

英国政府购买服务改革中全过程绩效管理对我国的启示

姜爱华 | 曹颖

英国政府购买服务改革始终坚持绩效导向。推行改革之初，强调政府购买服务相对政府自身提供的绩效优势；在后期的改革中，则不断提升政府购买服务的自身绩效。尤其是2019年以来的政府购买服务改革，更是体现了全过程绩效管理的理念，对政府购买服务全生命周期内各个阶段的改革重点进行规定和说明，提出了事前绩效管理的具体措施，并将“物有所值”思想贯穿采购始终，对当前我国全过程预算绩效管理有着较好的借鉴意义。

全过程绩效管理理念的最新改革

2019年英国实施的政府购买服务改革强调全过程绩效管理，将“物有所值，追求绩效”思想措施贯穿政府购买服务的准备阶段、购买阶段和实施阶段。

（一）准备阶段改革措施

市场健康及能力评估。准备阶段绩效管理始于市场质量评估，其思路为对所有的外包项目进行市场健康状况和能力评估。改革措施主要包括对市场集中度的测度和对重点供应商的监测。前者包括：研究不同行业的进入壁垒，计算赫芬达尔—赫希曼

指数和前三位供应商占市场总份额的比例等。后者包括绘制主要供应商市场份额的趋势图，计算厂商的中标率（即中标合同数目与投标合同数目的比值），政府采购收入率（即一段时间内政府采购收入占厂商总收入的比值）等。

自制或购买比较评估。在市场评估的基础之上，绩效管理要求提高政府决策的合理性，对服务的自制或者购买进行比较研究。自制或购买的总体原则是在发挥政府职能的同时注重提高经济效率，决策应该建立在最佳服务和性价比上。改革主要措施为全面评估政府自制的成本、效益、风险和对经济、人力、技术等方面的影响；比较外包（即购买）项目的合同费用和包括合同管理在内的非合同成本对于政府购买服务的成本收益分析，英国以《中央政府评估指南》为主，以《外包手册》及其附属文件中的原则性质为辅。《指南》的第六章显示了图中政府自制或者购买流程。

（二）购买阶段改革措施

设计公开招标评价指标。英国规定，在对外包项目进行公开招标时，应设计合理的评价指标对潜在供应商项目进行评价，并将其作为项目绩

效的内容向社会公开。公开招标评价指标的设定应全面科学。一方面，应多方考虑以避免公开招标时低价抢标：一是评估模型是否考虑了全周期成本；二是成本/质量比是否显示出质量优势；三是评分方法是否考虑了社会、经济和环境效益；四是是否根据成本模型设定价格阈值，低于该阈值的投标或低于所有投标平均值10%以上的异常低价投标将接受进一步调查。另一方面，在评标和授予合同时注重多目标管理：运用平衡积分卡设计评估标准，促进政府购买服务实现环境保护、节约资源、促进创新、就业和社会公平等目标。

进行风险分配。购买阶段绩效管理的另一个改革重点是完善政府购买服务的风险分配机制。英国提出将加大关于风险分配的审查力度，以确保相关信息真实准确。一是通过研究市场的性质、风险事件记录和从相关项目获得的经验来识别风险；二是基于过去的经验来评估事件发生的可能性以及可能产生的影响，从而量化风险；三是通过编制风险分配矩阵，考虑供应商或政府哪一方最适合管理风险，或者联合管理风险。

（三）实施阶段改革措施

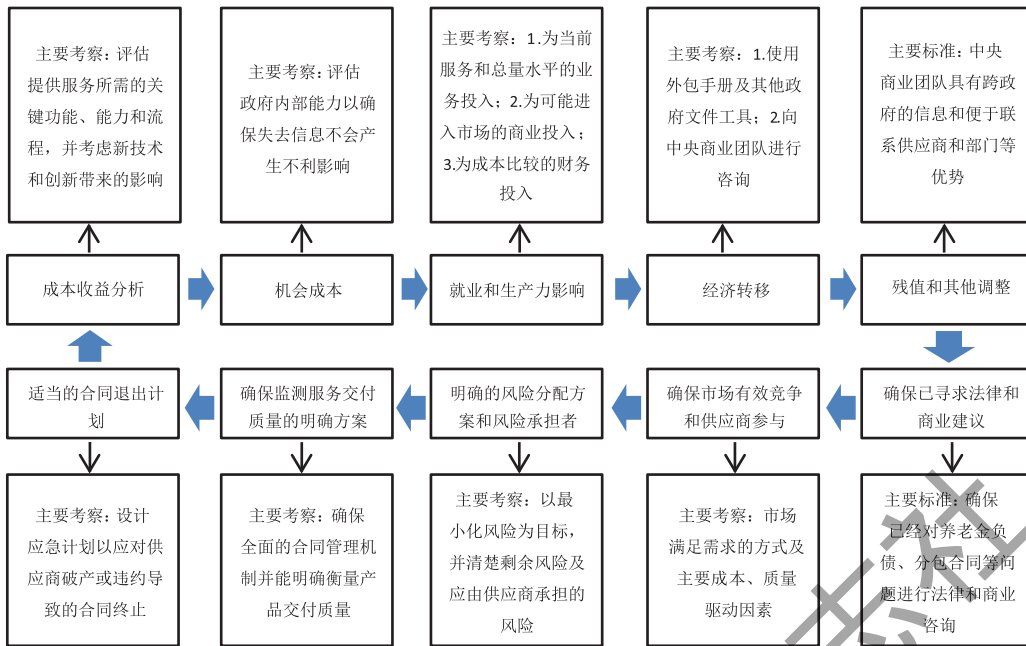


图 英国政府自制购买决策流程概述

实施阶段的绩效管理改革重点在于强调合同执行中应注重激励手段, 以保证合同执行过程中的物有所值, 强调将公众满意度作为衡量项目效果的重要指标。

此外, 英国政府注重对绩效评价结果的应用。布莱尔政府的公共服务改革特别强调绩效的评估和改进, 要求中央和地方各政府部门每年都要发布“公共服务协议”, 明确服务目的、对象、业绩目标及责任。对“公共服务协议”的审查结果中表明连续几年绩效显著的地方政府, 中央政府可适当增加其可支配财政资金, 扩大地方自治权。2010年后, 英国政府改为制定“业务计划”, 制定了更为具体和详细的绩效考核指标, 并通过财政部进行公开。总体而言, 绩效评估结果主要有两大应用: 一是将服务项目绩效结果应用于下期决策, 为相同或相似服务的提供积累经验和提供数据; 二是通过绩效评估结果考察政府行为是否规范有效, 增强政府部门责任感。

对我国政府购买服务绩效管理的启示

(一) 重视市场竞争能力评估。为提高市场竞争质量, 提高服务项目绩效管理准备阶段, 对政府购买服务项目进行市场健康和能力评估。若市场竞争水平较低, 应当慎重考虑项目外包。监测供应商情况。密切关注存在垄断趋势或围标串标可能性的供应商, 在采购之前采取措施。政府可采取一些措施促进市场竞争, 包括但不限于: 一是提高信息透明度, 扩大政府需求信息的接受范围; 二是加强合同设计, 激励供应商在合同授予之后物有所值。

(二) 加强购买决策的成本效益分析。成本效益分析是进行自制或购买决策的基础。2018年11月, 财政部《关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》中指出, 预算编制环节突出绩效导向, 对新出台重大项目开展事前绩

效评估, 评估结果作为申请预算的必备条件。这要求加强政府服务项目的自制或购买决策, 进行成本效益分析。

我国事前绩效管理成本效益分析可采取以下思路: 成本方面, 自制的成本主要体现在政府提供的服务的机会成本, 包括使用资产资源成本和劳动力成本。应评估对应资产和资源的最佳适应方案, 计算员工基本工资、福利、津贴和退休金成本。购买

的成本包括购买金额、服务费用等合同成本和事前评估费用、合同监督管理等非合同成本。收益方面, 对于可以预测收益的项目, 服务项目收益可以体现为生产力发展导致的工资水平提高和人力资本积累增加, 还应考虑劳动力供应或需求产生的乘数作用。对于无法预测收益的项目, 可以借鉴英国做法, 衡量服务项目的影子价格, 通过研究消费者在相似市场中的行为来推断其商品的隐形价格, 或采取主观幸福感算法, 评估服务项目对人民幸福感的直接影响。指标的设定应力求精准简洁并及时向社会公开。

(三) 改进公开招标的择优标准。绩效管理的重点在于绩效目标管理。一是注重成本/质量比, 适当降低价格因素所占权重, 允许供应商合理的利润空间。二是设置价格阈值或低价比例。对异常低价的投标进行进一步调查, 供应商需对低价进行说明。三是在评标和授予合同时注重多目标管理, 可以运用平衡记分卡的方法, 将

服务质量、经济效益、节能环保、促进创新等目标融入评价过程，构造合理简洁的评价指标。注重对公众满意度的考察，多渠道、大范围收集公众对服务项目的反馈评价，借助信息技术建立实名制服务评价系统，定时发布服务信息，提高公众话语权。

（四）合理配置政府购买服务风险。合理配置风险是保证项目实施效果、提高财政资金安全性的重要措施，也关系到政府承担的公共服务声誉风险。风险管理要求降低服务项目失败风险，避免供应商非法套用、骗取财政资金。

政府通过合同外包的方式可以将风险转移给供应商。为完善风险管理制度，应加强风险控制的外部制度建设：供应商数据库建设，对不诚信、恶意骗取财政资金的供应商实行黑名单管理；完善相关法律法规，明确风险特征与责任分配制度；加大对违法供应商惩处力度等。更重要的是加强风险防控与风险分配的内部管理。英国的经验显示确定转移给供应商的风险水平是风险配置的关键，可以从两方面进行考量：一是确定政府在提

供服务方面保留的控制水平；二是风险外包比例应与供应商承担风险的能力与准备程度相关。政府应遵循“风险应由最有能力者承担”的原则，确定风险最优承担方案或者共同承担方案。

（五）强化政府购买服务合同管理。从政府本身义务角度，政府作为合同主体，应履行包括信息提供、项目说明及按约定支付费用等自身义务，制定明确计划，定期对政府义务履行情况进行检查，建立明确的问责机制，避免因自身效率低下、疏漏错误导致项目延期或失败。从政府权利角度，政府有权利要求供应商完成约定项目并对其进行监督。政府应了解供应商的收益和成本，对供应商反馈信息进行实质性测试和控制测试，了解供应商反馈信息的真实性与可信性。定期抽查项目完成情况并与供应商进行沟通，可以根据政府需要或项目进展提出合理需求。特别地，应注重服务项目绩效记录，客观准确反映项目绩效水平，避免出现项目得分虚高、绩效结果雷同等情况，增强项目结果的准确性和参考意义。

此外，政府制定合同监督计划时应注重供应商激励机制，通过政府自身宣传效应提高供应商积极性，促进服务项目质量的提高。

（六）注重对绩效评价结果的应用。绩效评价结果应用是绩效管理的最终目标。我国政府购买项目绩效评价结果采取评分和评价相结合的方式，主要分为优秀、良好、合格和不合格四个等级。绩效评价结果的应用体现在：一是向采购人反馈结果，将本次采购数据作为编制以后年度项目预算的依据；二是向承接主体反馈绩效评价结果，将结果作为承接主体改善项目计划或提高服务质量的依据；三是公开绩效评价结果，作为提高政府采购服务透明度的重要措施，发挥人民群众的监督作用。今后，应进一步大范围、多渠道公开绩效评估结果，增强信息透明度，对各部门购买服务金额、重点项目绩效评价结果和相应数据进行及时公布。同时，要增强绩效评价结果对政府的激励作用，增强政府部门责任感。□

（作者单位：中央财经大学）

责任编辑 刘慧娟



来源：昵图网