

政府采购电子化模式探微

王杰民

(山东省地震局 济南 250014)

【摘要】 得益于现代计算机网络的快速发展,政府采购工作迈入了一个全新的阶段。以往的采购多数采用单位内招标和直接采购的形式,人为参与较多,这样必然导致失误率高、人为干预程度较高、效率低下等现象发生。同时,由于招标过程的不透明,很多优质的供应商还来不及得到消息,招标就已经结束了。现在政府采购一般采用网络发布公告,线下接收标书、现场开标等方式。基于现代计算机网络技术的快速发展,使得政府采购的全过程电子化成为可能,本文就政府采购全程电子化模式进行探讨。

【关键词】 政府采购 电子化 模式

一、政府采购发展的历程

美国政府采购的立法工作可以追溯到1809年。美国政府采购的组织实施模式,在上世纪50年代之前是政府各部门分散采购,其后改为高度集中的采购模式。但在上世纪90年代后,开始转为集中与分散相结合的采购模式,在减少财政支出方面的效果非常明显。

政府采购在英国则具有更悠久的历史。早在1782年,英国就设立了国家文具公用局负责采购办公用品,后来发展为物资供应部,司职政府各职能部门所需物资的采购。发展至今,英国政府采购严格秉承“物有所值”的核心原则,围绕这一原则完善立法保障、机构设置、人员培训等等,逐步形成了一套较为完备的政府采购体系和运作规范。

我国采购自1996年开始试点,迅速由1998年的31亿元增长到2011年的11 332.5亿元,增幅巨大。但是政府采购资金数占GDP总额比重较低,2011年是所占比重最高的一年,仅占当年国民生产总值(GDP)的2.4%。而国际上政府采购支出一般占GDP的10%左右。可见我国与之相比照有着比较大的差距。这说明我国的政府采购工作有着巨大的提升空间。如果能够有效地提高这个比例,我们就需要在学习和借鉴国外的先进经验的同时,我们也必须作出创新。

二、政府采购的现状与优缺点

政府采购程序繁琐,执行中很大程度上依赖于相应的政府采购工作人员。政府采购工作的程序性很强,每一步的工作都必须做到有据可依、有据可查、有规则必从,对于相关工作人员的要求尤其是对政策的把握难度就很高。进口产品则需要办理进口产品审批、单一来源的产品

则需要办理单一来源的审批。而政府采购的过程中,每一次的采购都是不一样的,出现的问题就更加是多种多样的,相应就要求相关工作人员要有较高的应急水平、坚持规则的水平。同时因为政府采购工作繁琐,也需要相关工作人员有很大的抗压性。而工作人员的水平,也从很大程度上决定了政府采购的绩效。

现有的政府采购工作在现场开标的时候,可以要求投标方带样品和进行现场的功能展示,同时在有问题时可以随时对公司的技术和商务人员进行提问,各个投标商可以依次进入评标室进行答疑,面对面地交流会更加的有效率。同时,现场的招投标工作在保密上就不像网络上保密那么有技术难度了,只需要各个投标商的密封完好,在公证人员的公证下进行开标就可以保证保密性了。

现有的政府采购工作一般采用现场开标的方式,将需求方、投标方、评审人员、工作人员召集在一起,进行现场的开标、评审工作。一方面需要召集大家,需要从空间和时间上满足统一性。由于投标方是面向全国,评审方是需求方和专家组成,大家都需要前往评审地点,需要花费大量的时间,从而降低了效率。另一方面,由于工作是由工作人员从中间牵头,就会存在一定的不确定因素,专家临时有事过不来或者路上延迟,就会导致招标过程的延迟。曾经有的招标因专家临时过不来,原定上午9点开标,结果一直等到上午11点多才正式开始评审,结果有的专家下午还有其他的工作需要进行,最后就只能匆匆忙忙地进行评审,这明显就降低了效率。

三、电子化政府采购方式的提出

现有政府采购的优点是很明显的,可以节约部分资金。现行国际上政府采购节约资金的比率一般占采购总

额的10~15%。鉴于巨大的资金总量,如何建立起一个合理、快捷的政府采购程序也就显得尤为重要。

我们现在有基于计算机网络的政务办公系统,有基于计算机网络的公文传输系统,也有基于计算机网络的选课系统。同样,我们也可以建立起一个基于计算机网络的政府采购申报系统并接入外部的政府采购运转系统,包含采购内容需求的编写、招标文件的编写、招标文件的发布、开标和网络评标、后期的合同签订以及合同执行的评价等,都可以通过一个大的系统来完成。无论什么类型的资金,只要进入政府采购的范围内,就可以归入该系统进行快速有效的操作。

四、电子化政府采购模式的操作思路

由于需求最终要通过招标来满足,那么在制定需求的时候就应该考虑到如何发布招标文件。现在的招标中心和需求方的脱离,导致双方沟通远远不足。当我们使用电子化的采购程序时,系统中要求我们填写的东西都是以选择或者提示的方式进行填写,最终由计算机进行汇总。在单位同意实施采购的时候,提交给采购中心实施采购,从而不会因为人员的因素而产生缝隙。

同时,应建立起一个广泛调研机制。关于某部门的需求,对于社会进行普遍的征求意见和对于行业专家的重点咨询,很多时候用户单位购置的商品并不是单位的专业范畴,自己单位的水平较社会上的先进水平有着较大的差距。尤其是计算机网络、建筑、软件设计等方面,单位可能10~20年只有这么一次,专门为这个招标招聘几个专业人才是不可能的,那么进行广泛调研机制就是一个很好的选择了。在进行广泛调研的过程中,公司、民众、行业标准的制定者都可以在上面进行参与,如果有意见被接纳了,则给予一定的奖励。

在评标之前,没有人知道专家会是谁,只有在开始评标工作时才会联系专家,专家进行网络评标。同时要求录像进行全程的监控,重点在于专家对于评标过程中的信息也很难有倾向性意见。标书是在网络上按照模块的形式进行编写,那么评标小组见到的也会是模块式的投标内容。试想一下,每一个标书可能有20~30个评标模块,同时又有10余家投标商进行投标,那么区分开各个模块是哪份标书也会是一个非常困难的事情。当然评标之前已经由公证人员进行了标书的审核,剔除了不合格的标书以降低一些工作量。

电子化的政府采购由于是基于网络和计算机,我们可以把任何的一份标书进行拆分:评标过程中,我们都是按照商务部分(报价、标书制作、参与的类似项目、注册资金、规模等)和技术部分(技术方案、设计的合理性、送货时间等)来分别打分。按照评标文件中的打分要求,让投标商在投标的时候就按照商务部分、价格部分、技术部

分、售后服务部分都分开按模板填写,这样可以尽量避免因标书格式出错而导致无效投标的产生。

由于每个投标商的投标文件都是按模块化编写的,那么评标时我们可以按照各个模块的方式进行评分。在结果公布之前,评审小组的成员基本不可能知道这个模块是哪个投标商的,属于哪个标书的一部分。在评分完成后,由计算机进行汇总,作出排名。

五、电子化政府采购要达到的目标

电子化政府采购要达到的目标可以从以下5个方面进行论述:效率、效益、竞争度、无纸化程度、透明度。

1. 效率。效率是政府采购过程中永恒不变的主题之一,各个单位的政府采购工作中,被提出疑问最多的是政府采购的效率问题。一方面是由于手续较多,另一方面纸质的申请、批复等文件由工作人员来完成,就必然会降低工作效率。

得益于自动化的计算机技术,与政务系统一样,政府采购也可以拥有自己的运转系统,不仅仅能够做到与现有的纸质运转一样的好,而且不会出现资料丢失、运转不利的局面。设想一下,通过现有无处不在的网络,任何一个步骤都会在上一个人发出时,到达你手中,不会有任何的延误;当你处理完毕时,推送给下一个人员,对方也会马上收到进行处理。如果有未处理的工作,政府采购系统也会给你提醒。再也不用担心处理完毕之后资料的存档工作了,每个步骤是怎么运转的、决定的,每个人都是能随时查看的。

2. 效益。当电子化延伸至政府采购的每个角落的时候,政府采购的采购人员在网络上进行单位内部的审批,接着就提交数据给采购中心,采购中心通过网络与采购人进行沟通,面向社会发布公告。每一个能够接触网络的人员都可以随时随地看到采购的要求:可能是你所在的单位上班的时候决定购买一批服务器,不到中午的时候已经发布到网络上了,在中关村的企业就已经通过网络投标的形式进行了投标。等评审小组分别单独地对各个投标文件进行打分之后,我们要做的就是等待中标供应商发货了。当然其中还会涉及网络上签订合同的事情,但是有智能的计算机系统在做,我们要做的只是运用鼠标点出“同意”或者“不同意”的按钮而已。

对于面向整个社会发布的招标信息,则不仅仅是中国的厂商能够进行投标,美国的厂商也可以点击几下鼠标进行投标,欧洲的厂商也不会放弃能够轻松挣钱的机会。众所周知,招标中众多厂商的参与,是提高政府采购节约资金的比率最有效的手段。同一品牌的不同代理商会由于厂商的调解而保持最低价格,但不同品牌之间本来就是竞争对手,那么提高资金效益的可能性是非常大的了。

3. 竞争度。竞争是采购节约资金的根本方法,只有在进行了充分的竞争,政府采购才能够提高资金的节约率。我们考虑竞争度的时候,不能够仅仅看有多少投标商来参与。有的时候参与的投标商很多,但是价格却压不下去,因为它们投放的产品都是一个品牌的,作为厂商不会希望价格被打压得太厉害,这会损害它们的利益。

新的电子化平台上,每个厂商都可以清楚地看到招标的要求。那么,我们在衡量竞争的进度时,我们需要看有多少品牌的产品进入了竞争。通常这种情况下的竞争,才会大幅度地提高政府采购资金的节约率。

4. 无纸化程度。我们经常看到的是,在投标现场用小推车推着一摞一摞的标书分发给评审小组的成员,同时评审小组的成员也使用电脑进行操作。这些标书制作精美,用纸量很大,一般来说花费不菲同时也浪费了大量的纸张。因为投标结束之后,除了存档之外的,这些标书将成为废纸,我们为什么不能在投标的时候就要求各个投标商使用电子格式的标书呢?

不仅是大量的标书是纸质的,后期的合同也是纸质的形式,前期的采购申请和批复都会落实到纸面上。事实上,我们完全可以通过计算机网络来实现政府采购全程的电子化。当然也许也会因为某些原因,我们不得不使用纸质的文件。但是电子化的办公是必然会实现的,我们的政府采购也可以使用无纸化的程度作为我们的重要衡量标准。

5. 透明度。政府采购的根基在于公平性。公平性是对整个政府采购的整体性评价,既包括政府采购预算编制中各部门公平地提出政府采购预算方案,也包括在政府采购过程中各投标商公平地参与,同时也包括政府采购预算产出得到公平的评估。公平性原则一方面是要在政府采购工作中对每一位投标商公平对待,这既是政府采购规定的要求,同时也是能够最大限度地利用财政资金的要求,让投标商们能够形成公平的竞争,才能保证最终的产出达到最优最良的终极目标。同时也要考虑到政府采购预算产出的社会影响和人民群众的满意度,人民群众的满意度是考评中一个非常重要的因素,也是经常被忽略的因素,事业的发展最终的目的是为了提高全体人民的生活水平。政府采购产出用于事业发展也与部门职工工作息息相关,无论是产品和服务的管理者或者使用者,对于政府采购预算产出都应该公平地参与。

而保证公平性最有效的方法就是全过程透明。电子化的采购过程在采购过程中可以向社会公布信息,在整

个采购结束之后,通过计算机整理的全过程就可以发布到网站上,任何人都可以在网站上看到招标的每个过程。当然涉及商业机密和技术保密等原因,我们不可能把所有信息公布出来。所以我们在尽量公布信息,这也同样是我们的一个重要的衡量指标。

六、总结

政府采购是一个复杂的过程,也是一个不间断地自我发现问题、自我解决问题的过程。政府采购开始比较早的美国,国会对政府采购的立法始于1809年,到今天,各式各样的法律有500多部。电子化政府采购的实施并不能解决所有的问题,只是比照传统的纸质形式的政府采购有着明显的优势。

目前政府采购的电子化正处于起步的阶段,下一步需要在工作中不断地发现问题,并完善系统的运转,建立一个电子化政府采购的体系,用于促进政府采购工作健康有序的发展。

【注】本文系山东省地震局合同制科研项目(编号:14Y93)阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 余凯成,程文文,陈维政.人力资源管理.大连:大连理工大学出版社,2002
2. 孙玲芬,张洁.绩效考核在护士发展中的作用.护理研究,2004;18
3. 吕菲.护理绩效管理的探索和实践.解放军护理杂志,2011;9
4. Janet.M.Kelly.地方政府绩效预算.上海:上海财经大学出版社,2007
5. 王丽萍,郭岚,张勇.高校新绩效预算管理的组合评价方法研究.会计研究,2008;2
6. 陈晓明.政府采购管理存在的问题及建议.财会月刊,2005;25
7. 蔡红英.优化政府收入预算管理的思考.当代财经,2007;4
8. 张晓岚,吴勋.面向绩效预算的预算绩效评价实现框架.商业研究,2009;11
9. 黄曦.政府采购制度存在的问题及对策.财会月刊,2005;15
10. 刘建阳.美国政府采购制度的启示.审计月刊,2014;4
11. 徐建中.基于“4E”原则的我国政府预算绩效评价框架构建.社会科学辑刊,2013;3