

# 利用第三方机构推动政府购买服务的调查与思考

## ——以北京市利用福彩公益金购买社会力量服务的相关做法为例

贾学颖

推行政府向社会力量购买服务,是创新公共服务提供方式、加快服务业发展、引导有效需求的重要途径,对于深化社会领域改革,推动政府职能转变,整合利用社会资源,增强公众参与意识,激发经济社会活力,增加公共服务供给,提高公共服务水平和效率,都具有重要意义。社会组织健康发展离不开政府购买服务的资金支持,推进政府职能转变和购买社会力量服务同样离不开社会组织的健康发展。如何形成推广政府购买服务与社会组织健康发展良性互动格局,既保障财政资金运行的安全规范高效、公共服务的有效供给,又通过财政资金的支持促进社会组织的健康发展,是一个值得研究探索的重要问题。北京市在利用福彩公益金购买社会力量服务的过程中,探索建立了第三方机构(以下简称第三方机构)工作机制并取得初步成效。

### 利用福彩公益金购买社会力量服务的主要做法

从2010年开始,北京市安排财政资金500万元,在扶老助老、扶残助残、扶贫济困、社区公益等领域,开展政府购买社会力量服务的探索。为做好福彩公益金资助社会组织公益性服务项目工作,北京市在不断完善购买社会组织服务工作管理体制、制度体系的过程中,积极探索建立引入第三方监测评估机制,在强化对福彩公益金项目监测、确保财政

资金安全高效的同时,采取专题培训、一对一辅导等方式,支持社会组织加强能力建设,从而形成了比较健全的组织、制度和体系,并取得了较好成效。目前,每年安排福彩公益金达到2000万元左右,7年共累计投入资金约9000万元,购买服务项目717个,撬动社会资金近1.2亿元,带动约10万人次志愿者,3万人次专家参与民生服务,近520万人次群众受益,较好发挥了政府资金“种子资金”的作用,引导和带动更多社会资源参与提供公共服务,使更多群众享受到了政府购买服务政策带来的好处。

一是明确了第三方机构的功能定位和责任分工。在探索过程中,北京市建立了由财政、民政、第三方机构、项目承接方、服务对象代表参与的分工合作的组织体系。其中,民政部门负责建设、管理项目库,以及项目的征集公告、审核遴选、预算编报、监督检查、绩效评价、执行公告等工作。财政部门参与福彩公益金项目审核,按相关规定负责项目的评审、批复、收回结余、绩效、监督、公告等工作。作为联接政府部门(购买主体)和承接方的第三方机构,接受政府部门(购买主体)委托,负责对申报项目进行筛选、立项评审以及全过程的监测评估。项目承接方对项目执行承担主体责任,主要负责项目申报、预算编制、项目优化、项目执行、绩效管理等。服务对象代表参与需求和满意度收集反馈等工作。在这个组织框架下,政府部

门(包括财政和购买主体)、承接主体、第三方机构和服务对象代表各负其责、各司其职、密切配合,特别是第三方机构在整个分工体系中角色清晰和责任明确,有力促进了福彩公益金项目的高效运行和社会组织的自身能力建设。

二是建立了一套完整的制度体系。2014年以来,北京市先后出台了《北京市政府向社会力量购买服务的实施意见》《北京市彩票公益金管理办法》等制度性文件。同时,在总结实践经验的基础上,北京市民政局制定了“北京市福利彩票公益金资助社会组织开展公益服务项目工作规程”“北京市福利彩票公益金资助社会组织开展公益项目财务管理指引”“北京市福利彩票公益金资助社会组织公益项目第三方监测评估机构工作指引”“北京市福利彩票公益金资助社会组织公益项目第三方审计机构工作指引”,逐步建立了一整套标准化管理流程和制度保障体系,确保购买主体、承接主体和第三方机构在各自职责范围的每个环节,都能做到有章可循、有标准可依。

三是建立了对接服务对象需求的工作体系。第三方机构接受政府部门(购买主体)委托,按照服务合同有关要求,切实加强申报项目筛选、立项评审以及全过程的监测评估,让服务对象充分参与立项、绩效评估等相关环节工作,确保财政资金真正用到群众需要的方面,服务项目真正满足群众需求,切实增强群众的获得感。

### 第三方监测评估机构工作机制建设情况

通过多年的探索,北京市不但有效推进了政府购买服务工作,也培育孵化了一批具有专业能力的第三方监测评估机构。

北京市推进第三方监测评估机构的工作机制由两个方面的专业支持团队组成:一是社会组织能力建设和项目指导团队,主要是根据不同社会组织的发展需求,采取多对一、一对一或专项培训、工作坊等形式,有针对性地为社会组织能力、规范性建设和项目设计等提供专业支持;二是第三方审计机构,主要是根据政府购买服务项目推进实施的要求,开展项目财务管理、财务规范等培训,咨询解答经费使用问题,对项目经费支出情况进行审计。

在一个包括征集、立项、执行和结项四个阶段在内的完整的项目执行周期中,利用第三方机构促进政府购买服务的主要工作内容及产出如下:

项目征集阶段主要是制定、发布年度工作方案、选聘第三方机构,联合进行广泛动员,政策宣讲和项目设计指导、财务管理培训。本阶段的工作产出包括:项目实施方案、项目征集通知、项目培训资料、项目申报信息汇总表、项目征集情况报告等相关资料。

项目立项阶段主要是通过聘请专家评审筛选出符合福彩公益金资助要求的优秀项目,包括制定初筛指标、进行初筛和初筛结果审核、反馈,制定立项评审指标、进行立项评审以及立项审批、立项结果公示、公告,签署协议,拨付首期资金等。本阶段的工作产出包括:初筛指标、初筛结果汇总表、立项评审指标、立项评审过程资料、立项审批文件、购买项目名单、立项公告、项目协议书、首期资金拨付审批单。

项目执行阶段主要是对项目执行全

过程进行跟进管理、过程监测评估,并支持执行机构的能力提升。包括召开项目启动会、开展项目监测、交流分享、一对一能力建设和项目中期评审、中期评审结果反馈及整改、第二期资金拨付等。本阶段的工作产出包括:项目启动及执行过程资料、项目评估监测手册及相关模板表格、项目季度工作总结和计划表、中期评审指标、中期评审过程资料和评审报告、一对一能力建设方案及过程资料、第二期资金拨付审批单等。

项目结项阶段主要是对项目执行情况、执行效果进行验收和评估。包括发布结项通知、进行结项评审和财务审计、结项验收及整改、撰写分析报告和审计报告、验收评估结果公告、宣传推广优秀项目、档案保存等。本阶段的工作产出包括:结项通知、结项评审指标、结项评审过程资料、项目验收报告、财务审计报告、第三方评估情况报告、项目案例集等。

### 第三方机构工作机制运行中面临的问题及对策建议

从北京市的实践看,第三方机构工作机制对加快推动政府购买服务发挥了积极作用,在强化项目监测、确保财政资金安全等方面取得了一定的成效,但也还存在一些不足,面临一些急需解决的难题。一是第三方监测评估机构在履职过程中如何保持独立性和专业性的问题。这涉及到第三方机构与购买主体、项目承接方、服务对象的关系处理,目前需要防止两种倾向:一种倾向是购买主体将第三方机构当成附属部门,导致其成为工具而失去独立性和专业性;另一种倾向是第三方机构把履职当成一种对承接主体的权力,缺少对承接主体应有的尊重。二是第三方机构的工作情况谁来评判的问题。即购买主体、项目承接方、服务对象等相关主体在评价中应当占多大比重,需要有相应的机制设

计。三是项目管理的规范性要求与减轻社会组织负担如何合理把握的问题。目前,按照规范项目管理的有关要求,各环节需要提供的材料较多,客观上增加了社会组织的工作负担。同时,对社会组织的能力建设也缺乏权威规范的评价指标体系,需要在今后的工作中进一步研究完善。针对存在的这些问题,建议从以下几个方面加以解决:

第一,完善第三方监测评估体系。第三方监测评估体系可由专业委员会、第三方机构以及相关工作制度组成。专业委员会接受政府相关部门委托,承担政府转移的事务性、服务性、专业性工作,包括制定立项评审标准、绩效评估标准和第三方机构工作标准、遴选、监督指导,以及对一些社会质疑给予专业答复等工作。依托专业委员会,进一步加大对第三方机构的培育,建立一个分类、专业化的第三方监测评估机构库供购买主体选择,通过市场选择机制,激发第三方机构提升自己的专业性。

第二,发挥第三方机构在加强承接方能力建设方面的作用。通过不断总结、探索和创新,建立从开展摸底和需求调研—分层分时分分类立项培训—过程中“一对一”的能力建设—结合项目分类开展不定期的行业共建—开展行动中的问题研究等在内的全方位支持体系,在第三方机构与承接方互动的过程中,有力促进承接方能力建设。

第三,进一步梳理完善规范性指标要求。关键是从目前要求的指标中筛选出科学的、必要的指标,剔除一些不必要的指标,以减轻社会承接方的负担。通过科学设置能力建设综合评价指标,并在机构选聘中加以推广运用。同时,探索建立第三方机构工作成效的评价体系,增强效果评价的独立性,着力引导其提升专业服务能力。□

(作者单位:中国财经报社)

责任编辑 雷艳