

协议供货及其 价格监控机制初探

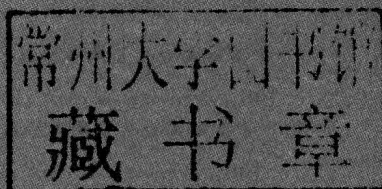
颜晓岩 吴小明 主编

FRAMEWORK AGREEMENT
AND ITS PRICE
MECHANISM RESEARCH

 中国财政经济出版社

协议供货 及其价格监控机制初探

FRAMEWORK AGREEMENT
AND ITS PRICE MECHANISM RESEARCH



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

协议供货及其价格监控机制初探 / 颜晓岩, 吴小明主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 12

ISBN 978-7-5095-2433-6

I. ①协… II. ①颜…②吴… III. ①政府采购-财政制度-研究-中国 IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 158872 号

责任编辑: 胡 博

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 汤广才

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: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 12.25 印张 187 000 字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—4 060 定价: 28.00 元

ISBN 978-7-5095-2433-6/F·2067

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

主 编： 颜晓岩 吴小明
编 委： 颜晓岩 吴小明
范春荣 赵家旺

我们面对的是市场

代 序

动笔前先表达我多年的一种情结：向过去及至今仍奋斗在政府采购工作战线的同志致敬！政府采购制度是一项全新的制度，从无到有，要摸索，会碰壁，个中艰辛只有政府采购人明白。

“我们面对的是市场”，政府采购业界一位资深专家型官员说过的这句话准确道出政府采购工作的艰辛及我们面临诸多问题是在所难免的。

市场是什么？市场是动态的、变化的。俗话说，计划不如变化快，制度赶不上市场变化。那么，我们政府采购人该如何应对这千变万化的市场呢？

计划经济时期，官员几乎很少面对市场，更说不上有应对市场的经验。改革开放 30 多年来，尽管我国市场经济建设取得了一定的发展，但是多数政府官员的工作并不直面市场。然而，政府采购工作让政府采购监管者与采购官员（集中采购机构的工作人员）必须直面市场。政府采购，顾名思义，就是政府买东西。政府买东西，与个人消费者买东西的相同之处是，也要逛市场，也要了解市场行情，买到物有所值的东西；不同之处是，前者要遵循一定的规则和制度，要体现政府的导向和意志。政府采购监管者，要制定政府采购的相关办法、规则、制度；采购官员要依法来执行这些办法、规则、制度。说到底，政府采购监管者是要直面市场的：我们的办法是否行得通，是否具有操作性，哪儿需要完善，最终的操作结果是否实现了政府采购的政策功能等。可以肯定的是，目前，不论是政府采购监管者还是政府采购官员，在面对市场时，都或多或少体现出力不从

心，或不知道从哪儿发力的问题。

本书要探讨的协议供货价格问题，就是一个让制度的监管者和执行者都头疼的事。

作为我国政府采购制度实施 10 余年的一项创新，协议供货制度应运而生后迅速“红”遍大江南北，得到从中央到地方的普遍认可和运用。

然而，协议供货推行容易，管理难。

众所周知，最早搞协议供货是为了解决政府采购通用类货物和服务中零星采购、小额采购和急需采购的效率与效益问题。

从机制设计的角度来看，通过公开招标的方式，统一确定中标供应商及其所供产品的品牌、型号、价格、供货期限、服务承诺、优惠率（折扣率）等内容，用协议的形式加以明确，采购人在协议范围内进行采购，应该能在最大限度体现政府采购公开、公平、公正原则的同时，保证采购价格的合理性。

但是，在实际操作层面，近年来，政府采购屡遭质次价高的质疑，很大程度上源于协议供货。

因此，有必要重新审视原有的制度设计。如原作为评标的参照指数是否立得住，协议供货价格的形成机制是否科学、行得通，如何从完善价格机制入手使协议供货制度更具实践价值等问题，迫切需要从理论和实践相结合的角度开展深入的调查和研究。

基于此，本书拟紧密结合协议供货工作的实际运行状态，从理论和实际应用相结合的角度，对协议供货价格与市场价格作出同比调查分析，并对价格形成机制进行研究，以期能为进一步完善协议供货制度提供参考。

本书的出版得到了东风悦达起亚汽车有限公司的大力支持，同时也得到了中央财经大学杨燕英、江苏省财政厅政府采购处王坤鹏的支持，在此深表感激。

本书的编者力求以通俗易懂的语言，准确地介绍协议供货的基本理论知识及研究成果。由于时间仓促、水平有限，书中难免有缺点和不足之处，敬请广大读者批评指正。

颜晓岩
2009 年 12 月

目 录

1 协议供货概述	(1)
1.1 协议供货的基本概念	(1)
1.2 推行协议供货制度的意义	(10)
2 我国协议供货制度的发展现状	(12)
2.1 我国协议供货制度的历史沿革	(12)
2.2 我国协议供货的几种典型运行模式	(20)
3 协议供货存在的问题及其价格调查	(31)
3.1 协议供货存在的问题	(31)
3.2 协议供货价格调查	(37)
4 协议供货价格问题成因分析	(53)
4.1 契约理论体系简介	(53)
4.2 引入契约理论的协议供货	(58)
4.3 不完全契约与协议供货价格	(62)
4.4 契约当事人的行为博弈	(71)
5 完善协议供货价格监控机制的主要思路	(86)
5.1 完善协议供货执行的基础条件	(86)
5.2 建立协议供货价格与市场价之间的联动机制	(110)
5.3 完善协议供货价格控制的具体执行措施	(118)
5.4 强化协议供货的价格监督	(123)
5.5 完善协议供货价格监控机制的配套措施	(125)
参考文献	(126)

附录	(128)
附录 I 《中国财经报》协议供货价格专项调查报告	(128)
附录 II 欧美部分国家和地区的协议供货实践	(161)
附录 III 中关村价格指数	(177)

1 协议供货概述

通过一次招标为有共同需求的各单位确定中标供应商和中标产品，并在一定期限内允许有此需求的单位直接向中标供应商采购。这种采购方法在国外称为长期供货合同或者框架协议。近几年来，随着电子采购的兴起，世界上许多国家和地区，尤其是英美法系和大陆法系国家，都在政府采购实践中应用和推广了框架协议模式。目前，框架协议已成为一种流行的采购工具。

为了规范中央单位计算机及办公设备等通用商品的采购行为，减少重复招标，降低采购成本，方便采购单位，提高采购效率，在借鉴国际惯例和总结试点经验的基础上，我国从 2002 年起在中央单位试行政府采购协议供货制度，并逐渐在地方试行和推广。随着政府采购实践的发展，关于协议供货制度的理论研究和认识也在不断深化。

1.1 协议供货的基本概念

1.1.1 国外协议供货的概念界定

协议供货在西方发达国家有比较长的历史。大宗标准化商品的采购者和供应商通过长期商业往来，形成了比较可靠的商业信用基础，采购者同意和供应商通过签订协议达成长期供货合同，从而形成了这种采购方式。

供货合同往往规定了商品的品种、规格、数量、供货期限、付款方式、索赔等。近几年来，随着电子信息技术的发展，协议供货方式在世界范围内得到了广泛应用，并以法律的形式确定下来。

1.1.1.1 联合国贸法委关于框架协议的立法

联合国国际贸易法委员会（以下简称“贸法委”）是联合国大会于1966年设立的，旨在促进协调和统一国际贸易法、减少或消除贸易法律的差异对国际贸易造成的障碍，它是联合国系统在国际贸易法领域的核心法律机构。为了促进采购立法现代化，并为实现采购过程中的竞争、公开、公平、经济和效率的国家提供一个示范，1986年贸法委决定启动政府采购方面的工作，1993年通过了《货物和工程采购示范法》及其《立法指南》，1994年又将服务采购纳入了立法范围，并通过了《货物、工程和服务采购示范法》（以下简称《示范法》）。2004年贸法会第37届会议决定，在不偏离《示范法》基本原则的条件下，对1994年通过的《示范法》加以增补完善，以反映新的做法。其中，框架协议程序作为修订案新增的章节，被赋予正当的法律地位。

《示范法》规定框架协议程序适用于在某一特定期间内需要重复采购标的，或鉴于采购标的的性质，在某一特定期间内可能需要紧急采购标的情形。它是一种分两个阶段进行的采购：第一阶段甄选供应商或承包商，并签订框架协议；第二阶段授予合同，将采购合同授予签订框架协议的一个供应商或承包商。

框架协议是指框架协议程序的第一阶段结束后，采购实体与中标供应商或承包商签订的协议。在框架协议实施期间，不得对采购条款和条件作出导致采购标的说明或首次邀请供应商或承包商参加框架协议时确立的所有其他采购条款和条件发生实质性变化的任何修改，包括评审标准相对权重的变动。“实质性变化”是指使签订框架协议的任何供应商或承包商的投标书变得不具响应性、使以前不具响应性的提交书变得具有响应性，从而改变了供应商或承包商的资格状况等。

框架协议可以分为两种：封闭式框架协议和开放式框架协议。封闭式框架协议是指最初未签订框架协议的任何供应商或承包商不可随后加入的框架协议；开放式框架协议是指除最初的当事人之外其他供应商或承包商

可随后加入的框架协议。

采用封闭式框架协议的，在第一阶段，可与一个或多个供应商或承包商签订封闭式框架协议。与不只一个供应商或承包商签订的封闭式框架协议应作为所有当事人之间的协议签订。在第二阶段，授予框架协议下的任何采购合同都应当根据框架协议的条款和条件以及法律的规定进行，不得向原本未签订框架协议的供应商或承包商授予框架协议下的采购合同。框架协议规定了第二阶段竞争的，每个预期的采购合同均应经过正式的招标程序。

采用开放式框架协议程序的，采购实体应以电子形式订立和维持开放式框架协议。供应商和承包商可在开放式框架协议实施期内随时申请加入该协议。采购实体应当按照开放式框架协议程序通知中的说明，对在框架协议实施期内收到的所有此类申请加入框架协议的提交书进行审查，并与提交书具有响应性的所有合格供应商或承包商签订框架协议，除非技术限制或其他能力限制要求规定协议当事人的最高数目。开放式框架协议应当为授予协议下的采购合同规定第二阶段竞争，在第二阶段，每个预期的采购合同均应经过正式的招标程序。

1.1.1.2 欧盟国家的框架协议

为了在欧共体（欧盟）范围内彻底消除货物自由流通的障碍，欧共体（欧盟）相继颁布了关于公共采购各个领域的指令，构成了目前欧盟的公共采购法律体系。该法律体系中有4部指令是关于政府采购的实体性法律，有2部指令是程序性法律。这6部指令是适用于欧盟范围内的公共采购的主要规则。其中针对政府的有4个指令，即《关于协调授予公共服务合同的程序的指令》（1992年颁布，简称《服务指令》）、《关于协调授予公共供应品合同的指令》（1993年颁布，简称《供应指令》）、《关于协调授予公共工程合同的程序的指令》（1993年颁布，简称《工程指令》）和《关于协调有关对公共供应品合同和公共工程合同授予及审查程序的法律、规则和行政条款的指令》（1989年颁布，简称《公共救济指令》）；针对公共事业的有2个指令：《关于协调有关水、能源、交通运输和电信部门采购程序的指令》（简称《公共事业指令》）、《关于协调有关水、能源、交通运输和电信部门的采购程序执行共同体规则的法律、规则

和行政条款的指令》（简称《公用事业救济指令》）。

公共采购指令适用于签约机关和供应商签订的书面合同，包括公共工程合同、公共工程特许合同、补贴工程合同、公共供应合同、公共服务合同、公共事业许可合同、设计竞争合同、公用事业合同 8 大类，但每个指令也都规定了免除适用指令的具体条件。

公共采购指令对框架协议作出了这样的界定：框架协议是指这样的协议，它不包括具有约束力的供应、工程或服务合同，甚至采购机构也不承诺授予此类合同；但该协议规定标准条件，一旦其后签订了合同，供应商就可据此条件供货。

值得说明的是，德国、瑞典、丹麦、英国、意大利等欧盟国家在其所出台的政府采购法律法规中，也都在普遍推行统一的框架协议模式。基于欧盟国家政府采购法律制度规定和有关实践，框架协议这种采购工具在欧盟国家的实践运行中呈现出 3 种模式：

第一种模式是一次签约、分批采购。这种模式与传统的政府合同比较类似。采购部门可以同一个或多个供应商订立这类框架协议；此类协议须说明采购的规格要求，规定采购部门所有需要获取的采购条件，并以这些规格和固定条件为基础，根据框架协议进行订购，而无需进一步的评审或竞争。这类协议与传统的政府合同相比唯一的不同之处就是，各项目是根据订购单在一段时期内分批进行采购的。

第二种模式是两阶段采购。在采购的第一个阶段，采购部门与一个以上的供应商订立初步协议。采购部门对供应商规定采购的具体要求以及需要获取采购对象的主要条件，其中可能会有某些采购待定情形需视进一步的评审情况而定。这些条件可能包括价格、数量和交付时间。签署框架协议的供应商要经过进一步的评审或竞争，以便采购部门从中选择，从而使采购实体根据框架协议发出订购单，完成采购合同，也就是完成采购的第二个阶段。

第三种模式是动态电子采购。该系统是一种用于普通采购的完全电子化程序，其特点是根据市场的一般供应情况，满足采购实体的要求，该程序的时效有限，在整个有效期内对符合甄选标准，并向提交投标文件的任何合格供应商开放；而且采购部门可以随时添加新的供应商，即电子采购系统在采购实体与初始供应商之间并不具有约束力，每一具体采购合同都

必须经过第二阶段竞标后达成。动态采购系统是一种电子采购安排，具有框架协议第二种模式所描述的主要特点，但可随时接受新的供应商加入系统，而且获准加入系统的所有供应商均可随时修改其投标文件。由于上述特点，这类安排与前两种框架协议模式的区别主要在于：允许对需要获取项目的规格进行较大程度的改动，采购人最初可能仅规定一般性的规格，在希望进行采购时，再进行详细说明或进一步限定，这些操作通常以电子采购方式完成。

1.1.1.3 美国的不确定交付合同

美国《联邦采购条例》专门用一个章节对不确定交付合同作了相关规定。此类合同类似于联合国贸法委《示范法》草案中的框架协议，但称谓不同，包括不定期交付合同（indefinite - delivery contracts）、不定量供应合同（indefinite - quantity contracts）、任务订单合同（task - order contracts）、多项合同授予安排（Multiple Award Schedule）等。

根据《联邦采购条例》的规定，不确定交付合同的适当类型通常被用于政府机构在购买商品和服务时，确切的时间或今后交付的确切数量不是在订立合同的时候就已知的情形。根据标的不同，不确定交付合同可以分为两种，即交货单合同（Delivery order contract）和任务单合同（Task order contract）。交货单合同除了最大量和最小量之外，不具体规定合同项下采购或明确的供应货物的固定数量，只是保证在合同期限内供应商按照签发的订单交货。任务单合同除了最大量和最小量之外，不具体规定合同项下采购或明确的提供服务的固定数量，只是保证在合同期限内供应商按照签发的任务单提供服务。

签订不确定交付合同的主要目的是为了保持其资源的持续供应。具体来说是为了：确保提供这类产品或服务的可靠来源的连续可用性；在对该产品或服务需求很高的历史基础上，满足对该产品或服务的预期需求；在医疗用品、安全用品或紧急救援物资需要迫切的情况下，满足对这类产品的供应。

进行招标的不确定交付合同包含以下内容：采购合同的期限，包括期限延展几种情形，如果有多种，那么在每种情形下，具体规定合同可以延展的期限；根据采购合同，对采购的产品或服务的最大数量或价值、规

格，一般的范围、性质、复杂性，以及使用产品或服务的目的进行合理描述。

当授予多个任务或交货单合同时，依照合同中规定的程序，须为所有供应商提供一个公平的机会。每个任务或订单超过 2500 美元，将根据合同进行签发，除非遇到以下几种情形：（1）该机构的服务或产品订单具有不寻常的紧迫性，对所有这些供应商提供这样的机会，则会导致延误；（2）只有一个这样的供应商能够提供达到质量要求的服务或产品，这是因为服务或产品订单是特殊的或专业性很强；（3）任务单或交付单应该是在经济利益和提高效率的基础上签发的，因为在竞争的基础上，一个符合逻辑的后续合同已经签发；（4）有必要维持与特定的供应商的秩序，以实现最低限度的保障。

《联邦采购条例》要求所有任务单和交付单合同应当规定合同期限、拟采购的货物或服务的最高数量，还须规定根据此类框架协议即将购买的最低货币价值。对达不到采购资金阈值、低于 2500 美元的小额采购，即所谓的“微型采购”，联邦采购机构可以向任何允许进入协议的供应商发出订单。尽管《联邦采购条例》规定各采购机构可以使用多项合同授予安排办法所列出的金额进行采购，即直接向供应商采购阈值低于 2500 美元的项目，但原则上采购实体可以使用任何供应商，而不论该供应商是否已被允许进入协议。因为这些“微型采购”一般都不在美国联邦政府采购法律所严格规范的范围。

如果订单金额超出了上述“微型采购”的限额，则采购实体必须根据非常广泛的一套评审标准，选择报价最优的协议供应商。如果是多项合同授予安排办法管辖范围内的采购项目，一般来说，联邦政府各实体必须查阅由采购部门选出的至少三个属于该办法管辖范围内的每个供应商所报的价格，或者可以详细查看美国总务管理署控制的 GSAA advantage 在线电子目录。

一经签发的任务订单不能随意扩大采购范围、采购期限或规定的最大采购价值。这些条款的变动只有以修改合同的方式进行。

尽管有合同期限的限制，但依据招标或合同，签订任务订单合同的机构负责人如果确定在最初订立合同的时候没有合理的预见而后续合同已经延迟，或为了保证服务的连续性需授予或履行后续合同，那么，在这种情

况下，机构负责人可以依据法律规定将合同的期限延长，但延展期不得超过 6 个月。

1.1.2 我国协议供货的概念界定

在借鉴国际惯例和总结试点经验的基础上，我国从 2002 年起在中央单位计算机及办公设备等通用商品采购中试行政府采购协议供货制度，之后这种制度逐渐被地方广泛采用。据统计，截至 2008 年我国有 34 个中央和省一级的政府采购部门已经实行了协议供货制度。

尽管协议供货制度得到了广泛应用，但是我国并未确立统一的协议供货概念。截至今日，对这种采购方法，财政部并没有作出一个统一的权威界定。在政府采购领域，协议供货的称谓五花八门，诸如定点采购、定点供货、定点服务等，不同部门、不同地域、不同的研究者对协议供货的理解和界定也存在分歧。目前，对协议供货概念的认定，基本分为以下几种：

1.1.2.1 财政部的界定

2002 年，财政部发布了《关于中央单位 2002 年计算机和打印机采购有关事宜的通知》，正式确定中央单位计算机和打印机政府采购实行协议供货制度，即通过统一公开招标定产品、定价格、定服务、定期限，并以财政部文件形式将中标供应商的协议供货承诺书及相关内容告之中央单位。此后，财政部通过行政规章对这种采购方法加以认定。根据财政部第 18 号部长令《政府采购货物和服务招标投标管理办法》第 85 条规定，政府采购货物和服务可以实行协议供货采购和定点采购，但协议供货和定点采购供应商必须通过公开招标方式确定；因特殊情况需要采用公开招标以外方式确定的，应当获得省级以上人民政府财政部门的批准。

1.1.2.2 集中采购机构的认定

《中央国家机关政府采购中心关于印发中央国家机关政府集中采购信息类产品协议供货实施办法（试行）的通知》（国机采字〔2006〕25 号）规定，本办法所称协议供货，是指中央国家机关政府采购中心通过公开招

标等方式，确定中标供应商及其所供产品（型号、具体配置）、最高限价、订货方式、供货期限、售后服务条款等，并以中标合同的形式固定下来，由采购人在协议有效期内，自主选择网上公告的供货商及其中标产品的一种政府集中采购组织形式。

《国家税务局系统政府采购协议供货管理办法（试行）》第3条规定，协议供货是指国家税务总局集中采购中心对列入政府集中采购目录或国税系统部门集中采购目录范围的通用或特定采购项目，通过公开招标确定采购项目的中标供应商、中标货物的最高限价（协议供货价）、价格折扣率（优惠率）、规格配置、服务条件等采购事项，并由税总集采中心代表国税系统，统一与各中标供应商签署协议供货协议书；在协议供货有效期内，由采购人根据部门实际需要，按照规定程序，选择具体中标供应商、中标货物及相关服务，确定中标货物实际成交价格并签订合同的一种采购形式。

1.1.2.3 地方财政部门的界定

《浙江省政府采购协议供货制实施办法（试行）》规定，协议供货制是指对部分政府采购项目事先通过公开招标采购方式，统一确定中标供应商及其所供产品的品牌、价格、供货期限、服务承诺等内容，用协议的形式加以明确，各采购单位在协议范围内进行采购的一项政府采购管理制度。《黑龙江省政府采购协议供货管理办法》规定，政府采购协议供货是指通过公开招标或经财政部门批准的采购方式，统一确定一定时期内政府采购项目的中标供应商及中标产品的价格和服务条件，并以协议书的形式固定，由采购人在供货有效期内自主选择中标供应商及中标产品的一种采购形式。《江苏省政府采购协议供货管理暂行办法》规定，协议供货是指通过公开招标等方式，确定特定政府采购项目的中标供应商及中标产品的价格和服务条件，并以协议书的形式固定，由采购人在供货有效期内自主选择中标供应商及其中标产品的一种采购形式。定点采购是协议供货的一种特殊形式，主要适用于通用服务类采购项目。《福建省省级政府协议定点采购管理暂行办法》第1条规定，协议定点采购是指政府采购项目通过公开招标方式，确定协议定点供应商及其所供货物品牌、规格型号、采购价格、供货期限、服务承诺等，以协议方式固定下来，由采购人在供货

有效期内自主选择供应商或商品的品牌和型号的一种采购形式。

1.1.2.4 学术观点

中央财经大学徐焕东教授认为,所谓协议供货采购方式,是指采购方通过竞争招标或其他方式,与售卖方一次签订供货合同,定期或不定期获得货物与服务的采购方式。南开大学何红锋教授认为,政府采购的协议供货是指先由集中采购机构通过公开招标的方式确定若干供应商,确定所需货物与服务相应的价格、品牌型号、数量、质量、售后服务等,并以协议的方式固定下来,各具体采购人有采购需求时,采取向这些协议供货商询价、竞争性谈判等方式选定供应商并与之签订合同,再根据合同,双方履行交货、验收、结算等权利义务。

分析上述几种概念,不难发现,目前集中在协议供货概念上的分歧主要体现在以下几个方面:(1)哪些项目该列入协议供货?有的是单纯的货物,有的也囊括服务;(2)在第一阶段,通过哪种采购方式确定协议供货商?较多的做法是采取公开招标方式,也有的认为不应确定单一的采购方式;(3)在第二阶段采购活动发生环节如何确定最终的供应商?(4)协议供货是一种采购方式,还是采购组织管理方式?(5)协议供货的监管主体是谁?

这些分歧客观上反映了我国协议供货实践中不同模式的存在。这些模式,不论是货物还是服务方面的采购,都存在一种共同点,即实行两个阶段的采购。第一个阶段在强调公开竞争的基础上形成一份初步的协议书(我国称之为框架协议),协议书中的供应商并非最终成交供应商,协议书中的采购部门也不是最终的采购人。实际的采购活动发生在第二阶段。采购人与中标供应商还需要一份法律所规定的协议书,也就是正式的政府采购合同。

从某种程度上讲,我国所称的协议供货同西方的框架协议只是称谓的不同,而基本的运作模式却是异曲同工的。欧盟公共采购指令所定义的“框架协议”是一个或多个采购实体与一个或多个供应商之间的协议,其目的是确定在某一时期特别就价格并酌情根据所设想的数量授予的合同。从国外和国内对框架协议的实施情况来看,所谓的框架协议应当是:在最