

关于工程招标方式的探讨

佟 勤

国务院最近作出了关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定。提出：“大力推行工程招标投标制，要改革单纯用行政手段分配建设任务的老办法，实行招标投标，由发包单位择优选定勘察设计单位，建筑安装企业”。为了很好地贯彻落实国务院的这一改革方针和具体政策，需要对工程的招标投标问题进行一定的研究工作。

资本主义国家的建设工程普遍实行招标投标制，如何使这种承包制为我国的社会主义建设服务还是一个新课题。招标投标制的主要好处是：通过投标竞争促使承包单位自觉地提高工程质量，降低工程造价。因为只有物美价廉的产品才最有竞争能力。企业为了在竞争中取胜，就必须改变自己的落后状态，不断地前进。因此推行招标投标制是促进建筑业发展的重大改革措施。下面对这个问题谈一点探讨意见：

（一）招标投标制的发展过程

招标投标的办法最早来源于原始的“招标拍卖”东西，谁给的价高就卖给谁。如果买主多，大家争购一件东西，就会形成竞争。如果拍卖的东西多，而买主少时，不但不会抬价竞争，还会出现“压价”现象，甚至会出现亏本出售的局面。招标投标制，就是在这个基本规律下发展起来的。所不同者，招标拍卖东西是选“高价出售”；而招标投标工程则是选“低价出包”。招标投标制的发展史，可分为三个阶段：

第一阶段：原始招标方式。

这种招标方式只有一个条件，就是：“谁的报价最低就给谁干”。这种方式的缺点很明显：便宜的东西往往质量不好。俗话说：“便宜没好货，好货不便宜”。这是人们生活中经常遇到的事情。因为在生产手段基本相同的条件下，质量和价格有着一定联系。以劳动力为例，技术水平高和工作熟练的工作人员的工资就会高一些；质量好的材料也比质量差的材料价格贵一些，由此组成的工程成本也就不一样。当然，如果生产手段不相同，情况又当别论。所以一般情况：贪便宜往往会招来不可靠的承包商。这在资本主义的招标史上，已经重复发生过无数次。吸取了这些教训，不断地改进招标方式。

第二阶段：现代招标方式。

现代招标方式是在原始招标方式的基础上发展起来的。它从三个方面作了发展。

（1）招标前，先编制一套完整的“工程底标”，作到心中有数。开始是由招标单位自己作底标，以后又发展为聘请专门的“预算公司”（或咨询公司）的预算专家来做底标，以求作得准确无误。

(2) 对参加投标的承包商预先进行资格审查, 只有取得“投标资格”的承包商才准许参加投标。

(3) 扩大评标条件: 从过去的一个条件“谁报价最低就给谁干”, 发展为预选前三名(或前两名), 作为评标对象, 再从其中选定一个为“中标”单位。评选的条件是: 技术能力、施工质量、信誉高低和资本雄厚程度等等。因此, 除了报价最低的头标以外, 第二标价也会中标, 少数情况, 第三标价也可能中标。

这是目前资本主义国家普遍实行的一种招标方式。招标方式从原始方式发展到现代招标方式, 是一次飞跃。这种方式已经盛行了将近一百年, 在这期间的发展, 主要是各项工作日趋完善和严格。如: 资格审查的范围越来越宽, 过去只审查承包商自己的企业, 发展到对分包商、供货商的技术装备和工艺过程都作为承包商的一部份进行全面审查, 而且审查的方式也越来越严格, 不仅只看资料, 而且招标单位亲自派人察看承包商过去的施工质量和调查承包商所报资料是否真实, 作为评选时的参考。

工程底标也越作越细, 日趋准确了。并且在工程底标中加上了一定的利润(10%左右), 使中标的承包商有利可图。

为什么业主肯花费这样大的代价去编制准确的工程底标和给予承包商一定的利润呢?

这是从多次的招标实践中总结出来的经验教训: 一是工程底标不准确, 就很难评标。二是只贪便宜会招来不可靠的承包商。三是如果“承包商不赚钱, 工程不可能干好”这个认识来之不易。有时, 承包商的报价过低是由于作标人缺乏经验, 特别是新成立的承包商, 这种情况经常发生, 由于缺乏经验和没有进行充分调查而报价偏低, 当时没有察觉, 在施工中才发现自己的标价少了, 就会采取一系列的节约措施, 包括偷工减料之类手段, 以至降低工程质量。如果此法仍然不能扭转亏损, 一些中小企业就有可能破产倒闭, 迫使工程中途停下来。这时业主不得不另找承包商来接替, 需要多花费投资, 而且推迟工程的竣工日期, 使工程不能按期受益, 业主将蒙受更大损失。因此, 业主对报价过低的标价“不放心”。为了解决这个问题, 必须将工程低标作准确, 并给承包商一定的报酬(利润), 以保证工程的顺利进行。

第三阶段: 最新招标方式的出现。

现代的招标方式虽然比过去有了很大的改进, 但是仍然不够理想。有时, 用这种方法招标, 还选不到最理想最可靠的承包商。譬如由于某种原因, 业主最信任的承包商的“标书”, 可能没有进入前两名, 被取消了评选资格。而进入前两名的承包商可能都是新手, 虽然价格便宜, 但完成任务的把握并不一定很可靠。

鉴于以上缺点, 又出现了第三种承包方式即“议标式”。用这种方式招标业主有更多的灵活性, 可以选到比较满意的承包商。

这种招标方式是: 公开招标, 而不公开“开标”。招标单位在接到各家承包商的报价以后, 先进行调查, 从技术上、工程质量上和信誉等方面, 预选一名最理想的承包商和他进行商谈。对标书中的偏高或偏低的报价部分进行协商, 如能取得一致意见, 则选定他为“中标”单位。如果协商不妥, 再找第二家比较满意的承包商进行商谈, 直到选中为止。所以这种招标方式称为“议标式”。

目前,这种招标方式尚不普遍。由政府招标的工程,有时为了避嫌疑而愿意用公开招标方式。有些比较开明的业主愿意采用这种新式招标方式。但是,资本主义的发展是很不平衡的,以上三种招标方式都同时存在着,不过原始招标方式已处于被淘汰的地位,市场越来越小了。

(二) 目前我国工程招标方式

从一九八〇年起,我国开始在广东省深圳市等经济特区,进行工程招标承包的试点。几年来已经取得了很好的经济效益。出现了“蛇口”式的新型管理方式:工程进度普遍加快,工程质量显著提高,工程造价日益降低,高层建筑平均每平方米造价降低一百多元。在短短的三年多时间里,深圳特区发生了很大变化,建设速度前所未有的。这是党的对外开放对内搞活的经济政策所取得的巨大胜利。这里面也包含有招标承包制所起的一定积极作用。

一九八二年以后,内地一些省份和市县也开始进行招标承包制的试点,都取得了很好的经济效益。

但是,由于缺乏经验,我们现行的招标承包制,仍然带有“原始招标方式”的色彩。虽然在招标前也编制工程底标,但不很精确,也没有起多大作用。如某经济特区由于竞争激烈,标价越压越低,明知中标后要赔钱,为了在特区能站住脚,大家拚命的“压价”,如此发展下去又将如何?已经发生了工程未建成,工程款已用完而被迫停工的现象。有些地区对承包单位的资格审查很不严格,把一些不合格的承包单位也纳进来了。这样的招标方式基本上还是原始式的,所以也出现了一些弊病。由于强调“价廉第一”,贪图便宜招来了不可靠的承包单位。据辽宁凤城建设银行同志反映:一些农村建筑队,只有一两个包工头带着一大批徒工进城承包工程,没有任何装备只靠要价“便宜”,由于技术力量薄弱,施工质量低劣。盖的房子群众不敢住,而且工程一赔钱,这些建筑队就跑了。此种现象早在几十年前国外就发生过了。如果我们对工程招标承包制的发展作些研究,就不会重复人家已经走过的弯路了。

(三) 对我国招标承包办法的一些建议

我们是社会主义国家,我们推行招标承包制的目的是为了促进我国建筑业的发展,以达到全面提高整个社会的经济效益。资本主义私人企业的招标目的,完全是为了本企业的利益,他不考虑对整个社会的经济效益如何。只要他的目的达到了,不管有多少承包商破产倒闭和由此而产生的一切后果。我们的招标承包办法应该是更高级更全面的社会主义新型招标方式。其特点有两个,一是着眼于整个社会的全面经济效益。二是实行计划指导下的招标承包制。其具体做法如下:

1. 结合我国的国情,学习外国最先进的招标承包办法,决不能照抄资本主义初期的原始招标方式。(具体内容前文已详细论述了)

2. 把投标竞争的评比内容和顺序重新排列:

- (1) 赛设计的优劣情况(据实评价)。
- (2) 赛工程质量的优良程度。
- (3) 赛工程的建设速度和投产时间。
- (4) 赛工程报价的高低。

为什么把报价高低放在最后面去了呢？这不是不重视经济效益了吗？不！恰恰相反，这是真正重视了全面经济效益。因为设计的好坏本来就是工程经济效益好坏的关键。工程质量和建设速度都是经济效益，而且是更重要的经济效益。为什么人们往往不重这些经济效益而着眼于报价高低呢？因为前者的经济效益虽然重大，但当时看不到效果。而报价高低是眼前利益，一下就看到了。为什么生活用品，人们宁肯多花些钱去争购名牌货呢？就是人们懂得质量是更重要的经济效益。

3. 招标步骤：

(1) 进行严格的投标资格审查。一定要实地调查核实。

(2) 根据调查情况将已取得投标资格的单位，按着条件，进行“打分排队”以分优劣。仿照体操打分的原理，初步拟定打分方案如下：

投标前，对承包单位近期（五年内）完成的同类工程进行比较打分。

施工质量：满分30分，低于20分不及格。

工效进度：满分15分，低于10分不及格。

技术力量：满分5分，低于2分不及格。

(3) 投标：（包括施工方案和报价表）

(4) 评标打分：

施工方案：满分15分，低于10分不合格。

报价水平：满分35分，0分不合格。

打分办法：施工方案不合理者，给10分以下。报价水平打分：头标35分。二标30分。三标20分。四标10分。以下皆为0分。

各项全满分为100分，不能满分时，则取总分最高者为“中标”单位。

注意：对报价偏离工程低标过大（ $\pm 15\%$ ）的标书，要作些调查，看其是否合理。如不合理则属于不可靠的标书，给予零分。标书不合理，系指报价单中有严重错误和较大的漏项。影响总造价不超过 $\pm 3\%$ 的计算误差，可以不扣分。

以上是一个设想方案，它把质量和价格用定量分析法统一起来了，以便于执行。这种招标方式是从综合经济效益出发的，它既考虑了眼前利益，又考虑了长远利益，比单纯的追求报价高低，要完善一些。

4. 实行计划指导下的招标：

(1) 限制参加投标单位的总数：据国外资料，投标单位一般不超过十二个。我们还可以规定少一些，一般不超过八个为宜。并且规定凡已经任务包满，没有能力再承包的单位，不要去参加投标，不允许自己中了标，转让别人去施工。

(2) 对于农村建筑队进城承包工程，应由省（自治区）进行统筹安排。因为我国的农村人口比重太大，多余的劳动力，城市基本建设吸收不了。要从总体上保持任务和力量的基本平衡。如果整个社会窝工太多，对经济发展不利。

(3) 招标单位如果因为自己工作上的失误：由于贪便宜而招来不可靠的承包单位，使工程质量低劣，或不能按期完成任务，亦应受到同样惩罚。如果工程干好了，招标单位也同样得到奖励。只有这样才能使甲乙双方同心协力工作，体现社会主义招标方式的优越性。