

## 减低行政成本 提升服务效能

# 安阳市积极推进政府购买服务

党的十八届三中全会指出，加快事业单位分类改革，推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。近年来，安阳市在园林绿化、水利、安全生产等系统对部分事务性、公益性、辅助性岗位进行了政府购买服务的有益探索和实践，逐步实现政府“花钱养人”向“拿钱养事”的转变。对规范编外用人行为、有效控制财政供养人员、充分发挥财政资金使用效益、提升公益服务供给水平和质量等方面都取得了较好的效果。

### 一、安阳市开展政府购买服务的背景

政府购买服务是指政府通过公开招标、定向委托等形式将原本由自身承担的公共服务转交给社会组织和企业履行，以提高公共服务供给的质量和财政资金的使用效率，满足公众的多元化、个性化需求。与之相反，传统的公益服务按照“核编定岗、按编用人、按编核拨经费、政府养老”的方式提供，也就是通过政府花钱养人的方式来提供社会所需的公共服务。延续这种公益服务提供模式，会带来一系列问题。

（一）严控编制与经济社会发展需求矛盾突出。随着经济社会的不断发展，有些部门所承担的职能越来越多，工作量越来越

大，一些部门要求增设编制，特别是涉及养老、保障、卫生、教育等民生领域面临着急需增加编制的困境，严重制约了社会事业的发展。据统计，2013年共有20余家事业单位要求增加编制，其中全供事业编制300余名。另一方面，从中央到地方都要求严格控制编制，减少财政供养人员。需求和严控成为机构编制工作遇到的突出矛盾。

（二）盘活存量实施难度较大。在同一个系统内部，由于各事业单位之间处于相对独立的状态，处于自身利益考虑，都不愿意让出闲置编制。编制需求大的部门，其内部各事业单位的编制一般都比较紧缺，系统内划转的空间有限，更多需要跨部门进行调整，这类编制划转的阻力更大。从安阳市近几年的编制调整来看，除教育、环保等系统在内部进行动态调整外，其他跨系统、跨行业调整编制非常少，不能有效盘活存量来满足急需增加编制单位的需求。

（三）编外用工不够规范。近年来，我市教育、卫生、社会保障等领域的事业单位，因工作需要，大量聘用编外用工人员，数量呈逐年增长趋势，大多从事管理、工勤、专业技术等岗位。这种无序的编外用工存在着很多问题，如个别单位用人很随意，召之即来挥之即去，不签订劳动合同、不缴纳社会保险等，没有任何约束机制，既损害了劳动者的权益，又给单位带来不必要的

劳动纠纷。另外，个别执法部门私自聘用不具有执法资格的临时人员进行执法，经常在执法过程中发生冲突后，造成很大的社会不良影响。

## 二、积极探索政府购买服务方式

当前，开展政府购买服务工作还存在政府职能转变没有完全到位、社会组织不健全等问题。安阳市结合工作实际，按照试点先行，稳步推进的思路，分别在部分行业探索了三类政府购买服务模式：一是实行“买人不买事”模式，二是开展“费随事转”模式，三是探索向社会中介组织购买部分服务模式。

（一）在园林系统实行“买人不买事”模式。由于社会组织发展不健全，使得园林绿化公共服务领域内，很难找到合适的社会组织承接购买项目，另外许多社会中介组织甚至是由于政府购买某项服务的需要才专门成立的，其与政府职能部门的关系也是千丝万缕，很难成为真正意义上的独立市场主体。安阳市编办通过多方调研，根据园林绿化工作特点，开展了“买人不买事”的政府购买服务模式。

一是冻结编制。将园林系统的市人民公园、市道路绿化管理站等6个单位的113名空编进行冻结，同时按1:2的标准招聘226名合同制工人，确保了园林系统财政供养人员“只减不增”，又新增了一倍工作岗位。

二是解决资金。市财政按冻结空编数每名5.1万元标准拨付

政府购买服务所需经费。每年经费列入财政预算拨付市园林绿化管理局，由市园林绿化管理局按照政府购买服务的原则实行社会化用工。

**三是盘活资源。**随着园林系统现有在编人员退休、调离，新空缺的编制由市编办审核后拿出 70-75%按上述办法逐年实施，另外 25-30%的空编用于接收政策性安置人员及引进高层次人才。

**（二）在水利系统实行“费随事转”模式。**跃进渠位于安阳县西部浅山丘陵区，干渠全长 147 公里。现有护渠工人大部分属于当时修渠时留下来的工人，在近 5 年内一线护渠工将退休 50 多人，跃进渠将面临一线护渠工人短缺的现状。为保障跃进渠灌区正常运行，同时减轻财政开支，积极创新机构编制管理，在护渠工作岗位推行“以事定费、养事不养人”财政投入新体制。

**一是分类管理。**对跃管局人员编制分为管理岗位和护渠岗位，自 2013 年起实行政府购买服务财政投入模式，核减跃管局事业编制 16 名，委托劳务输出职业介绍中心聘用 10 名护渠人员，以后依据每年退休人员情况相应增加以事养人经费。护渠人员退休后相应核减编制，仅此一项，每年可为财政节约资金 30 余万元，不仅减轻了财政压力，又能盘活资源，把有限的编制腾出来，用到“刀刃”上。

**二是严把进人关。**每年新聘用人员数量需经编制、人社、财政等部门参加的会议研究确定，聘用人员要按程序通过劳务输出

公司聘用，不得由跃进渠沿线乡镇、村推荐聘用，并签订聘用合同，明确权利义务。

**三是严格考评制度。**对跃管局建立考评制度和聘用人员退出机制，严格考核，动态管理，对考评不称职的要予以清退，不因财政投入模式的转变而影响跃进渠功能发挥，确保西部山区农业增产增效、农民增收。

**（三）向社会中介组织购买部分服务。**我市龙安区辖区内有煤矿，非煤矿山，危险化学品，冶金，机械、纺织等各类企业439家，安全生产监管工作呈现“点多、面广、线长”的态势，而全区安全生产监管工作人员严重不足，工作任务重、专业要求高，安全生产形势面临着前所未有的挑战。针对这种情况，龙安区充分利用社会组织的工作力量及专业技术优势，通过政府购买服务的方式，部分工作交由社会组织做，破解了编制紧缺和工作量大的矛盾。

**一是明确主体。**按照安全生产属地管理原则，明确各乡（镇）、街道办事处为主体，综合运用经济手段和市场化思路，向社会公开招标，并与中标的社会组织签订合同。区政府每年将部分购买服务所需经费采取以奖代补的方式发放到各乡（镇）、街道办事处。

**二是制订标准。**各乡（镇）、街道办事处与中标的社会组织签订服务合同，约定社会组织在设备、专业技术人员、每年排查

次数等方面需要达到的标准，确保社会组织的服务质量。

**三是健全机制。**依托区安全生产委员会，建立安全生产隐患治理联席会议制度，明确由区安全生产监督管理局牵头，区政府主管副区长为会议召集人，公安、消防、质检等职能部门为成员，每月召开一次联席会议，及时听取和协调处理安全生产各类事项。

**四是细分职责。**明确“排查”和“复查”环节由社会组织负责，安全生产部门工作人员协同，并提供相关检查报告；明确“反馈”环节由区安委会负责，每月开一次联席会，各成员单位听取社会组织当月隐患排查情况，并汇报上一月隐患督促整改情况；明确“督办”“处理”环节由区安委会各成员单位负责，根据本单位职责，就排查出的隐患，对企业进行督促整改和执法；明确“整改”环节由区内各企业负责，根据区安委会的处理意见，对本企业被查出的隐患，按时按要求整改到位。

通过开展政府购买服务，取得了良好的成效：一是促进了政府职能转变。通过将可以由社会组织办理的事务交由社会组织办理，使政府由服务的直接提供者，转变为服务的政策制定者、购买者和监督者，既提高了政府的行政效率，又促进了政府职能的回归。龙安区在安全生产隐患排查工作中引入社会组织，使原有的“政府—企业”模式变为“政府—社会组织—企业”模式，缓和了监管者与监管对象之间的矛盾，优化了政企关系。二是节约

了编制资源和财政资金。市园林系统通过冻结 113 名事业编制，开展政府购买服务，既压缩了编制，又每年为财政节约资金 105.82 万元/年。安阳市龙安区政府每年实际支付的服务费用为 32 万元。如果同样的工作仍由政府承担，至少需要增加 30 余名编制，仅此一项，按每人每年 3 万元计算，区财政每年就需支付人员工资 90 余万元。三是激活了单位的发展活力。实行政府购买服务后，新进人员工作热情高，同时在年龄、学历、能力等方面具有很大优势，在编人员无形中存在着危机意识，调动了大家干工作的积极性。四是事业单位改革探索路子。探索出了“固定投入、递减编制、强化职能、市场运作、因地制宜、稳步推进”的模式，逐步实现养人到养事的转变，为分类推进事业单位改革奠定了基础，同时为培育和发展社会中介组织发挥了积极的作用。

### 三、建立健全政府购买服务机制

(一) 明确购买服务范围 and 购买方式。我市对政府购买服务范围进行明确规定，市直事业单位为完成本单位职责范围内辅助性、临时性、可替代性工作而产生用工需求或因承担阶段性、专项任务而产生的弹性用工需求并需财政支付经费的。政府购买服务岗位一般限定为办公辅助、后勤保障、协管协勤及经市机构编制部门确认的其他一般性、事务性工作 or 普通专业技术岗位。市直事业单位申请政府购买服务必须遵循工作急需、从严控制、事

前报批、规范购买的原则，提高财政资金的使用效益。同时规定政府购买服务岗位用工一律实行劳务派遣。

（二）规范购买服务工作程序和管理模式。需要政府购买服务的事业单位向市机构编制部门提出书面申请，并提交《政府购买服务申请表》市机构编制部门、市人力资源社会保障部门、市财政部门按照职责分工，对单位相关申请事项进行审核，研究确定政府购买服务岗位及用工数额、用工期限、用工人员条件、用工薪酬标准等意见，市机构编制部门向申请政府购买服务单位下达《政府购买服务通知单》。用工单位根据《政府购买服务通知单》确定的岗位、人数、使用期限及用工条件，与劳务派遣单位签订劳务派遣协议，并报市机构编制部门备案。市财政部门根据《政府购买服务明细表》，办理经费预算及拨付相关手续。

（三）强化职责和分工。市机构编制部门负责政府购买服务工作的综合管理。受理审核政府购买服务单位的申请，研究提出政府购买服务岗位的类别、数额及使用期限意见，对政府购买服务岗位、用工情况进行跟踪管理。市人力资源社会保障部门负责提出政府购买服务用工人员条件意见，会同市财政部门依照有关法规政策研究拟订政府购买服务用工薪酬标准，并对政府购买服务工作中劳务派遣用工事项依法进行监管。市财政部门负责政府购买服务经费预算的审核和拨付，对政府购买服务资金使用情况进行监管。用工单位负责对本单位使用的劳务派遣人员进行日常



管理。

(四) 加强管理与监督。要求市直事业单位工勤人员或一般专业技术人员编制出现空缺需要补充的, 实行政府购买服务。凡实行政府购买服务的岗位, 原核定的事业编制同时收回。对于未经批准擅自购买服务或直接使用非在编人员的单位, 市人力资源社会保障部门不予审核劳务派遣协议和劳动合同, 市财政部门不予预算和拨付经费。同时, 政府购买服务工作实行政务公开, 接受社会监督。

总之, 大力推进政府购买服务, 逐步建立健全政府购买服务制度, 是正确处理政府和市场、社会的关系, 建设服务型政府的客观要求; 是创新公共服务供给方式、提高公共服务供给水平和效率的迫切需要; 是培育和引导社会组织、加快服务业发展、扩大服务业开放、引导有效需求的重要举措, 对于深化社会领域改革, 推动政府职能转变, 整合利用社会资源, 激发经济社会活力, 提高财政资金使用效益, 为人民群众提供更加优质的公共服务具有重要作用。