

政府采购法规宣传 简报

(2024年第7期)

济南公共资源交易中心(济南市政府采购中心)

2024年4月10日

简报导读

【政策解读】

- 集采机构内控管理应四环节发力 1
- 集中采购机构的内部监督管理制度 4

【他山之石】

- 南昌完善内控体系建设推进集采专业化 5
- 陕西交易中心：五举措加强内控防范风险 6

【问题解读】

- 《关于加强政府采购活动内部控制管理的指导意见》问题解读 8



集采机构内控管理应四环节发力

最近财政部《关于加强政府采购活动内部控制管理的指导意见》（财库【2016】99号）（以下简称《内控意见》）对采购人、集中采购机构、政府采购监管部门内控管理工作的主要任务、主要措施、保障措施等加以规定，从明晰事权依法履行职责、合理设岗强化权责对应、分级授权推动科学决策、优化流程实现重点管控，以及加强组织领导、加快建章立制、完善技术保障、强化运行监督等13个方面加以明确。对于集中采购机构而言，做好政府采购内控工作的关键，是防止权力的过度使用和滥用。

集中采购机构不同于一般的社会采购代理机构，在执行集采目录内项目时，它是政府的采购人，但在受采购人委托集采目录以外的项目时，它则具有一般政府采购代理机构的属性。

对于集采机构的内控管理任务，《内控意见》强调：“集中采购机构应做好流程控制，围绕委托代理、编制采购文件和拟订合同文本、执行采购程序、代理采购绩效等政府采购活动的重点内容和环节加强管理。”

“采购人、集中采购机构和监管部门应当提高政府采购效率，对信息公告、合同签订、变更采购方式、采购进口产品、答复询问质疑、

投诉处理以及其他有时间要求的事项，要细化各个节点的工作时限，确保在规定时间内完成。”

集中采购机构所执行的政府采购操作执行工作，只是整个采购活动的一个环节，即采购人把采购项目委托过来到采购项目成交通知书发放的过程。集中采购机构目前只能根据自身工作情况，做好本职层面的工作。对于目前某些地方的集中采购机构的内控管理工作而言，其核心内容和目的，重在加强接受委托、编制采购文件、执行采购程序和质疑投诉处理这四个方面的内部管理，以规避风险，提高采购效率。

1. 接受委托

集采项目集采机构要全权代理。

所谓委托，从委托方来说，是将权力和责任转移至另一方，从被委托方来说，是对委托方转移过来的权力和责任进行执行操作。

集中采购目录内的项目属于法定代理，也就是全权强制代理，签订或不签订委托协议，集中采购机构都是采购项目的主体，要承担主体责任。对于非集中采购项目以外的项目，由于不具有强制性，属于一般代理行为，其权限不同于法定代理的全权代理行为。

因此，在签订委托代理协议时，必须切

实注意权限尺度的把握，分清楚采购人的权利和代理机构的权利，即采购代理机构要在采购人的旨意下（委托代理协议规定的代理范围、权限、和期限等事项）开展采购活动，集中采购机构切记不可以将全权代理替代委托代理，否则便是权利的扩张，容易导致不规范行为的发生。

在接受委托时应分清时间顺序。一般情形下，对于非集中采购项目，应该对照集中采购目录在采购计划单上进行标注，并对项目进行分类编号，并将单独签订的委托协议另外存档，切忌头发胡须一把抓。

2. 编制文件

集采机构要加强专业化建设，非集采购项目要注意与采购人沟通联系。

一是属于集中采购目录以内的项目，其采购文件的编制主体应该是集中采购机构。集采机构应该根据采购人的需求，参照当前市场的行情，依照法律法规和采购文件标准范本，编制出符合实际需求的采购文件。

二是针对编制好的采购文件，不仅要征求采购人的意见，更要征求有关专业人员、供应商的意见，以检验其是否符合采购人的实际需要。

三是在一定程度上，从事某一行业生产或代理的供应商较之政府采购评审专家来说，还要胜一筹。从政府采购专业化和长远发展来看，集中采购机构应该培养自己的专业人员从事采购文件的编制工作。正如韩愈《师说》中所说的“闻道有先后，术业有专攻”那样，可将货物分办公设备、特种设备、

交通机械、服装等，服务类分印刷、物业、维保等，工程类分建筑、装饰、房屋维修等。应尽量选择有专业知识和专业兴趣的人员做力所能及的事情，做到有的放矢，这样采购文件的编制水平才会有更大的提升，集中采购机构的社会效应才会进一步发挥。

另一方面，非集中采购项目要加强和采购人的沟通联系。对于集中采购目录外的采购文件编制，首先应该由采购人给出意见，在采购需求确定的情况下，由集中采购机构对其合法性进行审查，对于违反法律法规和政策的需求，应当给予明确意见，比照集中采购项目的的方法和步骤，拿出解决问题的办法，使采购项目得以顺利实施。切不可因为采购人不接受或者回避问题，集中采购机构便中止项目了事，那样只会使集中采购机构的信誉度受到损害，进而给政府采购工作造成负面影响。

3. 执行程序

集采项目和非集采项目在执行程序上一致，均须牢记“法无授权不可为，法定职责必须为”的警句。

在采购项目执行程序的问题上，没有集中采购项目和非集中采购项目之分。

公开招标采购方式目前是所有采购方式中程序最透明、最简洁的，完全可以依照《政府采购货物和服务招标投标管理办法》来操作。如果是竞争性谈判、询价、单一来源采购等非招标采购，则应依照《政府采购非招标采购方式管理办法》规定的程序。

在非招标采购方式中，竞争性谈判非常

典型，可以采用公告、抽取、推荐三种方式邀请供应商参与。但是如果采购预算超过当地采购限额标准，则需依照《政府采购法》第27条规定，上报政府采购监管部门批准同意后方可实施。竞争性磋商采购方式是《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》基于竞争性谈判和公开招标两种方式的优点而成的一种综合性的评审采购方式，它比公开招标时间上更紧凑，评审空间得以延伸，不仅要比价格，而且要进行技术、商务方面的综合比较，使采购方式的内涵更加丰富，可以有效地满足采购人方面的需求。

集中采购机构在执行各种采购方式时，应分清职责，不能发生越权、越位等乱作为行为。

一是，要按照法律法规赋予采购人、集中采购机构和政府采购监管机构的职责的基础上开展工作。例如，需求一定要采购人提出，执行采购程序必须由集中采购机构操作，变更采购方式则必须由政府采购监管机构办理，切不可越俎代庖行事。

二是，集中采购机构在具体操作上，应该分标前、标中、标后三个阶段进行分工，使各个环节相互牵制和制衡。集中采购机构内部尤其要加强对所有采购文件的审查、监督力度，把瑕疵错误降低到最低限度。

三是，集中采购机构要多从降低废标率角度出发，多多对供应商的投标文件制作进行“友情提示”，比如告知供应商保证金要按时递交、采购文件要全方位响应等，以减

少因供应商方面的原因而引发的废标情况。

4. 质疑处理

质疑投诉处理工作在一定程度上与代理采购绩效有一定关联。

一是，对于集中采购项目，由于集中采购机构是全权代理，因而无论是质疑受理、组织专家核查、答复等环节，皆应由集中采购机构操作完成。当然，为了维护采购人的合法权益，应该在专家核查或答复质疑时，主动邀请采购人代表参加或者征求其意见。

二是，对于非集中采购项目，则必须依据委托代理协议办事，如果采购人是全权委托，则质疑投诉处理方式与集中采购项目一样，集中采购机构是“主角”；如果是非全权委托，则“主角”是采购人，集中采购机构是“配角”，集中采购机构要根据委托的事项协助采购人处理质疑事项。

三是，要坚持秉承公开、公平、公正和诚实信用原则，无论是“主角”还是“配角”，作为集中采购机构，均应在提高采购效率上动脑筋想办法，能够通过调解而趋于消弥的质疑，决不让其上升为投诉，以提高集中采购机构的代理采购绩效。

集中采购机构的内部控制管理是一个动态的过程。作为集中采购机构的决策者，要根据政府采购法律法规和政策以及内外部环境的变化，及时调整管理思路和制度规范，以快速适应软硬环境不断变化的需要，使内控管理真正在政府采购实践中发挥积极作用，提高政府采购工作效率。

集中采购机构的内部监督管理制度

集中采购机构作为企业采购活动的重要组织，其职责在于通过集中采购的方式，实现企业采购成本的降低和采购效率的提高。然而，为了保证集中采购活动的公正、公平和公开，集中采购机构应当建立健全内部监督管理制度。本文将从以下几个方面阐述集中采购机构应如何建立健全内部监督管理制度。

一、明确采购活动的决策和执行程序

集中采购机构在开展采购活动时，应当确保采购活动的决策和执行程序明确。具体而言，集中采购机构应当制定详细的采购计划、招标文件编制、评标、中标公示等流程，并对这些流程进行明确规定。同时，集中采购机构还应当建立健全内部审批制度，确保采购活动的合规性。

二、相互监督、相互制约

为了确保集中采购活动的公正、公平和公开，集中采购机构应当实行相互监督、相互制约的原则。具体而言，集中采购机构应当建立健全内部监督制度，对采购活动的各个环节进行监督。同时，集中采购机构还应当建立健全内部制约制度，防止权力寻租和腐败现象的发生。此外，集中采购机构还应当接受外部监督，如审计、监察等部门的监督，确保采购活动的合规性。

三、明确经办采购人员与负责采购合同审核、验收人员的职责权限

为了确保集中采购活动的顺利进行，集中采购机构应当明确经办采购人员与负责采购合同审核、验收人员的职责权限。具体而言，经办采购人员主要负责采购活动的执行，包括发布招标公告、接收投标文件、组织评标等；而负责采购合同审核、验收人员则主要负责对采购合同进行审核、验收等工作。集中采购机构应当明确这些人员的职责权限，并对其进行培训，确保他们能够胜任自己的工作。

四、相互分离

为了确保集中采购活动的公正、公平和公开，集中采购机构应当实行经办采购人员与负责采购合同审核、验收人员的职责分离。具体而言，经办采购人员在完成采购活动后，应当将采购合同交给负责采购合同审核、验收人员进行审核、验收。同时，负责采购合同审核、验收人员在审核、验收过程中，应当保持客观公正的态度，避免受到经办采购人员的影响。

总之，集中采购机构应当建立健全内部监督管理制度，确保采购活动的公正、公平和公开。这既是集中采购机构履行职责的需要，也是维护企业利益的需要。只有这样，集中采购机构才能在激烈的市场竞争中立于不败之地，为企业创造更多的价值。



他山之石

Talent from abroad

南昌完善内控体系建设推进集采专业化

近年来，江西省南昌市政府采购中心不断深化“依法依规、规范高效、廉洁服务”的工作理念，持续加强内控制度建设，按照“队伍建设+制度管理+监督检查+数字赋能”的工作思路，完善采购内控体系，纵深推进集中采购专业化。

“内控制度看似是‘紧箍咒’，实际上是‘护身符’。内控制度实施近3年来，南昌市采购中心共完成集中采购项目149个，成交金额达3.98亿元，节约资金1.04亿元，节资率达20.3%，未发生过任何违规违纪问题，采购人满意度达100%。”南昌市政府采购中心相关负责人表示，这与采购中心重点抓好以下几方面工作密切相关。

首先是加强队伍建设，打造专业服务队伍。积极开展业务学习，传达内控要求，通报典型案例，牢固树立廉洁意识，提高风险防控能力。采购中心业务骨干轮流授课，开展“业务比武”，提升职业素质和专业技能。针对采购需求、采购文件、答疑投诉等复杂情况，依托综合专家库，提供专业权威意见。2023年采购中心共组织专家论证92次。

其次是健全工作制度，建立高效服务模式。制定集采项目操作规程，从代理协议签订、文件编制、开评标活动组织、质疑答复、结果公开等环节细化管理，做到“用程序管事、用制度管人”。探索建立集采项目的分段管理，实现采购文件编制与审核相分离、专家抽取与使用相分离、开标与评标组织相分离的工作模式。经过近3年的运行和总结，采购中心形成了一套操作有流程、运行有机制、过程有监管的内控体系。

再次，开展监督检查，构建常态化防控机制。采购中心扎实做好档案管理工作，定期开展档案交叉检查，重大重点项目必查、质疑投诉项目必查、其他项目抽取，针对检查发现的问题制定整改清单，限时补齐补正。向服务对象发放满意度调查表，征求意见建议，改进服务，提升市场主体满意度。

最后，运用数字赋能，建设集采信息系统。采购中心依托南昌市数字见证综合服务平台，打造集采交易管理子系统，实现集采项目交易全流程电子化，实现流程可溯、责任可究，提高交易效率，降低交易成本。

陕西交易中心：五举措加强内控防范风险

建立健全政府采购内部控制制度，是贯彻政府采购法律法规，保证政府采购活动有序开展的重要措施，也是加强政府采购管理的重要手段。陕西省公共资源交易中心成立以来，不断探索和加强政府采购内控制度建设，健全和完善相关内控风险防范措施，依法依规做好全过程控制。

1. 加强组织领导 加快建章立制

据陕西省公共资源交易中心（陕西省省级单位政府采购中心）处长钱涛介绍，该中心通过建立协调机制，明确标准化工作要求和防控措施，形成了完备的内部控制体系。一是明确职责分工。厘清集采机构与采购人、监管部门、评审专家在政府采购工作中的职责与分工，建立不同责任岗位之间协同工作机制。集采机构从国家和社会公共利益出发，始终保持客观公正公开公平，依法依规组织政府采购活动。二是明确岗位职责。按照政府采购法律法规、规章制度的规定，认真梳理不同业务、不同环节、不同岗位需要重点控制的风险事项，划分风险等级，建立规章制度，合理确定岗位，做到权责相依，相互监督。三是实施定期轮岗。按照政府采购岗位风险等级设定轮岗周期，定期调整人员岗位。

2. 加强队伍建设 提升业务能力

一是多方式加强交流学习。采用“走出去，请进来”的方式，加强与地市、代理机

构之间的经验交流，积极参加各类业务培训，并邀请政府采购领域专家来中心授课，提高人员对政府采购法律法规的熟悉程度和理解深度；二是理论和实践相结合。将开展政府采购领域的政策研究和案例分析常态化，随时总结工作经验和工作中出现的问题，改进工作方法；三是学干结合。在学中干、在干中学，定期召开“业务回顾会”，交流心得体会，总结工作经验、查找不足，及时解决出现的问题，提高服务质量和办事效率。四是积极开展业务调研。通过对采购人以及供应商的沟通调研，广泛征求意见和建议，完善管理流程，提高服务质量。五是指导各市区开展政府采购业务。省中心定期派业务骨干赴市区进行业务指导，组织平台操作培训等，推动全省政府采购业务规范化、标准化。

3. 坚持分段管理 实行岗位分离

以“分事行权、分岗设权、分级授权”为主线，按照项目实施过程合理确定各阶段工作内容和岗位职责。一是严格执行岗位分离。每个项目按照委托代理、任务分配、采购文件编制、开评标组织、公告发布、保证金管理、现场监督、询问质疑答复、档案管理等环节设置不同岗位，建立岗位之间的制衡机制，各岗位之间既相互制约又相互配合，确保单独一个人或者单独一个岗位都不能独立操控采购项目。二是把控重点关键环节。

如采购文件的编制、开评标组织，重点岗位实行AB岗制度，由两人以上共同办理，并明确负责人员。AB岗在工作中不仅相互监督，还能查漏补缺。若项目性质特殊，采购内容复杂，还会酌情安排C、D岗。同时，采购文件编制、开评标组织均设立业务指导岗，保证项目按照标准和既定流程组织实施，并及时研究解决突发情况。三是重点审核发布内容。采购文件、采购公告、更正公告、结果公告等对外发布内容要重点审核，在AB岗互审制的基础上，增设审核审定两级审核制，对照要求逐层把关，对不符合政府采购法律法规规定的及时发现、及时纠正。

4. 完善技术保障 减少人为干预

充分发挥电子信息技术在政府采购内控管理中的作用，打造“制度+科技”廉政风险防控前沿阵地。一是建设政府采购交易系统，实现政府采购项目注册、场地预约、采购公告发布、供应商获取文件、中标（成交）公告发布、文件存档备案等功能，根据项目授权模式，设置严格的内部岗位流程审批机制，清晰显示审批的进度和审核意见，实现操作全过程留痕。二是上线保证金系统和电子开评标系统。实现保证金收取和退还由系统完成，开标前无法获知保证金交纳情况，开标

截止时间后，保证金交纳情况自动推送至交易平台，预防开标前的“跑风漏气”，减少围标串标机会。交易系统全程留痕，数据固化防止篡改，保证全程可追溯。三是配备全方位监控系统。中心每个开评标室配备视频监控和拾音系统。走廊、等候区、电子报价区等均有视频监控，可全方位无死角视频采样。还专设评审监控室和全程监控系统，采购人和监管部门均可通过监控实时监督评审现场，发现违法违规行为，可及时纠偏处理。

5. 加强廉政建设 强化运行监督

牢固树立廉政意识，推出一系列廉政风险防控管理措施，确保政府采购交易公平、公开、公正。一是加强教育，警钟长鸣。积极组织各类廉政学习，观看廉政教育片等活动，不断加强人员廉政意识。二是做好信息公开，接受社会监督。通过中心网站对规定公开信息全部进行公开，使工作的重点环节及关注的焦点都在社会监督下运行，防止腐败的滋生。三是充分发挥内部监督、财政和纪检监察等机构的监督作用，加强对采购项目的常规审计和专项审计。畅通问题反馈和受理渠道，通过检查、考核和设置监督电话或信箱等多种渠道查找和发现问题，有效分析、预判、管控和处置风险。



问题解读 Problem Solving

《关于加强政府采购活动内部控制管理的指导意见》问题解读

为落实党的十八届四中全会关于在政府采购等业务中“实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制”的要求，财政部印发《关于加强政府采购活动内部控制管理的指导意见》（财库〔2016〕99号，以下简称《指导意见》）。

问：为什么要制定《指导意见》？

答：加强对政府采购活动的内部控制管理，是落实党的十八届四中全会要求的重要举措，也是深化政府采购制度改革的客观要求。研究制定《指导意见》，强化采购人、集中采购机构和监管部门在政府采购活动中的内控管理责任，加强采购活动中的权力制约，看住乱伸的“权力之手”，对于政府采购各相关主体落实党风廉政主体责任、提升管理水平、推进依法采购具有重要意义。

问：《指导意见》的主要思路是什么？

答：《指导意见》以党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神为指导，适应政府职能转变和构建现代财政制度需要，围绕落实政府采购法律法规，进一步规范政府采购活动中的权力运行：一是突出三项原则。提出了全面管控与突出重点并举、分工制衡与提升效能并重，权责对等与依法惩处并行的政府采购活动内控管理基本原则。二是强调主体责任。明确采购人要重点做好内部归

口管理和所属单位管理，加强对采购需求、政策落实、信息公开、履约验收、结果评价等的管理；集中采购机构重点做好流程控制，围绕政府采购具体环节加强管理；监管机构重点围绕“放管服”改革要求，完善采购方式审批、采购进口产品审核、投诉处理、监督检查等内部管理制度和工作规程。三是明确四项任务。提出了严防廉政风险、控制法律风险、落实政策功能、提升履职效能等四个方面的重点任务。四是细化内控措施。以分事行权、分岗设权、分级授权和流程控制为主线，提出了四个方面共15条具体内控措施。

问：《指导意见》对于加强政府采购活动内控管理有哪些具体措施？

答：《指导意见》提出了四个方面的内控措施：一是明晰事权，依法履职。要求采购人、集中采购机构和监管部门加强内部归口管理和内部监督；采购人与采购代理机构之间要明确委托代理的权利义务。二是合理设岗，权责对应。合理界定岗位职责和责任主体，梳理风险事项；采购需求制定与内部审核、合同签订与验收等不相容岗位要分开设置；评审现场组织、单一来源采购项目议

价等相关业务原则上应由2人以上共同办理；采购及相关人员应当实行定期轮岗。三是分级授权，科学决策。主管预算单位应当加强所属预算单位管理；建立健全采购人、集中采购机构和监管部门采购事项内部决策机制和内部审计制度。四是优化流程，重点管控。要加强关键环节的控制，对不符合规定的及时纠正；要明确各个节点的工作时限要求，提高采购效率；要强化利益冲突管理，严格执行回避制度。

问：《指导意见》针对政府采购内控管理提出了哪些保障措施？

答：为了提高政府采购内部控制管理水平，《指导意见》提出了四个方面的保障措

施：一是加强组织领导。要求采购人、集中采购机构和监管部门建立单位内部的领导、协调机制，严格执行岗位分离、轮岗交流等制度。二是加快建章立制。各部门、各单位要抓紧梳理和评估本部门、本单位的风险事项，明确标准化工作要求和防控措施，形成较完备的内部控制体系。三是完善技术保障。各部门、各单位要充分发挥电子信息技术和大数据在政府采购内控管理中的作用，运用信息技术落实政府采购内部控制管理措施。四是强化运行监督。各部门、各单位要建立内控管理的激励约束机制，将内控制度的建设和执行情况纳入绩效考评体系。财政部门要将政府采购内部控制制度的建设和执行情况作为政府采购监督检查和对集中采购机构考核的重要内容，加强监督指导。