

财政部有关负责人就修订《政府购买服务管理办法》答记者问 2020年02月03日 11:54 来源:

财政部条法司

2020年1月3日,财政部公布了《政府购买服务管理办法》(财政部令第102号,以下简称《办法》)。日前,财政部有关负责人就《办法》相关问题接受了记者采访。

1.问:请介绍一下财政部出台《办法》的背景情况和主要框架。

答:推广政府购买服务是党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》确定的一项重要改革任务。2013年9月,国务院办公厅印发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号)。2014年12月,财政部、民政部、原工商总局制定颁布《政府购买服务管理办法(暂行)》,对政府购买服务的主体、对象、内容、程序、预算管理、绩效和监督管理作出了制度规范。

《暂行办法》施行以来,对推进政府购买服务改革、规范政府购买服务行为发挥了重要作用。随着改革不断深入,政府购买服务工作中也出现了一些新情况新问题,如有的地方和部门购买内容泛化、对购买主体和承接主体把握出现偏差、绩效管理薄弱等。因此,

有必要对《暂行办法》进行完善，以部门规章的形式硬化制度约束，进一步规范和加强政府购买服务管理。

《办法》共7章35条，除总则和附则外，分别对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、监督管理和法律责任等分章作了规定。

2.问：《办法》对政府购买服务的购买主体和承接主体有哪些规定？

答：关于购买主体，在政府采购法有关采购人规定（国家机关、事业单位和团体组织）的基础上，结合政府购买服务行为的特殊性，《办法》规定：政府购买服务的购买主体是各级国家机关；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，可以参照执行。

关于承接主体，在满足与政府采购法有关供应商资格、条件的规定相衔接前提下，结合政府购买服务的特殊要求以及当前事业单位改革情况，并落实党中央、国务院关于完善城乡社区治理的有关意见要求，

《办法》将承接主体范围限定为：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。

3.问：为什么公益一类事业单位、使用事业编制且由财政拨款保障的群团组织既不属于政府购买服务的购买主体，也不属于承接主体？

答：政府购买服务的购买主体强调其国家机关属性。公益一类事业单位不属于国家机关，其功能定位是负责直接提供特定领域公益服务的主体，不宜作为政府购买服务的购买主体。

从承接主体角度看，《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》明确，不能或不宜由市场配置资源的事业单位划入公益一类；经国务院同意的《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）规定，公益一类事业单位不得作为政府购买服务承接主体。作为由政府举办并保障经费的公益一类事业单位，应当全力履行好政府赋予的提供基本公共公益服务职责，如允许承接政府购买服务，将不利于其集中精力履职尽责，也会造成在为其提供预算拨款保障的同时又向其购买服务的问题。

使用事业编制且由财政拨款保障的群团组织，与公益一类事业单位在性质上类似，在是否参与政府购买服务问题上应作同等对待。

4.问：《办法》提出了政府购买服务内容的“负面清单”，主要考虑是什么？

答：政府购买服务是政府服务提供方式的重大创新，强调从“养人办事”提供服务向“花钱买服务、办事不养人”转变，这种契约化服务提供方式具有权责清晰、结果导向、灵活高效等特点。实践中，政府购买服务内容出现泛化现象，2016年前后一些地方和部门借政府购买服务名义变相举债融资问题一度比较突出，以及存在借政府购买服务名义变相用工等问题，还有一些地方和部门将本该由自己直接履职的事务也通过政府购买服务外包出去，转嫁工作责任。为此，《办法》明确6类事项不得作为政府购买服务内容：一是不属于政府职责范围的服务事项；二是应当由政府直接履职的事项；三是政府采购法律、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；四是融资行为；五是购买主体的人员招、聘用，以劳务派遣方式用工，以及设置公益性岗位等事项；六是法律法规及国务院规定的其他事项。以上第二至六项中，属于政府职责范围的事项，应当通过符合国家法律法规规定的规范方式实施。

5.问：《办法》提出，具备条件的个人可以作为政府购买服务的承接主体，同时禁止借政府购买服务名义变相用工。对此应怎样理解？

答：政府购买服务的承接主体主要为企事业单位和社会组织等专业服务机构，政府一般不向个人购买

服务。《办法》明确，具备条件的个人可以作为政府购买服务的承接主体，主要考虑是，在城乡基层社区或某些特殊行业领域，可能存在组织型承接主体缺乏或优势不足的情形，政府可以向个人购买服务；专家学者也可以以个人身份提供政府咨询、专业评审等服务。

同时，政府向个人购买服务在实践中容易被异化为变相用工。比如，一些地方和部门以招聘“政府购买服务人员”、“购买岗位”等借政府购买服务的名义用工，一般由政府部门或劳务公司发布招聘公告，通过考试、政审、体检等程序招聘“政府购买服务（岗位）人员”，相关人员名义上与劳务公司签订合同，实际上以劳务派遣方式到政府部门工作。这种以政府购买服务名义变相用工的形式，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的不同政策规定，容易造成政府人事管理风险，也不利于保护劳动者的合法权益。

为此，《办法》规定，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。具体实施当中，购买主体向个人购买服务，应当根据《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国政府采购法》和《办法》有关规定签订政府购买服务合同，并按合同约定支付购买费用。

6.问：《办法》提出政府购买服务应当实施绩效管理，主要考虑和要求是什么？

答：绩效管理关系到政府购买服务是否“买得值”的问题。目前，政府购买服务绩效管理工作普遍较为薄弱。为此，《办法》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。今后，应当建立健全政府购买服务全过程绩效管理机制，全面实施绩效管理，着力解决好“买得值”的问题，不断提高政府购买服务的质量和效益，更好地满足人民群众的公共服务需求。

7.问：《办法》界定的政府购买服务与政府采购是什么关系？

答：政府采购是财政支出管理的一项基本制度，也是处理政府和市场交易关系的制度体系，包括采购需求确定、交易管理、采购程序、履约验收、信息公开、政策功能等一系列制度规范。政府购买服务是创新政府公共服务提供方式、推动政府职能转变、全面实施绩效管理的一项重要改革举措。政府采购与政府购买服务在制度上是衔接的，如《政府采购法实施条例》规定，政府采购法所称服务，包括政府自身需要的服务和政府向社会公众提供的公共服务；《办法》规定，政府购买服务是指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；《办法》同时明确，政府购买服务项目采购环节的执行和监督管理按照政府采购法律、行政法规和相关制度执行。