

# 试论政府在深化高校后勤社会化改革中的作用

许国玺

(华侨大学 后勤与资产管理处, 福建 厦门 361021)

**[摘要]**真正的高校后勤社会化改革是一个系统、渐进的过程,近年来高校后勤社会化改革步骤有所放缓,目前正处于回头看和进一步深化改革的关键时期。客观分析高校后勤社会化改革现状和面临的困难,理解政府在深化高校后勤改革进程发挥龙头作用的重要性,探明抓紧成立专门机构、出台改革政策、制订统一后勤服务规范和标准体系的途径,反思后勤服务行业持续发展的关键策略。

**[关键词]**高校后勤改革; 政府作用; 对策建议

**[中图分类号]** D625

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1673-9477(2012)03-0070-04

## 一、高校后勤社会化改革现状

### (一) 政府的政策推动促进高校后勤社会化改革全面展开并取得较好成效

从上世纪90年代以来,高校后勤社会化改革问题日益受到中共中央和国务院的高度重视,党中央、国务院在有关教育体制改革文件中,明确提出高校后勤必须从高校行政管理中剥离出来,高校后勤保障要走社会化改革的道路,为此,高校后勤社会化改革于1999年全面启动。十几年来,在政府关于后勤社会化改革政策的指导下,高校全面实施后勤管理体制与运行机制改革,转变了计划经济时代传统的“等、靠、要”思想观念,引入了竞争机制,推行了后勤人员聘用制和绩效工资制度,彻底打破了“吃皇粮”和“平均主义”,使后勤服务面貌发生了较大变化,服务水平和服务质量得到较大提升,取得了较好的改革成效。

各高校大胆改革和实践,因校地环境相应设计实践符合自身办学与发展特点的后勤管理模式,在后勤社会化改革上纷纷走出了成功的一步。可以归纳为以下几种情况:一是有一部分高校通过实施后勤系统与学校行政的剥离,组建相应的服务集团或服务实体,与学校主管部门建立了甲乙方关系,实现了运行机制的根本转变,提高了整体服务效能;二是一部分高校大胆实施校内后勤系统转制改革的同时,还扶持本校后勤实体做强做大,走出校门参与市场竞争,对外提供服务。例如一些高校由学校原后勤集团职工自愿入股的形式,不带走学校一分资产,实行了学校不入股的“零产权”转制,走向社会市场,通过自己的专业化服务优势,以公开参与市场竞争的方式不断拓展业务,为多所高校提供了后勤保障服务,企业自身也不断走向成熟;三是一部分高校大胆引进社会专业化优质企业承担后勤服务也取得喜人成效。这种模式主要在新校区没有历

史包袱的情况下比较普遍,包括食堂、楼宇管理、环境卫生、绿化、交通、通信和生活服务等全面引入社会专业化企业管理服务,后勤服务一步到位实现了市场化配置和社会化服务,降低了办学成本,提高了管理服务水平,赢得了较好的评价。

### (二) 高校后勤服务市场化趋势日益明显

一是高校后勤企业和社会专业化服务公司得到比较快的发展。这取决于两方面原因:一方面是高校办学发展的内在需要,也就是所需的后勤服务水平和保障质量不断提升的驱动结果。另一方面是企业为了提高竞争力而自身发展的结果。二是高校后勤减负增效的要求日益强烈,通过市场化配置提升后勤服务水平和品质成为趋势。经过十几年来高校后勤社会化改革的过渡,高校后勤历史包袱逐步减轻,在后勤社会化改革模式的探索上,由准企业化运作的学校自主服务的“内化模式”向委托社会专业管理服务的市场化配置的“外化模式”过渡的趋势逐步显现出来。

## 二、高校深化后勤社会化改革面临的困难

虽然十几年高校后勤社会化改革成效显著,但是后勤社会化改革是一项复杂的系统工程,涉及面广。从长远来看,目前我国高校后勤社会化改革还处于初步或过渡阶段。近两年来,高校纷纷进行了改革回顾和反思,后勤社会化改革出现了有些“停滞不前”现象。不少高校面临着后勤管理体制与运行机制不尽完善,改革模式不尽科学,甚至改革方向不甚明确等问题,这些问题有待于进一步探讨和解决。如何进一步深化后勤服务管理体制和运行机制改革,进而减轻高校的办学负担,卸下沉重的包袱,提高办学效益,仍然成为当前摆在高校面前的一项重要课题。

**[投稿日期]** 2012-06-10

**[作者简介]** 许国玺(1969-),男,福建泉州人,助理研究员,研究方向:高校管理、教育学。

### （一）高校后勤社会化改革成效遍地开花，但是各自为政现象较为普遍

十几年的改革，可以说全国高校取得的成效遍地开花。对全国高校来说，都是在中央总体改革方案和精神的指导下分步实施的，改革总体是有序和基本切合中国高校发展要求的。从每所高校自身改革情况来看，改革取得成效的有不少，到处都有“闪光的珍珠”，但是仍有部分地区高校后勤社会化存在盲目性<sup>[3] P23</sup>，改了又改，甚至方向不明确。由于各高校实际情况不同，改革也存在“八仙过海，各显神通”的情况，高校之间成功经验的交流不充分，好的经验互相借鉴的不多。尤其是近两年来，高校纷纷进行了改革回顾和反思，后勤社会化改革出现了有些“停滞不前”现象。

### （二）高校后勤服务市场化环境不尽成熟

尽管政府公共服务市场化改革的成功经验给高校带来了有益的借鉴，高校后勤服务也尝试通过竞争择优办法引入社会专业化公司承担，但是目前市场化环境还不尽成熟。原因有三：一是高校后勤服务通过“外化模式”采取市场化方式配置的需求程度还不高。目前大部分高校（尤其是旧校区）后勤社会化改革仍然处于初步阶段，即学校自办为主的“内化模式”阶段，为高校提供后勤服务的大部分是自身改制的后勤实体或企业，实质上还是处于垄断服务阶段。这个阶段实际上是处于“老人老办法”与“新老交替”的过渡时期，需要十几年或二十几年甚至更长的时间，这也是社会发展规律决定的，是一个的必然的过程。在这种“内化模式”大环境下，市场化发展受到制约。二是提供高校后勤服务的社会专业化企业发展时间短，经验积累不足。随着1999年后后勤社会化改革全面铺开，高校后勤服务走向市场化配置才逐步得以拓展，尤其是近几年来才得到比较快速的发展。专业化后勤服务作为一个新兴的行业，服务企业本身对高校办学的特殊功能和性质理解还不深，对如何为高校提供良好的后勤服务的经验积累还不够。三是提供高校后勤服务的社会专业化企业发展不平衡。国内一些较大城市以及沿海经济较发达的地区发展较快，如北京、上海、广东、浙江等，也有一些经济较发达的地区发展也不平衡，内地与经济不发达的地区发展相对差一些。

### （三）高校后勤服务标准体系不健全

目前，高校后勤服务没有统一的规范和标准。在高校后勤服务市场化配置过程中，服务企业现有的质量标准主要参照的是社会行业服务规范与质量标准。例如物业管理，服务企业主要是参照社会住

宅的标准和规范，这与高校教育属性和育人功能的特殊地位所要求的服务内涵是不相称的，存在一定的差距。而且各高校根据自身办学需要，在对后勤服务的要求上也是内容不同，标准各异，其服务质量标准除了参照社会行业服务标准外，对高校教育属性和育人功能的特殊地位所要求的质量标准与规范往往难以准确把握并形成定性定量条款。对服务企业如何做到社会专业化、标准化服务，并与高校办学理念和功能特性有机融合的要求也只能做到仁者见仁，智者见智。例如五年来我校在两次大物业管理的招投标中，服务项目明细的工作规范和质量标准是相关职能部门在借鉴社会服务行业规范的基础上，立足本校实际，根据自身的高校工作经验，对管理服务的明细要求进行修改、补充和完善而提出的。尽管学校和服务企业经过一定时间双方磨合运作和验证，管理服务明细要求是比较合理的，但是对某些工作只有运用定性要求，在如何转化为定量可操作性要求的方面还存在一定缺陷，由此造成的结果是服务企业工作目标不明确，工作弹性大，不利于服务监管和量化考评，容易产生服务偏离，影响服务质量。

### （四）高校后勤服务需求目标与专业化企业追求目标存在错位

高校作为一个具有特殊功能的办学机构，其公益属性决定了所需的后勤服务提供也有其特殊的要求。高校后勤社会化改革的目的是为教学、科研和师生生活提供更优质的服务，并实现管理育人、服务育人。高校后勤服务核心目标是育人，这决定后勤服务本质属性就是公益性。因此，提供高校后勤服务不应以追求经济效益为目的，即应重社会效益，轻经济效益。例如政府对高校学生住宿收费标准有明确规定；为了保证高校稳定，饮食服务必须零利润经营等。然而，专业化企业生存的主要目的是追求利润的最大化，这是由企业自身的性质和市场经济特点决定的。在目前没有政策约束的情况下，提供高校后勤服务的专业化企业追求经济利润最大化的目标与高校办学公益性的矛盾必然存在。高校后勤服务涉及面广，事务比较繁杂，决定了专业化企业是劳动密集型企业，工作主要靠“人”。专业化企业在追求经济利益最大化上表现出的矛盾往往体现在以下几个方面：一是人员素质低配。即在人员配置时，整体素质要求比既定标准要求低一个档次，以降低人员成本支出。造成后果往往是工作标准降低，育人功能得不到充分体现；二是减少人员配置数量。即不按既定人数要求配置人员，采取一人双岗或延长工作时间的办法，以达到减少支出的目的。

除上面后果外,还造成工作不到位,精细化程度不高,执行力不强,工作积极性得不到很好发挥等后果。三是千方百计减少其它成本支出。例如在维修维护方面,往往是可做可不做的不做;想方设法降低材料质量要求等。造成后果是工作不到位,服务质量不高。

### 三、政府在当今深化高校后勤社会化改革中应发挥的作用和对策建议

正如李岚清在第二次全国高校后勤社会化改革工作会议上讲话指出“高校后勤社会化改革,从表面看是单项改革,实际上涉及很多方面,政策性很强,实践要求很高,是一项庞大的系统工程。”为此,如上面所述,高校后勤服务在社会化改革进程中面临的种种困难存在是客观的。十几年来来的改革成效证明,面对多大的困难是可以攻克的。事实也证明,十几年来政府发挥的政策指导作用取得阶段性成果,但是推进力度与高校后勤社会化改革客观要求仍然存在差距。政府主导不够,改革停滞不前<sup>[4]p178</sup>。

既然高校后勤社会化改革是一个庞大的系统工程,这就要求政府不应该停留在过去的政策或改革指导方案出台的层面上,在整个改革过程中实施具体指导、协调、规范和监督落实更应是决定改革成效的关键。目前,在各高校纷纷对后勤社会化改革进行回顾与反思的关键时期,更加需要有一个权威主体对好的经验做法进行提炼和推广,也就是将“珍珠串成项链”让改革成果照亮一片,这个角色非政府莫属。只有在政府主导下,全面发动政府、服务行业和高校各方面力量,层层抓落实,互相补台,相辅相成才能实现最终改革目标。而政府及时发挥应有的龙头主导作用非常适时,也是当今高等教育改革和发展的内在和客观需要,具有较好的实践意义。只有充分发挥政府的龙头主导作用,着手做好以下几方面工作,才能使进一步深化高校后勤社会化改革水到渠成。

#### (一) 抓紧成立后勤社会化改革专门机构,实质性地推进高校后勤社会化改革

这个机构应当是赋予一定行政权力的常设机构,其基本职责应该包括:调研和制订有利于推进高校后勤社会化的相关政策或条例;协调和理顺国家相关主管部门、社会专业化行业和高校之间的关系;联合并指导社会服务行业制订符合高校办学要求的后勤服务统一参考规范和标准;对高等院校后勤社会化改革实施指导和监督;及时协调解决高校在后勤社会化改革过程中出现的各种困难问题。

#### (二) 政府应尽快制订并出台新一轮改革指导方案

新一轮改革指导方案应结合目前高校后勤社会化改革现状和社会服务行业的实际,明确和统一今后一段时期的指导思想,制订统一的改革工作目标,全面调动和发挥政府、社会行业 and 高校的工作积极性,按一定的工作步骤循序渐进,分步实施。政府、社会行业和高校改革工作的实施应该是紧密相联,相辅相成的。要杜绝脱离实际,各自为政盲目蛮干的现象,也要防止思想僵化,固守不前的现象。

#### (三) 应制订并出台相关配套政策或相关工作条例,以提供政策或法律支持

目前出台政策或条例应着重推动做好几方面工作:第一个方面是应支持和约束社会服务行业坚持高校后勤服务公益性的原则。高校提供后勤服务的目的是通过优质服务培育人才以实现社会效益最大化,经济上应是“微利”的。因此,应通过制订《高校后勤服务管理条例》,对服务行业承接高校后勤服务实施盈利约束,由审计部门介入对其经济行为进行审核和督查。第二个方面从减轻高校经济负担出发,从法律层面予以政策支持。高校作为一个公益性机构,其经济收入来源有限,减轻高校负担提高办学效益是后勤社会化改革的工作目标之一。目前社会行业为高校提供后勤服务是必须纳税的,俗话说“羊毛出在羊身上”,这无形中加重了高校的经济负担。高校在后勤经费困难的情况下,只有选择以“低要求、低效率、低质量”为代价,维持来自办后勤和粗放型管理服务的模式,这对高校后勤社会化服务的改革目标也起了严重的阻碍作用,影响了改革进程。政府应及时出台关于提供高校后勤服务的税收优惠政策,予以减税或免税支持。

#### (四) 应结合高校育人功能,制订统一的高校后勤服务规范和标准体系

依法建立完整统一的高校后勤服务规范,不断建立健全相关管理制度、收费参考和质量标准,是高校后勤服务品质得以保证,目标要求得以实现的根本保障。高校后勤服务规范和标准体系的建立必须在严格遵守国家法律法规的前提下,顺应社会主义市场经济和高等教育发展规律,与高校后勤服务内在要求相吻合。因此,在建立过程中,要采取政府专门机构主导、社会行业发挥优势和高校充分参与的方式,要借鉴和吸收社会服务行业的好的做法,并充分考虑高校以育人为中心的工作理念。体系制订后,要以政府主管部门名义正式下发文件,以促进社会服务行业和高校共同遵照执行。

### (五) 通过建立高校后勤服务准入制度, 规范行业行为

从目前的情况看, 高校后勤服务没有统一的规范和标准体系, 为高校提供后勤服务的社会行业(例如物业管理行业)还处于边探索边磨合的初步发展阶段。在高校后勤服务统一规范和标准体系建立后, 政府应组织管理整个后勤行业<sup>[5] p37</sup>, 对相应服务企业应建立高校后勤服务资质认定制度, 资质的认证应由政府专门机构主导组织并颁发, 行业协会协助。在资质认证上可参照社会服务行业, 根据服务企业自身综合服务实力进行核定, 可分国家一、二、三级不等。同时应明确规定, 相应的资质服务应与高校办学规模对应起来, 即企业资质达不到就不能服务更大规模和更高要求的高校, 以利于高校在通过市场化配置时自主选择服务企业, 从而在制度规范上对高校后勤服务的择优提供保证。

### (六) 多方联动, 鼓励和支持高校原有自办的后勤服务实体或企业的快速发展

高校后勤服务市场环境是否成熟取决于高校后勤服务行业的发展状况如何。服务行业自身发展程度如何, 是否具备符合高等教育发展规律而提供优质服务的实力, 是高校能否实现自主灵活选择服务对象的前提条件。目前高校自办的后勤服务实体大部分是通过1999年以后的后勤社会化改革, 从旧体制转制而成的。创办以来大多是处于高校拨款与自我垄断服务的“内化模式”环境中, 没有经过社会市场优胜劣汰过程的考验, 自身生命力不强, 服务标准不高, 思想比较僵化, 服务效率不高, 动力相对不足, 应经过一定时期的成长扶持。高校自身服务实体和服务企业也是处于以自我服务为主的初级时

期。因此, 全面迅速和规范发展高校后勤服务行业是当今形势所需, 也是健全高等教育公共服务体系的内在紧迫要求。在今后一定时间内, 政府应积极创造条件使有潜力的高校后勤实体或企业有发展的机会, 通过人、财、物等方便的扶助, 使管理和服务水平在现有基础上更上一个新台阶。在过渡到一定时期或条件成熟的情况下, 通过政府干预, 有选择性地将高校原有实体或企业与社会优秀企业合并, 或者对自身生命力较强且有发展前景的实体或企业通过政策扶持办理法人资质, 并加强扶持力度促使其走向独立成长。

综上所述, 面对当前高校后勤社会化改革的现状和困难, 政府充分发挥龙头作用是关键, 通过抓紧成立专门机构、制订改革方案与政策条例、标准体系、行业规范和发展后勤行业, 必然对进一步深化高校后勤社会化改革产生积极的推动作用, 具有十分深刻的意义。

### 参考文献:

- [1]沈晓春, 冯艳飞. 高校后勤管理学[M]. 湖北人民出版社, 2005.
- [2]王守军. 高校后勤改革理论探索[M]. 北京: 清华大学出版社, 2005.
- [3]黄楼仁. 高校后勤社会化改革现状分析与对策探讨[J]. 保山师专学报, 2009(04): 23-25.
- [4]曹保英, 程倩. 论政府作为在推进高校后勤社会化改革中的作用[J]. 经济与社会发展, 2009(01): 31-33.
- [5]吕维霞. 高校后勤社会化改革中的政府作用[J]. 高校后勤研究, 2010(01): 58-60.

[责任编辑 王云江]

## On the government's due role in deepening the reform of college logistics socialization

XU Guo-xi

(Logistics and Asset Management Department, Huaqiao University, Xiamen 361021, China)

**Abstract:** The substantial reform of college logistics socialization is a systematic and progressive process. In recent years such an endeavor has slowed down and is now at the critical period of reinforcement and furtherance. This paper, by basing on the matter-of-fact analysis of the current situation and difficulties of the reform of college logistics socialization, highlights the importance of government's key role in deepening the reform of college logistics socialization, develops the approaches with regard to establishing special organizations, making policies of reform and enacting the norms and standard system for logistics services, coming up with the critical strategies for the sustainable development of logistics services.

**Key words:** college logistics reform; the government's role; countermeasure and suggestion