

政府采购系列教材之五

王卫星 朱龙杰 吴小明 主编

政府采购 案例评析



中国财政经济出版社

政府采购系列教材之五

王卫星 朱龙杰 吴小明 主编

政府采购案例评析

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府采购案例评析/王卫星,朱龙杰,吴小明主编. —北京:中国财政经济出版社,2006.7

(政府采购系列教材; 5)

ISBN 7-5005-9180-2

I. 政… II. ①王… ②朱… ③吴… III. 政府采购-案例-分析-教材 IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 069187 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址:北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100036

发行处电话:88190406 财经书店电话:64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 12.875 印张 324 000 字

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月北京第 1 次印刷

定价:168.00 元(全六册)

ISBN 7-5005-9180-2/F·7978

(图书出现印装问题,本社负责调换)

政府采购系列教材编写委员会

顾问: 黄晓平 王正喜

委 编: 王卫星 朱龙杰 吴小明

编委会: (按姓氏笔画排列)

王卫星 王建明 王閔慧 王坤鹏 朱龙杰

石文亚 权丽平 吴小明 吴国英 桂正华

陆 斌 韩春蕾 龚云峰 蔡涌啸

各分册编写人员:

《政府采购基础知识》

朱龙杰 王建明 陆 斌 韩春蕾

《采购人政府采购实务》

桂正华 王坤鹏 权丽平 吴国英

《采购代理机构政府采购实务》

石文亚 龚云峰

《供应商政府采购实务》

权丽平 吴国英 桂正华 王閔慧

《政府采购案例评析》

蔡涌啸 龚云峰

《政府采购法规选编》

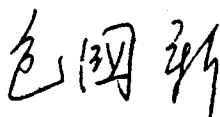
王卫星 王建明 王坤鹏

序

政府采购制度推行以来,特别是《中华人民共和国政府采购法》颁布实施以来,各采购当事人依法采购的意识不断增强,政府采购规模突破式跃增,政府采购范围巩固式扩大,管理和执行的体制在摸索中逐步理顺,政府采购的各项政策和制度规定在实践中逐步建立和完善,政府采购行为和程序在工作中得到规范和统一,各种政府采购组织形式和采购方式在创新中发展和运用。但是,政府采购人员的专业素质参差不齐,严重影响了政府采购工作向纵深发展。加强对政府采购人员培训、提高采购当事人职业道德素质和专业技能、推动政府采购人员从业资格制度的实施、建立培训和后续教育制度,不仅是《中华人民共和国政府采购法》的要求,也是“十一五”财政规划中的一项重要工作。为此,江苏省财政厅组织一批长期从事政府采购监督管理和实务操作的专业人士和部分专家学者,精心编写了这套政府采购系列教材,为广大政府采购工作者提供一个不断学习、提高的平台。

这套率先在全国编写的系列教材由《政府采购基础知识》《采购人政府采购实务》《采购代理机构政府采购实务》《供应商政府采购实务》《政府采购案例评析》《政府采购法规选编》六册组成。教材全面系统地介绍了政府采购基本知识,注重思考研究和实践创新,从政府采购采购人、采购代理机构、供应商等不同角度对政府采购全过程进行了透视与阐述,不仅介绍了具有实用价值的政府采购操作要求和方法,而且对政府采购的历史与现状、概念与功能、程序与技巧、策划与组织、法律与管理等诸多方面进行了深入的分析和研究,为政府采购工作人员提供了一套以理论为铺垫,侧重实践性,前瞻性与实用性融为一体的专业指导书。

“士不可不弘毅,任重而道远。”提高政府采购人员素质,建立政府采购人员后续培训制度,是一项长期而复杂的系统工程,希望本套教材的出版发行,能够为政府采购事业的发展提供一些有益的帮助。

江苏省财政厅厅长: 

2006年1月23日

前 言

政府采购作为公共财政框架中不可或缺的重要组成部分,起源于西方市场化国家,经过 200 多年的发展日趋完善。在借鉴国际经验的基础上,中国政府采购最早于 1996 年开始试点,经过短短几年的时间,得到快速发展,制度框架业已建立起来。2002 年 6 月我国颁布了《中华人民共和国政府采购法》,并于 2003 年 1 月 1 日正式实施。随着政府采购工作的逐步开展,对政府采购活动中相关法律知识和操作技能的辅导和培训显得十分迫切,同时也是保证政府采购活动顺利进行的重要环节。

基于上述目的,我们会同一批长期从事政府采购理论研究、监督管理和实务操作的专家学者和专业人士编写了这套政府采购系列教材。本套系列教材由六个分册组成,即《政府采购基础知识》《采购人政府采购实务》《采购代理机构政府采购实务》《供应商政府采购实务》《政府采购案例评析》《政府采购法规选编》。可供四个系列的人员学习时选用:一是“采购人”系列可选用《政府采购基础知识》《采购人政府采购实务》《政府采购案例评析》《政府采购法

规选编》;二是“采购代理机构”系列可选用《政府采购基础知识》《采购代理机构政府采购实务》《政府采购案例评析》《政府采购法规选编》;三是“供应商”系列可选用《政府采购基础知识》《供应商政府采购实务》《政府采购案例评析》《政府采购法规选编》;四是“政府采购监管部门”系列可选用《政府采购基础知识》《采购人政府采购实务》《采购代理机构政府采购实务》《供应商政府采购实务》《政府采购案例评析》《政府采购法规选编》。本套教材也可供其他政府采购实际工作者和理论工作者选读。

在本套系列教材编写的过程中,我们始终坚持理论联系实际的原则,强调实用性,以实战技术为主线,重视技能的培训。

编写过程中,江苏省财政厅领导始终给予了大力的支持,包国新厅长亲自为本系列教材写了序。

限于时间和水平,本套系列教材中的错误和不足在所难免,真诚期待各位读者和同行的批评与指正。欢迎与我们联系:cdzlj@126.com。

在本系列教材的编写过程中,我们参阅了国内外学者大量的研究成果,在此一并表示感谢!

王卫星、朱龙杰、吴小明

2006年3月20日

目 录

CONTENTS

案例一

200×~200×年度××省省级、××市 市级及区级（不含县改区）机关、事业 单位公务用车定点维修	(1)
一、选编本案例的目的	(2)
二、本案例实施的背景	(2)
三、采购方案的前期准备	(3)
四、招标文件的论证内容	(4)
五、招标文件的成功之处	(8)
六、招标采购的主要环节	(10)
七、招标过程中供应商出现的主要问题	(15)
八、案例实施的总体效果	(16)
九、对其他服务类采购项目的借鉴作用	(18)
十、本案例有待进一步完善之处	(20)

案例二

××省公共卫生体系建设项目疾病预防 控制和应急医疗救治设备采购项目	(74)
一、选编本案例的目的	(75)
二、本案例实施的背景	(75)
三、采购方案的拟定	(76)
四、采购文件的制定	(77)

	五、采购文件的成功之处	(79)
	六、采购活动的组织安排	(80)
	七、采购过程中供应商出现的主要问题	(91)
	八、项目实施的成效	(92)
	九、对其他项目的借鉴	(94)
	十、本案例需进一步完善之处	(97)
案例三	×××单位移动电子警察项目	(168)
	一、项目概况	(169)
	二、委托	(169)
	三、项目立项	(170)
	四、市场调研	(170)
	五、拟定项目方案	(170)
	六、成立项目实施领导小组和监督领导 小组	(172)
	七、核对需求	(172)
	八、招标文件草稿拟定	(173)
	九、答疑会	(178)
	十、开标现场组织	(179)
	十一、现场测试	(179)
	十二、评标和定标	(180)
案例四	200×年度××省省级、××市市级（含 部分区）党政机关、事业单位和团体组织 会议接待定点采购项目	(255)
	一、项目概况	(256)
	二、项目立项	(256)
	三、市场调研	(257)
	四、拟定项目方案	(260)
	五、核对需求	(263)

	六、招标文件草稿拟定	(264)
	七、答疑会和辅导会	(269)
	八、开标现场组织	(270)
	九、评标和定标	(271)
	十、本项目的几点不足之处及改进措施	(271)
	十一、会议招标的后续管理	(272)
案例五	××全省联动汽车协议供货采购项目	(342)
	一、项目立项（背景与概况）	(343)
	二、项目方案拟定	(343)
	三、项目实施	(344)
	四、项目收尾	(349)
	五、项目控制	(350)
	六、汽车协议供货带来的几点思考	(351)
后 记		(398)

案例一

项目名称: 200× ~ 200×年度××省省级、××市
市级及区级(不含县改区)机关、事业单
位公务用车定点维修

采购编号: ×××××××

集中采购机构: ×××政府采购中心

时间: 200 ×年×月××日

一、选编本案例的目的

目前,我国大多省、市已对公务用车的维修、保险等服务类采购项目实施了定点采购。服务类采购项目的招标及履约与货物类采购项目有较大区别,从招标文件的设计、评分标准的制定,以及合同履行过程的监督管理,都有其特殊性,不能简单地与货物类采购项目混同起来,而应该单独作为政府采购的一种特殊情形进行研究。本案例从1999年开始实施,经不同地区政府采购机构选用,得到了一致认可,2005年,更被推广为省、市、区三级政府采购联动的项目。选编本案例,不仅是为了规范公务用车定点维修的招标行为,更是为大家作好其他服务类采购项目提供一些有益的帮助,同时对公开招标方式的组织实施程序进行介绍,加深读者对公开招标程序的认识。

二、本案例实施的背景

1999年,××省省级政府采购工作正式启动。同年,作为××省内首家集中采购机构——××省政府采购中心(以下简称“中心”)正式成立。当时,部门预算和国库集中支付等财政支出管理改革尚未开展,中心成立初期的主要工作是探索各种货物采购的方式和程序,以及逐步规范采购文件的制作和采购方式的运用。下半年,××省财政厅考虑到省级机关、事业单位公务用车每年的平均维修费用比一般社会车辆高很多,社会反响比较强烈,因此,要求中心尽快制定方案,对省级机关、事业单位的公务用车维修实施政府采购,规范省级机关、事业单位公务用车的维修行为,降低维修费用。

当时,已有部分外省市对公务用车维修实施了定点采购,但经中心与相关省市联系,发现这些地方的公务用车定点维修,有的是由财政部门直接指定定点维修企业,以行政命令形式强制要求本级机关、事业单位到定点维修企业维修,否则不予报销;有的委托社会中介机构进行招标,招标结果对社会公布后就失去了后续的监督管理,很不

规范。因此,中心决定从政府采购的角度出发,重新规范公务用车定点维修的招标、履约和管理行为。这不仅要考虑规范省级机关、事业单位的维修行为,节约财政资金,而且要强化对定点维修企业的监管,促进定点维修企业诚信机制的建立健全。中心因此专门成立了工作小组,开始着手公务用车定点维修的前期准备工作。

三、采购方案的前期准备

服务类采购项目从招标文件、评分标准和合同条款都与货物类采购项目相差较大,中心项目经办人员从未办理过车辆维修业务,又是第一次正式组织服务类采购项目的招标,缺乏相关的经验,因此,首先只能依靠外部的力量来弥补自身的不足。

(一) 依靠行业管理的部门力量

服务类采购项目的行业管理部门承担着相关行业的管理职能,直接制定相关的行业管理法规制度,对从事相关行业的企业非常了解,对其业务流程也非常熟悉。因此,直接与相应行业管理部门取得联系,得到他们的支持是定点采购成功的关键。中心与××市汽车维修行业管理处取得了联系,得知该行管处的领导不仅是本地行业管理的行政长官,而且是全国惟一领取国务院津贴的机动车维修方面的专家。因此,应积极主动地向其了解公务用车维修的基本常识,咨询如何设定招标文件的内容。当时,管理处的其他领导对政府采购工作还存有顾虑,认为政府采购可能会影响其行业管理的职能。经过反复解释政府采购的目的和意义,管理处最终认识到政府采购工作不仅不会对其管理职能存在威胁,而且还有助于加强其对行业的管理。日后的实践也证明,政府采购和行业管理的有机结合,可以进一步提高相关行业企业的内部管理水平,对提高行业管理水平能起到较好的辅助作用。

在行业管理部门的大力帮助下,项目经办人员了解到维修行业的基本管理流程,掌握到许多维修行业的专业知识,为招标文件技术

部分的制定打下了良好基础。

（二）学习省级单位的管理经验

政府采购的宗旨是为采购人提供优质的服务,尤其是服务类采购项目基本上涉及到所有同级采购人的采购行为。仅从行业管理的角度制作招标文件是比较片面的,招标文件中的合同条款必须能够代表采购人的利益。经广泛征求意见,中心经办人员了解到该省公安系统的车辆管理比较严格,具有一定的推广价值。为此,多次专程上门学习其内部车辆管理的制度和流程,以及对维修企业的监督控制。同时,主动学习汽车维修方面的行业规定,结合当时的《汽车维修行业管理暂行办法》《汽车维修质量管理办法》《江苏省汽车维修质量管理实施办法》等文件精神,并将其消化吸收到招标文件中,构成了合同条款的主要部分。

（三）分析定点采购的基本特点

服务类采购项目与一般货物类采购项目的不同点在于:一是价格组成中无形服务占有比例较高。如定点保险提供的保险服务费用占其总费用的绝大部分,定点印刷提供的印刷服务费用也占其总费用的相当一部分。二是定点项目中材料费用在总费用中也占有较大的比例。如定点维修中的更换的零部件费用、定点印刷中的纸张费用,占其总费用的比例都比较高。三是定点采购是一个需要长期执行的项目,对定点供应商的要求关键是考虑其长期诚信履约的综合能力,而不仅是投标时的报价。这些因素都必须在制作招标文件时予以充分考虑。

根据以上前期准备工作,中心拟定了公务用车定点维修的招标文件(征求意见稿)。

四、招标文件的论证内容

为了进一步做好公务用车维修的定点采购工作,完善招标文件中有关内容,中心先后召开多次座谈会,对定点维修的做法和招标文

件内容进行论证。

（一）邀请省级单位代表参加座谈会，消除采购人的顾虑

当时，政府采购开展不久，政策法规尚未配套，许多省级单位代表对政府采购工作尚存疑虑，特别是相关部门的车管干部，认为公务用车实行定点维修后，车辆维修的管理权就集中到财政部门了；各部门对车辆维修会失去监管，并且有些车辆较多的省级单位都有相对固定的维修企业，一旦实施定点采购，其目前选择的维修企业如不能被确定为定点采购企业，对其单位的车辆维修会带来一定的影响，同时又可能涉及到部分车管干部和司机的个人利益。因此，定点维修受到了来自省级各单位的阻力。

为赢得省级单位的支持，中心专门派人将定点维修招标文件的征求意见稿送到省级四套班子和省纪委办公厅行政处、省级机关事务管理局、公安厅、交通厅、财政厅预算处等部门阅改，主动请他们对招标文件提修改意见。同时，中心还主动邀请以上单位车辆管理干部参加座谈会，畅所欲言，集思广益，共同研究定点维修招标文件的主要内容、采购过程应注意的事项，以及招标后对定点维修企业的管理办法。通过座谈，消除了各单位对公务用车定点维修的疑虑，使他们认识到公务用车定点维修的必要性和紧迫性，统一了各省级单位的意见，并对招标文件进行了修改，增强了招标文件的完整性和可操作性。

（二）邀请当地维修企业参加座谈会，消除供应商的顾虑

一方面省级单位对定点维修有疑虑，另一方面当地的汽车维修企业对政府采购工作也了解甚少，担心参加定点维修招标后又多了一个“婆婆”，影响企业的正常经营，不参加定点维修又会失去省级单位这样的优质客源，开始是抱着一种观望的态度。中心为了打消当地维修企业的顾虑，吸引更多优秀的维修企业积极参与政府采购，特地会同××市汽车维修行业管理处，召开当地维修企业座谈会，宣传政府采购的意义，主动与企业代表进行沟通，征求他们对招标文件的意见，接受维修企业的合理化建议，从而消除了双方的歧异，对维

修企业积极参加政府采购起到了有益的推动作用。

两次座谈会就招标文件中的内容,主要讨论了以下一些基本问题:

1. 定点维修的范围。

对于是否应将所有公务用车维修业务都纳入定点维修的范围,专家和省级单位代表存在一定的分歧。专家认为既然实施定点维修,就不能出现缺口,能纳入定点范围的应尽量纳入;而省级单位代表则认为不能把所有维修都纳入定点范围,尤其是事故车辆的维修。省级公务用车大多参加了保险,事故车辆的维修应由保险公司承担,否则会纵容司机出事故后逃逸。经大家认真讨论,认为定点维修中不含事故车辆的维修更为合理,既能加强司机的责任心,又能与当时的公务用车定点保险相衔接。

2. 投标单位的资格。

当时该省省级单位所在市区有数百家维修厂,是否让所有的维修企业都参与公务用车的定点维修招标活动,也是与会代表讨论的主要问题之一。与会代表大多认为小型的维修企业维修能力有限、许多维修项目都不在其经营范围内、维修质量得不到保证。经了解,当时市区一类汽车维修企业已有近50家,大多一类汽车维修企业对公务用车定点维修非常感兴趣,都愿意把维修费用降到二、三类汽车维修企业的水平。因此,与会代表认为选择一类汽车维修企业参加招标,已经能够满足省级公务用车定点维修的需要。但为了鼓励优秀的二类汽车维修企业能够参与省级公务用车定点维修招标活动,特地允许近3年内曾获得××市汽车维修行业“双优”先进单位的二类汽车维修企业参加,并在评分标准上与一类维修企业分开评分。

3. 投标资格的认定。

随着我国汽车市场近几年来迅速发展,以前一个维修企业拥有多个品牌特约维修资格的情况,正逐步被经营单个品牌的“4S”店所替代。一些实力强、规模大的维修企业被迫分成几个独立核算的