

文章编号: 1007-5399 (2015) 03-0009-03

论邮政开拓政府采购公共服务市场的策略

方怀银

(安徽省邮政新闻宣传中心, 安徽 合肥 230088)

摘要: 文章分析了政府购买公共服务这一新兴市场的发展背景和发展趋势, 结合邮政承担普遍服务、参与公共服务的实践, 从加强组织建设、平台能力建设和宣传等方面, 提出了邮政企业开拓这一市场的策略。

关键词: 普遍服务; 公共服务; 政府采购; “三流”合一; 组织; 平台; 宣传

中图分类号: F61 **文献标识码:** A

21世纪以来, 以建设服务型政府、推进基本公共服务均等化为目标的公共服务改革在我国逐步展开。公共服务体系和制度建设不断推进, 公共服务提供主体和提供方式逐步多样化, 初步形成了政府主导、社会参与、公办民办并举的公共服务供给模式。随着政府采购公共服务范围和规模的不断扩大, 形成了一个独特的政府采购市场。邮政作为社会公用型企业, 具有“通政、通商、通民”的服务特性, 如何开拓这一市场, 使之成为国家公共服务体系的一部分并实现自身发展, 值得各级邮政企业研究实践。

1 政府采购公共服务概述

1.1 基本概念

公共服务, 是21世纪公共行政和政府改革核心理念, 一般包括保障基本民生需求的教育、就业、社会保障、医疗卫生、计划生育、住房保障、文化体育等领域的服务; 广义上还包括与人民生活环境紧密关联的交通、通信、公用设施、环境保护等领域的服务以及保障安全需要的公共安全、消费安全和国防安全等领域的服务。

政府采购公共服务是指政府将原来由其直接提供的公共服务事项, 通过直接拨款或公开招标等方式, 让有资质的社会服务机构来完成, 政府根据其所提供的服务数量和质量支付相应服务费用。政府购买公共服务是政府采购的一部分, 应遵守《中华人民共和国政府采购法》的相关规定, 其行为包含三个层面: 主体是政府, 包括一级政府和政府相关部门; 客体是社会组织与企事业单位; 内容是公共服务, 服务对象是除政府以外的其他社会机构和公众。

1.2 发展背景

推行政府向社会力量购买服务是创新公共服务提供方式、加快服务业发展、引导有效需求的重要途径, 对于深化社会领域改革, 推动政府职能转变, 整合利用社会资源, 增强公众参与意识, 激发经济社会活力, 增加公共服务供给,

提高公共服务水平和效率, 都具有重要意义。

目前, 在国际市场上, 企业改革专注于核心竞争力, 将其他一切活动进行外包。与此相对应, 政府外包和购买公共服务已经成为一种国际趋势。欧盟于1992年颁布了《公共服务采购指令》, 将机动车及设备的维修、电子政务及相关服务、会计和审计、楼房清洁及财产管理、收费或依据合同的印刷和出版、污水和垃圾处理、人员安置与供应、调查及安全服务、健康与社会服务、休闲、文化及体育等27类公共服务全部纳入向市场购买的范围。凡是价值超过20万欧元的公共服务, 一律公开招标购买。

1.3 发展现状

我国自2003年开始推行政府购买公共服务, 10年来取得了重要进展, 呈现出多点开花、由点及面的格局。

采购规模增长迅速, 已成为政府采购规模的有力增长点。自2010年以来, 全国服务类采购规模增幅超过30%, 主要集中在农机具购置、中小学免费教材、医疗器械及药品、计划生育设备、农家书屋等涉及公共服务的项目。

采购范围不断拓宽, 从传统专业服务扩展到公共服务、服务外包等新型服务领域。“三农”领域、文化教育、公共卫生、社会保障等多个领域成为采购重点。

采购主体逐步扩大, 重心不断下移。除全国集中组织的项目外, 绝大多数地区都结合本地特色开展了相关的公共服务采购项目。

在确定公共服务范围时, 如何界定哪些是涉及全体公民切身利益、满足基本需要的服务, 哪些该纳入政府采购管理范围等都成为影响公共服务采购的主要挑战。在实践中对公共服务的界定还比较狭隘、层次较低、规模不够大、覆盖面还不够广。目前政府采购公共服务类多集中在服务“三农”、“文化下乡”, 社区服务以及法律、医疗卫生服务领域, 对关系民生的市政工程、保障性住房工程, 以及有助于实现节能政策的合同能源管理服务等新型服务项目投入不足, 政府采

购促进公共服务的作用还未得到充分发挥。

1.4 发展趋势

新一届中央政府提出,要推进政府向社会力量购买公共服务。凡是社会能办好的,尽量交给社会力量承担。凡适合市场、社会组织承担的,都可以通过委托、承包、采购等方式交给市场和社会组织承担。采取这样的形式,既能加快解决公共服务产品短缺问题,又能形成公共服务发展新机制。2013年9月26日,国务院办公厅出台了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,明确了目标任务。“十二五”时期,政府向社会力量购买服务工作在各地逐步展开,统一有效的购买服务平台和机制初步形成,相关制度法规建设取得明显进展。到2020年,在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务制度,形成与经济社会发展相适应、高效合理的公共服务资源配置体系和供给体系,公共服务水平和质量显著提高。

2012年我国政府采购规模占全国财政支出的比重为11.1%,其中服务类仅占12%,而欧美发达国家政府采购规模占财政收入的比例为30%~40%,服务类采购占采购规模的50%以上。为适应我国经济社会转型发展的大趋势,人口城镇化基本格局和服务业主导格局将逐步形成,估计未来1~2年,服务业发展的比重将达到50%以上,到2020年有可能达到60%左右。着眼于2020年基本公共服务均等化总体目标实现,发展政府购买公共服务,需要从形成公共资源配置的社会化、市场化制度安排入手,加快公共服务体制创新,形成公共服务领域开放竞争的新格局。如果到2020年公共资源配置社会化、市场化相关制度安排到位,政府采购规模在GDP中的占比可达15%~20%,服务类采购占政府采购的比例可达30%~40%。

2 邮政采购公共服务的优势

随着社会经济的快速发展、城镇化进程的加快,公众对公共服务需求日趋旺盛,迫切需要政府提供质量更高、种类更加丰富的基本公共产品与服务,同时政府也在大力推进城乡公共服务均等化进程。

“十二五”规划纲要第一次将邮政服务纳入基本公共服务范畴。在基础设施建设方面,邮政服务要做到“乡乡设所、村村通邮”。中国邮政要充分认识到自身的优势和能力,通过宣传推介,赢得政府信赖;通过搭建平台,不断增强公共服务的供给能力,努力建设成为政府采购公共服务的首选供应商,成为服务民生的主渠道。

遍布全国的网络优势、“三流”合一的功能优势和百年传承的品牌优势,凝聚成中国邮政强大的综合服务能力。

2.1 品牌能力

多年来,中国邮政在百姓生活中扮演着非常重要的角色,树立了诚实可信的品牌形象。从另一个角度来看,中国邮政目前还是一家以政府为信誉担保的“政府型企业”。对客户而言,邮政员工尤其是乡镇农村地区的邮政员工,与百姓生活联系密切;对于服务采购商而言,邮政有按照要求提

供实物、信息等服务的能力和良好信誉。

2.2 网络优势

邮政具有实物投递网、邮政综合计算机网两大基础网络和实物流、信息流、资金流“三流”合一的优势。目前已初步搭建起以邮政网点、便民服务站、村邮站为载体“覆盖城乡、服务多样、惠及民生、政府满意”的综合服务平台。提供新的公共服务,在平台上进行业务叠加,以实现平台的复用,实现政府采购的集约化。

3 邮政采购公共服务的具体实践

邮政作为社会公用型服务企业,在政企分开、公司化运营的经营模式下,依旧承担着国家赋予的普遍服务义务。国家根据相关法律,给予邮政企业一定的普遍服务补偿基金,这在实质上就是国家采购公共邮政服务。2013年,安徽邮政争取到9000万元普遍服务、机要基础设施建设财政补贴资金,1000万元服务“三农”专项建设资金。浙江是全国率先推行村邮站建设的省份之一,其建设运营模式就是“政府主导、财政投入、镇村实施、邮政主体”,解决了资金来源这一最大问题,财政拨款保障了村邮站的建设投资和运转经费投入,基本消除了邮政运营村邮站的后顾之忧。

同时,在政府采购的公共服务项目上,云南、青海、甘肃等省邮政分公司都成功中标义务教育阶段教材的配送服务。云南省邮政分公司在2004年率先实现邮政企业参与教材发行“零”的突破,发行总码洋在2.2亿元左右,市场份额占40%~45%。2007~2012年,安徽省邮政分公司中标“农家书屋”报刊项目的采购配送,累计采购金额约3600万元。自2006年起,宁夏区邮政分公司开始在全区推行药品统一招标、统一价格、统一配送的“三统一”工作,目前已对全区1703家医疗机构开展了药品及医用耗材配送工作,配送范围接近50%,累计配送药品金额达21亿元。

4 邮政采购公共服务的发展策略

4.1 组织策略

虽然邮政企业有过参与政府采购的实践,但多是由某项具体邮政业务进行对接,随着政府采购公共服务的不断深入,利用现有邮政业务难以适应政府需求。因此,邮政企业应在省级层面成立一个由财务、市场、业务、审计等部门组成的“公共服务采购运营小组”,整合企业各方资源参与政府采购,主要承担熟知政府采购流程、收集信息、制作方案、全程服务等职责。

政府采购公共服务属于政府采购范畴,其运作有规范化的流程:项目申报、预算编报、组织采购、项目监管、绩效评价。采购工作采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源、询价等五种方式确定承接主体。其中,首选公开招标,使用最多的也是公开招标,其他方式都是对公开招标的补充和完善。公共招标涉及标书制作、缴纳投标保证金、履约保证金等,这些工作牵涉企业内部机构较多,流程耗费时间过长。成立虚拟小组,有利于内部处理的简化与高效。

虚拟小组应主动了解政府采购动态，关注政府门户网站，重视政府采购信息收集的渠道及方法，认真研究政府采购的相关法规、政策。抓住政府需求与邮政业务的结合点，主动融入地方社会经济发展，争取赢得地方各级政府在政策、舆论、社会资源等方面的支持。根据政府采购公共服务的范围（目录）来调整企业产品结构和服务内容，将业务转型发展与国家公共服务体系建设相结合，促使地方政府将邮政服务纳入地方民生工程和公共服务体系建设范畴。

4.2 平台策略

点多、面广、线长是邮政服务民生的基础能力，但由于没有得到有效整合和属地管理的影响，更多关注的是具体业务发展，对于前期与政府相关部门对接和后期服务等工作的积极性不高，能力相对分散，没有形成独特的竞争能力。加之邮政的“三流合一”在分业经营的企业格局下，基本处于相互割裂的状态，板块间的协同效能未能充分体现，提供一体化解决方案的综合服务能力欠缺。因此在发挥能力优势的基础上，树立经营综合服务平台资源的理念，不断发挥邮政在更多领域提供公共服务平台的作用，向社会提供种类多、内容广、品质优的公共服务，加快构建覆盖城乡、功能齐全、惠及民生、政府满意、多方共赢的邮政服务民生平台，提升邮政企业的供给实力。

邮政综合服务平台以邮政企业的营业、投递、运输、信息网络、邮政储蓄、电子商务网络、11185 客服中心、服务终端等为基础资源，通过整合资金流、信息流、物流等邮政特有综合优势，与众多外部单位联手，使邮政成为提供社会公共服务的企业载体，形成一个互联互通、功能强大、运行高效的服务平台，既能有效支撑传统邮政业务发展，又能满足公共服务和商业服务要求。

首先是利用信息技术整合邮政三大板块，实现“三流”在终端平台上的“合一”，提高终端平台的技术含量，实现在同一平台上将所有业务系统进行整合，提高终端设备的系统集成性，真正做到服务操作便捷高效，也有利于终端平台的加盟复制。

其次是构建具有邮政特色的公共服务体系，拓展延伸现有便民服务内容。在丰富缴费通、邮政通、票务通等服务内容的基础上，紧紧围绕公众普遍关心和期盼解决的现实问题，不断拓展服务领域，丰富服务内容，形成多系列、多业态的发展格局。加强与其他服务企业的合作，通过与水电气、通信、交通管理、烟草、交通运输等社会公共服务部门开展深层次合作，在邮政综合服务平台上叠加更多公共服务项目，将这些公共服务延伸到社区、农村等人群密集地，为社会提供各类便民利民服务。

4.3 宣传策略

政府采购是对企业综合实力的检阅。由于政府采购一般采用公开招标方式，参加投标的企业要经过评标委员会严格评估、筛选，对产品质量、技术水平、生产能力、服务体系和企业管理运行水平进行全面考查评选。邮政企业在按照合

同要求做好服务的基础上，要加大宣传力度，提高服务知晓率和社会参与度，避免自弹自唱的局面，为今后参与招投标增加更多主动性和口碑印象分。

一要积极参与各级政府重大活动的服务筹备工作。各级邮政企业与当地政府都有业务往来，在服务政府的过程中，要主动寻找商机，策划好相关产品，如“新农保”、补贴发放、代收征收税款等，争取参与到政府重大活动的服务工作中，在赢得政府认可的同时，也能实现自身发展。

二要善于借助社会媒体开展宣传。邮政承担着普遍服务等国家赋予的责任，在推进城乡公共服务均等化进程中做了诸多工作。要挖掘服务典型和事例，借助新闻媒体开展宣传。例如，安徽省邮政分公司2013年与《安徽日报》、安徽省文行委联合开展的“最美营业员、最美投递员”评选，较好地宣传了安徽邮政的优质服务和形象。同时，由于近些年邮政体制改革和运营机制的变革，初步形成了“三大板块、四大主体”的经营模式，发展能力和服务水平得到巨大提升，已发展成为世界500强企业。

三要适时与政府相关采购部门保持沟通。政府采购是一项系统工程，虚拟小组要适时保持与相关部门和服务对象的联系，了解服务评价，听取服务意见和建议，不断提高服务质量，完善服务产品。

5 结束语

邮政具有服务城乡的天然优势与能力，在政府加大公共服务采购、推进公共服务均等化的社会进程中，邮政应发挥优势，搭建综合服务平台，融入社会经济发展，展现企业的社会责任与价值，拓宽企业发展的新天地。

参 考 文 献

- 1 李苑，邱小敏. 政府购买公共服务将开放市场和调结构有机结合. http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-07/31/c_125097535.htm, 2013-07-31
- 2 周成跃. 推行公共服务政府采购工作. <http://finance.sina.com.cn/roll/20111220/172611026567.shtml>, 2011-12-20
- 3 徐家良，赵挺. 政府购买公共服务的现实困境与路径创新：上海的实践. 中国行政管理，2013，8
- 4 文政. 政府购买公共服务的制度创新. 深圳特区报，2007-04-30
- 5 中国政府采购网. 积极推进政府购买服务工作. http://www.ccp.gov.cn/specialtopic/2014gzzyd/jiexi/201403/t20140313_3337172.shtml, 2014-03-13
- 6 迟福林. 政府购买公共服务须开放竞争. 经济参考报，2014-04-30

收稿日期：2014-11-28

作者简介：方怀银（1979~），男，安徽枞阳人，高级经济师，主要从事企业管理和市场营销研究。