

“三力合一”奏响保障民生新乐章

——天津积极探索政府公共服务多元化供给新途径

□本刊通讯员 曲明 张伟

从今年起，我国开始全面推进政府购买服务改革，天津市出台了《政府向社会力量购买服务管理办法》，向社会力量购买7大类286个服务事项。随着越来越多的公共服务事项被纳入多元化所有制改革，政府、社会、市场“三力合一”提升民生素质，促进市场主体和社会主体发育的预期效果正在显现。

从供养到供求 提升服务质量

今年2月，天津市水务局、市建交委与创业环保集团签订了全市首份污水处理特许经营协议。由创业环保集团负责纪庄子、咸阳路、东郊和北仓等四座污水处理厂的生产运营，政府根据企业处理污水质效进行付费。据了解，这四家有特许经营权的污水处理厂日处理污水

超过150万吨，占全市污水处理总能力的50%以上。以前，政府对污水厂的一些具体监管内容并不清楚，企业依照政府要求组织生产经营，出现亏损就会降低质效或是要求增加财政补贴。签订政府购买服务合同使这一状况得到改变。市创业环保集团副总经济师牛波说：“签署了特许经营协议，协议的甲方水务局有权利不定期抽查企业，随时复核出水水质、检查污水厂的经营运行情况。”

通过引入市场机制，政府从公共服务的直接提供者转变为购买者和监管者，促使政府的监管更加科学化、规范化、制度化。以前企业出现疏漏，造成出水水质波动，没有达标排放，对企业一般就是点名通报，行政处罚很有限；签了特许经营协议，如果企业违反协议的内容，政府可以依据合同核减付费，直至更换购买对象，倒逼企业提高公共服务质效。特

许经营五个月，四家污水处理厂污水处理指标全部达到一级标准。

从管办到管事 扩大普惠边际

从2007年开始，天津市尝试向社区卫生组织购买基本公共卫生服务。市财政局社保处处长王文庆说：“当时我们采取政府购买、项目管理、统一支付、绩效评价的模式，由社区卫生服务中心免费向居民提供18项基本公共卫生服务项目，年人均补助标准为10元，现在增加为14大类76项基本公共卫生服务，人均标准调整到40元，公共卫生普惠范围更加广泛。”

在此之前，医院不论服务如何，每年都能拿到大量的财政拨款，社区医疗保障经费每年增幅25%以上，这样仍然满足不了基层卫生事业需要。2007年，市财政把常规的年度拨款改为“政府购买、项目拨款”，医院必须在完成指定的居民基本公共卫生服务之后，才能拿到政府的钱。这种做法在一定程度上激发了医院的活力。

“自打有了社区卫生服务中心，大医院专家就定期到这里出诊，今天总医院张主任来社区巡诊，这要到总医院很难挂上号，现在到社区看病既方便又便宜。”家住丁字沽新村的柴淑兰大娘讲述了在社区卫生服务中心看病的好处。如今，在天津市的街头巷尾，社区卫生服务中心的标志星罗棋布，这些机构无



偿为居民提供包括大病理疗、康复护理、慢性病用药、健康体检等76项基本公共卫生服务,由政府按照统一标准购买。目前,天津市城乡共有社区卫生服务中心237个,中心下设的社区卫生服务站599个,居民步行不超过15分钟就可到达一所社区卫生服务机构,街道有服务中心、居委会服务站、社区有医生,实现了全市城乡广覆盖。

天津市通过服务项目化管理,市和区两级配比资金一并上交市财政专户,并实行国库集中支付,保证了社区公共卫生服务补助经费专项拨付、专款专用。新建社区卫生服务机构业务用房由政府配置,无偿使用;已租赁的业务用房,政府通过购买、分期以租代购等形式,逐步由政府配置;暂无法由政府配置的,政府对其业务用房租金给予全额补偿。天津市财政局副局长陈庆和说:“我市已建立起社区公共卫生项目资金筹集分配、经费核定和绩效考评体系,对社区卫生政府补助资金的分配、核拨和使用实行全过程监督管理,追踪问效。”

从事前到事后 提高资金效益

天津市在《政府向社会力量购买服务指导目录》中,将购买服务范围扩大到社会管理事项之外,诸如检验、检疫和监测、行业调查和统计等原来由政府承担的部分技术服务职能。提出政府购买服务与事业单位分类改革相衔接,推进政事分开、政社分开。政府将从“无所不包”、“大而全”的公共服务生产者和提供者向公共服务评价者和监督者转变,财政资金从事前保障向事后支持转变。

目前,天津市正在着手将一部分教育、卫生、咨询服务、社会保障公共服务事项交由民间组织承担。负责此项工作的市财政局总经济师赵家旺说:“过去政府要办一些事务就会成立事业单位,要人、要钱、要编制,以后政府不再养人,而是购买服务。比如,政府的各

类咨询部门要通过招标聘请中介管理,这都属于政府购买服务,不需要专门养一批人。”今明两年,天津将重点在就业服务、基本养老、公共文化、环境保护、人民调解、法律援助、安置帮教、社工服务、公益宣传、工程服务、审计服务、课题研究、项目评审、绩效评价等领域推行政府购买服务。凡属事务性管理服务,原则上都要引入市场机制,政府通过合同、委托等方式向社会购买,实现由“养人办事”向“以事定人”转变。

政府转变职能、向社会购买服务,并不等于政府责任的弱化,尤其是对购买服务的监管应该比以往更加严格。政府向社会购买公共服务,是要构建一个小政府、大社会,实现公共服务专业化和社会化。转换后的角色比以往挑战性更大,因为政府还是一个监管方和服务评估方的角色,从服务的入口和出口都需要有一套严谨的制度规范,并做好监管。天津市明确了政府购买服务的一整套制度和操作办法,包括加大对社会组织的培育扶持和财政支持力度,落实公益性捐赠税前扣除、非营利组织自身收入免税政策,利用财政资金支持社会组织参与社会服务示范项目。明确社会组织承接政府购买服务的基本条件和优先条件,聘请第三方机构对承接主体、服务供应商进行考评,建立社会组织承接政府购买服务信用制度等等。

天津市政府购买服务的全面推开,意味着将有更多财政资金投入其中。赵家旺说,小到一张居家托养代金券,大到每天几百万吨的污水处理合同,都要按照公正、公开、透明的制度进行,确保财政资金使用效益。2012年市财政购买服务资金为10亿元左右,2013年增加到15亿元,今年预算安排达到25亿元,未来三年的增幅要在15%以上。

从自营到联营 承接社会公益

天津宜童自闭症研究服务中心是

一家对自闭症儿童开展行为矫正的民间组织。康复中心软硬件条件很好,每天有100多名孩子在这里接受专业的训练和照顾,中心每月对孩子的行为能力进行评估。中心主任张原平说,2002年中心成立的时候因为找不到所谓的主管机关,就在工商部门注册了企业性质的机构。2013年,国家放开一些行政审批的条条框框,在民办非盈利组织注册上取消了主管机关,可以直接注册,我们就第一时间做了身份变更。这些年,除了极少量社会捐款外,宜童的资金全部来源于家长交的训练费,资金匮乏的危机一直存在。从成立到现在,因为房子和租金的问题,我们搬了五次家,老师带着一大群孩子、家长四处“打游击”,现在用的房子一年租金要50多万元。教师只能来自社会招聘,政府还没有专项的培养,师资严重短缺。希望通过政府购买服务的方式,把宜童从“自营”变成“联营”,以有能力接受更多的自闭症孩子。

据了解,天津市注册的社会组织有4600多家,像宜童这样具备良好的专业能力但缺乏发展支持的社会组织并非个案。目前有60%市级社会组织都有承接政府购买服务的能力。总体上分布不是很均衡,承接能力比较强的主要是跟实践活动联系紧密的社团,主要是行业协会、专业协会,公益慈善类的组织。但也有一些领域确实存在竞争力不足的问题。王文庆介绍说:“一些事项的市场承接主体比较丰富,承接能力相对过剩,但是有一些政府委托事项能承接的机构又特别少。像宜童这样的社会机构自营利润虽然不高,却承担着社会责任,社会机构不愿意介入,政府就要‘花钱购买’,培育他们承接更好的公益项目。政府购买服务,离不开社会力量的发展成熟。”

(作者单位:天津市财政局)

责任编辑 韩璐