

高校政府采购与招投标管理实践与探析

李曼, 张社荣, 吴迎新

(天津大学 招投标管理办公室, 天津 300072)



摘要: 在政府采购改革纵深发展的新形势下, 高校招标采购管理体制在促进学校教学科研事业发展上发挥着重要作用。面对高校招标采购制度体系不完善、管理手段落后、采购效率不高等问题, 深入探讨高校招标采购管理的立足点、制度体系建设、信息化建设、内部控制机制与人才队伍建设等全方位管理体系, 为采购人员明确发展目标和方向。

关键词: 政府采购; 招投标; 信息化建设; 知识图谱

中图分类号: G482 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-4956(2018)09-0016-06

Practice and analysis of government procurement and tendering management in colleges and universities

Li Man, Zhang Sherong, Wu Yingxin

(Office of Tendering Management, Tianjin University, Tianjin 300072, China)

Abstract: Under the new situation of deepening the reform of government procurement, the university management system for public tendering plays an important role in promoting the development of teaching and scientific research in universities. In view of the problems of the imperfect system of public tendering and procurement system, the backward management means and low efficiency of procurement, this paper probes into the overall management system including the position, system construction, information construction, internal control mechanism, talent team construction, etc., of the university tendering and procurement management so as to make clear the development goal and direction for the procurement personnel.

Key words: government procurement; tendering; informationization construction; knowledge graph

政府采购与招投标管理是现代高校管理体系的重要组成部分,是保障促进高校教学科研事业发展的重要基础,也是高校廉政建设重要关口之一。《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》(中办发[2016]50号)等文件颁布以来,国务院对于政府采购,尤其是科研仪器设备采购等方面的管理效能提出了新的要求^[1]。2018年7月24日,国务院印发《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》(国发[2018]25号),进一步简化了高校和科研院所科研仪器采购流程^[2],由此可见高校政府采购除了

在提质增效、节资防腐等方面发挥原有功能的同时,更是在促进学校教学科研事业发展上发挥着重要作用。在科技中国蓬勃发展的当下,政府采购的效能是学校建设管理水平的重要评价标准之一。构建公平、公正、公开、高效的采购管理体系,是当代高校发展建设的重要课题。

1 高校采购管理工作现状及存在问题

1.1 国家对政府采购愈加重视

随着国家经济的发展,全国政府采购规模从2002年的1千亿元增加到2016年的3万亿元^[3],高校采购额也逐年攀升。国家更是先后出台了《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号)等法律法规,体现了国家对政府采购工作的重视以及推动政府采购改革的决心。

1.2 招标采购“放管服”政策愈见成效

教育部等部门联合印发了《关于深化高等教育领

收稿日期:2018-06-06

作者简介:李曼(1987—),女,天津,硕士,会计师,主要研究方向为政府采购与财务管理

E-mail:liman0211@tju.edu.cn

通信作者:吴迎新(1978—),男,山西大同,博士,高级会计师,天津大学招投标管理办公室副主任,主要研究方向为政府采购与财务管理。

E-mail:dtwuyx@tju.edu.cn

域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》(教政法[2017]7号)出台后,多数高校改进采购工作管理体制,在简化和完善采购工作机制、采购流程的同时,加强统筹管理,改变多部门都管、都不管的现象。目前,有近70%的直属高校设立了采购归口管理部门。按照194号文和《中央预算单位2017—2018年政府集中采购目录及标准》相关规定,原属于集中采购目录内的科研仪器设备,直属高校已经全部实现自行采购。科研仪器设备采购评审专家实现自主选择,使得直属高校在科研仪器设备采购工作中,能选择到真正懂行的评审专家,大幅提升了采购评审的质量,基本上杜绝了“专家不专、职业评标”等现象。绝大部分直属高校都能按照“放管服”政策的精神,相应提高学校采购限额标准,下放采购权限,给予教师和科研人员更大的采购自主权。

1.3 高校采购管理工作存在的主要问题

高校采购工作前接部门预算,后接财务支付和资产管理,是财政支出管理循环中承上启下的关键环节,实现了高校管理从分配向使用的延伸,从货币向实物的扩展。但与其重要性相对比的是我国政府采购工作起步晚,高校更是近几年才大面积推行招标采购相关政策,经过调研发现,高校政府采购工作还存在着下述问题:

(1) 政府采购体系不完善,高校招标采购缺乏成熟经验。《政府采购法》于2002年6月颁布,《政府采购实施条例》更是在《政府采购法》实施10多年之后才得以出台,说明政府采购制度随着深化改革的推进还在不断完善^[4]。2003年出台的《教育部政府采购管理暂行办法》也已于2018年宣布废止,目前教育部尚无新的指导意见出台。很多高校没有认识到政府采购工作的重要性,或没有规章制度来规范高校的招标采购工作或规章制度不成体系,没有设立专门的采购管理机构,各高校招标采购管理方式、管理范围千差万别,没有统一的规范或成熟的经验作为参照^[5]。

(2) “放管服”政策把握不准。部分高校采购管理思路仍停留在“以管为先”的模式上,重管轻服;部分直属高校片面认为“放”的政策与廉政风险防控的要求相矛盾,片面强调“宁紧勿松”,依然“凡采先招”,采购效率难以提升。有的“一放了之”,缺乏监管。部分直属高校盲目突出改革精神,片面强调“简政放权”,在制定简政放权措施和办法时,相应的监管措施没有跟上,简单地“一放了之”,导致“放管”脱节,给采购工作埋下隐患^[6]。

(3) 管理手段较为落后。部分直属高校采购工作信息化建设动作迟缓,不少管理环节仍然停留在“笔+纸”的层面,采购工作效率较低^[7]。高校之间信息不对

称,协同共享程度较差。存在各自为政、条块分割、烟囱林立、信息孤岛现象,各高校管理水平参差不齐,存在重复投入建设问题,信息、数据、资源交互共享程度较差。

(4) 采购效率不高。招标采购是个有严格程序规定的行为,存在不同环节的法定专属时间节点,与高校科研时效性的需求确实存在一定差距,尤其是部分集中采购项目存在采购周期长、服务不到位等问题。部分项目变更采购方式材料要求多、审批周期长,难以满足科研工作紧迫性、不确定性等需要,间接影响了学校科研活动的实施。

(5) 专家共享机制及供应商诚信信息共享机制尚未建立。目前高校科研仪器设备专家实现自行抽取,但部分技术复杂、专业性项目,一个高校或一个地区的专家无法满足项目评审需求,部分地区财政部专家库符合条件的属地专家不足,增加了直属高校大量行政成本和时间成本。供应商诚信信息共享机制尚未建立,导致一些在其他高校有不诚信记录的供应商,仍然能够继续参与采购项目,给高校采购活动带来隐患。

2 高校招标采购的对策分析及建议

2.1 明确采购管理的立足点

培养拔尖创新人才以及推动国家科技创新是国家对高等院校的核心要求,招标采购除了符合国家对廉政建设的要求外,更重要的是要促进高校更好地完成自身职能。高校招标采购服务于学校各项事业建设,根本立足点在于“助力新工科、服务双一流”。只有明确根本立足点,才是高校构建采购制度体系、各项政策的基础,也是正确理解和执行国家相关法律法规政策的保证。在面对采购管理过程中的各类问题,要从根本立足点出发寻求正确的解决方案。“助力新工科、服务双一流”的采购立足点,贯穿高校采购管理理念始终,对确定管理目标、明确管理重点和采取各项措施具有十分重要的意义^[8]。

2.2 完善采购制度体系

建立完善的采购制度体系是采购管理的重要前提。以我校为例,为实现学校采购管理“助力新工科、服务双一流”的根本立足点,我校招投标管理办公室对以往的各项政府采购及招投标管理政策、管理办法等进行了全面的梳理,于2018年全新修订了“天津大学政府采购与招标投标管理办法”(天大校发[2018]11号)、“天津大学招投标供应商资格准入及考核评价办法”(天大校发[2018]12号)、“天津大学招投标评审专家管理办法”(天大校发[2018]13号),其中“天津大学政府采购与招标投标管理办法”荣获2017—2018年度全国政府采购创新制度奖。

根据财政部 194 号文等文件要求,结合学校实际于 2016 年推出了“关于完善学校政府采购预算和科研仪器设备采购管理有关事项的实施意见”(天大校财[2016]13 号),落地科研仪器设备“放管服”相关政策。针对不同项目类型,制定了“天津大学修缮工程项目招标采购实施细则”“天津大学大宗物资及服务招投标采购实施细则”“天津大学仪器设备招标采购

实施细则”。形成了学校“三办法、三细则”的采购管理制度主线,再配套业务操作规程与质量控制规范、模板范本和业务流程图为补充,形成“办法—细则—规范”³层次的采购制度体系,使学校采购制度更为完整和全面,在符合上位法要求的前提下,避免政策风险,将“依法合规、高效便捷”的管理理念贯穿采购制度体系之中。我校采购制度体系如图 1 所示。

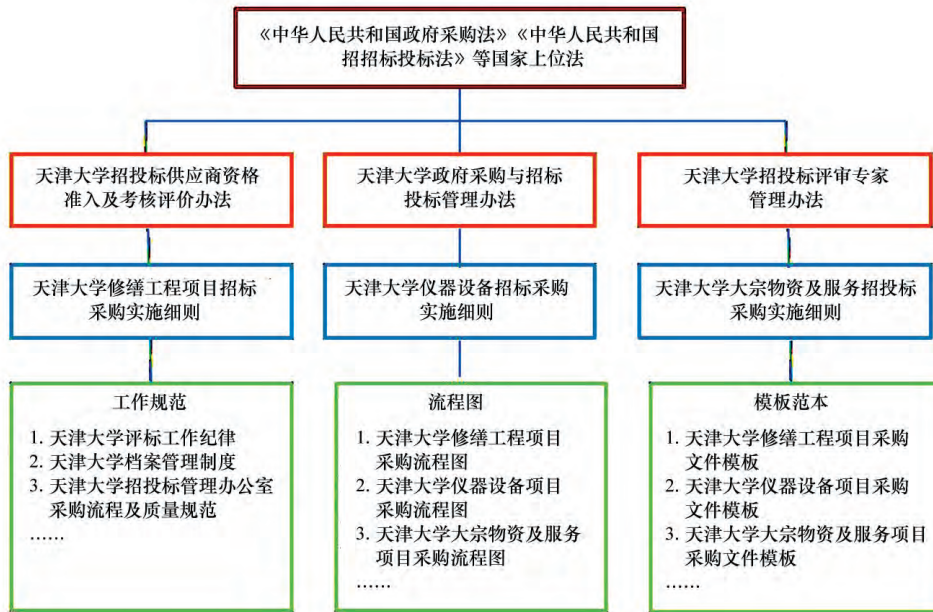


图 1 天津大学招标采购制度体系

2.3 实现程序、效率、价格的动态平衡

处理好程序、效率和价格三者之间的关系是高校采购中的重要内容。程序合法合规是采购管理执行的基础,同时也要充分利用政策“红利”,针对政府采购限额以下的高校自主采购部分内容,要充分考虑效率效能,采用灵活高效的采购形式。限额以上部分要在程序合法的前提下,通过信息化等手段改进管理方式,提高采购效率。过去一些地方和企业招标采购采用“最低价中标”,这种“重价格、轻质量”的指挥棒,不符合新发展理念,也与高校高精尖科研仪器设备采购初衷相违背,优质优价、物有所值、合法高效的采购才是高校追求的目标。

2.4 “放管服”与内控监督

“放管服”要坚持放管结合,放权放到位,放出活力、放出绩效;管理则要守住底线,为科研活动保驾护航^[9]。放权、松绑并不意味着放松管理,而是管理方式的改变。以构建采购制度体系为抓手,保证“放”的政策落到实处;以信息化建设为切入点,探索“放管”结合的采购新模式;以风险防控为核心,强化内控机制建设。要探索实行“双随机、一公开”检查方式,充分利用大数据等信息技术提高监督检查效率,实行监督检查

结果信息共享和互认,强化信用体系建设,加大对违规的惩治力度。

2.5 做好培训和人员队伍建设

我国政府采购正处于深化改革期,政府采购文件层出不穷,政策法规更新较快,很多利好政策采购人“不敢用、不会用”。我校招投标管理办公室一贯重视采购人员队伍的建设,积极做好采购人员的培训工作,安排团队积极参加财政部、教育部、中央国家机关政府采购中心、高校政府采购分会组织的培训活动,不断提升采购人员的业务素质和能力水平。除此之外,为规范采购行为、提高采购效率、更好地服务学校新工科和双一流建设,招标办定期组织全校师生及供应商的集中培训会,对国家政府采购政策、学校采购相关规定进行宣讲和解读,对采购工作流程、采购方式的选取进行讲解。使得学校一线教学科研人员能够准确灵活地把握政策,并运用到采购活动中,使得真正解开教学科研项目采购上的束缚。

3 招标采购信息化建设探索与实践

国家近些年先后出台多项政策,《教育部 2018 年工作要点》(教政法[2018]1 号)中指出,要深入推进教

育信息化,大教育资源共享计划,更好地服务师生和教育管理工作^[10]。因此应加强招标采购各项资源跨层级、跨地域、跨系统、跨高校、跨业务互联互通和协同共享。运用互联网、大数据、人工智能等信息技术,通过技术创新和流程再造,增强综合服务能力,进一步提升高校政府采购服务效能^[11]。

3.1 高校政府采购信息化转型下的“天大模式”

我校招投标管理办公室在信息化建设方面积极探

索,建设成全国首家“多平台互通互联、跨校区远程异地评标、可移动电子评标室”的全流程、全方式、无纸化电子招投标系统,形成了一套特有的“天大模式”(见图2)。在国家机关政府采购中心及教育部政府采购中心的支持和帮助下,我校积极推进全国高校招标采购电子化智能化进程。

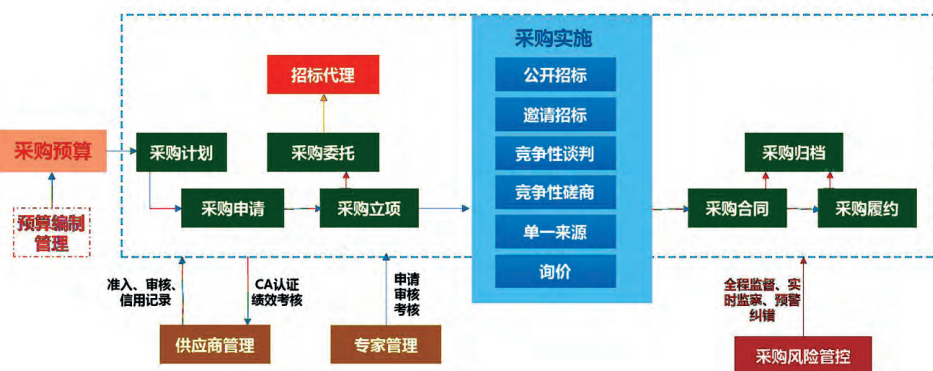


图2 天津大学电子招投标系统框架

3.2 全流程、全方式、无纸化

我校采购管理与电子招投标系统全面覆盖了货物、工程及服务3大类项目品目,实现从最初的项目立项、受理、编标、投标、开标、评标、归档全流程电子化(见图3)。无论是公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商及单一来源等所有采购方式,均能在线上

实现。特别是工程项目,能够在1min内完成数10家项目的工程量清单清标工作,使得工程评标更加的智能快捷。彻底告别了过去投标人装订搬运标书,手工拆标唱标、评委翻阅纸质标书的“旧时代”,开启全面电子化、语音化、信息化和智能化的“绿色采购”新篇章。

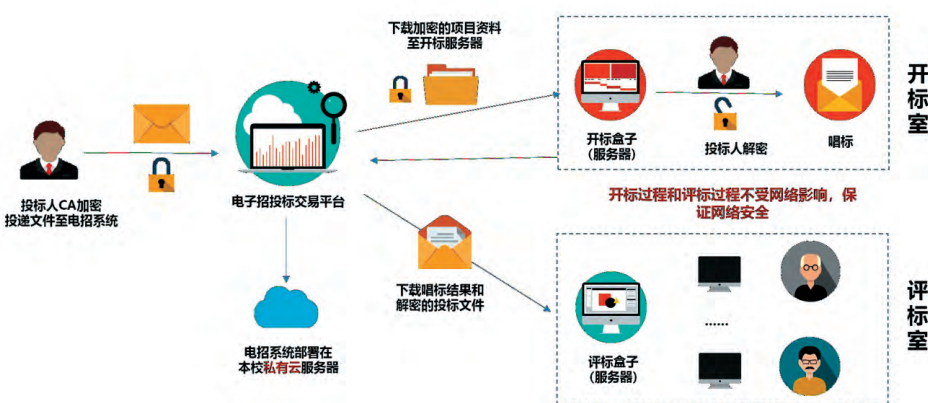


图3 天津大学电子招投标系统工作原理

3.3 “五位一体”精准服务各类角色

电子招标投标系统实现了采购人模块、供应商模块、评审专家模块、招标代理模块和监管模块“五位一体”。采购人操作全流程无纸化、招标文件自动生成、自动开标、自动唱标、语音播报,异地评标,自动生成评标报告,项目资料一键归档。供应商可以网上下载电子标书,离线编制标书并可通过标书制作软件自行检

查,在线使用电子签名加密上传、投递投标文件,远程开标。评审专家使用评标工具完成签到、符合性评审、技术评审、商务评审、推荐中标候选人、电子签名等流程,实现打分校验和自动汇总。支持多家代理共同使用的电子招投标平台,招标代理的操作也全方位系统留痕,实现招标采购全流程透明高效运行。校内监督小组在线监管,通过登录系统平台实现动态、实时

监管。

3.4 建设现代化多功能电子评标室

在硬件上,我校招投标管理办公室在原有评标室的基础上进行升级改造。新增了可升降的评标一体机,建设双校区视频会议系统,支持双校区评标的语音互动。建设双校区监控系统,可同时监控新老校区开标室评标室,同步高清录音录像,音频视频资料双备份,及时有效归档。

3.5 “安全优盘”让评标室“动起来”

“安全优盘”和普通U盘外观类似,但是内置安全控制软件和评标程序,无需安装即可运行,突破了评标电脑不可移动的限制。在符合开标评标的封闭环境下,使用便携摄像机、任意笔记本计算机及“安全优盘”可快速搭建“电子评标室”。安全软件可实现封锁其他网络链接,只能链接到指定的网络。封锁其他的USB、蓝牙、读卡器口,文件不能被拷贝带走。设定系统只能使用特殊的文件存储区,防止文件落在用户计算机而被拷走。

3.6 多平台互通互联、信息资源共享

电子招投标系统通过多端入口打通多方数据资源,实现了数据的自动交互、在线监督和资源共享。对外与国家信用信息共享平台的对接融合,自动获取信用中国网站查询信息,实现和国家政府采购网的公告同步,推动市场大数据充分聚合、深入挖掘和广泛运用。对内与学校监督部门对接,打破传统的监督方法单一、手段落后、知情者有限、参与者有限、不能很全面地进行监督的壁垒,满足学校在线监管的需求,在落实“放管服”的同时,加强监督部门对招标采购活动的监管。

3.7 远程异地评标共享高校资源

为进一步提高信息化服务水平,贯彻学校“信息多跑路、师生少跑腿”的宗旨,通过搭建VPN评标加密专线,成功实现天津大学双校区以及与其他高校的异地评标。在跨校区评标中,专家自由选择卫津路校区或北洋园校区就近评标,每个项目平均节省卫津路校区专家2h往返交通时间,是提高全校师生招标采购服务满意度的重大举措。与浙江大学等津外高校的跨校评标,更是打破了高校之间的物理时空屏障,激活全国高校专家资源,在高校政府采购工作中具有里程碑意义,为高校间下一步的专家资源共享奠定基础。

3.8 大数据分析助力智慧决策

依托电子招标投标系统强大的整合性和扩展性,在全面实现招标采购数据整合的基础上,对数据进行处理、加工,通过分析生成数据报表,并可反向追溯数据的过程,使管控和决策变得连续、动态、实时。电子招标投标系统高效的数据采集、有效的数据整合和充

分的数据运用,为监督部门和各类招标主体提供大数据服务,为学校把握市场动态、制定完善相关法规制度和政策措施提供决策支持,为甄别、预警违法违规行为,实行科学、精准、高效的智能化监督提供重要依据。

4 高校招标采购发展前景

4.1 加强采购信息公开,全面推进廉政建设

招标采购信息公开工作对于规范招标采购行为,维护采购活动的公开、公平和公正,推进招标采购廉政建设具有重要意义。公开透明是招标采购管理的重要原则,利用信息技术,以招标采购电子化为切入点,实现全流程线上留痕公开透明,也是将招标采购活动置于阳光之下,也是招标组织方自证清白的重要手段。招标采购信息公开有利于内控监督,避免暗箱操作,遏制和预防腐败。同时有利于强化校内外监督,切实保障师生的知情权、参与权和监督权,以公开促廉洁,不断深化廉政建设。

4.2 实现采购流程一体化、采购数据一网化

高校信息系统中广泛存在“各自为政、条块分割、烟囱林立、信息孤岛”问题。教育部政府采购中心针对上述问题,联合国家政府采购中心,根据教育信息化“十三五”规划中,“支持各级教育行政部门和各类教育机构、企事业单位利用国家已有系统开发相关应用^[12]”的建议,参照“天大模式”,积极推广电子招投标系统。未来通过信息化手段,逐步建立高效规范的智能采购系统,实现部属高校、区域高校之间电子招标平台的互通互联;实现高校之间的跨校评标;实现专家、信息、技术等资源的共享共用,逐步实现全国纵横联通的高校智能采购平台。真正的“一网化”,不再仅仅是高校之间系统网络的互联互通,而是知识经验以及采购数据的一网化。通过采购数据“一网化”,高校各项的采购信息、供应商履约信息在线可查,为建立供应商履约诚信体系的建立创造条件。从而进一步提高高校政府采购的规范性、透明度及智能化水平,助力一流大学和一流学科建设,促进高校政府采购规范、廉洁、高效。

4.3 逐步建立高校电子化采购系列标准

随着电子化采购在高校全面普及,标准化是引导电子采购专业化、规范化的必由之路,对于提升高校电子化采购的整体水平和质量,促进高校招标采购工作转型升级,实现高质量发展,具有重要意义。对高校电子招投标系统、电子评标室、远程评标、远程开标等全新内容制定相应规范,只有数据标准统一,才是互通共享的基础,标准的制定既要依据国家现有的法律法规,也要凝聚高校招标采购实践中的共识,同时也要考虑全流程电子化招标采购行业发展趋势,要在广泛征求

上级主管部门及高校从业人员意见的基础上,形成一个既适用当前,又引领发展的高质量高校电子招标采购行业标准规范。

4.4 逐步构建高校仪器设备采购信息知识图谱

电子招投标仅仅是高校招标采购信息化整合的开始,经过发展会逐步向智能招标、智慧招标发展。人工智能在很多行业领域试水,给传统行业带来巨大变革,而人工智能很快会在招标采购场景中得到广泛应

用,新一代的 AI 评标助手问世后,可以预见会给以专家为主的评审形式带来巨大冲击。知识图谱作为人工智能的重要分支,可以描述真实世界中存在的实体以及实体之间的关系,在招标采购领域,采购人、供应商、产品、产品参数、产品价格等诸多实体之间的关系可以通过不断积累的知识图谱进行描绘,通过一体化采购平台的建立和人工智能的引入,使得描绘高校仪器设备采购信息在知识图谱成为可能(见图 4)。

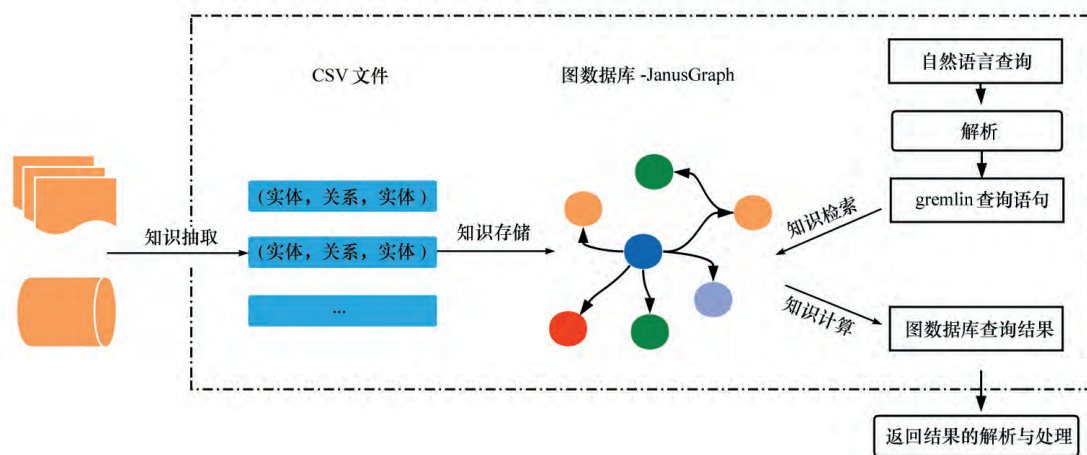


图 4 高校仪器设备采购信息知识图谱框架

高校仪器设备采购信息知识图谱,可以汇总采购项目信息、技术参数、中标价格等,帮助教师在购买仪器设备论证调研时,通过搜索引擎快速了解市场状态,目前中标的同类产品价格、供应商履约情况,为教师技术参数编写提供支持,并且通过知识图谱构建供应商诚信评价体系,作为高校之间采购知识、采购经验“一网化”的载体,未来采购部门可以以平台为基础,辅助以仪器设备采购信息知识库、知识图谱为核心,以洞察采购产业链关系为基础,更好地服务于科研设备采购,助力学校新工科和双一流建设。

5 结语

我校政府采购与招投标管理工作以“助力新工科、服务双一流”为立足点,以完善的采购制度体系为基础,以信息化建设为切入点,以电子招投标系统为平台,努力推进高校采购一体化平台建设。未来也将以互联网、大数据、人工智能等信息技术,探索招标采购新手段,进一步提高招标采购规范性和透明度,助力一流大学和一流学科建设,为全国高校招标采购工作全方面向信息化数字化智能化转型探索新思路。

参考文献(References)

[1] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见[EB/OL]. (2016-07-31). ht-

tp://www.gov.cn/xinwen/2016-07/31/content_5096421.htm.

[2] 国务院. 关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知[EB/OL]. (2018-07-24). http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/24/content_5308787.htm.

[3] 刘伟. 在全国政府采购工作会议上的讲话[EB/OL]. (2017-12-15). http://www.cccp.gov.cn/ldjh/201712/t20171215_9346117.htm.

[4] 宋丽志. 高校政府采购管理问题分析及对策建议[J]. 行政事业资产与财务, 2018(1): 14-16.

[5] 李美珍, 杨柳. 高校政府采购工作实践与思考[J]. 实验技术与管理, 2017, 34(10): 269-272.

[6] 张端鸿. “放管服”新政击中高校痛点[N]. 中国教育报, 2017-04-11(004).

[7] 龚泽. 高等学校政府采购工作问题初探[J]. 经济师, 2017(2): 69-72.

[8] 吴琳. 在直属高校试点政府采购改革[N]. 光明日报, 2016-03-18(008).

[9] 徐瑞哲. 大学版“放管服”: 放了还要接得住[N]. 解放日报, 2017-04-11(005).

[10] 教育部. 关于印发《教育部 2018 年工作要点》的通知[EB/OL]. (2018-02-01). http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s7049/201802/t20180206_326950.html.

[11] 国务院办公厅. 印发《进一步深化“互联网+政务服务”推进政务服务网、一、一次”改革实施方案》[EB/OL]. (2018-06-10). http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-06/22/content_5300516.htm.

[12] 教育部. 关于印发《教育信息化“十三五”规划》的通知[EB/OL]. (2016-06-07). http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/s3342/201606/t20160622_269367.html.