



当前位置：首页 &gt; 科研成果 &gt; 标准化 &gt; 正文

### 邸妍、李娟：国外经验对我国人力资源社会保障公共服务标准化的启示

来源：《人事天地》2012年9月号（总第174期） 作者：邸妍、李娟 时间：2012/09/29

字体：【大】 【中】 【小】

近日，国务院印发的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》，对于推进以保障和改善民生为重点的社会建设具有十分重要的意义。人力资源社会保障事关众多民生问题，人力资源社会保障公共服务体系是国家基本公共服务体系的重要组成部分，学习借鉴国外公共服务标准化的实践经验，对于促进人力资源社会保障公共服务体系建设具有十分重要的作用。

#### 一、国外公共服务标准化实践情况

1. 公共服务标准化的发展背景。20世纪下半叶，标准化思想开始引入西方公共服务领域。标准化方法和技术源自于工业企业生产管理，由于生产和提供“公共产品”的公共服务领域与一般工业企业在价值观上存在着本质上的不同，因此标准化在公共服务领域的应用远没有像在企业管理领域应用那样普及。上世纪70年代开始，来自经济上的压力对西方政府的公共服务模式提出了挑战，对政府变革的要求越来越强烈。80年代开始，信息网络技术的发展，对政府的公共服务范围和服务方式提出了新的改革要求，于是许多在企业发展成熟的管理方式开始被广泛引入公共服务领域，其中包括标准化管理的方法和技术。

英国的《新公民宪章》从某种意义上可以被看作公共服务标准体系，它也为国外公共服务标准体系研究奠定了基础。英国政府以改进公共服务质量为目的，分别于1991年和1994年颁布了《公民宪章》和《新公民宪章》，确定了公共服务领域的基本原则。以受惠公众为中心，从1991年到1998年间，英国陆续颁布了48部宪章，围绕着公众应享受的主要公共服务项目，公开了预期的服务水平。为了确保这些宪章得到落实，英国政府以审计委员会为主体，设计了地方政府绩效指南。2001年，英国政府又通过制定服务指南、绩效评估框架等文件，对地方政府的公共服务进行全面的、统一的评价。之后，美国、印度和新加坡等国家都仿照英国的做法对本国的公共服务项目进行了梳理。

2. 国外公共服务标准的分类。按照需求层次、供给过程和供给主体等标准，对公共服务有不同的划分。一是按需求层次划分，将公共服务划分为基本公共服务和非基本公共服务，是各国对公共服务划分的普遍标准，因为基本公共服务往往与公民基本权利联系在一起，是各国公共服务均等化的基本内容；二是按供给过程划分，公共服务标准主要包括最低公共服务标准、转移支付的计算标准、公共服务的全面质量管理标准。最低公共服务标准是各国政府对有关公共服务的最低要求。转移支付的计算标准并不一定是所涉及区域内的基本公共服务要求，常常是一国公共服务的平均水平，如德国、法国等国家通常将全国平均公共服务的水平，作为计算转移支付的标准。全面质量管理标准是各国政府对企业全面质量管理的标准化方法与技术应用于公共服务领域的做法，如加拿大1994年制定了专门标准—《公共部门组织实施ISO 9000质量管理体系指南》；三是按供给主体划分，国外政府组织中，既有传统意义上的中央、州、市、县等政府组织形式，也有非传统意义上的政府组织形式，如城市经理制、特别区政府等。各类政府组织承担的公共服务各不相同，所遵循的公共服务标准也有较大的差异。

3. 国外公共服务标准化模式。国外公共服务标准化主要有两种模式：政府主导型和市场主导型，两者的本质区别取决于公共服务的性质，即如果是提供纯粹公共物品的公共服务，则实行政府主导型标准化模式；倘若是提供准公共物品的公共服务，则实行市场主导型标准化模式。在政府主导型标准化模式下，服务不收取任何费用，完全由政府财政支持，由于这类公共服务没有引入竞争机制，所以公共服务标准无法由私人部门或第三部门制定，而是由政府完全主导制定。市场主导的标准化模式下多是自愿性公共服务标准，由于市场化公共服务领域存在竞争性，所以这些领域的团体（包括行业协会和企业）为提高市场竞争力，在制定行业或企业标准上具有很强的内在动力。对于市场化的公共服务领域，政府的角色更多的是运用已有标准实施监管，以确保公共服务质量和维护健康的市场秩序。

#### 二、国外公共服务标准化的主要特点

归纳起来，国外公共服务领域开展的标准化活动有以下主要特点：

1. 基本公共服务标准具有基础性。基本公共服务具有基础性和均等性，满足少数特定群体以及较高层次需求的服务并不属于政府公共服务的范畴，因此，各国政府制定的基本公共服务标准是公共服务标准的基础性内容。而满足少数特定群体以及较高层次需求的服务，或者由政府倡导、市场提供，或者是仅仅依靠市场和社会的力量提供。这种市场化的提供机制，也决定了相应的服务标准应该在政府基本公共服务标准的基础上，通过业内自愿、协商的方式确定。因此，政府基本公共服务标准是最低的基础性标准和规范，政府以此来保障全体公民的基本生存和机会均等的权利。

2. 公共服务标准具有动态性。一般来说，规范公共服务范围、内容和水平的服务标准，是随着经济社会的发展而不断变化的。相应地，随着信息技术的发展、管理的改进等因素的变化，公共服务的管理方式和业务流程也在不断地改进和优化。因此，政府的公共服务标准历经制（修）定、发布、实施和改进等环节不断循环，持续完善，呈现出动态发展性的特点。

3. 公共服务标准具有多样性。政府公共服务标准化的多样性表现在，一是标准内容上，采取定量指标和定性指标相结合方式。这是公共服务领域标准化区别于工业产品领域标准的显著特点。对能够量化的内容，如人财物资源的配置、服务网点设置的空间布局、服务办结时间等，往往制定一些定量指标。对难以量化甚至无法量化的内容，如责任意识、管理规范和操作方法等，则采取规范性语言描述加以规范；二是标准表现形式上，采取内部工作文件和外部行业标准相结合方式。对于政府隶属机构直接提供的纯公共服务，往往采用系统内部工作文件方式发布标准和规范，而对于由市场和社会力量提供的服务，往往采用行业标准等形式加以规范。

#### 三、国外经验对人力资源社会保障公共服务标准化的启示

总体来看，国外公共服务领域标准化实践经验对我国人力资源社会保障公共服务体系建设有以下启示：

一是在基本公共服务领域制定全国统一的最低标准。国外经验表明，政府公共服务标准基本上只是对基础性的、广泛性的基本公共服务制定全国统一的基础规范，这是缩小城乡、区域和群体差距的有效方法。标准内容既涉及公共服务的范围、内容和水平，也涉及公共服务机构的工作流程和服务行为。这一经验对于我国在“十二五”时期加强公共服务体系建设具有非常重要的借鉴意义。具体到人力资源社会保障公共服务领域，当前应尽快制定县级以下就业社会保障公共服务平台资源配置的最低标准，以标准形式将基层公共服务平台的服务场所规模、服务设施配置、服务功能设置、服务人员配备、服务经费保障等内容进一步量化，为各地的人力资源社会保障公共服务体系建设提供指导。

二是在公共服务领域实行全面质量管理，规范服务行为，增强公共服务效能。国外公共服务标准化的一项主要内容就是在公共服务领域实行全面质量管理，也就是说政府将企业全面质量管理的标准化方法和技术应用于政府公共服务领域。比如，加拿大专门制定了《公共部门组织实施ISO9000质量管理体系指南》。英国政府为了确保《新公民宪章》的具体落实，以审计委员会为主体设计了地方政府绩效指南，又通过制定服务指南、绩效评估框架等文件，对地方政府的公共服务进行全面的统一评价。国内也有一些地区已开始尝试在公共就业服务、社会保险经办管理服务以及技工学校的日常管理中运用全面质量管理的理念、方法和技术，积累了一些经验。因此，我国可以对直接面向社会公众的服务窗口，比如公共就业与人才服务、社会保险经办服务、劳动争议仲裁服务、劳动监察服务等部门，采取政府主导方式引入全面质量管理标准化理念、方法和技术，以促进公共服务能力和服务质量的提高。

三是以信息化促进公共服务标准化。信息化时代，信息技术是提高经济社会各个领域工作效率不可或缺的，国外发达国家公共服务领域信息化程度，无论是形式上还是内容上，普遍高于我国。2006年至2007年间，受日本厚生劳动省委托，日本劳动政策研究研修机构曾选择部分发达国家和新兴经济体国家，对其公共就业服务信息化程度做过一项研究，内容包括网站设置情况、服务功能设置