

高职院校政府采购内部控制的优化研究<sup>①</sup>

司马韦伟

(常州工业职业技术学院,江苏 常州 213164)

**摘要:** 内部控制是为推进单位全面运营,确保部门充分发挥应有职能进行的一系列活动。当前,随着高职院校“双高计划”建设项目的实施,对高职院校资金使用绩效提出了更高的要求,因此,高职院校的“内部控制建设”仍有待进一步完善。针对当前高职院校政府采购内部控制存在的问题,高职院校应采取完善政府采购预算与编制的管理体系、强化高职院校的“内部监督评价”工作、构建政府采购风险定级制度等优化策略,促进学校业务与财务的有效融合,提高高职院校政府采购资金使用效益,推进高职院校各项事务的有效开展。

**关键词:** 高职院校;政府采购;内部控制;优化策略

**中图分类号:** G717 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672—5646(2023)06—0026—03

在西方内部控制机制完善与发展的影响下,世界各国逐渐掀起了研究“内部控制”的热潮。为提升单位的内部控制质量,对内部控制工作进行规范,我国财政部颁发了《行政事业单位内部控制规范》,规定了政府采购的控制行为,并要求各事业单位结合自身的发展实际与建设特点,持续优化内部控制体系,提升内部控制的效率。2020年12月,教育部、财政部印发《中国特色高水平高职学校和专业建设计划绩效管理暂行办法》,进一步明确了“双高计划”建设项目要注重资金配置效益和使用效率。按照《中华人民共和国政府采购法》相关规定,财政资金使用必须通过适合的采购方式,接受采购内控制度的严格监督和管理。政府采购作为业务与财务管理的衔接点,肩负着规范学校资金使用,提升资金使用绩效,维护学校权益的重任。完善采购业务管理制度、创新采购业务工作模式、健全采购业务的内部控制体系对“双高”建设资金使用绩效提升具有重要意义。

#### 一、政府采购内部控制的内涵、任务及流程

政府采购主要指单位在“财政监督”的基础

上,以法定程序或手段从市场上购买能够“履行其职能与业务发展需求”的服务、商品的经济活动<sup>①</sup>。为规范政府采购行为,深化政府采购管理质量,需要完善并制定有关政府采购的“管理”“流程”“方法”“政策”和相关法规,这些采购制度与采购法规的简称是“政府采购制度”。伴随“放管服”改革的持续推进,“采购限额”日渐提升,“采购范围”不断缩小,这些新变化已难以适用于《政府采购法》的相关规定。所以应发挥好内部控制在政府采购中的风险防控作用。内部控制主要指单位在特定环境下为提高经营收益,且有效使用或获取各类资源、实现既定目标,而在内部实施的各种调节、制约的“方法”“程序”“计划”及“组织”。当前高职院校的政府采购内部控制,主要包括“内部监督”“信息沟通”“控制活动”“风险评估”及“内部环境构成”等要素。内部控制的任務包括:“构建内部控制制度”“提高管理职能”及“健全内控责任申报机构与监督审计”等内容。在政府采购的过程中,高职内部控制应围绕“计划管理”“采购预算”“活动管理”及“验收管理”等环节,形成“科学的”“完

<sup>①</sup>本文系2022年度江苏高校哲学社会科学研究财务管理专项课题“业财融合视域下‘双高’建设资金使用绩效提升路径研究”(2022SJQTX0011)的成果。

**作者简介:** 司马韦伟(1982—),女,江苏丹阳人,助理研究员,硕士,研究方向:高等教育、政府采购内控、高校行政管理。



善的”“标准的”内部管理体系,并达成政府采购与预算编制、相协调、相沟通的基本目标<sup>[2]</sup>。而在内部控制的过程中,应明确政府采购的业务流程,并将其划分为:(1)采购预算经过审批后下达到业务部门,并制定相应的采购计划与采购申请;(2)资产管理部门对采购申请和采购计划进行论证;(3)审计部门对经费来源进行审核;(4)采购部门实施政府采购工作;(5)管理部门发布公告,并审核供应商的标书;(6)业务部门根据“中标书”签订相应的合同;(7)资产部门进行验收并出具报告;(8)财务部门根据票据进行“做账付款”。

## 二、高职院校政府采购内部控制存在的问题

### (一)政府采购的预算编制不够合理

我国高职院校政府采购内部控制使用的“单据”并没有覆盖“预算编制环节”,这个问题间接地反映出高职院校对预算编制的重视程度不高。预算编制是政府采购获得资金支持的基本环节,是采购的核心与基础。如果超过预算采购,将导致项目作废,甚至带来更为严重的后果。为此,预算应当由采购资金的使用部门,结合“工作安排”“采购计划”以及“上年度的应用情况”,进行精细预算与统筹规划。但我国高职院校在政府采购的过程中,缺乏合理的安排与优化,导致预算编报在财务管理过程中的“压力较大”,资金使用部门难以规范化、标准化地进行单据设计,造成各部门报送的报告详略不一,测算过程也难以得到充分的体现。并且为了确保资金的充足性,高职拟使用的资金量通常预留了过多的空间,导致数据的可操作性与可参考性不高,预算编制的过程难以得到可靠的依托,致使高职政府采购的实效性和有效性受到了极大影响<sup>[3]</sup>。

### (二)内部监督难以得到有效落实

内部控制的有效实施应建构在科学的内部监督体系下,高职院校设置独立的、有效的监督力量,对采购过程进行规范性监督,配合外部“监察部门”“审计部门”及“财政部门”,形成监督合力,可以提高政府采购的全面性与有效性。然而,我国部分高职院校却存在内部监督环节没有得到重视的问题,具体表现有如下几点:首先是内部控制报告局限在编制阶段,难以形成自我监督评价的格局,造成内控报告出现明显的形式化倾向。其次是政府采购在实施环节、需求控制环节、预算编报环节,没有形成常态化监督态势,造成内部监督的作用和功能无法得到充分的发挥。最后是高职院校的政府采购项目缺乏“专项监督”或“重点监督”。

领导小组给予的重视和小型项目没有明显的差别。例如需求部门在《审批单》上所体现的“询价过程”“采购要求”“款项支付”等环节都缺乏相应的监督。内部监督体系流于形式,并且成为高职政府采购中最为明显的“薄弱点”。

### (三)政府采购缺乏风险定级机制

“风险导向性”的内部控制不断成为我国社会发展的主流,因此高职院校也应加强对自身风险的评估。从而帮助院校能够“有效”复盘工作流程,细致检查内控质量,并深化学校对内控环境的认识,提升学校预防潜在风险的能力。但从我国高职院校的现代化发展的层面出发,高职不仅要在政府采购内部控制中体现“相互制约”与“责权分明”;还要发掘高职院校的进步优势与空间,弱化影响高职院校生存与发展的潜在因素<sup>[4]</sup>,例如制定风险评估机制等。但当前,我国部分院校的风险评估机制还存在“形式化”“粗放性”的特点,缺乏针对性和分层性,没有设立科学的评估机构。由此看来,我国高职院校在风险评估上的重视程度还相对不足,无法明确风险评估对各项工作开展的必要性与重要性。一方面,部分高职院校缺乏对风险进行量化的意识,难以判断出风险所带来的影响,不能开展相应的应对手段。另一方面,高职院校只通过监察部门对政府采购过程进行评价和监督,导致高职风险控制存在诸多的“漏洞”,不能全方位地、多元化地完成对复杂风险的有效监督。

## 三、高职院校政府采购内部控制的优化策略

### (一)完善政府采购预算与编制的管理体系

首先是要编制“政府采购预算和计划”。政府采购预算的编制工作是高职院校管理体制与预算改革的基础性工作。预算编制应遵循如下几点原则:一是以部门预算为基础,结合相关要求,列出预算范围的项目金额、名称等内容。二是结合相关法律法规从严编制采购预算,“协调一般”“突出重点”,提升预算编制的准确性与真实性。三是以合理性为抓手,适当开展“超前编制”。四是在预算批准后,高职院校应严格执行相关要求和标准,统一部署“资金来源”及“项目采购”等要素。五是各项支出与收入完整地、全面地列入预算中,确保单据的全面性、规范性。其次是加强预算审核。高职院校在采购计划与预算编制中,应加强对预算的审核,提升政府采购的整体质量。一方面,要仔细察看采购预算中是否包含了高职院校为实现自身的生产与发展所必须采购的项目;是否存在法律法规所限制的采购项目<sup>[5]</sup>。另一方面,要从项目的

角度出发,审核单位是否正确填写预算项目,明确项目所涉及的物品规格、类别及资金等信息是否准确无误。并在此前提下审核项目是否出现“重复购买”“规模偏低”及“规格过高”等问题。唯有如此,高职院校才能确保政府采购单据设计的科学性、合理性及全面性。

#### (二)强化高职院校的“内部监督评价”工作

首先要明确监督评价规定。高职院校应完善“内部控制制度”在监督评价中的规定,细化监督评价内容,形成契合高职院校的监督评价流程,并以全程管理为抓手,做好采购评价与采购监督等工作。一般来讲,完善过程监督机制,主要监督高职院校在政府采购中是否存在“规避集中采购”与“化整为零”的行为,采购方式是否规范合理,采购标准是否存在倾向性现象。而采购结果评价要求高职院校以结果为导向,评价采购结果是否契合预期要求,采购环节是否顺利通畅。例如政府采购到的“工程”“服务”“货物”是否契合采购目标,是否符合“合同承诺”与“预期标准”,是否出现“超出同类同规模的问题”。其次要汇聚监督合力。一方面,高职院校应激发内部监督的动力,革新内部监督的方法与手段。并结合高职院校政府采购的特点,成立监督小组,开展内部审计活动。随后将监督评价结果纳入个人考核中,使其对内部控制的实效性 with 有效性进行负责。在此过程中,高职院校应科学适配岗位权力与责任,形成科学的追责机制,例如当内控失效后,监督小组应承担相应的连带责任。另一方面,确保“举报监督”的通道有效。高职院校应在官网中开放反馈电话、举报电话。特别对于采购服务面广、采购量大的政府采购,应鼓励广大师生或服务对象对高职院校的购买行为进行监督,从而确保外部监督渠道的通畅性,提升群众监督的全面性、实效性及其有效性<sup>[6]</sup>。

#### (三)构建政府采购风险定级制度

首先要构建风险评估小组。高职院校应根据相关要求构建风险评估小组,校长、党委书记应该为主要负责人;纪检书记与学院副院长应担任副组长;纪检监察室、资产管理处、财务审计处,应构成风险评估小组的成员。在风险评估小组构建的过程中,高职院校应明确其基本职责。如:确定风险评估中的主体责任;审批建设规划或方案;确定对事件、风险及决策的解决方案;审批或协调事件、风险及决策的业务流程等。其次要做好风险分析,明确风险的等级。开展风险分析工作应通过定量与定性相结合的方式对风险进行有效评估,降

低风险出现的概率。在定性分析上,高职院校应将风险划分为“低风险”“中下风险”“中等风险”“高风险”以及“超高风险”等类型。随后结合风险的影响程度,将其划分为“轻微”“中下”“中等”“重大”及“特大”等影响类别,最后通过所收集的证据和信息,对风险进行评估。在定量层面上,高职院校应根据风险对法律、财务及管理所带来的影响,对其进行“打分”。在应对或预防风险时,高职院校应明确风险的可接受程度与范围,并制定出相应的应对手段,从而分担风险、规避风险、降低风险,提升政府采购的整体质量。总而言之,进行风险分析,明确风险等级,有利于高职院校在政府采购中科学规避、有效处理“采购风险”,控制风险所带来的不利影响,确保政府采购过程的合法合规,使采购流程更加公正公平,从而为高职院校获得更健康、更快速的发展,提供重要支撑。

#### 四、结语

随着信息技术与社会经济快速的发展,高职院校的业务不断呈现出“多样性”“多元性”的发展特征。“双高计划”建设项目具有明显的新时代特征,是高职院校高质量发展的新起点,其对资金使用绩效提出了更高的要求。高职院校应提高“内部控制”在政府采购过程中的地位,加强对“采购编制与采购计划”的管理,改进“采购监督评价体系”,注重对“风险定级制度”的构建,提升政府采购的成熟性,带动业务和财务工作的有效融合,从而推进高职院校各项事务的有效开展。

#### 参考文献:

- [1]黄艾非.“放管服”背景下高校政府采购业务内部控制优化研究[J].福建开放大学学报,2021(4):65-69.
- [2]王春燕.全流程视角下高校政府采购管理优化探析[J].经济研究导刊,2020(22):80-81,111.
- [3]林家昌.事业单位政府采购内部控制评价初探[J].时代金融,2020(11):107-108.
- [4]周运新.行政事业单位政府采购内控的现状及对策[J].中国集体经济,2020(4):43-44.
- [5]范卫华,曹莉丽.加强高校政府采购内部审计的思考[J].阜阳师范学院学报(社会科学版),2015(3):119-121.
- [6]涂晓.A高校政府采购内部控制问题探析[D].南昌:江西财经大学,2021.

(责任编辑 张国强)