

# 浅议我国政府采购绩效评价存在的问题及对策

王怡 王军 张辉  
中央财经大学

DOI:10.12238/ej.v7i1.1253

**[摘要]** 随着我国公共财政体制改革的深入,推行政府采购制度是完善我国公共财政体制的必然要求。《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国政府采购法实施条例》等国家法律法规及相关规定的颁布实施,对规范我国政府采购起到了积极作用,不仅加强了对财政资金的监督,同时也提高了财政资金的使用效益[1]。但是,目前我国缺少对政府采购进行完善的绩效评价,存在着政府采购绩效评价法制不健全、主体不明确、体系不完善和结果缺乏应用等问题,因此,完善我国政府采购支出的绩效评价制度就显得尤为重要,不仅可以监督政府采购行为,及时发现政府采购中存在的问题,还能达到提高政府采购绩效的目标。

**[关键词]** 政府采购; 绩效评价; 问题; 对策

**中图分类号:** F0 **文献标识码:** A

## Discussion on the problems and countermeasures in the performance evaluation of government procurement in China

Yi Wang Jun Wang Hui Zhang

Central University of Finance and Economics

**[Abstract]** With the development of public finance system, it's inevitable to promote the government procurement system. The promulgation and implementation of national laws, regulations, and related provisions such as the 《Government Procurement Law of the People's Republic of China》 and the 《Implementation Regulations of the Government Procurement Law of the People's Republic of China》, government Procurement has played an active role, not only strengthened the supervision of financial resources, but also improve efficiency in the use of fiscal funds. However, the performance measurement system of government procurement has not been set up. There are lots of problems in it, such as legal system, evaluator, evaluate system not perfect. So we should make deep-in research on the theory and practice about it in order to stablish and improve the performance measurement about government procurement.

**[Key words]** government procurement; Performance Evaluation Measures; Problems; Countermeasures

### 引言

政府采购绩效评价是一项庞大而系统的工程,涉及面广,技术要求高,政策性强,影响范围大,组织开展这一工作必须建立规范统一的政府采购支出绩效评价制度,制定科学规范的评价指标和公正合理的评价标准,并将政府采购支出绩效评价制度纳入财政管理制度范畴。但是我国政府采购绩效评价的起步较晚,且缺少系统性研究,尚未形成一套完整可行的制度,还存在着很多问题。

#### 1 我国政府采购绩效评价存在的问题

##### 1.1 法制不健全

据相关统计,我国有万余名集中采购机构人员从事政府采购监督管理和操作执行工作,还有政府采购评审专家也在服务

于政府采购的评价工作,但是我国各省市开展的政府采购支出绩效评价工作仍多处于自发、半自发状态,主要依靠的是财政部、省财政厅制定的各类具体财政资金的绩效评价办法,结合当地的实际情况制定绩效评价方案。由于缺乏相应的制度和法律作保障,各地的评价方案对绩效评价的内容、指标和标准设计、绩效评价的操作规程、评价结果的应用等方面都规定的不详细,并且地区和部门间还存在很大差别,因而评价结果很难做到客观、公正,难以起到转变财政职能、加强政府采购支出管理、提高采购决策水平的作用。

##### 1.2 主体不明确

我国政府采购绩效评价主体不明确,存在着严重的“缺位”和“越位”的现象。首先,我国缺少一个有权威性的、独立的政

府采购支出绩效评价综合管理机构,没有统一的机构对绩效评价工作进行规范、监督和指导,难以形成统一、全面的政府采购支出绩效评价体系;第二,我国的政府采购绩效评价多以政府部门自身为主,社会大众对政府的信息资源,尤其是政府部门内部的采购支出资料掌握的不完全,使得我国的政府采购绩效评价缺少社会公众的参与,绩效评价的实施主体过于单一,难以得到客观、公正的评价结果;第三,从政府部门自身来看,采购支出的绩效评价多以上级部门对下级的部门的评价为主,一些本应由部门自己开展、上级进行监督指导的部门和项目的支出绩效评价全都由上级行政部门实施,存在着一定程度的“越位”现象。

### 1.3体系不完善

#### 1.3.1评价内容不完整,评价层次不明确

从我国政府采购绩效评价的初步实践情况看,绩效评价的层次不够明确,评价的内容也不完整,评价的重点主要集中在采购项目的过程评价和经济性评价,忽视采购的事前评价和事后的社会效益评价。例如,对于一些不能使用量化指标表示的效益和影响,包括采购项目的社会效益、环境效益和政策影响等,均没有给予足够的重视。

#### 1.3.2评价指标缺少统一、规范和全面的设计

由于政府采购支出绩效评价是一项新的工作,而采购支出的项目又呈现出多样化的特点,即使是同一个职能部门在同一个领域进行政府采购,其项目也会有很大的差别,因此设置统一的政府采购绩效评价指标具有一定的难度,我国目前还没有建立政府采购绩效评价数据库,积累的每类政府采购资金的绩效评价数据并不丰富,缺乏一套建立在严密数据分析基础上的科学、统一、完整的指标体系,不能满足从不同职能部门、不同采购支出性质等方面进行综合、立体评价的要求,造成所设计的绩效评价标准对实践的指导性不足。

#### 1.3.3评价方法不全面

我国目前的政府采购绩效评价方法主要是从现有年度财政决算报表中提取需要的数据,运用设计的指标和公式进行定量分析,计算出绩效评价的结果,而对于社会效应和环境效应只能依据评价人员的经验和判断,具有较强的主观性和随意性。

#### 1.4结果缺乏应用

由于政府采购支出绩效评价工作没有统一的法律保障,因而评价结果多数只是作为各有关部门的项目档案加以保存,部门和单位对绩效评价结果没有给予足够的重视。首先,财政部门在分配财政资金中很少参考绩效评价结果调整各采购部门的预算,绩效高与绩效低的政府部门或单位在获得财政资源配置上没有较大差别;其次,绩效评价结果对执行政府采购过程中的各环节责任人没有直接的约束,约束力不强和责任追究机制不到位使绩效评价的制约作用没有得到体现;第三,绩效评价结果也没有成为其他部门采购新项目的借鉴,预算分配和采购项目管理的参考作用并不明显,不仅使绩效评价工作流于形式,而且制约着政府采购绩效评价工作的深入开展。

## 2 政府采购绩效评价存在问题的原因

### 2.1法制建设不完善

虽然我国财政法制化建设进程逐步加快,但迄今还没有出台全国性的规范政府采购支出绩效评价的法律法规,我国的《政府采购法》及国务院、财政部相关法规、办法等的规定中,没有对政府采购绩效评价作统一的规划和指导。从西方各国政府支出绩效评价工作的发展实践看,要想建立完善的政府采购支出绩效评价制度必须得到立法的支持。虽然我国财政部制定了一些具体财政支出领域的绩效评价办法,但这些办法不仅缺少法律约束力,而且各个绩效评价办法的要求还不尽相同,造成了一些地方政府部门开展支出绩效评价工作时无法可依。因此法制不健全是我国政府采购绩效评价存在诸多问题的最根本原因,无法可依,评价工作难以全面、规范地进行下去。

### 2.2相关认识不到位

虽然政府采购支出绩效评价已引起社会各界的关注,但受长期实行计划经济的影响,财政支出不讲绩效的现象较为普遍,政府官员普遍没有意识到政府的公共支出,包括政府采购支出,应该进行绩效评价,更没有意识到支出效果的评价应是独立于传统预算管理之外的政府应尽的职责。可以说目前我国整个财政管理的概念和范畴仍局限于“收、支、管”,并没有全面转向“收、支、管、评”,所以对政府采购支出评价的重要性和必要性也就缺乏明显的认识,导致政府采购绩效体系搭建不完善,绩效评价工作无法统一、有序地开展。

### 2.3实践经验不充分

我国学术界有关政府采购绩效评价的理论和实践还处于探索阶段,目前没有一套专门研究政府采购绩效评价的理论,即使对公共支出绩效评价理论的研究也还处于起步阶段。没有较为系统的政府采购绩效评价理论作为指导,绩效评价工作难以有效的进行开展,而缺少试点和实践经验,政府采购绩效评价工作也就很难在全国范围内全面推广。

## 3 完善我国政府采购绩效评价的措施

### 3.1加强政府采购绩效评价的立法工作

逐步建立政府采购绩效评价法律体系是顺利开展政府采购绩效评价工作的前提和基础,我国应该积极加快立法进程,尽快出台一部全国性的政府采购支出绩效评价法律法规,通过法律的渠道保障政府采购绩效评价工作的制度化和规范化。可以考虑由国务院先制定一套政府采购绩效评价法规,用来约束委托者、被评价者和评价者之间的职责关系,明确各方行为习惯,而财政部专门制定政府采购绩效评价具体操作方法,明确政府采购绩效评价的管理机构和实施主体,将绩效评价的原则、操作程序、实施主体、评价标准、评价程序和方法、对评价结果的应用等通过法律规章的形式统一固定下来,使具体工作人员便于操作,以此作为开展绩效评价工作的基本规范。

### 3.2充分认识政府采购绩效评价的重要性

充分认识政府采购绩效评价的重要性是完善政府采购绩效评价制度的前提,因此要大力宣传政府采购绩效评价的意义和作用,引导社会各界特别是政府官员加以关注和研究,让他们认

识到如果对政府采购的绩效缺乏充分的评价与反馈,就难以检验政府采购资金的使用是否有效。因此,应该全面认识并高度重视建立政府采购绩效评价的重要性、现实性和紧迫性。

### 3.3明确政府采购绩效评价的实施主体

笔者认为,政府采购绩效评价的实施主体应该是在国家财政公共支出绩效评价机构的领导下,由内部评价主体和外部评价主体共同构成,内部评价主体又包括采购部门自我绩效评价和上级对下级的评价,政府采购绩效的外部评价主体则包括社会中介机构、专家学者和社会公众等。

### 3.4完善政府采购绩效评价体系

#### 3.4.1评价的原则

政府采购绩效评价指标体系应该能从不同的层面均衡反映政府采购的效果,且无论使用哪种方法都必须建立一套统一的原则、标准、指标和程序,以此作为开展评价工作的基本规范,在政府采购绩效评价指标体系中应遵循全面性与特殊性相结合、统一性和差别性相结合、定性分析和定量分析相结合的三大原则,全面反映政府采购绩效评价的成果。

#### 3.4.2评价的体系

对政府采购绩效评价的原则有了明确的解释后,就可以搭建一套政府采购绩效评价指标体系用来评价政府采购。以政府采购绩效评价的原则为基准,制定政府采购绩效评价的指标体系,一般而言,可以由经济性指标、效率性指标和有效性指标共同构成。

#### 3.4.3评价的标准

有了政府采购绩效评价的各个指标,就需要进一步选定指标的评价标准,即以一定量的样本数据为基础,利用数理统计的原理进行预测而得出的标准数据。其中包括:行业标准、计划标准、历史标准及经验标准等。

#### 3.4.4评价的反映

无论政府采购绩效评价体系如何,其最终都要从“3E”(经济性、效率性、有效性)这三个方面进行反映。其中,经济性(Economy),就是政府采购成本最小化程度,考察采购成本与投入之间的关系,简单地说就是政府采购支出是否节约、是否存在浪费。经济性标准可以通过测定投入与制定的标准的差距、测定预算投入与实际耗费成本的差距来进行衡量。效率性(Efficiency),就是产出最大化程度或投入最小化程度,即以最小的投入得到预期的产出水平考察,或以既定的投入水平得到最大的产出效果。有效性(Effectiveness),表示产出最终达到采购的预期目标或效果的程度,包括产出的质量、期望得到的社会效果、公众的满意程度,可能涉及经济、社会、文化、科技、环境等多个领域等。

### 3.5加大政府采购绩效评价结果的应用

应用政府采购绩效评价结果改进政府采购管理,提高政府采购绩效,是开展政府采购绩效评价工作的最终目的,也是关系到绩效评价工作能否取得实效的关键环节之一,因此,应该规范和加强对政府采购绩效评价结果的应用。首先,各采购部门要运用绩效评价的结果找出政府采购中出现的负面问题,分析原因,找出解决措施加以完善改进,撰写政府采购绩效评价的总结报告,与下一年度的采购计划一同提交人大和财政部门审核,以达到改进政府采购管理提高绩效的目的;其次,财政部门要充分利用政府采购绩效评价的结果,使其与下一年度的采购资源的分配联系起来,可以与该采购部门采购预算的编制和审核相结合,对于政府采购绩效评价高的部门可以增加预算额度或放宽预算限制;第三,建立责任追究机制,根据政府采购绩效评价的结果,对具体采购执行行为和各有关责任人实施有效的制约和监督;最后,要建立政府采购绩效评价结果信息库,可以将绩效高的采购项目编写为指导案例,其他部门采购同类产品时候就可以事先学习借鉴优秀经验,发挥政府采购绩效评价对采购管理的参考作用。

## 4 结语

目前我国政府采购不断突出强调结果导向,在这样的大环境大背景和工作要求下,制定科学规范的政府采购绩效评价体系,并切实利用好绩效评价结果,对于提高政府采购资金效益,促进政府采购提质增效具有重要意义。

### [参考文献]

- [1]苏明.政府采购[D].北京:中国财政经济出版社,2003.
- [2]朱志刚.财政支出绩效评价研究[D].北京:中国财政经济出版社,2003.
- [3]张得让.我国政府采购支出综合效益研究[D].北京:经济科学出版社,2004.
- [4]申书海.陈学安.财政支出效益评价[D].北京:中国财政经济出版社,2002.
- [5]王治,王宗军.我国政府采购支出绩效评价体系的构建[J].财会通讯,2006(3):153-156.
- [6]陈相富.盛荣永.政府采购绩效评审的思路与对策[J].中国政府采购,2005(6):42-46.
- [7]周国强.雷羽.中国政府采购绩效评估现状及其完善[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2004(2):112-116.

### 作者简介:

王怡(1985—),女,蒙古族,内蒙古自治区通辽市人,硕士研究生,中央财经大学资产与后勤管理处招标与采购事务中心采购管理科科长、研究方向:政府采购管理、高校招投标、修缮工程采购管理。