

刘志凌,沈建新.创建现代科研院所背景下的行政后勤运行模式探讨——以江苏省农业科学院为例[J].江苏农业科学,2018,46(16):355-358.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.16.081

创建现代科研院所背景下的行政后勤运行模式探讨 ——以江苏省农业科学院为例

刘志凌², 沈建新^{1,2}

(1. 南京农业大学, 江苏南京 210095; 2. 江苏省农业科学院, 江苏南京 210014)

摘要: 科研院所行政后勤管理是开展科研工作的基本保障, 随着现代科研院所体制的不断完善, 行政后勤工作迫切需要与之适应, 科研院所后勤改革势在必行。以江苏省农业科学院(以下简称“江苏省农科院”)为例, 在对江苏省农科院的后勤改革与发展历程梳理的基础上, 深入剖析了江苏省农科院行政后勤工作面临的新形势与发展瓶颈, 确定了后勤社会化改革的大方向, 提出了明确行政后勤事务区划, 科学设置机构职能, 稳步推进分类服务模式, 健全绩效评价体系等行政后勤管理服务提升的路径建议, 并提出了完善经费保障、加强队伍建设、加强后勤廉政风险防控体系构建等保障措施。

关键词: 行政后勤管理; 科研院所; 后勤社会化; 提升路径; 保障措施

中图分类号: C931.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2018)16-0355-04

随着社会经济的发展, 尤其在全面建设小康社会的宏大愿景下, 后勤工作也由原来的辅助性任务, 转变为担负全面保障的重要使命, 其保障服务水平直接影响职工队伍的稳定和单位主体业务的发展。对于现代科研院所而言, 后勤工作既是保障各项事业正常运行的重要组成部分, 又是开展科学研究的主要助力。一方面, 随着现代科研院所体制的建立和不断完善, 各项条件建设、平台建设、科技创新工程建设不断深入。后勤工作需要积极探索与全院各项事业发展相适应的新思路、新方法。而另一方面, 现实中的后勤面临队伍老化、结构失衡、技术力量薄弱等问题, 小而全、自办式的后勤管理服务模式已不能适应科技创新和科研事业快速发展的需要, 更与现代科研院所建设的客观要求相差甚远。面对新形势、新期盼、新要求, 必须总结多年来科研院所后勤工作发展的经验和规律, 紧密结合实际, 牢牢把握时代变化和特征, 着力打造服务于现代科研院所建设的行政后勤管理服务体系, 以适时对路的方法和更优的路径推动工作科学有效开展。本研究以江苏省农业科学院(以下简称“江苏省农科院”)为例, 探讨现代科研院所的行政后勤运行模式。

1 文献综述

科研院所的行政后勤工作是开展科研活动的基本保障。行政后勤工作具有提供物质保障, 提高对人、财、物的利用率, 提高职工的工作积极性、确保职员安定团结等重要作用^[1]。科研行政后勤管理即科研院所利用各种管理手段通过组织、指挥和协调, 形成后勤保障力量, 高效完成后勤工作任务^[2]。

科研行政后勤是科研活动的重要组成部分, 关系到科研成果的产出和科技人员的生活。国内农业科学院行政管理模式大致可以分为自管型、自管与社会化服务结合型、社会化服务型 3 种模式^[3]。

相对于现代科研院所的建设需求而言, 行政后勤体系的提升存在滞后。对此, 部分学者针对科研院所行政后勤管理中存在的问题提出了多种改革建议。李树林等剖析了农业科研院所在转型升级的新形势下, 行政后勤管理中存在的一些共性问题以及后勤管理水平提升的制约因素, 并提出了相关对策^[4]。张颖等针对行政后勤执行力受管理体制、运行机制、服务队伍以及服务意识制约这一现状, 从加强党建、建章立制、打造团队以及增强沟通等方面进行了探讨, 并提出了对策^[5]。何辰宇等指出, 科研院所行政后勤管理中存在家属区与办公区合一, 后勤体制与科研单位功能不适应, 人员队伍落后, 执行力弱等问题, 提出推进后勤服务社会化, 规范队伍建设, 完善监督机制, 加强文明建设等对策^[6]。

行政后勤社会化是科研院所行政后勤管理改革的重要趋势, 也是学者们研究的热点。后勤社会化指分散的小规模的自我生产服务变为集中的大规模的社会生产服务, 变现为生产资料、生产过程、产品劳务的社会化^[7]。经济性、教育性、社会性、专业性与开放性是科研院所社会化工作的基本特点。国内科研院所后勤社会化改革的组织形式大致可分为独立法人模式、协议模式、整体转制模式、集团化服务模式、社会化服务模式等几种基本模式^[8]。吴波等认为思维惯性、后勤服务内容与需求的不和谐性是农业科研院所后勤社会化改革的主要制约因素, 并提出建立后勤工作分类管理体系, 完善绩效考核制度, 促进后勤工作标准化、规范化、数字化, 正确处理公益性和市场性之间的关系, 拓展后勤企业发展的新思路等改革措施^[9]。

行政后勤人员队伍建设对行政后勤工作的高效开展至关重要, 是行政后勤改革的重要内容, 不少学者对行政后勤人力资源管理开展了相关研究。吴瑕等从思想教育、培训晋升、机

收稿日期: 2018-03-05

作者简介: 刘志凌(1976—), 男, 江苏盱眙人, 副研究员, 主要从事行政后勤管理、科技型企业、技术转移等工作。E-mail: jsliuzl@163.com。

通信作者: 沈建新, 研究员, 主要从事农业科技发展、行政后勤改革、国有资产监管、知识产权管理等研究。E-mail: sjxjaas@126.com。

制完善、探索转型等4个方面对农业科研院的后勤队伍建设提出了建议^[10]。张燕根据农业科研单位后勤人员队伍的现状,分析了后勤队伍建设中存在的问题,并从思想道德教育、激励机制、工勤岗位设置、等级考核等4个方面对后勤队伍建设提出了相关建议^[11]。陆中兰等对农业科学院后勤服务部门绩效管理制度的制定、绩效考核的细化、绩效管理平台的构建和配套工程的建设等方面进行了探讨^[12]。邓月认为组织结构、薪酬管理、激励、考核、劳动关系,人才培养与开发是科研院所后勤系统在企业化转制前人力资源管理中存在的主要问题,并对此提出了相关建议^[13]。

综上所述,有关科研院所行政后勤管理的研究主要是针对行政后勤管理中存在的问题给出相关改革建议,其中,后勤社会化与后勤人员队伍建设是行政后勤改革的重点。

2 省级农业科学院后勤管理服务模式现状

国内省级农业科学院后勤改革,是伴随着我国科技体制改革的推进而推进,在各个历史阶段的职责和使命也不尽相同。近几年,随着绝大多数农科院公益一类身份的确定,后勤工作的内部实体经营职能和作用已经逐步减弱,科研、办公和生活服务的保障职责却越来越重要。主要有以下几种模式:

2.1 自主服务模式

自主服务模式即依靠自身后勤、人员的资源与优势,成立专门负责后勤管理服务的机构,管理人员由在编人员担任,具体服务人员通过合同方式或临时聘用。该模式管理与服务职能相分离,能较为有效地掌握整个后勤资源,更接近于全盘封闭托底式服务,虽然改革阻力较小,但该模式存在社会化程度不高带来服务专业化程度不高的弊端,且一旦遇到政策调控变化便很难应对。

2.2 自主服务加社会服务模式

自主服务加社会服务模式即围绕“大后勤”管理的目标,对行政后勤管理服务工作进行资源整合和布局调整,通常设置行政后勤管理处和综合服务中心2个部门,将后勤管理机关和后勤服务部门分而治之。前者负责行政后勤工作的管理和指导,规划与计划,制定相应的管理办法并组织落实、指导、协调、检查督促。后者作为院后勤服务的主要承担部门,根据自身资源,实行自主服务和社会服务混合的分类管理模式。该模式确立了科研院所后勤服务社会化的方向,明确了后勤服务同机关工作分开的思路,进一步提高了后勤的保障功能和效率。

2.3 完全社会化服务模式

完全社会化服务模式即单独成立后勤服务公司,聘请专业管理团队,整合后勤资源,运用企业化管理方式,对内服务,对外经营。该模式社会化程度较高,但须以丰富的后勤资源作为条件,同时,也存在不易把控后勤资产的问题。目前,该模式在高校的后勤改革中大多被采用,在省级农科院中少有采用。

3 江苏省农科院行政后勤改革与发展的现状分析

3.1 取得的成就

多年来,江苏省农科院行政后勤在改革实践中,探索出一些成功经验,也为全院事业的发展提供了重要的保障。经过

几代后勤人的努力,全院的科研基础条件建设跃上了一个新的台阶,有效保证了科研创新中心工作的持续发展;职工生活条件和院区环境得到很大程度的改善,初步打造了一个环境优美、和谐文明的幸福家园;服务保障能力得到较大提高,行政后勤在盘活国有资产、减轻院财务负担、转变服务作风、提高服务效率、提升科研条件、改善职工生活、稳定职工队伍等方面取得了较好的成效。党的十八大为全面深化改革进行了顶层设计,提出了创新、协调、开放、绿色、共享五大发展理念,同时也在国有资产管理、机关事务管理、经营性事务管理等与后勤息息相关的工作方面,提出了严格具体的可操作性政策。2016年以来,江苏省农科院后勤继续按照“小管理、大服务”的思路,进一步强化行政管理与后勤服务规范化的协同运行机制,在制度设计上和实际操作上更加体现规范性、系统性、整体性和协调性。一是突出“底线思维”,严格执行各项政策规定,按规矩按标准办事。二是突出“以人为本”,在财政预算收缩的情况下,全面推动实施院部环境改善和民生类项目,改善工作生活环境;推进流程精简、减免职工停车费等实实在在的工作,增加职工满意度和幸福感;三是突出“主动作为”,积极解决历史遗留问题,处理突发事件,坚持依法办事的同时及时化解矛盾。

3.2 行政后勤工作面临的新形势

3.2.1 现代科研院所建设目标对后勤管理服务重心提出新要求 当前,随着现代科研范式的深刻转换,江苏省农科院也由传统科研院所管理体制,走向了探索建立现代科研院所制度的方向转变。其实质就是要主动适应农业供给侧结构性改革发展形势要求,转变科研发展方式,突出质量导向、内涵发展,大力提升科技创新和科技服务能力,有力推进现代农业建设迈上新台阶。因此,全力保障现代农业科研院所高效运转,让科技创新事业轻装上阵、集中精力,是今后后勤管理服务工作的重中之重。必须对繁杂交错的后勤管理服务工作进行系统性梳理,努力做到统筹规划、重点突出、层次分明、条理清晰,走出一条适应高水平、国际化现代科研院所特点和发展规律的后勤管理服务路子。

3.2.2 公益一类单位性质对后勤管理服务运行机制提出新要求 自确定一类公益性农业科研单位的性质以来,江苏省农科院经费采取全额拨款预算管理方式,决定了后勤创收工作不再是考核和管理的重点。同时,近年来循着公共财政目标的基本内涵,以部门预算、国库制度改革、收支两条线改革为主要内容的改革措施正深入配套推行。因此,传统的后勤管理运行机制已经不能支撑事业的发展,必须进一步研究政策,从源头和院顶层理顺后勤服务的运行保障机制,更好地发挥后勤管理服务的功能作用。

3.2.3 财务运行体制转变对后勤管理服务运行流程提出新要求 随着江苏省农科院体制机制创新不断深入,事业发展更具活力,各种条件保障、平台建设、环境提升等各项工程,以及各种维修、改造等工程的规模和数量不断增加。与此同时,国家和江苏省开展工程建设领域突出问题专项整治工作,对后勤管理服务中的财务运行体制提出了更高更规范的要求,必须严格按照决策程序、监控制度、工作流程等办事。江苏省农科院也出台了《工程建设管理规定》,详细规定了工程性质、金额限制、工作流程,这些变革给后勤管理服务部门的具

体运转方式和工作流程带来了深刻长远的影响。

3.3 行政后勤工作面临的困难和瓶颈

随着江苏省农科院现代科研院所建设步伐的加快,后勤管理服务在体制、机制、人员等方面已逐渐显现不相适应的地方,具体表现如下:

3.3.1 后勤管理服务职能交叉的现象依然存在 首先,随着院基本建设步伐日益加快,地域范围不断扩大,工作半径逐步延长,全院涉及行政后勤管理服务的单位和部门增多,大小后勤并存,使后勤管理工作服务标准不统一,在一定程度上增加了管理成本。其次,由于后勤服务的机构设置、职能划分及人员构成一直随着科技体制改革而不断调整,且存在滞后效应,其职责界定、任务分工会因此产生阶段性不匹配,进而引起管理部门提供服务、服务部门从事管理的现象不同程度地存在。第三,后勤管理服务部门牵涉的具体事务多,考核评价印象多来源于所呈现的事务承办结果,因此也存在重服务、重保障、轻管理的现象。此外,江苏省农科院科研办公加生活区的传统格局,要求后勤保障既要满足现代农业研究机构的需要,也要承担现代住宅小区的物业管理。在新的形势下,不利于形成分工负责、整体协作的工作态势,同时也难以调动干部职工的积极性。

3.3.2 后勤管理服务队伍问题是制约改革发展的难点 一直以来,后勤部门在改革过程中较多地承担了分流人员的压力,使得整个队伍的结构没有得到及时改善。从人员现状看,团队整体呈现“三多三少”的特点,即低学历多,高学历少;普通工人多,技术工人少;简单劳动者多,管理人才少。从队伍建设上看,从事后勤服务工作的人员比例较大,又以工人居多,总体上呈现文化层次偏低、专业人才配备相对缺乏的态势。后勤管理服务队伍在职称评聘及岗位竞聘上处于劣势,中高级技师晋升渠道狭窄等境况,在一定程度上影响了工作积极性。后勤服务工作处于从属地位的观念长期存在,收入与研究所相比存在差距,使得后勤管理服务人员落入“地位不高要求高,收入不多事务多,成效不差评价差”的现实落差中。同时年轻科级干部的净流出和处级干部的固化现象依然存在,容易造成后勤服务人员人心不稳。

3.3.3 丰富、优质的后勤服务供给依然是改革发展的焦点 一是随着全院学科调整深入、科研队伍壮大、创新任务激增,研究所对办公、实验(试验)条件、基础设施建设、平台建设等方面提出了更高的要求;二是随着环保部门执法力度加大,依据《固体废弃物污染环境防治法》,主管部门对科研工作中实验室产生的危废物处置提出了更高的要求;三是随着物质生活水平的提高,人们对周边环境整治、房产经营管理、公租房设施等方面提出了更高的要求;四是随着国家对安全问题的日益重视以及安全监管体制日趋健全,各级领导对后勤服务运行的安全生产和监管提出了更高的要求。因此,未来的后勤管理服务必须从院整体利益和职工切身利益出发,努力扩大后勤服务外延,增强相关部门工作的协调性,把为江苏省农科院科技创新事业提供服务和资源配置的、涉及基础性保障工作的多个部门的力量和资源整合起来,使服务和保障从单兵作战走向跨部门协作,确保各项工作任务落实达到要求。

4 行政后勤管理服务提升的路径

后勤改革是一项政策性强,涉及面广,任务艰巨,同科技人员切身利益息息相关的工作。从长远看,后勤服务社会化是实现农业科研单位后勤改革与发展的必由之路。同时,后勤服务社会化又是一个循序渐进的过程。未来5~10年,江苏省农科院行政后勤的人员结构,决定了必将有部分在职工承担后勤服务的相关职能。因此,后勤改革与管理服务提升,既要从整个社会主义市场经济发展的大局出发,又要根据江苏省农科院自身的特点,认真分析,实事求是,既不能操之过急,也不能等待观望,确保后勤改革工作稳步顺利进行。

4.1 规划行政后勤一张图,明确行政后勤事务区划

根据江苏省农科院自身行政后勤事务包含的地域和不同特点,整体划分为东区(A地块)、中心区(科研+办公+公寓)、西区(公共服务区)3部分。中心区以科研、办公为主,是后勤管理服务工作的中心所在;西区是后勤管理服务工作的民生重点;东区主要以房产经营租赁为主。3个区重心不同、任务不同,应按照不同的模式分类实施。

4.2 编织管理服务一张网,科学设置机构职能

进一步明确职责分工,促进资源集成、信息共享、整体联动,从源头上提升管理服务效能。鉴于目前后勤服务队伍的现状,分2个阶段进行改革。第一阶段为职能整合阶段,此阶段因后勤队伍较大,不宜完全采用社会化手段处置。可先建立行政保卫与综合服务中心的委托契约关系。即先整合行政保卫处与综合服务中心的后勤管理职能,负责涉及全院行政后勤事务的管理和指导、规划与计划,制定相应的管理办法并组织落实、指导、协调、检查督促全院各单位的后勤相关工作,主要行使全院行政后勤事务的指导监督管理职能。同时强化综合服务中心涉及服务管理和服务保障的职能,做好服务与市场的联动,使之真正成为院后勤事务的具体承接和主要承担部门。第二阶段为机构整合阶段,此阶段人员较少,社会化改革的时机较为成熟,可将管理服务功能合并,通过合同对服务承接单位行使监督管理职能,做到“归口管理、契约委托、监督评价、按质取酬”的管理模式。

4.3 算好资源配置一本账,稳步推进分类服务模式

积极发挥市场在后勤资源配置中的决定性作用,努力做到服务与市场联动。一是针对纯公益性的服务工作,要不断规范和完善管理制度,对不适宜社会化管理的工作,如采购(物资、仪器设备、试剂、药品等)、生物安全控制、安全生产、环保、电力、照明维修、房产维修、资产管理等工作,主要还是立足农业科研单位的实际采取自管模式,努力提高后勤工作人员的服务质量和服务水平;凡适合社会力量承担的,如职工食堂、会务会议、保洁、保安、绿化等方面,都可以通过招标、委托、承包、采购等方式交给社会力量承担,提高各项服务的社会化和专业化水平。尤其针对西区的公共服务工作,因院属资产占主导,宜将物业管理公司剥离出来,建立一支专门的物业管理队伍,为西区提供物业管理与服务,实行企业化管理,逐步提升资质,增强参与市场竞争的能力。

4.4 打造监管体系一条龙,健全绩效评价体系

努力促进院后勤管理服务规范制度化,使其在法制化轨道上有序运转。一是完善监督管理制度、投资决策监控

制度、财务监控制度等,形成后勤管理部门与服务单位之间的合理关系。二是建立健全严格规范的服务制度,针对后勤服务部门重服务轻管理、多柔性缺刚性的“通病”,应制定行政后勤服务管理制度,推进后勤服务的规范化和标准化建设,明确各项服务的目标要求。三是强调过程监管事后评价,按照合同约定和其他有关规定,加强对承接主体行为的监管;建立绩效评价体系,引入第三方评审机构,对购买服务的必要性、服务管理水平以及服务资金投入等进行分析研究,将绩效评价结果作为选择服务部门和给付服务费用的重要依据。

5 保障措施

5.1 进一步完善经费保障方式

一要结合深化财税体制改革,充分论证后勤服务社会化改革的成本投入,兼顾社会化服务的远期效益和社会效益,强化财政预算保障和宏观调控职能,确保购买社会服务得到充足的经费支持。二是按照公益一类事业单位的性质,明确后勤服务经费列入机关行政经费预算,统筹把握预算经费的投向和投量,适量增加社会化改革前期的经费投入。

5.2 进一步加强队伍建设

把培养提高后勤管理队伍素质作为提升后勤保障能力和水平的重要举措,纳入后勤建设与发展规划中。一是立足自身,培养和储备自有人才,人员使用既要坚持标准,又要做到不拘一格,通过加强对现有人员尤其是年轻人的培养和锻炼,增加并保持人才资源储备;二是采用灵活多样的用人方式引进急需人才,建立人才“柔性流动”制度,控制后勤人员事业编制,通过兼职兼薪、聘请顾问、技术指导、合作研究、短期聘用等多种形式引才借智;三是结合后勤工作岗位特点,采取有针对性的考核办法,建立和完善管理与分配制度,引入目标考核机制,把年度考核同工作业绩、待遇挂钩,不断提高后勤人员工作积极性。

5.3 进一步加强后勤廉政风险防控体系构建

后勤管理与服务部门掌握较多的资源使用权和分配自主权,在后勤资源社会化、市场化采购、招投标等领域仍然客观存在一定的寻租空间,必须从思想上重视、源头上遏制。一是在后勤制度层面,建立健全后勤服务运行过程全覆盖的监管制度和相关规范标准,完善内部审计、纪检、财务、资产等部门共同参与的后勤运行监督评价体系。二是在后勤部门层面,认真梳理本部门职能范围的各项工作流程,全员、全岗、全程

查找廉政风险点。三是在后勤干部职工层面,牢固树立纪律和规矩意识,以身作则引导广大职工廉洁服务。进一步强化后勤职工的法治意识,筑牢法治、廉政的思想防线,真正将法律法规、标准制度内化于心、外化于行。

参考文献:

- [1]胡祖源. 论如何做好行政后勤管理工作[J]. 管理观察,2013(27):113-114.
- [2]吴建国. 后勤保障:科研活动的重要组成部分——中国科学院科研行政后勤改革发展的回顾与思考[J]. 中国科学院院刊,2011,26(5):536-542.
- [3]王 栋,张兆军,邢国华,等. 基于创建国际一流农业科研机构背景下的后勤改革与创新——以中国农业科学院哈尔滨兽医研究所为例[J]. 农业科技管理,2017,36(3):48-50+92.
- [4]李树林,詹丽香,黄普乐. 农业科研院所行政后勤管理创新与发展探讨[J]. 农业科技管理,2011,30(3):30-32.
- [5]张 颖,周金坤,陆中兰. 农业科研院所后勤服务执行力提升对策——以江苏省农业科学院为例[J]. 农村经济与科技,2017,28(19):230-232.
- [6]何辰宇,李蓓蓓. 关于提升后勤保障能力推进农业科技跨越发展的思考——以江苏省农业科学院为例[J]. 江苏农业科学,2016,44(3):522-524.
- [7]李秀芳. 实现社会化是农业科研院所后勤改革的根本途径[J]. 农业科技管理,1996,25(9):23-24.
- [8]王 毅,杨 梅,吴胜英. 中国热带农业科学院后勤服务实体化模式构建探讨[J]. 热带农业工程,2014,38(1):52-56.
- [9]吴 波,龚康达. 农业科研院所后勤社会化改革新探[J]. 农业科技管理,2010,29(5):66-69.
- [10]吴 瑕,常偲偲,黎志明. 农业科研单位工勤人员队伍建设问题研究——以中国热带农业科学院环境与植物保护研究所为例[J]. 农业科研经济管理,2017(1):25-28.
- [11]张 燕. 浅谈农业科研单位工勤人员队伍的现状与建设对策[J]. 农业科技管理,2014,33(2):94-96.
- [12]陆中兰,张 颖,丁维荣. 绩效管理在后勤工作中的重要性浅析——以江苏省农业科学院为例[J]. 农业科技管理,2016,35(5):94-96.
- [13]邓 月. 企业化转制中科院院所后勤系统人力资源管理对策研究——以中科院机关为例[J]. 中国人力资源开发,2010(6):95-99.