

亚洲开发银行 贷款项目采购手册

刘芳玉 杨丹 译



3.04

中国金融出版社

亚洲开发银行 贷款项目采购手册

刘芳玉 杨 丹 译

中国金融出版社

(京) 新登字 142 号

亚洲开发银行贷款项目采购手册
HANDBOOK ON PROBLEMS IN
PROCUREMENT FOR PROJECTS FINANCED BY
THE ASIAN DEVELOPMENT BANK

亚洲开发银行中心项目服务办公室 编
责任编辑：王 纲

亚洲开发银行贷款项目采购手册

刘芳玉 杨 丹 译

*

中国金融出版社 出版
(北京西交民巷 17 号)
北京海淀天信公司 排版
新华书店北京发行所发行
北京印刷一厂 印刷

*

850×1168 毫米 1/32 5 印张 122 千字
1991 年 12 月第一版 1991 年 12 月第一次印刷
ISBN7-5049-0794-4/F·433 定价： 2.75 元

前 言

《建立亚洲开发银行协定》要求亚行在贷款时，必须注重考虑经济性和效率。《亚洲开发银行贷款采购准则》也同样具有相同的目的。过去 20 年的经验表明，项目经常被严重拖延的一个重要因素就是采购工作的失误。鉴于此，亚行采取了一些积极的措施来帮助有关的人员和机构（亚行工作人员、借款人、项目执行机构）更好地了解采购原则和采购程序。这些措施之一就是编写了这本《亚洲开发银行贷款项目采购手册》。本手册回顾了借款人和项目执行机构在过去五年中的采购案例；确定了主要问题的范畴；分析了在剖析这些问题时所涉及到的原则，并且作出了概括性的评述。我们希望，这本手册中的资料和分析能使有关人员更好地了解和应用《亚洲开发银行贷款采购准则》中的原则并因此能更好地实施项目。

然而，本手册的使用者应当注意，《亚洲开发银行贷款项目采购手册》仅仅为《亚洲开发银行贷款采购准则》提供补充性说明，《亚洲开发银行贷款采购准则》是亚行采购政策的唯一权威性出版物。《亚洲开发银行贷款采购准则》制订了亚行贷款项目中采购货物和劳务时应该奉行的基本原则和程序。无论是现在这本手册还是两本早期的关于亚行采购的出版物——《关于利用亚行贷款进行采购的政策、惯例和程序手册》（1983）和《评标手册》（1983）——都无意也无权替代或修改亚行采购准则。如前所述，它们旨在对有关采购的问题、政策和程序作一些解释和说明。

我还想说明，本手册中的观点和评述主要来自于亚行中心项

11/05/06

目服务办公室，并不一定反映各不同采购委员会中的亚行工作人员的观点。还应当指出的是，本手册未对所讨论的案例给予确定的和指令性的结论，而是着重于对采购准则中的基本原则提出选择性的看法。

最后还应认识到，采购人员的经验和判断对于采购结果往往起了重要的决定性作用。此外，特定情况下的特别的或独特的因素会难以或不适宜使用本手册所陈述的见解。

咨询专家西奥多 H.路斯蒂格先生为本手册提供了大量的资料，谨在此表示感谢。我还要感谢亚行其它部门的同事们，他们为本手册提出了宝贵的建议；感谢世界银行项目政策局的同仁们，他们对本手册的早期草稿提出了意见并作了审阅。

亚洲开发银行中心项目服务办公室

主任 刘易斯 A. 海牙什

译 者 的 话

本书根据亚洲开发银行（以下简称亚行）中心项目服务办公室 1988 年《亚洲开发银行贷款项目采购手册》(Handbook on Problems in Procurement for Projects Financed by the Asian Development Bank) 一书译出。

采购工作是亚行贷款项目执行过程的一个重要组成部分，它直接影响到项目的进度、质量和效益。亚行中心项目服务办公室根据其 20 多年的业务经验，搜集整理采购工作中遇到的各类案例，以亚行采购准则和采购政策为原则进行评述，汇编成该书。

我国自 1986 年 3 月加入亚行以来，已得到了金额达 7 亿多美元的亚行贷款，用于 11 个项目。为了更好地发挥亚行贷款在我国经济中的作用，提高亚行贷款的使用效益，保证项目的顺利实施，我们特将本手册翻译出来，以满足从事亚行贷款业务人员的需要。

在本书的翻译过程中，我们得到了中国人民银行国际金融组织司领导的支持和鼓励。国际招标公司的有关同志为本书提出了宝贵意见。本书的出版得到了亚行当局的大力支持。在此一并表示衷心的感谢。

本书第 1 至第 7 章由刘芳玉翻译；第 8 章由刘芳玉、杨丹合译；第 9 至第 12 章及索引和专用词汇表由杨丹翻译。

译 者

一九九一年八月

目 录

各章标题	段 落	页号
1.0 导言	1.01-1.08	1
2.0 采购的前期准备	2.01-2.02	4
3.0 对投标商的资格预审	3.01-3.07	5
4.0 准备招标文件	4.01-4.35	11
投标币种	4.01	11
比较投标的汇率	4.02	11
投标担保金	4.03	12
投标期限	4.04	12
电讯投标	4.05	13
逾期投标	4.06	14
辅助文件	4.07	14
交货地点	4.08-4.09	15
授标的基础	4.10-4.12	18
最终用户的优先选择权	4.13-4.15	20
选择标	4.16	25
与招标文件条款的偏差	4.17-4.31	26
评标标准	4.32-4.35	42
5.0 资格后审	5.01-5.06	46
6.0 准备标书	6.01-6.08	52
7.0 开标	7.01-7.04	56
8.0 评标	8.01-8.39	59

各章标题	段 落	页号
价格比较的基础	8.01—8.04	59
与招标文件的偏差	8.05—8.30	65
重大和微小偏差	8.05	65
形式上的偏差	8.06	67
投标担保金	8.07—8.11	68
投标的完整性	8.12	72
缺少辅助文件	8.13	75
商务条款偏差	8.14—8.20	78
技术规范偏差	8.21—8.24	83
调整标价	8.25—8.30	85
招标前估算的使用	8.31	95
选择标	8.32	98
评估期间标书的澄清和更改	8.33	100
确定最低评估标	8.34—8.36	102
延长投标有效期	8.37	105
向亚行提交评标报告	8.38—8.39	106
9.0 合同授予	9.01—9.03	109
10.0 废除所有投标并重新招标	10.01—10.03	113
11.0 其它采购方法	11.01—11.08	116
双信封及两阶段招标法	11.01—11.04	116
资格后审	11.05	123
重复定货	11.06	124
有限竞争性招标	11.07	125
国内竞争性招标	11.08	126
协议合同	11.09	126

各章标题	段 落	页号
12.0 总结	12.01-12.08	128
索引		131
专用词汇表		149

1.0 导言

本手册的目的

1.01 亚洲开发银行（以下简称亚行）已经向其借款人和他们的供货商、承包商提供了《亚洲开发银行贷款采购准则》（1981 年最新修订版）。在本手册中被称作《准则》的这本出版物，阐述了在执行亚行贷款项目的过程中，需要采购货物和劳务时（咨询服务除外），亚行期望借款人所遵循的基本原则和程序。《准则》完全适用于本手册中将要讨论的所有问题。

1.02 本手册试图以实际经验进一步阐明亚行的政策和惯例。《手册》中所讨论的问题均选自亚行的文件档案。因此，《手册》做为《准则》的补充，旨在帮助人们更好地理解亚行的政策、程序和惯例，减少误解和矛盾，首要的是减少在采购工作中经常发生的延误现象。

1.03 应该注意的是，《手册》不包括亚行承办咨询服务，也没有涉及到货物和劳务采购中的内容（见 1.07 段）。

亚行在采购中的作用

1.04 以借款人和项目执行机构为一方，亚行为另一方，各自在

采购中所起作用的差别已在《准则》的导言部分（1.03 款）有了明确的概述，其内容如下：

“尽管采购货物和劳务的根本责任……在借款人，亚行……有义务确保……其贷款经济而有效地被使用。”

因此，在采购过程中，借款人是“执行者”，亚行是“监督者”。既然在采购过程的各个环节中，要求借款人在实施其所提议的行动之前，要得到亚行批准，这样它们各自作用的实际区别就会有些模糊不清了，特别是当双方对付诸实施的行动出现不同意见时，更是如此。当借款人仍做执行者时，亚行在某些情况下可能充当撰写文本的作者，这也不完全正确。亚行编写文本只是当它受期望为一个既成合同提供资助的时候。如果双方观点不可协调，借款人永远有权选择使用其它资金而非亚行贷款。事实上，借款人行使这类选择权的例子是很多的。因此，就实际情况看，如果使用亚行贷款，就必须遵循亚行的采购政策。

1.05 在上段的《准则》摘引中：“经济而有效”一词有时用以证明某些作法即使与具体政策相悖，也是正确的。例如，将合同授予一位其投标并非最低报价但符合招标文件要求的投标商，或开标后仍接受更改某一个投标。但是，“经济而有效”的原则并不意味着限制《准则》中的条款。相反，《准则》中的原则和程序反映了提高采购工作中“经济而有效”的愿望。《准则》1.03（b）款中讲到，“为保证采购经济而有效，亚行要求借款人通过国际竞争采购货物和劳务，除非在特别情况下，亚行与其借款人就另一个更适当的程序达成了协议”。只有遵循国际竞争性投标及《准则》中列举的其它采购方法的原则和程序，才有望达到“经济而有效”的目的。

实例的选择

1.06 下列章节中所选的实例或是因为它们反复发生，或是因为它们极适于阐述亚行的某一政策或某种惯例。所讨论的实例以实际经验为基础。然而，在任何实例中所陈述的原则和对事实的评述只表明亚行的现行惯例。它可能与亚行过去的观点有所不同。

1.07 显然，上述选择实例的标准表明，所列举的实例并没有包括所有可能的情况。因此，本手册不应被视作是《准则》中所包含的有关采购各方面的注解本。至于已发生的某一问题未被讨论，仅仅说明该问题在亚行文件中没有作为“疑难问题”出现，不应该解释为这意味着亚行对那一特殊问题的政策不重要，如广告或提前支付的规则。

本书章节结构

1.08 本手册所讨论的问题主要分成十一章。除最后一章（非标准程序）外，第一至第十章按一个实际的采购过程的顺序排列。因此，第一章标题是“采购的前期准备”，最后两章的标题分别是“合同授予”和“废除所有投标并重新招标”。本手册在讨论某一实例时，首先注出指导“原则”，随后列举一个或数个“实例”作为论据，最后以评述结束，评述中阐明亚行得出结论的理由，也可能包括有关意见。

2.0 采购的前期准备

2.01 采购方法

- (1) 原则：早在项目评估时，借款人，包括项目执行机构就与亚行商讨采购计划，采购方法，即国际竞争性招标法或其它方法。双方达成的协议，包括各项采购计划和有关文件要编入《贷款协定》。所以，《贷款协定》是采购事宜的基本协定。因此，亚行轻易不会同意更改协定的建议。除非亚行意识到，在某些时候，情况有所变化或是可能忽视了需要考虑的重要问题。
- (2) 实例：一笔用于改造50个私营加工厂的农业贷款。借款人通过当地银行作媒介向厂主提供资金。将要采购的设备包括加工设备和有关的生产设备。在项目评估期间了解了每个工厂的需求后，同意由某一政府部门采用国际竞争性招标和国际采购的方法承担全部的采购工作。但项目执行机构随后发现，所达成的采购计划不切实际，因为为确保所购设备与现有设备配套，厂主更愿意自行选择采购设备。这就要求亚行同意更改采购方法。通过对事实和采购方案进行了周密而广泛的审查后，亚行认可可改由厂主采取自行采购法或类似的国际采购方法可能

是执行该项目的最好方法。

- (3) 评述：亚行在同意更改采购方法时认识到，在项目评估期间并非能完全考虑到上述实例中使用集中采购方法所存在的内在问题。因此，亚行同意采用《准则》3.08款，该条款允许中间信贷机构的“再借款人直接采购”。

2.02 一揽子采购

在项目评估时，一般要就分段投标的一揽子合同及在同一套招标文件中包括的若干报价表或设备或土建工程的若干部分达成初步协议。同时也要商定成本估算和采购方法。然而在开始采购之前，借款人应将统称为“采购计划”的文件报送亚行批准。这些文件包括：①将要采购的货物清单；②所提议的一揽子采购；及③拟订的土木工程合同清单，并附上对合同范围的说明。同样，在这方面，变化了的情况、差错或遗漏都可能使其有必要更改项目评估时达成的初步协议。征得亚行同意做此类更改不会有太大的问题。

3.0 对投标商的资格预审

3.01 概述

- (1) 采购的原则之一就是除非买方确信某投标商能履行合同规定的义务，否则不得将合同授予任何投标商（见《准则》

2.47 段)。买方有权选择在邀请投标前审查某一可能的承包商的资格(亦称作资格预审),或在接到对邀请作出了反应的投标后审查其资格(也称作资格后审)。买方如果没有对投标商做资格预审,那么他在评标时就必须要做资格后审。根据亚行《准则》第 2.08 款,“对于多数土木工程合同,全交钥匙合同和造价昂贵、技术复杂的合同,要求对投标商进行资格预审,以确保只邀请在技术和资金上有能力的公司投标”。下面就对曾经遇到的与资格预审有关的一些问题作一评论。

(2) 根据《准则》2.43 款及 2.47 款的内容,在将合同授予未经过资格预审的投标商之前,需要对其进行资格后审。《准则》指出:“应将合同授予最低评估标的投标商,并且其能达到适当的能力及财务偿付能力的标准”。资格后审将在下面第五章中讨论。

3.02 对合资企业的资格预审

- (1) 原则:一些公司经常组成合资企业,把它们的专长集中起来以实施技术复杂的项目。在其它情况下组成合资企业的目的是集中资金、管理和人员以满足大型合同的要求。无论如何,组织合资企业的目的是使之比其中任何一合伙人有更强的技术和财务能力。
- (2) 实例:在审核合资企业提交的资格预审资料时,项目执行机构采用其中任何一个合伙人的最高得分来评估整个合资企业。
- (3) 评述:在审查项目执行机构的评估报告时,亚行认定评估的正确程序是将每一合伙人的得分加入各个种类中,从而得出合资企业的分数。这就必

须包括加上所有合伙人的资本净值或流动资产以评估财务能力，并且以全部合伙人提供的资料为基础评价其技术能力。其它的做法会否定上面（1）段中阐述的组织合资企业的目的。

3.03 利益冲突

- (1) 原则：在亚行1978年4月出版的《亚洲开发银行及其借款人聘用咨询人员准则》第 5.04 条款及 5.05 条款中，咨询公司本身及其合伙商和子公司不能参与同一项目的任何其它工作（包括对该项目的任何部分进行投标）。只有在特殊情况下方可违背此原则。
- (2) 实例：某公司受聘参与了一项航空地球物理勘测可行性研究的部分工作。该公司提出是否准许其对该实施该勘测工作进行投标。此公司被告知，如果它已为可行性研究提出了设计方案，这一方案在任何时候都具备“专有性”，即包括只有本公司才能使用而其对手不能使用的特征、程序或设备，则将拒绝其投标。但事实并非如此，于是准许该公司投标。
- (3) 评述：与上述实例相似的情况是不常见的。公司可担任咨询公司、承包商或供货商中的任一角色，或者当公司作为咨询公司时，它可以和担任供货商或承包商的公司结合。因此，如果公司接受了委托成为咨询公司，则不准许这些公司及其结合的公司作为承包商或供货商参与项目。然而咨询公司可以接受某一项目所有阶段

的委托，如项目准备、设计和实施等阶段（见《聘用咨询人员准则》第 5.06 款）。

3.04 逾期提交资格预审申请

- (1) 原则：为提高竞争性，在规定的递交申请截止日之后，项目执行机构应该接受申请人提交的申请书及附属材料，除非这种行为会严重妨碍项目执行机构完成资格预审的计划。
- (2) 实例：某两个公司在项目执行机构完成了预审后，提交了项目执行机构在审核这两个公司的申请书时所需要的补充资料。项目执行机构接受了这些补充资料。在其它情况下，逾期提交资料则被认为是申请人不合格的原因。
- (3) 评述：逾期提交资格预审资料和逾期提交标书有着明显的差别。接受申请人的资格预审资料不会损害其它申请人的利益，因为逾期提交申请的人不能使用其它人递交的资料为其所用。反之在投标中，往往有这样的可能性。逾期提交标书的人极有可能会根据开标时公开的报价资料确定他自己的报价。在资格预审时，项目执行机构有权提高竞争性，因此它应尽可能延长受理补充资料的时间。然而，除非在邀请资格预审时另有规定，项目执行机构在已向亚行提交了合格和不合格公司的建议之后，不应再考虑新收到的资料。但是项目执行机构和亚行应该考虑申请人为资格预审而提供的以文件证明的实际情况，因为这些文件的有效与否取决于项目