



采购招标监督管理系列丛书

# 采购审计

## — 采购招标监督管理

高志刚 / 编著



经济科学出版社  
Economic Science Press



采购招标监督管理系列丛书

# 采购审计

——采购招标监督管理

高志刚 编著

经济科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

采购审计: 采购招标监督管理 / 高志刚编著. —北京:  
经济科学出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6899 - 0

I. ①采… II. ①高… III. ①政府采购 - 财政审计 -  
中国 IV. ①F239. 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 089264 号

责任编辑: 殷亚红

责任校对: 杨海

责任印制: 王世伟

## 采购审计

——采购招标监督管理

高志刚 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 24.5 印张 390000 字

2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6899 - 0 定价: 59.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

(电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

# 《采购招标监督管理系列丛书》

## 编委会

顾问：魏礼群 贾康 邵宁 李保民

主编：高志刚

副主编：刘宁宇 朱建元 孙建民 霍炜  
边辉

编委：张振威 贺晓棠 李华 王晓峰  
孙继斌 宋长军 李宝玉 汪雁  
周军 朱显琪 朱军 殷霞  
刘纯如 丰廷隆 周晖 常利  
陈全民 王芳 黄树平 李海  
刘学诗 吕致远 李岳军 高峰  
刘悦 范文胜 方炳兴 张建平

总策划：刘学诗 刘宁宇

总协调：边辉

## 本书顾问

**魏礼群：**曾任国务院研究室主任、国家行政学院常务副院长，著名经济学家，博士生导师，长期从事宏观经济与社会发展理论研究，以及行政体制改革理论和政策研究。

**贾 康：**曾任财政部科研所所长，著名经济学家，博士生导师，长期担任中央国家机关政府采购中心特聘顾问，对国企改革、政府采购、招标投标制度有深入研究。

**邵 宁：**全国人大财经委副主任委员，原国家经贸委企业改革司司长、国资委副主任，长期负责国企、国资改革工作。

**李保民：**国资委原研究中心主任、国资委监事会专职监事，一直潜心研究经济体制改革与发展、国有企业改革和国有资产监管与营运，组织国企采购招标监管课题研究，本书即为具体成果之一。

## 本书副主编

**刘宁宇：**国内规模最大的社会审计机构——瑞华会计师事务所管理合伙人，教授、研究员级高级会计师，注册会计师、注册资产评估师。长期从事企业财务审计、资产评估、采购招标业务，国内会计行业领军人才。

**朱建元：**国内规模最大的招标机构——国信招标集团副总裁，创办中国采购与招标网，《招标投标法》和《政府采购法》立法起草人。著有多部招标采购领域的专著，是国内公共采购、招标投标及项目管理领域的知名专家学者。

**孙建民：**中华财务咨询公司总经理，长期从事财务审计、资产评估、管理咨询业务，多次参与国家级重大课题研究和制度标准的制定，是财务咨询行业资深专家。

**霍 炜：**长期从事财政、国有资产管理，熟悉企业财务审计、资产评估和产权管理业务，参与国家重大决策制定，对宏观经济政策和国资监管体制改革有深入研究。

**边 辉：**天行健国际招标（北京）有限公司副总经理、业务负责人，注册招标师、注册监理工程师。长期从事工程招标、政府采购、项目管理等工作，是招投标领域专家学者。

## 本书编写组织单位

天行健国际招标（北京）有限公司创建于2001年，具有工程招标甲级资格、中央投资项目甲级资格、军工涉密业务咨询服务安全保密条件备案证书、具有政府采购、国际招标资格、通过ISO9001质量管理体系认证。总部设在北京，已在全国设立15家分公司。是业内公认、社会信赖、管理规范、服务一流的中介咨询机构。

# 卷首语

近年来，审计署、中纪委、中央巡视组公开曝光了部分国企采购招标活动中的暗箱操作、虚假招标、权力寻租等问题，令人触目惊心。面对国企采购招标存在的种种问题，国资监管机构该不该管？怎么管？这些问题引发了我们不断的思考与探索。

加强采购监管，首先应当澄清几个基本问题，这些问题不解决，对加强采购监管就不会形成正确的认识，也就难以理清思路，指导正确的实践：

- 加强采购监管，会不会干预或影响企业日常经营管理，束缚企业的手脚；如果借鉴政府采购的程序，会不会降低企业经营管理效率？

- 加强采购监管，与国企市场化改革方向是否矛盾，是否符合依靠市场配置资源的发展方向？

- 加强采购监管，完全靠企业自律行不行？是不是更多地采用招标形式、推行集中采购就会奏效？是不是进入公共资源交易平台就会奏效？

- 加强采购监管，是否存在国资监管机构职能越位问题？

- 加强采购监管，如果监管机构大权独揽，借监管寻租，产生更大的腐败怎么办？

- 国企数量众多、类型复杂、分布广泛，监管机构人力有限，如何实施有效监管？

- 加强采购监管，虚假招标、暗箱操作等顽症能否消除，真的能把权力关进制度的笼子吗？

本书的主要内容是探讨采购审计、采购监理、采购绩效评价、采购管理咨询等采购监管的方法、程序和标准等具体微观业务问题，同时也试图回答上述问题。

多年以来，正是上述诸多担心和顾虑的存在，让我们举棋不定，在一

定程度上影响了我们的决策。加强采购监管，“将采购招标监管纳入国资监管改革顶层设计”，概括地讲就是要以自上而下的方式推进改革，国资监管机构（财政部门或国资委）经政府授权，要承担起制度规则、程序标准制定的职责，即“靠制度管事”。我们至少要有粗线条的、原则性的、引导性的规则，注重分级分类，同时兼顾规则的刚性和灵活性，防止一统就死；采购审计、采购监理、绩效评价等监督工作的具体组织实施交由政府审计、内部审计或社会审计等第三方机构去完成，而不是由监管机构亲力亲为，也不增设审批、核准项目，实现监管层面的制度设计与操作执行相分离，主要依靠市场机制运行。

这种模式设计，完全符合党的十八大提出的市场化导向，能交给市场完成的就不采用行政手段，一方面监管机构亲力亲为可能会鞭长莫及，同时避免了监管机构以审批、审查等传统监管方式干预企业生产经营的担心，一方面也消除了监管机构借监管寻租、大权独揽的疑虑。在各级国资监管部门，我们不仅要有一支精干、专业的采购招标监管队伍，还要有一套精简、高效的制度。上述观点构建了采购招标监督管理体制和运行机制的基本框架，看似平常、理所应当，其实则不然，这一观点还没有成为业界的共识，更没有成为我们的行动，所谓知不易、行更难。目前，我们一无统一制度、二无监管队伍、三无采购平台，既缺乏制度保障也缺乏组织保障，实践中大案小案不断涌现，被审计署、中央巡视组频频曝光也就不足为奇，这种无序的局面亟待转变。在转轨过程中，需要我们不断地从理论研究、宣传培训、方案论证、局部试点等各个层面做更加深入细致的工作，最终达成改革目标。

多年来，国资监管越位与缺位并存，而采购招标缺乏有效监管可能就是国资监管职能缺位、职能弱化的主要表现之一，如何强化采购招标监管是当前国企改革和国资监管改革顶层设计所急需的。对产权交易、对外投资、选人用人等方面存在的问题，国资委或财政部门相继陆续出台了基础制度规范，其管理作用正在逐步发挥出来，而唯独采购招标环节，成为当前最明显的短板，尚处于监管真空地带，形成了“一无统一制度、二无监管队伍、三无采购平台”的现实局面，除珠海、呼伦贝尔、慈溪、江西、江苏、重庆、义乌等地监管机构有一定探索外，其他地方鲜有动作；部分国企的探索实践，虽然取得了一定成效，但并不具有广泛性、代表性



和普遍性。对企业采购招标发生的一系列腐败案件，囿于“三定方案”职能所限，监管机构只能寄希望企业自律，靠自身加强管理，“靠市场的力量”发挥作用，监管机构主要依靠强化保值增值考核，通过一种间接的、迂回的方法倒逼、传导企业加强采购招标管理、堵塞基础管理漏洞，而从实际效果看，收效不够理想，监管机构所担心的“越位”实际上正在演变为一种“缺位”。

为什么会存在这种状况？究其原因，一方面，国企还不是真正意义上的市场主体，靠企业自律收效并不明显，存在着一定程度的“市场失灵”；另一方面，长期以来主导我们思想的是一种模糊甚至错误的认识——采购招标属于企业日常经营管理活动，监管机构不好干预、干涉，也担心监管机构借监管寻租、大权独揽而产生更严重的腐败，因此各级政府普遍未授权国资监管机构承担采购招标监管职能。当前，我们启动改革，首先就是要消除这一认识误区，转变思想观念，对国资监管的传统理念进行脱胎换骨式的反思和改造，否则，新一轮国企国资改革便难以达成预期目标，改革的系统性、协同性、整体性也难以保证。国资监管机构以出资人的身份，伸出“有形的手”弥补市场失灵，主要负责采购招标的一系列制度设计、提出标准要求并组织实施，开展委派采购总监试点、组织宣传培训等工作；而采购审计、采购监理、采购绩效评价等监管操作可交由专业审计等机构具体实施，实现制度设计者和操作执行者的分离，以避免借监管寻租、借监管干预企业运营，花小钱、办大事，这应当是解决问题正确、有效的路径。

同时，对采购招标存在的种种问题，一方面既不能悲观失望、妄自菲薄，认为病入膏肓、一片黑暗，另一方面也不能过于迷信现行采购招标制度，认为“一招就灵”、盲目乐观，任何的法律法规都有其历史局限性。法律是山沟沟里都要执行的规则，是最低的行为要求，因此做好采购招标仅靠国家层面的法律法规，是远远不够的，只能达到及格水平，必须根据自身实际形成更加严密适用的制度标准体系，与时俱进。容易被曲解、被变通的制度规则，可能就不是好的制度，主要源于制度本身的不完备；认认真真走形式、轰轰烈烈走过场，虚假招标的发生，有执行层面的原因，也反映出现行法律的漏洞和局限。不断增强制度的刚性和约束力，加强采购招标监管是我们不容回避的重大课题。我们应当以一种积极有作为的姿态，

不断完善制度规则，打造制度的“笼子”，要相信制度规范的力量。

透明、竞争是现代采购制度的基石。采购制度规则的精髓不在于看似繁杂、严密的程序，而在于透明度和竞争性，这才抓住了牛鼻子；天津模式、中央国家机关政府采购中心的探索和创造可资借鉴，但要去粗取精，绝不能盲目照搬、简单套用。企业采购对效率的要求更高，国企采购要充分利用属地公共资源交易中心平台、应用电子化手段，但采购招标的透明度如果没有实质性提高，仍然是换汤不换药，虚假招标同样难以避免；一些国企在透明规范的采购制度还没有建立的背景下，贸然推行集中采购，这是一种危险的选择，往往欲速而不达，实践中也难以取得理想的效果，这样的集中采购容易演变为集中腐败，从这个意义上讲，透明竞争优先于集中采购、透明竞争远比集中采购重要、集中要以透明规范为前提，对此我们要有清醒的认识，注意把握好推进这项改革的方法和步骤，做好改革方案设计，少走弯路，避免出现大的反复和反弹，贻误改革进程。

加强国企采购招标监管是强化国企基础经营管理的重要方面，是国企管理从“管资产”向“管资本”转变的重要体现，也是从源头上防止国有资产流失的重要举措。

国企改革步入深水区，已进入攻坚克难阶段，但剩下的并不都是难啃的硬骨头，实际上还有好吃的肉。国企采购招标领域是一处尚未开发的处女地，一处宝藏深厚的露天矿，改革会收到立竿见影的效果。采购审计往往是财务审计时“搂草打兔子”之举，而采购审计一旦独立起来，强化采购招标监管、推行透明竞争采购所能带来的政治效益和经济效益十分巨大，据保守估算，每年节约资金将达万亿元以上，面对可预期的改革红利，我们没有理由犹豫不前。

虽然本书是从监管的角度阐述采购招标，实际上采购执行层面也可以从中得到多方位的启示；为了更好地应对监管的强化，如果执行层面的程序和标准能得到进一步优化和完善，通过监管反作用于执行，那也正是我们所期待的。

2000年夏，我在财政部开始从事政府采购监督管理工作，收集了大量关于采购招标方面的专业书籍，大多是培训谈判技巧、讲解招标程序方面的。有关采购招标检查、考核、监管方面的专业书籍，竟然遍寻不见，很早便产生了编写一本这方面书籍的想法。几年前，代表中央国家机关政

府采购中心，参加了国资委组织的国企采购监管研究课题小组，进一步理清了采购招标监管研究的思路 and 方向。

建立健全决策权、执行权、监督权这三种职权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，已成为共识，并被正式写入党的决议。制度合理、执行严格、监管有力，是做好一项工作的三大基础保障，大宗物资采购和工程招标（简称“采购招标”）也不例外。2000年和2003年，招标投标法、政府采购法相继颁布实施，制度框架初步搭建起来，制度建设取得长足发展；在执行层面，采购招标工作走上了有法可依的轨道，采购招标越来越规范，公信力越来越强；在监管层面，采购招标的监管体制基本确立，有关职能机构履职尽责，保障了采购招标市场的健康发展。

在三项基础工作中，也都面临诸多问题和不足，改进的空间相当大，这三个方面的工作并不要求齐头并进，但如果有明显的短板，则一定不是理想状态。那么当前最亟待加强的是什么？我们认为采购招标的监管环节相对薄弱，已经成为明显的短板，众多业内人士对此也有同感。当前，规范采购招标执行操作环节的制度规定浩如烟海、种类繁多，多是从业务、技术层面展开，而专门针对监督管理层面的制度规范则极其罕见，办法不多、理念不新。

加强采购招标监管，是各级企业和单位做好采购招标的一项重要基础性工作，当前急需在两个方面进行强化：一是建立新型的制度标准体系，执行操作层面如果发生了问题首先要在执行层面找原因，但更重要的是要追溯、问责制度标准是否存在漏洞、问责监督管理是否存在缺位。做好采购招标仅靠国家层面的法律法规，是远远不够的，只能达到及格水平，必须根据自身实际形成更加严密适用的制度标准体系。二是强化采购招标监管力度，创新监管思路与方法，一项工作有制度、有执行，但缺乏有力监督、没有考核评价，就难以形成管理的闭环，而这正是长期以来采购招标工作最薄弱的环节所在。

当前，专门从监管角度阐述采购招标的书籍尚未发现，如何帮助企业发现采购制度、采购程序和采购执行存在的问题并提供采购管理咨询服务方面的书籍也尚未发现。这也从一个侧面说明采购招标监管方面的研究亟待加强。为此，我们借鉴财务审计、工程监理、企业绩效评价、企业管理咨询的理念和做法，充分吸收最新研究成果，在本书中提出了采购审计、

采购监理、采购绩效评价和采购管理咨询的概念并尝试做出系统的阐述。这些概念对我们而言也是非常新鲜、陌生的名词，具体实践活动也不多见，因此本书的内容在相当程度上主观推理、横向借鉴的色彩还比较浓厚，多数内容来自有限的采购招标实践经验的总结和提炼，错误和疏漏在所难免，有些内容还不够全面和严谨，请广大读者批评指正，以便再版时修订。

采购招标市场规模庞大，据初步匡算，每年仅国有企业就达十万亿元左右，规范采购招标市场秩序，对社会经济政治生活的影响之大显而易见。如何加强采购招标监管、构建采购招标监管独特的运行机制是一个非常重大的命题，其重要性不亚于我们对采购招标执行层面运行机制的研究，我们不仅要研究好“怎么采”，还要设计好“怎么管”。对采购招标监管问题，本书只是做了初步的阐述，我们希望抛砖引玉，有更多的业内同仁继续深入研究、耕耘，取得更丰硕的成果，使采购招标监管的目标、原则、方法、手段更清晰、更丰富、更简便，构建起成熟完善的具有中国特色的采购招标监管体系和学科体系。

所谓采购招标监管运行机制的建立，未来可能是这样一幅愿景：

第一，先行先试，催生市场。自觉运用市场机制，引入社会中介机构的力量开展专业化运作，不断地催生采购审计、采购监理、采购绩效评价、采购管理咨询市场的发育，积累越来越多的案例；

第二，完善制度，催生规范。在现有法律制度框架下，最终形成新型的采购招标行业标准和程序（如采购审计通则、采购监理操作规程、采购绩效考核指引、采购管理咨询指南等）；

第三，行业认证、推广普及。发起设立采购监管标准化组织，分别对采购人、对社会中介开展类似于 ISO 质量管理体系的行业标准认证工作（如 QB - CAIGOU 2015），让阳光采购惠及采购招标领域，净化市场交易环境；

第四，市场为主、行政助推。依靠市场的自然力量，辅之以行政力量推动，逐步形成具有中国特色的采购监管制度方法体系。

在未来，采购招标的制度标准将更加健全、成熟，执行操作将更加透明、规范，监督管理将更加到位、有力，市场交易环境将得到空前净化，市场交易秩序得到明显改善，为提升企业经营管理水平服务，为国资保值

增值服务，为完善社会主义市场经济体制服务，为制度反腐、源头防腐服务。

当前，在国资监管方面越位与缺位并存，采购招标监管存在的空白可能就是监管缺位的主要表现。企业采购招标市场的健康发展最终要靠行业自律，这是个市场自然发育的过程，主要不是依靠政府的行政手段，但也离不开行政力量的助推，这是我国的国有企业并未完全市场化的本质特征所决定的。我们有理由相信，各级企业、单位尤其是在国企领域建立新型的、相对统一规范的采购招标制度标准体系，打造专业化、社会化监管队伍，培育社会监督力量，把采购招标纳入国资国企改革顶层设计，将在不远的未来一步一步成为现实，这是市场规律使然，不以人的意志为转移。

我们愿意为此愿景做一些基础性铺垫工作，愿意为此摇旗呐喊，为企业采购招标管理水平提升贡献一分力量。

# 内容概要

当前，关于采购招标方面的专业书籍种类繁多，但基本上都是从采购技术角度展开，侧重于采购执行微观操作层面，研究的是“怎么采”；专门从监管角度阐述如何开展监督检查、考核评价的书籍尚未发现，如何帮助企业发现采购制度和采购执行中存在的问题并提供采购管理咨询服务的书籍也尚未发现，说明研究“怎么管”则比较薄弱。我们借鉴吸收财务审计、工程监理、企业绩效评价、企业管理咨询的理念和做法，在本书中提出了采购审计、采购监理、采购绩效评价和采购管理咨询的概念并尝试做出系统的阐述。

1. 采购审计。采购审计属于专项审计的范畴，和传统财务审计相比，长期以来采购审计没有得到应有的重视，采购审计市场也没有发育成熟起来，其巨大的管理效益没有被充分发掘。随着市场经济的日益活跃，采购成为徇私舞弊、权力寻租的高发区，采购风险大大增加。因此，把采购审计作为对采购活动进行有效监督管理的重要手段，已经越来越引起各方的重视。采购审计通常作为财务审计的一部分，其系统性、独立性难以得到保证，将采购审计独立出来，将是发展趋势和发展方向。

2. 采购监理。采购审计是一种事后监督，采购监理则是一种事中监督，实质上是事中审计、过程审计。目前，在采购招标的预算编制、计划编制、需求提出、采购文件编制、商务谈判、开标评标、合同订立、项目实施、生产过程、履约验收、支付结算等各个阶段，都可能存在不规范操作的情形，尤其在供应商中标后，为追求利润最大化以次充好，或者与采购人串通一气，提供质次价高的货物、服务，最终损害了国家、企业和采购人利益。为了避免采购过程中的不规范操作，效仿工程监理、监造的做法，有必要在采购领域尝试建立采购监理制度。

所谓采购监理，是指独立第三方，依据相关准则（包括约定条款），

对采购过程进行现场监察、评议、纠偏和控制，以保证采购质量为前提，以节约资金、规范行为、改进管理为目标，对采购进度、质量、合规性等进行监督检查，并提出相应处理建议的过程。建立采购监理制度有助于保障采购质量，通过监理制模式，能够从专业的角度对所采购的标的进行全程质量监控、监造，有效地防止以次充好，更换配置，促使各方认真依法依规采购，严格按照合同进行履约。

3. 采购绩效评价。在一系列采购工作程序完成之后，通过对采购工作进行考核评估，评判采购工作是否达到了预期目标，企业对采购的货物、工程或者服务在质量、价格、效率等方面是否满意，同时对采购人员和供应商行为操守进行评价，为此需要建立一套科学的评价指标体系，用来全面反映和检查采购部门工作实绩、采购效率和采购效益。科学的绩效评价体系和制度的建立，可以帮助企业提升管理水平，而合理的绩效评价体系和制度标准又是改善采购经营管理、促进企业战略目标实现的基础。

当前，采购招标领域存在着重程序、轻结果的现象，表现在采购绩效评价方面就是采购价格虚高现象未得到应有的重视，即使价格虚高也能获得较好的考核分数，这说明绩效考核的标准不够科学全面，这种局面急需改变。

4. 采购管理咨询。近年来，我国管理咨询的市场得到快速发展，极大地促进了管理提升，但是采购管理咨询在我国还是新生事物，市场还未发育。无论从行业标准、队伍建设、典型案例等方面都处于空白状态。我们提出采购管理咨询的概念、研究采购管理咨询的目的是借鉴管理咨询的理念和方法，构建采购管理咨询的程序和标准，推动我国采购管理咨询市场的发育，综合运用采购审计、采购监理、采购绩效评价等手段，帮助企业完善采购管理制度，不断规范采购行为，维护所有者权益，改进经营管理，提高企业竞争力。

采购招标市场规模庞大，据初步匡算，每年仅国企采购就达一二十万亿元，推行透明竞争的采购招标制度，每年将节约采购资金达万亿元，因此规范采购招标市场秩序，对社会经济政治生活的影响巨大。我们设想，随着采购审计、采购监理、采购绩效评价和采购管理咨询市场的发育、实践案例的不断增加，逐步提炼归纳形成采购监管方法和制度标准（如采

购审计通则、采购监理操作规程、采购管理咨询指南等), 发起设立采购监管标准化组织, 分别对采购人、对社会中介机构开展类似于 ISO 质量管理体系的行业标准认证工作 (如 QB-CAIGOU 2015), 构建起成熟完善的具有中国特色的采购招标监督管理体系。



# INTRODUCTION

There are varieties of literatures and publications in the field of procurement bidding. However, most of them focus on the development of specific operation procedures, including training of the negotiation skills, explaining of the bidding procedures. This book, *Audit and Supervision in the Process of Procurement Bidding—A Research on the Establishment of Supervision and Administration Systems and Operation Mechanisms of Procurement Bidding*, takes an unconventional approach to analyze the future trend of procurement bidding supervision and administration theoretically and practically from a unique perspective of integrating supervision with instruction, and integrating inspection with evaluation. In view of the current situation of procurement bidding in China, this book gives a detailed illustration to the concepts and methods of procurement audit, procurement supervision, procurement efficiency evaluation and procurement administration consulting on the basis of the abstraction and summarization of ideas and experiences in the areas of financial audit and project supervision in relatively matured economies.

This is the first professional book in China which makes a system research on the present mechanisms and standards of procurement bidding supervision and administration with a view to analyzing and arguing the methods for the establishment of new procurement bidding supervision and operation mechanisms. It fills in the gap in the studies on procurement bidding supervision and administration by referring to and assimilating the most recent research results.

This book has 15 chapters, and the main contents include introduction to procurement audit, practices of enterprise procurement audit, government procurement audit, audit of the purchasing prices, audit of the procurement con-