

# 高职院校政府采购绩效评价体系构建研究

◆樊静 朱晖

(成都工贸职业技术学院)

**【摘要】**对政府采购进行绩效评价是近年来绩效管理的一个关注方面,许多专家学者在建立政府采购绩效评价体系方面做了专门研究。本文以高职院校作为研究对象,将平衡记分卡和全面预算理论引入绩效管理,尝试建立适应高职院校资金来源广,采购复杂等实际情况的政府采购绩效评价体系。

**【关键词】**高职院校 政府采购 绩效评价

随着国家对职业教育的重视,高职院校的财政资金拨款不断增加,政府采购体量日益增大,对于公办高职院校的政府采购特别是科研仪器设备的采购,国家也出台了多项措施实施“放管服”。在党的十九大报告中指出要“健全现代预算制度,全面实施绩效管理”,《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》提出“要牢固树立正确政绩观,创新预算管理方式,突出绩效导向,落实主体责任,通过全方位、全过程、全覆盖实施预算绩效管理,实现预算和绩效管理一体化,着力提高财政资源配置效率和使用效益”。政府采购作为全面预算的组成部分,建立并实施科学、全面的高职院校政府采购绩效评价体系,实现绩效评价全覆盖,对于完善现代大学治理体系,防范廉政风险,提高财政资金使用效益具有重要意义。

## 1 高职院校政府采购绩效评价现状

政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。当前高职院校政府采购绩效评价存在着以下问题:

### 1.1 未建立覆盖政府采购全过程的绩效评价体系

相对于西方国家已实施多年的政府采购绩效评价,我国政府采购的绩效评价目前尚处于探索阶段。北京师范大学高虹介绍了适用于高校政府采购绩效评价的平衡计分卡法、层次分析法、杜邦分析法等方法,提出了以经济性、效率性、有效性为主的评价体系,并利用层次分析法分析各指标权重。徐胜楠提出了政府采购绩效评价存在着“五轻”问题:在评价内容上重经济发展,轻社会效益和民生效益;在评价形式上重绩效评估,轻绩效管理;在评价体系上重内部评估,轻外部评估;在评估结果运用上重评比评优,轻绩效改进;在评估体系上重指标体系,轻制度完善和制度创新。中国政府采购制度建立后,学者对采购绩效的研究逐渐增加。钟明从效益角度入手对政府采购活动进行了研究分析,从宏观和微观两方面进行论述,其认为宏观方面主要呈现在调控政策,而微观效益主要呈现在节约采购资金及降低成本。阎坤、何振一根据政府采购的实

际状况,结合国内外理论及经验,提出了优化采购结构从而提高绩效水平的方案。孟春运用经济学的理论及研究方法,从微观角度上对政府采购的经济收益进行了较为系统的研究。

上述研究大多数是以政府采购实施作为起点,忽略了对政府采购预算评价,不符合绩效评价全覆盖的要求,指标设置的较单一,难以发现政府采购中存在的问题。

### 1.2 监管方向与绩效评价存在偏差

各地财政部门和实施单位对政府采购绩效评价的侧重点和方向不同,带有较浓的行政监管色彩,多以合规性为导向,重点在于采购过程的合法合规性,简单的将采购资金节支率作为评价指标,对于效率性、经济性等考核较少,甚至还未纳入预算绩效评价体系中。

这种绩效评价方式的核心是以采购中标价的高低作为绩效评判标准,容易造成编制预算过程中对政府采购资金“乱估算”,花钱不一定有效的情况。

### 1.3 高职院校特殊性和复杂性加大了绩效评价的难度

高职院校采购资金来源广,所采购的货物、工程、服务主要用于教学科研,涉及到的种类多,专业强,许多学科都需要采购进口设备或单一来源的高精尖设备,价格昂贵,采购资金节支率、集中采购率较低,其绩效评价指标应更重于其对办学和社会发展的贡献性。而现有的绩效评价指标将国产货物采购比例作为评价指标,忽略了政府采购社会效益评价指标,会造成评价失效。

## 2 高职院校政府采购绩效评价体系构建思路

高职院校政府采购绩效评价实质上就是通过建立一个合理、科学的指标体系和评价标准,评判政府采购实施过程和实施结果是否达到了预期的经济效益和社会效益,因此在设计指标评价体系时应融入绩效评价的宏观思想,综合考虑全面性、经济性、效果性、合规性四个方面来设置相应指标。

2.1 政府采购绩效评价指标体系应全面涵盖事前、事中、事后全过程

当前一些政府采购绩效评价体系多以政府采购实施作为评价起点,忽略了政府采购属于全面预算的一部分,缺少对政府采购事前的评价。政府采购绩效评价体系应从政府采购预算编制开始,到绩效评价结果运用,形成一个闭环,涵盖政府采购全过程,做到绩效评价全覆盖。对于事前的指标可通过采购项目立项规范性、合理性、资金保障性细化,主要评价采购是否经过充分论证,政府采购品目、资产类别、经济科目是否编制正确,预算资金是否到位等。

2.2 政府采购绩效评价指标体系应具备一定的先进性,充分考虑经济性、效果性,确保指标适用、可操作

高职院校政府采购绩效评价指标体系的核心是将预算和绩效管理一体化,资金、资产、政府采购三个预算融合,采购监管嵌入绩效评价全过程。在指标设计上,应包括资金、资产、采购业务,涵盖经济效益、社会效益,符合高职院校特殊性。

### 3 高职院校政府采购绩效评价体系指标构建与应用

#### 3.1 评价指标的构建

构建高职院校政府采购绩效评价体系的核心是建立一套行之有效的评价指标系统。现有的研究主要是根据层次分析法,按照“3ES”的原则,设立经济指标、效率指标、效果指标等一级指标,在一级指标下设立二级指标。如前所述,该方法建立的评价指标体系缺乏对政府采购预算的评价,部分指标评价目的不明,实用性不强。故笔者在研究时,引入平衡计分卡相关理论,结合层次分析法,通过对45名长期从事政府采购评标专家、财务人员、直接从事政府采购招标工作人员问卷调查、实地座谈,最终设立了财务指标、采购指标、利益相关者指标、成长指标等四个一级指标,预算编制、资金分配等八个二级指标,

项目立项充分性等十七个三级指标的高职院校政府采购绩效评价三级指标体系。(表1)

#### 3.2 各指标的运用意义

##### 3.2.1 财务指标

设立该指标目的是将绩效评价覆盖政府采购全周期。当前造成许多高职院校政府采购反复流标,预算执行缓慢的主要原因在于各学校实行的是预算、招标、需求三方分离,需求方对采购项目的调研论证不够充分,预算编制不准确,

政采品目和预算资金经济科目不匹配,从而使后期的招标工作无法顺利开展。通过对该指标的分析,可以有效的发现在政府采购中存在的问题,从而降低采购成本,提高采购效率。

有些政府采购绩效评价指标体系中认为“采购资金节支率”越高越好。在实际调查中发现,该指标偏高的主要原因多是因为需求部门在编制预算时没有进行充分的市场调研和论证,从而造成采购预算虚高,实际采购金额偏低的情况。因此综合受访谈的财务人员和评标专家意见,以及分析一些学校连续3年的采购数据,该指标的正常波动幅度设置在5%以内。

##### 3.2.2 采购指标

该指标主要评价采购的效率,采购过程的合规性。每年高职院校预算批复时间晚,采购周期长,因此在规范的前提下,提高政府采购效率,对于满足教学要求,确保年度预算执行时非常重要的。与其他绩效评价指标体系不一样的是本体系将“平均采购周期”改为“采购周期”,原因在于政府采购方式较多,单纯计算平均采购周期会掩饰一些采购项目超期完成的情况,因此平均采购周期实际意义不大,只有对每个项目是否在规定的时间内完成招标、合同签订、供货及验收进行考核,才能看出政府采购效率真实情况。基于同样的原因,本体系未将部分无实际意义的“人均”指标纳入评价中。

##### 3.2.3 利益相关指标

该指标主要评价涉及到政府采购相关各方利益的情况。其中“验收合格率”主要针对货物和工程类采购,“师生满意度”主要针对服务类采购。因货物和工程类往往有可以量化,比较明确的验收

表 1

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
财务指标 (25分)	预算编制 (5分)	立项调研充分性 (3分)	采购项目是否经过论证,进行充分的市场调研,拟采购的货物、服务、工程符合需要,具备可执行性。
		采购品目正确率 (2分)	政府采购品目编制正确,采购品目与资产类别匹配。
	资金分配 (12分)	资金保障率 (5分)	采购所需资金已全额纳入预算,有无超预算采购情况。
		经济科目正确率 (10分)	经济科目与采购品目是否相匹配。
	资金管理 (8分)	年度采购预算完成率 (2分)	已完成采购金额占年度采购预算总金额比例。
		资金支付合规情况 (2分)	采购资金支付是否符合合规,有无未按合同约定支付款项的情况。
采购指标 (35分)	组织实施 (35分)	采购资金节支率 (4分)	单项采购项目结余金额与预算金额比例。
		流标废标率 (5分)	每年流标废标金额占总政府采购比例。
		采购流程规范性 (15分)	采购流程应按国家、单位有关制度执行,是否有应采未采的情况。
		招标文件合规率 (5分)	招标文件是否有被政府采购主管部门退回情况。
利益相关指标 (30分)	社会效益 (15分)	采购周期 (10分)	从编制采购计划到验收完成所需时间。
		面向小微企业采购率 (5分)	年度面向小微企业采购金额占全部采购金额百分比。
	投标人质疑率 (10分)	被投标人质疑的采购项目金额占年度采购预算的百分比。	
成长指标 (10分)	项目效益 (15分)	验收合格率 (9分)	验收合格采购金额占年度采购合同总金额百分比。
		满意度 (6分)	服务类采购项目师生满意度,以问卷方式调查。
	制度建设 (10分)	采购内控建设 (10分)	政府采购内控建设、制度完善情况。
成长指标 (10分)	信息化程度 (5分)	采购信息化程度 (5分)	政府采购信息化建设情况,是否有专门的采购信息系统,关键风险点是否嵌入到信息系统中。

标准,而服务类采购缺少明确的验收标准,更多的是以被服务对象的满意程度作为验收标准。故在评价时可根据采购的类别,在上述两个指标进行适当的分值调整。

在该指标中未将“售后服务满意度”纳入,主要原因在于售后服务更多是在质保期结束后实施的,时间跨度较长,评价单位无法取得当年采购的售后服务满意度真实数据,对评价结果有影响,故未纳入售后服务相关指标。

### 3.2.4 成长性指标

公平、公正、公开是政府采购的基本原则,完善的内部控制是预防政府采购舞弊和廉政风险的重要保障,信息化手段可以有效的提升采购效率。该指标主要评价采购内控建设和信息化情况,是否建立采购相关制度,对制度执行过程中发现的问题是否及时更正,绩效评价结果是否得到运用,内控关键节点是否有效的嵌入到信息系统中。

### 3.3 政府采购绩效评价体系指标应用

某高职院校 2021 年政府采购项目共计 45 个,涉及到资金 8336.75 万元,以本文建立的绩效评价体系对某高职院校 2021 年政府采购情况进行绩效评价,评价后得分 92.4 分。(表 2)

通过对该学校政府采购评价得分情况分析,可以看出在采购指标和利益相关者指标方面得分较高,该学校抓住了政府采购工作的核心。在 45 个政府采购项目中,采购资金节支率超过 5%的仅有 2 个,说明该学校在前期做了充分的调研论证工作,实际中标价

格与市场调研价格差异不大。财务指标方面扣分较多,特别是政采预算编制上,财务、招标、需求部门存在脱节现象,造成预算编制不够科学、准确,执行缓慢,需要通过年度预算调整才能完成相关采购工作。同时尽管年度采购工作完成率为 100%,但经过查看原始资料发现,大部分采购集中于 10 月份之后,甚至有签订合同当天就完成供货验收的情况,这都说明了在采购预算管理方面还需加强。

在对学校整体层面的政府采购绩效评价完成后,应将评价结果反馈到各部门,以督促各部门根据评价中发现问题及时整改,做到“预算编制有目标,预算执行有监控,预算完成有评价,评价结果有反馈,反馈结果有应用”的全过程绩效管理机制。

### 4 结语

政府采购绩效评价是绩效评价体系的重要组成部分,同时一个完善、全覆盖、有效的绩效评价体系也有助于高职院校发现采购中存在的问题并及时纠错,提升高校治理水平。本文以平衡记分卡和网络层次分析法等相关理论,并结合高职院校的特殊性,构建一套政府采购绩效评价体系,涵盖了政府采购全过程,做到了绩效评价全覆盖,对于提高财政资金的效益,廉政风险防范具有一定的意义。

### 参考文献:

[1]高虹,李泰,陆萍,等. 高校政府采购绩效评价研究[J]. 实验技术与管理,2010,27(12):232-235.

[2]徐胜楠. 政采绩效评价“三驾马车”要并行[N]. 政府采购信息报,2018-08-06(02).

[3]钟明. 中国政府采购实务操作全书[M]. 北京:中国审计出版社,1999.

[4]何振一,阎坤. 中国财政支出结构改革[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000.

[5]孟春. 政府采购:理论与实践[M]. 北京:经济科学出版社,2001.

作者简介:樊静(1988-),女,汉族,四川成都人,本科,会计师,研究方向:预算管理、绩效管理;朱晖(1975-),男,汉族,湖北宜昌人,硕士,副教授,高级会计师,研究方向:财务管理、国有资产。

表 2

一级指标	二级指标	三级指标	得分情况	扣分原因
财务指标 (25分)	预算编制 (5分)	立项调研充分性 (3分)	3	
		采购品目正确率 (2分)	1.5	5个项目的采购品目编制有误,每个项目扣0.1分。
	资金分配 (12分)	资金保障率 (5分)	5	
		经济科目正确率 (10分)	9.5	5个项目的经济科目编制有误,每个项目扣0.1分。
	资金管理 (8分)	年度采购预算完成率 (2分)	2	
		资金支付合规情况 (2分) 采购资金节支率 (4分)	2 3	2个采购项目节支率超5%,未到10%,每个项目扣0.5分。
采购指标 (35分)	组织实施 (35分)	流标废标率 (5分)	4	有2个采购项目流标,每个项目扣0.5分
		采购流程规范性 (15分)	14.3	共有7个项目存在公告不及时,验收资料不齐等,每个项目扣0.1分
		招标文件合规率 (5分)	4.8	1个采购项目招标文件被市财政退回,扣0.2分。
		采购周期 (10分)	8	4个采购项目存在超期签合同、验收的情况,每个项目扣0.5分。
利益相关指标 (30分)	社会效益 (15分)	面向小微企业采购率 (5分)	5	
		投标人质疑率 (10分)	9.2	4个项目收到质疑并相应变更招标文件,每个项目扣0.2分。
	项目效益 (15分)	验收合格率 (9分) 满意度 (6分)	8.5 6	1个采购项目验收不合格,扣0.5分。
成长指标 (10分)	制度建设 (5分)	采购内控建设 (5分)	4.8	采购验收制度更新不及时。
	信息化程度 (5分)	采购信息化程度 (5分)	4.8	使用单位内部的OA系统,无单独的采购管理信息系统。