

高职院校政府采购工作中的问题分析及对策建议

■文/郑群（浙江经济职业技术学院 浙江杭州 310018）

摘要：随着高职院校的办学规模不断扩大，物资、设备采购数量和金额逐年增加，高职院校政府采购已经成为政府采购工作中重要的组成部分。因此，研究高职院校政府采购管理工作的不足之处，对于优化高职院校政府采购程序，降低采购风险，提高采购效率，具有非常重要的研究价值和现实意义。

关键词：高职院校；政府采购；问题；对策建议

一、引言

政府采购制度是成熟市场经济国家在公共采购过程中的一项通行制度，是我国在建立和完善社会主义市场经济体制，从源头上加强廉政建设和财政支出管理方面的一项重大制度创新。国家于2003年1月颁布实施《中华人民共和国政府采购法》，同年8月教育部颁布了《教育部政府采购管理暂行办法》，高校开始逐步推行政府采购制度，教学仪器设备采购纳入政府采购的范围。2016年，《关于完善中央单位政府采购预算管理和中央高校、科研院所科研仪器设备采购管理有关事项的通知》（财库〔2016〕194号）政策的颁布实施对进一步完善高校政府采购管理提出了新的要求。近年来，伴随着我国教育事业的发展，

高职院校纵向、横向科研项目迅速增加，与之相应的是高职院校的采购资金数量显著增加。高职院校仪器设备类政府采购制度的实行，有利于促进公开、公平、公正的阳光采购过程的施行。

二、高职院校在政府采购制度实施中存在的主要问题及原因分析

高职院校政府采购制度的不断改革深化，虽然取得了一些显著的成效，但因为受到多种因素的影响和制约以及自身的特殊性，使高职院校在实施政府采购管理工作中也出现了不少问题。

1、没有与高职院校相适合的政府采购制度，采购主体分散。高职院校虽然执行的是《政府采购法》，但在实际采购工作中却没有完全适合高职院校的采购相关制度，使得各高职院校在采购工作中各施其政，各自制定适合自己学校的政府采购的具体实施细则，造成高职院校采购工作管理参差不齐。目前，各高职院校除了限额以上的采购项目必须按照《政府采购法》的要求实施采购外，限额以下的其他采购项目都是各自制定政府采购的具体实施细则进行采购工作的。因此，为了规范和约束高职院校的

政府采购工作，有必要制定统一的适合高职院校的政府采购制度。另外有些高职院校还没有认识到政府采购工作的重要性，不重视政府采购工作，没有单独设立专门的采购管理机构（如采购中心），具体的采购工作又分布在不同的归口部门中，如设备类、服务类项目由资产设备处负责采购，工程类项目由基建处负责采购，办公耗材类项目则由总务处负责采购。这样就造成了采购主体分散化，没有计划性，缺乏统一、宏观、集中的高职院校政府采购管理。

2、政府采购预算不够严谨，采购计划编制不够准确。政府采购预算是高职院校制订下一年度采购计划的前提和依据，高职院校一般在每年7月份左右开始编制下一年度的政府采购预算计划。采购预算计划基本上由各二级学院和职能部门进行申报和编制，往往对编制工作不够重视，没有做到足够的充分市场调研，简单地让供货商做个方案报个价，其准确性大大折旧，最终导致下一年度预算虚高。

随着高职院校在科技创新和技术开发水平的不断提高，进而对所需设备类及服务类项目的规模、时效性、技术含量、种类等的要求也在不断加强。项目所属部门因缺乏

必要的充分的前期市场调研或同行竞争者没有比较,导致编制预算时盲目估算,甚至拍脑袋瞎编,抱着宁可多报而不愿少报的想法做事,最终导致实际市场价格与预算偏差很大。如果因预算不够,无法继续采购时,势必需要追加采购预算或降低采购标准,从而影响采购效率与质量。

3、采购立项的前期论证不够充分,采购技术参数设定不够科学。由于项目所属部门在制订采购计划时,没有进行充分的立项前的市场调研,而采购部门只负责部门采购计划的具体采购,这样在没有得到前期充分论证的情况下,必然造成采购项目的诸多浪费:一是配套设施及场地不符合项目要求就急于采购,有的使用部门在立项采购时,没有做好项目配套设施及场地的调研工作,就盲目申请采购设备,结果设备采购到货时,却因配套设施及场地不达标,甚至根本未考虑相关配套设施,而使采购设备积压库房,使得本可以用于采购其他教学和科研设备的资金严重浪费;二是超前采购,有的项目所属部门在相关专业及课程还没有确定开设之前就急于申请采购相关的教学和科研设备,而真正的相关专业及课程开设时,这些设备已经因淘汰过时而不能使用,造成无法挽回的浪费;三是重复采购,有的项目所属部门只顾本部门的工作需要,追求样样齐全,从未考虑资源共

享,就申请设备采购,而高职院校的采购部门在制定下年度采购预算时缺少对全校所有设备的调查了解,没有做到所有设备全校统筹调配使用,因而造成重复采购。

高职院校政府采购项目包括货物、服务和工程三大类项目,工程类项目的技术参数和预算金额一般委托第三方造价咨询公司制定;而货物类和服务类项目的技术参数和预算金额一般由项目所属部门通过市场调研方式自行制定,在制定技术参数时项目所属部门会按照自己的购买意向来制定技术参数。项目所属部门由于缺乏相关其他产品信息而较为依赖所意向的供应商,全权由供应商负责制定,这样导致采购技术参数存在倾向性和排他性,很容易造成项目在采购过程中同类产品投标商的质疑和投诉,并且参与投标的供应商数量会很少,这样一来不利于竞争,有失公平,政府采购就变成一种走过场的形式,其危害无疑也是巨大的。

4、政府采购环节复杂,手续繁多。由于高职院校的特殊性,每年都会因为竞赛(国赛)项目的需要急需购买专用设备,时间急任务紧,往往是计划赶不上变化。因为是预算和计划外的采购项目,涉及到调整预算,必须层层申报,环节复杂,手续繁多。预算下达后,向财政部门报批采购方式,制作采购文件、发布采购信息、组织项目评审,采购顺利的话到签订合同,最

快也要两个月左右的时间。政府采购环节复杂,需要走程序的时间和采购需要的时间过长,完全不能满足竞赛项目的紧急需求。

5、验收程序不够规范,工作流于形式。大部分高职院校普遍都存在“重采购,轻验收”的现象,项目在验收过程中虽然都成立了验收工作小组,成员一般包括财务、纪检审计、资产和项目所属部门人员,但采购的设备大部分为满足教学、科研的需求,专业性较强,验收工作小组工作的只能停留在仪器设备的数量和规格的进行。由于缺少相对专业的专家,验收工作也只是停留在纸面上的签字,缺少专业性、实质性的验收意见,另外高职院校为了提高财政资金的年度使用率,即使在验收项目存在瑕疵的情况下,也不得不将大部分设备货款付给中标供应商,导致合同履行验收工作流于形式。

6、采购部门从业人员的业务能力参差不齐。一般来说采购部门从业人员的业务能力包括行政能力、专业知识、法律知识、财务知识以及业界动态信息等方面的综合能力。有的高职院校政府采购人员的配备不合理,培训教育开展工作不够,采购从业人员业务能力和职业道德欠缺,对相关的法律法规不熟悉,不具备专业知识。按照内控的要求,风险岗位的人员每隔几年要轮岗一次,不能长期在一个岗位工作,尤其是采购部门从业人员,

所以导致采购部门从业人员更换频繁，本来经过几年的工作熟悉了政府采购业务后却又要调离。

7、政府采购的监督与奖惩不到位。政府采购管理工作中缺乏有效的监督与奖惩机制，这也是当前高职院校政府采购管理存在问题的主要原因。关于存在监督因素这一问题原因，一是在高职院校政府采购整个过程的各个环节中缺少监督或是监督范围不够广泛；二是监督者本身在执行监督行为的过程又缺少更高级别监督；三是缺少严厉的奖惩制度，没有严厉惩罚的监督是没有成效的，没有大力奖赏的监督是没有激励的。

三、高职院校政府采购管理工作的对策及建议

要实现高职院校政府采购工作规范化管理，就必须制定相应的管理制度和实施细则，严格遵守政府采购的管理程序，从制度上实现规范化管理的目的。

1、建立健全适合高职院校实际的政府采购制度。提高高职院校政府采购规范化管理的前提，就是必须建立健全适合高职院校实际的政府采购管理制度。高职院校应以国家制定的《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国政府采购法实施条例》等法律法规为依据，结合高职院校的实际情况和其本身的特殊性，制定符合高等院校要

求，又适合高职院校教育发展实际的政府采购规章制度，并在高职院校内成立政府采购工作领导小组，设置招投标采购管理部门、具体负责采购的职能部门、执行监管的监察审计部门，各部门各尽其责，相互制约，使高职院校的政府采购工作公开、公平、公正，在阳光下进行，努力做到科学择优、依法采购。

2、进一步加强采购预算管理。首先，在观念上高职院校必须重视年度采购预算的编制，因为年度采购预算是高职院校实施采购工作的唯一依据。编制预算前，要分清轻重缓急，对拟采购的项目进行充分的论证，强化采购预算的约束力，对于未列入年度采购预算的项目，坚决不予采购。其次，在编制年度采购预算实际过程中，既要显示采购预算的约束力，又要考虑采购预算的可操作性，因为在采购预算的实际执行过程中，如果遇到教学科研急需上马的项目，需要采购必需的仪器设备，这时就需要及时调整采购预算或追加预算，在调整预算前需学校采购管理部门一起参与可行性论证，调整预算时必须严格、规范地按照审批制度和程序办理相关手续。

3、重视立项采购前的调研和论证。首先高职院校采购管理部门要建立全校资产配置的信息管理系统，做到动态管理，随时全面掌握和了解全校的设备资产配置情况。

这样，在各二级学院和各职能部门申报采购项目时就可以及时了解所申报采购项目的现有配置情况，进行全校统一调配使用，避免重复采购。其次高职院校采购管理部门在实施年度采购计划之前，应该与全校各二级学院和各职能部门一起调研和论证，哪些项目是本年度必须采购的，哪些项目是目前还没有找到合适的存放场地或可有可无的，分清轻重缓急。以此合理配置资源，达到资金使用的最高效益。在确定技术参数和预算金额前，高职院校应当对技术或服务水平、供应价格等情况进行充分的市场调查，根据调查情况、资产配置标准等科学、合理地确定采购需求，进行价格测算。建议对货物类、服务类项目的技术参数和评分办法委托第三方专业的招标代理公司在采购文件定稿前组织专家论证和公示，这样即可避免招标采购过程中质疑问题的出现，这不仅有效避免了采购工作因供应商质疑进度缓慢的问题，而且能有效地保护了使用部门的相关老师。

4、简化采购环节。首先在不违反政府采购法律法规的前提下，在严格执行有关政府采购程序、服从规范化管理的基础上，尽量简化采购环节，提高政府采购工作效率。要做到这些：一是要简化采购立项申请到受理到组织实施到合同签订到组织验收等一系列工作的中间环节，有些工作可以相互交叉完

成,尽量减少各环节之间的等待时间。二是在走采购流程的过程中,各有关部门要相互协调、互相配合,提高工作效率,保证政府采购工作在规范、快速的情况下高效运行。三是高职院校在进行政府采购过程中,以公开招标为主要方式,但也要根据采购项目的具体情况、特殊要求,根据非公开招标法律适用情形灵活地选择采购方式,在获得相关部门审批同意后,可以适当采用竞争性谈判、询价、单一来源采购和竞争性磋商等采购方式。对于符合“电子卖场采购目录”的设备,可以采用新增的采购模式电子卖场采购。这样,既减少了采购环节,缩短了采购时间,提高了政府采购效率,又大大减少了采购费用,完全实现了政府采购在阳光、高效下运行。

5、认真做好合同签订和验收工作。起草合同是关键环节,高职院校应该认真履行好这个职责,绝对不能将起草合同这个工作交于供货商完成。如果供货商代起草合同的话,往往会故意遗漏或修改部分条款,给学校设有“陷阱”,再加上学校审核不严格,势必会带来损失。起草合同时除合同本身主要条款外,还必须将开标现场的各种承诺写入合同,同时也要做好合同的会审工作。验收工作是检验合同履行的重要手段,提供的货物是否与合同一致通过验收来检验。所以高职院校应当严格守好验收这个最后一关。高职院校应当认真组织履约

验收工作,根据项目的具体情况、复杂程度,制订不同的验收方案,成立验收工作小组,让实际使用的老师参与,或者邀请第三方专业机构或专家参与验收,按照合同约定的每一项技术和进行确认是否完全符合要求。发现与合同不一致的地方,要求供货商在规定的时间内进行整改到位,整改到位后与合同完全一致方可签字验收通过。

6、加强高职院校政府采购队伍的专业化建设。政府采购是一项政策性和专业性强、涉及面广、社会敏感度高的综合性工作。高职院校应配备专职人员负责采购工作。不定期开展采购人员法律法规和业务知识培训,强化岗位责任和职业道德教育。采购从业人员的专业知识能力包括专业背景、所学专业、行业经验和沟通能力等,与项目所属部门有效地沟通会起到事半功倍的效果,与评委对采购文件和评标规则的解读交流也可以提升评标结果的公正性和效率。此外,信息收集和分析能力对采购从业人员也十分重要,比如近几年国家出台了一系列通知下放或撤销某些资质资格,这就需要从业人员在编撰采购文件前收集并准确把握相关行业信息;又如当项目所属部门提出的技术指标很多却不知何轻何重时,就需要从业人员的帮助才能分析出哪些是关键指标,剔除倾向性指标,保留核心关键参数,既维护了学校的利益,又确保所采购货物物有所值。

7、构建一整套行之有效的监督制约机制。为了保证政府采购工作的健康发展,必须对政府采购的各个环节实施全过程、全方位的监督。在对分散采购委托代理项目监管的同时,进一步加大对分散采购自行组织项目的监管。为此政府采购管理部门、校纪检部门和审计部门应加强对政府采购活动的监督检查,要定期和不定期开展政府采购制度执行情况的监督检查工作,以保证政府采购活动符合有关法律、法规和规章制度的规定以及政府采购工作的公开、公平、公正原则的落实。

四、结束语

高职院校政府采购管理工作具有很强的政策性、系统性、复杂性、敏感性,对保障高职院校教育教学科研工作具有非常重要的意义,不管是在理论研究方面,还是在实际操作环节都还有很大的优化空间,还需要在高职院校领导高度重视、工作人员高度负责的基础上,规范、科学、合理地做好高职院校政府采购工作。