

努力探索 勇于创新 积极推进政府购买服务改革

□广东省财政厅厅长 曾志权

开展政府购买服务改革,是培育发展社会组织、加强创新社会管理的重要举措,对促进政府职能转变、创新公共服务供给方式、提高公共服务水平和效率具有重要意义。广东省开展政府向社会组织购买服务工作起步较早,在实施政府采购改革之初,就将政府购买服务类项目作为政府采购的重要内容。2008年,广东省明确提出要采取购买服务等方式重点扶持一批具有示范导向作用的公益服务性组织,并制定了《关于开展政府购买社会组织服务试点工作的意见》,决定在公益服务等六类社会组织率先开展政府购买社会服务改革。经过几年的实践与探索,广东省政府购买服务改革进展顺利,已在实现政府购买服务的制度化、规范化、常态化方面,探索出了一条具有广东特色的政府购买服务路径。

一、积极推进政府向社会组织购买服务改革

(一)构建政府购买服务制度体系。广东省从2008年试水政府购买服务改革。经过四年的探索和尝试,到2012年已形成较为完善的制度体系,印发实施了《政府向社会组织购买服务暂行办法》、《关于政府向社会组织购买服务供

应方竞争性评审的管理办法》等,从购买服务主体、购买范围、供应方条件、购买程序与方式、资金安排及支付等方面规范政府向社会组织购买服务行为,明确除法律法规另有规定或涉及国家安全、保密事项以及司法审判、行政许可等事项外,社会公共服务与管理事项和政府履行职责所需要的服务事项原则上应通过政府向社会组织购买服务的方式,逐步转由社会组织承担。同时,突出竞争择优选择供应方,一事一议事项由省财政部门委托第三方机构进行公开招标,常规事项由各部门按照政府采购等相关规定及公开公平、竞争择优的原则组织竞争性评审确定供应方。

(二)编制政府购买服务目录。根据广东省经济社会发展水平、加快政府职能转变要求、财政收支状况等因素,立足现有部门职能,研究制订了《省级政府向社会组织购买服务目录(第一批)》并于2012年印发实施。该目录将政府购买服务事项划分为政府承担的社会公共服务和履行职责所需服务两大类,具体包括一级目录5项、二级目录49项、三级目录262项,为提高政府向社会组织购买服务项目透明度,引导社会组织承接政府购买服务、参与社会管理提供了良好的指引与保障。

(三)健全政府购买服务监管机制。制定实施了《政府向社会组织购买服务

监督管理暂行办法》,加强对政府购买服务的监督管理,规范政府购买服务行为,确保依法依规。一是建立购买服务统计报告制度。要求各级财政部门、省直有关单位定期上报本地区(部门)政府购买服务政策措施的制定以及购买服务项目的组织实施情况。二是建立监督检查制度。明确财政、监察、审计、民政、编制部门和购买服务主体的职责分工,对购买服务全过程实施监督。三是建立第三方评价机制。委托独立的第三方机构,对购买服务项目实施绩效评价。四是建立服务供应方退出机制。购买服务实施过程中出现不当情形,可依法解除购买服务合同或对社会组织实行市场禁入。

(四)注重培育发展社会组织。广东省在开展政府购买服务改革过程中,始终把培育和发展社会组织作为重要目标。一是安排专项资金扶持社会组织发展。从2012年起安排省级培育发展社会组织专项资金,对新创办(成立不超过3年)的社会组织在办公条件、社会服务项目成本费用和培训费用等方面予以10—30万元支持。为确保资金分配公平公正,发挥最大效益,创新资金分配方法,通过公开招标引入独立的第三方机构组织竞争性评审,确定资金扶持对象。2012—2013年,全省共有774家社会组织通过竞争获得扶持资金1.77亿

元。各地财政部门也参照省厅做法，出台扶持政策。如东莞市每年安排专项资金1000万元，大力扶持社会组织开展能力建设；佛山市每年安排专项资金640万元用于扶持公益服务类、经济服务类、科学研究类、文化体育类四类共40个社会组织发展。二是落实对社会组织税收优惠政策。严格贯彻执行国家扶持社会组织发展的各项税收政策，认真做好公益性群众团体、公益性社会团体公益性捐赠税前扣除资格和非营利组织免税资格的认定工作。截至2013年底，累计认定公益性捐赠税前扣除资格社会团体292家、公益性捐赠税前扣除资格群众团体40家、非营利组织免税资格1388家，为社会组织发展创造了良好的条件。三是建立社会组织孵化基地。为扶持新成立的社会组织的初期发展，建立社会组织孵化基地，面向社会组织开展注册咨询、活动策划、能力建设、筹资指导、帮助参与公益创投等各项服务。目前，全省已有近10个地级以上市建立了社会组织孵化基地，共有近250家社会组织入驻。

二、政府购买服务改革取得了明显成效

通过近年来的改革实践，广东省政府购买服务改革取得了明显成效，购买服务范围、规模不断扩大，不仅拓宽了社会组织的发展空间，创新了社会管理新模式，而且通过招标投标择优选择社会组织提供公共服务，有效发挥了市场作用，提高了政府公共服务效率和财政资金使用效益。

一是建立了制度框架体系。初步搭建起政府购买服务的制度框架，使政府购买服务有法可依，有章可循，推动政府购买服务工作逐步纳入政府日常工作范围。

二是增强了政府提供公共服务的能力。目前，广东省大部分省直部门已按

规定公布了本部门年度向社会组织购买服务目录，并按规定向社会组织购买服务，规模不断扩大，特别是在社区建设、公益服务、教育服务等领域，向社会组织购买服务已成为政府提供公共服务的重要方式。

三是促进了社会组织发展。政府购买服务改革为社会组织发展拓宽了空间，社会组织在承接政府职能转移和提供政府购买的服务过程中，自身得到了发展。截至2013年底，全省经各级民政部门依法登记成立的社会组织共41025个，比上年增长了19%，位居全国前列，其中社会团体18823个，民办非企业单位21771个，基金会431个。

四是探索了社会管理新模式。政府通过购买服务，搭建起公共需求和社会组织间的平台，实现合理分工，优化资源配置，通过社会组织提供的专业化、多层次服务，提高了服务效率，促进了社会管理创新。

五是提高了政府公共服务效率和财政资金使用效益。通过招标投标择优选择社会组织提供公共服务，有效发挥市场作用，提高了服务效率和财政资金使用效益。

三、进一步推进政府购买服务改革的思路

推行政府向社会组织购买服务是一项创新性的改革工作，从近年情况看，主要面临三个方面的困难和阻力：一是虽然政府购买服务工作已迈出了实质性步伐，但同时还存在社会组织发育不成熟、业务能力不足，与承接公共服务的需求不相适应等问题。二是由于各地各部门对该项工作的认识和重视程度不一，对该项业务工作的掌握程度不一，导致各地进度不一。三是政府向社会组织购买服务的相关配套管理政策措施亟待完善。下一步，广东将重点从以下方面进一步推进政府购买服务改革。

(一)完善制度体系。按照政府购买服务改革工作实际要求，修订完善《政府向社会组织购买服务暂行办法》，编制新一批《省级政府向社会组织购买服务目录》。同时，抓紧完善政府购买服务配套管理办法，包括修订完善省级培育发展社会组织专项资金管理暂行办法、枢纽型社会组织扶持办法等。

(二)健全机制程序。完善政府购买服务资金分配竞争性评审程序、指标体系和标准，提高资金分配的科学性、合理性和效率性；进一步规范政府购买服务计划管理，实现政府购买服务与政府采购、部门预算管理的无缝对接；扩大承接政府购买服务主体范围，特别是与事业单位分类改革相衔接，通过政府向公益类事业单位购买服务，推进有条件的事业单位转为企业或社会组织；创新对枢纽型社会组织的扶持方式，增强社会组织承接政府购买服务的能力。

(三)强化监督管理。推进政府购买服务信息公开，建立健全购买服务信息平台；加强资金管理，开展政府购买服



务资金绩效评价,强化部门支出责任;加强监督管理,会同监察、审计等部门建立监督检查机制,规范政府购买服务行为。

(四)加强政策指导。加强对各级财政部门的指导,推动市县财政部门准确把握政府购买服务的政策措施和操作规范,并及时制订完善本地区购买服务的实施办法,形成与中央、省级衔接配套、操作性强的政府购买服务制度体系。同时,做好正面引导,让社会了解、参与政府购买服务改革,营造良好舆论氛围。

四、不断完善政府购买服务改革的建议

党的十八届三中全会明确提出,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。政府购买服务改革作为一项系统性的重要改革,必须加强顶层设计,完善制度,明确规范,不断完善改革工作。

(一)逐步规范政府购买服务的范

围。一方面,科学界定政府购买服务的范围,明晰政府的事权,既要避免政府过度揽权,也要防止政府卸责。另一方面,要推动机关事业单位逐步扩大政府购买服务的实施范围,目前政府部门较多地把部分职能转给相关的行业协会,而在教育卫生、扶贫济困、环境保护等公益领域的购买服务较少,应逐步扩大。

(二)合理确定政府购买服务资金来源。确定常规资金从部门预算中解决的渠道,政府购买服务事项在机关或事业单位现有职能范围内产生,机关或事业单位不能以此为理由申请增加现有经费,从而加大财政负担。确定重大项目 and 特殊事项,按照财政专项资金管理规定和“一事一议”原则,专项研究确定购买服务资金规模和来源。除了财政资金支持外,还应探索引导社会投入等多元化渠道。

(三)推进政府后勤服务社会化。根据行政事业单位机构改革和职能调整,按照“养事不养人”的原则,相应调整财政供给关系,将原用于“养人”的资金逐

步调整为政府向社会购买服务,加大政府购买服务的投入力度,为社会力量的发展提供更大的发展空间。同时防止机关事业单位以政府购买服务名义不断增加为自身服务的编外人员数量,杜绝体制外隐性机构膨胀。

(四)建立政府购买服务的市场竞争机制。所有政府购买服务项目,无论采取何种采购方式,都应该依法进行信息公开,建立起充分有效的竞争机制,避免政府部门未经规定程序直接委托或指定供应方。

(五)健全政府购买服务的绩效评估制度。事前评估,重点评估政府购买服务的必要性、需求的合理性;事中监督,重点督促项目实施主体规范有序地开展服务采购工作,切实履行合同约定;事后评价,重点是建立健全绩效评价指标体系和评分标准,征求社会公众的意见,主动接受舆论监督;根据绩效评价的结果建立“优胜劣汰”的工作机制。□

责任编辑 李杰



在社区建设、公益服务、教育服务等领域,向社会组织购买服务的规模不断扩大。