

政府采购系列教材之四

王卫星 朱龙杰 吴小明 主编

GAIGOU
供应商

政府采购实务



中国财政经济出版社

政府采购系列教材之四

王卫星 朱龙杰 吴小明 主编

供应商政府采购实务

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

供应商政府采购实务/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; 4)

ISBN 7-5005-9180-2

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 069188 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 7.375 印张 182 000 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

主编: 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 王闾慧 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 王闾慧

《政府采购案例评析》

蔡涌啸 龚云峰

《政府采购法规选编》

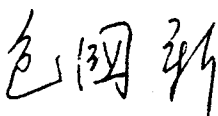
王卫星 王建明 王坤鹏

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 and 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,前瞻性与实用性融会一体的专业指导书。

“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



CONTENTS

第一章	政府采购供应商概述	(1)
	第一节 政府采购供应商的权利和义务	(1)
	第二节 供应商在政府采购中的地位	(3)
	第三节 供应商参与政府采购应 具备的条件	(9)
	第四节 政府采购信息的收集与整理	(14)
	第五节 供应商参与政府采购的流程	(18)
第二章	如何编制投标文件	(63)
	第一节 编制投标文件的主体	(63)
	第二节 研究招标文件的内容和规定	(77)
	第三节 投标要素	(93)
	第四节 编制投标文件应注意的问题	(98)
第三章	政府采购合同的签订和履行	(108)
	第一节 政府采购合同适用的法律	(108)
	第二节 政府采购合同的形式	(111)
	第三节 政府采购合同内容	(112)
	第四节 政府采购合同的履行、验收和 资金支付	(139)
	第五节 政府采购合同的变更、中止	

	或者终止	(144)
第四章	政府采购供应商救济机制	(148)
	第一节 供应商合法权益	(148)
	第二节 质疑与投诉	(151)
	第三节 供应商合法权益保护的实践 应用和相关法律、法规的完善	(164)
第五章	电子商务在政府采购中的应用实务和技巧	(186)
	第一节 网上招标投标	(187)
	第二节 询价采购网上报名系统	(200)
第六章	供应商的诚信建设	(209)
	第一节 供应商诚信建设的必要性	(209)
	第二节 供应商如何防范诚信危机	(211)
	第三节 加强供应商与政府采购机构 之间的合作与交流,建立和 谐的新型供需关系	(215)
参考资料		(222)
后 记		(223)

第一章

政府采购供应商概述

第一节 政府采购供应商的 权利和义务

一、政府采购供应商定义

政府采购供应商是指参加政府采购市场的合法供方主体,具体是指向采购人提供货物、工程或者服务的法人、其他组织或者自然人。这里的法人是指企业法人和事业单位法人。根据《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)第十七条的规定,法人是指具有民事权利能力和民事行为能力,并依法享有民事权利和承担民事义务的组织,包括企业法人、机关法人、事业单位法人和社会团体法人。其他组织是指不具备法人条件的组织,主要包括合伙组织、个体工商户、农村承包经营户等。自然人是指《民法通则》规定的具有完全民事行为能力,能够承担民事责任和义务的公民。

根据《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》)规定,供应商的各主体是指在我国境内注册登记的法人、其他组织以及中国公民,不包括在我国境外注册登记的法人、其他组织以及外国公民。

二、政府采购中供应商的权利和义务

(一) 供应商的权利

政府采购活动中供应商依法享有的权利可分为广义的权利和狭义(会员制)权利。广义的供应商权利包括:(1)平等取得政府采购供应商资格的权利。(2)平等地获得政府采购信息的权利。(3)自主、平等地参加政府采购竞争的权利。(4)自主、平等签订政府采购合同的权利。(5)供应商有权要求采购人或集中采购机构保守自身商业秘密。(6)有权监督政府采购依法公开、公正进行。(7)其他应享有的合法权益。

狭义(会员制)供应商的权利如下:(1)获取供应商编号、用户名、标书下载密码,浏览有关信息,参与政府集中采购活动。(2)可成为邀请招标、竞争性谈判、询价采购中被随机抽选的对象和单一来源采购的候选供应商。(3)参与政府采购活动时,资格免审。(4)可向中央国家机关政府采购中心客观、真实地反映政府采购情况,对其他供应商在政府采购活动中的欺诈行为或营私舞弊行为提出指控。(5)部分项目可免交投标保证金。(6)法律、法规规定的其他权利。

(二) 供应商应承担的义务

政府采购活动中供应商依法享有权利的同时还需承担以下相应的义务:(1)自觉遵守政府采购的有关规定,共同维护政府采购市场的正常秩序。(2)按照政府采购招标文件的要求,编制投标文件,对招标文件提出的要求和条件做出实质性的响应。(3)中标(成交)后,按规定与采购单位签订政府采购合同。(4)严格履行政府采购合同和投标承诺。(5)维护政府采购当事人的合法权益,为采购单位提供符合规定质量的货物和优质的服务。(6)登记资料如有变更,及时书面报告中央国家机关政府采购中心。(7)法律、法规规定的其他义务。

第二节 供应商在政府采购中的地位

一、政府采购中供应商的弱势地位

供应商是政府采购重要的当事人,政府采购活动离不开供应商的参与,没有供应商参与的政府采购市场是不健全的,也是不完善的。政府采购工作人员在政府采购活动中不可避免地要和供应商发生各种各样的关系。如何在法律、法规规定的范围内和供应商保持适度的关系,是每一个政府采购工作人员面临的一个首要问题。但在目前的政府采购运作环境中,供应商往往处于弱势地位。他们一方面要给广大的采购人提供价廉物美服务,另一方面还要为服务以后正当权益的获得而奔走呼喊,甚至忍气吞声、心甘情愿地接受采购人提出的“履约折扣”。从这个角度上说,供应商的弱势地位主要体现在以下几个方面:

一是救助渠道闭塞。对于纠纷救助案件,供应商往往会走极端,主要是通过非正常渠道反映问题。如直接给当地主要领导写信,或是通过分管领导以文件形式向上级领导申诉,导致救助渠道上层化,法定处理部门失去参与权,行政权力代替法律监督,以言代法,致使处理时效性较差,处理的法理性折扣严重,负面影响激增。

二是供应商信息的不对称,导致供应商之间相互指责,触发非正常行为的发生。在激烈竞争的采购环境中,为了谋求自己利益,同行业供应商之间有时会相互攻击,其后果会进一步削弱供应商应该享有的权益。

三是无奈的付款周期制约着供应商维权的手脚。理论上说,利润的取得在于合同的准确履行,履约到位就必须严格按合同条款进行付款。客观上说,采购无预算、以言代法现象的存在、付款体制环

境不顺、人为干扰等因素的增多,诱使了付款周期的拖延,供应商的正当权利得不到保障,还得赔笑脸主动讨要。即使采用强硬态度打官司好像也得不偿失,因为胜诉后法院的执行力似乎也会打折扣,供应商在这种无奈的采购环境中可谓欲哭无泪。

四是合同签订与执行受制于采购人。《政府采购法》规定,中标通知书发出后三十日内采购人应当与中标人签订供销合同,这是双方权利与义务得到充分保障的必由之路。然而目前的情况是,签订合同与否变成了采购人施加权力的一个平台。采购人可以借资金未到位等种种借口,晚签或不签采购合同,中标人只得耐心等待采购人的“恩赐”。

五是板下面孔的反抗,往往以妥协而告终。参与权、信息知情权、公平投标权、履约验收利益保护权、付款权等供应商应该享有的权利受到损害时,有些供应商会板起面孔进行反抗。然而其结果仅停留在行政层面,以领导的批示作为妥协借口,起不到反抗作用,充其量仅是抱怨、泄私愤而已。有些供应商会以口头或书面形式向采购机构申诉,但考虑到种种利益关系,在某些人善意的劝说下就会妥协,强硬抗争意识不强,态度软弱,这也从一个侧面说明了供应商地位低下。

二、政府采购活动中供应商与采购人的关系

供应商与采购人关系是政府采购工作中最为关键的因素之一,事关政府采购工作的成败,因为此关系中包含了履约能力的商业准则在内。在供应商处于劣势待救助的情况下,规范采购人日常行为、保持供需双方均衡利益关系,是管理工作的重点之一。

(一) 供应商与采购人关系的类型

第一,良好合作关系。供需双方关系纯洁,不应有任何带有成见或先入为主的有歧视之嫌的言行。采购人申报采购计划不指定品牌,不设置技术与商务壁垒,评分客观公正性,尊重评委评标意见,按

照规定内容签订合同。项目施工协调机制畅通,按时准确验收,按规定付款,双方合作愉快。

第二,恶意串通关系。供需双方就某个项目达成协议,供应商借采购人考察之名,进行权钱色交易,寻求中标与履约时的方便。采购人也借申报计划歧视性内容、时限的苛刻要求,利用规避公开招标行为、采购信息闭塞与封锁行为、评标过程倾向性言行、履约时放低配置要求等手段,向心仪的供应商租用权力。

第三,故意刁难的随意行为关系。采购人以种种借口阻挠履约,故意刁难中标人,如申报采购计划时,不作充分调研,中标以后发现问题随意更换配置,给中标人带来损失。

第四,歧视性关系。目前虽说采购信息发布渠道已很规范,覆盖范围也很广,但面对浩如烟海的信息量,供应商有时会有疏漏,或者根本不知情,采购人利用信息发布平台尚不规范的现状,通知有限范围内供应商参与投标,使信息不对称,对有资格参标的供应商是一种歧视。采购人申报采购计划时,一般会选定项目品牌,一定程度上迎合了供应商网络营销体系中既定的游戏规则。

第五,欺骗性关系。供应商的欺骗性行为多与采购人验收把关不严等有关,也是商家以欺骗性手段先谋求低价中标后,履约时再求得补偿以取得相应利润的主要途径之一。这种手段很隐蔽,不是专家很难觉察。因此,履约过程必须要有技术专家严格把关,即时监督才行。

第六,冷漠性关系。这种关系有点戏剧性,主要是指供应商与采购人保持着一种若即若离的关系。采购人出于所谓的公正廉洁与避嫌的考虑,不与潜在投标供应商接触,有一定的合理性,但完全不接触似乎也不太合适,这样会使一些正常的、事关采购公正性的反馈意见找不到归路与落脚点。其实保持接触并持有正常的心态才是正确的途径。

(二) 供应商与采购人良好关系的建立

供应商与采购人是采购活动的主体,在采购机构搭建的平台中,

应保持诚信和协作关系,全力追求经济与社会效益的双丰收。要保持双方良好的关系应从以下十个方面入手:

第一,从制度建设入手,规范和制约双方行为。针对供应商与采购人在交往过程中可能会出现的问题,采购管理部门要因地制宜制定相应政策法规。目前对供应商不诚信行为有较好的处罚措施,容易把握与执行,而对采购人不诚信行为的处罚力度相对薄弱,必须引起高度重视。

第二,由第三者或采购机构参与验收,杜绝徇私妄法现象发生,让供需双方在平等的环境中友好对话,按章办事,彻底改变因人废法、徇私舞弊行为,让验收工作成为“阳光工程”的高潮与结局,让“阳光工程”善始善终。

第三,实行采购预算制度,严格采购专款专用管理,保证采购工作的计划性,确保中标人及时获得合同款项,维护其合法权益。

第四,政府采购环境畅通是供需双方关系处理的外在保障。其中,采购人集体意识环境与供应商市场环境对双方的关系具有决定性影响。采购人与供应商在政府采购工作环境中行为规范性程度,决定了其关系处理的大致方向。

第五,采购人及其委托机构要带头遵守法定招标形式,尊重政府采购规律,严格按照政府采购程序办事,不得人为设置障碍,干扰采购秩序。

第六,各级领导带头遵守法律及规章制度,不要给供需双方不规范行为提供暗示或默许。采购人单位领导不要以行政命令方式规定谁必须中标,不得对结果说三道四,或发布倾向性暗示,甚至对中标价格与设计方案指指点点。

第七,供应商对招标活动要有一个健康稳定的心态,中标者毕竟只有一家,要从商务指标与技术方案以及企业自身实力增强进行自省,不要利用欺骗性的泡沫迷惑采购人。寻租即便能够得手,从长远来看对供应商也是重大的伤害,不利于企业的发展壮大。

第八,把社会风气综合治理成果与政府采购阳光操作的原则紧密结合起来,让供应商与采购人在强大的政策宣传攻势下,熟悉政府采购的原则与规律,自觉执行“三公一诚信”原则。加强《政府采购法》宣传、提升采购政策功能、制定相互监督机制、提高社会公正效力等,是我们面临的一项重大任务。

第九,通过采购监督,结合执行机构、公证机关、评标委员会等机构和相关人员,加强对采购人的约束,让其客观上具有的寻租原始欲望,在体制严密控制下消失殆尽,使政府采购事业真正走上规范操作之旅。

第十,要加强社会监督力量,理顺投诉渠道,保证供需双方利益得到保障,正确处理两者之间关系,促进政府采购事业和谐健康发展。

三、政府采购供应商邀请的原则

政府采购供应商邀请是指政府采购项目在完成了前期准备工作之后,集中采购机构或采购人以公告或邀请函的形式,向潜在供应商提供政府采购需求信息,邀请其前来竞标、报价或谈判的工作过程。供应商邀请是政府采购工作的重要环节和程序,它不仅关系到采购的质量、价格、效率和风险,更是政府采购实现“公开、公平、公正”目标的前提和基础。政府采购供应商邀请应遵循以下原则:

(一) 公平竞争原则

政府采购应为所有潜在供应商提供均等的参与机会、相同的入选条件、一致的评定标准。《政府采购法》规定:“任何单位或个人不得采用任何方式,阻挠和限制供应商自由进入本地区和本行业的政府采购市场。”这就要求我们在选择、邀请供应商时,不能限制、排斥或歧视潜在供应商。采用公开招标方式最能体现这一原则。采用其他采购方式的,在同等条件下也必须遵循该原则。

(二) 合法性原则

供应商营业执照核定的经营范围须符合采购项目内容,供应商