

科研院校后勤改革 社会化研究

谭和平 赵海 编著

4

中国农业出版社

G647.4
3121



科研院校后勤改革 社会化研究

谭和平 赵海 编著

基藏书



A0196717

中国农业出版社

269722

图书在版编目 (CIP) 数据

科研院校后勤改革社会化研究/谭和平, 赵海编著. -
北京: 中国农业出版社, 1999.11

ISBN 7-109-06173-6

I. 科… II. ①谭… ②赵… III. ①科学研究组织机构
-总务-体制改革-研究-中国②高等学校-总务-体制改革-
研究-中国 IV. ①G311②G847.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 68709 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 沈镇昭

责任编辑 朱 雷

北京忠信诚胶印厂印刷 新华书店北京发行所发行

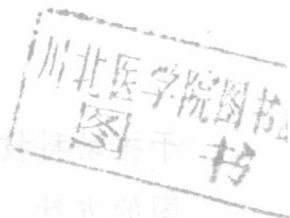
1999 年 11 月第 1 版 1999 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/32 印张: 3.25

字数: 41 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 15.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



序 言

在我国，每一个科研单位和大专院校都有一个庞大的后勤服务系统，从住房、食堂、车队、幼儿园到医院、招待所、浴池、理发店等，其服务内容几乎无所不包，形成了一个自我封闭的“大而全”或“小而全”的“小社会”。为此，每一个科研单位和大专院校都投入了大量的人力、物力和财力，花去了领导者许多的精力。

这种“小社会”式的后勤服务体系的弊端十分明显，主要有两条：一是缺乏竞争，服务成本高，服务质量差；二是资源利用效率低，造成人力、物力、财力的巨大浪费。因此，必须对科研院校现行的后勤服务体系，包括后勤服务管理体制和运行机制进行彻底的改革。科研院校后勤服务管理体制和运行机制的改革，是整个科技和教育体制改革的重要组成部分，搞好这项改革，对

于推动科技和教育体制的整体改革和贯彻科教兴国的方针，都是非常必要的。

但是，科研院校后勤服务管理体制的改革是滞后的，更缺乏深入的理论研究。可喜的是，由四川省农业科学院副院长谭和平研究员主持的课题组，对科研院校后勤服务管理的初步改革实践进行了多侧面、多层次的系统研究和认真总结，提出了我国科研院校后勤服务社会化的模式和途径及其相关对策，论述系统，观点明确，富有新意，实践性强，对这一领域的研究作出了贡献。

实现社会化是科研院校后勤服务工作改革的方向。问题是如何实现社会化，这是其难点所在。本书正是直面这一难点，研究提出后勤服务社会化首先要把后勤工作分解为管理和服务两种职能，然后把服务职能的工作分离出去，走社会化发展的道路；研究提出了我国科研院校后勤服务社会化途径的渐进性思路；归纳设计了我国科

研院校后勤服务工作逐步社会化的多种可行的模式。

从我国科研院校的实际出发，其后勤服务的社会化将会是多种模式并存，由不完善逐步走向完善。推进后勤服务社会化，一定要充分引入竞争机制。竞争是好事，能优化资源配置，提高效率，提高服务质量和降低服务成本。为此，首先要推进原有的后勤服务机构企业化，逐步成为一个个产权明晰、独立自主、自负盈亏的企业，这是开展市场竞争的一个必要条件。当然，竞争的结果是优胜劣汰，竞争中的弱者，可能导致破产和人员下岗。政府要从社会角度考虑市场竞争的结果，办法是建立起社会保障体系。

本书的另一个特色是把理论观点阐述与案例分析相结合。应用案例分析，增强了理论分析的可靠性和应用上的可操作性。

随着我国经济体制改革的日益深化，科研院校管理体制正在进行重大改革，大多数科研机构

正在或将要转制为企业或进入企业，这将进一步推动我国科研院校后勤服务走向社会化的进程。因此，本书的出版是很有价值的，不仅为科研院校的后勤改革提供了社会化改革的思路、模式、途径，有很强的实用性，而且有助于科研院校后勤改革领域理论研究的深化。

祝贺《科研院校后勤改革社会化研究》一书的出版。

中国农业科学院农业经济研究所所长

朱希刚

一九九九年八月

前 言

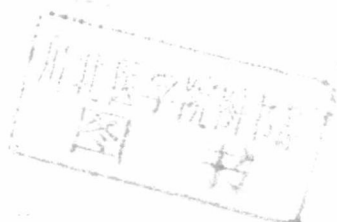
“科教兴国”是我们的基本国策。邓小平同志说过，科技是第一生产力，他要当好后勤部长，为科技人员解除后顾之忧。可见，搞好科研院校的后勤体制改革，对促进我国经济发展具有十分重要的意义。科技教育系统具有不同于企业，也有别于行政机关及纯公益性事业单位的特点，其主要任务是出成果、出人才，从事知识产品的孕育、研制与生产。从研制、培养到产出的周期长，而知识产品转化为生产力的复杂性和曲折性又决定了单位不仅要考虑本身的经济效益，更要重视科教事业的社会效益。因此，深化科研院校后勤制度的改革，既要从整个社会市场经济发展的大局出发，又要根据科学发展和人才成长的规律及自身的特点，认真总结自己的历史经验教训，借鉴国外的有益

经验，从实际出发，循序渐进地进行。本书着重从我国科研院校后勤体制改革的历史、现状、发展趋势分析入手，对改革的途径、模式、管理职能转变、经营服务方向、人员分流策略和物业管理的探索及实践进行系统分析，揭示矛盾，提出对策，为深化改革提供依据和建议。

衷心感谢徐向忱、白振刚、萧国亮、邓庆海、杜受祜、吕火明、邓良基、宋明友等专家，感谢他们对本项研究的热情支持和无私帮助。衷心感谢中国农业科学院农业经济研究所所长朱希刚于百忙之中为本书作序。感谢刘兴秀同志为本书所做的校正工作。衷心感谢所有关心、支持和帮助本项研究的同志及朋友们。

编 者

一九九九年八月



目 录

序 言 前 言

- 一、历史、现状和趋势
 - 从封闭式供给制向开放式社会化转轨 3
- 二、社会化的途径
 - 从内部行政管理向社会化经营服务变型 8
- 三、改革的社会化模式
 - 实行政企分开，组建经济实体，发展
 后勤产业 12
- 四、后勤管理职能的转变
 - 从微观管理向宏观管理转化 40
- 五、经营服务改革的方向
 - 人、财、物自主经营，自我发展 55
- 六、后勤改革的关键
 - 富余人员分流和人才资源发掘 63
- 七、物业管理的探索
 - 住房制度改革的实践 76
- 八、物业管理的扩展
 - 后勤改革的深化 87

科研院校后勤管理是一项极其复杂的系统工程，它既是为科研单位提供物资保障，创造良好条件的基础性工作，也是人们吃、穿、住、行从事一切社会活动条件的基本保障。所以，科研院校后勤工作是一项政策性强，涉及面广，任务繁重，内外联系复杂，同群众的切身利益息息相关的工作。当前，随着我国各项改革的不断深入，后勤管理与服务面临着亟待改革的局面，如何深化后勤改革，已制约着科研院校的改革。前些年，虽然一些科研院校后勤改革迈出了步伐，探索出了一些经验，但随着我国市场经济体制的全面建立和不断推进，如何进一步将科研院校后勤管理推向市场经济轨道，变机关化为“社会化”、适应“企业化”和“市场化”的需要，是目前急需研究的新课题。

长期以来，我国科研单位和大专院校在院内、校内逐步形成了一套封闭式的、无所不包的后勤管理体制和服务机制。在科研单位封闭搞科研、在大专院校内封闭办学的情况下，在高度集中的计划经济模式的社会环境

里，这种后勤体制和服务机制还能勉强运行。随着国家科技体制、办学体制和办学模式、科研院校管理体制改革的深化及社会各个领域改革的深化及社会各个方面与科研单位及大专院校之间相互渗透的日益增多，现行科研院校后勤体制和运行机制越来越暴露出其弊端和问题，主要表现为：①福利性、公益化的服务使科研院校的财政不堪承受，因无法满足要求，管理者和服务者常成被告，科研院校内矛盾丛生，经济入不敷出。②服务内容无所不包，服务网络封闭，使科研院校外的社会服务资源不能流入，科研院校却要腾出空间、投入财力、花费精力来维持这各名目繁多的院校内服务，严重影响科研院校集中精力办学、搞科研。③服务部门机关化，服务行为行政化。④职能管理部门与服务部门混为一体的情况，既使科研院校后勤队伍庞大且素质难以提高，又影响服务质量和效益，已成为制约后勤自我发展的因素和科研院校的“人头”包袱。⑤后勤服务过程难以形成有效的经济循环机制，设施落后，资源匮乏，经费短缺，再生产难以为继等等。上述问题如不能有效地得到解决，不但会使科研院校后勤越来越陷入困境，也必将严重阻碍科研院校管理体制改革的深入，影响我国科研及高等

教育事业的发展。

要解决上述问题,使当今迅猛发展中的我国科学研究和高等教育既能得到有效的后勤服务,又不使后勤再成为前进中的包袱,就必须认识科研院校后勤的内在实质,对现行的科研院校后勤管理体制和运行机制进行大刀阔斧的改革,变福利性、公益化为微利性、有偿性,变行政性、事业型为实体型、企业型,变财政投入为主为自养为主,变封闭型、园内式为开放型、社会化,使这种服务既适应我国科研院校的管理规律,又符合经济运行规律。

一、历史、现状和趋势

——从封闭式供给制向开放式社会化转轨

众所周知,科研院校后勤工作的现行管理体制和管理制度基本上是承袭战争时期的供给制和模仿前苏联科研院所编制体制的方式而建立的一套封闭型的后勤管理体制,其特点是:科研院校的后勤服务,尽可能由单位内部直接提供,其服务范围无所不包,形成一个“小社会”。不可否认,在过去的几十年中,这种供给型的后勤服务方式,在保证科研院校工作正常运转的过程中曾起过相当重要的作用。但是随着 80 年代经济体制和科

研体制、教育体制改革的发展和推动，这种传统的封闭型后勤管理体制和供给式的服务方式，显然已经不适应当前的改革形势，其弊端越来越明显。主要表现在：

(一) 从机构来看，设置重复，人员众多，机构臃肿。

(二) 长期以来，科研院校的后勤服务工作，在原有机制的情况下，没有压力，缺少活力，调动不起职工的积极性。

后勤部门工作人员的待遇和单位其它人员一样，工资是固定的，奖金平均分配，工作无定额，优劣无考核，干好干坏无责任，责、权、利脱节，由此严重影响了工作效率和管理水平的提高。

(三) 由于国家及单位财政没有足够的经费来满足后勤工作服务面的正常需求，又因客观因素所限不允许后勤大部分部门以进行有偿服务来创收，故在经费管理、预算下拨方面只能采取“管”、“卡”、“压”的办法。而后勤部门则只能是“等”、“靠”、“要”地消极地组织各项服务任务的实施。同时，既不搞成本核算也不想法创收，人越干越懒。

(四) 由于没有社会后勤服务系统的配套保障，单位为了方便职工生活与工作，必须设立“大而全”、“小

而全”的后勤服务体系，加上没有严格的经济考核指标和与个人经济利益紧密挂钩的运行机制，致使单位的后勤部门一方面由于缺少经费、管理水平差而不能正常服务；另一方面则在人力、物力、财力上浪费严重。

（五）耗费领导精力，降低工作效率。

以往科研院校对职工从饮食、住房、医疗保健、文体娱乐到生、老、病、死无所不包，服务机构越来越大，服务任务越来越重，而单位对服务经费的投入越来越少。所以，单位领导不得不用大量的精力和时间来研究、安排各项事务，从而不能集中精力用于单位的事业发展和经济效益的提高，造成极大的被动和“内耗”，严重影响了单位业务工作的开展，降低了管理工作效率。

80年代后期，中央及国务院“机关的后勤服务应该企业化、社会化”的改革思路，为科研院校后勤改革设计了一个基本框架。据此，科研院校对后勤管理进行了一些大胆有益的改革和探索，取得了较为显著的成绩。综合科研院校后勤单位在这一阶段的具体做法，主要是：

1. 实行后勤管理与行政管理职能分开，建立行政与后勤有偿服务的经济核算关系。

后勤服务工作是一种经济活动，属于分配和消费领

域，是社会再生产的一个重要组成部分。因此，后勤服务工作必须按经济规律办事，用经济手段去组织后勤服务，建立行政与后勤有偿服务经济核算关系，变“供给式”服务为“经营式”服务。使后勤部门运用经济杠杆的作用，逐步建立和完善后勤目标管理体系，提高资金、物资、设备的使用效率。

2. 后勤服务部门的干部职工与业务部门逐步脱钩

后勤服务部门转移到社会上后，普遍采取新组建经济实体，将部分后勤服务职能转移给新组建的服务型经济实体，实行有偿服务经营。如撤销后勤处，新成立后勤服务中心或类似的独立法人机构，实行独立法人经营管理。

3. 变“事业型”管理为“企业化”管理

不少科研院校后勤单位在实行法人经营管理后，逐步推行和完善多种形式的经营责任制，以增强自我生存、自我发展的能力。通过办经济实体，走与社会第三产业相融合的道路，利用单位余力向社会开展经营服务，弥补单位事业经费不足，也为精减人员找到一条出路。

4. 变“小而全”管理为“社会化”管理，使科研院校的后勤服务部门既为单位行政部门服务，也为社会服务，改“封闭式”服务为“开放式”服务

这样一方面可以把一部分后勤工作交给社会上相应的经济部门去做,使机关得到更优质的服务,同时还能精简机构,节约开支,减轻财政负担;另一方面,后勤服务部门可以在完成内部服务的基础上,充分发挥人才、技术、设备等方面的优势为单位行政部门乃至社会提供服务,为社会创造财富,并在“开放式”社会化的服务竞争中,增强本身素质,提高服务水平和服务质量。

科研院校后勤经过十余年的改革,大体有这样几种改革模式:一是80年代初形成的各种形式的经济承包制;二是一体两制;三是小机关,多实体(大实体),大服务;四是后勤服务总公司;五是近几年出现的多种形式的股份制,社区联办后勤和面向社会公开招商以及服务集团等,我们将这几种改革形式称为混合性的改革模式。据不完全的调查统计,这五种改革模式中,多种类型的经济承包制约占55%左右,一体两制约占14%左右,小机关,多实体(大实体)约占20%左右,后勤服务总公司约占10%左右,另有1%的社区联办后勤及服务集团和面向社会招商服务的社会化成分比较大的混合模式。这几种模式的形成与出现,是科研院校后勤在传统的高度集中的计划经济体制向市场经济体制发展