

在改革中求索

对后勤管理的理性思考

陈兆丰著

上海社会科学院出版社



在改革中求索

——
对后勤管理的理性思考

陈兆丰著

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

在改革中求索：对后勤管理的理性思考/陈兆丰著

— 上海：上海社会科学院出版社，2010

ISBN 978-7-80745-660-5

I. ①在… II. ①陈… III. ①总务工作-研究-中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第042611号

在改革中求索——对后勤管理的理性思考

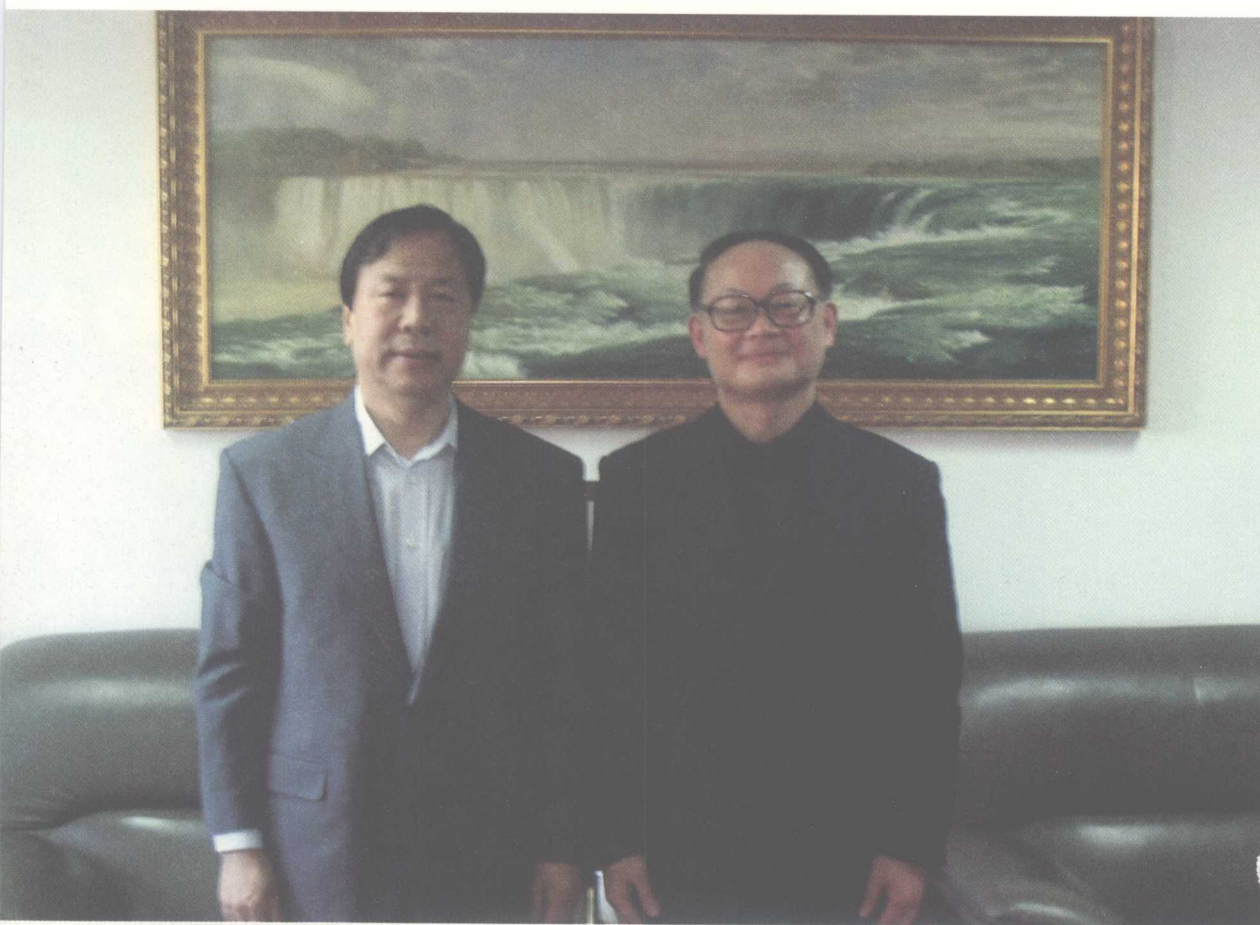
作 者 陈兆丰
责任编辑 张晓栋
责任校对 汤峥鸣
装帧设计 陈 恽
摄 影 陈 也 丁梅芳

出版发行 上海社会科学院出版社
上海淮海中路622弄7号 电话 63875741 邮编 200020
<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销 新华书店
印 刷 上海欧阳印刷厂有限公司
字 数 360千字
印 张 18.75
开 本 890×1240毫米 1/16
版 次 2010年7月第1版 2010年7月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-80745-660-5/D. 128
定 价 35.00元



(作者受到国务院总理温家宝接见)



(作者与国务院副秘书长、国务院机关事务管理局局长焦焕成合影)

序

春风送暖的日子里，看了兆丰同志送来的《在改革中求索——对后勤管理的理性思考》书稿，字里行间浸透着作者对机关事务工作的热爱，凝结着作者对机关后勤改革倾注的心血。兆丰同志担任上海市政府机关事务管理部门主要领导，对机关事务工作改革与发展有亲身经历和深切体会。他对机关事务工作改革的思考和探索，对我们从事机关事务工作的同志将会有所启迪。

党的十一届三中全会以来，改革开放的大潮在神州大地风起云涌。上海机关事务管理部门在中共上海市委、市政府领导下，顺应我国经济体制改革全面推进的趋势，坚持不懈地推进后勤服务社会化改革，探索创新体制机制，加快推动职能转变，管理职能在改革创新中赋予了新的内涵，服务保障在开放竞争中注入了新的活力，队伍素质在实践磨炼中得到了新的提高，从而为党政机关廉政高效运转提供了良好的服务保障。目前，上海机关后勤服务社会化改革顺利推进，从自我服务向社会服务的机制转型取得了重要突破。上海机关事务管理部门在改革实践中，注意正确处理改革、发展与稳定的关系，注意把握改革的力

度、进度和职工的承受程度，使机关事务工作改革与发展取得了明显成效。

推进机关后勤改革，必须审时度势、认准方向、大胆尝试，必须理清步骤、努力探索、不断总结，必须以坚定不移的信念、坚韧不拔的意志和坚持不懈的努力，去实现改革与发展的目标。上海推进机关后勤服务社会化改革的经验，值得我们从事机关事务工作的同志研究和借鉴。

事物的发展均有其自身的规律，机关事务管理工作也同样如此。在管理实践中形成的理论思维是提升机关事务管理水平的重要基础，也是推动机关后勤改革和发展实践的现实需要。理论的探索是一项艰苦的劳动。长期以来，兆丰同志不断研究探索机关事务工作的特点、规律和发展方向，形成的理论思考，既有宏观层面的阐述，也有工作业务的解读，既有思维方式的分析，也有管理理念的诠释。希望有更多的同志注重学习研究，勇于探索实践，善于潜心思考，不断丰富和完善管理的理论和实践，为实现机关事务工作科学发展作出贡献。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large, bold character on the left and a smaller, more complex character on the right, both written in a cursive, calligraphic style.

二〇一〇年四月七日

前言

编写这本书，源于我从事十多年机关后勤工作的内心感悟。投入的情感和倾注的精力，使我对后勤工作的理解不断加深，同时内心也蕴酿着叙说和表达的冲动。

有人说，后勤就像一本源远流长的史书，从人类社会出现分工，就伴随着人类的成长和进步；有人说，后勤就像决胜千里的法宝，小到军事行动，大到著名战役，都起着举足轻重的作用；也有人说，后勤就像无处不在的空气，你可能不关注它，却须臾离不开它。这里有堪称精辟的诠释，也有略显夸张的表达，但我感到都有着独到的思想火花在闪烁。面对后勤博大精深的内涵，要做到深入理解和准确解读，是需要足够的底气和功力的。我所能做的，只是把自己经历后勤改革的实践心得和从事后勤管理的工作思考整理出来，以利他人研究和借鉴。

20世纪90年代，后勤改革风云激荡，机关自我服务封闭的大门被打开了。长期在传统体制下运行的机关后勤保障模式受到了巨大冲击，市场配置资源的生机和活力日益显现，新的后勤保障体制呼之欲出，机关后勤改革已成为必然趋势。然而，传统的机关后勤管理体制经过几十年运

行，已具有强大的惯性。这就决定了机关后勤改革必然会面临两种体制在思想观念、运行机制、管理模式上的摩擦和碰撞。作为后勤管理者对此必须有足够的思想准备和清晰的评估预判。

改革是一个充满风险与挑战的过程，这个过程将面临许多无法避免的矛盾冲突乃至剧烈震荡，其困难和艰辛程度不难想象。但我们生长在这个时代，就注定要背负探索前行的重任。作为我国改革开放前沿的上海，机关后勤改革的率先更是责无旁贷。而要推动机关后勤改革，除了需要坚定不移的信念外，还需要冷静分析和准确研判；需要通过理性思考，去寻找解决矛盾的思路对策；需要用正确的理论去指导工作实践。

当然，理论并不等同于理性思考，理论是认识的最高境界，其在开始往往只是对事物认识的深化，进而从理性思考到理论研究，然后经过实践的反复检验，最终形成理论。我并不想用自己的理解给理论定义，但理论来自实践，理论的价值在于对实践的指导作用，这是不争的事实。处在改革与发展阶段的机关后勤领域更需要用理论去指导实践。多年机关后勤管理岗位的经历让我有了一些工作思考和思想收获，笔耕积累也已然不少，只是处于散乱状态。曾几次有过整理和编撰的念想，但多少有些担心，所著文章虽尚属论之有据，实证却显不足，只能说是改革实践中的思维积累，抑或称之为一种理论研究。其在操作层面，指导性难免欠缺。不过想到机关后勤改革一路走来，从未有现成的模式可循，十多年来，无数机关后勤干部职工艰辛探索，无私奉献，才使这些思考或研究有了现

实的注解。尽管其并非完美无缺，但却是一个有共同志向的群体不懈努力的结晶，而对此进行整理和叙述应是我的责任。在这个过程中，同事们给了我很多支持，不少领导同志给了我很大鼓励，特别是国务院副秘书长、国务院机关事务管理局局长焦焕成同志欣然提笔作序，使我倍受鼓舞，更让我决心勉力为之。

机关后勤改革和发展的道路还很长，其中难免有很多可以想象或难以想象的困难障碍，还有很多问题需要通过研究和探索去解决。“路漫漫其修远兮，吾愿上下而求索。”我真诚地愿意把自己作为前进道路上的铺垫，并继续在后勤改革和发展的进程中不懈求索。

目 录

序	焦焕成 1
前言	

理论研究篇

机关性质 星级管理	3
注重学习 提升能力素质	9
对调查研究的研究	19
关于机关后勤工作的若干理论思考	29
机关后勤宏观管理等问题之我见	35
“后勤经济”及其发展辨析	43
切实加强机关后勤的理论探索	53
营造和谐与追求卓越	59
在改革创新中解决矛盾	69
解放思想 实现新的突破	75
机关后勤管理职能转变浅论	87
用宏观视野审视机关后勤改革	107

改革探索篇

认清方向 探索“两面服务”	115
把握机遇 应对挑战	119
政府职能转变与机关后勤改革	124

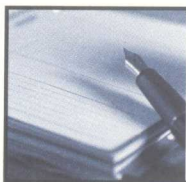
推进改革应当关注的几个问题	132
机关后勤改革的形势和任务	137
制约机关后勤改革的瓶颈分析	147
机关后勤改革显现生机	155
改革与发展的过程必须创新	163
找准机关后勤改革的自身定位	169
坚持改革 加强引导和管理	172
解读上海机关后勤服务社会化改革	175
关于公务用车改革的几点思考	180

管理思考篇

与时俱进 提高管理水平	189
把握关键 加强管理	199
机关国有资产管理亟待加强	204
认清形势 找准定位 提升质量	212
影响机关后勤管理水平的几个因素	222
关于加强机关后勤管理职能的思考	226
对完善机关国有资产管理运行机制的研究	235
高度重视机关后勤的服务监管职能	243
深入推进机关节能降耗工作	252
青年干部要在磨练中成长	260
关于机关后勤工作的法制化建设	269
机管局五十年的回顾和感想	275

后记

——绿叶是象征



理论研究篇

理论研究比起文学创作和艺术鉴赏，其在思维劳动上的艰苦程度要大得多。在浩如烟海的理论宝库中探寻，在各种相似或相反的理念和观点中思辨，其枯燥乏味的感受是不难想象的。然而，正是许多同志在后勤理论战线上不懈追求，在这块尚待开发耕耘的土地上辛勤劳作，才能使后勤理论研究工作取得了突破。

——《切实加强机关后勤的理论探索》



从人民大道办公楼鸟瞰人民广场

机关性质 星级管理

事物的发展过程，常常蕴含着机遇，这些机遇，在历史的长河中，往往只是稍纵即逝的瞬间亮点，然而，对事物的发展却起着关键的作用。1995年7月1日，上海市政府从外滩迁址到人民大道新大楼办公。从建于20年代的老大楼进入90年代的新大楼，历史给上海机关后勤管理者展现了难得的机遇，同时也使他们感受到一种实实在在的压力。他们强烈地意识到：那些过去习惯了的工作方式已不再适应，一种新的管理服务模式的产生已成必然。在不断思索和探讨中，“机关性质，星级管理”的模式应运而生。

“机关性质”和“星级管理”两者看似互不相关，实际上

是两种不同的客观存在形式在一定条件下的统一。所谓“机关性质”，指的是服务对象和服务载体以“机关”作为范畴；所谓“星级管理”，指的是管理方式和服务水准以“星级宾馆”作为参照。前者是功能定位，后者是设定目标；前者表示内在性质，后者表示外在形式。“机关性质，星级管理”的模式，实际上是功能和目标、内容和形式的统一。这种统一所产生的结合点是对这两者的超越，其超越的基本形式应是这两者长处的叠加和优势的互补。新大楼启用后，市领导的要求和机关干部的希望，加上大楼硬件设施的完善，既对两者的统一提出了必要性，也为两者的统一提供了可能性。

政府机关既是经济和社会事务的管理部门，又是社会的一部分。在计划经济体制下，机关后勤形成了自有的服务方式，其基本特点是“小而全”、“大福利”。这种方式在当时条件下，对解除机关干部后顾之忧、保障行政机关正常运转发挥了重要作



二十世纪80年代，上海市人民政府在外滩的办公大楼

用。随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展，机关大院已不再是一个封闭的世界。伴随价值规律作用的不断强化和竞争机制的逐步引进，机关大院封闭的门被打开了，管理方式和服务形式的改革已不可避免，机关服务的社会化成了一种趋势。

改革必然促使一部分机关服务趋向社会化。然而社会化仅是改革过程中的一种发展变化趋势，并不是全部。机关服务的社会化并不表明机关等同于社会。那么机关服务有哪些特性？归纳起来，大致有四个方面：1、工作性质的政治性。政府机关的大量活动都关系到国家利益，直接反映国家形象和政府形象。2、工作环境的安全性。政府机关尤其是首脑机关的性质，决定了对于安全、保密方面的特殊要求。3、服务对象的稳定性。机关的服务对象一般有相对稳定的总量和相对固定的人员。4、服务内容的便利性。机关的性质决定了机关范畴内的服务带有一定的便利性，在房租、水、电、煤气开支及税费方面都享有优惠。在这些特性中，前两点决定了机关后勤服务不可能简单地以社会化的方式加以取代，即使在资本主义国家，其首脑机构核心部分的后勤服务也有其严格的内部要求和规定。后两点则决定了机关后勤服务需要不断地推陈出新，改变服务方式，改进服务质量。

尽管“机关性质”不同于“星级宾馆”，然而就服务的便利性、管理的科学性而言，在质量要求和管理水准上，却与“星级宾馆”有着许多内在的共同点。比起传统的服务方式，机关的服务对象当然更愿意接受“星级宾馆”式的服务，而服务人员也同样需要“星级宾馆”的科学化、规范化的管理。在这里，管理和服务又成为一个统一体。前者是实现后者的手段，后者是衡量前者的依据。科学的管理是优质服务的基础，优质服务又是科学管理的体现。没有科学的管理就不可能有规范化的、优质的服务。实际上，“星级宾馆”的水准就在于科