

# 论 ISO 质量管理体系在行政机关的应用与实践<sup>\*\*</sup>

□谢述钧 张 燕 [成都市工商局 成都 610021]

**【摘要】** 本文从建设规范化的“服务型政府”的理论和制度框架入手,探讨了在政府机关导入 ISO 质量管理体系的必要性和可行性,进行了相应的 ISO 质量管理体系框架设计,并以成都市工商行政管理局引入 ISO 质量管理体系的实践为实证,论证了应用成效及其对政府机关加强自身管理、提高行政效率具有的推广和借鉴作用。

**【关键词】** ISO9001; 规范化服务型政府建设; 科学管理

**【中图分类号】**D63 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1008-8105(2007)04-0072-04

## 引言

“公共服务型政府”的理念是在 20 世纪 80 年代新公共管理运动蔚然成风的背景下首先由西方国家提出的。“新公共管理运动”是以 20 世纪 80 年代英国的政府再造为标志的。这一理念主张管理就是服务,政府的存在是为了满足社会的需求,政府应该尽可能地为社会提供满意的公共产品。其后,许多国家都提出了“服务型政府”的理念。美国的“顾客导向型政府”、新西兰的“公共服务部门之改造”以及日本的“实现对国民提供高品质服务的行政”等,都把提高政府服务效率和政府效能作为政府改革的重要内容<sup>[1]</sup>。

我国作为一个转型并正在融入经济全球化的国家,自然也受到了“服务型政府”理念的影响。20 世纪 90 年代中后期,广东、北京、江苏、上海、浙江、海南等省市的一些地方政府,率先进行了不同程度的“服务型政府”改革活动,并最终得到最高领导层的认同。从理论研究上看,自 1995 年我国行政法学界首次使用“服务行政”概念以来,学术界关于“服务行政”或“服务型政府”内涵的研究探讨方兴未艾,在理论研究上实现了从概念到模式的系统梳理,特别是近几年对“服务行政”的实现目标的选择和政府模式规划等进行了广泛深入地探讨。应该说我国学术界关于“服务

型政府”的理论研究取得了丰硕成果,但关于“服务型政府”的运行机制的探讨和实证类研究则显得凤毛麟角,也很少从具体的现实情况出发,思考政府职能部门就“公共服务型政府”建设问题的恰当起点、顺序和路径<sup>[2-4]</sup>。

理清我国“服务型政府”的本质、特点、目标、模式固然重要,但政府如何能提供良好的服务,才是我们进行“服务型政府”研究与建设的根本目标。本文从规范化的“服务型政府”建设的理论和制度框架入手,论述了行政机关引进先进企业管理理念的必要性和可行性,并以成都市工商行政管理局导入 ISO 质量管理体系为实证,通过理论研究、框架设计和实证分析,探讨其应用成效,并分析了存在的主要问题,提出后续完善的对策建议,以期对政府职能部门建设规范化的“服务型政府”的实践有一定的借鉴作用。

## 一、规范化的“服务型政府”的理论模式

规范化的“服务型政府”,即以规范化或标准化形式为公众提供满意的公共产品,其实现过程包括三个环节:1)服务需求的表达;2)服务的运作;3)服务绩效和过程的监督。如图 1 所示。

### (一)需求的表达

目前,学术界普遍将“公共服务型政府”界定为:

\* [收稿日期] 2007-01-15

\*\* [作者简介] 谢述钧(1951—)男,成都市工商局局长;张燕(1962—)女,管理学硕士,成都市工商局人事处处长,工程师。

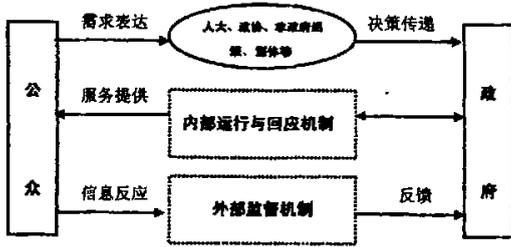


图1 规范化服务型政府理论模式图

按照公众的意愿提供公共物品和服务,以回应公民和社会的需要,是依法、有效、透明、负责和公正的政府,其根本的目标是公众满意。因此,规范化的“服务型政府”既不是简单地强调服务态度的转变,也不仅仅指把政府的职能转变为以提供公共服务为主,而是强调政府所提供的公共服务要按照公民的意愿提供,追求的根本目标是公民满意。而要实现这一点,首先要以公众所反应的需求信息为基点,因此,需求的表达是实现规范化的“服务型政府”的首要环节<sup>[5]</sup>。

### (二)服务的运作

从一般意义上来说,效率、公正、责任、规范、透明、合法等无疑都是现代政府的特征,也是现代社会中任何一个谋求合法性的政府必须倡扬的价值和目标。那么,规范化的“服务型政府”最本质的特征在于对其角色的基本设定,即按照公众的意愿提供公共物品和服务,回应公众的要求。根据对“公共服务型政府”的总体性界定,可以把建设规范化的“服务型政府”的总体目标和任务概括为提升政府的回应力<sup>[6]</sup>。

政府回应力的提高是要通过内部有效的运行机制和回应机制来实现的。内部的运行机制主要体现在以下几个方面:一是需求型政府的构建。公众是政府存在的基础,政府工作的第一关注点应该是公众的需求,并有责任将这种需求及时、合理地转化为自身的工作要求和具体举措。建设规范化的“服务型政府”必须首先实现这个理念的转变。二是“职能型政府”的构建。根据职责法定的原则,明确政府该做什么,不该做什么,做到什么程度以及应该如何做。同时,明确政府与非政府组织及企业间的衔接关系,充分发挥非政府组织及企业在公共物品和公共服务提供方面的作用,建立多元、竞争的公共物品和服务供给与生产机制,以提高效率、降低成本<sup>[6]</sup>。三是“简约型政府”的构建。以服务为导向,按简约化、扁平化的思路确定政府内部的组织结构、职能分布以及职责分工,合理分配各级政府的职责权限,明确相互间的网络化协作体系,以保障政府正确履职尽责。四是“法

治型政府”的构建。实现在法制框架内的科学决策机制,维护社会、公民及其它组织的合法权益。五是“效能型政府”的构建,通过规范政府自身行为,建设优质政府、透明政府、信息化政府,为公众提供更加高效、便捷的服务。而回应机制则体现在诉求渠道的畅通和公众意愿的实现。

### (三)监督过程

对“服务型政府”权力的监督与制约是构建“服务型政府”运行机制的关键环节。公共选择理论认为,政府一旦产生就具有很强的独立性,在很大程度上也是“理性经济人”,也会追求自身利益的最大化,这必然导致政府利益与公共利益的冲突,因此,要强化并完善对政府服务过程的监督。首先,要建立科学、合理的自我评价体系,以公共服务为取向,调整政府绩效评估指标,把公共服务支出占财政支出比重的增长、公共服务水平的提高、人民生活质量的改善等纳入到政府绩效评估体系中。其次,要充分发挥社会团体(组织)、媒体和公众的监督作用,通过建立外部监督机制,借助公众的监督力量,让每个政府部门的具体服务对象广泛地参与到绩效评估中去。再次,要积极稳妥地引入第三方独立评价机制,使对政府服务的评价超脱于服务提供和受用的当事双方,使评价更为客观和公正。

## 二、规范化的“服务型政府”的有效载体

随着社会的发展,政府机关逐步由倡导企、事业单位建立 ISO9001 质量管理体系,发展到积极引入企业先进的管理理念与精髓,建立自身的质量管理体系,以树立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的“服务型政府”新形象,这已日益成为政府机关管理现代化的一种新趋势<sup>[7]</sup>,为政府机关的管理工作拓展了广阔的空间。建设规范化的“服务型政府”的第二个环节,即内部的运行机制和回应机制,其对具体的行政机关而言就是执行力。行政机关建设规范化“服务型政府”就是要从制度层面上规范运行机制和回应机制,提高回应的质量,全面提高执行力。全面比较和分析建设规范化的“服务型政府”的制度安排与 ISO9001 标准核心管理思想的联系,不难发现 ISO9001 标准完全满足制度安排的需要,由此决定了其作为规范化的“服务型政府”建设之有效载体的必然性。

### (一)行政机关管理存在质量问题

管理就是服务。企业需要保证产品质量,政府也应该对其服务质量有确立标准、保持、控制并改进和

创新的客观要求,换言之,行政机关同样存在质量问题。以笔者所在的工商行政管理局为例,行政机关存在以下三个方面的质量问题:首先是与工商行政管理业务有关的质量指标问题,如行政行为的准确性、合法性、合理性、高效性和文明度;其次,工商行政管理业务都是通过一个个过程展开的,而过程的每一阶段又可看作是过程的子过程,环环相扣。所以,要保证工商行政管理业务的质量就必须对工商行政管理进行全过程的质量控制;还有,行政机关业务工作的开展,必须有资源配置、人员培训、信息化建设等质量指标作保障。

### (二) 行政机关改进质量管理是客观需要

近年来,我国各级行政管理机关在改进管理方式与管理手段方面作了大量行之有效的,行政管理水平有了较大提高。但相对而言,基层行政管理机关还处于“粗放式”管理阶段,基础薄弱,方式落后,与经济发展的步伐不相适应。首先,在内部管理上,制度和规定虽然多,但缺乏系统性和完整性,内部质量管理体系不够健全,不够科学,管理和控制不到位,执行走样、变调。其次,在业务管理上,存在着职责不清、程序不明,执法随意性大,服务意识不强,管理效率低、成本高,监督制约机制不到位等问题,并在一定程度上影响了政府形象,直接或间接地影响了行政机关职能作用的发挥,影响了投资环境的改善。因此,必须大力改进和提高行政机关的管理质量。

### (三) ISO9001 标准的普遍适用性

ISO9001 标准高度概括、总结和提炼了世界各国质量管理理论的精华,统一了质量管理的原理、方法和程序,而且不受行业和产品的限制,具有通用性,已被世界各国广泛推行。ISO9001 标准要求以满足服务对象需求为目标,通过建立具有刚性约束力的质量体系,使各项质量活动及影响质量的全部因素都处于严格的受控状态,并通过定期的质量体系审核及管理评审,不断提高质量管理水平,保证目标实现。由此可见,任何一个组织,包括行政机关,都可以按照 ISO9001 标准要求,贯彻“过程控制”、“预防为主”、“持续改进”、“人人参与”的管理思想,规范管理、提高效率、满足需求、增强竞争力。

(四) 行政机关引入 ISO9001 标准具有良好的现实基础

经过多年的改革和建设,行政机关已存在着较为健全的组织结构、职责分工、规章制度、工作程序和运行机制,而且配备有开展工作所必须的资源,如:人力资源和物力资源,这在相当程度上具备了建立质量管

理体系的现实基础。另外,电子政务的快速发展和现代化办公手段的普遍运用,也为贯彻 ISO9001 标准创造了极为有利的基础条件。只不过行政机关现有管理体系在科学化、系统化、规范化上并不一定完全满足 ISO9001 标准的要求,还需要按 ISO9001 标准的要求健全质量管理体系,使行政管理趋于完善、科学和有效。

(五) 国内外行政机关的成功实践提供了强有力的例证

在美国克林顿执政期间,将质量管理理念引入了政府,用质量管理的方法解决政府的低效率问题,从而迅速改变了政府的运行方式,将层级制官僚政府改变为企业式的政府。马来西亚政府自 1989 年以来,将质量管理体系引入政府,由现代化管理规划局(MAMPU)具体组织实施。据全球管理咨询公司公布的一项调查表明,在最有吸引力的投资目的地方面美国保持了首席位置,马来西亚从列 31 位上升到第 22 位。这充分说明政府机关实施质量管理体系对改善投资环境的积极作用。在我国,中国出入境检验检疫局实施质量体系的试点工作已初获成效,北京市海淀区政府、河北省建设厅、成都市工商行政管理局、深圳市质量技术监督局、深圳市环保局、深圳市地税局、山东安丘市检察院、山东省东营市法院、吉林省梨树县国家税务局、苏州市侨办、秦淮区纪委、青岛市团委、东莞政府机关等基层政府或部门也陆续建立了有效运行的质量管理体系,从而大大提高了为国内外客户服务的质量水平。它们的成功实践充分说明,将 ISO9001 标准应用于国家机关的管理是可行和有效的。

## 三、实证研究

2002 年,成都市政府经过充分调研,提出了建设规范化的“服务型政府”的初步构想,并组织市工商局、公安局、公用局进行了首批试点。成都市工商局在具体推进过程中主动与国际标准接轨,率先导入 ISO9001 质量管理体系,在行政行为规范和业务流程优化方面取得了明显实效,并顺利通过了中国质量认证中心的认证审核,成为全国工商行政管理系统副省级市工商局中首家通过该体系认证的单位。本文将成都市工商局贯彻 ISO9001 标准的实践为例,将质量管理体系引入行政管理机关的实践过程简要归纳如下,见图 2 所示。

### (一) 体系策划过程

体系策划过程经历了质量方针和目标的确定过

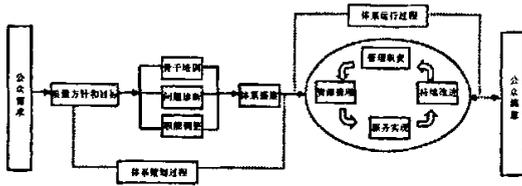


图2 质量管理体系引入行政机关实践过程图示  
程、前期准备过程和体系文件的搭建三个环节。

其中,首先是根据自身职责及公众需求,确定了24字质量方针:即高效依法行政,服务发展需求,优化市场环境,持续改进业绩。同时,在质量方针的框架下,建立了包括6项总目标和49项分目标的质量目标体系,其中可量化目标占目标总量的78%,为开展部门工作考核和个人绩效测评提供了客观真实的依据。二是组织进行包括知识培训、问题诊断和职能调整在内的前期准备工作。选拔优秀骨干组建贯标工作班子,对照ISO9001标准进行系统诊断和职责定位,使每个部门均明确各自所扮演的质量管理角色。三是组织编写了1个《质量手册》、16个《程序文件》和40个《作业指导书》,对各项管理过程以及具体业务工作的方法、流程和要求作了明确规定。

#### (二)体系运行过程

质量管理体系构建后,为强化全员参与程度,保证体系的有效运行,成都市工商局将以往的目标检查、效能督察、执法检查等针对基层的纵向检查进行“打包”,并在检查内容中融入各项质量标准的相关要素,按照科学的时间间隔期组织进行质量查验。同时,要求各基层单位都要按计划开展自查,真正实现“做我所写”、“记我所做”,使各项工商业务完全处于质量管理体系的有效控制之中。

#### (三)体系运行效果

成都市工商局以建立ISO9001质量管理体系为载体,全面推进规范化“服务型政府”建设,实际效果是明显的。自质量管理体系建立的第二年起,成都市工商局的公众满意率均处于96%以上,相比贯标前大大提高。就其概论,成都市工商局通过建立质量管理体系,其成就主要体现在自觉树立了“三个理念”:即一是自觉树立了“以人为本、以客为尊”的服务理念,建立起了公开、透明、规范、高效的标准化服务流程;二是自觉树立了“服务中心、和谐监管”的工作理念,建立起了柔性指导与刚性执法相结合的新型监管模式;三是自觉树立了“整体联动、持续改进”的管理

理念,建立起了内部自查和外部审核相统筹的工作改进机制,通过完善职能连接和强化对问题的追根溯源,从而确保了体系作用得到最大程度地体现。

#### (四)对策与建议

客观地说,ISO9001标准并不能包治百病,它虽然使各项工作有章可循、有据可查,但行政管理的质量主要取决于人。所以,只有坚持“以人为本”的理念,建立一个奖勤罚懒、奖优罚劣、能上能下、能进能出的干部管理激励机制,并将ISO9001标准与责任追究、干部任用、年度考核等管理机制相结合,才能真正调动干部的积极性,ISO9001标准管理体系的效用也才会真正体现出来。此外,推广ISO9001管理体系还应注意体现部门特色和全员参与程度,在制定体系文件时一定要量体裁衣,确保部门职能与ISO标准的相互融合。在具体推进过程中,要积极转变干部观念,确保全员参与,避免出现工作“断层”。只有充分注意到上述问题,科学系统地推进贯标工作,才能真正收到实效。

#### 四、结束语

从成都市工商行政管理局的有关实践可以看出:管理是相通的,在企业行之有效的管理理念与方法是可以为政府机关所借鉴的。只要用其精髓而非生搬硬套就能有效地优化政府机关的管理,建立起低耗、高效、运行有序、人民满意的政府。

#### 参考文献

- [1]谢庆奎.服务型政府建设的基本途径:政府创新[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2005,42(1):27-31.
- [2]阎丙全.构建服务型政府的运行机制[J].湖南经济管理干部学院学报,2006,17(6):12-17.
- [3]范逢春.我国地方政府建设服务型政府述论[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2004,28(4):76-80.
- [4]毛寿龙,李文钊.政府职能和管理方式研究[EB/OL]. [2003-5-8] <http://www.wiapp.com>.
- [5]温晋峰,魏妹.公共服务型政府建设:问题与对策——以某省会城市为例[EB/OL]. [2006-10-12] [http://fw.jl.gov.cn/zjzy/t20050621\\_5834.htm](http://fw.jl.gov.cn/zjzy/t20050621_5834.htm).
- [6]刘靖华,姜宪利.中国政府管理创新—施政卷[M].北京:中国社会科学出版社,2004.28-65.
- [7]李习彬.规范化管理——管理系统运行设计方法论/组织整合理论与系统管理丛书[M].北京:中国经济出版社,2005.210-243.

(下转第112页)



# 论ISO质量管理体系在行政机关的应用与实践

作者: [谢述钧](#), [张燕](#), [XIE Shu-jun](#), [ZHANG Yan](#)  
作者单位: [成都市工商局, 成都, 610021](#)  
刊名: [电子科技大学学报 \(社会科学版\)](#)  
英文刊名: [JOURNAL OF UNIVERSITY OF ELECTRONIC SCIENCE AND TECHNOLOGY OF CHINA \(SOCIAL SCIENCES EDITION\)](#)  
年, 卷(期): 2007, 9(4)  
被引用次数: 1次

## 参考文献(7条)

1. [谢庆奎](#) 服务型政府建设的基本途径:政府创新[期刊论文]-[北京大学学报\(哲学社会科学版\)](#) 2005(01)
2. [闰丙金](#) 构建服务型政府的运行机制[期刊论文]-[湖南经济管理干部学院学报](#) 2006(06)
3. [范逢春](#) 我国地方政府建设服务型政府述论[期刊论文]-[安徽大学学报\(哲学社会科学版\)](#) 2004(04)
4. [毛寿龙](#); [李文钊](#) [政府职能和管理方式研究](#) 2003
5. [温晋峰](#); [魏姝](#) [公共服务型政府建设:问题与对策--以某省会城市为例](#) 2006
6. [刘靖华](#); [姜宪利](#) [中国政府管理创新-施政卷](#) 2004
7. [李习彬](#) [规范化管理--管理系统运行设计方法论/组织整合理论与系统管理丛书](#) 2005

## 本文读者也读过(6条)

1. [梁勇](#); [朱群花](#) [政府引入ISO认证与我国政治文明建设](#)[期刊论文]-[河北学刊](#)2003, 23(2)
2. [樊金龙](#) [以ISO9001的理念浅谈政府引进质量管理体系](#)[期刊论文]-[时代经贸](#)2010(8)
3. [石小平](#); [张蓉](#) [国家机关实施ISO 9000标准的意义及方法](#)[期刊论文]-[世界标准化与质量管理](#)2001(10)
4. [费荆蕊](#) [ISO 9000标准导入企业党建领域的理解和思考](#)[期刊论文]-[上海标准化](#)2007(6)
5. [王小斌](#) [地方政府导入ISO质量管理体系的困境与路径选择](#)[期刊论文]-[郑州航空工业管理学院学报 \(社会科学版\)](#) 2010, 29(2)
6. [郭海滨](#) [论转型时期我国公共服务型政府的构建](#)[学位论文]2006

## 引证文献(1条)

1. [王鸿涌](#) [ISO 9001质量管理体系在无锡水政监察工作中的应用](#)[期刊论文]-[水利发展研究](#) 2012(10)

本文链接: [http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical\\_dzkjdxxb-shkx200704018.aspx](http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_dzkjdxxb-shkx200704018.aspx)