

南宁市合理低价法的实践效果分析研究

黄莹 庞日娟

[摘要] 基于南宁市建筑施工招标项目评标办法的选择情况、中标价较招标控制价降幅情况及对施工招投标活动存在的问题进行分析，提出对合理低价法应用的改进建议：加强评标专家的管理工作、合理确定评标基准价、完善合理低价法的保障机制，以期为顺利推行合理低价中标法提供参考建议。

[关键词] 评标办法；合理低价法；改进

2000年实行的《中华人民共和国招标投标法》第四十一条规定：“中标人的投标应当符合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；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。”^[1]该项法律提出只用综合满足招标文件要求并且不低于企业成本价，可以采用经评审的最低价中标，为在我国实行合理低价办法提供法律依据。合理低价法对于招标人而言，可节省项目投资；而对于投标人，由于增加投标者间的价格竞争，所以大大促进投标人强化成本核算和提高经营管理水平的能力，在一定程度上推动了社会的进步，实现资源的合理化利用。

广西现行的《广西壮族自治区房屋建筑和市政工程施工招标文件范本（2019年）》（以下简称《施工招标文件范本》）对合理低价法的评审规则做出规定：合理低价法只针对投标报价进行评分，技术标评分则不记入投标人的总得分。对投标人的初步评审、技术标评审采用合格通过制，通过商务标详细评审，商务标的详细评审对各有效投标价格较评标基准价的偏差率进行评分，偏差越大的扣分越多，最后按得分最高的投标人为第一中标候选人^[2]。该规范对合理低价法的适用范围做出比较具体的规定。

在实际的招标评标活动中发现，由于合理低价法本质上只是价格的竞争，虽然起到节省投资的作用，却容易造成投标人盲目追求低价，出现投标者间恶性竞争，使合理低价法偏离合理和低价的初衷的现象。汪洋对宁波地区合理低价法使用情况进行分析，得到合理低价法

不仅对解决招投标活动中的围标、串标起积极作用，还能节约投资，但在评标实践中，仍有个别项目的投标人为中标而恶意低价投标的现象存在^[3]。本文基于南宁市施工招投标数据，对合理低价法的实践效果进行分析，并对具体问题提出相应措施和建议。

1 南宁市建筑工程施工招标项目评标办法的选择情况分析

广西招标评标办法中合理性低价法是依据《中华人民共和国招标投标法》中经评审最低投标价法制定。本文调研南宁市公共资源交易中心公布的2015—2020年招投标数据，共成功开标2975个，其中2523个标段采用综合评估法、443个标段采用合理低价法。各年份合理低价法占比如图表1所示。

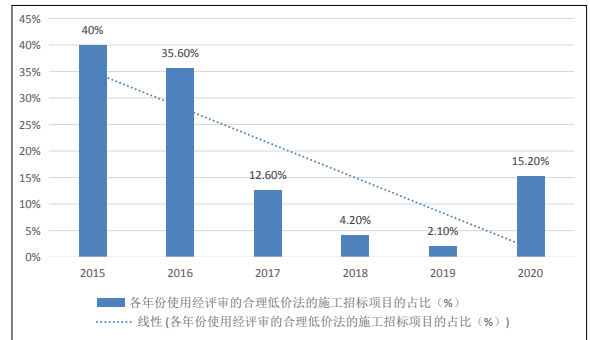


图1 2015—2020年使用合理低价法的施工招标项目占比情况

2015年采用合理低价法评标项目达到40%，但是占比往后逐渐降低，2019年降至最低2.1%，直到2020

年施工招标项目采用合理低价法才开始增多，但比例只有15.2%。《广西壮族自治区国有投资房屋建筑和市政基础设施工程招标投标监督管理暂行办法》的第六条规定：“施工单项合同估算价在1000万元以上（含1000万元）且对技术性能没有特殊要求的工程施工发包，必须公开招标，采用合理低价法确定中标人”^[4]；同时《施工招标文件范本》对经合理低价法的适用范围做出规定，即适用于1000万元（含）以下项目；对于1000万元～5000万元的项目，业主则可以自行选择采用合理低价法^[2]。在2015—2020年期间，合同价小于1000万的项目共成功招标956个，其中337个（占比35%）采用合理低价法。所以，法律法规和施工招标文件范本的规定与实际应用情况存在反常，分别对各年份中合同价1000万以上和1000万以下的项目使用合理低价法的情况进行统计，如图2所示。

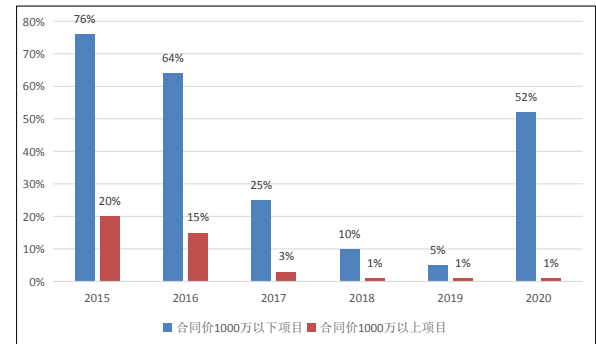


图2 2015—2020年合同价1000万以上和1000万以下的项目使用合理低价法的占比情况

由数据统计得知，2017—2018年期间，业主和招标代理不愿意使用合理低价法，虽然2020年合同价1000万以内超过半数的项目采用合理低价法，但也只占52%。说明合理低价法在实施过程中出现问题以致不被选择。

2 南宁市建筑工程施工招标项目中标价较控制价降幅情况分析

为分析合理低价法被采用少的原因，进一步对合理低价法进行研究，笔者分别对2018—2020年合理低价法中标价较控制价的降幅情况进行统计，见图3、图4、图5。

通过收集南宁市公共资源交易中心2018—2020年期间共1537个施工项目的开标记录，选取其中使用合理低价法进行评标的房建工程施工招标项目，对项目的招标控制价和中标价做对比分析，采用公式（其中E指控制价，X指中标价），计算出每个项目相对应的控制价降幅K。采用数据统计软件Spss和Origin对收集中标数据的

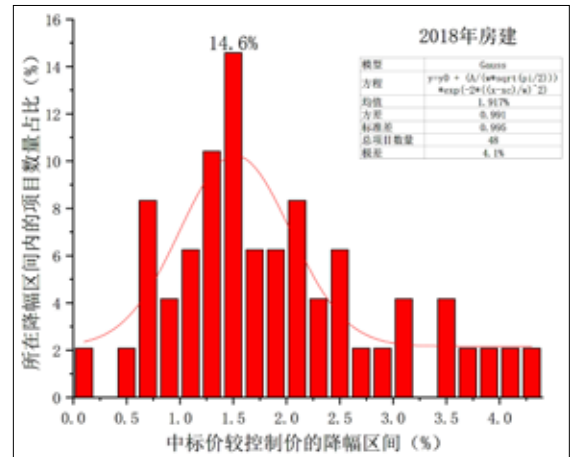


图3 2018年建筑工程施工招标项目中标价较控制价的降幅区间

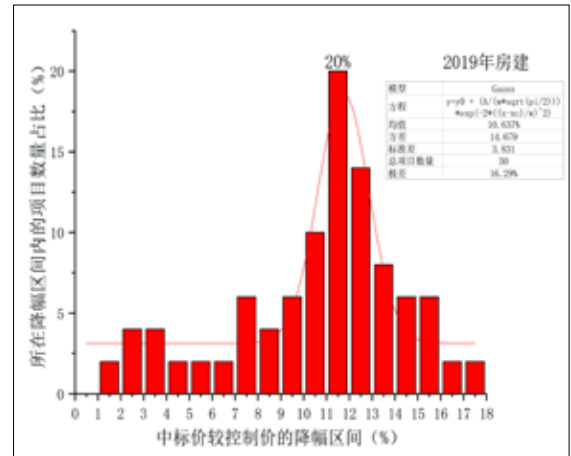


图4 2019年建筑工程施工招标项目中标价较控制价的降幅区间

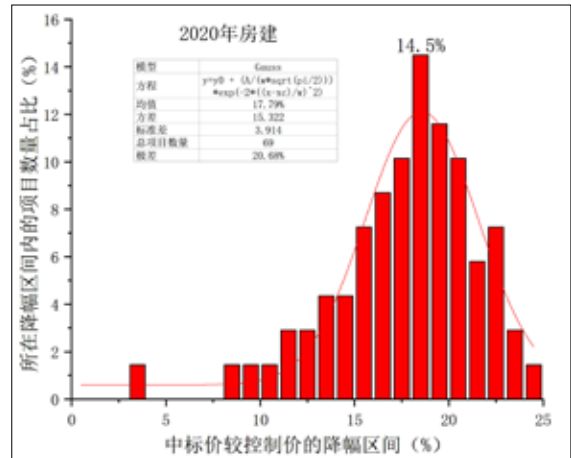


图5 2020年建筑工程施工招标项目中标价较控制价的降幅区间

[作者简介] 黄莹，广西大学土木建筑工程学院，硕士生导师，讲师，博士。
庞日娟，广西大学土木建筑工程学院，硕士研究生。

控制价降幅进行分析,并统计出各年份的房建招标项目数,以及控制价降幅的均值、方差、标准差和极差。

2018年建筑工程的中标价较控制价降幅平均值为1.917%,标准差为0.995,极差为4.1%,分析有效项目数量为48个。2018年降幅较集中,从图3中得知2%以内的降幅占比最高,达到58.81%,说明2018年大部分项目的降幅并不大。

2019年建筑工程中标价较控制价的降幅平均值为10.637%,标准差为3.83,极差为16.29%,分析有效项目数量为50个。2019年房建工程降幅陡然增大,降幅平均值相较于2018年增加8.72%,极差比2018年增加12.19%。虽然2019年房建工程降幅加大,但分布较为均衡。根据调研结果,《施工招标文件范本》于2019年6月开始实行,其中2019版的施工招标文件范本对基准价的计算重新做规定。

2020年建筑工程中标价较控制价的降幅平均值为17.792%,标准差为3.914,极差为20.68%,分析有效项目数量为69个。2020年建筑工程降幅进一步加大,极差值相比较于2018年、2019年的极值呈现逐年增大的趋势,说明控制价编制可能存在质量不高或者市场竞争压力大造成中标价越来越低。

房建项目各年中标价较控制价的降幅从1.917%增大至17.792%,平均降幅逐年增大约8%,其中2020年控制价降幅达15%~23%;由标准差逐渐增大的趋势来看,投标人的报价且呈分散趋势;极差从4.1%增大至20.68%,由此可知,现在的控制价降幅波动范围越来越大,说明现行合理低价法可能存在中标人利润较低的情况。

3 南宁市建设工程施工招投标活动存在的问题分析

根据统计,2018—2020年所采用合理低价法评标中标项目中标金额共81692.62万元,控制价为90071.96万元,节省投资金额8379.34万元;而采用综合评估法项目中标金额为9703691.02万元,控制价为10238356.34万元,节省投资金额534665.32万元。通过计算得出,合理低价法中标的项目节约投资平均约4.3%;采用综合评估法中标的项目节约投资约为2.2%。可见,合理低价法在节约资金方面效果较明显。虽然合理低价法比综合评估法更能起到节约投资的作用,但在实际招标过程中并未得到广泛应用。根据对评标办法使用情况和控制价偏差率分析,可知南宁市招投标活动在很大程度上与常理不符。

目前,南宁市招投标活动中存在问题主要表现在以下几个方面:

(1) 投标人总报价偏差率逐年增大,中标金额较控制价的降幅趋势逐渐扩大。

(2) 工程量清单计价模式项目招投标以综合评估法为主,仅少部分项目招标采用合理低价法,85%以上的项目招标采用综合评估法作为评标办法。2019年使用合理低价法评标项目仅占2.1%,虽然2020年占比有所增加,但也只有10.2%;1000万以下的项目虽然标书范本推荐使用合理低价法,数据显示2020年只有52%的项目使用合理低价法,市场上明显更倾向使用综合评估法。

(3) 评审方法无法避免围标、串标现象,导致低价中标。在对南宁市2018—2019年中标项目进行统计得知,2018年南宁市项目投标中前3名共1794家中标候选人,外省企业仅入围378家,占21%;2019年南宁市项目投标中前3名共1281家中标候选人,外省企业仅入围283家,占22%;2020年南宁市项目投标中前3名共1557家中标候选人,外省企业仅入围232家,占15%。总的而言,外省企业入围较少,地区垄断现象较为突出。

综上所述,分析其原因:

(1) 上述研究分析发现,南宁市建筑施工招标项目的中标价较控制价降幅均值由1.917%增至17.792%,中标价较控制价的降幅区间逐渐增大,其中的原因可能是企业技术管理水平有很大的提升;也有可能是在新的经济形势下,市场竞争愈加激烈,导致部分为求生存的施工企业宁可平本甚至稍微亏损,也要低价承包工程维持公司运转;而且投标总价偏差率逐渐增大,存在中标人利润较低,有的中标人为追回中标价格过低的损失,而想办法在施工中偷工减料,导致中标项目的质量得不到保证。

(2) 合理低价法在仅以投标人的有效投标价格是否接近评标基准价作为判断是否中标评审标准的前提下,容易导致部分投标人为了中标而低于成本报价恶性竞争,损害业主的利益还破坏市场良性竞争,以至于招标人以及招标代理更倾向于考虑选择中标人的综合评估法。所以,合理低价法中评标基准价的合理确定对中标结果影响很关键,广西现行的评标基准价的制定存在过于单一的问题,评标基准价的确定是否科学仍有待商榷;虽然广西的合理低价法评标基准价的确定已经综合考虑投标人的报价平均值,但并未考虑控制价的影响因素,而且基准价确定的随机性不够,参数的设定和基准价的确定方式是否具备科学性仍需要进一步考量。

(3) 监管制度不够完善。合理低价法中存在串通围标恶性竞争现象,其根本原因是投标者缺失诚信意识和

契约精神,有少部分投标人抱着投机取巧的心理进行围标,把评标基准价往预设的中标价靠近,损害招标投标环境的公平公正。经调研发现监管部门在开标环节进行现场监管,而在前期投标报名环节和后期对投标者的合同履行阶段等方面缺少监管评价,在一定程度上造成不良后果。

4 对合理低价法应用的改进建议

4.1 加强评标专家的管理工作

对于企业个别成本的判别,《施工招标文件范本》规定由评标委员会的经济组评委认定投标人是否低于成本竞标^[2]。因采用合理低价法影响中标结果的最主要因素是投标报价,而在评审时对投标人的技术标以及各项资质进行合格制评审,所以该部分评审工作相对商务标投标报价的评审则较简单。因此,可在项目评标专家抽取时可适当增加造价工程师在评标委员会中的占比,提高评标专家的专业和工作经验匹配度,为能选出价格竞争能力强的中标单位做基本保障。

4.2 合理确定评标基准价

合理低价法在评审中对判别投标价是否低于成本价除了评标委员会的审查外,起到关键作用还有评标基准价,所以评标基准价的合理与否非常重要。针对广西现行评标基准价计算方法,笔者建议在充分考虑随机性和有效投标报价的平均值外,应该考虑控制价对基准价的影响。因为广西现行的评标基准价确定方法只考虑投标价情况,虽然对投标人起竞争作用,但却缺少招标人的控制价在评标基准价上的宏观控制;还应对现有的基准价参数进行测算,验证是否合理,以做进一步改善;也可以考虑将评标基准价的确定动态化,把投标人的施工质量和信用评级考虑进基准价确定中,在每次开标时根据投标人以往的施工质量及信用评级制定一个调整系数调整评标基准价,确保选出优质的中标单位。

4.3 完善合理低价法的保障机制

投标企业追求利润最大化与业主所要的低价优质中标相互矛盾,所以要保证工程能按要求保质保量完成,就要有一套较完善的合理低价评标保障机制。除了加强招标投标过程中的监督管理以及健全相关政策法规外,评标前的招标书制作、资格预审环节和标后的项目实施等也需要实现全过程的监督管理;还要建立健全工程担保制度,如履约保证金、企业信用制度等,淘汰管理较弱、设备技术落后的企业,保证施工项目的质量,使建筑市场得以良性发展。

5 结语

在合理低价法的评审过程中,还不能实现准确界定投标报价是否低于企业个别成本。针对这一问题,需要严格符合性评审程序,科学设定评标基准价的确定方法,并采取一系列措施制约投标人对自己的报价负责,防范低于企业个别成本价中标后可能出现的各种风险;应加强评标专家的管理工作,保障拥有充足的评标时间,保证招标投标活动的公开、公平和公正,使得合理低价法更加完善、科学。

参考文献

[1]全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国招标投标法[EB/OL].(2018-6-25)[2021-1-25].https://hqglc.gltu.edu.cn/gzsd/zcfg/content_19224.
[2]广西壮族自治区住房和城乡建设厅.广西壮族自治区房屋建筑和市政工程施工招标文件范本(2019年版)[EB/OL].(2019-6-12)[2021-2-3].http://zjt.gxzf.gov.cn/wjtz/jzsc/t1558146.shtml.
[3]汪洋,薛滨.“合理低价法”在建设工程评标中的应用[J].辽东学院学报(自然科学版),2014,(2):120-123+143.
[4]广西壮族自治区住房和城乡建设厅.广西壮族自治区国有投资房屋建筑和市政基础设施工程招标投标监督管理暂行办法[EB/OL].(2011-7-20)[2021-1-25].http://www.gxcic.net/htmlfile/2011-07/shownews_153516.html.