



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2016年第7期

（总第25期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2016年02月22日

我国建立统一公共资源交易平台的 问题与对策

周云波 张海鹏

【内容摘要】：如何有效整合和加快建立统一的公共资源交易平台是我国当前亟待解决的重大现实问题。本研究在对上海、天津、重庆等地开展调查研究的基础上认为，我国在整合公共资源交易平台中需要妥善处理好：平台物理整合与化学整合的关系、统一平台设置与专业平台的关系、平台性质与平台运作机制的关系、平台监管形式与监管质量的关系等问题。为更好地推进平台整合工作，建议依托电子化手段，实现平台化学整合与统一；强化专业平台建设，实现企业化市场化运作；实现服务平台、交易平台、监管平台独立互联；推进多重监管、联合惩戒、积极反馈的新模式。

我国公共资源交易市场经历了从无到有，从分散到统一，从有形到无形的渐进式发展过程，2015年8月国务院办公厅印发的《整合建立统一的公共资源交易平台工作方案的通知》（国办发〔2015〕63号）使得公共资源交易平台领域的改革工作变得尤为迫切和重要。

一、我国在整合公共资源交易平台中需要妥善处理的问题

1、平台物理整合与化学整合的关系

在公共资源交易平台整合过程中，所谓物理整合是指各类公共资源交易市场都集中到同一个物理场所进行交易和管理。所谓化学整合是要实现原有公共资源交易市场的管办分离，实现各类公共资源交易规则和流程统一，管理和监督权限统一，信息、资源共享等方面整合。由此可见，化学整合要优于物理整合过程。需要说明的是，物理整合要以实现化学整合为目标，但是，化学整合并不一定要建立在物理整合的基础之上。当前，随着信息化水平的发展，电子化、网络化在公共资源交易和监督等领域广泛应用。于是，平台化学整合过程完全可以在电子化平台上实现。

2、统一平台设置与专业平台的关系

统一平台和专业平台之间，既有内在联系又各自独立。统一平台侧重于交易信息、监管信息、专家信息的共享；侧重于交易规则、流程以及专家分类标准和数据接口的统一；侧重于为各专业平台提供全方位服务。而专业平台则是独立专注于交易过程，统一平台的构建并不影响专业平台的存在，并不会随意干预专业

平台的自主交易过程。专业平台需要将交易过程各类信息及时上传到统一的电子服务平台。另外，在不同的行政区域范围内，统一平台和专业平台数量之间并不是一一对应关系。比如，天津市公共资源统一平台拥有四类专业平台，但是天津滨海新区的公共资源统一平台未必同样需要拥有四类专业平台。如果市里已经建成规范、领先的专业平台，且能够满足各区县的需要。那么，新区就不必重复设立相应的专业平台。不仅如此，国家还鼓励跨地区、跨省市组建交易平台。

3、平台性质与平台运作机制的关系

在明确公共资源交易平台坚持公共服务定位的前提下，平台性质与平台内部运作机制之间并不存在直接因果关系。国企性质的交易平台固然有助于平台实现企业化管理和市场化运作。但是，事业编制下的平台同样可以实现市场化运作。特别是对于平台内部各专业市场的运作方式，无论平台性质如何，都应该鼓励在交易环节采取市场化运行的方式，以便更好地提高公共资源交易的效率和效益。为此，在事业编制下的平台中，可以通过工资绩效改革和服务盈利模式调整的方法，实现专业平台的市场化运作。

4、平台监管形式与监管质量的关系

在原有的行业部门监管体系中，管办不分是人们所诟病的主要问题。于是，在改革过程中，一些地方探索建立独立于原有行业主管部门的公共资源交易中心，构建“一委一办一中心”的

体制架构，探索统一监管模式。但是，由于相关法律制度配套政策不够健全，使得这种人为强制实现的管办分离下的综合独立监管模式很难有效推进。还有一种思路是由原来的单线监管改为构建多重监管体系，这一模式能够取得成效的关键在于监管信息能够及时准确获取，监督结果要能及时反馈。总之，创新平台的监管形式固然有助于提高监管质量和水平，但是，信息公开共享才是最好的“防腐剂”，事后监督反馈纠错机制是改变“监而难管”的关键所在。

二、公共资源交易平台改革过程中的实践探索与典型经验

1、上海探索以电子化整合，打造无形交易市场

在上海市公共资源交易平台改革实施方案中，最为突出的特点是以电子化手段，打造无形的公共资源交易统一市场。以电子化手段和网络互连，实现各类公共资源交易信息和资源的共享，推进制度规则的统一。另外，浙江省也拟采用类似的整合方式进行改革。采用这类方式的省市大致具备以下基本特征：一是各类公共资源交易专业平台发展态势良好，较为规范；二是这些省市此前并未建立统一的物理交易场所；三是各专业平台实力较强，物理整合既没必要也浪费资源。

2、重庆探索平台企业化管理、市场化运营模式

重庆市将平台性质界定为国有公益企业性质，这在国内众多改革方案中可谓独树一帜。重庆拟将公共资源交易平台采用企业化管理模式是基于以下方面的考虑：一是企业编制符合国家事业

单位改革的方向，不增加财政负担；二是企业编制能够更好发挥市场机制的作用；三是企业编制能够调动平台的服务热情，主动提高服务质量和效益。当然，重庆市的这一探索也是初步的，在实施过程中会面临不少问题，比如，如何坚持公共服务定位而合理收取服务费的问题。

3、宁夏广东等地探索“一委一办一中心一平台”

目前已经公布平台改革实施方案的27个省市中，绝大多数省市的改革方案是按照“一委一办一中心一平台”或者“一委一局一中心一平台”的方式进行的。比如，宁夏作为全国公共资源交易平台改革的典型代表，其改革方案是在原有“一委一局一中心”的基础上，加强电子化平台建设。再比如，广东省的改革方案是在原有“一委一办一中心”的基础上，打造规范统一的电子化平台。

三、加快推进整合建立统一公共资源交易平台的对策建议

1、依托电子化手段，实现平台化学整合与统一

整合建立统一的公共资源交易平台贵在实现各专业平台的“化学整合”。然而，实现物理整合基础上的化学整合并非易事，即便能够推进这种整合方式，在我国现有经济运行体制下也难以完全摆脱各主管政府部门对公共资源交易过程中的管理和监管。因此，在信息化加快推进的背景下，在“互联网+”、大数据、云平台迅速发展发展的情况下，充分借助和运用电子化、信息化手段，在既有公共资源管理体制和格局下，实现公共资源交易平

台的内在统一。

2、强化专业平台建设，实现企业化市场化运作

推进统一平台建设并非要削弱各类公共资源交易专业市场和专业平台的发展。相反，统一平台建设是为了更好地促进各专业平台和市场的规范运行，要为各专业平台的独立运行提供更好地服务和保障。各专业市场和平台要能够充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，在政府授权许可的范围内，充分利用市场机制，实现专业平台的企业化管理和市场化运作。专业平台要能够为各类公共资源交易提供更好的多样化服务、更健全的价格形成机制以及更为透明规范的交易环境。

3、实现服务平台、交易平台、监管平台独立互联

依托电子手段建设的统一公共资源交易平台主要包括公共资源交易电子服务平台、电子交易平台和电子监管平台。三大平台要能够在保持平台独立性和互联互通之间找到平衡，既要实现三者之间真实数据的联通和共享，更要注重在以电子服务平台为核心的基础上，保证三大电子平台的独立运行。需要说明的是，电子服务平台是平台构建的核心。这是因为各方交易信息和监管信息要在电子服务平台汇聚、交换，电子服务平台要为交易平台提供多项服务内容，要为监管平台提供监管所需的交易信息等服务。另外，电子交易平台和监管平台在国家改革方案出台之前都已经存在，只是建设水平高低不一的问题，只有统一的电子公共服务平台需要重新建设。

4、推进多重监管、联合惩戒、积极反馈的新模式

在平台改革过程中，针对原有单线行业监管模式中可能存在的漏洞，可以在不改变行业主管部门监管职责的前提下，着力推动行政部门监管、纪检监察、审计监督和社会监督共同构成的多重监管体系，建立更为严密的监管网络。此外，对于表现良好的市场参与主体给予相应的正面激励，让守法合规者得到实实在在的好处；对于违法违规者必须及时给予严厉的处罚措施，降低其信用等级，直至完全取消其参与公共资源交易的资格。

【作者简介】

周云波，南开大学经济学院副院长、教授、博士生导师，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。

张海鹏，南开大学经济学院讲师，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。

