

GONGGONG FUWU BIAOZHUNHUA DAOLUN

公共服务标准化导论

——以南京市江宁区财政局实践探索为个案

王登华 卓越 等著



中国财政经济出版社

公共服务标准化导论

——以南京市江宁区财政局实践探索为个案

王登华 卓越 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共服务标准化导论：以南京市江宁区财政局实践探索为个案/王登华等著. —北京：中国财政经济出版社，2011. 2

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2726 - 9

I. ①公… II. ①王… III. ①区(城市) - 地方政府 - 社会服务 - 研究 - 南京市 IV. ①D625. 531

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 009074 号

责任编辑：陈志伟

责任校对：徐艳丽

封面设计：陈 瑶

版式设计：董生萍

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 15.75 印张 242 000 字

2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月北京第 1 次印刷

定价：45.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2726 - 9/F · 2320

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

前 言

公共服务标准化由两条发展脉络聚焦而成：一是从服务标准化走向公共服务标准化是“十二五”时期标准化管理的最新趋势；二是从公共服务提供机制、公共服务绩效评估、公共服务均等化发展到公共服务标准化是“十二五”时期推进服务型政府建设的最新视点。在宏观层面，公共服务标准化已经开始制度性运作，如国家标准化管理委员会 2009 年 7 月发出通知，批准筹建 98 个全国专业标准化技术委员会。北京市质量技术监督局负责筹建“全国城市公共服务设施标准化技术委员会”；2009 年 12 月 1 日，全国服务标准化技术委员会在北京组织召开了《公共服务评价》国家标准审查会。在微观层面，一些试点部门正在积极探索。有学者指出，各级政府对服务型政府建设的重视，为我国政府实施公共服务标准化建设提供了政治基础；经济社会的持续发展为我国政府实施公共服务标准化建设提供了物质基础；科学技术和不断发展的管理技能，为我国政府实施公共服务标准化建设提供了技术上的可能性；西方公共服务标准化的理论和实践，为我国政府公共服务标准化建设的实施提供了借鉴。

开展公共服务标准化建设，可以在操作层面推进建设服务型政府的深入发展，加强建设服务型政府的工具理性作用，凸显服务型政府的应用特征，有助于全面把握建设服务型政府的实质内涵，为公共服务均等化、公共服务绩效评估等基本主题提供全新的解读视角。开展公共服务标准化建设，有助

于解决日益增长的社会公共服务需求与政府管理手段和提供服务相对滞后的矛盾，实现有限成本制约下的管理服务效益最大化的需要。

目前，在国内尚未发现有公共服务标准化的专门著作，作为一个全新的尝试，本书试图建构一个较为完整的分析框架，以南京市江宁区、江宁区财政局作为主要的分析个案，是因为他们的已有基础与优势。南京市江宁区从全省数十家申报单位中脱颖而出，被国家标准化管理委员会确立为国家级机关公共服务标准化示范区，从2009年7月1日起至2011年6月30日执行该项目计划；2003年江宁财政局率先在党政机关中成功贯彻实施了ISO9001质量管理体系标准；2004年，推行机关服务标准化创建，制定了119个《财政管理与公共服务标准》；2005年，整合ISO9001质量管理体系与公共服务标准，发布实施B版质量体系文件，“行政机关引入ISO9001质量管理体系”研究课题获得了首届江苏省软科学成果奖，贯标长效管理经验在全国多家认证单位参加的年会上被推广介绍，并荣获“中安杯”优秀管理奖；2006年，实施环境和职业健康安全标准认证，在全国党政机关首家实行“三标一体”综合管理体系；2006年8月，财政局被国家标准化委员会办公室批准为“全国标准化良好行为试点单位”。

开展公共服务标准化建设，需要确立以标准化为手段，打造公共服务新品牌的理念；确立规范化、精细化、集约化、信息化的原则；突出绩效管理的发展导向，实现职能管理、目标管理、绩效管理的发展战略；重在创新提升，借鉴企业经验与体现公共精神相结合；重在实践探索，架构通用框架与选择试点相结合；重在推广运用，通用标准与个别标准相结合。

本书分为绪论、发展轨迹：公共服务标准化的进程与类型、公共服务标准化的比较与借鉴、理论与实践：通用型公共服务标准模板设计的准备工作、通用型公共服务标准的模板设计与试点选择和公共服务标准化的组织实施共六章。由王登华（江宁区财政局局长）、卓越（厦门大学公共事务学院副院长）担任主编，张远庆（江宁区财政局副局长）、邵绪虎（江宁区财政局文化办主任）、卓萍（华侨大学公共管理学院讲师）担任副主编，负责编排全书大纲，组织写作力量，对全书进行统稿、定稿。本书各章的作者为：王登华、刘典文（第一章）；卓越、卢梅花（第二章）；张远庆、孟蕾（第三章）；邵绪虎、刘典文、马媛（第四章）；卓越、卓萍、徐国冲（第五

章)；邵绪虎、马媛（第六章）。厦门大学公共事务学院公共管理系 09 级研究生朱颖、张红春、陈国渊、段哲哲、陈赟、兰丽娟、尹昌美等同学在前期写作过程中做了大量的辅助性工作。本书的出版，得到中国财政经济出版社的大力支持，借此机会一并表示由衷的谢意。

卓 越

2010 年 11 月 18 日

目 录

前 言	(1)
第一章 绪 论	(1)
第一节 标准化相关理论概述	(1)
一、基本概念	(2)
二、标准的分类	(4)
三、标准化的原理	(8)
四、标准化的发展历程及其趋势	(11)
第二节 服务标准化相关理论	(16)
一、服务标准化的由来	(16)
二、服务标准化相关界定	(18)
三、服务标准化的范围与内容	(20)
四、服务标准化的意义	(24)
五、我国服务标准化的发展	(27)
六、西方国家服务标准化的实践	(34)
第三节 公共服务标准化概述	(35)
一、公共服务标准化的兴起	(36)
二、公共服务标准化相关界定	(39)
三、公共服务标准化的原则	(41)

四、公共服务标准化的意义	(43)
第二章 发展轨迹：公共服务标准化的进程与类型	(47)
第一节 公共服务标准化进程分析	(47)
一、公共服务标准化先期实验	(47)
二、宏观层面：公共服务标准化机制的建立	(51)
三、微观层面：公共服务标准化基础试点	(54)
四、科研院所对公共服务标准化的关注与研究	(60)
第二节 公共服务标准化类型分析	(62)
一、公共服务标准化分类	(62)
二、公共服务标准化的类型及其特征分析	(66)
第三章 公共服务标准化的比较与借鉴	(87)
第一节 质量监督系统标准化的实践	(87)
一、国家标准化建设	(88)
二、地方公共服务标准化——以杭州市上城区为例	(100)
第二节 企业标准化管理的比较借鉴	(113)
一、ISO9000 质量管理	(114)
二、六西格玛管理	(128)
第三节 江宁区财政局标准化建设	(140)
一、江宁区财政局标准化概况	(140)
二、江宁区财政局标准化的特点与发展方向	(145)
三、对公共服务标准设计的启示	(150)
第四章 理论与实践：通用型公共服务标准模板设计的准备工作	(155)
第一节 前期的准备工作	(155)
一、查找资料阶段	(155)
二、交流与沟通阶段	(159)
三、写作阶段	(160)

四、实地调研阶段	(162)
第二节 区级机关推广“江财模式”现状及其启示	(167)
一、区级机关引入“江财模式”的做法与思路	(167)
二、区级机关标准化建设工作取得的成效	(170)
三、区级机关标准化建设工作中发现的问题及改进完善思路	(172)
四、对构建公共服务标准化模板的启示	(176)
第五章 通用型公共服务标准的模板设计与试点选择	(181)
第一节 构建通用型公共服务标准模板的理论预设	(181)
一、“通用型公共服务标准”的内涵界定	(181)
二、构建通用型公共服务标准的思路	(183)
三、通用型公共服务标准模板的基本维度	(189)
四、通用型公共服务标准模板的层级标准	(191)
第二节 公共服务基本维度的总体思路	(192)
一、公共服务资源供给与管理标准基本维度	(192)
二、公共服务提供要素标准基本维度	(195)
三、公共服务绩效标准基本维度	(198)
第三节 公共服务标准化的试点选择	(199)
一、试点贯标的功效作用	(200)
二、贯标试点的样本选取	(201)
三、贯标试点的模板选择	(203)
第六章 公共服务标准化的组织实施	(205)
第一节 公共服务标准化组织实施概述	(205)
一、公共服务标准化组织实施的涵义	(206)
二、公共服务标准化组织实施的作用	(206)
第二节 公共服务标准化实施的组织准备	(208)
一、领导机构	(208)
二、实施机构	(210)

三、咨询机构	(211)
四、外部评价机构	(212)
第三节 公共服务标准化组织实施的程序	(213)
一、选择要进行公共服务标准化的试点部门和项目	(214)
二、在广泛调研的基础上，组织制定相关服务标准和评价标准	(215)
第四节 环境建设	(232)
一、政策保障	(232)
二、领导保障	(234)
三、信息化保障	(235)
四、人才保障	(236)
五、组织保障	(237)
 参考书目	 (239)

第一章 绪 论

标准化作为科学管理的有效手段，是人类社会实践的产物，是社会发展到一定阶段必然出现的结果。其既受生产力水平的制约，又为生产力的发展创造条件。标准化经历了从古代标准化、近代标准化到现代标准化的发展历程。现代标准化的发展和完善极大地丰富了标准化涵盖的领域和内容，其中公共服务标准化就是现代标准化的一项崭新的领域，它是随着社会的不断发展进步，从标准化、服务标准化逐步发展延伸出来的标准化重要内容。本章遵循从标准化、服务标准化到公共服务标准化的发展脉络，对相关概念与理论进行概括、界定和梳理。

第一节 标准化相关理论概述

标准化是人类在长期生产实践过程中逐渐摸索和创立起来的一门科学。近百年来，世界各国对标准化活动基本规律的探索和研究一直没有停止过，理解标准化相关理论是进一步学习研究标准化的基础和前提。本节将对标准化相关概念进行界定，澄清标准化的分类及其原理，并在梳理标准化发展历程的基础上，总结标准化今后的发展趋势。

一、基本概念

（一）标准

标准是标准化活动的成果，也是标准化系统的最基本要素和标准化学科中最基本的概念之一，必须首先澄清标准及依据不同分类方法所产生的各类标准的涵义。什么是标准？近百年来，各国标准化工作者一直力图做出科学、准确的回答，其中有代表性的定义有三个。

盖拉德 1934 年在《工业标准化——原理与应用》一书中认为，标准是对计量单位或基准、物体、动作、程序、方式、常用方法、能力、职能、办法、设置、状态、义务、权限、责任、行为、态度、概念和构思的某些特性给出定义，做出规定和详细说明；它是为了在某一时期内运用，而用语言、文件、图样等方式或模型、样本及其他表现方法所做出的统一规定。

桑德斯在 1972 年所编著的《标准化的目的与原理》中指出，标准是经公认的权威机构批准的一个个标准化工作成果。它可以采用以下形式：（1）文件形式，内容是记述一系列必须达到的要求。（2）规定基本单位或物理常数，如安培、米、绝对零度等。

《ISO/IEC 指南 2：2004（第八版）》中给标准下的定义是，标准是由一个公认的机构制定和批准的文件。它对活动或活动的结果规定了规则、导则或特性值，供反复和共同使用，以实现在预定领域内最佳秩序的效益。

我国是 ISO 和 IEC 的正式成员，采用修改的上述国际标准定义，在 GB/T 20000.1《标准化工作指南第 1 部分：标准化和相关活动的通用词汇》中把标准表述为：为了在一定的范围内获得最佳秩序，经协商一致制定，并由公认机构批准，共同使用和重复使用的一种规范性文件。

尽管上述“标准”的定义在文字表述上有些不同，但都具体地说明了四个方面含义：制定标准的对象是重复性的事物或概念；标准产生的客观基础是“科学、技术和经验的综合成果”；标准在制定过程中要经有关方面“协商一致”；标准的本质特征是统一的规定。

（二）标准化

“化”加在名词或形容词之后，该名词或形容词就转化为动词，表示转

变为某种性质或状态,如电气化、机械化等。简言之,标准化就是围绕标准所展开的一系列活动,以便达到标准化的状态。

根据 GB/T 20000.1—2002 中的定义,标准化是为了在一定范围内获得最佳秩序,对现实问题或潜在问题制定共同使用和重复使用的条款的活动。由此可见,标准化是一项活动、一个过程,包括标准的制定、发布、实施,以及标准制定前的研究和标准实施后的修订。标准化是一项有目的的活动,其目的是在一定范围内获得最佳秩序,通过建立最佳秩序来实现效益最大化。

桑德斯认为,(1)从本质上来说,标准化是社会有意识地努力达到简化的行为。标准化不仅是为了减少当前的复杂性,而且也是为了预防将来产生不必要的复杂性。(2)标准化不仅是经济活动,也是社会活动,应该通过所有相关者的互相协作来推动。标准的制定必须建立在全体协商一致的基础上。(3)出版了标准,如果不实施,就没有任何价值。在实施标准时,为了多数利益而牺牲少数利益的情况是常有的。(4)在制定标准时,最基本的活动是选择以及将其固定下来。因此,要慎重地从中选择对象和时机。而且,标准应该在某一时期内固定不变,以利实施。如果朝令夕改,只会造成混乱而毫无益处^①。

松浦四郎在 1972 年出版的《工业标准化原理》一书中指出:(1)标准化本质上是一种简化,是社会自觉努力的结果。(2)标准化不仅能简化目前的复杂性,还能预防将来产生不必要的复杂性。(3)标准化是一项社会活动,各有关方面应相互协作来推动它。(4)标准化活动是克服过去形成的社会习惯的一种活动^②。

总而言之,我们可以从以下几方面来进一步理解标准化的含义:

(1) 标准化不是一个不变的事物,而是人类一种有组织的制定、发布、实施标准的活动。

(2) 标准化主要包括制定、发布和实施标准的过程,它包括利用标准化的原则和方法为发展社会主义市场经济,促进技术进步,发展新产品,提高

① 柳成洋:《服务标准化导论》[M],中国标准出版社 2009 年版,第 30—31 页。

② 柳成洋:《服务标准化导论》[M],中国标准出版社 2009 年版,第 31 页。

管理和服务水平，加强国际贸易与技术合作，提高社会效益等服务。

(3) 在“标准”定义中已提及，制定标准的目的是“为了在一定范围内获得最佳秩序”和“促进最佳共同效益”。标准化还有一个或多个特定目的，以适用某种需要。这些目的可以是（但不仅限于）品种制定、适用性、兼容性、互换性、健康、安全、环境保护等。

二、标准的分类

标准有多种分类方法。例如，可以按照标准的对象将其划分为基础标准、产品标准、方法标准等，按照标准的属性将其划分为技术标准、管理标准、工作标准等。在本书中，着重介绍标准的层级分类法，以及我国的强制性标准、推荐性标准和指导性技术文件。

（一）标准的层级划分^①

按照标准化层级和标准的有效范围，可以将标准划分为国际标准、区域标准、国家标准、行业标准、地方标准和企业标准。目前我国实施的是国家标准、行业标准、地方标准和企业标准四级管理体系。

1. 国际标准

国际标准是由国际标准化组织制定并公开发布的标准（ISO/IEC Guide 2）。ISO、IEC、ITU 标准是目前主要的国际标准。另外，经 ISO 认可列入《国际标准题内关键词索引》的一些国际组织如国际计量局（BIPM），食品法典委员会（CAC），世界卫生组织（WHO）等组织制定发布的标准也是国际标准。

2. 区域标准

区域标准是“由某一区域标准或标准组织制定，并公开发布的标准”（ISO/IEC Guide 2）。如欧洲标准化委员会（CEN）发布的欧洲标准（EN）就是区域标准。

3. 国家标准

国家标准是“由国家标准团体制定并公开发布的标准，（ISO/IEC Guide

^① 柳成洋：《服务标准化导论》[M]，中国标准出版社 2009 年版，第 34—35 页。

2), 如 GB、ANSI、BS、NF、DIN、JIS 分别对应中国、美国、英国、法国、德国、日本的国家标准。

依据《中华人民共和国标准化法》及对近 20 年来我国标准化工作的实践总结, 应当对农业、工业、服务业和社会公共事务管理中需要统一的下列要求, 制定国家标准:

(1) 农产品、地理标志产品的品种、规格、等级、种植、养殖、收购、加工、检验、检疫、包装、储存、运输、使用及其质量、安全和卫生要求。

(2) 工业产品的设计、生产、试验、测试、检验、包装、储存、运输、安装、使用和废旧品处理方法及其过程中的安全、卫生要求。

(3) 工业产品的品种、规格、质量、等级及其安全、卫生要求。

(4) 信息、邮政、交通运输的技术、安全要求。

(5) 服务的设施、环境、人员、服务过程和安全、卫生、质量要求。

(6) 有关环境保护的各项要求和检验方法。

(7) 能源、资源和有关资源节约综合利用的各项技术要求。

(8) 防灾、减灾、救灾及应急预案方面的技术要求。

(9) 建设工程、设备工程的规划、勘察、设计、施工、监理、验收、运行、维护、拆除、检验、检测等方面的质量、安全以及技术要求。

(10) 质量管理、环境管理、劳动管理、职业卫生、安全管理及社会公共事务管理等方面的要求。

(11) 人、动植物及其产品防疫、检疫的技术要求。

(12) 常规治病的医疗技术措施。

(13) 上述各项的技术术语、符号、代号、分类、标志、标识、互换配合、兼容性和制图方法的要求。

尽管随着我国市场经济体制的建立和完善,《标准化法》的修订、国家标准对象和范围还可能调整到 WTO/TBT 等国际规则允许的范围,但国家标准始终是在全国范围内使用和共同遵守的最基础、最重要的标准。

4. 行业标准

我国《行业标准管理办法》中规定,对于没有国家标准而又需要在全国某个行业范围内有统一的技术要求,则需要制定行业标准。如 JB、QB、FZ、TB 分别对应我国机械、轻工、纺织、铁路运输等行业标准。行业标准

由国务院有关行政主管部门制定，并报国务院标准化行政主管部门备案，在公布国家标准之后，该项行业标准即行废止。

5. 地方标准

我国《地方标准管理办法》中规定，地方标准是“对没有国家标准和行业标准而又需要在省、自治区、直辖市范围内统一的产品安全，卫生要求，环境保护、食品卫生、节能等有关要求”所制定的标准，它由省级标准化行政主管部门统一组织制定、审批、编号和发布。

6. 企业标准

我国《企业标准化管理办法》中规定，企业标准是由企事业单位自行制定发布的标准，也是“对企业范围内需要协调，统一的技术要求、管理要求和工作要求”所制定的标准，这方面的例子有很多，做得比较好的如麦当劳制定的千余项企业标准。

（二）标准的性质划分^①

我国的国家标准、行业标准分为强制性标准和推荐性标准。保障人体健康，人身、财产安全的标准和法律、行政法规规定强制执行的标准是强制性标准，其他标准是推荐性标准。

1. 强制性标准

《中华人民共和国标准化法》规定，保障人体健康，人身、财产安全的标准和法律，行政法规规定强制执行的标准是强制性标准。强制性标准具有法律属性。

以下几方面的技术要求均为强制性标准：

——药品国家标准、食品卫生国家标准、兽药国家标准、农药国家标准。

——产品及产品生产、储运和使用中的安全、卫生国家标准，劳动安全、卫生国家标准，运输安全国家标准。

——工程建设的质量、安全、卫生国家标准及国家需要控制的其他工程建设国家标准。

^① 柳成洋：《服务标准化导论》[M]，中国标准出版社2009年版，第35—36页。

——环境保护的污染物排放国家标准和环境质量国家标准。

——重要的涉及技术衔接的通用技术术语、符号、代号（含代码）、文件格式和制图方法国家标准。

——国家需要控制的通用的试验、检验方法国家标准。

——互换配合国家标准。

——国家需要控制的其他重要产品国家标准。

2. 推荐性标准

在我国，推荐性标准不具有法律约束力，但一旦被强制性标准所引用或纳入指令性文件，则在相关文件指定的范围内具有了约束力。

另外，企业明示执行的推荐性标准，在企业内部具有合同约束力，并承担相应的质量责任。

3. 指导性技术文件

除了强制性标准和推荐性标准以外，我国还有一类标准形式，即国家标准化指导性技术文件，代号 GB/Z。指导性技术文件，是为仍处于技术发展过程中（如变化快的技术领域）的标准化工作提供指南或信息，供科研、设计、生产、使用和管理等有关人员参考使用而制定的标准文件。具体包括：

——技术尚在发展中，需要有相应的标准文件引导其发展，或具有标准化价值尚不能制定为标准的项目。

——采用国际标准化组织、国际电工委员会的技术报告的项目。

（三）根据标准的内容类别划分

1. 技术标准

所谓技术标准，是对标准化领域中需要协调统一的技术事项所制定的标准，其形式可以是标准、技术规范、规程等文件，也可以是标准的样品实物。技术标准是标准体系的主体，量大、面广、种类繁多，其中主要的有^①：（1）基础标准。（2）产品标准。（3）设计标准。（4）工艺标准。（5）检验和试验标准。（6）信息标识、包装、搬运、储存、安装等标准。

^① 李春田：《标准化概论》（第四版）[M]，中国人民大学出版社 2005 年版，第 29—33 页。