

# 高校基建采购落实中小企业扶持政策实践中的问题与思考

袁雅

南京航空航天大学

**[摘要]**近年来,中小企业发展受到高度重视,作为具有政策功能属性的政府采购,也接连实施了多项举措以扶持中小企业发展。笔者结合工作实务,分析了高校基建采购的现状、特点以及在落实中小企业扶持政策实践中存在的问题,并就解决对策提出了几点思考。

**[关键词]**政府采购; 建设工程; 中小企业; 高校

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.11.1724

## 一、现状概述

### (一) 中小企业扶持政策

中小企业是国民经济和社会发展的生力军,是扩大就业、改善民生、促进创业创新的重要力量,在稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险中发挥着重要作用。近年来,从国家到地方层面,接连出台扶持中小企业发展和鼓励自主创业创新的政策法规。2009年9月19日,国务院以国发〔2009〕36号印发《关于进一步促进中小企业发展的若干意见》,从八个方面列举了促进中小企业发展的政策方向。2019年4月7日,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于促进中小企业健康发展的指导意见》,并要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。国务院办公厅印发《关于进一步加大对中小企业纾困帮扶力度的通知》,助力实现中小微企业平稳健康发展。以上举措充分反映了党中央对中小企业发展的高度重视,为营造有利于中小企业发展的良好环境、切实缓解中小企业融资困难、促进中小企业健康发展奠定了基础。

### (二) 高校基建采购特点

建设工程作为政府采购中的重要内容之一,具有采购金额高、技术复杂、合同履行期限长等特点,采购方式包括公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购、询价等。近年来随着政府采购相关规章制度的出台,高校基建采购程序公开化、规范化程度也在不断提高。以笔者所在的高校为例,基建采购因标的金额较大,采购方式多以公开招标为主,并且严格执行招投标和政府采购的相关法规要求,其中政府采购限额标准以上的货物、工程、服务(即货物、服务项目预算金额达到100万元及以上的,工程项目预算金额达到120万元及以上的)均须提前至少30天公开采购意向;其后才能发布招标公告和招标文件,自招标文件开始发出之日起至投标人提交投标文件截止之日止不少于二十日,即自发布招标公告后至少20天才能开标。

### (三) 高校基建采购执行中小企业扶持政策的情况

根据《财政部关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》(财库〔2019〕38号)、《财政部关于开展政府采购意向公开工作的通知》(财库〔2020〕10号)以及《工信部关于开展政府采购意向公开工作的通知》(工信部〔2020〕53号)相关要求,自2020年7月1日起,笔者所在的高校就作为试点开始

进行采购意向公开。采购意向内容包括采购项目名称、采购需求概况、预算金额、预计采购时间等。其中,采购需求概况包括采购标的名称,采购标的需实现的主要功能或者目标,采购标的数量,以及采购标的需满足的质量、服务、安全、时限等要求。这一举措意在解决采购过程中采购人与供应商双方信息不对称的问题,便于供应商(尤其是中小企业)提前做好参与采购活动的准备。

2020年12月29日,财政部、工业和信息化部印发了《政府采购促进中小企业发展管理办法》(财库〔2020〕46号),从预留采购份额、价格评审优惠、资金支付、信用担保等多个方面明确了对中小企业的扶持方法和优惠措施,并于2021年1月1日起正式施行。目前笔者所在的高校也正处于落实中小企业扶持政策的探索阶段,主要通过整体预留采购份额的方式专门面向中小企业招标,对于未预留份额专门面向中小企业采购的采购项目,在采用原报价进行评分的基础上增加其价格得分的3%—5%作为其价格分参与评审。

## 二、高校基建采购落实中小企业扶持政策实践中的问题

### (一) 政策落实存在差距

诚然,中小企业是国民经济中不可或缺的重要组成部分,现有政策对中小企业的扶持举措多样,力度空前,然而政策的落地和执行过程中,却未能完全实现初衷。在实际采购活动中,尤其是执行中小企业扶持政策的政府采购项目中,为满足“专门面向中小企业”的要求,很多大型企业摇身一变,换了中型、小型企业的“马甲”重新登场,这种做法很大程度上消减了真正的中小企业参与投标竞争的优势,让中小企业和大型企业又重新回到了一条“起跑线”上,而大型企业在资质、实力等方面往往更受采购人青睐,最后的采购结果可能从程序上看是中小企业中标,而实际的业务仍然是大型企业承接。这种现象在建设工程采购活动中尤甚,不同于货物采购项目存在的“货物必须由中小企业生产且使用该中小企业商号或注册商标”的限制,工程采购仅对投标施工单位的规模进行区分,这也导致了一些人钻空子、换个“马甲”享受中小企业优惠政策的问题,严重影响了中小企业扶持政策的实际执行效果。

### (二) 采购需求存在超配

在实际政府采购活动中,采购人往往倾向于采用高标准、高要求,认为大型企业在资质、实力、质量等方面更有保障,

片面追求企业规模大、品牌知名度高，采购需求相比实际需要存在一定程度的超标情况。同时，由于传统做法和思维惯性的存在，一些采购人习惯于沿用以前合作过的供应商，而不愿意和不熟悉的中小企业进行试错和磨合，这些做法导致了采购需求在源头上排斥了中小企业参与市场竞争，不利于营造良好的市场环境。

### （三）中小企业自身实力问题

中小企业和大型企业相比仍存在质的差距，它们之间不仅仅是规模的差异，还包括技术水平、生产能力等方面的差异。比如，100万元以下的货物或者120万元以下的工程，如果强制要求中小企业来承接，可能会影响到这部分采购任务的完成情况。另外，有些货物、服务和工程项目，虽然其预算金额小，但项目的技术要求并不一定低，将预算金额小的项目交由中小企业来承接的做法有些片面化。这也导致了中小企业扶持政策落地难，在实际执行中受到一定程度的阻力，采购人（尤其是需求单位）对于中小企业的认可度低，对采购程序和采购结果不够理解。

### （四）采购实践中的困难

中小企业扶持政策的出发点是好的，但在政策落地过程中存在着一定的现实困难。例如，《政府采购促进中小企业发展管理办法》第七条规定：采购限额标准以上，200万元以下的货物和服务采购项目、400万元以下的工程采购项目，适宜由中小企业提供的，采购人应当专门面向中小企业采购；第八条规定：超过200万元的货物和服务采购项目、超过400万元的工程采购项目中适宜由中小企业提供的，预留该部分采购项目预算总额的30%以上专门面向中小企业采购，其中预留给小微企业的比例不低于60%。第八条规定：超过200万元的货物和服务采购项目、超过400万元的工程采购项目中适宜由中小企业提供的，预留该部分采购项目预算总额的30%以上专门面向中小企业采购，其中预留给小微企业的比例不低于60%。

从政策目标来看，这项规定对于中小企业而言是利好的，但在实际采购实践中，硬性规定预留比例对预算管理单位和采购单位都提出了较高的要求，一方面预留采购份额、设置采购包可能存在故意拆分项目规避招标的嫌疑，另一方面也可能导致了为了完成任务指标而采购，把那些原本不适合由中小企业提供的项目也预留给中小企业，使得最终的采购结果不能完全满足采购需求或是不尽如人意。

## 三、关于落实中小企业扶持政策的几点思考

### （一）疏堵政策漏洞，完善制度体系

针对中小企业扶持政策落实不到位、实践与目标存在差距的问题，从制度层面疏堵政策漏洞，完善制度体系，让中小企业真正享受到政策红利。具体来看，一是既要善于发现可能出现的问题，运用政策工具积极引导市场主体的行为，预防“钻

空子”的情况产生；同时也要能看到政策在实际执行过程中出现的漏洞，及时对现有制度进行解释、补充和修订，让优惠政策真正惠及到它所面向的群体。

### （二）规范需求管理，落实需求调查

针对政府采购中存在的超标准采购问题，采购人要从源头入手，从立项前抓起，规范需求管理，落实需求调查，建立采购需求合理性评估机制，以确定合理的采购需求，避免出现超出使用需求的高标准采购。对此，财政部也于2021年4月30日发布了“关于印发《政府采购需求管理办法》的通知财库〔2021〕22号”，强调了政府采购需求管理的相关要求，明确对于下列采购项目，应当开展需求调查：①1000万元以上的货物、服务采购项目，3000万元以上的工程采购项目；②涉及公共利益、社会关注度较高的采购项目，包括政府向社会公众提供的公共服务项目等；③技术复杂、专业性较强的项目，包括需定制开发的信息化建设项目、采购进口产品的项目等；④主管预算单位或者采购人认为需要开展需求调查的其他采购项目。

### （三）加强政策宣贯，积极推进落实

针对采购实践中的执行难问题，采购单位要加强政策宣贯，增进采购需求部门、使用单位对政府采购相关规定的了解，提前沟通好采购需求，并做好采购计划上报和中小企业份额预留工作；积极推进中小企业扶持政策的落实，破除传统做法和惯性思维，积极引导采购需求部门和使用单位确定合理的采购需求，不盲目追求高标准、大品牌，为中小企业发展营造良好的市场竞争环境。

## 四、结束语

政府采购工作具有很强的专业性和法规性，高校基建采购工作在此基础上又具有其自身的特点。在基建项目采购工作中如何落实好中小企业扶持政策，同时又保证采购结果在工程质量、保修服务、交付满意度等方面达到需求部门和使用单位的要求，今后仍值得基建采购工作者继续深入思考与研究。

### 参考文献：

- [1] 张泽明. 中小企业应充分利用扶持政策享受政府采购政策红利[J]. 招标采购管理, 2021, (01): 65-66.
- [2] 李莎. 加快财政税收制度创新扶持中小企业发展的思考[J]. 产业创新研究, 2021 (03): 74-76.
- [3] 陈剑. 高校基建材料采购管理存在的问题与对策探究[J]. 住宅与房地产, 2018 (34): 126.
- [4] 贾伟. 高校基建材料设备采购招标存在的问题与对策[J]. 科技成果纵横, 2010 (01): 26-27+38.
- [5] 高国民. 高校基建材料设备采购招标的问题与对策[J]. 中国招标, 2009 (25): 14-17.