

“合肥模式”诠释“合肥效能”

□ 许桂宝 李宏卓
黄守强 刘冰 张瑞稳

目前,我国公共资源交易市场总体上仍处于发展初期,各地在建设运行和监督管理中暴露出不少突出问题:各类交易市场分散设立、重复建设,市场资源不共享;有些交易市场职能定位不准,运行不规范,公开性和透明度不够,违法干预交易主体自主权;有些交易市场存在乱收费现象,市场主体负担较重;公共资源交易服务、管理和监督职责不清,监管缺位、错位和错位现象不同程度存在。

这些问题严重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。建立统一的公共资源交易平台,有利于防止公共资源交易碎片化,加快形成统一开放、竞争有序的现代市场体系;有利于推动政府职能转变,提高行政监管和公共服务水平;有利于促进公共资源交易阳光操作,强化对行政权力的监督制约,推进预防和惩治腐败体系建设。

2015(第十三届)中国项目管理大会暨中国特色与跨文化项目管理国际论坛留念
2015.10.24 西安



8年来,合肥市公共资源市场化配置工作不断推进,交易手段不断创新,交易范围和领域逐步扩大,交易制度、交易秩序和内部管理日趋完善。截至2015年9月,累计完成各类公共资源交易项目35551个,实现交易金额7118.82亿元,节约和增值资金2204.13亿元。2014年全年服务各类交易项目5221个,总金额1504.79亿元,节约资金和增值资金509.4亿元,与2013年相比,项目数增长21%,项目金额增长50%,节约和增值资金增长102.8%,创招投标体制改革创新和统一市场运行以来的历史新高。服务

项目数量和规模两项指标超过全省15地市总和,居中部六省省会城市前列,位于全国省会城市上游。规范的操作和透明的信息保证了市场的开放、促进了良性的竞争秩序,吸引了中建、中铁、中交等一大批国内知名企业参与合肥城市建设,不断提升了合肥城市建设的水平。

8年来,合肥公共资源交易的业务范围已从本级政府投资项目的招投标拓展到公共资源交易的全领域,包括知识产权、环境能源、农村综合产权、各类特许经营权转让、法院系统涉诉资产处置,吸引了大量外省市及国家、省部重点建设项目

进场交易,取得了良好的社会效益。安徽合肥公共资源交易平台构建的市场运行体系决策科学、执行坚决、监督有力,实现了让权力在阳光下运行,从源头上预防了腐败发生,先后得到了中纪委、监察部、国家发改委、国务院法制办、住建部等国家部委的充分肯定和高度关注。2014年9月,项目招标投标的“合肥模式”入选麻省理工、斯坦福、中科大创新教学计划的经典案例。

安徽合肥公共资源交易平台建设,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,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,整合建设工程、政府采购、产权交易、土地出让、环境能源、文化产权、农村产权等九大领域公共资源,以投标单位管理为中心,对招投标各方主体的信息资源进行充分整合,构筑了一个公正高效、规范有序、综合开放的公共资源交易平台体系,完全符合国务院《整合建立统一的公共资源交易平台工作方案》的指导思想和原则要求,真正实现了公共资源交易的法制化、规范化和透明化,全面提高了公共资源配置的效率 and 效益,经济效益突显、社会效益明显、生态效益彰显,业已成为区域性公共资源交易平台建设的先行先试典范。

公共资源交易平台的合肥范式

2006年,合肥市为保障大建设、大发展、大环境的城市建设目标,掀起了城市建设管理体制改革热潮,而改革中的重要的一环就是涉及招投标体制机制的改革。为规范招投标市场,打破利益壁垒,合肥市将原本分散于市建设管理局的工程建设交易中心、市财政局的政府采购中心和产权交易中心、市国土局的土地有偿使用服务中心进行全面整合,组建了“一委一局一中心”(即合肥市招标投标市场管理委员会、合肥市招标投标监督管理局、合肥招标投标中心)的组织架构,创立了项目招标投标活动的“合肥模式”。2013年以来,又先后将合肥市招标投标市场管理委员会更名为合肥市公共资源交易监督管理委员会,作为全市公共资源交易工作的组织领导机构;合肥市招标投标监督管理局更名为合肥市公共资源交易监督管理局,并成立市场执法监察支队,负责对各类交易活动进行一揽子监管,保证交易活动规范有序进行;合肥招标投标中心更名为安徽合肥公共资源交易中心,并承接安徽省财政厅安排的公共资源交易项目。自此,项目招标投标活动的“合肥模式”正式升级为区域性公共资源交易平台的“合肥范式”。

经过几年的探索和发展,合肥市电子招投标信息系统建设经历了基础整合、应用开发、系统深化和平台提升四个阶段。目前正根据法律法规、政策、业务和市场的变化进一步完善平台提升期工作,极力打造区域性公共资源交易监管、服务、操作新平台。

整合场所资源

2006年,合肥市取消了分散在各城区、开发区和市直各单位的交易职能,建立了统一的公共资源交易市场。2014年12月,安徽合肥公共资源交易市场正式搬迁入驻滨湖要素大市场,场所面积增加到3.1万平方米。主要包括:2000平方米的服务大厅,有24个咨询办事窗口和网上自助服务专区;74个开评标室,可满足每天近70个项目开评标;30块液晶屏无缝拼接的大型监控中心,为各行业监管部门提供场外同步监督服务;隔夜评标区,为评标时间较长的大型复杂项目进场交易提供评标和住宿一体化服务。

统一规则体系

自2006年以来,合肥市共出台地方性法规一部:《合肥市公共资源交易管理条例》(2012年12月27日合肥市第十四届人民代表大会常务委员会第三十八次会议通过,2013年3月27日安徽省第十二届人民代表大会常务委员会第一次会议批准);出台政府规章及规范性文件9个、多部门联合印发的规范性文件4个。合肥市

公共资源监督管理局出台的监督执法类文件4个、业务管理类文件49个。合肥市招标投标中心制定的规范性文件14个。目前,安徽合肥公共资源交易平台统一规则体系已基本形成。

推进信息公开共享

2014年,入驻新场所后市政府投资4000万元完成了对原公共资源交易信息化系统的全面升级,实现了云平台管理模式。建设了涵盖整个中心对外信息化服务平台的桌面云,包含开评标、谈判、电子竞价、公共信息发布、多媒体信息查询等功能,实现了各类项目交易的全程电子化和远程异地评标,进一步提升了区域性平台交易信息公开共享功能。

2015年6月,集“展示+交易+融资”三重功能为一体的安徽省联合技术产权交易所网上技术交易平台建成开通,该平台立足于搭建“科技与金融、产业资本”融通以及高校、科研院所与企业“产学研”合作的桥梁,为科技成果、专利技术的转化,高新技术产业化提供交易服务,同时提供科技成果申报、专利技术申请以及相关的科技产业政策咨询与服务。

强化服务功能

不断完善服务标准化。安徽合肥公共资源交易平台按照服务业标准化建设要求,制订了“服务提供、服务保障、服务评价与改进”三大类8个层次近200条服务标准,5大类34项公共资源交易《作业指导书》和《招标文件范本》,建立了《公共交易区域服务标准》、《开标区、谈判区、评标区管理规定》等17项制度。通过标准化建设,形成了项目交易全流程制度规则和文件范本,最大限度减少了人为因素干扰,促进各类进场交易项目操作更加规范,实施更加顺畅。积极服务农村产权交易规范开展。在2014年试点农村产权进场交易的基础上,2015年上半年完成了全市所辖各县(市)农村产权交易平台建设。同时,开通使用79个乡镇平台,普及农村产权交易政策法规,提高业务人员专业水平和技能,实现基层产权信息的收集、上传集中统一进场操作。指导各县建立规范农村产权交易程序和办法,引导农村产权进场交易。一方面保障了交易行为的严肃性和规范性,另一方面发挥平台的影响力实现了产权增值和农民增收。此项工作荣获了2014年度合肥市政府

工作创新奖。

创新监管体制。创新了标前标中标后全程监管体制。从项目立项到实施乃至验收全过程实施严格管理,各阶段均有明确的责任主体,形成了过程严谨、相互配合的工作机制,有效防范了“低价中标、变相履约、高价结算”现象的发生。不断建设公共资源交易诚信市场。通过标后约谈、履约反馈、标后巡查、专项执法检查等,提高了交易履约保障,加强了对市场不良行为的打击力度。8年多来,会同纪检监察和行业主管部门共查处招投标过程中放弃中标资格、弄虚作假等违规违纪的投标企业和个人589家(个),记录不良行为521条,对273家企业或个人作出限制半年以上交易资格的决定并公开曝光。仅2014年和公安及纪检部门联动对涉嫌围标串标的11家企业的相关人员进行了刑事处罚,有力地维护了公共资源交易平台的公信力。优化扩大监督员队伍。

在原有60名监督员的基础上,2015年又从市直机关遴选39名监督员参与交易过程监督,实现可评价、可考核的动态管理机制。进一步加强专家库管理。强化专家评审行为的考核管理,实行了评标专家名单公示制度,进一步促进信息公开。