

曹红军/著

公共部门引进 ISO9000 管理体系的探讨

经济管理
学研究

公共部门
引进
ISO9000
管理体系的
探讨 / 曹红军

[摘要] 如何加强对公共部门的质量管理是真正推进以“行政三分”法改革的关键环节。因此,作为企业质量管理的权威认证的 ISO9000 质量认证、管理方法和体系为我们新一轮行政改革中加强公共部门质量管理提供了可供借鉴的模式。

[关键词] 公共部门;质量管理;质量认证;行政三分

[中图分类号] C93 - 03 [文献标识码] A [文章编号] 1002 - 3887(2003)Z101 - 0136 - 03

一、ISO9000 质量管理体系

ISO9000 质量管理体系是在质量管理实践过程中逐步形成和完善的。这一质量体系最早出现在欧洲。英国国际标准学会(BSI)在1979年颁布了国家标准 BS5750。这一标准提供了质量保证框架,可以说是 ISO9000 的初始形态。随着在质量管理过程中的不断完善和发展,这一管理体系和质量控制标准逐渐为社会所承认。1987年 BS5750 标准被国际标准化组织采用并修改为 ISO9000 标准即国际标准。我们现在所说的 ISO9000 是1994年在欧洲修改以后的以 BS/ EN/ ISO9000 形式出版的,在美国相对应的标准是 ANSI/ ASQC Q9000。它主要包括以下三个相对独立又相互依存的质量管理和控制体系

ISO9001(1994)质量体系:这一标准是对业务管理体系设计、结构和职能的三个标准之一,是设计或开发、生产、安装和服务的质量保证模式。它所规定的是合同中要求提供的产品的具体质量要求。目的是预防在产品或服务寿命周期各个阶段出现质量不合格产品。

ISO9002(1994)质量体系:这一标准是衡量企业是否具有按设计提供产品的能力,主要是生产、安装和服务的质量保证模式。主要目的是通过这一标准的执行来使生产各个阶段的不合格产品的发生达到顾客的满意程度,它与 ISO9001 体系的惟一区别是对设计的要求。

ISO9003(1994)最终检验和试验的质量保证模式:这一标准体系是对产品最终质量检验和试验的具体标准,包括对不合格产品检测和控制的要求。

以上三个体系有机组合形成了全面有效的质量管理控制体系的国际化标准 ISO9000 体系。该标准系统总结了国际上多年的质量管理和控制的理论研究和成果,是国际上多年来质量管理和控制的实际经验的浓缩,是国际通

用的质量管理体系和标准。

二、公共部门质量管理的提高与 ISO9000 管理体系引进的可行性

公共部门的质量管理虽然在内容上与企业所进行的质量管理有着一定的差别,但在进行质量管理和控制的管理活动的目的和宗旨方面则是一致的。无论是公共部门还是企业,进行质量管理的目的就是使产品和服务的质量能够达到预期的质量标准。通过进行质量管理来推动产品和服务的质量的提高。因此,公共部门和 ISO9000 体系所适用的企业质量管理具有共同的目标和相适应的标准。这就使 ISO9000 管理体系在公共部门质量管理过程中的应用具备了可行性。这一可行性是建立在 ISO9000 管理体系和公共部门质量管理体系的某些一致性的基础上的。

1. 管理理念相似、管理目的一致性

公共部门的质量管理同企业的质量管理在管理思想上都侧重于对质量的管理和控制。目的都是通过对服务和产品的管理来使所提供或是生产的产品符合预期的标准,并对相关生产等过程进行管理、控制以保证、提高质量的管理活动。虽然在内容和管理的对象上有所区别,但就管理的基本理念——对质量的控制而言两者具有相当的一致性。对质量进行有效的管理的相同的价值取向,使 ISO9000 管理方法标准和管理模式能为公共部门的质量管理提供经验和模式的借鉴。可以说共同的管理理念和目的是引进 ISO9000 体系可能性的基础。

2. 都具有可以量化的管理标准

ISO9000 认证体系的显著之处在于对于特定的产品有一系列的特定的质量标准。这些标准是以该产品的相关质量和性能的数据等量化标准形式体现出来的。由于

有了这些预定的数量指标在管理过程中就有了可以量化的质量管理衡量尺度和标准。而公共部门的质量管理也同样地具有可以量化的标准。如作为公共部门质量管理中重要的公共项目的质量管理就同样的具有相关的技术指标作为衡量的标准和尺度。因此,虽然应用的部门不同,但是对于具有可以量化的指标的质量管理,ISO9000 体系的一些方法和管理手段可以适用于公共部门的质量管理。

3. 对质量管理的系统性的一致性要求

无论是公共部门还是 ISO9000 质量管理体系,关注的不仅仅是某一服务或是产品的最终质量,而且更注重对这一服务或是产品的提供生产的过程等各个相关的全面的质量管理。对于公共部门来说一项公共项目的质量管理不能仅仅看这一项目的功能性能总体上达到了某种指标,而且各个相关的生产过程控制管理和服务也要符合质量要求。公共部门质量管理的提高是指整个公共部门而不是具体的某一部门。公共部门管理改革形成的是有机体系的管理。而 ISO9000 认证体系的权威之处就在于从原材料的加工到成品的生产和包装的各个环节都有相关的质量管理,相互形成有机的统一的系列的质量管理。公共部门和企业为了提供高质量的管理和服务必须关注于全面的有效的质量管理,而 ISO9000 体系在这方面的优势也可以在公共部门质量管理过程中发挥作用。

4. 对管理标准的广泛适用性的共同要求

ISO9000 质量管理体系在诸多产品的质量管理方面具有广泛的应用。为世界范围内所认同。因此,它所形成的标准和管理具有一定的普遍的适用性。只要按照相关的质量管理标准可以对任何国家和地区的同一种产品进行衡量和比较。并且由于 ISO9000 质量管理体系的科学和认同的普遍性,也使达到这一标准的产品具有了一定的质量品牌。而目前世界各国新公共管理改革运动中提倡建设服务型政府,提倡政府等公共部门提供具备一定标准的高质量的“品牌”服务和公共产品。这也是现代行政改革形势下公共部门质量管理所追求的目标。

基于以上公共部门质量管理和 ISO9000 质量管理体系的共同的相似的管理,使这一企业产品质量管理行之有效的管理方法和模式能够运用于公共部门的质量管理。

三、公共部门引进 ISO9000 质量管理体系的必要性

国外政府改革过程中成功将企业经营理念和方法手段运用到政府管理中形成了注重质量和效益的新型政府管理模式。事实证明这样的借用企业运作经验和模式的政府改革是比较成功的。在此推动下,“经营型政府”、“服务型政府”成为各国行政改革的目标和再造政府的目标模式。对于建设这样的政府至关重要的公共部门的管理的

改革来说,如何加强质量管理成为关键中的关键。在此背景下,将适用于企业质量管理的 ISO9000 体系引进到公共部门质量管理当中去就是适应这一趋势发展的要求的理性选择。

1. 公共部门更好地服务政府、社会的需要。当前的政府改革无论是减员还是裁撤机构或是各种途径再造政府,都是想通过管理模式的变革来更好地服务社会。可以说各国的行政改革是建立在政府最终要更好地服务社会的共识的基础上的。建设服务型政府,公共部门的管理变革首当其冲。目前,以深圳为试点的行政三分改革的基本框架是行政决策、行政执行、行政监督三项职能的分立。公共部门的监督和质量管理为行政决策和执行提供保障。因此,公共部门管理中的质量管理的成功与否是“行政三分”的新政府管理模式建设成败的关键。而以往的传统公共部门的监督和质量管理模式已经不能够适应现代社会政治、经济的发展的要求。因此,在政府公共部门借鉴企业经营理念并把国际公认的质量监督、管理的 ISO9000 体系应用于公共部门的监督管理成为改革的必然选择。

2. 公共部门质量管理科学性的必然要求。我国传统公共部门管理,尤其是质量、绩效的监督、管理和控制突出的弊端就是缺乏科学的管理体制和方法。以往公共部门质量管理没有一套科学的制度和标准,往往是凭借个人经验进行管理。这样的经验管理在以“行政三分”为框架的,新的公共管理模式,不能保证决策和执行所需要的高质量公共服务和产品。传统的公共部门的监督质量管理体系已经成为束缚公共部门改革的主要障碍。引进新的管理体系实现公共部门监督质量管理的科学管理是改革的必然要求。自从 80 年代 ISO9000 质量管理体系在质量管理方面运用以来,其科学的管理和标准为世界各国所接受和认可,是世界范围内公认的有效的科学的质量管理体系。因此,为了实现公共部门质量管理的科学性,把在企业产品质量管理领域公认的国际标准的管理体系引进是必然的理性选择。

3. 提高公共部门质量管理有效性的需要。目前,以深圳市为试点的“行政三分”改革把公共部门的绩效质量监督管理和政策制定、行政执行相分离。而这一新的框架的可行和有效性是建立在公共部门能够有效地控制和管理公共服务和物品的质量和绩效的基础上,并通过公共部门的管理来影响和制约其他两部门的运作实现政府行政的优化。因此这一体制对公共部门质量管理提出了新的挑战。提高公共部门质量管理的效能,建立新的规范、有效的公共部门质量监督管理体系是解决问题的关键,也是我们稳固“行政三分”法改革的基础的根本途径。只有对公共部门的质量进行有效的控制和管理才能为政策制定和行政执行机构提供保障,形成有效的监督制约。“行政三分”的新的政府管理框架才能实现良性运作。

四、在公共部门质量管理中运用 ISO9000 体系应当注意的问题

依照 ISO9000 体系对公共部门质量管理进行改革是前所未有的创举。在具体实施过程中我们对一些重要问题要给予充分的注意和重视：

1. 引进的质量管理控制体系要与公共部门实际情况相结合

公共部门的质量管理涉及的是公共产品的质量管理和控制,不仅包括有形的公共物品而且也包括无形的公共服务。在引进这一管理体系时不能完全照抄照搬企业质量管理的做法和一切标准,要针对公共部门质量管理和企业的异同,具体问题具体分析,灵活运用,而不是引进表面的 ISO9000 质量管理的形式。把 ISO9000 体系科学的、合理的、适合公共部门质量管理需要的部分辩证地应用到实际管理中,形成依托于该体系有明显不同的公共部门管理的标准体系。

2. 注意 ISO9000 体系的定量标准和公共部门的定性标准相结合

ISO9000 体系的显著特点是具有系统的、具体的、科学规范的数量标准对产品的质量进行管理和控制。我们在引进的过程中固然要注意到公共部门中可以量化的产品的质量,但是对于不能量化的产品要制定弹性的定性标准,而不可一味地追求实现量化各种指标。对于可以量化的产品参照 ISO9000 体系制定科学合理的量化质量标准,而对于不适宜量化的要结合这类产品的特点制定适合的定性标准。借以在公共部门质量管理体系中形成既有量化的硬性指标也有弹性的定性和定量相结合的符合公共管理实际的指标体系。

3. 引进的管理体系的系统性原则

ISO9000 体系的有效性在于管理的系统性。我们在引进 ISO9000 体系的管理理念、方法和标准也要依据系统性原则。对于公共部门的质量管理应当是看成有机的整体,对影响质量的各个因素,从宏观、微观、人员技术等各方面建立质量保证、控制体系。因此,在运用 ISO9000 管理系统时不能断章取义,仅对某一具体部门和产品应用,而应当形成完整的检测、控制、评估、审核等相互依存的管理体系。我们引进 ISO9000 体系的目的是最终形成完善的公共部门质量管理、控制的系统的管理体系,而不是具体局部的部门和产品的管理系统。在公共部门质量管理改革中对系统性的把握是我们成功地实现 ISO9000 管理体系在公共部门应用的关键。

4. 遵循循序渐进的原则

把经济领域内的质量控制管理体系引进到公共部门管理领域是一个大胆的尝试。公共部门涉及政治、经济社

会生活方方面面,各个部门和机构的情况复杂多变。公共事务管理的多样性决定了公共部门的质量管理的改革不可能各个地区、部门、机构同时取得根本性的成功。把 ISO9000 这样全新的管理体系引进到公共部门的变革一定会遇到许多困难和阻力。在这样广阔的范围内进行改革如果不遵循一定的步骤,盲目追求速度,就可能失去对改革幅度、进程的控制,风险也就越大。因此,在公共部门引进 ISO9000 管理体系要本着循序渐进的原则。管理体制方法的更新要渐进地推行,先在条件允许的部门或是和企业管理相似的部门和产品进行尝试。取得经验后再逐步推广到整个公共部门。遵循循序渐进的改革原则是我们应用 ISO9000 质量管理体系推进公共部门监督管理体制变革的战略选择也是成功的根本保证。

五、结束语

采用企业经营管理的有效方法来改革政府管理模式的可能性已经为西方政府改革的成功所证实。借鉴其他领域的成功的管理经验改革公共部门质量管理是我们取得改革突破的契机。引进 ISO9000 管理体系必将推动我们改革公共部门的质量管理的步伐,为促进科学有效的公共部门质量管理体系的形成和发展提供宝贵的经验、方法和模式!

[参 考 文 献]

- [1](美) 保罗·C·纳特,罗伯特·W·巴可夫. 公共和第三部门组织的战略管理:领导手册[C]. 中国人民大学出版社,2002.
- [2](美) 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务[C]. 中国人民大学出版社,2002.
- [3](美) 詹姆斯·S·戴维斯. ISO9000 管理体系手册[J]. 中国标准出版社,2000.
- [4](澳) 欧文·E·休斯. 公共管理导论[C]. 中国人民大学出版社,2002.
- [5] 周朝琦,侯龙文. 质量管理创新 [C]. 经济管理出版社,2000.
- [6] 陈振明. 公共管理前沿[J]. 福建人民出版社,2002.
- [7] 陈振明. 公共管理学[J]. 中国人民大学出版社,1999.

收稿日期 2003 - 03 - 20

[责任编辑 周耀明]

[责任校对 李小丽]

[作者简介] 曹红军(1978~),男,吉林九台人,厦门大学 2002 政治与行政学系硕士研究生,主要研究方向:公共行政管理。福建厦门,邮编:361005。