

项目管理系列教材

项目采购管理

冯之楹 何永书 廖仁兴 编著

清华大学出版社

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

项目管理系列教材

项目采购管理

冯之楹 何永春 廖仁兴 编著

清华大学出版社

(京)新登字 158 号

内 容 简 介

本书是项目管理系列教材之一。项目采购管理依据其采购主体、采购对象和规模,以及采购环境等不同,应采取各种不同的程序和方法。由于世界银行贷款项目的采购经过了多年、较为广泛地实践,形成了一套较为成熟、规范的体系,因此本书主要概括介绍了其采购管理的一些内容、运作及合同管理等。

本书可供广大管理工作及政府有关人员工作参考,也可作为大、中院校相关专业教材或培训之书,对参与国际金融组织贷款项目招投标业务的相关人员也有较高的参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

项目采购管理/冯之楹,何永春,廖仁兴编著. —北京:清华大学出版社,2000
项目管理系列教材
ISBN 7-302-04165-2

I. 项… II. ①冯… ②何… ③廖… III. 项目管理-高等学校-教材
IV. F224.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 79138 号

出版者:清华大学出版社(北京清华大学学研大厦,邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

印刷者:北京市清华园胶印厂

发行者:新华书店总店北京发行所

开 本:850×1168 1/32 印张:7.875 字数:198 千字

版 次:2000 年 12 月第 1 版 2000 年 12 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-302-04165-2/F·300

印 数:0001~5000

定 价:15.00 元

前 言

项目采购管理根据其采购主体、采购对象和规模,以及采购环境等的区别,宜采取各种不同的程序和方法。由于世界银行贷款项目的采购,经过长期、广泛地实践,形成了一套比较成熟、规范的体系,尽管有其自己的特点和适用范围,但仍不失为一个很好的参考。故在此介绍给读者,可供不同项目的采购参照实施。

1995年1月,世界银行对其《采购指南》进行了修改,并于1996年1月和8月又进行了两次修改。世行据此编写了新的《标准招标文件》(Standard Bidding Documents, 即 SBD)。我国财政部按照新的《采购指南》和 SBD 编写并陆续出版了一套《世界银行贷款项目招标文件范本》(Model Bidding Documents, 即 MBD)。为了贯彻上述指南和标准文件的新精神、新规定,适应日益扩大的世界银行贷款项目的具体业务和培训的要求,结合我国多年来的实践经验,在财政部和清华大学的组织下,编写了这本世界银行贷款《项目采购管理》培训教材。

本书第1、2、5章由冯之楹编写,第3章由何永春编写,第4章由廖仁兴编写。全书由何永春统稿,王綦正审阅了全书,并提出宝贵修改意见。

本教材主要侧重于上述新“指南”和新 MBD 的介绍和阐述,并概括性地论述了“合同管理”。由于“指南”中所规定的原则和

SBD 所规定的具体操作方式及其理论基础最大限度地体现了公平、公开、公正和主权的要求,已为其他国际金融组织所接受和遵从,也对我国所有外资项目乃至内资项目都具有很大程度的借鉴意义。

国际竞争性招标相对于其他采购方式,具有操作程序复杂、周期长的特点;而工程项目的采购(即土建工程招标)较之于单纯的货物采购和咨询服务采购(即聘请咨询人)又具有审批程序繁琐、采购内容交叉、合同价值高等特点。故本书第 1 章就世界银行《采购指南》在工程采购、货物采购和咨询服务采购中的应用进行了阐述;第 2 章和第 5 章以工程项目的国际竞争性招标为主线进行阐述;第 3 章和第 4 章则分别侧重于货物采购和咨询服务采购。

在本书的编制过程中,适逢《中华人民共和国招标投标法》的颁布和执行,该法对招标、投标行为作出了具有中国特色的法律规定,并在第 67 条中承认了世界银行和其他国际金融组织对招投标所制定的标准规范,从而使这些标准规范具备了合法性。

本书编写中多处引用了上述“业务指南”和其他国内有关著作及世行专家的讲课材料。除在此致谢外,还在书后“参考书目”中列出书名。

书中若有不足或不当之处,还请广大读者批评指正。

编 者

1999 年 9 月

目 录

第 1 章 概论	1
1.1 采购的定义和内容	1
1.1.1 采购的定义和内容	1
1.1.2 采购与项目执行的关系	3
1.2 项目采购的基本原则	6
1.2.1 经济性和效率性	6
1.2.2 均等的竞争机会	6
1.2.3 促进借款国承包业和制造业的发展	7
1.2.4 透明度	8
1.3 世界银行的《采购指南》	8
1.3.1 《采购指南》简介	8
1.3.2 《采购指南》的目的	9
1.3.3 新《采购指南》的主要特点	9
1.4 项目采购计划	16
1.4.1 项目周期与采购安排	16
1.4.2 采购工作的前期准备和采购计划的制订	16
1.5 项目采购方式	20
1.5.1 国际竞争性招标	20
1.5.2 有限国际招标方式及程序	31

1.5.3	国内竞争性招标方式及程序	32
1.5.4	其他采购方式	34
1.6	常见的合同类型	37
1.6.1	工程量清单型单价合同	38
1.6.2	总价合同	39
1.6.3	纯单价合同	40
1.6.4	成本加酬金合同	41
1.6.5	交钥匙合同	42
1.6.6	管理合同	43
1.7	项目采购程序	45
1.7.1	项目周期与采购程序的协调	45
1.7.2	采购的程序安排	45
1.7.3	采购各阶段世界银行的审查	45
第2章	工程项目招标	48
2.1	工程招标应具备的条件	48
2.2	招标文件	50
2.2.1	编写招标文件的基本要求	50
2.2.2	招标文件范本	51
2.2.3	招标文件的构成	52
2.2.4	招标文件各章内容	54
2.3	资格预审	66
2.3.1	为什么要进行资格预审	66
2.3.2	资格预审的基本要求	66
2.3.3	“通过/通不过”的评定方法	67
2.3.4	申请人要申报的主要信息	67
2.3.5	资格预审的评定	81
2.4	工程招标	84

2.4.1	合格条件与资格证明	85
2.4.2	现场考察和标前会议	87
2.4.3	招标文件的澄清与补遗	88
2.4.4	投标价格	88
2.4.5	投标货币和支付货币	89
2.4.6	投标有效期	90
2.4.7	投标保证金	91
2.4.8	选择方案或选择报价	91
2.4.9	开标与评标	92
2.4.10	国内优惠	97
2.4.11	授予合同	98
2.4.12	履约保证金	99
2.4.13	《标准评标报告格式》简介与举例	100
2.5	土建工程国内竞争性招标文件范本简介	121
2.5.1	编写依据	121
2.5.2	主要特点	121
第3章	货物招标	123
3.1	概述	123
3.2	货物采购的程序	125
3.3	招标文件	126
3.3.1	招标文件的组成	127
3.3.2	投标人须知	129
3.3.3	合同条件	132
3.3.4	开标	135
3.3.5	评标	136
3.4	包装、运输和保险	150
3.5	税费	151

3.5.1	世界银行有关税费的规定	151
3.5.2	我国政府关于世界银行贷款项目 税费的规定	152
3.5.3	世界银行和我国政府税费政策的应用	153
3.6	履约保证金	154
第4章	咨询服务的采购	155
4.1	咨询人与咨询服务	155
4.1.1	概述	155
4.1.2	咨询服务的类型	156
4.1.3	咨询人的类别	157
4.2	基于质量和费用选择咨询人的过程	158
4.2.1	选择过程的主要步骤	158
4.2.2	确定任务大纲	158
4.2.3	进行成本估算	159
4.2.4	刊登广告	160
4.2.5	确定短名单	161
4.2.6	准备并发出建议书邀请函	161
4.2.7	评审	163
4.3	合同的谈判与授予	167
4.3.1	合同的谈判	167
4.3.2	合同的类型	173
4.3.3	合同的重要条款	174
4.3.4	合同的授予	177
4.4	其他选择程序	177
4.4.1	基于质量的选择	177
4.4.2	在预算固定情况下的选择	181
4.4.3	最低费用选择	182

4.4.4	单一来源选择	182
4.4.5	基于咨询人资历的选择	182
4.4.6	单个咨询专家的选择	182
4.4.7	特殊类型咨询人的选择	183
4.5	世界银行的作用	183
4.5.1	邀请咨询人之前	184
4.5.2	洽谈合同之前	184
4.5.3	签订合同之前	185
4.5.4	事后审查	185
4.6	世界银行作为执行机构聘请的咨询人	185
4.7	中方咨询人及对应人员的作用	186
4.7.1	中方咨询人的作用	186
4.7.2	对应人员的作用	188
第5章	合同管理	190
5.1	合同管理的内容	190
5.1.1	全面的合同管理	191
5.1.2	合同的商务/法律事务管理	191
5.2	合同管理的方法	192
5.2.1	明确责任划分	193
5.2.2	坚持工地会议制度	202
5.2.3	严密的管理手段	205
5.3	合同的转让与分包	209
5.3.1	转让	209
5.3.2	分包	209
5.3.3	指定分包人	210
5.4	工程的延期	211
5.4.1	延期的原因	212

5.4.2	延期的申请和审批程序.....	212
5.4.3	延期决定.....	213
5.4.4	气候异常引起的延期.....	213
5.4.5	工程用地引起的延期.....	216
5.5	工程的保险	216
5.5.1	保险的种类和内容.....	217
5.5.2	保险的检查和处理.....	221
5.5.3	由业主办理保险.....	222
5.5.4	严肃认真对待保险手续.....	222
5.6	工程的变更	223
5.6.1	工程变更的范围和规定.....	224
5.6.2	对工程变更的估价.....	228
5.7	索赔	231
5.7.1	概述.....	231
5.7.2	索赔的种类.....	231
5.7.3	索赔程序.....	237
5.8	违约与违约的处理	239
5.8.1	承包人的违约及延误.....	239
5.8.2	业主的违约及延误.....	240

参考文献.....	242
-----------	-----

第 1 章

概 论

1.1 采购的定义和内容

1.1.1 采购的定义和内容

本书各章所讨论的采购最初从英文 Procurement 一词翻译而来,原意是努力获得,或设法搞到,或采办,是指世界银行(基本含义也适用于亚洲开发银行和其他国际金融组织)贷款项目中所涉及的采购,其含义不同于一般概念上的商品购买,它包含着以不同方式通过努力从系统外部获得货物、土建工程和服务的整个采办过程。因此,世界银行(以下有时简称世行)贷款中的采购不仅包括购买货物,而且还包括雇佣承包商来实施土建工程和聘用咨询专家来从事咨询服务,采购的类型大体可分为两类。

1. 有型采购和无型采购,世界银行贷款项目的采购按其内容可分为以下三种,它们又分别属于有形的和无形的采购,包括:

(1) 货物采购

货物采购属于有形(Physical)采购,是指购买项目建设所需的投入物,如机械、设备、仪器、仪表、办公设备、建筑材料(钢材、水泥、木材等)、农用生产资料等,并包括与之相关的服务,如运输、保

险、安装、调试、培训、初期维修等。

此外,还有大宗货物,如药品、种子、农药、化肥、教科书、计算机等专项合同采购,它们采用不同的标准合同文本,可归入上述采购种类之中。

(2) 土建工程采购

土建工程采购,也是有形采购,是指通过招标或其他商定的方式选择工程承包单位,即选定合格的承包商承担项目工程施工任务。像修建高速公路、大型水电站的土建工程、灌溉工程、污水处理工程等,并包括与之相关的服务,如人员培训、维修等。

(3) 咨询服务采购

咨询服务采购不同于一般的货物或工程采购,它属于无形(Non-Physical)采购。咨询服务采购包括聘请咨询公司或单个咨询专家。咨询服务的范围很广,大致可分以下四类:

① 项目投资前期准备工作的咨询服务,如做项目的预可研和可行性研究、工程项目现场勘查、设计等业务。

② 工程设计和招标文件编制服务。

③ 项目管理、施工监理等执行性服务。

④ 技术援助和培训等服务。

咨询服务的采购通常按照 1997 年 1 月新出版的《世界银行借款人使用咨询专家的指南》中规定的程序办理。

2. 按采购方式可分为招标采购和非招标采购。

(1) 招标采购主要包括国际竞争性招标、有限国际招标和国内竞争性招标。

(2) 非招标采购主要包括国际、国内询价采购(或称“货比三家”)、直接采购、自营工程等,以下还要分别详述。

一般采购的业务范围包括:

(1) 确定所要采购的货物或土建工程,或咨询服务的规模、品类、规格、性能、数量和合同或标段的划分等。

(2) 市场供求现状的调查分析。

(3) 确定招标采购的方式——国际/国内竞争性招标,或其他采购方式。

(4) 组织进行招标、评标、合同谈判和签订合同。

(5) 合同的实施与监督。

(6) 合同执行中对存在的问题采取的必要行动或措施。

(7) 合同支付。

(8) 合同纠纷的处理等。

1.1.2 采购与项目执行的关系

1.1.2.1 项目周期

世界银行的业务,主要是致力于项目贷款。除特殊情况外,世界银行一般只能给具体的建设和开发项目提供贷款,也就是对经过仔细挑选、认真准备、切实评估、严密监督、系统评价的具体项目给予贷款。所以,每一个世界银行贷款项目(下称“项目”)都要按照规定的程序,经历一个从开始到结束的周期性过程,这就是我们常说的项目周期。项目周期一般包括六个阶段:即项目的鉴别(或称“鉴定”,“选定”或“确定”)、项目的准备、项目的评估、项目的谈判和签订、项目的执行与监督、项目的总结与评价。这六个阶段的最后一个阶段又与新项目的探讨与设想相联系,使周期本身不断地更新。

图 1.1 是项目周期循环的示意图,并标明了每一阶段的大致时间。

在一个项目周期的循环中,项目的执行与监督这一阶段通常要持续比较长的时间,覆盖了项目的整个建设期以至建设期以后的一段时期。如果说,项目周期中的其他阶段主要是由世界银行人员负责执行工作任务,那么,这一阶段的项目执行任务主要是由借款国的具体项目单位——项目业主来负责了。世界银行在这一阶

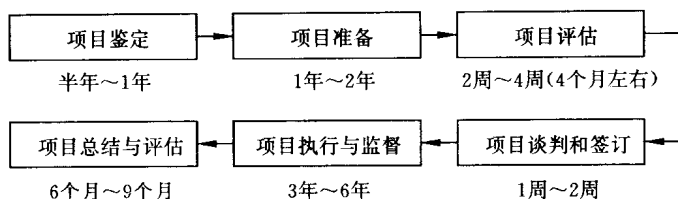


图 1.1 项目周期循环示意图

段将随时予以帮助，并对项目执行过程负有监督与检查的责任。

项目的执行，就是指项目资金的具体使用，即为项目提供并完成所需的材料、设备、土建工程施工、以及相应的咨询服务等，这是一个将某一设想的项目目标按照设计内容付诸实施的具体执行过程。项目的采购是这一阶段的主要工作内容，此外，还有与之紧密相联的贷款资金的支付和配套资金的使用问题，以及相应的机构建设，技术援助及人员培训等工作。

所以，如果说，项目执行是项目周期中时间最长的重要一环，那么，项目采购就是确保项目能否达到既定目标的重要步骤。

1.1.2.2 采购在项目执行中的重要性

任何项目的执行都离不开采购活动，正如我们所知道的，农业项目需要采购到农用机械、种子、农药、化肥；水利项目需要得到钢材、水泥、水泵和其他排灌设备；土建工程项目需要选定承包商来提供施工服务；技术援助项目需要聘请咨询专家，这些项目的投入物都是通过采购获得的。可以说，采购工作是项目实施中的重要环节，甚至是一个项目建设成败的关键。如果采购工作方式不当或管理不得力，所采购的货物、土建工程和咨询服务就达不到项目要求，这不仅会影响项目的顺利实施，而且还会影响项目的预计效益，严重者还会导致项目的失败。

在世界银行贷款项目中，采购对项目执行的重要性，可归纳为

以下几点：

1. 采购工作是项目执行中的关键环并构成项目执行的主要内容。采购工作能否经济有效地进行，不仅影响着项目成本，而且也关系着项目的预期效益能否充分发挥。一般来说，世界银行贷款是按照项目实施中实际发生的费用予以支付的，而采购的延误直接影响着支付的进程，即支付的快慢基本上是由采购的进度来决定的。以往的项目管理经验表明：在项目执行中，支付的滞后绝大部分是由于采购的延误造成的。采购问题一直是历次世界银行贷款项目大检查中重点讨论的课题，也是有关的研讨会所关注的问题，已越来越为人们所重视。

2. 项目采购工作涉及巨额费用的管理和使用，招标投标过程又充满商业竞争，如果没有一套严密而规范化的程序和制度，就会给贪污、贿赂之类的腐败或欺诈行为和严重浪费现象提供滋生的土壤，给项目的执行带来危害。因此，采购工作必须严格按照世界银行“采购指南”的规定办事，在讲求经济和效率的同时，增加透明度，实行公开竞争性招标、严格按事先公布的标准公正地进行评标，并切实执行新“指南”中关于反腐败反欺诈行为的规定，加上上级主管部门和世界银行在招标过程的重要步骤上的把关审查，必能从制度上最大限度地防止贪污、欺诈和浪费等腐败现象的发生。

3. 按照世界银行规定，采购要兼顾经济性和有效性两个方面，要使这两者有机地和完美地结合起来，也就是使采购的货物或工程，既要费用低、质量好，又要在合理的时间内尽早完成，避免或减少延误。认真遵循这些原则，就可以有效地降低项目成本，促进或保证项目的顺利实施和如期完成。

4. 世界银行贷款的资金来源于成员国的捐款和国际资本市场，捐款国希望通过国际竞争性招标方式，促进本国产品和施工或咨询服务的输出。因此，采购工作是否公正合理，直接影响着世界银行能否从其成员国和国际资本市场上筹集到足够的资金，以实

现其帮助发展中国家提高生产力,促进经济增长的目标;同时也关系到世界银行贷款是否得以合理分配的问题。

5. 借款国在项目采购中可利用世界银行的国内供货商和国内承包商优惠政策,促进本国制造业和工程承包业的发展。

1.2 项目采购的基本原则

世界银行在《指南》中对项目采购提出下述四方面的基本要求,这也就是它的采购政策或采购原则,这些原则具体地体现为确保任何一笔贷款资金只能用于提供该贷款的既定目的,并充分考虑经济性和效率性,而不应关心政治或其他非经济因素的影响或考虑,且世界银行为此制定了详细的程序,而项目实施的具体采购程序还应取决于项目的具体情况。世界银行对采购的基本要求可以概括为以下四个方面。

1.2.1 经济性和效率性

项目的实施,包括所需货物和土建工程的采购,需要讲求经济性和效率性。

如前所述,采购是项目实施或执行阶段的关键环节和主要内容,所以这里对采购的经济和效率性特别予以强调。而货物(包括设备)和土建工程这两项采购额,按世行的统计,大约占其总支付额的90%,其中货物约占70%,土建约占20%,服务约占10%。采购要在经济上有效,也就是说,所采购的工程、货物、服务应具有优良的质量,以及在合理的、较短的时间内完成采购,以满足项目工期的要求。

1.2.2 均等的竞争机会

世界银行作为一个国际合作性机构,愿意给予所有来自发达