

推进政府购买服务的政策建议

□ 刘海

按照国务院关于进一步转变政府职能、改善公共服务，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的要求，安徽省立足本地实际，积极开展政府购买服务试点，在规范制度、机制跟进、试点探索等方面积累了一定经验，全省政府购买服务工作稳步推进。

(一) 制度先行，夯实政府购买服务的改革基础。初步搭建了以实施意见为统领，指导目录、流程规范为基础，预算管理、政府采购衔接办法为配套，有关专项购买服务办法为支撑的政策体系。提出政府购买服务三步走的总体目标，强调购买服务十二项重点工作任务及三点工作机制；公布5大类45项可以实施购买服务的具体内容；构建项目编审、实施购买、签订合同、绩效评审、监督检查、信息公开等六个环节相互衔接、有机统一的规范化流程；对政府购买服务实施中如何与政府采购、预算管理衔接做出明确规定；规范审判辅助力量、送戏进万村、公共就业、养老社区、卫生医疗服务等多个行业领域购买服务试点，强化了政府购买服务的可操作性。

(二) 机制跟进，提供政府购买服务的有力保障。明确相关部门职责，加

强各环节、各单位的协调沟通，重点从横向、纵向和内部三个方面搭建政府购买服务推进工作的组织协调与保障机制。制定了省直部门推进政府购买服务任务分解方案，明确责任部门，规定完成时限，要求有关部门拿出具体措施，按时报送工作进展及预算执行情况；明确了谋划部署、政策宣传、业务培训、调研学习、监督跟踪等5个环节17条具体工作措施，要求各级财政实行一把手负责制，分解落实工作任务，制定试点方案，明确完成时间表，成熟一个推广一个，切实把这项改革抓出特色、抓出成效；建立了内部联络员制度和购买服务台账制度，强化有关工作沟通、协调、联系，及时掌握政府购买服务进展情况。

(三) 试点推进，摸索政府购买服务的有效经验。明确了全省、省本级、市县三个层次推进购买服务工作路径，细化梳理购买服务试点项目689个，涉及预算资金88亿元，稳步开展试点工作。省级安排预算资金36.7亿元，在养老、卫生、就业、残疾人服务等21个大类42个重点社会保障事业发展服务领域广泛运用政府购买服务；合肥市政府购买居家养老服务，涉及金额9000万元，惠及8000多名老人；徽州区引入竞争机制推进购买服务，由“花钱养人”变为“花钱办事”，仅城区环卫保洁一项就节

约财政支出464万元，既严控了财政供养人员，又有效降低了行政成本；全椒县开展农村清洁购买服务，资金节约率达20%。

安徽省政府购买服务仍处于初期探索阶段，在社会基础、政府经验、制度准备等方面相对不足，各地进展程度不一，做法也不尽相同，在推动购买服务过程中出现了一些困难和问题。

(一) 政府购买服务相关规章制度尚不完善。现行政府采购法律法规对服务类采购项目目录主要包括各类专业服务、信息网络开发服务、金融保险服务、交通运输服务以及维修和维护服务等，并未明确将政府职能中的基本公共服务项目包含进去，难以适应购买服务工作需要。政府购买服务的招标文本、谈判方法、专家选择、采购合同范本、定价标准等都有其固有的特点，目前国家尚缺乏一整套政策制度。政府职能转变、事业单位分类改革滞后，政府与市场、政府与社会的界限尚不明晰，公益类事业单位究竟可否承接、如何承接公共服务尚无政策依据，一定程度上影响了购买服务工作实施。

(二) 各地在购买服务试点项目选择上仍缺乏科学化、精细化。各地实施购买服务试点时，购买服务项目大多没有建立针对服务对象服务需求的事前

评估机制,仅根据地区发展实际和政府转移职能需要,结合当地党委政府中心工作和财力水平编制试点项目,需求细化、对象分类、项目设定仍带有一定行政色彩。有些地方推出的多项居家养老服务中,由于对老人服务需求缺乏事前全面系统分析调研,部分服务项目的设置与老人实际服务需求偏差较大,不仅浪费了财政资金,也使得购买服务绩效大打折扣。

(三)相当一部分购买服务项目缺乏有效的市场竞争主体。安徽省平均每万人拥有社会组织3.24个,远低于上海、深圳等城市,人均拥有水平低于全国,难以充分发挥市场竞争主导作用。各地养老服务、残疾人服务项目,专业服务机构数量偏少,整体资质和能力偏弱,试点项目往往无法通过招投标方式、而不得不通过单一来源等方式选择承接主体。由于缺乏充分的竞争市场,中标机构提高服务质量的意愿和紧迫性不强,直接影响购买服务质量。

(四)部门对购买服务核心理念认识不到位。一些部门将申报政府购买服务项目作为争取资金的一种形式。有些部门习惯于过去思维和工作方式,担心购买服务将打破自身利益格局,心存抵触。部分购买主体未按购买服务流程规范实施购买服务,还习惯于将物业管理、计算机网络维护等服务交由下属单位或行业协会承担,甚至直接指定有关单位承接服务,缺少公开、规范的购买程序,使得财政资金“体制内流动”,购买服务流于形式。

(五)购买服务的绩效评估有待于探索。与货物和工程的政府采购相比,大多购买公共服务缺乏统一的市场标准,如社区居民心理健康教育、社区高龄老人主动关爱项目、科技成果转化项目、医患纠纷调解服务等在实际操作中均难以确定购买成本。同时,公共

服务个性化较强,千差万别,即使通过第三方实施评估,也很难制定出科学、合理的项目绩效评价指标,如何科学建立评估指标体系需结合实践进一步研究探索。

考虑政府购买服务是一项复杂的系统工程,既需要顶层设计,也需要与相关部门、相关改革同步推进,才能切实发挥改革综合效用,为此提出如下建议:

(一)强化顶层设计,修订完善购买服务相关法规。推动《政府采购法》的修订完善,加快出台《政府采购法实施条例》,修订《政府采购集中采购目录》,将政府采购法中的“服务”范围从行政事业单位后勤类服务扩展到基本公共服务;专门研究制定《政府购买服务法》,规范购买服务的管理流程,对购买目录、承接主体准入资质、经费保障、绩效评价、监督管理、信息公开等作出明确规定,形成政府购买服务领域统一、权威的指导性法律法规。

(二)厘清部门职责,切实推进相关领域改革。加快推进转变政府职能,厘清政府与市场、与社会的边界。编制部门应研究制定政府职能转移清单、政府公共服务项目清单,加快推进事业单位分类改革,支持符合条件的事业单位承接政府购买服务。人社部门应加快人事制度改革,为政府购买服务提供相应政策和制度保障。购买主体要树立大局意识,严格执行购买服务流程规范和政府采购各项制度规定,按规定签订购买合同,做好购买服务事前基本情况、事中合同签订、事后续效评估结果等信息社会公开工作,抓紧研究制定行业购买服务实施办法,确保本部门政府购买服务公开、公平、公正。

(三)扶持社会组织发展,营造公平竞争环境。国家层面应尽快出台加强

和创新社会力量建设与管理的各项扶持政策,细化具体支持措施。改革社会组织登记管理制度;在财政税收方面为社会组织提供优惠政策或免税政策;对社会组织举办公共服务基础设施(如养老机构、幼儿教育等)建设、购置相关设备等,加大信贷支持力度,放宽贷款条件,提供优惠利率等,支持社会组织参与基本公共服务产品的生产;综合运用政府贴息、以奖代补、信用担保等方式,对初创的社会组织予以扶持,在场地、用人等方面予以政策倾斜;实施激励约束机制,促进社会组织的良性发展等。

(四)加强购买服务绩效监督管理。发展独立的第三方监督机构,委托第三方机构(如会计师事务所、投资评审机构等)对政府购买服务承接主体承接购买服务进行评估,充分发挥媒体监督、公众监督、专家监督的作用。建立政府购买服务行政责任追究制度,将政府购买服务的推进和完成情况纳入政府目标考核,切实提高各部门推进此项改革的主动性、积极性。国家应建立统一的政府购买服务信息平台,预留省级接口,公开中央和各省购买目录、购买机制、承接主体资格、合同签订及执行、绩效评估方案及结果等情况,接受社会和群众监督。

(五)注重总结完善政府购买服务工作。及时梳理总结购买服务实施的经验措施,分析研究存在的困难和问题,为下一步完善购买服务制度奠定基础。开展政府购买服务典型案例征集工作,宣传推广购买服务的好经验、好做法。定期对信息公开、合同签订、绩效评估等重点工作的落实情况开展督查,确保政府购买服务工作规范、有序推进。

(作者单位:安徽省财政厅)

责任编辑 李燕