

公共服务

变革

# 全面反思公共服务

伯纳德·勒·梅森 布莱恩·J·莫兰 史蒂夫·罗勒德

为了使自身服务满足公众的需求，各国政府必须在努力压缩投入的同时做得更多、更好。要想成功实现这一目标，他们需要摒弃陈旧观念，积极采用新一代的运营工具和方法。



请考虑这种情况：如果10个主要国家每年将其公共部门的总效率提升1%，那么便能够在2025年合计节约近2万亿美元。

不过，要实现这项重大成就，这些国家中的每名成员都必须确定并实现可观的成本节约。埃森哲研究预计：到2025年，这10个国家的公共服务需求与其支付能力之间将出现1.6万亿美元的资金缺口。

当前，政治和经济环境正在催生全球范围内巨大的公共服务需求。然而，日益严重的人口老龄化、不断加剧的财政不确定性以及逐步提升的民众预期已使各国政府面临着难以维持下去的危机。例如，经合组织(OECD)成员国本已高筑的政府债务在2007年至2011年间又出现了迅速膨胀，新增部分约占其国内生产总值的30%。

近年来，由于体会到了私营企业所提供的一流服务，公民对于公共服务的预期也发生了显著改变。然而，公共部门却反应迟缓，难以跟上这种趋势。与此同时，由于税收增长乏力，政府在资源方面已是捉襟见肘；而经济表现欠佳，成本上涨，进一步导致了很多人难以提供民众所期待的全面服务。

为了深入了解公民对政府公共服务的预期与实际所获得服务之间的差距，埃森哲针对10个主要国家开展了一项研究，重点探讨保持当前公共服务正常水平的经济影响。

我们的调查结果不容乐观：到2025年，这些国家的公共服务预期需求与政府满足需求能力之间的缺口各不相同，新加坡最低，为100亿美元，而美国则高达近1万亿美元（见第16页图表）；按照占国内生产总值的比重来看，意大利最低，为1.3%，而英国则达到了5.4%。

这显然印证了经合组织得出的结论，“许多国家的财政状况是不可持续的。”

根据许多国家目前的预算情况来看，这些财政支出缺口尚无法填补。更为糟糕的是，民众普遍认为当前的公共服务水平亟待提高。2012年，英国伊普索·莫利调查机构(Ipsos MORI)与埃森哲联合开展的一项调查显示，所有10个国家中仅有36%的受访民众对本国的公共服务表示非常满意或基本满意。换言之，由于多数国家的政府尚无法满足其公民对公共服务的预期，因而公共服务的实际缺口远远大于资金短缺所显示的差距。

### 转变方式

然而，政府的确可以做得更好。基于在公共部门中的广泛工作经验，埃森哲总结出了四种政府能够实现的突破性转变，既能帮助他们弥合主要资金缺口，又能提高服务水平帮助他们。

- 从提供标准化服务向个性化服务转变。
- 从被动应对向洞见驱动型方法转变。

- 从标准化的公共管理方法向公共企业家方式转变。
- 改变“头痛医头、脚痛医脚”的分散式效率改进方法，采用整体性的“使命生产率”思维。

上述转变能够带来巨大的潜在回报。以2010年数据为基准，牛津

经济研究院预测，如果我们调查的所有10个国家每年可以将整体公共服务效率提高0.5个百分点，那么到2025年就能节约近7%的公共开支；如果每年能提高1%，则同期可以削减13.5%的公共开支。以美国为例，如每年效率提高1%，到2025年就能节约高达9950亿美元的资金。

## 没有“放诸四海而皆准”的方法：个性化服务

传统公共服务往往遵循统一的模式：政府通过标准化的资源分配方法，为所有人提供完全相同的公共服务。然而，在这种统一模式下，仅靠简单增加资源投入来提高服务水平，是行不通的。例如，经合组织成员国的数据显示，就标准化的教育服务而言，即便大规模追加开支，也未必能使该国在阅读等领域的情况得到进一步改善。

这种标准化的服务模式与私营部门的“个性化市场”发展形成了鲜明的对比，后者能够使商业机构以较小成本为客户提供更加优质的服务。多年来，个人电脑行业已普及了“大规模定制”这一个性化市场理念，为客户提供了多样化的产品和服务。为了提高生产率，政府必须向个性化服务模式转变。这意味着政府应当与公民合作，共同来设计服务，并在适当的时间以最佳方式向客户提供他们所需的服务。

为方便与服务提供商开展合作，政府可通过新的技术和组织设计，利用较少资源提供个性化服务。意大利国家社会保障局是该国负责为公民提供服务的主要福利机构。用户只需提交一个请求，无论涉及多少附属机构，该保障局都能与地方当局合作，满足用户的需求。此外，个性化服务还可以通过更具针对性和预防性的方法，降低服务成本。

实现有效的个性化公共服务将取决于以下三项行动。

### 深化公民洞见

这项行动应当成为个性化服务举措的核心。虽然公共部门并不热衷于利用先进数据分析方法来改善服务，但诸多成功案例已作出了有力表率——“丰富数据”的确能为公共服务提供洞见，并为具体行动加以指导。

## 公共服务

纽约市卫生及公众服务部制定了一项计划，在公民与城市公共服务的互动中，采用先进的数据管理方法来创建全面而具有成本效益的工作视点。各个机构的社会工作者也可以共享信息，为家庭或个人创建个性化的定制服务。

### 设计以公民为中心的服务

为了提高个性化服务，政府的工作设计应体现以公民为中心的理念。正如澳大利亚政府在其2011-2012年预算中的《效率驱动》报告中所指出的那样，堪培拉通过支持发展信息通信技术系统，帮助民众

更便捷地获取社会福利、医疗保险及儿童抚养等各项服务。这项措施还能够减少行政管理开支——通过提高效率，4年内将实现1.4亿美元的节约。

马哈拉施特拉邦是印度排名第二的人口大邦，该邦政府率先实施了Aadhaar身份识别项目，以确保更有效地为该邦居民提供福利。截至目前，已有4000万居民被纳入了这一系统。通过减少数据库重复，该邦预计将实现25%的财政节约。

设计以公民为中心的服务意味着需要进行更大程度的整合。但是

## 更大的赤字

到2025年，10个国家的公共服务需求与政府满足需求能力之间的费用缺口将不断加大——预计新加坡约为100亿美元，而美国则高达9400亿美元。

国家	公共服务总开支 (10亿美元)	到2025年的费用缺口 (10亿美元)	2025年费用缺口占GDP 的比例 (%)	弥补费用缺口所需的年度 效率提升比例 (%)
澳大利亚	\$419	\$50	3.0	0.91
巴西	\$915	\$70	1.9	0.57
加拿大	\$724	\$90	4.1	0.92
法国	\$1,281	\$100	3.3	0.58
德国	\$1,402	\$80	2.0	0.42
印度	\$501	\$70	1.5	1.11
意大利	\$873	\$30	1.3	0.25
新加坡	\$53	\$10	2.3	1.40
英国	\$1,016	\$170	5.4	1.25
美国	\$7,328	\$940	4.4	1.00

备注：经济模型使用2010年数据。  
资料来源：牛津经济研究院 (Oxford Economics)，2012年。

到目前为止，许多举措仅仅是采取了变通做法，以绕过陈旧死板的行政和司法结构。因此，政府需要在未来进一步对这些分散的组织机构进行整合，以公共服务为中心，全面满足民众的需求。

## 使公民成为服务设计的合作伙伴

个性化赋予了公民更多选择获取服务方式的权力。而以比较经济的方式推动公民参与服务设计，则需要建立一系列强有力的在线数字化服务。可喜的是，许多国家政府已经开始推行这类举措。一项调查表明，目前已有60多个国家制定了在线“电子参与”政策，其重点是在政府和治理流程中使用信息和通

信技术。例如，印度在2011年就提出了《电子服务提供法案》，该法案一旦获得通过，就将要求各政府机构以电子方式提供所有公共服务。

未来，公民将越来越多地参与设计与自身有关的公共服务，政府也会把他们视为真正的合作伙伴。例如，丹麦的弗雷德里西亚自治市（Fredericia Kommune）就制定了预防性解决方案，帮助老年居民在家独立生活，以减少他们对养老机构的依赖。通过强调健康教育、自理能力和智能家居技术，该方案大大地节省了资金。目前，约有43%的参与者已能独立生活，而三年前，这一比例仅为5%。也就是说，该市每年由此节约的资金高达270万美元，占全市总预算的14%。

## 采用洞见驱动型方法，预判未来服务

在不久的将来，政府会摒弃被动的应对方式，对公民的公共服务需求进行预先判断。因为全球变革的步伐不断加快，并且变得剧烈而富有颠覆性，这使得被动的应对方式无法适应未来趋势。而采用洞见驱动的公共服务战略，将有助于政府对未来的服务需求进行预测，并用较低的成本来提供所需资源，满足各项需求。

为了实现向洞见驱动型管理转变，政府应重点关注以下事项。

### 协作与合作

实现有效的跨部门合作，往往需要制定战略性信息共享方案。以公共安全领域为例，欧盟的执法机构——欧洲刑警组织，就建立了数据匹配中央处理能力，用以确定对多个国家产生重大影响的犯罪行为。更为重要的是，欧洲刑警组织的安全信息交换网络应用（SIENA）是少数几个安全的国际警察信息系统之一，它同一平台上连接起了欧洲所有主要的警察部门。该应用的主要特点是，它遵守了所有法律对于

数据保护和保密的要求，确保成员国能安全地交换敏感信息。

### 有效共享洞见

无论是警察、社会工作者、边防人员还是公民，都需要为决策者提供正确的信息，并在恰当的时候为他们提供支持；同时，保护隐私权也是洞见驱动型战略的一个重要部分。通过移动设备并配以高效的信息共享解决方案，有助于自下而上地组织复杂活动，而无需投入大

量预算——对于警察和防卫部门而言，效果尤为明显。

### 采用“应急身份”服务

随着全球身份盗窃和欺诈的日益猖獗，各国政府需要采取更可靠的方式来识别公民的身份。2012年，阿姆斯特丹史基浦机场试行了自动化边境管制系统，他们运用面部识别技术，通过对比护照照片对乘客进行身份识别。此外，该系统还可以辨识伪造护照，同时识别出有关部门“通缉名单”上的相关人员。

## 公共企业家精神：专注价值创造

目前，各国政府尚未充分利用可以帮助他们向“公共企业家”转型的现有人才。在日益严峻的经济环境中，实现这种转变可以推动各国政府创造迫切需要的可持续就业机会和长远增长。公共企业家专注于创造价值，建立新型关系，并通过跨越传统界限的通力协作，打破组织“孤岛”，提供顺畅全面的公共服务。此外，这些公共企业家还可以建立合作伙伴关系，在共创价值的同时，彼此分担一定的风险。

也就是说，政府向公共企业家转变，不仅能刺激经济发展，加强协作，还将有效加大政府投资的影响。

除了进行必要的政策和立法变革，政府还应重点关注诸如教育和劳动力培养等领域的发展，因此，

政府需要从三方面着手，方能实现向公共企业家的转变。

### 通力协作，扩大影响

公共企业家在建立合作伙伴关系、提升举措影响方面拥有诸多选择。他们运用新的交付和组织模式推动创新，促进经济健康发展；这往往还涉及将实体企业从公共部门中加以剥离。

例如，英国一家医疗保健中心于2008年改制成为员工集体所有制，他们在下一年度便实现了20%的效率增长；临床诊疗的质量也呈现出稳中有升的局面。在这种共同参与的模式下，员工们享有更大的自主权，从而推动生产率大幅提高。

一些国家也已开始尝试公私部门合作，利用技术推动经济和社会效益的共同发展。墨西哥瓜达拉哈拉市的大型重建工程就是其中的典例：在私营部门的积极参与下，墨西哥中央、州和地方政府正在重新打造城市中心区域，使之成为数字媒体产业的枢纽，这项工程不仅能够为3万人提供就业机会，而且将营造具有环境可持续性的创意文化，为当地居民提供更高的生活质量。

## 培养劳动力技能

尽管公共企业家可以努力帮助企业蓬勃发展，但如果一个国家的劳动力队伍缺乏参与全球竞争的技能，那么公共企业家所付出的种种努力势必都难以获得成功。由于技能发展存在着诸多根深蒂固的复杂挑战，因此公共部门、私营部门和社会部门<sup>1</sup>之间的协作至关重要。

不过，埃森哲有关欧洲决策者的一项最新调查却发现，虽然这三个部门的企业认为此类协作必不可少，但只有不到20%的单位与其他部门组织进行了技能培养方面的合作。因此，公共企业家可以通过在企业、公共机构和非营利机构之间建立联盟和伙伴关系来解决这一问题，从而提供未来发展所需的劳动技能。

1. 社会部门介于公共和私营部门之间，包括合作组织、非盈利及慈善机构。

## 显著节约

如果下列10个国家每年将其公共部门的总效率提升1%，那么便能够在2025年合计节约近2万亿美元。

节约金额 单位：10亿美元

国家	预计有0.5%的效率提升	预计有1%的效率提升
澳大利亚	\$30	\$58
巴西	\$63	\$122
加拿大	\$51	\$99
法国	\$91	\$177
德国	\$99	\$192
印度	\$34	\$66
意大利	\$62	\$121
新加坡	\$4	\$7
英国	\$72	\$139
美国	\$514	\$995
合计	\$1.02 万亿	\$1.98 万亿

资料来源：牛津经济研究院（Oxford Economics），2012年。



### 延伸阅读：

“新加坡财政部：共享服务”，埃森哲，2012年：

<http://www.accenture.com/sg-en/Pages/success-singapore-ministry-finance-shared-services.aspx>

有关本文及其他相关文章的更多信息，请访问：[www.accenture.cn/Outlook](http://www.accenture.cn/Outlook)

埃森哲开展的“成功之技”项目就是推动这项事业的卓越典范。截至2011财年结束，该项目已经在全球范围为超过16万之众的人员提供了培训，帮助他们获得就业或创业所需的技能——该项目拟培训25万人，目前已完成了三分之二。参与该项目的合作伙伴包括国际红十字会与红新月联合会、国际青年成就组织、拯救儿童计划以及青年创业国际计划。

### 引入智能化管理

政府可以通过多种途径对其管理的各项资源进行更充分的利用。例如，他们可以使用其庞大的采购预算来促进创新。在都柏林附近，邓莱里-拉斯当郡议会邀请众多学者和企业竞标低能耗街道照明合同。通过安装新型路灯等举措，该郡将运转成本及相关碳足迹水平压缩了33%。

政府也可以对其所收集的数据进行更好的利用。例如，“数据融合”能帮助一些机构将公共信息与其它不同类型的数据进行整合，以提供新的产品和服务。丹麦 Geomatic 公司是一家私营企业，他们通过充分利用政府数据来获得市场洞见，并将这些洞见销售给客户用于市场营销和战略发展等目的。

此外，运用技术简化企业和政府间的互动是另一个重要机遇。在这方面，挪威 Altinn 门户网站率先为我们作出了表率。该门户网站提供了涵盖挪威所有政府机构的统一连接平台，通过该平台，中小型企业可以获得信息、提交申请，而无需与不同行政级别的多个政府机构打交道。挪威政府预计，通过节约数据处理成本和提高时间利用效率，Altinn 在2008年至2026年间能够帮助挪威企业实现约16亿美元的资金节约。

## 优化效率：鼓励“使命生产率”思维

政府应具有整体性的“使命生产率”思维，这包括运用综合思维方式来考虑和改善管理举措，而非采取“头痛医头、脚痛医脚”的分散化行动来提高效率。此外，他们还必须采取措施，消除重复服务交付，同时充分利用公共部门较大规模的资产。

上述行动能够实现巨大的成本节约。据牛津经济研究院估计，如果美国每年能将效率提高0.5个百分

点，那么到2025年，每年将实现超过5000亿美元的资金节约（见第19页图表）。

为了获取上述成果，各国政府应采取如下三方面的行动。

### 关注结果

政府需要引入绩效管理方法，基于所期望结果来优化各项服务。虽然进行全方位优化可能会面临重

重困难，但却具有深远的影响：在瑞典，20世纪90年代采取的一项优化审查措施使部门平均开支减少了11%，4年中将10%的预算赤字变为1.9%的盈余。

此外，一些公共服务机构也开始越来越多地采用绩效管理方法，以改善工作结果。虽然这是一个良好的开端，但是我们认为，他们还应该利用绩效管理体系来推动投资价值的持续改善。要采取这种方法，就需要这些公共服务机构建立预算编制流程，摒弃基于通胀的预算调整，并根据交付成果进行奖励。例如，韩国已建立一种独特的绩效管理机制，要求所有公共服务机构必须通过以总成本为核心的自我评估，对其项目进行定期审查。那些被评为低效的项目将面临10%的预算削减。

## 重建核心功能

优化效率的第二大主要推动力涉及政府机构的核心功能。全球范围内，政府提供公共服务的方式可谓一盘散沙。例如，仅纽约州就存在着近5000家地方政府机构。

政府可通过整合和协作对核心功能进行重组，通过规模经济和范围经济大幅降低管理费用并减少重复管理，从而有效提高公共服务效率。一个典型范例是，加拿大服务部对多家机构的70多项服务职能进行了整合，将加拿大退休金计划、养老保障及就业保险都纳入一个专门的客户服务组织内加以管理。该

计划实施的第一年就实现了超过2.65亿美元的节约。

## 引进卓越运营管理实践

这些管理实践将从两方面支持和推动更富有成效的核心功能。首先，公共企业家应充分利用政府规模提高效率。例如，新西兰的政府机构就通过联合采购诸如汽车等物资和法律等服务，以期在未来几年实现约3亿美元的节约。

其次，这些管理实践应对现有资产进行更好的利用。例如，新加坡的政府机构开发出了人力资源、财务和采购共享系统，为15家机构和1.7万名用户提供支持。预计该系统将削减高达30%的信息技术基础设施成本。

如今，世界各国政府正面临着严峻的公共服务挑战。但是我们认为，只要采用恰当的方法就能够克服重重困难，利用大量机会来提高公共服务的效率和效力。然而，领导者们必须要认识到，本文所介绍的四大转变，要求改革者们满怀热情，切实践行推动重大变革的承诺。

毋庸置疑，上述改革必然会遇到形形色色的阻力，但唯有这些举措才能帮助世界各国政府解决当今公共服务领域看似棘手的诸多问题，并且实现正确定位，从而满足民众未来的各项需求。

## 作者简介

*伯纳德·勒·梅森是埃森哲医疗卫生与公共服务事业部管理咨询服务董事总经理，常驻巴黎。*

bernard.le.masson@accenture.com

*布莱恩·J·莫兰是埃森哲公共服务运营与管理事业部董事总经理，常驻克利夫兰。*

brian.j.moran@accenture.com

*史蒂夫·罗勒德是埃森哲医疗卫生与公共服务事业部全球总裁，常驻德州奥斯丁市。*

stephen.j.rohleder@accenture.com