

水资源监测设施运行管理政府购买服务的实践与探讨

党永平¹ 张 玉¹ 周 静²

(1. 山东省水文局, 山东 济南 250002; 2. 菏泽市水文局, 山东 菏泽 274000)

【摘 要】 本文介绍了山东省水资源监测设施运行政府购买服务项目的由来和执行情况, 分析了项目执行以来存在的主要问题, 提出了在项目实施中要准确把握政策要求、根据项目清单签订完备合同、加强监测工作过程管理及加强对承接主体财务监督等需要把握的重点, 供类似项目招标时参考。

【关键词】 水资源监测设施; 政府购买服务; 市场规则; 监督与评价

中图分类号: TV211.1

文献标识码: A

文章编号: 2096-0131(2017)010-0001-03

Practice and exploration on government purchasing service of water resources monitoring facilities operation management

DANG Yongping¹, ZHANG Yu¹, ZHOU Jing²

(1. Shandong Hydrology Bureau, Jinan 250002, China;

2. Heze Hydrology Bureau, Heze 274000, China)

Abstract: In the paper, the source and implementation condition of government purchasing service project of water resources monitoring facilities operation in Shandong are introduced. Main problems since project implementation are analyzed. It is proposed that policy requirements should be accurately controlled in project implementation, completion control is signed according to project list, monitoring of work process management is strengthened, financial supervision of undertaking subject is strengthened, etc., thereby providing reference for similar project bidding.

Key words: water resources monitoring facilities; government purchasing services; market rules; supervision and evaluation

政府购买服务,是指通过发挥市场机制作用,把政府直接提供的一部分公共服务事项及政府履职所需服务事项,按照一定的方式和程序,交由具备条件的社会力量和事业单位承担,并由政府根据合同约定向其支付费用的公共服务供给方式。

1 项目背景

水文是国民经济和社会发展的基础性公益事业,山东省水文局作为山东省水文工作的具体管理实施单位,根据《山东省政府购买服务管理实施办法》的规

定,符合作为购买主体的要求,水资源监测设施可以作为公共服务事项纳入购买目录。近年来,随着山东省年度用水总量监测的开展、山东省中小河流水文监测系统建设项目实施及“工程带水文”政策的落实,新增大量水文监测站点。截至2015年底,全省投入使用的各类监测站点达到8003处,但是水文工作人员却不增反减。要保持维护新增水文站点的正常运行,发挥其应有效益,只有走“政府购买服务”的路子。

依据《山东省机构编制委员会办公室、山东省财政

厅关于印发政府购买服务范围审核办法的通知》，山东省水文局将新增水资源监测设施的运行维护列入政府购买服务项目目录。

2 项目实施情况

2016年山东省水资源监测设施运行政府购买服务项目共分19个包，购买服务内容包括劳务服务和技术服务两大部分。劳务服务包括委托看护、委托观测以及水文巡测监测服务；技术服务包括监测站点设施设备维护维修、应急抢修、国家法定计量器具送检及数据通信保障服务等内容。全省购买委托看护服务站点2023处，委托观测服务站点1704处，设施设备维护服务站点2384处，购买劳务人员服务218人。购买主体为各市水文局。

2.1 招标工作

根据实施方案要求，2016年4—5月，山东省水文局指导各市水文局编制招标文件或竞争性磋商文件，各市水文局紧锣密鼓发布招标公告或竞争性磋商公告，6月上旬全部完成招标工作并签订合同。6月下旬开始，劳务服务人员和技术服务人员陆续进入勘测现场。

2.2 合同执行

项目执行过程中，各市水文局作为购买主体严格遵守市场规则，与承接主体一起推进项目顺利实施。一是严把劳务人员质量关。劳务人员须由水文部门审核通过才能上岗工作，承接主体为此专门招聘了一批水利工程、电气工程、计算机等与水文相近或相关专业毕业生，上岗后安排在基层测站边实习边工作。对劳务人员，由水文部门负责勤、德、能、绩等方面考核，考核结果作为绩效工资发放的主要依据。二是建立、健全一系列工作制度，如承接主体考勤制度、安全生产制度、常驻人员管理制度、巡测车辆管理制度等，保证各项工作正常有序运行。同时，针对不同工作内容，如站点维护、监测点巡测、站点委托观测等，建立相应的业务工作制度。三是拟定业务考核体系，水文部门对承接主体的监测活动，从事前准备，到过程监管，再到成果分析，实行全过程管理。四是建立相应考评体系，并明确由水文部门人员组成的考评机构，对承接主体承

担的业务工作进行监督和考核。五是加强业务培训，进入岗位工作前，各市水文局分别专门就服务内容向承接主体进行交接、培训。在日常工作中，与承接主体密切配合，并特别注重对劳务人员业务技能的传帮带。为进一步提高业务能力，分两次将全省购买劳务服务人员进行集中培训。

2.3 实施效果

山东省水资源监测设施运行政府购买服务项目取得明显效果，特别是在汛期暴雨洪水期间，各类水文监测设施设备维护到位，各站点监测质量和频率均满足规范要求。项目的实施，极大缓解了山东省水文系统人少、面广、点多、业务量大、监测频次高的难题，专业水文人员能够把主要精力投入到更加精细化、技术含量高的水文服务中来，同时也有力促进了水文的行业转型。

3 存在的主要问题

3.1 对政府购买服务政策认识不清

随着社会主义市场经济的发展，加快推进政府购买服务是大势所趋，但在实际工作中，有的单位对政府购买服务政策的核心要义把握不准，对购买服务的内容和界限不清晰，有的仅是把政府购买服务这一政策当作是“应急之策”“补漏之举”。同时，由于项目合同是一年一签，承接主体也担心项目的长期性和延续性，导致在项目的具体实施中缩手缩脚，影响了服务质量。

3.2 投标主体资源严重不足

由于行业原因，水文的社会认知度低，水文监测设施较为小众化，购买水文服务市场普及率低。水文工作专业性较强，而且对时效性要求尤其高，社会上符合条件、能够承担这种任务的社会组织很少。如临沂市水文局在招标中，报名的有20几家企业，但经过咨询了解了具体工作内容和要求后大部分撤出，最后投标的只剩下3家。还有两个水文局只有两家企业投标，产生了流标现象。在项目实施过程中，一些新招聘的劳务人员，刚到新工作岗位，对工作内容较为陌生，尚处于学习摸索阶段，工作质量不高。

3.3 对服务质量的评价体系不够完善

虽然针对购买内容及项目管理制定了一些规章制度

度,但对服务质量的评估失于空泛和粗疏,缺乏量化,科学性和针对性不足,特别是对监测过程、对监测数据的真实性、准确性评价缺乏足够说服力。

4 主要措施探讨

政府购买服务在水文系统是一个新事物,需要在实践中结合政策要求和水文特点不断探索和实践,才能取得满意效果。在后续水文政府购买服务项目实施中,应重点关注以下几个方面。

4.1 培育市场

水文部门要加强政府购买服务有关政策的学习,准确把握核心要义,结合水文工作特点加以消化和吸收,争取有关部门把符合政策要求的水文公共事务列入购买目录。对承接主体,要通过宣传让其明白,政府购买服务作为中央的既定政策,是改革创新产物,而且在其他行业已经有了成熟的做法,政策的稳定性保证了项目的长期性。水文部门的政府购买服务项目通过层层审核最终得以批复,也足以保证项目的稳定性。承接主体只有想方设法加强自我管理,不断提升业务技能,提高服务质量,才能在后续的竞标活动中取得优势,进而提高中标的可能性。水文部门作为购买主体,要及时转换角色,在做好核心业务的基础上,由生产服务向管理服务转变,做好项目的管理者、监督者、考核者。同时,要注意水文宣传,提高水文在社会上的认知度,让市场了解水文行业、接触水文工作,在政府购买服务招投标环节能选择到信誉好、服务质量高的承接主体。

4.2 遵守市场规则

水文部门要根据批复的购买服务内容,明细服务清单,科学、详细测算运行成本和费用,既要保证项目正常运行,也要保证承接主体的合理利润,还要作为申请项目的依据和对承接主体财务监督的依据。政府购买服务是市场行为,双方必须遵守市场规则。在确定承接主体、签订服务合同时,要公平、合理规定合同履行的细则,明确服务标准,明确双方的责权利,要特别根据“水文过程不可重复”这一特殊性,确定合同条款,对于服务内容和目标既要可行可达,又要明确违约责任。

4.3 完善评价考核机制

承接主体作为一个企业,具有天生的逐利性,利益最大化是其追求的终极目标,这与购买主体追求高质量的服务存在天然的矛盾。而且水文监测具有一定的技术难度及水文过程不可重复等特点,评价其服务质量具有一定的专业性和难度。因此,必须建立融管理、技术、经济等各方面手段为一体的质量监管体系和质量评估体系,确保购买到真实、可靠、准确的水文监测数据和站点服务。水文部门在项目实施中也要学习市场规则,利用市场诚信体系监督和提高承接主体的服务质量。

4.4 做好财务监督

政府购买服务项目的实施是一种委托代理关系,对购买主体来说具有一定的廉政风险,购买主体一定要洁身自好,坚决避免权力寻租行为的发生。承接主体要实行项目财务独立核算,遵守各项财务规定,建立健全财务制度。另外,为降低财务风险,保证项目顺利实施,购买主体还要加强对承接主体本项目财务状况的监督。

《山东省政府购买服务管理实施办法》中明确规定:“承接主体应建立健全财务报告制度,按要求向同级财政部门 and 购买主体提供资金的使用情况、项目执行情况、成果总结等材料”。这说明,购买主体有权力监督中标单位针对本项目的财务执行状况,购买主体可就这一要求在合同中予以明确,并理直气壮地执行法律赋予的权力。

5 结 语

经过一年试点和一年全面实施,取得了良好效果,对解决全国日益庞大的水文监测站网运行难问题提供了借鉴,但是也存在监测质量不高、质量风险增加、财务监管难、行业风险并存等问题,需要在后续实践工作中不断探索和总结,促进“政府购买服务”政策在水文工作中更好发挥作用。◆

参考文献

- [1] 潘海婷,罗岳平,张晋.把握政府购买监测服务关键环节[N].中国环境报,2015-6-2(02).