

● 经济管理

高校国有资产产权管理若干问题探析^①

桂 裕 清

(武汉理工大学 国有资产管理处,湖北 武汉 430070)

[作者简介] 桂裕清(1953-),男,湖北黄梅人,武汉理工大学国有资产管理处处长,副研究员,主要从事高等学校国有资产管理研究。

[摘 要] 高等学校国有资产是学校生存与发展的重要物质条件。随着高校管理体制改革的深入,学校的经济活动日趋复杂,高校国有资产产权管理,成为摆在学校面前的重要课题。只有明晰资产产权,加强产权管理,才能维护所有者的权益。

[关键词] 国有资产;产权;管理;高等学校;资产权益

[中图分类号] G48 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)04-0456-05

高等学校的国有资产,是我国教育资源的重要组成部分,是高等学校生存与发展的基本保证,也是实施科教兴国战略的重要物质条件。特别是,知识经济的出现,传统的经济模式将被这种新的经济模式所取代。知识经济的到来,将促进我国教育事业的发展,教育需求的剧增。一方面,教育投入严重不足与教育规模的扩大之间的矛盾日益显现,另一方面,高等学校国有资产流失、浪费、低效的问题也十分突出。这两个问题的交互作用,严重影响和制约了办学的质量与效益。随着社会主义市场经济体制的建立,教育体制改革的深入和教育经费筹措渠道的拓宽,为了充分发挥资产使用效益,学校在搞好教学的同时,将学校的一部分固定资产、流动资产和无形资产对外经营,并利用自身的人才、技术优势参与市场竞争,将科技成果转化成为生产力,高等学校由过去单纯的教学单位向教学、科研、产业相结合和后勤社会化多种经济成分共存的经济实体发展。在这些复杂的经济活动中,只有明晰资产产权,才能谈得上维护所有者的权益。高校国有资产产权管理,成为摆在我们面前的重要课题。

一、产权及其基本属性

所谓产权,系指财产所有权以及与财产所有权相关的经营权、使用权等财产权。从法律上来说,产权是与债权相对应的概念。产权的基础或主要部分是财产所有权,即财产所有者对其财产行使占有、使用、收益和处分的权利,这是建立在自有物基础上的权利,法律上称之为自物权。另外,产权还包括由财产所有权实现过程中派生的其他财产权。即财产所有者根据自身需要,依据法律或合同等形式,把财产所有权的部分权能让渡给非所有者行使,所有者在掌握体现财产的所有权的某些收益或处分的决定权的前提下,一般不实际占有或使用其财产,这种由非所有者对他人财产行使的,并受财产所有者约束的财产占有、使用、收益甚至处分的权利,即构成另一类财产权,由于这是建立在他人之物上的权利,亦称他物权。产权往往通过法律界定维护保障着人们对财产的权利。由于财产可以多方面给人们提供利益,因而人们对财产的权利大都不是单项的,而是一组权利或权利体系,所以,可以说产权是与财产相联系的权利体系。

在财产的权利体系中,理论上可以分析出五项权利:一是财产的所有权,即财产的归属权,它表明财产最终归谁拥有。二是财产的占有权,即实际拥有财产的权利。三是财产的使用权,即具体运用财产进行营运的权利,包括投资经营的方向、形式和规模等。四是收益权,即凭借财产的归属和营运效果获取收益的权利。五是财产的处置权,这集中表现为买

卖和转移资产的权利。产权实际上是上述所有权、占有权、使用权、收益权和处置权的统一。财产的所有者凭借其财产的归属权而获得相应的权利,包括资产的收益和一定的资产处置权;而资产的占有者大都拥有使用权和一定的收益权。原始意义上的产权是等同于所有权的,而且占有权、使用权、收益处置权都包含在所有权之中。随着市场经济的发展,上述这些权利逐步出现分离和独立或相对独立现象。拥有所有权的投资者并没有去占有和使用其财产,它只是获得某种收益权和一定的处置权,而资产的占有者和使用者却可能没有所有权。另一方面,财产的所有权也出现了二重分离,即分离成法律上的所有权(亦称终极所有权)和实际营运资产的经济上的所有权。同时产权也就有了广义、狭义之分,广义的产权是上述五权统一,狭义的产权仅指财产的实际营运权。

实质上,产权是由两部分基本内容所构成的:权能和利益。所谓权能是指产权主体对财产的权利或职能的掌握与行使。产权的利益是指产权给产权主体的效用或带来的好处,表现为经济上的某种得益。产权的权能和利益是相互依存的:产权权利的行使是获得利益的必要条件,也是获得利益的手段;而利益是权利的目的,即产权主体的行为动机所在。

产权自身具有一系列内在的属性,主要有:

1. 产权的排他性。产权的主体会阻止别的主体进入特定产权领域,从而保护自己的产权。不仅私人产权主体是这样,而且公有产权主体也是如此,在不同的公有制主体之间、公有制主体与私人主体之间都有排他性。

2. 产权的有限性。任何产权既同别的产权之间有着明晰的界限,而且其自身也必然是有限的——无论是其数量大小还是在范围上都是有限的。

3. 产权的可交易性。产权在不同主体之间可转手和让渡。

4. 产权的可分解性或分离性。财产的各项产权可分属于不同的主体,例如土地的归属权、占有权、使用权等可以分解开来分属于不同的主体。产权的这种可分解或可分离性,既包括产权权能的可分解性,又包括产权利益的可分解性。

5. 产权的行为性。这是指产权主体在财产权利的界区内权益行为;产权规则或产权制度就是产权主体行为的规范。产权行为由行为根据、行为目标、行为过程和行为结果四个相关因素构成。

在研究产权的基本属性之后,再探讨一下产权的基本功能。产权功能是指通过一定的手段使产权明晰之后,在国民经济发展中所具有的效能和作用。它是由产权范畴固有的属性所决定的,随商品生产、交换的发展而发展。并且,产权功能在现代经济中的地位越来越重要,关系到资源配置和经济发展的有效性。归纳产权的功能主要有以下几方面:

1. 保护资产所有者主体利益的功能。资产的所有者对资产所拥有的权利,本质上是一种经济权利,受到法律保护。当所有者对生产资料或产品所拥有的权利通过法律形式宣称不可侵犯时,投资主体在生产经营中的资产以及收益便会得到保护。明确划分产权或设定产权、明晰产权,就可以使财产的不同产权之间的权利与利益的界限得以确定和分清,从而使人们的经济交往环境具有确定性,为人们的经济活动的选择与决策提供较多的信息和方便,节省交易费用和生产费用。

2. 促使资产所有者高效使用资产的功能。产权关系归根到底是物质利益关系,产权主体及其产权行为的目的,都是利益,而产权就是利益享有或分配的依据,产权一旦受法律保护,那么所有者便可以管好其财产的权利,同时,市场经济体制也促使其加强管理,提高资产的使用效率。其表现有:一是对所有者而言可以在法律允许的范围内自由支配其所有的资产,发挥所有者的主权。当经营状况好的时候,可以扩大资本投入,当经营状况不好的时候,可以缩小投资范围,以便提高单位资本的效益。二是所有者主体能获取资产带来的利益,具有强有力的物质刺激,能够调动其主观能动性,这样所有者会尽一切努力进行有效经营,否则就会出现亏损,损害其自身利益。所以,明晰产权关系可以有效地引入自负盈亏机制,使得所有者主体自发地产生一种摆脱困境、取得最佳效益的物质刺激动力。三是资产的支配主体,也就是说企业这类经济实体依法拥有企业资产的支配权,这个支配权与所有者的权益相互依存,相互制约,在一定条件下相互分离。当企业拥有支配权利时,就能够较好地自主经营,有章可循,从而抵制各方面的侵权行为。产权的制度安排、产权结构和产权交易(产权流动)本身就直接决定了资源配置状况及其优化组合有着积极的促进作用。

3. 推动市场经济发展的功能。目前我国正向社会主义市场经济方向发展,市场经济必须有各类市场的存在,否则市场经济将无法真正实现。金融市场、生产资料市场、消费品市场、劳动力市场、房地产市场、技术市场、信息市场等都是市场经济中必要的成分。而在这些市场中,明晰的产权关系是基础条件,没有这一条件,交易将无依据,交易的公平、公正也无法实现。由于市场经济下的交易是在利益绝对独立、产权关系明确的前提下进行的,因而要使我国市场经济能正常发展,必须明确产权,从而避免出现利益不公正的交易行为。

4. 约束财产支配者经济行为的功能。产权是所有、占有、使用和处置权的总和。在产权关系明晰的前提下,所有者的权利具有至高无上的权利,他可以对其所拥有的资产独立支配,独占资产收益,他也可以自由处置,如出售、赠送和遗传给继承人。同时他对自己所拥有的资产具有排他性,在法律许可的范围内甚至具有为所欲为的性质。但是,在市场经济

下,资产的所有者往往不是自己直接来支配其资产,特别是对于现代企业制度下,资产的所有者时常将其资产份额交给企业来支配,允许他们在法律范围内自主独立地进行生产经营活动。同时,在法律上,一旦企业成为法人,那么它将享有自然人的民事权利,它的收益状况与投资者的收益状况既相互联系,又相互分离。然而,需要注意的是,尽管投资者不能直接支配其投资于企业的资产,但他可以转变投资份额来保护其资产。如果他真的这样做,那么这将对企业经营形成强有力的制约作用。产权关系既是一种利益关系,又是一种责任关系,产权的责任与获得产权利益是紧密相连的。当生产经营主体获得明确的产权后,也就有了一种责权关系,财产的投资者、占有者、使用者等当事人之间,都会由自身的最大利益出发而形成相互制衡的约束机制。

5. 产权对于经济主体之间的行为关系及社会经济秩序具有协调功能。产权在不同主体之间的划分或明晰,是一种获得收入手段的分配,产权的确定和明晰还会有助于收入分配的规范化。产权都是通过法律程序确定与保障的财产权利,这种权利有明确的界限。获得产权的当事人自然而然地会维护自身的权益;在社会经济生活中,也必然以产权为根据去协调各经济主体之间的相互经济关系,从而对社会经济生活起到稳定和调节的作用。

二、产权的基本结构和高校资产产权的构成

产权结构是指产权主体的构成状况、产权的构成因素及它们之间的相互关系。产权结构包括产权的微观结构、产权的宏观结构、产权的静态结构与动态结构等。

产权的微观结构,是指微观经济单位的产权构成状况。产权的宏观结构,是指全社会范围内各种产权和产权主体的分布或构成,产权结构还可分为产权的静态结构和产权动态结构。产权的静态结构是指一定时点上或特定时期内的产权结构状况。产权动态结构是指产权结构所具有的动态性和由一种结构向另一种结构的转变过程。对产权静态结构和产权动态结构的分析有助于把握产权的内部构成和变动状况,既有助于对微观产权结构的分析,也有助于对宏观产权结构的分析。

就高等学校国有资产产权构成而言,我们可作如下分析和概括:

我国高等学校经过长期的国家投资和发展积累,已经具有数量和规模相当可观的国有资产,建国以来,我国高等学校一直是由国家(包括中央和地方)兴办的,在过去的几十年,高等学校在计划经济体制下,学校的教学、科研、行政后勤等经费直接由国家财政划拨,学校财产形成的主要经费来源是靠国家和上级拨款。因此高校的资产产权结构非常单一。

随着改革开放的深入,出现了国家办学为主与社会各界参与办学相结合的新体制。高等学校资产存量大量增加,资产来源途径也日益增多。一是国家和上级部门拨款,特别是国家重点实验室、世界银行贷款、星火计划、211工程等较大投资,给高校装备了一批具有先进水平的仪器设备。二是科研工作的广泛开展,科研经费不断地增加,这些经费除了中央财政和各部委直接拨款外,各协作单位横向合作的经费在高校总收入比重中越来越大。三是对外招生、培训及技术服务等收费。四是国内外社团、企业、个人等,以资金、设备、技术、图书资料等形式捐赠和赞助给学校。五是兴办校办产业等各种经济实体和学校二级单位对内、外有偿服务等收入。随着社会主义市场经济的发展,高校结合自身的特点,充分利用人才、知识、技术、设备、信息等方面的优势,适度发展校办产业,促进应用研究、开发研究、科技咨询和信息服务,面向市场,尤其是近年来,高等学校一大批以高科技为主的各种形式的公司、中心等经济实体相继成立,参与市场竞争,进行科技成果产品化、商品化、产业化、国际化,促进了科技经济一体化,为学校增添一大批资产。

因此,目前在高校中,既以教学、科研为主,同时也存在着大量的校办产业及经济承包单位,虽然学校财产的主要来源是由国家和上级拨款,但随着社会主义市场经济的发展和高校管理体制的改革,多种所有制和多种组织形式的校办企业应运而生,学校的财产一部分是服务于教学、科研等属于行政事业单位性质的非经营性财产,而另一部分则由原来的非经营性投入到校办产业中转变成了经营性资产,学校资产既有国有资产,也有非国有资产,既有非经营性资产,又有经营性资产,形成多元化的格局,因而产权结构比较复杂。归纳起来,一是产权属于国家的国有资产,二是产权属于学校企业法人的国有法人资产,三是产权属于集体企业的集体资产,四是产权属于合作办学单位的外单位资产。

三、高校国有资产产权管理存在的主要问题

由于人们对产权认识不深或历史原因,导致高校一部分资产产权模糊,不能维护资产所有者权益,造成国有资产的流失。其主要表现在:

1. 一些单位利用学校教学、科研资产对外有偿服务、合作办学等充分利用高校设施的余力,为社会提供服务。这部分资产在用于营利过程中,全部投入是国有资产,包括房屋、设备、水电、部分材料、技术成果等,既无本钱投资,又无风险。但产生的收益形成的资产据为部门资产,不到学校办理登记手续,造成管理上的漏洞。

2. 产权归属不清。有些单位的资产在由非经营性资产转入经营性资产过程中,没有严格按国家有关规定办理转移手续,没有明确转让方和受让方的权利和义务,致使非经营性资产转经营性资产后所有权关系不清,造成许多有人经营使用国有资产,而没有人向经营者索取所有者权益的现象。

3. 对外投资资产没有进行科学地评估或有意低评。高校所占用的土地、房屋大多是国家无偿划拨和投资新建的,其账面价值远低于实际应有的价值。一些单位对资产评估重要性认识不足,片面认为资产评估费钱又费力,没有必要搞;也有些单位从个人利益或小集体利益出发,对所占有的国有资产尽量不评估或少评估,从而可以少向国家纳税和上交利润;还有的在与外商洽谈合资项目中为尽快得到外方投资,有意不评估或少评估我方资产,无偿转让或低价出租出售国有土地。

4. 无形资产廉价或无偿被人使用,产权隐性消失。许多学校在当初投资时并没对无形资产做评估,财务部门也没将无形资产的价值记在账上,造成经营单位无偿取得无形资产所带来的收益,造成高校国有资产隐性流失。

5. 高校资产用于经营后,它的运营效益低下,产权收益不明确。非经营性资产转作经营性资产后,一般都没有纳入财政预算管理,产权所有者对其财务监督不够,在企业运营中,大都没有按国家规定的成本开支范围和标准执行,使许多单位出现工资高、费用高、成本高和效益低的“三高一低”现象,大部分经营单位都报亏损或没有盈利,有的甚至就是从事房屋和土地出租项目也报亏损。如果按照规定足额提取折旧基金,其效益更低。

6. 财务管理制度不严,收入严重向个人倾斜,产权收益错位。一些高校开办的企业不按财务规定设置账簿,只记流水账,有些单位设“两套账”,以应付检查。经营所得收入实际上成为单位领导随意开支的“小金库”,其中大部分用于单位干部职工的福利和奖金,收益分配落入个人手中,而用于扩大再生产及发展事业部分严重不足,这背离了非经营性资产转作经营性资产使用以“创收”来弥补事业经费不足的初衷。

四、加强产权管理,切实维护高校国有资产权益

为维护高等学校国有资产权益,规范高等学校各项经济行为,必须强化学校和校办企业国有资产产权意识,采取有效措施,解决其中存在的问题,规范学校和企业的投资行为。

1. 建立高校国有资产管理新体制。加强高校国有资产的管理,首先要加强国有资产管理机构和队伍的建设。各校应根据自身的特点,建立相应的管理体制。由于国家对高校国有资产管理的要求和目标是统一的,因此在构建管理体制时对一些主要问题应有一个统一的认识。一是要加强国有资产归口管理,学校应有一个专司国有资产管理的职能机构,要使这个部门具有覆盖全校国有资产管理的职能和职责,使之成为学校国有资产所有权代表者。二是国有资产管理机构应该有一定的权威性,解决长期存在资产利用率低等问题,实现全校资产合理配置。三是坚持所有权与使用权分离原则,建立国有资产使用管理网络。在学校国有资产管理部門统一领导下,可根据隶属关系及资产业务特点,设立二、三级管理机构。组成兼职与专职相结合的管理队伍,明确各级管理职责,制定管理目标和检查监督制度。各级管理机构应定期向学校资产管理部门报告使用情况,及时解决出现的问题,堵塞管理上的漏洞。

2. 加强资产管理的基础工作,以产权界定为前提,产权登记为基础,建立健全高校国有资产监督管理责任。首先对高校资产进行清查登记,在摸清“家底”后,对转作经营性的资产进行所有权界定,对经营中出现的产权纠纷问题,要根据国家有关政策进行重新界定。二是建立非经营性资产转经营性资产的账目,对经营性资产实行专项登记,专门管理,建立保值增值的考核指标体系,严格考核制度。

3. 明确责任,促使使用部门合理、有效地利用经营性资产。国有资产管理部门必须按照规定的程序对各单位投入经营的资产进行产权登记和产权年检。并以《国有资产产权登记证明》这种法律形式给予确定下来,明确单位非经营性资产转经营性资产的数额,并以其作为核定征收国有资产占用费的主要依据,促使各单位对转作经营性资产的合理调配,加强管理,也促使各经营实体,对这部分资产所占份额分红或承担责任,确保非经营性资产转经营性资产的安全、完整。

4. 加强对用于经营性资产的评估工作。高校所占有的资产,绝大部分都是国家无偿划拨或拨款新建的,其账面上仅反映当时的原价,有的还没有原始价格。随着市场经济的发展,这部分资产潜在价值不断上升,在转入经营使用后,必须进行重新评估,科学地确定其真实价值。只有这样才能适应社会主义市场经济的需要,利用市场机制对各类存量资源进行优化组合,产生最大的效益,更好地维护国有资产所有者权益。

5.明确高校对投资经营的资产享有投资收益权。为了克服目前非经营性资产转作经营性资产以后,由于投资管理监督不严带来经营收益分配严重向个人倾斜,向经营者及小集体倾斜等“分配不公”现象,就要明确高校对投入经营的资产享有收益权,通过落实收取投资收益达到落实投资者监管的目的。各投资单位与经营单位要以严格的书面文件将投资收益确定下来,以保证投资单位收益权的实现。

6.逐步实现对经营性资产由实物管理转向价值管理。价值管理的含义是,国有资产所有者让渡国有资产的经营权,将国有资产当做一种特殊的价值商品,从价值形态上进行管理。高校对用作经营的资产,应强调价值形态的管理即国有资本金管理,不再直接经营管理其资产,而是作为一种纯投资形式,以其最大的增值作为惟一追求目标,使资产所有权和经营权分离,明确经营者享有的经营权并独立承担民事责任,发挥经营者的主动性和创造性,适应社会主义市场经济的基本要求。

7.加强校办企业产权变动监督。对那些要进行调整改制、增资、兼并、划转、撤销的企业必须办理国有资产产权变动登记,由学校和上级部门进行审核,对国有资产的流向和价值进行全面监督,这样高校产权的权益才能得到保障,避免国有资产流失,促进国有资产的合理流动。

综上所述,高校应根据实际情况,切实抓好经营活动中的资产管理工作,逐步从实物管理过渡到价值管理,突出对国家所有者权益的管理,在学校和企业之间建立以资产为纽带的产权关系,促进高校国有资产合理流动,优化配置,增强产权意识,切实维护高等学校国有产权权益。

[参 考 文 献]

- [1] 吕建永. 国有资产管理学教程 [M]. 上海: 三联书店, 1996.
- [2] 肖 翔. 国有资产管理与评估 [M]. 北京: 中华工商联合出版社, 2000.
- [3] 孙桂芳. 国有资产管理 [M]. 上海: 立信会计出版社, 1998.

(责任编辑 邹惠卿)

On Property Rights Management of State-owned Assets of Universities

GUI Yu-qing

(State Owned Assets Management Bureau, Wuhan University of Technology, Wuhan 430070, Hubei, China)

Biography GUI Yu-qing(1953-), male, Associate research fellow, Chief director, State Owned Assets Management Bureau, Wuhan University of Technology, majoring in state owned assets management.

Abstract State-owned assets in colleges and universities are the key material conditions for the existence and development of the schools. As the reformation of the high school management system goes deeper, the economic activities of the schools tend to be more complicated day by day. So the management of the property right of state-owned assets in high school becomes the main task laid before us. Only by distinguishing the property rights of the assets and strengthening the management of it can we defend the rights and interests of the proprietors.

Key words state owned assets; property assets; management; colleges and universities; assets equity