

新加坡政府购买服务预算管理的借鉴与启示

杨勇华

从世界范围看,各国对政府购买服务的态度并不一致,有的积极有的谨慎,相应地各国在政府购买公共服务的实践和进展上也很不相同。新加坡政府购买服务工作走在世界前列,非常值得我们思考和学习借鉴。

新加坡政府购买服务预算管理与我国的区别

新加坡总体主张公共服务的社会化和市场化,重视公共服务的多元化和合作化,其公共服务提供既有亚洲传统的政府主导特色,又深受西方影响重视向私人部门竞争性购买的特征,重视政府从管理者向服务者思想的转变,努力建立了高素质的公务员队伍,大力推行电子政务的应用,较好地形成了在政府主导下、政府与市场共生的具有鲜明特色并且行之有效的公共服务供给机制。

对比新加坡和我国现行的关于政府购买服务的预算管理,不难发现两者既有相同之处,又不乏重大区别。

(一)都强调预算总体控制,但实施手段迥异

在政府购买服务总量控制上,国务院《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》中明确:“政府向社会力量购买服务所需资金在既有财政预算安排中统筹考虑。随着政府提供公共服务的发展所需增加的资金,应按照预算管理要求列入财政预算。”《政府购买服务管理办法(暂行)》明确:“购买主体应当在现有财政资金安排的基础上,按规定逐

步增加政府购买服务资金比例。对预算已安排资金但尚未明确通过购买方式提供的服务项目,可以根据情况转为通过政府购买服务方式实施。”可见,目前我国关于政府购买服务的总体控制主要从程序和性质上着手,强调从既有财政预算安排,防止购买服务被滥用。

新加坡的做法则与我国区别较大,新加坡并不过于强调从预算安排程序或购买服务性质上进行政府购买服务的预算控制,而主要是从年度预算安排总额度上进行量化控制。一方面,新加坡在各部门年度预算安排时会根据一定的方法利用公式计算出各部门年度预算总额;另一方面,财政部汇总全国总预算后提交国会讨论,过高或过低均可能被提出异议并要求调整。利用上述两个机制,在很长一段时间内,新加坡全国财政总预算收入和支出占GDP比重都较好地控制在13—17%范围,甚至以此形成了关于财政占GDP合理比例的较为一致的全国共识,这种做法也获得了国内民众和国际评级机构等国内外各界全方位的认可。

(二)都强调预算部门主体责任,但具体要求不同

我国目前的政府购买服务行为,在总体上认定预算单位主体责任的同时,强调财政部门、机构编制部门、发改部门、登记管理部门等在推进政府购买服务工作上协同履职齐抓共管,要求财政部门制定相应制度规范和目录指引,机构编制部门制定政府转移职能目录以明

确转移或购买事项,发改部门推动政府购买服务纳入年度计划,登记管理部门负责核实承接主体资质并参与绩效评价。这种制度设计虽然有利于强化各协调部门的职责意识,但客观上会起到削弱购买服务的预算单位主体责任的作用,甚至会在一定程度上加大预算单位的协调难度,压缩预算单位在具体政府购买服务决策上的自主空间,也相应地存在责任划分不清之嫌,容易引发相互推诿扯皮现象。

相对而言,新加坡则比较单纯地强调各政府采购服务预算部门的主体责任,对推动政府采购公共服务相关部门协同责任的要求态度比较谨慎,或者说,新加坡各政府部门习惯于在既定范围内做好本职工作,更加强调每件事情的主体责任,而协同责任则强调得相对较少,如财政部主要负责制定政策和规则,实施部门负责政策快速落地和规则执行无误。

(三)都强调政府购买服务的重要性,但对其与政府购买其它商品或货物的关系认识不同

很显然,随着我国经济发展水平的不断提升和民众对公共服务需求的日益增加,我国政府购买服务无论从实践还是政策都在加快探索。但目前来看,由于历史原因等诸多因素,我国更倾向于将政府购买服务同一般政府购买(比如商品和工程)区别开来进行管理,比如前面提到的相关文件基本上都是专门针对购买服务的,并不适用于其他政府购

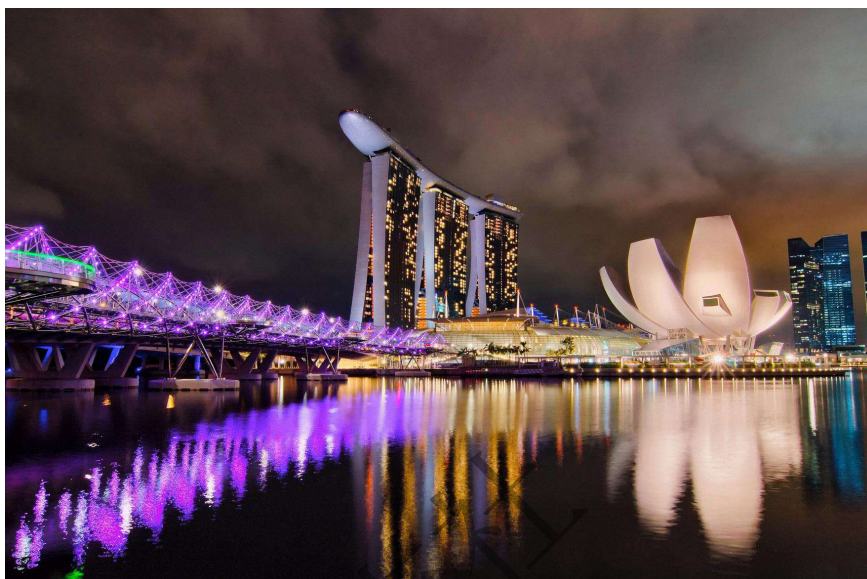
买,这当然有利于突出政府购买服务的特殊性和政策针对性,但如何与政府采购法、招投标法等法律良好衔接是一个需要解决的问题。

新加坡则不尽相同,虽然新加坡非常重视政府向社会力量购买公共服务,但到目前为止,新加坡并未将购买服务和其他商品或货物严格区分开来,或者说将政府购买服务统一纳入政府购买管理,财政部并没有制定专门针对政府购买服务的相应政策,各部门只是在具体政府购买服务项目的预算安排、执行和监管上会根据服务的相应特征进行实事求是的考虑和调整。到目前为止,这种思路似乎并没有引起太大不妥,新加坡政府并不认为就新加坡而言需要将政府购买服务从一般政府购买中剥离出来进行单独和专门管理。

(四)都强调政府购买服务预算的公开和监督,但重视程度有所不同

财政部《政府购买服务管理办法(暂行)》对相关预算公开有明确要求,要求财政部门 and 购买主体按照《政府信息公开条例》、《政府采购信息公告管理办法》以及预算公开的相关规定,公开财政预算及部门和单位的政府购买服务活动的相关信息。具体操作上,广州市等地走在全国前列,要求各预算单位填报政府购买服务预算表格且一并公开,同时要求具体服务购买时在部门网站公开具体信息,如达到政府采购起点则按政府采购法相关要求要求进行信息公告。

新加坡一直非常重视信息公开和民众监督对于政府行为规范的重要作用,对所有政府购买行为(无论是购买商品还是服务)的相关信息要求尽可能公开,政府开发了全国统一的政府电子系统(Gebiz),所有采购活动均在这个统一的电子系统公开,且对政府购买信息公开的具体要素、时限等均有明确规定与详细要求,并根据需要或一些案例教训进行动态调整,同时还非常重视利用该系



统进行大数据挖掘和分析,以提前洞察和防止可能出现的制度和设计漏洞。

对我国政府购买服务预算管理的启示

政府购买服务对我国而言已是大势所趋趋势在必行,虽然新加坡与我国目前所处社会发展阶段有所不同,制度体系与人文背景也有所差异,但其政府购买服务预算管理方面的做法和经验仍非常值得学习借鉴。

(一)在强调预算管理的程序和性质正确的时候,注重政府购买服务预算量化控制。由于历史上的种种原因,我国政府购买服务实践首先要解决的问题是如何有效避免财政既花钱养人又花钱买服务的滥用现象,我国目前的主要思路仍是从预算管理的程序正确和性质合理角度进行控制,并未有严格的数量控制理念和行为,在这一方面新加坡与GDP等指标挂钩的量化控制手段非常值得我们思考和借鉴。

(二)在强调相关部门协同责任的同时,更加注重各政府购买服务预算部门的主体责任。虽然强调协同责任理论上有利于复杂工作的推进,但过于强调容易导致权责不清相互推诿。新加坡则有

于强调主体责任之嫌,导致政府各部门之间的协调效率不佳,新加坡政府已经意识到这一点并正在寻求改变。片面强调主体责任或协同责任均不可取,对我国目前而言,在政府购买服务预算管理上或者更需要强调预算单位的主体责任。

(三)进一步加大政府购买服务信息公开力度,充分利用舆论和民众监督。需要对政府购买服务事项从预算安排到预算执行再到绩效评价进行全方位信息公开,也可以考虑学习新加坡建立相对统一的信息公开平台或利用我国现有政府采购信息平台,对政府购买服务各阶段相关信息公开的内容、方式、时间等要素进行明确规定。

(四)政府购买服务必须始终坚持强调实事求是以民为本。政府购买公共服务应始终强调实事求是、以民为本,以公共利益为导向,有效满足居民公共服务需求。要从当时当地实际情况出发,满足居民的实际需求,解决实际问题。在政府购买服务时,要加强公民参与,切实反映民意,切不可忽视政府在基本公共服务提供上的基本责任。

(作者单位:广州市南沙区财政局)

责任编辑 李燕