

广州市审计局

审计结果公告

2014 年第 17 号
(总第 67 号)

广州市审计局办公室

广州市政府采购计划及执行情况绩效专项审计调查结果

(二〇一四年十一月二十八日公告)

根据《中华人民共和国审计法》的规定，广州市审计局自2013年3月至5月，对广州市政府采购计划及执行情况的绩效进行了专项审计调查，主要包括2012年市财政局对本级政府采购资金的监管情况以及市政府采购中心（以下简称“采购中心”）和市信息工程招投标中心（以下简称“信息招投标中心”，仅审查电脑及相关配件采购部分）的采购计划执行情况，并对重要事项进行了必要的延伸和追溯。现将审计调查结果公告如下：

一、基本情况

市财政局是政府采购监管机构。2012年，市本级共安排采购预算2 153 552.02万元，实际采购成交金额1 931 445.29万元，占采购预算的89.69%。

采购中心主要承担集中采购目录中通用类品目（信息类除外）的集中采购工作。2012年，采购中心完成市本级通用类货物、服务采购241 641.72万元。信息招投标中心主要承担信息工程招投标工作，本次审计范围主要是电脑及相关配件的政府采购部分。2012年，信息招投标中心完成市本级电脑及相关配件采购8 444.26万元。

审计调查结果表明，广州市政府采购基本能够遵循政府采购有关规定，建立、健全了政府采购投诉处理、采购价格评审

管理、采购咨询专家管理等各项制度。采购中心和信息招投标中心内部管理、控制制度较健全。市本级的政府采购能按规定对公开招标数额标准以上的项目实行公开招标，采购程序基本符合规定。市财政局基本能按规定对政府采购的执行情况、工作质量、采购效率、受理质疑等方面进行监督和考核，基本能对政府采购中的违法、违规行为依法、依规处理。但存在评标方法单一、市场参考价设置不合理、个别采购人未按规定程序采购进口产品、专家库的设置及管理不完善、考核内容不全面等问题。

二、审计调查发现的主要问题

(一)预算编审方面

1. 2008年7月公布实施的《广州市市属行政单位常用公用设施配置标准》仅规定购置台式电脑、笔记本电脑的价格上限，直至2012年9月才进行了修订。配置标准更新较慢，缺乏时效性，与电脑价格现实中的快速下降不匹配。

2. 电脑及相关配件只有预算配置限额而无细化配置内容，部分采购人为用足用完预算，采取了增加配件或提高相关配置性能的方法。

3. 个别采购项目采取打包的方式，将不同品目的货物组合成一个采购项目，仅以一个预算总额作为最高限价，没有各类货物的明细价格，不利于对各类货物的价格控制。

(二)制度设置方面

1. 采购中心除竞争性谈判、询价方式（两种采购方式的成交额仅占实际采购成交总额 0.81%）采用最低评标价法外，其余均采用综合评分法，没有区分不同类别的货物、服务应采用不同的评标方法，在评分权重设置上也没有突出低价优先的原则。

2. 现行的相关规定没有对综合评分法商务评分中的“投标人履约能力”和“财务状况”等设置统一标准和对应分值，采购代理机构在设置招标文件评分内容和分值时，随意性较大，容易为特定的投标人“量身定做”，使部分项目的招标带有倾向性。

3. 采购中心 2012 年有 15 个项目（占调查项目总数的 17.65%）的价格评分比重不符合市财政局的有关规定。

4. 信息招投标中心的协议采购供应商资格项目询价文件规定，以任一政府采购网和任一公共媒体网上参考价格的算术平均数作为市场参考价。政府采购网上、公共媒体网上的价格均不是真正的市场成交价格，据此算出的市场参考价，普遍高于市场成交价格，不能对协议采购成交价起到控制和参考的作用。

5. 协议采购供应商资格项目询价文件要求的“供应商必须获得所报价产品生产厂商授权”，易使供应商形成“价格联盟”，无法形成充分竞争。2012 年，在通过审核的电脑及相关配件协议采购供应商产品（10 789 个）报价中，有 69.72%的产品（7 522 个）仅有 1~2 个报价。

(三)采购方式方面

1. 协议采购采购次数多，每次金额不大，实际上是“集中的

分散采购”。采购人有较多的个性化需求，且对供货效率要求较高。供应商最终的出货量是不确定且零散的，因此并无很大动力在协议供货期间降低价格。

2. 2012年，采购中心完成市本级采购122182.71万元，其中采用单一来源采购方式完成的金额占17.86%（剔除了2个公交车集中采购项目）。经调查，市财政局批准采用单一来源方式采购的184份文件中，有2个项目的批准依据不够充分。

3. 2012年有6个纳入集中采购目录的项目（预算金额共计5511.97万元），采购人在取得市财政局同意采用单一来源采购方式批文后，自行与供应商谈判、签约，未委托集中采购机构代理采购。

（四）采购监管方面

1. 2012年，市财政局采购专家库共有专家2786名，经审查发现：（1）专家身份证号、出生日期等信息管理不完善。（2）专家参评项目数量分布不合理。2012年，参评项目数量超过10个的专家有432名，占专家总人数的15.51%，同时又有1614名专家未参与任一项目的评审，占专家总人数的57.93%。（3）部分专家可参评品目偏多。截至2012年12月31日，有218名专家可评审品目超过10个，其中有44名专家可评审品目超过20个；部分专家可参评品目过于笼统，为“货物”、“物资”、“专用材料”等大类品目；同时，有59名专家因未录入参评品目而无法被系统抽取。（4）个别专家未严格按照评审标准进行评审。如在“2012

年广州国际龙舟邀请赛龙舟采购项目”评审中，投标人福建国安船业有限公司本身不具备投标文件要求的中国龙舟协会认证资质，系不合格投标人，但评标委员会准予了该公司通过资格性审查而参加投标。（5）部分专家参加培训的积极性不高。2012年，市财政局组织的评审专家培训会缺勤1022人，缺勤率达37%，缺勤人员中有15人表示不参加任何培训。

2. 对采购文件审核把关不严。（1）个别项目公告内容带有指定性要求，采购中心对于带有指定要求的公告内容未予限制。

（2）信息招投标中心没有严格按“采购人所选的升级配件金额不得高于产品标配单价的10%，否则招投标中心有权视该相关项目采购失败”的规定对快速采购内容进行审核。2012年信息招投标中心有440个项目升级配件金额超过了标配单价的10%，占项目总数的36%。

3. 市财政局对佛山市建旭工贸有限公司进行处罚，禁止该公司在一年内参加政府采购活动。但市财政局和政府采购代理机构的信息未能有效对接，该公司在行政处罚期间仍参加广州市政府采购活动9次，其中中标2次，中标金额252.22万元。

4. 市财政局向市政府提交的《关于我市两个集中采购机构2011年度政府采购工作考核情况的报告》中未反映招标公告和中标公告发布率，招标文件、招标结果和合同备案率，擅自改变采购方式率和质疑答复满意率等的内容，也未反映“实际采购价格是否低于采购预算和市场同期平均价格”的内容。

5. 统计数据不够准确。(1) 市财政局政府采购统计报表中的单一来源采购数据与各采购代理机构的数据总散不符。(2) 采购中心广州市政府采购中心综合业务管理平台和广州市政府采购中心内部网站 2 个系统的采购项目统计数据存在差异。

6. 部分采购信息未按规定公开。(1) 2012 年, 市财政局共出具 3 份供应商《政府采购投诉处理决定书》, 均未在指定媒体“广州市政府采购网”上公告。审计指出后, 其中 2 份于 2013 年 6 月在“广州市政府采购网”上公告。(2) 采购中心、信息招投标中心 2011 年度政府采购考核结果均未在“广州市政府采购网”上公布。

(五)其他方面

1. 采购中心在收取部分项目招标采购代理服务费时, 按自行制定的标准收取。对采购中心 2012 年 40 个采购项目调查发现, 应收代理服务费 133.54 万元, 实收 27.70 万元, 少收 105.83 万元, 占应收金额的 79.25%。

2. 2012 年 6 月, 市交通运输职业学校向市财政局申请采用单一来源方式采购的 2 个项目中部分货物系进口, 且采购的进口货物的价值均已超过广州市政府采购进口产品人民币 20 万元的限额标准, 但未向市财政局作单独说明和申报, 导致上述项目未进入政府采购进口产品的程序。

三、审计调查建议

对审计调查发现问题, 审计局已依法出具了审计报告。对预算编审方面的问题, 建议市财政局细化采购预算编制, 细化

打包采购项目的预算编制；对制度设置方面的问题，建议完善政府采购制度，确定科学合理的评标方法及标准，规范评审专家库的管理，建立健全采购代理制度、信用评价体系和责任追究制度，加强对集中采购机构内部监督管理制度落实情况的考核，健全供应商准入和信用评级制度；对采购方式方面的问题，建议探索仓储式供货以形成规模效应，慎用单一来源采购方式，更新相关办公用房购置操作办法；对采购监管方面的问题，建议增强采购信息的准确性和透明度，推进统一交易平台的建设。

四、审计调查发现问题的整改情况

对预算编审方面的问题，市财政局细化政府采购预算和编报政府采购计划，科学制定采购预算；对制度设置方面的问题，市财政局加强对各政府采购代理机构监管和指导，要求采购中心科学选择评审方法、严格执行相关规定；对采购方式方面的问题，市财政局对部分通用类品目采用批量集中采购模式，进一步修订完善非公开招标方式的管理制度，规范政府采购方式审批流程；采购中心加强对协议供货项目的管理，信息招投标中心进一步集中产品品牌型号形成规模效应；对采购监管方面的问题，市财政局加强政府采购评审专家管理，完善专家库，加强对采购人和代理机构对采购文件编审的管理和监督，采购中心加强对项目公告的审核把关；对其他方面的问题，市财政局指导采购中心进行整改，加强对采购人的相关业务培训，采购中心严格按标准收取代理费，严格执行政府采购进口产品管理办法。