

以绩效为目标推进政府采购改革

许建国 邓毅

上个世纪90年代中期,西方国家进行了以绩效为目标的政府采购制度改革,解决了传统政府采购制度中的低效问题,对我国政府采购改革有着积极的借鉴作用。

为改革官僚制低效的问题,美国克林顿总统率先发起了“新公共管理”运动,通过减少官样文章、促使政府机构优先服务于公民以及授权政府雇员自主决断的权力等措施,来寻求将联邦政府转变成为一个“做得更好、花费更少”的政府。这一努力被官方称为国家绩效评估(NPR),也就是一般所称的政府再造(REGO),其基本思路是放松严格的行政规制,通过对经济、效率、有效性的全面评价,推动以绩效为基础的责任制来代替传统行政管理中的以规则为基础的责任制。如火如荼的政府再造改革,使人们对政府采购效率的理解有了进一步深化,传统的政府采购效率观也逐渐被政府采购的绩效观所代替。传统的政府采购效率实际上指的是政府采购的行政效率,从理论上讲,政府采购绩效和政府采购行政效率一样,讲求的是政府采购所得与所费的对比关系,但又不能简单地等同于政府采购行政效率。政府采购行政效率讲求的比率关系多是针对具体的政府采购行为,主要是把以刚性规则为基础的责任制作为促进机制,考虑的仅仅是采购中所得与所费的对比;而政府采购的绩效则更注重采购机构与社会、公民的关系,注重组织管理中的文化因素,其有效运作则是把以绩效为基础的责任制作为促进机制,通过政府采购的绩效评估“将硅谷的活力注入官僚主义的古老传统中”,使政府采购在达到传统意义上效率的同时,更符合社会和公民需要,更充满生机和活力。从这个意义上讲,政府采购绩效是一个综合性的范畴,是比政府采购行政效率更为丰富、更为复杂的范畴。

随着政府采购绩效理念的逐步确立,以绩效为目标的政府采购改革作为政府再造的一个重要内容自然也被提上了议事日程。西方的政府采购改革试图通过简化采购程序、放松严格的行政规制、增加政府采购人员的自主决断权并促使其对工作结果负责等改革措施的推行,来解决传统政

府采购中存在的低效问题,从而达到提高政府采购绩效的目的。1994年和1995年,美国先后通过了《联邦采购简化法案》和《联邦采购改革法案》。法案规定,机构在购买价值低于10万美元的物品时,可以直接购买现货而无需订立详细的合同;开始在采购中使用信用卡而省去了填写购货订单的复杂程序;几个机构还开始同意考量一些商业企业以前的绩效来决定与哪家企业签订采购合同,而不需重复整个采购过程;国防部的官员开始缩减对新装备部件的采购细节要求,而是强调部件的性能目标等等。可以看出,两个法案的制定主要目的在于简化政府采购程序,通过以结果为导向的绩效管理,在很大程度上使政府采购变得更简洁、高效。据统计,美国政府在1995—1999年间,每年节约5%的政府采购支出,总节约额达到225亿美元。

借鉴西方以绩效为目标的政府采购改革,可以有效解决目前我国政府采购中存在的采购成本高、采购周期长、采购过程复杂等问题,提高采购绩效。

首先,要解决政府采购要采购什么、采购多少的问题。政府采购的绩效理念告诉我们,政府采购也应该是以结果为导向的,必须满足“有效性”的要求。不论采购程序如何严密、采购过程如何规范、采购成本如何节省,采购到的货物、工程和服务在量和结构上首先必须能满足履行政府职能的需要,从更高一个层次来讲,必须满足社会公共需要。长期以来,我国的政府采购实践一直将资金节约率作为衡量采购效率的主要标准,并主要围绕如何节约采购资金来改进、优化采购程序,而将绩效理念最核心的“有效性”这一标准置于次要或从属的位置,致使有些采购到的货物、工程和服务因为不符合需要而闲置,从根本上违背了政府采购的目的和主旨。近年来,随着部门预算改革的不断深入,政府采购预算的编制、审批及执行等方面的一系列制度规定从一定程度上解决了政府采购的量和结构问题,但仍然存在预算不细、不完整,编制审批程序不规范、不严格,随意性比较大的问题,政府采购项目的技术要求含糊不清以

奏响绿色政府采购的主旋律

马海涛

2006年10月24日,财政部、国家环保总局联合发布了《关于实施环境标志产品政府采购实施意见》和《环境标志产品政府采购清单》,这是我国推进构建环境友好型社会的一个十分重要的制度与政策上的突破。各级国家机关、事业单位和团体组织用财政性资金进行采购的必须优先采购环境标志产品;对未按要求采购的,有关部门要按照相关法律法规予以处理,财政部门视情况可以拒付采购资金。《环境标志产品政府采购清单》于2007年1月1日起在中央和省级(含计划单列市)预算单位实行,2008年

1月1日起全面实行。这一政策的实施标志着我国政府采购真正步入“春天”,绿色政府采购制度正式开始推行。

绿色政府采购,是指政府购买和使用符合国家绿色认证标准的产品和服务的采购活动。由于“绿色”意味着环保、安全和有利于健康,政府绿色采购是政府在购买和消费过程中重视生态平衡和环境保护的体现。与传统的采购观念相比,绿色政府采购观念还具有强调人与自然和谐,着眼可持续发展,引导绿色生产、绿色消费的特点。把人类的需求纳入生态环境之中,接受生态环境的约束,在生产上变“粗放

及指定品牌的现象也十分普遍。从政府采购的绩效理念出发,政府采购工作的改革首先应强化政府采购预算的编制和审批工作,其核心是按公民意愿归结出公共需要,并以此确定政府职能,在此基础上确定履行政府职能所需采购的货物、工程和服务的量,并最终决定政府采购预算。

其次,要解决如何以最小成本、最高效率地采购到预算确定的货物、工程和服务的问题。政府采购的绩效观除了要求采购到的货物、工程和服务从结果上看要满足“有效性”外,还要求采购投入、产出和过程符合“经济性”、“效率性”的要求,即以最小的成本、最高效率地采购到预算确定的货物、工程和服务。一是规范机构设置,明确各部门职能。理顺监管、执行及采购人在政府采购工作中的权责关系,以避免因职责不清而产生的多头管理、推诿或管理缺位问题,加快采购进程。二是加强对政府采购工作的组织管理。加强对政府采购的各个环节包括预算、采购方式、招投标、质疑与投诉及法律监督等的组织和管理,保证整个政府采购管理活动处于一个规范、透明、科学的流程控制之中。三是简化政府采购工作流程,以保证政府采购程序的简洁高效。为避免西方国家政府采购实践中曾出现过的因为“繁文缛节”而导致的采购过程漫长、采购质量不高、采购效率低的问题,政府采购的法律法规应做到尽量简化,可以进行如减少审批

备案事项以缩短审批备案时间等方面的改革,并授权政府采购人员自主决断的权力。当然,处理这个问题的核心在于,如何在自主决断和程序控制之间做到有效平衡,以避免扩大自主决断权所带来的程序控制弱化及权力寻租等问题。四是丰富政府采购组织形式。针对通用性标准设备和服务类项目的特点,可以实行协议供货制和定点管理;对采购量大、专业特点强的采购,鼓励开展部门集中采购;对部分采购金额大、技术要求高的项目,实行采购前向专家咨询的办法,邀请采购代理机构、采购人和技术专家开展项目认证、制定采购方案,提前做好各项准备工作;培养社会中介招标代理机构,形成政府采购业务代理市场的充分竞争等等。五是采用信息化管理手段,提高管理水平和管理效率。推广网上办理政府采购手续、扩大政府采购网络的覆盖面及整合政府采购管理网络资源,使政府采购流程更为便捷高效。六是改进政府采购监管方式。一方面要规范对采购代理机构的监管内容,减少审批事项,减化工作环节,加强对采购代理机构的业绩考核;另一方面要将监管工作前移,对重大、敏感、时间要求急的项目,由政府采购监管机构组织部门预算单位、政府采购代理机构共同协商,及时明确项目实施过程中的具体问题,加快工作进度。●

(作者单位:湖北经济学院)

责任编辑 王文涛