

对比军地采购差异提升采购质效的思考

Thoughts on Improving Procurement Quality and Efficiency by Comparing Military and Local Procurement Differences

焦国洋

Guoyang Jiao

中国人民解放军 32619 部队 中国·四川 成都 610052

Unit 32619 of the Chinese people's Liberation Army, Chengdu, Sichuan, 610052, China

摘要: 随着军队集中采购规模增长和“三采合一”后采购项目增多,越来越多的供应商参与到军队采购活动中,理清军队采购和政府采购的关系和差异,以及具体的采购评审方法,有利于提高采购能力,把握好采购实施环节,提升采购质效。

Abstract: With the growth of military centralized procurement scale and the increase of procurement projects after the “three in one”, more and more suppliers participate in military procurement activities. Clarifying the relationship and differences between military procurement and government procurement, as well as specific procurement evaluation methods, are conducive to improving procurement capacity, grasping procurement implementation links and improving procurement quality and efficiency.

关键词: 军队采购; 政府采购; 评审方法

Keywords: military procurement; government procurement; evaluation method

DOI: 10.12346/emr.v4i1.5294

1 引言

政府采购和军队采购都是花“公家”的钱买东西,这之间的区别是什么?在《政府采购协议》GPA中军队采购是政府采购协议框架下的范畴,但又有国防例外条款,在《政府采购法》第八十六条规定军事采购法规由中央军事委员会另行规定,可见两者之间既有区别又有联系。随着军队集中采购规模增长和“三采合一”后采购项目增多,越来越多的供应商参与到军队采购活动中,理清军队采购和政府采购的关系和差异,以及具体的采购评审方法,有利于提高采购能力,把握好采购实施环节,提升采购质效。

2 政府采购与军队采购的差异

2.1 采购目的

政府采购是指各级政府为了开展日常政务活动或为公众提供服务,在财政的监督下,以法定的方式、方法和程序,通过公开招标、公平竞争,由财政部门以直接向供应商付款的方式,从国内、外市场上为政府部门或所属团体购买货物、工程和劳务的行为。其目的主要是提高财政资金使用效益,维护国家和社会公共利益,促进廉政建设,还兼具节能环保、促进中小企业发展等政策功能。

军队采购是为部队战斗力服务的,其作用是连接市场与战场的桥梁,军队采购在服务战略全局、备战打仗、支撑打赢制胜中的地位愈加凸显。由于军队采购性质和作用决定了军队采购活动必然要以军队建设和国防安全为首要目标,对军队来说,国防安全利益和军队建设价值比经济利益更为重要。因此,军队采购既要考虑到经济性、效率性,更应该考虑到军队建设和国防安全利益这个更高价值的要求。

2.2 采购法规

政府采购的主要法规依据为《政府采购法》及其实施条例、87号令、74号令等法律法规及部门规章。由于军队采购在保密性、时效性、专用性等方面的特殊要求,《政府采购法》第八十六条对军事采购法规的制定问题作出了明确规定,即军事采购法规由中央军事委员会另行制定。军队采购经过多轮改革实践,也形成了一套具有鲜明军队特色的采购法规制度体系,采购实践中也有供应商质疑军委后保部采购管理局第7版采购评审模板对中小企业有限制性,不符合财政部87号令对中小企业的扶持精神,这也是因为军队采购主要是保障打赢,具有特殊性,法规有冲突怎么办?军队采购首先依据是军委和战区、军兵种最新的规章制度和通知要

【作者简介】焦国洋(1988-),男,蒙古族,中国内蒙古包头人,硕士,工程师,从事军队采购研究。

求,像现在最新军委采管局发布的《关于助推“十四五”规划任务落实建立采购保障快速通道的通知》;其次,依据原总部,军种等大单位制定的规章;再次,参照国家政府采购的相关法规、规章。

2.3 供应商的要求

正是由于适用的法规和侧重点不同,因此二者对于供应商的要求也有所区别。政府采购更侧重于促进经济发展,参加政府采购活动,供应商只要具备《政府采购法》第二十二条规定的条件就可以。而且政府采购对不发达地区和少数民族地区的企业、中小企业、环保企业、新能源企业都有相应的政策优惠。而军队采购更侧重于促进军队战斗力建设,对供应商的要求是产能大、保障快、抗风险能力强,确保战时为部队提供优质高效的产品和服务。

3 采购评审方法的差异

在《政府采购法实施条例》第三十四条中规定,政府采购招标评审方法分为两种:最低评标价法和综合评分法。但中国人民解放军原总后勤部《军队物资采购评审管理办法》后发〔2015〕10号)在第二章第七条中规定,军队物资采购评审方法有四种:最低价法、基准价法、综合评分法和性价比法。不过实践中最常用的还是综合评分法和最低价法。

3.1 最低价类

其中在军队采购中称之最低价法,在《政府采购实施条例》中称之最低评标价法,虽然叫法有所不同,但本质上都是满足招标文件实质性要求基础上最低价中标。在实践中,采用最低价法,需要注意的特殊情况是当投标报价低于成本价时如何处理?

《政府采购法实施条例》中最低评标价法,并未对投标报价低于成本价时这种情况单独列出。而军队采购对于这种情况就单独做了规定,在《军队物资采购评审管理办法》第二章第十三条中,写明:“经评审委员会(五分之四以上评委)认定,最低报价或者重要分项报价明显不合理或者低于成本,有可能影响产品质量和不能诚信履约的,评审委员会应当要求供应商在规定时间内提供书面文件予以解释说明,并提交相关证明材料^[1]。供应商不能合理说明或者未在规定时间内提供相关证明材料的,评审委员会应当否决其投标(报价),按无效投标(报价处理)”。由此可以看出,当该情况发生时,军队采购需要充分考虑产品质量和履约风险,即当现场专家发现投标方报价低于成本时,要进行现场询标,如若投标方坚持原报价,现场承诺按招标文件要求履约并承担由此带来的一切风险,经现场评审委员会五分之四以上专家认可后,该投标方可以继续参与评审^[2]。

3.2 综合评分法

在《军队物资采购评审管理办法》中第二章评审方法第十一条对此给出了其详细定义:综合评分法是指在最大限度地满足采购文件实质性要求前提下,按照采购文件中明确的价格、技术、财务状况、信誉、业绩、服务等因素和评分

标准,对每个供应商进行综合评审后,以评审总得分最高的投标(报价)供应商作为第一中标(成交)候选供应商或者中标(成交)供应商的评审方法。《政府采购法实施条例》中同样将此类方法称之为综合评分法,将其定义为:投标文件满足招标文件全部实质性要求且按照评审因素的量化指标评审得分最高的供应商为中标候选人的评标办法。二者本质上没有区别。需要注意的是军队采购在最新的《采购文件标准文本》中在规定了价格权重范围的基础上,进一步建立了8种数学模型作为量化计分规则,以此实现评审指标最大程度地量化,最大限度地约束专家评审时的自由裁量权,将整个评审过程透明化,实现公平、公正评标。在《政府采购法实施条例》中,此类问题同样得到了重视,但只是原则性提出“采用综合评分法时,评审标准中分值设置应当与评审因素量化指标相对应”,表达出评审因素量化的意向,而具体应怎样量化、遵循何种量化规则,则并未说明^[3]。

3.3 性价比法

目前只有军队采购应用的评审方法,是指按照采购文件要求对技术、服务、价格等因素进行重点评审的物资采购项目。算出每个有效投标(报价)供应商除价格因素外的其他各项评审因素(包括技术、财务状况、信誉、业绩、服务、对采购文件的响应程度等)的汇总得分,并除以该投标(报价)供应商的报价,以商数(评审总得分)最高的投标(报价)供应商为中标(成交)候选供应商或者中标(成交)供应商的评审方法。

3.4 基准价法

此评标方法是2013年深化全军物资采购改革期间在军队采购中新增的一种方法。此评标方法较为复杂,具体内容是:在排除高于全体有效投标报价平均值40%以上报价后,其余报价为有效报价,有效报价的算术平均数作为基准价,以基准价向下浮动3%~5%作为中标参考价。

4 结语

政府采购主要是服务于公共事业,而军队采购则要符合部队就是要打仗的这个主责主业。军队采购是“财力”变“物力”“民力”变“军力”“潜力”变“实力”的直接转化器。转化过程管得好与坏,直接影响到军品质量、军费效益、军事效能和廉政建设。部队采购服务站作为连接“市场”和“战场”的桥梁和纽带始终扭住保障打赢这个总要求,此文通过军地采购差异的一些思考和比较,希望对部队采购同行提升采购质效有所帮助和启发。

参考文献

- [1] 田亮,陈高峰,程霖.军采VS政采这九大区别供应商要厘清[N].政府采购信息报,2017-11-27(8).
- [2] 王超.军队和政府采购评标方法对比研究刍议[J].招标与投标,2017(8):56-59.
- [3] 赖琼玲,廖鸿志,宋启杰.参与军队采购评审应注意的几个问题[J].中国政府采购,2019(9):65-68.