
上海财政政策支持 and 促进 基层社会治理体系创新研究

曹俐¹ 雷岁江²¹

(1. 上海海洋大学 201306; 2. 上海电机学院 201306)

【摘要】:上海财政政策支持 and 促进社会治理体系创新,要完善区、街道(镇)财力保障机制,夯实社会治理基础;丰富财政支持手段,促进社会组织创新;完善政府购买服务,推进统一平台建设;统筹公共资源配置,促进区域均衡发展。

【关键词】:基层社会治理 公共服务 财政政策

【中图分类号】:C916.2.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)12-0101-008

十八大以来,中央高度重视社会治理创新,提出了一系列重要的论断和思想,进行了全面系统的部署。2014年,上海市委、市政府把加强基层社会治理作为当年的“一号课题”开展研究;2015年,上海根据课题研究成果,出台《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》。2017年,上海又制定颁布《上海市社会治理“十三五”规划》。规划要求:一是落实街镇对下沉力量在工作履职、人事任免、人员招录、资产资金等方面的管理权,完善与事权相适应的财权,探索条块双向考核机制。二是完善有利于社会组织发展的财政政策,激发社会治理活力。三是建立健全公开透明的政府购买服务管理平台,加强政府购买服务合同管理和流程管理。四是统筹配置基本公共服务资源,推动基本公共服务均衡。本文围绕以上规划要求,聚焦财政政策支持 and 促进社会治理体系创新展开研究。

一、财政政策支持 and 促进基层社会治理创新取得成效

(一)落实下沉力量财力支持,基层社会基础更加稳固

1. 以公共服务为着力点,加大街道社区经费保障力度。2014年1月,浦东新区被民政部列为全国社区治理和服务创新实验区,探索完善社区居民自治体系、共治体系、支撑体系、服务体系等制度体系。当年,浦东新区成立地区工作党委,统筹全区社会治理资源,在川沙新镇、祝桥镇探索“大市镇”管理体制,在南汇新城镇开展“管镇合署”体制创新,把管理内容向公共管理和服务拓展。同时浦东新区还成立城市管理行政执法局,将执法力量下沉到街镇一线,实行“区属街管街用”“镇属镇管镇用”。

在街道财力保障方面,加强预算管理工作,优化社区工作人员支出结构,规范街道各类人员支出,平衡街道安商稳商工作经费,规范万千百人就业项目管理,进一步规范街道社保和就业项目资金使用和清算工作,加大对街道社区建设项目经费保障力度,积极推进各街道社区项目库建设和财政中期规划编制工作。这些举措,突破了以往基层“条块协同”的约束条件,通过以公共服务

作者简介:曹俐,经济学博士,上海海洋大学经济管理学院副教授;雷岁江,管理学博士,上海电机学院商学院副教授。

为着力点的赋权机制,实现了街域范围内的整体性公共服务政府建设。以“三公”为重心的公共服务型街道体制已基本形成。

2. 不断完善区镇财政体制,推动镇级社会治理创新。浦东新区经过多年探索,相继制定了《关于完善区镇财政事权和支出责任分担机制的实施意见》《关于浦东新区完善区镇发展和管理职能相关财政保障的实施办法》《浦东新区乡财区管考核激励实施办法》,以及《关于进一步推进浦东大型居住社区财力保障工作的意见》。

浦东新区不断完善区镇财政体制,积极推进镇级社会治理创新,强化区镇发展与管理职能的财政保障能力,适度减少共担事权,理顺了区镇两级财政事权和支出责任划分,进一步加大财力下沉,在推动镇级社会治理创新方面取得了一定成效,截至2017年,镇级财力是两区(浦东、南汇)合并前的2.3倍。

3. 加强村级组织运行基本经费保障,村级治理体系不断完善。根据《关于完善村级治理体系加强基层建设的实施意见》(沪委办发〔2014〕44号)和《关于印发〈关于进一步规范村干部工作报酬管理的意见〉的通知》(沪委农办〔2015〕29号),文件明确了村干部履行公共服务和管理的工作职责和工作报酬,进一步规范村干部集体经济组织任职管理,逐步提高村干部养老保障水平。

同时,落实村级组织运转经费,采取村集体经济自我积累和公共财政补贴相结合保障制度,村集体经济收入保障村级组织运转经费不足部分,由区、乡镇财政给予托底保障,确保村级组织社会治理和公共服务经费不低于50万元/年,上海市级财政加大对财力困难区转移支付力度,从机制上促进村级组织工作职能加快向社会治理和公共服务转变。

(二)扶持社会组织发展,社会力量不断壮大

1. 促进社会组织参与社会治理,多元共治格局初步形成。近年来,上海加快以党建为引领不断提升社会组织党建科学化水平,以优化政策为突破口,不断完善社会组织发展环境;以招投标为主要路径,积极创新政府购买服务方式;以群团支持为撬动,不断为社会组织提供多方面资源和便捷;以发挥社会组织主观能动性为导向,不断鼓励其主动创新项目、创新方法。目前,上海已初步形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”和“领域多元,角色多样”的社会组织参与城市公共治理格局。

2. 全方位推进制度建设,引导社会组织健康有序发展。根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》,2017年,上海市民政局、上海市社团事业发展局出台《上海社会组织发展“十三五”规划》,中共上海市委办公厅、市政府办公厅出台《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的实施意见》,浦东新区在全市率先制定出台《关于“十三五”期间促进社会组织发展的财政扶持意见》《关于“十三五”期间促进社会组织发展的财政扶持意见实施细则》。

(三)完善政府购买服务管理制度,政府购买服务平台信息公开逐步推进

1. 政府购买服务制度不断完善,政府购买规模和范围不断扩大。2015年5月,上海出台《关于进一步建立健全政府购买服务制度的实施意见》(以下简称《实施意见》),从购买主体范围、公共服务市场准入制度、购买范围、购买程序、购买机制等方面提出了深化推进改革政府购买服务的任务。

2017年,上海市财政局更新了本级政府购买服务实施目录,目录共分为三级目录,并对各级目录对应的集中采购目录或采购限额标准做出了具体规定,包括集中采购目录和具体采购形式。2015—2017年,政府购买服务工作的在全市逐步推开,规范统一、安全高效的购买服务管理平台和运行机制基本形成,相关制度体系建设取得新进展,政府购买服务的范围和规模不断扩大,购买服务逐步成为政府提供公共服务的重要方式之一。

2. 政府购买服务平台进入运行,信息公开逐步推进。根据《实施意见》和《上海市政府购买服务制度管理办法》,上海形成了

“1+1”（一个实施意见、一个管理办法）为核心内容的政府购买服务制度体系。《实施意见》明确提出，要“建立由购买主体、承接主体和社会公众共同参与的本市政府购买服务公共管理平台”。2016年6月底，上海市委办公厅印发了《关于进一步推进社会组织参与社会治理的工作方案》，对政府购买服务工作及管理平台建设提出进一步要求。上海市政府购买服务管理平台于2017年4月起在全市范围内启动试运行。截至2017年12月20日，上海各区均已上线运行。

（四）加强保障体系建设，区域发展趋于平衡

浦东新区经过多年探索，先后出台了《关于浦东新区完善镇管社区基本公共服务资源配置的若干意见》《浦东新区关于推进完善镇管社区基本公共服务资源配置的若干意见》等文件。为加大资源薄弱区域及大型居住社区社会事业项目的投资建设，浦东新区积极进行探索，出台了《浦东新区基本公共服务体系规划（2014—2020）》，推进区域公共资源均等化。

1. 优化财政支出结构，推进民生保障体系建设。2017年，上海着力优化财政支出结构，进一步支持以完善基本公共服务、收入分配和创新社会治理为重点的民生保障体系建设。加大对就业、社会保障、教育、文化、医疗卫生、住房保障、养老服务、公共安全、生态文明建设等重要民生领域的财政聚焦保障力度，支持稳步提高企业退休人员养老金、城乡居民养老金、城乡居民最低生活保障等民生保障标准；支持城乡居民医保制度并轨和小城镇社会保险制度纳入国家基本养老保险制度体系改革；将市级国有资本经营预算中不低于当年预算收入19%的部分调入一般公共预算，统筹用于补充增加社会保险基金；支持建立老年综合津贴制度，推动医养融合发展；支持提高养护行业一线职工收入水平；实施义务教育绩效工资改革，完善城乡义务教育经费保障机制；支持公共文化、体育服务体系建设，提高基本公共卫生服务经费人均财政补助标准；支持开展“五违四必”区域环境综合整治；进一步完善与加强社会治理创新相适应的财政投入和经费保障机制，并选择部分预算主管部门、部分区和若干重点领域的公共服务项目，先行纳入市区一体化的政府购买服务公共管理平台，鼓励、引导和支持社会组织跨区域承接政府购买服务项目。

2. 加大转移支付改革力度，社区基本公共服务水平进一步提高。2008年以来，上海始终将促进各区基本公共服务均等化作为转移支付的主要目标。在此目标任务下，上海的转移支付制度做了改革和调整，调整转移支付类别、转移支付保障范围、转移支付人口计算方法、转移支付分配依据，以及转移支付资金来源。在财力力所能及的范围内，加大转移支付力度，扩大转移支付的规模。2017年财政预算进一步加大转移支付力度，围绕提高基本公共服务水平，完善转移支付分配办法，加大对生态补偿、城市维护、社区管理、基本公共服务等方面的转移支付力度，优化转移支付结构，将转移支付资金进一步向郊区、生态保护区域、基层倾斜，推进城乡发展一体化。

基本公共教育供给能力显著提升。就业服务、社会保障制度框架、基本医疗卫生服务体系已基本形成，基本公共服务布局和功能不断优化。以征收安置房、共有产权房、公共租赁房和廉租房构成的“四位一体”的住房保障制度逐步形成。特殊群体保障水平进一步提升。浦东新区出台了《浦东新区养老服务事业发展扶持意见》，在全市率先开展养老机构星级评定。积极推进区级科技助老信息平台建设，成为上海市科技助老示范项目。城乡残疾人参加社会保险补贴、基本医疗保障康复项目、接受义务教育和学费补贴实现全覆盖。浦东新区在“实有人口、实有房屋、实有单位”探索人口管理机制，人口管理初见成效。扶贫救助、优抚安置工作有序进行，社会福利进一步拓展。

二、财政政策支持促进基层社会治理体系创新存在不足

（一）与基层社会治理架构相配套的财力保障机制有待完善

1. 以“三公”为重心的街道职能转变亟须深层次的保障机制。从浦东新区情况看，当前面临着全面推进社会治理格局优化的问题，政府积极推进社会治理重心下移、权责下放，优化公共服务资源配置、强化治理人员力量配备，创新社区生活服务，推进社区“十五分钟生活服务圈”和村居层面“家门口”服务体系建设，着力探索社区生活服务供给新模式，也给街道社区项目安排提出了新要求，需要进一步完善相关的财力保障机制来支持新区社会治理的新格局、新内容。

2. 区镇财政保障能力有待强化。根据国家深化财政体制改革总体要求和上海事权分工管理架构,按照保持区、街(镇)现行财政体制和财力格局基本稳定以及“费随事转”“费随人走”的原则,结合各区统筹核心发展权和下沉区域管理权的实际,需要进一步理顺区、街(镇)财政事权与支出责任分担机制。保障街(镇)级财政收入正常增长,持续增强街(镇)履行社会治理和公共服务职能的能力。从目前情况来看,部分事权未下放到位;相关的配套办法有待出台;转移支付分配办法需进一步完善;大型居住社区的运转,需要持续资金投入保障;管镇联动财政保障机制有待完善。

3. 远郊农村地区镇级政府权责不相匹配,队伍建设需要加强经费保障。镇级政府是上海远郊农村地区的基层政权,是远郊农村基层社会治理的直接参与主体。目前镇政府承担了区域内经济社会发展的几乎全部职能要求和管理,尽管部分区的一些职能部门在块上设置了派出机构,但与镇政府在权责划分上不够清晰,镇级政府对其也没有相应的财务、人事、考核等权限,导致镇级政府在整合条线专业管理力量、做好本地区综合管理方面面临较大障碍。村委会则有“附属行政化”的倾向,村级集体经济支撑不足。居/村两委队伍建设经费保障不足。居/村两委工作人员数量有限,组织服务好群众客观上需要更为丰富的工作网络,但现有以楼组长(村民小组长)、居民(村民)代表等为主的工作网络还不够扎实,整体作用发挥不够理想,队伍建设需要进一步加强经费保障。

(二)与现代治理多元化相适应的社会组织发展有待扶持

1. 社会组织发展不充分,实现预期性指标任务艰巨。截至2017年11月底,上海登记社会组织14867个,同比增长5.33%。其中,社会团体4004个,同比下降0.47%;民办非企业单位10447个,同比增长6.96%;基金会416个,同比增长28.00%。在登记社会组织中,“十二五”期间登记成立的有4430个,“十三五”至今成立登记的有2230个,这与上海社会治理“十三五”规划主要指标“社会组织接受政府购买服务收入增长率,力争较‘十二五’末增长60%左右”的目标对照来看,任务相当艰巨。上海的社会组织不仅数量不足,且在结构上有待优化,同时面临着管理体制不健全、社会组织发挥作用不充分、自身建设不足等问题。

2. 财政扶持社会组织发展扶持力度有待加强,财政政策工具使用针对性不强。社会组织(如民办非企业组织)的生存和发展需要大量的前期投入,有限的财政支持改变不了这些社会组织生存面临的严峻困境。从履行的社会职能看,不同社会组织所履行的社会管理职能存在较大差异,目前关于社会组织的财政扶持往往存在针对性不足问题,没有结合不同类型社会组织的特点制定出有针对性的财政扶持政策,政府对社会组织的财政扶持尚未形成规范化的体系。中心城区、近郊、远郊地区在经济发展水平、社区需求、政府对基本公共服务投入等方面存在不小的差异,不同区域的社会组织在组织数量、人员素质、经营能力等方面禀赋不一,现有的财政支持政策未充分考虑区域差异。

(三)与政府职能转变相协调的政府购买服务有待加强

1. 政府购买服务管理平台信息公开有待加强,流程管理有待进一步优化。政府购买服务管理平台正式上线运行时间不长,线上政府购买服务的采购规模与上海的政府购买服务总量相比,总体规模比较小。宣传、培训工作也不够到位,导致公众、相关承接购买服务的主体对政府购买服务管理平台知晓率较低。此外,政府购买服务平台信息公开呈现碎片化特征,导致市场和社会服务者无法对政府购买服务形成长远预期。基层街道部门工作人员反映,对线上购买服务流程不熟悉,政府购买服务管理平台存在流程复杂,从预算上报到线上招标采购等候时间比较长等问题,流程管理有待进一步优化。

2. 政府购买服务目录边界模糊,购买过程缺乏竞争机制,社会组织承接能力亟须提升。一是政府购买服务目录边界模糊,对于政府购买服务的内容是否符合政府职能性质,是否适合采取市场化来提供把关不够。存在“该买不买”“超范围购买”并存现象。需要进一步明确购买范围的合理性、可操作性。二是政府购买服务过程缺乏竞争机制,属地保护现象较为普遍。跨行政区域中标的社会组织比例一直偏低,且即使成功跨区域中标的社会组织也常常遇到属地政府不支持的情况。不同部门、不同地区的政府间缺乏协调与制度整合。三是部分政府购买社会组织服务与社区自治、共治体制存在脱节问题。其后果是公共资金使用效率偏低,公共服务外包并未带来公众满意度的显著提升。

3. 政府购买服务的预算管理、合同管理、绩效管理有待进一步完善。一是预算部门责任主体意识不够凸出,对于预算绩效管理的理念理解、重视程度、业务水平和人员配备等客观上存在差异;二是绩效评价报告的质量有待提高,预算绩效管理工作制度、技术、队伍等核心要件跟不上“量”的扩张速度;三是各环节与预算管理结合度不高,体现为“绩效”与“预算”两张皮的现象;四是结果运用缺乏有效的机制和手段,结果应用机制尚未确立,绩效问责机制缺失,结果应用成效大打折扣。在政府购买服务合同监督检查中发现,一是存在将“社区建设资金”的部分项目规避政府采购,如按不同小区或不同的地块进行拆分;将同一项目在一个年度内分若干次签订合同等。二是存在部分项目超过政府采购限额标准,未实施采购。

(四)与均衡发展相符合的基本公共资源配置有待优化

1. 城乡差异依然存在,基本公共服务供给有待进一步统筹。远郊地区、快速城镇化地区基本公共服务的供需矛盾突出。部分大镇公共服务半径过大,可及性和便捷性不够。城市管理、工商、食品监管、环保等专业管理不到位的情况还较为普遍。各类设施的覆盖情况,中心城区水平总体比郊区高,近郊和远郊的差异不明显,在医疗卫生、文化设施方面,远郊的覆盖率甚至超过了近郊区。在养老方面,中心城区较为紧张,远郊相对充裕,近郊情况较为复杂。

从教育来看,中心城区虽然幼儿园和小学入学率实现满覆盖,但普遍存在生均用地不足的情况,设施满负荷甚至超负荷运行,服务质量下降。公共服务的资源配置标准缺乏弹性,及公共服务均等化的绩效评价体系尚未成熟。目前对公共服务均等化导向的绩效评估还有待改进。

2. 财权划分与支出责任有待明确,转移支付机制有待完善。按照事权和财权匹配的原则,市级应对相应各自事权以及所对应的财权与区进行明确,并且按照事权责任的归属,确定所应承担的财权支出责任。同时,事权明确基础上,充分考虑各区的人口因素、区域面积、经济发展水平、财政保障能力、债务规模和自然生态等因素,充分调动区级政府的积极性,给予更多财权的支配权。以“供给”为导向的转移支付政策设计,导致公共服务均等化效果不明显,转移支付范围和内容有待完善。

三、进一步从财政政策上支持和促进社会治理体系创新的对策建议

(一)完善区、街道(镇)财力保障机制,夯实社会治理基础

1. 建立新型街道财力保障机制。一是加强财权与事权的匹配,适度增加街道财力保障力度。建议每年根据区财力增长情况核定街道项目财力保障适度增长总量,结合街道年度重点工作,从街道居民人口、地域面积、税收收入、居委数量、低保人数等10个基础因素权重分配出发,增加街道河道治理、拆违工作量、“家门口”设施量、缤纷社区等影响因素,构建核定总量与各因素分配相结合的新型街道财力保障机制。二是完善项目库建设,推进街道财政中期规划编制。按照“先评审、后入库、再安排”的原则,加强项目预算评审,做实项目库管理。三是积极推进预算绩效管理改革工作。聚焦街道社区重点民生保障项目,逐步建立健全预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用的全过程预算绩效管理机制。四是规范社区项目核算,树立财政支出进度考核意识。街道要强化部门预算主体责任,坚持“预算一个盘子、支出一个口子”,优化项目支出结构、规范项目支出内容,做好社区项目预算信息公开工作。五是优化社区工作人员支出结构。建议各街道严格控制安商稳商工作经费开支标准和使用范围,进一步规范项目资金使用,提高资金使用效益。

2. 强化区、镇发展与管理职能的财政保障能力。一是完善区镇财政事权和支出责任分担机制。加大社保类事权区级统筹力度,合理划分区内镇的类型,对纯农业镇给予一定的专项补助政策,全面规范管委会以及镇的预算管理,推进镇一级加强社会治理和基层建设。进一步做实事权下放,减少共担事权,完成经费基数划转工作。二是完善区、镇发展和管理职能相关的财政保障办法。加强区级统筹职能,进一步上收核心发展权。加强镇级基层社会治理职能,进一步下沉属地化管理权。按照“费随事转”原则,做好相关经费支出基数的核定和划转工作,并纳入各镇体制基数,同时相应调减相关职能部门的部门预算经费支出。三是完善乡财区管考核激励机制。从乡镇财力增长情况、人均财力差异程度、公共服务水平提高程度、财政规范管理情况等4个方面对各镇进行考

核,根据考核结果给予各镇一定的激励补助,引导各镇加强乡镇财政建设和财政管理的主体责任。四是加大对大居所在镇的支持力度。大居所在区要合理安排相关资金,及时拨付大居所在镇。研究出台区内大居延续政策,落实区内横向结算和长效管理补贴。同时,严格控制新设专项转移支付,严肃财经纪律,加强转移支付管理。

3. 建立远郊农村地区“基本保障、以镇为主、区镇共担、以奖代补”的村级组织运行经费保障机制。落实乡村振兴战略,支持美丽乡村和美丽家园建设,积极推进村民委员会与村级集体经济组织权责分离、财务分设,全面取消村级组织招商引资考核,保障村级可支配收入不受影响,强化农村基层治理,形成“基本保障、以镇为主、区镇共担、以奖代补”的村级组织运行经费保障机制,维护农村和谐稳定。一是合理界定保障范围。保障范围为村级组织公共管理和公共服务的基本运行费用。二是科学核定基本经费。各镇根据所属村区域面积、居住人口、历年实际支出水平等相关因素,制定所属各村相关费用明细标准,核定各村村级组织基本运行费用保障基数。三是完善区财政扶持政策。优化区级财政扶持政策,按村域人口、面积规模、村可用财力等因素实行差异化补贴。四是做好镇级财政托底保障。各村公共管理和公共服务的基本运行经费保障基数,在区财政扶持村级组织运行专项资金补贴不足后的部分,由镇级财政给予托底保障。

(二) 丰富财政支持手段,促进社会组织创新

1. 加大财政支持社会组织能力建设力度。财政对社会组织扶持要根据社会组织能力建设的不同周期阶段选择设计。在社会组织能力建设初创期和成长期,地方政府部门可考虑基于其着重扶持的社会组织类型,形成以枢纽型社会组织为主导的“枢纽型社会组织+社会组织孵化基地+需要培育发展的社会组织”模式,加大对枢纽型社会组织和社会组织孵化基地的财政扶持力度,通过给予直接的财政补贴强化枢纽型社会组织和社会组织孵化基地的能力建设,以点带面,推动同类组织中其他社会组织的发展。在政府购买服务领域,政府应主要通过公开招标的方式向社会组织购买公共服务,而在社会组织的谈判力不足、参与招标可供选择的组织数量有限的情况下,政府应及时调整购买服务的方式,考虑采用非竞争性购买方式,如项目委托、项目申报、单一来源采购等方式。此外,通过扶持社会组织专业人才培养,提升其公共服务能力。

2. 差异化财政政策支持不同类型的社会组织发展。一是行业协会、商会类社会组织,政府要区分类别,区别对待。对自上而下形成的行业协会、商会类社会组织,政府要规范其资产管理,实现政社分开,帮助其实现民间化改造和市场化运作;对自下而上形成的行业协会、商会类社会组织,政府应鼓励这类社会组织的发展。二是对于社会福利类和社区服务类社会组织,政府应针对社会组织所提供的公共服务类型制定出相应的补贴标准,提高社会组织提供公共服务的数量和质量。政府在合同外包时可采取竞争性购买与单一来源购买相结合的方式。政府在执行单一来源购买的过程中,要做好数据搜集工作,形成具体的项目库,依据项目库建立绩效评估考核标准,提高合同外包的能力。三是对公益慈善类社会组织(如社区基金会),可采取项目资助与政府购买相结合的方式促进组织发展。

3. 引导社会组织构建多元化的资源获取方式和渠道。一是形成社会资金参与“标准动作+自选动作”机制。探索社会组织提供基本服务的标准和方法。二是探索社会组织项目供求对接平台模式(B2B、B2C、C2C、O2O)。建立网络交换平台,形成B2B(企业社会责任对接社会组织)、B2C(企业社会责任对接个人,社会组织对接受助者)的资源库以及资源对接机制。三是逐步建立社会组织服务总联盟。建立环保、教育、卫生等主要领域的社会组织服务总联盟,构建社会组织生态产业链,完善政社合作,拓展社企合作、社社合作的新途径。

(三) 完善政府购买服务,推进统一平台建设

1. 推进政府购买服务平台管理与信息公开制度,加强监督管理。努力建设信息统一发布的透明政府购买服务管理平台。针对当前项目来源多头,政府部门与社会组织间信息不对称的现状,通过市、区两级的信息平台,统一发布政府职能部门的购买服务信息,使社会组织能基于此了解政府购买服务市场的结构与变化趋势。在加强监督管理方面,必须构建购买主体、服务对象和第三方机构等组合的监督机制和信用管理机制,进一步加强财政监督中合规性和安全性检查,强化政府购买服务全过程监督。

2. 加强政府购买服务的预算管理、合同管理、绩效管理。根据财政部颁布的《政府购买服务管理办法(暂行)》规定,政府购买服务所需资金应纳入财政预算,从部门预算经费或者经批准的专项资金等既有预算中统筹安排。与政府职能转变、事业单位改革同步,在原预算基础基本不变的前提下,逐步增大政府购买服务资金比例,相应地减少部门预算比例。完善政府购买社会组织服务合同定价机制。研究制定《政府购买社会组织服务价格目录》,为不同类型不同区域的政府购买社会组织公共服务提供一个参照标准,减少政府购买服务价格随意性行为,维护社会组织接受政府购买服务的合法权益。切实加强绩效管理,通过顶层制度设计、流程再造,明确绩效管理的责任关系。

3. 鼓励社会组织跨区域承接政府购买服务项目。建议区级层面,对区内跨街(镇)承接政府购买服务项目的社会组织,按照承接项目金额的一定比例,以财政扶持社会组织资金予以奖励;市级层面,对市内跨区承接政府购买服务项目的社会组织,按照承接项目金额的一定比例,以财政扶持社会组织资金予以奖励。在社会组织规范化建设评级中,对跨街(镇)、跨区承接政府购买服务项目可作为社会组织规范化评级的一个激励性因素予以考虑。

4. 强化政府购买服务过程中的社会参与机制。一是基层政府购买服务与社区自治、社区民主协商、多元共治制度紧密联系,也是推动社会组织紧密嵌入社区治理体系的重要抓手。二是加大“条”上的职能部门购买服务过程中的公众参与力度,是探索有效的自下而上需求汲取模式。通过这些制度创新,推动社会组织围绕公众需求而开展活动。三是使多元评估和社区意见在项目评估中成为硬约束条件,不断完善需求者导向的服务评估制度建设。

(四)统筹公共资源配置,促进区域均衡发展

1. 探索建立社区服务的供需对接机制和公益众筹机制。一是加强社区基本公共服务绩效评估,开展社区居民满意度调查,提升社区公共服务供给与需求的匹配。根据《上海市基本公共服务项目清单》要求,提高财政支持力度。(1)结合落实基本公共服务体系建设“十三五”规划,逐步加大基本公共服务的市级、区级统筹力度,推进城乡基本公共服务制度并轨、标准统一。(2)支持全面深化社区卫生服务综合改革,完善社区卫生服务中心财政补偿机制,促进加强基层医疗卫生能力建设。(3)完善城乡居民基本医疗保险筹资和大病保险机制。完善“补供方”与“补需方”相结合的养老服务补贴机制,进一步支持医养融合发展。(4)支持各类保障性住房建设和中心城区二级旧里改造,提高廉租住房租金配租政府补助标准。(5)健全优抚对象等人员抚恤和生活补助标准体系,支持提高最低生活保障待遇标准,完善特困人员救助供养制度;健全医疗救助和疾病应急救助制度;完善支出型贫困生活救助政策。(6)构建多主体参与、合理分工的社区基本公共服务供给体系。

2. 深化财政转移支付改革,推动基本公共服务区域均衡化。一是理顺市区两级事权与财权。在保证区承担更多属地事权的同时,要提高市级财政对区的转移支付的支出比例,确保区政府能够得到合理的财力转移保障,满足人民群众对基本公共服务均等化的合理要求。二是深化一般性转移支付改革。建立一般性转移支付中均衡性转移支付增长机制,进一步完善均衡性转移支付分配因素,健全增量转移支付与重点工作挂钩机制,逐步形成有利于推进地区间基本公共服务均等化、有利于发挥区、镇两个积极性、有利于促进经济社会持续健康发展的转移支付体系,不断提升转移支付资金分配和使用效益。三是构建转移支付模型。可依据各区的财政收支情况进行设计。具体规模需要根据职能转变以及区承担公共服务总量进行测算。财政转移支付制度设计应综合考虑各区的常住人口总量、教育医疗条件、基础设施配套等因素,设置均衡系数,充分考虑公平与效率。

3. 加强对转移支付制度执行的监督和绩效评价。对于转移支付资金和政策本身,需要通过第三方独立机构,根据上海预算绩效管理的相关要求,开展绩效评价。针对一般转移支付应通过政策评估,对于专项转移支付应该开展对应的评估考核机制,将评价结果作为与政策调整以及转移经费金额的重要参考依据,进一步提升资金使用效益。

参考文献:

[1]黄珏.上海基本公共服务评估、问题与对策[J].科学发展,2017(6):101-112.

[2]曹雪姣. 国家治理视角下中国社会组织财税政策研究[D]. 2015, 中央财经大学.

[3]陈群民, 李显波, 徐建, 钱洁. “十三五”时期上海社会发展和社会治理思路研究[J]. 科学发展, 2015(79): 27-36.

[4]唐亚林. 上海基本公共服务的清单化和标准化[J]. 科学发展, 2017(10): 108-124.