

高校后勤社会化改革的反思及对策

姚 峰, 胡方云, 王 颢, 李丽萍, 麻金春

(温州大学发展有限公司, 浙江温州 325035)

摘 要: 高校后勤社会化改革是一个制度变迁和创新的过程, 是高校市场化运作的前奏, 是高校发展的必然要求。通过对后勤社会化过程质和量的分析, 揭示高校后勤改革发展中存在的问题、矛盾, 并进行认真的反思, 找出高校后勤改革的一般规律、路径及对策, 走出困境, 从而促进其改革健康有序地向前发展。

关键词: 后勤社会化; 市场化; 改革; 反思

中图分类号: G647 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309(2005)05-0056-12

高校后勤社会化改革无疑对我国高等教育的发展做出巨大贡献, 这是有目共睹的。但在高校后勤社会化改革过程中存在的诸多问题, 时至今日仍不得其解, 已极大地影响了改革的过程和效率, 致使高校后勤社会化改革处于踌躇不前的境地。本文拟对目前后勤社会化改革存在的难点、问题, 分清原因, 重新定义, 提出相应的对策、路径, 走出困境。而实现高校后勤社会化的最佳选择是市场化的道路, 应成为我们的共识。

一、高校后勤社会化改革是一个制度创新、制度变迁的过程

在党的十一届三中全会后, 高校后勤改革也同其他各项改革一样, 不断得到改进和完善。高校后勤改革最早始于 1979 年, 从伙食实行半企业化的初级经济承包责任制改革开始, 找到了改革的突破口, 进而在伙食改革初获成功的基础上, 借鉴国家经济体制改革的经验, 引进企业的部分经济核算方法和经营机制, 使改革在高校后勤各部门全面推开。从 80 年代到现在, 先后经历了利益调整为核心的承包责任制、半企业化实验阶段、以机制转换为核心的全面承包的模拟企业化、社会化探索和实践等阶段。

1985 年, 《中共中央关于教育体制改革的决定》提出了高校后勤社会化的概念。真正全国高校后勤社会化改革始于 1999 年, 国家教育部、财政部、国家计委等六部委联合下发了《关于进一步加快高等学校后勤社会化改革的意见》(以下简称《意见》), 明确了高校后勤改革的目标和具体步骤, 要求“从 2000 年起, 用 3 年左右的时间, 在全国绝大部分地区基本实现高等学校后勤社会化, 建立起中国特色, 符合高等教育特点与需要的新型高等学校后勤保障系统。”^[1]分两步实施: 第一步, 从现在到 2000 年, 所有学校的后勤服务经营人员、相应资源及操作运行, 都成建制地从学校行政管理系统中分离出来, 组建自主经营、独立核算、自负盈亏的学校后勤服务实体。第二步, 从 2000 年底到 2002 年底前后, 在高等学校后勤系统规范分离的基础上, 在省、自

收稿日期: 2005-03-03

作者简介: 姚峰(1963-), 男, 浙江温州人, 副教授, 学士, 研究方向: 管理, 宏观经济

治区、直辖市及其合适的范围内，组建跨高等学校的后勤服务集团。

国家对高校后勤社会化改革不可谓不重视，1999年至2002年先后在上海，武汉、西安等地，召开四次全国高等学校后勤社会化改革工作会议。原国务院副总理李岚清，国家教育部部长陈至立都亲临会议，并作以重要讲话（第四次会议是电视电话会议）。在1999年上海召开的全国高校后勤改革工作会议上，李岚清副总理指出：“高校后勤工作必须彻底改革，不改革没有出路，不社会化没有前途。”^{[2](P113)}这就是说高校后勤社会化改革已经成为我国高校后勤改革的必然选择，是一个强制性制度变迁或创新的过程。但是，就当前高校后勤社会化改革而言，存在着诸多市场缺陷和制度缺失，绝大部分高校后勤实体仍然受事业单位预算约束，没有打破行政束缚的条条框框。

二、高校后勤社会化改革过程的量化分析

其实高校后勤社会化主要是解决学生的吃住问题，即所谓影响高校发展的“瓶颈”问题。原教育部部长陈至立在2002年全国高校后勤改革第四次会议报告中指出：“自1999年至今年年底，4年内全国新建大学生公寓3800多万平方米，改造1000万平方米；新建学生食堂约500万平方米，改造130万平方米。四年新建的学生公寓和食堂超过1999年前50年建设的总量。”^{[2](P136)}

这无疑巨大成就，保证了我国高校这几年扩招工作顺利进行。但与其说是高校后勤社会化改革的丰硕成果，不如说是高校扩招收费或市场化运作的直接结果（见表1）。

表1 全国普通高校招生及在校生人数统计 万人

年 份	项		目	
	招生人数	比上年增加数	在校生人数	比上年增加数
1998	108.36	8.32	340.87	23.43
1999	159.68	51.32	413.42	72.55
2000	220.61	60.93	556.09	142.67
2001	268.28	47.67	719.07	162.98
2002	320.50	52.22	903.36	184.29

资料来源：文献[3-7]

到2002年，各类高校在校生达1300多万人，全国普通高校招生数比1998年增加约212万人，校均规模达到6700人。

高校收费始于1989年，大部分高校对新入学的学生开始实行收费。不过公费生与自费生的收费标准不同，是双轨制。1994年国务院要求统一收费标准，并在四十多所高校率先进行“并轨”。1996年12月国家教委、国家计委和财政部联合颁发的《高等学校收费管理暂行办法》规定，1997年全国高等学校全面实行并轨，不再分国家任务、委托培养及自费生等三种形式，每年收取学生的学费占年平均教育培养成本的比例最高不得超过25%。“1994年至2000年普通高等院校学费平均为800元、1200元、2000元、3200元、3500元及4500元人民币，（2000年高校学费各省、市规定不一，一般本科专业低限为3500到4500元人民币，高限为5000到6000元人民币）2000年比1994年上涨了4.6倍，住宿费为800到1200元人民币。”^{[8](P177)}目前，“大学生学费水平平均已占培养成本的25%左右，这一收费标准已属于世界高标准之列，香港高等院校的学费占成本的18%。”^{[8](P223)}

教育是一种公益事业,发展教育是政府的基本职能和责任。但我国的财政性教育支出占国民生产总值的比例一直在 3% 以下浮动,“1986 年财政性教育支出占国民生产总值的 3.43%,到 1995 年下降至 2.41%,1999 年的比重为 2.79%,离我国政府规定的 4% 的目标尚有很大距离。在 1999 年的 2.79% 中,只有 19% 左右用于高等教育,约 434 亿左右。”^{[8](P220)}而学生学费收入则明显上升,普通高校 1999 年在校生人数为 413.42 万人,如以人均学费 3000 元计算,(最低限)可达 124 亿左右。在政府投入不足的情况下,民间教育投资的比重并未取得太大的进展。到 90 年末,民间的教育投资占全国教育总经费的比例只有两成左右,主要为学生学杂费。为解决学校扩招的压力,各大学融资的主要途径:

增加学费。虽然学费收费标准确定在成本的 1/4 左右,但由于缺乏核定成本的确切标准,再加上各省自行定价的人为因素,使高校缺乏控制学费上涨的约束机制,其结果是学费不断飙升。

银行贷款。由于高校扩招收费,生源有保障,使高校成为一个稳定的财源。各银行都千方百计地给高校贷款,甚至无须任何抵押,现在一般的高校有几个亿的贷款已是很平常的事,各地高教大学园区多半为银行贷款建设。

社会融资。包括社会集资和投资,只占相当少的一部分。

从上面的数字分析可看出,扩招收费奠定了高等教育发展的经济基础,没有扩招收费,就不会有诸多的融资渠道,也就不会有高校后勤这些年来取得的成果。大学走市场化之路,是改革向大学提供的新出路,也是解决高校学生吃、住、行的关键所在。

三、高校后勤社会化改革应明确的几个问题

1. 高校后勤并非高校发展的“瓶颈”。高校后勤改革的目的是为了促进高校更好地发展,真正影响高校发展的主要瓶颈并非是后勤,而是教学科研体制不适应高校发展的要求。在短短的四年间(1999—2002 年)高校后勤的学生公寓,食堂建设就超过前 50 年的建设总量,解决了高校扩招后学生的吃住问题,哪有这么容易解决的“瓶颈”,相反高校后勤社会化改革在四年中却没有太大的实质性进展。假如在现有体制下,高校实现其后勤社会化,就能办好高等教育,培育出合格人才,回答显然是否定的。大学并非越大越好,更不应成为“大学生产线”,后勤改革只是其中存在的问题之一,不是主要矛盾。

2. 高校本身也能办好后勤。目前绝大部分高校并未实现后勤社会化改革,既未分离,也未脱钩。但学校依然在扩招、在收费、在发展,也没有出现“后勤瓶颈”,这就是学校按照市场化运作的结果。党的十六届三中全会提出:“要进一步完善社会主义市场经济体制。”市场经济有它的科学性,高校后勤社会化改革的路径也并非独木桥,而是有广阔的前景。前一段香港学者郎咸平也曾说过,国企并非搞不好,非卖不可,其道理都是一样的。

3. 在高校未进行实质性改革,而只改革“后勤”,本身就有一定的难度,这恐怕也是后勤社会化改革难点之一。因为学校、后勤部门是一种“父与子”的关系,这种关系有一种难以割舍的情怀,很难一刀两断。

4. 后勤职工的高工资、高福利侵蚀利润。在高校后勤社会化改革中,为调动后勤企业职工的积极性,大部分高校都巩固和提高了后勤职工的既得利益。一般高校后勤职工(在编)工资福利都高于学校同级人员的工资水平,而财产主体(学校)、后勤企业并未从中得到显著收益,改革的效益不明显。后勤职工占有的剩余份额越大,则对企业效率的负影响越大。

5. 社会化的概念。目前按国家六部委文件《意见》的理解,高校后勤社会化只是一个狭义

的概念。从广义来理解，高校应充分、合理地利用高等教育资源，加大招收走读生的力度，走高校后勤真正社会化的道路，实现教学与管理的相分离。大学生已是独立的公民，完全可以为自己的行为负责，没有必要都由学校来管理。就世界范围来说，很少有哪些国家的高等教育既管教学，又包学生一切日常生活的，可以让学生自己来选择。

四、高校后勤社会化、现代化的路径

高校作为事业单位存在，既非政府机关又非企业，那么很明显它所存在的领域应是政府机关和企业都不应和不宜涉足的领域。因此，作为高校后勤社会化改革应有别于机关和国企的改革。在西方经济理论中，有市场经济自发形成的理论，却缺少如何从计划经济过渡到市场经济的理论。这恰恰是中国所面临的，也是中国高校改革所面临必须解决的问题。这几年高校后勤的大发展，已经印衬出市场经济的胜利。从国外高校来看，其后勤事务管理模式大致可分为两种：一是以美、英等国为代表的“学校直接参与型”；一是以法、德等国为主的高校不设后勤机构，而由“专门机构负责”的类型。我国高校后勤改革可参考国外高校的做法，不一定都要硬性规定分离、脱钩，而是结合我国的国情、省情、校情等，按照市场法则和教育规律，走具有中国特色的高校后勤社会化道路。从实际操作的路径上看，高校后勤改革没有现成的模式，各地区、各学校情况不同，也不可能有统一的模式。但以下两个方面应是当前改革的基本点或基本路径。

（一）政府是促进高等教育发展的主体，应保证对教育的投入

高校后勤社会化改革一方面要走市场化的道路，另一方面也要求政府加大对教育的投入，不应把高等教育的发展或高校后勤改革寄希望于增加学费，换句话说，改革的成本不要转嫁到老百姓头上。教育毕竟是一种公益事业，也是国家发展的根本。早在 1993 年，中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》中提出，要在本世纪末实现对教育的经费投入占当年 GDP4% 的目标。如果按照占 GDP4% 计算，1999 年就可增加教育投入近 1000 亿元。

但我国的财政性教育支出占国民生产总值（GDP）的比例一直在 3% 以下浮动，1986 年财政性教育支出占国民生产总值的 3.43%，到 1995 年下降至 2.41%，1999 年的比重为 2.79%，离我国政府规定的 4% 的目标尚有很大距离。从我国的财力来看，应该是可以达到的。我国的 GDP 年年增长，教育投入却年年“不足”，我们的教育投入甚至低于一些特别贫困的国家。政府之所以不加大对教育的投入，其根本原因“是不为也，非不能也。”国家应兑现自己的承诺，保证高校改革的顺利完成。教育部长周济今年初表示，“我觉得最难的还是教育的投入不够，要想满足大家的需要，就需要不断增加我们的优质教育资源，但是我们的投入还是远远不够的。实际上我们是已经用一个比较小的投入办了世界上最大规模的教育，而且是一个质量比较好的教育。”^[9]“世界各国财政性教育支出平均占国民生产总值的比重，早在九十年代初已达到 5% 以上。”^{[8](P220)}从前面的分析也可看出，国家有负于高等教育的发展，高校只要具备一定的经济实力，解决所谓“瓶颈”即学生的吃、住问题是比较容易的。政府投入不足是导致高等教育资源严重短缺的重要原因，也影响我国高等教育的大众化发展。在政府不能或不愿加大对教育的投入，而强制要求高校实行社会化的情况下，高校只能抬高门槛，提高收费标准，以解决扩招带来的压力。去年 11 月初，教育部副部长张保庆在西安全国高校教代会民主评议领导干部工作研讨会上表示，我国高等教育收费改革是必须的，但不能使高等教育发展以教育收费为基础，收费只是对政府投入教育的财政资金不足部分的补充，今后我国高等教育的收费不能再提高了。

因此，在当前体制及外部条件都不完善的情况下，对于高校后勤社会化改革的进一步发展，

政府的行为就起着非常重要的作用。当地(省、市)政府对高校改革的重视,支持程度,是影响高校后勤改革的重要因素。哪里高校后勤工作搞得好,改善到位,哪里的政府重视教育,那里的经济也发展迅速。

(二) 减少政策性负担是当前高校后勤改革的基本路径

高校后勤社会化在当前还谈不到改革,只是为减轻学校财政压力在进行改良而已。各高校应根据自身的特点来进行,首先尽可能的减少学校后勤部门的政策性负担,如冗员、养老、住房、医疗保险等,国企搞不好的一大原因就是负担太重。其次严格控制“老人”(在编人员)的数量,高校后勤社会化改革实际上就是一个减少“老人”的过程。如“老人”减少至最低限,甚至无“老人”,高校后勤既可进入社会化。可将学校后勤管理交社会物业、保洁等公司来做,也可招聘职业经理人,实行信托管理,学校只是宏观控制即可。

(三) 高校后勤社会化改革应先规则,后“游戏”

当前,高校后勤社会化改革开始踌躇不前的一个重要原因,就是改革没有一个明确的规则。以往的改革文件曾提出要建立“新型高校后勤保障体系”,但时至今日尚未给予明确的表述。改革初期,在摸着石头过河,缺乏对相关理论的研究和实践探索的阶段,是先游戏,无规则。如今,经过六年对改革理论的研究和实践探索,在党的十六届三中全会已经从理论上确立了市场是资源配置的基础,国家整体经济向完全的市场经济过渡的情况下。“我们需要基于规则的改革。我们需要意识到,有规则的改革效率高于无规则的改革,有规则的改革公平性高于无规则的改革。有了规则,人们才对改革有了良好的预期,既便于人们遵守游戏规则,也便于人们监督游戏规则。今天的改革,不同于二十年前或十年前的改革,我们需要的是规则性的改革,即使规则不对,也需要通过规则来修改规则。”^[10]

(四) 中国高校后勤社会化改革的政策需要精益化

我国的改革开放已进行了二十多年,各种政策的制定已从“粗放时代”进入到“精益化时代”。时代对政府的执政能力提出了更高要求,我国在政策制定的背景、方式、理念,以及政策倾向和手段上都开始面临诸多变化,但高校后勤改革方面的政策过于简单,不利于实际操作,严重制约着改革的进程。因为:“首先,政府经济政策制定的操作背景已经由过去面向铁板一块的国有计划经济转变为面对各个利益集团。而各个利益集团独立的利益意识日益觉醒,利益多元化时代已经到来。各个利益集团之间的博弈已经明显地对政府经济政策产生了影响,政府在制定经济政策时必须统筹兼顾,实际上使政策成为各方妥协的产物。其次,由过去政府高高在上,官员们自上而下地制定与贯彻经济政策,转向比较注重程序的合理化,开始注意倾听各方面的意见,由单纯考虑国有企业的发展与利益,转向综合考虑各种经济成分企业的发展与利益。再次,政府在制定经济政策时,逐步注重程序的合理性、合法性,由过去政府行政部门关门操作,使政府经济政策制定实际上成为一个各方面利益与意愿充分表达的贯彻。最后,政府在政策手段选择上,已经由习惯于使用“一刀切”的行政手段,逐步向行政手段、法律手段、经济手段、信息手段综合运用过渡。”^[11]

高校是公益性很强的事业单位,其改革是比国有企业更为复杂、更为艰巨的一项系统工程,可以肯定的说,高校后勤社会化改革不会一蹴而就的,需要多方的共同努力才行。可以预见在不远的将来,高校后勤一定会按客观发展规律实现其社会化、现代化。

参考文献

- [1] 国家教育部, 国家计划委员会, 财政部等. 关于进一步加快高等学校后勤社会化改革的意见[EB/OL]. <http://www.moc.edu.cn/zhuanti/houqin/1.htm>
- [2] 王富. 中国高校后勤社会化改革的理论与实践[M]. 北京: 新华出版社, 2003
- [3] 教育部. 中国教育年鉴[M]. 北京: 人民教育出版社, 1999
- [4] 教育部. 中国教育年鉴[M]. 北京: 人民教育出版社, 2000
- [5] 教育部. 中国教育年鉴[M]. 北京: 人民教育出版社, 2001
- [6] 教育部. 中国教育年鉴[M]. 北京: 人民教育出版社, 2002
- [7] 教育部. 中国教育年鉴[M]. 北京: 人民教育出版社, 2003
- [8] 戴晓霞. 高等教育市场化[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004
- [9] 周济. 教育面临的困难是投入不够[EB/OL]. <http://www.cnradi.com/news/200502210060.html>
- [10] 胡鞍钢. 我们需要对改革进行反思[J]. 读书, 2005, (1): 3-8
- [11] 赵英. 中国进入政策精益化时代[J]. 瞭望, 2005, (19): 15-17

The Reflecting and Solution to the Reformation of Logistical Socialization in Higher Education

YAO Feng, HU Fangyun, WANG Hao, LI Liping, MA Jinchun
(Wenzhou University Development Co., Ltd., Wenzhou, China 325035)

Abstract: The reform of logistical socialization in higher education is the process of the regulation changing and innovation, the prophase of the market operation, the necessity of development. After analyzing the quality and the quantity in the processes of logistical socialization, we have discovered the problems and the contradiction. Therefore, we hope to reflect the reform of university' logistical socialization seriously, and try to find the common laws and the solutions. Thus, we have found a way of getting out of the difficulty and promoting the healthy development.

Key words: Logistical Socialization; Marketing; Reformation; Reflecting