

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

大陸高等教育後勤社會化之研究--兼論台灣相關議題(I)

計畫類別：整合型計畫

計畫編號：NSC91-2413-H-004-013-FF

執行期間：91 年 08 月 01 日至 93 年 01 月 31 日

執行單位：國立政治大學中山人文社會科學研究所

計畫主持人：吳德美

共同主持人：徐東海

報告類型：精簡報告

報告附件：赴大陸地區研究心得報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 1 月 5 日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

90 年代以來中國大陸高等教育改革之研究—兼論台灣相關
議題—大陸高等教育後勤社會化之研究—兼論台灣相關
議題(1)

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 91-2413-H-004-013-FF

執行期間： 91 年 8 月 1 日至 93 年 1 月 30 日

計畫主持人：吳德美

計畫助理：鄭祖邦 政治大學社會研究所博士生

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：政治大學中山人文社會科學研究所

中 華 民 國 93 年 1 月 30 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

Preparation of NSC Project Reports

計畫編號：NSC 91-2413-H-004-013-FF

執行期限：91 年 8 月 1 日至 93 年 1 月 30 日

計畫名稱：90 年代以來中國大陸高等教育改革之研究—兼論台灣相關議題—

大陸高等教育後勤社會化之研究—兼論台灣相關議題(1)

主持人：吳德美 政治大學中山人文社會科學研究所副教授

計畫助理：鄭祖邦 政治大學社會研究所博士生

一、中文摘要：

在中國，高等教育後勤部門的重點，是教職員工生的生活後勤，但主要以學生生活後勤為主。隨著高等教育的發展，後勤設施不足成為影響擴大高校招生最主要的制約瓶頸。高校後勤社會化的目標是使學校不再承擔後勤服務的任務，後勤與學校分離，讓後勤系統成為具有獨立法人資格的經濟實體，承擔服務的工作。更重要的是在經費上，校方能將有限的預算用於辦學，甚至校方將因商業化獲取一筆可觀的租金，得以補經費不足。本計畫分兩年期進行，本文為第一年計劃，以中國大陸高校後勤社會化之探討為主。研究發現 2002 年底前後，大多數的高等學校後勤系統（原總務處）都已與學校分離，成立了企業化的後勤服務集團，承擔該校後勤服務工作。而後勤集團與學校的關係卻因產權上的模糊、集團負責人仍由校方任命、及後勤集團壟斷學校後勤服務工作等，使後勤服務只完成了與學校分離的社會化，至於引進社會競爭的市場化改革則尚未實現。因而在後勤集團預算獨立、壟斷後勤工作，而又與校方關係模糊缺乏監督機制的情況下，未來高校後勤體系效率的提升，仍有待第二階段市場化的改革。

二、英文摘要：

The focal point of logistical services in China's higher education is to provide service for the teachers、clerks and student's daily logistic, and almost of them is for the students. The logistical services socialization can make university no more carry on logistical services, i.e., the university and logistical services department set apart, and let the latter become independent economic entity to provide services. Accordingly, by means of the commercialization of logistical services, the university can make a big profits from it to compensate the shortage of other revenues and to be able to recruit more talented students.

This project will be divided into two years. The first year primary investigate logistical services socialization in China's higher education.

This study finds that the logistical systems in almost of the major universities in China have separated from the university and became corporate logistical services groups (hereafter CLSG) to provide services for students. Owing to ambiguous property rights and CLSG's monopoly of

logistical services, the universities' objective of market reform of logistical services is not yet realized. In order to promote the efficiency of logistical services in the major universities, a second stage of market reform is needed.

三、緣由與目的：

在計劃經濟體制下，中國的「高等教育」既是育才之所，也是國家的一個單位，因而改革前做為單位所需具備的各項公共職能在校也一應俱全，而其經費均由政府全額撥款，納入學校預算之內，形成了「學校辦社會」的典型。這些後勤管理人員缺乏市場競爭概念，因此，儘管在校後勤系統設施齊全（全由學校提供）人員充足（每校少則百人）資金來源有保證 客源穩定（成千上萬的師生）的最佳條件下，許多高校後勤單位仍賠本。改革開放後，為培育因應市場經濟所需的人才，中共開始一連串的高等教育改革措施，其中後勤設施是影響擴大高校招生最主要的制約瓶頸。加速高校後勤體制的改革是解決這個問題的主要出路，而注入一定商業管理手段，將後勤系統社會化乃成為必要的條件。

自 1985 年《中共中央關於教育體制改革的決定》，中共中央就提出「高等學校後勤服務工作的改革，對於保證教育改革的順利進行，極為重要。改革的方向是實行社會化。」之後，中共中央陸續發表了若干文件，也先後於 1999、2000 及 2001 年，分別在上海、武漢、西安三地，由國務院辦公廳召開「全國高等學校後勤社會化改革工作會議」。2000 年 1 月國務院辦公廳轉發教育部等部門《關於進一步加快高等學校後勤社會化改革的意見》，成為中國高等學校後勤社會化改革的主要依據。此後，後勤社會化成為近一、二年高校改革的重點。

中國高校後勤社會化主要目的在於改變「一校一戶辦後勤、校校後勤辦社會」的傳統單位自

辦體制，期能將後勤這塊自學校行政單位中剝離出去，也就是走市場化的道路。而台灣在實施校務基金，大學一定比例經費自籌後，經費不足已成為台灣高等學府普遍存在的問題，更遑論校舍的興建與硬體設施的不足，早已為台灣高校發展時沉重的負擔。因此，後勤設施不約而同地成為兩岸高等教育擴大招生最主要的制約瓶頸之一。本計畫分兩年期進行，第一年以中國大陸高校後勤社會化之探討為主，第二年以台灣後勤社會化及與大陸之比較為主。主要重點在於了解高校後勤部門對高校資源利用、學校經費分配等之影響，最後比較後勤部門對兩岸高等教育整體競爭力提升之作用。

四、結果與討論：

由於大陸高校後勤改革是建立在「政府引導、社會承擔、學校執行」的基礎上，因此要了解後勤改革必須對實際進行的情況有概括的認識。本研究除先就國內外，及網路上搜尋相關的文獻資料外，訪談對象分為三類：一為大陸幾所實施社會化較有成效的大學。作者於年度計劃內訪問了上海大學、上海交大、浙江大學、北京大學及首都師範大學等行政部門；二為與這幾所大學相對應的後勤實體（企業）及其員工；三為高校後勤改革的主管政府部門，即大陸教育部後勤管理處處長、副處長及中國高教學會的理事長與執行長。此外，訪問期間作者並赴該等學校的餐廳、宿舍住宿實地體驗改革成效。

研究發現：第一，理論上，高校後勤同時具有教育屬性與產業屬性，因此公益性是其本質，高校後勤的目標不完全在於謀取經濟利益，還有為教育服務的功能，因此，後勤改革的成本和服務的成本，不能完全轉嫁到學生身上。在組織變革方面，計劃經濟下的高校後勤是行政組織，為學校行政體系的一部分，而在市場經濟下的高校後勤則轉變為經濟組織。高校和高校後勤之間的關係，也由過去行政隸屬

關係轉變為經濟協作關係。

第二，中國高校後勤社會化主要目的在於改變傳統單位自辦體制，期能將後勤這塊自學校行政單位中剝離出去。而達此目的有二步驟進行，一是社會化，二是市場化。前者在於將學校原總務處分離出來，成立後勤服務集團，後者的目標，即組建跨高等學校的後勤服務集團。目前多數學校已完成了第一步的改革，第二步市場化的改革則尚未實現。

在第一步改革中因地區差異形成了許多不同的模式。如北京高校大致可分為四種類型：服務實體模式(由教育行政部門主導，組建高校後勤服務實體或由高校本身成立後勤集團)；校際聯合模式(學校之間進行聯合的方式提供後勤服務)；托管模式(高校的後勤部門交給具法人資格的後勤服務公司托管)；全社會模式(高校後勤服務的基礎設施、生活服務項目，管理運作全部由社會承擔)。上海高校後勤則分別以併入，託管，連辦三種方式進入由市政府成立的「上海高校後勤服務中心」和「上海高校後勤發展中心」二個中心。浙江大學後勤集團係將原來學校的後勤服務部門劃分出去，成立後勤集團。但因它是奠基在原浙江大學、杭州大學、浙江農業大學、浙江醫科大學的基礎上組成的，規模上又頗有校際聯合模式的型式。但實際上仍不能算是校際聯合模式，因為上述四所學校在 1998 年 9 月即合併為浙江大學。

第三，儘管中國高校後勤已進行了全面性改革，但仍面臨幾個問題。首先是責任歸屬，後勤部門從學校分離出來，成立後勤服務集團後仍屬於學校所有，學校是責任主體，負無限責任，並未達成改革的初衷減輕學校管理後勤服務的責任與負擔。其次，後勤服務集團營運的經費主要仍來自學校，銀行要校方擔保才給予貸款。為提供學生低廉的後勤服務，有時還須由學校補貼後勤集團。再次，目前後勤集團歸屬於學校，不具備法人資格，因此在對外經營上受到很大的

限制。同時，後勤集團與學校的關係卻因產權上的模糊、集團負責人仍由校方任命、及後勤集團壟斷學校後勤服務工作等，使後勤服務只完成了與學校分離的社會化，至於引進社會競爭的市場化改革則尚未實現。

五、計畫成果自評：

由於本研究探討的主題有些面項，如校方與企業間的產權關係、政府對企業的協助，及校方、企業及政府間的權責利等，對大陸政府、企業及校方來說相對敏感，因此申請人原先預估可能會遭到拒訪及無法取得相關的統計資料等困難。基於可行性的考慮，本研究因而將訪問的城市限制在北京、上海與浙江等開放程度較高的地方，並透過私人關係安排訪談對象。

訪談原先預計於 7 月初進行，但因 SARS 展延至 9 月中旬進行。實際情況有些符合作者原先預期，如浙江大學的訪談，有些則出乎預期，如大陸教育部後勤管理處及上海市的訪談。在研擬研究計劃時，作者只預期訪問到地方政府層級，但經友人的安排竟能上訪到最高層級，並與教育部後勤管理處相關人員訪談將近二個半小時，獲得許多寶貴資訊，及坊間買不到的一手資料。而上海原先以為開放程度最高，訪問的困難度最小。但經上海大學渦漩後，上海市的訪問仍為該校台辦拒絕，致作者赴上海時，只能住在該校學人宿舍中，卻無法展開任何的訪問行程。所幸該校仍有熱心教授私下為作者安排訪問行程，故作者仍能搜集到相關的資訊。同時，作者於北京國家圖書館搜集到歷年來有關後勤的部份統計資料，這對本研究都有十分的助益。

總的來說，此行是相當成功的。由於國內研究高校後勤部份的學者相對較少，資料也相當稀缺，故此行所獲資料對台灣研究中國大陸後勤社會化或有些許幫助。此外，經訪談後，證實中國大陸後勤改革完全是建立在「政府引導、社會承

擔、學校執行」的基礎上，因而，引起原後勤部門工作人員的不滿、學校與後勤集團產權模糊、及監督機制不足等，都將成為中國高校後勤部門市場化改革的障礙。

六、參考文獻：

Adler, Terry R; Scherer, Robert F; Barton, Sidney L; Katerberg, Ralph (1998), "An empirical test of transaction cost theory: Validating contract typology", *Journal of applied Management Studies*, vol.7, pp.185-200.

Burnson, Patrick(2000), "The logistics of e-fulfillment", *Logistics Management and Distribution Report*, pp. E14-E16.

Landry, Rejean; Amara, Nabil(1998), "The impact of transaction costs on the institutional structuration of collaborative academic research", *Research policy*, vol. 27, pp. 901-913.

Liang, Ting-Peng; Huang, Jin-Shiang (1998), "An empirical study on consumer acceptance of products in electronic markets: A transaction cost model", *Decision Support Systems*, vol.24, pp. 29-43.

Lumpur, Kuala(2000), "Demand for logistics services to grow robustly", *Business Times*, pp.1.

Williamson, Oliver E.(1985), *Markets and Hierarchies : Analysis and Anti-Trust Implications*(New York: Free Press, 1975); Williamson, Oliver E., *The Economic Institute of Capitalism : Firms, Markets, Relational Contracting* (London : Macmillan, 1985).

Williamson, Oliver, (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.

Williamson, Oliver, (1981), "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach", *American Journal of sociology*, 87:548-577.

Williamson, Oliver, (1988), "The Logic of Economic Organizations", *Journal of law, Economics, and Organization*, 4:65-93.

Williamson, Oliver, (1990), "Chester Barnard and the Incipient Science of Organization" in Oliver E. Williamson (ed.), *Organization Theory*, 172-207, New York: Oxford University Press.

Williamson, Oliver, (1991), "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives", *Administrative Science Quarterly*, 36:269-269.

Zahariadis, Nikolaos(2001), "Asset specificity and state subsidies in industrialized countries", *International Studies Quarterly*, vol. 45, pp. 603-616.

上海市教育委員會 (1999), 「上海高校后勤社會化改革方案 (試行) 」, *高等教育*, 頁 5-111—5-115。

王國讚 (1997), *國立大學校園建設運用BOT模式之可行性研究-以國立台灣大學為例*, 國立台灣大學土木工程學系碩士論文 (台北 : 國立台灣大學)

杜方波 (2001), 「高校後勤社會化與建立現代企業制度」, *中國軟科學*, 第七期, pp.11-13

汪克強 (1997), 「關於高校后勤社會化的思考」, *高等教育研究*, 頁 81-85。

周翼虎、楊曉民 (1999), *中國單位制度* (北京 : 中國經濟出版社)

林仁華主編 (1997), *後勤保障* (南寧 : 廣西科學技術出版社)

林文漪 (2000), 「以高度負責的精神推動北京高校后勤社會化改革」, *高等教育*, 頁 12-33—12-34。

姜澄宇 (1999), 「高校后勤社會化過渡階段的

- 政策探討」, **高等教育研究**, 頁 87-89。
- 席酉民、王洪濤 (2001), 「高校後勤社會化組織形式選擇與政策分析」, **中國軟科學**, 第七期, 頁 3-11。
- 徐輝 (1995), **市場經濟與中國高等教育體制問題** (湖南: 湖南教育出版社)。
- 黃銘章 (1999), 「從交易成本、交易價值的創造與分配的觀念解析合作社組織生存與瓦解」, **合作發展**, 233/234, 頁 31-35。
- 楊景堯 (1995), **中國大陸文化大革命後之高等教育改革** (高雄: 麗文文化出版)。
- 葉匡時、蔡敦浩、周德光 (1992), **策略聯盟的發展策略—交易成本的觀點**, (高雄: 國立中山大學)。
- 劉建軍 (2000), **單位中國: 社會調控體系重構中的個人、組織與國家** (天津: 天津人民出版社)。
- 戴曉霞 (1998), **高等教育與市場化趨勢--英美兩國之比較研究** (台灣: 交通大學教育學程中心, 行政院國家科學委員會)。
- 薛沛建 (1999), 「全面推進高校後勤社會化改革」, **高等教育**, 頁 7-107—7-12。
- 龔守相 (1999), 「加快高校後勤社會化改革的實踐與探索」, **高等教育研究**, 頁 78-81。