

国央企非招标采购规范化管理路径探析

李嘉平

煤炭工业规划设计研究院有限公司 北京 100032

【摘要】：国央企非招标采购是公共资源交易重要组成，规范化管理直接影响企业合规经营与价值创造。本文依托合规管理、流程再造等相关理论，梳理当前领域制度适配不足、数字化碎片化、专业人才薄弱、数据价值挖掘不充分等问题，从合规制度标准化、数字化技术融合、专业人才培养、资源整合与全链条风控四方面，给出可操作实施路径，为提升非招标采购规范化程度、防范廉政风险提供实践参考。

【关键词】：国央企；非招标采购；规范化管理

DOI:10.12417/2811-0722.26.07.017

引言

国央企物资采购与服务外包中，非招标采购以灵活高效的特性占据重要位置，合规性与规范性直接影响国有资产安全。国资委监管力度不断强化，国央企非招标采购遭遇制度适配不够精准、流程监管存在疏漏、专业能力难以匹配等多重挑战，合规风险与资源浪费隐患随之而来。本文立足理论视角，结合实践中的突出问题，探索系统化规范化管理路径，为推动国央企非招标采购从合规管控转向价值创造提供有益参考。

1 国央企非招标采购规范化管理的理论维度

国央企非招标采购规范化管理的理论支撑，源于公共资源交易治理与企业合规管理的交叉领域，需围绕采购全流程搭建多维度逻辑框架。合规管理理论为非招标采购明确制度边界，界定竞争性谈判、单一来源、询价等不同场景的适用情形与决策权限，夯实企业廉政风险防控的基础防线^[1]。流程再造理论推动采购组织权责体系优化，破除部门间流程壁垒，搭建权责清晰、协同高效的采购管理架构，契合非招标采购灵活高效的运作特性。数字治理理论支撑采购全流程数字化转型，标准化线上采购平台实现流程留痕与数据共享，破解传统模式下信息不对称、监管滞后的突出问题。数据治理理论聚焦采购数据价值转化，整合分析采购价格、供应商履约等相关数据，为采购决策优化与资源配置提供可靠依据，助力非招标采购从合规管控向价值创造进阶。

2 当前国央企非招标采购规范化管理中存在的突出问题

国央企非招标采购规范化管理当前仍存在多维度短板，直接影响合规效能与价值创造。部分企业非招标采购制度缺乏场景化适配，不少直接套用招标采购条款，竞争性谈判、单一来源等特殊采购方式的适用边界与评审规则界定模糊，执行层面标准各异，合规风险隐患凸显。数字化采购平台建设呈现碎片化特征，线上采购系统与财务、法务等关联系统间数据壁垒明显，采购申请、评审、合同履行等关键环节数据难以实现自动流转与闭环留痕，关键决策记录不完整，监管追溯面临较大阻

碍。采购队伍专业能力存在结构性短板，部分人员在非招标采购合规判断、成本测算及风险识别方面能力欠缺，流程简化、评审不规范等问题时有发生。采购数据价值挖掘未能充分落地，缺乏基于采购价格、供应商履约数据的常态化分析机制，精细化成本管控与采购策略优化缺乏有力支撑。

3 规范化路径下的国央企非招标采购管理实施对策

为清晰直观呈现整体治理逻辑，现将国央企非招标采购规范化管理实施路径以流程图梳理如下，见图1



图1 国央企非招标采购规范化管理实施路径图

3.1 构建全流程合规制度标准化体系

国央企非招标采购规范化管理的基础保障，需锚定《国有企业采购管理办法》及集团内部管理规定，系统梳理非招标采购各类适用场景，清晰界定竞争性谈判、单一来源采购、询价、框架协议采购等方式的触发条件与适用范围^[2]。技术复杂、无法确定详细规格或具体要求的项目，统一归入竞争性谈判适用范围；只能从唯一供应商处采购、发生不可预见紧急情况或必须保证原有采购项目一致性的项目，细化单一来源采购的论证标准与审批层级，杜绝采购方式选择的随意性。在此前提下，制定覆盖采购申请、需求编制、供应商遴选、评审定标、合同签订、履约验收、付款结算全流程的标准化操作细则，明确各环节责任主体、办理时限、合规要求及表单模板，统一竞争性谈判响应文件的格式规范、评审指标的设置维度，厘清单一来源采购论证报告需涵盖的市场调研、成本测算、不可替代性分

析等核心内容，减少条款模糊引发的合规争议。

分级授权审批机制的建立势在必行，依据采购项目金额、风险等级设置差异化审批流程：100万元以下的通用服务类采购，由业务部门与采购部门联合审批；100万元至500万元的项目，需经分管领导审批；500万元以上或涉及重大战略的项目，提交总经理办公会审议，实现权责匹配与风险管控的动态平衡。制度动态修订机制同步推进，每季度收集采购实践中的合规问题与典型案例，结合监管部门最新政策要求迭代优化制度细则，针对框架协议采购中价格调整不规范的问题，补充约定价格浮动的触发条件与审批流程，确保制度始终贴合实际业务需求。合规异议处理与反馈机制同样关键，明确供应商对采购流程、评审结果提出异议的受理渠道、核查流程与回复时限，指定专门部门负责异议处理，对核查发现的流程偏差问题及时整改，整改结果纳入制度修订参考依据，形成制度制定、执行、监督、优化的完整闭环。

3.2 搭建数字化采购技术融合应用体系

推动国央企非招标采购规范化转型的核心支撑，在于搭建统一的非招标采购数字化管理平台，破除传统线下采购的信息壁垒与流程孤岛，实现采购全流程线上化、透明化与可追溯^[3]。平台需与集团现有信息系统深度衔接，打通ERP系统、财务共享系统、供应商管理系统、档案管理系统的接口，达成采购申请、预算校验、审批流转、合同签订、付款结算、电子归档的全链条数据自动流转——采购人员发起非招标采购申请后，系统自动从ERP中提取项目预算信息，校验采购金额是否在预算范围内，超出预算则自动驳回，规避超预算采购风险；评审结束后，系统自动将评审结果、中标供应商信息同步至供应商管理系统，更新供应商履约记录，实现数据共享与业务协同。

采购关键环节的线上化管控同步推进，搭建电子评审室与线上谈判系统，竞争性谈判、单一来源采购的评审过程全程线上开展，专家通过系统随机抽取，评审过程录音录像全覆盖，评审打分、结果汇总由系统自动完成，压缩人为干预空间，保障评审过程公平公正。采购全流程留痕管理持续强化，采购申请、审批、评审、合同签订、履约验收等所有操作环节均生成不可篡改的电子日志，详细记录操作人、操作时间、操作内容等关键信息，采购文件、评审记录、合同文本全部以电子形式归档至档案管理系统，既符合国央企档案管理合规要求，也为后续监管与审计追溯提供便利。

采购数据可视化看板同步构建，实时统计非招标采购金额占比、采购方式分布、供应商履约率、成本节约率等核心指标，通过数据分析精准识别采购管理薄弱环节，单一来源采购占比过高时系统自动发出预警，提醒采购部门核查采购方式合规性；供应商履约率持续偏低时，相关信息推送至供应商管理部门进行评价复核。系统安全管控与权限管理不容忽视，采用数

据加密、身份认证、操作日志审计等技术手段筑牢数据安全防线，依据岗位设置差异化系统权限：采购人员仅能发起采购申请与跟进流程，评审专家仅可访问负责项目的评审信息，财务人员仅能查看预算与付款相关数据，从源头防范信息泄露与违规操作。针对不同业务场景开发移动端应用，支持审批人通过手机APP处理采购审批事项，提升采购流程流转效率与管理响应速度。

3.3 构建专业化采购人才培养与管理体系

提升国央企非招标采购规范化水平的关键支撑，在于建立分层分类的采购人才培养体系，打造兼具合规意识、专业能力与廉洁素养的采购队伍。系统性合规与专业培训同步开展，针对不同层级采购人员设置差异化培训内容：新入职采购人员重点学习国有企业采购管理办法、招标投标法实施条例及集团采购制度，明确非招标采购合规边界与操作规范；在岗采购人员定期参与进阶培训，覆盖成本测算、谈判技巧、供应商管理、风险识别等专业模块，邀请行业专家解读非招标采购成本分析方法，借助案例教学强化采购人员对不合理价格的识别能力。采购人员持证上岗制度全面推行，要求考取集团内部采购合规证书或国家认可的采购职业资格证书，定期组织证书考核，未通过者暂停采购岗位工作，补考合格后方可重新上岗，保障采购人员具备基础专业资质^[4]。

采购人员轮岗与交流机制逐步完善，推动采购部门与财务、法务、纪检、业务部门人员轮岗，安排采购人员到财务部门学习预算管理与成本核算知识，到法务部门掌握合同合规审查要点，提升跨部门协同能力与综合业务素养；定期组织子公司采购经验交流活动，分享非招标采购合规案例与实践心得，助力整体采购管理水平提升。评审专家队伍建设持续加强，构建内部与外部相结合的评审专家库，内部专家从集团技术、财务、法务、项目管理等部门遴选，外部专家从行业协会、第三方专业机构聘请，定期开展评审规范、廉洁纪律培训，明确专家权利义务与责任追究机制，对评审违规专家及时移出专家库并追究相关责任，保障评审工作专业性与公正性。

采购人员绩效考核与激励机制不断完善，将采购合规率、成本节约率、供应商满意度、流程办理效率等指标纳入考核体系，考核结果直接关联薪酬调整与职务晋升，对合规操作、成本控制成效突出者给予奖励，对违规操作、引发合规风险或造成经济损失者实施问责，充分激发采购人员工作积极性与合规意识。廉洁教育与警示教育常态化推进，定期组织采购人员学习廉洁从业相关规定，签订廉洁从业承诺书，通过集团内部违规采购案例开展警示教育，提醒采购人员防范廉政风险，筑牢廉洁从业思想防线。

3.4 构建采购资源整合与全链条风险管控机制

保障国央企非招标采购规范化运行的重要防线，是构建覆

盖供应商管理、成本管控、流程监督、审计评价的全链条风险管控机制，同步推进采购资源集团化整合，提升规范化水平与价值创造能力。全生命周期供应商管理体系逐步建立，结合供应商特性完善准入、评价、退出机制，严格审核资质、履约能力与信用状况——单一来源采购供应商需经实地考察与市场调研，核实产品或服务不可替代性与履约保障能力；搭建履约评价体系，从多维度定期评价并关联后续合作，违规不合格供应商纳入黑名单；建成集团共享供应商库，整合优质资源实现信息统一管理，避免重复调研审核，降低采购管理成本。

采购成本管控体系持续完善，搭建价格数据库与成本测算模型，收集历史采购数据、市场行情数据、行业标准价格等信息，形成不同品类物资与服务的价格基准，非招标采购项目报价需与价格基准对比分析，超出基准价合理浮动范围时，采购部门组织成本测算与市场调研，说明价格合理性，防范高价采购；框架协议采购项目建立动态调价机制，根据市场价格波动约定调整触发条件、测算方法与审批流程，保障采购价格合理稳定。非招标采购全流程风险点排查与管控同步推进，针对采购申请、需求编制、方式选择、供应商遴选、评审定标、合同签订、履约验收、付款结算等各环节，梳理潜在合规风险、廉政风险与业务风险，设置对应风险控制点与管控措施：采购方式选择环节由法务部门审核适用性，防范化整为零规避公开招

标；评审环节由纪检部门开展现场或线上监督，杜绝专家与供应商串通；履约验收环节由业务部门、采购部门、纪检部门联合实施，确保采购标的符合合同约定。

内部审计与专项监督机制需持续健全，常态化开展非招标采购专项审计，重点核查采购方式、流程合规、价格水平及供应商履约情况，对审计问题限期整改并全程跟踪落实。对标国资委监管要求，开展采购规范化专项整治，集中纠治违规操作与流程漏洞，健全长效管控体系。同时深化集团采购资源整合，对通用高频物资服务推行集中采购与框架协议采购，统一标准实现子公司共享复用，精简流程、压降成本。搭建集团采购数据共享平台，整合分析采购大数据，为采购策略、成本管控及风险预警提供支撑，推动非招标采购从合规管控向价值创造转型^[5]。

4 结语

国央企非招标采购规范化管理属于系统性工程，离不开制度、技术、人才与风险管控的协同支撑。全流程合规制度夯实根基，数字化平台强化赋能，专业化人才筑牢保障，资源整合与风险管控守住底线，四大体系相互衔接、形成闭环。持续优化制度设计、深化技术应用、培育专业队伍、健全风控机制，方能破解非招标采购各类痛点，实现合规性与效率性的有机统一，为国有资产保值增值、企业高质量发展注入持久动力。

参考文献：

- [1] 标准解读:《电子采购交易规范非招标方式》的编制背景、主要内容及特点[J].建筑市场与招标投标,2024(3):31-34.
- [2] 李伟,刘冰,晋金鑫.央企国企招标采购中的采购规范化管理研究[J].中国物流与采购,2024(14):99-100.
- [3] 张卯,张苏,刘瀚元,王硕.高校工程采购统一管理的实践与思考[J].中国招标,2022(4):99-103.
- [4] 程建宁.重构采购制度体系推动央企供应链能力再提升[J].中国招标,2024(12):17-19.
- [5] 陈少兵,王腾飞.完善央企采购制度设计引领供应链高质量发展——《关于规范中央企业采购管理工作的指导意见》解读[J].招标采购管理,2024(8):27-29.