



JINGWU ZHILIANG GUANLI
XINLUN

警务质量管理 新论

◎ 陆 晓 著



中国人民公安大学出版社



JINGWU ZHILIANG GUANLI
XINLUN

警务质量管理 新论

责任编辑 / 赵学颖

文字编辑 / 曹 利

封面设计 /  嘉伟文化

ISBN 978-7-5653-0373-9



9 787565 303739 >

定价：20.00元

警务质量管理新论

陆 晓 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

警务质量管理新论 / 陆晓著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2011. 4

ISBN 978 - 7 - 5653 - 0373 - 9

①警… II. ①陆… III. ①公安工作—管理 IV. D035. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 043123 号

警务质量管理新论

陆 晓 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2011 年 4 月第 1 版

印 次: 2011 年 4 月第 1 次

印 张: 7.375

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 160 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 0373 - 9

定 价: 20.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

教材分社电话: 010 - 83903259

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

序

警务机关担负着巩固中国共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业的历史使命。在经济社会又好又快发展的大背景下，面对日趋严峻的社会治安新形势，日趋繁重的警务工作新任务，日趋规范的警队建设新要求，日趋增长的人民群众新期待，以深入学习实践科学发展观为统领，以“立警为公、执法为民”为宗旨，以进一步深化警务正规化建设为重点，以人民群众更满意为目标，以执法效果、政治效果与社会效果相统一为追求，从精细化管理着手，朝标准化方向努力，进一步提增警务效能和形象，不断推进警务工作创新发展，为经济社会转型升级提供更加有力保障，是新时期警务机关暨每个警队和每个警员的神圣职责。

在推进警务工作转型升级中建立现代警务机制，是顺应全球经济一体化和我国经济社会转型优化发展的应有之举。现代警务机制作为警务机关先进科学的管理模式，需要在改变警务管理中的陈旧思维模式、传统决策理念、落后管理方式和粗放工作方法的基础上建立，这是实施警务质量管理和正规化建设的初衷和动因。正是在这样的外在压力和内在需求下，警务机关以队伍正规化建设的标准化、程序化、法制化和科学化着力点，开始了将国际标准理念方法运用到警务工作和队伍建设的实践探索。

江苏省苏州市警务机关顺应经济社会发展的要求，对警务质量管理的全面探索比较早，前后已有十年的时间，经历

警务质量管理新论

了试点、扩大试点和全面推进的阶段，也经历了从一个派出所到数个派出所、从一个城市公安分局到数个分（县、市）局、从对接管理模式到优化管理模式的建设发展过程。在全局质量建设中，苏州市警务机关注重质量管理原理和方法的运用，致力于流程化、标准化和信息化，尤其明确以质量型建设为重要内容的“六型”（学习型、实战型、效能型、科技型、质量型、诚信型）警务机关建设为方向，基本形成了标准化管权、标准化管事、标准化管人、标准化管物的新型管理格局，得到了公安部和江苏省公安厅的充分肯定。鉴于江苏省苏州市公安局的实践探索，江苏省警务正规化建设推进会在苏州召开，全市警务机关积累总结的一些做法，也多次在部、省警务工作简报和宣传媒体刊发。总结固化警务工作经验并上升到警务机制层面，与更多警务机关同人共享初步的质量建设成果，是江苏省苏州市公安局全体警员的共同心愿。

本书作者有在江苏省公安厅、江苏省苏州市公安局、公安分局和县级公安局的警务工作经历，并且有长期从事警务质量管理实践，参与和见证了苏州警务质量管理建设的全过程，通过长期积累和认真思考，撰写了《警务质量管理新论》一书。书中就质量管理的理解，基本原理方法的对接，质量文化的建设，卓越绩效模式的导入，警务流程的再造，质量信息平台建设，质量管理体系的运行，业绩测评体系的优化，以及警务质量管理前景展望等方面，从理论和实践的结合上，比较全面、系统地论述和展示了警务质量管理的全貌。国务委员、公安部部长孟建柱对全国警务机关各级领导和全体警员提出了“在研究状态下工作”的新要求，《警务

《质量管理新论》一书的出版发行，正是苏州警务机关在深入学习实践科学发展观活动中认真落实全国公安系统最高首长指示的一个缩影，也是江苏省苏州市公安局上下正在深入开展的“创意警务”活动的真实写照。

本书的一个显著特点是，按照苏州警务质量建设的进程，采取理论与实践相结合的方式安排章节，谋篇布局和展开写作。篇幅不长，文字顺畅，通俗易懂，方便阅读，利于对接和操作，是很好的警务质量管理教学培训教材。谨在此期待着更多像《警务质量管理新论》这样根植于基层警务实践的书籍问世，为进一步推进警务事业科学发展尽职尽责，为更好服务保障经济社会转型升级不懈努力！

张跃进

苏州市人民政府副市长

苏州市公安局局长

苏州大学兼职教授

江苏警官学院兼职教授

中国人民公安大学客座教授

中国刑事警察学院客座教授

上海公安高等专科学校客座教授

二〇一〇年十一月四日于苏州

代 序^①

从最初接触到逐步了解警务质量管理，我一直非常感动。警务机关在没有更多前例可循的情况下，能够克服那么多困难，把全面质量管理的一些理论方法导入到警务系统中，实现局部突破和整体推进，是非常可贵的。政府部门搞质量管理不容易，警务部门作为担负着保社会平安和人民群众安居乐业重任的政府职能部门工作繁纷复杂就更不容易。

作为警务机关，把质量文化能够运用得这样好，特别是运用质量管理的原理方法和国际标准解决了本行业工作如何做到预防为主，我想大家对此一定非常欣赏。作为老百姓并不愿意已经出了案子，再去想办法解决，就跟我们事后检验一样。所以，老百姓的期待就是少发案或不发案，平平安安，即使发了案，也能及时追回损失，这就要事先预防或事中预防。预防为主的思想，在警务系统用得这么好，作为我们专门从事质量工作的也深受感动。警务机关在质量建设上一个显著的特点就是，质量管理从质量文化建设抓起，文化所具有的潜移默化的作用，能使质量管理抓深、抓远。从事质量工作的人都知道，好多高意识形态领域里的工作要求，有时是很难测量的。江苏省苏州市公安局运用了“五个度”的测量指标，针对警务活动工作相关方都要满意，上下内外都要

① 本序原系罗国英女士主持“第二届全国质量文化建设论坛”演讲时对作者发言的点评，经录音整理和本人同意作为本书代序。

满意，并对警务资源加以科学整合和利用，用“度”的一些指标的设定，来评价警务管理的绩效，这一正确的导向是率先的，也是很有创意的，这样的探索实践符合科学发展观的要求，非常难能可贵，既值得企业界进一步学习，也值得其他政府部门在测评业绩时参考和借鉴。

艾丰^①先生在“质量文化建设与企业品牌的塑造”的专题演讲中也讲了，温家宝总理反复强调创新有三类，其中一类是把国际先进的管理经验引进消化吸收以后，转化为我们自己应用上的创新，苏州警务系统做到了，而且做得很有成效。中国质量协会主办的“第二届全国质量文化建设论坛”决定将“全国质量文化建设示范单位”的称号授予江苏省苏州市公安局——19家获奖单位中唯一的政府单位，将江苏省苏州市公安局陆晓警官所作的演讲材料授予优秀论文奖，原因在此。

罗国英

教授级高级工程师

中国质量协会常务理事

中国质协学术教育委员会副主任

中国 ISO9000 论坛委员会副主任兼秘书长

中国质量协会原秘书长

二〇〇九年九月十一日于北京

^① 经济学家、品牌专家、《经济日报》原总编、中国质量协会副会长。

目 录

第一章 警务质量管理导论·····	(1)
第一节 质量管理基本概念·····	(1)
第二节 警务质量管理的概念及特性·····	(5)
第三节 警务质量管理的意义·····	(7)
第四节 警务质量管理原则·····	(9)
第二章 警务质量管理背景·····	(15)
第一节 警务质量管理的发起·····	(15)
第二节 警务正规化建设·····	(18)
第三节 警务质量标准理论研究·····	(21)
第四节 警务质量建设专题研讨·····	(23)
第五节 警务质量观的形成·····	(25)
第三章 警务质量管理重点对接·····	(29)
第一节 以顾客为关注焦点·····	(30)
第二节 系统论、控制论、信息论·····	(32)
第三节 PDCA 过程方法·····	(34)
第四节 人、机、料、法、环、测的控制·····	(36)
第五节 产 品·····	(38)
第四章 警务质量文化建设·····	(40)
第一节 警务质量文化的概念·····	(40)
第二节 警务质量文化建设实践·····	(43)
第三节 和谐警队建设·····	(46)
第四节 和谐警民关系建设·····	(48)
第五节 警务效能建设·····	(52)

警务质量管理新论

第五章 警务卓越绩效模式·····	(57)
第一节 领导及作用·····	(58)
第二节 战略制定及实施·····	(59)
第三节 服务对象及忠诚关系建立·····	(61)
第四节 资源整合及利用·····	(62)
第六章 警务流程再造·····	(65)
第一节 警务流程再造核心提示·····	(66)
第二节 市级警务机关重点流程模型·····	(71)
第三节 区级警务机关运行流程模型·····	(78)
第四节 基层警队建设流程模型·····	(82)
第五节 社区警务流程模型·····	(85)
第七章 警务质量信息平台建设·····	(93)
第一节 警务质量信息平台·····	(93)
第二节 警务质量信息平台建设成效·····	(100)
第三节 警务质量信息平台建设的深化·····	(103)
第八章 警务绩效测评体系优化·····	(106)
第一节 变考“量”为考“度”·····	(107)
第二节 实行纵横比较考核·····	(110)
第三节 科学评估警务业绩·····	(112)
第九章 警务质量管理体系·····	(116)
第一节 警务质量管理体系认证·····	(116)
第二节 警务质量管理体系延伸·····	(121)
第三节 标准化管理下的基层警务·····	(124)
第四节 持续改进状态的警务机关·····	(129)
第十章 警务质量管理前景展望·····	(134)
第一节 确立长期经营思想·····	(134)
第二节 落实整体推进措施·····	(138)

第三节 全面提升警队软实力·····	(141)
第四节 创意引领警务发展·····	(144)
附录 作者质量管理专栏文选·····	(156)
附录一：科学方法与警务研究·····	(156)
附录二：“质量”那些事儿·····	(158)
附录三：警务精神建设·····	(160)
附录四：正确质量观下的轻微犯罪刑事和解·····	(164)
附录五：大家都来关心院校新警的健康成长·····	(171)
附录六：再谈院校新警健康成长·····	(175)
附录七：岗位精神·····	(178)
附录八：警员心理健康保护·····	(183)
附录九：标杆典型的选树和培育·····	(186)
附录十：董建昌的“练兵七法”·····	(191)
附录十一：匈牙利佩斯州警局的管理·····	(193)
附录十二：有感于新加坡警队的优质服务管理 ·····	(196)
附录十三：做到在研究状态下教学·····	(199)
附录十四：在筑牢遵纪守法思想基础上 提升人生质量·····	(202)
附录十五：“创意警务”与全警参与·····	(204)
附录十六：“讨好老百姓”的质量特性·····	(206)
附录十七：警政工作质态提升的路径·····	(208)
附录十八：勇当警务战线排头兵·····	(211)
附录十九：让思想冲破牢笼·····	(215)
后 记·····	(218)
参考文献·····	(224)

第一章 警务质量管理导论

20 世纪 80 年代以后，人们对于质量的认识程度更加深入和广泛。随着“大质量”概念的出现，人们对质量的认识开始从狭义转向广义。“质量”不仅仅只存在于企业及其“产品”，也不只是符合规格和要求，还意味着满足和超越服务对象的需求和期望。同时，这些规格要求和需要期望也存在于企业以外的其他单位和部门乃至政府机关。“大质量”概念已被越来越多的人所接受，并成为不可逆转的趋势。从这个意义上说，警务质量管理是质量管理的广义化，或者说“警务化”。只有首先理解和掌握普遍意义上的质量管理的基本概念，才能加深对警务质量管理的概念及特性、意义和原则等的认识，为进一步的建设和实施打好基础。

第一节 质量管理基本概念

质量（Quality）是质量管理中最基本的概念。这里所说的质量，不同于物理学中的质量概念，也不是哲学意义上的“质”与“量”的组合。管理学意义上所说的质量，是指“一组固有特性满足要求的程度”。质量在管理学中有时也被称为“品质”。ISO9000 标准中把质量管理定义为：“在质量方面指挥和控制组织的协调的活动。”这些活动通常包括，

制度质量方针和质量目标，质量策划、质量控制、质量保证和质量改进。

理解质量的基本概念，要把握“特性”（Characterise）和“要求”（Requirement）这两个关键词及其之间的内在联系。一是理解和把握某种事物的“特性”满足某个群体“要求”的程度。满足的程度越高，说明这种事物的质量就越高越好，反之则质量低或差。二是理解和把握这种事物固有和永久特性，是本质的、内生的而不是外在“赋予”和强加的。三是理解和把握这种“要求”是由不同的相关方提出的，反映了与组织有利益关系的个人或团体的需要或期望。这些要求可以是明确规定即明示的，也可以是隐含其间即暗示的。

质量与工作、生活等息息相关，人们对质量的认识也经历了不断发展和演化的过程。质量概念中所描述的对象，早期仅局限于产品，以后逐渐延伸出了服务，现在已经扩展到了过程、活动、人、组织以及以上内容的组合了。

为了满足服务对象需要，把感性、含糊的服务对象需要变成清晰、理性的或是技术、工程的语言，这就是质量特性。质量特性分为以下五种类型：一是技术性或理论性的质量特性；二是心理方面的质量特性；三是时间方面的质量特性；四是安全方面的质量特性；五是社会方面的质量特性。

好的质量要通过良好的管理过程获得。质量管理所体现的“在质量方面指挥和控制组织协调的活动”包括，制定质量方针和质量目标，质量策划、质量控制、质量保证和质量改进。质量策划致力于制定质量目标并规定必要的运行过程和相关资源以实现质量目标；质量控制致力于满足质量要求；质量保证致力于提供质量要求会得到满足的信任；质量改进

致力于增强满足质量要求的能力。

人类社会的质量活动源远流长。现代意义上的质量管理活动则是从 20 世纪初开始的。根据解决质量问题的手段和方式的不同，一般可将现代质量管理活动分为三个阶段：一是质量检验阶段（第二次世界大战前），即通过检验的方式来控制和保证产出或转入下道工序的产品质量；二是统计质量控制阶段（第二次世界大战始至 20 世纪 50 年代），即通过数理统计方法的运用，使被动的“事后把关”向积极的“事先预防”转变，以防止废品的产生；三是全面质量管理阶段（20 世纪 60 年代开始至今），即通过充分满足用户要求进行市场研究、设计、生产和服务并把单位内各部门的规划质量、维护质量和提高质量的活动构成一个综合有机体系。

经过长时间的实践和反复的理论总结，全面质量管理得到了质量管理界的广泛共识。全面质量管理被定义为“一个组织以质量为中心，以全员参与为基础，目的在于通过让服务对象满意和本组织所有成员及社会受益而达到长期成功的管理途径”。这一定义，反映了全面质量管理概念的最新发展，得到了质量管理界的广泛共识。应该说，全面质量管理概念是经过长时间的实践和理论的反复总结归纳出来的。

根据我国质量管理的实践，开展全面质量管理需满足“三全一多样”的基本要求：第一，全过程的质量管理；第二，全员的质量管理；第三，全组织的质量管理；第四，多方法的质量管理。

全过程的质量管理包括了从市场调研、产品的设计开发、生产（作业），到销售、售后服务等全部过程。换句话说，要保证产品或服务的质量，不仅要搞好生产（作业）过程的

警务质量管理新论

质量管理，还要搞好设计过程和使用过程的质量管理。要把质量形成全过程的各个环节或有关因素控制起来，形成一个综合性的质量管理体系。

由于产品和（或）服务质量是单位各方面、各部门、各环节工作的综合反映，任何一个环节、任何一个产品的工作质量都会不同程度地、直接或间接地影响产品质量或服务质量，因而是要加强全员的质量管理。包括对全员开展质量教育和培训，把质量责任落实到相关部门和岗位，形成一个高效、严密的质量管理工作系统，鼓励团队合作和多种形式的群众性质量管理活动，充分发挥全组织人员的智慧和进取精神。

全组织的质量管理由纵向和横向两个方面构成。从纵向的组织管理角度来看，质量目标的实现有赖于组织的上层、中层、基层管理乃至于一线员工的通力协作，其中尤以高层管理能否全力以赴起决定性的作用。从组织职能间的横向配合来看，要保证和提高产品质量必须使组织研制、维持和改进质量的所有活动构成一个有效的整体。全组织的质量管理就是要以质量为中心，领导重视，组织落实，体系完善。

影响产品质量和服务质量的因素是多方面的，既有物质的因素，又有人的因素；既有技术的因素，又有管理的因素；既有组织的内部因素，又有随着现代科学技术的发展，对产品质量和服务提出了越来越高要求的外部因素。把这一系列因素系统地控制起来，全面管好，就必须根据不同情况区别不同的影响因素，广泛、灵活、深入地运用多种多样的现代化管理方法来解决现代质量问题，并切实做到程序科学，方法灵活，实事求是，讲求实效。

上述“三全一多样”的观点和做法，对我国开展全面质

质量管理起到了重要的指导作用。ISO9000:2000 标准在总结各国质量管理活动的基础上,提出了质量管理八项原则(参见本章第四节“警务质量管理原则”),应该说我国“三全一多样”的全面质量管理与质量管理八项原则基本一致,都诠释了全面质量管理的基本原理和方法。

第二节 警务质量管理的概念及特性

根据对质量管理概念的理解,警务质量管理应定义为:对警务领域的警务活动过程,用科学的系统方法加以指挥、控制和协调,以最小输入获得最大输出的持续管理行为。这样的持续管理行为,应当以领导重视为前提,以组织推动为保证,以全警参与为标志。

《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》指出:“公安机关是人民民主专政的重要工具,是武装性质的国家治安力量和刑事司法力量,肩负着打击敌人、保护人民、惩治犯罪、维护国家安全和社会稳定的重要使命。”警务机关的使命和职能所体现的服务保障功能,使其明显具有服务质量的特性。

警务质量特性具有一定的特殊性。有的警务质量特性可以观察或感觉到;有的警务质量特性不能观察到,但又直接影响警务业绩;有的警务质量特性可以定量地考察;有的警务质量特性只能定性地描述。警务质量特性一般包括以下几个方面:

1. 功能特性,是指服务所发挥的效能和作用,是服务质量中最基本的特性,是组织使命的直接体现。例如,警务工作