

武汉市政府购买服务的现状、问题及对策建议

贾征 | 朱超安 | 王华

42

政府购买服务是政府向社会力量购买公共服务的简称，是指通过发挥市场机制作用，把政府直接提供的一部分公共服务事项以及政府履职所需技术性、辅助性事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量承担，并由政府根据合同约定向其支付费用。推进政府购买服务，有助于创新政府提供公共服务方式，符合党的十八大和十八届三中全会的精神要求。本文结合武汉市实际，浅谈政府购买服务的现状及存在的问题，在此基础上提出对策建议。

武汉市政府购买服务的现状及存在的问题

武汉市政府购买服务工作起步较早，涉及四个方面：一是规划设计方面。在城市总体规划和专项性规划方面，通过政府购买国内外知名机构和高校智力，参与规划设计。二是结合事业单位改革推行的购买服务。从2000年起陆续在会计、审计、科研院所、部分园林和环卫等领域实施政府购买服务，购买项目包括财务审计、律师咨询、园

林绿化、道路清扫等方面。2007年起全市启动农村综合改革，对原乡镇事业单位“七站八所”进行改制，实行“以钱养事”。三是逐步实施政府购买基本公共服务。2006年以来，武汉市开始拓展购买服务范围，依靠社会力量承办居家养老、残疾人康复、公益性文化体育等服务，收到良好效果。四是政府自身履职所需进行的购买服务，如软件开发、物业管理等。

2014年2月，武汉市颁布《关于加快推进政府向社会力量购买服务的意见（试行）》，2015年公布《武汉市政府购买服务实施细则（试行）》和《武汉市政府购买服务指导目录（试行）》等文件，推动了政府购买服务工作快速发展。一是政府购买服务金额逐年大幅增长。2013年武汉市直机关政府购买服务金额达36387万元，2014年金额达74417.35万元，2015年金额达93203.42万元。二是政府购买服务工作逐步走向规范化。以2014年为例，武汉市直机关政府购买服务实际金额为74417.35万元，其中，公开招标金额为55346.75万元，所占比重为74.37%

虽然武汉市政府购买服务工作起步较早，并取得了一定成绩，但也存在一些差距和不足。

（一）认识有误区，宣传需加强。政府购买服务工作是新生事物，在实际工作中，因政策宣传未到位，部分在民政部门登记的社会组织和在工商部门注册的服务性企业对政府购买服务还比较陌生。很多部门的财务人员甚至领导干部对其内涵和外延认识不一致，导致在此项工作推进中产生一些偏差。有的将本应由政府部门自身承担的职责“借政府购买服务名义”转嫁出去。有的单位以政府购买服务为名，向财政部门申请增加预算经费，出现了养人和养事“两头占”的不良倾向。有的单位认为政府购买服务项目金额达到政府采购限额标准的，在实际操作中费时耗力、比较麻烦，不愿进行购买服务。值得关注的是，目前武汉市政府购买服务指导目录中大部分项目原本是由现有事业单位承担的，推行此项工作无疑会侵犯部门既有利益，而作为此项工作的牵头单位的财政部门缺乏有力的推动手段，故工作进展不理想。

(二)购买方式不规范,竞争机制不足。由于部门利益、事业单位改革滞后等原因,目前武汉市政府购买服务方式中,虽然政府采购比重逐年提高,但大量项目仍采取直接委托的方式交办。例如像马路清扫、保洁等公共服务,仍由原各街道环卫所组建的环卫集团(改制为企业)指定承担,存在竞争不足,易出现政策不公平、内容不公开、操作不规范、投入不经济等问题。

(三)政府购买服务预算编制质量不高、监管不足、绩效评价未跟上。虽然武汉市开展政府购买服务工作已有一段时间,但由于各方面对政府购买服务理解不同、认识有偏差、重视程度不一,相关单位编制政府购买服务预算较粗糙,加上部分专项资金未纳入预算管理,导致有些政府购买服务事项应编而未编、不应编而编的情况较普遍。另外,财政部门内部相关业务处室对归口管理的部门单位编制的政府购买服务预算审核不严,也是编制政府购买服务预算质量不高的主要原因。此外,政府购买服务监管机制尚未健全,监管主体、监管内容、监管标准、监管方法等有待制度化、规范化,绩效考核评价工作较薄弱,措施也不够硬。

(四)社会组织发育不足,政策扶持不充分。目前武汉市民办社会组织发育与北上广深等发达城市相比存在明显差距,服务规模、质量、水平、专业化程度不够。如在社区服务方面,目前武汉有专业资质的社工服务机构仅7家,专职社工不足200人,按照国际通行的应占总人口不少于2‰测算,缺口近2万人。另一方面,对民办社会组织尚未出台相关倾斜支持政策。社会力量发育不足,难以完全承接政府购买服务的任务。

对策建议

(一)进一步加大政策宣传力度。

鉴于很多单位相关人员对政府购买服务事项认识较模糊,应加大政策宣传力度,通过报刊媒体等进行宣传,让广大民众知晓,消除各方面不正确的认识。应通过集中辅导、上门指导、分批督导等多种方式,有针对性地深化政府购买服务专题培训,加强政策解读和宣传引导,统一各方面思想、提高认识。同时,要强化财政专管员业务培训,将学习贯彻政府购买服务有关文件精神纳入财政干部培训计划,适时举办财政专管员参加的政府购买服务专题讲座,精准掌握政府购买服务的实质和内涵,全面、系统、准确地理解领会政策精髓,切实增强责任感、使命感和工作主动性,自觉履职尽责,严格做到不“缺位”、不“越位”,扎实推进政府购买服务工作。

(二)加快事业单位分类改革,推动社会组织发展壮大。推进政府购买服务本质上是原来“政府提供、事业单位承担”的模式,转变为“政府提供、社会力量承担”模式,故事业单位改革是关系到政府购买服务成败的关键。鉴于目前政府购买服务指导目录中大部分项目已由现有的事业单位承担,应加快事业单位改革步伐,通过政府购买服务,加快承接主体培育,推动事业单位与主管部门理顺关系和去行政化,推动有条件的事业单位转为企业和社会组织。同时,针对武汉市社会组织数量偏少且普遍弱小的状况,应积极出台相关扶持举措,让社会组织成为政府购买服务的承接主体,增强“自我造血”功能。

(三)建立政府购买服务规范运行机制。应按照新《预算法》的要求,坚持先有预算后有购买、政事分开、费随事转、以钱养事、养事不养人的原则,以预算编审为切入点,建立健全政府购买服务规范的运行机制。应依据政府购买服务指导目录编制政府购买服务预

算,纳入部门预算和专项资金预算统筹安排、统一管理,确保政府购买服务预算与部门预算、专项资金预算、政府采购预算之间有机衔接,真正做到同时布置、同时编审、同时批复,增强预算约束力。要加大预算执行监控、信息公开、绩效评价等工作力度,既要防止本应由单位自身承担的职责转嫁给社会力量承担,产生“养懒人”现象,又要避免将不属于政府职责范围的事项“大包大揽”,增加不合理财政支出。尤其是对事业单位承接政府购买服务的,应按照“费随事转”原则,按规定调整财政支出方式,防止出现一边购买服务,一边通过财政拨款养人办事“两头占”的现象。

(四)进一步完善政府购买服务指导目录。遵循经济社会发展变化、政府职能转变和公共服务需求等客观需要,结合武汉市实际,有针对性动态调整政府购买服务指导目录,重点细化三级指导目录,增强可操作性。当前应结合财政专项资金改革,研究制定武汉市支持企业创新发展、组织引导社会力量积极参与社区治理、城市棚户区改造等,制定颁布政府购买服务的具体指导目录和相关办法。

(五)加大政府购买服务监管力度。一方面,应会同有关部门根据不同部门(行业)的特点和具体情况,研究制定各部门(行业)政府购买服务的具体实施细则、办法等配套措施,督促部门单位完善内控机制和规范操作流程,确保政府购买服务有序开展。另一方面,财政部门内部要有严格职责分工,强化相关业务处室归口管理的主体责任,大力改进预算编审、预算执行、政府采购、绩效评价、信息公开、监督检查等工作,推进政府购买服务项目库建设。□

(作者单位:湖北省武汉市财政局)

责任编辑 刘永恒