行政服务标准化的实践以及启示

学号：

姓名：

目录

[行政服务标准化的实践以及 1](#_Toc494044129)

[1 研究背景 4](#_Toc494044130)

[2 研究内容 5](#_Toc494044131)

[2.1 标准化管理的意义 5](#_Toc494044132)

[2.2 行政服务标准化的主要方向 6](#_Toc494044133)

[2.3 发展行政服务机构的制约因素 7](#_Toc494044134)

[3 研究成果 9](#_Toc494044135)

[3.1 标准体系的内容 9](#_Toc494044136)

[3.2 行政服务标准化的成果 11](#_Toc494044137)

[3.3 行政服务标准化的启示 13](#_Toc494044138)

[3.4 行政服务标准化的建议 14](#_Toc494044139)

[参考文献 18](#_Toc494044140)

内容摘要

中国共产党在十七大会议中提出了“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”的理念。通过在行政服务中引入标准化流程，可以达到简化审批程序，优化行政流程、优化技术和管理的目的。随着国家对行政领域不断提出改革的要求，实现并提高行政服务标准化已成为政府实践科学发展观，提升政治、经济和社会的综合效益的有效手段。本论文通过介绍行政服务标准化的重要意义以及介绍标准化的主要方法，提出了以行政服务中心作为行政服务载体的重要手段。此外，本文以山东省新泰市的行政服务标准化的改革实践为基础，论述进行行政服务标准化的过程中所遇到的问题以及解决方法，并在此基础上总结了新泰市的行政服务标准化的启示。最后，本文论述在全国范围进行行政服务标准化的建议。

【关键词】 行政管理；标准化服务；政府管理

# 研究背景

在十七大的会议中，中国共产党关于行政服务标准化提出了“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”的理念[1]。政府的公共服务涉及到行政事务的审批，投资环境的建立与改善，企业以及人民群众的服务。服务型政府的基本内涵之一就是不断完善公共服务。

标准化作为一种普遍适用的工具，最初在工业领域由工作人员进行研究开发，后逐渐延伸至服务业、农业、行政管理和公共服务等领域[5]。在行政服务标准化之前，以政府为主导的行政服务工作的特点有不规范、不透明、水平低、服务质量和效率低的特点。通过引入标准化的流程，可以优化行政流程、简化审批程序，优化技术和管理。为了实现向服务型政府的转变，标准化是一个可行有效的重要过程。其中，行政服务中心是行政服务标准化的有效管理机构。行政服务中心有助于规范政府行为、提高行政效率、改善政府形象、增强投资环境、并为建设阳光型、服务型政府打下基础[3]。随着国家对行政领域不断提出改革的要求，实现并提高行政服务标准化已经成为政府践行科学发展观，提升政治、经济和社会的综合效益的有效手段。

近几年来，为推动行政审批的改革以及政府行政服务创新、加快建设服务型政府，提升行政服务质量和效率，各级政府不断进行研究和探索，设立行政服务中心，便民服务大厅，政务大厅等服务管理创新机构，极大的提高了政治、经济和社会效益。但是由于缺少行政管理经验以及探索研究的先行机构，各地在行政服务的创新的模式不一，管理方式也有所不同，服务质量也参差不齐。因此，山东省新泰市立足实际，着眼与当地的政治、经济和文化建设，对行政服务机构的创新以及管理机制进行有效的研究探索，为广大政府机构提供了有效的管理模式和经验知识。

# 研究内容

## 标准化管理的意义

行政服务机构中的多个工作具有重复性的特点，因此开展标准化管理的具有较高的可行性[2]。通过使行政服务标准化，有利于行政服务机构在职能定位、运行机制、业务流程、服务行为以及人员素质等方面上进一步改善工作流程。行政审批服务“全程标准化”，有助于把政府审批服务工作的范围、目标、内容、要求、程序、行为等流程通过定量的、定性的和统一的标准固定下来，从而实现“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”[3]。此外，标准化管理还有以下的优点：1）标准化管理有利于系统化，精确化、专业化以及法制化；2）制定工作流程标准化有利于多个部门充分参与和沟通，明确权力和职责；3）有助于行政审批和服务流程的改善；4）明确各服务项目的操作流程以及提高质量的稳定性；5）有利于群众对行政服务部门进行监督评价，并为各个部门的绩效提供了有效的评估工具；6）标准化的服务流程有助于实现电子系统的信息化以及内部资源共享；7）标准化的行政服务流程有助于推动政府管理创新以及政务系统的长久健康的发展。

## 行政服务标准化的主要方向

行政服务标准化作为方便办事群众、优化行政服务流程以及解决我国现阶段行政服务问题的重要手段，其设计以及运行应当考虑以下的几个方面的因素[6]l。

（一）审批流程和服务流程的标准化。在标准化的过程中，审批流程和行政服务业务流程的系统化、秩序化和优化是非常重要的一步。通过设立公共服务中心，归并重复的审批流程、报表以及材料，简化和优化流程中的环节，并实现基础信息的共享，以此来达到重新设计行政审批和服务流程，实现流程简化优化的目标。

（二）明确流程，有章可循。对具体岗位和业务流程制定具体的、可执行的标准，是行政服务标准化的重要保证。在制定的标准的过程中，应当对操作流程做出具体、详细、准确的表达，降低人为的干扰以及便于办事群众的理解。从而提高行政效率，为行政服务打下“公平、公正、公开”的基础。

（三）考虑为行政服务机构的管理和运行设计相关的标准。通过为行政服务机构的管理和运营设立标准是其良好的发展的保障。在政务公开、行政监督、人员管理以及后勤保障等方面做好规范化和标准化的工作，可更好的推动行政管理体制的良性发展。

（四）做好关于标准的长期维护工作。由于行政体制的改革发展的不断深入，相关的行政改革的指导方向以及政策措施会不断出台。如何准确理解改革的指导思想以及对此作出相应的改变会变得至关重要。在实际工作中，要把通过修订标准的方式把行政改革落实到实处。

## 发展行政服务机构的制约因素

现阶段，全国大部分地区的市、县（区）政府都设置了行政服务机构，部分中央部委，例如商务部也设置了类似机构。尽管这些机构有着不同的名称，如“政务中心”、“行政服务中心”、“便民服务中心”、“办事大厅”等，但是这些机构都有着相似甚至相同的功能[2]。各级政府机构纷纷设立行政服务机构有利于改善行政服务质量和提高效率、规范行政审批服务、减少行政服务成本、方便群众办事以及促进政府从管理型向服务型的转变。

虽然行政服务机构的设立得到政府的重视并且取得了较大的发展，但是这些机构在管理和运行上仍然存在一些问题需要解决。

（一）法律地位不明确

有些行政服务机构属于政府办公厅的派出机构，有些则属政府的直属机构，还有部分机构是政府管理的事业单位。在法律缺少相关的法律法规明确规定这些行政服务机构的性质和地位，以及法律资格。

（二）职能不完整，缺少有效的管理

虽然部分政府设立了政府服务机构的相关办法，界定了各部门的行政审批行为，如组织、协调、指导以及监督等行为，但是没有明确规定行政服务机构与政府部门和监察部门之间的权力和责任的界限。因此，这个问题容易导致管理低效，碎片化。

（三）工作流程需要进一步改善

在审批方式上，尽管多个政府都在研究并联审批的方式，但是在实际过程中，仅是简单的减少部分流程，并没有形成跨部门的联动机制，工作流程还需要进一步改善。

（四）信息化程度低

部分行政服务机构的办公系统的信息化程度较低，需要进一步提高。政府部门可以在办公自动化、信息资源联网共享、多部门或者上下级部门之间的联动审批等方面上提高信息化程度。

（五）基层行政服务机构缺少有效的授权机制

由于权力界限不明确，部门行政服务机构的权力责任不明晰，其服务功能得不到有效的发挥，导致部门项目的审批还需要到上一级部门进行处理。

（六）工作人员的管理问题

政府服务中心的工作人员缺少归属感以及积极性，导致服务质量低。部门人员由于缺乏有效的培训，因此存在政策解释不清，业务不熟练的问题。

上述问题导致部门行政服务中心的功能作用不明确，不能发挥其基层服务的作用。多个服务项目需要多个部门申报审批，信息化程度地。此外，部门项目的审批取决于领导，权力责任不明晰。在政务服务中心，窗口人员的素质参差不齐，对服务质量较大。原有的重复审批、行政服务效率低等问题还存在。

# 研究成果

## 标准体系的内容

2003年4月，新泰市行政服务中心正式设立，并以此为突破口，26个部门进入行政服务中心开展服务[2]。在建立之初，新泰市政府就审批流程、部门和工作人员在管理、监督和考核上制定30多项的规章制度。这在一定程度上解决了当地企业、群众办事难的困难。但是由于缺少统一的，行之有效的标准体系，在服务质量和服务效率还存在问题。在2005年，标准化窗口建设逐步展开，多大二十多项窗口服务标准和二十六项的考核内容正是设立。在2007年，新泰市行政服务中心在《服务标准化工作指南》的指导下，通过质量技术监督部门的帮助研究制定覆盖行政服务全过程的标准体系，涵盖了服务内容的质量、基础、管理和工作四个方面的标准子体系，共计551个标准。在2008年12月，山东省质监局发布了中心起草的五个地方标准，并在当月12月30日向全省推广实施。

其行政服务标准主要包括以下内容

（一）服务标准体系，包括标准化管理的基本规定、方针目标、管理方法、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20多项的服务基础标准[2]。该体系是作为其他标准的基础，为其他标准的建立、制定、实施和改进提供了指导。

（二）服务质量标准体系，为服务行为提供技术上的依据和规范，共包含419项标准，处于标准体系的核心地位。可分为工作流程子体系和质量特征标准子体系。

1、质量特征标准体系在项目进驻、项目管理和服务创新上做出了明确的规定[4]。在项目进驻上有《部门和项目进驻规范》；在项目管理上有《九公开制度》、《六类事项办理制度》、《绿色通道制度》、《并联审批制度》和《行政效能十项制度》等标准规范；在服务创新上有《建设项目审批收费一费制》、《企业设立登记一表通》和《联合年检制度》。

2、服务工作流程体系明确规定了行政服务中心多提供的方法和程序。其包括《中心工作流程》、《窗口办理程序》和《窗口386项审批服务事项办理规程》。

（三）服务管理标准体系，其核心为人、物、财的管理，按照全过程、各环节控制的原则，对信息管理、后勤保障等事项设定了全面的规范，涉及人事、环境、能源、监督和考核等11个子体系、69项服务管理标准。在人员管理方面，制定了《窗口工作人员的选派程序》；在工作环境方面，设立环境保护标准、文化建设标准、设备和基础设施管理标准；在内部运行机制方面完善了信息管理标准、能源管理标准、财务管理标准以及后勤保障管理标准；在监督方面，制定了窗口巡查监督、回访督查、投诉监督、社会监督员监督等标准；在考核惩罚方面，建立《窗口单位考核办法》、《窗口分管负责人考核办法》、《窗口工作人员考核办法》、《窗口考核标准》、《中心科室绩效考核办法》以及《评先树优办法》等管理标准；在服务评价方面，制定了《服务质量评价制度》。

（四）服务工作标准体系，根据岗位职责而制订的岗位作业要求。其有分为领导决策层，中层管理层、一般人员和窗口层的4个层面，共41项工作标准。

在信息化管理方面，新泰市行政服务中心按照“一个中心”，“两个平台”和“三大系统”设立行政服务管理网络。一个中心是数据出管理中心，两个平台包括审批服务信息平台和服务大厅视频监控平台，三大系统包括项目管理、行政管理和电子监察。该体系网络可对标准化服务进行全方面的监督和控制。

## 行政服务标准化的成果

（一）服务质量得到改善以及效率得到提高。通过设立标准化管理流程，新泰市行政服务中心在审批服务项目上减少了98项不合理的审批步骤以和40多个不合理的申请材料，并把多达30多个审批环节进行归并。行政审批服务办结时限比承诺时限提前4.5个工作日；69.4%的审批服务可以在一个工作日内完成，85%的事项可在3个工作日内完成，高达96.7%的事项可以提前完成。三项标准比标准化流程实施前分别提高了12.4%、8.6%和9.3%。100%的审批事项都能够在承诺的限时内完成，群众对服务的满意率高达99%。

（二）行政行为得到规范，行政腐败得到抑制。行政服务标砖化的管理有助于服务事项的公开、公平和公正，并推动了阳光政府的建立，并在工作人员特别是党员干部中推崇廉洁实干的工作的作风，赢得了人民群众的信任和理解。

（三）业务流程规范化，业务知识可以更好的传承。在没有实施标准化管理以前，服务流程没有统一的规范，部分审批依赖于工作经验和领导决策。标准化管理后，业务流程规范化，业务经验也转化为业务知识，极大的方便了新人接手以及开展工作。

（四）促进了电子政务的实现。行政服务标准化体现了覆盖全面、层级分明以及先后有序的设计特点。多个关联性的审批项目得到了归并，并实现了“内部一网式流转”、“对外一站式服务”的政务系统的建设。

（五）优化了投资环境。行政服务标准化的实施使得新泰市开明、公平、公正的投资环境得到人们的认可。在2009年的第九届全国县域经济基本竞争力百强县的评选中，新泰市排名25名，成为山东省十强县市区。

（六）政府部门的形象得到改善。标准化管理的实行，规范了政府部门的权力职责，极大的改善了行政服务行为的规范性和程序性。政府部门中的“耍太极”和“踢皮球”的行为进一步得到遏制，政府形象得到提升，也赢得了人民群众的信任。

## 行政服务标准化的启示

新泰市在行政服务标准化体系上有几个重要的启示，可谓全国实行行政服务标准化提供经验[4]。

（一）政府部门的支持是该标准体系得以实现的关键。推动政府进行行政服务标准化离不开当地政府的财力保障以及政策支持。第二，对多个审批项目进行归并和分类，需要多个部门共同支持才能完成。第三，行政服务中心的有效运转也需要各个政府部门与中心加强沟通、明确共识，相互支持配合。

（二）行政服务标准化离不开高素质的人才队伍。行政服务的标准化和规范化需要即懂管理知识、又要懂标准化知识、更要过硬的业务知识的高素质人才队伍。在建立以及实施服务标准化的过程中，要对现有的人才进行培训，加强教育，增强实践锻炼以及参观学习等方式提高其业务能力和管理水平。此外，行政服务标准化也需要与高校部门、相关的组织机构进行合作，从而对其服务标准化提出有效的改善措施。

（三）服务理念的转变是建立服务型政府，是行政服务中心运转的关键。在服务过程中，工作人员是否具备“以人为本”、“公平、便民、高效、廉洁、规范”的理念关系到行政服务中心能够有效运转。“以人为本”就是坚持以群众和企业的需求为基础不断推动服务的进行和改善。“公平、便民、高效、廉洁、规范”的价值理念就是要做到任何流程都要合理合法、有理有据，同时确保工作流程不贪污腐败，一心为人民服务，提高人民群众的满意度。

（四）长度有效的监督工作是行政服务标准化的重要保障。行政服务流程中每个环节流程都有记录，并且可以通过电子网络全程监控；实行服务评价系统，对人民群众在办事过程中遇到的困难进行排查分析，总结原因，从而进行有效的整改，并针对严重降低行政服务效率和质量的行为进行评判查出，不断优化办事流程，保障行政服务标准化的实施。

（五）实现行政服务标准化需要明确各级部门的权力责任。审批项目的细分以及归并，需要明确各级部门和工作人员的只能、职责以及权力。职位工作要实现“岗岗有标砖规范，人人按标准履职”，从而保证工作中不错位、不越位和不缺位，并杜绝乱作为和不作为的现象。

## 行政服务标准化的建议

虽然我国在行政服务标准化的实践上已经取得一定的效果，但是目前还处于摸着石头过河的探索阶段[7]。为了建设服务型政府，提高行政服务效率和群众满意度，进一步简化和优化行政服务流程，就必须对标准化过程中遇到的问题采取有效的办法，从而构建有中国特色的行政服务标准体系。

（一）深入研究行政服务标准化，在实践过程中完善理论体系

行政服务标准化的过程需要完整的理论体系指导下才能够完成，但是现阶段，我国的行政服务标准化还处于探索阶段，相关的理论体系仍需要不断研究和完善的过程。

1、扩大理论研究的范围。应当优先确定行政服务的基本原则、范围和方法，并对实践中的行政服务标准化设立一个一致的、清晰的范围和方向，为后续的实践立下原则性的基础。其次，扩大实践中行政服务标准化的范围，并在实践的基础上不断总结和累积经验，作为完善理论体系的基础。

2、加强理论体系的研究。在已有的实践中进行深入的研究，分析其成功的要诀以及失败的原因，并将其中有用的经验升华为行政服务标准化的理论体系。此外，密切关注现有的行政服务标准化的实践以及发展态势，发现实践过程产生的问题并及时反馈并作出调整。

（二）制定科学行政服务理论体系，保证服务的规范性。国家应该研究制定关于行政服务标准化的工作指南，为地方政府的实践提供指导。地方政府也应该根据当地的行政服务所在的层次，执行符合实际的行政服务标准。其制定的过程应该参考下面的原则。

1、制定的原则性。行政服务标准体系的制定必须符合国家相关的法律法规以及相关的规章制度，并按照“简化、统一、协调、优化”的原则，把实践中符合实际情况的成熟的制度上升为行政服务标准。

2、体系的可操作性。标准化理论体系来源与工业和商业的实践，因此政府在运用原有的理论体系时候应该考虑到行政服务的特殊性以及理论的适用性。此外，在组建研究团队时候，应该着重考虑具有丰富理论研究经验以及实践经验的工作人员。

3、理论体系的持续改进。随着行政改革的不断深入，行政改革的方针政策的提出以及行政服务环境的变化，行政服务标准也应该做出相应与时俱进的完善修正。

（三）增强行政服务标准的培训，提升标准的可执行性。在行政服务标准化的实施过程中，体现行政服务质量和效率中必不可少的一环就是窗口服务中执行体系的工作人员。因此，必须通过加强培训是基层一线员工达到转变观念、理论学习、端正思想、提高执行能力的目的。

1、强化标准化的宣传力度。为了使行政服务人员转变观念、端正思想、形成良好的服务态度，政府必须强化行政服务标准化的宣传力度。通过座谈研讨会、动员大会，理论学习和考试、知识讲座以及辩论赛等方式加强行政服务人员的认识；另外，通过公众号、新闻报道，专题研究、内部刊物等文化传播的方式，在社会环境以及行政服务人员的工作环境中形成良好的舆论氛围，让行政服务人员理解行政服务标准化的必要性、可行性以及重要性，达到转变观念和端正思想的目的。

2、加强标准化培训的力度。行政服务标准化的培训需要较高水平教师团队进行教导。通过聘请高校资深讲师或者教授，标准化相关领域的研究机构的工作人员或者该领域的专家作为咨询顾问，并与这些机构进行合作，组建一支理论知识扎实，实践经验丰富的研究团队对行政服务标准化问题进行研究。在此基础上，组织专家团队对行政服务人员进行工作技能和理论体系的培训，提升行政服务标准体系的执行能力。

# 参考文献

1. 李琳琳, 耿天霖, 汪少敏,等. 安徽行政服务标准化建设初探[J]. 品牌与标准化, 2011(2):18-18.
2. 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[J]. 行政管理改革, 2011(4):55-60.
3. 王强. 探索行政服务“全程标准化”,破解基层电子政务的基础性难题——以山东省新泰市为例[J]. 电子政务, 2010(10):81-85.
4. 方华. 新泰市行政服务标准化的实践及启示[J]. 法制与社会, 2010(19):148-149.
5. 高昂, 陈一兰, 袁晓娟,等. 北部新区行政服务标准化工作模式探索及实践思路[J]. 中国标准化, 2015(1):102-106.
6. 江源富, 杜义国. 标准化和信息化是提升行政服务水平的有效途径[J]. 电子政务, 2009(10):66-70.
7. 胡炎平. 服务型政府视角下的行政服务标准化研究[J]. 陕西行政学院学报, 2014(4):32-35.