

高等职业院校政府采购工作浅析

——以北京经济管理职业学院为例

王慧美

摘要: 伴随着国家对职业教育的重视,对高等职业教育发展所需的财政投入也逐渐加大。尤其是十八大以来,在国家层面上相继出台了《高等职业教育创新发展行动计划(2015~2018年)》《国家职业教育改革实施方案》(简称“职教二十条”)等指导意见为职业教育发展指明了方向。有发展就离不开政府采购,在这种形势下,高等职业院校政府采购工作面临着新的机遇及挑战。本文以北京经济管理职业学院为例,分析了高等职业院校目前在政府采购工作中的做法,找出普遍存在的问题及探索可行的途径。

关键词: 高等职业院校; 政府采购; 问题; 对策

一、研究背景

根据我国《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》)规定,“政府采购,是指各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。”根据定义,政府采购的主体是国家机关、事业单位和团体组织,那么高等职业院校(以下简称“高职院校”)作为事业单位的一部分,其资金来源主要为财政性资金,就决定了高职院校的绝大部分采购必须严格遵守国家政府采购相关的法律法规。

近年来国家对职业教育发展高度重视,对高职院校发展所需的财政投入也在加大,对高职院校办学基本条件的要求也在提高。另外,高职院校中扩招、合并及内在办学需求,使其采购规模越来越大,要求质量也越来越高。以北京经济管理职业学院为例,学院为市属全额拨款事业单位,在完成合并之后,随着办学规模及办学场所的扩大,学院对各类财政专项建设投入保持稳定增长,其中90%以上需进行政府采购。所以在这样的背景下,加强对高职院校政府采购工作的规范与管理,提高采购资金使用效益,显得尤为重要。

二、高职院校政府采购工作现状及做法——以北京经济管理职业学院为例

(一) 高职院校政府采购工作概述

高职院校的办学目标主要是结合社会需要,培养具有一定专业理论知识水平,又有较强实践、实训和实操动手能力的高新技术人才,那么实验实训仪器设备等货物及相关服务的采购,成为高职院校政府采购的主要内容。目前,在高职院校内部的组织机构中,一般都设有相关部门或科室专职负责政府采购工作,或设立专门的采购中心,或归口资产管理、财务、后勤服务等部门。

1. 采购预算及资金来源

目前,高职院校实施政府采购以预算为基础,提前一年编制采购预算,落实资金来源。资金来源渠道是除了政府的财政生均拨款和事业单位收费等常规性途径外,还有政府扶持的专项经费,以及实验室及重点学科等项

目建设的财政专项经费等等。

2. 前期市场调研

由于高职毕业生需要在生产工作第一线上进行直接进行技术操作及组织管理,解决生产工作中的实际问题,这就决定了高职院校对设备的要求与一般设备有所不同,尤其是工科类专业,其技术要求高,专业参数复杂,目前市场上仪器设备更新换代快,这就需要使用部门对目标设备进行多方市场调研,以便能确定仪器设备的技术参数、技术指标,有效提高采购资金的使用效率。

3. 采购方式选择

在政府采购过程中,高职院校严格执行《政府采购法》等一系列法律法规的相关规定,以公开招标为主要采购方式,以竞争性谈判、询价、单一来源采购及竞争性磋商等非招标方式为补充。

(二) 高职院校政府采购工作做法——以北京经济管理职业学院为例

北京经济管理职业学院资金来源完全为财政性拨款。2016年之前,学院政府采购分散于各采购需求部门,由于实际采购人员都是临时受命,并非专业采购人员,所以对政府采购法律法规及全流程缺乏完整系统的了解,也导致学院政府采购缺乏统一制度、统一标准、统一管理。近年来,随着学院政府采购规模地加大,对资金使用效益要求日渐提高,规范、系统性政府采购的重要性日益突显。因此,学院陆续从组织机构、制度建设、采购流程等三大方面对政府采购工作进行了系统地规范,具体做法如下。

1. 优化组织机构,实施归口管理

2011年,学院成立后勤资产管理处,全面统一组织领导并组织学院通用设备、家具类目录内协议采购。2016年,学院部分部门职能调整重组,并成立专门的“政府采购工作办公室”,收归学院所有财政性资金的采购权,包括目录内协议采购、集中采购及目录外货物、服务、工程建设及与工程建设相关的货物及服务的分散采购。自此,政府采购作为一个清晰明确、完整系统的概念被提出并统一组织实施。目前,学院已按照政府采购理论“管

采分离”的原则,初步形成了“统一领导、管采分离、集中与分散相结合”的管理体制。

2. 建立健全政府采购管理规章制度

政府采购工作开始作为学院一项系统性地工作开展以来,将建章立制作为首要工作,力求做到各采购事项有章可循。采购人员认真学习政府采购的有关法律法规,以上位法及北京市财政部门及北京市教委相关规定为基础,重新修订及制订了包括采购管理、招投标管理、政府采购代理机构管理、专家库管理等一系列相关内控制度,这一系列管理办法对政府采购工作基本流程上做出了规范及约束。

3. 规范政府采购工作流程

如图1所示。

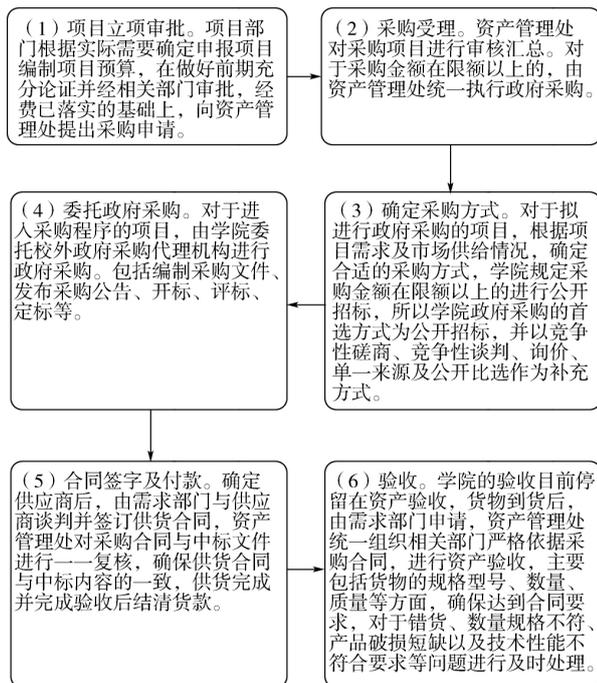


图1 规范政府采购工作流程如图

三、高职院校政府采购工作中的问题及分析

(一) 政府采购预算管理不规范

目前,高职院校都是在每年下半年开始编制下一年度的财务预算,并且采用的是自下而上的方式。由于目前高职院校对预算编制的重视程度不高,致使编制出的预算准确性不强。以北京经济管理职业学院为例,学院政府采购分为以非项目形式进行的零星采购及以项目形式进行的项目采购,零星采购预算一般由资产管理处在上半年要求各需求部门编制,但是项目采购跟预算编制时间几乎同步,同样是在下半年才开始要求申报,时间比编制预算还要略晚,况且项目采购预算需要进行项目需求分析及立项前的市场调研,如果项目部门对编制项目预算不重视,那么在有限时间内如何能保证编制的预算是建立在严密细致地需求分析及全面地市场调研基础上?进而如何保证项目能顺利实施呢?所以,学院在项目采购上存在着明显超标或结余的现象,也存在着采购预算和采购计划脱节的风险。

(二) 采购前的调研论证不充分

这一点在固定资产购置中表现的较为明显,由于采购项目申报前没有经过严密细致地需求分析及全面地市场调研,所谓的前期论证只是偏重于针对项目重要性及必要性的论证,而采购部门只是负责按照项目预算执行采购计划,那么,为什么要配置项目中的设备?这些设备需求参数对于项目是否合理?目前该种设备在资产管理处是否有存货?这类涉及资产配置合理性及必要性的问题,往往没有得到关注,而这些却直接关系到项目预算的支出及控制。所以,在这样缺乏前期充分论证的基础上,必然造成诸多浪费:一是重复购置,仅仅因为这个项目需要,就申请采购某设备,并未与资产管理处沟通该设备是否有闲置或存货,没有形成所有设备全校统筹调配使用的机制。二是不合理购置,设备配置到位投入使用后,发现其功能并不能与项目相匹配,形成了用之不适、弃之可惜的局面。这些情况的出现,无不说明了采购前期科学论证的重要性。

(三) 缺乏对各类政府采购方式的灵活运用

《政府采购法》第二十六条将政府采购方式进行如下细分:公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价及竞争性磋商。目前,高职院校基本都把公开招标作为主要采购方式,并仅以划定限额的方式决定是否采取公开招标。事实上,公开招标有两个最基本前提:采购需求明确、市场竞争充分有效,这两个条件与采购金额并没有关系,虽然《政府采购法》里规定了公开招标限额,但是《政府采购法》第一条就明确了政府采购的目的就是为了提高财政资金的使用效益,合适的采购方式往往能直接决定资金的使用效益,而目前大部分高职院校的采购人往往接到采购任务,先关注或只关注采购金额,仅凭预算金额去决定采购方式,不考虑资金使用效益,忽视公开招标费用占取采购预算的比例,这样无异于舍本逐末、缘木求鱼。

四、完善高职院校政府采购工作的对策

党的十八大以来,国家提出了一系列新的职业教育发展理念,将职业教育改革的方向和要求上升到制度建设的层面,《高等职业教育创新发展行动计划(2015~2018年)》《国家职业教育改革实施方案》(简称“职教二十条”)等国家层面的指导意见相继为职业教育发展指明了方向。这也意味着国家对职业教育的投入将持续加大。那么,如何利用好财政性资金也给政府采购工作带来了压力和新的发展机遇。

(一) 继续探索制订更加科学有效的政府采购制度

目前,《中华人民共和国政府采购法》及《中华人民共和国招标投标法》的修订均已提上了日程,其中,2019年12月初,《中华人民共和国招标投标法(修订草案公开征求意见稿)》已拟订完成并对社会发布。对于高职院校来说,一切制度的制定都要以上位法为依据,在此背景下,高职院校应密切关注法律法规的修订情况,关注修改点,不止于理解法律法规的字面意思,更要了解其修订背景,领会立法人的修订意图。在此基础上,结合本单位的政府采购工作实际情况,及时制订或更新相应的管理制度。

(二) 重视采购前期调研论证

采购前期的调研论证对有效利用财政性资金起到了很关键的作用。采购前期调研论证应分为外部调研论证及内部调研论证。

外部调研论证主要是进行广泛的市场调研,根据性能需求充分了解市场价格行情,以此为采购预算提供依据。在现实工作中,有些采购人仅参考特定商家或品牌参数指标,那么自然对该品牌产品有倾向性,或者直接把自家产品的说明书作为技术参数,这无疑给后期招标采购带来了隐患。因此,采购人在市场调研中,要摒弃自身主观因素的影响,回归需求本身,制定一个科学的参数及合理的预算。

内部调研论证包括采购的科学合理性及必要性。首先,科学合理性。使用部门应对所需采购标的物有极其清晰的使用意图,了解其应具备的性能,以达到所采购物品与意图达到高度一致;其次,采购人与学校资产管理人员要有所沟通,了解该需求是否有存货,以避免重复购置。

鉴于以上情况,在采购调研论证期间,可组织成立项目评审小组,成员由校内专家及部分校外专家组成,对该采购需求的科学性及其合理性进行论证,提出合理化建议,形成科学的采购需求参数。后期由校外第三方审计机构针对此需求参数进行市场询价,审定最终合理价格,保证后期采购工作的顺利开展。

(三) 依法、合理使用政府采购方式

在实际工作中,滥用公开招标方式进行采购,由此产生的采购效率低下和财政资金浪费的现象屡见不鲜。根据国家相关法律法规,在政府采购活动中,采购人应根据

采购项目的标的、性质、特点及各种采购方式的适用条件依法、合理地选择适合的方式委托采购,使得各种采购方式焕发自身活力,并在提高采购效率、保障实施效果、提高用户满意度等方面发挥更大的作用。一般而言,货物采购较适合公开招标。若为定点采购,需在协议供货商处进行采购。工程招采购宜为公开招标为主,但鉴于受到诸多因素的影响,竞争性谈判也经常使用。服务采购范围宽泛内容复杂,采购方式可以多样化,主要以公开招标和竞争性磋商为主。

五、结语

本文的初旨在于为普通高等职业院校政府采购工作提供可借鉴的思路和方法。近年来,随着各高职院校的迅猛发展,广大师生对教学及办公资源的需求与各类资源分布不均衡不充分之间的矛盾日渐突出,政府采购工作力度加大。另外,该项工作一直是廉政风险高发领域,部分高职院校延续多年管理制度及工作方法已不能适应目前形势的发展。因此,通过分析政府采购工作现状,提出问题,探索解决途径势在必行。

参考文献:

- [1] WTO.GPA(政府采购协定) [S].1994.
- [2] 中华人民共和国主席令第68号.中华人民共和国政府采购法[S].2002.
- [3] 许达升.完善高职高专院校政府采购研究[D].泉州:华侨大学,2016.

作者简介:

王慧美,北京经济管理职业学院资产管理处,北京。

(上接第4页)

缴费率与养老金待遇的关系如图3所示,可以看出养老金待遇与缴费率呈倒U型关系,极值点出现在缴费率为16.5%附近,即缴费率存在最优值,这与模型的理论推导结论相符,同时也与国家现行16%的企业缴费率的政策相呼应。当缴费率为16.5%时,养老金待遇位于最高点;当缴费率高于16.5%时,提高缴费率,养老金待遇减小;当缴费率低于16.5%时,提高缴费率,养老金待遇增加。

四、结语

本文构建了一个世代交叠模型,理论推导并测算了我国养老保险现收现付制度对物质资本积累和人力资本积累的影响,同时得到了缴费率和养老金待遇之间的关系。缴费率和养老金待遇之间的倒U型关系,证实了最优缴费率的存在性,也证实了在缴费率阈值以上,降低企业缴费率的同时提高养老金待遇的可能性。

在理论研究基础上,本文使用最新数据测算了我国的最优缴费率。在我国,经济稳态环境下企业缴费率阈值约为16.5%,低于曾使用的20%企业缴费率。因此,在降低缴费率至16%后,不会使得养老金待遇减少,而会使

其提高。缓解在职者缴费压力的同时提升退休者的养老金待遇,可有效缓解现收现付制度下可能出现的在职者和退休者之间的代际冲突。

参考文献:

- [1] 褚福灵.关于基本养老保险全国统筹的思考[J].中国社会保障,2013(6):36-38.
- [2] 李实,罗楚亮.中国城乡居民收入差距的重新估计[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2007(2):111-120.
- [3] 刘仁和,陈英楠,吉晓萌,苏雪锦.中国的资本回报率:基于q理论的估算[J].经济研究,2018(6):67-81.
- [4] 彭浩然,陈斌开.鱼和熊掌能否兼得:养老金危机的代际冲突研究[J].世界经济,2012(2):84-97.
- [5] 张军,施少华.中国经济全要素生产率变动:1952~1998[J].世界经济文汇,2003(2):17-24.

作者简介:

武奕,中央财经大学保险学院,北京;
杨凯麟,河北经贸大学工商管理学院,河北石家庄。