

主 编：刘正华
执行主编：蓝增全 王 玲



高等学校 国有资产管理

——云南的研究与实践

云南大学出版社



主 编：刘正华

执行主编：蓝增全 王 玲

高等学校国有资产管理

——云南的研究与实践

 云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高等学校国有资产管理: 云南的研究与实践 / 刘正
华主编. -- 昆明: 云南大学出版社, 2012
ISBN 978 - 7 - 5482 - 0779 - 5

I. ①高… II. ①刘… III. ①高等学校—国有资产管理—研究—中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 003161 号

高等学校国有资产管理
——云南的研究与实践

主 编 刘正华
执行主编 蓝增全 王 玲

策划编辑: 张丽华
责任编辑: 张丽华 谢程
封面设计: 丁群亚
出版发行: 云南大学出版社
印 装: 昆明佳迪兴隆印刷有限公司
开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 17.75
字 数: 320 千
版 次: 2012 年 2 月第 1 版
印 次: 2012 年 2 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978 - 7 - 5482 - 0779 - 5
定 价: 35.00 元

地 址: 昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园内
邮 编: 650091
发行电话: 0871 - 5031071 5033244
E - mail: market@ynup.com

序

随着我国行政事业单位体制改革的不断深入，国有资产管理的体制也在不断健全和完善。高等学校国有资产管理在事业单位国有资产管理中占有重要位置，加强高等学校国有资产管理，研究和探索高校教育资源的优化配置与合理使用，是为了提高高校资产科学管理水平，防止资产流失和浪费，提高使用效益。

该书总结了云南省高等学校在国有资产管理中所开展的工作，制度安排以及经验，借鉴和参考了省外高校先进的管理经验，依照国家行政事业单位国有资产管理体制的框架，从资产的管理入手，构建了科学、合理具有实际操作性的高等学校国有资产管理模式。该书从国有资产管理概论、高校国有资产管理理论基础、日常管理、现代化建设及提高资产使用效益、内部管理制度和监督体制、经营性资产与校办产业管理、管理效益分析进行了较为全面、理论与实践结合的阐述。运用产权及公共财政等理论分析高等学校国有资产管理并给出必要的定义；从实际出发针对省属高校国有资产管理的具体事务进行了全面总结和归纳，具有可操作性。

特别是，该书对云南部分高校在资源配置与分配、大型仪器设备的共享与利用、资产管理信息系统的开发与管理、资产管理责任制的推行以及校办产业的规范化管理等方面的案例作了详尽的介绍和讲解，并建立了高校国有资产管理效益评价的指标体系，指标体系完整、科学。

正是理论与实践有机结合，既考虑了现实，又具发展眼光，使得该书成为对高等学校国有资产管理有一定指导作用和应用价值的专著。我相信，该书的出版发行，有助于提升我省高等学校国有资产管理水平，使国有资产发挥最大的效益，促进高等学校规范、健康、有序发展。



目 录

第一部分 国有资产管理概论	(1)
1.1 国有资产的基本内涵	(1)
1.1.1 国有资产的不同界定	(1)
1.1.2 国有资产的分类	(2)
1.2 产权理论	(3)
1.2.1 现代产权制度理论	(3)
1.2.2 中国式现代产权制度的特征	(4)
1.3 公共财政与国有资产管理	(5)
1.4 公共产品与国有资产管理	(6)
第二部分 高等学校国有资产管理基础论述	(7)
2.1 高等教育的性质属性	(7)
2.2 高等学校资产产权	(8)
2.2.1 产权	(8)
2.2.2 高等学校资产产权	(9)
2.3 高等学校国有资产的全覆盖管理	(9)
2.3.1 全覆盖管理下资产的概念及其表现形式	(9)
2.3.2 高校资产的管理体制和部门管理职责	(10)
2.3.3 推进高校资产全覆盖管理，实现资产合理配置发挥 效益	(13)
第三部分 高等学校国有资产日常管理	(14)
3.1 高等学校国有资产管理的组织形式	(14)
3.1.1 高等学校国有资产管理的体制	(14)
3.1.2 高等学校国有资产管理体制上存在的主要问题	(14)
3.1.3 高等学校国有资产管理体系建设	(16)

3.1.4 高等学校资产管理模式实践	(18)
3.2 固定资产管理	(20)
3.2.1 购置管理	(20)
3.2.2 使用管理	(21)
3.2.3 处置管理	(22)
3.3 流动资产管理	(24)
3.3.1 货币资金管理	(24)
3.3.2 材料与低耗品管理	(26)
3.3.3 往来账款管理	(28)
3.4 无形资产管理	(30)
3.4.1 无形资产的开发管理	(31)
3.4.2 无形资产的使用管理	(32)
3.4.3 无形资产的处置管理	(33)
3.5 国有资产对外投资及收益管理	(33)
3.5.1 对外投资的概念	(33)
3.5.2 高等学校对外投资存在的问题	(34)
3.5.3 加强对外投资管理的措施	(34)
3.5.4 高等学校对外投资管理办法	(36)

第四部分 国有资产管理现代化建设及提高资产使用效益的尝试

.....	(42)
4.1 完善资产管理信息系统	(42)
4.1.1 完善高校资产管理信息网络系统的必要性和可行性	(42)
4.1.2 高校资产管理信息化应遵循的原则	(43)
4.1.3 云南大学完善管理信息网络系统的实践与成效	(45)
4.2 推行大型设备共享共用	(50)
4.2.1 云南省高校大型设备共享的现状和问题	(50)
4.2.2 推行大型设备共享共用的关键措施	(51)
4.2.3 西南林业大学建立大型仪器设备共享机制的探索与实践	(54)
4.3 推行公用房分配使用	(58)

4.3.1	公共教学、科研用房需求配置	(58)
4.3.2	部处、机关行政用房需求配置	(63)
4.3.3	昆明理工大学公用房配置实施情况	(64)
第五部分 高等学校国有资产内部管理制度和监督体制		(66)
5.1	高等学校国有资产管理责任制的实施	(66)
5.1.1	高等学校资产管理责任制概述	(66)
5.1.2	高等学校资产管理责任制的方案制订	(68)
5.1.3	高等学校资产管理责任制的落实与评价	(69)
5.2	高等学校国有资产内部管理制度	(72)
5.2.1	内部控制制度的建立	(72)
5.2.2	采购制度的建立	(77)
5.2.3	分配使用制度的建立	(81)
5.2.4	建立规范的处置过程控制与管理流程	(88)
5.3	高等学校国有资产的监督体制	(91)
5.3.1	资产监督的有效形式	(91)
5.3.2	建立资产监督的约束机制	(93)
5.3.3	不同性质的资产监督工作	(93)
第六部分 高等学校经营性资产与校办产业管理		(97)
6.1	高等学校经营性资产简述	(97)
6.1.1	高等学校经营性资产的范围	(97)
6.1.2	高校的经营性资产管理存在的问题	(97)
6.1.3	加强高校经营性资产管理的做法	(98)
6.2	高等学校校办产业管理	(98)
6.2.1	高等学校校办产业的性质及作用	(98)
6.2.2	高等学校校办产业管理体制改革	(99)
6.2.3	高等学校校办企业改制工作成果	(100)
6.2.4	高等学校校办产业的管理模式	(101)
6.3	加强高等学校校办产业国有资产的监管与考核	(101)
6.3.1	建立健全对企业的投资审批制度	(101)

6.3.2	建立完善的国有资产的投入退出机制	(102)
6.3.3	建立高校企业经营业绩考核制度及奖惩办法	(102)
6.4	建立完善高校校办企业的管理制度	(103)
6.5	建立高校企业资产损失责任追究制度	(103)
6.6	校办企业改制方案的实施案例	(103)
第七部分	高等学校国有资产管理效益分析	(116)
7.1	影响资产价值体系评价标准的构成因素	(116)
7.1.1	高等教育供给与需求的状况	(116)
7.1.2	办学规模	(116)
7.1.3	使用者需要的目的不同	(116)
7.1.4	制度和管理水平差异	(116)
7.1.5	技术应用水平	(117)
7.2	高等学校资产管理效益指标体系	(117)
7.2.1	评价指标的框架结构	(117)
7.2.2	评价指标的说明	(120)
7.2.3	评价指标的对比分析	(121)
7.3	建立高等学校指标体系的一般要求	(122)
7.4	高校资产管理评价指标说明	(123)
7.4.1	结构指标	(123)
7.4.2	资源分配及存量状况指标	(123)
7.4.3	增量指标	(124)
7.4.4	效益指标	(124)
7.4.5	发展指标	(125)
7.5	评价指标体系的应用分析	(125)
7.5.1	基本评价分析	(125)
7.5.2	评价说明	(128)
7.5.3	综合测评	(128)
第八部分	关于需要进一步研究的几个问题	(132)
8.1	关于高等学校的资产债务规模及政府投入	(132)

8.1.1	高等学校的办学配置标准与政府投入	(132)
8.1.2	高等学校的债务情况	(133)
8.1.3	高校的债务与政府投入	(134)
8.1.4	解决高校资产债务的考虑	(134)
8.2	关于高等学校的资产规模及资产配置	(136)
8.2.1	摸清资产存量现状	(136)
8.2.2	适度控制建设规模	(138)
8.2.3	优化资源配置	(139)
8.2.4	改革会计核算制度	(140)
8.3	关于政府采购框架下的高等学校设备采购预算	(140)
8.3.1	高等院校教学设备采购的特点	(141)
8.3.2	高等院校教学设备政府采购存在的问题	(141)
8.3.3	政府采购框架下高等院校教学设备采购预算存在的 问题	(142)
8.3.4	高等院校教学设备采购预算编制的构想	(143)
8.4	关于高等学校无形资产的价值确认与管理	(145)
8.4.1	无形资产概念与分类	(145)
8.4.2	高等学校无形资产管理的现状	(145)
8.4.3	高等学校无形资产的价值确认	(147)
8.4.4	规范高等学校无形资产的管理	(148)
第九部分	高等学校国有资产管理相关法规	(150)
9.1	国家相关制度	(150)
9.1.1	事业单位国有资产管理暂行办法	(150)
9.1.2	国有资产评估管理办法	(159)
9.1.3	国有资产评估管理办法施行细则	(163)
9.1.4	企业国有产权转让管理暂行办法	(174)
9.1.5	国有单位受让上市公司股份管理暂行规定	(181)
9.1.6	高等学校仪器设备管理办法	(184)
9.1.7	教育部关于积极发展、规范管理高校科技产业的 指导意见	(188)

9.2 云南省相关规定	(193)
9.2.1 云南省行政事业单位国有资产管理办 法	(193)
9.2.2 云南省省级行政事业单位国有资产处 置管理暂行 办 法	(205)
9.2.3 云南省省级行政事业单位国有资产使 用管理暂行 办 法	(216)
9.2.4 云南省公务用车管理暂行办法	(222)
9.2.5 云南省政府采购管理暂行办法	(228)
9.2.6 云南省政府采购条例	(235)
9.2.7 云南省教育事业单位国有资产管理暂 行办法	(241)
9.2.8 云南省教育厅关于进一步加强和规 范省级教育 单 位国有资产管理 的若干意见	(251)
参考文献	(270)
后 记	(272)

第一部分 国有资产管理概论

1.1 国有资产的基本内涵

“国有资产”这一概念是随着我国经济体制改革的深入而提出的，过去只讲“国有财产”、“国家财产”。国有资产可以定义为广义和狭义两种：

广义的国有资产包括企业占用的经营性国有资产，也包括政府机构、人民团体、军队等以及行政事业单位所占用的国有资产，还包括国家的自然资源以及国家的无形资产，如专利权等。

狭义的国有资产是指国家投入到经营性企业中的财产。随着经济体制改革和国有企业改制的不断深化，国有资产的表现形式呈现复杂化、多样化。

高检院对国有资产的概念作的规定：“国有资产是指国家依法取得和认定的，或者国家以各种形式对企业投资和投资收益、国家向行政事业单位拨款等形成的资产。”

1.1.1 国有资产的不同界定

国有资产从资产归属角度和管理范围（或内容）可以作出不同的界定，见表1-1。

表 1-1 国有资产的不同界定

界定的不同角度	从资产归属角度界定	从管理范围（或内容）界定
具体表述方式	“国有资产，指的是属于国家所有的全部财产以及各种自然资源财富”	“国有资产是指国家或依据法律，或基于权力行使，或由于预算内或预算外支出，或由于接受馈赠，或由于资产收益，取得应属于国有的财产”
共同点	认为国有资产就是国有财产	

按照市场经济的理论，“资产”与“财产”在含义上是有区别的。一般

来讲只有作为生产要素投入生产经营活动的财产才叫“资产”，它一般具有增值的要求，而其他财产则不具有这种要求；“财产”是一个含义更为广泛的概念，财产可以是经营性的，也可以是非经营性的。

广义国有资产和狭义国有资产

广义国有资产可定义为属于国家所有的各种财产、物资、债权和其他权益，包括：

- (1) 依据国家法律取得的应属于国家所有的财产；
- (2) 基于国家行政权力行使而取得的应属于国家所有的财产；
- (3) 国家以各种方式投资形成的各项资产；
- (4) 由于接受各种馈赠所形成的应属于国家的财产；
- (5) 由于国家已有资产的收益所形成的应属于国家所有的财产。

狭义国有资产可定义为：法律上确定为国家所有的并能为国家提供未来效益的各种经济资源的总和。

1.1.2 国有资产的分类

国有资产按经济用途，资产的存在形态，行政隶属关系等可作不同的分类，常见的分类见表1-2。

表1-2 国有资产的分类

分类标准	具体分类项目	项目具体内容
按经济用途	经营性国有资产	经营性国有资产，是指各类企业经营使用的和按企业要求经营使用的国有资产
	非经营性国有资产	非经营性国有资产，是指用于事业、行政、公益服务而不直接参与生产、流通的国有资产
按资产存在形态	有形资产	有形资产是指具有价值形态和实物形态的资产，它包括： (1) 固定资产；(2) 流动资产；(3) 资源性资产
	无形资产	无形资产是指不具备实物形态，却能在一定时期里提供收益的资产，它包括：(1) 知识产权；(2) 工业产权；(3) 金融性产权

续表

分类标准	具体分类项目	项目具体内容
按行政隶属关系	中央政府管理的资产	隶属于中央政府的机关事业单位、中央属企业或其他中央属单位的资产
	地方政府管理的资产	隶属于地方政府的机关企事业单位或其单位的资产
按所处的地理位置	境内国有资产	存放在境内的国有资产
	境外国有资产	存放在境外的国有资产

1.2 产权理论

国有资产的合理配置与效益发挥，其理论基础是产权理论，为此，先介绍产权理论。产权制度是市场经济存在和发展的基础。选择适于自身发展的产权制度对于建设有中国特色的社会主义市场经济显得尤为重要，它有利于增强公有制经济的活力，发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体的多元化。

1.2.1 现代产权制度理论

关于产权的定义，中国和西方都有很多，西方《新帕尔格雷夫经济学大词典》对产权的定义为：产权是一种通过社会强制而实现的对某种经济物品的多用途进行选择的权利。中国经济学家于光远认为：产权（财产权）也就是所有权，它是某个主体拥有作为财产的某个客体所得到的法律上的承认与保护。^① 产权在现代企业中表现为股权、法人财产权、日常经营管理权等一组权利；在资产经营中表现出来的所有权、实际占有权、使用权、收益权、处置权等，其中财产所有权产权是最本质意义上的产权关系。产权制度就是划分、界定、实施、保护和调节产权的规则，是确认和处理各个产权主体的责、权、利关系的规则。

（1）西方产权理论。西方产权理论是 20 世纪 30 年代以来，以美国经济学家科斯为代表，深刻揭示了产权与效率的关系。有三个基本理论点：一

^① 刘伟，平新乔．经济体制改革三论．北京：北京大学出版社，1990.

是剩余价值占有理论。认为剩余利润占有是企业所有者和控制者的基本激励机制。只有企业剩余价值全部归企业家时,企业家才是企业的所有人。二是资产拥有论。资产归属私人之后,就有了排他性,保证资产及其收益不被他人侵占。三是私有化理论。即国有企业存在企业目标多元化、对经理激励不足、财务软约束等种种弊端,只有通过私有化才能克服这些问题。

(2) 超产权理论。英国经济学家马丁和帕克对英国各类企业私有化后的经营成效作了实证研究,认为企业效益与产权的归属变化没有必然关系,而与市场竞争程度有关系,市场竞争越激烈,企业提高效率的努力程度就越高。在此基础上,马丁和帕克提出了超产权理论。

超产权理论认为,要使企业改善自身的治理机制,基本动力是引入竞争,而变动产权只是改变机制的一种手段,这种改变并不保证企业绩效一定提高。超产权理论把市场竞争放在高于产权改革的位置,提出了企业产权机制只有在竞争条件下才能发挥作用、通过竞争牵动产权从而提高企业绩效的理论。^①

1.2.2 中国式现代产权制度的特征

建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度是完善社会主义市场经济体制的必由之路。中国式的现代产权制度有以下特征:^②

(1) 界定清晰产权与巩固公有制经济的主体。产权理论特别强调产权的界定。只有通过产权界定才能解决外部性问题,为通过交易使其内在化地创造制度可能;只有产权界定的清晰度提高,才会使交易成本降低,提高交易效率。中国是在公有制的基础上进行的市场经济,中国式的现代产权制度的建立首先必须界定国有企业的产权,明确国有资本所有权主体,形成出资人所有权同法人财产权,切实做到出资者所有权同法人财产权的分离。其次,政府作为国有资本的委托人,必须切实拥有国有资本的所有权和支配权,能对国有资本承担法律规定的资产责任。企业作为国有资本的代理人,必须具有经营资产责任的能力和补偿的能力。第三,国有企业作为风险的承担者,必须具有对企业实施资产的控制,做到风险责任同对企业的控制权和

^① 王明珠.现代产权理论与中国产权制度特征探析.商场现代化,2008(12)(上旬刊):250~251.

^② 王明珠.现代产权理论与中国产权制度特征探析.商场现代化,2008(12)(上旬刊):250~251;熊珊.产权理论与完善社会主义市场经济体制.学习月刊,2009(10):39~40.

支配权相匹配。

(2) 保护产权与促进非公经济的发展。当前中国特色的社会主义市场经济,非公经济越来越活跃,它们是不可缺少的组成部分。保护产权不仅是要保护投资者免受不法分子的侵犯,同时也要保护私有产权不受政府的不法侵占。

(3) 产权的流转与推动混合所有制经济的发展。中国式的现代产权制度,需要发展现代化的产权交易市场,立足于增强公开性、公正性、市场性和统一性。最优的产权结构是市场选择的结果,而不是由非市场因素所决定、政府主观安排的结果。产权结构的多元化和合理化,是提高企业竞争力的制度基础。中国式的现代产权制度,必须让市场来选择产权结构,政府和法律制度应该保证人们有自由选择合约的权利。

产权制度的收益与成本的比值就是产权制度的效率,不同的产权制度在收益、成本、效率方面存在差异性。中国式的现代产权制度的建立,应谋求更高的效率,要从市场机制与法律体系建设、技术创新及提高劳动者素质等多角度,为经济增长提供动力。

1.3 公共财政与国有资产管理

公共财政理论是当代经济学中用以说明政府机制应该如何运作和实际如何运作的基础理论。而国有资产的产生、发展和管理的实况在根本上取决于政府机制所承担的职责,政府肩负着何种职责,就必须掌握相应的完成这些职责所必需的国有资产,作为现实的物质手段。^①

公共财政在资源配置上的职能是市场配置资源的有效补充,这种补充是必要的,两者相互配合才能形成健全的市场经济体系,尤其对于有中国特色的社会主义市场经济是特别重要的。公共财政在资源配置上的补充还必须积极主动,以弥补市场缺陷,促进市场主体发育成熟,引导市场机制有效地发挥作用。如,通过调整税收政策,改变投资主体的经济决策,投资方向,从而达到优化产业结构,合理配置社会资源的目标。

国有资产是公共财政体系中政府实现资源配置的物质手段,它按运营中是否要求具有竞争盈利的特性,划分为三种:竞争性、盈利非竞争性和非盈利性。其中盈利非竞争性和非盈利性国有资产属于公共财政的范畴。

^① 毛程连.论公共财政理论视角下的国有资产管理.上海财经大学学报,2003(5):10~13.

1.4 公共产品与国有资产管理

公共产品是指具有非竞争性和非排他性的产品。如教育、政府兴建的公园、公路等都属于公共产品。它有三个特点，一是效用不可分割性，它的效用是为整个社会成员共享；二是非排他性，就是消费过程中，所产生的利益不能由个人独享，要是排斥他人，在技术上做不到，成本也很高；三是非竞争性，就是一个人对公共产品的享用，不会排斥他人共同享用，也不因此减少他人享用的数量和质量。

市场经济条件下，资源配置主要是通过市场来进行的，市场是一种有效的运行机制，但也有其固有的缺陷，就是经济学所说的“市场失灵”和“市场缺陷”，尤其是自然垄断和外部性的影响，因此，在市场经济条件下，也需要财政配置作为弥补，而政府的资源配置和宏观调控，主要是通过提供公共产品来进行的，政府要提供公共产品，就需要投入资本，从而形成国有资产。^①

公共物品理论：是新政治经济学的一项基本理论，也是正确处理政府与市场关系、政府职能转变、构建公共财政准公共产品收支、公共服务市场化的基础理论。公共物品是具有非排他性和非竞争性的物品。按照公共物品的供给、消费、技术等特征，依据公共物品非排他性、非竞争性的状况，公共物品可以被划分为纯公共物品和准公共物品。纯公共物品一般具有规模经济的特征。纯公共物品消费上不存在“拥挤效应”，不可能通过特定的技术手段进行排他性使用，否则代价将非常高昂。国防、国家安全、法律秩序等属于典型的纯公共物品；准公共物品的范围十分广泛，介于私人物品和纯公共物品之间。相对于纯公共物品而言，它的某些性质发生了变化。这一类准公共物品的使用和消费局限在一定的地域中，其受益的范围是有限的，如地方公共物品；这一类准公共物品是公共的或是可以共用的，一个人的使用不能够排斥其他人的使用。由于公共的性质，物品使用中可能存在着“拥挤效应”和“过度使用”的问题，这类物品如地下水流域与水体资源、牧区、森林、灌溉渠道等。另一类准公共物品具有明显的排他性，由于消费“拥挤点”的存在，往往必须通过付费，才能消费，它包括俱乐部物品、有线电视频道和高速公路等。

^① 高苑，陶淑贞．论公共产品与国有资产管理的绩效评价．财会经纬，2009（10）：107.

第二部分 高等学校国有资产管理基础论述

2.1 高等教育的性质属性

高等教育属于非义务教育，按照教育的性质区分，它与义务教育同样具有公益性、公平性及事业性。

教育公益性：教育公益性是指国家、社会和个人为教育所提供的设施、条件、产品和服务具有公共性的主要特征，受益者是公众。公众受益是教育公益性的集中体现。公益性是教育事业客观存在的一种社会属性，它不以办学者的主观意志为转移，无论由政府办学还是由非政府组织或个人办学，教育都具有公益性。

教育公平性：教育公平是指接受教育的机会和接受相同教育质量等方面的公平。教育公平的实现，从根本上说，取决于社会生产力的发展水平、社会制度的性质和公共政策的价值取向。促进和保障教育公平是构建和谐社会的要求，也是我国教育改革和发展不懈追求的目标。国家对实现教育公平的基本要求和措施是：实施科教兴国战略和人才强国战略，全面实施素质教育，提高教育质量，构建国民教育体系，保障人民享有接受良好教育的机会；坚持公共教育资源向农村、中西部地区、贫困地区、边疆地区、民族地区倾斜，逐步缩小城乡、区域教育发展差距，推动公共教育协调发展；健全教育资助制度和助学体系，推进优质教育资源公平配置。积极发展继续教育，努力建设学习型社会。教育的公平性要求要更注重教育资源的合理配置，而不是形式上的“一碗水端平”或者一刀切。教育是不是真正的公平，教育资源的使用是否发挥了最大的效益，教育投入是否得到有效使用，公平使用，民主使用，合法使用，是教育公平要下大力气解决的问题。

教育事业性：在我国的行政事业单位管理体制中，教育单位是作为事业单位与政府其他类型事业单位共同存在，这与政府为民众提供社会服务，大力发展社会主义教育事业目标，实行公共财政和资源配置并进行有效监管，有着紧密的联系。