

供应链风险防控视角下政府采购采买全流程 规范化管理研究

孙月^{1,2}, 刁云浩^{1,2}

1. 中国地质调查局哈尔滨自然资源综合调查中心, 黑龙江 哈尔滨 150000

2. 自然资源部哈尔滨黑土地地球关键带野外科学观测研究站, 黑龙江 哈尔滨 150000

DOI:10.61369/RER.2025020012

摘要 : 本文以供应链风险防控为核心视角, 聚焦政府采购全流程规范化管理展开研究, 按“事前-事中-事后”逻辑将政府采购划分为七大核心阶段, 通过“发生概率-影响程度-公共利益影响”三维矩阵识别高、中、低三级风险, 并从制度、管理、主体、外部环境四维度剖析成因; 进而确立六大指导原则, 构建“全流程阶段轴-风险防控要素轴-闭环管理逻辑轴”的“三维闭环”规范化管理模型, 明确各阶段管控重点; 提出“五阶段递进式”实施路径, 配套制度、技术、人员、监管、协同五维度保障措施。研究旨在破解政府采购供应链风险防控难题, 实现全流程各环节无缝衔接与高效管控, 为提升政府采购供应链稳定性、优化财政资金使用效益、保障公共利益提供理论支撑与实践参考。

关键词 : 政府采购; 供应链风险防控; 全流程管理; 规范化管理

Research on the Standardized Management of the Entire Process of Government Procurement from the Perspective of Supply Chain Risk Prevention and Control

Sun Yue^{1,2}, Diao Yunhao^{1,2}

1. Harbin Natural Resources Survey, China Geological Survey, Harbin, Heilongjiang 150086

2. Observation and Research Station of Earth Critical Zone in Black Soil, Harbin, Ministry of Natural Resources, Harbin, Heilongjiang 150086

Abstract : This paper takes supply chain risk prevention and control as the core perspective and focuses on the research of standardized management throughout the entire process of government procurement. It divides government procurement into seven core stages according to the "before, during, and after" logic, identifies high, medium, and low-level risks through a three-dimensional matrix of "probability of occurrence - degree of impact - impact on public interests," and analyzes the causes from four dimensions: system, management, subject, and external environment. Furthermore, it establishes six guiding principles and constructs a "three-dimensional closed-loop" standardized management model of "full-process stage axis - risk prevention and control element axis - closed-loop management logic axis," clarifying the key control points at each stage. It proposes a "five-stage progressive" implementation path, supported by five-dimensional safeguard measures including system, technology, personnel, supervision, and coordination. The research aims to solve the challenges of supply chain risk prevention and control in government procurement, achieve seamless connection and efficient control of all links throughout the entire process, and provide theoretical support and practical reference for improving the stability of the government procurement supply chain, optimizing the efficiency of fiscal fund utilization, and safeguarding public interests.

Keywords : government procurement; supply chain risk prevention and control; full-process management; standardized management

引言

近年来, 从中央到地方高度重视政府采购规范化与供应链安全建设, 《政府采购法实施条例》修订、智慧采购平台推广等政策举措

依托单位: 中国地质调查局哈尔滨自然资源综合调查中心。依托项目: 全国国土变更调查国家级外业核查(哈尔滨中心), 项目编号: DD20230517; 自然资源部哈尔滨黑土地地球关键带野外科学观测研究站, 黑龙江 哈尔滨 邮编: 150000。

相继落地，为风险防控与流程优化提供了政策支持。基于此，本文以供应链风险防控为核心导向，聚焦政府采购全流程的阶段特征与风险成因，构建“三维闭环”规范化管理模型，探索递进式实施路径与全方位保障措施，旨在破解传统管理中环节割裂、要素分散、风控被动的难题。本文的研究价值主要体现在，搭建供应链风险防控与政府采购全流程管理的整合分析框架，丰富公共采购与供应链管理交叉领域的研究体系；为各级政府采购部门提供可落地的全流程规范化管理方案，助力提升风险预判能力、流程协同效率与供应链抗干扰能力，实现政府采购“合规高效、风险可控、效益最优”的核心目标，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

一、政府采购全流程供应链风险识别与成因分析

（一）政府采购全流程阶段划分

政府采购(Government Procurement)是市场经济条件下，国家各级机关、事业单位和团体组织，依法使用财政性资金制定集中采购目录以内的，或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为，是国家管理政府支出的一种基本手段^[1]。结合政府采购法规要求与供应链运转实际，按“事前-事中-事后”的逻辑脉络，政府采购全流程可划分为七大核心阶段，各阶段既相互独立又紧密衔接，共同构成完整的供应链管理链条^[2]。始于采购需求制定，通过明确技术参数与考量供应链配套能力奠定基础；继而进入采购计划编制，确定预算、采购方式并规划供应链布局。采购实施阶段通过招标评标筛选出合格的合作主体；合同签订与履行则将供货、物流等关键条款固化，推动供应链落地执行^[3]。随后验收环节全面检验履约成果；支付环节依据验收结果付款，成为约束供应商、保障供应链稳定的重要手段。贯穿全生命周期的后续运维与处置，通过管理售后、备件及资产处置，确保供应链的长期稳定与资源高效利用。

（二）各阶段供应链风险识别与评估

政府采购各阶段的供应链风险，可依据“发生概率-影响程度-公共利益影响”三维矩阵评估为高、中、低三个等级^[4]。高风险包括单一供应商依赖、围标串标、供货质量不达标等，其发生概率高，一旦发生将导致财政重大损失、公共服务中断，严重损害公共利益，需优先处置^[5]。中风险涵盖需求模糊、招标倾向性、支付延迟、售后响应慢等情况，发生概率与影响程度居中，可能造成资金损失与效率下降，需进行常规管控。低风险则指仓储管理不当、处置流程瑕疵等，发生概率低且影响有限，仅需动态监测即可。

（三）风险成因深度剖析

政府采购全流程供应链风险的产生并非单一因素导致，而是制度、管理、主体、外部环境等多维度因素共同作用的结果^[6]。制度上，法规不完善、规则碎片化及信用惩戒不足，导致风险防控缺乏依据与威慑力。管理上，部门协同缺位、信息共享不畅及风险预警缺失，使风险管理被动且难以形成合力。主体层面，采购人员专业能力不足、供应商管理粗放及第三方服务水平参差，直接导致风险识别与把控不力。外部环境上，市场波动、突发事件及技术迭代等不确定性，则放大了供应链的脆弱性，冲击其稳定性与长期效用。

二、供应链风险防控视角下政府采购全流程规范化管理模型构建

（一）模型构建的指导原则

模型构建以供应链风险防控为核心导向，立足政府采购公共

属性与全流程运转规律，确立六大指导原则并形成有机统一的逻辑体系^[7]。风险导向原则围绕高、中、低等级风险聚焦高风险环节，以防控成效为管理标尺；全流程覆盖原则贯穿采购七大阶段，确保各环节防控措施衔接无断层；协同高效原则打破主体壁垒，推动多方常态化协同、信息共享与责任共担；合规合法原则严格遵循相关法规，保障流程策略合法可追溯；动态适配原则可响应外部变化及时优化管理策略与标准；公共利益优先原则以保障公共服务、提升财政资金效益为出发点，平衡供应链效率与公共责任。

（二）模型总体框架

基于上述指导原则，构建“三维闭环”全流程规范化管理模型，形成“风险防控为核心、全流程贯通为脉络、多要素支撑为保障”的立体管理体系^[8]。模型以“全流程阶段轴”“风险防控要素轴”“闭环管理逻辑轴”为三大核心维度，相互交织构成完整框架。横向全流程阶段轴覆盖采购七大阶段，确保管理无盲区；纵向风险防控要素轴含五大核心要素，提供全方位支撑；闭环管理逻辑轴贯穿“识别-制定-执行-监控-评估优化”循环，实现管理升级^[9]。模型呈“核心-支撑-保障”三层结构，核心层为各阶段具体管控策略，支撑层是技术与制度工具，保障层为监测、协调与优化机制，打破传统管理环节割裂、要素分散的局限，实现供应链风险防控与全流程规范化管理的有机统一。

（三）模型核心内容

采购需求制定阶段的规范化管理以“精准适配、风险前置”为核心，通过建立多维度需求调研机制，整合使用部门实际诉求、市场供给状况、供应链配套能力等信息，避免需求描述模糊或技术参数不合理的问题^[10]。在需求制定阶段，通过多维度调研和专业论证，整合实际诉求与市场供给，从源头避免模糊需求与不合理参数，并前置研判供应链风险。计划编制阶段聚焦构建多源供应商储备体系以破解单一依赖，并科学选择采购方式，同步制定应急预案。采购实施阶段坚持公平公正，将供应链履约能力纳入核心评价，通过严格资质审核与透明化评标精准筛选供应商。合同履行阶段则通过标准化文本明确权责，并利用智慧平台进行全程跟踪与实时协调，确保履约顺畅。验收阶段构建多方协同体系，以统一标准将供应链履约情况纳入核心验收内容，并建立问题追溯闭环。支付阶段建立履约与支付挂钩的联动机制，以高效流程保障供应商权益。在后续运维阶段，通过动态评估与规范的售后保障确保供应链长效稳定，并以绿色合规原则完成资产处置，实现全生命周期的规范化管控。

三、实施路径与保障措施

（一）实施路径

基于供应链风险防控与全流程规范化管理的核心目标，结合

政府采购实践特性,构建“五阶段递进式”实施路径,确保管理模型稳步落地、成效持续显现。第一阶段为基础摸底与制度铺垫阶段,为期1-3个月,重点开展全流程风险复盘,系统梳理现有政府采购各环节的操作流程、制度漏洞及供应链风险高发点,建立风险台账;同步对标相关法律法规与先进地区实践,修订完善政府采购供应链管理相关制度文件,明确各部门职责边界与协同机制,为后续实施奠定制度基础。第二阶段为技术支撑与标准构建阶段,耗时3-6个月,聚焦智慧采购平台搭建,整合供应商管理、流程审批、合同跟踪、风险预警、信息共享等核心功能,实现全流程数字化管控;同时建立标准化文件体系,包括需求说明书、招标文件、合同文本、验收标准等模板库,统一各环节操作规范,确保管理模型的技术适配与标准统一。第三阶段为试点推广与经验迭代阶段,为期6-12个月,选择财政资金占比高、供应链风险突出的重点采购领域开展试点应用,严格按照构建的管理模型推进全流程规范化操作;成立试点专项工作组,定期收集试点过程中的问题反馈,分析模型应用效果,优化调整各环节管理策略与操作标准,形成可复制、可推广的实践经验。第四阶段为全面落地与协同深化阶段,在12-18个月内,将试点成熟的规范化管理模式推广至所有政府采购项目,实现全领域、全流程覆盖;强化采购方、供应商、监管部门、物流方等多方主体的协同配合,完善信息共享机制,打通数据壁垒,确保各环节规范化策略无缝衔接,形成供应链风险防控的合力。第五阶段为动态优化与长效运行阶段,在18个月后建立常态化评估与优化机制,每半年开展一次全流程风险排查与管理成效评估,结合市场环境变化、政策调整、技术迭代及风险演变趋势,持续优化管理模型的核心策略与实施细节;同时总结典型案例、提炼最佳实践,形成政府采购全流程供应链风险防控的长效管理体系,实现规范化管理的持续升级。

(二) 保障措施

为确保实施路径顺畅推进与管理模型有效落地,从制度、技术、人员、监管、协同五个维度构建全方位保障体系,为全流程规范化管理提供坚实支撑。制度保障方面,细化各环节操作标准、风险处置流程与责任追究机制,明确多方主体的权利与义务;完善供应商信用管理体系,建立“守信激励、失信惩戒”的长效机制,将供应链履约情况纳入信用评价核心指标,对严重违约供应商实施市场禁入,强化制度约束。技术保障方面,持续升级智慧采购平台,引入大数据、人工智能等先进技术,优化风险预警模块,实现对供应商信用异常、价格波动、履约延迟等风险的实时监测与自动预警;搭建供应链信息数据库,整合供应商资

质、履约记录、市场动态、物流信息等多维度数据,为风险研判与决策制定提供数据支撑;强化数据安全保障,建立分级授权访问机制与数据加密体系,确保采购信息安全合规。人员保障方面,构建常态化培训体系,定期开展政府采购法规、供应链风险防控、规范化操作流程等专题培训,提升采购人员、监管人员的专业能力与风险意识;组建跨领域专家团队,涵盖采购管理、技术检测、法律合规、供应链运营等领域,为全流程风险识别、问题处置提供专业支持;建立人员绩效考核机制,将风险防控成效与规范化操作执行情况纳入考核指标,激励工作人员主动落实管理要求。监管保障方面,构建“多维度协同监管”体系,由财政部门牵头,联合审计、纪检监察、行业主管部门开展常态化联合监管,对政府采购全流程进行全过程、全方位监督检查;引入第三方审计与社会监督机制,定期公开政府采购流程、结果及供应链履约情况,接受社会公众与媒体监督;建立风险处置快速响应机制,对排查发现的风险问题,明确整改时限与责任主体,确保问题闭环解决,严肃追究违规主体责任。协同保障方面,与优质供应商建立长期战略合作伙伴关系,签订框架协议,明确供应链协同责任与应急响应机制,提升供应链稳定性;加强与行业协会、物流企业、科研机构的合作,搭建供应链协同平台,共享市场信息、技术资源与应急保障能力,形成风险共担、利益共享的协同格局;建立跨区域协作机制,针对重大公共应急采购项目,加强地区间供应商资源、物流渠道的统筹调配,提升供应链整体抗风险能力。

四、结束语

本文以供应链风险防控为核心视角,围绕政府采购全流程规范化管理展开系统性研究,回应了新形势下政府采购供应链安全与管理效能提升的现实需求。通过梳理政府采购全流程七大阶段的特征与风险痛点,剖析制度、管理、主体、外部环境多维度成因,构建了“全流程阶段轴-风险防控要素轴-闭环管理逻辑轴”的“三维闭环”规范化管理模型,提出了“五阶段递进式”实施路径与“五维度”保障措施,形成了“风险识别-模型构建-落地实施-长效保障”的完整研究体系。

政府采购作为国家治理体系的重要组成部分,其全流程规范化与供应链安全是推进国家治理能力现代化的必然要求。随着市场环境的复杂演变与公共服务需求的持续升级,政府采购管理需持续迭代优化。

参考文献

- [1] 罗敏. 供应链管理理论视角下的政府采购管理研究 [D]. 湖南: 湖南师范大学, 2010. DOI:10.7666/d.y1684855.
- [2] 陈梁. 基于供应链理论的政府采购优化研究 [D]. 浙江: 浙江工业大学, 2015.
- [3] 张天宇. T 市政府采购中心的绿色供应链设计与实施 [D]. 天津: 天津工业大学, 2015. DOI:10.7666/d.Y2986105.
- [4] 赵亚男. 某电台政府采购行为在供应链环境中的优化研究 [D]. 河北: 河北科技大学, 2014. DOI:10.7666/d.Y2757969.
- [5] 解永亮. 集成化供应链下政府采购管理研究 [J]. 物流工程与管理, 2019, 41(6): 73-74. DOI:10.3969/j.issn.1674-4993.2019.06.030.
- [6] 刘静, 曹蓓. 新形势下高校政府采购项目式管理浅析 [J]. 实验室研究与探索, 2020, 39(8): 291-295. DOI:10.3969/j.issn.1006-7167.2020.08.065.
- [7] 王芳. 关于政府采购全流程智能化监管的探讨 [J]. 中国招标, 2023(10): 170-172. DOI:10.3969/j.issn.1004-2415.2023.10.zhonggz202310071.
- [8] 陈妍. “制度+科技”打造政府采购全流程管理 [J]. 中国内部审计, 2019(6): 83-87. DOI:10.3969/j.issn.1004-8279.2019.06.023.
- [9] 岑宝莲. 推进政府采购全流程电子化的实践与探索 [J]. 消费导刊, 2020(2): 106.
- [10] 蔡开立. 高校政府采购全流程电子化信息安全浅析 [J]. 经济与社会发展研究, 2021(1): 103