

公共服务质量管理丛书

陈振明 主编

Public Service Quality Management Series

质量驱动的行政服务 标准化研究

——以漳州市行政服务中心的实践为例

耿 旭/著

Research on Quality-Driven Administrative
Service Standardization:

The Case of Administrative Service Center of Zhangzhou City



科学出版社

公共服务质量管理丛书

陈振明 主编

Public Service Quality Management Series

质量驱动的行政服务标准化研究

——以漳州市行政服务中心的实践为例

耿 旭/著

Research on Quality-Driven Administrative
Service Standardization:

The Case of Administrative Service Center of Zhangzhou City

本丛书的出版受国家自然科学基金项目 71273218 资助

福建省社会科学研究基地—厦门大学公共服务质量研究中心暨福建省

2011 协同创新中心—公共政策与地方治理协同创新中心的成果

科学出版社

北 京

内 容 简 介

如何持续地进行服务变革已成为世界各国政府改革的主要内容，这也促使公共管理中质量研究路径的兴起和发展，进而成为学界研究的重要领域。本书从质量管理途径解读行政服务标准化，结合我国地方政府实践经验，构建质量驱动的行政服务标准化理论框架和运行框架，为我国行政服务标准化实践提供理论支撑和指导。按照“制定服务标准—实施服务标准—开展效果评价—服务质量持续改进”四大核心板块展开分析。在此视角下理解行政服务标准化，不仅强调行政服务标准化的技术性和工具性作用，更加重视行政服务标准化的价值导向和价值内涵。

本书对公共管理等学科专业的学生、教育工作者和研究人员以及政府部门中的实践者具有一定的阅读参考价值。

图书在版编目（CIP）数据

质量驱动的行政服务标准化研究：以漳州市行政服务中心的实践为例 / 耿旭著. —北京：科学出版社，2017.6

（公共服务质量管理丛书）

ISBN 978-7-03-053916-8

I. ①质… II. ①耿… III. ①企业管理—行政管理—服务标准化—研究 IV. ①F272.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 145394 号

责任编辑：李 莉 王京苏 / 责任校对：樊雅琼

责任印制：霍 兵 / 封面设计：无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码：100717

<http://www.sciencep.com>

北京天宇星印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 6 月第 一 版 开本：720×1000 1/16

2017 年 6 月第一次印刷 印张：18 1/2

字数：373 000

定价：120.00 元

（如有印装质量问题，我社负责调换）

作者简介

耿旭（1987—），女，江苏连云港人，博士研究生毕业于厦门大学公共事务学院，罗格斯新泽西州立大学访问学者；现为深圳大学管理学院公共管理系助理教授；在《中国行政管理》、《厦门大学学报》、《东南学术》和《东北大学学报》等期刊发表多篇论文，并有数篇文章被人大复印资料和《中国社会科学文摘》全文转载；先后主持或参与国家自然科学基金、国家社会科学基金以及其他纵向和横向课题 10 余项；研究方向为公共服务质量改进、公共政策分析、地方政府改革与治理等。

出版说明

公共服务质量管理是当代公共管理的一个重大理论与实践领域。从理论上讲，公共服务质量管理是公共管理（学）的一种新研究途径与新的知识形态，已成为公共管理研究中一个备受瞩目和迅速发展的领域。从实践上看，回应公众更高的公共服务需求，持续改进公共服务质量，是当代全球政府治理变革与公共服务实践发展的一个基本趋势。

在我国，随着经济社会发展水平的提高，人民群众期待获得优质高效的公共服务。为顺应人民群众的新期待，这些年来，党和政府提出了建设服务型政府，建立基本公共服务体系，推进基本公共服务均等化，让人民过上幸福生活的号召。党的十八大从保障和改善民生的角度对公共服务质量提出了新要求。习近平总书记强调指出：“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”全面深化改革、国家治理现代化与公共服务体系和制度建设的实践呼唤公共服务及其质量管理的理论与学科建构，巨大的现实与理论需求也必将有力地推动公共服务及其质量管理学科的迅速发展。这就要求学界不断跟踪公共服务及其质量管理的理论与实践前沿问题，拓展公共管理学科的新主题领域，推进公共服务及其质量管理的理论建构与知识创新。

有鉴于此，我社决定出版厦门大学公共事务学院与公共政策研究院陈振明教授主编的“公共服务质量管理丛书”，这是近年来陈振明教授及其团队所承国家自然科学基金项目及其他相关项目的研究成果。本丛书论及公共服务质量管理学科的基础理论和方法以及学术前沿与实践进展，力求勾画出这一新学科领域的基本轮廓。丛书将分批陆续出版，首批书目包括《公共服务质量管理——理论、方法与应用》《公共服务发展评价——地方的实践与案例》《公共服务质量持续改进管理框架的构建和应用》《质量驱动的行政服务标准化研究——以漳州市行政服务中心的实践为例》四种。

“公共服务管理”是公共管理的一个新课程领域或新研究方向。这套丛书可以作为公共管理等学科专业的本科生、研究生（特别是MPA研究生）以及公务员培训班的“公共服务管理”一类课程的教学参考书，也可以作为其他读者了解公共服务管理这一新领域的基础读物。

科学出版社

2017年1月

前 言

新公共管理改革将企业管理理念和大量管理工具引入公共服务领域中，大大提高公共服务效率及简化服务管理流程。其中，制定公共服务标准（public service standards）、依据公民需要和偏好提供服务，以及促进服务质量持续改进已经成为各个国家公共服务领域改革的主流，也成为衡量政府公共服务能力的重要维度。从 2005 年开始，我国一些地方政府行政服务中心开始引入“标准管理”理念，这标志着我国在服务质量持续改进上迈开重要的步伐，但却远远不够。当务之急，就是要构建质量驱动的行政服务标准化理论体系和运行框架，形成系统化的行政服务标准化操作指南，以指导我国行政服务标准化实践，增强政府责任性和回应性，推动行政服务质量的持续改进。

围绕这些目标，本书综合运用文献研究法、比较研究法、案例分析法、深度访谈法、问卷调查法及统计分析相关方法，从服务质量改进视角理解行政服务标准化，不仅强调行政服务标准化的技术性和工具性作用，更加重视行政服务标准化的价值导向和价值内涵。具体而言，本书的基本内容包括以下几方面。

第一，从实践层面梳理行政服务标准化的发展脉络。本书深刻分析公共部门服务标准化的产生背景，提炼西方发达国家公共部门服务标准化的主要历程和经验，并分析我国行政服务标准化的发展历程和问题。研究表明，西方国家公共部门服务标准化经历了产生、完善、推进和巩固四个阶段，以服务质量为依归，基本形成了“标准制定—标准实施—实施效果评价—服务质量改进”的运行框架。与此对比，我国行政服务标准化还停留在制定和实施阶段，存在顶层设计的缺乏、公民主体地位的弱化、过程管理思维的局限、综合性改革措施的缺失以及实施效果评价模式的落后等问题。

第二，从理论层面构建质量驱动的行政服务标准化相关理论。本书通过梳理社会交换理论、新公共管理理论、善治理论和新公共服务理论对行政服务标准化的理论贡献，指出行政服务标准化的理论内核，即服务质量理论。在该理论下，本书界定行政服务标准化内涵，分析质量驱动的行政服务标准化基本特征，指出行政服务标准化以公民导向、过程思维、全员参与、持续改进和数据支持为基本理念，以回应性原则、预防性原则、开放性原则、系统性原则和科学性原则为核

心原则,充分利用质量管理中的相关方法,实现服务质量持续改进的根本目标,并逐步实现组织、服务和社会三个层面的目标。

第三,从操作层面建立质量驱动的行政服务标准化运行框架。本书建立“制定行政服务质量标准—实施行政服务质量标准—开展实施效果评价—行政服务质量持续改进”的运行框架。本书结合漳州市行政服务中心标准化实践,研究表明,制定行政服务标准(administrative service standards)就是多重约束下行政服务需求输入到输出的过程,包括明晰行政服务标准制定的约束条件,了解不同利益相关者的服务质量需求,启动行政服务标准制定的技术过程、输出和管理行政服务质量标准。实施服务质量标准要注意以下几点:首先,做好前期的内外部宣贯和实施任务分解工作;其次,从横向和纵向层级推动行政服务质量标准的全面运行;再次,控制标准实施中的服务质量;最后,开展标准实施的后期保障工作。实施效果评价是对服务质量的评价,亦是以公民为中心的外部评价,包括构建行政服务质量评价框架、开发行政服务质量评价量表、选择行政服务质量测量模型和方法以及开展行政服务质量评价的具体活动。

第四,从推广层面形成质量驱动的行政服务标准化通用操作指南。一方面,本书针对漳州市行政服务中心标准化提出改进建议,具体包括以下几点:树立质量持续改进理念,打造质量管理过程链条;充分了解公民服务需求,完善服务质量标准体系;加强保障型标准的实施,提高工作人员标准执行力;强化服务质量控制环节,确保行政服务质量水平(administrative service quality, ASQ);开展外部公民质量评价,明确服务质量改进次序;采用现代信息技术方法,提升服务质量管理能力。另一方面,按照运行框架,结合理论和漳州市行政服务中心的实践,提炼质量驱动的行政服务标准化通用操作指南。

当然,本书还存在不足之处,这也为进一步研究提供空间。例如,针对行政服务中心标准化运行框架中的某个环节展开深入分析;对问卷数据进行深度挖掘;选取更多典型实践样本进一步检验评价量表的有效性;通过横向比较补充和完善理论体系、运行框架和操作指南;等等。

目 录

第一章 绪论	1
第二章 行政服务标准化的实践进展	27
第一节 行政服务标准化兴起的背景	27
第二节 西方发达国家公共部门服务标准化实践	33
第三节 中国行政服务标准化实践	53
第四节 漳州市行政服务标准化的典型案例	65
第三章 行政服务标准化的理论基础与运行框架	75
第一节 行政服务标准化的理论支撑	75
第二节 质量驱动的行政服务标准化概念	91
第三节 质量驱动的行政服务标准化特征	99
第四节 质量驱动的行政服务标准化运行框架	108
第四章 行政服务质量标准的制定	116
第一节 行政服务质量标准制定的过程模型	116
第二节 行政服务质量标准制定的约束条件	118
第三节 行政服务质量标准的需求输入	127
第四节 行政服务质量标准制定的技术过程	141
第五节 行政服务质量标准的输出管理	158
第五章 行政服务质量标准的实施	165
第一节 行政服务质量标准实施的前期准备	165
第二节 行政服务质量标准的全面运行	169
第三节 行政服务质量标准实施的质量控制	184
第四节 行政服务质量标准实施的后期保障	203
第六章 行政服务质量标准实施的效果评价	218
第一节 构建行政服务质量评价框架	218

第二节	开发行政服务质量评价量表	229
第三节	选择行政服务质量测量模型与方法	237
第四节	漳州市行政服务中心服务质量评价	242
第七章	行政服务质量的持续改进	252
第一节	行政服务质量持续改进的微观路径	252
第二节	行政服务质量持续改进的宏观路径	258
总结		266
参考文献		269
附录		277
附录一	漳州市行政服务中心相关部门和人员访谈提纲	277
附录二	行政服务中心入驻窗口单位工作现状评价调查	279
附录三	关于漳州市行政服务中心服务质量的问卷调查	282
后记		285

第一章 绪 论

一、研究背景与研究意义

（一）研究背景

现代化政府的基本要素之一是回应性，随着政府职能的重心逐渐集中到公共服务上来，政府在公共服务领域的回应，即如何更好地满足公众服务偏好及质量要求越来越重要。然而，政府部门在具体实践中，对公众偏好与利益诉求把握模糊、定位不清，或者受到特殊利益集团的影响，使公共服务供给并不能完全符合公众的质量要求，甚至出现公共服务偏离或者背离公众的真实意愿等。此外，随着民主进程的推进，教育水平的提高，公民民主意识的增强，公民要求参与公共事务的呼声也越来越高，对政府服务决策的科学、民主、透明与回应的要求与日俱增。内部和外部压力意味着政府仅仅停留在运动式、临时性及被动回应的层面已经不再适应实践发展的需要，持续地进行服务变革和改进已经成为世界各国政府改革的主要内容，这也促使公共管理中质量研究路径的兴起和发展，使其成为学界研究的重要领域。

新公共管理改革将大量的企业管理工具和理念引入公共服务领域中，大大提高了政府服务效率并简化了政府服务流程。其中，制定公共服务标准成为西方发达国家公共服务领域改革的首要举措，近三十年的实践经验表明，该举措不仅已经成为增强服务回应性、提升服务质量的有效工具，更为政府自身改革与转型提供制度化的路径。近些年，我国地方政府为了提高服务质量，也积极开展了公共服务标准化实践。其中，依托行政服务中心或者人民政府的行政服务标准化实践备受关注。从 2005 年开始，一些地方政府（如山东省新泰市）行政服务中心开始引入“标准管理”理念，大胆探索行政服务标准化道路。2007 年，中国国家标准化管理委员会（简称国标委）同国家发展和改革委员会（简称发改委）、民政部、商务部、国家体育总局等单位下发了《关于推进服务标准化试点工作的意见》，决定在中国较大领域开展服务标准化试点工作，并将山东省聊城市等行政服务中心作为行政服务标准化工作试点单位。到 2013 年，至少有 48 个地方政府获得国

家级标准化试点批准,毫无疑问,行政服务标准化已成为中国地方政府行政服务中心改革的基本方向,也成为通过对行政服务做出质和量的规定以改进行政服务质量的典型。这一全球化实践具有深刻的背景,民主政府发展中的困境、公共管理理论发展的需要、全球政府改革的推动、国内服务型政府建设及行政服务标准化的深化使该问题的研究成为题中之意和必然要求。

第一,行政服务标准化是解决当前民主政府发展困境的重要路径。当前世界处于民主的时代,虽然对于民主尚没有完善与统一的解释,但是学界对民主政府有基本的共识:民主是人民统治,是实现人们利益与诉求的管理形式。尽管现代政府形式不一,但无一不标榜为民主政府,通过选举和竞争在公民与政府之间建立一种紧密的联系,公民通过投票认同并赋予政府合法性,政府通过公共服务与社会管理增加自身的合法性。然而,当前政治社会处于充满合法性危机的时代,民主政府处于风雨飘摇之中,公民不再满足于被动接受,而是期望自身需求在社会管理中得到满足。“民主赤字”(democratic deficit)一词很好地概括了当前政府与选民的关系,它指出当前民主政府的政治制度仅仅通过聚合公民的利益并不能满足公民需求,反而会造成公民与政府之间的鸿沟。与此相伴的结果是政府缺少足够的合法性,难以实现有效治理,而公民也对政府越来越失望,投票率越来越低,对政府信任度降低,公民政治态度越来越冷漠^[1]。民主的规范价值在于政府或政治代表对选民或公民的责任性,而责任性主要表现在对公民需求或偏好的满足,即政府或政治代表对公民偏好的回应。在此背景下,政治学与公共行政学从不同视角出发,寻求满足公民需求的途径,这也产生了两种回应性渠道:①强调政治代表与选民的关系,通过制定良好的立法与政策回应公民需求,着重于立法回应;②强调政府作为公共服务提供者,通过提供高效、良好、及时的公共服务,实现对公民的行政回应。行政服务作为公共服务的一种类型,它是政府与公民直接接触而产生的服务,其生产与消费、过程与结果融为一体。因此,公民对行政服务有更高的质量要求。与此相对应,通过提高行政服务回应性和质量,可以直接改善公民与政府之间的关系,增强政府责任性和合法性。

第二,行政服务标准化是公共管理理论发展的必然产物。纵观近百年来公共行政学发展史,政府经历了由传统官僚行政的命令型转向新公共管理(new public management, NPM)以“顾客”为导向的效率型,到现在的以新公共服务为代表的公民导向型的发展历程。无论是新公共管理理论、新公共服务理论,还是治理理论;无论是强调政府的“顾客导向”“公民导向”,还是呼吁不同主体间合作的“共治”或“善治”导向,都强调政府对社会和公民应有的回应,强调政府对公民服务需求的满足。正是基于这种发展趋势,学者们开始关注公共服务质量持续改进理论。而被企业管理广泛使用的标准化也逐渐进入人们的研究视野,因为它能够充分发挥“统一、简化、协调、最优化”功能,避免组织在生产和服务工

作中的重复劳动,缩短设计周期,科学、有序地开展服务活动,确保服务效率和质量,所以将其纳入公共服务质量持续改进研究中便成为理论发展的必然选择。

第三,行政服务标准化是西方国家政府改革的必由之路。事实上,进入 20 世纪 90 年代,各个国家新公共管理改革的主题便转移到提升公共服务绩效和质量上。英国政府于 1991 年制定了《公民宪章》,实行公共服务承诺制。加拿大政府于 1994 年出台了《为加拿大人提供优质和负责的服务:在联邦政府内制定服务标准(总则)》。1997 年,美国全国绩效评估委员会汇集联邦各机构制定了“服务标准”,出版了第一本公共服务标准手册《顾客至上:服务美国民众的标准》。2004 年,为了提高公共服务质量,法国政府要求各部门以简化行政手续为重点措施,公布公共服务质量标准,从而为公民提供及时、高效、令人愉快的公共服务。此外,还有意大利的《服务宪章》、爱尔兰的《优质顾客服务行动》、希腊的《公民宪章》、比利时的《公共部门顾客宪章》、葡萄牙的《质量宪章》、西班牙的《“公民第一”的服务改革运动》及芬兰的《优质服务、优良治理与负责任的市民社会动议》等,它们都通过质量标准形式重新设计公共服务项目^[2]。这表明公共部门服务标准化已经是各国政府改革的必然之路。

第四,行政服务标准化是深化我国服务型政府建设的客观要求。西方政府改革实践对我国政府改革有巨大影响,十七大报告中指出的服务型政府正是根据西方政府多年改革经验并结合我国国情而提出的改革方向。服务型政府的宗旨就是依据社会公众的需求和偏好,提供高效、优质公共服务,并实现公共服务质量的持续改进。然而,在服务型政府建设过程中,存在公民权益相对缺失的问题。尤其是在行政服务领域,由于行政服务是政府规制过程中产生的,规制的本质决定政府部门是其唯一的服务供给者。因此,竞争与监督机制的缺乏必然导致行政服务效率低下、服务不公开、服务不公正、服务不透明等一系列问题。近年来,谴责行政服务的新闻报道屡见不鲜,针对行政服务的公民投诉率和上访率也居高不下,这都充分反映了行政服务的质量问题。说到底,解决这些问题的关键是规范行政服务的运行,通过制定和实施行政服务质量标准,行政服务可以形成“事前公开、事中监督、事后评判”的机制,保障公民的知情权、参与权和监督权,不断优化服务质量。

第五,行政服务标准化是完善行政服务标准化实践的现实需要。近些年,我国一些地方政府依托行政服务大厅或者人民政府,设置行政服务标准,掀起行政服务标准化的实践高潮。山东省新泰市起步最早,成为我国行政服务标准化建设的一面旗帜。四川省、河北省已经把行政服务标准化建设提上重要日程,各项工作正在稳步推进;福建省、安徽省在行政服务标准化探索过程中,也不断凸显特色。然而,地方政府行政服务标准化建设却缺乏理论的支撑和指导,缺乏贯穿其中的思想主线及更加长远的服务质量持续改进路径。这也导致各地行政服务标准

化实践发展参差不齐,“为标准而制定标准”“为绩效而导演数字游戏”等问题层出不穷。因此,揭示行政服务标准化的理论内核、构建行政服务标准化的运行框架、分析行政服务标准化的过程和环节及提炼行政服务标准化的一般操作步骤显得十分迫切。

总的来说,依据公民需要和偏好制定服务质量标准,提供“标准化”“定制化”服务,并促进服务质量持续改进已经成为全球公共服务改革的主流,也成为衡量政府公共服务能力的重要维度。行政服务标准化作为我国服务型政府建设中的创新实践,标志着其在服务质量持续改进上迈开重要步伐,但却远远不够。当务之急,就是要构建质量驱动的行政服务标准化理论体系和运行框架,明确行政服务标准化的过程环节和开展步骤,形成可推广的行政服务标准化实践指南。

(二) 研究意义

从行政审批到行政服务的转向体现了以公民为中心的服务意识在行政行为中的贯彻,从行政服务到行政服务标准化的演进体现了质量持续改进理念在行政服务过程中的引入,而“服务意识”“以公民为中心”“质量持续改进”等体现了服务型政府和质量型政府所持有的价值取向。因此,可以将行政服务中心视为服务型政府建设的试验田和前沿阵地,将行政服务标准化作为质量驱动型服务改革的典型实践,探讨如何在行政服务中心这一平台上,以公民为中心,通过制定、实施、评价和改进服务质量标准,带动中心在管理理念、组织结构、工作流程和管理方式上的变革,从而促进行政服务质量的改进。具体而言,本书具有一定的理论和实践意义。

1. 理论意义

第一,探索行政服务标准化理论。相比工业领域和商业服务领域成熟的标准化理论,我国行政服务标准化实践还处于初级探索阶段,虽然很多地方政府已经颁布了行政服务标准体系,也积累了不少经验,但尚未形成行政服务标准化的全面系统理论。本书将梳理行政服务标准化实践兴起与发展历程、追溯行政服务标准化的理论来源与基础,在借鉴一般标准化理论基础上,结合行政服务标准化特殊性,探索性地构建行政服务标准化理论体系和运行框架,为后续理论研究和知识积累奠定基础。

第二,探索行政服务质量改进理论。公共服务质量持续改进理论是我国学界近几年关注的话题,然而,公共服务质量持续改进的内涵与特点、管理框架、机制设计及工具方法等基础理论都还未成熟。事实上,行政服务标准化就是质量持续改进理论在公共部门运用的成果之一,分析和总结行政服务标准化在质量改进上的具体做法,提炼质量驱动的行政标准化理论体系,是对公共部门质量持续改进理论的补充。反过来,从服务质量管理和持续改进视角研究行政服务标准化,

也是对行政服务标准化理论的升华。

第三,探索基于公民评价的公共服务质量评价理论。质量驱动的行政标准化理论必将重视行政服务接受者——公民在行政服务质量持续改进过程中的作用,以公民服务需求为基准,强调政府的回应性价值,主张将公民的需求贯穿于行政服务质量改进的各个环节和阶段。从公民需求的输入,到将公民需求转为行政服务质量的标准,再到标准执行中的公民监测,最后到后期的公民服务质量评价的过程中公民始终参与其中。因而,对行政服务标准实施效果的评价,或者说对公共服务质量的评价,应该以公民为评价主体。以此逻辑,本书将设计基于公民评价的行政服务质量评价指标体系和评价量表,选择合适的质量测量模型,阐述质量评价的方法和步骤,丰富和完善公共服务质量的外部公民评价理论。

2. 实践意义

第一,从行政服务标准化实践来看,质量驱动的标准化理论体系和运行框架能够指导各地政府的创新活动。首先,该理论体系和运行框架为各地政府开展质量驱动的行政服务标准化实践提供全面参考和指导,包括前期准备、标准制定、标准实施、过程监督、后期评价与改进工作等。其次,基于公民评价的行政服务质量评价指标体系能够从公民的角度检验标准化实施效果,为质量持续改进提供可靠依据。最后,本书以漳州市行政服务中心为研究平台和基地,通过跟踪调研漳州市行政服务中心标准化实施过程,发现问题,并提出质量改进建议。

第二,从行政服务供应链来看,科学的行政服务标准体系对服务供给者和服务接受者各有裨益。对服务供给者——行政服务中心及入驻窗口单位而言,服务标准是服务目标的指代,它们将工作愿景和工作目标清晰地表达出来,避免工作中的模糊性。服务标准还代表一定的绩效水平,为工作人员的自我绩效评价提供基准。此外,实施服务质量标准还能增强行政服务中心和入驻窗口单位对公民的责任性,提高透明度和整体服务质量。对服务接受者——公民而言,服务标准是一种信息,能够让他们了解和掌握当前的服务水平与层次^[3]。首先,服务标准阐述了他们所能期望的公共服务水平,增强了他们的服务感知度。其次,详细的服务内容、标准的服务流程及便捷的服务方式增强了服务的可获得性和便利性。最后,服务标准更是一种“权利”和“保证”,是公民捍卫自身权利、保障自身利益的依据。

第三,从政府改革宏观实践来看,质量驱动的行政服务标准化能影响地方政府改革与治理创新。本书对行政服务标准化的研究,只涉及行政服务中心及入驻窗口单位在组织结构、流程设计、方法引进及服务方式等方面的改革,没有涉及整个政府及国家层面的体制变革。但是,作为“大政府”的缩影,行政服务中心基本囊括了重要的政府职能部门,而质量驱动的行政服务标准化实践以公民需求为依归,蕴含民主理念、企业精神及利他主义的哲学,这种哲学如果能扩大影响

到整个行政文化中，将对地方政府改革与治理创新大有裨益。

二、国内外研究现状

（一）国外研究现状

查阅国外文献可以发现，无论是在西方国家的实践中，还是在学术研究中，都很少使用行政服务标准或者政府服务标准（government service standards），而是使用公共服务标准或者服务标准（service standards）统一指代公共部门制定的标准。此外，国外早期（主要是 2000 年以前）对公共部门服务标准化的研究主要集中在期刊上，聚焦于对“宪章主义”的理论讨论；而后期研究主要集中在政府相关部门的文件和报告中，聚焦于公共部门服务标准化的具体操作。Ruso 等^[4]以 2000 年至 2014 年 1 月为时间跨度，在公共行政四个核心期刊^①中，以“标准”（standard）、“标准化”（standardization）和“国际标准化组织”（international organization for standardization, ISO）为关键词进行搜索。结果表明，学者们对这一研究话题关注较少，在 2 251 篇样本文章中，只有 91 篇（约占 4.04%）涉及标准和标准化。其中，55% 的文章讨论一般意义上的标准和标准化；30% 的文章提到 ISO 质量管理标准，如 ISO 9000、ISO 14000 和 ISO 26000 等系列标准；另有 15% 的文章围绕具体标准展开研究，如表 1-1 所示。

表 1-1 2000~2014 年国外四个公共行政核心期刊中的标准化研究情况

核心关键词	论文数量/篇
国家/国际标准	10
服务标准	5
操作标准	2
质量标准	4
系列标准	4
环境标准	6
质量管理标准	3
标准化	10
行业标准	1
组织标准	1
发展标准	2
认证标准	3

① Journal of Public Administration Research and Theory, Regulation and Governance, Public Administration, Public Administration Review。

续表

核心关键词	论文数量/篇
公共标准	2
标准操作流程	4
风险管理标准	2
ISO	20
其他	12

资料来源:Ruso J, Mijatović I, Stojanović V. The perception of standards and standardization in public administration research[R], 2014

可以看出,2000年以后,国外对公共部门服务标准化的学术研究关注较少,且内容较为分散。但是,这并不代表西方发达国家停止对该领域进行探索。由于公共部门服务标准化是实践性很强的活动,因而,大部分研究集中在政府相关部门的报告和文件中。例如,英国的《公民宪章》、《服务至上——新公民宪章》(*Service First—The New Citizen's Charter*)、《服务至上行动》(*Service First Initiative*)、《如何编制国家服务宪章》及《卓越顾客服务标准》(*Customer Service Excellence-Standards*) ; 澳大利亚的《服务至上:实施服务宪章的准则》(*Putting Service: Developing A Service Charter*)、《顾客服务宪章准则》(*Client Service Charter Principles*) 和《政府的责任性:服务宪章对公共服务的影响》; 加拿大的《公共服务 2000》、《为加拿大人提供优质和负责的服务:在联邦政府内制定服务标准(总则)》、《优质服务宣言》(*Declaration of Quality Service*)、《服务标准:行动指南》、《对加拿大人负责:加拿大政府管理框架》、《服务改进行动》、《服务标准总结报告》及《服务标准指导方针》; 美国的《顾客至上:服务美国民众的标准》; 等等。

在研读国外期刊、政府文件和报告的基础上,本书发现,无论是对公共服务标准化基础理论(是什么)的研究,还是对公共服务标准化实践操作(如何做)的研究,国外都已经十分成熟。同时,这些研究都基于一个基本共识和目标,即“标准化的目的在于更好地满足公民的需求和期望,为公民提供持续改进的优质服务”。换句话说,他们对公共部门服务标准化的研究都在质量管理和持续改进理论的支撑下展开。总的来说,国外对公共部门服务标准化的研究主要集中在以下几个方面。

1. 公共服务标准化基础理论的研究

1) 公共部门服务标准的内涵

在公民宪章运动早期,各个国家主要以制定服务标准为主,因而,大部分研究集中在对“服务标准”及“宪章主义”内涵的界定上,且这种界定都是从服务标准的功能定位层面展开。Williamson 对公共服务质量标准做出了简洁的定义,即“标准是定量的或者定性的度量衡,从而实现价值的分配”^[5]。这个概念十分简单,但是却包含了公共服务标准的很多内容,也被学者们广泛接受。另有学者强调公共服

务标准的工具性作用,将它们视为比较政府组织绩效的水平和基准^[3]。还有学者从公民权的角度进行理解,Schiavo 将其视为公民的心理期望外化,是对公民需求的表达^[6]。此外,西方国家政府部门也对公共部门服务标准做出了定义,它们一致指出实行宪章主义、制定服务标准的主要功能在于提高服务质量。例如,英国内阁办公室公共服务现代化小组将“宪章”定义为,为了提高服务质量而做出的服务承诺^[7]。

在公共部门服务标准化的定义上,学者们及各个国家政府部门都将其看做改进公共服务质量的一项十分重要的技术和方法,公共服务质量的改进和政府治理能力的增强又有助于提升公民的公共服务满意度。例如,Rashman 指出公共服务标准化是公共服务发展到一定阶段的产物,是回应和满足公民不断变化的服务要求的产物,是提高公共服务质量的工具^[8]。又如,加拿大政府将公共服务标准化看做一系列围绕标准而产生的过程和阶段,是引领服务部门改革的有效方法^[9]。

2) 公共部门服务标准化的理论来源

在理论来源上,已有研究涉及善治理论、新公共管理理论、新公共服务理论、政策执行理论和绩效管理理论。英国公共管理办公室(Organizational Performance Management, OPM)、公共财政和会计特许办公室(The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy, CIPFA)主要从善治理论分析服务标准,指出公共部门服务应遵循以下几个标准^[10]:关注组织使命,厘清公民和服务使用者应获得的服务结果;清晰地界定组织功能和定位,高效地实现绩效;确定组织价值,通过服务行为体现善治价值;服务决策公开,建立有效的风险控制系统;不断提升服务技能和能力,以提高服务效率;与公民及其他利益相关者展开对话,对他们负责。

Mangera 和 Bichanga 认为公民宪章的理论基础是善治理论与政策执行理论^[11],在善治理论中,提高政府透明度、回应公民需要及增强政府责任三个核心理念是公民服务宪章产生的主要驱动力;而政策执行理论为宪章标准的实施提供了一个理论框架。Alam 指出公民宪章主要基于善治理论和新公共管理理论^[12]。Nigussa 进一步补充认为公民宪章的理论基础是善治理论、新公共管理理论和新公共服务理论,认为新公共管理理论是公共部门服务标准化最根本的理论来源,它为标准化进入政府管理领域提供理论支持和实践指导;在新公共服务理论上,它为服务标准化的发展和完善注入了新的价值,赋予服务标准化新的内涵和特点,确立了服务标准化实践中的公民地位^[13]。对于绩效管理理论,学者们一致认为它对美国服务标准化实践影响较大,美国政府就是在责任和绩效的驱使下,将服务标准作为公共部门绩效评价的基准,并以此衡量各个部门的绩效水平。

3) 公共服务标准的基本类型

Anderson 认为公共服务中的标准包括三种类型^[14]:交流标准,是指与顾客直接接触过程中应遵循的标准,包括态度、语言与表达方式等;结果标准,该标准是对服务最终结果的定义;情景标准,包括直接或者间接影响顾客体验的条件标准及环