

山东省财政厅文件

鲁财采〔2016〕48号

关于印发《山东省政府采购预算单位 内部控制管理规范》的通知

各市财政局、省财政直接管理县（市）财政局，省直各部门、单位，各政府采购代理机构：

为贯彻落实财政部《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），充分发挥预算单位的主体作用，积极营造规范、有序、高效的政府采购秩序，结合我省实际，我厅制定了《山东省政府采购预算单位内部控制管理规范》，并就加强预算单位政府采购活动内部控制管理（以下简称“内控管理”）提出如下意见，请一并贯彻执行。

一、高度重视内控管理机制建设

加强对政府采购活动的内控管理，是贯彻《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的一项重要举措，也是深化政府采购制度改革的内在要求，对落实党风廉政建设主体责任、推进依法采购具有重要意义。各预算单位应充分认识加强政府采购内控管理的重要性，深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，认真落实政府采购法律法规要求，严格执行《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）和《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》（财会〔2015〕24号）相关规定，切实加强政府采购活动中的权力运行监督，有效防范舞弊和预防腐败，将内控管理贯穿于政府采购决策、执行和监督全过程，不断提升政府采购活动的组织管理水平和财政资金使用效益。

二、准确把握内控管理机制建设的原则和目标

坚持“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”的基本原则，按照“分事行权、分岗设权、分级授权”的制衡要求，完善制度、健全机制、细化措施、规范流程，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，做到约束机制健全、权力运行规范、风险控制有力、监督问责到位，实现对政府采购活动内部权力运行的有效制约。

三、尽快完善相关具体落实措施

各预算单位应按照加强内控管理的要求，结合《山东省政府采购预算单位内部控制管理规范》，落实主体责任、明确关键任务、指定牵头部门，重点就岗位设置、决策机制、流程设计、时限要求、利益回避等具体事项，制定切实可行的落实措施，明确标准化工作要求和防控制度，加强内部责任管理和流程控制，形成完备的内控管理体系。

四、全面保障内控管理机制建设有序开展

各预算单位要充分认识加强内控管理的重要性和必要性，建立政府采购内控管理工作的领导和协调机制，梳理和评估本部门、单位政府采购执行和监管中存在的风险，有针对性地优化工作流程，实现有效管控。建立内控管理激励约束机制，将内控管理机制建设和执行情况纳入绩效考评体系，定期对内控管理的有效性进行总结评估，并加强评估结果应用，不断改进完善内控管理机制。财政部门将把内控管理机制建设纳入政府采购监督检查的重要内容，加强监督指导。

本通知自 2017 年 2 月 1 日起施行，有效期至 2022 年 1 月 31 日



山东省政府采购预算单位 内部控制管理规范

为进一步理顺政府采购活动组织链条，规范政府采购行为，落实预算单位在政府采购活动中的主体责任，强化政府采购活动中的权力制约和责任追究，现就加强预算单位内部控制管理提出如下规范要求。

一、完善预算单位内部控制管理工作机制

(一) 成立采购工作领导小组。预算单位应当成立由项目使用部门以及财务（资金）、采购（招标）、资产、审计等相关人员组成的政府采购工作领导小组（以下简称“采购领导小组”），负责研究确定本单位政府采购活动的重大决策、重要事项，以及重大项目的采购需求确定、代理机构和采购方式选择、中标（成交）供应商确定、履约验收报告审定等工作。采购领导小组组长应当由单位主要负责人担任。领导小组成员与项目参与供应商存在利害关系的，应当回避相关采购项目。对涉及民生、社会影响较大、预算金额较大的政府采购事项，应当建立法律、技术咨询和公开征求意见等机制，形成完整决策“链条”，并予以记录备查，任何个人不得单独决策或者擅自改变集体决策。

(二) 明确政府采购管理部门。预算单位内部应明确政府采购管理部门或者归口管理部门（以下简称“采购管理部门”），具

体负责本单位政府采购管理工作，牵头负责政府采购预算编制、采购计划备案、采购活动组织实施、采购合同签订、履约验收、资金支付、政策功能落实、采购信息公开、询问和质疑答复、结果评价以及与财政部门、预算主管部门的业务沟通和衔接等工作。

（三）实行不相容岗位分离。预算单位内部岗位之间，应根据业务流程及职责权限，建立彼此协调和相互制衡机制，既做到采购与财务、资产、审计及使用部门的有效衔接，又确保采购需求制定与内部审计、采购文件编制与复审、采购评审与结果确定、采购组织与履约验收、合同签订与验收评价等关联岗位互相分离。

（四）加强岗位风险防控。对照政府采购法律、法规、规章及制度规定，全面梳理不同业务、流程、环节、岗位的风险事项，划分风险等级，建立风险防控台账。对关键岗位实施重点监督和定期轮岗，对需求制定、专家抽取、现场评审与监督、合同签订、履约验收等重要事项，原则上应当由2人以上共同办理，并明确主要负责人员。

（五）强化协同监督检查。各预算单位应按照信息公开有关要求，加大政府采购信息公开力度，在“中国山东政府采购网”及单位门户网站公开采购信息，以公开促监督，以监督促规范。采购管理部门要及时将政府采购执行情况和监督检查工作情况等相关信息报纪检监察和审计部门。充分发挥内部审计等部门的

监督作用，建立协同监督机制，确保政府采购活动规范开展。

二、建立科学规范的政府采购预算管理机制

(一) 科学编制政府采购预算。对使用财政性资金或者以财政性资金作为还款来源的借贷资金，购买政府集中采购目录内或者目录外且采购限额标准以上的货物、服务和工程项目，预算单位应全部编制政府采购预算，实现应编尽编。各预算单位采购管理部门应及时汇总单位内部采购需求，提前做好需求论证和市场调研，科学编制政府采购预算，做到编实、编准、编细，切实减少预算调整及资金结转。

(二) 严格控制政府采购预算调整。政府采购预算应据实编制、按需采购，各预算单位采购管理部门应按照批复的政府采购预算组织实施采购活动。政府采购预算年度执行中原则上不予调整，确因工作需要调整的，由项目所在部门向采购管理部门提出调整申请，按照相关规定履行变更程序。预算调整较频繁的（年度调整金额占预算总额 30%以上的），将作为预算编制不规范情形，纳入预算单位内控管理考核事项。

(三) 加快政府采购预算执行。年初政府采购预算批复后，采购管理部门应统筹规划年度政府采购预算执行进度，及时备案政府采购计划，抓紧细化采购需求，督促采购代理机构尽快开展采购活动；采购活动结束后，在规定时间内签订政府采购合同，履行验收程序，加快资金支付进度，确保采购活动规范高效。政府采购预算尚未批复的项目，如确有必要，可充分利用“预采购”

制度，提前组织开展采购活动。

三、依法依规组织实施政府采购活动

（一）准确细化政府采购需求。在前期需求论证的基础上，采购项目使用部门应进一步细化政府采购需求，详细确定采购项目的技术规格、实现目标或功能、工程量清单以及具体要求等，包括满足项目使用的所有技术、服务、安全、质量等要素，采购对象的数量、交付或实施的时间和地点、验收标准等内容，采购需求描述应当依法依规、详细客观、清楚明了、含义准确，不得含有倾向性或指定性的描述、暗示。对涉及民生、社会影响较大、预算金额较大的重大项目，应由采购领导小组研究确定采购需求。

（二）合理选择采购方式和代理机构。按照各种采购方式的法定情形及《政府集中采购目录》，结合实际采购需求，合理确定适用的政府采购方式，杜绝拆分项目规避公开招标。公开招标数额标准以上的项目，应优先选择招标方式；确需采用非招标方式的，报采购领导小组研究后形成方式选择意见，按规定程序报同级财政部门审批。鼓励预算单位以公开竞争方式优先选择信用水平较高、执业能力较强的社会代理机构，对应由集中采购机构代理的项目，不得违规委托社会代理机构组织实施。

（三）优先采购本国产品。政府采购应当优先采购本国货物、工程和服务，确因采购项目在中国境内无法获取或者无法以合理的商业条件获取的、为在中国境外使用而进行采购的以及其他法

律和行政法规另有规定的，可以选择采购进口产品。采购进口产品申请获得设区市以上财政部门核准后，可在采购文件中标注“允许采购进口产品，但不能排斥国内同类产品参与竞争”。未报进口产品采购申请或者采购申请未经核准的，一律不得采购进口产品。

（四）规范订立委托代理协议。委托代理机构开展采购活动的，应当在备案政府采购计划后5个工作日内签订委托代理协议，明确代理采购的范围、权限和期限等具体事项，并约定双方权利和义务。委托代理协议应当明确以下内容：采购项目的基本情况；采购范围和方式；预算单位和代理机构在采购需求的制定，公告的发布，采购文件的编制、印刷、发售和澄清，接收投标、响应文件，组织开标和评审以及中标（成交）供应商的确定，项目采购完成的期限，签订合同，履约验收，以及答复供应商的疑问、质疑等方面的权利和义务；违约责任；纠纷解决途径等。预算单位和代理机构应当按照委托代理协议行使各自职权、履行各自义务，《政府采购法》及其实施条例明确由预算单位承担的法律责任，预算单位不得将相关事项委托给代理机构而转移责任，代理机构也不得超越代理权限组织采购活动。

（五）公正参与政府采购评审活动。预算单位应当派出人员作为采购人代表参与政府采购评审活动，具体人员由预算单位按照要求确定。除采购人代表外，预算单位可派员进入评审现场实施监督，但不得超过2人，不能参与评审打分。预算单位采购人

代表及监督人员参加评审活动，必须出具单位委托书。采购人代表不得担任评审小组组长，不得向评审专家作倾向性、误导性的解释或者说明。采购人代表打分与其他评审专家相比具有畸高或畸低的，应当在签署评审报告时作出书面解释。除国务院财政部门规定情形外，预算单位和代理机构不得以任何理由组织重新评审，确需重新组织评审的，应当书面报告本级财政部门；预算单位或者代理机构不得通过对样品进行检测、对供应商进行考察等改变评审结果。

（六）按序确定中标（成交）供应商。采购管理部门或者采购领导小组应当自收到评审报告之日起5个工作日内在评审报告推荐的中标（成交）供应商中按顺序确定中标（成交）供应商，自中标（成交）供应商确定之日起2个工作日内，应当发出中标（成交）通知书，并在“中国山东政府采购网”上公告中标（成交）结果。

（七）及时签订政府采购合同。预算单位应当在中标（成交）通知书发出之日起30日内，按照采购文件确定的事项签订政府采购合同，明确采购内容、采购方式、采购金额、交付方式、担保形式、支付方式、履约责任和违约风险等内容。预算单位应鼓励供应商以信用担保方式缴纳履约保证金，逐步取消以预留合同尾款作为供应商质保金或担保金的形式，质保金和履约保证金不得重复收取。预算单位应根据合同约定，按照同级财政部门有关资金支付管理规定，及时办理资金支付等事项。

(八) 积极畅通政府采购救济渠道。预算单位是答复供应商询问和质疑的主体责任人，除已委托授权代理机构范围内的询问或质疑事项应由代理机构答复外，其他均应由预算单位在法定时限内作出书面答复。对供应商投诉事项以及任何单位和个人的控告、检举，预算单位应积极配合财政部门做好调查取证和答复处理等工作。采购管理部门牵头负责涉及本单位政府采购事项的询问、质疑和投诉答复工作。

(九) 认真组织履约验收。采购管理部门或者采购领导小组应当按照政府采购合同，包括规定的技术、服务、安全和质量标准等组织履约验收，验收人员应当与采购人员相分离。预算单位委托代理机构组织履约验收的，应当在委托代理协议中明确验收内容、标准及验收责任，并对验收结果进行书面确认。向社会公众提供的公共服务项目，验收时应当邀请服务对象参与并出具意见，验收结果应当向社会公告。验收结束后，预算单位或者采购领导小组应当形成验收报告。

(十) 妥善保管采购项目档案。采购管理部门负责采购文件（包括音视频资料）的档案保管工作，采购领导小组决策意见、会商意见等应一并纳入采购文件进行档案管理。采购文件可以电子档案方式保存，保存期限应自采购活动结束后之日起不少于 15 年。

四、推动政府采购政策功能落实

政府采购应当有助于实现国家经济和社会发展目标，如节约

能源、保护环境、帮扶福利企业、扶持监狱企业、促进中小企业发展等。预算单位作为落实上述政策功能直接、重要的责任主体，应在采购需求制定、采购文件编制和项目评审中充分体现政府采购政策功能，如对符合采购政策功能的产品或服务设置一定的技术标准或质量标准规定；专门面向监狱企业、福利企业或者中小企业等，在某一项目或者全部项目中预留一定采购份额；按照相关规定给予中小企业、节能环保产品价格扣除或评审加分优惠；在技术、服务等指标同等满足的条件下，应当优先采购列入节能和环境标志产品政府采购清单的产品等。

五、探索行之有效的结果评价反馈机制

建立采购结果评价机制，促进政府采购绩效不断提高。采购管理部门牵头负责政府采购项目结果评价工作，结合预算绩效评价，围绕采购质量、采购价格、采购绩效等核心要素，设立科学合理的采购结果指标体系，对政府采购的目标实现、功能体现、政策落实、透明程度、节约资金，以及合规性、公正性、时效性等进行综合评价，形成采购评价结果对采购预算、采购需求及采购评审的有效反馈，并向代理机构、评审专家和供应商的政府采购信用体系提供基础信息。

信息公开选项：主动公开

山东省财政厅办公室

2016年12月28日印发
