

# 高校采购内控管理优化研究

## ——以X校为例

詹萍

南京晓庄学院国有资产管理处

**[摘要]** 内控管理在高校采购中的有效实施,有利于完善高校采购制度建设,规范采购执行过程;有利于构建有效的组织架构,动态监督采购过程。基于此,本文着重分析本校采购内控管理过程中的突出问题,强调采购内控管理的重要性和现实性,提出高校采购内控优化措施,希望提供借鉴参考。

**[关键词]** 高校; 内控管理; 优化

**【DOI】** 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.12.1225

### 引言

随着经济的发展,社会环境日益复杂,作为高校日常工作——采购活动,也面临着更多的挑战。为了避免高校规避政府采购、采购执行不规范、采购物品不能满足需求、采购价格过高等问题,根据《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“分事行权、分岗设权、分级授权”<sup>[1]</sup>为主线,通过完善制度建设、构建有效的组织架构、明确岗位职责、建立执行监督制度,逐步形成依法合规、运转高效、风险可控、问责严格的政府采购内部运转和管控制度。本文通过分析新形势下的高校采购内控管理,以X校为例,着重研究存在的核心问题并提出相应的优化措施。

### 一、当前高校招标采购管理内控流程概述

目前,高校招标采购管理内控流程分为标前准备、招标实施及验收总结三个阶段。

标前准备是指从采购预算到确认采购文件的整个过程。以X校为例,财务部门下达年度校内预算、年度重点专项预算的通知,经汇总审批后由财务部门、招投标中心、申请单位协作完成资产配置、立项论证、采购程序申请、招标代理公司的选择、招标文件的论证等环节,经申请单位及招标代理共同制定、确认招标文件,采购中心批复后进入下一个流程。

招标实施阶段是指发布招标公告到签订采购合同的过程。该过程由采购部门、招标代理公司、申请单位项目负责人共同参与,参照地方政府采购制度进行管理。

验收总结阶段是指验收主管部门在收到验收申请后,验收小组根据政府采购合同中的验收标准和事项,按照验收方案对所采购货物、服务或者工程验收并形成验收报告、资料归档的过程。以X校为例,按照《X校项目履约验收管理指导意见》,对于10万元(含)以上设备、软件、工程项目,由使用部门提出申请,专家组、资产科、使用部门参与验收并形成最终验收报告。

### 二、高校采购内控管理工作中存在的问题

#### 1. 采购队伍结构不合理,专业化不够

在高校,主要的人才队伍是由教师和科研人员组成,而真正掌握招投标相关知识,具备管理经验的人员非常稀缺。以X校为例,采购队伍主要以招投标管理科的工作人员和项目负责人承担。作为职能部门工作人员,专业程度不够,人员

配备欠合理,无法对采购项目给予有效的监督和管理<sup>[2]</sup>。作为项目负责人,在讲课、科研等工作任务外,匆匆参与采购工作,对采购政策、采购环节都一知半解。采购过程中,缺少整体规划,或造成采购不及时,或造成一定的流标率。

#### 2. 内控意识薄弱,全员风险意识不强

对大多数高校而言,评价高校的硬核指标主要是教学质量的提升、科研水平的增量。关于内部控制建设,仅仅以部门制度、工作流程汇编形式作为内部控制体系的主要组成部分。依靠财政拨款的高校,不存在融资困难和经营成本的双重压力,认为只要符合相关规定完成任务即可,忽略了内部控制对财务、采购等方面的作用。在一些具体的工作中,虽然有“三重一大”的规章制度,却缺乏有效的风险评估及控制程序<sup>[3]</sup>。例如对基建项目、百万以上的预算项目,强调做好项目论证、招标文件预审,但后期开评标、验收中,仍存较明显的重采购阶段、轻合同履行的情况。目前大部分高校尚未建立组织机构、人员岗位的风险评估机制,也未定期开展风险分析和控制程序,导致高校的内部控制体系不够完善。

#### 3. 信息障碍

所有决策在很大程度上都依赖于信息,以X校为例,财务部门决定了决算分配格局,国资处做资产配置,各项目负责人执行采购。期间需要采购部门完成采购环节、合同环节,资产部门完成验收环节、固定资产认定环节,财务部门完成报销环节。由于信息获得渠道或者获得能力的不同,管理者、参与者、执行者、监督者间存在信息不对称,容易造成采购活动执行效率不高,也未能形成及时有效的动态防范保障机制。

### 三、高校采购内控管理的优化措施

内控管理过程两个重要元素是“人”和“事”,廉政风险防控管的是人,内控管理的主体是事。采购过程中的“人”主要包括:管理人员、采购人员(包含招标代理、评标专家和供应商)和监督人员。“事”主要包括:物资、工程、服务项目采购过程中所应用的采购分类、采购技术标准和采购规范(包括制度、流程)等。

#### 1. 完善“规范”体系

建立完善的校内采购管理制度体系。以X校为例,制定了《X校采购与招标投标管理办法(试行)》、《X校采购与招标投标实施细则(试行)》纲领文件。通过建章立制,一

是成立采购与招投标管理委员会,梳理招标采购各环节相关部门权限与责任,明确界定校内各归口管理部门的分工及职责<sup>[4]</sup>;二是就政府采购限额标准以下且在政府集采目录以外的货物、工程和服务项目,明确和规范采购组织形式、采购方式及采购程序,让采购流程有章可循、公开透明。同时,紧跟采购政策变化,调整学校采购项目招标限额,以10万元为分水岭,将工作程序和采购方式等内容以《采购与招投标内控系统流程图》形式予以说明和固化,让采购流程一目了然。

树立强化预算管理概念。预算管理是一个系统工程,需要采购全体共同参与,总体上应该把握两个重点,一是编制预算要符合学校实际需求,二是要与资产配置相结合,做好预算执行过程的可控管理。在编制采购预算表,应当建立在学校发展目标及年度工作要点的基础之上,做好前期的调研、项目论证,充分考虑项目实施的必要性与可行性。此外,采购部门应协同财务部门对每一笔计划进行审批,对于类似的项目进行整合与合并,对于临时性的采购需求,及时地对采购计划动态调整与改进。从内控的角度出发,应加强采购人员预算意识与风险意识的培养,对采购人员定期开展内部控制和采购流程培训活动,帮助管理人员和教师更好的构建内控管理机制下的采购意识。

## 2. 重视采购人员专业性

作为高校一项比较重要的日常工作,招投标采购尤其政府采购,不仅要依法使用财政性资金,同时要遵循一定的程序。在全面推进“互联网+”“数字经济”时代背景下,采购不仅是个专业活,更是个技术活。针对采购管理人员和监督人员,要维护国家和学校利益,定期开展招标采购领域的廉洁风险防控的教育与培训,使从业人员心怀敬畏,公正廉洁的执行政府采购政策。针对采购人员和招标代理,注重采购专业队伍的建设,配备具有专业胜任能力的采购岗位人员,完善人才培养和考核机制。不定期的开展招标采购相关的培训和考核,提升从业人员的业务能力,确保采购人员根据最新政策和制度合法合规地开展业务。

## 3. 引入数字化采购新模式

2019年,教育部在“高校采购信息化与数字招标研讨会”上明确了政府采购工作重点是“提质增效、防范风险”<sup>[5]</sup>,同时指出,实现高校采购提质增效和风险防范的最有效措施就是推进信息化建设。数字化采购通过构建风险与合规管理生态系统,应用数字技术,自动追踪采购行为和异常情况,全程留痕,便于审计和跟踪。对于协议供货目录类采购,依托网上商城模式,通过京东商城、一线达通等平台竞价采购。对于其它类采购,推动阳光采购,通过IT系统实现过程电子化,让管理者“看见”,不仅无纸化办公,也便于实时监控,发现异常。目前,X校引入采购管理系统,涵盖了采购申请、采购文件、合同、验收基本模块,实现了电脑和手机客户端操作功能。下一步要实现信息互联互通,比如与供应商寻源系统、资产系统、财务系统对接,仍需加快产品开发,让“流程+数据”的功能更加智能化,简洁而全面地管

理和监督工作的进度与结果。

## 4. 从“管控”到“赋能”

2020年9月,在国务院关于全国推进“放管服”改革的电视电话会议中,李克强总理提出持续抓好“放管服”工作<sup>[6]</sup>。“放”,一定权限的业务下放是为了提高工作效率;“管”,有效的管理是保证管理的长效;“服”,落实服务能更好的体现高校“为师生办实事”的担当。我校针对10万元货物和服务项目,采取了二级管理制,自主采购,统一管理。但针对科研经费项目,还存在管理权限过于收紧的状态。通过调研发现,不少高校都建立了自主采购方式,如中山大学的“快速采购”、清华大学的“网上比价”、上海大学的“竞采星”和“上大慧采”“上大晨光”“上大喀斯玛”组成的综合智能竞价平台,目前X校正在积极探索行之有效的科研采购模式。

## 5. 定期公开采购业务信息

目前,高校都能按照政策及时、完整的在规定平台上公开采购信息,但对采购业务信息后续的归类统计,尚不到位。采购部门应当定期与资产管理部和财会部门定期核对信息,并在单位内部通报采购预算的执行情况、采购业务的开展情况等,及时解决采购业务中的问题,同时实现政府采购业务在单位内部的公开透明。

## 四、结语

无论从响应国家政策方面,还是实际工作需要,高校建立一套行之有效的采购内控管理制度,有利于高校管理人员提升责任意识,有利于各部门职责分清、相互监督,保证学校采购活动正常有序、合规合法的运行。在对过往政府采购过程进行反思和总结的基础上,以互联网为基础的信息化管理模式与高校招标采购管理深度融合,从而达到精简审批流程、优化服务的效果,标志着采购内控管理规范化已形成常态化机制。

## 参考文献

- [1]吴迎新, 衡斌. 深化“放管服”改革与“互联网+”背景下的直属高校政府采购工作研究[J]. 教育采办研究, 2019(4): 23-27.
- [2]王莉娜. 高校采购招投标管理面临的挑战及完善策略[J]. 管理论坛, 2020(6): 284-286.
- [3]黄永成. 基于内控原则视角的高校内控问题及建议探析[J]. 行政事业资产与财务, 2019(1) 59-61.
- [4]钦高唯. 新形势下电网企业采购内控管理分析及建议[J]. 现代物流与采购, 2021(29).
- [5]杜云翔, 陈学辉. 高校政府采购信息化管理中的实践——以广东工业大学为例[J]. 经济师, 2021(10): 215-220.
- [6]杨艳琦, 曹佩. “放管服”改革背景下高校招标采购管理信息化建设路径探析[J]. 中国管理信息化, 2021(10): 238-239.
- [7]张庆龙. 行政事业单位内部控制建设原理与操作实务[M]. 电子工业出版社, 2017(1).