石油企业物资采购招标中的风险及控制策略

戴元梅 曾 洪

(中国石油天然气股份有限公司西南油气田川东北作业分公司, 四川 成都 610021)

摘要: 招标是石油企业物资采购中广泛采取的一个途径。对物资招标项目的风险进行识别、分析、应对和管控,能提高物资采购的质量、到货率,促进企业降本增效,是石油企业加强内部管理,提高经营效益的重要措施,对于石油企业的可持续发展、高水平发展至关重要。本文从招标人、投标人、第三方的角度,识别、分析了石油企业物资招标项目中的常见风险,提出了相应的管控策略,对于石油企业提升物资采购管理,具有一定的借鉴意义。

关键词: 石油企业; 物资采购; 招标; 风险; 控制

我国的石油企业,以国有企业为主体。根据《必须招标的工程项目规定》,使用国有企业事业单位资金,并且该资金占控股或者主导地位的项目,重要设备、材料等货物的采购,单项合同估算价在200万元人民币以上的,必须采用招标方式进行采购。因此,对于石油企业而言,招标是规定动作。笔者所在的企业,已经在物资采购管理相关制度中,明确提出招标是首选的采购方式之一。多年的物资采购经验表明,在工程项目的推进过程中,需求部门往往抗拒招标,认为招标不能满足项目的实际需求,总是倾向于采取各种方式,避免招标。需求部门和采购部门之间,对“程序合规”和“实质合规”争论不下。究其原因,是因为招标相对于询价、竞争性谈判等选商范围确定的采购方式而言,具有更大的不确定性。但这种不确定性,并非招标的“原罪”,其根源在于没有详细地识别、分析和控制招标过程中的风险,导致招标结果产生超出接受范围的不确定性。因此,全面、深入地识别招标过程中的风险,采取必要的控制措施,确保招标结果不偏离预期,对于石油企业物资采购而言,非常必要。石油物资招标中的风险多种多样,本文从风险的来源入手,将其分为以下三类:

1 来自于招标人的风险

来自招标人的风险,大多数会体现在招标方案、招标文件的实质性要求上。

1.1 招标范围描述不准确

本文所指的招标范围,是指招标人在招标方案及文件中明确的,由中标人提供的工作范围和工作量,就物资招标项目,则特指中标人的供货范围。招标范围是实施招标的前提条件。常见的招标范围描述风险有:一是在项目未完全具备实施条件前,

因为抢工期等原因,提前实施招标,导致招标人无法准确描述招标范围。二是由于相关业务人员(包括需求计划提报人员、物资采购人员、招标人员)水平所限,对招标范围的描述不规范导致。招标范围描述不准确,会导致不同的投标人产生不同的理解,进而导致投标价格相差悬殊,评标过程困难,并且给合同执行留下了争议的隐患。为了规避该风险,我们可以从以下方面入手:一是在启动每一个物资招标项目之前,落实好招标实施条件,核实项目是否已经落实资金,是否履行批复手续,是否具有技术标准、设计图纸等技术文件。二是统一规范招标范围中的描述,至少应该包括物资名称、规格、型号、单位、数量,并且需要描述清楚交货地点、交货时间、是否允许分批次交货,是否包含运输、商检、安装或安装指导等。这样,既有利于投标人全面评估投标成本,又有利于双方清晰界定工作界面,避免争议。

1.2 标包划分不合理

标包划分的主要风险是划分不合理,规模过大或者过小,或者物资组合不适当。标包规模过大,虽然能够吸引到实力雄厚的供货商,但限制了竞争的规模,并且将项目物资管控的风险,集中在了少数供应商身上,一旦该供应商发生不可控制的风险,将对项目的管控产生巨大的影响。标包规模过小,会导致招标项目吸引力小,吸引不到有实力的供货商,难以保证物资质量。同时,过多的标包,会导致招标人合同管理界面增多,增加协调难度。物资组合也会影响招标项目的吸引力和竞争态势,最终影响到项目的物资管控。因此,对于每一个物资招标项目,我们需要根据项目的招标范围、工作量(数量)、工期(交货期)以及潜在投标人的

市场竞争的情况,综合考虑,合理划分标段(包)。以天然气净化厂新建项目的泵类物资为例,净化厂涉及的泵主要包括:贫液循环泵(主要是BB3结构)、屏蔽泵、化工泵等上百种,采购金额数千万。如果一味追求工作界面简洁,将所有泵类产品放入一个标包进行招标,国内市场没有一个厂家能够满足全部要求。而如果划分过细,则有些泵类的采购量,完全不能引起市场注意。因此,一个比较合理的分包方法,是原则上按照石油物资8位码的分类进行分包,对于工作量太小的泵类,可以结合工况、供应商生产范围,与其他类别适当组合,确保每一个标包都有足够的市场吸引力和充足的竞争资源。

1.3 最高投标限价有问题

来自最高投标限价的风险,一是设与不设的风险,二是设置为多少的风险。是否设置控制价,法律法规并无强制要求,主要是招标人的商务选择。但是,中石油招标中心的统计数据表明,没有设置控制价的项目,其中标价一般都高于设置了的项目。此外,国有石油企业招标项目的资金,均需要履行预算管理程序,如果不设置控制价,而实际中标金额又高于了预算批复,这将给项目单位的预算管理带来合规风险。控制价的另外一个风险,是设置得是否合理。控制价设置过高,可能导致采购成本增加,不利于预算控制;控制价设置过低,会导致项目吸引力小,影响质量管控,还有可能反复流标,延长采购时间,降低采购效率。此外,还有控总价或控单价的问题。对于项目业主而言,控总价是最简单的控制投资的方法,但是,在采购数量不能确定的招标项目中没有办法控制总价,因此就需要采取控制单价的方法。为了避免经验丰富的投标人采取不平衡报价,有时还需要在控总价的同时控单价。综上,控制价的设置,是一项专业要求较高的工作,应该由具备造价资质的专业人员依据造价管理规定,结合市场行情、竞争态势合理设定。

1.4 资格条件设置不合理

招投标法规定,招标人可以根据项目本身的要求,在招标公告或者投标邀请书中,要求潜在投标人提供有关资质证明文件和业绩情况,并对潜在投标人进行资格审查,同时,也强调了招标人不得以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人,不得对潜在投标人实行歧视待遇。因此,资格条件的设置,成了招标过程中非常具有挑战性和非常容易导致风险的工作。条件设置过高,可能涉嫌“以不合理的条件限制或者排斥投标人”,引起投标人的异议

和投诉,也可能导致市场竞争不足,招标失败,影响项目进度;条件设置过低,有可能违背法律法规对于供应商资质管理的规定,同时也使得投标门槛过低,无法保证物资质量。为了规避这种风险,招标人要详细研读法律法规对于物资制造企业的特殊资质要求,比如压力容器设计、制造资质;同时,要结合需求的具体情况,对标法律法规,准确判断和设置资质要求。

1.5 评审标准不合理

评审标准,是招标方案中非常重要的内容,是最能体现采购人员专业素质与能力的环节,也是招标过程中,最容易遭受需求人员诟病和投标人抱怨的地方。笔者常常听到需求人员抱怨,无论招标项目怎么评,就是评不到质量好,但是价格水平偏高的厂家;笔者也经常听到供应商抱怨,国企的物资招标项目,都是低价竞争,完全没有办法保证质量。这两种声音,虽然有失偏颇,但确实真切反应了此环节中的风险,主要是影响物资质量。招标人只有科学地选择评估方法,合理地设定评审标准,才有可能规避该风险。

第一,评估方法的选择。对于具有通用技术、性能标准或者招标人对其技术、性能没有特殊要求的原材料类物资,如普通钢材等;或技术规格、性能、制作工艺要求统一,标准化程度高的物资,如电工材料、电工元器件等,宜采用经评审的最低投标价法;对于技术含量高、工艺复杂的大型或成套设备,技术规格、性能、制作工艺要求难以统一,标准化程度低的物资,如石油专用设备、炼化专用设备,宜采用综合评估法。第二,价格打分方法选择。价格打分方法主要有低价优先法、线性差值法、基准价中间值法和基准价合理低价法,它们各有不同的适用范围和特性。招标人需要结合采购物资的特性、市场竞争条件以及物资管控需求,合理选择。第三,技术评分表设定。笔者认为,招标项目不能甄选出质优的物资,很大程度上要归咎于技术评分表的粗糙,没有体现技术的关键性能,无法突出技术领先产品的优势,拉不开技术分差距。而且,技术评分表通常靠需求人员设置,他们往往对招标管理一知半解,不懂得如何设置评分条款,因此,提高技术评分标准编制水平,比提高商务评分标准编制水平还要困难。

笔者认为,分类明确又有例证的矩阵,能够很好地结合技术需求和招标专业知识,确保技术评分标准科学全面,可以从质量指标、性能指标、技术

经济指标、可靠性指标、适用性指标等方面,设计技术评分标准矩阵,供需求人员参考。

1.6 合同模板条款不清晰

在招标项目中,招标人需要在招标文件中提供合同文本。由于合同文本中的部分条款,如标的范围、主要技术要求等与招标文件的其他部分有重合,部分招标人为了图简便,往往在招标文件中放入空白的合同模板。还有一些招标人,认为可以通过中标后与中标人谈判的方式确定合同文本。这两种观点均会给合同的执行带来风险。首先,合同文本中的内容,并非体现在招标文件的其他部分,如果仅提供合同模板,对中标人就少了约束。而招投标法规定,在中标后,招标人和中标人不能就招标项目的实质性内容进行谈判,因此,需要在招标前,确定好合同中的实质性条款。对于物资招标项目而言,以下方面是容易被忽视,但必须引起重视的合同条款:标的物描述,特别是关于合同价款的描述,是否包含运费、保险费、商检费、技术指导费,是否包含安装或安装指导;执行的质量标准,有无明确的设计文件;包装要求,特别是针对易碎、易潮物资;运输要求,是否要求整车装运;验收规定,何时何地由何人组织,验收合格的标准;付款约定,是否有预付款、进度款,付款期限规定,违约责任等。此外,招标人宜针对不同的物资,如机电设备、化工原料等分门别类地设置合同模板,确保每一类物资的重要约定不缺项。

2 来自投标人的风险

2.1 投标人的水平问题

不少供应商产品质量不错,但是响应招标的水平堪忧。笔者在招标工作中,曾遇到投标人忘记在规定时间内购买标书,上传标书版本错误,投标保证金不是从其基本户中支付法人代表授权书的签章不符合规范,资格条件的未明确响应等低级错误,不仅投标人自己无功而返,也影响了招标进度、效率、成功率,给招标人带来了潜在的损失。因此,招标人在编制招标文件的过程中,要充分考虑到投标人的理解和响应能力,要注意关键条款的设置,要做到位置统一、描述简洁清晰、便于判断,便于投标人响应和评委评判。

2.2 投标人的诚信风险

投标人的诚信风险,其一是在投标过程中,弄虚作假,提供虚假材料,意图蒙混过关;其二是不计成本地参加投标,在中标后,采取多种不正当手段,与招标人讲条件,甚至贿赂招标人等,以图变

更合同条件,谋求不正当利益。对于此类风险,招标人可以在招标文件中,明确对虚假应标的处罚原则,如发现虚假材料,一律否决其投标,同时报上级部门处罚并记录在案;加强招标后评价工作,在合同执行过程中,认真考核。

3 来自第三方的风险

3.1 评标委员会

评标专家的履职能力和履职态度均会影响招标项目。有的评标专家,可能存在滥竽充数,并不具备相应的专业能力。有的评标专家,履职行为存疑,在评标过程中,可能有以下行为:有应当回避情形而不主动提出回避;有明显倾向或歧视现象;干扰、诱导或影响其他专家工作;不按照招标文件规定的评标标准和方法进行评标等违反职业道德、廉洁自律的行为,严重影响了招标的公正性。为了规避这类风险,专家库的管理机构,需要在组建和管理专家库的过程中,严格入库把关,加强履职考核;招标人或招标专业机构应当组织相关人员及时对招标评审专家在评标活动中的业务能力、工作纪律、诚信自律等进行履职评价,并将评价结果反馈给专家库的管理机构。

3.2 招标机构

来自招标机构的风险,也主要包括履职能力和履职态度两方面。履职优秀的招标代理机构,能够为招标人提供全过程的咨询服务,能够及时细致地为招标人提示风险,协助招标人识别和管控风险。招标机构的履职态度风险,主要体现在是否有与投标人串通等行为。因此,招标人在选择招标代理机构时,应对其专业能力进行甄别;在履行招标项目的同时,应及时对招标代理机构进行考核。

4 小结

综上,石油企业物资招标的过程中存在着各自各样的风险。在风险识别的基础上,我们可以采取文中所述的一系列措施,控制、转移和消化风险。随着管理深化,石油企业可以通过制度建设,机构的设立和调整,招标专业人才的培养,招标方案、文件、合同文本成果库的建立,逐步明确和固化这些风险管控措施,让招标项目的风险管控成为标准操作,最终促进石油企业高质量发展。

参考文献:

- [1] 王峰.论石油物资招标采购业务存在的风险及防范措施[J].现代经济信息,2018(22).
- [2] 朱俊.企业物资招标采购的风险及对策[J].中国商论,2018(16):2.