



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

公共服务标准化的 创新机制

卓越 等著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

公共服务标准化的 创新机制

卓越 等著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公共服务标准化的创新机制/卓越等著. —北京: 社会科学文献出版社, 2016. 3

(国家哲学社会科学成果文库)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8803 - 5

I. ①公… II. ①卓… III. ①社会服务 - 标准化 - 研究
IV. ①C916 - 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 037459 号

· 国家哲学社会科学成果文库 · 公共服务标准化的创新机制

著 者 / 卓 越 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 曹义恒 贾立平

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京盛通印刷股份有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.125 插 页: 0.375 字 数: 337 千字

版 次 / 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8803 - 5

定 价 / 128.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究



作者简介

卓越 福建尤溪人，经济学博士。现任厦门大学公共事务学院副院长、教授、博士生导师，全国政府绩效管理研究会副会长、福建省人民政府顾问，兰州大学管理学院等多所高校兼职教授。曾先后赴美国、澳大利亚、新西兰、荷兰、德国、俄罗斯、韩国、新加坡、菲律宾等国家参加国际学术会议，进行学术访问、项目考察和科研合作。

教学和科研的主要方向为政府绩效管理、公共服务标准化、政府治理与创新。

已正式出版《政府成本控制研究》《政府绩效管理概论》《公共部门绩效评估》等个人专著、合著 40 余部。在《政治学研究》《教育研究》《中国行政管理》等刊物上发表论文 230 余篇。

主持“十二五时期公共服务标准化创新机制研究”“基于数据挖掘的地方政府绩效评估指标体系研究”“政府成本控制研究”等 20 余项国家社科基金重点项目、国家社科基金项目、国家自然科学基金项目和省部级项目。

《国家哲学社会科学成果文库》 出版说明

为充分发挥哲学社会科学研究优秀成果和优秀人才的示范带动作用，促进我国哲学社会科学繁荣发展，全国哲学社会科学规划领导小组决定自2010年始，设立《国家哲学社会科学成果文库》，每年评审一次。入选成果经过了同行专家严格评审，代表当前相关领域学术研究的前沿水平，体现我国哲学社会科学界的学术创造力，按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”的总体要求组织出版。

全国哲学社会科学规划办公室

2011年3月

前 言

本书在导向方面，体现价值理性和工具理性相结合，既期望在理论上建构一个公共服务标准化的较为完整的体系，又要突出标准化在推进服务型政府建设中的工具作用，推进服务型政府建设从理念倡导到方法技术的转变。本书突出绩效管理的发展导向，凸显职能管理、目标管理、绩效管理的发展战略，实现流程管理与结果管理相结合，目标管理与绩效管理相结合，以投入、过程、产出、结果作为基本的标准元素，以公共服务的提供资源、提供机制、提供结果作为基本的标准维度。本书重在创新提升，实现借鉴企业经验与体现公共精神相结合；重在实践探索，实现架构通用框架与选择试点相结合；重在推广运用，实现通用标准与个别标准相结合。

在目标方面，努力通过理论与实务相结合的方式，体现双重创新。在理论层面：①在对公共服务标准化进行内涵辨识、特点把握、意义解读、轨迹追述的基础上，建立一套较为完整的公共服务标准化建设理论体系。在推进服务型政府建设中，形成一个与公共服务市场化、公共服务均等化、公共服务提供机制等相对应的标志性主题。②从企业管理标准与政府管理标准、服务标准与公共服务标准、国家标准与地方标准、规范化和标准化的比较分析中，提炼公共服务标准的特点，形成公共服务标准的边界。③不仅从公共服务的供给机制，而且从公共服务的需求机制入手，在研究视角上推进了服务型政府建设的深入发展。在实务方面，通过规范的模板设定，运用文字、表格、图形等方式，完整描述和明确定位，制定通用型的公共服务标准，形成深化服务型政府建设的操作平台，为较大规模的公共服务标准化建设推广工

作奠定基础。按照不同类型、不同层级设计若干套模板,建构一套通用型的公共服务标准,在技术和工具层面形成了公共服务的创新机制。制定标准是一个理论指导的过程,也是实践推动的过程。或者说,制定标准可以通过由下而上和由上而下两种渠道进行。目前,公共服务标准化建设基本上是通过由下而上的渠道,一些地方政府在积极地实践,但是,各自为政的试点探索缺乏统一标准,容易产生歧义。由下而上的发展进程急需由上而下的积极回应,急需出台一个在格式要素和内容标准上的通则性操作指南。同时,通过标准化建设,通过规范的模板设定,与电子政务相衔接,为开发公共服务标准化管理系统软件预留空间。

本书围绕一个主题串联式发展,各个环节纵向依次衔接,理论分析、模型建构、模板设计和推广实施等各个环节逻辑性强,关联度高。本书在导论之后,构建现状分析模块(第二章至第三章)、模型的构建与验证模块(第四章至第六章)和实务操作模块(第七章至第九章)等几个相互联系的板块。

在现状分析模块,本书从综合考量的视角梳理了公共服务标准化的发展进程。标准化建设、服务型政府建设和规范化建设这三条并联的线索几乎同时汇聚而来,形成了壮观场面。第一条主线以管理标准化作为基点,按照标准化—服务标准化—公共服务标准化的发展路径,确定公共服务标准化的时代特征。第二条主线以推进服务型政府建设作为背景,把公共服务标准化作为一个与公共服务市场化、公共服务提供机制、公共服务均等化相对应的全新主题,作为推进服务型政府深入发展的内在逻辑延伸。第三条主线以规范化作为基点,在阐述规范化建设现状的基础上,分析规范化与公共服务标准化的异同,说明规范化发展的必由之路。本书意在梳理之后,寻求三条主线之间的交点,逻辑性地推出公共服务标准化。与纵向发展进程分析相呼应,本书从横向比较的角度,对公共服务标准化的结构进行类型划分,对公共服务标准化与ISO9000政府质量管理进行功能上的比较分析。从更好地了解什么是公共服务标准化和更深层次上理解公共服务标准化内涵的角度,本书在公共服务标准化现状分析板块中专门进行了类型划分。在分类标准方面,设计了多视角的公共服务标准化分类、阶段分类、内容分类和环境分类等,并对综合性服务窗口、单项性服务窗口、市政设施、城市公共信息、

公共企业、基本公共服务、专门领域的公共服务标准化进行了归类和特征描述。本书通过分析公共服务标准化与 ISO9000 政府质量管理的异同,说明公共服务标准化对于 ISO9000 政府质量管理的比较优势。在分析方法上,本书按照文本分析的一般方法,遵循特点分析、问题分析和路径分析的基本框架,重心落在公共服务标准化对 ISO9000 政府质量管理的积极促进作用方面。

在模型的构建与验证模块,本书按照创新研究的规范路径,以问题为导向,以假设为前提,通过建构和验证公共服务标准化可执行、可持续、可扩散模型,依次逻辑展开。在创新可执行性模型的构建与验证方面,本书在论证创新可执行性的内涵、特点和作用的基础上,构建创新可执行性的模型,按照接受阶段和执行阶段分解影响因素。在创新的执行阶段,选择创新的执行客体和执行主体作为主要影响因素。前者主要表现为创新方案的可执行性,具体包含目标要素、操作要素和价值要素;后者包括组织设置、组织资源和组织文化三个方面。创新的可执行性模型为公共服务标准化可执行性评估提供了基础框架,相当于评估体系的基本维度+基本指标,或者称一级指标+二级指标。依照模型的思路,本书建立相应的三级指标,构建完整的创新可执行性评估体系。在此基础上,选择比较典型的案例进行分析,证明公共服务标准化的可执行性。在创新可持续性模型的构建与验证方面,本书认为,标准化可持续性的形成轨迹取决于不同发展路径下标准化影响因素作用力的大小,包括动力机制、组织力度、操作运载途径、发展路径的依赖、论证机制、标准的广度与深度、信度与效度以及监督机制的健全程度等八个方面的要素。本书采用针对给定评价因子作出的书面描述评估方法,建立公共服务标准化可持续模型的评估体系,由工作机制、标准质量和监督机制三个维度组成。在此基础上,选择比较典型的案例进行分析,证明公共服务标准化的可持续性。在创新可扩散性模型的构建与验证方面,本书根据梯度理论在政府创新扩散领域的适用性程度,在比较分析的基础上,选择了与产品生命周期理论、区域生命周期理论不同的梯度理论作为基本分析视角;从资料丰富程度、扩散空间范围和受控比较程度考虑,选择相关的实践案例;通过数据收集,分析基本公共服务标准化创新扩散的“反梯度”现象和梯度特征,进行总结和思考。

在实务操作模块,本书通过国外的管理经验借鉴和国内相关政策的佐证,从战略角度分析了公共服务标准化的顶层设计。本书认为,在理论上,公共服务标准化应该有自身明确的界点,但在实践中,对公共服务标准化界点勘探存在困惑。本书认为,公共服务标准化顶层设计必须面对公共性问题和政府主导问题的挑战。构建通用型模板设计需要进行理论预设,通用型公共服务标准必须凸显公共服务标准模板的菜单式特性,力求公共服务的过程控制与结果导向,实现公共服务标准体系的相容,贯穿从标准设定到实施的诉求和展现公共服务提供的工具效应。通用型公共服务标准模板可以分为公共服务基础标准、公共服务资源供给与管理标准、公共服务提供要素标准和公共服务绩效标准四个基本维度。本书认为,公共服务标准化的组织实施的基础是组织分析,包括公共部门组织实施文化服务标准化的程序,以及标准化实施中的制度和组织建设,其中制度和组织建设是文化服务标准化实施的基础和保证。组织实施是公共服务标准化的一个基本环节和重要步骤,可以对标准化工作的其他方面进行检验,对公共部门管理、目标和战略加以改进。本书认为,公共服务标准化建设总是在一定的环境中进行的,环境是影响公共服务标准化建设可持续发展的双刃剑。环境建设包括宏观环境建设与内部环境建设。前者是相对比较普遍的外部影响因素的集合,对公共服务标准化产生外生性的作用力;后者则是相对特殊的内部影响因素的集合,对公共服务标准化产生内生性的作用力。也就是说,环境对于公共服务标准化的影响包括宏观环境的外生性影响与微观环境的内生性影响。内外部环境分别由不同的影响因素构成,产生不同的影响力与影响方式。同时,这两股不同的影响力将合成对公共服务标准化的综合作用力,形成影响公共服务标准化建设的不同环境类型。为此,可以按照“外—内—总”的逻辑对公共服务标准化建设环境进行具体分析,寻求有效的促进机制。

本书是在国家社科基金重点项目“‘十二五’时期公共服务标准化创新机制研究”(项目编号:10AZD005)的基础上,经过认真修改完善而形成的。本书由厦门大学公共事务学院卓越教授担任主著,同时,基本上每章也有其他作者协助写作。各章的作者为:第一章,卓越;第二章,卓越、兰丽娟、段哲哲、肖雪芹;第三章,卓越、卢梅花、陈赟、刘洋;第四章,卓越、于湃;第五章,尹昌美、卓越;第六章,卓越、陈诚;第七章,卓越、

卓萍、张世阳；第八章，卓越、马媛；第九章，卓越、王欢欢。

本书的出版得到社会科学文献出版社的积极帮助，该社社会政法分社曹义恒总编为编辑此书提供了不少创意，借此机会一并表示由衷的谢意。

卓 越

2015 年 10 月 26 日

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究对象界定	1
第二节 研究基础综述	13
第三节 研究思路与方法	28
第二章 三江并流：公共服务标准化的发展进程	35
第一节 标准化发展进程中的公共服务标准化	35
第二节 推进服务型政府建设中的公共服务标准化	49
第三节 从规范化到公共服务标准化	64
第三章 比较分析：公共服务标准化的结构与功能	82
第一节 公共服务标准化分类标准	82
第二节 公共服务标准化的类型与特征	86
第三节 公共服务标准化与 ISO9000 政府质量管理	106
第四章 公共服务标准化创新可执行性评估体系的构建与验证	135
第一节 理论阐释与分析思路	135
第二节 公共服务标准化创新可执行性评估指标体系构建	138
第三节 公共服务标准化创新可执行性评估验证	143

第五章 公共服务标准化创新可持续性模型的构建与验证..... 148

 第一节 可持续性模型的建构..... 148

 第二节 可持续性模型的评估体系..... 155

 第三节 个案研究与实证检验——上城区公共服务标准化..... 158

第六章 基于梯度理论的公共服务标准化创新扩散验证与思考..... 172

 第一节 理论范式与实践案例选择..... 172

 第二节 政府创新的梯度性：以行政服务中心标准化为例..... 176

 第三节 公共服务标准化创新扩散的战略思考..... 183

第七章 公共服务标准化通用框架设计..... 188

 第一节 公共服务标准化顶层设计的战略思考..... 188

 第二节 构建通用型公共服务标准框架的理论预设..... 199

 第三节 公共服务基本维度的总体思路..... 210

第八章 公共服务标准化的组织实施..... 218

 第一节 公共服务标准化组织实施的准备工作..... 218

 第二节 公共服务标准化文件体系编制..... 229

 第三节 公共服务标准化的评审管理..... 236

第九章 公共服务标准化的环境建设..... 245

 第一节 公共服务标准化环境建设的理论基点..... 245

 第二节 公共服务标准化建设环境影响因素分析..... 251

 第三节 公共服务标准化建设环境模型构建与对策..... 273

附 录..... 283

参考文献..... 305

索 引..... 314

Contents

Chapter 1	Introduction	/ 1
Section 1	The Definition of Research Object	/ 1
Section 2	The Review of Research Foundation	/ 13
Section 3	The Research Ideas and Methods	/ 28
Chapter 2	Three Parallel Rivers Region: The Developmental Process of Public Service Standardization	/ 35
Section 1	The Developmental Process of Standardization of Public Service Standardization	/ 35
Section 2	The Public Services Standardization in the Construction of Promoting Service-Oriented Government	/ 49
Section 3	From Standardization to Public Service Standardization	/ 64
Chapter 3	The Comparative Analysis: The Structure and Function of Public Service Standardization	/ 82
Section 1	The Standardized Classification of Public Service Standardization	/ 82
Section 2	The Types and Characteristics of the Public Service Standardization	/ 86
Section 3	The Public Service Standardization and ISO9000 of Government Quality Management	/ 106

Chapter 4	The Construction and Verification of the Enforceable Evaluation Index System of Innovation of Public Service Standardization	/ 135
Section 1	Theoretical Interpretation and Analysis of Ideas	/ 135
Section 2	The Construction of the Enforceable Evaluation Index System of Innovation of Public Service Standardization	/ 138
Section 3	The Verification of the Enforceable Evaluation Index System of Innovation of Public Service Standardization	/ 143
Chapter 5	The Construction and Verification of Sustainable Model of Innovation of Public Service Standardization	/ 148
Section 1	The Construction of the Sustainable Model	/ 148
Section 2	The Evaluation System of Sustainable Model	/ 155
Section 3	The Case Study and Empirical Test-Public Service Standardization of District of ShangCheng	/ 158
Chapter 6	The Validation and Thinking about Diffusion of Innovation of Public Service Standardization Based on the Gradient Theory	/ 172
Section 1	The Theory Paradigm and Selection of Practical Case	/ 172
Section 2	The Gradient of Government Innovation; Case Study of Standardization of Administrative Service Center	/ 176
Section 3	The Strategic Thinking of Diffusion of Public Service Standardization Innovation	/ 183
Chapter 7	The General Framework Design of Public Service Standardization	/ 188
Section 1	The Top of Design of Strategic Thinking of Public Service Standardization	/ 188

Section 2	The Theory Default of Construction of Framework of General Public Service Standard	/ 199
Section 3	The Overall Idea of Basic Dimensions of Public Services	/ 210
Chapter 8	The Organization and Implementation of Public Service Standardization	/ 218
Section 1	The Preparatory Work of Organization and Implementation of Public Service Standardization	/ 218
Section 2	To Compile the File System of Public Service Standardization	/ 229
Section 3	The Assessment Management of Public Service Standardization	/ 236
Chapter 9	The Environmental Construction of Public Service Standardization	/ 245
Section 1	The Theoretical Basis of Environmental Construction of Public Service Standardization	/ 245
Section 2	The Analysis of Influencing Factors Construction Environment of Public Service Standardization	/ 251
Section 3	The Model Construction and Countermeasure of Construction Environment of Public Service Standardization	/ 273
Appendix		/ 283
References		/ 305
Index		/ 314

第一章

导论

导论的作用在于阐述选题的研究意义，介绍选题的核心概念和相关理论与模型，并对选题国内外研究现状进行综合述评，在此基础上，明确选题的研究目标导向，展示总体的逻辑框架，提出具体的研究方法。

第一节 研究对象界定

明确研究对象是全部研究的逻辑起点，界定研究对象既要准确揭示对象的内涵与特征，还要完整阐述研究对象的意义与作用。

一 公共服务标准化的内涵与特征

1. 服务标准化

学界已明确，“标准”包含四个方面的含义：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。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。从标准的定义可以推出，服务标准化是通过对服务标准的制定和实施，以及对标准化原则和方法的运用，以达到服务质量目标化、服务方法规范化和服务过程程序化，从而获得优质服务的过程。

自 1996 年国际标准化组织（ISO）提出“服务标准化”口号以来，服

务标准化即受到各成员国尤其是西方发达国家的重视,各国都不同程度地开展了推进服务标准化的工作,服务标准化已成为标准化进程中一个新兴的标准化领域。自起步以后,其受到我国各界的高度重视,研究的视角和深度也在不断拓宽变深。根据国际标准《服务标准制定考虑消费者需求的建议》(ISO/IEC Guide 76: 2008)中的界定,“服务”是指供方和顾客接触面上至少需要完成一项活动,其结果通常是无形的。服务的目的是满足顾客的需求,服务的条件是必须与顾客接触,服务的实质是一项活动,是产生于人、机器、设备与顾客之间互动关系的有机联系,并由此形成一定的活动过程。所谓服务标准是规定服务应满足的要求以确保其适用性的标准。

从服务标准化范围和内容的国际层面的界定来看,国际标准化组织消费者政策委员会(ISO/COPOLCO)开发的ISO/IEC 76号指南,即《服务标准制定考虑消费者需求的建议》,给出了制定服务标准时通常应考虑的要素及其规范主题。我国GB/T 15624.1-2003《服务标准化工作指南 第1部分:总则》将服务标准化的范围概括为六个方面^①:①批发、零售和住宿、餐饮服务;②交通运输、邮政和仓储服务;③金融和房地产服务;④商务、专业技术和科学研究服务;⑤旅游、文化、娱乐和体育服务;⑥社会公共服务和其他服务。社会公共服务包括:政府行政管理服务,城市建设服务、卫生、社会保障和社会福利服务,康复工程服务,教育服务,居民社区服务,图书馆服务等;其他服务包括国际组织服务等。我们可以以此作为建立公共服务标准体系的依据。

同时,GB/T 15624.1-2003还对服务标准化的内容进行了概括,分别对服务基础标准、服务管理标准、服务质量标准、服务资质标准、服务设施标准、服务安全卫生标准、服务环境保护标准、保护消费者权益标准等八种类型进一步展开,介绍了该类服务标准通常所包含的内容。GB/T 15624.1-2003第六章规定了服务标准的类型,一般可分为服务基础标准,服务管理标准,服务质量标准,服务资质标准,服务设施标准,服务安全、卫生标准,服务环境保护标准和保护消费者权益的标准。

^① 国家标准化技术委员会:《服务标准化工作指南 第1部分:总则》,中国标准出版社2003年版。