

第三部门参与社会治理的趋势初显。作为政府转变职能的重要方式之一,政府购买服务的举措正在我国更多领域推开。政府购买服务已成为各类政策性文件中的热词,而作为政府职能的补充,社会组织也迎来难得的发展机遇。

在此背景下,政府、社会组织如何更深层和更广范地进行合作?政府应着重从哪些方面鼓励社会组织参与社会治理?而社会组织又该如何把握机会?政府购买服务给了第三部门更多创新空间和可能性。《公益时报》将陆续刊登“关注政府购买公共服务系列报道”,以飨读者。

政府购买服务资金从哪儿来

专家建议完善制度保障

■ 本报记者 王会贤

日前,根据民政部民间组织管理局立项公告,“2012年中央财政支持社会组织参与社会服务项目评审”揭晓,云南省青少年发展基金会“希望‘心’(先天性心脏病患儿)生命救助计划示范项目”作为全国86个社会工作服务示范项目之一获得了50万元中央财政资金的支持。

这50万元来自一个2亿元的专项资金。

今年初,中央财政首次划拨2亿元专项资金,向社会组织购买服务,支持其开展社会化服务。跟云南省青少年发展基金会相似,很多中标的社会组织都是首次获得中央财政专项资金的支持。中央财政理单,由社会组织实施服务项目,这是政府向社会组织转移职能、购买服务一种新尝试。

目前,我国政府购买社会组织服务项目的资金来源主要有三种:专项资金、预算外资金和预算内资金。从目前的实际情况看,专项资金、预算外资金使用比例相当高。上述中央财政拨出的2亿元即为专项资金。

中央财政划拨“2亿元专项资金”被视为一个重要的政策信号。在此背景下,各地也开始了多种创新尝试。

买什么?

公共服务事业种类繁多、性质各异,需要明确政府必须直接提供和可以购买提供的服务项目,将那些能够交给社会组织来做而且能够做好的公共服务项目纳入政府购买公共服务的范畴,交由社会组织来做。

中央2亿元专项资金包括四个投向:一是发展示范项目,主要资助西部地区社会组织开展社会服务活动;二是承接社会服务试点项目,主要资助规模较大、职能重要的全国性社会组织和具有较强区域辐射功能的社会组织承接政府委托的社会服务;三是社会工作服务示范项目,重点支持基金会针对特殊群体开展社会救助项目;四是人员培训示范项目,重点资助中西部困难地区、民族地区社会组织负责人、业务工作人员的培训。

北京市在2月份启动今年的政府购买服务时也发布了项目指南,结合群众的需求和市委市政府的重点工作安排,开列5大类40项,项目数量定为300个。

之后不久,广东省在今年5月公布《政府向社会组织购买服务暂行办法》,要求各级财政部

门应拟订本级政府每年度向社会组织购买服务目录。

今年8月,广东省财政厅发布《2012年省级政府向社会组织购买服务项目目录》(第一批),包括保障房后期管理、动物重大疫病和农作物重大病虫害监测预警与防控、外来人口管理等262项服务项目,首次具体明确了在政府职能范围内哪些事项可以交由社会组织承担,哪些应由政府履行,此举成为全国首创。

详细的项目目录使政府购买服务的方向性和可操作性都进一步增强。

华东政法大学政治学与公共管理学院副教授易承志表示,可以根据社会组织本身的不同类别和优势,进行项目的优化配置。我国现有的社会组织主要分为国际社会组织、国内政府背景的社会组织和民间社会组织。国际社会组织有较成熟的理念和较先进的技术,政府可以向其购买能力培训和技术;政府背景的社会组织有完整的组织体系以及较强的动员能力,可以向其购买宣传、倡导等项目;民间社会组织则具有贴近弱势人群的优势以及较为灵活的工作节奏,可以向其购买弱势人群的直接服务。

资金如何保障?

在中共北京市委社会工作委员会委员、市社会办副巡视员王想平看来,我国政府购买社会组织服务虽然早在上世纪九十年代就已开始,但在此前阶段还面临很多瓶颈。“首先就是资金来源不固定,资金没有全部纳入公共财政体制。”王想平说,此前,政府更多地是向事业单位或有资质的企业购买,而很少真正面向承担社会服务的社会组织,特别是草根社会组织就更少了。

购买资金纳入公共财政体制,意味着进入政策议程,处在政府监督之下。资金使用的正当性与合法性也具有了切实保证。目前,政府向NGO购买服务的财政资金保障制度尚不完备。

因缺乏统一要求和制度性安排,各地购买社会组织服务的资金来源各不相同。在制度建设方面,北京市探索得比较早。中共北京市委社会工作委员会2007年成立,用了两年的时间专门就购买社会组织服务的政策与财政局进行过深入的沟通。“财政政策的保障问题。”王想平说,“怎样将这笔资金合理合规

“

政府购买社会组织服务项目的资金来源主要有三种:专项资金、预算外资金和预算内资金。从目前的实际情况看,专项资金、预算外资金使用比例相当高。当前,政府购买社会组织服务的财政资金没有全部纳入公共财政体制,资金来源不固定。而纳入公共财政体制,意味着进入政策议程,处在政府监督之下。资金使用的正当性与合法性也具有了切实保证。

”

合法地用到社会组织身上去,是双方探讨的重点。”

北京市购买社会组织服务管理方式上与其他省市明显的不同是,其他省市是各部门直接面向社会组织进行项目的招标或者申报、评审。北京市设置两类主责单位,一是27个枢纽型社会组织,同领域、同类别的社会组织通过此渠道申报。另一个是区县的社会建设领导小组办公室。通过这两种途径,也加强了社会组织与主管部门的联系与沟通。

2010年,北京市社会建设专项资金1.7亿元,其中2200多万元用于购买社会组织服务。根据北京市《使用社会建设专项资金购买社会组织服务项目绩效评价报告》,2011年的实际投入达到7879万元。购买资金在当年年底前全部拨于各主责单位(指区县社工委和枢纽型社会组织),由主责单位发放到相关社会组织。王想平表示,市财政的资金主要提供支持和引导作用,除此之外,各区县有配套资金,与市财政资金比例基本达到1:1。政府购买服务落地,受惠最多的是基层群众,所以各区县在这方面积极性非常高。用财政资金购买社会组织服务其实是多赢的一种举措。对财

政部门、业务主管部门、社会组织是多赢的局面,老百姓则可以享受更好的服务。

其他省市中,许多仍在进行政府购买服务的试点工作。上海在国内是较早尝试政府购买公共服务的,购买范围不断扩展,相应的财政支出也在不断增加。目前上海市的政府购买服务主要由主管单位、政府部门、街道等根据自身需要向社会组织购买。各区县有相关制度探索,但在市级层面,还没有专门的管理制度,需要根据其他相关的制度和法规来保障。据报道,上海市正在计划构建政府购买服务公共管理平台,完善政府购买服务的评价机制。

今年5月,广东省政府印发实施《政府向社会组织购买服务暂行办法》,其中对资金安排及支付做了单独规定:购买服务所需资金从购买主体部门预算安排的公用经费或经批准使用的专项经费中解决的,由各部门依据购买服务合同,按现行的部门预算政府采购资金支付程序支付;购买服务所需资金未纳入购买主体部门预算,但经批准可在部门管理的财政专项资金中列支的,由财政部门审核购买服务合同后,采取财政直接支付方式支付。

对于经费问题,广东省财政厅厅长曾志权在接受媒体采访时给出解释,“按照需求与可能相结合的原则,省级政府向社会组织购买服务所需经费原则上从单位部门预算安排的公用经费或经批准使用的专项经费中统筹解决。政府向社会组织购买服务项目属重大民生事项或省

委、省政府临时交办事项的,按照省级财政专项资金管理规定和‘一事一议’原则,专项研究确定购买服务资金规模和来源”。

解决之道

目前,政府购买社会组织服务的经费主要通过专项资金和预算外资金解决,尚无专门的法律法规对其进行规定。

王想平表示,目前政府购买服务没有单独的法规,其法律依据主要是《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国招标投标法》等类的相关规定及细则,其中购买服务类项目金额超过50万的要求必须通过招投标方式进行。而招标、竞标、评标的过程很复杂,往往要用上三个月,会对项目周期造成影响。所以现在更多地是鼓励社会组织自主申报,项目不要求太大,只要结合自身情况,更好地服务基层群众。北京市在明年可能会探索长期、重大服务项目的招投标。

清华大学公共管理学院NGO研究所副所长贾西津认为,随着政府购买服务越来越多,应该在《政府采购法》中做出细化规定,将购买社会组织服务纳入到政府统一采购的序列中,使其正规化。据王想平透露,财政部即将出台政府购买服务的相关政策。

青岛学者王义也曾建议,提供公共服务是政府的基本职责,购买公共服务的资金应纳入公共财政预算,这不仅有利于规范政府行为,而且将为构建政府与社会组织的伙伴关系奠定良好基础。

名词解释

专项资金

——是国家或有关部门或上级部门下拨的具有专门指定用途或特殊用途的资金。这种资金都会要求进行单独核算,专款专用,不能挪作他用。在当前各种制度和规定中,专项资金有着不同的名称,如专项支出、项目支出、专款等。

预算内资金

——主要是指由国家各级财政部门统一集中和管理的财政资金部分。预算内资金是按照法定程序编制、审查和批准的年度财政收支计划。国家预算收支起讫的有效期限即预算编制和执行所应依据的法定界限,称为预算年度或财政年度。

预算外资金

——是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能,依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取和安排使用的未纳入国家预算管理的各种财政性资金。它是国家预算资金的必要补充,具有分散性、自主性、专用性的特点。