

## 鼎韬观点 :关于鼓励政府和企业发包促进我国服务外包产业发展的指导意见解读

2009年9月23日,根据《国务院办公厅关于促进服务外包产业发展问题的复函》(国办发〔2009〕9号)的精神,为鼓励政府和企业通过购买服务等方式,将数据处理等不涉及秘密的业务外包给专业公司,促进我国服务外包产业又好又快发展,财政部等九部委联合下发了《关于鼓励政府和企业发包促进我国服务外包产业发展的指导意见》。这项政策的出台,标志着中国鼓励服务外包产业发展的政策导向已经开始从“扶植离岸出口”向“培育本地需求”的转移。

鼎韬认为,这不但可以为中国软件和服务外包企业解决本土市场的问题,同时,由于目前我国制造业正处于从传统制造业向先进制造业提升的关键阶段,而服务外包是制造企业将非核心生产环节外置化、独立化和专业化的重要手段之一。实践证明,制造企业实行服务外包后,将信息服务、物流服务、人事培训和商务流程等外包给专业性更强的企业外第三方,可以极大地提高企业的运作效率,使制造企业全力以赴培育自己的核心竞争力,实现生产效率和能力的成倍提升,这对于我国突破传统制造业发展的瓶颈、跻身世界先进制造业显得尤为关键和紧迫。因此,扶植本土外包,鼓励国内发包,不但有助于为中国服务外包行业解决至为关键的市场问题,同时也对中国制造业的产业升级提供一个有效的途径,政策的激励具有双赢的效果。

其中更加重要的一点是,这项政策的出台,为中国服务外包企业打开了一个全新的外包服务领域----政府外包市场。尽管政府在很多年以来一直在信息化建设等方面进行着外包的尝试(更多的定义为政府的服务性采购和信息化采购),但很大程度是零散的,缺乏系统性,规模也不大。因此,政策的出台标志着政府

外包将向系统化，规模化的方向发展，未来几年，通过外包服务采购促进政府的服务转变，提升政府的行政效率将成为政府决策的重要方向，从而为中国外包企业带来一个巨大的市场机遇。

鼎韬认为，《关于鼓励政府和企业发包促进我国服务外包产业发展的指导意见》(以下简称《指导意见》) **是国内第一个直接针对发包商的支持政策**。政策本身具有极大的产业指导意义和产业促进作用。

《指导意见》本身在很多方面是《关于促进服务外包产业发展问题的复函》和《电子信息产业调整和振兴规划》的延伸和发展。以下鼎韬将对《指导意见》进行深入的解读和分析。

## 一、《指导意见》的目标

文件的核心是鼓励形成以政府和企业为核心的中国外包内需市场。

《指导意见》第一条中开宗明义的提出了“**把促进政府和企业发包作为推动我国服务外包产业的重点。**”。第二条也提出：“**积极发挥服务外包示范城市的示范和带动作用……扩大内需市场，培育国内服务外包业的发展。**”

这标志着自 2006 年商务部“千百十工程”以来，中国鼓励服务外包产业的政策导向已经从对“外包服务商”的支持向对“发包商”的鼓励转移；从“鼓励离岸外包业务”向“鼓励在岸外包业务”转移。这种政策导向的迁移对于引导产业的发展将产生深刻的影响。

## 二、《指导意见》对发包商的界定

《指导意见》对于政策的适用范围，也就是发包商的界定，主要出现在引言中，“**鼓励政府和企业**通过购买服务等方式，将数据处理等不涉及秘密的业务外包给专业公司”。同时，在第一、二、四、六、七、八条中也有相关的类似表述：第一条：“.....让服务外包得到**各级政府和大中型企业**的认可”；第四条：.....积极引导和促进**中央企业和地方企业**加大外包力度，让服务外包企业有更多的机会参与国内企业外包业务。”等。

因此，《指导意见》对发包商的界定（鼓励的范围）是中国国内的政府和企业，《指导意见》中并没有对企业进行具体定义，因此我们可以预期鼓励的企业范围将既包括内资企业，也将包括外资和合资企业等全部在中国境内经营的企业在内。

## 三、《指导意见》对发包的定义

《指导意见》中将发包定义为“购买服务”。在引言中指出，“鼓励政府和企业通过**购买服务等方式**，将数据处理等不涉及秘密的业务外包给专业公司”。第三条中也提出：.....进一步发挥政府采购的政策功能作用，.....不断拓宽**购买服务的领域**。”

鼎韬认为，由于服务的概念和范畴要远远大于外包，因此《指导意见》中对发包的定义要大于传统外包服务范围，也就是“服务性的采购”都可以纳入《指导意见》的支持范围。因此，从某种意义上，《指导意见》中对于发包的定义比其他相关服务外包政策中“外包企业的认定标准”要宽泛，这种政策定义的潜在不一致性对于未来外包行业将产生影响。我们将继续跟踪政策的变化。

#### 四、《指导意见》对于发包的业务范围的界定

《指导意见》在引言中的定义非常宽泛，“**数据处理等不涉及秘密的业务**”，如果结合对发包的定义，可以表述为“**数据处理等不涉及秘密的服务**”。这里对于业务的定义并不是传统理论上的“**核心业务**”和“**非核心业务**”，关键的界定标准是是否“**涉及机密**”。也就是只要不涉及机密的服务采购都是《指导意见》的鼓励范围。

在《指导意见》第二、三条中，对于发包的业务范围有相对更加具体的表述：

第二条：在发展政务信息化建设、电子政务，以及企业信息化建设、电子商务过程中，鼓励政府和相关部门整合资源，将**信息技术的开发、应用和部分流程性业务**发包给专业的服务供应商。

第三条：鼓励采购人将**涉及信息技术咨询、运营维护、软件开发和部署、测试、数据处理、系统集成、培训及租赁等不涉及秘密的可外包业务**发包给专业企业，不断拓宽购买服务的领域。

从上述发包业务范围的表述和列举看，《指导意见》所鼓励发包的业务范围

主要集中在 ITO 领域，除了明确提出的“数据处理”和在第二条中宽泛的提出了“部分流程性业务”外，其他所列举的可发包业务都属于 ITO 范畴：

- I 信息技术咨询
- I 运营维护
- I 软件开发和部署
- I 测试
- I 系统集成
- I 培训及租赁

## 五、《指导意见》对发包业务的关键评判标准

是否涉及机密是《指导意见》中对发包业务的关键评判标准。在引言中提出的“数据处理等**不涉及秘密的业务**”，同时在《指导意见》专门用第十条来界定发包业务的法律风险控制：政府或企业在开展服务外包业务时要遵守国家法律，严格按照《中华人民共和国保守国家秘密法》的规定，**加强保密管理。同时增强服务外包过程中的发包、接包、分包、转包等环节的法律风险意识**，促进服务外包行业的规范运作。

鼎韬认为，以是否涉及机密作为发包的业务标准，从潜在意义上来说，主要是针对政府发包而言。因为对于企业来说，外包什么是企业自身的决策，这在政府的政策支持中，不能也不必要进行界定----只要企业自身决策可以外包，就可以外包。但对于政府外包而言，政策在鼓励政府发包的同时，更需要规范政府的外包行为，其关注的核心焦点是避免泄密。因此，《指导意见》在潜台词中更加直接的鼓励政府的发包。

## 六、《指导意见》对于外包服务形式的界定

除了常规的外包服务外，《指导意见》在第六条中对于发包的方式提出了非常重要的表述：“积极研究政府职能部门或大中型企业**将其现有的 IT 和相关服务部门进行业务剥离，采用多种形式与专业的服务外包供应商整合**，扩大服务对象和业务规模，提升业务水平。”

鼎韬认为，通过业务剥离，业务重组进行外包服务，是全球外包行业的一个重要的外包服务模式，这种模式在于发包商可以通过剥离，出售，合资等多种方式将自身的相关职能部门和资产出售给外包服务商，从而进一步盘活资产，扩大企业经营的灵活度，提升自身的核心竞争力。

因此《指导意见》就为政府部门的发包提供了更加灵活的方式。

## 七、《指导意见》对于承接服务的服务商的定义

对于承接服务的服务商，《指导意见》的引言中定义为“**专业公司**”。这里非常引人注目的是，并没有明确为“专业外包公司”。这二个定义的区别在于：“专业公司所指向的是专业从事某一类服务的企业，企业不一定非要是外包企业；而“专业外包公司”则严格意义来说应该是经过认定的服务外包企业。因此《指导意见》中对服务商的定义与对发包的定义是一脉相承的，即以“服务采购”和“专业服务”作为接发包的定义，其要比单纯意义上的接发包范围更大。

因此，从定义的分析看，《指导意见》与其说是鼓励服务外包，不如说是鼓励现代服务业的发展。当然这并不影响服务外包作为现代服务业的关键组成而获得的政策支持。

## 八、服务外包企业在承接国内外外包业务方面获得的特殊支持

通过《指导意见》的表述，尽管《指导意见》鼓励各类服务型企业承接政府和企业的发包，但通过一系列的界定和支持，将政策鼓励明显倾斜于专业的服务外包企业，主要表现在：

**第三条：凡购买达到政府采购限额标准以上的外包服务，必须按照政府采购有关规定，采购我国符合国家相关标准要求、具备相应专业资质的外包企业的服务。**

**第四条、制定相关的发包规范和服务供应商提供服务的技术标准，积极引导和促进中央企业和地方企业加大外包力度，让服务外包企业有更多的机会参与国内企业外包业务。**

**第五条、研究建立服务外包企业服务评价制度机制，选择具有一定承接能力的信息技术服务等服务外包企业，优先承接政府服务外包业务。**

**第六条、积极研究政府职能部门或大中型企业将其现有的 IT 和相关服务部门进行业务剥离，采用多种形式与专业的服务外包供应商整合，扩大服务对象和业务规模，提升业务水平。**

鼎韬认为，通过《指导意见》以上的表述，**政府外包的项目将集中发给专业**

**服务外包企业**，政策上为专业服务外包企业提供了以下三个方面的特殊支持：

1、在政府外包中，达到政府采购限额标准以上的外包服务，必须由具备相应专业资质的外包企业完成。这就说明政府发包的大多数项目只针对服务外包企业进行，明确了政府发包业务对服务外包企业的支持；

2、政府将通过建立服务评价制度，将专业服务外包企业纳入政府服务采购的服务商名单，优先针对这些企业发包；

3、对于政府（以及大中型企业）采取剥离，出售等特殊方式进行发包的业务，将只针对专业服务外包企业。

因此，在考虑到《指导意见》对于信息安全和保密性的强调，可以理解为政府外包服务将成为国内服务外包企业面临的一个巨大的潜在市场。

## **九、20 个服务外包示范城市将成为政府发包的突破口**

《指导意见》第二条中，特别强调“**积极发挥服务外包示范城市的示范和带动作用**，在发展政务信息化建设、电子政务，以及企业信息化建设、电子商务过程中，鼓励政府和相关部门整合资源，将信息技术的开发、应用和部分流程性业务发包给专业的服务供应商，扩大内需市场，培育国内服务外包业的发展。”

鼎韬认为，从促进本土服务外包企业发展，以政府发包形成中国本土内需市场的角度，政策必须要形成政府发包的示范并找到形成市场的突破口，而从《指导意见》的表述中，我们看到这个突破口就是目前国内的 20 个服务外包示范城市。

这些城市即使国内经济相对发达的地区，本身从经济体量和经营意识上更加容易接受外包这种方式，而且从现实产业发展角度，这些城市也已经将服务外包

产业作为本身重要的产业升级方向,对于通过发包促进本地外包产业的发展具有更大的迫切性和内在驱动力。

因此,鼎韬预测 20 个国内外外包示范城市将成为 2010 年政府发包的重点市场。

## **十、政府在培育本土外包市场所要采取的具体措施**

在《指导意见》中,对于下一步政府在培育本土外包市场方面所要采取的具体措施主要包括:

1、加强政府和企业发包的宣传和普及,为政府和企业发包打造良好的产业氛围。《指导意见》第一条中明确:“加大服务外包的宣传力度,改变国内对外包模式的传统观念,让服务外包得到各级政府和大中型企业的认可。”第九条也提出:“通过政策扶持加强对服务外包企业的品牌宣传和推介,打造中国服务外包品牌。”

2、将服务外包纳入到政府采购目录中,形成规范的政府外包行为。《指导意见》在第三条中指出:“本着合理配置,节约资源的原则,进一步发挥政府采购的政策功能作用,鼓励采购人将涉及信息技术咨询、运营维护、软件开发和部署、测试、数据处理、系统集成、培训及租赁等不涉及秘密的可外包业务发包给专业企业,不断拓宽购买服务的领域。”

3、制定相关的发包规范和服务供应商提供服务的技术标准。《指导意见》第四条提出:“制定相关的发包规范和服务供应商提供服务的技术标准,积极引导和促进中央企业和地方企业加大外包力度,让服务外包企业有更多的机会参与国内企业外包业务。”

4、建立服务外包企业服务评价制度机制。《指导意见》第五条提出：“研究建立服务外包企业服务评价制度机制，选择具有一定承接能力的信息技术服务等服务外包企业，优先承接政府服务外包业务。扶持服务外包企业做强做大，尽早形成一批服务外包龙头企业。”

5、形成对可剥离、出售的政府职能的规范标准。《指导意见》第六条中提出：“积极研究政府职能部门或大中型企业将其现有的 IT 和相关服务部门进行业务剥离，采用多种形式与专业的服务外包供应商整合，扩大服务对象和业务规模，提升业务水平。”

6、打造专业的服务外包电子交易平台，充分利用电子手段扩大企业接发包的范围。《指导意见》第七条提出：“在已有软件与信息服务外包公共支撑平台基础上，进一步建立和完善发包项目信息和接包企业对接平台，促进发、接包业务的顺利对接。”

7、组织专业的项目对接会。《指导意见》第七条提出：“积极搭建大中型企业和服务外包企业之间的桥梁，组织安排大中型企业和服务外包商的洽谈会，建立两者之间的沟通渠道。”

8、鼓励服务外包企业与国内大中型企业在外包服务上的合作。《指导意见》第七条提出：“研究支持组建服务外包企业与大中型企业的合作联盟，加强业务交流和沟通，鼓励大中型企业分步骤地将业务外包。”

9、加强对地方政府和企业相关人员的培训，形成专业的发包管理队伍。《指导意见》第八条提出：“加强对地方政府和企业相关人员的培训，培养一批熟悉服务外包业务，深入了解市场的中高层管理人员，做好政府和企业发包的工作。”

10、对于企业发包，将可能给予更加直接的优惠政策支持。《指导意见》第

九条提出：“综合运用财政、金融、税收、政府采购等政策手段，积极推动服务外包产业的快速发展。”

**本文摘自：**《政府外包时代的来临----利用外包打造高效服务型政府，锻铸政府核心竞争力》。该报告将于近期推出，如果您了解更多调研报告的信息，或咨询我公司其他业务，请您随时和我们联系。

#### **报告咨询订购**

联系人：沙琦

电 话: +86-022-6620-3159

传 真: +86-022-6621-1568

电 邮: [sherry.sha@devott.com](mailto:sherry.sha@devott.com)

#### **媒体合作**

联系人：白羽

电 话: +86-022-6621-1260

传 真: +86-022-6621-1568

电 邮: [aimee.bai@devott.com](mailto:aimee.bai@devott.com)