

政府购买服务规范管理问题研究

张秀如

(辽宁省住房和城乡建设厅, 沈阳 110003)

内容提要:政府购买服务是转变政府职能、创新公共服务供给机制的重要举措,是加快推进供给侧结构性改革、更好满足人民公共服务需求的重要途径。本文通过对国内外政府购买服务改革进程及政策进行梳理,构建了政府购买服务规范管理的系统性框架,并基于该框架分析发现我国政府购买服务在实施过程中存在承接主体发育不成熟、购买边界把握不准确等5方面问题,提出大力培育和发展政府购买服务的承接主体、严格目录制和购买服务范围等5方面规范化管理的对策建议。

关键词:政府购买服务 规范管理 系统性框架 对策建议

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)09-0078-06

根据我国现行政策规定,政府购买服务是指政府按照一定的方式和程序,把属于政府职责范围且适宜通过市场化方式提供的服务事项,交由符合条件的服务承包商承担,并根据服务数量和质量等向其支付费用的行为。政府购买服务的本质是政府以一定的契约化方式提供公共服务,是财政支出方式的转变,目的是转变政府职能,提高国家治理能力,改善公共服务供给,发展社会公益事业,实现社会和谐与持续发展。20世纪80年代以来,英、美、澳、日等国家逐步将政府购买服务作为重要环节纳入到政府改革的实践框架之中,并取得重大成效。我国的政府购买服务是计划经济向市场经济过渡进程中逐步发展起来的,早期实践是“自下而上”的,县区级政府试点探索,地市级政府实践总结,省级政府辖区内推广实施。2013年之后进入“自上而下”阶段,由中央政府统筹推进。

在实践不断深入的同时,相关学术研究系统回答了“什么是政府购买服务”“为什么要推广政府购买服务”“政府购买服务的内容、方式、程序”等基本问题。但从近几年政策实施情况看,政府购买服务远未达到规范化管理的目的。苏明等(2010)认为,政府购买服务在制度上缺乏相应的法律保障、在程序上欠缺规范流程、在购买选择上边界把握不够准确;王焕培(2018)认为,政府购买服务存在规制、机制不足,社会组织自身的服务能力和水平也存在缺陷;方琦、王伯承(2020)认为,政府购买社会组织服务存在政策壁垒;钟荣华(2021)认为,政府购买服务存在“无钱可用”和“有钱难用”“需求旺盛”和“供给不足”“重事前”和“轻事后”;王丛虎(2022)认为政府购买服务的合同管理不规范。有些地方政府及其部门虽已有政策办法,但“碎片化”较强,缺乏规范,执行“走样”,滋生各种问题。

[收稿日期]2022-07-17

[作者简介]张秀如,高级会计师,研究方向为财政财务及建设工程预算。

本文从江苏、山东、辽宁等省财政厅和部分市级财政部门获得有关调研统计资料,基于对这些资料和案例的分析,从多个角度总结政府购买服务规范管理的基本框架,对政府购买服务实施过程中涉及的现实问题进行分析和总结,在此基础上理清规范化管理的思路,提出对策建议。

一、政府购买服务规范管理的基本框架

理论来源于实践,本文收集整理了现有规章制度和文献,并结合实地调研,总结归纳出政府购买服务规范管理涉及的基本要素(见图1),构建了规范管理政府购买服务的基本框架。

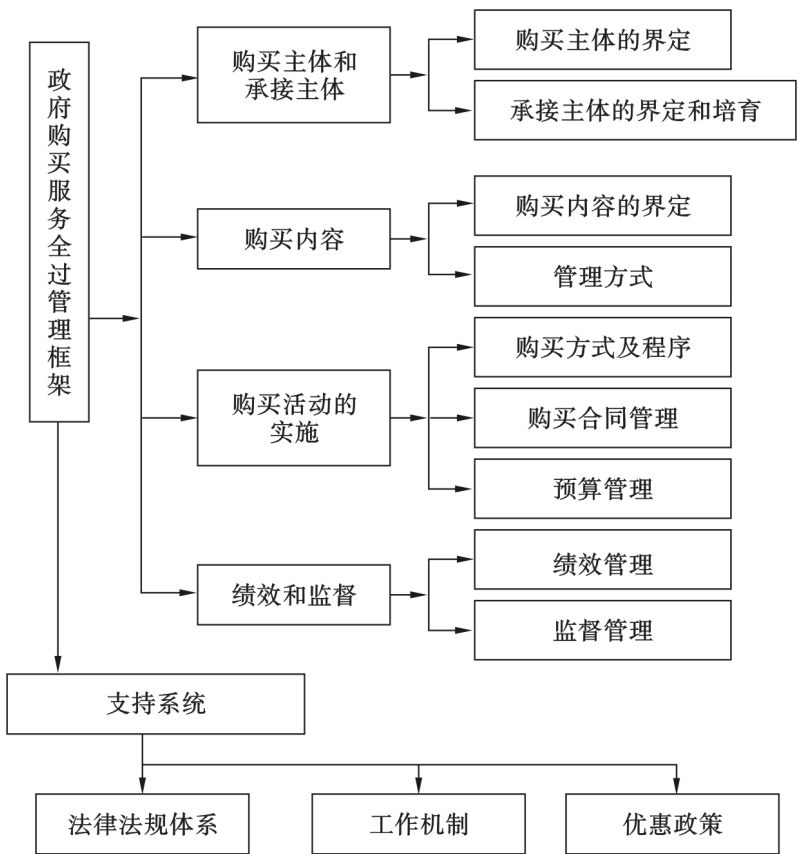


图1 政府购买服务规范管理的基本框架

(一) 确定政府购买服务主体和培育多元供给主体

政府购买服务的目的之一是从“养人办事”转向“花钱买服务、办事不养人”,所以政府购买服务主体的确定与政府行政事业单位改革密切相关,应结合事业单位、行业协会商会改革推动政事、政社分开,有序推进政府购买服务,避免出现一边花钱养事业单位的“人”,一边花钱养社会组织的“事”,

出现“干一份事、花两份钱”的问题。

政府购买服务本质上是公共服务提供的契约化模式,其优势在于引入多元主体和竞争机制(苏明等,2010)。因此,有关企业、社会组织及公民社会部门的健康发展,是政府购买服务有效推进的基础。目前,我国部分地区、部分领域普遍存在政府购买服务承接主体数量少、规模小、能力弱问题,难以形成竞争性的市场,甚至没有市场的状

况(詹国彬,2013)。因此,需要在市场准入、交易程序、税收优惠、资金补助等政策方面入手,通过用好存量、挖掘增量、提质增效三条路径加强政府购买服务承接主体建设,营造一个充满竞争和活力的公共服务购买市场,改善公共服务供给质量和效率。

(二)合理确定公共服务购买范围

公共服务(产品)一般分为纯公共服务和准公共服务,前者如国防、法律法规体系、社会治安等,从国内外经验来看,这部分公共服务一般由政府直接提供;后者如教育培训、社区服务、公共卫生等,这类公共服务也被称作混合公共服务,可以由政府或市场提供。公共服务的提供方式除了与公共服务本身特征有关,还与一国的市场机制完善程度、市场主体培育程度、市场文化的普及程度、政府的监管水平密切相关(李军鹏,2013)。因此,规范推进政府购买服务,需要省级政府结合中央规定和本省特点,制定和规范调整指导性目录库,确定政府购买服务范围。

(三)规范政府购买服务方式及程序

政府购买服务方式及程序是实施政府购买服务管理工作的重要内容。理论表明,非完全竞争的市场存在信息不对称,使得买家依靠市场寻找、比较和选择卖家能力较弱。在政府购买服务市场中,此类信息不对称尤为明显。政府各个机关部门作为政府购买服务的买家,甄别不同承接主体的资质、信誉的能力较弱。实践中,不乏以定向购买的方式将项目委托给“熟人”的现象,或者名义上是公开招标,但实质上却是“内部化”合作,导致服务效率和质量无法保证,需要通过规范程序予以解决,对各类服务的购买方式、招投标流程和规则等程序作出详细的说明,按照公平、公正、公开的原则,对所有承接主体一视同仁。

(四)合规的政府购买服务合同

政府购买服务合同是公共服务依法合规的法

律文书,是规范或约束政府购买服务主体和承接主体行为的契约文件。许多案例表明,政府购买服务的合同管理会直接关系和影响到公共服务提供的质量(Brown,Potoski,2003)。库珀(2007)指出,政府购买服务的质量取决于合同从头到尾整个过程的管理。因此,合法合规的有效合同,对于明确合同当事人的权利与义务和防范合同履行中的风险具有现实意义,也有利于提升购买主体对市场化工具的管理能力。

(五)严谨的政府购买服务预算管理

严谨的政府购买服务预算管理,是政府购买服务规范性提升的重要环节,不仅可以确保重要服务优先被购买,而且编入预算的政府购买服务项目从立项到可行性研究,再到预算编制以及立法机关批准,通过层层审核、把关,可以确保各部门、各单位的政府购买服务符合预算和计划的要求。当然,预算约束的积极作用发挥需要与购买流程、标准化工作程序、购买价格监测机制以及采购结果公开披露制度等紧密衔接。同时,政府购买服务所涉及的承接主体数量、购买服务的范围和金额都大幅扩展,亟需规范开展绩效评价,有效提升公共服务效率。地方应根据本地区及行业领域特点,因地制宜提出评估管理办法,明确评价方法、措施,确定第三方机构工作的原则、目标任务、内容要求、质量水平、工作期限、费用标准及支付方式等事项。

(六)完整的监督管理机制

公共服务由于服务对象众多、且服务对象不直接承担公共服务的成本,公共服务供给存在不足时,服务对象即使不满意,也不会主动作为,公共服务提供的质量和效率常常不尽如人意。这样的问题并不会因为由市场主体提供公共服务而消失,反而由于政府购买服务过程中可能存在的寻租和利益输送的可能而更加严重。因此,建立健全政府购买

服务监督管理机制,是高效推行政府购买服务的有效保障。不仅如此,完整的监督应当是多元或全方位的。从监督主体看,有财政监督、审计监督、社会监督、服务对象监督和第三方监督。其中,专家监督机制和独立的第三方监督机制需要从政策法规角度予以推进,社会监督则需要正确引导。

(七)健全的法律法规政策体系

规范推进政府购买服务,应以相关的法律、法规作为制度保障,对购买范围、购买流程、资金监管、公共服务标准以及促进承接主体发展的优惠政策等予以规范。当然,这些政策标准、规范不是一刀切、一成不变的,应当随着客观情况的变化而进行调整。

(八)建立政府购买服务工作机制

依法建立政府购买服务工作机制,是有效实施政府购买服务管理工作的制度保障。地方政府应重视政府购买服务工作,有效协调财政、民政、工商(市场监管)、残联等群团组织,调动行业主管部门积极性,形成高效的工作机制。

二、我国政府购买服务规范管理存在的问题

(一)社会组织作为承接主体发育不成熟

按照国家有关规定,政府购买服务承接主体包括企业、社会组织、公益二类和经营性事业单位、农村集体经济组织、基层群众性自治组织,以及具备条件的个人。其中,社会组织是政府购买服务的重要承接主体。但目前,各地社会组织体整体发展水平不高,承接能力有限。主要表现为:一是承接服务和筹集社会资源的能力不强,有的社会组织依靠会员缴纳的会费及依靠承接政府购买服务项目经费等方式艰难生存。如辽宁省本溪市 2021 年辖区 69% 的社会组织全年无承接项目、无资金来源,铁岭

市 2021 年辖区内的社会组织基本上未承接政府购买服务项目,一定程度上影响了政府购买服务的推进。二是在一些领域,社会组织的数量较少,有的规模小、能力弱,无法有效承接政府退出的服务领域,难以形成充分的竞争市场。如辽宁省 2018 年到 2020 年社会管理服务类项目仅分别为 45 个、27 个和 69 个,行业管理与协调类仅分别为 21 个、14 个和 23 个。湖南省洪江市 69 个社会组织中,只有 7 个能承接政府购买服务项目,购买服务规模拓展缓慢。三是支持社会组织政策执行不力,如国家规定的社会组织减税降费等优惠政策落实不到位;有的地方规定成立未满三年的社会组织不能承接政府购买服务;有的地方管理事项和环节繁琐,随意增加对招标报名、文件审查、原件核对等事项。

(二)购买边界把握不够准确

一般认为,政府购买服务是属于政府职责范围,适合采取市场化提供,而且属于服务事项。换句话说,服务概念有其特定内涵,不应泛化理解,也不应因为政策把握不准确而不实施政府购买服务。实践中,政府购买服务内容出现泛化现象,或超出购买边界,或少做或不做。如一些地方和部门存在借政府购买服务名义变相用工的问题,沈阳市某区城建局的环卫工作人员全部为编外人员,这些人员实际上已转化为财政长期供养人员,变相扩大了财政供养人口规模,增加了财政负担。还有一些地方和部门存在政府购买服务范围过小、应开展而未开展工作等问题,如 2021 年,辽宁省丹东市实施政府购买服务项目 29 个,其中:行业管理与协调服务项目为零个;营口市实施政府购买服务项目 28 个,其中:社会管理性服务、行业管理与协调服务、技术性服务、政府履职所需辅助性服务等四项均为零个;铁岭市全年全地区政府购买服务项目只开展了 1 个。

(三)政府购买服务合同管理不规范

一些地方和部门存在“重购买、轻管理”现象,对政府购买服务合同全过程缺乏统一的管理。主要表现为:一是没有统一的合同文本,合同文本千差万别,内容不详细,要件不完备,有的对购买主体和承接主体描述的责任不明确,有的缺少约束性或制裁性条款,有的缺乏监管要求。二是合同订立的形式不规范、不合法,存在不签订正式合同或通过口头协议进行约定等问题。三是合同监督管理责任不明确,涉及政府购买服务工作机制的财政、编委办、工商(市场监管)、民政、审计、监察等部门监管职责不清晰,对于出现的监管问题存在推诿扯皮现象。

(四)政府购买服务预算管理尚待完善

一是预算编制及执行质量不高。一方面,可行的项目应纳入而未纳入项目库中,错过了政府资金支持的机会;另一方面,很多地方政府购买服务项目前期缺乏论证,将项目执行难度大,或执行结果不可期的项目纳入了项目库,影响了预算编制及执行质量。二是预算资金拨付不及时不到位,影响了项目实施进度。三是绩效评价不到位,很多地方没有建立第三方评估机制,有的即使进行了第三方评估,也只是走过场,评价报告有名无实。很多地方政府及部门只将“三公经费”和“一般性支出”纳入了财政预算绩效评价体系,但很少对政府购买服务目标实现程度、资金拨付和使用、预算执行效果等进行有效监控,对预算执行中出现问题的项目,下一年度又安排了预算资金,造成财政资金浪费。另外,监管机制不规范,监管主体不突出,政府监管部门较多,政出多门,职责交叉重叠,缺乏社会大众监督和第三方监督。

(五)相关规章制度尚不完善

一是政府购买服务缺乏上位法。目前国务院和财政部只是制定了相关政策文件,不是法律和行政法规。地方也只依据国家文件规定制定了指导性意

见或实施办法,效力较低。二是现有的操作规范性文件不够完善。如政府购买服务的招标文本、合同范本尚缺乏国家统一规定。再如,涉及成本、付费和服务质量等方面的标准不明确,服务价格核定存在较大的自由空间,政府购买服务绩效评价政策难以操作,等等。

三、规范管理政府购买服务的对策建议

(一)大力培育和发展政府购买服务的承接主体

一是加大对政府购买服务承接主体的扶持力度。各地区应结合本地区实际建立多元化、制度化的资金保障机制,可以采用税收减免、转移支付、财政补贴等传统财政工具,也可以引导社会资金向政府购买服务的承接主体和服务项目倾斜,落实人才激励政策,为政府购买服务承接主体提供优质土壤和环境,扩大其生存空间。二是提升政府购买服务承接主体承接政府公共服务能力。可以从培训、示范平台建设等方面扶持政府购买服务承接主体发展;同时,加强对政府购买服务承接主体的信用信息管理,激励和约束其改进自身服务能力。三是深化“放管服”改革,合理放宽承接主体准入条件。精简管理事项和环节,在政府采购方式和程序中取消没有法律法规依据的承接主体招标报名、招标文件审查、原件核对等事项以及能够采用告知承诺和事中事后监管解决的前置审批或者审核环节。进一步完善政府购买服务准入环境,建议各地区建立政府购买服务承接主体推荐性目录,并定期更新。

(二)严格目录制和购买服务范围

一是完善目录制管理。根据经济社会发展变化、政府职能转变及公众需求等情况,科学编制政府购买服务目录,并及时组织有关部门对本部门的政府购买服务指导性目录进行动态调整,并使其制度化、规范化。二是强化政府购买服务范围管理。规范开展政府购买服务工作,准确把握政府购买服务

范围,不应泛化购买服务范围、超出购买边界,不能把应当由政府直接履职的事项外包,不得借政府购买服务名义变相举债融资和变相用工。

(三)强化政府购买服务合同管理

以问题为导向,强化政府购买服务合同的过程管理,防范合同履约风险。一是建议全国统一合同文本格式式样,统一购买主体、承接主体适用的法律责任,统一政府购买服务工作机制涉及的财政、编委办、工商(市场监督)、民政、审计、监察等相关监管部门监管职责。二是依法依规签订合同,不得在签订的条款中夹带“私货”,在条款中加入不属于政府购买服务内容或范围的事项,额外增加承接主体负担,防范履约风险。三是加强对合同的监督检查,有关监管部门要严肃处理那些利用政府购买服务合同危害国家利益、社会公共利益以及第三方利益的违法违规行为。

(四)进一步规范政府购买服务预算管理及绩效评价

一是强化政府购买服务项目预算管理。要加强政府购买服务项目评审论证,提高项目入库质量,增强预算的可执行性。依托预算一体化系统的项目库,实施项目生命周期管理。二是加强政府购买服务预算绩效管理。要将政府购买服务资金支出全面纳入部门整体绩效目标管理,对绩效目标实现程度和预算执行程度实行“双监控”,对预算执行与绩效目标偏离度大、造成损失浪费等情况,及时纠偏止损。强化绩效运行和评价结果运用,对实施效果不明显,发现问题较突出的项目和承办主体,不安排或少安排预算。三是健全绩效管理链条,提高政府购买服务绩效评价水平。改进绩效运行监控,按照绩效目标和验收标准衡量服务质量和绩效目标实现程度,了解公众对服务的满意度;跟进项目实施,监控预算执行进度,在项目进度出现迟缓时,及时找出问题,分析原因,加以处理;检查合同履约情况,评价主体履责是

否到位。完善多维管理方式,事前评价、事中评价与事后评价相联结,定期检查与随机抽查相结合,检查绩效目标完成情况;中期验收与结项验收相联系,结项验收应结合中期验收的结果,对项目的整体成果进行验收。加强评价结果应用,在做好项目总结与结项存档、及时反馈并公开绩效评价结果的基础上,根据绩效评价结果进行激励与问责,对绩效突出的相关部门和服务供应商予以奖励,使服务供应商有动力不断加强自身建设,提升服务品质。

(五)强化立法建设及规范政策制度

建议国家加快政府购买服务的法律法规建设进程,尽快出台政府购买服务管理法律法规,并在国家统一的政府购买服务管理制度和政策指导下,引导、带动或完善地方法规制度建设,规范现行政策文件、统一规范流程、精准确定评价考核标准,使中央和地方形成一个比较规范的政府购买服务管理制度体系,提升政府购买服务管理的法律效力。

参考文献:

- [1] 苏明,贾西津,孙洁,韩俊魁.中国政府购买公共服务研究[J].财政研究,2010(1):9-17.
- [2] 王焕培.政府购买社会组织社会研究服务[J].湖南省社会主义学院学报,2017,18(6):62-65.
- [3] 方琦,王伯承.制度壁垒与角色偏差:政府购买社会组织服务研究[J].云南行政学院学报,2020,22(5):119-125.
- [4] 钟荣华.社会组织视角下政府购买服务政策研究[J].地方财政研究,2021(3):42-50.
- [5] 王丛虎.强化政府购买服务合同过程管理的思考[J].预算管理与会计,2022(6):27-29.
- [6] 詹国彬.需求方缺陷、供给方缺陷与精明买家——政府购买公共服务的困境与破解之道[J].经济社会体制比较,2013(9):142-150.
- [7] 李军鹏.政府购买公共服务的学理因由、典型模式与推进策略[J].改革,2013(12):17-29.
- [8] Brown, T. L. and M. Potoski. “Contract – Management Capacity in Municipal and County Governments” [J]. Public Administration Review, 2003, 63(2).
- [9] [美]菲利普·库珀.合同治理:公共管理者面临的挑战与机遇[M].上海:复旦大学出版社,2007.

【责任编辑 郭艳娇】