

工程招标最低价中标法的研究与分析

田 晓

北京京城招建设工程咨询有限公司

摘 要 本文运用博弈论及信息经济学理论研究最低价中标法的性质,对比分析了中外执行最低价中标法的社会环境因素差异,探寻国内最低价中标法执行失灵的原因,并籍此提出矫正最低价中标法扭曲现象的措施,造就我国应用最低价中标法的环境与氛围。

关键字 工程招标 最低价中标法 研究与分析

1 问题的背景及研究的目的

在工程招标活动中,采用何种办法确定中标人是一个关键环节。在招标投标法实施之前,国内工程招标的价格竞争主要是围绕“标底”来进行的。招标投标法中借鉴了国际上的做法,明确提出了“经评审的最低价中标法”(以下简称“最低价中标法”)。国际上之所以广泛采用这一方法,是因为在实践中它的效果是显著的。但是,此法在国内工程建设招标的实际使用中却出现了一些扭曲现象。

我国现行法律规定,以低于成本的价格进行竞争,属于不正当竞争行为。在招投标实践中遇到的问题,在评标时对某投标价格做出低于成本的判断,且此判断足以令相关投标人接受,这是件难以操作的事情。因此,招标投标法中所规定的合理最低价中标法一度在实践中被演变成了绝对最低价中标法。投标人为获得中标机会,使得价格竞争有不断恶化趋势。由此在业内引发了对最低价中标法的怀疑和争论,以至于一些地区的主管部门在不同程度上对最低价中标法的使用有所限制。

鉴于最低价中标法在国内的执行情况,研究最低价中标法在工程建设实践中的应用具有重要的现实意义。

首先，这一问题的妥善解决，关系到招标投标法能否全面实施、最低价中标法能否在我国顺利推行、国内建设市场的交易规则能否与国际接轨。第二，可以有效遏制扭曲状态下的最低价中标法引起的建设市场的混乱状态。第三，我国作为发展中国家，一方面基本建设投资规模十分巨大，而另一方面建设资金又严重不足。现阶段在我国，最低价中标法的目的实现与否，其意义尤为重要。第四，相比较而言，最低价中标法是透明度最高的评标办法，执行健康有效的最低价中标法可以最大限度地减少暗箱操作的可能性。

2 招投标的博弈模型

在招标投标活动中，投标人在一定的规则下（如最低价中标法），选择某种对自己最为有利的决策（投标书）进行密封投标，最终取得相应结果（中标或不中标）。这是一种典型的博弈行为。

采用最低价中标法的招标投标活动有这样几个基本特征：①密封递交投标书；②在同一时间截止投标并公开开标；③报价最低的投标人中标；④投标人的成本是其私有信息而不为他人所知。

根据上述特征，按照博弈论的定义，可以得出这样的结论：招投标博弈是典型的“不完全信息博弈”。目前对招投标博弈、暗标拍卖博弈等不完全信息博弈的研究，是博弈研究中的一个热点。许多博弈论书籍中都可以找到对招投标博弈模型的数学分析过程。本文略过这一模型的数学推导过程，直接引用分析结论：在招投标博弈模型中，投标人越多，招标人得到的投标价格就越低。

上述结论奠定了最低价中标法的理论基础：对建设工程采取公开招标方式发包，并以最低价中标法确定中标人，可使招标人投资资金得到最优化利用。故而采用公开招标方式、最低价中标法选择承包商是招标人的最优决策。

那么为什么理论上的最优决策在现实中却被扭曲了呢？我们必须注意到博弈论的一个重要“假设”——假设局中人均均为理性主体人。也就是说，局中人在参与博弈的过程中均以实现自身利益最大化为目标。如果决策者在博弈中做出了“非理性”决策：我宁可亏本也要中标。那么前面对招投标博弈模型的推导将失去意义。实际上，刻意为了某种目的放弃经济上的最大利益的情况是大量存在的。也正是此方面的原因，使招投标博弈偏离了理论的轨道，从而造成了扭曲的现象。

3 招投标双方的信息分布特征

业主和承包商是建设市场中最主要的两个活动主体。在这两个主体中，涉及工程相关信息以及这些信息在双方间的分布具有如下特征：

(1) 信息稀缺。对于信息的需求量来说，信息的供给是绝对不足的，即与工程建设施工、管理、质量等所有的信息，业主永远处于绝对稀缺状态，而承包商则处于绝对与相对不稀缺状态。

(2) 信息失真。由于承包商本身利益驱使或是业主选择承包商方式（公开招标、最低价中标法）的限制，承包商在作为投标人参加投标时，为了竞争成功往往仅提供有利于自己的信息。

(3) 信息成本。处于信息拥有劣势的招标人为了避免由于信息不对称条件下投标人对自己利益的侵犯，可以通过调查、咨询、分析来增加对投标人行为的信息掌握程度，然而所有这些都需要支付巨额的信息成本。如果招标人预期信息生产的成本高于它可能从中获得的利润，而且由此获得的信息尚可能是不够充分和有效的，此时招标人就会放弃搜集信息。

4 最低价中标法执行失灵的原因

由于社会经济活动主体趋利避害的本性，执行合同的任何一方都有选择对自己有利而对另一方不利的潜在行为决策。只要涉及执行合同的信息在合同双方间的分布是不对称的或预期事后的惩罚轻微，这种潜在就会变成现实。

这种最低价中标合同执行失灵的主要原因在于：

(1) 道德侵害。即一方在最大限度地增进自身利益时做出不利于另一方的行动。承包商的表现为：单方面部分推翻合同，要求业主增加合同价款；隐瞒实情、偷工减料、以次充好；签证不实、虚报价量。而业主的道德侵害主要表现为拖欠付款、不合理地占用他人的货币资源，连锁反应是形成整个社会出现债务危机问题，影响社会的经济运行。

(2) 逆向选择。信息不对称的状态下，合同的一方会利用自己拥有的信息优势而使对方不利。规模小或使用劣质建筑产品的投标人的投标价较低，而规模大或是全部采用优质建筑产品的投标人的报价必然较高，招标人的在缺乏信息条件下无法全面了解各投标人的信用、实力以及报价的真实性。因而在这样的条件下如果采用最低价中标法就有可能选择了实力最差、信用低的投标人中标。

(3) 合同的不完全性。现实中的合同是不可能包括合同履行过程中所有可能发生的各种突发性、偶然性事件以及应采取的措施。这样,当有一方的行动与合同条款不符时,另一方依据合同提出索赔是比较或极其困难的。

(4) 合同执行的成本高。由于信息不对称和人们的有限理性,绝大多数的合同是不完全合同,这就给违反合同有了可乘之机。受损害的一方诉诸法律,通过法律方式解决矛盾不仅直接耗费大量的人力、物力、财力和时间而且还导致由于项目拖延投产造成的直接和间接损失。

5 影响最低价中标法执行的社会因素

事实上,招标人与投标人之间信息分布不对称的现象同样存在于国际上采用最低价中标法的工程交易活动中,但是为什么中国内地最低价中标法的执行扭曲现象却更为严重呢?这样,我们就必须分析中外社会因素特别是对最低价中标法执行有影响的那些因素的差异,找出信息相对稀缺一方“勇于”突破道德界线而侵害对方利益的原因。

(1) 建筑承包商企业性质的差异。国际上的承包商完全私有化;国内的国有企业改制尚未完成,承包商企业体制呈多元化状态。“盈利”是私营企业的唯一经营目的。而国企管理者的决策目的则要复杂的多,他有理由以亏本为代价去承包一个工程,这理由包括:第一,企业有了产值领导才能有业绩;第二,国企领导调动频繁可以采取短期行为;第三是政府对国企的保护意识值得依赖。

(2) 行为人法律意识的差异。市场经济是法制经济,市场经济活动参与人法律意识的强弱决定了市场经济活动的健康与否。西方发达国家招投标活动的行为,长期在法制健全的环境中参与经济活动,他们对法律普遍存在一种敬畏心理,这种心理必将导致其行为的理性;而国内,市场经济法律体系本身尚在健全与完善之中,以下心理将导致他们行为的非理性:第一,法不责众;第二,预计的处罚轻微;第三,诉讼成本高导致对方不愿通过法律手段解决争议。

(3) 专业技术保障方面的差异。保证最低中标价格能够实现,需要一系列技术条件作保证:一是招标者对投标者资格审查要求严格,确保参加投标者都有能力完成工程;二是合同文件的编写要十分细致周到;三是投标人要有独立的私人估价信息,可以按照自己的内部工程造价标准报价。国际上执行最低价中标法,正是在这样一系列长期以来在实践中形成的成熟的技术保障条件下进行的。而对

比国内,则是在专业技术保障条件没有跟上的形势下,抢先实行了最低价中标法。

(4) 其他环境差异。在国际上,最低价中标法不是孤立存在的,他有一套与之相适应的配套机制保障最低价中标法的健康运行。这些机制包括行业自律机制、从业人员信誉记录机制、保证担保机制等等;而国内,这些机制要么尚未完全建立起来,要么运行得不够良好。

6 在我国工程建设行业中推广应用最低价中标法的措施建议

从世界经济一体化发展与我国加入 WTO 的角度看,更迫使我国应当大力推广应用最低价中标法。为此就要充分借鉴西方发达国家或地区的成功经验,并结合我国的社会实践,创建出符合我国国情的最低价中标法应用的氛围。

(1) 转变政府职能,加快国有施工企业改制步伐。实行真正意义上的政企分开,政府只负责宏观调控、政策制定和监督,不再充当建筑施工企业的行业代言人,将行业管理放到行业协会。只有这样,才能彻底解决长期困扰政府的“两难”困境,即政府既要管好政府的事情,还要操心国企的生存和发展;才能让所有投标者完全按市场规律参与建筑工程招投标活动。另一方面,要加快国有施工企业的改制进度,国有资金逐步退出建筑业。国有独资或国有控股的建筑施工企业负责人由政府任命,三四年一调动,在任期间的考核指标缺乏科学性。这样体制极易造成企业负责人的短期行为,做出非理性决策。只有企业真正建立起现代化企业制度,企业经理人的决策立场才能完全站在企业上。

(2) 工程造价管理体系市场化。《建设工程工程量清单计价规范》实行后我国工程造价管理体系完全市场化。但是,工程量清单计价规范的顺利推开有赖于工程计价活动的各方当事人的充分准备:

政府的工程造价管理部门应当依据国家统一制定的工程量计算规则和项目划分标准,按照正常施工条件制定有指导意义的人工、材料、机械台班的社会平均消耗量。此项工作有两方面的意义:一是便于业主在招标前制定与投标价格同口径的预算或标底,以便在评标时参考;二是指导施工企业的报价行为。

施工企业应当迅速摆脱长期以来定额体制带来的影响,制定企业内部定额。

招标代理及造价咨询机构应当建立快速准确的市场询价系统。目前国内材料设备供应市场的价格不透明,供应商公开的价格与成交的价格之间有不小的差异。专业的中介组织应当担负起市场询价责任,向业主提供准确的市场价格信息,

以解决业主与投标人之间的信息分布不对称问题。

工程招标业界人员或组织应当研究并编制适应工程量清单招标、最低价中标法的招标文件体系。最低的报价能否在工程竣工时转化为最低的工程造价，很大程度上依靠招标文件体系的完备性和可操作性，而目前国内广泛采用的招标文件范本显然不具备这样的条件。

(3) 完善建筑法规，尊重市场游戏规则。创造依法者昌、违法者亡的法律氛围，体现诚实信用的价值和失信违约的代价。如果国企改革完成，政府卸下重担，任何承包商违反市场游戏规则都将自行承担后果而不会受到政府的保护。而那些在法制环境中倒下的承包商亦会为后来者戒。另外，政府应当培育和扶植承包商行会，由行会完成行业自律行为。行规可以弥补国家法规和政府政令的空缺，而且行规的执行往往比法律的成本更低，因此执行起来也更有效。

(4) 建立工程担保制度，完善风险转移体系。采用最低价中标法的工程利润微薄，降低了投标者抵抗风险的能力。为了规避各种有意或疏忽产生的风险，政府应参照美国“米勒法案”，立法规定所有政府投资工程投标人必须提供相应的投标保函、履约保函和双向付款保函。根据中国目前工程投资的主体主要是政府或是国有企业的国情，担保者应该规定必须是产权多元化的金融实体，由公开上市的银行、保险公司或专业担保公司承担，形成风险转移和社会化监督的机制，这样可减少国有资产的风险，提高工程担保的有效性和严肃性。

(5) 鼓励发展民间中介机构，建立工程建设信息和信用管理系统。工程监理、招标代理，造价咨询、工程担保、建筑法律事务所等民间中介机构的出现，能有效地促进政府职能社会化转变和适应市场经济发展的需求。目前的问题是，这些中介企业的规模都比较小、产品的技术含量不够高、运作欠规范，而且多种中介在工程建设的不同阶段分别介入，不仅加大了建设成本而且效率也低。作为国际通行的工程建设项目组织实施方式，工程总承包和工程项目管理是深化我国工程建设项目组织实施方式的重要改革措施。打破现有的专业分工界线，将目前的“小中介”发展成工程项目管理“大中介”是最低价中标法健康实施的重要技术保障。另外，建立全社会建筑业信息管理系统，记录所有建筑行业中有相关企业、产品和建筑活动的各种信息，在招标资格预审中应强制使用这些信息来核实投标者信息的真假，全面了解投标者的资质信誉和履约能力，同时发挥社会舆论的监

督作用，提高施工单位承诺的价值和违约成本，真正体现企业信誉的具体价值。

7 结束语

理论上的分析与国内外成功使用的大量事例证明，最低价中标法是一种理论上最优、实际中可行的建设工程招标方法。但是，我国目前的情况距离最低价中标法应用所要求的必要条件尚有距离，并因此造成了最低价中标执行扭曲的现象。相信在不远的将来，随着我国市场经济体制的不断完善，这些距离一定会被不断的缩小直至消除，最低价中标法必将在我国建筑工程招投标活动与建筑行业发展中发挥出十分重要的作用。