

# 工程建设项目

## “隧道行为”与监督力度分析\*

■ 沈宏相, 李永奎, 乐云

(同济大学经济与管理学院, 上海 200092)

[摘要] 本文着重分析了工程建设项目中关于政府采购、工程招标、土地矿业权拍卖等环节中存在的“隧道行为”与监督力度的不足, 试论述监督力度与“隧道行为”之间多层次、多方位的关系, 并就进一步加强行政、民主和舆论多元化的监督提出了建议。

[关键词] 工程建设; 隧道行为; 监督力度

**Abstract:** This paper mainly analyzes the “tunneling” and deficiencies of supervisory strength in government procurement, project tendering, land & mining rights auction etc. In addition, the author attempts to analyze the multi-level and multi-dimensional relationship between “tunneling” and supervisory strength, and give the proposals on further strengthening the supervision of administration, democracy and diverse public opinion.

**Key words:** project construction; tunneling; supervisory strength

[中图分类号] F407.9

[文献标识码] B

[文章编号] 1002-851X(2012)05-0010-03

### 1 引言

近年来, 我国经济蓬勃发展, 城市建设日新月异, 然而在工程项目建设过程中, 一些领导干部通过不当手段侵蚀项目利益或公共利益的“隧道行为”却越来越多。根据我国最高检察院统计, 仅2006年1月至2009年6月, 检察机关立案侦查涉及工程建设领域的商业贿赂犯罪案件就达16830件, 占商业贿赂犯罪案件总数的46%, 其中大案11938件, 占70.9%<sup>[1]</sup>。为了减少类似恶劣案件的发生, 有必要对监督体系多元化的设立和完善进行探讨, 为解决“隧道行为”产生因素进行全面、深入分析。

本文首先从“隧道行为”和监督力度的概念入手, 着重分析工程建设项目中二者在政府采购、工程招标、土地矿业权拍卖等环节中存在的现状, 厘清监督力度与“隧道行为”之间多层次、多方位的关系, 并就进一步加强行

政、民主和舆论多元化的监督提出了建议。

### 2 “隧道行为”与监督力度的内涵

“隧道行为”最初是用来描述现代公司治理中的一个突出现象, 即上市公司的大股东通过种种手段挖掘见不得光的“地下隧道”, 从而挖走中小股东手中的财富, 转移上市公司资产或利润、掏空上市公司的行为<sup>[2-3]</sup>, 之后, 逐渐被用于各个领域的类似现象。本文以第三方角度阐释、分析工程建设项目中“隧道行为”与相应监督力度的问题。

在工程建设领域中, 监督的环节主要集中在土地审批、规划调整、环境影响、项目实施、工程质量、资金使用、政府采购等方面, 监督的着力点通常是党政领导干部的谋取私利、索贿受贿、失职渎职等问题上<sup>[4]</sup>。

可见, 监督的角度、力度是多种多样的, 任何一方面的缺失都可能导致“隧道行为”的发生。高伟忠滥用职权、

\* 基金项目: 国家自然科学基金(71172107)

[作者简介] 沈宏相, 男, 生于1979年, 安徽阜阳人, 副教授, 硕士生导师, 研究方向: 建设工程项目管理。

乐云, 男, 生于1964年, 贵州贵阳人, 教授, 博士生导师, 研究方向: 城市管理与建设工程管理, 项目管理。

表1 各直辖市及深圳、广州市政府采购部门、监管机构列表

城 市	项目集中采购部门	直属机构	监管机构
北 京	北京市政府采购中心	北京市人民政府国资委	北京市政府采购管理处
上 海	上海市政府采购中心	上海市政府采购委员会	上海市财政局
天 津	天津市政府采购中心	天津市财政局	天津市财政局
重 庆	重庆市政府采购中心	重庆市财政局	重庆市财政局
深 圳	深圳市政府采购中心	深圳市政府	深圳市财政局
广 州	广州市政府采购中心	广州市政府办公厅	广州市财政局

来源:政府采购网

姚亚明玩忽职守、周建民索贿受贿等最终酿成了生命财产损失严重、社会负面影响巨大的上海 1115 特大安全事故<sup>[5]</sup>, 这些现象都是监督力度不足而引起的, 备受人民的关注。因此本文就针对工程建设项目中与经济息息相关的“隧道行为重灾区”进行分析和探讨。

### 3 工程建设项目中“隧道行为重灾区”的监督力度分析

#### 3.1 政府采购

我国现行制度中, 政府采购的工程建设项目大多由地方政府委派、由财政部下属采购部门进行资源的集中分配和管理, 相对应的监督管理职能一般也由地方政府、财政局直接行使, 这样就造成了采购权利的集中(表 1)。

在这种情况下, 当监督力度不足时, 项目极容易滋生“隧道行为”, 原因有以下两方面。

第一, 政府采购中心缺乏强有力的法律法规建设。《中华人民共和国政府采购法》颁布于 2002 年, 而 2010 年制定实施条例“征求意见稿”至今未实施, 各城市采购中心相应的工程建设监管制度也大多停留于几年前, 甚至更久, 无法做到公开、透明和与时俱进。

缺乏制度的制约, 监督也就显得苍白无力, 采购人以领导的批示、以法定评委身份、以法律授权的超预算否决权、以指定需求的倾向性方式、以合同履行验收变更增减

的决定性因素等合法与非法的权力大显神通, 败坏政府采购整体形象<sup>[6]</sup>。

第二, 强势供应商寡头垄断。集中采购一方面扩大了规模、提高了效率, 另外一方面由于复杂性重大工程建设项目中采购方往往是政府单位<sup>[7]</sup>, 因此并非所有的供应商都能处于平等地位。当监管机构与采购方是上下级关系, 或监管机构本身涉及了工程利益时, 要从监管力度来保障采购质量显得没有任何公信力。这样的结果很可能是造成强势供应商的暗箱操作和普通供应商的根本权益得不到保证。

#### 3.2 工程招标

工程建设项目招标过程中的“隧道行为”一直是社会关注的焦点, 其监管法律法规虽已多次修订, 但仍饱受争议, 被人称为工程建设项目中一把手腐败的重灾区<sup>[8]</sup>。不少专家学者提出许多解决方案, 可这些专家学者中, 往往有实践有资历的工程师没有足够的理论做支撑, 理论强的专家教授缺乏长期的工作经验和实战积累。因此, 解决方案少有切实可行的。目前许多高校企业引进、培养教授级工程师是试图解决工程招标问题的一个创新举措, 是促进监督制度健康发展的有力保障。

由于我国各省市经济建设、城乡发展不平衡, 目前工程招投标的实际运作过程中或多或少存在地方特色“潜规则”问题。这种失衡是十二五期间不可避免的, 很难从统一的法律法规方面去控制, 但却可以从最基本的资质

表2 近期部分土地和矿业转让信息

公布日期	转让单位	转让金额
2012.02.10	阿鲁科尔沁旗坤都矿业有限公司 50.98%股权	起拍价 99 万元
2012.02.08	沙湾正元国际矿业有限公司 90%股权	起拍价 25384 万元
2011.11.10	江苏金地矿业有限责任公司 55%股权	起拍价 2860 万元
2011.12.08	绵阳市国土资源局国有建设用地使用权	起拍价 150 万元/亩
2011.12.01	云南省香格里拉 1 号地	起拍价 60 万元/亩
2011.12.01	内蒙古通辽市国有建设用地使用权	起拍价 130 万元/亩

来源:土地和矿业权交易中心

年检认定、企业备案两方面的监管入手,避免通过招标过程中人为的障碍——从带有浓烈色彩的地方保护主义演变成陪标、围标、串标以及虚假招标等违规行为<sup>[9]</sup>,以此抛砖引玉,逐步控制“隧道行为”的影响范围。

招标过程要做到真正的监督,同时还要逐步改善管理机构臃肿的现象。避免出现政府各机构招标前打着监督的幌子进行干预,实则进行“隧道行为”,中标后出了问题,互相推诿责任的局面。

### 3.3 土地矿业权拍卖

土地和矿业权是工程建设项目中不可或缺的有限资源,也是“透明监督”呼吁声较大的方面。特别是项目中垄断资源的交易真假难辨,以及缺乏群众监督的“隧道行为”。例如在土地矿业权拍卖如火如荼进行的时候(表2),除去内部相关网站,社会各方的联动,承担社会正面力量传播职能的媒体却配合极少,鲜有报道。

即使有一些拍卖信息或者“隧道行为”被报道出来,绝大多数都是在分析这种拍卖信息和“隧道行为”的结果,没有从监督责任健康发展的本质入手——从基本面分析、从提高群众监督角度分析。拍卖信息从以前的报刊杂志刊登演变成现在的网站一隅,可以看出信息化发展的同时配套监管力度却没有跟上来,绝大部分群众只有等到拍卖结束或新闻媒体报道交易中存在“隧道行为”后才获悉相关情况。群众对信息的知情权几乎丧失殆尽,何谈监督力度的提高?而且在信息渠道多元的网络时代,仅仅停留于表面的“隧道行为”信息披露极容易被某些势力所利用、被夸大甚至被捏造。

## 4 建议及结语

促进城市建设结构升级,推动工程项目健康发展。不能完全避免“隧道行为”,却可以用可持续的、有力的监督去减少行为的发生。在适度的监督下转变政企和媒体职能,一定可以完善项目中宏观调控体系,理顺行政、民主、舆论等各方面监督力度的问题,更好地发挥市场配置资源的基础性作用。

(1)加大工程建设项目中重点领域的管理、教育和监督。具体而言,一是通过制度配置、实践和项目需求,量身定制项目的监管体系,设置“警戒线”、杜绝“擦边球”和司法漏洞;二是针对项目联动部门加强全过程的监督,从领导干部到一线员工进行经常性的警示教育,提高个人预防“隧道行为”的能力。

(2)完善体制建设,加强第三方监管预防“隧道行为”的衍生和恶化。一是通过体制改革创新,优化项目中“隧道

行为重灾区”的相关部门的人员数量和素质;二是针对项目的个性化和复杂程度,通过风险环节控制以及媒体信息公开,改善信息的不对称性,从而使第三方监管和民主、舆论监督更加强而有力。

加强行政监督,一方面是以更大的决心和力气加大自上而下的监督力度,着力解决影响审批、招标制度健康发展的体制性、结构性矛盾,在一些重点领域和关键环节取得新突破。

另一方面,民主、舆论监督自下而上的健康发展,在媒体的积极引导下处理好监督、发展、稳定三者的关系,积极有效地避免各种矛盾和风险隐患,防止局部性问题演变成全局性问题,也是促进工程建设中的和谐稳定、规避“隧道行为”的良方。

在国家政策引导、统筹规划的过程中,应该不断建立和完善科学性的“隧道行为”研究体制,通过规律性的发现和探索以适应社会进步和发展的需求。▲

### 【参考文献】

- [1]白泉民.全国检察机关开展工程建设领域突出问题专项治理工作实施方案[R].中华人民共和国最高人民检察院,2009.
- [2]Johnson, S.LaPorta, R.F.Lopez-de-silanes and shleifer A. tunneling[J]. American Economic Review, 2000, 90: 22-27.
- [3]Winch, G.M. Governing the project process: a conceptual framework [J]. Construction Management and Economics, 2001, 19: 799-808.
- [4]白泉民.关于深入推进检察机关查办和预防工程建设领域贪污贿赂等职务犯罪案件工作的通知[R].中华人民共和国最高人民检察院,2011.
- [5]张德江.关于上海市静安区胶州路公寓大楼“11.15”特别重大火灾事故调查处理结果的通报[R].国务院安全生产委员会办公室,2011.
- [6]张宏进.试论我国政府采购腐败的原因及其治理[J].现代企业教育, 2011(6): 134-135.
- [7]乐云,任俊山,谢琳琳,等.2010年上海世博会大型群体建设项目的复杂性根源分析[J].建筑经济, 2009(11): 99-101.
- [8]曾春英.规避建筑工程招标的腐败问题的探讨[J].今日科苑, 2010(16): 292.
- [9]汪才华.工程招标监管机构常见问题法律之思考[J].中国招标, 2009(36): 7-10.