

产权视野下的高校国有资产管理体制演进

贾 瑞

(安徽师范大学 学报编辑部, 安徽 芜湖 241000)

摘要:改革开放 40 多年来,中国的经济环境发生了重大变化。伴随社会经济体制的转型,与之相适应的高校国有资产管理体制演进经历了由计划调控到市场调控、政府放权到高校扩权的过程。考察高校国有资产管理体制演进历程和阶段性特征,可以将其划分为四个阶段,每个阶段具有不同的政策特征和体制变革上的创新。回顾、总结和反思高校国有资产管理体制变迁,有助于在政府宏观调控和高校改革探索方面提供借鉴,有助于完善中国特色社会主义高等教育制度体系和保障建设。

关键词:国有资产管理;产权;演进;改革开放

中图分类号:F123.7;G647.5

文献标志码:A

文章编号:1008-6021(2019)04-0020-04

高校国有资产管理是实现国有资产保值增值的基本途径。作为我国高等教育管理和国有资产管理的重要组成部分,高校国有资产管理改革与高等教育及财务管理的改革有着阶段划分上的相同之处。改革开放 40 多年来,高校国有资产管理体制演进经历了由计划调控到市场调控、政府放权到高校扩权的阶段。我国高校国有资产管理发展过程大体可分为四个阶段,本文以此为主线,分析这一过程中产权制度的演变与完善。

一、沿用传统模式,恢复与重建资产管理制度(1978—1992 年)

(一)产权单一、计划调配资产的管理模式

1978 年 12 月,为了满足四个现代化对高等教育人才的需要,国务院决定恢复增设 169 所普通高等学校。在当时的计划经济背景下,中国高校国有资产管理仍沿用传统的模式——“国家统一调配资产”:高校各项管理服从并依赖于国家财政体系,购置资产的费用完全来源于国家专项拨款,高校没有资产审批权限,基本处于“等、靠、要”的状态,此时资产的产权结构相对单一,缺乏灵活性。由于当时没有设立相应的资产监督机制和绩效评价机制,“资产的所有权、经营权、行政管理权三位一体,运行机制出现了产权不明晰、责权不明确、职能不统一的弊端。”^[1]

(二)整顿和恢复高校各项工作制度

在当时资源匮乏、支出压力巨大且支出管理不规范的大背景下,高校国有资产管理体制的重要方针政策和改革部署还在“摸着石头过河”。1978 年,教育部颁发《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》^[2],依据当时的总任务和四个现代化的要求,修订和完善高校的各项工作制度。高校教育秩序的恢复与重建为本阶段高校国有资产管理改革奠定了良好的制度基础。

(三)统一领导、分级管理的制度重建阶段

1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》^[3]和 1986 年《高等学校财务管理改革实施办法》^[4],从宏观层面对实行简政放权,扩大学校办学自主权进行顶层设计,在经费管理上实行“统一管理、一级核算、定额包干、节余留用”的具体方案,为高校国有资产管理改革奠定了强大的政治和经济基础。1988 年 9 月,财政部设立国有资产管理局,并设立全国性统一纵向的管理体系,“行使国家赋予的对国有资产所有者的代表权、监督管理权、国家投资和收益权以及资产处置权。”^[5]国有资产管理意识开始萌芽。1990 年 7 月《国务院关于加强国有资产管理工作工作的通知》指出:国有资产管理须按照“统一领导、分级管理”的原则,研究提出“国有资产所有权界定等有关政

收稿日期:2019-04-09

基金项目:安徽省教育厅重大教学研究与改革项目“地方高水平大学院系办学质量绩效评估研究”(项目编号:2016jyxm0412)

作者简介:贾 瑞(1983—),女,安徽淮南市人,讲师,硕士。研究方向:行政管理学。

策。”^[6]1991年3月,国务院成立清产核资领导小组。1992年,清产核资领导小组对全国高校进行了职责范围内的清产核资、资产评估、年度报告等工作。

二、探索产权多元化改革,建立效益经营投资体制(1992—1998年)

1992年中共中央、国务院《关于加快发展第三产业的决定》指出:“教育事业是对国民经济发展具有全局性、先导性影响的基础行业”^[7]。1993年中共中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》和教育部《中国教育改革和发展纲要》均提出要逐步建立以国家财政拨款为主,辅之以多种渠道筹措教育经费的体制。1999年6月,《中共中央国务院关于深化教育改革》明确提出要“发展教育产业。”^[8]“教育产业论的思想逐步成为发展教育事业的新视角”^[9]。国家对民间资本管理方式的变革促使高校资产管理的重心从计划调控转向效益经营。

(一)多渠道教育产业化提升服务需求

高校资产管理对效益的追求表现在高校后勤社会化改革和校办企业的快速发展。后勤集团开展有偿服务,鼓励社会力量为学校教育事业提供支持。校办产业投资兴办农场、工厂、公司、大型企业等,促进科学技术转化为现实生产力。高校利用科研成果“科技含量高、市场前景好、产品价值提升快”的优势,吸引了大量民间资本注入,形成了以政府办学为主和社会办学为辅相结合的体制。高校通过出售或将无形资产作价入股方式从事资本经营,使拥有的知识产权等无形资产价值化、资本化和产业化,孕育了高校无形资产交易的市场。1999年高校扩招带来的一二期世界银行贷款,同样打破了国家作为单一主体投资的局面。高校由单一从事教学科研的机构,逐步演变成拥有各种经济成分的事业法人。

(二)各项法律制度逐渐完善

银行贷款项目的全过程管理以及经营性资产的特殊管理形式,使高校开始重视教育投资效益,相继建立了有关仪器设备管理和财务相关的规章制度。1991年国家有关部委先后出台了“产权界定、产权登记、产权纠纷调处、资产统计、评估、划拨、国有资产保值增值、租赁、承包、改制、出售、清产核资和招投标法等200多部规章。”^[10]当时的高校国有资产产权登记实行“两个结合”,即产权登记与国有资产清查相结合,产权登记与非经营性资产普查相结合。

(三)多头管理,权责不明的混乱期

1998年国家机构改革,国有资产管理局被国家撤销,代之由诸多行政职能部门分别行使出资人的职责,分割管理资产。大多数高校实行有关职能部门和归口部门负责管理相关资产,如设备处管仪器设备、基建处管房屋建筑、财务处管资金、后勤产业处管产业、科研处管无形资产等。多头管理导致产权意识淡薄,产权关系不明,所有权与使用权混淆,资产“家底”不清、重复购置、无偿占用、损失浪费严重等。政策法规的不健全,使高校的产权登记与界定、资产的利用与处置长期处于无序状态。

三、明确产权分级,深化国有资产管理改革(2000—2010年)

(一)加强财务管理制度,与财政体制改革同步进行

2000年教育部、财政部《关于高等学校建立经济责任制加强财务管理的几点意见》指出:政府要加强对高校预算、收支及固定资产的管理,明晰校办产业产权关系,严格执行采购审批制度,以财务并重为原则,切实增强资产处置等领域的监督力度。在该阶段,国家逐步建立起项目预算管理制度,实现资产管理与财务管理、预算管理相结合;做到项目预算编制科学规范,资产购置采用政府集中采购、部门统一采购的形式;高校的产权主体由原来单一的事业单位法人发展为高校法人、校办企业法人等多个法人。

(二)明确产权分级,实现“管资产人管事”三结合

2002年中共十六大报告指出要坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,要求国家继续享有对国有资产的统一所有权,区分中央和地方的国资产权,分级行使各自的产权管理,形成“管理资产和管人、管事”相结合的国有资产管理体制。与社会主义市场经济体制相适应,“统一领导,归口管理,分级负责,责任到人”的高校国有资产管理体制也随之建立起来。

(三)行政事业类国有资产管理最高管理准则和法律依据出台

由于出台的国有资产管理政策存在对出资人约束力不强的局限性,国有资产体制性流失和市场性流失现象严重,2003—2004年,教育部长周济指出:“‘教育产业化’、‘学校公司化’的观念,不符合完善社会主义市场经济体制要求,必须坚决制止。”^[11]2006年7月《行政单位国有资产管理暂行办法》和《事业单

位国有资产管理暂行办法》明确高校国有资产管理改革须纳入整个公共财政改革的体系中,国有资产实行“国家统一所有,政府分级监管,单位占有、使用”的管理体制,明确“各级财政部门是国有资产管理的职能部门,对事业单位的国有资产管理实施综合管理。”^[12]同时指出高校有权拥有其所办产业或转让知识产权的收益,增加资产管理、校办产业产权关系、知识产权收益等方面的审批权,并首次提出了坚持资产管理与财务管理、实物管理与价值管理相结合的概念。之后,国家依据该政策的规范标准对全国高校进行了资产清查,发现高校非经营性资产闲置、国有资产私有化、经营性资产产权不清等现象大量存在,这些工作为政策的不断完善提供了充足的依据。

四、完善产权制度,强化财务控制下的全面整合(2010 至今)

(一)以新规范为标准的资产清查

2010 年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》提出:“要加强高校国有资产管理,建立健全高校国有资产配置、使用和处置管理制度,防止国有资产流失。”^[13]鼓励高校盘活资产,提高使用效益。2012 年,《教育部直属高等学校、直属单位国有资产管理规程(暂行)》和财政部《关于进一步规范和加强行政事业单位国有资产管理的指导意见》出台,提出高校应完善“财政部门—主管部门—行政事业单位”三个层次的监督管理体系,规范和加强国有资产管理,有效盘活存量资产,优化配置资源;同时明确了资产配置、使用和处置环节的规范以及加强对“非转经”的管理等。2015 年教育部《关于开展教育部直属高校、直属单位国有资产管理专项检查的通知》要求在全国范围清查、调查和研究的基础上,全面总结吸收各地国有资产管理的实践经验,形成 2017 年由财政部发布的《行政事业单位国有资产年度报告管理办法》。

(二)深化简政放权、放管结合、优化服务的改革

高校国有资产管理的核心工作始终是坚持和完善产权制度,加强产权保护。具体而言,就是要“通过立法,实现产权主体人格化,产权形态价值化,产权流动市场化,产权经营公司化,产权管理法制化和定性定量准确化。”^[14]2017 年出台的《教育部等五部门关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》提出:“深化简政放权、放管结合、优化

服务改革,把该放的权力坚决放下去,把该管的事项切实管住管好,加强事中事后监管,构建政府、学校、社会之间的新型关系。”^[15]在高校国有资产管理方面,政府需要简政放权,转变职能,扩大学校自主权(如赋予高校更大范围的经费使用权和资产处置权),引导社会组织参与资产管理,加强全流程监管。

(三)建立“事企分开、权责明晰”机制,全面规范高校校办企业

高校校办企业改制是国有资产管理体制改革的一部分。2015 年教育部《关于进一步规范和加强直属高等学校所属企业国有资产管理的若干意见》要求:“高校应以管资本为主,加强所属企业国有资产的监管,加快建立事企分开、权责明晰的国有资产监管体制机制,防范国有资产流失,实现国有资产保值增值。”^[16]提出在直属高校企业中建立退出机制,如对产权链条过长难以监管的企业,要压缩产权层级或退出投资。2018 年国务院办公厅《高等学校所属企业体制改革的指导意见》指出:“要坚持国有资产管理体制改革方向,尊重市场经济规律和教育规律,对高校所属企业进行全面清理和规范,理清产权和责任关系,分类实施改革工作,促进高校集中精力办学、实现内涵式发展。”^[17]

(四)有效保护无形资产,实施产权有效激励

高校无形资产的产权、开发和利用成为关注主体,国家相继出台了有关法规政策,以规范和保障高校无形资产的转化和转让。2016 年,教育部和科技部《关于加强高等学校科技成果转移转化工作的若干意见》《促进高等学校科技成果转移转化行动计划》提出:通过体制机制“创新打通高校科技成果转移转化的渠道,”^[18]要求在科技成果转移转化工作过程中,给予高校充分的使用、处置和收益分配等自主权。在创新日益成为引领发展第一动力的今天,完善知识产权制度尤为重要,一方面要严格依法保护,另一方面要在产权激励上实现有效突破。2018 年,财政部、科学技术部、国务院国有资产管理委员会发布《关于扩大国有科技型企业股权和分红激励暂行办法实施范围等有关事项的通知》。

五、结语

改革开放 40 多年来,高校在国有资产的调整和重组、产权制度变革和效益管理提升,以及从主要管资产到主要管资本的体制转变等方面,都取得了相应

进展。高校国有资产的体制变革表现为不同层级的政府及其部门之间,政府与学校、社会组织等不同主体的权力与利益的合理调适与博弈。这期间,不同的利益主体都在寻求彼此适度的张力与活力,他们在“控制与争权”“放权与扩权”中不断切换,以期达到“合作与自治”的理想状态。这既要求高校在适应市场经济规则和我国国情的基础上,全面调查研究全国高校国有资产管理的实践经验,保持规章制度的连续性和稳定性;也要求高校充分领悟国有资产管理理论和实践层面上的创新,建立与国家法相匹配的高校国有资产管理、运营和监督机制。

未来十年,政府仍需从国有资产保值增值战略、

资本价值型管理与发展混合所有制经济的新视角入手,坚持“扩大资源—科学配置—明晰产权—完善体制—提升效益”的基本思路:一是依据法规和政策对高校进行科学调控和引导,从微观管理转向宏观层面的放(调控)管(监督)服(服务)。二是提高高校自治和自理能力,建立多元化主体合作治理模式,充分发挥资产管理自主权的实效。三是构建自我监督机制,推进实施国有资产管理情况年度报告制度。争取“到2020年,在重要领域和关键环节上取得决定性成果,完成中共十八届三中全会提出的改革任务,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。”^[19]

参考文献:

- [1] 余魅,卢亚雄.论新时期高校国有资产管理[J].实验科学与技术,2004(1):89-92.
- [2] 教育部关于讨论和试行全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)的通知(节选)[G]//教育部思想政治工作司.加强和改进大学生思想政治教育重要文献选编(1978-2014).北京:知识产权出版社,2015:1-3.
- [3] 中共中央关于教育体制改革的决定[J].民主与科学,2009(5):44-46.
- [4] 魏伏生.《高等学校财务管理改革实施办法》简介[J].财务与会计,1987(3):24-25.
- [5] 韩双林,马秀岩.证券投资大辞典[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,1993.
- [6] 国务院.国务院关于加强国有资产管理工作通知[EB/OL].(1999-07-02)[2019-04-20].http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/19/content_5121652.htm.
- [7] 中共中央,国务院.关于加快发展第三产业的决定[J].中华人民共和国国务院公报,1992(18):682-685.
- [8] 教育部.中共中央国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定[EB/OL].(1999-06-13)[2019-04-20].http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2478.html.
- [9] 张铁明.教育科学研究的一个全新视野:教育产业论[J].广州教育,1993(5):62-66.
- [10] 江文清.高校国有资产经营管理理论[D].成都:四川大学,2004:38.
- [11] 唐萌.教育产业化产生的诸多危害[J].商场现代化,2004(15):29-30.
- [12] 财政部.事业单位国有资产管理暂行办法[J].交通财会,2006(7):13-17.
- [13] 教育部.国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[EB/OL].(2010-07-29)[2019-04-20].http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/info_list/201407/xxgk_171904.html.
- [14] 刘娜.进一步完善国有资产管理新体制[J].理论导刊,2005(7):21-22.
- [15] 中共中央办公厅,国务院办公厅.关于深化教育体制机制改革的意见[EB/OL].(2017-09-24)[2019-04-20].http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/24/content_5227267.htm.
- [16] 教育部.教育部关于进一步规范和加强直属高等学校所属企业国有资产管理的若干意见[EB/OL].(2015-06-29)[2019-04-20].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s7504/201507/t20150707_192795.html.
- [17] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二次会议[EB/OL].(2018-05-11)[2019-04-20].http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/11/content_5290309.htm.
- [18] 教育部.教育部办公厅关于印发《促进高等学校科技成果转移转化行动计划》的通知[EB/OL].(2016-10-20)[2019-04-20].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/moe_784/201611/t20161116_288975.html.
- [19] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[J].中国合作经济,2013(11):7-20.

(下转第 80 页)

参考文献:

- [1] 雷恩海, 苏利国. 论唐朝文化共同体建设: 以萧颖士“化理”思想为中心的考察[J]. 西北师范大学学报(社会科学版), 2015(1): 36-42.
- [2] 刘俊文. 唐律疏议笺解[M]. 北京: 中华书局, 2015: 133.
- [3] 董浩, 阮元, 徐松, 等. 全唐文[M]. 北京: 中华书局, 1983: 317.
- [4] 彭定求, 沈三曾, 杨中讷, 等. 全唐诗[M]. 北京: 中华书局, 1979: 1.
- [5] 司马光. 资治通鉴[M]. 北京: 中华书局, 1956: 6240.

Cultural Community Construction from the Distribution of Writers' Class in the Early Tang Dynasty

SU Ligu

(School of Humanities, Gansu University of Political Science and Law, Lanzhou 730070, China)

Abstract: The civil governance and martial arts of the Tang Dynasty are continuous, which needs inner cohesion and vitality. The formation of this power should give thanks to the continuous construction of cultural community in many aspects such as state system, organization management, academic thinking and so on. As participants and record takers in this process, writers and their works of the time naturally became an important basis for exploring this issue. Through a comparative analysis of the works of the emperors, senior officials, middle-level officials, ordinary officials, low-level officials, and outsiders, it is obvious that different classes express and interpret the construction of cultural community in different ways.

Keywords: the early Tang Dynasty; class of writers; cultural community

[责任编辑 夏 强]

(上接第 23 页)

The Evolution of State-owned Assets Management System in Colleges from the Perspective of Property Rights

JIA Rui

(Journal Editorial Department, Anhui Normal University, Wuhu Anhui 241000, China)

Abstract: As we all know, great changes have taken place in China since the introduction of the reform and opening policy, especially in the economic environmental fields. With the development of the economic system reform, it has exerted great influence on the corresponding policy and system of state-owned assets management in colleges, which is experiencing the process of planned economy to market regulation, of the government decentralization to the college expansion. The state-owned assets management system in colleges generally experienced four stages, which are demonstrated by different characteristics and innovation. Review, summarization and reflection on the changes of state-owned assets management system in colleges is helpful to provide reference for the government's macro-control and college reform, and to improve the institutional system and guarantee construction of higher education development with Chinese characteristics.

Keywords: management of state-owned assets; property right; evolution; reform and opening policy

[责任编辑 王七萍]