

健全完善政府购买服务管理体制研究

□ 财政部机关党校第 60 期进修班

在全面深化改革进程中，推进政府购买服务是转变政府职能、创新社会管理、改进公共服务提供方式的一项系统性工程。学习总结发达国家实践经验，客观分析我国推进政府购买服务面临的形势，在科学划分政府间事权与支出责任前提下，按照“先探索，后规范”原则，将“预算绩效”理念植入政府购买服务全过程，对建立健全我国政府购买服务管理体制意义重大。

推进政府购买服务管理改革障碍分析

（一）承接主体功能不清：资源配置“三元论”认识不到位。当前，理论界普遍认为政府、市场和社会是资源配置的三大主体。一是政府，即政府通过公共权力，以税收等形式取得公共收入，形成公共资源，然后以公共支出的形式进行配置。这种配置资源的目的主要是为了实现政府职能、满足社会公共需要。二是市场，即通过价格、竞争等市场机制，以自由竞争与自由交换的形式实现资源配置。这种配置资源的目的主要是为了追求个人利益、实现个人产品交换的需要。三是社会，即社会组织通过社会自愿保障与救助机制，以自愿捐献和无偿援助的方式实现资源的配置。这种配置资源的目的主要是

对社会上的弱者予以关心和扶持。由于单靠某一种方式很难有效提供公共产品，因而应让政府、市场与社会三者优势互补，发挥各自不同的独特作用，形成一种新的合作和互补供给方式。但是，实践界对此认识却不统一，在资源配置中笼统地认为市场起“决定性作用”，政府处于从属地位，却往往忽略了社会组织弥补功能。在经济社会发展 and 基础设施建设等方面，政府习惯于直接提供公共服务，而购买服务的范围和领域有限。

（二）购买服务法律不完备：法无授权不可为之难以依法行政。《政府采购法》明确的政府采购范围虽然包括“服务”，但是范围比较狭窄，主要限于政府内部的服务，而大量的“社会服务”尚未纳入政府采购范围。政府购买服务的购买主体、供给主体、中介方和消费者之间，没有一整套完备的法律体系，对购买范围、操作规程、规范标准、竞争办法、招投标办法、公平参与、绩效评价等没有从法律上加以约定。现行的《预算法》、《招标投标法》、《价格法》、《垄断法》、《消费者权益保护法》等基本没有或者较少涉及对上述政府购买服务项目的法律规定。此外，《预算法》修订迟缓，《绩效评价法》及行业绩效评价指标体系缺乏，给推行政府购买服务的实际操作留下了法律的“真空地带”。

（三）购买主体职责不明：行政管理体制改革滞缓，事权与支出责任划分模糊。从预算部门看，由于我国仍处于经济社会转轨时期，政府部门合并、撤销、新设等变动频繁，购买主体职责易位；加之行政管理体制改革滞缓导致事业单位职能不清，尤其是转企的事业单位职责移交存在问题。从层级政府看，《预算法》对政府间事权划分只做了原则性、模糊性的表述，缺乏具体的规定。特别是《预算法》仅仅简单地划分了中央事权和地方事权，省以下地方政府间事权却没有清晰划分。政府间事权划分不清晰、不合理、不规范主要体现在：部分应由中央负责的事务，转交给了地方处理；部分属于地方管理的事项，中央却承担了较多的支出责任；中央和地方的职责重叠，共同管理的事项交叉较多；缺位、越位现象仍未解决，中央和地方负责的事项管理不到位。中央应该管理的事务却放到地方去做，地方往往没有积极性；一些应由地方管理的事项中央却介入过多，影响地方自主权。经常会出现这样的现象，越是中央关心的支出事项，地方越是没有财力负担，这对各项事业的发展是极其不利的。在预算部门、层级政府事权和支出责任划分比较混沌的状态下，政府购买服务主体的职责界定尚是难题，更别说具体组织实施了。

（四）预算管理体系不健全：没有

编制绩效预算，预算约束性不强。从发达国家实践可以看出，政府购买服务项目正是绩效预算编制的内容。而我们现在还没有做到把政府的全部资源特别是公共资产方面的资源都纳入预算管理的范围，也未能准确地把握完成绩效目标需耗费的成本，还不具备科学地确定由公共部门还是私人部门履行一些公共服务的条件。在这种情况下，我们还不具备全面推行绩效预算的条件。在资源、资产、资金、成本等都无法划归财政部门统一管理和核算前提下，推行政府购买服务的效果怎么去衡量？特别是，当前我国公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算之间的功能、边界不清，哪些服务项目应由哪本预算去完成？可见，购买服务项目预算的约束力尚形同虚设。

（五）购买服务流程欠规范：制度建设短板多，购买服务预算未公开。一是购买服务项目预算不公开。在开展政府购买服务较早的西方国家，政府向社会公布购买服务的项目预算，从事生产服务的非政府组织通过政府采购公开招标的方式取得政府预算拨款，并按照政府要求提供服务。而在我国各级政府部门预算编制中，政府采购资金预算已经单列，但并不向社会公开，因而民间机构对政府购买公共服务的需求并不了解，不利于其竞争政府所要购买公共服务的项目。二是政府购买服务公开竞争未形成一般原则。一般来说，政府购买公共服务所使用的是财政资金，所采用的购买方式应当是政府采购。通常政府购买要求以公开招标的方式进行。受多重因素影响，一些地方没有能够通过政府采购公开招标的方式进行购买服务，寻租行为始终没有得到根治。三是政府购买服务的监管机制不健全。由于政府购买服务改革刚起步，很多地方还没

有建立起完善的配套监管机制。突出表现有监管主体不明确，监管责任不清晰；注重事后监管，事前、事中等全过程监管薄弱；因购买服务范围、操作程序、基本规则、绩效目标不明确，监管缺乏标准依据；诚信体系缺失，难以记录和惩戒购买服务双方和中介的失信行为。

（六）其他配套改革亟待跟进：缺乏专门管理机构、购买方式单一、绩效评价成果未跟预算挂钩。一是政府购买公共服务专门管理机构尚未建立。我国目前大多数地区属于职能部门联合管理模式，不用增加新的机构和人员，但弊端也较明显，如不能对全辖区政府购买活动进行总体规划，也不容易形成规模效应；各职能部门由于信息不对称，容易造成公共服务重复购买；易造成购买人员的素质不高，不能适应政府购买公共服务专业化的要求。二是政府购买公共服务的方式有待进一步多元化和规范化。目前，我国大多数地区的政府购买公共服务采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价等。从已实行的方式来看，基本上属于政府采购的范畴，比较单一。将来如果扩充政府购买公共服务的内容和规模，这几种购买方式将更显不足。三是预算绩效评价结果未与政府购买服务预算挂钩，在一定程度上挫伤了改革关联者的积极性，也不利于减少行政运行成本、提高财政资金使用效率。

健全完善政府购买服务管理体制的对策建议

（一）统一认识，创新政府购买服务的供给方式。推广政府购买服务是政府提供公共服务方式的转变，实质是财政管理模式的变革。从理论层面分析，政府购买公共服务是“花钱问效果”的支出观的具体体现。“花钱问效果”是现代

公共财政的核心价值观，是由政府“费用论”向“报酬论”的转化。传统的“费用论”认为财政负责筹措和管理公共资金，财政拨款的目的是“养机构、养人”，即“先吃饭、后办事”，保障了人员经费才能规划“建设经费”。而“报酬论”则认为政府应该向社会组织支付费用来“购买”公共产品和服务，即政府要花多少钱购买一种具体的公共产品取决于政府支出所产生效果的大小，这种支出观更重视政府对公共资源的配置功能，有利于节约财政资金，提高支出绩效。从实践层面看，预算部门和单位要牢固树立政府购买服务意识，从根本上提高公共产品或公共服务等资源配置效率，大大降低行政运行成本，提升财政资金使用效益。

（二）修订法律，健全政府购买服务法律约束。一是修订《预算法》相关条款，明确政府间事权。要将政府购买服务内容纳入预算管理范畴，明确监管部门职责。同时，要科学划分层级政府间的事权、支出责任，明确“谁购买”。按照外部性、信息对称性、激励相容等原则，政府购买服务必须处理好政府间事权与支出责任问题，预算部门和财政部门之间事权也要妥善解决。二是修订《政府采购法》，明确管理机构和规程。参照国际惯例，在财政部门内设政府购买管理机构，负责制定政府购买服务的法规、编制购买服务预算、协助管理政府购买服务。要在政府采购条例中补充规定政府购买服务的范围和标准、原则和方法、资质认定、购买方式、监督管理、绩效考评等内容。

（三）推进体制改革，完善政府购买服务制度安排。一是推进行政管理体制改革，明确横向购买主体。这是深化财政体制、预算体制改革的前提。当前，要加快行政体制改革过程中部门的撤销、整合、归并，明确部门购买主体。二是推进财政体制改革，明确纵向

购买主体。按照事权与支出责任相适应原则,合理划分层级政府间事权、财权,明确各项服务的购买主体,整合、归并政策性专项转移支付,逐步从生产性和竞争性领域退出来。三是推进政府预算体制改革,试编政府购买服务项目绩效预算。借鉴发达国家经验,尝试选择部分公共服务项目编制绩效预算。通过修改《预算法》,甚至制定《政府行政绩效法规》来建立一个编制绩效预算的政治人文环境。同时,将预算审核重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。要调动各地各部门积极性,转变公共服务提供方式,允许凡是承诺采取购买服务方式的项目优先安排预算。

(四)健全体系,建立政府购买服务管理信息系统。一是购买主体体系。按照规定,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、纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织,可根据实际需要,通过购买服务方式提供公共服务。二是承接主体体系。政府购买服务承接主体的范围有一个逐步扩大的过程。从原来的“社会组织”扩大到“社会力量”,将依法成立的企业、机构也纳入进来。政府购买服务要以让群众享受优质高效公共服务为目的,为防止承接主体为追求利润而牺牲服务质量,政府必须把好市场准入关,保证将相关公共服务事项交由具备条件、信誉良好的市场主体承担。三是购买目录体系。明确哪些可以买、哪些不能买,列入目录体系,是推进政府购买服务的前提和基础。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。不难想象,各国政府购买服务的目录内容没有统一规范,而是根据经济社会发展阶段不断调整。四是绩效评价指标体系。在预算绩效考评共性指标体系基础上,迫切需要研究制定分类、分档、分行业的政府购买服务绩效考评指标体系,使其真正将政府购买服务支出预算过渡到以结果为导向的绩效预算管理。

(五)规范流程环节,促进购买服务便捷、高效。一是组建政府购买服务管理信息库。健全购买服务需求调查和筛选机制,以公众选择作为服务购买活动的起点,将需求调查纳入到政府购买的流程之中,作为购买的先决环节。二是让购买服务有章可循。制定项目确定、组织购买、监督管理、绩效评价等相关的实施办法,细化政府购买服务的具体购买程序、工作流程、资金管理、项目实施、质量标准等制度规章。三是确立委托服务项目和标准、专业评估机构、公益认证部门、公示和公告媒体、问责与责任追究的执法机关。四是社会组织、企业、民间相关人士应有机会参与政府购买项目的论证、评估,表达利益诉求,政府应认真听取民间的反馈意见。五是健全服务购买的招投标机制。规范政府部门的权力,增强购买过程的独立性和竞争性,扩大专家组的范围,确保实现购买服务招投标过程的透明性和公开性。

(六)跟进配套措施,确保政府购买服务管理体制平稳运行。第一,完善购买服务的绩效预算管理。一是编制政府购买服务中期规划。将购买需求按购买类别、品目分门别类地进行汇编,形成政府购买服务规划,在此基础上选择适宜的政府购买方式。二是科学编制政府购买服务绩效预算。纳入政府购买范围的服务项目确定后,财政部门应负责做好公共服务项目成本的核算工作,合理确定服务项目的补

助标准。三是建立科学的评估机制。严格财政资金支出标准和范围,同时引入绩效审核,分类别、分层次地评估不同服务所需的财政投入比例、规模和水平,以保证资金投入公平、优化。第二,大胆引入政府购买服务过程中的公私合作模式,即PPP模式。它与一般意义上的合同外包不同的是,政府不需要出资购买私营部门提供的服务,而是以政府特许或其他形式吸引中标的私营部门参与基础建设或提供某项公共服务,并允许承包商有投资收益权。第三,健全政府购买服务有效监管和风险防范机制。政府购买服务必须透明、公开,确保参与主体公平竞争,这需要在制度细节上下功夫,以确保“好事要办好”。一是建立透明的购买流程。在制度推进和实施过程中,必须强调有效监管,确保公开、透明则是有效监管的前提条件。按规定公开购买服务相关信息,自觉接受社会监督。二是完善监管机制,建立专业多层次的监督评估机制。建立第三方监督管理机制,发展独立专业多层面的外部监督机制。要完善内部监督机制,建立服务项目实施动态管理与动态监督机制,及时发现问题、追究责任、采取补救措施降低风险。三是强化问责机制建设。强化政府部门公共责任意识,建立相应的行政问责机制。第四,适时扩大政府购买服务的范围、规模和方式。在条件成熟时将教育、文化传媒与体育、公共卫生、养老服务、残障服务、社区矫正、青少年辅导、就业促进、保障性住房、城市规划、基础设施建设、环境保护和污染整治等纳入政府购买服务范围,使之与政府传统供给服务领域相契合,实现政府购买服务的科学化、规范化和常态化。□

(课题组长:王天昊 副组长:赵新国 郭阳 执笔:王泽彩 指导:王毅)

责任编辑 韩璐