

→ 中国行政改革案例丛书

后勤经济的崛起

浙江省省级机关
后勤改革模式研究

HOUQIN JINGJI DE JUEQI

ZHEJIANGSHENG SHENGJI JIGUAN HOUQIN GAIGE
MOSHI YANJIU

• 吴江 主编

党建读物出版社

→ 中国行政改革案例丛书

后勤经济的崛起

浙江省省级机关
后勤改革模式研究

HOUQIN JINGJI DE JUEQI

ZHEJIANGSHENG SHENGJI JIGUAN HOUQIN GAIGE

MOSHI YANJIU

• 吴江 主编

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

后勤经济的崛起：浙江省省级机关后勤改革模式研究/
吴江主编. —北京：党建读物出版社，2008.6
(中国行政改革案例丛书)
ISBN 978-7-80098-978-0

I. 后… II. 吴… III. 国家行政机关—总务工作—体制
改革—研究—浙江省 IV. D675.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 061757 号

后勤经济的崛起

HOUQIN JINGJI DE JUEQI

——浙江省省级机关后勤改革模式研究
吴江 主编

责任编辑：哲 闻 封面设计：欣 然

党建读物出版社出版发行

(北京市宣武区南横东街 6 号 邮编：100052 电话：010—58305795)

新华书店经销 保定市 中画美凯印刷有限公司印刷

890 毫米×1240 毫米 32 开本 9.75 印张 260 千字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

印数：1—5000

ISBN 978-7-80098-978-0/D·852 定价：35.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话：010—58305909)

序^{*}

机关事务工作是机关工作的重要组成部分,是做好机关各项工作的重要保障。实践证明,机关工作能否顺利开展和圆满完成任务,工作质量和效率的高低,在很大程度上有赖于机关事务工作的保障水平。机关事务工作做好了,可以给领导分忧,为职工解难,促进机关工作的高效有序运转;做不好,则会影响机关工作的正常开展。可以说,后勤无小事。

近几年来,浙江省省级机关事务管理局在浙江省委、省政府的领导下,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观,紧紧围绕省委、省政府的中心工作,以服务省级机关为宗旨,坚韧不拔、敢为人先、求真务实、开拓创新,认真做好各项后勤保障服务工作,不断推进机关后勤管理科学化和服务社会化改革,在基础设施建设、后勤经济发展、后勤管理与服务等方面都取得了可喜的成绩。经营利润连续三年翻三番,位居全国同行前列;服务保障设施有较大改善,服务水平明显提高,服务质量上了一个新台阶,保证了省级机关高效有序运转,为我省经济社会发展作出了应有的贡献。

浙江省省级机关事务管理局的改革创新成果引起了省内外同行和社会的关注,人事部人事科学研究院专题立项研究,对我省省级机关后勤改革的理论与实践进行系统总结,其成果就是《后勤经济的崛起》这本书。该书内容丰富,基本涵盖后勤管理改革发展的各个

* 本文作者系浙江省省长。

方面,既从宏观层面进行理论分析,又从微观操作层面进行具体研判;既突出了后勤管理的理念创新,又注重后勤改革的技术创新,特别是书中许多成功的改革操作案例,具有很好的借鉴意义。故而,该书将作为党政干部教育培训教材,列入《中国行政改革案例》丛书。阅之,无论后勤管理人员,还是其他机关工作人员,必能获益良多。

希望机关事务管理局以后勤管理科学化、保障法制化、服务社会化为目标,再接再厉,不断创新,再创辉煌,为浙江的经济社会又好又快发展作出新的贡献。

2007 年 12 月 20 日

目 录

第一章 浙江省省级机关后勤改革的成效	(1)
一、浙江省省级机关后勤改革的背景与动因	(1)
二、浙江省省级机关后勤改革的成效	(6)
第二章 浙江省省级机关后勤改革的意义	(33)
一、我国机关后勤改革的现状与困惑	(33)
二、机关后勤服务的国际经验借鉴	(50)
三、浙江省省级机关后勤改革的意义	(64)
第三章 浙江省省级机关后勤改革的模式	(70)
一、浙江省省级机关后勤改革的基本理念	(71)
二、浙江省省级机关后勤改革的战略设计	(87)
三、浙江省省级机关后勤改革的主要特点	(96)
第四章 浙江省省级机关后勤改革中的管理体制	
创新	(106)
一、浙江省省级机关后勤改革中的职能优化	(107)
二、浙江省省级机关后勤改革中的机构优化	(121)
三、浙江省省级机关后勤改革中的国有资产	
管理体制创新	(136)
第五章 浙江省省级机关后勤改革中的管理机制	
创新	(150)
一、浙江省省级机关后勤改革中的用人机制	
创新	(150)

二、浙江省省级机关后勤改革中的分配机制 创新	(171)
三、浙江省省级机关后勤改革中的财务集中 管理机制创新	(185)
第六章 浙江省省级机关后勤改革中的技术创新 与科学管理	(192)
一、浙江省省级机关后勤改革中的“电子后 勤”建设	(192)
二、浙江省省级机关后勤改革中的科学管理	(221)
附录一 浙江省省级机关事务管理局近三年重大 发展建设项目一览	(246)
附录二 浙江省省级机关后勤改革满意度外部问 卷调查统计分析报告	(259)
附录三 浙江省省级机关后勤改革满意度内部问 卷调查统计分析报告	(270)
附录四 浙江省省级机关事务管理局 2004— 2007 年大事记	(289)
参考文献	(299)
后 记	(304)

第一章

浙江省省级机关后勤改革的成效

浙江省省级机关事务管理局(以下简称管理局)成立于1954年11月,在50多年的发展历程中,其所处的地位、职能与权力配置、内部机构设置、所属企事业单位建制等,都几经调整。目前,管理局的基本职能定位是:“集后勤管理、后勤服务、后勤经营为一体的正厅级行政单位,承担为省级领导服务、负责机关住房建设与管理、车辆管理、政府采购、提供重要接待服务等多项行政管理与服务职能,还承担着宾馆饭店、食堂、幼儿教育、物业管理等经营服务职能。”到2007年底,管理局共有10个内设处室,22家下属单位。其中,事业单位17家,企业5家。全局现有在职人员3400多人,其中公务员编制77人。

改革开放以后,管理局在全国机关后勤改革的大背景下,已经进行了几次改革,每次改革都取得了一定的成效。其中,尤以2004年3月开始的最新一轮改革,取得的效果最为明显。

一、浙江省省级机关后勤改革的背景与动因

新一轮改革是在全国机关后勤改革的大环境下进行的,也是针对浙江省省级机关后勤工作面临的现实情况进行的。

(一) 全国机关后勤改革需要向纵深发展

发展是硬道理。在转型期,创新是发展的第一动力。改革开放

使我国的经济体制、行政体制以及政治体制改革成为一种必然选择。改革成就了发展,而发展又促进和推动了进一步的改革,这是体制转型期的一个典型特征,也是一个典型的良性循环。在改革与发展的互动中,后勤管理体制不断完善。其具体表现是后勤管理已经形成了一些基本的发展模式;后勤管理与服务部门的职能配置与权力配置日益优化;机关内部经营管理与服务机制不断协调,人员素质与积极性得到极大提高。

但与其他各项改革一样,经过一段时间的发展,改革必须进一步深化。后勤管理体制改革的也是一样。就全国的机关后勤管理体制改革的情况看,到20世纪末,改革遇到了一些深层次的、制约其进一步发展的瓶颈问题:如,机关后勤服务能力与后勤服务需求之间的矛盾;国有资产保值增值的要求与国有资产管理效率效能不高之间的矛盾;经营管理的特性与传统体制之间的矛盾;经营、管理、服务的专业化和技能化与人员素质构成之间的矛盾,等等。这些矛盾的日益突出使机关后勤管理体制改革的面临着新的挑战,即如何在符合机关后勤管理体制改革的总体思路和行政体制改革、政治体制改革方向的前提下,既能有效解决上述矛盾,又能促进机关后勤事业的发展。

(二) 浙江省省级机关后勤面临严峻的发展形势

浙江省省级机关的后勤改革、发展与全国的后勤管理体制改革的具有同步性。但到20世纪末,浙江省省级机关后勤改革除了面临着一些改革的共性问题外,本身还面临着十分严峻的生存与发展挑战。2003年,在浙江省政府对直属厅局的工作目标责任制考核中,省纪委监察厅对管理局服务水平的考核评价是“三不”,即“服务意识不强、服务质量不高、内部管理不严”。同时,其后勤管理和服务水平与国内其他省区相比,也存在着很大差距。管理局面临的生存与发展形势异常严峻,其具体表现如下:

1. 经营亏损严重,国有资产不能保值和增值

首先,经营亏损现象严重。2003 年的审计报告显示,改革前,全局下属 17 个经营单位,13 个亏损。审计还发现了一些让人不可思议的亏损现象:之江饭店连续亏损 7 年;新新饭店坐落在杭州市“钻石地段”北山路,拥西湖,邻断桥,多年来竟然无效益;一家下属单位与个体老板联营的装潢公司,下属单位注入股本金 280 万元,还增加了 300 万元流动资金,并把局里的业务承包给它,年终竟然还亏损 12 万元。57 个“孙子”公司中只有 19 个略有盈利,其他或亏损或没有效益。其次,国有资产流失严重。改革前,17 个经营单位共投资 9700 万元兴办了 57 个子公司,但在短短两年时间里,已经减值 3000 多万元,缩水了 1/3;有些投资项目远在千里之外,只投不进,成了无底洞。国有企业成了“蚊叮蚁蛀”的大象、漏斗。

2. 经营监管不力,投资风险巨大,资金供应链随时可能断裂

一是投资审批不严、监管不到位。在 57 个“孙子”公司中,许多是与实力不强、经营水平不高的公司合资的,一方面,开发项目小、弱、散,投资无回报;另一方面,投资者对其经营管理行为缺乏必要的监管,有的成为藏污纳垢的地方,有的成为公款消费买单的地方,有的甚至成为洗钱的地方。二是房地产项目摊子过大、战线过长,房地产项目遍及杭州以外的多个省市。杭州火车站边上一栋烂尾楼,盖了 4 年,负债已达到 1.4 亿元。三是负债率高,资金供应困难。2003 年的审计发现,17 个经营单位共负债 19 亿元,平均负债率为 87.9%,有的单位负债率竟高达 98%,一年即需付银行利息 7900 多万元,日平均 20 多万元。

3. 服务质量差,服务对象满意度不高

一是服务设施和保障条件不足,亟待更新。二是服务的主动性和针对性不足,服务部门的大多数服务具有明显的被动应付特征。三是服务异化现象严重。其突出表现就是服务的对象属性不明显:服务提供者忽视服务对象的需求,提供的服务不是主要从服务对象的需要出发,而往往是从完成工作任务、从自己方便的角度进行。四

是服务对象的满意度不高,其具体表现就是服务对象有强烈的提高服务水平的需求。

4. 职工缺少发展预期,工作积极性不高,缺乏组织认同感和凝聚力

一是人才流失严重,其中经营服务人才的流失尤为严重。改革前,在管理局所属的饭店,素质较好的服务人员走了一大批,很多职工也人心思走。二是由于受机制制约,尤其是激励机制不足,干好干坏一个样,与绩效挂钩的物质奖励与精神奖励缺失。对职工能力素质与价值肯定严重不足,导致职工没有工作积极性。三是管理局的综合工作绩效不高,员工没有组织自豪感。管理局在“有位”方面表现不佳,其原因主要是自己在“有为”的表现方面不尽如人意。但无论如何,组织的绩效结果对职工的精神面貌有直接影响,“有位”方面的不良表现使职工对自身组织的认同感降至有史以来的最低点,甚至在其他部门的人面前有矮人一截的感觉^①。

调查显示,管理局内外部对上述问题都有比较清楚的认识。访谈调研显示:所有被访谈对象都认为上述各种情况是改革的直接原因。内部调查问卷和外部调查问卷也都印证了上述分析。内部问卷调查显示,管理局职工认为排在前三位的改革原因,分别是经营单位的效益太差(53%),职工积极性不高(52%),以及服务单位的服务质量不高(40.4%)。其具体问卷分析情况见图1—1。

^① 课题组在访谈过程中发现:管理局内部人员改革前对自身组织的地位很不满意,尤其是服务部门的人员更是如此。在人前说自己是管理局的人,感到没有底气。

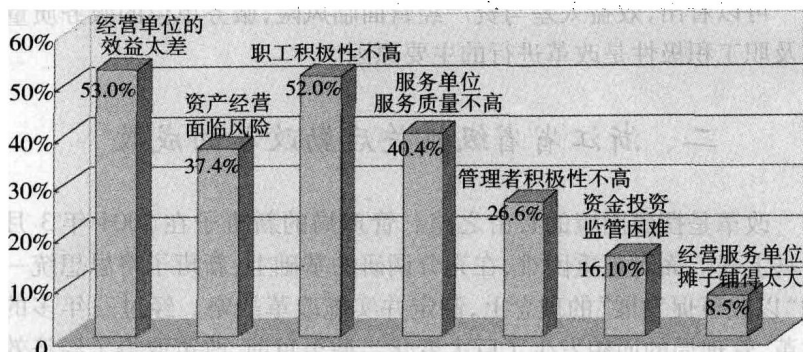


图 1—1 管理局进行改革的主要原因(内部问卷)

外部问卷调查显示:管理局进行改革的几个主要原因中,有 58.3% 的人认为经营单位的效益太差,另有 52.3% 的人认为资产经营面临风险。同时,分别有 45.7% 和 34.7% 的人认为服务单位服务质量不高以及单位的职工积极性不高也是改革的主要原因。此外,管理者积极性不高、资金投资监管困难以及经营服务单位摊子铺得太大也是改革的重要原因。其具体问卷分析情况见图 1—2。

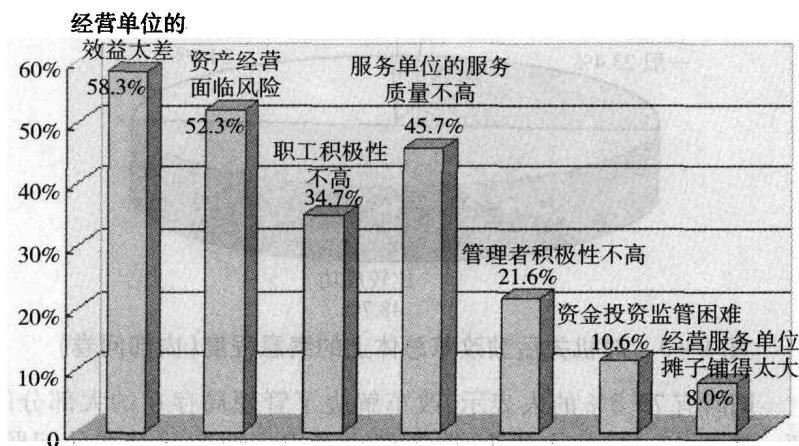


图 1—2 管理局进行改革的主要原因(外部问卷)

可以看出,效益太差与资产经营面临风险,服务单位的服务质量以及职工积极性是改革进行的主要原因。

二、浙江省省级机关后勤改革的成效

改革是摆脱困境的必由之路。管理局的新班子在 2004 年 3 月走马上任。面对重重困难,在充分调研的基础上,新班子将思想统一在“以改革促发展”的理念上,制定并实施改革战略。经过三年多的改革,管理局的面貌发生了巨大变化。截至目前,改革取得了经济效益、服务效益、人才效益和社会效益等方面多元丰收。对此,管理局内部职工和外部服务对象都很认同。

内部问卷调查显示:管理局有 73.1% 的职工认为:改革是成功的,其中 24.4% 的职工认为改革非常成功,48.7% 的人认为改革比较成功,只有 3.2% 的人认为改革不太成功,0.2% 的人认为改革很不成功。

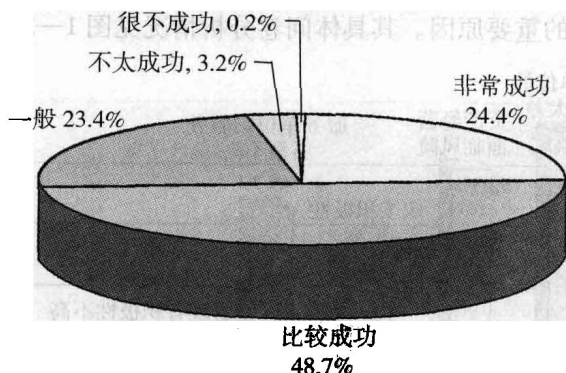


图 1—3 对机关后勤改革总体上的满意程度(内部问卷)

同时有 73.3% 的人表示,改革解决了管理局存在的大部分问题。其中,47.1% 的人认为,改革解决了很多改革前存在的问题;26.2% 的人认为改革解决了比较多的问题,具体见图 1—4。

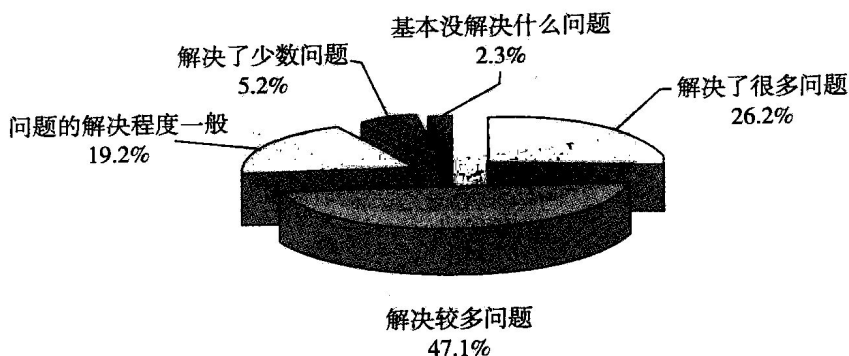


图 1—4 认为改革在多大程度上解决了原来的问题(内部问卷)

图 1—5 表明有 75.9% 的职工认为改革在全国同行业中处于前列,对其他地区有很好的示范作用。其中,36.9% 的人认为,现行的改革在全国的后勤机关改革中是走在前列的,39% 的人认为,是处于比较靠前的位置的。

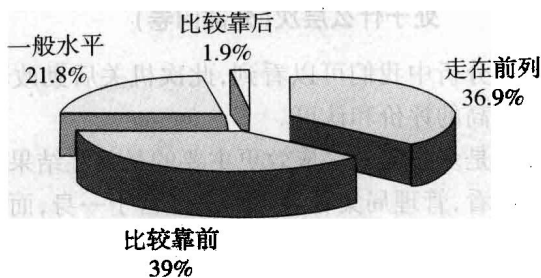


图 1—5 浙江省省级机关后勤改革实践在全国处于什么层次(内部问卷)

外部问卷调查显示:有 21.6% 的人认为改革非常成功,67.3% 的人认为改革比较成功,11.1% 的人认为效果一般。此外有 26.8% 的人认为改革是走在全国同行业的前列,60.1% 的人认为改革在全国范围内比较靠前。具体内容见图 1—6 和图 1—7。

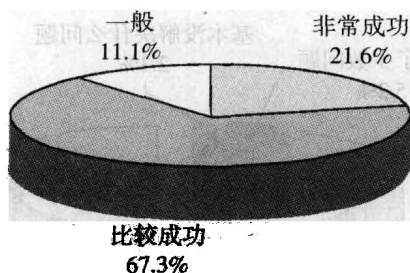


图 1—6 对改革总体上的满意程度 (外部问卷)

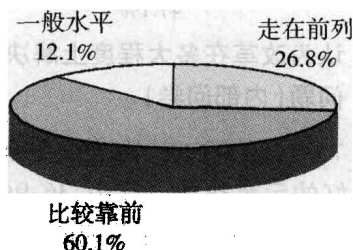


图 1—7 浙江省省级机关后勤改革实践在全国处于什么层次 (外部问卷)

从以上数据分析中我们可以看到,此次机关后勤改革在管理局内外都获得了较高的评价和认可。

改革的成效是多方面的。成效更主要的是关注结果。从管理局的职能定位角度看,管理局集管理、服务、经营于一身,而在这三者之间,管理实际上是服务与经营的保证与保障。因此,改革的成效更主要的体现在经营效益、服务效益以及基于此的社会影响和人才队伍的成长等方面。从改革整体谋划的角度看,不论是从其目标设定,还是从其思路确定、路径选择以及措施选取等方面,考察改革的成效也应主要集中在上述几个方面。

(一) 改革的经济效益

对于守着丰富的资源却亏损严重,甚至因为经营危机而面临生

存危机的浙江省省级机关事务管理局来说,改革的重要目标之一,便是在经营领域实现扭亏为盈,然后以此为基础,实现国有资产的高效增值,为提高服务水平打好基础,这是从管理局面临的客观形势得出的结论。对此,管理局内部职工高度认同:问卷调查显示,在管理局内部,分别有 73.1% 和 75.4% 的人认为,经济效益的提高与职工福利的增加是衡量改革是否成功的重要标准。正因如此,有 72.1% 的人认为,经过三年多的改革,管理局在经济效益上有显著的提高。其中有 23.3% 的人认为改革的经济效益非常好,48.8% 的人认为比较好。

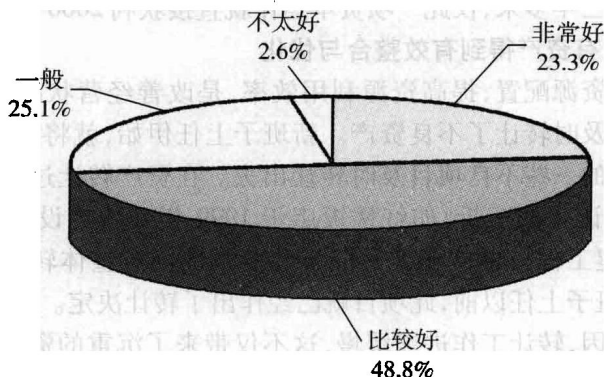


图 1—8 对于改革所取得的经济效益的看法

1. 经营收益逐年提高

一是上缴利税逐步提高。自新班子上任以来,管理局的经营业务不仅走出了“崩溃的边缘”,而且发生了巨大的变化。2004 年创造利润 4865 万元,是 2003 年的 6 倍,2005 年创利润达 1.008 亿元,2006 年实现利税 3.7595 亿元,其中利润 2.2385 亿元,上交税收 1.5210 亿元。同时,住房公积金收益 1.2482 亿元,同比增幅 40%,实现利税和公积金收益总计 5.0077 亿元,创历史新高,走在全国同行前列。2007 年实现利税 5.0149 亿元,其中利润 3.4388 亿元,大幅度超额完成上报省政府一类考核目标 2 亿元的任务,再创历史新高。

此外,进一步加强公积金管理,加大政府集中采购力度。住房公积金增值净收益为 1.9 亿元;政府采购规模达到 12 亿元,比机构划转管理局前的 2004 年 3.8 亿元增加两倍多,比 2006 年增加了 2.85 亿元,节约资金 1.5 亿元。具体而言,新班子上任以来,日进斗金,在经营领域实现扭亏为盈以后,每天创利税已达 100 多万元。二是资本运作获得丰厚收益。管理局实行“内部银行”制度,通过内部借贷、项目合作、合股等方式,不仅缩短了资金筹措时间,还降低了财务成本,提高了资本创利水平,如依靠自我发展和积累,自筹资金 7720 万元改造了之江饭店、大华饭店、新新饭店、莫干山管理局等单位的硬件设施。三年多来,仅此一项资本运作就直接获利 2000 多万元。

2. 国有资产得到有效整合与优化

优化资源配置,提高资源利用效率,是改善经营状况的重要成果。一是及时转让了不良资产。新班子上任伊始,就将重庆、长沙、芜湖等地的一些不良项目及时转让出去。在资产转让过程中,也有项目转让一波三折,如红楼饭店于 1999 年开始建设,2000 年停工,属在建工程。2002 年 3 月经省政府批准同意整体转让,也就是说,在新班子上任以前,此项目就已经作出了转让决定。但因为各种各样的原因,转让工作进展缓慢,这不仅带来了沉重的资金压力,已支付银行利息 1800 多万元,还造成了“烂尾楼”的不良影响。新领导班子上任后,改变营销策略,确定新的转让方案,终于在 2004 年 9 月转让成功,出让实际收入 2.045 亿元,比原定出让价多收 2450 万元。二是有效整合了资源。2005 年,将省轻纺设计院并入管理局,使管理局的房地产及其他建设项目的长远持续发展得到技术支撑。2006 年管理局接收了浙江宾馆 18 幢别墅的经营权。三是盘活了部分优质资产。将灵隐路 19 号的车辆修理所搬出来,自筹资金投资 5000 多万元将其建成高档会所,让钻石地段发挥钻石效益;争取到了杭州江滨 5 号的 7 亩省属用地,投资 1 亿元建设了近 3 万平方米的后勤经济发展业务大楼;投资 3.3 亿元建设政苑小区 10 万多平方米的商务大楼和配套设施;搬迁临近西湖的北山路两幢别墅中的居