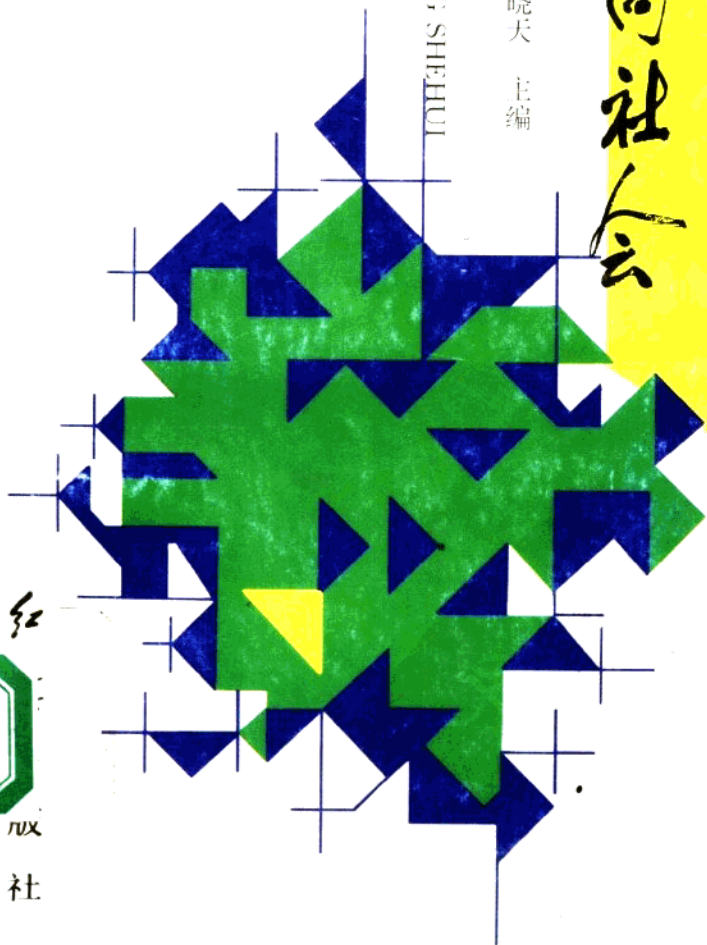


走向社会

主 来 张晓天 主编

ZOUXIANG SHEHUI



红

1

社

社

序

《走向社会》这本书，是在今年初经济日报社和国务院机关事务管理局联合主办的《怎样实现机关后勤服务社会化》征文基础上编辑而成的。作者通过理论研究和总结实践，对机关后勤改革进行了积极探索和热情宣传，对推进机关后勤服务社会化具有积极的促进作用。因此，这本书的编辑出版，确是一件很有意义的事。

机关后勤工作是党和政府机关进行职能活动的基础性工作，是机关职能活动正常、有序、高效运转的重要保证。我们党和政府，以及毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德等老一辈无产阶级革命家历来重视、关心和支持后勤工作。邓小平同志、江泽民总书记、李鹏总理等也对如何搞好后勤工作做出明确指示。邓小平同志指出，后勤部门工作量大，政策性强，十分重要。江泽民总书记在谈加强军队现代化建设时提出，军队后勤工作的目标就是实现“保障有力”，把后勤工作视为加强军队现代化建设，全面提高战斗力的有机组成部分。李鹏总理在1989年接见出席全国政府系统机关后勤工作座谈会代表时说，机关后勤工作是一条战线。没有机关后勤的保障，各级政府的工作

效率就很难提高。建国40年来,这条战线担负着繁重的任务,在保障机关工作、改善职工生活、稳定职工队伍、管好用好资产等方面起到了重要作用。党的十一届三中全会以来,机关后勤战线积极探索改革,努力提高管理水平和服务质量,各方面工作都取得了很大的成绩,为保障政府职能活动的顺畅进行做出了重要贡献。党的十四大把建立社会主义市场经济体制作为经济体制改革的目标,但现行的机关后勤管理体制是在高度集中计划经济体制的环境中产生和发展起来的,在后勤服务和保障上带有很强的供给制、“小而全”和封闭式的特点,既不适应建立社会主义市场经济体制的要求,也束缚了机关后勤服务事业自身的发展。因此,必须进行改革,以更好地发展后勤服务生产力,发展后勤服务事业,进一步提高机关后勤的管理水平和服务质量,为机关工作和职工生活提供高效、优质的服务。

改革机关后勤管理体制是政府机构改革的一项重要内容。应明确认识,后勤服务劳动也是商品,是第三产业的一部分,后勤改革的目的是解放和发展后勤服务生产力;后勤改革的目标是实现后勤管理的科学化和后勤服务的社会化。最近,中央机构编制委员会办公室、国务院机关事务管理局制发了《关于国务院各部门后勤机构改革的实施意见》。“意见”提出,机关后勤机构改革要以转变职能,理顺关系,精兵简政,提高效率为指导思想,贯彻积极稳妥,实事求是的精神,并坚持以下基本原则:一是坚持政事职责分开和精简、统一、效能的原则,实行行政管理职能和服务职能分开,精简行政机构和编制;二是坚持为机关服务的宗旨,正确处理内外两面服务的关系,不断提高服务质量,保障机关职能活动的开展;三是适应

社会主义市场经济发展的要求,以社会化为目标,转换后勤服务单位运行机制,减轻国家财政负担。改革的主要内容是,按照“小管理、大服务”,在机关后勤部门实行行政管理职能和服务职能分开,把机关后勤服务职能从机关行政序列中划出,成立机关服务中心。“中心”为事业单位,使用事业编制,实行独立核算,承担各项服务职能,与机关行政在职能、机构、编制、经费上分开,并经过过渡,逐步发展成为实行自收自支和企业化管理的服务经营实体。这个“意见”是根据中央关于建立社会主义市场经济体制和机构改革的要求,在调查研究、总结经验的基础上形成的,是改革开放以来机关后勤改革的继续和发展,标志着机关后勤改革开始进入整体推进的新阶段。

加强机关后勤工作的科学管理是推进机关后勤服务社会化的必要条件和重要保证。因此,机关后勤管理体制改革的目標一是要实现机关后勤管理的科学化,二是要实现后勤服务的社会化。机关后勤工作实行行政管理职能和服务职能分开,后勤管理职能不能削弱。后勤管理部门要通过转变职能,理顺关系,加强机关后勤的宏观管理,统一后勤保障的政策、制度和标准,加强国有资产的管理,搞好后勤服务的规划、指导、协调和监督,提高后勤管理水平和服务质量,增强后勤保障能力。

推进机关后勤服务社会化,是一个长期的发展过程,也是一项涉及社会多方面改革的系统工程。它受到国家财政体制、国有资产管理体制、人事劳动制度、工资分配制度和社会保险制度等多方面因素的制约。情况比较复杂,难度也比较大,必须从实际出发,稳步推进。改革是必然趋势,机关后勤战线的同志要增强信心,以邓小平同志建设有中国特色社会主义的

理论为指导,认真贯彻十四大精神和十四届三中全会的决定,在以江泽民同志为核心的党中央领导下,解放思想、实事求是,抓住机遇,开拓进取。希望社会各方面理解、关心和支持后勤改革,和我们共同推进机关后勤管理体制的改革,推进机关后勤服务社会化。

郭 济

一九九三年十一月十五日

目 录

輿 论 篇

1. 关于机关后勤服务社会化若干问题的思考…… 田玉安(3)
2. 明确内涵 循序渐进 …………… 刘树桂(11)
3. 摆脱羁绊才能走向社会 …………… 鲁 言(13)
4. 管理经营要实行两权分离 …………… 张华兴(15)
5. 重在向社会发挥余热 …………… 杨晓生(17)
6. 从“客随主便”到“客随主变” …………… 王印春(19)
7. 变福利型为服务型 …………… 张聪蓉(21)
8. 发展第三产业是根本途径 …………… 齐奎武(23)
9. 走出观念误区 …………… 夏金元(25)
10. 冲破传统观念的束缚…………… 周继太(27)
11. 莫负天时地利人和…………… 金平章(30)
12. 企业化是社会化的前提…………… 王照伦(32)
13. 坚定不移 积极稳妥 协调推进…………… 张升智(34)
14. 绕不开的话题…………… 郑延琦(42)

15. 机关后勤服务社会化是一个系统工程..... 刘承山(44)
16. 企业化管理面面观..... 崔柏林(47)
17. 配套改革 全面推进..... 寻襄中(50)
18. 大观园的改革给我们的启示..... 黄祥明(52)
19. 建立“双向服务”模式..... 周晖冲(55)
20. 先收后放 逐步过渡..... 马谢林(57)
21. 借助股份制的力量..... 彭干清(61)
22. 找准改革的关节点..... 陈利民(64)
23. 第三产业要有长足发展..... 张守义(66)
24. 独立性实体 社会化服务..... 徐书桥(68)
25. 机关后勤不是“后庭供俸”..... 戴耀福(71)
26. 更新观念 大胆探索..... 熊光宏(73)
27. 抓住机遇加快后勤管理体制改革的..... 田玉安(76)
28. 客观经济规律呼唤后勤改革..... 沈 纪(85)
29. 分清层次 对症下药..... 罗有亮(88)
30. 探讨一个新概念..... 陶雪良(90)
31. 实体化——后勤改革的必然选择.....
..... 何 立 黄海波(94)
32. 观念更新最为紧要..... 贾国金(96)
33. 为顺利过渡创造必要的条件..... 严振洋 张新运(98)
34. 大胆探索与实事求是并举 张彭发(101)
35. 转变职能 转换机制 张晓天(103)
36. 从“大观园”迈向新天地 傅文龙(112)
37. 不妨“简停并转” 金平章 朱建卿(114)
38. 机关后勤服务社会化的“三步曲” 康宗国(115)
39. 车务段的呼唤 季 方 许浩平(117)

40. 变“供给制”为“补贴制”	李怀智(119)
41. 县级机关宜成立小车服务公司	王 友(121)
42. 后勤改革应与公务员制度同步	赵贵堂(123)
43. 实行“三脱钩” 实施“三步走”	马谢林(124)
44. 机关文书打印应走向社会	洪建华(126)
45. 走出“划地为牢”的藩篱	安春云(128)
46. 认清趋势 知难而上	钟作霖(130)
47. 立足本业 搞好内外服务	秦聚鹏(133)
48. 把握好三个重点	赵凤林(135)
49. 机关与实体要“分灶吃饭”	马善记(137)
50. 我看机关车队的“走向”	郑传海(139)
51. 大胆引入市场机制	余重清(140)
52. 面向社会 分类管理	吕 伟(142)
53. 一个机构 多头服务	项树江(144)
54. 县级机关应建立统一的财会事务所	王 友(146)
55. 建立机关出租车服务公司	黄兴年(148)
56. 机关住房也要社会化	施恭礼(149)
57. 关键在于放权给后勤部门	罗启发(151)
58. 标本兼治方达目的	张 涛(153)
59. 改革可分两步走	覃如显(155)
60. 机关公车管理制度的改革思路	郑卫国(157)
61. 我对县支行运钞办法的一点建议	杨俊恩(160)
62. 让机关办公现代化向社会延伸	杨厚福(162)
63. 企业后勤改革之我见	代 红(164)
64. 一举多得 何乐不为	刘同林(166)
65. 先迈出企业化管理这一步	刘永久(168)

实 践 篇

1. 走出封闭
——太原市委市政府机关后勤服务部九年改革纪事
..... 刘 杰(173)
2. 面向市场 搞活服务
——襄樊市行管局机关食堂改革的做法及成效
..... 刘德莲 刘建军(176)
3. 循序渐进 逐步到位
——无极县探索后勤改革之路
..... 赵宝深 刘顺江(180)
4. 抓住搞活后勤服务单位这一重点..... 张仲山(182)
5. 人尽其才 物尽其用..... 米公平(185)
6. 铁十一局机关与社会“接轨”..... 郑平良(187)
7. “不安分”的保定邮电局..... 张立彬(189)
8. 啄破蛋壳天地宽
——地矿部礼堂面向社会的成功尝试..... 王元慎(191)
9. 改革正其时 “宝地”莫荒芜..... 田广学(200)
10. 根据实际取舍服务项目 艾清宏 朱建卿(201)
11. 勇敢地跨出第一步 严 伟(203)
12. 分清步骤 政策引路 李正刚(207)
13. 让“小社会”融入大市场 王保良(209)
14. 机关文印打字和小车管理方式初探 黄孝鹏(211)
15. 集中管理 内部协作
——宝钢后勤服务模式一瞥 陈建明 李 黎(213)
16. 机关食堂管理实行“两定一包”好 寇崇佩(219)

17. 鲜花盛开的奥秘 高伯平(221)
18. 下海方知好冲浪 刘基祥(222)
19. 断“奶”才能闯市场 彭中华(224)
20. 我们尝到了“双向服务”的甜头 陈冠鸣(225)
21. 改革使“包袱”变“财富” 宋象庆(227)
22. 程控电话“走”出政府大院 赵又新(230)
23. “丝路餐庄”带来的活力 刘万泰(231)
24. 初显神通的机关综合服务公司 于正雄(233)
25. 中央国家机关宾馆招待所改革概况.....
..... 王春林 赵旭选(235)

借 鉴 篇

1. 日本中央政府的机关后勤..... 吕世光(245)
2. 日本地方政府的机关后勤..... 张晓天(256)
 附录一：日本北九州市机关后勤工作情况概要 (262)
 附录二：日本横滨市机关后勤工作情况概要 (266)
 附录三：日本大阪府机关后勤工作情况概要 (270)
3. 新加坡政府机关后勤的管理与服务..... 陈建明(272)
 附录：新加坡中央采购办公室 (276)
4. 葡萄牙政府的机关后勤服务社会化..... 尚晓汀(279)
5. 香港地区酒店业掠影..... 王春林(283)
- 编后记..... (287)

輿 論 篇



关于机关后勤服务社会化 若干问题的思考

田玉安

当前,机关后勤体制改革的形势较好,但也存在一些实际问题和思想理论方面的问题,从进一步推动后勤体制改革的愿望出发,现就若干问题谈一些看法。

一、关于机关后勤服务社会化的概念问题。机关后勤服务社会化是一个历史范畴,它是相对于从战争年代地区分割、各自为战条件下形成并沿袭下来的机关后勤保障体系“小而全”、“大而全”各自封闭的状况而言的,因此,我们通常说的机关后勤服务社会化就是机关后勤服务工作的商品化、市场化。这里包含两层意思:一是说,机关后勤服务单位由对本机关的供给式的无偿服务转变为互利互惠的有偿服务(市场价格扣除占用机关服务设施等费用),同时将自己的服务产品推向市场,对社会开展经营服务;二是说,机关后勤服务的需求,要通过市场获得满足,即以利益为导向,按着“货比三家”的原则,自由地选择服务单位和服务产品。这样,就会在机关后勤服务领域形成一个完全开放的、充满竞争和活力的、能够优质高效满足机关需要的合理而有效的后勤服务体系。

二、实现机关后勤服务社会化的标志及推进这项改革的指导思想问题。同任何事物一样,机关后勤服务社会化不可能有一种终极状态,而是表现为一种过程。但如何界定社会化和

非社会化,或者说实现社会化的标志是什么呢?从狭隘的意义上来讲,即相对于“小而全”、“大而全”的封闭状况来讲,在机关中实现政府管理职能和后勤服务职能分开,后勤服务单位成为一个独立的服务经营实体,就实现了从非社会化向社会化的质的飞跃,即机关后勤服务社会化的质的规定性就达到了。这里说的“分开”、“独立的服务经营实体”是相对于过去那种管理与服务合一的自我服务、依附于机关的不讲核算不讲效益的供给式服务而说的,但这种变革非同小可,它犹如母亲分娩,产前、产中的阵痛在所难免,而婴儿降生后的保育工作,是婴儿壮大成长的必要条件,因为,母子分开,只是机制转换的开始。当婴儿未离开母体之前,婴儿的生长素是母体通过脐带输送的;婴儿一经脱离母体,其生长素则转变为由母体间接供应,婴儿自我吸食、自我消化、自我成长,并且需要经过相当的过程,婴儿才能成长为自食其力、进而为家庭和国家尽义务的成年人。如果说这是事物发展一般规律的话,同样符合后勤服务社会化这一过程。因此,在推进这项改革的指导思想上,坚持以下两点是十分重要的:一是后勤服务单位一经分离出来,即在经济上独立运行,以迫使开动自我发展的运行机制,促其尽快成长;二是国家及其代表机关,必须采取间接形式给予必要的扶持,即在一个相当时期内,在财力上(包括经费和服务设施投资)应一如既往地投入,保证其生长壮大,不能一“分开”就减少投入,更不能一说是服务经营实体就税收、上缴一拥而上,竭泽而渔。其结果是“后天不足”,难以自立,事与愿违。应当看到,后勤服务单位与行政机关分开本身,就为机构改革及其预期效益开辟了道路,创造了条件,而这种客观效益是不言自明的。因此,在政策上必须采取扶持的方针,树

立“放水养鱼”的指导思想。

三、关于机关后勤服务社会化同社会生产力发展水平的关系问题。有人提出,机关后勤服务的社会化,取决于社会生产力的发展水平,并断言,我国目前的生产力发展水平还不能实现后勤服务的社会化。这种认识是出于一种误解。马克思主义认为,“生产在任何条件下总是社会的生产”,后勤服务活动是一种生产活动,本来就具有社会性。我们只能说,社会生产力的发展水平,决定服务性生产社会化的广度和深度,而不会改变服务性生产的社会化性质。目前,我们机关后勤服务的非社会化状态,即“小而全”式的封闭的自我服务模式,是一个体制问题,而不是社会生产力发展水平问题。远在建国前的旧中国,机关后勤服务就已经社会化了,而那时的生产力水平大大低于我国目前的水平;现在世界上大多数发展中国家机关后勤服务社会化的事实也充分地说明了这一点。同时还应当看到,我国目前后勤体制上的“小而全”、“大而全”的封闭性,也是相对的,保证机关服务资源的主要方面,诸如能源、公用设施以及人们的衣、食、住、行等绝大部分资源都是社会提供的,目前由机关后勤服务单位自身解决的部分,只是有限方面的一些补充。但从微观来看,这些方面又同机关和职工福利密切相关,同时随着经济状况和分配制度的变化,时而强化,时而弱化。就职工个人生活而言,从供给制到包干制,再从包干制到工资制,客观上都是向社会化过渡,而那时的工资水平虽然不高,但基本上可以养家糊口。以一个大学生为例,当时毕业后的定级工资每月五十六元,可养三口之家。职工除享受公费医疗待遇外,没有任何其他补贴,也没有分鱼分肉之举。那时的好些机关也设有幼儿园、医务室,但大都是从战争年代沿

袭下来的,其福利性并不明显,有些地方和部门就从未单独设立这类机构。改革开放以来,国家对物价陆续进行改革,而工资制度改革滞后,机关工作人员工资收入同生活指数严重背离。目前一个大学学生的定级工资只有八十二元,加上各种补贴,只能养活自己。同时,机关职工收入水平之低,同其他方面相比越来越突出。在这种情况下,除国家给职工发了一些补贴外,机关通过兴办副食品生产基地、投资吃息(向农场投资免收利息,换取平价或优惠价产品)等各种方式为职工谋取福利。这就是人们常说的机关后勤所谓“福利型”的核心部分。毋庸讳言,这是一种暂时现象和权宜之计。不能设想、一个现代社会的国家机关,在办公大院,在办公时间,大小官员常为分鱼、分蛋之类活动而忙碌是一种正常现象。无疑,这是社会变革和快速发展时期社会规范滞后派生无序现象的一种反映。把这些现象说成是生产力水平低下而造成的必然结果,从理论和实践上都是缺乏根据的。

四、关于机关后勤服务社会化同社会第三产业的关系问题。有人提出,后勤服务社会化“有赖于社会第三产业的高度发展”。持这种观点的同志把后勤服务社会化看成是机关的后勤服务工作由机关自行负责改由社会第三产业承担。实际上,机关后勤服务社会化,主要是把机关后勤服务设施和人力资源推向市场,成为社会第三产业的一个重要方面军。它以继续为机关服务为基础,充分发挥地利、人和及资源雄厚的优势,在为机关服好务的同时,向社会开放、扩展。这是机关后勤服务单位机制转换的一个重要方面,是实现“小机构、大服务”模式的重要途径。因此,实现后勤服务社会化不是“有赖于社会第三产业的高度发展”,而是实现后勤服务社会化本身不仅壮

大了社会第三产业,并且从资源和市场两个方面为社会第三产业的发展创造了良好条件,扩大了物质基础。

五、机关后勤服务社会化同国家、个人经济承受能力问题。有人认为,我国目前的财力不足,机关职工工资偏低,实现后勤服务社会化与国家和个人的经济承受能力不相适应。持这种观点的同志认为,实现后勤服务社会化势必增加国家和个人的经济负担。这种担心,出自这样一种现象:就是有的部门和单位,在机构改革中由行政建制改为公司,但只换牌,不按公司转换机制,却把工资奖金提上去,结果使服务成本增加,这无疑会增加国家和消费者负担。但这种现象是不正常、不合理的,是完全可以避免的。从有关方面调查了解分析,目前机关后勤服务设施和资源的利用率只有三分之一左右。实现后勤服务社会化就是着眼于解放后勤服务生产力。而要解放和发展后勤服务生产力,关键在于机制转换,这里包含两个方面:一方面是政府行政部门要按照“政企分开,宏观管好,微观放开”的原则转变职能,实行放水养鱼的政策,做好“规划、协调、监督、服务”的组织管理工作;二是后勤服务单位能够充分发挥、挖掘现有资源的优势和潜能,在保证为机关服务好务的前提下,决心“下海”走向市场,参加竞争,使自己逐步成为具有“自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束”机制的服务经营实体。只要实现了这种机制的转换,后勤服务战线所蕴藏的生产力就必将获得解放,把尚未发挥和没有完全发挥的生产力充分而合理地发挥出来,创造出更多、更好的经济效益和社会效益。如何保障不增加国家和个人负担方面需要在具体政策措施上加以落实。其基本指导思想是:国家维持以往规模的投入(含经费和基本建设投资),随着后勤服务单位的壮大成