

农业科研单位自行采购管理研究

杨丽芳, 张霞* (江西省农业科学院, 江西南昌 330200)

摘要 介绍了农业科研单位主要采购的范围和自行采购的优点, 提出了自行采购需要具备的条件。分析了自行采购存在机构职责不明确、采购人员法规制度不熟悉、信息发布渠道不多、招标文件编写不规范等问题, 提出了建立招标采购制度、加强采购人员的学习和培训、强化采购过程管理等方面的措施, 以保证自行招标采购制度得到有效执行。

关键词 农业科研单位; 自行采购; 存在问题; 措施

中图分类号 F302.6 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)29-0113-02

Research on Self-procurement of Agricultural Scientific Research Units

YANG Li-fang, ZHANG Xia (Jiangxi Academy of Agricultural Sciences, Nanchang, Jiangxi 330200)

Abstract The paper introduced the scope of major procurement and the advantages of self-purchasing by agricultural scientific research units, and put forward the conditions needed for self-purchasing. This paper analyzed the problems of unclear functions and responsibilities of self-purchasing institutions, unfamiliar laws and regulations of purchasing personnel, few information distribution channels, and irregular writing of bidding documents, and put forward the establishment of tender procurement system, strengthening leaning and training of purchasing personnel, strengthening management of purchasing process, the preparation of tender documents and other measures to ensure the effective implementation of the self-bidding procurement system.

Key words Agricultural research unit; Self-procurement; Existing problems; Measures

近年来,随着国家对农业科研越来越重视,在硬件设施上的投入越来越大,这使得农业科研单位采购的标的越来越多。采购分为集中采购和分散采购,自行采购属于分散采购,但很多人对自行采购存在一定的理解误区,仅从字面理解,以为“自行”采购,就是由单位自己随意采购;实际上是指由采购人自行组织,不需要委托社会代理机构组织的分散采购活动^[1-3]。即采购人根据财政部门批复的部门预算和政府采购预算,对不属于集中采购范围(不纳入集中采购目录及纳入集中采购目录但在集中采购限额标准以下的采购项目)的其他采购项目自行组织的采购活动^[1-2]。集中采购范围由财政部门确定,财政部门每年根据实际情况,在部门预算和政府采购预算下达前,编制并公布年度政府集中采购目录及限额标准。相比集中采购而言,分散采购增强了采购人的自主权,但自行采购需要具备一定的条件:具有编制招标文件和组织评标的能力;具有与招标规模和复杂程度相适应的工程技术、概预算、财务和工程管理等方面专业技术人员;有从事同类工程建设项目招标的经验;设有专门的招标机构或者拥有3名以上专职招标业务人员;熟悉和掌握招标投标法及有关法规规章^[3-5]。

农业科研单位采购的范围主要是仪器设备、试剂药品、农用机具、基本建设、车辆保险以及各类服务。其特点是经常性、反复性采购,采购的数量大、批次多、范围广。目前,农业科研单位仍以社会代理机构组织采购和自行采购相结合的方式,开展自行采购仍属于摸索阶段,因为国家针对自行采购还未出台具体的实施细则,对于农业科研事业单位在组织自行采购时,还没有具体的、明确的规定,从而使自行采购存在制度上的缺陷和模糊,导致自行采购活动的不规范^[3-5]。

自行采购确实有其自身的优点:一是能让采购人节省一

笔招标代理服务费;二是解决采购人的急需、小额、特殊要求及专用产品(项目)的采购问题,可以按照自身采购项目需求进行采购,能满足采购人的特殊需求;采购人能随时适应市场变化,购买急需、个性化产品;三是能充分发挥采购人主观能动性,强化采购主体责任;四是采购人对市场了解充分、反映及时,与部分供应商能建立相对稳定的供应关系,在一定程度上有价格优势。笔者分析了自行采购存在的问题,提出了相应的措施,以保证自行招标采购制度得到有效执行。

1 存在的问题

1.1 采购机构成立和运作不规范,没有明确的职责和权限 采购机构的成立,是组织自行采购的先决条件,但有些单位往往忽视了其重要性,仅在需要采购项目时,临时成立领导小组,而且都是由谁采购谁组织,往往由计财、后勤或科研院所自行成立,没有专门的采购机构,采购职责不明确,采购人员不专业且存在较大的变动性和随意性。

有些单位即使成立了专门的采购机构,但未形成一套完整的规程,采购机构只有基本的、简单的职责和任务,对职责和权限不够明确,这使得采购人员在采购活动中,采用的组织方式、文件编制、评标办法、合同签订以及验收等方面没有规范化,容易导致权限过大或者没有很好地履行权限,在项目采购中若出现问题也很难分清责任。

有些单位在采购人员组成上不规范。农业科研单位主要是农业专业技术人员和管理人员,而专业技术人员忙于做科研,不愿意参与到采购机构中,导致采购机构的人员组成往往是管理人员占多数,专业技术人员占少数。这在实际操作中,往往会造成行政主导意见过大,专业技术人员专业要求过小,使得技术、经济专业专家意见处于次要地位,没有充分发挥专业技术人员的业务水平。

1.2 采购人员对于招投标法等规章制度熟悉不够 采购人员本着依法、依规、依照程序办事,但他们往往是工程专业或者后勤服务人员,没有经过系统的培训,对于招标采购专业

作者简介 杨丽芳(1980—),女,江西抚州人,副研究员,从事科研管理工作。*通讯作者,中级经济师,从事财务管理工作。

收稿日期 2018-09-05

知识比较缺乏。而且他们仅仅是对单位的项目组织采购,业务量不是很大,接触到的项目不多,和社会代理机构人员相比在业务流程和依据法律法规处理复杂项目的经验不足。同时因为农业科研单位往往重视农业研究而忽略采购管理工作,使得采购人员在工作中往往图简单、找捷径,按部就班不读透招投标法律法规,经常按照自己本能认为的做法去做。

1.3 公告信息发布渠道局限,标的竞争性不强 采购人员对于信息发布渠道不多,往往只在单位网站上发布招标公告,没有更好地利用招投标网、公共资源交易平台以及报刊等平台多渠道地发布信息,致使一些采购项目只有几家投标单位,加上有些符合条件的单位本身就少,导致投标人过少,竞争性不强。

1.4 招标文件编写不规范 农业科研单位采购的项目种类较多、情况差异较大、专业性较强,但在文件编写上没有明确的格式、要求和内容。招标公告和招标文件不规范,条理不清楚,容易导致投标人不能正确理解。在招标公告中出现投标人资格要求不是十分明确,这关系到参与者的“准入门槛”,事关潜在投标申请人能否有资格申请参与竞标的问题;在招标文件中将会导致投标人制作投标文件时不能充分准备材料,给开标过程带来很大困难或者对投标人资格要求不是十分恰当,导致符合条件的投标人不能很好地保证工作质量。甚至有的采购人行掩耳盗铃之术,认为自行采购可以拥有更多的自由空间,甚至把一些法律明确禁止的内容写进招标文件,无约束地放大采购自由裁量权,将倾向性、歧视性等一些不合理采购需求强行编入采购文件。

1.5 技术参数设置不合理 采购标的技术参数需要使用者根据实际需要提出具体的参数指标,但实际采购中,往往出现对农业科研仪器设备参数设置不规范,存在需求描述精准性缺陷,采购需求过于简单粗略,实质性需求不明确,采购的标的与实际需求有差异;或者文件中所设采购项目技术参数指标过于超前或落后,未将现行符合需要的指标如实编写,而是有意无意增加限制、排他性供应商的条款,采购需求有隐形排他性,使用部门依据意向供应商量身定制技术参数,不顾实际需求,随意提高或降低配置要求、验收标准等;或者以需求紧急谋求特定具有现货的供应商中标;或者有些参数过于苛刻,使用单位往往需求很明确,主观倾向性较强,导致投标人很少,尤其像有些专业仪器设备厂家只有一二家单位能达到参数要求,大多数同类产品不能达到所列参数要求,这将失去了招标的意义,也会造成投标人少于3家而流标的现象时有发生。

1.6 评标不够公正客观 农业科研单位涉及采购的货物和服务,专业性强,涉及面广,采购单位没有建立大量具有不同专业人员的专家库,拥有相关技术专业人员较少。有时评标委员会是临时自行确定,自定评委参与评审,人为左右评标结果。评标委员会人员大多数都是从事科研研究的专家,但对于招标采购流程并不大熟悉;而且专家是采购人特邀聘期的,专家或多或少都会听从采购人的意愿,评审专家容易受采购人影响,不能独立公正地进行比较和评价。

1.7 采购过程不规范,记录不完整 采购单位往往因为人员不多且不够专业,在公告、报名、招标文件发布、澄清、答疑、合同签订、保证金退回等采购环节上没有明确规定,存在一定随意性;同时常常出现采购过程记录不完整,资料档案整理不规范,导致采购项目存档资料不齐全,为以后项目的检查和审计带来一定的问题^[6-7]。

2 措施

2.1 加强采购人员的学习和培训 采购单位确定专人开展采购活动,加强对采购人员的专业知识培训,通过参加培训班以及定期聘请专家指导培训,以提高采购人员的法律法规知识、编写招标文件的能力、合理设置技术参数等招标能力。通过依法组织招标,采购到质优价廉的标的。

2.2 建立采购工作管理制度 采购单位应落实专人组织实施该部门、单位政府采购工作,完善制度建设,责任到人、措施到岗,确保采购工作有规可依,有章可循。为了保证采购工作公平、公开、公正的进行,合理完善的采购工作管理制度应包含清晰、规范的采购工作流程和有效的监督机制,以明确各环节的责任主体和工作界面,确保采购工作合规、有序、高效进行。管理制度张贴上墙,经常开展管理制度执行情况检查,以促使更好地执行管理制度,严格按照政府采购有关规章制度自行开展政府采购组织实施工作。

2.3 强化采购过程管理 ①严格实行预算管理。采购人就采购个数和项目预算金额严格执行,杜绝人为肢解项目、规避公开招标和集中采购。②发布招标公告信息,发布平台尽量公开化、广泛性,可以同时为单位信息公开平台发布采购信息以及社会公开平台发布^[8]。③编制招标文件尽量完善、规范。采购人对投标人资格设定、招标公告的发布、评标办法的制定等关键环节要认真编制和审查。采购招标之前,安排专人进行市场调研,就采购什么品牌、什么档次的具体规格货物进行筛选比较,并结合项目实际需要和设计要求进行选择定位,整理市场常规情况,根据实际需要适时提出,合理地设置技术参数。④建立评标专家库。对于评标人员,通过召集具备专业素质、熟悉采购知识,吸纳足够多不同专业的合格评标专家,建立完善的评标专家库;通过随机抽取,保证评标的科学性和公平性^[1-2,8]。必要时若需要邀请专家参与评审,自行招标采购项目评审组,整个评审过程要保证集体民主决策。⑤完整记录采购过程。在采购过程中,采取参加人员签字、监察人员全过程参与并签字。⑥认真签订合同,严格履行合同^[1]。合同条款要详细且具有可操作性;同时在不违反招标文件的条款下,尽量将有利于采购人的条款在合同里写明。

2.4 建立监督和责任追究制度 采购单位建立监察人员全过程职能监督,用监督来保证和促使采购招标工作依法依规、公开透明,经得起审计部门的检查;同时对采购过程中存在的问题,实行问责制,追究其相关责任^[5-7]。

3 结语

自行招标采购工作中存在的问题具有普遍性,采购单位要重视存在的问题并及时纠正,使“自行采购”不要演变成

用,只是协助项目负责人完成项目的财务部分工作。

3 财务助理的聘任方式

3.1 由财务部门委派 需要设立科研财务助理的项目负责人先提出申请,财务部门统一委派,根据实际情况1个会计兼1个或几个项目的财务助理工作,费用可以通过课题费用中的管理费用列支。这种方式简便易行,专业的财务人员可以直接上岗,省去了岗前培训的麻烦,工作中还可以为项目主持人提供合理化建议,适时进行财务知识宣传和普及,既是管理者又是服务者,寓管理于服务中。可以从项目的预算申请开始严格把关,提高项目预算的科学性、合理性,使申请的科研经费满足科研任务的需要,可以省去后期执行中的各种预算调整的麻烦,把握预算执行进度,促使科研项目按预算进度顺利执行。项目结题、审计、验收等需要提供各种报表,需要与专业的审计人员沟通,这些事情由专业的财务人员来做就比较得心应手,项目主持人就可以带领团队专心科研,也会在很大程度上避免一些由于财务知识欠缺而犯下的不必要的错误,这样更有利于加强内部控制、防范风险、反腐倡廉。稽核会计之间所负责财务报销的研究所和兼职财务助理的研究所可以交叉进行。

3.2 由单位财务部门统一管理,各个研究所(项目组)自己聘用科研财务助理 目前各科研单位都配有科研秘书,可优先由符合条件的科研秘书兼任。根据承担项目经费情况,1个研究所可以聘请1~2名科研财务助理,经费金额较大的项目组可以单独聘请财务助理,所层面的财务助理的经费支出可以从管理费、间接费用或所事业经费中安排列支;项目组聘请的财务助理的经费可以从项目劳务费中列支^[6]。从单位外部聘请的财务助理按非事业编制人员管理,通过劳务派遣的方式进行聘用。聘用的科研财务助理劳务费开支标准,参照当地科研研究和技术服务业人员平均工资水平及在项目中承担的工作任务确定,聘用人员的社会保险补助也纳入劳务费科目列支。

4 财务助理的管理制度

(1)科研财务助理一般应具备全日制大学本科及以上学历,最好为财务及相关专业,可以聘请单位内部人员兼任,也可聘请外部人员担任。科研财务助理应该按照相关保密制度规定,对所承担的团队科研任务及财务信息负有保密义务。科研财务助理应具有较强的责任意识、服务意识和团队合作意识。应具备较强的自主学习能力,及时了解科技财务

政策相关的规章制度,掌握最新财务政策变化信息,熟悉科研团队运行情况,需要具备一定的管理能力,能够熟练应用日常办公软件,兼职人员要保证有充足的时间和精力承担岗位职责,具有助理会计师资格者应优先考虑^[7-8]。

(2)单位各研究所根据科研任务需要提出申请,经科研处、财务处等相关单位审核同意后,报人事处审定,确认岗位人数。各单位应结合本单位人事管理实际情况,合理确定科研财务助理的薪资待遇,确保科研财务助理人员相对稳定,同时建立符合科研助理特点的考核评价和晋升机制,定期对科研财务助理进行考核,激励科研财务助理安心岗位工作。

(3)项目负责人是科研财务管理的第一责任人,各研究所为科研财务管理的第一责任单位。财务助理聘用合同签订时需要项目负责人、所属研究所负责人、院人事部门负责人同时签字。

(4)各所科研财务助理由院财务处统一管理,由院财务处负责上岗前培训、继续教育、业务指导及监督工作。要注重加强对科研财务助理在贯彻落实国家科技政策、财政政策和院所相关规章制度等方面的指导和培训,组织科研财务助理高效完成项目申报、经费预决算、资产管理、政府采购等相关工作。

(5)财务助理的聘用期限一般为1个项目执行期,项目结束,聘用合同自行解除。

各单位一定要认真学习文件精神,结合实际情况,切实做好设立财务助理工作,真正做到“让专业的人做专业的事”,更好地为农业科研工作服务。

参考文献

- [1] 雒宁宇,刘雪飞. 科研财务助理岗位工作问题初探[J]. 行政事业资产与财务,2017(30):88-89.
- [2] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》[A]. 2016.
- [3] 郭艺渊. 设立科研财务助理:“让专业的人做专业事”[N]. 中国会计报,2016-09-02(001).
- [4] 中国科学院. 中国科学院关于推进科研财务助理工作的指导意见:科发条财字[2016]172号[A]. 2016.
- [5] 李英奎,王小容. 农业科研单位建立科研财务助理制度的思考[J]. 商业会计,2017(20):89-90.
- [6] 刘玉秀. 对农业科研单位财务助理制度构建的思考[J]. 天津科技,2018,45(2):3-5.
- [7] 崔惠绒,徐亮,鲍洋,等. 加强科研机构科研财务助理培养工作的思考[J]. 管理观察,2017(2):65-66.
- [8] 韩颖颖,武晋云. 科研财务助理制度实操性的探讨[J]. 时代经贸,2018(2):33-34.

(上接第114页)

“自由采购”。同时随着国家“放、管、服”的政策,相关部门对招标采购事后监管更为严格,这将促使自行招标采购工作越来越规范,为采购人采购到性价比更高的产品。

参考文献

- [1] 中华人民共和国政府采购法实施条例:国务院令第658号[A]. 2015.
- [2] 政府采购非招标采购方式管理办法:中华人民共和国财政部令第74号[A]. 2014.
- [3] 政府采购货物和服务招标投标管理办法:中华人民共和国财政部令第

- 87号[A]. 2017.
- [4] 高国民. 提高建材采购自行招标文件编制质量的分析与思考[J]. 建筑经济,2011(12):76-78.
- [5] 高国民. 高校工程设备物资采购自行招标存在的问题与思考[J]. 建筑经济,2013(10):95-98.
- [6] 蔡鹰,骆明霞. 高校自行采购活动的制订缺失及其规范[J]. 广东海洋大学学报,2010(2):61-64.
- [7] 王耀平,刘玉亭,汤黎明. 医院自行招标采购中的常见问题与对策[J]. 医疗卫生装备,2001,22(5):53-54.
- [8] 中华人民共和国招标投标法实施条例:国务院令第613号[A]. 2011.