

# 2020 年中山市政府向社会力量购买服务相关 政策绩效评价报告

广东省公共事务与社会治理研究会

二零二零年十月

# 目 录

一、项目情况.....	3
(一) 评价背景.....	3
(二) 评价目的.....	3
(三) 依据和原则.....	3
(四) 评价内容.....	4
二、暂行办法制定及执行情况.....	6
(一) 暂行办法制定情况.....	6
(二) 暂行办法实施运作机制.....	6
(三) 暂行办法操作指引.....	7
三、实施项目执行情况.....	7
(一) 实施项目情况.....	7
(二) 预算资金安排及使用情况.....	9
四、绩效评价情况.....	10
(一) 评价指标.....	10
(二) 评价情况.....	13
(三) 评价结论.....	18
五、存在问题及原因分析.....	18
六、政策优化建议.....	20

## **一、项目情况**

### **(一) 评价背景**

《中山市政府向社会力量购买服务暂行办法》（中府办〔2015〕68号）是中山市现行的购买服务暂行办法（以下简称《暂行办法》）。《暂行办法》是对原有的2011年版的办法进行了修订，沿用至今有5年时间。

本项目是基于预期目标实现程度，对中山市2018-2019年12项政府向社会力量购买服务（以下简称“政府购买服务”）项目实施效果进行综合评价，通过政府购买服务项目实施的情况，对《暂行办法》相关政策进行评价。以《暂行办法》的政策战略、准则、绩效等功能的实现为核心，以政府购买服务项目管理实效为依据，进行全方位、全过程、全覆盖的政策绩效评价。

### **(二) 评价目的**

采用科学、规范的方法，依据既定的评价体系，基于预期目标实现程度，对《暂行办法》相关政策进行继续评价，对《暂行办法》政策制定与实施管理指明改进方向、提出合理化建议，并为后续政府购买服务专项资金安排提供参考依据。

### **(三) 依据和原则**

#### **1、评价依据**

(1) 《中山市政府向社会力量购买服务资金绩效评价暂行办法》（中财绩〔2015〕30号）

(2) 中央、国务院印发《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》；

(3) 广东省、中山市政府制定的国民经济与社会发展规划和方针政策；

(4) 相关行业政策、行业标准及专业技术规范；

(5) 申请预算时提出的绩效目标及其他相关材料，财政部门预算批复，财政部门 and 预算部门年度预算执行情况，年度决算报告；

(6) 人大审查结果报告、审计报告及决定、财政监督检查报告；

(7) 其他相关资料。

## **2、评价原则**

(1) 统一体系，方便操作，规范流程。自评、审核、核查体系与过程衔接，重点有别。

(2) 优化评价工作流程。前期对所涉及的 12 个项目单位进行政策评价及资料填写培训，减少自评与现场核查工作量。

(3) 强化评价的专业性。尤其是发现问题、提供改善对策的分析框架与分析方法。

## **(四) 评价内容**

### **1、决策制定**

主要包括程序规范性、目标依据充分性、方案可行性、服务采购必要性以及预算编制合理性。

## 2、政策执行

主要包括管理制度健全性、制度执行有效性、信息共享以及资金使用合规性。

## 3、实施效果

一是成本控制，主要包括预算执行率、成本控制情况；二是政策产出，主要包括实际完成率、验收达标情况；三是效益体现，包括财政资金的服务绩效、获取服务的质量。

### （五）评价思路

本次“政府购买服务”绩效评价是以预算管理为主线、专业性更强、定位更明确的一种公共政策评价。在评价内容上，涵盖政策制定、政策执行实施、政策执行产出效果及价值等方面。其中，政策的效果是评价的核心，而其决策过程和执行是取得预期效果的重要保障。这三个方面又可进一步细分为：政策制定（修订）的必要性、政策体系的合理性及可行性，以及政策执行过程中的政策目标任务的分解、落实及监督、政策目标实现程度、成本——收益、利益相关者群体满意度等。

本次评价是事后政策评价，即事后对相关政策的全过程、最终目标完成情况及执行效果进行评价。据此，评价思路如下：首先评价政策目标与政策执行资源的匹配情况，在此基础上评价政策执行过程的合规合理情况，进而评价政策效果的具体实现程度，最后分析政策制定、执行过程及执行后存在的经验及不足，考察对后续类似政策的持续性影响及参照价值。

## 二、暂行办法制定及执行情况

### （一）暂行办法制定情况

2011 年经中山市政府批准，中山市机构编制委员会制定了《中山市政府购买服务工作暂行办法》（中机编〔2011〕59 号），对中山市政府购买服务的原则、购买服务的审核机构及其职责、购买服务事项及各方需满足条件等进行了规定。

2015 年中山市人民政府办公室印发重新修订后的《中山市政府向社会力量购买服务暂行办法》（中府办〔2015〕68 号），该办法根据最新的中央及省有关政府向社会力量购买服务相关文件对原有的 2011 年版的办法进行了修订，是中山市现行的政府购买服务暂行办法（以下简称《暂行办法》）。

2016 年，中山市政府在 2013 年中山市政府向社会组织购买服务目录（第一批）的基础上，出台了《中山市政府向社会力量购买服务指导目录(2016 年修订版)》，本次修订后的目录更加关注民生服务和社会公共安全风险防范。

2017 年，中山市印发了《中山市事业单位政府购买服务改革工作实施方案》的通知，通过政府购买服务改革支持事业单位分类改革和转型发展，增强事业单位提供公共服务能力。

### （二）暂行办法实施运作机制

为确保政府购买服务顺利开展，中山市建立了跨部门的工作协调机制，即政府向社会力量购买服务工作联审制度以及若干专项审查小组，2016 年设立了机关事业单位履职购买服务审

查小组、社会事务购买服务审查小组、法律事务购买服务审查小组，分类负责购买服务的项目审定、资金分配、结果公示和效果评价等统筹工作。

### **（三）暂行办法操作指引**

中山市分别于 2014 年和 2016 年印发了《中山市属行政事业单位购买社工服务项目联审工作办法》《中山市政府向社会力量购买法律服务实操指引》及《中山市政府向社会力量购买法律服务项目指导目录》，对社工服务和法律服务领域的购买服务进行了细化规定。为加强和规范公共文化服务购买行为，鼓励优秀的社会力量参与公共文化服务供给，2017 年市文广新局、财政局联合出台了《中山市文化广电新闻出版局 中山市财政局关于政府向社会力量购买公共文化服务的实施细则（试行）》。

## **三、实施项目执行情况**

### **（一）实施项目情况**

本次政策评价涉及的项目为 2018-2019 年度立项的 12 个政府购买服务项目。购买的服务类型包括劳动和技术服务、法律顾问、组织活动经费、项目经费等。项目一般实施期为 1 年，个别项目为 1-2 年。项目基本全部按进度、按目标完成任务。以上政府购买服务项目大大提高了中山市行政服务的质量和效率，也适当缓解实施单位日常管理工作压力，节省出更多的人力资源投入到精细化管理和深化日常应用中。项目执行情况详见表 1。

表 1：2018-2019 年度中山市政府购买服务项目执行情况一览表

序号	实施单位	购买服务名称	费用(万元)	实施情况
1	市人力资源和社会保障局	社会保障卡数据采集业务	76.01	实施时间 1 年，合作服务公司安排 16 名工作人员负责社保卡各项业务，2018 年完成 28.3 万张社保卡制卡服务。
2	市自然资源局	行政诉讼、复议代理应诉及政府法律顾问工作	125.84	实施时间 2017、2018 两年，完成 304 宗行政复议、诉讼代理案件。
3	市水务局	行政审批事项技术审查经费	81.29	2019 年度完成 30 宗技术审查工作。
4	市桂山公证处	公证案件辅助工作	48.75	购买服务 11 名公证辅助人员协助办理公证业务，2018 年-2019 年共参与办证 11559 宗，参与核查 267 次，全部卷宗及时整理归档。
5	市市场监督管理局	2018 年开展食盐辅助执法工作一次性政府购买服务经费	76.8	2018 年 5-12 月完成了 9792 家生产经营单位的食盐辅助执法服务项目巡查工作。
6	市体育场馆管理中心	大型体育赛事活动经费	130	举办了"2019 年欧美国际篮球挑战赛（中山站）“赛事和 2019-2020 赛季 CBA 篮球联赛中山赛区 4 场赛事。
7	市自然资源局	除中心城区六区四镇范围外的 14 个镇开展规划验线技术服务工作	239	2018 年 7 月-2019 年 12 月共处理 4532 宗规划验线业务，平均办理时间为 4.23 天。
8	市住房和城乡建设局	大中型建设工程项目初步设计审查工作	94.24	2019 年完成了 12 项初步设计审查。由于受建设项目推进程度影响，实际审查项目数量远低于预判数量，预算执行率为 43.63%。
9	市生态	建设项目环境	145.9	2019 年委托完成影响报告表

序号	实施单位	购买服务名称	费用(万元)	实施情况
	环境局	影响评价文件 技术评价		技术评价报告书 47 个，报告表 14 个。
10	市政务服务数据管理局	重点投资项目 代办工作	79.16	项目派驻工作人员 4 名，提供投资项目导办代办服务工作，全年服务 13 个重点项目，拉动项目投资落地 88 亿元。由于投资代办项目数量大幅度增加，导致购买服务数量不足，工作人员不得不延长上班时间以完成工作任务。
11	市儿童福利院	护理人员经费	1043.20	购买服务人员 140 名，满足院内 427 名集中供养儿童的日常生活照料。由于合同签订的人员工资薪酬较低，工作量大，服务人员流动性较大。
12	市公安局交通警察支队	轻微交通事故 快处快赔项目 经费	195	2019 年度，快处快赔处理轻微交通事故 10615 宗，处理率达到 56.89%，
合计			2335.19	

## (二) 预算资金安排及使用情况

纳入此次评价项目总支出费用为 2335.19 万元，其中社会保障卡数据采集业务、公证案件辅助工作、重点投资项目代办工作、护理人员经费等费用支出形式为人员的劳务费；其他工作如规划验线技术服务工作、大中型建设工程项目初步设计审查工作等费用按劳动成果单次计价。

12 个项目的经费支出率均较高，只有“大中型建设工程项

目初步设计审查工作”项目，预算费用为 300 万元，调整预算后为 216 万元，实际支出资金为 94.24 万元，预算执行率为 43.63%。主要原因是大中型建设工程项目是否开展初步设计审查，需要视各具体建设项目推进程度而定，然而中山市每年的大中型建设工程项目投资额和数量不尽相同，因此该项目的经费执行率偏低。

#### 四、绩效评价情况

##### (一) 评价指标

本项目参考绩效评价指标体系，制定“2020 中山市政府购买服务项目绩效评价指标体系”，一级指标包括立项、过程、产出和效果四个方面。其中立项主要评价包括立项的合理性；过程评价业务管理、财务管理的合规性；产出评价项目产出的达标率、及时率和质量达标率；效果评价项目效果和效益。

根据评分细则，本次政策评价得分为 86.5 分，主要在以下五方面未能获得满分：项目预算合理性、项目实施计划性、项目质量可控性、预算执行率和社会公众或服务对象满意度。绩效评价指标体系及各项得分详见表 2。

**表 2：2020 中山市政府购买服务项目绩效评价指标体系**

一级指标		二级指标		三级指标		专家审核评分			
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释	得分
立项	16	项目立项合理	16	项目立项合理性	6	公共服务购买合规性	3	反映购买服务的合法性、合理性	3

一级指标		二级指标		三级指标		专家审核评分			
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释	得分
		性				立项审查机制合理性	3	项目是否按照规定的程序申请设立，审查机制是否合理和达到预期效果。	2
				绩效目标合理性	6	绩效目标指向明确性	3	反映所购买的公共服务效果目标清晰明确	3
						绩效目标具体可行性	3	反映项目预期产出效益和效果具体可行	2.5
				项目预算合理性	4	项目经费计算依据充分性	2	反映项目经费的确定的科学性和合理性	1.5
						经费计算过程合理性	2	反映经费计算过程的合理性	1
过程	38	业务管理	28	管理制度健全性	14	对承接机构管理制度的有效性	4	反映管理办法对承接机构资格的管理。	3.5
							4	反映管理办法对承接机构组织能力的管理	3.5
							3	反映管理办法对承接机构目录制定的合理性	3
						3	反映管理制度对项目单位的管理能力的保障性。	3	
				制度执行有效性	7	招标采购制度执行有效性	2	反映主管单位招标采购制度执行情况	2
						服务合同执行有效性	5	反映是否按公共服务合同执行的情况	5
				项目实施计划性	2	服务及需要的一致性	1	服务计划与服务需求和立项批复的一致性	0.5
						项目实施计划性	1	反映合同项目开展的计划性	1
				项目质量可控	5	项目实施监督状况	2	购买主体是否定期跟踪监督。	2

一级指标		二级指标		三级指标		专家审核评分							
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释	得分				
				性		项目实施 综合性评 价机制情 况	2	反映是否采取了相应的 项目质量检查、验收等 必需的控制措施或手 段。	1.5				
							1	政府购买服务绩效评价 结果应用	0.5				
		财务管理	10	财务制 度健全 性	1	承接机构 财务制度 健全性	1	承接机构 资金使用 合规性	1	项目承接单位的财务制 度是否健全，反映和考 核财务管理制度对资金 规范、安全运行的保障 情况。	1		
									5	项目资金使用是否符合 相关的财务管理制度规 定，反映和考核项目资 金的规范运行情况。	5		
				资金使 用合规 性	7	承接机构 资金使用 合规性	2	财政资金 支出合规 性	2	反映采购过程中资金支 出的合规性	2		
											2	反映项目单位对项目资 金的管理情况	1.5
		项目监 控有效 性	2	财务监 控有效 性	2	财务监 管有效 性	2	反映项目单位对项目资 金的管理情况	2	反映项目单位对项目资 金的管理情况	1.5		
									2	反映项目单位对项目资 金的管理情况	1.5		
									2	反映项目单位对项目资 金的管理情况	1.5		
									2	反映项目单位对项目资 金的管理情况	1.5		
产 出	24	项目 产出	24	实际完 成率	6	项目单 位的需求 实际完成 率	6	实际产出数与计划产出 数的比率，反映和考核 项目产出数量目标的实 现程度，反映承接机构 的服务计划（中标文件） 与项目单位的需求（招 标文件）的一致性。	5				
								完成及 时率	6	项目进 展度	6	反映项目进展与服务计 划的一致性及优化程度	4.5
								质量达 标率	6	质量达 标程度	6	反映项目实施是否达到 预期目标	5.5
								成本控 制指标	6	预算执 行率	3	评价预算安排资金与实 际支付资金、结转资金 的情况，反映实际支付 进度与预算支付进度是 否一致。	1.5
													成本节 约率

一级指标		二级指标		三级指标		专家审核评分			
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释	得分
								运行成本。	
效 果	22	项目 效益	6	社会效 益	6	购买服 务的利 用率	6	评价购 置公共 服务对 象的利 用率	5
		项目 效果	16	社会评 价	16	项目主 管单位 满意度	8	项目主 管单位 满意度	7.5
						社会公 众或服 务对象 满意	8	公众或 服务对象 对项目 实施效 果的满 意程度。	6.5
合计	100					86.5			

## (二) 评价情况

### 1、预算情况分析

(1) 大部分实施单位服务购买方案完善,对服务要求清晰  
《暂行办法》第十三条要求政府服务方案应该包括六个方面,具体如下:

第十三条 政府购买服务方案应当包括: (一) 政府购买服务事项内容及绩效目标; (二) 实行政府购买服务的可行性和必要性; (三) 政府购买服务事项的工作量预估和资金预算; (四) 政府购买服务的方式; (五) 现承担相应工作的机构、人员调整计划; (六) 其他需要说明的情况。

根据 12 个项目实施单位提交的绩效自评报告和佐证材料,大部分单位的购买服务方案(或购买服务可行性研究报告)完善,合同和购买服务方案对应,对购买服务的目的、资金预算

和绩效目标有明确的界定，对购买服务质量、人员数量及素质要求清晰。如“社会保障卡数据采集业务”、“公证案件辅助工作”等项目。

## (2) 立项及招投标程序较长

《暂行办法》涉及项目立项程序的规定包括第十四条和第十七条：

第十四条 专项审查小组应加强对政府购买服务项目立项审查，项目资金额度达到规定标准的应委托第三方进行绩效目标审核。立项审查批复工作应当在每年6月30日前完成。

第十七条 购买主体应按照政府采购法律法规相关规定确定承接主体。其中，达到公开招标限额标准的项目，应采用公开招标的方式实施；未达到公开招标限额标准的项目，由购买主体自行选择其他竞争方式实施；不具备竞争性条件的项目，经财政部门审核并报同级政府批准，可以采取委托、特许经营、战略合作等合同方式实施。

根据第十四条和十七条，项目申请首先拟订政府购买服务方案，按照分类向专项审查小组提出政府购买服务申请，项目申请通过专项审查小组的立项审查后，项目资金额度达到规定标准的应委托第三方进行绩效目标审核。经批准的政府购买服务项目纳入财政预算项目库管理，按预算编审程序纳入下一年度部门预算申报。

根据实施单位反映，上述过程需要准备的材料较多，过程

一般需要 2-3 个月，很多项目实施单位为了减少项目立项申报的时间，将购买服务的合同时间定为 2-3 年。购买服务合同时间较长，又面临难以根据每年实际情况调整购买服务量和资金预算等问题。因此，个别实施单位建议在申请项目续期时，减少对项目必要性等方面的考核，减免相关立项申请手续和资料的审核，加快项目立项的速度。

### **(3) 服务价格的确定的依据欠清晰**

《暂行办法》未对购买服务提出指导价格，所有实施项目均参考对应的市场价格，导致大部分项目都需要去对照市场指导价或者根据经验值设定服务价格。根据各单位购买服务的情况，劳动人员劳补费和单项技术服务费均无统一的标准，项目申报书、合同都未对费用的如何确定进行必要的描述，或者进行市场价格比较。如“社会保障卡数据采集业务项目”、“儿童福利院护理人员经费项目”未对购买人员的岗位工资进行论述；“大型体育活动赛事”项目未对项目的必要性预算开支进行详细说明。部分项目如“验线技术服务”对验收费用标准进行了详细的列表说明，市水务局的“行政审批事项技术审查经费”项目也有明确的收费标准。

## **2、执行情况分析**

### **(1) 部分购买主体和承接主体有较好的交流互动**

根据绩效自评报告及佐证材料，实施单位对购买服务单位的管理和指导较密切，基本实现项目实施过程的全程监督指导。

“行政诉讼、复议代理应诉及政府法律顾问工作”，购买主体市自然资源局（原为市国土局）和提供法律服务的公司有较多的交流和互动。法律服务公司每半年进行一次工作总结，提出下一阶段的工作难点和建议，市自然资源局定期对法律公司的服务进行评价并提出建议。双方形成良好的沟通，有利于提高购买服务的质量，更好的达到预期绩效目标。

## （2）预算调整难度较大

《暂行办法》第十五条：

经批准的政府购买服务项目纳入财政预算项目库管理，按预算编审程序纳入下一年度部门预算申报。

党委、政府各部门因工作需要临时增加的重大、紧急事项，按第十二、十三条规定，由专项审查小组提出意见，报市政府常务会议或市委常委会议批准后追加当年预算资金。

根据上述条文，因工作需要临时增加的重大、紧急事项报市政府常务会议或市委常委会议批准后追加当年预算资金。根据实施单位市政务服务数据管理局 2018 年“重点投资项目代办工作”购买服务情况，2018 年度购买的服务为：项目派驻工作人员 4 名，提供投资项目导办代办服务工作，项目预算为 79.16 万元。但在实施过程中，中山重点投资项目数量激增，投资项目导办和代办服务工作量比预计的增加了一倍以上。由于需要严格按采购服务合同执行，项目派驻人数无法增加，代办服务人员只能通过延长工作时间完成工作任务。项目实施单位反映

当年增加预算资金的难度较大，未能根据实际情况增加预算资金。

### **(3) 服务质量和服务费支付挂钩，实现良好的实施管理**

儿童福利院在实施采购护理人员项目中，由福利院采购评审小组对中标方进行每季度服务质量考核，并做好服务验收。考核内容主要为服务态度、专业能力及工作成效三大方面，根据考核评价结果支付中标方每季度服务费。服务质量和服务费支付挂钩，能起到很好的实施管理作用。

### **3、产出及效果情况分析**

2018-2019 年度 12 个实施项目有 11 个项目 100% 完成了绩效目标，只有“大中型建设工程项目初步设计审查工作”仅完成了绩效目标的 40%，原因是建设工程项目的数量受当年社会经济的影响，建设量难以准确估算，因此定的绩效目标偏高。12 个项目的支出完成率有 3 项达到 100%，有 5 项达到 99% 左右，有 5 项低于 90%，其中“大中型建设工程项目初步设计审查工作”项目支出完成率只有 43.63%。满意度指标除了未进行满意度调查的单位，其他单位的满意度指标均达到 90% 以上。具体情况详见表 3。

**表 3：2018-2019 年度中山市政府采购服务项目产出情况一览表**

序号	实施单位	购买服务名称	支出完成率%	绩效目标达标率%	满意度%
1	市人力资源和社会保障局	社会保障卡数据采集业务	98.98	100	-

序号	实施单位	购买服务名称	支出完成率%	绩效目标达标率%	满意度%
2	市自然资源局	行政诉讼、复议代理应诉及政府法律顾问工作	99.87	100	-
3	市水务局	行政审批事项技术审查经费	98.15	100	-
4	市桂山公证处	公证案件辅助工作	88.63	100	100
5	市市场监督管理局	2018年开展食盐辅助执法工作一次性政府购买服务经费	100	100	100
6	市体育场馆管理中心	大型体育赛事活动经费	100	100	100
7	市自然资源局	除中心城区六区四镇范围外的14个镇开展规划验线技术服务工作	99.6	100	-
8	市住房和城乡建设局	大中型建设工程项目初步设计审查工作	43.63	40	100
9	市生态环境局	建设项目环境影响评价文件技术评估	85.82	100	100
10	市政务服务数据管理局	重点投资项目代办工作	83.33	100	99
11	市儿童福利院	护理人员经费	89	100	91
12	市公安局交通警察支队	轻微交通事故快处快赔项目经费	100	100	98

### （三）评价结论

根据12个项目实施情况，《暂行办法》政策的绩效为良好等级，其中绩效目标达标率、实施效果性等级为良好及以上。能较好的规范和管理政府购买服务活动的开展和实施，达到采购服务预期的目标。

### 五、存在问题及原因分析

根据12个实施项目的情况，总结《暂行办法》在管理能力

和实施保障措施等方面存在的问题及原因。

### **1、未对承接单位提供的服务质量进行规定**

《暂行办法》明确购买服务的承接主体符合政府采购法律、行政法规等规定，其余服务要求可由购买主体结合项目特点规定承接主体条件。由于不同行业的服务要求，《暂行办法》难以对承接单位的技术人员综合素质、职称、从业资质做具体的规定和限制。建议《暂行办法》规定承接单位需要编制切实可行的服务计划，根据购买服务的需求，提出实施工程的监管制度，以保证服务质量。

### **2、需加强调节机制的设置**

虽然《暂行办法》第十五条提出：“党委、政府各部门因工作需要临时增加的重大、紧急事项，按第十二、十三条规定，由专项审查小组提出意见，报市政府常务会议或市委常委会议批准后追加当年预算资金。”但实际上实施部门因预判不足而导致项目预算和实际使用有较大差距的时候，调整预算难度较大。

### **3、绩效评价机制有待完善**

《暂行办法》对政府购买服务实行绩效评价机制，采取第三方独立开展评价的方式，实现了购买者对整个过程的有效管理，但在评价理念、评价方式方面有待进一步优化。如评价理念方面，追求效率而忽视了公平性；评价方式方面，未充分重视公众参与。评价过程，一般在实施前进行预算评价或项目完

成后进行绩效评价，仅作为实施项目监督管理的一个方式。

此外，现有评价制度未能有效纳入政府购买服务的招标环节，成为推动政府购买制度改善的有效机制。由于项目招标的周期要早于第三方评价结论产生，且政府购买服务中部分政府部门与社会组织形成管家模式，第三方评价机构出具的评价报告并不能影响下一年度项目的承接。一些评价结果较差的社会组织，仍能够获得下一年度的项目标的；评价结果较好，也未必意味着下一年度能在评标中有更高成功率或者获得其他优惠。项目评价结果未达到推动政府购买制度完善的目的，无法纠正和影响整个购买服务制度的绩效偏差。

#### **4、公众参与程度不高**

从12个项目的实施情况，可以分析公众参与情况不高。政府购买服务必须具有民主性和公众性，政府部门在决定购买何种服务时，应该重视公众意见。《暂行办法》未对公众参与做硬性的规定，未能充分体现政策的民主性和公众性。

### **六、政策优化建议**

#### **1、建议深化购买主体的承担主体和派遣人员的条件**

《暂行办法》承接主体应当具备下列条件提出了限定，但内容较简单，未涉及到机构准入门槛、考核制度和派遣技术人员应具备的条件，导致在服务供应中，难以确定承担主体的服务条件和服务人员是否具有相应的专业知识或者能力。

第九条 购买主体选择的承接主体应当具备下列条件：

（一）依法设立，具有独立承担民事责任的能力。（二）治理结构健全，内部管理和监督制度完善。（三）具有独立、健全的财务管理、会计核算和资产管理制度。（四）具备提供服务所必需的设施、人员和专业技术能力。（五）具有良好的社会和商业信誉，具有依法缴纳税收和社会保险的良好记录。（六）法律、法规规定的其他条件。

建议《暂行办法》增加公共服务标准化规定，规定最低服务标准，主要体现在服务对象的数量、服务质量、服务目标等方面；加强承接主体的准入机制和考核机制，深化购买主体的承担主体和派遣人员的条件要求设置。

## **2、建议购买服务质量和服务费支付挂钩，实现良好的实施管理**

《暂行办法》建议加强服务质量考核的规定，考核内容主要为服务态度、专业能力及工作成效三大方面，根据考核评价结果支付服务费，使服务质量和服务费支付挂钩，更好的实施管理作用。

## **3、建议采购目录及时更新，适应新时代的要求**

《暂行办法》第十一条提出财政部门应会同有关部门拟订市政府向社会力量购买服务指导目录。

第十一条 财政部门应会同有关部门围绕职责范围内适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务事项，拟订市政府向社会力量购买服务指导目录，按程序报批后公布实

施，并实行动态调整。

建议《暂行办法》在本条提出增加对采购目录制定和更新的规定，指导采购目录及时更新，并且更加关注民生服务和社会公共安全风险防范方面，增加相应的服务目录内容。如在新冠疫情的影响下，公共卫生安全成为政府和社会关注的焦点，建议政府购买服务的内容和采购目录及时添加公共卫生安全相关、社会应急相关的内容，以适应社会发展的要求。

#### **4、明确调整项目预算的流程**

《暂行办法》第十五条明确提出追加当年预算资金的流程和步骤。

第十五条 经批准的政府购买服务项目纳入财政预算项目库管理，按预算编审程序纳入下一年度部门预算申报。

党委、政府各部门因工作需要临时增加的重大、紧急事项，按第十二、十三条规定，由专项审查小组提出意见，报市政府常务会议或市委常委会议批准后追加当年预算资金。

建议《暂行办法》修订时，明确提出调整资金预算的规定和流程。

#### **5、建议加强第三方评价角色的转变和评价结果运用**

《暂行办法》第二十一条和第二十二条强调推进政府购买服务绩效评价工作和实行期中、期终评审工作。

第二十一条 财政部门负责建立由购买主体、服务对象及专业机构参与的综合性评价机制，推进政府购买服务绩效评价

工作。

第二十二条 政府购买服务绩效评价实行期中和期终评价。期中评价以单位自评为主，财政部门组织第三方核查。期终评价由财政部门组织实施。

建议从政府购买服务第三方“管控型评价”到“陪伴型评价”模式发展，在引入第三方评价中提倡“以评促建”的思路，通过项目实施过程中的能力建设方式提高社会组织能力。如针对购买者开展能力建设，开展过程陪伴式辅导，综合关注项目过程与结果、同时注重项目影响等软性指标、增加能力建设，促进社会组织的能力提升。

## **6、加强政府购买服务绩效评价结果应用**

第二十三条 加强政府购买服务绩效评价结果应用，绩效评价结果应按规定公开，评价结果作为以后年度安排政府购买服务预算和选择承接主体的重要参考依据。

建议细化第二十三条，补充以下内容：将绩效结果作为财政安排预算、编制项目预算、结算经费、信用评级的重要依据；在信息公开的要求下，在相关平台公开购买信息和评价报告以便接受社会监督；依据承接主体所得到的评价得分和等级划分判定是否获得承接购买服务的优先资格。

## **7、建议加强公众参与**

《暂行办法》未提交公众参与的规定。建议在《暂行办法》修订中，加强公众参与的规定，将公众参与体现在购买内容的

确定上、服务结果的评价上以及对购买方的监督上，健全公众反馈机制，让公众能够反映自己的意见。首先，在购买行为发生之前，重视公众的选择，参考公众的意愿确定购买的内容，从而真正满足公众的需求。其次，在第三方评价中加入公众测评环节，如采取公众意见调查、用户调查等，评价公众对公共服务的满意程度，作为绩效评价考核的重要指标。