

管理制度与内控机制建设 在促进规范高效采购工作中的作用

唐飞 贾丽娟 付钊

西安交通大学采购与招标管理办公室（以下简称“采购办”）自成立以来，通过完善管理制度体系、加强内控机制建设、规范梳理业务流程、大力推进信息化平台建设等举措，在加强学校采购管理工作中探索出一条守法合规、运转高效、风险可控的采购之路，为学校快速发展提供了坚实保障。

一、完善管理制度体系，夯实采购控制基础

2018年初，采购办在充分学习国家法律法规的基础上，结合本校实际，重新修订了《西安交通大学采购管理办法》以及相关的7项实施细则。我校“一办法七细则”的出台，初步确立了适应学校事业发展的“一梁八柱”采购

的管理制度体系，该体系从采购行为的实施主体、采购方式、采购程序、采购合同、履约验收、内控与监督等方面为学校实施采购行为提供了政策依据和规范准绳，其层次合理、简洁明确、协调一致，确保了学校采购工作更加规范透明、优质高效。

二、加强内控机制建设，确保采购活动法制化、规范化

（一）合理岗位设置，加强内控监督

为进一步明确岗位职责、权限和责任主体，针对采购工作各环节，采购办打破之前按照货物、服务和工程三大块设置的内部管理架构，按照不相容业务岗位相对分离的原则，实行扁平

化管理模式：明确主任与副主任责权，招采分离管理；明确各岗位工作职责与分工，制定关键岗位工作人员轮岗制度，保证了单位内部不相容岗位相互分离、责权分明、相互监督、团结协作的良好局面，实现了各采购环节可管可控。

（二）强化信息公开，保证公平公正

1. 采购信息应公开尽公开

根据不同的采购额度，采购办主动在不同媒体进行信息公开，并积极运用新媒体手段，第一时间接受社会监督。（1）政府采购限额标准以上的采购项目均在中国政府采购网上发布采购需求、采购结果等采购信息；（2）政府采购限额以下、学校自主采购限额（货物和服务类项目50万元，工程类项目20万元）以上的项目，在学校采购办网站首页和学校网站通知公告栏目发布采购信息；（3）院处采购限额（货物和服务类项目10万元）以上的项目，采购单位的网站首页发布采购信息；（4）借助“西安交通大学采购与招标采购管理办公室”微信公众号，同步推送采购办在指定媒体和学校网页发布的采购信息，使其成为校内用户和校外供应商快速获取采购信息的重要平台。

2. 充分运用采购信息的公开结果

采购信息的公开结果是采购方式变更的重要依据。公开招标数额标准以上的采购项目变更为公开招标以外采购方式进行采购的，以财政部批准的采购方式为准；公开招标数额标准以下的采购项目，如需变更采购方式，须先通过评审专家的无倾向性、排他性论证，然后在中国政府采购网发布采购公告，如有不少于2家供应商报名，则按竞争性磋商实施，如只有1家供应商报名，则

再发布单一来源采购公告，公告无异议后实施单一来源采购。

（三）严把“三重一大”，坚持集体决策

对于“三重一大”事项，采购办严格遵守集体决策制度，制定《采购办处务会议事规则》，处务会成员（正副主任、主管、党支部委员，工会小组负责人等组成）占采购办全体人员的70%，处务会决策事项及时向全体人员公开，保证决策公正透明。

三、规范优化业务流程，严防权力寻租风险

（一）做实需求论证，保证申请质量

采购办依据项目特点分类邀请专家，对校级采购项目需求进行精准论证。科研仪器设备论证的专家主要从校内科研人员中选取，通用类项目主要从省财政厅专家库选取专家，对采购需求文件进行把关。通过做实前期采购需求论证，可以有效杜绝基层用户的倾向性，防范基层用户寻租风险，同时也能保证合同拟定的规范及后期的招标或磋商效果，最大程度满足基层用户需求。

论证修改过后的采购需求在提交采购办后，履行文员—主管—分管处长三级审核流程，实现采购申请文件的审校与审核，保证了采购需求申请的质量规范。

（二）智能抽选专家，防控评审风险

采购办严格按照法律法规和学校相关规章制度，通过合法合规途径，智能化抽选评审专家。对于科研仪器设备采购项目，通过学校公开征集的采购专家评审库进行随机抽取；对于通用仪器设备、服务类、修缮改造工程类采购项目，通过陕西省政府采购专家库进行随

机抽取。专家抽选过程无人工干预，有效防控了专家名单泄漏的风险，从技术层面保证了采购过程的公平公正。

（三）探索管理模式，提高违规成本

采购办对长期以来串标、围标采购项目的特点进行统计分析，不断探索降低此类事件发生概率的方法。（1）通过收取廉政保证金的方式，增加恶意借照陪标、串标、肆意扰乱市场竞争秩序的投标成本；（2）制定《西安交通大学政府采购供应商后评估及不良行为记录管理实施细则（试行）》，视情节严重程度给予记分和相应处罚，努力促进采购活动的规范与诚实守信，有效控制了恶性竞争，维护了采购与招投标秩序，营造了良好的市场环境，2018年按照细则规定对两个项目的12家公司进行了处理，对投标公司起到了警示和震慑作用。

（四）明晰责权范围，确保签约履约

采购办按照防范风险、责权统一、各负其责的原则统一管理学校采购合同及履约验收工作。

政府采购和校级采购的货物类合同由采购办直接签订，院处及零星采购合同由采购办制定统一模版，经费负责人签名确认、院处采购工作小组负责人审核，采购办审签备案。同时采购办负责监督、检查政府采购和校级采购项目合同的履行情况，及时处理合同履行中的问题，对院处的采购合同管理工作进行业务指导和监督，协助采购合同纠纷的协商、调解、仲裁、诉讼活动，有效保证采购合同正常签订执行。

政府采购和校级采购的货物类采购项目，由经费负责人负责组织验收，采购办进行二次复核，确保验收结果的

真实性。

修缮改造工程和服务类采购项目，由经费负责人或项目单位进行工程竣工验收或服务实施情况考核并保证结果真实，采购办负责结果备案；院处级采购项目由经费负责人或项目单位负责组织验收，由院处级采购工作小组负责二次复核和结果备案。通过分级分类落实经费负责人或项目单位主体责任的方式，按照谁使用谁验收的原则，将过程管理作为履约验收的关键环节，有效保证履约验收行为的合理性和结果的真实性。

（五）梳理文件清单，规范档案管理

2018年，采购办重新修订了《采购办档案管理办法》，按照采购申请及审批、采购评审会议、合同、验收等业务流程梳理采购过程文件的归档范围及各环节操作标准清单，细化每一份采购文件在采购业务系统中的形成过程、技术保障措施、关键节点相关责任人的处理意见及签字要求等，并由专人负责收集、整理、装订并向档案馆归档。

四、大力推进信息化建设，支撑规范高效采购

目前，学校采购工作主要由采购管理信息系统、合同登记系统、校内竞价与电商直购系统（目前包括京东慧采及苏宁易购平台）构成。

（一）保障采购内控建设

借助采购信息管理系统，按照项目管理、招标管理、进口管理、履约验收、综合管理的工作任务和职责，从采购预算、采购申请、采购招标、签订合同到履约验收，每一环节都分配给不同人员操作，并按规定流程权限审核并保留原始记录，实现从立项审批、采购管理、合同管理和履约验收的全流程电子

化管理，形成了岗位之间相互检查、相互审校、相互协作的工作机制，真正发挥了内部控制的有效作用。目前的信息系统可从校内教职工等用户、供应商、职能部门三个层面提供业务办理、获取资料、信息共享、过程化管理及监督等方面的服务。

（二）自觉接受纪律监督

自2017年以来，采购办启用了新的招标会场，会场设置了独立的开标、评标室，使开标评标分离，开评标过程全程录音录像，既可事远程监控，也可事后追溯查源，充分保证了采购招标活动的公平、公开和公正。同时，采购管理信息系统专门设置了监督模块，给监督部门监督采购过程提供了技术支持。

（三）规范限额以下采购

借助合同管理系统、校内竞价网以及“京东慧采-西安交通大学专属平台”（简称“京东平台”）等电商平台公开信息、接受监督，规范校内小额零星项目，以及院处级项目（货物与服务项目50万元以下，工程项目20万元以下）的采购行为。实现零星采购和院处采购在合同模板化管理、审批管理、用印管理、履约验收和数据统计等方面的监管。

（四）实现过程管理及风险预警

采购信息管理系统可以实现招标采购日程查看、待办任务统计、采购任务状态查询等功能，实时记录每一个采购项目在提交采购申请、审批申请、招标投标处理、合同签订、履约验收等环节状态，实现采购全过程监管。并且，对逾期未处理审批、逾期未签订合同，逾期未验收的项目通过出具列表进行提示警醒，有效防控预算执行及履约验收风险。

五、存在的问题及对策

按照国家深化政府采购改革的要求，需要切实发挥采购在高校治理体系和治理能力现代化建设中的重要地位。目前，学校采购工作还需进一步加强统筹规划、规范管理及精细化建设等方面的能力，今后将通过利用提高采购信息化水平、扩大信息公开范围及提升精细化管理等手段，继续加大采购活动控制力度。

（一）学校采购管理存在碎片化现象

目前，学校除采购信息管理系统以外，针对校级采购限额标准（50万元）以下采购项目还有合同登记系统、校内竞价网、京东慧采及苏宁易购电商平台三大信息系统，采购模块分散，采购流程不统一，大大增加了行政管理成本。近期，学校将针对这个问题建立统一信息化平台，集竞价、合同、电商平台三种采购模式为一体，通过增加采购信息的整合度加强采购过程控制。

（二）部分小额零星采购规范性有待提升

目前，学校负责签订的部分小额零星合同，如5万（含）-10万（不含）之间服务类采购项目，主要由经费负责人自行询价采购，仅通过学校合同登记系统登记合同而没有采购过程资料，可能存在暗箱操作及虚假交易的风险。今后，学校将全面实现校内采购限额标准以下采购项目、采购结果、合同签订等关键信息在全校范围内公开，通过扩大信息公开范围，有效避免违规交易。

（三）“重中间，轻两头”的采购现象仍然存在

目前，各高校重视“招投标”环节的监管，放松“采购需求及采购履约

验收”两头监管的现象还普遍存在。造成项目建设单位对采购前期调研及采购需求的重要性认识不足，且后期又缺乏科学有效的采购评价，放松对采购结果的重视。

下一步，采购办将通过修订细化采购需求模板样表，根据采购项目的属性，按照“一事一议”的原则分类制定通用采购需求模板、优选论证专家等方式，大力提升采购需求论证工作的精细化水平，加强采购前期调研及需求的科学性和合理性。同时，按照谁使用谁验收的原则，以前期采购结果为依据，将过程管理作为履约验收的关键环节，由经费负责人全面负责采购项目的履约验收，采购办负责监督管理，有效保证履约验收行为的合理性和结果的真实性。

近期，采购办建立了长期未通过

验收采购项目的整改督办工作机制，针对每个项目的实际情况建立问题台账。根据项目特点逐个有针对性地协调解决问题，并通过定期在校内通报长期未验收采购项目情况的方式进行警示，保证有效督促各项目单位尽快完成未验收项目的整改。对通过整改仍不能达到验收标准的采购项目，积极协调项目单位向供应商申请退货、索赔等事宜。

作者

唐 飞 西安交通大学采购与招标管理办公室主任

贾丽娟 西安交通大学采购与招标管理办公室文员

付 钊 西安交通大学采购与招标管理办公室主任