

高校对后勤服务市场适度监管的定位分析

陈兴桂

(温州大学校产与后勤管理处, 浙江温州 325035)

摘要: 在后勤改革过程中, 高校为了维护自身的利益与师生的利益, 为确保后勤服务市场的规范运作并促进其发展, 对其进行适度监管是必然选择。适度监管的科学定位要做到追求以人为本; 追求社会与经济双重效益; 追求与其它监管力量相协调; 追求约束与激励相结合。

关键词: 后勤改革; 高校后勤服务市场; 适度监管

中图分类号: G647 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309X(2007)04-0113-04

一、高校监管后勤服务市场的必要性分析

(一) 后勤服务资源配置模式的变化

自1999年高校后勤社会化改革以来, 绝大部分高校后勤实现了“拨改费”的后勤资源配置模式, 计划经济条件下的高校后勤资源配置逐渐向市场经济条件下的高校后勤资源配置方向过渡。但市场机制尚未在后勤资源配置中充分发挥基础性作用, 高校后勤服务的自由市场远未形成。一方面, 多数高校的后服务市场发育不完全, 引起竞争不充分。如很多高校, 其大部分后服务都还只能由其本校的后服务实体来提供。另一方面, 也有少数高校后服务实体的服务已形成规模经济, 在高校后服务市场还不发达的情况下, 它能轻松地排斥潜在竞争者进入高校后服务市场。这两种情况都容易导致垄断, 垄断的最终结果往往使后服务产品的产出质量与价格水平偏离学校对后服务资源最优配置的需求, 从而降低了后服务资源的配置效率。因此, 高校对后服务市场进行监管, 能在一定程度上优化后服务资源的配置效率。

(二) 高校与师生对优质后服务产品的需求日益增加

近些年, 高教事业的大力发展使得高校的后服务市场变得越来越庞大, 其所提供的后服务产品品种繁多, 数量巨大。从服务对象角度可将高校后服务产品分为两大类, 一类是为学校组织服务的, 包括学校基本建设、修缮改造服务、校园管理服务及为学校正常运行所需的文印服务、通讯收发服务、交通运输服务等。另一类是为师生个人服务的, 包括饮食服务、住宿服务、医疗保健服务、商业网点服务及为师生个人的文印服务、通讯收发服务、交通运输服务等。在国家越来越重视高教质量的宏观环境下, 高校为了获得可持续发展, 对优质后服务产品的需求增加了。同时, 随着社会主义市场经济的快速发展与人民生活水平的大幅度提高, 高校师生对优质后服务产品的需求也迅速提高。如何解决优质后服务产品的有效供给与高校及师生对优质后服务产品日益提高的需求矛盾, 为学校参与后服务市场监管提供了依据^[1]。

收稿日期: 2007-03-20

基金项目: 浙江省社科联课题(05B28)

作者简介: 陈兴桂(1971-), 男, 浙江乐清人, 助理研究员, 硕士, 研究方向: 高等教育管理

(三) 高校后勤服务市场的特殊属性

高校后勤服务市场有其特殊的属性,即教育属性^[2]。这种教育属性一方面表现为后勤实体或社会企业为学校与师生提供的后勤服务产品时必须体现“三服务、二育人”的宗旨,这是因为高校后勤必须适应高等教育事业的发展变化,必须要为高等教育事业的发展提供强有力的保障。另一方面,高校后勤服务市场的教育属性还表现为后勤实体或社会企业为学校与师生提供的后勤服务产品具有微利性或公益性的特点。一是高校本身就属于公益性事业单位,而非盈利性单位。二是作为高校后勤服务市场主要消费群体的学生绝大部分都还是一个纯消费群体,需要靠家庭或国家资助维持生活。三是国家为了维系教育公平而要求高校为贫困生提供福利性的后勤服务产品。这方面的具体表现就是国家以制订政策与加强督查的方式控制高校在餐饮与住宿方面的价格。由此可见,高校无论是作为后勤服务市场的消费主体、师生消费的利益维护者,还是作为国家教育政策的执行部门,都有权利与义务监管好后勤服务市场。

二、适度监管^[3]是高校监管后勤服务市场的必然选择

对高校后勤服务市场进行全面的深度监管,从表面上看似乎能很好地控制后勤服务市场,确保高校与师生能全面获得价廉物美的后勤服务产品。但实际上,范围较大数量过多的深度监管,其实质就是过度监管,过度监管是要付出高额代价的。

首先,过度监管不利于高校后勤服务市场的培育^[4]。一是过高的监督检查频率、重复的监督检查不仅浪费监管资源,而且还使被监管者疲于应付,损害了他们的利益。二是监管过度还会导致后勤服务市场中的被监管者产生对监管主体的过分依赖。三是过多或过严的审批程序会无形中产生壁垒,不利于高校后勤服务市场的开放与发展,失去应有的生机与活力。

其次,过度监管需要付出高额成本。一方面,高校要面临信息不完全的问题。它需要组织监管机构,耗费较多的人力物力来获得相对完全的信息。高额的监管成本往往阻碍着监管的有效实施。另一方面,高校后勤服务市场不仅市场大,而且其提供的产品涉及餐饮、住宿、建筑、商贸、物业等多个服务行业,对其进行有效监管就需要有各行各业的专业人士参与。如不分轻重地对各服务行业均进行深度监管,势必大大提高学校对它的监管成本。

第三,过度监管为权力寻租提供了土壤。根据布坎南的公共选择理论及经济学上的经济人假设,学校作为政府的代理人对后勤服务市场的过度监管会产生大量租金。一方面,过度监管会使代表学校的监管者容易产生道德风险,利用自身权力进行造租。另一方面,被监管者为了谋取利益而通过影响监管者的行为来进行寻租。寻租的大量存在不仅为腐败提供了条件,而且还扰乱了高校后勤服务市场,使其竞争不充分或不公平,并最终不能达到后勤资源配置的帕雷托最优状态。

三、高校对后勤服务市场适度监管的科学定位

科学发展观是坚持以人为本,全面、协调、可持续的发展观。高校后勤的改革是以科学发展观为指导的改革,因此,对高校后勤服务市场的适度监管也是科学发展观指导下的监管。为了有效地应对后勤改革的挑战,确保高校后勤改革、发展与稳定三者关系协调统一,高校对后勤服务市场所进行的适度监管应做好科学定位。

(一) 适度监管是追求以人为本的监管

追求以人为本的监管首先是要确保为高校师生提供的后勤服务产品必须是安全的,其次才是要保证高校师生对这些后勤服务产品的高满意度。但由于监管资源的有限性与过度监管的诸多弊端,学校不能不分轻重地对全部后勤服务产品进行深入监管,必须实行重点监管与一般监管相协调的分类监管。所谓重点监管,即指在监管力度与频度上都强于或高于一般监管,更注重产品的

原料来源、生产过程、质量与价格的变化等因素,应设置更多的监控点。而一般监管则侧重于一般性的检查、考核、抽查及师生满意度的测评等。

在众多的高校后勤服务产品中,那些容易危险人的生命安全、影响面较大的且易激发不满情绪的后勤服务产品应进行重点监管,如食品安全、餐饮的质量与价格问题就应列为重点监管内容。而对其它大部分的后勤服务产品只进行一般监管。当然,在一般监管范围内的一些后勤服务产品,有时由于外部条件的变化及监管不到位等原因而成为热点或焦点问题时,就需要对其加强监管,甚至把它列为重点监管对象。而对于重点监管的后勤服务产品,经多次检查合格率很高,且师生满意度又高的,则可以降低监管力度,减少监管频度,转向一般监管。这样就可以有效地协调好重点监管与一般监管的关系,达到以人为本的监管目的。

(二) 适度监管是追求社会与经济双重效益的监管

监管是需要付出成本的,无论是建立监管体系,还是监管的实施,其各个环节都需要付出一定的费用。同时,监管也会产生效益,包括社会效益与经济效益。从学校的角度看,只有当监管产生的效益大于其付出的成本时,学校的监管才具有合理性,而适度监管就是这种在社会与经济效益方面追求其合理性的监管。

首先要多选择那些在源头上起控制作用的监管方法。如实行高校后勤服务市场的准入制度、生产许可制度等,这种事前监管的方法要求不具备规定的生产条件和质量保证能力的产品,一律不准进入高校市场进行生产或销售,具有从源头上抓质量的效果,可有效降低对其过程监管与事后监管的频率。又如,对餐厅饭菜、印刷服务等直接为师生提供服务的产品价格实行价格审批制度,同样能较大程度地降低对其过程监管与事后监管的频率。

其次是多选择那些师生可以参与的监管方法。如实行后勤服务信息员制度,以勤工助学的方式聘请一些责任心强的贫困学生担任信息员,将其搜集的有关后勤服务方面的问题及时反映到学校监管部门。因为国家在资助贫困生方面有硬性规定,即高校要提取学费的10%用于资助贫困生。因此,这种做法不仅为资助贫困生开辟了一个好途径,而且也减少了学校在监管后勤服务市场时需要付出的信息搜集成本。另外,如实行师生后勤服务满意度的测评制度、后勤服务投诉制度等,既可以为下一步的监管提供有效依据,又可在一定程度上减少学校专门组织人员对其进行直接监管,从而降低监管成本,提高监管效益。为了使师生更好地参与后勤服务市场监管,提高监管的有效性,学校可充分利用网络技术,搭建后勤服务市场监管信息化平台。一方面及时在网上公布各项后勤服务的相关规范、标准及要求等。另一方面开辟网站投诉箱,方便师生投诉。

(三) 适度监管是追求与其它监管力量相协调的监管

学校对后勤服务市场的适度监管虽然很重要,但它还只是后勤服务市场所有监管力量中的一种。唯有与其它监管力量相协调,才能更好地促进后勤服务市场的规范与发展。

首先,学校角度的适度监管要与后勤服务单位的自律监管相协调。学校的适度监管属外部监管,而后勤服务单位的自律监管则属内部监管。学校要求后勤服务单位设立内部监控机构,加强自律监管。后勤服务单位的自律监管应成为后勤服务市场的重要力量,它一方面能充分发挥后勤服务单位的自我约束作用,另一方面也为学校的适度监管减少成本支出。

其次,学校角度的适度监管还要与其它外部监管力量相协调。高校在条件许可的情况下,应积极引进外部监管力量。外部监管力量主要有高校后勤服务的行业协会与政府职能部门。积极地引进这些外部监管力量,不仅可以更专业地对后勤服务市场进行监管,而且还可以大大降低学校对后勤服务市场的监管压力。高校后勤服务的行业协会可以制订公约等制度的形式及建立相应的监控机构来加强行业的自律管理。而政府相关职能部门如工商、卫生、环保、物价等主管部门则依据国家法律法规或有关制度介入高校后勤服务市场的监管。如卫生行政管理部门按照食品卫生

监督量化分级管理制度对高校的餐饮业进行监管,社会保险机构按照社会医疗保险管理制度对已批准为定点医疗单位的高校医务室进行监督等等。

(四) 适度监管是追求约束与激励相结合的监管

由于大部分的高校后勤服务市场都处于初级阶段,发展还很不成熟,而学校又担负着积极推进后勤改革这一历史使命。因此,学校必须一方面规范其市场行为,另一方面要培育市场,支持市场的发展。这就要求高校对后勤服务市场的适度监管是追求约束与激励相结合的监管。从约束的角度看,高校对后勤服务市场进行监管时,要把握好监管的力度与频度,即要做到约束后勤服务单位的行为,规范市场的目的,但又要保证大部分后勤服务单位的微利或保本经营,防止过度监管而使它们难以生存下去,从而影响市场的培育与发展。从激励的角度看,高校对后勤服务市场进行监管时,要充分尊重后勤服务人员的劳动,发挥他们的积极性和创造力,对于后勤服务市场中的模范性经营行为,不仅要给予精神与物质上的奖励,更要从政策上给予扶持。

为此,高校对后勤服务市场的监管要与奖惩措施相结合。首先,对于只有校内后勤实体来提供后勤服务产品时,学校与其签订的协议中,要明确考核的范围与标准。考核结果要与经济结算挂钩。其次,对于有多个服务单位为学校提供同一类型后勤服务产品的,实行竞争性的评比制度。

我国的高校数量众多,每所高校所处的环境与自身的办学特点都不一样,后勤改革的进展与特点也都不一样。因此,在选择对校内后勤服务市场的适度监管时,也要因校制宜。只有在充分研究学校自身后勤改革情况的基础上,才能科学定位学校对后勤服务市场的适度监管,使学校对后勤服务市场的适度监管达到最佳效益,从而有效地规范校内后勤服务市场并促进其健康发展。

参考文献

- [1] 张志军,朱国清,倪智明. 不完全竞争条件下高校后勤服务市场的学校管制[J]. 中国高教研究, 2006, (8): 69-70.
- [2] 张樟. 论高校后勤服务的教育属性[J]. 江苏高教, 2005, (2): 129-131.
- [3] 朱东玲. 论保险监管中的“适度监管”理念[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2003, 23(8): 110-111.
- [4] 刘强. 高校后勤服务市场的培育与规范[J]. 黑龙江高教研究, 2006, (9): 83-84.

A Positioning Analysis of Moderate Supervision of the Rear Service Sectors in the Universities

CHEN Xinggui

(Department of Industry and Logistics Management, Wenzhou University, Wenzhou, China 325035)

Abstract: In the process of socialization, universities will be bound to moderately supervise their rear service reform in order to maintain their own benefits and standardize rear service markets. And moderate supervision should be based on humanism and also in pursuit of a variety of harmonies, such as social benefits and economic benefits, school-based supervision and other forms of supervision, restraint and incentive.

Key words: Rear service reform; Rear service sectors affiliated to the universities; Moderate supervision.

(编辑: 刘慧青)