

探索与实践

——现代交通运输四化管理

XIANDAI JIAOTONG YUNSHU SIHUA GUANLI

贾学英 © 主编



NLIC2970869043



人民交通出版社

China Communications Press

探索与实践

——现代交通运输四化管理

XIANDAI JIAOTONG YUNSHU SIHUA GUANLI

贾学英 © 主编



NLIC2970869043



人民交通出版社
China Communications Press

内 容 提 要

交通四化管理(SFIH),是指交通标准化管理、规范化管理、集约化管理和人本化管理,是山东省交通运输厅党组2008年为促进全省交通运输行业实现可持续发展而提出的重大管理创新。交通四化管理是一项复杂的系统工程,其各要素之间各自独立,又相互联系,是一个统一的整体,其中:标准化是依据,是四化管理的基础;规范化是方式,体现了管理中的程序、流程;集约化是手段,体现了管理中的统一高效;人本化是核心,是管理的目的和最高境界。经过近五年的探索实践,交通四化管理作为思想革命和一种全新的管理模式,已经成为山东交通创新高效的管理品牌、与时俱进的交通文化。

本书是针对交通四化管理理论与实践的专著,可作为交通运输管理人员的培训用书,也可供交通运输领域决策者与管理者、实际工作者参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

探索与实践:现代交通运输四化管理/贾学英主编.

—北京:人民交通出版社,2012.12

ISBN 978-7-114-10224-0

I. ①探… II. ①贾… III. ①交通运输企业管理—
创新管理—研究—山东省 IV. ①F512.752

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第280799号

书 名:探索与实践——现代交通运输四化管理

著 作 者:贾学英

责任编辑:张征宇 赵瑞琴

出版发行:人民交通出版社

地 址:(100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址:<http://www.ccpres.com.cn>

销售电话:(010)59757969,59757973

总 经 销:人民交通出版社发行部

经 销:各地新华书店

印 刷:北京市密东印刷有限公司

开 本:720×960 1/16

印 张:18.75

字 数:260千

版 次:2012年12月 第1版

印 次:2012年12月 第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-114-10224-0

定 价:50.00元

(有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

编 委 会

主 编：

贾学英 山东省交通运输厅厅长、党组书记

副 主 编：

高洪涛 山东省交通运输厅副厅长、党组成员

编写人员：

王 博 山东省交通运输厅运输管理处处长
赵笃敬 山东省交通运输厅运输管理处副处长
李雪燕 山东省交通运输厅运输管理处科员
郭 林 山东省交通科学研究所研究员
吕安涛 山东省交通科学研究所研究员
刘淑珍 山东省委党校教授
张登国 山东省委党校博士
栾晓峰 山东省委党校博士
梁 璟 山东省交通科学研究所高工
李金娜 山东省交通科学研究所
姚 宁 山东省交通科学研究所
齐婷婷 山东理工大学研究生

序

交通运输是保障国民经济和社会健康发展的基础性先导性服务性行业。近年来,全国交通运输系统深入贯彻落实科学发展观,认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,紧紧围绕全面建设小康社会宏伟目标,大力发展现代交通运输业,交通运输面貌发生了新的历史性变化,为保持经济平稳较快发展、保障和改善民生、促进社会和谐稳定、提升综合国力作出了重要贡献。

加强行业管理、提升交通运输公共服务能力和水平,是发展现代交通运输业的重要任务,对于推动交通运输全面协调可持续发展具有重大意义。2008年以来,山东省交通运输厅以科学发展观为统领,以发展现代交通运输业为目标,以转方式、调结构为主线,以改善民生为着力点,积极推进交通运输管理机制创新,探索建立了以“标准化、规范化、集约化、人本化”为核心的现代交通运输“四化管理”模式,有效规范了工作方式,提高了管理效率,提升了服务质量。经过5年的探索实践,交通运输“四化管理”已经成为一种先进科学的管理理念、创新高效的管理品牌、与时俱进的交通文化、转变交通运输发展方式的重要抓手,有力地促进了山东交通运输科学发展安全发展。

《探索与实践——现代交通运输四化管理》一书,系统总结了山东省交通运输系统在“四化管理”方面的探索实践成果,将理论与实践紧密结合起来,资料翔实,内容丰富,提出不少新见解、新思路,突出理论性、系统性、操作性和指导性,对于全行业在新的起点上深化改革、加强管理、推动转型,不断提高行业管理水平和服务保障能力,建立科学高效的交通运输体制机制,具有很好的借鉴参考价值。

希望山东交通运输系统认真贯彻落实党的十八大精神，以改革创新的精神不断丰富和发展现代交通运输“四化管理”，努力推动交通运输管理由传统管理模式向现代管理模式转变，不断推动交通运输安全发展、高效发展、协调发展、创新发展，为探索交通运输科学发展新路子、加快发展现代交通运输业、全面建成小康社会，作出新的更大的贡献！

杨付堂

2012年11月20日

前 言

发达国家大多在交通运输行业管理方面有一整套完善的管理标准和管理规范，基本实现了管理模式的现代化、规范化。我国在这方面起步较晚，还没有形成比较科学完整的交通运输行业管理制度体系。随着我国经济社会的发展，交通运输行业已步入一个崭新的发展时期。在这个新的发展时期，交通运输行业发展模式如何实现由主要依靠基础设施投资拉动向建设、养护、管理和运输服务协调拉动转变，由主要依靠增加物质资源消耗向科技进步、行业创新、从业人员素质提高和资源节约环境友好转变，由主要依靠单一运输方式发展向综合运输体系发展转变；交通运输行业管理模式如何实现由粗放型管理向精细化管理转变，由经验型管理向科学化管理转变，由传统管理向现代化管理转变，从而更好地满足人民群众日益增长的交通需求，已成为各级交通运输管理部门面临的迫切而重大的任务。

交通运输四化管理是指交通标准化管理、规范化管理、集约化管理和人本化管理，是山东省交通运输厅党组为促进全省交通运输行业实现跨越式、可持续发展而实施的一项重大决策，是引领行业管理由传统向现代转变的重大理念创新，是破解交通运输行业发展与管理难题的改革举措，更是深入贯彻落实科学发展观的重要体现。交通四化管理作为一种新型管理模式和管理文化，其意义不仅在于推动交通运输行业发展的转型升级，更在于它昭示了公共部门尤其是公共服务部门改革的方向，其先进的管理理念和科学的管理模式对于公共部门实现“部门重塑”、“流程再造”，实现管理服务的现代化、科学化、规范化和效能化，具有极其重要的示范和借鉴意义。

本书是对山东省交通运输厅实施交通四化管理工作的全面梳理和系统总

结。本书先从宏观管理变革的背景出发，分析了管理变革的永恒性，进而探讨了现代交通运输行业实施四化管理的必然性和必要性。然后围绕着什么是交通四化管理、怎样实施交通四化管理、如何评价交通四化管理的成效等一系列问题，进行了系统的理论分析和全面的实践总结，既具有理论指导性，又具有可操作性。本书还通过丰富的案例成果，展示了山东交通四化管理实施所取得的巨大成绩，展示了山东交通人顽强拼搏、开拓创新的精神风貌。

目 录

第一章 交通四化管理是交通发展的必然选择	1
第一节 管理变革推动行业进步	1
一、管理的内涵及其变革	1
二、管理变革的动因及路径	5
三、管理变革推动交通运输行业发展	10
第二节 交通四化管理提出的背景	17
一、时代发展呼唤新的管理理念	17
二、交通四化管理的提出	20
第三节 交通四化管理的本质	22
一、交通四化管理的基本概念	22
二、交通四化管理四要素之间的关系	24
三、交通四化管理与其他质量管理体系的关系	26
四、交通四化管理的五个阶段	28
五、交通四化管理的本质分析	29
第四节 交通四化管理是推动行业健康发展的坚强利器	33
一、交通四化管理是落实“三个服务”的重要举措	33
二、交通四化管理是山东交通运输率先发展的固本之策	34
三、交通四化管理是推动山东交通运输解放思想的动力之源	34
四、交通四化管理是促进山东交通运输科学发展的现实之需	35
五、交通四化管理是深化山东交通运输行业管理的创新之举	35
第二章 交通四化管理的核心要义	39
第一节 交通标准化管理	39
一、交通标准化管理的内涵	40

二、交通标准化管理的主要内容	47
第二节 交通规范化管理	50
一、交通规范化管理的内涵	50
二、交通规范化管理的主要内容	53
第三节 交通集约化管理	67
一、交通集约化管理的内涵	67
二、交通集约化管理的主要内容	71
第四节 交通人本化管理	82
一、交通人本化管理的内涵	82
二、交通人本化管理的主要内容	88
第三章 交通四化管理的实施	98
第一节 交通四化管理的指导思想与基本原则	98
一、交通四化管理的指导思想	98
二、交通四化管理的基本原则	99
三、交通四化管理的保障机制	100
第二节 交通四化管理的工作流程	104
一、统一认识, 行业发动	105
二、健全机构, 落实责任	105
三、制定标准, 明确规范	106
四、营造氛围, 加强培训	108
五、组织实施, 有序推进	109
六、分解任务, 强化考核	111
七、与时俱进, 创新提高	113
第三节 交通四化管理实施的控制体系	113
一、交通四化管理目标体系	113
二、交通四化管理标准规范体系	114
三、交通四化管理工作运行体系	114
四、交通四化管理行业服务体系	115

五、交通四化管理责任考核体系	115
第四节 交通四化管理实施的影响因素与生命周期	115
一、交通四化管理的影响因素分析	115
二、交通四化管理的实施控制与生命周期	117
第五节 交通四化管理的实施重点	119
一、交通标准化管理实施重点	119
二、交通规范化管理实施重点	124
三、交通集约化管理实施重点	125
四、交通人本化管理实施重点	129
第四章 交通四化管理考核	134
第一节 交通四化管理考核评价指标体系	134
一、考核的基本原则	135
二、考核的指标体系	136
三、考核结果评价	145
第二节 交通四化管理考核注意事项	146
一、注重考核方法	146
二、完善考核内容	147
三、恰当运用考核结果	148
四、及时落实考核责任	149
第五章 成果展示	151
第一节 整体推进	152
一、点面结合,深入推动公路四化管理	152
二、统筹协调,用四化管理理念破解道路运输发展难题	157
三、高点定位,强力推进港航四化管理工作	160
第二节 各具特色	166
一、从标准制定到构建标准化管理体系	167
二、从规范流程到构建规范化管理体系	175
三、从资源整合到构建集约化管理体系	178

四、从以人为本到构建人本化管理体系	183
第三节 成果转化	186
一、服务质量：四化理念转化为高品质服务	186
二、工程管理：四化理念提升工程建管水平	191
三、绩效考核：四化理念促建工作评价机制	198
四、工作方法：四化理念指导工作方法创新	212
五、行政效能：四化理念促进政务公开	216
六、社会效益：四化理念描绘城市名片	222
七、经济效益：四化理念打造一流园区	224
八、惠济民生：四化理念力促民生幸福	227
第四节 文化生发	231
一、文化创新：四化理念促进文化建设	231
二、人文关怀：四化理念寓于情绪管理	244
三、价值倡导：四化理念促文明创建	248
四、理念提升：四化理念促建文化体系	255
结语	261
附件：山东省交通运输厅四化管理标准规范体系	263

交通四化管理是交通发展的必然选择

交通是经济社会发展的重要基础，是沟通城乡、联通城市的公益性产业。新世纪以来，随着经济社会环境的变化，关注人类与自然和谐共处的交通外部性^①目标，成为全省交通协调发展和科学发展的新课题。在新的交通发展阶段，如何实现交通管理由传统管理模式向现代管理模式转变，如何实现交通管理的优化升级，如何实现交通对时代发展要求的更高满足，是摆在交通发展面前的一个重要难题。山东省交通运输厅审时度势，面对新形势、新问题、新机遇、新挑战，以科学发展观为统领，提出了交通运输四化管理（简称“交通四化管理”）的理念。交通四化管理是交通发展历程中的必然选择，是实现交通新的跨越式发展的重要路径；既是一种整体发展理念的转变，更是一种开展具体工作的指导方针。交通四化管理作为一项重大管理创新，对全省交通事业的科学发展起到了重要的促进作用。

第一节 管理变革推动行业进步

一、管理的内涵及其变革

一百多年前，一个伟大的人物弗雷德里克·泰罗^②，以其对“标准化”

① 交通外部性：交通运输生产方或消耗活动所带来的并不通过市场交易的成本或收益。

② 泰罗（F·M·Taylor，1856—1915年）是美国19世纪末20世纪初盛行的科学管理运动的创始人，在西方被称为“科学管理之父”。“科学管理”理论的核心是设法最有效地控制作为机器附属物的工人，以提高生产率。泰罗把人视为受金钱驱使的经济物，认为物质刺激是调动人积极性的最重要手段。

的研究揭开了管理学的序幕。“没有他，就不会有现代管理，正如现代物理学是基于爱因斯坦的相对论而创建的一样”。^①管理是人类的一项基本实践活动，亦是人类的一种基本存在方式，管理活动也是人类创造有意义“生活世界”的重要组成部分。19世纪末20世纪初，面对工业革命带给人类巨大的生产潜能与人类落后的管理方式之间的矛盾，旨在以“科学管理”代替“经验管理”的管理学应运而生。一百多年来，管理学不仅在世界各地广泛地传播，而且也在传播中不断地孕育自己。管理学在探寻管理活动中的理性、规律性及效率性方面取得了巨大的进步，并为人类经济发展和物质财富的创造做出巨大的贡献。瑞士经济学家肯德曾高度评价过管理学对人类的意义。他说“19世纪是工业世纪，20世纪则作为管理世纪载入史册。”管理学之所以对20世纪的人类产生了重大影响，不仅是因为它提出了诸如计件工资制、流程管理、目标管理等科学有效的管理方法，更为重要的是它动摇并改变了人们传统的管理理念，由最初相信管理是一种特权、一种经验，到相信管理是一种科学、一种规律性，使这种信心转变成璀璨的管理文化和管理文明。如果没有管理理念的这种深刻变化，就不会有现代的管理文明，也不会有现代的人类文明。所以，人们才把20世纪称为管理的世纪。

（一）管理的内涵

当今社会是一个日益组织化的社会，每个人都要通过在组织中定位以实现人生价值不断扩展的目的。对于任何管理者来说，不可避免地面临两重矛盾：一方面，管理者必须协调其组织内部各种矛盾和冲突；另一方面，管理者必须解决组织活动与其赖以生存的管理环境之间的冲突。由此可以说，管理活动是一个复杂的、普遍的人类历程，在这个复杂的历程中，管理者所充当的就是罗马神话中具有两幅面孔的门神一样的角色。向外，它观察着组织的外部管理环境；向内，它处理着组织的内部秩序。管理者的

^① 迈克尔·D·波顿：《大话管理100年》，北京：中国纺织出版社2003年版，第5页。

基本目的在于寻求组织与管理环境之间的一种平衡、共生与发展的关系，其基本功能在于消除组织与管理环境之间的紧张状态从而实现管理的目的，而这应该是管理者在管理全过程中所发挥的功能。在管理的每个阶段，在人与组织之间以及组织与管理环境之间都包含着这样的冲突和紧张状态，化解这一冲突和紧张状态的人文基础和价值在某种程度上是普遍的。因此，管理是一种艰难的艺术，是一种高尚的、最古老和最基本的活动。

从某种程度上说，管理是社会化大生产的产物。工业社会的出现使管理越来越显示出其重要性，特别是第二次世界大战以后，随着生产力的快速发展，引起人们对管理作用的普遍重视，表现为不仅从事管理研究的管理学家和实际管理人员从事管理研究，而且也引起心理学家、经济学家、政治学家、社会学家和哲学家等的兴趣。他们从各自不同的背景、不同的角度，运用不同的研究方法研究管理学，给“管理”下了不同的定义。东、西方文化的巨大差异使西方文化下的管理和东方传统意义上的管理迥然不同，即使是同属于一个文化范畴的不同国家，如中国和日本，也由于其传统文化的不同，而对管理有不同的理解。因此，应更多地从本国的实际情况出发，吸取国外管理思想的精华，来确定“管理”的概念。

管理活动自古即有，但什么是“管理”，至今仍未得到公认和统一。从不同的角度出发，可以有不同的理解。从字面上看，管理有“管辖”、“处理”、“管人”、“理事”等意，即对一定范围的人员及事务进行安排和处理。但是这种字面的解释不可能严格地表达出管理本身所具有的完整含义。长期以来，许多中外学者从不同的研究角度出发，对管理的内涵作出了不同的解释，其中较有代表性的有：管理学家赫伯特·A·西蒙（Herbert A Simon）认为“管理就是决策。”当前，美国、日本以及欧洲各国的一些管理学著作或管理教科书中，也对管理有不同的定义，如：“管理就是由一个或者更多的人来协调他人的活动，以便收到个人单独活动所不能收到的效果而进行的活动。”“管理就是计划、组织、控制等活动的过程。”“管理是筹划、组织和控制一个组织或一组人的工作。”“给管理下一个广义而又

切实可行的定义，可把它看成是这样的一种活动，即它发挥某些职能，以便有效地获取、分配和利用人的努力和物质资源，来实现某个目标。”“管理就是通过其他人来完成工作。”上述定义从不同侧面、不同角度揭示了管理的含义，或者是揭示了管理某一方面的属性。

综合各种观点，对管理比较系统的理解应该是：管理是管理者或管理机构，在一定范围内，通过计划、组织、控制、领导等工作，对组织所拥有的资源（包括人、财、物、时间、信息）进行合理配置和有效使用，以实现组织预定目标的过程。这一定义包含四层含义：第一，管理是一个过程；第二，管理的核心是达到目标；第三，管理达到目标的手段是运用组织拥有的各种资源；第四，管理的本质是协调。

（二）管理的变革

在迅速变化的当今时代，变革是唯一不变的主题。对于未来只有一件事是肯定的——即未来是不同的，对于组织发展来讲也只有一件事是肯定的——即不断变革。变革是一个永恒的主题，不管是潜移默化的社会演变，还是轰轰烈烈的企业战略变革。几乎所有管理者都将面对这样一种严酷的事实——无论组织设计得如何完美，在运行一段时间以后都必须进行变革。著名领导学家、哈佛商学院教授约翰·科特成名作的题目是“A Force for Change”（变革的力量）。他认为，“领导行为引起变革，此乃其首要职能。”现任美国总统奥巴马赢得竞选的关键词就是“Change”，足见管理变革的重要性。快速而成功的变革是现代行业组织生存和发展的法宝，变则通，通则久，不变则必然被淘汰。

管理变革，意即当组织成长迟缓，内部不良问题产生且无法应对经营环境的变化时，行业组织必须提出组织变革策略，将内部层级、工作流程以及组织文化，进行必要的调整与改善管理，以实现组织顺利转型。管理变革是中国行业组织发展到当代所面临的不可避免的任务，管理变革的成败关系着行业组织生存和竞争优势的获得，这一点从管理变革理论在国内理论界所受到的重视可见一斑。然而，开展管理变革的难题在于，管理变

革的内容与成效之间并不存在天然的对应关系。统计数据表明,全球的变革创新活动仅有不到40%的成功率,而失败所造成的损失、成员士气的丧失则是巨大的。同时,理论界对管理变革的研究还停留在对管理创新的对象、主体、内容、方式、过程等层面的研究上,以归纳和经验总结为主要研究方法,没有对管理变革成效的来源和影响因素作进一步的深入研究,导致管理变革的相关研究面还比较狭窄。

总之,管理变革是行业发展到一定阶段后的必然选择。在管理世界中,没有权威,有的只是不断的变革和创新。对于公共部门而言,管理变革既是应对环境变化、提高管理效率、塑造服务形象、优化管理流程的重要手段,也是公共部门谋求更好发展、更好地为社会服务的重要路径。

二、管理变革的动因及路径

(一) 管理变革的动因

1. 管理变革应对社会巨变

世界潮流,浩浩荡荡。环球景象,五彩缤纷。历史列车把人类带进21世纪,和平与发展仍是时代的主题。但世界并不太平,国际形势复杂多变,跌宕起伏。当今世界正在发生大变革大调整,无论是方兴未艾的新科技革命、广泛普及的信息化、日益深入的经济全球化,还是区域经济一体化,都正在加快人类文明的前进步伐,深刻改变人类的生产方式、生活方式、组织形式、思维模式,加深各国相互依存,推动世界经济格局重塑,加剧综合国力竞争。世界范围内生产力布局的大规模调整是其他领域深刻变革的根本基础和动力源泉,也为各国发展提供了新的历史性机遇。在经济全球化推动下,部分发展中国家利用成本优势吸纳发达国家外移产业实现经济高速发展,发挥后发优势在一些新兴产业领域实现跨越式发展,迅速成为世界经济中不可忽视的重要力量。但是,也要看到,发达国家仍是经济全球化的主宰者和科技创新的主要源头,是产业转移、资本输出的主要来源,发达国家经济科技占优势的局面在相当一段时期内难以改观,绝大多