

# 探索

基于质量管理体系的政府部门执行力建设研究

〔国家质检总局课题组◎编著〕

# 探 索

—— 基于质量管理体系的政府部门  
执行力建设研究

国家质检总局课题组 编著

中国质检出版社

北 京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

探索: 基于质量管理体系的政府部门执行力建设研究/国家质检总局课题组编著. —北京: 中国质检出版社, 2012

ISBN 978-7-5026-3620-3

I. ①探… II. ①质… III. ①国家行政机关—行政管理—质量管理体系—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 100771 号

中国质检出版社出版发行

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](http://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 10.75 字数 154 千字

2012 年 12 月第一版 2012 年 12 月第一次印刷

\*

定价: 46.00 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



## 前言

执行力建设是我们党和政府面临的重要课题。中国共产党第十七届中央纪律检查委员会第五次全体会议上强调，提高“制度执行力”。2006年《政府工作报告》中提出，“建立健全行政问责制，提高政府执行力和公信力”。这一方面体现了政府部门执行力的重要性，同时也反映了提升政府部门执行力的迫切性。

国家质检总局积极探索提升执行力水平，自2009年初开始建立并运行质量管理体系，初步实现了规范机关管理、提高工作水平、提升执行力的需求。这一做法在中央国家机关是一次新的尝试。

为了更好地指导质量管理工作实践，国家质检总局开展了《基于质量管理体系的政府部门执行力建设研究》的国家软科学项目研究，2012年2月份顺利通过课题验收，由国家工程院院士刘源张领衔的专家组一致认为，该课题的研究成果具有创新性，填补了国内同领域的研究空白，具有国际先进水平，对于我国政府执行力建设具有一定的指导意义。

本书是这一研究项目的精华集结，第一篇主要通过对国家质检总局建立质量管理体系的实证分析及对执行力提升效果的评价，总结归纳形成一套适用于所有政府部门的质量管理体系建设和运行方法；第二篇主要研究政府部门执行力的评价方法，包括评价要素构成、各要素赋值标准及评价结果的计算等；第三篇主要研究运用质量管理体系提升政府部门执行力的基础理论，包括政府部门执行力的概念和内涵、我国政府部门执行力存在的问题、质量管理体系对于提升政府部门执行力的优势等内容。

本书是国家质检总局推行质量管理体系成功实践的一个缩影，这一理论成果将指导全国各级质检部门不断提升依法行政执行力，为建设质量强国，为建设服务型政府，为发展国际质量管理理论作出新的贡献。



## 提高政府部门执行力的质量管理体系建设方法研究

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 第一章 概述 .....                       | 3  |
| 一、质量管理体系对于提升政府部门执行力的可行性 .....      | 3  |
| 二、质量管理体系对于提升政府部门执行力的优势 .....       | 6  |
| 三、政府部门建立以提升执行力为目标的质量管理体系基本原则 ..... | 9  |
| 第二章 国家质检总局质量管理体系建设和运行的实证分析 .....   | 13 |
| 一、建立质量管理体系的背景综述 .....              | 13 |
| 二、质量管理体系的建立 .....                  | 14 |
| 三、政务内网建设 .....                     | 17 |
| 四、质量管理体系运行 .....                   | 19 |
| 第三章 国家质检总局质量管理体系对于提升执行力的效果评估 ..... | 23 |
| 一、执行力的概念及特征 .....                  | 23 |
| 二、对影响政府部门执行力因素的分析 .....            | 24 |
| 三、质量管理体系在提升执行力方面的作用 .....          | 25 |
| 四、国家质检总局质量管理体系提升执行力的实证分析 .....     | 26 |
| 五、政府部门执行力评估的方法 .....               | 29 |
| 第四章 政府部门建立运行质量管理体系的基本步骤和方法 .....   | 33 |
| 一、国家质检总局与其他政府部门的共性与差异 .....        | 33 |
| 二、政府部门建设质量管理体系的基本理念 .....          | 36 |
| 三、政府部门建立运行质量管理体系的基本步骤 .....        | 38 |
| 四、政府部门建立运行质量管理体系的方法 .....          | 44 |
| 附件 1: 关于大连市建立质量管理体系情况的调研报告 .....   | 49 |



|                              |    |
|------------------------------|----|
| 附件 2：国家质检总局政务内网建设和应用情况 ..... | 54 |
|------------------------------|----|

## 实施质量管理体系提高政府部门执行力的评价研究

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 第一章 实施质量管理体系是提高政府部门执行力的有效途径 .....  | 61 |
| 一、政府部门实施质量管理体系的意义 .....            | 61 |
| 二、政府部门实施质量管理体系的特点 .....            | 64 |
| 三、实施质量管理体系能够提高政府部门执行力 .....        | 67 |
| 四、实施质量管理体系提高政府部门执行力的实证 .....       | 71 |
| 第二章 实施质量管理体系提高政府部门执行力的评价要素 .....   | 73 |
| 一、实施质量管理体系提高政府部门执行力评价目的及原则 .....   | 73 |
| 二、实施质量管理体系提高政府部门执行力的评价内容 .....     | 74 |
| 三、实施质量管理体系提高政府部门执行力的评价要素 .....     | 77 |
| 第三章 实施质量管理体系提高政府部门执行力的评价方法 .....   | 86 |
| 一、评价步骤 .....                       | 86 |
| 二、确定评价对象 .....                     | 87 |
| 三、确定评价模式 .....                     | 87 |
| 四、确定评价要素 .....                     | 88 |
| 五、实施评价活动 .....                     | 91 |
| 六、得出评价结论及开展后续活动 .....              | 95 |
| 第四章 实施质量管理体系提高政府部门执行力评价方法的应用 ..... | 97 |
| 一、评价方法的应用领域 .....                  | 97 |
| 二、评价方法的应用条件 .....                  | 98 |
| 三、评价结果的应用保障 .....                  | 98 |

## 运用质量管理体系提高政府部门执行力的基础理论研究

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 第一章 政府部门执行力概述 .....            | 103 |
| 一、政府执行力的概念溯源 .....             | 103 |
| 二、政府执行力及政府部门执行力的概念、分类和特性 ..... | 104 |
| 三、当前我国政府部门执行力的现状分析 .....       | 108 |

|                                             |     |
|---------------------------------------------|-----|
| 第二章 加强政府部门执行力建设的理论及实践基础 .....               | 121 |
| 一、加强政府部门执行力建设的理论基础 .....                    | 121 |
| 二、目前国内外为提高执行力所采取的管理方法和实践 .....              | 130 |
| 第三章 质量管理体系在提高执行力方面的优势分析 .....               | 144 |
| 一、政府质量管理的内涵 .....                           | 144 |
| 二、实施政府质量管理体系对于加强政府部门执行力<br>建设的必要性与可行性 ..... | 146 |
| 三、实施质量管理体系对于提高政府部门执行力的优势分析 .....            | 153 |
| 四、政府部门应用质量管理体系提升执行力面临的行政环境 .....            | 160 |



# 提高政府部门执行力的 质量管理体系建设方法研究 >>







# 第一章 概 述

## 一、质量管理体系对于提升政府部门执行力的可行性

党的十七大报告提出“建设服务型政府”的要求，为政府改革指明了方向。胡锦涛总书记指出，建设服务型政府，首先要创新行政管理体制。要着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，把政府主要职能转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来，把公共服务和社会管理放在更加重要的位置，努力为人民提供方便、快捷、优质、高效的公共服务。政府部门是构成政府，分别管理国家各方面、各层次行政事务的职能机构；是建设服务型政府的执行者和服务的体现者。要实现建设服务型政府这一目标，关键在于政府部门的执行力。

政府部门执行力是指政府部门有效执行政府任务并创造良好社会效益的政府内在能力。它包含三个方面含义：第一，是一种能力，它是组织运用各种法规、策略、手段、技术去完成任务方面的能力，它包涵着多种能力。第二，是一种合力，是政府部门内的各种资源如人员、制度、物资、设备、信息等通过综合管理，相互作用所产生的整合力。第三，是一种效力，政府部门在管理国家和社会公共事务，执行政策、决策，处理日常事务的过程中，必须考虑以最快的速度、最好的质量、最少的消耗依法准确地实现政策和行政决策的目标。政府部门执行力是行政能力的主要组成部分，是由多种能力要素构成的综合系统，即通过准确理解政府工作的目标、方向，精心设计、实施各项工作方案，同时对各种资源（包括人财物、信息）进行集中有效使用，使得政府的政策、决策、计划等目标有效实现的内在能力<sup>①</sup>。提升政府部门的执行力，就是不断加强执行人员的服务理念；依法行政，以职责确定服务内容，配置资源；提升以服务对象的需求来建立管理机制、进行过程控制的能力，加快建设服务型政

---

<sup>①</sup> 子课题一，运用质量管理体系提高政府部门执行力的基础理论研究。



府的步伐。

党的十七大召开以来,我国政府部门一直在努力探索提升和发展自身执行力。这些努力主要表现在:1) 创新组织管理机制。组织管理机制是政府执行力得以体现的保障和基础,包括:转变理念、管理流程再造、优化组织机构、明确职权划分和配套法制制度建设等。2) 管理和配置人力资源。包括公务员的科学管理,在公务员的“选”“用”“育”“留”等方面做到正规化和科学化。3) 提高领导力。领导者主要是要负责决策、组织、指挥、协调和监督的人员,其自身也是执行主体中的一部分。领导者要注意自身素质的提高,重视自身在内部管理上的积极推动作用和系统管理能力。4) 培育构建执行文化。把执行当作一种荣誉、使命,着力形成各种有利于行政执行的理念和氛围,使执行力文化与党和人民群众的利益相一致,把执行主体的主动性调动起来,进一步深化他们的目标感、责任感、使命感、紧迫感<sup>①</sup>。

提升执行力的所有努力都致力于借助内部管理,增强政府部门在执行方面的内力。这些努力不仅借鉴了国外政府部门在内部管理方面改革和创新的经验,还借助于多种管理技术和管理工具,并取得了不同程度效果。

质量管理体系<sup>②</sup>是国际标准化组织(ISO)向全世界推荐的一套实用的管理方法模式。把组织管理的所有活动系统地归纳为管理职责、资源管理、产品实现和测量、分析和改进4个过程,通过决策、实施、检查和改进(PDCA)的方法管理这些过程。质量管理体系所采用的“过程控制”、“系统管理”、“基于事实的决策方法”、“持续改进”等管理原则,是在总结国际上多年质量管理实践和经验基础上形成的,充分体现了现代管理基本原理和思想。应用这些原则,可以指导组织建立和运行质量管理体系的实践,提高组织的整体管理水平。

实践证明,在政府机关采用现代管理基本原理,建立运行质量管理体系是可行的,也是受到普遍认可的。质量管理体系已经在发达国家的政府改革中得到广泛应用,相关的应用已经形成国际标准指南文件。国际标准化组织形成了IWA的指南文件,该组织还于2005年发布了IWA 4:2005《质量管

① 张礼建,赵世友:“浅析我国政府执行力的建构”,《行政与法》,2008.1。

② 吴建伟、祝天敏:《ISO 9000:2008 认证通用教程》,北京:机械工业出版社,2009.11。

理体系 地方政府应用 ISO 9001:2000 指南》,该标准是公共部门执行 ISO 9001:2000 管理体系标准以便改进地方政府质量管理的指南。一些西方国家把推行 ISO 9001:2000 管理体系标准作为提高政府管理水平,规范政府行为的有效手段。例如英国政府将 ISO 9000 推荐为政府部门“提高公共服务质量并达致最佳”可采用的四种质量管理项目之一,并成功在政府单位中推行质量管理体系<sup>①</sup>。

在我国,ISO 9000 质量管理体系最初在检验检疫系统、政府采购中心、税务局等政府部门中使用,后来逐渐扩展到公安局、法院、检察院、海关、水利等政府职能部门。截至目前,据不完全统计,我国各类通过 ISO 质量管理体系认证的政府部门已达 2000 多家。如辽宁省大连市、浙江省宁波市、成都市金牛区和广东省江门市等都已成功地在整个政府系统中运用 ISO 9000 标准并通过了第三方的质量管理体系认证。充分说明了在政府机关运用质量管理体系有充足的经验可借鉴。

以大连市为例,自 2007 年以来,大连市人民政府在 54 个政府机关(委、办、局)、15 个区县市、143 个基层单位建立运行质量管理体系,并先后通过质量认证。全面导入 ISO 9000 质量管理体系以后,大连市政府各部门行政管理制度建设取得了突破,工作质量和工作效率显著提高,群众满意度和社会认同度明显提升。推进体系建设后取得的显著成效,主要表现在:一是行政管理机制不断完善,大连市体系建设比较好的单位有着共同特点,就是理顺了工作职责和办事流程,突出流程诊断和流程再造,使管理流程清晰,管理过程受控,管理机制不断完善。二是服务质量全面提高,如大连市民政局通过体系建设,着眼现代民政发展,构建民政管理标准化体系,提高了服务的质量和效能。三是服务理念得到了强化,如大连市质监局为方便企业、明确办事时限,年初向社会公开承诺,力争使行政许可事项审批时限再压缩 30%,有效地提高了服务效率。四是行政管理方式发生了转变,如大连市地税局将质量体系通过内网来展示,依托新开发的征管业务系统和行政办公系统来进行,将工作项目的发起、审批、执行、记录全过程固化在电子平台上,使体系运行与业务管理、行政管理相统一,既达到过程控制和闭环管理的要求,又实现了行政管理

<sup>①</sup> 子课题一,运用质量管理体系提高政府部门执行力的基础理论研究。



方式的转变和改进。这些成效反映了大连市的政府部门的执行力在管理机制、资源配置、领导能力和执行文化方面有了很大提高<sup>①</sup>。

## 二、质量管理体系对于提升政府部门执行力的优势

内部管理是组织为了实现自己的使命，通过下达指令、提出要求、采取措施、控制和协调其成员等行为来完成预期任务的活动。不同的组织，根据其使命、规模、组织形态的差异而选择不同的内部管理方法，目前国内外为提高执行力所采取的管理方法主要有以下6种：

一是绩效管理方法。主要措施是实施人力资源管理战略、使用项目评估比率工具、推出绩效记分卡制度、推行竞争性采购、加强绩效审计、强调绩效与预算紧密挂钩等。在强化责任、改进服务、提高效能、深化公开、完善奖惩、推动落实等方面起到了积极作用。

二是反馈控制（督查）。主要措施是政府督查部门通过开展督促检查，获取信息，发现政府执行中的问题并及时修正，达到管理控制的目的。强有力的督促检查工作，是推进党的路线、方针、政策和政府决策贯彻落实的重要环节，是确保政令畅通的有力手段。

三是组织文化建设。主要措施是通过培训、讨论、学习及分享，把一种理念灌输到思想中，影响政府执行人员的观念、信仰、习惯、行为方式。组织文化对于加强政府执行力的作用是潜在而无形的，然而其影响却是全面、巨大而持久的。

四是流程再造。主要措施是在借鉴和发展现代企业业务流程再造理念和方法的基础上，以服务为中心，以公众的需求为导向，对政府部门原有组织机构、业务流程进行重组，谋求组织绩效的显著提高，使公共产品或服务更能取得社会公众的认可和满意。

五是效能监察和效能建设。主要措施是通过宣传发动、民主评议、受理投诉和专项监察对各项工作情况进行效能监察。并明确了评估反馈、落实奖惩、督促整改、责任追究等不同的结果运用方式。

---

<sup>①</sup> 《政府部门执行力建设研究》课题组，辽宁调研报告，2011.09。

六是质量管理体系。主要措施是贯彻 ISO 9000 质量管理体系标准,创新政府部门的内部管理,不少还通过第三方认证来证明体系建设已完全符合标准的要求。

比较政府部门采用以上方法的实践中表现出的优缺点,在提升执行力的系统性、有效性和持续性方面,可以看出质量管理体系方法具有明显的优势:反馈控制(督查)注重工作检查,对人力资源管理,提高领导力和执行文化建设方面的工作作用不够明显;组织文化建设在机制创新方面直接的作用不够明显;流程再造、效能监察和效能建设在系统性方面有一定的局限性。虽然这些方法在其相关的工作创新中产生了一定的效果,但是,绩效管理和质量管理体系在系统性方面较为突出,它们可以对创新管理机制、人力资源管理、提高领导力、培育构建执行文化等方面提出全面的要求,实施管理。质量管理体系更加注重过程的管理,可以通过内部和外部的审核持续改进。

进一步分析政府部门实施质量管理体系,在促进政府执行力提升方面有着其他管理方法不可比拟的优势,主要有如下几个方面:

(1) 有利于树立全面、系统、质量、效益的意识,从意识观念上促进政府执行力的提升。质量管理体系追求的是管理质量的提高,强调管理过程必须是全面的质量标准、全面的质量管理、全过程的质量管理、全员参与的质量管理,这是一种全面、系统、效益的观念,是一种科学的、和谐的、可持续发展的观念。质量管理体系“以顾客为关注焦点”、“持续改进”的原则,则要求政府始终关注公众对政府的质量和效益方面的需求和期望,处处以公共利益为考虑问题的出发点,以公众满意为目标,不断改进政府执行水平。

(2) 有利于建立规范化的执行流程,减少和避免政府执行行为的随意性,消除执行力隐忧。政府部门全面实施质量管理体系,有利于培养政府人员的规则意识,从而有利于推进依法行政进程,保障政府执行力。

(3) 质量管理体系有利于强化政府内部控制,有利于消除工作缺陷,减少抵制执行和执行走样的情况。政府部门实施质量管理体系强调质量评审,要求通过内部评审和外部认证,以确保提升政府工作质量。政府部门实施质量管理体系,依据相关程序文件展开对政府执行各个环节的控制,能够较有效地实现对政府部门内部各职能部门及所有员工实施全过程管理和全程控制,并最终有效地提高政府执行力。政府部门实施质量管理体系,建立“事





前、事中、事后控制”全过程的监督机制，可以通过合法化的固定的检查和评审程序，实现从源头上、从程序上对政府人员的执行行为及执行过程的全程监督，有利于消除和避免政府部门的道德风险问题，最终达到避免政府执行力问题出现的目的。

(4) 有利于提高政府管理质量和服务质量，从正面促进政府执行力的提升。质量管理体系倡导 PDCA 流程。具体而言，在质量管理体系下，按照 PDCA 的要求，政府需要改进决策体制，要吸纳公众参与，查民情，访民意，力求做到决策科学合理；政府需要改进执行机制，力图使执行得到落实，执行有力，并将政府的政策决策最大限度的在实际工作中贯彻落实；政府需要创新监督体制，要采用与时俱进的监督手段，要吸纳更广泛的社会成员参与对政府决策和执行活动的监控，同时更要使监督更加制度化；政府要形成持续改进工作的良性机制，要听从监督的意见，力图使监督起效果，力图使决策有质量、执行有质量。而这一切的施行，都将有利于加强政府执行力建设。

(5) 有利于建立起中国特色的绩效管理体系，提高政府执行绩效水平。质量管理体系需要明确岗位职责、需要进行工作和职位分析，其本身还设有质量目标、质量检查、数据分析和持续改进流程，是一个全面、科学、合理的质量评价体系，建立质量管理体系将大大有利于推进公务员考核工作和政府部门绩效评估和管理工作。

(6) 有利于加强政府管理基础。政府机关导入全面质量管理标准，建立了比较合理的质量管理体系，并按照质量管理体系的规定确定管理者职责，对行政管理、行政执法以及内部事务工作都制定了文件化的工作程序，使机关的职责、职权分明，各部门、各环节、各岗位都有明确的工作程序和工作质量要求，让全体工作人员都了解质量管理体系的内容，都知道自己该做什么、如何做和做得怎么样、如何自我评估和自我控制。全体工作人员均按规定的要求去做，形成一个全面控制、高效运转的质量管理体系，克服以往那种凭经验管理的不规范做法，解决基础管理弱化、内部协调不畅等问题，使管理工作步入科学、系统、规范的要求，提高了工作效率。

(7) 有利于推动政府机构创新和管理创新，改革政府内在弊端。当前我国地方政府依然存在职能交叉重叠、互不协调和职责不清的弊端，一些政府部

门在业务上自成一家，互不联系，制度与制度、部门与部门、岗位与岗位之间还缺乏必要的整合和协调，实际操作中的随意性较大，可持续发展性不强，甚至造成资源浪费。在引入质量管理体系后，通过对各部门工作职责和业务流程的梳理和流程再造，可以对相关的职责和机构进行重新的整合、优化，因事设岗，因岗定责，从而达到推动机制创新和管理创新的目的。

### 三、政府部门建立以提升执行力为目标的质量管理体系基本原则

2008年2月，胡锦涛总书记在中共中央政治局第四次集体学习（《国外政府服务体系建设和我国建设服务型政府的问题》）时的讲话中说：“建设服务型政府，是坚持党的全心全意为人民服务宗旨的根本要求，是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求，也是加快行政管理体制改革、加强政府自身建设的重要任务”，“要在经济发展的基础上，不断扩大公共服务，逐步形成惠及全民、公平公正、水平适度、可持续发展的公共服务体系，切实提高为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平，更好地推动科学发展、促进社会和谐，更好地实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”，“建设服务型政府，根本目的是进一步提高政府为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平，关键是推进政府职能转变、完善社会管理和公共服务，重点是保障和改善民生”，“建设服务型政府，首先要创新行政管理体制。要着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，把政府主要职能转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来，把公共服务和社会管理放在更加重要的位置，努力为群众提供方便、快捷、优质、高效的公共服务”，“建设服务型政府，需要各级党委和政府共同努力。要增强建设服务型政府的紧迫感和责任感，切实把建设服务型政府列入重要议事日程，制定工作规划，确定重点任务，加强领导，精心组织，积极推动，不断取得新进展。要加强对建设服务型政府的实践探索和理论研究，深入分析新情况新问题，及时总结实践经验，认真借鉴国外有益做法，促进服务型政府建设”。

胡锦涛总书记在2011年中纪委第六次全会上提出，要提高政府社会管理



执政能力的问题。这就更加需要借助质量管理体系的运作平台,进一步落实科学发展观,不断提高依法行政、规范运作的水平,为建设有效、廉洁、和谐的政府机关奠定基础。

提升政府部门执行力的目标,在于通过内部管理,有效的引导全体干部职工强化责任意识和服务意识,不断转变工作作风;完善内部管理,建立健全职责明确、协调有序、标准统一、行为规范的工作机制,提高工作质量和效率;增强创新能力,并持续改进,不断提高适应新形势、新情况、新任务的能力,始终能较好地履行职能完成使命。

本课题组通过对北京、辽宁、四川等地方政府部门应用质量管理体系创新内部管理实践的调研,发现在政府部门建立运行质量管理体系过程中存在着一些突出的共性问题,需要从理论上和实践上加以研究解决<sup>①</sup>。

### (一) “生搬硬套”现象

一些单位和部门没有对政府机关履行的行政职责、工作特性和服务特点进行具体、准确的分析,生硬地套用 ISO 9001 标准的条款和术语,自上而下地硬性“贯标”,“要我做”的现象比较普遍存在。

### (二) “两层皮”现象

一些单位和部门的质量管理体系建设与实际工作脱节,致使体系运行流于形式。体系建设与业务工作不够融合,存在着体系归体系,业务工作归业务工作的“两层皮”现象。

### (三) “额外负担”现象

一些单位和部门的质量管理体系改进机制,没有很好地与其他现行的政府管理制度、管理方法相融合,比如和政府目标责任考核机制、惩防腐败机制等有机结合,而是将其分割建立,与实际工作相脱离,使各单位疲于应付上级检查和外部认证,体系工作成为一种“额外负担”。

<sup>①</sup> 《政府部门执行力建设研究》课题组,辽宁调研报告,2011.09。