

CHUANGXINXINGZHENGZHIFALINIAN
SHISHIDONGJINGTARQUYUHUAGUANLI

创新行政执法理念 实施动静态区域化管理

沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局引入
ISO9001:2000质量管理体系发展报告

林宝山 主编

辽宁人民出版社

创新行政执法理念 实施动静态区域化管理

——沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局引入
ISO9001: 2000 质量管理体系发展报告

林宝山 主编



辽宁人民出版社

© 林宝山 2006

图书在版编目(CIP)数据

创新行政执法理念 实施动静态区域化管理: 沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局引入 ISO9001: 2000 质量管理体系发展报告/林宝山主编. —沈阳: 辽宁人民出版社, 2006. 6

ISBN 7 - 205 - 06087 - 7

I. 创… II. 林… III. 城市管理 - 行政执法 - 质量管理体系 - 国际标准, ISO9001: 2000—研究报告—沈阳市 IV. D927.311.229.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 055732 号

出版发行: 辽宁人民出版社

(地址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003)

印 刷: 沈阳航空发动机研究所印刷厂

幅面尺寸: 170mm × 230mm

印 张: 22 $\frac{1}{2}$

插 页: 6

字 数: 392 千字

印 数: 1 ~ 3,000

出版时间: 2006 年 6 月第 1 版

印刷时间: 2006 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑: 蔡文祥 陈 兴

封面设计: 杨 勇

版式设计: 王珏菲

责任校对: 徐丽娟 刘秀贤

定 价: 35.00 元



沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局领导班子(中:局长林宝山,右:党委书记张野,左:副局长马吉军)带领行政执法人员勇于进取,开拓创新,确立了“依法执法、务实高效、廉洁奉献、团结创新”的建局宗旨和目标。以全新的理念,以GPS全球定位系统为依托,建立了上下互动的网络和数字化“行政执法城市区域化管理指挥控制系统”,并申请了科技进步奖和相关专利。建立10个勤务区,实现独立办公和独立办案,并将ISO9001:2000质量体系认证引入城市管理行政执法工作中,实现了四联动的行政执法新格局。这是全国行政执法系统首创,中央电视台对此进行了报道。

编 委 会

顾 问：温贵纯 王洪涛

主 任：张志刚

主 编：林宝山

副 主 编：张 野 马吉军 周千峰

编委成员：王森东 冯圣良 杨志刚

关 键 付红艳 张立军

白志翔 王卫东



2004年6月10日,省委副书记、市委书记张行湘同志亲切慰问沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局队员



市执法局董文秋局长陪同市委书记张行湘同志视察沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局



皇姑区委书记温贵纯同志向市委、市政府领导做工作汇报



皇姑区政府区长王洪涛同志向市领导介绍皇姑区城建工作情况



沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局林宝山局长向市委书记张行湘同志汇报和讲解监控设备工作情况



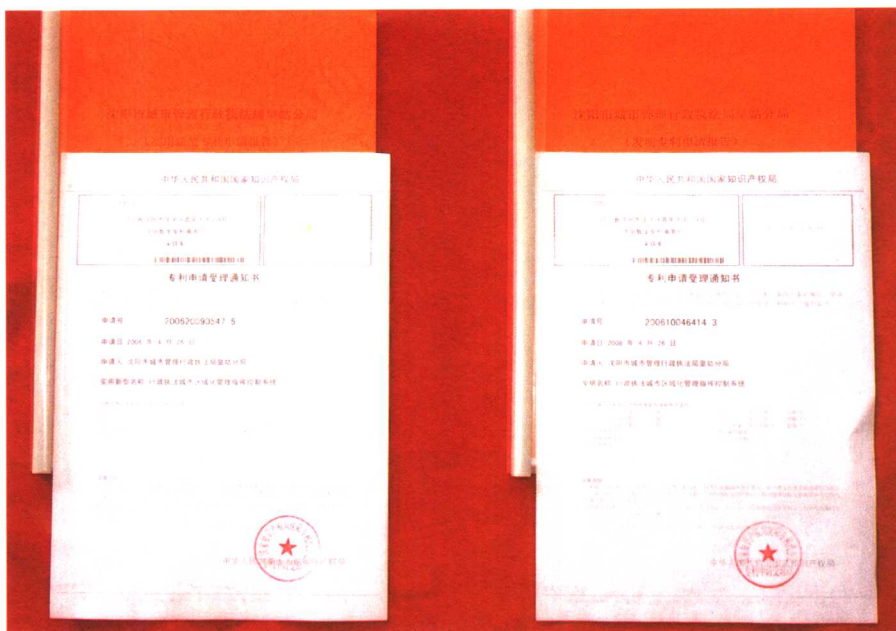
市委书记张行湘、常务副市长李佳、副市长邢凯等领导视察皇姑分局受理中心



2003年11月7日,沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局晋升省一级档案管理先进单位评审现场会



“行政执法城市区域化管理指挥控制系统”科技成果鉴定会



“行政执法城市区域化管理指挥控制系统”专利申请证书



指挥中心人员利用“行政执法城市区域化管理指挥控制系统”现场指挥执法工作



沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局列队接受市委、市政府领导的检阅



沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局男子礼仪执法队队员进行礼宾接待活动



沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局男子礼仪执法队队员整装待发



沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局组织人员取缔占道市场



清理整治后洁净、明亮、焕然一新的昭陵正门



沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局拆除各种违章建筑后的华山地区新貌

创新理念与科学实践

(代 序)

管理是管理者为有效地达到组织目标,对组织资源与活动有意识、有组织、不断地进行的协调活动,管理的历史源远流长,从有共同劳动开始就有管理。管理渗透一切领域,只要是两个人以上的组织,小到一个家庭,大到一个国家都需要管理。在人类历史上,几乎没有一种制度能像管理一样迅速兴起并产生巨大影响。管理作为一门科学,产生在大约 150 年前,经历了古典管理理论、行为科学论和现代管理论三个发展阶段。

管理作为一门科学,其原理适用于各行各业。不同的组织可能有不同的管理内容和管理形式,但任何组织的管理职能却是相同的。最基本的职能包括计划、组织、人事、指挥和控制五种。同时,管理的原理,不管是哪个学派的原理,都适用于各行各业,当然也适用于政府行政管理部門。

研究管理的发展史和管理的特点,是想说明政府的、城市管理行政执法局的管理同样是为了实现政府或执法局的目标,而对组织资源与活动的有意识的、有组织的和不断进行的协调活动,政府与执法局的管理非常重要,没有管理,将一事无成,而且是对人民的犯罪。还想说明政府管理、执法局的管理,也是从企业管理引申过来的,也是受管理理论的指导。特别是我国深化行政体制改革时期,应该从管理科学本身发展的历史进程中得到一些启迪,行政和执法管理不应该停止其发展的脚步,应当以科学的态度总结过去,引进先进的技术和方法,创新我们的管理工作,而不管这些管理的技术与方法是来自企业,还是来自于其他什么领域,只要被证明是科学就可以,因为前面已经说明了管理的原理是相通的。

改革是和创新紧密相连的，改革就是用一种适应于社会主义市场经济的制度来代替不适应市场经济的制度，没有创新就没有改革。相对集中行政处罚权就是行政体制改革的一个步骤，而城市管理行政执法局就是为了承担城市管理中相对集中行政处罚权职能而在行政体制改革中诞生的行政执法机构。行政执法局是改革的产物同时又肩负着继续深化行政体制改革的伟大历史使命。行政执法局用什么样的模式去管理，真正地作到执法为民、执法公正呢？如何提高工作效率、降低成本适应动态执法的需求呢？确实值得人去用心思考。沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局从一成立就面临着如何建立行政执法与为市民提供公共服务相统一的机制、真正做到行政职能转换的考验。

几年来，沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局取得了令人瞩目的成绩，他们建立了一支年轻有为、高素质、守纪律、能打硬仗的执法队伍，他们创建了条块结合、以块为主、网格定位、动静结合的行政执法勤务区模式，他们使用现代信息技术建立了现代化的行政执法指挥和监视信息系统，实现了动态执法，他们按照系统的观点制定了行政执法程序、规章、制度，形成配套的执法文件体系，使得执法活动程序化、规范化。他们超常的工作为皇姑区市容、市貌和法制环境的建设作出了重大贡献，赢得了市区领导机关的褒奖和皇姑区市民的赞誉。然而，皇姑分局之所以在成立短短几年来就取得如此显著的成绩，首先应归结为观念创新的结果，没有创新观念就没有创新行动，就会因循守旧，跟在别人的屁股后面爬行，也就不会率先创建执法勤务区模式，不会率先建立现代化行政执法指挥信息系统。所以我们说创新首先是思想观念的创新。创新就是思想解放，就是走别人没走过的路，创新需要科学的态度，建立在对客观事物发展规律的深刻理解和掌握之中，创新还需要革命家的大无畏精神，为了人民的事业敢于承担风险，做改革的先锋。

ISO9001: 2000 质量管理体系方法，经历了从国际引入国内，从对产品的管理发展到对质量体系的控制，近几年又从企业的广泛应用扩展到行政机关的引用。ISO9001: 2000 质量管理体系方法，是质量管理的重要手段，也是整个管理活动的基础和重要组成部分。质量管理体系方法是早被世界许多国家证明了的先进质量管理手段，在国内也有许多行政机关引入 ISO9001: 2000 质量管理体系的方法。因此，时至今日也就无须讨论行政机关能否适用本来用于企业质量管理的 ISO9001: 2000 质量管理体系方法了。

ISO9001: 2000 质量管理体系方法, 是成熟的技术, 引入行政管理和行政执法管理中并不能称之为技术创新, 但它仍然反映了管理者在执法观念上的创新。创新执法观念归根结底是承认管理是一门科学, 做好执法管理, 必须尊重科学, 依靠科学, 采用成功和先进的管理技术手段来实现行政执法的现代化。创新理念是思想认识上的一次飞跃, 需要一个组织的领导班子的认识上的统一。皇姑分局领导班子是一个重学习、讲团结、求发展的战斗集体, 从建局开始长年坚持政治学习和业务学习, 统一思想, 提高认识, 在创新执法理念上达成共识。执法理念创新是皇姑分局事业成功和发展的保证。

ISO9001: 2000 质量管理体系方法, 确实是一种非常好的质量管理方法。特别是该方法依据的八项质量管理原则, 它的普遍指导意义已远远超出了质量管理的范畴, 成为现代管理都要遵守的原则。ISO9001: 2000 质量管理体系采用过程的方法, 是对静态的结果管理导向模式一大进步。结果是过程的结果, 从重结果管理到重过程的管理, 就可做到预防为主, 提高工作质量, 降低因不合格结果的质量成本。ISO9001: 2000 确定的以顾客为关注焦点的理念, 与行政管理执法部门建立服务性的行政机关如出一辙。ISO9001: 2000 质量管理体系方法, 通过建立质量方针, 确定质量目标, 识别服务过程, 制定过程遵守的准则和运行的程序, 并通过全员参与监视测量和持续改进, 来确保质量方针深入贯彻, 目标得以实现, 不断提高行政执法机关的工作职能, 服务水平, 为市民提供更好的服务, 不断获得广大市民持续增长的满意率。利用这样一套科学方法, 就可以使行政执法部门工作职责清晰, 分工明确, 责任制落实到人, 工作按程序规定进行, 真正做到行政管理和执法行为的程序化、规范化。ISO9001: 2000 质量管理体系方法是开放的系统方法, 标准明确提出“本标准使组织能够将自身的质量管理体系与相关的管理体系整合”。这就为在行政管理执法部门建立综合的管理体系奠定了基础。ISO9001: 2000 质量管理体系是一个国际标准, 引用该标准, 建立和实施质量管理体系实际上是标准化过程, 对于行政执法部门标准化尤为重要, 因为标准与法律、标准化与法制化的原理是相通的。恩格斯说“在社会发展的某个阶段, 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”。这与标准是关于重复出现的事物的一致性规定的概念何其相似。在行政管理和执法部门实施标准化管理的重要性, 书中已阐述得很清楚, 在这就不再赘述。

用这么多笔墨去罗列采用 ISO9001: 2000 质量管理体系的意义, 并不是说行政管理执法机关都必须采用 ISO9001: 2000 质量管理体系方法。就是想阐述一个道理, 那就是创新理念与科学实践的关系问题, 即创新理念必须落实到科学实践上, 观念的创新就不是一句空话, 应当变成管理手段上的科学化和现代化。没有管理手段上的科学化, 也就没有管理上的现代化, 没有管理上的现代化就不会很好地实现现代行政和执法的职能。所以创新理念要可以不在行政管理和执法中采用 ISO9001: 2000 质量管理体系认证, 但总要引进和采用一些其他的先进技术吧。例如现代信息技术, 系统论、控制论应用, 标准化的应用, 等等。现在已出现了“数字城市”的概念, 这是对城市政府管理的又一次挑战, 要求我们必须以科学技术为先导实现行政执法管理的现代化。

沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局创新执法理念, 实施动静态区域化管理, 确实是历史性跨越。在转变行政职能, 建立服务型、学习型和法制型政府方面带了一个好头, 相信他们通过 ISO9001: 2000 质量管理体系的引入, 在行政执法科学化与现代化上会百尺竿头更进一步。如果所有的行政管理部门都能创新理念, 依靠科技进步, 改进自己的管理工作, 必将大大加快深化行政体制改革的步伐。

《创新行政执法观念 实施动静态区域化管理》一书, 以热情的笔墨描述了沈阳市城市管理行政执法局皇姑分局的成长过程。创新执法理念, 大胆改革, 建立了动、静态相结合的“行政执法城市区域化管理指挥控制系统”, 实现了“指挥中心与勤务区联动; 勤务区与社区联动; 督察与协勤联动; 市民与政府联动; 科技与执法联动”, 取得了良好社会和政治效益。深入浅出地介绍了质量体系认证和 ISO9001 标准的产生发展, 以及质量管理原则和质量管理体系方法; 系统地阐述了在行政管理执法部门引入 ISO9001: 2000 质量管理体系的必要性和意义。该书内容丰富、结构清晰, 富有系统性、知识性、实践性和一定的新颖性。该书的出版必将对在行政执法系统乃至行政管理部门中推广应用 ISO9001: 2000 质量管理体系和其他先进技术手段起到一定的推动作用。书中对家乡沈阳的赞美和对城市管理执法工作的讴歌是感人的, 阐述的学术观点是新颖的, 但这些学术观点, 仅代表了编著者对于管理经验的总结与提升, 代表了他们对管理科学知识的理解水平, 是否有局限性还需在实践中检验。可能是由于时间仓促, 书中的语言尚不够简练。尽管如此, 该书仍不失为一本值得一读的好书, 如果感兴趣的读