

柳成洋 等 著

社会管理和公共服务 标准化概论



中国质检出版社
中国标准出版社

社会管理和公共服务 标准化概论

柳成洋 等 著

中国质检出版社
中国标准出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

社会管理和公共服务标准化概论/柳成洋等著. —北京:中国标准出版社,2014.12
ISBN 978—7—5066—7798—1

I. ①社… II. ①柳… III. ①社会管理—研究②社会服务—研究 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 292388 号

中国质检出版社
中国标准出版社 出版发行

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号(100029)

北京市西城区三里河北街 16 号(100045)

网址:www.spc.net.cn

总编室:(010)64275323 发行中心:(010)51780235

读者服务部:(010)68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

开本 787×1092 1/16 印张 13.5 字数 332 千字

2014 年 12 月第一版 2014 年 12 月第一次印刷

*

定价:48.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话:(010)68510107

著 者 名 单

柳成洋 李 涵 曾 毅

曹俐莉 侯 非 杨 朔

王世川 张雨辰 万福军

当前,中国正处于转型发展时期,伴随中国经济的快速增长、利益的日益分化和社会的急剧变迁,如何加快政府职能转变,加强和创新社会管理,建立健全基本公共服务体系,已成为政府的当务之急。作为政府的两项重要职能,社会管理、公共服务相互促进、相辅相成。党的“十八大”报告已将社会管理与民生并列为社会建设的重要内容,同年发布的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》(国发[2012]29号)也首次系统勾勒出我国基本公共服务的各项制度性安排,并对国家基本公共服务标准化做出总体设计。

自2003年以来,全国服务标准化技术委员会立足服务各级政府,在公共服务重要基础标准研究和应用推广等方面开展了大量工作,支撑国家标准化委员会起草了《社会管理和公共服务标准化工作“十二五”行动纲要》,由国家标准化委员会等27个部委联合印发。截至目前,我国已在社区服务、教育服务、科技服务、邮政普遍服务、行政服务、养老服务、社会保障等多个领域标准化工作中取得了明显成效,为了将这些积累和认知及时与

广大读者交流切磋,全国服务标准化技术委员会的有关专家和学者将多年来积累的观点和经验集结成书,以飨读者。

本书旨在推动读者对社会管理和公共服务标准化形成系统认知。全书分为三篇、共设十三章。其中:

“理论基础篇”共4章,重在对社会管理和公共服务的基本概念、特点和发展现状等进行探讨,并为读者整体介绍有关社会管理和公共服务标准化的溯源、总体情况,以期让读者掌握社会管理和公共服务标准化基础知识。

“案例应用篇”共3章,重在从行业、地方、基层组织不同层面,分别为读者介绍3个代表性行业、3个代表性地方(市、区、县)以及3个典型公共服务组织推进标准化工作的思路、做法及成效,以期为社会管理和公共服务其他行业、领域开展标准化工作提供借鉴。

“探索争鸣篇”共6章,重在展示本书著者团队前期有关社会管理和公共服务标准化的前沿研究成果,其中既涉及当前中国高度关注的国家治理体系建设、新型城镇化和基本公共服务均等化等综合性议题中的标准化问题,也包括综合交通运输标准化、社区管理与服务标准化、政府热线服务标准化、农村综合改革标准化等具体领域的标准化工作思路,以期对相关领域标准化工作者和科研工作者提供参考借鉴。

本书后设3个附录,分别节选了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》和《社会管理和公共服务标准化工作“十二五”行动纲要》中有关标准化工作的具体要求等。同时,对国家标准化管理委员会推动社会管理和公共服务综合标准化试点建设的依据性文件进行介绍,便于有意申报此项试点工作的读者系统获取必要信息。

本书得到了国家标准化管理委员会服务业标准部有关领导、专家的支持,在此谨致谢忱!在本书撰写过程中,相关案例分析与研究部分得到了人力资源和社会保障部、民政部、国家邮政局等部委,北京、苏州、汶川、济南、新泰等地政府部门、公共服务组织和标准化专家的鼎力支持,在此一并表示感谢!

本书可作为社会管理和公共服务有关行业部门、地方、服务型组织推进标准化工作的参考书,也可作为高等院校开设社会管理和公共服务标准化课程、有关服务行业举办专题培训的教材。

限于水平,书中瑕疵在所难免,诚恳希望读者批评斧正。

著 者

2014 年 10 月



理论基础篇	1
第 1 章 基本概念与方法	3
第 1 节 社会管理和公共服务	3
第 2 节 社会管理和公共服务标准化	7
第 2 章 国内外社会管理和公共服务发展概况	18
第 1 节 发达国家(地区)社会管理和公共服务 发展特点与启示	18
第 2 节 我国社会管理和公共服务发展重点	23
第 3 章 国外社会管理和公共服务标准化溯源 与启示	27
第 1 节 英国公民宪章运动	27
第 2 节 美国政府绩效评估	32
第 3 节 国外社会管理和公共服务标准化典型模式	37
第 4 章 我国社会管理和公共服务标准化发展 现状	40
第 1 节 国家宏观战略部署	40
第 2 节 标准制修订	42
第 3 节 标准化技术组织建设	43
第 4 节 标准化试点建设	46
案例应用篇	47
第 5 章 社会管理和公共服务标准化——行业	

实践	49
第 1 节 人力资源和社会保障标准化	49
第 2 节 民政范围管理标准化	58
第 3 节 邮政业标准化	68
第 6 章 社会管理和公共服务标准化——地方	
实践	79
第 1 节 北京东城区公共服务标准化建设	79
第 2 节 苏州城市综合服务标准化建设	82
第 3 节 汶川全民健康公共服务标准化建设	85
第 7 章 社会管理和公共服务标准化——基层	
组织实践	90
第 1 节 济南市 12345 市民服务热线标准化建设	90
第 2 节 四季青镇敬老院标准化建设	93
第 3 节 新泰市行政服务中心标准化建设	96
探索争鸣篇	99
第 8 章 标准与国家治理体系建设	101
第 1 节 国家治理体系建设内涵	101
第 2 节 标准与市场治理	102
第 3 节 标准与政府治理	103
第 4 节 标准与社会治理	105
第 9 章 标准化支撑基本公共服务均等化典型	
实践	108
第 1 节 我国基本公共服务均等化总体背景	108
第 2 节 标准化支撑基本公共服务均等化作用机理	109
第 3 节 标准化支撑基本公共服务均等化实践	109
第 4 节 新型城镇化背景下的基本公共服务标准化	111
第 10 章 综合交通运输体系建设和综合标准化	116
第 1 节 我国交通运输体系发展概况	116
第 2 节 我国交通运输标准化工作现状	117
第 3 节 综合标准化对综合交通运输体系建设的 意义	120
第 4 节 未来我国综合运输标准化工作建议	121
第 11 章 社区管理与服务标准化战略思考	124
第 1 节 社区管理与服务的范畴	124
第 2 节 我国社区管理与服务标准化发展现状	126

第 3 节	社区管理与服务重要标准示例	128
第 4 节	社区管理与服务标准化工作思考	135
第 12 章	政府热线服务标准化与绩效评价	
指标探析		137
第 1 节	发达国家政府热线服务及标准化建设现状 ...	137
第 2 节	我国政府热线发展现状及标准化对策	139
第 3 节	政府热线服务绩效评价关键指标探析	143
第 13 章	农村综合改革标准化工作设想	146
第 1 节	农村综合改革标准化工作背景	146
第 2 节	推进农村综合改革标准化工作的总体思路 ...	149
第 3 节	农村综合改革重点领域标准体系建设初探 ...	151
附 录		163
附录 1	国家基本公共服务体系“十二五”规划 (节选)	163
附录 2	社会管理和公共服务标准化工作“十二五” 行动纲要(节选)	176
附录 3	社会管理和公共服务综合标准化试点细则 (试行)	195
参考文献		200

理 论 基 础 篇

| 第 | 1 | 章 |

基本概念与方法

根据党的十六大报告,我国政府的职能第一次被明确界定为经济调节、市场监管、社会管理、公共服务四大方面。其中,社会管理和公共服务作为其中的两大职能,在构建服务型政府、改善和促进民生等方面发挥着非常重要的作用。本章将为读者介绍社会管理和公共服务的基本概念和范畴,以及国内外有关社会管理和公共服务的研究概况,以便为推动这一领域的标准化工作奠定基础。

第1节 社会管理和公共服务

1. 社会管理的概念和范畴

随着我国市场经济的快速发展和市场机制基础性作用的发挥,市场“失灵”弊端也日趋明显。广大社会成员基本民生的公共需求呈现出全面增长的客观趋势,市场机制及其作用不仅不能满足,而且还有加重“缺失”的态势。在此背景下,社会管理的意义非常重大。

社会管理既是弥补“市场失灵”的必然要求,也是协调各种矛盾与冲突的必要前提。所谓社会管理,就是政府通过制定专门的、系统的、规范的社会政策和法规,管理和规范社会组织,培育合理的现代社会结构,调整社会利益关系,回应社会诉求,化解社会矛盾,维护社会公正、社会秩序和社会稳定,孕育理性、宽容、和谐、文明的社会氛围,建设经济、社会和自然协调发展的社会环境。简言之,社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等^①。

(1) 西方国家对社会管理的界定

社会管理在西方国家有着悠久的历史,虽然盎格鲁-萨克逊国家和欧洲大陆其他国家在社会领域的管理上奉行不同的传统,但是西方发达国家社会管理还是有其共性,值得我们参考。第一,发达国家的社会管理主要意指政府力量对独立于政治、经济领域之外的那部分社会公共事务的管理。一方面,这种管理提供成其为国家所必需的基本秩序;另一方面,现代政府社会管理的主要方向是为经济发展和人民生活提供一个稳定良好的社会环境。第二,社会管理与公共服务的差别在于:发达国家的社会管理相比较而言带有更重的“规制”色彩。

^① 和经纬. 和谐社会视野下的政府社会管理[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版),2005,18(5).



这在发达国家整体“服务型政府”的背景下构成了其刚性但又不可或缺的职能。彼得·梅所说的“社会规制即对于个人、企业或低层政府强加要求,力图促进公共福利”里的“社会规制”就与社会管理的概念非常接近。第三,这里所说的社会管理职能主要由政府力量来行使,但是越来越多的私营部门和第三部门在获得许可后进入了部分社会管理过程。从实践上看,西方国家社会管理的主要领域大致有社会公共安全管理、生态环境管理、就业管理、食品药品管理、人口管理、公共卫生管理、社会保障体系管理、社会组织管理、公共交通管理等几个方面。

(2) 我国社会管理研究历程

在中国,“社会管理”作为一个相对独立的概念以及所涵盖的知识体系,形成于20世纪80年代初期。根据近30年来的研究状况,我国的社会管理研究大致可以分为三个阶段。

第一阶段:20世纪80年代。该阶段主要介绍国外尤其是苏联及东欧社会主义国家的社会管理理论,如阿法纳西耶夫的《社会主义生产管理理论与实践问题》(北京出版社1981年版)和《社会管理中的人》(知识出版社1983年版)、奥马罗夫的《社会管理》(浙江人民出版社1987年版)等相关社会主义著作。在引进的同时,我国学者也开始了对社会管理问题的开创性探索,并取得了一些初步成果。如由王兰垣、金愈庆、荣长海主编的《科学社会主义 理论 运动 社会制度》(白山出版社1989年版)一书,把社会管理作为社会主义社会发展的一个专门问题,单列一节进行了全面阐述。

第二阶段:20世纪90年代。该阶段开始出现了研究社会管理的专门著作,社会管理进入了更多人的视野,但与经济管理、行政管理研究的繁荣相比明显单薄,远未达到系统深入的程度。这一时期比较有代表性的成果有童星编著的《社会管理学概论》(南京大学出版社1991年版),王兰垣、金愈庆、荣长海主编的《社会管理学纲要》(天津人民出版社1994年版),刘瑞主编的《社会发展的宏观管理》(中国物价出版社1998年版,2005年由中国人民大学出版社修订)等。

第三阶段:中共十六届四中全会以来,我国的社会管理研究明显增多,学术论文成几何倍数递增。但由于时间还比较短,系统研究的著作还不多见,已出版的相关成果有:窦玉沛主编的《社会管理与社会和谐》(中国社会出版社2005年版),郑杭生主编的《走向更讲治理的社会:社会建设与社会管理(中国社会发展研究报告2006)》(中国人民大学出版社2006年版),丁元竹的《社会发展管理》(中国经济出版社2006年版)等。

综合以上我国关于社会管理的研究历程,我国专家学者对社会管理的研究,内容涉及政治学(科学社会主义)、社会学、管理学等学科,前两个阶段以整体研究即广义社会管理研究为主,第三阶段以相对于经济领域、政治领域、文化领域的社会领域管理,即狭义社会管理研究为主。第三阶段的研究,主要涉及社会管理的基本内涵、社会管理的主体、当前我国社会管理存在的主要问题与面临的挑战、社会管理的创新、完善政府社会管理职能的思路与对策等。

因此,对社会管理的概念的认知,也大致可以从广义和狭义两个角度来理解。比如,从广义的角度,童星指出对整个社会系统的管理即广义的社会管理,这种管理分为4个基本的部分:对社会的经济发展的管理即经济管理,对社会的政治发展的管理即政治行政管



理,对社会的思想精神发展的管理即思想管理,对社会的社会发展的管理即狭义的社会管理^②。李程伟指出,广义的社会管理是指政府及非政府公共组织对包括政治的、经济的、文化的和社会的各类社会公共事务所实施的管理活动,与公共管理是同等范畴的概念。再比如,从狭义的角度,我们一般所说的政府社会管理基本都是狭义意义上的概念,即:“狭义上的社会管理,一般与政治管理、经济管理相对,指的是对社会公共事务中排除掉政治统治事务和经济管理事务的那部分事务的管理与治理”^③。这些管理具有政治性与服务性并重、再分配导向和非经济性等特征,是政府职能中不可或缺的重要组成部分。

另外,根据我国现阶段的特点和部门分工,可以把社会管理部门原则上分为两大类。第一类负责社会公平,主要手段是提供社会公共服务和公共物品,包括教育、文化、卫生、民政、体育、劳动社保等;第二类负责社会安全和社会稳定,主要手段是行政和司法,包括公安、司法、安全、社团管理、安全生产等。当然,二者的分工不是绝对的,有些部门兼顾两种职能,比如,民政部门的社区建设和民间组织,一方面承担社会公共服务职能,另一方面又承担社会安全与稳定任务。

2. 公共服务的概念和范畴

(1) 国外对公共服务的界定

由于在经济学中,物品又称产品或服务,因而,公共服务(Public Service)也被称为公共产品、公共物品或公共财物,它是一个与私人服务(Private Service)相对应的概念。

经济学中对公共服务(物品)给出准确定义的第一人是萨缪尔森,他在《公共支出的纯理论》一文中提出公共物品的严格定义。公共物品是指“每个人对这种产品的消费,都不会导致其他人对该产品消费的减少。”^④因此,公共物品消费中就具有了“非排他性”和“非竞争性”。在经济学中所创造和使用的公共产品这一措辞,是有其特定的含义的,并不是从政府产出的产品物质形式去定义的。萨缪尔逊在阐释公共产品这一概念时,并不是将其当作政府行为的一种结果,而是当作具有特定性质的一类物品。他在说明公共产品时,所使用的例子有国防、安全、灯塔、法治和秩序、交通设施、医疗保健、环境以及科研与教育等。可见,在他的分析中,公共产品并不是因其产出的实物形式而同公共服务相对应的一个概念。

法国人狄骥将公共服务定义为:“因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动的,就是一项公共服务,只要它具有除非通过政府干预,否则便不能得到保障的特征。”^⑤

Grout 和 Stevens 认为公共服务是“为大量公民提供的服务,其中存在显著的市场失灵(既包括公平,也包括效率方面),使政府有理由参与——不论是生产、融资或监管”。这一观点得到了世界银行的认可并被运用于相关研究报告之中。^⑥

② 童星. 社会管理学概论[M]. 南京:南京大学出版社,1991:21.

③ 李程伟. 社会管理体制创新公共管理学视角的解读[J]. 中国行政管理,2005(5):39.

④ P. A. Samuelson: The Pure Theory of Expenditure [J]. Review of Economics P36 (November 1954).

⑤ [法]莱昂·狄骥. 公法的变迁:法律与国家. 沈阳:辽海出版社、春风文艺出版社,1999:446.

⑥ 世界银行东亚与太平洋地区. 改善农村公共服务. 北京:中信出版社,2008:9.



(2) 我国对公共服务的界定

目前,公共服务这一措词已被相当广泛地使用,但是,对什么是公共服务,却有不同见解,在很多情况下是含糊不清的,而概念上的混乱又助长了实践中的混乱。中国正在通过改革创新构建新型的社会公共服务体制,弄清公共服务以及相关的一些基本概念,明确公共服务与相关概念的区别与关系,从理论与实践两个方面看都是非常必要的。

目前,理论界和政府文件中并未对公共服务的内涵给出一个统一的、准确的定义。学术界对公共服务的定义主要有以下几个:

一是从政府的性质来理解。在市场经济下,政府要为社会服务;政府的权力来自人民,为人民服务是政府应有的职责。在这个意义上,政府所做的所有事情都是公共服务。所谓构建公共服务型政府,就是从这层含义上来定义和解释的。在这一方面,学者李军鹏、侯玉兰、温传富进行了研究和论述。

二是从政府的四大职能来解释。按照中央有关文件的表述,现阶段的政府职能有:经济调控、市场监管、社会管理和公共服务。公共服务成为国家职能的组成部分,但其不是政府的惟一职能。

三是从有形与无形角度来定义的。服务是无形的,产品是有形的,因此有人说政府为民众提供的那些无形的消费服务就叫公共服务,而有形的被称为公共产品。这种直观的理解实际上相当流行,在许多文献中把“公共产品”和“公共服务”并列的做法,一定程度上就证实了这一点。

对第一种说法,按照柏良泽的观点,在对公共服务进行界定时,人们时常脱离政治学的基本原理,割裂基础理论与公共政策之间的联系,从实证需要出发,机械地套用现成的概念。最突出的就是不能很好地区分主权事务与人权事务、公共管理与公共服务的内涵。

由于主权事务与人权事务、公共管理与公共服务等相关概念的模糊与混淆,产生了泛化公共服务的倾向,导致一些研究在界定公共服务时总是违背内涵和外延一致性的基本要求。所以,一些研究将公职人员使用公共权力与资源所从事的各项工作都看作是公共服务。当国家是建立在普遍的社会公众主权基础之上的时候,国家具有公共性质,国家存在的目的和职能,就是为全体社会公众的利益和需求服务。在这个意义上,由国家的公共性质所决定,国家体系中的所有机构,如立法机构、行政机构和司法机构等都是提供公共服务的机构,在这些机构中任职的人们的工作都是在提供公共服务。在中国,这意味着在人大、法院、国务院以及各地方政府等国家机构中的工作人员都是在从事公共服务。这样就将公共服务的范围泛化,从而造成对公共服务的深入研究难以进行,停留在政府所有活动的层面上,难以细化分析。

对第二种说法,2004年2月,温家宝总理在中央党校省部级主要领导干部研究班结业式的讲话中明确提出,公共服务就是“提供公共产品和服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布信息等,为公众生活和参与经济、政治、文化等活动提供保障和创造条件”。这是目前我国对公共服务的基本概括。显然,凡属于政府的管制性行为,维护市场秩序和社会秩序的监督行为,以及影响宏观经济和社会整体的操作性行为,都不属于公共服务。公共服务被定义成为一种政府活动或职能,这就造成了公共服务被作为一种社会生产过程来从政治的角度分析,而在经济学



中,服务是作为产品来定义(即:服务是一种产品),公共服务被彻底的与“服务”这一概念区分开来,从而造成难以对公共服务进行经济学的分析。

从第三种说法来看,公共服务是与公共产品来并列提出,这里,很容易被理解为是将公共服务与公共产品当成相对应的,各有其内涵与外延的概念。即根据产出的不同形式,政府可提供两种类型的产出,一种是公共产品,即政府产出的产品形式;另一种是公共服务,即政府产出的服务形式。

总的来说,我国学者对于公共服务含义的把握则各有不同,有的学者更倾向于宽泛的理解,如陈庆云和丁元竹认为公共服务“是指那些不以营利(不以追求利润最大化)为目的,旨在有效地增进公平,推进合理分配,协调公共利益的调控活动^⑦”。而对于公共服务的狭义界定,赵青黎与卢映川、万鹏飞等学者一致认为,“从狭义来理解,公共服务是指政府为促进发展和维护公民权益,运用法定权力和公共资源,面向全体公民或某一社会群体,组织协调或直接提供以共同享有为特征的产品和服务供给活动。^⑧”在此界定下,公共服务具有如下几点基本特征:第一,公共服务与政府的法定职责相联系,它是政府主导提供的服务,与一般社会团体、俱乐部等提供的服务相区别。第二,公共服务是面向公民公共需求的服务,它不是政府法定职责的全部,从而与政府面向其他对象服务的职能履行如经济调节、市场监管、社会管理相区别。第三,公共服务与公共利益的维护和增进相联系。公共服务来自于社会成员整体共同利益实现的需要,即便是针对特定社会群体的服务,也是为了这个目的,如对困难群体的救助。第四,公共服务所提供的是公共物品,不是私人产品。但需要注意的是,并非所有公共物品都是通过公共服务来提供的。在提供公共物品的过程中没有使用公共资源、没有公共权力介入的是不能视为公共服务的,而应视为社会服务。

第2节 社会管理和公共服务标准化

1. 标准化基本概念与方法

(1) 标准与标准化

根据 GB/T 20000.1—2002 里的定义,标准是“为了在一定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。”由此可见:

- 标准的对象是共同使用和重复使用的概念和事物;
- 制定标准的出发点是“获得最佳秩序”;
- 标准是由公认机构批准发布;
- 标准是“规范性文件”之一。

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:

^⑦ 陈庆云. 公共管理基本模式初探[J]. 中国行政管理, 2000 (8).

^⑧ 卢映川, 万鹏飞, 等. 创新公共服务的组织与管理[M]. 北京: 人民出版社, 2007: 3.