

政府购买服务的实践与探索

——以安全生产监管工作为例

2012年初，河南省安阳市龙安区针对该区编制少与事务多的矛盾，积极创新行政管理方式，在安全生产监管领域尝试政府购买服务，既促进了政府职能转变，又使安全生产监督工作上了一个新台阶，取得了较好的效果。

一、改革背景

近年来，随着“工业强区”发展战略的实施，安阳市龙安区工业经济和新兴产业蓬勃发展，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。同时，受编制员额限制，全区安全生产监管工作人员不足30名，工作任务重、专业要求高与工作力量薄弱的矛盾日益突出，安全生产形势面临着前所未有的挑战。

针对这种情况，龙安区召集安全生产、公安、消防、质检等职能部门，积极调研，反复论证，并多次向社会组织、企业等征求意见，逐步形成了通过政府购买服务，在安全生产监管领域实行“社会组织排查、政府监督执法、企业负责整改”的工作思路。为确保改革顺利推进，区委、区政府多次召开相关职能部门联席会议，在充分研究论证的基础上，于2012年初，

以区政府名义印发了《龙安区安全生产隐患排查治理社会化运作实施意见》。根据这个《意见》，将安全生产监管工作细分为“排查、反馈、督办、整改、复查、处理”六个环节，其中“排查”“复查”环节工作量大、专业技术要求高，又不涉及执法，可以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，交由社会组织做，巧妙破解了编制紧缺和工作量大的矛盾。

二、基本做法

在组织实施政府购买服务工作中，龙安区采取的办法主要是“明确一个主体，制订一套标准，建立协调机制，细分各方职责”。

明确一个主体就是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。

制订一套标准就是各乡（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。

建立协调机制就是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。

细分各方职责就是针对安全生产监管工作的六个环节，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。

三、改革取得的成效

通过这次改革，取得的成效与收获总结起来，可以归纳为五个方面。

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。

二是节约了编制资源和财政资金。根据服务合同，龙安区

政府 2012 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，每年对 439 家企业进行全面排查和复查，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。交由社会组织承办后，不仅没有增加编制，还省去了购置排查设备和人员培训的经费。

三是提高了工作质量。根据服务合同，社会组织在进行隐患排查时，一般企业不少于 2 名专家；大中型企业不少于 3 名专家；高危企业要有 3 至 5 名专家。专家的引入，使隐患排查效果有了明显提升。据统计，龙安区 2012 年查出并处理的安全生产隐患是改革前的三倍，使一大批深层次藏匿的隐患被“揪出”，不少多年存在的监管“盲点”被消除。

四是促进了社会组织发展。通过实施政府购买服务，为社会组织提供了经济来源和发展空间，促进了社会组织的健康成长。

五是优化了政企关系。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。基于社会组织的中立属性，其排查结果更为客观，也更易被企业所接受，而政府以社会组织的排查结果为依据，对企业进步督办和处罚，也更有说服力，缓和了监管者与监管对象之间的矛盾，优化了政企关系。

龙安区在政府购买服务工作中虽然取得了一定成果，但只在个别行业中进行了开展，尚处于实践探索阶段，有些问题还需要深入研究和解决。比如，在认识方面，有很多部门存在“政府不能做或做不好的才交由社会组织来做”的认识误区，还未树立“社会组织不能做或做不好的才由政府来做”的正确观念。在制度方面，财政支出方式、采购服务程序、服务质量评估标准等还有许多不完善的地方，需要进一步研究和完善。在运作方面，对于哪些政府工作可以交给社会组织，哪些不能交，还需要进一步厘清，并划出政府购买服务行为的执行边界。不过，通过这次尝试，为政府购买服务工作积累了经验，趟出了路子，也让各相关职能部门尝到了甜头，为改革的深入开展和全面铺开拉开了帷幕，打下了基础。