

地方政府质量管理体系 建立与实施

于百忠 编著

DIFANG ZHENGFU
ZHILIANG GUANLI TIXI
JIANLI YU SHISHI



中国质检出版社
中国标准出版社

013946590

D035.5
21

地方政府质量管理体系 建立与实施

于百忠 编 著



中国质检出版社
中国标准出版社

北 京



北航

C1653042

D035.5
21

082340810

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府质量管理体系建立与实施 / 于百忠编著.

—北京: 中国标准出版社, 2013. 5

ISBN 978-7-5066-7130-9

I. ①地… II. ①于… III. ①国家行政机关—行政管理—质量管理体系—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 057918 号

中国质检出版社 出版发行
中国标准出版社

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号 (100013)

北京市西城区三里河北街 16 号 (100045)

网址: www. spc. net. cn

总编室: (010) 64275323 发行中心: (010) 51780235

读者服务部: (010) 68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

开本 787×1092 1/16 印张 13.5 字数 311 千字

2013 年 5 月第一版 2013 年 5 月第一次印刷

*

定价 39.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 68510107

前 言

国际标准化组织(ISO)于2008年发布了最新版本ISO 9000质量管理体系标准,我国随之等同采用,国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会于2008年12月30日发布GB/T 19001—2008/ISO 9001:2008。新版标准具有体现现代科学管理理念、更具通用性、强调管理者特别是最高管理者的作用、采用过程模式、注意过程间联系和相互作用、突出有效性要求、强调持续改进等特点,使质量管理体系标准更加容易理解。

ISO 9000族标准是一个全世界通用的管理规范,起源于美国军工行业,后被逐步引入其他行业,可以说,只要存在管理就都可以使用,应用最广泛的还是企业。由于质量管理体系在企业管理的成功应用,从20世纪90年代开始,质量管理体系被国内外政府机构作为一种管理工具引用。如新加坡政府从1996年开始启动在政府机关实施ISO 9000的计划,从制度上建设廉洁高效的政府,保证了新加坡良好的软环境和政府形象的塑造。马来西亚政府从1996年起在政府部门先后建立了质量管理体系,并通过了认证^[1]。

关于地方政府,《辞海》的释义是:地方政府是中央政府的对称。设置在地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关^[2]。在这里,它一方面把地方政府定义为地方国家行政机关;另一方面则把除中央政府以外的所有政府都归入地方政府。中国学术界较普遍的观点认为,地方政府是国家设置在中央政府之下,行使部分国家权力,管理国家和地方事务的地域性政府,其主要职能是按照国家法律的授权,或者按照中央政府的授权,在自己管辖的行政区域内行使部分国家权力,管理国家和地方事务^[3]。

我国地方政府从20世纪90年代末开始引入质量管理体系标准。从2001年开始,浙江省绍兴市政府办公室开始导入质量管理体系,并获得第三届中国地方政府创新奖。2004年3月,广东省江门市政府办通过了北京世标认证中心和瑞士通标标准技术服务公司的第三方审核并颁发质量管理体系证书,成为我国首家实施质量管理体系的地级市政府办公室。2005年,北京市海淀区政府率先在全市公共管理部门建立ISO 9000质量管理体系。最近几年,又有大连市地方政府、新疆自治区克拉玛依市地方政府、南京市地方政府、成都市金牛区地方政府等先后建立ISO 9000质量管理体系。《人民日报》记者从“质量管理体系在政府部门应用与实践论坛”上获悉,通过质量管理体系认证的行

[1] 李天骥,李乐群. 浅论服务型政府中TQM与ISO 9000的可融合性[J]. 湖南大众传媒职业技术学院学报, 2012年,12(2):81—85.

[2] 夏征农.《辞海》(上)(普及本)[M]. 上海:上海辞书出版社,1999,1503.

[3] 陈瑞莲,张紧跟. 地方政府管理[M]. 北京:中国人民大学出版社,2011,2.

政管理部门已有 2000 多家^{〔1〕}。

ISO 9000 族标准为地方政府质量管理体系提供了理论依据,中外公共管理的实践为地方政府质量管理积累了经验,当前观念和技术的进步为地方政府建立实施质量管理体系提供了条件。实践证明,地方政府建立和实施质量管理体系,有以下明显特点^{〔2〕}:

1. 以“顾客(公众)”为关注焦点。在现实中,各级地方政府的行政立场往往站在自身利益或实现上级目标任务上,因而不可能完全满足公众或社会的需求与期望。导入 ISO 9000 质量管理体系,将 8 项质量管理原则特别是“以顾客为关注焦点”的理念贯彻到日常行政管理工作中,建立以顾客为导向的行政目的、行政立场和行政评判标准,确立“以国家利益为根本、为人民服务为宗旨、顾客满意为目标”的行政理念,从而力求满足顾客(公众)或社会的需求并超越其期望。

2. 贯穿程序控制的理念。地方政府机关按照 ISO 9000 族标准建立、实施质量管理体系,把人民群众和上级政府机关作为自己的顾客,通过识别顾客要求,制定质量方针和质量目标,根据顾客要求和质量目标要求,把服务实现过程——行政管理细化为若干个子过程,按照程序化原则,建立过程的程序,将这些过程和影响过程的因素纳入质量管理体系,对每一项重要工作职责,给出工作程序指引,进行程序化控制。

3. 以过程管理为导向。ISO 9000 标准将“过程”概念和“过程方法”运用于质量管理体系,作为基础管理模式,注意过程间的联系和相互作用,把复杂的具体管理对象,抽象为两种形态的管理对象:体系与过程。任何质量管理对象都是由过程构成的体系,对过程的识别,特别是通过对过程的输入、资源转换活动和输入信息的收集、分析与利用,促进政府质量管理体系运行的整体优化。

4. 以文件规范行政程序。质量管理体系是一个文件化的管理体系。地方政府质量管理体系通过质量手册、程序文件、工作规范文件、记录等,将行政管理的全部要素、全部活动和全部过程都以文件形式进行规定,构成了体系文件。在质量管理体系文件中,规定了各级领导和岗位的职责与权限,明确了部门和岗位的目标、工作内容与工作程序。文件化的质量管理体系,起到沟通意图、统一行动并增值的作用。

5. 注重结果的监测与改进。质量管理体系不仅是对过程的控制,也是对结果产出的控制。地方政府引入 ISO 9000 质量管理体系,持续改进公共管理和服务提供机制,比未建立前更重视最后的结果产出,更重视顾客的满意度。作为对政府管理绩效的一种测量,地方政府采取各种方法监视顾客(公众)关于组织是否满足其要求的感受,以便更好地满足顾客要求。同时,地方政府按照规定的间隔时间进行内部审核、管理评审,接受第三方认证机构的监督评价,扩大了来自顾客和社会对地方政府工作监督的路径。

6. 注重与国际接轨。面对全球经济一体化的浪潮,世界各国对政府执政能力的要

〔1〕 王登华,卓越. 公共服务标准化导论[M]. 北京:中国财政经济出版社,2011,120—122.

〔2〕 同上。

求越来越高,地方政府在创建质量和资金效率稳步提高的公共服务,以及持续发展的地区社会中起着重要作用。ISO 9000 族标准是发达国家政府机构行政服务体系的源本,也是众多国际组织与机构普遍采用的管理模式。地方政府引入实施 ISO 9000 质量管理体系工作并通过第三方认证机构认证,使用国际通用的文本,根据 ISO9000 质量管理体系的标准规范管理和工作流程,在政府行政管理领域逐渐与国际接轨。

2012 年 2 月 6 日《国务院关于印发质量发展纲要(2011—2020 年)的通知》(国发[2012]9 号),分为 9 个部分阐述了 2011 年~2020 年质量工作的要求,并提出 2015 年和 2020 年两个时间阶段性质量目标。通知指出:深化理论研究,加强质量法治建设,夯实质量管理基础,加强质量人才培养,推进标准化、计量、认证认可及检验检测能力的建设,不断完善有利于质量发展的机制体制。

地方政府的职能是经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。地方政府面临着如何提高城市治理的效率和有效性问题,即质量管理问题。提升质量管理,路径和方法有多种。用国际通用的质量管理体系对地方政府和公共管理机构进行管理,加强工作的规范化和过程控制,使各项管理工作按照 PDCA^[1] 的策划、实施、检查、处置实现持续发展,从而达到提高管理水平、提高工作效能、控制潜在风险的目的。

本书按照 ISO 9000 族标准要求,国家相关法律法规要求,描述地方政府建立和实施质量管理体系的过程和控制要点,重点介绍对质量管理体系标准的理解和应用。书中【标准条款】是 GB/T 19001—2008《质量管理体系 要求》的条款引用,以国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会发布的标准文本为依据。书中【技术指南】是引用 GB/Z 19034—2008《质量管理体系 地方政府应用 GB/T 19001—2000 指南》。在引用时,摘录的内容与最新发布的 2008 版质量管理体系标准保持一致。【标准解读】是对标准的解读和与地方政府建立质量管理体系相关的论文或有关文章的部分内容的引用(论文和文章的出处均在参考文献中注明,或者在该页添加脚注。但由于资料收集渠道广泛,有些资料收集时未能及时详细注明出处,在本书引用时已无从查找,敬请原作者谅解)。需要说明的是,由于该处既有对相关论文的引用,又有笔者的个人见解,不是权威解释。对标准的解读仁者见仁,智者见智。随着实践的不断深入,人们对标准的理解程度会越来越深刻。【资料链接】介绍与质量管理体系标准有关的知识及该条款的建立实施内容,例如,该条款涉及的文件编制、第三方认证审核过程的审核要点以及一些具体实施案例等。

由于笔者水平有限,书中难免有差错和遗漏之处,敬请读者批评指正。

[1] PDCA,也称为戴明环,最初由美国质量管理专家戴明提出,以后不断发展完善。P:策划,D:实施,C:检查,A:处置。

目 录

第一章 GB/T 19001—2008 概要	1
第一节 总则	1
第二节 过程方法	9
第三节 与 GB/T 19004 的关系	15
第四节 与其他管理体系的相容性	18
第二章 范围和规范性引用文件	19
第一节 总则	19
第二节 应用	20
第三节 规范性引用文件	21
第三章 术语和定义	22
第四章 质量管理体系	25
第一节 总要求	25
第二节 总则	29
第三节 质量手册	31
第四节 文件控制	40
第五节 记录控制	43
第五章 管理职责	46
第一节 管理承诺	46
第二节 以顾客为关注焦点	49
第三节 质量方针	51
第四节 策划	53
第五节 质量管理体系策划	55
第六节 职责、权限与沟通	60
第七节 管理者代表	61
第八节 内部沟通	62
第九节 管理评审	64
第六章 资源管理	69
第一节 资源提供	69
第二节 人力资源	70
第三节 能力培训和意识	71

第四节	基础设施	75
第五节	工作环境	78
第七章	服务实现	80
第一节	服务实现的策划	80
第二节	与顾客有关的过程	88
第三节	与服务有关要求的评审	92
第四节	顾客沟通	94
第五节	设计和开发	97
第六节	采购	104
第七节	生产和服务提供	107
第八节	标识和可追溯性	111
第九节	顾客财产	112
第十节	产品防护	114
第十一节	监视和测量设备的控制	114
第八章	测量、分析和改进	118
第一节	总则	118
第二节	监视和测量	119
第三节	内部审核	123
第四节	过程的监视和测量	127
第五节	产品的监视和测量	129
第六节	不合格品控制	131
第七节	数据分析	132
第八节	改进	134
第九节	纠正措施	137
第十节	预防措施	138
第九章	地方政府质量管理体系的建立实施过程	141
第一节	总论	141
第二节	决策阶段	141
第三节	策划阶段	142
第四节	建立实施阶段	145
第五节	认证阶段	149
第十章	质量管理体系审核	151
第一节	质量管理体系审核的目的和准则	152
第二节	质量管理体系审核的特点	152
第三节	内部审核与管理评审的区别	153
第四节	内部审核方案的管理	154
第五节	内部审核的实施	156

第六节 内部审核员管理	170
第七节 质量管理体系审核检查表	172
第十一章 质量文件编制参考	184
第一节 质量手册	184
第二节 程序文件	195
后记	203
参考文献	204

第一章 GB/T 19001—2008 概要

第一节 总 则

【标准条款】

0.1 总则

采用质量管理体系是组织的一项战略性决策。一个组织质量管理体系的设计和实施受下列因素的影响：

- a) 组织的环境、该环境的变化以及与该环境有关的风险；
- b) 组织不断变化的需求；
- c) 组织的具体目标；
- d) 组织所提供的产品；
- e) 组织所采用的过程；
- f) 组织的规模和组织结构。

统一质量管理体系的结构或文件不是本标准的目的。

本标准所规定的质量管理体系要求是对产品要求的补充。“注”是理解和说明有关要求的指南。

本标准能用于内部和外部（包括认证机构）评定组织满足顾客要求、适用于产品的法律法规要求和组织自身要求的能力。

本标准的制定已经考虑了 GB/T 19000 和 GB/T 19004 中所阐明的质量管理原则。

【技术指南】

在城市化的进程中，地方政府面临着如何提高城市治理的效率和有效性问题，即质量管理问题。公众希望地方政府提供稳定的公共管理和社会服务，通过以和谐、一致的方式，执行并落实国家和区域性政策，促进持续的经济繁荣和社会发展公平。

质量管理体系是为了使地方政府能够满足地方社会的需求和期望，而帮助其指挥和控制其自身活动的一种方法。概括地说，质量管理体系包括组织结构和达到质量目标所必需的策划、过程、资源和文件，以及对所提供的产品和服务的持续改进。GB/T 19001—2008《质量管理体系 要求》作为建立这样体系的一种基础，已经获得了普遍的认可。它为地方政府提供了一个使公众信任其需求和期望能被充分地理解，并有能力在稳定的基础上及时地予以满足的有效工具。任何质量管理体系都将受到具体的地方政府政策、目标、工作方法、现有资源和管理状况的影响。因此，每个地方政府的质量管理体系细节是不同的。为了能够使质量管理体系正常地发挥作用，应当将体系建立的尽可能简单。为此，充分了解质量管理

体系是非常必要的。一个成功的值得信任的地方政府质量管理体系，应当覆盖影响其满足顾客（公众）及上级或中央政府等其他相关方需求的所有活动和过程。

【标准解读】

一个组织的质量管理体系是客观存在的，而 ISO 9001 则给出了科学的、规范的要求，能够对组织原有的质量管理体系进行补充与完善。由于采用质量管理体系涉及与体系所覆盖的产品和服务的各个部门、所有过程，是一项关系组织长远发展、关系组织全局的重大决策，组织的管理者应充分理解，高度重视。ISO 9001 重要的特点之一是通用性，标准的应用必须与组织的实际结合。质量管理体系应是适宜的，其建立和实施应考虑组织的实际需求，具体目标、产品（服务）、过程及组织的规模和机构的影响。质量管理体系是文件化的，但应适当，应依据组织的实际编制易于执行和操作的。质量管理体系的要求是对产品（服务）要求的补充而不是替代，实现质量管理体系要求可以确保过程具有实现产品（服务）要求的能力。

在技术指南中，针对地方政府的质量管理体系建立和实施表述了以下内容：

1. 在地方政府建立质量管理体系是组织的一项战略决策，所谓战略决策就是关系组织长远稳定发展、关系组织全局的重大决策，其实质是组织的管理创新、制度创新。地方政府建立和实施质量管理体系，是建设公共服务型政府、法制政府、效能政府的内在要求，对于实现地方政府的“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”职能中的质量要求具有管理、控制和保证作用。是地方政府为满足顾客（公众）及上级或中央政府等其他相关方需求和期望而采用的一种方法。

2. 质量管理体系应是动态的、不断发展的，应适应组织内外部环境的变化，应考虑组织的风险管理。风险管理是地方政府的重要管理内容。所谓风险是指未来可能发生的危险，来自组织的外部环境和内部环境的变化，例如地方财政风险。在某些极端情况下，当区域或国家缺乏有效管理的时候，地方政府也可保持地方安定并促进有效管理。质量管理体系的建立和实施，为地方政府预防和降低各种风险提供了治理基础。地方政府可以运用质量管理的各种方法和措施为顾客（公众）提供稳定的产品和服务，从而提高顾客（公众）的信任。

3. 地方政府建立质量管理体系，也可以不申请通过第三方认证，通过内部审核、及对来自顾客（公众）、社会各界和上级政府的意见或评价的收集与分析，完全可以证实地方政府的质量管理体系是否符合要求。

4. 质量管理体系不规定产品或服务的具体要求，实现质量管理体系可以确保过程具有实现产品或服务要求的能力。“适用于产品的法律法规要求”可以理解为产品的法律合规性的范围以及针对某些产品国家颁布的强制性法律法规要求。

5. GB/T 19001—2008《质量管理体系要求》全面体现了“质量管理八项原则”所阐明的管理理念，这八项原则是质量管理体系的理论基础。

【资料链接 1】

八项质量管理原则

1. 八项质量管理原则的理解

八项质量管理原则是在总结质量管理体系实践经验的基础上用高度概括的语言所表述

的最基本，最适用的一般规律，是组织领导做好质量管理工作必须遵循的准则和应关注的重点，包含了思想方法、工作方法、领导作风和处理内外关系的正确态度。

应当强调，八项质量管理原则并不是独立和互不相关的，整体上可以从三个方面理解。

1.1 两个基本原则

以“顾客为关注的焦点”和“持续改进”两个原则。

1.2 一个关键原则

指“领导原则”。如果我们将解决具体的质量问题和实施者的质量意识问题看成是“治表”，那么，解决管理问题和管理者的认识问题则是“治本”，所以，管理者在质量管理体系的建立、实施和改进中应起主导地位和关键作用。该条款还涉及“全员参与”和“与供方互利的关系”。领导作用是关键、全员参与是基础，与供方互利的关系是组织与外部供方的合作共赢。

1.3 三个方法性原则

指“过程方法”、“管理的系统方法”和“基于事实的决策方法”。这三种方法性原则都是建立在现代管理理论基础上的，是达到两个基本原则和发挥领导作用的重要途径。

a) 以顾客为关注焦点

组织依存于顾客。因此，组织应当理解顾客当前和未来的需求，满足顾客要求并争取超越顾客期望。

顾客是接受产品的组织或个人，顾客可以是组织内部的或外部的，组织的宗旨就是顾客满意。组织与顾客的关系是依存关系。没有顾客就没有组织生存的意义，所以关注顾客也是关注组织自己。关注顾客首先要关注理解顾客要求，顾客要求是组织策划各项活动的出发点，包括明示的、隐含的和法律法规必须履行的三个方面。

在地方政府中倡导“顾客满意”意识，有助于作为地方政府的整体和作为其工作人员的个体端正服务态度，把服务对象置于中心位置，与顾客（公众）密切交流，明确和理解他们的要求和对地方政府质量的评价。作为这一过程的结果，更多不同的利益诉求纳入地方政府的决策系统中，无疑会更大程度地满足和实现公共利益，从而提高公共管理或服务的质量。与此同时，也有助于地方政府组织文化的革新，既增强地方政府的服务意识，能够主动听取顾客（公众）的要求，向顾客（公众）负责，为顾客服务，并争取超越他们的期望^{〔1〕}。

b) 领导作用

领导者应确保组织的目的与方向的一致。他们应当创造并保持良好的内部环境，使员工能充分参与实现组织目标的活动。

组织的领导者要确立组织的宗旨，确立组织的方向，并使运作方向与组织的宗旨相统

〔1〕 王家合，城市政府质量管理研究〔M〕，北京：光明日报出版社，2011，53。

一。领导的另一个重要作用就是为全体工作人员创造一个良好的工作环境以及和谐的工作气氛，将工作人员的活动方向统一到组织的宗旨和方向上，使他们为实现组织目标做出自己的贡献。

地方政府开展质量管理。领导者必须在思想上重视，必须强化自身的质量意识，必须带头学习、理解质量管理理论，必须亲身参与质量管理实践，必须亲自狠抓落实。

领导者应对公共产品和公共服务质量负完全责任，并亲自参加到建立和实施质量管理体系的工作中，包括由组织的最高管理者提出质量方针、质量目标。领导要建立质量责任制，将地方政府的质量管理职责层层分解、落实到部门和岗位。实施质量目标和绩效考核管理，严格考核和奖惩。各级领导要为质量管理过程、质量职能质量活动提供评价准则，并配置必要的资源。领导者还要做好协调和沟通工作，及时了解、反馈质量管理体系运行过程中存在的问题和业绩，针对发现的问题采取必要的纠正和预防措施。

c) 全员参与

各级人员都是组织之本，唯有其充分参与，才能使他们为组织的利益发挥其才干。

组织的质量管理是通过组织内各职能层次人员参与产品和服务实现过程及支持过程实现的。过程的有效性直接取决于各级人员的意识、能力和主动精神。人是一切活动的主体，当每个人的才干得到充分发挥并能实现创新和持续改进时，组织将会获得最大收益。

“全员参与”的理念强调以人为本，要求地方政府充分调动组织内外所有人的主动性、积极性和创造性，提供优质的公共产品和公共服务。鼓励和扩大全员参与，能保证所提供的公共产品和公共服务真正符合顾客（公众）的要求和期望。在传统体制下，由于地方政府对服务对象定位的不明确以及对其需求变化反应的不灵敏，他们习惯提供统一的服务。现在公众的参与意识增强了，他们对地方政府提供公共产品和公共服务提出了更高的期望和差异化需求。为了保持顾客（公众）对地方政府的信任和支持，鼓励和扩大全员参与就显得格外重要。

d) 过程方法

将活动和相关资源作为过程进行管理，可以更高效地得到期望的结果。

任何使用资源将输入转化为输出的活动或一组活动可视为一个过程。质量管理理论认为任何活动都是通过过程实现的，公共管理也不例外。对于地方政府而言，同样面临着公共财政收入的有限性、地方政府的信用危机等资源短缺问题，因此，将过程方法导入地方政府日常的工作，以提高地方政府决策质量、执行质量和监督质量。在此过程中，质量管理的事前预防和过程控制可以将有限的公共资源应用于更需要地方政府提供优质服务的领域。

管理的本质就是管理过程。确定为实现组织的质量目标所需的过程和职责；确定和提供必需的资源与信息；建立和应用对每个过程实施监视和/或测量及分析的方法；建立和应用持续改进质量管理体系有效性的过程。

e) 管理的系统方法

将相互关联的过程作为体系来看待、理解和管理，有助于组织提高实现目标的有效性和效率。

管理的系统方法，实质是指用系统的方法去实施管理。系统是要素的组合，但这种组合不是简单的堆积，而是按照一定的方式或规则进行的，其目的是更大程度地提高整体功能，适应环境的要求，以更加有效地实现系统的总目标。在管理领域，系统可称为体系，质量管理体系的要素就是过程。管理的系统方法和过程方法既有区别又紧密相连，管理的系统方法侧重与研究若干过程和过程网络组成的体系，以及体系运作如何有效的实现组织的目标。地方政府在提供公共产品和公共服务时，内部管理活动的相互依存性很复杂，不同过程和过程之间的相互联系成网络状，管理的系统方法要考虑组织策划过程的协调性、兼容性以及组织策划过程接口的清楚界定。

f) 持续改进

持续改进总体业绩应当是组织的永恒目标。

持续改进是“增强满足要求的能力的循环活动”，包括日常的渐进的改进，也包括重大的突破性改进。改进是一个有目标的活动，是通过过程的改进而实现的。改进应是一种向着寻求每一个可用的机会的持续活动，而不是只是等问题发生才发现的改进机会。改进应该是持续的，而不能认为是提供一种最终解决的办法，持续改进就是不断追求卓越。

持续改进是地方政府有目标和方向的质量管理活动，要求提供的公共产品和公共服务质量的持续提高，改进包括日常渐进的改进，也包括重大突破性的改进。传统地方政府的科层管理体制为每一个组织成员规定了固定的职位和职责，但由于缺少有效的激励机制，形成了地方政府组织成员逃避风险、不事创新、不求有功、但求无过的普遍心态，失去了追求有效性和效率的内在动力。现代社会瞬息万变，伴随着信息革命和市场经济时代的到来，会出现和引发许多新的问题。因此，地方政府内部不能满足于某一特定任务的完成，而是要不断思考提高质量管理的方法，一旦树立起持续改进意识，就能激发组织成员的主动寻求实际效果与公众期望值之间差距的热情，并据此提供灵敏的回应性服务，保证公共产品和公共服务的质量。

g) 基于事实的决策方法

有效决策建立在数据和信息分析的基础上。

地方政府中各级领导的重要职责之一就是决策。决策是公共管理活动中最频繁、最基本、同时也是影响最大的一种活动。它贯穿于整个公共管理活动的全过程，既关系到决策者的水平，也关系到地方政府公共管理活动的成败。所谓决策方法，是指为了达成组织的某种目标，在充分掌握相关数据和信息并对有关情况进行系统分析的基础上，用科学的方法和技术拟定并评估各种方案，从中梳理出合理方案并实施的全过程。决策是面向未来尚未发生的事件所做的决定，并且追求一次成功，因为公共管理领导决策的成败关系到一个

组织乃至社会的命运。因此,决策者必须在科学决策理论的基础上,掌握并运用科学的决策方法和技术,尽可能提高决策的质量。

h) 与供方互利的关系

组织与供方相互依存,互利的关系可增强双方创造价值的能力。

任何一个组织都存在若干供方或者合作方,随着经济的发展,组织的活动分工越来越细、专业化程度越来越高,组织与供方或合作伙伴是互相依存的。地方政府在提供公共产品和公共服务的同时,也接受来自社会供方的服务和产品,例如:政府投资项目的设计、各种办公设施设备的供应和维护、公共基础性设施的建设维修等。此外,按照合同约定为地方政府提供的各种支持性服务的提供方,这些与地方政府能够提供的公共产品和公共服务联系紧密,有些甚至影响地方政府的管理质量。地方政府与这些供方建立长期合作共同为社会创造价值和谐共赢的关系,对供方施加质量管理的影响,使这些合作方不但在合作项目上创造价值,而且增强这些供方的质量管理水平和能力,实现双赢。

【资料链接 2】

质量管理体系基础^{〔1〕}

为了与质量管理体系八项原则相呼应,ISO 9000:2005《质量管理体系基础和术语》给出了质量管理体系的基础,以阐明建立和实施质量管理体系的基本思路、主要活动和相互关系。

质量管理体系基础包括:

- a) 质量管理体系的理论说明;
- b) 质量管理体系要求与产品要求;
- c) 质量管理体系方法;
- d) 过程方法;
- e) 质量方针和质量目标;
- f) 最高管理者在质量管理体系中的作用;
- g) 文件;
- h) 质量管理体系评价;
- i) 持续改进;
- j) 统计技术的作用;
- k) 质量管理体系和其他管理体系的关注点;
- l) 质量管理体系与卓越模式之间的关系。

【资料链接 3】

ISO 9000 族标准的构成—2008 年版

2008 年版 ISO 9000 族标准的构成(见表 1.1)和对应的 ISO 9000 族国家标准名称

〔1〕 GB/T 19000—2008/ISO 9000:2005 质量管理体系 基础和术语。

(见表 1.2)。管理体系覆盖产品所属专业代码 (见表 1.3) 和质量管理体系特性标准、技术报告和小册子 (见表 1.4)。

表 1.1 2008 年版 ISO 9000 族标准的构成^{〔1〕}

标准号	标准中文名	发布时间
ISO 9000: 2005	质量管理体系 基础和术语	2005—9—15
ISO 9001: 2008	质量管理体系 要求	2008—11—15
ISO 9004: 2009	组织持续成功的管理 质量管理方法	2009—11—01
ISO 19011: 2011	管理体系审核指南	2011—11—08

表 1.2 对应的 ISO 9000 族国家标准名称

标准号	标准名称	发布时间
GB/T 19000—2008	质量管理体系 基础和术语	2008—10—29
GB/T 19001—2008	质量管理体系 要求	2008—12—30
GB/T 19004—2011	组织持续成功的管理 质量管理方法	2011—12—30
GB/T 19011—2013	管理体系审核指南	即将发布

(1) GB/T 19000—2008/ISO 9000: 2005《质量管理体系 基础和术语》。该标准表述了 QMS 的基础知识并规定了 QMS 术语, 明确了质量管理 8 项原则: 表述了 QMS 应遵循的 12 个方面的基础; 给出了与质量相关的 84 个术语, 按类别分为 10 个部分; 在附录 A 中, 用 10 张概念图表述了各术语间的相互关系。

(2) GB/T 19001—2008/ISO 9001: 2008《质量管理体系 要求》。该标准规定了 QMS 的要求。用于证实组织有提供满足顾客要求和适用的法律法规要求的产品的能力, 目的在于增强顾客满意。其中 1~3 章说明了标准的适用范围、应用标准及术语和定义, 4~8 章规定了 QMS 及其所需过程的具体要求。该标准可用于内部外部评价组织提供满足组织自身要求、顾客要求、法律法规要求的能力。

(3) GB/T 19004—2011/ISO 9004: 2009《组织持续成功的管理 质量管理方法》。该标准名称改变, 显示它关注力为组织可持续性改进管理提供指南, 关注将 8 项质量管理原则应用于组织长期可持续发展的成功。该标准是为补充《质量管理体系 要求》和其他管理体系标准的应用提供指南, 不应用于认证、法规或者合同目的。

(4) GB/T 19011—2013/ISO 19011: 2011《管理体系审核指南》。该标准提供了审核 QMS 和 EMS 的指南, 遵循了“不同管理体系可以共同管理和审核”的原则。给出了 14 个审核术语, 为审核原则、审核方案的管理、审核的实施以及审核员的能力提供了指南, 适用于所有管理体系 (质量、环境、职业健康安全、测量、能源管理体系等)。

〔1〕 王登华, 卓越. 公共服务标准化导论 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2011, 116—119.

表 1.3 管理体系覆盖产品所属专业代码

产品所属专业	产品所属专业	产品所属专业	产品所属专业
1 农业、渔业	11 核燃料	21 航空、航天	31 运输、存储及通信
2 采矿业及采石业	12 化学品化学制品及纤维	22 其他运输设备	32 金融、房地产、出租业务
3 食品、饮料和烟草	13 医药品	23 其他未分类的制造业	33 信息技术
4 纺织品及纺织产品	14 橡胶和塑料制品	24 废旧物资回收	34 科技服务
5 皮革及皮革制品	15 非金属矿物制品	25 发电及供电	35 其他服务
6 木材及木制品	16 混凝土水泥石灰等	26 气的生产及供给	36 公共行政管理
7 纸浆、纸及纸制品	17 基础金属及金属制品	27 水的生产及供给	37 教育
8 出版业	18 机械及设备	28 建设	38 卫生保障与社会公益
9 印刷业	19 电子电器及光电设备	29 批发及零售、汽车、摩托车、个人及家庭用品的修理	39 其他社会服务
10 焦炭及精炼石油制品	20 造船	30 宾馆及餐厅	

表 1.4 质量管理体系（支持性标准、技术报告和小册子）

	文件号	标准名称
标 准	ISO 10002: 2004	质量管理体系顾客满意 组织投诉处理指南
	ISO 10005: 2005	质量管理 质量计划指南
	ISO 10006: 2003	质量管理体系 项目质量管理指南
	ISO 10007: 2003	测量管理体系 技术状态管理指南
	ISO 10012: 2003	测量管理体系 测量过程和测量设备的要求
	ISO 10014: 2006	质量管理 实现财务与经济效益的指南
	ISO 10015: 1999	质量管理 培训指南
	ISO 10019: 2001	质量管理体系咨询师选择和使用指南
报 告	ISO/TR10013: 2	质量管理体系文件指南
	ISO/TR10017: 2	ISO 9001: 2000 的统计技术指南
小 册 子		质量管理原则
		ISO 9000: 2008 族标准选择和使用
		小型企业应用 ISO 9000 标准的说明和应用指南