

【财务会计】

高职院校政府采购绩效管理问题研究

史爱翠

(山西省财政税务专科学校,山西太原 030024)

摘要: 政府采购绩效属于财政支出绩效范畴。高职院校作为预算绩效评价主体应当对其政府采购活动实施绩效管理。本文立足于绩效管理的角度审视高职院校政府采购活动,发现存在预算不真实、不具体、不准确,招标采购中违法行为多、效率低,采购行为重支出、重结果而轻绩效等突出问题,主要是由于预算观念淡薄、绩效观念缺乏和高职业院校客观存在的特殊情况等原因所致。因此,高职院校政府采购绩效管理应当采取以下措施:一是以人为本,要增强政府采购相关人员的法律意识,提升专业素质;二是明职重责,要明确绩效责任主体,扎实做好政府采购事前、事中和事后的绩效管理;三是抓好招标,要严格规范招标采购,提高招标采购效率;四是强化约束,建立包括自评制度和评价指标体系等内容的政府采购绩效管理制度。

关键词: 高职院校; 政府采购; 绩效评价

中图分类号: F123.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-9306(2019)03-0019-06

高职院校担负着为社会经济发展培养高端技能型专门人才的任务。当前,高职院校踏着新时代的节拍进入了快速发展时期,在扩招政策下高职院校办学规模逐年扩大,升档提质、内涵发展使得高职院校人才培养水平迅速提高,而为之提供强有力支持和保障的是政府。高职院校政府采购是政府公共事业支出的重要方式,其成效直接表现为高职院校事业目标的顺利实现,同时也反映着财政资金的使用效益和财政支出的效果。

加强高职院校政府采购绩效管理具有重要的现实意义。一是在投资主体多、经费来源渠道广的情况下,开展投资或项目支出绩效评价是有关法律、法规、制度或者项目管理的基本要求,对政府采购的绩效评价是其中的重要内容。二是政府采购项目的专业性强、支出金额大,有的建设工程或项目的工期较长,要从根本上控制其支出进度和确保投资效果,必须对政府采购的事前、事中和事后等各环节加强管

理,包括进行绩效管理。三是高职院校实训、实验的条件高度接近于实际,政府采购不仅规模扩大、品目繁多,而且在计算机类、机械类、轨道交通类专业中科技含量高、技术性强、单位价值高的专用设备、专业设施和软件等增多,这些资产在高职院校资产总量中占比越来越大,对高职院校教育教学活动的贡献也较大。因此,对这些资产的采购绩效管理成为高职院校整体管理工作的重要方面。

当前,我国已经全面推行公共财政支出绩效评价。《中华人民共和国预算法》第五十七条第二款规定“各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价。”按照财政部2011年颁布的《财政支出绩效评价管理暂行办法》,与财政部门具有缴拨款关系的高职业院校,是财政支出绩效评价的主体;绩效评价的范围包括基本支出、项目支出和部门整体支出;绩效评价的重点是项目支出,重点评价一定金额以上、与本部门职能密切相关、有明显社

收稿日期: 2019-05-15

基金项目: 山西省科技厅软科学研究一般项目“完善高校政府采购的对策研究”(2018041041-4)

作者简介: 史爱翠(1964-),女,河南滑县人,山西省财政税务专科学校财务处高级会计师,研究方向: 固定资产评估管理。

会影响和经济影响的项目。高职院校涉及货物、服务和工程等的政府采购归属于基本支出中的商品和服务支出以及项目支出这两个部分,因此部门财政支出绩效评价在较大程度上是政府采购绩效评价。目前,部门预算普遍实施绩效管理,支出项目绩效评价已经常态化,高职院校对其政府采购活动的管理应当超越以往的着重于买什么、买多少、向谁买、怎么买等这些购买行为,而应更加重视诸如购买行为是否合法依规、买到的是不是符合需要、能不能发挥效能和作用、是否节约资金,以及能否创造社会效益和经济效益等绩效考核和评价。因此,立足于绩效管理角度规范和强化高职院校政府采购活动非常必要。

一、高职院校政府采购绩效管理的基本要求

绩效管理既包括对工作实施过程的合规性、任务完成结果的优劣性的考核,又是对工作的社会性、经济性等效益的评价。高职院校政府采购支出直接由公共财政资金安排,其绩效优劣程度直接决定政府公共财政的效率,反映政府履行其职能的成效。将绩效评价的基本要求贯彻于高职院校政府采购的日常管理中,可以扎实地保证采购行为的合规性,有效促进采购活动的经济效益和社会效益。按照财政部2011年颁布的《财政支出绩效评价管理暂行办法》和中国资产评估协会2014年颁布的《财政支出(项目支出)绩效评价操作指引(试行)》中对绩效评价与管理相关内容的共同规定,高职院校规范、高效的政府采购绩效管理应当体现以下基本要求:

(一) 设定绩效目标

绩效,顾名思义,即成绩、成效。其一方面表现为任务完成的直接结果,另一方面则反映出潜在的、深层的、长远的效应和作用。运用绩效观念管理高职院校政府采购活动,既应考核采购预算、采购成本、采购效率等采购行为本身的完成结果,同时也要对采购活动中实现政策目标的情况,以及其带来的经济效益、社会效益、生态效益等进行评价。因此,高职院校应当从政府采购行为本身和政府采购效果两方面分别设定绩效目标;绩效目标应当与事业发展规划相一致,并从数量、质量、成本、时效、现实效益、潜在效益等方面进行细化,尽可能采取定量考核的方式,对于难以采用量化方式的,则采用定性的方式分级分档予以清晰表述,增强可操作性。

(二) 明确资金投入和使用情况

根据事业发展规划和战略目标,按照合理配置资源、节约有效使用的原则,通过科学编制政府采购

预算掌握资金的来龙去脉,通过严格执行预算管好用好财政资金并达到采购目标。政府采购预算的编制应当坚持以收定支、以支定购的原则,做到需求真实、资金来源明确、数据可靠、用途合理;采购资金的使用应当坚持量入为出、勤俭节约的原则,做到服从预算、符合程序、讲求实效。政府采购资金的投入和使用反映采购活动的基本情况,直接形成政府采购的投入指标和产出指标,是衡量采购绩效的基础信息。

(三) 建立制度,采取措施,确保实现绩效目标

从绩效目标出发,建立和完善制度与规范,采取积极、有效的措施,促使政府采购活动运行规范、约束有力、风险可控、问责到位。一是要制定涵盖政府采购预算的编制、执行、调整和决算等全过程的决策程序和实施规范,加强对政府采购预算、计划的编制,职能部门年度政府采购基础数据的汇总,以及基础档案的规范管理。对于重大的招标项目必须有监察、审计、财务等有关部门的专业人员参加,采购项目的立项、审批、合同签订、项目变更等也要有专人负责。二是要制定包括政府采购事前、事中、事后等全方位的管理监督制度,重视政府采购网络信息化建设,实现政府采购与财务预算的衔接。三是要建立政府采购主体如采购人员、采购部门责任制,明确他们对采购项目需求论证、采购预算和计划的合理编制、资产的使用效果等方面的事权与责任,增强其主体意识。四是要建立政府采购绩效考核与评价的指标体系并提出具体操作要求。

(四) 对绩效目标的实现程度及效果的考核和评价

借鉴西方国家财政支出绩效评价的经验,根据我国预算绩效管理的基本要求,政府采购绩效评估应从经济性、效率性和效益性等方面进行考核和评价。其中,经济性方面主要考核采购满足需求的程度、预算完成情况等;效率性方面主要考核采购行为的资金效率、行政效率和人员效率;效益性方面主要考核采购活动实现的政策功能性效益、经济效益和社会效益等。在实践中,可以按照上述考核内容和要点建立政府采购绩效评价指标体系,设置定量指标和定性指标,全面、准确地衡量绩效目标实现程度,特别是反映项目所产生的社会效益、经济效益、环境效益和可持续影响等。

二、高职院校政府采购中存在的主要问题及其成因

高职院校的政府采购活动是否合法规范、是否能够最大限度地发挥财政资金的使用效率、是否能

够实现提升公共利益的目标和发挥政府采购应有的功能作用,对于整个政府采购制度的健康运行和发展具有重要意义。

(一) 主要问题

1. 政府采购预算不真实、不具体、不准确。一是无预算,这是不符合实际情况的缺乏预见性的行为,如果实际发生采购则必然打乱整个部门预算。二是采购预算不够细化和明确,技术指标不完整、不清楚,这带来了实际采购时的操作困难,极易造成错误采购。三是预算偏离实际需求,造成预算超支、低效和资产的闲置、浪费。例如,未经切实的需求状况调查和论证就编报预算,造成超量采购;使用部门从自身需求出发提出采购预算,但院校缺乏整体统筹、协调,导致对可以调剂调配使用的资产重复采购;超前

采购,即采购时追求配置高、功能全、设计新颖、行业通用、技术领先等,超出教育教学活动的现有水平和实际需求“为采购而采购”,即为了申请到经费而编制预算,往往是不经调研论证匆忙立项或者编造虚假名目列入预算,完全脱离实际需求。四是在采购中随意变更预算,导致预算执行混乱。

从某省财政厅预决算公开资料中,本文选取了两所公立高职院校的政府采购信息,分别见表1和表2。仅从数据来看,表1所反映的某甲高职院校2016年政府采购预算完成情况较好,节约405万元,资金节约率为16%;而2017年超预算采购189万元,资金超支率为13%。表2所反映的某乙高职院校则属于无预算进行政府采购。上述两种政府采购情况在高职院校中具有一定的代表性。

表1 某甲高职院校政府采购情况表

单位:万元

	2016年			2017年		
	预算数	决算数	超支(+)或节约(-)	预算数	决算数	超支(+)或节约(-)
总额	2 530	2 125	-405	1 412	1 601	+189
分类	货物	1 352	1 100	131	1 248	+1 117
	工程	977	849	1 281	144	-1 137
	服务	201	176	-25	0	209

表2 某乙高职院校政府采购情况表

单位:万元

	2016年		2017年		2018年		
	预算数	决算数	预算数	决算数	预算数	决算数	
总额	0	1 380.94	0	477.71	0	148.57	
分类	货物	0	867.24	0	159.86	0	51.20
	工程	0	290.70	0	256.05	0	97.37
	服务	0	223.00	0	61.80	0	0

2. 招标采购中违法行为多,效率低。第一,招标采购受不正之风影响,“走过场”、串标、陪标、围标等现象普遍存在。招标单位和投标单位相互勾结和串通,严重违背了招标采购的本意,扰乱了公平竞争的市场秩序,更使政府采购成为滋生腐败的温床。第二,招标过程中环节多,持续时间长,时效性差。《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国政府采购法》和《中华人民共和国政府采购法实施条例》都对招标主体责任、程序监督和过程监督提出了规范性要求。一个采购项目从拟定方案到采购完成往往需要经过项目方案编制、采购预算和计划申报、标书确认、发布公告、开标、中标报告与公示、签订合同、项目实施、验收、付款等环节,整个过程最快要用3个月时间,一些大型的、特殊的采购项目甚至需要5个月。一边是院校事业活动急需,另一边是必须履行的招投标采购流程,采购时间越长对学院教育教学活动的影响就越大,必然降低政府采购的效率。第三,招标工作重程序、重形式,但轻验收、轻实效。公告信息、专家评标、广受关注等对于程序和

形式的重视使招标工作的规范性和过程监管都得到了强化,但是很多合同履行完成后的验收常常草草了事且较少公开,对于招标是否达到了预期的目的,即是否在公开、公平、公正的前提下购买到了价格相对较低而质量较好的货物、工程以及优质的服务,则没有交代。

3. 政府采购重支出、重结果而轻绩效。这也是公共财政支出普遍存在的问题。政府采购活动是高职院校预算资金的一种支出方式,是日常事业活动的必要事务。在高职院校中,编制和执行政府采购预算就是例行公事,把该花的钱花出去,把需要的东西置办回来,整个过程中中规中矩,能够通过考核便万事大吉,而基本上不考虑政府的钱花得合适与否,采购的货物、服务、工程等对实际需要的满足程度如何,采购行为能否带来超过其当前使用效益的更为长远的经济效益和社会效益等。

(二) 原因分析

1. 预算观念淡薄。高职院校中很多政府采购决策者和参与者对于预算法律法规对政府采购的管理

要求不够了解,对政府采购预算的意义认识不清,并且缺乏大局观,认识不到自身政府采购行为的辐射效应和深远影响。这是政府采购预算编制不实、随意调整的根本原因。

政府预算的本质是反映政府活动的范围和方向,政府通过预算行为满足实现其职能的需要。政府预算是一种法律行为,即预算的编制、执行、调整和决算都需要依法规范。高职院校政府采购预算是其部门预算的组成部分,部门预算将按级次汇编入地方政府预算草案,经地方人民代表大会审议批准后成为具备法律效力的正式预算,逐级批复后进入执行阶段。部门必须按照批复的预算来执行,执行中非经法定程序不得进行调整。部门预算执行结果将逐级汇编为政府决算,反映政府预算资金收支总体情况,同时也反映政府履行职能的情况。因此,高职院校政府采购预算虽是单位或部门行为,却是与政府职能的发挥紧密关联的国家大事。然而,在高职院校政府采购活动中,无论是作为采购决策者还是具体采购人员,普遍都是立足单位和部门的层级与范围就事论事,其能够按照政府采购法规建立侧重于规范采购程序的相关制度,但不能站在国家和政府层面,依据《中华人民共和国预算法》的要求来认识和约束自身的政府采购行为,因此在很多情况下必定是随意而为。

2. 绩效观念缺乏。政府采购活动的实施着重于预算编制、操作程序等合规性监督管理,而较少考虑预算的质量优劣、程序的合理与否和效率高低、采购结果能否最大程度地满足需求、采购行为所实现的政策功能如何等。有关监督主体对政府采购的考核着重于政府采购的规模、采购程序、资金节约率等方面,却不重视对采购效果的考核。然而,资金节约并不都意味着高效率,特别是在预算编制不精细的情况下,资金节约率并不具有较强的信服力,而使预算保持一定的弹性可能更加切合实际。所以,政府采购中一味强调资金节约只会背离国际上倡导的绩效最优目标。同时,依法依规仅是政府采购的基本底线,发挥政府采购的政策功能还要求其满足公众和经济发展的期望和要求,如保护民族产业、促进中小企业发展、维护政府形象、保护环境等。因此,不能从经济、社会、生态等更高、更广的层面对政府采购行为进行评价是片面的。总之,政府采购活动的事前、事中和事后都留有很大的空间,而这些空间正是所缺失的绩效管理工作。

例如,从表2某乙高职院校政府采购情况来看,

政府采购预算额从2016年至2018年连年为零,这明显不符合实际,因为任何一所具有一定规模的、正常运转的职业院校,其作为普通的市场主体以合同方式有偿取得货物、工程和服务(包括购买、租赁、委托、雇用等)是其日常活动,其中必然存在可纳入政府采购目录及达到采购标准的客观需求。在其决算中反映出的每年实际发生的采购金额就是事实:2016年和2017年政府采购实际数分别为1380.94万元和477.71万元,均包括货物、工程和服务等三部分,2018年政府采购实际数为148.57万元,包括货物和工程两部分。这个院校的政府采购预决算数据至少可以表明:第一,院校作为部门预算主体却不遵守预算相关法律法规,所编制的预算既不科学又不合理,在预算执行中大幅度调整的理由是什么、是否履行了法定程序等这些情况并未在其公开信息中予以说明;第二,院校作为政府采购主体,其无预算采购不但违反了政府采购法律法规,而且其随意采购、盲目采购对部门预算、政府预算的正常执行造成了不良影响。尤其是针对该院校连续三年政府采购预算额为零却又存在采购需求并发生实际采购金额的情况,必须要质疑的是:无预算的支出其资金来源于何方?是改变了其他资金的用途还是依程序申请调整了预算?为何不改进预算工作,及时遏制违法情形?上级主管部门和财政部门是如何履行预算管理与监督职责的?

3. 高职院校客观存在的特殊情况。一是预算编制的时间早于拟定招生计划的时间。高职院校政府预算规模和结构在很大程度上取决于其在校生规模。高职院校学生毕业于夏季、入学于秋季,招生计划于当年春季拟定,而部门预算的编制时间是每年秋季,此时还无法准确预知招生计划,因此,政府采购预算数额客观上存在与实际需求不相符合的情况。这必将导致预算数与实际采购数之间的差额,适当范围内的超支或节约如表1中某甲高职院校2016年的采购情况就应属于正常。二是从预算编制时间到实际采购时间的间隔期内,设备种类、技术性能、市场价格等可能发生变化,如新型设备上市、技术性能提高、货物价格随市场供求变化进行调整等,致使实际采购与预算不符。三是高职院校存在一些由国家财政专项经费支持或资助的建设项目,这些项目的下达时间无法事先确定,故在下达后经费无法及时编入预算,这可能是实际采购金额大于预算金额的原因之一;按照预算法律规范,这些专项经费当年未用完的可以结转下年继续用于项目支

出,连续两年未用完的结转资金要作为结余资金由财政部门收回,那么这类经费中需要通过政府采购予以支出的部分,如果在规定时间内不能完成采购,则项目无法完结,经费将退回财政部门,这是导致高职院校在项目结项之前、年终等某些时段集中花钱、突击花钱,年度采购预算与实际采购金额出现较大偏差的主要原因。

三、加强高职院校政府采购绩效管理的措施

(一) 以人为本:增强政府采购相关人员的法律意识,提升专业素质

高职院校政府采购的相关人员广泛分布于院校、主管部门、财政部门、集中采购机构和采购代理机构等单位中,他们直接参与高职院校政府采购工作实务,其法律观念、政策水平、决策能力、业务素质等直接决定着采购绩效。要对高职院校政府采购相关人员进行《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国政府采购法实施条例》《财政支出绩效评价管理暂行办法》等法律法规培训,使其全面熟悉法律法规的体系和内容,重点掌握预算编制、预算执行、政府采购等相关法律法规,在学法、知法的基础上增强守法的自觉性和用法的正确性。要经常组织业务培训和座谈交流等活动,解读政策,分享经验,讨论问题,提高认识,进而提升他们的专业素质。

(二) 明职重责:明确绩效责任主体,扎实做好政府采购事前、事中和事后的绩效管理

首先,明确高职院校作为政府采购预算编制和执行主体的绩效责任。应加强事前的需求分析与论证,要建立三个数据库:第一个是反映院校全部资产动态信息的资产管理信息库;第二个是包含国家关于高职院校基本办学条件以及不同岗位、职称和职务的物品配备标准等在内的配置标准数据库;第三个是包括各类货物、工程和服务的价格、质量、性能等信息在内的市场信息数据库。在政府采购预算编制之前,要从资产管理信息库中进行摸底,核查采购需求是否存在库存品和替代物,可否通过内部的共享、流动等方式调剂解决,切实论证采购项目的必要性;要通过配置标准信息库明确掌握相应的标准要求;从市场信息数据库中获取符合或接近于采购项目所要求的性能、建设标准、配置要求、正常价格等详细信息。通过综合分析,合法依规、完整明确地提出采购需求,包括采购对象应具备的功能和采购行为将要实现的目标,采购对象应具备的技术、服务、安全等全部条件,具体数量和金额,交付方式、时间

和地点,以及验收标准等,有关表述和说明应全面完整、简明易懂,有关指标应尽可能量化,确保采购预算的针对性、适用性和可操作性,为编制高质量的预算奠定基础。编制预算时要细化、具体,打足打实,不留缺口,同时要适当留有余地,使采购预算兼具刚性和弹性,能够从容应对产品、服务的升代换级等行情变化。《中华人民共和国政府采购法》第六条规定“政府采购应当严格按照批准的预算执行。”高职院校应在政府采购预算执行中强化预算的约束力和严肃性,维护预算的权威性,不得超标准采购、无预算采购和擅自改变资金用途,要促进政府采购与资产管理相结合,使政府采购预算与资产配置的现状和需求相协调,采购对象的功能和作用与整体资产的效能相匹配,确保政府采购行为的高效率和采购目标的实现。

其次,明确上级主管部门、财政部门作为政府采购工作监管主体和绩效考评主体的责任。主管部门、财政部门除了对政府采购预算履行审核、批复的法定职责时要依法依规、认真把关外,还应当注重其考核监督工作的常态化,严格监督政府采购预算的事前、事中和事后的绩效管理工作,突出对重要环节加强过程监督,包括审查预算编制前的需求调研和论证、审核采购行为的合规性等,督促高职院校进行政府采购的经济性、社会性、生态性等效益评价,全面、扎实地提高政府采购的绩效水平。

最后,明确审计部门、纪检监察部门作为政府采购工作法纪监督主体的责任。要在政府采购的事前适当地引入审计监督,重点对采购预算支出计划的合规性进行审计,对重大的政府采购项目要进行专项审计。纪检监察部门要对政府采购全过程中有关参与者的遵纪守法、廉洁自律等情况进行监督。应重视审计部门和纪检监察部门在政府采购中的职能协作,既各司其职又相互配合,从而有效预防、及时发现和严肃查处政府采购活动中的违纪违法行为,促使高职院校政府采购的决策者和参与者树立崇高的法治观念和绩效观念。

(三) 抓好招标:严格规范招标采购,提高招标采购效率

首先,高职院校的政府采购职能部门应当与采购需求部门充分沟通,保证采购需求的明确、合理,并与采购人员共同商量项目采购计划,形成科学的采购预算。其次,按照“公开、公平、公正”的原则,依据采购需求和目标,编制招标文件。其中,应重点明确评标办法、合同条款,以及工程量或项目清单。

评标办法中评分细则应具体、客观,减少评审专家的自由裁量权;废标条款要集中单列,判断依据要简单明确。最后,明确招标采购周期内各阶段的工作内容、时间和完成时限,提前做好起草招标文件等准备工作,加强与相关部门的沟通联系,加快招标进度,尽量压缩法定时限以外的可变时间,缩短采购周期;及时跟进项目,尽快解决遇到的问题,对持续时间较长的未办结项目要分析原因采取有效办法积极解决。

(四) 强化约束: 建立政府采购绩效评价制度

一是制定政府采购绩效自评制度。高职院校政府采购中各需求部门应当在采购行为完结后的一定时间内,进行政府采购绩效自我评价,评价内容包括采购预算的科学性、采购程序的合规性、采购结果满足需求的程度、采购行为产生的经济和社会效益等。二是建立政府采购绩效评价指标体系。高职院校应根据政府财政支出绩效评价的要求制定切实可行的政府采购绩效评价指标体系。这个指标体系应当以

绩效为中心、突出重点考核环节和内容来设置相应指标。指标体系总体上可以分为合规性和效益性两大部分。其中,合规性指标应当反映是否依法编制预算、实际采购金额是否超过预算、是否存在预算调整、招标采购的程序是否合法等。效益性指标应当反映采购需求是否合理,招标过程持续时间是否合理,招标过程中是否做到公开、公平、公正,采购结果是否实现了政策目标如促进中小企业发展、保护民族产业等,采购项目完成后对当地产生了多少经济效益、社会效益和生态效益,如对解决劳动力就业、营造公平竞争的市场秩序、增加GDP、改善生态环境、促进文化繁荣等方面的贡献。

参考文献:

[1] 郑树峰. 呼伦贝尔市政府采购存在的问题及对策研究[D]. 哈尔滨: 黑龙江大学, 2017.

(责任编辑 李续智)

Research on Government Procurement Performance Management in Higher Vocational College

SHI Ai - cui

(*Shanxi Finance & Taxation College, Taiyuan, Shanxi 030024, China*)

Abstract: Government procurement performance belongs to financial cost performance. Higher vocational college, as a subject of budget performance evaluation, should also conduct performance management for government procurement. The paper, from the view of performance management, takes a detailed inspection on government purchase in higher vocational college, and finds out existing problems, such as untrue or inexact budget, many unlawful acts and low efficiency in public bidding and purchasing, an emphasis on the cost and result yet an ignorance in performance in procurement. Those problems are caused because of many reasons, including a lack of budgeting and performance concept, special circumstances, etc. Therefore, higher vocational college should make measures as follows: 1. Put people first. Improve the legal awareness of related staff in government procurement. 2. Make clear of responsibility. Performance responsibility subject should be defined and take the managing role during the whole process. 3. Pay attention to bidding. Strictly regulate public bidding and procurement, improve their efficiency. 4. Enhance restriction. Build up a well-round management system including self-evaluation policy, evaluation indicators, etc.

Key words: higher vocational college; government procurement; performance evaluation