
江苏推进基本公共服务标准化建设研究

张春龙

基本公共服务标准化，从静态内容来看，是指各类服务资源配置和各项服务水平的制定及在各领域和各地区标准逐步衔接、趋于统一；从动态过程来看，是将标准化原则和方法运用到基本公共服务领域，通过服务流程再造，达到服务要素配置均等化、服务质量目标化、服务方式规范化、服务提供程序化的过程；从其意义来看，是通过标准化实现社会财富的二次分配，在教育、就业、养老、医疗等方面减少居民的支出，间接增加居民收入达到富民的目的。伴随江苏经济实力的显著提高及基本公共服务体系建设的逐步完善，加快基本公共服务标准化建设愈发迫切。“十二五”期间，江苏的基本公共服务体系建设取得了显著成绩，“十三五”规划又制定了基本公共服务向高位均等推进的计划。2017年8月，江苏正式公布《江苏“十三五”时期基层基本公共服务功能配置标准（试行）》。但是，相对于硬件配准及服务水平的高位均等要求，江苏基本公共服务标准化流程建设相对滞后，亟待整体推进基本公共服务体系的完善和均等化的实现。

一、标准化将通过流程再造和水平提高实现普惠富民

基本公共服务均等化是指全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务，其核心是机会均等。推动基本公共服务均等化需要以标准化为前提和基础。在江苏基本公共服务体系基本完善、基本公共服务水平达到一定程度后，进一步推动基本公共服务标准化具有重要的现实意义。

1. 基本公共服务标准化建设是一种“普惠富民”

富民不仅仅是增加群众的收入，还包括减少群众的支出，特别是一些必须的基本公共服务的支出。在基本民生中，教育、医疗、养老等不仅支出庞大，而且相关方面很容易成为一种负担，还可能导致“贫困”的出现。基本公共服务均等化、标准化建设，实际上是通过提高基本公共服务的普惠性水平，通过减少支出提高老百姓的收入。因此，基本公共服务是一种“隐性财富”，提高老百姓收入的含金量，也容易让群众有更强获得感和幸福感。

2. 基本公共服务标准化有助于提升政府服务效能

公共服务的标准化既是一种标准要求，也是一个标准化过程。作为制度的标准化可以保障政府提供基本公共服务的全面性、持续性，摆脱离散性困境。政府通过“一把标尺”，规范提升公共服务，能够有效破解公共服务提供过程中的效率不高、权责不清、程序不规范、信息不透明、服务碎片化等问题，同时对部门间、地区间公共服务的差异化进行改进，在动态治理中实现公共服务的均等化。

3. 管理和服务的流程再造是政府部门的改革创新

基本公共服务标准化通过管理和服务的流程再造，对政府部门和工作人员的行为进行规范，可以避免主观意志履行政府职能，减少人为权力的滥用、权力的寻租，强化对公共部门的约束引导。新情况、新问题、新技术的出现，政府管理和服务的流程再造具有必要性、紧迫性，也具有了可能性。管理和服务的流程再造虽是形式上的创新，但这种创新必须以政府管理体制改革为基础。

4. 标准化能为基本公共服务体系提供技术支撑

随着公共需求的迅速增长，完善公共服务体系的要求越来越迫切。优质、高效、稳定的基本公共服务供给，必须有标准化技术的支持才能做到。公共服务标准化是质量管理技术在公共服务领域的应用，其基本原理是，根据 PDCA 循环（计划-执行-检查-纠正）的要求进行全程控制，以确保服务的目标明确、资源配置均等、责任清晰、过程可控、方法科学合理、质量可测量、效果可以持续改进等，也有利于对基本公共服务进行有效评估和监督。

二、江苏推动基本公共服务标准化的基础和条件

多年来，江苏坚持系统化设计、制度化安排、规范化建设、长效化推进，初步建立起覆盖城乡、普惠均衡的基本公共服务体系，部分行业、部分地区在基本公共服务标准化建设方面作了有效探索。再加上国家层面的推动，江苏在省级层面推动和完善基本公共服务标准化的条件已经成熟。

1. 体系的基本建立为标准化建设奠定良好基础

目前，江苏的基本公共服务已经达到了一个较高的水平。2015 年，全省义务教育巩固率已经达到 100%，基本公共卫生服务实现全覆盖，城镇登记失业率控制在 3.3% 以内，城乡基本养老保险覆盖率达到 97% 以上。以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系不断健全，公共文化服务设施覆盖率达到 90% 以上，在全国率先建设公共体育服务体系示范区。城乡一体化基本公共交通服务体系也基本建成。

2. 信息化、大数据为标准化建设提供了技术条件

如果政府仍然沿用以往的管理和服务思路，采取粗线条的管理手段，结果必然是效率低下。在信息化建设及应用的大力推进下，就能够借助信息系统可靠、规范、快速、大容量的技术优势，将其融入到标准化体系的建设和实施中，提高服务质量和效率。同时，大数据有利于对整体及个案的全面掌控，有利于及时发布、反馈情况，缩短服务的闭环周期，做到服务的精准化和高效率。

3. 部分领域和地方标准化试点提供了经验和范本

在一些行业领域，2013 年江苏开始了农村公共服务标准化试点工作，2015 年《江苏省基本公共文化服务保障标准（2015—2020 年）》颁布。其他如行政服务中心、基层镇村便民服务点、旅游景点等的标准化建设为基本公共服务标准化提供了横向参照。在地方试点方面，无锡市 2013 年启动公共服务标准化试点，28 个部门（行业）参与并编写了 36 个公共服务标准规范，全市 3436 个基层站点实施了公共服务标准化，在全国地方标准化工作方面发挥了引领作用。应该说，这些试点和实践为江苏地方和行业的标准化建设提供了经验和范本。

4. 国家级标准成为基本公共服务标准化重要动力

2008 年国家就开始了建设公共服务标准化示范区，以典型经验和标杆实践促进各地公共服务标准化的工作。与此同时，与此相关领域的改革措施也开始深化，如审批制度改革、权力清单和负面清单制度建设等。2012 年颁布的《国家基本公共服务“十二五”规划》，就主要公共服务项目设定了标准。同年，国家标准化管理委员会、国家发展和改革委员会等 27 部委联合发布社会管理和公共服务标准化行动纲要。作为经济发达省份，江苏在贯彻执行这些国家标准和示范区建设方面应该坚持走在全国的前列。

三、江苏基本公共服务标准化建设存在的主要问题

目前江苏基本公共服务标准化建设还处于初级阶段和试点阶段，在江苏“十三五”基本公共服务均等化规划中，标准化建设并没有成为重点。也就是说，江苏基本公共服务标准化还没有进入实质性的操作阶段，缺乏推进的动力机制。

1. 缺乏标准化的顶层设计

目前江苏基本公共服务在部分领域、部分地区（市、县）已经试点推进，但从省级层面来看仍然缺乏整体性、系统性的考量与设计。一般来说，标准化的顶层设计应该从国家层面来进行，但由于我国的区域差异使进度难于统一。在这种情况下，对于经济较为发达的江苏应该先行先试，站在一定的高度去进行标准化顶层设计。标准化的顶层设计需要承担起探索政府职能向纵深改革的重任，重点放在转变政府职能、打破部门分割并兼顾地区性的差异。

2. 标准化重结果、轻流程

在江苏目前的基本公共服务专项规划中，已经有基本公共教育、公共卫生医疗、就业服务、养老服务、社会保险、社会服务等基本公共服务的江苏标准，强调的是服务水平的或者说结果的量化标准。但对于如何实现、实现的手段、方法、绩效等涉及得较少。也就是说，相应的规划并没有强调标准的要求，对基本公共服务流程、服务规范、服务绩效等基本没有提到。

3. 缺少相应的“省级标准”

江苏在推进（基本）公共服务标准化建设方面存在“两头热、中间冷”的状况。一是国家层面已经开始推动，地市和部门也在积极争取，有一些已经成为国家试点并正在成为全国的标杆和领头雁，但省级方面缺少具体的工作规划和推进措施；二是苏南的部分市、区（县）及部门经过探索实践，已经形成了一些非常具有前瞻性、先进性、高效性的服务标准流程和规范。但由于迟迟没有“省级标准”，地方和行业很是担心地方标准与“省级标准”不兼容。

4. 缺乏切实有效的推进工具

在欧美发达国家，普遍应用标准化管理工具促进提升公共服务质量，如 ISO9000、卓越绩效评价、CAF 框架、项目管理等。但就江苏乃至全国来看，标准的制定主要依靠地方或部门自己的试点、探索、实践，虽然有些地方和部门在标准化建设方面取得了显著成效，但这种完全依靠地方和部门单打独斗的方式，一方面会受到能力的局限，另一方面也不利于标准在更高层面的兼容，可能造成不必要的浪费和重复劳动。

5. 部门分割仍是主要障碍

目前省级层面和绝大部分市县的公共服务标准化工作没有全面推开，像无锡那样在全市较为全面试点推行标准化工作的地方政府并不多，相应的工作仍然是以部门试点为主。但从目前的实践来看，标准制定的碎片化非常严重，几乎每一个部门都在制定自己的一套标准，不统一的问题已经显现。各种标准的碎片化与基本公共服务政出多门、多头管理的行政管理制度是密切相关的。

四、推进江苏基本公共服务标准化建设的重点内容

基本公共服务作为关系基本民生的重要内容，其标准化的推进需要坚持公正公平、分阶段实施、可行性的原则。结合江苏的情况，当前基本公共服务标准化建设的推进重点应该包括以下几个方面：

1. 制定系统完整的基本公共服务标准体系

制定一套系统、完整、城乡统一的基本公共服务标准体系是推进标准化建设的基础性工作。服务标准体系是一个有其内在联系的有机整体，需要运用系统科学的理论与方法，对制定出的各类服务标准进行简化、统一、协调和选优，形成一个确保满足公民服务需求的完整标准系统。要将服务标准按其内在联系排列起来，用服务标准体系结构图和服务标准明细表的形式予以直观展示，并配以服务标准统计表和编制说明，作为对制定标准、编制修订计划和完善现有标准体系的指导性文件。要以这套标准体系为标杆来比较、检验和提升服务的质量与水平。

2. 制定标准化建设“十三五”专项规划

基本公共服务标准是建立标准体系的前提和基础，服务的标准要求具有公正性、科学性、先导性、适用性和可行性。江苏需要在科学评估“十二五”基本公共服务标准达标实施和完成情况的基础上，结合《江苏“十三五”基本公共服务均等化规划》，制定相应的标准化建设推进规划。这一计划需要从范围和标准上更有利于改善城乡发展差距和保持城乡可持续发展。江苏的标准要明显高于全国的平均标准，而江苏各级地方政府，也需根据这一规划标准制定符合本地实际的但不低于《规划》标准的本地服务标准，要注意各级政府、各区域政府标准间的协调。

3. 创建全省统一的基本公共服务供给制度

江苏基本公共服务标准化的主要难点在于区域差异和城乡差异的基本公共服务供给制度。苏南地区在城乡发展一体化方面的成效，是城乡统一基本公共服务供给制度建设的很好探索。在区域统一方面，虽然江苏在基础教育、公共卫生等方面取得了一些成效，但总体进展缓慢。全省应该在借鉴苏南经验的基础上，进一步深化行政体制改革，在清晰界定各级政府基本公共服务职能的基础上，逐步建立地方政府为主、统一与分级相结合的城乡一体化服务管理体制和供给制度。江苏作为经济发达地区，应该探索并制定基本公共服务方面的法律法规，对基本公共服务的主体、标准、提供方式、资金保障、责任机制等进行详细界定，尽快完善标准化的法制体系，为可持续地推进服务标准化提供法制依据。

4. 结合基本公共服务标准化打造政府软环境

目前，江苏标准化的硬环境已经具备了一定基础，结合标准化建设工作优化软环境应当成为下一步的工作重点，也有利于为推动经济转型创造良好的软环境。要发挥标准化在建设政府软环境过程中的技术支撑作用，通过统一、规范、协调和优化方法原理的应用，不断提高政府提供基本公共服务的质量和效率，提高行政服务质量和提升行政服务效能，进一步优化投资环境和打造廉洁高效、务实为民的政府形象。要建立以规范权力运行为核心、以权力公开透明为重点，以考核考评为动力，以监督制约为保障的基本公共服务标准化体系，进一步简化办事程序、规范服务行为、提高工作质量，切实达到方便服务对象、提高行政效能、提升政府形象、优化发展环境的目的。