高校国有资产：明确权属强化财政监管

■姚金武 毕晟

当前，我国高等学校（不含民办高校）筹资来源和投资去向日益多元化，从而决定了高校资产结构的复杂化。过去以实物资产管理为主的传统资产管理方式已经无法适应现阶段的要求，产权管理、无形资产管理、资产效率管理等都已成为高校国有资产管理的重要内容。因此，正确认识现阶段高校资产的产权属性，是全面加强高校国有资产财政监督的一个重要前提。

一、高校资产结构的变化并没有改变其国有产权的属性

在相当长一段时期内，我国高等学校国有资产的来源主要是单一的财政拨款，其所形成的高校资产，结构单一且国有产权的性质十分明确，都属于非经营性的、不以营利为目的的事业单位资产。与其他行政事业单位一样，高校国有资产是“国家统一所有，政府分级监管，高校占有、使用”。

但经济体制改革后，随着高校事业单位法人地位的确立和高等教育体制改革的不断深化，高等学校的经费来源已不再是单一的财政拨款，逐步形成了以财政拨款为主，同时实行学费、科研经费、捐赠款、“三产”

收入以及投融资平台等多元化筹集高校办学经费的格局。高校的经济活动也日渐频繁，有利用学校资源对外服务的实验室，有学校科研机构对自有专利、技术成果的市场化推广应用，还有社会化的后勤服务机构以及学校产业实体等。这使得高校资产结构变得复杂起来，出现了占用性质完全不同的两类资产，即经营性资产和非经营性资产。在这种情况下，人们对高校资产产权的认定上出现了一些分歧，如认为现在的高校资产不再是单纯的国家统一所有，像无形资产、校办产业以及银行贷款筹建的项目等应当归属于高校所有的产权范畴等。其实，这是一种认识上的误区，高校资产结构的变化并没有改变其国有产权的属性。

第一，关于高校的无形资产。国家投资于高校的国有资产应用于教育事业，是公共财政的一种体现。高校在承担着自身教学任务的同时，还承担着国家和社会的科研任务。科研不仅与高校的教学相辅相成，还可以利用高校的科研优势为国民经济发展服务。这样，由高校科研产生的专利和技术成果，就形成了高校的无形资产。但这种无形资产是利用高校国有资源形成的，属于国有资产产生的一种权益性资产，仍然

具有国有产权的属性。

第二，关于高校经营性产业。上世纪80年代末以来，以高科技为主要内容的高校产业迅速发展，不仅提高了高校科研实力、促进高校科技成果的市场转化，还对弥补高校办学经费等做出了很大贡献。通过近几年高校产业规范化建设的改革，经营性产业规模较大的高校大都设立了资产公司，大多数产业实体转变成了法人独资企业或国有独资企业，并建立和完善了公司法人治理结构。但是，组建高校资产公司是对校办产业经营管理方式的改革，其产权属性并没有发生变化。对于这些资产公司的权益，高校只是名义上的所有，而不是终极所有，学校的经营性资产管理委员会代表国家履行出资人职责，国家才是高校资产公司权益的终极所有者。

第三，关于贷款项目形成的高校资产。利用金融机构贷款发展高等教育，对改善扩招以后高校办学条件、提高教育质量、增强国际竞争力等方面都有很大的帮助。表面上看，由贷款形成的高校资产好像与国有产权没有直接联系，其实不然。由于金融机构贷款是一种有偿使用资金的形式，政府各级财政部门一般会

校贷款金额偏大, 财政贴息无法满足还款来源, 往往由高校通过学杂费收入来补足。前者是直接的财政资金, 后者也是高校财政预算中的非税收入, 属于事业单位财政的范畴。因此, 由贷款形成的高校资产同样具有国有产权的性质。

总之, 在认定高校国有资产产权问题上, 不仅要明确直接国有产权和直接国有产权权益, 还要明确由此而产生出来的间接国有产权、间接国有产权权益和间接国有收益, 这是新形势下强调由财政部门代表国家对高校国有资产实施统一监管的认识基础。

二、高校国有资产管理存在许多薄弱环节

1. 在体制层面上缺乏强有力的监督管理体系。在我国高校国有资产管理体制中, 多头管理和真空的问题同时存在。依据现行的管理体制, 我国高校国有资产管理实行“财政部门——主管部门——高等学校”三级管理模式。由于高等学校的主管部门有教育行政主管部门, 也有行业(业务)主管部门, 层面较多。在国有资产管理工作中, 这种管理模式的政策执行力度较差, 弱化了最为有效的国有资产监督手段——财政监督。现阶段, 特别缺乏统一规范的高校资产管理制度与监管考核措施。因而既存在交叉的多头管理, 又有缺位的管理真空。首先, 由于高校业务特殊和资产结构复杂, 加上管理层面较多, 财政部门对高校国有资产监管的难度比一般行政事业单位要大, 主要是通过事业单位预算进行资金总量的价值监督, 资产的实物管理和监督都集中在高校内部。其次, 由于政府序列的国资部门并不直接监管

高校的国有资产, 许多省市的高校资产管理都归口于教育行政主管部门的财务处, 其监管的力度显然不够。第三, 对于直接占用、使用国有资产的高等学校, 由于缺乏专业的资产管理环境, 如高水平的专门管理人才、社会化的财务审计、规范化的内部控制制度等, 再加上没有明确的资产效益责任, 这些都使得现阶段高校国有资产管理中的问题比较突出。

2. 对无形资产的管理重视不够。第一, 目前的高校机构设置中, 普遍缺乏专门针对无形资产管理的综合职能部门。虽然高校与资产管理有关的部门很多, 但其职能分工中一般都缺少对无形资产管理的内容。如科技处负责管理专利、著作权等技术成果的申请、研究管理与归档等工作, 但不负责科技成果的权属管理; 资产管理处虽然负责对学校资产的专门管理工作, 但在其职能中又没有对无形资产管理的内容。第二, 对国家授予的如“国家重点实验室”、“教育部重点实验室”等资质认可未作为无形资产进行管理; 对版权、专利权、技术投资以及校名、校徽、校旗等无形资产没有给予合理保护和有效利用。第三, 高校无形资产的利用率不高, 长期处于闲置状态, 未能将教学、科研中形成的无形资产成果及时向市场转化, 形成生产力, 存在为完成科研任务而科研的现象。另外, 高校无形资产成果的许多方面属于国家秘密, 还应特别注意保密工作。

3. 资产管理的制度不健全。首先是国有资产管理工作在高校内部没有得到足够重视, 认为高校本质上是一个学术性机构, 资产管理与办学无关。因而只重视货币资金的管理, 忽视实物资产的管理, 普遍存在重视资产购置和更新, 忽视资产维

护和保管的现象。不少高校的国有资产存在着家底不清、产权不明、账实不符、账外资产大量存在等突出问题。其次, 高校内部资产多头管理存在弊端, 如设备部门管理用于实验、教学和科研的仪器设备、材料物资; 后勤部门管理房地产、公用车辆; 图书馆管理图书资料; 产业处管理“三产”资产等, 未能形成有效统一管理的体制机制。由于各个部门管理方法不统一, 相对管理的责权划分不明确, 提高了管理成本, 降低了资产的使用效益。再次, 经营性资产运作缺乏规范性, 高校在开展经营性活动中, 把非经营性资产转为经营性资产的过程中, 缺乏严格的资产评估和申报审批程序, 存在不少经营活动无偿使用国有资产的现象, 如利用教学科研设备进行创收活动, 无偿占有高校国有资产等, 很容易造成国有资产的流失。此外, 不良资产处理不及时和处置不当也会造成国有资产的流失。

4. 资产不足和资产闲置的问题比较突出。由于高校规模不断扩大, 一方面高校国有资产严重不足的现象比较普遍, 如一些理工实验设备无法满足学生的实验课程需求, 教师的教学设备缺乏, 生均图书数量、生均住宿面积等难以达到高校办学条件的要求。另一方面高校国有资产的重置与闲置现象严重。一是一些学校盲目上项目、大搞基本建设, 在已有了体育训练中心及多个学生运动场的情况下, 又新建健身房、文娱活动中心等场馆, 而在建成后绝大多数时间又处于闲置状态。二是一些高校内部缺乏国有公共资源的共享, 各个院系或部所相互攀比购置设备, 购置后又只在本级范围内使用, 没有校级统一调剂和使用的制度安排, 致使许多实验设备和专

用仪器等使用率不高,甚至长期闲置。三是在高校中普遍存在对设备的管理维护不到位,使用期短,损坏率高,浪费现象严重。

三、全面加强高校国有资产管理与财政监督的对策

1. 理顺体制,明确财政部门的监管地位和管理权责。2006年5月财政部发布的《事业单位国有资产管理暂行办法》,明确了财政部门是行政事业单位国有资产管理的职责部门。依据《暂行办法》的精神,对高校国有资产管理同样应当遵守这一规定。由财政部门对高校国有资产实施统一监管,既是财政部门综合管理行政事业单位国有资产职能的体现,也与高校资产的国有产权属性相吻合。当前,应明确财政部门、主管部门和高等学校三个管理主体在高校国有资产管理体制中的具体职责和权限,理顺管理体制,明确财政部门作为高校国有资产监管责任部门的地位和管理权责,充分发挥其职能作用。一是利用财政预算的手段,从资金的入口优化高校国有资产配置。同时将财政的预算管理与高校的资产管理有机结合起来,对高校国有资产的配置、使用和处置情况实施全面有效地监督。二是利用财政对会计制度基础性管理工作职能行使对高校资产的价值管理,并通过事业单位预算管理的途径,调节高校国有资产的存量与流量,调节资产的规模和种类,从而达到价值管理与实物管理的统一。三是通过财政审计监督的手段,确保高校国有资产的真实完整,防止国有资产的流失与浪费。

2. 创新机制,建立高校国有资产管理与财政监管新模式。第一,实行预算

管理与资产管理的有机统一。从公共支出角度看,高校资产管理与预算管理相辅相成、密不可分,都是国有资产管理的两个重要方面。为防止预算管理与资产管理脱节,一是可以考虑改变当前单一的年度预算形式,补充编制高校中长期预算,尽量做到年度预算与中长期发展规划结合起来编制,使年度预算和中期预算能够相互印证、相互连贯,提高年度预算的可行性。二是从高校资产的形成、使用和处置各个环节上建立预算管理与资产管理的结合点,实现价值管理与实物管理的有效结合。第二,建立高校财政预算执行审计制度。预算工作是高校财务工作的中心内容,财务各项收支均在预算中反映,高校资产能否做到优化配置主要取决于预算的合理安排。通过对高校的预算收入、预算支出以及财务决算所进行的一系列财务审计活动,能够强化高校预算资金的财政监督。从预算收入入手,着力于预算支出审计;从预算执行结果出发,着力于预算执行全过程审计。同时加强高校内院系及部门之间的沟通与协调,促使资源得到合理配置。第三,建立高校财政资金绩效审计制度。现阶段,高校财政支出安排一般以规模而不是以效益为目标取向,教育财政资金拨付和使用容易出现权责脱节,效益责任不够明确。这就有必要对高校财政支出进行绩效评价,建立起绩效审计制度。绩效审计可以从高校的资金效益和高校的资源效益两个方面开展,前者包括:预算内外资金、科研经费、基建工程、投融资项目以及各种专项经费,后者包括有形资产和无形资产等。第四,改进高校会计核算,增强会计信息的可用性。引入权责发生制、计提固定资产折旧、计提坏账准备和增加“成本—效益”核

算等已经很有必要。例如,高校目前存在很大一部分无法使用但又暂时难以核销的固定资产,有账面价值却无使用价值,就是由于没有计提折旧的缘故,致使资产的账面金额不实,影响资产的有效监管。

3. 完善制度,全面提高高校国有资产综合管理水平。高校内部的国有资产管理必须适应新的形势,完善资产管理制度,提高综合管理水平。一是抓好基础性管理工作,完善各项规章制度。首先要做好清产核资、产权登记、资产台账等日常业务工作,建立规范的高校产权登记与国有资产台账制度,为国有资产的财政监督提供全面、高效的管理信息支持。其次完善学校产权管理、无形资产管理、实验室管理、仪器设备管理等各项规章制度。二是加大对知识产权等一系列无形资产的管理,设立专门的知识产权管理机构,完善知识产权管理的各项内部规章制度,建立激励机制,促进高校科研成果的研发和转化。三是建立以政府采购制度为主的资产购建方式。高校资产购置活动全部纳入政府采购,不仅能降低资产形成成本,而且能够全面掌握资产采购信息,为实施资产的的全过程管理打下良好基础。四是建立资产调剂使用制度。在内部机构申请增加资产配置时,实行以存量定增量,盘活存量资产,避免重复配置。对利用效率不高的闲置或超编的高校资产,应建立内部调剂使用制度。五是探索多种形式、多层次的资产管理责任制,如“一把手”责任制、管理或使用人员责任制等,通过资产管理责任书明确和落实管理责任制,并严格奖惩制度。
(作者单位:湖南女子学院 中央财经大学)

责任编辑 冉鹏