

欠发达地区政府购买服务存在的问题与对策

□ 罗洋

积极推动政府购买服务是创新公共服务提供方式、加快服务业发展、引导有效需求的重要途径，对于推动政府职能转变至关重要，加快推进政府购买服务也有利于激发经济社会活力，有利于提高公共服务的质量和供给效率。对于欠发达地区政府而言，必须要按照国务院《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》的要求，针对本地区的实际情况，切实加快推进政府购买服务工作。

一、欠发达地区政府购买服务面临的制约因素

第一，欠发达地区普遍存在“向谁买”的问题。推进公共服务改革，政府购买的每一项公共服务，必须要有足够的服务提供者，这样才能够确保适度的市场竞争，进而确保政府购买公共服务的效率和公众享受的公共服务质量不下降。但是对于大多数欠发达地区而言，能够承接政府购买服务的主体普遍不足，现有的部分公共服务提供者多为事业单位，这些事业单位不但缺乏有效的激励机制，而且还缺乏通过市场公开竞争渠道取得公共服务提供者资格的经验；相比而言，发达地区的社会化第三方机构类型多、生存能力强，欠发达地区很少有独立的第三方机构，仅有的第三方机构多限于社会慈善事业，很难有能够承接公共服务的第三方机构。

第二，政府购买服务的内容还不够广泛，普遍存在“买什么”的问题。目前，欠发达地区政府还普遍缺乏通过市场化途径购买公共服务的意识，仅有的政府购买服务还处于“自上而下”的行政命令式购买，而非“自下而上”的内生性购买，这就导致政府购买服务仅限于环卫、绿化等非常有限的领域，部分地区政府购买服务重形式而非实质。更为重要的是，政府购买服务的具体内容应该根据每一年政府工作的侧重点以及行政审批制度改革的方向，建立起科学规范的政府购买服务动态调节机制，确保公共服务的水平和质量逐步提高，但欠发达地区普遍缺乏这种调节机制。

第三，欠发达地区政府购买服务的机制还不是很健全，“怎么买”还有待于进一步探索。从理论上讲，政府购买服务，必须按照政府采购法的有关规定或者实施细则，根据公共服务的性质和规模分别采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源、询价等方式确定承接主体。但从欠发达地区的实际情况看，政府采购仍然集中在传统通用类货物，服务类的政府采购少之又少。从试点的政府购买服务的采购方式看，由于缺乏有资质的公共服务供给主体，在很多地区甚至只有唯一供给主体承接服务，导致政府购买服务采购方式主要是询价，难以通过公开招标等竞争性公平性更强的方式进行。

第四，缺乏有效、科学的购买公

共服务评价机制，难以确定是否“买得值”。现有的绩效评价侧重于公共服务的提供成本或者预算规模，而非对公共服务结果或公共服务的社会效益的评价。推进政府购买服务工作，有效的绩效评价是非常关键的步骤；从政府购买服务机制设计本意看，建立购买主体、服务对象及第三方组成的综合性评审机制，对政府购买服务项目数量、质量和资金使用绩效等进行综合性绩效评价，并进而建立起科学的规范的市场化公共服务体系，对整个政府购买服务改革至关重要。但目前欠发达地区在评价政府购买服务时，仍然普遍将财政投入规模的上升或下降、财政供养人数的增减作为最主要的因素，缺乏对政府购买服务的综合性绩效评价机制。同时，科学有效的绩效评价尚未成为政府购买服务预算的重要参考，而直接根据总盘子规模某个增量确定该项目的预算，将导致政府购买服务的成本不断增加，社会大众所享受到的公共服务的质量并未得到相应提高。

第五，部分单位对政府购买服务的认识存在偏差，容易出现“越权”“越位”或者“甩包袱”两种极端。在政府购买服务过程中，部分政府职能部门存在两种偏差：一是过度介入服务购买机构的内部运营，甚至直接指导购买机构的日常工作，还没有能够从传统的公共服务供给思维模式中转变过来。二是认为公共服务供给职责在购买单位而非政府部

门,进而缺乏购买服务后应有的监管,导致公共服务的水平与质量远低于预期。

二、推进欠发达地区政府购买服务的几点建议

第一,建立健全省级层面的政府购买服务协调机构和工作机制。《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》已经就政府购买服务的基本制度框架做出明确规定,建立“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。对于欠发达地区而言,在省级层面建立协调推动工作机制至关重要,虽然欠发达地区省以下行政区域的公共服务承接主体十分有限,但在全省内仍然可以找到足够的、能够形成一定竞争的市场主体承接政府购买服务,从而能够避免行政区域过小、公共服务的规模不大导致公共服务的平均成本过高等问题,有利于降低公共服务的供给成本。另外,尽管我国东部和中西部、南方与北方地区之间公共服务的类型、供给水平和供给成本等存在较大的差异,但在一省之内,大众对公共服务需求的类型和公共服务的供给成本差异较小,省级层面能够较好统筹辖区内的公共服务供给标准。

第二,以本地区群众的实际需求为导向稳妥扩大政府购买服务范围。随着我国经济体制改革的不断深化以及政府职能的不断调整,政府提供公共服务的内容、范围和社会力量承接公共服务的能力也在不断调整变化之中。同时,由于各地经济社会发展的巨大差距,各地需求及社会力量承接服务的能力不尽相同。在这种背景下,欠发达地区更加需要以本地区群众实际需求为导向,稳妥推进本地区政府购买服务工作,切勿在公共服务主体不健全、公共服务市场机制不充分的背景下将公共服务推向市场,导致公共服务的质量下降等问题。另外,

欠发达地区应加快建立政府购买服务的目录,根据政府职能改革的总体进程、经济社会发展情况和群众的实际需求对政府购买服务目录进行动态调整。

第三,加大力度培育公共服务的承接主体,建立有利于承接主体成长的政策环境。有竞争能力、能够有效提供公共服务的承接主体不但有利于政府购买服务工作有效开展,而且也是确保公共服务质量的基础。在政府购买服务实施过程中,应结合具体项目的性质、要求,从资质条件方面对承接主体严格把关。对于欠发达地区而言,首要任务是加大力度培育公共服务的承接主体,可以将政府购买服务与加快事业单位改革紧密结合起来,为事业单位改制改革后的收入稳定增长创造条件;也可以将当前正在进行的政府职能转变和下放行政审批权限有效结合,放宽社会组织登记管理限制,重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,创造有利条件加快非政府组织的成长,简化非政府组织的机构注册要求。

第四,逐步建立多方参与的、科学合理的政府购买服务评价机制。科学合理的政府购买服务绩效评价机制不但是对政府购买服务项目的数量、服务质量以及具体的资金使用效益的综合性评价,而且也是下一步更大范围内推动政

府购买服务的重要参考,特别是公共服务的购买结果和成本评价应该成为以后年度制定政府购买服务年度预算的重要基础,也是选择公共服务承接主体的重要参考。对于欠发达地区而言,科学合理的政府购买服务绩效评价机制有利于解决部分事业单位人员经费、公共经费以及项目经费评估中存在的矛盾和难题,有利于通过“费随事转”的方式推动事业单位改革改制。对于由改制事业单位承接的公共服务在金额较小的情况下,可以由项目购买主体单位负责从承接主体的项目管理、服务质量和社会效益等三个方面进行评估,对于金额较大或专业性强的项目可委托第三方专业机构实施。□

(作者单位:海南省儋州市财政局)

责任编辑 雷艳

