



中华人民共和国国家标准化指导性技术文件

GB/Z 19034—2008/ISO/IWA4:2005

质量管理体系 地方政府应用 GB/T 19001—2000 指南

Quality management systems—Guidelines for the application of
GB/T 19001—2000 in local government

(ISO/IWA4:2005, Quality management systems—Guidelines for
the application of ISO 9001:2000 in local government, IDT)

2008-10-29 发布

2009-05-01 实施

中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局
中国国家标准化管理委员会 发布

目 次

前言	I
引言	II
1 范围	1
1.1 总则	1
1.2 应用	1
2 规范性引用文件	2
3 术语和定义	2
4 质量管理体系	4
4.1 通用要求	4
4.2 文件	5
5 管理职责	7
5.1 管理承诺	7
5.2 以公众为关注焦点	7
5.3 质量方针	8
5.4 策划	8
5.5 职责、权限和沟通	9
5.6 管理评审	10
6 资源管理	11
6.1 资源提供	11
6.2 人力资源	12
6.3 基础设施	13
6.4 工作环境	13
7 服务实现	13
7.1 服务实现的策划	13
7.2 与公众有关的过程	14
7.3 设计和开发	16
7.4 采购	19
7.5 服务提供	20
7.6 监视和测量装置的控制	22
8 测量、分析和改进	23
8.1 总则	23
8.2 监视和测量	23
8.3 不合格服务的控制	25
8.4 数据分析	26
8.5 改进	27
附录 A (资料性附录) 典型的地方政府质量管理过程	29
附录 B (资料性附录) 地方政府自我评价模型	30
参考文献	38

前 言

本指导性技术文件等同采用 ISO/IWA4:2005《质量管理体系 地方政府应用 ISO 9001:2000 指南》。

本指导性技术文件是 GB/T 19000 族标准的组成部分,并与其保持一致。

为便于使用,本指导性技术文件做了下列编辑性修改:

- a) 由于行政体制的不同,我国各级政府负责人的称谓有别于其他国家。为符合我国的实际情况,重新编写了术语 3.1 中的注;
- b) “本标准”改成“本指导性技术文件”。

本指导性技术文件的附录 A 和附录 B 均为资料性附录。

本指导性技术文件由全国质量管理和质量保证标准化技术委员会(SAC/TC 151)提出并归口。

本指导性技术文件起草单位:中国标准化研究院、内蒙古科技厅、中国矿业大学(北京)管理学院、北京信息科技大学经济管理学院、上海质量管理科学研究院、中国质量认证中心、北京新世纪认证有限公司。

本指导性技术文件主要起草人:李镜、汤万金、徐凤君、安景文、刘宇、刘俭生、刘钢、吉星。

引 言

当今社会所面临的一个巨大挑战是需要建立和保持公众对于政府机构的信任。为此,地方政府在创建质量和资金效率稳步提高的公共服务,以及持续发展的地区社会中起着重要的作用。通过以和谐、一致的方式,执行并落实国家和区域性政策,有助于促进持续的经济繁荣和社会公正。在某些极端情况下,当区域或国家缺乏有效管理的时候,地方政府也可保持地方安定并促进有效管理。这样,就有可能通过地方一级逐步形成较强的地区、国家和全球性的政府运行机制。对照某些地方政府已取得的高质量业绩,其他政府的公共政策就可以得到纠正和改善,从而使整个体系变得更加牢固。这种方法将有助于建设值得公众信任的并且稳定的地方、区域和中央政府。

虽然世界不同地区的公众需求和期望千差万别,但是全世界的地方政府都在经历着更高水平的民主与多元化,这就需要政府以有效和透明的方式提高其执政能力。因此,作为一个系统,为了能够共同高效与协调地工作,地方政府需要对这些不同的资源和过程进行充分的管理。

质量管理体系是为了使地方政府能够满足地方社会的需求和期望,而帮助其指挥和控制其自身活动的一种方法。概括地说,质量管理体系包括组织结构和达到质量目标所必需的策划、过程、资源和文件,以及对所提供的产品和服务的持续改进。GB/T 19001—2000《质量管理体系 要求》作为建立这样一种体系的基础,已经获得了普遍的认可。它为地方政府提供了一个使公众信任其需求和期望能被充分地理解,并有能力在稳定的基础上及时地予以满足的有效工具。

GB/T 19000 族标准中通用的基本文件包括:

- GB/T 19000—2000《质量管理体系 基础和术语》,它在总体上为质量管理体系阐述了概念、原则、基础知识和术语;
- GB/T 19001—2000《质量管理体系 要求》,它规定了能够持续满足顾客(在此是指地方的公众)需求和期望的体系要求;
- GB/T 19004—2000《质量管理体系 业绩改进指南》,为持续改进组织的总体业绩和效率提供了指南。

制定本指导性技术文件的目的是为地方政府提供一个一致的质量管理方法,同时把GB/T 19001—2000 的技术语言“转化”为地方政府人员更为熟悉的语言。这样做是为鼓励和推进在地方政府中应用GB/T 19001—2000。但是,应该认识到,在不同的地区和文化背景下,地方政府所处的具体环境必然有所不同,不可能为不同的地方政府依据GB/T 19001—2000 单独规定一个实施质量管理体系的方式。各个地方政府的责任是把本文件中所提供的内容应用于自身特定的情况和环境。

虽然有些地方政府可能已经在某些具体的工作中部分执行了GB/T 19001—2000,但是本指导性技术文件的目的是在整个工作范围内,促进对标准包括某些附加要求的使用。本指导性技术文件的附录包括了地方政府应该努力提供的服务和相关过程的一些示例,以及评价其有效性和成熟度的方法。

为了实现建设一个值得信任、负责和透明的地方政府的目标,虽然寻求GB/T 19001—2000 认证可能会作为地方政府的政绩而得到鼓励,但这不是必要的。不应当把符合GB/T 19001—2000 标准作为自己的最终目标。某个地方政府一旦达到了能为地方社会提供持续合格服务的水平,就应当把着眼点放在业绩合格之外,同时考虑利用GB/T 19004—2000 和(或)其他卓越模式来提高其整体效率。

图1表示实施质量管理体系的各个阶段及本指导性技术文件的作用。

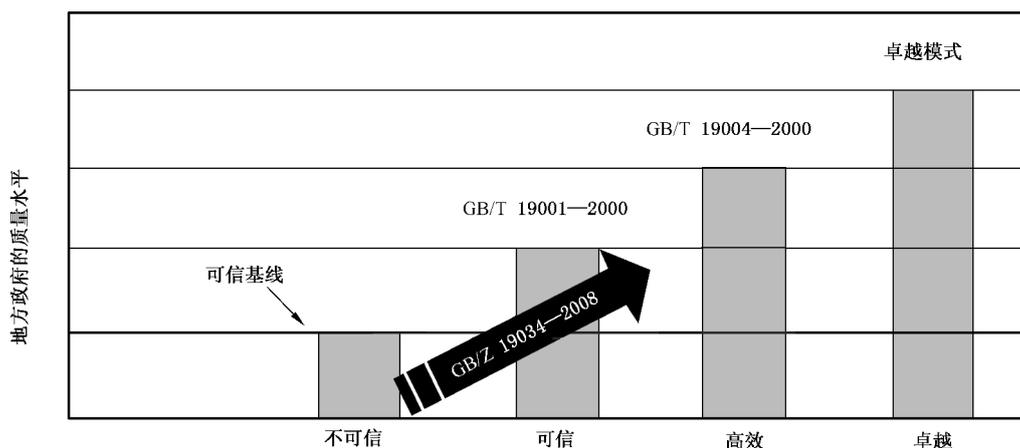


图 1 本指导性技术文件作用示意图

本指导性技术文件是为帮助地方政府理解和实施满足 GB/T 19001—2000 要求的质量管理体系提供指南,以便满足公众的需求和期望。附录 A 提供了一些典型地方政府过程的资料,附录 B 给出了地方政府用于实施完整的质量管理体系的自我评价模型。

0.1 总则

采用质量管理体系应当是组织的一项战略性决策。一个组织质量管理体系的设计和受各种需求、具体目标、所提供的产品、所采用的过程以及该组织的规模和结构的影响。统一质量管理体系的结构或文件不是本标准的目的。

本标准所规定的质量管理体系要求是对产品要求的补充。“注”是理解和说明有关要求的指南。本标准能用于内部和外部(包括认证机构)评定组织满足顾客、法律法规和组织自身要求的能力。本标准的制定已经考虑了 GB/T 19000 和 GB/T 19004 中所阐明的质量管理原则。

0.1 总则

本指导性技术文件的目的是表述 GB/T 19000 族标准中的质量管理概念,以及在地方政府的实际工作中通常使用的术语。

地方政府应当制定一份让各级工作人员所接受、理解和使用的,短期或中期的发展计划或工作方案。但是,如果缺少或根本不存在有效实施发展计划或工作方案所需要的过程,那么计划或方案本身并不能保证最终实现地方社会的需求和期望。为了帮助地方政府实施一个有效的管理体系,本指导性技术文件的重点在于有关过程的细节。

本指导性技术文件未要求地方政府进行质量管理体系认证,如果地方政府愿意,可选择 GB/T 19001—2000 认证。通过内部质量审核,及对来自公众、社会各界和上级政府的意见或评价的收集与分析,完全可以证实地方政府的质量管理体系是否符合要求。

任何质量管理体系都将受到具体的地方政府的不同政策、目标、工作方法、现有资源和管理状况的影响。因此,每个地方政府的质量管理体系的细节是不同的。重要的不是详细描述实施质量管理体系的方法,而是确实要得到持续有效的结果。为了使质量管理体系能够正常地发挥作用,应当将体系建立得尽可能简单。地方政府为了让质量管理体系能够满足其实现质量方针和质量目标的需要,充分了解质量管理体系是非常必要的。

GB/T 19000—2000《质量管理体系 基础和术语》指出,成功地领导和运作一个组织,需要采用一种系统和透明的方式进行管理。为了赢得公众的信任,地方政府的公信力与透明度是至关重要的,而持续的成功只能来自于实施一个致力于满足所有相关方的需求和期望的完整的质量管理体系。一个值得信任的、成功的地方政府的质量管理体系,应当覆盖影响其满足公众及上级或中央政府等其他相关方需求的所有活动和过程。

0.2 过程方法

本标准鼓励在建立、实施质量管理体系以及改进其有效性时采用过程方法,通过满足顾客要求,增强顾客满意。

为使组织有效运作,必须识别和管理众多相互关联的活动。通过使用资源和管理,将输入转化为输出的活动可视为过程。通常,一个过程的输出直接形成下一个过程的输入。

组织内诸过程的系统的应用,连同这些过程的识别和相互作用及其管理,可称之为“过程方法”。

过程方法的优点是对诸过程的系统中单个过程之间的联系以及过程的组合和相互作用进行连续的控制。

过程方法在质量管理体系中应用时,强调以下方面的重要性:

- a) 理解并满足要求;
- b) 需要从增值的角度考虑过程;
- c) 获得过程业绩和有效性的结果;
- d) 基于客观的测量,持续改进过程。

图 1 所反映的以过程为基础的质量管理体系模式展示了 4~8 章中所提出的过程联系。这种展示反映了在规定输入要求时,顾客起着重要作用。对顾客满意的监视要求对顾客有关组织是否已满足其要求的感受的信息进行评价。该模式虽覆盖了本标准的所有要求,但却未详细地反映各过程。

注:此外,称之为“PDCA”的方法可适用于所有过程。PDCA 模式可简述如下:

P—策划:根据顾客的要求和组织的方针,为提供结果建立必要的目标和过程;

D—实施:实施过程;

C—检查:根据方针、目标和产品要求,对过程和产品进行监视和测量,并报告结果;

A—处置:采取措施,以持续改进过程业绩。

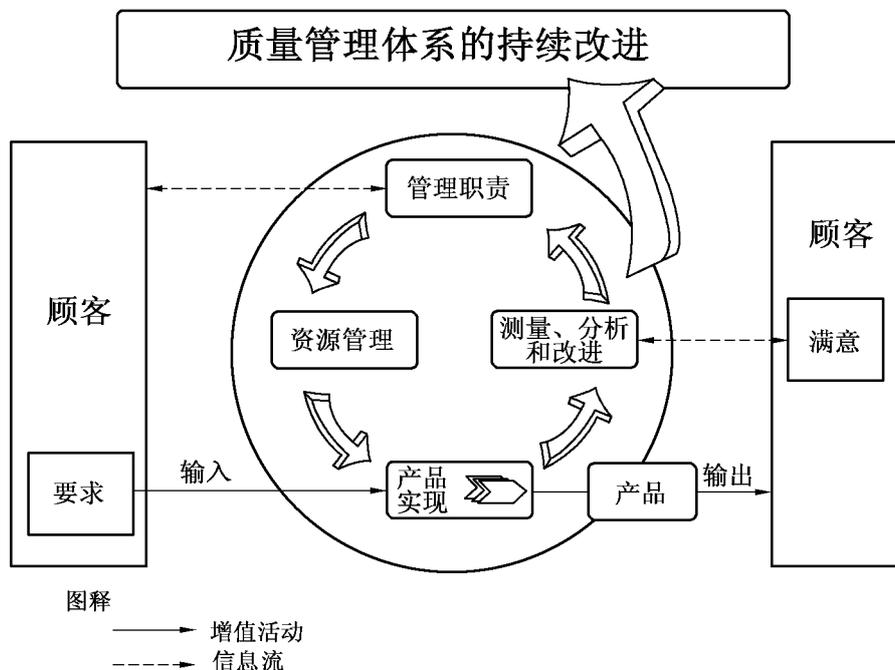


图 1 以过程为基础的质量管理体系模式

0.2 过程方法

为了地方政府能够采用过程方法,首先是要能够识别为公众提供高质量的服务所需的不同种类的过程。其中包括管理、运作和支持过程,以及地方政府提供服务所必须的核心过程(见 3.5)。

每个过程都应予以识别:

- 顾客是谁?(谁接受过程的输出?)顾客可能是同一地方政府中另一个部门的内部顾客,或是接受某种服务的外部顾客,如公众。
- 过程的主要输入是什么?[例如:法律法规要求、中央和(或)上级政府的政策、信息、物资、能源、人力和财政资源]
- 期望输出什么?(例如:提供具备什么特征的服务?)
- 证实过程运行状况和(或)过程结果需要控制什么?
- 与其他地方政府过程的相互作用是什么?(一个过程的输出通常形成其他过程的输入)

注:ISO/TC 176/SC 2/N 544 提供了有关“过程方法”的进一步说明。

地方政府过程的示例通常包括:

- a) 确定地方政府在社会经济环境中的作用的战略管理过程;
- b) 地方政府实施服务所需的资源和能力的提供过程;
- c) 保持所需要的工作环境的过程;
- d) 发展计划和工作程序的制定、修订和更新;
- e) 服务提供过程的监视和评价;
- f) 透明的内部和外部沟通过程;这些应当包括为鼓励对地方政府的计划、方案、主张和做法达成共识而促进与内、外部相关方对话的公民参与机制;
- g) 解决危机的应急准备和响应的过程。

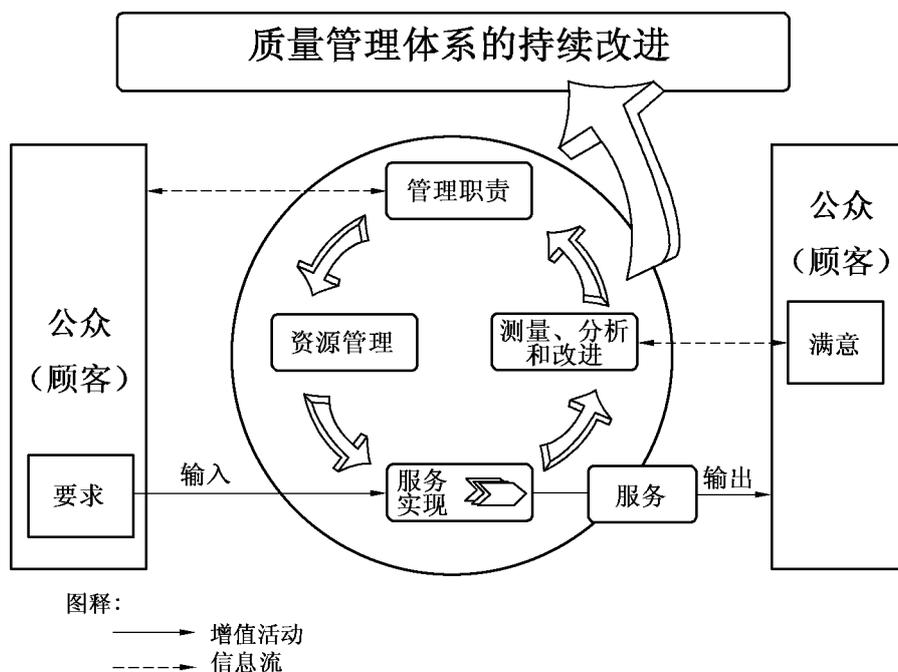


图 2 以过程为基础的地方政府质量管理体系模式

0.3 与 GB/T 19004 的关系

GB/T 19001 和 GB/T 19004 已制定为一对协调一致的质量管理体系标准,它们相互补充,但也可单独使用。虽然这两项标准具有不同的范围,但却具有相似的结构,以有助于它们作为协调一致的一对标准的应用。

GB/T 19001 规定了质量管理体系要求,可供组织内部使用,也可用于认证或合同目的。在满足顾客要求方面,GB/T 19001 所关注的是质量管理体系的有效性。

与 GB/T 19001 相比,GB/T 19004 为质量管理体系更宽范围的目标提供了指南。除了有效性,该标准还特别关注持续改进组织的总体业绩与效率。对于最高管理者希望通过追求业绩持续改进而超越 GB/T 19001 要求的那些组织,GB/T 19004 推荐了指南。然而,用于认证或合同不是 GB/T 19004 的目的。

地方政府必须认识到,持续提供合格服务的能力,可能取决于超出其所直接控制范围的资源的提供。为了最大限度地利用有限的可用资源,GB/T 19004—2000 给出了如何提高过程效率的指南。

0.4 与其他管理体系的相容性

为了使用者的利益,本标准与 GB/T 24001—1996 相互趋近,以增强两类标准的相容性。

本标准不包括针对其他管理体系的要求,如环境管理、职业卫生与安全管理、财务管理或风险管理的特定要求。然而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要求结合或整合。组织为了建立符合本标准要求的质量管理体系,可能会改变现行的管理体系。

地方政府为确保所提供的服务质量,需要通过质量管理体系来明确环境、健康和安全管理事项。这不应当被认为,地方政府针对这些方面的问题要具备一个(或多个)完整的管理体系,可以依据地方政府自身的质量管理体系状况加以判断。但是,地方政府可能需要将质量管理体系与其他管理体系同时建立或整合。

本指导性技术文件仅供参考。有关本指导性技术文件的建议和意见,请向国务院标准化行政主管部门反映。

质量管理体系

地方政府应用 GB/T 19001—2000 指南

质量管理体系 要求

1 范围

1.1 总则

本标准对有下列需求的组织规定了质量管理体系要求：

- a) 需要证实其有能力稳定地提供满足顾客和适用的法律法规要求的产品；
- b) 通过体系的有效应用,包括体系持续改进的过程以及保证符合顾客与适用的法律法规要求,旨在增强顾客满意。

注：在本标准中,术语“产品”仅适用于预期提供给顾客或顾客所要求的产品。

1 范围

1.1 总则

本指导性技术文件的目的是要在整体的基础上为地方政府提供一个自愿实施 GB/T 19001—2000 标准的指导性文件。这些指导原则对 GB/T 19001—2000 标准的要求并未做任何添加、改变或修订。

一个值得信任的地方政府,在为公众提供所需服务的必要过程中,应以持续和可靠的方式来确保满足公众信任所需的最低条件。地方政府的所有过程,包括管理、核心、操作和支持过程(见 3.5)应组成一个唯一、完整的质量管理体系。该体系的整体性特点十分重要,否则,尽管地方政府在一些领域很值得信任,但在其他领域可能会缺乏信任。要使一个政府值得信任,就应确保其所有主要过程和服务得到信任的最低条件。要达到这一目的,建议地方政府清晰界定其管理过程、核心过程和支持过程,以使其获得信任(见附录 A)。附录 B 为地方政府提供了一个评价其过程、成熟度和服务范围的诊断性工具。

1.2 应用

本标准规定的所有要求是通用的,旨在适用于各种类型、不同规模和提供不同产品的组织。

当本标准的任何要求因组织及其产品的特点而不适用时,可以考虑对其进行删减。

除非删减仅限于本标准第 7 章中那些不影响组织提供满足顾客和适用法律法规要求的产品的能力或责任的要求,否则不能声称符合本标准。

1.2 应用

本指导性技术文件提出的指导性原则是通用的,适用于各种类型、不同规模和提供各种服务的地方政府。

由于本指导性技术文件是一个指南性文件,所提供的內容不涉及对要求的“删减”,如同采用 GB/T 19001 标准一样。使用者可根据需要来自由应用本指导性技术文件条款,以充分受益。