

《苏州市政府购买服务实施细则》 重大行政决策后评估报告

编制单位：苏州市财政局

报告日期：2022年12月

目 录

一、引言	2
二、评估工作概况	4
三、《细则》基本概况及工作成效	6
(一) 基本概况	6
(二) 工作成效	8
四、对《细则》的综合评估	11
(一) 合法性评估	11
(二) 合理性评估	14
(三) 协调性评估	16
(四) 可操作性评估	17
(五) 规范性评估	19
(六) 实效性评估	21
五、评估结论	24
六、下一步工作建议	26
七、结语	27
附件	29

《苏州市政府购买服务实施细则》 重大行政决策后评估报告

内容摘要

2021年1月15日，苏州市人民政府办公室印发了《苏州市政府购买服务实施细则》（苏府办〔2021〕7号，以下简称《细则》）。2022年9月-11月，苏州市财政局组织力量开展了《细则》后评估工作，并委托江苏同益大地律师事务所围绕《细则》的合法性、合理性、协调性、可操作性、规范性和实效性进行了评估。

评估认为，通过《细则》的实施，构建了多层次、多方式的服务供给体系，提供了更加方便、快捷、优质、高效的政府公共服务，实现了《细则》确立的总体要求，规范了政府购买服务行为，促进了政府职能转变，改善了公共服务供给。

从合法性的角度来看，《细则》在决策主体、决策程序等方面均符合相关的法律规定，内容符合现行法律、法规以及国家有关政策，不存在违反上位法规定设置的限制性条款。

从合理性的角度来看，《细则》具有科学、合理的决策目的，规范、有效的制度设计。

从协调性角度来看，《细则》与上位法及上级文件之间衔接充分，《细则》的制度完备，相互构成了统一、和谐整

体。

从可操作性角度来看，《细则》规定的内容切合实际，易于操作，较好地完成了法律、法规及上级文件的要求。

从规范性角度来看，《细则》逻辑结构严密，表述准确，没有影响政府规范性文件的正确、有效实施。

从实效性评估角度来看，《细则》的实施有效提高了财政资金的使用效益，促进了政府职能转变，推动了社会组织的发展，提高了政府购买服务质量，改善了公共服务供给。

评估结论是：《细则》规定合法、合理，具有较强的协调性、规范性和可操作性，执行状况良好，社会效益、经济效益显著。当前，政府购买服务工作仍在不断推进，因此《细则》内容仍适应实际工作需要，建议予以保留。将来，在结合政府购买服务工作改革发展的需要，并总结政府购买服务工作实践经验的基础上，可择机对《细则》进行修改和完善。

一、引言

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。2020年1月，财政部发布了《政府购买服务管理办法》（财政部令第102号），为新时代以政府购买服务助推社会治理创新提供了重要的制度支持，为建立和完善我国规范性政府购买服务市场奠定了坚实基础。此后各地均开展了政府购买服务的实践，并发布了政府购买服务相

关的规章、文件，取得了良好效果。

苏州市人民政府办公室早已于 2014 年发布了《苏州市政府向社会购买服务实施细则（试行）》（苏府办〔2014〕225 号），因财政部于 2020 年发布了《政府购买服务管理办法》，《苏州市政府向社会购买服务实施细则（试行）》已与新形势不相适应。2021 年 1 月 15 日，苏州市人民政府办公室印发了《苏州市政府购买服务实施细则》（苏府办〔2021〕7 号，以下简称《细则》），《细则》自 2021 年 2 月 1 日起施行，《苏州市政府向社会购买服务实施细则（试行）》同时废止。

《细则》实施至今已有一年多的时间，在政府购买服务工作方面也积累了一些经验。因此，现在根据《苏州市规章立法后评估办法》（市政府第 124 号令）、《苏州市重大行政决策程序规定实施细则》（苏府办〔2019〕87 号）、《关于公布 2022 年度苏州市财政局重大行政决策事项及后评估事项目录的通知》（苏财办字〔2022〕150 号）等规章和文件的要求，对《细则》进行重大决策后评估具有重要的价值和意义。

此次后评估工作为阶段性评估，将实现以下三个方面的目的：

以合法性、合理性、协调性、可操作性、规范性以及实效性为标准，了解《细则》的相关制度设计是否科学、合理，是否适应当前全市政府购买服务工作的新形势、新要求，是

否与其他法律规范存在矛盾冲突，并最终评估《细则》的总体质量和实施效果。

对《细则》实施情况进行调查分析，研究总结实施中存在的问题，有针对性的提出推动《细则》有效实施的建议。

通过评估总结《细则》制定和实施过程中的经验与不足，对是否修改《细则》、何时修改、如何修改，以及如何更好的实现《细则》确立的总体要求进行论证。

二、评估工作概况

(一) 评估准备阶段

1. 成立评估小组

《细则》后评估工作按照客观公正、公开透明、公众参与、注重实效的原则，由苏州市财政局主导并组织力量，围绕《细则》的合法性、合理性、协调性、可操作性、规范性、实效性等进行调查、分析和评估。

为保障评估结论的客观性、公众性和专业性，市财政局将此次重大决策后评估的部分工作委托江苏同益大地律师事务所(以下简称“律师事务所”)办理。律师事务所专门成立了重大决策后评估课题组，指派专人参与后评估工作，包括全程参与重大决策后评估的调研及撰写工作。

2. 评估准备工作

市财政局及律师事务所课题组主要开展了以下准备工作：

(1) 市财政局会同律师事务所拟定了《细则》后评估

工作方案。

(2) 市财政局会同律师事务所研究了《细则》的相关规定，形成包括进行问卷调查在内的初步方案。

(二) 评估实施阶段

1. 评估方法说明

本次评估活动运用了决策比较分析、文件检索、问卷调查等方法，以对《细则》的合法性、合理性、协调性、可操作性、规范性、实效性进行全面评估。

2. 评估实施阶段具体工作

(1) 前期调研。市财政局进行了评估工作的前期调研，了解政府购买服务工作的必要性。

(2) 征求意见。市财政局在门户网站发布了后评估公告，广泛征求公众意见；向苏州市纪委、机构编制委、发改委、市场监督管理局、民政局、审计局、人社局、司法局等单位征求意见，各单位均已书面反馈。

(3) 决策比较分析。将《细则》与国家、省、市制定的相关政策文件进行了比较，深入分析《细则》内容的合法性、合理性、协调性、可操作性、规范性、实效性。

(4) 问卷调查。通过向采购单位和承接服务的单位发放问卷调查卷的形式，深入了解各单位对《细则》实施情况的反馈意见。

(5) 文件检索。评估小组各成员单位和律师事务所广泛搜集了各种有关政府购买服务方面的文件、资料。

(6) 专题研讨。评估期间，评估小组进行了多次内部讨论，对调查问卷中形成的内容进行总结分析，对《细则》的合法性、合理性、协调性、可操作性、规范性、实效性进行全面评估。

(三) 评估报告形成阶段

在开展上述工作的基础上，律师事务所形成了大纲和初稿。评估小组成员单位集体讨论确定了报告框架，对初稿提出了相关的建议和意见，补充完善了报告内容，在充分沟通的基础上形成了评估报告的征求意见稿。

在充分吸收采纳各方意见的基础上，市财政局会同律师事务所对评估报告进行了比较深入的修改和完善，最终形成了正式的决策后评估报告。

三、《细则》基本概况及工作成效

(一) 基本概况

政府购买服务是十八届三中全会以来全面深化改革的重要举措之一。通过导入市场化机制，政府将一部分公共服务委托给社会组织等符合条件的服务供应商承担，并根据服务数量和质量等因素向其支付费用。政府购买服务一举三得，一则力推公共服务社会化，二则力促社会组织能力建设，三则倒逼政府职能转变，因而成为全面深化改革之利器，在全国范围内迅速铺开。2020年1月3日，财政部发布《政府购买服务实施办法》（财政部令第102号），为新时代以政府购买服务助推社会治理创新提供了重要的制度支持，为建立

和完善我国规范性政府购买服务市场奠定了坚实基础。

2020年5月11日，江苏省财政厅印发《关于贯彻落实〈政府购买服务管理办法〉规范做好政府购买服务工作的通知》（苏财购〔2020〕34号），要求各地各部门充分认识政府购买服务的重要性。要求各地各部门规范有序开展政府购买服务工作，要准确界定政府购买服务范围，规范编制政府购买服务目录，严格政府购买服务预算管理，加强政府购买服务绩效评价，规范政府购买服务实施和合同管理，切实做好政府购买服务信息公开。要求各地各部门切实加强政府购买服务工作的组织实施。

苏州市人民政府办公室于2014年12月31日发布了《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》），自制定以来，政府购买服务改革工作取得阶段性进展和成效。但随着《政府购买服务管理办法》的出台以及形势的变化，原《实施细则》已与新形势不相适应。基于上述情况，苏州市人民政府办公室于2021年1月15日印发了《苏州市政府购买服务实施细则》（苏府办〔2021〕7号），《细则》自2021年2月1日起施行，原《实施细则》同时废止。

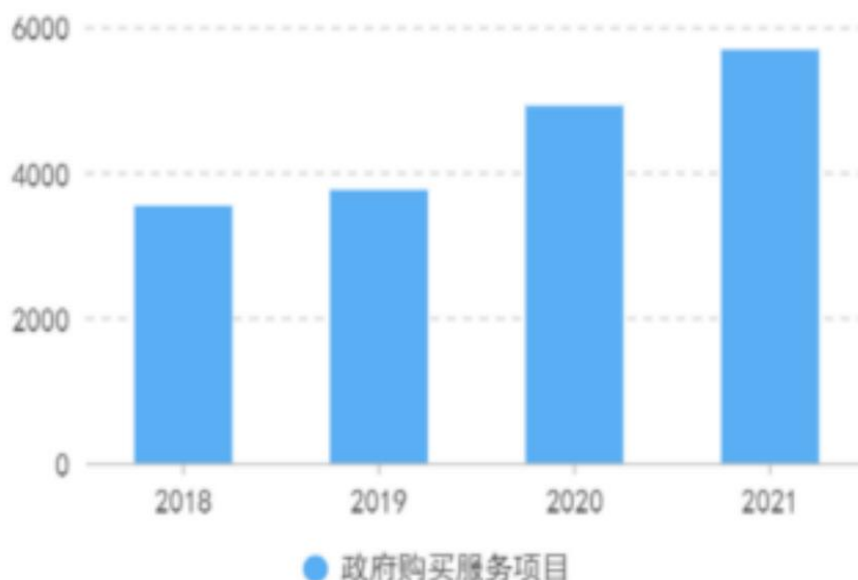
《细则》在指明总体要求和基本原则的情况下，明确了以下几方面的内容：第一，明确购买主体和承接主体的范围；第二，明确购买服务的具体范围和内容实行指导性目录管理，同时明确购买服务内容的负面清单；第三，明确对政

府购买服务实施预算管理，严禁“无预算购买”或“超预算购买”；第四，明确对政府购买服务实施绩效评价；第五，明确政府购买服务信息公开制度。

（二）工作成效

1. 政府购买服务规模不断增长

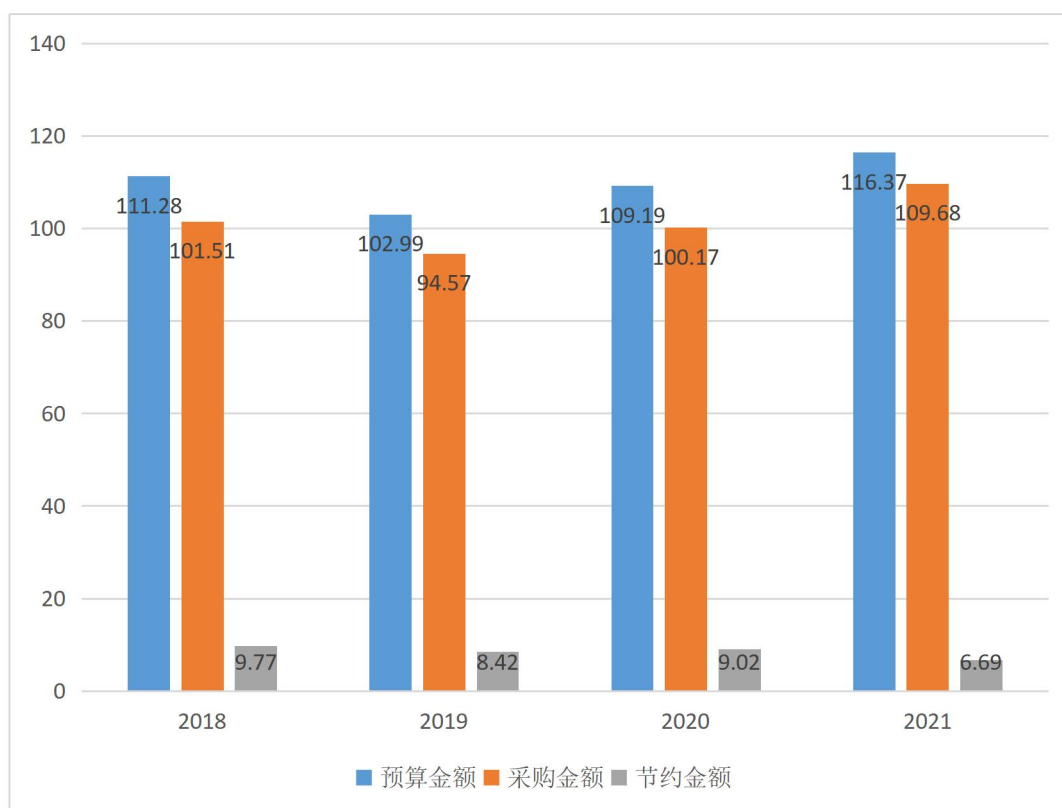
《细则》实施后，全市不断推进和规范政府购买服务，政府购买服务各项工作有序开展，政府购买服务规模继续快速增长。根据统计，2018年全市政府购买服务项目3538个；2019年全市政府购买服务项目3756个，同比增长6.16%；2020年全市政府购买服务项目4913个，同比增长30.8%；2021年全市政府购买服务项目5683个，同比增长15.67%。政府购买服务项目近几年来数量的增长反映了政府购买服务规模不断扩大，购买领域不断拓宽。



2. 通过强化预算管理，提高资金使用效益

《细则》从安排原则、资金安排、预算编制调整等方面就预算管理作了详细规定。《细则》坚持“先有预算、后购买服务”的原则，将政府购买服务预算与部门预算、政府采购预算同步谋划、同步编制，明确政府购买服务项目所需资金应当在本部门预算中统筹安排，未列入预算的项目不得实施。《细则》要求加强项目审核，提高政府购买服务预算编制的合理性、规范性。《细则》还要求强化预算执行全过程跟踪，对合同履行、绩效目标实施等开展监控，一旦发现偏离目标即采取纠正措施，确保资金规范管理、安全使用、绩效目标如期实现。根据《细则》实施预算管理，有利于规范项目的实施、提升服务质量、有利于提高资金效益和降低服务成本。

根据统计，2018年，全市政府购买服务预算金额为111.28亿，实际采购金额为101.51亿，节约资金9.77亿，资金节约率为8.88%；2019年，全市政府购买服务预算金额为102.99亿，实际采购金额为94.57亿，节约资金8.42亿，资金节约率为8.18%；2020年，全市政府购买服务预算金额为109.19亿，实际采购金额为100.17亿，节约资金9.02亿，资金节约率为8.26%；2021年，全市政府购买服务预算金额为116.37亿，实际采购金额为109.68亿，节约资金6.69亿，资金节约率为5.75%。从以上数据可以看出，通过实施预算管理，大大提高了资金使用效益、降低了服务成本。



3. 通过绩效管理，提升政府购买服务的质量和效益

《细则》规定购买主体是政府购买服务绩效管理的实施主体，应当对政府购买服务项目开展事前绩效评估，定期对所购服务实施情况开展绩效评价。财政部门负责组织开展政府购买服务项目绩效评价工作，评价结果作为承接主体选择、预算安排和完善管理的重要依据。《细则》明确了政府购买服务绩效管理的主体、对象和方式等要求，政府购买服务应当开展事前绩效评估，定期开展绩效评价，探索运用第三方评价评估，加强评价结果运用。实践中，财政局依据《细则》对重点项目开展了绩效评价，在评价中，重点关注购买服务行为的规范性、经济性、公平性和效益性，紧盯投入、产出、效益，分类评价达成情况。在评价过程中，着重考察购买主体决策是否合理高效、购买程序是否合规、监督管理是否执

行到位，考察承接主体在履约管理、项目绩效方面是否达到目标。通过实施绩效管理和绩效评价，推动实现了绩效评价找不足、抓整改、促完善、提效能的效果，从而有效提高政府购买服务的质量和效益。

四、对《细则》的综合评估

鉴于《细则》实施的必要性，我们对《细则》在合法性、合理性、协调性、可操作性、规范性和实效性方面进行了综合评估。

(一) 合法性评估

依据《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》、《江苏省规范性文件制定和备案规定》、《江苏省规范性文件和重大决策合法性审查程序规定》、《苏州市行政规范性文件制定和监督管理规定》、《苏州市重大行政决策程序规定》、《苏州市重大行政决策程序规定实施细则》及《苏州市财政局重大行政决策程序规定》，通过考察、分析《细则》的决策背景、决策流程，可以看出《细则》的决策主体、决策程序等方面均符合要求，其内容符合《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国政府采购法》、《政府购买服务管理办法》等法律、规章和文件的规定。

1. 《细则》的决策主体适合

根据《苏州市重大行政决策程序规定实施细则》第二条规定“本细则适用于市政府的下列重大行政决策事项：（二）制定行政管理、执法体制改革的重大措施”，又根据《中华

《中华人民共和国政府采购法》第十三条规定“各级人民政府财政部门是负责政府采购监督管理的部门，依法履行对政府采购活动的监督管理职责”，因此，《细则》由苏州市财政局牵头起草，由市政府颁布实施，决策主体和权限符合相关法律、法规和规章的规定。

2. 《细则》的决策程序符合法律规定

根据《苏州市重大行政决策程序规定实施细则》规定，重大决策需经决策动议、公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、廉洁性审查、集体讨论等环节，《细则》在起草单位意见征求稿完成后，由起草单位广泛吸纳利益相关群体以及各相关部门和社会各界的意见，经过充分的修改和完善，并邀请了专家进行论证，委托第三方机构出具风险评估报告，送交法规处合法性审查，提交纪律检查委员会进行了廉洁性审查，最终由苏州市人民政府办公室以“苏府办〔2021〕7号”文件形式印发，已严格按照法定程序进行，决策程序符合法律规定。

3. 《细则》的内容符合法律、法规和上级文件的规定

党的十九大强调“创新政府购买公共服务的机制与方法，对于转变政府管理职能及释放政府管理改革红利，具有极强的战略意义与实践价值”，党的十九届四中全会做出了关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大战略部署，坚持和完善共建共治共享的社会治理制度是其重要内容，而政府购买服务则是加快推进

共建共治共享社会治理创新的重要举措之一。2020年1月3日，财政部发布《政府购买服务实施办法》（财政部令第102号），以新的制度建构响应十九届四中全会的号召，全力助推共建共治共享的社会治理创新。

2020年5月11日，江苏省财政厅印发《关于贯彻落实〈政府购买服务管理办法〉规范做好政府购买服务工作的通知》（苏财购〔2020〕34号），要求各地各部门充分认识政府购买服务的重要性，规范有序开展政府购买服务工作，切实加强政府购买服务工作的组织实施。

苏州市人民政府办公室于2014年12月31日发布了《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》），自制定以来，政府购买服务改革工作取得阶段性进展和成效。但随着《政府购买服务管理办法》的出台以及形势的变化，原《实施细则》已与新形势不相适应。基于上述情况，苏州市人民政府办公室印发了《细则》。

《苏州市政府购买服务实施细则》上位法、上级文件
党的十九大报告
《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》
《中华人民共和国政府采购法》
《中华人民共和国预算法》
财政部《政府购买服务管理办法》

省财政厅关于贯彻落实《政府购买服务管理办法》规范做好政府购买
服务工作的通知

《细则》所规定的总体要求、基本原则，均与财政部《政府购买服务管理办法》保持高度一致。从篇章结构来看，《细则》的主要内容与财政部《政府购买服务管理办法》基本相同。《细则》主要分十一章，即围绕政府购买服务的购买主体、承接主体、购买内容和目录、预算管理、承接主体确认方式及程序、合同及履约管理、绩效管理、信息公开、监督管理作出规定，上述规定部分内容也采用了和上级文件基本相同的表述，如关于政府购买服务的界定、承接主体的范围、购买内容的范围，《细则》均采用与《政府购买服务管理办法》表述一致的语句，但同时，《细则》在购买主体、预算管理、承接主体确认方式及程序等方面根据全市实际情况作了进一步细化。

(二) 合理性评估

分析《细则》的具体规定，发现该《细则》是一部具备合理性的重大行政决策，主要体现在以下两个方面：

1. 《细则》具有科学、合理的决策目的

《细则》的总体要求是要最终达到：规范政府购买服务行为，促进转变政府职能，改善公共服务供给，全面提升政府服务水平，不断满足社会公共需求的总体要求。一方面，上述要求符合上位阶法律、法规以及上级文件对政府购买服务工作提出的要求。另一方面，围绕《细则》的总体要求也

更有利于设计出实际、有效的制度规定，从而加强全市政府购买服务工作的开展。

2. 规范、有效的制度设计

围绕着所欲达到的总体要求和目标，《细则》明确了政府购买服务应当遵循“预算约束、以事定费、公开择优、诚实信用、讲求绩效”原则。在购买主体和承接主体方面，《细则》明确了购买主体和承接主体的范围，同时明确“公益一类、公益二类和从事生产经营活动的事业单位，使用事业编制管理且由财政拨款保障的群团组织，不作为政府购买服务的购买主体”以及“公益一类事业单位、使用事业编制且由财政拨款保障的群团组织，不作为承接主体”。在购买内容方面，《细则》将政府购买服务内容明确为政府向社会公众提供的公共服务，以及政府履职所需辅助性服务两大类，并首次提出政府购买服务“负面清单”管理，明确6类事项不得作为政府购买服务内容，对不属于政府职责范围以及应当由政府直接履职的事项，不得实施政府购买服务，有效防止政府购买服务泛化。在管理上实行公开指导性目录制度，在实施上更加强调公共性、公益性、竞争性、合规性。《细则》还明确实行预算绩效管理，从资金安排、预算编制、下达实施、预算调整等方面严控政府购买服务预算管理，明确购买主体是政府购买服务绩效管理的实施主体，负责开展事前绩效评估，定期对所购服务实施情况开展绩效评价，财政部门负责组织开展政府购买服务绩效评价工作。通过实施预算绩

效管理，提高财政资金的使用效益，提升政府购买服务的服务质量。

（三）协调性评估

1. 《细则》规定的内容与上位法及上级文件的规定衔接充分

《细则》是根据财政部《政府购买服务管理办法》制定的。财政部《政府购买服务管理办法》共七章，包含总则、购买主体和承接主体、购买内容和目录、购买活动的实施、合同及履行、监督管理及法律责任、附则。《细则》以财政部《政府购买服务管理办法》的内容框架与顺序为基础，共十一章五十四条，内容包含总则、购买主体、承接主体、购买内容和目录、预算管理、承接主体确定方式及程序、合同及履约管理、绩效管理、信息公开、监督管理和法律责任、附则。《细则》就政府购买服务定义、承接主体范围、购买服务内容等与《政府购买服务管理办法》规定基本一致；在购买主体、预算管理、承接主体确认方式及程序等方面根据苏州市实际情况作了进一步细化。因此，《细则》与上位法及上级文件形成了充分衔接。

2. 《细则》建立的法律制度完备，构成和谐、统一的整体

《细则》实施后，市财政局于2021年6月24日印发了《关于印发2021年苏州市级政府购买服务指导性目录的通知》（苏财购〔2021〕26号），根据该文件，2021年苏州

市级政府购买服务包括 2 项一级目录（分别为公共服务和政府履职所需辅助性服务），34 项二级目录（包括公共安全服务、教育服务、就业服务、人才服务、社会保障服务、卫生健康服务、科技服务等），180 项三级目录。2022 年，为进一步推进和规范政府购买服务工作，结合全市实际情况，市财政局又印发了《关于印发苏州市级政府购买服务指导性目录（修订版）的通知》（苏财购〔2022〕31 号）、《关于做好苏州市级部门政府购买服务指导性目录调整工作的通知》（苏财购〔2022〕32 号），对苏州市级政府购买服务指导性目录进行了调整，调整后，2022 年苏州市级政府购买服务目录包括 2 项一级目录，30 项二级目录，169 项三级目录，实施政府购买服务的市级部门单位共 73 家。苏州市级部门以市财政局每年发布的指导性目录为蓝本，结合经济社会发展实际、政府职能转变、部门承担职能，科学界定政府购买服务的内容和边界，将属于自身职责范围且适合市场化方式提供的服务事项纳入部门目录，编制本部门的政府购买服务目录。可以说，围绕《细则》，相关的配套性规范正在完善，并逐步构成和谐、统一的整体，为政府采购服务工作的开展提供了更多的规范依据。

（四）可操作性评估

1. 规定的制度切合实际、易于操作

《细则》围绕购买服务的五大问题，即“谁来买，向谁买，买什么，怎么买和买得值”作出了明确规定。对应《细

则》的内容，分别是《细则》所规定的购买主体、承接主体，实施范围、购买方式和绩效监督管理。《细则》本身能够抓住购买服务工作的重点和难点进行规范，因此是切合实际的。

《细则》本身的规定便于理解、操作。首先表现在《细则》对相关用语概念的界定和解释，如第二条政府购买服务的界定，第六条、第七条对购买主体的范围界定，第九条、第十条对承接主体的范围界定。其次，《细则》多采用的列举方式也为达到上述目的起到了积极作用，例如第六条对购买主体的列举，第九条对承接主体的列举，以及第十三条对不得纳入政府购买服务范围事项的分类列举，这些列举不但使得《细则》本身内容明确且易于各职能部门、单位的理解、遵照执行，而且为政府采购服务的操作提供了一定的指引。

2. 规定的内容能够较好的完成法律、法规以及上级文件的要求

《细则》的内容规定符合《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国政府采购法》、《政府购买服务管理办法》等文件精神，符合目前政府采购服务工作追求的规范政府购买服务行为、转变政府职能、改善公共服务供给、提高政府服务质量和财政资金使用效益的目的。具体体现在以下几个方面：（1）《细则》关于承接主体确定方式明确要“按照政府采购方式和程序”，与原《实施细则》相比，删除了定向委托内容，体现了政府购买服务遵循公开择优的原则。（2）《细则》明确预算管理制度，坚持“先有预算、后购买服务”

原则，严禁“无预算”或“超预算”支出，对预算执行全过程跟踪，对合同履行、绩效目标实施等开展监控，一旦发现偏离目标即采取纠正措施，确保资金规范管理、安全使用、绩效目标如期实现。（3）《细则》明确实行绩效管理，购买主体负责实施政府购买服务绩效管理，开展事前绩效评估，定期对所购服务实施情况开展绩效评价；财政部门负责组织开展政府购买服务绩效评价工作，通过事前绩效评估、绩效评价管理、评价结果应用等环节，推动提升政府购买服务资金配置效率和使用效益。综上，《细则》的贯彻实施能够满足现实政府购买服务的需要以及逐步实现通过政府购买所欲达到的目的。

（五）规范性评估

通过分析《细则》条文的用语，对比《细则》条文之间的关系，可以发现《细则》是一部用语规范、逻辑严密的规范性文件。

1. 《细则》用语规范

《细则》从起草到最后定稿，遵守上位法、协调同位法、借鉴其他地方决策并广泛征集社会意见，保证了《细则》的用语符合汉语规范要求 and 法律规范要求。因《细则》是根据财政部《政府购买服务管理办法》制定而成，因此在很多用词和语句上与《政府购买服务管理办法》保持了相当的一致，如在名称上，财政部采用的是“政府购买服务管理办法”，《细则》为与上级文件保持一致，也采用了“政府购买服务”

作为规范名称；再比如关于“政府购买服务”的定义，《细则》和上级文件表述一致。但在某些语句上也经过了认真推敲和选择，比如关于不属于购买主体的范围，《政府购买服务管理办法》的规定是“公益一类事业单位、使用事业编制且由财政拨款保障的群团组织，不作为政府购买服务的购买主体和承接主体”，而《细则》的规定是“公益一类、公益二类和从事生产经营活动的事业单位，使用事业编制且由财政拨款保障的群团组织，不作为政府购买服务的购买主体”，《细则》在上级文件的基础上对不属于购买主体的范围进行了扩充。

2. 《细则》内容周全，逻辑严密

《细则》共十一章五十四条，涉及政府购买服务的基本原则、履约主体、购买内容、预算管理、承接主体确定方式、合同和履约管理、绩效管理、信息公开和监督管理。其中既有概括、抽象的指导性内容，如总体要求和基本原则，又有具体、细化的操作性内容。因此，可以说《细则》在逻辑上是比较严密的。如上文所述，《细则》的内容涉及到政府购买服务中“谁来买，向谁买，买什么，怎么买和买得值”五大重点问题，并在内容中一一作了规定，因此又可以说内容充实，能够适应政府购买服务工作的现实需要。

按照《细则》开展政府购买服务工作，能够规范政府购买行为、促进转变政府职能、改善公共服务供给。当然，《细则》中有些规定可能存在规定模糊的情形，不利于现实中各

部门、单位的遵照执行，因此还有待进一步的细化。例如“对受益对象为社会公众且社会关注度高的民生类政府购买服务项目，或预算金额市级在 300 万元及以上的，县（区）级在 100 万元及以上的政府购买服务项目，具备条件的可以运用第三方评价评估”，该规定仅规定“具备条件的可以运用第三方评价评估”，但并未强制性要求引入第三方机构展开绩效评价，在实际操作中难有统一性，故应当明确必须运用第三方评价的项目范围。

（六）实效性评估

《细则》发布以来，全市政府购买服务工作加速推进，深度和广度也在不断加大，取得了一系列成绩。在《细则》实施的过程中，其在第一条中确立的总体要求得到了实现。各单位、部门在政府购买服务工作的开展中也都严格按照《细则》的规定进行。总体来说，《细则》实施后取得的经济效益和社会效益明显高于其制定和执行的成本。

1. 提高了财政资金的使用效益

通过实施政府购买服务，向市场和社会“借力融智”，购买专业化的服务，由“花钱养人”变为“花钱办事”，有效促进了行政管理效能提升，降低了行政成本。政府购买服务的实施，促使社会团体、组织、企业、事业单位在同一平台、同一起跑线上竞争。相对于以往服务项目的单一来源采购或直接委托，成交金额大大降低，采购资金节约率得以提高，有效的减少了财政资金的浪费。从 2018-2021 年全市政

府购买服务情况来看,2018年全市政府购买服务预算金额为111.28亿,实际采购金额为101.51亿,节约资金9.77亿;2019年预算金额为102.99亿,实际采购金额为94.57亿,节约资金8.42亿;2020年预算金额为109.19亿,实际采购金额为100.17亿,节约资金9.02亿;2021年预算金额为116.37亿,实际采购金额为109.68亿,节约资金6.69亿。从以上数据可以看出,政府购买服务工作的开展,使得实际的采购服务成交金额大大降低,有效的节约了财政资金,大大提高了财政资金的使用效益。

2. 促进了政府职能转变

政府购买服务强调政府、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,有利于改变政府大包大揽的传统做法,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,促进政府自身运作方式的改革,减轻政府压力,提高政府管理和服务社会效率。通过政府购买服务,引入了专业化的服务,实现了向市场和社会的“借力”,政府由公共服务的直接提供者向公共资源协调者的角色转变,有力提升了政府的工作效益和服务能力。同时,通过政府购买服务,有效地解决公共服务的数量不足和形式单一的问题,大大增强了政府的公信力和社会公众对政府的信赖感。

3. 推动了社会组织的发展

政府购买服务为社会组织开放了广阔的发展空间,有助

于推动社会组织强化自我管理、完善治理结构、提高竞争能力，形成政府、社会组织 and 公共利益的多赢局面。社会组织参与政府购买服务是一个双向促进的过程，对于社会组织而言，政府通过开放服务项目给社会组织承担，培育和壮大了社会组织。对于政府而言，社会组织这一中间媒介联通了政府和基层民众，信息的有效流动促使政府及时发现并解决问题，减轻了社会矛盾的发生，达到社会和谐的效果。

4. 提高了政府购买服务质量

《细则》对于购买方式明确要“按照政府采购方式和程序”，引入了社会组织和企业多元化参与服务项目的竞争，促使市场环境逐渐转向良性发展，很多单位和企业为了保证在政府购买服务市场中占得一席之地，大大提高服务品质和服务质量。随着社会力量广泛参与到养老、教育、医疗、法律服务、社区治理等多个领域，居民在日常生活中不断享受到实惠，政府购买服务对促进相关产业发展、进一步释放内需潜力发挥了积极作用。同时，《细则》要求实施绩效管理和绩效评价，推动实现了绩效评价找不足、抓整改、促完善、提效能的效果，有效提高了政府购买服务的质量和效益。

5. 改善了公共服务供给

长期以来，我国公共服务主要依靠政府设立机构、养人办事直接提供，出现了越位、缺位并存的现象，基本公共服务均等化程度不足、部分服务短缺，难以满足人民群众日益增长的公共服务需求，迫切需要创新公共服务供给模式，为

人民群众提供更加方便快捷、优质高效的公共服务。政府购买服务覆盖了环卫、养老、教育、文化、医疗卫生、市政设施养护等众多公共服务领域和单位后勤保障服务领域，承接主体由过去以事业单位为主，向企业、机构和社会组织扩展，多元化的公共服务供给体系初步形成，公共服务质量明显提高。政府购买服务通过发挥市场机制作用，更好地满足新形势下公共服务多样化、个性化、专业化需求，有效地调动了各类社会力量参与社会管理事务，改善了社会治理体系和格局，有力促进了公共服务供给机制完善提升。

五. 评估结论

根据上述分析，可以归纳出以下三点结论：

(一)该《细则》合法、合理，协调性、规范性、可操作性均较强，实施后取得了良好的成效。

从全市政府服务购买工作的实际情况来看，《细则》很好的满足了政府购买服务的实际需要。相关制度的设计，使得全市政府购买服务工作不断完善和深入。如上文所述，《细则》的实施使得全市政府购买服务工作不论在提高财政资金的使用效益、促进政府职能转变，还是在推广社会组织、提高政府购买服务的质量、改善公共服务供给上都取得了较大的进展。《细则》在指导政府购买服务工作的实践方面效果是显著的。可以预见的是，随着《细则》的实施，政府购买服务工作将会更多的惠及人民群众，更大力度的促进社会领域的改革和治理方式的创新。

(二) 目前全市政府购买服务工作仍在继续，《细则》的规定符合现阶段政府服务购买工作的目标和方向，因此基本内容应予以保留。

改革开放以来，我国政府购买服务体系 and 制度建设不断推进，服务的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。近年来，各地立足实际，积极开展政府购买服务的探索，取得了良好效果，在制度设计以及绩效监管等方面积累了不少好的做法和经验。因此，在当前和以后的相当长的时期内，政府购买服务工作还将不断推进和深化。特别是，财政部2022年又印发了《关于做好2022年政府购买服务改革重点工作的通知》（财综〔2022〕51号），江苏省财政厅也印发了《关于做好政府购买服务改革重点工作的通知》（苏财购〔2022〕53号），表明政府购买服务工作仍然是目前政府工作的重中之重，也是推进政府职能转变、创新社会管理、改善公共服务供给的重要抓手。分析相关文件的内容发现，政府购买服务工作的目标和总要求并未发生大的改变，《细则》中规定的“总体要求”和“基本原则”仍然和上位法律、法规和上级文件、通知一致，并且适应政府购买服务实际工作的开展。因此，《细则》的基本内容仍然有其存在、保留的必要。

(三) 《细则》应当在总结实践问题和经验的基础上进行补充和完善

在《细则》的指导下，全市政府购买服务工作朝着有力的方向进行。但仍需要总结实践中暴露的问题，为日后《细则》的补充完善做准备。在评估过程中反映的以下问题还需进行考量：

1. 政府购买服务的规模需进一步扩大，购买服务的领域有待拓宽。

2. 社会组织承接服务和筹集社会资源的能力需进一步加强。

3. 政府购买服务评价和监督体系还有待完善。

上述问题的出现虽然使得《细则》有进一步完善的必要，但这些问题并未对《细则》的实施产生实质性的影响，因此修改《细则》的工作并非迫切和必须。

综上，对《细则》的决策后评估结论为：《细则》的规定合法、合理，具有较强的协调性、规范性、可操作性，基本实现了《细则》所提出的目标。实践中，《细则》的执行状况良好，带来了显著的社会效益和经济效益增长。将来，根据政府购买服务工作的发展的需要，在总结《细则》实施经验的基础上，可择机对《细则》进行修改和完善。

六、下一步工作建议

1. 统筹安排购买服务资金，扩大政府公共服务购买范围

制定加大政府购买服务工作方案，通过合理调整支出结构，坚持将基本公共服务和社会服务作为政府购买服务重点领域，加大民生领域政府购买服务项目资金投入力度，补齐

基本公共服务短板，在现有政府购买公共服务范围的基础上，扩大购买范围，在提升服务质量中扩大购买领域。

2. 加大社会组织培育力度

在推进政府购买服务过程中，应坚持政府购买服务和培育扶持社会组织并重，把提升社会组织公共服务能力作为开展政府购买服务的基础性工作，引导社会组织健康有序发展。加大财政资金对社会组织培育的投入，为社会组织提供能力、资源和智力支持，着力培育一批本土社会组织，提高其承接政府购买服务的能力和专业化水平。

3. 加强绩效管理，完善监督机制

健全政府购买服务绩效管理链条，实施全过程绩效管理，强化预算执行全过程跟踪，对合同履行、绩效目标实施等开展监控。加强需求管理，在充分开展需求调查的基础上合理确定购买服务需求，明确相关的服务内容、服务标准和技术保障，强化对购买服务需求和采购实施计划的完整性、合规性、合理性审查和风险管理。加强政府购买服务项目事中监控，强化绩效评价结果应用，处理好项目绩效评价与履约验收的关系。为全面实施预算绩效管理，采取由点到面，从个别到一般的方式逐步探索推进政府购买服务第三方绩效评价工作。

七、结语

在今后一段时间内，政府购买服务工作还将持续深入。在现阶段政府购买服务工作不断推进，取得重大成绩的同时，

还需要应对不断出现的新情况、新挑战。对于政府而言，转变职能，完成自身的升级改造是当务之急。对于承接单位而言，对其承接能力和水平提出更高的要求。对于政府购买服务的受众来说，政府的职能转变、企业竞争的引入都将带来服务质量、效率质的提升。为适应今后不断出现的新情况、新挑战，仍要继续贯彻落实《细则》。

附件：

苏州市政府购买服务实施细则

第一章 总则

第一条 为规范政府购买服务行为，促进转变政府职能，改善公共服务供给，根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国政府采购法》《政府购买服务管理办法》（财政部令第102号）等有关规定，结合我市实际，制定本实施细则。

第二条 本细则所称政府购买服务，是指本市行政区域内各级国家机关将属于自身职责范围且适合通过市场化方式提供的服务事项，按照政府采购方式和程序，交由符合条件的服务供应商承担，并根据服务数量和质量等因素向其支付费用的行为。

第三条 政府购买服务应当遵循预算约束、以事定费、公开择优、诚实信用、讲求绩效原则。

第四条 财政部门负责政府购买服务管理工作。在政府统一领导下，县级以上财政部门应会同同级纪检监察、机构编制、发改、民政、人社、市场监管、司法、审计等部门，加强本地区政府购买服务工作的指导、协调和监督。

各部门应建立健全本部门、本行业政府购买服务工作机制和管理制度，规范有序开展政府购买服务工作。

第二章 购买主体

第五条 本市各级国家机关是政府购买服务的购买主体。

购买主体是政府购买服务的责任主体，具体负责组织实施政府购买服务活动。

第六条 本市各级党的机关、政协机关、民主党派机关、承担行政职能的事业单位和使用行政编制的群团组织机关使用财政性资金购买服务的，可作为购买主体实施政府购买服务。

第七条 公益一类、公益二类和从事生产经营活动的事业单位，使用事业编制且由财政拨款保障的群团组织，不作为政府购买服务的购买主体。

第八条 尚未分类的事业单位，暂不参与政府购买服务，待明确分类后再确定其政府购买服务角色定位。

第三章 承接主体

第九条 依法成立的企业、社会组织（不含由财政拨款保障的群团组织），公益二类和从事生产经营活动的事业单位，农村集体经济组织，基层群众性自治组织，以及具备条件的个人可以作为政府购买服务的承接主体。

第十条 公益一类事业单位、使用事业编制且由财政拨款保障的群团组织，不作为政府购买服务的承接主体。

第十一条 政府购买服务的承接主体应当符合政府采购法律、行政法规规定的条件。

购买主体可以结合购买服务项目的特点规定承接主体的具体条件，但不得违反政府采购法律、行政法规，以不合理的条件对承接主体实行差别待遇或者歧视待遇。

第十二条 事业单位承接政府购买服务的，应按照“费随事转”原则，相应调整财政预算保障方式，防止出现既通过财政拨款养人办事，同时又花钱购买服务的行为。

第十三条 政府购买服务应与促进社会组织发展相结合。在公

平等竞争的原则下，鼓励社会组织参与承接政府购买服务，提升社会组织承接公共服务的能力。

第十四条 购买主体向个人购买服务，应当限于确实适宜实施政府购买服务并且由个人承接的情形，不得以政府购买服务名义变相用工。

第四章 购买内容和目录

第十五条 政府购买服务的内容包括政府向社会公众提供的公共服务，以及政府履职所需辅助性服务。

政府购买服务的内容应根据政府职能性质确定，并与经济社会发展水平相适应。政府购买服务事项应在经济上和技术上可行，购买成本应合理，购买服务效益应便于衡量和评价。

第十六条 以下各项不得纳入政府购买服务范围：

- （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事项；
- （三）政府采购法律、行政法规规定的货物和工程，以及将工程和服务打包的项目；
- （四）融资行为；
- （五）购买主体的人员招、聘用，以劳务派遣方式用工，以及设置公益性岗位等事项；
- （六）法律、行政法规规定的其他不得作为政府购买服务内容的事项。

第十七条 政府购买服务的具体范围和目录实行指导性目录管理，指导性目录依法予以公开。

第十八条 财政部门负责制定本级政府购买服务指导性目录。

各县级市（区）政府购买服务指导性目录应报苏州市财政局备案。

第十九条 本市各部门负责编制本部门指导性目录。

各部门在本级指导性目录范围内，根据经济社会发展实际、政府职能转变和基本公共服务均等化、标准化要求编制本部门指导性目录。部门指导性目录需细化明确本部门需要购买的具体服务项目，并报送同级财政部门审核后联合发文确定。

各部门应会同同级财政部门及时进行部门指导性目录的动态调整；未经同级财政部门同意，各部门不得自行调整部门指导性目录。

部门指导性目录的编制、调整应当充分征求相关部门意见，并根据实际需要进行专家论证。

第二十条 纳入政府购买服务指导性目录的服务事项，已安排预算的，可以实施政府购买服务。

第五章 预算管理

第二十一条 政府购买服务应当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、提高财政资金绩效的项目。

政府购买的基本公共服务项目的服务内容、水平、流程等标准要素，应当符合国家基本公共服务标准相关要求。

第二十二条 政府购买服务所需资金应当在相关部门预算中统筹安排，并与中期财政规划相衔接，未列入预算的项目不得实施。

第二十三条 政府购买服务支出情况应当作为部门预算编报内容。购买主体在编报年度部门预算时，应当根据指导性目录和实

际需要，编制政府购买服务项目和政府采购预算，与部门预算一并报送财政部门审核、报批。

政府购买服务项目所需资金应当根据国家规定和行业标准，综合物价、人工费用、税费等因素，合理测算。

第二十四条 核定后的政府购买服务项目和采购预算，随部门预算批复一并下达给相关购买主体。购买主体应当按照下达的政府购买服务项目和政府采购预算，组织实施购买服务工作。

第二十五条 在预算执行过程中，涉及政府购买服务项目调整，购买主体应向同级财政部门提出预算调整申请，经财政部门审批后调整预算。

第二十六条 政府购买服务项目的资金支付按照财政国库集中支付制度有关规定执行。

第二十七条 将事业单位承担的服务事项调整为以购买服务方式提供的，应当将相关经费预算由事业单位调整至购买主体管理。

第六章 承接主体确定方式及程序

第二十八条 购买主体应当根据购买内容及市场状况、相关供应商服务能力和信用状况等因素，通过公平竞争择优确定承接主体。

第二十九条 属于政府集中采购目录以内或采购限额标准以上的政府购买服务项目，购买主体应当按照《中华人民共和国政府采购法》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。

与政府购买服务相关的采购限额标准、公开招标数额标准、采购方式审批等按照政府采购相关法律法规规定执行。

第三十条 购买主体应当在政府购买服务项目批复下达后，根

据政府采购管理要求编制采购计划，报同级财政部门备案后开展采购活动。

第三十一条 政府集中采购目录以外且采购限额标准以下的服务采购项目，不适用本实施细则，采购人可根据单位内部控制制度，按照公平、效率原则自行确定承接主体。

第七章 合同及履约管理

第三十二条 政府购买服务合同的签订、履行、变更，应当遵循《中华人民共和国民法典》的相关规定。

第三十三条 按规定程序确定承接主体后，购买主体应当与承接主体在规定时间内签订书面合同，明确购买服务的内容、期限、数量、质量、价格，资金结算方式，各方权利义务事项和违约责任等内容。

政府购买服务合同自签订之日起7个工作日内，购买主体应将合同报同级财政部门备案。

第三十四条 政府购买服务合同履行期限一般不超过1年；对于购买内容相对固定、延续性强、经费来源稳定、价格变化幅度小的政府购买服务项目，在年度预算和中期财政规划相匹配的前提下，可以签订履行期限不超过3年的政府购买服务合同。

第三十五条 政府购买服务不得转包。

采购文件明确规定采购项目允许分包，且投标文件或响应文件提供了分包方案的，中标、成交供应商可以依法采取分包方式履行合同。

政府采购合同分包履行的，中标、成交供应商就采购项目和分包项目向采购人负责，分包供应商就分包项目承担责任。

第三十六条 购买主体应当加强政府购买服务项目履约管理，及时掌握项目实施进度和绩效目标实现情况，督促承接主体严格履行合同，按照合同约定向承接主体支付款项。

第三十七条 承接主体完成合同约定的服务事项后，购买主体应按照购买合同规定组织履约验收，并出具验收报告，验收报告应包括每项服务标准的履约情况及履约结果的运用情况。

购买主体可以邀请第三方评价机构或行业内专家参与项目验收并出具意见。政府向社会公众提供的基本公共服务项目，验收时应当邀请服务对象参与并出具意见。

第三十八条 承接主体应当建立政府购买服务项目台账，依照有关规定或合同约定记录保存并向购买主体提供项目实施相关重要资料信息。

承接主体应当严格遵守相关财务规定，规范管理和使用政府购买服务项目资金。

承接主体应当配合相关部门对资金使用情况进行检查与绩效评价。

第三十九条 承接主体可以依法依规使用政府购买服务合同向金融机构融资。

购买主体不得以任何形式为承接主体的融资行为提供担保。

第八章 绩效管理

第四十条 购买主体是政府购买服务绩效管理的实施主体，应当建立健全绩效目标设置、绩效执行监控、绩效评价及结果运用的全过程绩效管理机制，不断提高政府购买服务质量和效益。

第四十一条 购买主体负责实施政府购买服务项目绩效管理，

应当开展事前绩效评估，定期对所购服务实施情况开展绩效评价，其中，对受益对象为社会公众且社会关注度高的民生类政府购买服务项目，或预算金额市级在 300 万元及以上的，县（区）级在 100 万元及以上的政府购买服务项目，具备条件的可以运用第三方评价评估。

第四十二条 财政部门负责组织开展政府购买服务绩效评价工作，包括对部门政府购买服务整体工作绩效评价和重点项目绩效评价。

第四十三条 绩效评价指标应当在购买服务合同中予以明确，核心指标应当包括项目管理、服务质量、服务对象满意度、项目成本效益情况等内容。

绩效评价指标采用应当遵循定量优先、简便有效的原则，确实不能以客观的量化指标评价的绩效，可以在定性分析的基础上，根据实际情况予以评价，以提高绩效评价质量。

第四十四条 购买主体及财政部门应当将绩效评价结果作为承接主体选择、预算安排、资金支付及政策调整的重要依据。

第九章 信息公开

第四十五条 实施政府购买服务活动，应当按照《中华人民共和国政府信息公开条例》《政府采购信息发布管理办法》以及预算公开等相关规定，公开相关信息，涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的信息除外。

第四十六条 财政部门应当及时公开政府购买服务的法规政策、地区指导性目录、重点绩效评价结果报告等。

第四十七条 购买主体应当按照《中华人民共和国政府采购法》

等相关规定，及时在苏州市政府采购网公开政府购买服务项目相关信息，包括政府购买服务内容、购买方式、承接主体、合同金额、分年财政资金安排、合同期限等，自觉接受社会监督。

对于政府向社会公众提供的公共服务项目，购买主体还应当就确定采购需求在指定媒体上征求社会公众的意见，并将验收结果于验收结束之日起2个工作日内向社会公告。

第十章 监督管理

第四十八条 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监管，实现监管的制度化 and 常态化。

购买主体和承接主体应当自觉接受纪检监察监督、财政监督、审计监督、社会监督以及服务对象的监督。

第四十九条 财政、审计部门应当加强对政府购买服务的监督，确保政府购买服务资金规范管理和合理使用。

第五十条 发改、市场监管、民政、财政等部门按照职责分工，将政府购买服务各方履约情况等市场行为纳入执业评估、执法检查、绩效考核与信用考评等监管体系。

第五十一条 购买主体、承接主体及其他政府购买服务参与方在政府购买服务活动中，存在违反政府采购法律法规行为的，依照政府采购法律法规予以处理处罚；存在截留、挪用和滞留资金等财政违法行为的，依照《中华人民共和国预算法》《财政违法行为处罚处分条例》等法律法规追究法律责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

党员和国家公职人员在政府购买服务活动中，发生违纪或者职务违法犯罪的，依纪依法追究相关责任。

第十一章 附则

第五十二条 涉密政府购买服务项目的实施，按照国家有关规定执行。

第五十三条 各县级市可结合当地实际情况，依照本细则的规定制定具体实施办法。

第五十四条 本细则自 2021 年 2 月 1 日起施行。《苏州市政府向社会购买服务实施细则（试行）》（苏府办〔2014〕225 号）同时废止。

苏州市财政局文件

苏财办〔2022〕150号

关于公布 2022 年度苏州市财政局重大行政 决策事项及后评估事项目录的通知

各处室、直属单位：

按照《苏州市重大行政决策程序规定》《苏州市重大行政决策程序规定实施细则》及《苏州市财政局重大行政决策程序规定》的要求，对我局重大行政决策相关事项梳理后，形成《2022 年度苏州市财政局重大行政决策事项及后评估事项目录》，现予以公布。

— 1 —

-
- 附件：1. 2022 年度苏州市财政局重大行政决策事项目录
2. 2022 年度苏州市财政局重大行政决策后评估事项
目录



附件 1

2022 年度苏州市财政局重大行政决策事项目录

序号	项目名称	承办处室
1	制定《关于促进苏州注册会计师行业高质量发展的若干措施》	会计处

附件 2

2022 年度苏州市财政局重大行政决策后评估事项目录

序号	项目名称	承办处室
1	修订《苏州市政府向社会购买服务实施细则（试行）》	政府采购监管处

信息公开选项：主动公开

苏州市财政局办公室

2022 年 8 月 30 日印发