

购买公共服务——破题新型城镇化

国务院总理李克强 31 日主持召开国务院常务会议，研究推进政府向社会力量购买公共服务，部署加强城市基础设施建设。两个概念放在一起，一个是“购买公共服务”，一个是“加强基础设施建设”，颇有些耐人寻味，是破题新型城镇化的真招。

最近一段时间大家都在讨论新型城镇化新在什么地方，这次国务院常务会议似乎把新型城镇化究竟怎么个新法露出了端倪。那就是城镇化过程中或已经城市化区域，如何把政府直接抓投资，变成了政府公布购买公共服务目录，制定购买公共服务规则，把公共服务购买与投资联系起来；政府在这个过程中，建设好自己的信用，又为企业增信，使得服务本身可以转化成标准的投资产品，这可能是新型城镇化中最本质的特征之一，也是中央政府要求地方政府做好转型最切实的抓手，并且在很大程度上解决了人的城镇化中“人”的需求问题。

最近几年，尤其是 2010 年国发 19 号文以来，中央政府在遏制地方政府盲目投资方面确实下了狠手，期望彻底堵死地方政府的盲目投资。可地方政府搞城镇化一直没抓手，因此各种其他形式的金融产品充斥市场，尤其是短期金融产品充斥着需要长期资本支持的城市建设市场，如两三年期的信托产品服务于需要几十年收回投资的基础设施建设项目，这加大了市场的风险，也造就了很多无奈。这是市场的无奈，也是地方政府的无奈，也是实体经济发展的无奈，更是社会化服务机构的无奈。因为其中包含了国内投资者对风险判断的时限要求，对长期政策的稳定性没有信心，对地方政府这个合作伙伴的长期信用没有信心。

追根溯源，这些无奈与政府的思维逻辑和行为方式紧密相关，是把城市发展简单粗暴概念化的结果。

一、不把公共服务业当作产业来发展

政府过去习惯于把实体经济等同于第二产业，其实实体经济在城市中很大一部分应该是第三产业，也就是服务业的发展。服务业过去的概念也比较狭隘，主要是生活性服务业和生产性服务业，比较少谈公共服务业。因为公共服务业不是民间资本可以轻易进入的服务领

域，更不用说政府花力气去培育这样一个市场，帮助一批市场化的投资主体和服务主体发展壮大。

二、过于重视硬件和形象，把提供服务等同于提供硬件设施

政府承担着服务责任，却没有真正的服务意识，这是目前中国城市政府暴露出的主要问题。很多城市政府拿投资说事，什么事情都是一个钱字来应对。也就是城市政府的一种惯用手法，这件事情没有做好，不是我无能，是因为我没有钱。大量的公共服务都需要钱投资，我们还处在“吃饭财政”阶段。其实财政盘子之外，政府一点也没少投资。

最近几个月，智慧城市也已经被中国政府提到了很高的高度，可我最担心智慧城市的建设出现的问题是，有钱的政府盲目进行了智慧城市的基础设施建设，而智慧城市能够给老百姓究竟带来什么样的好处又变成没有人负责的事情了。这也是最近十年我对中国地方政府盲目进行基础设施建设而形成的一种恐惧症，我们的官员太喜欢投资了，太喜欢有工程发包了，就是没有人关心服务，现在的养老产业也存在同样的问题，一提投资都头脑发热，一谈服务，都觉得很复杂，很难界定清楚。

三、不敢也不懂得怎么推动公共服务的市场化创新

说到中国的公共服务主体，虽然近十多年很多城市开展了市政公用事业的特许经营，也出现了大批民营的学校、医院、养老院等，但绝大部分应该说一直是政府自己在搞。可政府提供公共服务的职责是什么，对许多地方政府来说都是一笔糊涂账。我们与地方政府交流，感触最深的就是一个概念，“政府无限责任”，这说法听起来似乎是很负责，实际上是最不负责的表现。往往政府不想把公共服务进行详细的梳理，然后分门别类的区别对待，看看哪些自己能够做的更好，哪些自己没能力做好，最好是外包或委托出去，对地方政府来说这是创新行为，推行起来非常困难。

这主要缘于，在中国政府里搞创新是比较难的，创新往往需要各个领域的支持，包括财政、金融、保险、国资、国土等各政府部门的支持，还需要有一种不惧艰险，大无畏的精神。因为中国有种文化，枪打出头鸟，看不得别人的好，尤其看不得别人比自己好，这是国民中的劣根性，在地方政府的工作中也有体现。

这届中央政府把“购买公共服务”和“加强城市基础设施建设”这两件事、两个词摆在了一起，确实反映了中央的智慧。最近三年中央一直在打压城市政府投资，一直在堵，可是没给出路，市场化投资也没有合适的通道，因此一直是只见楼梯响，不见人下来。这是第一次中央政府真正站在地方政府层面，正面给出了投融资的新出路。

国务院常务会议列出了长长的目录，并要求各地政府在准确把握公众需求的基础上，制定政府购买服务指导性目录，明确政府购买服务的种类、性质和内容，并试点推广。对于这个目录，我的理解是地方政府应该根据这个会议的精神，深刻领会其精髓，转变思路，把过去计划政府投资的事情，利用特许经营、价格补贴、政府购买服务等方式吸引民间资本参与建设与运营，改善和提高城市基础设施的运营水平，尤其是通过由政府直接投资改成政府服务采购，拉长了政府的现金流链条，使得过去不可能完成事情变得可能了，也使得采购公共服务的资金能够真正体现在财政预算安排中，不变成预算之外的负债。

根据我们多年服务地方政府的经验，我把地方政府购买公共服务划分为三个方面，一是存量基础设施和公共服务设施，可以通过特许经营方式，由政府直接服务变成社会化企业服务，可以采用委托运营和TOT等多种形式。二是增量基础设施和公共设施的建设运营服务，可采用投资补贴加运营服务采购或直接运营服务采购等形式，这取决于项目性质和未来市场化服务的盈利水平。三是政府智力服务的社会化采购，包括纯粹的人力资本和智力资本服务等。

中央的想法并不是心血来潮，说是要地方政府试验，其实这些年来已经积累了很多经验，只是中央不想放得太快，不想出乱子。这个过程不仅需要政府熟悉规则，也需要培养市场，需要一定的时间周期真正扶持培育出一大批服务于公共领域的投资人和运营商。

在这个过程中，地方政府也不要盲目冲动，又走上大干快上的老路子，希望地方政府能够沉下心来踏踏实实做好三件事情。

一是做好自身的信用管理

过去各地方针对具体项目的投资管理制度已经发育的比较成熟了，但是针对更大的区域甚至是城市整体的投融资风险管理还是一个比较新的课题，在政府采购公共服务的理念下，其实政府是各种项目

的市场化投资能够成立的重要信用支撑，这需要政府从过去针对具体项目的管理经验中跳出来，做好全面统筹工作，安排好预算，不要不顾未来的偿还能力，不顾未来可能的资源状况签订各种不着边际的服务协议。以前我们经常帮助政府围绕一个区域做整体的投融资规划安排，现在已经有城市要求我们帮助创新做一个城市的资产负债表，来帮助政府管理风险和安排投融资工作，这从政府自身信用管理角度来讲是一个很大的进步，是对公共服务的社会投资人负责任的做法，信用越透明的城市将越有利于得到市场的青睐，获得更多的资本支持。

二是在试水阶段要认真做好技术准备工作

很多地方政府做事情的时候特别着急，今天决定要干一件事情，恨不得明天就干成，急于求成就一定会留下隐患，会出乱子。过去我们帮助北京市在轨道交通领域引入市场投资人时，前期论证和方案设计工作做了一年多，看起来花了不少时间，事实证明最终实施过程尽管遇到了各种困难，但是这些问题在前期设计都有考虑，并且在详细的特许经营协议中都有机制安排，顺利的解决了。我们也遇到过不少政府强推大于快上的例子，一个月就把投资人招进来了，其实最后都落不了地，政府跟投资人之间扯几年都扯不清楚，这样的例子很多。城市基础设施建设领域尽管已经有了一些市场化运作的经验，但是不少直接面向消费者的城市公共服务领域，如医疗、养老、教育等，还没有很成功的经验，对服务到底是什么的定义比市政领域要复杂得多，需要详细论证。过去政府全都自己干的时候，这个问题还不明显，引入社会资本时这就是一个很重要的问题了。即便是市政基础设施领域，经过了近十几年的快速城市建设过程之后，现在的市场环境和需要破解的关键问题也已经发生变化了，这是近十年的基础设施市场化工作没有太大进展的客观环境。

三是做好政企合作的模式设计

政府以采购服务的方式引入社会投资人和运营商提供城市公共服务，本质上是一种政企合作行为。政府与企业本质上是有不同的目标和行为逻辑的，这些不同需要通过具体的合作方式绑定在一起，建立合同关系。这个过程中，地方政府是真正的项目发起人和管理者，对政府的管理能力提出了更高的要求。因此，地方政府一方面必须要为企业参与做好信用设计，虽然有些信用设计是地方政府不得已而为之，因为政府向企业购买服务的同时，需要企业进行基础设施投资，服务是附加在设施上的，那么项目条件上就一定要满足长期资本能够

进入的条件，否则多大的企业也不会投资；另一方面也要做好自身的公共责任与企业服务之间的衔接，对服务企业进行严格要求，建立严格的监督评价机制，做好服务标准管理、应急事件管理、合作边界管理、退出机制管理等等，全面公开购买服务的信息。

上面这些是需要地方政府在落实好中央政策过程中要做的事情，余下的工作就是中央政府不遗余力的做好监督工作，督促地方做好改革，同时督促中央财政、土地、投融资和金融管理等部门做好政策配套，同时把政府的经济发展指标作为弹性指标或指导性指标，而不是考核性指标，由市场发挥作用，相信这样可以真正造就一个适度发展的，健康的经济体。

登陆 www.rbrmcn.com 获取更多关于荣邦瑞明信息

询问请发送电邮至 mkt@rbrmcn.com



欢迎关注“荣邦瑞明”
官方微博



欢迎关注“城市中国沙龙”
微信公众平台