

# 公共服务改革的国际启示

马志刚

英国也是推进公共服务改革的较早国家。早在20世纪70年代末就推进了包括公共服务提供机制改革在内的一系列措施。90年代,随着改革的深入,开展“竞争求质量运动”成为购买公共服务的一种新的参与方式。进入本世纪,还发布了“开放的公共服务白皮书”,进一步确定了公共服务改革的“选择”、“放权”、“多元”、“公平”等原则。

不只这些国家,德国、澳大利亚、日本、新西兰等国,也都曾在公共服务上进行过大刀阔斧的改革,购买公共服务的领域涉及城市基础设施、邮电通讯、自来水、医院、交通、治安、社区服务、养老服务,供给方式包括合同外包、购买、政府间协议、特许经营、凭单制、志愿服务等多种方式。

透过国外公共服务改革,我们至少可以收获三点启示:

其一,公共服务改革是适应社会公共需求变化的必然要求。从实践看,发达国家推进公共服务改革,或者由于公共服务供给不足,或者由于财政“吃

消”,或者由于群众对公共服务的质量不满意。特别是自20世纪70年代末以来,信息化的进程不断深入,社会环境发生了急剧变化,人们对社会公共需求有了新的变化。如果政府不能适应变化,及时、充足、优质地提供人民群众所需要的公共产品与公共服务,就很可能导致公共产品与公共服务严重短缺、社会发展滞后、社会矛盾加剧等后果。

其二,供给多元化是大趋势。发达国家经验表明,政府不是公共服务的唯一提供者,通过市场化和社会化,把市场主体与社会组织引入到公共服务领域,能够有效提高公共服务供给水平。当然,市场化并不是否认政府的作用,也不是要把所有服务都推给市场,政府仍是公共服务的基本职能。政府可以根据提供服务的质量、效

率、经验、成本等,决定是自己直接提供还是交给企业或社会组织来提供。“买服务”只是转移了公共服务的任务,并不转移公共服务的责任。创新公共服务方式的过程中,既要防止政府对某些领域的公共服务大包大揽,又要防止在某些领域过度推行公共服务市场化。

其三,重视公平与效率。发达国家在改革中都高度重视做好两项工作:一是打造一视同仁的公平竞争环境,让公共部门和私营部门在同一个平台上竞争,由市场机制来决定优胜劣汰;二是根据实际和效率原则,确定什么领域采取公开招标方式,什么项目采取合作方式或特许经营,而不是“一刀切”。在购买过程中,不仅要考虑成本因素,还要重视公共服务提供的质量、效率、持续性等重要因素。

## 加快形成公共服务新机制 ④



# 资源配置视角下的产业升级

湖北省中国特色社会主义理论体系研究中心

产业升级与资源配置优化相辅相成,从资源配置的角度研究产业升级问题,可以拓展对产业升级的含义、表现、动力和路径的认识,有利于推动我国产业升级。

产业升级与资源配置优化高度关联,是一个事物的两个不同方面,既相互促进又相互制约,产业升级必然会直接导致资源配置优化,资源配置优化会推进产业升级。二者的关系表现在以下几方面:一是资源配置优化是产业升级更深层次的本质的。人类社会的经济活动就是改造自然、加工和利用资源的活动,经济学的重要任务是研究稀缺资源的配置问题,市场经济的本质是以市场机制为主配置资源的经济运行方式。从这个角度看,产业升级的深层次本质是资源配置水平的提升和资源配置效率的提高。二是产业升级是优化资源配置的基本手段。计划与市场是配置资源的两种基本手段,市场经济是以市场机制为主的资源配置方式,不论是计划手段还是市场手段,都只是以其机制将资源最终配置到不同的产业和不同的企业,资源利用的最终落脚点是产业和企业,产业和企业的资源利用状况直接决定了资源配置的优劣,产业升级就意味着产业利用资源的效率提高,达到实现优化资源配置的目的。三是资源配置方式对产业升级产生重大影响。资源的供给总量和结构、资源的流动性和流动方向的变化,会对产业发展的制约或促进产生重大影响,从而对产业升级产生重大影响。正常的资源流动是资源从低效企业或产业流向高效的企业或产业。资源在产业内部流动就会导致低效企业的资源占有量下降,高效企业的资源占有量上升,提高单个产业的资源利用效率。资源在产业间流动就是资源从低效产业流向高效产业,加快高效产业发展。资源的充足供给,会给产业的发展创造宽松的环境,但可能减弱产业升级的压力。资源枯竭会不利于产业的发展,却也会对产业升级形成倒逼机制,我国当前产业升级的紧迫性是由人力资源约束、物质资源约束和生态资源约束倒逼形成的。

产业升级是一个渐进的过程,包括劣质产业淘汰、优势产业发展和新兴产业兴起,这三方面统一于资源配置优化和利用效率提高。资源配置视角下产业升级主要表现在以下几方面:

第一,物质资源利用效率的提高。产业升级意味着对物质资源的依赖程度降低,资源加工程度提高,资源耗费率相对下降。一是同量物质资源带来的产出增加;二是单位产出耗费的物质资源下降;三是产品的性能提高,功能完善或质量提高,单个产品可以相当于原来的多个产品;四是单位物质资源的附加价值增加,物质资源的利润率提高。

第二,人力资源的充分高效利用。人力资源是一种可再生资源,人的数量是有限的,但人的素质提高是无限的,人力资源开发潜力巨大,人力资源利用的前景十分广阔。人的要素在劳动三要素中起决定作用,越是高层次的产业,对物质资源的依赖度就越低,高素质人力资源所发挥的作用就越重要。人力资源利用得越充分,利用的层次越高,产业发展的水平就越高。

第三,新资源的开发利用。新资源的开发利用要求原有产业发展水平的提高或推动新兴产业的出现,新资源的开发利用主要有三种形式:一是废弃物的重新利用,发展循环经济,延伸资源利用的链条;二是新型自然资源的发现与利用,这往往会引导新技术产业的诞生,如,太阳能的利用,导致了太阳能产业的蓬勃发展;三是新材料的成功研制,会不断丰富资源的内容,拓展产业发展的新领域。

第四,对生态环境的破坏程度降低。现在,对生态环境保护的要求日益提高,生产活动的物质资源耗费率减少和污染物排放减少,这也是产业水平提高的新表现。

在资源配置的视角下,产业升级的动力主要有制度推进、利润刺激、技术驱动和竞争倒逼,从这些方面入手,制定和实施增强动力的政策措施,就形成了促进中国产业升级的新路径。

第一,制度推进。经济制度是最强大的推进优化资源配置、加快产业升级进程的力量,我国以市场经济为取向的经济体制改革所产生的动力,是30多年来资源利用效率持续提高和产业不断升级的重要因素。当前可从两方面强化制度动力:一是进一步完善社会主义市场经济体制,主要包括完善市场运行机制、完善资源的产权制度和交易制度、规范市场秩序等;二是进一步优化产业的组织制度,优化产业结构和空间布局,大力发展产业集群。

第二,利润刺激。利润最大化是企业行为目标,平均利润率规律揭示了资源在利润目标的驱使下在部门之间的流动方式,利润是产业扩张或产业收缩的强大动力。为此,一是要强化成本的倒逼机制,完善自然资源的价格形成机制和税收制度,用适当增加资源使用成本的办法,促使企业在追逐利润的驱使下降低成本,推动产业升级;二是要完善利润引导机制,鼓励企业合法追逐利润,用财税金融等杠杆适度提高新兴产业的利润率,促进产业发展。同时还要遵循产业发展规律,加强约束,避免新兴产业低效过度发展,出现产能过剩。

第三,技术驱动。技术水平提高是提升资源利用效率和产业升级的基础和根本。一是要改革科技体制,提高科研资源的使用效率;二是要增加研发投入,自主研发;三是加强知识产权保护、提高科技创新的积极性;四是强化新技术的推广使用,充分发挥新技术对资源节约和产业升级的推动作用。

第四,竞争倒逼。市场竞争是促使生产力水平提高的强制性压力,产业升级进程中的竞争表现为产业内企业争夺市场份额的竞争和产业间资源流动的竞争,两种形式的竞争都会推动产业升级。这需要营造公平竞争的环境,规范市场秩序,自由经营,促进资源的自由流动,严格限制垄断。同时,要强化淘汰机制,优胜劣汰,将劣质企业和产业的资源强制转移到优质企业和产业。

(执笔:李正宏)

# 以创新推动产业向中高端水平发展

国家发改委副秘书长 王一鸣

编者按 推动经济向中高端水平发展,就是要推动产业升级上新台阶。产业升级不是简单地调整产业间比例关系,而是提升产业价值链,调整不同价值链区段的比例关系,要从价值链低端转向价值链中高端,从成本竞争转向质量技术品牌服务竞争,从要素驱动转向创新驱动。

速增长基本也结束了。更重要的是,拐点出现以后,钢铁、电力和汽车等制造业部门产能逐渐接近极限规模。同样,我国在进入经济增速换挡期后,制造业部门生产能力也将逐步接近极限规模,再靠规模扩张已经走不下去了,这就要求大幅提升创新能力,以创新推动产业向中高端水平发展,重塑经济增长新动力。

从今后一个时期看,我国制造业大规模扩张的空间逐步缩小。过去一个时期,制造业产能迅猛扩张,在国内外市场需求变化的情况下,制造业部门面临较为严重的产

能过剩,一些行业产能规模接近极限。

2013年,我国钢材产能达到10.6亿吨,发电装机容量达到12.4亿千瓦,汽车产量达到2211万辆。总体上看,制造业发展“铺摊子”阶段基本结束。与此同时,支撑产业发展的要素条件深刻变化。我国劳动年龄人口数量已经开始下降,劳动力成本上升趋势逐步形成,生产要素低成本优势趋于减弱。产业升级和创新正在成为产业发展面临的主要任务,这要看能否形成一批具有持续创新能力的企业,特别是在技术含量较高的行业形成一批处

转型升级,向劳动、知识、技能相结合方向发展;强化研发设计能力,促进高新技术产业向自主研发制造为主转变。

推动经济向中高端水平发展,就要推动创新上新台阶。我国总体上已进入由工业化中期向中后期、由中高收入向高收入经济体迈进的阶段。从国际经验看,这一时期已经具备由要素驱动向创新驱动转变的客观条件和可能性。

今后一个时期,要采取切实有效的措施,以创新推动产业向中高端水平发展。

第一,推进企业主导市场导向的科技创新。鼓励科技要素向企业流

动,引导资金、人才、技术等创新资源向企业集聚。支持有条件的企业加强研发平台建设,加大对中小企业、微型企业技术创新的扶持力度,加快建立高校、科研院所技术成果向企业转移机制,推进传统制造向以研发为基础的制造转型。

第二,把科技创新与发展现代产业体系结合起来。我国正在培育和发展战略性新兴产业,特别是新一代信息技术、生物技术和新能源,市场潜力非常大。要把培育发展战略性新兴产业与增强科技创新能力结合起来,力求掌握核心技术。加快新技术新产品新工艺研发应用,加强技术集成和商业模式创新。

在创新前沿的龙头企业。

重塑经济增长新动力的核心是提高生产效率。如果说,过去经济增长主要依靠生产能力的规模扩张,也就是“铺摊子”,那么进入经济增速换挡期,增长动力主要来自产业升级,提升产业价值链和产品附加值,推动经济向中高端水平发展,也就是要“上台阶”。过去产业升级可以依托技术引进或技术外溢效应来实现,现阶段产业升级与技术创新越来越融合为一体,因为大规模引进技术的外部条件已经发生变化。这就要求加快形成推动技术创新的体制机制,通过为市场所需要、有利于提高市场竞争力的不同层次的技术创新和商业模式创新,推进经济向中高端水平发展。

第三,构建科技创新的动力机制。加快生产要素和资源性产品的市场化改革,深化垄断性行业和国有企业改革,增强企业创新发展的动力。实施知识产权战略,加强知识产权保护和执行力度。

第四,强化科技创新的教育和人才基础。推动经济增长向创新驱动转变,对深化我国教育和人才培养制度改革提出了更加紧迫的要求。要深化教育体制改革,积极探索创新人才的培养和激励机制,造就高素质人才队伍。

第五,深化科技体制改革。推动科技和经济紧密结合,构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。建立有利于创新潜能充分发挥的体制环境,促进创新资源高效配置和综合集成,使全社会创新潜能充分迸发出来。



从过去几年经济运行的情况看,中国经济增长正在发生阶段性变化。2007年以来,无论是季度还是年度增速都出现大幅回落,季度同比增速从2007年2季度14.8%回落到今年1季度的7.4%,增速下降一半,年度增速从2007年14.2%回落到去年的7.7%,下降6.5个百分点。经济增速由过去两位数高速增长转向7.5%左右的中高速增长表明,中国经济已经进入换挡期,不仅经济增速大幅回落,更重要的则是经济增长动力的转换。

从国际经验看,从高速增长转向中速增长,经济增速都会有一个拐点性变化。日本大致出现在1969年,1973年第三次石油危机后高速增长就终结了。韩国大致出现在1988年,1998年亚洲金融危机后高

推动经济向中高端水平发展,就要推动产业升级上新台阶。产业升级不是调整产业间比例关系,而是提升产业价值链,调整不同价值链区段的比例关系,要从价值链低端转向价值链中高端,从成本竞争转向质量技术品牌服务竞争,从要素驱动转向创新驱动。这就要求加快发展研发、设计、标准、物流、营销、品牌、供应链管理等服务,提高制造业知识、技术、人力资本含量;着力培育新一代信息技术、生物、高端装备制造、节能环保、新能源、新材料和新能源汽车等战略性新兴产业,构建“核心技术-战略产品-工程与规模应用-龙头企业及配套体系”的产业链;加快淘汰高能耗、高排放、低附加值的传统重化工业,提高重化工业的现代化水平;推动劳动密集型产业

# 广东与21世纪海上丝绸之路理论研讨会举办



本报讯 由广东省社科院、广东省社会科学界联合会联合主办的“广东与21世纪海上丝绸之路理论研讨会”,日前在广州举行。百余位专家学者围绕21世纪海上丝绸之路的机遇、广东的有利条件,进行了广泛研讨。

与会专家学者提出,建设21世纪海上丝绸之路,是党中央、国务院

作出的重大战略决策。去年10月,习近平总书记根据世界经济政治格局的深刻变化、统筹国内国际两个大局,明确提出“中国愿同东盟国家加强海上合作……共同建设21世纪‘海上丝绸之路’”,党的十八届三中全会也强调,要推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设,形成全方位开放新格局。

与会专家学者提出,建设好21世纪海上丝绸之路,是走向共赢的通途。我国正处于经济结构调整、产业升级的重要时期,沿途沿线大多是新兴经济体和发展中国家。创新合作模式、优化产业布局,深挖

各国之间合作潜力,推进区域基础设施、基础产业和基础市场的形成,推进贸易投资自由化和便利化,既有助于推动我国沿途沿线地区经济发展,形成新的经济增长极,提高开放型经济发展水平;也有助于其他国家更好地加快发展,实现互补共赢,符合各方利益。

与会专家学者认为,广东是海上丝绸之路的重要发祥地,是两千年来从未中断过海上贸易的省份。尤其是改革开放以来,广东在区位、产业和交通方面的优势更加突出。面对重大机遇,广东必须不断适应新形势新要求,以互信认同为根本,以互联互通

为基础,以经贸合作为重点,以人文交流为纽带,以互利共赢为目标,联手周边省区,加强与沿线国家合作,推动陆海统筹,构建全方位开放新格局,努力建设成为21世纪海上丝绸之路的重要增长极、战略枢纽、社会文化交流中心和陆海统筹发展试验区。要扩大贸易合作规模,加快投资合作步伐,充分发挥独特区位优势,深化港口、机场、陆路交通的国际合作,构建联通内外、便捷高效的海陆空综合大通道。要充分依托广东与沿线国家的历史文化渊源,携手保护历史文化资源,促进文化交流活动,加强文化产业合作。(吴锋)

本版编辑 裴珍珍