



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。

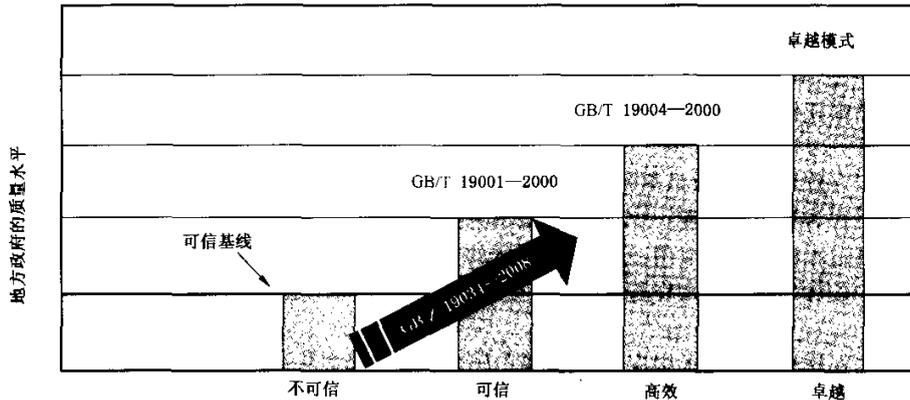


图 1 本指导性技术文件作用示意图

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实施受各种需求、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。

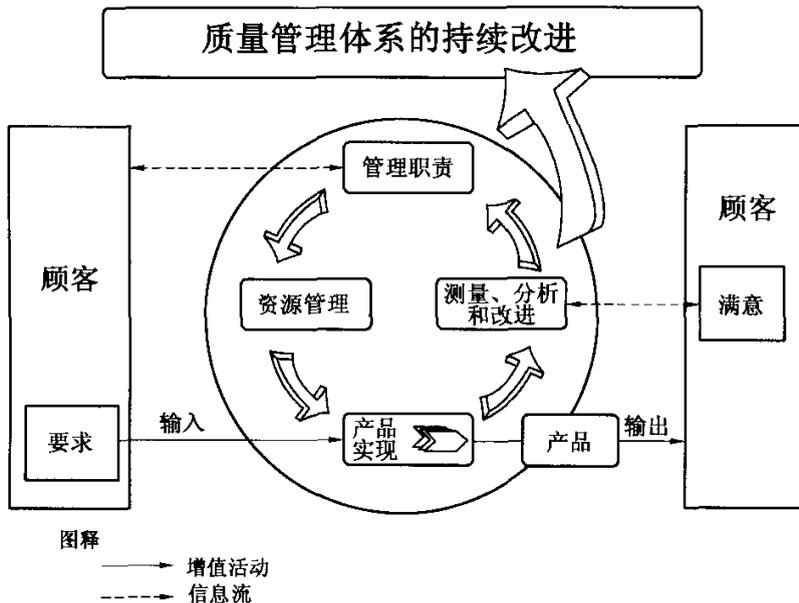


图1 以过程为基础的质量管理体系模式

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。

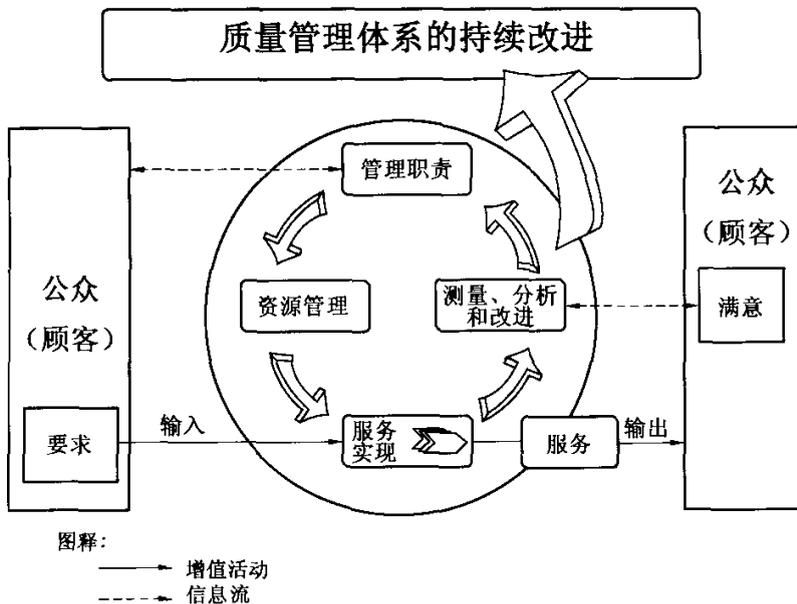


图 2 以过程为基础的地方政府质量管理体系模式

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。

2 引用标准

下列标准所包含的条文,通过在本标准中引用而构成为本标准的条文。本标准出版时,所示版本均为有效。所有标准都会被修订,使用本标准的各方应探讨使用下列标准最新版本的可能性。

GB/T 19000—2000 质量管理体系 基础和术语(idt ISO 9000:2000)

2 规范性引用文件

无其他引用文件。

3 术语和定义

本标准采用 GB/T 19000 中的术语和定义。

本标准表述供应链所使用的以下术语经过了更改,以反映当前的使用情况:

供方→组织→顾客

本标准中的术语“组织”用以取代 GB/T 19001—1994 所使用的术语“供方”,术语“供方”用以取代术语“分承包方”。

本标准中所出现的术语“产品”,也可指“服务”。

3 术语和定义

本指导性技术文件采用了 GB/T 19000—2000 中给出的术语和定义。GB/T 19001—2000 标准中所使用的“组织”一词,在本指导性技术文件中指的是地方政府。

根据地方政府所在的不同地理位置和地区的文化、习俗和公众的差异,指南中所给出的术语和定义的使用含义也有所不同。GB/T 19001—2000 标准不要求地方政府采用 GB/T 19000—2000 标准中规定的术语来建立其各自的质量管理体系。

3.1

最高管理者 top management

地方政府(3.4)的最高层中负有行政职责的一个人或一组人

注:由于区域范围的差异,职务和职责的范围会有不同。例如:省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长、乡长、镇长等。各级地方政府领导人员均依法选举产生。具体规定可查阅《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方政府组织法》。

3.2

顾客(公众) customer(citizen)

接受地方政府(3.4)服务(3.6)的组织或个人

注1:地方政府应了解各种类型的顾客,以达到其所有的需求和期望的平衡。例如,一些公众是纳税人,为地方政府的服务提供经费,他们可能与那些期望只从政府所提供的服务中受益的公众会有所不同。

注2:“顾客”一词可能会在地方政府(公共)管理领域引起争议。但是由于该词在质量管理体系标准中的广泛采用,因此“顾客”一词也一直被这些相关指南直接采用。

3.3

地方政府规范 specification for local government

地方政府(3.4)持续有效为公众提供符合其需求与期望的服务所需达到的最低要求

注1:有时在文件中以“地方政府章程”或“服务公约”来进行表述。

注2:部分内容可能来自立法或上级政府以及中央政府的政策。

注3:地方政府业绩指标说明详见附录 B。

3.4

地方政府 local government

地方政府是中央或其上级政府的一部分。通常,最接近公众。负责该地区的管理,并促进其发展,同时负责为顾客(公众)(3.2)提供服务

注:地方政府通常是建立在某个经划分的地域范围内,在民族、政治和行政组织等方面,与当地公众密切相关。一般是由地域、人口、组织机构和立法形成的一个公共实体,拥有自身的合法地位和陈述自己的行政主张的能力。

3.5

地方政府行政过程 local government process

将输入(政策、资源、公众需求和期望等)转化为输出(结果)(为公众提供的服务)的相互关联或相互作用的地方政府的一组活动

注1:为了方便说明,可以将地方政府行政过程划分为管理过程(3.5.1)、核心过程(3.5.2)、运作过程(3.5.3)和支持过程(3.5.4)。

注2:附录A提供了一些典型的地方政府行政过程的示例。

注3:为了简单,本指导性技术文件中表述为“地方政府过程”。

3.5.1

管理过程 management process

为了符合适用的法律、政策和标准,地方政府(3.4)进行监管和治理所需要的过程

3.5.2

核心过程 core process

为了完成地方政府(3.4)的总体任务与目标所需要的过程

注1:可包括,如:确保经济可持续发展的过程、社会综合发展的过程和环境可持续发展的过程。

注2:地方政府通常利用运作过程(3.5.3)来具体实现核心过程。

3.5.3

运作过程 operational process

核心过程(3.5.2)的运作部分,使地方政府(3.4)能够为公众提供满足其需求和期望的产品和服务(3.6)

3.5.4

支持过程 support process

确保核心过程(3.5.2)的业绩满意所需要的过程

注:支持过程包括人力、物资、金融以及与计算机相关资源的管理。

3.6

服务 service

由地方政府(3.4)所执行的一个或几个过程的结果

注1:“服务”通常是指无形产品。GB/T 19001—2000标准中指的是组织的“产品”,这里指的是由地方政府所提供的产品和服务。虽然在本质上主要是指无形的产品,但是服务也可以包括一些有形成分(如某些宣传品、垃圾容器、避难所等)。

注2:服务还可以是自来水的供应、污水处理与排放控制、照明、垃圾收集、对公众的保护等。

注3:地方政府经常提供的另外一项主要服务是项目开发,这可能需制定质量计划(质量计划和项目管理分别详见GB/T 19015和GB/T 19016)。

3.7

地方政府质量管理体系 quality management system of the local government

使地方政府建立与质量有关的方针和目标并实现这些目标的相互关联或相互作用的一组要素(来自GB/T 19000—2000的3.2.1、3.2.2和3.2.3)。

注1:这些要素通常包括:有效运作地方政府行政过程(3.5)所需要的硬件(设备)、软件(方法和程序)和人员。

注2:质量目标应包括地方政府规范(3.3)。

3.8

透明度 transparency

为确保公众和所有相关方意识到他们在地方政府中的作用、权利和义务,地方政府对所采用的过程、程序、方法、数据资源和设想的结果向社会通报的程度

4 质量管理体系

4.1 总要求

组织应按本标准的要求建立质量管理体系,形成文件,加以实施和保持,并持续改进其有效性。

组织应:

- a) 识别质量管理体系所需的过程及其在组织中的应用(见 1.2);
- b) 确定这些过程的顺序和相互作用;
- c) 确定为确保这些过程的有效运作和控制所需的准则和方法;
- d) 确保可以获得必要的资源和信息,以支持这些过程的运行和对这些过程的监视;
- e) 监视、测量和分析这些过程;
- f) 实施必要的措施,以实现对这些过程策划的结果和对这些过程的持续改进。

组织应按本标准的要求管理这些过程。

针对组织所选择的任何影响产品符合要求的外包过程,组织应确保对其实施控制。对此类外包过程的控制应在质量管理体系中加以识别。

注:上述质量管理体系所需的过程应当包括与管理活动、资源提供、产品实现和测量有关的过程。

4 质量管理体系

4.1 通用要求

鉴于本条款的基础性特征,以及为质量管理体系的其他部分奠定了基础,因此,其内容应有助于确定那些使地方政府编制文件、实施和保持质量管理体系的要素,以使地方政府能以更高的透明度,高效地实现其可信的业绩。

地方政府应清晰界定其质量管理体系的覆盖范围。为了确定所建立的达到持续改进和公众满意的稳定结果的过程,确定和区分所提供的产品和服务是很必要的。

地方政府应:

- a) 确定为提供其产品和服务所需的过程、应该达到的标准(适当时)和对结果的评价方式;
- b) 识别可促进政府行为完整、可信和有效的质量管理体系所需的过程;
- c) 确定这些过程的顺序和相互作用(在输入与输出方面他们是如何相互关联的见 0.2);
- d) 确定所需的准则和方法,以确保对这些过程的运行和控制是有效的;
- e) 确保用来支持这些过程运行和监视的资源与信息可用性;
- f) 对这些过程进行监视、测量和分析;
- g) 采取必要的措施,以获得对这些过程策划的结果和对这些过程的持续改进。

需要强调的是,在将某些过程外包给第三方时,地方政府必须承担总体的管理责任。例如有些服务是由一些非政府组织,如公有(私有)的机构来提供的。

4.2 文件要求

4.2.1 总则

质量管理体系文件应包括:

- a) 形成文件的质量方针和质量目标；
- b) 质量手册；
- c) 本标准所要求的形成文件的程序；
- d) 组织为确保其过程的有效策划、运行和控制所需的文件；
- e) 本标准所要求的记录(见 4.2.4)。

注 1: 本标准出现“形成文件的程序”之处,即要求建立该程序,形成文件,并加以实施和保持。

注 2: 不同组织的质量管理体系文件的多少与详略程度取决于:

- a) 组织的规模和活动的类型；
- b) 过程及其相互作用的复杂程度；
- c) 人员的能力。

注 3: 文件可采用任何形式或类型的媒体。

4.2 文件

4.2.1 总则

在策划质量管理体系所需的文件时,地方政府应考虑到以下方面:

- a) 地方政府通常使用的和所要求的术语和定义；
- b) 政府的政策(包括本级政府、上级政府和国家的政策)；
- c) 适用的法律、规章和标准；
- d) 人员的能力；
- e) 所提供的项目、产品和服务。

ISO/TC 176/SC 2/N 525 提供了关于 GB/T 19001—2000 标准中对文件要求的详细指南(见参考文献)。

4.2.2 质量手册

组织应编制和保持质量手册,质量手册包括:

- a) 质量管理体系的范围,包括任何删减的细节与合理性(见 1.2)；
- b) 为质量管理体系编制的形成文件的程序或对其引用；
- c) 质量管理体系过程之间的相互作用的表述。

4.2.2 质量手册

质量手册是质量管理体系中最高层的重要文件,其作用之一是阐明地方政府所建立和运行的质量管理体系满足 GB/T 19001—2000 要求的方法。

手册应表述地方政府质量管理体系的范围以及各过程(见 3.5)之间的相互作用,并包括(或引用)有效实施质量管理体系所需的所有适用的形成文件的程序。

质量手册应包括(但不限于)以下方面:

- GB/T 19001—2000 标准所要求的形成文件的程序；
- 对提供的产品和服务(包括项目)所适用的法律、法规所要求的形成文件的程序；
- 证明地方政府的过程(如采购活动)透明度所需要的形成文件的程序和(或)其他文件。

4.2.3 文件控制

质量管理体系所要求的文件应予以控制。记录是一种特殊类型的文件,应依据 4.2.4 的要求进行控制。

应编制形成文件的程序,以规定以下方面所需的控制:

- a) 文件发布前得到批准,以确保文件是充分与适宜的;
- b) 必要时对文件进行评审与更新,并再次批准;
- c) 确保文件的更改和现行修订状态得到识别;
- d) 确保在使用处可获得适用文件的有关版本;
- e) 确保文件保持清晰、易于识别;
- f) 确保外来文件得到识别,并控制其分发;
- g) 防止作废文件的非预期使用,若因任何原因而保留作废文件时,对这些文件进行适当的标识。

4.2.3 文件控制

文件控制的目的在于确保质量管理体系所需的所有文件能够得到及时更新,并随时确保使用者易于获取。鉴于这个目的,地方政府应建立一个形成文件的程序以表述:

- a) 批准、发布和修订内部文件的制度,包括其标识和修订状态;
- b) 控制外部文件的制度,如适用的法律文件、应急预案等。适当时,这些文件应让公众得到;
- c) 地方政府人员、合同承包人和其他必要的相关方获得文件的制度。

注:地方政府所发布的大部分文件是公共性文件,因此更有必要对文件进行有效的控制。这可以通过简捷的政府网站进行。这些文件还可以其他方式作为载体,如纸张、录像带、图片、计算机光盘等。

用来确定、管理和控制地方政府的服务和项目所提供的文件也应得到控制(见 7.1)。内部发布的文件也应进行评审、修订和批准,以使其适用并符合要求。

与提供服务有关的出版物、法规、表格或其他文件的修订信息应得到控制,并可追溯到所有相关的起草、分发或更改过程。

对于项目来说,应保持对工作方案或计划、各种服务、服务申请表、批准或付款、填表说明、公告的准备等有关文件的控制程序,以便获得工作中所必要的,完整和现行有效的文件。

4.2.4 记录控制

应建立并保持记录,以提供符合要求和质量管理体系有效运行的证据。记录应保持清晰、易于识别和检索。应编制形成文件的程序,以规定记录的标识、贮存、保护、检索、保存期限和处置所需的控制。

4.2.4 记录控制

地方政府的记录是一种特殊的文件,它提供了地方政府开展活动的相关信息。通常,这种记录作为地方政府过程的一种阶段性成果的证据被保留下来,对地方政府来说尤为重要。因为它能够证实其活动的透明度,并向公众提供其充分的履行其职责和义务的情况。

地方政府应重视记录的保留时间和记录的可用性。通常,它是由法律法规所规定的。

地方政府有必要制定一些特殊规定,目的在于确保涉及到公众的某些个人信息和(或)其他种类的记录(如许可、扣押、豁免、处罚等)的保密性(详见 7.5.4)。

ISO/TC 176/SC 2/N 525 提供了关于 GB/T 19001—2000 标准中对记录要求的详细指南(见参考文献)。

下述示例可作为地方政府质量管理体系记录中的一部分:

- a) 地方总产值;
- b) 地方发展规划;
- c) 完成的下述记录清单:
 - 计划、方案和项目的进展情况和最终报告;

- 授权许可；
 - 任何豁免；
 - 人事测评；
 - 供方评价；
 - 基础设施评价；
 - 工作进展。
- d) 地方政府活动影响的评价；
- e) 文件的丢失、损坏或不当使用；
- f) 意见或抱怨。

5 管理职责

5.1 管理承诺

最高管理者应通过以下活动,对其建立、实施质量管理体系并持续改进其有效性的承诺提供证据:

- a) 向组织传达满足顾客和法律法规要求的重要性；
- b) 制定质量方针；
- c) 确保质量目标的制定；
- d) 进行管理评审；
- e) 确保资源的获得。

5 管理职责

5.1 管理承诺

最高管理者(见 3.1)可通过不断识别公众的需求和期望,以及确保地方政府的过程和计划符合适用的法律法规要求,来表明他们在质量管理体系中作出的承诺。

地方政府最高管理者可以通过下述行动和方式证实上述承诺:

- a) 为达到服务质量,并认识到满足公众要求的重要性,要在地方政府的所有部门内部确立一致的目标,并建立起适用于所提供服务的标准和法规体系；
- b) 制定质量方针,并在地方政府的所有部门进行沟通和解释,以便让所有人员都理解其内容；
- c) 确保质量目标的建立,并与质量方针和公众的要求相一致；
- d) 通过定期对质量管理体系进行评审,来评价地方政府的业绩,以监视是否执行质量方针并实现质量目标,并作为持续改进的一部分；
- e) 确保及时获得实现目标所必要的充足资源。

注:GB/T 19000—2000 标准中所给出的质量管理原则,可以帮助最高管理者更好地理解所需要的管理职责。

5.2 以顾客为关注焦点

最高管理者应以增强顾客满意为目的,确保顾客的要求得到确定并予以满足(见 7.2.1 和 8.2.1)。

5.2 以公众为关注焦点

地方政府的最高管理者应识别公众当前和(在可能的情况下)未来的需求和期望,并在其法律权限和可获得资源的框架内来实现这些目标,从而使公众满意。

公众的要求应在地方政府的计划中予以确定和体现;还应确定目标和业绩指标来确保这些要求的实现。公众的需求和期望应定期评审,必要时更新,以确保公众满意。

5.3 质量方针

最高管理者应确保质量方针：

- a) 与组织的宗旨相适应；
- b) 包括对满足要求和持续改进质量管理体系有效性的承诺；
- c) 提供制定和评审质量目标的框架；
- d) 在组织内得到沟通和理解；
- e) 在持续适宜性方面得到评审。

5.3 质量方针

地方政府的质量方针应针对满足公众的需求和期望,形成文件并符合其宗旨,满足法规要求,并与其他(如与反腐败、环境、社会责任、安全和透明度等方面有关的)方针以及上级和中央政府的方针保持一致。

地方政府的最高管理者应利用质量方针来指导其决策过程。

适当时,质量方针可作为制定、实施和更新地方政府质量目标的依据。

地方政府应采取适当的方式,对方针的内容和含义进行交流,并评估其被理解的程度。

为确保质量方针持续有效,应定期对其进行评审。适当时,予以更新。

5.4 策划

5.4.1 质量目标

最高管理者应确保在组织的相关职能和层次上建立质量目标,质量目标包括满足产品要求所需的内容[见 7.1 a)]。质量目标应是可测量的,并与质量方针保持一致。

5.4 策划

5.4.1 质量目标

地方政府的最高管理者应确保在组织的相关职能和层次建立质量目标并进行交流,其中包括那些满足服务要求所需的内容。

质量目标应：

- 满足公众当前和未来的需求和期望；
- 与法律法规保持一致；
- 来自地方政府的质量方针；
- 定期进行系统的修订；
- 在地方政府的相关职能和层次进行交流；
- 可测量和评价；
- 关注地方政府整体业绩的持续改进。

最高管理者应建立测量和评价过程,以提供质量目标完成情况的信息和数据。地方政府还应使公众能获得质量目标完成情况的信息。

附录 B 中提供的评价方法,可被用来识别和考虑地方政府质量改进的优先次序。这可导致建立新的或经修改的质量目标。

注：对于长期的基础设施项目,需要通过连续几届地方政府的管理才能实现公众的期望。此时,应谨慎更改对项目产生影响的质量目标。

5.4.2 质量管理体系策划

最高管理者应确保：

- a) 对质量管理体系进行策划,以满足质量目标以及 4.1 的要求。
- b) 在对质量管理体系的变更进行策划和实施时,保持质量管理体系的完整性。

5.4.2 质量管理体系策划

地方政府的最高管理者应确保在质量管理体系策划时,考虑到为实现其质量目标所需要的活动和可获得的资源。

地方政府应考虑到战略发展规划中的内容,其中包括:

- 短期、中期和长期目标;
- 潜在的发展领域;
- 规划、项目和措施中的优先次序;
- 资源的可用性;
- 组织的评价与分析(优势与劣势,机遇与挑战);
- 风险评价和评估。

当地方政府策划并实施对其质量管理体系的更改时,例如在组织机构调整期间,应确保体系的完整性。

5.5 职责、权限与沟通

5.5.1 职责和权限

最高管理者应确保组织内的职责、权限得到规定和沟通。

5.5 职责、权限和沟通

5.5.1 职责和权限

地方政府的最高管理者应清晰表述与质量管理体系及过程有关人员的职能、职责和权限。其中包括质量管理体系所规定的活动,如内部审核员或过程的负责人等。

为此,需要绘制一个组织结构图,明确部门的层次和相互联系的路线。职责和权限可在岗位规范和(或)程序文件中规定。

地方政府应促进授权,并按授权作出决策。同时,确保所有人员能够根据职责和权限的分配开展相应的活动。

5.5.2 管理者代表

最高管理者应指定一名管理人员,无论该成员在其他方面的职责如何,应具有以下方面的职责和权限:

- a) 确保质量管理体系所需的过程得到建立、实施和保持;
- b) 向最高管理者报告质量管理体系的业绩和任何改进的需求;
- c) 确保在整个组织内提高满足顾客要求的意识。

注:管理者代表的职责可包括与质量管理体系有关事宜的外部联络。

5.5.2 管理者代表

地方政府应指定一名管理者代表负责质量管理体系的整体协调,在考虑到本指南的同时,确保持续满足 GB/T 19001—2000 标准的要求。体系有效实施的责任在于整个组织,因此不应看作是管理者代表的单独责任。管理者代表需要得到其他人员的支持,以确保整个地方政府质量管理体系的有效实施。

需要强调的是,应给予管理者代表充分的、可独立行使的权利,来确保质量方针、质量目标和质量管理体系不受地方政府其他活动的干扰。

5.5.3 内部沟通

最高管理者应确保在组织内建立适当的沟通过程,并确保对质量管理体系的有效性进行沟通。

5.5.3 内部沟通

地方政府的最高管理者应确保在其内部建立并保持有效的沟通过程。通过不同层次和部门之间的沟通,来分享地方政府业绩及其质量管理体系有效性的相关信息。这种机制可用于推动质量管理体系改进(见 8.5)。

5.6 管理评审

5.6.1 总则

最高管理者应按策划的时间间隔评审质量管理体系,以确保其持续的适宜性、充分性和有效性。评审应包括评价质量管理体系改进的机会和变更的需要,包括质量方针和质量目标。

应保持管理评审的记录(见 4.2.4)。

5.6 管理评审

5.6.1 总则

地方政府需要定期对体系的所有业绩进行评审,其中包括加强制度建设和改进政府工作的过程、经济可持续发展过程、环境可持续发展过程和社会综合发展过程。作为这项活动的一部分,按照 5.6.2 中所规定的输入内容,最高管理者需要对质量管理体系的业绩进行评审。

评审应验证质量管理体系作用的充分性,评价其效果并确保其满足关键业绩指标的要求和目标,按照 8.5.2 和 8.5.3,为已识别的或潜在的不合格确定预防和纠正措施。

评审应有计划地定期进行,并有足够的灵活性。为保持体系的完整性,可以进行额外的评审。

5.6.2 评审输入

管理评审的输入应包括以下方面的信息:

- a) 审核结果;
- b) 顾客反馈;
- c) 过程的业绩和产品的符合性;
- d) 预防和纠正措施的状况;
- e) 以往管理评审的跟踪措施;
- f) 可能影响质量管理体系的变更;
- g) 改进的建议。

5.6.2 评审信息

评价质量管理体系有效性需要考虑的输入信息列在 GB/T 19001 标准的相应要求中,此外还包括如:

- 来自公众和地方政府人员的投诉和建议;
- 不同地方政府实施的管理体系与本指导性技术文件的管理体系或其他管理模式的比较研究;
- 体系实施和运行的费用预算;
- 对预先确定的有关质量管理体系措施的实施进展的监视;
- 中央或上级政府方针的变更;
- 中央或上级政府对本级地方政府资源提供的变化;
- 法律法规的变更;
- 地方人口统计结果的变化;
- 地方政府活动的统计和趋势分析结果;
- 关键供方和(或)合作者的业绩。

5.6.3 评审输出

管理评审的输出应包括与以下方面有关的任何决定和措施：

- a) 质量管理体系及其过程有效性的改进；
- b) 与顾客要求有关的产品的改进；
- c) 资源需求。

5.6.3 评审输出

作为质量管理体系评审的结果，地方政府的最高管理者应：

- 证实质量管理体系的活动和过程是否符合质量方针并能够实现质量目标；
- 确定必要的纠正和(或)预防措施；
- 为地方政府的服务、基础设施和过程确定改进的项目；
- 评审或更新地方政府过程的测量指标；
- 考虑到中央或上级政府的方针和资源提供的变化而确定措施；
- 为适应法律法规要求的变更而确定措施；
- 为提高公众的满意程度和减少抱怨而确定措施；
- 为改善与公众的沟通而确定措施；
- 为已识别的风险制定预防和降低损失的计划(包括应急预案)。

6 资源管理

6.1 资源提供

组织应确定并提供以下方面所需的资源：

- a) 实施、保持质量管理体系并持续改进其有效性；
- b) 通过满足顾客要求，增强顾客满意。

6 资源管理

6.1 资源提供

地方政府应确保具有可用的资源，以发挥质量管理体系的有效作用并满足公众的要求。

地方政府应确立包括人员、基础设施、设备和工作环境等必要资源的识别方法，以实现其服务和过程。

地方政府应：

- a) 设定输入信息，以确定所需要的资源；
- b) 制定短期、中期和长期的资源规划；
- c) 为监视、验证和评价工作提供充分的资源；
- d) 为在地方政府内部以及地方政府与公众之间开展有效的沟通提供资源；
- e) 为持续改进业绩和质量管理体系提供资源。

6.2 人力资源

6.2.1 总则

基于适当的教育、培训、技能和经验，从事影响产品质量工作的人员应是能够胜任的。

6.2 人力资源

6.2.1 总则

地方政府应建立人力资源管理过程,以确保人员的能力。这些过程应旨在保持和提高各层次人员的能力(包括最高管理者和内部审核员等)。应让公众确信地方政府任用的是有能力的人员来提供其服务。

地方政府应规定与其任用人员的法定权力、道德和价值观、职责和活动有关方面的能力、意识和培训的相关要求。

地方政府应建立工作人员管理制度,以便:

- 确定他们应具备的能力;
- 规定聘用条件;
- 规定工作经历和专业要求,包括所需的职业资格;
- 记录所有人员的业绩,无论是经选举产生的还是任命的;
- 确定招聘和辞退的程序,包括对所有需经任命的岗位人员的聘用透明度。

人力资源的管理过程应包括以下要素:

- 培训方案;
- 持续的职业发展;
- 适当的监督,直到人员具备足够的能力;
- 人员业绩评价(对经任命的人员进行的民意调查);
- 对使用临时人员和(或)地方政府服务分包的控制。

6.2.2 能力、意识和培训

组织应:

- a) 确定从事影响产品质量工作的人员所必要的能力;
- b) 提供培训或采取其他措施以满足这些需求;
- c) 评价所采取措施的有效性;
- d) 确保员工意识到所从事活动的相关性和重要性,以及如何为实现质量目标作出贡献;
- e) 保持教育、培训、技能和经验的适当记录(见 4.2.4)。

6.2.2 能力、意识和培训

地方政府应:

- a) 通过比较岗位要求与当前人员的能力水平,确定培训或其他必要的系统措施;
- b) 开展意识教育,以确保其人员对质量方针、质量目标以及实现它们所使用的方法有正确的理解;
- c) 策划培训方案或其他所需的活动,如重新分配职责、使用新技术或增加新的人员,以确保对人员能力的利用;
- d) 定期评价所采取措施的结果,并提供过程的反馈;
- e) 评审培训需求并确定进一步的必要措施。

6.3 基础设施

组织应确定、提供并维护为达到产品符合要求所需的基础设施。适用时,基础设施包括:

- a) 建筑物、工作场所和相关的设施;
- b) 过程设备(硬件和软件);
- c) 支持性服务(如运输或通讯)。

6.3 基础设施

通常,地方政府负责为当地的公众提供基础设施,如:供水设施、垃圾收集和处理设施、学校、公共照明、体育运动场馆、公墓等。基础设施的另外一个重要部分是支持地方政府质量管理体系过程的必要资源,但是它不包含在最终服务里面。例如:政府的办公室、计算机网络、办公家具、软件和车辆等。

地方政府应策划对基础设施的提供和维护,以符合公众、过程和所提供服务的要求。基础设施的计划应考虑识别和降低所有相关的风险。

6.4 工作环境

组织应确定并管理为达到产品符合要求所需的工作环境。

6.4 工作环境

地方政府应识别在其各种服务工作中(如:旅游观光、垃圾处理、街道清洁、办公服务等)影响服务质量的工作环境因素,控制这些因素并为其建立改进措施。

在地方政府的过程中,工作环境因素还包括,由政府的工作人员或公众所使用的设备和设施的人类工效因素(范围、空间的功能分布、办公家具和工作设备的充足与否、残疾人通道、标识和视觉感受等)和环境因素[充足的光线、工作场所的供暖(制冷)和通风等]。

其他相关因素还有社会心理因素,如拖延时间的工作会议或不良的内部人际关系,这些都会影响到工作环境并间接影响到公众的满意程度。

地方政府应建立反馈机制,用于收集来自政府内部工作人员和公众的信息、建议和意见,以有助于改善工作环境。

7 产品实现

7.1 产品实现的策划

组织应策划和开发产品实现所需的过程。产品实现的策划应与质量管理体系其他过程的要求相一致(见 4.1)。

在对产品实现进行策划时,组织应确定以下方面的适当内容:

- a) 产品的质量目标和要求;
- b) 针对产品确定过程、文件和资源的需求;
- c) 产品所要求的验证、确认、监视、检验和试验活动,以及产品接收准则;
- d) 为实现过程及其产品满足要求提供证据所需的记录(见 4.2.4)。

策划的输出形式应适合于组织的运作方式。

注 1: 对应用于特定产品、项目或合同的质量管理体系的过程(包括产品实现过程)和资源作出规定的文件可称之为质量计划。

注 2: 组织也可将 7.3 的要求应用于产品实现过程的开发。

7 服务实现

7.1 服务实现的策划

地方政府应策划和开发提供各种服务所需的过程。主要包括调查和分析公众的需求;为满足这些需求,设计并提供相应的服务;以及为确保计划的实施而开展的支持性活动(包括配备充分的资源)。还应确保对所有外包过程的足够控制。有关外包过程的进一步指南详见 ISO/TC 176/SC 2/N 630。

为促进地方政府服务实现的策划,需要一个综合的信息系统,该系统应包括对服务的验证、确认、监视、检验、试行、示范和推广的目标性指标,以及对以往服务的结果和记录的分析。通过与此相应的工作

方法来更新计划和方案。

地方政府应以合作的方式清晰划定负责协调策划过程与实施服务提供的责任范围,而且确保相关人员具有必要的能力水平(见 4.1、6.2 和 6.3)。

作为策划过程的一部分,地方政府应识别可能影响地方社会的潜在的紧急情况 and 事故,以及如何应对。必要时,应包括对与上级和中央政府之间的相互影响和沟通的准备。

7.2 与顾客有关的过程

7.2.1 与产品有关的要求的确定

组织应确定:

- a) 顾客规定的要求,包括对交付及交付后活动的要求;
- b) 顾客虽然没有明示,但规定的用途或已知的预期用途所必需的要求;
- c) 与产品有关的法律法规要求;
- d) 组织确定的任何附加要求。

7.2 与公众有关的过程

7.2.1 确定与服务有关的要求

通常,地方政府提供一系列有形和无形的服务。

服务要求是指那些需要满足社会需求与期望,以及不是由公众规定的,但是必须要符合地方政府的规章并保护公众权益的要求。

地方政府在所提供服务的通用要求中应考虑到公众的平等权利和尊严,并且应包括(但不局限于)以下各项:

- a) 安全和卫生设施;
- b) 地方政府人员的职业的、诚实和礼貌的行为;
- c) 可接受的等待和(或)答复时间;
- d) 对服务提供人员的适当的酬金;
- e) 为公众提供充足的服务时间;
- f) 对过程、程序和记录的清晰、透明和一致的报道;
- g) 对紧急情况和(或)危机的反应;
- h) 公众可获得的清晰、准确的信息和(或)说明。

地方政府所提供的所有服务,应根据其范围和性质,具有清晰、具体和统一的规范。

7.2.2 与产品有关的要求的评审

组织应评审与产品有关的要求。评审应在组织向顾客作出提供产品的承诺之前进行(如:提交标书、接受合同或订单及接受合同或订单的更改),并应确保:

- a) 产品要求得到规定;
- b) 与以前表述不一致的合同或订单的要求已予解决;
- c) 组织有能力满足规定的要求。

评审结果及评审所引起的措施的记录应予保持(见 4.2.4)。

若顾客提供的要求没有形成文件,组织在接受顾客要求前应对顾客要求进行确认。

若产品要求发生变更,组织应确保相关文件得到修改,并确保相关人员知道已变更的要求。

注:在某些情况下,如网上销售,对每一个订单进行正式的评审可能是不实际的。而代之以有关的产品信息,如产品目录、产品广告内容等进行评审。

7.2.2 评审与服务有关的要求

地方政府应在承诺提供某项服务之前,确保理解并能够满足公众的要求。

如果公众的服务要求和(或)法律法规的要求未得到明确规定,地方政府应将这些要求转化为所提供服务的可测量和验证的特性。

无论公众是否提出书面要求,地方政府应保证在接受这些要求之前理解这些要求。在垃圾收集、公共照明或道路建设等方面的服务即属于此类情况。虽然公众未提出具体的服务要求,但地方政府应预见这方面的要求。对这种要求的修订应形成文件。

注1:在无书面要求的情况下,政府工作人员应确认公众所提供信息的真实性和有效性。

注2:服务要求评审示例如下:

- a) 小学的招生建议。地方政府不应允许小学接收超出其资源(教师和其他设施)所能承受的小学生数量。在此情况下,评审可分两个阶段来进行:首先是通过人口数据的预测,来做好资源的规划。其次,通过建立一种机制,来确保一旦达到了最大数量就不再接收新的学生。
- b) 日接待顾客的最大数量。例如,办理建筑施工许可证、特殊文件的处理、艺术或体育活动门票的销售等。评审后的更改需考虑到过程策划和资源提供。
- c) 举办某项活动的最低参与人数。可以提前进行登记,一旦登记完成后,他们的数量便得到确认。评审后的更改,主要是确定参与某项活动的人是否达到了最低数量,这项活动是否可按计划进行。

由于某些原因,对所提供的服务,总有可能要进行修改。例如:由于各种法律法规的修订、对投诉评价结果的分析、公众的意见或满意程度等。鉴于这种情况,服务的变更以及因此导致对公众所作出的承诺的变更,应以受控的方式进行。地方政府在初次提供服务时应采用相同的概念和标准,以确保其人员正确识别和充分理解这些初次提供服务的新要求,并使其满足。根据对这些要求更改的范围和影响的预测,对这些要求的早期应用常以简化的方式进行。

7.2.3 顾客沟通

组织应对以下有关方面确定并实施与顾客沟通的有效安排:

- a) 产品信息;
- b) 问询、合同或订单的处理,包括对其修改;
- c) 顾客反馈,包括顾客抱怨。

7.2.3 与公众沟通

地方政府应在相关的服务过程中,加强公众的参与,并形成一种体现透明和对社会公开的机制。

地方政府应建立有效的机制,以确保服务的沟通和促进是建立在诸如要求、特性、效用、价格、程序和标准的基础上。这些沟通和反馈机制可以利用新闻单位、电话服务、网络、电子邮件、公众服务台、投诉和建议信箱、大众传媒手段等来实现。

地方政府应建立记录、分析和答复这些沟通的过程。通过确保迅速而礼貌地答复每一位公众的意见和建议,使他们体验到地方政府完善的服务,从而使不满意在成为正式的投诉或上访之前转化为满意。

地方政府同样需要建立一个与公众沟通的评价过程。它为那些需要采取纠正措施,防止问题重复发生的改进,提供了一个可靠的信息来源。这种活动直接关系到改进概念的形成(详见8.5)。

7.3 设计和开发

7.3.1 设计和开发策划

组织应对产品的设计和开发进行策划和控制。

在进行设计和开发策划时,组织应确定:

- a) 设计和开发阶段;
- b) 适合于每个设计和开发阶段的评审、验证和确认活动;
- c) 设计和开发的职责和权限。

组织应对参与设计和开发的不同小组之间的接口进行管理,以确保有效的沟通,并明确职责分工。随设计和开发的进展,在适当时,策划的输出应予更新。

7.3 设计和开发

对地方政府来说,设计和开发是一个将公众的需求与期望和(或)法律法规要求转化为所提供服务的特性的过程。

7.3.1 设计和开发策划

当地方政府设计和开发一种服务(无论它是否是有形的,如一种新的体育设施使用;或是一种新的服务,如互网站)时,都应确定使其符合适用的法律法规的策划和控制方式。在任何情况下,地方政府应牢记服务的设计和开发是为了公众的利益。

基础设施项目的策划,应考虑预期的使用寿命。例如,如果一条高速公路在建成 25 年之后才可能再提供较多的维修资金,那么该公路的设计就应考虑到,在 25 年之内与这条公路有关的所有变化,至少应确保在使用期间的质量。

在设计和开发策划内,地方政府应确定与策划目标一致的阶段、活动进度、目标、责任和资源,服务提供时间表,以及与其他政府部门相关的过程有关的因素。

地方政府应建立对服务的设计和开发计划的修订、验证和确认机制,并识别关于这些服务的不地方管理权(如环境机构)的法律依据,同时规定报告发布和所提供信息的透明度。

在设计和开发的策划过程中,应按规章制度确定对策划结果的实施和评审所需的时间安排。

7.3.2 设计和开发输入

应确定与产品要求有关的输入,并保持记录(见 4.2.4)。这些输入应包括:

- a) 功能和性能要求;
- b) 适用的法律、法规要求;
- c) 适用时,以前类似设计提供的信息;
- d) 设计和开发所必需的其他要求。

应对这些输入进行评审,以确保输入是充分与适宜的。要求应完整、清楚,并且不能自相矛盾。

7.3.2 设计和开发输入

地方政府应确定与服务要求有关的输入要素并应形成记录。其中包括:

- 由分析所识别的需求而产生的功能和性能要求;提供服务的人员的能力和服务效果,以及处理和答复的时间;
- 为确保服务的实施应满足的有关人员、物资、资金和技术资源的要求;
- 适用的法律法规要求,必要时确定所应用的官方的技术法规或国际标准;
- 适用时,以前类似的设计信息和已经提供过该服务的其他地方政府的成功经验;
- 设计和开发的其他必需的要求,以及调查研究的结果,或公众的期望。

地方政府应评审这些要素,并验证是否已包括在服务设计和开发过程中。这些要求应全面、系统,不应含糊不清或自相矛盾。

7.3.3 设计和开发输出

设计和开发的输出应以能够针对设计和开发的输入进行验证的方式提出,并应在放行前得到批准。

设计和开发输出应:

- a) 满足设计和开发输入的要求;
- b) 给出采购、生产和服务提供的适当信息;
- c) 包含或引用产品接收准则;
- d) 规定对产品的安全和正常使用所必需的产品特性。

7.3.3 设计和开发输出

设计和开发过程的结果是一些准备向公众提供服务的特性的规范。它应包含确保满足这些规范并正确和安全地提供服务的准则。

设计和开发结果应：

- 符合设计和开发输入要素的要求,这个过程可以导致法律法规、标准和手册的形成;
- 为服务的采购、准备和开展提供适宜的信息,如服务信息和推广计划或内部政策等;
- 包括或引用服务验收标准,还应包括内部验证和来自公众的评价制度;
- 提供对公众的安全至关重要的服务特性规范。

7.3.4 设计和开发评审

在适宜的阶段,应依据所策划的安排(见 7.3.1)对设计和开发进行系统的评审,以便:

- a) 评价设计和开发的结果满足要求的能力;
- b) 识别任何问题并提出必要的措施。

评审的参加者应包括与所评审的设计和开发阶段有关的职能的代表。评审结果及任何必要措施的记录应予以保持(见 4.2.4)。

7.3.4 设计和开发评审

评审的一个主要目标是确保所设计的服务能够在预定的期限、费用和时间安排内完成。评审过程应贯穿于整个设计和开发的各个阶段。

根据设计和开发过程的复杂程度,评审可在一个或几个阶段内进行。每个阶段相关活动的参与者应对照要求评审设计和开发结果,评审结果应形成记录。

评审小组中应包括那些负责设计的人员,他们评审设计报告并负责判定该设计是否充分满足要求。应依据预期的服务结果对设计过程进行评审。这种评审应建立在以往项目成败的经验基础上。

应提供设计报告和完成设计的输出清单,其中有需要使用的形成文件的程序和满足设计规范的服务方式。

应规定服务验收标准并可包括以下内容:

- a) 由未参与设计和开发的一位或多位该专业的专家对内容的批准。例如:可包括那些负责下一阶段工作的人员(即内部顾客)的批准;
- b) 由设计的服务中所应用的技术领域的专家的批准;
- c) 在与即将提供服务相类似的环境中的应用试验。

7.3.5 设计和开发验证

为确保设计和开发输出满足输入的要求,应依据所策划的安排(见 7.3.1)对设计和开发进行验证。验证结果及任何必要措施的记录应予以保持(见 4.2.4)。

7.3.5 设计和开发验证

验证是评价一个设计阶段或活动结果的过程,以确保符合所规定的输入要求。验证可以是根据项目规模,通过几个阶段逐步累进完成的过程。

这种活动可由未参与设计和开发的内部或外部专家来开展。设计和开发的结果应符合设计和开发的输入规范(见图 3)。

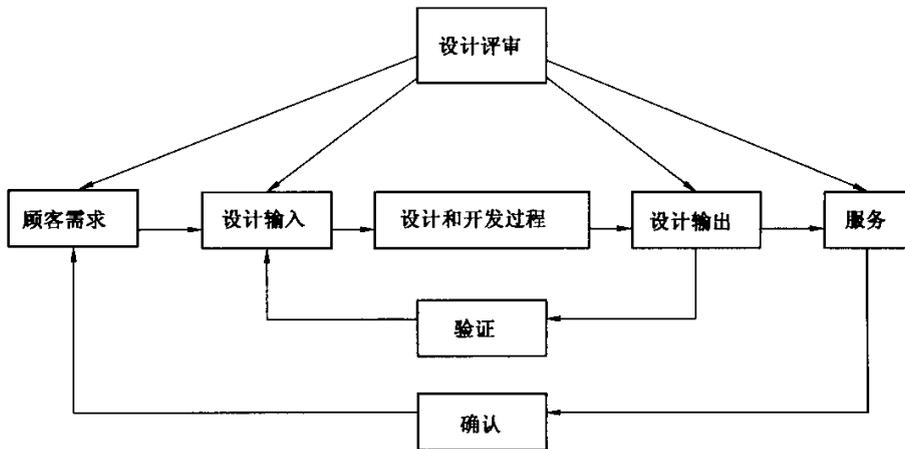


图3 设计和开发过程

7.3.6 设计和开发确认

为确保产品能够满足规定的使用要求或已知的预期用途的要求,应依据所策划的安排(见 7.3.1)对设计和开发进行确认。只要可行,确认应在产品交付或实施之前完成。确认结果及任何必要措施的记录应予保持(见 4.2.4)。

7.3.6 设计和开发确认

这个过程地开展是确保策划、设计和开发的服务的特性满足使用者的需求(见图3)。

在多数情况下,确认应在公众代表的参与下进行。

确认一般应在设计和开发过程的最后阶段进行,对于试点项目、创新服务更是如此。

7.3.7 设计和开发更改的控制

应识别设计和开发的更改,并保持记录。适当时,应对设计和开发的更改进行评审、验证和确认,并在实施前得到批准。设计和开发更改的评审应包括评价更改对产品组成部分和已交付产品的影响。更改的评审结果及任何必要措施的记录应予保持(见 4.2.4)。

7.3.7 设计和开发更改的控制

地方政府应表述如何根据经验,包括在服务期间从公众中收集到的抱怨,修改和更新服务特性。

地方政府应采用一系列方式,使设计和开发过程、结果和评价中的每一项更改的记录容易得到识别。

在接受设计和开发的更改之前,应对其可能对地方政府的内部过程、相关各方和公众的满意程度的影响进行评估。

更改控制通常包括设计和开发过程所经历的所有必要阶段(从策划到现有设计更改的确认)。

7.4 采购

7.4.1 采购过程

组织应确保采购的产品符合规定的采购要求。对供方及采购的产品控制的类型和程度应取决于采购的产品对随后的产品实现或最终产品的影响。

组织应根据供方按组织的要求提供产品的能力评价和选择供方。应制定选择、评价和重新评价的准则。评价结果及评价所引起的任何必要措施的记录应予保持(见 4.2.4)。

7.4 采购

地方政府应遵照产品和(或)服务采购的相关法律法规条款实施采购过程。

7.4.1 采购过程

地方政府应当公开邀请供方的广泛参与,并发布公告,其中包含必要的采购信息(7.4.2)。

地方政府应明确其采购的产品和服务的各种要求,并充分理解已确定的供方必须满足的要求。供方的责任在合同或协议所确定的说明和条件中予以规定。对于新的供方,在获得最后批准之前有一段考察期或小范围试用期可能较为合适。

地方政府应确定对供方及所提供的产品和服务进行控制的类型和范围,这取决于所采购的产品和服务对地方政府自身的服务提供的影响,以及供方以往的表现。

地方政府应确定可信任供方的最低要求(必要时包括:对供方的质量管理体系的要求),供方必须保证满足所提供服务的**质量要求**。

地方政府应保持对供方的最新信息的了解,评估供方是否具备采购所要求(合格的商品和服务,以及合格的运输过程)的能力。以下清单可作为选择供方的基础。

关于获得批准的供方的信息包括(但不限于):

- 遵循相关规定(法律方面和财务方面);
- 技术和管理能力;
- 经济能力;
- 供方是否有第三方的评估,或是否有符合 GB/T 19001—2000 要求的质量管理体系;
- 供方以往的工作记录。

注:ISO 信息手册《ISO 9001:2000——在供应链中意味着什么?》提供了关于对供方进行评估和对 ISO 9001:2000 符合性声明的详细说明。

7.4.2 采购信息

采购信息应表述拟采购的产品,适当时包括:

- a) 产品、程序、过程和设备的批准要求;
- b) 人员资格的要求;
- c) 质量管理体系的要求。

在与供方沟通前,组织应确保所规定的采购要求是充分与适宜的。

7.4.2 采购信息

采购文件(需求单、采购定单、投标要求、投标文件等)中,有关要求的信息应清晰。

地方政府在将采购文件传达给供方之前,应由主管部门评审并批准。为使用方便,采购文件可分别包括表格、清单或各项要求的电子版文件。

关于欲购产品和服务的说明,至少需要包括对产品和服务特性的描述,但可能有必要补充额外信息,如产品的生产加工方式和供方的管理方式。

7.4.3 采购产品的验证

组织应确定并实施检验或其他必要的活动,以确保采购的产品满足规定的采购要求。

当组织或其顾客拟在供方的现场实施验证时,组织应在采购信息中对拟验证的安排和产品放行的方法作出规定。

7.4.3 采购产品和服务的验证

地方政府应采用适当的方式,以确保所购产品和服务符合规定的要求。为达到这一目的,政府中应有胜任的工作人员、程序和(或)作业指导书,来检查和验证所接受的产品和服务。

验证应包括检查供方提供的必要的证实文件,如操作手册、保证书和维修手册等。

7.5 生产和服务提供

7.5.1 生产和服务提供的控制

组织应策划并在受控条件下进行生产和服务提供。适用时,受控条件应包括:

- a) 获得表述产品特性的信息;
- b) 必要时,获得作业指导书;
- c) 使用适宜的设备;
- d) 获得和使用监视和测量装置;
- e) 实施监视和测量;
- f) 放行、交付和交付后活动的实施。

7.5 服务提供

7.5.1 服务提供的控制

地方政府应策划并在受控方式下进行服务提供。所实施的控制可包括:

- a) 了解所提供服务的规范,能够证实提供的服务满足期望的要求;
- b) 必要时,编制作业指导书。作业指导书可以程序、说明或布告的形式,直接张贴在工作现场,为地方政府工作人员、供方和公众提供信息;
- c) 遵照 6.2 的要求,具备过程所必需的人力资源;
- d) 使用适宜的设备(如:施工机械、清洁设备、计算机硬件和软件);
- e) 具备必要的过程监视和测量装置(计算机程序、水质实验室、口头和书面沟通方式、公共照明的耗电测量装置等)。对这些设备的控制见 7.6;
- f) 按照 8.2.3 和 8.2.4 的要求,对所提供的产品和服务以及相关过程进行监视和测量;
- g) 在服务提供中建立监管机制,以确保符合服务要求。

地方政府应具备适宜的应对紧急情况 and 突发事件的过程,并且防止或减轻对环境、健康与安全 and (或)社会稳定的不良影响。地方政府应定期评审、演练和确认(见 7.5.2),并在必要时,特别是在突发事件或紧急情况发生之后,改进其对紧急情况的准备和响应预案。

7.5.2 生产和服务提供过程的确认

当生产和服务提供过程的输出不能由后续的监视或测量加以验证时,组织应对任何这样的过程实施确认。这包括仅在产品使用或服务已交付之后问题才显现的过程。

确认应证实这些过程实现所策划的结果的能力。

组织应对这些过程作出安排,适用时包括:

- a) 为过程的评审和批准所规定的准则;
- b) 设备的认可和人员资格的鉴定;
- c) 使用特定的方法和程序;
- d) 记录的要求(见 4.2.4);
- e) 再确认。

7.5.2 服务提供过程的确认

当地方政府不能事先(通常是在产品和服务被交付之前)确定提供的产品和服务是否合格时,其服务提供过程的确认是必要的。

对于这种情况,通常需要以下确认步骤:

- 评审并批准所采用的方法,以确保有能力实现策划的结果;

- 确定并可获得必要的设备和基础设施；
- 安排受过必要培训的、有资格和(或)经验的、可胜任其工作的专业人员；
- 具备根据实际过程结果进行反馈的记录。

以城市供水的检漏为例。在这种情况下,常规挖掘或将检查设备置于水管中通常行不通,而一般采取检查从漏水管道发出的声音的方法。探查过程中的任何不合格都只会事后(在错误的地点进行耗资巨大的挖掘后)显而易见。因此,必须对探查过程进行确认,以确保只能由具备资格的专业人员,使用规定的声学仪器来从事这项工作。

7.5.3 标识和可追溯性

适当时,组织应在产品实现的全过程中使用适宜的方法识别产品。

组织应针对监视和测量要求识别产品的状态。

在有可追溯性要求的场合,组织应控制并记录产品的唯一性标识(见 4.2.4)。

注:在某些行业,技术状态管理是保持标识和可追溯性的一种方法。

7.5.3 标识和可追溯性

通常,服务标识和可追溯性对于地方政府较为重要,主要由于以下几个方面:

- 对考虑监视和测量要求的服务状态的标识;
- 为满足法定要求的标识,如:出生证明、公证人记录和流通许可证等;
- 对服务的效果和服务的社会或经济效益的分析,以及对投诉的调查。

这项活动应在服务实现和提供过程期间按步骤进行,以便实现所需要的标识和可追溯性,确保认真负责、公开透明、公众满意并符合法律法规要求。为确保适宜的标识和可追溯性,所需的记录包括:

- 所提供服务的信息;
- 服务的指定地点、交付地点和日期(时间);
- 地方政府人员和(或)参与公众的标识。

7.5.4 顾客财产

组织应爱护在组织控制下或组织使用的顾客财产。组织应识别、验证、保护和维持供其使用或构成产品一部分的顾客财产。当顾客财产发生丢失、损坏或发现不适用的情况时,应报告顾客,并保持记录(见 4.2.4)。

注:顾客财产可包括知识产权。

7.5.4 公众财产

地方政府应妥善保管公众为办理其事物(服务、验证、确认等过程)所提供的任何信息、文件、材料和其他物品。

地方政府所掌管的所有资产应真正处于安全措施的保护之下,因为它是属于地方政府所管辖的公众的共同财产。因此,地方政府应将其作为公众的集体财产加以保护。其服务质量表现在,地方政府对有效保管被委托的公共财产(公园、河流、垃圾的卫生掩埋、街道、城市基础设施、历史文物、档案和文化财产等)负责。其他公共财产的保护也应遵循这些指导方针。地方政府应为公众保护好属于未来人们的财产。

公众拥有的财产,通常是按照某些法律法规或合同保管。但如果没有相关规定,地方政府应详细制定程序或说明,以确保对这些财产的保护。

例如:

- 处理交通违法的情况。有时为了疏导交通并防止发生损害,违法者的车辆被带到交通执法部门指定的地点,就需要使用规定的方法和必要的设备。

- 公众办理获取某些证件(如护照)的过程。由于他们须为此提供个人身份证明,因此需要按照一个规定的程序进行处理,以确保一旦过程结束,这些个人身份证明就能够秘密和安全地从相应的办公室及时归还给个人。

万一公众提供的财产被损坏或丢失,应立即告知本人(以书面形式为佳),并依照相关法律规定,承担任何损害的责任。

由地方政府提出的任何知识产权,也应视为地方政府所管辖的公众的集体知识产权。因此,必须按照 GB/T 19001—2000 中的相应条款对其加以保护。同样,地方政府需要具有保护供方知识产权的方法。有时在地方上,这方面就按照地方政府的内部程序执行,该程序是否能适用于更广泛的区域或全国的范围,应进行分析。

7.5.5 产品防护

在内部处理和交付到预定的地点期间,组织应针对产品的符合性提供防护,这种防护应包括标识、搬运、包装、贮存和保护。防护也应适用于产品的组成部分。

7.5.5 产品防护

产品防护应用于地方政府提供的货物的搬运、贮存、包装、运输、维护和交付。公众期望地方政府采取措施避免货物的损坏,从而避免资源浪费。

产品防护的范围和应用与地方政府能够提供的货物和服务的数量和种类有关。其种类的不同,可能从单纯的管理服务到提供有形货物,如:公路、墓地、护照、驾驶执照和学校早餐等。

当论述有关货物的搬运、贮存、包装、运输、维护和交付的要求时,地方政府应考虑所有适用的法律法规、标准、卫生和工作安全等方面的要求。

7.6 监视和测量装置的控制

组织应确定需实施的监视和测量以及所需的监视和测量装置,为产品符合确定的要求(见 7.2.1)提供证据。

组织应建立过程,以确保监视和测量活动可行并以与监视和测量的要求相一致的方式实施。

为确保结果有效,必要时,测量设备应:

- a) 对照能溯源到国际或国家标准的测量标准,按照规定的时间间隔或在使用前进行校准或检定。当不存在上述标准时,应记录校准或检定的依据;
- b) 进行调整或必要时再调整;
- c) 得到识别,以确定其校准状态;
- d) 防止可能使测量结果失效的调整;
- e) 在搬运、维护和贮存期间防止损坏或失效。

此外,当发现设备不符合要求时,组织应对以往测量结果的有效性进行评价和记录。组织应对该设备和任何受影响的产品采取适当的措施。校准和验证结果的记录应予保持(见 4.2.4)。

当计算机软件用于规定要求的监视和测量时,应确认其满足预期用途的能力。确认应在初次使用前进行,必要时再确认。

注:作为指南,参见 GB/T 19022.1 和 GB/T 19022.2。

7.6 监视和测量装置的控制

“监视”是指“观察,监督,使其处于评审之中;定期的测量或试验,特别是为了调整或控制的目的”。所有过程都可被监视。“测量”通常是指“通过和参考标准作比较,确定某物的大小或数量”。了解两者的不同对于地方政府而言很重要。通常测量装置可以校准,而大多数监视装置则不能。

地方政府应明确哪些监视和测量装置需要检定或校准,以及其精确度、误差和检定或校准的频率。

需要重点考虑的是,缺少检定或校准是否会影响所提供的产品和服务的质量或数量。以饮用水测量装置为例,若该装置没有得到很好的校准,则可能会影响公众向地方政府交付相关的费用,进而影响饮用水供应的服务质量。

若认为有必要进行检定或校准,地方政府应评价是否需要确定校准方法,并规定需保持的记录。例如:对用于噪声控制、有害气体排放、路面铺装、照明和(或)货物的入关检验的测量设备,校准是必要的。

当发现测量设备不准确,地方政府应具备评价和记录检测结果有效性的制度。

在应用计算机程序的情况下,应验证结果的有效性,如对监测排污所使用的软件的验证。

对监视和测量装置的控制,应由公正(在控制中无利益冲突)的人员来承担。

8 测量、分析和改进

8.1 总则

组织应策划并实施以下方面所需的监视、测量、分析和改进过程:

- a) 证实产品的符合性;
- b) 确保质量管理体系的符合性;
- c) 持续改进质量管理体系的有效性。

这应包括对统计技术在内的适用方法及其应用程度的确定。

8 测量、分析和改进

8.1 总则

地方政府应为监视和测量其质量管理体系过程、分析结果和实施改进确定适宜的方法。地方政府应通过监视和测量活动,证实其所提供的货物和服务始终满足公众的需求,以及质量管理体系符合所有相关要求。同样,质量管理体系的有效性应根据公众的意愿持续改进。

适当时,监视和测量活动应涉及整个服务提供范围,以及地方政府的所有服务提供过程。监视和测量也应涉及到质量管理体系过程,包括地方政府应优先考虑建立的方针和目标。

注:本指导性技术文件的附录 A 和附录 B 提供了地方政府为确立适宜的监视和测量活动所应考虑的一种结构的示例。

8.2 监视和测量

8.2.1 顾客满意

作为对质量管理体系业绩的一种测量,组织应对顾客有关组织是否已满足其要求的感受的信息进行监视,并确定获取和利用这种信息的方法。

8.2 监视和测量

8.2.1 公众满意

地方政府应监视和评价公众对其要求已被满足的感受。

应选择监视公众满意的方法,以便提供关于公众满意,以及对他们需要优先考虑的有用信息。信息应包含表明公众满意程度的提高和变化趋势的适当内容。

地方政府应根据公众满意程度的信息确定并采取适当的方法,包括就监视和测量的结果与相关方进行沟通。

注:监视和测量公众满意的示例包括:

- 对公众的直接调查;
- 召开专题会议;
- 公众热线记录;
- 第三方民意测验。

8.2.2 内部审核

组织应按策划的时间间隔进行内部审核,以确定质量管理体系是否:

- a) 符合策划的安排(见 7.1)、本标准的要求以及组织所确定的质量管理体系的要求;
- b) 得到有效实施与保持。

考虑拟审核的过程和区域的状况和重要性以及以往审核的结果,应对审核方案进行策划。应规定审核的准则、范围、频次和方法。审核员的选择和审核的实施应确保审核过程的客观性和公正性。审核员不应审核自己的工作。

策划和实施审核以及报告结果和保持记录(见 4.2.4)的职责和要求应在形成文件的程序中作出规定。

负责受审区域的管理者应确保及时采取措施,以消除所发现的不合格及其原因。跟踪活动应包括对所采取措施的验证和验证结果的报告(见 8.5.2)。

注:作为指南,参见 GB/T 19021.1、GB/T 19021.2 及 GB/T 19021.3。

8.2.2 内部审核

内部审核过程为地方政府提供有关质量管理体系满足要求的程度,以及在实现目标和满足公众需求方面质量管理体系有效性的信息。重要的是,最高管理者应促进形成良好的内部审核氛围,从而没有人会因为审核出的任何问题而受到无端的责备。

注:质量管理体系审核应与政府部门的其他(如各种专项资金的使用)的内部审核区分开。

地方政府应根据各种服务、过程和职能的重要性,以及任何更改和质量管理体系的有关业绩和过程等事项,按所策划的时间间隔开展内部审核。

应编制形成文件的程序,以确定内部审核的步骤,包括确定审核方法、范围和准则,以及审核结果的通报。

应规定选择和培训审核员的最低要求。通常,通过培训大纲来保证审核员能力的保持。应尽可能合理地安排审核员所参与的审核活动,以使他们与被审核的活动无关。至少,审核员不应审核自己的工作。

地方政府应确定如何使用审核报告,包括分发和对后续结果的跟踪。

8.2.3 过程的监视和测量

组织应采用适宜的方法对质量管理体系过程进行监视,并在适用时进行测量。这些方法应证实过程实现所策划的结果的能力。当未能达到所策划的结果时,应采取适当的纠正和纠正措施,以确保产品的符合性。

8.2.3 过程的监视和测量

地方政府应确定适宜的方式监视(适用时,测量——见 7.6)其服务提供过程,以及其他质量管理体系过程,如管理评审、内部审核和文件控制等。监视和测量的目的是确定这些过程按策划结果交付的程度。

注:应监视的过程包括(但不限于)下述示例:

- 政府采购过程;
- 战略计划和项目,如公众意识;
- 工作人员的发展。

过程测量的确立应涉及到方针和目标的建立,应以积极稳妥的方式开展测量活动,从而避免不利的反应和(或)副作用。

注:附录 B 给出的“评价模型”中显示的管理指标,对于过程测量的确立可能有帮助。

过程的监视和测量结果应予以记录,并作为服务是否达到了策划目标的证据。在需要时,应考虑采

用水平比较法将过程的监视和测量结果,与其他地方政府类似过程的指标进行对比。

当策划的结果未能实现时,地方政府应采取措施,纠正不合格的状况并改进过程,以避免类似问题再次发生。

地方政府应明确规定任何用于测量、分析和改进过程有效性的方法。这些方法包括:比较分析、统计方法和季节性或周期性变化的分析等。

8.2.4 产品的监视和测量

组织应对产品的特性进行监视和测量,以验证产品要求已得到满足。这种监视和测量应依据所策划的安排(见 7.1),在产品实现过程的适当阶段进行。

应保持符合接收准则的证据。记录应指明有权放行产品的人员(见 4.2.4)。

除非得到有关授权人员的批准,适用时得到顾客的批准,否则在策划的安排(见 7.1)已圆满完成之前,不应放行产品和交付服务。

8.2.4 服务的监视和测量

地方政府应确定和使用适宜的方法,监视和测量产品和服务的结果,以确保符合公众的要求。这些要求可包括任何公开的服务保证、承诺和规定的义务。

在确保符合要求的监视过程中,地方政府应为其提供的各种产品和服务建立专门的机制,如:产品和过程检验、最低合格指标、外部审核和政府计划中的各种检查。

这些测量活动应涉及到方针和目标的建立,以及任何服务规范和承诺。应以积极稳妥的方式开展这项活动,从而避免不利的反应和(或)副作用。

注 1: 适宜的测量包括:反应时间、服务业务的准确性和覆盖的人口范围,等等。

注 2: 附录 B 给出的“评价模型”中显示的管理指标,对于这些测量活动的确立可能有帮助。

监视和测量结果应予以记录,并作为服务是否实现了所要求的输出的证据。在需要时,应考虑采用水平比较法将监视和测量的结果,与内部和外部类似过程的指标进行对比。

8.3 不合格品控制

组织应确保不符合产品要求的产品得到识别和控制,以防止其非预期的使用或交付。不合格品控制以及不合格品处置的有关职责和权限应在形成文件的程序中作出规定。

组织应通过下列一种或几种途径,处置不合格品:

- a) 采取措施,消除已发现的不合格;
- b) 经有关授权人员批准,适用时经顾客批准,让步使用、放行或接收不合格品;
- c) 采取措施,防止其原预期的使用或应用。

应保持不合格的性质以及随后所采取的任何措施的记录,包括所批准的让步的记录(4.2.4)。

在不合格品得到纠正之后应对其再次进行验证,以证实符合要求。

当在交付或开始使用后发现产品不合格时,组织应采取与不合格的影响或潜在影响的程度相适应的措施。

8.3 不合格服务的控制

对地方政府来说,提供的产品或服务不合格,就意味着有某个或某几个要求没有得到满足。这些要求可能来自于公众、法律法规或是地方政府自身规定的内部要求。

地方政府应编制形成文件的程序,以明确规定:

- 适宜的检验不合格服务的制度;
- 识别不合格服务的方法;
- 对防止不合格服务的非预期使用或提供的控制;

- 避免不合格服务再次发生的适宜措施。
- 地方政府应确定监视这些程序有效实施的职责和权限。
- 对于不合格直接涉及到公众的情况,地方政府应提供:
- 突发事件处理预案;
 - 维护公众利益的各种后续措施;
 - 适当灵活的策略;
 - 下一个财政年度制定的改进计划和实施方案。

8.4 数据分析

组织应确定、收集和分析适当的数据,以证实质量管理体系的适宜性和有效性,并评价在何处可以持续改进质量管理体系的有效性。这应包括来自监视和测量的结果以及其他有关来源的数据。

数据分析应提供以下有关方面的信息:

- a) 顾客满意(见 8.2.1);
- b) 与产品要求的符合性(见 7.2.1);
- c) 过程和产品的特性及趋势,包括采取预防措施的机会;
- d) 供方。

8.4 数据分析

地方政府应确定和收集与质量管理体系业绩、过程和所提供的产品和服务有关的数据。

在可能的情况下,数据应从地方政府已有的信息系统中获得。包括:

- 管理评审数据;
- 内部工作人员和公众提供的信息;
- 服务要求的评审;
- 服务业绩的数据;
- 对供方的评价;
- 对公众及其他相关方满意程度的调查;
- 审核结果;
- 在过程的开始、中间和结束时所进行的监视和测量;
- 服务鉴定;
- 对监视和测量方法的验证和确认;
- 不合格产品和服务的信息。

收集的数据和使用的分析技术,应符合过程所要达到的目的,并应反映过程在实现目标方面的业绩。通常,地方政府的过程具备定量和定性两种特性,一些影响地方政府的过程有效性的因素,可能处于地方政府的直接控制之外。这些因素的数据(如财政预算、政治因素和官僚主义等)也应被考虑作为数据分析和持续改进过程的一部分。

在可能的情况下,地方政府应使用数字和图表的(但不限于这些)方法,分析所收集的信息和数据。

数据分析技术的示例包括:

- 过程概念图,包括过程流程图;
- 柱状图;
- 关联图;
- 统计控制图;
- 排列图;
- 因果图;
- 失效模式与影响分析(FMEA)。

一旦进行数据分析,应通过确定的预防和纠正措施,以及应保持的记录,将数据分析结果用于促进持续改进过程,以确保测量和数据收集系统的连续性。数据分析的结论、业绩评价、公众满意程度分析和趋势分析,可帮助控制属于质量管理体系组成部分的过程更加高效。

8.5 改进

8.5.1 持续改进

组织应利用质量方针、质量目标、审核结果、数据分析、纠正和预防措施以及管理评审,持续改进质量管理体系的有效性。

8.5 改进

8.5.1 持续改进

地方政府应持续改进其质量管理体系的有效性。这意味着连续改进地方政府持续提供合格的产品和服务的能力。通常,系统的过程改进是通过全员参与,以识别改进的需求,并在其活动范围内制定改进方案。

在职责和权限发生变更的情况下,改进过程应考虑以前的最初情况和决定,以确保所提供服务的连续性、有效性和效率。

可使用常用的质量改进工具,作为识别可能的改进所使用的方法。可使用(但不限于)以下信息源:

- 地方政府内部的工作人员对质量方针的理解程度的内部评价;
- 实现质量目标的业绩;
- 过程运行的结果;
- 来自公众及其他相关方(如:制造业、政府各部门和社会各界)的输入;
- 与其他地方政府或其他级别的政府的相互作用的分析。

持续改进过程应考虑任何来自公众的抱怨、质量管理体系审核的结果及其审核准则。它还应考虑所能获得的必要的资源,以使改进收到实效(见第6章)。

8.5.2 纠正措施

组织应采取措施,以消除不合格的原因,防止不合格的再发生。纠正措施应与所遇到不合格的影响程度相适应。

应编制形成文件的程序,以规定以下方面的要求:

- a) 评审不合格(包括顾客抱怨);
- b) 确定不合格的原因;
- c) 评价确保不合格不再发生的措施的需求;
- d) 确定和实施所需的措施;
- e) 记录所采取措施的结果(见4.2.4);
- f) 评审所采取的纠正措施。

8.5.2 纠正措施

地方政府应编制形成文件的程序,来控制纠正措施(包括分析有关的主要原因),以确保其有效性,并避免或最大限度地减少不合格的再次发生。在确定纠正措施以前,需分析相关的不合格,以识别主要原因。

纠正措施可用于减少、减轻或根除下述不合格情况中的原因。包括(但不限于):

- 不合格的产品或服务;
- 目标未达到;
- 偏离了地方政府的计划和方案;

GB/Z 19034—2008/ISO/IWA4:2005

- 地方政府的服务设计和开发的评审、验证、确认和更改,出现了不可接受的结果;
- 不良表现率;
- 公众和(或)其他相关方的抱怨;
- 不满意的审核结果;
- 在地方政府的过程和服务的监视和测量中识别的不合格。

应根据与不合格再次发生有关的潜在风险,确定采取纠正措施的程度。纠正措施应形成文件,进行记录并适当沟通,以确保其有效实施。

8.5.3 预防措施

组织应确定措施,以消除潜在不合格的原因,防止不合格的发生。预防措施应与潜在问题的影响程度相适应。

应编制形成文件的程序,以规定以下方面的要求:

- a) 确定潜在不合格及其原因;
- b) 评价防止不合格发生的措施的需求;
- c) 确定和实施所需的措施;
- d) 记录所采取措施的结果(见 4.2.4);
- e) 评审所采取的预防措施。

8.5.3 预防措施

地方政府应编制形成文件的程序,以控制其预防措施。通常,这些措施源于对与尚未发生的潜在不合格有关的原因和风险的识别和分析。预防措施可导致质量管理体系和地方政府过程的持续改进。

输入数据可包括:

- 数据分析(见 8.4),包括趋势分析;
- 行政管理人员业绩指标的达到情况;
- 质量目标的实现;
- 质量目标实现的成本分析;
- 公众和其他相关方的满意度调查;
- 与其他地方政府的相互作用(包括仿效目标的类似过程指标对比);
- 审核和管理评审的结果。

预防措施过程中的活动应予以记录,并在地方政府内部的适当范围内予以通报。

从预防措施的过程中得到的经验和教训应加以评审,并告知整个地方政府中的所有相关部门和各级人员。

附录 A

(资料性附录)

典型的地方政府质量管理过程



图 A.1 典型的地方政府质量管理过程

附录 B

(资料性附录)

地方政府自我评价模型

“自我评价模型”是一种地方政府对自身进行评价(诊断)的方法。该方法用于评价地方政府整体运行情况,并采取相应措施,改进其行政管理结构,以便作为“值得信任的政府”提高其对公众的服务质量。

“自我评价模型”的目的是为地方政府的最高管理者在确定地方政府运作时提供必要的最起码的条件,以及为使其能在公众面前以一种高效和透明的方式履行职责进行改进提供帮助。

“自我评价模型”的框架是建立在四个主要类别过程中的 39 个最低管理指标的基础上,考虑这些指标是为了确定一个地方政府要在其全部服务中,让公众感到“值得信任”而应达到的最低服务水平。

四个主要类别的过程是:

1. 政府的制度创建;
2. 经济的可持续发展;
3. 社会的综合发展;
4. 环境的可持续发展。

但必须注意的是,由于不同国家的政治体制和议会制度的不同,因此,不同国家中的地方政府的工作范围和职责可能有差异。为适合具体的地方政府的情况,应对本模式进行评审并修改。

自我评估的目的是地方政府的最高管理者,以一种认真负责和自愿的形式,针对每一个相关指标识别其业绩水平。

业绩水平分为“红”、“黄”、“绿”三种级别。“红”表明任何“值得信任”的地方政府都不应具有的、不能接受的业绩状况;“黄”表明地方政府已作出一些努力来履行其服务职责;“绿”表明有效的可接受的最低条件,任何地方政府若希望被认为是“值得信任”的,就应起码符合这些条件。

建议这个自我评估,要在地方政府的最高管理者参加的工作会议上,由每个工作人员单独进行。最后,将结果汇总整理形成地方政府业绩的总体状况评价。

这个评估一旦结束,最高管理者应确定一个行动计划来加强其薄弱环节,并制定和实施一个提高其自身对公众的责任和义务的意识的方案。

下面给出评估工具,包括确定的 39 个指标的水平。

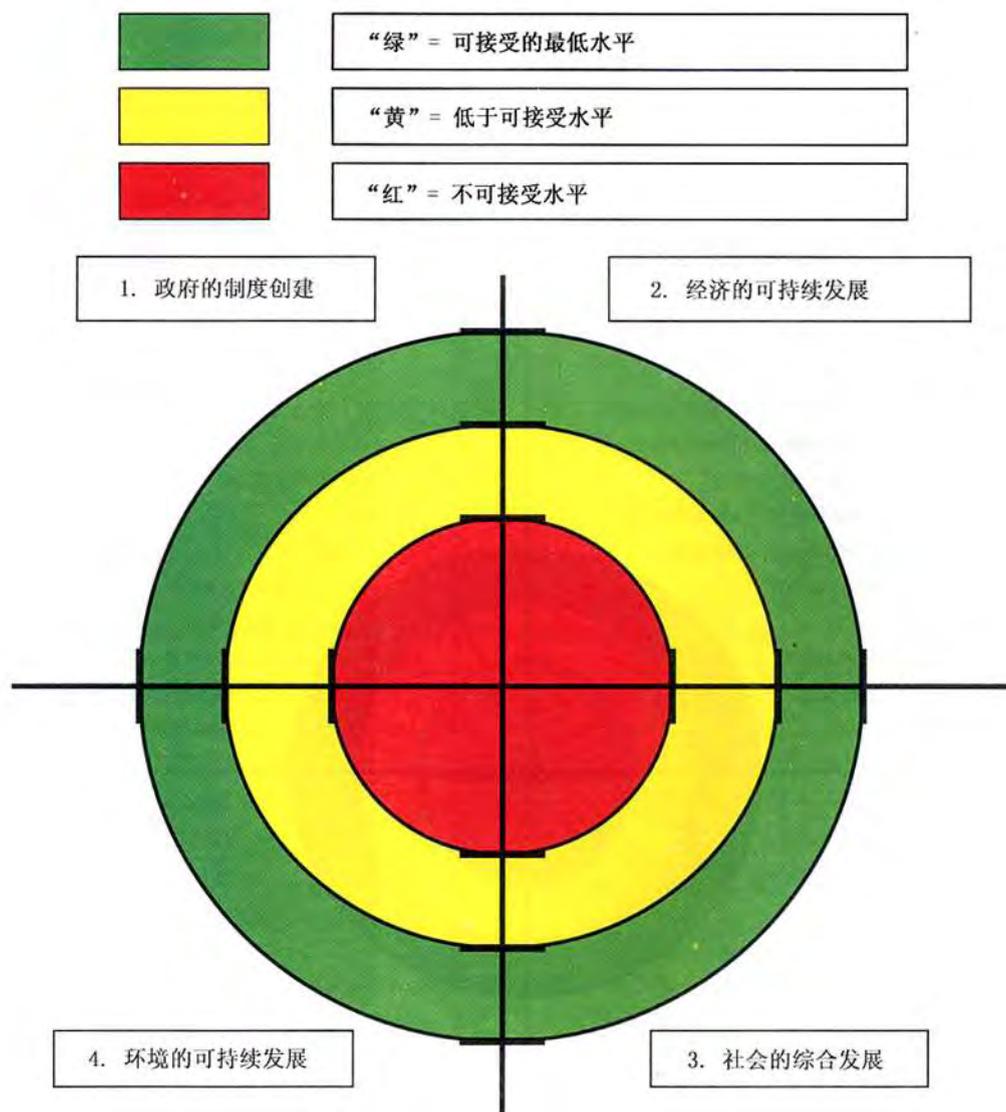


图 B.1 地方政府自我评价模型

地方政府自我评价模型

处在可接受水平的地方政府（使用39个指标评价）

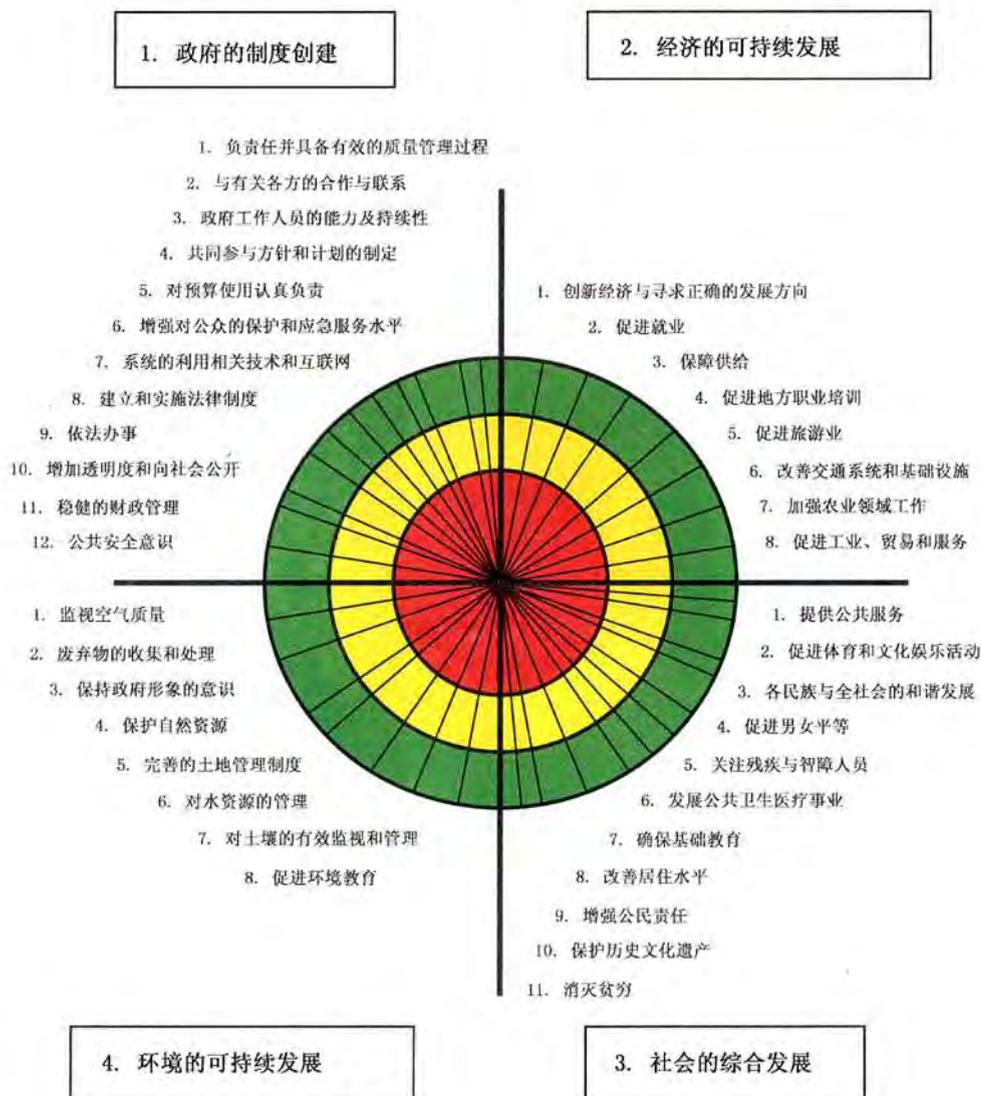


图 B.2 地方政府自我评价模型指标

表 B.1 政府的制度创建指标(1)

类别	红	黄	绿
1. 负责任并具备有效的质量管理过程	没有对地方政府的运行进行策划、控制和评价的机制	有计划和方案,但没有进行系统的控制和评价	依据健全的组织手册和管理程序进行管理
2. 与有关各方的合作与联系	没有与其他层次的地方政府或中央政府部门就共同关心的问题开展活动	与其他层次的地方政府或中央政府部门偶尔有合作的活动	与其他层次的地方政府或中央政府部门开展战略合作,并已收到区域性效果
3. 政府工作人员的能力及持续性	对招聘的人员没有职业标准	被地方政府雇用的人员必须符合对工作的要求	地方政府在规章中确定了各项工作的要求
4. 共同参与方针和计划的制定	在地方政府的管理中没有公众参与的机制	地方政府有规定来管理公众的参与活动	地方政府的制度中有公众代表参与的机制
5. 对预算使用认真负责	没有税收和本地区机构注册管理系统	本地区机构注册不年检,税款征收不足	具备不断更新的,统一税收标准的本地机构注册系统
6. 增强对公众的保护和应急服务水平	在地方政府的管理事项中,不包括对公众的保护	在地方政府的管理中,包括对公众的保护事项,并在此领域正在开展一些活动	地方政府有一张风险图,并定期开展检查和预防活动
7. 系统的利用相关技术和互联网	在地方政府的工作中很少使用计算机	没有足够的计算机,并且大部分人员没接受过这方面的培训	地方政府拥有网络联接与自己的网页,大部分工作通过计算机来完成
8. 建立和实施法律制度	没有警察队伍,以及政府的有关规章制度	拥有警察队伍,以及政府的有关规章制度,但很少更新	拥有警察队伍,以及政府的有关规章制度并适时修订
9. 依法办事	很难接触检察机关、法官以及民事、刑事法庭或调解法厅	公众要想打官司,就必须经过相当复杂的流程	公众要想打官司很方便
10. 增加透明度和向社会公开	不向公众提供有关预算资金管理的信息	由地方政府财政机构每月对外公布其收入和支出	地方政府向公众报告预算方案,让大家了解钱是如何花的
11. 稳健的财政管理	地方财政方案高度依赖国家和上级的资金来源	地方财政在较大程度上依赖国家和上级的资金来源	地方政府的活动经费基本独立
12. 公共安全意识	具有高犯罪率,并且地方政府没有预防和惩罚犯罪的措施	公众知道地方政府正在努力	犯罪的影响范围较小,地方政府具备必要的资源,并且正在采取措施预防犯罪

表 B.2 经济可持续发展指标(2)

类 别	红	黄	绿
1. 创新经济与寻求正确的发展方向	仅关注现存的经济活动,没有计划去寻找新的经济增长点	已经识别出一些有潜力的活动,但还没开发	在经济发展创新方面,已作为重要内容被列入计划
2. 促进就业	地方政府不了解潜在的就业领域,没有计划促进和扩大就业	有一些促进就业的活动,但还没有明显的效果	为了创造各种就业机会,已经制定出了各种有效的方案
3. 保障供给	没有供应基本物资,以满足社会,包括地方政府的需求	对社会,包括地方政府无计划的供应基本物资	具备充足的供给,以满足地方政府与社会的基本需求
4. 促进地方职业培训	没有培训方案或缺少熟练劳动力	有培训方案,但是没有满足需要	具备一整套执行中的培训方案,对地方就业已经产生明显效果
5. 促进旅游业	对游客有吸引力的方面不到三个,而且一直没有识别其潜力	至少已识别出三个对游客有吸引力的方面,但对开发这个领域没有长远规划	做过完整的调查分析,有完善的可行方案和相关机构,对本领域潜力的开发已产生明显的效果
6. 改善交通系统和基础设施	城乡之间缺少交通联系,地方政府与外界没有正规的道路连接	某些社区有路或其他的交通联系,由地方政府所在地可方便地到达附近一个中等规模的城市	在地方政府管辖范围内,社区之间有内部交通联系,并且有正规道路与外部连接
7. 加强农业领域工作	对农业资源、从事农业生产的人员和农业领域的潜力没有做过调查分析	对从事农业生产的人员、农产品和农业领域的潜力有局部的调查分析,但对于农业领域的开发没有战略规划	对于农业领域的开发,有专门的机构负责,并已制定出各种经验证有效的方案
8. 促进工业、贸易和服务	对于这些领域或参与这些领域的工作没有做过调查分析	做过一些局部的调查分析,但这些分析对于制定这些领域的发展规划还不充分	对于这些领域的开发及这些领域中新企业的建立,有专门的机构负责,并已制定出各种经验证有效的方案

表 B.3 社会综合发展指标(3)

类别	红	黄	绿
1. 提供公共服务	在地方政府管辖范围内的大部分住宅和社区,没有基本的公共服务	在地方政府管辖范围内的大部分住宅和社区,具备基本的公共服务,但是不充分	几乎所有的社区和住宅都提供基本的服务,这种服务持久、稳定并且高质量
2. 促进体育和文娱活动	没有设施或方案来促进文娱和体育活动	有文娱和体育活动设施,但缺少必要的条件,仅限于孤立地开展这类活动	体育和文娱活动设施得到保养,地方政府已制定促进体育和文娱活动并经验证有效的方案
3. 各民族与全社会的和谐发展	在公众代表确定议案时,没有考虑到让所有的利益相关方参与	地方政府偶尔组织召开协商会议,并建立委员会,努力吸收这些人群参与	有一个常设的机构,在那里所有公民,无论来自于哪个民族或社会阶层,均可参与政府的事物
4. 促进男女平等	在地方政府的管辖范围内,在政治、经济和社会活动中对妇女存在歧视	已经采取了单独的步骤,以促进男女平等	地方政府具备促进男女平等并经验证有效的计划,并有专门的机构负责此事
5. 关注残疾与智障人员	地方政府没有专门考虑对残疾和智障人员的服务	有一些单独的活动能够照顾到残疾与智障人员	地方政府设有机构和已收到显著效果的计划,向残疾与智障人员提供社会服务
6. 发展公共卫生医疗事业	有50%的群众或超过500个以上的居民没有享受卫生医疗计划。在这方面,地方政府没有自己的计划,并且没有纳入国家或地区计划	在地方政府的管辖范围内,至少有50%的群众或500个以上居民参与地方卫生医疗计划。地方政府已立法,将其计划纳入国家或地区计划,并且地方卫生医疗机构需备案	有超过80%的群众或500个以上居民参与的地方卫生医疗计划。地方卫生医疗促进计划已纳入地方立法范围
7. 确保基础教育	受教育的范围不充分,教师注册率低,学生中途退学率高	有足够的学校,但教育质量不高	有足够的学校,并且地方政府促进改善教学质量
8. 改善居住水平	地方政府不了解在其管辖范围内许多居民没有像样的房子住,大部分房子条件简陋	居住简陋房子的居民不到半数,地方政府具备一个已经产生明显效果的解决这个问题方案	大部分居民有像样的房子居住,地方政府具备一整套已经产生明显效果的解决这个问题方案
9. 增强公民责任	没有开展过提倡公民参与并密切与地方机构联系的活动	有一些增强公民责任意识 and 促进社会良好风气的活动,但是没有负责的机构	有经常的增强公民责任意识 and 促进社会良好风气的活动,有长期的计划和负责这项工作的机构

表 B.3 (续)

类别	红	黄	绿
10. 保护历史文化遗产	没有开展过提倡公民参与,密切与地方机构的联系以及保持和发扬地方特色的活动	有基础设施,但条件简陋,没有促进与保护的计划	文化设施得到维护。地方政府具备已收到明显效果的促进历史与文化遗产保护的计划
11. 消灭贫穷	地方政府既没有消灭贫穷的计划,也没有努力联系国有或私有机构参与此事	有一些单独的消灭贫穷的活动,但不是政府的活动。地方政府没有反贫穷计划	具备已经收到明显效果的计划,并与其他国有和私有机构共同规划

表 B.4 环境可持续发展指标(4)

类别	红	黄	绿
1. 监视空气质量	地方政府没有控制空气污染的活动的,例如:农作物秸秆与废弃物的焚烧	具备防止农作物秸秆与废弃物焚烧的制度,并定期检查各种污染物的排放	有法规和计划,检查移动源和固定源的污染物排放
2. 废弃物的收集和处理	没有废弃物收集服务,垃圾场是开放式的	有一些固定的废弃物收集路线,废弃物的处理是受控的(监督废弃物对土地的侵占并设置防护设施)	在地方政府的管辖区域内,大部分地区已建立废弃物收集系统,为保护空气和水源对垃圾做卫生填埋
3. 保持政府形象的意识	各种活动,从不在意周围环境	每6个月至1年,定期开展美化地方政府周围环境的活动	具备已经收到明显效果的计划,包括预算,用以改善地方政府的环境
4. 保护自然资源	既没有地方范围内自然资源的清单,也没有任何保护活动	至少每3年编制一份最新的调查分析报告,其内容是关于地方政府管辖区域内的自然资源状况	有保护和利用自然资源,并已收到明显效果的计划。对实施这一计划,相关人员认真负责
5. 完善的土地管理制度	在地方政府的管辖区域内,正在没有城市规划或法规的情况下发展	有一个无效、过时和(或)未经批准的土地管理计划	有一个能实现的土地管理计划,至少每5年更新一次。地方政府部门监督其实施
6. 对水资源的管理	对水源不进行保护,没有消耗与供给预测,未经处理的废水不加控制地注入水源	仅保护水源地不被污染,废水被收集并流入同一个地点	有维护和保养水源、地下水及地表水系的计划,大部分废水经处理,有法规和地方政府授权的、有稳定资金来源的水务机构

表 B.4 (续)

类别	红	黄	绿
7. 对土壤的有效监视和管理	对土壤的侵蚀、酸化和植被的减少没有调查分析	至少每 3 年编制一份调查分析报告,对土壤的侵蚀、森林采伐和肥料的破坏性使用进行控制	对控制土壤侵蚀、保护土地、恢复植被和植树造林都具备已收到明显效果的计划
8. 促进环境教育	地方政府没有环境教育方面的计划	在环境教育方面,仅在地方政府的特定范围(河系的清洁,公众的参与)、世界环境日等有一些活动计划	在学校里和社会上,有一个实施中的官方的环境教育计划,包括各种促进活动,以改善和维护环境

参 考 文 献

- [1] ISO/IWA1 质量管理体系 卫生服务组织业绩改进指南
- [2] 联合国可持续发展第 21 号议案——里约热内卢,1992
- [3] ISO/IWA2 质量管理体系 ISO 9000:2000 在教育领域应用指南
- [4] CGSB 184.1—2002(加拿大) 公共组织实施 ISO 9000 质量管理体系指南
- [5] IRAM 30300(阿根廷) 自治区政府应用 ISO 9001:2000 的解释指南
- [6] GB/T 19000—2000 质量管理体系 基础和术语
- [7] GB/T 19004—2000 质量管理体系 业绩改进指南
- [8] GB/T 19011—2004 质量和(或)环境管理体系审核指南
- [9] ISO 10001:-----¹⁾ 质量管理 顾客满意 处理规则指南
- [10] GB/T 19012—2008 质量管理 顾客满意 组织处理投诉指南
- [11] ISO 10003:-----¹⁾ 质量管理 顾客满意 顾客争议的外部解决指南
- [12] GB/T 19015—2008 质量管理体系 质量计划指南
- [13] GB/T 19016—2005 质量管理体系 项目中的质量管理指南
- [14] GB/T 19025—2001 质量管理 培训指南
- [15] ISO/TC176/SC2/N525R ISO 9000 介绍和支持文件包:ISO 9001:2000 的文件要求指南(*)
- [16] ISO/TC176/SC2/N544R2(r) ISO 9000 介绍和支持文件包:管理体系过程方法的概念和应用指南(*)
- [17] ISO/TC176/SC2/N630R2 “外包过程”指南(*)
- [18] ISO 单行本指南“ISO 9001:2000——在供应链中意味着什么?”(*)
- [19] OAS/RIAD OAS/Ser. K/XXXVII.2 REDMU-II/doc. 5/03 25 08 2003:为促进地方政府与民众分享划分权力的过程,提出研究方法、通用战略、参数设计和参考结构(由美国加兹敦 OAS/RIAD 主席卡洛斯提出)
- [20] INAFED 2002(墨西哥) 对可信任的联邦制的特别方案 2002-2006

其他参考资料

英国副首相办公室“获得更好的结果——创建一种新的执政体制”

(可从 www.communities.gov.uk/localvision 免费下载)

参加本指南起草的各国人员名单(略)

1) 即将发布。

(*) 可从 www.iso.org 免费下载。