

doi: 10.7690/bgzd.2025.11.003

## 关于实物竞争采购后装合同监管工作探讨

李 瑾<sup>1</sup>, 何宏坤<sup>1</sup>, 康 林<sup>1</sup>, 席 静<sup>2</sup>, 杨 豪<sup>3</sup>

(1. 驻重庆地区军事代表局, 重庆 400000; 2. 驻北京地区军代局驻北京第一军代室, 北京 100072;

3. 中国兵器装备集团自动化研究所有限公司科技与项目管理部, 四川 绵阳 621000)

**摘要:** 为解决竞争性采购方式在后装采购市场存在的装备试验周期短、考核不充分、技术状态和生产周期不可控等问题, 对其合同监管进行探讨。分析实物竞标采购的国内外情况, 从竞争性采购阐述当前合同监管存在的新情况新问题着手, 结合工作实际提出应对策略及建议。结果表明: 该方法可为实物竞争采购工作提供参考。

**关键词:** 竞争采购; 合同监管; 后装装备

**中图分类号:** E243 **文献标志码:** A

## Discussion on Supervision of Backloading Contract in Material Competition Procurement

Li Cui<sup>1</sup>, He Hongkun<sup>1</sup>, Kang Lin<sup>1</sup>, Xi Jing<sup>2</sup>, Yang Hao<sup>3</sup>

(1. Military Representative Bureau in Chongqing District, Chongqing 400000, China;

2. No. 1 Military Representative of Military Representative Bureau in Beijing District, Beijing 100072;

3. Technology and Project Management Department of Automation Research Institute of China Ordnance Equipment Group Co., Ltd., Mianyang 621000, China)

**Abstract:** In order to solve the problems of short equipment test cycle, inadequate assessment, difficult control of technical status and uncontrollable production cycle in the after-loading procurement market of competitive procurement, the contract supervision is discussed. This paper analyzes the domestic and foreign situation of physical bidding procurement, expounds the new situation and new problems existing in the current contract supervision from the competitive procurement, and puts forward countermeasures and suggestions combined with the actual work. The results show that the method can provide a reference for physical competitive procurement.

**Keywords:** competitive procurement; contract supervision; after-loading equipment

### 0 引言

自 20 世纪 80 年代起开始试行装备竞争性采购, 到近年来各项配套制度建设和改革的推进, 实物竞争择优采购形式呈现蓬勃发展的势头, 但也逐渐暴露出了在制度协同、工作流程优化、各级各部门职责履行等方面存在一些问题<sup>[1-4]</sup>, 特别是自 2022 年施行《装备采购合同监督管理暂行规定》以后, 如何适应新形势新体制下装备竞争择优采购, 笔者以实物竞争后装合同监管存在的问题为切入点, 通过提出对策建设, 进而更加规范、高效、合理和全面的监管, 从而提升后装竞争采购的质量和效益。

### 1 实物竞争采购概述

#### 1.1 国外情况简介

美国在 1890 年颁布《反托拉斯法》, 并将竞争作为一项国家基本政策传承下来。在装备建设领域,

为确保全领域持续维持竞争态势, 通过适当的政策倾斜培植竞争主体, 同时推动采办过程中更充分有效地竞争, 制定了《签订合同竞争法》和建立了采办信息发布制度、承包商自由注册与资格审查制度以及竞争保护制度等较为完善的装备采办竞争管理体系。经统计, 在采办项目中有 95% 考虑采用竞争、80% 将竞争列入采办策略。

#### 1.2 国内情况简介

20 世纪 80 年代中期, 开始试行装备竞争采购策略, 但装备订购部门提出的实行“优质优价、择优订货”的竞争激励性采购策略存在决策思路统筹价格、性能、质量和服务方面还不够, 且装备市场准入“门槛”较高, 致使实物竞争采购效果尚未充分发挥。近年来, 实物竞争择优采购得到全面应用发展, 特别是在后装装备采购领域, 公开招标、实物竞争性比测已成为常态。

收稿日期: 2024-10-09; 修回日期: 2024-11-10

第一作者: 李 瑾(1986—), 男, 四川人, 硕士。

## 2 实物竞争择优合同监管存在的矛盾困难

现阶段竞争择优采购逐步从前期侧重“价格”不断向“价格、质量和服务”并重发展转变,取得了较好的效果,竞争效率进一步提高、参与竞标单位更加积极、竞标装备的技术质量水平大为提高、竞标市场更加活跃等,但也存在一些矛盾困难,以前期西南地区某承制单位实物竞争择优合同监管为例,发现实物竞争择优存在一些问题。

### 2.1 竞标过程特点

1) 响应时间相对较短。目前,后装实物竞争择优过程一般按照招标公告、投标人做出回应、评标、比测到签订合同等过程进行,但这一过程中主要参与者在整个实物竞争择优步骤参与度相对较少,致使留给样机设计试制和实物比测等重要关键阶段时间相对有限,无法保证设计试制和实物比测的质量。

2) 文件准备标准较高。竞争性招标需准备的文件资料较多,同时招标文件需要明确规范各类技术规格、评标标准、双方义务等内容,文件中任何模糊不清或者未予明确的,都可能导致竞争择优过程中各方理解不一致或致使竞标搁置。

3) 参加竞标单位较多。由于后装行业技术门槛相对较低、应用范围广和利益较高,往往参与应标单位较多,特别对于高投入的某些标的,在没有高度控制前期方案比测条件下参与后期竞争单位也相对较多,在这种条件下易致使一些应标单位出现“输不起”的现象。

4) 评标指标有待完善。价格等指标在评标指标中的设置及其占比不合理,如提前设置拦标价,导致超过拦标价的报价厂家在该领域得分为 0 分,还是综合所有参与竞标厂家报价的最低价、平均价和测算价为基准价,没有明确的依据,可能导致价格战,追求低廉价格,出现“价廉物不一定美”现象。

### 2.2 生产过程特点

1) 采购周期确定短。通过参加某型后装装备合同监管工作实际,现行的装备采购合同确定生产周期的方法往往以竞标时各竞标单位上报的生产周期为参考,并征求中标单位相关意见后确定;但实际上竞标阶段生产过程往往具有生产数量少、参与方相对较少、生产试验过程相对较短等特点,难以真实反应批量生产周期,导致某型首批采购合同出现不同程度延期完成情况,造成承制单位不能通过节

点考核,面临合同违约处罚,影响承制单位信誉和再次参与竞标积极性。

2) 技术状态管控难。通过收集发现,实物竞标存在竞标后即采购的普遍现象,导致存在以下问题:

① 已经开展生产组织的同时竞标样机正在补充开展验证试验,导致最终状态不能完全锁定,指导开展生产的设计文件与最终实物状态存在不一致风险;② 在竞标最终确认状态时,不同承制单位技术文件准备详略程度不一,大量指导生产和工艺的指导性文件不够健全;③ 根据目前要求,合同监管单位介入实物竞标时机往往是状态确认时,普遍存在前期情况不完全清楚,技术末端落实、质量底数等不全部掌握等情况。

3) 质量把关压力大。实物竞标产品,特别是后装实物竞标产品,在竞标样机试制过程一般多选择自制部件、成熟货架产品。上述配套生产单位往往无监管单位进行生产过程管控和结果验证等行为,导致质量链传递和分解质量压力不明显,整机厂合同监管单位质量把关压力大。另外,实物竞争择优阶段比测试验次数较标准式开展的型号研制产品试验资料明显偏少,质量底数往往不能摸准摸透,导致生产过程关键件和重要件等中间过程把关点较少,部件集成整机后出现问题牵涉精力较大。

### 2.3 售后服务过程特点

1) 服务意识站位不够高。因技术门槛较低和引入竞标择优较早等原因,参与后装装备领域实物竞标择优的民营企业事业单位较多,近年来有众多民营企业事业单位中标,中标第一名也比较普遍,导致一线部队编配使用的民营企业事业单位后装占比较大。相对传统国营承制单位而言,民营企业事业单位受市场经济影响更深,更多地追求经济价值,加之多数后装装备受一次性采购特点影响,往往部队有服务需求时民营企业事业单位有畏难情绪,不能割舍自身利益下先解决国防战备需求。

2) 服务效率不够高效。后装实物竞标后,长期订购普遍偏少,承制单位往往在完成采购合同生产任务后,考虑到经济效益一般不会存储相关原材料和一定数量的维修备件。当装备在用装部队出现问题后,从一线部队层层反馈到承制单位接收任务,再到原材料采购、生产组织及前送,往往需要较长时间周期,时效性不好,不能有效保障部队后装装备适时使用需求。

3) 不可控因素较多。在市场经济环境下,民企

需参加激烈的市场竞争，不时出现倒闭、破产现象，往往不能全面覆盖装备使用寿命全周期。同时民企人员往往流动性较大，装备使用技术和部队部署位置等敏感保密信息泄露风险较大，不能有效管控。

### 3 实物竞争择优采购应对对策和建议

针对实物竞争择优在竞标过程、合同履行及售后服务过程中的矛盾困难，深入分析造成的原因，提出相应的对策和建议：

1) 合理设置竞标响应时间。招标单位应根据装备的类型、复杂程度、任务需求时限要求，设置合理的响应时间，预留足量的下限时间，保证各竞标单位有充足的时间消化招标要求，开展方案论证、样机试制、性能验证、工艺摸底等工作，并在此基础上提供设计方案科学合理、工艺可行、技术质量稳定可靠的装备。同时，能够保证在竞标响应时段就淘汰掉方案不合理、质量不达标的产品。

2) 优化招标文件资料质量。要求招标文件类型较多，部分招标文件要求还较为冗长，容易出现表达不够清晰而产生歧义的情况，给招标工作带来进度延期、过程不够严肃等负面影响。建议在招标文件编制时重点做好以下工作：① 对投标文件进行精简分类，能够通过表格、图片、数据反映的资料尽量用表格、图片、数据来表述，能够用行业术语、行业标准要求的尽量用行业术语、行业标准要求，做到描述准确、理解唯一、响应唯一。② 做好投标响应设计，投标单位将工作重心放在能够体现其核心竞争力的产品方案、质量水平等资料的准备上，既能够适当减轻投标单位的方案压力，又方便评标专家甄别投标单位的实力，选出真正方案科学、质量过硬的产品。③ 做好招标文件评审把关，让真正的行业专家对招标文件进行严格把关，逐步实行评审组长负责制，将压力传导到位，将责任落实到人。尽量避免对招标文件进行澄清或修改，维护招标文件的权威性、严肃性和公正性。

3) 适当控制投标单位数量。对于实物竞标，投标单位适当增加能够体现出充分竞争，让招标方能够实现“货比三家”意图，采购到心仪的装备；同时能够充分激活国内装备市场，让有愿意、有实力的单位都能、都愿参与军队装备竞争。实际工作中还是应该充分考虑不同装备类型采用不同竞争策略的办法。对于后装类装备，技术门槛较低，参与者众多。由于竞标失败代价较大，容易造成竞标失败单位“乱告状”等不良现象，给招标单位和招标市

场造成负面影响。对于此类装备招标，需要适当控制投标单位数量，可以设置资格筛选条件，采取多轮招标的办法：先对投标资格进行筛选，淘汰掉生产能力较差的投标方；再对技术方案进行招标，淘汰掉技术方案落后的投标方；最后，开展实物开展招标，选出方案科学、价格合理、质量优良的投标方。这样能够达到同时保护招标方、投标方，充分激活竞争市场，实现共同繁荣、共同进步的多赢局面。

4) 科学设置投标指标。对于实物竞争类后装装备招标，由于民品市场早已实现充分竞争，所以在价格、技术方面竞争相对较为充分，竞标单位比拼更多的是质量、工艺和服务。在价格方面，市场相对统一，如果价格设置过低，投标方必然会采用一些技术水平落后、质量相对较差、价格相对较低的配套产品来生产，导致投标产品技术质量水平下降。在设置投标指标时，应充分考虑到这些问题，适当降低价格在投标指标体系中的权重，加重质量和服务权重，主动引导投标方拼质量、拼工艺、拼服务、拼实力，只有这样，才能确保在招标工作中不会出现“价格战”，不会出现劣币驱逐良币的情况，为部队采购到“质优价美”的装备，形成良性竞争的大环境。

5) 合理确定合同履行周期。合同履行周期不合理会给装备质量造成不良影响，各方应充分认识其危害。对于实物竞标的装备，要充分考虑投标单位在竞标时申报的生产周期。同时，要考虑到投标单位为了体现其竞争力，大多会适当压缩生产周期。还需考虑竞标后方案修订带来的时间成本、样机试制与批量生产的异同、合同相关方对合同履约的影响等。在签订采购合同时树立合同履约意识，本着契约精神，合理确定履约周期，特别要把握：① 合同草案评审时，要充分尊重合同监管方对合同履约周期的意见建议；② 各项验证试验需要的时限；③ 生产周期必需要有适当的冗余时间。只有给足了承制单位足够的生产周期，才可能生产出质量优良的装备。

6) 严格管控技术状态。由于实物竞标装备鉴定定型的程序相对简化，容易造成技术状态失管失控的现象，所以实际工作中很有必要进一步加强技术状态的管控：① 严格划分技术状态管控阶段。认真落实《竞争择优订购装备技术状态管理办法》相关要求，做到技术状态未固化严禁投产、验收。②

认真组织工艺评审。严格落实分级、分阶段工艺评审要求,特别要关注关重工艺、关重环节和特殊过程的管控,做到工艺未评审不得开工,工艺评审未通过不得开工,重大工艺更改未评审不得开工的要求。③ 充分发挥合同监管方在技术状态管控中的质量监督作用,合理设置工作程序,让其适时参加装备技术状态形成的过程,做到精通装备原理、切实把握装备技术状态、严格监督开展技术状态管控。④ 通过开展某型后装合同监管工作实际,发现《竞争择优订购装备技术状态管理办法》还不能完全包括现行实物竞标各类情形,存在实际工作“有法难依”的情况,上级部门有必要在适当时机对其进行修订,让操作层做到“有法可依、有法能依”。

7) 加大质量监督手段建设。针对实物竞标的实际情况,合同监管方应主动作为,创新开展质量监督手段建设:① 在编制装备检验验收细则时,应充分考虑关键、重要外购器材的入厂复验(验收)把关,必要时合同监管方与承制单位到外购外协单位开展现场监督和检验验收、设置外场质量监督点等方式加强质量管控。② 科学设置如鉴定试验、例行试验和可靠性试验等验证试验,确保实物竞标装备质量可靠。③ 严把验收质量关,重点关注交验装备与竞标样机一致性、更换配套供方等重点环节,确保批量生产装备质量。

8) 高度重视售后技术服务。实物竞标后装装备使用频率较高,务必高度重视售后技术服务工作:① 强化投标单位的意识。在招标文件编制、投标资格筛查等环节均应体现出该方面的内容要求,同时合同监管单位也应对中标单位开展宣贯工作,提高其政治站位,树立主动意识。② 强化契约精神。实物竞标合同应在合同约定条款中明确售后服务要求,同时合同经费中应有售后服务相应科目,确保合同双方均能按合同要求执行,共同受益。③ 完善备件储备机制。对于一些只签订一次性采购的装

备合同,应参照《武器装备维修器材保障通用要求》(GJB4050)<sup>[5]</sup>的要求,构建装备维修数学模型,准确测算装备寿命周期内的备件需求,逐步建立完善一次性采购多年交付的维修备件采购机制。④ 研究建立民营企业事业单位售后技术服务工作规范,广泛开展调查研究,多方征求意见建议,编制建立民营企业事业单位开展售后技术服务工作规范,从制度层面解决民营企业事业单位在为部队售后技术服务过程中的保密要求、人员资质、生产能力保证及长效服务等方面的问题。

#### 4 结束语

实物竞争采购后装装备近年来是采购后装装备的常用方式,甄选出一大批功能齐备、价优好用、受欢迎的后装装备,部分装备还优先配发到应战等重点方向一线部队,为保障战斗力作出了重要贡献,体现出军民协同在装备建设中的重要作用;但作为装备建设战线上的各级工作者,不能只看到好的方面,还需从实际出发,从项目招标、合同履行、管装用装等各个环节发现问题、解决问题,将实物竞争采购工作做得更好。

#### 参考文献:

- [1] 黄李昊,崔永双,杨婷,边明明.对美国武器装备竞争性采购发展的研究与思考[J]. 航天工业管理, 2023, 5(3): 27-29.
- [2] 孙青欣,王伟.装备竞争性采购探究[J]. 中国招标, 2023, 5(5): 71-75.
- [3] 高飞.军事装备配套设备招标采购存在的问题和建议[J]. 中国物流与采购, 2022, 22(2): 35-36.
- [4] 舒本耀.民企参军机遇与变革——大力推进公平竞争采购[J]. 中国军转民, 2016, 2(5): 7-12.
- [5] 中国人民解放军总装备部.武器装备维修器材保障通用要求: GJB4050-2000[S]. 北京:中国人民解放军总装备部军标出版发行部, 2000.