

改进服务类政府采购预算项目管理

□王娟

政府服务采购的运作特点是“政府承担、市场运作、合同管理、评估兑现”。通过服务类项目的政府采购，不仅有助于提高公共服务质量、降低公共服务成本，还可以发挥政府在引导和完善服务业市场中的积极作用。

服务类政府采购项目的管理难点

与货物或工程类采购项目不同，服务类政府采购具有无形性、没有统一标准、专业性强等特点，从而使得其成本信息不对称，成果难以定量衡量。而且，由于服务产品属边生产边消费产品，因此其质量情况只能在项目准备和实施过程中去评价控制，而不能在项目采购结束后进行检验。这些特点决定了其管理的难度较大。

一是预算金额确定难。政府采购服务按照是否有明确的服务质量标准，一般分为“硬服务”和“软服务”两种情况。硬服务有明确的质量标准，采购双方可以事先详细约定权利责任与价格，如各类市政服务采购；软服务的服务质量在很大程度上取决于接受者的主观感受，难有详细的质量标准，服务价格的差异较大，如养老院服务。目前多数采购项目都兼具两类服务的特点，其预算编制需要在明确服务需求、把握行业规则和

服务标准的基础上，结合相关计价标准测算，工作量和难度较大。而依据我国预算制度的运行情况，预算控制数下达与正式预算上报的间隔时间通常不到1个月，编制部门基本预算问题不大，但对于项目预算的编制，特别是新增加的服务类采购项目的预算编制，则存在较大的难度。

二是提出详细明确的质量要求和标准难。提出详细明确的产品质量要求和标准是编制招标文件和拟定合同的关键，也是保证政府采购质量的前提。但在服务类政府采购中，这些内容多为“软指标”，专业性强，只有在熟悉行业规则、服务标准及规范用语的基础上，才能保证服务要求符合实际、质量标准规范、服务费用合理、文字描述准确，而这又往往需要与采购单位、行业协会、上级管理部门取得联系，做深入细致的调查，对服务需求部门的资源和能力均有较高要求。

三是项目后期监管难。因服务类产品具有生产与消费同步的特点，从而决定了其监管重点是项目实施的过程，而做好过程监管不仅要求服务合同对服务质量、标准、规格、费用、合同双方的权利义务与违约责任等有清楚准确的约定，还要求服务委托方具有强烈的监管意识、科学合理的组织机构、完善的管理制度以及对制度的严格执行。而这些

往往是多数政府采购服务项目委托方非常欠缺的。

四是绩效评价管理难。服务类产品的专业性强、差异性大，因此获取充分有效的信息是绩效评价的关键。要求对评价对象、项目设立的目的、预期目标、如何实施、实施情况、实施后对经济、社会、环境等产生的影响有充分的了解，对资产及其管理状况、资金使用情况有详实的掌握。而我国现行财政运行还未做到完全公开、透明，评价者的信息来源主要是一些文档材料和被评价主体提供的资料、数据，难以通过其他渠道获取充分有效的信息，这会直接影响到评价结果的科学性。

服务类政府采购项目管理问题的成因

一是相关制度缺失。有效性需要制度和规范的保障。在我国，服务类政府采购仍处于探索和实验阶段，目前尚没有专门针对政府购买服务的政策性、制度性文件，大多依据部门预算、政府采购、预算绩效管理等其他相关制度保障。具体表现在缺乏完善的操作规范，对于服务投标商的“门槛”设置、监管机制、工作规程、交易规则、运行程序等没有明确一致的规定；评估制度缺失，在全国范围内，对服务类政府采购的评估情形、管理体制、资格认证、法律效

力等没有统一的规定；缺乏针对服务类政府采购的格式合同，使得服务购买合同的签订缺乏规范；监督制度存在空白，对一些服务类项目如何进行后期监管，目前也没有规范可依。

二是购买程序失当。政府购买服务程序是否公平妥当，将直接影响购买的结果。从一些政府采购项目案例来看，在确定预算控制额、明确服务需求、编制招标文件、签订服务合同、项目实施及监管等过程中均存在不同程度的程序失当情况。其结果可能导致相关人员用合法、公平的形式掩盖不合理的寻租行为，催生更高级形式的寻租，违背政府购买服务的初衷。

三是服务市场竞争不足。政府公开招标采购服务要求市场上有大量的服务提供者，从而保证政府能以合理的价格去获取所需服务。但在实践中，中标对象或为政府体系内单位，或为政府有关部门的长期合作单位，市场缺乏足够的竞争。

四是监管意识淡薄、标准缺乏、力量不足。服务类产品的特殊性决定了对供应商后期履约管理的重要性。就目前所了解到的情况，大多数服务类政府采购项目合同签订后，对服务单位是否按合同规定的服务要求提供服务等缺乏应有的监管。主要原因在于监管者的监管意识淡薄，在监管体系中各监管方的职责分工不明、监管方组织工作和监管制度缺失，监管标准缺乏，项目服务合同因各种原因存在委托内容不具体、服务质量标准阐述不准确等问题；监管力量不足，主要体现在监管方的人手不足和监管人员相关专业知识和能力的匮乏。

改进服务类政府采购预算项目管理的建议

(一) 加快制度建设，推进服务类政府采购预算管理的规范化

一是建立科学的审批决策制度，成

立政府采购服务工作专家咨询委员会，对政府采购服务项目的可行性和必要性进行评估，并将评估意见作为项目审批的重要参考依据。二是尽快出台政府采购服务招投标相关的法规和实施细则，以提高招投标过程的规范性，使得服务标准、服务质量、服务价格的确定等方面有标准可依。三是健全评估机制，包括针对不同的服务类别、服务级别制定具有可操作性的评估标准，引入社会评估机制以提高评估的专业化水平和公信力，采用定期考核与结果考核相结合的评估方式等。四是要加快完善监督制度，增强社会公众的知情权、参与权和监督权，充分发挥社会公众的监督力。五是要完善项目绩效评价制度，建立财政支出绩效评价指标库并适时更新，以满足不同服务绩效评价的需求，同时改进评价工作流程与方法，并将考评结果作为项目合同续签和财政经费核拨的依据。六是建立签约供应商的信用评价机制，即通过对服务类供应商履约表现的量化打分将其区分为不同等级，并作为供应商能否参加政府采购活动以及是否续约的主要参考依据，以激励供应商认真履约、提高服务质量。七是完善服务类政府采购的信息反馈制度，包括服务商、采购人与评审专家三方面的信息反馈，以全面、及时掌握履约情况，提高政府采购质量和资金使用效益。

(二) 解决程序失当问题

一是做好服务购买前的调查研究和分析工作，包括对实地的勘察、与供应商和相关行业协会的沟通、借助专家等第三方的工作等，这是明确委托项目具体内容和质量标准，做好预算控制、编制招标文件以及拟定合同的前提和基础。二是通过尽可能多的渠道向社会公开服务需求信息及其资金预算，鼓励相关社会组织积极参与，并秉承“公开、公平、公正”的原则对竞标单位进行评选，

从中选出最优项目方案。三是有必要聘请相关部门及专业律师对合同的签订进行监督、审核，把好合同的签订关。

(三) 细化项目绩效目标，合理申报预算资金

绩效目标管理是预算项目管理的源头与主线，因此在预算编制环节中，财政部门应要求预算部门在申报预算的同时编制细化、量化的项目支出绩效目标，将绩效目标与资金测算结合起来，使绩效目标成为预算编制的“硬约束”。

(四) 加强对项目实施的监督与管理

一是招标目标要明确、细化，这是项目监督管理有效的前提。二是要充分重视预算监督的作用，完善包括财政部门、上级主管部门、服务需求部门、社会公众等组成的监督体系，并明确各自在审核、确认、管理、监督和备案审查等工作中的责任。三是绩效跟踪是预算绩效管理的重要环节，应与预算执行紧密结合，围绕项目绩效的关键点定期采集项目绩效目标运行的相关信息，为绩效跟踪提供可检测、能反馈的有效途径。四是创新项目监督方式，如可借鉴国外的一些做法，由上级管理机构作为接受投诉的主体，或根据服务的特点聘任退休人员等进行监督等。

(五) 大力发展中介组织，推进服务类预算项目管理的专业化

鉴于服务类产品大多具有无形、成本不确定且成本信息不对称、专业性较强的特点，应大力发展中介组织，充分利用有关专家，推进服务类政府采购预算项目管理的专业化。如合同的签订须请律师把关，费用预算要有会计师参加，标书的评估及评价需要相关领域的专业人员参与等。从长期来讲，中介服务市场的日益发达必将有益于服务类采购的发展和政府职能转变。□

(作者单位：河南科技大学)

责任编辑 李杰