

Quality
Management

基层公安质量管理 实践与研究

JICENG GONGAN ZHILIANG GUANLI SHIJIAN YU YANJIU

陈 健 主编

浙江人民出版社

基层公安质量管理 实践与研究

JICENG GONGAN ZHILIANG GUANLI SHIJIAN YU YANJIU

Quality Management of Public Security
at Primary Level

陈 健 主编

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

基层公安质量管理实践与研究/陈健主编. —杭州:浙江人民出版社,2008.9

ISBN 978-7-213-03828-0

I.基… II.陈… III.公安机关—质量管理—研究—杭州市 IV.D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 120694 号

书 名

基层公安质量管理实践与研究

作 者

陈健 主编

出版发行

浙江人民出版社

杭州市体育场路 347 号

市场部电话:(0571)85061682 85176516

责任编辑

王利波

责任校对

朱晓阳

封面设计

罗信文

电脑制版

杭州天一图文制作有限公司

印 刷

浙江新华印刷技术有限公司

开 本

710×1000 毫米 1/16

印 张

9.75

字 数

12.3 万

插 页

2

版 次

2008 年 9 月第 1 版·第 1 次印刷

书 号

ISBN 978-7-213-03828-0

定 价

25.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

序 一

20 世纪后期出现的全面质量管理(TQM),给质量管理带来了根本性的革命,从管理上为产品的质量提供了有力的保证。ISO 国际质量管理标准体系正是世界各国质量管理经验的科学总结,它以标准的形式,为企业实现有序、有效的质量管理提供了方法指导,目前已成为企业质量管理和市场贸易活动中通用的国际管理标准。

他山之石,可以攻玉。公安机关的特性和职责决定了其产品是为社会提供公共安全保障,其工作质量是由群众的安全感和满意度来评判的。警务质量管理是质量管理理念在公安机关的延伸和创新。西湖风景名胜区公安分局(以下简称景区分局)把“质量管理”理念引入到公安工作中来,正是体现了鲁迅先生的一句话,叫做“放开眼光,运用脑髓,用手来拿”。经过一段时间的摸索、实践和创新,景区分局的质量管理工作逐步走出了一条符合时代特点、公安特征、景区特色的道路,引发了公安机关上下,从决策层到管理层、执行层,从领导干部到普通民警,思想观念和管理理念的转变与革新,有效提升了警务工作质量和效率,推动了公安业务工作和公安队伍正规化建设的顺利开展。质量管理在公安工作中凸显了存在的价值,对我们来说,这无疑是一笔宝贵的财富。

2007 年,杭州市公安局就公安机关引入质量管理理念召开专题研讨会,正式提出“质量强警”理念。我们认为,实践质量管理是公安机关适应新形势、新任务的现实需要,是深入推进队伍正规化建设的必然要求,是提高公安工作质量效益的必由之路,是破解工作抓“落实”难题的迫切需要。景区分局警务质量管理平台的开发与



应用,实现了从粗放型管理到精细化管理、从事后管理到实时管理、从结果管理到过程管理、从手工管理到信息化管理的转变,是一项创新的工作,具有很强的生命力和实践性。

今天,《基层公安质量管理实践与研究》一书出版了。通过本书,我们可以清晰地看到,景区分局紧紧围绕“上下联动、全警参与、信息引领、质量强警”的目标,本着简便、实用的原则,自主开发警务质量管理体系,认真实践警务质量管理工作,创新工作管理方式和内涵,取得了明显实效。本书既突出重点又贴近实际,相信一定会有力地推动公安质量管理工作向纵深发展,让广大基层公安机关受益匪浅。

希望景区分局全面落实科学发展观,坚持以质取胜,突出“品牌”战略,通过加大管理力度以夯实内部基础,加大宣传力度以提升外部形象,不断推动杭州公安质量强警和公安队伍正规化建设的发展。

吴鹏飞

浙江省公安厅副厅长,杭州市委常委、市公安局局长

序 二

《基层公安质量管理实践与研究》终于与读者见面了。这是杭州市西湖风景名胜区公安分局在公安管理工作中引入质量管理先进理念,经过数年实践总结出来的经验。本书的出版,对于提高基层公安机关管理效能,提升基层公安队伍执法水平,推动基层公安工作和队伍建设的发展与进步,具有十分重要的意义。

步入 21 世纪,伴随中国入世后面临的机遇和挑战,我国改革进入了攻坚阶段,发展进入了关键时期,行政管理体制改革已成为改革攻坚的一个主要领域。党的十七大明确提出要“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”。当前,着力推进政府行政管理体制改革,努力形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制,既是适应经济发展和改革形势的客观要求,也是全面贯彻落实科学发展观的迫切需要。公安行政作为公共行政管理的重要组成部分,更应在改革方面勇立潮头,走在前列。

近年来,各级公安机关在改革基层勤务模式、完善队伍管理长效机制等方面进行了积极探索,推动公安工作和队伍建设取得了明显进步。但从总体来看,队伍管理的水平和执法服务的质量,距离党和人民的要求,距离新形势、新任务的需要还有很大差距。在一些地方公安机关,计划经济观念、传统思维、传统工作机制、传统管理模式在公安工作中仍然起着主导作用。针对上述问题,国务委员、公安部部长孟建柱同志多次强调:各级公安机关要尽快改变“粗放型”的公安队伍管理模式,充分借鉴现代管理理念,充分借助现代科技手段,坚持科技强警、科学用警,不断提高队伍管理的精细化、



科学化、现代化水平。

质量管理是当今世界上公认的一种先进管理思想,是企业经过近百年实践证明行之有效的管理方法和工具。它于20世纪60年代盛行于工商业,从80年代起,开始广泛应用于各国政府管理部门,包括我国的一些基层政府机构。美国等西方发达国家、新加坡等新兴工业化国家和捷克等原东欧转型国家的一些警察组织也都推行了质量管理。实践证明,在政府部门推行质量管理,既能明显改进服务质量,又能为强化管理提供一种有效手段。特别是质量管理强调预防管理、持续改进,通过控制过程来保证结果的正确,其实质是标准化、制度化管理,这与公安队伍正规化建设“标准化、规范化、法制化”的基本要求是一致的,与公安工作预防问题发生和可持续发展、改进的原则是一致的。

杭州西湖风景名胜区公安分局在探索和实践中的先行一步,紧紧围绕质量管理标准的公安化、本地化、简便化,将质量管理与绩效管理结合起来,借助科技部门较为成熟的信息技术及公安机关较高的信息化应用水平,搭建了警务质量管理平台这个信息载体,不断思考和改进,取得了令人振奋的成绩,可喜可贺。从实际效果与发展前景看,将质量管理先进理念与信息化科技手段相结合的方式,有利于公安机关实现从“经验型管理”向“科学化管理”、从“粗放型经营”向“精细化管理”的转变,推动公安工作和队伍建设走内涵式的发展之路,这应当成为今后基层公安队伍正规化建设的一个发展方向。同时,杭州市西湖风景名胜区公安分局的实践也表明,质量管理与信息化的有机结合,应当是未来质量管理本身的发展方向。

诚望杭州市西湖风景名胜区公安分局能够进一步深化对公安质量管理的探索,以质量管理破解抓落实难这一长期制约公安工作和队伍建设的难题,进一步推进基层基础建设,全面提高队伍正规化建设水平,为全国公安机关提供更多的成功经验。

樊京玉

公安部人事训练局副局长

目 录

序一 / 1

序二 / 3

第一章 21 世纪是质量的世纪 / 1

第一节 现代质量观 / 1

第二节 公安工作质量 / 7

第三节 公安正规化建设与质量管理 / 15

第二章 发展中的景区公安 / 25

第一节 驰名中外的西湖风景名胜区 / 25

第二节 西湖风景名胜区治安管理特点 / 29

第三节 西湖风景名胜区公安分局 / 32

第四节 引入质量管理国际标准 / 37

第三章 打造卓越质量控制的信息化平台 / 48

第一节 警务质量管理平台 / 49

第二节 警务管理平台运转方式 / 62

第三节 警务质量管理平台控制方法 / 70



第四节 警务质量管理平台运行体会 / 109

第五节 警务质量管理平台运行保障 / 122

第六节 警务质量管理平台运行效果 / 127

第四章 质量改进永无止境 / 134

第一节 质量强警工作中的新问题 / 134

第二节 质量强警的探索与实践 / 137

参考书目 / 144

后记 / 146

第一章 21 世纪是质量的世纪

美国质量管理大师约瑟夫·M. 朱兰称：“20 世纪是生产力的世纪，21 世纪是质量的世纪”。

那么，什么是“质量”呢？

在不同的历史阶段，人们对“质量”的内涵有着不同的理解。

第一节 现代质量观

自从有“产品”以来，人们就开始对“质量”进行探索和研究，使“质量”逐渐成为生活和活动的关注焦点。平时人们议论的“质量”一般是指“产品质量”。随着科学技术的发展和人类社会的进步，人们对“质量”的期望和需求也越来越多样化。社会消费者对产品和服务的质量不断提出新的要求，质量管理在现代社会中的地位和作用越来越突出，人们对质量管理理论的探索和研究也越来越丰富和深化。质量管理作为一门新兴的科学，在世界范围的发展日新月异。

我们认为，研究质量概念的演变对理解质量的内涵具有非常重要的现实意义。翻开质量管理的历史可以发现，“质量观”的发展经历了如下阶段。

一、经验质量观

马克思在《资本论》中提出了“物的效用，使它成为一个使用价



值”的理论,认为产品的质量就是产品的使用价值,即产品满足人的需要所具备的自然属性。

最早的质量概念仅仅是“不出错”。国际上一般认为,在工业化尚未实现、工厂规模不大的情况下,产品的质量主要依靠工人的技能来保证。这就是经验阶段的质量把关。

二、符合性质量观

随着工业化的到来,生产的发展在客观上提出了设置“检验”工序的要求,出现了专职的检验工人。1920—1940年间,许多国家的工业界普遍建立了质量检验制度,配备专职的检验工人,对产品的质量进行检验把关。检验工人按照技术文件的规定,采取各种检验技术手段,对产品进行检验和试验,做出“合格”或“不合格”的判定。这较之工业化大生产之前依靠工人自我控制与保证前进了一大步,对保证产品质量发挥了重要作用。在这种质量概念支配下,质量管理的主要任务是检验把关。由于那时生产力低下,社会总供给小于社会总需求,商品供给紧俏,因而,顾客对产品质量的要求并不强烈。加上社会法制不健全,商家打出“商品售出,概不负责”的告示,顾客无可奈何,即使吃了亏,也只能忍气吞声。在符合性质量概念的支配下,符合规定要求的程度是判定产品质量的唯一依据。规定要求一般指产品的技术标准,例如:图纸、工艺单、制作单等。后来扩展到更加广泛的领域,包括技术法规、强制性标准、技术条件、质量指标、检验方法、样品、质量协议、合同要求等。凡符合规定要求的,被认为质量好,凡不符合规定要求的(不足或超过规定要求),被认为质量不好。

第二次世界大战期间,质量概念得到进一步发展。战争需要大量的军需品,军需品的直接顾客是军方或政府,军需品具有特殊的用途,一旦出错,可能导致严重的后果。在这种情况下,专职检验投入了大量的人力物力。由于当时的检验手段主要靠感官,检验人员

长期重复着单调的检验动作,极易产生感官疲劳,而军需品又特别强调按期交货,在这种情况下,百分之百的检验受到挑战。于是,科学家利用数理统计原理,从整批产品中抽取部分样品,根据样品的质量判定整批产品的质量,产生了专门的抽样检验标准,大大节省了成本,提高了检验效率。战争结束后,这种统计质量检验的技术和方法迅速在整个工业界得到推广。

三、适用性质量观

20 世纪中叶以后的消费者运动,迫使各国政府纷纷立法,为保护消费者合法权益,加大加重组织的质量管理责任。此外,生产力的发展,生产的机械化、自动化程度的进一步提高,导致产品供应充足,任何产品都可能在极短的时间内达到“饱和”。在这种情况下,组织的产品仅仅达到“符合性”的要求,已很难适应市场竞争,于是质量概念进一步演变为“适用”性,产品质量优劣以是否“适用”于顾客需求为标准。与此相适应,质量管理的手段也发展为全面质量管理。质量控制点前延后伸(前延到市场调查、营销、设计,后伸至售后服务、用后处置等),形成全员、全过程、全组织、全方位的全面质量管理模式。日本正是依靠这种全面质量管理模式使自己的产品迅速占领世界市场,成为“超级”经济大国。仔细研究 1987 年、1994 年和 2000 年版的 ISO9000 族标准,也会发现,质量管理和质量保证的出发点及理论基础,都是建立在“适用性”这种质量概念上的。

美国质量管理学家朱兰在《质量控制手册》中提出,产品的质量就是产品的适用性。他认为“适用性得以建立的基础是质量特性”。适用性包括设计质量(市场研究质量、概念质量、规格质量),符合性质量(技术、人力、管理),有效性(可靠性、维修性、后勤保障)和现场服务(迅速、足够能力、诚信)。

“适用性质量”概念的提出,是人们对“质量”认识的重大飞跃,它强调顾客满意的程度是检验产品质量好坏的最终标准,提出技



术、人力、管理和服务质量是适用性参数中的一部分。朱兰还拓宽了“顾客”定义的范围,认为加工者和整个社会均属于“顾客”的范畴,由此提出了实现“产品适用于过程”的“朱兰螺旋曲线”,揭示了形成产品质量的运动规律。朱兰的质量管理理论得到世界的广泛认可。

四、顾客满意质量观

在市场经济条件下,顾客的需求随着社会的进步不断提高,随着生活方式的多样化有所差异,因此,对产品质量的评定准则呈现出多样化的趋势。“质量”概念的表述和内涵日益丰富,满足其要求的程度也越来越难。质量概念从“符合”转为“适用”,仍是站在组织一方来判定产品的好坏优劣,而且主要是针对有形产品,对无形产品服务还有待解释或扩展。

20 世纪 80 年代后,由于信息技术成果的迅速推广和普遍应用,生产力以前所未有的态势发展,主要体现在:(1)知识经济崛起,高新技术向传统经济部门渗透,社会物质财富越来越丰富,人类生活质量正在大幅度提高。(2)人们的需求,即对高质量生活的需求,正在从单纯使用产品,转变到主要是接受服务上,从而促进了服务业的迅猛发展。服务几乎遍及人们生活的所有方面,并从一般服务深入到人们的精神世界。(3)经济全球化加剧,市场竞争更加激烈。组织的生存几乎完全决定于顾客。那种依靠市场之外的力量,例如,政府垄断、行政支撑之类来赢得市场的做法已经不占主导。与此同时,人们的质量观也在发生着深刻的转变,顾客满意就是一种崭新的质量观。虽然早在 20 世纪 50 年代就有了“顾客满意”这个术语,但是那时候人们并没有将“顾客满意”作为质量概念的内涵。不论是在观念上,还是在实践中,“顾客满意”只是一句口号和广告语。经过半个世纪的社会实践,特别是近 20 年的社会实践,“顾客满意”质量观越来越被组织和顾客所接受,已经形成世界性的质量观

潮流。

ISO9000:2000 标准 3.1.4 对“顾客满意”的定义是:“顾客对其要求已被满足的程度的感受”。并附两个注:注 1:顾客抱怨是一种满意程度低的最常见的表达方式,但没有抱怨并不一定表明顾客很满意;注 2:即使规定的顾客要求符合顾客的愿望并得到满足,也不一定确保顾客很满意。

顾客满意作为新时代的质量观,其意义在于:

a) 顾客满意是社会发展的重要推动力之一。人类为满足自己的需求,无时无刻不在主导、监督、推动着社会经济的发展,而这主要通过推动科技的进步和管理的改善来进行,这是任何力量都不能阻挡的历史潮流。

b) 满足顾客需求和顾客满意度的高低,是物质精神文明生活的一个基本标志,是衡量各种社会经济文化活动的-一个尺度。

c) 在经济全球化买方市场中,让顾客满意是组织和国家兴旺发达的根基。没有顾客的满意就没有市场、就没有生存的余地。实施顾客满意工程,持续地让顾客满意,是组织和国家立于不败之地的基石,是竞争取胜的法宝。

d) 以顾客满意为中心的质量观是现代管理科学的核心。建立以顾客满意为中心的经营管理体制和组织文化,是组织振兴的必由之路。

e) 建立顾客满意指数、进行顾客满意度调查分析,是推进组织、地区、行业发展的有力标杆,是制订有关方针政策、规划、计划的重要依据,是提高经济运行质量和效益的重要武器。

顾客满意质量观要求组织在全面质量管理的基础上进行质量战略创新。所谓战略创新,是持续改进的发展,并以持续改进作为自己的基础,但又不同于一般意义上的持续改进。在 21 世纪,组织质量战略的核心或目标应当是顾客满意。而要实施这样的质量战略,必须不断地进行质量创新。只有这样,才能够真正获得并保持顾客满意,这是应对挑战的唯一出路。



五、过程质量观

“过程”一词在 ISO9000 标准中是核心词,可以说,ISO9000 标准的理论基础就是过程方法。通过过程控制,实现过程质量,确保产品质量,是国际标准化组织的发明。

什么是“过程”?按照 ISO9000 标准 3.4.1 的解释,过程是“一组将输入转化为输出的相互关联或相互作用的活动”,并附 3 个重要的注:注 1:一个过程的输入通常是其他过程的输出;注 2:组织为了增值,通常对过程进行策划并使其在受控条件下运行;注 3:对形成的产品是否合格不易或不能经济地进行验证的过程,通常称之为“特殊过程”。

通俗的解释是,过程是一种活动,是一种能增值的活动。

过程的结果是产品。过程质量控制得好,产品质量一般会好,但不能保证百分之百好(因为影响产品质量的因素很多,包括组织不能控制的外界因素);过程质量控制得不好,产品质量必然不好。在国家质量奖评选标准中,规定的过程质量占决定性的比重(美国波多里奇国家质量奖标准规定,过程质量分值占 55%,产品质量分值占 45%;而日本的国家质量奖戴明奖评价标准中,过程质量分值占 80%,产品质量分值仅占 20%!)。可见过程质量的重要性。

有识之士越来越重视过程质量。因为一切结果都是通过过程的运作才能实现。重视过程质量是从根本上重视产品质量。

过程的构成要素,按照通常的理解是“人、机(设备)、料(原材料)、法(法律法规和规定)、环(环境)”,事实上还应包括“时(时间控制)、系(系统效应)、策(策划)、目(目标)、效(效果评价)”。后五个要素是过程增值的关键。

河北省滦县有一位县委书记,他在全县范围内推行 ISO9001 质量管理体系,营造和谐的发展软环境,提出“以过程控制的方法规范发展环境的建设和管理活动,实施并保持:高效透明的政务环境、方

便配套的服务环境、诚信规范的市场环境、平安稳定的社会环境、优美舒适的生活环境,主动热情地满足外商的要求,持续提升滦县发展环境的建设和管理水准”。结果表明,这种过程控制的方法非常有效,滦县的经济的发展以平均每年 46% 的速度提升。从 2000 年以来,滦县围绕“全面建设小康社会”的奋斗目标,坚持以对内对外开放总揽经济工作全局,认真打造“诚信滦县”品牌,并积极推进“改革推动、开放带动、科技牵动”的“三动”战略,锲而不舍地为外来投资企业营造优惠的政策环境、高效的政务环境、平安的社会环境、优美的生活环境和诚信的人文环境,努力形成服务高地、政策洼地、安全诚信宝地,为县域经济和社会事业发展注入了新活力,推进了滦县经济社会的蓬勃发展。滦县经济社会的发展的事实,雄辩地证明了一个硬道理:过程质量是根本的质量。如果你有机会接触滦县的各级领导,你听到的使用频率最高的词一定是“过程控制”。

事实上,一切事物的发展都是在过程运作中实现的。过程运作的顺序是 P(Plan 策划)、D(Do 实施)、C(Check 检查)、A(Action 改进)。这就是有名的戴明循环。可以说,目前世界上所有的管理标准都采用戴明博士的 PDCA 循环作为质量管理的理论基础。这是控制过程质量的法宝。

事实上,产品质量以结果来表现,以过程来实现。重视过程质量是现代质量观的重大发明,是人类社会进步的重要推动力。结果是暂时的,过程是永恒的。

第二节 公安工作质量

不可否认,公安工作是一项错综复杂的社会性事务。21 世纪,随着社会主义市场经济体制的建立、知识经济的兴起,我国社会各方面发生了深刻变化,公安工作的对象和内容也与过去有了很大的不同,面临着诸多挑战。公安机关作为国家行政管理部门,公安工作质量如何来体现?又如何来提高呢?让我们首先从公安机关的



特殊性谈起。

一、公安机关的特殊性

中共中央《关于加强公安工作的决定》指出：“公安机关是人民民主专政的重要工具，是维护国家政治安定和社会稳定、保障社会主义现代化建设顺利进行的一支十分重要的力量。”《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》再次提出：“公安机关是人民民主专政的重要工具，是武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量，肩负着打击敌人、保护人民、惩治犯罪、服务群众、维护国家安全和社会稳定的重要使命。”在新世纪新阶段，公安机关在对新中国成立以来特别是改革开放以来公安工作科学总结的基础上，着眼于“三个代表”重要思想对公安工作的特殊要求，从公安机关的性质、宗旨和所担负的任务出发，提出了公安机关要切实担负起“巩固共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业”的重大政治和社会责任。

从上述阐述我们可以看出，公安工作和其他行政工作不同，具有五方面特点：

1. 服务性。这是公安工作的最基本特点。各级公安机关组织内部设立的综合性办事机构，本质上就是服务性机构，其基本功能就是服务。这种服务是全方位和多功能的：就服务性质来说，它包括公安业务性服务、行政事务性服务和政策性服务；就服务内容来说，它包括物质和设施的服务、信息和文书材料的服务；就服务对象来说，它包括为本单位领导的决策和决策执行提供服务，为上级公安机关和基层公安工作提供服务，为机关全体工作人员的工作、生活提供服务，为各种社会单位、社会团体、人民群众与本单位的沟通提供服务等。服务数量的多少和服务质量的高低是衡量公安工作的一个最主要、最基本的标志。为此，公安工作必须坚持全心全意为人民服务的宗旨。