

教育部发展规划司研究课题

21世纪

新型高校后勤保障体系构想

主编 盛裕良

00110101011001010

0011010101011001010

同济大学出版社

教育部发展司

21 世纪

新型高校后勤保障体系构想

主编 盛裕良

同济大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

21 世纪新型高校后勤保障体系构想/盛裕良主编.
上海:同济大学出版社,2005.5
ISBN 7-5608-3044-7

I. 2… II. 盛… III. 高等学校—后勤保障—研究—中国 IV. G647.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 046646 号

21 世纪新型高校后勤保障体系构想

盛裕良 主编

责任编辑 叶传满 责任校对 杨江淮 封面设计 潘向葵

出 版	同济大学出版社
发 行	(上海四平路 1239 号 邮编 200092 电话 021 65985622)
经 销	全国各地新华书店
印 刷	同济大学印刷厂印刷
开 本	850mm×1168mm 1/32
印 张	5.5
字 数	159 000
印 数	1--3 100
版 次	2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-5608-3044-7/G·297
定 价	12.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换

《21 世纪新型高校 后勤保障体系构想》课题组

顾问:朱宝铜 李骏修 莫负春 汤传明 杨奇伟
组长:盛裕良
副组长:卜中和 王立慷 晏开利
成员:张子元 邢和祥 朱克勤 周关教 赵伟建
魏志强 沈耀忠 许华芝 舒玉珍 陈 路
栾长淦

序 言

从国务院批转教育部等六部委《关于进一步加快高等学校后勤社会化改革的意见》开始,国务院和教育部领导先后多次提到高校后勤社会化的根本目标是要建立新型的高校后勤保障体系。如,李岚清副总理说:“高校后勤社会化改革,不是不要高校后勤,也不是简单地把学校后勤推给社会,而是要动员社会的力量,把高校后勤搞得更好,建立起一种新型的符合中国国情的高校后勤保障体系”(2000年12月19日)。前不久,教育部周济部长在谈到包括后勤社会化改革在内的高等教育各项改革时指出,要坚持“巩固、深化、提高、发展”的方针。《2003—2007年教育振兴行动计划》(教育部,2004年2月10日)更明确提出:“深化和推进高等学校的后勤社会化改革,进一步完善和落实相关政策,理顺关系,强化管理。”正在我们思考如何深化和推进后勤社会化改革、建立什么样的新型后勤保障体系的时候,这本《21世纪新型高校后勤保障体系构想》及时地比较系统地回答了我们的问题,读来十分解渴。

《21世纪新型高校后勤保障体系构想》对新体系从理论与实践的结合上进行研究,第一次以“市场提供服务,学校自主选择,政府宏观调控,行业规范自律和职能部门监管”等五个方面为构成要素,比较全面、详尽地描述了新体系的内涵。粗读之后,感到此书对高校后勤社会化改革确实提出了一些新思路和新观点。

其一,从构建新型后勤保障体系的高度,来探索高校

后勤社会化改革,超越了原来就学校后勤的改革改造而讨论社会化的局限。也就是说,构建新体系讨论的内容包括了体制内原后勤的改革,也讨论到体制外社会企业的进校服务。此书的观点认为,只有学校能够自主选择提供服务的后勤企业(包括尚未转化的实体),使学校后勤市场具有一定的竞争性,改变原来的学校后勤一家独大的垄断性,优越于旧体系的新体系才能逐步建立起来。

其二,对新体系构成要素五个方面的阐述有新的突破。如,对后勤服务市场的阐释,既分析了校园后勤市场的特殊性,又强调了后勤市场与社会市场的统一性,认为应根据统一性的要求确定后勤企业的性质,而根据特殊性的要求制订企业的经营战略,消除了试图运用特殊性的理论寻求既非企业又非事业的所谓“中性企业”的误解。对“政府宏观调控”、“学校自主选择”、“职能部门监管”等内容也是第一次这样完整地系统地进行了分析,进一步明确了政府及其职能部门、学校和后勤企业的职责,从政府主导、学校主体、后勤主动的要求,说明了三者在改革中的地位与作用,从而理顺关系,明确职责,对于推进改革具有积极意义。

其三,为了促进新型后勤保障体系的构建,此书深入浅出地比较全面地分析了当前影响改革的热点难点,提出了一些新观点。如,对于高校后勤服务是否具有公益性的讨论,特别是后勤企业如何提供公益性服务,原来一直困扰着参与研究的人员。经过认真研究,他们认为后勤提供公益性服务,是政府公共服务的一部分,因此公益性服务的承担责任应主要落在政府(通过学校)的身上。

正因为这样,此书的观点强调公益性服务的范围、幅度应由政府根据整体社会福利水平、教育水平的实施情况和财政状况来决定,是一个如何操作的问题,而不是单纯的理论问题。

其四,采取总结经验与研究探索相结合的态度,实事求是地分析原来提出的改革目标,也颇有新意。如,在论述“学校自主选择”时,分析了1999年新一轮后勤社会化改革以来的过程,指出:由于开始比较强调社会化改革要改变“一校一户办后勤”的格局,在改革的做法上强调政府主导、教育部门组织实施、学校参加、社会参与、市场引导,因此一度出现有些高校对改革持等待观望态度。所以李岚清副总理在第三次全国高校后勤社会化改革工作会议上(2001年12月8日)提出了“高校是后勤社会化改革的主体”的要求。学校是改革的主体与改变“一校一户办后勤”的格局并无矛盾,这是改革的实施者与改革目标要求的关系。在时间上是先有前者才可能有后者。改革必须由学校从实际出发稳步推进,而真正做到学校不办后勤转由社会来办或者实行联合规模经营,从整体来看可能要花较长时间才能实现。这样分析,有利于提醒学校在积极推进改革的同时,避免盲目冒进。

值得一提的是,此书在分析问题时,非常重视引摘一些近年来较有特色的案例,用来说明改革实践的进展和经验,增强了论述的说服力。也说明研究人员善于学习和吸取群众创造的新鲜经验的科学态度。他们及时反映了改革过程中的许多创新成果,丰富了研究内容,传播了实践经验,使研究的结论不仅具有一定的前瞻性和理论

性,而且贴近实际,具有相当的可操作性。

本书是由教育部发展规划司下达任务并得到财务司支持的科研课题的报告。参加课题研究的,除了上海的同志以外,教育部发展规划司后勤改革处提供了许多第一手资料 and 具体指导;课题组召开了四次全国性的座谈会,参加人员有近200人。因此,这本反映科研成果的著作,实际上是集体智慧的结晶,既是五年来改革经验的总结,又就确立下一阶段深化改革的新目标为教育部领导的决策提供了咨询意见,也能为研究后勤社会化改革如何深化的同行提供参考。

构建新型后勤保障体系是一项复杂的需要较长时间才能完成的工程。随着改革的不断深化,需要研究的新内容将越来越多,这里只是开了个头。比如体制外社会企业进校服务的有关问题,需要深入研究;本书第十章也提出了不少问题。改革不止,研究不息。如果这本著作能够引起大家研究新体系的兴趣,有更多的同志投身到研究中来,共同为高校后勤社会化改革,为建设有中国特色的新型高校后勤保障体系、促进高等教育事业的发展作些贡献,我们将感到无比欣慰。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of two main characters, '韩' and '健', written in a cursive, flowing style.

2005年1月24日

目 录

导 言 高校后勤社会化改革的新形势、新阶段、新任务	(1)
一、研究课题的由来	(1)
二、深化高校后勤社会化改革面临的新形势	(3)
三、高校后勤社会化改革的新阶段和新任务	(8)
第一章 五年改革实践奠定新型高校后勤保障体系发展基础	(11)
一、高校后勤社会化改革的基本估价	(11)
二、后勤服务市场的出现为新型高校后勤保障体系提供 发展基础	(18)
三、深化高校后勤社会化改革面对的基本问题	(25)
第二章 构建新型高校后勤保障体系的理论思考	(30)
一、高校后勤服务市场的特点及其性质	(30)
二、高校后勤服务实体的地位与前途	(33)
三、高校后勤甲乙方的关系	(34)
四、高校后勤服务的“公益性”	(35)
五、改革的“效益”与“成本”	(38)
第三章 新型高校后勤保障体系构想	(40)
一、21 世纪新型高校后勤保障体系的命题及其涵义	(40)
二、新型高校后勤保障体系的目标	(41)
三、新型高校后勤保障体系的基本框架	(44)
第四章 发育中的高校后勤服务市场	(50)
一、高校后勤服务市场的含义和特征	(51)
二、高校后勤市场发展现状与存在问题	(59)

三、高校后勤市场建设的指导原则、目标和发展趋势	(67)
第五章 积极推进高校后勤服务市场建设	(70)
一、高校后勤服务市场建设的重点	(70)
二、培育和发展高校后勤服务市场的主要措施	(73)
第六章 政府和高校在新型后勤保障体系中的地位和作用	(80)
一、政府宏观调控	(80)
二、学校自主选择	(86)
第七章 高校后勤分离转制和产权改革	(100)
一、对当前高校后勤分离转制状况的分析	(100)
二、后勤与学校进一步分离的必然性与必要性	(102)
三、高校后勤实体规范分离的范围和界限	(104)
四、高校后勤实体成立企业及产权改革	(111)
第八章 高校后勤社会化改革中的经费投入和财务管理	(117)
一、新建后勤基础设施应以政府投入为主	(117)
二、后勤服务收费要向社会标准靠拢	(120)
三、明确公益性补贴范围与承担责任	(123)
四、后勤实体应用企业财务制度核算管理	(125)
第九章 多方协同的高校后勤服务监控体系与机制	(128)
一、高校后勤服务监控体系建设的必要性和迫切性	(128)
二、高校后勤服务监控体系的特点和框架	(136)
三、高校后勤服务监控体系建设重点	(140)
四、组建行业协会,促进后勤企业的行业自律	(143)
第十章 实施构建新型高校后勤保障体系工程的对策	(148)
一、制订改革规划,明确目标任务	(148)
二、理顺关系,明确政府、高校和后勤实体的职责	(149)

三、完善支持改革的配套政策	(150)
四、加强宣传和信息交流	(152)
五、重视和加强新体系的队伍建设	(154)
六、继续开展实际调查和理论研究	(158)
编后记	(160)

导言

高校后勤社会化改革 的新形势、新阶段、新任务

“高校后勤社会化改革的目的,要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。”

“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事规律的高校后勤保障体系正在逐步形成。”

——陈至立部长在 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、研究课题的由来

“高校后勤”是我国高等教育发展的历史产物。在我国,高等教育曾长期由国家“统包”,国家不仅承担大学生的培养费用、就业分配,而且要承担大学生乃至整个高校的生活服务保障。由此形成了一个资源由国家供给,经费由国家拨付,后勤服务设施齐全的高校后勤服务保障体系。这种“一校一户办后勤、校校后勤办社会”的高校后勤保障体系,在原来的计划经济体制和社会生产力水平条件下,保证了高校教学科研的正常运行,为新中国的高等教育发展做出了重要的贡献。但其封闭性、福利型、事业型的运作模式,也使高校后勤服务出现了观念上“等、靠、要”和机制上“统、包、管”的弊端;加上国家财力有限,投入不足,以致高等学校的后勤服务长期以来设施陈旧、条件简陋,管理落后、效率低下。从 20 世纪 70 年代末开始,高校后勤陆续进行了“半企业化管理”、“经济承包

责任制”等改革,服务水平和工作效率有相当提高,但从整体上看,仍然是在计划经济体制框架内的改革。随着我国社会主义市场经济体制的逐步确立和高校的发展,原有后勤体制和机制的弊端日益凸现。到 20 世纪末,传统的高校后勤保障体系已成为我国实现高等教育大众化发展目标的“瓶颈”。新一轮高校后勤社会化改革势在必行。

从 1999 年开始,经过五年实践,后勤社会化改革取得了令世人瞩目的成绩,也出现了许多需要进一步研究和探索的问题。例如,从新一轮改革开始就提出了要以新的后勤保障体系代替旧的后勤保障体系。那么,什么是新型后勤保障体系呢?改革开始时,由于缺乏实践经验,还难以对新体系作出具体描绘,经过几年实践积累了相当经验以后,能不能对新体系提出一些构想,以便使正在进行的改革具有更明确、更具体的目标呢?一批有志于高校后勤社会化改革的研究人员和后勤部门负责人经过酝酿,认为值得加以研究,形成了《21 世纪新型高校后勤保障体系的构想》研究课题,并得到教育部发展规划司和财务司领导的支持。教育部发展规划司 2003 年 9 月 1 日向上海外国语大学发出关于下达高校社会化改革研究课题的通知(教发司[2003]71 号),指出:

“高校后勤社会化改革对促进我国高等教育事业的发展具有极其重要而深远的意义。这项改革既包括管理体制又包括运行机制,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,既要有效利用社会资源还要保证学校的稳定,是一项十分复杂且庞大的系统工程,推进改革的难度极大,急需理论与实践研究成果的支撑。经我司研究决定,特确定《21 世纪新型高校后勤保障体系的构想》研究课题,请你校盛裕良同志作为课题组组长主持该项课题的研究工作。”

课题组主要由上海市教委学校后勤保卫处、上海市教科院高等教育研究所、上海高校后勤社会化改革研究中心及有关高校的同志组成,于 2003 年 9 月开展研究工作。课题组根据党的十六大

和十六届三中、四中全会精神,总结前一阶段高校后勤社会化改革经验,针对当前实际问题,提出进一步深化高校后勤社会化改革的阶段目标、实现目标的途径、模式以及内外条件。研究人员开展了相关调查和资料搜集工作,并于2003年9月、11月,2004年6月、10月先后召开了全国部分高校分管后勤校(院)长和省市教育厅(委)分管后勤的处长、学校后勤甲乙双方负责人的研讨会、征询意见会和报告结题发布会。课题组于2004年10月形成课题研究总报告和四个分报告(专题报告)。本书就是在此基础上编辑出版的。

本课题和本书的基本立足点是从社会主义市场经济的角度,对21世纪初叶中国高校新型后勤保障体系(以下简称“新型后勤保障体系”)加以分析、描述和构想。在分析和评价前阶段高校后勤社会化改革的基础上,我们深深感到:在高校后勤领域,已经出现了一个后勤服务市场,并逐渐替代着旧的后勤供应模式。这个市场的出现,可能是出乎人们预料的,但确实是由后勤社会化改革的浪潮激发而产生的。它不以人们的意志为转移,依照经济发展的自身规律而孵化、发育、成长,而在全部融入社会服务产业之前,还明显带有教育特点的痕迹,但已经成为我国社会主义市场经济统一开放、竞争有序的市场体系之重要组成部分。现在并不是要讨论承认不承认这个市场,而是要充分认识它、理解它、扶持它,使这个市场在发展中少走弯路、较少曲折,尽量减少它的盲目性和不利影响,更多更好地发挥其积极作用。既然具备了市场特性,我们就不能再计划经济的老办法、旧习惯去管制它,而要像管理社会市场那样进行规范管理,创造良好的市场秩序,促进它的健康发展,进而为高等学校提供效益更高、质量更好的后勤服务。这就是本课题和本书讨论问题的出发点和归结。

二、深化高校后勤社会化改革面临的新形势

随着国家经济体制改革深入发展,国有企业的主辅分离、机关

事业单位的后勤社会化改革都在启动,国家对事业单位的综合改革酝酿发动;高等教育的快速发展还在继续,办学条件的配套和改善仍然是面临的重要任务。这些因素都在迫切要求高校后勤改革继续进行下去,并能与国家经济、政治和社会改革以及实现高等教育大众化的目标相协调相配合。与五年前相比,以下几方面是当前高校后勤社会化改革面临的新形势:

1. 国家经济体制改革正在加快推进

党的十六届三中全会关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定提出:“为适应经济全球化和科技进步加快的国际环境,适应全面建设小康社会的新形势,必须加快推进改革,进一步解放和发展生产力,为经济发展和社会全面进步注入强大动力。”比较全面地点明了 21 世纪初叶国家面临的国际环境特点、全面建设小康社会的任务,以及加快改革的要求。高校后勤改革是社会主义市场经济在高校后勤领域里的体现,必须落实十六届三中全会关于经济体制改革、产权改革等要求,积极继续向前推进。

2. 我国高等教育事业在初步进入大众化高等教育阶段以后,仍负有快速发展的任务

国务委员陈至立在《科技兴国战略与全面建设小康社会》(《学习时报》,2003.9.8)一文中,全面论述了教育科技与全面建设小康社会的关系,其中提到的高等教育发展直接与后勤服务有关。文章指出:高等教育各类在学人数要在 2002 年 1600 万(含普通、成人、研究生等),毛入学率 15% 以上的基础上,2010 年扩大到 2500 万左右,毛入学率达到 23%;2020 年高等教育毛入学率达到 35% 以上(见表 1)。

陈至立同志在第四次全国高校后勤社会化改革工作会议上说,2002 年普通高校在校生(含本专科和研究生)已超过 900 万人,到 2005 年将接近 1300 万人。按住宿 421 标准计算,到 2005 年学生公寓缺口约 4800 万平方米,学生食堂缺口约 760 万平方米。这意味着需要继续借助社会力量多元筹集建设资金;在规模

如此快速发展的情况下,后勤供应也决非原有后勤所能提供,通过改革的后勤企业(实体)有可能在扩大了后勤服务市场中争得一席之地,但必须开放校园后勤市场,引进社会企业提供服务。目前在许多高校新校区已出现了这种势头,有的学校明确“老校区老办法,新校区新办法”。新办法即通过公开招标吸纳社会服务单位(包括社会企业和其他高校的后勤企业),效益不好的原后勤机构有失去大块新市场的危险。因此,高教的发展迫使后勤必须继续加快改革,而且要抓住发展的机遇,充分运用增量改革的有利条件,争得应有的市场份额,并在搞好服务的同时,壮大自己。

表 1 2020 年我国高等教育规模发展前景

年度	高教规模 (万人)	其中研究生 (万人)	高等教育毛入学率 (%)
2002	1600	50.1	15 以上
2010	2500	160	23
2020	3300	200	35

资料来源:(1) 陈至立:《科教兴国战略与全面建设小康社会》,《学习时报》,2003.9.8。

高教规模包含普通与成人、研究生及其他学生。

(2)《从大国迈向人力资源强国》,中国教育与人力资源问题报告课题组,高等教育出版社,2003.2

3. 国家事业单位的改革有计划地推进,高等教育的综合改革正从各个方面展开

正如《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》所说:“正确处理经济体制改革和其他方面改革的关系,加强统筹协调,使各项改革互相促进。”事业单位的改革要使行政执法类事业单位过渡为行政事务执行机构,经营服务类事业单位实行转制改企,社会公益类事业单位激活运行机制。事业单位和高校综合改革将为后勤社会化改革进一步指明方向和道路,并形成新的推动力量;后勤社会化改革也将为这些改革提供实践经验。在这种相互促进的改革中,后勤社会化改革只能前进,无法后退;与其被动,不如主动。

4. 我国第三产业的发展,民营服务业的兴起,特别是国外服务零售业的全面进入,将带来服务领域的激烈竞争

我国 2003 年第三产业在国内生产总值中的比重只有 33.1%;据《中国现代化报告 2004》(北京大学出版社,2004.1),2001 年世界高收入国家服务业劳动力比重平均为 69%,中等收入国家为 54%,而我国只有 27%。服务业的发展不仅是经济社会发展的需要,也可以提供更多的就业机会。预计随着科学发展观的贯彻,民营经济的发展,服务业会有更快的发展。如,上海社会餐饮业基本上已没有国营,近几年的发展特别迅速,觊觎高校餐饮服务市场的大有人在。根据我国进入 WTO 的承诺,2004 年 2 月 11 日以后,零售市场开放,国外商业服务业的进入已没有什么限制,必然形成新的竞争态势。上海有一所高校的一家经营性餐厅本来由后勤发展中心承办,后改由一民营企业承包,每年由民营企业上交管理费、利润不菲,问其原因,乙方负责人说:后勤老职工中难觅善于经营与管理的人才,他们习惯于用老经验老眼光老办法经营招待餐厅,无法与社会上餐饮店竞争。交由民营企业经营,同样搞好了校内服务,既能向社会开放,又创出了品牌。更多的情况是,围绕在大学校园周围,近几年出现了不少小吃店,供应盒饭和各类方便餐饮,生意相当火爆。当然其供应规模很小,难以与学校食堂竞争,但是人们不能不承认,小吃店正以其规模小、调度方便、经营灵活、成本较低等优势抢去了学校食堂的部分客源。《新民晚报》2005 年 1 月 5 日报道:在部分上海高校 258 名学生问卷调查中反映:早餐的 73%,午餐的 77%,晚餐的 66%的学生用餐选择在校内食堂,而分别有 17%、19%和 26%的学生选择校外餐厅。由于调查面较小,说服力不够强,但一部分餐饮市场被分割的竞争态势已经形成,则是足以证明的。

学生食堂为何难调学生口味

如今的大学生喜欢在哪里就餐?食堂以外的就餐场所受欢迎