



山东师范大学

货物和服务类项目招标采购实务要点

主讲：毕鷗

山东师范大学财务处副处长兼招标采购办公室主任、高级工程师
山东省教育审计协会智库专家、山东省科技创新首批智库专家
山东省建设工程评标专家、山东省政府采购评审专家
山东省住房和城乡建设领域科技与教育专家
济南市新旧动能转换重大项目首批智库专家



»»» 本次讲座主要内容：

一、适用的法律法规和政策体系

二、目前存在的问题

三、风险控制措施

四、实务要点分析



一、法律法规和政策体系

政府采购法律法规与政策体系，是指全部现行的与政府采购活动有关的法律法规和政策组成的有机联系的整体。

从法律规范的渊源而言，政府采购法律法规与政策体系的构成可以分为以下四个层面：

- 1、规范政府采购的法律。
- 2、规范政府采购的法规，包括行政法规和地方性法规。
- 3、规范政府采购的行政规章，包括国务院部门规章和地方政府规章。
- 4、规范政府采购的行政规范性文件。

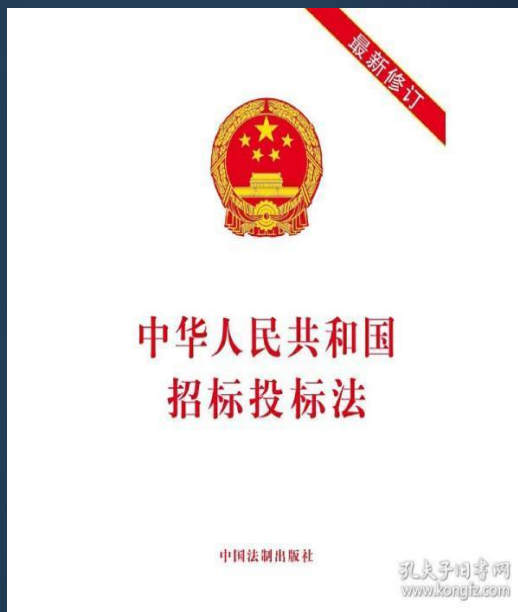


一、法律法规和政策体系

1、规范政府采购的法律。

由全国人大及其常委会制定，通常以国家主席令的形式向社会公布，具有国家强制力和普遍约束力，一般以法、决议、决定、条例、办法、规定等为名称。

常用的法律如：《中华人民共和国政府采购法》（以下简称《政府采购法》）、《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）、《中华人民共和国民法典》（以下简称《合同法》）等。

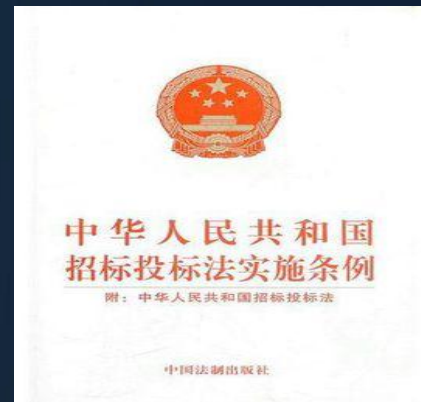
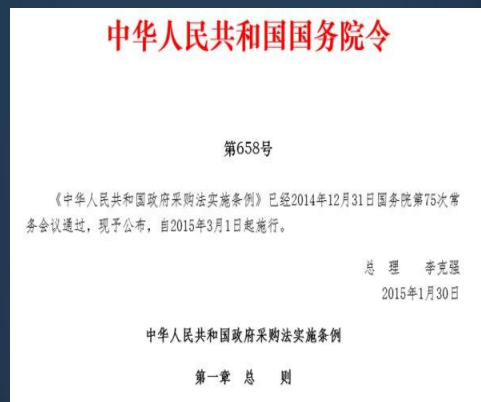


一、法律法规和政策体系

2、规范政府采购的行政法规和地方性法规

行政法规：由国务院制定，通常由总理签署国务院令公布，一般以条例、规定、办法、实施细则等为名称。如：《中华人民共和国政府采购法实施条例》（国务院令 第658号）、《中华人民共和国招标投标法实施条例》等。

地方性法规：由省、自治区、直辖市及较大的市（省、自治区政府所在地的市，经济特区所在地的市，经国务院批准的较大的市）的人大及其常委会制定，通常以地方人大公告的方式公布，一般使用条例、实施办法等名称。如：《山东省财政监督条例》（2008年11月27日山东省第十一届人民代表大会常务委员会第七次会议通过）



一、法律法规和政策体系

3、规范政府采购的国务院部门规章和地方政府规章

国务院部门规章：是指国务院所属的部委、局和具有行政管理职责的直属机构制定，通常以部委令的形式公布，一般以办法、规定等为名称。

如：《政府采购货物和服务采购投标管理办法》（财政部第87号）、《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部第74号）、《政府采购信息公告管理办法》（财政部第19号）、《政府采购质疑和投诉办法》（财政部第94号）、《必须采购的工程项目规定》（发改委第16号）等共计30多项规章。

地方政府规章：由省、自治区、直辖市、省及自治区政府所在地的市、经国务院批准的较大的市的政府制定，通常以地方人民政府令的形式发布，一般以规定、办法等为名称。

如：《山东省政府采购管理办法》（山东省人民政府令第262号）



一、法律法规和政策体系

4、规范政府采购的行政规范性文件

各级政府及其所属部门和派出机关在其职权范围内，依据法律、法规和规章制定的具有普遍约束力的具体规定。

国家各部委：《财政部关于印发〈政府采购评审专家管理办法〉的通知》（财库〔2016〕198号）、《财政部关于开展政府采购意向公开工作的通知》（财库〔2020〕10号）、《政府采购促进中小企业发展管理办法》（财库〔2020〕46号）等文件。

山东省行政主管部门：《山东省政府采购评审专家管理实施办法》（鲁财采〔2018〕66号）、《山东省政府采购评审劳务报酬标准》（鲁财采〔2017〕28号）、《山东省政府采购履约验收管理暂行办法》（鲁财采〔2018〕70号）、《山东省政府采购质疑与投诉实施办法》（鲁财采〔2018〕72号）、《山东省人民政府关于印发〈山东省公共资源交易平台管理暂行办法〉〈山东省公共资源交易综合评标评审专家库和专家管理暂行办法〉的通知》（鲁政字〔2016〕218号）等文件。





一、法律法规和政策体系

序号	划分依据	划分结果
1	纵向效力层级	宪法>法律>行政法规>地方性法规>规章
2	横向效力层级	同一机关：特别规定>一般规定
3	时间序列效力层级	同一机关：新规定>旧规定
4	特殊情况处理原则	法律之间：新的一般规定与旧的特别规定，由全国人大常委会裁决
		地方性法规、规章：新一般与旧特别，由制定机构裁决
		地方性法规与部门规章：国务院提出意见，适用部门规章的，提请全国人大常委会裁决
		部门规章之间、部门规章与地方规章：国务院裁决



二、存在的问题

（一）招标采购人员专业性不强。

在招标采购过程中，发挥最重要作用的就是采购人。而现行的政府采购制度还不够完善，如果采购人不够专业（包括技术和政策层面），那么项目招标采购目的将无法实现。

比如：采购人在编制招标采购方案时，易出现项目技术要求不明确、采购清单不具体等问题。这就会在实施招标采购的过程中无法确定采购货物的具体数量、型号、参数，从而无法对采购清单的正确性进行审核。因此，导致项目履约验收和财务支付核算困难。

（二）采购预算编制质量有待提高。

政府虽然已经下发了关于采购预算编制的政策文件，但在执行的过程中仍存在缺乏计划性、问题漏洞百出、执行的步骤衔接不上的问题。

在采购预算编制环节时，与财务管理和资产管理之间没有实现信息共享，缺乏相互之间的交流，使得采购预算编制重复购置行为时有发生，造成资源的浪费。同时，不规范的预算编制不但缺乏依据，而且还会致使年度预算迟迟不能确定下来，影响政府采购的进程。



二、存在的问题

(三) 招标采购内控机制不健全。

招标采购流程中职责分工不明确。如果没有明确的内部职能部门权限，极易导致招标采购程序混乱。

招标采购和履约验收应分别是独立的两个部门，如果职责不明确，政策不透明，那就会使项目的实施达不到应有的效果。

对采购合同、验收报告、采购发票没有进行合法合规的检查，缺乏严格的审核程序，内控机制未能有效实施。



二、存在的问题

(四) 招标采购程序不规范，“阳光采购”不阳光。

1、化整为零、肢解项目。

有些采购人将一个项目的室内和室外工程、将LED屏的设备材料和安装、将“家俱用俱”目录中包含的床、桌椅、沙发分开申报预算，分开招标采购。主观上说工艺复杂，一家公司承接不了，但仔细查看，又是同一时间和同一家公司签订的合同。



二、存在的问题

2、虚假招标，明招暗定。

由于采购人与投标人之间存在千丝万缕的联系，在招标采购前与投标人私下谈妥条件，基本内定后，才开始招投标，并拉来其他企业“陪标”。

还有部分采购人利用资格预审设置“门槛”，提高投标入围标准，排斥潜在投标人；或在招标文件上暗做手脚，“量身定做”制定倾向性条款，为“意向”中的投标日开绿灯、行方便。



二、存在的问题

3、诱导评委，干预评标。

采购人往往在资格预审、评标过程中发表倾向性意见，对投标人执行的标准不一，使评委不能客观公正地履行职责，甚至刻意迎合采购人的意愿，以倾向性打分影响评标结果。

某项目评审中，3家投标单位中的1家竞标报价超出预算控制价，居然未作为无效投标处理。经询问评审专家，说是采购人因为项目实施时间紧、金额小，强烈要求继续进行评审，不做废标处理，最终导致评标结果不公平。

4、度身裁衣，定向采购。

在招标采购公告或资格预审公告中，如果以不合理的条件限制、排斥其他潜在投标人公平竞争的权利，这就等于限制了参与竞争的最大化，有时可能会加大项目采购的成本。

“量身定做衣服，合情合理；度身定向招标，违法违规。”



二、存在的问题

(五) 验收环节流于形式，合同履行随意变更。

政府采购验收即合同约定的验收，是实施政府采购全过程的一个重要组成部分和关键环节，是检验采购资金使用效益和资源节约的重要途径，也是政府采购活动的最后一道关卡。

但从目前来看，采购人内部配置专职验收人员普遍不足，同时专业技术有欠缺。因此，普遍存在重采购结果轻履约验收的现象，未把履约验收入日常工作。

项目验收大都依赖项目主管单位自行验收，或委托代理采购机构实施验收。不管哪一方所做的验收，往往因利害关系、人情问题而不敢说“真”。明知项目中存在数量、质量、技术等方面的缺欠不足，或发现弄虚作假行为，也睁只眼闭只眼，你好我好大家好，失去了应起的作用。有的因专业水平或责任心问题，只是象征性地走走场面，甚至未实施验收行为，随意在验收结论单上写几个字、签名标志着验收结束。



三、风险控制措施

1、建立信息平台，提高政府采购管理科学化水平。

为了提高政府采购管理的科学化，需要建立信息平台，在上面设置信息发布、信息查询、资金支付等功能。同时采购人也可以在信息平台上发布采购信息，以更好地吸引供应商来进行投标，这样不仅能够了解供应商的公司信息也可以了解其过往业绩，还可以提高采购效率。增强了公开透明度，实现了政府采购监督管理的信息化与科学化。

2、建立高效的行政事业单位采购管理运行机制。

为了行政事业单位采购制度的高效运行，应建立高效的行政事业单位采购机制，单位应按照国家统一的采购流程，主要包括，采购的确认、编制、验收、实施和监督。由于政府采购实施公开招标，所以在实行的过程中应依照公开透明、评定分离的原则，避免采购人员贪污腐败现象的发生，明确岗位职责，不定期的进行专业考核，以便建立高效的行政单位采购管理制度。

3、建立行政事业单位采购的管理监督体制。

要想使行政事业单位采购平稳运行，必须建立完善的采购管理监督体制。在采购中最重要的就是预算、采购和交付所带来的风险。对此，应制定相应的对策。首先，需要明确各采购环节的职责，把各职能部门配备相对应的人员，明确岗位职责和义务。其次，要明确采购物资的流程，确定采购方式。最后，制定资金的使用计划并完善审核程序。以便更好的实现机制的监督。



三、风险控制措施

4、严格采购合同管理，务求高效执行。

合同是明确双方当事人权利义务的有效依据，也是确保项目质量、进度、验收、支付的关键文件。

①建立健全合同内部管理制度。合理设置岗位，明确合同的授权审批和签署权限，妥善保管和使用合同专用章，严禁未经授权擅自以单位名义对外签订合同，严禁违规签订担保、投资和借贷合同。

②加强对合同订立的管理，明确合同订立的范围和条件。对于影响重大、涉及较高专业技术或法律关系复杂的合同，应当组织法律、技术、财会等工作人员参与谈判，必要时可聘请外部专家参与相关工作。谈判过程中的重要事项和参与谈判人员的主要意见，应当予以记录并妥善保管。

③建立合同履行监督审查制度，对合同履行情况实施有效监控。合同履行过程中，因对方或单位自身原因导致可能无法按时履行的，应当及时采取应对措施；对合同履行中签订补充合同，或变更、解除合同等应当按照国家有关规定进行审查。

④加强对合同纠纷的管理。合同发生纠纷的，在规定时效内与对方协商谈判。合同纠纷协商一致的，双方应当签订书面协议；合同纠纷经协商无法解决的，经办人员应向单位有关负责人报告，并根据合同约定选择仲裁或诉讼方式解决。



三、风险控制措施

5、把好采购验收关,提高资金使用效益。

招标采购是以实现“效率、效益、质量、廉洁”为目标,更好的为用户服务。我们要克服“重采购,轻验收”的思想,重视招标采购的履约验收环节,更不能放纵撒手不管。

- 要明确履约验收的主体责任。《政府采购法》第四十一条规定:采购人或者其稳妥的代理机构应当组织对供应商的履约的验收,大型或者复杂的政府采购项目,应当邀请国家认可的质量检测机构参加验收,验收方成员应当在验收书上签字,并承担相应的法律责任。依此,验收工作的主体应当是采购人、采购中心、社会专门机构;
- 要完善履约验收管理、采购人负责制及产品质量验收制度。对专业性较强的项目,应建立履约验收专家组,由专家对履约情况进行验收;
- 验收人员必须熟悉与采购活动的各种有关资料,包括采购项目名称、项目编号、采购预算、合同金额、采购方式、合同签订时间、采购结果等等;严格对照采购合同逐条验收。主要是检查供应商是否严格履行了采购合同,其所提供的货物、工程或劳务、服务是否达到了规定的质量标准,采购价格是否符合低于市场平均价格的要求,还要检查采购单位和供应商的采购行为是否合法等

通过严格的验收活动,防止供应商故意损害采购人合法权益等问题发生,以保证产品和工程质量,使政府采购的成效真正体现在提供的产品上,以提高政府采购的信誉,促进政府采购健康发展。



四、实务要点分析

(一) 采购需求的编制。

1、总体要求：

技术要求和商务要求应当客观，量化指标应当明确相应等次，有连续区间的按照区间划分等次，其中客观但不可量化的指标应作为实质性要求。需由供应商提供设计方案、解决方案或者组织方案的采购项目，应当说明采购标的的功能、应用场景、目标等基本要求，并尽可能明确其中的客观、量化指标。

2、技术要求：

技术要求是指对采购标的的功能和质量要求。

- (1) 采购标的的性能、材料、结构、外观、安全，或者服务内容和标准等。
- (2) 满足国家相关标准、行业标准、地方标准或者其他标准或者技术规范；
- (3) 采购项目完成后涉及的后续运营维护、升级更新、备品备件等需求；
- (4) 明确知识产权归属，采购项目可能涉及的知识产权以及国家关于知识产权的归属、处置等方面的规定；
- (5) 必须满足的实质性要求应明确列出。



四、实务要点分析

3、商务要求。

商务要求是指取得采购标的的时间、地点、财务和服务要求。

包括交付（实施）的时间（期限）和地点（范围），付款条件（进度和结算支付方式），包装和运输，售后服务，保险等。

必须满足的实质性要求应明确列出。

4、政府采购政策要求。

如：扶持不发达地区和少数民族地区支持创新、绿色发展、中小企业发展等中央及地方政策文件规定。

5、预算绩效目标要求。

不仅包括产出、成本，还包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响和服务对象满意度等绩效指标，综合衡量政策和项目预算资金使用效果。

6、其他要求。



四、实务要点分析

(二) 招标文件的编制。

1. 遵守法律法规。

招标文件的内容应符合国内法律法规，如政府采购法及实施条例、民法典、知识产权法、商业竞争法以及各部门和各行业的规章制度等相关的法律法规，并遵循国际惯例、行业规范等。如有的招标文件中要求必须有本行政区域或某行业领域的资格证书、限制省外投标人竞争的规定等负面清单行为，就与现行法律法规相背离。

2. 全面反映项目主管单位需求。

招标的目的就是为需求服务，招标文件应全面反映项目主管单位需求。一个招标采购项目是否成功，能否顺利，科学地编制招标文件占据绝大比重。

3. 公正合理。

公正是指公平对待采购人和投标人。招标文件是具有法律效力的文件，参与招标投标活动的双方都要遵守，都要承担各自义务。

合理是指采购人提出技术要求、商务条件必须依据充分并切合实际。技术要求根据可行性报告、技术经济分析确立，不能盲目提高服务标准、提高货物等级等，否则会多花不必要的钱。



四、实务要点分析

4. 公平竞争

公平竞争是指招标文件中不能存有歧视性条款。招标的原则是公开、公平、公正，只有公平、公开才能吸引真正感性趣、有竞争力的投标厂商竞争。

招标文件应载明评标因素或方法，尽量做到科学合理，这样会使招标活动更加公开，人为因素相对减少，也会使潜在的投标人更感兴趣。还应该注意的是招标文件技术要求中不得要求或者标明某一特定的专利、商标、名称、设计、型号、原产地或生产厂家，不得有倾向或排斥某一有兴趣投标的法人或者其他组织的内容。

5. 科学规范

招标文件应以最规范的文字，把采购的目的、要求、进度、售后服务等描述得简捷有序、准确明了。

招标文件的用词、用语一定要准确无误，表述清楚，不允许用大概、大约等无法确定的语句以及表达上含糊不清的语句，尽量少用或不用形容词，禁止使用有歧义的语言，防止投标人出现理解误差。

一份招标文件要做到“五个统一”，即格式统一、字体统一、语言统一、数字运用统一、技术要求使用标准统一。



四、实务要点分析

（三）评审因素的细化量化。

1、相关依据：

（1）《实施条例》中规定“采用综合评分法的，评审标准中的分值设置应当与评审因素的量化指标相对应。”

（2）《政府采购货物和服务采购投标管理办法》（财政部第87号）中规定“评审因素应当细化和量化，且与相应的商务条件和采购需求对应。商务条件和采购需求指标有区间规定的，评审因素应当量化到相应区间，并设置各区间对应的不同分值。”

（3）《政府采购需求管理办法》（征求意见稿）（财库办【2020】207号）中规定“评审因素的设定是否与采购对象的质量相关，包括报价、技术或者服务水平、履约能力、售后服务等；客观评审因素是否设置细化、量化、固定的分值，主观评审因素是否细化分值并尽可能缩小自由裁量区间。”

解读：

一是评审因素的指标必须是可量化的，不能量化的指标不能作为评审因素；二是评审因素的指标量化后，评分标准的分值也必须量化，评审因素的指标量化为区间的，评分标准的分值也必须量化到区间。三是评审因素在细化和量化时，一般不宜使用“优”、“良”、“中”、“一般”等没有明确判断标准容易引起歧义



四、实务要点分析

2、评审因素量化的两种方向。

(1) 定量分析。

采购标的形态的大小、能效的等级、售后响应时间、质保期、拟投入的专业技术人员及专业设备的数量、业绩奖项和荣誉的数量、备品备件提供情况等可以用数字表现出来的。

(2) 定性分析。

供货方案、服务方案、培训方案、服务水平、履约能力、设备整体性能、技术性能等不能通过数字表现的；

3、常见的定性指标量化方式。（以服务类采购为例）

(1) 服务方案具体、可行、完善的，酌情得4-5分；服务方案不够具体可行，但能基本满足要求的，得2-4分；服务方案不具体，不具备可执行行的，得0-2分。

(2) 投标人提供的服务方案能协助采购人提高工作效率，改进管理的，得5分；投标人提供的服务方案仅能基本满足要求，无法额外提供附加价值的，得3分；投标人提供的服务方案不满足要求，得0分。

(3) 优于招标文件服务方案标准的，得5分；基本满足招标文件服务方案标准的，得3分；不满足得0分；



报价、业绩和节能环保

<p>投标报价</p>	<p>30</p>	<p>投标报价</p>	<p>投标报价得分=（评标基准价/投标报价）×价格权重（30%）×100。 备注：满足招标文件要求且投标价格最低的投标报价为评标基准价，其价格分为满分。</p>
<p>政府采购政策</p>	<p>2</p>	<p>节能环保</p>	<p>投标产品属于“节能产品政府采购清单”和“环境标志产品政府采购清单” 政府采购的强制节能产品除外；投标产品属于“节能产品政府采购清单”产品的，且认证证书在有效截止日期内，得1分；不是的为0分；投标产品属于“环境标志产品政府采购清单”产品的，且认证证书在有效截止日期内，得1分；不是的为0分；注：供应商需要提供相关证明材料，否则不予认可。</p>
<p>履约能力</p>	<p>10</p>	<p>业绩</p>	<p>根据<input type="checkbox"/>供应商 / <input type="checkbox"/>所投产品近___年（20__年1月至投标截止日止，以合同签订时间为准）完成<input type="checkbox"/>同类项目 /<input type="checkbox"/>类似项目 /<input type="checkbox"/>同品牌同型号设备的业绩，每提供1项业绩得___分，最高得___分。注：1. 供应商需提供合同复印件（必须体现货物名称、品牌型号、配置清单、合同双方签字盖章页等合同关键信息）及验收证明材料复印件，否则业绩不予认可。需为投标产品销售至最终使用单位的业绩合同。</p>

技术部分1

<p>对招标文件技术规格要求的响应程度的评价（40分）</p>	<p>技术参数全部满足招标文件要求得40分；与一般技术或配置要求（未标记“#”或“▲”的技术参数）存在不满足的每有1条扣1分；与标记有“#”或“▲”的技术或配置要求存在不满足的每有1条扣5分； 注：技术参数数量*每项技术参数分值=40分</p>
<p>设备配件或耗材（3分 如需）</p>	<p>①制造商在国内有配件（耗材）库（提供详细名称、地址、联系人及联系电话）得1分。②供应商或制造商承诺设备停产后5-10年内能够供应配件（耗材）的得1分，未提供的不得分。 ③质保期外针对所投设备提供价格优惠的零配件及备品备件（耗材），零配件（耗材）价格不高于质保期内的零配件（耗材）价格的，得1分。</p>
<p>安装（5分大型医疗设备适用）</p>	<p>①安装团队具有丰富的安装经验，专业化程度高，能够根据不同外部环境提供差异化的安装解决方案的，得2分； ②安装响应及时，安装方案能够证明在接到客户安装指令后12小时内响应，72小时内安装到位的，得2分； ③安装团队配套工具设施专业，能够通过专业化技术手段解决安装过程中突发问题状况的，得1分；</p>

技术部分2

<p>调试验收 (2分)</p>	<p>①投标人能提供详细的验收标准和验收手册，并能提供有针对性、符合用户使用需求和特点的验收方案，得1分； ②投标文件中提供了明确的调试验收考核指标，证明货物和安装无质量问题的，得1分。</p>
<p>培训方案 (7分)</p>	<p>根据投标人提供的免费培训的方式方法、培训场所、师资力量、培训频次、培训对象、培训效果等内容： ①能够提供多种形式的培训方法的，包括但不限于网络在线模拟场景训练、现场教学培训、远程培训的，得1分； ②能够实施多地点专业培训，包括但不限于同类设备现场运行观摩，生产厂家专项培训，院方集中定点培训的，得2分； ③为院方提供高级职称以上的专业讲师培训，专业集中培训每年不少于2次，并且每次合计培训时长不少于4小时，参与培训人员不少于20人/次的，得2分； ④培训对象覆盖医师、护士等所有操作设备或需要应急操作设备的医务人员的，得1分； ⑤投标文件中的培训方案提供了明确的验收标准和考核指标的，得1分； 上述各项中有1项不满足要求的或未提供本项内容的，该小项不得分。</p>

技术部分3

质保及售后服务方案 (11分)

根据供应商提供的售后服务方案进行评审，包括维修服务人员的配备、响应时间、响应程度、解决问题的能力、定期回访、紧急故障处理预案等内容：

- ①应急响应时间：供应商承诺在1小时内响应，在接到通知6小时内到现场的得1分，不满足不得分。
- ②售后工程师：有专业的维修团队，提供团队工程师履历表和相应的联系方式，得2分；未提供的或不满足要求的不得分；
- ③具有对维修响应时间、处理办法及解决时间的承诺，并保证产品出现故障能够在24小时之内恢复正常使用的，或者承诺设备故障24小时内能更换或提供备机的得2分，不满足不得分；
- ④定期回访方案内容详细、设置合理、有现场保障服务措施，设置了明确的回访目标部门和人员，有同类客户回访证明材料的，得1分，定期回访方案基本符合需求，得0.5分，无此项内容不得分
- ⑤紧急故障处理预案详细、清晰，保证措施完善，有详细的紧急故障处理预案演练计划的，得1分，预案清晰、措施得当，得0.5分，无此项内容不得分
- ⑥质保期：质保期每增加1年加1分（不足1年的不予计算），需提供承诺函，本项最多加2分。
- ⑦使用、维保成本：设备全寿命周期使用成本较低，软件定期升级，维护维保便捷、费用低，得2分；全寿命周期使用成本较高，软件升级更新较慢，维护维保费用较高，得1分；其他不得分。



结束!

祝大家身体健康、工作顺利！ 谢谢！

