

积极稳妥推进农村公共服务标准化

□ 国务院农村综合改革小组办公室主任 王卫星

党的十八大报告提出，着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化，到2020年基本公共服务均等化总体实现；党的十八届三中全会《决定》提出紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义，统筹城乡基础设施建设和社区建设，推进城乡基本公共服务均等化；2014年中央一号文件提出开展农村公共服务标准化试点工作。近些年，国家出台了一系列强农惠农政策，先后开展了农村税费改革和农村综合改革、建立农业支持保护体系、加大农村水利道路等基础设施建设、建立农村义务教育经费保障机制、建立以新型农村合作医疗保险、养老保险和农村低保为重点的农村社会保障制度、构建县级基本财力保障机制，同时，先后发布《国家服务业标准2005—2008发展规划》、《国家服务业标准化2009—2013发展规划》、《国家基本公共服务体系“十二五”规划》、《社会管理和公共服务标准化工作“十二五”行动纲要》、《国家标准化管理委员会 财政部关于开展农村综合改革标准化试点工作的通知》等，把“标准化”作为创新社会管理、提升基本公共服务水平的重要技术支撑，并在农村教育、卫生等方面制定实施了一些标准，开启了公共财政覆盖农村的新局面，极大地促进了城乡发展一体化。积极稳妥推进农村公共服务标准化，作为路径选项，是当前加快城乡发展一体化进程的重要手段。

一、标准缺失是当前农村公共服务面临的突出问题

农村公共服务标准化的主要任务是将“标准”引入农村基础设施、社保就业、医疗卫生、环境整治、教育科技、文化体育、公共安全、行政服务等基本公共服务中，针对农村基础设施建设、设备配置、服务行为、业务流程、日常管理、工作考核、财政定额等建立一套标准，并组织实施。核心内容包括三个方面：以公共服务财政定额标准作为公共服务均等化的基础和核心，通过财政

均等实现提供公共产品与服务均等；制定并实施公共服务标准；引入质量管理模式。近年来，我国农村公共服务水平虽然有了很大改善，但总体上标准缺失，服务条件差、水平低、评价难、随意性大、农民满意度不高等问题仍然普遍存在，成为当前农村公共服务面临的突出问题。

1. 公共服务资源配置标准缺失。合理的资源配置是保证公共服务有效提供的物质前提。资源配置标准缺失直接导致了公共服务提供条件差、能力低。一是产品品质标准缺失。产品品质是公共服务的核心，具体表现为产品质量应该达到什么标准，例如农村道路硬化的宽度和厚度、农村饮用水的水质级别等，这是资源配置的主要依据，取决于经济社会发展水平。目前，我国农村不同地区、不同群体公共服务品质需求差异很大，统一标准很难制定，且由于标准的高低直接关系财政投入多少，地方缺乏制定实施标准的积极性，少数现有的国家标准或行业标准往往要求低、弹性大。二是机构设施标准缺失。机构设施是提供服务的物质条件，包括机构、场地、设施设备、人员等。虽然我国初步形成了包括教育科技、医疗卫生、社会保障等在内的公共服务体系，且已经在一些领域制定了国家或地方标准，但这些标准普遍要求过低、弹性过大且实施不力。三是资金保障标准缺失。由于缺乏产品品质和机构设施标准，造成财政资金安排缺乏科学依据，预算支出定额标准随意性较大。尽管近年来我国财政对基本公共服务领域的投入在不断增加，但与发达国家比，基本公共服务支出占财政支出的比重依然处于较低水平。

2. 公共服务过程控制标准缺失。与物质产品不同，有些公共服务例如婚姻登记，其特点是生产过程和消费过程的统一，服务过程控制标准缺失直接导致服务品质不高和农民消费满意度低。一是工作标准缺失。缺乏服务流程、岗位职责等相应工作规范，没有从职能导向型转变为流程导向型，办事流程不够简洁化，人性化程度不高，服务行为受人为因素影响较大，服务过程重管理、轻服务现象严重。二是管理标准缺失。一些政府部门虽

然构建了服务流程，制定了工作标准，但管理制度缺失，没有建立相应责任制，部门管理的透明度、政府行为的可问责性、政府管理的效率等不被重视，窗口部门和监察部门之间的权责界限模糊，监管规则及其执行机制不健全，对服务的监督检查和考核评价缺乏依据。三是参与标准缺失。标准化不仅需要政府部门及其工作人员的认可和执行，还需要社会公众的认同和参与。但在多数地方，政府在公共服务提供和监管中占主导地位，各种行业协会、社会组织、消费者保护组织及社会大众的参与积极性没有调动起来，标准缺乏社会认同感。

3. 公共服务绩效评价标准缺失。对结果进行评价是公共服务持续有效并不断改善的必要条件，结果评价标准缺失使服务能力和条件得不到改善、资源利用效率得不到改进、服务品质得不到提高。一是评估体系标准缺失。服务品质和服务过程标准缺乏导致服务绩效评价指标体系缺乏、无据可依，不少地方政府绩效评估处于自发、半自发状态，没有客观的衡量标准，评估内容和评估重点差别大、随意性大，更没有制度化和规范化。二是评估主体标准缺失。应该由谁来评估、评估主体应该具备怎样的资质条件，没有标准。目前政府的绩效评估大多是政府内部考评，缺乏民众的参与。即使在政府内部，大多也是上级对下级的评估。群众参与和第三方评估，由于信息不对称等原因，无法做到客观公正，直接影响了整个结果的准确性。三是评估方法标准缺失。评估方法缺乏统一规范，不少绩效评估分散在目标责任制、社会服务承诺制等多种管理机制中，评估方法不一致，评估程序存在很大随意性，有的甚至完全流于形式，评估结果很难做到客观公正。

二、标准化是提升农村公共服务科学化水平的重要抓手

“没有规矩、不成方圆”。标准缺失，直接导致公共服务水平和效率低下，城乡区域均等化进程缓慢，公众参与度和满意度不高。从国内外经验看，作为科学管理的有效手段，标准化最先在工业生产领域得到广泛应用，之后被应用到农业生产领域，上世纪80年代以来，西方发达国家又将其广泛引入到社会管理和公共服务领域。进入新世纪，我国一些地方基层政府也开始自发将标准化引入到社会管理和公共服务领域；自2007年始，国家标准化委员会启动了国家级公

共服务标准化试点，试点项目绝大多数集中在城区，少数美丽乡村建设和农业社会化服务项目在农村。标准使复杂的工作系统化、规范化、简单化、固定化，极大地促进了服务型政府建设和城乡公共服务均等化进程。

1. 标准化使公共资源配置有标可依，有利于公共服务均等化。服务品质标准和服务效率标准是公共资源配置的指向器。一是提供了公共服务品质的技术标准。标准化针对农村公共服务开发设计可操作的、具体的量化指标，对于一些难以量化的服务环节和服务内容，也着眼于通过优化定性标准来尽可能明确公共服务的品质要求，为确定财政支出标准提供了技术支撑和科学依据，优化了公共资源配置效率。二是改革了公共服务的提供方式。不少地方以乡镇便民服务中心为抓手，通过标准化建设，集中场所、集中人力、集中事项、集中办公，改变过去部门多头垂直管理、各自为战、重复建设、分散办公模式，整合办公资源，实行一站式办公、一条龙服务，改善了公共资源X—效率。三是缩小了公共服务城乡与区域差距。制定和实施农村公共服务标准，合理确定公共服务空间布局，指引公共资源在空间上合理配置，有利于改变农村公共服务整体水平较低、无法满足农村发展实际需求状况，有利于改变公共服务城乡、区域间供给不均衡状况，有利于公共服务产品品质的统一。

2. 标准化使公共服务过程有章可循，有利于建设服务型政府。通过制定实施标准来细化、量化、优化、固化公共服务过程，实现公共服务菜单式的申请、服务、评价，过程公开透明，结果自动生成，有利于规范行政行为、改善服务质量、推动权力阳光运行和廉洁政府建设。一是促进了政府公权力的自我限制。标准通过对公共服务提供流程各环节的工作和行为进行规范，在具体事务的执行上降低了相关部门的工作自由度，有助于消除“潜规则”，限制行政服务中的自由裁量权，促进农村基层政府尽快摆脱“权力行政”和“官本位”传统思维，创新社会管理模式。二是规范了政府部门和工作人员的管理和操作行为。标准通过将公共服务理念内化到每一个部门及工作人员思想和行为中，让标准成为习惯、让习惯成为标准，可以最大限度地避免因工作人员疏忽造成误事、误时、误工现象，促进政府部门从“管理”向“服务”转变，打造服务型政府，提高公众满意度。三是方便了群众监督。公共服务标准化实质上是政府权力的社会公示，为公共服务事项的公开和透明畅通了信息沟通渠道，群众的知情权、参与权、表达权和监督权得到了进

一步保障,有利于避免行政部门“有选择的管理和有选择的服务”。

3. 标准化使公共服务绩效有据可考,有利于提高资源使用效率。公共服务评价的难点在于存在许多难以量化的指标且易受主观因素影响。标准化既是管理工具,又是检测和考核政府绩效的指标,为公共服务可量化、可比较、可考核提供了技术支撑。一是提供了绩效评价基本指标。标准通过对农村公共服务的目标、流程、提供方式等进行规范,明确管理服务要求,使政府工作有标准可依循、可操作、可检查、可评价,既为各级政府提供服务、履行职能提供了标准,也为绩效考核提供了标准。二是完善了政府绩效评价办法。将公共服务标准纳入到政府绩效综合考评中,既为政府内部考核评价提供了工具,也让公民对政府有一个评价标准,便于公众监督及引入公众和第三方评价,起到吸引社会关注、激活民主意识、强化社会热情的作用,增强了考核的科学性。三是提高了资源使用效率。借助于考核评估体系和机制,标准的建立使公共服务工作更加有章可循,促使政府部门增强绩效意识、树立行政成本理念、优化财政支出结构和改善服务质量,提高资源使用效率,提升农民满意度。

三、以改革创新精神推进农村公共服务标准化

标准化作为一种被广泛采用的技术支撑手段,在引导政府公共资源合理配置、促进公共服务均等化、提高公共资源使用效率、规范政府公共服务行为、转变政府公共服务理念、创新农村管理模式、促进社会公平正义等方面能够发挥重要作用。作为一种全新的政府改革建设路径,面临巨大的挑战,更要求以改革创新精神积极稳妥推进。认真贯彻落实2014年中央一号文件提出的开展农村公共服务标准化试点,当前可考虑如下三项工作:

1. 建立农村公共服务标准化合作推进机制。农村公共服务涉及基础设施、环境整治、教育科技、医疗卫生、社保就业、公共安全和农业社会化服务等诸多方面,需要多个部门、多级党委政府参与。当前可考虑在中央层面联合相关部门成立农村公共服务标准化工作联席会议,启动试点工作,共同制定试点工作方案、工作程序和验收要求,指导地方开展试点工作。各级相关职能部门负责相应项目的组织和指导工作,包括项目申报、项目建设的管理和指导。地方政府作为试点项目承担单位,要建立“政府推进、部门主导、各负其责”的工作机

制,整合多方力量,协调解决标准化工作中的一些重大问题,具体负责标准的制定和实施。聘请标准化、公共服务和公共财政等领域专家,成立农村公共服务标准化咨询专家组,对标准体系建设和标准制修订以及标准实施进行指导。加大信息化建设力度,建立标准化信息沟通机制,促进经验交流和标准推广应用。

2. 开展农村公共服务标准化前期研究。遵循“政府主导、群众参与、突出公益、专业导向”原则,由有关部门牵头开展需求调查研究,理清农村公共服务需求,根据需求制定标准体系。按照“急用先行”的现实原则,从基本公共服务品质和流程、机构与设施、工作人员、预算和支出等方面,中央应探索制定统一的公共服务最低标准和公共服务均等化阶段性目标,地方政府参照国家最低标准和均等化目标,结合当地实际开展公共服务标准制修订和实施工作。具体到试点地方,重点是按部门对基层政府农村公共服务职能和工作进行统一梳理,形成政府职能和工作任务体系;针对职能和任务列出完整的标准需求体系;全面梳理、归纳已出台的农村公共服务有关法规政策,对使用有效的部分,直接列入标准体系,对缺失或过于抽象的部分,列入标准制修订计划;开展重要标准前期研究,重点标准制修订,在此基础上,制定形成完整的农村公共服务标准体系研究报告,为中长期扩大试点做理论和技术储备。

3. 启动农村公共服务标准化建设试点。按照“试点先行、稳步推进、先易后难、先点后面”的原则,根据地域类型和经济发展水平,在东部、中部和西部地区各选择不同省份启动农村公共服务标准化建设试点。当前可考虑立足现有工作基础,重点围绕国务院农村综合改革工作小组办公室正在开展的美丽乡村建设、农村公共服务运行维护和农业社会化服务试点工作,选择若干省份开展农村公共服务标准化建设试点。一是为研究工作积累实践经验,二是完善及整合现有的教育、卫生等零散的公共服务标准,三是为推行农村公共服务标准化探索路子。试点以县市政府为承担实施单位,县市各相关职能部门根据职能定位和工作任务,分工协作,紧密结合当地经济发展水平和财政收入水平,具体制定与当地发展相适应的标准体系,制定、修订、实施和完善标准,探索形成地方标准,为以后逐步扩大试点和制定国家标准积累经验。中央部门要总结试点工作经验,适时制定出台全国统一的农村公共服务国家标准和行业标准,对行之有效的作法和标准在一定范围内推广应用。□

责任编辑 刘永恒