

完善批量集中采购的政策建议

李琛 | 李喜洲



批量集中采购是对一些通用性强、技术规格统一、便于归集的政府采购品目，由采购人按规定标准归集采购需求后交由集中采购机构统一组织采购的一种模式。与协议供货采购相比，批量集中采购具有实现政策目标、便于集中监管、优化支出管理等优势，但在操作执行中也暴露出一些亟待解决的问题。

批量集中采购制度主要问题分析

(一)需求多样化与标准统一的矛盾。采购需求标准的缺失或不完善是当前制约批量集中采购制度发展的主要矛盾。尽管我国出台了政府采购个别品目配置参考标准，但仍然是改革初探阶段无差别、粗线条的配置标准。以计算机配置标准为例，存在分类不够细化，选择内容不够丰富，缺乏与部门预算、资产管理的有机衔接。一是与部门业务基础分类不吻合，采购机型用于日常办

公的既包括政府机关、事业单位，又包括教育科研机构，由于工作性质的差异对产品需求配置也不同，即使同属于政府机关不同业务部门的需求差别也很大。如审计、测绘用计算机所需功能强大，普通配置标准采购的计算机无法安装大数据软件，不能满足工作需要。二是对专业技术领域分类过粗，用于教学科研、医疗卫生以及特定用途的机型配置，应根据所从事的工作性质、承担任务的类型以及课题研究特点纵深配置。如教学科研涉及普通教学、基础研究和技术开发不同应用领域，若忽视产品属性单从需求特点粗略划分不同配置的确定原则，难以满足不同领域各部门工作需要。三是缺乏灵活性配置确定原则，缺少全国统一的政府资产配置标准。配置标准上的缺失或不完善，不仅会导致财政资金浪费和需求矛盾突出，而且还会影响政府对自主品牌的扶持力度。

(二)平时所需与采购周期长的矛盾。采购周期过长、效率低是批量集中采购制度改革的最大障碍。现行批量集中采购的组织程序为：计划报送、计划汇总、任务委托、招标采购、合同签订与履约验收等五大部分。中央单位具体操作模式是由各采购单位逐级上报需求计划，由财政部汇总后送集中采购机构定期招标采购，合同签订将参照协议供货采购方式执行。在批量集中采购实施之前一直实行的是协议供货制度，在协议供货制度框架下，采购人根据需求意愿可随时采购。批量集中采购制度实施后，采购人的自主权被弱化，选择的范围缩小，供货周期也长，尤其是交通不便的基层单位到货时间更长。这种缺乏灵活性的组织形式和定式的采购程序易引发供需矛盾升级，加大改革推行阻力。然而受长期协议供货模式的影响，采购人适应批量集中采购形式还需要时间缓冲，在此期间

既要做好更多的解释工作,也不能走极端。同时也应研究集中度过大“负效应”所带来的管理难度加大、协调起来困难,以及可能导致功能紊乱、效率低下的风险。

(三)合同供货总额与实际履约的矛盾。合同履约率较低已成为批量集中采购的一大难题。据财政部公布的数据显示,个别批次的履约率仅在50%左右,这严重影响了批量集中采购制度执行的严肃性,削弱了实施效果。批量集中采购过程中,采购人和供应商都存在不履约合同的现象,这说明政府采购制度改革初期各方博弈的现象还在一定程度继续。一是采购人习惯了协议供货制度自主选择采购模式,如果批量采购最终确定产品与其需求意愿不符或采购周期过长,采购人即放弃或另行采购,甚至以各种理由拒不执行采购结果。二是批量集中采购的社会影响力促使供应商之间形成充分竞争,导致中标产品价格偏低,生产厂家利润有限,供货商考虑履约成本,对于边远地区且数量少的用户单位不愿履约,甚至放弃履约。

完善批量集中采购制度的对策与建议

(一)完善政府采购配置标准。需求标准是批量集中采购的基础,采购标准的制定涉及经费预算、资产配置和技术参数等内容。目前在资产配置标准不够完善的情况下,建议参考历年基本配置规格,综合考虑部门业务分类、专业机构类型、科研领域特点以及各地财政状况,在符合相关法律法规规定的前提下,构建以办公通用、专业技术、特定用途分类的覆盖不同领域各部门工作需要的动态管理政府采购配置标准。一是由采购人提出需求经其主管部门归纳和调整,按照厉行节约和安全易维护的原则,参考产品性能和行业经费预算标准,借助行业

协会、专业机构等相关部门的力量,包括吸收集采机构、采购人及供应商代表的意见,研究制定产品需求标准与资产配置标准,并随经济发展水平而调整。二是要与国家“节能产品清单”和“环境标志产品清单”做好衔接,设定适合中小企业批量采购的品目,汇总需求后专门面向中小企业进行采购,以加大对自主品牌扶持力度,引导国内企业加速产品绿色化进程,提升企业在国际市场上的竞争力。

(二)探索灵活采购方式组合。对制度缺陷和组织形式上存在的问题,要从技术层面进行完善。建议整合政府采购信息管理平台,从技术上解决计划分层汇总、逐级上报以及漏报、迟报和特殊采购需求量不均衡等问题,由系统汇集达到数量规模即可采购,而不是完全按周期来采购。这种管理模式,既方便财政部门对采购需求的动态掌握和数据收集,又满足采购单位的时效性要求。一是简化组织程序、制定灵活门槛限额或预留一定比例份额,实施快速供给或灵活采购。如新疆、内蒙、山西、江苏等推行联动采购的省区,可通过试点品目批量采购来解决协议产品价格虚高,倒逼其余办公用品降低采购价格,提升服务质量;也可以探索批量采购与协议供货融合的模式,将批量采购中超出一定比例的采购放入“公物仓”作为储备,以便应急快速保障。二是科研以及基础研究特殊需求可单独申请采购,如对于特殊用途计算机要求企业所投产品价格在网上可查,避免脱离消费市场采购高价商品,催生厂家改变营销模式,促进产品价格透明,凸显政府采购对预算管理和资产配置的反哺作用。

(三)规范合同履约监管机制。一是研究建立合同履约考核及奖惩机制,加强对采购人的合同签订、履约相关工作监管。建议组建工作协调小组,负

责信息收集和整理,全面了解和掌握货物配送进度和实际履约情况,对于各地履约中出现的问题,由其主管部门按职责要求协调处理。对于不严格履约的单位,予以通报及处罚。二是探索建立网上物流记录和售后服务系统,对货物配送和质量验收实行动态管理。通过完善招标评分细则、改进评标程序、强化预算约束以及市场博弈,倒逼厂家配套改革解决其责任不明晰、服务不到位等问题。

(四)消除批量采购体制障碍。目前,我国地方省市批量采购不能上下业务联动的原因是体制障碍。上下级集中采购机构之间业务指导和管理要形成统一体,共同面对基本相同的投标企业而形成政府采购大市场,这是地方推行批量采购的基础条件和组织保证。建议赋予省级集中采购机构对辖属地市、县集中采购机构业务指导职能,政府采购管理部门和执行部门联合有关地州市组建领导小组,统一协调和指导全省(自治区)的批量集中采购工作。

(五)引导市场促成价格比对机制。首先对批量采购品目进行分类,根据市场价格波动快慢可分为三类。第一类属于有市场销售店面并且价格相对稳定的产品,如打印机、复印机。第二类属于有市场销售店面但价格和型号变化比较频繁的产品,如计算机、数码相机。第三类属于没有销售店面,需要定制生产的产品,如服务器、交换机。其次通过细化产品分类,提高商品价格、配送、服务以及物流成本的相互可比性。比如投影机还可继续细化分为LCD和DLP投影机,这样既方便采购单位选择产品,也容易实现品牌之间的相互优势对比。

(作者单位:新疆大学经济管理学院
新疆维吾尔自治区财政厅)

责任编辑 刘永恒