

药品检验机构运行的政府采购管理体系建立

苏丽红, 刘君, 陈欣, 倪训松, 邹健, 仲宣惟* (中国食品药品检定研究院, 北京 100050)

摘要 目的: 为增强政府采购管理在药品检验行业应用的规范性与适用性, 在药品检验这一特殊专业背景下, 探讨如何提高政府采购管理的效率。方法: 分析药品检验业务中政府采购管理的现状和存在的问题, 将国家政府采购的宏观要求与药品检验业务特殊性相结合, 建立一种药品检验业务背景下的政府采购管理体系。结论: 药品检验机构运行的政府采购管理体系的建立, 使药品检验专业性与政府采购管理规范性地更有效地结合, 对做好药品检验机构政府采购管理具有重要的现实意义。

关键词: 药品检验机构; 政府采购; 管理

中图分类号: R95 文献标识码: A 文章编号: 1002-7777(2020)09-1016-04

doi:10.16153/j.1002-7777.2020.09.004

The Establishment of Government Procurement Management System under Pharmaceutical Inspection

Su Lihong, Liu Jun, Chen Xin, Ni Xunsong, Zou Jian, Zhong Xuanwei* (National Institutes for Food and Drug Control, Beijing 100050, China)

Abstract Objective: In order to enhance the standardization and applicability of the government procurement management in pharmaceutical inspection, this paper discussed how to improve the efficiency of government procurement management in the background of pharmaceutical inspection. **Methods:** This paper analyzed the current situation and existing problems of government procurement management in pharmaceutical inspection business, combined the macro requirements of national government procurement with the particularity of pharmaceutical inspection business, and established a government procurement management system in the context of pharmaceutical inspection business. **Conclusion:** The establishment of government procurement management system in the context of pharmaceutical inspection makes the combination of pharmaceutical inspection professionalism and government procurement management standardization more effective, which has important practical significance for the government procurement management of pharmaceutical inspection institutions.

Keywords: pharmaceutical inspection; government procurement; management

我国政府采购于20世纪90年代末开始兴起, 政府采购功能源于政府采购基本属性。政府采购具有两大基本属性, 即市场属性与公共政策属性^[1-2]。政府采购制度的设计最初主要是针对政府机关和事业性公共机构, 它适用于大宗通用型采购

项目^[3-4]。我国政府采购制度正在逐步走向成熟, 同时也存在一些组织管理缺陷、信息支持缺陷和效果考核机制缺陷等问题^[5-6]。药品检验机构的采购品种大多属于非通用型, 在国家政府采购目录范围以外, 而且以零散采购为主, 政府采购管理难度相

对较大。因此,需要建立完整的有针对性的政府采购管理规范,包括机构的设立、政府采购制度的建立、采购程序的设计、采购岗位的设定、采购人员的选择以及信息化辅助手段。

1 药品检验机构政府采购管理存在的问题

政府采购实行集中采购和分散采购相结合。集中采购的范围由省级以上人民政府公布的集中采购目录确定,属于中央预算的政府采购项目,其集中采购目录由国务院确定并公布;属于地方预算的政府采购项目,其集中采购目录由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。纳入集中采购目录的政府采购项目,应当实行集中采购。目前,药品检验机构均将各级政府规定的集中采购目录内、限额以上的品类纳入政府采购范围,但是,由于药品检验机构工作专业性和特殊性的原因,其政府采购以目录外品种居多,又因大多数药品检验机构以检验检测业务为主,对于政府采购工作的重视程度不够,没有专职采购人员,导致采购计划编制不够规范、目录外品种采购程序不清晰等现象存在。

1.1 药品检验机构大多未设立专职政府采购管理部门

我国现行体制下的药品检验机构基本都是事业编制,非财政预算一级机构。经过抽样调查,我国省级以上药品检验机构多数均未设立专职政府采购管理部门,政府采购管理有以下几种情况:

(1)部分机构政府采购工作由当地药品监督管理部门负责;(2)部分机构政府采购工作分散在仪器设备管理部门、后勤保障部门;(3)少数机构组建了集中采购部门负责本单位政府采购工作。

1.2 政府采购目录外品种的采购管理是药品检验机构采购工作的难点

鉴于药品检验的专业性和特殊性,相关机构政府采购以国家政府采购目录外品种居多,目录外品种采购限额和采购过程的管理是药品检验机构政府采购管理的关键环节。药品检验机构采购需求人员或采购实施人员很多不是专职政府采购管理人员,对国家的政府采购管理了解有限,采购随意性较大,制定采购需求或实施采购过程中很容易触及国家政府采购红线。如何规范目录外品种的采购,需要机构梳理采购品类,制定符合自身特性的政府采购管理制度。

1.3 政府采购计划编制不规范

《政府采购法》规定:“政府采购应当严格按照批准的预算执行”。这就要求政府采购应当编制科学严谨的政府采购计划。在政府采购管理程序中,政府采购计划编制是整个政府采购工作中的基础,合理性和准确性将直接影响到政府采购项目的规范性和采购效率^[7]。据调研,药品检验机构部分机构未明确具体政府采购预算品类和要求,政府采购计划编制未集中统一,导致政府采购计划编制不准确,与实际执行情况相差甚远。

1.4 未建立统一的政府采购程序

不同品类的采购由不同部门负责,尤其是各部门都存在分散零散采购,采购申请审批、采购方式的选择与采购过程的处理一般都不尽相同,未建立统一的规范要求,采购人员操作随意性大,不利于政府采购监管。

1.5 政府采购人员专业水平受限

成立政府采购机构时,对人员专业素质考虑较少,受人员编制等因素制约,采购人员的组成一般都是内部调整,而且大多数是行政管理人员。一般的政府采购管理人员对繁杂的仪器设备性能、技术指标、功能和用途等不熟悉,对招投标、合同、商业谈判、市场调查及商品、工程和服务等方面的有关知识和技能掌握甚少,很大程度上影响了政府采购的效率和运作质量,存在专业技术风险^[8-10]。

2 药品检验机构政府采购管理体系的建立

以国家政府采购法律法规为前提,兼具采购效率和公平公正原则,机构内部统一归口管理,解决个性化采购需求,提高采购效率,节约采购资金,保证检验检测工作进行。

2.1 成立政府采购归口管理部门

成立政府采购领导小组,负责贯彻执行政府采购相关政策法规,监督和管理机构政府采购相关工作,研究解决政府采购执行中的重大问题以及其他政府采购相关决策事宜。政府采购领导小组下设办公室(以下简称“政采办”),具体负责机构政府采购监督管理,负责制订机构政府采购管理办法及相关规章制度,承担相关政府采购项目的组织实施与管理以及以上政府采购领导小组交办的其他事项。

2.2 建立符合药品检验机构特点的政府采购规章制度

为规范机构内部政府采购活动,加强政府采

购管理,提高资金使用效益,结合机构政府采购工作实际,制定了内部政府采购管理办法。

2.2.1 规定机构集中采购范围

根据药品检验机构采购项目的特点,除当年《中央预算单位政府集中采购目录及标准》内的采购项目按国家规定实行集中采购外,纳入机构集中采购管理的还包括实验耗材、标准物质原料、实验家具、检验仪器设备、维保计量、图书、档案、实验动物等项目。机构集中采购管理目录内的项目实行集中采购。

2.2.2 规定机构集中采购限额标准

分析以往采购数据,结合实际使用需求,规定机构集中采购限额标准:货物或服务单项或批量年度预算在50万元(含)以上的项目、工程类项目单项预算在100万元(含)以上的项目由政采办集中采购。

2.3 规范机构政府采购计划编制

机构应当建立健全政府采购预算与计划管理^[11],严格遵循“先预算、后计划、再采购”的原则,坚持预算控制计划,计划控制采购,采购控制支付。按照已批复的政府采购年度预算计划安排政府采购工作,政采办负责组织填报“财政部政府采购管理系统”计划执行情况。严格执行批复的采购预算,不得擅自改变资金用途和超标准执行。因未报、漏报或预算变动涉及调整采购预算的,应在采购活动开始前报批。

2.4 规范采购方式和采购程序

规定机构采购限额以上的采购项目采用公开招标或邀请招标的采购方式,非招标采购方式主要选用竞争性谈判/磋商、单一来源、询价等非招标采购方式;规范了机构内部政府采购申请格式,重点规范了竞争性磋商的采购程序,统一了采购文件格式。

2.5 规范供应商管理

对供应商管理坚持公开透明、公平公正和分级管理的原则;建立相应品类供应商名录;公开招标范围以外的以邀请供应商方式实施采购的,在相应名录内随机选择供应商参与采购;采用公开招标或以公开征集供应商方式实施采购的,名录内供应商无优先权;列入机构政府采购黑名单的供应商不得参加本机构政府采购活动。

2.6 强化政府采购监督管理

政府采购管理体系需要完善高效的监督机制作为支撑^[12-13]。强调政府采购活动的人员应对自身廉洁负责,强调在政府采购活动中要秉公处事、廉洁自律。任何部门和个人在实施政府采购过程中规避集中采购、规避公开招标、违规与供应商接触、差别对待供应商、违反评标纪律等等应承担相应责任。每季度对政府采购信息进行公示,接受各方监督。

3 药品检验机构政府采购管理体系建立的意义

3.1 有机联系了各部门,厘清职责和分工

在整个药品检验机构政府采购过程中,使用部门对采购产品的功能需求、管理部门对采购政策的理解和执行以及两者之间的有机统一,是客观存在且公认的管理难点。管理体系建立后,一方面明确了各部门的职责,对于部门之间存在的职责模糊问题,也可以在统一的体系下协调明确;另一方面,各部门在统一的体系下各司其职,共同在不同的环节发挥各自的作用,合力做好政府采购,使各部门成为政府采购行为中有机联系的统一体。

3.2 统一政策尺度,规范采购行为

政府采购管理职责分散在不同的部门,最大的问题就是对政府采购政策理解和执行的尺度不一致。在统一的管理体系下,各管理部门可以通过协商,取得一致意见,促成大家对政府采购政策理解上的高度一致,进而在规章制度制修订中予以明确。一方面使各管理部门提高对政府采购的认识,更重要地是集思广益,通过制度的制修订和执行来使政府采购日益规范。

3.3 实现程序的一般性和需求的特殊性的统一

药品检验相关机构政府采购大多是国家政府采购目录外的品类,专业跨度大,特殊性需求强,但国家政府采购政策要求必须满足。在统一的体系下,使用部门和管理部门可以通过共同研究探讨,一方面,使用部门借此理解和掌握政府采购在程序规范上的一般性要求,在提出需求时以满足功能为主,尽可能避免倾向性需求,为政府采购开好头;另一方面,管理部门通过对使用部门需求的了解和梳理,结合预算、采购限额等要求,为使用部门采取合适的政府采购方式,做到满足功能需求和保证效率双赢。

3.4 最大限度规避分散采购的廉政风险

分散采购是廉政风险高发的环节,且不同的管理部门执行不同的政府采购尺度,廉政风险更高。建立体系后,一方面通过规范供应商管理,建立黑名单制度等,明确了药品检验机构采购部门和采购人代表与供应商交往的行为规范,使药品检验机构政府采购行为在规范性上满足政府采购法及其实施条例的要求,避免程序风险;另一方面,建立体系后,通过与药品检验机构纪检监察部门的联动,机构内部经济活动控制管理要求的有机衔接,政府采购实施的各部门和个人在政府采购的全过程都在有效监督下进行,尽可能地避免了廉政风险。

3.5 政府采购管理体系的建立有利于检验检测业务发展

政府采购管理体系的建立,把原先分散在各业务部门的采购工作统一到政府采购归口部门,避免了检验检测业务人员在采购工作上投入过多精力,为一线检验检测人员腾出更多的时间,更好地体现“专业的人干专业的事”。政府采购归口部门对采购政策的专业性把握以及采购规则的掌握,也有利于采购到检验检测工作最需要的、价格合理的、质量可控的实验设备、实验耗材、实验条件保障的产品,有利于检验检测业务发展。

4 结论与思考

目前,我国正处于第十三个五年计划收官之年,是深化政府采购制度改革的关键时期,深化改革方案强化采购人主体责任^[14]。作为采购人的药品检验机构建立一套适用于专业本身的政府采购管理体系,有利于药品检验专业性与政府采购管理规范性更有效地结合,对做好药品检验机构政府采购管理具有重要的现实意义。

作为药品检验机构政府采购人员,应增强主体责任意识,加强专业知识学习,拓宽知识结构,准确理解法律法规及规范性文件的要求,提升自身职业素质和专业技能,这不仅是规范操作、有效降低质疑投诉的需要,也是国家法律法规的要求。

药品检验专业背景下政府采购具有专业特殊性,机构领导层应对政府采购工作足够的重视,除

了加强对采购工作人员业务培训外,也要加强单位财务、审计、资产验收、项目需求等相关部门人员的培训;加大政府采购宣传力度,让使用需求部门充分理解实施政府采购的积极意义和重要作用,从内心纠正对政府采购政策的错误看法,积极配合并共同解决机构政府采购工作中存在的问题。

参考文献:

- [1] 马海涛. 政府采购政策功能探析[J]. 中国政府采购, 2006, (1): 16-19.
- [2] 李国强. 政府采购理论与实践研究[D]. 长春: 吉林大学, 2004.
- [3] 甘培忠, 吴韬. 政府采购法适用范围论略[J]. 行政法学研究, 2001, (3): 20-30, 56.
- [4] 师秀清. 高校政府采购制度的应用与完善[J]. 实验技术与管理, 2012, 29(12): 221-224.
- [5] 安福仁. 中国政府采购的理论定位与管理制度改革[J]. 财经问题研究, 2004, (9): 64-68.
- [6] 吕侠, 刘文荣. 政府采购制度研究与实践综述[J]. 中国政府采购, 2012, (8): 76-79.
- [7] 张焕坤. 科学编制政府采购预算和计划是做好政府采购工作的基础[J]. 公共支出与采购, 2007, (9): 20-21.
- [8] 宋执林, 吴伟强. 政府采购风险防控与防治[J]. 物流与采购研究, 2009, 526(15): 85-87.
- [9] 王皓如, 倪志良. 我国政府采购内部控制建设的问题及对策分析[J]. 财政监督, 2019, (15): 234.
- [10] 杨莲. 加强政府采购内部控制建设的相关对策建议[J]. 现代营销: 学苑版, 2018, (9): 159-160.
- [11] 中华人民共和国财政部令第21号 行政事业单位内部控制规范(试行)[S]. 2012.
- [12] 鄧力. 我国政府采购监督现状与存在的主要问题探析[J]. 中国国际财经: 中英文, 2018, (7): 196-197.
- [13] 周冈. 论我国政府采购监督机制的完善[J]. 中国经贸, 2016, (21): 180-181.
- [14] 刘德凯, 李欣. 强化履行政采主体责任提升政府采购工作实效[J]. 中国政府采购, 2019, (4): 20-21.

(收稿日期 2020年2月3日 编辑 范玉明)