宁财购〔2023〕269号

关于印发《南京市2024年市级政府购买

服务指导性目录》暨加强购买服务

“双清单”管理的通知

市各部门、单位，江北新区管委会和各区（园区）财政局：

为进一步规范购买服务行为，提高财政资金绩效，我市对购买第三方服务实行“双清单”（正面清单+负面清单）管理。 “正面清单”是指《市级政府购买服务指导性目录》，适用于国家机关，纳入指导性目录且有预算保障的事项方可实施政府购买服务；“负面清单”是指《南京市购买第三方服务负面清单》，适用于国家机关、事业单位和团体组织，负面清单内事项不得实施，须重点对照、防范风险。具体要求如下：

一、充分认识规范购买第三方服务管理的重要性

《通知》所称“购买第三方服务”既包括国家机关的政府购买服务行为，也包括国家机关、事业单位和团体组织使用财政性资金采购服务的行为。近年来，根据转变政府职能、推广政府购买服务改革的要求，机关、事业单位向社会购买基本公共服务、社会管理服务、技术性服务和政府履职辅助服务的意识已深入人心，购买范围不断扩大，在创新公共服务提供方式、优化公共服务供给等方面发挥了积极作用，但同时也出现了少数部门将本应自身履职的事项外包购买服务、未通过竞争择优直接购买下属单位服务、通过购买服务违规编外用工和“重购买、轻管理”等现象，对部门单位的规范履职、编制员额管理、资金绩效管理带来了不利影响。在长期坚持“政府过紧日子”的背景下，各部门单位应坚决贯彻“法定职责必须为”要求，坚持勤俭办事业、严控购买自身管理辅助性服务支出，按照“双清单”管理的要求，更好统筹群众需求和财力许可，做到“尽力而为、量力而行”，不断加强自身规范履职、提高资金绩效。

二、纳入“正面清单”（《指导性目录》）且有预算保障的事项方可实施政府购买服务

我市《指导性目录》是在省级目录的基础上，结合地方实际对政府购买服务内容的分级分类列示，发挥财政资金“可以买什么”的指导作用，适用对象为市、区两级国家机关，目录内容为属于政府职责范围且适合通过市场化方式提供的服务事项。

《指导性目录》分三级。一级目录为“公共服务”和“政府履职辅助性服务”两类，分别包括“公共安全服务”、“教育公共服务”等18款、“法律服务”、“会计审计服务”等12款二级目录，均与省级目录保持一致。三级目录在我市2023年目录基础上修订完善，包括171项具体服务事项（详见附件1）。

《指导性目录》作为国家机关安排财政资金购买服务的“正面清单”，是对政府购买服务范围、性质和分类的指导性规定，不是必须安排资金购买的强制性要求，不得将已纳入政府购买服务指导性目录的事项作为申请财政拨款预算安排的依据。纳入正面清单的服务事项，如主管部门认为确有购买需求，应当在编制年度预算时与同级财政部门充分沟通，在有预算保障的前提下方可实施政府购买服务。未纳入的服务事项或没有安排预算的事项，不得实施政府购买服务。

各区可遵照执行市级目录或结合实际制定本地区目录，其中：一、二级目录设置应与市级目录保持一致，三级目录根据工作需要研究确定，能够与市级目录保持一致的，应当保持一致；如有需要可以进一步细化三级以下目录。该《目录》根据财政部、省财政厅要求适时调整，需新增纳入目录范围的事项，有关主管部门应及时向同级财政部门报送政策依据、绩效前评估、资金需求测算等申请材料，经审核后纳入今后年度指导性目录。

三、“负面清单”内事项不得实施购买服务

《南京市购买第三方服务负面清单》是对财政部《政府购买服务管理办法》中“不得纳入政府购买服务范围”的原则性要求，结合我市预算管理实际和巡察、审计发现问题，以分类列表形式做出的具体规定。自2024年1月1日起，适用范围拓展至全市所有机关、事业单位和团体组织的“购买第三方服务”行为。《负面清单》包括6类、25项禁止性行为（详见附件2），主要是：

（一）不属于职责范围的服务事项

任何部门单位不得使用财政性资金购买不属于自身职责范围的服务，包括未纳入部门“三定”职责范围事项、依法依规已经取消的职责事项，和仅有少数群体受益且应由市场调节配置资源的事项等。

（二）应当直接履职的事项

既包括根据职能属性和权责清单，应由政府部门直接履职的行政权力事项，也包括应当落实“过紧日子”要求、坚持勤俭办事业、节约行政管理开支的履职事项。

（三）政府采购法律法规明确的货物和工程采购

货物和工程采购应当按照《政府采购法》、《招标投标法》等法律法规要求的程序组织实施，不得作为政府购买服务项目。亦不得将建设工程与服务打包作为政府购买服务项目。

（四）融资行为

严禁利用或虚构政府购买服务合同向金融机构和包括融资租赁公司在内的非金融机构，以及其它市场主体违法违规融资，为建设工程变相举债。不得以任何方式虚构或超越权限签订应付（收）账款合同帮助融资平台公司等企业融资。政府购买服务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。

（五）借政府购买服务名义变相用工

需聘用人员从事辅助性工作的，应当报请同级编外人员主管部门核定员额，按照规范的人员聘用方式实施，不得借政府购买服务名义变相用工。政府设置公益性岗位是国家对困难群众、就业困难群体（有劳动能力的残疾人、低收入农户、退捕禁捕渔民等）等特殊人群的就业扶持政策，不得通过政府购买服务实施。

（六）购买主体或承接主体不符合规定的事项

公益一类事业单位，以及使用事业编制且由财政拨款保障的群团组织，不得作为政府购买服务的购买主体和承接主体。对于由公益二类事业单位承担、通过预算拨款方式安排、适合通过市场化方式提供的服务事项，应将相应预算拨款改为政府购买服务，通过竞争择优方式确定承接主体。

四、切实加强对购买第三方服务的全生命周期管理

（一）科学核定预算

加强购买服务完整合同周期的财政承受能力评估，坚持先有预算安排、后购买服务原则，不得以要求中标（成交）供应商负担费用的形式规避预算审核监管、增加采购支出。根据单位职责、机构人员编制和公共服务实际需要科学核定购买预算，防止一边购买服务、一边养人办事“两头占”的现象发生。

（二）加强需求管理

通过咨询、论证、问卷调查等方式开展需求调查，了解相关产业发展、市场供给、同类采购项目历史成交价格情况，明确服务内容、服务标准和技术保障措施，强化对采购需求和实施计划的完整性、合规性、合理性审查和风险管理。按规定做好意向、招标、合同和履约验收结果等全流程信息公开工作。对于服务周期超过1年的项目，采购单位应充分考虑全生命周期成本，明确后续涉及的运行维护、升级更新等服务费用，纳入评审要素。

（三）加强合同签订和履约管理

1. 购买第三方服务合同应当完备合同要件，明确购买主体、承接主体双方责任、监督管理要求，防范合同履行中的各种风险。

2. 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、价格变化幅度小的项目，可以签订履行期限不超过3年的购买服务合同。

3. 各单位应依法组织履约验收工作，完整细化编制验收方案，严格按照采购合同开展履约验收。验收结果应及时公开，同时与采购合同约定的资金支付及履约保证金返还条件挂钩，杜绝“重购买、轻管理”现象。

（四）加强监督检查和绩效管理

各单位应树牢“花钱问效、无效问责”理念，将购买第三方服务项目全面纳入预算绩效管理，提高购买服务项目的效益。购买第三方服务实施情况应纳入部门整体绩效评价，财政部门对社会关注度与投入金额高的项目实施重点绩效评价和监督检查。加强绩效管理结果和监督检查结果的应用，作为预算安排和选择承接主体的重要依据。

联系人：市财政局政府采购管理处

仇卉 51808866 ，高世仰 51808868

附件:

1. 南京市2024年市级政府购买服务指导性目录

2. 南京市购买第三方服务负面清单

南京市财政局

2023年9月27日