

● 高校后勤

社会化改革理论与实务

王立国 编著



冶金工业出版社

<http://www.cnmp.com.cn>

高校后勤社会化改革理论与实务

王立国 编著

北 京
冶金工业出版社
2008

内 容 提 要

本书重点介绍我国高校后勤社会化改革的理论与实务。内容包括：高校后勤社会化的基本知识，高校后勤社会化改革的现状与趋势，高校后勤社会化改革模式，高校后勤社会化改革基本问题，高校后勤委托项目测算方法，高校后勤企业管理机制，高校后勤社会化改革评价问题以及某大学后勤社会化改革案例分析。

本书不仅可作为高校后勤管理者、高校管理部门工作的指导用书，也可作为高等教育管理专业的参考教材。

图书在版编目 (CIP) 数据

高校后勤社会化改革理论与实务/王立国编著. —北京：
冶金工业出版社，2008. 7

ISBN 978-7-5024-4646-8

I. 高… II. 王… III. 高等学校—总务工作—学校
管理 IV. G647. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 102907 号

出 版 人 曹胜利

地 址 北京北河沿大街嵩祝院北巷 39 号，邮编 100009

电 话 (010) 64027926 电子信箱 postmaster@cnmip.com.cn

责任编辑 郭冬艳 美术编辑 张媛媛 版式设计 葛新霞

责任校对 白 迅 责任印制 牛晓波

ISBN 978-7-5024-4646-8

北京百善印刷厂印刷；冶金工业出版社发行；各地新华书店经销

2008 年 7 月第 1 版，2008 年 7 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32；6.625 印张；173 千字；198 页；1-1500 册

22.00 元

冶金工业出版社发行部 电话：(010) 64044283 传真：(010) 64027893

冶金书店 地址：北京东四西大街 46 号 (100711) 电话：(010) 65289081

(本书如有印装质量问题，本社发行部负责退换)

前 言

高校后勤社会化改革是我国高等教育改革与发展的一项重大举措。1999 年高校后勤社会化改革拉开了序幕,经过多年的探索,现已取得丰硕的成果。

作者曾是高校后勤管理工作的一员,在实践中有所感悟,工作之余对高校后勤管理工作的心得、经验进行整理、归纳和总结,编写成此书,仅供高校后勤工作的相关部门、管理人员和所有关注高校后勤社会化改革的读者参考。

本书内容重点介绍目前高校后勤社会化改革当中的一些重点问题、焦点问题和方法问题等的理论与实务研究。全书包括八个部分,从理论上的思考到实证上的分析,从理性判断到数量模型的构建,从后勤企业管理机制到委托项目经费测算。本书既可作为高等教育管理专业的参考用书,也可作为政府部门制定有关政策的参考用书。

在本书付梓之际,作者要深深感谢河北省教育厅曾委托并大力支持作者进行“高校后勤社会化改革评估指标体系构建”和“高校后勤社会化改革过程中社会资金的利用与防控”课题的研究;感谢燕山大学各位领导和后勤同仁们的支持、信任和帮助;感谢河北大学、河北科技大学等院校的后勤部门所给予的调查方面的帮助;感谢那些对本书采用的具有重要参考价值的文献的作者们!在编写本书过程中,研究生马宁、潘玮炜、刘海燕为本书收集了有价值的资料。

由于作者水平有限,时间仓促,书中难免有疏漏和不妥之处,敬请读者批评指正。

取系方式: wangliguo@ysu. edu. cn

王立国

2008 年 4 月于燕山大学

目 录

1 高校后勤社会化概述	1
1.1 高校后勤的概念	1
1.1.1 后勤的含义	1
1.1.2 高校后勤工作的主要内容	1
1.1.3 高校后勤工作的地位及其作用	2
1.1.4 高校后勤工作的特点和属性	4
1.2 高校后勤社会化的概念	5
1.2.1 高校后勤社会化的定义	5
1.2.2 高校后勤社会化的特点	6
1.3 我国高校后勤社会化改革的历程	6
1.4 我国高校后勤社会化改革的背景	8
1.5 我国高校后勤社会化改革的原因	9
1.5.1 社会方面的原因	9
1.5.2 经济体制方面的原因	10
1.5.3 管理方面的原因	11
1.6 高校后勤社会化改革的理论基础	11
1.6.1 新制度经济学制度变迁理论	12
1.6.2 新公共管理理论	16
1.7 高校后勤社会化改革的意义	20
1.7.1 高校后勤社会化改革有助于高等教育适应 市场经济规律的要求	20
1.7.2 高校后勤社会化改革有助于高等学校的发展 和教学质量的提高	20
1.7.3 高校后勤社会化改革有利于后勤服务质量 与服务水平的提高	21

1.7.4 高校后勤社会化改革有助于节约交易成本， 实现规模经济	21
2 高校后勤社会化改革的现状及发展趋势	22
2.1 我国高校后勤社会化改革的现状	22
2.1.1 各个学校后勤社会化改革程度不同	22
2.1.2 各个学校后勤社会化改革模式多样	23
2.1.3 对目前高校后勤社会化改革的评价	27
2.2 发达国家高校后勤管理模式分析	28
2.2.1 德国高校后勤的模式	29
2.2.2 英、美高校后勤的模式	31
2.3 我国高校后勤社会化改革的发展方向	33
2.3.1 社会化方向发展	34
2.3.2 独立化方向发展	35
2.3.3 公共化方向发展	35
3 高校后勤社会化改革的模式分析	37
3.1 我国高校后勤社会化改革面临的困境	37
3.1.1 高校后勤资产剥离困难	37
3.1.2 高校对后勤实体行政干预严重	38
3.1.3 高校后勤实体缺乏独立的“造血” 功能	39
3.1.4 高校后勤资金紧缺	40
3.1.5 高校后勤职工对改革态度消极	40
3.2 我国高校后勤社会化改革模式的重构	41
3.2.1 我国高校后勤社会化改革的目标选择	42
3.2.2 我国高校后勤社会化改革的模式选择	43
3.2.3 高校后勤社会化改革过程中应该处理 好的几个关系	62
3.3 我国高校后勤社会化改革模式的实现条件	65

3.3.1 我国高校后勤社会化改革模式实现的内部条件	66
3.3.2 我国高校后勤社会化改革模式实现的外部条件	68
4 高校后勤社会化改革的基本问题	75
4.1 高校后勤社会化的核心问题是依法建立现代企业制度	75
4.1.1 高校后勤建立现代企业制度的必要性	75
4.1.2 高校后勤建立现代企业制度的组织形式	75
4.1.3 高校后勤建立现代企业制度的主要内容	76
4.1.4 高校后勤实体的法律运作模式	79
4.2 高校后勤社会化过程中社会资金的利用和 风险防控	80
4.2.1 社会资金利用的基本理论	80
4.2.2 我国高校后勤利用社会资金情况调查	81
4.2.3 高校后勤利用社会资金的作用及存在的 问题	84
4.2.4 高校后勤利用社会资金的风险防控	88
5 高校后勤社会化改革委托项目经费测算方法	95
5.1 高校后勤社会化改革委托项目经费测算的 原则和依据	95
5.1.1 高校后勤社会化改革委托项目经费测算 的意义	95
5.1.2 高校后勤社会化改革委托项目经费测算 的原则	96
5.1.3 高校后勤社会化改革委托项目经费测算 的依据	97

5.2	高校后勤社会化改革委托项目经费测算方法	97
5.2.1	高校后勤社会化改革委托项目经费测算 方法概述	97
5.2.2	高校后勤社会化改革委托项目经费测算 方法模板	98
6	高校后勤企业运行机制分析	112
6.1	高校后勤企业化的内涵	112
6.1.1	高校后勤企业化的含义	112
6.1.2	高校后勤企业的特点	112
6.1.3	高校后勤企业制度的特征	114
6.2	高校后勤企业化存在的问题	114
6.2.1	目前高校后勤企业化进程存在的问题	115
6.2.2	高校后勤产权面临的固有体制性矛盾	116
6.3	高校后勤实体服务目标盈利性与公益性 协调发展	124
6.3.1	高校后勤实体服务目标的盈利性	125
6.3.2	高校后勤实体服务目标的公益性	126
6.3.3	两种属性在高校后勤实体服务过程中 的协调	127
6.4	高校后勤企业化运营机制的构建	131
6.4.1	建立企业法人制度	131
6.4.2	建立科学的管理制度	137
6.4.3	建立自我约束和强化审计监督机制	143
6.4.4	高校后勤集团转换经营机制应注意的 几个问题	145
7	高校后勤社会化改革评估体系构建	151
7.1	对现行评估体系的评价	151

7.1.1	河北省现行评估体系的内容	151
7.1.2	河北省现行评估体系的优缺点	153
7.2	构建高校后勤社会化评估指标体系	153
7.2.1	构建高校后勤社会化指标评估体系的原则	154
7.2.2	指标体系评估模型的建构	156
7.2.3	指标体系评估系数的确定	159
7.2.4	评价指标模型的实际应用	163
8	某大学后勤社会化改革实证分析	165
8.1	某大学后勤社会化改革的回顾	165
8.1.1	确立改革思路,建立起新型的后勤管理体制和运行机制	165
8.1.2	改革取得明显成效,基本实现校企双赢	167
8.2	某大学社会化改革评估——模糊综合评判计算实例	172
8.2.1	综合评价	172
8.2.2	具体指标验证	177
8.3	某大学西校区后勤整体托管模式的分析	190
8.3.1	“后勤服务整体托管”概念的界定	191
8.3.2	西校区建设情况	192
8.3.3	后勤服务收益分析	192
8.3.4	托管金分析	193
8.3.5	整体托管模式运行的条件分析	195
	参考文献	197

1 高校后勤社会化概述

1.1 高校后勤的概念

1.1.1 后勤的含义

“后勤”原是个军事名词，是指军队为保障部队各项任务完成提供物资、技术、运输、生活等方面的条件。高等学校为了保证教学、科研等工作的日常运作，也必须为师生员工的工作、学习与生活提供各类物质条件，这样的工作过去一般被称为总务工作。邓小平第一次把军队“后勤”这一概念引进教学科研单位，他在1978年全国科学大会上的讲话中表示，自己愿做科技和教育战线的“后勤部长”。此后，人们把以前习惯称呼的“总务工作”改称“后勤”。高校后勤是为高校的教学、科研服务的。

1.1.2 高校后勤工作的主要内容

高校后勤工作包括总务后勤管理、财务管理、基本建设管理和物资管理四个方面的内容。

总务后勤管理也称生活后勤管理，是师生员工在校生活的重要保障工作，主要内容有：师生员工吃、住、行方面的生活服务和科学管理，水、电、暖的正常供应；校园环境、通讯设备、医疗卫生保健工作；托儿所、幼儿园的管理以及招待所、餐厅、理发室、浴室、商店、书店等商业性服务。

高校财务管理的经费分为两大类：一类是预算内资金，又称教育事业费，是国家财政预算中拨给高校的办学资金。另一类是预算外资金，是指在国家财政预算之外，学校根据国家财政制度和财务规定，自收自支、单独管理的资金。财务管理的

主要任务就是根据“包干使用，超支不补，结余自用，自求平衡”的原则和有关法规自主统筹安排这两种经费，编制综合预算，合理分配使用，提高投资效益，实施严格监督。

高校基本建设管理的主要任务是为学校的发展提供与之相适应的校园规模和建筑物，管理内容主要有：土地征用和总体规划、单项工程设计、施工进度和质量控制、大型的房屋维修和改建等。

高校物资管理是根据学校的发展规模以及实验室的建设规划，为保证教学科研工作和行政事务工作的日常进行，及时、齐备、适度、优质、优价地供应所需物资，管理内容主要是物资的计划、采购、储运、分配和使用。

1.1.3 高校后勤工作的地位及其作用

高校是我国高等教育走向大众化的主战场，它以培育社会主义事业合格人才为根本任务。在高校的管理系统中，后勤工作与思想政治工作、教学、科研工作相辅相成，缺一不可。通过思想政治工作，把社会主义办学方向贯彻到学校育人的每一个环节；通过教学、科研工作，不断提高办学的科学技术水平；通过后勤服务工作，切实保障办学过程所需的物质条件，显然，后勤服务工作是高校各项工作的物质基础，业内人士俗称“半壁江山”。

后勤工作在高校里的覆盖面很广，对各方面的工作都会产生不同程度的影响，具有多方位、多层次的作用。

1.1.3.1 服务作用

服务是后勤工作的主要任务和作用，也是检查后勤工作质量的标准。后勤工作的服务对象既是学校的教学、科研工作，又是从事这一活动的人。后勤的服务作用主要体现在两个方面：一方面，高校的教学、科研工作具有较强的规律性，后勤部门能否了解、掌握并遵循这些规律，切实保障教学、科研工作的物质需要，是发挥后勤服务作用，产生影响的关键所在。因此，

后勤各项服务活动的开展，首先要考虑是否有利于教学、科研工作，真正以教学、科研为中心来安排后勤工作。另一方面，高校的师生员工大多数居住在校内，后勤部门能否保障并改善他们必需的生活条件，解除他们的后顾之忧，直接影响到高校各方面工作的正常开展，这就要求后勤人员从方便师生员工生活出发，增加服务内容，扩大服务范围，千方百计提高服务质量，牢固地树立全心全意为师生员工服务的思想。

1.1.3.2 管理作用

管理是后勤部门与学校教学、科研部门同样具有的基本职能。管理作用主要体现在将学校配给后勤部门掌管的仪器、设备、校舍和经费等财产物资保持完好的状态、实现正常的运转，提高使用效益和服务质量，创建美丽整洁的校园环境，维持日常的生活秩序，使校内具有健康的文化氛围，学生保持良好的生活习惯，以保证学校更好地实现培养高级专门人才的目标。就后勤内部而言，管理作用是最大限度地发挥人、财、物的效益，通过建立健全各种形式的岗位责任制或经济承包责任制，落实岗位职责，提高工作效率，加强经济核算，实施考核奖惩，客观地反映个人或单位之间的工作差别，把利益分配与工作实绩挂钩，真正体现多劳多得，奖勤罚懒。

1.1.3.3 经营作用

高校后勤工作的很多部门具有类似社会第三产业的经济属性，也是一种产业，有条件按照社会主义市场经济的特征和内在机制，科学地运用价值规律，提供经营性的服务。高校后勤工作更明显的作用是在为校内服务的基础上，利用后勤的技术能力和设备条件对社会开展有偿服务，获取合法经营利润，再用利润增加校内的服务项目，方便师生员工，同时降低内部服务成本，使师生员工得到实惠；并且通过社会竞争，锻炼后勤人员的经营能力和服务技术，增强内部的竞争力，促进学校管理水平的提高。在深化改革的形势下，遵循中共中央、国务院关于加快发展第三产业的决定的精神，高校后勤走社会化发展

的道路，其经营性服务将日趋扩大，并显示出更加重要的作用。

1.1.3.4 育人作用

从后勤角度对大学生进行的一系列教育活动，由于在内容和形式上都具有鲜明的特点，有时可以获得其他教育渠道所达不到的效果，发挥管理育人，服务育人的作用。首先，通过后勤人员勤恳工作、热心服务的职业形象，在思想、作风、言行、仪表等各方面体现出示范性、教育性，以身作则，为人师表，体现行为育人。第二，通过修建优美整洁的校园，创造文明健康的环境，提供方便齐全的教学条件和生活设施，陶冶青年学生的道德情操，实现环境育人。第三，通过维护学校正常秩序，执行有关规章制度，培养青年学生的纪律意识，养成良好的生活习惯，达到制度育人。第四，通过组织校内的社会实践和公益劳动，让青年学生参与后勤事务的建设和管理，培养他们正确的劳动观念和勤俭节约的精神，锻炼他们的自我服务、自我管理的能力，进行实践育人。第五，通过管理和服务过程中与大学生的直接接触，开展正面教育，宣传党的路线、方针、政策和对青年学生的关怀，宣传后勤改革的积极意义，开展宣传育人。

1.1.4 高校后勤工作的特点和属性

(1) 高校后勤部门首要和根本的任务是为学校的教学、科研工作和师生员工的生活提供优质、高效的服务，为学校的改革与发展服务。这是由高校培养人才的根本任务和高校后勤具有的服务育人的功能所决定的。它是高校后勤工作的出发点和最终归宿，也是衡量其工作质量的最重要的标准。

(2) 高校后勤服务的对象是师生员工。这是一个相对特殊的群体，他们的文化程度较高，社会影响较大，工作和学习任务繁重；特别是青年学生的成长状况，直接影响到国家与民族的未来。因此，世界各国对高校后勤服务都采取了一系列的优惠政策，以促进高等教育事业的发展和社会的稳定。

(3) 高校后勤工作就其本质来说是一种经济活动，属于社会第三产业，在市场经济条件下，必须按经济规律办事才能生存和发展。但在目前条件下，无论从行政归属还是投资主渠道上来看，它都是高校的一个组成部分，是高校工作的一个重要方面，不可能完全脱离高校。

由此可见，高校的后勤服务工作既有经济特点，又有教育属性；既有企业特点，又有事业属性；既要按照经济规律办事，讲求经济效益，又要遵循教育规律，注重社会效益。

1.2 高校后勤社会化的概念

1.2.1 高校后勤社会化的定义

高校后勤管理社会化，就是高校后勤将自身的生产、服务、经营和管理等活动通过价值选择，纳入社会经济活动的体系，把社会主义市场经济的特殊性转化为自身活动的规定性，把后勤自身的活动转化为社会服务保障系统的一部分。逐步建立起服务主体企业化、服务成果商品化、服务对象社会化、服务方式市场化的新体制、新机制，使服务者和被服务者都进入市场，促使后勤服务纳入社会同行业的运行轨道，并运用价值规律，实现服务产品的生产和经营活动的社会化，使其在同等条件下竞争发展。其特征是：经济成分多元化，服务商品化，经营市场化，管理企业化，竞争合法化。其实质是：实现我国高校办学模式的根本转变，改变计划经济模式下的一户一校办后勤的局面，使后勤适应市场经济的要求，建立一种新型的，既按市场规律运作，又具有教育特点的后勤保障体系。最根本的是把原有后勤系统从学校行政体系中分离，实行企业化运作，逐步转变成为以后勤服务为主的社会企业。

由此可见，高校后勤管理社会化是一个复杂的系统工程，含义深广，涉及社会各个层面，不是一蹴而就的简单工作。它既是一个战略性的方向和目标，又是一个不断发展的过程。对

于这个战略性的方向和目标，必须深刻认识，真正理会，统一思想，目标一致。在社会主义市场经济逐步深入的今天，高校后勤要走出发展的困境，就必须寻找一条适应当今社会发展需要的管理模式。经过近二十年来的探索，这一方向和目标已经确立，那就是高校后勤管理必须走社会化的道路，这个社会化的道路，就是将高校的后勤纳入到社会主义市场经济体制的轨道，实行政府主导，社会参与，学校联办，全方位服务于学校的企业化、市场化和开放型的后勤服务体系。而社会化过程当中最重要、最根本的途径就是首先实现企业化运作，并坚持教育属性与经济属性兼顾、社会效益与经济效益并重的原则，使高校后勤逐步发展成为立足高校、面向社会，能够自主运行、自负盈亏、自我发展、自我约束的社会第三产业的一支生力军。

1.2.2 高校后勤社会化的特点

(1) 它是在服务商品化发展适应度较高的基础上以直接为教学、科研部门服务作为出发点而形成的一种现代化高教服务分工体系；

(2) 构成该体系的各个涉及教学、科研经济部门与教学、科研部门之间通过市场纽带确立了稳定可靠的相互依赖关系和新型的市场关系；

(3) 社会化目标的实现，政府、社会、学校三者的关系是政府主导、社会分担、高校后勤重组与分流。

1.3 我国高校后勤社会化改革的历程

我国的高校后勤管理体制是历史形成的，是计划经济体制下政府包办教育的产物。自 1999 年全国范围的高校大幅度扩大招生以来，高校后勤成了严重阻碍学校向前发展的“瓶颈”，高校开始考虑进行后勤改革，高校后勤社会化改革如何进行，各校都在积极探索。

各个学校进行后勤社会化改革的时间和程度并不同，但是

国家对高校后勤社会化改革的指导是通过四次高校后勤社会化改革工作会议不断推进的。1999年11月2日，全国高校后勤社会化改革工作会议第一次会议在上海召开。会上出台了《关于进一步加快高校后勤社会化改革的意见》，第一次明确提出了“力争用三年左右的时间基本完成后勤社会化改革”的奋斗目标。会议提出2000年改革的主要内容是：通过现行后勤管理体制和运行机制的改革，把高校的后勤服务经营人员、相应资源及操作运行建制地从学校行政管理系统中分离出来，按照现代企业制度，组建自主经营、独立核算、自负盈亏的学校后勤服务实体。调动社会力量共建学生公寓，形成多元化的投资渠道，通过改造、新建、购置、租赁、清理等多种途径，加快学生公寓的建设进程，并按社会化的机制对学生公寓进行经营和管理。这是我国高校后勤进行社会化改革的初始阶段。

2000年12月8日，第二次全国高校后勤社会化改革工作会议在湖北省武汉市召开。武汉会议之后，高校后勤社会化改革进入第二阶段。这一阶段的工作有一个重要环节：即进一步形成规模经营，降低服务成本，提高服务质量。在规范剥离的基础上，按照“企业化、产业化、专业化、集约化”目标，结合各地的实际情况，采取并入、联办、托管、连锁、协作服务、股份参与等多种形式，在各高校友好协商的基础上，以资产多元化组合为纽带，以标准化规范管理为桥梁，组建新型的后勤服务集团，承担区域内高等学校的后勤服务保障工作，基本上改变了“一校一户办后勤”的旧格局。

2001年12月6日，第三次全国高校后勤社会化改革工作会议在西安市召开。教育部领导在工作报告中指出，2002年高校后勤社会化改革进入攻坚阶段，各地要按照国务院的部署和三年改革规划要求，扎扎实实地推进这项改革。当前的改革要重点抓好两项工作：一要抓好学生公寓和食堂等后勤服务设施的建设和改造；二要抓好新组建的各种后勤服务实体的稳健经营与运转。

2002年12月，第四次全国高校后勤社会化改革工作会议在北京召开。会议指出：“到2002年年底基本实现了1999年上海会议提出的三年改革预定目标。全国高校后勤社会化改革取得了突破性进展。一种新型的、有中国特色的、适应社会主义市场经济体制和高校办学规律的高校后勤保障体系正在逐步形成，有效地缓解了制约我国高等教育事业发展的‘瓶颈’因素，保证并支撑了我国高等教育近几年的快速发展。”

这是我国高校后勤社会化改革大致经历的四个阶段，到目前为止，高校的后勤社会化改革都有了一定的成果。

1.4 我国高校后勤社会化改革的背景

长期以来，在社会主义计划经济体制下各个大学都在自己办后勤，形成了计划经济体制下那种封闭式的“大而全”、“小而全”、“万事不求人”的行政性服务，使学校背负着办后勤、办社会的沉重负担，庞大的后勤服务系统已经成为学校教育事业发展的包袱。特别是1999年全国各大高校扩招以后，这个问题越发严重，后勤服务设施及后勤服务水平严重落后于教育事业发展的问題就更加尖锐地凸显出来。学生食宿条件紧、缺、差的窘境出现，严重制约着高校的教育事业发展和办学规模扩大，成为高等教育发展的“瓶颈”。如何摆脱“学校办社会”，形成“社会办大学”的局面，如何克服后勤“瓶颈”的制约逐渐成为各个高校面临的一大问题。

高等学校后勤工作是一项基础性和保障性的工作，是高等教育事业不可缺少的组成部分。随着社会主义市场经济体制的逐步确立和高等教育事业的不断发展，高等学校后勤改革一直受到党和国家的高度重视。早在1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》就提出：“高等学校后勤服务工作的改革，对于保证教育改革的顺利进行，极为重要。改革的方向是实行社会化。学校所在地方的党政领导机关要把解决好这个问题的责任担当起来。”1993年，中共中央、国务院发布的《中国教育改革