

风险防控视角下建设工程采购内控管理实施路径探析

孙聪

军事航天部队后勤部采购服务站 北京 100193

DOI: 10.32629/ems.v8i9.22138

[摘要] 建设工程采购连接设计、成本、施工、合同和资金支付，采购内控水平直接影响工程履约质量与项目经济效益。本文以施工总承包企业实施的工程材料、设备及专业分包采购为研究对象，采用流程分析、风险分解和控制矩阵方法，梳理采购计划、招标评审、合同签订、履约验收和结算支付中的主要风险。研究认为，建设工程采购内控应形成以不相容岗位分离为基础、以关键节点控制为核心、以合同履行证据为支撑、以数字化预警为保障的闭环体系。通过需求论证前置、评标过程隔离、合同条款细化、变更签证闭环和供应商履约评价，可以降低采购失控、合同争议和成本偏差风险。

[关键词] 建设工程；采购管理；内部控制；风险防控；履约管理

引言

合同风险管理是建筑施工企业经营过程中的重要一环，若不能有效控制合同风险，企业的利益会受到影响，发展同样会受到限制。但是，由于不太重视合同管理、忽略了合同管理的重点、没有正确认识合同风险要素等问题的影响，诸多企业在经营过程中引发了一系列纠纷，导致企业社会的形象受损、工期延误，严重时还可能带来法律纠纷^[1]。招标投标监管、政府采购、工程总承包、全过程造价管理相关规则持续细化，采购内控不再只是合规部门的流程性事务，已经成为工程项目风险治理的重要抓手。建设工程采购内控需要由“采购完成”转向“风险可控”，跳出单点审批模式实现全过程制衡，管理重心从事后追责调整为事前预防与过程纠偏。

一、建设工程采购内控主要风险识别与成因分析

（一）采购计划编制阶段的风险表征

采购计划是采购内控的起点，计划编制不实会直接影响后续招标、合同履行和资金安排。施工现场常见问题包括采购需求与施工进度脱节，工程量清单与图纸深化结果不一致，库存材料和既有框架协议未充分核查，采购批次划分过细，预算控制价缺少市场询价支撑等。其深层原因不只是经办人员粗心，而是项目技术、成本、采购和现场部门之间信息传递不充分，需求部门只关注现场急用，采购部门只关注下单效率，成本部门介入偏晚，导致计划缺少统一口径。若为赶工期提前采购设计尚未稳定的材料设备，后续极易因图纸调整、品牌参数变化或施工工艺改变产生补充采购和合同变更。

（二）招标评审与合同签订环节的风险诱因

招标评审和合同签订是采购风险集中释放的环节。对依

法必须招标的工程采购，应严格执行招标投标相关程序；对企业自主采购事项，则应按照企业授权制度选择询比价、竞争性谈判、集中采购或框架协议等方式。实践中，招标文件技术参数指向性过强、资格条件设置过窄、评分办法重低价轻履约能力、投标报价异常未复核，都会削弱采购结果质量。合同签订阶段若没有承接招标文件和投标响应，供货范围、质量标准、检测复验、交货节点、价格调整、违约责任和结算资料约定不清，后期就会出现“低价中标、高价变更”或“能进场、难结算”的问题。

（三）履约验收与结算支付阶段的风险传导

履约阶段是采购内控能否真正落地的检验环节。材料设备进场时，若只核对数量和发票，不按法律法规、技术标准及合同约定实施见证取样、复验或第三方检测，不合格材料可能被带入施工过程。专业分包采购中，若施工界面、质量责任、安全责任和资料移交边界不清，容易形成返工、索赔和责任推诿。结算支付阶段的风险主要表现为变更签证依据不足、合同外事项未经审批、进度款支付与实际完成量不匹配、验收资料不完整仍办理付款等。其成因在于履约资料没有随现场同步形成，付款审核只看流程节点，未核查合同约定付款条件是否满足^[2]。

二、建设工程采购内控制度体系构建

（一）采购全生命周期内控制度框架设计

施工总承包企业采购内控应覆盖“计划提出—需求论证—预算审核—采购方式确定—招标评审—合同签订—进场验收—履约评价—结算支付—档案归集—后评价”全过程。流程设计不应简单增加审批层级，而要明确每一环节的控制目标、责任主体和留痕材料。技术部门负责提出可验收的技术

需求，成本部门负责控制价和价格复核，采购部门负责程序组织和供应商管理，工程部门负责进度匹配和现场验收，合约法务部门负责合同条款审查，财务部门负责付款条件审核，内审或风控部门负责重点事项抽查。全生命周期框架的关键是实现不相容岗位分离，避免同一岗位同时提出需求、选择供应商、组织验收和推动付款。

（二）关键风险节点的控制矩阵与责任映射

表 1 建设工程采购关键风险控制矩阵

采购环节	主要风险	概率	影响	风险等级	控制措施	责任岗位	留痕资料
需求论证	参数具有倾向性	中	高	较高	多部门会审、参数复核	技术、采购、成本	论证记录
计划编制	采购批次拆分	中	中	较高	合并同类需求、计划审批	项目部、采购部	采购计划表
招标评审	异常低价未复核	中	高	较高	报价澄清、履约能力审查	采购、评审小组	澄清记录
合同签订	调价边界不清	高	高	重大	设置调价条件和依据	合约法务	合同审查表
履约验收	质量资料失真	中	高	较高	见证取样、复验或检测	工程、质量	验收记录
结算支付	未达条件付款	低	高	较高	付款条件复核	财务、合约	支付审批单

（三）内控制度与外部法规政策的衔接机制

建设工程采购内控应与招标投标、合同管理、工程质量、安全生产和企业合规制度相衔接。依法必须招标项目，应把外部法规要求落实到企业流程中，如招标范围识别、信息发布、资格审查、评标定标和异议处理均应留痕。企业自主采购事项，则应依据采购金额、技术复杂程度、供应市场成熟度和工期影响程度确定采购方式，不能把竞争性谈判、询价和框架协议笼统适用于所有事项^[3]。合同文本应在适用前提下与招标文件、采购文件和供应商响应文件保持一致，不能在签约阶段实质性改变采购范围、价格条件和关键技术要求。制度衔接的目的，是让外部合规要求转化为内部可执行节点，而不是把法规条文简单复制到制度文本中。

三、建设工程采购关键环节内控措施落实

（一）采购需求论证与招标文件编制的刚性约束

采购需求论证是防止风险前移失控的关键。工程采购需求不能只写材料名称、品牌范围或设备型号，而应结合施工图纸、工程量清单、技术规范、施工组织设计和现场条件，明确功能要求、质量等级、技术参数、验收标准、交货批次、安装配合和售后责任。对机电设备、装配式构件、幕墙材料、防水材料等技术敏感事项，应组织设计、工程、成本、采购、使用和运维人员共同论证，确认参数是否必要、品牌范围是否合理、是否存在排他性条件。招标文件编制应坚持需求清晰、条件适度、评审可量化原则，避免把非核心指标设置与否决条件，也不能使用“同等档次”“优质材料”等难以验收的模糊表述。控制价编制应结合清单工程量、近期市场询

价、历史采购价格、运输距离和安装条件，不宜简单套用过期信息价。只有前端需求、控制价和评审办法被压实，采购结果才具备执行基础。

风险防控不能停留在原则要求上，应通过控制矩阵明确风险等级、控制措施和责任岗位。风险等级可按照发生概率和影响程度综合判断，分为一般、较高和重大三级。金额较大、技术复杂、影响工期关键线路或涉及结构安全的采购事项，应提高论证层级和审批权限；标准化、低金额、低安全影响的采购事项，可在制度允许范围内简化流程。控制矩阵见表 1。

（二）评标过程隔离与合同条款风险规避策略

评标过程内控的重点是减少人为干预和利益输送空间。对规范化招标项目，应做好专家抽取、通讯管理、澄清答复、评分汇总和评审报告留痕；对企业自主采购项目，也应保证询价对象选择、报价接收、商务谈判和定标理由可追溯。采购人代表不得作倾向性解释，涉及技术复杂事项的澄清应形成书面记录。评审结束后，应对异常低价、评分分歧较大和关键技术响应偏离事项进行复核，防止供应商低价中标后通过变更和索赔转嫁成本。合同条款要承接采购文件风险控制要求，重点写清供货范围、质量标准、复验责任、进度节点、价格调整条件、变更审批、违约责任、质保期限和争议解决方式。对钢材、电缆、设备等价格波动明显事项，可约定调价触发条件、信息来源和计算公式；对影响关键线路的设备，应明确延迟供货责任和替代方案审批程序。

（三）履约跟踪与变更签证的内控闭环管理

履约阶段不能只在付款前审资料，而要把采购执行嵌入现场管理。材料设备进场时，应核对合同、送货单、质量证明、检测报告、样品封存记录和实物状态，对涉及结构安全、消防、防水、节能和机电性能的材料设备，按规定和合同约定实施复验。专业分包履约应把人员配置、机械投入、质量整改、安全文明施工和界面移交纳入月度评价，发现供应能力不足或整改反复时，应及时启动约谈和预警。变更签证必

须坚持先审批后实施，确属抢险、停工损失控制等紧急情形的，也应在规定时间内补齐现场影像、工程指令、计量记录和价格依据。结算支付应与验收结果、合同节点和有效变更资料挂钩，未达到合同约定付款条件的，不得办理相应款项支付^[4]。通过履约跟踪、变更审批、结算审核和档案归集联动，采购内控才能从制度文本转化为现场约束。

四、建设工程采购内控长效保障机制建设

（一）采购内控协同监督与信息共享平台搭建

采购内控长效运行需要信息化支撑，但平台建设不能停留在流程线上审批。施工企业可将采购计划、招标文件、投标报价、评审记录、合同文本、进场验收、变更签证、结算支付和供应商评价纳入统一平台，形成采购事项全流程档案。平台应设置风险预警规则，如无预算采购、同类采购拆分、供应商集中度过高、合同金额频繁变更、验收滞后付款、结算超合同等。工程、成本、采购、财务、法务和内审部门应在同一数据口径下共享信息，避免各部门分别掌握局部资料却无法形成完整判断。对于跨项目供应商，可建立履约评价库，记录供货及时性、质量复验结果、配合程度、索赔争议和整改情况，作为后续采购资格审查和评审参考。

（二）内控执行力的考核评价与责任追究制度

采购内控执行力需要用指标衡量。采购计划准确率可按“按计划完成采购事项数÷计划采购事项总数×100%”计算，合同变更率可按“累计变更金额÷原合同金额×100%”计算，按期交付率可按“按期完成交付批次次数÷应交付批次次数×100%”计算，验收资料完整率可按“资料完整采购批次次数÷已验收批次次数×100%”计算，超合同支付率可按“超出合同及有效变更依据的支付金额÷累计支付金额×100%”计算。企业可设置三级预警：合同变更率超过 5%列为一般预警，超过 8%列为较高预警，超过 12%列为重大预警；验收资料完整率低于 95%列为较高预警，低于 90%列为重大预警。对故意拆分采购、设置倾向性条件、违规指定供应商、未批先变更、未达付款条件支付等行为，应按职责链条追溯需求提出、评审组织、合同审查、现场验收和付款审批责任^[5]。

（三）基于案例复盘的内控持续改进路径

以某施工总承包企业房建项目为例，项目合同额约 2.8 亿元，材料设备及专业分包采购额约 1.16 亿元。项目初期存在采购需求提报分散、招标文件反复修改、部分材料验收资料滞后、专业分包签证依据不完整等问题。企业随后建立采购需求会审、合同条款审查、进场验收清单和变更签证台账，

并将供应商履约评价纳入月度项目例会。实施前后主要指标见表 2。案例表明，内控改进不能只靠制度发布，必须把问题转化为表单、流程、责任和数据指标，并在项目执行中持续复盘。对频繁发生问题的采购类别，应调整采购策略，如采用集中采购、框架协议、样品封存和第三方检测；对低风险标准化采购，可适当简化审批，提高采购效率。

表 2 某房建项目采购内控实施前后指标对比

指标	实施前	实施后	改进方向
招标文件退回修改率	21.3%	8.5%	需求论证更充分
合同变更率	9.6%	4.2%	变更边界更清晰
按期交付率	84.7%	93.5%	履约跟踪更及时
验收资料完整率	88.2%	97.1%	资料随进度归集
超合同支付率	1.8%	0.2%	付款条件控制增强

结语

风险防控视角下的建设工程采购内控管理，应贯穿计划、招标、合同、履约、验收、结算和后评价全过程。采购计划阶段要解决需求真实和预算约束问题；招标评审阶段要维护公平竞争和结果质量；合同签订阶段要把风险边界写清；履约验收阶段要把现场事实转化为可核查证据；结算支付阶段要守住资金安全和资料闭合底线。通过构建全生命周期流程、设置风险控制矩阵、强化关键环节刚性约束、搭建信息共享平台并完善责任追究机制，施工总承包企业采购内控可以逐步从程序合规走向风险治理。未来，还应沉淀供应商、价格、合同和履约数据，使采购决策更精准、过程监督更及时、风险防控更具穿透力。

【参考文献】

[1] 纪艳芬. 建筑施工企业合同风险管理及防控措施[J]. 中国科技投资, 2024 (23): 62-64.

[2] 王丽莹. 合同管理在建筑工程项目中的问题与优化措施[J]. 中国科技投资, 2024 (14): 37-39.

[3] 邓梅. 内部控制视角下施工企业财务风险管理探讨[J]. 中国科技投资, 2023 (32): 97-99.

[4] 李清靖. 建筑工程招投标中合同管理建议[J]. 工程学研究, 2024, 3 (1): 42-45.

[5] 严杰. 建筑施工企业物资采购风险管理及控制措施[J]. 建筑设计与研究, 2022, 3 (3): 55-57.

作者简介：孙聪，男，1998 年 1 月 27 日，汉族，安徽和县人，本科，助理工程师，研究方向：工程采购。