

# 政府购买服务：浦东新区实践中的问题与化解

于政华

(浦东新区财政局财政所,上海 200135)

**内容提要:**上海浦东新区在政府购买公共服务领域开展了许多有益的探索,并走在了国内前列。但在实践当中,也暴露出许多问题,如制度体系不完善、购买规模有限、市场竞争机制不够充分、购买服务效率低下等始终存在。在对上述问题深入分析的基础上,从谁来买、买什么、向谁买、怎么买、是否买得值等不同层面,提出了针对性的对策建议。

**关键词:**政府购买服务 浦东新区 政府职能转变

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2015)06-0082-03

政府购买服务是创新公共服务提供方式,推动政府职能转变的重要途径,具有突出的现实意义。上海浦东新区在这一领域进行了积极的探索,本文在总结其成效与问题的基础上,对如何进一步扩大政府购买服务进行了若干思考。

## 一、浦东新区政府购买服务的探索实践

近些年来,我国部分省市立足实际,按照中央关于转变政府职能和创新社会管理的要求,积极探索政府向社会力量购买服务,并取得了良好效果。浦东新区在政府购买服务方面起步较早,开展了一系列有益的实践。早在1995年,浦东新区社发局和罗山街道办事处等就委托上海青年会管理“罗山市民会馆”。罗山会馆是集社区教育、社区文化、救助服务、体育健身等社区功能为一体的市民休闲和社会交往场所,国内许多研究认为,这一案例开启了中国地方政府向社会组织购买服务的先河。

为了加强政社合作、促进社会组织发展,浦东新区先后制定出台了一系列推进政府购买服务的相关制度规定,例如《浦东新区关于政府购买公共

服务的实施意见(试行)》(浦府办[2007]18号文)、《关于促进浦东新区民间组织发展的若干意见》(浦府[2007]88号文)、《“十二五”期间促进社会组织发展的财政扶持意见》(浦府[2011]113号文)等,初步确立了政府购买服务的机制。新区在助残、帮困、为老服务、行业支持、社区综合服务、志愿者服务、文化体育、青少年服务、社区矫正、司法调解等公共服务领域都开展了政府购买服务的探索。

据统计,2013年新区共安排各类政府购买服务预算金额达到24.2亿元,2014年同口径数字达到33.8亿元,增长近40%。同时,社会组织也不断壮大。截至2014年3月底,浦东新区社会组织1675家(其中,社会团体356家、民办非企业单位1319家),占全市的14%。根据浦东新区民政局统计的《上海市浦东新区社会组织承接政府购买服务资质一览表(2013版)》,具备承接政府购买服务资质的社会组织有1386家,占总数的86.6%。其中2家社会组织荣获“全国先进社会组织”称号,66家社会组织被评为4A级以上社会组织。有些社会组织,如上海公益社工师事务所、中致社区服务社,在相关领域都

[收稿日期]2015-04-01

[作者简介]于政华,会计师,价格鉴证师,主要研究方向为部门预算管理实践与政府购买服务。

是全市首家。

## 二、浦东新区政府购买公共服务现存主要问题

新区在政府购买服务方面探索形成了一些好的理念和办法,但局限在一些点上,没有在面上推开,总体上政府购买服务工作仍处于起步阶段,还存在着不少问题和挑战。

1.相关法律法规体系有待完善。2003年《政府采购法》颁布实施,其后颁布了政府采购范围,尽管范围包括货物、工程和服务,但对于服务的理解仅限于政府自身运作的后勤、咨询服务,而范围更广泛、更重要的公共服务并没有被列入政府采购范围。同时,服务类项目的价格核算、行业指导价等缺少标准,给实际操作带来难度。由于政府向社会组织购买服务缺乏统一的法律、法规,令政府购买服务工作存在多种隐患,购买的许多服务项目可持续性不强。与货物类采购相比,服务类采购大多具有无形、成本不确定、周期长、专业性较强等特点,特别是公共服务项目,复杂程度较高,迫切需要配套政策和法规制度的及时跟进。

2.购买规模有限。从购买范围看,目前上海政府购买公共服务以养老、助残、济困等社会服务,以及承接政府部门部分职能为主,而在公共教育、医疗卫生、环境保护和就业这些涉及到居民切身利益的公共服务领域购买数量及规模明显不足。与广东省相比,上海市购买服务的范围明显偏小。从具体内容来看,广东省政府购买服务目录内容全面,包括基本公共服务、社会事务服务、行业管理与协调、技术服务以及政府履职所需辅助性事务等5大类,囊括教育类、公共就业类、社会保障类、社区事务类、人才服务类、社会福利类等49项二级目录类别。而上海市政府购买服务的项目目录范围(2003年)二级目录仅有26项。从政府购买服务的规模看,资金数量和比重也都较小。以浦东新区政府购买服务为例,2013年新区安排政府购买服务项目涉及3大类100项,预算金额27.6亿元,占2013年地方财政支出预算的比重仅为4%。

3.监督与评估机制有待完善。目前,政府购买服务工作中仍存在购买相关信息不够公开、标准不统一、模式不一致、购买行为内部化、监督管理机制不

完善和评价体系欠合理等问题,造成了一定的资源浪费,没有形成一盘棋的效应。目前有限的监督主要体现在政府部门的内部监督上,各地基本上没有建立独立第三方的评估机制。此外,现有评估体系对服务对象的意见重视不够,缺少以服务对象为主体的绩效评估。政府内部各部门之间缺乏沟通协助机制以及对成功经验的推广机制,没有建立购买服务的长远整体规划。

4.市场竞争机制不够充分。开放、公开的竞争性购买比例较小,一定程度上存在政府主导色彩。虽然相对于其他地区,浦东政府购买服务的形式已经多样化,譬如定向委托或购买公开招标等等,但购买服务竞争性仍然不足。大多数社会组织处于起步阶段,社会组织参与市场竞争的能力普遍较弱。非竞争性购买方式使得社会组织长期依赖于政府部门,大多数难以经受市场的考验。同时,由于政府在购买中处于主导地位,很容易形成下属社会组织的垄断性,缺少竞争对手和竞争压力,容易导致政府资金使用效能难以提升。

## 三、进一步扩大政府购买公共服务的对策建议

### (一)完善相关制度机制,明确“谁来买”

政府购买服务,主体肯定是政府,这是毋庸置疑的。但是在具体操作上,涉及到方方面面的关系,需要建立相应领导小组和跨部门的工作协调机制,对相关主体的权利和责任加以明确。

在政府购买服务工作领导小组设置上,应由政府主要领导牵头,各有关职能部门具体参与。领导小组下设评审委员会和专家咨询委员会。评审委员会负责确定新增公共服务是否适合购买,由谁来买,具体由财政部门、发展改革、编办、民政部门、职能部门、监督部门等部门组成,专家咨询委员会由相关领域专家、上海市人大代表、政协委员组成,协助评审委员会履行职责。

在政府购买服务实施过程中,要建立有效的部门协调分工机制。财政部门负责建立健全政府向社会组织购买服务制度,批准预算资金,制定政府向社会组织购买服务目录,牵头做好政府购买服务的资金管理、监督检查和绩效评价等工作。编办负责制定政府职能转移清单,以推动政府简政放权,既

要防止“大包大揽”，也要避免将应由政府直接提供、不适合社会力量承担的服务项目推向市场。民政部门负责制定承接政府服务的社会组织的资质条件，审核承接政府服务的社会组织名录，把社会组织承接政府购买服务行为纳入年检、评估和执法工作体系，参与政府向社会组织购买服务绩效评价。相关职能部门具体组织实施购买行为，对社会组织提供的服务进行跟踪监督和考核验收。审计、纪检等部门则负责对政府向社会组织购买服务资金的使用情况进行审计和监督。

### (二) 界定购买范围，明确“买什么”

在合理编制职能转移清单的基础上，完善《政府购买服务指导性目录》，突出公共性和公益性，重点考虑、优先安排与保障和改善民生密切相关的领域和项目。在市级层面，对适合采取政府购买方式、社会力量又能够承担的公共服务，结合政府购买服务现状进行梳理，编制科学合理、与财政相匹配、与群众需求基本符合的指导性目录，明确服务的种类、性质和内容等。以此为基础，每年根据运行情况进行动态调整，建立购买服务的退出机制，制定滚动目录。同时，做好事前风险评估，建立应急工作机制，在合同中止或取消等特殊情况后，政府要有相应的应急托底能力。

### (三) 规范市场准入，明确“向谁买”

在推进事业单位分类改革，完善法人主体，促进各归其位的同时，积极加大对社会组织的扶持力度。要把政府购买服务工作和培育扶持社会组织发展紧密结合，将提升社会组织公共服务能力作为开展购买服务的基础性工作。坚持培育扶持和监督管理并重，按照法人地位明确、治理结构完善、筹资渠道稳定、制约机制健全、管理运行规范的要求，提升社会组织自主发展和自我管理的能力。通过制定税收优惠政策(如免征流转税)、项目资助、以奖代补等形式，引导社会组织参与社会服务、社区服务、行业服务、科技创新等社会管理和公共事务，引导其树立服务意识，发挥服务优势，强化服务功能，提升服务水平。

### (四) 健全购买机制，规范“怎么买”

公共服务不同于一般的货物、工程，其交易价格难以评估，而且服务类型多样，因此要借鉴国内外经验，针对不同的服务类型、市场状况、项目资金

额度采取不同的购买办法。比如针对不同市场状况，在社会组织发育不充分、竞争条件不成熟的情况下，可以采取政府定向委托的方式，在具备可选择性的竞争市场、有公开招标程序等条件时，可以采用公开招投标方式。针对不同的购买额度，也可以采取区别性的采购模式，如借鉴静安区购买服务的做法，10万元采取政府直接委托的形式采购，10-50万分散采购，50万以上集中采购。

同时，要注意加强资金管理。政府购买服务是公共服务供给方式和财政资金使用方式的改进，要从部门预算经费或经批准的专项资金等既有预算中统筹安排。对在政府购买服务清单内的项目，每年将项目资金与下一年度预算编制结合起来，指导预算单位在编制年度部门预算时同步编制政府购买公共服务项目预算，逐步在预算编报、资金安排、预算批复等方面建立规范流程。

### (五) 加强绩效监督，确保“买的值”

要树立绩效导向理念，建立对承接主体优胜劣汰的奖惩机制。围绕购买服务流程、专业方法、质量控制、监督管理、成本核算、招投标管理、绩效考核等环节，逐步建立科学合理、协调配套的购买服务标准体系。探索建立由财政部门、购买主体、服务对象及第三方组成的综合性评审机制，确保评审工作的全面性、客观性和科学性。此外，要切实推进信息公开，建立健全购买服务信息平台。依托现有条件，加强信息平台网络建设，将政府购买服务目录、年度计划、项目购买结果、绩效评价等相关信息及时向社会公布，保证政府购买服务的透明度，接受社会监督。为下一步形成从项目评估、信息发布、供需对接，到撮合交易、指导监督和审核评估的政府购买服务平台创造条件，打造各方参与、过程透明、充分竞争的买卖市场，提高购买服务的效率和质量。

### 参考文献：

- [1] 王春婷.政府购买公共服务研究综述.招标与投标,2014(4).
- [2] 王磊.政府公共服务合同外包的适用范围研究.知识经济,2013(14).
- [3] 徐家良,赵挺.政府购买公共服务的现实困境与路径创新:上海的实践.中国行政管理,2013(8).
- [4] 张建伟.西方国家政府购买公共服务对我国的启示.东方企业文化,2010(15).
- [5] 韩立荣,盛金,高瑜彬.日本政府购买公共服务制度解析.现代日本经济,2013(2).

【责任编辑 连家明】

## 政府购买服务:浦东新区实践中的问题与化解

作者: [于政华](#)  
作者单位: [浦东新区财政局财政所, 上海, 200135](#)  
刊名: [地方财政研究](#)  
英文刊名: [Sub National Fiscal Research](#)  
年, 卷(期): 2015(6)

引用本文格式: [于政华](#) [政府购买服务:浦东新区实践中的问题与化解](#)[期刊论文]-[地方财政研究](#) 2015(6)