

紧急采购存在的问题及对策研究

付 恩

重庆文理学院, 财务处, 重庆

收稿日期: 2022年8月15日; 录用日期: 2022年9月14日; 发布日期: 2022年9月21日

摘 要

紧急采购也称应急采购,是政府在面对突发的各种大型灾害事件时,为救治灾害所采取的紧急采购行为,是一种特殊的采购活动。本文比较分析了其他国家、地区紧急采购的相关政策,提出紧急采购具有高度的紧迫性、延续性和系统性等特点,给出创新采购程序、构建应急采购平台、建立紧急采购后续审查制度和扩大紧急采购立法监管等策略。

关键词

紧急采购, 紧急事件, 采购制度

Research on Emergency Procurement System Problems and Countermeasures

En Fu

Finance Office, Chongqing University of Art and Sciences, Chongqing

Received: Aug. 15th, 2022; accepted: Sep. 14th, 2022; published: Sep. 21st, 2022

Abstract

Emergency procurement, also known as emergency procurement, is an emergency procurement behavior taken by the government to treat disasters in the face of sudden large-scale disaster events, and is a special procurement activity. This paper compares and analyzes the relevant policies of emergency procurement in other countries and regions, proposes that emergency procurement has the characteristics of high urgency, continuity and systematization, and gives strategies such as innovating procurement procedures, building an emergency procurement platform, establishing a follow-up review system for emergency procurement, and expanding the legislative supervision of emergency procurement.

Keywords

Emergency Procurement, Emergency, Procurement System

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着互联网科技的快速发展,全球人口的大量流动,各国联系越来越紧密,任何区域性事件都有可能演变为全人类的一场大灾难,如非洲猪瘟、疯牛病、新冠肺炎等。面对频发的灾难事件,对采购行业也提出了更高的要求。管理者需要提高应急管理水平,在平时工作中要未雨绸缪,做好紧急事件发生时的预案。特别是政策层面的指导,完善紧急事件采购制度,当紧急事件发生时有法可依、有章可循,快速完成物资采购,为突发事件做好后勤保障。

紧急采购是政府在面对突发的各种大型灾害事件时,为救治灾害所需的采购行为,是一种特殊的采购活动[1]。紧急采购可以预防和减少突发事件的发生,控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害的采购活动,是保护人民生命财产安全,维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序的必要手段。

因为事情“紧急”,采购时效较短,常常会遇到物资供应紧缺、供需不平衡等问题[2]。《政府采购法》第85条明确指出该办法不适用于“对因严重自然灾害和其他不可抗力事件所实施的紧急采购和涉及国家安全和秘密的采购”。但是不按照现行的采购招标办法实施又会带来很多问题,如采购实施人和采购主体的责权划分,供货商的供货时限与物品价值关系等问题。

2. 紧急采购特点

紧急采购的制度制定首先要考虑这种采购的特殊性。在日常状态下,采购基本由买方占市场主导地位。采购活动以公平、公正、公开为基本原则,维护公平竞争的采购环境,公开的采购需求信息,让更多的供应商获得公正的竞争机会。但是,在突发的应急情况下,市场上的供需双方的地位会发生巨变,大多情况下变成以卖方为主的市场,需求方采购时面临卖方商品的不确定等诸多困难[3]。紧急采购作为政府采购的“绿色通道”,其面临的情况紧迫,是一种特殊的采购活动,相比常规的政府采购程序,具有紧迫性、延续性和系统性的特点。

2.1. 紧急采购的紧迫性

近年来随着我国采购制度的建设,采购法等一系列法律的相继出台,不仅强化了采购的程序性,而且提升了采购的规范性。但采购流程的严格规定一定程度上影响了采购活动的效率,难以适应紧急采购的紧迫性要求[4]。紧急采购经常是关系到国家安全或人民生命财产安全的紧急事件,它要求采购时间必要短而快,迅速地采购到满足突发的紧急事件需求的物资。

2.2. 紧急采购的延续性

突发事件中的采购物往往集中在几个特定产品上,使得某种产品的需求量瞬间爆发,超出了市场上该商品正常储备的上百倍。再结合突发事件的不确定性,采购物品的种类和数量受到事件发展的影响,无法一次采购到位。如突发公共卫生需要的物资用品每天消耗量都不确定,未来的采购量也无法确定。

组织为了控制成本，减少库存，节约资金，通常采用小量、分批、多次的方式采购物资，使采购行为具有延续性。

紧急采购的延续性不是简单的同一产品的多次重复采购。受原材料紧缺、工人工资上涨、生产企业受到政府部门管控等因素影响，很多应急物资生产的供应商很难稳定持续供货。采购人员想二次购买时，意向商家的货可能已经被卖完了。即使没有卖完，产品的价钱、品质、型号也可能发生很大变化，需要采购人员重新比较。因此紧急采购的延续性决定了紧急采购是一个持续、快速与市场互动地过程。在采购需求还没有出现时，就要不断的了解新产品、接触新供货商、开发新渠道，以应对突发事件的需求。

2.3. 紧急采购的系统性

当今世界是普遍联系的，一个区域性突发事件很快就会引起全球经济形势的变化。由于紧急采购的产品相对比较集中，市场需求剧增，会导致大量企业涌入该行业。有的企业增加生产线，有的企业改装生产线，有的企业创造新产品，导致满足市场需要的产品多样化。紧急采购的供需快速变化，使得整个供应链上的每一环都受到了影响。

综上，紧急采购的紧迫性、延续性和系统性等特点，导致了其比一般采购在产品选择、采购流程、过程监管等方面困难更多，急需建立和完善新的管理制度。

3. 国外相关公共采购法和国内相关办法对紧急采购的规定

2007年施行的《突发事件应对法》第3条规定，“突发事件是指，突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件”。但现行的有关制度对如何进行紧急采购并没有明确的规定。在重大灾情紧急采购工作中，由于在突发紧急采购方面没有具体的法规条文，使部分紧急采购出现程序杂乱无章，采购物品随意、浪费严重等众多问题，凸显了规范紧急采购的重要意义[5]。

为了确保紧急状态下，采购部门能够完成应急采购任务，国际组织和一些国家的政府采购法规都对紧急采购做了相应的规定。

3.1. 世贸组织的相关政策

世贸组织在《政府采购协定》中规定采购实体应当以透明和公正的方式进行被涵盖的采购，如公开招标、选择性招标。但是在出现公共道德、秩序或安全所需要的措施时，为保护人类、动植物生命或健康所必需的措施等突发的紧急事件时，可以采用限制性招标或单一来源的方式，同时可缩短标期[1]。

3.2. 美国的相关政策

美国出台的《联邦采购条例》专门对紧急采购做出了相关规定，允许紧急状态下，简化采购程序，提高采购的灵活度。如美国《紧急状态采购规则》规定：紧急采购时可以不进行市场调研。如果由于突发的紧急事件导致不能进行市场调研，采购人可以用先对采购项目进行分类，对急用的物资，先完成急需的物资采购。《规则》要求紧急采购尽可能支持从当地企业和现有的供应商中选择。如采用常规的采购程序会延误时间造成严重损失，公开信息会影响国家安全，采购总负责人以书面的形式确定不必发布公告时，紧急情况可以不做采购公告。除非，在采购过程中不公告，就不能找到潜在供应商的[6]。

3.3. 我国的相关政策

我国2000年开始施行的《招标投标法》为政府采购的招标投标程序提供了规范。2003年开始施行的《政府采购法》为规范政府采购行为提供了框架，规定了当事人、采购方式、采购程序、采购合同、

质疑与投诉、监督检查和法律责任的规则。此后政府采购货物、服务和工程，不同的采购方式，采购本国货物或者外国货物，都有了更加详细的部门规章依据，促进授予政府采购合同行为和政府采购活动的规范化和现代化。但是《政府采购法》第 85 条明确不适用于“对因严重自然灾害和其他不可抗力事件所实施的紧急采购和涉及国家安全和秘密的采购”。所以，以《政府采购法》和《招标投标法》作为主要框架的政府采购法律规范，并没有明确紧急情况下政府采购的基本原则和具体规则。

所以，目前我国还没有国家层面的政府紧急采购管理办法。只是某些省市和单位自行为了应对突发的紧急状况出台了临时性的紧急采购办法。如甘肃省 2010 年出台的《甘肃省应急项目政府采购管理暂行办法》规定了采购的范围和原则[1]。

4. 关于建立和完善紧急采购制度的建议

4.1. 创新紧急采购程序

作为一个幅员辽阔的国家，自然灾害时有发生。要在不可预见的灾难事件的紧急采购中总结经验和不足，尽快制定“紧急采购法”或相关的制度，建立起我国在不可预见的突发事件下的紧急采购体系，尽快结束“各自为政、自我探索”的紧急采购状态。2020 年 2 月 14 日，习总书记在中央全面深化改革委员会第十二次会议上强调，要建立国家统一的应急物资采购供应体系，推动应急物资供应保障网更加高效安全可控[7][8]。

提高应急采购意识，建立应急采购供应商库。紧急采购是在紧急仓促的环境中完成采购任务，以采购是否能及时执行为首要指标。为满足采购的及时性，需要采购人在日常工作中有应对突发事件的预案，熟悉突发事件所需物资的供给市场，并建立合格、守信的供应商库。当突发事件发生初期，仓储物资出现不足，大家只能漫无目的通过网络或媒体寻找紧急物资生产的供应商信息来实现物资采购。采购人如果在日常工作中，有意识的征集部分有实力的紧急物资的潜在供应商进入本单位的供应商库，并建成协议供应商，将能迅速掌握市场信息，在突发事件面前，能及时的选择到合格有实力的供应商完成采购。

紧急采购在合理价格的前提下可采取适当的激励措施。对于采购规格、标准统一明确的物资，为了让供应商加班加点尽早交货，可以在采购条款中加入适当的激励或者奖励措施，以促进供应商尽快提早交货。而对于紧急采购需新投入研发的项目，因采购的紧迫性，可参照《欧盟公共部门采购指令》有关“创新伙伴关系”采购程序的规定，用同时向多厂家商重复采购的方式，先与供应商订立前期投入合同，再根据进展最后支持研发成功的商家。这种方式将大力推动大量的商家对急需物资的研发和生产，更好的满足采购需求[9]。

4.2. 构建国家应急采购网络平台

在互联网和大数据技术广泛使用的背景下，可以考虑利用信息化技术，通过财政部或相关的单位打通目前各省市已经建立的网上采购网，形成一个大的全国范围的采购平台[2]。结合可能的紧急采购需求，采用公开招标方式确定一批定点入围供应商，参照中央的集采模式将这些供应商进入紧急采购品目库内，并将供应商的相关信息予以公示，同时采取淘汰制，进行定期更新，形成稳定的供应商库，可以满足日常需求，也能实现应急情况下供应商的快速抉择，确保应急物资能够快速、安全的送达，满足紧急需要[10]。

4.3. 建立紧急采购后续审查制度

紧急采购采用了非常规的采购方式，受具体时限的制约，采购过程中公开、公平、公正做的不够完善，需要通过后期审查制度来控制。通过审查，在保证采购质量的前提下，避免产生腐败行为；通过对

采购物资的事前、事中、事后全过程审查,确保物资的采购、验收、流转和管理使用过程做到公开、公平、公正[11]。

4.4. 扩大紧急采购的立法监管范畴

随着我们采购管理能力和水平的不断提升,电子化的线上采购等现代技术的广泛应用,采购工作向供应链管理转变,如何建立采购战略体系,需我们更加注重采购供应链安全。

紧急采购,对于相关行业的企业来讲,就是供应链安全的问题。我们在建立和运行日常的采购与供应链管理体系时,要更多的考虑在紧急情况下,如何保障供应链的安全。参考历史经验,将来我们要不断完善供应链管理,建立健全紧急物资采购的相关机制,一旦有事能及时有效的应对。因此,我们的紧急采购是政府应急管理体系中的重要组成部分,所以需要政府合理规划整个产业链和供应链,并纳入国家紧急采购的立法监管范畴。

5. 结语

每一次突发应急事件的发生都是对我们治理能力的考验,也是对现有采购体系的挑战。面对突发应急事件的紧急采购,不能每次都由地方各自为政的出台一些临时性的“新政”来解决。应以问题为导向,进一步细化流程,从国家层面总结近几年国内外的相关经验和启示,从创新程序、构建网络平台、建立后续审查、扩大监管范畴等方面不断完善相关的法律、法规,以此来规范紧急采购,使紧急采购能有法可依,有章可循。

参考文献

- [1] 姜爱华, 辛婷. 中国应急采购管理体系构建研究——以重大疫情公共采购为例[J]. 经济研究参考, 2020(5): 13-30+114. <https://doi.org/10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2020.05.002>
- [2] 胡俊明. 对完善政府应急采购制度的几点思考[J]. 中国政府采购, 2020(3): 64-65.
- [3] 冯天宇. 重大疫情下政府应急采购法治化治理路径探究[J]. 中国物流与采购, 2021(17): 53-56. <https://doi.org/10.16079/j.cnki.issn1671-6663.2021.17.023>
- [4] 元彦梅. 从汶川地震看水电部队应急物资筹措[J]. 菏泽学院学报, 2013, 35(S1): 62-63. <https://doi.org/10.16393/j.cnki.37-1436/z.2013.s1.040>
- [5] 马碧贵, 邓永嘉. 紧急采购也应优质高效健全制度至为关键[N]. 政府采购信息报, 2020-03-02. <https://www.caigou2003.com/web/news/20200302/389988565947252736.html>
- [6] 刘慧. 危机关头显身手: 疫情紧急, 更需高效的公共采购(上) [N]. 现代物流报, 2020-02-17. https://xueshu.baidu.com/usercenter/paper/show?paperid=1s1j0000p30r0x007m5002m0bk053940&site=xueshu_se
- [7] 刘亚利. 针对疫情, 应建怎样的紧急物资采购保障体系? [N]. 政府采购信息报, 2020-02-24. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?dbcode=CCND&dbname=CCNDLAST2020&filename=ZFCG20200224020&v=MDM1NDIqQThUbmpxcXhkRWVNT1VLcmlmWmVScDkh5amdVN25MSIzVU1B5dklhYkc0SE5ITXJZMUJaT3NOREJOS3VoZGhu>
- [8] 黄钢平, 韦素梅. 建立健全政府应急采购管理体系和制度应坚持六个统一[J]. 中国政府采购, 2020(5): 30-32.
- [9] 焦洪宝. 紧急采购的现行法律适用与制度完善展望[J]. 中国政府采购, 2020(2): 27-30.
- [10] 童靖然. 新冠肺炎疫情背景下我国紧急采购制度探究[J]. 招标采购管理, 2022(5): 36-38.
- [11] 姜爱华, 辛婷. 中国应急采购管理体系构建研究(四) [N]. 中国政府采购报, 2020-07-14. <http://www.cgpnews.cn/articles/53194>