

政治学与行政学丛书

国外公共部门 质量管理机制研究

GUOWAI GONGGONG BUMEN ZHILIANG
GUANLI JIZHIYANJIU

王庆锋 / 著 □



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

国外公共部门质量管理机制研究

王庆锋 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

国外公共质量管理机制研究 / 王庆锋著. —北京: 中国经济出版社, 2007. 9

ISBN 978 - 7 - 5017 - 7996 - 3

I. 国... II. 王... III. 公共行政—公共部门质量管理
IV. F713. 50

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 004359 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 乔卫兵 (010-68300010 E-mail: weibingq@sina.com)

责任印制: 石星岳

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京东光印刷厂

开 本: A5

印 张: 12.25

印 数: 3000

字 数: 330 千字

版 次: 2007 年 9 月第 1 版

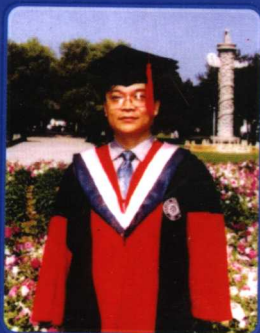
印 次: 2007 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 7996 - 3/F · 6997

定 价: 32.00

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68369586 68346406 68309176



作者简介

王庆锋，男，1963年7月出生，河南省林州人，先后获得河南师范大学理学学士学位、北京大学行政学硕士学位和行政学博士学位；2003年到中国人民公安大学警察管理系任教；现为公安管理系副教授，警察行政管理专业硕士生导师，并兼北京大学政府绩效管理研究中心研究员。

自1990年代以来，先后从事行政学、公共政策、警察（公安）行政学、警察（公安）政策、警察（公安）绩效与质量等方面的教学和研究工作，曾在《国家行政学院学报》、《中国行政管理》、《中国软科学》、《北京行政学院学报》、《云南行政学院学报》、《中国人民公安大学学报》、《公安内参》、《半月谈》、《公安教育》、《北京人民警察学院学报》、《江苏警官学院学报》等刊物上发表文章30多篇。参著教材两部，参加过国家级和省部级课题的研究工作。

QUALITY CONTROL QUALITY

QUALITY CONTROL QUALITY

政治学与行政学丛书

发展中国家政党认同比较研究



国外公共部门质量管理机制研究

责任编辑：乔卫兵

封面设计： 华子图文
huazi103@vip.sina.com

序

《国外公共部门质量管理机制研究》的付梓出版值得庆贺！

该书是在博士论文基础上修改完成的，作者博士毕业已经四年。在客观世界日新月异的时代，任何研究一旦步入完成式，所产生的知识都有可能过时。但即使在今天，该研究成果的价值并没有随时间的推移而衰减。

首先，研究涉及国际公共管理研究和改革实践的一个热门领域。发达国家公共部门内部管理改革的侧重点是管理层次，致力于新机制、新原则、新技术和新方法在公共部门的应用。质量管理不仅是新管理机制和技术的核心组成部分，更为重要的是，它最能体现当代政府改革的理念和价值选择，包括公民为本、顾客至上、服务意识、结果导向等等。从实践来看，当代国外政府改革的目标价值经历了一个从“效率优位”到“质量优位”的重心转移过程，这一转移被视为“一场管理上的革命”，因为它“意味着与传统的决裂，意味着新的游戏规则”。一句话，质量和顾客满意已经成为 21 世纪管理的主题，对这一主题的研究永远不会过时。

其次，研究针对的是我国公共管理研究和实践中的一个薄弱环节。国际公共部门质量管理的有关研究成果可谓汗牛充栋，相比之下，我国的有关研究只能算刚刚起步。这不仅表现在研究成果数量方面的巨大差距，更表现在质量方面的巨大差距，包括理念的先进性、研究的系统性等。理论研究的落后影响到对实践的指导作用。举例而言，在质量管理的诸多机制中，我国的企业和公共部门对质量认证情有独钟，而质量认证往往被作为一种营销策略甚或政绩工程。作为营销策略的质量认证演变成一种符号，

一种“质量放心企业”的现代洋化版，着眼于“拉大旗”吸引顾客，忽视了顾客至上是质量认证的理念基础。我们常常困惑：一方面，我国大量企业获得了 GMP 认证；另一方面，靠改变剂型、剂量甚至外形来制造新药并随之大幅提高价格，成为许多经过 GMP 认证的企业的普遍做法。经过 GMP 认证的齐齐哈尔第二制药厂，甚至导演了假药毒死人的惨剧。不少政府部门同样对质量认证趋之若鹜，但如果漠视我国政府责任机制缺陷构成的约束，如果没有在公民为本方面下足功夫，如果把质量认证作为一个技术过程委托咨询公司来包装，如果获得了认证后疏于监测和持续性管理，那么可以判定，质量认证基本上会沦为政绩工程。在实践需求面前，加强对质量管理的系统研究无疑意义重大。

第三，研究侧重于公共部门质量管理的多样化机制。质量管理是由理念、制度、机制和方法技术等构成的知识系统，应用于私营部门和公共部门会面临不同的环境约束，需要进行相应的调适。本研究集中于公共部门，在简要论述基本理念、原理和实施原则的基础上集中于公共部门质量管理的主要机制，从研究方法来看不仅体现了角度的独到性，而且为可行性和研究的深入留下了空间。作者关注质量管理的操作层面，目的之一是为管理者提供一个工具包，这一工具包不仅体现在文中谈到的实用技术工具，而且体现在文中所列出的资料和信息来源。从学科发展角度来看，类似研究不仅突出了行政管理学是一门实践性、操作性很强的学科，而且有助于克服我国行政学研究中长期存在的“概论化”、“格言化”倾向。

作者是我在北京大学政府管理学院指导的首批博士研究生。“国外公共部门质量管理机制”的研究选题定于 2000 年，在一定程度上属命题作文。从研究角度、内容侧重点等方面看，当时的目的是填补我国有关研究的一个空白。为了体现研究特色，我当时特别强调突出实用性和操作性，关注国外应用的案例。命题作文不好做。更麻烦的是，“国外”、“公共部门”、“质量管理机制”等词限定了研究范围，同时也就决定了信息资料收集的外向性，而突出实用性和操作性的要求，使零星分散、侧重于基本概

念、理论和质量管理技术的现有中文文献难以派上用场。值得称道的是，作者用勤奋刻苦克服了种种困难，搜集到大量相关研究的英文文献和实践应用材料，在阅读理解和融会贯通的基础上，归纳出国外公共部门质量管理的主要机制，并从中选择了自己的重点研究对象，并在每一个质量管理机制后都附了应用案例。总体上看，当初确定的目标基本上实现了。

转眼间，作者博士毕业已经四年了。几年来作者继续从事这方面的研究，部分知识和研究成果在我国警察管理改革研究中得到运用。关于这一点，打开期刊网查阅一下便可以看到。

做学问类似于房屋装修，总会多多少少留下一些遗憾。当学者认定一个空白领域或空白地带开始砌砖弄瓦时，每人都期望构建一个“巨人的肩膀”，但其结果可能是“常人的脊背”。到底是“巨人之肩”还是“常人之背”，甚或成为妨碍观瞻的垃圾，只能交由他人去评说去判定，自己或自己人的争辩没有意义。学术研究不是江湖争锋，着眼于“巨人之肩”结果于“常人之背”，我们也应该感到满足，毕竟做出了哪怕是丁点的贡献。不求“独占鳌头”，但要做到“问心无愧”！这些感慨超越了对本书的评价，愿提出来与同事和朋友共勉。是为序。

周志忍

2007年7月于北京大学

内容提要

自 20 世纪 70 年代末 80 年代初以来,世界范围内掀起了波澜壮阔的行政改革浪潮。当代行政改革体现了公共管理方式的根本性的方向性调整,具有划时代的重要意义。不论当代国外行政改革的内容多么广泛庞杂,实质上可以归结为回答两个基本问题:第一是政府应该管什么不应该管什么,第二是政府该管的事如何管。虽然市场化和社会化是当代政府改革的一条主线或主要方向之一,但依然存在无法“放手”而属于政府份内职责的公共服务。因此,通过内部管理体制改革以提高效率、质量和服务水平,是当代国外行政改革的一个重要方面。发达国家公共部门内部管理改革的侧重点在管理层次,而质量管理则是公共管理新机制、新原则、新技术和新方法的重要组成部分。更为重要的是,质量管理反映了当代公共部门改革的理念和价值选择:以公民为中心、关注顾客、服务意识、结果为本等新理念和价值,都可以在质量管理和对顾客满意的追求中得到体现。

该书选择了国际上的热门领域而我国研究相对薄弱的公共部门质量管理为主题。鉴于公共部门质量管理是由理念、过程或程序、机制、技术和配套措施等构成的一个复杂系统,该书侧重于公共部门质量管理机制的研究,旨在为我国公共部门推行质量管理提供一些指导和实用工具。质量管理机制被界定为“为提高质量而实施的并可构成相对独立体系的管理程序、技术或方法的组合”。

导言部分从当代国外行政改革的内容框架、相互关系和改革目标的动态发展过程等方面,论证了质量管理在改革中的重要地位。在对国内外相关研究现状进行总结评价的基础上,阐明了本

文研究的意义、内容侧重点和试图做出的贡献。

第一章从理论上分析了公共部门质量困境产生的原因，在此基础上阐述各种质量管理机制的相互关系、适用范围和解决公共部门质量困境的作用机制，为随后各章作必要的铺垫。第二章到第七章分别论述公共部门质量管理的机制，包括标杆机制、全面质量管理机制、业务流程重塑机制、ISO9000 国际标准机制、使用者介入机制、市场机制。鉴于研究对象的特性和突出实用性、操作性的指导思想，相关各章在对基本概念、作用机制、应用原则等进行系统描述的基础上，提供了相关机制在公共部门实际应用的案例并做了简要的分析。

最后，本着学习人类文明共同成果中“智慧的内核”的原则，讨论国外公共部门质量管理对我国的启示：在分析我国公共部门推行质量管理的必要性和现实差距的基础上，探讨所需要的制度环境和实施条件。其中最为重要的，就是构建公共部门领导人及其公务人员进行质量管理与改进的激励与约束机制。

目 录

序	(1)
内容提要	(1)
导 论	(1)
一、质量管理在当代国外行政改革中的地位	(1)
二、国内外有关质量管理研究的简要评述	(9)
三、本书的研究框架和可能的贡献	(17)
 第一章 质量与公共部门质量管理	(20)
第一节 公共部门质量的相关概念	(20)
第二节 公共部门质量困境	(27)
第三节 公共部门质量管理机制	(33)
 第二章 公共部门质量管理的标杆机制	(47)
第一节 标杆机制发展概述	(47)
第二节 标杆机制的相关功能分析	(50)
第三节 在公共部门中实施标杆机制	(56)
第四节 案例研究：韩国癌症医院运用层级模型建立 医疗保健服务质量标杆	(69)
第五节 结论与评价	(83)
 第三章 公共部门的全面质量管理机制	(86)
第一节 全面质量管理发展概述	(86)
第二节 全面质量管理目标及其核心概念	(88)

第三节	在公共部门中实施 TQM	(97)
第四节	案例研究：美国田纳西河流域管理局 (TVA) 实施 TQM	(108)
第五节	结论与评价	(118)
第四章	业务流程重塑质量管理机制	(121)
第一节	业务流程重塑概念及其特征	(121)
第二节	业务流程重塑实施的缘由	(128)
第三节	在公共部门中实施 BPR	(130)
第四节	案例研究：新加坡住房发展委员会是如何 实施 BPR 的？	(144)
第五节	结论与评价	(158)
第五章	ISO9000 质量管理机制	(161)
第一节	ISO9000 引入公共部门	(163)
第二节	公共部门实施 ISO9000 标准机制的基本 原则	(165)
第三节	ISO9000 特征与公共部门运作内在要求的 亲合性	(171)
第四节	在公共部门中实施 ISO9000	(173)
第五节	公共部门的产品认证	(206)
第六节	案例研究	(210)
	案例研究之一：美国船舶局实施 ISO9000	(211)
	案例研究之二：英国苏格兰地方政府实施 ISO9000 ...	(217)
第七节	结论与评价	(224)
第六章	使用者介入质量管理机制	(228)
第一节	使用者介入机制的概念与功能	(228)
第二节	在公共部门中实施使用者介入机制	(233)
第三节	案例研究：英国公共基金部门如何确定研究 课题的优先次序	(244)

第四节 结论与评价	(257)
第七章 公共部门质量管理的市场机制	(260)
第一节 市场机制的质量管理原理	(261)
第二节 在公共部门中实施市场机制	(270)
第三节 案例研究	(281)
案例研究之一：英国如何在国家医疗服务系统建立内部 市场	(281)
案例研究之二：美国政府采用合同竞标战略实施 FTS2000 计划	(285)
第四节 结论与评价	(293)
第八章 国外公共部门质量管理机制解析及其 启示	(297)
第一节 国外公共部门质量管理机制解析	(297)
第二节 对我国公共部门质量管理的启示	(313)
第三节 构建我国公共部门质量管理机制的实施 条件	(334)
参考文献	(352)
后 记	(370)

导 论

一、质量管理在当代国外^①行政改革中的地位

自 20 世纪 70 年代末 80 年代初以来,基于回应财政危机、管理危机及其引发的信任危机,世界范围内掀起了波澜壮阔的行政改革浪潮。当代行政改革具有空前的普遍性、广泛性和激进性:几乎所有的国家都卷入了改革的浪潮中,行政体制的所有方面和环节都受到了重新审视和改革浪潮的冲击,改革在方向上体现了公共管理方式的根本性的调整。^②更为重要的是,当代行政改革处于从工业社会到后工业社会和信息时代的转型期,改革不仅是对过去政府管理实践的总结和反思,而且负有探讨后工业社会和信息时代政府管理理想模式的使命,这使得当代行政改革具有划时代的重要意义。^③

发达国家的当代行政改革涉及到公共管理的理念、体制、机制和操作技术等各个层面。国内学者对当代国外行政改革内容和主要措施进行了多种概括。在毛寿龙教授(中国人民大学)看

① 在确定本选题时,最初试图确定的研究对象是发达国家,但在收集资料、尤其是收集案例资料时,发现一些质量管理机制并不局限于发达国家(其他的一些国家也正在努力做着),即资料的适用性与发达国家并不完全匹配,经考虑再三,最终决定选用“国外”一词。

② 西方官员和学者用“重塑政府”或“政府再造”、“脱胎换骨的大手术”等形容改革的激进性。

③ 关于当代行政改革的特点和意义以及动因的讨论,见周志忍主编:当代国外行政改革比较研究[M].国家行政学院出版社.1999.1~29.

来,政府“治道变革”含义广泛,“从大的方面来说,这一变革包括政府职能的市场化、政府行为的法治化、政府决策的民主化、政府权力的多中心化。政府职能的市场化包括国有企业的民营化、公共事务引入内部市场机制等;政府行为的法治化主要是指解决法律管制过分,解除过分的法律管制,从过分的法制回归法治的过程;政府决策的民主化,主要表现在在传统普选制度、政党政治和利益集团政治的基础上实现政府行政日益公开化、提高政府公共政策对公民需求的回应性等;政府权力的多中心化,主要表现在执行局变革、提高地方自治水平、还权于社群等。”^①宋世明教授(国家行政学院)以美国行政改革为例,把行政改革的主要内容归结为政府功能定位的市场化取向、政府公共服务输出的市场化取向、政府内部管理改革的放松规制取向以及政府间制度设计的分权取向四大方面。^②周志忍教授(北京大学)把内容广泛的当代国外行政改革概括为三大主线:(1)社会、市场管理与政府职能优化——着眼于政府与社会和市场的关系,通过公共服务市场化、社会化,减少政府的作用和活动范围,对政府的作用和角色进行重新定位。具体措施包括:非国有化以实现政府“卸载”;自由化(放松管制)以减少政府对市场和经济活动的干预,“压缩式管理”以减少政府在社会服务领域的职责和负担;在政府主导型的市场经济国家,如日本、韩国,调整了产业政策和行政指导的力度和作用方向,让市场机制更多发挥作用;(2)社会力量的利用和公共服务社会化。利用市场和社会力量,承担政府属于分内职责的公共服务。从发达国家的实践来看,公共服务市场化和社会化形式繁多:公共服务中引入市场主体,即由企业或社会中介组织提供公共服务(如合同外包、特许经营);公共服务中汲取市场资源(如BOT等);公共服务管理中的市场机

① 毛寿龙:译丛总序[J].埃利诺·奥斯特罗姆著,余逊达等译:公共事物的治理之道[M].上海三联书店,2000.1.

② 宋世明著:美国行政改革研究[M].国家行政学院出版社,1998.导论33~36.

制（如凭单制等）；（3）政府部门内部的管理体制改革，以提高效率、质量和管理水平。这一改革涉及到职权划分、组织结构、人事制度、预算财务管理、公共政策等领域。^①

笔者认为，不论当代国外行政改革的内容多么广泛庞杂，实质上可以归结为回答两个基本问题：第一是政府应该管什么不应该管什么，第二是政府该管的事如何管。美国公共行政学会前会长马克·霍哲曾对当代行政改革的主线做了这样的评论：我们的社会处在一个关键的交叉路口。公众对政府的生产力低下正在失去耐心。两条变革途径似乎正在分叉：一是高举民营化大旗，利用民间部门高效率、低成本地提供必须的公共服务；另一条是公共部门提出一系列创新方案，改善对公众的服务并重新获得公众的信任。^② 显而易见，对于那些无法“放手”而属于政府分内职责的公共服务，通过公共部门内部管理体制以提高效率、质量和服务水平，无疑是当代国外行政改革的一个重要方面。

发达国家公共部门内部管理改革同样涉及到理念、体制、管理实务和操作技术等层面，包括组织结构、人事制度、预算财务管理、公共政策、管理机制和工作程序等内容。与我国的政府改革相比，当代国外政府改革的侧重点有明显的不同。首先，我国行政改革的侧重点是机构改革，机构改革又采取大规模机构撤并的形式。而发达国家的行政体制经历了长期的发展与演变，政府部门的总体结构呈现出明显的稳定性特征。除个别国家（如日本）和特例（如美国“9·11”事件以后设立的国土安全部，即Homeland Security Department）外，政府内部管理改革基本上不涉及大规模的机构重组。其次，就管理和公共政策的关系而言，公共政策方面的改革和调整力度很大，但政策变革的任务主要集中在决策高层，行政改革更关注政策的有效执行和管理。美国预算与管理局前副局长、美国公共行政研究院研究员巴利·怀特说：

^① 前引书，周志忍，29~37。

^② Marc Holzer and Kathe Callahan: *Government at Work: Best Practices and Model Programs*, California: SAGE Publications 1998.

管理是一项艰辛但并不光彩夺目的日常性工作，其任务是促使雇员和组织实现既定目标。与之相对照，政策制定是一种可见的、激动人心的工作，其任务是为那些希图实现新的目标的人创造新的观点、新的组织和新的规则。多数政治领导人甚至许多公务人员都喜欢政策制定工作甚于管理工作。然而，没有有效的执行、没有有效的管理，好的政策也很少有长期效果。今天，我们几乎都在讨论作为良好政府中心位置的有效执行和管理。^① 哈佛大学公共部门绩效管理执行官研讨班在一份公开备忘录中强调管理的重要性：政府领导职位无疑面临多种挑战，而领导者的时间和精力有限，结果让应付危机和政策方面的研讨争论占据了绝大多数时间，忽视了对管理的投入。备忘录呼吁领导者认识并自觉抵制这一错误倾向，把管理置于和政治、政策同等重要的地位。^② 从实践来看，英国的“下一步行动方案”（The Next Steps）是具有特色和影响的重大改革措施，这一改革所针对的问题是“高级文官缺乏提供服务的经验和管理技能，通向高级文官的道路是从事政策分析和政策咨询”这一现象，改革思路是决策与执行分离，设立独立的执行机构。留下的少数文官与部长们共同构成核心部，主要任务是制定政策，并对执行机构的运作进行监督、协调和“适距控制”。执行机构负责执行政策，并被赋予了人、财、物各方面的很大的自主权。简言之，这一改革的主要目标是强化管理。由此可以得出这样一个结论：发达国家公共部门内部管理改革的侧重点在管理层次，主要是新的管理理念、新原则、新技术、新方法在公共部门的应用。^③

① 巴利·怀特：《90年代以来美国公共行政改革——以结果为本的管理：克林顿和布什政府的管理改革取向》，2002年在重庆公共管理改革国际会议上的论文。

② Executive Session on Public Sector Performance Management, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, *Get Results Through Performance Management: An Open Memorandum to Government Executives* (State and Local Version) 2001.

③ 关于英国“下一步行动方案”改革的详细讨论，请参见前引书：周志忍，90~114.