

# 政府采购中的评审专家责任研究

周雪峰

无锡梁溪建设咨询事务所有限公司

DOI:10.12238/jpm.v3i8.5140

**[摘要]** 政府采购是国家财政的一项重要经济分支,也是一种重要的经济活动,而政府采购评审专家是政府采购活动中重要元素之一,采购评审专家能力素质的高低对采购评审质量产生十分重要的影响。当前虽然各级政府不断采购评审专家履职评价管理,但仍存在着评价主体定位不准确、评价过程不透明、评价内容不合理等一系列问题,针对这些问题本文提出了扩大评价主体范围、提高评审过程透明度、科学设置评价指标等建议,这将有效推动对政府采购评审专家履职评价管理。

**[关键词]** 采购; 评审专家; 履职评价

**中图分类号:** F253.2 **文献标识码:** A

## Study on Evaluation Expert Responsibility in Government Procurement

Xuefeng Zhou

Wuxi Liangxi Construction Consulting Firm Co., Ltd

**[Abstract]** Government procurement is an important economic branch of the national finance, but also an important economic activity, and the government procurement evaluation expert is one of the important elements in the government procurement activities, the ability and quality of the procurement evaluation experts has a very important impact on the quality of the procurement evaluation. Although governments at all levels of current procurement evaluation experts started evaluation management, but there are still inaccurate evaluation subject positioning, evaluation process is opaque, unreasonable evaluation content and a series of problems, for these problems in this paper proposes to expand the scope of evaluation subject, improve the evaluation process transparency, scientific evaluation index Suggestions, which will effectively promote the government procurement evaluation experts started evaluation management.

**[Key words]** procurement; evaluation expert; performance evaluation

### 引言

近些年以来,各级地方政府陆续出台了加强采购评审专家管理的通知,2021年12月,财政部起草了《关于开展政府采购代理机构和评审专家履职评价工作(试行)的通知》(以下简称《通知》)及评价指标,并向社会公开征求意见,可以看出,国家对采购评审专家履职考评制度在不断完善,但是仍存在一系列问题,这些问题不容忽视,如果不能得到及时的纠正,势必会造成评审专家良莠不齐,采购评审的质量大打折扣,最终浪费国家财政资金,损害政府信誉。

#### 1 政府采购评审专家的角色定位与违规概析

##### 1.1 评审专家的内涵

“专家”是历史发展的产物,“专家”这个词在现代社会中被广泛地使用,甚至可以说是“专家泛滥”的年代,在大多数的民众看来,一个拥有一项技术和知识的人,拥有更高的教育水平,就可以被称为“专家”。目前学界对“专家”大致的认为是:专

家应当具有专门知识或者专门技能,必须具备专业技术,并持有相应的资格证明,以便为社区服务:主要包括的职业有律师,医生,建筑师,会计师,工程师等,都会引用杰克逊和鲍威尔教授的名著Professional Negligence(专业过失)中对专家的定义,这一界定概括了一种特殊的职业,指在某种程度上有一定的社会身份,并具备某种职业资质,在《现代汉语词典》中,“专家”被界定为:对一种学科有特殊的专长或精通某一技术的人。在我国,各法学领域对“专业”的界定均有各自的标准,而我国的“专业”则属于“专业”范畴,与其它类别的“专家”的概念不尽相同。对于“国家级评审”这个名词,国内外学者尚无明确界定,目前主要使用的是在我国国家和各个省级政府评审专家管理工作方法中规定有关专家的条款。

《政府采购评审专家管理办法》第二条对评审专家的规定是:“政府采购评审专家(下文称“评审专家”)是指在具有一定资格的情况下,能够以独立的方式参与和参与政府采购相关工

作的人。”熟悉政府采购政策、法规和业务理论,从事相关工作8年,具备大学本科学历等,《浙江省政府采购评审专家管理办法》第二条对评审专家的定义是:“评审专家”)是指由国家采购管理机构审核通过的、以独立身份参与项目评审、咨询和论证工作的各类技术、经济、法律等方面的各类技术、经济、法律等方面的专家。

从上述标准可以发现,各国对专家的界定有一定的相似性和差异,而且各地对专家的界定也是综合了地方国情的。根据各省和各省市对专家的界定,其含义应该包括:(1)具备扎实的专业知识,具有长期从事政府采购工作的工作经历和技术;(2)必须具备独立、中立、客观的身份,具备一定的专业素养和职业操守;(3)通过有关部门的审查和确认,负责向政府部门和有关部门提供有关意见、建议、咨询或答复等方面的资料;(4)需要具备市场经济、谈判技巧等相关的专业知识。

### 1.2 评审专家在政府采购中的角色定位

在社会资讯的大量涌现下,社会和政府对于专业人员的依赖性逐步提高,更有人比喻现代政府采购就是“专家采购”,在引进了专业评估流程之后,政府机构将政府的权力与责任交给具有较高专业自主性的第三方来执行,可以增加供货商和公众对它的公正性,并能使财政经费的运用更具科学性和有效性,但《政府采购法》仅在谈判和询价中提及了有关的问题,而在其它条款中,几乎没有提到过。根据上述规定可以发现,政府在购买评审专家的主要概念上有着差异之处,而不同省份对于评审专家的主要规定也兼顾了各地的实际状况。因此根据不同省份对于评审专家的规定,评审专家的主要内容应该包括以下几点:(1)必须具有坚实的技术专业,并且具有较长期的与政府购买有关的实践经验与能力;(2)有独立、客观的法律身份地位,应具备较高的业务素质和良好的法律职业道德;(3)已通过国家有关机构的评估认可,其任务是向有关政府部门及职能部门提交关于评估、意见、询问及争议答复等的有关资料;(4)掌握市场经济、国际谈判方法以及有关法律专业知识。这也反映出了专业人员的权力太大,而《政府采购法》和有关的法律、法规也未对此作出明确的界定,《政府采购法实施条例》第九十一条规定:政府采购主管机关和主管机关要强化对政府采购工作的监督,建立完善的专业水平、专业能力和履行工作义务的评价体系,采购人和采购代理机构应按照前款的考核办法,对参加政府购买的人员进行档案登记,并将其反馈给财务机关和相关部门。从他们的角度来看,这些规则都是些虚无缥缈的东西,他们都是从专家中挑选出来的,而监察机关大多为财政部门或者监察机关,大多数的采购机构对于评估人员没有什么直接的限制或者监管手段,所以采购流程中大家必须履行一定的注意义务、社会责任心、职业道德以及执行比较规范的评估体系。

通过对政府程序的剖析,可以理解的是,审查人员在政府中扮演的重要作用,其作用是保护采购进程,充当一个重要的“先生”,作为第三方参加评估社交活动,而不属于其中一方,在政府采购部门的委托下,根据自己的专业知识和丰富的工作经历,对

政府的政府招标、竞争性磋商、询价、单一来源等政府的行为提出了公正、客观的评价建议以供政府采购部门所采纳,而不会受到其它政府机构、组织和个人的干扰。评价是整个过程公开、公平、公正的前提,由国家委任的鉴定人员不但具有权威的职业资格,而且还应具有行政执法人员的身份,完成国家法规所赋予自身的职能。

### 2 针对评价主体定位不准确,需进一步扩大评价主体范围

2.1 评价主体与对象利益相冲突,深化采购人评价主体责任评价的过程中,为保证结果公平公正,评价的主体应需保持“价值中立”,至少不应该存在利益冲突。在对专家的履职评价管理过程中,评价主体多为采购代理机构工作人员,而评价的对象为政府采购评审专家。而评审专家的存在的目的就是为了防止采购代理机构非法干预评审项目,影响评审的质量,而采购代理机构严密组织评审尽最大可能杜绝专家与供应商之间的来往,显然两者之间存在一定的利害关系,单纯让两者之间评价是不够恰当的。

采购人是采购活动的直接受益者,《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号,)要求要强化采购人的主体责任。与此同时,2018年11月14日,中央全面深化改革委员会第五次会议审议通过了《深化政府采购制度改革方案》,《方案》重点指出?“深化政府采购制度改革要坚持问题导向,强化采购人主体责任”。必须要充分认识和强化采购人主体责任的重要意义,主动适应国家政策制度调整的趋势,正确把握采购人的角色定位。引入采购人对专家履职的评价机制,采购人对专家打分评价更客观科学可靠。

2.2 评价主体能力水平十分有限,全面提升评价主体的专业素养

评价的主体主要考虑到资历和能力,但在采购评审过程当中,采购评审专家大多为专业性较强、资历较深的教授、领导,而对专家的履职能力进行评价的人员大多为一些对该专业了解较少、从事该行业较短的新聘用人员。当我们评价一个人的业绩,一般而言,都是高资历人员来评价低资历人员,从而发挥好传帮带的作用,而让低资历人员评价高资历人员显然是不合适的。

评价主体是指对别人的绩效做出评价的评价者,是指具备一定评价知识技能能够实际参加评价活动的人,评价主体主导评价活动,其存在的目的是为了评价对象或者为了促使本部门优于其他评价对象。因此,采购代理机构要想对采购评审专家做出科学合理的评价必须要提高自身的水准,在专业学习方面狠下功夫,采购代理机构定期对参加评价活动的人员组织考核,从中进行筛查,不合格达不到要求的不允许参加对专家的履职评价。

2.3 评价主体相对单一,内外部评价相结合

一般而言,评价可分为内部评价和外部评价,内部评价包括自己评价和同行之间评价,也就是自评和互评。外部评价主要分为管理者评价、服务对象评价以及社会大众评价。而对采购评

审专家所进行的履职评价的主体仅仅是采购代理机构的工作人员,既非管理者也非服务对象(采购人)更不是社会大众,因此带有很强的片面性和局限性。

当前,鉴于政府采购任务的复杂性、艰巨性,因此在对评审专家履职评价管理过程中,主体必然要多元化,就是要坚持内部评价与外部评价相结合的方式。在对政府采购评审专家履职的内部评价具专业性、知识性较强,而外部评价影响力更广、权威性更高”。内外部评价各有其优劣,两者结合起来可以优势互补,对专家的履职评价应坚持全面性原则,需要内部评价和外部评价同时进行。

### 3 当前评价过程不透明,不断提高评价过程公开程度

#### 3.1 打分过程“不见面”,评审结束后当即做出评价

《通知》第一点就规定“在财政部评审专家库抽取专家的采购人、采购代理机构应在评审活动结束后5个工作日内,在政府采购信用评价系统中评价评审专家履职履行情况”此外第四点还说明了“逾期未评价的,系统将自动默认好评”这样利用信息化手段进行“不见面”的打分,方便快捷,特别是在疫情期间可以防范疫情传播,提升办公效率。但如果过度依赖“线上打分”,容易产生懈怠,责任心降低,对专家了解不深入,长此以往容易产生“走过场”的思想,对专家打分敷衍了事,最终降低评价的真实性。

《通知》中规定评审结束后5个工作日内完成评价即可,笔者认为评价时间太长,如果恰逢周末或者节日,时间可能拖得更久,时间越长,对专家的行为印象越不深刻,专家的一些小错误越容易被忽略,评价的准确性也就越低。建议在专家的评审结束后,当即做出评价,去掉“逾期未评价的,系统将自动默认好评”这项规定。

#### 3.2 评价结果公示程度不高,评价结果实现多元化

评审专家后期通过政府采购信用评价系统查找到关于个人的评价情况,自身所呈现的知识得了多少分,扣了多少分,并未详细说明扣分到底是什么原因造成的,主观原因也好,客观原因也罢。我们知道,专家由于自身利益等原因,如果扣分很多,大部分是不会轻易信服的,这样不完整的公示情况,不利于专家后期对自身的维权申诉,与采购代理机构产生很深的矛盾,最终引发一系列恶果。

对专家履职评价的呈现结果要多元化,既要有定性结果也要有定量结果,详细的列举出哪些地方做错了,哪些地方失分了。评审专家在系统中查到关于自身的评价结果不能仅限于准确,更要实现专家对评价结果的认同,让专家感到自己在评审的过程之中,所付出的心血努力没有白费,只要认真履职,就会得到公正的评价,即使真的出现失误了,也让自己能够心服口服。

#### 3.3 违规时未经过准确认定,建议专家认定后书面递交扣分原因

还是上面提到的问题,一个不懂这个专业的人给一个资历很深的老专家打分,对专家进行履职评价,特别是对于一些违法

违纪很严重的情形,在做出判断的过程时,是否经过专家进行认定,还是只是单纯的进行主观的判断。对专家的履职评价表中涵盖3大项19小项,采购评审专家不能保证在评审过程中百分之百不出现问题,这些问题是否就符合扣分要求呢,这种随意的扣分多了势必会损害专家个人的切身利益。

压实采购代理机构评价责任,谁负责评价的活,谁就需要担责。针对专家在履职过程中出现的违规违纪情况,需要书面递交材料扣分原因。在材料过程中,需要附上专家违纪违规的照片视频等,并需要写明问题意见,是违反了哪一条,意见语言要简单明了具体,正对性要强,一针见血地指出评审专家在履职过程中所存在的问题。

### 4 评价内容不合理,科学设置评价指标

#### 4.1 评价项分值设置待完善,设定合理指标权重

《通知》中对专家的业务能力、评审纪律、职业素养3方面拟定了19项指标,共计100分,大多数指标分值为5分,有6项指标分值为6分,从整体上来看,分值设定较为平均。而在专家的诸多履职过程中,显然是有重点主次之分的,可能有些指标专家违反了可能对采购活动影响不大,反之,有些违反规定的活,就会造成极为严重的后果。

必须科学合理设置评价指标及其权重。履职评价指标是要与专家的履职尽责能力以及对整个采购活动的影响程度相挂钩的,有些指标可以说对专家的能力素质的体现以及整个评审影响不大,这些指标可以适当减少权重,反之则应当增加分数,甚至有些指标涉及到原则底线,我们这些指标评审专家一旦触碰就必须直接“出局”。

#### 4.2 履职指标针对性不强,提升履职指标指向性

在表中,一些指标的指向性不够清晰,比如第2小点“熟悉计算机操作”把它归结到“业务能力方面”,这项指标主要是为了专家在评审过程中能够熟练掌握评审系统,这项指标应该是专家所掌握的一项必备的基本技能,而“业务能力”主要针对评审专家针对改评审专业所掌握的知识,属于专项专业能力,第1.2点“不超标准索要劳务报酬、差旅费”放在“评审纪律”中也不够恰当。

在设定指标时,要保证每一项指标与专家的职责相对应,同时要避免指标因素重叠交叉,重复赋权。如指标中的最后一条“积极履行配合答复供应商询问等法定义务”,我们知道评价专家在评审过程中是有严格的时间要求的,因此,在评审过程中积极配合答复供应商询问显然是不太现实的,建议将这条删除。

#### 4.3 指标语言模糊词偏多,优化指标语言表述水平

表中“未”“没有”“无”“不”的使用,让人看起来眼花缭乱。“未出现评分畸高、畸低的现象”和“没有故意拖延评审时间”畸高、畸低的现象,无法界定何种情况属于故意拖延评审时间,没有准确的数值来判断“畸高畸低”的范围,“在评审过程中,除法律规定的情形外,未随意废标”不能简单判断怎样属于随意废标,这些属于术语让采购代理机构人员对采购评审专家打分过程中不易把握。

作为一个评价指标,是让人们去运用掌握的,因此其语言组织应更加严谨,评价指标要明确、具体、实用,减少指标中模糊词语的使用,让评价者使用起来容易操作、容易上手。

### 5 结束语

国家对政府采购工作是非常重视的,它既涉及到税法的使用,又涉及到整个社会的各个层面。从法律、法规和技术上的需求来看,评审人员在政府部门的工作中扮演着不可或缺的角色。而专业人员凭借自己的专业知识和技能,为我国的政府采购工作做出了巨大的贡献。同时,也要对我国政府采购中的专家评议进行规范,防范公款的使用,维护各方的正当权利,在此基础上,对其进行了全面的分析与区别,而专家职责是其核心内容之一,也是国家法律体系逐步健全的一个重要指标。本文也正是基于这些目的,对评审专家责任进行了较为深入的探讨。

### [参考文献]

- [1]梁永国.法律责任概念分析[D].山东大学,2008.
- [2]刘斌.我们需要建设怎样的政府采购专家评审制度[J].中国政府采购,2010(03):5.
- [3]李英壮.做一名合格的政府采购项目评审专家[J].中国政府采购,2010(12):28.
- [4]张东伟.浅析“评审专家自由裁量权”[J].中国政府采购,2011(04):66-67.
- [5].规范和约束政府采购评审专家评审行为研究[J].天津经济,2010(05):56-58.
- [6]刘作翔,龚向和.法律责任的概念分析[J].法学,1997(10):8-11.

### 中国万方数据库简介:

万方数据成立于1993年。2000年,在原万方数据(集团)公司的基础上,由中国科学技术信息研究所联合中国文化产业投资基金、中国科技出版传媒有限公司、北京知金科技投资有限公司、四川省科技信息研究所和科技文献出版社等五家单位共同发起成立——“北京万方数据股份有限公司”。

万方数据是国内较早以信息服务为核心的股份制高新技术企业,经过20年来快速稳定的发展,万方数据目前拥有在职员工近千人,其中硕士以上学历约占25%,专业技术人员占70%,已经发展成为一家以提供信息资源产品为基础,同时集信息内容管理解决方案与知识服务为一体的综合信息内容服务提供商,形成了以“资源+软件+硬件+服务”为核心的业务模式。

万方数据以客户需求为导向,依托强大的数据采集能力,应用先进的信息处理技术和检索技术,为决策主体、科研主体、创新主体提供高质量的信息资源产品。在精心打造万方数据知识服务平台的基础上,万方数据还基于“数据+工具+专业智慧”的情报工程思路,为用户提供专业化的数据定制、分析管理工具和情报方法,并陆续推出万方医学网、万方数据企业知识服务平台、中小学数字图书馆等一系列信息增值产品,以满足用户对深层次信息和分析的需求,为用户确定技术创新和投资方向提供决策支持。

在为用户提供信息内容服务的同时,作为国内较早开展互联网服务的企业之一,万方数据坚持以信息资源建设为核心,努力发展成为中国优质的信息内容服务提供商,开发独具特色的信息处理方案和信息增值产品,为用户提供从数据、信息到知识的全面解决方案,服务于国民经济信息化建设,推动全民信息素质的提升。