让政府“买服务”流行起来

马志刚

新观察

近来，财政部、国家发改委等四部门联合发出《关于做好政府购买养老服务工作的通知》，在改进公共服务供给方式、加快形成公共服务新机制上迈出重要一步。

政府向社会力量购买服务，就是通过发挥市场机制作用，把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项，按照一定的方式和程序，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。近几年，一些地方和部门立足实际，在这方面进行了积极探索。但总的来看，当前“买服务”还处于发展初期阶段、试点阶段，无论是领域、规模还是开放程度都十分有限，包括养老在内的不少公共服务供给仍存在质量效率不高、缺口较大等突出问题。

政府“买服务”，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，增强公众参与意识，激发经济社会活力，增加公共服务供给，提高公共服务水平和效率，都具有重要意义。从国际经验看，“买服务”是目前美国、欧盟、日本等发达国家和地区提供公共服务最流行的方式之一。政府通过契约化、民营化等形式，把公共服务的生产交由市场和社会力量来承担，通过鼓励私人投资和经营公共服务行业，引入市场竞争机制，提高公共服务水平和效率。

党的十八届三中全会提出，推广政府购买服务，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。去年9月，国务院办公厅出台的《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，也对购买内容作了概括性描述，即适合采取市场化方式提供，社会力量能够承担的公共服务。各地应结合当地经济社会发展状况和人民群众的实际需求，准确把握社会公共服务需求，不断创新和完善供给模式，有序引导社会力量参与，逐渐让“买服务”流行起来，把“买服务”推广开来。

让“买服务”流行起来，关键在改革创新，完善机制。“买服务”涉及利益的重新分配，涉及政府和相关事业单位改革，说到底是要政府向社会组织放权，难免会触及一些地方和部门利益。只有坚持与行政审批制度改革、事业单位改革相衔接，划清政府和市场的界限，放开市场准入，把凡社会能办好的，尽可能交给社会力量承担，才能有序推动政府向社会力量购买服务的健康发展，真正形成公共服务提供新机制。

加快形成公共服务新机制 ①

充分发挥市场在科技孵化中的作用

国务院发展研究中心企业研究所课题组

前瞻

近年来，我国科技孵化出现了新的发展特点，市场化的孵化机构快速成长，成为科技孵化领域最有活力的新兴力量。根据科技孵化的新趋势，应重新认识政府在科技孵化中的作用，充分发挥市场在科技孵化中的作用，进一步激发民间资本参与创新的活力

一、科技孵化发展的新形势

我国自上世纪80年代以来，各级政府不断增加科技孵化的投入，形成了庞大的科技孵化体系，为促进科技成果产业化、培养高新技术企业和培育战略性新兴产业作出了重要贡献。近年来，我国科技孵化出现了新的发展特点，市场化的孵化机构快速成长，成为科技孵化领域最有活力的新兴力量。

其一，政府主导的基地型孵化已形成体系。我国科技孵化器多由政府出资出地创办，以创业园、创业服务中心等形式出现，主要是向初创科技企业提供物业和基础设施，属于基地型孵化器。经过多年发展，我国基地型孵化器数量与总体规模已居世界前列。截至2012年底，我国科技企业孵化器达1239家，孵化总面积超过4300万平方米，在孵企业员工超过140万人，其中国家级孵化器435家，总孵化面积2099万平方米，平均每个国家级孵化器占地4.83万平方米。

在各级政府的大力投资下，我国已建立起了比较完善的基地孵化体系，能够为科技初创企业提供相对廉价的物业、便利的行政服务和较完备的基础设施。政府的补贴和服务吸引了大量科技型中小企业入驻，同时也吸引了一批创新中介服务机构进入，形成了有利于创新的小气候，孵化器也成为我国科技企业的重要源头和科技成果转化的重要基地。

其二，市场主导的能力型孵化发展迅速。近几年，随着我国市场化的深入发展和企业家的快速成长，民间资本参与科技创新的积极性不断提高，市场主导的能力型孵化迅速成长起来。与基地型孵化器主要为初创企业提供物业等基础设施不同，能力型孵化器按市场化的方式运作，一般拥有高水平的管理团队、较强的专业顾问辅导能力，既能为重大关键技术转化提供种子资金，又能帮助科技创新企业提升创业能力，为其配置更多社会优质资源。

能力型孵化器借助自身的专业投资和服务能力，大大提高了科技创业的发生率和成功率。能力型孵化器目前在国内主要创新区非常活跃，既培育了一批科技创新创业带头人，投资了一批科技成果转化项目，还孵化了一批优秀的科技创新企业，如联想之星孵化了中科润美、天津微纳芯等制造业企业，创新工场孵化了“点心”、“行云”等互联网企业等等。

二、两类科技孵化机构比较

综合来看，基地型孵化器与能力型孵化器具有不同的特点和作用。

从特点来看，一是创办主体不同。基地型孵化器大多由地方政府投资创办。能力型孵化器一般由成功企业或企业家创办，如北京的联想之星、创新工场、车库咖啡等多家能力型孵化器，其设立者都是IT行业成功的企业家。二是业务不同。基地型孵化器主要围绕场地为科技创新企业提供物业、基础设施、信息系统等基本要素服务，并吸引创新中介服务机构入驻为孵化企业提供商务、投融资、法律等服务。如苏州创业园主要为科技创新企业提供物业服务、网络服务和公共平台服务等。能力型孵化机构主要为科技创新企业提供各种专业服务，包括创业培训、顾问服务、猎头服务、市场信息、天使投资等，具有服务范围广、专业能力强、不受场地制约等特征，以天使投资收入和专业服务收入为商业模式。三是运行机制不同。基地型孵化器的创新资源主要来自于政府部门，运营经费多来自物业租金和政府补贴。能力型孵化器是市场主导的模式，由企业家依据市场信息自主投资、自主经营，充分发挥自身的能力优势培育创新企业，分享创新企业的价值增量。

从作用来看，根据世界先进国家的经验，孵化器主要发挥两类作用，一是发挥催生作用，通过为创业者提供一定的优惠条件，降低创业者的门槛，帮助创业者将企业办起来；二是发挥培育作用，为创业者提供资金、知识、商业网络等方面的支持，提高初创企业的成活率和促进初创企业的成长。前者相当于“生孩子”，后者相当于“育孩子”。

基地型孵化器主要作用是帮助“生孩子”，但在“育孩子”方面能力不足。基地型孵化器利用基础设施资源优势，为初创企业提供免费或低成本的场地和办公设施，提供企业注册、优惠政策申请等服务，降低初创企业的创业难度和创业成本。但是基地型孵化器受机构性质、人力资源等因素约束，一般难以为初创企业提供能力提升型服务。能力型孵化以市场为导向，解决了科技孵化“育孩子”的问题。能力型孵化注重创业者和初创企业的能力培养，解决了科技成果转化过程中的项目识别难、前期资金短缺、创业人员能力不完备、创业资源不充分等深层次问题，以市场力量撬动了更多社会资源投入到科技创新创业中。

三、明确政府与市场的不同作用

当前，面对科技孵化的新趋势，应重新认识政府在科技孵化中的作用，充分发挥市场力量，进一步激发民间资本参与创新的活力。

第一，重新认识政府在科技孵化中的作用。随着我国经济转型升级的压力日益增加，全国各地更加重视科技成果转化和战略性新兴产业的发展，政府主导的科技孵化较好地解决了“生孩子”的问题，但“育孩子”的矛盾日益突出。另外，由于形势的变化，政府职能在科技孵化中的错位和缺位的问题也亟待解决。错位现象主要表现是：政府直接入股投资初创企业，但缺乏风险投资管理的相应机制；政府通过奖励、贴息、补助等，给入驻企业提供“撒胡椒面”式的补贴，既存在不公平竞争嫌疑，又降低了财政资金的使用效率。缺位现象主要表现是：产业创新的共性服务不足，如中试、检验检测等技术平台不足，成为科技成果转化的瓶颈；创新的中介服务不足，大量初创企业和中小企业缺乏技术服务等。在新的形势下，应逐步调整政府职能，从部分市场可以解决的领域中退出，集中力量解决市场不能解决的问题。

第二，调整科技孵化的政策思路。明确政府与市场在科技孵化中的不同角色，处理好两者之间的关系：充分利用市场力量解决科技孵化中的各种问题，把可以交给市场的尽量交给市场来完成；在市场不能解决的领域，继续完善政府主导的基地型孵化器，加强公益型、普适性服务。

一是调整科技孵化支持政策，推动和鼓励能力型孵化加快发展。比如，可考虑调整孵化器认定标准，强化服务能力要求，并基于孵化器的服务绩效来确定对孵化器的支持力度；调整对孵化器的税收优惠政策；发挥成功大企业的资金优势、产业优势和创业经验，引导成功大企业开展能力型孵化，培育一批聚焦不同行业、不同技术领域的能力型孵化器。

二是加强能力型孵化与基地型孵化的合作，将更多科技孵化工作交给市场完成。基地型孵化与能力型孵化目标相同，各具特点、各有优势，两者联合发展，可以弥补基地孵化对创业企业服务能力不足的问题，为初创企业提供更有价值、更加专业的创新创业资源，也可以为能力型孵化提供项目落地空间，使其享受基础性、普适性服务。

三是依托能力型孵化器进行创新创业的引导投资。各地都设有大量的产业引导资金和创业投资引导基金，可考虑借鉴发达国家经验，依托能力型孵化器进行创新创业的引导投资，比如按照一定比例参股符合政策的天使投资基金；设立引导基金以一定的优惠条件鼓励设立特定领域的天使基金等等。

四是强化基地型孵化器的共性技术服务。基地型孵化器应继续发挥在基础设施建设领域的天然优势，集中资源解决产业创新共性服务不足的问题，如结合重点产业设立中试平台，培养一批中试专业人才，降低科技创业的中试门槛，为重大关键技术的产业化创造条件；设立技术检验检测机构，为行业内所有企业提供基础服务；设立技术推广机构，组织技术交流和培训等等。

（执笔：袁东明 马 骏 王怀宇）

学术经纬

把握发展变化规律 推动工业转型升级

国家发改委宏观经济研究院 卞 靖

通过对主要发达国家工业化发展的规律研究表明，一国工业化发展到一定程度时，在总量、结构和能源消耗等方面会出现明显的阶段性变化。当前，我国经济进入中高速增长新常态，进入基本实现工业化的关键时期，工业发展条件正在发生显著变化。深入研究相关国际经验、把握变化规律，对于我国未来工业发展和经济结构转型具有重要的启示和借鉴意义。

分析起来，主要发达国家工业化发展中有以下几个共同发展特征。一是从工业总量的阶段性变化看，工业占比经历了由低到高再降低的倒“U”形转变。无论是先行工业化国家还是赶超型国家，从其工业发展历程看，随着经济发展水平的提升，工业发展均经历了由低速增长到高速增长再到低速增长的发展过程，相应的工业产出占经济总量的比重也经历了由低到高再降低的过程，即呈现倒“U”形变化态势。二是从工业结构的阶段性变化看，工业发展经历了由轻工业向重化工业再向高加工度工业的转变。三是从能源消耗的阶段性变化看，单位GDP能耗经历了由低到高再降低的转变。国际经验表明，工业化国家单位GDP能耗的上升阶段与该国钢铁、水泥等重工业的快速发展具有明显的对应关系，随着工业由重化工业向高加工度工业的转变，一国的单位GDP能耗也不断下降。一方面，由于随着加工度的提高，对原材料的加工链条越来越长，对能源的使用越来越完全高效，对原材料和能源的依赖程度降低，同时产品的技术含量和附加值也大大提高，而消耗的原材料并不成比例增长。另一方面，随着加工度的提高，重化工业纷纷向发展中国家转移，使得能源消耗强度也向外转移。

分析总结工业发展阶段性变化规律，对我国当前和今后一个时期的工业转型升级有着重要启示。

其一，无论是从世界各国总体情况看还是从典型国家工业化情况看，一国工业化能否顺利完成决定着该国能否顺利跨越“中等收入陷阱”。当前我国已进入向工业化中后期或后期转换的重要时期，处于由劳动密集型工业和资本密集型重化工业向技术和知识密集型高加工度工业升级的重要关口。只有完成有效的工业升级，顺利实现工业化，才能为我国成功跨越“中等收入陷阱”、向高收入国家迈进提供重要保证。

其二，从能源消耗的阶段性变化看，淘汰落后产能、走新型工业化道路成为必然选择。目前，我国工业整体仍处于全球价值链的中低端环节。随着经济地位的不断提升，我国要鼓励高污染、高耗能工业产业向外转移，利用好国际技术转移的契机和科技上的后发优势，加强对发达国家先进技术的消化吸收再创新，努力实现向技术密集型的工业高端升级，探索出一条高效益、低能耗的新型工业化道路。同时，防止被锁定在国际产业链的低端，把大力发展生产性服务业作为实现发展方式转变、工业转型升级的重要手段和途径。

其三，要更加重视技术创新体系建设和职业人才培养工作。各国工业化历程都表明，科技创新是一个国家的立国之本。近年来，我国研发投入快速增长，但与发达国家相比仍较低，且使用质量难以保证。未来，要继续高度重视研发管理，建立科学规范的研发管理体系，提高研发资源配置效率，把有限的研发投入用好，切实提升我国的自主创新能力。进一步加大对职业教育的资金投入力度，构建分层分类的专业技术人才继续教育体系，重视实践技能，贴近市场需求，构建网络化、开放式、自主性的职业教育体系，大力发展产教结合与产学结合的教育道路。

理论在线

开创高水平对外开放新局面

张文静

开放与改革相伴相生。开创高水平对外开放新局面，要适应对外开放新形势，全面把握机遇，沉着应对挑战，科学认识和正确处理一系列重要关系

开放与改革相伴相生。当前，我国改革已进入攻坚期和深水区，发展处于转型期和换挡期，需要通过更高水平的对外开放，进一步促进深层次改革和结构调整，加快培育国际竞争新优势。党的十八届三中全会提出，适应经济全球化新形势，必须推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势，以开放促改革。这为今后一个时期我国开创高水平对外开放新局面指明了方向。

实行对外开放，是我国推进现代化建设的一项重大决策，也是一项长期的基本国策。党的十一届三中全会以来，我国始终坚持对外开放的基本国策，不断拓展对外开放的广度和深度，实现了从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折。当前，我国全方位对外开放的格局已基本形成，开放型经济迅速发展，不仅拓展了市场空间，增加了就业，而且给我们带来了先进技术、管理经验、高素质人才，有力促进了经济发展和结构优化，提高了我国国际竞争力和影响力。

当前，我国开放型经济站在新的起点上，面对的世情、国情正在发生深刻变化，既带来了前所未有的挑战，也蕴含不少机遇。从国际形势看，国际金融危机后，不少发达国家深陷债务危机的沼泽，经济复苏艰难曲折，发展中国家成为拉动世界经济增长的重要力量，一批新兴经济体快速崛起，金砖国家占全球经济总量的比重超过20%。而且，近年来发展中国家进口总额连年增长，明显高于发达国家的增速。全球需求结构深刻调整，要求我们在巩固传统市场的同时，加快开拓前景广阔的新兴市场。从国内情况看，我国正处于经济社会转型发展的关键时期，既有广阔的国内市场、充足的资金、日趋完备的基础设施、强大的产业配套能力以及不断增强的企业创新能力和国际化经营能力作为参与经济全球化的有利条件，也面临劳动力、土地等各类要素成本进入集中上升期，低成本制造的传统优势受到削弱，能源资源和生态环境约束强化等一系列挑战。如何化挑战为机遇，开创高水平对外开放新局面，需要我们适应对外开放新形势，全面把握机遇，沉着应对挑战，科学认识和正确处理一系列重要关系。

正确处理量与质的关系，使利用外资方式更为均衡合理。利用外资是对外开放的重要内容。有效利用外资，可以发挥外资的竞争效应、示范效应和技术溢出效应，把技术、管理和市场引进来。拓展对外投资，可以把自身的优势传递出去，更好利用国外技术和销售网络，在更高的水平上增强企业的跨国经营能力。这些年来，我们积极引进和利用外资，促进了我国综合国力的提高和抵御风险能力的增强，但这一过程中也出现了一些不容忽视的问题。比如，所引进的外资过多地投向工业领域特别是工业制造业。有效解决这一问题，应从单纯注重引进外资数量向更加注重提高外资利用质量转变，创新利用外资方式，优化利用外资结构，加强对外资产业结构和区域投向的引导，充分发挥利用外资在推动科技创新、产业升级、区域协调发展等方面的积极作用；坚持以我为主、择优选择，积极稳妥推进服务业开放，促进“引资”与“引智”相结合，引导外资向中西部地区转移和增加投资，鼓励外资参与重点产业调整和振兴，鼓励跨国公司在我国设立地区总部、研发中心、采购中心、利润核算中心等功能性机构。

正确处理“引进来”与“走出去”的关系，在“引进来”的基础上更好地“走出去”。大力实施“走出去”战略，不仅是推动我国经济持续快速发展的客观需要，也是提高我国国际影响力的必然要求。当前全球经济复苏乏力，一些发达国家更注重发展实体经济、吸引外资支持，中国企业到海外投资机会增多了。而且，随着我国比较优势的转换，需要一大批自己的跨国公司在全球主动配置资源，支撑经贸大国地位，推动国家竞争力的升级。开创高水平的对外开放新格局，需要在加强经济文化等“引进来”的基础上，积极实施“走出去”战略。比如，充分利用世界贸易组织的相关政策和原则，鼓励和扶持有潜力的企业、实体通过合资、合作、并购等方式在海外投资项目，参与国际市场竞争；不断创新对外投资和合作方式，支持企业在研发、生产、销售等方面开展国际化经营，加快培育我国的跨国公司和国际知名品牌；大力实施文化产业发展的“国际化战略”，不断推出有中国特色和国际水准的文化产品，加强文化产业知识产权制度建设，推进文化市场管理创新。

与此同时，还要协调好沿海开放和内陆开放的关系，在促进沿海开放的同时进一步促进内陆开放。当前，中西部地区外贸增长潜力很大，从区域布局上看，2013年中西部地区贸易活跃，多个省市的外贸增速都在15%以上。可以说，我国扩大对外开放的巨大潜力和回旋余地在中西部地区，拓展开放型经济广度和深度的重要方向在中西部地区。党的十八届三中全会提出，扩大内陆沿边开放。对于中西部地区而言，想要全方位开放，还应进一步解放思想，抓住全球产业重新布局机遇，推动内陆贸易、投资、技术创新协调发展；创新加工贸易模式，形成有利于推动内陆产业集群发展的体制机制；重点发展优势特色产业，并且适当承接部分产业转移，开创中西部地区外贸发展新格局。

（作者单位：湖南大学经济与贸易学院）

本版编辑 欧阳优