

F221/2
12702

后勤管理 经济承包 责任制

郭岐山 曲振国 编著

HOUQINGUANLIJINGJICHENGBAOZERENZHI

黑龙江人民出版社

后勤管理经济承包责任制

郭岐山 曲振国 编著

BA235/04

黑龙江人民出版社

1988年·哈尔滨

责任编辑：高桂清
封面设计：张秉钧

后勤管理经济承包责任制

Houqin Guanli Jing jicheng bao Zerenzhi

郭峻山 曲振国 编著

黑龙江人民出版社出版·发行

(哈尔滨市道里地段街179号)

开本 787×1092 毫米·1/32·印张 4

字数：80,000

1988年12月第1版 1988年12月第1次印刷

印数 1—8,000

ISBN 7-207-010109/F·171 定价：1.35元

前 言

邓小平同志说：“后勤工作也是一门学问，也需要学习，也能出人才。不钻进去是搞不好的。”近年来，后勤管理做为—门科学有了很大发展。许多从事理论工作的同志和从事实际工作的同志，都为这一学科的建立、完善和发展，做出了积极的努力，取得了不少成果。但是，这方面的实践经验总结和理论研究工.作，还远远满足不了实际工作的需要。尤其是对普遍实行的经济承包责任制，还缺少系统的研究和论述。

为了提供点对经济承包责任制的认识和实用方法，我们在总结自己工作和研究许多单位改革经验的基础上，写成了这本小册子。诚望它能对从事后勤管理工作的同志有所帮助。

本书在编写过程中，参阅了一些书刊和资料，在此一并向有关同志致谢。

由于我们的水平有限，书中错误之处在所难免，敬请读者批评指正。

编著者

1988年11月

后勤管理经济承包责任制

目 录

引 言	(1)
一、后勤工作的基本性质	(1)
二、后勤管理的主要对象	(3)
三、后勤管理改革的方向	(4)
第一章 经济承包责任制的一般问题	(9)
一、经济承包责任制的内容	(9)
二、经济承包责任制的性质	(10)
三、经济承包责任制产生的依据	(11)
四、经济承包责任制的主要形式	(14)
第二章 经济承包责任制的制定	(19)
一、制定的原则	(19)
二、承包基数的确定方法	(20)
三、分成与奖金提取方法	(24)
四、奖金计算与分配方法	(27)
五、承包文件的编制方法	(29)
第三章 经济承包责任制的执行	(31)
一、单位领导者在承包中的职责	(31)
二、经济承包责任制的组织实施	(33)
三、经济承包责任制的考核工作	(34)
四、经济承包责任制的修订	(38)

五、坚持正确的后勤服务方向·····	(40)
六、运用多种手段搞好后勤管理·····	(43)

第四章 经济承包责任制的组织保证·····(49)

一、承包负责人的素养要求·····	(49)
二、建立合理的承包组织·····	(53)
三、实行优化的劳动组合·····	(59)
四、后勤部门领导体制改革的探讨·····	(64)

第五章 经济承包责任制的实例分析·····(72)

一、伙食管理承包办法·····	(72)
二、房屋及水电设备维修承包办法·····	(81)
三、汽车队运输承包办法·····	(85)
四、采暖工作承包办法·····	(90)
五、幼儿园管理承包办法·····	(94)
六、招待所管理承包办法·····	(96)
七、基本建设管理承包办法·····	(98)
八、后勤部门全面承包办法·····	(101)

第六章 经济承包责任制的环境条件·····(110)

一、单位领导者对后勤承包的重视与支持·····	(111)
二、单位内各项改革的同步与配套·····	(115)
三、上级机关对后勤承包的支持与指导·····	(118)
四、努力创造经济承包责任制的有利环境·····	(120)

引 言

机关、事业单位在我们国家的各类社会组织中占有相当大的比重。它们对国家的社会政治、经济、文化生活起着巨大的作用。机关、事业单位的改革是整个国家政治体制改革和经济体制改革的重要组成部分，同时，又是影响其他各行各业改革的重要因素。

机关、事业单位的改革既包括职能工作本身的改革，也包括为之服务的后勤管理工作的改革。

十一届三中全会以来，随着农村、城市经济体制改革的深入发展，机关、事业单位后勤管理改革也逐步开展起来。特别是在党的十三大关于改革、开放、搞活的方针指引下，机关、事业单位后勤管理的改革进一步蓬勃展开，深入发展。

改革，是人类有目的实践活动，从这个意义上说它是出自于主观的。然而，从根本上来说，它的产生和发展，又是历史向前发展的产物，有它的客观必然性。机关、事业单位后勤管理改革产生和发展的必然性，就在于它的自身矛盾及其运动的客观规律性。我们研究它的改革，就不能不研究它的这些规律性。

一、后勤工作的基本性质

马克思主义认为，物质生产活动是人类最基本的实践活动。物质资料是人类得以生存和发展的必要条件。同样，机

关、事业单位的职能活动，离不开物质条件。如机关的办公室、家俱、文具；研究所的实验室、仪器设备；学校的教室、图书室、运动场；剧团的剧场、道具、服装等等。机关事业单位的工作人员也要食、住、行、医等物质条件。这就需要为其服务的部门，即后勤部门。

机关、事业单位的后勤工作就是为本单位的工作人员，创造良好的工作和生活条件，以保证机关、事业单位的职能活动正常高效地进行。离开了后勤部门的有效工作，任何单位的职能活动都无法进行。它自身也就难以存在了。

机关、事业单位的后勤工作地位和作用决定了它的两个方面的基本性质。

1. 服务性。机关、事业单位的后勤工作，与社会上的第三产业相类似。区别是它主要为本单位的职能活动及人员的生活服务。生活服务不取利润，带有鲜明的福利性质。因此，机关、事业单位的后勤工作就其内容来说是服务性的。而且是定向的服务。

2. 经济性。机关事业单位的后勤服务工作，不论通过自行加工生产（如加工食品、制作家俱、维修房屋、供暖气等）进行服务；还是通过运输、传递物品或信息（如运输、供电、供水、供应物品、电话等）进行服务，都要以经济为基础，都需要使用资金。象放电影、幼儿教育等精神方面的服务，也要有经济上的保证。不以经济为条件的后勤服务是根本不存在的。因此，后勤工作就其手段来说是经济性的。

这两种性质是共为一体的，辩证统一的。离开了服务性，就不成其为后勤工作；离开了经济性，就失去了物质基础，后勤部门也就不复存在了。我们研究后勤工作管理及其改革就要从这二重性质出发。

二、后勤管理的主要对象

什么是管理？管理就是管辖和治理。后勤工作管理就是指从事后勤工作的管理者，为了保证本单位职能活动正常、高效地进行，遵循一定的过程，采用一定方法，管辖和治理各项服务工作的活动。

管理的过程是管理主体和管理客体的有机结合。管理客体亦即管理的对象是什么？它包括哪些内容？管理学家们有众多的认识。有的提出“三要素”理论，认为管理的对象是人、财、物。有的又补充到五要素、七要素、八要素。这在不同角度都是有道理的。概略的分析，在后勤管理中，管理的基本对象就是“物”，后勤工作正是通过一定手段管理诸如房屋、设备、食品、水电、汽车等物质对象，使其达到一定状态，为单位的职能活动的。“财”也是“物”，是“物”的价值表现，是特殊形式的“物”。对“财”的管理可以归结为对“物”的管理。

在后勤工作中，物质的管理对象需要人去管理。服务产品需要操作人员去加工，需要技术人员去从事特殊的劳动和需要在管理人员的组织下生产出来。在这里，人是管理的主体，起着主宰管理活动的作用。然而，这些管理者也是需要管理的。在更大的范围内，在整个后勤管理中，他们又是管理的客体，亦即管理的对象。因为他们对物的管理活动起着主导的作用，对他们的管理就更为重要。他们是比“物”的管理对象更为重要的管理对象。可以说是后勤管理活动中最主要的管理对象。

对人的管理有广泛的涵义，包括人才的发掘和培养，人

力的组织和合理使用等等。也包括在管理过程中对人的指挥和积极性的调动。

对人的管理，首先要把他们看成是社会的人。后勤职工是国家的主人，受党的多年培养教育，有一定的觉悟，能够顾全大局，有奉献精神，不能与资本主义社会的工作人员等同看待，对他们的管理不能完全照搬资本主义的管理方法。同时，又要把他们看成是自然的人，他们也有物质利益上的需要，这些个人的利益与全民的利益还是有差别的。对他们管理的一个重要的内容就是满足他们合理的物质利益需要，以充分调动他们积极从事生产和管理活动。

过去机关、事业单位的后勤管理，往往只重视对物的管理，不重视对人的管理。对人的管理主要靠行政手段和思想教育手段，不运用经济手段管理，不能充分调动后勤人员的积极性。正确的做法应该是，把人做为管理的主要对象；重视对人的管理，承认人是现实中的人，承认他们的物质利益要求和精神上的追求；对他们施以行政的，思想教育的和经济的各种手段的管理，通过他们管理好后勤工作的物质对象。只有这样才能更好地发挥人在管理和生产过程中的主导作用，搞好后勤管理工作。

三、后勤管理改革的方向

《中共中央关于教育体制改革的决定》中规定，“高等学校后勤工作的改革，对于保证教育改革的顺利进行，极为重要。改革的方向是实行社会化”。这不但为高等学校后勤工作的改革规定了方向，也为所有机关、事业单位的后勤管理改革指明了方向。1988年财政部45号文件就提出“随着机构改革，进一步改革机关后勤服务，积极创造条件，逐步把

后勤工作从行政机关中分离出来，向社会化方向过渡”。

怎样理解社会化？社会化是与生产力发展的一定阶段相联系，标志生产力水平的一种社会生产状态。是指生产力高度发展，社会生产的高度的社会分工。即通常说的生产社会化或社会化大生产。从这个意义上说，实行社会化，首先指的是要达到的目标是社会化的状态。也就是改变目前机关、事业单位办“社会”，“小而全”，“大而全”的状况，社会为机关、事业单位提供更多的后勤服务。或者使为机关、事业单位服务的后勤部门的职能从单位分离出去，以社会服务的形式存在。机关、事业单位主要从事本身业务的职能活动。后勤服务大都由社会来提供。即可理解为通常说的社会办后勤。这是社会化的定性的静态的涵义。要达到这一状态，需要生产力的高度发展，需要经历较长的历史过程和一系列的变革。据国家教委对美国高校考察得出，即使象美国那样高的生产力水平，高等学校的后勤工作也不完全是社会办，只是要比我国的社会化水平高得多而已。

唯物辩证法认为，世界上一切事物的发展都是经历从量变到质变过程的。实行社会化也应是这样的一个过程。即由量的不断增长、积累到质的飞跃过程。如果说，前面是从发展的横断面观察，把社会化理解成到某一时间就社会化“了”。这里还要把社会化放到历史发展的长河里去考察，就可以把社会化理解成不断地在社会化“着”。同为社会化，前者是名词的概念，后者是动词的涵义。前者是说已经达到，后者是说正在实行。这就如同说共产主义首先是一个运动一样。它不仅包含了共产主义是人类最美好的最理想的社会形态，也包含了由革命先辈开创的一代接一代继续下去的为着实现共产主义而进行的革命运动。可以把社会化概括的理解为，是

正在实行着的，向着社会化方向发展的，并最后达到社会化状态的一个运动。

这样，我们就可以既明确发展方向，又清楚发展过程。不致于急于在生产力条件不具备的情况下，等待社会办后勤或简单地把后勤工作部门交给社会去办；也不会觉得社会化十分渺茫而无所作为。应为实行后勤工作的社会化做艰苦而有成效地工作。

在现阶段，可以从四个方面做起：

1. 运用社会化生产的管理手段。采用企业和第三产业行之有效的科学的管理方法，借鉴企业的改革经验，管理后勤工作、深化后勤改革。如采取定额管理，经济核算，实行经济承包责任制，引入竞争机制等。把后勤工作从行政服务型改造成经营服务型，运用经营的手段搞好后勤服务管理工作。

2. 运用企业管理改革的所有权与经营权相分离的原则，使后勤管理部门与单位适当分离。当前，在隶属关系不变，为单位服务的职能不变，事业单位性质不变的前提下，实行独立核算、自主经营。个别服务项目与单位联系不大的，或者取费与社会相同、社会又能承担的如理发、缝纫、百货、副食店，修配补行业等，可以交给社会去办。随着国家经济体制改革的深入，经济政策的进一步调整，社会第三产业的大发展，对不影响为本单位服务、又具备一定条件的后勤服务项目逐步交由社会去办。但这要有个发展过程，必须审慎从事，且莫急于求成。

3. 办好劳动服务公司。为了解决本单位职工子女就业问题，机关、事业单位近几年来，大都兴办了集体所有制的劳动服务公司。多数项目属于第三产业，也起到了后勤服务作

用。应该继续加强领导，使其独立经营、自主发展。不但可以安排子女就业，解决职工的后顾之忧。而且可为单位提供后勤服务，起到拾遗补缺、填平补齐的作用。既可以减少后勤人员的编制，又能减轻后勤管理的负担。成为社会为各单位提供服务的一个重要方面。

4. 采取开放方式办后勤。一方面，为了补充单位后勤部门人力物力的不足，可以吸收社会上第三产业到单位内来服务。这样可以部分的减轻单位的管理负担，也有利于与原单位的后勤部门形成竞争局面，促进服务范围的扩大，服务质量的提高，促进后勤的改革。

另一方面为社会提供服务。在保证为本单位服务的前提下，充分发挥单位后勤部门的人力、物力潜力，面向社会，为社会提供部分服务。这样既可以增加收入，补充事业经费的不足，又可以使职工增加收入，有利于调动积极性，促进更好地为本单位的职能活动服务。同时，在参与社会的竞争中，增强工作人员的竞争意识。增强后勤部门的活力，促进后勤部门内部结构、管理方式的变革。

只有这样全方位、全过程的去实行社会化，才能既调动后勤部门职工的积极性，增强后勤部门的活力，搞好后勤服务工作；又能不断的，逐渐的加快机关、事业单位后勤工作的社会化进程。

经济承包责任制是社会经济微观管理改革的主要内容。经济承包责任制做为一种新的管理制度登上中国社会舞台，短短几年，在农村已经取得了巨大的成功。城市经济体制改革的浪潮正在蓬勃发展，企业也在全面推行生产经营承包责任制。社会的经济体制改革推动了机关、事业单位后勤管理的

改革。由于实行各种形式的经济承包责任制，使机关、事业单位的后勤管理发生了深刻的变化，促进了为单位职能活动的服务工作的效率和质量的不断提高。显示了经济承包责任制的巨大作用。

经济承包责任制为什么发展如此迅速？它的内在依据何在？机关、事业单位后勤管理中实行经济承包责任制有什么规律可循？需要依据管理科学的理论，对已经取得的经验进行认真的总结。以便正确认识它，把握它，运用它，深入搞好机关、事业单位后勤管理的改革，更好地为机关、事业单位的职能活动和国家的现代化建设服务。

第一章 经济承包责任制的一般问题

机关、事业单位后勤管理的经济承包责任制是什么样的制度？对各地实行的经济承包责任制的实践经验进行综合、概括、归纳和分析，可以得出对它的普遍的、共性的认识，包括它的内容、性质、形式和产生发展的必然性。这是从实践到认识，从感性认识到理性认识的飞跃。理论源于实践更高于实践。对经济承包责任的深刻理解和正确认识，对进一步实行经济承包责任制有着重要的指导作用。因而，对经济承包责任制的理论研究是十分重要而紧迫的。本章仅就机关、事业单位后勤管理经济承包责任制的一般问题加以研究和探讨。

一、经济承包责任制的内容

机关、事业单位后勤管理经济承包责任制，就是按照责、权、利相结合的原则，由单位将某项工作任务包给下级部门。同时规定工作的数量和质量要求。确定包干经费数额和开支费用范围，由承包部门包干使用。并根据经济效益和完成工作的质和量，使承包部门的职工获取规定的经济利益的一种管理办法。简单地说就是，承包部门承担工作责任，给其相应的财权和工作人员的物质利益（当前主要表现是奖金）。经济承包责任的实质就是正确运用物资利益激励人们加强管理、努力工作、提高效益、搞好服务。

实行经济承包责任制是一个完整的管理过程，包括从计划决策到组织实施到监督控制的全部循环过程。研究经济承包责任制就必需研究它运行的各个阶段及相互联系。

同时，经济承包责任制也是一种经济活动的运行机制，有它的构成要素及其相互关系。人类任何有目的的活动都有三个基本要素，这就是行为主体、行为客体及将主体与客体联系起来的行为自身。就承包活动来说，行为主体是承包者，即承包部门及其代表承包负责人；行为客体是承包的工作任务及其质和量的规定；行为自身所依据的是承包办法，包括承包的经费数额、开支范围、分成和奖罚办法，这是承包者完成承包任务的手段。可以把承包者、承包的任务、承包的办法归结为经济承包责任制的三个基本要素。三者缺一不可。无承包者就无承包行为的发生；无明确的工作任务要求，承包就无对象；而无承包办法，就不能使承包者和工作任务联系起来，也是不能构成承包活动的。如同人要过河没有桥和船，就不能达到目的一样。缺了那个，经济承包责任制就不可能实行。在实际工作中，承包负责人的选择，工作目标的确立与严格考核，承包办法的制定与实行，是经济承包责任制最重要的几个环节，在以后的几章中将详细叙述。

二、经济承包责任制的性质

经济承包责任制是运用经济手段管理的一种形式。它是在机关、事业单位内部，下级向上级对某一项工作任务进行承揽，对经费实行包干，尽其责、获其利的一种管理制度。

机关、事业单位后勤管理经济承包责任制的性质，既有与社会上承包方式相同的方面，又有其特殊的方面。归纳起来

主要有：

1. 与社会上的承包一样，机关、事业单位的后勤管理经济承包责任制也具有承包的双方并以契约的形式确立双方的权力和义务。既然是承包，双方在承包中的地位也是平等的。

2. 与企业的承包经营责任制一样，承包的内容是经济的。承包的任务具有经济指标，履行的是经济上的责任，享有的是经济上的权力和经济上的利益，执行的是经济上的责、权、利相一致的原则。其实质是以经济利益（当前主要是奖金）激励职工工作，保证完成工作任务，提高经济效益。

3. 这种承包是在机关、事业单位内部，下级对上级、局部对整体的承包。承包双方有共同的工作目标，承包仅仅体现它们之间的物质利益上的差别的关系。

4. 机关、事业单位后勤管理承包，主要是对各种费用使用的包干，资金来源于国家经费拨款，数额是有限的，并受国家政策、制度的制约。所以，承包的广度和深度有很大的局限性。

5. 承包部门的隶属关系不变，与单位的联系紧密。后勤部门是定向为单位服务的；除运用经济手段管理，实行经济承包责任制外，单位对后勤承包部门还要运用行政手段、思想政治教育手段进行管理。

上述这些性质，是机关、事业单位后勤管理经济承包责任制的质的规定性，是客观存在的。分析这些性质是研究经济承包责任制一系列问题的基本前提。

三、经济承包责任制产生的依据

党的十三大明确指出，“我国正处在社会主义的初级阶