

基于内部控制经验完善政府部门内部采购

唐大鹏 | 高勤

近年来，政府采购业务不断规范，但是在财政集中政府采购目录之外的或是限额金额以下的物资、服务的单位内部采购因为立法不足、监管不严、执行不力等众多因素而成为滋生问题的温床，腐败寻租问题层出不穷。因此，行政事业单位基于内部控制角度完善政府采购体系的研究呼之欲出。

政府部门内部采购存在的问题

政府部门内部采购顶层设计不合理。一是制度体系不完善。目前我国已经出台的法律都是对政府集中采购的规范和约束，而对政府部门内部采购相对忽视，在法律上无章可循。二是财政监管不到位。对于政府集中采购目录外和采购金额限额以下的采购事项，财政部门监管力度几乎为零。目前政府采购范围中只包括相当有限的物品类别，而且也都针对单位主要的办公用品及日常工作需要物资，如车辆、电脑和办公设备等一些非生产性开支的采购，对于未在政府采购目录及在政府采购金额限额以下的政府部门内部采购没有给予关注或明确规范。三是单位管理不健全。内部采购最后落实到具体的单位时缺乏相应有效的机构设置，使得采购行为不规范存在严重漏洞。

政府部门内部采购业务流程不规范。一是预算编制不科学。《政府采购法》规定政府部门内部采购行为必须严格按照采购预算的编制和要求，在预算批复下来之后方可进行。然而在目前的采购过程中，绝大多数政府部门只对涉

及日常办公及常用物资的预算报批程序严格执行，而对于部门内部采购业务及一些非日常性开支等小额采购项目的预算审核草草了过，时常出现采购行为与预算计划及审核程序脱钩的现象。二是采购模式选择不规范。在实际工作中，很多单位忽视了国家有关法律法规对集中采购物品种类的严格规定，而使政府部门内部采购业务中涉及了本该归属于政府集中采购目录的物资。这种行为与政府采购的初衷相违背，且采购模式选择不规范对采购业务的分析和控制也相当不利。三是采购控制范围不全面。很多单位采购金额分拆后可以选择内部采购，逃避政府集中采购，从而形成监管漏洞，对采购行为的规范性和合理性都产生了巨大的影响。四是招投标过程不严密。在采购行为的招投标过程中，财政部门规定某些类型采购事项必须要到财政部门规定的招标代理机构完成，而个别采购需求单位误认为其自行选择代理机构进行公开招标，产生违规风险。财政部门指定的招标代理机构也可能利用组织招标的便利条件，与采购需求部门串通，选择有倾向性的专家或者在招标过程中设置不公允条款和标准，人为影响中标结果。

深交委内部控制建设的内部采购经验分析

政府部门内部控制制度的内容包括部门设置、组织框架、岗位权限及会计处理等。深圳市交通委员会将内部控

制原理与政府部门特征实际结合，尝试“以预算为主线，以资金管控为核心”的内部控制体系建设，取得了成效。深交委内部控制体系中对于政府部门内部采购的建设主要通过以下步骤：第一，评估环境和梳理流程。深交委对委内财政资金管理使用情况展开评估，查找存在的制度缺陷和薄弱环节如职责划分不清晰、管理制度不健全等问题。以环境评估作为基础对政府采购业务流程进行梳理，从制度设计是否合理、制度是否与实际业务流程符合、各项内部控制制度执行是否有效三个方面进行风险评估，评价内部控制体系的现状。第二，建立制度体系。围绕内部控制体系建设框架，深交委针对预算、经费支出、政府采购等业务形成内部控制手册，对包括政府采购在内多项业务的内部控制规范进行完善。针对政府采购业务，在梳理流程控制节点、岗位职责的基础上，对其组织体系、内容框架、主要风险点进行深刻剖析并加以完善。第三，内控建设与政府部门内部采购制度设计相结合。通过对政府部门内部采购预算、采购方式、招投标管理等内部控制重点环节的创新设计，通过对供应商选择、评标体系的科学合理设计，完善内部采购制度，将内控与内部采购有机结合，有效规避了寻租等腐败或制度缺陷带来的风险。

基于内部控制视角完善政府部门内部采购的若干建议

(一) 建立内部采购的单位层级内

部控制。一是通过不相容职能或岗位进行分离、划分各部门的职能权限,通过明确权力和责任范畴来实现组织框架设计合理性。二是对管控模式的设计,具体表现在集权与分权,即根据单位的具体情况,明确要集中管理和分权管理的事项。三是通过权责配比原则实行归口管理,从而将决策、执行、监督三权分立。如深交委与采购相关的管理机构或组织主要包括采购领导小组和监督小组、各业务单位(处室)、归口部门、财审处(财务部门)等。同时,采购管理还受市财政委、市采购中心等政府相关部门的监督和检查。其中采购领导小组主要负责政府采购政策的审核制定,采购方法的研究,预选供应商资质评比的审核和预中标情况并审议近期集中采购、自行采购的实行结果。采购监督小组主要负责对非政府集中采购事项的采购需求、预选供应商资质需求、评标会议和内部自行采购评审结果进行复核,提出复核意见后上报领导小组。

(二)科学设计内部采购控制的业务层级内部控制。合理完善的政府部门内部采购业务主要包括采购需求编审、采购执行、中标管理、合同签订与备案、组织验收和采购支付。一是采购预算编制的完善。将属于集中采购范围的支出项目要编制集中采购预算,并做到应编尽编,而后交由采购办进行审核,对应编未编的集中采购范围的支出项目责其重新编制。二是采购模式的合理选择。采购单位应以批复的预算指标为依据,填写《政府采购项目采购登记表》,登记采购项目名称和采购金额,确定资金来源(部门预算、专项资金、其他资金)、需求登记日期、采购项目分类(货物类、服务类、工程类)等,严格执行通过需求文件来决定公开招标或协议采购等采购方式的确认。三是采购需求的归口管理。在内部采购过程中,采购办



可根据一定标准,按照需求单位的报价或者由归口单位的核价来确定采购价格,根据采购事项再确定采购方式。四是采购控制范围的扩大。首先,应立足于对采购目录和限额标准的科学设计,将在采购规模中所占比重较大的项目纳入采购目录中,同时也应考虑到实际操作的可行性和各地政府采购工作具体的执行情况来科学合理设计采购目录。其次,采购预算要合理编制并在部门监督下严格执行,没有特殊情况的情况下对采购内容和规模不得修改,并将对执行效果的监督与反馈增加到预算控制的范畴中。此外,要充分利用供应商库、评审专家库等政府采购资源实现共享,借助国际金融组织的平台扩大政府采购规模。五是供应商的预选机制。在内部采购中采取预选供应商名单的方法,建立印刷类、装饰修缮工程类、招标代理服务类等相关供应商库,所有采购需求单位同时在数据库中随机抽取供应商,被抽取的供应商自动在下一

轮抽取名单中剔除,直到所有供应商都被抽取完毕,全部供应商重新进入名单开始下一轮抽选,保证了内部采购的公平性,同时利用信息化技术保证了采购活动的随机性。内部采购确定目录外采购的招标机构随机抽取的方式,发现违规或者服务不佳的招标机构可以及时进行替换。六是招标机制公开的设计。招标过程结束后招标结果经采购办审核,审核通过后通知采购单位。采购单位在实施采购业务时,可自行组织也可委托政府采购中心或其他招标代理机构。采购活动由单位自行组织实施的可采取不同谈判方式开展工作,如竞争性谈判、询价及单一来源谈判等方式,以价低为原则确定所要购买的商品。单位内部采购如采用公开招标方式则参考政府采购中关于公开招标的规定,如采用随即供应商选取的方法则直接进入投标管理流程。□

(作者单位:东北财经大学会计学院)

责任编辑 李艳芝