

政府购买服务承接能力建设问题研究

——以部属公益二类事业单位为例

汤卫¹, 孟春华², 刘晓晶^{3*}

(1. 沈阳市沈北新区疾病预防控制中心, 辽宁沈阳 110121; 2. 农业农村部农村社会事业发展中心, 北京 100122;
3. 农业农村部全国农业技术推广服务中心, 北京 100125)

摘要 政府购买服务是我国公共服务供给的一种模式创新, 对经济社会高质量发展具有重要意义。党的十八大以来, 部属公益二类事业单位作为政府购买服务新的重要的承接主体, 在实践中服务能力与服务质量不断得到提升, 但由于历经时间不长, 部属公益二类事业单位的承接能力与政府购买服务的要求还不完全相适应, 还存在着一些需要研究解决的矛盾。文章对承接能力的概念、内涵和基本特征进行了创新性分析界定, 在此基础上, 结合当前部属公益二类事业单位政府购买服务承接能力的现状与问题, 提出了加强承接主体能力建设的思路与对策。

关键词 政府购买服务 公益二类事业单位 承接主体 承接能力

党的十八大以来, 政府购买服务加快发展, 有力推动了政府职能转变和社会管理创新, 提高了服务效率与服务质量, 满足了人民群众日益增长的公共服务需求。但政府购买服务在我国是新事物, 历经时间不长, 发展过程中还存在着一些需要研究解决的矛盾与问题, 特别是部属公益二类事业单位作为政府购买服务新的重要的承接主体, 虽然在实践中服务能力与服务质量不断得到提升, 但相对于其他承接主体, 历经时间更短, 承接能力与政府购买服务的要求还不完全相适应, 需要与时俱进, 在实践发展中不断加强自身能力建设。文章对承接能力的概念与特征进行了创新性分析界定, 在此基础上, 结合当前部属公益二类事业单位政府购买服务承接能力的现状与问题, 提出了加强承接能力建设的思路与对策。

1 承接主体承接能力的概念与特征

1.1 政府购买服务, 购买主体, 承接主体

政府购买服务, 是指各级国家机关将属于自

身职责范围且适合通过市场化方式提供的服务事项, 按照政府采购方式和程序, 交由符合条件的服务供应商承担, 并根据服务数量和质量等因素向其支付费用的行为^[1]。2020年1月财政部公布的《政府购买服务管理办法》(以下简称《办法》)规定, 政府购买服务的购买主体是各级国家机关; 党的机关、政协机关、民主党派机关、承担行政职能的事业单位和使用行政编制的群团组织机关使用财政性资金购买服务的, 可以参照执行; 依法成立的企业、社会组织(不含由财政拨款保障的群团组织), 公益二类和从事生产经营活动的事业单位, 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可以作为政府购买服务的承接主体。

承接主体与购买主体相对应, 近些年来, 随着改革的不断深入, 承接主体的范围也在不断调整和细化。2016年财政部、中央编办联合印发的《关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》(财综〔2016〕53号), 依据分类推进事业单

收稿日期: 2024-03-20

作者简介: 汤卫(1973—), 女, 辽宁沈阳人, 本科、高级经济师。研究方向: 疾病防控、财务管理、产业与区域发展规划、机构改革与人事管理

*通讯作者: 刘晓晶(1994—), 女, 北京人, 硕士、农艺师。研究方向: 产业与区域发展规划、财务管理、资产管理、金融与投资、农业技术推广。Email: liuxiaojing@agri.gov.cn

位改革有关政策规定,将事业单位细分为承担行政职能事业单位、公益一类事业单位、公益二类事业单位、生产经营类事业单位四类,并按其类别及职能,明确了各类事业单位参与政府购买服务的角色定位。具体规定是,完全或主要承担行政职能的事业单位可以作为政府购买服务的购买主体;公益一类事业单位,既不属于政府购买服务的购买主体,也不属于承接主体,不得参与承接政府购买服务;公益二类事业单位和生产经营类事业单位,可以作为政府购买服务的承接主体;尚未分类的事业单位,待明确分类后按上述定位实施改革。由此,新划定的国家部委所属公益二类事业单位(以下简称部属公益二类事业单位),作为一支重要的新生力量参与到政府购买服务活动中来。2020年的《办法》继续将公益二类事业单位列入政府购买服务承接主体范围,为部属公益二类事业单位承接政府购买服务提供了制度保障。

1.2 承接主体承接能力的概念与特征

1.2.1 承接主体承接能力的概念与特征

为了表述方便,该文将承接主体承接能力简称为承接能力。所谓承接能力,是指承接主体完成政府购买服务目标的能力,它包括承接和完成两个层面的能力。承接层面能力,是指在政府购买服务的各种招投标过程中,有能力参与投标并最终中标,这实际上体现着承接主体的谈判力和竞争力。完成层面能力,是指承接主体中标后,按照合同约定,能高效提供高品质的公共服务,这实际上体现着承接主体的执行力和完成力。2017年10月27日习近平总书记在十九届中央政治局第一次集体学习时指出,“既要有想干事、真干事的自觉,又要有会干事、干成事的本事。”学习体会习近平总书记的重要讲话精神,恰好能全面理解承接能力中承接和完成两个层面能力的逻辑关系。

1.2.2 承接主体竞争力和执行力的同步协调发展

近年来,国家相关部门对承接主体应当具备的条件提出了一些要求,其中2014年财政部、民政部、工商总局三部门联合印发的《政府购买服务管理办法(暂行)》(财综〔2014〕96号),对承接主体应当具备的条件,列表的最详细具体。文件明确,承接主体应当具备以下条件:①依法

设立,具有独立承担民事责任的能力;②治理结构健全,内部管理和监督制度完善;③具有独立、健全的财务管理、会计核算和资产管理制度;④具备提供服务所必需的设施、人员和专业技术能力;⑤具有依法缴纳税收和社会保障资金的良好记录;⑥前三年内无重大违法记录,通过年检或按要求履行年度报告公示义务,信用状况良好,未被列入经营异常名录或者严重违法企业名单;⑦符合国家有关政事分开、政社分开、政企分开的要求;⑧法律、法规规定以及购买服务项目要求的其他条件。文件还同时明确承接主体的资质及具体条件,由购买主体根据第⑦、⑧条规定,结合购买服务内容具体需求确定。

从上述可以看出,所列的条件规定,主要是购买主体从确保承接主体完成任务的角度提出来的,强调的是承接主体的执行力和完成力。而对承接主体参与招投标的谈判力和竞争力没有过多强调。这很容易理解,站在购买主体的立场,谈判力和竞争力是承接主体自身内部的事情,在多个承接主体可供选择的条件下,更多看重的自然是能否完成目标任务,更多考查的是完成目标任务应具备的条件。然而,对承接主体来讲,首先是必须具备较强的谈判力和竞争力,在众多承接主体中能够脱颖而出,成为中标者。第一步不能成功,后续工作将无从谈起。因此,承接主体要想提高承接能力,竞争力和执行力的两方面必须兼修,均衡发展,同步提高。

2 部属公益二类事业单位承接能力的现状

2.1 承接政府购买服务取得了积极进展

根据国家政府购买服务和事业单位分类改革的工作部署,事业单位特别是部属事业单位加快了政府购买服务的改革步伐。2016年财政部、中央编办联合印发的财综〔2016〕53号文件《关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》要求,从2017年开始,各有关部门要根据本部门所属事业单位实际情况,在总结借鉴已有的改革试点经验基础上,研究完善相关政策,推进事业单位政府购买服务改革,逐步增加公益二类事业单位实行政府购买服务的项目和金额。同时还要求,有关行政主管部门应当创造条件积极支持公益二

类事业单位与其他社会力量公平竞争参与承担政府购买服务，激发事业单位活力，增强提供公共服务能力。从目前情况来看，改革取得了积极进展，部属公益二类事业单位承接能力特别是竞争力逐步增强，承担的公共服务项目在数量上较以前有一定的增加，在经费上较以前有一定的增长，所提供的公共服务更加优质和高效。

2.2 承接能力建设存在的主要问题

2.2.1 市场竞争力还不完全适应

事业单位在分类改革前，“长期享受着财政全额拨款，职工早已在思想中形成了“铁饭碗”的固定思维，大部分职工缺乏忧患意识，既不注重市场优胜劣汰的规则，也忽视了加强自身业务技能的提升，丝毫没有意识到问题和困难的来临，更不具备随时进入市场创造效益的能力”^[2]。目前，一些事业单位功能定位不清，政事不分，机制僵化，运营成本高，缺乏市场竞争经验，在调研论证、市场开拓、规划设计、项目评估、工程核算以及经济效益、社会效益和生态效益分析等方面，严重缺乏专业人才，现有人员参与市场竞争的能力不够，灵活性和适应性不强。在承接专业性要求强的社会服务过程中，经常会面临不具备承接社会服务的资质，进而导致没有机会参与承接服务的竞争^[3]；即使采取直接委托的方式获取了政府购买服务项目，但公共服务供给效率不优、质量不高，难以满足新形势下不断变化的公共需求。

2.2.2 提高竞争能力的内在动力不强

一方面，目前一些部属公益二类事业单位还承担着相当一部分公益服务职能，国家根据其财务收支状况，给予财政经费补贴，相关经费具有一定保障，单位经济收入压力相对较轻，因而通过市场竞争获取政府购买服务收入的动力不强。另一方面，从机构编制管理来说，目前部属公益二类事业单位主要实行业务编制管理，编制内人员执行相应的人事管理、收入分配、养老保险等政策，与政府行政部门有着天然联系，特别是业务上受政府行政部门归口管理，比较容易获得直接委托购买服务项目，存在着在承接政府购买服务中吃偏饭现象，有的甚至形成提供公共服务一家独大的格局，导致事业单位容易忽视市场竞争能力建设及人员队伍的培养。

2.2.3 财务管理还需要进一步优化

财务管理是承接主体参与市场竞争、高质量完成公共服务项目的关键环节。目前，相当一部分部属公益二类事业单位在承接的政府购买服务资金项目管理上，存在着需要重视和解决的一些问题，突出表现在：财务管理的目标不够清晰，事业单位除财政补助收入外，主要由事业收入、上级补助收入、经营收入和其他收入等资金来弥补经费缺口，有的单位将财务管理目标设为多从上级部门争取资金支持来维持预算收支平衡，这类以弹性预算为目标的财务管理不利于公益二类事业单位的长远发展；预算管理的意识有待加强，在预算编制前期，缺乏认真规划和充分调研，风险估计不够，预算编制刚性不足；项目资金管理有漏洞，体现在资金的使用超范围、超标准、不精准，没能做到专款专用^[4]。由于存在着资金重争取轻使用、不严格执行预算、成本核算不准确等问题，相当一部分部属公益二类事业单位承接政府购买项目呈现了经济亏损，往往是承担的项目越多亏损就越多，影响了单位经济运行与稳定发展。

2.2.4 内控措施落实不到位

受传统投入型预算思想影响，仍存在侧重于建立规章制度、编制实施方案、拨付时限等方面衡量的问题，缺乏对资金使用效果、效率、预算执行刚性约束等动态情况具体、有针对性的绩效管理指标，或者虽然有指标但不够细化、量化，可衡量性不强^[5]。当前，政府购买服务的绩效指标体系尚不完善，不同部门、不同项目之间的政府购买服务项目也存在较大差别，评价指标难以客观一致。一些购买主体是承接主体业务归口管理部门，绩效评价结果难以对承接主体发挥真正的激励与约束作用。实践中存在的考核评价制度不完善、兑现激励与问责落实不够等诸多因素，在一定程度上影响了部属公益二类事业单位承接能力的提升。

3 提高承接能力的思路与对策

针对当前政府购买服务中存在的问题，国家积极运用市场化机制，逐步引导各类承接主体，公开公正平等地参与政府购买服务市场化竞争。随着改革的进一步深化，部属公益二类事业单位

在政府购买服务中存在的吃偏饭、一家独大等现象，必将逐步得到扭转。部属公益二类事业单位面对未来发展形势和现实要求，要有紧迫感与危机感，要未雨绸缪，立足当前，着眼长远，紧紧围绕职能定位，着力塑造品牌形象，千方百计提升承接能力，以在政府购买服务竞争中求得生存和发展。为此，提出以下对策建议。

3.1 搞好调研，摸清底数

部属公益二类事业单位参与政府购买服务，必须加强调研，掌握相关信息，做好计划和准备。一是对自身优势与不足进行评估，对家底要有科学准确的认知。二是了解其他承接主体发展状况，特别是应全面掌握具有同类职能的部属公益二类事业单位政府购买服务的承接能力水平、重点承接方向以及已承接项目的领域、绩效评估等情况，为本部门相关决策提供依据。三是研究政府购买服务相关政策，总结借鉴其他承接主体实践经验，预判政府购买服务未来发展趋势，提高承接计划的针对性和有效性。

3.2 大力宣传，塑造品牌形象

品牌体现着信誉、实力和形象，是一个国家、一个部门、一个单位综合竞争力的显著标志。部属公益二类事业单位在承接政府购买服务过程中，要善于利用媒体推介、成果展示、总结汇报、邀请考察、评估获奖等手段，多渠道多途径多形式进行宣传，讲好自己的品牌故事，向社会向行政部门向购买主体充分展示自己的实力和形象，提高本部门的影响力和认知度。

3.3 加强条件建设，提供基础支撑

部属公益二类事业单位应认真按照相关制度

要求和政策规定，找差距，补短板，立标准，促规范，严管理，为承担项目提供基础支撑。特别是在预算编制和日常财务管理上，要“适应新会计核算方式”“健全财务信息化制度，实现信息化管理”^[6]。在内部基础建设上，要努力做到“五有”：一是工作有标准，实行标准化管理，提高工作精密度，提升运行效能；二是操作有规范，流程细致，时限明确，工作规范严格统一；三是措施有依据，承接措施合规、合法、合情、合理，便于参与人员全面、准确、及时学习和掌握；四是考核有标准，承接项目运行的内部监控和量化考核等，标准要统一；五是激励有机制，行政手段和经济措施并行，激励单位人员树立起规范意识、绩效意识、竞争意识和集体荣誉意识。

3.4 培养人才队伍，提高核心竞争力

正确的路线确定之后，干部就是决定的因素。部属公益二类事业单位承接政府购买服务，人是主角。无论制度多么完善，无论措施多么完备，最终起决定性作用的，取决于人，取决于队伍的职业素质和敬业精神。因此，部属公益二类事业单位承接政府购买服务，要把培养造就一支思想素质过硬和业务素质一流的人才队伍，摆在首要的议事日程。要加强单位文化建设，关心爱护职工，培育共同价值观和特色文化，形成较强的向心力和凝聚力。要根据职能分类定位和承接项目的领域，开展人才定向培养，更好适应政府购买服务的各类需求。要鼓励单位职工自觉学习各种知识，增强创新能力，支持多形式与行政部门人员开展交流，增强协调沟通能力，为顺利申请和承接服务项目营造有利条件。

参考文献

- [1] 财政部. 政府购买服务管理办法. (2020-01-03) [2024-03-18]. http://tfs.mof.gov.cn/caizhengbuling/202001/t20200122_3463449.htm.
- [2] 安徽省地质矿产勘查局321地质队. 公益二类地勘单位的人才困境和解决办法. 中国矿业报, 2021-04.
- [3] 孙昌增, 冯晓坤. 志愿服务组织承接政府购买服务的问题与对策. 党政干部学刊, 2018(8): 75-80.
- [4] 彭爽. 政府购买服务背景下公益二类事业单位财务管理的优化探析. 农民日报, 2020-03.
- [5] 荣成市财政局. 关于政府购买服务支持高质量发展调研报告——以荣成市居家和社区基本养老服务提升行动为例. (2023-11-20) [2024-03-18]. http://www.rongcheng.gov.cn/art/2023/11/20/art_79404_4131052.html.
- [6] 李艳培, 安振东. 农业科研事业单位政府综合财务报告编制问题分析. 农业科研经济管理, 2022(3): 2.

**RESEARCH ON THE CONSTRUCTION OF GOVERNMENT'S
PURCHASING SERVICE UNDERTAKING CAPACITY
—A CASE STUDY OF SECOND-CLASS PUBLIC WELFARE
INSTITUTIONS SUBORDINATED THE MINISTRY**

Tang Wei¹, Meng Chunhua², Liu Xiaojing^{3*}

(1. Disease Prevention and Control Center of Shenbei New District, Shenyang 110121, Liaoning, China;

2. Rural Social Development Center of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100122, China;

3. National Agricultural Technology Extension Service Center of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100125, China)

Abstract Government purchasing public services is an innovative model of public service supply in China, which is of great significance for high-quality economic and social development. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the second-class public welfare institutions subordinated the Ministry have become an important new entity for the government to purchase public services. In practice, their service capabilities and quality have been continuously improved. However, due to the short period of time, the undertaking capabilities of the second-class public welfare institutions have not fully adapted to the requirements of government procurement services, and there are still some contradictions that need to be studied and resolved. The article innovatively analyzed and defined the concept, connotation, and basic characteristics of undertaking capacity. Based on this, combined with the current situation and problems of the government's purchasing public service undertaking capacity of the second-class public welfare institutions, it proposes ideas and countermeasures to strengthen the construction of undertaking subject capacity.

Keywords government purchasing public services; second-class public welfare institutions; undertaking entities; undertaking capacity