

文章编号:1005-0523(2006)05-0045-04

浅议建筑市场的非法挂靠问题及对策

肖胜文¹, 罗尚荣²

(1.江西理工大学 南昌校区建工系,江西 南昌 330013;2.华东交通大学 人文社会科学学院,江西 南昌 330013)

摘要:“非法挂靠”是一种严重的违法行为,但由于法制的健全以及执法不严,如今建筑市场中“非法挂靠”现象严重,它直接影响建筑产品的质量,严重扰乱了建筑市场的正常秩序和危及人民生活的安全.文章就此问题分析了其产生的原因及其危害,提出了解决的办法.

关键词:建筑市场;非法挂靠;对策

中图分类号:TU375

文献标识码:A

0 引言

改革开放二十多年来,建筑市场从政府建设、行政主管部门指令性计划分配任务,到施工企业自己谋生路,闯“天下”,一路打拚,完全融入市场竞争的大潮,其中付出了艰辛的努力及高昂的代价,才取得了如今建筑市场的辉煌成就,但由于处在社会转型之际,各种法规不健全,再加上市场竞争激烈,僧多粥少,各施工企业为争夺承包权,不惜置国家法律于不顾,或钻营法律的空子,采取许多不正当的竞争手段,“非法挂靠”就是其中之一.

目前,在建筑市场上有一些个体包工头或一些低资质的建筑企业,为了通过招标单位的资格审查,利用高资质的建筑企业开出的介绍信,假借他人营业执照和资质等级证书参加投标,中标后向高资质单位上缴约定的管理费,这就是建筑市场中的“非法挂靠”.它是一种严重的违法行为,《中华人民共和国建筑法》第二十六条规定:“承包建筑工程的单位应当持有依法取得的资质证书,并在其资质等级许可的业务范围内承揽工程,禁止施工企业超越本企业资质等级许可的范围或者以任何形式用其他建筑施工企业的名义承揽工程,禁止施工企业以任何形式允许其他单位或者个人使用本企业的资

质证书、营业执照,以本企业的名义承揽工程”.同时《中华人民共和国招标投标法》第三十三条也规定:“投标人不得以他人名义投标或者以其他方式弄虚作假,骗取中标”.明知自己的行为违法,但现实生活中却依然有不少的单位或个人铤而走险,其原因何在?本文拟就建筑市场中的“非法挂靠”问题进行分析,力求找到解决的办法.

1 “非法挂靠”产生和长期存在的原因

1) “非法挂靠”产生的历史原因:由于长年的历史积累和计划经济的思维定势,我国高资质的施工企业仍然是国有制占主导地位,虽然改革开放多年了,但这些国有企业的改革并未形成强力引导企业发展的动力机制,依然包袱重,经济效益低下.在市场竞争中,由于投标成本及公关费用高,若这些企业自主投标,一旦多标未中,很可能令企业陷入困境.反过来,依靠投标代理人,企业出具介绍信,就可以获得一笔收入,中标后还能收取管理费用,同时还可以转嫁投标风险,维持企业的生存,并且企业管理者也不承担个人风险,甚至还会有隐性收入.对非法挂靠者而言,他们不一定具备维持一家企业运作的的能力,即使有,也较难在起步阶段就创办一家高资质的施工企业,再说,维持一家高资质

收稿日期:2006-06-28

作者简介:肖胜文(1969-),男,湖南长沙人,现为华东交通大学土木建筑学院2004级研究生.

施工企业需要较高的管理费用,同时也承担较大的风险。正是这种思维定向,便造成了建筑市场中“非法挂靠”现象的盛行,甚至出现了专以投标谋利的个体户。

2) “非法挂靠”是一种严重违法行为,国内建设行政主管部门和相关职能机构一直在进行大力的整顿,特别是2001年以来,国家把建筑市场作为规范和整顿市场经济秩序的重点,在各地投入了大量的人力、物力,开展了声势浩大的整顿活动。但由于国家长期以来资质管理机构、招投标管理办公室和有形建筑市场人为割裂,难以形成常抓共管的长效机制。国家为了加强这方面的管理,加大了立法的力度,针对“非法挂靠”现象的法律、法规就有《建筑法》、《招标投标法》和《建筑企业资质管理规定》等,但这些法律和法规都存在一定的弹性空间,且经济方面的处罚最高只是合同价款的4%,再加上地方和部门的保护,使得“非法挂靠”的风险很小,在强大的利益驱使下,非法挂靠者们不惜以身试法,放手一搏。笔者曾认识一位低资质的集体建筑施工企业的老板,他在两三年内把某单位的五个公开招标的工程都全部承包下来了,而且这五个工程分别挂上了五个不同的高资质企业的牌子,可见其手段厉害。这也从一个侧面反映了我国的某些地区在承包方面存在着巨大的管理漏洞。

由于国家在建筑行业存在着的经营体制和管理机制的缺陷,建筑市场从某种意义上说已被非法挂靠者操纵着。

2 “非法挂靠”问题的危害性

1) 建筑产品祸患连连

建筑市场的非法挂靠者们由于他们的包袱轻,管理成本低,在投标报价方面他们占有绝对优势,再加上他们经常采用围标和一标多投等不法手段,他们会屡投屡中,控制和占领着大部分建筑市场,那些质量好、信誉高、管理水平强的大、中型高资质企业反而市场占有率低。“高资质投标,低资质进场,无资质施工”的做法在很多地方的建筑市场长期存在。“非法挂靠”它毁掉了建筑产品的质量,成为侵蚀建筑市场健康发展的“毒瘤”,给人民的安居留下长期隐患。吉林市科技大厦由低资质设计单位越级设计,由没有资质,没有技术力量的农民承包商非法挂靠承包,最终建成一个豆腐渣工程;最近九江地震中震塌和震裂的建筑中,有关部门调查和

核实,有许多建筑与“非法挂靠”有关。

2) 高资质企业举步维艰

低资质、无资质的建筑企业“挂靠”,部分高资质的建筑企业靠出卖资质、收取管理费维持现状,不思进取,优秀的建筑企业在夹缝中求生存和发展。目前,从国际工程承包市场来看,我们的建筑企业的市场占有率仅占2%左右,且拿到的总包项目少,分包项目多,建筑行业的竞争力很弱,这与我们这样一个建筑大国的地位是很不相称的。“入关”后,随着对外贸易的进一步扩大,国际资本的流入将进一步增加,外国承包商也将进一步涉足中国建筑市场。由于技术、资金方面的优势,他们将不仅仅满足于承包外资项目,从而逐步渗透到国内投资项目,建筑行业的竞争会一天比一天更激烈。我们如何来稳住国内市场,开拓国际市场?这是我们每一个建筑人必须深思的问题。

3) 严重影响社会的“和谐”发展

挂靠现象是建设领域内的罪恶之源,建设领域里的许多腐败行为与挂靠现象有直接关系,挂靠使得建设领域内的围标、串标、陪标等违法行为屡屡发生,挂靠现象使得建设领域内公开、公平、公正的招投标制度遭到严重质疑与挑战。在挂靠泛滥的工程招投标活动中,表面上是由众多实力雄厚的一级企业在参与竞争,而实质上却是包工头之间凭借人际关系的恶斗。在这样的招投标活动中,所谓的企业资质、鲁班奖(国优)工程、全国建筑工程装饰奖、省优工程、样板工程一切荣誉证书已显得无足轻重。只要挂靠现象存在一天,那么建设工程招投标中的资格预审、资质标、信誉标的评审就失去了任何意义,反过来正好为那些不法分子打着公平、公正、廉洁的口号从事暗箱操纵的活动提供方便。同时由于建筑施工行业挂靠单位过多,管理制约力度不够,易引发欠薪事件。部分国有建筑工程企业挂靠了许多外地建筑工程队,这些挂靠单位,只交管理费和一些其他费用,主管单位没有强硬的行政和经济手段进行制约,对挂靠单位内部违法违规现象无法掌握和加以纠正,一些不良包工头“见利忘义”,甚至携带工程款和工人的“血汗钱”逃匿,引发员工集体停工,直接向工程发包方追讨工资,使开发商、发包商的声誉和经济利益都受到损害。一些包工头为向发包方索取工程款,常煽动不明真相的民工闹事后集体到政府上访,迫使有关部门向发包方施加压力,因而把经济问题与工资问题搅和在一起,给处理种类问题带来难度。如余姚市建筑企业

几名“包工头”为逃避债务,携带部分工程项目资金出走,涉及了该市多家建筑施工企业和建筑工地,涉及农民工工资金额50余万元,涉及到农民工人数二百余人,引发了相关建筑工地和施工企业农民工多次群体上访事件,造成严重的社会不稳定因素,影响整个社会的和谐发展.

3 解决“非法挂靠”问题的对策和建议

为了解决目前国内存在的严重的挂靠问题,国家有必要加大整顿的力度,努力完善建筑市场管理方面的法律、法规.对建筑行业的规范是当务之急.为此,笔者认为应从下列几个方面入手:

1) 建立和完善法律、法规体系

《建筑企业资质管理规定》第三十三条和第三十四条规定:“未取得资质承揽工程和超越本单位资质等级承揽工程的,经济处罚为合同价款的2%—4%的罚款.”而《招标投标法》第五十四条规定“对投标人以他人名义投标、骗取中标的经济处罚为中标项目金额千分之五以上千分之十以下的罚款”,两者都是针对“非法挂靠”现象的,但处理标准相差较大,且都留有较大的操作弹性空间.当问题出现时,是资质管理部门来处理,还是招投标管理办公室来处理呢?如果是资质管理部门来处理,是按2%还是按4%来处理?4%是2%的两倍,同一事情的处理就可能出现巨大的差别,这将导致各职能部门相互扯皮,推卸责任,也将导致执法人员按人情、按关系来处理问题,由此产生新的问题,滋生新的腐败.笔者曾与一些个体包工头就非法挂靠问题进行过探讨,他们认为:承包一个工程的毛利一般有合同价款的20%,如果他们的非法挂靠行为被查处,按照《建筑企业资质管理规定》最高经济处罚只是合同价款的4%,且被查处的机率很小,即使查处,但小额的经济处罚对他们无所谓,冒“非法挂靠”的险有它的经济价值.由此可见,我们的立法机关和行业主管部门,应当针对“非法挂靠”问题的实质,划分责任和权限,统一标准和尺度,减少条款的弹性,增强可操作性,同时应加大处罚力度,如增加投标保证的数额,上调经济方面处罚的比例.这样才能使我们的法律、法规真正起到震慑非法挂靠者的作用.

2) 各职能部门和相关机构应加强对违法行为的监管和处理.

对于非法挂靠问题,根据前面的分析和论述,

它将给我国建筑行业的健康发展蒙上阴影,它是一种严重的违法行为.有关管理部门、相关职能单位和社会中介机构,应切实担当起自己的责任,执法必严,违法必究,密切配合,严格把关,加强管理,提高服务质量,真正做到有为有位.招投标管理办公室应和招标代理机构一起,参与到招标的资格预审或后审工作中去,加强监管力度,发现问题及时、严肃处理,争取把违法行为消灭在萌芽阶段.

3) 项目业主、建设单位应发挥自己的主体监管作用

建筑产品的质量决定了建筑产品的价值和正常的使用功能.因此,项目业主或建设单位拥有建筑产品的所有权和使用权,应充分发挥主人翁作用,充满责任感.在资格预审阶段,应到各投标单位,一方面考察企业的能力素质,另一方面调查是否有卖资质的嫌疑,切忌把工作当公费旅游.在资格后审或评标阶段,应和其他评标专家一起,认真查阅各投标单位资料,在可能的情况下,增加评标时间,组织投标方答辩,答辩前核对答辩者身份,答辩时重点针对报价的组成和技术标部分提出相关问题,从中发现疑点,把非法挂靠者排查出去.到了正式施工阶段,是非法挂靠者现原形的时候,这时项目业主或建设单位如发现问题应敢于承担责任,及时向建设行政主管部门和相关单位反映问题,配合处理,做好各方面的协调工作,严把工程质量关.

4) 加强对投诉举报的处理

国家建设部和地方各级建设行政主管部门应组建专门机构,向社会公布投诉举报电话,并设立举报奖励基金,加大奖励额度,这样通过建立激励机制,来充分发挥人民群众和社会各界的力量,预防和打击非法挂靠行为.对投诉、举报及时做出处理,并通过相关媒体向社会公布处理结果,以显示政府解决问题的决心和诚意.

5) 加大宣传力度

我们的建设行政主管部门可以组织普法宣传队到各建设单位、施工单位进行宣传,可以组织相关人员进行定期培训或通过继续教育的方式来宣传我国的《建筑法》、《招标投标法》、《建筑企业资质管理规定》等法律、法规,在全社会形成一个知法、守法,在必要的时候能拿起法律的武器维护自己和他人的正当权益的群体.同时充分发挥舆论宣传和监督作用,加强正面教育.最终达到预防“非法挂靠”的目的.

6) 提高建筑队伍的素质

企业资质等级的提高关键在企业素质的提高,提高企业素质,从根本上说在于提高企业劳动者的质量,劳动者质量的提高关键在教育 and 培训。建筑施工企业可通过多层次、多渠道的教育和培训,通过营造良好的教育培训氛围和建立长效的教育激励机制来提高企业全体员工的素质。对于技术人员和管理人员,由于他们本身具备一定的文化素质和业务素质,可以从中选送一些骨干到大专院校学习和深造,或者鼓励他们参加一些业务方面的短期培训班,多利用业余时间学习,让他们早日拿到国家颁发的职业资格证书和高一级的职称证书,对于一般人员,可通过上岗培训、专题讲座、轮转学习等方式,来提高他们的文化知识和业务技能,组织他们参加建设行政主管部门或劳动部门定期安排的各项职业技能考试。人员素质的提高为企业申报资质和提高资质级别打好了基础,也为最终解决非法挂

靠问题提供了最根本的方法。

4 结束语

“非法挂靠”是我们国家现阶段特定环境下的产物,它涉及到农村剩余劳动力的就业,乡镇建筑企业、集体建筑企业的发展,整个社会的稳定,它不是一朝一夕就能解决的问题,需要全行业的持久不懈的努力。

参考文献:

- [1] 郑连庆. 建筑工程经济与管理[M]. 广州:华南理工大学出版社, 2004.
- [2] 建筑企业资质管理规定[Z]. 2001.
- [3] 中华人民共和国建筑法[Z]. 1998.
- [4] 中华人民共和国招标投标法[Z]. 2000

Exploration on the Problems of Illegal Affiliation in Construction Market and Its Solutions

XIAO Sheng-wen¹, LUO Shang-rong²

(1. Instruct of Nanchang School-yard, Jiangxi University of Science and Technology Nanchang 330013; 2. School of Social and Humanities; East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China)

Abstract: The phenomenon of “illegal affiliation” is serious unlawful practice, because of the few responding regulations and relaxed enforcement in the law, the serious “illegal affiliation” in construction market directly influences the quality of architectural products, rigs the natural system of construction market, and endangers people’s life safety heavily, this paper analyzes the cause and harm of such a phenomenon and proposes some solutions.

Key words: illegal affiliation; construction market; solutions