

昆山市人民政府科研课题

创新城市管理 行政执法的 探索与实践

—— 昆山市引入 ISO9001:2000 质量管理体系
创新城市管理行政执法的研究报告

作者 / 郑传坤 陈太红

中国法制出版社

昆山市人民政府科研课题

创新城市管理 行政执法的 探索与实践

—— 昆山市引入 ISO9001:2000 质量管理体系
创新城市管理行政执法的研究报告

作者 / 郑传坤 陈太红

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

创新城市管理行政执法的探索与实践/郑传坤 陈太红著.
—北京:中国法制出版社,2005.1

ISBN 7-80182-290-0

I. 创… II. ①郑… ②陈… III. 创新-城市管理
—行政执法-探索实践 IV. D922.297.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 078588 号

创新城市管理行政执法的探索与实践

CHUANGXIN CHENGSHI GUANLI XINGZHENG ZHIFA DE TANSUO YU SHIJIAN

著者/郑传坤 陈太红

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880×1230 毫米 32

印张/13.875 字数/282 千

版次/2005 年 1 月第 1 版

2005 年 1 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-290-0/D·1256

定价:25.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:66062741

网 址:<http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话:66012216

编辑部电话:66032924

读者俱乐部电话:66026596

邮购部电话:66033288



昆山市城市管理行政执法局成立暨揭牌仪式



张国华市长调研城市管理工作



昆明市城市管理行政执法局周年庆典



执法人员集训（一）



注重执法与教育相结合



执法人员集训（二）



开展义务咨询活动



昆山新貌



昆山夜景

序

行政执法的现代化与科学化随想

——写在《创新城市管理行政执法的
探索与实践》问世之际

青 锋

(一)

7月21日，写下这个平凡而又特殊的日子，不由得冒出了在有关与无关行政执法的现代化与科学化之间的一些想法。在“文化大革命”期间的某年7月21日，毛泽东同志作出了一段著名的“7.21”指示，大意是说学校还是要办，主要是理工科大学要办，同时也可以工厂办一些大学，教一些理工科知识。此后全国各地相继办起了一大批工人大学。当然，这些大学与现在的大学无法同日而语，但是，就传播知识的作用而言，就人们渴求知识寻求科学的愿望而言，显然是有着高度的共同性。今天看来，这种大学得以产生的原因是人们难以想象的，在当时知识的荒漠中企求一块绿洲的心情也是难以体味的。从“7.21”指示的精神看，毛泽东同志还是重视科学的。当然，他直接表达的是重视理工这类自然科学，但是，从他老人家的思想体系看，也从未否定过社会科学。事实上，对社会历史发展规律的认识而形成的社会科学，对社会的影响是巨大的。比如，“以经济建设为中心”、“改革开放”这些社会科学的思想成果，对中国社会发展的影响和促进，真是再高的评价都不过分。因此科学，特别是社会科学的作用，谁都无法否定。

(二)

1872年10月，恩格斯在《论权威》中对工厂的生产管理有一段精辟的论述，他说：“就劳动时间而言，可以在这些工厂的大门上写上这样一句话：进门者，请放弃一切自治！如果说人靠科学和创造天才征服自然力，那么自然力也对人进行报复，按他利用自然力的程度使它服从一种真正的专制，而不管社会组织怎样。想消灭大工业中的权威就等于消灭工业本身，即想消灭蒸汽纺纱机而恢复手纺车。”工厂是干什么的？生产商品之地也。要生产出合格的产品，就必然要有若干的要求。要达到这些要求，就会自然而然也形成许多反映生产规律的东西，即企业管理的科学。据恩格斯说，法律等规则最初也是这样产生的。他说，“在社会发展某个很早的阶段，产生了这样一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成了法律。”马克思也说，“如果一种生产方式持续一个时期，那么，它就会作为习惯和传统固定下来，最后被作为明文的法律加以神圣化。”

工厂的生产是人类很基本的物质生产活动，也可以说是最基本的生存活动和经济活动。这种活动所产生的规则，严格地说，实际上也是生产管理的神圣化。这些规则，不仅包含产生它的全部前提条件和背景，而且体现着种种理论和思想。因而，与此紧密相关的，企业管理也始终是人们的关注的重点。企业管理的种种理论，提高产品质量的种种学说，包括ISO9000理论，其最初的出现，我想应该都是管理生产活动的实现需要而催生的。由此便出现一个问题，在非物质生产的活动中，或者说在非企业管理领域，比如说在行政执法领域，能否使用ISO9000这类理论成果？能否用管理工厂生产产品的方法来管理行政执法活动？这个问题看似不大，细究，一个是经济基础性的事，一个是上层建筑中的活，却有一定的跨度。

(三)

2001年3月20日,昆山市经批准开展相对集中行政处罚权的试点工作。相对集中行政处罚权工作,最初也叫综合行政执法试点。当时有的同志认为叫综合行政执法不准确,行政执法包含行政许可、行政征收、行政强制、行政处罚等,把行政处罚权的集中叫做综合行政执法显然不合适。因此,以后就有针对性地叫行政处罚权的相对集中了。对相对集中行政处罚权试点工作,昆山市委市政府十分热情,非常渴望。记得时任昆山市长的张雷同志和市委副书记沈卫群同志就说,越是经济发达,越需要依法管理城市。昆山是一个以外向型经济为主的新兴工商城市,随着经济的快速增长,城市管理的问题日益突出。经济越是发达,越是迫切需要解决行政执法体制中的多头执法、重复处罚、执法扰民、效率低下等问题。积极营造一个城市秩序井然,投资经商、生活居住等环境良好的城市,迫切地开展相对集中行政处罚权试点工作,创造良好的法制环境和社会环境,更好地依法管理城市,促进经济的发展。正是在这种良好氛围下,昆山市的相对集中行政处罚权试点工作才得以积极、稳妥、迅速、顺利地开展。

(四)

2002年8月18日,昆山。在部分城市相对集中行政处罚权工作理论研讨会上,德国 RWTUV 公司上海代表处首席代表贾宏伟先生做了一个令人耳目一新的简短发言。他说:“ISO9001 是国际普遍采用的质量管理体系,现在被各行各业所推广及普及。ISO9001:2000 的注重于以顾客满意为宗旨,以过程管理为模式寻求组织的持续改进。昆山市城市管理行政执法局作为政府的一个执法部门,在全国范围内首次引入 ISO9001:2000 的质量管理体系,是执法局的管理体系在

制度化管理的基础上导入过程化的管理模式，而最终达到市民满意、政府满意、公众满意为目的。在中国加入 WTO 的背景下，相信贵局通过 ISO9001 的实施，能达到一个政府职能改变的新途径，也能成为贵局提高工作效率的有效途径。在这次审核中，我们也发现了一些缺陷和不足，我们希望贵局能继续贯彻 ISO9001 质量管理体系，不断持续改进，成为全国城市管理行政执法机构乃至政府其他机构贯彻 ISO9001 质量管理体系的榜样，更好地为公众服务。”随后，贾宏伟先生代表德国 RWTUV 公司将有德国 TUV - CERT 签发的昆山市城市管理行政执法局的 ISO9001:2000 版证书颁发给了它的主人。

通过贾先生的讲话，印证了我的猜想：昆山市城市管理行政执法局，是“全国首家通过 ISO9001:2000 质量体系认证的城市管理行政执法机关。”

与生产具有价值和使用价值的商品的生产活动不同，行政执法“生产”什么？肯定地说，行政执法也会，而且肯定会“生产”些什么的。比如，行政执法可以直接“生产”出一些社会公共产品——社会秩序、法制环境、公民的安全感、对政府的信任感等等。当然，工厂作为物质生产的场所，它不可能生产出良好的社会管理秩序和法制环境，同理，行政执法作为一种依法对社会进行的管理活动，它也不可能像工厂一样生产出物质形态的产品。对此，那么 ISO9001，这种企业质量管理的理论、经验，能否用于行政执法领域内呢？换言之，这两种截然不同的生产过程、活动方式、运作程序，能否共同企业生产管理的规则？

从德国 RWTUV 公司所从事的事情和昆山市城市管理行政执法局引入该理论的实践看，答案应该是肯定的。

(五)

2002 年 12 月，昆山市城市管理行政执法局周廷扣局长出差来京。谈兴正浓时，他突然中断，并告知有事要处理。他打开随身携

带的手提电脑，迅速操作了一会便处理完毕。他说，他只要一打开电脑，就可以利用自己已建成的 ISO9001 系统文件对执法局的工作情况进行处理，就可以针对问题发出指令。真是令人大开眼界。什么叫决胜于千里之外？这就是决胜于千里之外啊！这也从另一个角度深化了行政执法现代化与科学化的内涵。

行政执法现代化，首先可能是要有现代化的手段。没有现代化的手段，就失去了现代化的载体。然而，有了一些高科技的技术手段如电脑、卫星定位系统等，执法就现代化了吗？也未必。执法的现代化，还需要有若干现代的执法理念、观念、思想，这些才是执法现代化的灵魂。比如执法为民的理念、执法的合法、合理、程序正当、权责统一，执法的高效、便民、诚实守信原则等等。可见，执法的现代化，特别是作为一种法律性很强的现代社会的管理活动，一定要有现代的管理理念。ISO9001 质量管理体系在执法中的运用，就是这种需求的产物。

(六)

通过建立 ISO9001 质量管理体系来加强组织的质量管理力度，提高其质量管理水平，是近 20 年来由国际标准化组织（ISO）制定的 ISO9001 引入的理念。“质量管理体系”是指“在质量方面指挥和控制组织的管理体系。”因此，加强城市管理行政执法组织的“质量管理”工作，就是该组织通过建立质量方针的质量目标，并规定一组相互关系或相互作用的要素（管理职责、资源管理、过程实现以及检查、分析和改进）来实现其规定的质量目标。城市管理行政执法系统的质量目标确定，主要包括市民对城市管理执法工作的满意程度的衡量，城市管理行政执法的过程和工作质量的衡量、市民对城市管理行政执法投诉和改进效果的衡量、城市管理行政执法工作目标实现的衡量等方面。城市管理行政执法也是一种行政管理服务行为，通过行使依法行使管理城市的职能，达到为市民提供舒适和谐

的工作和生活环境，为促进经济和社会发展创造良好的条件。

执法的现代化，运用 ISO9001 质量管理体系，实际上就蕴含了执法的科学性在内。执法的科学性，要害不外乎是在执法中如何把握制权与依法管理好相对人的规律，说到底，是个如何执行好法律管好人的规律性问题。

ISO9001 质量管理体系，无论是运用在企业管理上还是运用于行政执法中，其实，最根本的一条是以人为本，其要求都是叙述在管人中如何规范操作，科学管理，符合人性等等。用什么观念、方式、方法、程序管人，都是讲如何管人。把人管好了，就能生产出好商品，就能形成好的社会秩序。

(七)

1937 年 7 月，毛泽东同志说，“真理的标准只能是社会实践”。“通过实践而发现真理，又通过实践而证实真理和发展真理。”几十年后的改革开放大潮，又验证了实践是检验真理的唯一标准的思想。其实，这句话本身就是一真理性的认识。ISO9000 质量管理体系在昆山城市管理行政执法局的运用，其成效如何，必然是在其行政执法的实践中才能得到检验。当然，这种检验不是要证明 ISO9001 质量管理体系本身的科学性，而是检验在行政执法中能否引入，有多大价值以及引入这类企业管理科学理论的认识。据这篇昆山市引入 ISO9001:2000 质量管理体系创新城市管理行政执法的“实证报告”介绍，昆山市的这一做法取得了可喜的成效，其行政执法的实践也初步证明了引入先进理念是成功的、可行的。或许，这正是行政执法的现代化与科学化的力量所在。

(八)

2004 年 3 月 22 日，国务院所发布的《全面推进依法行政实施纲

要》，用了较浓的笔墨来描绘法治政府框架下的行政执法，明确提出要理顺行政执法体制，加快行政程序建设，规范行政执法行为。特别提出“要完善行政机关内部监督制约机制”，“加快建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制。”

古人云：徒法不足以自行。法的实施就是法的“足”，是法发生其作用的关键。由于行政管理方面的法律、法规、规章在法律体系中量大、面广，涉及社会各个管理领域，因此，执行这些法律、法规、规章的行政执法活动，其作用和影响都是巨大的。正因为如此，从目前行政执法的现状来看，行政执法问题显然是一篇需进一步研究的大文章。

昆山市在城市管理行政执法上的探索与创新的精神可嘉，在城市管理行政执法中取得的成绩可贺。西南政法大学郑传坤等专家教授们对此给予了全面的总结和深入的发掘，予以了极大的肯定、鼓励与宣扬，奋笔写下了这篇研究报告，使之系统化、理论化、立体化，是一项很有价值的举措。本书作为客观反映这一实际过程的报告，具有实证考察的特点，还是相当全面、深入、细致的。但理论总是灰色的、静态的，实践则是丰富的、发展的。相信大家到昆山去实地考察后得到的印象和结论，可能会比这个报告更加形象，更加直观。

2004年7月21日于北京

目 录

序

行政执法的现代化与科学化随想 青锋(1)

第一部分

昆山市经济的腾飞呼唤城市管理行政执法

创新 (1)

☞ 昆山市历史发展与经济腾飞概貌 (3)

☞ 昆山市城市管理的历史状况 (11)

☞ 昆山市城市管理行政执法局的诞生 (15)

☞ 提升城市管理行政执法质量:引入
ISO9001:2000 质量管理体系 (39)

第二部分

引入 ISO9001:2000 质量体系的基本动因及

其理论支撑 (41)

☞ ISO9001:2000 质量管理体系标准解读 (43)

☞ 引入 ISO9001:2000 质量管理体系的基
本动因 (64)

☞ 引入 ISO9001:2000 质量管理体系的理
论支撑 (79)

第三部分

引入 ISO9001:2000 质量体系创新城市管理

行政执法的具体做法 (91)

☞ 引入 ISO9001:2000 标准和建立质量管理
体系的步骤 (93)

☞ 编制质量管理体系文件 (110)

☞ 引入 ISO9001:2000 标准建立城市管理行
政执法质量管理体系的特点 (124)

第四部分

- ☐ 建设城市管理行政执法质量管理体系的应用系统..... (152)
- ☐ 建立和运用城市管理行政执法质量管理体系的保障条件..... (165)

第五部分

- 引入 ISO9001:2000 质量管理体系的初步成效与基本经验 (173)
- ☐ 引入 ISO9001:2000 质量管理体系取得的初步成效..... (175)
- ☐ 引入 ISO9001:2000 质量标准取得的基
本经验..... (198)
- 运用 ISO9001:2000 质量管理体系的发展前景与
对策思考 (211)
- ☐ 运用 ISO9001:2000 质量管理体系的发
展前景..... (213)
- ☐ 引入 ISO9001:2000 质量管理体系过程
中存在的问题分析..... (219)
- ☐ 关于创新我国城市管理行政执法的对
策思考..... (222)

附 录

- 附件一:昆山市城市管理行政执法局管理标
准文件:《质量手册》前言与批准书 (233)
- 附件二:质量管理体系要求与控制部分文件
示例 (235)
- 附件三:质量管理体系程序文件示例..... (263)
- 附件四:工作手册示例..... (287)
- 附件五:质量记录示例..... (300)
- 附件六:昆山市城市管理行政执法局服务管
理体系职能分配表 (305)

附件七:行政执法法相关制度及内部管理

规定	(307)
《行政执法公示制度》	(307)
《行政执法责任人制度》	(307)
《行政执法监督制度》	(308)
《行政执法投诉、申诉制度》	(310)
《行政执法大队过错责任追究办法》	(311)
《行政执法损害赔偿制度》	(313)
《行政执法大队回访制度》	(315)
《行政案件处罚程序规定》	(316)
《行政案件听证程序规定》	(319)
《信访案件办理规定》	(323)
《行政执法统计制度》	(324)
《罚没票据、罚没款管理制度》	(325)
《先行登记保存及没收、暂扣物品管理规 定》	(325)
《行政执法大队执法文书、案卷管理制度》	(326)
《八项禁令》	(327)
《执法大队值勤规则》	(327)
《行政执法大队执法人员行为规范》	(330)
《行政执法大队请示报告制度》	(335)
《接待线路工作预案》	(336)
《关于加强中队与街道执法管理工作联系 的暂行规定》	(338)
《行政执法大队培训制度》	(339)
《行政执法大队点验制度》	(342)
《点验计划》	(343)
《行政执法大队考勤管理制度》	(355)
《行政执法大队内务管理制度》	(356)
《行政执法大队考核制度》	(357)