

关于科技国有资产的管理与体制改革

Management and System Reform of State Property of S&T Institutions

邓天佐

(国家科委条件财务司, 北京 100862)

经过几十年,几代科技工作者的努力,科技界积累了大量国有资产。改革开放以来,科技界的国有资产更是成倍增长,而且大量国有资产从非经营状态转入经济活动,资产运作表现得异常活跃。在向市场经济过渡,建立和发展社会主义市场经济的新形势下,如何既保障国有资产运作安全、不流失,实现保值、增值,又能充分而又有效地利用这些资源支持改革和事业发展,是当前科技界面临的重大课题。

科技体制改革近十年,并未触及计划经济条件下构建的国有资产的管理模式。探讨新形势下科技界国有资产运行特点,改革其管理体制和制度,是建立和发展社会主义市场经济的要求,也是当前深化科技体制改革和事业发展的迫切需要。

一、科技事业单位国有资产运行特点

1. 科技事业单位服务方向与性质的变化导致资产形成的多渠道

在计划经济体制下,科技事业单位主要从事非赢利性的社会公益性活动,经费支出均由财政负担。国有资产全部由财政拨款购置,资产形成渠道单一,构成相对简单。资产在应用中执行单一职能,即以维护社会公益性活动的正常开展为唯一目的。

改革开放后,国家对科技事业单位进行了拨款制度改革,科技事业单位的活动经费不再由国家统包,而是根据其从事社会公益性活动程度和承担的任务,区分为全额拨款单位、差额拨款单位和经费自收自支单位。拨款制度的改革不仅促使这些单位在思想观念和运行机制上发生转变,服务方向和性质也出现新的变化,与此相适应,科技事业单位的资产不再全部由国家财政拨款购置,而是越来越依靠通过自有资金的积累或贷款等多渠道来源的资金购入。

2. 服务目标多样化与资产执行职能的多重性 占有和使用任何资产都是为取得某种社会效

果或经济目标服务。在向市场经济过渡中,由于科技事业单位具有多重服务目标和多重性质,实际上被分化为不同的多元利益主体。资产的运用不仅要满足服务主体从事社会公益性活动的要求,还要满足实现经济利益目标的需要。

科技事业单位服务目标不同,导致了资产执行职能的不同。为社会公益性活动服务的资产,执行非赢利性职能。资产磨损、消耗生产出来产品,体现的是社会效益,不体现经济效益,表现出消耗性资料的特点。为获取经济利益目标服务的资产,执行赢利性职能。资产磨损、消耗生产出来产品,能够创造经济效益,表现出生产性资料的特点。这两类具有不同服务目的和使用性质的资产是新时期科技事业单位资产构成中出现的新的特点和变化。

其次,科技事业单位的同一项资产往往可以执行不同的职能,为不同的目标服务,既可用于教学和科研,又可用于商业性开发和经营。当为教学和科研服务时,资产执行非赢利性职能,是一种消耗性资料;当用于商业性开发和经营时,资产执行创收职能,就由非经营性质的消耗性资料转变为经营性质的生产性资料。服务目标和性质越是交叉重叠的单位,资产执行的职能越复杂,资产管理的难度就越大。

3. 大量资产转入经营性活动,以资产作为投资的现象十分普遍

在市场拉动和利益机制的双重作用下,追求本部门经济效益最大化的动因,促使科技事业单位将大量从事社会公益性活动的资源投入经济活动。他们或以投资公司的形式从事经营性活动,或将房屋设备出租以收取租金,或以出让土地使用权来获取利益,或以专利、专有技术、软件等无形资产作资本创办实业。凡此种种,无论哪种形式,只要是将资产投入以赢利为目的的经济活动,实质上都是一种投资行为,都应按投资来实施管理。

但目前相当多的投资主体对以非货币资金形式的投资行为,在认识上并不十分明确,更很少按

照投资行为去管理,以致不少单位对投入经营活动的资产(包括有形资产和无形资产)不评估、不折价,大量资产被经营者无偿占有和使用。经营者对这部分资产不但不履行保值增值的责任和义务,甚至想方设法将这部分以非货币资金形式投入的国有资产转归集体或个人所有。大量国有资产正是通过这种由非经营转作经营活动的渠道和在种种经营形式的掩盖下被侵蚀或流失掉。

二、资产价值转移形式

非经营性资产在执行职能、不断磨损和消费的过程产生出来的产品可能是报告、论文、实验结果,或者咨询建议。这种产品的价值一般体现为社会效益或宏观的、间接的经济效益,不体现直接经济效益。购置辅助创造这类产品的资产所付出的价值,换来资产的使用价值。耗费资产的使用价值产生的效益,被不断转移到社会效益上来。资产的磨损、消费不能通过产出的产品价值的实现得到自我补偿,购置资产所付出的价值将随同资产使用价值的终止而消耗殆尽。这种资产价值转移的特性规定,非经营性资产不具有保值增值的功能,它是一种贬值性资产。对这类资产的管理应以合理、有效、节约使用为目标,努力提高资产的使用效率。对这类资产使用效率的考核不能简单地以经济指标为依据,而主要应以取得的社会效果来衡量。

经营性资产在执行职能、磨损和消费过程产出产品目的是为了流通,通过交换实现产品价值。购置资产付出的价值,换来资产的使用价值。这种使用价值的不断磨损、消耗换来能够进入流通和交换的产品。于是“它的价值一部分一部分地,作为用它不断生产出来的商品的一部分价值而流通。”“产品通过流通由商品转化为货币,从而劳动资料中被产品带入流通的那部分价值也变为货币,而且随着这种劳动资料在多大程度上再是生产过程中的价值承担者,这部分价值也就在多大程度上从流通过程作为货币一点一滴地落下来。”(《马克思主义著作选编——政治经济学》,下册)资产价值转移的这个过程决定了,经营性资产的磨损和消费可以通过产出产品这个过程的完成和不断循环得到自我补偿。这个特性规定,经营性资产是具有保值增值功能的资产。理论分析告诉我们,对科技事业单位转入经营活动的资产不仅能够提取折旧费用(或者是收取资产占用费),而且完全应该这样做。对这类资产的管理和考核应以保值增值为目标,努力提高资产经营效率。

三、资产管理的重点与难点

科技事业单位国有资产管理的重点是经营性

资产(包括以货币资金、固定资产、无形资产等各种形式转入经营活动的资产)。这不仅因为经营性资产本身具有保值增值功能,是构成社会主义市场经济的微观经济基础,在社会经济活动中表现出异常活跃的特性。还因为随着改革的不断深化和市场经济的建立,科技事业单位将有更多的资产从非经营状态转入经营活动。在当前社会主义市场经济体制尚未建立起来,规范经济行为和交易活动的各种法规政策还不完备、不配套的情况下,对这部分资产的管理哪怕稍有忽略,当大量资产转入经营活动时,势必造成经营行为的混乱和管理上的失控。若此,产权移位将不可避免,大量国有资产将被侵蚀和流失。

科技事业单位资产管理的难点是那些既为非赢利性的社会公益性活动目标服务,又执行赢利性职能的资产。对这类资产要不要提留折旧费用(或者叫作资产占用费)?答案应该是肯定的。但具体如何操作,依据什么确定标准,一直是未解的难题。首先是对这类具有多重服务目标,执行多重职能的资产准确定性遇到困难。其次是对执行赢利性职能期间的资产量化时间不易确定。因此,在操作上难以制定出既能调动资产占有、使用者积极性,充分利用资源优势为社会提供服务,又能保障和维护产权主体的利益不受侵犯;既符合实际,又便于操作的制度和办法。由于种种原因,导致了这类资产被占有、使用者长期无偿占有使用。根本解决这个问题在于建立资产有偿占用(或部分有偿占用)和资产保值增值责任机制以及资产经营风险机制,还要合理确定资产执行赢利性职能的量化时间。

资产执行赢利性职能期间的折旧费用或者占用费可依据下式计算:资产执行赢利性职能的折旧费用或占用费 = $\frac{\text{资产原值}}{\text{有效使用年限}} \times (\text{有效使用年限} - \text{资产执行非赢利性职能年限}) \times \text{资产执行赢利性职能的时间比}(\text{月}/\text{年})$ 。

四、科技事业单位资产管理状况

从管理体系上看,目前科技事业单位的资产是按照资产的类别(固定资产、流动资产和无形资产),由不同的职能部门管理。每个职能部门对所管辖的资产有自己的购入、配置计划,互相间很少沟通。职能部门间产生的这种壁垒效应,不可避免地导致资源投入上的不合理。资源配置不能优化,造成了资产的闲置和浪费。这种组织管理体系破坏了资源作为整体应协调优化配置的原则,当资产由非经营状态转入经营活动时,没有哪一个部门能够说清楚有多少资源使用性质发生了变化。作为利益主体,自然难以搞清投入到经营活动中的投资资本的总量。

从资产的管理形式上看,目前普遍实行的是实物形态管理。它客观上要求资产管理者关心物的存在与否和存在形式,以及存放地点的变化。对使用中的资产执行职能和使用性质是否发生变化,发生了什么样的变化没有任何要求,以致于当资产由非经营性质的消耗性资料转变为经营性质的生产性资料时,这种实物形态的资产管理模式不能揭示资产在运动过程中发生的质的变化。资产价值转移形式的变化被实物的表面运动形式掩盖了起来。这是当前科技事业单位对转入经营性活动的资产普遍不提取折旧费用,也不收取资产占用费,存在于管理体制和制度方面的原因。

五、科技事业单位国有资产管理体制改革构想

社会主义市场经济是社会主义现代化的商品经济,是以市场作为资源配置主要手段的经济。它客观要求市场主体产权关系明晰化、产权结构多元化、产权转移市场化、产权配置效率化。科技事业单位的国有资产管理体制改革必须满足这些要求。

科技事业单位国有资产管理体制改革是整个经济和科技体制改革的组成部分。改革的方向应有利于促进转变政府职能,实现政企分开、政资分开;有利于深化科技改革和科技生产力的解放,有利于“稳住一头,放开一片”方针的实现;有利于促进科研院所“转轨变形”,利用其资源、技术优势为社会服务,为经济建设服务;有利于促进科技资源的合理、有效流动,避免流失;有利于促进国有资产保值增值,维护和巩固社会主义制度。改革的目标是,建立以提高国有资产使用效率和实现保值增值为核心,适应建立和发展社会主义市场经济要求,适应科技改革和发展总体战略目标实现的国有资产管理体制和制度。改革的基本框架应作如下考虑:

1、所有权管理改革

改革的主要目标是,将政府管理社会的职责与作为国有资产所有者代表的身份分开。国家科委作为全社会科技进步和科技事业的综合管理部门,代表国家投放和管理各类财政科技经费,应对这部分经费使用效果和由此形成的国有资产保值、增值和不流失负责。但作为一级政府,国家科委主要是行使宏观指导和管理职能,不应直接管理和经营国有资产。应成立专司国有资产管理的职能部门,行使国有资产所有者代表的监督管理职能,树立和维护国有资产管理部 门的权威性,实现国有资产统一归口管理。对经营性资产管理,应组建中介机构,由专司国有资产管理的职能部门代表国家科委授权委托中介机构管理和运作由各类科技经费投资形成的经营性资产,对其实施产权管理。国家科委在资

产管理体制 改革 方面的主要任务是,协同有关部门培育和构建市场体系,如资产调剂市场、产权交易市场、资产评估市场等。国家科委的另外一项重要任务是制定规范市场经济行为的法规、政策和制度,如制定有关无形资产管理 和知识产权保护方面的规定和政策措施,以及编制与市场经济接轨的科研事业单位会计制度等。

2、产权管理改革

按现代产权理论的解释,认为完成意义上的产权和所有权含意基本一致。在公有制为主体的我国,产权还潜含着财产的占有使用权、处置权和与其相关的资产收益权等。在市场经济条件下,由于利益的实现实质上是产权的实现形式,因此产权管理改革的主要任务是理顺所有权、产权与经营权的关系,使作为所有权主体的国家利益(具体体现为科技改革与发展总体战略目标的实现)得到保障,产权管理者(由各级科委国有资产管理部门授权委托的中介机构,或国有资产经营公司,或科研院所)权益得到实现,资产经营者(具体经营国有资产的企业或公司)的经营权得到真正落实。实现以上改革目标必须建立由直接投资者享有产权并实施产权管理的概念和相应制度。在市场经济条件下,利益主体是多元的,产权管理也必然是多元的和多层次的。产权管理者对资产所有者承担资产保值增值的责任和义务,享有投资决策权和与其相关的资产处置权和资产收益权。

实施产权管理,在管理体系上应组建产权管理机构。建立以价值管理为核心,以资本投入、效益产出为基本内容的资产管理体制与制度,实现债权债务管理上的统一。在资产运作经营环节成立国有资产经营公司。由公司行使“法人财产权”和经营权,按照市场规律和机制运作和经营国有资产。产权管理者不干涉资产经营者的日常经营活动,主要通过聘任或委派公司经理人员,或组建公司董事会、监事会的形式实现对公司资产经营目标的监督、管理和资产收益的收缴。

3、经营权管理改革

按公司法规定,实行公司制改革的国营企业享有独立的法人财产权,独自承担民事责任。这意味着实行政企分开、政资分开,当国营企业真正成为市场主体后,原企业的行政主管不再充当企业的婆婆,也不成为企业的老板。企业经营的国有资产作为社会公有资产将交由社会机构管理,如中介机构或国有资产经营公司。在这一点上,科技事业单位的情况与国营企业有所不同。当科技事业单位成为独立的社会活动经济组织后,它实际上就具有了合法的投资行为主体的行动。科技事业单位将转作经营活动的资产交付某个经济组织经营管理,就与这个组织建立了一种投资债权人与资产经营者之间

的关系。这是一种母体与子体、总公司与分公司、“老板与雇员”的关系。这种关系并不随同公司法的实行而有所改变。对科技事业单位创办的各类公司或企业进行经营权管理改革,必须充分注意到这种特殊性。落实企业经营权不能损害投资主体,即产权管理者的权益。

4、组织体系与管理形式改革

实现国有资产的优化配置,提高资产使用效率,避免资产闲置、浪费和流失,必须对当前普遍存在于科技事业单位的部门分割的资产管理体系和单纯实物形态的资产管理形式进行改革,建立以价值形态管理为核心,以实物形态的责任目标管理为主要内容,便于资产统一调配和职责明确的产权管理组织体系。产权管理主要体现在资产购置、资产调配、资产处置、资产收益环节的管理,应着重在这些环节加强规章制度建设,将资产管理的责、权、利落在实处,堵塞资产浪费和流失的漏洞,将国有资产常规管理工作纳入简洁、有序的轨道。

科技国有资产管理体制改革是新旧利益关系和利益格局调整、冲突和重建过程。无论采取什么样的改革举措,都应是激励机制与约束机制的统一。既要鼓励科技资产转入经营,注重运用市场机制运作和经营国有资产,促使其实现保值和增值,又要规范经营性资产的管理,保障国有资产运作和经营的安全与完整。资产占有使用者和管理者有多大权利就应尽多大义务,有多少权益就应负多少责任,这是必须明确的。因此,实现国有资产管理体制改革的目标和完成上述改革任务,还必须建立以下机制予以保证:

(1)资产保值增值责任机制 这是一种以推动经营性资产实现保值增值责任目标为核心的经营管理机制。它以核定资产保值增值责任目标和目标的实现程度作为考核资产经营效率的主要经济指标,将资产保值增值责任具体落实和量化到产权管

理者和资产经营者,实现责、权、利高度统一。

(2)资产经营风险机制 这是一种以提高资产经营效率,使企业走上自主经营,自负盈亏道路的机制。建立资产经营风险机制是适应市场竞争的要求。没有风险压力的经营者不可能产生竞争意识,而缺乏竞争意识的经营者不可能提高资产的经营效率,使企业真正做到自主经营,自负盈亏。因此,落实经营自主权必须有风险机制的约束。

(3)增量资产权益分享机制 这是在资产经营者完成资产保值增值责任目标的前提下,对超出保值增值责任目标部分的增量资产与产权管理者分享权益的机制。实行增量资产权益分享有助于调动资产经营者的积极性,提高资产经营效率,使国有资产得到保值增值;而且,有利于打破传统的产权一元化格局,实现产权的分散化、多元化,实现资源的优化组合,提高资源配置效率。

(4)监督考核制约机制 这是对资产运行过程进行约束的机制,主要监督约束资产在运行过程中是否发生浪费和流失,主要考核经营性资产中的国有资产增长率、国有资产收益率、资本负债率和资本金利润率等经济指标,对非经营性资产则主要考核资产的使用效率和取得的社会效益,利用经济手段促进资源优化配置,避免资产的闲置和浪费。

科技国有资产管理体制的改革是个很复杂、很敏感的问题。它受整个政治、经济体制改革大环境的制约,难度很大,要研究、改革的问题不少。但就资产管理本身要达到的目的来讲,问题无非两类。对非经营性资产的管理和改革主要是解决不流失和提高资产使用效率问题。对经营性资产不仅要解决不流失问题,而且要实现资产的保值增值。科技国有资产管理体制改革的一切举措都应围绕这两类问题,从建立和完善适应社会主义市场经济要求的新型科技体制的大目标出发,调动和发挥各方面积极性。

(责任编辑 冷远毅)

(上接第 48 页)

济绩效。但在计划经济体制转向市场经济体制的过程中,也存在着种种误区,主要是社会方方面面都试图与市场接轨,走向商业化。农业科技事业也被裹挟其中,这就影响了农业科技的正常发展,以致农业基础研究、应用研究和推广工作均明显削弱,且一定程度上导致了科学精神的沦落,科学发展所遵循的内在规律受到外部因素的强烈干扰。原因很简单,科学研究是公益性事业,个人投资者无法全部占有投资净收益,即不可避免地存在外部性流失,因此必须由政府组织实施,这是政府的基本职责。若放任目前的势态发展,必将导致更为严重的科技人才流失和意志旁骛现象,削弱科研成果的有

效供给,影响农业的长远发展和结构调整,所谓“科技兴农”只能是无源之水。

综上所述,中国农业发展面临着一系列内外环境条件的制约,其中有传统发展战略所形成的宏观政策环境改革滞后的因素,有来自长期形成的利益格局的障碍,也有向市场经济体制过渡中出现的新问题。这些障碍因素给农业持续、稳定、协调发展构成了严峻的挑战,并因农业的短线制约和放大作用而影响整个国民经济的健康发展。因此,在今后相当长的时期内,农业都将是我国社会经济发展中政府应首先予以关注和竭力为之奋斗的战略部门。

(责任编辑 孙立明)