

# 以最低价为基准价评标的综合评估法“失灵”原因分析与对策建议——以某项目为例

邓小勇

华润守正招标有限公司, 广东深圳 518000

**摘要：**本文通过笔者所在公司的招标案例，探讨了综合评估法评标中基准价确定方式的局限性。案例中，由于最低价作为基准价导致评标失灵，使得质优价廉的投标者落选，招标方额外支付了不必要的成本。文章分析了评标失灵的原因，包括招标策划不足、市场环境特殊性、投标人串通投标以及评标办法设计缺陷，并提出了针对性的对策建议，以期提高评标效率和公正性。

**关键词：**综合评估法；评标失灵；最低价；评标基准价；对策建议

## Take The Lowest Price As The Benchmark Price, Cause Analysis And Countermeasure Suggestions-Take a Project As An Example

Deng Xiaoyong

China Resources Shouzheng Tendering Co., LTD., Guangdong, Shenzhen 518000

**Abstract :** This paper discusses the limitations of the benchmark price determination method in the comprehensive evaluation method. In the case, because the lowest price as the benchmark price led to the bid evaluation failed, which made the high-quality and cheap bidder failed, and the tenderer paid extra unnecessary costs. This paper analyzes the reasons of the failure of bid evaluation, including the lack of bidding planning, the particularity of market environment, the bidding collusion and the design defects of bid evaluation method, and puts forward targeted countermeasures and suggestions in order to improve the efficiency and fairness of bid evaluation.

**Keywords :** comprehensive evaluation method; bid evaluation failure; lowest price; bid evaluation base price; countermeasures and suggestions

## 引言

在招标投标领域，综合评估法是决定中标人的关键决策工具。该方法通过综合考虑技术因素、商务因素、价格因素<sup>[1]</sup>，旨在选取最优中标人。然而，本文的案例分析揭示了在实际应用中，综合评估法可能因基准价确定不当而失效，导致非最优结果。本文将深入分析评标失灵的原因，并提出改善措施，以期为招标投标实践提供指导。

## 一、项目案例

某公司进行安防监控网专线项目的招标，预算约758万元，计划采购为期3年的网络专线服务。鉴于专线网络稳定性对业务开展的重要性，项目采购综合评估法，应考虑专线网络的稳定性、服务质量等因素，按价格评分权重30%、技术评分权重70%进行设置。价格评审标准价格评分以有效投标人评标价格的最低价为评标基准价，评标基准价得分100分。其他有效投标人评标价格的得分用线性法计算，评标价格高于评标基准价的，每高1%，其得

分在满分的基础上扣1分，扣完为止。

招标公告发布后，有4家投标单位参与投标报价，且都通过了初步评审。进入详细评审后，因投标人D公司的价格明显偏低，评委发澄清让其解释说明是否低于其个别成本。D公司提供证明材料并说明其已有资源能覆盖该项目所涉及的业务网点，建设成本较低；同时愿以成本价竞标与招标人建立长期合作关系，争取更大的市场份额，评委通过表决一致接受其解释说明，认为其投标报价未低于其个别成本。评委根据评标办法继续进行评标，结果见下表1。

作者简介：邓小勇，男，汉族，出生年月：1986年3月，广东云浮人，本科毕业于中山大学交通工程专业，中级职称，现就职于华润守正招标有限公司任职资深经理，主要研究方向为工程经济及招标投标。

表1 综合排序一览表

序号	投标人	评标价格	价格得分	技术得分	综合得分	综合排序
1	A公司	158.98万元	0	68.83	68.83	1
2	B公司	291.6万元	0	66.73	66.73	2
3	C公司	104.25万元	4.88	61.53	66.41	3
4	D公司	58.34万元	30	17.5	47.5	4

从评标结果来看,以其投标价作为评标基准价,其他3家投标人的价格得分变得没有区分度,最终以有效投标人最低价作为基准价的综合评估法失灵,评标结果只以技术得分排序,未能充分体现投标人的综合竞争力。

## 二、评标方法失灵原因分析

### (一) 招标策划不足

在项目策划阶段,招标人未能进行全面的市场调研,导致对潜在投标人的具体情况和市场行情的了解不足。项目预算定价758万元,与最终中标价159万元(占预算的21%)及最高投标价291.6万元(占预算的38%)存在显著偏差,表明该预算与实际市场脱节。这种偏差影响了评标方法中权重的设定,造成评分权重的初始配置存在根本性缺陷,使得评标基准价从一开始就可能存在失灵的风险。

### (二) 市场环境因素

该项目采购的网络专线项,具有地域性特点。外地企业若在当地缺乏资源,通常很少参与此类投标。即便参与,由于需要基础设施投入,其成本及投标报价往往高于本地企业,不具备竞争力。该项目潜在投标人在当地市场竞争激烈,部分投标人可能采取非理性的低价策略,以求在众多竞争者中脱颖而出。从投标情况来看,参与该项目的4家投标人均在当地企业,相互之间的技术能力大家都十分了解,可以从技术评分标准中大概预估彼此的得分,因此,投标报价在竞争中占据了重要的地位,4家投标人报了4个等级的价格,导致整个综合评估法失灵。

### (三) 投标人串通投标

根据投标的情况分析,D公司的投标可能存在不以中标为目的的低价竞标。D公司在报价低于市场价、澄清解释说明想要中标该项目的同时,并未在投标文件中提供技术评分标准中要求的相关得分证明材料,而这些材料都可以在网上查询到的,与其报价策略明显不符。

在评标结束后,对投标人的投标报价明细进行了仔细复核,发现两个疑点:

(1) B公司与D公司之间的报价,呈一定的规律,D公司的报价总价是B公司的0.2倍,在分项报价中,多项目报价是B公司的0.2、0.15、0.12、0.4倍,这种精确的比例,高度巧合的规律性报价,存在较大的串标风险。

(2) A公司与D公司的报价,在分项报价中,也有多个项目报价是0.25、0.3倍的关系,但没有呈现整体的规律性,可能存在巧合。

经分析推断,我们有理由怀疑B公司与D公司之间可能存在串通投标的行为。D公司的投标报价不以中标为目的,而是作为一种让价格不参与竞争的策略。D公司与B公司配合,通过不合理低价,让其他投标人的价格评分都变为0分。尽管B公司技术评分较高,想以高价中标,但最终结果未如其所愿。A公司凭借微弱的技术优势,成为中标人。

如能认定D公司低于其个别成本投标,对剩余3家技术得分相近的投标人重新进行评审,则C公司以其优秀的技木质量和合理的价格,有潜力以最高的综合得分成为项目的中标人,为招标人带来更高的性价比和更优的服务质量。

### (四) 评标办法设计缺陷

在招标投标领域的评标办法设置时,价格分一般会采用低价优先法计算,即满足招标文件要求且投标价格最低的投标报价为评标基准价,其价格分为满分。评标过程中,可能去掉报价中的最高报价和最低报价。

该项目评标办法采用综合评估法,价格评分基准以有效投标最低价作为基准价的偏差率法,是十分常见的评标办法。当价格得分小于等于0分时,按0分计算。此办法计算投标报价得分,在报价偏差大于100%时,会出现投标人得0分的不合理情况。针对该项目,当D公司投标报价特别低时,A、B公司的投标报价偏差约80%,但价格得分都一样为0分;A、C公司的投标报价偏差约52%,但价格得分也只差了4.88分;除D公司外的其他3个投标人价格偏差很大,但得分过于接近,价格评分标准未能充分考虑市场的多样性和复杂性,标准过于理想,使得价格评分完成失去了意义,投标人之间单纯的进行技术比较,综合评估法失灵。

## 三、价格评分计算方法的利弊

如上述案例,采用不同的评标基准价计算方法将导致不同的中标结果<sup>[2]</sup>,各计算方法各有利弊,在使用过程中不能墨守成规,一概而论。

### (一) 最低价作为价格评分基准价

价格评分作为综合评估法中的核心环节,最常见的是以有效投标人的最低价作为基准价,同样以最低价作为基准价,价格评分的计算方法也有差异。常见的计算方法有以下几种:

#### (1) 比值法

比值法以基准价与投标人报价的比值作为该投标人价格得分的评分标准,计算公式如下:

$$\text{价格得分} = (\text{基准价} / \text{投标报价}) \times \text{价格总分}$$

该评分方法计算简便,在招标投标领域被广泛应用。优点是在应用中避免了价格得分为0的情况,但是在价格差异较大时,对价格得分敏感度不足。

#### (2) 偏差率法

偏差率法以有效投标人评标价格的最低价为评标基准价,评标基准价得分M分。其他有效投标人评标价格的得分用线性法计算,评标价格高于评标基准价的,每高1%,其得分在满分的基础上扣“a”分,扣到0分为止。价格得分统一计算公式为:

$$\text{价格得分} = [1 - \alpha \times (\text{投标报价} - \text{基准价}) / \text{基准价}] \times M$$

该方法计算较复杂，但比较符合正常的思维，适用于市场竞争充分，投标人技术水平相差不大，招标人对价格比较敏感的项目。缺点在于，当报价远高于基准价时，会导致价格得分过低，甚至会出现得分为0的不合理情况<sup>[3]</sup>。此外该计算方法的“ $\alpha$ ”值设定会对评标结果产生较大的影响。

### (3) 分等级偏差率法

该方法在偏差率法的基础上进行优化，在高于基准价 $[0, k_1\%]$ 内，每高1%扣“ $\alpha_1$ ”分；在高于基准价 $[0, k_2\%]$ 内，每高1%扣“ $\alpha_2$ ”分……，通常 $\alpha_2 > \alpha_1$ ，对于一定范围内的合理低价进行鼓励，对于高价进行惩罚性扣分<sup>[4]</sup>，可避免技术优秀的企业通过技术优势胁持招标人，高价中标。

## (二) 平均价作为价格评分基准价

价格评分的计算还可以以算术平均价作为基准价，该方法可以在一定程度上减少以最低价作为基准价的缺陷，缺点是会导致采购成本大幅增加，难以达到质优价廉的目标。常见的方法有以下几种：

### (1) 平均价法

该方法取所有有效投标人报价平均值作为基准价，基准价得M分，投标价每高于基准价1%扣“ $\alpha_1$ ”分，每低于基准价1%加(或扣)“ $\alpha_2$ ”分，最高为价格分满分，最低为0分。

当采用低于基准价加分时，此方法鼓励投标人之间进行价格竞争，又可以抑制投标人恶意低价；当采用低于基准价扣分时，容易导致质优价廉的投标人被误伤，变相引导投标人协同报更高的价格。同时，容易导致出现围标串标，特别是对于潜在投标人数量较少的项目，投标人容易暗中结成价格同盟以操作中标结果或有意共同抬高投标价格<sup>[5]</sup>。

### (2) 部分平均价法

该方法取去掉部分合格投标人报价后的平均值作为基准价，通常会去掉最高价和最低价，在投标人多时，可能会去掉更多。该方法对全部平均法进行了优化，但也不能完全消除全部平均价法的缺点，同时评标结果可能无法反映总体投标情况，某些情况下会误伤合理的最低价。

## (三) 以某个投标价格作为价格评分基准价

### (1) 以中间价或次低价作为基准价

该方法是以某个投标报价如中间价或次低价作为基准价，选择中间价或次低价作为基准价，在一定程度上可以抵消全额平均价法及以最低价作为基准价的缺陷，但也有其局限性，无法反映投标价格全局的情况。

### (2) 以某一固定价格作为基准价

以固定价格作为基准价，可以帮招标人选取出价格更合理的中标人，一般是根据以往的项目经验及该项目的特点编制的。该价格在开标前应该严格保密，一旦价格泄露，招标的公平、公正性将大受影响。

## 四、对策建议

综合评估法是一种灵活的评标工具，它通过为投标报价、技

术或服务水平、履约能力等关键因素分配不同的权重，旨在挑选出真正质优价廉的投标方案。然而，这种方法的有效实施并非一成不变，而是需要根据项目的特殊性、市场供需状况、供应商的竞争格局等因素进行定制化的权重分配、标准制定和计算方法设计，以构建一个更为精准和全面的评分体系。

针对本项目，招标人在策划和市场调研阶段应具备前瞻性，合理预测参与投标的单位类型和数量。考虑到外地投标人可能因资源限制而较少参与此类项目，且本地企业更可能成为主要的投标人，招标方应设置具有针对性的评标办法，避免机械地应用公司统一模板，导致评标办法失灵。

为有效解决评标失灵问题，可以采取以下具体措施：

### (一) 加强招标策划

招标策划在招标投标过程中扮演着至关重要的角色，在项目策划阶段明确的招标需求、充分的市场调研、合理的评标办法等是项目招标成功的关键。招标人应做好充分的调研，了解潜在投标人的技术水平，和当地的市场行情，避免出现预算与市场价严重脱节的情况，从源头上预防评标办法失灵的风险。

### (二) 完善否决条款

该项目评标办法，价格评分仅占30%、技术评分则占了70%，从评分权重设置可看出，招标人对该项目的技术水平要求较高，对价格没那么敏感，然而D公司的不合理低价及不合理技术，暴露了项目评标办法的漏洞，导致的评标办法失灵。该项目投标人D公司技术得分仅得17.5分（换算成100分制得25分）明显低于行业标准，不符合合格投标人的资格。

为防止技术能力不足的投标人通过低价策略扰乱市场，建议在招标文件中增设一项否决条款：“技术评分低于60分的投标人，将不具备进入价格评标阶段的资格。”此举将有效避免低价策略对评标过程的不利影响，确保评标结果的公正性，避免综合评估法同虚设。

### (三) 围标串标识别

随着电子招投标的普及，投标人之间围标串标的行为越来越隐蔽，利用技术手段进行识别和预防围标串标行为变得越来越重要。除了通过投标人的基本信息重复分析、IP地址或Mac地址分析、投标文件的雷同分析、投标文件报价组成分析、投标人员交叉任职分析外，目前还可以通过对投标人伴随投标分析、历史投标异常分析，对投标人的围标串标行为进行识别。除了《招标投标法实施条例》中明确规定的禁止投标人相互串通投标和视为投标人相互串通投标的行为外，在招标文件中，可以明确规定其他有串通投标嫌疑的行为视为串标，如投标人文件最后保存作者一致、投标报价呈一定规律等。避免投标人暗中串通投标，导致评标办法失灵。

### (四) 设置合理的价格评分标准

在招标投标过程中，合理的价格评分标准对于确保评标的公正性和科学性至关重要。面对未知的投标人数量和报价范围，选择合适的价格评分标准显得尤为困难。一些招标人为减少工作量，可能采用通用模板，忽略了项目的特殊需求。

这种做法简化了招标文件的编制过程，却忽视了项目特殊

性,可能导致评标办法在遇到特定情况时失灵。如该项目部分投标人报价远低于市场平均水平,或者投标人之间存在围标串标行为,固定的评分模板可能无法有效区分投标人的优劣,甚至可能误导评标结果。招标人在编制招标文件时,应充分考虑项目的特性和市场环境,灵活设置价格评分标准。可以根据项目的规模、复杂度、市场行情等因素,设定不同的价格权重和评分方法,如采用以次低价作为基准价、以平均价为基准价低于基准价加分等机制,确保评标基准价不被个别投标者的不当行为所操控。

## 结语

案例分析表明,招标策划不足、市场环境特殊性、投标人串通投标及评标办法设计缺陷是导致评标失灵的主要原因。本文提出一系列对策建议,包括加强招标策划、完善否决条款、围标串标识别和设置合理的价格评分标准,旨在提升评标效率和公正性。这些措施有助于避免评标办法失灵,确保招标人能够以合理的成本选取到综合竞争力强的中标人,为后续招标工作提供了实践指导和参考价值。

## 参考文献

- [1] 李明哲. 评标基准价计算方法在货物招标采购实践中的应用 [J]. 招标与投标, 2019(07):26-29.
- [2] 任远, 徐华. 工程建设项目中招标投标的问题及评标方法的研究 [J]. 工程造价管理, 2013 (5):40-43.
- [3] 鲁璐. 如何优化设置综合评分法中的价格评分计算 [J]. 中国招标, 2022,(11):75-78.
- [4] 徐原, 王蕾. 优化价格评分方法 防范围标串标风险 [J]. 招标采购管理, 2020,(03):44-47.
- [5] 傅立海, 李玉振, 徐笑尘. 价格评分方法选择与应用研究 [J]. 招标采购管理, 2022,(04):38-41.