

基于内部控制的水利事业单位政府采购精细化管理

薛亚云

(南京水利科学研究院,江苏南京 210029)

摘要:在分析我国水利事业单位政府采购工作中存在问题和风险的基础上,借鉴内部控制体系研究了水利事业单位政府采购的精细化管理体系。该体系以包括单位文化、组织结构和人力资源政策等政府采购控制环境为基础,通过加强水利事业单位的采购与付款业务和资产管理等政府采购活动控制,充分利用单位信息系统和全面预算管理等政府采购控制手段,评价与改进水利事业单位政府采购内部控制的设计与实施,以实现水利事业单位政府采购工作的目标。

关键词:政府采购;内部控制;精细化管理;水利事业单位

中图分类号:F407.9

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2012)06-0035-04

1 水利事业单位政府采购工作现状与特点

我国水利事业单位主要承担着水利行业中社会服务功能。近几年来,随着各级政府对水利资金投入的不断增加,水利事业单位采购业务也逐渐扩大。在资产采购过程中,资金浪费、贪污、舞弊等风险随之增加。为了降低采购成本、提高资金使用效率和安全,实现水利事业单位政府采购的精细化管理,国家及相关部门陆续颁布了《中华人民共和国采购法》、《中华人民共和国招标投标法》、《水利部直属预算单位政府采购管理实施办法》等法律法规^[1]。就目前水利事业单位实施政府采购的现状来看,还存在以下问题和风险:

a. 政府采购中资金使用效率有待提高。相关法律法规主要从采购范围和采购流程角度对政府采购工作进行了规范,涉及提高资产使用效率的规定较少,加之政相关资产购置的预算编制需要较高的技术等专业背景,而在编制采购预算时重金额、轻说明,导致专用设备采购在很难做到综合利用,降低了财政资金的使用效率。

b. 采购管理体系多样化,专业性人才缺乏。政府采购是一项面向市场、政策性强、涉及面广、专业化水平高的工作,不同于一般的采购业务。采购人员不仅要熟悉采购程序,还要掌握财务、招投标、合同管理等多方面的知识和技能,对通用设备、高新技

术、产品等专业知识也要有一定的了解。一般水利事业单位成立了专门机构负责政府采购工作,但只是在部门工作内容上做了调整,采购人员的专业素质也有待提高。这在一定程度上影响了政府采购效益和运作质量。

c. 采购工作周期长、灵活性差。按照政府采购程序,从预算实施方案申报到上报政府采购实施计划,需要一个很长的周期,而科学研究时效性强、品种多,如此长的采购周期显然不能适应科学研究的要求。此外,由于水利突发事件和天灾人祸等不测因素原因,急需购置未列入计划的设备,按政府采购招投标方式无法满足。

为了解决水利事业单位在政府采购中存在的问题与降低风险,需要提高水利事业单位管理水平,实现政府采购精细化管理。

2 政府采购精细化管理的基础——内部控制

为实现水利事业单位政府采购工作的精细化管理,可以在水利事业单位构建内部控制体系。内部控制是组织加强内部管理和适应外部环境而逐步产生和发展的自我检查、自我调整和自我约束的系统,并随着经济思想、管理理论与实践的不断发展而日趋完善^[2]。2008年5月22日,我国财政部、证监会、审计署、银监会和保监会印发了《企业内部控制

作者简介:薛亚云(1962—),女,江苏如东人,高级会计师,从事事业单位财务管理工作。

基本规范》，并于2010年4月联合发布了《企业内部控制配套指引》。

我国为加强事业单位内部控制建设，2011年11月10日，财政部发布了《行政事业单位内部控制规范》（征求意见稿），其目的在于：①提高各部门、各单位对内部控制工作的重视，增强单位领导班子的风险管控意识，促进各单位加强和规范内部控制；②打击发票违法犯罪和治理“小金库”问题提供制度性保障，防止国家财政收入和国有资产的流失，遏制腐败现象；③将预算、收支、资产管理、基建、经济合同、内外监督等纳入一个统一的管控体系中，在保障财政资金安全的同时便于单位内各部门之间形成联动机制，提高资金使用的绩效。

按照《行政事业单位内部控制规范》（征求意见稿）的要求，结合水利事业单位政府采购工作的特点，可以构建相关的内部控制，实现水利事业单位政府采购工作精细化的要求。在政府采购业务内部控制建设方面，水利事业单位应从以下几个方面构建内部控制体系。

a. 政府采购的控制环境建设^[3]。水利事业单位政府采购的控制环境建设是整个工作的基础，它确定了水利事业单位政府采购工作的目标，构建政府采购工作的组织机构（及相关人员）及其责权利，以及水利事业单位内部的文化底蕴。

b. 政府采购活动控制。政府采购活动控制是在对政府采购工作风险分析的基础上，对相关业务流程进行优化，并建立合理的控制制度，是政府采购工作的具体控制措施，主要包括采购与付款管理、资产管理与控制。

c. 政府采购控制手段。政府采购控制手段是水利事业单位在实施政府采购工作中，为实现其目标过程中采用的先进的技术与管理手段，例如全面预算管理和信息系统等。

d. 政府采购内部控制评价与改进。在事业单位内部控制实务中，内部控制评价是极为重要的一环。水利事业单位的政府采购工作以及国家对财政资金的管理是一个不断发展的过程。水利事业单位政府采购的内部控制需要根据单位工作性质以及国家法律法规的变化而不断变化。因此，水利事业单位需要对政府采购工作内部控制制度的有效性和执行情况定期进行与不定期的评价，从而不断地推动单位政府采购工作。政府采购内部控制评价与改进是水利事业单位政府采购内部控制保持有效性的基础。

3 基于内部控制的政府采购精细化管理体系构建

3.1 内部控制环境建设

水利事业单位的内部环境建立了政府采购工作精细化管理的基础。首先，单位文化决定了单位内部工作人员的道德价值观念和行为方式；其次，单位组织结构影响到政府采购的流程与效率；最后，单位的人力资源政策与实务促使单位注意相关招聘、培训、考核、晋升和薪酬等方面的日常业务，招聘并保留一定数量既有能力又有责任心的员工。

3.1.1 单位文化建设

就我国水利事业单位而言，单位人员组成比较稳定，人员流动少，基层员工素质相对较高，有利于形成积极向上的文化氛围。单位首先需树立强调诚信和道德价值观念重要性的愿景，并建立行为规范向所有员工传达。单位各级管理人员尤其是高层领导应充分认识到控制环境的重要性，并积极、深入的参与其中，起表率作用，对违反有关政府采购政策和行为规范的情况，采取适当的惩罚措施。积极向上的文化氛围有利于单位员工保持较高的道德水准，在履行政府采购工作中自觉执行各项法律法规，努力降低采购成本、提高财政资金使用效率。同时，政府采购的执行与资产保管使用往往牵涉到单位中大部分岗位和员工，因此在单位内部按照国家法律法规建设单位文化，有利于在整个单位形成诚信守法、成本节约和资产高效利用的氛围。

3.1.2 建立高效的政府采购工作机构

政府采购组织结构是水利事业单位政府采购工作中关于人、岗位和任务，及其之间特定关系的架构网络和支持体系。这一架构反映了政府采购工作中涉及的机构（或/和岗位）之间的责权利结构。合理的机构（岗位）设置有助于水利事业单位政府采购工作的开展。

针对水利事业单位政府采购对象的复杂性和技术要求高等特点，对于采购量大的单位可以专门设置机构，而对于业务较少的单位来说，则可以设置相应的岗位，由专人来负责。专业机构或岗位设置应明确工作职责，安排具有较高工作经验和职业道德的员工；同时，单位设置内审机构或相应职责的部门也可以保证政府采购的合法性和有效性；最终在单位形成预算、采购、资产管理和监督的工作体系。水利事业单位还应当指定专人负责收集、整理、归档并及时更新与政府采购业务有关的政策制度文件。

3.1.3 人力资源政策

水利事业单位政府采购工作政策性和专业性

强、涉及面广,对员工的政治和专业素质要求高。随着未来水利单位业务的发展,国家政策的不断更新,客观上要求单位人事部门对员工在政策水平、专业能力和政治素质进行不断的培训和考核,为政府采购工作提供人力资源保障。

3.2 业务流程优化

政府采购业务水利事业单位实施政府采购工作的具体体现,其流程再造是实现政府采购工作精细化的关键。水利事业单位主要可以通过以下两个方面来实现政府采购业务流程优化。

3.2.1 采购与付款业务

采购与付款业务是水利事业单位政府采购工作的核心。加强单位采购与审批、采购与验收和付款的规范,防范采购过程中的差错和舞弊是关系到降低采购成本、保障财政资金安全和高效使用的关键。一般而言水利事业单位在采购与付款环节存在的主要风险是:①违反国家法律法规及单位内部采购制度,造成经济损失和信誉损失;②未经适当审批或超越授权,出现重大差错、舞弊或欺诈而导致损失;③采购依据不充分、不合理,违反了《中华人民共和国采购法》等相关法律法规,造成单位资金损失、资金浪费或贪污舞弊;④验收程序不合规范,造成账实不符或资产损失;⑤付款方式不恰当,造成财政资金损失或出现贪污舞弊^[4]。

因此,在业务流程中,水利事业单位需要根据自身业务特点,依据国家政府采购的各项法律法规制定和完善管理制度和方法,全面优化采购付款流程建立请购、审批、购买、验收、付款及采购后评估工作流程及其相应制度,并严格执行以下内容:

a. 优化单位组织结构与岗位设计,做到不相容职责分离,确保采购需求制定与内部审批、招标文件准备与复核、合同签订与验收、采购活动组织与质疑投诉检查等不相容岗位相互分离。

b. 严格业务授权审批制度与程序,加强业务记录。同时,对于大宗设备、物资或重大服务采购业务,应当由按照“三中一大”的决策要求,由单位领导班子集体研究决定,并成立由单位内部资产、财会、审计、纪检监察等部门人员组成的采购工作小组,形成各部门相互协调、相互制约的机制,加强对采购业务各个环节的控制,并对重大采购项目要成立验收小组。

c. 在采购与付款过程应积极发挥单位全面预算管理和财务(含资产)管理信息系统的作用,建立与完善采购、资产管理、预算管理等部门(或岗位)之间的沟通机制。

3.2.2 资产管理

尽管资产管理并非直接构成水利事业单位政府采购工作的主要部分,但其对政府采购工作精细化管理目标是否有效的实现至关重要。资产管理工作主要存在以下风险:政府采购的资产积压,导致财政资金使用效率低,甚至造成资产毁损,导致财政资金的损失;固定资产更新改造不够、使用效率低下,重复购买;资产管理不善,导致政府采购的资产毁损、被贪污或偷盗。

在单位资产管理中需要合理设置资产管理机构或岗位,明确其职责,严格资产的收发制度,制订科学的盘点制度,让资产管理部门参与资产购置的计划制订,提高财政资金的使用效率,减少资金浪费和资产的毁损与贪污挪用^[5]。

此外,水利事业单位还应加强资产管理,实现资源共享,避免仪器采购的重复性。对资产采购进行分类统计、汇总,定期对资产盘点核查,与资产管理部门保持信息畅通,进行有效衔接。对于已有或闲置的仪器设备坚决不予采购。做好资产在单位内部的有效共享,对已有的、而其拥有部门已不再需要使用的仪器设备优先转让给单位内部其他需要采购同类设备的部门,从而进一步提高科研仪器设备的使用效率,实现资源共享,避免重复采购。

3.3 控制方法运用

3.3.1 全面预算管理

实现政府采购精细化管理需要充分利用单位的全面预算管理的计划与控制职能,提高资金的使用效率。编制单位预算书时,要求明确到所需采购仪器设备的种类与数量;审核时,重点关注项目是否漏报、采购项目是否具体明确、预算价格是否高合理、询价依据是否充分、是否为必须采购项,以及是否存在人为拆分项目等问题。其中尤其要求对科研项目的申请书进行严格审批,细化课题经费的申请依据。对于科研项目的经费申请书,严格审批制度,细化课题经费申请的依据,这些措施为有效实行政府采购预算制度创造条件。此外,政府采购执行部门依据采购预算办理政府采购事项,并与预算的编制与执行职能分离。

3.3.2 信息系统

政府采购工作具有政策性强、工作量大、流程复杂、跨度时间长等特点,一笔政府采购业务需要经过部门预算报送及批复、政府采购计划报送、标书编写及政府采购实施、政府采购执行情况报送、政府采购资料归档备案等,有的还需要经过进口设备或政府采购方式变更申请及批复,时间跨度一般在半年以上。

信息系统则在业务协调、数据处理等方面提供了

有效的工具。政府采购的信息化已经成为国际趋势,目前许多发达国家已经实现了信息化采购。电子化采购可使采购部门优先获得采购的主动权,在较大范围内选择到性价比最高的产品。因此,应当积极探索和发展以信息化技术为支撑的政府采购新方式,逐步建立统一的电子化政府采购管理平台和交易平台,全面提高政府采购工作效率和社会经济效益^[6]。

在单位内部,水利事业单位可以在财务业务系统下开发的政府采购子系统,包括政府采购预算计划维护、政府采购执行申请、政府采购支付申请、政府采购档案备案、政府采购进度查询等模块。一方面,政府采购子系统的各项内容在财务系统都能找到对应模块,如政府采购预算计划维护对应财务系统的项目预算;另一方面,系统数据可在财务系统进行“穿透式”查询。这样,政府采购子系统就与财务系统实现了无缝连接,监管人员也可以随时对采购进度与支付信息进行动态监控。

3.4 政府采购评价制度

单位内部应当定期和不定期检查、评价采购过程中的薄弱环节。评价结果应当作为水利事业单位政府评价采购内部控制环境、业务流程和控制方法设计和执行是否有效以及进一步完善的依据^[7]。评价内容应重点关注:①是否按照预算和计划组织采购业务;②对于纳入政府集中采购目录的项目,是否按照规定委托集中采购机构实行集中采购;③是否存在拆分政府采购项目逃避公开招标的情形;④采购进口品或变更采购方式的项目是否履行了审批手续;⑤涉及节能、环保、安全产品的项目是否执行了相关政策;⑥是否按时发布了采购信息;⑦对采购限额标准以上公开招标数据标准以下的政府采购

项目,是否按照法定要求选择采购方式;⑧是否按照规定履行验收程序;⑨与采购业务相关的其他情形。

4 结论

实现水利事业单位的政府采购工作精细化管理,需要结合水利事业单位政府采购的特点,建立有效的内部控制体系,以政府采购目标为导向,建设单位政府采购工作的组织结构,并营造良好的单位文化基础,同时实现单位政府采购流程再造,并依据流程设计控制制度,运用全面预算管理、信息系统等管理工具提高工作业绩。另外,有效的政府采购内部控制还需要评价与改进,因此,建立政府采购评价制度有利于促进我国水利事业单位政府采购工作的不断完善和发展。

参考文献:

- [1] 王保平. 企业内部控制操作实务与案例分析[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2010.
- [2] 李志荣. 政府采购内部控制制度探讨[J]. 中国政府采购, 2005(5): 38-39.
- [3] 财政部会计司. 企业内部控制规范讲解 2010[M]. 北京: 经济科学出版社, 2010.
- [4] 胡志丽. 采购付款业务流程内部控制的研究[J]. 商业会计, 2012(15): 65-67.
- [5] 陈永平. 行政事业单位内部控制理论初探[J]. 财政监督, 2012(12): 33-34.
- [6] 陈紫莹. 事业单位财务内部控制体系的构建研究[J]. 财会研究, 2011(5): 48-52.
- [7] 刘亚平. 构建行政事业单位内部控制体系的思考[J]. 财会研究, 2010(18): 72-74.

(收稿日期:2012-05-15 编辑:张志琴)

(上接第13页)

参考文献:

- [1] UNSD. Integrated environmental and economic accounting for water resources [R]. New York: United Nations, 2007.
- [2] VARDON M, PEEVOR S. Water accounting in Australia: report of the London Group on environmental accounting [R]. Copenhagen: London Group, 2004.
- [3] UNSD. Integrated environmental and economic accounts [R]. New York: United Nations, 2003.
- [4] UNESCO. Water a shared responsibility: World water development report2 [R]. New York: United Nations, 2006.
- [5] 高敏雪,许健,周景博. 综合环境经济核算:基本理论与中国应用[M]. 北京: 经济科学出版社, 2007.

- [6] 陈东景,徐中民,陈仁. 水资源账户的建立:环境经济综合账户核算的一个实例[J]. 水科学进展, 2003, 14(5): 631-637.
- [7] 吕雁琴. 干旱区水资源资产化管理研究:以塔里木河流域为例[D]. 乌鲁木齐: 新疆大学, 2004.
- [8] 龙爱华. 水资源账户与社会化管理研究:以黑河流域张掖市为例[D]. 兰州: 中国科学院寒区旱区环境与工程研究所, 2004.
- [9] 秦长海,甘泓,卢琼,等. 基于SEEAW混合账户的用水经济机制研究[J]. 水利学报, 2010, 41(10): 1150-1156.
- [10] BARTELMUS P. Greening the national accounts: DESA discussion paper no. 3 [R]. New York: United Nations, 1999.

(收稿日期:2012-05-28 编辑:陈玉国)