

ZHILIANG GUANLI



GONGAN
ZHILIANG GUANLI JIQI
ANLI JINGJIE

公安

质量管理及其案例精解

◎孙娟 崔嵩 等 / 主编



中国人民公安大学出版社

公安质量管理及其 案例精解

孙娟 崔嵩 等 主编

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安质量管理及其案例精解/孙娟, 崔嵩等主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2011. 4

ISBN 978 - 7 - 5653 - 0058 - 5

I. ①公… II. ①孙…②崔 III. ①公安机关—质量管理—研究—中国 IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 093406 号

公安质量管理及其案例精解

孙娟 崔嵩 等 主编

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: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2011 年 4 月第 1 版

印 次: 2011 年 4 月第 1 次

印 张: 9.5

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 256 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 0058 - 5

定 价: 30.00 元

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

电子邮箱: zbs@cpsup.com zbs@cpsu.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

公安图书分社电话: 010 - 83905672

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

公安质量管理课题组负责人

孙 娟 崔 嵩

公安质量管理课题组高级顾问

周志忍 胡建生 邢文英 苏 浩

公安质量管理课题组成员

张 炯 张会文 王庆锋 陈庆恩 刘志宏
苑志刚 王长松 闫淑华 袁 璐 陈正权
陆 晓 徐 砾 沈利剑 李 昌 陈 健
聂作坤 崔 梦

公安质量管理课题组助研人员

宋 歌 陈 龙 吴利军 朱国庆 李思思
徐立镇 卢光亚 王 炎 杨明星 郭均龙

感 谢

公安质量管理课题的研究得到了国家社科规划办公室的大力帮助，特表示衷心的感谢！

课题在研究过程中，得到了中国人民公安大学科研处、教务处和财务处等部门的积极协助，在此，也表达我们深深的谢意。

课题在研究过程中，学习和吸收了国内外学术思想和研究成果，帮助我们开阔了研究思路，丰富了研究内容。在此，也向各位学界前辈和同仁表示感谢！

公安质量管理课题组全体成员

前 言

这本著作是国家社科基金项目“政府规范运行和效率研究——在公安部门推行质量管理研究”的最终研究成果。它并不是一个纯粹学术性、理论性的研究论证，而是在对质量管理理论进行全新解读的基础上，对于以质量管理的学术研究推动全国警务改革，进而推动地方公安机关规范运作的一项政府改革试验的总结，旨在为我国公安机关乃至政府系统“以人为本的规范化运行”提供一个参考模式。全书包括3篇：理论篇、规划篇和实践篇。

理论篇，包括第一至第四章，阐述质量管理的原理、背景，其在公安机关应用的必要性、可行性、特殊性，以及产品、质量、顾客等基本概念。

第一章介绍了质量管理的发展过程和基本理念，阐述了政府质量管理的发展状况。当今世界，各国政府都在向“顾客导向”的管理模式及服务文化转变，政府质量管理，对欧、美等主要发达国家和新、马、泰等发展中国家的政府改革均产生了重要影响。质量建设的理论和方法体系不断成熟和多样化，其影响力也日益增强，许多国际研究组织都把提高政府质量作为重点课题进行研究，并直接参与政府改革。目前，政府质量建设已成为国际上政府改革的一个热点问题。受其影响，结合国内改革发展的需要，我国一些政府部门也采用了ISO9000国际标准来提高服务水平。

第二章讲述公安机关实施质量管理的必要性、可行性与战略价值，并指出在公安机关实施质量管理具有必要性和紧迫性。从外部环境看，在经济全球化背景下的社会主义新阶段，影响国家安全和稳定的因素明显增多、错综复杂，公安机关维护国家安全和社

会稳定的任务更加繁重，面临着严峻挑战；从内部看，公安机关长期以来形成的耳提面命的领导方式，忽略制度建设，缺乏工作规范，在很大程度上制约了公安工作效率，迫切需要现代的管理工具应对外部挑战，解决内在深层次问题。从这个角度上说，公安质量管理是公安机关的决策者解决一系列困惑和深层次问题的一种选择，是专家学者和公安实务工作者认识不断深化的结果。

公安机关实施质量管理具有可行性。从政策层面看，质量管理理论符合中央“三个代表”重要思想和科学发展观，是公安机关贯彻落实“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”、“规范行政行为”、“加强行政执法部门建设”、“降低行政成本”等一系列十七大会议精神的有力举措。质量管理强调顾客导向和以顾客为中心，这与公安机关的为人民服务和执法为民宗旨是完全一致的；全国第二十次公安工作会议精神和公安部的指导意见都表明，公安部决策层有着强烈的推行标准化管理的意愿。从实践层面看，在执法为民及标准化管理思想的影响下，公安机关积极推动各项标准化管理工作，在公安部、省级公安机关、市级公安机关和基层派出所都开展了参与式管理和标准化管理的有益尝试，这些都为质量管理提供了优良的土壤。

第三章“中国公安机关实施质量管理的特殊性”指出：公安机关实施质量管理具有不同于西方国家和企业的特殊性。课题组认为，质量管理所涉及到的政府管理是指组织内部与政策执行意义上的“管理”，这种意义上的管理与企业管理具有可比性。在此基础上，课题组提出，公安机关实施质量管理的特殊性来自三个方面，一是政府质量管理与企业质量管理具有面临风险不同、实施变革的动机不同等六大显著差异；二是警察组织质量管理应优先满足公正、法律和风险控制的需要，而成本与效率放在其次，这是警察质量管理与企业质量管理的根本区别；三是质量管理如果想在中國取得成功，无论是企业还是政府机构，都必须解决好科学管理的启蒙问题，并克服潜规则的侵蚀，否则就只能是流于形式，徒有其表。

当前公安队伍的总体管理认知水平不高，习惯于靠长官意志而不是成文规范开展工作，思想教育为主的管理手段仍然十分流行，法律法规粗放导致民警面临很高的责任风险，对硬件建设的投入多于对管理制度等软件的建设投入。这些都是公安机关实施质量管理时必须考虑的特殊性。

第四章“产品质量与顾客”指出：实施质量管理之前，必须认清产品、找准顾客、理解质量。公安机关的产品具有无形性、多样性、合法性、过程性、复杂性。对于公安机关而言，顾客是公安机关直接的执法服务对象，其他人则是公共安全秩序的间接受益者。按不同的标准可以对顾客有不同的分类，通过分类，公安机关可以发现不同顾客的不同需求，并针对顾客需求的不同调整警察服务，获得最大可能的满意。在质量管理的不同阶段，人们对质量的理解不同，形成了不同的“质量观”。课题组认为，从更广泛的视角看，无论是过程质量、产品质量，其实都统一于整个组织系统的整体质量。这也正是本书所倡导的系统质量观。认为公安机关的系统质量可具体化为执法服务质量、公安民警质量、文化质量、制度规范质量。对于核心的执法服务质量，公安机关应进一步识别基本的质量特性。公安机关出售的并不是一般的可以私有化的商品，而是公共安全和严格文明公正的执法服务。这一点决定了公安机关顾客满意不是无条件的满意，也不能单纯以顾客的个人感受作为质量特征，这是公安机关的顾客满意和工商业的顾客满意最大的不同。

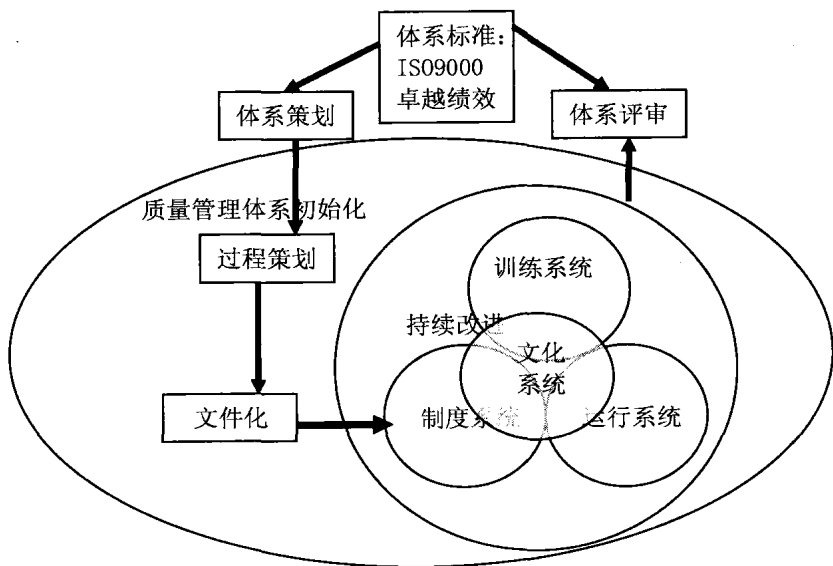
策划篇，包括第五章到第八章，全面系统地展示了课题组研究的核心成果，明确了公安质量管理体系的总体架构，探讨了公安机关如何开展过程策划、实现文件化、建立持续改进体系和机制。

第五章“公安质量管理及体系构架”力图把复杂问题用简单的语言来表述，从操作性上界定了公安质量管理的概念，并依据多年的试点实践提出了公安质量管理的内涵。公安质量管理就是以科学发展观为指导，以实现公安队伍的正规化为目的，以建立全面的操作性的公安工作的制度体系为主要内容，本着预防问题和持续改

进的原则，以公安工作的标准化、制度化、民主化和系统化为手段，实现由执法服务质量、公安民警能力素质、思想观念和操作制度构成的系统质量的整体持续改进。其关键点可以概括为：用操作制度规范各项公安工作和民警行为，用统一的制度标准规范各项操作制度。其主要内容可以归纳为文件化、标准化、民主化和系统化。

课题组参照质量管理的相关原则，结合实施公安质量管理的经验，归纳了公安质量管理体系的十三项基本原则：领导掌舵原则、科学决策原则、关注外部顾客与社会及政治责任并重原则、以人为本原则、过程与结果并重原则、系统化原则、持续改进原则、组织学习创新原则、简化原则、专家支持原则、自愿原则、信息化原则、平稳过渡原则。

在此基础上，参照 ISO9000、卓越绩效模式等框架，结合公安机关特色，提出了基于系统质量观的四位一体公安质量管理体系结构。



图：公安质量管理体系总体结构

该章提出,实施质量管理对于任何一个层次的公安机关都是一个庞大系统的工程,因此应按照项目管理的有关原则进行。质量管理改革项目分为建立项目班子、动员培训、体系策划、过程策划、文件化、中期培训、阶段性评审改进、通过认证八个阶段。

第六章“公安工作过程策划”涉及了过程要素、程序化、警务标准作业程序、过程策划方法等问题。过程,也称流程,从输入输出的角度看,过程分为输入、输出和方法技术三方面要素。输入要素进一步细分,通常可分为信息、装备、设施、人力、时间、资金六项子要素。过程要素实际上指出了过程的三个基本特征:增值性、系统性和受控性。课题组认为,可以把所有的公安工作过程分为核心过程、保障过程和管理过程。在执法、保障和管理三类过程的基础上,可以分别对各类过程进一步细分。

质量管理的目的是实现过程改进,而过程改进的前提和基础是公安机关形成质量管理意义上的稳定“流程”,即公安工作过程策划。过程策划的目标是实现程序化。程序化,就是在警务工作中尽可能地以预先设定的操作规定取代领导者的直接命令,在授权范围内,民警须根据行动程序对不同情况自动做出反应,就像接到了直接命令一样。工作程序化的程度代表了警察组织的成熟水平,是公安质量管理的基础。

从课题组调研结果看,公安机关的法律法规和各项规章制度虽然逐年完善,但只要涉及具体的警察执法操作环节,许多方面都缺少明确的操作规定。公安工作过程策划的基本内容就是标准的操作程序。警务标准操作程序以内部制度文件的形式对公安工作的操作层次做出细节的规定。建议公安机关在实施具体的过程设计时,可以在专家组指导下,聘请专业的管理咨询公司或咨询团队开展相关工作。在过程策划方法方面,有多种工具供公安机关选择,其中常见的包括 ARIS 工具、标杆管理、业务流程再造等。

第七章“标准操作程序与内部制度文件”(或者是公安工作过程文件化)提出,实现公安工作的程序化,必须满足两个要件,

一是公安工作过程必须以书面文件的方式进行规范，二是所有这些书面文件必须具体到公安工作的操作层次。该章涉及了文件化的内涵、作用、法律地位及发布主体、制定原则、步骤、基本体例等问题。

内部文件首先是对外部制度要求的系统化。与外部制度文件不同，内部制度文件的主要目的就是填补外部制度体系在操作层次上的空白。它并不是对外部制度法条的简单套用，而是根据公安机关的机构、岗位设置，按照工作过程的操作步骤对外部法条要求的系统编纂；对于外部制度文件没有规定的操作问题，做出补充和完善。

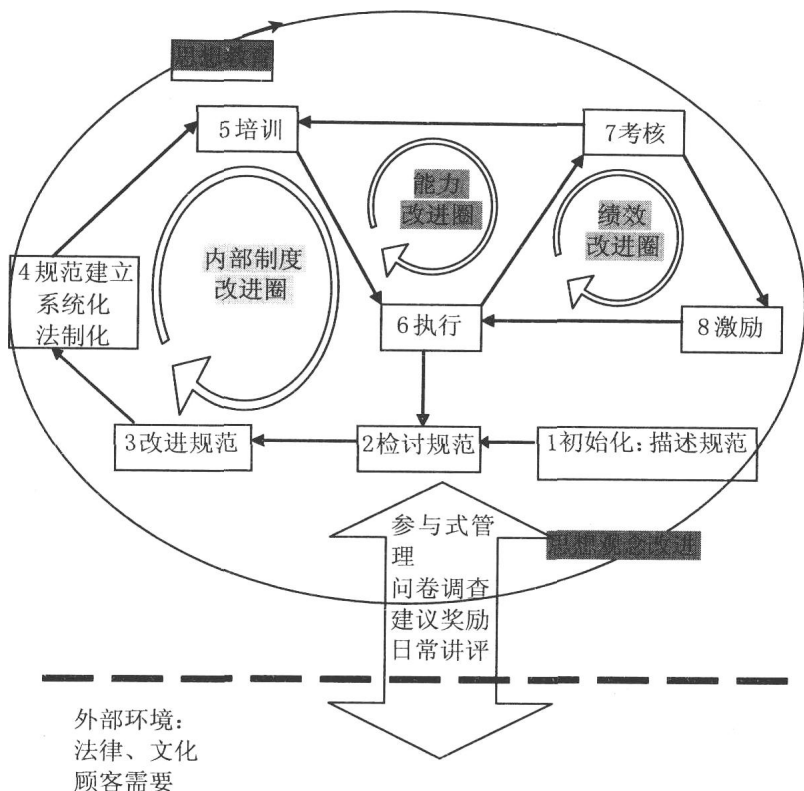
从我国公安队伍正规化建设的进程看，随着公安机构设置的逐步规范，勤务、管理、训练和保障等各项公安工作的正规化，已经摆上重要议事日程，以科学的、标准化的程序取代随意的个人命令是突破一系列瓶颈性问题的关键。与以往一般的规章制度相比，文件的形成本身并不是目的，它应是一项增值的活动。就公安工作而言，内部制度文件的意义主要表现在以下几个方面：

1. 实战训练的根本依据；
2. 绩效评价的质量标准；
3. 降低安全风险和责任风险的有力保障；
4. 标准化管理和警务专业化的必然要求；
5. 传承经验和改进工作的重要载体；
6. 落实各项制度的基础和现行法规的有益补充；
7. 战斗实力的基本构成和警务工作的质量保证；
8. 转变观念的必要环节；
9. 节约警力和强化监督的有效手段。

警察机构的内部制度文件通常根据其习惯和所参照的标准不同采用不同的体例。其中，“通行条例”和 ISO9000 体系是两种最典型的警察内部制度文件体例。无论采用哪一种，内部制度文件的核心是标准操作程序。标准操作程序是由各级公安机关以内部制度文

件的方式设计的一套覆盖各方面警务工作的书面制度，规定了本级机关警务人员如何具体开展各项警务工作。警务标准操作程序以内部制度文件的形式对公安工作的操作层次做出细化的规定，是公安工作程序化的基本载体。虽然仅仅是规定操作环节的微观性问题，但麻雀虽小，五脏俱全，干系重大。标准作业程序的本质特征包括：操作性、内部性、强制性、全面性、法定性、预防性、经济性。以标准操作程序为核心的内部制度是课题组对公安队伍正规化理解不断深入的结果，是标准化、程序化、科学化、法制化的集中表现。操作程序的制定必须由具体从事操作的警务人员参与，参与制定人员应该既是自己所在岗位的专家，又具有一定的文字表达能力，对参与制定人员应进行专门的培训。

第八章“公安管理体系的持续改进机制”对过程策划、过程文件化之后的过程改进体系和机制进行了全面阐述。第五章提出的四位一体质量管理体系架构体现了这样一个思想：操作制度、教育训练、考核激励、思想教育必须在外部环境发生变化时做出一系列的调整，才能够顺畅地实现公安机关的目标。缺乏其中任何一个环节，都必然地导致公安管理体系的紊乱和失灵。在这里，课题组将公安工作的操作制度、教育训练、考核激励、思想教育看作四个子系统。同时，可以将外部顾客的要求、国家法律和上级机关的法规视为公安管理体系的外部环境。上述四要素组成的管理体系是一个动态系统，各要素之间相互依存，不可分割。其相互作用构成了公安管理体系的PDCA持续改进机制。这一改进机制共包括以下八个环节



图：公安持续改进系统

从持续改进总体框架中提取出不同的部分，可以得到不同的模型，课题组对执法作业规范和内部服务规范的改进过程分别展开，形成执法作业规范改进模型和内部服务作业规范改进模型。

要想确保公安质量管理体系的健康运行和发展，必须同时开展对公安内部制度、过程绩效和结果绩效的评审和改进，并在此基础上开展综合评审。

1. 参与式管理。在公安质量管理体系中，最为核心的部分是对公安内部制度的持续改进，主要通过民主管理方法来实现。这些

民主管理方法包括问卷调查、质量小组和建议奖励制度、座谈会、行动讲评会、问题预防会议五种方式实现。这些方法是综合性的管理评审的主要依据，对应于公安持续改进机制中的第二环节，是评价和检讨内部制度的基本方法。

2. 绩效管理。绩效管理是由围绕绩效提高这一目标而实施的一整套的管理活动和管理技术所组成的系统。在持续改进机制中，绩效管理是课题组提出的持续改进机制总体框架的重要组成部分，是维护整个公安质量管理体系协调运转的重要环节，在各种绩效管理方法中，OEC 日清管理法是在公安机关中作为普及的方法。

持续改进机制的运作过程看似简单，但整个机制的建立不仅涉及到各级领导者观念、决策模式的转变和考核标准、评价方式的变革，而且必将触及到现行公安体制、传统组织文化等深层次问题。此外，任何对结构化方法使用的不当，都会使公安机关的持续改进活动流于形式，回到被动反应的老路上去。因此，需要充分认识建立持续改进机制的困难，把整个机制的构建作为一项系统工程来实施。

实践篇对境外警察质量管理和国内当前的公安质量管理实践进行了总结归纳并整理了相关案例。

第九章“境外警察组织质量管理实践”介绍了境外警察质量管理活动，包括美国、新加坡、和我国香港、台湾的质量管理应用案例。

警察质量管理是 20 世纪 80 年代开始的政府质量运动在警察部门的具体体现。在上个世纪，质量管理还主要局限于欧美等发达国家。进入 90 年代后半期以来，新加坡、香港地区，捷克、波兰等东欧国家，迪拜等所在的阿拉伯国家，印度等发展中国家都出现了采用质量管理的警察机构，表明了质量管理在世界各国警务工作中的普及化。这些警察机构所依据的质量标准通常包括以下几种模式：

1. ISO9000 族标准。美国凤凰城警察局记录身份处，阿联酋迪拜警察局经济商业犯罪处、全面质量管理处，以色列警察总局后

勤部购销处，波兰艾尔布莱格警察局等都采用 ISO9000 认证的方式推进质量管理。

2. 卓越绩效模式，具体表现为地区或国家层面的质量奖。新加坡警察部队采用的就是新加坡的国家质量奖标准。英国墨西郡警察局、荷兰警察总局、捷克警察总局、印度塞巴德（Cyberabad）警察局都采用了欧洲质量奖标准来实施质量管理。

3. 全面质量管理模式。我国香港警务处是实施了全面质量管理的典型警察组织。

第十章“中国公安机关质量管理实践”对课题组各试点单位的实践活动进行了总结归纳。

根据公安质量管理理论，许多地区的公安机关都开始了质量管理的改革实践，并有多家公安机关通过了 ISO9001 认证，形成了新一轮以质量管理为主体的警务改革潮流。这些质量管理改革单位遍及南方、北方和东西中各个经济区，所取得的经验在全国公安系统中具有普遍意义。截至目前，已经有山西省忻州市公安局、河北省廊坊市公安局、河北省高速交警涿州大队、四川省乐山市公安局、广东佛山公安局交警高速公路大队、山东青岛的黄岛等 3 个开发区公安局和交警支队、山东的安丘市公安局、浙江的安吉县公安局和杭州西湖公安分局、苏州的旅游度假区公安分局、云南昆明的新村派出所、四川德阳市公安局等地方公安机关通过了 ISO9001 认证，建立了现代的公安质量管理体系。目前，公安质量管理理论已初步得到公安部有关部门、中国质量协会和许多地方公安机关的认可，课题组发起的公安质量管理试点单位群体仍在不断增加，质量管理有望在未来一段时间内成为警务改革的一种主流模式。

上述公安机关质量管理理论与实践是课题组以及部分地方公安机关对警务改革和公安管理的认识不断深化的结果，不仅是创新基层正规化建设理论的需要，也是提高公安机关决策水平的重要方法，它总结了公安系统近年来开展“大讨论”活动、“执法思想观念革命”、“执法质量考核评议”、“绩效考评”的成功经验，融合

了公安机关长期以来行之有效的公安工作质量控制、评估、改进和管理手段，借鉴了各国警察机关的管理经验，经过国家社科基金立项研究和多个地方公安局的试点检验，是公安队伍正规化建设取得的最重要的理论成果。

本课题的研究得到了国家社科规划办公室、国家外专局引智项目的大力帮助，得到我国香港警务处刘业成、卢伟聪、陈楚娟、黄柏年、胡安然，台湾警察大学孟维德、杨永年，张继元，新加坡警察局马文权、泽瑞塔、李志超和云维德的支持，得到了中国人民公安大学科研处、教务处、外事办和财务处等部门的积极协助，也得到我们的家人孙又奇、张红梅、刘伟等的理解和支持，没有他们，就没有我们的成果，在此表达我们深深的谢意

本课题在研究过程中，学习和吸收了国内外质量管理的学术思想和研究成果，帮助我们开阔了研究思路，丰富了研究内容。在此，也向各位学界前辈和同仁表示感谢！

课题组全体成员
2011 年

目 录

理论篇

第一章 质量管理发展历程及应用背景	3
一、质量管理发展简史.....	3
二、质量管理在我国的发展历程	11
三、质量管理在政府中的应用实践	14
四、政府质量管理研究回顾	16
五、有关公安机关实施质量管理的研究	18
六、公安质量管理的研究框架	20
第二章 公安质量管理的必要性、可行性与战略价值	25
一、公安机关面临的外部挑战和深层次管理问题	25
二、国外警察组织实施质量管理的可行性	32
三、公安机关实施质量管理的可行性	35
四、质量管理理论对公安机关的战略价值	38
第三章 中国公安机关实施质量管理的特殊性	46
一、政府管理的本质	46
二、质量管理在政府机构中的特殊性	48
三、质量管理在警察执法行业中的特殊性	51
四、质量管理在中国的特殊性	53
五、质量管理在中国公安机关中的特殊性	55
第四章 产品质量与顾客	60
一、公安机关的“产品”	60