

“放管服”改革背景下高职院校政府采购绩效管理研究

● 别道亮

摘要:随着“放管服”改革的不断深化,政府进一步对采购领域的规章制度做出修订,以规范采购行为,提升采购的科学性。高校作为重要的政府采购主体,在这种背景下必须要深化履行自身的采购责任。构建科学的高校政府采购绩效管理体系,实现采购绩效的提升,不仅关系到高职院校的长远稳定发展,也关系到国家财政资金的运用效率。当前我国高职院校政府采购中普遍面临采购预算准确性不高、采购程序不合理、采购绩效管理重点不明确等问题,影响了财政资金的科学运用。为了解决这些问题,应当从加强采购预算管理的科学性、严格化采购程序、重视采购绩效管理等多方面采取措施。

关键词:高职院校 政府采购 绩效管理 问题 预算

中图分类号:F253.7;G71 **文献标识码:**A

文章编号:1004-4914(2020)12-063-03

近年来,随着我国市场经济的快速发展,高职院校的发展也迈入到的新的阶段中,生源不断增多,规模日益扩大,对政府采购的需求更大。且随着“放管服”改革的不断推进,政府对高职院校采购管理工作的迫切性更高,亟待对采购制度进行健全和完善,做好采购人主体责任划分,形成科学的采购制度体系。基于此,笔者对当前高职院校政府采购绩效管理中面临的问题进行了总结,并根据现实情况提出一系列优化对策。

一、高职院校政府采购绩效管理的实施原则

高职院校政府采购绩效管理不仅是对采购过程的考核,同时也是对财政资金运用效果的管理,反映着公共资金的运用效率以及政府职能履行情况。在采购绩效管理中需要遵循如下的原则:

(一)公平原则

公平原则是维护市场秩序的重要原则,也是高校政府采购需要遵循的重要原则之一,该原则要求高校政府采购要公平公正。在采购过程中要构建科学的竞争机制,通过优中选优的形式采购符合需求的物品,使财政资金发挥更大的效益。同时,在采购的过程中还应当公平对待每一位供应商,不能出现歧视符合条件供应商的情况,并及时对采购信息进行公开披露。通过有效地遵循公平原则,能够提升高校政府采购的科学性,并且还可以促进供应商不断提升竞争力,推动市场秩序的稳定。

(二)公开透明原则

公开透明原则也是高校政府采购必须要遵循的原则之一,只有提升采购的公开性和透明性,才能够确保采购过程的规范,降低采购中的违法行为。这要求高校要对政府采购的信息以及行为等进行全面公开,且要实现采购信息的透明化,避免出现暗箱操作的情况。而要坚持公开透明原则同时也需要做好采购内部管理工作,提升各个采购环节的规范性。首先,要制定包括政府采购从预算到决算整个过程的实施规范,对各个采购环节进行详细管理。就重大招标项目来说,还要引入财务、审计、监察等有关人员的参与,提升项目的科学性和合理性,且要派专人负责采购项目的变更、签合同、审批等工作。其次,构建科学的监督体系。要对政府采购整个过程进行监管,制定涵盖事前、事中、事后

的监管体系,确保采购全过程符合预算。最后,要构建采购主体责任制,对采购计算编制、预算编制以及项目需求分析等有关的责任,不断提升采购人员的主人翁意识。

(三)诚实守信原则

诚实守信原则指的是采购人在采购的过程中应当本着诚实守信的态度,履行采购权利和义务,要讲究信誉,不能存在欺诈心理或者隐瞒心理等,不能伪造或者变造采购文件。为了确保诚实守信原则的落实,高职院校政府采购还应当做好评价工作,通过对整个采购过程的评价,分析采购工作的具体开展情况,明确政府采购中存在的问题,为后续更好地开展政府采购活动提供参考和规范。可以对域外这方面的经验进行借鉴,从效益性、经济性以及效率性等多方面出发对政府采购绩效进行评估与考核,构建对应的绩效评价体系,合理设定指标。

二、高职院校政府采购绩效管理中面临的问题

当前虽然随着时代的发展,政府以及高职院校对采购的重视度不断提升,一系列新的采购方式、采购流程不断投入运用,且对绩效管理工作的认可度也不断提升。但是整体来看,高职院校政府采购绩效管理中依然面临很多问题,这些问题的存在导致政府采购工作存在低效、无效的情况,影响了财政资金效用的发挥。

(一)政府采购预算准确性不高

预算是高职院校政府采购工作开展的基础,关系到整个采购工作的有效性,只有提升预算的准确性,才能够更好地指导采购工作。详细的预算管理流程图如下:



图1 预算管理流程图

由图1可知,预算管理涉及到诸多方面的内容,且各个环节相互协调,环环相扣。不过目前很多高职院校都没有认识到政府采购预算的重要性,在具体工作中还存在无预算的现象,对于财政资金的运用存在较高的随意性,运用效果不理想。比如,某高校在2016年到2019年所公开的预决算信息显示,在这几年的时间中政府采购预算额都是0,而具体的采购预决算总额则2016年为1240.65万元、2017年为567.43万元、2018年为275.98万元、2019年为305.65万元。还有一些高职院校所编制的预算不够准确、完整,缺乏细节性预算内容,这导致采购过程

面临较大的困难,很容易出现采购错误或者采购无序的问题。另外,还有一些高职院校所编制的预算与实际需求脱节,在编制预算的过程中没有与各个院系或者相关的负责人详细沟通,导致采购的物资缺乏适用性,出现浪费或者闲置的问题,造成财政资金的极大浪费。还有部分高职院校存在严重的自私心理,在编制采购预算的时候过于追求设备或者物资的新颖性、时代性和超流行,花费大量资金购买配置高、设计新颖的设备,超出了现有教育活动的实际需求,也难以真正发挥设备的价值。甚至一些高职院校编制虚假预算,为了得到经费而在预算清单中列入虚假名目,为后期预算执行带来了极为不利的影响,也影响了财政资金效用的发挥。

(二) 采购程序不合理

采购程序是否合理也会直接影响采购结果,对采购绩效管理带来诸多复杂因素。当前我国高职院校采购活动的开展主要是采用招标的形式,这虽然能够提升采购的有效性,促进采购工作的统一开展,但是很多院校招标采购存在明显的围标、陪标等问题。投标单位和招标单位之间相互串通,不仅对市场经济秩序的稳定带来了诸多不利影响,而且背离招标采购的初衷,为相关人员腐败营造了契机。比如,我国财政部在2019年对中山大学医疗设备采购活动进行监督检查的时候发现,其投标方存在严重的虚假行为,所提供的材料与企业发展情况不相符,很多信息系虚假编造。同时,高职院校政府采购还面临着招标时间长、流程复杂等问题,采购项目从最初的方案拟定到完成采购之间跨越多个流程,跨越几个月的时间,影响了高职院校对物资的运用需求,从而对教学工作的开展带来了不利影响。还有一些招标工作形式化严重,相关人员不注重实效,草草验收,不能详细公开招标的情况,如是否符合预期、采购物品是否性价比较高、服务是否较好等。这些问题都反映出高职院校政府采购程序存在不合理之处,要想提升采购的有效性,促进采购绩效的增强,必须要规范采购程序。

(三) 绩效管理重点不明确

我国高职院校政府采购普遍较为注重采购过程和结果,而不注重绩效管理,不考虑采购回来的物资是否符合院校的实际发展需要,是否可以最大限度地满足所需。且监督人员在监督的过程中,也更为注重资金节约情况、采购规模等,将注意力放在这些方面,并不关注采购效果考核。需要明白的是,节约资金并非代表高效率,尤其是在预算清单不够详细的背景下,资金节约往往缺乏信服力,因此过于强调节约资金并不能达到最优化绩效目标。另外,政府资金的运用具有较高的社会价值,需要发挥良好的社会效益,这要求高职院校在开展政府采购活动的时候,要从社会、经济、生态等多层面进行分析,尽量使采购发挥更高的社会效益。对应地在开展绩效管理的时候也应当向这些方面倾斜,但很多高职院校政府采购绩效管理显然都缺乏这些内容的分析,对采购过程的评价也不够合理。

三、高职院校政府采购绩效管理的优化对策

(一) 加强预算管理

高职院校政府采购预算管理作为采购过程中的重要工作,理应得到相关人员的重视,当然这需要高职院校和政府两方的共同努力。

1. 从高职院校层面来看,相关领导必须要提升对预算采购的重视度,构建科学的预算管理体系和制度。由于高职院校政府采购行为关系到政府职能的发挥、财政资金社会效益的发挥,所以这一活动被赋予了强烈的社会使命感,高职院校对这一行为的管理已经不仅仅是对自身发展的管理,或者单纯的资金管理,而是站立在社会人民视角对财政资金进行管理,因此更应当有庄重感和实效性,对预算管理的要求也更高。要结合历年来的院校的

实际发展情况、对物资设备的使用情况,以及未来发展规划等制定政府采购预算管理制度体系,设立专业化预算岗位,安排专业化技能、综合素质较高的人员来开展政府采购预算工作。还要制定科学的预算目标,设定预算指标,并加强预算管理人员与其他各个院系、部门人员的沟通与联系,切实根据各个院系的发展来开展预算编制,确保编号的预算编制切实符合各个部门的实际情况,降低预算失误率。

2. 从政府方面来看,要做好高职院校政府采购预算编制的强制性规定,要求每个高职院校编制采购预算,并做好预算审核。政府部门担负着维护社会经济发展的重任,代表人民的利益,所以更应当对财政资金的运用提升关注度,做好信息公开,并通过多种途径提升财政资金的运用效率。要求高职院校做好政府采购预算工作,加强审核是对财政资金运用效果负责的良好体现。根据教育部公布的2016年到2019年时间段中政府采购预决算信息(高校政府采购支出占比高于90%)可以发现,预算总额和节约额处于增加的状态中,但预算完成率却持续下降,这说明政府采购任务并没有被完成,且采购预算与实际需求之间存在差距。详细信息如下:

表1 2016—2018 政府采购预决算信息

时间	总预算金额	总决算金额	节约额	预算完成概率
2016年	5811064	3152632	2658432	54.2%
2017年	7537737	3281611	4256126	43.5%
2018年	8314214	3594240	4719974	43.2%
2019年	9215638	3759235	5456403	40.3%

针对于这一情况,政府必须要进一步提升对高职院校政府采购预算管理的重视度,要根据区域、工作范围等对预算管理工作职责进行分配,设立专门的高职院校预算管理岗位,负责区域内高职院校政府采购预算信息审核,严格依据审核好的预算清单划拨资金。同时,还要构建预算执行体系,派专人负责预算监督与跟踪,切实使财政资金发挥有利作用。

(二) 规范采购程序

采购程序的规范需要从如下几个方面入手:第一,相关的负责人员要严格依据规范编制招标文件,对合同条款、评标办法等进行明确,并做好项目清单、工程量等的说明,提升文件的科学性与规范性;第二,对招标采购期中不同环节的完成时限、工作内容、采购注意事项等进行明确,做好招标文件有关的准备工作,并加强联系,促进招标进度的提升,将采购周期适当缩短;第三,要构建专门的小组对项目进行跟进,分析项目的开展情况,对其中存在的问题进行总结,并做好跟进报告的编制,以便为后续更好地开展项目提供参考依据。另外,还可以通过对先进技术的运用,构建对应的招投标信息化平台,借助于平台对具体的项目开展情况进行直观立体反映,为相关人员更深刻地了解项目提供平台,对问题的解决营造更为有利的环境。

(三) 明确绩效管理重点

高职院校政府采购绩效管理重点的明确,能够提升绩效管理的有效性,促进政府采购效益的提升。要将过去在开展绩效管理时候过于注重结果和形式的观念摒弃掉,对采购物资的操作性、实用性等进行考核,明确采购的物资是否符合高职院校的现实发展需求,是否能够满足高职院校相关院系的需要,且是否存在较高的性价比。同时,还要对采购过程进行详细分析,探究采购的物资是否与国家生态环境保护、持续发展等理念相契合,明确其有无响应国家号召,或者有无符合国家生态化发展理念,将这些内容纳入到绩效考核过程中,以推动绩效考核更为规范,切实发挥有利作用,带动高职院校政府采购工作的更好开展。这需要构建多维度、立体化的采购绩效评价体系,将这些内

非同级财政拨款收支业务探析

●臧文平

摘要:政府会计已正式实施一年多,笔者通过深入基层调研及指导单位账务处理,发现对非同级财政拨款收支业务,单位普遍存在疑惑,不知如何进行账务处理。审计部门在审计检查中,也发现有些单位对此类业务账务处理不规范,导致会计核算信息不真实。为切实解决共性问题,扎实推进政府会计准则制度落地实施,提高政府综合财务报告编制质量,文章根据政府会计制度及会计核算系统设置情况,结合实务案例,对非同级财政拨款收支业务予以解析。

关键词:财政拨款 账务处理 案例解析 对策及建议

中图分类号:F810

文献标识码:A

文章编号:1004-4914(2020)12-065-02

一、实务操作中存在的主要问题

近年来,国家及省级许多重点项目需要安排或委托市、县部门单位配合完成,市级部门经常收到省级主管部门拨来的国家及省级专项资金,专项用于开展某项工作,并附有项目资金管理暂行办法,要求对项目承担单位在使用项目资金时要遵循“依法管理、分级负责、强化监管、提高效率”的原则,要求项目承担单位建立健全财务和内部控制制度,严格遵守国家有关财经法规,加强专项经费管理和监督,对项目资金进行专项核算,确保专款专用。但在实际工作中,主要存在将专项资金作为往来款资金进行核算的问题。

上级部门拨来的财政专项资金,市级主管部门如没有资金分配权,只是按要求转拨,对市级主管部门来说,只是过手资金。承担此任务的相关单位,因该专项资金的资金来源、资金性质和支出功能分类科目不明确,单位没有进行列收列支,而是作为往来款资金使用,如果用来购买存货、

固定资产、无形资产等,资产无法入账核算。

在各级审计检查中,把此类账务处理作为问题记入审计工作底稿,认定承担此任务的相关单位违反了《预算法(2014)》、《行政单位财务规则》、《事业单位财务规则》相关规定:政府的全部收入和支出都应纳入预算;单位应当将各项收入全部纳入单位预算,统一核算,统一管理。要求单位应当将各项收支全部纳入单位预算,建立健全支出管理制度,单位需予以整改到位。

二、相关对策及建议

要从根本上解决此类问题,笔者认为要正本清源,应该从以下几个方面着手:

1.明晰财政拨款(预算)收入与非同级财政(预算)拨款收入核算内容的异同。二者核算的都是财政拨款资金,是两个科目的共同之处。但财政拨款(预算)收入核算内容为同级财政部门通过部门预算安排和指标文件追加的资金;而非本级财政拨款(预算)收入科目核算的财政资金有两个来源渠道:一个从同级财政以外的同级政府其他部门取得的财政资金,即横向转拨财政资金,另一个来源渠道为通过上级或下级财政部门、上级或下级政府其他部门取得的各类财政资金,即非本级财政资金。

2.明晰非同级财政(预算)拨款收入核算范围。单位从同级财政部门以外的同级政府其他部门取得的财政资金,从上级或下级财政部门取得的财政资金,从上级或下级财政部门以外的政府其他部门取得的财政资金,都属于非同级财政(预算)拨款收入的核算范畴。从横向看,为从同级财政以外的政府其他部门取得的财政资金,从纵向看,从上、下级政府部门(包括财政部门)取得的财政资金。

3.明晰非同级财政(预算)拨款收入核

算内容与其他应付款的区别。非同级财政(预算)拨款收入核算内容为从同级财政部门以外取得的各类财政拨款,而其他应付款核算内容为同级财政部门预拨的下期预算款项、没有纳入预算管理的应付及暂收款项,主要为单位应付而尚未支付的款项,为单位的负债,将来需要偿还的。

4.规范账务处理。单位从同级财政部门以外取得的财政拨款,区分为非本级财政拨款和横向转拨财政拨款。单位取得上级或下级财政部门、上级或下级政府其他部门取得的各类财政拨款,记入“非同级财政(预算)拨款收入—非本级财政拨款”;从单位从同级财政部门以外的同级政府其他部门取得的财政资金,记入“非同级财政拨款(预算)收入—横向转拨财政拨款”。单位发生费用及实现支出时,财务会计记入“业务活动费用”或“单位管理费用”等科目,预算会计记入“行政支出”或“事业支出”科目。

三、案例解析

为进一步明晰非同级财政拨款(预算)收入科目的使用,现结合实务案例,分别从主管部门及基层单位账务处理的角度予以解析。

如有些项目是列入省级相关部门的年度部门预算,省级财政把资金指标下达到省级相关部门后,因大多地市财政国库改革已比较彻底,部门单位没有实有资金账户,只有一个基本户,为单位零余额账户,省级相关部门只能以电汇的方式将项目资金汇到财政部门代管资金专户(也称“财政往来款”),市级主管部门作为过桥资金再汇给所属单位,由所属单位完成相关任务。对于市级主管部门来讲,因为只是过桥资金,市级主管部门收到该笔资金后,以开具的财政票据进行账务处理,借记“其他应收款—财政专户往来”,贷记“其他应付款—***单位”,市级主管部门将该笔资金申请到单位零余额账户后,再电汇给

容以指标的形式体现在评价体系中,通过多样化指标明确绩效管理重点。

参考文献:

- [1] 刘静,曹蓓.新形势下高校政府采购项目式管理浅析[J].实验室研究与探索,2020,39(08):291-295
- [2] 卢扬帆,原珂.政府绩效管理秩序评估:以广东省级绩效管理为例

[J].甘肃行政学院学报,2020(03):4-18+124

[3] 韩亚飞,王生力,康奥.高校政府采购绩效管理对策研究[J].广西质量监督导报,2020(05):7-8

[4] 刘超,李晋,徐鹏飞.基于网络层次分析法的高校政府采购绩效评价研究[J].实验技术与管理,2020,37(05):248-252

(作者单位:苏州农业职业技术学院 江苏苏州 215008)

(责编:若佳)