

着力提高民生保障质量和效率

□ 夏芳晨

民生问题是一个国家和社会发展的根本问题。在我国经济发展取得巨大进步的基础上，中央提出把保障和改善民生作为社会建设的重点，赢得了社会各界的拥护。但在保障和改善民生的实践中，有些地方不同程度出现了重投入轻制度、重政绩轻可持续发展、重物质保障轻权益保护等问题，偏离了居民实际利益和中央决策初衷，影响了民生保障效果。如何及时纠正这些偏离的倾向，更好地把保障和改善民生落到实处，成为当前各级政府需要密切关注和研究解决的重要课题。

当前，影响民生保障效果的倾向性问题集中体现在以下几个方面。

第一，重资金投入，轻制度建设。加大资金投入是保障改善民生最直接、最有效的手段，也是必须做好的基础工作。但目前所遇到的民生问题，既有投入不足的问题，也有制度建设滞后的问题，不是单纯依靠增加投入就能完全解决的。要从根本上搞好民生保障，增加投入的同时，必须在制度建设上有新的突破。

第二，重机构供养，轻机制优化。有了投入和制度保障，还要有高效的运行机制，才能保障良好的政策实施效果。目前，在一些民生政策的落实过程中，更多地是考虑对公共产品供给机构的供养和补助，市场化手段运用不足，对老百姓的直接补助偏少，在一定程度上造成民生资金的流失与浪费。

第三，重政府责任，轻社会参

与。当前，在保障改善民生的主体方面，过多强调政府的责任，而忽视社会各界的作用。一方面，民生保障任务越来越重，民生支出压力越来越大，政府受财力限制，保障能力和水平难以得到较快提高。另一方面，政府包揽过多，阻碍社会力量的进入，造成该管的没有管到位，该放的没有真正放下去，社会资本和民间组织的作用发挥不够，调动各方面积极性的体制机制不健全，社会事业发展的活力不足。此外，现在还存在一个亟需纠正的倾向——“泛公益化”。就是哪个领域出现民生问题，当事者不去找产生问题的根源和管理失当，而是抱怨政府投入不足，从而可以打着“公益化”旗号占用更多的财政资源，贻误了解决问题的最好时机。

第四，重塑造政绩，轻持续发展。为塑造政绩，一些地方不分轻重缓急，先做好做的、容易出政绩的事情，而不是优先解决群众“最关心、最直接、最现实”的问题，没有把有限的资金用到“刀刃”上。一些地方不充分考虑自身实际条件和承受能力，盲目超前推出福利政策，对地方财政造成巨大压力。而一旦政策因资金问题推行失败，又将会引起群众不满，影响和谐稳定，“好事”就会变成坏事。

第五，重物质保障，轻权益保护。各级政府在解决困难群体生活和上学难、就医难等方面倾注了大量财力、物力和精力，取得了显著成效。但是随着经济社会的发展，民生

问题已不只是单纯的物质保障问题，还涉及到老百姓的基本权益问题，如城乡分割、就业制度割裂、居民产权保护等，这些不是单纯依靠增加投入就能够解决的。

针对上述问题，提高民生保障质量和效率，要着力抓好以下几项工作。

(一) 构建完善的社会保障法律制度体系。目前，我国社会保障表现出一定的应急性和临时性，社会保障的立法层次较低，主体责任不明确，不利于统一的社会保障制度的建立和完善，使得社会保障约束力和有效性大打折扣。因此，应制定社会保障发展长远规划，明确社会保障的性质、发展方向，以及政府、市场和个人等主体的责任，强化社会保障的强制性、权威性和可持续性。把当前行之有效的成熟的保障制度通过立法形式稳定下来，把国际通行的先进经验纳入立法当中，不断完善社会保障法律制度体系。同时要注重普惠性、可持续性的长效机制建设，减少一次性资金发放等临时性做法，依靠制度和法律保障免除老百姓的后顾之忧。

(二) 构建社会共同参与的供给机制。一是鼓励社会力量参与。加大政策引导，降低准入门槛，鼓励和支持社会力量参与提供公共服务，实现投资渠道和供给主体的多元化，提高公共产品供给能力和服务水平。二是注重与产业发展相结合。在保障改善民生过程中，既要加快发展满足人民群众基本公共服务需求的

各项事业，又要发展那些面向市场需求的各类服务产业，以产业的繁荣弥补事业投入的不足，加快解决民生问题，实现共赢发展。三是重视发挥非营利组织的力量。非营利组织已成为全球社会和政治的一个重要组成部分，在提供多样化的公共服务、反映公众需求等方面发挥着重要作用。我国非营利组织发展相对不足，据有关资料统计，每万人拥有的非营利组织，我国只有1.54个，而美国有51.8个，法国有110.5个，日本有97.2个，印度、巴西等第三世界国家一般也超过10个。今后，应把非营利组织的发展作为构建社会共同参与机制的重要内容，加大法律保障、政策扶持、舆论引导的力度，鼓励多领域多形式的非营利组织发展，有效缓解政府公共服务供给不足的矛盾。

(三)构建高效的运行机制。在社会事业领域的投入方式和资金使用上，要坚持“培育供方、补助需方”的原则，即政策优惠投向供方，资金补助投向需方，从而提高保障质量和资金使用效率。在供方的培育方面，更多地发挥市场机制的调节作用，从市场准入、政策倾斜、环境营造等方面加大支持力度，调动各类供给主体的积极性，增强可持续发展能力。在需方的补助方面，进一步加大资金补助力度，让资金直接体现在受益者身上，让老百姓得到更多看得见、摸得着的实惠。同时，在设计运行机制时，注重利用好已有的公共服务网络，如成熟的金融服务网络，避免重复投入和新建机构造成浪费，提高资金使用效益和民生政策运行效率。此外，应坚持把政府购买服务作为提高民生保障效率的重要手段，进一步健全相关制度和操作规范，在医疗卫生、社区服务、教育培训等更多领域更大力度地推行购买服务机制，提高供给效率和服务水平。

(四)构建成熟的绩效管理制度。一是完善绩效预算制度，从“事后评价”转向更加注重“事前评价”，引入第三方评价机制，科学评估项目的可行性和绩效，并将考评结果作为项目是否立项和预算编制、改进预算管理的重要参考依据，从根本上杜绝财政资金使用效益不高的问题。二是推进民主理财，畅通群众诉求渠道，确保政府出台的民生政策符合群众的实际愿望，真正做到优先解决广大群众最迫切需要解决的问题。三是逐步建立绩效评价结果公示制度和执行责任追究制度，强化部门和单位的预算支出责任，确保把每一分钱都用到老百姓身上。

(作者单位：东北财经大学)

责任编辑 冉鹏

我国加入GPA的得与失

□ 贺利娟

自2007年12月28日我国正式启动加入《政府采购协议》(GPA)谈判以来，GPA发达成员国如欧盟、美国、加拿大等试图以最快的速度将我国拉进GPA，纷纷在我国开展加入GPA培训与研讨，向我国政府采购管理机构介绍各自国家有关GPA的法规、市场准入等。在2010年国际公共采购大会上，中国何时、以何种开放程度加入GPA再次成为各国专家讨论的热点问题之一。可以说在国际社会上，要求我国加入GPA的呼声越来越大。但作为一个利益主体，我国必须科学地评价和衡量加入该组织的利害得失，保持清醒的认识。

首先，发展中国家加入GPA难以参与国际分工并从中获益。主张中国应该尽早加入GPA的发达国家认为，如果国外供应商竞争力强劲，中国加入GPA，从国外进口产品和服务，能够有效地降低行政成本。同样，如果国外供应商竞争力较弱，中国加入GPA，可以扩大出口，增加相关产业的收益。从逻辑上看，这一观点严谨合理，符合古典经济学推崇的自发市场均衡理论。然而，在现实经济生活中，一般均衡是不存在的。非均衡经济学家莱荣霍夫德指出，市场非均衡是一种常态。在国际贸易理论研究中，斯密提出了绝对成本理论，李嘉图推出了相对成本理论，哈伯勒根据一般均衡理论得出了机会成本理论，但是，他们的理论基础却是一个并不存在的一般均衡假定。在现实经济生活中，跨国公司垄断供给的现象十分普遍，古典经济学推崇的自发均衡根本无法实现。所以，在发达国家政府采购行业的生产能力强劲的条件下，除非存在明显的价格优势，发展中国家加入GPA难以参与国际分工，无法从中获益。

其次，发展中国家的竞争优势不在政府采购相关的产业。由于资金、技术等方面的限制，更多的发展中国家只在初级产品方面具有一定的竞争力。由于发展中国家的经济发展水平低，凝结在农产品、矿产品、初级产品中的新增价值，亦即活劳动相对较低。因此，发展中国家通过劳动力成本优势，只能取得低端利益。相反，在工业成品特别是高端产品的生产方面，产品的技术性