

# The Problems and Measures in the Reformations of the “Simplifying Administration & Decentralization” of Material Purchasing in Colleges and Universities ——from the Perspective of the Universities in Fujian

Rong Zhang

Longyan University, Longyan, Fujian, 364000, China

## Abstract

In order to respond to the reform of “simplifying administration and decentralization, combining decentralization with management and optimizing services” under the State Council, local undergraduate colleges and universities in Fujian Province have taken measures in material purchases to decentralize power to secondary faculties, so that they can purchase independently in limited amounts and items, improve procurement efficiency, and meet the expectations of teachers’ teaching and scientific researches. In the reformation practices, there are some problems, such as the fear of release and receiving, absence of supervision, lack of service and so on. This paper analyzes the causes of these phenomena and puts forward the corresponding countermeasures in order to carry out the reform of “simplifying administration and decentralization, combining decentralization with management and optimizing services” into practice and achieve good results.

## Keywords

colleges and universities; autonomous purchasing; problems and measures

## 高校物资采购“放管服”改革中的问题与对策——以福建地方本科院校为视角

张荣

龙岩学院, 中国·福建 龙岩 364000

## 摘要

为响应国务院“简政放权、放管结合、优化服务”改革的要求,福建省地方本科院校在物资采购中采取措施,给二级单位放权,让其在限定金额、品目内自主采购,提高采购效率,满足教师教学、科研的期待。在改革实践中,暴露出怕放、怕接、监管缺位、服务不到位等问题。对这些现象产生的原因进行梳理并提出相应的对策,以期使“放管服”改革落到实处,并取得良好的成效。

## 关键词

高校; 自主采购; 问题及对策

## 1 引言

因法规、政策、程序的繁复和二级单位对采购需求的制定存在的不明确、不规范、不完整等原因,高校物资采购,特别是教学科研仪器设备的采购,最受广大教师诟病的便是采购周期长以及采购回来的设备,性能、精度等未能满足教师的期待。为了提高学校物资采购的效率,满足教师的期待,适应“推进简政放权、放管结合、优化服务”改革的要求,近年来中国福建省地方本科院校对本单位的物资采购管理办法等文件,结合省、市及学校的实际情况进行较大的幅度修

订,出台了一些让二级单位在限定金额、品目内自主采购的规定,在“简政放权、放管结合、优化服务”方面进行了有益的实践和探索,取得了一定的成效,但同时也暴露出不少问题。

## 2 推进“放管服”改革实践中存在的问题

### 2.1 简政放权的问题

#### 2.1.1 放的不彻底

各高校在采购政府采购目录内或限额标准以上的货物或服务时,均按政府采购相关程序、流程及指定代理机构采购。

而对未列入采购目录内或未达限额标准以上的货物或服务时,从查找到的福建地方本科院校的有关管理文件来看,由二级单位自主采购的货物或服务,金额均限定在2万~5万元之间。超过限额,就要收归资产管理或学校招标采购中心统一采购,这是放小不放大;即使是这么小的权力下放,有些学校仍然不放心,在申购环节和报账环节中,还是需要学校资产管理部门或分管校领导审批、合同签订等还是需要分管校领导审核签字等,这是放虚不放实。

### 2.1.2 怕放

首先,校领导怕放,怕的是二级单位对有关法律法规和政策的理解不透彻,在具体实施过程中不自觉或自觉的违法违规,给学校工作添乱,所以在研究开放多少金额给二级单位时越少越好(如某校资产管理部门在提交校长办公会讨论的采购招标管理实施细则中提出未列入采购目录内的货物或服务,5万元以下项目由二级单位自行审批及采购,讨论的结果最终确定为3万元以下)。其次,校财务部门怕放,怕的是报账材料中的申购材料、合同等没有学校分管领导或资产管理部门负责人的签字,审计时过不了关。最后,资产管理部门怕放,怕的是二级单位在采购过程中不自觉或有意的违规(如拆分项目等)由其担责,与其如此,不如由自己做更放心。

### 2.1.3 怕接

有些二级单位对采购有关的繁多且复杂的法律法规、政策把握不到位,怕犯错、怕担责。虽然抱怨采购周期长,采购回来的东西不如期待,而一旦下放给他们权力,由他们自主采购,又患得患失,不敢作主,事事都要到资产管理部门(采购招标中心)咨询,获得首肯,甚至非要资产管理部门(采购招标中心)负责人签字背书后才安心。

## 2. 2 监管的问题

有效监管是“放管服”改革的重要一环,是改革能否深入进行并取得成功的关键。然而,就笔者了解的情况来看,一些学校在监管方面还存在不足。

### 2.2.1 监管能力的不足

作为地方本科院校负责采购管理工作的资产管理部门(采购招标中心),其工作人员的业务素质、对法律法规及政策的熟悉与精准把握,是实现有效监管的重要保障。勿庸讳言,不少院校的从业人员在上述这些方面还不尽如人意,究其原因

因:其一,有关法律法规繁多——从2012年至今,据不完全统计,光国家部委颁布的、至今还在使用的《政府采购法》《招标投标法》等法律、条例、管理办法等就达18项之多,还有省、市根据本省本市实际情况,颁布的管理办法、实施细则、通知等等也是不少,要把这些法律法规熟记于心并精准把握,确有其难度;其二,资产管理部门(采购招标中心)的从业人员大多并非从事招投标和采购的专业人士,大部分院校都是随岗安排,现学现卖。好不容易通过几年的努力,对业务知识(在此期间往往又有新的法律法规政策颁布)掌握的较熟练了,又因到了轮岗的时候了,被轮去别的岗位了,换了一批人重新开始;其三,因为学校采购任务繁重,人员不足(大部分院校如此),疲于应付,对法律法规、政策的学习研究不深入,不求甚解;其四,不排除部分从业人员无心向学,得过且过。以上种种,导致监管能力与“放管服”改革的要求不相适应。

### 2.2.2 监管缺失

简政放权不是放手,更不是放纵,而是通过“放”来突出“管”重点,是以具有一套行之有效的监管制度为保障的<sup>[1]</sup>。一些地方院校的资产管理部门、纪检监察部门对下放给二级单位自主采购的项目,存在不闻不问,放任自流的现象。这无疑对杜绝暗箱操作、弄虚作假、互相勾结等违规现象、铲除腐败滋生土壤不利,也未能及时纠正采购过程中出现的错误并警示未来。

### 2.2.3 过度监管

与上述监管缺失相反的有些院校则表现为监管过度。对下放项目,在立项、申购、采购方案、验收、报账等各环节,实际上仍然需要层层审批签字。例如,有些院校,在采购管理办法中规定,目录外5万元以下的项目可以由二级单位自主采购,同时又规定项目申购要由二级单位、经费管理部门、资产管理部门甚至分管校领导审批;有些院校有关部门之间各自为阵,各行其是,缺乏协调。资产管理部门认为在采购管理办法中已规定自主采购的项目,由项目单位负责人审批签字即可,财务部门则不认可,非要资产管理部门、甚至分管校领导签字才准予报账。凡此种种,使权力下放成为空话。

## 2. 3 服务的问题

### 2.3.1 服务意识不强

一是表现在资产管理(或采购招标中心)从业人员对“放

管服”改革不够重视,思想观念上还停留在以管为中心的传统思维中,对服务提不起热忱;二是表现在有些院校在制定管理文件时只考虑管理部门的想法,繁文缛节、晦涩难懂,使需求单位如看天书,无所适从。

### 2.3.2 服务能力不强

对法律法规、政策把握不到位,对二级单位在采购准备工作和实施过程中碰到的实际问题,如采购需求的编制、采购标准的提出等方面不甚了解,想服务往往也无从着手。

## 3 对策探索

### 3.1 制订可操作性强的适应院校实际的采购管理制度

可操作性强的适应院校实际的采购管理制度是解决放权问题的基础。如前所述,国家、省、市颁布的法律法规政策,种类繁多,内容复杂。要想融会贯通,了然于胸,对于二级单位的采购人员来说决非易事。采购工作涉及到钱、财、物等属于腐败产生的高风险领域,在当前反腐态势持续高压形势下,一不小心就有可能违法违规,这就是放权问题中的“怕放”与“怕接”的根本原因。高校要接好下放的自主权,必须制定有效的内部管理措施才能避免“一放就乱,一管就死”<sup>[2]</sup>。同时,因采购工作涉及规划部门、资产管理部门、财务部门等,因此由学校牵头,各部门互相协调、妥协,统一高度和口径,并以国家、省、市颁布的法律法规政策为准绳,制订切合本校实际、可操作的管理办法及其实施细则,使各职能部门、二级单位在实行监管工作、采购工作时有本可依,是各地方本科院校的应有之责。

(1) 可操作性的管理办法应包括下放采购自主权的范围(包括金额限制、品目限制)、申购审批层级、可采用的采购方式及其操作流程、变更采购方式的审批层级及流程、合同要件内容及其签订、验收的内容及其程序、报账付款材料及审批层级、报资产管理部门备案的材料内容等,都要规定的明确而具体,使二级单位明确自主采购的界线、明析自主采购可采用的方式、明白自主采购的各种流程(立项、申购、采购、验收、入库、报账等),而不会无所适从,也便于监管部门明明白白地监督,不至于因人监管、因事监管。

(2) 可操作性还应是管理办法的行文要简洁明了,尽量减少套话、绕话,使二级单位可以很方便地理解并实施,而不需要频繁地到资产管理部门(或采购招标中心)获得解释,从而提高采购效率,更好地为教学和科研活动服务。

### 3.2 建立多位一体的监管体系,使有效监管落到实处

由于为了真正落实简政放权,自主采购的项目很多在事前是不需要资产管理部门审批的。因此,监管就变得尤为重要,是能够最大限度地降低腐败风险,减少腐败行为发生的重要保障。

(1) 通过学校内部审计实行监管。《政府采购法》第六十八条规定,审计机关应当对政府采购活动进行审计监督,政府采购监督管理部门、政府采购各当事人有关政府采购活动,应当接受审计机关的审计监督。自主采购也应依法接受审计。地方本科院校审计部门通过对自主采购各环节的规范性、合理性、合法性进行审计监督,以揭示自主采购体制机制、法规制度和操作执行等方面存在的漏洞和缺陷,并根据存在的缺陷提出完善制度的对策和建议,以督促有关方面弥补漏洞、缺陷,健全和完善法规制度,细化规定,从根本上杜绝类似问题的再次发生<sup>[3]</sup>。

(2) 通过信息公开(包括采购前的项目公开、采购过程的公开、采购结果的公开),在学校网页和二级单位网页发布公告和公开栏张贴纸质公告,使自主采购全过程在阳光下运行,有效发挥师生和社会的监督力量,让下放的权力始终关在“笼子”中。

### 3.3 强化服务意识服务能力

服务意识服务能力是高校放管服改革能否顺利开展并深化进行下去的重要保证,也是作为资产管理部门的不可推卸的责任。除了前述制定可操作性的管理办法外,以下方面应纳入服务范围。

(1) 加强培训服务。二级单位因对采购有关的法律法规政策和学校管理办法不熟悉而产生心理顾虑,不敢大胆开展工作。学校主管部门应加强培训,做好相关法规政策和管理制度的解释、指导工作,保障制度有效落地、有效执行;加强各种采购方式实际操作的培训,使二级单位的经办人能熟练掌握程序、流程及方法,顺利完成本单位自主采购的任务。

(2) 学校资产管理部门(或采购招标中心)的从业人员要加强业务学习,熟练掌握编制采购需求(资质、技术参数、评标办法、评分标准)的规定,培训并指导二级单位采购人员编制

(3) 简化审批。对在学校制订的管理办法中规定可由二级单位自主采购的项目,由二级单位领导审批即可,而无需

层层上报审批。

(4) 加强校内信息化平台建设。集中化平台建设可推动高校采购电子化进入新的阶段, 互联网思维和大数据技术的运用, 是提高采购效率的重要途径<sup>[4]</sup>。把规章制度和业务流程、业务解答等通过网站进行宣传, 以备广大教师随时查阅; 收集并建立产品信息库, 让二级单位在自主采购中可以查询等; 通过集中化信息平台, 把二级单位、监管部门、财务部门等串联起来, 实现信息共享, 提高服务效率与服务质量。

自主采购是地方本科院校物资采购推进“放管服”改革的重要内容。这一工作的顺利开展, 需要高校的规划部门、资产管理部、财务部门、审计部门、各二级单位落实各自的主体责任, 在立项、自主采购细则、预算与报账等方面互

相协调、通力合作, 防止相互扯皮, 相互推委现象发生, 使改革取得良好成效, 为福建地方本科院校教学和科研活动提供最基础的保障。

### 参考文献

- [1] 陈燕青. “放管服”下提升泉州政府采购质效的策略[J]. 泉州师范学院学报, 2018(04):104-108.
- [2] 陈丰, 许敏. 高校科研经费“放管服”改革对策研究[J]. 教育财会研究, 2017(03):40.
- [3] 叶达树. 新常态下分散采购审计研究[J]. 商业会计, 2017(07): 91-92.
- [4] 孙培清. 简化高校采购流程 积极推进“放管服”改革[J]. 智库时代, 2018(40):164+169.