



### 学术跟踪

- ▶ 人力资源和社会保障事业发展“十二五”规划纲要
- ▶ 专业技术人员队伍建设中长期规划
- ▶ 2011年两会
- ▶ 2010年两会
- ▶ [学术跟踪](#)
- ▶ 纲要解读
- ▶ 绩效工资
- ▶ 白皮书
- ▶ 五个着力点

### 学术跟踪

## 杜义国 江源富：标准化管理：提升行政服务绩效的系统化方法

2011-04-13 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2011-04-12

**关键词：** 行政服务中心 服务社区 标准化管理 方法标准 行政效能

构建服务型政府是我国行政改革的主要目标。各级行政服务机构从无到有的发展，提高了行政服务效能。行政服务机构标准化管理为进一步提升行政服务绩效提供了新的思路。

### 一、行政服务机构的发展及制约因素

行政服务机构是伴随着我国行政审批制度改革和电子政务的应用而快速发展起来的。1999年，浙江省金华市设立了我国第一家综合性的行政服务机构。到目前，全国大多数地市、县(区)都设立了行政服务机构，四川等十多个省级政府设立行政服务机构，商务部等中央部委也设立了类似机构。虽然名称不尽相同（“政务中心”、“行政服务中心”、“公共行政服务中心”、“便民服务中心”、“办事大厅”等），但其功能和实质大同小异。从全国来看，各级行政服务机构的设立有利于提高服务效率和质量、规范审批服务、节约行政成本、方便群众办事，促进了政府由管制型向服务型转变。

行政服务机构发展取得了显著成效。但作为新生事物，管理体制和运行机制方面的一些制约因素，影响了其更好地发挥作用。具体有以下几个方面：

法律地位不清晰。有的行政服务机构属于政府办公厅的派出机构，有的属政府的直属机构，还有的是政府管理的事业单位。目前也没有专门的行政法规明确界定行政服务机构的性质与地位，行政许可法并没有明确行政服务机构享有行政审批监督主体的法律资格。

职能不完整，管理不力。尽管有些地方政府出台了有关行政服务机构的管理办法，将行政服务机构的功能界定为组织、协调、指导、监督各部门的行政审批行为，但并未明确界定行政服务机构与政府、窗口部门及监察部门之间权力与责任的边界。行政服务机构入驻窗口接受所在职能部门的领导，同时接受服务机构的监督和指导，管理碎片化不可避免。

工作流程有待完善。尽管各地都在探索并联审批的方式，但实际上部分行政服务机构的流程再造只是简单地减少了几张表格，并没有形成跨部门的联动机制。

信息化程度有待提高。行政服务机构在办公自动化、信息资源共享等方面还有待提高。各窗口与各部门之间以及上下级行政服务机构之间还未完全实现网上联动审批、信息资源共享及网上颁发许可证等。

对基层行政服务机构授权体系有待建立或者完善。我国行政服务机构的布局从纵向上看有中央部委、省、市、区(县)、乡镇五级。由于没有完善的对基层行政服务机构的授权机制，不能实现服务重心的下移，导致多数服务项目申请人仍要到区(县)级以上的行政服务机构办理。这极大地制约了政务效能的发挥。

工作人员管理不顺。服务中心工作人员的双重管理，导致大家找不到归属感，致使积极性受挫，服务质量受到影响。业务培训也不够规范，使得部分工作人员存在对政策解释不清，对业务不够熟练等问题。

上述制约因素导致行政服务机构功能不配套、稳定性差。一些政府部门在窗口和部门都设审批权限，办一件事需要到两个地方；一些部门只把咨询、接件一类的非实质性工作放在窗口，公众办事常常还要到部门去。地方领导、甚至部门领导个人的主观意愿对行政服务机构影响非常大，如服务窗口的设立与撤销、服务

内容的增减主要取决于领导的态度。在有条件的地方，行政服务机构的功能在萎缩，甚至一些部门撤出了服务窗口。服务窗口人员个人的素质对服务水平的影响比较大。此外，政出多门、重复审批、行政效率不高的现象还大量存在。

## 二、标准化管理是改善行政服务机构绩效的有效途径

标准化在生产技术领域的应用较早，比如基础技术标准、方法标准、产品标准、工艺标准等。管理标准和工作标准在各类企业管理中发挥着重要作用。

在公共服务领域，上世纪90年代以来，多国开展的政府改革中，已经逐步开展了标准化管理实践。英国梅杰政府在1991年7月开展的公民宪章运动就是政府服务管理标准化的一种形式。政府把服务的内容、标准、责任等公之于众，接受公众的监督，实现提高服务水平和质量的目的。此后，其他很多国家纷纷效仿。1992年，法国颁布了《公共服务宪章》，比利时颁布了《公共服务使用者宪章》。1993年意大利颁布了《服务宪章》。1994年，加拿大制定了服务标准协议。1997年澳大利亚将“服务至上”项目引进联邦体系。1998年瑞典议会批准了《公民服务法》。美国克林顿政府1993年3月成立的国家绩效评审委员会在不断推进政府再造的过程中，提出的基础性改革措施中就包括建立顾客服务标准。到1996年，联邦政府的各行政机关已建立了大约2000多个顾客服务标准。1996年3月，联合国经济发展与合作组织（OECD）的24个成员国就公共管理问题举行首次部长级会议。会议总结报告指出，24个成员国在面临全球经济问题、公民的日益不满以及财政危机等同样的压力时，都令人震惊地采用了极其相似的方式做出回应。报告所列出的7个方式之一便是“顾客导向，包括为公共服务提供明晰的质量标准”。2000年4月，英国政府开始执行“最佳价值”（综合绩效评估的前期命名）。副首相办公室将其描述为“将政府的先进议程植入地方政府的关键手段之一，它被定义为：按照清晰的标准（覆盖成本和质量），采用最经济、高效和可达到的有效手段提供服务的一项责任”。当前欧盟国家大量开展的政府部门全面质量管理，采用了标准化管理的措施，如公务员的行为规范，公共服务的标准，以至于开展全面质量管理工作的标准化框架等。

在亚洲，我国的香港地区是第一个采取这种做法的地区，它于1995年制定了“服务社区”计划。所有部门都有责任公布年度服务承诺，用通俗易懂的语言说明公众期望的服务标准。韩国1998年6月颁布了《公共服务宪章》。其主要内容是公开宣布服务内容和标准；如果发生恶劣的服务交付，承诺做出赔偿或提供申诉渠道。到2006年，共有15525个公共服务宪章。在20世纪90年代，亚洲一些其他国家也制定了服务宪章，其中包括新加坡、马来西亚等。

我国烟台市开展的“社会服务承诺制”被认为是在中国内地城市中最先系统开展的政府绩效管理活动。1996年，烟台市建委实行承诺的内容达到81项，服务标准达到117条，基本上包含了建委系统工作的主要内容。到目前为止，很多政府部门为提高服务质量开展了绩效管理工作，其中包含了标准化管理的思想和方法。

行政服务机构作为政府直接提供社会服务的机构，在政府中具有独特性。其很多工作是重复性的操作工作，开展标准化管理的可行性较高。综观制约行政服务机构提升绩效水平的诸多直接因素，与其提供服务的内容、程序、时限、质量、行为、方法、监督、评价等方面标准、规范的缺失有密切关系。因此，通过标准化的过程，从行政服务机构的职能定位、运行机制、业务流程、服务行为、人员素质等多方面进行系统化改进和提升，以标准体系和具体标准的形式把相关内容明确下来，并充分发挥信息化的优势，将在很大程度上改善行政服务机构的绩效状况，并促进行其可持续发展。

标准化管理是系统化、专业化、精确化和法制化的结合。它对于行政服务机构绩效管理促进是多方面从不同角度发挥作用的。

制定标准和实施标准化管理的过程为多方参与和充分沟通提供了良好的载体。标准是法律文件，比内部管理制度更加正式，对各方都有约束力，有关各方会更加重视参与标准的制定过程，深入沟通交流、研究解决有关问题。

标准化的过程是行政审批和服务业务流程的再造。标准体系最重要的作用是使标准化对象系统化和优化。在标准化过程中，梳理行政审批和服务流程，建立底层公共服务流程平台，合并重复审批、重复报表、重复申报基础资料；减少环节，化繁为简；不同的审批部门共用基础信息。在此基础上重新设计行政审批和服务流程，实现流程顺畅精简。

明确服务操作规程，确保服务绩效的稳定性。按照为公众提供优质服务的要求，为具体岗位和行政服务流程上每一个环节制定的具体标准将为做好行政服务提供重要保证。标准对服务行为的准确、具体、明确无误的描述，有力保证各项工作由不同的工作人员操作都遵循统一的标准、达到既定的效果，防止行政行为的随意性，保证行政管理和审批服务质量。岗位工作标准有利于帮助工作人员尽快熟悉业务要求，提供优质服务。

标准为评估绩效状况提供了有效工具。标准体系清晰、明确地规定了各部门、各岗位的履职标准，便于公众了解、把握行政服务的有关要求和监督评价行政服务；为行政服务机构内部开展绩效管理奠定了良好的基础。

标准化管理的系统性和规范性能够促进电子政务的发展。标准化后的服务体系能够充分发挥信息化手段便捷、节约、准确、减少人为干扰、避免重复劳动、易于建立档案等优势，更好地提升行政服务质量。

行政服务机构管理和运行的标准化是行政服务机构健康良性发展的重要保证。标准化是法制化的一种形式。标准一经发布，稳定性较好，能够避免由于领导人员的变动而影响行政服务机构运行。因此，标准化将促使政府认真深入地研究行政服务机构的职能定位、运作机制、人员管理等问题，推动政府管理创新。

### 三、新泰市行政服务中心实施标准化管理的实践

山东省新泰市以建设服务型政府为目标，全面推进行政服务标准化，取得了显著成效。

#### （一）发展历程

2003年4月，新泰市组建行政服务中心，26个部门进驻“中心”开展一站式服务。在成立之初，该中心就建立了涉及审批服务办理、部门和人员管理、监督考核、后勤保障服务等方面的30多项规章制度。为了保证服务质量的稳定性，从2005年起就开展了标准化窗口建设，制定了20条窗口服务标准，明确了26项考核内容。2007年，在被山东省质监局列为服务标准化试点单位后，新泰市行政服务中心以《服务标准化工作指南》（国家标准，GB/T 15624）为指导，在质量技术监督部门的帮助下研究制定了覆盖行政服务全过程的标准体系，下辖服务基础、服务质量、服务管理和服务工作等四个标准子体系，共计551项服务标准。2008年12月，山东省质监局发布了中心起草的5个“地方标准”，当年12月30日起在全省实施。

#### （二）标准体系的内容

1. 服务基础标准体系，主要包括标准化管理规定、方针目标管理办法、标准体系编制原则，以及服务标准化工作指南、服务术语标准等22项服务基础标准，作为其他标准的基础，主要是指导怎样构建标准体系，如何制订、实施和改进标准，具有广泛的指导意义。

2. 服务质量标准体系，主要为服务行为提供技术上的依据和规范，共包含419项标准，是整个标准体系的核心。具体分为工作流程子体系和质量特性标准子体系。

3. 服务管理标准体系，按照全过程、各环节控制的原则，以对人、财、物的管理为核心，对信息管理、后勤保障管理等所有管理事项进行了全面的规范，下辖人事管理、环境管理、能源管理、监督考核等11个子体系、69项服务管理标准。

4. 服务工作标准体系，是针对所有岗位职责而制订的岗位作业要求。这个体系又细分了领导决策层、中层管理层、一般人员和窗口层4个层面，共计41项工作标准。

为保证贯标质量，在行政服务中心构建了以大型网络数据库为主体，包含“一个中心”（数据处理中心）、“两个平台”（审批服务信息平台、服务大厅视频监控平台）、“三大系统”（项目管理、行政管理、电子监察）的行政服务管理网络，对标准化服务全程监控，实现“一切工作有程序，一切程序有控制，一切控制有标准，一切标准有监督”。

#### （三）实施标准化管理的效果

服务质量和效率得到提高。在建立标准体系过程中，经流程梳理和再造，先后砍掉了98个不合理的审批环节和40余项不合理的申请材料，归并审批环节30余个。行政服务中心通过抓人员培训、抓标准的分解落实、对实施过程进行全程记录和抓监督等环节，运转的速度越来越快。全市行政审批服务事项办结时限比承诺时限平均提前4.5个工作日；69.4%的审批事项在一个工作日内即可办结，85%的审批事项承诺办理时间压缩在3个工作日以内，提前办结率达96.7%。与实施标准化服务前相比，三项指标分别增长12.4%、8.6%和9.3%；限时办结率始终保持100%，办事群众对政府行政服务的满意率达99%。服务行为规范有序、行政效能显著提高、权力运行得到监督，并为今后进一步改进行政服务工作打下了良好的基础。

规范行政行为、遏制腐败。政府将服务事项对公民公开，建立了阳光政府，推动党员干部转变作风，使政府获得了民众的理解和信任。在大厅审批事项有严格的程序和流程，权力寻租的现象得到一定程度的遏制。标准化之后，服务大厅人员没有一件腐败案件发生。

知识得到更好传承。实施标准化管理之前的业务经验都是师傅带徒弟的模式，没有规范的标准。很多新人无法及时全面地掌握业务知识，致使业务知识断层。标准化后，所有业务规范都有明文规定，大大方便了新人开展业务工作。标准化在规范行政服务工作的同时，规范了信息、知识的管理和传承，为行政服务机构可持续发展提供重要条件。

政府部门的能力和形象得到提升。标准化的推行，使部门行政行为规范化、程序化，依法行政落到了实处，也理顺了各部门之间的关系；单位之间的权责分明，“踢皮球”现象大为减少。

#### 四、行政服务机构标准化管理的前瞻和建议

随着行政审批制度改革的不深入，各地把建设行政审批服务中心作为改革的重要内容。巩固和完善行政服务中心的地位和各项制度建设显得尤为迫切，而行政服务标准化建设顺应了这种趋势。

##### （一）标准化管理将为越来越多的行政服务机构所采用

各地各部门在探索和交流中，越来越认识到，标准化管理是解决行政服务机构很多现实问题的有效手段。一些地方自主开展了标准化管理的实践。除本文已经提到的山东省新泰市外，山东省的烟台、滨州、聊城等城市的行政服务机构也已经实施了标准化管理；湖南省地方标准《政府政务服务中心服务规范》、《政府政务服务中心质量管理与考核评定》于2008年10月通过审定，将有力促进湖南省各地各部门行政服务机构开展标准化管理；福建省龙岩市，安徽省巢湖市、广德县，浙江省宁波市江东区、长兴县，江西省南昌县，湖北五峰县等很多行政服务机构在实践探索的基础上，开展了标准化管理。由此，我们可以清晰地看到，标准化管理已经成为行政服务机构推动发展和改善服务的一种趋势。2007年国家标准化管理委员会等六部门出台的《关于推进服务标准化试点工作的意见》提出在服务行业开展标准化试点，并不包括任何行政服务的内容，但却成为一些地方大力推进行政服务机构标准化管理的契机，如山东和湖南均是这种情况。这表明标准化管理适应了行政服务机构的发展要求。

##### （二）较高层级政府制定标准有利于节约开支

各地行政服务机构提供的很多行政服务内容是相同的。如果在省级政府甚至中央政府层面针对一些通用性较强的业务（如房产登记、机动车登记、工商企业登记、一些税收工作等），通过标杆法选择一些地方的好做法作为样本，制定和发布标准（强制性或推荐性），不仅会引导全省（市、区）或全国范围内的行政服务机构提高服务水平，还会省去各地重复制定标准的开支，也有利于在更大范围内促进同类行政服务工作的标准化。

##### （三）让较低行政层级的行政服务机构执行更多的行政服务

标准化后的行政服务工作公开透明、标准明确，易于操作，易于开展电子政务服务，易于监督服务效果。这是标准化管理的优势之一。因此，把一些行政服务事项由省级、地市级行政服务机构委托区县甚至乡镇（街道）一级行政服务机构办理，更加有利于群众降低办事成本，有利于减轻上级机关的工作负担，有利于发挥基层政府的作用。

##### （四）标准要得到持续维护

随着行政体制改革的不断深入，行政服务、行政审批的内容、方式、流程会有新的变化。如果标准体系和标准不随之修订，就会阻碍行政服务的发展和进步，新的无章可循的行政服务行为又会出现。因此，保持对变化的敏感性，及时修订标准体系和标准，把改革措施通过修订标准而落实到实际的行政服务工作中。在这个意义上说，标准也能发挥记录改革措施和累积改革成果的作用。

（杜义国系国家行政学院领导人员考试测评研究中心副处长；江源富系国家行政学院电子政务研究中心副研究员）来源：人民网 杜义国 江源富 《行政管理改革》

[>>返回](#)

#### 相关新闻

- 王耀辉：人才是中部未来发展主要推动力 2011-06-29
- 应急管理体系信息化建设研究 2011-06-29
- 丁守海：中国公共部门就业凸显棘轮效应 2011-06-29
- 中美大学生资助政策比较 2011-06-28
- 技术创新与制度创新关系的研究综述 2011-06-28
- 个税法二审草案仍3000元起征 为个税进一步改革留下空间 2011-06-28
- 中国人迎来“制度养老”时代 2011-06-28