

政府采购招投标中的价格陷阱

吴铭心, 郑晓齐

(北京航空航天大学 高等教育研究所, 北京 100191)

摘要: 在政府采购招投标过程中, 价格一直扮演着非常重要的角色, 低价更容易中标的价格分因素为政府采购节省了大量的财政资金, 但同时也产生了很多的问题, 如最低价中标者弃标选择与排名第二者合作, 低价保护高价, 低价进入高价绑架等, 阐述了以上问题产生的原因并试图给出解决问题的几种可行方法。

关键词: 政府采购; 招投标; 基准价

中图分类号: F812.2

文献标识码: B

文章编号: 1008-2204(2011)06-0070-03

Price Trap in Government Procurement

Wu Mingxin, Zheng Xiaoqi

(Higher Education Research Institute, Beijing University of Aeronautics and Astronautics, Beijing 100191, China)

Abstract: In the government procurement bidding process, price has been playing a very important role. Low price points are more likely to win the bid, and enable the government to save a lot of financial resources in its procurement, but also produce a lot of problems, such as the successful bidder who offered a low price choose to abandon the bid and cooperate with the 2nd winner, low price protected high price, low price access and high price kidnapping. The paper describes the causes of these problems and gives solution to these problems.

Key words: government procurement; bidding; base price

一、引言

从2002年6月29日中华人民共和国政府采购法实施起, 中国的政府采购走过了8年时间, 大量的财政投资通过政府采购的方式予以实施, 在保障了工程质量的同时为国家节约了大量的财政资金, 在鼓励社会公平和减少腐败方面做出了卓有成效的贡献, 是真正的阳光工程。

目前, 政府采购的评标方法主要遵循财政部18号令规定的3种评标办法: 最低评标价法、综合评分法、性价比法, 还有一些正在研究的评标方法, 如层次分析法、灰色关联度法、模糊综合评判法等^[1], 而综合评分法是政府采购实际操作过程中使用最为广泛且行之有效的一种评标方法。

同时, 在政府采购实际操作过程中, 也暴露出一些需要改进的问题, 报价对项目的成败起了关键性

的作用, 也因为报价因素对政府采购的结果造成了一些不可预期的问题, 文章着重就综合评分法中相关缺陷进行分析, 试图找出解决问题的一种可行方法。

二、问题的提出——投标中的价格陷阱

(一) 弃标——第一名和第二名之间的双赢

在政府采购的公开招标评标、竞争性谈判、政府采购电子竞价中, 投标价都起了至关重要的作用, 而中标者弃标也屡屡发生, 到手的买卖不做是否还有更加重要的原因? 第一名和第二名之间的交易往往是中标者弃标的重要因素。

如在某次政府采购公开招标行为中, A公司报价最低, 商务和技术方案都较为优秀, 经评审综合排名第一, 综合排名第二的公司报价比A公司高出

30%左右,招标公告公示以后,B公司找A公司合作,承诺如果A公司弃标,B公司将补偿投标保证金,并给予不菲的弃标补偿,A公司弃标以后,利润甚至比自己实施该项目更丰厚,结果A公司选择弃标,按照政府采购的原则由综合排名第二的B公司作为项目中标单位,B公司高价中标,也利润丰厚,政府成为最后的买单者。

(二) 价格分——低价保护高价的数学模型

在政府采购的综合评分法中,价格分往往占很重要的比重,按照政府采购法,货物类的价格分占到综合评分表的30%~60%,服务类的价格分占到综合评分表的10%~30%。^①现行的价格分计算方式遵循的是财政部的最低价原则,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。其他投标人的价格分统一按照下列公式计算:

$$\text{投标报价得分} = (\text{评标基准价} / \text{投标报价}) \times \text{价格分权重} \times 100^{\text{②}}$$

在某一次政府采购中,A公司技术实力最优,竞争对手B公司技术实力次优,如果A公司报价不高于B公司,那胜出的希望会非常大,即使稍高于B公司,胜出的希望也很大。A公司希望把利润最大化——报价远高于B公司而中标,于是该公司选择了一个合作伙伴C公司围标,该合作伙伴资质上完全满足招标文件要求,但是技术实力较差,即该公司不会废标,报价会参加价格分计算而又不会中标,该合作伙伴不是帮着报高价,而是帮着报最低价,道理从以上公式显而易见,假设报价如下,价格分权重为30分。

在A公司没有围标伙伴之前,B公司报价最低为400万,A公司报价1000万,价格得分为

$$\text{A公司价格分} = \frac{\text{基准价}}{\text{A公司价}} \times 30 =$$

$$\frac{400 \text{ 万}}{1000 \text{ 万}} \times 30 = 12$$

$$\text{B公司价格分} = \frac{\text{基准价}}{\text{B公司价}} \times 30 =$$

$$\frac{400 \text{ 万}}{400 \text{ 万}} \times 30 = 30$$

A公司因为报价高,比B公司价格分少18分,这样的差距将直接导致自己落败。

在A公司有了围标伙伴以后,A公司授意围标伙伴C报价为100万,这样报价最低的C公司的报

价成为基准价,此后的价格分为

$$\text{A公司价格分} = \frac{\text{基准价}}{\text{A公司价}} \times 30 =$$

$$\frac{100 \text{ 万}}{1000 \text{ 万}} \times 30 = 3$$

$$\text{B公司价格分} = \frac{\text{基准价}}{\text{B公司价}} \times 30 =$$

$$\frac{100 \text{ 万}}{400 \text{ 万}} \times 30 = 7.5$$

A公司与B公司的价格分差距缩短为4.5分。

而由于A公司在技术实力、商务资质、案例等诸多方面的优势,有可能很容易将这4.5分填平,最后的综合得分很可能A公司的分数比价格远远低于自己的竞争者B公司要高,这就是在政府采购过程中低价保护高价的原理,于是在有了围标伙伴以后A公司高价中标。

(三) 以小博大,被绑架的政府

目前,很多公司均使用自己成熟的开发平台开发系统,而硬件公司则使用与别人不兼容的方式设置技术壁垒,加之政府单位分配体制中的诸多问题,事业单位和公务员队伍中高水平技术管理人员的不足,屡屡造成甲方被乙方绑架,乙方一般在第一次投标时采用低价跳水策略,保障拿到项目,一旦项目到手以后,就系统扩容,二期建设过程中,用户才发现,原来二期只能由一期的中标商实施,不然项目就得推倒重来,买硬件的用户会发现,扩容只能用那个硬件厂商的产品,否则原来系统都得替换掉。最为严重的是,投标时候的跳水价格没有了,原来动辄90%多的折扣率没有了,只能以高昂的价格与之继续合作,于是,越来越多的单一来源政府采购的申请出来了,所有的理由都是需要兼容和扩展,政府完全被其绑架。

三、问题的解决——一些可行的改进措施

为了避免以上问题,笔者提出了3种尚不太成熟的解决方案,试图抛砖引玉,让更多的专家学者关注。

(一) 第一名主动弃标

对于第一名主动弃标的,笔者提出现时可行的和长远计划的两种解决方案。现时可行的是,提高投标保证金额度,增加弃标成本,但是增加投标保证金额度确实会造成很多现实问题,增加了

其他厂商的投标难度,同时,积压在招标公司的数量可观的保证金对于金融监管来说也有相当难度;从长远来看,政府采购需要从国家层面建立不良供应商库,一旦出现中标后弃标的,皆打入黑名单,以后将其排除在政府采购之外。同时,每次政府采购完成以后,用户将能在政府采购国家级系统中对政府采购的效果进行评价,主要是对政府采购后中标厂商的执行情况进行评价,该评价指标成熟以后将能进入政府采购综合评分表的打分体系。

(二)改进的价格分算法

笔者的建议是将投标价的算术平均值作为价格基准分,基准价得分为价格分的一半,超过基准价的减分,低于基准价的加分。

公式和例证如下(如价格分权重为30%的情况):

超过基准价厂商的价格分 =

$$15 - \frac{\text{报价} - \text{基准价}}{\text{最高价} - \text{基准价}} \times 15$$

低于基准价厂商的价格分 =

$$15 + \frac{\text{基准价} - \text{报价}}{\text{基准价} - \text{最低价}} \times 15$$

在这种情况下,通过低价保护高价变得有限,而且,用平均分作为基准价,是对实际价值更为合理的一种评估。低于平均报价的,给予价格分上的支持;高于平均报价的,价格分就低。同时,最低价会得到满分,最高价会得到0分,价格分调控能力加大,更有利于控制高价中标。

(三)以小博大,被绑架的政府

1. 真正实施禁止低于成本价竞争的相关规定

在具体项目中,由项目预研单位制定最低拦标价格,低于拦标价格报价无效。拦标价格的制定也有多种方式:一是预算执行率,如最低预算执行率为40%,报价低于预算40%的为无效报价;二是项目咨询单位给出参考拦标价格;三是购买商用成熟产品时参照政府协议供货的某个百分比给出拦标价格。

2. 在招标时要加大项目执行的监管力度,防止绑架

单位本身技术力量不强的,可以借助第三方力量,如咨询公司、监理公司,对项目的执行和交付严格把控,避免交付以后的产品只能由该公司后续开发和维护的可能。

3. 在招标后锁口

厂商为了竞争到某个项目,一般在第一次竞争过程中会有相当大的力度,要借用这一次力度,进行锁口,如购买存储招标,招标要求中就应该明确提出,该存储在以后的扩容和升级中,部件的折扣率不得低于此次报价中的折扣率;涉及到售后和维保的项目,一定要在招标中明确要求,免费服务期以后,如果要购买相关维保,维保的价格比例不能超过此合同价格的某个百分比,中标厂商需无条件承诺。

四、总结和展望

中国的政府采购法在实施的8年中,对中国的政府采购起了至关重要的作用。在实施过程中,除了要求政府依法阳光行政以外,还要对法律法规中细节中没有涉及到的现实问题积极思考,帮助国家健全相关法律法规,只有不断健全政府采购的相关制度,政府采购才能真正成为阳光下的交易,有助于建立节约型政府,才能使政府项目长期可持续性发展。同时,更加公平的交易原则将能使厂商更注重产品质量的提升及产品成本的降低,增强竞争力,促进社会和谐发展。

注释:

① 参见:中华人民共和国财政部18号令《政府采购货物和服务招标投标管理办法》第四章第52条。

② 参见:中华人民共和国财政部2007年2号文,第二章。

参考文献:

[1] 刘艳秋,刘翠静. 政府采购评审方法的综述[J]. 现代管理科学, 2006(11):5-6.