

基于发挥政府采购政策功能的绩效评价指标体系思考

刘绍航

摘要：近些年，多个省市的财政部门开展了政府采购绩效评价工作，而要完成好这一工作，首先要制定一套科学合理、客观公正且符合实际的绩效评价指标体系。本文根据政府采购有关法律、《政府采购制度深化改革方案》以及多年的政府采购工作经验，对政府采购绩效评价指标体系的设计进行研究和探讨。

关键词：政府采购；绩效评价；政策功能；3E指标体系

财政部于2018年出台了《关于推进政府购买服务第三方绩效评价工作的指导意见》，并在部分省市开展了试点。政府采购绩效评价工作已经是政府采购工作的重要组成部分。要做好绩效评价工作，首先要制定一套科学合理、客观公正且符合实际的绩效评价指标体系。这个体系应紧扣政府采购本质，结合现有法律以及深化改革总体方向，用好定性和定量两方面因素，真正对政府采购工作的开展起到引导和评价作用。

指标设计思路及理论依据

(一)3E评价体系。3E评价体系是目前在政府采购绩效评价中使用比较广泛的一种评价体系，3E即：“经济”(economy)、“效率”(efficiency)、

“效益”(effectiveness)3项标准体系。该体系起源于20世纪80年代初，英国审计委员会在政府采购绩效评价中引入了3E体系，并获得了成功。该体系关注于政府采购最终发挥的效果，能否让财政支出实现物有所值。多年来，3E体系不断的发展过程中，有学者将3E体系引申为了4E体系，加入了公平性(equality)等评价指标，并且广泛用于财政预算绩效评价和政府采购绩效评价之中。

(二)《政府采购法》中的有关规定。《政府采购法》总则中明确指出了开展政府采购工作的5项核心职能：规范采购行为；提高财政资金使用效益；维护国家和社会公共利益；保证双方合法权益；促进廉政建设。这5项内容也是本文设计绩效评价指标主

导思想。在此主导思想下，本文在3E评价体系的基础上，额外增加了规范性评价指标，从经济、效率、效益、规范四方面，构建政府采购绩效评价指标体系。

指标体系构建

(一)经济性。经济性指标反应政府采购的经济效益，主要衡量政府采购是否做到了少花钱，多办事，以较低的采购成本，完成了采购工作。经济性类指标在《政府采购法》中没有明确的定义，设置思路主要参考相关研究成果，通过项目的采购成本和财政资金节约率两项内容反应。

指标1：平均政府采购成本

计算公式： $(\text{政府采购人员工资} + \text{政府采购行政经费合计}) / \text{政府采购项}$

目总数量。该指标主要计算，每完成一个政府采购项目，所耗费的平均财政成本，平均成本越低，说明政府采购工作的经济性越强。

指标2：财政资金节约率

计算公式： $(\text{政府采购预算总金额} - \text{政府采购合同总金额}) / \text{政府采购预算总金额}$ 。该指标主要衡量了政府采购节约财政资金的能力，比值越高，说明节约能力越强，经济性越强。

(二)效率性。效率性指标反应政府采购的时效性，即能否在依法采购的前提下，用较短的时间，完成政府采购工作。政府采购工作流程的时间较长，是采购人广泛争论的问题。这其中有一部分原因是法律对于政府采购行为的最短时间有要求，但也有一部分原因是采购人对市场情况调研不足，采购需求制作不仔细或脱离实际，造成项目出现变更、废标、流标等情况。《政府采购法》中没有对于采购效率的明确要求，该指标设置思路主要参考相关研究情况，通过平均采购周期和交付率等来反映。

指标1：平均采购周期

计算公式： $\text{政府采购项目采购时间总和} / \text{政府采购项目总数量}$ 。该指标主要计算了每完成一个政府采购项目的平均周期，主要衡量政府采购工作的时效性。平均采购周期越短，说明时效性越强。

指标2：标的物按期交付率

计算公式： $\text{按合同约定日期交付或提前交付标的物的项目数量} / \text{政府采购项目总数量}$ 。该指标主要考核在政府采购工作履约阶段的时效性，供应商能否按照合同约定的时间交付或提前交付标的物。按期或提前交付标的项目比例越高，说明政府采购工作在履约阶段的效率较高。

(三)效益性。主要反应政府采购工作发挥政策功能情况以及社会效益情况。即在政府采购工作中，落实节约能源、保护环境等政府采购政策的效果，以及政府采购工作所发挥的社会效益。该指标主要依据政府采购法中，政府采购应当有助于实现国家的经济和社会发展政策目标，包括保护环境，扶持不发达地区和少数民族地区，促进中小企业发展等内容设定。

指标1：验收合格率

计算公式： $\text{一次性通过验收的项目数量} / \text{政府采购项目总数量}$ 。该指标主要考核政府采购项目履约情况，中标人能否保质保量的交付标的物。能够一次性通过验收的项目，说明该项目交付标的物质量全部合格，不需返工。该指标比例越高，说明政府采购的质量效益越好。

指标2：节能、环保政策落实情况

计算公式： $\text{购买节能环保产品合同总金额} / \text{政府采购货物总金额}$ 。根据《政府采购法》第九条，政府采购有节约能源，保护环境的目标。该指标比例越高，说明政府采购工作中，节能环保政策功能发挥的越好。

指标3：促进中小企业发展政策落实情况

计算公式： $\text{授予中小企业合同总金额} / \text{政府采购预算总金额}$ 。根据《政府采购法》第九条，政府采购有促进中小企业发展的目标。该指标该比例越高，说明政府采购工作中，促进中小企业发展政策功能发挥的越好。

指标4：扶持不发达地区，少数民族地区政策落实情况

计算公式： $\text{采购不发达地区，少数民族地区标的物总金额} / \text{政府采购预算总金额}$ 。根据《政府采购法》第九

条，政府采购有扶持不发达地区和少数民族地区的目的，该指标比例越高，说明扶持不发达地区和少数民族地区得政策功能发挥的越好。

指标5：支持国内企业发展政策落实情况

计算公式： $\text{采购本国标的物总金额} / \text{政府采购预算总金额}$ 。根据《政府采购法》第十条，除几种特殊情况外，政府采购应当采购本国货物、工程和服务。该指标比例越高，说明政府采购支持国内企业发展程度越高。

指标6：政府采购工作中发挥的社会效益

该指标主要衡量政府采购工作所发挥的社会效益，包括但不限于公共服务成果，基础设施建设成果，文化建设成果等等。此内容不适宜定量评价，采取定性评价的方法。

(四)规范性。规范性指标主要衡量政府采购工作是否做到了依法采购，廉洁自律。其二级指标设置，主要根据《政府采购法》中规定的4项原则，即公开透明、公平竞争、公正和诚实信用4项原则并结合实际工作经验进行设置。

指标1：政府采购预算的科学化水平

该指标主要衡量政府采购预算的编制能力，政府采购预算的编制的完整与准确是政府采购工作有效开展的前提，也关系到政府采购资金节约率，政府采购预算完成率等多个指标的评价结果。预算编制应做到应编尽编，依据充分。由于该项指标涉及内容较多，不适宜定量评价，选用定性评价的方法。

指标2：公开透明原则落实情况

计算公式： $\text{公开方式发布政府采购信息的项目数量} / \text{政府采购项目总}$

数量。该比值越高,说明政府采购工作越公开透明。

指标3:公正原则落实情况

计算公式:出现过有效质疑投诉的项目数量/政府采购项目总数量。该比例越低,说明政府采购工作越公正。政府采购工作的公正性,涉及到很多个方面,比如采购文件中出现歧视性条款,评审的过程中发表了倾向性意见等,都是一种不公正的情况。本文中以有效质疑投诉项目比例来衡量,主要是考虑如果采购过程存在不公正情况,投标人发现自己的利益受损后,会提出质疑和投诉。当然,在实际情况下,投标人会考虑到投诉成本,与采购人的关系等因素,不进行投诉质疑,所以该指标并不能完全反映出政府采购的公正原则落实情况,但是有效质疑投诉项目数量,依然是政府采购公正性最直观,最客观的评价指标。

指标4:公平竞争性原则落实情况

计算公式:参加政府采购活动供应商数量的总和/政府采购项目总数量。该指标衡量供应商参与政府采购项目积极程度。比值越高,说明参与政府活动的供应商越多,进一步反应了政府采购的公平竞争性越强。

指标5:诚实信用原则落实情况

计算公式:采购人按期支付款项的项目数量/政府采购项目总数量。该比例越高,说明采购人的诚实信用原则越强。政府采购中的诚实信用原则,涉及到采购人和供应商双方的诚实信用。本文仅对采购人进行探讨。按照合同约定,及时足额向供应商支付款项,不仅是诚实信用原则的体现,对政府采购市场的健康发展也至关重要。在工信部近期发布的《及时支

一级指标	二级指标	指标属性
经济性指标	平均政府采购成本	定量
	财政资金节约率	定量
效率性指标	平均采购周期	定量
	标的物按期交付率	定量
效应性指标	验收合格率	定量
	节能、环保政策落实情况	定量
	促进中小企业发展政策落实情况	定量
	扶持不发达地区,少数民族地区政策落实情况	定量
	支持国内企业发展政策落实情况	定量
	在政府采购工作中发挥的社会效益	定性
规范性指标	政府采购预算的科学化水平	定性
	公开透明原则落实情况	定量
	公正原则落实情况	定量
	公平竞争性原则落实情况	定量
	诚实信用原则落实情况	定量
	政府采购人员廉洁自律情况	定量
	政府采购合同按期签订情况	定量

付中小企业款项管理办法(征求意见稿)》中,也明确提出了采购人应该按期向企业支付款项,有助于促进企业健康发展。

指标6:政府采购人员廉洁自律情况

计算公式:全年腐败案件涉及人数/采购人员总数。

指标7:政府采购合同按期签订合同情况

计算公式:按期签订政府采购合同的项目数量/项目总数量。《政府采购法》第四十六条规定,采购人与中标、成交供应商应当在中标、成交通知书发出之日起三十日内,按照采购文件确定的事项签订政府采购合同。该比例越高,说明按期签订政府采购合同的比例越高。

一套合理的、符合政府采购政策的绩效评价指标是对于政府采购工作正确开展的引导和监督。本文的绩效评价指标体系在指标属性的选择上,尽量选用定量评价指标,仅有两项内容采用了定性评价,希望以客观的数据,保证绩效评价的客观性与公平性。当然也有不足之处,比如政府采购的节约率,实际上与采购预算制作的准确程度有很大的关系。而且要真正发挥出绩效评价的作用,还需要与政府采购预算管理、采购监督管理、财政支付管理等多方面因素结合起来,引入奖惩机制,让政府采购绩效评价作用切实有效发挥出来,助力政府采购工作不断迈进。□

(作者单位:故宫博物院)

责任编辑 张蕊