

热点解析 “中国经济怎么看”系列报道

经济观察

公共服务新“抓手”

□ 新闻观察员 陈恒

改革开放以来,我国公共服务体系和制度建设是不断推进的。随着市场经济体制改革的深入,公共服务的提供主体和提供方式也逐步多样化,目前已经初步形成了政府主导、社会参与、公办民办并举的公共服务供给模式。

但是,我们同时应该看到,与人民群众日益增长的公共服务需求相比,不少领域的公共服务存在质量效率不高、规模不足和发展不平衡等突出问题,迫切需要政府进一步强化公共服务职能,转变政府职能,弥补民生欠账,有效动员社会力量,快速提升我国公共服务的水平。政府购买公共服务,就是这样一突破。

传统上,社会公共服务由政府负责。政府花钱兴办各项公共事业,提供各种公共服务。但是现在来看,传统的公共服务供给模式已经不再符合时代要求。可以预期,未来我国财政收入的增长潜力将明显减小,财政收入很难持续高速增长,而与此同时,民生等领域的支出是刚性的,一定程度上我国公共服务的需求已经进入高速增长阶段,民众对于公共服务的要求也越来越高。这一减一增,加剧了公共服务的供需矛盾。

而且,政府作为公共服务提供的垄断方,既是购买方也是提供方,背后腐败寻租很难根治,同时也会导致社会力量难以壮大。政府大包大揽,职能庞杂,相对于社会和市场来说,公共资源的配置效率不高。大政府、小社会的结构放大了政府效率低的劣势,没能发挥社会自身管理、资源优化配置的重要力量。

以此看来,政府购买公共服务这一举措具有多重意义。对于经济发展来说,政府购买将会为服务业发展带来巨大机遇,也会为我国经济发展方式的转变添砖加瓦。对于民生来说,长期以来我国民生领域欠账不少,藏富于国的分配格局亟须改变。政府购买公共服务同时有效带动社会资源,提升我国公共服务的水平。对于政府职能转变来说,政府购买公共服务将部分政府职能交给市场或社会,通过精简机构、减少开支、提高效率,有利于服务型政府构建。

因此,政府购买公共服务,既是弥补民生欠账的一个重要契机,也是转变政府职能的一个有效抓手。政府向社会力量购买公共服务有助于增加公共服务产品,更好满足百姓需求,同时也有助于减少机构运行和养人的成本,节省行政成本,提高资源配置效率。

实际上,在某些领域,如果改为政府购买服务的方式,由政府花钱向民营企业、社会组织、公益组织购买公共服务,市场组织和社会组织可能比政府做得更好,所需成本却比政府更低,政府能够比以往花更少的钱,买到更多更好的公共服务。发达国家的经验和近年来国内一些地方的实践都表明,在基本医疗、基础教育、就业促进、公共交通、保障性住房建设等许多领域,市场和民间组织可能比政府做得更好。而且,经验也表明,通过政府购买的形式,可以有效地调动社会力量进入公共服务领域,增加公共服务供给,全面提升我国公共服务水平。

实践证明,推行政府向社会力量购买公共服务是创新公共服务提供方式、加快服务业发展、引导有效需求的重要途径,对于深化社会领域改革,推动政府职能转变,整合利用社会资源,都具有重要意义。

当然,通过政府购买服务加快政府职能转变,并非要转移或取消所有的政府职能,传统政府职能中的相当一部分仍然要继续保留,并要不断加强和完善。细分析来看,教育、就业、社保、医疗卫生、住房保障、文化体育及残疾人服务等基本公共服务领域,要逐步加大政府向社会力量购买服务的力度。非基本公共服务领域,要更多更好地发挥社会力量的作用,凡适合社会力量承担的,都可以通过委托、承包、采购等方式交给社会力量承担。对应当由政府直接提供、不适合社会力量承担的公共服务,以及不属于政府职责范围的服务项目,政府不得向社会力量购买。

其实,政府购买公共服务最终还是是一种手段和形式,其根本目的在于服务民生,在于构建服务型政府。在推进政府购买公共服务的工作中,也必须时刻围绕这一点,要多在体制改革和服务型政府机制建设上做文章。所以,要做好政府购买公共服务工作,仍然是一个系统性的工程,更会是一项重要的改革。在推进工作的过程中,必须注意与事业单位改革等相关体制改革相衔接,推进政事分开、政社分开,最终释放出最多的改革红利。

政府购买:“短板”怎么补

本报记者 杨亮

核心提示

- 购买公共服务推进“简政放权”
- “小政府大社会”弥补公共服务“短板”
- “购买”还需走向制度化、规范化

长期以来,公共服务能力不足一直是经济社会发展中的“短板”。近日,国务院办公厅正式公布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,要求推进政府向社会力量购买公共服务,明确将适合市场化方式提供的公共服务事项,交由具备条件、信誉良好的社会组织、机构和企业等承担,这意味着政府向社会力量购买服务迈向制度化。

1 什么能买,什么不能买?

政府向社会力量购买服务,就是通过发挥市场机制作用,把政府向社会公众提供的一部分公共服务事项,按照一定方式和程序,交由具备条件的社会力量承担,并由政府根据服务数量和质量向其支付费用。政府购买公共服务改变了公共服务提供的形式,但政府依然要为公共服务的提供承担最终责任。

日前,湖南省邵东县综治办与邵东县保安服务有限公司签订了《夜间治安巡逻协议书》,将县城城区夜间治安防控承包给了保安公司。这在当地引起争议,并引发了关于把治安外包是否妥当的讨论。

如今,公共服务购买模式已是大势所趋,政府也由公共服务的直接提供者向公共资源协调者的角色转变。而摆在这个协调者面前的第一个问题是:“究竟什么样的公共服务可以购买,什么样的不能?”

“之所以引起争议,一方面是公共服务购买的范围缺乏制度上的厘清和规范,另一方面是人们担心治安外包会导致权力滥用。”清华大学公共管理学院教授王名表示,2003年,《政府采购法》正式实施,但在采购范围中,对于服务的理解仅限于政府自身运作的后勤服务,而范围更广泛、更重要的公共服务并没有被列入采购范围。这让有心购买公共服务的一些地方政府无所适从。但一些肩负繁重社会管理和公共服务职能的基层政府有强烈的服务外包意愿,所以它们购买公共服务的实践是被“逼”出来的。

深圳市宝安区西乡街道就是一个案例。过去的西乡,由于辖区大、流动人口多,加上管理人力缺乏,导致政府执法成本高,效率不高,社区脏乱差,百姓不满意。无奈之下,西乡街道政府“被迫”转变思路,向物业公司购买服务,委托他们代行城市管理服务职能。在预算不变的情况下,多了四倍人工,涵盖五种职能,市民满意度上升到91%。

虽然成功迈出了第一步,但西乡在公共服务购买上仍然小心翼翼。遍布街道的巡查员都知道,自己的权力就是“提醒、告知或者劝阻”,并没有执法权。

“执法权、审批权、立法权这些权力不能外包已经成为共识。”王名告诉记者,“政府应‘先易后难’地放开,比如在社区服务、养老服务、文化服务、保健服务等方面,可以率先放开,在医疗、教育、卫生等层面逐渐放开。但一定要有具体时间表,不能模糊,一定要让人们看到希望,看到决心。”

2 “政府购买公共服务中最大的问题是什么?是谁能有效提供公共服务?”

王名说,在我国,政府比较“强”,社会组织“弱”,应该鼓励政府购买公共服务。但是,并非所有社会组织都能参与承接政府转移的公共服务,应该在实践中对承接主体设置一定的门槛。

“承接主体至少应具备三个条件:公共性、信息公开性和良好的内部治理。”王名指出,但我国目前在此方面基础薄弱极为突出,社会组织发展滞后,每万人拥有的社会组织数量仅为2.7个,而发达国家在50个以上。比如,实际人口超过1600万人的广州市,曾在全国首创“政府购买社会服务供需见面及展示洽谈会”,但当时出席的社工服务机构总共只有34家,供给不足显而易见。

一位社会组织负责人告诉记者,行业协会一直被被称为“二政府”。现在,我国民间社会组织力量还比较薄弱,短时间内难以承担重大购买任务,而一些依附性的行业协会和政府部门会构成

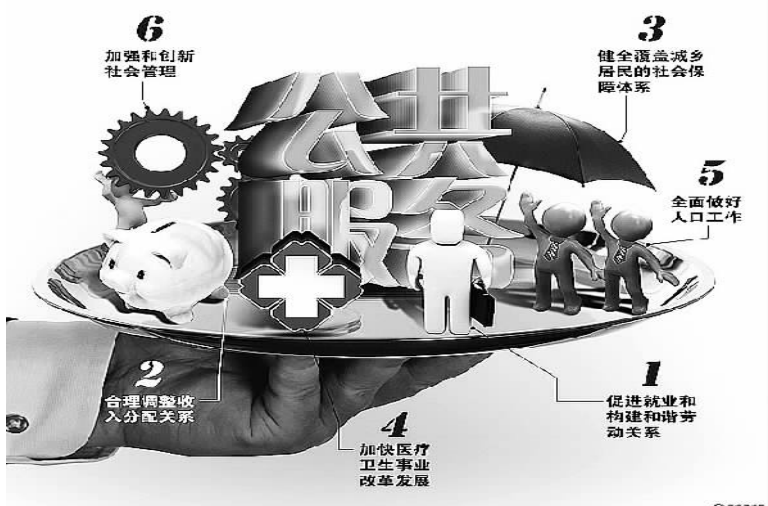
2 未来还会“儿子买、老子卖”吗?

购买理论上可分为竞争性购买和非竞争性购买,要确保效果,最好的方式当然是前者。但统计显示,许多地方政府在实际操作中依然还是以非竞争性购买为主,而且有的地方政府更愿意向那些依附于自身的行业协会购买,有的甚者自己出资建立行业协会,将部分职能转移,变成了“儿子买、老子卖”。

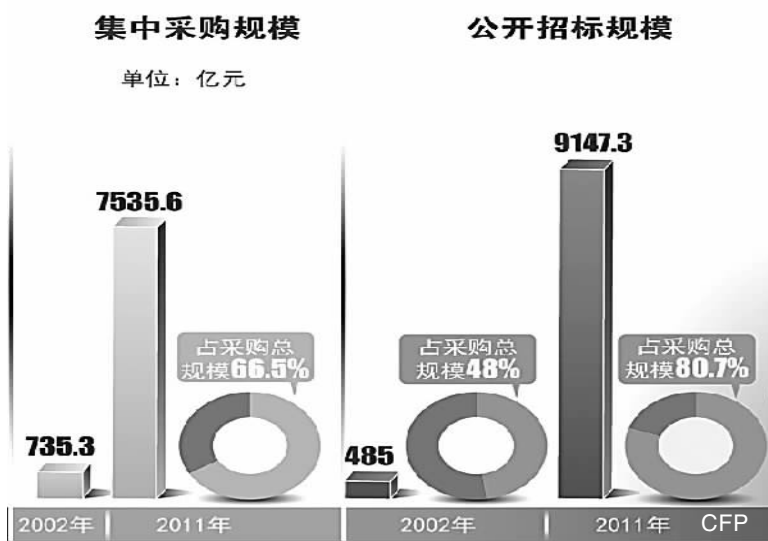
利益共同体,购买有可能会变成政府命令和指派,这给利益输送留下操作空间,导致服务质量难以保证。

“应该大力推进政社分离,建立平等、独立的良性关系,推进政府与社会组织在人员、机构、职能、财务、场所、责任上的分开,实现社会组织从政府的附属转换为平等、独立的主体。”清华大学公共管理学院政府研究所副所长杨永恒认为,对

政府购买公共服务的内容



十年来政府采购变化



经济资讯

上半年网络购物增速显著

2013中国电子商务博览会日前在京开幕,116家电子商务企业参展,覆盖了电子商务产业链中的网络零售、外包等多个环节。据统计,今年上半年,电子商务继续高速增长,网络购物的增速最为显著。网络零售市场交易规模达7542亿元,同比增长47.3%,预计2013年有望达到1.74万亿元。

(温源)

英利集团举办第二届技术创新博览会

英利集团第二届技术创新博览会日前在河北英利集团举行。此次博览会共设有九大展区、46个展台,展示超700个创新成果,涵盖了光伏产业、风能产业、高纯硅材料、产业配套、绿色农业和服务业等六大领域,年创效益超20亿元。

(王小润)

湖南每年8000万元培训退役士兵就业

湖南省开展退役军人“双带双促”活动,中央和省级财政每年安排退役军人教育培训经费8000多万元,解决退役军人创业就业问题。“双带双促”即“带头建设家乡、促进经济发展,带头维护稳定、促进社会和谐”,是湖南省自2009年以来在退役军人中开展的关爱、帮扶退役军人的新路子。

(陈恒)

2013中国民营经济论坛举行

人民日报社《环球人物》杂志与北京大学光华管理学院联合主办的2013中国民营经济论坛日前在北京举行。本次论坛以“未来五年,新希望新挑战”为主题,来自学界、行业协会和企业界的代表,围绕当前经济形势等问题进行了讨论。此外,与会代表呼吁社会关注民营企业的发展。

(杨君)

他山之石

欧盟一律公开招标

欧盟于1992年颁布了《公共服务采购指令》,将机动车及设备的维修、电子政务及相关服务、会计和审计、楼宇清洁及资产管理、收费或依据合同的印刷和出版、污水和垃圾处理、人员安置与供应、调查及安全服务、健康与社会服务、休闲、文化及体育等27类公共服务全部纳入向市场购买范围,凡超过20万欧元的公共服务,一律公开招标购买。

英国以竞争求质量

英国政府公共部门引入竞争机制的主要方式是强制实行非垄断化,并积极推动公共部门与私营部门之间以及公共部门之间的竞争。非垄断化主要针对

对的是私有化后的公共部门,为了防止公或私的垄断,加强竞争,英国政府

对的是私有化后的公共部门,为了防止公或私的垄断,加强竞争,英国政府通过私有化后的公共部门的股份持有比例作出了明确规定。例如政府规定电力公司私有化后5年内单个持股者不得拥有15%以上的股份。对于成本巨大和高风险较高的基础设施建设领域,为潜在竞争者能够顺利进入市场并展开有效竞争,英国政府还以立法的形式要求在指定的领域必须实行公共部门与私营部门的公开竞标或合同出租。

美国注重合同出租

美国公共服务购买采用了许多方式,其中最主要的是合同出租和公私合作。到目前为止,美国联邦政府已经与私人公司、研究机构和个体顾问签订了

大约2000万个合同,每年所涉及的经费数额占联邦总开支的14%,国防部通过合同出租支出的资金约占其总支出的2/3,能源部和国家航空航天总局则是联邦政府最大的合同签约者。

澳大利亚推进改革

澳大利亚政府将原隶属于就业、教育、培训和青年事务部的全国400余家公共就业服务机构全部民营化,组建成了全国就业服务有限公司,并把原先属于公务员性质的9000余名工作人员也全部转入劳动力市场,根据公司需要和个人意愿,实行双向选择。公司实行董事会负责制,在承揽业务方面,和其他民间就业服务机构享有同等的条件和地位。

(杨亮整理)