

公共财政视角下的高校政府采购 市场监管机制探析

耿强, 孙勇

(河北大学综合实验中心, 河北保定 071002)

摘要: 高等学校的采购资金多来源于财政, 资金支出属于公共财政范畴, 政府采购是其主要的资金支出管理手段。高校政府采购市场的复杂性导致在采购过程中产生了缺乏行之有效的争端解决机制、政府采购周期过长、信息公开途径不畅、监督效果不佳等一系列问题。通过高校政府采购市场监管机制的建立和完善, 能够为高校政府采购双方提供安全的交易秩序、公平诚信的市场竞争环境、透明高效的争端解决机制, 提高资金使用效率。

关键词: 高校政府采购; 公共财政; 市场监管

中图分类号: F253.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-4956(2016)5-0257-04

Analysis of market regulatory mechanisms for government procurement in colleges and universities under public finance perspective

Geng Qiang, Sun Yong

(Center of Comprehensive Experiment, Hebei University, Baoding 071002, China)

Abstract: The government procurement market complexity in colleges and universities can result in a lack of effective dispute settlement mechanism in the procurement process, the government procurement cycle is too long, the information public way is not unblocked, and the supervision is ineffective. Procurement to establish and improve the mechanism of market regulation by the government in colleges and universities, should be able to provide both sides of government purchase secure transaction order, fair and honest competition in the market environment and a transparent and efficient dispute settlement mechanism, and improve capital efficiency.

Key words: government procurement in colleges and universities; public finance; market regulation

政府采购是对公共支出管理手段的一种改进, 从目的上讲, 其涵盖于公共财政的范畴, 也就是说, 公共财政构成政府采购的基础, 并决定着政府采购的改革方向。在这个意义上, 政府采购也称为公共采购^[1]。同时, 竞争机制的引入侧重于在公共部门和市场之间模拟市场机制, 通过各主体间的竞争来促进公共商品提供效率和质量的提高。因此, 政府采购机制是公共财政政策不可或缺的一部分, 也是其具体延伸和细化。与此同时公共财政政策的导向性也为政府采购制度的

发展指明了方向。

1 基于公共财政政策的高校政府采购特征

目前, 我国年政府采购资金规模已近 2 万亿元, 带动了一个超过 20 万亿元的公共采购市场。自 2003 年《政府采购法》实施至 2015 年《政府采购法实施条例》的颁布, 以及财税体制改革的深入推进, 期间高校政府采购经历了从无到有、逐步规范的过程。在公共财政政策的指导下, 呈现出如下特征:

(1) 高校政府采购的界限逐步清晰。随着国内大多数高校纳入政府采购的监管范围, 高校政府采购的界限也逐步清晰起来。这一界定有广义和狭义之分, 理论上高校事业单位的属性及资金来源的财政属性, 使得高校纳入预算管理的资金支出都应在政府采购的

收稿日期: 2015-11-02 修改日期: 2016-01-11

基金项目: 2014 年保定市哲学社会科学规划研究项目(20140421)

作者简介: 耿强(1981—), 男, 河北保定, 硕士, 讲师, 研究方向为政府采购、实践教学、实验室管理。

E-mail: gengqiang@hbu.edu.cn

监管之下,这是广义上的界定^[2]。实践中以省属高校为例,依据省级政府采购集中采购目录和限额标准之规定,只有集中采购机构采购项目和部门集中采购项目属于政府采购的监管范围,这是狭义上的界定。

(2) 资金来源中财政转移支付资金占比较大。基于国内大部分高校在单位种类上属于事业单位,性质为公办属性的情况,其大部分资金来源于财政转移支付,特别是中央财政转移支付,以及在“211工程”、“985工程”院校及部分省属重点院校转移支付资金中,国库集中支付的比例较高。

(3) 基本上将采购项目纳入预算管理。根据政府采购法实施条例的规定,纳入预算管理的资金为财政性资金,适用政府采购法。基于资金属性及隶属关系,近年来高校普遍加强了预算管理,基本实现了对政府采购项目的预算管理。

(4) 采购程序的规范化管理。在本级财政部门的监督下,高校能够按照政府采购法的要求,坚持以招标投标为主、其他采购方式为辅的原则,严格执行法律法规规定的采购程序。

2 高校政府采购监管现状

随着公共财政政策对高等院校的影响逐步深入,高校在政府采购过程中出现的违法、违规问题,日益成为社会舆论关注的焦点。高校政府采购的监管也就成为解决上述问题的一个突破口,对监管现状的梳理亦显得更加重要^[3-4]。

2.1 高校政府采购的监管主体

从监管主体的性质进行划分,监管力度由强到弱主要分为3个层次:高校内部管理部门监管、本级政府财政部门监管、司法及社会舆论监管。

(1) 高校内部管理部门是高校政府采购的重要监管主体。一般而言,高校财务管理部门是校内监管主体,纪检监察部门也有权实施监督,采购管理部门代表学校执行政府采购流程。其他如教务部门、学科及科研管理部门、实验室管理部门、校园建设管理部门等分别就各自所辖职责范围内负有部分监督管理职能。

(2) 本级政府财政部门是法律法规授权的高校政府采购监管主体。体现在对采购的事前和事后的监督。除本级政府财政部门外,其他如教育主管部门、审计部门等也具有监管职能。另外,纪检监察、发展改革等部门也根据各自职能行使监督权。

(3) 司法监管体现为检察机关在高校政府采购职务犯罪领域的追诉权,以及对审判程序的监督权;法院系统则是在诉讼过程中行使审判权。社会舆论监管主要包括其他社会组织的监督和媒体监督,二者监督过程往往相互结合,但监督力度较弱,例如相关领域的行

业协会或学会,如技术物资协会、高等教育学会等通过网络媒体、电视媒体、平面媒体等发布若干调查报告等方式进行的监督。

2.2 高校政府采购的监管对象

依据政府采购法,监管对象为采购人、采购代理机构和供应商。由于各高校的内部管理模式不尽相同,采购人和使用人有的学校合二为一,有的学校相互分离,一般为高校采购管理部门以及相关院系。采购代理机构包括集中采购机构、其他采购代理机构,依据省级以上政府制订的集中采购目录和采购限额标准,集中采购机构采购项目和部门集中采购项目都有明确界定^[5-7]。供应商的构成比较复杂,以仪器设备为例,投标单位有设备生产商,也有经销商;有本地经销商,也有外地经销商;有合伙企业,也有公司法人;有外资企业,也有内资企业。

2.3 高校政府采购的监管内容

高校政府采购监管目前主要停留在招标文件审核、开标、签订合同等采购过程中的监督,而对供应商售后服务监督较少,高校采购仪器设备保修期普遍在1年左右,对于部分高端大型仪器设备保修期明显偏短。另外售后服务的质量也难以得到有效保障。

3 高校政府采购监管存在的问题

3.1 缺乏行之有效的争端解决机制

各级政府财政部门是对高校财政性资金的使用实施监督的主要部门,其大部分监督工作或者说其职能,主要集中在预算审批、采购计划审批、招标、定标、签订合同等事前及事中监督,而事后监督和争端解决机制在财政部门的监督职能中始终居于次要位置。公共财政理论更加推崇对财政性资金的事后监督,其作用主要在于对违规者的威慑力,主阵地是司法监督和社会舆论监督。虽然当前公众对此热情较高,但受多重因素影响,其威慑作用实际效果不佳^[8-10]。

3.2 政府采购周期过长

依据政府采购法和实施条例的规定,集中采购机构是设区的市级以上人民政府依法设立的非营利事业法人。实际中大部分为相应财政部门设立,且隶属于财政部门管理,并被授予部分监督职能。以省属高校为例,近年来普遍实施政府采购,涉及集中采购的项目,按照行政隶属关系须报省级财政部门审批,再由省级集中采购机构组织采购程序。由于复杂的审批和采购流程,使得高校仅手续报批环节就疲于奔命,导致采购周期延长、信息沟通不畅、效率低下等问题。

3.3 信息公开途径不畅,监督效果不佳

政府采购制度是公共财政支出制度,信息公开又是公共财政的重要措施,亦是高校政府采购监督的重

要手段。目前高校政府采购信息的发布路径、公开范围、公开的数据格式、公开的时间期限等信息内容缺乏统一标准,各地、各层级高校信息发布形式多样。有部分信息监督部门在获取时也存在相当难度,学者和公众的信息资源相对就更加稀缺,信息公开不畅,难以形成有效监督。

4 完善高校政府采购监管机制的对策建议

4.1 建立行之有效的争端解决机制,合理发挥权利救济功效

(1) 学校内部建立争端调解机制。目前的普遍情况是高校内部具有监管职能的如财务部门、资产管理部、纪检监察等部门都或多或少的具有监管职能,但并未明确这一职能具体属于哪个部门。高校可以考虑在其内部建立和完善争端解决机制^[11],例如成立一个由各职能部门和法律专家组成的政府采购争端调解委员会,其主要职能是受理采购当事人的各种质疑、投诉等,对各种争端进行调解,并出具调解协议。该机构可以设立一个办公室负责处理日常事务,并召开调解会议,办公室可挂靠到相关职能部门,如纪检监察部门。

(2) 简化政府采购争端解决机制。政府采购法中对供应商的质疑程序作了详细规定,但其相关程序太复杂,解决周期过长。由于高校政府采购的实效性较强,长时间的申诉程序使得利益受损方的证据收集工作异常困难,往往形成虽然胜诉,但政府采购项目已实施完毕,最终受损利益得不到实质性的赔偿,严重打击了供应商参与采购活动的积极性。应当尽量简化政府采购争端解决机制的程序,结合监督机构的中立化趋势,建立类似于仲裁制度的一裁终局制。修改纠纷双方的举证责任问题,现有制度中要求受损供应商提供证据证明,对方供应商实施了不正当竞争行为,对其造成了损失,但现实中由于信息披露不及时、商业秘密等的影响,导致受损方的举证非常困难,权益无法得到保护。建议适用举证责任倒置的规则原则,将举证责任转移给加害方,这样才能保证争端解决机制的公平合理。

(3) 建立独立的第三方监管机构。由于政府采购法中规定的监督机构为各级财政部门,其既是采购项目预算的制订及审批机构,又是采购项目全过程的监督机构,扮演了运动员和裁判员的双重角色,监督过程难免出现疏漏^[12-13]。针对高校政府采购分散性强的特点,应建立类似于仲裁机构的行业监管机构,中立于采购各方主体,超然于政府采购法律关系之外,与各方主体均不存在利害关系。其组成人员尽量实现多元化,尽可能淡化行业利益、区域利益、部门利益,如此方可充分发挥监督机构的监督制约机制。

4.2 创新高校政府采购模式,简化采购流程

由于高校政府采购种类多、时效性强、需求复杂等特点,导致传统的通过招投标方式进行集中采购的模式出现了一些弊端,如报备手续过于复杂、采购周期过长、采购需求编制不合理、中标商品或服务不能满足采购人需求,以及售后不到位等问题。因此,创新高校政府采购模式,简化采购流程成为目前高校政府采购所面临的亟待解决的课题。

(1) 简化高校政府采购报备流程。目前,虽然各高校因为地域或层级不同,政府采购的流程各有出入,但在各级政府财政部门的监督指导下,总体差别不大。以省属高校为例,集中采购机构,采购项目需上报省级政府采购办公室(以下简称省采购办)审批,同意采购的交由省级政府采购中心具体实施;部门集中采购项目需报省级采购办备案,可委托集中采购机构,也可委托社会代理机构组织采购。为了简化采购报备流程,建议政府采购中心进一步去行政化,打破行政层级隶属关系,真正实现法律赋予的功能。如此,驻省会以外的省属高校集中采购机构采购项目上报省采购办审批同意后,即可委托当地的政府采购中心组织采购。此举能够极大缩短采购周期,提高采购效率。

(2) 扩大协议供货制度的范围和程度。采购模式的改革与创新一直是政府采购的核心内容,也是采购市场监管的重点部位。一直以来,高校政府采购主要是通过公开招标的方式进行,只有少量资金是通过单一来源采购、竞争性谈判等方式进行,而公开招标采购周期过长等问题一直困扰着高校政府采购监管部门。实践证明,协议供货是一种高效便捷的采购方式,是对公开招标模式的创新与探索,尤其适用大批同类商品或服务的不定期采购,这种政府采购方式基于法律规定又有所创新,在提高规模采购效应的同时又能将采购人从繁琐的零星采购事务中解脱出来,为采购人自主选择商品或服务创造了更大的空间,可以说兼顾了“效益”和“效率”。高校可以按照先易后难、稳步推进的思路,不断扩大政府协议采购范围和程度。

(3) 加强对采购需求编制的监督。高校政府采购需求的提出和采购计划的编制工作往往由具体用户暨教师提出。由于教师不了解采购流程,或是从来没有编制过招标文件,导致其制定的采购需求不完整,描述得比较模糊;或者提供的技术参数、指标等带有倾向性条款。这时就需要高校采购管理部门或者采购代理机构对采购需求进行甄别,剔除倾向性条款,然后帮助采购人确定完整、明确的采购需求。但是高校政府采购监管人员受限于专业背景,并不能完全甄别出排他性、唯一性和倾向性条款。建议通过采购预公示并结合专家论证的办法,弥补采购监管人员专业背景的缺陷,让

市场各方一起来完善采购需求。在发出正式招标公告前将采购需求进行预公示,征求各方意见,如果在采购预公示前发现问题,或是预公示后有人提出异议,可以邀请专家对采购需求进行论证。

(4) 抓好验收环节的合理化改进。高校政府采购的仪器设备交付使用后,教师在使用过程中时常会发现设备存在各种问题,遂要求供货商进行维修或退换。但是由于该设备已经履行完验收及付款等手续,导致高校与供货商在基于售后服务的谈判中总是处于不利地位。为了确保采购质量、避免不必要的纠纷,抓好验收环节的工作非常重要。实践中高校的多数采购验收工作,都是由采购人自行组织验收。但是由于专业背景受限,或是责任心不强等原因,验收效果往往差强人意。合理引导未中标供应商参与验收是一种提高高校政府采购透明度、加强采购监管的有效手段。一方面,由于该供应商参加了具体的投标活动,对招标文件的具体要求、产品的具体需求有详细了解;另一方面,供应商往往具有一定专业知识,对行业情况也比较熟悉,可以进行有效监督。让其参与验收,既可以展示招标的公正性,同时对其今后参与投标也会有很大的指导作用。

4.3 发挥互联网优势,开放采购信息数据

数据开放是指将原始数据及其相关元数据以电子格式放在互联网上,供其他地方自由下载、使用。其本质上是开放数据的所有权,允许他方拥有原始数据。数据开放不等同于数据公开,数据公开是信息层面的,是一条一条的;数据开放是数据库层面的,是一片一片的。数据开放可以是免费的,也可以是有偿的。对公共财政支出范畴的高校政府采购信息数据而言,其开放应该是面向全社会免费的。

(1) 完善高校政府采购信息数据开放机制。可以建立一个以统一格式提供可下载数据的,面向全社会开放高校政府采购原始数据的网站。数据包括高校的采购预算、招标投标公告、与供应商的采购合同及其设备清单,工程、服务的购买合同及详单等信息。通过数据分析,可以更好地查询、研究和监督高校政府采购的预算支出情况。

(2) 利用现有平台,建立供应商信用档案。充分利用政府有关部门已成熟运行的信用平台资源,如国家工商总局的“企业信用信息公示系统”,调取、查阅供应商的信用信息,建立信用评级制度。对违反信用标准的供应商,通过信用平台,公布其违规行为,使采购人能够及时知悉违规供应商的情况,从而避免类似事件的再次发生。对于优质、诚信供应商,可以通过授予

相关荣誉称号,给予一定的采购优先权等方式,提高企业知名度,增强宣传效果。

(3) 建立供应商产品竞价机制。通过互联网,为供应商搭建一个产品展示及在线询价、竞价的网站,解决高校供应商分散、产品种类繁多、缺乏网络资源等问题。采购人及使用人可以通过网站比较直观地了解产品属性、外观、技术规格、价格等信息。更重要的是可以通过筛选,对不同供应商的产品进行比较,进一步提高采购效率。

5 结语

基于当前公共财政政策的趋势及高校政府采购现状,从建立行之有效的争端解决机制、合理发挥权利救济功效,创新高校政府采购模式、简化采购流程,发挥互联网优势、开放采购信息数据等方面完善高校政府采购市场监管机制。只有建立起一套科学、严谨的监督管理和争端解决机制,才能充分发挥采购活动中各方主体行使监督权的积极性,才能最大限度地保护市场交易安全,以及各方主体的合法权益,从而使高校政府采购市场能够保持充沛的竞争活力。

参考文献(References)

- [1] 姚文胜. 完善政府采购的法律监督机制[J]. 特区实践与理论, 2008(1): 67-73.
- [2] 高虹, 刘玉哈, 陆萍. 高校政府采购内部监督机制存在的问题及对策[J]. 实验技术与管理, 2013, 30(3): 209-213.
- [3] 田璐, 王杰, 梁勇. 新形势下高校技术物资采购工作特点的探讨[J]. 实验技术与管理, 2013, 30(6): 214-216.
- [4] 王惟远, 落巨福, 孙学通, 等. 基于信息化手段的高校政府采购管理模式研究[J]. 实验技术与管理, 2013, 30(5): 215-218.
- [5] 刘慧兵, 贾延江. 高校竞价网上实现充分竞争的分析及对策[J]. 实验室研究与探索, 2013, 32(6): 411-413.
- [6] 余琛捷. 高校分析测试中心大型仪器设备采购的理论与实践[J]. 实验技术与管理, 2013, 30(8): 228-230.
- [7] 陈丽羽. 高校招投标工作管理对策探究[J]. 财务与会计, 2013(1): 28-29.
- [8] 唐良华. 高校构建校院两级政府采购管理体制初探[J]. 中国市场, 2010(13): 94-96.
- [9] 董彩霞. 高校采购信息公开化初探[J]. 淮海工学院学报, 2010(6): 130-132.
- [10] 林海旦. 高校政府采购协议供货制度的研究[J]. 实验室科学, 2008, 11(5): 169-171.
- [11] 卿文杰. 进一步完善高校国库集中支付制度的思考[J]. 湖南财经高等专科学校学报, 2010(6): 61-63.
- [12] 王靖. 从“211”和“985”看政府对高等教育财政投入的“马太效应”[J]. 长春工业大学学报, 2009(12): 57-59.
- [13] 李大河, 李铁军. 浅议政府采购法在高校物资设备采购中的借鉴[J]. 法制与经济, 2008(6): 138-139.