

最低价中标:绕不过的改革门槛

■ 王宏海 强茂山

“一带一路”项目建设、建筑行业混合所有制改革、工程领域制度防腐,对建筑行业来说既是机遇又是挑战。

笔者认为,应对的突破口是纠正对最低投标价法的错误认识,以落实财政部第81号令《基本建设财务规则》(2016年4月26日公布)为契机,利用“一带一路”项目建设机遇,全面推行经评审的最低投标价法,取消综合评标法,凝聚改革力量,推动建筑行业改革与发展,促进工程领域制度防腐。

最低价中标,既是国际惯例,也是建筑业改革与发展绕不过的门槛。目前,虽有误解和争议,但推广时机已经成熟。跨过去,是希望的春天;过不去,只好继续踟躇前行。

综合法 VS 低价法

《招标投标法》第四十一条规定,“中标人的投标应当符合下列条件之一:(一)能够最大限度地满足招标文件中规定的各项综合评价标准。(二)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。但是投标价格低于成本的除外。”《房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法》(建设部第89号令)第四十一条规定,“评标可以采用综合评估法、经评审的最低投标价法或者法律法规允许的其他评标方法。”以上两种评标办法,被习惯上称作综合法、低价法。

工程招投标是社会财富再分配的重要枢纽,长期以来被各方所关注。

实施低价法牵一发而动全身,直接影响财政资金预算管理、项目投融资,以及施工、招标、设计、造价、监理等行业改革与发展的走向,必须予以重视。

非国有投资工程多采用经评审的最低投标价法,即低价法,招标人进行资格预审,评标过程严格“评审”。可以说,这类工程基本上实现了市场化竞争,但须进一步规范。

国有投资工程,多采用综合法,但这类招标常常被演变成“围串标”。不管是资格预审,还是资格后审,均可做到“去掉最高和最低,接近平均价中标”。通常,还要对门窗、石材、装饰材料等“价格差异大、利润大”的材料先实行暂估价,过程再“认价”。

日前公布的财政部第81号令《基本建设财务规则》第十九条规定,“财政部门应当加强财政资金预算审核和执行管理,严格预算约束。”第二十条规定,“项目主管部门应当按照预算管理规定,督促和指导项目建设单位做好项目财政资金预算编制、执行和调整,严格审核项目财政资金预算、细化预算和预算调整的申请,及时掌握项目预算执行动态,跟踪分析项目进度,按照要求向财政部门报送执行情况。”

综合法下,由于常常难以形成激烈的价格竞争,设计、招标等项目定义文件就无须做到精细化,且暂定金额多,必然造成后期变更更多、扯皮多。“审计三四年,决算超预算,预算超概算”。由于决算久拖不决,一方面财政预算资金支付不出去,另一方面施工方无钱支付农民工工资。可以预见,综合法下,《基本建设财务规则》的主要内容将较难落地。

研究证明,万科、中海、招商局等地产企业采用低价法,与同类政府工程比较,造价普遍低15%以上。

谁在反对低价法?

当前,部分企业、社会舆论对低价法存在误解和错误认识,如质量低劣、停工扯皮、超支超概等等,这些必须予以纠正。

世界通行的低价法,盖起了迪拜的摩天大楼和大型港口,盖起了万科金地无数的楼盘,在这儿却变成了



王利博制图

“妖魔”,这到底是怎么回事? 挥舞魔杖的巫师又是谁?

一位某省国有建筑企业的副总说,“在政府领导的支持下,我们与大部分省属行政企事业单位签订了建设工程战略合作协议……其实,我们也知道,这不符合改革发展的方向,但央企与国家单位都签了战略合作,房地产项目低价中标又没啥利润,我们不这样整咋办?”

这种招投标只能用综合法。“反正是公对公,也没有腐败。”一位领导如是说。

一位民营建筑老板说,“咱只能干房地产的活,或个别低价中标的小活。虽然是低价,好好管也有十来个百分点的利润,但没有投标成本,挺好。”

某市两个大致相同的市政立交桥项目,一座桥用综合法,造价约1.1亿元;一座采用世界银行贷款,按照世界银行采购指南规定的低价法招标,造价约9000万元。同在一个城市,价格差别竟如此之大。

“政府工程如果也搞低价中标,国有企业成本大,就干不下去了。”一位国企领导说。

谁在反对低价法? 很清楚。

低价法真的质量差、扯皮多吗?

提到这个问题,清华大学一位研究工程管理的教授说,“先定义,后评审,最低价中标”,这是国际惯例,明明白白,我们却还在争论,我已不愿再解释了。”

笔者在这里也不想论证了。只想弱弱地问一下,欧美的摩天大厦、土木工程以及万科、恒大们盖的大楼,全都是采用低价法招投标,存在质量差、扯皮多吗?

有人说,过去试点低价法已失败,这已有定论。笔者没见过到什么“定论”,也没见过试点项目的项目定义文件等招标资料。但猜想,一定是招标文件没有做到“公道,完整,清晰”,对甲乙双方的责任和义务未做到精细化定义,造成乙方、或双方有太多的空子可钻。

最奇葩的是,沿海某计划单列市,招标低价法“失败”后转为“拦标价+抓阄法”。该市建设局长的说法是,“抓阄法最公平,这几年就很少有人投诉。”

“买家不如卖家精”,推行低价法,还可逼迫施工企业建立企业定额,降低招标方由于信息不对称的评标难度,推动市场决定工程造价改革目标的实现。

低价法下,“关系”失灵,走门子、卖资质的企业必将出局。企业资质自然弱化,个人执业资质自然强化,多年被诟病的资质管理难题有可能解套。低价法必须配套的工程担保、工程保险也会自然推开,以精细化项

目定义文件为特征的设计全程服务(EPCM)、BIM应用、企业工法等都会“自动自发”地形成……总之,采用低价法后,由于市场生态的改善,困扰建筑行业的许多问题将会迎刃而解,建筑业作为国民经济的重要支柱产业将会进入良性发展的快车道。

低价法下,会恶性低价抢标吗?不会。因为投标前有精细化项目定义文件的约束,投标过程有严格的评审约束,施工过程有高额担保约束。在这些配套措施下,施工投资方主观上不会恶意低价抢标,客观上,即使低价也未必能中标。

低价法下,竞争靠价格,品牌靠质量,履约靠担保。由于抓住了项目定义文件这一“命门”,就堵住了围串标、高报价、算材差等不当得利的“后门”,逼迫企业走靠管理、品牌等盈利的“前门”。通过优胜劣汰、兼并重组,必将涌现出一批大型建筑企业集团。这些企业一定会像华为、三一、奇瑞等一样走向国门。

低价法与制度防腐

低价法的中心思想在于:先定义,再评审。

先定义,就是遵照“公道,完整,清晰”的定义原则,招标前将设计文件、招标文件、造价文件等项目定义文件做到精细化。报名的投标人看到这样的定义文件后,投机者自会知趣而退,留下的一般是有实力、管理强的企业。这种定义文件,本身就是资格预审的第一关。

后评审,就是及早发布招标信息,通过考察、谈话等方式,遵照“熟悉,可靠,积极”的评审原则,选择三家以上的投标人,并相信任何一家中标后都有能力履行合同,这就是“货比三家”。

如此先定义、再评审之后,就以“报价最低”为唯一评定原则,再经过“评审”,就可确定出中标候选人。这里,投标人“高怕不中,低怕亏钱”的“两难”心里,可迫使投标人报出一个相对合理的低价。当然,评标过程的严格清标、询标、投标保证金、企业定额分析等“评审”措施,可最大程度地抑制投标人的“围串标”、恶意不平衡报价、低价抢标等不当行为。

必须说明的是,只有实行资格预审,才能低成本找到优秀的潜在投标人。目前,由于挂靠普遍,在大国企、高资质的掩护下,甲方难以甄别是挂靠还是自营。比如清华附中事故的施工方,看似特一级资质企业,实为挂靠。而且,一个完全陌生的甲方和乙方,“磨合”的管理成本和时间成本也十分之高。因此,笔者认为,在我国目前的市场条件下,为保证低价法

的成功实施,必须进行资格预审,不能采用资格后审。

而个别地方正在实施的资格后审,在综合法下,招标已变成由少数投标拥趸组织,众多投标方参与,“围猎”甲方的闹剧。

搞资格预审,会产生腐败吗?不会。因为,低价法下乙方靠低价中标,不存在超额投标利润,也就没有了回扣、承诺等成本。因而,从制度机制上分析,乙方不可能去贿赂、感谢谁。既提高了行政效率,又实现了低成本反腐。

一位业内资深人士说,“让谁中标,综合法好操作。但不知浪费了多少钱,害了多少干部。必须改了。”

调整招投标制度,取消综合法,推行低价法,势在必行。

低价法与“一带一路”项目建设

30年的大规模建设,造就了庞大的建筑业大军。其中,以建筑央企、各省市建工集团及大型设计院为主力,这些企业承担了绝大部分国有投资及援外项目的设计和施工。调研中发现,这些企业的历史包袱和社会负担,通过建筑行业劳保统筹制度已经消除,现在基本上为良性运营,但在机制上的隐忧。这些企业对混合所有制改革的要求较为强烈,比较自信,具备成熟的实施条件。

亚投行、丝绸之路发展基金的项目采购,必然要求按照“最低价中标”这一世界银行、亚洲开发银行等国际机构通用的采购指南去做。而“一带一路”项目建设,急需我国建筑业大军自我改革,去赘自强,遵循国际惯例,与国际大承包商同台竞争。这就要求建筑行业尽快落实十八届三中全会全面深化改革的部署,推进改革,让所有企业的“屁股”都坐在市场的板凳上,练好内功,走向国际,参与竞争。

低价法,作为建筑业的核心理念,必将推动基本建设管理、财政预算管理、项目组织实施方式、设计全过程服务(EPCM)、工程总承包等产业链各环节的改革。如果试图绕过这一门槛,不实施低价法、混合所有制等供给侧结构性改革,施行以市场大检查、电子招投标、定额调整等常规政策,必将是事倍功半,治标不治本。

综上,建筑行业供给侧结构性改革的顶层设计、优先顺序、关键环节基本清楚。显然,推行低价法,并配合混合所有制改革,是“一带一路”项目建设的必要条件,是工程领域制度防腐的最佳抓手,是绕不过去的改革与发展门槛。

(作者:王宏海,一级注册建造师,高级工程师,北京筑信筑衡工程设计顾问有限公司董事长。强茂山,清华大学建设管理系、水利水电工程系教授、博导,清华大学国际工程项目管理研究院副院长。)

市场观察

别让“垄断性成本”压垮企业

■ 特约评论员 李宏

近日,《人民日报》记者对浙江省杭州市、嘉兴市和河南省郑州市、洛阳市的53家企业成本状况展开调查。不少制造业企业反映,虽然煤、油等原材料价格一直在降,但一些来自水电气和物流等垄断性行业的成本仍然“高企”。

笔者认为,尽管今年社保降费力度更大、营改增全面推开,企业负担有望继续减轻,但由于存在垄断经营,一些不合理的“垄断性成本”仍然较高,让制造业企业压力较大。

垄断性行业的成本缘何“高企”?这是由垄断性企业的实际垄断地位决定的,带有计划经济时代的烙印。由于“只此一家,别无分号”,当然造成了垄断性行业的为所欲为。比如,最让企业不满的“变压器基本电费”制,无论企业用不用电,变压器基本电费每月都要缴纳。造成这种情况的原因是垄断性企业恃着自身的实际垄断地位,征收费用,让企业无可奈何。

鉴此,笔者呼吁:

其一,对特许经营企业应严格审批并限定定价。

对于特许经营牌照企业的数量审批及服务质量,都应有动态监测与严密监管;对于收费标准也应明确“最高限价”。若在价格与服务上有违规行为,则应有惩罚及回收特许经营权的机制。

其二,用行政手段破除“垄断性成本”。

既然是行政垄断导致“垄断性成本”,那么“解铃还需系铃人”,政府应出台举措,让市场在资源配置中起决定性作用,破除“垄断性成本”存在的土壤和条件。比如电力改革,既要减免或取消变压器基本电费,也要加快推进直供电改革。又如物流成本,也需要尽快回归合理。有数据显示,我国社会物流总费用约为GDP的18%,而美国约为8.5%,这不仅增加了企业负担,也增加了公众生活负担。物流成本高,既与全国物流体系规划设计不合理有关,也与成品油价格没有真正市场化有关,更与两种垄断有关——即石油垄断经营和路桥垄断收费。对收费期满的高速公路应停止收费;正在收费的公路理应根据降低收费标准;对新增收费公路规模应适当限制。

其三,政企分开,走市场经济之路。

总之,“垄断性成本”不除,企业减负无望。无论如何,不能让“垄断性成本”压垮企业。从深层次讲,虽然企业的“垄断性成本”来自不同的垄断领域,但核心问题在于政企还没有完全分开。只有政企完全分开,才能根治“市长左右市场”的顽疾。同时,高层立法和职能部门应尽快修订或去除不合理的行政法规,使“垄断性成本”符合市场价值规律,让符合国情的制造业企业得以生存和发展。只有从根源上打破行政垄断,去掉这些直接或间接保护着它们的外壳,才能让一系列为企业减税减负的改革和努力不付诸东流。

(上接第一版)2015年,仅重庆一地就有近15000人被列入失信“黑名单”。2015年底,全国工商失信被执行人信息共享应用系统开始全面运行,除被限制高消费以外,“老赖”不得在全国范围内担任任何公司的法定代表人、董事、监事和高级管理人员。目前,人民法院已经与全国4000多家银行业金融机构实现网络对接,执行法官足不出户,鼠标一点就能对被执行人在全国任何一家银行的账户、银行卡、存款及其他金融资产,直接通过网络进行查询、冻结和扣划。另外,最高人民法院还与网络平台签署合作备忘录,利用芝麻信用等平台对失信被执行人信用惩戒。截至2015年12月17日,芝麻信用通过其信用平台,共限制“老赖”购买机票、租车、贷款等超过13万人次,5300多名“老赖”因此主动还清债务,其中1500多名属于长达三四年一直逃避执行的“老赖”。

和“老赖”一样,假冒伪劣产品、侵犯知识产权、金融诈骗等威胁和破坏社会信用环境的行为,近期也都受到全面系统的打击。

刚刚被国际反假货联盟(IACC)暂停会员资格的阿里巴巴,在打击假货、保护知识产权方面变得更加“进取”。其平台治理部与莆田公安局签署合作备忘录,计划在食药、母婴、汽配、鞋服、家电等领域展开合作,打击制假、贩假。2015年至今,阿里知识产权“特战队”运用大数据等技术,已协助警方查处了4家莆田“黑鞋厂”,案值上千万元。这些“黑鞋厂”以为从物理空间上隐藏自己就很安全,但通过综合分析物流线路等多项数据指标,阿里巴巴能精准锁定这些黑工厂所在区域。是大数据的应用,让生产假冒伪劣商品的黑工厂“无处藏身”。

针对电信网络新型诈骗犯罪,“快速止付”系统堪称反应神速,骗子尚未来得及取现,钱款即被冻结。电信诈骗可谓是为祸已久,骗子们以冒充国内公检法机关等方式,专门针对中老年群体实施诈骗。利用互联网平台,警方与全国各金融机构及通讯部门建立起快速查询、止付、拦截通道。在近9个月时间内,仅北京公安机关就在全范围拦截被骗资金10.03亿元。

一个彼此间缺乏信任的社会,不但会造成交易成本的激增,也会让公众产生强烈的不安全感,影响到公民的幸福指数。从这个意义上讲,建立一个高度互信的社会环境,远比片面追求经济发展速度重要得多。

中国经济中不止一次出现过急躁冒进的问题。当前,中国经济所患的“两难”综合征,不会有什么一招下去立刻见效的灵丹妙药。社会信用环境和营商环境的改变一定是个慢功夫,但对于摆脱中国经济当前的困境却起着基础性、根本性的作用。