

在事业单位改革中强化政府购买服务职能作用的探讨

姚 瑶¹ 张 茵²

1. 辽阳市财政事务服务中心, 中国·辽宁 辽阳 111000; 2. 辽阳市中心医院, 中国·辽宁 辽阳 111000

【摘 要】政府购买服务是财政支出方式的重大创新,是促进事业单位改革的重要手段。运用好政府购买服务方式,可更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用,提高公共服务供给的质量和效率。

【关键词】政府; 购买; 服务; 探讨

目前,各地事业单位改革取得明显成效且进入关键阶段,同时也存在一些方面有待进一步完善和深化。

1 事业单位运行中存在的主要问题

1.1 通过增加事业单位或编制的方式来解决日益增长的公共服务需求问题难以为继

随着我国进入全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化的新阶段,公共服务需求的全面增长和政府公共服务供给不足矛盾,已成为制约当前经济社会发展的一大瓶颈,广为公众诟病。以前政府增加公共服务往往首先想到的是成立一个事业单位来抓,或是为某个事业单位增加编制来解决。在当前深化事业单位改革、公共服务需求快速增长的情况下,这种方法已无法继续维系下去,导致产生两种结果:一是无法及时提供公共服务,引起群众不满。二是事业单位一边承担着其行政主管部门交办的工作任务,一边向社会组织或个人购买其承担的公共服务。这样一来导致出现一边花钱养事业单位“人”,一边花钱养社会组织“事”,这种“两合水”行为,导致编外用人骤增,财政支出压力加大,管理也极不规范。

1.2 事业单位和社会组织“抢市场”现象依然存在

在推进事业单位改革过程中,为了确保改革平稳推进,部分事业单位继续承担原承接的政府购买服务项目,一些行政部门仍习惯于将项目直接委托给事业单位,这也带来一些问题:一是容易产生垄断行为。二是不利于提升服务质量和水平。三是不利于社会组织培育。3. 规范编外用工问题亟待解决。据统计编外用工主要分布后勤服务和部分行政辅助人员、环卫人员、技术含量较高的岗位外聘人员、因公共服务量增加而聘用的公益性岗位人员等领域。这些编外用工管理非常不规范:一是违规现象频频出现。二是随意性很大。三是管理问题突出。

1.3 预算管理仍有待加强

目前对于事业单位的预算管理办法主要是核定收支以及定额或定项补助,导致事业单位在预算管理过程中“重资金、轻管理”的现象比较严重,核心工作就是多争取资金,项目执行初期担心资金不足精打细算,而项目末期资金剩余较多,预算执行率不足,又会出现突击花钱的现象,大大降低了资金的使用效率和项目的执行效果。

2 运用政府购买服务深化事业单位改革可行性分析

2.1 事业单位改革的现实需要

2.1.1 符合国家政策规定。党的十九大报告提出“深化事业单位改革,强化公益属性,推进政事分开、事企分开、管办分离”,就是要对公益类事业单位按不同公共服务职责划分类别,就是把行政事业单位职能分开、事业单位和企业单位职能区分开、主管单位和办事机构职能分离,厘清政府与市场的边界,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,有效满足人民群众对公共服务的现实需求。

2.1.2 事业单位自身发展需要深化改革。目前,各地推进事业单位改革工作已取得明显成效,但一些事业单位仍存在管理不规范、服务质量效率不高等问题,如何建立完善现代事业单位治理制度、激发单位内在活力、促进事业可持续高质量发展,是事业单位迫切需要解决的首要问题。

2.2 政府购买服务具有内在优势

2.2.1 从功能上看,政府购买服务是促进事业单位改革的重要手段。政府购买服务是一种契约化的公共服务提供方式,具有权责清晰、结果导向、灵活高效等特点。通过政府购买服务方式建立多元化的公共服务供给机制,有助于搭建政府与事业单位基于合同、基于市场的新型政事关系,可以促进事业单位增强公共服务能力、优化内部控制、加强预算管理、完善绩效考核体系。

2.2.2 从性质上看,政府购买服务是提升政府管理效能的重要方式。一是政府购买服务有利于解决聘用人员弊端。在政府购买服务中,提供服务人员的身份及其管理在承接主体,不在用人单位的机关单位,政府机关向承接主体支付购买服务的费用,而不是向聘用人员支付薪酬。二是政府购买服务不同于劳务派遣。劳务派遣只能在临时性、辅助性或者替代性的工作岗位上使用,政府购买服务属于政府机关的“主营业务”;劳务派遣用工数量不得超过单位用工总量的10%,被派遣人员如何参与工作由用人单位负责组织管理。

2.3 可供借鉴的现行做法

2.3.1 从典型省份调研情况看。东南沿海部分典型地区已将公共文化、公益宣传、社会福利、检验检测、监督检查、环境卫生、城市绿化、信息化建设、后勤保障等多个领域服务项目全部交由社会力量承接,并通过这种方式解决了大量机关和事业单位编外用工问题。

2.3.2 从本地区调研情况看。部分较大城市已在公共文化、社会福利、环境卫生、城市绿化等领域将原有事业单位承担的职

能实现了市场化。从实施效果看,通过政府购买服务,提高了扫保标准、扩大了扫保覆盖面、加大了扫保频率,同时降低了管理成本、解决了历史遗留问题,得到了市民的好评和各方面的肯定。

3 政策措施建议

3.1 推进重点领域公共服务市场化供给,压缩事业单位人员编制

选择公共文化、公益宣传、检验检测、法律服务、审核评价、环境卫生、城市绿化、信息化建设、房产维护、后勤保障等领域,鼓励通过政府购买服务的方式,将现由事业单位承担的、适合通过市场化方式提供的服务事项交由符合条件的社会力量规范实施,有效缓解事业单位力量不足问题,并将部分现有人员分流到其他岗位或承接服务的社会组织、中介机构等单位,切实转变“养人养机构”的传统财政供养方式,进一步降低财政供养人员规模,减轻财政压力和负担。

3.2 规范编外用工行为,化解风险隐患

在梳理编外用工的基础上,研究出台具体办法,将行政辅助服务、公共管理服务、专业技术服务等适合采取政府购买服务方式的事项,委托给专业的社会力量承接,让专业的人干专业的事,规避可能引发的矛盾冲突,实现资源有效配置和公共服务质量提升。通过公开、公平、公正的竞争性机制和采用“政府承担、委托实施、合同管理、评估兑现”的模式,整合利用社会资源,将现由编外人员承担的服务事项转交给社会力量承担,分离政府部门作为公共服务委托生产者和供给者的职能,将政府从直接运营管理变为业务指导和监督,化解现行做法存在的风险隐患,优化提升政府管理效能。

3.3 探索建立与政府购买服务相适应的事业单位财政补助政策

根据不同类型事业单位的职能定位和具体特点,将事业单位提供的公共服务数量、质量、资金使用绩效等因素作为核定财政补助的标准。一是对于部分提供可市场化公共服务的事业单位,根据单位业务特点和财政收支状况等,给予经费定项或差额补助,并根据条件逐步通过政府购买服务方式予以支持。二是对于转制为企业的事业单位,原承接的政府任务可以通过政府购买服务的方式完成,并将相关经费预算纳入购买主体的

政府购买服务预算。

3.4 探索建立与政府购买服务相适应的事业单位人员编制管理制度

一是创新人员编制管理与财政经费协调约束机制,按照“以事定费”原则,逐渐淡化财政资金与人员编制挂钩的关系,推动事业单位与主管部门理顺关系和去行政化。二是对承接政府购买服务项目的事业单位,编制管理部门要合理确定其人员编制,并随着事业单位通过政府购买服务方式承担的公共服务数量及提供服务获得收入的增加,逐步核减人员编制。三是政府新增用于事业单位的支出,优先通过政府购买服务方式安排,原则上不再增设机构或增加编制。

3.5 运用政府购买服务手段完善事业单位监管体系

一是推进全面实施预算绩效管理,将原难以考核的事业单位绩效评价量化为提供服务数量、质量、时效等产出指标,以及受众满意度等社会效益指标,完善绩效监控和评价制度,加强绩效评价结果应用,将绩效考核结果作为调整机构编制事项、干部奖惩聘用、绩效工资核定的重要依据。二是建立多元化的竞争机制,将事业单位作为独立的主体参与公共服务供给,充分激发其自身的活力和自主性,提高内部人员的工作能力和水平,提升事业单位整体效能,促进公共服务市场总体效率的提高。三是引入多主体的监管体制,提高社会公众和公共服务对象的参与度,加大购买主体和财政机构对事业单位资金使用情况和项目执行情况的监管力度,促使事业单位强化内部预算监控,严格资金支出管理,提高财政资金的使用效率。

政府购买服务是财政支出方式的重大创新,是促进事业单位改革的重要手段,运用政府购买服务方式,可以更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用,继续深化事业单位分类改革,减少财政供养人员数量,规范政府管理行为,提高公共服务供给的质量和效率。

参考文献:

[1]《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号)。

[2]房玉霞.政府购买服务问题研究[J].山西青年职业学院学报,2015(2)。