**关于代拟《苏州市政府购买服务实施细则**

**（征求意见稿）》的起草说明**

为贯彻落实国务院办公厅《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》与省政府办公厅《关于推进政府购买公共服务指导意见》精神，加快推进我市政府职能转变与事业单位分类改革工作，积极发挥市场作用，提高政府服务质量和财政资金使用效益，苏州市委办公室、市政府办公室于2014年7月29日印发了《苏州市政府向社会购买服务实施意见》（苏委办发[2014]48号，以下简称《实施意见》），市政府办公室于2014年12月31日印发了《苏州市政府向社会购买服务实施细则（试行）》（苏府办[2014]225号，以下简称原《实施细则》）。因原《实施细则》试行期届满，经深入研究、反复论证和广泛听取相关方面意见，苏州市财政局为市政府代拟了《苏州市政府购买服务实施细则（征求意见稿）》（以下简称新《实施细则》。现就有关情况说明如下：

1. **起草背景和过程**

推广政府购买服务是党中央、国务院确定的一项重要改革任务，对于加快转变政府职能、创新公共服务提供方式、提高公共服务质量和效率具有重要意义。作为《实施意见》的具体操作规范，原《实施细则》对政府向社会购买服务的购买主体、承接主体、购买内容，以及预算管理、目录管理、采购管理、定价管理、合同管理、绩效管理等事项做出了规定。自原《实施细则》出台以来，各地各单位认真贯彻执行，购买领域不断拓展，购买资金规模快速扩大，政府购买服务改革工作取得阶段性进展和成效。总的来看，原《实施细则》的规定较科学合理，对于推进政府购买服务改革发挥了重要的积极作用。同时，随着近几年改革实践的深入开展，对照财政部印发的《政府购买服务管理办法（暂行）》，苏州市的政府购买服务工作也出现了一些新情况、新问题，原《实施细则》已不能完全与上级政策规定匹配，不能完全适应现实的需要。主要表现在：

**（一）《实施意见》与原《实施细则》均未对政府购买服务给出定义，只作了原则性描述，也未对适合购买的服务内容作较详细的说明。**在实践中，各地各单位均有“超范围”购买服务现象，没有依规区分政府购买服务与单位服务类项目政府采购的不同，造成部分不属于政府职能事项，或者应该由政府履行的职能都以政府购买服务名义委托社会力量承担，对后续推进政府购买服务制度改革产生不利影响。

**（二）扩大了购买主体与承接主体的范围。**因制定原《实施细则》时对政府购买服务概念理解的偏差，我市的购买主体范围除各级机关外，扩大到了全部事业单位，还规定了使用市级财政性资金作为经费主要来源的群团组织可以参照执行。我市的承接主体范围也扩大到了全部事业单位，包含了承担行政管理职能、公益一类事业单位等。上述规定的购买主体与承接主体范围与国务院、省政府指导意见的精神不符，超出了财政部《政府购买服务管理办法（暂行）》的相关规定，与《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）的相关规定有较大出入。

**（三）目录管理的相关规定不够科学合理。**我市的《政府向社会购买服务指导目录》过细，不同部门间的类似服务职能未能有效归并，不利于发挥部门积极性及时增补调整可购买的服务事项。市机构编制部门制定的政府转移职能事项目录与对接目录、民政部门编制的《承接政府向社会购买服务的社会组织目录》在实践中作用发挥不大，可以通过别的政策措施替代，且“政府转移职能事项”的提法与改革精神不符。

**（四）定向委托购买方式存在诸多问题。**定向委托购买方式缺乏上级法规政策依据，与政府购买服务应通过政府采购方式确定承接主体的财政部规定不一致。实践中，大部分申请实施定向委托的服务项目超出了原《实施细则》规定的情形，不利于在政府购买服务领域坚持公平竞争原则。

**（五）未对政府购买服务绩效管理做出详细规定。**原《实施细则》仅规定财政部门负责制定绩效评价管理制度，并组织实施相关工作，已不适应中共中央、国务院要求全面实施预算绩效管理的意见精神。

**（六）原《实施细则》适用范围过窄。**仅规定市级有关部门适用，各市（县）、区可以参照该实施细则制定具体实施办法，适用范围口径与《实施意见》及原《实施细则》标题不一致，不利于全市管理规范的相对统一。

上述问题的存在，需要对原《实施细则》补充、修改和完善，进一步加强和规范我市政府购买服务管理。为此，自2017年起，我局启动开展多个层面的调研，总结归纳存在的问题，听取各方的积极建议，并结合原《实施细则》颁布后国家、省新出台的规范性文件，我们代拟了新《实施细则》的征求意见稿。但由于财政部于2018年6月公布了新修订的《政府购买服务管理办法》征求意见稿，稿中较多内容作了新的规定，为避免我市新《实施细则》规定与财政部新规有冲突，我们始终关注着财政部新规的修订与出台情况，但至11月底仍没有新信息，在一定程度上影响了新《实施细则》的制定进程。

**二、新《实施细则》的基本定位、修订原则和内容框架**

新《实施细则》的基本定位是，根据党的十八届三中全会《决定》、十九大报告和国办发〔2013〕96号与苏政办发[2013]175号文件有关决策部署精神和要求，在《实施意见》内容框架下，依据2015年以来上级新的政策规定，修订我市政府购买服务的操作和管理规范，为我市政府购买服务工作提供全面、完整、可操作性的制度保障。

在新《实施细则》的修订过程中，我们主要遵循以下原则：**一是**尽可能保持政策稳定性与连续性，在基本思路、框架结构、主要政策方面基本延续原《实施细则》，同时作了必要的调整和优化。**二是**积极回应现实问题，对于改革实践中出现的突出问题，特别是原来存在理解有误或定义偏差的问题，新《实施细则》予以有针对性的回应，以保障政府购买服务工作顺利推进。**三是**认真按照现行最新上级政策规定确定我市政府购买服务的操作与管理规程，政策规定主要包括财政部《政府购买服务管理办法（暂行）》（财综[2014]96号]、《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）、《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）等。**四是**保持政策的前瞻性，将财政部公布的《政府购买服务管理办法》征求意见稿中部分符合现行政策规定与实际情况的规定引入到新《实施细则》。**五是**增强可操作性，能够明确细化的政策，尽可能做到明确和细化，便于各地和有关部门执行。

新《实施细则》以原《实施细则》的内容框架与顺序为基础，删除了5条，增加了9条，修改了21条，征求意见稿共30条。新《实施细则》第一条为目的意义，第二至七条为政府购买服务的定义、购买主体、承接主体的相关规定，第八至九条为衔接事业单位分类改革、协会商会脱钩的规定，第十至十二条为购买的服务内容及目录管理，第十三条为预算管理规定，第十四条为信息公开规定，第十五至二十一条为购买服务采购与实施的规定，第二十二至二十四条为预算绩效管理规定，第二十五至二十八条为相关职能部门职责分工，第二十九至三十条为各地制定具体实施办法与新细则生效等的规定。

**三、有关政策问题**

**（一）关于名称问题。**《实施意见》与原《实施细则》均以“政府向社会购买服务”作为名称，但为了与上级文件的名称一致，拟在新《实施细则》中也使用“政府购买服务”为规范名称。

**（二）关于文件规范对象。**引用《政府购买服务管理办法（暂行）》中的“政府购买服务”概念定义，其中政府履职所需服务包含《实施意见》中的运行保障和管理咨询两大类服务。

**（三）关于购买主体范围。**原《实施细则》规定“苏州市级机关、事业单位作为购买主体”不准确，一是《实施细则》应为全市的规范，不能只规范市级，二是不承担行政管理职能的事业单位不是购买主体。因此，新《实施细则》规定购买主体为苏州市各级行政机关，其他机关及承担行政管理职能的事业单位按照细则规定实施购买服务。并明确公益一类事业单位、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不属于购买主体，也不属于承接主体。

**（四）关于承接主体范围。**对原《实施细则》规定的企业法人、其他组织、个体工商户和个人的规定未作修改，但对原事业单位进行了限定，承接主体应仅为公益二类与生产经营类事业单位。各类承接主体应具备的基本条件未作大的修改。为提高购买主体的主体责任，删除了单项具体购买项目的承接主体条件确定需会商行业主管部门与财政部门的规定。

**（五）关于购买内容。**原《实施细则》仅对购买服务的内容做了总描述和简单分类，新《实施细则》按照《政府购买服务管理办法（暂行）》的口径将服务分成基本公共服务、社会管理性服务、行业管理与协调性服务、技术性服务、政府履职所需辅助性事项、其他适宜由社会力量承担的服务事项等六大类，并在每各大类中列举了具体服务事项，该分类口径财政部新管理办法征求意见稿的分类基本一致。

**（六）关于指导性目录。**针对原指导性目录制定存在的不足，吸收财政部新管理办法征求意见稿的规定，新《实施细则》明确指导性目录的制定采用两级管理办法，由财政部门制定（财政部原管理办法的规定）一个地区的指导性总目录，明确购买服务的总范围和大类等，由各行业主管部门根据自身实际，在总目录的框架内制定分目录，细化具体服务种类或事项，在经同级财政部门审核同意后实施，分目录的内容也作为编制、审核相关项目部门预算的主要依据。这样的权责分工以及目录与预算的衔接，能更加及时调整指导性目录内的服务事项，促进各部门的政府购买服务更加灵活高效。

**（七）关于预算管理。**因考虑到政府购买服务项目所需财政性资金的预算编制、批复、使用与监督等，与部门预算中其他财政性资金管理没有大的程序差异，因此，新《实施细则》删减了相关程序性规定，只作总的要求描述，同时增加了与中期财政规划衔接的要求。

**（八）关于信息公开。**公开的信息内容与原规定基本一致，但对不同信息的公开责任主体及公开渠道进行了补充规定。

**（九）关于购买方式。**按照国办发（2013）96号、《政府购买服务管理办法（暂行）》规定，政府购买服务应按照政府采购相关法律制度规定确定承接主体，并实行合同管理。因此，新《实施细则》仅保留了政府采购作为唯一的购买方式，凡是具备市场竞争性的项目，均应同开公开招标等方式购买，不具备市场竞争性的项目，或事业单位分类改革中主管部门向所属事业单位购买服务，可以通过单一来源方式购买。

**（十）关于项目实施。**因服务购买方式为政府采购，则购买的需求制定、合同管理、合同履行、履约验收等均应按照政府采购法律法规执行，在新《实施细则》中均只进行总描述，未完全展开作进一步规定。

**（十一）关于成本规制。**因政府购买服务实行市场定价原则，因此，对具备竞争性的项目由预算金额、承接主体报价等因素综合确定，对采用单一来源的项目，按照《苏州市政府向社会购买服务成本规制办法》（苏府[2016]17号）规定执行。

**（十二）关于绩效评价。**根据预算绩效管理的有关规定，明确购买主体和有关部门是绩效管理的责任人，并规定政府购买服务必须建立全过程绩效管理机制，并积极推进第三方评价机制，同时规定了评价结果的运用。

**（十三）关于综合管理部门的职责。**除原《实施细则》中规定的管理部门外，新增了经信部门，主要考虑到加强对购买主体、承接主体等的信用管理。新《实施细则》根据几年来的实践经验，重新梳理了各部门的职责分工。

**（十四）关于各地执行问题。**为了促进各市、区高质量地推进政府购买服务工作，新《实施细则》仍规定各地可以结合当地实际情况制定具体实施办法。

苏州市财政局

2018年11月28日