

贯彻落实三中全会精神 大力推广政府购买服务

□ 财政部副部长 刘昆

推广政府购买服务是党的十八届三中全会确定的加快转变政府职能、创新社会治理、改进政府提供公共服务方式的一项重要举措。大力推进政府购买服务工作是党中央、国务院赋予财政部门的重点改革任务，各级财政部门要深入学习贯彻中央决策部署，锐意进取、攻坚克难、扎实工作，加快推进政府购买服务改革步伐。

一、充分认识推广政府购买服务的重要性和紧迫性

党中央、国务院高度重视政府购买服务工作。党的十八大强调，要改进政府提供公共服务方式，新一届国务院明确要求在公共服务领域更多利用社会力量，加大政府购买服务力度；去年9月，国务院办公厅印发了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，也就是国办96号文件，明确了改革工作的指导思想、基本原则、目标任务和总体要求；党的十八届三中全会《决定》明确提出，推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。我们要认真学习贯彻中央决策部署，从全局和战略高度，充分认识做好政府购买服务工作的重要意义。

(一) 推广政府购买服务是加快转

变政府职能、提高国家治理能力的必然要求。党的十八届三中全会《决定》提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这是适应我国社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化提出的重要治国理念和战略思想，进一步丰富了我国现代化的内涵。与传统的管理思维相比，现代国家治理更加强调契约精神、市场观念和法治意识，更加注重公众参与、平等协商、绩效理念和结果导向，实现包括政府在内的全社会多元参与、互动和民主管理，提高政府效率和公共服务质量。上世纪80年代以来，主要发达国家兴起了一场以新公共管理为标志的行政改革运动，其中的一个内容，就是主张全民、社会都参与到公共服务供给中来。政府可以通过契约化、民营化等形式，把公共服务的生产交由市场和社会力量来承担，通过鼓励私人投资和经营公共服务行业，引入市场竞争机制，提高公共服务水平和效率。实际上，政府购买服务与公私合作模式（PPP）的理念是一致的，其主要目的就是社会的资金、力量和管理方式引入到政府提供公共服务或公共基础设施建设上来，让全社会参与国家治理。目前，政府购买服务理念广泛传播，已经成为许多发达国家的通行做法，在美国、欧盟、日本、澳大利亚、新西兰、加拿大等国家和地区

得到广泛应用。

长期以来，我国公共服务主要依靠政府设立机构、养人办事直接提供，出现了越位、缺位并存的现象，一些可以不用由政府直接提供的公共服务，政府直接管了，结果是政府该管的没管好，又管了许多不该管、管不了也管不好的事情，服务效率低下、质量不高、机构臃肿、人员膨胀、财政负担沉重等弊端日益显现。党的十八届三中全会《决定》指出，必须切实转变政府职能，深化行政管理体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。这就要求正确处理政府与市场、政府与社会的关系，通过简政放权，进一步发挥市场在资源配置中的决定性作用，激发市场主体的创造活力，增强经济发展的内生动力，把政府工作重点转到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来。政府购买服务强调政府、市场、社会等多元主体之间的合理定位和良性互动，鼓励和引导社会力量进入公共事业领域，有利于改变政府大包大揽的传统做法，促进政府自身运作方式的改革，减轻政府压力，提高政府管理和服务社会效率；有利于形成公共服务提供主体多元化格局，有效发挥社会力量在提供公共服务、改善社会治理方面的作用，激发整个社会的活力和创造力。

(二) 推广政府购买服务是提高公

共服务供给水平和效率、建设服务型政府的重要途径。改革开放以来,我国公共服务体系和制度建设不断推进,公共服务提供主体和提供方式逐步多样化。随着我国经济、社会的发展,人民群众生活水平不断提高,人们对公共服务的需求不断增加,对服务质量的要求也在不断提高。传统的由政府及其举办的各类事业单位直接提供公共服务的模式难以适应需要,基本公共服务均等化程度不足、部分服务短缺、制度建设相对滞后,难以满足人民群众日益增长的公共服务需求,迫切需要创新公共服务供给模式,有效动员社会力量,构建多层次、多方式、多元化的公共服务供给体系,为人民群众提供更加方便快捷、优质高效的公共服务。政府购买服务通过发挥市场机制作用,可以更好地满足新形势下公共服务多样化、个性化、专业化需求,可以有效发挥财政资金的杠杆作用,吸引更多的社会力量参与提供公共服务。这样,既能加快解决公共服务短缺问题,又能形成公共服务发展新机制,对老百姓、政府和各类社会力量,都是“惠而不费”的好事。

(三)推广政府购买服务是加快服务业发展、扩大有效需求、促进就业的迫切需要。服务业的发展水平是衡量现代社会经济发达程度的重要标志,在国民经济发展中具有举足轻重的地位。目前,我国服务业发展不充分、层次偏低的问题比较突出,传统服务业比重较大,现代服务业占比偏低,特别是关系民生的养老、家政、社区服务等生活性服务业发展滞后。大力发展服务业是当前和今后一个时期我国经济结构调整的重点,是改善民生、促进就业的重要举措。李克强总理在中央经济工作会议讲话中指出,服务业是我国产业结构的“短板”,也是未来经济持续健康发展的潜力所在,推进服务业发展提速、比重提高、水平提升,一靠改革的推动,二

靠开放的倒逼。服务业的发展涉及到多方面,政府提供的一部分公共服务,要通过发挥市场机制作用,大力发展推进,使其成为现代服务业的一个重要组成部分。推广政府购买服务,通过引进竞争机制,有利于打破行政垄断等体制性障碍,推动市场化改革,能有力促进我国服务业开放,有效增加服务供给,不断提升服务业发展层次和水平,同时,还能催生大量社会组织等市场主体,吸纳更多社会就业。按照国际平均水平,社会组织提供的就业岗位数量约占整个经济活动人口的4.4%,目前我国这一比重还不到1%,如果国内社会组织发展达到国际平均水平,则至少可以增加3000万就业岗位。因此,推广政府购买服务,是当前扩大服务业开放、加快服务业发展、引导有效需求、促进就业的重要改革推力和抓手。

推广政府购买服务是党的十八届三中全会确定的加快转变政府职能、创新社会治理、改进政府提供公共服务方式的一项重要举措,我们要从全局和战略高度,充分认识做好政府购买服务工作的重要意义。

(四)推广政府购买服务是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容。财政制度安排体现政府与市场、政府与社会、中央与地方关系,是国家治理体系的重要组成部分。三中全会对深化财税体制改革作出了明确部署,要求通过深化改革,加快形成有利于转变

经济发展方式、有利于建立公平统一市场、有利于推进基本公共服务均等化的现代财政制度。实行政府购买服务是深化财税体制改革、建立现代财政制度的应有之义。首先,政府购买服务强调“费随事转”、“办事养人”,是体现结果导向的公共管理和财政支出理念,可以降低公共服务成本、提高财政资金使用效益,改变传统的“养人办事”财政拨款支出方式。其次,通过政府购买服务,从项目申报、项目审定、组织采购、资质审核、合同签订、履约监管到绩效评估等整个工作流程,都需要做到公开、公平、公正,符合预算公开和政务公开的改革方向,有利于提高财政透明度。第三,通过政府购买服务,一些公共服务由社会提供,在市场实现,可以更好地处理公平与效率的关系,使资源配置在这一领域实现效益最大化和效率最优化,让财政资金使用效益提高,公共服务质量优化,还可以相应加强政府对提供服务过程、结果和资金使用效果的全方位监管,可以防止财政资金“重分轻管”、“一拨了之”,有利于建立现代财政监管模式,提升现代财政管理水平,提高社会公众对政府的满意度,改善干群关系。

近些年来,一些地方立足实际,按照中央关于转变政府职能和创新社会管理的要求,积极探索政府向社会组织等社会力量购买服务,取得了良好效果。其中,广东、上海等省份以及杭州、成都、无锡等30多个地级市出台了政府购买服务的有关文件,在市政、养老、社会救助、社区服务等领域作了大量探索,积累了不少好的做法和经验。国办96号文件下发后,地方党委政府高度重视,许多省份的主要领导同志作了专门批示,分管领导亲自研究部署推进本地区政府购买服务工作;财政部及时发出通知,要求各级财政部门发挥牵头作用,加强工作指导;有关部门积极行

动,广泛开展调研,制定具体实施办法,初步形成了中央和地方共同推进改革的良好氛围,工作取得积极进展。一是建立健全工作机制。明确了“政府领导、财政牵头、部门协同”的政府购买服务工作机制,有的地方还准备成立专门领导小组,加强统筹协调。二是着力构建制度体系。目前,广东、上海、江苏、山东、云南、安徽、新疆等省份制定了政府购买服务的有关实施意见。北京、河北、重庆、青海等大部分省份正在抓紧制定本地区的指导意见,拟于近期印发实施。广东、山东、河北等省还陆续出台了政府购买服务指导目录及有关专项管理规定。三是积极部署推进2014年试点工作。许多地方对2014年政府购买服务试点提出了明确要求,力争今年取得突破性进展。比如,河北省已初步确定群众关注度高、示范作用好的13个重点领域,选取84个项目开展试点;湖南省结合事业单位分类改革和政府职能转变,遴选出与保障和改善民生密切相关的保障性住房后续管理、养老服务、环境监测、新建公路养护等7个民生项目开展试点。政府购买服务是一个新生事物,是涉及范围很广、领域很宽的工作,现在还是“摸着石头过河”,前期一些省区探索了不少好的经验和做法,希望各地充分交流,互相学习,取长补短,共同推进。

在充分肯定前一阶段工作的同时,也要清醒地看到,目前政府购买服务工作还处于起步阶段,面临许多困难和问题。突出体现在:一是有些部门认识不到位。由于转移政府职能涉及到利益格局的调整,有的部门对推进购买服务存在“舍不得”、“不敢推”的思想,甚至存在抵触情绪;有的部门更多的是想通过购买服务新增资金,扩大支出领域;有的部门想通过购买服务规范支出行为,但又怕条条框框多,给工作增加不必要的麻烦,畏难观望情绪较重。二是法规

制度建设滞后于实践需要。尽管《政府采购法》及有关规章制度包含了服务采购的内容,但现行服务采购的一些程序和制度规定难以适应购买公共服务的需要,加之缺乏公共服务项目的质量标准、绩效评估、监督机制等制度,许多地方在开展工作中对购买内容、范围、程序以及方式等具体政策问题还存在诸多疑虑。三是社会力量承接能力有限。当前我国社会组织等市场主体整体发展水平不高,多数规模较小,承接服务和筹集社会资源的能力不强。部分社会组织行政化色彩较浓,社会影响力、独立运作能力不足,同时受资金、人员、管理水平等因素影响,并不能完全顺利承接政府购买的服务项目,等等。这些问题,都需要在改革实践中不断深化认识,积极探索,逐步研究解决。

二、牢牢把握政府购买服务的改革方向和总体要求

国办96号文件明确提出,“十二五”时期在各地逐步推开政府购买服务工作,初步形成统一有效的购买服务平台和机制,相关制度法规建设取得明显进展,到2020年在全国基本建立比较完善的政府购买服务制度。当前和今后一个时期,各地要结合实际,认真贯彻落实党的十八届三中全会和国办96号文件精神,紧紧围绕转变政府职能、提高公共服务供给水平和效率、促进服务业发展和激发社会组织活力的改革方向,准确理解和把握各项改革政策要求,积极稳妥地加以推进。

(一)合理界定购买范围,明确购买目录,解决好“买什么”的问题。明确哪些可以买、哪些不能买,是顺利开展政府购买服务工作的前提和基础,也是政府购买服务实践的难点所在。国办96号文件对购买内容作了概括性描述,首先,文件将购买的内容定性明确为“适合采取市场化方式提供、社会力量能够

承担的公共服务”,并就基本公共服务领域、非基本公共服务领域和禁止性领域等购买问题提出了原则性要求。其次,文件要求各地区、各有关部门要研究制定政府购买服务的指导性目录,并进行动态调整。之所以这样规定,一是购买内容无法一一列举。我国仍处于市场经济体制改革不断深化和社会发展转型时期,政府提供服务的内容和社会力量的承接能力也在不断调整变化之中,无法准确列举出购买服务的所有项目。二是购买范围不宜具体列举。我国区域间发展很不平衡,各地需求及社会力量的服务能力都不尽相同,明确全国统一的购买服务项目范围,容易束缚地方手脚。作原则性的规定,既有利于各地根据实际情况,合理划分服务类别、制定购买目录,又能为将来购买范围的动态调整留有余地。三是明确购买服务的禁止性要求,主要是为了防止出现向社会力量购买有些明显不属于政府职能范围,或明显只能由政府直接提供的服务项目。

一般来讲,公共服务大致可分为三类:第一类是支撑经济社会正常运转、全民受益、且无法分割的公共性服务,如宏观调控、市场监管、环境保护等,实施工具多为法规、发展战略、政策、标准的制定和实施,职能承担者主要为行政管理部门。这一类服务难以向市场购买,但为支撑政府部门履职的一些中间服务,如维持机关运转的后勤服务、法规制定的前期研究服务等,也可以向市场购买。第二类是增加公众福利、受益对象特定的公益类服务,如教育、科技、文化、卫生等。第三类公共服务是介于二者之间,具备支撑经济社会正常运转、民众受益且无法分割特点,又无需通过制定法规实施生产,受益范围具有辖区特点,且未必一定由行政管理部门承担,如基础理论研究和社管理服务等。后两类基本上可以向市场购买。

需要强调的是,公共服务的范围取决于界定政府和市场、社会边界的尺度,取决于政府职能和政府间事权的划分基础,取决于政府活动的规模和范围,取决于一个国家的体制和发展阶段。同时,公共服务的内涵也是随着形势的发展变化而不断演变的,每个国家、地区对公共服务的理解也都不一样。目前国际上并没有一个标准的公共服务概念,也没有统一的范围界定。上面讲的公共服务范围和分类,都有可能在今后的实践中调整。实践是检验真理的唯一标准,将来还是要靠实践来解决这个问题。

党的十八届三中全会《决定》要求,推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要向社会购买。按此要求,凡是禁止性规定之外的,尤其是能够增加社会净福利的有关政府事务性管理和公共服务事项,原则上都应纳入政府购买服务范围。在开展工作时,不要过于拘泥于一些概念的理论分析和探讨,而要更加注重实践和操作。要在调研的基础上,结合当地实际,按照有利于转变政府职能,有利于降低服务成本,有利于提升服务质量水平和资金效益的原则,认真研究制定政府购买服务的指导性目录。首先,要结合实际。在准确把握公众需求的基础上,全面梳理并主动提出购买服务的内容和事项,明确购买的服务种类、性质和内容。购买服务目录应是指导性而非强制性,应倾听群众呼声,反映群众意愿,根据经济社会和政府职能的发展变化,及时进行动态调整。其次,要突出重点。在公共服务需求日趋多样化的形势下,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,把有限的财政资金用到人民群众最需要的地方。第三,要逐步扩大。用渐进改革的思路,按照“先易后难、积极稳妥”的原则,先将一些便于操作、条件较成

熟的服务项目纳入购买目录,然后逐步增加购买内容。对于政府新增的或临时性、阶段性的公共服务事项,凡适合社会力量承担的,原则上都按照政府购买服务的方式进行。看得准、拿得稳的先推进,一时看不准、有疑问的要深入研究,条件成熟了再推进。既要通过政府购买服务,推动政府简政放权,防止“大包大揽”;也要确保政府全面正确履行职能,防止将应当由政府直接提供、不适合社会力量承担的公共服务项目推向市场。

(二)准确把握购买主体,厘清各主体间关系,解决好“谁来买”的问题。政府购买服务的关键问题之一是明确谁来购买,即明确购买服务的主体。这涉及如何理解“政府”这个概念。一般意义上讲,政府指各级行政机关,从我国现实需要来看,购买服务中的“政府”,涵盖的范围大于我们通常所说的行政机关。国办96号文件将购买主体界定为“各级行政机关和参照公务员法管理、具有行政管理职能的事业单位”。同时提出,“纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织,也可根据实际需要,通过购买服务方式提供公共服务”。这样规定,主要有以下考虑:目前存在一些具有行政管理职能的事业单位,如环境保护督查监管机构、海洋维权巡航执法机构等,这类单位的改革方向是转为行政机关,将其纳入购买主体,有利于政府购买服务工作与事业单位分类改革工作相衔接;群团组织包括妇联、工会、团委等,这些单位一直纳入行政编制并按照公务员法管理,经费也由国家财政负担,虽然概念上不属于行政机关,但其工作职责和提供的服务也可以采取购买服务的方式;从事公益服务的事业单位,如公立医院、公立学校等,是政府设立的提供特定公共服务的主体,不宜再作为政府购买服务的主体。当然,这些事业单位在提供公共服务过程中,如

果需要借助社会力量,可以允许其借鉴购买服务的方式和机制运作,但必须在现有财政资金安排内,并严格遵守相关政策和程序。要防止这些单位一边拿着财政资金,一边通过购买服务做“甩手掌柜”。

(三)规范市场准入,培育市场主体,解决好“向谁买”的问题。政府购买服务承接主体的范围有一个逐步扩大的过程。2012年国务院提出的重点改革任务是,建立健全政府向“社会组织”购买服务制度,当时的考虑是将政府购买服务作为支持社会组织发展的一项重要措施,这也是一些地方前期探索中的主要出发点。去年7月31日,国务院常务会议在研究部署这项工作时,将政府购买服务的承接主体由“社会组织”扩大到“社会力量”,依法成立的企业、机构也纳入进来,将政府购买服务作为推动政府职能转变、加快服务业发展、引导有效需求的重要举措。党的十八届三中全会《决定》提出,加快事业单位分类改革,加大政府购买服务力度,推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化,并要求推进有条件的事业单位转为企业或社会组织。政府购买服务成为加快转变政府职能的一项重要改革内容。从决策的过程看,这是一个思想认识逐步深化、改革力度逐步加大的过程,体现了党中央、国务院总揽全局全面深化改革的坚定决心,以及对政府购买服务工作的高度重视和殷切期望。

理解承接主体时,需要把握以下几点:一是购买服务的承接主体包括依法在民政部门登记成立或经国务院批准免于登记的社会组织,依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。同时国办96号文件还规定了应具备的基本条件。至于具体条件,还需要购买主体会同财政部门根据购买服务项目的性质和质量要求确定。二是

尚未在民政部门登记但以社会组织名义活动的“草根社会组织”，暂未纳入承接主体，其参与购买服务问题，将随着社会组织登记管理制度改革的推进逐步纳入。同时，经国务院批准免于登记的社会组织，中央层级有20多家（如欧美同学会、中国红十字会、中国作协等），各地也有相应的分支机构。这些多数是参照公务员法管理的事业单位，一般是一个机构、两块牌子，其参与政府购买服务时，会出现同一个单位既是购买主体、又是承接主体的问题，对此，要从职责分工、人员编制、经费渠道以及具体服务项目上严格区分和把关，防止“两头占”。三是国办96号文件中所说的机构，特指一些根据个别行业法律、法规规定，既不在工商部门、也不在编制管理和民政部门登记的中介组织，如律师事务所等。四是要鼓励事业单位参与提供公共服务。一般意义上的事业单位，本身就是政府花钱举办并提供公共服务的主体，事业单位分类改革正在推进，完全到位尚需时日。事业单位一直承担各相关部门交办的工作任务，是优质的公共服务供给资源。比较可行的做法是，运用政府购买服务的理念，结合机构编制和财政支持方式变化，倒逼事业单位加快改革。这样有利于政府购买服务与事业单位分类改革衔接，有利于推动事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，有利于推进有条件的事业单位转为企业或社会组织，既可以减少改革阻力，也可以促进实现政事分开、政企分开。当前，要鼓励事业单位积极参与政府购买服务，但要与具备条件的社会力量公开、平等参与竞争。下一步，要抓紧研究出台通过购买服务方式支持事业单位改革发展的具体办法，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。

社会组织是政府购买服务的重要承接主体，推进政府购买服务工作，完善政府购买服务制度，社会组织不可或缺。《决定》提出：“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担”。在推进政府购买服务过程中，要坚持政府购买和培育扶持并重，把提升社会组织公共服务能力作为开展购买服务的基础性工作，引导社会组织健康有序发展。要统筹利用现有公共服务设施，以适当方式为社会组织开展服务创造必要条件，大力支持社会组织开展社会服务活动。一是按照《决定》的要求，适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担，支持和发展志愿服务组织。二是加大对社会组织的培育扶持和财政支持力度，落实和完善公益性捐赠税前扣除、非营利组织自身收入免税政策，推广利用财政资金支持社会组织参与社会服务示范项目。三是积极优化社会组织发展环境，严格监督管理，明确社会组织承接政府购买服务的基本条件和优先条件，建立社会组织承接政府购买服务信用制度。

（四）健全购买机制，完善购买程序，解决好“怎么买”的问题。这是关系政府购买服务工作能否推得下去、能否取得实效的关键。国办96号文件对政府购买服务程序和机制已做了原则规定，并明确了相关具体要求。这里着重说明两点：

一是合理确定购买流程，明确资金来源。国办96号文件规定：“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，应按预算管理要求列入财政预算”。楼继伟部长在全国财政工作会议上强调，要准确把握方向，政府购买服务只是公共服务供给方式和财政资金使用方式的改进，不是新增一块财政资金，而是在既有财

政预算中统筹安排。

为确保政府购买服务工作不走偏、不变样、可持续，购买流程科学合理，应坚持政府购买服务资金从购买主体部门预算安排中解决的原则，根据批准的部门预算，由各部门安排购买服务计划，并报财政部门后实施。这样，既不改变现有预算体系，确保政府购买服务的资金来源，符合改革方向，也不会增加预算审核难度，干扰预算正常编制，还可以有效打消一些部门以为新增资金的“误解”。与此同时，要妥善解决预算管理与政府购买服务工作相关的问题，增强可操作性。当然，这是部里立足全国层面，按照做好顶层设计的要求，对地方的一个指导性思路。虽然中央财政目前没有单列一块资金，但随着工作的发展和推广政府购买服务的需要，将来可能在资金保障上给予充分考虑和适当安排。希望各地立足实际，积极推进这项工作，在资金安排上坚持原则性和灵活性相统一，包括对各市、县的资金分配上应有所优先。同时，按照党委政府要求，积极探索创新符合本地的操作流程和方法。

二是适当放宽条件，创新购买方式。目前政府采购相关规定主要针对政府为完成自身工作职责需要而购买的产品和服务，购买受益者一般为政府部门。随着政府购买服务工作的推开，今后更多涉及政府职能实现方式的“转移”，受益范围多为人民群众。应该说，目前我国现行政府采购相关法律和规定明确。基于历史条件，侧重于物品采购管理，未完全涵盖公共服务范畴。公共服务范围广，多样化，实现政府购买公共服务，必须根据需求进行探索、鼓励和推进，调动地方、部门和社会力量的积极性。在总结经验的基础上，再研究细化和完善、规范政府购买公共服务的制度规定。总的原则是，先探索后规范。鼓励各地发挥主动性，探索出台符

合当地实际的实施意见。总的方向是，充分考虑服务购买不同于产品购买的特性，在购买程序上给地方、部门和市场主体更大的自由度和空间。基本思路是，在坚持大的原则不变的前提下，各地可按照方式灵活、程序简便、竞争有序、结果评价的原则，在财政部刚刚颁布的《政府采购非招标方式管理办法》的基础上，研究制定政府购买公共服务的具体办法。对公共服务项目中符合政府采购竞争性条件的，宜统一纳入采购程序，并在既有框架下给一些“宽免”政策，比如，可适当延长项目执行期限，简化采购审批程序，改革并实行更为灵活的专家使用和评审制度；对不符合竞争性条件的，允许采取委托、特许经营、战略合作等合同方式进行采购，确保服务购买环节的顺畅高效。

（五）加强绩效管理，完善监督机制，解决好“买的值”的问题。政府购买服务涉及国家治理方式、社会管理模式和财政资金使用方式的变革，可以说，是对我国传统管理模式的一场深度调整和革命，既是机遇、也是挑战。在积极推进的同时，迫切需要落实中央关于改进作风、反腐倡廉的要求，加强监督和管理，确保使人民群众享受到更加优质高效的服务，确保财政资金和财务人员“两个安全”。

一是推进信息公开，筑牢防腐制度防线。“阳光是最好的防腐剂”，信息公开是政府采购的主要手段，也是推广政府购买服务必须坚持的原则。要抓紧建立健全购买服务信息平台，无论购买什么，采取什么方式购买，都要尽可能通过政府门户网站、政府采购网站等信息平台，及时向社会公开政府购买服务相关信息，确保具备条件的社会力量平等参与竞争。严禁转包行为和暗箱操作。对此，要有清醒的认识，因为政府购买服务与老百姓利益直接相关，事关政府形象和正确履行职责，必须对转包行为

作最严格的规定。一经发现直接取消资格，将来还可以考虑在地区内或者全国内建立黑名单制度，把违规单位坚决剔除出去。

二是加强资金管理，确保资金使用效益。要按照建立健全预算绩效管理制度的要求，大力推进购买服务预算绩效评价工作，将预算绩效管理理念贯穿于购买服务预算资金管理全过程，强化部门支出责任，加强成本效益分析，控制公共成本，节约社会资源，注重结果应用，不断提高财政资金使用效益。

三是加强综合评价，确保购买服务效果。要探索建立由购买主体、服务对象及第三方组成的综合性评审机制，对购买服务项目数量、质量等进行考核评价。鼓励有条件的地方积极推进第三方评估。坚持过程评审与结果评审、短期效果与长远效果评审、社会效益评审与经济效益评审相结合，力求评审工作全面、客观、科学。评审结果向社会公布，并作为以后选择政府购买服务承接主体的重要依据。虽然目前我国第三方机构的发展还不够成熟，评审水平和力量还不足，但不能因此就不开展第三方评估，实际上让第三方机构进行评审也是购买公共服务。积极推进第三方评估，一方面有利于促进第三方机构发展，另一方面有利于使人民群众参与公共服务的提供和评价，更好地为群众服务。

四是加强监督管理，确保购买行为规范。要加强财政监督，确保政府购买服务各主体严格遵守相关财政财务管理规定，确保资金规范管理和使用，不得截留、挪用和滞留资金。要督促和指导购买主体建立健全内部监督管理制度，按规定公开购买服务相关信息，自觉接受社会监督。要促使各承接主体健全财务报告制度，并由具有合法资质的注册会计师对财务报告进行审计。要会同监察、审计等部门建立监督检查机制，加强对政府购买服务的全过程监督。同

时，配合民政、工商管理以及行业主管部门将承接政府购买服务行为纳入年检、评估、执法等监管体系。

三、下一步工作的几点要求

推广政府购买服务是当前财政工作的一项重要任务，涉及面广，政策性强，情况复杂，工作艰巨而繁重。财政部党组高度重视政府购买服务工作，要求理清思路，顶层设计，突出重点，先行先试，抓紧抓好落实工作。财政部及时建立部内工作机制，明确任务分工，积极研究政府购买服务管理办法以及相关预算、政府采购、税收等政策措施。去年年底召开的全国财政工作会议就推进政府购买服务工作作出了总体部署和原则要求，强调要准确把握改革方向，积极探索创新，并做好与有关政策的衔接。前不久，财政部专门印发《关于做好政府购买服务工作有关问题的通知》，要求各地区、各部门克服观望情绪和等靠思想，提高认识、积极行动、主动部署，抓紧制定相关政策文件，积极有序推进政府购买服务工作，确保取得实质性进展。各级财政部门要把推进政府购买服务工作摆在财政改革发展的重要位置，加强组织领导，扎实有效地开展工作，2014年在全国面上推开。

（一）统一思想认识，加强组织领导。一是要增强改革意识。推广政府购买公共服务表面上看，是政府提供公共服务方式的转变，其实质是财政管理模式的深刻变革，牵一发而动全身，对于全面深化改革具有重要的制度创新意义。由于各地情况不同，经济社会发展差距很大，不同地区人民群众对公共服务的需求层次不同，购买服务工作不仅要考虑到新增的公共服务，还要考虑现有公共服务供给模式的变革，必须以改革的精神，正确对待利益格局调整，不拖不等不靠，积极创新，大胆探索，把社会能够提供的公共服务，尽可能交给社会

力量承担。政府购买服务是一场综合性改革，工作难度相当大，各地要从实际出发，结合转变政府职能、事业单位分类改革、行业协会商会脱钩、社会组织培育发展等工作，通盘考虑，精心设计，周密部署。二是要完善工作机制。政府购买服务工作既要抓好宏观层面的政策设计，又要做好购买项目的组织实施，涉及到党委、政府以及财政、民政、编制管理、监察、审计等多个部门。要按照国办96号文件要求，落实好“政府统一领导，财政部门牵头，民政、工商管理以及行业主管部门协同，职能部门履职，监督部门保障”的工作机制，各负其责、齐抓共管，共同推进本地区购买服务工作的有效开展。财政部门要发挥好牵头作用，加强政策调研，为党委政府当好参谋，积极主动地与有关部门加强沟通协调，实现有关各方协同推进。要加强对省以下购买服务工作的指导，确保工作规范有序开展。要完善财政部门内部工作机制。目前，财政部建立了由综合司牵头，预算、国库等有关司局按照职责分工各负其责、互相配合、共同推进的部内工作机制，明确了任务分工。各财政厅（局）也要尽快确定牵头处室，明确分工，落实责任，形成合力，为推进政府购买服务改革工作提供强有力的组织保障。

（二）增强规则意识，加强制度建设。政府购买服务在我国作为一项新生事物，还处于探索阶段，相关制度建设还很薄弱。要根据中央统一部署和要求，加大政策创制力度，不断完善政策措施，力争尽快形成中央与地方衔接配套、操作规范的政府购买服务政策体系，为将来在全国建立比较完善的政府购买服务制度的目标任务打好基础。各地要根据国办96号文件精神和财政部的有关要求，抓紧制定本地区、本部门政府购买服务的实施办法以及政府采购、预算管理、会计处理等具体政策措

施。已经出台相关文件的，要对照国办96号文件进一步细化和完善相关政策措施，不断健全与本地经济社会发展相适应的政府购买服务制度体系。尚未出台有关政策性文件的，要结合工作实际，在调查研究基础上，抓紧研究针对性的政策措施和办法，在总结经验的基础上逐步推开。要抓紧研究制定有关部门、行业、系统的政府购买服务具体办法，推动建立项目申报、项目审定、组织采购、资质审核、合同签订、履约监管、绩效评估、经费兑付的规范化购买流程，强化绩效评估和监督管理，逐步形成行业化、专业化的政策体系。这里要特别强调政府购买服务的合同规范，考虑到服务本身的弹性空间相对较大，更容易出现履约困难和其他问题，因此，订立合同时，要尽可能详细、全面明确每一项服务的内容和要求。将出现问题的概率和可能性降到最低。

（三）鼓励大胆探索，加强分类指导。总的要求是，鼓励探索创新，及时总结完善，加强分类指导，力戒形式主义，防止一哄而上。一是要充分尊重地方基层的首创精神。目前我国各地政府购买服务工作基础条件差异较大，经济发达地区工作起步较早、基础较好，中西部地区基础较弱、起步晚一些，但总体来说，推进这项工作的时间都不长，许多问题还在研究和探索之中。考虑到我国地区之间经济社会发展相差悬殊，人们对公共服务供给方式的要求不尽相同，社会力量发育程度存在较大差异，推进政府购买服务工作要在认真执行中央政策的前提下，坚持从实际出发，因地制宜，准确把握社会公共服务需求，积极探索多元化、多样化的政府购买服务模式 and 路径，有序引导社会力量参与服务供给，确保取得实实在在的成效。二是要突出重点，抓好本级部门购买服务工作。近期，要按照突出公共性和公益性的原则，重点选取民生关注度高、

适合由社会力量承担的养老、教育、就业、医疗卫生、文化体育、社区服务、住房保障、残疾人服务等公共服务项目，积极推进，为今后不断扩大购买服务范围积累经验。

（四）加大宣传培训力度，营造良好工作氛围。政府购买服务工作刚刚起步，社会各界、人民群众对政府购买服务了解的还不多，专业人员较为缺乏，要重视加强政策宣传培训工作。各地要充分利用广播、电视、网络、报刊等媒体，及时宣传政府购买服务的重要意义、政策措施和有效做法，尽可能取得社会各界、人民群众更多的理解和支持，为推进改革工作营造良好的舆论环境。要加强干部培训工作，特别是从事购买服务工作的同志要重点学习全会精神 and 国办发96号文件等，加强地区之间的经验交流，邀请有关专家作专题讲座，进一步提高对政府购买服务工作的认识，吃透改革的精神和具体要求，真正做到心中有数，确保部门负责人及具体工作人员熟悉和掌握有关背景知识、政策措施及操作规范，提高他们执行政策的自觉性和管理水平。

（五）加强调查研究，不断研究新情况，解决新问题。政府购买服务是一项探索性很强的工作，一些政策还不明确，需要在实践中完善，随着改革的推进，一些深层次矛盾会逐步显现。各地和有关部门要加强调查研究，及时发现新情况，解决新问题，确保工作顺利推进。要建立政府购买服务工作信息沟通机制，确保上下信息畅通。各省级财政部门应定期向财政部报送本地区购买服务工作进展情况，出台的有关文件应抄送财政部，以便全面了解掌握地方工作动态，及时研究解决组织实施过程中出现的问题。

（本文根据刘昆副部长1月16日在全国政府购买服务工作会议上的讲话整理）