

高教文摘

2013 年特刊

铜陵学院教育教学研究所 编

2013 年 6 月 15 日

目 录

后勤社会化专题（特刊）

- 高校后勤社会化改革路径选择1
- 高校后勤社会化改革主要模式的比较与优化2
- 高校后勤社会化改革的合同行为5
- 高校后勤社会化改革的现实问题及策略7
- 国外高校后勤管理模式研究10

高校后勤社会化改革，事关高校人才培养工作的大计，我校分管后勤的校领导因此也尤为关注这项改革的动向，特嘱咐本所对此进行相关研究。

——教研所

高校后勤社会化改革路径选择

黄益方

1985-1999 年，是我国高校后勤社会化改革的提出和摸索阶段；2000-2003 年，高校后勤社会化改革进入全面启动和高速推进阶段；2004-现在，高校后勤社会化改革处于徘徊状态。《国家中长期教育改革和规划纲要（2010-2020 年）》提出，要继续“推进高校后勤社会化改革”。但如何推进尚无明确方案。

一、高校后勤社会化的涵义

高校后勤社会化的具体涵义，一直没有一个统一的明确界定。最初的涵义主要是指把高校后勤交给社会去办，高校不再办后勤，只管后勤。但经过10多年的实践，在中国，把高校后勤服务简单地交给社会是不现实的。因为中国高校后勤服务还承担了校园稳定、公益性服务和育人等政治责任。社会化应当是指将高校后勤服务纳入社会服务市场，但可以是社会企业承担，也可以是学校后勤实体承担，主要是引入市场机制，提高运行效率和服务质量。

二、高校后勤服务的特殊性

高校后勤服务有其特殊性，既具有经济属性，也具有教育属性；既具有商品属性，也具有公益性。除了纯经营项目外，大部分的高校后勤服务项目属于准公共产品。

三、高校后勤社会化改革的路径选择

（一）高校后勤服务实体企业化

高校后勤社会化改革的路径主要有两个，一个是“外化”，就是将后勤服务全部外包给社会企业，高校不再办后勤，只管后勤；一个是“内化”，即高校后勤服务实体企业化，由高校自办的后勤企业来承担后勤服务。

（二）政府公益性投入和配套政策的制度化

高校后勤服务具有公益性的属性，主要是准公共产品，这个公益性应当由政府来承担。同时高校后勤服务具有教育属性，需要政府给予配套的优惠政策，这些政策需要通过法律法规来予以确认，长期保持不变。如政府要求学生食堂不能涨价，但社会物价持续上涨，这个成本应当由政府来承担，并建立长效机制。

（《高校后勤研究》2012年第2期）

高校后勤社会化改革主要模式的比较与优化

詹步强

我国第三产业还欠发达，行业约束机制尚不完善。在这样的条件下，要实现“市场提供服务，学校自主选择，政府宏观调控，行业自律管理，职能部门监管”的社会化改革目标仍需要一个较为长期的艰难过程，高校办后勤的格局还将在一定时期内存在。

一、高校后勤社会化改革的两种主要模式

经过十余年后后勤改革形成的“小机关，大实体”模式和“小机关，多实体”模式，是当前我国高校后勤应用最广、影响最大的两种主要管理体制改革模式。

“小机关，大实体”模式，是指高校将校内服务内容不同的后勤单位组成一个大实体（如后勤集团或综合服务中心）作为乙方，而保留行使行政职能的小机关（设总务处或后勤管理处）作为甲方，负责规划、管理、协调、监控大实体。

“小机关，多实体”模式，是指高校根据校内不同的后勤服务内容，成立相应的后勤实体（如中心或公司）作为多个乙方，而保留行使行政职能的小机关（设总务处或后勤管理处）作为甲方负责规划、管理、协调、监控多实体。

二、两种主要模式的比较分析

（一）推进社会化改革灵活性方面的差异

虽然高校办后勤的格局在一定时期内仍将存在，但它毕竟是过渡时期的产物，后勤社会化改革的最终目标是实现后勤服务的社会化。“小机关，大实体”模式从形式上看减少了学校直接管理后勤的层次，各项服务项目可以尽快与学校规范分离，可能从某种程度上比较符合改革者的意愿，似乎改革程度更强、力度更大一些。但实质上，由于其运行机制的复杂性、艰巨性以及大实体与学校错综复杂的关系，缺乏一定的灵活度，难以达到较好的预期效果。尤其是这种模式将学校的各种后勤服务项目都归并在了大实体中，市场开放度较低，可控性相对较弱，不利于接纳市场专业化服务，一旦某些条件成熟，可以交由社会提供服务的项目，就较难从大实体中分离出来。

在“小机关，多实体”模式中，学校虽然要面对诸多后勤实体，保留一定的行政管理色彩，但有一定的市场开放度，灵活性和可控性较强，学校可以根据不同的服务内容和经营项目进行分类管理，有利于各实体根据各自的条件以不同

方式、不同速度、不同经营手段、不同要求、不同标准灵活运作。一旦条件成熟，就可较方便地将某个服务项目乃至整个实体的服务内容交由社会提供专业化服务，做到成熟一个推出一个，逐步地实现社会化改革的目标。

（二）后勤实体运行风险方面的差异

“小机关，大实体”模式因所有服务项目均纳入大实体，关联度大，牵一发而动全局。已经注册为独立法人的大实体处于市场经济的前沿地带，不但更加直接地面对激烈的市场竞争风险，而且还要面对国家的税务和工商等方面的监督管理。尤其是由于种种原因，大实体很少能注册成为独立法人，近年来又按要求大多取消了较为独立的二级财务，身份较为尴尬，运营更加困难。同时，政府的错位、越位和缺位以及学校政策的摇摆和配套措施的缺乏，更容易给高校后勤大实体的运作造成更多的困难和迷惘。一旦大实体经营出现问题，所产生的影响就不仅仅是大实体本身，而且可能对整个学校的后勤保障能力甚至学校的稳定造成较大的冲击。

在这一方面，“小机关，多实体”模式可能更易于规避风险。因为各个实体因经营的内容不同，侧重点各异，可以抵御不同的风险。又由于它们的经营项目较为单一，专业化程度较高，船小好调头，应变能力较强，可以减少风险的冲击。即便有了风险，影响也不过是后勤系统中的某一个项目，对整个学校的保障服务不会产生巨大的影响。

（三）后勤资产管理力度方面的差异

“小机关，大实体”模式，一般是学校将后勤资产直接划归大实体，由大实体按不同的服务性质配置到所属的各个服务单位。大实体拥有后勤资产的使用权、管理权和经营权，并承担相应的责任和义务，资产分类管理必然由大实体统一负责。因此，就容易出现一定程度的多层次管理，效率和效果就较难把握，资产管理力度相对较弱。

“小机关，多实体”模式，是学校按不同的服务性质将相应的后勤资产直接划归各个小实体，小实体对后勤资产拥有使用权、管理权和经营权，并承担相应的责任和义务。小机关直接对各种资产实行分类管理，减少了管理层次，便于将不同的资产依据不同的使用性质在政策上进行区别对待，如用于经营性的资产就要向学校缴纳一定的有偿使用费，用于服务性的资产实行“零租赁”。效率和效果较好把握，资产管理力度相对较强。

（四）后勤实体规模效益方面的差异

“小机关，大实体”和“小机关，多实体”模式，都基本保留了学校原有的后勤保障体系，实体都参照实行一定程度的“自主经营、独立核算、自负盈亏、自我发展”的企业化管理。“大实体”作为法人或准法人对学校负责，便于按现代企业制度运营，资源占有量较大，有利于后勤资源的综合利用和优化配置，后勤员工就业的回旋余地较大，综合实力相对较强，有利于自身的发展壮大和形成规模效益。

“小机关，多实体”的运作较灵活，各类服务项目便于与社会相关行业对接，有利于各个实体形成自己的特色和优势乃至品牌，但后勤资源较单一和分散，后勤员工就业的回旋余地不大，综合实力相对较弱，难以按现代企业制度运营，较难产生规模效益。

三、两种主要模式的优化

（一）资产管理方面的优化

一是学校应当保持对后勤的必要投入，保证各类设施能够满足后勤服务的实际需要；二是必须明晰资产的产权关系，尽量避免因产权不清引起利益纷争；三是要合理配置各种资源，最大限度地降低运作成本；四是应当以合同或协议的形式，明确各自的责、权、利，保证国有资产的保值增值。

（二）后勤队伍方面的优化

首先，需适度引进吸纳急需的管理骨干和技术人员；其次，应加大员工的培训力度；再次，应积极营造良好的用人留人环境。

（三）竞争机制方面的优化

一是制定相应的准入制度，适度引进社会企业参与学校后勤服务；二是加强学校后勤实体内部的竞争；三是制定严密的监控和评价体系。

（《高教探索》2011年第5期）

高校后勤社会化改革的合同行为

丁光洋

高校后勤社会化改革是社会主义市场经济的必然要求。高校后勤社会化改革就只能按市场经济的规律运作，而市场经济从本质上来说就是一种法制经济。因此高校后勤社会化改革也必须依法办事。只有这样，才能确保高校后勤社会化改革平稳、有序、健康地推进，加强领导，狠抓落实，将后勤的全面工作并入法治轨道。后勤及产业集团在改革潮流中，涉及到方方面面的法律法规，如行政法律、刑事法律、民事法律、经济法律等，下面主要分析后勤及产业集团适用最广泛的合同行为。

一、学校与后勤及产业集团合同化

高校后勤社会化以来，学校将后勤系统中的行政管理职能与经营服务职能剥离，从原来的行政垂直管理模式转变为事（行政管理）企（服务经营）分开。但多数高校设备后勤管理处（或后勤产业管理办公室）作为甲方代表学校加强对后勤及产业集团（乙方）的协调、监督和检查。实行合同化是最理想、最可行的一种方式。在合同中明确甲乙双方的职责、管理目标、管理体制、总经理职责、财务管理机制、资产管理等。原学校后勤服务方对校内市场和甲方的各项工程有优先权；维护招聘职工的合法权益，落实保险；确保国有资产的保值、增值；维护学校稳定，重视安全生产，切实做到无重大安全事故等。

二、后勤及产业集团与服务实体合同化

后勤及产业集团下设若干服务实体（中心、部、室、厂），为了加强对其管理，发挥最大效能，一般采取与其签订目标管理协议，其目标包含工作目标和措施、经济目标、安全目标、综合治理责任、奖惩目标等，特别是安全责任，结合工作实际，建立健全安全规章制度和安全操作规程、领导小组、落实检查监督责任、贵重物品的保管、关注职工思想动态，切实做到无重大安全事故。

三、后勤及产业集团与职工合同化

后勤及产业集团内部实施工作目标合同化，一是用工合同化，后勤及产业集团根据工作要求，必须招聘大批的从业人员，加入到集团之中，也必须以合同形式明确双方的权利和义务，根据劳动合同法的规定，在合同中必须明确合同期限、工作内容、工作时间和休息休假、劳动报酬、社会保险、劳动保护、劳动条件和

职业病危害防护、劳动合同的变更、解除、终止、续订以及劳动争议处理等。二是目标合同化，后勤及产业集团或下属各服务实体应与职工签订目标管理协议，主要明确各位职工的岗位目标和安全目标。

四、后勤及产业集团服务内容合同化

随着高校学生人数增加，服务的内容、范围和数量也随之扩大，后勤及产业集团在提供服务时，大量的服务活动必须采取招标来完成，如饮食服务中心采购米、面、油、肉等，生活服务中心学生公寓采购的床、柜、棕垫以及床上用品等，园林和维修中心金额大的维修、绿化项目，水电中心、楼堂管理中心、幼儿园、车辆中心、印刷厂等服务实体涉及金额较大的项目都必须在学校纪委、审计、计财等部门的监督配合下，在网上发布招标公告、资格审查、招标、投标、中标、公示、签订合同等，严格按招标投标法的规定进行，从而使招标活动做到公开、公平、公正。

通过对后勤工作的合同化、目标化、具体化和标准化，避免了后勤管理工作中决策含糊、执行缺乏标准和目标，能够大大提高服务质量和锻炼管理队伍。但必须注意合同内容要合法化；充分依托校园文化，服务教学、科研为导向，实施后勤“契约式”管理，明确主体之间的权利义务，使其规范化和程序化，在合同范围内化解矛盾，减少纠纷，为高校的教学管理和学生管理提供坚实的基础和保障；充分发挥思想政治工作、诚信教育和法制教育在“契约式”管理过程中的作用。

（原题为《法治视野下的高校后勤社会化改革》，
《高校后勤研究》2012 年第2 期）

高校后勤社会化改革的现实问题及策略

佟明光

一、高校后勤社会化改革的认识误区

（一）缺乏对本校校情的考虑，夸大后勤社会化管理

目前，高校后勤社会化改革形式主要有三种：一是将原来的后勤管理部门集中成立了具有法人地位的后勤服务集团，也就是校内后勤社会化；二是引进社会资本和企业进入，负责学校食堂、宿舍等的经营管理；三是仍然保持总务处领导下的“小机关，大服务，多实体”模式。部分高校在后勤化改革的进程中，缺乏对本校校情的考量，认为社会化就是后勤的管理服务全部由社会企业承担，学校无权监督和干涉，导致社会化形式单一，社会化效率低下、企业经营混乱，学校缺乏有效的监督和管理。

（二）后勤社会化就是学校卸包袱

在计划经济时代，高等学校也是一个“小而全”的社会，后勤成员大多是一批文化层次相对较低、能力较差、且年龄偏大的职工。“甩包袱”思想认为：后勤社会化是将后勤系统建制地划出，彻底地与学校剥离，学校不再有任何投入，从而减轻学校领导者的精神负担和财务负担。

（三）简单看待后勤社会化

部分高校由于自身良好的经济基础支撑，面对市场经济的确立，简单地认为：既然实行后勤服务社会化，就应把现有的后勤人员、资源等一股脑儿推向社会，让社会去解决高校后勤的保障问题，这就造成后勤实体与高校之间的产权关系不明确。

（四）担心后勤社会化会影响学校正常工作

保守思想认为后勤社会化改革涉及资产和人事问题，容易造成学校不稳定；后勤社会化后学校管理部门将失去对后勤企业的控制，家长将学生送到学校，学生在校的吃住应全由学校负责，其责任也由学校承担，还是学校多投入一点钱自办后勤方便管理和调控。

二、高校后勤社会化管理中的问题

（一）后勤社会化与学校管理间的矛盾

后勤保障工作是学校工作的一部分，后勤社会化后，多数高校同时设置了后

勤管理处和后勤集团。但由于这两个部门均属同一学校，因此带来很多弊端：首先，职责不清，经常造成人浮于事、相互推诿的现象。其次，名义上甲方制约乙方，实质上双方都是校内的处级部门，根本构不成有效的监督和制约。同时，社会化的运营和管理不规范，没有按市场规则运作，使学校财产漏洞增多，国有资产流失风险增大；后勤社会化后，一些公司、企业进入学校后勤领域，企业为了追求经济效益最大化，必然提高价格，而学校的公益性的属性，使得二者之间出现矛盾。由于企业与学校没有隶属关系，又缺乏制度上的保障，常常造成学校监督乏力，致使学生、学校和服务企业的各类纠纷不断，为此，学校必须出面解决问题并承担相应的责任，这无疑给学校管理增加了负担。

（二）后勤社会化与人才培养基本要求间的矛盾

高校后勤社会化意味着在管理内容、经营范围等各领域均按社会需求模式来进行运营。事实上，在校大学生是应该有别于纯粹的社会自然人的，他们接受的是高等教育，应该按照大学培养人才的要求来进行管理。比如：大学校园内的宿舍、食堂、浴池、商店、书店等都应按有利于大学生健康成长的经营理念、经营范围和经营质量要求来开展业务，而不应该完全社会化。

（三）后勤社会化与高校可持续发展间的矛盾

高校的可持续发展是一个永恒的话题，也是高校生存的客观基础。伴随高等教育大众化的到来，高校扩招面临换建扩大校园规模等问题，但由于高校后勤社会化过程中宿舍、食堂等设施合同年限过长，一般为20~30年，如果换建就意味着这些设施提前终止使用，因此，学校要付出沉重的代价进行补偿，甚至影响到学校的可持续发展。

（四）后勤社会化与大学生需求间的矛盾

高校后勤社会化后，企业的经营能力、配套设施、员工素质、服务水平等问题是高校后勤社会化改革成败的关键。当今的大学生以独生子女为主体，随着生活水平的提升，他们追求个性化的服务以满足自身的基本需求，这就要求后勤企业提供多层次、多元化、多方位、多时段的优质服务，以满足大学生日益增长的物资文化需求。而有些企业由于资金和人员等的限制，为了追求经济效益，仅仅为大学生的成长提供最简单、最基本的服务，造成大学生对高校后勤社会化的各种不满和抵触。

（五）后勤的传统管理与信息化管理间的矛盾

对后勤管理信息系统使用情况的初步调查结果显示：部分学校没有使用后勤管理信息化软件；已经使用了信息化系统管理的也缺乏企业间、企业与学校管理系统间的有效衔接，导致管理系统软件种类多样，系统之间相互独立，信息和数据很难做到共享，给系统管理和信息共享与交流造成了极大障碍。

三、深化高校后勤社会化改革的对策

（一）创新后勤管理体制和运行机制

改进后勤工作的关键是要解决好甲乙方的问题。传统的后勤管理部门既是甲方也是乙方，既是裁判员又是运动员，所以工作数量和质量、经济效益和社会效益都无法准确评价。近年来，随着“职业经理人”制度的完善，个别高校开始试行职业经理人制度，取得了较好的效果。这种制度很好地解决了甲乙方的问题。学校后勤管理部门作为甲方，而乙方则是职业经理，二者既要签订劳动合同，又要签订明确的工作内容和考核指标合同，在工作合同中依据社会同行业的平均费用标准核定出考核的经济指标，同时按照需要提供的社会效益，约定出社会指标。两个合同既独立又相互联系，工作指标的完成情况直接与劳动报酬挂钩。当然，在合同中要保证其独立的经营管理权力。这种方式同时还解决了后勤管理人员的短缺问题，也规避了国有资产产权问题。从外部看只是后勤部门聘任了一个管理人员，而实际上内部相当于引进了一个专业化的公司。

（二）实行多位联保制度保障后勤服务质量

多位联保制度可以理解为“服务窗口自保——社会管理层责保——社会投资方质保——高校后勤管理层监保——高校与社会投资方面互保”的多位一体式后勤管理保障制度体系。实行多位联保制度是保障后勤服务质量的必然选择。

（三）加快后勤管理网络的信息化建设

将高校后勤社会化管理纳入高校信息化管理平台之中，有助于高校从整体上去管理、去协调，便于高校对后勤社会化企业的监督指导与信息共享。

（四）处理好几个关系

一是稳定与发展的关系：发展是硬道理，唯有发展，后勤服务才能壮大；二是理顺社会效益和经济效益之间的关系；三是处理好学校与企业的关系。高校后勤管理的双重属性，注定了现阶段不可能完全依据市场经济规律来运营。

（《鞍山师范学院学报》2013年第2期）

国外高校后勤管理模式研究

朱黎黎

一、学校作为主体参与高校后勤管理——校管型

这种管理方式以英美高校的后勤管理为代表。这类学校设有专门后勤事务管理机构，校方作为主体直接参与后勤事务的管理。校方的参与形式多种多样，或者学校直接运作，或者吸引社会中的第三产业实体到高校中运作，或者两者适当组合，总之，采用何种比例的组合要具体情况具体分析。

以食堂为例，美国有校方自办食堂和社会引进餐厅两大经营方式。一些办校历史悠久、规模大、后勤管理经验丰富的高校采取自办食堂的模式，如康乃尔大学和斯坦福大学食堂采取的是学校企业型自主经营模式，它实行独立核算，自负盈亏，但不以营利为目的，要求做到收支基本平衡。此类服务模式约占全美高校餐厅的40%左右。

再以学生住宿为例，英、美两国采取的形式虽然不同，但均不同程度上体现了其社会化的特点。英国高校校内住宿率一般仅为10%~30%。美国高校学生则有很高的校内住宿率，如条件较好的斯坦福大学有90%的本科生和50%的研究生住校。

二、国家设置专门机构进行高校后勤管理——国管型

这种管理方式以法国高校后勤管理为代表，具有较高的社会化程度，后勤事务完全从高校脱离，由国家设置的专门机构负责。

法国专门的高校后勤管理机构被称为“大学事务中心”，并且通过法律形式确定了其成为具有行政性质的国家公立机构。大学事务中心承担着大学生的住宿、用餐、发放助学金等事务。大学事务中心的组织分为国家和地方两个层次，全国大学事务中心是各地区事务中心的领导机构。全法国共有28个地区事务中心，向各高校提供学生所需的各类服务，以经营宿舍和食堂为主，在不以追求利润为目的的前提下，自主经营，同时接受政府补贴，学生宿舍、食堂，及其他服务设施均由政府公共资金投资建设，属国家所有。以法国高校食堂为例，分为两类：一是由地方大学事务中心直接管理的食堂；二是得到该中心认可，并与之签订合同的食堂，两种食堂提供相同的服务，政府给予一定的补贴。

三、由社会非营利性组织参与高校后勤管理——NGO 型

这种管理方式以德国高校后勤管理为代表，社会化程度较高。德国高校后勤由大学生服务中心统一服务，其负责人由州政府任命，并通过法律形式将大学生服务中心的性质定位为具有独立法人资格、公益性质的社会团体组织。

大学生服务中心实行企业化管理，自主经营，不以追求利润为重要目的，其经营活动的收入主要用于其日常运行管理和后勤服务支出，经营所获得的利润直接用于社会公益活动，以及改善大学生学习和生活条件等。

德国大学生服务中心以物美价廉、贴近大学为特点，尤其是按照市场规律运作的机制以及学生导向的服务原则，实现了在自主经营的前提下，增加收入与服务社会并重的“双赢”局面，这一被称为“德国模式”的管理模式，在如何运用市场机制解决有限的国家教育支出与无限的个人教育需求之间日益突出的矛盾方面，为国际高校后勤管理改革积累了成功的经验。

四、国家设置专门机构与高校并行管理——国、校共管型

这种管理方式以日本高校后勤管理为代表。日本高校后勤由事务局统一管理，还有一些大学的后勤工作由直属校长领导下的庶务课来承担。日本相关的群众组织，如“全国大学生生活协同组织联合会”（简称“大学生协”，是根据日本政府颁布的《生协法》由每个学校制定章程而产生的一种群众性生活组织，全日本主要的187所大学都有这个组织）和社会第三产业对高校后勤服务的参与程度很高。“大学生协”是独立于高校的经济实体，和高校是纯粹的经济关系。

此外，由于政府对高校后勤社会化实行免税和优惠税率等政策，吸引社会上专业的第三产业公司竞相投标承包高校后勤业务，从而使得日本高校后勤主管部门有了较为宽泛的择优选择的余地。

（原题为《高校后勤社会化改革的研究与思考》，

《高校后勤研究》2012年第3期）