

GPA对我国电网企业招标采购的影响及管理制 度优化研究

杨真真, 卢 晶, 陈之浩

国网上海市电力公司, 上海

Email: yzzsh@hotmail.com

收稿日期: 2021年7月19日; 录用日期: 2021年9月21日; 发布日期: 2021年9月28日

摘 要

文章基于我国电网企业加入GPA的背景, 通过梳理GPA采购规则与电网企业招标采购制度, 通过规则比较识别出两套采购规则存在的差异, 总结GPA规则差异产生的影响, 为电网企业加入GPA面对的影响提供解决思路和策略制定, 从而支持GPA框架下电网企业采购制度的修订。

关键词

GPA, 采购规则, 电网企业

Study on the Influence of GPA on China's Power Grid Enterprise Bidding and Optimization of Management System

Zhenzhen Yang, Jing Lu, Zhihao Chen

State Grid Shanghai Electric Power Company, Shanghai

Email: yzzsh@hotmail.com

Received: Jul. 19th, 2021; accepted: Sep. 21st, 2021; published: Sep. 28th, 2021

Abstract

Based on the background of China's power grid enterprises joining GPA, this paper sorted out GPA procurement rules, the bidding procurement system of power grid enterprises and the differences between two sets of procurement rules through the comparison of rules. In order to help the power

grid enterprises to join GPA in the future, this paper also summarized different strategies and solutions to support the revision of procurement system of power grid enterprises under GPA framework.

Keywords

GPA, Procurement Rules, Power Grid Enterprises

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

GPA 是 WTO 框架下推动并规范政府采购市场的专项协定,我国入世时承诺尽快加入 GPA。至 2019 年,我国已提交了 7 份出价清单,随着我国深入扩大开放、加快了 GPA 谈判进程,电网企业为应对加入 GPA 的影响,组织力量研究 GPA 的规则影响,为应对可能产生的影响做好准备。加入 GPA 是我国深入对外开放、履行加入 WTO 的承诺的趋势,尽管尚未将电力行业纳入清单,但随着谈判提速和第七份清单新增实体的类型,越来越多的国有企业将被逐步纳入。GPA 的目标与原则所生成的采购规则与遵循国内招投标法的电网企业的采购规则存在差异,加入 GPA 将对现有招标采购方式造成制约,影响采购活动的开展。电网企业应提升招标采购业务能力和专业化水平,做好准备应对 GPA 产生的影响。本文通过研究 GPA 与我国电网企业招标采购制度的差异,寻求适用于 GPA 框架下采购制度优化和应对的方向。

2. 我国电网企业加入 GPA 的形势分析

2.1. 加入 GPA 是我国深入对外开放的必然结果

我国国有企业物资采购规定分别有《国有工业企业物资采购管理暂行规定》和《关于加强国有金融企业集中采购管理的若干规定》,由于两者规定简单、监督乏力,使国有企业在采购物资时出现采购决策不规范、采购成本偏高、缺乏必要的监督管理等方面的问题。《政府采购协定》(GPA)是 WTO 框架下推动并规范政府采购市场开放的专项协定,目标是促进成员方开放政府采购市场,推动国际投资与贸易自由化,GPA 以美国和欧盟为主导,以及发达国家政府采购制度为基础,采购主体涵盖了国家预算单位以及接受财政和政府支持的其他机构[1],包括国有企业。我国在 2001 年加入 WTO 时,承诺尽快启动加入 GPA 的谈判,已在 2007 年正式启动谈判并提交了初步出价。随着谈判的深入和国内改革的进展,我国先后 6 次对出价进行修改,至 2019 年底共提交了 7 份出价,开放范围不断扩大。其中,在 2014 年 12 月份递交的第 6 份出价清单中,首次将国有企业列入出价实体。截至目前为止,第 7 份出价将部分交通、公用事业等国有企业纳入了清单,但尚未将电力、通信等领域的国有企业列入出价实体[2]。

2.2. 加入 GPA 是电网企业提升国际竞争力的必要选择

电网企业积极开展 GPA 规则及策略研究,有利于现用采购机制全面适应 GPA 框架下的采购规则,从而提升采购工作质效与管控能力。因此,电网企业在面对加入 GPA 的新形势下,适应新环境新规则一方面有助于提升企业内外部环境的适应能力,对强化企业供应链国际化运作能力具有实践意义。另一方面电网企业发挥我国重要公用事业企业带动作用,有助于为其他集团化运作的公共事业单位,在 GPA 环境下集中采购工作的优化改进提供借鉴意义。

3. 电网企业招标采购制度与 GPA 采购规则的差异

电网企业承担着特定区域电力传输供应的职责，为地方经济发展和人民生活直接提供电力保障，在物资采购中不能仅要求物资供货价格最低，同时要全面计算确保电网安全运行的“综合成本”。因此，公司必须对招标采购制度规则有精确的掌握，并及时进行调整和控制，才能够保证整个行业的稳定运行。为全面了解 GPA 规则与国内通用法律、公司制度间的差异，以 GPA 协议 2012 版为参照，选取《招投标法》和公司通用采购制度作为比较对象[3]，通过梳理国内外采购规则要点，进一步分析规则间的差异，支撑研究工作的深入。

3.1. 目的和原则

GPA 协议就政府采购建立一个有效的多边框架，以期实现国际贸易进一步自由化和扩大、改善国际贸易行为的目的。其原则包括了公开透明、非歧视及发展中国家特殊待遇。

招投标法是为了规范招标投标活动，保护国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人的合法权益，提高市场配置资源的效益和效率，保证项目质量，推动经济高质量发展的目的。并遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则。公司制度为了规范采购活动，遵循我国相关法律法规的立法目的，确定了依法依规、质量优先、诚信共赢、精益求精的原则。

3.2. 适用范围

GPA 协议规定的适用范围是以政府目的而进行的，且达到门槛价的货物、服务或者任意组合的采购或租赁，并设定了非公共性质、安全因素等例外排除条件。

招投标法规定的适应范围是在国内进行，且达到招标规模的工程建设项目，包括项目的勘察、设计、施工、监理、造价以及与工程建设有关的重要设备、材料的采购。公司制度根据法律规定制定年度集中采购目录，明确采购范围。

3.3. 信息发布

GPA 规定采购实体须在附录 3 中列明的官方指定的电子或者纸质媒体上发布采购相关信息。

招投标法规定招标人应在国家规定的媒介发布招标信息，公司则根据法规增加了公司指定媒介一项规定。

3.4. 采购公告

GPA 规定的采购公告分为意向采购公告、摘要公告、计划采购公告及邀请供应商加入常用清单的公告四类。意向采购公告是普遍采用的公告，其内容包括采购公告、资格预审公告、谈判、询价等；摘要公告是根据意向采购公告内容，选择一种 GPA 规定的官方语言，同步发布的简化公告；计划采购公告是非必须的公告，GPA 鼓励采购实体预先发布年度采购计划，一是帮助有兴趣供应商尽早准备，二是减少采购程序和消耗时间；加入常用清单的公告，建立“常用清单”时须发布的公告，其内容详细全面，在有效期内可充当意向采购公告。

招投标法规定根据选择的采购方式，一般分为招标公告、资格预审公告等形式。采用公开招标方式必须发布招标公告，选择非招标方式可以发布采购公告或不发布。采用资格预审办法评估供应商资格时需要发布资格预审公告。

3.5. 采购方式

GPA 规定使用公开招标、选择性招标与限制性招标三种采购方式。公开招标是指所有感兴趣的供应

商都能提交投标文件参与招投标活动，且不能进行资格预审、也不能限制供应商数量的一种采购方式。选择性招标是指只有符合参加条件的供应商才能被采购实体邀请参加投标的采购方式。限制性招标是指采购实体与其选择的一个或多个供应商接触的采购方式。

招投标法规定常用采购方式包含招标与非招标，招标包括公开和邀请招标；非招标包括竞争性谈判、询价、单一来源。公司依法使用国内通用的采购方式。

3.6. 资格审核方法

GPA 规定的资格审核方式包括供应商登记制度、常用供应商清单两种。供应商登记制度鼓励有兴趣的供应商自行登记注册并完善信息。常用供应商清单通过公告形式邀请有兴趣的供应商加入，可作为供应商库使用。

招投标法要求根据项目情况选择资格预审或者资格后审的方法。公司依法采用相同方式对供应商进行资格审核。

3.7. 招标文件

GPA 规则要求采购实体应向供应商提供招标文件模板，包括供应商准备和提交响应性投标所必需的全部信息。

国内法规要求招标人根据招标项目的特点和需要编制招标文件，有国家标准或其它规定的应在招标文件中载明。公司规定使用有关政府部门制定的标准文本。如未颁行标准文本的，应注明参照的文本来源。

3.8. 澄清修改

GPA 规定在合同授予前可以对公告、采购文件进行修正或重发，招标人须通过书面方式告知。

招投标法规定招标人需要对招标文件进行必要澄清和修改的，应当在投标文件截止前不少于十日通知。公司在国内法规要求的基础上，将时效延长至投标截止前不少于 15 天。

3.9. 采购时限

GPA 在使用公开招标时，规定一般情况下公告发布至提交投标文件不少于 40 天，当满足提前发布计划公告、公告中说明重复采购意向及证明紧急事态的条件时，可缩短至不少于 10 天；定标至采购结果公示发布不迟于 72 天。选择性招标时，规定一般情况下公告发布至提交投标文件不少于 25 天，当满足特殊条件可缩短至不少于 10 天；定标至公告发布不迟于 72 天。招标人使用电子手段的等标期不少于 13 天。

招投标法规定资格预审文件或者招标文件的发售期不得少于 5 日，资格预审文件提交自停止发售之日起不得少于 5 日，售标截止至提交投标文件不少于 15 天，如属于标准通用设备、材料，或者施工方案简单、工期较短、季节性强的小型工程，最短不得少于 10 日；公示期不得少于 3 天，公示期满后 3 天内发布中标通知书；自中标通知书发出之日起三十日内签订采购合同。公司制度规定，使用招标方式时，资格预审文件发售不少于 5 天，至预审文件提交截止时间不少于 5 天；规定采购文件(邀请招标文件)发售不少于 5 天，公告发布至提交投标文件不少于 20 天；公示期约为 5 天；公示期满 3 天内发布中标通知书；合同签订不迟于公告发布后 30 天。使用非招标方式时，采购公告发布至文件发售不少于 3 天；公告发布至提交投标文件不少于 10 天；公示期约为 3 天；公示期满 3 天内发布中标通知书；合同签订不迟于公告发布后 30 天。

3.10. 评标办法

GPA 规定招标人应根据公告和招标文件所列评价标准，将合同授予被其确定完全具备履约能力的供应商，包含最有利或最低价格的评价方法。

国内法规一般使用综合评估法、最低投标价法及其他评标方法。并且规定了评标办法的适用项目。公司遵循国内法规执行。

3.11. 采购结果公示

GPA 规则说明确定采购结果后不迟于 72 天发布采购结果公示。

招投标法规定定标后先公示，公示期不少于 3 天，公示期满 3 天内发布中标通知书。公司遵循国内法规基础上，适当调整公示期至 5 天。

3.12. 争议处理

GPA 鼓励招标人与供应商之间通过磋商解决争议，磋商作为供应商争端处理机制的一项独立程序，并非强制性的程序。此外，GPA 规则要求每一参加方必须建立或制定一个独立于其采购实体的行政或司法机关接受或审查供应商投诉，并规定了质疑的时间、程序和内容。

招投标法并未明确设置争议处理机制，供应商对招标过程中的质疑可以直接向招标人或代理机构提出；也可以向有关行政监督部门投诉。如各关系人对投诉处理结果不服或未在规定时间内进行处理，可向人民法院提出诉讼申请。

3.13. 采购程序

GPA 规则并未明确规定各种采购方式的实施程序，但招投标过程基本包含了公告、发售招标文件、澄清修改、投标、开标、评标、授予合同、发布合同授予公告等环节。

招投标法设置了招标与非招标的采购方式，并分别从采购公告发布至合同签订全过程制定了一套完整、严密的采购程序。根据国内法律法规达到招标条件的，且依法必须招标的项目，公司依法主要使用公开招标的方式。

3.14. GPA 规定的采购方式对比

梳理 GPA 规则与国内招投标法，按照一定的层次结构对 GPA 的规则条款展开分析，以采购方式为切入点，分别对 GPA 规定的三种采购方式的采购时限程序、实施规范等环节进行对比，并厘清了规则条款间的差异(见下表 1)。

Table 1. Power grid enterprises bidding procurement system and GPA procurement rules

表 1. 电网企业招标采购制度与 GPA 采购规则

	电网企业	GPA
目的和原则	以规范招标投标活动，保护国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人的合法权益，提高市场配置资源的效益和效率，保证项目质量，推动经济高质量发展的目的。并遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则。	以期实现国际贸易进一步自由化和扩大、改善国际贸易行为的目的。其原则包括公开透明、非歧视及发展中国家特殊待遇。
适用范围	在国内进行	以政府目的而进行
信息发布	应在国家指定的媒介发布招标信息。	采购实体须在附录 3 中列明的官方指定的电子或者纸质媒体上发布采购相关信息。

Continued

采购公告	招标公告、资格预审公告等形式	意向采购公告、摘要公告、计划采购公告及邀请供应商加入常用清单
采购方式	招标与非招标	公开招标、选择性招标与限制性招标
资格审核方法	根据项目情况选择资格预审或者资格后审的方法。	供应商登记制度、常用供应商清单
招标文件	规定使用有关政府部门制定的标准文本。如未颁行标准文本的，应注明参照的文本来源。	采购实体应向供应商提供招标文件模板
澄清修改	需要对招标文件进行必要澄清和修改的，应当在投标文件截止前不少于十五日通知。	在合同授予前可以对公告、采购文件进行修正或重发，招标人须通过书面方式告知。
采购时限	使用招标方式时，资格预审文件发售不少于 5 天，至预审文件提交截止时间不少于 5 天。	在使用公开招标时，规定一般情况下公告发布至提交投标文件不少于 40 天。选择性招标时，规定一般情况下公告发布至提交投标文件不少于 25 天。
评标办法	一般使用综合评估法、最低投标价法及其他评标方法。	招标人应根据公告和招标文件所列评价标准，将合同授予被其确定完全具备履约能力的供应商。
采购结果公示	招投标法规定定标后先公示，公示期不少于 5 天，公示期满 5 天内发布中标通知书。	确定采购结果后不迟于 72 天发布采购结果公示。
争议处理	并未明确设置争议处理机制。	鼓励招标人与供应商之间通过磋商解决争议，磋商作为供应商争端处理机制的一项独立程序，并非强制性的程序。此外，要求每一参加方必须建立或制定一个独立于其采购实体的行政或司法机关接受或审查供应商投诉，并规定了质疑的时间、程序和内容。
采购程序	公开招标	未明确规定各种采购方式的实施程序

3.14.1. 采购目的和原则方面

GPA 规则是为规范各参加方政府采购市场而制定的法律框架，与国内立法为规范招投标活动、保护国家及各利益相关方权益，并促使市场资源合理配置、推动经济高质量发展的内涵上存在差异。

3.14.2. 采购方式及适用条件方面

GPA 并未规定其三种采购方式的适用范围，仅提出在确保满足其公开、透明与非歧视基本原则的前提下，选择适用的方式进行采购。此外，GPA 规则所指的“招标”一词的含义相当于国内的采购方式，所以 GPA 规定的采购方式可根据具体采购需求，匹配国内通用采购方式进行运用[4]。

3.14.3. 采购时限程序方面

GPA 在等标期、合同授予、公示期等环节提出了明确规定，同时也规定了缩短时限的适用条件。根据具体采购项目对时效性的要求，可结合这类缩短时限的条件制定有效的采购策略，确保物资供应周期。

3.14.4. 实施规范方面

GPA 规定了供应商资格核实、采购公告适用标准、采购文件澄清、采购结果公示与争议处理程序等环节的规范要求，与国内法律、法规和管理程序及国有企业的常规、用规则和做法无法匹配，须进一步调整完善。采购规范方面，GPA 并未对三种采购方式的适用情况、实施程序和各环节的操作规范做出规定，但在采购公告、资格审查、投标、开评标和授予合同等可能影响其基本原则的重要环节上提出规定，国内通用采购程序须在流程环节及规范上进行适应性调整。差异比较框架如图 1 所示。

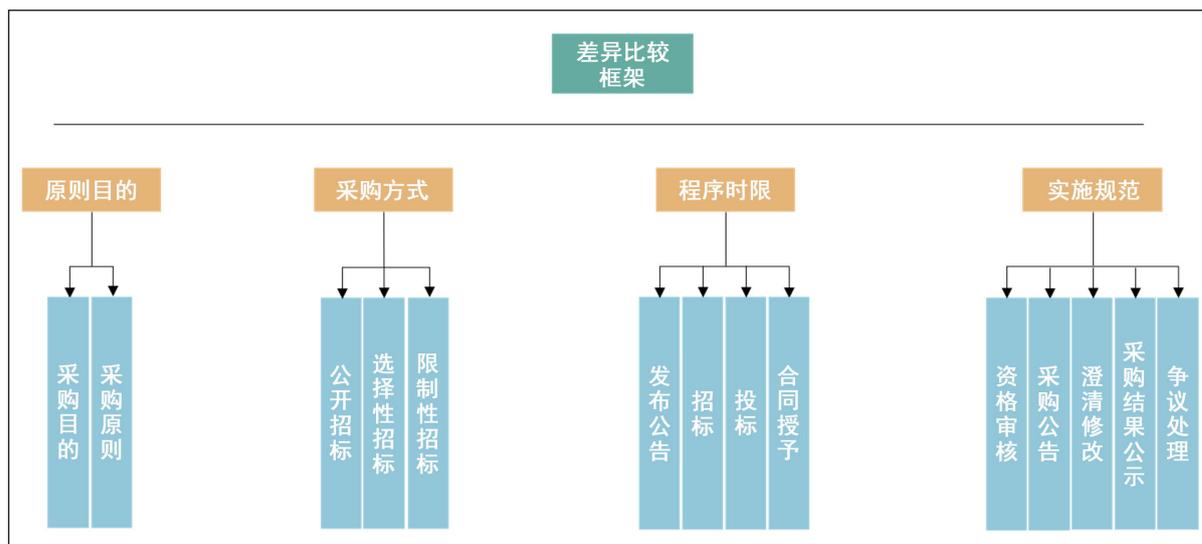


Figure 1. Comparison framework of procurement rules

图 1. 采购规则差异对比框架

4. GPA 对电网企业招标采购的影响及招标采购制度优化研究

4.1. GPA 规则对招标采购的影响分析

GPA 直接影响电网企业集中招标活动的正常运行，一方面造成外部供需结构变化，开放市场环境将改变供应格局，促使供应风险增加，为避免或降低风险，使电网企业需求行为发生变化，进而影响现行的采购方式、时限程序等规则做法，为适应新环境的改变，电网企业须依据 GPA 规则、管理程序和做法调整集中招标模式。另一方面改变电网企业运营绩效，GPA 注重采购过程公开透明的原则，与电网企业遵循的原则发生冲突，造成两者的价值目标及采购执行规范也各不相同，电网企业招标采购绩效将产生适应性的变化，在兼顾合规性要求的基础上，做出必要的适应性调整。

4.2. 电网企业应对 GPA 影响的解决思路

首先，依据 GPA 采购规则和管理程序的规定，对采购方式、程序时限、组织体系和采购规范等主要影响要素进行适应性调整，是保障电网企业管理制度接轨 GPA 的有效支撑。其次，以电网企业采购管理制度为参照，结合优化的基础支撑要素调整组织分工、业务流程、实施规范和采购策略等制度组成内容，支撑 GPA 管理办法的编制。最后，完成电网企业管理制度建议稿修编工作，一方面实现与 GPA 规则接轨，另一方面完善制度流程保障业务有序开展。

4.3. GPA 框架下采购制度优化

4.3.1. 组织体系优化

电网企业实施集中招标模式以来，以供应链业务为主线，围绕计划、采购、供应、质量及供应商管理等职能机构组建了完善的组织体系。根据 GPA 规定，针对采购方式、程序时限及规范等方面都有不同的认知和设定，促使电网企业重新评估计划制定、公告发布、资格审核、合同签订等环节的流程标准，组织结构将进行适应性的调整，以便适应 GPA 业务环境的特点[5]。

4.3.2. 采购方式优化

GPA 规定了公开招标、选择性招标和限制性招标三种采购方式，而 GPA 对招标的定义是一种采购

方式,当电网企业采购规模达到 GPA 规定的门槛价,需要替换目前通用的采购方式。GPA 规则并未对三种采购方式的具体适用范围设置具体条件,电网企业应根据实际采购需求选择相应的方式实施采购。

4.3.3. 采购程序优化

GPA 采购的主要环节与电网企业采购流程较为相近,GPA 只对采购过程中可能妨碍透明、公正原则的资格审查、投标、评标等重要环节做出了明确规定,造成这类环节的管理程序与电网企业采购程序存在差异,需要进行相应的调整。

4.3.4. 采购规范优化

GPA 为确保其基本原则,在资格审核方法、招标文件编制、采购公告使用等重要事项上做出了规定,电网企业需要在管理制度中融入 GPA 在上述环节的规范性要求,确保采购过程合规。

5. 结束语

随着我国推动内外双循环的新发展格局,加快了 GPA 谈判进程,我国经过 7 次谈判,能源、交通和通讯等暂未列入出价清单的央企和公用事业单位都需要积极应对加入 GPA 框架带来的影响。本文通过梳理 GPA 规则及电网企业采购制度,识别出 GPA 差异对电网企业招标采购的整体影响,为电网企业应对 GPA 的差异影响提供了解决思路,从而优化采购制度消除有关风险。同时,相关经验有利于协助有关部门对完善国内政府采购法律法规,为提升国内政府采购法全面覆盖性,接轨 GPA 规则具有重要促进作用。

参考文献

- [1] 吴万敏. 基于 GPA 环境下的中国政府采购制度建设[J]. 安庆师范学院学报, 2011, 30(5): 42-45.
- [2] 陈向阳, 谢争艳. GPA 契机下我国政府采购法律制度的完善[J]. 探求, 2016(3): 54-62.
- [3] 陈婷. GPA 视角下我国国有企业纳入政府采购制度研究[D]: [硕士学位论文]. 苏州: 苏州大学, 2012.
- [4] 杨会慧, 杨鹏. 中国政府采购法律法规与 GPA 对比分析[J]. 中国政府采购, 2011(9): 52-58.
- [5] 孟宪宇, 牛霏霏. 探讨 GPA 框架下调整我国政府采购管理制度的建议[J]. 中国卫生标准管理, 2018, 8(27): 15-17.