

烟草企业采购内控制度优化的一些思考

陈 焕

(广西中烟工业有限责任公司,广西 南宁 530001)

摘 要:十几年来,烟草行业在总结行业内部采购管理的专项检查、综合治理经验成果基础上,持续深入推进行业采购管理制度体系健全和完善,建立了行业内部适用的一套一体化采购内控制度和流程模式,对推动行业企业法人治理结构优化和现代企业制度起到了积极作用。最近,国际贸易形势变化复杂多样,随着烟草行业市场化和供给侧改革的深入推进,现有采购管理模式制约市场反应速度等方面的局限性及短板更加突显。本文客观分析现有烟草企业采购内控机制和管理模式的一些不足,为市场化改革导向下的新时期的采购管理提供一些思路和参考建议,探索采购降本增效对促进行业高质量发展的思路。

关键词:采购管理;内控机制;企业管理

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2021.03.087

作为国有企业中坚力量的烟草行业,除须履行《烟草专卖法》法律义务外,还要承担国有资产保值增值、维护国家利益和消费者利益的任务,发挥贯彻执行党和国家宏观经济调控、保证财政收入稳定剂的作用。由于烟草专卖专营行政(法律)垄断,加上烟草行业采购业务是权力集中、资金密集且体量大的廉洁高风险环节,引发的社会负面影响更不可忽视。十九届中央纪委五次全会上再强调了持续惩治国有企业腐败问题,将行业采购领域廉洁风险防范深化上升为一项重要的管理课题。如何研究和探索烟草企业既实现采购的降本增效又能防范廉洁风险,一直是行业内外高度关注和思考的重点。

1 当前烟草行业采购内控制度的一些不足

1.1 采购内控制度实用性较强,但适应性和预见性的持续完善优化不足

烟草行业采购管理制度是长期治理的经验总结,具有很强的实操性和实用性。目前已形成了以《烟草企业采购管理规定》(中烟办〔2012〕313号,简称313号文)、“三个保障机制”操作指南和行业企业统一采购业务管理信息系统,形成较为完备的程序化、制度化的制度体系和信息系统。涵盖了工程建设、物资采购和服务采购项目实施的全流程监管。既明确“怎么做、谁来做”,又明确“谁监督、谁管

理”,为规范行业企业采购行为提供了管理制度遵循。

随着国家“十四五”规划出台,经济建设迈入高质量发展的新时期,烟草行业也已确立了高质量发展的新目标。行业采购管理已经由程序性规范要求阶段向实质性规范、提升产业链供应链现代化水平——提升采购价值管理的需求转变,为此烟草总公司下发《关于进一步加强采购管理工作的意见》(中烟办〔2020〕105号,简称105号文),对313号文件实施过程的不足进行了补充和完善。但现有一些采购管理模式存在脱离行业企业经营实际需求的被动局面并没有全部扭转,没有体现出新制度对新时期新情况的适应性、预见性。如,还有极个别“招标价格高于市场价”和“强调程序硬性规范有余,降本和优质采购存在不足”的情况,推进网络招标和网络采购应对准备还有不足。

2021年行业年度工作会上,工信部肖亚庆部长对烟草行业提出了“在继续实行并完善现行管理体制基础上,以提高效率为中心”的行业改革新要求^[1],行业采购制度需要及时修订才能适应行业新时期下高质量发展的新要求。

1.2 采购方式选择多样化充分,但适用条件不合理限制了采购方式的使用

长期以来,烟草行业花了很大精力持续狠抓采购综合整治。从

中央和行业巡视、企业内部巡察及各级审计等公开问题及新闻媒介曝光的信息看,行业采购领域违法违规问题还较多,多集中表现在“应招未招”、虚假招标、开评标程序不规范影响招标结果、招标采购竞争不充分和违规干预操纵结果等问题,这些问题一定程度上与采购方式适用性条件设定不合理有关。在实际操作中,出于减少巡视巡察和审计等方面风险的考虑,行业采购项目(据了解几乎超过90%)选择采取公开招标方式采购。虽然较多项目符合非公开招标采购的适用情形,但出于稳妥考虑选择非公开招标采购方式的项目并不多。采购方式的使用不当容易出现公开招标有泛化的倾向,也导致实施流程延长、效率降低,隐形采购成本增加,显然不符合“以提高效率为中心”的新时期国企改革新要求。

1.3 行政化采购管理模式实现严格规范,但与经营管理需求存在差距

313号文制定旨在“规范烟草企业采购行为”,依据是《招标投标法》和《政府采购法》,目的是“加强对物资、工程和服务采购的管理与监督”,管理初衷和目的体现了烟草行业垂直管理模式和烟草专卖专营的行政色彩。管理组织架构、程序、方式适用条件等内容基本照搬《政府采购法》。行业通过行业采购管理监督信息系统对全行业日常采购行为直接实施监督和管控,过程监管极其严谨细致和严格规范。313号文第二条“本规定适用于行业各独立法人单位及控股企业”,使一些市场化程度很高的行业内企业(主要是多元化投资的企业)或控股企业无法对市场需求做出快速的反应,直接影响企业效率和业务开发拓展。

1.4 新采购模式的应用探索不足,监管盲区和漏洞风险依然存在

105号文积极鼓励网上采购,行业采购信息系统的流程中已经设定了A、B网络采购模式,通过使用大型网络平台能够极大提高采购效率和采购成本。此模式得到广大企业的响应,采购金额逐年上升,并取得良好效果。近期国家市场监管机构发起对网络平台“滥用市场支配地位行为”“杀熟”认定为“差别待遇”的调查,说明网络采购方式的风险不容小视。因此,网络采购的风险还需企业内部建立较为完备的防范制度机制,减少企业被侵权、知识产权侵权等风险。此外“互联网+”招标采购与线下现场公开招标相比,目前行业企业防范和抵制非法投标、恶意竞标的办法还不多,企业本身对此方面的能力和经验也缺乏。

2 烟草行业完善采购管理内控制度的一些思考和实践

2.1 采购管理机制制度要不断的持续优化

十九届五中全会明确了“社会主义市场经济体制更加完善,市场主体更加充满活力”改革开放新步伐。宏观政策下,烟草行业面临的要素市场化配置改革必将是新趋势,行业企业采购管理机制和制度必须要更加符合市场经济的发展规律,紧跟社会大环境进行改革和完善,才能谋得行业高质量发展的新突破。今年《民法典》颁布实施生效后,企业面临的调整社会物权、债权等民法权利义务的调整方式已经发生重大调整 and 变化。针对巡视巡察、专项审计和内部治理整顿发现的采购领域存在问题,行业企业需在制度根源上下功夫,及时优化完善,实现标本兼治,为行业的采购提供制度保障。

2.2 基于企业实际,规范和准确选择适合的采购方式

公开招标采购虽然能够实现最大程度公开和广泛的社会监督,尽可能维持市场经济秩序的严肃性,但不考虑管理成本、时间成本的“尽招”地泛化公开招标显然不科学,应该不是313号文件、“三个保障机制”文件的初衷。从科学管理的角度看,基于企业的实际选择合理采购方式应该是“两害之弊选其轻,两利之利择其重”的一种决策,才能实现“以提高效率为中心”终极目标。首先,属于《招标投标法》和其他法律法规管制范畴的采购项目,法定必须招标是红线,否则企业或行为人就须承担违法责任和风险。虽然《政府采购法》不适用企业采购,但是其规范的实施程序和严谨的管理审批,仍可作为重要的参照对象用以完善烟草企业采购程序。其次,其他国有行业企业在采购方面也摸索和总结出了不少经验。如《国有企业采购操作规范》和《国有企业采购管理规范》等等,对烟草企业具有很强的

借鉴意义;其中提出的“与特定供应商进行长期战略合作的模式”和“合作谈判的模式”等,就具有较强的前瞻性和探索性。这些模式在烟草工业企业的产品创新、技术创新、科研开发等方面和在烟草专卖查处过程中使用的新技术、新手段、新咨询服务所发生的采购需求,就具有针对性、专业性很强的需求指向,这些都是公开招标所不能取得的效果。

2.3 结合实际以企业制度为基准,合理划定采购方式适用范围

卷烟工业企业(生产)、商业企业销售(批发环节)和烟草专卖执法环节的采购环境存在明显差异。在工业企业环节存在专卖管制类物资、普通原辅料等不同类型生产要素采购,其市场资源状况(包括地域)差异很大。其中专卖管制类生产要素市场基本没有市场议价空间,个别受地域环境市场资源限制(偏远地区)同样也缺乏市场竞争,一些市场需求时间限制(如参加投标项目中标后的执行合同的时间限定)生产要素采购,也难以实现公开招标;在应对新出现的新型卷烟违法经营、非法贸易等行政执法的烟草专卖执法环节,难以通过采购立项计划“预见”新的一些违法行为发生,也难以公开招标采购等等。所以,应适当考虑并结合企业实际,给予其自主划定采购方式适用范围的权限,并通过企业制度规定程序实施采购,才能实现行业企业“依法行政,依法生产经营管理”。

2.4 完善烟草企业新采购模式的风险防控机制和流程

目前,烟草行业已建立内部的“黑名单”对违法违规不良行为、行贿和失信的供应商实施业务禁入、退出机制的管控。但外部环境也愈加复杂,违法行为更加隐蔽和复杂多样,交易信任的成本不断提高,采购风险不断增加。如《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》在网络征求民众意见,意味着网络采购模式仍存在较高风险。因此,有必要针对网络采购等新采购模式应用制定符合企业实际的操作和管理流程,减少监管盲区和漏洞风险。如,要探索建立足够的采购“大数据”应对网络平台“滥用市场支配地位”“价格联盟”“差别待遇”;还要在内控制度上建立完善的审批流程、安全的预警机制,用以识别和封杀不良行为供应商;还须采取足够的安全防范技术手段对付互联网上的不法入侵和黑客攻击篡改企业数据库,保证企业采购数据库、信息库的安全等等。

3 结束语

烟草企业现用采购管理模式有基于行业独特垂直管理模式和便于行业统一集中管控的目的。在高质量发展的“十四五”规划的新阶段新时期,党中央已作出实施国企改革三年行动的重大决策部署,烟草行业贯彻落实国企改革三年行动方案提出了“提高企业运行效率和经济效益”要求,有必要进一步优化完善采购管理模式和机制,推动行业企业实现“增强企业竞争力、创新力、抗风险能力,做强做优国有资本”^[1],提高行业企业(特别是工业企业)的市场反应速度、市场供给质量。此外,基于烟草行业生产经营涉及的专卖类物资、设备以及需求同质化相对较高的一些同类物资、服务的采购项目,还可以探索烟草行业内企业之间的信息联通、互信互用的采购模式,实现行业内生产要素市场资源“大盘子”和市场信息“大数据”的共享,减少出现“价格歧视”的不合理行为,提升行业整体采购供应链的管理价值,提高行业整体经济效益。

参考文献

- [1]2021年全国烟草工作电视电话会议在北京召开[EB/OL].东方烟草网, https://www.eastobacco.com/zxbk/gjjdzcbydj/cxhy/202101/t20210120_599702.html.
- [2]抓好国企改革三年行动贯彻落实 推动行业高质量发展高效能治理[EB/OL].东方烟草网, https://www.eastobacco.com/zxbk/gjjdzcbydj/cxhy/202101/t20210126_600571.html.