

# 围绕围标串标的博弈

王权民 陈锦良

厦门市建设工程造价管理站

**摘要** 文章总结回顾了自中国开展招投标活动以来围绕招标、围标、串标所展开的博弈的历程，得出了围标、串标发生必须满足的条件。文章重点介绍了厦门市在反围标、串标中推出的资格后审法并分析了该方法有效性原由。文章今后对反围标串标的进一步发展形势做出了分析与预测。

**关键词** 招标 投标 围标 串标 资格后审

招投标的根本意义在于实现了一家业主对多家承包商的一对多的竞争性市场化交易，其核心是投标人之间的竞争。在投标人的互相竞争中，投资者实现了利益的最大化，投标人实现了生产力资源的最有效配置。

然而，围标、串标现象使招投工作的意义荡然无存。围标者结成围标联盟，哄抬标价，造成一系列社会问题。首先，哄抬标价使投资人遭受投资经济损失，降低投资效益，延缓了建设发展速度。其次，围标、串标使建筑业处于一种不健康的竞争环境中，不能做到有效竞争，优胜劣汰，长期以往将会引起建筑业的畸形发展。再次，围标、串标者为了结成同盟关系，经常使用收买、恫吓、威胁甚至暴力的手段毒化社会风气，形成社会腐败及滋生丑、恶、黑势力。所以，必须毫不犹豫地消灭围标、串标现象。

围标、串标是一个世界性的现象，也是招投标工作的最大克星。为了消灭这种丑恶现象，人们使用了各种方法，包括法律手段、行政手段、技术手段，但围标串标依然是一个世界性的顽疾，难于有效地彻底根除。

## 一、滋生围标串标的条件

围标、串标必须满足以下几个先决条件，才能构成事实：

- (1) 数量较小的潜在投标人已确定。
- (2) 投标人的信息资料被泄漏。

(3) 出现围标发起人(标头),产生并掌握投标资格人信息。

(4) 围标发起人用各种手段迫使其他投标人与之达成围标协议,组成围标联盟。

(5) 由围标发起人全权操作投标过程,以“合法”手段“赢”标。

这五个条件缺一不可,看上去近乎苛刻的围标条件却每每让标头们屡屡得手。在一些城市,国有、集体、财政投融资的工程项目几乎“每标必围”,“十围九中”。

## 二、反围标、串标,永远的博弈

由于围标、串标的危害性极大,人们对之深恶痛绝,尝试使用各种方法杜绝。然而,在经济利益的驱使下,围标、串标现象非但没有减少反而有蔓延之势。早期,各地政府利用行政手段,通过下文件,出通知、行政检查、行政、党内监督等方法制止围标、串标现象,收到了一定的效果。例如:国家工商局令第8号《关于禁止串通招标、投标行为的暂行规定》等文件,取得了较好的效果。然而随着改革与经济的发展,挂靠现象日益广泛,围标、串标主要由一些挂靠企业的工程承包人进行,行政制止的方法对他们显得无约束力。在这种形势下,我国又采用法律手段进行打击、治理。我国《刑法》在1997年修订时在二百二十三条增加“恶意串通投标罪”。在一些城市,还动员经济警察、刑事警察进行侦察、立案、查办。然而,由于没有出现过激的犯罪行为,但真正被揭露、查处、立案的案例则是凤毛麟角。

从技术上改变招投标规则,消除围标、串标的滋生条件,是扼制围标、串标的最有效的一种方法。然而围标、串标与反围标、串标总是形影相随,博弈不止。

招投标早期,我国普遍采用最接近标底者中标的评标方法,串标者利用亲情、金钱、权利等手段,套取标底中标。这一时期成就了不少围标、串标者,负面社会影响极大。为此,政府出台了相应的措施:公开标底或者干脆进行无标底招标,打破围标、串标者原来的串标渠道,采用投标价与平均报价最接近者中标。这种规则曾使围标、串标者在相当长一段时间里无计可施。

然而,当围标、串标者适应了这一规则之后,则采用出钱挂靠,买断多家潜在投标资格等办法,一个围标者同时投出许多个标书,左右进而控制平均报价,从而夺标成功。为了破解围标者的这种围标,招投标管理者又推出了综合评分法,即评标时综合考察投标单位的报价、管理能力、工作业绩、装备水平、人

员配备、财务状况、施工组织设计等各方面因素，并按一定的规则评定打分，最后得分最高者中标。

即：
$$Q = \sum q_i$$

其中 $q_i$ 为各项目得分， $Q$ 为总得分。

这种方法考虑全面，曾经有效地减少了围标、串标的发生，促进了一些信誉、装备好的大企业的成长。但这一方法评标时工作量很大，而我国大部分评标要在很短的时间内完成，无法让大量的潜在投标人都参加投标，所以又引入了摇号、抽签、抓阄等随机方法来减少投标人。随着改革开放的深入，以及我国加入 WTO 打破了地方保护，外地企业可以在任何一个地方参与投标，从而出现了一些人挂靠外地企业，围标者再用许多家这些外地单位的名义参与随机抽取投标入围名额。一旦入围，围标者要么把“入围”名额高价买给其他围标者，要么再继续组织进一步围标，谋取暴利。一时间，报名投标的数量成倍增加，买标、卖标、围标、串标甚嚣尘上，投资者、建设者怨声载道。要破解这种围标，有效的办法是采用“经评审的最低价法”评标。这种方法充分体现了招投标的真谛，能够实现招标人的利益最大化和投标人的资源最佳配置。然而，这一方法也是投标人之间的最残酷的市场竞争和价格战。对投标人来说，如果能避免这种残酷的竞争而取得收益，则是其主观上的一种愿望。围标、串标者往往利用投标人的这种心理，借以金钱利诱，很容易得手。资格预审使串标、围标的第一个条件得以满足。资格预审使潜在投标人的范围进一步缩小为投标资格人，其数量大幅减少。厦门市试图以增加入围人数的方法来增加围标、串标的成本，结果仍然不能奏效。从中标结果分析，超过二十家的资格投标人，仍然发生大面积围标。投标预备会和现场踏勘满足了围标、串标的第二个条件，在这些会议上，资格投标人齐聚首，彼此必然地向对方透出了自己的投标信息。在这种条件下极易产生新老围标发起人（标头），往往以内部竞标、买卖投标资格、挡标等手段成功围标。此时，围标、串标往往伴以买标、卖标、阻止别人投标（挡标）、官员腐败等现象纠缠在一起，形成社会腐败现象。有消息称，某城市有为数不少的围标、卖标专业户，只围标不做工程，一年纯收入达两百多万元。

### 三、反围标串标的新方法——资格后审招标法

厦门市针对这种情况，在全国率先推出了资格后审招标法。这种方法的基本

原理是消除产生围标、串标的第 1、2 两个条件，从而扼制围标、串标的发生。具体做法是：开标前不具体确定投标资格人，使投标人的数量不确定且具体是谁也不确定；开标前不使潜在聚首，割断围标、串标的信息传递链；把投标人的信息推迟到开标前的最后一刻才明朗化，消除围标、串标的所需时间。

这种方法与以往的招标方法的根本区别是：取消资格预审，改为资格后审。即对投标人的投标资格审查后移至开标、唱标之后进行。资格审查、商务标、技术标的评审由答辩委员会分三个小组分别进行。唱标后，取报价最低的五家投标人，对其商务标和技术标同时进行评标，按报价从低到高依次评出推荐中标人。若在这五家中没有产生推荐中标人，再取次低投价人五家进行评标，直至产生推荐中标人，这是这种方法的核心。采用这种方法，可以不限制投标人的人数，从而消除了围标、串标的第 1 条件（数量较小的投标人），并且采用这种方法投标人是谁也不确定。从理论上讲，只要投标人是谁不能确定，投标人再少也不会发生围标、串标现象。这种方法还“淹没”了投标人的信息，从而切断了串标需要的信息链，从而阻止串标、围标。

为了确保“淹没”投标人的信息，还要采取一系列与资格后审相配套的措施，消除一切可能产生的、泄漏投标人信息的一切环节。这些措施有：

（1）购买标书实行不记名、不限制制度，以保证潜在投标人信息不泄漏。

（2）答疑会改在网上进行，所有疑问通过因特网无记名提出，所有答复也在网上向所有人回复，并不组织现场踏勘，以阻断投标人之间的信息传递。

（3）投标人在投标时将自己的标书、投标保函资质等文件全部装入投标袋，袋外不留任何印迹。这样，投标人的信息只有在开标时才明朗化，消除了围标、串标必须满足的时间要求。

这一招投标办法自 2003 年 10 月实施以来，取得了良好的成效，至今没有工程招标被围标的现象。

值得一提的是，香港地区在反围标、串标方面的工作做得卓有成效。他们的办法是彻底的开放市场，引入世界各国企业竞标，使潜在投标人具有不确定性。据香港权威人士介绍，市场越是开放，投标人越具不确定性，围标、串标现象就越少。这可以从另外一个相反的例子得到印证：日本建筑市场相对比较封闭，建筑企业只由少数寡头垄断，围标现象十分严重，几乎到了轮流坐庄的地步。

资格后审评标还需满足其他一些的条件。除上述配套三项措施以外，还要求

一项招标的潜在投标人数量较多。如果潜在投标过少，这些潜在投标人容易结成不针对性的“轮流坐庄”式投标联盟（如日本建筑市场）。

有矛必有盾，资格后审评标法也有漏洞。如果不法投标人收买串通中介机构（造价咨询公司、招标代理公司等），以高估冒算的手法高算多算工程量或以比市场高得多的价格计算标底，而围标、串标者则以低得多的总价投标，而其他公司则由于时间仓促来不及计算工程量等原由不明其中有诈，使恶意串标公司“竟”标成功。这又开始了新一轮的斗争，双方再一次进行围绕围标、串标展开斗智斗勇的博弈。

#### 四、未来工作的展望

下表是我国开展招标工作以来围绕着围标、串标展开的斗争阶段划分，以及从技术规则方面所采取的反制措施。

评标方法	围标串标形式	反制措施	弊病
最接近标底者中标	与编标者串通，套取标底	公开标底、无标底	投标人、业主均无利益
与平均报价最接近者中标	收购潜在投标人的投标权	综合评分法评标	评标工作量太大
综合分最高者中标	虚假业绩，腐蚀评委，挂靠外地单位	摇号入围	不科学、碰运气、押宝
经评审的最低价中标	资格投标人围标、哄抬标价	资格后审法	购图纸、标书的信息有可能泄漏
资格后审招标法	投标人与编标人串标，阻挡投标人投标，购图纸、标书的信息有可能泄漏	网上招投标，审标底，单价合同	网络安全、技术要求较高

围绕着围标、串标展开的斗争还会长期的进行下去。但是，资格后审法在厦门市从理论研究到实践经历了三年多的时间，集中了众多集体智慧，在现阶段是一种很严谨的招标的方法，只要严格遵守其规则，将使围标、串标现象从数量上大幅减少。

其次，这种方法在信息传递中仍然有破绽：购买标书、工程图纸时有可能泄露潜在投标人的信息；投标人按规定时间在投标时易遭到不法投标人暴力阻拦，这在全国已发生数起。本文认为，解决这一难题的方法是利用计算机网络，进行网上招投标。网上招投标现在还有一些技术性的难题，从电子签章到网络安全，从网上支付到设计成果的知识产权保护，还都需要网络技术的不断成熟和普及。