

# 党政事务外包：企业也能干“政事”？

宁波市主要官员在市委党校举行“政府公共服务外包”讲座。政府的政务行为正面临更复杂的决策,而各地出现的十二五规划课题招标与之前相比已是很大的突破。

在无锡,恰恰最不像“外包”的党群指导员制度,引发最大的争议,而“外包”这个词,暂时也变成了当地的“敏感词”。

西安一个区政府将社会经济十年发展规划整体外包——在过去这往往是地方发改委的活。

►“服务外包发达程度是衡量一个城市或地区工业化、城市化、市场化、社会化、国际化和信息化发展水平的标尺。”2008年3月24日,在宁波市领导干部服务外包专题培训班上,宁波市长毛光烈授课时如是说。毛光烈表示,不懂得服务外包就不懂得高端服务业,不懂得高端服务业也就不懂得知识经济,也就不能真正理解和领导现代经济。(资料图)



## “外包”被引入党务部门

党务也能外包?“很难解释。”清华大学公共管理学院教授贾西津说。在她的研究领域中,“外包”作为一个特定的词,主要指的就是政府的公共服务,实质是对公共资源使用的新模式的探讨。“党务至少不属于公共服务。”上世纪90年代末,“政府公共服务外包”制度被引入中国,由于其既切合中国提高政府效能需要,又没有意识形态色彩,“外包”很快得到效仿和推广;不过,当它被引入党务部门,却从热词变成了敏感词。

4个月前,苏南城市无锡的党报称,在无锡新区,从党建研究、形象宣传到文体活动,甚至基层党组织组建,都不同程度外包给企业、科研院所等机构。不过现在,官员们对此保持沉默。“省里觉得‘外包’这个词不太妥当。”无锡新区管委会一位官员强调,准确的叫法是“党建事务外包”。

国内知名咨询企业零点集团董事长袁岳透露,在过去的多年中,其与中央和地方党务部门均有过合作,只是“不太说”。他曾为纪委征询过公众对腐败问题的看法,还协助某市党委调查当地党员干部对“科学发展观”的真实了解情况。“多数客户要求保密。”袁岳说,“我们跟北京市政府几乎所有部门都有过合作。”自去年起,各地政府已经掀起了一个外包十二五规划部分课题的风潮。而袁岳最为看重的,则是他们正在为西安一个区政府所做的社会经济十年发展规划——这样一个涉及政府核心决策的政府规划,是由一家企业来操作,其标志意义自然不容小觑。

记者注意到,从最初的产品到公共服务,再到政府管理和决策职能,“外包”越来越接近政府权力中心。而基于中国特殊国情,党务外包又给官员和学者们出了道新题。

## 不必敏感的敏感了

2007年底,无锡新区管委会迎来巨大挑战——当年江苏省启动非公企业党组织工作组建工作,这个人口60多万、企业云集的区域压力剧增。无锡新区管委会组织部仅11人,却挂了12块牌子。

14名“党群指导员”被招募进来,他们每两人分成一组,负责在划定的区域内进行企业工会和党组织的组建。此后,外包还扩展至其他党群事务。比如,他们在江南大学设研究中心,负责党建课题研究;委托广告设计公司设计党建品牌形象标志;委托央视制作宣传MTV;将一些文体活动交由专业公司或协会运作。

无锡新区官员对党建事务外包小心翼翼,极力强调作为发包方的党组织没有失去控制权。新区组织部部长刘明邦接受江苏《党的生活》杂志采访时表示,核心而保密的业务不能外包,反之则可以外包,有些核心又非保密的业务可以半包。

他举例说,民主测评、干部考察、班子调整不能外包,有些干部工作可以半包,比如干部监督。而党组织的组建属于核心业务,采取半包方式,“组建的关键环节,我们是抓在手上的,比如支部书记和工会主席的确定,指导员顶多有个建议权。”据此前媒体公开报道,党群指

导员每月工资1000元,并根据建立党群组织的数目发放奖金。他们一年须完成建立12个党群组织的任务,否则基本工资打折。

不过,在位于无锡新区行政审批中心5楼的“党群指导员办公室”,记者了解到,自首批指导员之后,后续递补进入的指导员没有再签订合同。而他们亦没有意识到自己“承包方”的身份——他们认为自己像组织部的编外聘用人员,每天打卡上下班,有时也抱怨待遇太低。

然而,恰恰最不像“外包”的党群指导员制度,引发最大的争议——《党的生活》杂志专门刊载当地十多位党务干部以及专家文章,赞成者与反对者观点激烈交锋。

在经过了一轮宣传之后,遭受争议的当地官员选择了沉默。无锡新区组织部副部长冯惠兴说,目前的做法尚有不成熟之处,暂时不宜再公开宣传。

按照此前的规划,无锡新区组织部还打算成立“党群服务中心”,注册为非营利企业,既当发包方,也当接包方。不过,《党的生活》杂志点评道:谁来当这个公司的法定代表人?组织部门权力介入到什么程度?街道、企业会不会想,这个公司是组织部办的,不给它包行吗?

## 实用主义推动的外包潮

如果跳出严格的制度概念,对于地方官员而言,无论党务或是政务,“外包”的动机很相似——通过社会化、市场化手段,既省钱省力,又提高效率。而政务外包,更是谨慎而又实用主义。

南京市鼓楼区教育局最近的一个计划被区政府否决。该局原本打算设立一个事业单位,专司学校后勤工作,但到区长办公会上,被要求改向社会直接购买服务。“想法是好的,路子不对。”区政府一位官员说,“又养了一拨人,事情也不一定能够办得好。”更重要的是,该区已明确政府公共服务能外包的要外包——今年5月,鼓楼区政府专门成立“政府公共服务外包”推进工作领导小组,下属部门一把手都自动成为小组成员,这也意味着所有部门都成为改革对象,“有限政府无限服务”理念被反复强调。

不过,最初各部门自发的改革,还没有这样的“觉悟”,“主要是为了

解决各自体制上的问题。”2003年,鼓楼区将养老服务外包,是因为政府的养老支出远跟不上老龄化的迅猛趋势,更直接的困境是,市中心已无空间可建养老院。而外包的结果是:每年政府仅花200万元——主要用于支付房租,就能解决2000名老人的养老问题。

南京市鼓楼区并非第一个建立公共服务外包机制的地方政府,早在2005年,江苏省无锡市在全国率先出台指导政府购买公共服务的地方性政策。这也就不难理解,为何无锡的官员会将“外包”概念引入党建事务中。

记者注意到,2008年至今,建立相关机制的地方政府开始涌现。据不完全统计:2008年,上海浦东区政府、深圳宝安区政府出台购买公共服务政策或方案;2009年,加入此行列的有浙江省嘉兴市政府;2010年,四川成都、深圳福田区、湖南长沙市,也相继加入。

## 代替发改委干活的企业

按照发达国家的经验,社会组织是公共服务的重要承担者,另一重要对象是企业。

比如在较早探索政府公共服务外包的深圳,近几年来城市规划的公众参与环节,基本上都由一家叫“公众力”的商务咨询公司承担。而零点集团网站显示,它的重要政府客户有三十多个。

目前零点的最大客户群仍以企业为主,而官方客户增多趋势,是近五六年以来的现象。

担任零点集团研究总监的吴畏说,过去的许多案例并不是真正意义的政务外包,“只能叫外外包或者外外外包。”这些项目往往不是直接来自政府,而是受政府委托的科研机构或者事业单位。

记者观察到,去年以来兴起一股“十二五”规划“外包热”:青岛、厦门、沈阳等城市先后将一些前期研究课题“挂牌”招标,而今年1月,国家发改委宣布中国“十二五”规划的数百个课题面向全球招标。

但更本质的突破来自不为人注意的基层政府——去年9月,西安市灞桥区将经济社会发展规划(2010—2020)向全国公开招标。总部设在北

京的零点集团作为唯一一家企业,从7个竞标单位中胜出。尽管发包方仅是区县级政府,但袁岳仍感到有突破——这是一个整体任务,而不再是一个课题而已,而且该区“十二五”规划的草案也是我们来做”。

零点集团一个十来人的团队自去年就入驻灞桥,展开调研和起草工作。这个项目的突破意义在于,它已涉及到政府核心决策层面,而关乎一个地区发展的政府规划,由一家企业来操作,在中国可谓罕见——这项工作,一般由发改委主导完成。

事实上,与以往相比较,各地出现的“十二五”规划课题招标已是很大的突破。

厦门市发改委综合规划处官员陈亚军表示,外包的原因,一方面是自身没有足够的研究能力,另一方面,自己研究的一个缺陷在于不是很客观。“我们这一群人每天都看一样的文件,听一样的东西,想法会比较容易趋同。而找外面的单位来做就比较容易从外人的角度客观观察。”政府的政务行为,正面临前所未有的复杂形势与挑战。

据《南方周末》

### 延伸阅读

## 什么可外包 什么不可以

在专家看来,外包显然应有界线。比如,“审批权、执法权肯定是不可让渡的”。清华大学公共管理学院教授贾西津说。

南京市鼓楼区在关于推进政府公共服务外包的实施意见中明确,“行政处罚、行政许可、行政检查、行政收费、行政强制执行”等不得实行服务外包。

在地方的探索案例中,最具争议的是深圳宝安西乡“花园街区”所推行的“综合执法管理模式”,其外包的物业公司“城市保姆”负责8大类26项社会公共服务内容,涉及街区治安巡查、协助公安机关治安防控、协助交通管理部门维护交通秩序等内容。

当地相关官员和企业在接受媒体采访时强调,“执法权仍在政府手中”,比如,面对“走鬼”(小摊贩),巡查员一般采取劝阻方式,实在不行采取人海战术围之。“我不太相信在实际工作中,这条线真能被守住。”贾西津说。北京市的交通协管员就曾因协助“贴条”和照相而备受诟病,最后被取消这些权限。

从操作角度而言,政府的多数具体事务性工作是可以外包的,比如,不仅发改委,党政机关各个部门的大量研究课题是可以向社会购买的。可以讨论的议题还包括,如果相关事务外包出去,那么,这些部门是否有存在的必要性?比如,机关事务管理机构是否非设不可?

事实上,就连政绩考核方案,也可外包。2005年,从东风汽车老总调任武汉市委书记的苗圩(现任工信部副部长)认为现有考核体系不适合科学发展观要求,于是委托国际著名咨询机构麦肯锡为该市重新打造一套考核体系。当然,政府对麦肯锡方案作了修正后才推行。

从袁岳的经验来看,一些外包项目对于政府来说并不是非做不可,之所以做,经常与“开明的领导”有关——他们或接受过海外教育,对外包有更深入的理解,或希望在前任的基础上能有创新。另外的现实是,上述创新也能令官员脱颖而出,得到关注。



▲宁波市主要官员在市委党校举行“政府公共服务外包”讲座。(资料片)