

推进政府购买服务应做到“六个注重”

徐彬又

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，推广政府购买服务。笔者认为，在具体实施中，应以“六个注重”推进政府购买服务，使政府购买服务真正在加快转变政府职能、建设服务型政府、提高公共服务供给水平和效率、提升国家治理能力等方面发挥作用。

(一)注重明确购买范围。现阶段，我国处于市场经济体制改革不断深化和社会发展转型时期，公共服务的内容和社会力量的承接能力在不断调整变化之中。因此，根据现阶段我国经济社会发展的实际，应把政府购买服务的范围主要界定在以下三个方面：一是政府自身运行所需要消费的服务，如政府部门的后勤保障服务；二是政府为履行管理职能而向市场购买的服务，如法律服务、课题研究、战略和政策研究、会计审计等服务；三是政府作为责任主体提供的社会服务，如公共教育、劳动就业、社会保障、养老服务、医疗卫生、公共文化、住房保障、公共安全等。随着经济社会的发展以及社会转型的加快，公共服务需求也日趋多样化，推进政府购买服务应突出公共性和公益性，重点考虑、优先安排与保障和改善民生密切相关的领域和项目，切实把有限的财政资金用到广大人民群众最急需的部位和环节。推进工作过程中，要防止政府购买服务领域出现“缺位”或“越位”。也就是说，由于现阶段政府购买服务项目的选择原则、标准等不够明确，需要防止

出现对政府有利的事情没有积极推进政府购买服务、对政府无利的事情很快推进政府购买服务的情况；而且在公共服务由社会力量提供后，仍需强化政府部门对社会组织提供的公共服务进行过程监管和效果评估。

(二)注重规范购买过程。现实中一些地方和部门在推进政府购买服务过程中，没有严格实行招投标、政府采购程序等竞争机制而直接选择下属社会组织或其他有利益关联者，导致政府购买服务出现走偏和变样。为此，应尽快出台规范政府购买服务的相关条例和办法，从购买主体、承接主体、购买内容、购买资金、购买程序等方面搭建开展公共服务购买行为的法律框架，使工作有法可依、有章可循。在完善法律制度过程中，应重点从政府部门层面和社会组织层面规范购买的过程：在政府组织层面，应明确政府购买服务的范围和标准、服务对象的范围和方法原则、政府分类购买服务的制度、政府购买服务的方式和程序、资金审核和管理方法、政府购买服务的绩效评估方式等；在社会组织层面，应明确政府购买服务的价格听证流程、监管社会组织提供公共服务的办法、公共服务质量的第三方评价方法等。

(三)注重完善购买方式。在推进政府购买服务过程中，应注重在确定承接主体、费用支出承担两个环节完善购买的方式。在确定承接主体环节，应引入竞争机制。政府购买服务应按照《政府采购法》的有关规定，采用公开招标、

邀请招标、竞争性谈判、单一来源、询价等方式确定承接主体。其中除单一来源采购外，其它四种方式都为竞争性购买。实际操作中，原则上应采取竞争性购买的方式，通过充分有效的竞争，选择出资质合格的社会组织和价格合理的公共服务。如果没有公开公正的竞争，政府购买服务就有可能出现寻租的空间，从而出现政府购买的公共服务质次价高等不良后果。对不符合竞争性条件的领域以及社会组织数量较少的地方，可以采取非竞争性购买的方式进行采购，但必须在合同签订、过程监控、监督评价等方面加强管理，确保服务购买的顺畅高效。同时，在费用支出承担环节，应建立分担机制。在公共服务供给中，完全依赖政府部门、社会组织或者市场自身都是不可取的。对于义务教育、基本医疗、基本社会保障、公共安全以及生态环境保护与治理等公益性明显的公共服务，政府部门应承担主要责任。但是对于社区服务、非义务教育、非基本医疗服务、养老等准公共物品性质的公共服务，应按照“谁享用，谁付费”的原则，对公共服务收取适当的使用付费。也就是说，社会公众在使用社会组织提供的公共服务时，需要支付部分成本费用；与此同时，政府对承担公共服务的社会组织或民办机构给予一定的资助。

(四)注重培育承接主体。目前我国政府购买服务承接方市场发展不足，可以提供的服务类型有限，直接影响到政

府购买服务工作的推进,必须大力扶持承接方市场主体发展。一是加大支持社会组织发展投入。设立相关专项资金大力支持社会组织能力建设,确保承接主体具备可以高质高效完成政府购买所需服务的条件。二是运用财税政策支持政府购买服务。政府可在财政税收方面为社会组织提供优惠政策或免税政策,对企业和个人的捐赠支出按规定给予税前扣除。三是运用金融政策支持政府购买服务。对社会组织进行养老机构、幼儿教育等公共服务基础设施建设以及购置相关设备等,加大信贷支持力度,放宽贷款条件,提供优惠利率,支持社会组织参与基本公共服务产品的生产。四是给予合理的收费政策支持。对于不同服务内容和服务对象,按照有偿服务、成本收费和减免收费等不同标准,建立多层次的收费体系,使社会组织在保障其公益性、福利性的同时,形成良性的自我发展机制。五是鼓励事业单位参与提供公共服务。事业单位属于政府花钱举办并提供公共服务的主体,是优质的公共服务供给资源。现阶段,应结合事业单位改革的推进,鼓励事业单位积极参与政府购买服务,与其他社会组织公开平等参与竞争,加强政府购买服务经费安排与事业单位机构编制管理相互约束,探索事业单位编制退出管理机制,

逐步实现事业单位“养人”向“养事”的转变。

(五)注重加强监督检查。在推进政府购买服务过程中,必须加强追踪管理,否则就有可能出现服务质量不高,购买资金浪费的问题。一是要建立监督检查机制。加强政府购买服务的监督检查,建立事前、事中、事后以及服务供给方、需求方、购买方相互制约的监控机制,形成内部监督、财政监督、审计监督以及社会监督相结合的监督体系。二是要建立绩效管理机制。建立公共服务的评价指标体系,引入多元化评估机制,同时加强绩效评价和结果应用,把评价结果作为以后年度编制政府购买服务预算和选择承接主体的重要参考依据,不断提高财政资金使用效益以及公共服务的数量质量。三是要建立信息公开机制。及时完整地将政府购买服务相关的服务项目、服务标准、服务内容、预算安排、购买程序、绩效评价标准、绩效评价结果等信息向社会公众公开,提高政府购买服务的透明度,接受社会监督。四是要建立公众参与机制。健全民主参与的机制,通过积极推进公共服务供给听证制度等方式,使群众能够有序有效地参与到选择公共服务的提供方与提供形式当中,发挥群众在选择、评价、监督、反馈方面的作用;引入第三

方机构对政府购买服务的效果进行评估,实现对政府部门和社会组织的双重监督。五是要建立问责机制。建立相关责任追究机制,将公共服务的效果与提供社会组织以及相关人员的职责挂钩,实现有效的激励约束。

(六)注重发挥财政职能。在实际推进过程中,财政部门必须切实发挥好牵头作用,形成工作合力,实现政府购买服务工作有序有效推进。一是强化预算调控。加大对政府购买服务事项的资金支持,对政府购买服务的项目,纳入预算重点保障范围,优先增加预算额度,调动部门开展政府购买服务的积极性;对预算已安排资金并可以通过政府购买服务实现但尚未实施的,应根据实际情况积极推进通过政府购买服务的方式交由社会力量承办。二是推进管理改革。积极推进预算编制与政府采购衔接,加快建立购买服务支出标准体系,推进购买服务项目库建设,逐步在预算编报、资金安排、政府采购等方面建立规范流程。三是严格编制管理。加强与编制管理部门协作,对新增的或临时性、阶段性的公共服务事项,原则上优先采取政府购买服务的方式,不再新增设机构以及人员编制。□

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 李燕

