

经评审的最低投标价法 理论与实务

程志贤 主 编
王旭峰 徐 蓉 副主编
徐 伟 王晓杰 主 审

中国建筑工程工业出版社

经评审的最低 投标价法理论与实务

程志贤 主编
王旭峰 徐 蓉 副主编
徐 伟 王晓杰 主审



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

经评审的最低投标价法理论与实务/程志贤主编.

北京:中国建筑工业出版社,2004

ISBN 7-112-06947-5

I. 经… II. 程… III. 建筑工程—工程施工
—投标—研究 IV. TU723.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 111065 号

本书内容主要包括:经评审最低投标价法概述,经评审最低投标价法所需外部环境、必要的经济制约手段和保障措施,经评审的最低投标价法中的成本概念问题,承包商投标报价体系的研究、业主方招标评标体系的研究,经评审的最低价法的操作细则、工程实例部分节点的研究、结论与展望。

本书可供建设单位(业主)、建筑施工单位、政府管理部门、行业协会、工程咨询机构等工作人员学习参考。

* * *

责任编辑:郇锁林

责任设计:刘向阳

责任校对:王 莉

经评审的最低投标价法理论与实务

程志贤 主编

王旭峰 徐 蓉 副主编

徐 伟 王晓杰 主审

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本:787×1092毫米 1/16 印张:11½ 字数:275千字

2004年12月第一版 2004年12月第一次印刷

印数:1—3,500册 定价:20.00元

ISBN 7-112-06947-5
F·588(12901)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址:<http://www.china-abp.com.cn>

网上书店:<http://www.china-building.com.cn>

《经评审的最低投标价法理论与实务》编写组

主 编：程志贤

副 主 编：王旭峰 徐 蓉

主 审：徐 伟 王晓杰

编写人员：王晓杰 王大年 王晓舟 叶 伟

施 坚 吴龙昌 谢健康 顾志倩

参编人员：吴波宁 盛春奎 季云聪 钱文锦

主编单位：浦东新区建设市场管理署

上海百通项目管理咨询合作公司

同济大学

前 言

“最低价中标”作为国际通行的评标原则，无论是在国外政府采购中还是工程建设招标中均得到了广泛的运用，成为一种国际惯例。2000年1月1日我国政府颁布并开始实施的《中华人民共和国招标投标法》首次允许招标人可以选择最低报价者中标，从而为该方法在我国的应用提供了法律制度保障。我国加入WTO后随着建筑市场的逐步开放，建筑业必将面临国际市场的激烈竞争，按国际惯例招标投标，与国际建筑业接轨势在必行。

实施“最低价中标”需要完善的市场环境，配套的制度和措施，规范的操作程序，科学的评判手段。上海市浦东新区建设市场管理署敏锐地觉察到在目前建筑市场环境下研究经评审的最低投标价法问题的迫切性、重要性和复杂性，与同济大学一起在理论上进行探索，与上海百通项目管理咨询有限公司一起在实践中摸索，并申请专项课题“建设工程施工招标中经评审的最低价中标评标系统”进行进一步的深入研究。

目前我国建筑市场还不够规范，“最低价中标”在应用中出现了一些问题，主要表现在传统思想观念的束缚、工程造价管理体系等配套环境欠缺、投标人如何投出“合理低价”困难、招标人如何确定“低于成本的报价”更困难、中标后工程质量和工程索赔风险同时存在。

如何解决上述问题，是本书研究的关键。

本书首先从环境配套方面入手。根据招标机制分析了理论上的使用条件，分析了对参与招投标的市场各方主体（业主、施工企业、招标代理机构、政府主管部门）的要求，提出了必要的经济制约手段和保障措施。

其次从操作实施方面入手。分析工程项目成本的基本概念，明确经评审的最低投标价法中对于“成本”的定义；依据招标、投标、评标的程序从主动方面来说先强调施工单位能够报出合理低价，即通过综合评判数学模型，并利用现有的计算机综合评判应用程序，为承包商投标报价决策提供理论依据和数学手段；再强调建设单位（业主）方面应有一套比较完善的招标评标程序，应制定比较科学的评价指标、评标体系及相应标准文件表格，通过资格预审、专家评审、合同签约前的谈判、合同管理中的风险控制等手段以尽量减少因工程量变更和索赔给业主带来的损失以及可能出现的工程质量问题。

最后本书依据我国加入WTO后建筑市场出现的新形势，根据进一步实行工程量清单招标的要求，在适应范围、适应社会大环境方面、简化规范招投标程序、招投标信息化、网络化等方面加以展望，探索经评审的最低投标价法未来发展的方向。

在本书的完成过程中，得到了上海市和浦东新区各级建设行政主管部门的大力支持和协助，得到了许多建设单位、施工单位和工程咨询单位的积极配合，上述各方为我们提出了许多宝贵的建议、提供了许多详细的数据，在此表示最真挚的感谢！

由于“最低价中标”从国外引入历史比较短，经评审的最低投标价法在全国各地还只是处于起步，各地目前都还在“摸着石子过河”，在不断总结经验。因此其中相关问题还

有待深化，有待与各界同仁一起进一步探索。

限于水平，本书难免有错误和遗漏之处，也会存在部分理解不全面的地方，还望读者对此来函、来电，不吝赐教，以帮助我们改正不足，全体编写人员对此表示深深地感谢。

让我们共同努力，为经评审的最低投标价法的顺利实施和推广作出更大的贡献。

目 录

第 1 章 经评审的最低投标价法概述	1
1.1 经评审的最低投标价法概念	1
1.2 最低价中标法在国外的研究和应用	3
1.2.1 理论研究方面	3
1.2.2 应用研究方面	3
1.3 经评审的最低价法在国内的研究和应用	4
1.3.1 研究背景	5
1.3.2 理论研究方面	6
1.3.3 应用研究方面	7
1.4 问题的提出和研究的重点	9
1.4.1 工程实践中反映的问题	9
1.4.2 研究的工作思路和内容	10
第 2 章 经评审最低投标价法所需外部环境	13
2.1 使用最低价中标法的基本条件	13
2.2 市场各方主体的能动响应	14
第 3 章 必要的经济制约手段和保障措施	20
3.1 建筑工程风险因素的分析	20
3.2 工程担保制度是实施最低价中标法的保证	21
3.3 建立工程保险制度确保最低价中标工程的实施	23
第 4 章 经评审的最低投标价法中的成本概念问题	26
4.1 成本概述	26
4.1.1 成本的概念	26
4.1.2 成本的分类	26
4.2 施工项目成本概念分析	27
4.2.1 施工项目生产特点	27
4.2.2 施工项目成本定义	27
4.2.3 我国现行施工项目成本构成	27
4.2.4 施工项目边际成本概念	29
4.3 招标投标中的项目成本分析	30
4.3.1 多视角理解项目成本概念	31
4.3.2 招标投标中项目成本的含义	32
4.4 经评审的最低价法中的成本分析	32
4.4.1 招标投标中出现较低报价的原因	32
4.4.2 业主评审成本时应考虑的因素	33
4.5 经评审的最低价法中界定成本困难的问题	35
4.5.1 成本的不确定性问题	36

4.5.2 成本的不确定性对招投标的影响	37
4.6 编制评审成本价所急需抓好的工作	37
第5章 承包商投标报价体系的研究	39
5.1 经评审的最低投标价法的投标报价	39
5.2 施工单位的投标报价组成分析	40
5.2.1 国外工程施工发包承包价格的构成	40
5.2.2 国外标高金概念的引入	42
5.3 估价的准确性问题	43
5.3.1 盈亏平衡分析	43
5.3.2 施工项目成本详细预测	44
5.4 标高金的确定问题	46
5.4.1 国外标高金的组成分析	46
5.4.2 标高金的确定模型	49
5.5 简单易行的投标报价方法研究	64
5.6 施工单位急需抓好的工作	66
第6章 业主方招标评标体系的研究	69
6.1 对策一 采用科学的评价系统	69
6.1.1 采用科学的评价指标	69
6.1.2 采用科学的评标方法	72
6.2 对策二 建立完善的招标评标系统	75
6.2.1 招标评标程序应具备的原则	75
6.2.2 建议的经评审的最低价法评标体系	77
第7章 经评审的最低价法的操作细则	79
7.1 前期招标阶段	79
7.1.1 成立工作机构	79
7.1.2 资格预审	80
7.1.3 编制招标文件	81
7.1.4 制定标底	83
7.2 后期评标阶段	84
7.2.1 行政性的评审	84
7.2.2 技术标的评审	85
7.2.3 商务标的开标	85
7.2.4 评标价的计算	85
7.2.5 商务标的评审准备工作	87
7.2.6 商务标问题的澄清	89
7.2.7 商务标的最终评审	89
7.2.8 经评审的最低价法中标人的确定	89
7.2.9 评审报告的编写	90
7.2.10 商签合同	90
第8章 工程实例部分节点的研究	91
8.1 工程概况	91
8.2 投标决策模拟分析	93

8.3 工程项目成本预测	94
8.4 标高金范围的决策	98
8.5 工程项目成本核算	103
8.6 工程项目成本分析总结	105
第9章 结论与展望	107
9.1 应用经评审的最低价法的结论	107
9.2 对经评审的最低价法的展望	109
9.2.1 适用范围进一步扩展	109
9.2.2 向适应社会大环境方向发展	109
9.2.3 简化规范招标投标程序	110
9.2.4 招投标信息化、网络化	111
9.3 下一步研究方向	111
附录	115
附录一 调整后定额计价模式的报价组成	115
附录二 建设工程工程量清单计价规范	125
附录三 建设工程施工招标资格预审文件	147
附录四 经评审的最低投标价法通用评审系统	166
附录五 影响投标决策的因素	171
主要参考文献	173

第 1 章 经评审的最低投标价法概述

作为国际上通用的建筑工程承发包方式，招标投标已被国际公认为是成功选择施工队伍的科学方法；而最低价中标法作为国际上通行的建筑工程招标投标方法，在许多国家和地区的工程项目建设中采用，成为一种默认的国际惯例。

随着我国建筑市场交易行为的不断规范，建设工程实行招标投标已成为我国工程承发包的主要形式。而且在我国加入 WTO 后，建立统一、开放的建筑市场，全面推行招标投标制的同时，我们也应当逐步与国际惯例接轨，放开投标价格的竞争限制，创造一个使投标企业能够自主报价、公平竞争的市场氛围。即参照最低价中标法的基本原则，结合中国建筑市场的实际状况，探索建立具有中国特色的经评审的最低投标价法，因为这是中国建筑业融入全球经济一体化的办法之一，是建筑业与国际接轨的有效办法，是配合实施建设工程造价改革的重大举措，更是市场经济开放的大势所趋。

1.1 经评审的最低投标价法概念

自 2000 年 1 月 1 日颁布《中华人民共和国招标投标法》，至今已经实施 4 年了。为了进一步规范房屋建筑和市政基础工程的施工招标投标活动，建设部于 2001 年又发布了《房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法》等相关法规，从法律层面上为经评审的最低投标价法在中国的应用提供了必要条件。

具体条文和相关规定如下：

1. 《中华人民共和国招标投标法》(中华人民共和国主席令第 91 号)

第四十一条规定，中标人的投标应当符合：

(1) 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；

(2) 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。

2. 《房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法》(中华人民共和国建设部令第 89 号)

第四章第四十一条规定：“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办法”、“采用经评审的最低投标价法的，应当在投标文件能够满足招标文件实质性要求的投标人中，评审出投标价格最低的投标人，但是投标价格低于其企业成本的除外。”

3. 《评标委员会和评标方法暂行规定》(国家计委、国家经贸委、建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部第 12 号令)

第四章第二十九条规定，“评标方法包括经评审的最低投标价法、综合评估法或者法律、行政法规允许的其他评标办法”。

第三十条 经评审的最低投标价法一般适用于具有通用技术、性能标准或者招标人对其技术、性能没有特殊要求的招标项目。

第三十一条 根据经评审的最低投标价法，能够满足招标文件的实质性要求，并且经评审的最低投标价的投标，应当推荐为中标候选人。

第三十二条 采用经评审的最低投标价法的，评标委员会应当根据招标文件中规定的评标价格调整方法，以所有投标人的投标报价以及投标文件的商务部分作必要的价格调整。

采用经评审的最低投标价法的，中标人的投标应当符合招标文件规定的技术要求和标准，但评标委员会无需对投标文件的技术部分进行价格折算。

第三十三条 根据经评审的最低投标价法完成详细评审后，评标委员会应当拟定一份“标价比较表”，连同书面评标报告提交招标人。“标价比较表”应当载明投标人的投标报价、对商务偏差的价格调整和说明以及经评审的最终投标价。

综合分析相关法规的定义解释，我们可以这样理解经评审的最低投标价法的含义：它主要应包括以下几个方面特点：

- (1) 能够满足招标文件的实质性要求，这是投标中标的前提条件。
- (2) 经过评审的投标价格为最低，这是评标定标的核心。
- (3) 投标价格应当处于不低于自身成本的合理范围之内，这是为了制止不正当的竞争、垄断和倾销的国际通行做法。

对于经评审的最低投标价法的含义理解，我们必须抓住对两个关键词“经评审”与“最低”的理解。

其实有不少世界组织和国家地区都采用合理最低评标价法：如联合国贸易法委员会采购示范法、欧盟理事会有关招标采购的指令、世界银行贷款采购指南、亚洲开发银行贷款采购准则，以及英国、意大利、瑞士、韩国的有关法律规定，招标方应选定“评标价最低”的投标中标。其中评标价最低的投标不一定是投标报价最低的投标。评标价是一个以货币形式表现的衡量投标竞争力的定量指标。它除了考虑投标价格因素外，还综合考虑质量、工期、施工组织设计、企业信誉、业绩等因素，并将这些因素应尽可能加以量化折算为一定的货币额，加权计算得到。所以就“经过评审的投标价格”在实际操作中我们可以这样理解：指评审过程中以该标书的报价为基数，将报价之外需要评定的要素按预先规定的折算方法换算为货币价值，按照招标书对招标人有利或不利的原则，在其报价上增加或减少一定金额，最终构成评标价格。评审价格最低的投标书为最优的标书。

目前国内各地区经常采用的评标办法有：综合评估法、合理低价法、百分制评分法、标底接近法、二阶段评标法等，它们的共同特点是报价受到国家定额标准的控制，在综合评价基础上确定中标者。与经评审的最低投标价法相比，应该说在计划经济向市场经济过渡时期的招标投标领域中，这些方法都具有一定的适应性、实用性、可操作性，各有千秋，只是各自适用范围不尽相同。再进一步比较分析，可以认为“经评审的最低投标价法”是定量综合评估法与最低投标报价法相结合的一种方法。定量综合评估法适用于大型建设工程或是部分技术非常复杂、施工难度很大的工程；而最低投标报价法适用于简单的或标准化的采购，所以经评审的最低价法一般的适用范围是：

- (1) 《中华人民共和国招标投标法》规定的必须进行招标的工程项目。

(2) 具有通用技术、性能标准或者招标人对其技术、性能没有特殊要求的招标项目。

(3) 适用于世界银行、亚洲开发银行贷款项目或“三资”项目和私人投资项目等明确要求采用最低价中标原则的情况。

1.2 最低价中标法在国外的研究和应用

1.2.1 理论研究方面

1. 招标机制方面

从理论上讲，工程招标投标活动是典型的不完全信息静态博弈。政府负责制定博弈机制，即招标投标方法，潜在投标者选择接受或不接受政府制定的招标机制，接受招标机制的投标者根据机制的规定进行博弈。最低价中标法属于一级密封价格招标，采取公开招标、密封投标、以价低者中标的方式选择承包商。1981年，哈里斯和雷维夫、赖利和萨缪尔森已经分别证明了在满足以下四个假定：(1) 投标者是风险中性者；(2) 投标者具有独立私人估价信息；(3) 支付只是报价的函数；(4) 在投标者是对称的条件下，一级密封价格招标(即最低价中标法)的招标机制是最优的，即它能够满足最优招标机制设计的两个准则：①激励相容约束；②个人理性约束。简而言之，最低价中标法的应用是以完善的市场机制为前提条件，因此它的使用在目前就有一定的局限性。上述假设(2)的条件和西方国家建筑市场的情况比较接近，所以最低价中标法在西方，特别是在市场机制完善的美国应用效果很好。

2. 投标策略方面

20世纪50年代中期，美国和欧洲的众多学者就对这一课题产生了浓厚的兴趣。他们的目标在于建立用于预测建筑业中普遍采用的各类竞争性投标成功可能性的概率模型。例如参加竞标前假定承包商先估计其成本，然后加上一个利润加成(或弥补整个支出，即利润和公司管理费用)。如果承包商不顾一切的想中标，他就可能提出一个比成本低的标价。如果标价足够低，就有百分之百的中标机会。就像存在一个能有百分之百中标机会的最低标价一样，也存在一个无法中标的极限。在这两个极限之间连续的标价就有相同的中标概率，可以用来测算成功中标的可能性。这个概念于1956年由费里德曼首先采用，从那以后，几乎被所有其他的研究者所应用，包括帕克、史丹森和萨根、盖茨、摩瑞和克拉夫、温德克、瑞可伍德、金斯和摩瑟。

这些概率模型试图通过陈述指导投标者行为，如“如果标价提高12%，则合同中标可能性为30%”。在计算了这些可能性之后，学者试图推出“最优成本加成”。也就是从长远来看能获得最大收益的成本加成。迄今为止，最佳成本加成理论尚未将公司的可用能力或预算流通量等可变的成功因素全部考虑进去。因此，近期的研究工作建议运用概率计算方法对导致成功的所有概率进行预测(工作量/投标量)来进行项目管理，即当项目较多、工作较饱满时增加成本加成，而反之减少成本加成。

1.2.2 应用研究方面

招标投标最早起源于英国。英国建筑工程在进入评标阶段时最初由业主和工程师要求各投标者对投标文件中不清楚和不完善的地方加以澄清和解释，然后评审投标者资格，请有关的投标者个别会谈，讨论关于资格的问题，最后评标时，报价最低的投标书应被评为

“财务报价最有利者”，只要技术、合同与行政管理方面也同样令人满意的话，一般来说此标书就会被业主认可。

国外以美国采用最低价中标法最有实践经验，它们使用这种方法已有近百年的历史。美国政府通过立法规定 10 万美元以上的政府工程必须采用最低价中标法。它的基本程序为：一是业主提前 1 个月在指定报纸和英特网上发布招标消息。二是审核投标者的资格，重点检查工程担保保函是否齐备，米勒法规定参加政府工程的投标者必须购买投标保函。三是符合资格的投标者采取密封报价、公开唱标、价格竞争、当场确定最低价者中标。特别要提的一点是在美国，最低价中标法事前不编制标底，但在确定中标者之后，招标方必须对中标的最低报价进行复核。复核工作通常在开标之后第二天开始，由 2~3 名预算员同时分别进行复核，其目的在于检查中标者有无漏项或是计算错误，确保最低价已经包括所有工程内容，每项工程确实都能够完成。在与中标者核对发现错误时，报价不得修改。中标者要么选择明知亏损也坚持完成，要么放弃正式签约，用投标保函赔偿招标方损失，最多可达投标报价的 5%。这种情况发生时次低报价者成为新的中标者，重复上述过程。

在日本，一般规模以上的政府公共工程采用一般竞争招标。一般竞争招标是通过公布竞争招标的工程概要，希望投标者全部参加竞争投标，原则上以最低价格的投标者作为中标者的合同方式。但所谓的全部是指具备一定资格的投标者。为防止倾销，还设置了低投标调查制度和最低限制价格制度，一般竞争招标方式的对象工程为预算价格在 7 亿 3000 万日元以上的工程。其次，指名竞争招标在日本也采用较多。发包者事先通过对参加竞争者的资格审查编制有资格企业名录，在个别工程发包前从名录中选择多家满足发包工程等级、技术、地理条件等的公司予以指名，通过这些公司的竞争投标而缔结合同的方式。指名竞争招标原则亦为低价中标原则。

我国香港特别行政区目前仍采用原港英政府遗留下来的最低价中标法。与美国不同的是，香港特别行政区没有立法规定政府工程必须采取最低价中标，反而在招标公告中都要声明“政府不一定采纳索价最低的投标书或任何一份投标书”，但实际运作中一般都是最低价中标。如不采用最低价中标，负责提交评审投标书报告的工程师要向评标委员会作出详细解释。评标委员会也要向投标者和有关机构做出详细解释。它们也有一套严格的资格预审、分等级投标制度和工程担保制度等措施来保证最低价中标法的顺利实施。

最低价中标法之所以在美国和香港等国家和地区被长期使用，是因为它与其他招标方法相比有许多突出优点。但国外在使用最低价中标法这种工程招标方法的初期也暴露出不少我们所担心的问题，如低价中标高价索赔、低价低质等，并出现许多由于价格太低无法完工而形成“半拉子工程”和“胡子工程”。经过不断努力寻找解决问题的方法，逐步形成了一整套配合最低价中标方法的保证措施，使得该招标法能历经百年而不衰。尽管现在每年仍然有一些工程因价格太低致使工程失败的案例发生，但由于配套保证措施齐全，使它不会对社会造成严重影响。

1.3 经评审的最低价法在国内的研究和应用

随着我国社会主义市场经济的进一步完善，随着我国加入 WTO 后一系列在建筑市场方面的重大改革措施的推行，随着工程实践中有关招标投标问题的进一步暴露，对经评审

的最低价法相关课题的研究与实践也变得越来越迫切，我们的研究工作也正是在这样的大背景下展开的。

1.3.1 研究背景

1. 入世背景

加入 WTO 后，虽然建筑业的开放可能不会像其他行业那样快，但市场竞争将日趋激烈，中国的企业如果不能尽快调整自己，主动地学习和实施国际惯例，使自己熟悉国际竞争的环境，必然将被市场所淘汰。最低价中标的原则是国际工程招标投标中的惯例，这对施工企业自身素质的提高提出了更高的要求，如果中国的承包商不能很快学会在这样的条件下承接项目和履行合同，不仅不能抓住入世这个历史机遇，提升自己的国际竞争力，参与国际市场的角逐，而且在国内竞争中也将处于劣势。因此，参照国际惯例，结合我国国情，尽快推广和实行经评审的最低投标价法已势在必行，其相关课题的研究也很有意义。

2. 市场背景

发展市场经济，必须研究适应市场经济环境的新的市场管理手段。在目前的建筑市场中，现行行政型的定额预算控制下的建筑产品定价既不能反映价值，也不能反映供求关系，使价格调节供求职能，市场传递信号职能，价格核算职能都弱化或消失了。因此，现行建筑产品价格究竟是高还是低，争论了许多年亦未能解决问题。所以，在市场经济条件下，价格的竞争应是十分激烈、严峻的，通过价格竞争使建设方获得较好的经济效益，同时促使施工企业的全面进步。而推广和实行经评审的最低投标价法正是推进建筑工程造价改革的有效措施之一。

3. 规模建设背景

现在中国每年在基本建设方面要花费 4000 多亿元，中国的建设工程市场发展非常迅速，已经成为世界上最大的建筑市场之一。但是一直存在着投资效率较差的问题。过去在计划经济体制下建设单位有意无意地成为了国家投资“代理人”，因此，建设单位对在市场经济条件下充当建筑市场角色的思想准备不足，甚至极不适应。由于对建设单位(业主)的管理相对薄弱，工程建设的投资效益对建设单位没有强硬的约束能力，致使一些单位在建设中任意追求高标准、大而全，使工程投资一再突破，在工程发包和材料设备采购中未真正起到“代理人”的作用，给国家造成损失；在另一个方面，相当一部分单位在工程管理上不具备相应水平，随意性强；在经济管理中缺乏平等、互利、等价有偿的市场意识，有的甚至违背基本价值规律，把发包价格压到合理成本以下，致使国家和企业的利益两败俱伤。上述种种弊病不仅使投资效益难以充分发挥，也给建设单位(业主)中的一些不法分子造成了可趁之机。推广和实行经评审的最低投标价法，不仅仅对施工单位提出了严格要求，对业主也一样，是要追求两者“双赢”的效果。因而，在这一背景下，对这一课题开展研究，以指导我国招标投标工作是很必要的。

4. 国内各地区开展最低价中标试点的背景

推广和实行经评审的最低投标价法，是在建立相应的法律法规和进行建筑市场改革的基础上开展的。比较突出的试点县市是：

顺德市

广东省顺德市建筑工程从 2000 年 5 月 1 日起正式实施控制量、放开价，最终由市场

形成价格的计价模式,实行工程量清单报价,合理低价中标。截止2000年12月8日,顺德市进行公开招标的69项建筑工程,总造价达2.47亿元,其中第一标(最低价)中标的有46项,占66.7%,第二标中标的有13项,第三标中标的有7项,还有2项第四标中标和1项第六标中标,预期效果理想。

厦门市

福建省厦门市于2003年4月1日开始实施的《厦门市建设工程最低投标价中标实施办法》,截止5月21日,厦门市进入招标程序的工程建设项目有20多项,已开标的有10项。由于从机制上铲除了不正当竞争行为生存的土壤。因此这阶段的招标、开标出现下列三个显著变化,一是没有发生过一例围标、串标、买标、卖标、挂靠投标等情况。二是由于最大限度地减少入围资格审查、评标等招标投标环节的人为因素。因此,招标、开标工程的争议、投诉也少了。招投标活动更加公开、公平。三是所有工程的造价在承诺保证工期、质量目标的前提下有较大幅度降低,据统计,已开标项目10项,工程预算控制价34049.78万元,总中标价25925.77万元,降低工程造价8124.01万元,中标价比工程预算控制价平均降低23.86%。

此外在深圳、南京、上海等地区都有项目采用经评审的最低投标价法进行招投标。上海市浦东新区建设市场管理署根据建筑市场改革的新形势要求,为开展这项工作进行了积极探索和调研,专门设立课题,与同济大学、上海百通项目管理咨询公司等单位联手进行针对性的研究。在理论研究的基础上,针对我国加入WTO后的新形势和对招标投标工作提出的新要求,针对以往工程实践中反映出的问题,主要分析经评审的最低投标价法在目前建筑市场环境下的具体操作细则及相关问题。以下各章将围绕这一主题展开论述,提出了我们的见解,与社会共商。

1.3.2 理论研究方面

1. 招标机制研究

深圳大学土木工程系的卢谦在《关于我国工程招标向国际惯例靠拢的几点看法》一文中首先对我国国内工程招标投标的实践与经验作了简短的回顾。在此基础上论述了招标投标向国际惯例靠拢的必要性并对有关问题进行了初步的探讨,包括国内工程的价格管理配制,逐步由计价定额管理制过渡为综合单价体系;完善合同文本与开展有效的建设监理;贯彻《建筑企业贯彻GB/T—9000 质量管理和质量保证系列标准》实施细则;由投标资格预审开始即为工程质量把关;扩大国际招标投标在国内适用范围;促进我国施工企业水平和竞争能力的提高;进一步完善建筑立法,严格执法,奉公守法,以保证建筑市场运行的正常化。西安交通大学管理学院吴福良副教授等有关学者从业主与承包商之间的委托代理关系视角,在理论上剖析了建设工程招标投标中最低价中标法的本质与功能;并通过对外中工程建筑行业管理状况的比较研究,提出了最低价中标法在我国未来工程建设行业中应用的客观必然性及其相匹配的政策与措施等建议。

2. 投标报价研究

西南交通大学的金跃良对国际性招标的特点、程序也进行了研究,并总结了国内招标投标业务的类型、程序和方法,指出最优报价策略是决定施工企业中标与否的关键环节。北方交通大学的赵迎萍从建筑施工企业(即承包商)的角度,对工程施工投标报价问题进行研究,重点分析了工程施工招标、合同类型、工程施工投标、工程施工投标报价、投标报

价的分析与评估、投标报价的策略与技巧、投标报价风险分析等内容。武汉理工大学的胡沿在分析中国现行建筑安装工程费用构成及其现行招标投标体制下的工程计价政策和香港地区及美国和日本的工程计价模式的基础上，着重从工程量清单的编制原则、报价流程分析、报价基本表格的内容等三个方面论述中国建设工程工程量清单计价体系的选择与建立，并提出完善中国建设工程招标投标计价制度的政策建议。

3. 评标体系研究

中南大学的朱东铁、水利部的陶苏平等针对国内水利工程施工招标投标过程常见的低于成本价投标现象，提出了分析见解和解决办法，即所谓“投标人个别最低成本价的定额分析法”，就是以国家适用的水利工程施工定额为基础，参照水利工程施工有关取费方式，根据业主预定或评标委员会认定的施工组织设计、人工、材料、机械台班费的基本价格或费用标准，以及其他直接费、间接费、计划利润和税金等的最低成本费率，计算该项目的“初始最低成本价”，然后以此为基础，结合投标人施工组织设计、机械设备配置、新技术、新材料和新工艺的应用，以及企业人员素质、管理水平、材料价格及取费标准等高速计算出投标人的个别最低成本价，必要时向投标人澄清，以此判断该投标是“合理低价标”还是“低于成本的”。长安大学的尹如军结合河南省公路工程局投标工作经验，采用专家系统技术，建立了评价标准、报价决策的概念模型，进而提出公路工程投标计算机辅助管理专家系统的概念。但总的来说，公路、桥梁、水利工程方面的招标投标与房屋建筑工程方面的招标投标还是各有侧重点的。

此外，各地一些招投标管理办公室、建设单位、施工单位和建设咨询管理单位的有关同志也从各自角度，结合工程实践经验对经评审的最低价法的研究和应用提出了许多意见和建议，也发表了一些文章。这些都为我们的研究提供了宝贵资料。

1.3.3 应用研究方面

在建筑市场改革的大趋势下，经评审的最低价法在各地区的一些工程项目中得到了积极的尝试。我们按照工程项目投资来源的不同，简单介绍几个有关经评审的最低投标价法在国内成功应用的典型实例。

1. 使用世界银行或亚洲开发银行贷款的项目

沪杭高速公路项目上海段工程 HH01、HH02、HH03 标段实行公开招标，由上海国际招标公司作为招标代理机构，完全按照世界银行的采购指南要求进行。评标过程规范、公正，得到了上海市政府有关部门、世界银行和业主的好评，为国家节省了大量的外汇，为项目建设单位找到了价格合理、质量符合要求的中标单位。本项目最后获得上海市市政工程优质奖。

太湖防洪项目太浦河泵站施工及安装项目对国内外实行公开招标。整个评标过程完全按照世界银行的采购指南要求进行，评标过程规范、公正，得到世界银行和业主的好评，最终的合同价比贷款金额低人民币 1500 万元，为国家节省了大量外汇。

2. 民营或私营企业投资的项目

实行邀请招标的某花园丽茵别墅一期工程，其建设单位是上海某实业合作公司，是一家民营控股企业。该工程由上海某建设工程招标技术咨询有限公司作为招标代理机构，招标中不设标底，按国际惯例采用最低价中标的办法。本工程投标采用技术标与商务标两阶段评标的办法，技术标部分由专家评委库抽取的专家评定，在技术标通过的前提下，对商

务标内容进行商务标核实，经核实后的最低价即为中标价。该评标方法实施后，最终确定的中标价为 1602.4371 万元，比投标单位中的最高报价 1794.8748 万元，节约近 200 万元，使得建设单位非常满意。

3. 国有与民营合资的项目

实行邀请招标的某小区二期工程是由上海某业有限公司投资建设，其中国有投资占 45%，民营投资占 55%。该工程招标采用的是类似经评审的最低价法的低价中标评标法，在其 2.2 标的评标中，参考标底为 2578.2574 万元，投标单位中某投标单位报价最低为 2082.4583 万元，其造价下浮 8%、中准价下浮 3.5%。根据沪建建(94)第 0660 号之规定，二类工程利润为 7.5%，分析该投标单位报价下浮过大，有变相压价之疑，故其最低价未中标。

4. 国有或集体所有制企业投资的项目

某市某自来水厂 6 期工程，总投资约 2000 万人民币。该工程一标段概括为：清水池容积 2000m³，钢筋混凝土结构，一类工程取费，综合费率 18.14%，设计概算 70 万元。要求公开招标，施工图预算报价，采用最低价中标，投标保证金 0.5 万元，中标后自动转为履约保证金。9 家单位报名投标，资格预审后 5 家获准投标。评标委员会有 5 人组成，技术、经济专家各 2 人，从专家库中随机抽取。

详细评审是从最低标开始的，由低标到高标，如果最低标不低于成本，就可以推荐为第一中标人，如果低于成本，那么就评审次低标。依此类推，直到评审出第一中标候选人为止。投标人 A，投标报价 39.74 万元，低于预算报价 6.88 万元，低幅达 14.76%，低于平均预算报价 8.94 万元，低幅达 18.36%，低于平均投标报价 4.37 万元，低幅达 9.81%，低于平均定额直接费 2.49 万元。详见表 1-1 分析。

商务标报价分析表

表 1-1

编号	投标单位 (1)	定额直接费(万元) (2)	预算报价(万元) (3)	投标报价(万元) (4)	优惠金额(万元) (5)=(3)-(4)	优惠幅度(%) (6)=(5)/(3)
1	A	39.49	46.62	39.74	6.88	14.76%
2	B	43.03	47.13	43.00	4.13	8.76%
3	C	42.90	49.89	43.80	6.09	12.21%
4	D	42.92	49.90	44.16	5.74	11.50%
5	E	42.79	49.88	49.86	0.02	0.04%
	平均值	42.23	48.68	44.11	4.57	9.53%

这引起评委们的警觉，怀疑投标人 A 报价有可能低于成本。经济类评委按照投标人 A 预算书中提供的人工、材料和机械消耗×地区市场价+规定必须计取的劳保统筹、安监、税金+报价书中让利后的管理费，得出本招标项目 A 企业成本价应高于 41.73 万元的结论。于是，要求投标人 A 作出报价让利部分的补充说明及证明材料。从补充说明材料中发现：①投标人 A 拟用于本招标项目的人工单价报价为 24 元，明显低于本地区建安工资 25~30 元的标准。②对拟用于本招标项目的施工机械没有提取折旧费。评委们无记名投票，判定投标人 A 的报价低于了成本，于是，推荐投标人 B 为第一中标候选人。

上海某电线电缆有限公司新建厂房工程，招标文件要求的承包方式为包工、包料、包