

围标串标行为下招标代理机构的应对机制与监管协同路径

张 纯

新疆建通工程管理有限责任公司 新疆 乌鲁木齐 830000

摘 要：围标串标是公共资源交易领域顽疾，破坏市场秩序、侵蚀公共资金安全效益。招标代理机构是关键枢纽，但因权责模糊、能力不足、激励约束失衡、监管协同不畅等，难发挥“守门人”作用。本文旨在系统剖析围标串标的典型模式、深层成因及其对市场生态的危害，并在此基础上，从内部治理优化与外部协同联动两个维度，构建一套多层次、全流程的招标代理机构应对机制。文章进一步提出强化行政监管、深化司法衔接、推动行业自律与社会监督相结合的多元协同监管路径，以期净化招标投标市场环境、提升公共资源交易效能提供理论参考与实践指引。

关键词：围标串标；招标代理机构；应对机制；监管协同；公共资源交易

引言

公开、公平、公正的招投标制度是现代市场经济基石，关乎公共资源配置、腐败预防及财政资金效益。但实践中，该制度常遭围标串标侵蚀。围标是多个投标人勾结，操纵标价使结果偏离市场价；串标是投标人与利益相关方串通，内定中标人，让程序沦为形式。二者本质都是合谋破坏竞争秩序。招标代理机构负责核心环节，掌握信息全面，理论上应成为识别和阻断围标串标的第一道防线。然而现实中，部分代理机构或因逐利、能力不足，或惧怕得罪“甲方”而沉默，导致其“防火墙”功能弱化。故而，研究招标代理机构如何应对围标串标，探索协同治理路径，具有紧迫性和理论价值。

1 围标串标行为的特征、成因与危害

1.1 围标串标的典型模式

围标串标手法多样，核心是扭曲市场竞争机制。“陪标”模式由有履约能力的企业牵头，联合无实质经营能力的公司参与投标，后者提交低竞争力标书，确保牵头企业中标。“轮流坐庄”模式是实力相当的企业间达成默契，轮流中标以维持市场平衡。“量身定制”模式是招标人或其代理人设置倾向性条件，为特定投标人“定制”，排斥其他竞争者。“泄露信息”模式是招标代理机构或评标专家泄露保密信息，使特定对象获得不正当优势。这些模式可以单独或复合存在。

1.2 围标串标滋生的深层原因

一是经济利益驱动，建筑等领域项目金额大，围标串标预期收益可观。二是制度漏洞，部分法律法规界定不清晰，处罚力度轻，资格预审、评标办法设计有自由裁量空间。三是信息不对称，普通投标人难掌握市场动

态，招标人等可能利用优势操控。四是地方保护主义和“圈子文化”，外来企业难进入，本地企业易达成默契，形成垄断联盟。

1.3 围标串标带来的多重危害

从市场机制看，扭曲价格信号，导致资源配置效率低，引发劣质工程和产品，浪费公共资金，损害国家和纳税人利益，埋下质量和安全隐患。从产业生态看，是“劣币驱逐良币”的逆向选择，中小企业被排挤，阻碍行业技术进步和高质量发展^[1]。此外，围串标常伴权钱交易和利益输送，滋生腐败，败坏社会风气，侵蚀法治根基，挑战营商环境。

2 招标代理机构在围标串标防控中的角色困境

2.1 权责边界不清，独立性受限

《中华人民共和国招标投标法》规定招标代理机构应在授权范围内行事，但现实中，招标人（尤其是强势的业主单位）常常越位干预，将代理机构视为其意志的简单执行工具。代理机构若坚持原则，可能面临被更换的风险，迫于生存压力，不得不妥协。

2.2 专业能力参差，识别手段滞后

围串标手法日益隐蔽和智能化，而部分代理机构从业人员专业素养不足，缺乏运用大数据、人工智能等现代技术手段分析投标数据异常（如IP地址雷同、文件制作机器码一致、报价呈规律性差异等）的能力，仅凭经验判断，难以发现深层次问题。

2.3 激励约束失衡，道德风险凸显

代理机构的收费通常与项目中标金额挂钩，这种模式客观上激励其追求项目快速成交，而非深度审查。同时，对于成功识别并举报围串标的行为，缺乏有效的正

向激励；而对于失职甚至共谋的行为，行业惩戒和法律责任追究又不够严厉，导致道德风险居高不下。

2.4 信息孤岛效应，协同效率低下

代理机构掌握的项目信息、投标人行为数据等，往往局限于单个项目或单一区域，无法与住建、交通、财政等行政监管部门以及跨区域的交易平台实现有效共享，难以形成对围串标团伙的全局性画像和精准打击。

3 招标代理机构应对围串标的内部机制构建

3.1 强化源头防控：科学编制招标文件

招标代理机构必须将风险防控关口前移，在招标文件编制阶段就筑牢防线。这要求代理机构大力推行标准化与模块化的招标文件范本，最大限度减少自由裁量空间，避免因个性化条款为围串标留下操作缝隙的情况。对于技术复杂的项目，应主动引入独立的第三方技术顾问，确保技术需求的客观性和普适性，防止出现为特定投标人“量身定制”的倾向性条款。在评标办法的选择上，应审慎对待经评审的最低投标价法，更多采用综合评估法，并科学、合理地设置商务、技术、价格等各项评分权重。特别是在价格计算上，可引入“基准价”浮动区间等机制，有效防止多家投标人报价异常趋同或呈规律性分布。此外，在招标文件中清晰载明围串标的认定标准、法律后果及举报渠道，不仅是履行告知义务，更是对潜在违法者形成强大的心理威慑，从源头上抑制其违法冲动。

3.2 深化过程监控：运用技术赋能识别

进入投标和开标阶段，代理机构需依托现代信息技术，将被动审查转变为主动预警。应充分利用电子招投标平台的数据优势，建立自动化的围串标智能预警模型。该模型能够自动采集并深度分析投标文件的元数据，如文档创建与修改时间戳、作者信息、计算机唯一标识符（MAC地址）、上传IP地址等隐性信息。一旦系统发现多个投标文件存在高度相似的制作痕迹或来自同一物理终端，即可自动触发预警，提示工作人员进行重点核查。同时，应对所有有效投标报价进行统计学意义上的关联性分析，识别是否存在报价呈等差、等比数列或异常集中等违背市场竞争规律的现象^[2]。在资格审查环节，不能满足于对营业执照、资质证书等表面材料的形式审查，而应主动对接工商登记、社保缴纳、纳税记录等公共数据库，穿透核查投标人之间是否存在股权交叉、高管人员重叠、财务往来混同等深层次的关联关系，从而精准识别那些披着不同“马甲”的关联公司。

3.3 规范开评标管理：筑牢程序正义

开标与评标是围串标行为最容易暴露也最需要严防

死守的关键环节。招标代理机构必须严格执行各项保密纪律，对评标委员会成员名单、各投标人的详细报价及技术方案等敏感信息实行严格的分级管理和全过程电子留痕，从技术和制度双重层面杜绝信息泄露的可能性。在评标现场，代理机构工作人员不仅是程序的组织者，更是公正的守护者。他们应恪守职业操守，密切留意评标专家的打分情况和讨论内容，对出现的异常高分、异常低分或带有明显倾向性的言论进行客观记录，并在必要时予以善意提醒。一旦发现涉嫌内外勾结的重大违规线索，应果断暂停评标程序，并立即向项目监督部门报告。对于投标人依法提出的关于围串标的异议或投诉，代理机构应秉持客观公正立场，组建由非项目经办人员组成的独立复核小组，在法定期限内进行全面、细致的调查，并给出逻辑严密、证据充分、说理透彻的书面答复，以此维护整个招投标程序的公信力和权威性。

3.4 健全内控与问责体系

上述各项措施的有效落地，最终依赖于一套健全的内部控制与责任追究体系。招标代理机构应将廉洁从业要求嵌入日常管理，建立全员签署廉洁承诺书和定期申报个人及亲属利益冲突的常态化制度，从思想源头上防范道德风险。同时，应设立独立于业务部门的内部审计与合规管理部门，赋予其对重大项目进行事后专项审计的权力，重点检查招标流程的合规性以及围串标风险防控措施的实际执行效果。对于在执业过程中成功识别并有效阻止围串标行为的员工，应给予明确的物质奖励和职业发展激励；反之，对于因玩忽职守导致围串标得逞，甚至主动参与共谋的人员，则必须依据内部规章和国家法律，实施严厉的问责，直至解除劳动合同并移送司法机关^[3]。此外，还应建立公司内部的投标人“黑名单”数据库，对经查实存在围串标行为的单位，不仅在本次项目中予以处理，更要在后续承接的所有项目中将其列为高风险对象，实施重点监控或限制准入，形成持续性的内部惩戒闭环。

4 构建多元主体协同的外部监管路径

4.1 强化行政监管的刚性约束

根治围串标顽疾，离不开强有力的行政监管。当前亟须由国家层面出台更为细化、更具操作性的围串标行为认定指引和统一的行政处罚裁量基准，彻底解决各地执法尺度宽严不一、自由裁量权过大的问题，压缩权力寻租空间。在此基础上，应全面推行“双随机、一公开”的常态化监管模式，即随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员，并将查处结果及时向社会公开，以此倒逼招标代理机构和投标人自觉守法。更为关键的是，

要加速构建覆盖全国、互联互通的信用惩戒大格局。应将围串标违法信息全面纳入全国信用信息共享平台,实现发改、住建、交通、财政、市场监管等多部门的信息共享与业务协同。对失信主体,不仅要取消其中标资格、处以罚款,更要在后续的市场准入、资质升级、银行信贷、政府采购等多个维度实施联合惩戒,真正让违法者“一处失信、处处受限”,大幅抬高其违法成本。

4.2 深化司法与行政执法的有机衔接

行政执法与刑事司法的有效衔接,是打击围串标犯罪行为的最后一道防线。必须着力打通两者之间的制度壁垒,建立清晰、高效、可操作的案件移送机制。应明确规定行政监管部门在何种情形下必须将案件移送公安机关,并简化移送程序,确保涉嫌犯罪的围串标案件能够及时进入司法程序,彻底解决实践中长期存在的“以罚代刑”问题,让违法者付出应有的法律代价。从长远来看,可积极探索建立针对公共资源交易领域的民事公益诉讼制度。对于那些因围串标行为导致国家利益或社会公共利益遭受重大损失的案件,应授权检察机关或符合法定条件的社会组织作为原告提起诉讼,依法向责任主体追偿经济损失,这不仅能弥补受害方的损失,更能对潜在违法者形成强大的司法威慑。

4.3 激发行业协会的自律功能

行业协会作为政府与市场之间的桥梁纽带,在围串标治理中具有独特优势。行业协会应积极发挥引领作用,组织业内专家制定并推广《招标代理机构围串标风险防控操作指南》,为会员单位提供一套标准化、可复制的风险识别与应对流程和技术工具包。同时,必须强化行业自律的刚性约束力,建立健全行业内部的惩戒机制^[4]。对于违反职业道德准则、参与或纵容围串标行为的会员单位及其从业人员,协会应敢于“亮剑”,依据章程采取警告、通报批评、暂停会员资格乃至取消会员资格等惩戒措施,并将处理结果公示,以儆效尤。此外,行业协会还应承担起知识传播和能力建设的职责,定期举办反围串标专题研讨会、案例分析会和专业技能培训,及时分享最新的违法手法、监管政策和技术应用成果,持续提升全行业的专业素养和风险防范能力。

4.4 引导社会监督力量有序参与

一个健康有序的招投标市场,离不开广泛而有效的社会监督。为此,必须着力完善举报人保护与激励机制。在立法和制度设计上,要确保举报人的身份信息得到绝对保密,并设立专项奖励基金,对提供关键线索、协助查办重大案件的举报人给予丰厚的物质和精神奖励,以此激发内部知情人和市场主体的监督积极性。同时,应持续推进招投标信息的深度公开。在严格保护国家秘密、商业秘密和个人隐私的前提下,最大限度地公开招标公告、资格预审结果、中标候选人公示、合同签订等全过程信息,为媒体、学术机构、公民个人等社会力量进行监督分析创造便利条件。此外,还应积极培育和发展一批独立、专业的第三方评估机构,支持其运用专业方法对特定领域或区域的招投标活动的公平性、竞争性进行独立评估,并将评估报告作为监管部门优化政策、精准执法的重要参考,从而构建起政府监管、行业自律、社会监督三位一体的共治格局。

5 结语

围串标挑战公平竞争市场秩序,治理是复杂系统工程。招标代理机构应从被动执行者转为“市场卫士”,优化内部治理、强化技术赋能,融入多元协同治理网络。未来,随着区块链、人工智能等数字技术的深度应用,招投标全流程的透明度和可追溯性将极大提升,为精准识别和打击围串标提供前所未有的技术支撑。同时,法治建设的不断完善和信用体系的日益健全,也将持续抬高违法成本,压缩违法行为的生存空间。各方主体需协同发力,构建阳光、高效、廉洁的公共资源交易生态,回归招投标制度初心。

参考文献

- [1]浦洋.建筑市场围串标进化演变及对策建议[J].中国工程咨询,2022,(08):97-101.
- [2]何柳.企业招投标中国标串标现象及其防控策略研究[J].中小企业管理与科技,2024,(14):69-71.
- [3]郝帮滔,刘金亮.监测16种围串标行为表征健全链条监管体系[N].政府采购信息报,2025-07-28(002).
- [4]戴欣怡.招标投标中的围标、串标问题及防范方式研究[J].建设监理,2020,(04):46-48.