

山东省财政厅文件

鲁财采〔2023〕8号

山东省财政厅 关于印发山东省政府采购 预算单位内部控制规范的通知

各市财政局，省直各部门、单位：

为加强政府采购预算单位内部控制制度建设，有效落实采购人主体责任，进一步优化营商环境、防范廉政风险，根据中央和省关于加强财会监督和深化政府采购制度改革工作要求，省财政厅制定了《山东省政府采购预算单位内部控制规范》，现予以印发，并就加强政府采购内部控制（以下简称“内控”）管理有关事项通知如下，请遵照执行。

一、高度重视内控管理。加强政府采购活动内控管理，是贯彻落实我省加强财会监督和深化政府采购制度改革的重要举措。各部门、单位要充分认识政府采购内控制度建设工作的重要性，通过内控管理形成对政府采购权力运行的制约，增强政府采购活动规范性，有效防范执行风险、法律风险和廉政风险。

二、健全完善内控体系。各部门、单位要依照本规范建立健全本单位政府采购内控制度。其中，尚未制定内控制度的单位，要结合实际，抓紧研究，尽快出台；已经制定的单位，要根据本规范要求及时修订完善，不断提高政府采购活动的组织管理水平和财政资金使用效益。

三、明确具体落实举措。各部门、单位要按照“分事行权、分岗设权、分级授权、内部制约”的要求，结合单位实际，明确采购归口部门、采购活动中相关部门和岗位的权限及责任，规范决策机制、采购流程、期限要求等内容，制定切实可行的落实措施，将内控管理贯穿政府采购活动全过程。

各部门、单位依据本规范制定或修订的政府采购内控制度，请及时报同级财政部门备案。对于本规范执行过程中遇到的情况和问题，请及时反馈省财政厅政府采购监督管理处。



山东省政府采购预算单位内部控制规范

第一章 总 则

第一条 为深化政府采购制度改革，强化采购人主体责任，促进政府采购提质增效，优化政府采购营商环境，防范政府采购廉政风险，根据《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国政府采购法实施条例》《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于进一步加强财会监督工作的意见〉的通知》（中办发〔2023〕4号）以及《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）等有关规定，制定本规范。

第二条 山东省各级党政机关、事业单位、团体组织（以下统称“各单位”）实施的政府采购行为，适用本规范。

第三条 各单位要按照“全面管控与突出重点并举、分工制衡与提升效能并重、权责对等与严格问责并行”的原则，以“分事行权、分岗设权、分级授权”为主线，通过制定制度、健全机制、完善措施、规范流程，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。

第四条 各单位在采购过程中，应当主动落实支持本国产品、科技创新、绿色采购和乡村振兴，促进中小企业、监狱企业、残疾人福利性单位发展等政府采购政策。

第二章 管理机构及职责

第五条 各单位要结合实际，对采购流程进行细化分解，清晰界定各个采购环节中相关部门的工作职责，制定切实可行的落实举措。主管预算单位应当加强对本部门及下属单位的统筹管理，督促和指导下属单位建立健全政府采购内控制度，落实各项政府采购政策功能。

第六条 各单位应当明确政府采购工作内部归口管理部门，具体负责本单位政府采购执行管理，并明确至少 1 名政府采购专责人员负责本单位政府采购日常工作。政府采购专责人员应当熟悉政府采购法律法规，按时参加政府采购培训。有条件的单位可设立政府采购领导小组，由单位主要负责人担任组长，统一领导和管理本单位采购工作。

第七条 归口管理部门应当牵头建立本单位政府采购内控制度，明确各部门在政府采购工作中的职责与分工，建立政府采购与预算、财务、资产、使用等业务机构或岗位之间沟通协调的工作机制，共同做好政府采购预算编制和计划实施工作，协同配合开展采购需求确定、采购活动组织、合同履行验收、质疑投诉答复、监督检查等工作。

第八条 各单位应当加强采购岗位风险防控。对关键岗位实施重点监督和定期轮岗，需求制定、专家选取、现场评审、履约验收等重点环节应当由 2 人以上共同办理，并明确主要负责人。

建立不相容岗位分离制度，确保采购需求制定与内部审查、采购文件编制与复审、采购组织与履约验收、合同签订与验收等关联岗位互相分离。

第九条 各单位应当建立健全政府采购事项集体研究、合法性审查和内部会签相结合的议事决策机制。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集体决策，决策过程要形成完整书面记录，任何个人不得单独决策或擅自改变集体决策。

第三章 政府采购预算管理

第十条 各单位所有政府采购项目（包括执行《中华人民共和国招标投标法》的政府采购工程项目）都应当纳入政府采购预算编报范围，做到应编尽编，与部门预算同步编报，坚持先有预算后采购，严禁超预算、无预算开展政府采购。要依照《财政部关于印发政府采购品目分类目录的通知》（财库〔2022〕31号）要求，列明拟采购项目的名称、数量和预算金额等内容。对列入年初部门预算或年中追加预算的招标工程项目，按照规定程序规范做好政府采购项目预算编制、计划备案、合同备案等工作。

第十一条 各单位应当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。项目预算年度执行中原则上不予调整，确因工作需要调整的，由采购归口部门报单位党组（党委）讨论决定后，报财政部门批准，按照相关规定履

行变更程序。除科研经费等特殊项目资金外，年度调整金额占政府采购预算总额 30%以上的，将作为预算编制不规范情形，纳入预算单位绩效考核事项。

第十二条 年初政府采购预算批复后，各单位应统筹规划年度预算执行进度，及时备案政府采购计划，抓紧细化采购需求，尽快开展采购活动。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。

第四章 采购需求管理

第十三条 为提高采购效率，加快预算执行进度，各单位应制定规范的采购需求管理制度。可通过咨询、论证、问卷调查等方式，向不少于 3 个具有代表性的市场主体开展需求调查，了解相关产业发展、市场供给、同类采购项目历史成交信息，可能涉及的运行维护、升级更新、备品备件、耗材等后续采购以及其他相关情况，科学合理确定采购需求。

第十四条 各单位应当建立需求审查工作机制，按照《政府采购需求管理办法》有关规定，对采购需求的形成和实现过程加强内部控制和风险管理，确定一般性审查和重点审查的具体采购项目范围。需求审查可以通过自行组织专家或委托第三方咨询服务机构开展，审查结果应当形成书面报告，并将审查结果作为采购文件随其他文件一并存档。

第十五条 各单位应当根据采购预算和需求调查结果编制采购需求。采购需求应当清楚明了、表述规范、含义准确；应当符合法律法规、政府采购政策和国家有关规定；应当符合中央八项规定精神，厉行勤俭节约；应当符合国家强制性标准，遵循预算、资产和财务等相关管理制度规定；应当符合采购项目特点和实际需要，不得超标准编制采购需求。

第五章 采购文件编制

第十六条 归口管理部门应当根据项目特点和采购需求，配合业务部门编制采购文件（招标文件、谈判文件、磋商文件、询价通知书等），采购文件的内容应该包含对投标（响应）供应商的资格、资信要求，对货物、工程和服务的质量、价格、效率等关键因素的评审标准，合同主要条款、支付计划等。不得要求或标明供应商名称或者特定货物的品牌，不得含有指向特定供应商的技术、服务等条件，不得以不合理的条件对供应商实行差别待遇或歧视待遇。

第十七条 采购文件对投标（响应文件）的格式、形式要求应当简化明确，不得因装订、纸张、文件排序等非实质性的格式、形式问题限制和影响供应商投标（响应）。对于供应商能够在线提供的材料，不得要求供应商同时提供纸质材料。

第十八条 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，应当在采购文件中标注“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采购申请未经核准的，一律不得采购进口产品。

第十九条 各单位应严格落实政府采购支持中小企业发展政策要求，通过预留份额比例、评审价格扣除、鼓励联合体投标或分包等措施，促进中小企业健康发展。拟采购的产品属于节能产品或环境标志产品品目清单范围的，应当对获得节能产品、环境标志产品认证证书的产品，实施优先采购或强制采购。采购文件中应当载明合格产品的条件和节能产品优先采购的评审标准。

第六章 项目组织实施

第二十条 各单位政府采购项目应当严格按照《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例、《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）、《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部令第74号）等法律法规的规定组织实施。

第二十一条 各单位应明确本单位选择社会代理机构的程序、委托规则等事项。采购人应当根据项目特点、代理机构专业领域和综合行为评价结果，在名录库中自主择优选择与项目特点

相适应的代理机构。代理机构受采购人委托办理采购事宜，应当与采购人签订委托代理协议，约定双方权利义务，明确采购代理范围、权限、期限、档案保存、代理费用收取对象、方式及标准、协议解除及终止、违约责任等具体事项，但不得因委托而转移或免除采购人的主体责任。

第二十二条 采购人或其委托的采购代理机构应当通过专家管理系统随机抽取评审专家，国家法律法规和财政部另有规定的除外。评审专家库的抽取和使用与监督管理相分离。对符合相关法律法规规定，通过随机方式难以确定合适评审专家的，经主管预算单位同意，采购人可以自行选定相应专业领域的评审专家。相关书面材料应作为采购文件归档备查。

第二十三条 各单位应委派人员作为采购人代表参加评审，出具授权委托书并签署廉政责任承诺书。采购人代表不得担任评审委员会组长，不得领取评审劳务报酬，不得在评审现场发表倾向性或者歧视性言论。采购人代表的打分经评审委员会一致认定畸高或畸低的，应当在签署评审报告时作出书面解释。

第二十四条 各单位应当在法定时限内按照采购文件的规定确定中标（成交）供应商，除财政部规定的情形外，不得以任何理由组织重新评审。不得通过对样品进行检测、对供应商进行考察等方式改变评审结果。

第二十五条 各单位应按照信息公开要求在“中国山东政府采购网”及单位门户网站全面、准确、及时公开政府采购信息。

信息公开应当严格按照保密审查原则和程序，对拟公开的采购意向、采购文件、采购合同等信息进行审查，确保涉密和敏感事项不外泄。意向公开时间不得晚于采购公告发布前 30 日。

第七章 质疑答复和监督检查

第二十六条 供应商对政府采购活动事项依法提出询问的，各单位应当在 3 个工作日内作出答复，但答复的内容不得涉及商业秘密。各单位收到供应商提出的质疑或采购代理机构转送的质疑后，应当根据质疑事项自行或会同采购代理机构在 7 个工作日内作出答复，答复内容应当完整、客观、公正。不得拒收供应商在法定质疑期内发出的质疑函。询问或质疑事项可能影响中标、成交结果的，应当暂停签订合同。已经签订合同的，应当中止履行合同。

第二十七条 财政部门依法进行投诉处理调查取证的，各单位相关部门和人员应当如实反映情况并提供相关材料。对在政府采购活动及询问答复和投诉处理过程中知悉的国家秘密、商业秘密、个人隐私和依法不予公开的信息，采购人员和有关人员应当保密。各单位收到暂停采购活动通知后，应当立即中止采购活动，在法定暂停期限结束前或财政部门发出恢复采购活动通知前，不得进行该项采购活动。

第二十八条 各单位应当建立政府采购内部协同监督机制，

采购活动接受财会监督以及纪检监察、审计等有关部门的纪检监察、审计和监督管理。对采购活动中的违法违规行为，及时调查处理。涉嫌犯罪的，移交相关部门依法追究刑事责任。

所有参与政府采购管理的工作人员均应遵守国家相关法律法规规定，按规定的职责范围、程序开展工作，坚持原则、廉洁自律，主动接受监督。

第八章 合同管理

第二十九条 各单位应当在法定时限内按照采购文件确定的事项签订政府采购合同。采购合同的实质性内容应当符合采购文件的规定。不得对采购文件确定的事项和投标（响应）文件作实质性修改。不得向中标、成交人提出任何不合理的要求作为签订合同的条件。在不改变合同其他条款的前提下，可以与供应商协商签订补充合同，补充合同金额不得超过原采购合同金额的百分之十。合同签订后，各单位应当按照财政部门的有关要求进行公开和备案，公开及备案的内容应当真实、准确、完整。

第三十条 中标（成交）通知书对采购人、中标（成交）供应商均具有法律效力。中标（成交）通知书发出后，采购人改变中标（成交）结果的，或者中标（成交）供应商放弃中标（成交）资格的，应当依法承担法律责任。中标（成交）供应商拒绝签订合同的，单位可以根据采购文件规定，按照评审报告推荐的中标、

成交候选人名单排序，确定下一候选人为中标或者成交供应商，也可重新开展政府采购活动。

第三十一条 各单位在政府采购项目中收取履约保证金的，应当允许供应商自主选择以保函、支票、汇票、本票等非现金形式缴纳，并在合同中约定履约保证金退还的方式、时间、条件和不予退还的情形。履约保证金数额不得超过合同金额的 10%，不准收取法律法规规定以外的保证金。

第三十二条 政府采购禁止转包和非法分包。发现转包行为或有关线索的，应当及时向同级财政部门报告。根据项目需要，采购人可以同意中标（成交）供应商依法将采购项目的非主体、非关键性工作分包，但不得再次分包，不得强行要求中标（成交）供应商使用指定的分包供应商。允许采用分包方式履行合同的，应当事先在采购文件中明确，同时还应当明确可以分包履行的具体内容、金额或比例。

第三十三条 对于延续性服务项目，采购归口管理部门应提前做好延续性服务项目的跨期衔接工作，并在上期合同期满前一个月通过“预算一体化系统”备案后，开展合同续签相关工作。采购人应当在续签合同开展前及时登录“中国政府采购网”“中国山东政府采购网”“信用山东”等信用平台，认真查询供应商信用记录，不得向被禁止参加政府采购活动的供应商授予政府采购合同。

第九章 履约验收及付款

第三十四条 根据“采验分离”原则，各单位应明确负责政府采购验收管理工作的部门，制定政府采购项目履约验收内部控制管理制度。验收管理部门应当在收到验收建议之日起7个工作日内启动项目验收，并形成项目验收书，参加项目评审人员不得作为验收小组成员参与验收。项目验收合格应作为政府采购项目财政性资金支付的必要条件。

第三十五条 对于满足合同约定支付条件的，各单位应当自收到发票后5个工作日内将资金支付到合同约定的供应商账户，不得以机构变动、人员更替、政策调整等为由延迟付款，不得将采购文件和合同中未规定的义务作为向供应商付款的条件。

第三十六条 鼓励各单位结合项目实际和供应商资信情况，在签订合同后即预付一定比例的合同款项给中标（成交）供应商，预付款比例原则上不低于合同金额的30%；对于资信状况良好、履约能力较强的中标（成交）供应商，可适当提高预付款比例。

第三十七条 各单位要积极配合金融机构和中标（成交）供应商开展政府采购合同融资业务，在合同签订、账号变更、验收付款等方面给予必要支持，但不得干预中标（成交）供应商自主选择金融机构。

第三十八条 各单位应当在政府采购合同中明确约定双方的违约责任。对于由于采购人原因（包括采购人自身原因以及政

策变动、规划调整等外部原因)导致变更、中止或终止政府采购合同的,采购人应当在合同中细化和明确对供应商补偿救济的情形、标准、程序等内容,并按照合同约定执行。

第三十九条 政府采购合同的履行、违约责任和争议解决等适用《中华人民共和国民法典》。

第四十条 各单位应当建立政府采购档案管理制度,妥善保存采购文件,不得伪造、变造、隐匿或者销毁。采购文件的保存期限为从采购结束之日起至少保存 15 年。采购文件包括采购活动记录、采购预算、招标文件、投标文件、评标报告、采购合同、验收证明、质疑答复、投诉处理决定及其他有关文件、资料等。各单位关于项目采购的决策意见、会商意见等应一并纳入档案管理。如涉及电子交易,电子资料作为项目采购档案的一部分,管理保存应当符合有关法律法规规定。

第十章 采购绩效管理

第四十一条 各单位应按照《山东省省级政策和项目预算绩效管理目标管理办法》对政府采购项目实施全过程绩效管理,制定管理制度对政府采购各环节相关职能部门的执行情况、工作效率和产出效益进行评价。绩效目标的设置应合法合规、指向明确、重点突出、细化量化、合理可行。各单位应当加强政府采购项目绩效评价结果运用,将相关绩效评价结果作为以后年度编报政府采

购预算的重要依据。

第十一章 自行采购

第四十二条 对于集中采购目录以外、采购限额以下的非政府采购项目，各单位可自行组织实施，也可以委托采购代理机构组织实施；自行采购项目归口管理部门、实施形式及相应的项目类别或金额范围，应当在本单位内控制度中明确。

自行组织实施的，应当成立不少于三人的采购小组，明确其职责分工，负责具体的实施工作；委托采购代理机构组织实施的，应当在委托协议中明确双方的权利和义务（包括供应商资格审查的责任主体等）。

第四十三条 各单位应当按照法律法规以及采购文件的要求，对自行采购项目投标（响应）供应商进行资格审查，审查内容包括但不限于：供应商的资质条件；不同供应商的单位负责人是否为同一人，或是否存在直接控股、管理关系；是否存在因违法行为而被禁止参加政府采购活动情形等。资格审查的记录及相关证据，应当与其他采购文件一并保存。

第四十四条 自行采购项目遵循简易、高效的原则组织实施采购，各单位可以结合项目需求特点简化程序和信息公开方面的规定要求，但不得以不合理的条件对供应商实行差别待遇或歧视待遇。

第四十五条 对因严重自然灾害和其他不可抗力事件所实

施、需要即时确定供应商的自行采购项目，可以依据本单位内控制度的相应规定直接确定供应商。各单位应当结合本单位工作实际，研究细化本单位可以适用直接确定供应商的项目情形、金额范围、决策程序，并在内控制度中予以明确。

第四十六条 各单位应当建立健全自行采购项目的争议处理和解决机制。自行采购项目的合同签订、履约验收及付款、档案管理等，参照集中采购项目的有关要求执行。

第十二章 附 则

第四十七条 各单位涉密政府采购项目按涉密政府采购管理有关规定执行。

第四十八条 高校和科研院所科研仪器设备的采购活动，按照财政部门的有关规定执行。

第四十九条 纳入财政预算管理的建设工程招投标活动，依照《中华人民共和国招标投标法》等有关规定执行，预算管理、政策功能有关要求按照政府采购有关规定执行。

第五十条 本规范自印发之日起施行。本规范未尽事宜，或者本规范执行期间，国家和省出台新规定的，按照新规定执行。

信息公开选项：主动公开

山东省财政厅办公室

2023年6月16日印发
