

菏泽市人民检察院基于 PDCA 循环管理的政府采购内控体系优化实践

陈晓清 赵忠田 耿倩 刘倩 吴琳

摘要：菏泽市人民检察院持续完善内部控制管理体系，强化内部流程控制。在政府采购内控体系建设与优化中，在已有政府采购内控体系基础上，创新引入PDCA循环管理理论，以政府采购活动内部控制流程梳理、改造为切入点，优化内控体系的措施和经验，确保政府采购质量和服务水平。

关键词：检务保障；内部控制；PDCA循环管理理论；政府采购；财务审批

中图分类号：F810.42；F235.1 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2025)01-0027-02

检务保障是检察工作发展进步的物质和经济基础，检察机关的检务保障工作具有检察业务特殊性，又具备行政事业单位的普遍性。在检务保障工作中，内部控制管理对检察权的有效履行和单位的整体运行起到关键性作用。对此，山东省菏泽市人民检察院（以下简称菏泽市检察院）在对预算、收支、政府采购、资产、建设项目、合同等各类经济业务活动流程进行梳理的基础上，建立了“以预算管理为主线、以资金管控为中心”的内部控制体系，明确业务环节，系统分析经济活动风险，确定风险点，选择应对策略。经过三年持续稳步推进，内控体系建设经历了从无到有、从有到优的螺旋式上升发展，检务保障自身建设全面加强。

政府采购是各级国家机关、事业单位或团体组织使用财政性资金购买货物、工程及服务的主要方式，建立健全政府采购内部控制体系，对政府采购过程进行有效的监督和控制，能够切实提高政府采购效率、降低政府采购成本，确保财政资金的合规有效使用。本文以政府采购内部控制体系的建设完善为例，介绍菏泽市检察院的实践做法。

一、政府采购内部控制体系的基本框架

（一）运作方式

为规范本单位及所属事业单位政府采购行为，使政府采购活动有模板可循、有标准可依、有文件可遵，菏泽市检察院积极构建政府采购内控体

系，制定了《政府采购管理规定》《政府采购内部控制管理规定》《内部控制手册》等制度规范和《政府采购150问》《政府采购明白纸》等操作手册。《政府采购管理规定》对单位政府采购环节流程作出了详细规定。

1. 预算控制。采购项目应列入年初预算，无预算项目不予办理采购手续，执行中原则上不得调整，确因工作需要调整的，由项目申请部门向政府采购领导小组提出调整申请，按照相关规定履行变更程序。

2. 项目提报。在政府采购活动中，项目申请部门负责编制、提交采购需求，检察事务保障部核对是否有资金预算和政府采购预算，通过后由项目申请部门提出采购项目申请，其中重大项目需提请专家论证。

作者简介：陈晓清，山东省菏泽市人民检察院检察事务中心会计；赵忠田，山东省菏泽市人民检察院检察事务中心，高级经济师；耿倩，曹县人民检察院检察事务保障部副主任；刘倩，菏泽市定陶区人民检察院检察业务管理部副主任；吴琳，单县人民检察院检察事务保障部主任。

3. 集体研究。金额在5万元以上和政府采购办公室认为有必要的采购项目,需报请党组会或检察长办公会研究。

4. 项目实施。政府采购办公室负责具体采购,通过召开采购联席会议的方式确定采购项目的组织形式、采购方式等,然后向财政等有关部门提交政府采购申请,选择招标代理机构,制定招标文件,参加招标评审,发布中标公告及签订采购合同。合同签订后,由项目申请部门(两人以上)组织项目实施,并对项目的实施过程进行跟踪,组织履约验收,最后由政府采购办公室负责采购档案保管工作。

(二) 参与部门和人员

分管检察事务保障部副检察长任政府采购领导小组组长,检察事务保障部主任、检务督察部主任、检察事务中心主任和机关纪委书记担任副组长,成员包括以上部门人员。主要职责包括制定机关内部采购招标投标管理制度,研究决定重大采购事项,审定采购预算和计划,协调解决采购业务执行中的重大问题,采购信息公开、询问和质疑答复以及与财政部门、招标投标管理部门的沟通和衔接工作等。

政府采购办公室设在检察事务保障部,成员还包括有采购需求的相关部门负责人和有关人员。政府采购办公室组织学习有关政府采购的政策法规,负责统筹和组织实施政府采购工作,配合落实重大政府采购事项决策程序,购置纳入政府采购范围的项目,负责采购工作中的合同管理等。

监督组由机关纪委和检务督察部组成,主要职责包括建立健全内部监督管理及检查制度,参加采购工作会议和相关招标、评标工作,定期对本单位采购工作开展情况进行检查,受

理并认真调查处理有关质疑、投诉和举报等。

检察事务保障部负责本单位各类政府采购工作,主要职责包括报送单位采购预算,编制单位采购需求,组织专家论证,组织、实施采购,签订、备案单位采购合同,采购项目履约验收,采购资金支付等。

项目申请部门编制项目采购具体需求,确定采购货物详细参数、服务功能或工程量清单等,编制政府采购需求报告,填写《政府采购项目申请表》,负责采购项目履约验收等。

二、基于 PDCA 循环管理的政府采购内控体系动态优化

基于 PDCA 循环管理理论,为提高政府采购内部控制效果和风险防范能力(Plan),菏泽市检察院重新梳理政府采购的环节流程(Do),对实际采购中的风险进行分析,识别出可能会引起损失的风险点(Check),采取相应措施,对内控体系进行调整和补充(Act)。

(一) 具体步骤

1. 计划(Plan)。确定政府采购的目标是实现政府采购内部控制体系优化,保证单位政府采购活动合法合规、资金安全和使用有效、财务信息真实完整、有效防范舞弊和预防腐败、提高政府采购效率和效果。

2. 执行(Do)。为实现预定目标,对政府采购内部控制框架基本原则、设计思路、组织架构、决策机制和业务执行流程等方面进行了重新梳理。一是完善政府采购管理规章制度,主要包括实施政府采购的组织管理、权限、职责、流程、监督检查等规定。二是完善政府采购内部控制体系,包括政府采购前期调研、采购公告、投标

文件及附件的审核、评标评审、复核、发票、结算等方面,确保采购过程规范化、可溯源、可证明。三是对政府采购环节的风险进行把关,对采购环节业务、内部控制进行定期审查和评估。

3. 检查(Check)。通过自查的方式随机抽取本年度开展的政府采购项目,检查内容包括预算执行情况、采购政策执行情况、资金使用情况、采购限额标准、采购方式是否合理及采购过程是否公平公正、合理合规。在检查的同时,领导小组就下一步政府采购工作中需要注意的问题进行归纳,调查参与采购的干警对政府采购活动和内部控制的反馈意见,政府采购成员根据反馈的问题进行对照检查,形成问题台账并进行整改。

4. 处理(Act)。随着财政政策及社会环境的变化,需要因时因势而变进行分析、作出对策,转入下一轮 PDCA 循环过程,真正做到制度先行与动态管理相结合,推动政府采购规范化、标准化、科学化。

(二) 财务和业务流程改造

通过政府采购项目回顾检查,菏泽市检察院发现在实际操作过程中,支出业务控制和政府采购流程问题较为突出。因此,在修订制度时把财务人员审核环节前置,将履约验收程序补充到规定中,以期提高工作效率,严格审批程序和责任,确保政府采购质量和服务水平。

1. 财务审批程序优化。原支出业务审批流程为:经办人持申请单——部门负责人审批——分管院领导审批——分管财务院领导审批——财务审核,修订后的审批流程为:经办人持申请单——部门负责人审批——检察事务保障部就预算确认、预算绩效管理、采购方式等会商(下转第31页)

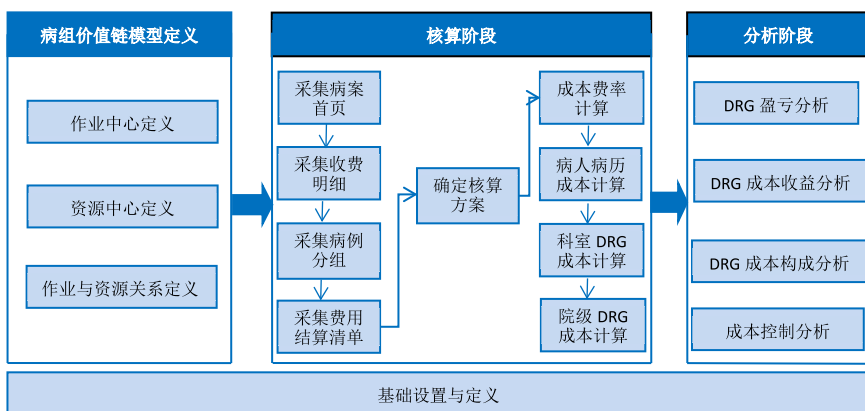


图1 济南市儿童医院基于成本收入比法的DRG成本核算流程

出各个科室各病种的成本。以神经内分泌科化脓性脑膜炎病种为例核算病种成本：

2023年度医院床日收入808.65元，床日成本899.71元，其中，每床日药品成本276.84元，每床日材料成本174.57元；不含药品、材料成本的床日成本448.30元。2023年度化脓性脑膜炎共142例，收入为3 162 655元，药品成本为1 323 720.54元，材料成本为155 696.61元，平均病床工作日数21天。化脓性脑膜炎床日收入=3 162 655/142/21=1 060.58(元)，化脓性脑膜炎床日成本=448.30+(1 323 720.54+155 696.61)/142/21=944.42(元)，化脓性脑膜炎床日收益=1 060.58-944.42=116.16(元)，收益率12.30%。在医院整体床日收益为负

的情况下，化脓性脑膜炎的床日收益为正，说明该病种能够自负盈亏。

(五) 医院DRG成本核算

DRG成本核算是以不同的DRG组作为成本核算的对象，将某DRG组的不同病种的成本按一定核算流程方法进行分解和归集，然后通过组内加权平均得到不同DRG组的成本。成本收入比法因具有实施简单、可操作性强等优点被广泛应用于DRG成本核算。基于成本收入比法的DRG成本核算是在科室二次分摊成本基础上，将医院为病人提供医疗服务的业务活动划分为基本医疗活动和支持活动，建立以病人为中心的病组价值链模型，细化作业中心。在各个作业中心，医疗服务作业相似，收费项目类

型相同，符合收支配比关系，在此基础上计算各个作业中心成本费率进而计算出每个病例的成本，根据DRG分组情况，进一步计算出各组平均成本(见图1)。

责任编辑 刘霖

主要参考文献

- [1] 赵月琴. 执行科室成本收入比法在DRG成本核算中的实践探索[J]. 财会学习, 2019, (14): 141-142.
- [2] 胡晓月. 收益能力视角下的医院科室运营指标分析[J]. 中国总会计师, 2020, (12): 146-147.
- [3] 唐晓东, 薛琴. 新制度下公立医院病种成本核算体系的构建[J]. 医院管理, 2015, (18): 2215-2216.
- [4] 金丽霞, 于丽华, 李奕辰, 等. 基于费用成本转换法的病种成本核算流程探讨[J]. 中国卫生经济, 2017, 36(3): 87-89.
- [5] 周海龙, 江芹, 于丽华, 等. 医院成本核算方法和体系构建探讨[J]. 中国卫生经济, 2021, 40(5): 72-73.

(上接第28页) 确定——分管院领导审批——分管事务保障部院领导审批(包括院党组研究决定的5万元以上大额支出)。

2. 业务环节流程修订。根据《山东省政府采购履约验收管理办法》和采购工作实际，2023年对《菏泽市人民检察院政府采购管理规定》进行修订，将使用财政性资金采购政府集中采购目录以内或者限额标准以上的货

物、工程和服务项目纳入履约验收管理，明确了履约验收程序的责任、标准、流程，进一步规范履约验收管理，加强政府采购内部控制。

项目验收具体工作由验收小组负责，小组成员包括专业技术人员、使用部门人员等至少3人以上单数组。验收小组根据项目验收清单和标准、招标(采购)文件对项目的技术和商务规定要求、供应商投标(响应)承

诺情况、合同明确约定的要求等制定履约验收方案，逐一核对、验收，做好验收记录，以书面形式作出结论性意见，并对验收意见负责。采购人对验收小组出具的验收意见进行确认，并形成项目验收书。在验收结束后，验收小组名单、验收方案、验收原始记录、验收结果等资料作为采购项目档案妥善保管。

责任编辑 刘霖