

五点网络：

高校后勤保障体系构建研究

主 编 丁恒道 黄玉良
执行主编 刘建华

云南大学出版社

五点网络：高校后勤 保障体系构建研究

顾问：刘绍怀 何天淳 王 资
主 编：丁恒道 黄玉良
副主编：何力宁 吕朝晖 刘光明 马榆祥
张绍龙 赵必祥 林慧芳 何 骏
执行主编：刘建华
编 委：杨青山 许丽华 熊盛国 周 皓
孙 莹 马学荣 邓守明 王忠明
高继红 王丽华 顾海洁 辛 明
宋玉昌 李俊明 梁天才 赵 红
袁芝祥 隆渊恒 施玉珍 王 慧
李秀梅

 云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

五点网络：高校后勤保障体系构建研究/丁恒道，黄玉良主编. —昆明：云南大学出版社，2009
ISBN 978 - 7 - 81112 - 762 - 1

I. 五… II. ①丁…②黄… III. 高等学校—总务工作—学校管理—研究 IV. G647.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 184626 号

五点网络：高校后勤保障体系构建研究

丁恒道 黄玉良 主编

策划编辑 张丽华
责任编辑 张丽华
封面设计 丁群亚
出版发行 云南大学出版社
印 装 云南大学出版社印刷厂
开 本 850mm × 1168mm 1/32
印 张 8.5
字 数 220 千
版 次 2009 年 10 月第 1 版
印 次 2009 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 81112 - 762 - 1
定 价 25.00 元

地 址：云南省昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园（邮编：650091）

发行电话：0871 - 5031071 5033244

网 址：<http://www.ynup.com>

E - mail: market@ynup.com

目 录

第一章 导论：高校后勤保障体系的五点网络	(1)
第一节 高校教育与后勤	(1)
第二节 高校后勤保障体系构建的动因	(6)
第三节 高校后勤保障体系的五点网络	(11)
第四节 本书研究的价值与方法	(18)
第二章 平台点：科学高效的市场	(22)
第一节 高校后勤市场化的历史沿革	(22)
第二节 高校后勤市场化的经济分析	(27)
第三节 高校后勤市场体系的结构	(39)
第四节 构建高校后勤市场体系的途径	(45)
第三章 主导点：灵活自主的学校	(78)
第一节 后勤体制改革学校角色的重构	(79)
第二节 后勤体制改革中学校管理主体的成长	(85)
第三节 高校自主选择后勤机制的创建	(88)
第四节 高校自主选择后勤模式的重构与分析	(99)
第四章 调控点：全面系统的政府	(109)
第一节 政府和高校后勤社会化改革的关系	(109)
第二节 高校后勤的政府调控系统	(127)
第三节 高校后勤政府调控的现状	(136)

第四节	高校后勤政府调控的战略与策略	(144)
第五章	轨道点：自律沟通的行业	(152)
第一节	高校后勤行业协会现状	(152)
第二节	高校后勤行业协会内涵与功能	(171)
第三节	高校后勤行业协会的自治与监督	(184)
第四节	高校后勤行业协会的管理与运作	(191)
第五节	高校后勤行业协会的问题与发展对策	(199)
第六章	监管点：合力的职能部门	(209)
第一节	高校后勤监管组织体系	(209)
第二节	高校后勤的合力监管	(220)
第三节	高校后勤合力监管操作体系	(229)
第四节	高校后勤合力监管效率	(247)
参考文献		(262)
后 记		(268)

第一章 导论：高校后勤保障体系的五点网络

20 世纪 80 年代以来，高校后勤改革的探索此起彼伏。1985 年，党中央、国务院明确了高校后勤改革的方向是社会化，但此后的改革实际进程还只是量变阶段。1999 年的第一次高校后勤改革工作会议以后，连续四年的改革工作会议推动了高校后勤改革在全国范围内的展开，并取得了很大成效，朝着质变阶段挺进。

在社会化改革进程中，由于高校后勤的双重属性，围绕其公益性和经济性的平衡问题，争议不断，并一度成为其改革进程中的障碍。21 世纪以来，甚嚣尘上的争吵终于落幕，大家达成共识，高校后勤不论怎么改革，其结果一定是要保证社会效益和经济效益两者兼具，促进高校教育发展的同时为社会作出最优化的贡献。

第一节 高校教育与后勤

高校的三大功能是传承知识、科研创新与服务社会。其实，这三大功能的发挥最终要靠人才培养与科研成果，归根结底是人，即需要高校中作为教师的人、作为学生的人以及作为管理者的人都要做好自己的本职工作，发挥最大化的才能，为社会作出最优化的贡献。那么，怎样才能使这些人发挥自己最大化的作

用呢，除了教育、知识传授、科研讨论、科学的管理等要件之外，还需要一个必不可少的平台，这就是高校后勤。后勤这个平台的好坏决定了高校三大功能发挥的大小及成败。打个比方，高校后勤就犹如行军打仗的粮草，没有粮草，军心就不稳，军心不稳，仗就打不好。我们经常颂扬历史上有名的以少胜多的案例，如淝水之战、赤壁之战及解放战争中的三大战役，我们也对那些常胜将军不吝溢美之词，如霍去病、赵云、岳飞、刘伯承等人。但是，设想一下，如若在粮草供应上有所纰漏，这些历史名役与名将的产生就没有可能。毛泽东同志在新中国成立后说的最有名的一句话就是“手中有粮，心中不慌”。所有这些，都说明后勤的极端重要性。可以说，只要是有人类社会，就有了后勤，只要人类社会要发展，人类文明要进化，人类科学技术要突破，就离不开后勤。

对于高校教育来说，后勤的重要性不言而喻。放眼观之，但凡名校，但凡人才俊杰、科研成果丰富、社会美誉度高的大学，其后勤工作都是一流的。如北京大学、中国人民大学、清华大学及复旦大学等，其后勤经营与管理都达到很高的社会化程度，其后勤提供的教学科研条件也是无人能与之比肩。这里我们要明确一点，高校后勤不仅是指衣食住行这些最基本的方面，它的范畴很大，除了教学、科研及管理之外，其他在高校中存在的所有事务都属于后勤。如果要下个定义的话，即为高校教育与科研提供产品及服务的所有事务就叫后勤。如此来看，北京大学、清华大学等拥有的良好住宿及校园环境，其教学科研机构赖以依凭的一切现代科学技术设备等都是其后勤条件，正是因为有了这个好的平台，这些学校才创造出更多更好的社会效益与经济效益。

高校后勤在育人工作中会发挥重大的作用。管理育人、服务育人、环境育人是高校后勤的一大特色，高校后勤与学生的日常生活亲密接触，最容易在服务、管理与环境中学生良好思想品

德的培育起着潜移默化的作用，且影响非常深远，对学生今后的工作乃至一生都起着示范作用。从经济角度看，高校后勤企业与大学生是一种服务与消费的利益相关关系，后勤企业通过服务获得经济效益，大学生有偿地享受提供的服务，并有权为维护自身的利益提出建议及监督。但从教育角度看，作为大学有机组成部分的高校后勤，一定要具备教育的功能，大学生在与自己生活相关的后勤服务体系中一定也能得到在课堂上无法学习到的知识和体会。^①

杨全祥认为，高校后勤管理主要从以下方面发挥育人的作用。（1）高校后勤是高校的重要组成部分和办学的基本条件。一个大学能否正常进行教学、科研，大学生能否在校进行正常的学习和生活，后勤工作起着关键的因素。在校学生的吃、住、行等每一个环节都与后勤管理工作息息相关。同时，高校的后勤管理工作又与教职员工的切身利益息息相关，关系到和谐校园建设、精神文明建设的方方面面。（2）高校后勤管理是学校综合管理水平的体现。后勤单位的服务工作涉及公寓、教室、食堂、通信、卫生以及水电暖等的保障服务工作，可以说涉及学生的学习、生活的各个方面，与学生密切相关，学生生存环境的好坏，对学生的思想和情绪有着很大的影响。无论高校后勤发展到何等程度，在大学生眼中高校后勤管理和服务的水平，就体现着一个大学的综合管理水平。（3）高校后勤工作肩负着综合育人的重要职责。高校是一个培养高级人才的地方，人才除了要具备高水平的专业知识以外，同时必须要具备较高的综合素质。所以高校后勤企业给予大学生的文化享受也必须与这所大学综合的文化要求相吻合。高校后勤所展现给大学生的文化表现主要由三方面组

① 杨全祥：《浅议高校后勤管理在育人工作中的作用》，郑州铁路职业技术学院学报，2008年3月第1期。

成：一是建设高校整体环境，通过建设达到外部环境清新、雅致，服务设施布局合理，体现人性化，服务手段便捷，服务范围广泛，服务质量良好的一种大的后勤文化氛围。二是软环境，即后勤员工外在形象和内在素质的表现，后勤员工的业务技能和职业道德水准。后勤员工面对大学生的一言一行，工作作风和服务态度，以及非学术的学识，都能感染学生，无形之中把后勤职工的优良品德、高尚情操和正确的人生观、价值观传递给学生。三是通过后勤工作中制定严格的规章制度来约束和量化后勤工作，通过宣传和公布后勤工作的各种程序流程，让大学生在日常生活就感受到这种科学规范、井然有序的工作氛围，以增强他们的工作责任感。

张樟认为，高校后勤服务为高校顺利开展大学生思想政治教育提供基本保障，后勤服务的场所是对大学生思想政治教育的重要阵地之一，后勤服务是高校对大学生进行思想政治教育过程中的重要一环，是高校创新大学生思想政治教育途径的重要突破口，并阐述了高校后勤服务在大学生思想教育中的地位和作用。^①王圣宏认为，后勤在高校人才培养中能发挥特别作用：（1）充分发挥学生公寓在人才培养方面的效用和作用，从床位分配、公寓文化等方面培养个性化与多元化的人才。（2）尊重民族习惯与地域差别，为学生提供特色餐饮服务，通过设立特色餐饮服务窗口，提供实践岗位培养学生的创新能力。（3）组织学生参加节约型校园建设，为创建节约型社会作贡献并为之培养创新型、复合型人才。通过校园节约宣传与学生社团培养学生的

^① 张樟：《论后勤服务在大学生思想政治教育中的地位和作用》，南京理工大学学报（社会科学版），2005年12月第6期。

节约意识。^①

肖竟章认为，高校后勤实体是高校的重要组成部分。在建设现代大学的过程中，高校后勤实体要充分发挥为确保学校安全稳定服务、为增强物质基础服务、为提供优质后勤保障服务、为优化育人环境服务的重要作用，成为一个社会效益、经济效益同步增长的经济实体，成为一个既遵循高等教育规律又遵循市场经济规律的经济实体，成为一个管理体制、运行机制不断创新和健全的经济实体。他从政治功能、经济功能、管理服务功能和环境育人功能的不同角度，阐述高校后勤实体在现代大学建设过程中的重要作用。（1）高校后勤实体为确保建设现代大学的政治稳定服务。高校后勤实体为确保学校政治稳定和社会稳定服务，主要是指为学校提供社会效益好、经济效益明显、管理更为科学、服务质量优良的后勤保障，坚决维护师生员工的合法权益和经济利益。（2）高校后勤实体为增强建设现代大学的物质基础服务。就全国而言，当前高等学校后勤服务模式落后，后勤社会化改革工作进展不快，步子不大，后勤负担沉重的状况没有从根本上转变，因此必须加快高校后勤社会化改革的步伐。按照社会化改革的精神，高校后勤实体必须依照经济发展的自身规律，以师生为主体、以市场为主导、以服务为宗旨。必须进一步加强社会化改革理论成果转化为后勤生产力，为建设现代大学增强物质基础服务。（3）高校后勤实体为建设现代大学提供优质的后勤保障服务。高校后勤实体要充分发挥在学校建设中的服务保障作用。一是科学分析和充分认识高校后勤服务市场的本质及其主要特征。二是全面把握后勤服务方向。在科学分析和正确认识高校后勤市场本质及其特征的基础上，各级政府、教育行政部门、高校师生

^① 王圣宏：《浅析后勤管理与服务在高校人才培养中的作用》，黑龙江教育，2008年第1、2期。

员工以及后勤实体必须全面准确把握社会化条件下办后勤的方向。三是科学制定劳动服务价格体系。制定科学合理的劳动服务价格体系，是后勤实体为学校提供优质高效管理服务的基础。

(4) 高校后勤实体为优化建设现代大学的育人环境服务。为教学、科研和师生员工服务及管理育人、服务育人，是对我国高校后勤职能范围的高度概括，是对高校后勤工作的总要求，是后勤领域长期坚持的工作理念。高校后勤社会化改革后，后勤实体在继续坚持“三服务、两育人”的基础上，更加负责地承担起环境育人的职能，更加全面科学地营造育人环境，让学生在校园接受优质的后勤服务和良好的“环境教育”。^①

第二节 高校后勤保障体系构建的动因

一、经济社会新态势

高校后勤改革是经济社会不断发展的结果。早在 20 世纪 90 年代中后期，我国面临的经济形势是：全国商品零售价格开始持续下降，消费需求持续不振。金融机构存贷差进一步扩大，储蓄资金大量闲置，银行效益降低。我国经济滞胀的现象已引起中央政府的高度重视，开始实施积极的财政政策，配合运用税收、价格等经济杠杆，以拉动消费、投资需求。^② 与其他各种商品消费低迷的局面相反，教育市场却非常好，因而高校后勤社会化改革与推进势在必行，教育部适时提出了“市场提供服务，学校自

① 肖竟章：《论高校后勤实体在建设现代大学中的作用》，学校党建与思想教育，2006 年 1 月。

② 盛裕良：《坚持科学发展观 构建新型高校后勤保障体系》，上海：复旦大学出版社，2008 年版，第 4 页。

主选择，政府宏观调控，行业规范自律和职能部门监管”的新型高校后勤保障体系的目标框架。

2003~2007年，中国积极应对复杂多变的国际环境，围绕解决宏观经济运行中的突出矛盾和问题，正确地把握宏观调控的方向、节奏和力度，综合运用多种宏观调控手段和方式，既注重保持政策的连续性和稳定性，又根据形势的变化适时适度地调整政策，促进了经济的平稳快速发展，避免了出现大的起落。五年来的宏观调控内容丰富，成效显著。中国综合国力显著增强，社会事业全面发展，人民得到更多实惠。2007年国内生产总值超过24万亿元，比2002年增长67%，年均增长10.8%，从世界第六位上升到第四位；全国财政收入达到5.13万亿元，增长1.71倍；进出口总额达到2.17万亿美元，从世界第六位上升到第三位。^①

2008年，由美国次贷危机引发的金融危机，导致全球经济大衰退，中国作为世界经济大家庭的一员，必然也受到影响，经济衰退现象非常明显，也导致了很多问题。在党中央、国务院的正确领导下，全国人民同心同德、顽强拼搏，努力克服历史罕见的不良影响，国民经济总体呈现增长较快、价格回稳、结构优化、民生改善的发展态势。

2009年，世界经济将更为严峻，针对该形势，国家出台了十大产业发展振兴规划，采取积极的财税与经济政策，扩大内需，以拉动国家经济发展。据报道，尽管美国经济预计会在第四季度见底，中国经济也已渐次回升，但经济衰退引发的各种社会问题很多也很严重，如大学生就业，近几年一直创新低，数据显示，2009年中国需要就业的大学毕业生总数达710万人，其中

^① 《2009年中国经济形势分析与预测》，<http://baike.baidu.com/view/2039501.htm>，2009-08-15。

包括 2009 年的 611 万大学毕业生以及 2008 年毕业后未就业的近 100 万人。^① 据报道, 2009 年的就业率是 68%, 但仍有 300 多万学生找不到工作, 实际上, 失业学生人数远超过这个数据。

与学生失业相映照, 高考场面依旧火爆, 每年高考的扩招更增加了社会就业的压力。所有这些, 又是高校后勤社会化改革的动因, 更是新型后勤保障体系构建的动因, 我们不能纯粹地走向社会, 走向市场, 高校后勤的双重属性, 加上经济衰退及大学生就业的日益困难, 更需要创建一个科学高效的后勤保障体系, 为高校教育、科研及服务社会功能的发挥, 提供更好更大的平台, 为当前经济、社会压力缓解提供帮助。

二、高校教育科研新发展

随着高校在经济社会发展中重要性的突出, 生产出适应社会需要的人才与创新科研成果是衡量一所大学成功与否的标准。一所有底蕴有实力的高校不仅要目光长远, 重视学科的长期建设, 又要高校顺应时代要求, 以社会需求和市场发展为依据来动态地调整专业结构, 不断地进行学科交叉和衍生出新专业。既不能闭门造车、孤芳自赏, 与社会脱节; 又不能目光短浅、追赶时髦。要以为社会培养急需人才为办学的根本目标来开展专业建设和相关的教学培养内容。^② 高校的科研实力是高校为社会服务的重要体现。在科技领域, 中国和日美等发达国家有很大的不同。发达国家的科研成果更多的是来自于大型企业自身的研究院。而在中国, 科研领域的高端人才更多的是集中在高校。高校教师的双重

① 《中国大学生失业人数偏高 引发社会不稳》, http://www.stnn.cc/hot_news/gd_20090216/200902/t20090216_979651.html, 2009-08-15。

② 《关注高校与社会需求的结合点 填好高考志愿》, <http://hi.baidu.com/mlx1888/blog/item/5bcd70fa8544d29359ee90c5.html>, 2009-08-15。

身份决定了其身上的重担的分量，不仅要教书育人，还要科技兴国。高校能够站在社会的前沿、站在技术的高端，就是因为高校能够结合社会需求不断进行培养内容和培养方向的调整，培养掌握新技术的专业人才。高校教师在从事科研的同时，将毕业生的毕业设计等环节有机融入自身的科研工作中。使在校学生能够及早投身于科技服务工作，能够将书本知识学以致用。因此，一个高校的科研水平不仅反映出其师资力量，更能折射出其培养的人才质量和水平。^①

所以，对于高校来说，教育与科研就是其核心竞争力的体现，也是其立足社会，为社会所接受的根本筹码。而人才与科研的造就，需要后勤发挥其应有的作用，在衣食住行、学习环境、科研基础设施及人的思想品德方面提供最优化的服务，促进高质量人才培养及突破性科研成果产生。

三、高校后勤社会化改革新矛盾

高校后勤社会化改革是正确方向，也是所有后勤实体致力的事业，并取得了不错的成效。但是，随着经济社会的发展，新形势下会出现新的问题，在社会化改革中，高校后勤遇上新的矛盾与问题，需要构建新型后勤保障体系去加以解决。

据盛裕良教授分析，目前高校后勤社会化遇到的矛盾或问题可以归纳为五个方面：（1）改革缺乏外在压力与内在动力。在推进改革的要求和政策方面，未见政府有新的举措，从中央到地方一段时间关于深化后勤社会化改革的话题基本保持沉默；学校普遍对前阶段后勤改革的成效及现状感到满意，学校宁取守成的态势，不愿进一步推进改革；后勤实体员工在精神和物质利益未

^① 《关注高校与社会需求的结合点 填好高考志愿》，<http://hi.baidu.com/mxl888/blog/item/5bcd70fa8544d29359ee90c5.html>，2009-08-15。

得到充分体现的情况下，对深化改革不抱期望。（2）我国高校后勤的特殊性。主要包括高校承担的政治责任和使命对后勤的特殊要求，高校后勤服务对象——高校师生的特殊性，高校服务主体的特殊性，不同地区、不同学校的特殊性等方面。（3）公益性与市场化的矛盾。由于高校政治教育与宣传方面的责任，其公益性是必然存在的，但市场经济社会又要求高校后勤走产业经营的道路，他们与师生之间同样有买卖的服务者与消费者的关系。如何兼顾两者的平衡是一个值得思考的大问题。（4）后勤队伍建设处境尴尬。“老人老办法，新人新办法”有一定的积极作用，但也使得老人有一种被学校卸去包袱的失落感，新人缺乏归属感与向心力，后勤实体与学校若即若离，权益关系不清晰等。（5）甲乙双方矛盾。这其实是后勤管理的“小机关”与从学校分离出来的后勤“大实体”之间的关系，原本“一家人”现在成了甲乙双方，会引发很多矛盾冲突。

四、科学发展观背景下的实践要求

以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，是我们党从21世纪新阶段党和国家事业发展全局出发提出的重大战略思想，是我们推动经济社会发展、加快推进社会主义现代化必须长期坚持的重要指导思想。科学发展观的深刻内涵和基本要求是：（1）坚持以人为本，就是要以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展，不断满足人民群众日益增长的物质文化需要，切实保障人民群众的经济、政治、文化权益，让发展成果惠及全体人民。（2）全面发展，就是要以经济建设为中心，全面推进经济建设、政治建设、文化建设和社会建设。（3）协调发展，就是要统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，推进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相协调，推进

经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各个环节、各个方面相协调。(4) 可持续发展，就是要促进人与自然的和谐，实现经济发展和人口、资源、环境相协调，坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，保证一代接一代地永续发展。科学发展观的第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续发展。这三个方面相互联系、有机统一，其实质是实现经济社会又好又快发展。^①

新型后勤保障体系契合了科学发展观的要义，只要我们自觉处理好后勤保障体系市场、政府、学校、行业协会及职能部门之间的关系，并建构与完善各自的内部系统，就是最好的学习实践科学发展观。盛裕良认为，新型高校后勤保障体系“五句话三十个字”只是在后勤社会化改革提供的理论与实践基础上设计了一个理想框架。当前的任务是要对这一构架实现的途径、方法及相关条件等加以研究和实践探索，实施新型高校后勤保障体系的构建。科学发展观就是完成这一任务的指导思想和行动方针。^②他认为要从以下方面着力：一是坚持改革，推进高校后勤事业的发展；二是坚持以人为本，将事业的发展与人的发展紧密联系在一起；三是坚持全面协调，走可持续发展的道路。

第三节 高校后勤保障体系的五点网络

正如盛裕良所说，“五句话三十个字”只是一个理想框架，高校后勤保障体系具体实现的途径、基础、条件与方法还需要进

① 刘建华、丁恒道：《解构大学竞争力：来自云南高校十大主题的实证研究》，昆明：云南大学出版社，2009年版，第21页。

② 盛裕良：《坚持科学发展观 构建新型高校后勤保障体系》，上海：复旦大学出版社，2008年版，第34页。

行细致的研究。本书认为，“五点网络”就是对此做出的一个理论与实践双重层面的研究思路，市场、政府、学校、行业协会与职能部门就是这个体系的五个点，相互之间形成多向的两两相连，“五点网络”到底是个什么样的平台呢？《孙子兵法·九地篇》语云：故善用兵者，譬如率然；率然者，常山之蛇也。击其首则尾至，击其尾则首至，击其中则首尾俱至。敢问：“兵可使如率然乎？”曰：“可。”此话意思是说，善于指挥作战的人，能使部队自我策应如同“率然”蛇一样灵活自如首尾照应，作为一个整体，它的任何部位都能快速传递其所遇到的危险，把信息反馈到全身，从而可以求得整体协力共同应敌。“五点网络”是系统论在高校后勤保障体系中的灵活运用和生动再现，首先，五个点形成一个大系统，构成一个整体，促成高校后勤实体事业的良性运作并科学快速发展；其次，五点形成的系统与社会其他组织构成不同的系统，互动合作并促进经济社会的发展；最后，在五点系统内部，各个点其实也是一个子系统，他们内部有各自的结构与运行规律，保证每个点自身的正常良性运作。犹如太阳系一样，每个星球除了自转外，还要绕太阳公转，而这个自转与公转就各有自己的运行规律，遵循它并完善它，才能构建一个完整的太阳系。

“五点网络”的内容包括平台点：科学高效的市场；主导点：灵活自主的学校；调控点：全面系统的政府；轨道点：自律沟通的行业协会；监管点：合力的职能部门。如果我们把五点网络看做是相互联结起来的机械体，那明显是粗俗化了其形象，因为他是有生命的灵活体；如果我们把他比喻成常山之“率然”，那也只能部分彰显了其特征，率然只是具备击其首尾至、击其尾首至、击其中首尾俱至这三招而已，而“五点网络”已超越了“率然”，能够在其某点受到袭击时其他各部位都能迅速救援，整个网络构成的运作体系使高校后勤可以取得最大化的社会效益