

关于加强政府购买服务预算管理的几点思考

巩义市财政局 杜海涛 马锡营

随着我市经济社会快速发展和人民生活水平的日益提高，公众对公共服务的需求越来越大、要求越来越高，政府按传统方式提供公共服务的方式受财力水平、人员技术等因素限制，局限性越来越突出，亟待改革创新，推进向社会力量购买服务步伐。为进一步转变政府职能，完善公共财政体系，提高公共服务供给水平和效率，2017年以来，巩义市财政局深入研究中央和省有关政策，积极学习省厅和兄弟县市的先进做法和经验，积极推行政府购买服务工作，对深化社会领域改革，推动政府职能转变，整合利用社会资源，增强公众参与意识，激发经济社会活力，增加公共服务供给，提高公共服务水平和效率，都发挥了重要作用。但在工作开展过程中仍发现一些问题，特别是预算管理中存在的职责不清、程序不明和预算绩效评价指标不够规范等问题，在一定程度上制约了政府购买服务工作的有效开展，影响到政府购买服务项目经济效益和社会效益的发挥。针对以上问题，我局组织人员分别到省财政厅、相关预算单位和局资金管理科室展开调研，对工作中存在的问题和困难进行深入讨论，初步提出了解决方案，现将有关情况汇报如下：

一、我市政府购买服务工作开展情况

近年来，我市认真贯彻落实国家和财政部、省财政厅关于政府购买服务的工作部署，将政府购买服务与事业单位改革相衔

接,按照积极稳妥、完善机制、公开择优、讲求绩效的原则稳步实施,推动政府购买服务从单一部门到各相关部门、从预算实施到注重绩效、从少数领域到多数领域等一系列成效。

一是加强领导,完善制度。我市始终坚持把推进政府购买服务作为全面深化改革的一项重要举措来抓,2017年以来连续三年将“深入推进按部门编制政府购买服务目录,进一步深化政府购买服务改革,推进和加强政府购买服务预算绩效管理工作”作为全面深化改革工作要点,列入重要议事日程,市主要领导亲自安排、亲自部署,明确由市财政局牵头,市编办、民政局、市场监管局、人社局等单位协同配合,推进工作开展,并先后印发实施了《巩义市政府向社会力量购买服务指导性目录》、《巩义市政府向社会力量购买服务暂行办法》,转发了《河南省推进事业单位政府购买服务改革工作实施方案》、《河南省财政厅关于印发

〈河南省政府购买服务绩效评价暂行办法〉的通知》,明确了政府购买服务的购买主体、承接主体、购买范围,规范了购买方式及采购程序,确定了政府购买服务的范围、种类和绩效评价办法,完善了政府购买服务工作机制、资金管理、监督制度等保障措施。在此基础上,按照“分级管理、按部门编制”的要求,下发了全市50家一级预算单位的政府购买服务指导性目录文件,增强了部门购买服务的针对性和可操作性,为从源头上将政府购买服务事项纳入预算管理奠定了基础。先后召开30多次会议对政府购买服务工作进行专项安排部署,大力推进政府购买服务绩效评价工作,并严格对照工作台账督导检查,保证了政府购买服务工

作的稳步推进。

二是明确职责强推进。建立健全工作协调机制，明确财政部门负责完善政府向社会力量购买服务制度，牵头做好政府购买服务的采购管理、资金预算、监督检查和绩效评价工作；编制部门负责根据政府职能转变和机构改革方案制定政府转移职能目录，并于 2015 年完成了事业单位分类改革；民政工商部门负责核实社会组织资质及相关条件，向购买主体提供社会组织名录；审计部门负责对政府向社会力量购买服务工作和资金使用情况^①进行监督审计；购买主体负责政府购买服务的具体组织实施，公开本部门政府购买服务事项，建立日常监督和投诉快速处理机制，及时对政府购买服务项目开展绩效评价，对承接主体提供的服务进行跟踪问效，确保服务内容达到预期目标。

三是积极宣传、密切配合抓落实。积极通过印发文件、借助传统媒体和互联网媒体等多种方式宣传政府购买服务政策，通过专题会议、预算单位培训会、部门预决算会及时传达最新政策精神，定期向省财政厅报送我市政府购买服务开展情况及有关信息，通过多种形式扩大影响，提升群众对政府购买服务工作的知晓率、支持度，进一步规范政府购买服务行为。坚持将政府购买服务与部门预算编制紧密结合，按照“先有预算，后购买服务”的原则，每年在全市财政规划预算编制工作会议上对政府购买服务工作进行专门部署，要求各单位在编制部门预算时同步填报《政府购买服务项目支出预算编制申报表》，将年度政府购买服务项目所需资金纳入财政预算管理，不在指导性目录内、未纳入

政府购买服务预算的一律不得开展政府购买服务工作。同时，建立工作台账，对已实施的政府购买服务项目进行跟踪统计，及时掌握项目推进情况，分析研判化解出现问题，项目完成后督促完成绩效评价工作，并以此作为以后年度编制政府购买服务预算和选择承接主体的重要参考依据，积极推动政府购买服务工作顺利开展。

三、取得的成效

通过几年来的努力，政府购买服务工作已在我市各预算单位全面开展，取得了明显成效。

一是政府购买服务模式成为推动政府工作的重要方式。我市 2017 年政府购买服务项目 95 个，2018 年政府购买服务项目 110 个，涉及卫生医疗、道路保洁、园林绿化、规划评审、技能培训、社区养老、文化下乡、农村环卫、检疫检测、法律代理等多个领域。(修改)

二是政府购买服务质量逐步提高，市场活力增强。积极鼓励社会力量参与政府购买服务工作，政府购买服务在促进经济社会发展、改善群众生活等方面发挥了积极作用。市住建局实施的农村环卫市场化项目，采用“核定基数、定额包干”的办法，公开招标确定承接主体，签订服务期 3 年、每年服务费用 4679 万的合同，有效解决了我市生活垃圾无害化处理难题；市文广新局实施的文化下乡活动，2014 年至今已演出 492 场，受益群众近 55 万人次，对满足农村群众精神文化需求、提高农村群众生活质量

起到了积极作用;市残联实施的农村贫困残疾人实用技术培训和残疾儿童康复,安排资金 100 余万元,通过对残疾人进行多种形式的教育培训和康复训练,有效提升了我市残疾人生活和自主创业能力;市教体局实施的教师专业技能培训,安排预算 500 万元,委托第三方培训机构对全市教育系统内各学科老师进行了专业培训,有效提高了全市教师的授课水平;市扶贫办开展的“雨露计划”,安排资金 80 余万元,委托两家培训机构分别完成对农村困难群众和扶贫创业致富带头人的培训,提高了贫困群众的自主创业能力,有效助力脱贫攻坚工作;卫计委开展的新生儿疾病和产前筛查项目,安排资金 400 余万元,有效减少出生缺陷发生,提高了出生人口素质。其它做得较好的还有市科工信委购买军民融合创新服务平台建设及运营规划服务、市农委购买农村土地确权登记颁证核查服务、交通局购买道路工程质量检测咨询服务等。

各单位通过积极开展政府购买服务,引进竞争机制,提高了服务项目的透明度和公共服务质量,大大降低了行政成本,提高了财政资金的使用效益。同时也促进了社会力量的参与,发挥了社会组织优势,激发了经济活力,也有效回应了人民群众尤其是特殊困难人群社会层面的个性服务需求。

三是政府购买服务采取公开招标方式择优选择市场主体。
在开展政府购买服务中,各预算单位积极引入竞争机制,提高了

服务项目的透明度和公共服务质量，有效降低了行政成本，提高了财政资金的使用效益。市卫计委实施的预防出生缺陷产前筛查和新生儿疾病筛查项目，通过统一招标采购确定了 10 家免费筛查机构，近两年通过政府购买服务投入 423 万元，完成免费产前超声筛查 3597 人、血清学筛查 4077 人、新生儿两病筛查 6267 人、新生儿听力筛查 6229 人，有效把政府的惠民政策落到实处。

四是政府购买服务预算绩效越来越高。探索对政府购买服务项目开展绩效评价，要求各购买主体在编制项目预算时同步编制项目绩效目标，把绩效评价结果作为支付项目尾款的重要依据，并将评价结果作为编制以后年度项目预算的重要参考，通过购买服务并强化项目绩效考核评价，提高了财政资金使用效益。如农村环卫市场化项目运行一年后，2019 年预算单位以增加垃圾分类处置工作为由申请追加资金 200 万元，我们通过 2018 年绩效目标的设定和结果评价，认为现有预算资金完全可以满足需求，决定不予追加，提高了财政资金投入效益。

同时，我市开展的政府购买服务事项大多属于新增政府履责范围，通过推行政府购买服务，近年来，我市开展的政府购买服务事项大多属于新增政府履责范围，通过推行政府购买服务，在政府职责增加的情况下，全市财政供给人数却呈现逐年下降趋势，并带动行政经费开支下降，进一步提高了财政资金使用效益。

四、存在的问题

虽然经过几年来的努力，我市政府购买服务工作取得了一

些成果，但由于该项工作还处于探索起步阶段，仍然存在政府购买服务与部门预算结合不够紧密、绩效评价工作相对滞后、与购买岗位界限不清等诸多不足和疑惑。

一是与部门预算管理结合尚不够紧密。首先表现在政府购买服务指导性目录指导性和约束性有待加强，没有和预算管理紧密结合。我市在政策文件中多次重申，政府购买服务是部门填报政府购买服务相关支出预算需求、组织实施政府购买服务的依据和参考，是政府购买服务种类、性质和内容的集中反映。但是预算单位在部门预算编制中，对属于指导性目录内容的事项，没有根据实际需求和财力的安排申报政府购买服务项目，而有些确属政府购买服务的事项又未纳入政府购买服务目录，存在预算管理和政府购买服务指导性目录不衔接的问题。其次，部分预算单位还存在编制年度部门预算时未同步编制政府购买服务预算，以明确服务事项、受益对象、购买方式、服务标准等的情况，因此无法在预算编制系统内完整地反映政府购买服务项目情况。如何完善制度化保障机制，通过切实可行的方式将政府购买服务嵌入财政预算管理已迫在眉睫。

二是绩效评价工作相对滞后。在全省政府购买服务水平不断提升、绩效管理不断优化的过程中，政府购买服务绩效评价工作正在逐步推进，但从整体上来看，还依然还存在一些亟待解决的问题：首先，政府购买服务的绩效评价指标体系尚有待完善，

相关政策文件还有待健全。目前针对政府购买服务行为的评价,较大程度上依赖于预算绩效评价指标体系框架,针对于政府购买服务相关评价指标缺乏,随着改革的深入,如何建立系统的政府购买服务绩效评价指标体系是亟待解决的问题。其次,目前我市开展的绩效评价大多还停留在购买单位自评的阶段,大面积的第三方绩效评价尚未有效开展,购买单位即当运动员又当裁判员,绩效评价结果参考性差。三是缺乏有针对性的绩效管理程序,现有绩效管理程序,过度侧重于围绕财政资金的安排是否科学合理、资金使用是否规范进行评价,缺少针对效益是否达到预期目标、政府公共服务职能是否有效履行、财政支持责任是否得到真正落实等方面的评价步骤。

三是政府购买服务与政府购买岗位概念模糊、难以界定的问题。政府购买服务与购买岗位界限不清,按照政府购买服务的有关规定:购买主体的人员聘用,属于《劳务派遣暂行规定》规范的以劳务派遣方式用工,不得作为政府购买服务的内容列入指导性目录。但实际工作中经常出现单位因工作需要购买专业人员的特定服务的情况,其表现形式为购买单位与劳务公司签订服务合同,劳务公司根据购买单位的要求选聘符合条件的专业人员与其签订劳务合同,然后将其派遣到购买单位工作。这种形式是否属于政府购买服务,各级没有明确的认定,导致基层在操作中无所适从。

四是政府购买服务改革和事业单位改革不衔接的问题。按照《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发[2013]96号)要求,坚持政府购买服务与事业单位改革相衔接,推进政事分开、政社分开。虽然河南省事业单位分类工作已基本完成,省直部门、事业单位分类意见也陆续印发,但是事业单位参与政府购买服务存在很多问题。**首先**,2015年事业单位分类改革基本完成后,部分事业单位仍然存在功能定位不清,政事不分、事企不分现象,分类后没有按照分类转变职能。如部分被划定为公益一类事业单位,实际按照参公事业单位运行,具有行政职能;部分被划为公益一类事业单位,实际按照公益二类事业单位运行,具有独立的财务收支等,以上分类与运行“两张皮”现象导致事业单位分类与政府购买服务政策无法有效衔接。**其次**,还广泛存在事业单位、社会组织与主管部门存在千丝万缕的关系,难以从“养人”到“养事”进行转变,不利于降低财政按人头付费的刚性支出,影响事业单位、社会组织等主体平等参与政府购买服务。**最后**,作为承接主体的社会力量发展较为薄弱,大量公共服务仍然依靠事业单位提供,难以形成良好的政府购买服务竞争环境,提高公共服务质量。要保证事业单位政府购买服务顺利开展,需要将竞争性、专业性的市场配置方式引入到公共服务供给当中,充分发挥市场配置资源的决定性作用,真正实现政事分开、政企分开。河南省财政厅、河南省民政厅《关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知》(豫财综[2015]125号)印发以来,虽然为行业协会商会等社会组织充分发挥作用给予政策支持和引导,但是培育社会组织时间周期长,建立规范化、有序化、协调配套的社会组

织承接政府购买服务体系需要较长的时间，在社会组织发展之前，公共服务供给只能大量依靠事业单位，如此不能从根本上触动事业单位提供公共服务的垄断地位甚至生存地位，无法使事业单位从外部竞争压力内化为自身发展的动力，达到提高自身效能的目的。

五、对策建议

一是切实做好政府购买服务预算编制工作。加强政府购买服务指导性目录的约束性，强调未进指导性目录不得安排预算，预算单位在部门预算编制中，对属于指导性目录内容的事项，应根据实际需求和财力的安排申报政府购买服务项目。政府购买服务所需资金，从购买主体部门预算安排的公用经费或经批准使用的专项经费既有预算中统筹安排。在编制年度部门预算时，同步完善编制政府购买服务预算，进一步明确服务事项、受益对象、购买方式、服务标准等，并在预算编制系统内完整地反映政府购买服务项目情况。具体在工作中由各预算单位在申报部门预算时将《政府购买服务项目预算审批表》作为子表同时提供；财政局预算管理科室收集汇总后将政府购买服务项目预算审批表先行转非税局（政府购买服务工作承办机构）进行审核；非税局将收集到《政府购买服务项目预算审批表》的项目与各预算单位的《政府购买服务指导性目录》进行比对，凡不在其中的项目暂不予以审核，由非税局会同预算单位结合上级有关政策对《政府购买服务指导性目录》予以修订完善；非税局将初审通过后的《政府购买服务项目预算审批表》转财政局预算管理科室，财政局预算

管理科室据以安排项目资金。

二是推进政府购买服务绩效评价工作。建立政府购买服务全过程预算绩效管理机制，将绩效评价结果作为确定事业单位后续年度参与承接政府购买服务的考量因素，健全对事业单位的激励约束机制，提高财政资金使用效益和公共服务提供质量及效率。首先要**科学设定绩效目标评价指标**，在编制年初部门预算时由预算单位在编制文件中明确绩效评价指标；二是要建立**多层次评价体系**，各预算单位 100 万元以下的项目自行开展绩效评价，100 万以上的项目委托中介机构进行绩效评价，相关评价费用列入财政预算，**财政局绩效评价中心每年随机选取关系国计民生的重大项目委托中介机构开展绩效评价**；三是要完善**监督制度**，强化对项目效益是否达到预期目标、政府公共服务职能是否有效履行、财政支持责任是否得到真正落实等方面的绩效评价。

具体推进过程中，依据《**财政部关于印发〈财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知**》（财预[2011]285 号）、《**河南省财政厅关于印发〈河南省政府购买服务绩效评价暂行办法〉的通知**》等相关政策规定，对加强财政支出管理，规范评价程序，建立科学、合理的财政支出绩效评价管理体系，特别是针对不同类型的购买服务，建立分类指标体系，由财政局绩效评价中心、非税局和各预算管理科室对绩效评价工作进行督促，进一步提升评价

有效性，提高财政资金使用效益。同时，创新评价方法，立足多维视角和多元数据，依托大数据分析技术，运用成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众评判法、标杆管理法等，提高绩效评估评价结果的客观性和准确性。

三是规范政府购买服务行为，禁止以购买服务名义进行政府购买岗位。所谓的政府购买工作人员实质上属于劳务派遣，一些单位将劳务派遣与政府购买服务概念浑肴，违背了政府购买服务以事定费、费随事转、“养事不养人”的要求，同时助长我市各部门以购买服务名义变相用工，违背政府购买服务改革的初衷，也加剧了人事管理的风险。在实际工作中，非税局和预算管理科室要认真审核、严格把关，杜绝将劳务派遣与政府购买服务混为一谈的现象。

四是积极探索购买服务改革与事业单位改革有机衔接。首先，应充分了解事业单位分类实施情况。要加强与编办部门的结合，通过调研走访及资料分析，坚持分类施策，按事业单位类别及职能，合理定位参与政府购买服务的角色作用，明确相应要求。其次，商议事业单位职能调整改革时间节点，确保事业单位购买服务改革实施方案印发以后，各事业单位能够按照政府购买服务分类施策。同时，在现行事业单位分类的基础上，制定时间节点，确保事业单位职能转变。对单位分类不科学的，按照国家政策和以事定费的原则，重新对事业单位进行分类，防止分类和运

行“两张皮”现象。最后，为保证事业单位购买服务顺利实施，应根据不同事业单位具体特点，积极部署各预算管理部门，采取经费保障、经费补助、购买服务等不同的投入和支持方式，保障事业单位顺利开展购买服务改革。对认定为参公事业单位，收支彻底脱钩，各项经费由财政预算予以安排；对公益一类事业单位，财政根据正常业务需要提供相应预算经费保障；对公益二类事业单位，财政根据单位业务特点和财务收支状况等，给予经费补助，并通过政府购买服务予以预算支持。

五是做好信息公开。各预算管理单位开展政府购买服务，应当按照《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国政府信息公开条例》等相关规定，建立健全政府购买服务信息公开机制，拓宽公开渠道，搭建公开平台，及时公开政府购买服务项目实施全过程的服务项目、服务标准、服务要求、预算安排、购买程序、绩效评价标准和结果等相关信息，及时回应社会关切，自觉接受社会监督。凡通过单一来源采购方式实施的政府向事业单位购买服务项目，要严格履行审批程序，需要事前公示的要按要求做好公示。积极推进政府向事业单位购买服务绩效信息公开。财政局各预算管理科室和绩效评价中心要做好政府购买服务信息公开工作，并将其作为安排拨付预算资金的前提条件。