

上海市宝山区财政局文件

宝财[2022]4号

关于印发《宝山区政府购买服务实施办法》 的通知

各区级预算主管部门、各镇人民政府:

为规范本区政府购买服务行为,进一步促进政府职能转变,改善公共服务供给,提高财政资金使用效益,现将《宝山区政府购买服务实施办法》印发给你们,请遵照执行。

上海市宝山区财政局

2022年9月23日

上海市宝山区财政局

2022年9月29日印发

宝山区政府购买服务实施办法

第一章 总 则

第一条 为规范政府购买服务行为，进一步促进政府职能转变，改善公共服务供给，提高财政资金使用效益，根据《中华人民共和国民法典》《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）《上海市政府购买服务管理办法》等法律法规的规定，结合宝山区实际，修订本办法。

第二条 本办法所称政府购买服务，是指本区各级行政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，按照政府采购规定的方式和程序，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 本区政府购买服务实行指导性目录与禁止性事项相结合的管理模式。

第二章 组织管理

第五条 为加强统筹协调和指导推进，完善由区政府主要领导与相关分管领导担任组长和副组长，区财政局、区审计局、区民政局、区市场监督管理局、区委组织部、区纪委监委、区委编办等主要负责同志担任组员的宝山区政府购买

服务工作推进小组（以下简称“推进小组”）。推进小组下设办公室，主要承担推进本区政府购买服务日常工作，办公室设在区财政局，由区财政局局长担任办公室主任。

第六条 推进小组要加强协调沟通，切实做到各司其职、各负其责、齐抓共管，合力推进“政府统一领导，财政部门牵头，民政、市场监管以及行业主管部门协同，职能部门履职，监督部门保障”的机制，确保本区政府购买服务工作规范有序开展。

区财政局负责本区行政区域政府购买服务管理工作，建立健全本区政府购买服务制度，制定区级政府购买服务指导性目录。

区委编办结合各部门、各镇相关单位的工作职责，协助指导各部门、各镇编制本部门、本镇政府购买服务指导性目录。

区审计局依法对本区政府购买服务项目进行审计监督。

区民政局、区市场监督管理局及行业主管等部门将承接政府购买服务行为纳入年检（报）、评估、执法等监管体系，联合财政局、购买主体建立相应的信用记录和应用制度，不断健全守信激励和失信惩戒机制。

区委组织部、区纪委监委落实监督专责，聚焦政府购买服务中的“四风”、廉政和干部担当作为问题，对信访反映、检查巡察等发现的问题严肃调查处理，通过严肃监督执纪问责倒追责任落实。

第七条 区各部门、各镇应当成立由主要领导负总责、分管领导具体负责，涉及科室（部门或单位）共同参与的政府购买服务工作领导小组（以下简称“领导小组”）。负责建立健全本部门、本镇的政府购买服务工作机制和管理制度；编制本部门、本镇的政府购买服务指导性目录；组织编制年度政府购买服务预算；监督和指导购买主体规范开展政府购买服务等工作。

第三章 购买主体和承接主体

第八条 本区各级行政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，具体负责组织实施购买服务活动。

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 承接主体应当符合民事主体和政府采购有关法律法规规定的条件。

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法规的有关规定，以不合理的条件对承接主体实行差别待遇或者歧视待遇。

第十一条 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购买主体和承接主体。

第四章 购买内容和目录

第十二条 政府购买服务内容应根据政府职能确定，并与经济社会发展水平相适应，包括政府向社会公众提供的公共服务和政府履职所需辅助性服务。

第十三条 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，包括但不限于行政决策、行政许可、行政处罚、行政强制、行政复议、内部制度制定等；

（三）政府采购相关法律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、行政法规以及国家规定的其他不得作为政府购买服务内容的事项。

各部门、各镇应当结合实际情况，对上述禁止性事项予以细化，在本部门、本镇的政府购买服务工作机制和管理制度中明确禁止性事项具体内容。

第十四条 政府购买服务事项应适合采取市场化方式提供，且在经济上和技术上可行，服务效益便于衡量和评价。对不适合社会力量承担、不存在符合条件的承接主体，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。

第十五条 政府购买服务的具体范围和内容实行指导性目录管理，指导性目录依法予以公开。

第十六条 本区政府购买服务指导性目录分为区级和部门、镇指导性目录。

区财政部门应当在市级政府购买服务指导性目录范围内制定区级指导性目录，报区人民政府审核同意后实施。

各部门、各镇应当在区级政府购买服务指导性目录范围内编制本部门、本镇指导性目录，并报区财政部门备案。

第十七条 指导性目录应当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、标准化的要求，经充分征求相关部门意见后适时调整。

区财政部门调整区级指导性目录应当报区人民政府审核同意。各部门、各镇调整本部门、本镇指导性目录应当报区财政部门备案。

第十八条 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。

第十九条 未纳入政府购买服务指导性目录的服务事项，同时不属于第十三、十四条所列范围的，由购买主体会同区财政部门报区人民政府同意后，可以实施政府购买服务。

第五章 预算编制、审核和执行

第二十条 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，应当符合国家和本市基本公共服务标准相关要求。

第二十一条 政府购买服务预算编制遵循以下基本要求：

（一）预算单位具备购买主体资格；

（二）政府购买服务事项应符合本办法第十三、十四条之规定，且已纳入本部门、本镇指导性目录范围内；

（三）牢固树立带头过“紧日子”思想，坚持客观必要原则，严格财政经费安排与人员编制协调约束，避免一方面花钱购买服务，一方面人员设施闲置、经费不减的现象发生。

第二十二条 政府购买服务项目所需资金应当从既有的部门预算经费中统筹安排。

预算主管部门应当按照各单位职责安排预算经费，不得将本级履职所承担的经费列入下级单位预算，不得将行政机关履职所承担的经费列入事业单位预算。

第二十三条 政府购买服务应当先有预算、后购买服务，未列入预算的项目不得实施。购买主体原则上不得将政府购买服务项目作为增加财政支出的依据。

第二十四条 购买主体应当根据国家规定和行业标准，科学设定服务需求和目标要求，综合物价、工资、税费等因素，根据厉行节约的原则，合理测算政府购买服务所需资金。

第二十五条 购买主体在编报年度预算时，应当反映政府购买服务预算支出情况。

第二十六条 区财政部门应当严格控制政府购买服务的规模，综合部门上报的政府购买服务预算，从严从紧加强预算审核。

第二十七条 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，购买主体应当按照预算调整有关规定报区财政部门审核后实施。

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，按照“方式灵活、程序简便、公开透明、竞争有序”的原则，择优确定承接主体。

第二十九条 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。

第三十条 政府购买服务项目购买环节的执行、资金支付和监督管理，包括集中采购目录及限额标准、采购政策、采购方式和程序、信息公开、质疑投诉、失信惩戒等，按照政府采购、国库集中支付和其他相关法律法规制度执行。

第三十一条 政府购买服务项目应当根据采购品目及项目预算编制情况，分类实施采购：

（一）属于政府采购的政府购买服务项目，应按照《政府采购法》和《中华人民共和国招标投标法》等有关规定实施。

1、集中采购目录以内的政府购买服务项目，纳入电子集市且预算金额未达到公开招标数额标准的，采购主体应通过电子集市实施，其余均须按规定委托集中采购机构代理采购；

2、集中采购目录以外但预算金额在分散采购限额标准以上的购买服务项目，采购主体可以自行组织开展采购活动，也可以根据国家和本市相关规定，择优委托具备相应专业能力的采购代理机构。

（二）不属于政府采购的政府购买服务项目，即集中采购目录以外且预算金额在分散采购限额标准以下的，应

按照《宝山区集中采购目录以外且限额标准以下政府购买服务项目采购操作管理办法》组织实施。

第三十二条 采购人或采购代理机构应根据购买内容的市场发育程度、服务供给特点等因素，按照政府采购法的有关规定，通过公开招标、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。

对于受市场主体发育不足等因素制约，现阶段难以形成有效竞争的服务项目，可以采取多种措施，有针对性地培育和发展多元主体，促进建立良好的市场竞争关系。

第三十三条 政府购买服务支出应当符合预算管理有关规定，要加强预算支出和执行管理，不得违反相关规定、逃避内部监管，包括但不限于以下方面：

（一）拆分预算金额较大的政府购买服务项目，“化整为零”规避“三重一大”决策和采购程序；

（二）借以政府培育、扶持社会组织、小微企业的名义，简化规定的采购程序；

（三）干预或插手政府购买服务项目的承包、发包或中介机构服务；

（四）从承接主体套取项目经费，形成账外账，设立小金库；

（五）通过承接主体给本单位工作人员发放津补贴；

(六) 以委托定制培训为由，在专家授课费、交通住宿餐饮、课程设置等方面突破执行标准；

(七) 不按合同约定，提前付清全款；

(八) 项目承接主体承接同一项目的第三方评估服务。

第六章 合同及履行

第三十四条 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》和政府采购法律法规的相关规定。

第三十五条 购买主体应当与确定的承接主体签订书面合同，合同约定的服务内容应当符合本办法的相关规定。

政府购买服务合同应当明确服务的内容、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，以及项目应达到的绩效目标等内容。

第三十六条 政府购买服务合同履行期限一般不超过1年；在预算保障的前提下，对于购买内容相对固定、连续性强、经费来源稳定、价格变化幅度小的政府购买服务项目，可以签订履行期限不超过3年的政府购买服务合同。

第三十七条 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，督促承接主体严格履行合同，并根据合同约定，按照现行的财政财务管理制度和国库集中支付管理制度，向承接主体支付款项；其中，对于需要组织第三方评审的，应依据评审结果给予支付。

承接主体应当按照合同约定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。

第三十八条 承接主体不得将服务项目转包给其他主体。

第三十九条 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。

第四十条 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，整理保存财务凭证，配合相关部门对资金使用情况进行监督检查与绩效评价。

第四十一条 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。

第七章 绩效管理

第四十二条 购买主体应加强政府购买服务项目预算绩效管理，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，按规定开展开展事前绩效评估，编报绩效目标。

事前绩效评估需重点论证购买必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、产生的社会效益等。

第四十三条 购买主体应当加强合同履行期间的执行监控，定期对所购服务实施情况开展绩效跟踪评价。按照有关文件要求，对绩效目标的实现程度和预算执行进度实行“双监控”，对监控中发现的突出问题，及时采取纠偏措施或按照规定程序调整经费安排。

第四十四条 购买主体应当按规定对项目绩效目标完成情况开展绩效自评。预算主管部门根据工作需要开展部门评价的，应建立由预算主管部门和服务对象组成的评价机制，必要时可以运用第三方评价评估。

第四十五条 财政部门可以根据需要对购买主体的政府购买服务整体工作开展绩效评价，也可以对受益对象为社会公众且社会关注度高、预算金额较大的政府购买服务项目开展重点绩效评价。

第四十六条 购买主体及财政部门应将绩效评价结果作为承接主体选择、预算安排和政策调整的重要依据。

第八章 监督管理和法律责任

第四十七条 有关部门应当建立健全政府购买服务监督管理机制。购买主体和承接主体应当自觉接受财政监督、审计监督、社会监督以及服务对象的监督。

第四十八条 购买主体应当按照规定公开政府购买服务信息，涉及国家秘密，以及公开后可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定，或者涉及商业秘密、个人隐私的信息除外。

购买主体实施购买服务前，应当根据相关规定要求，公开采购意向并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当提交的相关材料等有关信息。

购买主体签订购买服务合同后，应当按规定及时将购买服务项目内容、合同金额、具体承接对象等信息向社会公开。

完成购买服务及其绩效评价工作后，购买主体应当按规定及时将绩效评价结果信息向社会公开。

第四十九条 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，移送监察、司法机关处理。

第五十条 财政部门、购买主体及其工作人员，存在违反本办法规定的行为，以及滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，按照《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国监察法》《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送监察、司法机关处理。

第九章 附 则

第五十一条 党的机关、人大机关、政协机关、监察机关、民主党派机关、行政执法机构和使用行政编制的群团组织机关，使用财政资金购买服务的，参照本办法执行。

各镇人民政府政府购买服务的实施和管理参照本办法执行。

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 本办法由宝山区财政局负责解释。

第五十四条 本办法自印发之日起施行，有效期 5 年。

附件：1. 宝山区区级政府购买服务指导性目录
2. 宝山区集中采购目录以外且限额标准以下政府购买服务项目采购操作细则

宝山区区级政府购买服务指导性目录

代码	一级目录	二级目录	三级目录
A	公共服务		
A01		公共安全服务	
A0101			公共安全隐患排查治理服务
A0102			公共安全情况监测服务
A0103			安全生产事故调查服务
A0104			安全生产应急救援服务
A02		教育公共服务	
A0201			课程研究与开发服务
A0204			教学成果推广应用服务
A0205			国防教育服务
A03		就业公共服务	
A0301			就业指导服务
A0302			职业技能培训服务
A0303			创业指导服务
A0304			人才服务
A04		社会保障服务	
A0401			儿童福利服务
A0402			基本养老服务
A0403			社会救助服务
A0404			扶贫济困服务
A0405			优抚安置服务
A0406			残疾人服务
A0407			法律援助服务
A05		卫生健康公共服务	
A0501			传染病防控服务
A0502			地方病防控服务
A0503			急救救治服务
A0504			食品药品安全服务
A0505			特殊群体卫生健康服务
A06		生态保护和环境治理服务	

代码	一级目录	二级目录	三级目录
A0601			生态资源调查服务
A0602			野生动物疫源疫病监测服务
A0603			碳汇监测与评估服务
A0604			废弃物处理服务
A0607			环境治理服务
A07		科技公共服务	
A0701			科技研发与推广服务
A0702			科技成果转化与推广服务
A0703			科技交流、普及与推广服务
A0704			区域科技发展服务
A0705			技术创新服务
A08		文化公共服务	
A0801			文化艺术创作、表演及交流服务
A0802			群众文化活动服务
A0803			文物和文化保护服务
A09		体育公共服务	
A0901			体育组织服务
A0902			体育场馆服务
A10		社会治理服务	
A1001			社区治理服务
A1003			社会工作服务
A1004			人民调解服务（信访矛盾化解除外）
A11		城乡维护服务	
A1101			公共设施养护服务
A12		农业、林业和水利公共服务	
A1202			农业资源与环境保护服务
A1203			农作物病虫害防治服务
A1204			外来入侵生物综合防治服务
A1205			动物疫病防治服务
A1206			品种保存和改良服务
A1207			公益性农机作业服务
A1208			农产品质量安全服务
A1211			林区养护服务

代码	一级目录	二级目录	三级目录
A1212			水利设施养护服务
A13		交通运输公共服务	
A1301			交通运输保障服务
A14		灾害防治与应对服务	
A1401			防灾减灾预警、预报服务
A1402			防灾救灾技术指导服务
A1403			防灾救灾物资储备、供应服务
A1404			灾害救援救助服务
A1405			灾后防疫服务
A1406			灾情调查评估服务
A1407			灾害风险普查服务
A15		公共信息与宣传服务	
A1501			公共信息服务
A1502			公共公益宣传服务
A1503			公共公益展览服务
A1504			公共信息系统开发与维护服务
A16		行业管理服务	
A1601			行业规划服务
A1602			行业调查与处置服务
A1603			行业统计分析服务
A1604			行业职业资格准入和水平评价管理服务
A1605			行业规范服务
A1606			行业标准制修订服务
A1609			行业人才培养等管理服务
A17		技术性公共服务	
A1701			技术性评审、鉴定、评估、检验、监测等公共服务
A18		其他公共服务	
A1801			对外合作与交流服务
B	政府履职辅助性服务		
B01		法律服务	
B0101			法律顾问服务
B0102			法律咨询服务
B0103			法律诉讼及其他争端解决服务

代码	一级目录	二级目录	三级目录
B0104			见证及公证服务
B02		课题研究和调查服务	
B0201			课题研究服务
B0202			社会调查服务
B03		会计审计服务	
B0301			会计服务
B0302			审计服务
B04		会议服务	
B0401			会议服务
B05		监督检查辅助服务	
B0501			监督检查辅助服务
B06		工程服务	
B0601			工程造价咨询服务
B0602			工程监理服务
B0603			其他适合通过市场化方式提供的工程服务
B07		评审、评估和评价服务	
B0701			评审服务
B0702			评估和评价服务
B08		咨询服务	
B0801			咨询服务
B09		机关工作人员培训服务	
B0901			技术业务培训服务（党建培训除外）
B0902			其他适合通过市场化方式提供的培训服务
B10		信息化服务	
B1001			信息系统开发与维护服务
B1002			数据处理服务
B1003			网络接入服务
B1004			其他适合通过市场化方式提供的信息化服务
B11		后勤服务	
B1101			维修保养服务
B1102			物业管理服务
B1103			安全服务

代码	一级目录	二级目录	三级目录
B1104			印刷和出版服务
B1105			餐饮服务
B1106			租赁服务
B1107			其他适合通过市场化方式提供的后勤服务
B12		其他辅助性服务	
B1201			翻译服务
B1202			档案管理服务
B1203			外事服务

附件 2

宝山区集中采购目录以外且限额标准以下 政府购买服务项目采购操作细则

为进一步规范和推进政府向社会力量购买服务工作，强化政府购买服务过程中的责任落实及廉政建设，根据《中华人民共和国政府采购法》（中华人民共和国主席令第 14 号）、《政府购买服务管理办法》（中华人民共和国财政部令第 102 号）等相关法律、法规和规范性文件精神，现就宝山区集中采购目录以外且分散采购限额标准以下政府购买服务项目的采购实施，统一规范如下：

一、适用范围

本办法适用于各镇、街道、园区和区政府各委、办、局（以下简称“预算单位”）集中采购目录以外且预算金额在分散采购限额标准（100 万元）以下的政府购买服务项目。

二、分类管理

各预算单位应在预算编制阶段按照《政府采购品目分类目录》明确项目属性，并实行分类管理。

第一类：预算在 20 万元以下（不含）的政府购买服务项目，预算单位应通过单位内部决策程序进行管理。投诉处理由预算单位或其上级主管单位落实主体责任。

第二类：预算在 20 万元（含）至 100 万元（不含）的政府购买服务项目，预算单位应参照《中华人民共和国政府采

购法》、《中华人民共和国政府采购法实施条例》、《政府购买服务管理办法》有关要求，面向社会公开组织开展采购活动。投诉处理由预算单位或其上级主管单位落实主体责任，区财政局提供指导支持。

三、项目操作要求

第一类：预算在 20 万元以下（不含）的政府购买服务项目

立项管理：各预算单位必须确保项目采购资金已得到落实，做到无预算不采购。

组织实施：预算单位应按照诚实信用、有利于项目实施的原则，根据相关预算支出管理规定和本单位“三重一大”决策程序，择优确定供应商。

第二类：预算在 20 万元（含）至 100 万元（不含）的政府购买服务项目

立项管理：各预算单位必须确保项目采购资金已得到落实，做到无预算不采购。预算单位严禁以化整为零或者其他任何方式规避招标。

组织实施：预算单位应委托政府采购代理机构，可采用竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购、邀请招标、公开招标形式，组织开展采购活动。代理机构应根据项目需求状况制作招标文件，并参照政府采购相关标准，开展开标、评标活动。项目评审专家应从本市政府采购评审专家库中随机抽取。预算单位应在宝山区门户网站“限额以下项目采购信息公告”栏发布采购公告（含招标文件）、中标信息（操作

同政府投资小型工程采购信息发布)；并依据专家评审意见确定服务商。

四、合同、档案管理

(一) 预算单位应在规定时限内及时与确定的供应商签订合同。合同签订后，项目供应商不得将项目向他人转包、违法分包。

(二) 预算单位应对本单位的政府购买服务项目实施情况等统计、汇总，形成台账；预算单位应加强政府购买服务项目全过程档案资料管理，实行一项目一档案，确保归档资料真实有效、齐全完备，不得伪造、变造、隐匿或者销毁。

五、监督管理

预算单位应当建立政府购买服务项目监督检查机制，加强对政府购买服务的全过程监督，如发现偏离合同目标的行为，应当及时采取措施予以纠正，必要时必须及时止付资金，直至项目恢复正常实施。

六、 本办法由区财政局负责解释，如相关法律、法规或政策依据发生重大变化，根据实施情况依法进行评估修订

七、 本办法自印发之日起施行