政府购买服务的有益探索

一安徽省推行农房保险试点调研

本报记者 曾金华 白海星 文晶



当前, 民群服务益求 人共服务益期,而现实

记者近日赴安徽调研该 省近区库区农村点建筑 "山区库区农村点建筑 "情况,该试点建行 政府的新模式,有效帮助农 管理的新模式,有效帮助险的 提高抵御自然农村社会保障 提高积极构建农村社会保障 大人不不,在政策制定的探索具有 典型意义。



政府购买服务大事记

政府购买服务,也称政府向社会力量购买服务,就是通过发挥市场机制作用,把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项,按照一定的方式和程序,交由具备条件的社会力量承担,并由政府根据服务数量和质量向其支付费用。党的十八大以来,中央和有关部门对这项工作进行了一系列部署。

▷ 2012年11月,党的十八大强调,要加强和创新社会管理,改进政府提供公共服务方式

▷ 2013年7月,国务院常务会议 研究推进政府向社会力量购买公共服 务,明确将适合市场化方式提供的公共 服务事项,交由具备条件、信誉良好的社 会组织、机构和企业等承担。

▷ 2013年9月,国务院办公厅印发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,提出"十二五"时期,政府向社会力量购买服务工作在各地逐步推开,统一有效的购买服务平台和机制初步形成,相关制度法规建设取得明显进展;到2020年,在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务制度。

▷ 2013年11月,党的十八届三中 全会提出,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。

▷ 2014年1月,财政部发布《关于 政府购买服务有关预算管理问题的通 知》,就妥善安排购买服务所需资金、健 全购买服务预算管理体系、强化购买服 务预算执行监控、推进购买服务预算信 息公开、实施购买服务预算绩效评价等 问题作出规定。

▷ 2014年4月,财政部发布《关于 推进和完善服务项目政府采购有关问题 的通知》,就分类推进服务项目政府采购 工作、加强政府采购服务项目采购需求 管理、严格服务项目政府采购履约验收 管理、推进政府采购服务项目绩效评价 等作出规定。

○ 2014年8月,财政部、国家发改委等四部门发布《关于做好政府购买养老服务工作的通知》,明确以老年人基本 养老服务需求为导向,将政府购买服务与满足老年人基本养老服务需求相结合,重点安排与老年人生活照料、康复护理等密切相关的项目,逐步拓展政府购买养老服务的领域和范围。

目前,各地也已制定有关规章制度, 健全工作机制,结合当地经济社会发展 状况和人民群众的实际需求,因地制宜、 积极稳妥地推进政府向社会力量购买服 务工作。

(文/本报记者 曾金华)

本版编辑 张 双 美 编 高 妍



政府补贴、市场运作——

提高财政资金使用效益

今年夏天,一场暴雨让安徽省宣城市宣州区狸桥镇东云村村民高大平家的房屋全部倒塌。面对突如其来的灾害,一筹莫展的老高想起前不久村里宣传政府为所有农户投了农房保险,他赶快给保险公司打了电话。很快,保险公司工作人员赶到受灾现场查勘定损。不到半个月,13010元赔款送到了老高手上。

"农房保险解了我的燃眉之急,这 真是政府为百姓办的大实事。"高大平 激动地说。他只是安徽省开展农房保险 试点后的众多受益者之一。

安徽省干旱、洪涝灾害以及台风、冰雹等气象灾害多发易发,每年均有不少农村住房因各类自然灾害倒塌、损坏。以往的救灾模式是对特定困难群体,如困难户、低保户进行救助,但救

助的对象范围和金额都比较有限。

"近年来,我们探索开展农村住房保险,发挥保险机制经济补偿、资金融通等功能,帮助农户提高抵御自然灾害的能力。2013年,金寨县为全县14.5万农户统一办理了农房保险并在抗灾救灾中发挥了重要作用,我们随即着手推广这一做法。"安徽省财政厅社会保障处处长徐光耀告诉记者。

2014年初,安徽省政府决定在山区库区5市27个县开展农房保险试点工作,由财政全额出资为农户购买农房保险,并列入2014年民生工程实施和考核项目,探索政府通过购买商业保险进行风险管理的新模式。安徽省财政厅明确,山区库区农房保险试点资金按照"政府补贴、市场运作、分级承担、分

级管理、公开监督"的原则进行管理。

试点展开后,首先是确定服务的承接主体。安徽省政府采购中心公开招标承保机构,原定方案是每户20元保费、最高赔偿8万元保险金。经过投标程序,国元农业保险股份有限公司以每户16元保费、最高赔偿16万元保险金并附送2万元因灾倒房意外死亡或伤残抚慰金的条件中标。随后,安徽省民政厅与国元农业保险公司签订采购合同。

与原定方案比,引入竞争机制后,保费降低而最高赔偿额翻倍,幅度之大有点出乎政策制定者的预料。"这显示了政府购买服务和市场竞争带来的好处,通过竞标节约财政资金1200万元,大大提高了财政资金使用效益。"徐光耀说。

效应显著、农民受益——

更好维护农民财产安全

农房保险对安徽省财政、民政部门和保险公司来说都是新鲜事物,试点中出现不少新问题、新情况。

首先是如何做好信息采集工作。参 保农户多达300多万户,且分布分散,相 当一部分在偏远山区,户口和房屋信息 的采集难度较大。"各地情况差别很大, 在采集信息和确定投保对象时,各地均 结合本地情况进行具体处理。"安徽省民 政厅救灾救济处处长许万瑜说。

比如,宣城市宣州区采取先登记后 甄别的办法,将农户情况归纳为9类,通 过与国元保险机构会商,确认4类情况不 予承保,既确保不漏一户保障对象,又保 证投保人符合保险规定;宁国市编制《宁 国市农村住房保险工作流程图》,向广大 参保对象清晰说明承保流程和理赔流程 的相关步骤,便于农户参保登记。 在采集信息的同时,有关市县民政部门和国元保险全方位开展宣传活动。许万瑜说,全面的信息采集为最终签订保险合同奠定了坚实基础,广泛的宣传也使这项工作家喻户晓并得到广大农户的支持。

按照试点方案,购买农房保险不需要花农民一分钱,安徽省与县级财政承担了全部保费。安徽省财政厅和民政厅按照户均16元、省与市县4:6比例分担的标准,共同下拨保费省级承担部分1982.9万元。试点县(市、区)民政部门和国元保险机构信息采集核准完毕后,国元保险机构按要求出具保单报民政部门,民政部门迅速向政府汇报并及时与财政部门会商,财政部门按照要求核拨给国元保险机构。目前,保费已全部拨付到位。

试点县区的民政部门积极协调保险

公司做好保险理赔工作。截至9月底,安徽27个山区库区县(市、区)与保险公司签订农村住房保险协议,参保户数达277万户,保险金额达到4437.8万元,理赔801.9万元。

安徽省宣城市民政局调研员赵斌表示,该市开展山区库区农房保险试点工作半年来,产生了很好的效果,减轻了民政部门救灾工作压力,有利于其将人力物力配置到其他工作上;农房倒房、损房后能在第一时间得到合理赔付,受到广大农户的支持,增强了广大农户的防灾减灾意识,更好地保障了农民财产安全。

"今年安徽风调雨顺,发生灾害较少,保险公司赔付金额也相对较少,农房保险试点的保障作用放在更长时间里来考察将更明显。"安徽省民政厅救灾救济处处长许万瑜说。

建立机制、规范流程——

开辟民生保障新渠道

政府向社会购买农房保险服务,充分 发挥了市场机制的作用,开辟了保障民生 的新渠道,进一步前移保障端口,将农房 保障由事后因灾重建向事前保险转移,实 现了农房保障多层次、多样化发展。

安徽试点为大力开展政府购买服务积累了有益经验。首先是强调规则意识,精心设计,周密部署。事先发布了《山区库区农村住房保险试点实施办法》、《山区库区农村住房保险试点资金管理暂行办法》等规范性文件,并加强财政、民政、保监、住建等部门间的协调,保证农村住房保险工作的顺利开展。

其次,规范购买流程,强化监督管理。 通过政府采购招标方式,引入竞争机制实 施购买服务,公开、透明、规范选择保险机 构。在国元农业保险公司中标后,财政、民 政等部门一方面加强与该公司的合作,一方面对其履行合同进行监督。"农户报险后,我们都会和保险公司一起到现场,监督保险公司按照合同及时进行理赔,以充分维护农户的权益。"宣城市宣州区减灾救灾办公室主任明晓保说。

此外,安徽省财政厅还严格目标管 理和绩效评价,加强跟踪问效,推进试点 工作顺利实施,对应保未保或漏保,造成 社会影响的,严格追究责任。

采访中,一些干部群众也对完善农房保险工作提出了建议。有人建议可让农户承担一小部分保费,虽然金额不大但能提高农民的保险意识和防灾减灾意识;还有人建议应进一步统一、细化投保标准和理赔标准,等等。

"政府购买服务是一项探索性很强

的工作,我们将不断研究新情况,解决新问题,在实践中完善。我们将对农房保险开展情况进行认真评估,再考虑是否扩大试点。"徐光耀表示,除了农房保险试点,目前安徽省的政府购买服务工作正在有序推进并初步取得成效。

据介绍,今年以来安徽省大力推进政府购买社会服务工作,项目涵盖基本公共服务、公益社会服务、行业事务管理、政府履职事务等方面,与以往相比范围明显拓展、项目明显增加、金额明显增长。全省政府向社会力量购买服务指导目录,公布了5大类可以实施购买的服务,涵盖基本公共服务、社会管理服务等45项具体内容。结合2014年度省级部门预算,共梳理购买服务试点推进项目295个,预计购买金额69.5亿元。

访祝

效益最大化效率最优化

——访中国社科院财经战略 研究院财政研究室主任杨志勇

本报记者 孙 璇

记者:您如何评价安徽省此次农房保险试点工作? 杨志勇:安徽省农房保险试点探索是一次公共服务的创新,通过市场力量更好地提升公共服务质量,同时发挥保险机制经济补偿的功能,值得肯定。救助范围也从

原来的困难户、低保户等特定困难群体,扩大到如今的山区库区农民,使得更多人受益。 值得注意的是,原定方案是每户20元保费、最高赔偿8万元保险金,中标保险公司则承诺以每户16元保费、最高赔偿16万元保险金。引入竞争机制,保费降低

而最高赔偿额翻倍,无疑是市场充分竞争的结果,政府看到了"投资"的好处,百姓也最终获益。当然,保险看的是长期,安徽探索仍有待观察。 政府购买服务的最大特点就是引入市场资源来服务公共项目,以一种更加高效率、更加专业化的方式来参与

竞争,最终提升公共服务的质量。需要注意的是,政府购买服务应该因时因势而定,在市场竞争并不充分的领域,就不适合引入政府购买服务。 记者:当前,着力推行政府购买服务有何意义,这项

工作应该如何更好地开展? 杨志勇:政府购买服务强调的是政府、市场、社会等多元主体之间的合理定位和良性互动,鼓励和引导社会力量进入公共事业领域,有利于形成公共服务提供主体的多元化格局,进而激发整个社会的活力和创造力。

从财政角度来讲,实行政府购买服务意义重大。首先,政府购买服务体现结果导向的公共管理和财政支出理念,可以提高财政资金使用效益。其次,通过政府购买服务,从项目申报到绩效评估整个工作流程,都有利于提高财政透明度。第三,政府购买服务还能使资源配置在这一领域实现效益最大化和效率最优化。

目前政府购买服务工作还处于起步阶段,"谁来买、 向谁买、买什么、怎么买、买得值"等问题有待进一步完善 解决。国外都是专业化极强的社会组织来提供服务,我国 多数为事业单位,其承接服务和筹集社会资源的能力较 弱。绩效管理、监督机制等配套体系也需进一步完善。

记者:公共服务项目的质量标准、绩效评估、监督机制等如何保证?政府又该扮演何种角色?

杨志勇:安徽省财政厅明确提出,农房保险试点要按照"政府补贴、市场运作、分级承担、分级管理、公开监督"的原则进行管理,政府不是不作为,而是换一个角色来做公共服务。市场和政府应共同承担责任,一起分担风险。

与此同时,政府还应该做到以下几点:首先要推进信息公开,信息公开是政府采购的主要手段,要抓紧建立健全政府购买服务信息平台,确保具备条件的社会力量平等参与竞争;其次要加强资金管理,确保资金使用效益;还要加强财政监督,确保政府购买服务各主体严格遵守相关财政财务管理规定,督促和指导购买主体建立健全内部监督管理制度,按规定公开购买服务相关信息,自觉接受社会监督。

观察

公共服务重在务实

振 法

把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项,按照一定的方式和程序,交由具备条件的社会力量承担,这一创新模式是未来公共服务供给的趋势。当前,从中央到地方,从制度设计到具体实践,都在深入推进。

公共服务由政府直接提供政为由政府委托社会力量 提供,应该做到服务质量和效率都更高,这是制度设计的 初衷。不过,由于提供服务的链条拉长,容易出现责任不 清、缺乏监督等问题,造成服务质量和效率低下。政府购 买服务应着力规范购买和提供服务的过程,推动公共服 务更加方便、快捷、优质、高效。

首先,作为购买主体,政府购买服务不是简单地将公共服务外包,当"甩手掌柜"。提供合格的公共服务是政府的职责,政府购买服务模式并非为政府"减负",也不是为政府免除提供公共服务的职责。相反,在购买服务过程中,政府有大量工作要做,包括拟定购买服务目录、确定购买服务计划、公开购买服务相关信息、按规定程序选择承接主体、进行绩效评价等。在社会力量为公众提供服务的过程中,政府还负有协作、监督的责任。从安徽推行政府购买农房保险的实践看,地方政府在被保险人登记、保险理赔等环节发挥了重要作用,就是很好的例子。

其次,作为承接主体的社会力量,应严格履行合同义务,按时完成服务项目任务,保证服务数量、质量和效果。由于提供服务的社会力量的合同相对方是政府,与接受服务的百姓并没有直接合同关系,容易产生服务"打折扣"的情况。社会力量应意识到如果提供的服务不符合合同要求,将承担违约责任。同时,"群众的眼睛是雪亮的",提供服务的社会力量一旦没有提供合格的服务,其商誉将受到损失,也将失去未来的市场。

再次,应充分激发公众的参与意识。在由社会力量提供公共服务的情况下,有的公众可能有享受"免费午餐"的感觉,对服务质量就不那么在意。实际上,提供公共服务是政府的职责,而提供符合要求的公共服务也是作为承接主体的社会力量的职责。为了提高公共服务质量,应建立一系列机制激发公众的参与意识,促使公共服务更加优质高效,使购买服务的钱"花得值",最终让百姓真正受益。比如,要变"政府配餐"为"群众点菜",提供更加贴近百姓需求的服务。要加大宣传、解释力度,让百姓了解自己在接受服务中应当享受的权利。还可引入群众评价机制,对提供服务的社会力量进行监督、评价,将群众满意度作为选择服务提供方的重要依据。

总而言之,为公众提供更加优质高效的公共服务才是 "硬道理",政府购买服务的推广和发展都要紧绷这根弦。