

政府部门 集成管理

周建安 主编



中国质检出版社
中国标准出版社

政府部门集成管理

周建安 主 编

中国质检出版社
中国标准出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府部门集成管理/周建安主编. —北京:中国标准出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5066 - 7395 - 2

I. ①政… II. ①周… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 263568 号

内 容 提 要

集成管理来源于系统论、控制论与信息论,强调整合聚变,突出协同创新,集合了众多管理理论的思想精华,其大一统思想和集成增效作用一直为管理界所关注和推崇。

本书以政府部门为研究视角,运用集成管理理论,结合政府部门管理特点构建了科学通用的集成管理模型,并通过山东出入境检验检疫局探索应用集成管理的实证,为各级政府部门应用集成管理提供了基础框架和范式参考,具有较高的理论意义和实践价值。

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 34.25 字数 594 千字

2013 年 12 月第一版 2013 年 12 月第一次印刷

*

定价: 95.00 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

《政府部门集成管理》编委会

主 编：周建安

副主编：石 勇

编 委：昃向君 刘心同 李成德 张铁军 荀大伟 姚伟敏
商兰静 由瑞华 张径舟 刘志海 刘乾坤 姜湘涛

主要编写人员（以姓氏笔画为序）：

马红中 王 玲 申朝阳 吕 青 刘兴元
刘志海 刘乾坤 庄桂杰 苏茂文 邹红波
张径舟 张清海 罗 晓 侯春飞 姜湘涛
倪 鹏 徐京龙 蒋玉婷 颜世国

序言

PREFACE

山东出入境检验检疫局是维护国门安全的执法把关部门，工作质量和管理水平直接关系到国家形象和人民利益。全省系统拥有 23 个分支局和 21 个办事处，在职职工 5000 余人，每年检验检疫出入境货物批次数百万计、货值数千亿美元，检疫出入境船舶、飞机数万架（艘），查验出入境人员近 500 万人次。面对如此规模巨大、关系复杂的“系统”，如果着眼于局部，就会事倍功半。三年来，我们坚持“抓管理、求长效，抓基础、促发展，抓全局、管长远，抓班子、带队伍”的管理思想，紧紧围绕依法行政的主线，积极尝试和应用先进的管理理念和管理方式提升执法把关效能，在建立一体化集成管理体系方面进行了探索和实践。

2011 年，我们在多年实施绩效考核的基础上，开始对管理模式进行重新定位和思考，作出了建设综合管理体系的战略决策，提出“学习—调研—决策，执行—监督—反思，总结—改进—提高”的“十八字工作机制”，形成发现问题、研究问题、解决问题的路径和脉络；着手建立以依法行政为主线、以 ISO 9001 质量管理体系为基础、以绩效管理为导向，并嵌入风险管理的一体化的集成管理体系。

2012 年，制度建设向“有效、管用”方向纵深推进，让制度管财、管物、管人、管事，制度在阳光下全面协调可持续地运行；创新“内查外排、内外并举”的风险管理改进机制，电子改进系统及时有效；探索机构、人员全覆盖的全面绩效管理模式；“尊法理、讲政策、按程序、守规矩”的工作理念成为普遍共识。4 月，综合管理体系不仅通过认证审核，而且获颁全国第一张五星级质量管理体系成熟度证书；同年 12 月，以依法行政为主线的综合管理体系建设荣获国家质量监督检验检疫总局（以下简称国家质检总局）首届“十大法治创新奖”。

2013 年，综合管理体系内涵不断丰富、外延不断扩大。我们按照质量

管理标准建立起有效管用的制度，解决了“有法可依”的问题，但是“徒法不能以自行”，还必须强调刚性运行，集成管理整体优化功能得以充分发挥。我们结合科学分解岗位职责权限、依法行政为主线的地位更加突出，结合逐人逐级绩效考核、权力监督检查制约力度全面强化，使好的制度真正成为行政权力的硬约束。7月，综合管理体系借力群众路线教育实践活动不断深化，确保改进作风、联系群众的常态化和长效化，教育实践活动的制度成果不断夯实。

经过三年的砥砺前行，综合管理体系本着“于法周延、于事简便”的原则不断丰富完善，运用集成管理思想日臻成熟，“横向到边、纵向到底、符合实际、持续改进、有效管用、刚性运行”的总体目标逐步实现。更为难能可贵的是，体系建设形成了积极向上的文化氛围，营造了一种扶正祛邪、干事创业的政治生态，培植了一种昂扬向上、乐于进取、勇于负责、敢于担当、创先争优、追求卓越的鲁检人的精气神。

在体系建设工作中，我们不仅推动求真务实、真抓实干的作风形成，而且促使深钻细研、学用相长的学风养成。通过一轮又一轮的“十八字工作机制”循环，伴随体系管理不断改进，理论研究也逐渐深入。目前，“十八字工作机制”三年大循环进入“总结—改进—提高”阶段，在此背景下，本书应运而生。

本书以山东出入境检验检疫局建设综合管理体系的实践过程为基础，通过对集成管理的理论研究、方法分析和功能阐述，提炼总结出政府部门建立集成管理体系的方法、步骤、原则和相关流程。本书也是国家质检总局立项课题《政府部门集成管理体系研究与应用》成果之一，是山东出入境检验检疫局创新管理实践经验的积累和集体智慧的结晶。

推进国家治理体系和治理能力现代化，有赖于每一个政府部门管理方式的创新。希望本书的出版，能够为检验检疫机构和各级政府部门应用集成管理提升治理能力提供参考帮助。同时，由于理论水平和研究深度有限，真诚希望公共管理领域的专家学者和广大政府部门的管理者多提宝贵意见。

山东出入境检验检疫局局长、党组书记 周建安

2013年10月

前言

FOREWORD

时代发展变化的浪潮推动着管理的创新变革，在行政体制改革的背景下，政府部门的管理创新显得极为迫切。近些年来，受到企业管理理论发展、管理实践取得的成功经验的影响，政府部门逐渐引入许多新的管理手段和方式。但管理理论丰富多彩、手段方式多种多样，究竟哪一种比较适合政府部门？本书尝试运用集成管理思想，结合政府部门的特点，综合汲取质量管理、绩效管理、风险管理三者的理论优势，以目标集成、过程集成、组织集成和信息集成为主要集成手段，建立集成管理模式，提升政府部门管理效能。

尽管集成思想早有提出，但在这一理论上并未有深入研讨和有效的实践成果。山东出入境检验检疫局根据自身管理实际，创造性地将集成管理运用于政府部门，进一步提炼集成思想精髓，不断摸索前进、总结经验，形成理论与实践示例，同步建成集成管理信息系统，使集成的价值意义在实践中得以体现。

本书是国家质检总局立项课题《政府部门集成管理体系研究与应用》研究项目成果之一。在策划编写过程中，张径舟主持全书的统筹策划工作；刘乾坤、姜湘涛、侯春飞负责书稿提纲拟定及审稿；庄桂杰、罗晓、王雪媚负责校对统稿。

本书分为上篇和下篇两部分：

上篇为理论内容，重在分析评价，共五章。

第一章开篇点题，阐述了集成管理的内涵、渊源、作用及应用，由侯春飞、倪鹏、罗晓撰写。

第二章通过分析政府部门的管理现状，提出改革方向，并直接阐述政府部门应用集成管理的意义，由庄桂杰、侯春飞、王珊撰写。

第三章主要介绍了政府部门集成管理所集成的基础理论——质量管理、绩效管理和风险管理，指出三者单独运行存在的问题，然后对三者的集成作了探讨分析，同时反映了集成三者的内在相互作用，由刘乾坤、罗晓

撰写。

第四章从战略、过程、组织、信息技术四个方面分别说明如何集成，并给出集成的成果即集成管理模型，由张径舟、苏茂文、倪鹏、车立志、罗晓、顾晓曦撰写。

第五章则是在前四章的理论支撑下，按照集成管理模型建立了完整的集成管理体系，体系的内容通过五个分系统具体阐述，由姜湘涛、王玲、马红中、王晓燕、王华强、赵淑娟撰写。

下篇是实践成果展现，主要以山东出入境检验检疫局为例介绍了政府部门集成管理体系建立的具体做法，共五章。

第六章作为集成管理体系的总体规划，详细陈述了战略和目标制定过程，介绍了为实现目标而创建的集成管理体系基本工作机制，总结了集成管理体系构建的主要做法和具体步骤，最后以管理手册的形式输出总体规划，由张径舟、徐京龙、张清海、王明鑑、罗晓、任庆明撰写。

第七章是管理体系的具体策划，在分配职责权限、识别确定过程的基础上，对过程制定绩效指标，按过程实施风险策划，根据具体策划编制形成体系文件，由张清海、刘志海、刘兴元、吕青、任庆明撰写。

第八章将政府部门的主要工作过程予以分类，主要陈述如何对实际工作进行过程管理，由姜湘涛、申朝阳、邹红波、蒋玉婷、王晓文、邹强、刘兴元、张焕海、张建中、刘彦龙、孙鲁文、王玲撰写。

第九章先后对体系检查、体系评价与分析两个方面的工作重点介绍持续改进的原则，并提供了体系改进方法及实施步骤，由刘乾坤、吕青、张建中、刘彦龙、李福义、刘艺杰、付家波撰写。

第十章详细介绍了集成管理信息集成的实现，说明如何应用信息化手段实施集成管理，由颜世国、陈涛、倪鹏撰写。

在本书的编写过程中，我们参考了大量国内外的资料，除书中已注明的以外，尚借鉴了许多专家、学者的专著、教材、论文、案例与网站资料，在此，一并表示衷心的感谢！虽然我们做了大量准备工作，在编写过程中尽心竭力，但由于水平所限，难免存在疏漏、不足和偏颇之处，敬请各位同行专家、读者批评斧正。

编者

2013年10月

目 录

CONTENTS

上篇：政府部门集成管理理论篇

第一章 集成管理理论	(3)
第一节 集成管理的基本概念及其发展历程	(3)
一、集成及集成管理的定义	(3)
二、集成管理的特点	(5)
三、集成管理理论的发展历程	(6)
第二节 集成管理的功能、分类与应用	(8)
一、集成管理的功能	(8)
二、集成管理的分类	(10)
三、集成管理的应用	(13)
第二章 政府部门应用集成管理的必要性	(15)
第一节 政府部门管理的现状	(15)
一、政府及政府管理的基本概念	(15)
二、政府部门管理的特点	(16)
三、政府部门管理实践中存在的问题	(18)
第二节 政府部门管理模式的改革方向	(22)
一、政府部门管理模式改革的理论基础	(22)
二、我国政府部门管理模式改革的改革要求	(28)
三、我国政府部门管理模式改革的实践	(30)
第三节 政府部门应用集成管理的现实意义	(33)
一、政府部门应用集成管理的契合性	(33)
二、政府部门应用集成管理的作用	(35)
第三章 政府部门管理关键要素的理论体系及其集成分析	(38)
第一节 质量管理	(38)
一、质量及质量管理	(38)

二、2008 版 ISO 9000 质量管理体系	(38)
三、ISO 9000 族标准在政府部门管理中的作用	(42)
四、质量管理存在的问题	(43)
第二节 绩效管理	(43)
一、绩效及绩效管理	(43)
二、绩效管理的四个环节	(44)
三、绩效管理的特点	(45)
四、绩效管理的常用工具及比较	(45)
五、平衡计分卡	(46)
六、绩效管理存在的问题	(48)
第三节 风险管理	(49)
一、风险及风险管理	(49)
二、风险管理发展历程	(49)
三、风险管理过程	(50)
四、风险管理的特点及原则	(52)
五、风险管理的作用	(53)
六、风险管理存在的问题	(53)
第四节 管理要素集成的必要性和可行性分析	(54)
一、管理体系集成的必要性	(54)
二、管理体系集成的可行性	(55)
第四章 政府部门集成管理模式	(57)
第一节 政府部门战略和目标集成	(57)
一、集成管理模式的战略和目标形成	(57)
二、战略和目标集成的实现	(60)
第二节 政府部门过程集成	(61)
一、过程	(61)
二、通过过程方法进行质量控制	(64)
三、绩效在过程上的体现	(65)
四、按过程实施风险控制	(69)
第三节 政府部门组织集成	(71)
一、集成模式下的政府部门组织架构	(71)
二、过程与岗位职责	(74)

三、组织集成与组织绩效	(76)
第四节 政府部门信息集成	(77)
一、信息集成的特征	(77)
二、信息集成的方法	(78)
三、信息集成的内容	(79)
四、政府部门信息集成的模式	(80)
五、政府部门信息集成的原则	(81)
六、政府部门信息集成的意义	(82)
第五节 政府部门集成管理模式的构建	(83)
一、政府部门集成管理的两个维度	(83)
二、政府部门集成管理模型的三大要素	(84)
三、政府部门集成管理模式的构建方法	(85)
第五章 政府部门集成管理体系的内容	(89)
第一节 战略目标系统	(89)
一、政府部门面临的环境分析	(89)
二、我国政府部门开展战略管理的现行做法	(90)
三、集成模式下政府部门的战略目标系统	(91)
四、政府部门集成的战略目标	(94)
第二节 管理控制系统	(96)
一、组织结构系统	(96)
二、内外部沟通系统	(104)
三、行政监督系统	(109)
四、文件系统	(113)
第三节 服务保障系统	(117)
一、人力资源管理	(118)
二、财务管理	(123)
三、政府采购	(128)
四、工作环境	(130)
五、基础设施	(132)
第四节 公共服务提供的控制系统	(134)
一、公共服务提供的概念	(134)
二、公共服务提供的控制原则	(136)

三、政府公共服务提供的要求	(137)
第五节 改进控制系统	(142)
一、改进的影响因素	(142)
二、改进的方法及流程	(145)
三、改进机制的建立及实施	(147)

下篇：政府部门集成管理实践篇

——山东出入境检验检疫局应用集成管理理论构建综合管理体系的实践

第六章 集成管理体系的总体规划	(151)
第一节 政府部门战略和目标集成的实例	(151)
一、山东局对战略和目标的认识	(151)
二、山东局战略和目标的制定过程	(152)
第二节 集成管理体系的基本工作机制	(158)
一、工作机制的基本概念	(158)
二、集成管理体系中的工作机制	(159)
三、山东局应用集成管理理论创新工作机制的实践	(160)
第三节 山东局综合管理体系的构建	(161)
一、山东局综合管理体系的构建思路	(162)
二、山东局综合管理体系具体构建步骤	(163)
三、山东局构建综合管理体系的意义	(165)
第四节 管理手册创建	(166)
一、管理手册的概念	(166)
二、管理手册的结构与内容	(168)
三、管理手册的作用	(169)
四、管理手册的编写与管理	(171)
五、管理手册的建立要求	(175)
第七章 集成管理体系的具体策划	(178)
第一节 职责和权限分配	(178)
一、职责和权限分配的依据	(178)
二、职责和权限分配的总则	(179)
三、职责和权限分配的步骤	(179)

第二节 过程分析与管理	(184)
一、过程的识别与确定	(184)
二、集成管理体系的过程分析	(187)
三、集成管理体系的过程管理要求	(190)
第三节 绩效指标的制定	(191)
一、绩效指标的制定及分解	(191)
二、单位绩效指标的制定	(194)
三、部门绩效指标的制定	(199)
四、个人绩效指标的制定	(201)
第四节 风险管理的策划	(202)
一、风险管理总体要求	(202)
二、风险管理环境信息	(203)
三、风险管理的策划	(203)
第五节 文件的编制及管理	(209)
一、文件结构及创建过程	(210)
二、文件的管理	(212)
三、文件的改进	(212)
第六节 集成管理体系过程实现的策划	(213)
一、过程实现策划的意义	(214)
二、过程实现策划的实施	(214)
三、特殊过程实现的策划	(219)
第八章 集成管理体系的过程管理	(221)
第一节 风险管理的嵌入	(221)
一、政府部门风险因素识别	(221)
二、政府部门风险分析和评估	(222)
三、政府部门风险控制	(225)
四、政府部门风险救济	(225)
第二节 沟通管理	(228)
一、内部沟通	(228)
二、外部沟通	(232)
第三节 人力资源管理	(239)
一、人事管理	(239)

二、纪检监察工作	(247)
三、政工工作	(255)
第四节 后勤保障与服务过程管理	(258)
一、财务管理	(258)
二、采购与外包	(265)
三、国有资产管理	(274)
四、后勤服务与工作环境管理	(279)
第五节 检验检疫法制与通关管理	(280)
一、行政许可	(280)
二、检验检疫法制工作	(289)
三、检验检疫通关工作	(298)
四、检验检疫认证监管	(305)
第六节 检验检疫主要行政执法业务	(311)
一、进出境动植物及其产品检验检疫监管	(311)
二、进出口工业品检验检疫鉴定监管	(318)
三、进出口食品及化妆品检验检疫监管	(327)
四、出入境卫生检疫监管	(336)
第七节 检验检疫科技与信息化管理	(343)
一、科技管理	(343)
二、信息化管理	(350)
第九章 集成管理体系的改进管理	(357)
第一节 体系改进管理的总体原则	(357)
一、体系改进管理的意义	(357)
二、体系改进管理的方法	(357)
三、体系改进管理的准则	(359)
第二节 体系检查	(360)
一、工作质量督察	(360)
二、内部审核	(362)
三、风险监测	(364)
第三节 体系分析与评价	(365)
一、体系分析与评价概述	(365)
二、过程评价	(366)

三、数据分析	(368)
四、管理评审	(371)
第四节 绩效评价与结果应用	(373)
一、绩效评价	(373)
二、考核结果应用	(379)
第五节 顾客满意评价	(380)
一、顾客及相关方满意评价的策划	(380)
二、顾客满意评价的实施	(381)
三、顾客满意度调查	(382)
四、顾客满意评价结果的应用	(388)
第六节 集成管理体系持续改进	(391)
一、有关改进的基本概念	(391)
二、持续改进的原则	(393)
三、纠正和预防措施	(394)
四、持续改进的开展	(398)
第十章 集成管理模式的信息集成应用	(404)
第一节 集成观下的政府部门信息资源管理	(404)
第二节 综合管理信息系统的设计思想	(405)
一、综合管理信息系统定位	(406)
二、总体设计	(406)
三、具体设计思路	(409)
第三节 综合管理信息系统应用技术介绍	(412)
一、技术实现层设计思路	(412)
二、技术实现层设计的特点与优势	(413)
三、技术实现层应用技术说明	(414)
第四节 综合管理信息系统功能展示	(426)
一、门户桌面管理	(426)
二、管理目标	(428)
三、绩效考核指标管理	(430)
四、基础信息维护	(432)
五、绩效考核管理	(432)
六、评议	(438)

七、体系文件管理	(439)
八、检查改进	(443)
九、工作计划管理	(445)
十、系统管理维护	(447)
十一、统计分析	(448)
第五节 综合管理信息系统信息集成方案	(449)
一、信息集成方案论证	(449)
二、信息集成方案	(453)
三、具体方案说明	(455)
附录一 政府部门集成管理模型	(459)
附录二 山东局管理目标	(460)
附录三 山东局管理手册	(461)
附录四 山东局职责、权限和过程一览表（以黄岛局为例）	(518)
后记	(532)

上篇

政府部门集成管理理论篇