

# 机关标准化管理及认证 实施指南

宋振华 主编



河北人民出版社

# 机关标准化管理及认证 实施指南

宋振华 主编

河北人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

机关标准化管理及认证实施指南/宋振华主编. —石家庄  
河北人民出版社, 2012. 9

ISBN 978-7-202-06921-9

I. ①机… II. ①宋… III. ①国家行政机关-行政管理-  
标准化管理-河北省-指南 IV. ①D672.2-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 214826 号

---

书 名 机关标准化管理及认证实施指南

主 编 宋振华

---

责任编辑 唐 丽 段 颀

美术编辑 于艳红

封面设计 韩庆熙

责任校对 付敬华

---

出版发行 河北人民出版社(石家庄市友谊北大街330号)

印 刷 河北新华第一印刷有限责任公司

开 本 787毫米×1092毫米 1/16

印 张 19.5

字 数 241 000

版 次 2012年9月第1版 2012年9月第1次印刷

印 数 1—1 000

书 号 ISBN 978-7-202-06921-9/C·243

定 价 89.00元

---

版权所有 翻印必究

# 《机关标准化管理及认证实施指南》

## 编 委 会

主 任	聂辰席			
副主任	宋振华	夏延军		
主 编	宋振华			
委 员	于占民	白占军	胡书宏	刘江潇
	李凤泽	符永胜	李振华	赫成刚
	陈新杰	崔学功	贾 猛	金东海
	路 源	龚月芳	贾迎新	蒋淑君
	戴永军	刘 玉	田晓平	李欣鸿
	张 杰	曹研哲	穆复勤	

为配合和推动全省机关标准化管理认证活动的深入开展，建设工作规范、科学有序、运转协调、办事高效的服务型机关，我们在省直机关试点单位，特别是省质监系统广泛开展机关标准化管理认证活动的基础上，总结实践成果，借鉴国内外先进管理经验，编制了《机关标准化管理及认证实施指南》（以下简称《指南》），以便更好地指导和推动全省机关标准化管理活动全面、规范、有序开展。

《指南》在编写过程中，注重实现三个结合。一是理论与实践相结合，《指南》对机关标准化管理及其体系的概念和特征进行了专门的归纳、梳理，具有一定的理论性和创新性，而对机关标准化管理体系要求的理解与应用、体系文件的编写指引等内容的描述，无疑更具直观性和实践性。二是科学性与可操作性相结合，《指南》将国际通用的ISO9001标准引入机关标准化管理，充分借鉴国内外管理领域优秀成果的同时，结合我省机关工作实际，在文章结构、语言表述、具体内容等方面进行本土化、机关化改造，特别是提供了机关标准化管理体系文件编制指引，更加突出《指南》的可操作性。三是通用性与指导性相结合，《指南》适用于全省各级行政机关进行机关标准化管理，在确保通用性的同时，考虑全省各级机关在工作职能、工作条件、管理需求等方面的多样性特点，特别在标准化管理实践部分，采用原理解释与案例模板相结合的方式，为各机关结合自身实际制定具体的工作过程、工作程序、管理制度和细则留下接口，为管理体系与相关办公软件的运行与开发留下接口，对全省各级行政机关推行机关标准化管理更具指导意义。

《指南》分为上下两篇，上篇为基础与要求，主要讲述机关标准化管理及认证工作的基本概念、基本理论、建设内容、技术方法和实施

步骤；下篇为文件编制指引，按照管理体系结构，给出各类文件的编写指引。

## 上篇 基础与要求

第一章：机关标准化管理与认证概述。从机关标准化管理及认证的基本概念入手，简要阐述了机关标准化管理及认证的相关概念、程序和基本要求。

第二章：基于 ISO9001 标准的机关标准化管理要求。基于管理体系融合理论与标准化基本原理，提出机关标准化管理体系的概念，为实现机关标准化管理体系与 GB/T 19001—2008 标准（等同采用 ISO9001 标准）质量管理体系的有机衔接奠定了理论基础。结合机关实际，采用新的更机关化的描述方式，对 GB/T 19001—2008 标准进行了全面的解释、分析和应用，使读者能够更深、更快地理解和应用标准。本章重点在于除了告诉读者机关标准化“做什么”之外，大量篇幅旨在说明“怎么做”，这也正是我们编制《指南》的本意。

第三章：机关标准化管理文件。从机关标准化管理体系文件的概念、作用和构成入手，详细介绍了机关管理手册、程序文件、工作指导书、工作记录等四大类型文件的编制及认证审核的要点和主要方法，具有较强的指导性和实用性。

## 下篇 文件编制指引

第四章：介绍机关标准化管理文件编写指引的使用方法、指引编写体例和文件编写难点解析。

第五章：按标准要求，提供管理体系建设和运行中必备的各个文件的编写模板。具体包括管理手册、体系文件表、文件控制程序、记录控制程序、内部审核程序、不合格服务控制程序、纠正措施控制程序和预防措施控制程序等。

第六章：结合机关公共行政服务活动的不同类型，如行政审批、

行政监管和政策引导等，分别给出其工作规范类文件的编写模板，具体包括文件介绍、结构和要素、要素编写设置和文件示例等。

第七章：结合机关行政综合管理活动的不同类型，如贯彻上级指示、同级部门协调、对下级督办指导和内部管理活动等，分别给出其工作规范类文件的编写模板，具体包括文件介绍、结构和要素、要素编写和文件示例等。

第八章：给出各类文件通用要素编写指引和示例等。

## 上篇 基础与要求

## ◆ 第一章 机关标准化管理及认证概述 (3)

- 第一节 机关标准化管理 (3)
- 第二节 机关管理体系建立与运行 (16)
- 第三节 机关管理体系认证 (25)
- 第四节 ISO9000 族质量管理体系标准概况 (34)

## ◆ 第二章 基于 ISO9001 标准的机关标准化管理要求 (44)

- 第一节 机关标准化管理体系的提出 (44)
- 第二节 机关标准化管理体系总要求 (47)
- 第三节 管理职责 (57)
- 第四节 资源管理 (68)
- 第五节 行政管理服务实现 (72)
- 第六节 测量、分析与改进 (99)

## ◆ 第三章 机关标准化管理体系文件 (118)

- 第一节 机关标准化管理体系文件编制 (118)
- 第二节 管理手册 (126)
- 第三节 程序文件 (130)
- 第四节 工作指导书 (134)
- 第五节 工作记录 (137)
- 第六节 机关标准化管理体系认证文件审核 (141)

## 下篇 文件编制指引

## ◆ 第四章 文件编制指引使用说明 (147)

- 第一节 机关标准化管理体系架构分析 (147)
- 第二节 文件编制指引编排体例 (150)
- 第三节 文件的编制 (152)

## ◆ 第五章 机关管理手册与程序文件编写指引 (158)

- 第一节 管理手册 (158)
- 第二节 文件控制程序文件 (170)
- 第三节 记录控制程序文件 (179)
- 第四节 内部审计控制程序文件 (186)
- 第五节 不合格服务控制程序文件 (196)
- 第六节 纠正措施控制程序文件 (203)
- 第七节 预防措施控制程序文件 (210)
- 第八节 管理评审控制程序文件 (216)
- 第九节 信息沟通控制程序文件 (224)

## ◆ 第六章 公共行政服务过程相关文件编制指引 (232)

- 第一节 行政审批类业务工作规范 (232)
- 第二节 行政监管类业务工作规范 (252)
- 第三节 政策引导类业务工作规范 (260)

## ◆ 第七章 行政综合管理过程相关文件编制指引 (267)

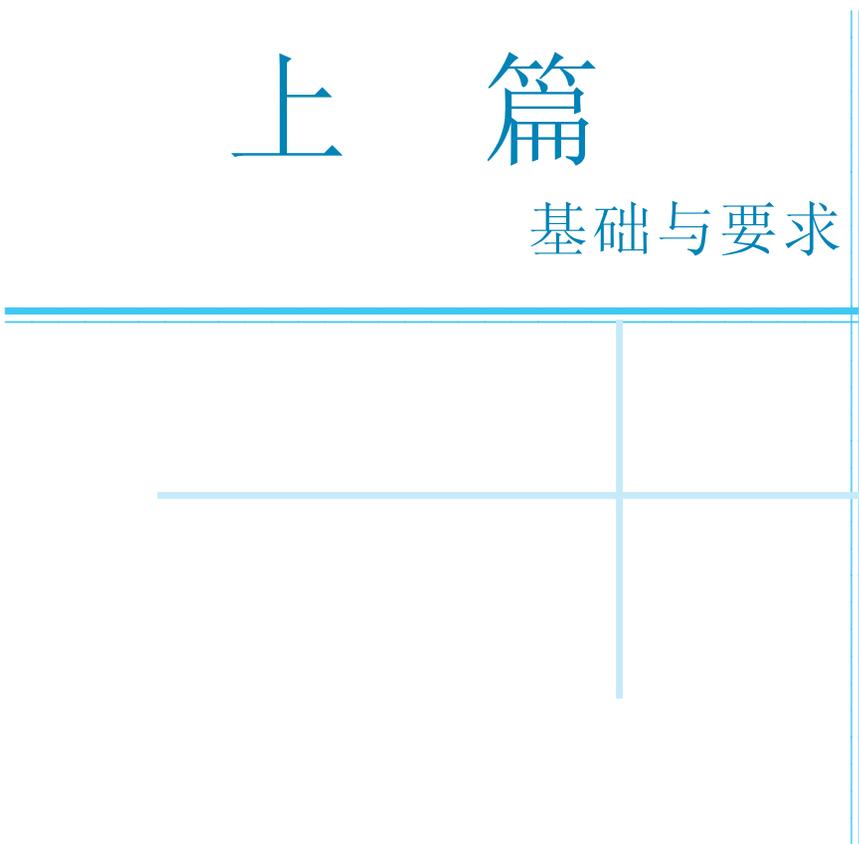
- 第一节 贯彻实施类业务工作规范 (267)
- 第二节 协调类业务工作规范 (273)
- 第三节 督办指导类业务工作规范 (280)
- 第四节 内部管理类业务工作规范 (285)

## ◆ 第八章 通用要素编写 (295)

- 第一节 封面 (295)
- 第二节 目次 (298)
- 第三节 前言 (298)
- 第四节 引言 (299)
- 第五节 正文 (300)

# 上 篇

基础与要求





## 第一章 机关标准化管理及认证概述

本章对机关标准化管理及认证相关概念进行了简要论述。从基本定义入手，概要阐述了机关标准化管理、机关管理体系建立和运行、机关管理体系认证的方法、步骤和基本要求以及 ISO9000 族质量管理体系标准概况，为后面各章节的展开奠定初步的理论基础。

### 第一节 机关标准化管理

本节首先从机关管理、标准化管理的基本概念入手，提出并阐述了机关标准化管理的基本涵义。在此基础上，借鉴 ISO9000 标准以及系统论的有关思想和理论，结合机关实际，提出实施机关标准化管理的八项基本原则和三种主要方法，供读者了解和参考，为深入理解和实施机关标准化管理奠定理念和方法论基础。

#### 一、机关标准化管理的涵义

##### （一）机关管理的基本要求

行政机关（简称机关）是按照国家宪法和有关组织法的规定设立的，代表国家依法行使行政权，组织和管理国家行政事务的国家机关，是国家权力机关的执行机关，也是国家机构的重要组成部分。

按照行政管理学的定义，机关管理也称行政事务管理，是指依据机关内在的活动机理，利用先进的科学技术，综合运用机关的各种资

源，有效实现机关目标的过程。广义的机关管理是对行政机关内部和外部事物的管理，通常指利用科学方法，有计划、有效率地规划、管理、联系、协调和运用机关的组织、人员、经费和物材，作适时、适地、适人和适事的处理，以提高行政效率，发展机关业务，完成机关的使命。机关管理应遵循下列基本要求：

——贯彻方针路线。行政机关是为了实现国家利益设立的履行国家行政职能的执行机构，必须认真贯彻党和国家的方针、路线，以国家的法律、政策为依据，全面履行行政职能，为实现科学发展、构建和谐社会的努力。

——建设服务机关。建设服务型机关是由政府性质决定的。全心全意为人民服务是政府的基本职能和本质特征，人民政府的性质决定了行政机关所做的一切，必须也只能是为人民谋利益，为人民服务。机关应通过各种渠道倾听人民群众的意见、建议和要求，接受人民群众的监督，努力为人民服务。

——坚持依法行政。行政机关依据宪法设立，机关的运行必须依据法律的规定并遵守相关程序，一切行政行为都要接受法律的监督，违法行政应承担法定的责任。依法行政，既能使行政机关充分履行行政权力，为社会提供服务，又能对行政权力进行有效的制约和监督。

——推行政务公开。行政机关的决策和执行过程应依法向社会公开，使权力在阳光下运行。机关应大力推行政务公开，提高工作透明度，切实保障人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权。

——接受社会监督。行政机关应自觉接受人大、政协的监督，按照行政诉讼法及有关法律的规定，接受司法监督。同时还应自觉接受监察、审计等部门的专门监督，以及社会舆论和人民群众的监督。

——提高行政效能。行政机关的设置和管理不是一成不变的，应适应经济社会发展的需求，在持续的动态中，通过加快行政管理体制

改革，不断调整职能、理顺关系、增强决策力，改进工作作风，提高行政效能。

## （二）什么是标准化管理

根据 GB/T 20000.1—2002《标准化工作指南 第1部分：标准化和相关活动的通用词汇》中的定义，标准是为了在一定的范围内获得最佳秩序，经协商一致制定并由公认机构批准，共同使用和重复使用的一种规范性文件。标准化是为了在一定范围内获得最佳秩序，对现实问题或潜在问题制定共同使用和重复使用的条款的活动。由此可见：

——标准化是一定范围内的活动，如“机关标准化”、“服务标准化”、“农业标准化”等等；

——标准化活动主要包括标准的编制、发布和实施，以及标准制定前的研究和标准实施后的修订和废止；

——标准化是一项有目的的活动，其目的是在一定范围内获得最佳秩序，通过建立最佳秩序来实现效益最大化。

标准化是制度化的最高形式，可运用到生产、开发设计、管理等各个方面，是一种非常有效的工作方法，统一、简化、协调和优化是其基本原理。根据管理学的定义，标准化管理是指符合外部标准（法律、法规或其他相关规则）和内部标准（组织所倡导的文化理念）为基础的管理体系，是建立在管理规范化的基础上，依照组织的运营流程或框架对管理体系进行建设和控制，对组织运营的流程进行规范化、流程化、制度化、表单化、数据化的管理方式。组织通过建立以责、权、利对等为基础的管理框架，使组织的常规业务纳入制度化、数据化、流程化的管理，形成一致、规范和相对稳定的管理体系，以此提高工作效率，达到保障组织有序运营的目的。

标准化管理在具体运作上涉及多个方面，包括战略规划与决策程序、组织结构、业务流程、部门和岗位设置、规章制度和管理控制等；

标准化管理的目标是实现决策程序化、考核定量化、组织系统化、权责明晰化、奖惩有据化、目标计划化、业务流程化、措施具体化、行为标准化、控制过程化。

### （三）什么是机关标准化

参照标准化的定义，机关标准化是为在机关的职能履行和管理范围内获得最佳秩序，对实际的或潜在的问题制定共同的和重复使用的规则的活动。机关标准化活动包括建立和实施机关管理体系，制定、发布机关标准（管理体系文件）和贯彻实施各级标准（文件）的过程。

将标准化方法运用到机关工作管理实践，是机关实现科学管理的基础，是新形势下机关更好地履行职能的一项战略性决定。综上所述，机关标准化是指围绕机关工作的主题和总要求，以塑造政府公信力、增强机关执行力为目标，以管理的系统方法、过程方法及PDCA循环方法为主要方法，以满足要求和持续改进为管理宗旨，通过明确管理方针、管理目标、工作流程、岗位职责和评价标准，对工作流程和岗位职责进行梳理和优化，最终建立符合机关实际，覆盖各项工作、各个环节的标准化管理体系和运行机制。

推行机关标准化管理工作有利于改进管理方式、规范行政行为、强化服务意识、提高行政效率，有利于加强行政权力监督、实现依法行政，克服工作的随意性，增强工作的条理性和规范性，有利于通过严密、细致的程序和过程控制，促进转变政府职能，降低行政成本，建立高效、廉洁、服务的学习型机关，真正实现执政为民的要求。把标准化引入机关，能够促进干部职工思想观念和工作方式的转变，使机关工作人员进一步解放思想、与时俱进，推动工作方式由行政命令为主向规范程序管理转变；能够通过外力的约束和推动，发挥机关工作人员的主动性和积极性，强化机关干部的责任意识、主动意

识、标准意识、服务意识，不断提高机关工作质量和服务水平。

## 二、机关标准化管理的原则

ISO9000 标准提出的八项质量管理原则是世界各国质量管理经验的高度概括，是 ISO9000 族标准的理论基础，渗透了现代质量管理的理念、思想和意识，对推行机关标准化管理的同样具有重要的指导意义。为便于机关更好地应用八项管理原则指导和推进标准化，对应八项质量管理原则，机关标准化管理的同样应当遵循以下原则：

——牢固树立服务宗旨。机关管理直接面向人民群众，机关的工作宗旨是为行政相对人服务，为人民群众服务。人民群众的满意程度是机关工作的衡量标准，是机关履行职能的出发点和落脚点。机关应理解人民群众当前和未来的要求以及明确提出的和普遍隐含的要求，将人民群众作为机关全部工作关注的焦点，不断提高人民群众对机关服务的满意程度。

——注重发挥领导作用。领导在机关管理中起着决定性的作用，只有领导重视，各项活动才能有效的开展。机关最高管理者应紧紧围绕群众需要，把人民群众的需求转化为机关的要求，以此建立管理方针和目标，并围绕目标的实现，提供相关资源，激发、鼓励工作人员的积极性，使机关标准化管理体系能够有效运行，推进机关行政效能不断提高。机关最高管理者应创造并保持良好的内部环境，使干部职工能充分参与实现机关管理目标的各项活动。

——努力实现全员参与。机关服务质量是由提供服务的全体人员共同努力形成的，机关应对工作人员进行服务意识、职业道德、以人民群众为关注焦点、持续改进和敬业精神的教育，激发他们的积极性和责任感，使全体人员都能积极参与，努力工作，共同为实现人民群众满意的目标而奋斗。机关的全体人员是机关完成全部工作的根本保证，只有确保全体人员充分参与机关管理体系建立和运行，才能促进

管理体系的不断完善，保证管理体系的符合性、有效性和充分性。

——合理运用过程方法。过程方法是对机关管理实现有效控制的基本方法。机关要充分识别过程，找准过程的输入与输出、所需控制活动的控制点、过程所需的资源以及其他相关的支持过程，对过程中每一环节的活动进行必要的控制，确保过程的输出满足输入的要求。机关应根据实际工作需要，将全部行政管理工作进行合理分解和组合，明确岗位职责，明确各岗位承担的过程、过程标准和检验标准，并以岗位为基点，运用过程方法对各个关键工作过程进行控制，确保工作过程的实施和实施结果符合要求。

——全面协调系统管理。系统方法是管理过程中保证管理体系完整、科学的基本方法。按照全面、协调、系统、优化的原则，研究机关各个过程相互之间的关联关系，明确接口和职责，对于提高过程的有效性极其重要。机关应对全部工作岗位和工作流程进行梳理，明确相互间的关系，对相互关联的工作过程从系统角度加以明确识别，必要时进行过程再造，提高实现目标的有效性和效率。

——持续改进行政效能。持续改进行政效能是机关管理的永恒目标，也是管理体系有效运行和不断提高管理层次的基本保证。持续改进是增强满足“需求”能力的循环活动，机关每名工作人员应从改进自己的工作过程来实现服务改进，时刻需要考虑和关注：过程的结构和运行是否最佳、能否采用其他方式而使过程输出效果更好、达到同样的过程输出效果在资源消耗和效率提高方面还有哪些潜力可挖掘等问题。

——依据事实科学决策。实事求是，依据事实，是科学决策的基础和保障。机关的全部决策必须建立在对真实、合理、有效的数据和信息进行系统分析的基础上。机关应重视数据与信息的收集、汇总与分析，以便为科学决策提供依据。