

高效能 采购管理

采购策划与采购文件的科学编制

俞烈◎著



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



高效能 采购管理

HIGHLY EFFECTIVE
PURCHASING MANAGEMENT

俞 烈◎著



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS

高效能的采购往往会促进企业的发展,让企业在合理的采购中完成项目、获取盈利。本书侧重于向读者介绍提高企业高效能采购的方法,全书共分为七章,主要由两部分组成。第一部分介绍采购策划,包括:采购策划概述、招标采购的特点及不合理招标成因、项目级采购策划、合同包级采购策划。第二部分介绍采购文件的科学编制,包括:编制采购文件的相关法律知识、采购文件的合成与检查。此外,还对采购案例进行了深入浅出的分析,力求将理论应用于实践。

本书浅显易懂,实用性强,适合企业管理者、采购部门领导及员工阅读,也适合想要了解采购知识的大众读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

高效能采购管理 / 俞烈著. —北京:机械工业出版社, 2019.7
ISBN 978-7-111-63016-6

I. ①高… II. ①俞… III. ①采购管理 IV. ① F253

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 120430 号

机械工业出版社 (北京市百万庄大街 22 号 邮政编码 100037)

策划编辑:李 鸿 责任编辑:刘晓宇

责任校对:康会欣 封面设计:高鹏博

责任印制:赵晓晨

北京宝昌彩色印刷有限公司印刷

2019 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

170mm × 242mm · 13.5 印张 · 156 千字

标准书号:ISBN 978-7-111-63016-6

定价:39.00 元

电话服务

客服电话:010-88361066

010-88379833

010-68326294

封底无防伪标均为盗版

网络服务

机 工 官 网: www.cmpbook.com

机 工 官 博: weibo.com/cmp1952

金 书 网: www.golden-book.com

机工教育服务网: www.cmpedu.com

第一章 采购策划概述 1

第一节 采购管理与采购策划 2

一、采购管理的定义 2

二、采购管理的目标 2

三、采购管理的阶段划分 8

四、采购策划的重要性及策划目标 9

第二节 科学采购在国内的发展 10

一、采购管理发展的五个阶段 10

二、国内泛招标化的出现 11

第三节 采购对企业的影响 14

一、企业采购战略简述 14

二、企业采购管理无效的原因 18

第四节 采购管理与项目管理 20

一、项目管理体系 20

二、采购管理在项目管理中的地位 20

第二章 招标采购的特点及不合理招标的成因 25

第一节 招标采购的特点 26

一、实现经济最优选择 26

二、限制超标采购 30

三、招标过程中档案的逻辑性和可追溯性 33

第二节 低价中标与高价中标 36

一、低价中标 36

二、高价中标 40

第三节 恶意低价成因分析	58
----------------------	----

一、恶意低价的两种情形	58
二、恶意低价的危害及成因	60

第三章 项目级的采购策划.....67

第一节 采购目标与项目目标的设定	68
--------------------------	----

一、采购目标的设定原则	69
二、管理工具的使用	70
三、采购部门的责权关系及问题升级标准	71

第二节 采购总体范围的确定	72
-----------------------	----

一、明确界定采购范围	72
二、外包需要考虑的因素	74
三、采购合同包的合理划分	75
四、明确采购预算和基本采购技术实现目标	80

第三节 采购工作干系人分析及沟通计划	80
----------------------------	----

一、干系人识别	81
二、干系人分析	81

第四节 采购部门组织架构及职责对接	84
---------------------------	----

一、组织架构的选择	84
二、各部门的职责对接	86

第五节 采购内控与监督制度的确立	87
--------------------------	----

一、检查人员专业性不足	89
二、监督人力投入不足，监督不公正	89
三、检查效率低	90
四、缺少检查思路及方法	90
五、检查成本高，人力投入不足	91

第六节 组织过程资产的建立与更新	92
--------------------------	----

一、组织过程资产的概念	92
二、组织过程资产的形成过程与内容	93

第四章 合同包级的采购策划 98

| 第一节 | 合同包的采购目标与商务技术要求 99

一、采购目标 99

二、商务技术要求 101

| 第二节 | 合同类型的确定 104

一、价格类合同 105

二、成本类合同 113

| 第三节 | 采购工具的确定 114

一、公开招标 114

二、邀请招标 119

三、竞争性谈判 120

四、询价采购与竞价采购 122

| 第四节 | 内部调研的其他内容 122

一、采购时间计划的确定 122

二、采购风险的确定 123

三、采购包招标文件的 KPI 指标 125

| 第五节 | 外部调研 125

一、外部调研的目的 125

二、外部调研的输入 128

三、外部调研的清单 128

四、外部调研的组织形式与输出 128

| 第六节 | 评审办法 129

一、价格评审法及利弊 129

二、非价格分评审方法及利弊 139

三、价值分析法 141

第五章 编制采购文件的相关法律知识 149

| 第一节 | 法律法规适用 150

一、采购文件的编制依据 150

二、依法必须招标的项目	152
三、排他性条款及歧视性条款	154
第二节 围标串标的防范性规定	160
一、围标串标的三种类型	160
二、产生围标串标的原因	161
三、围标串标的定性描述	164
第三节 低于成本与虚假投标的规定	165
一、低于成本的规定	165
二、虚假投标的规定	167
第六章 采购文件的合成与检查	170
第一节 采购文件的构成及要件	171
一、采购文件的一般构成	171
二、招标公告应具备的要件	172
三、招标公告要点分析	174
第二节 投标人须知及要点分析	177
一、投标人须知	177
二、要点分析	178
第七章 案例分析	191
一、采购需求的明确及重要干系人的沟通 是采购工作的起点	192
二、招标范围的合理界定	194
三、以低价为基准价优于以平均价为基准价	199
四、严格地执行合同才能保证招标的公平性， 防止恶意低价	206
五、歧视性条款的具体表现形式	208

第一章

采购策划概述



第一节 采购管理与采购策划

一、采购管理的定义

采购是指从采购单位外部获得所需产品、服务或成果的过程。采购管理是通过使用管理方法、工具对采购过程进行有效的管理和控制，以保证采购行为获得价值最大化的一种管理行为。

采购管理有微观和宏观两个层级。从微观层级看，采购管理针对从采购需求产生到采购需求结束这一过程，强调通过科学制订采购方案、选择采购决策工具、监督合同执行等方式，以付出最少的资源获得相应的服务。从宏观层级看，采购管理是通过企业外部供应链体系的打造，将外部供应商的知识、技术及资源变为企业可拥有或控制的资源，从而增强企业的核心竞争力，实现企业战略目标的过程。因此，一般而言，企业的项目型采购、零星物资采购偏重于微观层级，企业供应链体系下的日常经营性采购偏重于宏观层级。本书微观与宏观层级并重，同时兼顾项目型采购与日常经营性采购。

二、采购管理的目标

采购管理的第一个目标是实现企业效益最大化，即降本增效。事实上采购管理对企业的利润实现会产生举足轻重的影响。

图 1-1 的采购数据显示，企业采购金额占企业总成本的比例逐年

增加。1940 年，企业采购金额占企业总成本的比例低于 40%，2010 年比例攀升至 80%。究其原因，这与社会分工不断深化密切相关。根据比较优势理论，当每一个生产者(企业或个人)充分发挥自身的优势，在某个细微领域获得比较优势以后，通过交易可以实现社会资源的最优配置。从自给自足的小农经济发展到今天的市场全球化，社会分工越来越细，企业将自身不擅长的生产及服务转移给更具优势的企业来完成，使自身专注于核心竞争力的打造，让企业的采购比例不断攀升。

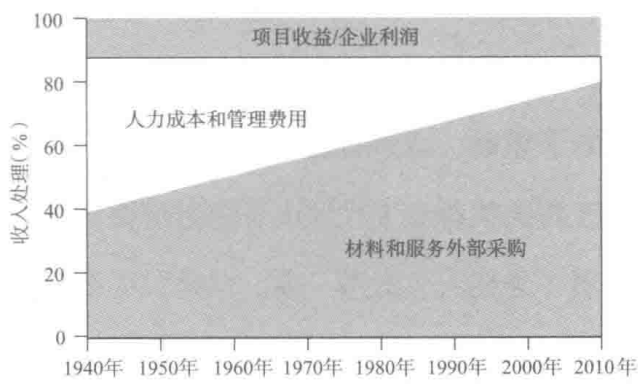


图 1-1 1940—2010 年的采购数据统计

数据来源：Baily et al。

从图中还可以看出，在 1940—2010 年的 70 年历程中，企业的综合利润率并未发生很大改变。两个现象叠加，我们可以得出如下结论：随着采购比例的增加，采购成本的下降，采购效能对企业利润率的影响因杠杆原理的作用而增加。例如，当企业采购成本下降 10% 时，因为杠杆原理，企业的利润率将上涨 50% ~ 80%。所以，采购管理对现今企业产生的影响越来越大。在激烈的市场竞争中，采购管理较差的企业即使自身的核心竞争力具有一定的优势，也会因其外部采购成本增加，使得收益率下降，从而使企业失去与竞争对手的竞争优势，被市场淘汰。因此，在产出成果一定的情况下，降本增效成为采购管

理的首要目标。

采购管理的第二个目标是减少委托代理偏差。投资人通过项目投资实现收益，授权管理层执行项目的建设及运营，这样投资人与其管理层形成了委托代理关系。在一般情况下，委托代理行为容易产生委托代理偏差，这是投资人不愿意看到却又不能完全避免的，但可以通过采购管理来尽量减少这种偏差。

在采购过程中，委托代理偏差非常容易出现。究其原因，很大程度是因为委托者和代理者的诉求和目标不同。这种偏差管理起来难度很大，因为它来源于人性本身对各自收益最大化的追求。解决途径之一是道德教育。例如：“君子爱财，取之有道”“敬业自律，爱厂如家”等，都是希望具体采购工作的执行者（代理人）通过道德自律，将自己的利益诉求主动与投资者（委托人）取得一致。但是，一个企业把自身利益及命运仅寄希望于道德约束，显然是不现实的。腐败就是委托代理偏差的表现之一，获得某种权力或资源的人（代理人），出于自身利益诉求，做出违反法律，违背资源给予者（委托人）利益诉求的行为，从而构成腐败。

采购既是一种交易行为，也是一种利益与资源再分配的行为。因此，采购是委托代理偏差（包括腐败）的高发区域。例如，企业投资人往往希望以低成本采购到适用的产品，实现企业收益的最大化，这个目的看似合理，但是，投资人的诉求需要通过采购操作者的具体行为来实现，这基本的要求往往不能在现实中得到实践。在企业中，具体的采购行为经常涉及多个部门或个人。例如，使用部门（或称技术部门）往往负责提出采购需求与指标，主要影响评价标准及合同条款；采购部门（或称商务部门）负责具体采购流程，保障合同

的顺利执行及支付。从使用部门的角度看，作为提出具体采购需求的使用者而言，因为无须自己出资，所以较容易产生超标采购的冲动。当个人出资为家庭购买一辆汽车时，我们会反复对不同车型的功能及价格进行比较，以买到一台高性价比的汽车，而当企业出资为企业员工采购一台代步的办公用车时，即使投资人对采购最高限价进行设定，使用人也会在限价控制范围内采购一台尽可能高端的车辆。在采购中，我们经常会听到“必须采购XX的产品”“XX的产品最适合我们单位使用”，这种直接指向特定产品的声音往往来自于具体使用人，除去腐败的因素，可能仅仅是使用者的一种使用习惯及偏好，单一来源采购往往是各种采购工具中采购方最被动、最难以实现效能最大化的一种方法。当然，采购效能高低，收益最大化的追求就不在使用者的考虑范围之内了。

同理，我们会发现，很多政府采购项目的最终采购价格会紧贴财政预算，作为财政资金使用者的代理人，首先希望把预算备足，而后在此基础上尽可能采购到高质量产品，而不是考虑如何节省资金，实现采购效能最大化，这是使用者超标采购愿望的具体体现。当使用人希望超标采购而不顾及投资人的采购节资需求时，很多人认为企业尚有采购商务部门能够对成本进行控制，但就现状而言，95%以上的采购部门重点关注的是采购流程是否符合国家法律规定及企业内部规定，至于采购金额的多少，只要不超预算，往往与采购部门没有直接关系。采购部门往往还负责合同的执行，出于希望合同执行简单无争议，减少自己的工作量及工作失责风险的诉求，采购部门往往希望投标人质量好一点，甚至超额利润能增加一些，因为超额利润越多则意味着供应商积极性越高，供应商在合同执行中抗风险能力越强。我们不得不承认，当一个项目合同利润越

高而采购效能越低时，往往合同执行会越顺利。因为，供应方超额的利润能够化解合同执行中的若干争议，当执行成本增加时，供应商自行消化的能力增强，合同的争议减少，来自外部的压力也就越小，而高质量的执行又让使用部门较为满意，这促使采购部门的压力也相应减少。因此，从根本上说，采购部门并不希望与利润较少、质量较低的供应商合作，它们甚至会在保障合法合规的前提下，积极配合使用部门完成超标采购的愿望。事实上，这两个最重要的采购涉及部门，其诉求都与投资人收益最大化的诉求冲突，更不用说其他部门了。

另一方面，采购信息在传递过程中的不准确也可能导致委托代理偏差。投资人在将自己的诉求传达给采购具体执行人时，该诉求信息未必完整、准确。例如，当某人委托他人帮其母亲采购一部手机时，如果诉求是采购一部最好的老人手机，针对这一信息，出资方（即投资人）、被委托的采购人及出资方的母亲（即使用人）对于什么是最好的老人手机、其应该具备什么功能、具有怎样的特点，以及什么价位才是最佳选择等问题的理解可能存在偏差。因此，即使三方的诉求充分一致，最终的采购结果也未必使出资方满意。信息不准确是导致采购失效的一个重要原因，但是其可以通过技术手段减小偏差。例如，对功能进行细化分析、明确合同要求并利用高效准确的信息传输系统等。

综上，因为投资人、采购人、使用人的诉求存在偏差，所以投资人必然会通过一系列的管理行为约束代理人的行为，以实现自身的诉求，这也是企业采购管理制度产生的原因。

企业采购与个人采购有明显的不同，最大的区别就是个人采购往往不需要专业的采购管理，但是每个企业基本都会有一套企业内

部的采购管理办法。究其原因，因为采购追求的是采购人认为的最大效能。而结合项目管理中的干系人分析，不难看出个人采购时，投资人、采购人、使用人三位一体，只要采购者满意了，这个项目的采购就算成功。但是，在企业采购中，投资人、采购人、使用人往往是分离的。投资人对采购降本增效的诉求只能通过采购人和使用人代理其实行。因此，代理行为的产生及不同角色下各方诉求的不同，都易产生委托代理偏差，投资人必然会通过一系列的管理行为约束代理人行为，以实现自身的诉求。所以，个人采购往往不会存在采购管理制度，而企业采购则必须要认真研究这种制度，保证制度的合理性和可操作性，以便实现采购效能的最大化。

采购管理的第三个目标是积累经验，实现精细化管理，如图 1-2 的 PDCA 循环图所示。

根据 PDCA 循环理论可知，企业在采购过程中不可避免会发生一些错误，这些错误将提高企业的采购成本。

采购错误的发生不可避免，企业投资人希望通过 PDCA 循环将经验教训转化成具体的采购管理因素，以避免将来发生类似的情况。因此，采购管理就是在计划—执行—检查—调整中不断实现企业功能的完善和提升，在企业及其员工能力不断提升的过程中，失败、犯错在所难免。法律仅仅约束恶意损害他人利益的行为，而对因工作能力不

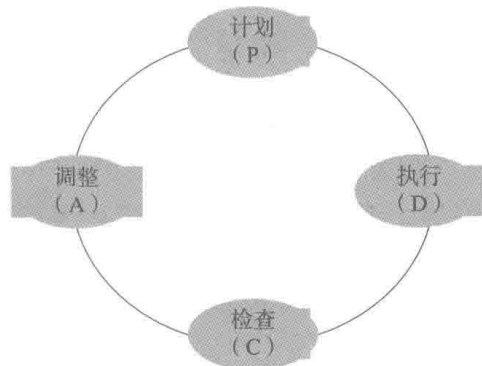


图 1-2 PDCA 循环图

足造成的错误，导致的损失是不会过于追究的。所以，采购过程中犯错并不可怕，这些错误导致利益的损失实属正常，不允许出错反倒不合情理，它只会让执行者想方设法地掩盖错误，而不是减少类似错误的再度发生。所以，采购管理就是要通过一定的方法，让错误浮出水面，企业对错误进行分析后，总结出未来的行动经验或标准。采购管理的过程是一个企业进行知识管理、积累经验的过程。一个企业“交学费”并不可怕，可怕的是在同一个地方由不同的执行者反复“交学费”。

三、采购管理的阶段划分

采购管理从采购需求的产生到采购需求的实现，可以划分为采购策划、采购决策、合同履约及采购收尾四个阶段。《项目管理知识体系指南》（PMBOOK）一书中将项目采购管理划分为规划采购、实施采购、控制采购、结束采购四个阶段，基本上和上述划分对应一致。

采购策划是指明确采购需求，制订采购计划，将采购需求量化为商务技术要求，选择比较因素、合同具体条款，明确采购方法，识别潜在卖方和采购风险的过程，其最终交付成果为采购计划、采购文件和拟定的合同初稿。

采购决策是通过某种流程向外部发出采购信息，获取卖方应答，选择卖方并授予合同的过程，其最终交付成果为已签订的合同。

合同履约是基于已签订的合同，监督合同的执行情况，并根据需要，实施变更和采取纠正措施的过程，其可交付成果一般为验收报告。

采购收尾是处理遗留争议，归档采购文件，对采购经验教训进行总结的过程，其交付成果一般为采购后的评价报告。

四、采购策划的重要性及策划目标

国内采购管理较差的一个重要原因是缺乏采购策划的意识。采购策划在采购管理中居于重要的地位，采购策划的失败往往导致错误的采购决策，并伴随着低效的合同管理，这使得采购目标无法完成，而我国的采购策划经历了以下几个发展阶段。

第一阶段。在计划经济时代，生产什么、生产多少、供应给谁、什么价格都由政府计划决定，采购人没有权利进行采购策划。在此阶段，采购策划的内容为零，或即使有也无须采购人关心。

第二阶段。市场经济发展之后，采购策划被笼统地归入采购决策阶段，统称为采购，但并没有被充分重视，具体表现为“采购一言堂”，即通过领导或辅助专家的判断、沟通和谈判，自发无意识地向供应商寻源，由领导或具体采购决策者判断。这个阶段采购效率高，但是人为因素影响大。在我国所有者缺位的大背景下，腐败发生的概率很高。

第三阶段。近十多年来，企业开始大量使用招标投标等更加制度化的采购流程及方法，这个时期采购策划工作的雏形初现。例如，有些企业单独设立供应商寻源部门，有的单位开展采购需求论证，采购申请单的内容也逐步增加，合同管理专家提出了“合约规划”的概念，政府采购法、招标投标法被提出。这个阶段的发展速度不是很快，但总体是可喜的。

目前，我国采购策划工作的方法研究尚不完善。在大范围普及招标这种采购工具的同时，过于强调“果”而忽视了“因”，过于强调流程的合法性而忽视了采购文件合理性的提升，这给很多人造成一个错觉，认为只要履行了招标流程，出问题大家都没有责任。泛招标化就是这样形成的，在强调采购决策阶段流程的情况下，采购策划能力

的提升居于次要地位。

采购策划的目标可分为以下几点：①通过对采购需求的梳理，明确定义与采购需求相匹配的商务技术要求；②通过采购策划对采购的范围、进度、成本及质量进行合理计划；③结合供应商搜寻，明确采购工具及供应商选择比较的标准；④将采购的要求转化为拟签订的合同条款；⑤通过条款的设置，控制采购风险；⑥明确合同执行的绩效标准和检查方法，以指导采购后续阶段的各项工作。

第二节 科学采购在国内的发展

一、采购管理发展的五个阶段

从我国的发展来看，可以将采购管理分为以下五个阶段。

第一阶段（新中国成立前）。这一时期，我国自然经济逐步解体，由于经济发展速度缓慢，没有人在采购管理领域做出相关的研究或提出系统性的思路。在这个阶段，虽然已经有了采购管理的需求，但是没有采购管理的思路。

第二阶段（1949—1980年）。在计划经济时代，国家对企业的收益要求不高，没有采购管理需求，只有合同执行需求。该时期将采购执行单独列出，初步搭建了“进存销”的台账制度，我国采购管理几乎没有发展。

第三阶段（1981—1990年）。该阶段属于打破计划经济的10年，仍以计划经济为主体，对采购管理处于无需求或需求较少的阶段。这