

工程招标商务标评标中的问题及对策研究

潘志忠

佳木斯大学建筑工程学院

摘要:为规范工程招标,提高招标效率,促进项目建设和经济社会的发展,本文通过对目前在工程招标评标中最重要的部分商务标评标中出现的问题分析,尤其在工程招标的商务标评标标准确定问题和商务标评标依据编制的相关问题分析,提出了解决问题的方法、途径和措施。为今后的工程招标中,避免类似问题的发生提供了有效的方案,进而为经济社会发展服务。

关键词:招标控制价;工程量清单;评标标准;竞争性磋商

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.11.074

一、前言

我国《建筑法》规定我国建筑工程的发包方式主要有招标发包和直接发包,其中主要采用招标发包。为了规范招标发包又颁布了《招投标法》及《招投标实施条例》,在《招投标法》和《招投标实施条例》中明确工程招标的范围,在招标范围内的工程适用招投标法,在《招投标法》和《招投标实施条例》明确工程招标的范围之外的政府投资项目适用于政府采购法。对于适用于《招投标法》的工程招标方式包括两种,一种是公开招标;一种是邀请招标。依据《招投标法》规定对于适用于招标范围内的工程的评标标准包括两种,一种是综合评标法、一种是经评审的最低评标价法。

综合评标法是对资格审查合格的投标文件的技术标和商务标进行加权打分,以综合分值最高的为中标候选人的评标方法。综合评标法中商务标的标准一般又有两种。一种是以所有有效投标报价的平均数为标准,高于或低于标准均扣分;一种是以所有有效投标报价最低价为评标标准,高于标准的均按比例扣分

经评审的低价评标方法是能够满足招标文件实质性要求经评审的价格最低(低于成本的除外)的投标人为中标候选人的评标方法。低价评标法的商务标是以所有有效投标报价最低价为评标标准的。

对于规定规模标准以下的财政投资工程项目适用于《政府采购法》。适用于政府采购法的工程招标的招标方式主要是竞争性磋商。竞争性磋商招标的评标标准类似招标工程的综合评标法,但竞争性磋商评标标准中是以有效投标价的最低价为标准的。

无论是公开招标、邀请招标还是竞争性磋商等招标方式,为保证招标的顺利进行,提高效率,科学合理地确定商务标评标标准是非常重要的,直接决定了项目的成败。

目前,在建筑工程招标过程中,发生流标废标或中标后的经济纠纷等问题,大多数是由于招标文件中商务标的评标标准的编制质量有关。解决商务标准编制质量

是招标成败关键的环节,在商务标评标中能够正确依据商务评标标准的进行科学合理的评标也必须引起重视。

二、目前商务标评标中存在的问题

(一) 招标控制价编制方面问题

在建设工程招投标实践中,为了保护招标人的利益,减少围标串标对招标人的损害,在招标文件中规定的拦标价格(最高限价)即控制价,超出控制价的报价均为无效报价,按废标处理。但在实际招标时,控制价的编制质量不尽如人意,由于建筑工程计价程序实行工程量清单计价,实行量价分离、风险分担的原则。部分招标人出于保护自身利益出发编制的控制价不能客观反映工程的真实计价水平,控制价确定的不合理,明显偏低。有的工程招标控制价的编制人员的水平和能力有限,仅限于图纸算量和组价,对工程实际的技术措施考虑不足或没有考虑,导致编制控制价时措施费计入不足。还有一些控制价确定的不完整规范,对于一个项目来说有多个单项工程组成,每个单项工程有多个单位工程组成。而建筑工程的计价单元是单位工程,因此对于项目的控制价应该以单位工程为基本单元。但实际招标过程中,很多招标文件的控制价只对项目总价进行描述,但对单位工程的控制价是否作为衡量标准阐述不清或不描述,造成评标时无法衡量,评标无法进行或流标废标。

(二) 工程量清单编制与商务标评标标准衔接问题

根据工程量清单计价规范,工程量清单是招标人委托咨询单位编制,招标代理机构编制招标文件时,只是将清单作为招标文件的一部分附件发给投标人进行组价,没有对工程量清单进行规范性审核,由此造成工程量清单与商务标评标标准衔接不上,评标标准脱节,造成评标无法进行的局面。例如在评标标准中应该将暂列金、工程暂估价在招标文件的商务标评标条款中交代清楚,而有一些招标文件未能清晰表达,在评标时需要评标专家仔细查找,很费时间和精力,有的评标委员会为了加快评标进度就不予审核,这会导致没有响应招标文件的投标单位中标,也会造成在工程实施过程中纠纷的发生。以上情形如发生可能导致了评标结果的不公正和项目实施过程中的纠纷。

(三) 低价评标标准中成本价确定问题

采用公开招标或邀请招标方式招标的工程报价的商务报价评标标准确定方法有以下两种:一种是以有效投标报价的平均数为标准,高于标准或低于标准都按一定比例扣分,一种是以最低有效的投标报价为评标标准,高于评标标准按比例扣分。对于适用政府采购的工程采用竞争性磋商,竞争性磋商工程商务标评标标准一般均采用最低有效的投标报价为评标标准。目前,大多数招

标商务标报价评标标准采用的是低价标准。低价标准在一定程度上,保护了招标人利益,体现了自主报价充分市场竞争的原则。但是也在一定程度上造成劣币驱逐良币现象的发生,导致恶性竞争的低价中标。在招标实践中,有的工程中标单位的报价仅是其他投标单位报价的一半,竟然中标。虽然,在招投标法中对恶意低价投标也有限制性规定,对于采用低价为评标标准的,价格不能低于成本价。但对于工程投标来说,每一个工程的成本价的衡量标准是多少,很难界定。评标专家在评标时,无法确定成本价,也就无法对投标单位的报价是否低于成本进行判断。另外,在实际招标中,很少有招标文件明确了成本价的计算方法和界定标准。

（四）评标专家的专业素质及评标委员会专业配置问题

依据《招标投标法》、《政府采购法》等法律法规的规定,工程招标的评审专家均为在省级专家库中随机抽取,且技术经济方面的专家应占2/3。但在实际评标过程中,有时会发现评标委员会中无造价方面的专家,致使商务标评标时,商务标评标仅限于按公式计算一下分值,至于各投标单位的商务标报价是否合理,是否符合商务标标准,没有能力判断,直接影响了商务标评标的合法性和公正性。有时,即使有经济方面的专家,但专家的专业能力有些不足。比如对现行的商务标评标标准中大多数工程会采用最低价标准,在评标时,往往就以有效报价最低的为评标标准。有些投标单位基于自身的竞争策略会将报价降得很低,以获取中标。这种低价往往会造成工程质量的问题,和项目实施构成中的经济纠纷。但我国相关法律为了限制这种恶意低价中标,规定了有效投标报价不能低于成本价。但多少是成本价,如何计算。具备这方面能的专家非常少。

三、对策和建议

（一）规范招标控制价的编制

招标控制价的编制质量对于项目的建设投资控制和招投标的成败至关重要。一个准确、全面、客观的控制价,能够保证项目报价的真实准确,进而确保项目的顺利实施,也保证项目建设的公平、公正。因此,加强招标控制价的审核、论证至关重要,一方面提高编制人员的水平和能力素质,另一方面增加论证审核环节。对于有条件的项目可以建立典型工程指标库,用指标分析衡量,对于工业项目或比较复杂的项目,在编制控制价时,引入专业的技术人员分析论证可行的措施并据此确定控制价。对于监理和施工分别招标的项目,可以对监理的范围进行延伸,由监理参与审核控制价的编制。对于财政投资的项目,现在财政部门可以委托第三方造价咨询机构进行审计。

（二）提高工程量清单的编制质量

工程量清单是投标单位投标报价的基本依据,工程量清单编制质量的好坏决定工程计价的准确性。也决定了工程招标的成败。一个规范的工程量清单应该是项目齐全、工程量准确、特征描述清晰准确,这是工程顺利

进行的基础和保证。因此,在工程招标阶段把好工程量清单编制这一关至关重要。提高工程量清单编制质量的途径有,一是提高编制人员素质;二是强化设计质量,引入BIM等先进软件进行设计、实现智能出量;工程量清单由设计单位编制和设计优化一体化。三是严把清单编制质量关,建立审核流程和责任制度。

（三）进一步深化软件设计,促进商务标评标审核的智能化

在工程评标时,投标报价的审核工程量巨大,一个大的项目工程量清单项目成百上千项,如果把每个投标单位的清单是否符合要求进行逐一对比,非常不现实。因此,对于工程量清单项和量的复核应该交由评标软件来完成,既提高了效率,又客观准确。但现阶段评标软件对于计价模块的评审功能还不太完善,需要提高改进。有时计价程序、费率等发生变化,但评标软件的更新不能及时跟上,或者软件的技术支持跟不上。所以,加强软件的综合开发力度是解决此类问题的当务之急。

（四）在招标文件中明确成本价的确定方法,排除不合理低价

对于采用最低价为评标标准的评标项目,在招标文件中应当明确判断低于成本价的判断标准。根据我国工程造价的计价体系,目前我国的工程造价的计价单元为单位工程。对于每一单位工程的报价一般包括分部分项工程费、措施费、其他项目费、规费、税金。报价时其他项目费中的暂列金和专业工程暂估是不允许变动的,规费和税金的取费标准是不允许变动的。所以投标报价的主要竞争是分部分项工程和措施项。分部分项工程使工程实体部分,其中的人、材、机费用是施工单位必须支付的成本。可竞争的是分部分项报价中的利润和管理费和措施项目费的内容。根据工程项目造价分析,一般管理费和利润约占工程总造价的5%-6%;措施费约占工程总造价的7%-8%。因此在确定控制价的同时招标人是可以根据工程具体规模特点分析出项目成本的。为了保证工程建设的顺利进行,建议招标人在招标时,在招标文件中明确低于多少的报价视为低于成本价。但同时也应明确报价相同时的排序方法。对于有效报价单位达到5家以上的,也可以以所有投标人的平均价的下浮点(5%-10%)作为成本价的衡量标准。

在确定成本价标准或测算时应将项目清单中的暂列金额、专业工程暂估价单列,因为此两部分费用所有投标单位均应按招标清单中列明的数额报价,不许更改。材料暂估价,招标清单中列的材料暂估价是组价到各分部分项清单子目中的综合单价中属于实体项目不能单列。

（五）合理确定评标专家的组成,保证造价专业专家比例

依据招投标法评标专家在省专家库中随机抽取,在实际评标中,有时所抽取的评标专家中,竟然会没有经济方面的专家,这样就会导致经济标评标仅限于把判断总价是否低于控制价,剩下的就交给软件处理了,导致

评标过程中很重要的商务标的评审不够严格准确。为避免此类现象发生，建议在委托代理单位随机抽取专家时要保证所抽取专家的专业性和完整性，每次评标应保证至少两名经济方面的专家。

(六) 强化招标文件中关于评标标准的规范性、合理性

招标文件是建设项目招投标的基础性文件，招标文件编制质量的好坏直接决定了招标的成败。商务标评标标准的确定是商务标评标的基础，在招标文件中应从以下几方面明确商务标评标方法和标准。

1. 商务标评标标准应与工程量清单相适应。

对于工程清单的各项目组成的单位工程都要给定清晰控制价并给出项目总控制价，对于工程项目的暂列金、专业工程暂估价、材料暂估价均应以表格的形式清晰表述。目前工程计价软件中没有表格模板。可以自行设计一个载入并填写完整。控制价汇总表表格形式可为

项目控制价汇总表

项目名称： 项目编号：

序号	名称	控制价金额 (元)	其中	
			暂列金 (元)	专业工程 暂估价 (元)
1	单项工程1			
1.1	单位工程1			
....				
2	单项工程2			
2.1	单位工程1			
.....				
	合计			

2. 明确商务标评标中的评标标准的确定方法。

对于综合评标法，应明确商务标报价的权重的同时明确采用的商务标评标标准是采用平均数标准还是最低价标准。对于经评审低价或竞争性磋商的工程采用的是最低价标准。在招标文件中，无论哪种评标标准均应明确商务标计算分值的方法和公式。对于采用最低价标准的要明确确定成本价的判断标准及方法。

具体的商务标评标标准确定及分值计算一般有两种方式：

(1) 以有效报价的平均价为评标标准，报价等于标准的商务标分值满分，每高于标准百分之一减一定分值，每低于标准百分之一减一定分值。高于标准减分比率一般大于低于标准的减分比率。

(2) 以有效投标报价最低价为评标标准，各投标单位商务标的分值等于评标标准（有效的最低报价）除

以投标单位报价的商乘以商务标权重分值。

对于竞争性磋商招标的工程，在首轮投标文件资格审查和符合性审查有效且有效家数大于等于3家时，各投标单位要进行最终报价即二次报价，在评标时以二次报价进行评审。评审标准为最低报价。商务标分值与招标工程最低价计价标准的分值计算方法相同。

目前大多数项目的商务标评标采用的是最低价的评标标准记取计算方法。有些不复杂的、工程内容清晰的工程，对技术标仅作符合性的规定（对标准响应性承诺）。商务报价的权重为100%。即在资格审查和符合性审查合格后以报价最低的为中标候选人。这时，如果最低报出的价格有两家或两家以上时就会出现评标分值一样的问题，无法排出中标候选人的顺序，因此在招标文件中就应明确出现这样问题时排序方法。在评标实践中，发现有的招标文件规定对于报价相同的，商务标分值相同的以递交投标文件的先后顺序排序。

3. 明确商务标评标中符合性条款，细化并明确废标情形和标准，以使商务标评标更具有操作性、可行性。

商务标报价评标的废标条款应包括以下几个方面：

(1) 项目投标报价或各单位工程报价大于控制价的为无效标；

(2) 报价中工程量清单项目与招标文件中给定的工程量清单不符的；

(3) 工程暂列金或专业工程暂估价与招标文件中给定的不符的；

(4) 工程量清单报价中材料暂估价与给定的暂估价不符的；

(5) 工程量清单报价中不可竞争费率与给定的费率不符的；

(6) 对于报价以最低价为标准的应明确衡量成本价的标准，低于此标准的为废标处理。

不可竞争的费率一般包括规费及税金，有的地方将安全文明施工费的费率也列为不可竞争费率，但费率标准在招标文件费率表中应给定准确，并分专业给定。

结语

通过对工程招标中商务标评标中存在问题的分析，提出了加强控制价编制质量的途径及方法；阐释了规范工程量清单编制水平的措施，明确了采用最低价标准的成本价的确定原则和方法；并提出了合理化建议。采用本文所提出的方法和措施后，将提高工程招标的效率和实现招标目标的实现，有利于建设项目的顺利实施和经济效益，减少建设项目的投资风险，推动经济社会的健康稳定发展。

参考文献

[1] 陈建霞. 招标控制价编制的主要影响因素及对策分析[J]. 泰州职业技术学院学报, 2021 (03) 55-57.
 [2] 杨光. 经评审的最低评标价的适用范围和研究[J]. 学术研讨, 2021 (06) 53-60.