



高校后勤改革 理论探索

GAOXIAO HOUQIN GAIGE LILUN TANSUO

王守军 著

清华大学出版社



高校后勤改革理论探索

GAOXIAO HOUQIN GAIGE LILUN TANSUO

王守军 著



清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

高校后勤改革是我国高等教育和高等学校改革的重要内容,也是政府、高校师生以及社会各方面都十分关注的问题。但是,高校后勤改革过程遇到了很多困难,不仅未能像预计的那样顺利完成,甚至在有些方面陷入越来越复杂的局面。本书试图做一次理论上的尝试,从效率机制和合法性机制的两个不同的角度,通过与西方发达国家高校后勤管理的比较,对我国高校后勤改革的基本方向、具体途径、现行政策等进行了分析。

北京市社会科学理论著作出版基金资助

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

本书防伪标签采用特殊防伪技术,用户可通过在图案表面涂抹清水,图案消失,水干后图案复现;或将表面膜揭下,放在白纸上用彩笔涂抹,图案在白纸上再现的方法识别真伪。

图书在版编目(CIP)数据

高校后勤改革理论探索/王守军著. —北京:清华大学出版社,2005. 12
ISBN 7-302-10928-1

I. 高… II. 王… III. 高等学校—后勤建设—研究—中国 IV. G647.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 042486 号

出 版 者: 清华大学出版社 地 址: 北京清华大学学研大厦

<http://www.tup.com.cn> 邮 编: 100084

社 总 机: 010-62770175 客户服务: 010-62776969

责任编辑: 龙海峰

印 装 者: 清华大学印刷厂

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 148×210 印张: 4.875 插页: 1 字数: 134 千字

版 次: 2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-10928-1/G·603

定 价: 22.00 元

前言

FOREWORD

高校后勤改革是我国高等教育和高等学校改革的重要内容,也是政府、高校、师生以及社会各方面都十分关注的问题。但是,高校后勤改革过程遇到了很多困难,越来越陷入复杂的局面。关于高校后勤改革的研究文献并不少,但是缺乏系统的理论研究。本书试图做一次理论上的尝试,从效率机制和合法性机制两个不同的角度,在与西方发达国家高校后勤管理的比较中,对我国高校后勤改革的基本方向、具体途径、现行政策等进行分析,并提出了关于后勤改革的思路,而这些思路可能与现行的政策有所不同。

从效率机制的角度看,高校后勤改革的基本方向是社会化。社会化的基本含义,可以从三个方面进行描述。

从费用补偿的角度看,就是非福利化改革。就是“谁为后勤服务付费?付多少费用?”不同的后勤服务,费用负担方式是不同的。但特定的服务项目根据其性质,存在有效的费用负担方式。在改革过程中,我们有必要认真地分析清理各类补贴和付费制度,减少不合理付费方式带来的浪费和资源流失。

从治理结构的角度看,就是非内部化改革。就

是“谁为高校提供后勤服务？是外部市场和是内部生产？”自产还是外购，实际上是在不同效率的供应者之间进行选择，比较的是不同供应方式之间的总成本。当然，如果高校内部的后勤部门有足够的参与外部市场的竞争，应该鼓励他们走出校门、服务社会，这也是高校内部后勤部门与学校剥离的基本前提和发展方向。

从组织运行状态的角度看，就是非行政化改革。就是“高校后勤部门是行政附属还是经营实体？如何促进竞争？”实际上是要解决高校自办后勤部门的运行机制和运行效率问题。组织运行状态包括两个相互关联的方面：某项后勤服务是以什么机制来运行的和它是在什么环境中运行的。高校自办的后勤服务必须从组织与环境的依存关系中，找到最适合于这些服务的组织运行方式，以解决效率问题。改善组织运行状态的第二重含义，就是要形成一个公平竞争、制度完善的运行环境。

高校后勤改革的社会化还面临许多复杂的因素。比如：为什么西方高校对于后勤服务也存在着补贴，高校与社会的边界如何重新划分，成本的比较是否能成为惟一的操作标准等等。对于这些问题的回答，需要引入新的方法进行分析，这就是合法性机制的视角。从组织与环境的关系、组织的社会责任、组织的利益相关者的角度来看待高校后勤改革问题，我们会对高校后勤改革的复杂性有更为深刻的理解，对高校后勤改革过程中出现的问题和解决这些问题的途径有更好的把握。结合两个视角，我们提出高校后勤社会化改革的过程就是：通过不断创造和维护公平竞争的环境，充分利用校内和校外两种资源来满足学校对后勤服务的需求；不断提高校内后勤组织的经营效率，

面对校内校外两个市场,为校内后勤组织参与社会竞争创造条件;促进后勤服务的费用补偿的合理化,做到消费者基本满意。

从政策层面讲,既然高校后勤的问题是原有计划经济体制的产物,政府在后勤改革的问题上,无疑要起到主导性的作用,正所谓“解铃还需系铃人”。但是,主导性到底是什么含义,如何发挥主导性作用必须搞清楚。改革是离不开政府的。但是,在这个过程中,政府应该干什么和可以干什么,需要重新考虑,并不是制定一个政策、确定几条原则就万事大吉了。我们目前改革中遇到的问题,既与政府的政策的有效性有关系,也与政府的角色有关系。在社会化改革过程中,政府能否通过组建集团类的后勤企业专业服务于高等学校的方式,来彻底解决高校后勤的问题呢?这种思路,实际上仍然没有走出“政府驱动”的路子,其前提是全能政府、政府拥有完全信息和政府能够替代微观主体的决策。这种做法,实际上是计划经济思维的延伸,无异于“缘木求鱼”。因此,必须重新考虑后勤改革思路,认真选择具体途径。

目 录

C O N T E N T S

前言	1
第一章 引言	1
一、问题提出的背景	1
二、高校后勤的内容、组织体系和改革概况	3
三、本书的主要内容	6
第二章 关于高校后勤改革研究的评述	7
一、国内关于高校后勤的研究	9
二、关于已有研究的评述	17
三、本书研究的基本分析方法	18
第三章 效率机制：三维分析方法	21
一、“三维坐标”的第一个维度：费用补偿方式	22
二、“三维坐标”的第二个维度：治理结构类型	33
三、“三维坐标”的第三个维度：组织运行状态	37
四、三维分析的简单图解	42
第四章 高校后勤的改革：基本趋势	45
一、高校后勤传统体制的特点和高校后勤的边界	45

二、高校后勤现存体制	48
三、高校后勤改革的基本趋势	49
第五章 发达国家高校后勤管理对我们的启示	57
一、发达国家高校后勤的现状	57
二、效率机制视野中的国内外高校后勤比较	63
第六章 合法性机制视角的分析	67
一、组织的有限理性与高校作为有限理性的组织	70
二、利益相关者理论与高校的利益相关者	74
三、从合法性角度对两个基本问题的解释	86
第七章 高校后勤社会化改革的实现途径	93
一、非福利化的实现途径	93
二、非内部化的实现途径	97
三、非行政化的实现途径	103
四、高校后勤的分类改革	106
五、路径依赖与高校后勤改革道路选择	107
第八章 矛盾中的高校后勤改革	113
一、关于高校学生伙食部门改革的分析	114
二、关于高校学生宿舍的案例	121
三、社会化的极限	133
第九章 对现有政策的分析	137
一、高校后勤改革的目标是什么	138

二、在高校后勤改革中,政府应该做什么和可以 做什么	141
三、高校后勤改革中可能的问题	143
结束语	146
参考文献	147

引言

一、问题提出的背景

在新世纪来临的时候,世界正在进入一个以信息技术为标志的新时代,建立在知识的生产、分配和使用之上的知识经济,给我们的工作、生活、学习和交流方式都带来了重大的变化,也使各个国家和民族面临前所未有的挑战。高等学校是高素质人才的摇篮和知识创新的发动机,在知识经济中扮演着不可替代的角色,因此,高等学校的改革和发展,是摆在我们面前的严峻课题。

从1949年至今,我国的高等教育有很大的发展,特别是进入上个世纪90年代以来,这种发展尤为迅速。1949年普通高校在校生11万人,1990年达到190万人,在随后的短短7年内增加了127万人,达到1997年的317万人。从1999年起,全国高校开始进行大规模的扩招。到2003年,普通本专科招生约380万人,比上年增加60万人,增长19%。2003年全国研究生招生约27.3万人,比上年增加7万人,增长35%。全国各类高等教育规模预计可达1900万人,高等教育毛入学率约17%^①。按照有关标准,我国高等教育已经进入大众化的发展时期。

^① 周济. 大力实施科教兴国战略和人才强国战略 推动教育事业持续健康协调快速发展,在2004年度教育工作会议上的讲话. 2003-12-25

但是,我国高等教育的发展速度和现有规模仍然不能满足社会经济发展的要求,高等教育的发展还存在着许多问题和困难,总结起来有以下几点:

(1) 我国高等教育与发达国家相比,在规模和效益方面还存在很大的差距。虽然近年来随着高等学校扩招,高校的师生比迅速提高,但是,高校用人队伍中非教学科研人员的比例仍然很大,高等学校的办学效益有待进一步提高。

(2) 我国高等教育经费的补偿机制不尽完善,作为非营利机构,高等学校靠提高生产能力来抵消人员经费增长的余地非常小,在管理上一个首要的挑战就是要使收入的增长速度与支出的刚性上升保持同步。由于多年来国家财政的负担能力趋于弱化,政府作为资财提供者的作用在降低,而学生交费的能力受到经济发展水平和家庭收入水平的制约,因此高等学校的办学投入严重不足,办学条件相对恶化^①。

(3) 我国高等教育的办学体制、教育思想、内部管理体制严重滞后于社会和经济的发展要求,对于以市场为导向的经济改革的适应能力较差,资源的短缺与闲置并存,使得一方面高等教育的投入不足,另一方面存在巨大的浪费。

高等学校的改革与发展要解决的中心问题是,在国家高等教育发展规划指导下,如何最大限度地争取办学资源和如何最高效率地利用办学资源。其中一个关键的问题是,我国高校的后勤体系是否有能力支持高等教育的发展。

高校承担着应该由社会产业部门承担的职能,是我国高校后勤的主要特征。“吃喝拉撒睡,生老病死养”等生活服务,为教学科研等业务活动提供物质准备和公共条件的生产服务,都可以在高校自办后勤中找到相应的部门。高校办社会,给高等学校的运行和发展带来了许多消极的后果,高校后勤的机构层叠,人员庞杂,效率低下,经费负担沉重,以至于事业发展受到影响。后勤对高等

^① 周远清. 质量意识要升温,教学改革要突破. 新华文摘,1998(8),161~165

学校发展的制约,主要表现在两个方面:一是后勤部门与事业部门在资源上的矛盾,二是校内后勤部门的供应能力无法满足各方面的需求。高等学校现有的后勤服务能力和质量严重制约学校规模的扩展,如果继续采用外延扩张方式,靠高等学校自己筹办后勤,往往使高校不堪重负。原有的以“全能”为特征的高校后勤,以及长期计划经济条件下形成的管理体制和运行机制,广泛存在规模不经济,造成学校资源分散,人力资源和物质资源利用率低下。另一方面,随着经济和社会的发展,高等学校对后勤服务提出了许多新的需求,但由于后勤改革的滞后,后勤服务内容转移的滞后,造成一些服务供不应求,而另一些服务供过于求的结构扭曲。

高等学校后勤是高等学校的重要组成部分,对教学科研等事业发展起着重要的保障作用。高校后勤改革是高等学校改革的重要方面,可以说,如果高校不能建设一个精简高效、依托市场、费用低廉、保障有力的后勤体系,就无法保证高等教育改革的成功。但是,就目前的情况看,高校后勤在相当大的程度上不能适应事业发展的要求,后勤改革也在许多方面滞后于事业的改革进程,后勤的状况直接制约着高校的发展,后勤的改革与发展已经成为高校改革与发展的瓶颈之一,而改变高校办社会的局面,是我国高校改革与发展中的重要任务。

二、高校后勤的内容、组织体系和改革概况

(一) 高校后勤的概念和内容

高校的存在和发展都是离不开后勤的。但是,“后勤”又是什么含义呢?“后勤”一词来源于军队,指为军队提供物资和技术保障的体系。对应于“后勤”的英文词是“logistics”,而“logistics”源于希腊文“logistikos”,起源于西方早期战争,意思为“计算的科学”。在第二次世界大战期间,“logistics”在军队中得到了广泛的应用。后来,各行各业也都将服务于自身核心业务的物资保障和行政事务的部分



称作“后勤”，于是，有了“企业后勤”、“机关后勤”等等。“高校后勤”也就是为人才培养和科学研究提供物资保障、生产服务以及为师生员工提供生活服务的部门^①。

高等学校是高等教育实施的一般组织形式，高校的根本任务是人才培养，本身承担着培养人才和科学研究两大职能，这是高等学校与社会的基本分工。高等学校在运行中，不仅要进行教学活动和科学研究活动，而且还要有其他单位为教学和科研提供服务、为师生员工的生活和学习提供服务、为学校的运行提供物质条件和制度环境等等。从广义上说，在校内提供这些服务或产品的部门，都是大学的后勤部门。后勤部门具有不同于教学和科研的运行规律。

高等学校后勤，按照一般分类，包括总务后勤管理、基本建设管理、物资管理等方面^②。总务后勤管理，也叫生活后勤管理，是师生员工在校生活的重要保障，主要内容有：师生员工吃、住、行方面的生活服务和管理；水电暖的正常供应；校园环境、通讯设施、医疗卫生保健工作；托儿所、幼儿园的管理以及招待所、餐厅、浴室、理发室、商店、书店等商业设施。基本建设管理，包括土地的征用和总体规划、单项工程设计、施工进度与质量控制、大型的房屋维修和改建。物资管理，指为保证教学科研、行政事务工作的正常进行所需的物资的计划、采购、储运、分配和使用管理。

经过多年的实践和理论总结，高校后勤把“三服务、两育人”（为教学和科研服务、为师生生活服务、管理育人、服务育人）作为根本宗旨，坚持专业优化和整体协调，形成了一套较为完整的以自办为主的后勤体系。

（二）高校后勤管理的组织体系

高校后勤管理的组织体系，因校而异。但一般来说，根据高等学

① 林旭昌，姜群瑛. 论高校后勤的本质及其表现形式. 中国高教研究，2002(6)

② 蒋景华、卜中和. 高等学校后勤管理. 北京：北京师范大学出版社，12~13



校规模的大小,后勤管理组织体系分为三类^①。

学生在一万左右的高校,后勤一般由一名副校长分管,设总务长或校长助理协助工作,下设:①总务处,辖行政科、环卫科、接待科、运输科、学生宿舍管理科、幼儿园等;②基建处,辖技术科、施工科、材料科等;③房地产管理处,辖校园科、动力科、房产科、维修科等;④膳食处,辖食堂管理科、供应科;⑤劳动服务公司等,辖综合服务科、劳务管理科、技术培训科等;⑥校医院。

学生在五千左右的高校,后勤一般由一名副校长主管,直接领导各职能处。机构设置一般为总务处、基建处、劳动服务公司等,所辖的科级单位比较集中,比较精简。

学生在一千左右的高校,后勤一般由一名副校长分管,后勤管理工作集中设总务处,辖行政科、基建科、财务科、膳食科、劳动服务公司等。

在深化改革的过程中,不少学校的后勤组织体系发生了变化,已经或正在向“小机关-多实体-大实体”的管理体制转变。

(三) 高校后勤的发展概述

建国五十多年来,我国的高等教育事业取得了巨大的成就。高等学校的后勤也经历了一个发展和完善的过程,其规模、机构、队伍、功能、作用都有了重大的变化。概括而言,高校后勤的发展经历了三个时期:

(1) 1949~1965年,高等学校后勤开始建立自身的工作体系,后勤工作的方针、地位、作用、管理原则、组织机构、职工队伍等在这一阶段逐步形成和建设起来,为保障教学科研的正常进行和不断发展、改善师生生活做了大量的工作。

(2) 1966~1976年,高校后勤经历了十年“文化大革命”的破坏。高校后勤的管理机构被“砸烂”,管理制度被废除,高校在基本建设、物资设备和生活服务设施等方面所遭受的损失不计其数。

^① 蒋景华、卜中和. 高等学校后勤管理. 北京: 北京师范大学出版社, 12~13



(3) 1977~现在,粉碎“四人帮”后,随着拨乱反正的展开,高校后勤逐渐回到了正轨。十一届三中全会后,随着各条战线的改革,高等学校也开始了内部管理体制改革,新的形势给高校后勤工作提出了新的任务和要求。高校后勤改革从1979年试验起步,在管理体制和运行机制等方面进行了大胆地探索,经历了从单项改革到综合改革、全面推开的过程,改革的脉络越来越清晰,社会化成为高校后勤改革的方向。

三、本书的主要内容

高校后勤改革,涉及经济学、教育学、管理学、社会学等学科,以及专业技术知识,是一个复杂的问题。目前,许多文献中关于高校后勤改革问题的讨论,缺乏较深刻的理论分析,本书试图作一尝试,运用经济学的一些基本原理,对高校后勤的运行和发展规律进行分析和探索。

第一章叙述高校后勤改革的背景。第二章回顾了近年来关于高校后勤改革的一些研究文献,简要分析了目前研究中的不足,提出了本书的基本研究方法。第三章从效率机制的角度,确立了分析高校后勤问题的基本方法——三维分析法。第四章运用这种分析方法,分析传统的高校后勤体制和现实体制的特点,论述高校后勤改革的基本方向——社会化,以及社会化的重要含义。第五章对国外高校后勤的情况和特点进行了介绍,并从比较的角度,提出了我国高校后勤存在的主要问题。第六章从效率视角无法解释的现象以及以效率为中心的改革中遇到的阻力和困难,提出引入合法性视角的分析方法。第七章分析了社会化改革的具体途径。第八章以高校学生宿舍和学生伙食改革为分析对象,描述了后勤改革过程中的矛盾及其原因。第九章,以现行改革政策和思路为分析对象,指出了政策中存在的问题,以及更加务实的改革思路。在结尾,以简洁的语言总结了本书的基本观点。

关于高校后勤改革研究的评述

关于高校后勤管理和后勤改革问题,国内外都有相应的文献。但是,从我们收集文献的情况来看,能够收集到的国外文献比较少,而且有明显的特点。一是这些文献中,涉及管理问题的较多,而涉及改革问题的较少。我们认为这也许与这些国家的高校后勤体系已经比较完善,处于稳定运行状态有关。他们的业界人士探讨的是后勤的管理运行中的突出问题,而不是后勤体系系统性的改革问题,比如集中采购的问题。二是这些文献并不集中在高等教育和教育经济期刊,而散见于管理类期刊以及一些高校管理的书籍之中。我们认为,这也从另一个角度说明高校后勤的相对稳定性使他们更多地是从管理和运行的角度进行探讨。

相比之下,我国高校后勤改革的研究较多,高校后勤的管理问题,也大多从改革的角度或者结合改革的思想进行研究。这些文献,既可以在管理类的杂志上找到,也可以在教育类杂志上找到,还可以在经济类杂志上找到。不仅高校后勤人员在探讨后勤改革的问题,而且中央领导的讲话、政府部门的文件、学校校长的讨论和经验交流,都会涉及后勤改革的问题,不少的研究生还将后勤改革问题作为他们的学术论文。教师关心后勤的问题,学生关心后勤改革,甚至学生家长也从孩子在校生活的角度关心后勤服务和管理问题。因此,从文献上看,我国是高校后勤研究的大国,有着非常丰富的后勤研究资料。

(1) 与发达国家相比,我国高校后勤长期以来的运行环境具有特殊性。

西方发达国家的高校和高校后勤体系,从其产生就基本处于较为完善的市场经济环境中。而我国在建国以后,高校后勤建立、完善过程,基本上处于社会主义计划经济体制的环境之中。基本社会制度和经济环境,塑造了不同的微观主体,这些微观主体也有着不同的行为方式。所以,随着社会主义市场经济体制的确立,资源配置的基本方式从计划到市场的重大改变决定了我国高校后勤改革是一项前所未有的制度变迁。在这个过程中,不同观念的冲突、多种认识的出现、政策的易变和权宜性、改革领域的无序状态等都是必然的,这也造就了我们后勤改革研究的复杂背景和丰富成果。

(2) 与发达国家相比,我国还面临和经历着高等教育的巨大发展,高校后勤也面临严峻的考验。

尽管我国的高等教育已经进入了大众化阶段,高等教育的受教育人数在几年内有了长足的发展,但是,制约高等教育发展的后勤问题在有些方面并未得到彻底的改善,有些地区、有些方面还有所恶化,比如高校学生的住宿条件等。因此,如何为迅速发展中的高等教育提供有力的后勤保障,如何通过改革解决后勤的供应能力、服务水平和经营效率问题,是摆在我们面前的重要任务,也是重要的话题。

(3) 与许多发达国家相比,我国幅员辽阔,各地社会、经济发展水平和发展高等教育的条件差别巨大,后勤改革的模式和途径必然也是多样化的。

环境对组织的影响是深刻的。环境的巨大差别决定了高校后勤改革的具体模式、方法、步骤等方面要充分考虑到特殊性因素,要做好普遍性和特殊性的良好结合。我们只能确定高校后勤改革的一般思路和一般原则,而这些原则和思路也并不是“放之四海而皆准”,还需要因地制宜、因材施教,需要与时俱进,允许多样化。在这个过程中,各种思想和观点的碰撞是必然的,也是有益的。