



研究与开发

通信工程采购的监督体系探索与研究

黄有丽

(中国移动通信集团设计院有限公司 北京 100080)

摘要:通信工程采购环节是通信工程建设领域风险较大的环节之一,企业迫切需要将通信工程采购的监督体系构建得更加完整。结合工作实际,分析了通信工程采购中的主要风险点,提出了通信工程采购监督中存在的困难,基于廉洁风险防控的理论模型研究了通信工程采购的过程监督和风险防控机制。

关键词:通信工程;采购监督;风险

doi: 10.11959/j.issn.1000-0801.2015275

Supervision System of Communication Project Procurement

Huang Youli

(China Mobile Group Design Institute Co., Ltd., Beijing 100080, China)

Abstract: Communication engineering procurement is one of the largest risks in the communication engineering construction. Combining working practice, the main risk points in communication engineering procurement were analyzed, and the difficulties in communication engineering procurement supervision were also proposed. Based on the theoretical model of the risk prevention and control, the process supervision and risk prevention and control mechanism of communication engineering procurement were studied.

Key words: communication engineering, procurement supervision, risk

1 引言

通信工程建设领域资本密集、涉及面广、管理环节多、队伍成分复杂,极易产生权钱交易、贪污腐化和暗箱操作。其中,通信工程采购是风险较大的环节之一。对于通信运营商而言,除了做好通信工程建设的安全、质量、进度、资金管理外,风险防控也是管理的重点之一。如何有效预防并控制通信工程采购环节中的廉洁风险,确保“工程优质、人员优秀”,是摆在面前的重要课题。

在以往对通信工程的采购监督中,存在着一定的困惑和

难点:一是纪检监察部门往往采取全过程、全流程监督的形式,耗费了大量的精力,占用了大量的时间,但监督效果却不好;二是对采购人员的廉洁从业的思想政治教育不够深入;三是缺乏整体的防控机制,仍然停留在事后监督,较为被动。

在笔者看来,解决这三大困惑,一是要加强监督,创新监督方式,着力实现由“冲在一线”向监督问责转变,坚持在实践中转变监督执纪方式方法,努力做到履职更科学、实效更明显;二是加强教育,创新教育方式,丰富教育内容;三是要构建嵌入式廉洁风险防控的机制,促进管控端口前移,建设防控的长效机制。

收稿日期:2015-09-20;修回日期:2015-10-13

论文引用格式:黄有丽. 通信工程采购的监督体系探索与研究. 电信科学, 2015275

Huang Y L. Supervision system of communication project procurement. Telecommunications Science, 2015275

2 通信工程采购监督的现状

目前,通信工程的采购过程从整体上分为两种形式:一种是按规定由政府组织的公开招标项目,另一种是由企业自行组织的采购。本文针对由企业自行组织的通信工程采购进行分析。

2.1 通信工程采购的主要廉洁风险点

目前,工程建设领域的招标多采用业主负责制,而招标代理机构也不是完全独立的第三方,这使得工程建设领域的招标、投标过程成为廉政风险的重灾区。具体而言,存在以下风险点:

- 在采购方式选择上,应招标而不招标,或将项目以化整为零方式规避招标;
- 在招标文件的编制中,针对特定人提高或降低资格条件和评价指标;以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人,对潜在投标人实行歧视待遇;强制要求投标人组成联合体共同投标,或者限制投标人之间的公平竞争;
- 在采购过程中,易发生与投标人串通设置标底或限价,影响专家评标,暗示、诱导、误导专家评标等情形。

2.2 通信工程采购廉洁风险点的主要特点

(1) 涉案金额大

由于一般建设工程造价少则几十万元,多则数百万元甚至上千万元,企业为了拿到项目,不惜下大“赌注”。在相互竞争中,贿赂款数额惊人。在已查办的通信系统腐败案中,收受供应商或施工单位上百万元贿赂款的案例不在少数。

(2) 涉及人员多

工程建设领域中发生廉政风险的高发人群为企业中位居要职的人员,包括企业领导、评标专家、评审专家、招标工作负责人和具体承办的关键岗位人员等。在领导干部中,特别是“一把手”,手中有权、处于决策位置,这些人会成为投标方的主要攻克对象,使极少数的领导干部经不起利益的诱惑而滥用权力。

(3) 犯罪行为隐蔽性强

工程建设领域的贿赂、回扣等腐败行为和不正之风名目繁多,如劳务费、信息咨询费、茶水费等。有的犯罪还披着“合法”的外衣,隐蔽性强。

2.3 通信工程采购监督中存在的困难

通信工程采购监督一直是通信企业纪检监察部门采购监督的重点。根据通信工程采购的主要廉洁风险点,笔

者认为,目前主要存在以下困惑。

一是纪检监察部门往往采取全过程、全流程监督的形式。自通信工程项目需求提出到标书编制,一直到开标评标等环节,纪检监察部门均全程监督,耗费了大量的精力,占用了大量的时间,但监督效果却不好。监督仅停留在表面上的程序,无法深入,更让纪检部门成为通信工程采购的“挡箭牌”。

二是对采购人员廉洁从业的思想政治教育不够深入。目前对采购人员的廉洁从业教育存在着针对性不强、内容不够丰富、形式比较单一等多种问题,导致教育效果不够深入,无法形成长期教育机制。

三是缺乏整体的防控机制,仍然停留在事后监督,较为被动。缺乏对通信工程采购整体流程的廉洁风险防控机制,导致监督较为滞后,缺乏系统性和前瞻性。

3 通信工程采购的监督体系构建

解决这三大困惑,从如下3个方面进行。

3.1 加强监督,创新监督方式,提高监督实效

近期,上级对于加强和改进采购监督管理工作提出了新的要求,在工作中要细化采购监督工作方式、方法,提升采购监督管理制度执行的操作性,围绕本单位采购工作重点,更好地发挥监督再监督的职能作用,严格监督流程、规范采购行为,促进采购工作健康发展。

首先,改进组织架构,构建双层监督机制。以前的纪检监察主要由纪检监察部门统一实施,其结果就是覆盖面和针对性严重不足。为了进一步改进采购监督方式,首先要改进组织架构,通过“统一组织,分级监督,分级负责”的方式开展采购监督工作,构建包括业务部门的第一道监督与纪检监察部门监督再监督的采购监督工作体系。

(1) 业务部门第一道监督

设立相关采购的业务部门第一道专业监督机制,在流程中建立专业监督流程,对采购需求的合理性、采购方式的选择、技术评分设置的合理性等关键环节设置业务审核、职能检查,明确专业监督职责。

(2) 纪检监察监督的再监督

纪检监察部门在业务部门第一道监督的基础上,开展监督的再监督。针对业务部门监督的情况,对口业务部门履行专业监督方面开展监督。通过“统一组织,分级监督,分级负责”的方式开展采购监督工作,构建包括总部纪检监察部门、分支机构纪检监察部门和各党支部纪检委员的



三维监督体系。

其次,认真分析本单位的实际情况,明确监督的重点难点。在做好日常监督工作的同时,分析清楚通信工程采购的关键环节。在采购实施过程中,重点加强对一些关键环节的监督,尤其是要把握好采购方式的选择、评审标准的监督环节。

- 一是重点加强对采购方式选择的监督。督促本单位采购部门加强对非公开采购方式,尤其是对单一来源适用范围及邀请招标方式选择理由的审核,同时督促尽量避免使用邀请招标的采购方式,不断提高采购工作的公开性、竞争性。
- 二是重点加强对评审标准和方法执行的监督,督促采购部门优化、细化评审标准和方法,确保评审工作公平公正开展。
- 三是重点加强对评审人员履职行为的监督,促进相关人员独立公正地开展评审工作。

3.2 加强教育,创新教育方式,丰富教育内容

根据“共生理论”,对采购人员廉洁从业教育的核心目的就是改变社会大众关于腐败和廉洁的价值观,或者形成一种有利于廉洁或反腐败的文化。特别在企业组织中,坚持不懈地开展廉洁教育,能使采购管理人员树立科学的世界观、人生观、价值观和正确的权力观、地位观、利益观,自觉遵守党风廉政建设的各项规定,

(1)完善廉洁教育内容

多年来,工程建设领域腐败现象屡禁不止,很重要的一个因素就是一些企业只看重经济效益、轻视廉洁教育,放松对领导干部的思想道德教育。在工程建设领域法制不健全、监督不到位、管理跟不上的情况下,一些同志抵抗不住诱惑,利用职务之便,违纪违法、以权谋私、收受贿赂。思想工作要继续坚持以教育预防为主,紧密联系工程建设领域的实际已发案件,对症下药。要将理论学习与案例警示、被动听讲与主动学习、书本学习和课外实践相结合。要提供与教育受众相适应的教育内容,结合实际工作情况,面向采购人员开展廉政教育及党风廉政建设责任制教育,增强教育针对性,有目标、成体系地开展教育工作,保证教育收效。

(2)创新廉洁教育方式

要提高廉洁教育方式、方法的多样性,做到单向教育与双向交流相结合、理论学习与案例分析相结合、警示教育与榜样学习相结合、书本学习与体会式教育相结合。通过丰富多彩的廉洁教育方式,增强学习的趣味性和可读性,提高兴趣,保障廉洁教育深入人心。

(3)推进廉洁教育体制化

进一步完善廉洁教育,以对采购人员的思想政治教育带动对全体干部员工的廉洁从业教育。每年年初,应与本单位当年度党员教育、干部教育、员工教育计划相结合,制定出针对性强的采购人员反腐倡廉教育计划,确保反腐倡廉教育工作做到“有计划、有方案、有部署、有落实”。

3.3 推进采购领域风险防控机制的建设,从源头上治理腐败

推进通信工程采购的廉洁风险防控机制建设,是加强管理监督的有效措施,也是落实主体责任和“一岗双责”的重要抓手。推进采购领域的廉洁风险防控长效机制建设,广泛查找采购领域的重要人员在履行岗位职责、行使岗位权力时可能面临的廉洁从业风险,针对制度、流程、岗位3种风险点,建立和完善制度体系,强化对通信工程采购流程的管控提升,可大大加强源头治理腐败的预见性、针对性和有效性。

(1)廉洁风险防控的理论模型

根据管理是一个过程的理论,美国的戴明博士把它运用到质量管理中,总结出“计划(plan)—执行(do)—检查(check)—处理(action)”4阶段的循环方式,简称PDCA循环原理,又称“戴明循环”,如图1所示。

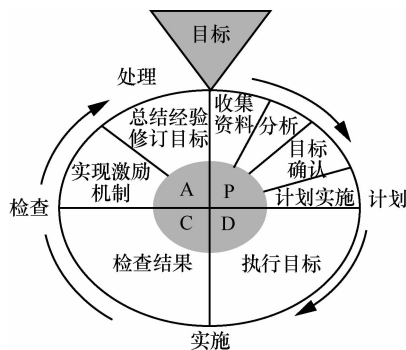


图1 廉洁风险防控的理论模型

根据这一模型,将构建通信工程采购的廉洁风险防控的过程分为如下4个环节。

- 查找并评估风险等级(计划)。从工作权限行使过程入手,查找通信工程采购中可能发生腐败行为的薄弱环节,确定“风险点”。
- 制定并实施防范措施(执行)。对采购管理岗位和风险重点环节,有针对性地制定严密的监控措施。
- 评估及检验防范效果(考核)。对采购人员的岗位风险等级实行分级管理、分级负责,对廉洁风险实行动态防范。

- 考核防范效果,完善管理体系(修正)。建立和完善岗位管理考核制度,逐步形成风险防范管理体系。

(2)建立通信工程采购领域风险防控的过程

廉洁风险在通信工程采购领域的表现形式多种多样,大致可分为思想道德风险、外部环境风险、制度机制风险和岗位职责风险4种类型。在构建通信工程采购的廉洁风险防控机制的过程中,外部环境和个人原因需要通过教育和监督进一步优化,而制度流程、岗位职责等风险可以通过构建合理的风险防控机制,与业务流程同步运转,将管控关口前移,从源头上治理腐败。

建立采购领域廉洁风险防控工作是一项系统工程,需要循序渐进,不断拓展领域,逐步建立完善。由各级党委(党组织)牵头组织推动下属采购部门等主责部门对本单位管理流程、业务流程中的场景、环节进行梳理归纳,明确风险点、管控制度、措施、标准和责任主体,使风险防控和业务流程、管理流程有机结合,同步运行。

- 识别廉洁风险点。成立廉洁风险防控领导小组和评审小组,从岗位职责、业务流程、制度机制3个风险维度对通信工程采购领域的风险点进行识别,对重点领域、关键环节及重要岗位进行集体评价。
- 建立廉洁风险管控模型。结合梳理好的廉洁风险点,勾画廉洁风险防控思维导图,从制度完善、流程管控、数据提取、公开平台构建等多种途径逐一针对风险点制定管控措施。
- 形成廉洁风险管理体系。从教育、制度、监督、惩处4个方面有针对性地制定严密的防控措施,加强前期预防、中期监控和后期处置办法,及时纠正不当行为,避免苗头性、倾向性问题演变为违纪违法行为,并适时将风险防控措施上升、固化为反腐倡廉制度,着力形成以岗位为点、以程序为线、以制度为面的廉洁风险防控机制。

在风险识别、评估、监测、控制等关键环节需要主责部门与纪检监察部门合力而为,并与业务管理和绩效管理系统有机融合,才能科学构建采购廉洁风险管理和控制系统,建立健全嵌入采购管理流程的风险管理工作机制,将通信工程采购的防控关口前移,扎实推进企业党风廉政建设和反腐倡廉工作。

4 结束语

在各级纪委不断推进“三转”的要求下,要在工作

中对通信工程采购管理流程,不断探索监督的方式方法,坚持在实践中转变监督执纪方式方法,努力做到履职更科学、实效更明显。要进一步加强采购人员思想政治教育力度,创新教育方式,丰富教育内容,构建嵌入式廉洁风险防控的机制,建立健全嵌入通信工程采购管理流程的风险管理工作机制,将防控关口前移,进一步做好通信工程采购的监督管理工作,扎实推进企业党风廉政建设和反腐倡廉建设。

参考文献

- 1 任建明,杜治洲.腐败与反腐败理论、模型和方法.北京:清华大学出版社,2009
Ren J M, Du Z Z. Corruption and Anti-Corruption Theory Model and Approach. Beijing: Tsinghua University Press, 2009
- 2 刘可清.企业文化诊断评估研究.长沙:湖南农业大学出版社,2013
Liu K Q. Studies on Corporate culture Measurement & Assessment. Changsha: Hunan Agricultural University Press, 2013
- 3 李海,郭必恒,李博.中国企业文化建设.北京:企业管理出版社,2005
Li H, Guo B H, Li B. Corporate Culture Construction on Chinese Enterprises. Beijing: Enterprise Management Press, 2005
- 4 孙震.文化与变革.北京:中国人民大学出版社,2004
Sun Z. Culture and Change. Beijing: China Renmin University Press, 2004
- 5 黄明哲,赖路成.不断提高反腐倡廉制度执行力的思考.中共云南省委党报学报,2014(1)
Huang M Z, Lai L C. Improvement of implementation capacity on anti-corruption system. The Journal of Yunnan Provincial Committee School of the CPC, 2014(1)
- 6 胡杨.推进反腐倡廉科学化的路径分析.广州大学学报,2010,9(6)
Hu Y. Analysis on the path of promoting the scientific anti corruption. Journal of Guangzhou University, 2010, 9(6)

[作者简介]



黄有丽,女,中国移动通信集团设计院有限公司高级政工师、纪委书记、工会主席,长期从事现代企业管理工作,在组织管理、战略人力资源管理、绩效管理、全面风险防控、企业文化、应用心理学、班组建设等领域有深入研究,在国有企业党建和廉洁风险防控体系建设方面取得突出成绩,主持的多个研究及项目在中国移动内外获奖。