

【公共管理研究】

政府采购绩效审计应用研究

——以郑州市为例

傅亚宁

(南京邮电大学 采购招标管理办公室, 江苏 南京 210023)

摘要: 政府采购绩效审计是审计部门对被审计单位政府采购过程和结果进行的独立经济监督审查工作。为研究政府采购绩效审计所产生的效果, 采用实地调查与分析研究相结合的方法, 对郑州开展采购绩效审计的现状、审计的具体情况等进行了分析。针对现状和问题由点及面提出了健全政府采购绩效审计制度和准则、改进政府采购绩效审计采用的方式方法、完善政府采购绩效审计的反馈评价体系、完善对政府采购的监督追责机制、加强审计队伍综合素质建设等建议, 以期提高政府采购绩效审计的质量和效益。

关键词: 政府采购; 绩效; 审计; 采购招标

中图分类号: F239.4 **文章编号:** 1673-5420(2019)06-0012-11

审计监督是党和国家监督体系的重要组成部分。政府采购绩效审计是对政府采购运行过程和结果的专业监督, 是对政府采购进行经常性监督的制度安排, 是贯彻落实政府采购相关法律法规, 促进政府采购相关方针政策和重要决策部署执行, 确保令行禁止的有力手段。目前有关政府采购的法律法规主要有: 2002年颁布 2014年修订的《中华人民共和国政府采购法》, 2015年发布实施的《中华人民共和国政府采购法实施条例》, 2017年修订的《政府采购货物和服务招标投标管理办法》等。基于中央简政放权、放管结合、优化服务的精神, 面对新局面, 现阶段加强政府采购绩效审计对于确保政府采购行为的公平、诚信, 提高政府采购项目的质量和效率, 促进政府机构的廉政建设具有重要意义。郑州市作为全国扩大政府采购试点以后的首批扩大试点城市之一, 政府采购绩效审计工作起步较早, 具有典型示范作用。

一、政府采购绩效审计

(一) 主要特征

作为政府绩效审计的重要组成部分,政府采购绩效审计具有政府一般绩效审计的特点,同时也有其独有的权威性、独立性以及符合 3E 原则三个特征。

权威性是指政府采购绩效审计由党和国家进行监督。承担政府采购绩效审计职能的审计部门可以对被审计单位采购中的违法行为视情节轻重做出处罚或移交其他部门处理。

独立性是指政府采购绩效审计工作独立开展,具有独立性。审计机关机构设置和经济来源均独立,保证了审计工作开展的独立性。我国审计机关设置系统完整,作为国家最高审计机关的国家审计署在国务院领导下,主管全国的审计工作;县级以上各级政府都对应设置了审计机关,各级审计机关同时对本级政府和上级审计单位负责;国家审计署还设置了 20 个派出审计局和 18 个驻地方特派员办事处,建立了完整、系统的审计机构体系。

3E 原则是绩效考评的基本原则,3E 指经济性、效率性和效果性。政府采购绩效审计工作按照经济性、效率性和效果性对政府采购进行考评,符合 3E 原则。

政府采购绩效审计的三个特性相辅相成,权威性确保了审计工作可以顺利展开,独立性特征确保了审计的客观、公平、公正,3E 原则能为审计质量和效果提供有力保障。

(二) 审计流程

绩效审计的一般程序有准备、实施、报告、跟踪四个阶段,其中前三个阶段同于一般审计流程,但采购绩效审计中增添了跟踪阶段。审计跟踪是指审计组对采购单位针对审计报告中提出的问题所开展整改完善工作的情况进行检查。通过跟踪审计,既可以达到验证结论是否正确、巩固审计成果的目的,同时又可以起到督促采购单位及时整改、确保审计成果落实的作用。我们将政府采购绩效审计一般流程总结为下图。

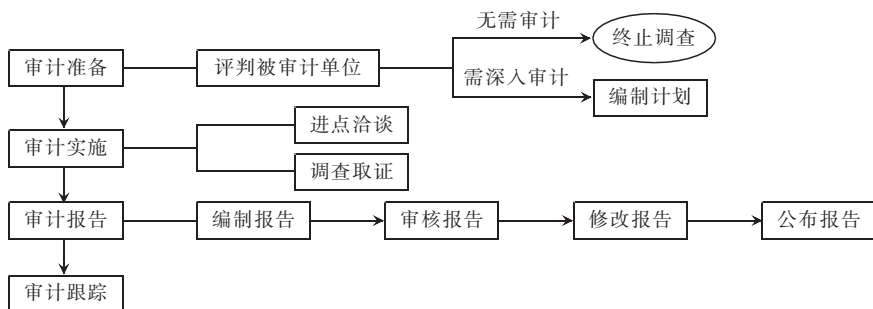


图 1 政府采购绩效审计流程图

(三) 政府采购绩效审计现状

财政部网站最新数据显示,2018年全国政府采购规模持续快速增长,达35 861.4亿元,比上年同口径增加11.7%,占全国财政支出比重为10.5%,占GDP比重为4%。具体来看,货物类采购规模为8 065.3亿元,占全国政府采购规模的22.5%,比上年增长0.8%;工程类采购规模为15 714.2亿元,占全国政府采购规模的43.8%,比上年增长3.3%;服务类采购规模为12 081.9亿元,占全国政府采购规模的33.7%,比上年增长35.7%。随着我国政府采购规模的扩大和各项法律法规的完善,政府采购绩效审计工作取得了一些成果,在一定程度上提高了政府采购资金的使用效率。

本文根据政府采购绩效审计的机构设置和实际操作情况进行了研究设计,对全国13个省(直辖市)的财政厅、审计厅负责政府采购和政府采购绩效审计的部门进行了资料收集或电话访谈形式的调查。^①通过调查研究,发现政府采购绩效审计还存在一些不足,主要体现在:政府采购绩效审计制度和标准还不健全;政府采购绩效审计采用的方式方法还比较单一;政府采购绩效审计的反馈机制尚未完全建立。

二、郑州市政府实施采购绩效审计的分析研究

郑州是我国中部地区的中心城市、特大城市,地处南北交通要冲,是国家重要的综合交通枢纽城市。2004年郑州市把原隶属于机关事务管理局和财政局的政府采购中心独立出来,实现了政府采购部门和监管部门的分离。本文选取郑州作为研究对象,力图管中窥豹,探究在全国范围内开展政府采购绩效审计的有效路径。

(一) 郑州市政府开展采购绩效审计的现状

随着经济社会的发展,郑州市政府的采购需求不断增加,从2006年的73亿增长到2018年的715亿,政府采购的范围也逐渐从普通的商品拓展到工程设施和公共服务等领域。与政府采购相关的法律和规章制度也不断完善。郑州市的政府采购取得了很大的进展,同时也暴露出了一系列问题,如采购效率较低、采购产品质量优劣不一、履行采购程序不严等。而从采购资金的来源和使用来看,由于采购资金数额较大、采购覆盖面广,以及采购的参与方众多等原因,出现了效益性不高的问题。面对这些问题,郑州市政府意识到要加强采购审计,就要做好采购的绩效审计工作。因此,郑州市在积极开展审计的同时,为了提高绩效审计的工作质量,采取了诸如加强对采购资金的预算控

^① 13个城市包括北京市、上海市、江苏省、浙江省、安徽省、山东省、河南省、河北省、辽宁省、四川省、山西省、湖南省、广东省。

制审计、加强对采购程序规范化的审计、加强采购部门财务收支审计,以及加强审计部门与采购监管机构的联系等一系列措施。自郑州市政府实施政府采购绩效审计以来,没有出现一起由政府采购引发的重大经济贪腐案件。

(二)郑州市政府实施采购绩效审计评析

1. 对审计项目的筛选和安排

(1)筛选项目并收集基本情况。在对审计项目进行筛选时,郑州市政府坚持维护群众核心权益的原则,重点围绕民生热点领域,对采购资金数额较大的项目进行审计。确定审计项目后,对政府采购的相关执行部门和职责进行划分,在了解采购基本情况的基础上,确定了审计对象、审计范围和审计内容。确定了市财政局、采购中心、采购人、供应商4个审计对象;审计范围为2016年度;审计的总体内容为2016度采购中心采购的整体情况、采购资金管理状况、采购效益、采购项目的合理性,以及采购监管部门的监管情况等(详见表1)。

表1 郑州市集中采购的审计对象及其主要职责

审计对象	工作职责
财政局	制定采购制度、拟定采购目录、审核采购预算和采购计划、受理供应商的投诉咨询等,同时还要履行采购监管部门的职责
采购中心	接受政府委托以确定采购项目,确定集中采购之外或超出采购标准的商品或服务
采购人	实施采购的具体部门,负责编制采购预算和计划,组织采购活动,对采购活动进行管理
供应商	负责按照合同约定为采购人提供符合要求的商品或服务,并对提供的商品或服务提供售后服务

(2)组织安排审计工作。审计部门综合分析本次绩效审计涉及面比较广、内容比较新颖而审计的时间较短的特点,派出13名审计工作人员组成审计工作小组,并分两步组织开展现场审计:第一步,组织座谈会,审计人员与财政局和采购中心相关工作人员进行交流,了解有关政府采购法律法规和具体的操作流程。通过座谈和对基本情况的认识,审计小组确定了本次审计的范围和重点。第二步,结合座谈情况,分小组分别对财政局、采购中心、采购人和供应商进行深入审计。

2. 审计内容和方法

(1)针对采购中心的审计。审计组首先查看了采购中心2016年的采购计划、采购

委托协议和具体的实施方案,以此为基础,使用审阅法,对采购中心2016年度的总体采购规模、采购项目变化和采购数量增长情况进行了调查;使用信息分析法,对2016年度数据与最近5年的数据进行对比,了解采购的变化趋势;使用抽查法,评判查验集中采购项目任务的完成度。另外,审计组还对采购计划的变更情况和由于变更对采购成本与采购效率造成的影响进行了调查,对采购周期进行合理性审查,对审查发现的采购周期超长的项目排查原因。审计组对采购中心实施审计时,把招投标作为审计的重点内容,对招投标过程中的程序执行情况进行排查,并发现了在投标过程中存在对投标人的资格审核不严格以及部分招投标项目不符合人数要求等问题。

(2)针对采购人的审计。集中采购涉及的采购人数较多,为提高审计效率,审计组采用了全面调查和重点审计相结合的原则。一方面,审计组向全部参与集中采购的单位开展了调查问卷,通过问卷收集采购人对采购商品或服务的价格、质量以及售后服务情况的评价,得出采购单位对采购活动的满意度。另一方面,从问卷调查结果出发,对调查中存在的问题或采购资金数额较大的项目进行重点审计。审计组选择了一家政府机关及其两个下属单位进行了重点审计,审计内容主要有:一是编制采购计划情况。主要对采购人编制的预算是否真实、完整和及时进行调查。二是采购程序执行情况。重点对采购计划的执行是否恰当,是否有预算外采购、超额采购等进行调查。三是采购档案是否全面完整。查看采购档案中采购计划书、合同书、入库单等要件是否齐全。同时,对采购的成本以及采购物资的利用率等情况进行分析,核查采购效益。

(3)针对供应商的调查。和采购人相似的是,集中采购的供应商也有数量较大的特点,因此也要采取全面和重点相结合的方式开展调查。首先,向所有供货人发放问卷,对招投标的信息公开度和公平性进行调查。其次,抽查几家重点单位,对供货的产品质量、价格以及售后服务等情况进行重点调查。

(4)针对财政局的调查。主要调查其对采购单位的采购预决算规模、采购计划变动情况等是否了解,对采购行为的监督职能是否发挥到位,有无针对采购评审建立专家库等方面进行调查。审计小组根据调查研究获取的数据和信息,对采购资金的效果性、经济性和效率性进行分析,发现其中存在的问题和不足,并和被审计单位进行交流,形成初步调查结果。

3. 对审计结果的评价

通过审计结果我们可以看出,郑州市自开展政府采购试点以来,在提高采购效率和采购质量、规范采购行为等方面都取得了突出成效,评价结果如表2,3,4所示:

表2 审计结果评价的经济性指标

二级指标	所占权重	得分	说明
节约资金	1/3	87.8	2016年完成政府采购资金252亿元,起初预算276亿元,节约34亿元,资金节约率8.69% (注:5%为及格,10%为最优)
耗费支出	1/3	100	2016年由采购中心完成采购金额86亿元,部门预算支出2300万元,采购的费用率为0.27% (注:3%为及格,1%为最优)
采购集中度	1/3	83	2016年采购资金完成252亿元,其中集中采购完成208亿元,占比82.5% (注:70%为及格,90%为最优)

表3 审计结果评价的效果性指标

二级指标	所占权重	得分	说明
公平性	1/3	100	2016年政府采购中心及抽查的5家供应商都进行了信息公示 (注:95%为及格,100%为最优)
采购质量	1/3	53	对2016年采购的100辆公车进行抽查,其中一台返修,返修率为1%,高于市场值的0.2% (注:0.8%为及格,0%为最优)
采购满意度	1/3	89	收到的968份调查问卷中,满意度得分为89分

表4 审计结果评价的效率性指标

二级指标	所占权重	得分	说明
采购完成度	1/4	81	2016年共完成委托采购项目2031个,实际完成1875个,采购完成率为92.32% (注:85%为及格,100%为最优)
采购耗时	1/4	94	对5家供应商的抽查发现,共受理委托项目4123个,总耗时169043天,采购平均周期41天 (注:50天为及格,40天为最优)
预算调整	1/4	69	2016年采购合同金额为176亿元,其中预算调整12.4亿元,占比7% (注:10%为及格,0%为最优)
人员效率	1/4	100	2016年共完成采购项目1875个,人均46.88,较去年提高10.26% (注:0%为及格,10%为最优)

我们可以看出,郑州市 2016 年度政府采购的经济性评价较好,评价指标分数为 90.27 分。这充分体现了规范采购流程、采用专家评审、合并小项目进行采购等措施对提高采购的效率、降低采购的成本起到了积极作用。

郑州市 2016 年政府采购的效果性评价较好,相应的指标得分为 80.67 分。其中,采购的公平性水平较高,抽查单位全部进行了信息公开;但是所采购产品存在着瑕疵,返修率高于市场平均水平;而问卷调查结果显示用户满意度也比较高。

郑州市 2016 年度政府采购的效率性评价较好,相应的指标分数为 86 分。采购中心在采购完成度、耗时及人员效率等方面取得的成绩令人满意,但当年仍然有近 8% 的采购项目失败,应深究其原因并进行整改。

综合分析以上 3 个指标的得分情况,对比 2014,2015 年度同一指标的得分,可以得到表 5。

表 5 郑州市 2014—2016 年采购绩效评价统计表

指标	所占权重	2016 年得分	2015 年得分	2014 年得分
经济性	1/3	30.09	29.62	29.1
效果性	1/3	26.89	26.16	25.86
效率性	1/3	28.67	28.34	27.83
合计		85.65	84.12	82.79

从表 5 可以看出,2016 年郑州市政府采购绩效审计的综合得分为 85.65 分,为近 3 年最高。这说明郑州市开展绩效审计后,政府采购的总体绩效也得到了较大提高。

(三) 郑州市政府开展采购绩效审计发现的问题及改进之处

1. 政府采购制度不健全,采购程序没有操作规范,采购监督没有系统、不成闭环。针对存在的问题,郑州市政府从两方面进行了完善。一是不断健全政府采购规章制度,总结绩效审计经验,制定了操作性较强的政府采购绩效审计的实施准则,保障了绩效审计的合法合规开展。二是完善对政府采购的监督机制,坚持“全方位全过程”监督的原则,通过对采购预算、采购计划编制,以及采购的具体实施等环节进行细致安排,确保一旦发现违规操作能及时联系相关单位进行改正。

2. 政府采购方式单一、效率不高。针对问题,郑州市政府从四方面提高了政府

的采购效率。一是提高采购完成率,缩短采购周期。通过提高采购需求文件质量、扩大采购信息宣传范围、提高采购的针对性等方式,政府采购成功率得到较大提高。2016年该市政府采购的完成率达到92.32%。同时,郑州市政府通过灵活采用多种采购方式,优化采购流程,在提高采购成功率的情况下,不断缩短采购的周期。2016年该市政府采购的平均周期约为41天。二是尽可能降低政府采购预算的调整率。2016年郑州市政府采购预算的调整率只有7%,除了少数特殊项目外基本没有预算调整。三是提高工作效率。2016年郑州市政府采购工作人员的采购额人均达到2.1亿元,而人均采购次数达到46.88次,在全国政府采购行业处于领先地位。

3. 政府采购存在简单重复、效益不高问题。针对上述问题,郑州市政府从四方面做了改进工作。一是不断提高政府采购相关信息的透明度。郑州市政府采购中心和相关代理机构通过不断拓宽宣传渠道、改革采购招标形式等途径提高采购信息的公开度,近年来政府采购信息一直保持100%公开。二是政府的调控导向作用日益凸显。审计工作组提出了对郑州市政府在采购工作中提高调控和导向作用的意见建议,通过整改提高了中小企业和环保型企业在采购中的比例,其中中小企业中标比例提高22%,达到47%,而环保型企业中标比例提高7%,达到41%。这为中小企业和环保节能型企业提供了发展机会,营造了积极的政策环境。三是不断提高政府采购项目质量。2016年该市采购的品牌商品维修率为1.2%,使用寿命平均达到3.8年,采购商品的质量总体较好。

4. 通过对郑州市政府的采购绩效审计还发现了一些问题,比如政府采购绩效审计反馈机制尚未完全建立;政府采购绩效审计从业人员的整体素质有待进一步提升;政府采购绩效审计流程审计多,针对采购项目的个性审计少;在政府采购工程、货物、服务三个类别中,对于工程采购和货物采购的绩效审计多,对于政府采购服务的绩效审计少。这些问题在郑州还没有得到解决,在全国也具有普遍性,需要政府采购管理部门和从业者不断思考研究,实践探索。

三、提高我国政府采购绩效审计水平的建议

(一)健全政府采购绩效审计制度和准则

健全的绩效审计制度和准则是审计工作取得成效的重要保证,但目前我国仅有包括《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国政府采购法实施条例》《政府采购货

物和服务招标投标管理办法》《政府采购质疑和投诉办法》《政府采购评审专家管理办法》等政府采购法律法规,以及包括《中华人民共和国审计法》《中华人民共和国审计法实施条例》《内部审计质量评估办法》等审计相关制度条例,尚未有针对政府采购绩效审计的统一制度和准则,审计机关在开展绩效审计时只能在已有法律法规的基础上依靠主观判断和经验不断地摸索政府采购和审计的准则。因此,应该尽快总结开展政府采购绩效审计的经验,制定政府采购绩效审计制度,尽快出台一套兼具操作性和科学性的审计准则或指南。如郑州市结合自身具体情况出台或执行的《郑州市建设项目审计条例审计办法》《审计署郑州特派办关于加强审计现场纪律监督检查暂行办法》等。这些规定和条例一方面可以细化审计的细节,帮助审计机关履行好职能,确保绩效审计可以有序开展;另一方面可以精准、高效、科学地展开审计,大大提高绩效审计的质量和效果。

(二)改进政府采购绩效审计采用的方式方法

政府采购绩效审计多套用传统审计的办法,采取进点洽谈、调查取证、出具审计报告的方式方法进行。随着政府职能的转变,政府采购范围不断扩大,对采购绩效的审计也提出新的要求,原有的政府采购绩效审计方式方法已经不能满足政府采购日益扩大的范围和日渐增加的体量,必须对其进行改进。在实际操作中,首先要革新绩效审计的方法手段。审计人员在采用常规审计方法开展工作的同时,应充分结合政府采购货物、服务、工程的不同类别、不同特点,探索新方法。其次要提高政府采购绩效审计的信息化程度。目前在政府采购中电子开、评标被越来越多地使用,政府采购绩效审计也应顺应这种发展形势,不断提高审计的信息化程度,充分发挥新技术在收集、处理、分析数据和信息方面的优势,努力建立政府采购绩效审计的平台系统,形成政府采购绩效审计信息体系。

(三)完善政府采购绩效审计的反馈评价体系

政府采购作为不具贸易性和盈利性的经济活动,具有一定的复杂性,要想对政府采购绩效审计进行真实评价,必须要建立与我国绩效审计现状相适应的反馈评价体系。目前,我国政府采购绩效审计或未作反馈评价,或仅对单一事项或审计结果进行满意度调查等,尚未建立反馈评价体系。郑州市在开展绩效审计的同时,从审计的目标出发,通过结合相关审计评价理论和我国绩效审计评价的实践,建立起有自身特色的评价体系,对绩效审计工作起到积极推动作用。笔者从定性、定量两方面对绩效审计的评价指标进行了研究,希望对政府完善绩效审计评价体系起到参考作用。

(四) 完善对政府采购的监督追责机制

目前尚未建立对政府采购的监督追责机制,在监督过程中往往不能及时发现所有问题,即使发现了问题,追责也很困难。今后,一方面,要强化对采购的监督,建立“事前、事中、事后”的全过程监督体系,事前对采购的预算编制进行监督、事中对采购的全流程进行监督、事后对采购成果进行跟踪调查,通过全过程监督完成对各个环节的监控。同时梳理出各环节的负责人,有效防治互相推诿以及责任落实不到位的现象。另一方面,要完善追责机制,审计的意义就在于被审计单位要根据审计结果对存在的问题进行处理,但审计工作组的报告只能对采购活动的具体情况给出评价,针对具体问题的整改还要被审计单位独立开展。如果被审计单位缺乏修改的主观能动性,对审计报告提出的问题置之不理,那么审计就没有意义。再加上审计机关并没有实施行政处罚的权力,不足以震慑被审计单位。因此,为确保审计质量,防止审计流于形式,必须细化赏罚制度,尽快完善政府采购的监督追责机制。

(五) 加强审计队伍综合素质建设

政府采购活动涉及的领域较广,因此承接绩效审计的工作人员除具备审计专业知识以外,还必须具备经济、法学、工程、财会、计算机等多学科综合知识,但现有的审计人员大多为审计或财经专业毕业,知识结构比较单一。提高审计队伍的综合素质要做好以下三个方面的工作:首先,要加强培训,做好审计人员职业技能提升,一方面要围绕政府采购绩效审计对人才的需求,招录审计队伍中缺乏的专业人才,调整审计人员结构;另一方面要对现有审计人员进行培训,改善审计人员的知识结构。其次,要加强职业道德建设,只有审计人员能够时刻保持使命感和责任感,树立正确的道德观,培育良好的审计环境,才能确保审计工作独立、客观、公正地开展,才能保证审计结果真实无误,维护法律威严。最后,要与外部人才和机构建立联系机制,建立政府采购绩效审计专家库,对重大审计项目或存在的审计疑点难题向审计专家寻求帮助,在尽量不增加审计经费支出的前提下提高审计质量。

参考文献:

- [1] 顾晓敏,郑佳.中美英政府绩效审计比较研究[J].财会月刊,2010(1):101-109.
- [2] 宋常.中国特色绩效审计制度体系探索[J].审计与经济研究,2010(6):3-9.
- [3] 宋夏云.我国政府绩效审计人员的能力框架研究[J].会计研究,2013(4):89-96.
- [4] 王世成,武国.大规模投资绩效审计评价指标体系研究[J].审计研究,2010(5):42-47.

- [5] 王会金. 国外政府绩效审计评析与我国绩效审计战略[J]. 会计研究, 2010(5): 75 - 82.
- [6] 梁斌. 论政府绩效管理与政府审计[J]. 审计与经济研究, 2012(2): 20 - 25.
- [7] 侯明晨. 财政专项资金绩效审计研究[J]. 财经界(学术版), 2015(4): 311 - 312.
- [8] 邓筠. 绩效预算的财政项目支出绩效评价指标体系构建思考[J]. 财务审计, 2014(5): 108.

(责任编辑: 范艳芹)

On the audit of government procurement performance: a case study of Zhengzhou

FU Yaning

(Procurement Bidding Management Office, Nanjing University of Posts and Telecommunications,
Nanjing 210023, China)

Abstract: Government procurement performance audit is an independent economic supervision and inspection of the process and results of government procurement by audit departments. In order to study the effects of the audit, field investigation and analysis was made to explore the status quo and specific situation of the audit in Zhengzhou. To improve the quality and efficiency of the auditing, it is suggested, in view of the current situation and problems, to improve the auditing system and standards, the methodology, the feedback evaluation system, and the supervision and responsibility mechanism, as well as to raise the overall capacity of the auditing teams.

Key words: government procurement; performance; audit; procurement bidding