

作为新兴治理工具的政务服务标准:功能与逻辑*

胡业飞 向 森

[摘要] 近年来,政务服务标准得到了各级政府的广泛关注与施用,正日益扩大其在国家治理与改革中的影响力。不过,围绕这一新兴治理工具,有两个基本理论问题尚未得到解答,即“政务服务标准的核心功能与实现机制为何”以及“政务服务标准实施过程中的主要挑战与应对策略为何”。本文分析提出,政务服务标准以达成“公共产品质量控制”为核心功能,彰显出法律、法规、政令等传统治理工具所不可替代的治理价值。在该功能的实现机制层面,从“行为规范”属性出发,政务服务标准能消减科层组织中的委托代理问题,并解决行政程序约束的有效性;从“技术方案”属性出发,政务服务标准能帮助基层行政部门节约“注意力资源”,并推动前沿行政技术在国家行政系统中的扩散。但在实施过程中,政务服务标准还面临着三大挑战,即政务服务标准强规范效力需求与标准化制度设计间的错配,政务服务标准统一性要求与差异化地方治理能力间的矛盾,以及政务服务标准与法律法规的衔接难题。面对上述挑战,本文提出了制度改革、央地协作等一系列应对策略。

[关键词] 政务服务标准;治理工具;公共产品;行政程序;行政改革

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2023) 01-0021-08

一、引言:问题的提出与文献回顾

标准化(Standardization)一直被认为是一项重要的科技创新活动,其产出的技术标准(Technology Standard)是产业经济发展所不可或缺的要害。^[1]近年来,标准化活动开始向政府治理领域扩散,各国普遍启动了政务服务标准的制定工作。如今,政务服务标准在国家治理中日益发挥着重要作用。^[2]

在我国,政务服务标准作为一种新兴的治理与改革工具,被重点应用于基本公共服务与行政审批改革工作中。在基本公共服务领域,国务院将基本公共服务标准的制定纳入国家规划,并颁布了《国家基本公共服务标准(2021年版)》,成为中国政务服务标准化的里程碑事件。在行政审批领域,国务院将推进行政审批标准化确立为改革目标之一,并专门设立了全国行政审批标准化工作组,引领行政审批标准的制定。

在学术界,公共管理领域与标准化领域的研究者也开始围绕政务服务标准这一新兴议题分别开展研究。标准化领域的学者没有对政务服务标准做区别对待,而是从传统标准化逻辑出发,探讨政务服务标准的制定方法、预期效果与潜在问题。^[3]这些研究普遍认为,政务服务标准能够规范行政行为、提高行政效率、推动公共服务目标的实现。^[4]但同时,政务服务标准还面临着标准数量总体偏少、标准体系尚未成熟、标准与实务的适配性有待提升以及公务人员的标准知识储备相对匮乏等显著困境,这些困境限制了政务服务标准功能的发挥。^[5]

公共管理学者则从具体公共事务领域出发,刻画政务服务标准的设计功能及其施用效果。例如,冯佳观察了公共图书馆标准对公民文化需求的促进^[6];白文琳与黄林杰研究了公共信息服务标准的设计逻辑与

* 基金项目:国家自然科学基金青年科学基金项目“政府角色对合作治理绩效的影响研究:以技术标准领域为例”(编号:72004158);北京市社科规划项目“高质量发展导向的北京市政府数据治理绩效评估与提升研究”(编号:21GLC047);国家社会科学基金重大项目“面向数字化发展的公共数据开放利用体系与能力建设研究”(编号:21&ZD337)

作者:胡业飞,复旦大学国际关系与公共事务学院副研究员,复旦大学数字与移动治理实验室副主任,硕士生导师,上海200433;向森(通讯作者),武汉大学政治与公共管理学院副研究员,武汉大学地方政府公共服务创新研究中心与浙江大学社会治理研究院研究员,武汉 430072

制定方法。公共管理学者特别看重政务服务标准在公共服务均等化中的作用,认为政务服务标准能够保证公共产品供给的质量均一。^[7]不过,既有研究并没有充分解释为何政务服务标准能够为公共产品的供给质量提供保障。

尽管政务服务标准领域已获得上述研究成果,但目前仍有两个基础理论问题未得到学术界的有效解答。这两个问题也是实践界在施用政务服务标准时频繁追问的:

一,相较于法律、法规与政府政令等传统治理工具,政务服务标准在国家治理与改革中的核心功能及其实现机制为何?

二,政务服务标准发挥其核心功能所面临的主要挑战是什么,以及政府如何应对这一系列挑战?

要达成对政务服务标准这一新兴治理工具内在逻辑的充分理解,须对上述两个基本问题做出有效解答。这也构成了本文的理论研究任务。本文将首先提出一个理论分析框架,并基于这一框架展开对政务服务标准功能与逻辑的分析。

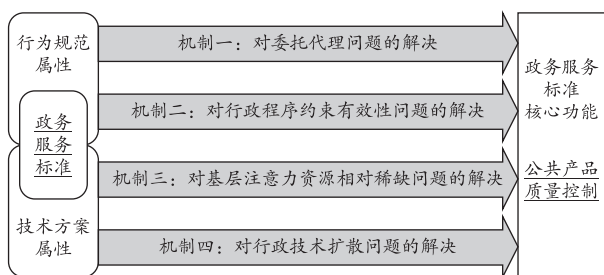


图1 政务服务标准的核心功能及其实现机制

资料来源:作者自制。

二、政务服务标准的核心功能及其分析框架

什么是政务服务标准的核心治理功能?解答这一问题,须从标准本身性质出发展开分析。从现代标准诞生伊始,人类社会就将“质量控制”(Quality Control)设置为标准的最基本功能。基于对细节的条分缕析,标准能够明确一个产品或服务的属性特征、生产过程以及管理规则。进而,通过对标准的施用,各类社会组织得以保障其产品的生产与管理始终满足质量与可靠性要求。^[8]

作为标准的一种子类型,政务服务标准的核心功能也是“质量控制”。由于政务服务活动的产出是公共产品(广义上包括基本公共服务以及管制创造的公共秩序),因此,政务服务标准的核心任务就是实现对公共产品的质量控制。政府通过施用政务服务标准,确保各级行政部门遵循相同的行动准则,保障政务服务活动所产出的公共产品达到必要质量水平,以满足社会大众对公共产品所提出的质量要求。

不过,理论分析不能止步于此。需进一步解答的

问题是:政务服务标准通过何种机制来实现“公共产品质量控制”这一核心功能。本文选择从政务服务标准的“行为规范”与“技术方案”双重属性出发,建构出一个有关机制的理论分析框架。

实际上,“行为规范”与“技术方案”是包括政务服务标准在内的一切技术标准所共有的两重基本属性。作为一种为达成特定秩序而生的现代社会工具,标准的第一重属性就是行为规范。^[9]通过对行为过程与结果的细致刻画,标准将人们在工业生产和公共服务中的可选行动收敛到几个特定选项之上,体现出强烈的行为规范性。提供技术方案则是标准的第二重属性。^[10]标准不仅设置明确的行动目标与规则,还为如何达成目标提供了详尽的产品参数与行动指南,使标准自身成为一套完整的技术方案,为“做什么”、“怎样做”提供参考知识。这也使得标准的采纳不仅是一个实施的过程,同时也是一个学习的过程。

基于组织理论、标准化理论与行政法理论,我们分析发现:政务服务标准的“行为规范”属性与“技术方案”属性各自提供了两种细分机制,以支撑“公共产品质量控制”这一核心功能的实现(如图1)。利用其“行为规范”属性,政务服务标准有助于消解公共产品供给中的委托代理问题与行政程序约束有效性问题;利用其“技术方案”属性,政务服务标准有助于解决公共产品供给中的基层注意力资源相对稀缺问题与行政技术扩散问题。这四种细分机制聚合形成了政务服务标准实现“公共产品质量控制”核心功能的总机制,下文详述。

三、政务服务标准核心功能的实现机制:从“行为规范”属性出发

从“行为规范”属性出发,政务服务标准提供了两条“公共产品质量控制”实现机制。其一,政务服务标准能削减委托人与代理人之间的信息不对称,压缩因代理人“自肥”而折损公共产品质量的空间,解决委托代理问题。其二,政务服务标准能扮演行政程序供给载体,衔接抽象行政程序法规与具象公共行政实践,并将行政程序的“消极约束”升格为“积极要求”,强化行政程序对政务服务行为的约束,解决行政程序约束有效性问题。

(一) 政务服务标准对委托代理问题的解决

委托代理模型(Principal-Agent Model)是分析央地关系以及政府组织内上下级关系的经典理论模型。在政府系统内部,居于科层结构高层的领导者负责公共产品的设计与决策,居于科层结构基层的公务人员负责执行上述决策,完成公共产品的生产与递送。这种分工形成了典型的委托代理关系,不可避免地在委托人(高层领导者)与代理人(基层公务人员)之间产生委托代理问题(Principal-Agent Problem)。

委托代理问题会为公共产品的质量控制在带来显著的风险。这是因为,委托人与代理人之间不可避免地存在信息不对称,且委托人处于信息劣势地位,代理人处于信息优势地位。这使得代理人有机会逃避委托人的监督,尽可能地实现自身的目标,而非委托人的目标。在公共产品的供给过程中,行政组织的高层领导作为委托人,其目标是保证公共产品在特定质量水平下完成供给。但如果委托代理问题比较严重、监督缺位,代理人很可能削减对公共产品生产的资源投入,甚至仅象征性地履行公共产品的生产与供给责任,从而严重影响公共产品的最终供给质量。^[11]

解决公共产品质量控制中的委托代理问题,关键在于削弱委托人与代理人之间的信息不对称。^[12]相比法律、法规与政府政令,政务服务标准有别于前三者的显著优势正是在于其对模糊性与不可操作性的高度排斥,从而缩减委托人与代理人之间的信息差。实际上,显著的模糊性是绝大多数法律、法规与政令所共有的属性。尽管法律、法规和政令都会说明其适用对象、总体目标与行动原则,但具体操作细节并不是三者所必须包含的内容。^[13]但对于政务服务标准而言,标准制定者必须将标准内容中的模糊性压缩到最低。作为“元标准”的国家标准《标准化工作指南 第1部分:标准化和相关活动的通用术语(GB/T 20000.1-2014)》就对政务服务标准明确提出了压缩模糊性的要求。

通过对模糊性的削减以及对目标任务的细化分解,政务服务标准明确了每一项业务的方法与流程,为“如何做”与“做到什么程度”问题提供详细解答。同时,政务服务标准既是代理人的操作指南,也是委托人事后考核代理人绩效、实现公共产品质量控制的参照系。这就对基层公务人员形成了强有力的规范与约束。因此,政务服务标准是行政组织内部消除信息不对称和委托代理问题的重要治理工具,为公共产品的供给质量提供第一重保障。

(二) 政务服务标准对行政程序约束有效性问题的解决

法治是国家治理现代化的核心要义之一。实现公共产品的高质量供给,根本保障条件是公务人员在法治框架下的依法行政。因此,行政法为行政行为设置了一系列约束性的行政程序,以防止行政权力滥用,并促进公务人员积极作为,提升政务服务成效。然而,有关行政程序的法律规范总体上是高度抽象和模糊的,这导致了行政程序与实际行政情境的相对疏远,削弱了行政程序对行政行为的规范力与约束力。^[14]

此时,现实世界需要一个“桥梁”来衔接抽象行政程序与具象行政实践。政务服务标准能够对行政行为提出明确规范与要求,这就恰好可以让政务服务标准

来扮演这一“桥梁”,使其成为行政程序的良好载体。承载了行政程序的政务服务标准,可作为正式法律规范的直接体现和外延延伸,使相对模糊和抽象的法律变得具体和可操作化,极大提升了行政程序的约束有效性,从根本上保障公共产品质量。

同时,政务服务标准还能将法律中消极的权力约束规则转化为积极的服务标准,补充正式行政程序之不足。尽管现行法律规范包含了大量程序性规定,但这些行政程序总体上持消极权力观,未对服务型政府如何积极作为、如何向社会提供高质量公共产品做出规定。政务服务标准则强调积极的权力观和行政服务的高线标准,将消极约束权力的行政程序转化为积极作为的服务指南,要求公务人员不仅要“做对”,还要“做好”,提供高质量公共产品。

表1 标准与法律法规的区别与关联

属性	法律法规	标准
制定主体	立法机关	政府、企事业单位、社会组织等
实施主体	行政机关	政府、企事业单位、社会组织等
主要内容	权利义务关系	技术性要求与管理性规定
核心特征	抽象、模糊、静态,允许裁量	具体、明确、清晰,限制裁量
价值取向	公平、正义	科学、合理、高效
规范效力	国家强制力	多数不具备强制约束力
二者关系	法律援引和吸收标准	依法制定并实施标准

资料来源:笔者自制。

更进一步地,政务服务标准还能以其动态性、试验性、灵活性特质引领行政程序相关法律法规的制定与更新。如表1所示,相比于由立法机关主要负责制定、行政机关主要负责实施的法律法规,标准可由政府、企事业单位以及社会组织协同制定与实施,内容更加清晰且更具备可操作性。从形成过程来看,法律法规的制定要经过立项、起草、研究、征集意见、审查才能形成正式的法律案,并经严格的审议、论证、听证、公开、表决等程序,方可完成立法,流程正式且复杂,达成共识的难度较大。与法律法规相比,政务服务标准可由中央或地方政府联合社会主体自行制定,其编制、修改、实施流程都相对简单,能够契合社会发展实际情况,做到先行先试。

正因如此,政务服务标准可在正式法律法规出台前,作为行政程序的一种先行供给形式,发挥“摸着石头过河”功能。待政务服务标准稳定实施之后,国家可将政务服务标准中的行政程序内容升格为正式的法律法规,完成政务服务标准对行政立法的引领功能,巩固国家治理改革成果。综上,政务服务标准对行政程序

约束有效性问题的解决,为“公共产品质量控制”提供了底层保障。

四、政务服务标准核心功能的实现机制:从“技术方案”属性出发

从“技术方案”属性出发,政务服务标准也提供了两条“公共产品质量控制”实现机制。一方面,政务服务标准可通过提供治理技术与行动指南的方式,节约基层在政策执行中的注意力资源投入,缓解基层注意力相对稀缺问题;另一方面,为应对日益生长的公共产品需求压力,政务服务标准能够推动前沿行政技术在行政系统内实现快速扩散,从而保持行政组织及其人员的专业性,为政务服务赋能。

(一) 政务服务标准对基层注意力资源相对稀缺问题的解决

在政务服务过程中,选择性执行(Selective Policy Implementation)时有发生。即,基层行政部门主要着力于执行某些公共政策,而对另外一些政策执行任务选择减量执行、象征性执行乃至不予执行。^[15]特别是相比于产业政策,基本公共服务政策最易遭遇选择性执行,从而导致公共产品的供给不足与质量欠佳。^[16]可见,政策选择性执行对公共产品的质量控制构成了不利影响。

最开始,学界依然在“委托代理”框架下解释政策选择性执行问题的发生,即基层(代理人)有意识地不完全执行上级(委托人)的政策执行任务。^[17]不过,学界很快发现,政策选择性执行不仅仅是委托代理问题。在很多情况下,政策选择性执行是被迫发生的,其背后原因是基层政策执行者的注意力相对稀缺困境。^[18]

这里的“注意力”是一个广义概念,它不仅是基层政策执行者的关注点,更代表基层为一项政策所能投入的人力、物力与时间资源。注意力相对稀缺问题,代指一种“委托代理问题”之外的矛盾,即基层政府即使调动全部能力与资源,也无法满足海量政策执行工作的全部需求。我国政策执行的基本制度安排是“上面千条线、下面一根针”,处于“块”上的各级政府与处在“条”上的各个职能部门都可对下级安排政策任务,层层传递,最后由乡镇等基层完成落实。由于基层政府人力稀缺,各项政策并不由基层公务人员分工执行,而是由基层政府整体合力完成,形成所谓“千条线穿一根针”的政策执行格局。^[19]这种格局最终使得基层政府不可能利用其有限的时间及人力物力资源完成全部政策执行任务,只能选择性地投放其“注意力”。^[20]因此,基层注意力资源虽然不是绝对稀缺,却存在相对稀缺的困境,导致了政策选择性执行行为的发生。

政务服务标准有望缓解基层注意力的相对稀缺困境,减少政策选择性行为的发生。一方面,上级政府围

绕一项政务服务工作制定标准,是对该项工作重要性的进一步强调,唤起基层执行者的重视。另一方面,也是更重要的,政务服务标准能帮助基层政策执行者节约“注意力”,以更少的资源来完成更多政策执行任务。这是因为,传统政策文本以设置政策目标为主要内容,基层政府需首先投入一部分时间与人力来对政策进行解读,研究政策执行的具体方法。这一部分投入必然挤占基层有限的“注意力”,也存在资源的损耗。相比之下,政务服务标准是前沿行政技术与治理经验的集合,会为基层政府提供详尽行动方案,直接解决如何执行政策的问题,极大节约了政策执行者的注意力资源投入,从而让基层更好地完成公共产品的供给任务,保障公共产品质量。

庞明礼与陈念平曾提出,解决政策选择性执行问题,需通过技术工具的引入,实现政策执行者的“注意力扩容”。^[21]政务服务标准正是一种有力的治理工具,能够帮助基层快速获得政策执行方式方法,节约基层政府的注意力资源投入。因而,所谓“注意力扩容”,实际上是基层政策可执行数量的“扩容”。在政务服务标准的助力下,基层政策执行者有望在相同资源投入条件下完成更多政务服务工作,在根本上保障公共产品的供给质量。

(二) 政务服务标准对行政技术扩散问题的解决

根据韦伯的科层制理论,专业性不仅是行政科层组织的权威合法性来源,更是其承担公共产品生产与供给责任、保障公共产品质量的优势所在。行政组织之所以具备专业性优势,原因在于行政组织雇佣的是训练有素、具备先进技术素养的专业人员。^[22]

不过,专业性的获得不是静态的、一劳永逸的。高速发展的社会与快速增长的公共产品需求,向政府维持其专业性提出了严峻的挑战。这意味着,政府公务人员必须保持对其专业技术能力的经常性更新,以及对前沿治理经验的经常性学习,方可保证公共产品的最终供给质量始终满足社会水涨船高的需求。因此,为保持行政组织及其雇员的专业性,政府必须持续向公务人员传递前沿行政技术。

行政系统内部扩散前沿行政技术的传统路径,是让公务员接受公共管理专业学位教育或者行政学院的集中培训。然而,这些传统的技术扩散路径存在两个方面的局限性:一方面,专业学位教育和行政学院集中培训都需要政府公务人员大量的时间与资源投入,在经济性与便捷性上不具备显著优势;另一方面,受制于授课教师与治理实践之间的距离,专业学位教育和行政学院集中培训所传授的专业知识相对抽象,无法针对具体的公共产品质量控制问题提供详尽的解决方案。此外,由于教师资源有限,学位教育与行政学院培

训也都存在知识扩散规模与速度上的局限性。

政务服务标准为前沿行政技术在公务人员群体中的大规模快速扩散提供了可能。现代标准一直以科学技术和先进经验为编纂基础,并一直承担着促进先进技术在市场与社会中扩散的任务。作为现代标准的一个子类别,政务服务标准则是前沿行政技术与治理实践经验的最佳知识载体之一。^[23]公务人员在施用政务服务标准的过程中,能够学习前沿技术与经验,实现专业技能的提升,使公共产品质量始终得到专业性的保障。

对比其他方式,政务服务标准在促进行政技术扩散方面具备显著优势。相较于专业学位教育和行政学院集中培训,政务服务标准对时间与资源投入的要求更低,且能够为实践直接提供行动指南。行政技术扩散也是法律、法规与政令所不具备的功能,构成了政务服务标准的独有价值。

五、政务服务标准实施中的主要挑战与应对策略

综合“行为规范”与“技术方案”属性所支撑的四种细分机制,政务服务标准得以构建其“公共产品质量控制”的核心功能,彰显出其相较于法律、法规与政府政令的独特价值与不可替代性。

不过,政务服务标准在实施过程中依然会面临一系列挑战,主要包括以下三个方面:一,政务服务标准对强规范效力的需求与当前标准化制度安排之间存在明显错配;二,政务服务标准在技术规格上有严格的统一性要求,这会与各地差异化的治理能力发生碰撞;三,存在政务服务标准与法律法规的衔接难题。

上述三种挑战都与政务服务标准的双重属性相关联,也事关其核心功能的实现。第一种挑战源于行为规范属性与技术方案属性的内在矛盾,会影响政务服务标准对委托代理问题的解决以及对公务人员行为的有效规范;第二种挑战中,政务服务标准的统一性要求源自于其规范行政行为、促进技术扩散的需要;第三种挑战则直接关系到政务服务标准能否真正助益于解决行政程序的有效约束性问题。下文将对这三方面挑战做详细分析,并提出针对性的应对策略(如图2所示)。

(一)挑战之一:政务服务标准的强规范效力需求与标准化制度设计的错配

在大众的认知中,标准往往被认为是具有强约束力的社会规则,可与法律法规相提并论。但在当今世界主流的标准化制度安排下,标准的实施总体上以“自愿性”为基础,大多数情况下不具备强制力。这就造成了政务服务标准的强规范效力需求与标准化制度设计的错配问题。

错配问题本质上源自于标准的“行为规范”与“技术方案”两重属性。“行为规范”属性让标准成为对

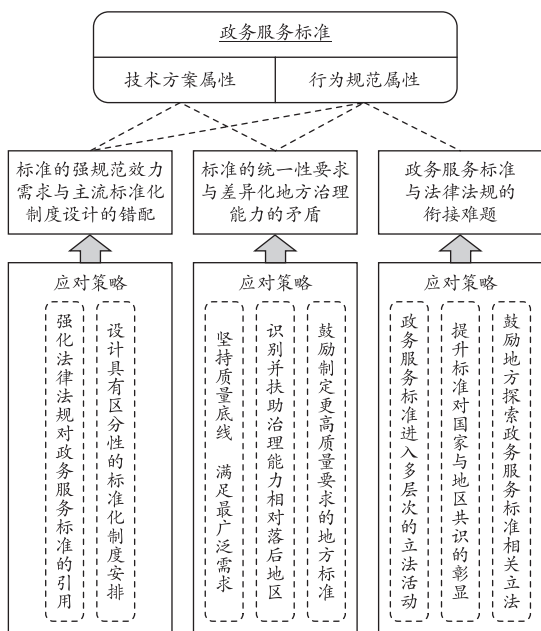


图2 政务服务标准实施过程中的主要挑战与应对策略

资料来源:作者自制。

人的约束性规则,在实施层面具备一定的刚性,以充分体现强制力与约束力。同时,在制定层面,作为规范的标准须有一定的可预期性,即标准在相当长一段时期内不发生显著变化,人们可稳定地预测标准对其自身的约束与影响。但“技术方案”属性要求标准保持对产业经济与公共服务发展前沿的跟进,时刻将前沿技术固化为可扩散的技术方案。这就需要标准在制定层面具备一定的灵活性,能比较便利地根据产业经济与公共服务发展做出调整。同时在实施层面,标准作为技术方案,其强制力须受到一定限制,不至于形成“技术路线锁定”,阻碍产业与公共服务的后续创新。

可见,这两重属性对标准的制定与实施提出了相反的要求,进而构成了一个难以调和的内在矛盾:如果标准化制度要最大程度顺应标准的“技术方案”属性,那就不可避免地会折损标准的“行为规范”属性,反之亦然。这意味着,国家在设计标准化制度时,必然无法同时兼顾这两重属性的最大化彰显。

由于现代标准化活动起源于工业产业界,因而人类社会在建构标准化制度时,以满足产业界的需求为首要目标,在制度设计上更加偏重于标准的“技术方案”属性。以我国为例,按标准化法规定,绝大多数的国家标准以及全部的行业标准与地方标准都属于“推荐性标准”,而非“强制性标准”。国家的基本立场是不强制各类社会主体实施推荐性标准,只是鼓励社会对推荐性标准的施用。

政务服务标准作为标准的一个子类别,必然遵循国家标准化制度的总体安排。因此在现实中,国家也尽量压缩强制性标准的数量,一般以推荐性标准形式

制定实施政务服务标准。问题在于,相比于产业技术标准,政务服务标准的规范对象是政务服务行为,需要在其实施过程中更加偏重和凸显其“行为规范”属性,具备更强的规范效力。但目前,主流标准化制度的设计偏重“技术方案”属性,这就与政务服务标准对强规范效力的需求出现了错配。特别对我国地方政府而言,按照标准化法规定,地方制定的标准全部为推荐性标准,这就让地方政务服务标准面临着更为严峻的规范效力来源缺位困境。

应对上述挑战,政务服务标准在实施过程中可采纳以下两种策略:

第一,增加法律法规对政务服务标准的引用,短期内强化政务服务标准的规范效力。实际上,在法律法规中引用标准是世界各国的普遍做法。这种引用是在法律法规的文本中明确提出,某种行政行为应符合国家有关标准,或要求行政部门参照政务服务标准开展治理活动。^[24]通过法律法规对标准的援引,政务服务标准可获得法律法规所授予的规范性权力。

第二,立足于中长期,深化标准化制度改革,对产业技术标准与政务服务标准做区分性的制度安排。当前的标准化制度设计偏重于满足产业技术标准的需求,因而,应当为政务服务标准设计专门性的标准化制度,在新制度下确认和强化政务服务标准的规范效力,使其能够更加充分地对行政行为实施规范与引导,实现政务服务标准支撑公共产品质量控制这一核心功能。

(二)挑战之二:政务服务标准的统一性要求与差异化地方治理能力间的矛盾

围绕一个特定事务,政务服务标准在其生效的区域内提供一套统一的行为规范与技术方案供各级政府使用,驱动各个地方以相近的质量水平提供公共产品,实现均等化供给。不过,技术与规范上的统一性也意味着,政务服务标准(特别是国家标准)总体上不会对各个地方做差异化对待。这自然引发了政务服务标准统一性要求与差异化地方治理能力之间的矛盾与冲突。

所谓治理能力,是政府施用公共权力、达成治理目标所仰赖的能力与力量的总和。例如,地方政府的财政能力就是体现地方治理能力差异的代表性维度之一。各地政府之间存在的显著治理能力差异,已被学界识别为影响基本公共服务均等化与国家治理改革目标达成的一个重要因素,决定了地方政府能否克服客观条件差异,实现上级设置的政策目标。^[25]

目前,适应地方治理能力差异的常见策略,是所谓政策设计上的“因地制宜”。^[26]然而,政务服务标准并不适用于这一策略,其“行为规范”属性与“技术方案”属性都要求标准文本不能留下过多的模糊与弹性空

间。这就构成了政务服务标准的统一性要求与差异化地方治理能力之间的矛盾,并给政务服务标准的制定带来了难题。以基本公共服务均等化为例,如果政务服务标准的技术要求较高,部分治理能力落后的地区无法真正让标准“落地”,会阻碍均等化的实现;但如果政务服务标准的技术要求偏低,那么该标准对大部分地区而言,都失去了实际的应用价值,甚至可能难以保障基本公共服务在必要质量水平上的供给,折损治理与改革效能。

应对上述挑战,需要中央政府与地方政府在政务服务标准的制定与实施过程中开展密切协作,具体应对策略如下:

首先,政务服务标准的制定应坚守质量底线。以保障“公共产品质量控制”为基本原则,政务服务标准应从满足绝大多数人的实际需求角度(而非照顾治理能力相对落后地区的角度)出发提出技术要求与规范,确保群众能够均等获得高质量公共产品。

其次,国家应努力缩小地方治理能力差距。实施一种政务服务标准之前,中央政府应重点识别并关注那些治理能力相对落后的地区,利用转移支付、专项项目等政策工具向这些地区补充必要的治理资源,从而抬升这些地区的治理能力,保障该项政务服务标准在当地能够有效落实。

第三,中央政府可鼓励治理能力相对较高的地区在政务服务国家标准的基础上,制定实施更高质量要求的地方标准,满足地方实际需求。这就需要中央政府的一系列政策配套:一方面,始终坚持“地方标准不低于国家标准”的既定原则;另一方面,对制定实施更高质量要求的地方标准的地区,中央政府提供充分的奖励与激励。

(三)挑战之三:政务服务标准与法律法规的衔接难题

如前文所述,政务服务标准能够把消极约束的法律规则转化为积极作为的服务指南,并引领相关法律法规的制定与更新。不过,实操层面如何有效地衔接政务服务标准与法律法规,依然是一个显著难题。为匹配法律法规,政务服务标准须满足哪些条件与规格?应于何时、经何种程序被吸纳进法律法规之中?这些关键性问题都还缺乏明确答案。

总的来看,目前政务服务标准的制定主体比较单一、程序相对简单、内容变动较快,与立法对稳定性、明确性、清晰性的较高要求形成比较鲜明的对比,限制了政务服务标准与法律法规的规模化、系统化衔接。政务服务标准的提出和制定主要由自上而下的行政机制所主导,行政系统内存在的职能交叉、利益多元、部门壁垒等现象都会对政务服务标准产生影响。其结果是,

已推出的政务服务标准普遍内容比较简单、条款比较有限,难以充分满足立法的相关需求。

此外,对于何时、以什么方式将政务服务标准的哪些内容纳入正式的法律法规,目前还缺乏明确的原则性与程序性规定,其适用事项范围、法律性质、法律效力也都不明确,存在诸多模糊地带。同时,与政务服务标准相关的立法活动尚缺乏科学的评价与监督机制。因此,可以在现实中观察到,政务服务标准相关立法工作的开展比较零散,总体上表现为“单兵突进”态势。

化解政务服务标准与法律法规间的衔接难题,关键在于完善政务服务标准制定程序,提升政务服务标准与法律法规的匹配程度。具体而言,应采用以下三方面应对策略:

第一,政务服务标准可从多元化的立法路径切入,由易到难,逐步提升与法律法规的衔接水平。由于在国家层面直接进入法律的难度较高,因而,政务服务标准的内容可先行体现在地方政府规章、部门规章或地方性法规之中,逐步加强与法律法规的衔接。

第二,参照法律法规的人民意志属性,提升政务服务标准对国家共识的彰显水平。法律体现社会基本共识,因而,政务服务标准在制定时,也应争取获得跨层级、跨地域、跨系统、跨部门的最大共识,并在内容中有所体现。

第三,在保障国家统一性的基础上,兼顾地方差异性,鼓励地方先行立法探索。国家可在一部分地区推进政务服务标准立法试点,在这些地区推动政务服务标准内容向法律法规的试验性转化,“成熟一批、转化一批”,积累政务服务标准与法律法规的衔接经验。

六、结语:以政务服务标准支撑国家治理现代化改革

标准化是国家治理现代化的一大支柱。^[27]分析发现,政务服务标准显示出了保障“公共产品质量控制”的核心功能与治理价值。这一核心功能的实现,又与政务服务标准的两重属性紧密关联:从“行为规范”属性出发,政务服务标准能有效缓解行政科层组织中的委托代理问题,并作为法律的延伸提供行政程序,解决行政程序约束的有效性;从“技术方案”属性出发,政务服务标准能帮助基层行政部门节约“注意力资源”,并推动前沿行政技术在国家行政系统内部的大规模扩散。这四个方面聚合形成了政务服务标准实现“公共产品质量控制”这一核心功能的总机制,体现出政务服务标准相较于法律、法规与政令等传统治理工具的独有优势。不过,政务服务标准的实施也还面临着三大挑战,即政务服务标准强规范效力需求与标准化制度设计间的错配,政务服务标准统一性要求与差异化地方治理能力间的矛盾,以及政务服务标准与法律法

规的衔接难题。解决这些挑战,必须综合地运用一系列应对策略。

未来,政务服务标准有望进一步放大其在国家治理与改革中的角色。我国已明确提出国家治理现代化远景目标:一是要提升治理“精细化”水平,普遍实现精细化管理,打造“精细化政府”^[28];二是要强化改革“时效性”,扭转高质量发展迫切需求与政府职能转变相对滞后之间的矛盾,更加敏捷地响应政府治理改革新形势。^[29]以“公共产品质量控制”为核心功能的政务服务标准能够较好地服务于国家治理精细化和高效化的远景目标:一方面,政务服务标准对公共产品质量特征与供给过程的清晰描述,有效满足了国家治理提升精细化水平的需求;另一方面,政务服务标准紧跟时代前沿,持续吸纳并扩散前沿行政技术,会显著提升国家治理改革与行政程序立法的时效性。可以预见,作为一种新兴治理工具的政务服务标准,未来将在国家治理各领域中更广泛地彰显其内在治理价值。①

【参考文献】

- [1]王平.标准和标准化概念的多学科观点(之一)——早期学者的研究和ISO的定义[J].标准科学,2019(7).
- [2]李泓,孟春,李晓玉.公共服务均等化中的服务标准:各国理论与实践[J].财政研究,2008(10).
- [3]孙彩英.政务服务标准体系建设及应用[J].中国标准导报,2016(12).
- [4]冯曹冲,余能超.政务服务大厅改进策略研究——以浙江省地方标准《政务办事“最多跑一次”工作规范第4部分 服务大厅现场管理》为例[J].中国标准化,2018(19).
- [5]陈建华,祁小华.政务服务标准体系构建与运用分析[J].中国标准化,2019(10).
- [6]冯佳.公共文化服务标准中的公共图书馆[J].中国图书馆学报,2016(3).
- [7]李泓,孟春,李晓玉.公共服务均等化中的服务标准:各国理论与实践[J].财政研究,2008(10).
- [8]梁正,侯俊军.标准化与公共管理:关于建立标准化知识体系的思考[J].中国标准化,2012(1).
- [9]程鉴冰.最低质量标准政府规制研究[J].中国工业经济,2008(2).
- [10]葛亚力.技术标准战略的构建策略研究[J].中国工业经济,2003(6).
- [11]Sobol M. Principal-agent Analysis and Pathological Delegation: The (almost) Untold Story. *Governance*, 2016, 29(3): 335-350.

- [12] Gailmard S. Politics, Principal-agent Problems, and Public Service Motivation. *International Public Management Journal*, 2010, 13 (1): 35-45.
- [13] 庞明礼, 薛金刚. 政策模糊与治理绩效: 基于对政府间分权化改革的观察[J]. 中国行政管理, 2017 (10).
- [14] 陈力予, 陈国权. 我国行政问责制度及其对问责程序机制影响的研究[J]. 行政论坛, 2009 (1).
- [15] 邓晰隆, 陈娟. “公共政策选择性执行”问题及其对策研究[J]. 甘肃行政学院学报, 2006 (4).
- [16] 郁建兴, 高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学, 2012 (5).
- [17] 杨帆, 王诗宗. 中央与地方政府权力关系探讨——财政激励、绩效考核与政策执行[J]. 公共管理与政策评论, 2015 (3).
- [18] Brien K., Li L. Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 1999, 31 (2): 167-186.
- [19] 马跃. 宏观工作体制和乡镇应对策略——对“上面千条线、下面一根针”的解读[J]. 经济社会体制比较, 2011 (2).
- [20] 练宏. 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J]. 社会学研究, 2016 (4).
- [21] 庞明礼, 陈念平. 科层运作何以需要开会: 一个政策执行过程的分析视角[J]. 中国行政管理, 2021 (8).
- [22] [英]戴维·毕瑟姆. 官僚制[M]. 韩志明, 张毅译. 长春: 吉林人民出版社, 2005.80.
- [23] 李斯. 以标准化促进均等化的制度创新——基本公共文化服务标准制度的确立、贡献与经验[J]. 图书馆论坛, 2021 (7).
- [24] 张圆. 论技术标准的法律效力——以《立法法》的法规范体系为参照[J]. 中国科技论坛, 2018 (12).
- [25] 张开云, 张兴杰, 李倩. 地方政府公共服务供给能力: 影响因素与实现路径[J]. 中国行政管理, 2010 (1).
- [26] 韩健, 程宇丹. 因地制宜: 化解我国地方政府隐性债务的路径选择[J]. 中国行政管理, 2020 (9).
- [27] 俞可平. 标准化是治理现代化的基石[J]. 人民论坛, 2015 (31).
- [28] 刘银喜, 任梅. 精细化政府: 中国政府改革新目标[J]. 中国行政管理, 2017 (11).
- [29] 宋世明. 新时代深化行政体制改革的逻辑前瞻[J]. 中国行政管理, 2020 (7).

(责任编辑 彭心洋)

Administrative Standard as An Emerging Governance Tool: Function and Essence

Hu Yefei Xiang Miao

[Abstract] In recent years, government service standards have been widely applied by governments at various levels, and are increasingly expanding their influences in governance. However, two fundamental theoretical questions remain unanswered around this emerging governance tool, namely, “what is the core function of government service standard as well as its mechanism” and “what are the main challenges and coping strategies in the application of government service standards”. This paper proposes that the core function of government service standard is to realize the quality control of public goods, which demonstrates significant governance value that cannot be replaced by traditional governance tools such as laws, regulations and policies. From its attribute as behavioral rules, government service standards can effectively alleviate the principal-agent problem in bureaucratic organizations and promote the effectiveness of administrative procedure. From its another attribute as technical solutions, government service standards can help grass-roots administrative departments save “attention resources” and promote the proliferation of cutting-edge administrative technologies in the national administrative system. However, in the process of application, government service standards still face three major challenges: namely, the mismatch between the binding force of government service standards and the design of standardization system; the contradiction between the uniformity of standard and differentiated local governance capacities; and the transition from government service standards to laws. In the face of the above challenges, we also proposes a series of coping strategies such as system reform and central-local collaboration.

[Keywords] administrative standard; governance tool; public goods; administrative procedure; administrative reform

[Authors] Hu Yefei is Assistant Professor at School of International Relations and Public Affairs (SIRPA) at Fudan University and Vice Director of Lab for Digital & Mobile Governance at Fudan University. Shanghai 200433; Xiang Miao (Corresponding Author) is Assistant Professor at School of Political Science and Public Administration, Wuhan University. Wuhan 430072