



中國人民大學
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA



高校招标采购制度创新与风险 防控

王丛虎 教授

中国人民大学公共管理学院
中国人民大学公共资源交易研究中心

wangch@ruc.edu.cn

-
- 当下的后工业社会时期，每一个组织和个人无不处于风险之中！
 - 哪里有交易，哪里就有风险？
 - 如何在风险与规则中活出精彩？掌控风险、敬畏规则是不二的选择！



——凡人凡语

主要内容

- 一、招标采购中风险防控的内涵界定
- 二、招标采购主要业务风险表现
- 三、招标采购主要风险点列举清单
- 四、招标采购制度创新与风险规避



一、招标采购中风险防控的内涵界定

- (一) 风险的界定及类型
- 1. 风险：不确定或损失的可能性
- 2. 责任风险：承担责任的可能，包括单位和个人责任风险
 - 1) 道德责任风险：舆论、内心的谴责
 - 2) 组织责任风险：触犯组织（如党组织）规则并受到制裁，部门组织等
 - 3) 法律责任风险：触犯法律规并受到制裁



- 3.法律责任风险：

- 组织和个人责任风险：
- 宪法责任：政治责任等
-
- 行政法责任：组织责任：行为被撤销、被处罚、资格被终止等；
- 个人责任：行政处分、处罚等
- 民事法律责任：组织和个人：违约和侵权责任
- 刑事法律责任：单位和个人：犯罪、惩罚



- (二) 法律责任追究

- 1.自上而下的主动：双随机检查、联合检查、运动式检查
-
- 行业主管部门的随机监督、专业机构的监督等多管齐下
-
- 2.自下而上的被动：质疑、投诉、举报，尤其是网络投诉举报、社会媒体的参与监督
- 越来越多且便捷的社会监督，已经形成监督的社会网络！
-



民众网络腐败投诉的涉及领域统计

腐败领域	诉求数	占总诉求的比例
经济腐败	1,099	2.0
行政腐败	3,911	7.2
教育经费	484	0.9
司法腐败	287	0.5
基础设施	25,108	46.5
征地拆迁	9,142	16.9
工程腐败	5,642	10.5



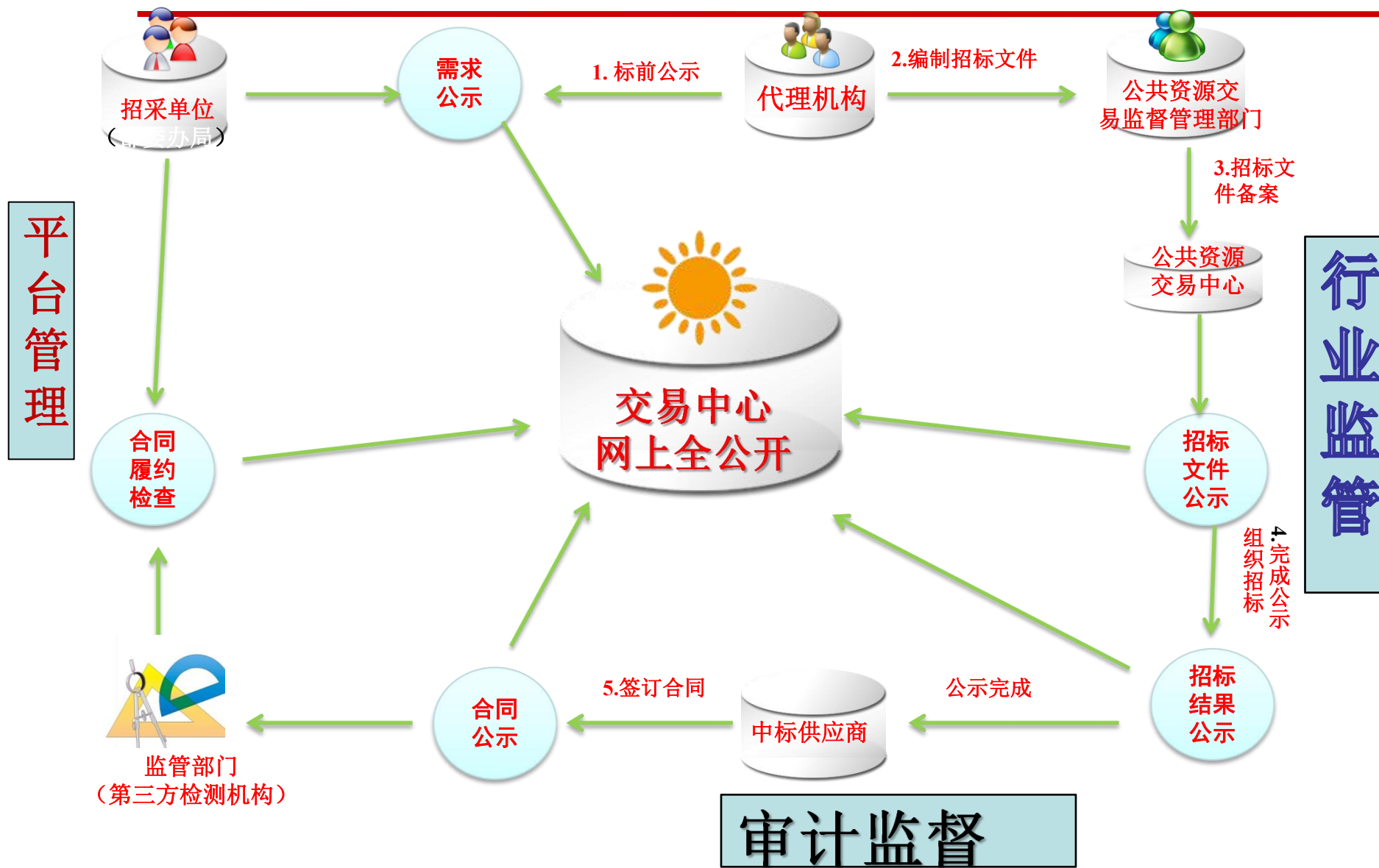
（三）招标采购中的风险

- 1.国际社会实践证明：招标采购各环节都充满着风险
- 透明国际的报告、OECD国家的采购报告、世行、联合国的公共采购评估与监督等等
- 2.中国的招标采购：90%的腐败都发生在招标采购领域
- 95%以上的官员落马都与招标采购相关；
- 90%以上的高校领导都与招标采购有关！
- 不完全统计：高校领导落马几乎已经过一轮！
- 黑龙江幼儿师范高等专科学校校长陈虹岩涉嫌严重违纪违法！



招标采购各环节示意图

纪检监察



二、公共资源交易主要业务风险及其防控

- （一）工程建设领域
- （二）政府采购领域



（一）工程建设领域

- 1. 《招标投标法》（全国人大常委会，1999,2017）
- 2. 《招标投标法实施条例》（国务院，2011）
- 3. 《评标委员会和评标方法暂行规定》（七部委12号令，2001，2013）
- 4. 《工程建设项目勘察设计招标投标办法》（八部委2号令）
- 5. 《工程建设项目施工招标投标办法》（七部委30号令）
- 6. 《工程建设项目货物招标投标办法》（七部委27号令）
- 7. 《招标公告和公示信息发布管理办法》（发改委10号令，2017）
- 8. 《工程建设项目招标投标活动投诉处理办法》（国家七部委第11号令，2004,2013）



《工程项目招标投标领域营商环境专项整治工作方案》

发改办法规〔2019〕862

- 1.违法设置的限制、排斥不同所有制企业参与招标投标的规定，虽没直接限制、排斥，实质上起变相限制、排斥效果的规定。
- 2.违法限定潜在投标人或者投标人的所有制形式或者组织形式，对不同所有制投标人采取不同的资格审查标准。
- 3.设定股东背景、年平均承接项目数量或者金额、从业人员、纳税额、营业场所面积等规模条件；设置超过项目实际需要企业注册资本、资产总额、净资产规模、营业收入、利润、授信额度等财务指标。
- 4.设定明显超出招标项目具体特点和实际需要的过高的资质资格、技术、商务条件或者业绩、奖项要求。
- 5.将国家已经明令取消的资质资格作为投标条件、加分条件、中标条件；在国家已经明令取消资质资格的领域，将其他资质资格作为投标条件、加分条件、中标条件。
- 6.将特定行政区域、特定行业的业绩、奖项作为投标条件、加分条件、中标条件；将政府部门、行业协会商会或者其他机构对投标人作出的荣誉奖励和慈善公益证明等作为投标条件、中标条件。
- 7.限定或者指定特定的专利、商标、品牌、原产地、供应商或者检验检测认证机构（法律法规有明确要求的除外）。



- 8.要求投标人在本地注册设立子公司、分公司、分支机构，在本地拥有一定办公面积，在本地缴纳社会保险等
- 9.没有法律法规依据设定投标报名、招标文件审查等事前审批或者审核环节。
- 10.对仅需提供有关资质证明文件、证照、证件复印件的，要求必须提供原件；对按规定可以采用“多证合一”电子证照的，要求必须提供纸质证照。
- 11.在开标环节要求投标人的法定代表人必须到场，不接受经授权委托的投标人代表到场。
- 12.评标专家对不同所有制投标人打分畸高或畸低，且无法说明正当理由。
- 13.明示或暗示评标专家对不同所有制投标人采取不同的评标标准、实施不客观公正评价。
- 14.采用抽签、摇号等方式直接确定中标候选人。
- 15.限定投标保证金、履约保证金只能以现金形式提交，或者不按规定或者合同约定返还保证金。
- 16.简单以注册人员、业绩数量等规模条件或者特定行政区域的业绩奖项评价企业的信用等级，或者设置对不同所有制企业构成歧视的信用评价指标。
- 17.不落实《必须招标的工程项目规定》《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》，违法干涉社会投资的房屋建筑等工程建设单位发包自主权。
- 18.其他对不同所有制企业设置的不合理限制和壁垒。



（二）政府采购领域

- 1. 《政府采购法》（2012年通过、2014年修改人大常委会法律）
- 2. 《政府采购法实施条例》（2015年颁布 国务院行政法规）
- 3. 《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部87号令，2004年发布，2017年修改）
- 3. 《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部2013年颁布74号令）
- 4. 《政府采购质疑和投诉办法》（政部2018年94号令）
- 5. 《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》（财库〔2014〕214号）
- 6. 《政府采购信息发布管理办法》（财政部2019年101号令）
- 7. 《关于开展政府采购意向公开工作的通知》（财库2020年10号）



政府采购货物和服务招标投标管理办法

（财政部87号令）：落实采购人主体责任，权责对等

- 设定最高限价。（第十二条）。
- 邀请招标中的潜在投标人推荐（第十四条）。
- 投标人资格审查（第四十四条）。
- 对技术复杂、专业性强的采购项目，自行选定专家（第四十八条）。
- 多个投标人采用同品牌产品且报价相同或评审得分相同的情况以及中标候选人并列情况下，自主选择（第三十一条，第六十八条）。



-
- 落实采购政策的主体责任（第五条）；
 - 内控机制建设的主体责任（第六条）；
 - 采购需求管理的主体责任（第七条、第十条）
 - 信息公开和信息保密的主体责任（第十八条、第二十八条、第六十九条等多个条款）；
 - 履约验收的主体责任（第七十五条）。



中央单位采购方式和适用法规一览表

项目类型	限额标准	情形	采购方式
工程以及 与工程有 关的货物 和服务	依招标投标法必须招标的项目： 施工超过400万元、货物超过200万元、勘察 设计监理超过100万元（依据16号令）	一般项目	公开招标（适用招标投标法）
		技术复杂、有特殊要求或者受自然环境限制，只有少量潜在 投标人可供选择的项目，以及经项目审批部门认定的采用公 开招标方式的费用占项目合同金额的比例过大的项目	邀请招标（适用招标投标法）
		由于特殊情况经项目审批部门核准可以不招标的，或者符合 《招标投标法》第六十六条、《招标投标法实施条例》第九 条规定可以不招标的情形的	竞争性谈判、竞争性磋商、询价或单一来源采购（适 用政府采购法）
	施工120-400万元、货物100-200万元（依据 政府采购法）	符合竞争性谈判、竞争性磋商、询价、单一来源采购的特定 情形	竞争性谈判、竞争性磋商、询价或单一来源采购（适 用政府采购法）
	120万元以上既有建筑的装修、拆除、修缮	符合竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购的特定情形	竞争性谈判、竞争性磋商询价或单一来源采购（适用 政府采购法）
	施工120万元以下、货物和服务 100万元以下		其他采购方式（适用非招标代理服务规范）
与工程无 关的货物 和服务	达到200万元的项目	限额标准以上项目	公开招标（适用政府采购法）
	100-200万元的项目	符合邀请招标、竞争性谈判、询价、单一来源采购及竞争性 磋商采购方式的特定情形	邀请招标、竞争性谈判、询价、单一来源采购及竞争 性磋商采购（适用政府采购法）
	100万元以下的项目		其他采购方式（适用非招标代理服务规范）

采购方式的审批

- 1. “放管服”的深化，各地财政部门做法不一，但单一来源、进口产品采购、招标项目的非招标选择则是各地共同要审批的。
- 2. 采购预算中已有的或者采购计划之后重新申请：各地政策执行制度不同。
- 但风险永远在采购人：采购人主体责任！



项目名称：中国人民大学极低温制冷机单一来源采购项目

- 采购内容及要求：用于无液氦消耗的极低温基础实验平台的紧急搭建，项目定制执行期限为4个月，需连续制冷，脉管制冷性能在4.2K达到足额1.5W制冷功率，冷头部分无机械活动部分以保证环境振动小。
- 项目预算：预算金额为人民币33万元
- 二、申请的原因、理由及相关说明：
- 本项目拟购置“极低温制冷机”，主要用于研制实验室的极低温实验平台。极低温实验平台是探索超导等量子物态测量和调控必不可少的基础实验环境，该“极低温制冷机”需连续制冷，只有脉管制冷机在冷头部分没有机械活动部分，能在4.2K达到足额1.5W制冷功率，其才能满足教学科研的需要。为保证极低温制冷机低振动、高可靠性的持续运行，该产品应能在国内维护。经调研，国际上只有一家公司生产的产品可以满足此需求，该公司在国内只有唯一一家代理商，且供货期满足项目需求。因此，拟采用单一来源采购方式。



关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知财库〔2019〕38号

（一）以供应商的所有制形式、组织形式或者股权结构，对供应商实施差别待遇或者歧视待遇，对民营企业设置不平等条款，对内资企业和外资企业在中国境内生产的产品、提供的服务区别对待；

（二）除小额零星采购适用的协议供货、定点采购以及财政部另有规定的情形外，通过入围方式设置备选库、名录库、资格库作为参与政府采购活动的资格条件，妨碍供应商进入政府采购市场；

（三）要求供应商在政府采购活动前进行不必要的登记、注册，或者要求设立分支机构，设置或者变相设置进入政府采购市场的障碍；

（四）设置或者变相设置供应商规模、成立年限等门槛，限制供应商参与政府采购活动；

（五）要求供应商购买指定软件，作为参加电子化政府采购活动的条件；

（六）不依法及时、有效、完整发布或者提供采购项目信息，妨碍供应商参与政府采购活动；

（七）强制要求采购人采用抓阄、摇号等随机方式或者比选方式选择采购代理机构，干预采购人自主选择采购代理机构；

（八）设置没有法律法规依据的审批、备案、监管、处罚、收费等事项；

（九）除《政府采购货物和服务招标投标管理办法》第六十八条规定的情形外，要求采购人采用随机方式确定中标、成交供应商；

（十）违反法律法规规定的其他妨碍公平竞争的情形。



三、招标采购主要风险点清单

- （一）采购预算与进场交易
- （二）设置资格条件或进行资格审查
- （三）评审与评标中的风险
- （四）招标采购违法违规情形清单



（一）采购预算与进场交易

- 1.进场交易的风险点：进场目录的应该进到公共资源交易中心交易
- 中央和地方高校，凡事财政资金或国有资金，应该按照目录进场交易
- 2.无预算则无采购：没有采购预算的不得采购，否则承担责任。
- 行政机关就无法报销，高校审计的重点关注！



（二）设置资格条件或进行资格审查

- 允许外国供应商参加
- 将国务院取消的或没有公信力的资格认证作为资格条件
- 设置经营年限、注册地址、分支机构等不合理的限制条件
- 设置特定行业、特定区域、特定年限、特定金额的业绩等不合理的限制条件
- 改变法定的资格条件
- 采购国内产品时把制造商授权或背书作为资格条件
- 将注册资金、企业人数等规模因素作为资格条件
- 把应当在资格审查阶段审查的因素前置到招标文件购买阶段
- 把属于符合性审查的内容列为资格审查的内容范围
- 由评标委员会进行资格审查



(三) 评审与评标中的风险点

评审因素应当细化和量化，且与相应的商务条件和采购需求对应。商务条件和采购需求指标有区间规定的，评审因素应当量化到相应区间，并设置各区间对应的不同分值。

评标或评审时，评标委员会各成员应当独立对每个投标人的投标文件进行评价，并汇总每个投标人的得分。

- 汇总时，不得去掉最高分和最低分
- 问题1. 采购人代表必须参与到评审小组中吗？
- 问题2. 采购人的监督部门必须到评审现场吗？



(四) 招标采购违法违规情形清单

1	未与采购人签订委托代理协议或委托代理协议内容不合规的
2	未建立符合规定的政府采购内部监督管理制度或未设置不相容岗位相互分离要求的
3	发出的采购文件要素不全、内容错误或有缺项漏项的
4	将投标供应商的资格条件列为评分标准的
5	未及时组织采购活动,造成采购延误的
6	采购文件的售价明显超出文件印制成本费用或未免费提供电子标书的
7	在采购文件中,未体现有关政府采购政策功能的(如优先强制采购节能产品 and 环境标志产品、促进中小企业、残疾人企业、监狱企业发展以及支持创新产品和服务等)
8	供应商法人代表已经出具委托书,仍要求供应商法人代表亲自领购采购文件或者到场参加开标、谈判的
9	除必要的原件核对外,对于供应商能够在线提供的材料,仍要求供应商提供纸质材料的
10	供应商已依照规定提交各类声明函、承诺函,仍要求其再提供有关部门出具的相关证明文件的
11	开标(谈判)前有关准备工作不充分,影响正常评审的
12	未核实评标委员会、谈判和询价小组成员身份,告知回避要求、宣布评标(谈判)工作纪律和程序的
13	在竞争性谈判或询价中,出现非最低价中标(成交)情况时,未提醒评委对低价未中标(未成交)理由作出说明,并予以详细记录的

14	在公开招标或竞争性磋商中采用综合评分法的, 未对评审数据进行认真校对和核对, 提示评审委员会复核或者书面说明理由, 出现客观分评分不一致、分项评分超出评分标准范围、分值汇总计算错误等评审错误或者畸高、畸低的重大差异评分的
15	政府采购活动相关记录内容不完整、不准确的
16	未按规定时间发布中标(成交)结果或发布中标(成交)结果时未同时完整、有效公告招标文件、竞争性谈判文件、竞争性磋商文件、询价通知书的
17	组织样品评审和样品保管不符合有关规定的
18	在电子评审过程中, 由于专职从业人员信息录入或设置错误, 导致采购项目无法进行的
19	未在规定时间内在海南政府采购网上录入政府采购合同信息的
20	采购信息发布混乱、内容错误, 或者就同一采购项目发布两次及以上内容相同的采购信息的
21	同一采购项目的归档文件、发出(售)的采购文件、网上公告信息内容不一致的
22	采购文件前后条款自相矛盾、存在歧义的
23	指派非专职从业人员或未经培训的专职从业人员从事政府采购代理业务的, 或者在开标(谈判)现场工作人员少于 2 人的
24	依法需要终止采购活动, 未发布项目终止公告并说明原因的
25	未按照规定要求和时限发布政府采购信息或者发布的信息内容不完整的
26	未制订、执行政府采购档案管理制度, 或者政府采购归档资料不完整、不及时的



27	采购文件发售、澄清、修改、延长投标截止日期或者调整开标日期等未按规定时间执行的
28	对已发出的招标文件、资格预审文件、询价通知书, 以及采用公告方式邀请供应商参与的竞争性谈判文件、竞争性磋商文件进行必要的澄清或者修改时, 未在原公告发布媒体上发布更正公告, 并以书面形式通知所有获取采购文件的潜在供应商的
29	在评审过程中, 给评审专家阅读采购文件和响应文件时间不够充足的, 或者催促评审专家尽快结束评审的
30	强制要求供应商以某种形式缴纳或提交保证金, 未予以供应商自主选择以支票、汇票、本票、保函等非现金形式缴纳或提交保证金的
31	收取投标(响应)保证金的, 约定的到账(保函提交)截止时间与投标(响应)截止时间不一致的
32	收取或者退还保证金不符合有关规定的
33	代理机构发生登记信息变更, 未在信息变更之日起 10 个工作日内在“中国政府采购网”和“海南省政府采购网”自行更新登记和备案信息的
34	在采购文件规定的发售时间内不能出售采购文件的
35	采购文件未公开政府采购项目预算金额的
36	采购文件设置经营年限、注册资金、资产总额、营业收入、特定区域、特定行业或者特定金额合 同的业绩等不合理的限制条款的
37	采购文件将国务院取消的资格认证作为资格条件的
38	采购文件设定的资格、技术、商务条件与采购项目的具体特点和实际需要不相适应或者与合同履行无关的
39	除单一来源采购外, 在发出的采购文件中, 存在限定或者指定特定的专利、商标、品牌或者供应商, 或者采购需求中的技术、服务等要求指向特定供应商、特定产品的

40	以不合理的条件限制或者排斥潜在投标供应商,对潜在投标供应商实行差别待遇或者歧视待遇的,或者采购文件指定特定的供应商、含有倾向性或者排斥潜在投标供应商的其他内容的
41	采购文件设置的资格条件或评分标准存在本记分情况表以外的其他不合规情形的
42	通过对样品检测、对供应商进行考察等方式改变评审结果的
43	擅自规避开评标(谈判)现场监控录像、录音的
44	未按采购文件规定的时间准时开标、磋商、谈判或询价的
45	在发售采购文件时设定购买条件或提前审查供应商资格条件的
46	在开标、评标过程中,没有确保评标委员会成员、评标现场与开标、唱标现场分离的
47	在评审工作开始前,没有将评标委员会成员手机等通讯工具或者相关电子设备统一保管,或者出现评标委员会成员拒不上交,但未拒绝其参加评审工作并向财政部门报告的
48	因装订、纸张、文件排序、要求供应商法定代表人不必要的签章等非实质性的格式、形式问题限制和影响供应商投标(响应)的
49	未经批准采购进口产品的
50	应该在公共资源交易平台进行政府采购交易活动的项目,擅自变更地点的
51	采用综合评分法时评审标准中的分值设置未与评审因素的量化指标相对应的
52	在组织开标、评审过程中,存在带有倾向性解释或说明的
53	引导采购人违规操作的
54	未按照规定组织重新评审的
55	在收到省财政厅送达的投诉书副本后,未按照规定向财政部门报送情况说明,未提交相关证据、依据和其他有关材料的
56	采购程序、采购文件等存在轻微违规违法行为,致使供应商举报、投诉,经查实,代理机构应承担责任的



57	在代理业务中有过错且处置不当, 或者因服务态度恶劣致使供应商举报、投诉, 经查实, 代理机构应承担责任的
58	瞒报、虚报、乱报或未及时向财政部门上报采购项目完成情况等有关统计信息的
59	未按照委托协议约定及时协助采购人对采购项目进行验收的
60	拒收法定期限内以有效方式提交的询问或者质疑的
61	未在规定时间内对供应商的询问或者质疑作出答复的
62	询问或者质疑处理相关文件未依法送达的
63	每年脱产参加集中专业培训满16个学时的专职从业人员不足5人的
64	擅自代理未经财政部门备案采购实施计划的政府采购项目的
65	明知采购人违规设置备选库、名录库、资格库作为参加政府采购活动的资格条件, 仍然代理此类政府采购项目的
66	开评标(谈判)现场组织混乱, 与评审无关人员进入评审现场、评审过程中出现评标委员会成员 及现场工作人员查看或者使用手机等通讯工具、随意进出开评标(谈判)现场的
67	在评审过程中和评审工作结束后, 出现评标委员会成员和其他无关人员记录、复制或者带走任何 评审资料的
68	专职从业人员恶意诋毁、排挤其他代理机构, 或唆使供应商恶意投诉的
69	未按规定抽取评审专家的
70	采购程序、采购文件等存在较严重违规违法行为, 致使供应商举报、投诉, 经查实, 代理机构应承担责任的, 但能积极配合处理, 消除损害结果的
71	询问或者质疑答复的内容未针对询问或者质疑事项或者超出询问或者质疑事项, 引起矛盾纠纷或在答复过程中激化矛盾导致投诉的
72	询问或者质疑答复违背客观事实, 或者在处理过程中违反有关保密规定的

73	代理机构登记备案信息时提供虚假、伪造材料的
74	以不正当手段获取政府采购代理业务的
75	与采购人, 供应商恶意串通操纵政府采购活动的
76	未依照政府采购法和政府采购法实施条例规定的方式实施采购, 或者应当采用公开招标方式而擅自采用其他方式采购的
77	接受采购人或者供应商组织的宴请、旅游、娱乐的, 收受礼品、现金、有价证券, 或者向采购人或者供应商报销应由个人承担费用的
78	未按照规定编制采购文件致使无法组织对供应商履约情况进行验收并造成国家财产遭受损失的
79	开标前泄露已获取采购文件的潜在投标人的名称、数量、标底及评审专家信息的, 或者其他可能影响公平竞争的 有关招标投标情况的
80	代理机构拒绝退还供应商保证金的
81	采购程序、采购文件等存在重大违规违法行为, 致使供应商举报、投诉, 经查实, 代理机构应承担责任, 且未积极配合处理造成不良影响的
82	在有关部门依法实施的监督检查中提供虚假情况, 或者拒绝有关部门依法实施监督检查的
83	代理机构违反规定隐匿、销毁应当保存的采购文件或者伪造、变造采购文件的
84	代理机构及其分支机构在所代理的采购项目中投标或者代理投标, 或为所代理的采购项目的投标人参加本项目提供投标咨询的
85	与供应商、评标委员会成员或者相关当事人串通的

四、招标采购制度创新与风险防控

- （一）寻找风险源，创新制度体系
- 制度体系急需创新与完善，如全程电子化流程再造、开标纪律及用语规范、评审专家评标纪律及用语规范等尚需要
- 1. 招标办可以更超脱，“谁采购、谁负责”：打通实际需求者与采购平台的连接；
- 2. 招标办或采购办可以是备案而不审核，并制度化固化。
- 3. 招标办或采购办打通科研、财务与平台之间的通道。



-
- （二）查找风险点，完善内控机制
 - 1.查找风险点： 根据经常发生违法违纪的节点，强化内部制约机制，如AB岗、轮岗、业务流程重构等等。
 - 2.编制采购招标风险责任书或示范文本： 下发各个部门或人员。
 -



- （三）借助新技术，强化技术防控

- 大数据、区块链技术构建事前、事中、事后等监督；
- 如抽取专家直接在库里，并直接推送交易中心或采购中心门禁等；
- 如投标保证金或保函的电子化控制、不见面开标或评标等

- （四）加强思想建设，注重内心的思想防控

- 强化组织学习、警示教育、筑牢思想防线。
- 主动与纪委监委、审计等联合行动，建设廉政风险教育案例或基地。



-

-

- 请您参考

-

深深感谢！

-

-

王丛虎

-

-

