

政府购买服务知识问答

财政部综合司 编

前 言

推广政府购买服务是全面深化改革的一项重点任务，是创新公共服务供给机制和财政支出方式的重要举措，对于转变政府职能、改善公共服务、创新社会治理、加快建立现代财政制度具有重要意义。在党中央、国务院统一部署和领导下，经过各方面共同努力，目前政府购买服务理念深入人心，相关制度措施不断健全，购买范围和资金规模不断扩大，改革工作取得明显成效。同时，在实际工作中，我们也发现一些地方和部门对政府购买服务政策的理解不完全到位，执行中存在一些偏差，有的购买行为甚至背离了改革的初衷。为此，我们对政府购买服务常见问题作了梳理，组织编写了这本知识问答，帮助各地各部门全面准确理解和把握政府购买服务政策要求。书中凡涉及相关政策规定的，一律以现行法律法规和规范性文件为准。

财政部综合司

目 录

1. 什么是政府购买服务？	1
2. 推行政府购买服务改革有什么背景？	1
3. 推广政府购买服务改革有何现实意义？	3
4. 为什么说政府购买服务对政府职能 转变具有重要作用？	4
5. 政府购买服务改革的主要政策依据 有哪些？	4
6. 推广政府购买服务遵循哪些基本原则？	6
7. 政府购买服务改革工作机制是什么？	7
8. 政府购买服务改革工作领导小组的 性质和作用是什么？	8
9. 政府购买服务与政府（对服务机构的） 补助有什么区别？	9
10. 政府购买服务与政府采购的主要联系 是什么？	9
11. 政府购买服务与政府采购的主要区别	

|| 政府购买服务知识问答 ||

是什么？	10
12. 政府购买服务的购买主体与政府采购的 主体有何不同？	11
13. 政府购买服务在确定承接主体方面与 政府采购有何不同？	11
14. 政府购买服务与政府和社会资本合作 模式（PPP）有什么共同点？	12
15. 政府购买服务与 PPP 在项目性质方面 有什么不同？	12
16. 政府购买服务与 PPP 在政府支出责任 方面有什么不同？	13
17. 政府购买服务与 PPP 在主体间关系和 合同期限方面有什么不同？	14
18. 政府购买服务与 PPP 在合作主体方面 有什么不同？	15
19. 为什么说 PPP 项目中的政府付费不属于 政府购买服务制度范畴？	16
20. 政府购买服务的购买主体有哪些？	17
21. 为什么公益一类事业单位不能作为政府 购买服务的购买主体？	18
22. 政府购买服务的承接主体有哪些？	18
23. 个体工商户或自然人是否可以作为政府	

购买服务的承接主体?	19
24. 为什么公益一类事业单位不能作为政府 购买服务的承接主体?	20
25. 公益一类事业单位承担的公共公益服务 能否实行政府购买服务?	21
26. 尚未分类的事业单位能否参与政府 购买服务?	21
27. 群团组织参与政府购买服务需要遵循 什么原则?	22
28. 群团组织参与政府购买服务如何进行 分类定位?	23
29. 社会组织在承接政府购买服务方面 有什么地位?	24
30. 社会组织在参与政府购买服务方面 有什么具体作用?	24
31. 社会组织承接政府购买服务是否享受 税收优惠政策?	25
32. 行业协会商会如何参与承接政府购买 服务, 有哪些扶持政策?	26
33. 确定政府购买服务内容的一般原则 是什么?	27
34. 如何判断某服务事项是否适合市场化	

‖ 政府购买服务知识问答 ‖

方式提供？	27
35. 政府购买服务的购买内容具体包括 哪些领域？	28
36. 为什么将政府履职所需辅助性服务 纳入政府购买服务范围？	28
37. 什么是政府购买服务指导性目录？	29
38. 政府购买服务指导性目录如何编制 管理？	30
39. 政府购买服务指导性目录如何使用 和调整？	30
40. 哪些事项不应实施政府购买服务？	31
41. 什么是公益创投，与政府购买服务 有何关系？	33
42. 如何认识以政府购买服务名义变相举债 融资进行工程建设问题的危害性？	34
43. 禁止纳入政府购买服务范围的常见工程 有哪些？	35
44. 如何规范处理以政府购买服务名义违法 违规融资行为？	36
45. 政府购买服务合同能否用于融资？	37
46. 政府购买服务与政府聘用人员有何 区别？	38

47. 为什么说政府设置（购买）公益性
岗位不是政府购买服务？ 40
48. 政府以劳务派遣方式用工与政府购买
服务有何区别？ 40
49. 怎样认识以政府购买服务名义变相用
工问题的危害性？ 41
50. 如何处理以政府购买服务名义变相
用工问题？ 42
51. 怎么理解先有预算、后购买服务？ 43
52. 为什么说不得将实施政府购买服务
作为申请项目预算的依据？ 44
53. 是否存在政府购买服务专项资金？ 44
54. 如何编报政府购买服务项目预算？ 44
55. 如何做好政府购买服务项目预算
执行管理？ 45
56. 确定政府购买服务项目承接主体
需要遵循哪些基本原则？ 46
57. 什么是凭单制政府购买服务？ 46
58. 凭单制政府购买服务有哪些适用条件？ 47
59. 如何确定政府购买服务项目的承接
主体？ 48
60. 如何确定凭单制政府购买服务项目的

|| 政府购买服务知识问答 ||

承接主体？	49
61. 如何理解可以通过直接委托实施公益 二类事业单位“拨改买”？	49
62. 实施公益二类事业单位“拨改买” 需要注意哪些事项？	51
63. 签订政府购买服务合同应该注意什么 问题？	52
64. 政府购买服务项目为何不允许转包？	52
65. 政府购买服务项目为何允许分包？	53
66. 政府购买服务绩效管理存在什么问题？	54
67. 如何构建政府购买服务全过程绩效管理 机制？	54
68. 如何开展政府购买服务绩效评价？	55
69. 政府购买服务绩效评价结果如何应用？	56
70. 如何设置政府购买服务绩效指标体系？	57
71. 政府购买服务为什么需要引入第三方 机构开展绩效评价？	57
72. 怎样实施政府购买服务第三方绩效 评价？	58
73. 为什么要建立健全政府购买服务的 监督管理机制？	59

74. 购买主体在政府购买服务中负有哪些
监管责任? 59
75. 财政部门在政府购买服务中负有哪些
监管责任? 60
76. 如何对承接主体实施激励约束? 60
77. 政府购买服务为什么要强调信息公开? 61
78. 哪些政府购买服务信息应当公开? 61
79. 政府购买服务信息的公开渠道有哪些? 62
80. 为什么要推进事业单位政府购买服务
改革? 62
81. 事业单位政府购买服务改革的指导思想
是什么? 63
82. 事业单位政府购买服务改革的基本原则
是什么? 64
83. 事业单位政府购买服务改革的总体目标
是什么? 65
84. 事业单位政府购买服务改革工作如何
进行分类定位? 66
85. 现由事业单位承担的服务中, 哪些可以作为
政府购买服务内容列入指导性目录? 67
86. 参与承接政府购买服务的公益二类事业
单位在管理方面需要进行哪些调整? 68

|| 政府购买服务知识问答 ||

87. 为什么要强调通过政府购买服务支持
社会组织培育发展? 69
88. 通过政府购买服务支持社会组织培育
发展的指导思想是什么? 70
89. 通过政府购买服务支持社会组织培育
发展的基本原则是什么? 71
90. 通过政府购买服务支持社会组织培育
发展的主要目标是什么? 71
91. 为什么要强调改善社会组织参与政府
购买服务的准入环境? 72
92. 通过政府购买服务支持社会组织的重点
领域有哪些? 73
93. 在政府购买服务项目分配上对社会组织
有何倾斜措施? 73
94. 如何通过适当延长政府购买服务合同期限
支持社会组织稳定发展? 74
95. 实行政府向社会组织购买服务, 如何保障
公共服务的质量和效率? 75
96. 通过政府购买服务支持社会组织培育发展
过程中如何防范可能出现的寻租和利益输送
问题? 75

1. 什么是政府购买服务？

根据我国现行政策规定，政府购买服务，是指政府按照一定的方式和程序，把属于政府职责范围且适合通过市场化方式提供的服务事项，交由符合条件的社会力量和事业单位承担，并根据服务数量和质量等向其支付费用的行为。政府购买服务是一种契约化的公共服务提供方式，具有权责清晰、结果导向、灵活高效等特点。

2. 推行政府购买服务改革有什么背景？

20 世纪 70 年代以来，西方主要发达国家兴起了一场以新公共管理为标志的行政改革运动，这场运动起源于英国、美国、澳大利亚和新西兰等英语国家，并逐步扩展到其他发达国家乃至全世界。新公共管理改革的一个重要措施，就是推行政府购买服务，通过发挥市场机制作用，将政府

Ⅱ 政府购买服务知识问答 Ⅱ

的一部分公共服务事务外包给社会组织、企业等社会力量承担，并明确约定政府和社会力量双方的权利义务。

我国的政府购买服务实践也经历了一个探索过程。20 世纪 90 年代，随着市场经济的发展，上海、深圳、杭州、成都、无锡等地率先探索政府向社会力量购买服务，并取得一定成效。党的十八大明确提出要改进政府提供公共服务方式，十八届三中全会《决定》明确提出“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”。国务院大力推进简政放权、放管结合、优化服务，对转变政府职能、改善公共服务作出重大部署，明确要求在公共服务领域更多利用社会力量。国务院办公厅《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96 号）对政府购买服务改革工作作了专门部署，明确了这项工作的指导思想、基本原则、目标任务和总体要求。因此，推广政府购买服务，是党中央、国务院从全局和战略高度做出的重要决策部署，是全面深化改革的一项重要举措。

3. 推广政府购买服务改革有何现实意义？

政府购买服务是政府公共服务提供方式的重大创新。改革开放以来，我国公共服务体系和制度建设不断推进，公共服务提供主体和提供方式逐步多样化，初步形成了政府主导、社会参与、公办民办并举的公共服务供给模式。同时，与人民群众日益增长的公共服务需求相比，不少领域的公共服务存在质量效率不高、规模不足和发展不平衡等突出问题，迫切需要政府进一步强化公共服务职能，创新公共服务供给模式，有效动员社会力量，构建多层次、多方式的公共服务供给体系，提供更加方便、快捷、优质、高效的公共服务。推广政府购买服务，是我国加快转变政府职能、提高国家治理能力的必然要求，是加快推进供给侧结构性改革、更好满足人民公共服务需求的重要途径，是加快现代服务业发展、完善社会主义市场经济体制的迫切需要，也是加快建立现代财政制度、全面提高财政支出绩效的重要内容。

4. 为什么说政府购买服务对政府职能转变具有重要作用？

政府购买服务是政府以契约化方式将公共服务生产交给社会力量承担，通过竞争机制促进提升公共服务质量和效率。因此，政府购买服务转变了传统的政府直接提供公共服务方式，是对政府职能的转变。坚持转变政府职能，就是明确政府在公共服务提供中的职能应该是“掌舵”，即组织公共服务的生产，并不需要亲自去“划桨”，即不需要自己直接生产所有的公共服务，而是将适合通过市场化方式提供的公共服务交由具备条件的社会力量和事业单位承担。

5. 政府购买服务改革的主要政策依据有哪些？

目前，推进和规范政府购买服务改革的主要政

策依据包括：

（一）政府采购法及其实施条例；

（二）党的十八届三中全会：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；

（三）党的十八届五中全会：创新公共服务提供方式，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；

（四）党的十八届三中全会：推动教育、文化、法律、卫生、体育、健康、养老等公共服务提供主体多元化、提供方式多样化。推进非基本公共服务市场化改革，引入竞争机制，扩大政府购买服务；

（五）国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见（国办发〔2013〕96号）；

（六）财政部关于做好政府购买服务工作有关问题的通知（财综〔2013〕111号）；

（七）财政部 民政部 工商总局关于印发《政府购买服务管理办法（暂行）》的通知（财综〔2014〕96号）；

（八）财政部关于政府购买服务有关预算管理问题的通知（财预〔2014〕13号）；

‖ 政府购买服务知识问答 ‖

（九）财政部关于推进和完善服务项目政府采购有关问题的通知（财库〔2014〕37号）；

（十）财政部 民政部关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知（财综〔2014〕87号）；

（十一）财政部关于做好行业协会商会承接政府购买服务工作有关问题的通知（试行）（财综〔2015〕73号）；

（十二）财政部 中央编办关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见（财综〔2016〕53号）；

（十三）财政部 民政部关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见（财综〔2016〕54号）；

（十四）财政部关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知（财预〔2017〕87号）；

（十五）财政部关于推进政府购买服务第三方绩效评价工作的指导意见（财综〔2018〕42号）。

6. 推广政府购买服务遵循哪些基本原则？

一是积极稳妥，有序实施。从实际出发，准确

把握社会公共服务需求，充分发挥政府主导作用，探索多种有效方式，有序引导社会力量参与服务供给，形成改善公共服务的合力。

二是科学安排，讲求绩效。坚持先有预算、后购买服务，政府购买服务资金应当从既有政府预算中安排，突出公共性和公益性，重点考虑、优先安排与改善民生密切相关、有利于转变政府职能的领域和项目，实施全过程绩效管理，切实提高财政资金使用效率。

三是公开择优，以事定费。按照公开、公平、公正原则，坚持费随事转，通过公平竞争择优确定政府购买服务的承接主体，建立优胜劣汰的动态调整机制。

四是改革创新，完善机制。坚持与事业单位改革、行业协会商会脱钩改革、社会组织培育发展相衔接，推进政事、政社分开，放宽市场准入，凡是社会能办好的，都交给社会力量承担，不断完善政府购买服务体制机制。

7. 政府购买服务改革工作机制是什么？

国办发〔2013〕96号文件对政府购买服务改革

|| 政府购买服务知识问答 ||

的工作机制作了明确要求。推行政府购买服务，要按照政府主导、部门负责、社会参与、共同监督的要求，确保工作规范有序开展。地方各级人民政府可根据本地区实际情况，建立“政府统一领导，财政部门牵头，民政、工商管理以及行业主管部门协同，职能部门履职，监督部门保障”的工作机制，拟定购买服务目录，确定购买服务计划，指导监督购买服务工作。相关职能部门要加强协调沟通，做到各负其责、齐抓共管。

8. 政府购买服务改革工作领导小组的性质和作用是什么？

国务院于2016年6月成立政府购买服务改革工作领导小组，领导小组办公室设在财政部。政府购买服务改革工作领导小组是国务院议事协调机构，负责统筹协调政府购买服务改革，组织拟订政府购买服务改革重要政策措施，指导各地方、各部门制定改革方案、明确改革目标任务、推进改革工作，研究解决跨部门、跨领域的改革重点难点问题，督

促检查重要改革事项落实情况。

9. 政府购买服务与政府（对服务机构的） 补助有什么区别？

政府购买服务项目中，政府根据服务机构特定时期内提供服务的数量和质量支付费用，在管理上更加注重绩效和结果导向。为了鼓励公共服务供给，政府可以对提供公共服务的机构进行补助。政府补助通常附有一定的条件要求，可由服务机构经法定程序申请取得，但这些条件要求未必与服务产出数量直接挂钩。

10. 政府购买服务与政府采购的主要联系 是什么？

政府采购，是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、

Ⅱ 政府购买服务知识问答 Ⅱ

工程和服务的行为，政府采购制度是财政支出管理的基本制度。政府购买服务是政府采购法律框架体系下，推动公共服务体系建设、创新公共服务供给模式的改革举措。政府购买服务项目属于集中采购目录以内或采购限额标准以上的，在选择承接主体环节，应按照政府采购法规定的有关采购方式执行。

11. 政府购买服务与政府采购的主要区别是什么？

政府购买服务是一项综合性改革，主要政策目标是转变政府职能，创新公共服务供给机制，发挥市场在资源配置中的决定性作用，提高公共服务质量和效率。政府采购制度旨在规范政府采购行为，提高政府采购资金的使用效益，维护国家利益和社会公共利益，保护政府采购当事人的合法权益，促进廉政建设；从制度体系看，包括对采购需求确定、交易管理、采购程序、履约验收、信息公开、政策功能等管理的一系列制度规范。

12. 政府购买服务的购买主体与政府采购的主体有何不同？

政府采购的主体比政府购买服务的购买主体范围更大。政府购买服务强调购买主体要承担行政管理职能，所以购买主体主要是各级政府机关及其职能部门。政府采购主体包括各级国家机关、事业单位和团体组织。

13. 政府购买服务在确定承接主体方面与政府采购有何不同？

实施政府购买服务，购买主体应当按照政府采购法及其实施条例的有关规定，采取政府采购方式确定承接主体；对于凭单制政府购买服务项目，从采购需求的特殊性，推进改革、创新服务提供方式角度，可采用简化采购流程确定承接主体。

14. 政府购买服务与政府和社会资本合作模式（PPP）有什么共同点？

一是均以转变政府职能、动员社会力量、改善公共服务为目标，旨在解决政府直接提供公共服务模式存在的服务短缺和低效问题。二是均采取引入社会力量参与，形成竞争机制和多元互动治理模式。三是政府与市场主体之间关系均为基于合同等契约化方式建立的法律关系。

15. 政府购买服务与 PPP 在项目性质方面有什么不同？

政府购买服务项目中的服务是指狭义的、无形的服务，以即时生产、即时消费为主要特征。PPP 项目的主要内容是有形的公共工程建设及（或）运营。

我国目前的 PPP 项目大致分为两种情况。比较常见的情况是，政府方与社会资本方合作通过建设

并运营公共工程来提供公共服务，项目直接涉及新供给能力的创造，所提供服务直接依赖公共工程作为载体。还有一种情况是，政府方将现有公共工程项目交由社会资本方运营，以求提高运营效率、改善公共服务质量。在这两种情况中，公共服务提供直接依赖特定公共工程建设及（或）运营，相关合同则对其作出明确规定。

在政府购买服务项目中，政府直接向具有服务提供能力的社会力量或事业单位购买服务，服务提供实行结果导向管理，购买合同本身不涉及是否进行相关公共工程建设，承接主体以其现有服务能力作为承接项目的条件和竞争力。例如，政府向养老院购买养老服务，向学校购买教育服务，向演艺机构购买公益演出服务等，并不需要去建设养老院、学校或剧院，而这通常是 PPP 项目提供相关公共服务必须要做的事情。

16. 政府购买服务与 PPP 在政府支出责任方面有什么不同？

实施政府购买服务项目，政府负有支出责任，

|| 政府购买服务知识问答 ||

通过以预算资金支付服务费用的方式向承接主体购买服务，遵循先有预算、后购买服务的原则，对政府购买服务支出占年度财政支出的比例不作限制。

在 PPP 项目中，政府通过使用使用者付费、政府付费和可行性缺口补助（政府与使用者共同付费）等方式向社会资本支付对价，双方合作提供公共服务。PPP 项目遵循“先采购后预算”的原则，先通过公开竞争性方式选择社会资本方，再将合同约定中的政府支出事项纳入中长期财政规划和年度预算安排。政府在 PPP 项目中的支出事项通常包括股权投资、运营补贴、风险分担、配套投入等。按照现行规定，本级政府每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例应当不超过 10%。

17. 政府购买服务与 PPP 在主体间关系和合同期限方面有什么不同？

在政府购买服务项目中，政府与服务机构之间建立平等买卖和短期合作关系，服务机构负有按照

约定具体提供服务责任并相应承担服务提供过程中的风险，政府负有履约管理和监督的责任，需要指导和督促服务机构做好服务提供工作，确保服务数量和质量。政府与服务机构单次合作期限较短，需要与年度预算和中期财政规划相匹配，通常为1年，按现行规定最长不超过3年。

PPP项目强调投资、建设、运营全生命周期管理，通常需要政府与社会资本方建立长期合作关系，合同期限一般不少于10年。在此期间，PPP项目可能会面临需求变动、价格调整、法律更改等各种可能的风险，因此，政府与社会资本方的合作特别注重激励相容、收益共享和风险分担，在政府和社会资本方之间合理地分配风险，并尽可能有效地控制风险。

18. 政府购买服务与 PPP 在合作主体方面有什么不同？

在政府购买服务项目中，与政府进行合作、提供服务的主体既可以是企业等以营利为目的的私人

|| 政府购买服务知识问答 ||

部门，也可以是非营利的社会组织，还包括按事业单位分类改革应划入公益二类或转为企业的事业单位。推进政府购买服务改革，引导社会力量参与公共服务提供，社会组织自然不可或缺。而允许公益二类或从事生产经营活动的事业单位承接政府购买服务，意义在于，这既有利于支持事业单位改革和转型发展，也有利于为推广政府购买服务培育更多合格的市场化承接主体。

PPP 系政府与社会资本之间的合作，其中，政府及其所属部门、事业单位通常作为项目实施机构和政府方签约代表，事业单位不能作为社会资本方参与 PPP 项目。

19. 为什么说 PPP 项目中的政府付费不属于政府购买服务制度范畴？

从行为性质上看，PPP 项目中的政府付费是指政府根据 PPP 项目合同履行相应支付义务的行为。从分类上看，PPP 项目中的政府付费是三种项目回报机制中的一种，是指政府以公共资金、资产、资

源作为社会资本提供公共服务的对价。而政府购买服务是“专有名词”，与 PPP 是并列的概念。鉴于两者在项目性质、预算管理、合作主体、合作期限、操作程序等方面存在较大差异，宜分别加以规范。

20. 政府购买服务的购买主体有哪些？

各级行政机关是政府购买服务的购买主体。

以下机关和单位也可以根据实际需要，按照相关规定实施购买服务：

- （一）中国共产党各级机关；
- （二）各级人民代表大会及其常务委员会机关；
- （三）中国人民政治协商会议各级委员会机关；
- （四）各级监察机关；
- （五）各级审判机关；
- （六）各级检察机关；
- （七）各民主党派的各级机关；
- （八）按照事业单位分类改革政策规定，划为承担行政职能的事业单位；
- （九）纳入行政编制管理的群团组织机关。

21. 为什么公益一类事业单位不能作为政府购买服务的购买主体？

政府购买服务的购买主体资格取决于是否承担行政职能。公益一类事业单位不具有行政管理职能，其功能定位是负责直接提供特定领域公共公益服务的主体，与行政机关性质不同，不宜作为政府购买服务的购买主体。需要说明的是，公益一类事业单位不能作为政府购买服务的购买主体，是指其不能购买其承担的主要事项，即不能将自身的主要职能委托出去。为完成自身职责，公益一类事业单位可以采购所需辅助服务事项。

22. 政府购买服务的承接主体有哪些？

包括以下几类：

（一）依法在民政部门登记成立的社会团体、基金会、社会服务机构等社会组织，以及经国务院批

准免于登记但不由财政拨款保障的社会组织；

（二）依法在工商或行业主管部门登记成立的企业等从事经营活动的单位，以及会计师事务所、税务师事务所和律师事务所等社会中介机构；

（三）按事业单位分类改革的政策规定，划为公益二类的事业单位或从事生产经营活动的事业单位；

（四）法律、法规规定的其他主体。

23. 个体工商户或自然人是否可以作为政府购买服务的承接主体？

推行政府购买服务的主要目的是加快转变政府职能、创新公共服务提供方式、提高公共服务质量和效率，因此，由各类符合条件的组织机构而不是个人作为承接主体是科学合理的。但考虑一些县乡农村基层地区组织型承接主体不足，以及政府采购法允许自然人作为供应商等因素，某些情况下，也可以由具备服务提供条件和能力的个体工商户或自然人承接政府购买服务。

需要注意的是，政府向个体工商户或自然人购

|| 政府购买服务知识问答 ||

买服务时，应当严格遵守政府购买服务及政府采购等制度规定，不得将其异化为变相用工。

24. 为什么公益一类事业单位不能作为政府购买服务的承接主体？

政府购买服务的承接主体资格取决于是否具有市场经营资格。按照《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》规定，事业单位承担义务教育、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层的基本医疗服务等基本公益服务，不能或不宜由市场配置资源的，划入公益一类，根据其正常业务需要，财政给予经费保障。因此，作为政府举办并保障经费的公益一类事业单位，不能从事市场经营活动，应当全力履行好政府赋予的公共服务职责。如果允许公益一类事业单位承接政府购买服务，不利于其集中精力履行好政府赋予的提供基本公共服务职责。鉴于此，公益一类事业单位不宜参与承接政府购买服务。有关行政主管部门应当加强对所属公益一类事业单位的经费保障和管理，强化公益属

性，有效发挥政府举办事业单位提供基本公共服务的职能作用。

25. 公益一类事业单位承担的公共公益服务能否实行政府购买服务？

公益一类事业单位不能作为政府购买服务的承接主体，并不意味公益一类事业单位承担的公共公益服务不能通过政府购买服务方式向社会力量购买。如果现有公益一类事业单位因能力不足等原因，暂时难以满足相关公共服务需求，有关行政主管部门也可以通过向有条件的社会力量购买相关服务作为补充。但在具体实施政府购买服务前，同级财政和主管部门要严格审核把关，坚决防止一边向社会力量购买、一边出现现有公益一类事业单位供给能力闲置现象。

26. 尚未分类的事业单位能否参与政府购买服务？

尚未分类的事业单位不能参与政府购买服务。

|| 政府购买服务知识问答 ||

尚未分类的事业单位有主要承担行政职能的，也有主要承担公共服务职能的，职能定位和财政保障情况较为复杂，在未确定分类前，不宜参与政府购买服务，应当待其明确分类后按照《财政部 中央编办关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》（财综〔2016〕53号）有关规定实施改革。

27. 群团组织参与政府购买服务需要遵循什么原则？

群团组织的情况比较复杂，不同群团组织之间、群团组织机关与其所属单位之间、以及群团组织的全国性机关与其地方分支机构之间，在职能定位、编制性质、经费保障等方面均有很大差异。在具体把握群团组织参与政府购买服务的角色定位问题上应当把握以下原则：第一，对于一个具体单位，不能既为购买主体、又为承接主体。第二，对于不同群团组织、群团组织所属单位、以及全国性群团组织的地方分支机构，应当综合考虑其职能定位、机构性质、经费保障等情况，根据政府购买服务有关

政策规定分别确定是否参与政府购买服务，以及参与政府购买服务的角色定位，并根据需要推进相关改革。

28. 群团组织参与政府购买服务如何进行分类定位？

（一）对于纳入行政编制管理的群团组织机关，国办发〔2013〕96号文件和《政府购买服务管理办法（暂行）》均明确规定，可以作为政府购买服务的购买主体。

（二）对于纳入事业编制管理且经费完全或主要由财政负担的群团组织，参照《财政部 中央编办关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》（财综〔2016〕53号）有关规定精神，这类群团组织应当比照公益一类事业单位，既不宜作为政府购买服务的购买主体，也不宜作为承接主体。

（三）对于经费完全或主要不由财政负担的群团组织及其所属单位，可以作为政府购买服务的承接主体，参与承接政府购买服务后应依据政府购买服

|| 政府购买服务知识问答 ||

务有关规定实行相应管理制度改革，切实转变职能、推进政社分开。

29. 社会组织在承接政府购买服务方面有什么地位？

社会组织是政府购买服务的重要承接主体，对发挥政府购买服务的高效、灵活等独特优势具有重要作用。推进政府购买服务改革，完善政府购买服务制度，社会组织不可或缺。党的十八届三中全会《决定》提出：“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担”。因此，要大力支持和规范社会组织参与承接政府购买服务。

30. 社会组织在参与政府购买服务方面有什么具体作用？

一是承接政府购买服务项目，发挥自身专业化

能力，提高公共服务提供的质量和效率。二是作为社会公众参与社会管理的重要载体，社会组织可以有效组织社会劳动力资源参与公共服务提供，参与社会公共管理，有利于提高社会治理水平。三是发现并向政府反馈社会公众对公共服务的需求，提出公共服务供给方案建议，促进公共服务供求的有效对接。

31. 社会组织承接政府购买服务是否享受税收优惠政策？

2018年2月，财政部、税务总局联合印发《关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》（财税〔2018〕13号），对非营利组织免税资格认定政策进行修订完善，调整了非营利组织工作人员工资水平的认定条件，适当扩大了非营利组织免税优惠政策覆盖范围，并强化了对非营利组织的监管。社会组织承接政府购买服务，应当依据税收法律法规规定缴纳相关税收，符合条件的可享受国家统一税收优惠政策。

32. 行业协会商会如何参与承接政府购买服务，有哪些扶持政策？

行业协会商会目前正在进行与行政机关脱钩改革，改革方向是促进行业协会商会成为依法设立、自主办会、服务为本、治理规范、行为自律的社会组织。脱钩后，行业协会商会与行政机关之间的关系不再是行政隶属关系，行业协会商会可以通过与其他社会力量公平竞争来承接政府购买服务项目并获得政府资金支持。支持和规范行业协会商会参与承接政府购买服务，有利于行业协会商会脱钩改革的顺利推进。2015年，财政部制定印发了《关于做好行业协会商会承接政府购买服务有关问题的通知（试行）》（财综〔2015〕73号），支持行业协会商会通过承接政府购买服务向社会组织转型，并且规定，在同等条件下，优先向已经脱钩的行业协会商会购买行业规划、行业评价、行业统计、行业标准、职业评价、等级评定等行业管理服务项目。

33. 确定政府购买服务内容的一般原则是什么？

政府购买服务的内容应该符合以下要求：第一，属于政府职责范围。如果政府购买了不属于自身职责范围的事项，那就是政府的越位。第二，适合采取市场化方式提供。即适合通过竞争性方式，将服务交由符合条件的社会力量和事业单位承担。第三，属于服务事项。服务概念有其特定内涵，不应作泛化理解。政府购买服务所使用的服务概念，与《政府采购法》及其实施条例所使用的服务概念一致，与货物和工程有本质区别，不能混为一谈。因此，政府购买服务的内容应当是属于政府职责范围、适合采取市场化方式提供的服务事项，重点是有预算安排的基本公共服务。

34. 如何判断某服务事项是否适合市场化方式提供？

一是市场上存在该服务事项的提供商，存在该

|| 政府购买服务知识问答 ||

服务事项的市场交易活动；二是市场存在对该服务事项的潜在需求，通过引导可望培育出一定规模和数量的服务商，形成对该服务事项的一定程度的竞争性提供；三是通过市场竞争机制，政府将服务事项交由市场方式提供比由自身直接提供更具效率。

35. 政府购买服务的购买内容具体包括哪些领域？

政府购买服务的内容包括直接受益对象为社会公众的公共服务及直接受益对象为政府自身的履职所需辅助性服务。其中，除法律法规另有规定外，应当纳入政府购买服务指导性目录的公共服务事项包括但不限于基本公共服务、社会管理性服务、行业管理与协调性服务、技术性服务。政府购买服务的范围和内容实行指导性目录管理。

36. 为什么将政府履职所需辅助性服务纳入政府购买服务范围？

从政府购买服务概念的含义来看，政府购买服务

所称的服务，包括直接受益对象为社会公众的公共服务和直接受益对象为政府自身的政府履职所需辅助性服务。政府购买公共服务和履职所需辅助性服务基本做法均是将服务的具体生产环节外包给市场化的服务供应者，不再由政府直接承担。党的十八届三中全会《决定》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”，这里提到的事务性管理服务工作中，不仅有公共服务，也有相当一部分是政府履职所需辅助性服务。从现实情况看，目前政府履职所需辅助性服务很多是由事业单位承担，深化事业单位改革是政府职能转变的重要内容，通过政府购买服务推动这些事业单位改革是中央确定的重要任务。

37. 什么是政府购买服务指导性目录？

在政府购买服务改革初期，为了指导部门准确把握政府购买服务的范围、性质和种类，规范执行有关政策，财政部部署编制政府购买服务指导性目录。指导性目录内容为属于政府职责范围且适宜通过市场化方式提

|| 政府购买服务知识问答 ||

供的服务事项。指导性目录编制完成后，纳入目录且有预算安排的服务事项应当逐步推行政府购买。

38. 政府购买服务指导性目录如何编制管理？

各级政府部门是政府购买服务的实施主体。因此，政府购买服务指导性目录在中央和省两级实行分级管理、分部门编制，实施政府购买服务的部门具体负责编制本部门（垂直管理系统包含各级派出或分支机构）指导性目录，报同级财政部门审核同意后组织实施，并按规定向社会公开。考虑到各省经济社会发展水平和政府购买服务推进情况差异较大，省以下是否分级分部门制定政府购买服务指导性目录，由各省级财政部门根据本地区情况确定。

39. 政府购买服务指导性目录如何使用和调整？

纳入政府购买服务指导性目录的服务事项，且

已安排预算的，应当实施政府购买服务。未纳入指导性目录的服务事项，原则上不得购买；相关部门确需购买且已安排预算的服务事项，征得同级财政部门同意后方可实施购买，并应在调整指导性目录时纳入目录。

随着经济社会发展、政府职能及公众需求等情况的变化，政府购买服务范围和内容也将发生变化，应按程序及时调整指导性目录。部门调整和修改政府购买服务指导性目录，需要征得同级财政部门同意。

40. 哪些事项不应实施政府购买服务？

以下各项不得作为政府购买服务的内容并列入指导性目录：

- （一）不属于政府职责范围的服务事项；
- （二）应当由政府直接履职的行政管理性事项，包括但不限于行政决策、行政执行、行政监督等事项；
- （三）政府采购法及其实施条例规定的货物和

‖ 政府购买服务知识问答 ‖

工程；

（四）同时包含服务与工程的项目；

（五）融资行为；

（六）购买主体的人员聘用，以劳务派遣方式用工，以及设置公益性岗位等事项；

（七）由政府提供的效率效益明显高于通过市场提供的服务事项；

（八）法律法规规定的其他不得作为政府购买服务内容的事项。

以上第（二）至（八）项中，属于政府职责范围的事项，应当通过符合国家有关法律法规规定的规范方式实施。比如，政府开展公共工程项目，应当优先考虑通过合法合规的政府和社会资本合作（PPP）模式实施；确需政府使用财政性资金投资的工程项目，应当采取政府采购方式规范实施。再如，政府设置（购买）公益性岗位。这是国家对某些社会群体的就业扶持政策，需要认真落实，但是不应将其作为政府购买服务的内容。当然，对于哪些事项不能购买，随着政府购买服务工作的实际推进，在对具体事项的认识上可能还会有变化。

41. 什么是公益创投，与政府购买服务有何关系？

公益创投也称为“公益风险投资”，这种投资不以营利为目的，而是为了增强被支持组织的可持续提供公共服务、解决社会问题的能力。公益创投包括三个主要要素：（1）公益投资者。他们是公益创投的主体，主要包括社会组织、企业和政府，其作用在于对受助组织给予各种支持，除了提供资金、场地、办公设备等硬件支持外，还提供管理技术培训、人力资源扶持与开发等软件支持。（2）符合创投使命的社会组织。社会组织是实现公益创投目标的载体。通过公益创投，社会组织在项目管理、技术、专业人才等方面的能力能得到大幅提高，从而更有效地实现组织目标。（3）社会目标。社会目标是公益创投追求的最终目的，力求以最小的投入和最低的成本换取社会价值回报的最大化。公益创投是对公益事业领域传统培育模式的一次改革与创新，传统的政府拨款对非营利组织而言是“被动输血”，

|| 政府购买服务知识问答 ||

公益创投强调发展社会组织的“主动造血”能力，包括培养社会组织自主寻求发展所需的各种社会资源的能力，以及其他非资金的支持。

当公益创投的投资主体为政府时，公益创投实际上也是一种政府购买服务行为，只不过更加强调通过这种购买行为来扶持承接服务的服务组织发展壮大，或者是培育新的服务组织。

42. 如何认识以政府购买服务名义变相举债融资进行工程建设问题的危害性？

2015 年生效的新《预算法》明确规定，除发行政府债券外，地方政府不得以其他方式举债。这意味着，地方政府过去通过融资平台举债的方式再也行不通了。但是由于各种原因，地方政府进行工程建设的冲动依然强烈。于是很多地方盯上了政府购买服务，主要做法是把工程建设作为政府购买服务项目，以“政府购买委托代建服务”或者“政府购买融资服务”等名义签订政府购买服务的长期合同（通常在 20 ~ 30 年之间），平台公司以政府购

买服务合同为质押进行融资实施工程建设，平台公司还贷资金来源于政府分年安排的购买服务资金，通常由地方人大或人大常委会作出决议对购买服务资金予以保障。在这种做法中，相关项目并不符合政府购买服务关于购买内容的政策要求，实质上是规避地方政府债务管理，变相举债进行工程建设，在现有政府债务统计和管理制度之外形成新一轮隐性但却实实在在的债务，造成地方政府债务无序扩张，加剧了财政金融风险。

43. 禁止纳入政府购买服务范围的常见工程有哪些？

《财政部关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》（财预〔2017〕87号）明确规定，严禁将铁路、公路、机场、通讯、水电煤气，以及教育、科技、医疗卫生、文化、体育等领域的基础设施建设，储备土地前期开发，农田水利等建设工程作为政府购买服务项目。

44. 如何规范处理以政府购买服务名义违法违规融资行为？

为落实党中央、国务院关于进一步规范地方政府举债行为、防范和化解地方债务风险的决策部署，2017年5月财政部印发《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》（财预〔2017〕87号），坚持问题导向，依法依规对以政府购买服务名义违法违规融资行为做出规范。一是坚持政府购买服务改革的正确方向。明确政府购买服务应当坚持费随事转，注重与事业单位改革、行业协会商会与行政主管部门脱钩转制改革、支持社会组织培育发展等政策相衔接，带动和促进政事分开、政社分开。二是严格按照法律和政策规定范围实施政府购买服务。明确政府购买服务重点内容应当是有预算安排的基本公共服务项目，严禁将建设工程作为政府购买服务项目，严禁将各类融资行为纳入政府购买服务范围。三是严格规范政府购买服务预算管理。坚持政府购买服务应当先有预算、后购买服务，购

买资金在既有预算中统筹考虑，合同期限应严格限定在年度预算和中期财政规划期限内。党中央、国务院统一部署的棚户区改造、易地扶贫搬迁工作严格按照相关规定执行。四是严禁利用或虚构政府购买服务合同违法违规融资。要求地方政府及其部门不得利用或虚构政府购买服务合同为建设工程变相举债，不得通过政府购买服务向金融机构等融资，不得以任何方式虚构或超越权限签订应付（收）账款合同帮助融资平台公司等企业融资。五是切实做好政府购买服务信息公开。要求各地应当将年度预算中政府购买服务有关信息，按规定及时向社会公开，确保政府购买服务项目信息真实准确，可查询、可追溯。

45. 政府购买服务合同能否用于融资？

合法合规的政府购买服务合同可以用于融资。《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号）提出，支持开展排污权、收费权、集体林权、特许经营权、购买

|| 政府购买服务知识问答 ||

服务协议预期收益、集体土地承包经营权质押贷款等担保创新类贷款业务。这就是说，在政府购买服务合同合法合规的前提下，承接政府购买服务项目的主体可以以项目合同确定的预期收益为质押进行融资。但这种融资是承接主体的独立的市场行为，并不表示政府提供显性或隐性担保。

在政府购买服务承接主体利用政府购买服务合同向金融机构融资时，银行等金融机构需要增强法律意识和风险意识，做好风险管理，应当认真做好合法性合规性审查，确保相关合同在购买内容和期限等方面符合政府购买服务有关法规制度规定，确保相关融资行为符合政府预算管理制度相关要求。

46. 政府购买服务与政府聘用人员有何区别？

首先，提供服务人员的身份不同。在人员招聘使用方式当中，用人的政府机关与工作人员签订的是劳动合同或聘用合同，工作人员的身份在用人单

位。在政府购买服务中，购买主体与符合条件的社会组织、企业或事业单位等承接主体签订购买服务合同，提供服务人员和作为承接主体的社会组织、企业或事业单位之间是劳动合同关系，不属于购买服务的政府机关的工作人员。

其次，对提供服务人员的管理方式不同。在人员招聘使用方式当中，政府机关的聘用人员通常需要纳入本单位日常管理，建立培训、考核、晋升等人员管理机制。在政府购买服务中，购买服务的政府机关实行的是结果导向管理，关注的是服务质量和数量是否得到保证，不对服务提供人员进行管理，也不考虑提供服务人员的培训、考核、晋升等问题，对服务提供活动的组织实施及相关人员的管理属于承接主体职责。

再次，服务人员获得报酬的方式不同。在人员招聘使用方式当中，政府机关需要直接向聘用人员支付薪酬，并缴纳社会保险。在政府购买服务中，政府机关向承接主体支付购买服务的费用，服务人员的薪酬支付及社会保险缴纳应由其所属社会组织、企业或事业单位等承接主体负责。

47. 为什么说政府设置（购买）公益性岗位不是政府购买服务？

政府设置（购买）公益性岗位是国家对某些社会群体（如就业困难的 40、50 人员，愿意到基层就业的应届大学毕业生等）的就业扶持政策，属于人员聘用范畴，不是政府购买服务，不能将二者混淆。同时，公益性岗位的概念也不宜泛化，不能把从事公共公益服务工作的岗位都一概称为“公益性岗位”。

48. 政府以劳务派遣方式用工与政府购买服务有何区别？

实践当中，一些地方和部门把劳务派遣认为是政府购买服务。劳务派遣与政府购买公共服务的区别比较明显，用工单位只能在临时性、辅助性或者替代性的工作岗位上使用被派遣劳动者，政府购买

公共服务所提供的服务则属于政府机关的“主营业务”。

劳务派遣与政府购买辅助性服务确实有一定相似之处，被派遣劳动者的身份不属于用人的政府机关，也不由政府机关直接向被派遣劳动者进行薪酬支付及社会保险缴纳，但两者在管理方式上仍然存在重要区别。政府购买服务实行的是结果导向的管理，对服务提供活动的组织实施及相关人员的管理属于承接主体职责，承接主体安排多少工作人员来提供服务由自己决定，不受明确的限制；以劳务派遣方式用工实行的仍然是对人的管理，用工单位使用的被派遣劳动者数量不得超过其用工总量的10%，被派遣劳动者如何参与用工单位的工作由用工单位负责组织管理。

49. 怎样认识以政府购买服务名义变相用工问题的危害性？

当前，一些地方和部门出现招聘“政府购买服务人员”“购买岗位”等以政府购买服务名义用工的

|| 政府购买服务知识问答 ||

不规范做法，混淆了政府购买服务、政府以劳务派遣方式用工和政府聘用编制外人员，不符合政府购买服务的精神和要求，破坏了政府购买服务、劳务派遣等相关制度规定的严肃性，完全背离了政府购买服务改革初衷，容易造成政府编制外人员膨胀、经费无序增长等不利后果。

50. 如何处理以政府购买服务名义变相用工问题？

各地区、各部门对于此前以政府购买服务名义用工的做法，应当正本清源，严格根据国家有关法律、法规和政策规定予以整改，根据政府的实际工作需要和财力许可，区分不同情况分类规范，无论是实行编制外聘用、劳务派遣、设置公益性岗位还是政府购买服务，都应当依法依规操作，既要规范政府行为，防止政府编制外人员和相关支出无序膨胀，也要充分保护劳动者的合法权益。对于一些地方和部门因为人手不足，需要聘用编制外人员从事辅助性工作的，如公安部门的警务辅助人员、法院

检察院的书记员等，应当通过符合国家法律法规规定的人员聘用方式实施，不得作为政府购买服务事项；如果想要通过政府购买服务来协助完成某些辅助性工作的，应当严格按照政府购买服务现行政策规定实施，不能与编制外人员聘用混为一谈。

51. 怎么理解先有预算、后购买服务？

形象地说，各级政府部门实施政府购买服务，就是先确定要办事且有办事的钱，后才能确定办事方式。首先，根据国家政策、经济社会发展实际需要等各方面因素确定政府部门的工作重点和部门预算框架，进而确定服务项目。其次，确定项目实施方式并编报预算。根据服务事项的特点，将适宜市场化方式提供的服务事项明确为政府购买服务项目。测算购买服务项目所需资金，列入本部门预算建议，报同级财政部门审核。再次，实施政府购买服务。根据财政部门批复的部门预算，部门按照有关规定实施政府购买服务项目。

52. 为什么说不得将实施政府购买服务作为申请项目预算的依据？

形象地说，各级政府部门实施政府购买服务，就是先确定要办事且有办事的钱，后才能确定办事方式，才能确定是否采取购买服务方式。

53. 是否存在政府购买服务专项资金？

政府购买服务改革是财政支出方式的转变，是政府做事方式的变革，推行政府购买服务并不改变事情的本来性质和财政资金的用途。所以，政府购买服务专项资金的说法是不科学的。

54. 如何编报政府购买服务项目预算？

一是购买主体应当做好购买服务支出与年度预

算、中期财政规划的衔接，确定购买服务项目时，应当确认涉及的财政支出已在年度预算和中期财政规划中安排。

二是购买主体应当充分发挥行业主管部门、行业组织和专业咨询评估机构、专家等专业优势，结合项目特点和相关经费预算，综合物价、工资、税费等因素，合理测算安排政府购买服务支出。

三是购买主体在编报年度部门预算时，应当反映政府购买服务支出情况，需要履行政府采购规定程序的项目，应当同时按规定编报政府采购预算。

55. 如何做好政府购买服务项目预算执行管理？

实施政府购买服务的资金支付按照国库集中支付制度有关规定执行。年度预算执行中，实施政府购买服务涉及预算调剂的，按照预算管理有关规定办理。

56. 确定政府购买服务项目承接主体需要遵循哪些基本原则？

购买主体应当根据购买内容的供求特点、市场发展程度等因素，按照方式灵活、程序简便、公开透明、竞争有序的原则确定承接主体。

57. 什么是凭单制政府购买服务？

所谓凭单制政府购买服务，是指政府部门向有资格消费某一特定公共服务的个体或组织发放购买凭单，通常也称代金券、消费券或服务券，有资格接受凭单的个体或组织选择特定的公共服务供给主体，使用凭单进行“消费”，服务供给主体用接受到的凭单向政府兑换现金。凭单制的特点：（1）凭单是围绕特定公共服务而对特定受益对象实施的补贴，体现政府对特定公共服务领域进行鼓励、扶助的政策意向；（2）在凭单制中，政府通过向作为受

益对象的特定个体或组织发放凭单，将对服务供给主体的最终选择权分散化处置并交付给每一个受益对象，由受益对象自行选择满意的供给主体为其提供服务，供给主体提供服务后获得凭单并以此向政府结算资金取得回报；（3）凭单不同于传统意义上的补助，是直接补贴消费者而非生产者，也不同于传统意义上的政府采购，因为凭单制中的政府支出某种意义上具有转移性支出的特点；（4）凭单通常采取代金券的方式而非现金。实践中对于与消费者的主观感受联系密切，难于说明质量标准、规格的“软服务”，如特殊教育、老年看护等，多使用这种形式。

58. 凭单制政府购买服务有哪些适用条件？

凭单制作为政府购买服务的特定方式，要想发挥好其作用，需要一定的适用条件。首先，购买内容应当是受益对象为第三方社会公众的公共服务，且受益对象数量众多；如果政府购买的是自身履职所需辅助性服务，由于受益对象唯一，凭单制将无

Ⅱ 政府购买服务知识问答 Ⅱ

法应用。第二，存在多个服务供给主体之间较为充分的竞争，潜在提供者进入成本较低。第三，服务具有混合物品属性，即具有排他性并可收费。凭单的性质是一种支付凭证，使用凭单就意味着对享受某种服务付费。第四，受益对象具有较强的选择能力。

59. 如何确定政府购买服务项目的承接主体？

实施政府购买服务项目，购买主体应当按照政府采购法及其实施条例等有关规定，采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购等方式确定承接主体，相关采购限额标准、公开招标数额标准、采购方式变更、采购计划编报等按照政府采购相关法律制度规定执行。其中，属于政府采购限额标准以下且集中采购目录以外的政府购买服务项目，由购买主体按照公平、效率原则自行确定项目的承接主体。

60. 如何确定凭单制政府购买服务项目的承接主体？

对于以凭单制形式实施的政府购买服务项目，购买主体应当通过依法依规设定资格条件或政府采购竞争择优方式，确定不少于三家服务供应机构同时作为承接主体，并向符合条件的服务对象发放购买凭单，由服务对象自主选择具体服务供应机构为其提供服务并以凭单支付。对符合条件的承接主体，政府可以将其列出详细名单并向社会公示，以供社会公众选择并减少其为获取信息付出的成本。

61. 如何理解可以通过直接委托实施公益二类事业单位“拨改买”？

政府购买服务强调公平竞争，《财政部 中央编办关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》（财综〔2016〕53号）提出政府向公益二类事业单

Ⅱ 政府购买服务知识问答 Ⅱ

位购买服务可以由其行政主管部门直接委托进行，主要是考虑与其他类型的政府购买服务承接主体相比，公益二类事业单位有其自身的特殊性。一方面，从职能定位看，公益二类事业单位承担的是高等教育、非营利医疗等公益服务，不适宜完全由市场配置资源。从机构编制管理看，目前公益二类事业单位主要实行事业编制管理，编制内人员执行相应的人事管理、收入分配、养老保险等政策。另一方面，公益二类事业单位是保障公共服务稳定供给的重要力量。公益二类事业单位拥有提供专业化公共服务的高素质人才、专业设施和丰富经验，是优质的公共服务资源，而社会组织等政府购买服务的市场化承接主体总体发展相对滞后，数量少、规模小，服务承接能力有限。这些情况决定了公益二类事业单位将继续是提供相关领域公共公益服务不可或缺的重要力量，在参与承接政府购买服务时，需要给予必要的支持政策，既利于公益二类事业单位改革顺利推进，也利于原由公益二类事业单位承担的公共服务得到稳定供给。

基于上述考虑，对于公益二类事业单位承担的公共服务类项目，应当逐步推行政府购买服务，一

定时期内可以由其行政主管部门直接委托给该事业单位并实行合同化管理，公益二类事业单位边继续提供公共服务边改革。这样做，既能充分发挥公益二类事业单位提供专业化公共服务的优势，促进公益二类事业单位稳定发展；也有利于促进解决财政资金“重分轻管”问题、实行结果导向管理。

62. 实施公益二类事业单位“拨改买”

需要注意哪些事项？

通过直接委托实施公益二类事业单位“拨改买”只是推进公益二类事业单位政府购买服务改革的阶段性措施，具体操作中，应注意以下三点：一是要把握好改革的力度和节奏，统筹制定公益二类事业单位改革的具体步骤，坚持有序推进、稳健操作，防止急于求成，出现执行政策走样。二是在将公益二类事业单位的财政拨款改为政府购买服务过程中，要协调推进事业单位内部机制改革，防止“换汤不换药”，简单将财政拨款改为直接委托购买，或借用政府购买服务名义扩大事业单位支出。三是政府新

‖ 政府购买服务知识问答 ‖

增用于公益二类事业单位的支出，应当优先通过政府购买服务方式安排。积极推进采用竞争择优方式向事业单位购买服务，逐步减少向公益二类事业单位直接委托的购买服务事项。

63. 签订政府购买服务合同应该注意什么问题？

购买主体按规定程序确定政府购买服务项目的承接主体后，应当与承接主体签订书面合同，明确服务对象，服务的内容、期限、数量、质量、价格等要求，相关绩效目标、指标和权重，以及资金结算方式、双方的权利义务事项和违约责任等内容。对于以凭单制形式实施的政府购买服务项目，购买主体应当在购买公告中就相关事项作出明确规定。

64. 政府购买服务项目为何不允许转包？

转包是指承接主体在承接政府购买服务项目后，

将其承接的项目转让给第三方，承接主体实际退出承包关系，第三方成为项目合同承接主体的行为。政府购买服务项目的转包也可以视为公共服务的二次购买。由于承接主体不具有政府购买服务的购买主体资格，不能将承接的服务事项再次购买，而且转包容易使不具有相应资质的主体成为实际承担政府购买服务项目的承接主体，导致服务质量得不到保障，《政府购买服务管理办法》中明确规定，“严禁承接主体将服务项目交由其他服务供应机构实际承担的转包行为”。

65. 政府购买服务项目为何允许分包？

分包指承接主体将项目中的一部分辅助性服务事项发包给具有一定资质条件的第三方单位的行为。政府购买服务的承接主体经购买主体同意可将部分辅助性工作分包给第三方。在分包过程中，该承接主体并不退出项目承接关系，其与第三方单位就完成的工作成果向购买主体承担连带责任。政府购买服务项目允许分包，也是支持规模较小的社会组织有效参与承接

‖ 政府购买服务知识问答 ‖

政府购买服务项目并获得发展的政策需要。

66. 政府购买服务绩效管理存在什么问题？

目前，政府购买服务绩效管理工作中存在一些主要问题，如项目绩效目标不明确，实施过程中缺乏跟踪监控，绩效评价范围有限，绩效评价质量不高，评价结果应用机制不健全。究其原因，主要是政府购买服务绩效管理的操作规范尚未明确，政府购买服务绩效指标体系不完善，一些地方和部门缺少绩效评价的专业人员和力量，绩效评价方法还需改进等。对此，应当建立健全全过程绩效管理机制，全面实施绩效管理，坚决避免为买而买、一买了之的形式主义作法，解决好“买的值”的问题，不断提高政府购买服务的质量和效益。

67. 如何构建政府购买服务全过程绩效管理机制？

要将绩效管理贯穿政府购买服务全过程，推

动绩效目标管理、绩效运行跟踪监控和绩效评价实施管理相结合。购买主体应当科学设置绩效目标和指标，并在政府购买服务合同或凭单制项目的购买公告中予以明确。在确定绩效目标过程中，财政部门应加强绩效目标审核。政府购买服务项目实施期内，购买主体要定期对项目实施进度和绩效目标实现程度进行跟踪监控，发现问题要及时纠正。购买主体和财政部门应根据项目特点和实施期限，对服务期内的服务实施情况进行绩效评价；在服务期限结束后，对项目全面开展绩效评价。同时，要及时反馈绩效评价结果，加强绩效评价结果应用。

68. 如何开展政府购买服务绩效评价？

政府购买服务绩效评价机制包括绩效评价的主体、对象、方式、程序等要素。购买主体应当负责组织政府购买服务项目绩效评价，并建立由购买主体、服务对象及专业机构和人员组成的综合性绩效评价机制。为增强评价的专业性、独立性和客观性，

|| 政府购买服务知识问答 ||

有条件的地方可以探索推进第三方评价。财政部门作为牵头政府购买服务改革和财政资金管理的综合性部门，从自身职责出发，可以根据需要对其他部门的政府购买服务整体工作开展绩效评价，也可以选择部门实施的资金金额和社会影响大的政府购买服务项目，开展重点绩效评价。

69. 政府购买服务绩效评价结果如何应用？

购买主体和财政部门是组织绩效评价的主体，负责绩效评价结果的具体应用。政府购买服务的购买主体应当建立承接政府购买服务的激励约束机制，积极探索将绩效评价结果与购买资金支付挂钩，并将评价结果作为以后年度选择承接主体的重要参考依据，促进提高政府购买服务绩效。财政部门开展的政府购买服务绩效评价，其评价结果也应当作为以后安排预算资金、督促部门改进管理和完善相关政策的重要依据。

70. 如何设置政府购买服务绩效指标体系？

政府购买服务绩效管理是预算支出绩效管理的重要组成部分。政府购买服务绩效目标要指向明确、合理可行、细化量化、相应匹配，包括服务数量、质量、时效、成本、效益和满意度指标。政府购买服务绩效评价指标要在财政部印发的《预算绩效评价共性指标体系框架》下，结合政府购买服务特点进行完善，能够客观评价服务提供状况和服务对象、相关群体以及购买主体等方面满意情况，特别是对服务对象满意度指标应当赋予较大权重。

71. 政府购买服务为什么需要引入第三方机构开展绩效评价？

政府购买服务改革的一个重要目标是创新公共服务供给，更好满足人民群众多样化和专业化公共服务需求。因此，必须通过实行规范化、精细化管

|| 政府购买服务知识问答 ||

理，将“买的值”放到更为突出的位置上，着力提升政府购买服务的效益，让人民群众有更多的获得感。党的十九大提出，建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。推进政府购买服务第三方绩效评价是全面实施预算绩效管理的重要内容，将专业第三方引入绩效评价工作中来，有利于增强评价工作的客观性和专业性。促进提升政府购买服务的效益；有利于改变政府自己购买、自己评价的局限，创新评价方式，扩宽评价视野，符合推进国家治理现代化的改革方向。

72. 怎样实施政府购买服务第三方绩效评价？

《财政部关于推进政府购买服务第三方绩效评价工作的指导意见》明确了政府购买服务第三方绩效评价的相关主体责任，要求将政府购买公共服务项目纳入第三方绩效评价范围，并对评价指标建立、评价结果应用、评价经费管理、相关信息公开等都做出了具体规定。

73. 为什么要建立健全政府购买服务的 监督管理机制？

在政府购买服务工作中，政府作为购买主体，拥有选择服务供给主体的权力，即资金分配权。一方面，虽然政府通过购买服务的方式将公共服务的提供交由社会力量承担，但是公共服务的责任仍然由政府承担；另一方面，尽管政府购买服务改变了传统的行政性资金分配方式，要求通过公开公平的竞争性程序来选择服务供给主体，但在购买服务的过程中显然仍然存在寻租和利益输送的可能。因此，有必要建立健全政府购买服务监督管理机制，加强对政府购买服务的全过程监管，实现监管的常态化制度化，确保政府购买服务资金规范管理和合理使用，确保公共服务提供的质量和效率。

74. 购买主体在政府购买服务中负有 哪些监管责任？

购买主体应当建立监督检查机制，加强对政府

|| 政府购买服务知识问答 ||

购买服务的全过程监督，积极配合有关部门将承接主体提供服务情况纳入年度报告、评估、执法等监管体系。发现承接主体偏离政府购买服务项目目标的行为，应当及时要求承接主体采取措施予以纠正，直至项目恢复正常实施。严禁承接主体转包项目。

75. 财政部门在政府购买服务中负有 哪些监管责任？

财政部门负责监管购买主体政府购买服务资金使用和项目实施的规范性。发现购买主体使用财政资金不规范、购买服务程序不合规以及未履行自身监督职责的，应当依据具体情节，按照相关规定予以处理；发现承接主体未按照合同约定实施项目的，应当及时通知购买主体并要求其督促承接主体采取措施予以纠正，直至项目恢复正常实施。

76. 如何对承接主体实施激励约束？

政府购买服务应当建立守信联合激励、失信联

合惩戒机制。对诚信守约的承接主体，给予优先获得承接政府购买服务项目的机会；对失信承接主体，视其情节轻重依法采取行政性约束和惩戒措施。

77. 政府购买服务为什么要强调信息公开？

“阳光是最好的防腐剂”，政府购买服务涉及老百姓的切身利益，信息公开是推广政府购买服务必须坚持的原则。2017年10月，财政部建立了中国政府购买服务信息平台，并对地方推进信息平台建设作出统一部署。无论购买什么服务，采取什么方式购买，都要尽可能及时、充分地向社会公开政府购买服务相关信息，确保具备条件的社会力量和事业单位平等参与竞争，畅通社会监督渠道，严禁暗箱操作，防止借政府购买服务名义进行利益输送，确保人民群众享有充分的公共服务。

78. 哪些政府购买服务信息应当公开？

各级政府及其有关部门应当在各自职责范围内，

‖ 政府购买服务知识问答 ‖

按照有关规定及时主动公开下列政府购买服务相关信息：

- （一）行政法规、规章和规范性文件；
- （二）指导性目录；
- （三）政府购买公共服务项目绩效目标、指标及评价结果；
- （四）政府采购规定应当公开的相关信息。

79. 政府购买服务信息的公开渠道有哪些？

政府购买服务相关信息，应当由信息公开的责任主体在其门户网站上公开，并同时在中国政府采购网（中国政府购买服务信息平台）或其地方分网上公开。

80. 为什么要推进事业单位政府购买服务改革？

在党中央、国务院统一部署和领导下，经过各

方面共同努力，近几年来政府购买服务改革工作取得阶段性进展和成效。但总体上看，目前政府提供的公共公益服务当中，能向社会力量购买的服务项目仍然较少、购买服务所占比例仍然较低，大部分公共公益服务仍由相应的事业单位具体承担。事业单位在提供公共公益服务，促进经济社会发展、改善人民群众生活等方面发挥着重要作用，但也存在一些事业单位政事不分、事企不分、机制不活、服务质量和效率不高等问题，推行事业单位政府购买服务改革、改善公共服务供给的任务十分迫切。2016年11月，财政部、中央编办出台了《关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》，部署推进事业单位政府购买服务改革，重点是对公益二类事业单位实行“拨改买”。

81. 事业单位政府购买服务改革的指导思想是什么？

改革的指导思想是，通过推进事业单位政府购买服务改革，推动政府职能转变，深化简政放权、

|| 政府购买服务知识问答 ||

放管结合、优化服务改革，改进政府提供公共服务方式，支持事业单位改革，促进公益事业发展，切实提高公共服务质量和水平。

82. 事业单位政府购买服务改革的基本原则是什么？

改革的基本原则是，坚持分类施策，按事业单位类别及职能，合理定位参与政府购买服务的角色作用，明确相应要求；坚持问题导向，加快转变政府职能，创新财政支持方式，将政府购买服务作为推动事业单位改革发展的重要措施；坚持公开透明，遵循公开、公平、公正原则推进事业单位政府购买服务改革；坚持统筹协调，做好政府购买服务改革与事业单位分类改革有关经费保障、机构编制、人事制度、收入分配、养老保险等方面政策的衔接；坚持稳妥推进，对事业单位政府购买服务改革给予必要的支持政策，妥善处理改革发展稳定的关系。

83. 事业单位政府购买服务改革的总体目标是什么？

改革的总体目标是，到 2020 年底，事业单位政府购买服务改革工作全面推开，事业单位提供公共服务的能力和水平明显提升；现由公益二类事业单位承担并且适宜由社会力量提供的服务事项，全部转为通过政府购买服务方式提供；通过政府购买服务，促进建立公益二类事业单位财政经费保障与人员编制管理的协调约束机制。

改革的总体目标以公益二类事业单位为重点、以 2020 年为时间节点，充分考虑了不同类别事业单位在政府购买服务改革中的分类定位，有利于与《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》和《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》确定相关政策目标相衔接，并为进一步推进相关改革工作留出空间。

84. 事业单位政府购买服务改革工作如何进行分类定位？

按照分类推进事业单位改革有关政策规定，事业单位划分为承担行政职能事业单位、公益一类事业单位、公益二类事业单位、生产经营类事业单位四类，分类改革完成后，只有公益一类和公益二类事业单位继续保留在事业单位序列。但由于分类推进事业单位改革需要一个过程，目前还处于上述四类事业单位并存状况，而且还有少量事业单位尚未分类。按照政府购买服务相关规定要求，以及事业单位类别及职能定位，各类事业单位参与政府购买服务的角色定位和改革要求为：（1）完全或主要承担行政职能的事业单位，可以作为政府购买服务的购买主体；（2）公益一类事业单位，既不属于政府购买服务的购买主体，也不属于承接主体，不得参与承接政府购买服务；（3）公益二类事业单位和生产经营类事业单位，可以作为政府购买服务的承接主体；（4）尚未分类的事业单位，待明确分类后

按上述定位实施改革。

85. 现由事业单位承担的服务中，哪些可以作为政府购买服务内容列入指导性目录？

明确购买内容是实施政府向事业单位购买服务的一项基础性工作，具体体现在政府购买服务指导性目录的编制管理工作中。政府部门向符合条件的事业单位购买服务，应摸清本部门所属事业单位提供服务状况，将现由其承担并且适宜由社会力量提供的服务事项确定为购买内容，并列入本部门政府购买服务指导性目录，作为政府向事业单位购买服务的依据。具体编制指导性目录应当重点把握以下原则：一是目前由部门所属生产经营类事业单位承担且财政保障经费的公共服务事项，应当列入指导性目录；二是部门所属公益二类事业单位承担的公共服务事项，除少数不适宜通过政府购买服务方式提供的外，应当列入指导性目录；三是部门所属公益一类事业单位承担的公共服务事项，需求超出公益一类事业单位供给能力且能够向其他社会力量购

买的，可以列入指导性目录。

86. 参与承接政府购买服务的公益二类事业单位在管理方面需要进行哪些调整？

公益二类事业单位承接政府购买服务项目以后，行政主管部门对事业单位的管理和事业单位的内部管理都需要进行相应调整。一是实施政府向事业单位购买服务的行政主管部门，应当将相关经费预算由事业单位调整至部门本级管理，不再直接作为事业单位经费。二是事业单位承接政府购买服务取得的收入，应当纳入事业单位预算统一核算，依法纳税并享受相关税收优惠等政策。三是政府部门作为购买主体要加强合同履行管理和绩效管理，承接服务的事业单位要严格履行合同，确保服务质量，提高服务对象满意度。四是财政等部门要强化监督管理，购买主体要做好相关信息公开，承接服务的事业单位应当自觉接受财政、审计和社会监督。

87. 为什么要强调通过政府购买服务支持社会组织培育发展？

首先，社会组织是社会治理的重要基础，是社会公众参与社会管理的重要载体。党的十八届三中全会《决定》提出，适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。十八届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》进一步明确，推动教育、文化、法律、卫生、体育、健康、养老等公共服务提供主体多元化、提供方式多样化，推进非基本公共服务市场化改革，引入竞争机制，扩大购买服务。其次，推广政府购买服务离不开社会组织的健康发展。一方面，社会组织是承接政府购买服务的重要主体，社会组织健康有序发展是推广政府购买服务的重要条件；另一方面，社会组织发展需要政府购买服务的支持，承接政府购买服务是社会组织发展壮大的重要途径。再次，与经济发展水平和社会发展的需要相比，我国社会组织总体发展相对滞后，数量少、规模小，地

|| 政府购买服务知识问答 ||

区发展不平衡，部分社会组织内部管理不健全，存在服务的专业性、规范性、公信度不足等问题。同时，社会组织发展现状也不能适应当前推广政府购买服务的需要，地方特别是中西部地区和基层反映，政府向社会推出一些购买服务事项，往往难以找到合适的社会组织承接，想买买不到。亟需通过大力推进政府向社会组织购买服务等措施，促进社会组织健康发展，形成推广政府购买服务与社会组织健康发展良性互动的格局。

88. 通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导思想是什么？

充分发挥市场机制作用，大力推进政府向社会组织购买服务，引导社会组织专业化发展，促进提供公共服务能力持续提升，发挥社会组织的独特优势，优化公共服务供给，有效满足人民群众日益增长的公共服务需求。

89. 通过政府购买服务支持社会组织培育发展的基本原则是什么？

坚持深化改革，正确处理政府和社会的关系，为社会组织发展创造良好环境；注重能力建设，通过政府向社会组织购买服务引导社会组织加强自身能力建设，提升社会组织服务能力和水平；坚持公开择优，通过公开公平、竞争择优方式选择社会组织承接政府购买服务，促进优胜劣汰；注重分类指导，区分社会组织功能类别、发展程度，结合政府购买服务需求，因地制宜，分类施策。

90. 通过政府购买服务支持社会组织培育发展的主要目标是什么？

“十三五”时期，政府向社会组织购买服务相关政策制度进一步完善，购买服务范围不断扩大，形成一批运作规范、公信力强、服务优质的社会组

织，公共服务提供质量和效率显著提升。

91. 为什么要强调改善社会组织参与政府购买服务的准入环境？

关于政府购买服务承接主体的条件，现行有关政策规定，政府购买服务承接主体需要具有依法缴纳税收和社会保障资金的良好记录；前三年内无重大违法记录，通过年检或按要求履行年度报告公示义务，信用状况良好，未被列入经营异常名录或者严重违法企业名单。据一些社会组织反映，有的地方将此理解为成立未满三年的社会组织不能参与承接政府购买服务。为此，《财政部 民政部关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》强调，社会组织参与承接政府购买服务应当符合有关资质要求，但不应对社会组织成立年限做硬性规定。对成立未满三年，在遵守相关法律法规、按规定缴纳税收和社会保障资金、年检等方面无不良记录的社会组织，应当允许参与承接政府购买服务。这将有利于进一步改善政府购买服务准入环境，促

进社会组织更好更快发展。

92. 通过政府购买服务支持社会组织的重点领域有哪些？

根据党的十八届三中全会《决定》关于重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织的要求，结合政府购买服务需求和社会组织专业化优势，现行政策明确政府向社会组织购买服务的支持重点为民生保障、社会治理、行业管理、公益慈善等领域，鼓励各级政府部门同等条件下优先向社会组织购买服务。

93. 在政府购买服务项目分配上对社会组织有何倾斜措施？

地方和有关部门应当采取切实措施加大政府向社会组织购买服务的力度，逐步提高政府向社会组织购买服务的份额或比例。政府新增公共服务支出

|| 政府购买服务知识问答 ||

通过政府购买服务安排部分，向社会组织购买的比例原则上不低于 30%。

94. 如何通过适当延长政府购买服务合同期限支持社会组织稳定发展？

原则上，政府购买服务项目期限与政府预算时间跨度一致，通常为 1 年。由于社会组织参与承接政府购买服务项目需要较长时间准备、竞标、业务培训等，社会组织承接政府购买服务项目的成本较高，项目的稳定性、连续性对社会组织稳定发展影响较大。为支持社会组织稳定发展，对购买内容相对固定、连续性强、经费来源稳定、价格变化较小的公共服务项目，购买主体与提供服务的社会组织签订的政府购买服务合同可适当延长履行期限，最长可以设定为 3 年。之所以设定为 3 年，一方面是因为目前我国实行为期 3 年的中期财政管理，另一方面，过长的合同期限不利于市场竞争机制的发挥，容易造成利益固化和服务供给垄断。

95. 实行政府向社会组织购买服务，如何保障公共服务的质量和效率？

一是加强绩效管理，合理设定绩效目标及指标，开展绩效目标执行监控，积极探索推进第三方评价。

二是推进社会组织能力建设，推动社会组织以承接政府购买服务为契机向专业化发展，提升服务承接能力。

三是加强社会组织承接政府购买服务信用信息记录、使用和管理，要求购买主体将社会组织信用状况作为确定承接主体的重要依据，让诚信的社会组织优先获得承接政府购买服务项目的机会。

四是加强日常监管，做好履约管理，督促社会组织保质保量提供服务。

96. 通过政府购买服务支持社会组织培育发展过程中如何防范可能出现的寻租和利益输送问题？

为切实防范政府购买服务过程中可能发生的各

Ⅱ 政府购买服务知识问答 Ⅱ

种低效和腐败问题，要进一步明确财政、民政以及向社会组织购买服务的政府部门的各自职责，强化政府向社会组织购买服务的监督管理举措。主要包括：

一是明确政府向社会组织购买服务相关信息公开要求，加强社会监督。

二是对通过单一来源采购方式实施的政府购买服务项目，要严格履行审批程序，该公示的要做好事前公示，加强项目成本核查和收益评估工作。

三是加强政府向社会组织购买服务的全过程监督，防止暗箱操作、层层转包等问题。

四是加大政府向社会组织购买服务项目审计力度，及时处理涉及政府向社会组织购买服务的投诉举报，严肃查处借政府购买服务之名进行利益输送的各种违法违规行为。