

合理定价评审抽取法负面效应及优化建议

李婷婷¹, 刘东江²

(1. 武夷学院 土木建筑学院, 福建 武夷山 345300; 2. 武夷学院 马克思主义学院, 福建 武夷山 345300)

摘要: 工程招标投标市场在近十年呈快速动态发展, 静态的法规不可能恒定地全面符合其发展, 因此一些地区政府在招标投标工作中试行了合理定价评审抽取法。该办法适当简化了评标程序, 易于操作, 但同时也促使一些企业出现了靠概率和运气生存、降低了企业整体能力等负面作用。该办法需要经历动态的试用和自我调整与完善, 使其更合理有效地发挥优胜劣汰的市场竞争机制, 促使招标投标工作更优质地服务于工程市场。

关键词: 招投标; 随机抽取; 负面效应; 有序竞争

中图分类号: TU723.2

文献标志码: A

文章编号: 1672-4348(2018)05-0479-05

Negative effects and optimization suggestions of extraction method of reasonable pricing review

LI Tingting¹, LIU Dongjiang²

(1. School of Civil Engineering, Wuyi University, Wuyishan 345300, China;

2. School of Marxism, Wuyi University, Wuyishan 345300, China)

Abstract: The market for engineering bidding has developed rapidly in the last ten years. The static laws cannot always be fully consistent with its development. Therefore, some regional governments have tried the method of reasonable pricing and random extraction to determine the winning bidder in the bidding work. This method, being easy to operate, properly simplifies the bid evaluation procedure, but at the same time, it also prompts some enterprises to rely on probability and luck to survive, reducing the overall power of the enterprise while bringing other negative effects. This method needs to go through dynamic trial and self-adjustment and perfection, so that it can play more reasonably and effectively in the market competition mechanism of the survival of the fittest, and make the bidding work better serve the engineering market.

Keywords: bidding; random sampling; negative effects; orderly competition

“随机抽取”方法目前在许多招投标过程中全程使用, 抽取招标代理、评审专家、确定中标单位等都是“随机”的。随机确定中标单位这种看上去简单、公平、公正的招投标办法在近二三年逐渐被更多的地方政府认可并采用。这种评标办法和现行《招标投标法》推行的综合评分法和经评审的最低投标价法并列使用, 由于是《招标投标

法》规定外的评标办法, 在实施过程中颇受争议。本文试从该评标办法引发的社会负面效应角度对其进行评述并提出改进建议。

一、合理定价评审抽取法产生的背景

招投标评审中最早采用“随机抽取”办法的是 20 世纪 90 年代的深圳, 2005 年长沙市开始实

收稿日期: 2018-07-18

基金项目: 福建省中青年教师教育科研项目(JZ170048)

第一作者简介: 李婷婷(1971-), 女, 内蒙古赤峰人, 教授, 硕士, 一级注册建筑师, 研究方向: 建筑文化管理。

行合理定价评审抽签法评审,2007年福建泉州开始使用随机抽取办法评审,2010年浙江省富阳市正式采用应急工程现场抽签办法评审。福建省在2015年出台了《福建省人民政府办公厅关于进一步加快推进项目开工建设切实扩大有效投资的通知》(以下简称《通知》),西藏在2016年出台了《西藏自治区房屋建筑和市政基础设施小额工程施工招标投标随机抽取中标人管理暂行办法》(2017年修订,以下简称《办法》),湖北、四川、安徽、江苏、山东、河南和湖南等多地的市县地方政府分别出台政策,明确小额工程项目采用该办法评审。可见“随机抽取”已经形成两省及全国多市县准“普及式”使用的局面。

早期采用该办法的是公路工程招投标项目,后期逐渐推广到建设工程,在公路工程招投标中没有明确限制项目规模,而应用到建设工程项目中,一般有上限规定。“随机抽取”办法最初用于从专家库中抽取专家,虽然存在专家入库审核不够严谨等问题,但总体相对公平没有引起太多异议。随后“随机抽取”办法在确定招标代理单位过程中使用,虽然存在难于助推优质招标代理单位产生的问题,但是不会对招投标市场和建设市场造成更多负面影响。随着“随机抽取”办法在招投标前期两个环节中的广泛应用,这个看上去简洁而公正的方法被引入招投标后期确定中标单位这一环节中也就顺理成章了。

二、合理定价评审抽取法合法性辨析

合理定价评审抽取法也叫合理定价随机抽取法、“随机抽取”办法等,是指招标人或招标代理机构,将包括工程合理价为主要内容的招标文件发售给潜在投标人,潜在投标人响应并参加投标,评标委员会对投标文件进行合格性评审后,招标人采用随机抽取方式确定中标候选人的排名顺序的评标定标方法。合理定价评审抽取法的前提是工程建设方先确定了“工程合理价”,这个价格在发标时进行公布,所有投标人响应即可。专家在评审过程中根据招标文件的规定,对企业资格和技术负责人资格等内容进行复核式审查。最后对合格投标人进行摇号,抽取1~3名投标人作为中标候选人。

我国现行的《招标投标法》第四十一条明确规定:“中标人的投标应符合下列条件之一:能够

最大限度地满足招标文件中规定的各项综合评标标准;能够满足招标文件的实质性要求,并且经评审的投标价格最低。”即招投标法只承认综合评标法和合理最低价法,合理定价评审抽取法显然不在规定评审办法之列。

地方各级政府在规定使用合理定价评审抽取法时,一般是设有前提条件的,例如,福建省的《通知》规定:对国有投资(含国有投资占主导或控股地位)的市政工程合同估算价3 000万元以下的总承包工程和依法单独发包的合同估算价1 000万元以下的专业承包工程在合理造价区间可以选择采取随机抽取中标人的办法。西藏的《办法》规定:西藏自治区行政区域内依法必须公开招标的国有投资项目,施工单项合同估算价在1 000万元以下(含1 000万元)……“小额工程”,适用本办法。根据国家《工程建设项目招标范围和规模标准规定》第七条规定:施工单项合同估算价在200万元人民币以上的,项目总投资额在3 000万元人民币以上的各类工程建设项目必须进行招标。可见福建、西藏两地区采用的“随机抽取”办法所对应的招投标工程虽然有“小额工程”的冠名,但与国家法规所规定必须招标的单向工程有所突破,即200万至1 000万元之间的单向工程采用合理定价评审抽取法是与国家法规不符的。值得关注的是,国家法规对项目总投资额在3 000万元以下的,施工单项合同估算价在200万元人民币以下的工程没有具体规定评审办法,是“盲区”。各地政府在“盲区”内规定采用该办法,与国家法规没有抵触,可以视为合理存在。

三、合理定价评审抽取法产生的原因

(一)直接原因:现行招投标办法带来的制约

导致合理定价评审抽取法实行与推广的直接原因是现行的招投标办法给招投标过程带来了一定的制约。如综合评分法能够按综合评价条件选择综合能力最优的中标人,但该办法的缺点是评标专家的“自由裁量权”过大,容易滋生腐败且工作量较大、评标时间较长;而经评审的最低投标价法具有提高投资效益、体现充分竞争、评标过程简单的优点,但该办法容易引起恶性竞争、变相增加合同价款或降低质量标准等负面作用。^[1]这两种办法在近20年的招投标活动中发挥了重要作用,

但其负面影响也不容忽视。因此,在现行招投标框架下,试行合理定价评审抽取法来解决产生的问题与矛盾就可以理解了。

(二) 间接原因:招投标法限额以下工程招标工作需求

国家《工程建设项目招标范围和规模标准规定》明确:施工单项合同估算价在 200 万元人民币以上的,项目总投资额在 3 000 万元人民币以上的各类工程建设项目必须进行招标。实际情况是,单向工程小于 200 万和项目总投资小于 3 000 万元的项目是非常多的,特别是县域工程项目多在此类范围内。这类项目如果不进行招投标,工程市场会非常混乱,如果参照国家规定的综合评标法和最低价评标法,又会出现负面作用,因此这些法定限额外的工程为地方政府试用合理定价评审抽取法提供了合理存在空间。

(三) 根本原因:合理定价评审抽取法的优势张力

合理定价评审抽取法最大的优势是简便易行,体现在几个环节上。首先,评标过程简化,评标内容主要集中在各项资格审查上,以信用评分作为基本合格尺度,简化了评标过程,也避免了技术标中因水平差异和个人爱好等带来的非客观因素的影响;其次,确定中标人方法简化,采用抽球方式,直观且公正;第三,标书制作简化,以各种资质证明为主,不需要提供各种工程业绩证明,减少了投标人的工作量。除此之外,不同地区还对评标之后的一些环节做了简化,缩短了招投标周期,加快了工程进度等。

四、合理定价评审抽取法负面效应

合理定价评审抽取法是新兴的办法,其存在缺陷是在所难免的,地方政府采用“试用”字样,也是做好调整准备的。西藏 2016 年颁布的《办法》,在 2017 年就做了适当调整。福建省 2015 年颁布《通知》以后,在福建省内招投标市场也产生了一些负面效应,主要体现在以下几个方面:

(一) 层递效应使小工程项目招标程序繁琐

国家规定的招投标法适用范围是针对工程达到一定规模以上的项目,而额定金额以下的工程项目的招投标则出现了盲区,这为省政府试用新的招投标办法提供了空间;不仅如此,省政府也对工程下线额度做出了规定,据此,市政府、县政府、

镇政府的文件均在自己掌控的盲区内制定了相应的办法或提出建议。例如,厦门市出台了《关于贯彻落实福建省人民政府办公厅进一步加快推进项目开工建设切实扩大有效投资若干措施的通知》(2015),南平市出台了《关于加强房屋建筑和市政基础设施项目施工招标投标管理的若干意见(试行)》(2016)等。同时引发了联动效应,如南平市几乎同时出台了《南平市人民政府关于促进建筑业转型升级加快发展的九条措施》。县级政府也随之而动,如武夷山市出台了《武夷山市工程建设项目招标范围和规模标准规定的实施细则》。进而镇政府和街道也出台了各自的条文。由于级别越低的部门所控的工程项目多数越偏小,所以对采用招投标项目的规模限定也越低,最终造成了最低十几万、设计费几万元的项目也要进行招投标。表面上程序是正规了,但与以往的直接委托相比,项目前期工作繁琐、时间加长,使简单的工作复杂化了。

(二) 极化效应使小企业快速涌现,中型企业生存困难

福建省国有投资的市政工程合同估算价在 3 000 万元以下的总承包工程和依法单独发包的合同估算价在 1 000 万元以下的专业承包工程非常多,占总工程量的 70% 以上,县级区域内的工程占比还要高。此类工程,丙级资质的企业就有资格承担,因此在采用合理定价评审抽取法时,就会有大量施工单位参加投标,特别是造价预算为几百万元的工程,几乎所有的企业都会参加投标。在这种靠运气生存的“公平”环境下,不断有新企业注册。以南平地区为例,2016 年底有建筑类企业 258 家,2017 年底有建筑类企业 291 家,新申请注册的小企业数量增加很快。由于中型企业资质所限,不能参与投标大型工程项目,与大型企业同台竞争中型项目,也没有优势,与数量激增的小企业同台竞争小型项目,由于采取随机抽取中标人的办法使得他们中标机会在不断减少,使得本地原本就比较少的中型企业(45 家二级企业)出现了生存困难问题。

(三) 边缘效应滋生地方保护主义

由于合理造价区间可以选择采取随机抽取中标人的办法使得同级别的企业拥有同等的竞争权,本地的企业自然会受到外地企业的强大冲击,因此各地方政府颁布了一些条款来限制外地企业

在这类投标项目中介入。例如南平市在《关于加强房屋建筑和市政基础设施项目施工招标投标管理的若干意见(试行)》中明确规定:根据《通知》精神,上述采用合理造价区间随机抽取中标人评标办法的,适用于企业季度信用分68分以上(含68分)且投标人为南平市行政区域内注册登记具有独立法人资格的施工企业。同时在《南平市人民政府关于促进建筑业转型升级加快发展的九条措施》第五条中规定:在国家规定的招标范围和规模标准以外的,应当优先选择本市企业以单独或者联合体身份承接;在国家规定的招标范围和规模标准以内,按照规定可以不招标的,应当优先选择本市企业以单独或者联合体身份作为项目承包人,优先选用本市产品;按照规定可以邀请招标的,必须全部邀请本市企业以单独或者联合体身份参与投标。

这样的指导性政策直接导致了南平市多数工程项目的招投标排斥了外市、外省企业的介入。如果没有地域限制,本地企业会更难发展,于是就有了“优先选择本地企业”这种政策的产生。地方保护虽然可以理解,但是这样的做法明显违反了社会主义市场运行规律,产生了一系列负面影响:一个几十万到上千万的工程,有200~300家单位投标是正常现象;购买标书,制作投标文件,耗费了大量人力物力;投标单位的中标机率就是几分之一,且随着外地企业在本地的新增注册和本地新生企业的不断增加,这种机率还在不断缩小,甚至出现了开标当天,有公司老板去烧香许愿的乱象;大量标书出售带来的利润,也刺激了招标代理公司数量的快速增加,由于代理公司承担工程代理业务也是凭借随机抽取的方法,因此这些公司也进入了靠概率生存的境遇;评标专家在评标时专注于海量公司的资质审查,内容简单导致技术含量淡化,等等。

(四) 终结效应使优胜劣汰的市场竞争机制被打破

竞争性是建设工程招投标活动的自然属性,竞争是招投标活动的目的。招标人通过投标人的公平竞争,在竞争中降低建设成本,缩短建设工期,保障建设质量,提高投资效益。“随机抽取”的评标方式,本质上否定了招投标具有竞争性的自然属性,丧失了竞争性带来的优点。

“随机抽取”带来的公平竞争实际上是一种

凭借运气获得项目的伪竞争,不是真正符合市场优胜劣汰的竞争,其违反了现代经济生活的普遍规律,不能对低效率者、缺乏创新能力和应变能力者加以淘汰,所以也就不能激励高效率者,进而不能带来社会劳动时间平均尺度的缩短,提高社会劳动生产率,发展生产力。从社会进步法则看,优胜劣汰是永恒存在的。优胜劣汰机制是现代企业制度改革、整体搞活国有经济的重要组成部分。“随机抽取”盛行的区域,自然会滋生地域垄断现象或保护主义出现,同时降低了该区域内企业的整体能动力,长期以往必定会导致与其他区域先进生产力的差距日益加大。

五、合理定价评审抽取法优化建议

(一) 建立一个稳定的法规编制团队,完善小额项目评审体系

国家在2000年编制《招投标法》时针对的是工程市场影响较大的项目,后来的法规、办法等都参考这个标准进行编制或修订,故而导致市县以下地区实际上占比较大的小额工程始终没有明确评标方法。一直以来参考使用大项目的评审方法给小额工程项目招投标市场带来的问题已经很明显,对这部分项目应该有明确的界定和评审办法。建议建立一个稳定的法规编制团队,由政府、建设厅等相关部门将建设行业技术人才、招标监管单位技术人才、资深评标专家、招标代理技术人员等专门人员组成团队,这个团队可以针对小额项目的特点,合理评估现行的合理定价评标抽取法的优缺点,将专项调研和在日常工作中遇到的普遍问题集中起来,总结本省近几年来工程市场的特点及周边省市成功经验,再预计市场发展形态,逐步科学全面完善小额项目评审体系。完善评审体系的过程中,要避免工程限额盲区的出现,遏制一些地区尤其是县域以下地区制定更细微的“办法”或“意见”出现,废除与之并生的各种具有地方保护主义倾向的文件,为保证招投标活动的公开、公正、合理发展,创建一个全面良好的环境。一个新生的办法在动态的市场运行下不断更新完善才有可能变得更合理、更适用地存在,一次到位是不可能的。

(二) 调控招投标市场的竞争秩序,细化项目范围

目前招投标项目根据规模和复杂度,将其分

成三个档次,使得大中小型公司(目前建筑市政类企业分一级、二级、三级)在各自的档次中与同类公司和高档次公司竞争,这是一种有序的竞争。随机抽取法涉及的小额项目三级以上企业均可以参与竞争,一般主要是中型企业和小型企业同台竞争。由于小企业的数量激增,使得中型企业生存空间不断减少。根据这种情况,可以考虑将小额项目中额度较大、技术较为复杂的项目(占比较少)与一般小额项目(占比较大)区分开来,前者提到的项目主要由二级企业竞争,后者涉及的一般小额项目由三级企业竞争。这种细化项目范围的做法,可以有效支持和鼓励二级企业的发展,激励三级企业的发展和提升。通过适当减少三级企业竞争空间、特别是稍大工程竞争空间的办法,遏制盲目新增注册三级企业并靠运气吃饭的不良市场风气扩散,逐步恢复优胜劣汰的市场运行机制。

(三)完善服务平台的管理,简化招投标过程

目前在采用合理定价评审抽取法评审过程中专家主要针对企业资质和专业负责人资质进行复核性审查,基本没有“评”的内容,只有“审”的工作。而这些审查内容是已经在企业进入平台库时审核完毕过的,系统存留了人员的编制情况和各种证书的合格有效信息。目前这类标基本采用电子评标,资格审查都用加盖电子章的扫描件,包括社保公章也是电子章,并非原件,专家很难分辨证件的真伪。

建议完善企业信息库平台的资料信息,在审核登录的同时,保存所有证件资料的影印件。在此基础上,就可以简化合理定价评审抽取法评标程序。首先,企业在系统平台上应标报名,并指定技术人员姓名、提交保证金等,免除电子标书的制

作过程;其次,由代理通过现场摇球的方式决定首次入围的企业名单,将若干家企业减少到20家左右,减少专家的评审工作量;第三,由专家直接登录信息平台网络系统,对入围的企业资质和技术人员资信进行审核;第四,对专家审核的合格企业进行摇号,确定中标单位。

这种评审过程简化了企业制作标书的过程,节省了劳动力,避免了由于工作人员疏忽大意造成标书瑕疵被废标的可能;同时可以缩短公示报名时间,节省了项目前期时间;专家直接在平台上审核各种资质,可信度和工作效率得到提高。

六、结语

尝试使用《招投标法》规定外的评标办法是各地政府的无奈之举,这也说明现行的评标办法确实需要补充与完善了。企业在招投标市场中的竞争决定企业管理的力度、方向与模式等,评标办法如同一个指挥棒无疑对企业的发展产生了最直接的影响。^[2]因此修改评标办法应该组织高水准的团队,综合考虑各种影响因素,并在限定区域市场运行检验,在检验过程中及时发现问题、总结经验、调整方向,直至大范围推广使用。福建省2018年1月1日开始执行的《福建省房屋建筑和市政基础设施工程施工评标办法(试行)》将合理定价评审抽取法明确定义为简易评标法,并做出详细规定,同时取消了各市级政府出台的各类相应的办法,那些带有明显地方保护主义的办法、不合理的邀标规定等都已成为过去。这个举措说明了合理定价评审抽取法在经历了动态的试用阶段、不断自我调整与自我完善之后,逐步走入正轨,终将得到社会的普遍接受。

参考文献:

- [1] 韩涛,范炳杰. 评标办法在工程招标中的选择和应用[J]. 公路, 2014(8): 109-110.
- [2] 王将军. 评标办法对投标报价行为的影响与分析[J]. 建筑技术, 2015, S1(46): 35-38.

(责任编辑:王圆圆)