

团体标准

标准计划号 UNP-2024-314

公共资源交易机构内控风险管理规范 (征求意见稿)

Internal Control Risk Management Standards for Public
Resource Trading Institutions

2024-09-27 发布

中国联合国采购促进会公共资源交易工作委员会 发布

目录

前言	3
公共资源交易机构内控风险管理规范	4
1. 范围	4
2. 规范性引用文件	4
3. 术语和定义	5
3.1 公共资源交易	6
3.2 公共资源交易平台	6
3.3 公共资源交易平台运行服务机构	6
3.4 公共资源交易电子服务系统	6
3.5 公共资源电子交易系统	6
3.6 公共资源交易电子监管系统	6
3.7 公共资源交易机构内控风险管理	6
4. 基本原则与要求	7
4.1 基本原则	7
4.2 基本要求	7
4.2.1 遵守国家法律、法规、规章及相关政策规定。	7
5. 交易流程内控管理	8
5.1 见证服务内控管理	8
5.1.1 风险点	8
5.1.2 防控措施	9
5.2 交易场所内控管理	9
5.2.1 风险点	9
5.2.2 防控措施	9
5.3 交易档案内控管理	9
5.3.1 风险点	9
5.3.2 防控措施	10
5.4 交易信息内控管理	10
5.4.1 风险点	10
5.4.2 防控措施	10
5.5 专家抽取内控管理	10
5.5.1 风险点	10
5.5.2 防控措施	10
5.6 电子认证（CA）内控管理	10
5.6.1 风险点	10
5.6.2 防控措施	11
5.7 保证金内控管理	11
5.7.1 风险点	11
5.7.2 防控措施	11
5.8 第三方工具软件内控管理	12
5.8.1 风险点	12
5.8.2 防控措施	12
5.9 交易数据网络安全	13

5.9.1 风险点	13
5.9.2 防控措施	13
6. 机构工作人员内控管理	13
6.1 管理岗	13
6.1.1 风险点	13
6.1.2 防控措施	14
6.2 业务岗	14
6.2.1 风险点	14
6.2.2 防控措施	14
6.3 财务岗	14
6.3.1 风险点	15
6.3.2 防控措施	15
7. 评价和反馈	15

前言

近年来，随着经济社会的快速发展，公共资源交易范围不断扩大，交易金额不断增加，为促进国民经济的发展发挥了重要作用。当前公共资源交易领域也存在一些问题，其中公共资源交易机构内部风险控制不力比较突出，这严重影响了公共资源交易相关法规的贯彻落实，也容易滋生腐败和不正之风。因此，加强公共资源交易内控风险管理尤为重要。

做好公共资源交易内部风险管理控制，能有效地规范公共资源交易内部运作，确保交易的公平、公正、透明。对于强化职权管控，加强业务管理和流程控制，规避信息内部风险，提高公共资源的配置效率和效益等具有非常重要的意义。

联合起草单位：中国联合国采购促进会公共资源交易工作委员会、新疆维吾尔自治区政务服务和公共资源交易中心、哈尔滨市公共资源交易中心、吕梁市公共资源交易中心（吕梁市政府采购中心）、菏泽市公共资源（国有产权）交易中心、泰安市公共资源交易中心、怀化市公共资源交易中心、西双版纳州公共资源交易中心、常州市公共资源交易中心、长沙公共资源交易中心、通辽市公共资源交易中心、湘西土家族苗族自治州公共资源交易中心。

公共资源交易机构内控风险管理规范

1. 范围

本标准规定了《公共资源交易机构内控风险管理团体标准》的术语和定义、基本原则与要求、服务内容及流程要求、场所设施及人员要求、信息化建设要求、安全要求、服务质量与监督评价。

本标准适用于公共资源交易平台运行服务机构内控风险管理,主要是各级公共资源交易中心的内控风险管理。社会资本建设运行的有关公共资源服务平台,参照本标准有关要求执行。国家对不同类别公共资源交易的场所设施和服务标准有特殊规定的,从其规定。

2. 规范性引用文件

下列文件中的内容通过文中的规范性引用而构成本标准必不可少的条款。其中,注日期的引用文件,仅该日期对应的版本适用于本标准;不注日期的引用文件,其最新版本(包括所有的修改单)适用于本标准。

GB/T 2893.1 图形符号 安全色和安全标志 第1部分:安全标志和安全标记的设计原则

GB 2894 安全标志及其使用导则

GB/T 10001.1 公共信息图形符号 第1部分:通用符号

GB/T 22081 信息技术 安全技术 信息安全控制实践指南

GB/T 20269 信息安全技术 信息系统安全管理要求

GB/T 20270 信息安全技术 网络基础安全技术要求

GB/T 20271 信息安全技术 信息系统通用安全技术要求

GB/T 21061 国家电子政务网络技术和运行管理规范

GB/T 21064 电子政务系统总体设计要求

《中华人民共和国招标投标法》

《中华人民共和国招标投标法实施条例》

《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》

《中华人民共和国土地管理法》

《中华人民共和国矿产资源法》

《中华人民共和国企业国有资产法》

《电子招标投标办法》（国家发展改革委第 20 号令）

《企业国有资产交易监督管理办法》（国务院国资委、财政部令第 32 号）

《公共资源交易平台管理暂行办法》（国家发展改革委等 14 部委令第 39 号）

《公共资源交易平台系统数据规范（V2.0）》（发改办法规〔2018〕1156 号）

《关于深化公共资源交易平台整合共享的指导意见》（国办函〔2019〕41 号）

《公共资源交易平台服务标准（试行）》（发改办法规〔2019〕509 号）

《关于进一步规范公共资源交易平台服务行为的若干意见（征求意见稿）》

《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21 号）

《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》（财会〔2015〕24 号）

《行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）》（财会〔2017〕1 号）

《公共事务活动风险管理指南》（GB/T 33455-2016）

《国家发展改革委等部门关于严格执行招标投标法规制度进一步规范招标投标主体行为的若干意见》（发改法规规〔2022〕1117 号）

《国务院办公厅关于创新完善体制机制推动招标投标市场规范健康发展的意见》（国办发〔2024〕21 号）

《政府采购领域“整顿市场秩序、建设法规体系、促进产业发展”三年行动方案（2024—2026 年）》（国办发〔2024〕33 号）

3. 术语和定义

下列术语和定义适用于本标准。

3.1 公共资源交易

公共资源交易是指涉及公共利益、公众安全的具有公有性、公益性的资源交易活动。

3.2 公共资源交易平台

公共资源交易平台（以下简称平台）是指实施统一的制度和标准、具备开放共享的公共资源交易电子服务系统和规范透明的运行机制，为市场主体、社会公众、行政监督管理部门等提供公共资源交易综合服务的体系。

3.3 公共资源交易平台运行服务机构

公共资源交易平台运行服务机构是指由政府推动设立或政府通过购买服务等方式确定的，通过资源整合共享方式，为公共资源交易相关市场主体、社会公众、行政监督管理部门等提供公共服务的单位。公共资源交易中心是公共资源交易平台主要运行服务机构。

3.4 公共资源交易电子服务系统

公共资源交易电子服务系统（以下简称电子服务系统）是指联通公共资源电子交易系统、监管系统和其他电子系统，实现公共资源交易信息数据交换共享，并提供公共服务的枢纽。

3.5 公共资源电子交易系统

公共资源电子交易系统（以下简称电子交易系统）是根据工程建设项目招标投标、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易、政府采购等各类交易特点，按照有关规定建设、对接和运行，以数据电文形式完成公共资源交易活动的信息系统。

3.6 公共资源交易电子监管系统

公共资源交易电子监管系统（以下简称电子监管系统）是指政府有关部门在线监督公共资源交易活动的信息系统。

3.7 公共资源交易机构内控风险管理

公共资源交易机构内控风险管理是指公共资源交易平台运行服务机构为实现内部控制目标，通过制定制度、升级技术、实施措施和执行程序，对公共资源交易活动的风险进行防

范和管控。

4. 基本原则与要求

4.1 基本原则

内部控制的目标主要包括：合理保证机构交易活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整，有效防范舞弊和预防腐败，提高公共服务的效率和效果，完善制度体系。

平台运行服务机构应当立足公共服务职能定位，建立健全电子交易风险防控系统，不断强化见证、场所、信息、档案、专家抽取、招标代理机构及从业人员、评标专家场内行为考核等服务的风险意识，积极开展交易数据分析，为风险防控提供支撑。机构建立与实施内部控制应当遵循以下原则。

4.1.1 公开透明，全面规范。严格执行国家有关法律法规和政策，按照规定实行公共资源交易全过程信息公开，保证各类交易行为动态留痕、可追溯，不断提高业务办理、交易信息、交易过程公开透明度。内部控制应当贯穿机构交易活动的决策、执行和监督全过程，实现对交易活动的全面控制。

4.1.2 服务高效，把握重点。精简办事材料，完善办事指南信息，优化办理流程，依法加快推进公共资源交易全流程电子化，降低制度性成本，提高公共资源的配置效率和公平性。

在全面控制的基础上，内部控制应当关注机构重要交易环节和交易活动的重大风险。

4.1.3 创新监督，制衡完善。构建并完善咨询、质疑、投诉、服务评价机制，持续优化业务办理、交易服务流程，广泛接受社会监督。

内部控制应当在机构内部的部门管理、职责分工、业务流程等方面形成相互制约和相互监督。内部控制应当符合国家有关规定和单位的实际情况，并随着外部环境的变化、单位经济活动的调整和管理要求的提高，不断修订和完善。

4.2 基本要求

4.2.1 遵守国家法律、法规、规章及相关政策规定。

4.2.2 建立健全平台运行服务制度和内控机制，加强对工作人员的管理，构建高质量、高效率、高品质服务保障体系。

4.2.3 建立适合本单位实际情况的内部控制体系，并组织实施。具体工作包括梳理单位各类交易活动的业务流程，明确业务环节，系统分析交易活动风险，确定风险点，选择风险应对策略，在此基础上根据国家有关规定建立健全单位各项内部管理制度并督促相关工作人员认真执行。

4.2.4 建立交易活动风险定期评估机制，对交易活动存在的风险进行全面、系统和客观评估。交易活动风险评估至少每年进行一次；外部环境、交易活动或管理要求等发生重大变化的，应及时对交易活动风险进行重估。

成立风险评估工作小组，单位领导担任组长。风险评估结果应当形成书面报告并及时提交单位领导班子，作为完善内部控制的依据。

4.2.5 加强日常安全管理，制定突发性事件应急处理预案，明确并实施突发性情况的应对措施。

4.2.6 及时向纪检、审计、公安和公共资源交易行业监管部门推送交易异常信息等。

4.2.7 积极配合政府有关部门调查处理投诉事项和违法违规行为，承担政府有关部门交办的其他工作。

5. 交易流程内控管理

5.1 见证服务内控管理

5.1.1 风险点

5.1.1.1 对进入公共资源交易平台的项目没有提供全流程见证服务，在交易环节、交易过程、交易数据和交易程序等关键方面见证服务有缺漏。

5.1.1.2 交易项目及流程见证记录不清晰、不完整，重点项目和环节数字见证和现场见证没有相统一。

5.1.1.3 见证设备损坏、系统异常、见证服务过程中产生的电子文档、纸质资料、音视频等存储异常。

5.1.1.4 对发现的违法违规行为未及时给予提醒、制止和记录，未及时报告行政监督部

门。

5.1.2. 防控措施

5.1.2.1 实行“一项目一见证”的服务工作机制，配备专(兼)职工作人员负责见证工作，对重点项目和环节同时进行数字见证与现场见证。

5.1.2.2

细化见证清单，安排指定专人见证流程内容及产生的电子文档、资料及设备、系统进行定期巡检，对发现的问题及时处理、汇报。

5.1.2.3 建立见证服务“双随机一公开”核查机制。

5.2 交易场所内控管理

5.2.1 风险点

5.2.1.1 根据业务流程设置的服务办事窗口有缺漏，服务人员和办公设备配备不到位，不能提供一站式服务。

5.2.1.2 不按评标服务流程进行门禁管理、专家引导、设施维护等服务保障。

5.2.2 防控措施

5.2.2.1 完善服务窗口设置，对工作人员加强规章制度和交易服务培训，严格按制度规范提供服务，不断提升服务质量和效率。

5.2.2.2 公共区域内 24 小时不间断全程电视监控，记录所有在公共区域内的沟通内容，确保沟通透明化、可追溯。加强廉政风险的培训和宣传，提高员工的廉政意识。对不当沟通、影响评标结果的行为，依法追究法律责任。

5.3 交易档案内控管理

5.3.1 风险点

5.3.1.1 项目交易结束后，不按规定时间根据“一项一档”原则及时完整地整理、收集、上传、保存交易电子档案。

5.3.1.2 不遵守档案查询使用规定，私自为他人调取、借阅、复制交易档案资料的。

5.3.1.3 私自篡改、增减、损毁交易项目档案。

5.3.2 防控措施

5.3.2.1 强化档案安全意识，明确责任，细化规则，安排专人负责档案管理工作。

5.3.2.2 规范档案查询使用程序，严格执行档案保密管理要求，未经批准不得查询使用档案内容，按要求填写档案借阅登记台账。

5.3.2.3 加强保密教育学习，增强档案保密意识，加强日常业务督导，及时发现不规范的行为，进行提醒、警示。

5.4 交易信息内控管理

5.4.1 风险点

5.4.1.1 信息管理混乱，不按流程、规定发布信息；

5.4.1.2 安全意识薄弱，不严格落实保密措施。

5.4.2 防控措施

5.4.2.1 设置岗前培训，专人专岗负责信息发布。

5.4.2.2 加强安全意识，对登录信息系统使用账号权限进行分级管理，并加强对密级信息和敏感关键词的筛查，逐级审核。

5.5 专家抽取内控管理

5.5.1 风险点

5.5.1.1 不按流程规定抽取专家，违反保密规定泄露专家抽取情况和专家名单信息。

5.5.1.2 违规收集、整理专家信息等，帮项目响应方等交易主体联系专家，进行围标串标谋取私利。

5.5.2 防控措施

5.5.2.1 加强专家管理系统建设，提升系统安全性。

5.5.2.2 完善管理制度，责任到人；严格执行保密工作制度，落实岗位职责。

5.6 电子认证（CA）内控管理

5.6.1 风险点

5.6.1.1 指定当地或有利益关系的电子认证（CA）作为唯一认证服务机构，利用电子认证服务对交易服务进行捆绑收费、搭车收费重复收费。

5.6.1.2 数字证书没有在省级行政区域内实行跨平台、跨部门、跨市县区互认。没有实行异地通办，强制要求到指定地点现场办理。

5.6.1.3 指定某种介质作为唯一认证设备，没有开发多种认证模式。同一交易系统不同交易主体（招标（采购）人、代理机构等）或同一公共资源交易平台不同系统需办理多个数字证书办理相关业务。

5.6.2 防控措施

5.6.2.1 按照统一大市场原则，且制定符合中心交易平台运维能力的认证机构接入办法，一视同仁平等对待市场主体，不干预市场主体依法依规符合市场规律的竞争行为并作出正确引导。公共资源交易机构不得以任何形式参与电子认证服务经营或收取费用。

5.6.2.2 提供便捷高效服务，实行异地通办，严格按照规定和程序办事，在实现数字证书全省互认共享的基础上，积极探索推动数字证书跨省跨区域互通互认。

5.6.2.3 除传统电子认证（CA）外，可以引入移动端数字证书等多种认证方式。落实同一公共资源交易平台一个数字证书即可办理所有公共资源交易业务。

5.7 保证金内控管理

5.7.1 风险点

5.7.1.1 未建立完善的保函平台，致使金融、担保机构签发并已生效的保函或电子保函被限制或拒绝，强制要求缴纳现金保证金。。

5.7.1.2 为交易主体指定金融机构，排斥符合条件的金融机构接入，无原则维护现有服务厂商经营优势地位，甚至收受其给予的好处，丧失原则违规办理相关业务。

5.7.1.3 电子保函的推广使用对网络安全和数据安全的要求极高，存在着招标投标信息泄露的风险。

5.7.2 防控措施

5.7.2.1 接受金融机构各种合法合规的保函或电子保函，替代对应现金保证金。学习借鉴兄弟单位好的做法，加强制度建设，如制定、优化保函服务平台接入服务管理办法、金融机构备案办法。公共资源交易综合管理部门、行业监督部门应当加大对保函、电子保函设置歧视性规定行为的监督处罚力度。

5.7.2.2 明确金融机构接入条件和数据标准，在确保交易活动安全、稳定、保密的基础上，对符合条件的金融机构提供一视同仁、无歧视对接服务。公共资源交易机构是电子保函平台建设的组织者，不涉及保函运行等具体事务，阻断非法利益输送链。

5.7.2.3 提醒并协助金融机构建立电子保函安全制度，完善安全防护措施，保障电子保函系统安全运行。应当通过运用区块链等加密技术，从获取项目信息到开具保函，全过程信息加密，从源头上保障数据安全。应当全面履行保密安全各项规定，加强保密教育培训，严把电子保函各个业务环节的风险管控，确保电子保函业务高效、安全、平稳开展。

5.8 第三方工具软件内控管理

5.8.1 风险点

5.8.1.1 限制和排斥符合技术规范的工具软件与交易系统对接，捆绑第三方工具软件，以技术和数据接口配套为由要求潜在投标人购买指定的工具软件。

5.8.1.2 软件选择过程中收受他人好处，第三方软件项目的选择与审批未经充分评估，导致软件功能与业务需求不匹配，产生资源浪费，且存在不当利益输送风险。

5.8.1.3 委托第三方技术公司建立的公共资源交易电子系统安全防护措施、日常维护不到位，存在系统故障、网络攻击等重大风险。第三方技术公司人员掌握招标投标、商业秘密、个人隐私等大量敏感信息，存在因故意或者重大过失造成数据泄露风险。

5.8.2 防控措施

5.8.2.1 公共资源交易机构保持技术中立，为电子标书制作、造价、电子辅助评标等各类第三方工具软件开放数据接口、公布接口要求，完成对接服务。

5.8.2.2 完善对接要求、规定和制度，建立透明、公正的选择机制，明确选择标准和流

程，确保选择过程的公正性。

5.8.2.3 应当建立包括第三方电子交易系统在内的管理规章制度，严格落实安全管理责任，完善交易系统的授权管理、访问控制、信息查询、服务统计和系统留痕等功能。加强系统安全防护建设，健全网络安全体系和防护手段，加强数据安全保护，做好数据备份恢复工作。加强对第三方技术公司人员的管理和教育培训工作，提高保密意识，签订保密承诺书，完善对第三方技术公司人员的考核评价工作，健全人员清退管理制度。

5.9 交易数据网络安全

5.9.1 风险点

5.9.1.1 不重视数据网络安全，未采取相应的技术保障措施，防患安全风险。

5.9.1.2 未开展信息系统安全等级保护工作。

5.9.1.3 对交易相关业务单位（电子服务系统和交易系统技术服务机构、金融机构、CA证书机构等）人员数据安全要求及管控措施不力。

5.9.2 防控措施

5.9.2.1 加强数据网络安全防范措施，配置相应安全设备，根据实际情况可购买安全保障服务。

5.9.2.2 按照相关制度要求，落实信息系统等保定级工作，根据定级情况开展等保测评。

5.9.2.3 细化交易相关业务单位（电子服务系统和交易系统技术服务机构、金融机构、CA证书机构等）人员数据安全要求，加强管控措施。

6. 机构工作人员内控管理

6.1 管理岗

6.1.1 风险点

6.1.1.1 泄露还未公开的交易信息或应保密的评标细节，不执行廉洁自律规定，吃拿卡要或故意刁难，干预交易结果，牟取私利。

6.1.1.2 日常工作中，只关注业务工作，不重视廉政教育，忽视廉政风险防范。

6.1.1.3 作风不够民主，不注重听取他人意见。

6.1.2 防控措施

6.1.2.1 落实廉政风险防控责任，加强廉洁自律教育，深入开展党章党规党纪学习，运用警示案例、廉政教育片等多种形式的思想政治教育，组织签订《廉洁自律承诺书》和《不干预插手公共资源交易项目承诺书》让廉政风险意识入心入脑加强廉政教育。

6.1.2.2 认真履行“一岗双责”，切实承担起本处廉政风险和管理风险点防范管理的领导责任。

6.1.2.3 经常开展批评与自我批评，加强权力制约，听取工作人员意见，形成敢提意见、共同商议的良好氛围。

6.2 业务岗

6.2.1 风险点

6.2.1.1 利用职务之便，违规接触项目响应方、评审专家等交易主体，对交易主体的违法违规问题视而不见。

6.2.1.2 首问负责制和一次性告知落实不到位，造成服务单位多跑腿。业务能力水平低下，专业知识和技能不熟练，服务质效差。工作态度不认真，丢三落四，落实工作不全面

6.2.2 防控措施

6.2.2.1 加强法律法规、行政规章、部门文件学习，通过业务比武练兵、走流程等方式，提升政策水平和业务能力。

6.2.2.2 落实岗位职责，强化岗位意识，增强责任心，对服务对象反映的问题及时开展整改和追责。

6.2.2.3 建立考核和反馈机制，弘扬精益求精的工匠精神，对优秀典型进行正向激励，对突出问题立行立改，形成解决问题的长效机制。

6.3 财务岗

6.3.1 风险点

6.3.1.1 不按流程管理保证金，借机吃拿卡要谋取私利。

6.3.1.2 财务监管不严，造成资金被挪用、等资金安全风险。

6.3.1.3 记账不细致，出现账表数据不准确现象。对原始凭证审核不严格，出现假票据、不合格原始凭证入账。

6.3.2 防控措施

6.3.2.1 加强财务监督职能，包括资金支付、审批、核对等环节，确保资金的安全性和有效性。

6.3.2.2 按照规程操作和维护系统，定期核对系统数据和账面数据，确保数据相符。加强票据复核，入账凭证做到签字手续完备。

6.3.2.3 加强财务培训学习，熟练掌握财务知识，提高业务水平，严格执行财务法律法规。

7. 评价和反馈

7.1 交易机构应实时跟踪内部风险环境的变化，及时监督和检查相关事务管理

7.2 完善内控监督形式，建立服务质量监督的反馈和投诉制度，公布投诉方式（电话、信箱等），畅通监督渠道。

7.3 建立内控评价机制，采用自我评价和外部评价相结合的方式，开展服务质量综合评价和服务满意度调查，定期公示评价结果，并根据评价结果不断改进内控机制。

附录：公共资源交易机构内控风险管理规范主要环节及岗位

主要环节及部门	风险点	防控措施
见证服务		
交易场所		
交易档案		
交易信息		
专家抽取		

电子认证 (CA)		
保证金		
第三方软件		
交易数据网络安全		
管理岗		
业务岗		
财务岗		