

文章编号: 1007-5399 (2015) 01-0009-03

论中国邮政切入政府购买公共服务的策略

麦家骥

(中国邮政集团上海研究院, 上海 200062)

摘要: 十八大以来, 政府不断改进公共服务的提供方式, 并将向社会力量购买公共服务正式提上议程, 为邮政转型发展带来新契机。文章介绍了政府购买公共服务的基本概念、购买方式等, 阐述了邮政切入公共服务领域的战略意义, 通过对邮政切入公共服务进行 SWOT 分析, 探讨了公共服务市场竞争对手的运营和盈利模式, 提出了邮政切入政府购买公共服务的策略。

关键词: 公共服务; 政府; 定位; 品牌; 平台

中图分类号: F61 **文献标识码:** A

国务院办公厅于 2013 年 9 月正式出台《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》, 指出“政府向社会力量购买服务的内容为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务, 突出公共性和公益性……非基本公共服务领域, 要更多更好地发挥社会力量的作用, 凡适合社会力量承担的, 都可以通过委托、承包、采购等方式交给社会力量承担”, 将政府购买公共服务正式提上议程。

1 政府购买公共服务概述

1.1 公共服务的基本概念

公共服务是指由政府或公共组织或经过公共授权的组织提供的具有共同消费性质的公共物品和服务。公共服务满足公民生活、生存与发展的某种直接需求, 如衣食住行、生存、生产、生活、发展和娱乐等需求, 能使公民受益或享受。公共服务根据不同分类标准, 可以有多种分类方法, 如根据满足的需求层次划分, 根据内容和形式进行划分等。

1.1.1 根据满足的需求层次分类

公共服务可以根据满足公民需求层次的不同, 划分为基本公共服务和非基本公共服务。

基本公共服务是指在一定经济条件下和发展时期内, 由政府主导提供, 旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。基本公共服务包括: 教育、就业、社保、社会服务、医疗、计生、住房、文体八大领域, 涵盖公民从出生到终老各阶段生存与发展所需。非基本公共服务是指混合公共服务或政府为满足更高层次的社会公共需求而提供的公共服务和产品, 如高于社会保险水平的高福利等。

1.1.2 根据内容和形式分类

公共服务可以根据内容和形式分为基础公共服务、经济公共服务、公共安全服务和社会公共服务。

基础公共服务是指通过国家权力介入或公共资源投入, 为公民及其组织提供从事生产、生活、发展和娱乐等活动需要的基础性服务, 如提供水、电、气, 交通与通讯基础设

施, 邮电与气象服务等。经济公共服务是指通过国家权力介入或公共资源投入为公民及其组织即企业从事经济发展活动所提供的各种服务, 如科技推广、咨询服务和政策性信贷等。公共安全服务是指通过国家权力介入或公共资源投入为公民提供的安全服务, 如军队、警察和消防等方面的服务。社会公共服务是指通过国家权力介入或公共资源投入为满足公民社会发展活动的直接需要所提供的服务, 如公办教育、公办医疗、公办社会福利等。

1.2 政府购买公共服务的概念与发展

政府购买公共服务属于政府采购的一种, 是指政府将原来直接提供的公共服务事项, 通过直接拨款或公开招标方式, 交给有资质的社会服务机构来完成, 最后根据择定者或中标者所提供的公共服务数量和质量, 来支付费用。

政府向社会力量购买服务的内容通常为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务, 如教育、就业、社保、医疗卫生、住房保障、文化体育及残疾人服务等基本公共服务领域。

我国政府向社会组织购买公共服务最早体现在 1995 年上海浦东新区政府委托基督教青年会管理综合性市民社区活动中心——罗山会馆。此后, 上海、广东、江苏、北京、四川、浙江等地纷纷开展了政府向社会组织购买公共服务的试点探索, 购买范围逐渐扩大到医疗卫生、教育、计划生育、就业培训和社区服务等诸多领域。经过十余年的发展, 政府购买公共服务逐渐提上政策议程, 进入全面发展阶段。

1.3 政府购买公共服务的主要方式

政府向社会组织购买公共服务的方式主要有两种: 直接购买和间接购买。直接购买是指政府与社会组织以授权委托、合同外包等方式确定购买公共服务事项, 其中合同外包根据竞争程度又可分为三种方式: 竞争性购买、谈判式购买及指定性购买; 而间接购买是指政府对公共服务消费者或公共服务生产者进行补贴的方式。详细分类和购买方式如表 1 所示。

表1 政府购买公共服务的主要分类和购买方式

分类	购买方式	主要内容
直接购买	授权或委托	政府在保留公共服务设施所有权的前提下,直接或间接地授权或委托社会组织生产和提供相应的公共产品和服务,政府付费购买其提供的公共产品和服务。
	竞争性购买	通常采用公开招标与邀请(有限)招标的方式选择合适的公共服务供应商。
	谈判式购买	通过与多家供应商进行协商,从中选择合适的公共服务供应商。
间接购买	指定性购买	政府向指定的供应商直接购买。
	补贴制	政府通过向服务供应商给予补贴来增强其提供公共服务的能力。形式有资金支持、税收优惠、低息贷款、贷款担保等。
	凭单制	对符合服务范围的消费者发放公共服务的消费券,使其自由选择消费,然后政府用现金兑现服务供应商接收的服务券。

2 邮政切入政府购买公共服务的重要意义

作为长期承担普遍服务和特殊服务义务的社会公用型企业,中国邮政所提供的服务具有公益性与公共性。中国邮政若能凭借此次国家推进公共服务市场化的契机,深度切入政府购买公共服务,对中国邮政的转型与创新发展将有着重要的经济和社会意义。

2.1 推进平台建设的重要尝试

近年来,各省邮政将邮政发展与基本公共服务体系建设进行有机结合,通过多种方式对邮政便民服务平台建设进行了较为全面、系统的探索。截至目前,中国邮政便民服务平台建设已初具雏形。但当前的便民平台仍然存在一些问题,如运营模式多样、经营效益不高、管理水平参差、信息系统割裂、政府扶持不足等,使便民平台进入了瓶颈期。切入政府购买公共服务,扩展平台服务的外延,可以扩大邮政掌握

的社会资源,提升邮政的社会地位和经济效益,是中国邮政进一步推进平台建设的重要尝试。

2.2 提升企业形象的积极手段

随着社会经济的快速发展,一方面民众对公共服务的要求越来越高,另一方面政府对于社会公共服务的投入和运营难度不断增大。公共服务需求和供给矛盾促使政府和相关部门着力寻求信誉可靠、渠道众多的合作伙伴。中国邮政积极参与国家公共服务,争取成为政府公共服务的优秀承接主体,充分发挥邮政通民、通政、通商的公共平台作用,全面提供和扩大公共服务,提高公共服务的供给能力,不但能较好地解决公共服务供需矛盾,满足政府和民众对公共服务的供需要求,同时也是体现邮政全心为民众服务,全面提升邮政企业形象的积极手段。

2.3 实现转型发展的长远需要

随着科技应用,特别是现代通信手段的发展,传统邮务业务出现萎缩,邮政企业或多或少地面临着业务量下降、营业网点人流量减少、利用率不高的困境。邮政企业不得不调整业务结构,寻求转型发展。而当前国家寻求购买公共服务,为基本公共服务领域带来了更多的政策和市场机会,为邮政企业转型发展提供了良好契机,为邮政实现可持续发展提供了重要的基础保证和广阔的市场空间。切入政府购买公共服务不仅有利于解决当前生存和发展的出路问题,还有利于邮政增强和挖掘新竞争优势和可持续发展能力,实现邮政企业的跨越式发展。

3 邮政切入政府购买公共服务的SWOT分析

切入政府购买公共服务对中国邮政而言属于新业务领域的尝试,在进入之前有必要对其优劣势和外部环境进行一定的研究分析,并提出合理的判断和对策,才能保证邮政在公共服务领域得以顺利发展。对中国邮政切入政府购买公共服务的SWOT分析见表2。

表2 邮政切入政府购买公共服务的SWOT分析

优势	劣势	机遇	挑战
传统公共服务企业形象使政府信任; 邮政具有百姓信赖的品牌优势; 遍布全国各地的邮政服务网点; 资金流、信息流、实物流“三流合一”的资源优势; 基本成型的公共服务平台,如相关业务、信息系统等。	战略定位尚不明确; 业务创新营销能力较弱,市场反应较慢; 公共服务产品体系尚未成熟; 进入市场时机相对滞后; 运营模式和盈利模式不清晰。	政府购买公共服务正式提上议程,得到政府重视; 民众需求为公共服务提供广阔市场空间; 国内外已有公共服务提供商可提供经验借鉴。	率先进入市场的竞争对手占有先机,形成市场壁垒; 邮政提供的服务与政府迫切需求的公共服务关联度低; 公共服务领域范围较大,竞争对手较多。

从SWOT分析可以看出,中国邮政切入政府购买公共服务,存在品牌、渠道、资源、业务基础等优势,但在公共服务方面战略不明确,自身的创新能力、市场能力在一定程度上存在劣势,同时进入市场时机相对落后。在外部环境方面,中国邮政切入公共服务领域既存在民众需求和市场机遇,但也面临着挑战,包括市场壁垒、与政府所需服务关联

度低、竞争对手多等。中国邮政如何充分利用优势、避开劣势,抓住机遇、面对挑战,成功切入公共服务领域,实现邮政企业的转型发展,需要更进一步的思考和系统研究。

4 公共服务市场竞争对手分析

在公共服务领域,当前已经存在一定数量的竞争对手,

由于进入时间较早，大部分竞争对手已经形成了较为成熟的运营方式和盈利模式。邮政作为市场的后进者，可以充分利用后发优势，对竞争对手进行系统的研究学习，并根据邮政的资源条件进行借鉴。下面以世纪之村和拉卡拉为例，对其运营模式和盈利模式进行分析。

4.1 世纪之村

世纪之村是2006年创办、2008年正式运行，面向广大农村的公共服务平台，覆盖福建等5省40个县市区2万多个行政村。世纪之村与农村区域村委会、供销合作社、合作医疗所、食杂店等商超进行加盟合作，为农村用户提供手机话费充值、金融服务、网上商城、“三农”保险、农资农产品销售、电子政务、农务新闻信息等服务。世纪之村主要采用网上信息化服务平台+实体超市+信息点的运营模式，利润模式主要有线上线下广告、软件用户订制费用、商品交易利润、政府补助、利润分成等。其特点是在政府推动下，提供农村政务信息服务，农村物流、生活品流通消费服务得到改善。对以农村地区为主要优势地区的邮政企业而言，世纪之村在公共服务市场的定位与邮政基本相同，将成为邮政较强的竞争对手之一。

4.2 拉卡拉

拉卡拉是2006年创办，借助支付终端实现便民支付服务的平台，在中小便利店、大型超市、药店、加油站、商务楼、家庭等均有布局，可以为人们提供各类充值缴费、信用卡还款、转账汇款、期刊杂志订阅等服务。拉卡拉主要通过线下终端机的方式进行经营，在全国300余个城市投资了5万余台自助终端。盈利模式主要有各公共事业单位的服务费，银行、通讯公司等运营商的提成费用，用户手续费，便利店加盟费等。虽然拉卡拉主要服务范围在支付领域，与邮政相比相对较窄，但由于终端方便易用，覆盖面广，易与邮政形成竞争关系。

5 邮政切入政府购买公共服务的对策

通过以上SWOT和竞争对手分析，并针对内外部环境的优劣势，对中国邮政切入政府购买公共服务提出如下建议。

5.1 明确切入公共服务的战略定位

切入公共服务对邮政具有重要战略意义，邮政应把切入公共服务提升至战略高度，从集团层面进行顶层设计，明确邮政在公共服务领域的发展定位和方式，明确切入公共服务领域的业务体系、商业模式和管理办法，制定明确的切入公共服务领域的总体目标，并根据各级邮政企业的实际情况将总体目标进行分解并落实；根据实际情况制定可行的执行计划，确保执行计划得到落实，从而确保战略定位和目标的实现。

5.2 发挥并增强邮政品牌优势

作为一直承担邮政普遍服务的国有企业，中国邮政在民众之间有着历史悠久、方便可靠的品牌形象，这对邮政作为公共服务的承担者而言，是重要优势之一。邮政一方面应尽

量发挥邮政自身品牌优势，在为民众提供公共服务过程中，体现邮政品牌和特色，以吸引更多民众成为邮政公共服务的客户。另一方面还应该在服务过程中不断提高服务质量，从而使邮政在公共服务领域的品牌优势不断提升，逐渐成为民众享用公共服务的首选。

5.3 积极建立与政府的合作机制

政府作为公共服务的购买者，掌握着公共服务供应商的选择权和决定权。要成功切入公共服务领域，必须先与政府建立良好有效的沟通关系。一方面，应发挥总部效应，在集团层面加强与相关部委的沟通，争取获得全国性的公共服务项目。另一方面，各级邮政企业也应成立与政府和相关部门相对应的部门或专项小组，以实现与政府和相关部门的对接，在不同层面上进行沟通合作，建立良好的合作机制，保证邮政公共服务的长远发展。

5.4 充分利用综合服务平台

整合邮政“三流合一”优势的综合服务平台建设当前已经初显成效，邮政应充分利用综合服务平台的资源优势切入政府购买公共服务。如利用网络优势延伸服务范围，利用平台业务结合政府需求开发创新服务，利用平台信息系统扩展服务的接入方式等。同时，还应注重平台思维应用，使邮政公共服务形成平台经济，如利用综合服务平台引入第三方服务供应商，使邮政成为政府、服务供应商、用户之间的平台服务提供者，创造多方获益的平台生态圈。

5.5 借鉴学习和模式创新相结合

邮政应在借鉴学习竞争对手的基础上，依托邮政自身优势，对在公共服务领域的运营方式和盈利模式进行升华和创新，形成具有邮政特色的公共服务。首先在经营模式上，应充分利用邮政自身资源和外部资源进行渠道扩展，以邮政自有资源（包括营业厅、报刊亭、村邮站等）为支点，以社区、乡村的商超加盟为触点，快速推进网点覆盖。同时，加强对信息技术的应用，开发出符合邮政公共服务需求的快捷终端或手机软件，形成互补的电子渠道，与实体渠道互为补充。在盈利模式上，应按照平台思维，明确收费方和补贴方。在平台拓展阶段，可考虑对加盟商和客户采取补贴政策，以其他业务发展对公共服务进行短期补贴，待平台发育成熟后，采用加盟费、手续费提成、服务费等作为盈利模式，同时加强与政府合作，争取政府财政补贴，进一步扩展公共服务平台的盈利能力。

6 结语

向社会力量购买公共服务既是政府所需，也是民意所向，具有广阔的市场空间，能带来重大的经济价值和社会价值。邮政应牢牢把握当前机遇，发挥自身资源、品牌等优势，采用具有邮政特色的公共服务运营方式和盈利模式，从而实现邮政由普遍服务业务向公共服务延伸的转型发展。

收稿日期：2014-07-21

作者简介：麦家骥（1986~），男，广东佛山人，硕士，研究员，主要从事邮政经营战略研究。