

# 政府购买服务的宁波实践与思考

钱斌华



深化政府购买服务改革,从效率和水平等方面进一步提升公共服务供给,有着现实和可考量的重要意义。近年来,浙江省宁波市高度重视政府购买服务工作,确立了“一个实施意见、若干个配套制度”的“1+X”制度框架体系,形成了一批可推广的典型项目,在供给水平和效率上,不断提升了政府的公共服务能力。

## 政府购买服务的宁波实践

(一)以顶层设计的高度建章立制。早在2015年,宁波市就印发了实施意见,从顶层设计的角度提出了政府购买服务的总体目标、具体任务和保障措施,形成了工作机制和联席会议制度。在此总体框架下,相继出台了指导性目录、预算管理暂行办法、采购管理暂行办法、政府购买养老服务实施办法和政府购买信息化服务实施办法等一系列配套制度,在各领域对政府购买服务进行了具体落实。

(二)以规范操作为抓手开展阳

光操作。一是强化预算管理。将政府购买服务所需资金纳入预算,在编制年度预算时,要求同步编制政府购买服务预算,从预算编制上就涵盖了政府购买服务的内容。二是规范采购管理。要求部门以公开招标、邀请招标等方式确定承接主体,并按要求在指定的媒体如市政府采购网上做好信息公示。三是以“互联网+”为依托提高管理效率。依托“政采云”平台构建从采购计划到合同备案、评价等全过程的闭环管理,目前已实现各县市区采购数据到市一级的汇总,再由市级提交平台进行数据交互。四是开展专题培训。先后举办多期政府购买服务改革培训班,对政府购买服务政策中涉及的“谁来买、向谁买、买什么、怎么买、买得值”等问题进行系统培训、经验交流和对策研究,邀请市教育局、市妇联等相关部门详细介绍采购项目典型案例的操作过程,并编印下发了多期《宁波市政府购买服务政策文件汇编》在部门间进行交流。

(三)以典型试点为突破进行提质扩面。考虑到公共服务质量标准难量化、采购实施和绩效评价难操作等实际情况,在政府购买服务推行过程中,财政部门以点带面,组织市级各相关部门和各县(市)区在教育、体育、文化、社保等多个领域分别选择1到2个服务项目进行试点。如市教育局、市文广局、市卫计委分别在职业教育、公共文化、基本公共卫生等领域进行了有效的尝试,各县市区也在环境监测、医疗卫生服务、就业指导、城市保洁服务等方面开展了富有成效的探索,并形成了一批可复制的试点经验。在试点成功的基础上梳理总结了多个可复制、可推广的政府购买服务典型案例,在全市各地、各部门进行示范推广。其中,2个项目被列为浙江省的第一批示范项目,2个项目成为国家财政部的全国典型案例。

(四)以社会组织培育为重点激发社会活力。市财政以设立专项资金的方式,通过政府购买服务,社会组织

得到了有效培育和发展。目前,已累计实施政府向社会组织购买120余个服务项目,涉及28个部门和100多个社会组织,实施的项目既有社会治理领域的内容,也有民生保障等领域的内容。

(五)以考核监督为保障规范购买服务行为。按照财政部“双随机、一公开”的要求,通过自查、书面审查、现场检查等方式,抽查了31家政府采购代理机构的145个政府采购项目,有效规范了政府采购代理机构的执业行为。对政府采购专家库入库专家资格条件进行规范,正式入库专家已达1600余名。履行约谈制度,对举报反映的入库专家进行约谈,进行警示约束,让专家的履职行为实现“公平、公开、公正”。

### 政府购买服务的实践难点

(一)实施主体的理念不到位。部分部门存在着一些不理解、不支持、不配合,既担心规范透明的政府购买服务流程会增加工作量和难度,也担心市场力量不能有效地提供公共服务。在公众需求调研、市场行情了解、服务标准制定、履约监督和评价等方面,部门的工作能力还需提高。

(二)承接主体的竞争不充分。主要表现在作为承接主体,事业单位所发挥的作用和规模还很小,这主要是由于事业单位改革过程中的机构编制、经费保障等方面的实质性进展还不明显,事业单位的去行政化尚未完成,与主管部门之间的关系也尚未理顺,从承接主体的角度来看,事业单位的竞争力不强。

(三)工作开展尚不平衡。主要是内部职责分工不到位、购买内容和程序不规范、信息公开不够。比如,有些

单位把政府购买服务的责任转移到财务部门,其他业务部门并没有参与到政府购买服务中来;有些单位以购买服务的名义来争取财政资金,争取到之后,就打着购买服务的旗号,将单位的份内工作转嫁给社会组织去做;当购买的项目不符合采购法时,有些单位以直接委托的方式让承接主体来提供服务,对可以采取招标方式开展、具备有效竞争条件的项目,却较少采用竞争性的方式来确定承接主体;有的服务项目仅公开了购买结果,有的项目尽管在面上作了全过程公开,但却缺失了部分关键信息。

### 进一步推进政府购买服务的思考

(一)进一步明确各方责任。按照政府主导、部门负责、社会参与、共同监督的要求,明确各方工作任务和职责。财政部门要认真落实好宏观管理、监督和培训指导,第三方代理机构按照购买主体需求依法组织实施购买活动,承接主体要依法履行合同约定提供优质服务,服务完成后由购买主体牵头或委托第三方机构进行绩效评估。政府各职能部门是开展政府购买服务活动的责任主体,负责购买服务的具体组织实施,根据中央和省里的要求编制本部门的指导性目录并向社会公开,增强指导性目录的约束性。推动各购买主体积极适应政府购买服务工作中自身角色的转变,建立健全部门内部的政府购买服务工作机制,明确需求标准制定、预算计划申报、项目组织实施、合同履约监管、绩效评价等全流程的责任分工,不断提升政府部门作为政府公共服务供给“安排者”“监督者”的能力。

(二)进一步加快社会组织培育。在购买服务的过程中,政府要逐步加

强向社会组织购买的力度,对于民生保障等服务,优先向社会组织购买。有重点地培育和优先发展一批社会组织,形成一定的社会需求度和影响力,带动形成较好的社会示范作用。简化登记手续,降低社会组织的参与门槛。与事业单位分类改革相结合开展政府购买服务工作。按照事业单位的类型不同,分门别类,研究制订支持政策。有行政管理职能的,允许其开展政府购买服务活动,并作为购买主体;公益一类事业单位,既不能购买也不能承接;公益二类和从事具体生产经营的事业单位,可以作为承接主体。对作为承接主体的事业单位所提供的公共服务职能,要列入政府购买服务目录,在改革过渡期由主管部门通过直接委托方式购买所属事业单位的服务,实行规范的合同管理,将采购经费调至部门本级,从经费保障、机构编制等方面与事业单位购买服务实现协同管理,与主管部门理顺关系,逐步实现部门与所属事业单位由“父子”关系向平等契约关系的转变。

(三)进一步加强监督评价力度。将政府购买服务资金纳入全面绩效管理,各政府部门都要对购买计划、资金安排、购买过程、绩效评价等进行全面及时的披露,主动接受社会监督。完善质量体系和支出标准,提高绩效评价的效度和信度。大力推行第三方评价,支持第三方机构客观、公开、公平地独立开展评价,提高评价质量和社会公信力。切实加强对政府购买服务的审计监督,确保在资金使用和管理上科学规范。□

(作者单位:宁波城市职业技术学院)

责任编辑 李艳芝