

政府采购项目全生命周期视角下的 采购代理风险防控机制研究

陈 刚 王 昕

中技国际招标有限公司, 中国·北京 100073

【摘 要】政府采购项目全生命周期视角为系统识别与防控采购代理机构风险提供了完整框架。采购代理机构作为政府采购当事人之一, 在需求论证、采购文件编制、招投标组织、合同签订、履约管理以及后评价环节中承担关键职能, 其风险管控水平直接关系到政府采购全流程的合法性、公平性与绩效水平。实践中, 部分项目存在需求调查不足、文件编制不严谨、监督机制缺失、责任边界模糊等问题, 导致采购效率下降与执行风险增加。本文从全生命周期角度出发, 梳理各阶段风险表现, 分析制度约束与执行偏差之间的矛盾, 揭示风险形成的深层原因, 最终提出对应的风险防控机制。

【关键词】政府采购; 全生命周期; 采购代理机构; 风险防控

引言

在当前全面深化改革与公共资源交易体制不断完善的背景下, 政府采购领域的“放管服”改革持续推进, 采购管理权限逐步下放, 政府采购限额标准与公开招标数额门槛不断提高。这一趋势不仅改变了公共资源配置方式, 也对采购代理机构的专业化水平和风险防控能力提出了新的要求。然而, 从现状来看, 部分采购代理机构在制度建设与执行环节仍显不足, 在项目实施过程中存在流程不够规范、监督机制不健全、信息化手段运用不充分等情况。现实中, 需求调查不充分、文件编制缺乏规范、招投标组织存在瑕疵、合同履行监管薄弱等问题时有发生, 招投标过程中隐藏的诸多问题暴露出风险识别不足与责任追溯缺失的困境。如何在全生命周期视角下系统分析风险源, 构建覆盖前期调研、过程组织与后期反馈的风险防控机制, 已成为提升政府采购项目合法性、公平性与绩效水平的关键议题。

1 政府采购项目全生命周期理论框架与采购代理机构风险内涵解析

1.1 政府采购项目全生命周期管理的理论起点与制度演进逻辑

政府采购项目全生命周期管理源于系统工程和项目管理理论, 强调从项目立项、需求编制、采购实施到合同履行和后评价的全过程统筹。该理念突破了传统采购活动仅关注采购结果的局限, 将风险控制与绩效评价延伸至项目运行的各个阶段。随着公共财政改革的深化, 我国政府采购制度逐步由单纯的资金支出管理转向绩效导向的全过程

治理。

《政府采购法》及相关规章的出台, 为全生命周期管理奠定了法律基础; 电子采购平台和信息化工具的应用, 则推动了管理模式的透明化与动态化。制度演进的核心在于通过全过程风险识别、节点化责任分配和闭环式监督反馈, 提升采购的规范性与可控性。这一逻辑为采购代理机构风险防控提供了方法论支撑, 使风险管理不仅局限于招投标环节, 而是嵌入项目全周期的每个关键节点。

1.2 采购代理机构在政府采购项目全流程中的职能定位与关键环节职责

在政府采购项目的全生命周期中, 采购代理机构承担着专业化执行与程序性保障的双重角色。其职能定位不仅在于完成采购程序的组织工作, 更在于通过规范化操作保障采购活动的公开、公平与高效。

前期阶段, 采购代理机构需要协助采购人开展需求调查与市场分析, 确保采购文件内容的科学性与可操作性。在实施阶段, 代理机构负责公告发布、投标文件接收与开评标组织, 保证流程的透明与竞争的有序。合同签订与履约过程中, 代理机构需协助明确条款、落实监管措施, 并在项目执行出现偏差时提供合规建议。在后评价环节, 采购代理机构还应配合开展绩效评估与经验总结, 形成制度改进的参考依据。由此可见, 采购代理机构的职责贯穿全流程, 其风险防控能力直接影响政府采购项目执行效果与资金使用绩效。

1.3 采购代理机构风险的内涵界定与表现类型的系统梳理

采购代理机构风险是指代理机构在政府采购项目全生命周期中因制度缺陷、操作失误或外部环境干扰而导致采购活动偏离既定目标、损害公共利益或增加项目不确定性的可能性。其内涵既涵盖法律合规性风险,也涉及经济效益与执行效率的风险,具有隐蔽性与复杂性。

表现类型主要体现在多个维度:在前期阶段,存在需求调查不充分与市场信息掌握不全面引发的偏差风险;在采购文件编制与评审设计中,可能出现条款不规范、标准失衡导致的合规风险;在投标组织与评审环节,易发生信息不透明与不正当竞争引致的廉洁风险;在合同履行与监督阶段,则可能因责任边界模糊、追责机制缺失而形成执行风险。此外,后评价不足与绩效反馈缺失,也使制度改进面临滞后风险。系统梳理这些类型,有助于为风险防控机制的精准设计提供依据。

2 政府采购项目全生命周期中采购代理风险的主要表现与制约因素

2.1 采购需求论证与前期调研环节中信息不对称与责任模糊的风险表现

在政府采购项目的初始阶段,需求论证与前期调研是决定后续工作科学性与精准度的重要环节。然而在实践中,采购人、使用单位与采购代理机构之间的信息往往不对称,导致需求表达存在偏差。采购人对实际使用需求缺乏充分梳理,市场供给状况和价格水平掌握不足,而采购代理机构在信息收集和分析中缺少系统方法,容易形成对需求的误判。这种偏差直接影响采购文件的编制质量,使项目目标难以与市场能力相匹配。

与此同时,责任边界的模糊也加剧了风险表现。部分项目中,需求确认责任并未明确划分,导致出现问题时各方推诿,既延误采购进度,也削弱问责效力。信息不对称与责任模糊的叠加,使采购目标偏离实际需要,增加了后期履约纠纷与资金浪费的可能性。

2.2 采购文件编制与评审标准设置中制度执行偏差与合规性不足的风险隐患

采购文件的编制与评审标准的设置是政府采购项目能否实现预期目标的关键环节。然而在实践中,采购代理机构常因制度理解不全面或执行不到位,导致文件内容存在偏差。部分项目在需求描述上过于笼统,技术参数表述缺乏明确性,造成供应商投标响应不一致,削弱了评审的可比性。同时,评审标准的制定若未严格遵循法律法规与政策导向,容易出现评分权重设置不合理、指标缺乏可操作性

等问题,从而损害结果的公正性与透明度。

合规性不足不仅影响采购结果的合理性,还可能引发行政复议和法律诉讼,增加采购成本。制度执行偏差与规范性缺失叠加,导致采购文件难以发挥应有的制度约束作用,使项目在起点环节即埋下风险隐患,直接威胁采购活动的公平竞争与后续执行效果。

2.3 招投标过程组织与供应商参与阶段中的廉洁风险与竞争失衡问题

在政府采购项目的实施阶段,招投标组织与供应商参与是最直接体现公开、公平与竞争原则的环节。然而,若采购代理机构在组织过程中存在程序不规范或监督不严谨,容易滋生廉洁风险。例如,在投标文件接收、开标记录管理或评审专家抽取中出现暗箱操作,就可能影响结果的客观性。

供应商参与环节若缺乏平等的竞争环境,也会导致市场失衡。部分代理机构可能通过设置隐性条款或发布信息不对称的招标公告,限制潜在合格供应商的参与,从而形成“围标”“串标”现象。这种不正当竞争不仅扭曲市场机制,还削弱政府采购的公信力,增加后续履约中的不确定性。廉洁风险与竞争失衡的叠加效应,会使政府采购项目失去制度设计的初衷,对资金绩效和公共服务水平产生消极影响。

2.4 合同签订与履约管理环节中责任界定不清与监督缺位导致的执行风险

合同签订与履约管理是政府采购项目全生命周期中承上启下的关键环节,其规范性直接决定项目目标能否顺利实现。在实践中,部分采购代理机构对合同文本缺乏系统化审查,导致责任界定模糊,权利义务划分不明确。

供应商与采购人之间的违约责任、交付标准及付款条件若未得到充分界定,极易引发履约争议。此外,监督机制的缺位同样放大了执行风险。履约过程中的进度管控、质量检查和风险预警若未形成闭环,可能导致供应商拖延交付或以低成本替代方案应付合同要求。此类问题一旦出现,不仅增加了采购人维权难度,也降低了资金使用效益。责任模糊与监督缺失的双重叠加,使合同执行环节成为风险高发区,削弱了政府采购制度的约束力与保障作用。

3 全生命周期视角下采购代理机构风险防控机制的构建路径与实践启示

3.1 构建基于需求调查与市场分析的前期风险识别与预防机制

在政府采购项目全生命周期管理中,前期阶段的需求调查与市场分析是风险防控的首要环节,也是确保项目目标科学合理的重要基础。若前期调研不足,极易导致采购需求与实际应用场景脱节,埋下执行风险。因此,应通过多渠道信息收集和系统化分析方法,建立全面的需求识别机制。调研内容应涵盖使用单位的功能需求、预算约束、技术可行性以及潜在风险点,并结合历史项目数据形成动态数据库。

市场分析环节则需关注供应商能力结构、价格区间分布、行业发展趋势和竞争格局,以便为采购文件编制提供可靠依据。通过引入专家论证、第三方咨询和大数据分析等方式,可以提升需求与市场匹配度,实现风险的提前识别与预防。前期调研与分析的有机结合,不仅能提高采购项目的针对性和科学性,还能在源头上减少因需求偏差和信息不对称引发的制度风险与执行障碍。

3.2完善采购文件编制与评审标准设置的规范化与透明化运行机制

采购文件及评审标准是政府采购活动能否实现预期目标的核心依据,其规范化与透明化水平直接决定竞争的公平性和结果的公信力。为了降低编制偏差与执行风险,需要建立统一的编制指引和操作模板,将需求描述、技术参数、评审标准及合同条款纳入标准化管理范围。通过细化条款内容,避免模糊表述与自由裁量空间过大,能够有效提高文件的可操作性。

透明化运行则要求在编制与审核环节引入多层监督,确保评审标准设置公开、权重分配合理,并通过信息化平台实现全过程可追溯。对于涉及重大采购事项,可通过专家论证与第三方审查提升制度的独立性与权威性。不仅能够减少因标准不合理导致的争议,还能引导供应商形成合理报价与合规响应,从而提升政府采购项目的执行效果与绩效水平。

3.3健全合同条款约束与履约风险分担机制保障执行效能

合同作为政府采购项目的法律基础,是确保采购结果顺利转化为实际效益的重要保障。健全的合同条款不仅需要在交付范围、技术标准、验收程序、付款条件等方面作出明确

规定,还应涵盖违约责任、争议解决和风险处置措施,以增强制度的约束力。履约过程中往往伴随工期延误、质量偏差或资金流动性不足等不确定性,因此有必要通过合理的风险分担机制实现权责对等。

保证金、履约担保和保险制度的引入,可以有效缓释违约风险,确保采购人权益得到保护。同时,采购人也应在合理范围内承担政策变动或不可抗力因素带来的风险,从而激励供应商积极履约。通过合同条款的精细化设计与风险分担的制度化安排,能够提升执行环节的规范性与可控性,减少争议和损失,进而保障政府采购项目全生命周期的整体效能。

结语:

政府采购项目的全生命周期管理理念为采购代理风险防控提供了系统化思路,也凸显了各环节的责任边界与制度约束。研究表明,需求调研不足、采购文件编制不规范、投标组织透明度欠缺以及合同履行监管缺失,都是风险高发的重要领域。若缺乏有效的防控机制,不仅削弱采购效率,还会影响财政资金的使用绩效和公共治理的公信力。构建覆盖前期调研、文件编制、投标组织、合同履行与后评价的全生命周期的风险防控体系,能够在源头识别风险、过程中分担风险、事后追溯风险,形成闭环治理格局。采购代理机构作为采购活动的重要执行者,应在制度化与专业化双重驱动下提升治理能力。

参考文献:

- [1]赵勇.创新项目的全生命周期政府采购——以美国空中加油机采购案为例[J].中国招标,2024(9):13-21.
- [2]王咏妙,王旭,赵祝萱,等.基于全生命周期的中央高校科研仪器设备政府采购绩效评价[J].中国政府采购,2023(1):52-57.
- [3]张若楠,史淑英,向佳丽.政府采购法框架下外文电子期刊数据库采购方式规范化研究[J].图书馆理论与实践,2024(2):32-37.
- [4]刘小芳,董超.基于全生命周期理念的高校非政府采购内控优化研究[J].江苏科技信息,2024,41(5):39-44.