

如何厘清政府‘购买’服务和政府‘采购’服务

政府购买服务与政府采购服务不是简单的包含与被包含关系，但实际中很多从业人员没有厘清二者的含义。本期整理了财政部国库司、综合司等对此类问题的答复，值得参考。

一、1. 政府采购与政府购买服务的区别？2. 政府购买服务是否遵循政府采购法？

答复：1. 政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为；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。

2. 根据《政府购买服务管理办法》（财政部令第 102 号）第十九条的有关规定，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。

二、政府采购项目未达到采购限额标准，则不属于政府采购项目，无需编制政府采购预算。

那么（1）若政府购买服务项目也未达到采购限额标准，是否也不需要编制政府购买服务预算？

（2）政府购买服务为政府采购的一部分，未达到采购限额标准的服务项目不属于政府采购项目，属于政府购买服务项目吗？

答复：（1）先有预算、后购买服务。财政部第 102 号令规定“政府购买服务项目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。购买主体在编报年度部门预算时，应当反映政府购买服务支出情况”；

（3）财政部第 102 号令定义的政府购买服务内容既包括集中采购目录以内或者采购限额标准以上的服务，也包括集中采购目录以外或者采购限额标准以下的服务。

三、对于行政单位来说，其政府采购服务和政府购买服务的范围是否是一致的？是不是其所有需要的服务事项都应按照政府购买服务进行？

答复：对于行政单位（各级国家机关）来说，政府采购服务和政府购买服务的范围基本是一致的，并非政府所有的服务事项都应采取政府购买服务方式进行，纳入政府购买服务范围的是属于政府职责范围且适宜通过市场化方式提供的服务事项。实际操作时，属于政府购买服务范围的服务事项是否需要实施购买服务，须遵循“预算约束”和“办事不养人”原则。部门在确定要购买的服务事项时，应考虑是否有预算安排、现有人员资源是否充分使用等因素。纳入政府购买服务目录的服务事项没有预算安排的不得实施购买服务，同时也要防止“一边购买服务，一边养人办事”。

四、1. 政府采购类中的服务类与《政府购买服务管理办法》的服务有何区别？

2. 《政府购买服务管理办法》第十条规定了不得纳入政府购买服务的范围，如果有采购人表示他们采购的范围不属于“政府购买服务”，而是“政府购买服务”之外的服务，不适用 102 号令第十条，此种说法是否合理？

3. 一个项目，是否属于 102 号令第十条限制购买的范围，审查责任主体是谁？是采购人还是财政部门，或者是代理机构？

答复：1. 政府采购服务项目是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内或者采购限额标准以上的服务类项目。服务是指除货物和工程以外的政府采购对象。政府购买服务是政府采购的一部分。对于各级国家机关，政府购买服务和政府采购服务类项目范围相同。

2. 留言所述“采购范围不属于‘政府购买服务’，二是‘政府购买服务’之外的服务”的说法不合理。

3. 留言所述审查主体为采购人。

五、102 号令明确：国家机关应当编制部门购买服务指导性目录。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参照编报。公益一类、二类事业单位和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，无需编制本部门的指导性目录。参公的事业单位属于政府购买服务的购买主体吗？

答复：参公事业单位是指参照公务员管理的事业单位，不属于事业单位分类改革明确的事业单位类别。具体来说，只要不是承担行政职能的事业单位，就不能作为政府购买服务的购买主体。

六、政府购买服务的承接主体，为正常履行政府购买服务具体事项，需要一些与之相关的辅助条件（如与该服务相关的办公现场人员日常管理、网络费用代付等），为此与公益一类事业事业单位签订了委托服务协议，能就此否定其违反“公益一类事业事业单位不得作为政府购买服务”的承接主体这个规定呢？有疑惑，望获解答

答复：“公益一类事业事业单位不作为政府购买服务的承接主体”这一政策规定的主要考虑是，根据国务院有关规定，公益一类事业事业单位不能从事市场经营活动。因此，上述问题需要举出具体事例才能加以判断。

七、我单位公益一类事业事业单位，根据《政府购买服务管理办法》（中华人民共和国财政部令第 102 号）第八条不得作为政府购买服务的承接主体，是否可以理解除政府购买服务外其他的项目我单位能参与投标并中标？2、根据《关于事业单位分类的意见》（国办发【2011】37 号）规定“公益一类单位不得从事经营活动”应如何理解经营活动？通过投标承接的科研、技术等服务是否属于经营活动？

答复：1.《国务院办公厅关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知》（国办发[2011]37 号）规定，公益一类事业事业单位是承担基本公益服务，不能或不宜由市场配置资源的事业事业单位，这类单位不得从事经营活动，其宗旨、业务范围和服务规范由国家确定。因此，除政府购买服务外其他的项目，公益一类事业事业单位也不能参与投标。

2.对公益一类事业事业单位开展的活动是否为经营活动可以从以下方面判断：一是该活动是否以营利为目的；二是该活动是否符合单位职能范围；三是该活动是否可以通过市场配置资源。可以通过上述三个方面判断其承接的科研、技术等服务是否属于经营活动。

八、请问某公安机关内部业务需要使用的信息化项目的可行性研究服务以竞争性磋商的方式进行采购，属于政府购买服务的范畴吗？

答复：留言所述的信息化项目可行性研究服务属于政府购买服务范畴，应当执行政府采购有关法律制度规定。

九、政府购买服务目录里有房屋租赁服务，那么某政府单位因办公场所不够，租赁企业房屋作为办公场所，属于政府购买服务项目吗？

答复：政府履职切实需要的办公场所租赁服务可以作为政府购买服务事项。

十、财政部令 102 号规定政府购买服务的主体是国家机关，那么请问事业单位（包括公益一类事业单位）能不能采购政府采购限额以下或政府采购限额以上的劳务派遣服务？

答复：国家机关、事业单位原则上不允许采购劳务派遣服务。确需采购劳务服务的，可以采购一定工作量的服务项目。

十一、1. 某政府单位没有公车，因检查需要，向第三方公司租赁办公用车服务，车辆及司机均属于第三方公司，属于政府购买服务项目吗？

2. 某政府单位有公车但没有司机，因检查需要，向第三方公司租赁办公用车驾驶服务，即仅租用司机，属于政府购买服务项目吗？

答复：政府履职切实需要的车辆租赁服务和驾驶服务可以作为政府购买服务事项。需要说明的是，在购买驾驶服务时，要与人员聘用、劳务派遣区别开来，防止借政府购买服务名义变相用工。

十二、视频监控服务可以作为政府购买服务项目吗？购买主体仅购买视频监控服务及录像，并对设备型号清晰度等以及设备安装地点提要求，视频监控涉及的摄像头等资产设备及安装均由承接主体负责，会被视为融资租赁或者工程和服务打包的违规政府购买服务项目吗？

答复：属于政府职责范围且适合采取市场化方式提供的视频监控服务，可以实行政府购买服务。

十三、请问，**公安厅特勤局“食堂原材料配送服务”是否属于自身职责范围？**公安消防总队培训基地“物业服务”是否属于自身职责范围？**人民法院“公车租赁”是否属于自身职责范围？

答复：根据《政府购买服务管理办法》规定，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划分为两类：一类是服务对象为社会公众的公共服务，一类是服务对象为政府自身的政府履职所需辅助性服务。在具体操作中，作为购买主体的各级政府部门，需要会同同级财政部门编制本部门的政府购买服务指导性目录以确定购买内容。“食堂原材料配送服务”、“物业服务”、“公车租赁”均属于机关事业单位履职所需后勤保障服务，只要实施单位属于《政府购买服务管理办法》规定的购买主体，就可以纳入政府购买服务范围。《政府购买服务管

理办法》明确禁止纳入政府购买服务范围的服务事项，如应当由政府直接履职的事项等，不得实施政府购买服务。

十四、请问“政府履职所需辅助性服务”如何理解？例如：符合购买服务主体要求的单位，购买社会力量给本单位做全年记账工作，是否属于购买服务范畴？还是属于对购买服务的泛化？

答复：政府履职所需辅助性服务是指服务对象为政府自身的服务事项。政府履职切实需要且适合通过市场化方式提供的记账服务可以作为政府购买服务事项。《政府购买服务管理办法》明确禁止纳入政府购买服务范围的服务事项，如应当由政府直接履职的事项等，不得实施政府购买服务。

十五、参照竞争性磋商管理办法，财库[2014]214号第三条第（一）：是不是只要是政府购买服务项目，如果达到了公开招标的额度，采购人可以有权直接选择竞争性磋商采购方式吗？还需要通过设区的市一级监管部门审批吗？

答复：达到公开招标限额标准的政府采购项目，拟采用非招标采购方式的，应当在采购活动开始前，报经主管预算单位同意后，向设区的市、自治州以上人民政府财政部门申请批准。

十六、财政部 102 号令中指出：不得纳入政府购买服务范围中包含“不属于政府职责范围的服务事项”；那么，例如机关大楼物业服务、食堂配送等服务并不属于政府职责范围的服务事项，则不应该纳入政府购买服务的范畴，如果这类服务的实施单位属于《政府购买服务管理办法》规定的购买主体，那能否认为此类服务只能界定于政府采购服务，而并不属于政府购买服务？

答复：根据《政府购买服务管理办法》有关规定，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。《政府购买服务管理办法》规定的购买主体购买机关大楼物业服务、食堂配送等辅助性服务，属于政府购买服务的范畴。

十七、请问政府购买服务与政府向社会力量购买服务是等价的吗？若不是，不具行政职能的单位适应政府向社会力量购买服务吗？按政府采购法实施的政府购买服务，合同受采购法第四十九条限制吗？

答复：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。1. 政府购买服务与政府向社会力量购买服务基本含义一致；2. 不具行政职能的单位不能作为政府购买服务的购买主体；3. 按政府采购法实施的政府购买服务，合同受采购法第四十九条限制。

十八、对于一次招标，续签三年合同的情况，在招标文件编制，招标公告，以及评审过程中的预算金额是以第一年预算安排的资金额为标准还是以三年合计的预算额作为预算金额标准？

答复：签订合同履行期限为3年的政府购买服务合同的，采购人可以按照3年预算的合计数额进行采购和公布预算，也可逐年公布预算，每年签订合同。

十九、财政部令102号明确：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年的服务合同。请问该条如何具体执行？因采购预算通常按年度申请、执行，采购人能否在采购文件中明确合同服务期限为三年，合同采取一年一签的形式来执行？还是必须一次申报三年预算，并一次性签订三年服务期的合同？

答复：对于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，在年度预算能保障的前提下，可以按照采购文件的规定，签订一份周期为3年的合同，或采取每年一签的方式。采购预算应当逐年申报。实践中建议采取一年一签的方式，并在采购文件中明确不超过3年的采购周期和续签条件。

二十、我们市教育局要求学校将目前已临时聘用的老师全部要改为通过政府采购购买劳务派遣公司形式，请问财政部102号令规定政府购买服务不允许购买劳务派遣人员，学校能否购买此项服务，如能购买，那购买的标的金额包不包括派遣的老师工资？如包括老师工资，老师的课时费和奖金不是固定的，如何确定购买标的金额？

答复：政府采购不得直接采购岗位，可以通过采购服务的形式采购劳务服务。对于不固定的课时费和奖金，可以在采购合同中约定单位课时的服务费用标准。