

紧急采购的实践与探索

王德丽 周鹏伟 邓蔚

(郑州大学第一附属医院采购处 郑州市第七人民医院设备科)

摘要: 迄今为止,法律政策层面并没有对紧急采购做出具体的规定,没有一个明确的、可以操作的紧急采购方式和流程。因此,紧急采购的操作者,尤其是医院在履行抗疫救灾紧急任务时,对所需的性命攸关的货物、工程或服务的紧急采购时,面临着诸多困惑和风险。本文通过对郑州“7·20”特大暴雨灾害(以下简称洪灾)中受灾严重的某省级三级甲等医院的紧急采购实务操作探讨和总结,进而提出了医院紧急采购的方式、流程及存在的困惑和改进建议。

关键词: 紧急采购 “7·20”特大暴雨灾害 议价采购 采购方式

引言

医院紧急采购的特点就是采购任务突发、时间紧迫,要求快速采购、采购流程简化,即尽快确定需要采购的清单,快速地启动医院紧急采购工作。但是,迄今为止,法律政策层面并没有一个明确的、可以操作的紧急采购方式和流程。使紧急采购的操作者尤其是医院在履行抗疫救灾紧急任务时,对所需的性命攸关的货物、工程或服务的紧急采购时,面临着诸多风险和困惑。在郑州2021年“7·20”特大暴雨灾害(以下简称洪灾)的特殊情况下,有许多物质和服务需要紧急采购。笔者通过对此次受灾严重的某省级三级甲等医院紧急采购实务操作的探讨和总结,进而提出了医院紧急采购的方式、流程及存在的风险和改进的建议。

1. 医院紧急采购的涵义

在自然灾害、公共卫生等紧急事件发生时,医院必然会启动对开展救治工作所必需的一些货物、工程和服务的“紧急采购”工作。但是,开展医院紧急采购并没有可以依从的法律法规。截至目前为止,国家从法律和政策层面上,对紧急采购并没有一个明确的定义,只是在《政府采购法》第八十五条“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……不适用于本法”,及《招标投标法》第六十六条:“涉及国家安全……抢险救灾……等特殊情况,不适宜进行招标的项目,按照国家有关规定可以不进行招标。”等两个文件中,正式提到了“紧急采购”。其中“不可抗力”在《中华人民共和国民法通则》第一百五十三条定义为“不能预见、不能避免并且不能克服的客观情况”。法律法规只规定了紧急采购可以不进行招标;同时,在法规层面对紧急采购的紧急做了抽象的界定:这里的紧急是由严重自然灾害,抢险救灾及其他不可抗力所导致的。

根据以上法律条款,医院紧急采购的界定范围可以阐释为:面对突发的、不能逆转也无法克服的严重自然灾害和其他不可抗力事件等紧急状态,为完成抗灾抢险、防控疫情等急迫的医疗任务,而对所需物质、工程和服务所进行的采购工作。

2. 医院紧急采购的实践探索

2021年,郑州“7·20”特大暴雨灾害(以下简称洪灾)使笔者所在的某省级三级甲等医院(以下简称医院)遭受了重大损失。

大水灌进门诊楼和医技检查设备房间,导致医院断电、断水、基础设施受损严重,很多大型医疗设备、信息和后勤等设备因受到大水浸泡而损毁,大部分诊疗设备因水浸泡不能开机,需要厂家检查机器损坏程度,进而确定维修或报废等,各种物质供应及其困难,尤其是医疗设备紧缺,使医院承担的医疗、教学、科研、康复和预防等工作均无法开展,医院采购部门为完成抗洪救灾的紧迫任务,

对损坏和损毁的医疗设备、试剂、维修等急需物资和服务,按照医院的紧急采购管理规定,启动了紧急采购程序。

2.1 建立医院紧急采购工作小组

为帮助打赢抗洪救灾攻坚战,保证医院抗洪救灾医疗设备、试剂、维修等急需物资和服务采购的顺利进行,医院成立了抗洪救灾物质和服务紧急采购工作小组,在医院采购领导小组的直接领导下,具体负责抗洪救灾物质和服务的紧急采购。医院采购部门为紧急采购的牵头负责部门,医学装备部和医务处分工协作,各个项目按照医院专家抽取程序,抽选技术专家人员组成评审小组,监察和审计等监督部门全程参与并监督。

2.2 制定医院紧急采购方案

依据《国家自然灾害救助应急预案》(国办函〔2016〕25号)、《财政部办公厅关于疫情防控采购便利化的通知》(财办库〔2020〕23号)、《河南省突发事件卫生应急预案管理办法》(豫卫应急〔2017〕11号)等文件精神,结合《医院物资采购管理规定》文件中紧急采购的相关规定,第一时间向上级部门申请对该批设备启动院内紧急采购程序,以满足灾后重建工作需要为首要目标,建立采购“绿色通道”暨紧急采购方案。

首先,由医学装备部通知各水淹医疗设备的厂家到医院检查机器损坏程度,列出需要维修或报废设备所需的时间和费用等清单;根据此清单,医学装备部、医务处与受灾部门共同论证,拟定紧急采购的设备技术参数,报医院医学装备委员会审核后,上报医院院长办公室或党委会确定紧急采购计划。

其次,抢险救灾项目往往时限性极强,面对因洪水浸泡而趋于“瘫痪”的医院各种诊疗设备,为快速恢复医院工作,如果按照法定的方式和程序进行招标投标,会造成抢险救灾无法迅速开展,甚至因较长的招投标时间而造成更大的损失。同时,郑州又处于自然灾害救助一级应急响应阶段,加上日益严峻的新冠疫情,河南省公共资源交易中心暂停现场交易活动。鉴于此,确定了在这次抗洪救灾的紧急采购在医院院内直接邀请多家在院用设备的厂家,以议价采购方式来快速采购。同时,上报医院院长办公室或党委会审核通过了以上采购方式和原则。

由于受灾的医院是一院多区的主院区,医院规模大,历史悠久,需要采购的各种设备的数量也比较大,可以实现真正意义上的医疗器械的集中带量采购,国内外知名品牌的设备在医院基本都曾采购和使用过,对设备的市场信息了解的比较充分,所以该方案最大的特点是根据紧急采购时限的要求,切合医院实际,简化程序,机动灵活地选择符合医院实际状况的采购方式和程序,达到既能高效保供,又能严格控制价格和其他风险的目的。

2.3 实施医院紧急采购方案的实践案例分析和总结

在医院物质采购领导小组指导下,紧急采购工作小组结合医院实际,运用院内议价采购方式对需紧急采购的某大中型设备进行了紧急采购:直接邀请所有在院曾使用过的、质量稳定、国内外知名品牌的设备生产厂家或进口产品的全国总代理来医院参与议价;参考原来的采购价为议价的起步价格,用了多轮议价的具体方式压低了采购价格。紧急采购的具体实践工作如下开展。

2.3.1 多部门联合采购。采供处做为紧急采购的牵头部门,迅速组织医学装备部、医务职能部门和按照医院程序抽取的专家组成议价评审小组,具体负责实施紧急采购方案。监察和审计等部门组成的监督小组全程监督方案的实施过程。评审小组利用线上和线下相结合的方式,在多轮议价完成后,推荐出3家价格低、供货快的成交候选人,很多产品的成交价都非常低,基本达到远远低于市场价格,取得了很好的议价效果;而且,从发出邀请到议价结束,在3天内完成,极大的缩短采购时间,保证了紧急采购工作的效率;

2.3.2 合法借助外力。供应链是采供工作的生命线,在供应链中的采购方和供应商的密切合作,是采购工作尤其是紧急采购活动顺利进行的助力。由于笔者所在的医院为一院多区的大型三甲医院,所用设备品种多,更新快。在日常采购管理工作中,注重供应链的管理,通过每年定期动态评价,把诚信度高、供货价格合理、售后服务好和供货及时性等信誉度较高的供应商纳入医院供应商库。在医院受灾的第一时间,供应商库的供应商们纷纷伸出援手,为医院无偿捐赠了大批救灾和抗疫设备,缓解了医院救灾和抗疫的物质供应压力。

在这次紧急采购中,为了做好风险控制,在紧急采购方案实施之前,采供处联合使用部门代表、医学装备部和监督部门再次对医院在库的供应商进行了评价和筛选。对于特别紧急的物质采购,利用遴选出的供应商库,成功完成任务。供应商库里供应商的积极参与,弥补了紧急采购的时间紧迫而导致的供应商少、竞争不充分的缺陷,保证了紧急采购的顺利进行。

2.3.3 紧急采购工作小组密切配合。采购能力是多部门团结合作能力的体现,在此次紧急采购中,采供处、医务处和医学装备部等部门联合行动,对受损情况、应对方案、采购实施情况及时上报审批、制定切合实际的多种采购草案供医院领导决策、配合执行医院确定的采购方案,监察和审计等监督部门全程参与监督,控制紧急采购风险等。多部门的密切合作,保障了紧急采购的顺利进行。

2.3.5 做好紧急采购的内部风险控制,使紧急采购做到急而不乱。医院紧急采购由于需求的紧迫性,采购方式简化、各种期限(公告、提交投标文件、合同签订、投诉质疑处理)均有缩短,极易产生违法乱纪行为。为杜绝采购的风险,认真做好紧急采购的内部风险控制,每项采购无论大小,至少三个以上部门参加,尽可能的邀请三家及三家以上潜在供应商参与(特殊情况,做好请示和记录),采购活动全程记录、录音或录像,专人收集各种紧急采购资料,形成采购档案及时归档,使采购的每个环节有据可查,有法可依。

3. 医院紧急采购工作中的困惑与建议。

在此次医院紧急采购活动中,既发挥了采购部门在紧急公共事件中,维护医院正常运营的坚强有力的后勤保障作用,又挽回了医院的损失。但是,也暴露出了医院紧急采购的一些问题和需要改进的工作。

3.1 建议政府制定医院紧急采购相关的法律法规和可操作的流程文件,以保证医院紧急采购工作的顺利开展。医院紧急采购具有

突发性、需求紧迫性和需求量的无法预知性等特点,没有可以借鉴的成功案例、没有适用于医院紧急采购的法律法规。更没有医院紧急采购规范的、可操作的流程等条件,为医院完成紧急采购带来了采购目的的匹配性风险、采购方式和采购程序等风险。希望政府和行业能尽快组织专家对全国各地开展的紧急采购活动进行总结、分析并制定出各行业可供借鉴的紧急采购典型实操案例集、出台具有行业特点紧急采购的法律法规和实操性的采购流程文件,以促进紧急采购的规范发展。

3.2 供需不平衡影响医院紧急采购。灾害、疫情和各种不可抗力等突发紧急事件会导致社会面的急需物质的供应及需求短期的极度不平衡,急需物质的短期大量需求、供给方的货源紧张,运输的困难等社会层面的难题为医院紧急采购带来了所需货物供货信息不对称、采购渠道少、价格虚高和采购货物质量不好控制的风险等诸多不便。建议国家要加大医院紧急采购行政支持力度,畅通应急物质供应的信息、交通、货源渠道等。

3.3 制定切实可行的应对突发事件的响应预案。在国家层面制定紧急情况应对工作的顶层制度设计和宣传。可以从幼儿园、小学、中学等开展紧急自救和应急物质储备的教育,联合各行业对全民开展应对自然灾害、公共卫生及可能会出现突发紧急事件的预防应对的自救和应急物质储备的培训,使预防应对紧急事件的工作制度化,演练和检查常态化。

3.4 建议国家建立各地的医院应急物质库,确定产品质量好的诚信企业为医院应急物质供应备用供应商,同时,给予政策支持以保证医院紧急物质的供应。完善紧急物质储备,特别是要完善具有不同行业(诸如医院、餐饮和日常生活必需品)特点的紧急物质储备。

3.5 进一步完善供应商的评价管理,完善供应链管理,在紧急采购时,可以迅速落实到位。供应链的管理和合理使用,可以达到采购方和供货方的双赢。在日常采购工作中,应该做好供应商与医院的互动、供应商的评价管理等,培养优质供货商,给予政策激励,以保证医院紧急采购与采购工作的顺利开展。

3.6 正确界定紧急采购的涵义,防止“伪”紧急采购。实际工作中,紧急采购的涵义常常被误解,经常出现因计划性不强、随意性大而引起的采购时间紧迫的“伪”紧急采购,要区分紧急采购和“伪”紧急采购,紧急采购的发生前提应该是不可抗力导致的。为防止错误界定紧急采购,要制定和落实医院全预算管理规定。

3.7 建立医院紧急备用物质库。医院在开展紧急救助时,大部分是与生命攸关的,紧急需求。所以,希望有政府出面,指定医院紧急备用物质供货商,组织建立医院紧急医疗物质备用库,动态检查和更新医院紧急物质库的物质的完备性,以保证医院紧急救助工作顺利开展。

3.8 完善医院紧急采购相关的规章制度,模拟操练紧急采购的流程,正确规范管理医院紧急采购。医院也要适时更新和培训应对突发事件的紧急采购预案。

参考文献:

- [1] 中国政府采购网. 中华人民共和国政府采购法实施条例 (中华人民共和国国务院令 第658号) [EB/OL]. [2015-01-30]. http://www.ccgp.gov.cn/zcfg/mof/201502/t20150227_5029424.htm
- [2] 张小平. 我国紧急采购的法治化: 经验与建议[J]. 财经法学, 2020(3): 49-65.