

地方政府推进政府购买公共服务的思路

王家永 | 于琨昊

推进政府购买公共服务的根本目的是发挥市场配置资源的决定性作用，借助市场机制降低政府提供公共服务的成本和提高公共服务质量，以实现社会总效益和总福利的最大化。推进政府购买服务是一项极其复杂的系统工程，涉及法律法规、政府职能、制度体系、运行方式、预算管理、绩效评价和市场培育等方方面面，地方各级政府及财政部门应统筹谋划、创新管理、扎实推进。

注重机制建设 稳步构建购买制度体系

一是实质规则层面，按照上级政府和政府部门下发的实施意见、暂行办法和政策文件，在行政区域内制定或以文件转发形式下发购买服务的相关制度办法，将购买服务纳入政府重要议事日程，研究制定购买服务的范围和标准、服务对象的原则和方法、政府分类购买服务的具体目录、社会组织承接公共服务的资质认证办法和培育市场主体政策办法等，并着手组织实施。二是程序规则层面，制定购买服务业务流程、购买方式和程序、招投标办法、资金审核和预算资金

管理办法、对社会组织生产和提供公共服务的监管办法、政府购买服务的绩效评估办法、社会组织进入或退出管理办法、第三方评估办法、信息公开办法、购买服务听证和统计报告制度等。三是运作操作层面，制定购买服务操作指南，对政府购买服务所涉及的主要内容和重点环节作详细说明，力求达到购买主体能够

根据指南实施购买，承接主体能够据此清晰购买路径和要求，准备好与政府开展合作，同时使民众和社会各界了解购买服务的目的、过程和结果，以便监督。

抓住关键环节 逐步扩大购买服务规模

合理制定可操作的购买服务目录。



购买目录关系到政府购买范围的界定和可操作服务项目的实施。除国家禁止购买的项目外,凡是能够增加社会净福利的政府事务性管理和公共服务项目,原则上都应纳入政府购买范围。但受政府职能转变、市场发育程度、购买制度建设和民众接受程度等诸方面影响,许多增加净福利的购买服务项目即使在政府公布的目录内,近期也不易实施购买。这就需要各购买主体科学制定可操作目录,以扩大购买服务规模。制定可操作目录应遵循以下基本原则:一是准确把握民众需求。政府及各部门应倾听民众呼声,反映民众意愿,准确把握民众需求,之后再确定购买服务的种类、性质和内容,切忌主观臆断、强制性确定购买项目。二是突出公共性和公益性。针对当前民众公共服务需求的多样性,重点考虑、优先安排与保障改善民生密切相关的领域和项目,用有限的财政资金购买到民众最关注、最需要、最受益的公共服务。三是渐进式实施。购买服务是新事务,实施过程中定会会出现许多新情况新问题,甚至超出政府预期,因此制定可操作购买目录应本着渐进式改革思路,先将一些易于操作、条件较成熟的服务项目纳入目录,然后逐步扩大购买范围。制定目录是一项较复杂的技术性工作,可聘请有关专家协助调研并逐一甄别审定,在确保购买服务目标实现的同时,避免某些政府部门因过度购买而成为“甩手掌柜”,避免部分事业单位受此影响引起较大波动。

合理制定购买服务流程。一是明确需求,统筹规划。在参照政府经济社会发展总体规划和财政预算支出计划的基础上,充分考虑民众对公共服务需求的紧迫性,统筹购买服务项目实施的优先次序,根据优先提供哪些公共服务、优先对哪些人提供公共服务,提供多少和什么质量的公共服务最终确定购买

服务项目实施先后顺序,据此编制部门预算,并明确绩效评价指标。二是公开购买,签订合同。政府部门购买服务应优先采取竞标购买方式,购买前通过多种渠道向社会公开购买服务项目和资金预算,公布招标信息,鼓励社会组织积极投标。此外再考虑采取合同制、补助或凭单制方式购买。政府部门应严格审核竞标机构的专业资质和综合服务能力,在与中标机构签订购买合同中,明确购买金额、服务项目、服务期限、评估标准、评估方法、各方责任与义务、过失意外责任及处理、项目监管和社会监督机制、合同失效等条款。三是项目实施,监督评价。承接主体履约过程中,政府部门应加强对项目进展和服务生产的监管。当合同到期或项目方案实施完成,购买主体应邀请第三方如专家学者或专门的评估机构等对服务项目开展绩效评价,评价的关键点看民众是否得到了符合质量标准的服务,看民众需求是否得到了满足,看民众对提供服务全过程是否满意。根据评价结果决定是否与承接主体继续履行或终止购买合同。

培育承接主体 切实扶持社会组织发展

培育市场承接主体是顺利推进政府购买服务的重要前提。政府购买服务不设地域限制,可面向全国乃至国际市场,但许多公共服务供给具有明显的地域特征,如医疗、教育、环卫等。统计显示,在当前事业单位未进行分类改革的条件下,许多地区能够独立承接公益性服务供给的社会组织很少,因此培育和扶持区域社会组织发展,为其承接公共服务创造良好的平台和宽松环境,成为政府推进购买服务的一项重要工作。一是政府设立培育发展社会组织专项资金,由财政部门负责制定专项资金管理办法及竞争性评审指标体系和标准,通

过政府购买服务方式委托社会中介机构负责受理专项资金的申报和评审,财政部门对评审过程进行监管,并按照机构评审结果确定获得专项资金扶持的社会组织范围,结果面向社会公开,确保专项资金真正发挥作用。二是采取财政贴息、以奖代补等方式对具备发展潜力或运营困难的社会组织予以扶持。三是政府相关部门应进一步完善社会组织自律和诚信建设评估指标体系,健全社会组织诚信档案。

健全监管机制 防止政府购买服务失效

实践表明,政府实施购买服务在起步阶段会出现许多问题,而民众通常不会考虑改革的难度和客观因素,通常把引发问题的责任全部归于政府和公务人员,使其工作陷入被动。因此,应建立严格的购买服务监管体系,确保购买服务相关方履行责任义务,保证政府购买服务顺利推进。建议将政府购买服务监管纳入人大、纪检监管体系,定期或不定期对政府购买相关方尤其是购买主体进行适时检查监督。财政部门要加强财政资金监管,确保资金规范管理和使用,不得截留挪用和滞留。审计部门要加强对服务项目的审计监督。政府应引入第三方评估,择机抽检财政部门和相关政府部门的服务项目评估结果,对不良评估予以严肃处理。同时,借助政府集中采购平台搭建政府购买服务信息公开平台和公众监督平台,对购买服务的所有可公开的信息如购买目录、拟购买项目、项目预算、服务标准、承接方资质、竞标结果、绩效评价结果、评估机构等适时向社会公布。对单位和个人有关购买服务违法违规行为进行及时处理。将购买服务全程暴露在阳光之下,防止购买服务失效。□

(作者单位:大连市财政科学研究所)

责任编辑 韩璐