

烟台政府采购运行模式新

■ 马丽华 刘明杰

山东省烟台市经过十年的探索和努力,逐步建立起一整套独具特色的政府采购机制,形成了以“确立完整采购理念、强化采购专业监管、联项采购同类产品、择优随机选择机构、场所统一费用固定、专家评审主导结果”为主要特征的政府采购运行模式。

一、确立完整采购理念,全方位推进政府采购制度

传统观念认为“政府采购仅仅局限于购买环节,需要解决的只是如何购买的问题”,极大地限制了政府采购职能作用的发挥。几年来,烟台市在遵循市场规律的基础上,突破传统认识,坚持“大采购”理念,将采购链条拉长,不仅解决了事中“如何购买”问题,而且还将事前“为何购买”、事后“购买如何”纳入到政府采购监管范围,充分发挥政府采购承上启下的手段作用,同部门预算、投资评审、国库集中支付等财政改革有机结合,实现了政府采购的宽领域、广覆盖,使政府采购更加全面和完整。

在采购内容和采购过程上,围绕解决采购什么、采购多少、为何采购、如何采购等问题,对政府采购事前、事中、事后三个方面进行全方位管理,深入采购全过程。在事前论证阶段,以政府采购项目是否合理、能否真正实现“物有所需”为重点,通过搭建技术论证平台,

将专家论证意见引入到政府采购的立项环节。对于采购规模较大、技术较复杂的项目,政府采购办公室组织财政部门相关科室、采购人代表、有关专家对采购人拟实施采购方案的合理性进行综合分析和全面科学论证,并将结果作为财政项目预算的重要依据,节约了财政资金。在事中规范阶段,通过集中采购代理机构公开招标制、随机抽取制、代理费用财政统一支付制,有效避免了政府采购过程中商业贿赂等问题的发生。同时,加强采购环节监督力度。对每一个政府采购项目,都安排专人从信息发布到合同签订实行跟踪监督,避免出现采购人带有倾向性意见、指定品牌、规避公开招标及供应商弄虚作假等现象。对于大型、综合类政府采购项目,还邀请纪检、监察部门进行现场监督。如,2007年,某供应商投诉烟台某单位在信息化建设项目招标过程中有倾向性言论。政府采购办公室立即对此项目进行调查落实,认定评标过程中采购人代表的言行有可能影响中标结果,根据《政府采购供应商投诉处理办法》第19条规定,对本项目做出了废标处理,并按规定程序对该项目重新组织招投标。在事后评价阶段,对采购人项目验收工作,采取抽查方式,特别是对在招投标过程中竞争激烈的项目进行重点抽查,聘请相关专家,共同组成工作组,直接到被抽查单位,核对项目完成情况。在供应

商方面,重点在交货期、交货价格、交货的质量与数量、附带的服务等因素进行抽查,避免供应商履约过程中偷工减料、以次充好、损害采购人合法权益等影响政府采购结果现象的发生。在采购人方面,重点检查是否尊重采购结果,有无单方违约,是否存在履约中侵犯供应商权益的现象,是否有验而不收或者收而不实现象存在,保证了政府采购结果落到实处。

在采购对象和采购范围上,实现政府货物和服务采购广覆盖。在完整的“大采购”理念下,烟台市不断加大政府集中采购管理范围,货物和服务采购目录内容更加丰富,集中采购金额更加庞大。目前,烟台市政府采购目录基本上涵盖了政府货物与服务采购的方方面面。同时,将建设工程项目纳入监管范围。针对政府工程采购项目情况复杂、采购管理难度较大的实际情况,烟台市财政部门与建设部门通力合作,在不改变现行工程招标管理模式的前提下,充分发挥建设部门参与工程招投标监管较早且拥有一整套行之有效监督管理办法的优势,合理分工,财政部门着力抓好从采购资金、采购过程到合同履行的全方位、全过程监管,建设部门突出发挥在招投标环节及对工程质量的监督作用。由于职责分工明确、监督管理到位,烟台市政府采购顺利介入工程领域,市级城建、水利、民航等所有工程项目的施工、安

装、设备、材料及监理等全部按程序实行政府采购。目前,工程采购已成为烟台市政府采购的重头戏,采购规模已占采购总额的70%以上。

二、顺应改革本意,创新政府采购管理运行体制

“管采分离”是政府采购法的明确要求,而如何分离则是社会上普遍争论和关注的热点、难点、焦点问题。烟台市通过创新政府采购管理运行机制,实现了彻底的“管采分离”。

一是成立高规格配置、管理职能清晰明确的政府采购管理办公室,作为监管专职机构,着力突出监督管理地位,不参与具体采购事务。政府采购管理办公室与财政职能科室在工作职责上相互配合、在工作程序上相互衔接。特别是在需求论证环节,利用政府采购管理办公室拥有专家库并接近市场的优势进行需求论证。以烟台市公安局金盾建设采购为例:公安局将需求方案报财政局业务科室进行初审后,转至政府采购管理办公室进行需求论证。采购办公室搭建技术论证平台,主持召开论证会议,公安局、财政局业务科室及本专业的高水平专家组成论证组共同论证需求方案。公安局最终根据专家意见确定采购计划。计划确定后按照政府采购程序进入政府采购环节。

二是一改其他地方设立政府采购中心的做法,按照“政府搭台,中介唱戏”的市场化运作思路,在具体采购操作上,由公开招标方式确定的集中采购代理机构代为履行“政府采购中心”职能,将招标等具体采购业务由采购人委托给随机抽取集中采购代理机构办理,遏制了采购人自由选择代理机构可能出现的不良竞争和不规范采购。目前,通过公开招标,已有7家具备政府采购双甲资质的代理机构成为烟台市集中采购

代理机构。采购办公室通过考核和培训等方式,明确代理范围、代理期限、代理项目委托方式、费用支付方式、从业人员资格等,有效地规范了采购代理机构行为,使各代理机构不断加强内部管理,并形成相互竞争、相互学习、相互促进的良好氛围,从而为采购人提供更为优质的服务。

三是建立和完善制度体系。先后出台了市级政府采购工作程序、政府采购当事人行为规范、集中采购代理机构考核实施细则等13个规范性文件,形成了涵盖招投标、集中代理、合同监督、信息公告、采购目录、采购监督等政府采购各项工作的制度体系,明确了政府采购的范围、流程和操作要求,实现了以制度管人、靠制度管事的目标。

三、以效益为核心,多措并举加强监管

提高效益是政府采购工作的核心和生命力所在,而加强监管则是营造公开、公正、公平的运行环境、进而提高政府采购效益的重要保障。为此,烟台市率先出台了一系列举措,在加强监管提高效益方面取得了显著效果。

一是联项采购同类产品。为提高采购效率,将各部门、单位相同类别或相同性质的小型项目在分析“解剖”的基础上,进行合并打包,变多次采购为一次采购。对市直各部门需要的通用办公设备,每季度合并采购一次,由专家论证需求档次,坚持实行统一标准、统一采购,既避免了部门间对办公设备“贪大求洋”现象发生,又形成了规模效益,有效降低了采购成本。目前,在计算机等通用设备类采购中,联项采购已占到采购总额的90%以上。

二是专家评审主导结果。烟台市借助专家力量,形成了专家主导结果的运行机制,专家全程参与采购评审决策。

从前期需求到事中评标,再到事后评价,均聘请知名专家进行论证,努力提高采购的科学性和客观公正性,保证了政府采购的科学合理,使政府采购工作经受住了时间的考验。目前已建成涵盖各类专家5000多名,全方位、外向型、动态管理的政府采购专家库,有效保障了政府采购评审需要。在专家抽取环节,专门研究开发了专家抽取管理软件,开标前,由采购人代表、集中采购代理机构工作人员及政府采购办监督人员在烟台市政府采购大厅监控室内,按专家抽取程序对所需类别专家进行随机抽取,保证了抽取工作的保密性和严谨性。几年来,烟台市先后从清华大学、北京大学、复旦大学等全国大专院校、科研院所聘请国家级研究员、博士生导师等专家700多人次,确保了采购项目取得理想的效果。

三是统一场所、固定费用。所有政府采购项目按照类别分别在烟台市政府采购大厅和烟台市工程交易大厅内进行,两个大厅均配置了信号屏蔽系统、声像监控系统等先进的操作与监控设备,对所有采购项目全程录音录像,有效地规范了政府采购行为。为避免代理机构片面追求经济效益的举动,在全省率先改变代理服务费用与中标金额挂钩的传统做法,按照市场定价原则,对采购项目代理服务工作进行定量分析,分类分档制定代理服务费用标准,根据代理机构实际完成工作量,由财政定期直接支付给集中采购代理机构。代理费用相对固定,财政统一支付,不仅防止了代理机构片面追求经济效益的举动,让其专心致力于招标采购的组织工作,而且实现了低成本下的效益最大化,每年可节约近三分之二的“中标服务费”。

(作者单位:山东省烟台市财政局
烟台市芝罘区妇幼保健院)

责任编辑 李艳芝