

无标底招标采购的理论基础及其制度意义

陈建国,唐可为

(同济大学 建设管理与房地产系,上海 200092)

摘要:我国多年来一直采用的传统的以标底为主要判据的招标方法,存在操作方法与运作机制上的缺陷,是产生工程腐败的制度漏洞之一。本文通过相关的应用经济学理论,价值、成本和价格理论,市场竞争理论等,分析讨论无标底招标采购的理论基础和实践意义。实施工程无标底招标,通过从管理制度上和操作方法上采取措施,建立防腐机制,可以铲除工程采购腐败滋生的环境和条件。

关键词:无标底;招标采购;理论基础;制度意义

中图分类号:F284

文献标识码:A

文章编号:1000-7717(2004)06-0001-03

The Academic Base and Practice Meaning of Tendering on Non-Base Price

CHEN Jian-guo, TANG Ke-wei

(Department of Construction Management and Real Estate, Tongji University, Shanghai)

Abstract: The traditional method of tendering applied in China is mainly based on the base price proposed by project owner. There are some shortcomings of this method in practice and operation mechanism. This paper discusses and analyzes the theory base and practice meaning of tendering on non-base price by using economics theory, value, cost & price theory and market competition theory. The application of tendering on non-base price could create the environment and condition that may eradicate the corruption in the domain of construction procurement through system and means.

Key words: non-base price; tendering; theory base; system meaning

1 引言

自1980年代初开始,我国逐步在工程建设领域推行招标投标制度,这对于健全市场竞争机制、促进资源优化配置,规范建筑市场交易行为、防止不正当竞争行为等,具有非常重要的意义,取得了明显的成效。但在这一制度实施过程中,也存在着一些突出的问题。如,一些招标人暗箱操作、不通过竞争程序直接指定承包商;有些招标人与投标人进行权钱交易,行贿受贿,搞虚假招标,造成相当数量的国有采购资金流入不法分子的腰包,等等。这些工程领域的腐败现象严重损害国家利益,扰乱了市场经济秩序。而多年来一直采用的传统的以标底为主要判据的招标方法,存在操作方法与运作机制上的缺陷,是产生工程腐败的制度漏洞之一。

2 传统招标方法的问题分析

自实行招标投标制度以后,长期以来一直采用的以标底作为评标定标主要依据的招标方法,带有很深的计划经济烙印。然而,在经济转轨期的一定阶段,这种招标方法的运用,存在一定的合理性,其对招标投标的推行应用发挥了非常重

要的作用。在计划经济条件下,价格是由国家统一制订的,而统一的定额、统一的价格、统一的取费标准是有标底招标的基础条件。计划经济时期,国家花费了大量的人力和物力,编制了各种类型的工程定额,建立了比较完整的定额体系,其基本反映了我国建设领域当时的社会平均生产力水平,可以说,这是一笔宝贵的社会财富。由于体制原因,企业不可能拥有自己的定额,企业定额的制定也不是一朝一夕可以成就的。因此,在历史条件下,面对招标投标这一对我们来说是全新的市场运作方式,以标底为主的招标方法成为主要应用模式,具有一定的合理因素,否则可能导致初始的招标投标市场的无序和混乱。

但是,随着市场经济的不断发展和完善,传统招标方法的弊端日益显露。在以往的工程招投标方法中,工程的价格是按照国家的定额和取费制度进行计算的。在招标投标时,招标人和投标人均是按照同一套图纸、同一本定额、同一取费程序及费率进行标底和投标价格的编制,在所有的投标报价中最接近标底的投标人将被定为中标人。按这种定价方法,理论上,标底价格和投标人的报价应是相同的,其间若有差距也仅仅是计算上的算术误差。因而,这样的招标方法使得管理水平高、技术先进、成本低的投标人很可能因为投标

收稿日期:2004-07-20

作者简介:陈建国(1957-),男,上海人,教授,博士,研究方向:工程项目管理、建筑服务贸易、工程造价管理。

价格低出标底浮动范围而成为废标或失标。又由于标底的重要性,加之一些招标过程的操作不透明、不规范,缺乏有效的外部监督等,极易滋生腐败。在这种模式下,投标人为了中标就纷纷打探标底,甚至会采用各种不当手段;有的招标人则利用标底,违规操作,甚至进行幕后交易,索贿受贿,谋取私利。

此外,市场经济的本质特征是竞争,而竞争的核心是价格的竞争。但是,传统招投标中投标价格的确定方法根本体现不出招投标的竞争性,不能适应市场经济的发展要求。

3 无标底招标的理论基础

3.1 理性行为理论

经济学理论是建立在假设人的行为是理性的,而理性要求最大化,也就是说经济活动的所有参与者是理性人,理性经济主体行为的基本动力是利益最大化,从而其所追求的经济目标也体现着最优化原则。在市场当中,消费者追求满足最大化,生产要素所有者追求利润最大化,生产者追求收入最大化,政府则是实现目标决策的最优化。如此,现代企业的行为通常是以实现最低利润为基本条件而追求收入的最大化,即有约束的收入最大化。对于最大化的企业增长,企业所有者和管理者有其共同目标,企业管理者追求企业产品或服务需求的增长,以增强实力或提高地位;企业所有者则追求企业资本价值的增长,以增加个人财富。

经济学理论揭示,从长期经营的角度,一个企业必须以获取正常利润作为最低要求而在市场中长期生存,因为正常利润是企业的投资者保持向企业投资所需的最低回报。因此,在企业各项目中,长期利润甚至比短期利润更重要,对于长期行为来说,利润是决定性的。为求不断的发展,就长期而言企业在市场当中将做出理性的决策。

建设工程招标投标方式得到普遍应用和推广在于它有一种经济动力和外环境。作为理性人,招标投标活动中各参与方的行为必然也符合追求经济目标最大化的原则。

从招标人来考察,他是买方经济中的买方和投资方,为了追求自己的经济目标最大化,将会采取“持币选择,货比三家”的行为方式,即招标人有动力采取招标的交易方式。

从投标人考察,在买方市场条件下,市场竞争激烈,商品销售的不确定性增加,价值实现的风险增大。因此,迫于生存和竞争压力,作为卖方(生产者和经营者)的投标人一方面不得不冒一定的风险采取主动报价的姿态,以积极争取各种交易机会和成交对象,另一方面又会千方百计寻求有效的方式以减少风险。在投标过程中,假设每个投标人都有自己的生产成本,而且其生产成本独立于其他投标人,那么根据常理,每个投标人都是根据自己的生产成本进行投标。除非出于短期目的或特殊考虑,正常情况下投标人将是以收入最大化为目标做出理性的投标决策。

3.2 价值、成本和价格理论

价值是商品在人们生活中的重要性。为得到商品,需付出一定的代价,这种代价,最终归结为生产商品所耗费的劳动,得到商品的真实代价是劳动,这是商品的劳动产品性质。

西方经济学认为,价值由效用决定,商品对人们有用,能够满足人们的某种需要,能在某种程度上增进人们的福利,

这就是商品的有用性质。

成本是指生产活动中所使用的生产要素的价格,通常分为两大类。第一类成本直接地随产量而变动,包括工资、原材料等。在正常的生产能力范围内,这类成本与产量大致呈现线性关系,所以称为“可变成本”,或直接成本。第二类成本,在正常的生产能力范围内不随产量而变动,包括固定资本折旧、租金等,这类成本被称为“固定成本”,也称作间接成本。

市场理论的中心任务是预测企业如何确定价格和产量。在完全竞争条件下,长期竞争中形成的价格将等于企业的可能的最低平均成本。在完全垄断的条件下,追求高额利润的企业会限制产量和提高价格,直到边际收入正好等于边际成本。在垄断竞争或寡头竞争的情况下,市场上企业数目比较多而存在激烈的竞争、或只有少数企业并存在着产品差异,此时就没有这样的精确性。

成本对价格发生着较大影响。大多数采用成本加成定价策略的企业,是在企业成本之上加上一定百分比的利润额,以求得一个最终价格。如果一个企业要想维持经营,从长期来看,价格就不能低于其平均成本。也就是说,成本决定着价格的底限。

在现实经济生活中,企业定价的决策取决于市场结构和企业追求的目标。由于市场结构和经营目标有着许多可能的组合,因而存在一个很宽的价格形成区间。此外,价格的变动,除考虑成本外还要考虑策略因素,包括对市场份额的追求、市场细分策略、价格歧视策略、产品差别策略等。

同一般产品,在价格的形成中,对工程价格影响较大的并不是市场需求方,而是供给方,它通过工程成本发生较大影响。在工程招标投标的过程中,投标人投标价格的确定首先是取决于完成招标工程所需发生的成本,这一成本是基于反映本投标人技术水平和管理水平的企业定额。企业的整体情况相异,同一招标工程不同投标人的生产成本也就不同。在成本的基础上,投标人将根据企业目标、市场结构和策略因素等对招标工程做出最终的报价。对投标人而言,投标价格过低,中标后利润有限甚至亏损;投标价格过高,在市场当中没有竞争力。对招标人而言,当对投标人的能力做出鉴定,确认投标人是能够按照招标文件的要求完成招标工程的,招标人将理性地采用最低价制,招标工程的价格也就形成。

3.3 竞争理论

市场经济理论的一个核心问题,就是市场竞争,它包括竞争原理、竞争形式和竞争机制等。产生竞争的前提条件是经济处于供给 S 大于需求 D 的状态,在市场上,当 $S > D$ 时,竞争就开始了。有效理想的竞争状态是在市场中没有企业能够拥有足够大的市场份额来对其他企业的行为产生影响,尤其是在价格和市场进入壁垒方面。

通常,竞争分析是基于对市场结构的认识。理想的竞争状态是完全竞争;处于另一个极端状态的市场形式是完全垄断;介于完全竞争与完全垄断之间的是垄断竞争和寡头垄断两类市场结构。完全竞争市场是一种理论上的理想市场,在现实经济生活中并不存在,但它的基本特征为分析市场竞争原理和机制提供了理论和理想的基础。

在完全竞争条件下,产品的价格完全由市场决定,企业

是价格的接受者,其根据市场价格来调整自己的产量,能够实现正常利润。在完全竞争的市场中,长期均衡的条件是边际收益等于边际成本等于平均成本,企业的主要竞争手段是非价格竞争,除生产规模竞争外,企业能使其产品个别成本低于产业的平均成本,就可获得高于正常利润的超额利润;反之,高于平均成本,则只能获得低于正常利润水平的利润,有的甚至还会亏损。

在工程招标投标中,为了能够取得合同,投标人会根据自己的生产成本情况制定最有竞争力的投标价格。投标人越多,竞争越激烈,投标人的报价会随着投标人数的增加而降低。特别是当投标人数量趋于无穷时,投标人的报价接近于他的成本。这就给出了招标投标的经济学意义,也就是说,当投标人数量越多时,竞争越激烈,中标结果就越对招标人有利。

在现实工程竞争市场当中,通常主要存在的是垄断竞争市场(如公开招标)和寡头垄断竞争市场(如邀请招标)。

采用公开招标方式,众多投标人在买方市场上为一个招标工程或为出售一批商品而进行竞争,每个投标人都期望在投标竞争中获胜中标,以致相互之间表现为经济利益上的排他性,同一个招标工程的投标人越多,竞争越激烈。投标人之间的竞争关系主要受市场机制调节,受市场供求和竞争状况的影响,其经济利益的分配主要通过投标价格来反映和确定。在垄断竞争市场当中,生产集中度较低,产品存在差异性,企业由于个别劳动生产率不同,技术与管理水平有高有低,竞争的最终结果将会是由综合实力强的投标人以其报价最低而成为中标人。投标价格是投标人生产费用、利润、风险和交易费用的货币表现形式,实际上也就是投标人生产条件、交易条件及综合竞争能力的表现。

通过以上的理论分析可见,在市场经济条件下,工程价格由市场规律支配,受市场机制调节,工程价格生成的最主要影响方面是市场的供给方。工程标底作为招标人的预期价格,是以社会平均生产力水平事先测算的招标工程的均价,只能用来作为观察投标人投标价格的一个参照系。将标底作为评定投标人个别价格的正确性和定标的决定性因素没有理论基础和根据。

4 无标底招标采购的制度意义

由于建设工程的特点以及在建筑市场中的交易特性,为保证工程招标投标的公开、公平和公正,除须依靠一系列相关法律、行政手段和思想教育外,招标技术层面的操作方法与运作机制等的科学设计,尽量消除制度漏洞,也是去除和隔断产生腐败滋生条件和机会的极其重要的手段和措施。

在现实经济社会中,靠人性的自省自觉,靠说服教育,靠他人的监督有时并不能完全解决问题,而只有靠完善的制度,才能让人遵从规则,让人以纪律约束规范相应的行为。按现行传统的招标方法,标底价格是工程评标的一个最重要的依据。从理论上讲,标底编审人员及其他接触过标底价格的所有人员均负有保密责任,不得泄露,但如何防范,怎样监督,始终是一个棘手的问题,光靠个人思想觉悟是远远不够的,应该有一套行之有效的防范制度和机制。

工程无标底招标采购是一个完全市场化的模式,是以市场竞争决定工程价格的做法,其使招标投标的优越性得以充分体现。理论上,投标人就是依据自身的技术水平和管理水平,考虑市场价格波动因素和可能的风险因素,进行自主报价;招标人则是针对通过投标资格预审、能够满足招标文件实质性要求、技术方案可行可靠的投标人,采用最低价制。

实施工程无标底招标,通过从管理制度上和操作方法上采取措施,建立防腐机制,可以铲除工程腐败滋生的条件。工程无标底招标采购方法的核心在于两个方面,一是在工程招标时不编制招标工程的标底。由于不存在标底,整个招标过程不存在需要保密的问题,也就不存在泄密问题。投标人不用打探所谓的合理标价范围,从而可以引导投标人集中精力于技术方案和管理方案的制定上,通过技术进步,不断降低生产成本,提高企业的竞争力。二是制定规范、客观、公正的评标办法。无标底招标采购不是以标底作为工程招标的衡量准绳和评标尺度,而是需要通过制定一套严密、规范的招标操作程序和公正的评标办法来决定工程合同的授予者。采用无标底招标,招标人的标底虽然不起主导作用或不编制标底,但招标人却须投入极大的力量编制好招标文件,明确图纸和技术要求,降低投标人面对的不确定性和风险。实施工程无标底招标,可以完全按照市场规律组织公开、公平、公正的竞争,排除任何人为因素的干扰,保证评标结果的客观性和公正性。

5 结语

实施工程无标底招标,是要从管理机制上、招标方法上建立起防范屏障,使工程建设领域防止腐败和廉政建设有可靠的制度保证。采用工程无标底招标,评标办法就成为从方法上和制度上制止违规、防止腐败的关键。这就需要相当的工程经验、扎实的技术和管理知识、排除各种人为意志和因素的影响,制定科学、规范、客观和公正的评标办法。此外,有效杜绝工程招标中的不正当行为和腐败的产生,还需要对招标过程中的招标技术性方法、招标各个环节之间的相互制约、制度化的操作规程与监督等进行认真研究与设计,建立起约束机制。

[参考文献]

- [1] 艾伦·格里菲思,等.应用经济学[M].北京:中国经济出版社,1998.
- [2] 曹富国,何景成.政府采购管理国际规范与实务[M].北京:企业管理出版社,1998.
- [3] 毛林根.产业经济学[M].上海:上海人民出版社,1996.
- [4] 卞耀武.中华人民共和国招标投标法实用问答[M].北京:中国建材工业出版社,1999.
- [5] 张莹.招标投标理论与实务[M].北京:中国物资出版社,2003.
- [6] F. E. Gould, N. E. Joyce. Construction Project Management. Prentice Hall, 2002.