

基于内控视角的高职院校政府采购需求管理优化路径探析

何碧漪, 吴立新, 李青海, 刘群

(常州信息职业技术学院, 江苏 常州 213164)

摘要: 随着高职院校“双高”计划的落地实施, 学校招标采购规模、采购频次、采购品目快速递增, 随之而来的是采购活动的潜在风险也在增加。为了提高采购工作的绩效, 降低采购风险, 更好地为教育事业发展提供保障, 高职院校加强招标采购需求管理, 强化内部控制显得尤为重要。通过对招标采购潜在风险的分析, 结合国家政策及学校采购活动实践, 重点从坚持政策导向, 补齐内控制度短板; 明确权责配置, 完善监督机制; 完善决策机制, 优化内部控制环境; 推进采购需求标准化建设, 提高采购效率等角度提出了高职院校采购需求内控管理优化路径, 以期强化高职院校采购管理的内部控制体系建设提供借鉴与参考。

关键词: 招标采购; 需求管理; 内部控制; 优化路径; 高职院校

中图分类号: G475

文献标志码: A

文章编号: 1672-1047 (2023) 03-0101-03

DOI: 10.3969/j.issn.1672-1047.2023.03.23

“双高计划”的落地实施使职业教育的发展迎来新发展机遇。良好的教学硬件环境及高质量的软件服务体系成为高水平高职院校建设的有力支撑。高职院校招标采购工作是学校资源有效配置的重要实现形式, 采购效益的高低直接关乎学校事业能否健康有序地开展。当前, 高职院校招标采购工作面临量大、面广、业务繁多的现实情况, 而采购需求的科学编制对采购效益起着至关重要作用。

2018年11月, 中央深改委通过《深化政府采购制度改革方案》, 提出改革要坚持问题导向、强化采购人主体责任、加快形成现代政府采购制度等一系列举措^[1]。为了落实好《深化政府采购制度改革方案》关于加强政府采购需求管理的有关要求, 财政部于2021年4月印发了《政府采购需求管理办法》(以下简称《办法》)^[2], 强调了权责利的统一, 有助于厘清采购环节风险点, 提高采购人自我监督和自我约束效力, 并为高职院校采购需求管理中存在的“质次价高”“程序空转”等问题提供了可行的解决办法。

一、高职院校采购需求管理环节存在的潜在风险

(一) 预算偏离市场, 前瞻性不足

在采购前期准备环节, 采购人常面临着预算编制与市场脱节、采购需求与市场行情信息不对称、预算执行率低等问题。一方面, 有的业务部门在编制预算时选择的调研对象较少, 市场调研不够充分, 采购需求价格测算不准, 预算编制前瞻性不足, 往往真实性与实际存有偏差, 这必然为后续采购实施留下隐患。另一方面, 当前由于国际国内市场价格行情起伏多变, 结算汇率存在风险, 采购的设备后期维护成本及采购项目的使用周期深入考量不足, 从而导致预算编制不合理, 影响资金使用效益。采购活动中, 采购人

可能会面临预算过高, 成交价远高于市场价的“天价采购”; 也可能遇到预算过低, 没有供应商响应的情况。这样一来, 就面临采购失败的可能。

(二) 主体责任意识模糊, 重程序轻结果

1. 主体责任不明确。高职院校采购人包括采购申请人、采购部门及其他职能管理部门, 他们是采购的责任共同体, 共同构建了一条以提升财政资金的使用效益为目标的政府采购管理链条。因此, 在采购需求管理中明确各方的权责至关重要, 但是在实际操作过程中存在各部门管理界限模糊, 权责不对应, 职责没有切实落在具体责任人上, 即采购人的主体责任落实不到位的情况。

2. 忽视采购结果。由于采购业务涉及诸多关联部门, 事务相对繁杂, 一旦采购人员综合素质不高, 工作效率低下, 主体责任意识不强, 过分强调采购程序的执行, 往往会弱化采购需求管理, 势必造成采购结果不尽合理科学。采购需求管理在很大程度上对采购结果起着至关重要的影响, 采购需求直接反映了项目的主要特征, 只侧重程序合规而不注重采购结果, 违背了政府采购以结果为导向, 实现“物有所值”的价值追求^[3]。

3. 存在责任推诿。采购项目实施过程中, 有的采购人不够重视采购需求管理, 相关职能部门互相推诿, 往往图省事走捷径, 照搬网上采购需求模板直接提交给采购管理部门, 存在“缺位”的问题; 有的甚至直接将不成熟的采购需求寄希望于采购代理机构去审核修改, 即将主体责任推给代理机构, 以达到弱化采购风险的目的。但这种方式又会产生出新的问题, 由于采购代理机构属于第三方机构, 与采购人之间存在协议关系, 倘若代理机构未按照合同约定的职责和义务开展采购活动, 反而增加了风险, 存在权责“越位”的问题^[4]。因此, 主体责任的不清晰可能会

收稿日期: 2023-05-01

基金项目: 高校哲学社会科学研究项目“‘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, 女, 陕西蒲城人, 硕士, 助理研究员。研究方向: 职业教育管理, 招标采购管理。

导致失去筛选优质标的机会。

（三）需求管理流于形式，审核机制有待完善

采购需求管理涉及的范畴不仅仅是采购项目的技术参数和服务要求，还涉及到采购需求的一系列要素审核工作。要素审核包括：歧视性审核、竞争充分性审核、政策落实审核、履约风险审核等。具体来说，要加强审核歧视性条款，防止采购需求中的技术参数指向特定的品牌、专利；对评审要素科学选择，保证采购活动有较强的市场竞争力；贯彻落实政府采购相关限制或扶持政策情况，诸如进口产品、绿色发展、扶持中小企业等；在切实履行政策法规的前提下，实现采购标的需求目标。

尽管多数院校在采购前期已经进行了一定的可行性论证，但对采购需求论证还不够充分，与之配套的审核机制有待完善。主要表现在以下方面。

一方面，从采购申请人的角度来说，由于采购申请人多为学校教学岗位一线教师，对政府采购的相关政策不甚了解，对采购需求的编制与审核缺乏专业性，有的为了图省事甚至让潜在的供应商参与拟写采购需求中要求的调研报告、技术参数、商务条款等信息。供应商为确保自己的产品能够中标，往往会设置特定的“控标点”。这样一来，尽管市场调研报告显示该采购项目的市场竞争充分，能够满足三家以上供应商的基本要求，但由于采购需求脱离市场实际情况，具有歧视性条款，对供应商存在差别待遇，操作中容易引起质疑投诉^[3]。

另一方面，从采购经办人的角度来说，采购前期的需求调研、需求编制、采购计划实施、具体审核等工作具有一定的专业性，涉及各个专业领域，而学校采购管理部门经办人员尽管熟知政策文件，但术业有专攻，无法涉及到所有专业领域，不一定能很好地理解申请人的真正需求；同时，具有专业能力的第三方机构所提供采购咨询服务尚未在高职院校普及。所以，学校内部采购需求管理仍旧依赖经办人员根据以往的经验去执行，尚未建立系统完备的采购需求管理模式及审核机制。

二、高职院校采购需求内控管理优化路径

（一）坚持政策导向，补齐内控制度短板

中央全面深化改革委员会第五次会议，通过了《深化政府采购制度改革方案》，进一步明确了深化政府采购改革的目标和决心^[5]。《办法》提出的新评审机制和评审因素设置是对《深化政府采购制度改革方案》的具体落实。《办法》进一步强调了采购人在整个政府采购活动中的核心地位和主体责任，对“需求”的内涵进行了具体更新与完善。除此以外，《办法》还将程序前置，很大程度上有助于提高采购全流程的风险防控能力。例如，《办法》规定“编制采购需求前一年内，采购人已就相关采购标的开展过需求调查的可以不再重复开展”^[6]，意味着采购人在编制

预算时进行需求调研是符合政策规范而且是行之有效的，可以作为采购预算执行的依据。不仅如此，《办法》还规定采购人制定采购实施计划时就需要考虑到合同订立和后期管理。而在以往，合同的订立及管理通常是在确定成交单位之后才执行的。由此来看，《办法》鼓励采购人可以将程序前置，采购要素做早做实，以防范可能出现的法律风险。

高职院校采购需求管理不只是对采购过程的管理，还包括制度体系的构建和完善。因此，政府采购实施中，高职院校应以深化政府采购改革为主线，以《办法》为指导，补齐制度短板，在政策研判的基础上，着眼于采购前期环节特别是需求制定的环节，着力健全内部管理制度，强化制度约束和管控。从决策机制、规范程序、提高采购质量上寻找突破口，优化内控制度，细化内部流程，补齐过去制度漏洞和管理短板，实现学校招标采购工作的“管理+服务”目标。

（二）明确权责配置，完善监督机制

在适当调整组织管理结构的基础上，应建立采购主体职责清晰、权责对等、监督有力、问责严格的管理机制，使职能部门在采购活动中合理行使职能，达到顶层设计“落地”的目标。

一方面，要落实采购人的主体责任，理清权利范围和责任边界。由于以往采购需求一般由一线老师编制，容易产生需求编制不准确，与政策要求存在偏差的现象。因此，为了落实采购人的主体责任，业务实施中可以根据采购类别设定专门的采购业务归口部门，由它们承担需求编制中的具体执行工作。通过设定采购项目归口部门，明确各个部门的职责权限，确保“采管分离，采管两条线”，决策和执行的权限分割，从制度上降低风险，避免原先职能部门既是“运动员”又担任“裁判员”的情况。例如，学校的家具采购可以统一由资产管理部门定制，实验室设备采购需求编制统一归口到学校教务部门，信息化设备采购需求编制统一归口到学校的信息中心等等。这样既便于学校资产优化配置和统一管理，也有助于提高采购效率。

对于较复杂的采购项目，可以委托第三方机构协助开展采购需求的调研、咨询和论证活动，但就采购需求的可行性与合规性应由采购人承担^[7]，从而实现权利与义务相匹配。另外，通过建立主体责任评估机制，实现激励和约束共存，责任与权限共担，通过“以评促改”推进采购业务流程规范化，提高采购人的专业性，进而实现学校采购工作内部控制的科学化和精细化。

另一方面，采购人既要切实履行采购主体责任，加强采购需求管理工作，同时也要加强监管，完善监督机制。在全面深化“放管服”改革的背景下，国家出台了一系列针对高等院校及科研院所的简政放权措施，一些采购项目的监管事项从事前审批调整为备案制，精简了业务程序，压缩了审批时限，有效提升

了服务质量和水平。与此同时,高职院校的采购管理者也应转变行政理念,重点关注采购需求审查、预算编制、履约风险及相关政策文件等环节的落实,并从单一项目的监督转为对内部控制机制的监督与实施,从而形成与内控机制相匹配的廉政风险防控体系。

除此以外,为了提升采购需求管理的水平,尚需构建社会公众参与和监督的机制,以确保采购程序的规范和阳光透明。一方面,要针对需求提出、技术参数、需求调研、需求论证等设定科学的管理流程,防止需求不实、参数不准、调研不充分等现象。另一方面,要通过相关网络平台,发布采购意向,明确采购内容和采购预算,根据招标采购“三公”原则,自觉接受公众反馈和监督,对不合理的采购需求及时进行完善和修正。

(三) 完善决策机制, 优化内部控制环境

首先, 广泛开展市场调研, 拓展信息来源渠道。针对以往采购需求调研不充分, 采购执行环节响应单位不足的问题, 采购人应在采购需求确定之前, 广泛通过问卷调查、实地考察、咨询等多种方式, 对不少于3家供应商进行实际调研, 普遍了解拟采购产品的市场情况及同类产品的成交信息, 特别是后续的维保、升级、耗材更替等要素。

其次, 为了减少采购人与供应商之间的信息不对称, 还可根据项目类别及时组织相关专家或者同行人员进行采购需求论证, 在同等预算内结合技术参数性能, 遴选出符合学校需求且相对最优的不少于三个的调查对象, 拟定初步采购需求, 进而编制调研报告。为了确保采购项目市场竞争更充分, 还可以就采购需求的合理性与可行性向具有实质竞争性的供应商征询意见^[8], 扩大信息来源渠道, 实现信息对等和信息充分, 以防止在采购活动中出现被特定指标“技术绑架”的情形。

最后, 引入第三方机构, 提供咨询服务。《办法》规定了第三方机构可以参加需求调查、编制实施计划和参与实施计划审查。这给高职院校采购需求编制提供了新指导和实施依据。采购过程中, 当遇到一些特殊设备或服务, 学校又不具备专业人员编制此类采购需求时, 可以委托具有专业能力的第三方采购需求咨询机构来完成。第三方机构具有相对独立、专业、客观的特点, 让第三方咨询机构参与编制采购需求和采购计划, 查询收集国家标准、行业规范及潜在采购标的的市场排名等资料^[2], 能够实现高质量整合社会资源, 敏锐捕捉到市场价格浮动信息, 进而协助采购管理部门进行科学分析, 合理编制采购需求, 为学校采购活动提供更有针对性和专业性的建议, 以使采购结果依法依规与优质高效。

(四) 推进采购需求标准化建设, 提高采购效率
推进采购需求标准化建设的前提是科学编制采

购需求计划, 其框架需紧紧围绕项目简介、预算金额、市场调研、论证意见、技术标准、服务标准等要素。采用恰当合适的采购文件通用范本, 实现采购需求标准化, 既可用于解决采购需求的合理性、规范性和可行性问题, 也可实现采购需求与市场环境相匹配, 满足采购需求与采购目标一致性的要求。

采购需求的编制是采购活动优质高效的关键。首先, 采购需求的编制应符合国家法律法规、政府采购政策及相关规定, 体现节能环保和绿色发展、扶持中小企业发展政策。其次, 采购需求应准确反映采购项目的特征, 确保充分的竞争。采购需求的落脚点是满足需求, 实现财政资金使用效率的提高。再次, 采购需求的编制要充分考虑采购活动可能存在的风险防控, 对潜在风险要有一定的预判或者降低风险的预案^[9]。例如原材料的涨幅及市场行情波动、突发公共卫生事件及国家政策变化对履约的影响及带来的潜在风险。最后, 采购需求标准是动态的。它要随着市场环境、政策要求的变化不断进行修改和优化。提高采购需求标准化, 有助于简化高职院校政府采购流程, 降低人力资源成本, 提升管理效能, 进而获得财政性资金使用最佳效益。

三、结束语

综上所述, 采购管理是学校教育事业发展的保障, 强化落实采购需求管理是高职院校完善采购内控体系建设的重要环节。高职院校采购管人员在采购需求管理工作中应充分结合学校特点和现实情况, 转变采购理念, 补齐制度短板, 强化主体责任, 加强标准化建设, 完善决策和监督机制, 加强采购全流程管理, 真正意义上实现“物有所值”的采购目标。

参考文献:

- [1]曹国强,蒋纪华.新形势下如何贯彻落实采购人主体责任[J].中国政府采购,2022(5):77-80.
- [2]樊乐乐.采购人如何做好政府采购需求管理工作[J].中国政府采购,2021(11):40-42.
- [3]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,2021,38(11):272-274.
- [4]王思琪.落实采购人主体责任问题及对策分析[J].中国政府采购,2022(4):28-30.
- [5]杨琢.关于政府采购管理实践有关问题的思考与对策[J].财会学习,2022(6):143-145.
- [6]财政部关于印发《政府采购需求管理办法》的通知[J].中华人民共和国国务院公报,2021(19):49-54.
- [7]崔卫卫.强化采购人主体责任从“源头”做起[N].政府采购信息报,2021-09-27(005).
- [8]林志斌,白瑞芬.政府采购需求标准化研究与探索[J].中国政府采购,2016(7):42-45.
- [9]岳小川.采购需求的内容、表述方法及编制要点[J].中国招标,2021(10):37-39.

[责任编辑:涂申清]