

科思论丛

人力资源和社会保障 公共服务标准化研究

邸妍 著



中国劳动社会保障出版社

人力资源和社会保障 公共服务标准化研究

邸妍 著

图书在版编目(CIP)数据

人力资源和社会保障公共服务标准化研究/邸妍著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2013

ISBN 978-7-5167-0484-4

I. ①人… II. ①邸… III. ①人力资源管理-公共服务-研究-中国②社会保障-公共服务-研究-中国 IV. ①F249.21②D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 208227 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

北京世知印务有限公司印刷装订

新华书店经销

787 毫米 × 960 毫米 16 开本 10.75 印张 2 彩插页 148 千字

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有

侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者重奖。

举报电话: (010) 64954652

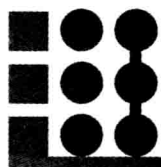
 科思论丛

本书由中国劳动保障科学研究院资助出版

人力资源和社会保障 公共服务标准化研究

邸 妍 著

中国劳动社会保障出版社



前 言

党的十七大进一步明确了加强服务型政府建设，推进基本公共服务均等化的具体要求。在这样的背景下，探寻加快公共服务体系建设的有效途径，不断健全公共服务载体，为广大人民群众提供高效、优质和便捷的公共服务成为各级政府的工作重心。与此同时，标准化作为加强科学管理、优化资源配置、规范工作流程和提高服务质量的重要手段，也普遍受到各级政府部门的高度重视。

在 2012 年 7 月国务院发布的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中，明确提出了建立健全人力资源和社会保障公共服务标准体系的具体要求，包括加快建立健全劳动

就业公共服务、社会保险服务国家标准体系，依据国家劳动就业服务、社会保险相关法律法规，制定“十二五”时期劳动就业公共服务国家基本标准和社会保险服务国家基本标准。明确要求由人力资源和社会保障部依法会同有关部门及国家标准化行政管理部门制定实施劳动就业公共服务、社会保险服务机构设施建设、设备配置、人员配备、服务规范等具体标准。加强劳动标准体系建设，适时修订完善工作时间、休息休假、女职工和未成年工特殊劳动保护等标准，加强劳动定额标准化管理。

在 2012 年国家标准委等 27 个部门联合发布的《社会管理和公共服务标准化工作“十二五”行动纲要》中，进一步将劳动就业服务和社会保险列为“十二五”期间 11 项重大工程之一。

在 2012 年年初人力资源和和社会保障部等 7 部委联合发布的《促进就业规划（2011—2015）》中，明确提出了推动就业工作的规范化、标准化和科学化，加强劳动标准体系建设，推进监察机构队伍标准化建设等主要任务和政策措施。同年，在 6 个部门联合发布的《社会保障“十二五”规划纲要》中，把“加强标准化建设，提升服务质量，为人民群众提供均等化的社会保障公共服务”确定为“十二五”时期的指导思想，并注重以标准化手段提升社会保险经办管理服务能力，将社会保险标准化工程列为“十二五”时期社会保障重大项目之一。上述指示精神和要求的落实，都需要人力资源和社会保障公共服务标准化理论研究的支撑。

近年来，围绕形势发展的要求，笔者主持、执笔和参与了一系列

相关研究，包括《人力资源和社会保障公共服务体系建设标准化研究》《人力资源和社会保障标准体系及中长期发展规划纲要研究》《劳动管理与保护等系列标准研究》《劳动就业和社会保障公共服务均等化研究》《人力资源和社会保障系统标识设计研究》和《劳动人事争议仲裁员管理制度研究》等。

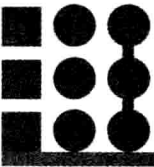
上述研究，使笔者对标准化的发展历程、标准化的基本概念有了比较深入的了解，对人力资源和社会保障标准化内涵有了比较系统的思考。同时，笔者还跟踪了陕西省社会保险、鞍山市就业服务、无锡市“五险一金”模式、大连市劳动人事争议仲裁等地区人力资源和社会保障公共服务标准化的实践探索，使笔者对人力资源和社会保障标准化的现状以及主要问题有了比较清楚的认识、对国外相关经验有了初步的了解并得到了一些启示、对未来特别是“十二五”时期人力资源和社会保障公共服务标准化的发展趋势有了初步的判断，也形成了对进一步开展人力资源和社会保障标准化工作的一些建议。本书可以说是对近几年从事标准化研究工作学习和思考情况的总结。

本书在研究和出版过程中得到了很多领导和同志们的大力支持与帮助。中国劳动保障科学研究院前任副院长王竞同志和标准化研究室的王永奎、徐惟奋、鲁梅、李娟同志都参与过上述课题的讨论和研究。陕西省社会保险局、太仓市人力资源和社会保障局、苏州市劳动就业管理服务中心以及无锡市社会保险基金管理中心等单位都为实地调研提供了极大的帮助。特别是汪卫国同志为本书编写了陕西省社会保险标准化实践案例，李娟同志编写了大连市劳动人事争议仲裁工作

标准化实践案例。中国劳动社会保障出版社的仲艳平副主任对本书给予了高度关注，黄霞同志对本书的出版付出了艰辛的努力。在此，对本书出版以及对我研究工作给予支持和帮助的所有同志表示深深的感谢！

由于能力水平以及时间、精力所限，本书定有许多不足之处，敬请谅解，并予批评指正。

编者



目 录

摘 要	(1)
第一章 人力资源和社会保障公共服务标准化概论	(3)
第一节 标准化发展简史	(3)
第二节 标准化基本概念	(7)
第三节 法律法规与标准的联系与区别	(11)
第四节 人力资源和社会保障公共服务标准化基本概念	(13)
第二章 人力资源和社会保障公共服务标准化现状	(22)
第一节 人力资源和社会保障公共服务体系建设现状	(22)
第二节 人力资源和社会保障公共服务体系标准化建设现状	(28)
第三章 人力资源和社会保障公共服务标准体系构建	(40)
第一节 人力资源和社会保障公共服务标准体系构建的思路和原则	(40)
第二节 人力资源和社会保障公共服务标准体系的特征及构建依据	(44)
第三节 人力资源和社会保障公共服务标准体系框架	(51)

第四章	“十二五”时期人力资源和社会保障公共服务标准化展望	(62)
第一节	“十二五”时期人力资源和社会保障公共服务标准化的目标和任务	(62)
第二节	加强人力资源和社会保障公共服务标准化工作的建议	(80)
第三节	人力资源和社会保障公共服务标准化发展规划建议	(87)
第五章	人力资源和社会保障公共服务标准化国际经验借鉴	(94)
第一节	相关国际组织经验借鉴	(94)
第二节	典型国家和地区人力资源和社会保障标准化经验借鉴	(97)
第三节	典型国家公共服务标准化经验借鉴	(103)
案例		(108)
案例一	陕西省社会保障局国家级养老保险经办服务标准化试点经验	(108)
案例二	大连市劳动人事争议仲裁标准化建设经验	(123)
案例三	无锡市“五保合一”社会保险经办服务标准化实践经验	(128)
附表		(142)
附表一	人力资源和社会保障公共服务标准明细表	(142)
附表二	人力资源和社会保障领域已发布的国家标准	(156)
附表三	人力资源和社会保障服务在研的国家和行业标准	(158)
参考文献		(160)

摘 要

本书旨在通过理论研究、总结各地实践探索与借鉴国际相关经验，分析当前人力资源和社会保障公共服务体系建设现状，深刻认识公共服务体系中的标准化对象，发现当前人力资源和社会保障公共服务体系标准化建设存在的主要问题，提出今后一段时期人力资源和社会保障公共服务标准化工作的重点任务建议，为在“十二五”时期充分发挥标准化对人力资源和社会保障公共服务体系建设的技术支撑作用提供理论依据。本书共分五章，主要内容包括：

第一章题为人力资源和社会保障公共服务标准化概论，主要包括标准化发展历程、标准化基本概念、标准与法律法规的联系与区别、人力资源和社会保障公共服务标准化基本概念。

第二章题为人力资源和社会保障公共服务标准化现状，主要包括人力资源和社会保障公共服务标准化制度建设情况，标准化体制机制建设情况、理论研究情况，标准制定、修订情况，各地标准化实践经验以及当前存在的主要问题。

第三章题为人力资源和社会保障公共服务标准体系构建，主要包括标准体系构建的思路和基本原则，标准体系的编制依据，着重考虑的因素，标准化对象的选择以及标准体系框架。

第四章题为“十二五”时期人力资源和社会保障公共服务标准化展望，主要包括“十二五”期间的目标和任务，加强人力资源和社会保障公共服务标准化工作的建议，“十二五”期间人力资源和社会保障公共服务标准化的发展规划建议。

第五章题为人力资源和社会保障公共服务标准化国际经验借鉴，主要内容包括典型国家公共服务标准化发展背景、国外公共服务标准分类、国外公共服务标

准化模式、国外公共服务标准化的主要特点以及对我国的启示。

此外，本书还包括一组案例和附表。其中，典型案例主要包括陕西省社会保险服务标准化实践探索，苏州市社区（村）公共就业服务规范化探索，大连市劳动人事争议仲裁标准化实践探索，无锡市“五保合一”提升社会保险经办管理服务标准化实践探索。附表主要包括人力资源和社会保障公共服务领域已发布的和在研的国家标准、行业标准目录。

第一章 人力资源和社会保障公共服务标准化概论

第一节 标准化发展简史

近代标准化是在大机器工业化的基础上发展起来的，距今也不过一百多年的历史。但是，在人类社会发展的历史长河中，标准化活动却一直伴随着人类的生产和生活活动。历史地来看，人类社会的标准化活动大致经历了以下三个阶段：

一、远古时代标准化

在远古时代，人类采用群居方式以满足生存安全的需要。长期共同的生活和劳动，需要人类彼此能够交流、传达信息。伴随着人类的不断进化和脑部的日益发达，从开始的简单吼叫声，逐渐形成了被大家所公认和理解的声音、音节和只言片语，极大地方便了相互间的交流。这些被公认和理解的声音、音节和只言片语，就是人类社会标准化活动的萌芽。

随着不断的进化，人类又逐渐创造了记号、符号和象形文字，乃至在一定范围族内通用的文字和书面语言。

在石器工具的制造方面，根据考古发现，早在 170 万年前云南元谋人打制的石器，就同 40 万年前周口店猿人所使用的石器，在形状和大小方面都基本一致。到了新石器时代，磨制石器的出现，对加工工艺的准确度要求进一步提高，标准化活动对人类工具发展的促进作用进一步增强。

总体来说，远古时代的标准化是无意识的，是人类为了生存的需要的生活和劳动过程中逐渐形成的，虽然只是处于萌芽状态，但它确实为后来标准化的发展奠定了非常重要的基础。

二、古代标准化

人类有意识的标准化活动，是由社会分工引起的。原始社会的两次社会大分工，即农业和畜牧业分工以及手工业从农业、畜牧业中的逐渐分离，导致了对其其他部落劳动成果的需求，使得劳动成果作为商品在不同部落之间交换成为人类经常性的活动，从而也带来了以交换为目的的生产（商品生产）。与此同时，个体劳动形式的出现，使财产有了“公有”和“私有”的概念，私有制也随之诞生。

商品交换以及私有制的属性，决定了人们在交换过程中如何衡量各自劳动成果价值的问题，从而促进了最早的计量器具——度、量、衡的发明。这些计量器具从其本质来说具有标准的含义，设计和使用度、量、衡的过程具有标准化活动的特点。

中国古代标准化的倡导者和实践者应首属秦始皇。他完成了统一大业，建立了中国历史上第一个统一的、多民族的、专制主义的中央集权制国家——秦朝，并以法令形式统一了全国的度量衡器具、货币、文字、兵器以及车道宽度等，对当时经济和文化的发展起到了十分重要的作用。“书同文，车同辙”的记载，就是对当时标准化活动的真实写照。这一时期，先民们用标准规格的砖块修建了举世闻名的万里长城，构筑了举世闻名的古代防御工程，成为古代标准化实践的例证。此外，毕昇在1500多年前首创的活字印刷术，运用了标准单元重复利用、分解组合以及互换性等标准化原则和方法，成为古代标准化的又一个范例，被称为“标准化发展史上的里程碑”。

古代标准化的形成与发展呈现出以下主要特点：

1. 由摸索到有意识的标准化活动。古代标准化在继承远古时代标准化成果的基础上，又经过了长期的发展，在很大程度上已经变为有意识的活动，即有意

识地总结生产生活经验、用文字加以记载、以不同形式进行传播以及采取一些强制性方法促进贯彻执行。同时，标准在人类社会实践活动中的作用也日益明显，并产生了很好的效益。埃及的金字塔，中国的长城、故宫和秦始皇兵马俑墓等古代建筑工程，都不同程度地运用了标准化的原理和方法，使得这些大型项目的各组成部分之间布局合理，相互协调，实现了最优组合，建筑施工质量也达到了很高的水平。

2. 标准化范围逐步拓展。在古代标准化发展过程中，最初的标准化对象主要是手工工具和比较简单的计量器具。到封建社会后期，人类社会生产生活活动中的各个领域，都在不同程度上探索或建立了相应标准，标准化对象逐步拓展到农业、纺织、货币、机械、建筑、冶金、兵器、生产工具、医药等方面。

3. 标准化还没有成为有组织的活动。从总体上说，这一时期的标准化还没有成为有组织的活动，主要表现在，官方没有设立专门的标准化机构或部门，社会上也没有群众性的专门组织，没有专门从事标准化工作的人才，更没有制度化的标准制定、修订、审批、发布、实施等程序和手续。同时，这一时期虽然标准化涉及范围已有所拓展，但是发展情况很不平衡，其中发展比较快的是计量和建筑方面，相当多的标准是由官方组织编写的，其对象多为宫廷建筑。还有很多标准，是在民间或手工业者中以自发的形式加以传承的。

三、近代标准化

近代标准化是大机器工业化生产方式的产物。18 世纪中叶，随着蒸汽机和机床等现代生产工具的发明和广泛使用，工业领域的生产方式发生了根本性改变，从家庭手工作坊式生产向大型机械工厂化生产转变。社会分工的日益专业化，生产工序的日益复杂化，使得分工协作方式越来越广泛，适合这一生产方式的管理手段——标准化，得到了快速发展。

在这一时期，英国的布拉马和莫兹得发明的机床溜板式刀架，可以生产出具有互换性的螺纹。美国的惠特尼运用互换性原理生产出标准化的零部件，成功组

装了1万支步枪，为大批量生产开辟了先河。

最为典型的是，被称为科学管理之父的泰勒，通过对生产过程中工人所采用的动作和花费的时间进行标准化，制定了工时定额、计件工资以及培训方法。他在《科学管理原理》一书中，把“使所有工具和工作条件实现标准化和完美化”列为科学管理的首要原则，为以标准化为基础的科学管理奠定了基础。

美国的福特根据泰勒的标准化理论和方法，依据产品标准、管理标准和工艺标准，组织了前所未见的汽车工业化大生产。他针对不同的汽车品种，对工序进行简化，对零部件进行规格化，创造了汽车连续生产的流水线，极大地提高了生产效率并降低了成本，使汽车进入寻常百姓家成为可能，也为福特公司在汽车市场上赢得了垄断地位。

1901年设立的英国工程标准委员会（1931年更名为英国标准学会BSI）是世界上第一个国家标准化组织，它标志着标准化从此步入了一个新的发展阶段。此后，荷兰、菲律宾、德国、美国、瑞士、法国、瑞典、比利时、奥地利、日本等国都相继成立了国家标准化组织。到1946年，已有25个国家成立了国家标准化组织。与此同时，一些国际性的标准化组织，应运而生，比如，1906年国际电工委员会（IEC）成立，1928年国家标准化协会国际联合会（ISA）创立，该组织后于1942年因第二次世界大战爆发而解体。1947年国际标准化组织（ISO）成立。

迄今为止，人类标准化活动经历了由企业标准化到国家标准化，再到世界标准化的历程。关于标准化的对象范围大致经历了这样一个变化过程，即由原来基本仅适用于工业生产过程中的技术标准、工作标准，发展到质量管理、环境管理、职业安全管理等管理标准及管理体系标准，再到现代服务业标准；由原来的主要针对工业生产过程，逐步扩展到关注社会、经济等领域。

与古代标准化相比，近代标准化也有其自身特点，主要表现在：

1. 标准化的受重视程度日益提高。很多国家把标准化作为提高企业国际竞争力、提升政府管理服务能力的有效手段，从战略层面上给予高度重视。通过编

制国家标准化发展规划，推动行业（企业）制定标准，加强政府社会管理和公共服务标准化工作，切实发挥标准化对经济社会发展的技术支撑作用，极大地促进了各国经济的发展和社会的进步。

2. 标准化的领域和范围日益扩大。近代标准化以大机器工业化生产为开端，标准化对象由最初的工业领域，以后逐步发展到农业、商业、运输、文化、教育等各领域。标准的内容也由原来的技术标准，发展到产品、环境以及职业安全卫生等管理标准，再到现在的服务业标准，标准化的内容和范围得到日益拓展。

3. 标准化的体制机制日趋完善。尽管各个国家的管理体制不尽相同，但是世界上绝大多数国家都设立符合本国国情的标准化机构。从国际标准化组织（ISO）的150多个成员国来看，有70%以上的团体成员都是各国的政府机构，其余的也都与本国政府有紧密联系。同时，标准化的专业工作队伍也得到了迅速壮大，标准化工作的制度化、规范化程度日益提高，标准化在各国经济社会中的地位越来越重要。

第二节 标准化基本概念

在研究人力资源和社会保障公共服务标准化之初，我们有必要先了解“标准”“标准化”以及“标准体系”等基本概念。

一、“标准”与“标准化”的基本概念

（一）一般意义上的“标准”

《现代汉语词典》^①中关于“标准”的解释是“衡量事物的准则”“本身合于准则，可供同类事物比较核对的事物”。从这个概念可知，一般意义上的“标准”对象范围是非常宽泛的，几乎包括客观存在的一切事物。标准的制定方式和表现

^① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典 [M]. 北京：商务印书馆，2005.