

智慧城市建设中的公共服务外包

许彬彬

(华东政法大学 政治学与公共管理学院, 上海 201620)

摘 要 智慧城市建设既强调基础设施又强调服务社会民生, 这让传统城市建设模式面临许多问题。公共服务外包将竞争机制引入智慧城市建设, 实现了社会资源的高效利用和优化配置。为了实现智慧城市健康有序发展, 在公共服务外包中应以完善社会民生应用为核心, 以建立公共信息服务平台为抓手, 以推广智慧应用为落脚点, 以优化社会环境为发展保障。

关键词 智慧城市; 服务外包; 云计算

DOI 10.13939/j.cnki.zgsc.2015.51.206

改革开放以来我国城市化进程逐渐加快, 2014 年城镇常住人口达到 7.5 亿人, 城市人口的迅猛增长带来了许多城市问题。如何实现城市的有效管理、绿色可持续发展成为了许多专家学者探求的目标。在这种背景下, “智慧城市”概念的出现, 为解决城市问题提供了可能的愿景, 备受社会关注。

近年来, 国内外学者已经开始了智慧城市公共服务供给的研究。例如, Rudolf Giffinger (2007) 和 Forrester (2010) 认为智慧城市就是使城市关键基础设施更智能, 实现智慧经济、智慧人民、智慧管理、智慧流动、智慧环境和智慧生活。^[1] 国内学者在公共服务的发展基础 (焦明连, 2011)、公共服务设施的便利性 (宋正娜等, 2010) 和发展机制 (周春山等, 2011) 等研究的基础上, 吴克昌 (2014) 提出了合作式、一体化、全触式的公共服务供给模式, 此外还有学者从智慧交通 (张轮等, 2014)、智慧环境 (杨学军等, 2014)、智慧食品 (张亮等, 2014) 等领域研究了智慧城市建设中公共服务发展的具体内容和方法。综上所述, 学术界对智慧城市公共服务的研究总体上偏向宏观探讨和具体领域发展模式的研究, 对智慧城市建设中公共服务外包的研究尚显欠缺。因此, 本文试图在这方面做一些探讨。

1 智慧城市建设中公共服务外包的必要性分析

智慧城市通过创新性地使用新一代信息技术重塑了城市的功能、结构、形象和特色等一系列城市发展中的关键问题, 一经推出就受到了城市管理者的欢迎。工业和信息化部《2014 年 ICT 深度报告》披露, 目前中国 100% 的副省级以上城市、89% 的地级以上城市、47% 以上的县级及以上城市都在推进智慧城市建设。

智慧城市建设中政府要明确其定位, 处理好政府引导与市场主体的关系, 有限的政府才是管理高效的政府。^[2] 公共服务外包作为一种新兴的制度安排, 它将竞争机制引入公共服务供给中, 实现了社会资源的最佳利用和优化配置, 智慧城市建设中它的作用体现在以下三方面: 一是我国高科技产业日益发达, 一大批优秀的社会企业具备先进的技术, 能够为智慧城市提供一系列专业的服务; 二是物联网、大数据、云计算等技术重塑传统产业结构, 将城市公共服务变得智能化、服务化、人性化; 三是智慧城市建设投资巨大, 为了减少政府投资, 盘活资本存量, 鼓励社会资本进入智慧城

市相关领域无疑是最佳选择。

2 智慧城市建设中公共服务外包的现状与问题

作为一种重要的公共服务提供模式, 公共服务外包需要政府与市场有机结合、协同作用才能发挥其最佳作用。^[3] 若市场环境滞后于政府管理、或者政府转型滞后于市场发展, 它的功能将会是有限的。

2.1 公共服务外包规模较小、领域狭窄

我国政府很早就开始进行公共服务外包, 外包范围一般为社区民生服务、行业性服务、社会公益服务、城市基础事务等领域, 智慧城市建设中, 将公共服务外包限制在特定领域无疑会影响新时期的外包和城市建设。

2.2 公共服务外包侧重信息基础设施建设、忽略运营维护

政府的优势是社会管理和公共服务, 包揽信息基础的运行和维护既分散了政府的精力也不是政府的强项。智慧城市建设中不能只注重信息基础的建设, 对后期运行、维护也要给予高度的重视。

3 完善智慧城市建设中公共服务外包的对策与建议

公共服务外包这一制度本身具有多重优越性, 在各地的实践中, 已经取得了阶段性成果, 然而要完全发挥它在智慧城市建设中的作用还需要满足一系列的条件。

第一, 以完善社会民生应用为公共服务外包的核心。2014 年发布的《国家新型城镇化规划 (2014—2020)》明确提出, 新型城镇化要以人的城镇化为核心, 稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖, 基础设施和公共服务设施更加完善, 消费环境更加便利, 使全体居民共享现代化建设成果。智慧城市建设首要的是提高城市承载力、增强社会民生, 这是智慧城市发展的重点。政府作为公共物品的供应者和智慧城市的建设者, 应充分利用服务外包, 以完善社会民生应用为核心, 大力加强供电、供水、供热、垃圾处理及公路、铁路、轨道交通设施, 医疗, 旅游、健康养老等民生应用上的外包和投入。

第二, 以建设公共信息服务平台为公共服务外包的抓手。新一代信息技术是智慧城市的神经中枢, 而信息技术并不能直接为城市服务, 需要通过公共信息服务平台来实现。一方面, 我国很多企业一直从事新一代信息技 (下转 P217)

域资源，并购重组中小煤炭企业，可有效解决资源储备不足问题，提高区域煤炭集中度。近几年中国平煤神马集团收购了平顶山、汝州和禹州矿区的香山矿、新峰矿务局、白庙集团、梨园矿务局、朝川矿务局等。目前又把触角伸向内蒙古的鄂尔多斯矿区、陕西省咸阳市和南非的津巴布韦。通过这些兼并重组，中国平煤神马集团的原煤生产能力由 2600 多万吨，提高到 4000 万吨以上，保持了在行业中的重要地位；资源储备量由 70 亿吨，提高到 160 亿吨以上，增强了企业可持续发展能力。同时，对周边煤炭企业整合后，相应提高了区域的煤炭集中度，增强了企业对区域市场的调控能力和在区域市场上的发言权。

4.3 并购重组相关产业，可促进产业结构调整，延长产业链条，提高企业综合效益

作为大型企业集团，若走一元化道路，一旦市场发生波动，受市场影响过大，严重的还可能导致企业陷入瘫痪甚至破产倒闭。要保持企业的安全稳定运营，就需要走多元化发展之路，有效分散经营风险。近年来，中国平煤神马围绕发展煤基相关产业，收购了平顶山天宏焦化、飞行化工集团和开封的东大集团、精细化工厂等企业，重组了河南蓝光发电公司，许昌能信热电公司、许昌天健公司。基本构建了煤电、煤焦、煤化三条产业链的发展格局，产业结构得到优化升级。目前非煤产业销售收入占总销售收入的 2/3。

4.4 有利于进一步巩固和扩大市场优势，提高市场调控能力

一是煤炭企业在引进下游企业战略投资的同时，与其建立了以资本为纽带的新型合作关系，使下游企业成为煤炭企业的股东，实现了煤炭电力、钢铁等的一体化运作，使上下游企业成为利益共同体。一旦市场出现波动，基于这种特殊的联盟关系，煤炭市场会相对固化，与其他企业的市场相比，会更加

稳固一些，受市场冲击会更小一些。目前，中国平煤神马通过引进战略投资，使 90% 的焦煤和 50% 以上的电煤用户成为集团或子公司股东，抗市场风险能力得到明显增强。

二是在市场经营形势好的时候并购相关产业，提高了煤炭的就地转化能力，相应降低煤炭直接投放市场的比例。一旦市场出现问题，煤炭供应过剩、供大于求，可以就地转化部分能力，降低对市场的依赖程度，企业受煤炭市场波动的影响将会大大降低。中国平煤神马通过并购重组发展相关产业，近期煤炭就地转化能力有望达到 1000 万吨，将来可实现原煤就地转化率 50% 以上。

三是并购重组铁路、港口等企业，打造了矿路港航场一体化运作，提高了煤炭产品的配置和调运能力。近年来，中国平煤神马围绕打造矿路航港场一体化发展模式，与河南地煤集团合作重组了平禹铁路公司，打通了区域煤运通道，与湖北省燃料总公司、长江航运集团等合资组建了平鄂煤炭港埠公司，占据了长江黄金煤运通道，与华菱湘钢等联合重组了天蓝配煤中心，提高了煤炭配送能力，并成功将客户资源转化为市场资源，下一步还将探索涉足公路运输，打造安全可靠的煤炭运输渠道。

中国平煤神马集团这几年在兼并重组方面进行了有益的探索和实践，取得了可喜的成绩，尝到了兼并重组带来的实效，全面提升了企业安全运营能力，推进企业改革发展实现新跨越，使企业不断发展壮大。

参考文献：

- [1] 姜振旗. 河南国有煤炭企业兼并重组风险分析 [J]. 中国市场, 2014 (31).
- [2] 李重成. 加强资本运作对现代企业发展影响的研究 [J]. 中国市场, 2015 (22).

第四，以优化社会环境为公共服务外包的发展保障。首先，要加强服务外包人才的培养，一方面鼓励大学和研究所培养不同层次的服务外包人才；另一方面鼓励已经从业的服务外包人员定期接受培训，加大海外服务外包人才的引进。其次，建立完善的知识产权保护制度、鼓励自主创新，形成全社会尊重知识产权的良好氛围。最后，充分保障市民的参与权和监督权。外包的公共服务是否满足一定的质量和标准，服务的最终受益人——社会民众无疑最有发言权，当民众反映外包的公共服务质量不达标时，不仅要追究供应商的责任，还要追究管理方的责任。^[9]

参考文献：

- [1] 张振刚，张小娟. 智慧城市研究评述与展望 [J]. 管理现代化, 2013 (6).
- [2] 辜胜阻，杨建武，刘江日. 当前我国智慧城市建设中的问题与对策 [J]. 中国软科学, 2013 (1).
- [3] 赵全军. 公共服务外包中的政府角色定位研究 [J]. 学习与探索, 2011 (4).
- [4] 石伟伟，杨桂菊，肖开能. 智慧城市的理论与落地建设 [J]. 测绘与空间地理信息, 2013 (1).
- [5] 吴月. 政府公共服务合同外包研究的进展与热点主题：评述与前瞻 [J]. 中共天津市委党校学报, 2012 (6).

(上接 P206) 术的研究，拥有专业的技术、全面的资源。智慧城市建设中它们能够提供一整套完整的技术解决方案，不仅技术先进、安全可靠，而且拥有优良的社会适应性和完全自主知识产权。另一方面，公共信息服务平台是智慧城市运行的神经中枢，在建设时政府应充分利用我国技术型企业的优势，将这部分项目外包出去，既可以提高社会资源的利用率，又可以节约资金、提高项目效益。

第三，以推广智慧应用为公共服务外包的落脚点。智慧应用是智慧城市建设的落脚点，直接关联市民日常生活，主要包括网格化管理系统、食品安全监管系统、公共交通信息服务系统、社会保障卡等。^[4] 一是借鉴国外经验，完善智慧城市应用。荷兰阿姆斯特丹为了推动智慧城市发展，将政府数据和社会媒体数据开放给数据开发者，鼓励其开发智慧化应用，提供新产品和解决方案，短期内智慧交通、智慧旅游等应用就开发出来，极大便利了市民的出行。二是通过公共服务外包，加速推广智慧应用。目前社会上已经出现了很多相对成熟的智慧应用平台，例如阿里云平台，用户通过它可以方便地完成生活缴费。智慧应用的推广如果外包给这样的企业和组织，能快速实现智慧应用与市民生活对接，节约政府推广成本，进一步提升市民对智慧城市的了解度、满意度和支持度。