

大型公立医院项目招标过程监管与成效探讨

冯玉波^{1,2},冷明祥¹

(1.南京医科大学医政学院,江苏 南京 210029;2.南京医科大学第一附属医院监察室,江苏 南京 210029)

摘要:招标作为一种有效选择交易对象的市场行为,已经成为公立性医院加强管理的重要途径。为了保证招标工作的公开公平、公正客观、科学有效,加强对招标项目的监管显得尤为关键。健全的机构、完善的制度、专业的人才、规范的操作流程是做好医院招标项目监管工作的重要基础。

关键词:公立医院;招标;监管

中图分类号: R197.322

文献标识码: A

文章编号: 1671-0479(2013)02-124-03

doi:10.7655/NYDXBSS20130208

公立医院是医疗服务体系的主体,是体现公益性、解决基本医疗、缓解人民群众看病就医困难的主体。为了满足患者日益增长的医疗服务需求,大型公立性医院加快发展进度,医院建设项目和药品、耗材、设备采购量迅速增长。招标作为一种有效选择交易对象的市场行为,已经成为公立医院加强管理的重要途径。为了保证招标工作的公开公平、公正客观、科学有效,加强对招标过程的监管显得尤为关键。

一、监管的组织构架

(一)招标项目主管部门及职责

公立医院招标项目包括:医用耗材、药品试剂、仪器设备、建设工程、零星修缮、后勤服务保障等。目前我院招标工作的实施实行分散管理模式,按照职责分工分别由相关部门主管。采购供应中心负责医用耗材及医院相关物资采购的招标项目,药学部负责药品、试剂采购的招标项目,临床医学工程处负责仪器设备采购的招标项目,基建办公室负责建设工程的招标项目,总务处负责医院零星修缮及后勤服务的招标项目,信息处负责信息工程的招标项目。此外,员工福利相关招标项目由工会负责,监控、消防设备采购的招标项目由保卫处负责,图书、期刊采购由科技处负责等等。各项目主管部门的职责包括负责项目招标前的各项准备工作(包括拟定招标文件、投标人的资格预审、组织实地考察等),组织召开开标评标会,与中标人签订合同,协调和督促合同的

履行,负责检查中标项目的质量、进度,组织项目验收和审核,以及对招标项目有关文件资料的归档。

(二)招标项目工作组及职责

根据招标项目和院领导分工,每个招标项目均成立招标工作组。招标工作组人员包括院主要领导或分管领导、项目主管部门、相关职能科室、财务部门、使用部门、纪委监察、审计部门人员及有关技术人员等。招标项目组的主要职责是制订、修订、完善招标实施方案,审查备选投标人的资质,组织实施招标工作,解决招标过程中需要解决的各种事宜。

(三)招标项目监督部门及职责

公立医院招标项目主要由纪委监察室、审计处、财务处按照职责分工对招标项目进行监督。纪委监察室主要负责复核备选投标人的资质,审核评标委员会成员资格,建立招标诚信档案,监督招标程序,受理招标工作中的各种投诉和举报;财务处负责编报预算、下达招标计划、资金的支付与结算并实施相关经济监督;审计处负责对招标活动的真实性、合法性和效益性实施监督,重点对招标合同的有效性、合同的变更加强审核。

二、监管的方法流程

(一)严格招标前资质预审

院内使用部门根据使用需要提出项目需求的书面申请报院领导批准。项目主管部门接到批文后,会同使用部门根据项目的特点和要求编制标书文件。

收稿日期:2013-01-15

作者简介:冯玉波(1980-),女,江苏宝应人,助理研究员,在读硕士研究生,研究方向为医院管理。

招标前项目主管部门会同纪委监察室、审计处对投标单位的资质进行预审(包括资本、信誉、品牌、施工设备、销售渠道及近来经营状况等),必要时可由项目主管部门根据具体情况组织有关人员进行实地考察,并对考察情况作出详细的书面报告。对具备承担投标项目能力的法人或其他组织,由项目主管部门发出招标通知或邀请函。除议标外,每个项目参加投标的单位必须在三家以上。

(二)规范开标评标会流程

项目主管部门在开标会前提前三个工作日通知该项目招标工作组全体成员,并邀请所有投标人参加。开标时,由投标人代表检查各自投标文件的密封情况或由纪委监察、审计工作人员检查,经确认后,由工作人员当众拆封。在纪委监察及审计人员的监督下由评标委员会组织进行评标。评标委员会成员由招标项目工作组成员和有关技术人员组成,成员人数为五人及以上单数。评标时,主要针对标的具体情况采用最低投标报价法或综合评分法。

(三)把好合同签订及履行关

项目主管部门严格按照招标中标内容和医院经济合同管理有关规定与中标方签订订购合同书。使用部门对所购置产品的配置清单、设计图进行确认并签字,经确认后不得随意更改。审计处做好签订合同后的审计工作,出具审计意见书并呈报部门领导审批。项目主管部门严格按照合同内容,把好质量关,确保合同全面、及时、有效的履行。

(四)确保招标项目顺利验收

招标工作组根据所签定的招标合同及附件对项目执行情况进行验收或审核。使用部门负责检查项目质量和技术指标是否满足招标文件要求;计财处、审计处负责审核资金执行情况;纪委监察室负责过程监督。凡中标人不按约定履行合同的,招标工作组暂停项目验收,直至对方按合同约定履行义务。招标过程中形成的所有文件正本和有关资料,包括招标公告或邀标函、评标记录、会议纪要、合同等,由项目主管部门存档。

三、监管的作用及成效

(一)保证招标的公开、公平、公正

公平与正义是公立医院管理工作的重要前提。招标活动也应当紧紧围绕这一前提,遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则。公开原则,就是要求招标活动有一定的透明度,实行招标信息、程序、条件及法规文件公开;公平原则,就是要求给所有来参加招标的投标人同等的机会和环境,使其享有同等的

权利并履行相同的义务,不歧视任何一方;公正原则,就是要求招标活动应按规范和一致的标准对待投标人;诚信与竞争原则,就是设备采购的有关人员应以诚实信用的态度,在法定范围内以符合其社会经济目的的方式实现各自的权利和义务^[1]。2012年,我院监察、审计参加的招标议标项目达1200余项,其中招标项目较多的部门为总务处、临床医学工程处、信息处、采购供应中心、基建办公室,占项目总数的70%以上。虽然项目众多,但未有投标单位对我院项目招标过程提出异议。

(二)提高医院资金的使用效率

公立医院是政府纳入财政预算管理的医院,最大限度地提高资金的使用效率是医院管理工作的重要职责。加强招标项目的监管可以更多地减少人为因素,最大限度地降低药品、设备、耗材等采购成本,减轻医院的经济压力,提高资金的使用效率,维护公立医院的整体利益。2012年,我院招标采购药品1340种,占医院购药总数的93.46%;招标采购药品总金额占医院购药总额的98.14%;招标采购药品购进价下降约1.22亿元,下降平均幅度达10.88%。高值医用耗材、大型医用设备通过集中招标采购分别节约资金2340万、309万。零星修缮工程项目通过招标议标节约资金560余万,节省额约20%。

(三)维护社会的公共利益

公立医院要遵循公益性质和社会效益原则,坚持以患者为中心。目前,国家实行以政府主导、以省(区、市)为单位的医疗机构网上药品(耗材)集中采购制度。我院按要求通过卫生厅药品(耗材)集中采购平台开展采购,作为全省最大的综合性医院,我院还有相关专家作为全省医疗机构药品(耗材)集中采购评审委员会及评审监督委员会成员,积极参与评审及监督工作。2012年,我院招标采购药品让利患者约1.16亿元,占招标采购药品购进价下降金额的95.24%,让利患者金额比2011年增长23.27%。

(四)防范腐败等违法违纪行为

招标监管机制是医院廉洁风险防控体系的重要组成部分,通过加大对招标过程的监督力度,能够更好地避免暗箱操作,杜绝影响项目质量的各种外界因素,提高招标活动的透明度和客观性,有效杜绝腐败和职权滥用。近年来,我院通过加强对招标项目的监管,各部门相关项目开展招标的意识不断增强,招标过程更加规范,未出现一例违法违纪案件,有力促进了医院的廉政建设,维护了医院的良好形象。

四、体会与思考

由于招标工作实行分散管理模式,给监管工作带来一定难度,因此进一步加强公立医院招标项目监管必须重点做好以下几方面工作。

(一)不断完善招标项目监管机制

大型公立性医院招标项目涉及的范围广、项目多、种类复杂,相关的部门也较多,必须建立一套完善的监管制度体系。从医院层面,必须依据《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国政府采购法》及国家相关法律法规,结合医院实际,制定一个纲领性的招投标管理办法,明确监管的分工职责、内容方式、程序步骤及责任追究。从各职能部门层面,必须根据分管的招标项目,制定具体的招标采购实施办法,明确招标项目的招标范围、人员职责、具体程序流程,保证招标工作规范、严谨、高效的开展。为了加强对招投标工作的统一监管,最大限度地保证公平、公正,有条件的医院可以设立单独的招投标管理机构,配备专业人员,从而实现医院各项物资和项目的管理者、监督者、操作者、使用者分离。

(二)努力提高招标人员职业素质

公立医院招标活动是一项专业性、技术性、法律性、政策性都很强的工作。为保证招标活动科学、效益、公正,参与招标活动的人员必须要具备一定的素质。一是项目主管部门人员,即从事物资采购、项目管理的人员,要遵章守纪、严于律己、业务技术过硬,要有科学严谨、求真务实的工作作风;二是评标委员会成员,必须政治素质高、业务技术精、监督能力强,专家技术人员及使用者要占评审成员人数的 2/3 以上,尽最大可能避免评标定标的片面性和倾向性;三是招标监督人员,主要包括纪检监察、审计、财务等人员,必须要掌握国家相关政策,有敏锐的洞察力。对参加项目招标的有关人员,医院应定期组织培训,使其能够全面准确地掌握有关法律、法规和政策,系统地掌握招标采购工作的重点和方法。

(三)重点加强招标项目流程管理

流程管理是系统、高效、优质地完成招标工作的重要手段和方法。招标流程主要有三部分组成:一是招标系统流程图,也称为主流程图,主要描述核心业务的工作流程图和逻辑关系;二是招标流程图与表单,也称为二级流程图,详细描述每个核心业务的工作流程图,工作中需要的文件和表格;三是标准书,详细描述每个招标工作过程的工作要求和文件格式标准要求^[2]。医院项目主管部门必须要优化流程设计、督促流程执行、强化流程检查,实现招标项目管理的程序化、规范化、表格化、标准化,从而提高招标工作的精细作业、可控程度和工作效率,确保资源的合理配置。

(四)主动参与招标工作全程监督

目前,公立医院监督部门对医院内招标项目的监督更多的是在程序上监督,即事中监督。今后应加大监督力度,挖掘深层次的监督,强化全程监督,包括事前、事中和事后监督^[3]。纪检监察、审计、财务等相关监督部门要从被动监督变为主动参与,重点在事前预防,中心在事中控制,关键是事后查处,要充分发挥监督部门在医院工作中防范经济风险、确保资金安全、规范内部管理和促进效益提高的作用。对于大型的、标的额特别高的项目,应委托院外的专业招标公司进行招标,并请公证机关进行现场公证,以保证招标活动的公开、公平、公正。招标信息(如标书)以及中标结果等应尽可能全面、充分地向法院及社会公开,接受广大群众的监督,从而使招标采购工作公开化、透明化。

参考文献

- [1] 刘玉萍,于洋. 基于制度反腐下医院招投标机制的完善[J]. 中国医院管理, 2009, 29(8): 70-71
- [2] 马新宇. 招标代理机构的流程建设与管理[J]. 中国招标, 2011, 20(21): 14-27
- [3] 杨莉,梁桂莲,刘东明,等. 医院内招投标监管可行性模式初建[J]. 中国医院, 2009, 13(12): 72-73

Supervision of the project to tender in large public hospitals

Feng Yubo^{1,2}, Leng Mingxiang¹

(1. School of Health Policy and Management, Nanjing Medical University, Nanjing 210029;

2. Supervisory Office, the First Affiliated Hospital of Nanjing Medical University, Nanjing 21029, China)

Abstract: As an effective market conduct to choose the best supplier, the tender has become an important managerial approach of public hospitals. The supervision plays a key role in guarantee the tender open, fair, objective, scientific and effective. The important basis of supervision are sound institutions, perfect system, specialized talents and standard operation procedures.

Key words: public hospital; tender; supervision