

政府基本公共服务 标准化研究

主 编 黄恒学 张 勇
副主编 贾英涛 欧阳惠斌 陈言楷



人 民 出 版 社

政府基本公共服务 标准化研究

北京大学
北京市质量技术监督局 联合编著
北京市东城区人民政府

主 编 黄恒学 张 勇
副主编 贾英涛 欧阳惠斌 陈言楷

责任编辑:薛岸杨
装帧设计:艺和天下
版式设计:刘太刚
责任校对:汪 丽

图书在版编目(CIP)数据

政府基本公共服务标准化研究/黄恒学 张 勇 主编. —北京:人民出版社,2011.6
ISBN 978-7-01-009930-9

I. ①政… II. ①黄…②张… III. ①国家行政机关-社会服务-标准化-研究
IV. ①D035.1-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 098416 号

政府基本公共服务标准化研究

ZHENGFU JIBEN GONGGONG FUWU BIAOZHUN HUA YANJIU

黄恒学 张 勇 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:25

字数:600 千字

ISBN 978-7-01-009930-9 定价:46.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

编委会顾问：

方 向 赵长山 杨柳荫 牛青山 杨艺文
姚 娉 朴学东 王佩立 郭怀刚

编委会委员：

汪玉凯 黄恒学 孟庆国 王 健 梁鸿飞
陈言楷 乌晋林 张 勇 贾英涛 欧阳惠斌
宋国建 刘雪涛 范 明 李岱松 孙明高

编委会专家：

姚世全 刘慎斋 陆锡林

编委会：

李晓林 姜 峰 马文静 楼丽丽 郭佳良 陈 伟 万 恒 金 民
陈作军 盖佳萌 徐 溯 杨小雨 武 红 盛 楠 田 梅 张红蕊

图 1-10 为某地区地质剖面图，图中显示了不同岩层的分布情况。请根据图示回答下列问题。

标准化作为经济社会科学管理的重要手段，对公共服务体系建设与完善，公共服务质量评价与管理，实现公共服务均等化、优质化等均具有不可替代的作用。近年来，一些地方积极探索和实践将标准化理论和方法用于持续改进公共管理和公共服务的新思路，并且取得了明显成效。北京市东城区开展了国家级城市公共服务标准化示范区建设，杭州市上城区开展了国家级政府管理与公共服务标准化试点建设，南京市江宁区开展了国家级机关公共服务标准化示范区建设。从几个地区实践来看，标准化在推动和改善服务型政府建设、基本公共服务均等化、社会管理科学化等方面都发挥了重要作用。

北京市东城区城市公共服务标准化示范区是我国第一个城市公共服务标准化建设的试点成果，本书正是以该标准化试点建设的实践为基础，参考国外政府公共服务标准化经验，结合当前国内外新形势、新理论、新问题，特别是着眼于我国政府公共服务能力建设的现实需要，对政府基本公共服务标准化的一般规律进行了较为深入的理论探索，初步形成了政府基本公共服务标准化的理论和一套逻辑清晰的标准体系。同时，在资源、机构、人员、设施、流程、服务、信息、环境、安全、评价以及持续改进等政府公共管理与服务的各个环节和要素标准化方面，总结归纳出一系列富有创造性的成果，对于推进我国服务型政府的建设具有重要的理论和实践价值。

“十二五”时期中国仍将处于重要的战略机遇期，是全面建设小康社会的关键时期，是

深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。《“十二五”规划纲要》坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点；重申“加强社会建设，建立健全基本公共服务体系”，“着力保障和改善民生，必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，提高政府保障能力，推进基本公共服务均等化。加强社会管理能力建设，创新社会管理机制，切实维护社会和谐稳定。”标准化工作必须紧密围绕推动现代服务业大发展的契机，不断拓宽服务业标准化工作新领域，以关注民生为第一要务，全力推进公共服务标准化。

政府基本公共服务标准化是各级政府实施“十二五”规划，加快转变经济发展方式，保障和改善民生的有效措施，是政府进行社会管理创新、构建服务型政府的科学方法，是新时期落实“以人为本、执政为民”执政理念的重要举措。

《政府基本公共服务标准化研究》的理论探索，为各地推动公共服务标准化建设提供了理论参考。但我们也清醒的看到，公共服务标准化建设作为一项新的探索，其系统的理论指导和整体规划还较为缺乏，公共服务标准体系尚待进一步完善，公共服务标准化建设的保障措施仍需进一步加强；公共服务标准化建设仍然处于探索和完善阶段，在理论和实践的各环节还将面临许多挑战。因此，我们必须结合“十二五”规划的实施，进一步研究探索，并不断完善社会管理与公共服务标准化的理论体系与实践模型，以利于充分发挥标准化在政府公共服务与社会管理中的作用。

路漫漫其修远兮，吾将上下而求索！

以此共勉。

方 向
国家标准委员会
2011 年 3 月

P序二

REFACE

改革开放至今，我国在经济和社会领域发生了至少两次大的转型：第一次转型是十一届三中全会开启的经济体制改革，目标是改变生产关系，做大经济总量的“蛋糕”；第二次转型是从当前到未来的一个时期，目标是改变经济结构，分好“蛋糕”。实践证明，转变经济发展方式的关键是政府转型。但是“十一五”的五年过去了，经济发展方式转变进展缓慢，体制性障碍仍十分突出，集中表现在行政体制改革未有实质性突破。2011年是经济发展方式转变的破题之年，如何实现政府顺利转型，建设服务型政府，成为事关我国经济社会转型成败的关键问题。

阿拉伯世界因民生危机而引起的巨变再一次提醒我们必须把服务和改善民生作为执政的首要目标。从现实情况看，公共资源长期被更多地用在做大GDP上，导致公共产品短缺已经成为中国突出的社会矛盾之一，不利于社会的和谐与稳定。政府作为公共资源配置主体，应将公共资源更多地向基本公共服务领域配置，使改革的成果惠及全民，切实保障和改善民生。因此，提高政府对公共资源配置的科学性、合理性和有效性，加强公共服务供应与管理，推动基本公共服务均等化成为政府转型的重要制度安排和必然选择，基本公共服务标准化作为实现政府科学转型的主要手段和方法成为政府改革的趋势和方向。

《政府基本公共服务标准化研究》的目的是以政府基本公共服务作为样本，通过对政府基本公共服务标准化的理论探讨，力图在公众公共需求与政府能力之间架起沟通的桥梁和平台，寻找一条具有普遍性、科学性和可持续的政府管理创新的路径，推动政府转型的进程和社会治理的科学化、民主化，进而为加快经济社会的转型扫除体制性障碍。

实施基本公共服务标准化，能提升公民对政府的满意度、改善政府服务水平、树立政府良好的管理形象，以达到政通人和，增强民众的幸福感。可以说，开展基本公共服务标准化有利于建设新型的社会管理体系，这对于新时期加强社会建设、改善民生、促进社会和谐等具有十分重要的意义。

首先，标准化是推进基本公共服务均等化的重要方法和手段。基本公共服务标准化可以有效缓解经济社会转型过程中出现的资源供需矛盾，取得社会管理的最大效益。将义务教育、医疗卫生、社会保障、公共安全、公共环境等与人民生活、经济社会关系密切的基本公共服务项目实施标准化，使城乡居民享受同等待遇，满足人民群众基本公共服务需要，体现社会公平性，逐步消除城乡差距，减少社会矛盾，维护社会稳定。

其次，标准化意味着政府社会管理理念和模式的转变。实施标准化，政府行为将逐步

明晰，有利于稳定公众预期，提升政府形象。标准化指标体系和标准化方法的运用，可以较为客观地测试民众对政府满意度，为政府改进服务提供依据。实施基本公共服务标准化将促进政府管理和运作上的公开化和透明化，以及政府引导下的公众参与和公众认可，有利于加强政府与民众的沟通协调，充分体现政府改善民生的真诚和决心，使社会公众理解和配合有关方针政策的实施，逐步完善社会治理环境，增强政策效益，树立政府公信力。

最后，标准化是政府自身管理模式创新。一方面，基本公共服务标准化通过管理和操作标准化对政府部门和工作人员的行为进行规范，从而避免其按照主观意志履行政府职能，改变其通过命令和权力强力推行行政的模式。另一方面，有了以公共服务为中心的统—明确的公共服务供给标准，各层级、各部门就能把这一标准分解转化为目标任务与责任，并制定出相应的绩效评估标准，衡量行政服务水平，从而提高绩效评估的实践效果，充分发挥绩效评估的应有功能，提升政府执行力，推动政府服务优质化。

北京大学、北京市质量技术监督局、北京市东城区人民政府联合成立了政府基本公共服务标准化研究课题组，对政府基本公共服务标准化开展了系统深入的研究，《政府基本公共服务标准化研究》专著的出版是公共管理理论和服务标准化理论的创新，将进一步推动公共管理研究，为政府管理和公共服务实践提供指导。然而公共服务标准化研究刚刚起步，各级政府和学界对于政府基本公共服务标准化理论体系和实践的认识还不统一，有待在实践基础上进行进一步深入的探讨，从而不断提高公共管理理论研究水平，改善政府公共服务质量和水平，更好地构建和谐社会，促进社会文明和进步。

北京大学 教授
黄恒学 博导
2011年4月12日
北京 望巢斋

目录

序一 /01

序二 /03

导 论 /01

一、选题的背景 /01

二、研究的目的和意义 /07

三、国内外现状及相关研究文献综述 /08

四、研究的主要方法 /13

五、研究的思路与基本框架 /15

六、研究的难点与创新之处 /16

第一章 政府基本公共服务及其标准化的相关理论 /19

第一节 政府基本公共服务的概念 /19

一、服务与公共服务 /19

二、政府基本公共服务 /20

三、政府职能的发展与基本公共服务范围的变迁 /23

四、服务型政府改革 /24

第二节 政府基本公共服务的特征分析 /25

一、政府行为的基本属性 /25

二、政府基本公共服务的特征分析 /26

三、政府基本公共服务特征的标准化价值 /30

第三节 政府基本公共服务标准化的概念 /31

一、标准化发展概述 /32

二、标准化和标准的基本概念 /33

三、服务标准化的基本概念	/46
四、政府基本公共服务标准体系	/50
第四节 政府基本公共服务标准化的意义	/53
一、政府基本公共服务现状和存在问题	/53
二、国内外政府管理与公共服务标准化实践概况	/58
三、政府基本公共服务标准化的意义	/63
四、政府基本公共服务标准化的价值	/66
第二章 政府基本公共服务范围的界定	/69
第一节 政府基本公共服务的范围分析	/69
一、政府服务与非政府服务	/69
二、公共服务与非公共服务	/70
三、政府基本公共服务与非基本公共服务	/72
第二节 政府基本公共服务范围的确定原则	/73
一、价值原则：公共利益	/73
二、能力原则	/75
第三节 发达国家政府基本公共服务界限的比较分析	/77
一、发达国家政府基本公共服务的内容与范围	/78
二、世界大都市政府基本公共服务的比较分析	/80
第四节 我国政府基本公共服务的内容与范围	/83
一、我国政府基本公共服务的不均等性	/84
二、我国政府基本公共服务的发展方向	/84
三、政府基本公共服务范围的相对性	/85
第三章 政府行为与政府行为准则	/87
第一节 政府行为的准则和基本原则	/87
一、政府行为与政府行为准则	/87
二、政府行为研究的历史沿革	/88
三、政府行为的基本原则	/91
第二节 政府行为的人类价值准则	/92
一、价值与人类价值	/92
二、人类价值的内涵	/92
三、政府行为的价值准则	/94
第三节 政府行为的政治准则	/95
一、行政与政治	/95
二、政治合法性	/97
第四节 政府行为的经济准则	/98

一、政府行为受公共收入规模的限定	/98
二、行政效率与绩效	/99
第五节 政府行为的道德准则	/100
一、行政职业道德规范	/101
二、行政道德制度化	/102
第六节 政府行为的文化传统准则	/102
一、政治文化	/103
二、行政文化	/104
第七节 政府行为的法律准则	/105
一、依法行政	/105
二、行政程序法制化	/106
 第四章 政府行为的标准化	/108
第一节 政府行为标准化的意义	/108
一、法治政府要求政府行为的标准化	/109
二、绩效政府要求政府行为的标准化	/109
三、民主政府要求政府行为的标准化	/110
四、责任政府要求政府行为的标准化	/111
五、正义政府要求政府行为的标准化	/111
第二节 政府行为特征的标准化	/112
一、显性化与明确化	/112
二、规范化与流程化	/113
三、公开化与透明化	/113
四、科学化与民主化	/114
五、系统化与具体化	/114
六、数字化与信息化	/115
第三节 政府行为要素的标准化	/115
一、公共资源的规划与配置	/116
二、服务提供标准化	/120
三、服务行为规范	/121
四、服务流程标准化	/121
五、服务要素的综合标准化	/125
六、公共服务基础信息标准化	/125
 第五章 政府基本公共服务标准化的内涵	/128
第一节 政府基本公共服务事项的标准化	/128
一、政府基本公共服务标准化事项的范围	/128

二、政府基本公共服务标准体系与规划	/133
三、政府基本公共服务事项要素的标准化	/138
四、政府基本公共服务关键标准的设计	/141
第二节 政府基本公共服务资源配置的标准化	/145
一、基本公共服务资源分类	/145
二、基本公共服务资源配置标准化	/149
三、基本公共服务资源配置要素标准化	/157
四、基本公共服务资源配置关键标准的设计	/160
五、基本公共服务资源配置评价与改进标准化	/160
第三节 政府基本公共服务机构与设施的标准化	/163
一、政府基本公共服务机构与设施类别	/163
二、政府基本公共服务机构与设施标准化	/166
三、评价与改进	/167
第四节 政府基本公共服务人员的标准化	/174
一、人员的工作标准	/174
二、人员的配置标准	/176
三、服务标准	/182
第五节 政府基本公共服务预算与支出的标准化	/184
一、政府基本公共服务预算与支出的原则	/184
二、政府基本公共服务预算与支出要素的标准化	/187
三、关键标准指标的设计	/188
四、效果评价与改进	/189
第六节 政府基本公共服务流程的标准化	/192
一、政府公共服务流程再造概述	/192
二、政府基本公共服务流程要素标准化	/192
三、关键标准指标的设计	/194
四、评价与改进	/195
第七节 政府基本公共服务时限的标准化	/197
一、政府基本公共服务时限的设定原则	/197
二、政府基本公共服务时限标准及示例	/198
三、行政许可时限的评价与改进	/200
第八节 政府基本公共服务品质的标准化	/200
一、公共服务品质特性的标准化	/201
二、政府基本公共服务质量要素与质量特性	/204
三、评价与改进	/207

第六章 政府基本公共服务标准化管理 /210

第一节 政府基本公共服务标准的制定与公开	/210
一、政府基本公共服务标准制定的原则与要求	/210
二、政府基本公共服务标准的制定程序	/212
三、政府基本公共服务标准的编写	/217
四、政府基本公共服务标准的公开	/224
第二节 政府基本公共服务标准的实施与宣传	/225
一、政府基本公共服务标准实施的意义	/225
二、政府基本公共服务标准实施的原则与方法	/226
三、各级组织在标准实施中的作用	/228
四、政府基本公共服务标准实施的程序	/228
五、政府基本公共服务标准的宣传培训与推广	/229
第三节 政府基本公共服务标准的监督与管理	/230
一、政府基本公共服务标准监督的意义	/230
二、政府基本公共服务标准监督的形式	/231
三、政府基本公共服务标准化管理	/231
第四节 政府基本公共服务标准的评价与改进	/235
一、评价原则与内容	/235
二、标准体系评价	/236
三、数据处理	/238
四、改进	/239
第五节 政府基本公共服务标准化的运行与保障	/240
一、运行模式与运行机制	/241
二、保障措施	/244
第七章 政府基本公共教育服务的标准化	/247
第一节 基本公共教育的法律规定及其解释	/247
一、我国基本公共教育的相关法律规定及其解释	/247
二、《国际教育标准分类法》及其解释	/251
第二节 我国实施的主要基本公共教育服务标准	/253
一、基本公共教育学校建设标准	/253
二、教育管理信息化标准	/256
三、中小学学生学籍信息化管理基本信息规范	/257
四、现代远程教育技术标准体系	/257
第三节 基本公共教育课程建设的标准化	/258
一、课程建设的原则	/258
二、课程标准	/259
三、课程结构	/260

四、课程管理	/262
第四节 基本公共教育教师教育的标准化	/262
一、教师教育专业招生标准	/263
二、教师的教育教学能力标准	/264
三、教师的培养与培训标准	/266
四、教师的资格标准	/267
第五节 基本公共教育经费投入的标准化	/269
一、基本公共教育经费投入的来源	/269
二、基本公共教育经费投入标准	/270
第六节 基本公共教育评估的标准化	/270
一、普及基本公共教育的评估标准	/271
二、基本公共教育均衡发展评估标准	/272
三、基本公共教育财政支出绩效评价标准	/273
第八章 政府基本公共医疗卫生服务的标准化	/275
第一节 政府基本公共医疗卫生服务的范围	/275
一、政府提供基本公共医疗卫生服务的原因	/275
二、政府基本公共医疗卫生服务的范围	/276
第二节 政府基本公共医疗卫生服务标准化的依据	/278
一、基本公共医疗卫生服务的法规及政策	/278
二、政府基本公共医疗卫生服务标准化的原则	/281
第三节 政府基本公共医疗卫生服务内容的标准化	/282
一、政府基本公共医疗卫生服务项目的标准化	/282
二、政府基本公共医疗卫生服务手段的标准化	/283
第四节 政府基本公共医疗卫生服务机构 与设施的标准化	/286
一、政府基本公共医疗卫生服务机构的标准化	/286
二、政府基本公共医疗卫生服务设施的标准化	/289
第五节 政府基本公共医疗卫生服务人员 与教育的标准化	/290
一、政府基本公共医疗卫生服务人员的标准化	/291
二、政府基本公共医疗卫生服务教育的标准化	/292
第六节 政府基本公共医疗卫生服务预算的标准化	/292
一、政府基本公共医疗卫生服务预算制定的目标	/293
二、政府基本公共医疗卫生服务预算支出 规模的标准化	/293
三、政府基本公共医疗卫生服务支出结构	

与预算编制的标准化	/295
第七节 政府基本公共医疗卫生服务标准体系	/297
一、政府基本公共医疗卫生服务标准体系的要素	/297
二、政府基本公共医疗卫生服务标准体系结构	/298
第九章 政府基本社会保障服务的标准化	/300
第一节 社会救助标准化	/301
一、社会救助标准化现状	/301
二、社会救助标准化的主要内容	/303
三、社会救助标准体系框架	/305
第二节 社会保险标准化	/305
一、社会保险标准化现状	/305
二、社会保险标准化的主要内容	/306
三、社会保险标准体系框架	/308
第三节 社会福利标准化	/309
一、社会福利标准化现状	/309
二、社会福利标准化的主要内容	/310
三、社会福利标准体系框架	/312
第四节 社会优抚标准化	/312
一、社会优抚标准化现状	/312
二、社会优抚标准化的主要内容	/313
三、社会优抚标准体系框架	/315
第五节 政府基本社会保障服务标准发展规划	/315
第十章 政府公共安全标准化	/317
第一节 公共安全的相关法律法规	/317
一、社会治安相关法律制度	/317
二、生产安全相关法律制度	/318
三、食品安全相关法律制度	/319
四、消防相关法律制度	/320
五、特种设备安全相关法律制度	/320
六、防灾减灾相关法律制度	/321
七、应急管理相关法律制度	/321
第二节 公共安全标准化	/323
一、社会治安标准化	/323
二、生产安全标准化	/324
三、食品安全标准化	/325

四、消防标准化	/326
五、特种设备安全标准化	/327
六、防灾减灾标准化	/328
七、应急管理标准化	/329
第三节 公共安全标准体系与规划	/332
一、公共安全标准体系	/333
二、公共安全标准体系规划	/333
第十一章 政府公共环境标准化	/335
第一节 公共环境与政府公共环境的界定	/335
一、公共环境的基本概念	/335
二、公共环境的范围	/336
第二节 公共环境的相关法律法规	/336
一、相关法律法规与司法解释	/336
二、我国公共环境保护的主要标准	/339
三、公共环境的体制	/339
第三节 公共环境标准化的原则、内容和分类	/341
一、公共环境标准化的原则和依据	/341
二、政府公共环境标准化的主要内容和分类	/342
第四节 我国公共环境标准体系框架与规划	/345
一、我国公共环境标准体系现状	/345
二、公共环境标准化编制依据和原则	/345
三、公共环境标准体系结构设计	/346
结论	/351
北京市东城区城市公共服务标准化示范区 建设大事记	/355
附录一 广东省卫生资源配置标准	/358
附录二 北京市质量技术监督局行政许可标准	/363
附录三 广西壮族自治区卫生资源配置 标准（试行）	/367
附录四 青岛市卫生系统十大窗口服务 规范考核细则	/374
附录五 北京市发展和改革委员会行政许可事项	/379
后记	/381

导 论

进入 21 世纪,公共服务作为专用名词迅速成为社会关注的焦点。作为政府治理的模式,强化政府公共服务职能、建设服务型政府已成为我国行政管理体制改革的目标和政府职能转变的重心,全国各地的政府都纷纷地行动起来,开展了一场旨在建立“服务型政府”的行政改革运动。基本公共服务是政府的基本责任,是公民的基本权利。党的十六届六中全会《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出,要逐步实现基本公共服务均等化。基本公共服务均等化是服务型政府的首要职责,逐步实现基本公共服务均等化,是构建社会主义和谐社会的内在要求。胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确提出,“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”。^① 温家宝总理在十一届全国人大一次会议的政府工作报告中更是明确指出要“健全政府职责体系,全面正确履行政府职能,努力建设服务型政府。”^② 因此,政府必须创新公共服务和行政管理方式,建立健全合理的长效机制以适应社会发展的需要,满足公众不断增长的公共需求。理论和实践研究都表明,任何一种基本公共服务是否实现了均衡,必须建立在某种衡量标准上。在经济国际化新形势下,在我国迈进全面优化发展的重要阶段,建设与国际接轨,标准化、科学化的公共行政管理与服务体系显得尤为迫切。政府基本公共服务标准化是保证基本公共服务水平、范围、均等化程度的基本参照系,是政府提高基本公共服务均等化水平的重要方法和手段。政府实现基本公共服务的标准化是解决我国公共产品和公共服务供需矛盾的有效途径之一。当前,为了缓解我国经济社会中所面临的各种突出矛盾,顺利推进和谐社会建设,加强政府公共服务标准建设,用统一标准确定公民有权享有的基本公共服务范围,进而建立一套结构完整、条理清晰、目标明确和易于操作的政府基本公共服务标准体系,对于加强政府服务能力建设、塑造良好的政府形象、提高政府效能、完善公共服务体系、满足公众的基本公共服务需求等具有重要的意义。

一、选题的背景

当前,我国正处于推进基本公共服务均等化的重要阶段,开发和编制一套标准适用、

① 2007 年 10 月胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告。

② 2008 年 3 月十一届全国人大一次会议温家宝政府工作报告。