本版编辑：曾西雅
E-mail：t8@studytimes.cn
Tel：010—62806245



# 公共资源交易领域改革的昆明样本

**昆明，云南的省会。这座具有1200多年悠久历史的文化名城，留给人们更多的是四季如春的春城印象。在全面深化公共资源交易领域的改革中，这座西南边陲的美丽城市站在了改革的潮头，同深圳比肩成为第一批全国电子化招标投标试点城市。中央党校政法部“权力公开透明运行”调研组对昆明市公共资源交易领域中的改革进行了调研，较全面地掌握了昆明市在这一领域改革中的一些做法。**

□ 中央党校政法部课题组

公共资源，是指国家机关、事业单位、履行行政职能的社会团体和其他组织，依据国家法律法规，利用国有资源、政府投资，或凭借国家赋予的垄断职能、政府信誉，拥有、控制或掌握的公益性、垄断性、专有性的资源，一般而言主要包括社会资源、自然资源和行政资源，其特点是国有、公共、公益、公用。上个世纪90年代以来，随着社会主义市场经济体制的建立和逐渐完善，对公共资源进行市场化配置，发挥市场在公共资源配置中的基础性作用和决定性作用，成为完善市场经济体制、推进政府全面改革的重要内容，也已经成为社会各界的共识，这是因为通过市场手段配置公共资源可以更好地向社会提供公共产品和公共服务，维护公共利益，有利于统一、规范的现代市场体系的建立，有利于建立一个公开、公正、透明的政府。

据初步匡算，2014年我国通过各类交易市场实现的公共资源交易量超过了10万亿。如此巨大的交易量，稍有不慎，就可能造成国有资产流失、贪腐行为的发生、政务生态环境恶化。早在2012年10月，中央纪委向十八大所作报告中，就将公共资源交易管理体制改革作为深化改革的重点领域和关键环节之一，作为源头防治腐败的一项根本举措。但事实上近些年来，在公共资源交易领域存在的问题更牵动了各方敏感的神经，例如：市场与政府边界不清，越位、缺位现象突出；市场细碎化，增加了交易成本和行政监督成本；同体监督、管办不分，影响了交易的公平、公正；权力插手干预，导致腐败易发多发；“九龙治水”、各自为阵、不作为、乱作为，降低了行政效能，削弱了政府的公信力；潜规则盛行、市场生态恶化，市场诚信缺失。在一些项目交易中，招假标、假招标，损害国家利益的围标串标、非法转包、分包的乱象时有发生，量身定做、规则不统一，恶性竞争情况严重，传统纸质交易方式违反市场公开、公平、公正原则的“逆淘汰”现象见怪不怪。为了解决上述问题，云南省昆明市从交易平台整合、体制机制改革、交易方式革新等方面入手，出台了一系列改革措施，取得显著成效，具有样本意义。

## 市场体系与监管体制的改革

昆明市在政府投资工程建设项目的招投标、政府采购、土地使用权矿业权的交易、国有资产的处置四大类的市场交易中，每年涉及公共资源市场配置的项目大约7000个，交易总额近1000亿元，一段时间内这一领域中的通病问题不同程度地存在。针对这些问题，2010年昆明市开启了公共资源交易领域的改革探索。从市场体系和监管体制上祭出了一整套组合拳，重构昆明公共资源交易市场体系、监管体制、制度创新、电子化交易新格局。

**统一交易市场、理顺监管体制。**随着市场经济体制的建立逐步完善，我国的公共资源交易市场经历了一个由分散到集中、由有形到无形的转变，大体经历了三个阶段。

第一阶段是以政府行业主管部门为主建立的以“条条”为主集管理、服务、监督一体的有形交易市场。比较明显的有六种有形的交易市场形态。一是以住建部门为主建立的工程建设招标投标中心；二是以财政部门为主的政府采购中心；三是以国有资产管理部门为主的产权交易中心；四是以国土管理部门为主的土地使用权矿业权交易中心；五是以卫生管理部门为主的药品及设备器械采购中心；六是以招标代理等社会中介机构建立的交易平台场所。

第二阶段是由分散走向整合，实行集中交易、统一监管。昆明市结合实际，2010年提出了决策、执行、服务、监督和“管办分离”的原则，整合了分散的交易场所，集中进入中心交易，构建了公共资源交易的市场体系。按行政管理和市场规律，昆明祭出了“第一拳”，构建“一委一办一中心”的管理体制，组建成立了昆明市招标投标监督管理委员会，并下设招标投标监督管理办公室，作为招投标市场的专门监督机构，对全市招投标活动进行综合协调和监督管理，解决了“多头管理、九龙治水”的体制乱象，实现了责任权力对称匹配，并在4个月内将市属范围内以政府性投资项目为主的房屋和市政工程、交通工程、水务工程、政府采购集中进入昆明市建设工程交易中心交易，形成统一的交易市场。

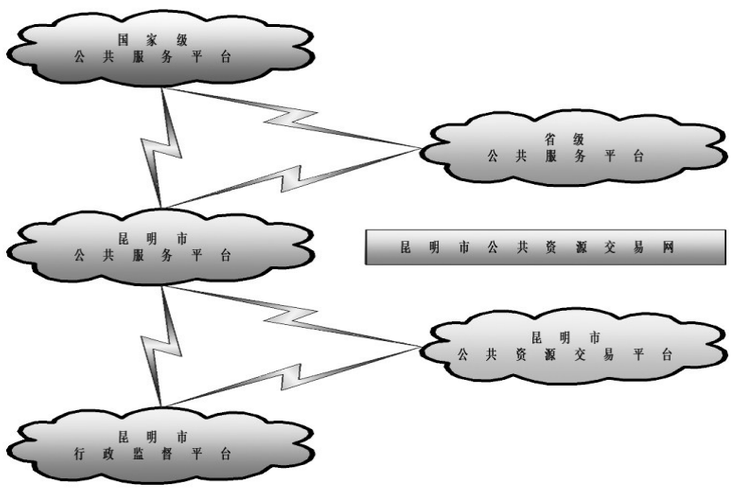
2011年，昆明市又一次对公共资源交易监管体制机制进行大胆改革，将原招标投标监督管理机构撤销，成立了“昆明市公共资源交易监督管理委员会及昆明市公共资源交易监督管理委员会办公室”。从“昆明招监办”到“昆明公管办”的变化，前者是对昆明市招投标活动进行协调、监督管理，进一步规范了招投标活动和招投标市场秩序；但后者却赋予了对全市公共资源交易监管的更多权限，力度更大，影响更深。同时，在原市工程建设交易中心的基础上整合了工程建设、政府采购、土地使用权矿业权出让、国有资产处置等分散的交易市场，成立了昆明市公共资源交易中心，实现了全市市县两级所有公共资源交易活动统一进场交易、统一信息发布、统一规范流程、统一服务标准、统一监督管理的工作机制。

昆明市公共资源交易监管办及交易中心的设立，实现了公共资源交易市场不与行政主管部门、行业监管部门和公共资源交易管理专门机构存在任何隶属关系，厘清了行业行政主管部门、市公管办、市交易中心、市纪检监察部门的工作界面，形成行业主管部门履行交易前的各项行政许可、市交易中心履行交易活动的服务职能、市公管办履行公共资源交易的综合协调和监督工作、市监察局履行行政监察职责的既相互制约又相互协调的全闭合管理和监督运行机制。至此，昆明市公共资源交易形成了“一委一办一中心”的监督管理体制，其意义在于清晰构建了“政府主导、管办分离、集中交易、规范运行、部门监管、行政监察”的“权力运行图”。

**建立制度体系，净化市场环境。**“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。”而要防止滥用权力，就必须将权力关进制度的“笼子”。近年来，昆明在公共资源交易过程中，始终坚持决策、执行、服务、监督分离的原则，用制度管人、管事，有效隔离各参与相关主体之间的联系，避免结成非法利益链条，从根本上切断各交易主体的非法利益联系。在制度体系建设方面，先后制定出台了《昆明市公共资源交易监督管理办法》《昆明市公共资源电子化交易管理办法》《昆明市招标代理机构管理办法》《昆明市评标专家和评标专家库管理暂行办法》《昆明市公共资源交易当事人不良行为管理办法（试行）》等十多个公共资源交易和监督管理的规章制度，构筑起昆明市公共资源交易和监督管理制度体系，使昆明市公共资源交易和监督管理做到了依制度管理、按制度监督，有效地避免了交易活动过程中的无序化和随意性，堵住了不作为、乱作为的漏洞，遏制了权力插手干预项目交易的现象。

在制度体系建设的同时，加大公共资源交易信息公开力度，实现对工程建设、政府采购、土地使用权矿业权出让等各类公共资源交易信息公开的全覆盖，在市场准入制度上不设门槛，全面放开，鼓励市场主体积极参与、充分竞争。

同时，公开投诉举报电话、邮箱，畅通投诉举报途径，主动接受新闻媒体和社会监督。严查交易和履约过程中的违法违规、不诚信等行为，截至目前，共受理各类投诉、举报、纠纷500余件，对违规违法、不诚信的259家企业记入不良行为记录，予以公开，禁止这些企业12至36个月参与昆明市国有投资项目的投标活动，并对这些违规违法企业的投标保证金和廉政保证金4000余万元不予退还，上缴市国库，增加了违规违法和不诚信企业的经济和道德成本，有效震慑了违法违规行为人，对参与公共资源交易各方主体起到了较好的警示教育，净化了昆明市公共资源交易的市场环境。




## 应用电子化交易迈入“互联网+”时代

随着计算机技术和网络技术的发展和应用，公共资源交易市场发展到第三阶段，即电子化交易阶段。2012年底，经昆明市政府批准，昆明市公共资源交易监管办牵头，在全国开创了应用PPP模式建设公共资源电子化交易平台先例，通过招标选择了社会资本合作者——北京筑龙信息技术有限责任公司。该公司拥有较强的资金投入、系统研发、运营维护实力，在昆明组建了独立的项目运营公司，全面负责系统的软件研发、硬件投入和后续的运营服务。政府和社会资本合作的责权分担方式为昆明市公管办负责政策法规和交易需求、交易流程等制度设计，做好相关部门的协调配合，提出交易的需要，并负责系统建设、运营、服务和收费的监管。筑龙公司负责建设的投资，并根据交易的法规制度和交易流程开发系统软件，提供系统所需的硬件和相关使用者的培训服务，对系统进行运营维护及升级改造。社会资本的回报则是政府给予五年的特许经营权，使用者支付平台使用费。在此期间，收费机制进入政府物价及公管办监管视野，对收费和服务进行监管，实现物有所值，避免形成价格垄断。

在公共资源电子化交易中，昆明市建立起公共服务平台、交易平台、行政监督平台，顺畅地搭上了“互联网、大数据、云计算”的快车，形成了“互联网+公共资源交易+政府有效监管的公共资源交易和监管新模式。昆明市公共资源交易的整个电子化系统通过此架构，实现了分类清晰、功能互补、互联互通的目的。2013年11月，该系统试运行，2014年3月正式上线运行。目前昆明市公共资源电子化交易涉及昆明一市八县，涵盖以下六大类：一是各级政府投资的各类工程的招投标，包括市政、房建、公路、水利等工程建设项目；二是国有及国有控股企业的各类建设和货物服务的采购；三是行政辖区内各级政府的货物和服务采购项目；四是行政辖区内各级政府的土地使用权和矿业权交易；五是农村集体资产（资源）的处置；六是市、县（区）政府采用“PPP”机制，引入社会资本参与能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等基础设施和公用事业领域实施特许经营的项目。整个交易流程从项目立项审批到进入交易、成交、履约，均可通过平台实现。到目前为止，昆明市公共资源交易实现了全区域、全项目、全流程电子化。

按照国务院《整合建立统一的公共资源交易平台工作方案》要求，平台整合时限为2016年6月底前，昆明市在2010年7月已整合完成，提前了6年；全面实现电子化交易时限为2017年6月底前，昆明市在2013年11月已实现，提前了4年。昆明市在公共资源交易领域中的工作走在了全国全省的前列，得到了国家部委和省、市的肯定和好评。2012年6月，中央纪委、国家监察部在江西南昌召开全国公共资源交易市场体系建设现场推进会，昆明市在会上作了交流。2014年8月，国家发改委批准昆明市作为全国电子招标投标创新试点城市。今年8月，国家发改委、工信部、国资委、住建部、交运部、商务部等六部委联发的《关于扎实开展国家电子招标投标试点工作的通知》，明确在总结深圳、昆明先行先试经验的基础上，将试点扩大到其他部门和地区。目前，昆明市成功实现与中国国家电子招投标公共服务平台和深圳等其他交易平台的数据交换和共享，与新华社云南分社签订了信息互联协议，信息孤岛现象正逐步消除。

## 深化改革还在路上

党的十八届三中全会明确指出：正确处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。围绕着市场在资源配置中的决定性作用，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位的问题，昆明市再启公共资源交易市场和监管体制的深化改革。2014年，昆明市委全面深化改革领导小组把推进公共资源交易市场建设深化公共资源交易管理体制改革纳入昆明市全面深化改革的内容。昆明市委、市政府审议通过了《昆明市推进公共资源交易市场建设深化公共资源交易管理体制改革实施意见》，要求按照简政放权、依法监管、公正透明、责权一致、社会共治的原则，建立统一开放、竞争有序、高效透明、诚实守信的公共资源交易市场体系和责权明确、公平公正、监督有力、高效廉洁的监管体制，确保昆明的公共资源交易市场建设和监督管理体制改革在业内具有示范引领作用。

深化改革的主要内容包括：整合各类公共资源，建立规范的公共资源交易市场；公共资源交易的内容和方式；优化公共资源交易监督管理体制，强化市场行为监管；放宽市场准入，大力减少行政审批事项；提升公共资源电子化交易系统，以科技创新促进政府职能转变；加大交易信息公开力度，实现公共资源交易活动阳光运行；简化交易流程，提高交易效率；加大制度创新力度，构建高效廉洁的公共资源交易管理机制；加快公共资源交易诚信体系建设，促进交易各方主体诚实守信、廉洁自律；改进交易市场监管执法，保证对交易市场的监督到位等。这一系列的改革已在昆明市有序、稳步地推广，改革的“红利”正在得到释放。

## 几点思考

**划清政府与市场的边界，处理好政府与市场的关系，确保政府的公正和市场的公平，促进有为政府与有序市场的良性互动。**市场经济体制在我国虽然有20多年的实践，但仍不成熟、仍不完善，在公共资源交易领域表现得更为突出。政府这只“看得见的手”经常摸一摸市场经济的手，从而使得公共资源领域的交易活动政府“越”位过多。昆明市在推进公共资源交易领域改革时，始终重视发挥政府这只“看得见的手”与市场这只“看不见的手”的作用，妥善处理好行政配置与市场化配置公共资源的关系，减少行政权力对微观经济运行的干预。

**及时促进有形市场向无形市场的有序“转场”。**公共资源交易的有形市场建立在物理空间之上，经历了一个由分散到集中的过程。集中统一的交易市场是基于公共资源管理的交易环节，将公共资源交易的操作环节从行业主管部门中剥离出来，将各个部门、各个行业中公共资源交易环节的“交集”和“最大公约数”整体性地切割出来，形成“扁平化”的集中交易的统一市场。昆明市较早地推出了全流程电子化交易平台，这种基于网络空间不受时空限制的交易方式，是这一领域改革的正确方向。

**处理好技术与制度的关系。**无形市场的建立和完善离不开高度发达的信息技术，但技术本身不能解决制度的问题，制度的问题只能通过制度改革来解决。当公共资源交易由有形市场“平滑过渡”到无形市场之后，有效的政府改革和制度创新必须随之跟进。昆明市在启动电子化交易过程中就充分运用大数据先进理念、技术和资源，加强对市场主体的服务和监管，着力实现制度与技术的深度融合，促进了公共资源交易市场的不断成熟。

**完善法规制度体系，做到于法有据，同时加强信用管理，健全守信激励和失信惩戒机制。**法制和信用是一个地方经济社会发展的“双引擎”。从公共资源交易市场的建设来说，完善的法规制度是市场健康发展的保障，健全的诚信体系是维护市场秩序的基石，统一规范的市场是法规制度和诚信体系发挥作用的重要平台。昆明市在不断完善公共资源交易市场过程中，运用大数据推动社会信用体系建设，及时采集违法失信数据、投诉举报数据，公布信用信息，将那些围标串标破坏市场规则的不诚信企业纳入“黑名单”并予以公开，构建了公平诚信的市场环境。

**要有党委政府的坚强领导，要有一支热爱和忠诚于这项事业、想干事、能干事、干成事的管理团队和服务团队。**作为这场改革的探索者、实践者，昆明市公管办只有9名工作人员，但在这5年的改革历程中，勇于开拓、敢于担当，注重实践探索和制度建设，注重政府治理能力的提高；作为这场改革的技术支持者，筑龙公司勇于创新、敢于坚守，注重技术的细节，注重服务的品质。昆明市的实践证明，正是因为有了昆明市委、市政府的正确领导，公管办的责任和执着，筑龙公司的技术和专业，才成就公共资源交易领域改革的“昆明样本”。我们认为，在深化改革过程中，对这两支团队在政治上要信任，工作上要支持，应更好地调动和发挥他们的积极性和创造性。

**坚持尊重基层创新实践和加强顶层设计相结合。**基层创新实践是顶层设计的来源和基础，加强顶层设计能够更好地指导和推动基层创新实践。昆明市的实践为公共资源交易领域改革的转型升级积累了经验，但能否在更大范围内得以推广，则需要国家顶层设计的确认。昆明市公共资源交易领域改革的实践正是基层创新和顶层设计良性互动的最好体现。

**（课题组组长：肖立辉，中央党校政法部教授；执笔人：肖立辉　张勇　曾辉　张嘉俊）**

**昆明市公共资源交易领域改革成效与国务院办公厅《关于整合建立统一公共资源交易平台工作方案的通知》（国办发〔2015〕63号）目标要求对比表**

| 序号 | 国办发〔2015〕63号文件要求内容 | 昆明改革完成情况 |
|---|---|---|
| 1 | 2016年6月底前，地方各级政府基本完成分散设立的工程建设、政府采购、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易等交易平台整合工作。 | 昆明已于2012年完成了工程建设、政府采购、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易等分散交易平台的整合。 |
| 2 | 2017年6月底前，在全国范围内形成规则统一、公开透明、服务高效、监督规范的公共资源交易平台体系，基本实现公共资源交易全过程电子化。 | 昆明已于2014年3月全面实现公共资源电子化交易。 |
| 3 | 加快实现国家级、省级、市级电子交易公共服务系统互联互通。 | 昆明市公共资源电子化交易系统已于2015年9月实现了与国家公共服务平台互联互通，并成功实现数据推送共享。 |
| 4 | 建立全行政区域统一、终端覆盖市县的电子交易公共服务系统。 | 昆明市已于2014年3月建成覆盖市县两级的电子化交易系统，市县两级各类公共资源交易统一在昆明市公共资源交易网上完成公共服务。 |
| 5 | 按照全国统一的专业分类标准，整合本地区专家资源。 | 昆明已于2012年就严格按照专业分类标准整合建立了昆明市评标专家库，并建立了评标专家随机语音抽取系统，实现专家电脑随机语音抽取。 |
| 6 | 各级行政主管部门要运用大数据等手段，实施电子化行政监督，强化对交易活动的动态监督和预警。 | 昆明市2014年3月实现电子化交易时，公共服务平台、交易平台、行政监督平台三大平台就同时启用，各行业行政主管部门已实现电子化行政监督。 |

社址：北京市海淀区大有庄100号　邮政编码：100091　总编辑：钟国兴　社长：许宝健　广告部电话：（010）62805980　发行部电话：（010）62806227兼传真　总编室电话：（010）62806228　62805368　电子信箱：zbs@studytimes.cn
定价：全年180元　邮发代号：1—267　国外发行代号：W3970　开户银行：建行北京中关村分行　户名：中共中央党校报刊社　账号：2613000456　广告经营许可证号：京海工商广字0301号　承印：人民日报社印刷厂