优化“互联网+”背景下政府采购营商环境的建议

张美华 | 祝红霞 | 汪瑶 | 涂建辉

2018年6月，国务院办公厅印发《进一步深化“互联网+政务服务”推进政务服务“一网、一门、一次”改革实施方案》，明确要求将“放管服”改革与“互联网+政务服务”建设相结合，加快推进“互联网+政府服务”改革进程。政府采购作为优化公共财政支出管理体系的重要组成部分，采购与互联网的深度融合对推动改革有着重大意义。近年来，互联网、云计算和大数据等信息技术的飞速发展为政府采购活动搭建了更为广阔的平台。然而，由于“互联网+”与政府采购“放管服”改革均属新生事物，两者如何进行有机融合，打造最优政府采购营商环境，实现提高采购效率、节约成本、反腐倡廉等政策功能目标，是一个迫切需要深入研究的课题。

政府采购存在问题及原因

近年来，浙江省持续推进政府采购电子化与政府采购营商环境优化，不断进行实践创新探索和制度研究，出台实施了不少走在全国前列的政策举措，发挥了一定的引领和示范作用。为评估浙江省政府采购政策实施效果，笔者开展了问卷调查。问卷调查对象主要为浙江省政府采购供应商和采购代理机构，其中小微企业占大多数，比例达到65.33%；在政府采购政策涵盖范围方面，81%以上的供应商享受了一种或多种政府采购优惠政策。研究发现，目前政府采购中仍存在供应商低价恶意竞争、采购合同履约未得到有效保证、招投标平台效率有待提高和采购人员能力与政府采购要求不相适应等问题。主要原因在于：

（一）采购人主体责任落实不到位。一是招标需求编制不准确。一些采购人因缺少充分的市场调研，不能准确客观描述需求，由此带来供应商对招标需求条款理解不一致或恶意投诉，低价冲标或干扰招标进程。二是验收环节未把好质量关。一些采购人由于自身不专业，对市场情况不熟悉，需求编制描述不精准，客观上造成验收标准存在一定模糊边界。此外，采购人更加关注采购流程的合规性，对验收环节重视不够，没有严格执行采购文件要求的规格标准。

（二）政府采购信用体系存在短板。目前我国企业信用体系尚不完善，导致守信企业得不到足够的激励，失信企业惩罚不够，造成失信收益大于守信收益，加剧并诱导了一些企业选择不讲信用的机会主义策略以实现自身利益最大化。

（三）政府采购平台建设协同性不足。一是因各地财政支出政策存在差异，各地区、各部门可以根据其权限和需求制定不同的采购标准，导致地区间采购标准的差异。二是目前政府采购云平台已开发的20余个应用模块分属不同团队独立开发，导致模块间缺乏有效衔接。

（四）采购人员专业化和职业化队伍建设重视不够。在政府采购政策持续推动下，采购规模越来越大，但采购岗位的工作价值并未能得到认同。且由于采购岗位往往被列为单位高风险岗位，采购机构负责人任职时间不得超过五年，普通采购人员也面临换岗的预期，这导致采购人员缺乏提升采购专业能力和进行长远职业规划的动力。

优化政府采购营商环境的对策思考

（一）推进政府采购全过程信息公开，优化营商环境

推进政府采购全过程信息公开。一是评审过程公开。在政府采购网发布采购结果公告的同时，公开评审专家抽取规则、开标情况、资格审查情况、符合性审查情况、专家评分、中标（成交）候选人推荐等评审过程信息。二是履约结果公开。采购人应建立健全政府采购项目验收制度，可邀请参加项目的其他供应商或第三方专业机构及专家参与验收。政府向社会公众提供的公共服务项目以及合同金额达到分散采购限额标准的项目验收结果应及时在政府采购网公开。三是

中国财政杂志社

质疑答复公开。采购人、采购代理机构质疑处理岗位和项目经办岗位应当分离。质疑答复内容应全面完整，并及时在政府采购网公开。

优化营商环境。一是完善通用产品和服务标准统一的项目采购最低价评标办法，发挥大宗物资采购规模效应，以数量规模获取对等价格及优质售后服务。二是试行提供通用产品和标准服务的企业参与招投标，其中标结果可在一定期限内（如不超过一年）推荐为“全市共享”甚至于“全省共享”。三是为实现碳达峰碳中和目标，加大可回收利用产品的采购需求，提高列入国家节能产品、环境标志产品政府采购目录清单的采购比重，在评审机制设置上增加优先条件，给予适当幅度的价格扣除和技术加分。四是进一步扩大对中小微企业预留采购份额，促进和扶持中小企业发展。五是扩大运用政府采购预付款保函，积极推广在线办理履约保函保险代替现金缴纳履约保证金。

（二）规范制订政府采购需求标准，推进范本制定

继续发挥省政府采购联合会引领作用，推进和制订分行业采购需求标准和验收规范。规范化标准可以有效避免实际操作中的质疑和纠纷，有助于引导采购项目向更加规范透明、科学合理、绿色创新的方向发展。相关行业协会制订采购需求标准和验收规范有助于指导采购人落实主体责任，确保“物有所值”采购目标实现；引导供应商提高产品质量，达到同采购需求的最大贴合；引领减少评审过程中的主观因素评价，尽量转化为客观因素，减少评标争议。

推进政府采购文书范本制定，明确关键信息内容及填写规范。加强投标文件、采购需求管理文书范本、政府采购信息公告模板等规范化管理。如以采购需求管理文书范本为例，可以对项目的采购需求作出详细规定，包括需求调查、需求清单、技术要求和商务要求等情况。同时将采购时间、组织形式、采购预算及最高限价、采购方式、采购包划分与合同分包、供应商资格条件、竞争范围、评审规则、合同类别与定价方式以及履约验收方案等内容作为范本文书必填项。

（三）深入实施“互联网+政府采购”数字化行动，提升采购便利度

推进平台数字化标准建设。推进全省政府采购数字建设一体化，全省一张网，建立起依托省政府采购平台，适用同一平台、同一规则的投标方法，最大限度为供应商公平参与政府采购活动提供便利，减少各地非合理规则设置和采购模块、流程分割或数据孤岛问题，由地方政府采购规则转变为省域乃至全国政府采购规则，实现采购业务标准、服务标准、技术标准三大建设标准的落地。

完善项目电子交易。加快推进项目电子交易系统迭代升级，完善身份认证、电子签章、远程演示、合同签订、履约验收、资金支付、档案管理等功能，进一步提高交易效率。加快开发采购人跨区域、跨层级委托集中采购机构功能，持续推进集中采购机构专业化转型和有序竞争。分散采购的项目也必须按照平台电子卖场政府采购政策规定严格执行，不得对供应商实行差别待遇，确保有效竞争。

持续优化网上平台建设。一方面，优化平台服务功能。进一步优化平台各项规则，树立诚信采购，降低供应商入围门槛，重履约质量和结果，加大曝光和惩罚失信参与主体的力度。发挥平台大数据优势，加强对采购商品或服务的价格监测。推进采购信息匹配和免费推送机制建设，根据采购项目的需求和特点，系统抓取关键字定点推送相关采购信息。建立信息共享机制，促进多主体间的信息共享，打破信息不对称和信息屏障等问题，实现多向沟通信息效用最大化。推进面向中小微企业的线上普惠金融服务，持续优化升级“政采贷”等模式，将数据转化为信用、将信用转化为资金，为企业解决融资问题。另一方面，深化电子卖场建设。加快网上超市商品标准化，统一商品上架规则，优化网上超市商品排序，对商品质量和价格存在问题的供应商实行一票否决制度。规范分散服务市场，对入驻供应商和产品进行全流程追溯，严格执行认证程序，利用互联网、大数据、云计算等信息技术，对入驻供应商实现政务数据抓取，建立证件、资质等到期预警机制，将入驻承诺同履约验收挂钩。

（四）强化政府采购全链条监管，促进公平竞争

实施负面清单管理。对政府采购法律法规及相关规范性文件中分散的禁止性规定进行梳理、细化，制定政府采购领域负面清单指引，进一步明确采购各方主体禁止行为。负面清单管理关口前移，落实采购人主体责任，采购人公开采购文件前，应进行公平竞争审查和合法性审查，破除歧视性、隐蔽性的政府采购壁垒。

健全行政裁决工作机制，妥善处理质疑投诉。加大政府购买法律服务力度以加强行政裁决能力。优化升级在线询问质疑投诉处理系统功能，引导供应商在线询问、质疑、投诉，提升答复处理效率。创新调解机制，规

中国财政杂志社

范审理程序，建立投诉质疑处置专业团队。通过全省一张网建设，各项投诉质疑事项通过平台由省本级集中受理，进行事实调查，并依照相关采购法律及规定，以统一标准处理投诉质疑事项。

创新监管方式与手段。一是建立信息共享机制。推动政府采购领域相关部门合作，建立合作备忘录，不断加强案件查办沟通交流和协调配合。通报投标违法的新特点、新趋势，实现信息共享。二是推进数字化无感监测。探索“主动发现、智能预警、自动派单、管理闭环”的智能监管模式，嵌入电子探头，强化在政府采购活动中的动态监控和实时报警，综合运用信息系统控制、大数据预警、双随机检查，运用政采云平台开展远程监督、实时监督、全流程监督等。系统自动获取采购各环节过程、结果等全流程数据，构建从采购预算到采购绩效评价的数据生态闭环，实现对各种采购行为的穿透式监管。

（五）加强政府采购队伍建设，落实采购绩效要求

建章立制保障采购人主体责任落实到位。研究出台采购从业工作指南，引导采购人提升专业技能，推进形成采购人员继续教育长效机制。研究出台政府采购需求管理制度，指导采购人建立“谁采购、谁负责”的采购运行机制，加快构建与之相适应的采购内控制度体系。进一步明确采购人或者其委托的采购代理机构验收责任，采购人或者其委托的采购代理机构应当按照政府采购合同规定的技术、服务、安全标准组织对供应商履约情况进行验收，并出具包括技术、服务、安全标准的履约执行情况的验收书。政府向社会公众提供的公共服务项目，其验收结果也应当向社会公告。

进一步加强政府采购评审专家库建设。建立评审专家库信息共享及评价机制。引入外部专家资源，打破地方评审专家固化带来的问题，推动评审专家数据库的信息共享。建立分行业的专家评标档案（评标业绩）库和诚信动态优化机制，通过对采购评审专家打分公布、行为评价及信用赋分，更好督促专家履行职责，实现专家权责对等，减少道德失范行为。

健全采购资金绩效管理评价体系。建立健全政府采购资金使用绩效指标体系。对采购项目前期绩效、过程绩效、后期绩效的评估进行分阶段实施，对应区分为投入指标、过程指标、产出指标三大一级指标体系。

（作者单位：浙江财经大学）

责任编辑 吕怡慧

财政动态

四川屏山：做好惠民惠农财政补贴资金“一卡通”工作

四川省屏山县财政局以着力整治群众身边的腐败问题为突破口，建立健全长效机制，确保各项惠民惠农补贴政策落地见效，不断增强人民群众的获得感、幸福感。

一是全面公开公示。县财政局牵头梳理并在县政府门户网站集中统一公开全县补贴政策清单，包括省级项目28个、市级项目33个、县级项目9个，共计70个项目。各部门充分利用政府或部门门户网站、政务新媒体、政务公开栏等平台对各自的补贴政策清单进行公示。各村（社区）结合基层政务公开，及时全面公示补贴政策和信息，实现补贴信息公开与村务公开有效衔接。

二是扎实推进工作。建设补贴资金审批和发放管理平台，对补贴资金核实、比对、支付、发放、公开公示等重要环节数据进行集中采集和管理。严格按照资金申报、审核、发放、公开公示等环节的操作规范，实现管理规章制度化、程序流程规范化、操作权限明确化。镇、村一级根据公示的项目清单，通知群众申报并初审、公示，县级部门对镇、村一级的初审情况进行复核并录入“一卡通”发放系统，财政审核发放到人，部门核实银行兑现情况并申请补发，镇、村一级通知（含银行短信通知）群众查询、领取。

三是及时足额发放。按照“保基本民生、保工资、保运转”的要求千方百计筹措资金，做好资金统筹调度，确保在规定时间内将资金发放到人到户。2022年已通过“一卡通”发放惠民惠农财政资金1亿多元，发放批次774次，发放人次近29万人次，发放项目共计52项，涉及部门13个。

（四川省宜宾市屏山县财政局）

中国财政杂志社