

工程招标过程中最低价中标问题及风险探究

卞宗佩¹, 徐相莉², 王 蕙², 潘晓红²

¹重庆建耕工程咨询有限公司, 重庆

²重庆科技大学建筑工程学院, 重庆

收稿日期: 2024年8月11日; 录用日期: 2024年9月2日; 发布日期: 2024年9月12日

摘 要

本文针对高校基建工程招投标过程中广泛采用的最低评标价法, 进行了深入分析。尽管最低评标价法使得评标工作更加易于操作, 节约了人力、物力和财力, 但也带来了诸多问题, 如竞争环境建设力度不够、市场竞争机制不完善、合理最低价使用不够规范、造价控制存在不确定性、以及招标队伍建设薄弱等。本文以高校工程招标为例, 详细剖析了最低价中标存在的具体问题及其原因, 并提出了相应的防范措施, 包括营造良好有序的招投标环境、建立完善的项目库立项管理制度、开展工程项目前期调研论证、依法规范招标组织工作以及加强招标队伍建设等。通过这些措施, 旨在提高高校基建工程招投标的公平性和有效性, 降低风险, 保障工程质量。

关键词

工程建设, 合理低价中标, 最低价中标, 风险防范

Research on the Problems and Risks of the Lowest Bid in the Project Bidding Process

Zongpei Bian¹, Xiangli Xu², Hui Wang², Xiaohong Pan²

¹Chongqing Jiangeng Engineering Consulting Co., Ltd., Chongqing

²School of Civil Engineering, Chongqing University of Science and Technology, Chongqing

Received: Aug. 11th, 2024; accepted: Sep. 2nd, 2024; published: Sep. 12th, 2024

Abstract

This paper conducts an in-depth analysis of the lowest bid evaluation method widely used in the bidding process of university infrastructure projects. Although the lowest bid evaluation method makes the bid evaluation easier to operate and saves manpower, material and financial resources, it also brings many problems, such as insufficient efforts in building a competitive environment,

imperfect market competition mechanism, insufficient standardization of the use of reasonable lowest prices, uncertainty in cost control, and weak bidding team construction. Taking the bidding of university projects as an example, this paper analyzes in detail the specific problems and causes of the lowest bid, and puts forward corresponding preventive measures, including creating a good and orderly bidding environment, establishing a sound project library project management system, conducting preliminary research and demonstration of engineering projects, standardizing bidding organization work in accordance with the law, and strengthening bidding team construction. Through these measures, it is aimed to improve the fairness and effectiveness of bidding for university infrastructure projects, reduce risks, and ensure project quality.

Keywords

Engineering Construction, Reasonable Low-Price Bidding, Lowest-Price Bidding, Risk Prevention

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 前言

《中华人民共和国招标投标法》明确规定在建设工程招标投标领域全面推行最低价中标评审办法，为建筑市场招投标工作确定了发展趋势[1]。建设工程招标投标全面推行最低价中标以来，受到的关注和争议一直没有停止过。对现行的最低价中标评审办法存在两种观点：一种观点认为，最低价中标是一个相对来说比较公正、先进的评标方法，应广泛推行在建筑业市场。另一种观点则认为，实施最低价中标评审办法，必须建立在完善的法律制度、企业及全社会高度诚信的基础之上，需要有规范有序、公平、公正的建筑市场环境为保障，不适合目前国情。上述两种观点均有合理的地方，但又有失偏颇[2]-[4]。

近年来，高校基本建设规模不断扩大，随着改革开放的不断深入，一方面，监管部门对招(标前、标中和标后)的全过程进行监管，招标投标活动进一步规范化，通过低价中标进而谋求灰色利益的可能性被大大降低。另一方面，那些低价中标的企业常常因利润极低，造成拖延工期、工程质量无法保证等问题，付出了更高的代价。

2. 最低价中标存在的问题

经评审的最低投标价法，是指投标文件满足招标文件全部实质性要求且投标报价最低的供应商为中标候选人评标的方法，投标价格低于成本的除外。技术、服务等标准统一的货物和服务项目，应当采用投标价最低者中标的办法。经评审最低价中标的办法实际上将涉及到投标项目的各种技术、商务及服务内容的指标要求，按照要求标准折算成价格，并进行比较，取投标报价最低者为中标人的办法。经评审的最低投标价法，其目的是通过价格竞争促使投标人加强管理，降低成本，采用新技术、新工艺[5]-[7]。

经评审的最低投标价法在我国推行以来，很大程度上使评标工作更易于操作，降低招投标过程中的人力、物力与财力投入，但同时，也产生了一系列不容忽视的问题，特别是在高校的建设工程项目招投标中，主要表现在以下几个方面[8] [9]：

(一) 竞争环境建设力度不够有力

我国的建筑市场虽然有了长足的发展，但仍处于一个发展的时期，市场尚未成熟，规范的评估机制和行业公信机制还不够完善。而建筑企业鱼龙混杂，良莠不齐，部分实力较差、管理混乱的建筑企业，为了取得工程，甚至以低于成本价承揽工程。同时高校的建设资金有保障、工程款支付及时，更容易出

现假招标、走形式、串标围标、挂靠投标、擅自转包、违法分包等问题。最低价中标对中标企业的产品质量难以把控,对管理服务和新材料、新工艺及新技术的运用更无法考量,造成“劣币驱逐良币”现象,出现工程施工管理混乱、工程质量无法保障,为施工安全、工程质量、工程进度、工程造价和合同纠纷埋下了隐患,已经成为企业提升产品质量的突出障碍。

(二) 市场竞争机制不够完善

目前我国,编制建设工程招标预算和投标报价的重要依据是“预算定额”和材料及人工信息指导价,具有强烈行政色彩,依据其确定的建筑产品价格无法真实反映市场供求关系。一方面,定额预算是一段时期内社会平均劳动,材料及人工指导价具有滞后性,以此为基础的产品定价,使产品价格的调节功能及价格核算职能受到了限制,产品的市场价格没有得到相对客观的反映。另一方面,高校在招标前期准备阶段,获取工程材料、人工、机械等费用信息手段和渠道较单一,主要依靠政府部门编制的工程造价信息的指导价,能够充分反映市场竞争的价格机制尚未完全建立。

(三) 合理最低价使用不够规范

现行的法律法规原则上规定了使用最低评标价的范围,这类招标项目限于招标人能够提供明确需求的通用货物或服务项目。但在实际工作中,招标人很难准确把握通用项目与技术复杂、性质特殊性项目的标准,且前期的论证阶段程序繁杂、耗时长、要求高,无法满足建设需要。尤其是高校的建设工程,主要用于教学、科研服务,建设资金主要来源于财政性资金,既有一般建设工程的属性,还具建设紧迫性、功能多样性,受到施工作业时间、现场施工条件、施工组织措施和校园安全稳定的制约,工程管理成本相对增加。招标人往往为了推进工作,避免争议,简单地使用最低价中标,存在“低价中标,高价索赔”等风险,后期的工程管理难度加大。

(四) 造价控制存在不确定性

由于高校对项目库建设重要性和必要性认识不足,措施不力,对项目储备不充分,尤其是有竞争力和优质项目不足。在实施过程中,对建设项目定位不够准确、前期调研论证不够充分、对市场行情了解不够深入,造成编制的招标文件对项目的分析论证的依据、标准、需求不够充分和准确。采用工程量清单计价模式编制的工程量清单常常出现缺项、漏项、项目特征描述不准确等问题,给投标人使用不平衡报价提供了可乘之机。评标委员会对评审依据边界模糊,同时担心受到质疑或投诉,在评审时,常常将“最低评标价”与“最低价中标”等同,将合理最低价招标方式演变成为简单的、绝对的最低价中标方式。实践中,由于施工图的质量无法保证及设计深度不达标,在工程施工过程中经常出现设计变更、投资增加的问题,甚至施工、设计单位联手,变更设计、增加现场签证,迫使高校不断增加投资。结算价大大高于中标价,使得最低价中标完全失去了当初的意义,工程造价超中标合同金额风险加大。

(五) 低价中标可能存在廉政的风险

以最低价中标的工程,利润一般比较低,降低了中标人获利预期,容易导致招标失败、恶性竞争、工程质量不足等问题。常见的有:排名第一的中标候选人中标后弃标,通过串通第二名递补的方式,以获取更大的非法收益;恶意低价中标的投标人在中标后不签合同或者提出不合理的附加条件,迫使高校签订合同;恶意低价中标的投标人以偷工减料、以次充好、拖延工程工期等手段,降低工程质量获取非法收益;在合同履行中,中标人拉拢腐蚀设计、高校工程管理部门和监理单位人员,人为变更设计、弄虚作假、高估冒算,甚至以一些违法违规的手段迫使学校变更或追加招标内容以获得更多的收益。在当前社会信用体系不健全,企业诚信度相对不高的情况下,纠纷不断,廉政风险增大。

(六) 招标队伍建设薄弱

招标效率不高、质量不尽人意、人员参差不齐、专业能力不足、队伍不稳定是目前高校招标工作中存在的突出问题。有些高校招标部门只有一个人,大部分招标业务采用外包方式,招标组织不够规范,

招标质量和效率受到质疑。如在编制招标文件时,经常将“生产厂家”与“制造厂商”在同一个招标文件中出现,概念不清,引发歧义,影响中标(成交)结果,规范的表述应该是“生产者(制造商)、生产企业”。在招标过程中常常将“答疑”和“澄清”混为一谈。“答疑”不对招标文件作实质性改变,没有时间限制,而“澄清”涉及到对招标文件的实质性改变,且有明确发布的时间要求,澄清一旦发布,可能要延后开标时间。

3. 最低价中标解决问题的办法

(一) 营造良好有序的招投标环境

政府部门应不断完善市场体系,建立完善企业诚信机制。要加大规范市场建设的力度、完善市场准入机制,营造规范有序、公平公正的建筑市场环境。应当公正、公开、公平的严厉处罚违反市场秩序、破坏有序竞争的市场主体。当务之急,在国家定额指导下,要及时做好企业定额制定的指导工作,对成本价的计算依据进行统一规范。

进一步明确法律上对最低评标价法的排除适用范围。基础设施、公益设施以及公众设施的建设,由于其投资额大、而且直接关系到国计民生,一旦发生质量安全事故将造成巨大损失、严重后果,基于此,笔者建议对于学校、医院、幼儿园、敬老院等公共设施,从法律上不强制要求采取最低评标法选择施工企业[10] [11]。

(二) 做好工程建设项目库立项管理

项目库建设必须结合国家、地方产业政策、国家和地方发展规划来筹划提出和建设。高校建设项目应建立项目库,就基建工程项目性质及成熟度,分别建立意向项目库、在建项目库、建成项目库,规范有序建立项目库。建立三级项目建设储备库体系,即教育主管部门设总项目库、高校设分项目库、校内各个二级单位设子项目库。项目库实行定期更新、滚动储备。每个层次按照续建、新建、拟建、储备项目四种类型顺序建库,突出重点项目库建设。形成上下联动、齐抓共管的态势,并开展绩效评价[10] [11]。

(三) 开展工程项目前期调研论证

首先高校要做好招标项目经费预算的编制。要根据基建工程的技术措施、服务水平、供应能力和市场价格等情况进行市场调研,根据调研情况、资产配置标准、合理确定招标需求,进行价格测算。对于技术复杂或者性质特殊,不能确定详细规格或具体要求的,应按照规定进行论证,征求供应商和专家的意见。

其次高校要认真开展最低评标价法条件的建设。要准确把握招投标法的精神实质,防止将最低价中标简单地理解或等同于中标价最低。本着积极稳妥、循序渐进的原则,积极探索基建工程招标项目由市场决定工程造价,改变预算定额定价方式,根据企业定额由投标单位自主报价。为防止发生因施工图纸深度不达标、描述模糊而引起的错报、漏项等造成报价虚假的情况,一律建议采用工程量清单计价模式进展工程招标[12] [13]。

(四) 依法开展招标组织工作

1) 做好招标文件编写工作

首先勘查设计作为基建工程项目第一道关口,务必提高设计工作深度和精度,为招标文件的编写打好基础。工程规模越大、技术越复杂,对招标文件的要求越高。其次做好投标人资格和业绩条件的设定。由于最低评标价法对商务和技术只进行符合性评审,主要的量化因素包括单价遗漏和付款条件等,只要满足招标文件的实质性要求,投标价格最低即中标。因此高校可以根据项目具体特点和实际需要,进一步删减、补充或细化量化因素和标准,最大程度将项目的要求写入招标文件。再次,尽可能采取工程量清单计价模式附合同招标方式。高校在与勘查设计单位、施工单位签订合同,应明确责任,赔偿条款,

确保高校的利益不受损害。

2) 做好招标评审工作

就实行最低价中标而言, 评委必须对各投标单位的投标报价所有资料包括报价分析说明资料、相关证明资料进行分析和评审。严格审查投标工程量清单其单价构成和水平是否合理, 是否存在严重不平衡报价, 甚至漏报项目, 报价有无明显低于造价管理部门最新发布的最低控制线标准的项目和其他措施不可靠的审核, 以判定其是否以低于成本报价[14]。

3) 采取防风险措施

首先, 评审委员会组成要科学合理。工程经济标由经济类专家评审, 经济类专家评委库可从造价咨询机构、高校、大中型施工企业等单位聘请专家组成, 为评标工作提供专业支撑。其次, 评标过程中如发现投标人的报价明显不合理, 应要求投标人作出书面说明同时提供证明材料。评标委员会认定投标人以低于成本报价竞标, 应当否决其投标, 防止恶意低价中标。第三, 高校在与中标单位签定合同之前, 须提供履约担保金和低价风险保证金[15]。

(五) 加强招标队伍建设

首先要建立绩效机制, 强化绩效考核, 加强对招标队伍的职业道德教育、专业技能培训, 细化岗位职责, 确保团队成员具备为实现共同目标的基本技能。其次, 招标队伍的每个成员可以有不同的目的、不同的个性, 但作为一个整体, 必须有共同的奋斗目标。团队成员必须在清楚的组织架构中有清晰的角色定位和分工, 清楚了解自己的定位与责任。第三, 团队成员间拥有畅通的信息交流, 并能够有良好的合作, 相互信任, 培养团队文化, 形成凝聚力和战斗力[16]。

4. 结论

随着新时代中国特色社会主义经济体制改革的不断深化, 各项配套法规日益健全, 合理的低价中标是我国采取工程量清单计价模式最有效的评标办法。实施合理最低价中标的评标方式, 还需要不断完善招投标评标细则, 健全配套的运行环境, 科学界定合理低价, 促进招投标市场更加健康有序。

参考文献

- [1] 白如银. 招标投标法律解读与风险防范实务[M]. 北京: 中国法制出版社, 2019.
- [2] 洪岷帆. 浅析建设工程中的最低价中标法[J]. 房地产世界, 2024(6): 98-100.
- [3] 余宏. 建筑工程“最低价中标法”的法律规制[J]. 法制博览, 2024(2): 66-68.
- [4] 曾雪辉. 建设工程中最低价中标的利弊分析[J]. 中国建筑装饰装修, 2023(14): 146-148.
- [5] 俞明辉. 浅议“最低价中标”[J]. 新理财(政府理财), 2022(8): 55-56.
- [6] 龚彩菊. 中国建筑工程招标应用最低价中标法的问题及对策[J]. 房地产世界, 2022(2): 141-143.
- [7] 汪才华. 最低价中标和多次转包存在的问题及对策[J]. 招标采购管理, 2021(5): 33-36.
- [8] 贺薇. 高校招投标最低价中标法的实践探索及对策思考[J]. 广西质量监督导报, 2021(1): 34-37.
- [9] 钟祖姣, 王春燕, 仇伟祺, 等. 高校基建工程项目的招投标管理研究[J]. 四川建材, 2021, 47(1): 248-249.
- [10] 李铁, 李国良, 郑爽. 最低价中标法应用的问题与对策分析——以西安地铁电缆事件和合肥公交站台倒塌事故为例[J]. 经济研究参考, 2020(23): 119-128.
- [11] 汪涛. 建设工程领域“最低价中标法”适用保障制度研究[D]: [硕士学位论文]. 绵阳: 西南科技大学, 2020.
- [12] 唐梅梅. “最低价中标”之我见[J]. 中国政府采购, 2019(10): 66-69.
- [13] 梅青青. 论建设工程项目“最低价中标法”的法律控制[D]: [硕士学位论文]. 合肥: 安徽大学, 2019.
- [14] 叶玉嫦. 工程量清单计价模式下最低价中标合理性评审研究[D]: [硕士学位论文]. 广州: 华南理工大学, 2018.
- [15] 郭星言. 建筑工程招投标中引入风险态度的招投标策略探究[J]. 四川水泥, 2018(10): 216-217.
- [16] 朱鸿雁. 基于房地产企业视角的建设项目最低价中标保障体系研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 重庆大学, 2018.