

军队院校后勤保障社会化监督问题研究

邵楠

(国防科学技术大学 校务部军需与管理处, 湖南 长沙 410073)

[摘要] 在军队院校后勤保障社会化改革过程中完善监督机制非常重要。本文从军队院校后勤保障社会化改革的监督的理论分析入手, 围绕监督组织机构、激励约束机制、平等竞争机制、监督责任制四个问题进行了研究。

[关键词] 军队院校; 后勤保障社会化; 监督; 机制

[中图分类号] E23 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-8874 (2005) 03-0061-03

军队院校后勤保障社会化是适应市场经济发展需要的一种新型保障方式, 军队院校实行后勤保障社会化目的就是以较少的投入, 实现保障力和官兵福利最大化。实行后勤保障社会化后, 军队院校由后勤的管理者变为监督协调者, 由于信息的不完全性和不对称性, 地方承包商的经营信息不可能完全被军队所掌握, 因而地方承包商就有可能利用这一特点, 追求其自身利益最大化, 而忽视军队的利益。这样, 在军队与地方承包商就“利益最大化”之间产生了矛盾, 如何有效地解决这一问题, 加强社会化监督, 在两者之间找到“平衡点”, 这是军队院校后勤保障社会化面临解决的现实问题。本文运用委托代理理论、信息不对称理论, 结合自己的工作实践, 对这一问题进行研究和分析, 通过建立军队监督、行业自律和群众监督, 探索建立与后勤保障社会化相适应的监督管理机制。

一、理论分析

在后勤保障社会化改革中, 由于委托人(军队院校方, 下同)和代理人(承包方, 下同)信息不对称, 委托人追求后勤保障效益最大化和教职员工福利最大化, 代理人追求利润最大化, 其行为倾向存在着道德风险和逆向选择的可能, 双方的目标并不一致。由于这种不一致性, 加之存在不确定性, 代理人的行为很难做到被军队院校方完全准确地观察到, 委托人也很难对代理人进行完全监督。因而代理人有可能利用其不可观察性和不可证实性这两个特征追求自身效用最大化而忽视或危害军队院校方的利益, 即作为代理人可能产生道德风险问题。

由于人的有限理性, 委托人和代理人之间达成的协议、合约或合同不可避免的具有不完全性。也由于信息的不对称性, 军队院校方和代理人在建立委托代理关系之前, 代理人就事先掌握了一些委托人所不知道的单方信息, 利用这一信息优势签订有利于自己的合约, 即会出现“逆向选择问题”, 使军队院校方无法知道承包商行为的真伪, 即使代理人真正努力了, 委托人也无法准确知道, 因而代理人会因为工作动力不足而产生“偷懒”、“机会主义”等行为和损害教职员工利益的现象。这些问题统称为“代理人问题”。当代理人的行动不可证实时, 或者当合约关系启动后代理人得到了私人信息时, 道德风险问题就存在了。在道德风险问题中, 当合约关系建立时参与各方具有相同的信息, 而在信息不对称实际产生后, 一旦合约签订, 委托人就不能观察(或者不能证实)代理人的行动了, 也不能完备地控制代理人的行动了。由于责任不对称和不确定因素的存在, 产生了委托人对代理人行为激励和约束的内在要求。委托人希望通过建立激励约束机制激发代理人的责任心和创造性, 抑制其不良的动机和行为, 通过代理人绩效的提高, 抵消代理成本后, 委托人能获得更大的收益。因此, 审计应监督军地双方依法签订合同。具体说, 审计部门在军地双方签订合同前, 要进行价格、成本、和生产服务能力的调查分析; 对承包商信誉、能力、运作管理机制进行评估; 对成本费用、时效、技术性能、项目规划和后续服务保障做出评价; 预测合同潜在风险。

[收稿日期] 2005-05-19

[作者简介] 邵楠(1968-), 男, 河南沈丘人, 在读硕士研究生, 国防科技大学校务部助理员。

二、实践中构建监督运行机制

监督组织机构。由于后勤服务质量的高低直接影响到军队院校师生员工的日常生活,从而影响到军队院校的正常教学和科研活动,军队院校必须建立相应的后勤管理机构来维护自身的利益。因此,即使把后勤事务完全交给社会,院校也应当保留必要的后勤管理机构,切实履行协调、监督、管理职能。组织机构及其组成人员是实施监督的主体。在目前监督机构没有编制的情况下,建议成立由分管校领导牵头,军务、财务、军需、卫生、营房等相关部门领导参加的监督领导小组,明确分工,齐抓共管,形成合力。领导小组下设监控室。比如饮食保障监督,根据实践分析,通常就餐人员规模编配监督人员,就餐人员在500人以下的配1名监督人员,就餐人员为500-1000人的配2名监督人员,就餐人员在1000人以上的配3名监督人员。

激励约束机制。一个没有有效制衡机制的委托代理模式的社会化保障,是很难产生理想的效率。比如有的单位在推行后勤保障社会化过程中,没有经过严格审核和考证,盲目引进地方不具备管理能力、技术水平和开发能力的企业。由于这些企业的生产管理水平和开发能力跟不上,没有足够实力对承包项目进行投资和改造,不能够承担经营风险,致使在保障过程中,出现保障水平下降和保障能力不足等问题。如有的单位伙食保障社会化后出现伙食质量下降,卫生条件不好的现象;在福利保障社会化过程中,出现集体供热、供气保障不力、意见增多等情况。出现这一问题,主要原因是军队院校方和承包方之间存在信息不对称,没有完全掌握承包方资金、技术及管理水平,引入了不具备保障能力的经营单位。

平等竞争机制。一是要进行公开招标,定期签约。学校要面向社会公开招标,各相关经营者要机会均等。应建立对社会化服务机构的审查制度,凡是参加社会化保障的服务机构,都应到后勤管理机构注册,并对其主要人员进行资质考试,考试内容应包括部队管理法规、国防知识和服务项目的基本业务知识。只有取得资质证书的单位和个人才具备参与社会化招标竞争的资格。中标后双方签订适当期限的合同,合同期满后重新招标,合同期内违反合同约定的严重问题时学校有权终止合同。要定期举行年检,中标单位在合同期内保障质量和满意率的高低,分别加减相应分数计入下次招标总分,以促使经营者在合同期内不断提高保障质量。连续多

次中标、保障质量高的单位,可以适当延长合同期。凡是服务质量下降,不服从部队统一管理的、合同期内出现严重违约行为或造成严重后果的,在一定时期内不再列入招标对象。二是多家经营,市场调节。从对多家军队院校饮食保障改革的实践分析中不难得出结论:如果饮食保障是在多层食堂内或多个食堂中,分层或分食堂承包给多家不同的饮食保障单位经营,便于就餐者互相比较、自由选择,从而保证有效竞争,提高保障水平,降低价格。军队院校后勤保障社会化的监督应当借鉴这种模式,确保多家经营并存、服务保障位置集中,给予同等政策,为教职员工比较选择和经营者公平竞争创造条件。三是管理多样,标准统一。经营者对于其保障过程中的经营活动自主经营、自负盈亏,军队方不干涉其具体经营管理方式,只对各经营者制订统一的保障标准,明确保障标准下限和保障价格上限,确保保障质量。经营者不同的经营方式、价格与保障质量都将形成有效的竞争。

监督责任制。确保军队院校后勤保障社会化改革落到实处,必须从上到下建立广泛的监督责任制,使每个监督者都有明确的监督范围、目标和要求。一是建立健全各项规章制度。从军队院校后勤保障社会化改革的实践看,至少应建立四项制度,主要是资产评估制度、质量监控制度、集中采购制度和协调制度。资产评估制度,就是在社会合同签订前和终止前,对涉及承包的所有资产进行客观公正的评估,避免造成不应有的损失;质量监控制度,就是明确社会化保障的具体管理指标和要求,定期不定期地组织机关业务部门和相关人员进行保障质量检查,对达不到标准的要依据合同条款,该处罚的处罚,以维护被保护者的切身利益;集中采购制度就是军方人员参与承包方的采购招标,对其采购物资的货源和质量进行监督;协调制度就是定期召开会议,协调解决保障过程中出现的矛盾和问题。二是要把监督责任制每个环节上的任务、目标、责任变成制度。要坚持责、权、利相统一,在后勤保障社会化改革监督中,有什么样的责任,就应赋予什么样的义务和权限,切实做到职责对应、职权对应,特别做到奖惩兑现,不断增强监督承担者参与监督的责任感和使命感。比如饮食保障检查验收食品采购的质量,要做好食品防疫工作,依据《中华人民共和国食品卫生法》,加强对承包方卫生监督,半年对所属人员进行一次健康检查;要求承包方保持就餐环境卫生整洁,生熟食品分开存放,生、熟刀板(墩)分开使用,食

堂达到生进熟出一条龙的要求,设施布局合理、方便使用,符合采购、保管、加工、分发等操作规程。三是加强成本核算,严把项目的资金结算环节,比如饮食保障中要加强周转金、伙食补助和间接成本等的监督,防止挤占和挪用伙食费。要求承包方通过提高管理水平降低主副食品、炊事燃料和其他间接成本的开支。严格掌握间接成本摊入伙食成本的项目和比例。根据总部有关规定,进入伙食成本的间接成本不得超过营业额的17%,其中人员工资不超过10%,承包方固定资产折旧不超过2%,利润不超过5%。其他间接成本应当按改革前保障方式继续给予补助,并单独核算,定额包

干,指标控制,不得进入伙食成本。

[参考文献]

- [1] 段文斌等著.《制度经济学》——制度主义与经济分析[M].天津:南开大学出版社,2003.
- [2] 陈二曦.后勤保障社会化改革监督问题研究[J].后勤学术,2002,(11).
- [3] 刘春波.推进军队后勤保障社会化应建立和完善竞争机制[J].后勤学术,2002,(12).

(责任编辑:阳仁宇)

(上接第23页)

念、培养目标、教学手段、教学模式的整个教学体系的全面改革,是信息技术和传统教育的高度整合。

在教育理念方面,强调个性化教学、选择性学习。传统的教学方式没有注意到各学员个体之间的差异,没有充分重视学员学习的选择权。在信息时代,由于信息技术的发展,分散教育、远程教育使得学员可以根据自身实际自主控制学习进程、学习时间、学习地点。同时,学校可通过无线局域网技术,同步向学员提供多种共享课程,让学员选择。在培养目标方面,除了要达到各类信息战人才各自特定的目标之外,还应重点培养学员的信息敏锐感,发展其信息获取、信息分析和信息加工能力。在教学手段方面,要注重运用无线局域网技术、计算机仿真技术和教学辅助软件。在教学模式方面,应打破“班级制”的限制,构建动态的学习共同体。

(三) 加强对学员学习愿望和学习能力的培养

学习的实现离不开以下三个因素:学习的愿望、学习的机会、学习的能力。在这三个因素中,学习的机会将随着物质条件的改善而增加,学习的愿望和学习的能力则有赖于培养。由于信息技术发展迅速,信息战人才培养所涉及的教学内容需要不断更新,院校不可能向学员提供所有的与信息战相关的知识。因此院校要加强对学员学习愿望和学习能力的培养。关于学习的愿望,美军培养官兵信息意识的做法值得我们借鉴,他们强调每一个军人必须牢固树立信息意识,充分认识信息的重要作用,树立终身学习、勇于创新的理念,对信息有敏感性和洞察力,能迅速有效地发现、掌握有价值的信

息。关于学习的能力,美国国防大学信息资源管理学院的做法值得借鉴,他们教给学生的不仅仅是科学技术,而且还有怎样运用科学技术使得学习更为便利有效,以及怎样在工作中发展科学技术等。

(四) 开放办学,合作办学

开放办学、合作办学就是要通过获取更新、更有效的信息和资源,以立足于信息战人才培养的前沿;就是要通过优势互补、减少重复建设,以将有限的资源投入到关键的环节。但由于信息战人才本身的特殊性,信息战人才培养工作只能有范围的开放、有选择的合作。因此,对于那些可以开放和可以合作的项目,我们应尽量从开放和合作中获取优势。特别是对于我军已有资源,我们更要积极整合、充分利用,在院校与院校之间,可以实施联合培养计划,通过访学制度、学分互认、双导师制等方式加以落实;在院校与信息化重点建设部队之间,可通过岗位实习、巡回学术报告会,教员与部队指挥军官之间交换任职等方式加以落实。当然,合作的对象不应仅仅局限在国内,还应争取与友好国家相关机构的合作。

[参考文献]

- [1] nstissc. national training standard for information systems security (infosec) Professionals (for official use only) [eb/ol]. <http://www.nstissc.gov/Assets/pdf/4011.pdf>.
- [2] 王春芽.美国军事教育现状与发展展望[M].北京:国防大学出版社,2001.
- [3] 李辉光.美军信息作战与信息化建设[M].北京:军事科学出版社,2004.
- [4] <http://www.ndu.edu/imc>.

(责任编辑:赵惠君)