



高校/后勤/改革

本书借鉴管理学、经济学和教育学等学科的相关知识,运用社会学的综合视角,回顾了我国高校后勤社会化改革的历史,系统分析了高校后勤社会化改革的现状和存在的问题,并从我国高等教育发展的特殊情况与甘肃省特有的经济社会、教育发展现状出发,提出了建构新时期高校后勤服务保障体系的设想与高校后勤社会化改革的对策和建议。

# 高校后勤社会化改革研究

——以甘肃省高等学校为例

赵卫东 著

甘肃教育出版社



高校/后勤/改革

# 高校后勤社会化改革研究

——以甘肃省高等学校为例

赵卫东 著

甘肃教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

高校后勤社会化改革研究/赵卫东著. —兰州: 甘肃教育出版社, 2008. 5

ISBN 978-7-5423-1798-8

I. 高... II. 赵... III. 高等学校—总务工作—体制改革—研究—中国 IV. G647.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 059082 号

责任编辑:王文琴

封面设计:马吉庆

高校后勤社会化改革研究

赵卫东 著

甘肃教育出版社出版发行

(730030 兰州市南滨河东路 520 号)

www.gseph.com 0931-8773231

兰州人民印刷厂印刷

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张 8.75 字数 210 千

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

印数 1~1 000

ISBN 978-7-5423-1798-8 定价:21.00 元

# 序

高校后勤工作是高等教育事业发展不可缺少的重要组成部分。长期以来，高校后勤为我国高等教育事业的发展做出了重要的贡献。随着我国经济社会又好又快的发展和高等教育改革的不断深入，稳步推进高校后勤社会化改革，不仅是优化教育资源配置，解决制约高校发展“瓶颈”的重大举措，也是高校后勤更好地发挥“为教学、科研和育人服务”社会功能的正确选择。从1999年开始启动的高校后勤社会化改革，标志着我国高校后勤进入了一个新的发展阶段。各地高校根据国家的总体部署，结合本校实际，创造性地推出了多项改革，极大地解放了后勤生产力；学校管理体制和运行机制发生了重大变化，全国大部分地区高校后勤从学校行政体系中剥离出来，成为不同的后勤实体。在社会化、企业化进程中，实施了人事制度、分配机制、成本核算、服务结构、规范管理等方面的改革，引进了社会企业和竞争机制。高校后勤管理水平、保障能力、运行

效率和服务质量都有了显著提高，后勤设施条件、校园环境大为改观。在政府投入不多，没有增加学校负担的情况下，后勤支撑了高等教育事业快速、健康的发展。高校后勤社会化为中国高等教育大众化做出了贡献，为高等学校的稳定做出了贡献，为高等学校办学模式的转变做出了贡献，也为高校提高办学质量和效益做出了贡献。

甘肃地处祖国西北，由于历史和自然条件的制约，经济发展水平与中东部地区相比显得较为滞后，第三产业不发达。这在客观上使得甘肃高校后勤社会化改革的任务更加艰巨，地方财政对高校后勤社会化改革的投入也更为有限。尽管如此，甘肃高校也和其他兄弟省市高校一样，通过后勤社会化改革，后勤服务的容量和质量不断提高，教学、科研条件和师生的学习、生活条件大为改善，基本解决了制约我省高等教育发展的瓶颈问题，大大增强了高校的办学活力，为高校办学规模的扩大创造了条件。与此同时，逐步开放校内市场，影响和带动了高校所在区域的经济增长，成为高校稳定和持续发展的重要保障。

赵卫东同志长期从事高校管理与研究工作，《高校后勤社会化改革研究》一书是他多年从事管理和研究、尤其是后勤工作的一个思考总结，是他在高校后勤社会化改革向深层次推进的过程中完成的，也是目前我省高校后勤社会化改革研究的一部有代表性的作品。作者多次赴高校后勤调研，于互联网、图书馆搜集有价值的信息，通过本书，从理论到实践，从实践到理

论，结合甘肃实际，探讨了高校后勤社会化的理论和实践问题；围绕如何建立高校后勤新型服务保障体系，从历史、现状和未来对高校后勤社会化进行了深入系统的研究，给高校工作者，尤其是后勤工作者许多有益的启示和思考。内容丰富，资料翔实，重点突出，有较强的针对性、实用性和可操作性。

我相信，这本书的出版，对于进一步推进我省高校后勤社会化改革，提高后勤经营管理者驾驭后勤改革发展的能力，更好地贯彻科学发展观，建立和完善新型高校后勤服务保障体系，保持高校后勤社会化改革持续、健康的发展，定能发挥积极的作用。

李 晋

二〇〇八年二月十八日

# 导 论

“高校后勤社会化改革,是深化高等教育改革的一个重要方面,是加快高等教育发展的一条根本出路。”

——李岚清在2000年12月第二次全国高校后勤社会化改革工作会

议上的讲话

“高校后勤社会化改革的目的,是改变过去一切后勤都由高校包办的机制,用社会化的新思路建立新型的高校后勤保障体系。”

——陈至立在2002年12月第四次全国高校后勤社会化改革工作会

议上的讲话

## 一、本书写作的缘由

高校后勤社会化改革,涉及很多方面,是一项庞大的系统工程。随着高校后勤社会化改革实践的逐步发展,必然要涉及更深层次的问题,随之而来的各种冲突及大量难题,亟待我们进行深入的思考和科学的概括,以便形成更好的运行机制和创新机制。高校后勤社会化改革具有紧迫性,从目前来看,我国高校后勤社会化改革正朝着适应高等教育事业发展的方向迈进,但还存在一定的问题,高校后勤社会化改革还远未完成。为此,深化后勤社会化改革,在管

理体制和运行机制上下工夫就成为后勤社会化改革的重中之重,势在必行。

随着我国社会的全面变迁,计划经济体制的弊端也逐渐凸现,“一校一户办后勤,高校后勤办社会”的模式已经成为我国高等教育发展的一大障碍,改革之路势在必行。随着社会主义市场经济体制的建立和广大高校师生员工对后勤服务需求的日益增长,也促使改革之路势在必行。1985年,中共中央在《关于教育体制改革的决定》中明确指出:“高等学校后勤服务工作……改革的方向就是社会化。”1999年,拉开了高校后勤社会化全面改革的序幕。

关于高校后勤社会化改革的目标、管理模式和具体途径,国务院办公厅于1999年批转的中央六部委《关于进一步加快高校后勤社会化改革的意见》做了完整的表述:剥离是手段,最终载体是跨高校的后勤服务集团,性质是体制的转型……总体目标是“在全国绝大部分地区建立起有中国特色、符合高等教育特点与需要的新型高等学校后勤保障体系”。从中可以看出,高校后勤社会化改革是一项极其复杂的系统工程,既有管理体制改革,又有运行机制改革;既涉及经济基础,又涉及上层建筑;既要遵循经济规律,又要遵循教育规律;既要利用社会资源,又要保持学校的稳定。由于涉及多方面的利益,政策性强,必然有来自各方面的阻力,也会遇到许多难题。回顾我国高校后勤改革的历史,借鉴国内外高校后勤改革的成功经验,描述高校后勤社会化改革的现状,研究那些影响和阻碍改革的因素,并结合甘肃实际,提出推进后勤社会化改革的对策建议,是本书探讨的主要内容。

## 二、可行性研究现状述评

关于高校后勤社会化改革的问题,不同的研究者都从各自的

学科视野进行了研究,形成了大量的文献资料。

### 1.关于高校后勤社会化改革动因的探讨

大多数研究者认为,高校后勤之所以必须改革,是因为计划经济体制条件下所形成的“学校办社会”已经无法继续维持下去了;也有学者认为,高等教育体制改革决定高校后勤必须改革,高校后勤服务需求的变化、日益激烈的市场竞争,决定或导致了高校后勤必须实行社会化。

### 2.关于高校后勤社会化改革方向、模式的研究

这一主题是众多文献集中讨论的主题。有以政府文件提出来的目标和途径,如政府主导、教育部门主管、高校联办的上海模式,政府主导、统筹规划、突出重点、省市联办的湖北模式,政府主导、区域联合、行业联办、因校制宜的北京模式,组建后勤集团、实行企业化管理的模式,等等。中央六部委1999年12月发布《关于进一步加快高等学校后勤社会化改革的意见》做了最完整的表述,被称为“规定动作”;也有学者和实践工作者从不同角度进行研究,形成了不同的认识。如按照后勤社会化改革的成熟程度,将改革分为社会化初级阶段、中级阶段和高级阶段,每个阶段有其实现的形式。在初级阶段,主要模式分为两类:①强化甲、乙方关系模式,如“小机关、大实体”,“小机关、多实体”,“多机关、多实体”等模式;②淡化甲、乙关系模式,如“模拟公司制”、“主体乙方模式”。在中级阶段,主要模式有:①注册资本一元化,校方独资,员工不持股;②注册资本多元化,校方绝对控股,员工不持股;③注册资本多元化,员工持股,校方控股;④注册资本多元化,跨学校、跨地区模式。在后勤社会化高级阶段,主要模式是:①托管高校后勤;②高校自办后勤。

### 3.关于政府政策及其效果的研究

关于政府政策及其效果的研究,有研究者认为,作为政府要求

的高校组建后勤服务实体的目标而言,已基本实现,但是后勤实体法人化的进程却很缓慢。为此,有的学者在几年前还专门对21所部属院校、82所省属院校的后勤实体进行了问卷调查,发现全国91.3%的高校已经组建或正在组建本校的后勤实体,但同时,103所高校中只有17家高校后勤实体具备法人资格,另有13家正在申请法人注册。二者占样本总数的29.1%。他们认为,这些成绩的取得与坚持“政府统筹主导、教育部门组织实施、学校参加、社会参与、市场引导”的改革措施分不开,他们对政府主导作用持肯定态度。也有研究者认为,高校后勤改革的确面临着“政府是否应该发挥主导作用以及如何发挥主导作用”的争论,而对这一问题的不同看法自然延伸到高校后勤改革的途径和模式的争论中。

#### 4.关于高校后勤改革现状与深化的研究

高校后勤社会化改革取得的成绩虽然有目共睹,但与高校后勤社会化改革的最终目标相比,现阶段的成绩只能称为阶段性成果。对于这点,国内许多学者具有共识。如檀坤华等人在“关于我国高校后勤社会化经历若干发展阶段的探讨”一文中认为,高校后勤社会化改革需经历四个发展时期,即改革启蒙探索期(主要特征为后勤承包制,1985—1998年,约15年);改革快速推进期(主要特征为校内后勤剥离,1999—2003年,约5年);改革攻坚徘徊期(主要特征为后勤实体多元化,2004—2008年,约5年);改革成熟完善期(主要特征为形式稳定的具有公益性的后勤服务行业,2009—2020年,约10年)。他们认为:“世界上发达地区的高校后勤服务模式,无论美国、英国,还是法国和德国,都经过数百年的摸索和实践,才有今天比较成熟、比较稳定的管理模式。我们可以借鉴他们的成功经验,但不能照抄照搬,一定要结合我国国民经济和高等教育的具体实际,坚持解放思想,坚持实事求是,坚持以人为本,坚持不懈地改革和努力,以科

学发展观为指导,用三四十年的时间,寻找到适合自身发展的高校后勤社会化模式,探索出一条具有中国特色的高校后勤社会化之路。”他们的看法比较乐观。笔者则认为,四个发展时期会互为交错,甚至出现反复,所需的时间也可能会更长,说明了改革的艰巨性、阶段性和长期性。

### 三、本书的研究视角和创新之处

一切科学研究都十分重视研究方法与研究视角。随着我国高校后勤社会化改革的不断深入,不同的学者运用不同的方法从不同的视角出发,都对“高校后勤社会化改革”这一命题进行了深入的研究。然而,笔者查阅资料后发现,现有的关于“高校后勤社会化改革”的文献研究有一个共同不足,即研究主体的分散性。如研究学生公寓建设及管理、研究高校伙食问题、研究高校后勤水电供给问题、研究高校校园安全问题等,这些研究虽然都是高校后勤社会化改革的一个方面,但是对于高校后勤社会化改革这个大问题,以上分散性的研究就显得不够全面。这既给我们造成了一定的困难,也为我们提供了巨大的理论和现实的解释空间。

为了克服以上研究中的不足,笔者试图借鉴管理学、经济学和教育学等众多学科的相关知识,运用社会学的综合视角,回顾了我国高校后勤社会化改革的历史,系统分析高校后勤社会化改革的现状和存在的问题,并从我国高等教育发展的特殊情况与甘肃省特有的经济社会、教育发展现状出发,提出了构建新时期高校后勤服务保障体系的设想和高校后勤社会化改革的对策与建议。

因此说,研究方法的综合性、系统性,研究视角的新颖性、独特性将是本书的主要创新之处。

#### 四、本书主要内容

本书除导论部分外,具体内容分为十章。

导论部分主要说明本书写作的缘由、现有文献的述评、研究方法与创新之处,为本书的导入部分。

第一章为高校后勤社会化改革的时代背景。简要介绍了计划经济体制下高校后勤的弊端,新时期高校后勤社会化改革的客观必然性,高校社会化改革政策沿革、指导思想,以及高校后勤社会化改革应遵循的原则和方法。

第二章为高校后勤社会化概述与模式。主要介绍了高校后勤的含义、性质、职能及地位,高校后勤社会化的内容、意义、作用,详细介绍了国内外高校后勤社会化的主要模式。

第三章为高校后勤社会化改革的基本理论和方法。包括经济学、教育学、管理学等实现后勤实体科学管理的基本原理,以及这些理论在后勤改革实践中的具体运用。

第四章为高校后勤改革的历史与现状。分别介绍了国内外高校后勤发展的历史,我国高校后勤社会化改革的实践与特征,取得的成效、存在的问题和误区以及发展趋势。

第五章为甘肃高校后勤社会化改革实践。主要结合甘肃高校的实际,分析了甘肃高校的资源与现状、甘肃高校后勤社会化改革的模式、改革中需要处理的关系以及改革中存在的问题。

第六章为甘肃高校后勤社会化改革滞后的多因素分析。从观念因素、经济因素、社会发展三个方面分析了甘肃高校后勤社会化改革滞后的原因。

第七章为政府与高校的功能定位及制度变迁的总结分析。包括后勤社会化改革中政府的主导作用与学校的主体作用以及制度变迁对高校后勤社会化改革的影响。

第八章为发育中的高校后勤服务市场。主要介绍了高校后勤服务市场的概念、特点及改革思路,我国高校后勤服务市场发展的现状及存在的问题。

第九章为坚持科学发展观,构建新型高校后勤服务保障体系。主要介绍了如何在科学发展观指导下构建新型高校后勤服务保障体系。

第十章为甘肃高校后勤社会化改革的对策建议。结合甘肃实际,从宏观和微观两个方面提出了推进甘肃高校后勤社会化改革的对策建议。

# 目 录

## 导 论 /001

- 一、本书写作的缘由 /001
- 二、可行性研究现状述评 /002
- 三、本书的研究视角和创新之处 /005
- 四、本书主要内容 /006

## 第一章 高校后勤社会化改革的时代背景 /001

### 第一节 高校后勤社会化改革是时代发展的客观需要 /003

- 一、计划经济体制下高校后勤的弊端 /004
- 二、高校包办后勤的弊端 /005

### 第二节 高校后勤社会化改革的政策沿革和指导思想 /007

- 一、高校后勤社会化改革的政策沿革 /007
- 二、高校后勤社会化改革的指导思想 /009

### 第三节 高校后勤社会化改革的原则 /013

- 一、“三服务、两育人”的原则 /013
- 二、与高等教育改革、高校改革相一致的原则 /013
- 三、适应社会主义市场经济规律的原则 /014
- 四、社会效益和经济效益相统一的原则 /014

五、实事求是、因地制宜、先易后难、分类指导、逐步过渡的原则 /014

六、改革、发展、稳定相协调的原则 /015

七、依法开展经营活动的原则 /015

#### **第四节 高校后勤社会化改革的方略 /016**

一、政府统筹主导、教育行政部门组织实施、学校参加、社会参与、市场引导的方略 /016

二、必须坚持平稳过渡的策略 /018

## **第二章 高校后勤社会化概述与模式 /019**

### **第一节 高校后勤的含义、性质、职能及地位 /021**

一、高校后勤的含义 /021

二、高校后勤的性质 /023

三、高校后勤的职能 /027

四、高校后勤的地位 /029

### **第二节 高校后勤社会化的概念 /031**

一、社会化概念的内涵 /031

二、高校后勤社会化的概念 /031

三、高校后勤社会化改革的主要内容 /032

### **第三节 高校后勤服务的特征及社会化模式 /034**

一、后勤服务的特性 /034

二、国内外高校后勤社会化模式 /037

### **第四节 高校后勤社会化的优势、作用及意义 /047**

一、高校后勤社会化的优势 /047

二、高校后勤社会化的作用 /048

三、高校后勤社会化改革的意义 /052

## **第三章 高校后勤社会化改革的基本理论和方法 /055**

### **第一节 高校后勤社会化改革的理论基础 /057**

一、社会主义市场经济理论 /057

二、经济学理论 /059

三、教育学理论 /063

四、管理学理论 /065

五、工程学理论 /067

## 第二节 高校后勤服务实体自我管理的基本原理 /069

一、人本原理 /069

二、系统原理 /073

三、效益原理 /074

四、责任原理 /075

## 第三节 高校后勤社会化改革中的甲乙双方关系 /077

一、甲乙方的概念 /077

二、甲乙双方关系的基本模式 /077

三、甲乙双方关系中存在的问题 /078

四、正确处理高校后勤改革中甲乙方的关系 /079

# 第四章 高校后勤社会化改革的历史与现状 /083

## 第一节 高校后勤的历史和改革实践 /085

一、国内外高校后勤的历史回顾 /085

二、我国高校后勤社会化改革的实践 /090

三、国内外高校后勤社会化的特征 /93

四、国内外高校后勤社会化的比较 /99

五、我国高校后勤社会化改革的成效 /101

## 第二节 高校后勤社会化改革所面临的问题和发展趋势 /105

一、高校后勤社会化改革面临的问题 /105

二、高校后勤社会化过程中存在的误区 /108

三、高校后勤事业的发展趋势 /113

# 第五章 甘肃高校后勤社会化改革实践 /117

## 第一节 甘肃高校的资源与现状 /119

一、甘肃高校的基本情况 /119

- 二、甘肃部分高校后勤社会化改革模式 /120
- 三、甘肃高校后勤社会化改革初见成效 /127
- 第二节 甘肃高校后勤社会化改革中需要处理的关系及存在的问题 /134
- 一、甘肃高校后勤社会化改革中必须处理的关系 /134
- 二、甘肃高校后勤社会化改革中存在的问题 /137

## 第六章 甘肃高校后勤社会化改革滞后的多因素分析 /141

- 第一节 观念因素分析 /143
- 一、人文环境建设的滞后 /143
- 二、理论建设滞后 /144
- 三、思想观念滞后 /145
- 第二节 经济因素分析 /147
- 一、先天不足制约高校后勤更高层次的深入发展 /147
- 二、社会第三产业发展水平不高,难以给学校提供优惠便利的后勤服务 /148
- 三、高校后勤系统对市场的适应性差 /149
- 第三节 社会因素分析 /150
- 一、外部环境的不利因素影响 /150
- 二、改革发展不平衡 /150
- 三、“养人”负担过重 /152
- 四、高校后勤社会化的动力机制不完善 /152
- 五、缺乏成熟的经验借鉴和规范化运作规则的指导 /153
- 六、队伍不整,制约改革前进的步伐 /153

## 第七章 政府与高校的功能定位及制度变迁的分析视角 /155

- 第一节 我国高校后勤社会化改革的模式特征——政府主导 /157
- 一、高校后勤社会化改革中政府主导的原因 /157
- 二、高校后勤社会化改革中政府宏观调控的内容 /159
- 三、政府在高校后勤改革中的职能和作用 /164
- 第二节 学校在高校后勤社会化中的地位与作用——自主选择 /168
- 一、学校自主选择:改革实践和市场发展的必然结果 /168
- 二、学校主体的权利与责任 /170
- 三、学校自主选择的客观制约因素 /171