

管理模式创新与高校后勤社会化改革

李妍

(中国青年政治学院,北京 100089)

摘要:该文对中国高校后勤社会化改革的历程进行回顾和分析,将中国高校目前主要采用的管理模式归结为两大类,即附属模式和独立模式,并采用新公共管理三种基本理论对这两种模式进行比较分析,在此基础上对高校管理模式创新与重构进行探讨。

关键词:管理模式;创新;后勤社会化;高校后勤

中图分类号:F270.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2010)37-0059-05

1 问题的提出

高校后勤工作是高等教育发展不可缺少的保障,体现在学校教学、科研、生活的方方面面,具有服务与管理的双重职能。随着中国教育事业的发展和教育管理体制的改革以及办学模式的转换,高校后勤服务保障工作已渐渐不能适应其要求,改革势在必行。因此,高校后勤社会化不仅仅是中国高校后勤改革的必然趋势和要求,也是制度性变迁与创新的内在要求。

中国高校后勤社会化改革经过二十多年的探索,各地高校在实践中创造了不少成功的做法,创造了不少模式,积累了许多经验。但改革发展还很不平衡,同时随着改革的深入,问题也不断出现。可以认为,当前中国高校后勤社会化进程已经从前期的偏重经济范式的改革模式创新进入到现在的偏重管理范式的管理模式创新阶段。因此,借用公共部门管理创新的理念,特别是其中的“新公共管理”理论来研究高校后勤面临的新形势及问题,从理论和实践的结合上来研究并寻找解决这些问题的途径,不仅可以加深对后勤管理本质和理论根源的认识,而且对于把握和寻找解决这些问题的途径,对于进一步推进中国高校后勤社会化改革意义重大。

2 高校后勤管理的主要模式

中国现有1 000多所大、专院校,规模大小不

一,办学历史有长有短,有集中有分散,所在地区的经济和社会发展水平也千差万别,因此,每一所学校从实际出发,建立起符合学校实际情况的后勤保障体系,出现了多样性的管理模式,主要可以分成两大类:附属模式和独立模式。

2.1 附属模式

附属模式指原有的后勤从学校行政事业单位中剥离出来,后勤实体仍依托高校母体,但实行企业化经营,其定位是“脱胎于高校、立足于高校、服务于高校”的剥离方式。具体可分为以下几种情况:

一是后勤部门仍直属高校,在高校内成立,其集团(中心)不独立注册,不具法人资格,承担为本校师生服务的职能,这是目前一些高校采取的所谓翻牌公司的作法。

二是后勤部门从学校剥离,独立注册为企业,企业由学校控股,学校后勤职工参股,独立的后勤企业通过为学校提供服务,收取服务费用用于维持运营,后勤职工转化为企业编制。

三是形式上实施分离,后勤实体与原学校后勤处建立甲、乙方的契约关系。后勤实体(乙方)以租赁方式使用校内固定资产,组建餐饮、运输等部门,直接面向学校内服务,同时原有的后勤管理处(甲方)改变职能,代表学校行使规范后勤运作、制定各种标准、提高委托效率和监督服务质量等职能。

四是学校与社会企业结合,一种是合作的社会企业模式,即学校与社会基于一定的互惠条件,合作投入或经营高校后勤,学校以硬件设施作为股份加入社会服务企业,以便降低服务费用,但不参加管理。另一种是独立的社会企业模式,即高校将后勤全部交社会企业去办,校方专注于教学计划、招生计

划、课程、专业学科建设和教学质量监控等教务和教学研究工作的。

2.2 独立模式

独立模式即指后勤部门完全脱离原来的学校,新成立的后勤实体按规范化剥离后,具有独立法人资格,按照“企业化、产业化、专业化、集约化”目标发展运营。主要有以下两类:

校际联办模式,是由若干高校后勤规范分离后联合起来,在某个行业方面由多所高校联合组建专业公司,发挥高校人才技术优势,实现资源共享。以联营、连锁的方式运营,形成完善的后勤服务产业网络,例如北京邮电大学、清华大学、北京师范大学等高校联合组建北京第一行业联办后勤服务集团—北京恒通高校热力工程服务有限公司,从而发挥高校人才技术优势,降低热力运行成本,实现高校供热资源的共享。

区域联办模式,它彻底打破原有的各校自办后勤的局面,重组高校后勤力量,建立独立于高校之外的专业公司和连锁公司,面向区域内每一所高校开展服务。如上海市服务中心和高校后勤发展中心,发展高校连锁餐饮业,教育连锁超市 43 家,建立了 10 个后勤主、副食品配货中心,实行大宗商品的集中采购,价格比原来学校单独采购平均下降 8%。

3 “两类模式”的比较分析及管理模式的重构

3.1 理论资源

新公共管理实践模式是公共部门管理创新的一种重要模式,它强调“市场导向、结果导向和顾客导向”,主张走市场化的道路,通过引入竞争机制来提高公共部门的服务质量。随着新公共管理范式的演进,它已经能够支撑为绝大多数的公共部门进行管理创新,提供新的思路和模式。针对高校后勤改革的特点,借用新公共管理理论来对其管理模式创新进行设计在理论上是可行的。新公共管理范式理论基础主要是三大理论:公共选择理论、委托——代理理论及交易成本理论。事实上,可以发现,公共选择理论与公共管理过程中的预算削减、民营化、供给生产相分离、签约外包、用者付费与凭单制、竞争、分权化等相关;委托——代理理论则构成了供给生产相分离、绩效责任、分权化、绩效管理、改进财务管理和审计、绩效稽核、人事管理等特征的理论基础;交易

成本理论则对供给生产相分离、签约外包、分权化产生了相当的影响。

根据新公共管理的理论思想,可以得出改进管理的分析路径:

(1)充分利用私营部门,以建立一个可靠的、有效的、竞争性的、公开的公共采购体制,把提供公共物品和服务的生产转包出去,通过合同形式购进中间形态的产品与服务,并终止供应的垄断现象和其他保护形式;

(2)更具竞争性,这包括订立合同条款和公开招标程序,其合理性在于,把竞争作为降低成本和提高标准的关键;

(3)绩效的明确标准与测量,这包括确立目标和设定绩效标准,即“委以责任需要明确描述目标;提高效率需要紧盯目标”;

(4)偏好专门化、“扁平的”的组织形式,而不是规模庞大的、多功能的等级官僚制组织;

(5)用合同或类似合同的关系取代等级制关系;

(6)扩大并模糊公共部门与私营部门之间的界限。

3.2 对“两类模式”的比较分析

用新公共管理的思想来重新审视上述的两类模式,可以从前述的六个角度来进行综合比较分析,通过比较,得出表一。

表 1 “两类模式”的比较分析

	附属模式				独立模式	
	方式 1	方式 2	方式 3	方式 4	方式 1	方式 2
利用私营部门程度	低	低	低	中	较高	高
竞争程度	低	低	低	中	较高	高
组织形式	机械	专门化	机械	专门化	专门化	专门化
是否用合同形式	否	是	是	是	是	是
绩效化程度	低	不强	不强	较强	强	强
公私部门的界限	模糊	模糊	模糊	较明确	明确	明确

注:附属模式的方式 1、方式 2、方式 3、方式 4 指前文所述的四种方式,独立模式的方式 1 指校际联办模式、方式 2 指区域联办模式。

通过上表,得出这样的分析结果:

1. 附属模式作为当前高校后勤社会化改革的低级形式和过渡形式,其在利用私营部门程度方面,远不及独立模式。这也说明,对高校后勤进行市场导向的改革,以市场竞争的力量来实现有效的公共管理,可将私人市场方法扩大运用到高校后勤服务的生产中,采取签约外包方式来加强竞争,从而提高服务效率。

2. 独立模式在绩效化程度上远远高于附属模式,这表明维系后勤服务的层级关系的控制方式也发生了重大的改变。组织内的制度设计一方面考虑到上级领导的权威性,另一方面考虑到基层工作人员责任与权力的统一性,对维系上下级关系的方式作出调整,即实行以绩效目标为导向,以绩效契约或绩效承诺书为连结媒介的管理结构。

3. 独立模式在竞争程度上也远远大于附属模式。从一定意义上讲,只要存在竞争,它就会趋于对效率产生一种有益的影响,这与企业之间竞争的效果是相同的。就高校而言,为高校师生员工提供公共服务的高校后勤也应取消后勤服务供给的垄断性,让更多的私营部门参与到高校后勤服务中来,通过这种方式将竞争机制引入到高校后勤供给系统中,从而提高服务供给的质量和效率,以竞争促进服务质量的提高。

3.3 管理模式的重构

如前分析,高校后勤社会化改革的初衷是通过管理方式的创新来实现高校后勤经济效益与社会效益的双赢或平衡。然而,事实上,由于各高校规模、所处的地域以及行政管理文化的差异,任何一个高校后勤管理发挥职能最有用的模式很大程度上取决于正式的制度环境以及非正式的游戏规则。不存在一个有效的、适用于任何情况的、普遍的、跨组织的规则来组织高校实行后勤社会化改革的模式,好的组织设计以基本分析为基础,这些分析包括对使命、约束、文化以及动机的分析。因此认为,高校后勤管理模式的重构需要解决的是两个问题:一是研究该种模式的边界性或适用性;二是研究该种模式自身的合理性,即运用一定的管理科学工具对现有的管理模式进行改进。

对于第一个问题,可以通过比较附属模式与独立模式的制度环境来进行分析(见表2)。

表2 “两类模式”的制度环境比较

	外部制度环境
附属模式	市场化程度低;后勤服务产品供方(高校后勤集团为主体,社会企业补充)经营能力、需方(学校)接受市场化服务意愿不强;学校自办后勤,但后勤现有资源基础良好,保障能力较强。
独立模式	市场化程度高,第三产业(较)发达;市场机制健全,后勤服务产品供方(社会第三产业为主,政府、高校必要补充)经营能力、需方(学校)接受市场化服务意愿强;政府通过法规政策协调,行业服务居主导地位,学校不再承担后勤服务产品生产管理职能,能充分选择服务产品满足后勤保障。

从上表中可以看出,附属模式是高校基于自身良好的资源基础面对制度环境的变化构建的一种后勤管理模式,导致这一变化的动力在于国家的政策推动和高校自身对日益快速增长的后勤保障需求。独立模式一度被当作高校后勤管理模式社会化改革的目标模式,但所需的制度环境要求比较高,由于现实的社会、经济环境和条件的限制或约束,基于社会资源的市场主导型后勤管理模式的实施需要一个较长的时期和过程,不会是在短期内可以一蹴而就的。因此,可以认为,高校后勤管理模式社会化改革是一个长期的过程,具有阶段性,在管理模式重构的过程中,不能认为独立模式或其他新的模式就一定比附属模式要高明的多,关键的问题在于这一管理模式的适用性。这里可以有这样一种假定,即一个高校由附属模式向独立模式的转变即管理模式的重构,不能就认为从低级模式向高级模式的转变;同时从独立模式向附属模式的转变也不能认为是管理模式的退化。

对于第二个问题,关键的问题在于四项指标:一是信息传递的有效性;二是组织结构的低成本性;三是后勤保障的有效性;四是后勤部门发展的稳定及可持续性。不管是新公共管理,还是传统的管理主义思想,最终的目的是有效配置和利用一定组织内的资源,实现组织目标,并尽量使这一过程呈现出经济与效率。可以设想的内部组织结构和运行机制是(见表3):

表3 “两类模式”的管理模式

	内部组织结构	运行机制
附属模式	学校内部分离改制组建后勤服务实体,学校为主要投资主体;产权关系明晰,治理结构健全,具备企业化运行条件和能力,学校与后勤集团关系相对复杂,有关的责、权、利需要明确界定,对学校自有的后勤资源规模与质量有较高的要求。	政府推动,学校统筹;企业化管理,市场机制动作;服务产品供给稳定,后勤保障自主性强,监管有力。
独立模式	专业化市场化的社会企业法人实体,投资主体多元化,校内市场向社会全面开放,政府与高校提供部分必要的福利性服务作为补充。	政府协调,行业主导,学校参与;企业化管理,市场机制动作;行业提供服务,学校作为顾客自主选择所需要的后勤服务产品。

从上表中,可以看出这两类模式中,附属模式的管理方式更接近于把后勤当成学校整个管理体系中内生的一个部门,而独立模式的管理方式则更接近于把其当成学校管理体系中对外的一个管理内容。

4 高校后勤社会化管理模式创新的个案

4.1 个案一:中国青年政治学院的后勤管理模式

2001年10月份,中国青年政治学院根据北京市后勤社会化改革要求,成立学院后勤社会化改革领导小组,组长由学院党委书记担任,副组长由学院主管后勤的副院长担任,成员由其他副院长、财务处、院办公室、学工部、后勤等部门负责人组成。同时,成立后勤集团,作为乙方承担了原来后勤管理办公室代管和托管的管理服务职能。院后勤社会化改革领导小组办公室代表学校行使甲方权力,后勤集团与之对应,从而形成了规范化的甲乙方关系。

后勤管理办公室,作为学院后勤社会化改革领导小组办公室的常设机构,其管理职能是代表学院对学院后勤服务系统进行协调、评估、监控。后勤集团按照工作性质和要求的不同,设立了五个中心:饮食服务中心、公寓管理中心、校舍环境中心、能源动力中心和汽车服务中心,由集团统一管理,规范财务运作,承担学院师生日常的后勤保障服务。

2004年6月,学院根据发展形势的变化,决定后勤管理办公室和后勤集团合署办公,并对下属部门进行调整,设有办公室、财务室、房改办公室、公寓管理中心、校舍环境中心、能源动力中心、饮食服务中心、汽车服务中心和门诊部。

4.2 个案二:北京大运村公寓模式

大运村公寓是为第21界大学生运动会兴建。2001年10月,1万多名来自北京师范大学、北京航空航天大学、北京科技大学、北京邮电大学等9所北京地区高校的大学生,陆续入住改建成大学生公寓的大运村。

同年,为推进高校后勤社会化改革,确保大运村学生公寓管理工作的正常开展,提高学生公寓服务质量和管理水平,维护学生、学校和物业公司等各方的合法权益,北京市教委牵头,制定了《北京大运村学生公寓管理办法》。根据办法,建立了由市委城建工委、市委教育工委、天鸿集团、市教委,入住各高校主管学生工作的校领导组成大运村学生公寓管理委员会。

同时,明确了物业管理部的责任与义务,包括:制定物业管理办法及实施细则;依据物业管理办法,对学生公寓实施物业管理,依法经营;与学校密切配合,共同管理好学生公寓;为学校派驻学生公寓的辅导员提供工作和生活方便;受管委会监督,重大的管理措施实施以前应提交管委会审议决定等。办法也对各入住高校做了具体要求,包括:配合物业管理部作好学生的管理工作,并对物业管理部给予必要的指导;学校要按学生的人数比例,选派辅导员随学生入住学生公寓;指导学生自律组织开展活动;并负责学校与物业管理部的联系和沟通等。

4.3 分析及思考

以上两个案例,表明了两种不同的管理模式创新路径。

中国青年政治学院模式,是典型的甲方乙方模式,属于第一大类即附属模式。中国青年政治学院由于本身特殊性(它同时还具有另一块牌子,即中央团校),使得其学校规模相对较少,且由于这种两重性,因此它与普通高校还具有明显不同。因此,根据前述分析,这些实际情况决定了它不可能组建大的集团,所以依托从学校剥离出来的原有后勤系统组建的后勤服务实体,是其建设新型的后勤保障体系的主要组成形式。在这种模式下,学校保持了对

后勤实体的高度监管权,使其能够在一种相对有效率的状态运行。这个案例启示:(1)在学校规模比较小,后勤职工比较少,的情况下,通过附属模式,进行高校后勤社会化管理模式改革是适合的;(2)这种模式的创新与重构,重点不在于追求完全市场化的独立模式或其他新形式,关键在于改革内在的体制性阻碍因素,如产权不明晰、分工不清等内在问题,这里也不主张在种高校建立基于公司制基础上的法人治理结构,而是尽量减少甲乙双方在间管理成本;(4)在减少交易成本下,建立以服务型为导向的后勤管理模式,将是其发展的内在要求与趋势。

北京大运村公寓模式是典型的校际联办模式,属于第二大类即独立模式,这种模式基于集约资源的政府主导型后后勤改革类型。十所高校在北京市教委的统一协调下,开展公寓管理工作。这十所高校之所以能够采用这种管理方式,其内在的一个前提是大运村公寓离这十所高校位置相对适中,而且办学层次相近。这个案例启示:(1)这种模式的形成除了后勤服务产品供给方(这里指公寓供给方)具备一定的经营管理能力,同时需要高校对供给方的市场化服务的认可程度较高;(2)政府(北京市教委)在这种模式的形成过程中起着重要的协调作用,在这种开放系统运行过程中,需要政府相应的政策和立法保障和支持;(3)高校对后勤服务产品供给方具有选择权与监管权,在这种情况下,其发展的重点是基于公共选择理论上的管理模式创新,这就要求高校在监管方面进行更加有力的探索。

5 结语

高校后勤是一个庞大而复杂的系统,在不同的社会经济背景之下,其运行目标、评价标准、运行模式可能完全不同。不管用什么样的管理理论范式作为基础来推进高校后勤社会化改革,其目的都是通过后勤社会化改革,全面增强中国高校的办学活力,建立具有中国特色、符合中国社会文化与社会经济的、并能满足中国高等教育迅猛发展需要的高校后勤体系。而高校后勤要创建具有中国特色、高校特点的管理新模式,就不能忽视中国的国情与高校实际。高校后勤管理体系的创新是一个复杂的系统,任何顾此失彼的制度设计都是有害的。

可以认为,后勤管理模式重构必须以高校后勤的宗旨为导向,根据学校的特点,可以选择高校自己

相对熟悉的组织内实体进行提供后勤服务,通过内部竞争的形成促进服务质量的提高,继而逐渐向完全社会化发展。此外,后勤管理模式重构也需要社会营造一个良好的外在环境。目前高校后勤服务进入的壁垒已经消除,但实质的垄断仍然存在,垄断的存在最终将会导致价格的上升和服务质量的下降,因此,培育成熟的高校后勤服务市场尤其重要。

参考文献

- [1] 杨明生,尹建康. 高校后勤社会化理论探讨和实践分析[J]. 江苏高教,2006,(5):138.
- [2] 彭林权. 社会化视野下我国高校后勤管理模式的重构. 法制与社会[J]. 2009,(1):262.
- [3] 上海高校后勤服务股份有限公司:与时俱进推进上海高校后勤社会化改革[EB]. <http://hqjt.hbu.edu.cn/hq/more.asp?id=3946>,2005-9-19.
- [4] 表格中的评价性指标的得出结果,参见:盛裕良. 21世纪新型高校后勤保障体系构想[M]. 上海:同济大学出版社,2005.
- [5] Derek Gill. 标志——政府管理形式从代理制到更具原则性的选择,分散化的公共治理[M]. 北京:中信出版社,2004. 331.
- [6] 杜文泉. 美国企业管理创新对我国高校后勤管理的启示[J]. 呼兰师专学报,2004,20(1):85.

Innovation in Management Pattern and Reform of Socialized Logistics in Colleges and Universities

Li Yan

(*China Youth University for Political Sciences, Beijing 100089, China*)

Abstract: Based on reviewing and analyzing the developmental history of the logistical socialization reform in universities, the author divides the main college management patterns into the dependent and independent modes, and uses three fundamental theories of New Public Management to compare and analyze the two modes. Then on this basis, the author discusses the innovation and reconstruction of the management pattern in universities.

Key words: management pattern; innovation; socialized logistics; college logistics