

高职院校小额采购的优化路径探析 ——基于政府采购政策视角

何碧漪 吴立新 李青海 刘群

(常州信息职业技术学院招标采购管理中心 江苏常州 213164)

摘要: 小额采购作为高职院校采购业务的重要组成部分,具有多变、复杂、高频的显著特点。通过调研分析高职院校小额采购活动的现状和问题,结合政府采购政策的新要求,从完善采购结算机制、落实主体责任、创新调价机制等方面提出优化小额采购业务的措施,旨在科学规范小额采购业务管理、降低采购成本、提高资金使用效率,为学校事业发展提供坚实的基础保障。

关键词: 政府政策; 高职院校; 小额采购; 优化路径

中图分类号: G 712

文献标志码: A

文章编号: 1672-2434(2023)01-0093-04

Analysis on the Optimization Path of Small Purchasing in Higher Vocational Colleges: Base on Perspective of Government Procurement Policy

HE Biyi WU Lixin LI Qinghai LIU Qun

(Bidding Procurement Management Centre, Changzhou College of Information Technology, Changzhou 213164, China)

Abstract: As an important part of the procurement business in higher vocational colleges, small procurement has the characteristics of changeable, complex and high frequency. Through the investigation and analysis of the current situation of small procurement activities in higher vocational colleges, combined with the new requirements of government procurement policy, this paper puts forward some measures to optimize the small procurement business from the aspects of perfecting the procurement settlement mechanism, implementing the main responsibility and innovating the pricing mechanism. The purpose is to standardize the management of small procurement business scientifically, reduce procurement costs, improve the efficiency of capital use, and provide a solid foundation for the development of school.

Key words: government policy; higher vocational colleges; small purchase; optimize the path

0 引言

随着国家大力推进“放管服”改革以及高职院校“双高”计划的落地实施,高职院校自主采购业务

数量不断增加,对高职院校内部治理和管理水平提出了新的要求。中央全面深化改革委员会第五次会议审议通过的《深化政府采购制度改革方案》,明确提出要规范小额零星采购活动,提升小额零星采购

收稿日期:2022-07-29

基金项目:2022年度江苏高校哲学社会科学项目“‘放管服’背景下高职院校政府采购工作的路径优化研究”(2022SJYB1355);常州大学高等职业教育研究院2020年度项目“新基建背景下高职院校教育信息化诉求与建构研究”(CDGZ2020031)

作者简介:何碧漪(1991-),女,助理研究员,硕士,主要研究方向:职业教育管理、招标采购管理

的便利性^[1]。为贯彻落实《深化政府采购制度改革方案》，财政部于2022年印发了《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》，旨在进一步深化政府采购制度改革，加大多频次、小额度采购的管理力度，规范小额零星采购行为，强化采购风险防控，提高政府采购项目绩效^[2]。与传统的协议供货、定点采购等模式相比，该项政策的出台将有助于进一步提高政府采购效率，解决过去采购活动中常见的“低价入围，高价售后”“质次价高”等矛盾^[3]，从而更好地满足高职院校事业发展的需求。

1 高职院校小额采购的现状分析

1.1 小额采购的特点

小额采购具有品目多、频次高、额度小、采购需求多样化等特点。尽管小额采购项目的单批次采购所投入的资金量不大，但从高职院校的实践看，如果按照年统计，小额采购金额总量占全年采购总金额的比重并不低。小额零星采购是学校事业发展的经常性需要，与教育教学的日常活动紧密相连，直接影响教育教学活动的顺利开展。因此，在采购过程中，管理人员应强化对小额采购业务的重视，不断加强风险防控，避免采购过程中化整为零、拆分采购等问题的出现。

1.2 小额采购存在的现实问题

1) 采购效率与采购规范的矛盾亟待解决。当前各高职院校为落实“放管服”改革，均根据自身实际制订了自主采购限额。在规定限额以下，各二级学院(部门)的小额零星采购活动均可自行组织实施。笔者经过调研发现，此做法各个高职院校开展情况不一：有的院校在规定限额下所有品目均可由二级学院(部门)自行采购；有的院校则规定了限额以下的耗材类、低值易耗品可由二级学院(部门)自行采购。小额零星采购单批次、金额小、业务量大、种类繁多且采购计划多变，如采取“收上来”的管理方式，势必会增加学校采购管理部门的业务量，进而直接影响采购效率；如全部“放下去”，即小于限额标准的小额采购由二级学院(部门)组织实施，而二级学院(部门)的教职工由于对政府采购业务政策理解不够透彻，实施中容易发生偏差，且存在较大廉政风险。

2) 尚未建立科学完备的定期采购结算机制。高职院校以往进行小额零星采购，通常是按照传统

的采购模式，即“一事一采”模式，但可能产生以下情况：一是同一时间段内，采购品目不一致，无法统筹合并采购；二是不同时间段内，采购管理部门多次收到来自不同使用部门的相同申请需求，但由于申请时间段不一致，通常出现刚完成该品目的采购，又收到其他部门的申请。因此，传统的“一事一采”模式导致相关经办人员不得不采取“一项目一结算”的处理方式，采购人员及财务人员重复操作，增加了时间和人力成本，降低了采购管理工作效率，影响了理性采购目标的实现。

3) 采购需求不明确，采购质量参差不齐。高职院校小额零星采购普遍存在采购需求粗放的弊端。以小额家具采购为例，家具采购通常分为办公家具和实训教学家具。办公家具易于实现批量采购，而实训教学家具则不同，通常需要根据教学和实验实训室的特别需要，对家具的设计、用途、质量进行单独定制。在高职院校采购活动中，申请人大多为一线教师，对市场及采购政策缺乏了解，对采购需求的概念也较为模糊，由此可能导致采购需求分散且技术参数不明确，从而影响采购质量。不仅如此，实训教学家具的采购需求也存在特殊性，采购批量一般不多，与办公家具相比不具备标准化特征。小批次的定制采购通常利润不高，且需要耗费一定的时间成本，一旦需求不明确且需求量较少，容易导致供应商不愿意参与此类采购活动，加之市场竞争力不充分，易出现采购质量不高或者没有供应商响应的风险^[4]，最终延误采购进度。

4) 未形成应对市场波动的调价机制。政府采购要求同类型项目尽可能合并实施，通过量价挂钩、以量换价的方式降低采购成本。小额采购具有较强的不确定性和复杂性，不可避免受市场价格波动影响。在高职院校小额零星采购活动中，经常会遇到同一类采购标的在不同时间段形成高频次采购的情况。尽管部分高职院校在采购活动中期望通过统筹规划，定期定量地对同一品目物资进行合并采购，但是在归口统计的时间段内，由于采购价格通常滞后于市场实际价格波动的范围，会形成采购预算与市场价格不平衡的新问题。根据多年的实践，笔者发现，部分物资的市场价格有时会出现突然暴涨或急剧下跌，原先编制的采购预算与市场价格走势难以匹配，出现预算编制与市场价格不一致的问题。

2 高职院校小额采购改革的政策依据与必要性分析

高职院校在过去小额零星采购活动中，通常采

用协议供货、定点采购等方式以满足多批次的小额采购需求。尽管借助协议供货、定点采购可以便捷高效地达到采购目的。但与此同时,也带来了采购方式混乱、采购过程公平性不足等问题。《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》(以下简称《办法》)明确了框架协议作为专门针对多频次、小额采购需求的采购方式^[5],将有助于缩短采购时间、降低采购成本、节约财政资金。

2.1 高职院校小额采购改革的政策依据

《办法》解决了以往“获得资格即入围”的问题,与原先协议供货、定点采购方式相比有了新的突破。以往采取的协议供货、定点采购是集中采购的实现方式,并非采购方式,难免存在市场分割、竞争不足等问题,直接影响公平竞争的实现。

《办法》所秉承的“竞争择优,讲求绩效”的原则是对原协议供货、定点采购方式的改革与创新。针对过去存在的部分供应商专供政府采购产品,使得供货价格远超市场价的问题,《办法》强调了不能采用政府采购专供的方式,以避免恶性竞争,影响公平的市场竞争环境。《办法》鼓励市场良性竞争,引入外部竞争机制,允许在一定的条件下采购人以更低价格将合同授予非入围供应商。这样有利于保障采购结果更优、采购价格更实的制度安排。

《办法》借鉴了国际经验,明确了框架协议采购方式的制度安排,规定了统一入围方式和征集程序,解决了过去协议供货、定点采购中的难点和痛点,净化了采购运营环境,并促使采购人员科学合理编制采购计划,在发挥规模效应的基础上有效简化了采购业务程序,对提高政府采购绩效具有积极意义,也充分体现了深化政府采购制度改革的精神要义。

2.2 高职院校小额采购改革的必要性

1) 实现批量采购,降低管理成本。框架协议采购方式可以将来自不同部门、不同时间周期,但品目相同、标准化程度高的货物或服务采购业务归口整合,改变过去“一事一采”“一单一结”的采购模式,形成规模化、标准化、科学化的采购,降低了项目实施过程中的管理成本、维护成本和人力资源成本,并通过建立统一的价格标准及售后服务体系以更好地满足各自的需求。

2) 彰显资金效益,提升采购质量。一方面,框架协议将以往的多批次“单笔”采购进行集中,形成批量采购,有利于节约财政性资金,降低业务操作成

本。另一方面,框架协议有固定的执行周期,供应商的物资储备和服务质量更有保障。

3) 管理得以创新,模式实现转变。框架协议的采购方式可以减少采购业务的重复操作,促使采购管理模式从机械式操作向管控型转变,从而使采购人员有更多的时间和精力投入政策研究、市场分析、需求编制等采购活动的创新实践与管理服务中。

3 高职院校小额采购的优化路径

3.1 建立定期采购结算机制,提高采购效率

高职院校的小额采购活动在遵循《办法》的前提下,应充分结合学校各二级学院(部门)具体的采购业务需要及物资消耗规律,统筹协调,恰当安排。

1) 精准分析,确定未来需求。设立相关物资的归口管理部门,由各归口部门具体负责统计分析近几年相关物资的使用情况,科学预测未来消耗趋势,从而恰当估算当下的需求量,以避免“买而不用”,造成资金和物资浪费。

2) 合理统筹,签订框架协议。学校采购管理部门根据归口部门提交的拟采购物资品目及数据统计,对各二级学院(部门)有共性或一年内需多次重复的非政府采购(集中采购目录以外、采购限额标准以下的采购,即不属于《政府采购法》适用范围内的采购)项目,由学校招标采购管理部门选用封闭式框架协议,以合法合规的征集流程公开确定入围供应商,双方签订框架协议进行采购。

3) 组织实施,满足合理需求。各部门依据框架协议约定的内容,以各二级学院(部门)需求为基础,综合价格、质量、服务等要素直接选择供应商,或者通过二次竞价确定成交供应商,或者按顺序轮候,以节约资金、降低采购成本,满足使用单位需求。

4) 加强管理,净化营商环境。采购管理部门要科学研判,增强小额采购的预见性,降低随意性,严格实施批量采购,彰显规模效应。同时科学合理进行小额零星采购活动,避免采购方式滥用,以优化政府采购营商环境。建立小额零星采购机制后,还应根据所需物资的特点和供应量明确供货及结算周期,改变传统的“一项目一结算”方式,使管理者从业务操作型转变为管理控制型,进而提高管理效能。

3.2 强化需求管理,明确主体责任

高职院校实施采购活动既要竞争择优又要追求绩效,而采购需求编制的科学性直接决定了采购范

围及采购质量。由于小额采购涉及的货物、服务品目较多,其采购需求在范围、内容、标准等方面各有不同,具有明显的差异性,高职院校若要采取框架协议的方式对小额物资形成大规模、批量式采购,采购管理部门就必须严格把控采购需求计划的编制,落实采购主体责任,明确权利范围和责任边界,形成合理的制度约束机制。

1) 深入研究,科学制订需求计划。采购人在拟定采购需求计划之前,可以通过问卷调查、实地考察、第三方论证等多种方式,对不少于3家的供应商进行调研,熟悉拟采购货物或服务的市场供应情况,以及同类产品或服务的成交信息,特别是后续的维保、升级、耗材补给等要素。由于调研结果与市场实际可能存在信息不对称的情况,采购人还可以通过征求同行专家和社会公众的意见,扩大信息来源渠道,在广泛征求多方意见和充分调研论证的基础上分类确定需求信息,科学编制采购实施计划。必要时也可借助信息化手段构建需求预测模型,提高采购需求的准确性,从而减少市场调研的误判或者对采购方式的盲目采用,以降低采购人对采购政策“不专”的潜在风险,避免合同后期的履约纠纷,实现小额采购的良性循环。

2) 明确责任,强化监督。为了提高财政资金利用率,避免过度采购造成资金浪费,采购人员既要不断提高对采购需求的精准性把握,又要明确采购人对采购需求管理承担主体责任,自觉接受社会公众监督,并根据社会公众的反馈和意见,有针对性地对采购过程中的不完善之处及时修正,确保采购需求的规范性及流程的科学性,最终实现采购目标“物有所值”。

3.3 创新联动机制,抗御价格波动风险

过往的小额采购,经常会遇到采购价格滞后于市场实际价格涨幅范围的现象。例如,实验实训的电子耗材价格有时会出现突然暴涨,导致学校业务部门无法准确编制采购预算,致使采购人员宁愿选择多批次、频繁采购而不愿意按特定周期进行采购。针对此类问题,在实施小额采购中,可根据《办法》的规定,从项目的全生命周期视角出发,结合市场供应链的行情,制订价格联动机制,建立以中标价格与同一时点的市场价格差异为基准,根据市场变化同步调整采购执行价格的机制。

1) 引入全生命周期理念,开展产品价格评审。针对耗材使用量大的相关设备,采购实施中应积极引入全生命周期理念,开展产品价格评审。针对同一采购包所涉及的产品选配件、耗材等,要求供应商对产品选配件、耗材进行3年以上约定期限内的报价。

2) 科学合理调整产品价格。面对市场突发的不可抗力因素所引起的价格剧烈变动,可以在采购文件中对价格调整机制进行明确说明。如采购实施中,根据双方的约定,必要时可以对价格进行实时的动态检测调整。具体调整方法如下:

采购金额 = 中标价格 × (1 + 监测市场价格波动比例)

鉴于此,高职院校在实施小额采购中,制订评审要素时可以结合市场供求关系及价格走势的特点,充分考虑耗材的使用成本,科学制订评分标准,从而确保执行价格和原材料价值平衡联动,进而维护供求双方的利益。

4 结束语

随着“双高”建设的推进,高职院校招标采购工作进入快速机遇期和发展期,小额零星采购业务量不断增加。通过分析高职院校小额采购活动的现状,力求以最新的政府政策为指导,通过对完善采购定期结算机制、落实主体责任、创新调价机制等措施的深入思考,旨在实现高职院校小额采购的路径优化,做到既“放得下”,又“管得住”,从而为学校教育事业提供坚实的物质保障。

参考文献:

- [1] 黄钢平,韦素梅.关于框架协议订立及委托代理的几点思考[J].中国招标,2022(5):42-44.
- [2] 财政部有关负责人就制定《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》答记者问[N].中国政府采购报,2022-01-28(3).
- [3] 刘亚利.框架协议怎样面向非入围供应商规范采购?[N].政府采购信息报,2022-02-28(1).
- [4] 王玉英,黄开胜,李美珍.高校设备类采购需求管理政策要求与落实[J].实验技术与管理,2021(11):272-274.
- [5] 咎妍.示范法中的政府采购框架协议[N].中国政府采购报,2022-02-08(3).

[责任编辑:缪宁陵]