

深化公共资源交易平台改革的对策研究

——以无锡市为例

许敏雄 卢俊峰 赵宏钧

公共资源就是公共产品，优化公共资源配置是政府的职责，由政府主导公共资源交易的本质是公共资源的市场化。随着政府机构改革和职能转变，全国各地都在积极探索推进公共资源交易市场建设，但同时也暴露出不少问题，如各类资源交易市场分散设立，重复建设，资源不共享；违法干预交易主体自主权，乱收费或高收费等，这制约了公共资源交易市场的健康有序发展，加剧了地方保护和市场分割，不利于激发市场活力，亟需通过创新体制机制加以解决。自2006年起步探索，作为全国工程建设项目招标投标、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易、政府采购等4类公共资源交易平台改革的试点城市，无锡市已经从单一公共资源交易平台建设阶段步入整合发展阶段，但同时存在着市场竞价不够充分、体制机制不够配套等问题，亟需深化公共资源交易平台市场化改革。

一、无锡公共资源交易平台建设的探索历程

十余年来，无锡市公共资源交易平台建设走过了一条“县级探索试点到全市整合推进”的发展道路。

1. 市（县）、区级层面

2006年，宜兴市借鉴浙江省“绍兴经验”，先将原有分散的工程招投标、政府采购以及产权交易项目集中，纳入平台统一进行交易，初步形成具有宜兴特色的招投标管理体制和运行机制。2010年1月，宜兴市将建设、交通、水利、农机等部门主管各类工程招投标的监管职能整合成立宜兴市招投标管理办公室，形成了“统一平台、统一监管、管办分离”的工程招投标管理体制新格局。2011年，江阴市组建公共资源交易服务中心，整合了“建设工程交易中心”“政府采购中心”“教育采购中心”“卫生采购中心”“主要污染物排污权储备交易中心”“产权交易中心”等单位职能，为公共资源交易提供统一标准的专业服务平台。

2. 市级层面

2013年，无锡市明确推行公共资源交易中心一体化管理模式，对公共资源交易进行监管，编制公共资源交易目录，拟定交易规则，成立全市公共资源交易平台整合工作推进组，加快交易平台整合，积极实施市（县）、区共进。一方面着力推进政府采购、工程建设招投标，国有产权、土地交易一体化管理，实现市级平台四大核心项目规范整合；另一方面，对江阴、宜兴和城区公共资源交易进行深度整合，全市两个县级市和五个区分别组建具有独立法人地位的区级公共资源交易平台，力求机构、人员、经费、办公场所“四到位”，统一信息发布、统一规则运行、统一管理体系。2015年，将原来分散在各区县的建设工程招标投标、政府采购、国土资源和国有产权交易等业务整合到统一的公共资源交易平台，设置交易项目受理大厅、开标室、评标室、样品展示区，并配套相关功能。2016年，出台《整合建立统一的公共资源交易平台实施方案》，以整合共享资源、统一制度规则、创新体制机制为重点，以信息化建设为支撑，加快构筑覆盖全市统一的公共资源交易平台体系，实现各类公共资源交易电子化、网络化，逐步与省、全国公共资源交易电子系统互联互通，实现公共资源交易平台从依托有形场所向以电子化平台为主转变。

二、无锡公共资源交易平台建设取得的成效及特色

无锡市通过整合公共资源交易平台，积极探索公共资源交易管理，在全省率先实现市（县）、区两级全覆盖，初步建立起市级交易中心、市（县）、区交易中心的公共资源交易体系和满足各领域需求的电子交易公共服务系统，并在实际的运作过程中取得了“四有”成效，形成了“四严”管理特色。

1. “四有”成效

一是有效实现制度分类统一。通过开展文件清理，较好地解决了同类公共资源政出多门、文件冲突的现象，实现了制度规定系统化、规范化、精简化和管用化。二是有效实现资源集中交易。将原来分散在建设、水利、交通的工程建设项目集中统一在工程招投标集中交易平台进行交易，较好地解决了因交易地点分散带来的监管难。三是有效实现行政监督管理。设置录音录像，引入电子监察，通过交易规则、交易场所、信息发布、专家资源“四统一”，对进入交易中心的行政监察对象进行监察，保证了交易过程的顺畅、快捷。四是有效遏制违法违规行为。通过科技创新，运用信息化手段，防止市场主体事先串通，遏制围标串标、挂靠等违法违规行为，对构建竞争有序、公开透明的市场秩序起到了积极作用。

2. “四严”管理特色

一是严格按照程序公开进行招投标业务。不断完善优化公共资源交易服务程序和实施细则，使招标采购的整个操作过程在制度框架下规范运作，较好地解决了大型机电设备采购须远赴异地进行招标的难题。二是严格履行项目报批备案制度。实行交易管理与交易操作分离独立运作，每个交易项目经过相关部门立项审批后，方可进入公共资源交易平台，依法规范交易活动。三是严格信息公开披露制度。所有公开招标项目统一发布招标信息，广泛征集供应商，以提高投标参与度，及时公告预中标信息，自觉接受社会的评判和监督。四是严格落实招标代理制和评委管理制度。对较大工程建设和材料采购等项目，委托有资质的招标机构进行招标，规范评标专家管理，实行评标委员会组成人员由专家库随机抽选，防止“暗箱操作”。

三、无锡公共资源交易平台建设存在的问题

无锡公共资源交易平台建设虽然取得了突破性的发展，但也存在环境的局限和自身的不足，突出表现为“四个不”：

1. 管办改革不彻底

全市除了工程建设招投标实现管办分离、政采实现管采分离外，其他项目例如医疗器械采购、药品采购等，依然存在管办不分、同体监督的现象；公共资源交易平台没有专门的交易监督办公室，内部监管形同虚设；与各类专业机构相比，公共资源交易中心人员无法精准全面地了解各类专业的政策与法规，既当服务者，又做监督者，更难精准有效地协调管办分离中产生的矛盾。

2. 实施细则不完善

新修订的无锡市公共资源交易事项目录，对于政府特许经营权、公有资产的交易项目仅有粗略的界定，没有细化的目录和操作规范，可操作性空间较大；以指导性为主的市级公共资源交易事项管理政策法规，缺乏具体可操作性的规程和细则，各区县贯彻实施中存在的“拿来主义”观念亟待转变。

3. 职能界定不清晰

现行的公共资源交易管理体制破除了“管办不分”的弊端，但政务办与各行业监管部门客观存在职能相互交叉、管办脱节等情况，这导致相关环节仍存在寻租空间。如在编制标书时，自行增加项目需求或者提高项目技术规格等指标；在开标唱标时，寻求借口打听、窃取投标人或评标专家信息；在抽取评标专家时，将某些“不听指挥”的专家排除在外；在专家评标定标时，采取暗示、授意、指定、强令等方式，指定或变相指定中标方和成交方等。

4. 激励制度不到位

行政化的公共资源交易服务人员管理模式，导致了职业化管理、专业化评定服务人员的匮乏，再加上从业人员的资质管理、培训考核等缺乏统一标准，人才激励机制单一，这些都不利于发挥服务人员的积极性，从而造成监督不力，产生购买的工程、货物、服务质量不达标等现象。

四、无锡进一步深化公共资源交易平台改革发展的思考

（一）着力深化运行机制改革，保障公共资源交易有序进行

1. 以市场化提高公共资源配置效率

充分发挥市场功能，广泛宣传，树立“交易交给市场、专业人做专业事”的意识，主动按照市场规律办事，自觉接受公众监督，做到信息全面公开，在交易过程中进行现场监管，实现“应进必进”，让市场成为公共资源交易事项管理的助推器。

2. 以标准化统一公共资源交易规则

用制度对公共权力作最大程度的量化、细化和具体化，增强制度的针对性、实效性和可操作性，建立健全科学合理、规范高效的公共资源交易事项分层管理制度体系，形成简便明晰、可行性强的交易操作规程，即信息统一时间发布、文本格式标准化制作、操作流程规范化。

3. 以信息化提升公共资源交易水平

引进信息化系统，创建公共资源交易平台信息技术，推行电子化招投标方式，提倡使用电子标书，使用统一的电子评标系统，完善公共资源交易信息平台管理系统，优化交易服务系统和内网办公系统；整合公共资源交易平台中的信息，制定完整的交易平台制度，统一发布，统一交易。

4. 以专业化加强公共资源交易服务能力

开展公共资源交易服务从业人员专业知识培训，培养守则意识，引进专业技术性人才，加强公共资源交易队伍建设；借鉴美国采购官员责任制，培养政府采购专管员，将具体的政府采购项目质量责任落实到个人，权责与奖惩挂钩，调动责任人员的积极性和创造性。

（二）着力推进监督机制创新，打造公共资源交易立体监督体系

1. 前道审核要更严格

规范审批程序，项目交易方案必须经行业主管部门履行审批手续后，才能发布交易公告，进入交易程序；严审方案内容，

及时告知当事人，及时纠错，不得越权审批，审计及相关综合监管部门也要予以把关；对专业性较强的项目，可委托专业机构出具审查意见，确保前道审批的科学性和严肃性。

2. 行业监管要更到位

厘清政府部门行业监督和公共资源交易监督管理委员会、公共资源交易中心专业监督之间的权力界限和相互关系，建立统一规范的监管制度和监管执法体系，完善公共资源交易专项监督和外部监督两种专门监管体制，针对数额大、周期长的重大重点工程，实行专门监督和跟踪监督，积极处理矛盾纠纷和各类投诉，并将相关信息上报交易平台作为考核依据。

3. 管办衔接要更顺畅

推进公共资源交易中心与政务服务中心一体化监管模式，按照决策、执行、监督分离的原则，将公共资源交易统一纳入政务服务管理范畴，搭建“统一进场交易、统一进行管理、统一接受监督”的公共资源交易活动服务平台；建立健全联席会议制度和协商沟通机制，解决现实问题，促进交易有序进行，实现管办的互动衔接，共享相关信息资源，共同防范不规范行为。

4. 社会监督要加强

拓宽和健全监督渠道，建立社会公开的监督机制。严格执行公共资源登记公开和出让信息公开制，最大限度地吸引投标人参与竞争；建立社会监督员制度，全程参与公共资源交易过程，并进行全程监督；充分发挥行政主管部门等监督主体作用，强化重点环节和关键部位的公开和监督。

（三）着力探索“互联网+”管理，促进公共资源交易高效运行

1. 探索“互联网+”服务

坚持以交易主体和社会公众需求为导向，按照国家统一的技术规范和数据标准，积极推动横向与纵向电子公共服务系统联通，实现层级交互共享，带动和促进资源交易公共服务领域的网络化、数字化、智能化发展，不断拓宽交易服务范围和创新服务方式，实现交易数据分散、静态、封闭向集中归集、动态开放、共享服务转变。

2. 探索“互联网+”交易

整合工程电子招投标、国有产权网上竞价、政府采购网上商城、土地与矿业权网上挂牌交易等线上交易系统，培育形成纵向层级交互、横向场所整合、系统资源共享、监管部门协同、平台间相互依存的开放共享“线上”市场平台，实现有形平台交易向线上平台交易转变。

3. 探索“互联网+”监管

打破垂直管理和属地化管理的禁锢，开放数据资源，构筑由行政主管部门协同监管交易平台现场监管，行业组织和交易当事人、社会各界等共同参与的多元治理体系；建立与整合平台集中交易相适应的管理体系、交易当事人黑名单和市场退出惩戒等监管运行机制；依托交易电子化和网络化平台，营造统一开放、公平诚信、竞争有序的交易市场环境。

4. 探索“互联网+”数据

加强和规范交易数据归集，形成各地各层级信息交互融合的大数据资源，树立“用数据说话，让数据做主”的理念，开展交易大数据分析，帮助主体各方更及时地发现问题，提高交易预警能力，为交易主体、社会公众、行政监督部门和运行平台提供信息服务，实现跨地区、跨层级、跨部门数据协同共享的数据开发运用。

（四）着力创建交易信用生态，构筑公共资源交易诚信社会环境

制定统一的公共资源交易标准体系和数据归集技术规范，建设招标人（采购人）信息库、代理机构信息库、中标人（供应商）信息库、评标专家信息库、交易信用信息运行管理服务的“四库一平台”；建立信用信息归集整合机制和基础数据库，完善交易主体信誉评价、项目考核、合同履行、交易当事人黑名单等市场信用记录；建立健全公共资源交易主体的信用信息归集机制和基础数据库，形成广泛覆盖、深度融合的信用信息大数据资源，加快公共资源交易信用信息与社会其他征信的无缝对接；加强交易主体激励问责，通过交易当事人黑名单制度和市场退出机制，建立健全失信惩戒和守信激励的信用监管制度，形成覆盖全部交易主体、所有信用信息类别以及互联互通的信用信息网络。

（作者单位：许敏雄无锡市政府研究室；卢俊峰无锡市委宣传部；赵宏钧无锡市行政审批局）