

政府外包时代的来临

----利用外包打造高效服务型政府，锻铸政府核心竞争力

- ◆ 政府的核心能力是政府的执政能力.....
- ◆ 政府是公共服务的提供者，但不一定是生产者；是规则的制定者和执行的监管者，而不一定是直接操作者.....
- ◆ 外包的好处就在于让合适的人去做合适的事，政府可以把“事务”外包给企业，而自己则专心做“政务”的事。
- ◆ 政府中“可管理的服务”可全部通过合同的方式进行外包，而对于政府核心职能和涉及机密的服务则要保持和政府内部。

目录

序言 政策促进下政府外包服务时代的来临

第一章 相关政策解读

第二章 利用外包打造高效服务型政府

第三章 政府外包的决策流程和管理

第四章 政府外包的范围和市场机会分析

第五章 政府外包案例

附件一：《关于鼓励政府和企业发包促进我国服务外包产业发展的指导意见》

附件二：《电子信息产业调整和振兴规划》

附件三：《宁波市行政机关政府服务外包暂行办法》征求修改意见

附件四：《关于开展我市政府信息资源整合外包工作的通知》

附件五：《无锡市机关后勤服务外包实施办法》的通知

附件六：《政府采购货物和服务招标投标管理办法》

序言 政策促进下政府服务外包时代的来临

“政府是公共服务的提供者，但不一定是生产者；是规则的制定者和执行的监管者，而不一定是直接操作者……”

政府服务外包是一个热门的新课题。

政府服务外包是指政府把机关的后勤性服务，行政工作相关的技术服务，为企业、市民、各类市场组织和社会组织提供的公共性服务等，以政府机关或部门作为发包方，明确条件资质的准入制度，按照一定程序公开择优承包的方式，通过签订报酬与服务数量、质量、效率相挂钩且与规范考核评价结果相联系的办法，承包给有关市场主体（社会组织主体）的民事行为。

在政府服务外包中，由于政府的特殊性，政府公共服务外包（采购）是政府特殊具有的，最具典型和代表性的形式。政府购买公共服务就是指政府将原来由政府直接举办的、为社会发展和人民生活提供服务的事项交给有资质的社会组织来完成，并根据社会组织提供服务的数量和质量，按照一定的标准进行评估后支付服务费用，这是一种“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”的新型的政府提供公共服务方式。

公共服务产品中有相当一部分都可以采取特许经营或适当补贴等形式，将这些职能从政府转移到社区或民间组织。事实上，利用市场提高公共服务质量，降低成本，已经是发达国家成熟的政府运作思路。例如日本从去年七月份开始进行了公共部门改革，几乎所有的政府服务项目都可能外包，进行竞争性招标，这将成为日本历史上规模最大的公共部门改革行动。根据新法律，日本政府将对公共服务项目进行“市场测试”，以检验私营经济部门经营这些服务是否更出色。日本这个全球第二大经济

体全面采用外包政府服务的形式，预计会给拥有合适专业技术的服务企业带来数十亿美元营收。按照“市场测试”的构想，政府将进行直接比较，以观察公共部门还是私人部门能更高效地提供一项服务。

政府向社会组织购买公共服务，是对公共服务体制的破冰尝试，也是“服务型政府”与“小政府”两种方向融合的必然结果。一方面，对于市场能够兴办的公共服务，“小政府”不需要成立面面俱到的机构并配置人员；另一方面，“服务型政府”又必须成为公共服务的最大提供者，这使政府利用财政收入购买社会组织的公共服务顺理成章。

通过公共服务外包，能够改变政府自办服务的模式，改变政府部门做一件事情就要建立一个服务机构或自办一个事业单位、养一批人的习惯，变养人为办事。政府公共服务外包有利创新公共服务的体制机制，提高公共服务的效率和品质，建设服务型政府，也有利于促转型，实现改善民生与扩内需保增长的统筹，加快现代服务业发展，还有利于服务消费类市场培育、成长，有利于政事、政府与中介组织的分开和管理创新。推进政府公共服务外包，就是为了让百姓和服务对象得到更多的服务、更好的服务、更满意的服务。

2009年注定要成为中国服务外包行业里程碑的一年。

2009年1月22日，国务院办公厅下发了《关于促进服务外包产业发展的复函》，批复了商务部会同有关部委共同制定的促进服务外包发展的政策措施，批准北京等20个城市为中国服务外包示范城市，并在20个试点城市实行一系列鼓励和支持措施，加快我国服务外包产业发展。

2009年4月15日，国务院正式发布了《电子信息产业调整和振兴规划》，产业调整和振兴的主要任务中明确指出要在信息服务领域培育新的增长点，加快培育信息服务新模式新业态。**把握软件服务化趋势，促进信息服务业务和模式创新，综合利用公共信息资源，进一步开发适应我国经济社会发展需求的信息业务。积极承接全球离岸服务外包业务，引导公共服务部门和企事业单位外包数据**

处理、信息技术运行维护等非核心业务，建立基于信息技术和网络的服务外包体系。提高信息服务业支撑服务能力，初步形成功能完善、布局合理、结构优化、满足产业国际化发展要求的公共服务体系。

2009年9月23日，根据《国务院办公厅关于促进服务外包产业发展问题的复函》（国办发〔2009〕9号）的精神，**为鼓励政府和企业通过购买服务等方式，将数据处理等不涉及秘密的业务外包给专业公司**，促进我国服务外包产业又好又快发展，财政部等九部委联合下发了《关于鼓励政府和企业发包促进我国服务外包产业发展的指导意见》。

一系列政策的出台，在支持服务外包产业发展的同时，更同时指向了政府的外包服务。我们可以预期，在政策的推动下，我国的政府外包必将出现井喷式的增长和发展，

政府外包的时代已经来临。

第一章 相关政策解读

国务院发布的《电子信息产业调整和振兴规划》和财政部等八部委联合下发的《关于鼓励政府和企业发包促进我国服务外包产业发展的指导意见》，是刺激内需外包市场的重要政策，这两项政策的出台，标志着中国鼓励服务外包产业发展的政策导向已经开始从“扶植离岸出口”向“培育本地需求”的转移。

鼎韬认为，这不但可以为中国软件和服务外包企业解决本土市场的问题，同时，由于目前我国制造业正处于从传统制造业向先进制造业提升的关键阶段，而服务外包是制造企业将非核心生产环节外置化、独立化和专业化的重要手段之一。实践证明，制造企业实行服务外包后，将信息服务、物流服务、人事培训和商务流程等外包给专业性更强的企业外第三方，可以极大地提高企业的运作效率，使制造企业全力以赴培育自己的核心竞争力，实现生产效率和能力的成倍提升，这对于我国突破传统制造业发展的瓶颈、跻身世界先进制造业显得尤为关键和紧迫。因此，扶植本土外包，鼓励国内发包，不但有助于为中国服务外包行业解决至为关键的市场问题，同时也对中国制造业的产业升级提供一个有效的途径，政策的激励具有双赢的效果。

其中更加重要的一点是，这两项政策的出台，为中国服务外包企业打开了一个全新的外包服务领域——政府外包市场。尽管政府在很多年以来一直在信息化建设等方面进行着外包的尝试（更多的定义为政府的服务性采购和信息化采购），但很大程度是零散的，缺乏系统性，规模也不大。因此，政策的出台标志着政府外包将向系统化，规模化的方向发展，未来几年，通过外包服务采购促进政府的服务转变，提升政府的行政效率将成为政府决策的重要方向，从而为中国外包企业带来一个巨大的市场机遇。

一、《电子信息产业振兴规划》解读

在《电子信息产业振兴规划》中提出了“三大任务、六大工程和十项措施”，其中有多项内容与软件、IT及服务外包行业相关。结合王岐山副总理2月份在南京的讲话和国务院《复函》精神，可以认为服务外包行业将在本轮经济结构调整中承担重要作用，由此可预期的一系列财政、税收等政策将推动服务外包行业大发展。

二、《关于鼓励政府和企业发包促进我国服务外包产业发展的指导意见》解读

鼎韬认为，《关于鼓励政府和企业发包促进我国服务外包产业发展的指导意见》(以下简称《指导意见》)是国内第一个直接针对发包商的支持政策。政策本身具有极大的产业指导意义和产业促进作用。

《指导意见》本身在很多方面是《关于促进服务外包产业发展问题的复函》和《电子信息产业调整和振兴规划》的延伸和发展。以下鼎韬将对《指导意见》进行深入的解读和分析。

一、《指导意见》的目标

二、《指导意见》对发包商的界定

三、《指导意见》对发包的定义

四、《指导意见》对于发包的业务范围的界定

五、《指导意见》对发包业务的关键评判标准

六、《指导意见》对于外包服务形式的界定

七、《指导意见》对于承接服务的服务商的定义

八、服务外包企业在承接国内外包业务方面获得的特殊支持

九、20 个服务外包示范城市将成为政府发包的突破口

十、政府在培育本土外包市场所要采取的具体措施

第二章 利用外包打造高效服务型政府

外包的好处就在于让合适的人去做合适的事，政府可以把“事务”外包给企业，而自己则专心做“政务”的事。

一、 公共服务的界定

公共服务的界定是从不同角度进行的，一般来说公共服务属于公共物品，具有消费的非竞争性和非排他性。即一个人对公共服务的消费不会妨碍其他人对同一服务的消费，并难以或不必要用市场价格系统把不付费的人排斥在享受公共服务带来的利益之外。政府提供的公共物品主要有：纯公共物品和准公共物品。具体可以分为三类。（详见全版）

二、政府外包的理论基础

政府外包，从理论的角度，不但适用于“核心竞争力”等服务外包的理论基础，更可以从政府自身发展的理论研究角度得以验证。（详见全版）

三、政府外包的本质：部分公共服务市场化

通常情况下，公共服务的供给主体是政府，但随着 20 世纪末期“公民社会”理念在世界范围内的复兴，众多民间组织或“第三部门”所提供的公共服务，开始呈现加速增长的态势，甚至在可以预见的未来，有可能形成政府和“第三部门”同时作为公共服务供给主体而平分秋色的局面。

部分公共服务市场化是一个由市场或民间部门参与公共服务的生产及输送的过程。也就是说，政府部门通过合同外包、业务分担、共同生产或解除管制等方式，将部分职能转由民间部门经营，政府只需承担财政筹措、业务监督，以及绩效成败的责任。

四、全球各国政府通过外包推动政府服务的方式与成效

我们选择英、美、德、法、日五国分析其推动政府服务外包的方式与成效：（详见全版）

五、我国公共服务采购的现状与问题

在 2009 年以前，在我国的公共服务采购（外包）尚处于零星和萌芽的阶段。鉴于服务采购确切定义描述上的困难，《中华人民共和国政府采购法》中采取了排除法的方式，即“**服务是指除货物和工程以外的其他政府采购对象**”。对于公共服务采购的具体内容，在财政部编写的《中华人民共和国政府采购法辅导读本》中进一步指出，“采购人采购的服务主要包括专业服务、技术服务、信息服务、课题服务、运输、维修、培训、劳力等”。

按照中央政府采购的口径，地方政府采购目录在较小范围内界定了服务采购的范围。通过对我国公共服务采购的基本情况的分析，从采购项目构成看，货物与工程、服务分别占政府采购总金额的 93.51%和 6.49%。在个别地方政府层面上，公共服务采购所占的比重，甚至呈现更低的态势。

我们目前公共服务采购方面存在的主要问题包括：（详见全版）

六、政府外包：打造高效服务型政府的关键途径

对我国而言，转变政府职能，建设服务型政府已经成为深化行政管理体制改革的核心，建设服务型政府，其根本目的是进一步提高政府为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平，关键是推进政府职能转变、完善社会管理和公共服务。同时，受人力，人才的限制，政府不能完全依靠自身力量为社会

提供有效的公共产品和公共服务，也不符合社会资源有效配置的要求。通过外包那些自身缺少能力的部分，政府可以专注于能创造价值的管理能力。比如美国的一些地方政府将信息中心外包给专业的服务商，自己则专注于关系地区民生的具体工作，从而把人力、物力、财力、关注力从信息中心彻底转移出来，有效降低了成本，提高了管理和服务能力。因此，外包对政府部门来讲意义非凡。（详见全版）

第三章 政府外包的决策流程和管理

“Not why or If, but how fast” 政府外包已经不是是否应该外包的问题，而是如何尽快开展的问题。

第一节：政府外包战略制定与执行框架

一、 政府运营诊断：是否需要外包

虽然外包有诸多好处，并已经成为企业在全球市场竞争中克敌制胜的有力武器。但对于政府来说，外包不是包治百病的灵丹妙药，并不是每个政府的职能和公共服务都适合外包。在开展外包之前，对政府各项工作和职能进行一次彻底的评估是十分关键的。

政府运营诊断的目的是明确特定政府职能是否需要和适合进行外包，一般通过定量和定性两类指标对政府职能的运营情况进行诊断。（详见全版）

二、 业务流程重组与共享服务：并不是所有低效职能都需要外包

外包的核心就是降低成本，提高效率，塑造政府的核心竞争力。从对于政府运营各职能的优化角度，外包并非唯一的方式，政府可以渐进性的采取业务流程重组，共享服务和外包三种方式，同时这三种方式也可以结合在一起，同时进行。以期达到优化运营的最佳效果。

政府同样可以借助专业机构的咨询和梳理，对自身运作的各环节进行重新的梳理和优化，以通过流程的重组和改进，提高政府的运营效率和效果。政府业务流程重组的一般实施步骤如下：（详见全版）

三、制订外包战略：为什么外包？

从总体来说，外包对于政府还属于新鲜事物，是否要外包，何时采用外包，外包的边界在哪里，外包需要具备哪些条件，具备条件之后是否必须外包出去，这些都是选用外包服务之前需要考虑的问题。也就是政府在外包之前，首先要通过对自身能力和服务类型的分析，制定合理的外包战略。

四、业务判断：什么样的业务可以外包

政府内部各个职能部门不能将其业已存在或者需要存在作为其在政府内部继续存在的理由。任何部门的设置和运行都会消耗政府资源，与企业的项目投资、产品开发一样，必须遵循成本效益原则，应该以创造价值为存在标准。不能创造价值的部门就没有存在的理由，不具有相对优势的部门则可以外包。用粗略的公式表示如下：(详见全版)

五、界定政府服务外包范围和层次

政府服务外包应在充分认识和分析风险的前提下，根据实际情况，确定外包范围和层次。

判断外包的一个关键标准是：政府中“可管理的服务”可全部通过合同的方式进行外包，而对于政府核心职能和涉及机密的服务则要保持政府在内部。

六、选择正确的外包服务商

外包服务商的选择，是政府外包成功与否的关键因素。对外包供应商的信誉、市场定位与外包成本的衡量要分析准确，成功的经验表明，外包服务商的选择固然要考虑其报价，然而报价仅仅是选择的因素之一，服务质量、市场信誉、实际能力等等才更是影响选择的重要因素。

七、设计政府外包的双赢模式

在确定外包服务商后，外包合作的模式确定就成为至关重要的问题。双赢的政府外包模式，就是应该把战略合作伙伴关系作为政府和服务商“双赢”的最佳定位。处于主导地位的政府要与服务方平等相处，并给予其施展的空间。

目前国内外政府在外包服务过程中，也探索出了一些典型模式，通过鼎韬的归纳总结，主要包括以下几种：（详见全版）

八、政府外包执行框架：外包实施的五个阶段

所有政府进行外包时都要经历这 5 个基本阶段：合作伙伴选择，合同谈判，转移管理，流程改进，绩效管理。阶段一：分析 阶段二：计划 阶段三：转移 阶段四：治理 阶段五：评估与改进（详见全版）

第二节 政府外包成功的关键要素

外包是发包方和接包方互相信任、高度协作的共同行为。为了顺利实施外包，政府作为发包方，要求具有一定的技术水平、项目管理水平、人力资源和沟通控制能力。对于接包方，要求企业具有一定的成本、质量控制能力，业务能力、交流能力、接包渠道和商业信誉等。作为执行公共服务的政府，为实现外包目标，应重点解决以下 15 个关键成功因素：（详见全版）

第四章 政府外包的范围和市场机会分析

政府中“可管理的服务”可全部通过合同的方式进行外包，而对于政府核心职能和涉及机密的服务则要保持

在政府内部。

随着政府职能转变和改革的深入，政府开始把“不擅长”的事务“外包”给有公信力的社会中介组织来运作，用以提高效率降低成本。现如今“政府外包”的领域和范围都在不断的得以扩展。

一、 IT 外包领域

随着政府对信息化建设投入的不断加大，信息化建设采购成为政府采购的重要部分。由于信息系统比较复杂，政府部门很难也没有必要自身储备太多的专业人员来维护，因此，将信息系统的维护、服务等工作外包给专业公司，是政府部门现实的选择。

二、BPO 外包领域

在政府外包中，业务流程外包属于刚刚兴起的业务领域，政府只是在某些流程和环节进行了一些外包的尝试，整体市场尚未形成，但具有非常大的发展潜力。以下将列举几个具有发展潜力和前景的政府流程外包方向。

1、后勤管理外包

2、人力资源外包

3、呼叫中心外包

三、知识流程外包

在现代科学技术条件下，公共政策分析，信息技术分析和数据分析的日趋成熟，以及政府加强精细化科学化管理的需要，政府机构越来越多注重运用技术分析手段对数据进行深度分析，对决策进行评估。在欧美国家，由于有重视市政研究和数据分析的传统，其政府决策方案的制定或评估，多以统计数据和技术分析作为专业支持。许多西方学者甚至认为，政府完全可以依据技术分析进行“理性决策”和“最优决策”，所谓完全理性决策，就是一种崇尚专业技术咨询的理性模式。

1、数据的处理和挖掘

2、政府咨询外包

第五章 政府外包的几个案例

国际案例：从美国电子政务运营模式看信息技术外包服务

国内案例：商务部利用服务外包方式加快信息化服务

报告咨询订购

联系人：沙琦

电 话：+86-022-6620-3159

传 真：+86-022-6621-1568

电 邮：sherry.sha@devott.com

媒体合作

联系人：白羽

电 话：+86-022-6621-1260

传 真：+86-022-6621-1568

电 邮：aimee.bai@devott.com