

## 公共服务外包流程

### 3.1 基于扎根理论的公共服务外包流程的研究

如第2章所述,扎根理论方法资料分析技术的第一个步骤是开放性译码,就是将杂乱的资料分解为一个个信息单位,以使进一步的分析所面对的对象能够更加清晰、简明;第二个步骤是主轴译码,是按照事物发展的一般规律对资料进行归类,并提供了将资料分为现象、原因、环境等类别的基本分类模式,这一模式有助于区分评价结论和评价标准两个层面的信息;第三个步骤是选择性译码,是在开放性译码和主轴译码的基础上,通过分析各个资料类别之间的关系,从而得出对整个现象概括性的描述。采用三级译码的分析技术分析访谈资料,能够有效地提炼信息,形成理论。其意义主要体现在两个方面:第一,按照从下而上建构理论的研究思路,运用扎根理论方法研究公共服务外包流程时,研究者不带有理论预设,而是在访谈与资料分析中逐渐提炼出外包流程的基本状况和特征,这可以使我们对研究内容的认识更加贴近实际,使整个研究结论都建立在经验资料的基础上,尽可能多地搜集到信息,避免了研究者主观认识的局限性。第二,扎根理论严谨的数据分析程序确保了研究结论的科学性。在众多质性研究方法中,扎根理论方法特别强调研究程序的严谨性,因此被称为最科学的质性研究方法。

本研究主要分为三个步骤,如图3-1所示。第一个步骤资料收集和第二个步骤资料分析基本同时进行。首先,初步确定访谈对象,运用自编的访谈提纲展开深度访谈。在第一个访谈结束后,开始进入资料分析阶段,通过扎根理论的三级译码程序,初步得到公共服务外包的部分信息,并以此为依据,调整访谈内容和访谈对象,并在新的访谈进行的同时展开相

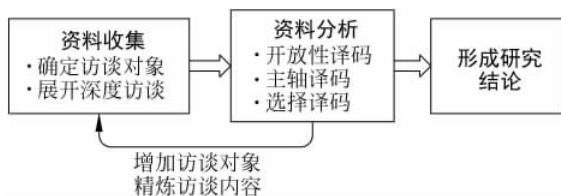


图 3-1 基于扎根理论的公共服务外包流程研究步骤

应的资料分析。如此反复,当访谈提供的信息已经达到饱和,各范畴之间的关系基本稳定时,便意味着初步形成研究结论,即公共服务外包流程基本确立。

## 3.2 公共服务外包的典型案例分析

### 3.2.1 CQ市移民培训服务外包

#### 1. CQ市移民培训的概况

##### 1) CQ市移民培训的主要类别及特点

三峡移民培训主要可分为三峡移民职业教育和三峡移民技能培训两大类,其中,三峡移民技能培训又包括农村实用技术培训(培养农村致富带头人、新型科技和实用技术带头人),二、三产业职业技能培训(培养各级技术工人和自主创业户)。同时,根据移民工作需要,在搬迁时期还开展了移民政策法规和移民干部培训等。本研究主要探讨的是前两大类培训。

##### (1) 三峡移民职业教育

三峡移民职业教育指的是针对一定年龄段(16~20岁)的移民劳动力进行的取得职业学历证书和职业资格证书的职业学校教育。目前开展的主要是资助中等职业学历教育,如图3-2所示。

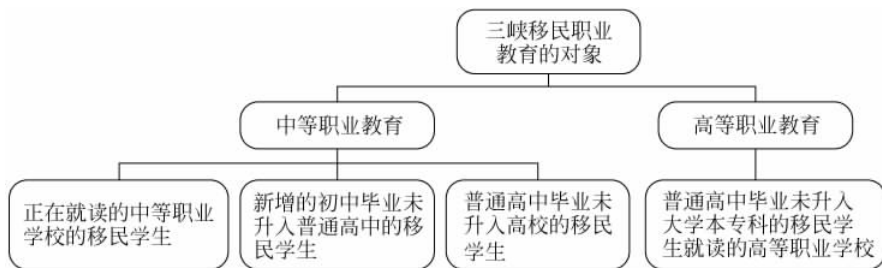


图 3-2 资助移民职业教育对象图

三峡移民职业学历教育的主要特点是:第一,对象特殊,即16~20岁、初中毕业后未升入普通高中和高中毕业后未升入高校的移民新增劳动力;第二,目标明确,即通过接受“1+1”或“2+1”中等职业学校教育,要同时取得中等职业教育学历证书和中级职业资格证书,就业率应达到96%以上;第三,政府资助,即由政府对所有接受职业教育的三峡移民学生实行全程资助,免收移民学生的学费、住宿费,并补助生活费。

##### (2) 三峡移民技能培训

三峡移民技能培训指的是针对三峡库区现有劳动力进行的劳动技能培训,包括农村实用技术培训和二、三产业职业技能培训。鉴于库区人多地少的基础性矛盾突出,应尽可能转移农村人口,减小土地承载量。对20岁以下的移民劳动力不安排农村技能培训,21~50岁的农村移民劳动力按65%的比例安排二、三产业职业技能培训;对城镇移民劳动力和转移的农村富余移民劳动力安排二、三产业职业技能培训如图3-3所示。

农村实用技术培训。对21~50岁在库区务农的移民劳动力按需分类,开展致富带头人培训、新型农民科技培训和农村实用技术培训,其分布如图3-4所示。

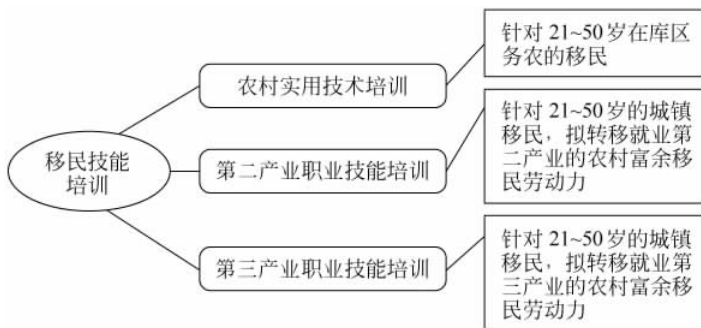


图 3-3 移民技能培训示意图

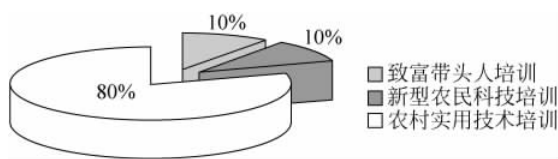


图 3-4 农村技能培训分类开展情况图

第二产业职业技能培训。对 21~50 岁的城镇移民劳动力，具有拟转移至第二产业就业的转移就业愿望的农村移民富余劳动力，对 19~20 岁的移民劳动力以及普通高中毕业未升入大学本、专科的移民学生开展培训，其分布如图 3-5 所示。

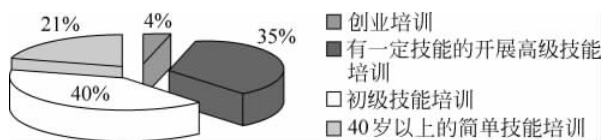


图 3-5 第二产业职业技能培训分类开展情况图

第三产业职业技能培训。对 21~50 岁的城镇移民劳动力，具有拟转移至第三产业就业愿望的农村移民富余劳动力，19~20 岁的移民劳动力以及普通高中毕业未升入大学本、专科的移民学生进行培训，其分布如图 3-6 所示。

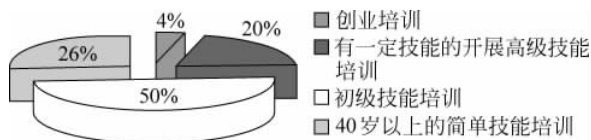


图 3-6 第三产业职业技能培训分类开展情况图

三峡移民职业技能培训的主要特点是：第一，对象多元。既包括农村移民劳动力，也包括城镇移民劳动力；既包括具有拟转移到二、三产业的转移就业意愿的农村移民富余劳动力，也包括在库区务农的移民劳动力。第二，年龄跨度大。参加职业技能培训的移民在 20~45 岁，参加农村实用技术培训的移民一般在 60 岁以下。第三，文化水平较低。全市现有 49 万移民劳动力中，大多数没有接受过职业教育培训，初中及以下文化程度的有 34 万人，占移民劳动力总量的 69%。第四，职业技能培训时间较短。二、三产业职业技能培训时间一般

为3~6个月,农村实用技术培训为5~7天。第五,政府补助。移民劳动力无论是参加农村实用技术培训还是参加第二、三产业职业技能培训,其培训费用均由政府予以支付。

## 2) CQ 移民培训的主要方式

移民培训作为一项公共投资培训,政府十分重视培训的有效性,而培训方式的选择对于实现移民培训的效果至关重要。三峡移民培训的对象复杂,形成时期长,培训参与主体多样,培训投资巨大,实践中各地培训机构立足实际,博采众长又不断创新,形成了多层次、形式丰富的培训方式,促进了培训效果的达成。

### (1) 工学结合的有酬实习

工学结合的有酬实习是将学习与工作结合在一起的教育方式,即半工半读,学员在校期间一边学习一边工作,如图3-7所示。

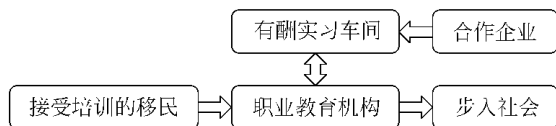


图 3-7 工学结合培训模式

这里所指的工作不是指模拟的工作,而是与其他从业者一样有报酬的工作。教育部早在2005年8月印发了《关于职业院校试行工学结合、半工半读的意见》,为三峡移民培训工学结合的方式提供了政策指南。CQ市WZ职校、巴东农广校开展的工学结合,就是典型的例子,这些学校与服装厂、家电企业等联合,新学员在校学习一段理论课程后,组织在校学生到企业(有的设有专门实习车间)进行有酬教学实习培训,一边做一边学,学校班级不变,专业对口,时间2~3个月,实习学员月工资800~1000元,实习结束后继续回校进行毕(结)业考试、考核。

### (2) 职业教育集团化的校企合作

“校企合作”是各国职业院校普遍采用的一种办学方式,是国际职业教育的一种基本走向。三峡库区移民培训在推行“校企合作”的方式中,主要是通过培育多种形式的职业教育集团,做大做强一批职业学校,为三峡库区移民培训的中长期人力资源积累提供培训基地。职业教育集团化模型如图3-8所示。

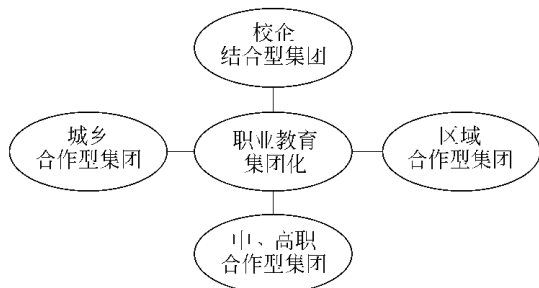


图 3-8 职业教育集团化模型

形成以企业和行业为依托的校企合作型集团、构建城乡一体化的职业教育培训网络,组建三峡库区与东部省市之间区域职业教育集团,利用中职和高职学校的资源优势,优势互

补,相互促进。例如,CQ市某移民培训就业基地积极推行“引企入校”,目前,松下公司向就业基地捐赠了一条可供500名学生实习的微波炉生产线,并由松下公司的技师授课;英业达公司向就业基地捐赠了一条SMT生产线;格力空调公司向就业基地捐赠了4个空调维修实训室,使学校的实训条件与企业的产品生产线实现了无缝衔接。

### (3) 订单式培训的教学方式

订单式培训也叫“人才定做”“定向培训”,实质上是校企合作的教学方式,即根据企事业单位的要求,有针对性地招生、设立独立的专业或班级,定向单位参与教学的全过程,学生毕业后就进入该单位工作。人才的培训直接针对企业的应用需求,企业需要什么样的员工,学校就培训什么样的人才,是一种以就业为导向,以满足市场多样化需求为根本目标的新型人才培训方式。订单式培训模式如图3-9所示。

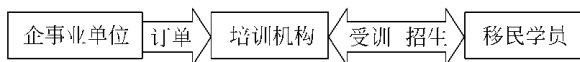


图 3-9 订单式培训模式

三峡库区的各区县与上海、浙江、山东、江苏、广东等省市的企业联合办学,选择定点职业学校,设立移民学员班,毕业后在当地就业。例如,CQ某县职教中心为西永信息产业园区富士康公司、江苏群光电子公司等企业定向培训了668名电子装配工,全部实现了就业。YY县职教中心与福建斯得雅公司、东莞雄业服装有限公司等10多家企业开展了校企合作,实行订单式培训,移民参加培训后就业率达到95%以上。

### (4) 本地与异地相结合的分层培训

三峡库区地处我国西部地区,生产劳动技能的培训水平相对我国东部发达省市要低很多,实训基地不足,难以满足高级技能培训的需要。因此,三峡库区应当充分利用对口支援这一有利政策,采取当地培训与异地培训相结合的方式,对三峡移民的一般技能培训主要在库区当地进行,而技能提高培训则将学员派往东部发达省市进行,为三峡库区在短时期内培训更多高技能劳动者,为满足三峡库区经济社会发展的需要提供了条件。例如,2010—2011年,FL区与浙江省达成了共建“移民就业实训中心”的协议,浙江省落实支援实训基地建设资金1000万元,计划年培训移民万余人,新增就业8000人。

### (5) 集中与分散的培训组合

集中与分散主要体现在培训对象、培训时间、培训地点三个方面的集中与分散。青年移民劳动力的技能培训,以进校集中的方式,进行相当于中职水平的二、三产业技能培训,在时间上采取中长期培训为主,地点上采取进校的、集中的培训方式,全面、系统地提升他们的知识水平和专业技能。对中壮年移民劳动力和农业移民劳动力的技能培训,尤其是农业实用技术培训,时间上采取业余、分散培训为主,主要在家自学、夜校和周末学校等形式进行,甚至通过送教入镇、送教到村的方式,以田间地头、院坝培训和示范性教学为主来分期、分散完成。集中与分散方式的弹性组合,在解决移民中长期培训需要与短期培训需要上发挥了重要作用。

### (6) 以基地为基础、以创业为目标的培训

通过移民培训就业基地建设,三峡库区各区县逐步形成了以移民培训就业基地为核心、以移民培训点为支撑的职教培训就业体系,发挥了移民培训主力军的作用。据不完全统计,

移民培训就业基地每年可提供 5 万个以上就业岗位,使有就业愿望、有就业能力、但因条件限制不能外出务工的移民获得了就业机会。CQ 某县在完成移民搬迁安置任务后,县委、县政府为促进全民创业,着力实施了全民创业“七大工程”,即返乡创业、微型创业、下乡创业、青年创业、妇女创业、民兵创业、退休职工创业,还率先成立了 CQ 三峡库区创业培训中心,有力地促进了全民创业兴业。

## 2. CQ 市移民培训外包案例的典型性说明

移民培训是国家层面主导的公共培训,对丧失赖以生存的土地和家园的移民来说,是一种补偿性培训,这种培训使劳动者获得的劳动技能能在多大程度上补偿他们因国家建设而遭受的损失,是一个事关社会稳定、经济发展的大事。各级政府进一步尝试在移民培训需求与企业用工需求之间搭建信息平台,为移民培训的顺利实施提供保障。

为了凸显政府功能,更好地解决移民的再就业生活问题,政府在培训中不是要管深管细,而应主要着眼于宏观控制的有效性落实,改变过去那种政府下达任务、培训机构接受任务、企业接受培训人员的简单循环。目前,移民培训正处于由初级阶段向高级阶段的过渡时期,移民培训将面临由过去的生存型培训向发展型培训的转型,如何搭建培训机构、企业、受训者之间的共享平台,设计完善的利益机制是政府义不容辞的责任。

本课题组通过对 CQ 市 WZ 区、FL 区、K 县、YY 县等地移民培训工作的调研,发现了政府正将移民培训工作推向市场,是政府为了搭建共享平台进行的机制改革尝试。因此我们认为,目前政府部门通过委托培训院校对移民进行就业、技能培训是公共服务市场化的一种表现。

## 3.2.2 SZ 市环卫服务外包

### 1. SZ 市环卫服务外包概况

SZ 市外来人口多,地理环境相对复杂,环卫服务未外包之前,卫生状况差,关内与关外卫生状况差别显著,环境卫生经常难以达标。政府采用环卫外包后,取得明显效果。卫生质量得到很大改善,各个区的卫生环境水平有了很大提高,SZ 市的市容市貌发生了翻天覆地的变化,环卫作业的技术水平、效率和专业化程度都有所提高,2011 年 SZ 市被评为“国家卫生城市”。

从 2003 年开始的环境卫生管理体制的改革,SZ 市提出环卫管理实行制度化、专业化、市场化的改革方案,并制定方案要求各区、各街道在 2004 年底前实行环卫统一管理。2007 年又提出了环卫事业市场化、社会化、产业化的改革方案,截止到 2012 年,全市 8 个区 51 个街道,除个别社区以外,已全面完成了环卫体制改革任务,实现了清扫、清运服务全部外包(见图 3-10),全市的环境卫生得到了全面的提升。

SZ 市实行环卫服务改革的实践,主要是将环卫服务的清扫、清运外包给企业,垃圾处理主要依靠政府投资新建的垃圾处理厂和焚烧厂,和政府授予私营企业特许经营的方式。全市道路清扫保洁面积约 33.4 平方千米,垃圾日清运量达到 46 万吨,全市共有 300 多家环卫保洁服务的企业提供清洁、清运收集服务,环卫服务外包的效果较好。

全市主干道清扫机械化率达到 54%,道路清扫保洁基本覆盖了全市各区的街道和社区。全市共建立大型垃圾装运站 105 座,垃圾处理厂 60 余家。垃圾转运站的服务配置为:

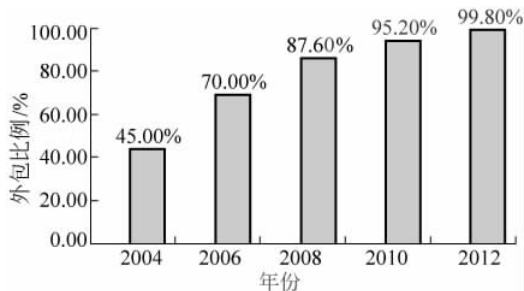


图 3-10 2004—2012 年环卫服务外包情况

用人力车收集垃圾的小型垃圾转运站的服务半径为 0.6 千米；用小型机动车收集垃圾的小型垃圾转运站的服务半径为 2.5 千米；全市各区平均垃圾转运站的服务设置为 11 个，各区设置大、中型垃圾转运站。清扫保洁与垃圾转运处理效果，都有了明显改善。

#### 1) 环卫机构的管理主体及职能

SZ 市环卫管理机构目前为三级网络体制，即市城管局环卫管理处——区城管局环卫科——街道市政服务中心。市城管局环卫管理处负责环卫工作规划及政策发布，各区城管局负责全区城市生活垃圾的清扫、收集、处理等管理以及环卫设施项目的立项、建设和组织实施。各街道办市政服务中心负责具体外包合同的签订以及合同管理工作。SZ 市政府采购中心及各区政府采购中心负责组织外包项目的招标、竞标及公示工作。各服务商企业签订合同后，负责合同执行与相关环卫服务的提供。SZ 市环卫管理机构目前为三级、二平行的网络体制，即 SZ 市城市管理局环卫管理处—区城市管理局环卫科—街道市政服务中心及行业协会、政府采购中心的平行管理体制，如图 3-11 所示。

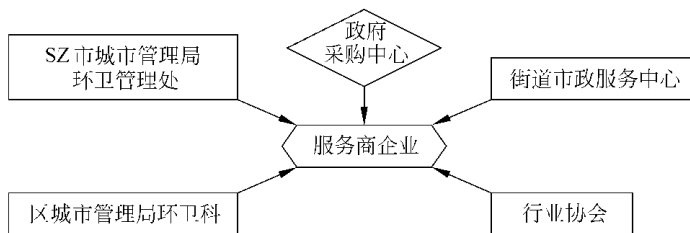


图 3-11 SZ 市环卫服务外包管理主体图

**SZ 市城市管理局环卫管理处：**负责制定环卫作业质量标准、考核办法；负责全市环境卫生作业的监督、指导和检查考核；负责环卫服务企业资格审核工作，指导监督各区环境卫生作业项目招标和特许经营权出让；负责市级环境卫生基础设施日常作业管理和招投标工作；协调全市重要市容环境卫生保障和突发事件应急处置。

**区城市管理局环卫科：**负责做好本区环卫事业发展规划，编制和上报本区环卫作业经费计划；负责本区环境卫生基础设施日常作业的管理、监督和考核工作；组织本区公共环境卫生作业项目招投标，并明确管理业主与环卫服务企业签订合同，对其进行日常检查、考核；负责本区内重大活动的市容环境卫生的保障和突发事件的应急处置。

环卫服务企业按照作业规范和考核标准完成合同范围内的环卫服务工作；负责接收、安置中标设施量范围内的环卫临时工，半年内非本人自愿不得辞退；与所有作业人员签订

劳动合同,办理规定的保险,确保一线环卫工人的收入在现有平均工资的基础上提高 15%,并逐步提高;主动做好主管部门和业主安排的各项环境卫生保障和应急处置工作,自觉接受市、区环境卫生主管部门的监督、检查、考核,树立良好的企业形象,具体内容如图 3-12 所示。

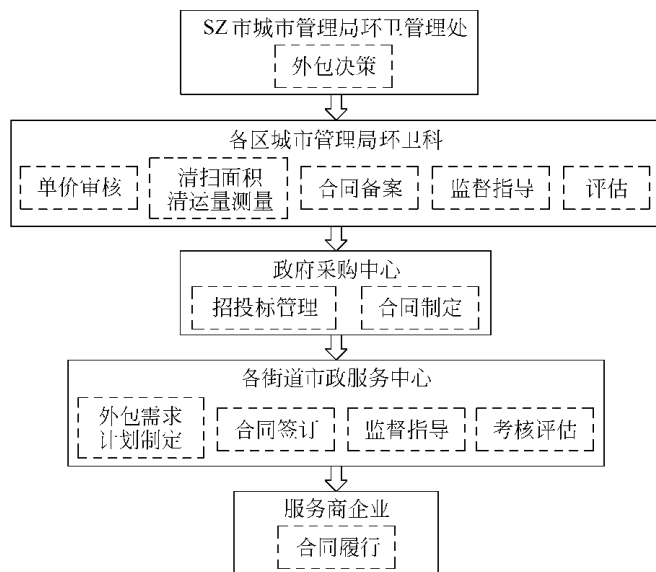


图 3-12 主体职能图

## 2) 外包管理方式及制度建设

外包后,在企业与政府合作的过程中,政府主要是负责监督管理、绩效考核及其他管理方面的工作。

**监督工作:**按照监督主体来看,纵向分为 4 级监督,以政府监督为主(市级考核-区级监督-街道检查-企业自检),横向为市民、媒体、政府人员、企业人员的联合检查;监督的方法实行日常检查和月检相结合,明查和暗检相结合;监督体系执行《SZ 市公共区域环境卫生质量和要求》《各区道路检查要求》及其他一些具体检查规定。

**绩效考核工作:**政府每个月根据企业提供环卫服务的效果,对所负责的企业的绩效进行考评。根据《企业信用等级评分办法》《城市道路环卫作业管理考核评分标准》等相关规定,政府每个月对服务商企业进行考评,连续 3 次排名倒数第一的企业将会失去外包合同。

**其他管理工作:**在环卫服务外包给企业后,以前由政府雇用的环卫工人全部移交给承包公司,且政府负责部门在外包合同中对承包公司就环卫工人的待遇问题提出具体要求,要求承包公司对环卫工人的社保问题予以解决。企业必须给环卫工人投保,同时要求承包公司必须要雇用以前的工人一年以上。

服务商企业主要负责环卫作业、员工管理、环卫服务工作检查和考核工作,以及配合政府部门的检查工作。

环卫作业实行辖区分工负责制,对每条街道的清扫和保洁人员的工作进行考核,SZ 市 A 级服务商企业一般有规范的环卫作业管理标准,如 ISO 9001 质量、ISO 14001 环境、OHSAS 18001 职业健康安全认证等管理体系。

服务商企业同时也实行严格的检查处罚制度,按照划分的区域,设置清扫、保洁、清运人员和督查人员。检查包括每班次定期检查制度,针对每班次的环卫作业人员清洁质量进行检查,并设定了严格的处罚标准,如未穿工作服的人员罚款 50 元,责任区内发现垃圾一次罚款 100 元。

同时,服务商企业配合政府进行辖区内环卫作业的检查工作,对政府在检查中发现的卫生不达标区域,将追究责任人,对其进行相应的处罚。

对于环卫服务作业人员的工资及办理社会保险方面,基本按照 SZ 市最低工资标准 1500 元/月进行,不难看出,对环卫工人的考核严格且工资水平较低。

## 2. SZ 市环卫服务外包案例的典型性说明

环卫服务作为一项外包门槛较低、绩效较易测量的公共服务,是公共服务市场化改革较早进行的领域之一。在英国,1988 年的《地方政府法》规定街道清扫、生活垃圾收集、公共建筑清扫、饮食服务、车辆保养维修和地面维护六种基本的市政服务必须采用竞争性招标方式<sup>[6]</sup>,环卫服务是最早进行公共服务外包实践的领域之一。在美国,环卫服务外包相当广泛,据 1997—2002 年国际城市管理协会(ICMA)统计数据显示,美国的 7 大服务类别中,有 108 种服务项目是由服务商向政府提供的。特别是生活垃圾清扫、处理、积雪清除等环卫清洁服务外包已成为美国政府的首要选择,美国政府已基本不承担自己提供环卫服务的角色。

随后更多的工业化国家开始进行环卫服务外包,如垃圾处理、城市绿化、街道清扫等<sup>[196]</sup>。德国、加拿大、澳大利亚、新西兰等国家都开始了环卫服务外包的实践。此外,日本环卫服务的提供是以政府组织为主体的环卫服务为主的,允许部分私人公司企业的参与作为补充。环卫服务外包已经成为许多国家的环卫服务供给的主要方式。

与世界其他各国类似,我国的城市环卫服务外包启动得较早,进展速度也相对较快。在我国,公共环境卫生服务领域中很多城市政府通过招标的方式,与私人服务商签订了合同,将马路清扫、洒水、垃圾清运、公共厕所的保洁权等外包给服务商企业。20 世纪 90 年代以来,从深圳、广东进行环卫服务外包尝试,到上海、南京、杭州、苏州、太原、西安、济南等城市的环卫服务外包的陆续开展,环卫服务外包已逐步发展到全国范围,按照公共服务类型来看,卫生保洁服务外包所占比例已达到 41%。

SZ 市自改革开放以来,已成为中国经济发展和城市化进程较快的城市之一,但随之而来的城市环境卫生问题成为城市发展和人民生活水平提高的重要问题。随着公共服务外包理论和实践的完善,借鉴一些发达国家环卫服务外包的成功经验,SZ 市政府为改善环卫服务的落后状况,展开了将环卫服务外包的实践改革。1984 年,SZ 成立了全国首家环卫清洁公司,至 1995 年又相继成立了国有企业、集体企业、中外合资企业、私营企业等类型的专业清洁企业 20 多家,环卫服务外包打破了由政府完全提供环卫服务的格局,大量的环卫清洁工作向专业的环卫企业转移,实现了最初的环卫服务外包创新,为国内其他城市的环卫服务外包提供了可以参考的实践经验。

环卫服务外包不仅节省开支,而且提高了清扫效率,促进了环卫部门自身的改革和管理。越来越多的城市开始推行环卫服务外包,越来越多的私人部门也成功地介入了环卫服务领域,环卫服务外包成为地方政府提供环卫服务的有效方式,并且取得了良好的效果。环卫服务外包的创新改革,使环卫服务的质量水平有了很大程度的提高和改善,并大力推进了生态文明建设,进而使公众的满意度也随之提升。因此,选取我国环卫服务外包开始

较早,发展较为成熟的SZ市作为研究对象对研究我国公共服务外包理论具有重要的实践意义。

### 3.2.3 S省法律援助服务外包

#### 1. S省法律援助的概况

##### 1) 机构建设

1998年12月,S省政府批准省司法厅成立S省法律援助中心(2012年改制为S省司法厅法律援助工作处),由此拉开了S省各级政府建立法律援助机构的序幕。2007—2012年是法律援助机构建设的重要时期。到2012年底,全省法律援助工作者共616人,有专职律师113人,法律专业的397人,并招募法律援助志愿者2723人。省、市、县三级全部建立了法律援助机构,共122个,占应建机构的100%,其中省级1个、市级14个、县级107个。依托司法所设立的法律援助工作站122个,自2006年到2012年法律援助机构的总数稳中有增,法律援助机构建设情况良好,如图3-13所示。



图 3-13 S省法律援助机构建设情况

为进一步延伸法律援助工作,各级法律援助机构在工会、共青团、妇联、残联、老龄委等单位建立法律援助工作站,依托乡(镇)、街道、司法所建立了法律援助工作站,有的还在法院、高校、劳教所等地设立联络站,到2012年,S省共设立各类法律援助工作站2445个。法律援助工作站在城市社区、农村村组设立法律援助工作联络员,目前已形成省、市、县、乡、村“五位一体”,以政府法律援助机构为主导,社会各界积极参与的法律援助工作网络,形成了“纵向到底,横向到边”,能基本适应困难群众需要的工作格局。法律援助机构建设的健全完善,极大地为困难群众提供了方便,降低了维权成本。

##### 2) 管理运行

S省采用由政府设立法律援助机构,组织法律援助人员提供服务的基本方式,换言之,大致是由法律援助机构的工作人员负责组织和指派律师事务所的律师承办法律援助案件。该方式可以精减人员、提高效率、节约成本、有效监督和优化配置资源;又加之一些非政府组织和社团的参与,其成为一种典型的网络治理体系。S省法律援助相关机构的总体管理运行情况如图3-14所示。

##### 3) 援助对象与受案范围

###### (1) S省法律援助对象

S省法律援助对象为经济困难,确无能力或无完全能力支付法律服务费用的以下人员: