

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: X2012136017

UDC\_\_\_\_\_

**厦门大学**

硕士学位论文

**厦门市长专线电话  
与网上信访平台外包研究**

**Study on The Outsourcing Mode of Xiamen City Mayor's  
Special Line Telephone and Online Petition Platform**

**杨雅慧**

指导教师姓名: 王伟光 副教授

专业名称: 公共管理(MPA)

论文提交日期: 2016年4月

论文答辩日期: 2016年月

学位授予日期: 2016年月

答辩委员会主席:

评阅人:

2016年4月

# 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

\*\*\*\*\*

论文指导小组:

王伟光副教授

卢秀平部长

陈炳辉教授

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

---

厦门大学博硕士学位论文摘要库

---

## 内容摘要

本文以厦门市长专线电话与网上信访平台为研究对象，以政府政务外包为主要视角，通过查阅、收集、整理各方面的资料和数据，充分了解服务外包现状，分析厦门市长专线电话与网上信访平台为什么外包、如何外包，研究外包过程以及外包带来的效益，对厦门市政府部门服务外包发展有着积极意义。全文共分为六个部分：第一部分是导论，分析本文研究的研究背景，对学者相关研究成果进行综述，研究目的和意义等，以此作为全文研究的基础。通过国内外学者的相关研究，从“新公共管理”到“新公共服务”理论，可以看到新型政府是建立在公共行政人员为公民服务并确实全心全意为他们服务至上的。另外通过创新公共服务的提供方式、供给体制、供给模式等多个角度可以看出学者们普遍赞同政府公共服务的提供者应当多元化，运用合理机制“激活”社会力量。此外“民生热线”作为新型公共服务的一种表现形式，如何打造好优质的热线已成为建设服务型政府的一个热点问题。第二部分是相关理论概述，集中分析和阐述服务外包、电子政务外包、竞争性谈判等概念及内涵，为后续研究提供理论支持。通过这部分分析可以看到电子政务服务外包能够带来成本节约、提高核心竞争力、推动服务型政府建设等优势，但也可能面临服务质量下滑、监管不到位以及外包过程的寻租行为等风险。第三部分是厦门市长专线电话与网上信访平台的概况，主要内容是市长专线和网上信访平台建立的背景、开展工作、取得成果以及通过外包预期会带来的成效等。第四部分是厦门市长专线电话与网上信访平台搭建的外包分析，阐述厦门市长专线电话与网上信访平台为何开展外包、外包什么、外包对象、如何外包、外包效益体现等内容。在当时中央政策的大力支持下，专线电话是鉴于政府原有投诉热线的使用效率低、投诉电话分散；而网上信访平台则是由于旧系统以“全封闭”为主，资源共享不便等，再加上通过外包可以节约成本、获得更多技术服务、促进政府与企业的双赢等原因，最终决定将二者分别进行外包。厦门市长专线电话与网上信访平台最终采取了 BOT 与 BT 模式混合，厦门市信访局与厦门市邮政局通过合同协议规定邮政局在一定期限内有用市长专线电话的特许经营权，但信访局在合同期间负责专线电话的监督与管理，因此所有权归属信访局。而网上信访平台通过竞争性谈判选定合适的外包网络公司，由网络公司负责平台的建设及调试，一旦平台正式上线，网络公司需将网上信访平台全权移交

---

信访局，由信访局进行管理及运行。第五部分是专线与平台项目外包的培训考核与效益分析，分别对厦门市长专线电话和网上信访平台建设等内容进行阐述。针对前面提到的服务外包存在的问题，提出怎样运用监管来保证运行过程中的服务质量。此外，通过运行效果可以看出市长专线电话与网上信访平台外包可以取得经济、社会、企业三方面的成效。第六部分是结论。从市长专线电话和网上信访平台运行情况来看，虽然成绩现出，但依然存在宣传力度不足、外包人员素质不够、人员稳定性较差等问题，今后还应进一步找准群众需求、合理调整外包模式、建立长效监督机制。

**关键词：**政务外包；市长专线电话；网上信访平台

---

## ABSTRACT

The in Xiamen City Mayor hotline and online petition platform as the research object, the E-government outsourcing as the main angle of view, through consulting, collecting, sorting the data and data, fully understand the status of service outsourcing, analysis of Xiamen City Mayor hotline and online information visiting platform why outsourcing, how to outsource, research outsourcing and outsourcing can bring benefits, for the development of the Xiamen city government service outsourcing has a positive significance. The full text is divided into six parts: The first part is the introduction, analysis of the background of this study, scholars research results were reviewed, the purpose and significance of research as a basis for the full text of the study. Related research by scholars, from the "New Public Management" to "New Public Service" theory, we can see that the new government is established in the public service for citizens and administrative staff for their dedication to really service-oriented. Also through multiple angles innovative ways to provide public services, the supply system, the supply mode, etc. can be seen that scholars generally agree that the Government's public service provider shall diversify the use of reasonable mechanism to "activate" social forces. In addition, "the people's livelihood hotline" as a manifestation of new public services, how to create good quality hotline has become a hot issue in building a service-oriented government. The second part is an overview of the theory, analysis and elaboration centralized outsourcing services, e-government outsourcing, competitive negotiation concepts and contents, providing theoretical support for further research. Risk analysis can be seen through this part of the e-government service outsourcing can bring cost savings and improve the core competitiveness, and promote service-oriented government construction and other advantages, but may also face declining quality of service, as well as oversight of the outsourcing process and other rent-seeking behavior . The third part is the overview of Xiamen mayor hotline with an online petition platform, the main contents of the mayor and online petition platform is built green background, work and achieve results through outsourcing is expected to bring results and the like. The fourth part is outsourced Xiamen mayor hotline with an online petition platform to build analysis described Xiamen mayor hotline with an online petition platform to carry out why outsourcing, outsourcing what outsourcing objects, how to outsource, outsourcing

---

benefits embodied so on. In support of the then central policies, the hotline is low in view of the original complaint hotline government's efficiency, dispersion telephone complaints; The online petition platform is because the old system of "closed" main resource sharing inconvenience, then plus cost savings through outsourcing can get more technical services, promote win-win business with the government and other reasons, the final decision will both were outsourced. Xiamen Mayor hotline with an online petition platform eventually took BOT and BT model mix, Xiamen City Complaints Bureau and Xiamen City Post Office under contractual arrangement franchise post offices within a certain period of useful mayor hotline, but the Complaints Bureau in the contract responsible for the hotline during the supervision and management, ownership and therefore the Complaints Bureau. The online petition platform through competitive negotiation select the appropriate network outsourcing company, the company responsible for the network platform for the construction and commissioning, once the platform formally launched, Internet companies need to transfer the online petition platform sole Complaints Bureau, managed and run by the Complaints Bureau . The fifth part is the training assessment and benefit hotline and internet outsourcing analysis, respectively Xiamen mayor hotline and online petition platform construction, etc. will be explained. Outsourcing for the aforementioned problems raised how to use the regulatory process to ensure that the operation of the service quality. In addition, the effect can be seen by running the mayor hotline with an online petition platform outsourcing can be effective economic, social enterprises in three areas. The sixth parts is concludes. From the mayor hotline and online petition platform operation point of view, although the results emerged, but still insufficient propaganda, outsourcing quality of personnel is not enough, poor staff stability and other issues, the future should further identify the needs of the masses, rationalizing outsourcing model, the establishment of long-term supervision mechanism.

**Key words:** Government outsourcing; Mayor special line; Online petition platform

# 目录

一、导论 .....	1
(一) 研究问题与研究背景 .....	1
(二) 研究综述 .....	2
(三) 研究思路和方法 .....	5
二、服务外包的相关概念与理论 .....	7
(一) 服务外包 .....	7
(二) 电子政务外包 .....	10
(三) 电子政务外包的采购方式 .....	14
(四) 我国公共服务外包的相关政策 .....	15
三、厦门市长专线电话与网上信访平台的概况 .....	16
(一) 市长专线电话 .....	16
(二) 网上信访平台 .....	20
四、厦门市长专线电话与网上信访平台搭建的外包分析 .....	26
(一) 为什么外包 .....	26
(二) 外包什么 .....	29
(三) 外包对象 .....	31
(四) 如何外包 .....	33
五、专线与平台项目外包的培训考核与效益分析 .....	46
(一) 外包项目运行中对话务员等的培训 .....	46
(二) 外包运行中的监督考核机制 .....	48
(三) 外包的效益 .....	50
六、结论 .....	56
参考文献 .....	59
致谢 .....	61

厦门大学博硕士学位论文摘要库

# Contents

<b>I .Introduction .....</b>	<b>1</b>
i . Research questions and Research background .....	1
ii . Research Summary .....	2
iii. Research ideas and Methods.....	5
<b>II .The related concepts and Theories of Service Outsourcing.....</b>	<b>7</b>
i .Service Outsourcing .....	7
ii . E-government outsourcing.....	10
iii. Electronic Government Procurement Outsourcing.....	13
iv. The relevant Policies of China's Public Service Outsourcing .....	14
<b>III. A Survey Of The Telephone And Online Petition Platform For The Mayor Of Xiamen.....</b>	<b>16</b>
i . Mayor Line Telephone.....	16
ii . Online Petition Platform .....	20
<b>IV. Analysis of the Outsourcing of the Telephone and Online Petition Platform of Xiamen Mayor .....</b>	<b>27</b>
i . Why Outsourcing .....	27
ii .What Outsourcing.....	30
iii. Outsourcing Object.....	32
iv. How To Outsource.....	34
<b>V.Training assessment and benefit hotline outsourcing platform</b>	

<b>analysis .....</b>	<b>46</b>
<b>i .The training of the Operator Outsourcing Project Operation .....</b>	<b>46</b>
<b>ii .Supervision and Evaluation Mechanism of Outsourcing Operation .....</b>	<b>48</b>
<b>iii. Benefit of Outsourcing.....</b>	<b>50</b>
<b>VI.In Conclusion .....</b>	<b>56</b>
<b>Reference.....</b>	<b>59</b>
<b>Thank .....</b>	<b>61</b>

厦门大学博硕士论文摘要库

## 一、导论

### （一）研究问题与研究背景

本文以厦门市长专线电话与网上信访平台建设与运作中的外包为研究对象，分析将该项目外包的原因、过程、模式与效果等。随着我国社会发展与转型，利益与诉求日益多元化，相关矛盾与诉求表达也增加，加之其他原因，我国政府的信访工作日益重要，也日益繁重。传统上，“笔”、“嘴”、“腿”是信访工作的主要方法，这直接导致了信访工作效率的低下，在信访工作量日渐增加的情况下严重影响了信访工作应有的时效和质量。当突遇群体性事件和集中上访等紧急情况时，依靠“笔”、“嘴”、“腿”的信访方式无法有效满足信访工作信息迅速传递需求，制约信访部门职能体现，阻碍了信访工作稳定社会发展这一重要作用的实现。在这种情况下，运用现代电子技术推动传统信访模式的现代化变革，有效消除传统信访模式的弊端和不足，必然能够在很大程度上促进信访工作者思维观念的转变，提升信访工作效率、职能部门管理水平及信访工作者的业务能力和素养。因此，在信访中利用现代科学技术，特别是先进的通信、网络技术，已经日益成为紧迫的要求；在一些地区，利用这些先进技术处置信访事务，越来越成为一种趋势，也带来信访工作方式、方法的重大突破。

近几年，伴随着科技进步，物联网、移动互联等信息技术在经济和社会等各个领域的广泛应用，电子政务作为一种全新的政府治理模式也应运而生。然而电子政务系统的建设过程错综复杂、IT 人才紧缺、基础设施落后、经费短缺等，如果政府单纯依靠自身力量来开发、维护和运营电子政务信息系统难免成本过高，在这种情况下外包逐渐成为政府部门突破电子政务发展瓶颈的重要战略。发包方通过外包可以集中资源着力发展自身优势业务、突破自身内部资源约束，利用承包方优势资源来进一步提升自身核心竞争力。

事实上，外包在西方发达国家私营部门和公共部门等领域都获得了快速发展，外包范围也进一步扩大。大多数企业都对人力资源业务进行外包，并逐步扩大业务外包范围，诸如销售、财务以及其它管理职能中的业务。例如，耐克和锐步都将其生产部分外包，而专著于设计和市场营销方面。我国发达地区的企业也一方

面将生产外包给内地不发达地区的企业,以达到降低成本的目的;另一方面则将人力资源、物流和信息技术等服务外包给发达地区的其它企业,以集中发包企业自身优势资源和能力,专注于经营自身擅长业务,最终提升自身核心竞争力。在这种情况下,政府部门作为电子政务服务外包的委托方,通过委托合同的方式将电子政务系统建设工作外包给承包方运营企业,与运营企业建立委托代理关系。多元化电子政务建设模式已逐渐成为各级政府未来的必然选择。因此,在我国大力提高政府公共服务水平与效率、提高政府治理能力与充分发挥市场作用的背景下,外包在公共治理研究与实践中已成为一个热点问题。而本文以厦门市市长专线与网上信访平台搭建与运行中的外包为研究对象,不仅有助于改进厦门市市长专线与网上信访平台服务水平与效率,其经验还将可为厦门市政府其他服务外包项目提供借鉴,或可为全国其他地区政府政务外包提供参考。同时,本研究也可提供厦门地区的项目案例和对相关外包理论进行应用与检验。

## (二) 研究综述

随着全球服务外包的飞速发展,国内外许多学者对服务外包研究开始产生兴趣,他们以不同的视角对服务外包进行研究探讨,有关服务外包的研究目前已取得了不少成果。为了更好地认识和分析服务外包情况,笔者借助中国期刊网、龙源期刊网、学校图书馆馆藏资源搜集与服务外包相关的研究成果,对其进行分析、解读和归纳总结,所得结论和综述如下:

### 1、公共服务方面的相关研究

公共服务理论于 1913 年首次在莱昂·狄骥的著作《公法的变迁、法律与国家》中出现,该理论论述了主权理论的破产,公共服务的释义以及公法与公共服务的关系。“服务行政”则于 1938 年首次在厄斯特·福斯多夫的著作《当成是服务主体的行政》中出现,明确提出了服务行政的概念与理论,认为生存照顾乃是现代行政的任务。后台湾学者陈新民在其研究成果《公法学札记》中对服务行政理论及其他相关成果进行介绍与解读,引起了国内学者的关注,使得这种理论在中国内地学术界得以扩展<sup>[1]</sup>。

20 世纪 70 年代以来,随着政治、经济与社会的发展,建立在官僚制基础之

① 周旭东,苏州“12345”政府热线平台的原型设计与实现[D].河南:解放军信息工程大学.2008年.

上的传统管制型政府遇到了来自理论和实践中的种种危机与挑战。为应对这种危机，西方掀起了一场针对传统管制型政府的行政改革浪潮，这场运动被称为“新公共管理”运动，通过这场运动，摒弃了传统的管制型政府模式，取而代之的是建立服务型政府。一些国家提出了“政府再造”口号，通过引进竞争机制打破传统行政理论的二分法模式，引用“企业化”运作模式重塑政府，其最终目的就是要满足公共服务对象的需要，为公众提供优质高效的产品和服务。但上述理论同样存在明显的缺陷：为了约束政府行为，把社会公众等同于企业的顾客，以顾客满意度为宗旨，这虽然起到了抑制政府垄断的一定效果，但随着上述理论认可的价值中立、效率至上管理理念的发展，也在一定程度上削弱了公民主体地位、公共精神及服务观念的地位。针对新公共管理理论存在的不足，罗伯特·B·登哈特等学者展开了针对性的反思和研究，在新公共管理理论基础上提出了“新公共服务”理论，认为公民满意和顾客满意之间依然存在差异，提出“公民优先”主张，可以说这是“建立在公共利益观念之上的，是建立在公共行政人员为公民服务并确实全心全意为他们服务之上的”<sup>[1]</sup>。

治理理论也是在对新公共管理理论的弊端进行总结的基础上产生的，再次提出政府职能的有限性，希望建立一种政府联合民众及其他社会组织共同治理国家的模式。分析发现治理理论目标是追求公共服务社会化，主张面对社会发展下市民需求多元化的情况，政府需要由传统模式下命令式的管控观念向协同式的分担观念转变，实现政府无力承担的公共事务向非政府公共事务的转变，交给非政府组织负责，借此有效优化政府公共产品的供给<sup>[2]</sup>。

## **(2) 公共服务外包的相关研究**

公共服务外包是指公共服务外包市场竞争机制将被引入到政府服务，通过竞争而非政府垄断，是一种政府公共服务的供给方式，旨在提高公共服务的质量、节约公共服务的成本。实践证明，在各个国家的改革过程中，政府公共服务外包利大于弊，已成为当代西方主要发达国家施行公共管理改革的重要举措。

西方学术界对公共服务外包的研究也在不断深入。民营化研究的先驱学者E. S 萨瓦斯（2002），在其著作《民营化与公司部门伙伴关系》中，从公共服务

<sup>①</sup> 罗伯特·B·登哈特. 公共组织理论(第三版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 207.

<sup>②</sup> 张健. 从管理走向治理: 当代中国行政范式转换问题研究[J]. 浙江社会科学, 2006, 4: 24. 29.

市场化角度研究公共服务外包的行为。盖伊·彼得斯(2002)在《政府未来的治理模式》中谈到,未来打造高效服务型政府的重要前提是,在公共服务提供过程中引入市场机制,同时依靠协议及合同承包等方式,来有效满足公民对于公共服务的需要<sup>[1]</sup>。

国内学者们从创新公共服务的提供方式、供给体制、供给模式等多个角度分析论证了公共服务外包对转变政府职能,建设服务型政府具有积极意义。陈振明(2006)指出公共服务外包的本质乃是委托—代理关系,在公共管理领域引入民事行为中的合同,这样政府就自然成为委托人,代理人则承担公共服务的运营,政府根据委托合同监督、考核代理人的行为。其中代理人是通过招标竞争等方式确定,合同则是双方协商确定,这使得公共服务代理出自双方资源,有利于提升公共服务水平<sup>[2]</sup>。徐增辉(2005)强调逐步建立起以政府供给为主,其他供给主体共同参与的一主多元的公共服务供给体制<sup>[3]</sup>。唐娟、曹富国(2004)探析了三种公共服务供给模式:一是以政府为供给主体的权威型供给模式;二是私人机构生产公共服务并以赢利为目的的商业型供给模式;三是以支援求公益的志愿供给模式<sup>[4]</sup>。综合上述观点,学者们普遍赞同政府公共服务的提供者应当多元化,运用合理机制“激活”社会力量,这样不仅仅有利于提供公众多样化需要的公共服务和产品,实现公共服务的有效输出,更有利于以较低的成本提供高质量的服务和产品,减少公共服务和产品领域因垄断而导致腐败的可能性。

### (3) 服务热线方面的研究

服务热线源起美国,又被称作“呼叫中心”或“客服中心(客户服务中心)”,它是指综合利用先进的通信及计算机技术,对信息和物流优化处理,集中实现服务、沟通和指挥的系统。经过几十年的发展,它在全球市场特别是欧美发达市场已经成为一个较大的产业。越来越多的企业、组织以及政府部门纷纷建立自己的服务热线,以满足其所服务的受众需求<sup>[5]</sup>。周旭东认为目前政府市民服务热线主要呈现三种模式:一是“分治”模式,即政府服务热线统一号码与其他部门热线

①盖得·彼得斯. 政府未来的治理模式[M].第一版.北京:中国人民大学出版社.2002.4045.

②陈振明. 竞争型政府[M].北京:中国人民大学出版社,2006:151-152.

③徐增辉. 论我国公共服务市场化及政府责任[J].四川行政学院学报.2005年第4期.

④唐娟,曹富国. 公共服务供给的多元模式分析[M].华中师范大学学报:人文社会科学版.2004年第2期.

⑤王雨. 当前呼叫中心的发展与演变[J].中国数据通信.2003年第5期.

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.