

强化高校应急采购管理的对策研究

何碧漪¹, 吴立新¹, 张廷熙²

(1. 常州信息职业技术学院 招标采购管理中心, 江苏 常州 213164;

2. 常州信息职业技术学院 审计处, 江苏 常州 213164)

摘要:高校作为社会的重要组成部分,人员密集,需要不断提高应急事件的处置能力,而通过应急采购建立物资储备是维持日常教学科研秩序的重要保障。因此,在对应急采购特点和价值旨归分析的基础上,从宏观、中观和微观三个层面厘清高校应急采购之现状,进而提出强化高校应急采购管理的对策措施,旨在为提高高校应急管理水平提供一定的参考和借鉴。

关键词:应急事件;应急采购;采购管理

中图分类号:G647.5

文献标志码:A

文章编号:2097-0358(2023)4-0113-06

0 引言

党的二十大报告明确提出,要健全公共卫生体系,加强重大疫情防控救治体系和应急能力建设。因此,加强应急采购管理研究已成为新时期的重要课题。当前背景下,高校面临着各种机遇与挑战,应急采购领域的研究日益受到关注。高校应急采购是确保高校在应对突发事件和紧急情况时能够及时获得必要物资和设备支持的关键环节。高校人员密集,很容易“牵一发而动全身”,因此采购管理人员必须深入研究应急采购工作的规律特点,积极探索强化应急采购管理的有效措施,以弥补高校在应急采购管理工作中暴露出的“短板”和不足,进而为实现学校教育事业高质量发展提供强有力的保障。

1 高校应急采购的主要特点

1.1 应急采购具有不可预见性

常规采购具有计划性,需要先申请预算、申报采购计划并经上级主管部门批准方可执行采购,严格按照采购法律法规执行,在采购执行过程中受限于规定的时间及规定的采购流程。高校应急采购是为快速应对突发的自然灾害、应急事件而进行的非常态的采购活动。高校应急采购不仅仅是应急物资采购,还包括教学用的物资及相关科研设备等,采购需求多样,有时无法预估,且应急采购预算属于弹性预算,需随事态变化而及时进行动态调整,不能像常规采购一样开展预算编制、报送采购计划、采购需求调研等前期准备工作,无法遵循固化的采购流程及采购时限,应急采购的数量规模、频次、时间等也都事先难以判断预测,只能根据应急事件的影响程度、持续时间的长短而确定,随机而为,因此它具有明显的不可预见性。

1.2 应急采购具有时间紧迫性

常规采购活动是以实现“物有所值”为首要目标,重点关注的是财政资金使用效益,要求整个采购活动公开、公正、透明和充分竞争,对采购时效要求次之。而应急采购由于不可抗力大且难以预料,其影响面大,社会关注度高,因而在满足采购需求的前提下,对采购人员的积极应对能力及供应商的响应速度提出了更高要求,它以响应时间为首要目标。高校应急采购的服务对象主要是教职工和学生,采购涉及面较广,一旦出现突发事件,首先考虑的是满足师生的应急需要,采购过程必须迅速,因此采购人员往往只能通过简化的采购程序、灵活的采购方式来完成采购任务,必要时以一定的经济成本换取时间成本来保证采购时效。采购

收稿日期:2023-05-16

基金项目:江苏高校哲学社会科学研究项目(2022SJYB1355);常州大学高等职业教育研究院高等职业教育研究项目(CDGZ2020031);中国高等教育学会高等教育科学研究规划课题(23ZYJ0402)

作者简介:何碧漪(1991—),女,江苏常州人,常州信息职业技术学院招标采购管理中心助理研究员,硕士。

人员只有快速响应,以最快的速度、最短的时间完成采购任务,才能保证学校整体处置突发重大应急事件的需要,进而降低重大应急事件对教育事业的影响。

1.3 应急采购方式具有灵活性

常规采购是以规范采购行为、提高采购资金的使用效益为首要目标,在遵循“三公原则+诚信原则”的基础上,对采购方式、采购程序、监督机制等有着严格的规定,更注重采购全过程的合规性。常规采购具有一定的采购周期,其采购过程竞争较为充分,往往通过公开招标的方式实现采购结果“物有所值”的目的。而应急采购具有紧急性和多样性,同时教学科研设备采购的还具有一定的专业性和特殊性,由于市场环境难以把握,采购活动更多以优先满足应急需求为目标,有时甚至难以做到充分竞争,资金使用效益往往让步于采购时效性要求。如果完全按照常规流程,应急采购将很难做到快速满足应对突发应急事件的需要,使应急物资采购处于停滞状态,影响正常的教学秩序和科研活动。因此,采购人员只能通过灵活方式进行处理,主要表现为采购时间、采购方式、采购程序上的灵活确定和对供应商的灵活选择。

2 强化高校应急采购管理的价值旨归

2.1 强化高校应急采购管理关系到社会的安全稳定

高校具有一定的社会属性,其人员密集、知识密集,承担着教学科研与育人的重要社会责任。高校不同于社会其他部门和行业,正因为其人员集中且流量大,一旦校园内出现突发事件,必然影响较大。因此,高校应急采购管理的科学合理有效,不仅直接关系学校教育教学和科研活动的正常开展,更关系社会的稳定和风清气正的网络环境的形成。

2.2 强化高校应急采购管理是促进教育事业发展的必要条件

当遇到突发事件时,建立必要的应急物资储备,不仅关系国家财政资金的使用效益,而且直接关系教学、科研工作的正常进行和校园的和谐稳定。当前国家大力推进教育强国建设,财政资金和各类科研资金等相关投入增加,使高校采购业务规模随之扩大,采购数量和品目也随之增加,相关的采购工作时间紧、任务急且工作繁重,建立健全高效的应急采购管理体系就显得尤为重要,否则会贻误事业发展之机。因此,满足应对突发应急事件需要,强化高校应急采购管理,建立完善的应急物资储备是实现教育事业高质量发展的有力支撑。

2.3 强化高校应急采购管理是补齐内控管理短板的需要

面对突发事件,应急采购也是检验职能部门快速处置和应对能力的一把标尺。应急采购工作的有序开展也有赖于广大采购人员的高效执行力,而采购人员的处置力和执行力是以内部较为完善的管理制度作为保障的。健全的制度、高素质的人员队伍是实现应急采购管理优化的归宿和必然要求。因此,强化应急采购管理将进一步促进高校应急采购活动有法可依、有章可循、防患于未然,最终实现应急采购效率与学校事业发展的有机统一。

3 高校应急采购管理现状的三个层面

3.1 宏观层面:应急采购的政策依据尚需完善

目前,我国尚没有配套专门的应急采购法律制度,仅有一些存在于其他法律中的部分条款和管理规定等一些碎片化规定。针对突发事件,虽然国家出台了《中华人民共和国突发事件应对法》和《国家突发公共事件总体应急预案》,但均无应急采购内容的具体规定,而《中华人民共和国政府采购法》也对严重自然灾害和其他不可抗力事件进行了排除。在执行中,针对“不可抗力”因素的适用范围尚存在不同的观点,特别是在政府采购领域,关于不可抗力因素的解释也较为模糊。^[1]这样一来,在实际操作过程中容易出现两种情况:一是由于应急采购不必遵循常规的采购流程,容易出现采购人员因追求“速度”、缩短时间而过度使用应急采购,或者以应急采购为名擅自改变采购范围等行为;二是由于对不可抗力事件认定不明确,容易出现采购人员因害怕承担责任而不愿意开展应急采购,从而延误采购响应的最佳时机。

高校应急采购存在现行采购制度灵活度不高的现象,相关政府采购法律条款也难以适应高校应急采购,现实中只能通过地方政府临时发布的一些规范和办法加以协调,但这些规范和办法均属于原则性规定,

缺乏实施细则。^[2]尽管高校依据临时发布的规范和办法采取了一些应急采购措施,但始终只能解一时之需,对应急采购活动的约束和监督较弱,容易引发采购失序及交易风险等问题。

3.2 中观层面:应急采购的市场制约日益凸显

(1)市场环境复杂,存在供需矛盾。在发生突发事件时,市场往往出现失灵:信息不对称、竞争不充分、资源配置失效、市场价格波动等。高校应急采购对采购的时效性要求较高,但在发生突发事件情况下,市场供应瞬息万变,物流不畅通、仓库货源存量不充裕、人力资源不足等不可控因素增多,使高校采购人员对市场行情难以清晰把握,在供应商的寻求、价格洽谈和服务保障条款的落实等方面处于被动地位,且货源供应不足、采购成本偏高、采购质量难以保障的潜在风险必然存在,使得采购的规模效应及效率优势难以得到充分发挥。

(2)市场主体采购需求分散,资源配置效率低。受突发事件的不确定性和市场环境的不可预知性的影响,各高校在进行应急采购活动时往往缺乏交流,各自为战,尚未采取“以多对一”的采购模式,即将多所高校的采购项目进行同类合并,而是采取了“一对一”的模式,即各高校内部一项目一采购。在此情况下,各高校作为采购市场的主体,由于采购时间和地理位置各不相同,导致采购需求分散,需要供应商逐一满足各高校的采购需求,难免会出现响应不及时的情况。加之应急环境下物流不畅、人员不足,更给高校应急采购资源搜索、物资配送带来诸多困难,极大影响应急采购目标的实现。

3.3 微观层面:应急采购的内控制度尚需强化

(1)系统化应急采购内部流程制度尚未建立。高校应急采购具有独特性和专业性。面对突发事件,从高校层面上来看,高校采购工作不仅要服务学校教学科研的应急需要,而且要满足突发事件出现时应急采购的风险防控需要。从现实情况来看,一方面,虽然大部分高校都制定了应急预案,但应急采购专项并未配套相应的采购管理办法,特别是针对应急采购的预算编制、项目立项、采购方式选择、采购流程及内外监管尚未制定一套完整的内部管理流程制度。另一方面,高校采购管理人员主要从事日常的招标采购工作,大多没有参加过应急采购培训,尚未形成适应应急采购需要的专业知识储备,加之高校应急采购流程制度不够完善,使工作人员很难从容应对时间紧迫的采购任务需求。因此,加强高校应急采购的内控管理制度建设和人员培训就显得尤为必要。

(2)采购效率有待进一步提高。应急采购的显著特质在于应急,这使得响应速度快、采购成本最小化成为应急采购管理的基本要求。突发事件往往始料未及、发展迅速,这对应急采购活动的执行效率提出了较高的要求。但就常规采购来看,它是以程序控权为导向,包括采购项目预算编制、采购需求调研、填报采购计划、执行采购、订立采购合同、验收、付款环节^[3]。以公开招标的采购方式为例,执行采购阶段还需经过编制文件、发布采购公告、供应商报名、开评标环节等程序,通常需要近1个月的时间才能完成采购流程,使应急采购效率受到极大的影响。因此,如何在确保程序合法合规的情况下提高应急采购效率,成为采购部门必须客观面对和积极解决的问题。

(3)应急采购监督管理机制有待健全。首先,高校应急采购的应急预算意识不够强,预算编制缺乏事前监督,市场调研不够充分,采购预算和采购需求编制依据不足,这很容易导致预算编制缺乏准确性和科学性。其次,高校采购人员缘于物资需求的紧迫,应急采购中过度追求快速响应,造成部分供应商提供的物资以次充好,直接影响采购结果。最后,应急采购时间紧迫而导致高校无法兼顾采购信息的充分公开,时常遇到竞争不充分、供应商资质欠佳、物价哄抬等现象,加之社会监督不够充分有效,使得监督反馈作用难以正常发挥。^[4]

4 强化高校应急采购管理的对策

4.1 优化应急采购运行管理机制,科学编制应急管理预案

(1)强化应对突发事件的顶层设计。为了应对突发事件,高校需做好应急采购管理顶层设计,优化内部资源,健全应急采购管理网络。一方面,在采购内控制度建设上,高校应制定明确的应急采购管理制度和规范,包括采购流程、采购权限、采购审批程序等,同时完善内部审计和风险控制机制,提高内部控制的有效性

和可靠性。另一方面,高校要成立应急采购领导小组,明确应急采购人员职责,在应急采购活动实施过程中充分发挥学校领导小组的协调组织作用,做到“全校一盘棋”,部门间通力配合,保证采购信息能快速准确地收集汇总,避免信息时滞和不对称、采购清单不完善等情况。

(2)建立应急采购预案。高校要适应应急采购需要,建立有针对性和时效性的应急采购预案,确保应急采购活动有序开展。一是明确应急采购的适用范围,制定符合实际的应急预案。高校应急采购的适用范围应该包括各类突发事件和紧急情况,如自然灾害、公共卫生事件、安全事故等。采购管理部门应该根据不同类型的突发事件,制定相应的应急采购计划和流程,并明确需要采购的物资和设备类别。二是明确应急采购的触发条件。采购管理部门可以结合以往的应急采购经验,充分考虑后续可能出现的连锁反应,制定应急采购预案,明确应急采购的触发前提,根据突发事件的风险等级及响应要求,结合学校内控管理需要,设置不同采购流程对应的风险等级。一旦出现突发事件,高校应立即授权采购人员按风险等级执行应急采购流程,从而减少时间迟滞,缩短应对突发事件的采购时间,最大限度地满足应急需要,兼顾采购的科学性与合规性。三是做好全过程记录管理。采购人员除了对应急采购的立项、采购执行方式、合同文本、会议纪要等进行及时归档,还应另附关于突发事件的专门说明,并以备忘录的形式以备后续审查。这样既能保证应急采购过程的可追溯性,又有助于事后进行分析总结,不断提高应急采购能力,实现应急采购管理工作的科学合理。

(3)下放采购权限。在遵循应急优先的原则下,高校要简化应急采购的校内审批流程。一方面,高校要明确主体责任,压缩非必要的审批环节,必要时可以将采购权限下放到各个二级学院,由二级学院特定的采购人员在有限的时间内自主采购执行,并做好备案工作。另一方面,为了迅速应对突发事件,高校可以在执行现有文件政策的基础上,充分利用好政策红利,“特事特办”,开辟绿色通道,灵活开展应急采购,从而合法合规、从快从简地完成应急采购任务。

4.2 建立应急物资储备机制,以多来源方式保障充分竞争

(1)科学编制物资供求清单。采购管理部门要根据学校现实情况,合理制定物资储备清单。编制物资储备清单需综合考虑物资使用期限、质保期、支付方式、结算周期、响应速度等要素,提前签订采购计划意向书,并鼓励供应商友好协作代储部分物资,以预防应对突发事件之需。一旦发生突发事件,供应商优先响应,保证学校应急物资及时供应,这样既简化了采购程序,又兼顾了应急采购活动的灵活性与操作实施的合规性。

(2)建立多来源供应机制。在应急采购活动执行过程中,由于市场供求失衡,往往会出现供应商数量不足或者响应不及时的情况。鉴于此,高校应通过框架协议方式,遴选出一批具有货物或服务持续供应能力的供应商,以缓解突发事件发生时市场供求失衡、供应商能力良莠不齐、合格供应商欠缺而导致竞争力不充分的风险,也可防止因供应商过少导致哄抬物价、采购活动受制于单一供应商的情况产生。为保证应急采购质量和时效,高校也可以放权于采购人员,允许采购人员自主选择框架协议中的供应商,并在一定周期对供应商的资质能力进行考核,动态调整入围供应商,形成有进有出的供应商动态调整机制,从而确保应急采购顺利实现。

4.3 成立应急采购联盟,实现区域集约化采购

一方面,高校要结合实际,积极实施内部集约化采购^[5],即充分发挥主观能动性,提前编制应急采购计划清单,将需求明确、规格统一的同类物资进行合并,实施集中采购。实施内部集约化采购既可满足部门间的需求,又可减少重复采购;既可节约人力资源,又可提高采购能效。另一发面,在出现突发事件时,仅以单一的学校为单位,采购量仍然较小,特别是遇到市场供求失衡时,供应商需要兼顾不同单位的采购需求,响应速度也难免会受到影响。由于学校间的采购需求具有一定的相似性,若以高校所在区域为单位,建立区域高校采购联盟^[6],区域内高校实行组团采购,不再局限于一家高校内部的“同类型合并采购”,而是延伸到高校所在区域不同高校的同类型项目合并采购,物资采购调配区域互通,必将极大提高资源配置的效率。此外,区域内联合集中采购也可以充分调动市场力量,以规模化效应激发供应商的响应积极性,实现资源分配的“帕累托”最优配置,通过以量换价、带量采购获得较低的采购价格,实现采购成本的降低和财政资金效益的

提升。

4.4 建立应急采购信息化平台,拓展社会资源信息储备

(1)推行“全域协同”的不见面工作模式。采购项目审批、采购活动的执行、合同签订、咨询与答复等业务均在网上办理,工作开展不再局限于“面对面签字”的传统办公模式,而是依托互联网实现移动化办公。移动化办公直接打通线上线下内控管理不畅的数据壁垒,使线下立体化管理与线上网络化管理融合统一,从而打通突发事件引起的空间、时间屏障,有效控制突发事件带来的影响,大力提升应急采购能效。^[7]

(2)建立应急采购资源储备库。高校要充分挖掘外部力量,对接应急物资或服务供应商,建立信息储备资源库,遴选出一批信誉较好、有响应能力的供应商作为采购资源加以储备。当出现突发事件时,高校通过信息化平台可以及时了解市场供需情况,方便搜寻满足采购需求的供应商,从而保证应急物资采购和服务商的快速响应。此外,高校还可以通过分析挖掘应急采购资源数据,掌握第一手资源信息,方便采购人员对已储备的供应商的综合实力进行评判,从而实现对供应商的恰当选择。因此,建立应急采购资源储备库既可提升高校采购管理部门的工作效率,也可破解出现突发重大突发事件时的信息封闭、供求矛盾和市场资源配置失效的困境。

4.5 强化应急采购监管,保障应急采购的公平公正

应急采购往往时间紧、任务急,采购人员只能简化采购流程,这样难以有效兼顾采购信息公开和采购环节的充分竞争。因此,应急采购更加需要加强应急采购活动的全过程监管,以降低采购风险。

(1)厘清应急采购监管清单,夯实监管基础。应急采购监管一般遵循“事后为主,事前事中为辅”的原则,在此前提下须厘清应急采购监管清单。首先,在应急采购活动事前阶段,监管的重点在于对采购需求管理、预算编制、立项审批的监督,防止由于应急采购事前准备不充分、采购需求编制不合理、预算不准确等因素导致采购质量低下。其次,在应急采购活动事中阶段,应急采购监管重点在于内控管理、采购组织流程、采购文件编制、合同文本编制、采购政策的落实内容,通过监督反馈机制不断优化应急采购的流程,保证采购活动的科学性和规范性。最后,在应急采购事后阶段,监管重点在于对采购项目的会议纪要、采购结果、履约情况、投诉质疑、信息公开等环节进行监督,避免出现管控不力、“暗箱操作”等现象,从而提高应急采购的透明度。

(2)采购信息阳光透明,自觉接受社会监督。建立阳光透明的应急采购信息公示机制,自觉接受应急采购的社会化监管,有利于倒逼采购管理部门实现应急采购的规范和公正^[8]。应急采购往往受限于采购响应时间,虽然任务紧、时间急,但这并不意味着就可以放松采购活动应遵循的“三公”原则。从采购人员的角度看,应急采购通过信息公开便于自觉接受社会监督,通过社会的监督评价可以促进采购管理人员不断完善应急采购流程,确保应急采购程序更加规范合理。从供应商的角度看,信息公开可以使更多的供应商拥有了解和参与应急采购活动的机会,促进市场竞争,最大限度地促使供应商不断提升其履约能力和服务质量,更好地规范和约束自身行为,实现学校应急采购目标,保证学校各项事业顺利发展。

5 结束语

高校应急采购是为了“应急”之需而开展的采购。高校采购管理人员在思想上必须高度重视,采取积极可行的应对措施,强化应急采购培训和知识储备,强化应急采购管理,提高应急采购效率。高校应急采购的有效开展,需要以系统的观点来审视,加强高校内部采购集约及区域高校间采购协同,以实现采购效率与公平公正的兼顾。

参考文献:

- [1]赵丽.紧急采购法律制度研究[D].兰州:甘肃政法大学,2021.
- [2]何允刚,张春宇,程刚,等.重大突发公共卫生事件下高校应急采购工作体系建设探讨[J].实验技术与管理,2021(11):275-277,314.
- [3]甄德云,曹富国.守正与创新:应对重大突发公共事件的政府采购制度的反思与重构[J].财政研究,2020(4):35-43.
- [4]姜爱华,辛婷.重大疫情下加强应急采购监督管理的思考[J].财政监督,2020(13):59-64.
- [5]章文丽.新时期加强高校仪器采购管理工作探究[J].实验室研究与探索,2021(7):283-285.

- [6]盛永红.三螺旋理论视角下高校联合采购的组织模式创新[J].实验室研究与探索,2020(9):282-285.
[7]何碧漪,华晓芳.高职院校招标采购全流程电子化的探索与实践[J].常州信息职业技术学院学报,2022(2):19-24.
[8]沈德能.用信息公开倒逼紧急采购规范化[J].中国招标,2022(7):44-45.

(责任编辑:范可旭)

Countermeasures Research on Strengthening Colleges' Emergency Procurement Management

HE Bi-yi¹, WU Li-xin¹, ZHANG Ting-xi²

- (1. Bidding and Procurement Management Center, Changzhou College of Information and Technology,
Changzhou 213164, China;
2. Audit Department, Changzhou Institute of Information Technology, Changzhou 213164, China)

Abstract: As an important part of the society, colleges are densely populated and need to continuously improve their ability to deal with emergency events, while the establishment of material reserves through emergency procurement is an important guarantee for maintaining the order of daily teaching and research. Therefore, based on the analysis of the characteristics and value attribution of emergency procurement, it clarifies current situation of emergency procurement in colleges from the macro, medium and micro levels, and then puts forward the countermeasures to strengthen the management of emergency procurement in colleges, aiming to provide certain reference for improving the level of emergency management in colleges.

Key words: emergency events; emergency procurement; procurement management

(上接第 16 页)

Advocacy and Justification of Property Right Theory of Network Virtual Property in the Context of Implementation of the Civil Code

YU Qian^{1,2}

- (1. Department of Comprehensive Laws and Regulations, Shanghai Pudong New District Audit Bureau,
Shanghai 200125, China; 2. Department of Audit and Rectification Supervision, Shanghai Pudong New District
Audit Bureau, Shanghai 200125, China)

Abstract: As mankind enters into the era of 5G mobile Internet, new things, new business forms and new modes keep emerging. Network virtual property is the emerging product under the development of modern science and technology to a certain stage, the ascertainment of its legal nature and the resulting series of problems caused widespread concern and hot discussion. The Article 127 of the Civil Code, came into force on 1 January 2021, recognizes the property status of the network virtual property. However, unfortunately this provision fails to clearly define the legal nature of network virtual property, based on which the difficulties cannot be resolved in judicial practice. Positioning the nature of right of an obligee over the network virtual property as the property right can clarify the scope of protection of the network virtual property, construct the value assessment standard of the network virtual property, and appropriately settle the rights and obligations between the network users and operators. Meanwhile, defining the legal attributes of network virtual property as the right of property is of certain operability at legislative, judicial practice, and scientific and technological level.

Key words: Civil Code; network virtual property; property right theory; advocacy; justification