

上海市杨浦区人民政府

杨府发〔2017〕14号

上海市杨浦区人民政府 关于进一步建立健全杨浦区政府购买服务 制度的实施意见

区政府各委、办、局，各街道办事处、五角场镇政府：

为贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神以及习近平总书记系列重要讲话精神，加快转变政府职能，更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用，依据《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例等法律法规规定，按照《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）、《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）、《上海市人民政府关于进一步建立健全本市政府购买服务制度的实施意见》（沪府发〔2015〕21号）有关要求，结合本区实际，现就进一步建立健全本区政府购买服务制度提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，按照“四个全面”的战略布局，紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，正确处理政府和市场、社会的关系，进一步放开公共服务市场准入，不断加大公共服务提供机制和方式的改革创新力度，加快构建多层次、多方式、多元化的公共服务供给新体系，推动具有中国特色、上海特点、杨浦亮点的公共服务体系建设，努力为人民群众提供更加方便快捷、优质高效的公共服务。

（二）基本原则

1. **公共公益、有进有退。**对应由政府提供、适合社会力量承担的各类事务性公共管理和服 务，纳入政府购买服务范围；对应由政府直接提供、不适合社会力量承担或者不属于政府职责范围的服务内容，不得向社会力量购买，切实解决政府职能“越位”“缺位”和“错位”的问题。

2. **突出重点、民生优先。**准确把握社会公共服务需求，充分

发挥政府主导作用，重点考虑、优先安排、聚焦保障与改善民生密切相关、有利于转变政府职能、有利于推进城乡基本公共服务均等化、有利于创新社会治理加强基层建设的领域和项目，把有限的财政资金用到人民群众最需要的地方。

3. 公开透明、竞争择优。按照“公开、公平、公正”的原则，坚持以事定费、费随事转，通过竞争择优方式，确定承接政府购买服务的市场主体，多中选好、好中选优，建立优胜劣汰的动态调整和信息公开机制，确保具备条件的社会力量平等参与竞争，逐步实现承接主体多元化和提供方式的市场化、社会化。

4. 政策衔接、完善机制。政府购买服务所需资金应列入财政预算，从既有财政预算中统筹考虑和安排；坚持深化推进政府购买服务改革与政府职能转变相衔接，深入推进政事分开、政社分开，加快实现由“养人”向“养事”转变，加快形成公共服务提供新机制，切实降低公共服务成本。

（三）目标任务

“十三五”时期，本区政府购买服务相关制度进一步完善，政府购买服务运行机制基本形成，政府购买服务的范围和规模不断扩大，购买服务逐步成为政府提供公共服务的重要方式之一。形成与“区域创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展”相适应、与“三区一基地”建设相匹配的公共服务资源配置和供给体系，公共服务水平和质量显著提高。

二、建立健全本区政府购买服务制度，并以制度建设为抓手，夯实社会治理基础

（一）准确把握购买主体范围，科学厘清各主体间关系。政府购买服务的主体（以下简称“购买主体”）是本区各级行政机关、行政类事业单位以及参照行政类管理的事业单位。党的机关、纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织向社会提供的公共服务以及履职服务，也可根据职能需要，通过政府购买服务方式提供。

政府购买服务应与行政体制改革、事业单位改革和社会组织改革相结合。建立机构编制管理与政府购买服务的互动协调机制，对可以通过政府购买服务方式提供公共服务的，原则上不再增设机构或增加人员编制，严格控制财政供养人员总量；理顺政事关系、事企关系，坚决防止一边花钱购买服务、一边通过财政拨款养人办事“两头占”的现象发生。

（二）创新完善公共服务管理机制，引导社会力量有序参与。承接政府购买服务的主体（以下简称“承接主体”）包括在登记管理部门登记或经国务院批准免于登记的社会组织、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，依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。要结合推进简政放权和落实国家出台的市场准入负面清单，进一步放开公共服务市场准入，着力培育市场主体。购买主体要坚持规范操作，

确保社会力量公平参与、平等竞争，不得以不合理的条件对承接主体实行差别化歧视。

社会组织是政府购买服务的重要承接主体。购买主体应在公平竞争的原则下，鼓励行业协会商会参与承接政府购买服务项目，培育发展社会组织。购买主体在购买民生保障、社会治理和行业管理等公共服务项目时，在同等条件下优先向社会组织购买，加快培育和形成一批具有良好的社会和商业信誉、拥有自主品牌优势和核心竞争力的新型社会组织。

（三）合理界定购买范围，分级实施目录管理。政府购买服务范围应根据政府职能性质确定，并与经济社会发展水平相适应。政府购买服务的内容为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共管理和服务事项，突出公共性和公益性。对不属于政府职责范围，以及应由政府直接提供、不适合社会力量承担，或者政府提供的效率明显高于社会力量、政府提供的综合成本明显低于市场供给的事项，不得向社会力量购买。

建立健全本区政府购买服务目录管理制度。除法律法规另有规定外，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应纳入政府购买服务指导性目录。区财政局要按照“有利于转变政府职能、有利于降低服务成本、有利于提升服务质量水平和资金效益”的原则，科学确定适宜向社会力量

购买的公共管理和服务事项，在市财政局政府购买服务指导性目录的基础上，结合本区实际，不断完善本区政府购买服务实施目录，并加强跟踪管理，建立动态调整机制。

（四）规范统一购买程序，优化完善购买机制。要根据购买内容的供求特点、市场发育程度等因素，按照“方式灵活、程序简便、竞争有序、结果评价”的原则，组织实施政府购买服务，优化完善以“政府采购、合同管理、绩效评价、信息公开”为主要内容的管理模式和规范化的管理流程，加快建立和形成规范统一、公开透明的政府购买服务新机制。

购买主体应按照《中华人民共和国政府采购法》及上海市政府采购集中采购目录和采购限额标准的有关规定，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。严禁层层转包、豪华采购、暗箱操作。对购买服务需求标准统一的项目，应采用最低评标价法确定承接主体；对招标需求标准差异较大或者没有统一标准的项目，可按照最有利标的决标原则，采用综合评分法确定承接主体。对采购需求具有相对固定性、延续性且价格变化幅度小的服务项目，可结合实行中期财政规划管理改革，签订履行期限为 1-3 年的政府采购合同，有效调动各类承接主体优化资源配置、降低服务成本的积极性；对金额较大、履约周期长、社会影响面广或者对供应商有较高信誉要求的服务项目，可探索运用市场化手段，引入政府采购信用担

保，通过履约担保促进服务质量提升和服务水平提高，积极培育政府购买服务供给市场。购买主体要按照合同管理要求，与承接主体签订合同，明确所购买服务的范围、标的、数量、质量要求，以及服务期限、资金支付方式、权利和义务和违约责任等，按照合同要求支付资金，并加强对服务提供全过程的跟踪监管和对服务成果检查验收。

按照过程评价与结果评价、短期结果评价与长远结果评价、社会效益评价与经济效益评价相结合的原则，建立健全由购买主体、服务对象及专业机构组成的综合性评价机制，积极推进第三方评价，切实加强政府向社会力量购买服务的绩效管理。评价结果向社会公布，并作为以后年度编制和安排政府购买服务预算和选择承接主体的重要参考依据。对服务项目绩效评价结果优秀的承接主体，在同类项目的政府采购中，同等条件下可以优先考虑。

（五）加强信息公开力度，逐步形成信息共享。根据《中华人民共和国政府信息公开条例》、《政府采购信息公告管理办法》等国家和本市有关规定，除涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私外，购买主体应及时公开财政预算及部门和单位购买服务活动的相关信息，实现政府购买服务的事前、事中、事后全程公开，自觉接受社会各界的监督，主动回应社会关切。

本区政府购买公共服务项目按要求纳入市政府购买服务管理平台统一管理，管理平台由市、区两级政府购买服务的购买主体、

承接主体共同使用，实行全市公共服务资源共享，信息向社会公众开放。购买主体应及时在市政府购买服务管理平台和上海市政府采购网（属于政府采购法适用范围的项目）上发布购买服务活动的相关信息。

（六）加快构建综合监管体系，不断提高资金使用效益。要加强服务项目标准体系建设，科学设定服务需求和目标要求，逐步建立服务质量标准、项目定价体系、预算评审和调整优化机制，不断提高财政资金使用效益。对情况比较复杂、难以形成统一标准的服务项目，可通过建立综合性的评审机制，加大跨部门的联合会审力度，不断提高预算编制的科学性、规范性和准确性。

建立政府购买服务信用制度，构建监督机制，加强对政府购买服务的全过程、全方位监督。对弄虚作假、冒领财政资金以及有其他违法违规行为的承接主体，依法给予行政处罚，并列入政府购买服务黑名单，3年之内不得参加政府购买服务活动，加快建立和形成完善的政府购买服务退出机制；对截留、挪用和滞留资金以及其他违法违规行为，依照国家法律法规规定追究法律责任，确保政府购买服务资金规范管理和安全使用。

三、进一步加强统筹推进本区政府购买服务的整体合力

（一）加强组织领导。为加强统筹协调和指导推进，区政府建立政府购买服务工作联席会议（下称联席会议）制度，由分管区长牵头召开联席会议。联席会议下设办公室，办公室设在区财

政局。联席会议由区财政局、区编办、区民政局（区社团局）、区社建办、区市场监督管理局、区审计局等部门分管领导组成。区有关部门要加强协调沟通，切实做到各司其职、各负其责、齐抓共管、合力推进，确保政府购买服务工作规范有序地开展。

（二）明确职责分工。联席会议在区委、区政府领导下，负责贯彻落实本市政府购买服务工作的重大改革、重大政策，研究推进本区政府购买服务工作的目标任务，讨论、协调推进和规范政府购买服务工作中的重大事项。联席会议办公室主要承担联席会议的日常工作，协调组织落实各项重点工作任务，及时收集反映推进中的新情况、新问题，组织研究提出意见建议报联席会议审议。区财政局作为本区政府购买服务工作的牵头部门，要积极会同有关部门加强对政府购买服务工作的组织协调和指导推进，推动政府购买服务相关制度建设，加强政府购买服务预算审核，着力推进与政府公共服务提供方式转变相适应的财政预算管理模式和监督检查、绩效评价机制创新。区编办要结合推进政府职能转变，科学界定政府职能边界；进一步完善与深化政府购买服务改革相衔接的机构编制管理制度，严格控制事业单位机构编制总量，统筹协调事业单位分类改革和政府购买服务改革。区社建办协调各街道镇年度政府购买服务的范围及内容，以及各委办局需在社区实施的项目。区民政局（区社团局）、区市场监督管理局及行业主管等部门要按照职责分工将承接主体承接政府购买服务行为

的信用记录纳入年检（报）、评估、执法等监管体系，不断健全守信激励和失信惩戒机制。区审计局要加强对政府购买服务的监管审计，防止和避免发生截留、挪用和滞留资金等现象，确保政府购买服务工作不走偏、不变样、可持续。

联席会议办公室与区监察局建立共同研判分析、联合约谈督责、立项监察问责的工作机制，对政府购买服务中出现的违纪违规问题移送区纪检监察部门依纪依规进行执纪问责。

本贯彻落实意见自印发之日起施行，有效期至 2020 年 3 月 31 日。

附件：杨浦区政府购买服务实施办法



附件：

杨浦区政府购买服务实施办法

第一章 总则

第一条 为大力推广和规范政府购买服务，依据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例等国家法律法规规定，按照《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）、《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）、《上海市人民政府关于进一步建立健全本市政府购买服务制度的实施意见》（沪府发〔2015〕21号）、《上海市财政局、上海市民政局、上海市社会团体管理局关于印发〈上海市政府购买社会组织服务项目绩效评价管理办法（试行）〉的通知》（沪财绩〔2016〕18号）的要求，制定本办法。

第二条 本办法所称政府购买服务，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以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。

第三条 政府购买服务项目实行“政府采购、合同管理、绩效评价、信息公开”的管理办法。

第二章 购买主体

第四条 购买主体是本区各级行政机关、行政类事业单位以及参照行政类管理的事业单位。

第五条 党的机关、纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织向社会提供的公共服务以及履职服务，可以根据职能需要，按照本办法规定实施购买服务。

第三章 承接主体

第六条 承接主体包括在登记管理部门登记或经国务院批准免于登记的社会组织、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，依法在工商部门或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。

第七条 承接主体应具备以下条件：

- (一) 依法设立，具有独立承担民事责任的能力。
- (二) 治理结构健全，内部管理和监督制度完善。
- (三) 具有独立、健全的财务管理、会计核算和资产管理制度。
- (四) 具备提供服务所必需的设施、人员和专业技术能力。
- (五) 具有依法缴纳税收和社会保障资金的良好记录。
- (六) 前 3 年无严重违法记录，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。

(七)符合国家有关政事分开、政社分开、政企分开的要求。

(八)法律、法规规定以及购买服务项目要求的其他条件。

第八条 承接主体的资质及具体条件，由购买主体根据第六条、第七条之规定，结合购买服务内容的性质和质量要求等具体需求确定。

第四章 购买内容

第九条 政府购买服务内容根据政府职能性质确定，并与经济社会发展水平相适应。购买事项应属于适合采取市场化方式提供、承接主体能够承担的公共服务和政府履职所需服务项目，购买事项应在经济上和技术上可行，购买成本应合理，一般应低于政府直接提供成本，购买服务效益应便于衡量和评价。

第十条 对不属于政府职责范围，以及应由政府直接提供、不适合社会力量承担，或者政府提供的效率明显高于社会力量、政府提供的综合成本明显低于市场供给的事项，不得向社会力量购买。不得向社会力量购买服务的内容事项包括国家安全、保密事项、司法审判、行政决策、行政审批、行政处罚、行政征收、行政给付、行政强制、行政裁决、行政检查、行政确认、行政复议、行政备案、行政征用、行政调解、市场监管，以及法律法规和政府规章另有规定不得实施政府购买服务的内容事项等。

第十一条 除法律法规另有规定外，下列服务应纳入政府购买服务指导性目录：

（一）基本公共服务。公共教育、劳动就业、人才服务、社会保险、社会救助、养老服务、儿童福利服务、残疾人服务、优抚安置、医疗卫生、人口和计划生育、住房保障、公共文化、公共体育、公共安全、公共交通运输、环境治理、城市维护等领域适宜由社会力量承担的服务事项。

（二）社会管理性服务。社区建设、社会组织建设与管理、社会工作服务、法律援助、扶贫济困、防灾救灾、人民调解、社区矫正、流动人口管理、安置帮教、志愿服务运营管理、公共公益宣传等领域适宜由社会力量承担的服务事项。

（三）行业管理与协调性服务。行业职业资格和水平测试管理、行业规范、行业投诉等领域适宜由社会力量承担的服务事项。

（四）技术性服务。科研和技术推广、行业规划、行业调查、行业统计分析、检验检疫检测、监测服务、会计审计服务等领域适宜由社会力量承担的服务事项。

（五）政府履职所需辅助性事项。法律服务、课题研究、政策（立法）调研草拟论证、战略和政策研究、综合性规划编制、标准评价指标制定、社会调查、会议经贸活动和展览服务、监督检查、评估、绩效评价、工程服务、项目评审、咨询、技术业务培训、信息化项目管理和运维、后勤管理等领域适宜由社会力量承担的服务事项。

（六）其他适宜由社会力量承担的服务事项。

第十二条 区财政局在市财政局政府购买服务指导性目录的基础上，结合本区实际，不断完善本区政府购买服务实施目录。政府购买服务实施目录实行动态调整，由部门根据本区社会经济发展水平、政府职能转变和人民群众对公共服务需求变化等情况，提出年度政府购买服务需求和内容，经区财政局审核并报同级政府购买服务工作联席会议批准同意后列入目录。对经评估确属不适合政府购买服务事项，应从政府购买服务实施目录中剔除。

第五章 预算管理

第十三条 政府购买服务所需资金应从部门预算经费或者经批准的专项资金等既有预算中统筹安排。

第十四条 购买主体要按照国家规定和行业标准，或参照上级部门制定的指导意见，科学设定服务需求和目标要求，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，综合物价、工资、税费等因素，根据厉行节约的原则，会同财政部门建立科学合理的服务项目质量标准和项目定价体系。

第十五条 区财政局在布置年度部门预算编制工作时，应将政府购买服务作为部门预算编报内容，并对购买服务相关预算安排提出明确要求。

第十六条 购买主体应充分开展项目论证和遴选，建立政府购买服务项目库，涉及保障和改善民生等相关领域的服务项目，要向社会公众征集意见和建议。

购买主体结合年度工作重点和实际需要，研究提出下一年度政府购买服务项目，按照部门预算编制有关要求，编制政府购买服务预算报送区财政局审核。

第十七条 区财政局应加强对政府购买服务预算的审核，必要时可会同相关职能部门建立评审小组，实行跨部门的联合会审。区财政局核定后的购买服务项目预算，随部门预算批复一并下达给购买主体。购买主体应按照区财政局下达的购买服务项目预算，组织实施购买服务工作。

第十八条 对预算已安排资金但尚未明确通过购买方式提供的服务项目，年度预算执行中，根据实际情况需要转为政府购买服务方式实施的，购买主体按照预算调整程序报送区财政局审核后按规定实施。

第六章 政府采购

第十九条 购买主体应根据购买内容的供求特点、市场发育程度等因素，按照“方式灵活、程序简便、竞争有序、结果评价”的原则，组织实施政府购买服务。

第二十条 购买主体应按照政府采购法的有关规定，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、采购方式审核、信息公开、质疑投诉等按照政府采购相关法律制度规定执行。

第二十一条 服务项目预算金额在政府采购限额标准以上的，属于政府采购法适用范围：达到政府采购公开招标数额标准的，采用公开招标方式确定承接主体；未达到公开招标数额标准的，采用邀请招标、竞争性谈判或竞争性磋商方式确定承接主体；对市场条件尚不成熟，只有一家潜在承接主体的项目，购买主体可以采取单一来源方式进行定向委托。

第二十二条 服务项目预算金额在政府采购限额标准以下的，不属于政府采购法适用范围，可参照竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购等政府采购非招标方式执行。

第二十三条 对购买服务需求标准统一的服务项目，应采用最低评标价法确定承接主体；对需求标准差异较大或者没有统一标准的服务项目，可按照最有利标的决标原则，采用综合评分法确定承接主体。

第二十四条 购买主体应在购买服务预算下达后，根据政府采购管理要求，编制政府采购实施计划，报同级政府采购监管部门备案后开展采购活动。

第七章 合同管理

第二十五条 按规定程序确定承接主体后，购买主体应及时与承接主体签订购买服务合同，明确购买服务的内容、期限、数量、质量、价格等要求，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。

对采购需求具有相对固定性、延续性且价格变化幅度小的服务项目，可结合实行中期财政规划管理，在年度预算能保障的前提下，签订履行期限为 1-3 年的政府采购合同。

第二十六条 对承接主体履约时出现损害或可能损害公共利益、公共安全情形的，购买主体可按合同约定终止合同，并为保障公共服务连续性、稳定性，可以在原中标、成交候选人中按顺序确定临时承接方，如无合格候选人的，可以采取简便措施另行确定符合条件的临时承接方。

第二十七条 购买主体应加强对承接主体提供服务的跟踪监督，及时了解掌握购买项目实施进度，严格按照国库集中支付管理有关规定和合同约定支付款项。承接主体实施完成合同约定的服务事项后，购买主体应按照合同规定的技术、服务和安全标准等组织对供应商履约情况的检查验收，对政府向社会公众提供的公共服务项目，验收时应邀请服务对象参与并出具意见，验收结果应向社会公告。

第二十八条 承接主体应按合同履行提供服务的义务，认真组织实施服务项目，按时完成服务项目任务，保证服务数量、质量和效果，主动接受有关部门、服务对象及社会监督，严禁转包行为。

第二十九条 承接主体应建立健全财务管理制度，严格遵守相关财政财务规定，对购买服务的项目资金进行规范的财务管理和会计核算，加强自身监督，确保资金规范管理和使用。

第三十条 承接主体应建立健全财务报告制度，按要求向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。

第八章 绩效评价

第三十一条 购买主体应建立健全体现政府购买服务项目特点和要求的绩效指标体系，编报政府购买服务项目绩效目标，开展对政府购买服务项目的绩效自评价。

第三十二条 区财政局应会同相关部门按照全过程预算绩效管理机制的要求，推进政府购买服务绩效评价工作，加强成本效益分析，控制和降低服务成本，提高政府购买服务绩效。

区财政局应积极推进第三方评价，推动建立由购买主体、服务对象及第三方专业评审机构组成的综合性绩效评价机制，重点对购买服务项目的资金使用绩效、服务质量以及公开透明程度等进行综合、客观、公正的考核评价。评价结果作为以后年度安排政府购买服务预算和选择承接主体的重要参考依据。

第九章 信息公开

第三十三条 购买主体实施购买服务前，按照政府采购的有关要求及时向社会公告购买内容、规模、对承接主体的资质要求和应提交的相关材料等有关信息。签订购买服务合同后，应及时将购买的服务项目内容、合同金额、具体承接对象等相关信息向社会公开。完成购买服务及其绩效评价工作后，购买主体应及时将绩效评价结果信息向社会公开。

上述信息按规定向社会公开，涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的信息除外。

第十章 监督管理

第三十四条 购买主体应建立健全监督检查机制。加强购买服务项目全过程监督，积极配合有关部门将承接主体的承接政府购买服务行为纳入年检（报）、评估、执法等监管体系，确保资金规范管理、安全使用和绩效目标如期实现。对于购买金额较大、受益面广的公共服务项目，在完成服务后，购买主体应委托第三方独立审计机构进行审计，并出具审计报告。

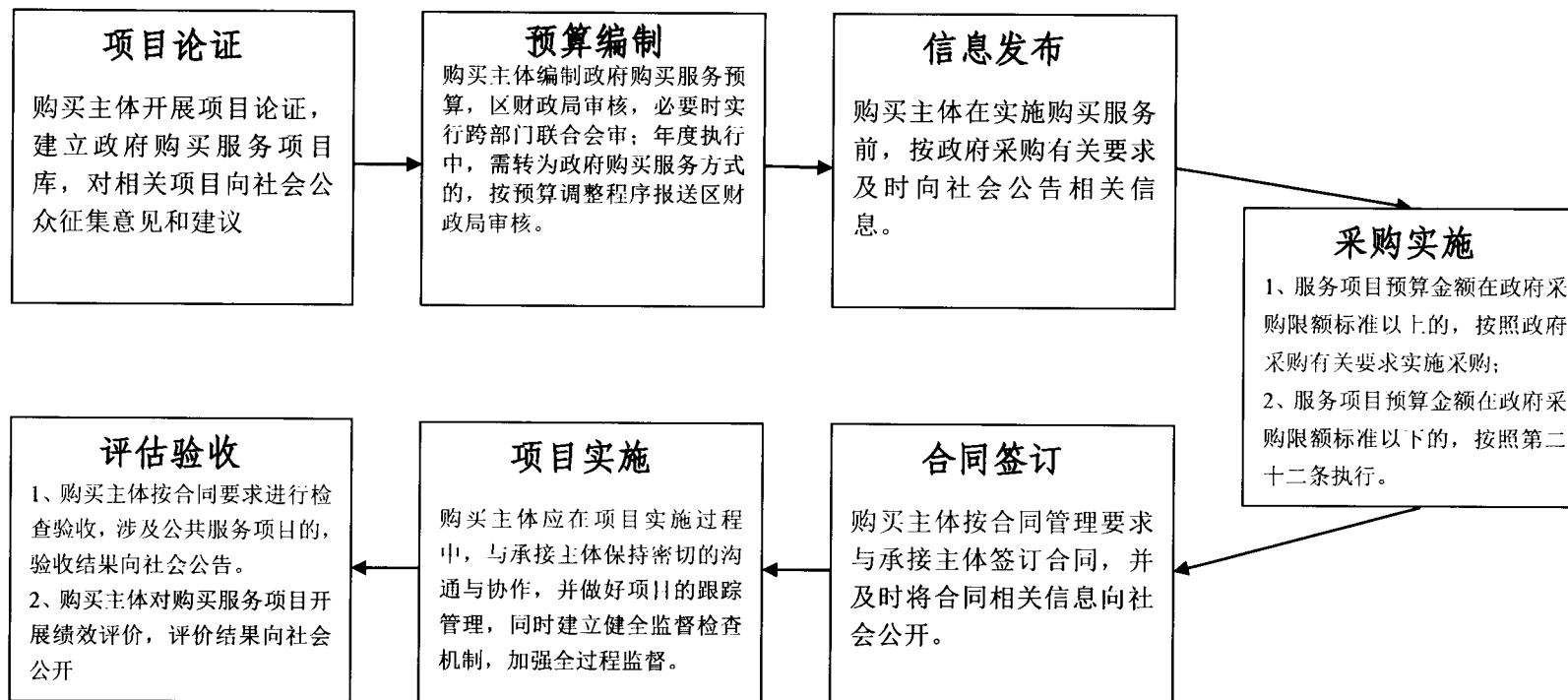
第三十五条 对弄虚作假、冒领财政资金以及有其他违法违规行为的承接主体，依法给予行政处罚，并列入政府购买服务黑名单，3年之内不得参加政府购买服务活动，加快建立和形成完善的政府购买服务退出机制。

第三十六条 财政、审计等有关部门应加强对政府购买服务的监督、审计，确保政府购买服务资金规范管理和合理使用。对截留、挪用和滞留资金以及其他违反本办法规定的行为，依照《中华人民共和国政府采购法》《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关法律法规规定，追究法律责任；涉嫌犯罪的，依法移交司法机关处理。

附件：杨浦区政府购买服务工作流程图

附件

杨浦区政府购买服务工作流程图



注：上述信息按规定向社会公开，涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的信息除外。