

# 全面质量管理在 政府部门运用的理论和实践

和经纬

(厦门大学 政治学与行政学系, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 全面质量管理 (TQM) 是二战以后在西方国家私营部门广泛采用的一种管理方式, 以全面提高质量而著称。西方国家在上世纪末开始将全面质量管理引入政府部门, 对政府绩效的提高有很大帮助, 但是其在政府部门的运用还有一些理论问题需要解决。同时, 在我国行政管理体制改革中, 全面质量管理也是一个可行的管理方法。

**关键词:** 质量管理; 理论; 政府; 公共管理

**中图分类号:** D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008—4533 (2003) 04—0035—05

## Theoretical Problems and Practice in the Application of the Total Quality Management in the Government

HE Jing-wei

(Department of Politics and Public Administration, Ximen 361005, China)

**Abstract:** The Total Quality Management is a management method widely used in private sectors of the western countries after World War II, and is well-known for its ability to improve quality totally. Western countries have used the TQM since the 1990s. It is of great help for the improvement of the efficiency. Still, there are some theoretical problems to be solved in the adoption of the TQM in the government. Meanwhile, TQM is also a feasible management method in the public administration reform of our country.

**Key words:** quality management theory; government; public management

对产品质量进行控制和管理一直是私营企业生产中的重要内容。其雏形出现于 20 世纪初的美国, 以泰勒 (F. W. Taylor) 制为标志, 称为质量检验管理 (Inspection Quality Manage)。

作为质量控制演进过程的第二个阶段, 以“霍桑实验”为代表的统计质量管理 (Statistical Quality Manage) 已经形成了比较全面科学的理论和技术系统。二战以后, 随着科学技术的巨大

收稿日期: 2003—03—10

作者简介: 和经纬 (1981—), 男, 山西太原人, 厦门大学法学院政治学与行政学系。

发展, 社会生产力大大提高, 新技术转化为商品的周期大大缩短, 商品竞争日趋激烈, 促使着质量管理向更高的层次发展。1961年, 美国质量管理专家费根堡姆(A. V. Feigenbaum)出版了《全面质量管理》一书, 正式提出全面质量管理(Total Quality Manage)的概念, 并被世界各国广泛采用。

上世纪80年代末全面质量管理在美国被正式引入公共部门。在费根堡姆的年代, TQM在制造业之外的行业中应用还是难以想象的, 即使是在服务业, 人们也持一种谨慎的态度, 但历史的进步和形势的发展使政府部门的行政环境发生了很大变化, 开始需要面对来自私营企业的正面竞争和内部的种种问题, 这一切都使政府部门改善服务质量的设想成为必要。马克·霍泽尔(Marc Holzer)、海德(Hyde)、克罗斯比(P. B. Crosby)等学者一直认为TQM在公共部门可以很好地运用, 因此在理论上为TQM在公共部门立足做了大量工作。而史蒂文·科恩(Steven Cohen)、罗纳德·布兰德(Ronald Brand)和辛辛布莱那(J. Sensenbrenner)等人在公共部门推行TQM的成功经验也让越来越多人对其前景充满乐观。在美国, 25000人以上的城市中, 有25%已经开始在至少一个基础性领域实施TQM, 主要应用于警务、公园、娱乐、人事管理和预算报告等领域。<sup>[1](P559)</sup>

至于TQM实施的作用和效果, 科恩和布兰德认为有二。就组织目标而言, “TQM能帮助政府组织实现它们的目标。”<sup>[2](P11)</sup>而就工作过程而言, “TQM真正的成功之处不仅指它能解决类似的问题, 还在于它使用的消除交流障碍的方法, 使得问题没有机会出现。”<sup>[2](P14)</sup>日本学者谷津进认为, “质量管理就是把握问题, 消除问题。”<sup>[3](P88)</sup>总之, TQM提倡的这种关注顾客、自我改进、坚持不懈的精神已经得到了广泛的认可, 这为其在政府部门进一步发挥作用奠定了良好的基础。

## 二

综合学界对全面质量管理的研究, 我们大致可以总结出TQM的一些基本要点: (1) 关注质量; (2) 全员参与; (3) 顾客导向; (4) 持之以恒; (5) 全过程控制。全面质量管理以关注质量为核心, 而在政府管理中, “所谓质量, 是指民众于第一次及每一次接受政府服务时, 该服务均能满足民众的期望与需求。”<sup>[4](P331)</sup>从过程上讲, 笔者总结, 政府部门全面质

量管理可以分为三个阶段: 前期准备、分析工作和(持续)改进工作。

(一) 前期准备。TQM是一个极其复杂的系统工程, 尤其是在被传统观念认为不适合使用TQM的政府部门, 因此开始推行全面质量管理之前, 需要大量的前期准备工作。

1. 明确顾客导向(customer oriented)。在TQM中, 顾客导向是其前提假设和基本原则, 也是“新公共管理运动”中, “委托—代理”理论的逻辑延伸。政府部门全面质量管理致力于提高顾客满意度, 因而其顾客导向更为明显。从实务操作上讲, 明确顾客导向除了将顾客这一理念根植在公共管理人员心中以外, 更重要的是在公共管理过程中明确顾客的要求、顾客对服务的满意度以及对进一步改进的希望。为此, 政府部门可以采取问卷调查、热线电话、信箱、行政长官接待日等形式, 充分了解顾客的要求, 为工作的改进打好基础。对于公共部门尤其是政府部门而言, 走出这一步是困难的, 但是相对于质量提高带给社会和政府本身的收益, 所付出的代价是值得的。

2. 取得高层支持。对于经常面对诸如低效率、服务态度差等指责的公共部门来讲, 推行全面质量管理不啻为一次大的变革, 涉及的利益相关人众多, 因而必须首先取得高层的支持。一方面要有上级机关的认可, 另一方面也要在组织高层形成共识。否则, TQM很难执行, 哈林顿就指出“改进过程的成功很大程度上依赖于最高层领导班子的支持。”<sup>[6](P11)</sup>海德(Hyde)在美国联邦质量协会手册中总结的TQM实践的七个关键因素中, 高层支持也排在第一位。高层支持的必要性在于, TQM是一项很细致的工作, 需要进行大量的数理分析和细世改造, 其间参与人员需要经常打破常规, 而这在政府部门, 如果没有高层授权几乎是不可能的。只有得到高层的坚定支持, TQM的质量改进过程才能一以贯之。必要的时候, 在政府部门可以成立以行政长官为首的质量改进委员会或全面质量管理委员会, 统筹相关事宜。

3. 明确改进目标。从根本上讲, 实行全面质量管理的目标自然是提高行政绩效和顾客满意度, 但就TQM的现实目标而言, 政府内部应该制订更为直观、可操作性更强的阶段性目标。当代主要的TQM专家都反对建立量化目标, 科恩和布兰德就认为, “TQM体制极力反对设定生产定额的做法。”<sup>[2](P11)</sup>原因在于量

化指标往往反映了组织内部决策层和员工（执行层）之间的一种博弈过程，后果是产生虚报成果、目标过高等问题，而且 TQM 作为一种新兴的事物，在政府部门推行初期必然会遇到诸多困难，其前景难以预知，制定的量化指标往往缺乏客观性，反倒有可能影响组织成员的改进积极性。科恩和布兰德极力倡导将改进工作本身作为目标，他们认为这样做的优势在于“能促使管理者去了解该组织的实际工作及现有的工作水平”，并“能帮助防止工作的滑坡”<sup>[21](P45)</sup>。当然，这种定性而不是定量的改进目标也需要有相当的可行性和可操作性，不能好高骛远，也不能裹足不前，需要政府部门慎重科学地制定。

## （二）分析工作。

1. 要在政府内部营造宽松的氛围。在政府部门，由于官僚制和政治权威的存在，对工作以进行改进为走向的理性分析往往是困难的，这就需要管理者在政府内部普遍营造“知无不言，言无不尽，言者无罪”的氛围，让公共管理各个环节的参与者可以不必担心因为说实话而被压制报复。正如戴明的观点，管理人员必须“将恐惧从工作场所赶出去”<sup>[7](P59)</sup>。

2. 要虚心向基层操作者寻求信息。基层操作者工作在行政第一线，因而政府部门 TQM 认为基层行政人员是分析、识别工作改进障碍的关键，他们可以详细地描述各自的行政过程并指出其中的问题。由于工作在基层，这些行政人员对各环节中存在的合理现象和高消耗现象一般有更多的了解，对于如何改进也会有自己的见解。尤其是在行政审批、办公室管理等活动中存在的问题，基层工作者往往有一套改进的方法，虚心向他们求教是非常重要的。

3. 分析工作并制定改进目标。可以建立质量改进小组（QC），集中顾客要求、基层行政人员意见、高层见解、组织目标等大量信息，分析工作各环节中存在的问题，在政府部门，首先至少要减少工作的无谓浪费和重复，减少资源的无谓损耗，从而提高行政效率。对于效率相对低下的政府部门而言，这是提高绩效和顾客度的第一步。在分析过程中，引入技术手段是必要的。罗宾斯就曾说过“TQM 采用统计技术衡量组织作业中的第一个关键变量，然后与标准和基准进行比较以发现问题，追踪问题的根源，消除问题的原因。”<sup>[51](P41)</sup>当然，政府部门不必像私营企业那样需要面对产量和利润等指标，所以需要做的定量分析是较

少的，因而定性分析显得更为重要。对于工作中存在的问题，可以尝试使用鱼骨图、德尔斐法、回溯分析等技术手段进行分析。当然，在很多部门，如此细密的质量保证不是必需的，但是在公共安全、税务、财政、工商行政管理等技术性较强而且更为重要的政府部门，这将是提高行政绩效的有效方法。制定改进目标，在政府部门要非常注意目标的弹性和柔性，刻板苛刻的目标是不可取的，否则带来的震荡可能影响到 TQM 的发展前途。

（三）（持续）改进工作。这是 TQM 最重要的过程，应该坚持以下几个主要取向。

1. 持续性。持续地改进质量，这是 TQM 的核心价值观之一。科恩和布兰德归纳出的 TQM 的核心业务活动中就包括“坚持不懈的员工工作过程分析，改进工作，减少工作过程中无谓的重复。”<sup>[21](P5)</sup>在海德看来，政府部门的 TQM 实践应该有长期战略性的计划，持之以恒地不断推行。在政府部门，全面质量管理不可能是一步到位的，对于工作过程的全方位分析和改进必然是一个渐进的过程。新的情况新的问题会不断出现，因此对于 TQM 的推行者和部门行政长官而言，把 TQM 作为部门的一项长期战略是一个明智的选择。哈林顿总结说，“组织要长期致力于把改进作为经营管理体系的一部分。”<sup>[61](P19)</sup>另一方面，作为一项系统工程，TQM 需要一整套制度的、文化的背景加以支持，完善制度和技术手段对于政府部门来说本身就是一个探索的过程，而致力于建设政府部门的“质量文化”则更是一个长期的过程，需要整个部门上下的一致努力，这一切都需要政府部门有坚持不懈的态度。

2. 全员参与。政府部门提供公共服务的质量涉及组织内各个部门和各个成员，他们的工作都直接或间接地影响着公共服务的质量。因而为了提高顾客满意度，必须要求组织内所有部门所有成员都参与质量管理活动，因此“全体员工的参与和创造性是全面质量管理的一大特色。”<sup>[81](P29)</sup>几乎所有的质量管理专家和实践者都承认一个事实，那就是员工参与的程度在很大程度上决定了 TQM 的成败。

在政府部门推行 TQM，应该更多依靠团队解决问题，质量改进小组（QC）是实行全员参与和质量改进的一种有效手段，并在私营部门被证明卓有成效。质量改进小组可分为部门的和全单位的两种互不隶属的系统，这样易于发现问题，而且不会引发权力交叉。

就其组成人员来讲,要在自愿参加的基础上尽量吸收各个方面的人参加且要赋予其相当的权力。质量管理小组可以逐个就某些方面存在的质量问题进行分析,并研究改进方案,监督改进过程。当然, TQM 对于政府部门来讲是一场大的变革,涉及多方面的利益,要达到有效改进和全员参与,就必须进行授权,授权的幅度视问题的重要性而定。

3. 预防式管理。TQM 的推行者相信,“防止问题的发生比发生了再反应要好。”<sup>[71](P19)</sup> TQM 试图通过对工作全过程可能造成的低效率或降低顾客满意度的环节进行合理化改进而使问题被解决在萌芽状态,这和传统的质量检验管理根本不同。前者设想通过检验产品或服务的质量以提高质量水平,实践证明这种方式对于某一阶段或工序提高质量是有一定帮助的,但无法从本质上改进质量,因此 TQM 特别重视预防式管理,通过建立一套质量保证体系以达到防患于未然的目的,使问题没有机会出现,从而达到长久的高质量。

4. 建立培训和激励机制。对于政府行政人员而言, TQM 是一个新生的事物,其基本理念与官僚制的精神有些是有冲突的,其中的技术手段也不是一时就能掌握的,因此对行政人员进行培训就显得非常重要,著名的“戴明十四诫”中就指出组织要“鼓励每一位员工参与学习,提高自己”。<sup>[91](P34)</sup> 单纯从技术角度讲, TQM 在政府部门应用的复杂繁琐程度要小于私营部门,因而对于政府部门的领导人来说,进行 TQM 培训的主要目的是确定工作方向。正如科恩和布兰德所说“能够真正掌握 TQM 的惟一途径就是将其核心理论逐步运用到日常工作去。”<sup>[21](P117)</sup> 因此培训的重点是能够让部门成员接受 TQM 的一整套思想理论,而推广其技术手段则成为相对次要的任务。此外, TQM 还非常重视激励机制的重要作用。政府部门相对缺乏竞争和改革的动力,要推行全面质量管理,调动员工积极性,势必要有一套有效的激励机制,如模仿企业设立质量改进奖、最佳意见奖,以激发行政人员投身质量改进的积极性。当然,把在实施全面质量管理中的表现与人事制度结合起来,这在政府部门将更为有效。马克·霍泽尔就把人力资源因素摆在了推行 TQM 的非常突出的位置,他总结出的三个基本方面是:授权与信任、培训、人事安排。<sup>[11](P564)</sup>

### 三

随着工商管理学与行政学或者说公共管理学的界

限开始模糊,随着两个学科之间交叉融合的进一步发展以及“新公共管理运动”的推动,越来越多的政府官员已经意识到要提高政府绩效、改善公共服务质量,必须对政府内部进行一定改革。在我国,随着行政环境的变化和形势的发展,人民群众对政府效能以及公共服务质量的要求日益提高,客观上要求政府必须提高公共服务的质量和自身运作的规范化、科学化水平。目前,全面质量管理在我国政府部门还没有被广泛应用,但是学界和民间对于政府强化质量意识、提高绩效的呼声已经相当强烈,在 2002 年四川省人民代表大会上就有代表建议省政府率先引进西方国家的政府全面质量管理。在可预期的一个时期内,在某些地区试点政府部门全面质量管理几乎是必然的。

同时,我国在某些政府部门实践政府全面质量的条件已经基本具备。首先,九届人大以来,从国务院到地方各级政府,在新一轮机构改革的推动下,行政管理体制改革已经取得了一定进展,虽然还存在一些问题,但是不可否认的是,这一届政府在引入先进理念、改革官僚作风方面取得了显著的成绩,诸如顾客导向、质量意识等基本思想已经开始深入人心,这为进一步推进改革奠定了思想基础。而且在沿海某些地区,政府对部门和公务员个人的绩效评估已经启动,质量改进的步伐在人力资源领域已经迈开。厦门市政府最近展开的提高政府绩效的活动以及厦门大学政治学与行政学系“公共部门绩效考核”软件的投入使用就是一个很好的例证。其次,党中央、国务院在行政管理体制改革中采取了稳步推进的战略,没有急于在全国铺开,而是选择了一些地方进行试点,诸如成都市公安局的“服务型政府”试点、海南省洋浦开发区的“小政府,大社会”试点和新近的深圳市“行政三分制”改革试点都已经在理论和实践领域为我们提供了宝贵的经验,为今后大规模推广创造了条件。再次,政府全面质量管理需要计算机信息技术尤其是软件系统的支持以及一系列相关的技术手段配套使用才能取得成功。近年来我国各级政府尤其是经济发达地区的政府上网工程和电子政府建设已经初见成效,政府办公自动化系统支持大量的技术方法运用也已经成为可能,从而突破了长期以来制约个人绩效评估科学化的“瓶颈”,这些条件的逐步具备为政府部门全面质量管理在一些软件、硬件比较好的地区进行试点提供了稳固的技术支持。以上说明政府全面质量管理率先引入

我国一些政府部门的条件已经基本具备。

我们可以结合 TQM 的理论和西方推行中的一些经验教训为在我国政府部门的应用提出一些建议。

1. 树立“顾客导向”和“质量理念”的极端重要性。作为“新公共管理运动”的产物，“顾客导向”、“用者付费”、“行政质量”、“委托—代理”等一系列概念传入我国已有时日，其中的很多核心理念已经在各级政府的行政管理体制改革中有所体现，但是其力度仍显不足，尤其是全面质量管理是一个“强烈关注顾客”的管理哲学，其顾客导向是非常明显的，没有了顾客导向，全面质量管理也就成了无源之水、无本之木。因此在推行全面质量管理之前，政府部门应该花大力气用宣传、培训、制定规章制度等形式在本部门树立起这一系列相关理念。

2. 把政府全面质量管理与公务员制度结合起来。首先要在 TQM 的背景下建立起一整套培训、考核、晋升和奖惩机制。TQM 对公务员素质提出了更高的要求，它要求公务员富有创新精神和关注工作质量的意识，由此与考核体制相结合，总结和改进过去的考核指标和方法，使之系统化、科学化并实现与国外先进考核方法的有机融合。同时也要注意采用更多定量的指标。另一方面，要强化对公务员的技能培训和奖惩力度，切实使公务员制度改革服务于政府全面质量管理的实践。

3. 及早构建自上而下与自下而上相结合的质量改进机制。虽然十几年来政府部门的组织结构形态发生了一些变化，但总的来讲科层制仍然是 TQM 实践的大背景。目前学术界对于 TQM 与科层制的关系还没有定论。罗宾斯认为，“能推行全面质量管理的组织必须是分权化的，具有较低程度的纵向变异、较宽的管理跨度和较少的劳动分工。同时支持跨职能团队的工作。”<sup>[2](P55)</sup> 相比较而言，我国政府部门与这种理论上的要求还有一定距离。结合我国国情，笔者认为，及早构建并充分发挥自上而下与自下而上相结合的质量改进机制可以有效地解决这个问题。一方面上级对下级充分的授权和支持，站在一个较高的层次推动 TQM 的质量改进过程。另一方面，基层工作者通过有效的参与，积极分析工作，提出改进意见，上行和下行的机制相结合可以有效地增加部门内互动，客观上缩小了部门内部的纵向变异，有利于促进 TQM 在政府部门

发挥作用。

4. 虚心学习国外成功经验，积极完善技术系统。西方国家，尤其是美国，自上世纪 80 年代末以来，TQM 在政府部门的实践已经取得了一定的成果，诸如麦迪逊市、美国环保局地下储油罐管理办公室（OUST of EPA）、纽约城市卫生部、劳工部旧金山地区工资与工时分部等政府部门在 TQM 实践中都取得了巨大成功，积累了丰富的经验，而且大多数都见诸报端或各种出版物，为我们吸取国外先进经验、少走弯路提供了良好的条件。当然，需要指出的是，虽然 TQM 作为管理学发展的产物并不带有意识形态和社会制度的色彩，但其在美国一些政府部门的成功与美国的行政、文化、法律各方面的背景是分开的。我们吸取其经验也必须经过一个扬弃的过程。充分结合我国国情才能取得效果。

此外，国外政府部门在全面质量管理的实践中也摸索、积累了一套相对成熟并行之有效的技术手段，而这恰恰是我们的不足。TQM 是一个十分重视数理分析和统计的管理方法，对技术手段的要求比较高，这就要求我们借鉴开发适合中国国情的、包括电脑软件系统在内的一套技术手段，用数据说话，从而更好地推动我国政府部门全面质量管理的实践。

#### 参考文献：

- [1] MARC HOLZER. Productivity and Quality Management [A]. JACK RABIN. Chapte 25 from Handbook of Public Personnel Administration and Labor Relations. ed [C]. New York: Marcle Dekker Inc, 1995.
- [2] 史蒂文·科恩，罗纳德·布兰德. 政府全面质量管理 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2002.
- [3] 谷津进. 质量管理实践 [M]. 北京：商务印书馆国际有限公司，1998.
- [4] 张成福，党秀云. 公共管理学 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2001.
- [5] 史蒂芬·罗宾斯. 管理学 [M]. 北京：中国人民大学出版社，1997.
- [6] H J 哈林顿. 质量改进过程 [M]. 福州：福建人民出版社，1990.
- [7] DEMING ·W ·E. Out of the Crisis [M]. Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 1986.
- [8] 魏娜，张璋. 公共管理中的方法与技术 [M]. 北京：中国人民大学出版社，1997.
- [9] 陈竟先. 优质管理 [M]. 上海：上海人民出版社，2002.

责任编辑：明 加