

推进政府购买公共服务： “十三五”政府职能转变的重点

迟福林 张 飞*



- 推进政府购买公共服务，既是创新公共服务供给方式、提高公共服务供给质量和供给效率的重大举措，同时也是政府简政放权的重要组成部分。
- 在政府对基本公共服务承担重要责任的前提下，放开公共服务业市场，有利于广泛调动各方面的积极性、满足多样化服务需求、减少公共服务成本、提升公共服务业发展的效率与水平。
- 适应我国经济社会转型发展的大趋势，着眼于2020年基本公共服务均等化目标总体实现，加快形成公共资源配置社会化、市场化的政策体制安排，形成由事业单位、社会组织、企业单位公平竞争提供公共服务的新格局。
- 事业机构与社会组织是我国公共服务供给的重要主体。加快推进事业机构与社会组织改革，是发展政府购买公共服务的关键所在。

* 迟福林，中国（海南）改革发展研究院院长、教授、博士生导师；张飞，中国（海南）改革发展研究院副研究员。



在全社会公共需求全面快速增长的新阶段，推进政府购买公共服务，既是创新公共服务供给方式、提高公共服务供给质量和供给效率的重大举措，同时也是政府简政放权的重要组成部分。中共十八届五中全会明确指出“创新公共服务供给方式，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。”从改革实践看，在政府对基本公共服务承担最终责任的前提下，放开服务业市场，有利于广泛调动各方面的积极性、满足多样化服务需求、减少公共服务成本、提升公共服务发展的效率与水平。“十三五”推进以公共服务为中心的政府职能转变，需要把加快推进政府购买公共服务作为重点，争取到2020年在全国基本建立起比较完善的政府向社会力量购买公共服务的体制机制。

一、新阶段政府购买公共服务的现实需求

党的十八届三中全会《决定》指出，“推广政府购买公共服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买”。在全社会公共需求全面快速增长的特定背景下，把公共服务纳入到政府采购范围，是满足13亿人基本需求的基本趋势。

（一）政府购买公共服务的新背景

与过去10多年相比，“十三五”政府购买公共服务的背景趋势、突出矛盾、内涵外延正在发生着深刻的变化。

公共产品短缺成为突出矛盾。随着我国由生存型阶段进入发展型新阶段，改革开放之初吃饭、穿衣等私人产品的严重短缺逐步成为历史，全社会公共产品的需求全面快

速增长，教育、医疗、养老、就业、公共安全、基本住房、资源环境等公共产品的短缺，开始成为社会转型发展的突出矛盾。

人口城镇化加快发展的大趋势。伴随城镇化发展背景、自身角色和人们对其需求的变化，规模城镇化发展已难以为继，人口城镇化将成为我国经济增长的最大红利。2012年世界人口城镇化率平均水平为52%，我国2014年的户籍人口城镇化率仅为37%左右，人口城镇化空间巨大。估计到2020年，我国规模城镇化将保持每年1个百分点左右的增长率，人口城镇化将保持每年2个百分点左右的增长率。到2020年，我国规模城镇化率、人口城镇化率将分别达到60%、50%左右，届时大量的农民工在城镇安家落户，公共需求将会呈现全面快速增长的势头。

形成以服务业为主体的产业格局。目前，我国服务业发展的占比已经超过50%，“十三五”有望超过55%、达到58%左右，成为我国经济社会的主体产业。在这个特定背景下，以政府机构和事业机构为主的传统公共服务体制，从供给量的角度看，难以适应全社会公共需求的全面快速增长的形势；从供给结构的角度看，无法适应多元化的公共服务需求。推进政府购买公共服务，既是提高公共服务供给质量和供给效率的重大举措，同时也是服务业市场开放的重要组成部分。

（二）消费结构升级对政府购买公共服务的迫切性日益增强

当前，我国城乡居民的消费结构正处于从物质型消费为主向服务型消费为主的转型时期。物质型消费需求的比重减少，服务型消费需求的比重明显增多。适应消费结构升级的大趋势，基本满足全社会对基本公共产品的需求，成为政府购买公共服务的重大战略任务。

健康消费需求巨大。2013年我国卫生总费用占国内生产总值的比重已达到5.57%，到2020年这一比重将达到6.5%~7%，基本达到中等收入国家水平。^①另有数据显示，到2020年，我国健康市场规模将达到8万亿元。如此大的市场需求规模，完全由政府来提供既不现实也很困难。

教育消费需求巨大。尽管我国2014年国家财政性教育经费占国内生产总值的比重为4.15%，但仍然难以满足很多家庭对子女接受良好教育的需求。据教育部统计，2014年度我国出国留学人员总数达45.98万人，其中自费留学42.3万人，占比达92%。^②

养老消费需求巨大。养老基金占国内生产总值的比例最高的是挪威，为83%左右，日本是25%，美国是15%，我国目前仅为2%。随着我国人口老龄化的加快，养老需求快速增大。有数据显示，目前，我国老年人潜在的消费需求规模至少有1万亿元，而实际供给尚不到2000亿元。^③

（三）公共服务社会化、市场化是大势所趋

进入发展型新阶段，尤其在全面深化改革的背景下，政府购买公共服务的主要目的是实现公共服务公开化、公正化和效益最大化。从改革实践看，政府作为公共服务主体，自己办事业机构，而自己又作为监管主体，是公共服务既难以实现公平、又难以提高效率的体制性根源。虽然我国2003年就开启了政府购买公共服务的进程，但由于公共

服务体制创新滞后，在传统事业单位体制下，政府购买公共服务发展相当缓慢。例如，2014年我国政府采购规模占全国财政支出的比重为11.4%，其中服务类仅占11.2%；^④而欧美发达国家政府采购规模占财政收入的比例为30%~40%，服务类采购占采购规模的50%以上。加快推进政府购买公共服务，需要尽快打破事业机构在公共服务领域的行政垄断。

（四）建立政府购买公共服务的新体制
适应13亿人公共需求变化的大趋势，把形成公共服务多元供给主体、多元竞争主体作为发展和完善政府购买公共服务的基本目标，重点发展政府向社会组织购买公共服务，尽快取消政府购买对市场组织和社会组织的某些歧视性规定。到2020年，形成法治化、规范化、透明化的政府购买公共服务的体制机制安排，争取使政府采购规模占财政支出比重达到15%~20%，服务类采购占政府采购的比重达到30%~40%左右。

二、推进公共资源配置的社会化、市场化

适应我国经济社会转型发展的大趋势，着眼于2020年基本公共服务均等化目标总体实现，加快形成公共资源配置社会化、市场化的政策体制安排，形成由事业机构、社会组织、企业单位公平竞争提供公共服务的新格局。

① “健康中国2020”战略研究报告编委会；《“健康中国2020”战略研究报告》，人民卫生出版社，2012年版。

② 教育部：《2014年度我国出国留学人员情况》，教育部官网<http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s5987/201503/184499.html>，访问日期：2015年11月5日。

③ 迟福林：《“十三五”将释放市场化改革新红利》，《上海证券报》，2015年10月28日。

④ 财政部国库司：《2014年全国政府采购简要情况》，财政部官网http://gks.mof.gov.cn/redianzhuanti/zhengfucaigouguanli/201507/t20150730_1387257.html，访问日期：2015年11月30日。



（一）放开公共资源市场

以医疗消费为例，麦肯锡的报告显示，未来10年左右，中国将成为增长最快、规模最大的医疗市场。预计到2020年，我国医疗卫生市场总规模将突破1万亿美元。保守估计至2020年，整个健康产业的潜力将达10万亿元左右。问题在于，能不能在医疗市场放开价格，引入多元化的竞争主体，以社会资本为重点激活发展医疗这个大市场。这就需要在未来5年，把培育公共资源市场作为发展政府购买服务的重大任务，在公共资源领域放开市场、引入竞争。

放开民生类公共资源市场。与事业机构改革和发展公益性社会组织有机结合，适应改善民生、满足多元化的公共需求，出台改革方案，加快放开教育、医疗、养老、文化等领域的公共资源市场。

放开城镇化发展的公共资源市场。与城镇化进程相适应，把放开市政工程类、尤其是中小城镇的公共资源市场作为发展混合所有制、引导社会资本参与的重大举措，允许社会资本通过特许经营等方式参与社会基础设施投资和运营，在污水处理、轨道交通、供水供暖等城镇基础设施领域全面推广和普及公私合营（PPP）模式。

放开政府后勤类公共资源市场。与政府简政放权和建设低成本政府相适应，放开公车等行政机关类公共资源市场，发挥市场在

资源配置中的决定性作用，降低行政成本。

（二）加快公共服务业市场开放

如何充分利用社会资本力量扩大公共服务供给，很大程度上取决于政府的采购规模，这就要求开放公共服务业市场。

区分基本公共服务与非基本公共服务开放市场。一是非基本公共服务全面开放市场。对于养老服务、托幼、专业培训、健康保健、家庭服务等非基本公共服务，放开市场、引入竞争，发挥市场配置资源的决定性作用；二是基本公共服务引入竞争机制。义务教育、基本医疗卫生、基本住房保障、基本社会保险、就业服务、公共文化等基本公共服务，通过加大政府向社会购买公共服务的力度，鼓励企业和公益性社会组织参与。

创新公共服务业市场开放的体制机制。凡是法律法规没有明令禁入的领域，都要有序向社会资本开放；借鉴发达国家的经验，所有公共服务项目必须依法面向社会实行公开、公正和公平的招投标，引入市场竞争机制，探索通过合同外包、公私合营、凭单制度等方式，推进公共服务市场化。

完善公共服务业价格形成机制。政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节；对基本公共服务领域，政府仍保留定价权，以保障公益性；对非基本的公共服务，如部分健康医疗服务、殡葬服务、房屋和物业管理服务等，要逐步放开价格管制，由市场供求关系决定价格。

（三）加快形成政府向社会组织购买服务的制度安排

实践证明，发挥社会组织作用更有利于确保公共服务供给的公益性和专业性。为此，需要尽快形成政府向社会组织购买公共服务的制度安排。

细化政府购买公共服务的指导目录。2015年1月4日,财政部、民政部与国家工商总局发布了《政府购买服务管理办法(暂行)》,对政府购买服务的基本原则、购买主体和承接主体、购买目录和指导目录作出规定。建议进一步细化政府购买公共服务的指导目录,使其更具有可操作性。

发展公益性社会组织。推进政府购买公共服务,需要解放思想,对体制内的事业机构与体制外的公益性社会组织一视同仁,遵循同样的游戏规则,把社会组织作为政府购买公共服务的重要承接主体。

建立公平竞争机制。除某些特殊领域外,多数公共服务领域原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会组织购买公共服务。实现体制内的事业机构与体制外的公益性社会组织之间的公平竞争,在同样成本下,谁能够提供更多的公益性,政府就向谁购买公共服务。

(四) 建立法治化的公共服务监管体制
政府购买公共服务不是不要政府监管,而是需要有效、有力的政府监管。

将政府购买公共服务纳入《政府采购法》。实现政府购买公共服务于法有据,依法规定政府购买公共服务的范围和程序,使之规范化、制度化。

尽快出台《公共资源监管法》。明确界定公共资源社会化、市场化配置的范围和监管程序,形成政府购买公共服务的委托主体和委托对象之外独立性、专业性的外部监督机制,加强社会公众监督和媒体监督,强化监管的有效性。

政府购买公共服务公开化、透明化。建立政府购买公共服务的公示制度,规范招投标、寻价、委托等不同方式的操作流程,最大限度地避免暗箱操作,以保证各类承接主体的公平竞争。

三、以公益性为目标推进社会组织转型和改革

随着我国进入公共产品短缺时代,政府购买服务不仅是一个范围扩大的问题,更重要的是整体优化公共资源配置,提升公共服务供给的公平、效率和质量。

事业机构与社会组织是我国公共服务供给的重要主体。加快推进事业机构与社会组织改革,是发展政府购买公共服务的关键所在。

(一) 推动部分事业单位向社会公益组织转型

事业单位是我国公共服务体系的重要力量。推进事业单位向公益性社会组织转型,需要产权、编制、经费、人员、社保、管理等一系列改革及体制调整。

部分事业单位有条件转型为公益性社会组织。《政府购买服务管理办法(暂行)》明确提出“政府购买服务应当与事业单位改革相结合,推动事业单位与主管部门理顺关系和去行政化,推动有条件的事业单位转为企业或社会组织”。总体来看,一些事业单位长期以来在公益性领域发挥了重要作用,有条件转型为公益性社会组织。在社区服务、社会福利、慈善基金、科技文化、经济社会发展研究等领域,也迫切需要发展一大批具有公益性、独立性、专业性的社会组织。应当说,推进事业单位向公益性社会组织转型,不仅需求性很强,而且切实可行,由此会带来多方面的改革红利。

推进事业单位向公益性社会组织转型需要一系列改革及体制调整。建议“十三五”尽快研究制定事业单位向公益性社会组织转型的综合性改革方案和实施办法,以实现事业单位改革的新突破,以及行政体制改革、事业单位改革、社会治理体制改革的联动。



（二）理顺政府与公益性社会组织的关系

从改革的实践看，把部分事业单位成功转型为公益性社会组织，关键在于“进一步解放思想”，以公益性为标准，加快推进政社分开。

明确事业单位向公益性社会组织转型后的独立法人地位。从增强可持续发展能力的现实需求出发，尽快出台具体办法，在严格评估的前提下将原事业单位全部或部分财产明确转为社会团体财产，实现产权上的政社分离。

加大政府对事业单位转型公益性社会组织的支持力度。凡具有公益性的社会组织，政府都要通过财政补贴对其加以支持，以在更大范围内调动社会组织的积极性，扩大公共服务供给；把公益性作为政府购买服务的主要标准，打破以往以所有制或以谁出资为标准、以养人为主的财政支持模式。

鼓励和支持社会力量参与事业单位转型为公益性社会组织的改革。推动事业单位向公益性社会组织转型，既需要政府大力支持，也需要借助社会力量，以加快公益性社会组织发展。尽快对社会资本参与公益性社会组织的准入、权益、管理、税收等做出具体政策规定，把《政府采购法》中的“服务”从后勤类服务扩展到包括健康、养老、医疗、研究等公共服务项目，以此拓宽社会资本进入公益性社会组织的范围；扩大社会捐赠税收减免范围，尽快研究制定“免税清单”，具体列举各级政府认可的公益性行为。不管谁出资，只要符合公益性标准，就可以纳入到免税范围，以此鼓励支持社会力量向公益性社会组织出资、捐赠的积极性。

（三）加快建立公益法人制度


近年来，中央出台了一系列政策鼓励支持公益性社会组织发展，取得了比较明显的

效果。但与社会需求相比，公益性社会组织发展仍然滞后，其中一个重要原因在于，公益法人制度缺位，公益性社会组织发展缺乏相应的法律保障。为此，需要尽快启动公益法人立法的相关研究和制定工作。

赋予公益性社会组织公益法人地位。借鉴国外的立法模式，结合我国国情，在未来的民法典中明确将法人分为营利法人和非营利法人，再在非营利法人之下规定互助法人和公益法人。

建立公益法人财产权保护制度。公益法人是以公共利益为目的而成立的法人，具有非营利性的特征。明确界定其从事活动的范围，尽可能限定其盈利行为，依法保护公益法人财产权。同时，规定公益法人并非在任何时候都不能从事经济活动，只要公益法人从事的营利活动是作为实现其公共利益目的的一种手段，就不影响其作为公益法人所具有的性质。

创新公益法人认定方式。成立独立的公益法人认定机构，如公益法人认定委员会，对公益法人进行认定。依法降低公益法人准入标准。根据不同行业、不同领域、不同层级的公益服务特点，制定和完善公益法人机构准入条件，依法核准公益法人资格；推动落实平等准入政策，引入竞争机制，鼓励、支持和引导不同所有制形式的公益服务机构共同发展。

以公益法人免税制度为重点建立规范的政府支持制度。参照国际惯例，对公益性社会组织的捐赠免税，对其从事的公益性活动免税；政府依据公益法人所提供的公益性服务，确定每年给予政府财政支持；在政府财政支持上，按照公益性大小而不是按照所有制确定支持力度，对事业单位和公益性法人一视同仁。

（责任编辑：赵 雯）