对高校资产遭受侵害的法律思考

郑继辉

（安徽师范大学 安徽芜湖 241000）

【摘要】本文首先阐释了高校资产的范畴，然后通过归纳高校资产遭受侵害的表现，探讨了高校资产遭受侵害的原因，进而提出了相应的防范与救济措施。

【关键词】高校资产 侵害 防范 救济

高校资产是高校开展教学、科研活动的重要基础，是完成为国家培养人才目标的重要保障。随着高等教育体制改革的不断深化和高等教育事业的迅猛发展，高校规模急剧扩张，其资产管理暴露出越来越多的问题，其中突出表现之一是高校资产不断遭到侵害。如何正确认识高校资产遭受侵害的现状，寻找资产被侵害的原因，以便改善高校资产管理状况，正是本文所要探讨的主题。

一、高校资产的范畴

1. 高校资产的概念。《高等学校财务制度》对高校资产是这样定义的：资产是指高校占有或者使用的能以货币计量的经济资源，包括各种财产、债权和其他权利，高校的资产包括流动资产、固定资产、无形资产和对外投资。不难看出，这个定义是从会计核算角度和技术层面进行界定的，而没有从法律角度来界定，更确切地说没有从产权角度来定义。如果从产权角度来定义，笔者认为高校资产是指高校占有或者使用的能以货币计量的国有和非国有经济资源，包括各种财产、债权、债务及其他权利和义务。这样定义的原因有两个：一是会计应对高校全部经济资源进行确认、计量、记录和报告，而不是其

货币资产，增加弱势货币负债。这种方法通过交易活动，调节企业各资产、负债账户，使借贷对照表上外汇的资产与负债一致，以规避外汇风险。也就是在外汇汇率上升或下跌造成风险资产的升值或贬值能够与等量的风险负债的增加或减少相互抵消，使得风险资产和风险负债的总量达到平衡，最终将会计风险化解为零。

（1）流动资金的控制。如果企业预计子公司所在国的货币将贬值，那么可以减少这种货币资产并增加这种货币负债。可利用的措施有：①减少对该种货币的现金持有量；②努力避免其应收账款的扩大；③努力扩大其应付账款方面的贸易信用，并且通过借入当地货币来对母公司所支付的预付款进行偿付。如果预计其所在国货币将升值，则应增加这种货币资产并减少这种货币负债。

（2）长期资产与负债的控制。相对来说，对长期资产与负债的控制难度要大一些。我们可以采取以下办法：①当该国货币升值并且该公司资产、负债金额比较大时，可以增加长期债务的预付来减少长期负债，从而增加折算利得。②增加厂房和设备等固定资产的租赁从而减少长期资产的金额，消除资产负债表上潜在的汇率风险。此外，在货币价值运动趋势不明确的情况下，最好的方法是使公司货币性资产及负债的币种均衡分布，从而达到中和汇率波动影响的效应。

（3）资产负债表管理需要注意的问题。首先，搞清资产负债表上各项目反映的各种外币的规模，并明确综合折算风险的大小。其次，确定调整方向。如果以某种外币表示的受险资产大于受险负债，则需减少受险资产，或减少受险负债，或两者并举。再次，明确调整方向和规模后，进行分析和权衡，进一步明确对哪些项目进行调整，使综合成本最小。

2. 对未承诺的预期交易不宜采用套期会计处理。这一方面是由于我国目前并不存在对预期交易进行套期会计处理的迫切需求；另一方面预期交易套期会计处理尚缺乏理论上的支持。预期交易反映的是预期和意图，而不是可计量的现有权利和义务，也不是具有可核性的对未来交易的确定性承诺。它很容易成为管理当局操纵盈余的工具。

3. 合并财务报表范围内的企业之间签署的远期外汇合同应分析选用套期会计处理。判断一项远期外汇合同的重要标准是看该项合同是否有效降低了某一主体范围内的风险。因此合并范围内企业间相互签署的用以套期某项净资产（或净负债）或外汇承诺的远期合同，在每个成员单位编制个别会计报表时可以采用套期会计处理。因为就单个企业而言，与关联方之间签署的远期外汇合同套期了特定基本合同的外汇风险。但是在编制合并财务报表时，由于所有风险在集团范围内并没有得到抵消，因此不能对这些内部单位相互间签订的远期合同采用套期会计处理。

主要参考文献

1. 彭韶兵.财务风险机理与控制分析.上海：立信会计出版社，2001

2. 陈志刚，王成方.论企业的外汇风险及其防范措施.价格月刊，2006；2

中一部分；二是债务实际上是高校的负资产，对负资产的管理也应纳入资产管理的范畴，而且负资产既包括国有资产，也包括非国有资产。

2. 高校资产的分类。高校资产按所有权性质不同可以分为国有资产和非国有资产。

（1）高校的国有资产。高校国有资产是指产权归国家、由高校占有和使用的，能以货币计量，并能产生经济效益和社会效益的各种经济资源的总和。

2006年5月30日，财政部发布的《事业单位国有资产管理暂行办法》对事业单位国有资产是这样定义的：本办法所称的事业单位国有资产，是指事业单位占有、使用的依法确认为国家所有，能以货币计量的各种经济资源的总和，即事业单位的国有（公共）财产。同时规定事业单位国有资产包括国家拨给事业单位的资产，事业单位按照国家规定运用国有资产组织收入形成的资产，以及接受捐赠形成的资产和其他经法律确认为国家所有的资产，其表现形式为流动资产、固定资产、无形资产和对外投资等。在我国，高校属于事业单位，所以上述关于事业单位国有资产的定义也适用于我国高校。

目前，公立高校中绝大部分资产是国有资产，它是学校从事教学、科研、生产等各项活动的物质基础，也是衡量高校办学实力的重要指标。

（2）高校的非国有资产。高校非国有资产即高校国有资产以外的所有资产。如果要给其下一定义，可参照国有资产定义得到：高校非国有资产是指产权归集体、个人，由高校占有和使用的，能以货币计量，并能产生经济效益和社会效益的各种经济资源的总和。其表现形式主要是负资产和人力资产。负资产如借入款项、代管款项、暂存款项等，人力资产主要指高校教师队伍中的领军人才或者关键人才。

弄清高校资产的产权归属，有利于分清遭受侵害资产的属性，从而有利于寻找有效的防范和救济措施。

二、高校资产遭受侵害的表现

所谓侵害，就是侵入而损害。法律上所称侵害是指违法侵害，即行为人实施了某种违反刑事或民事法律的行为，侵害了国家、集体或个人的某种合法权利或利益。本文所称资产侵害是指资产流失，即高校资产因产权不清、法律不全、制度不明、管理不善而导致的损失、浪费、无效益等，包括有形侵害和隐形侵害。

（一）有形侵害

1. 资产“非转经”过程中的流失。自改革开放以来，特别是建立社会主义市场经济体制以来，我国高校存在大量的资产“非转经”行为。所谓资产“非转经”，是指非经营性资产转为经营性资产，如校办产业企业化、后勤实体社会化过程中的资产变更、设备划拨等。对本来属于高校正常的行政、教学、科研用资产，往往不是由具备资质的资产评估机构先行评估，而是由领导说了算，至多是由领导集体说了算，这种做法使资产处置随意性较大，容易造成校有资产（包括国有资产和非国有资产）的流失。

2. 资产毁损侵害。由于产权不清、制度不严、日常管理不善，造成高校大量资产遭受毁损。

3. 重添置轻报废造成的侵害。高校对资产的购买普遍比较重视，但是对废旧设备、物资的处置往往不够重视，常常不经有关职能部门批准，而由使用单位直接处理，有些处理虽然手续齐全，但存在有意低报资产使用价值进而变卖的情况，造成资产侵害。

4. 资产闲置。由于规划失当，决策失误，致使所购置的教学仪器、设备、房屋建筑物、图书资料等利用率低，经济效益差，闲置现象严重，造成资产浪费。这是一种难以归责加害人的侵害资产现象。资产闲置现象在高校不胜枚举，院系教学和实验仪器、设备及图书资料等搞“小而全”的建设就是突出的例子。

5. 资产滥消费。近年来，社会上的“吃老公”歪风不知不觉刮进高校校园，耗去学校大笔经费，使本来就很紧张的学校财政不堪重负。比如公车私用、私人租车公家买单的情况比比皆是，公费招待、出差、旅游等现象更是屡见不鲜，“长流水”、“长明灯”随处可见。学校教职工家属、学校周边居民也以能“侵害”高校资产为荣。

6. 资产乱占用。高校部分资产存在被单位和个人随便占用的情况。如有的院系、部门利用学校校誉、房产、物资、设备等开展社会服务，往往不交或少交资产占用费；有的职能部门在采购设备、图书、教材活动中吃“回扣”，变相侵吞学校国有资产和非国有资产；有的单位、部门私自出租校有资产，租金落入小集体或个人腰包；有的校办产业包盈不包亏，盈了是自己的，亏了算学校的等。

7. 资产合作损失。随着高校管理体制的改革，高校与社会合作办学，联合办学、办产业等各种合作越来越频繁。在合作过程中，校名、校誉等无形资产，高校的各种技术、专利权等知识产权，常常被免费使用，或以极不对等的价格使用。这些资产的流失，常常都是在一种公开甚至“友好”的情况下发生的，往往被人们所忽视。

（二）隐形侵害

1. 决策侵害。有些高校滥用办学自主权，领导层的决定、决议、法人决策等形成的侵害资产行为时有发生。突出表现是乱发奖金、津贴，购入设备大量闲置等，给高校国有资产和非国有资产造成侵害。

2. 资产使用过程中产生的侵害。

（1）高校资产被无偿占用。这种情况在高校比较普遍。无偿占用者既有学校教职工，又有教职工家属，甚至还有校外人员、单位、部门等，被占用资产包括公款、仪器、设备、场地、图书资料、人力等。

（2）高校资产被低价租用。一些校办企业、部门长期占用学校的土地、房产、设备、水电等，有的只象征性地交少量费用，有的甚至将其转租获利，形成了“产权在学校，作用归企业；亏损归学校，收益归企业”的不合理局面，导致学校资产不断受损。

（3）高校资产被长期挤占、挪用。有些个人、部门为了小团体利益，长期挤占、挪用学校财物，利用学校资产家底不清的

状况,客观上形成部门得利、学校受损的局面。

(4)高校无形资产被无偿使用。高校的校誉、专利权、著作权、土地使用权等无形资产是国家和学校的宝贵财富,理应受到保护,然而事实却令人痛心。拿高校科研成果来说,高校为了提高知名度,未做好知识产权保护,而将不该公开的科研项目或科研成果在国内外刊物上、学术交流会上及外宾参观时和盘托出,让某些唯利是图之人或单位无需花费代价就轻易得手;有的科技人员不经学校批准,把利用高校提供的设备、材料、经费研究出来的科研成果私下转让给他人,从中为自己牟利等。

三、法律思考

(一)高校资产遭受侵害的原因

1. *资产产权不清*。如果将公立大学整体作为资产,其无疑是国有资产,具体到学校的某一项资产,实际上是国有法人的资产。能不能把国有法人的资产就叫做国有资产呢?显然不能。例如:捐资办学、合作办学的一方提供的资产不能说是国有资产,但它是学校的资产,是法人资产,捐资方、合作方除按协议要求享有产权外,不能对法人的具体资产有任何要求,资产清算时也只能按协议和法律处理。学生交纳的代收代支费用,实际也表现为高校的一项资产,在没有完全与学生结清以前,由学校占有、使用、处分,而其产权应该归学生。目前,绝大多数高校因为建设新校区,向金融机构、教职工个人举借了大笔债务,这些债务转化成学校的房屋建筑物、仪器设备、图书资料等资产,在学校未归还债务之前,这些资产的实际产权暂时应归债权人。

当前高校资产产权存在如此多的主体,但没有一个权威机构、政府部门能给予清晰界定,导致高校资产产权严重不清。既然资产产权不清,资产所有者虚位或缺位、资产遭受侵害就难以避免。

2. *资产所有者虚位或缺位*。由以上分析不难看出,高校资产产权应分别归属国家、集体、个人,也就是说高校资产的所有权应分别由国家、集体、个人行使,而占有权、使用权归高校法人拥有。

依据《事业单位国有资产管理暂行办法》的规定,高校国有资产实行"国家统一所有,政府分级监管,单位占有使用的管理体制"。从"国家统一所有"角度看,虽然资产所有权由国家行使,资产名义上属国家所有,但"资产究竟是谁的"这个问题的答案并不明确,因为"国家"毕竟是抽象的概念,国家不是自然人,国家对国有资产的占有只能由国家的政治制度来实现,因此国家所有权无法人格化至自然人。这样,国有资产的国家所有形同虚设,国有资产的产权主体虚位在所难免,其结果是国家的权益没有得到真正维护。

而高校资产产权的非国有资产主体只是一个个独立的自然人,与高校法人主体相比,又是弱势群体,难以行使其资产所有权,其结果是作为资产所有者的非国有主体的权益被任意侵害。

从以上两方面分析不难看出,高校资产缺少一个真正行使所有权的实体组织,其结果是资产所有权虽不在学校,但资产所有权最终被学校侵害得"一无所有"。

3. *法律法规不健全、无章可循*。目前,规范、调整我国高校资产管理的法律法规主要有《宪法》、《物权法》、《民法通则》等法律,还有《事业单位国有资产管理暂行办法》、《高等学校财务制度》等规章,表面看来似乎比较齐全,但实际上内容都比较笼统,可操作性不强,也缺乏救济措施。例如:《宪法》第十二条规定:社会主义的公共财产神圣不可侵犯。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家和集体的财产。第十三条规定:公民的合法的私有财产不受侵犯。《物权法》第三十二条规定:物权受到侵害的,权利人可以通过和解、调解、仲裁、行政等合法手段解决。这些规定都是宣告式而缺乏可操作性的,如高校国有资产受到侵害时谁是权利主张的主体?是高校上级主管部门,是同级财政部门,还是国家公诉机关?按理说权利主张的主体是国家,但国家是一个抽象的概念,既然是抽象的概念,也就缺少具体的主体,致使国有资产受到侵害时和受到侵害后难以得到有效的制止和救济。再如高校非国有资产,因为其资产主体广泛,而且由于"内部人控制",信息不对称,其资产遭受侵害时也缺乏权利主张主体,致使资产遭受侵害时和受到侵害后得不到及时的阻止和救济。

关于侵害救济,对国有资产和非国有资产的规定也存在问题。如《刑法》规定了私分国有资产罪,但对于私分非国有资产的行为没有处罚规定。

侵害实际上有很多种类型,私分资产是其中一种,如资产闲置、浪费、管理不善造成的损失等,都属于侵害。除了私分,其他形式的侵害应如何救济,法律缺少规定。也就是在保护高校资产的法律法规中缺乏《侵害法》,同时为了鼓励节约,反对浪费,国家还应出台《节约法》。

4. *高校财务会计核算制度存在缺陷*。

(1)固定资产确认制度存在缺陷。《高等学校财务制度》规定:固定资产是指一般设备单位价值在500元以上,专用设备单位价值在800元以上,使用期限在一年以上,并在使用过程中基本保持原有物质形态的资产;单位价值并未达到规定标准,但耐用时间在一年以上的大批同类物资,作为固定资产管理。这条规定显然存在漏洞,为将资产化整为零、化大为小者提供了方便之门,也给固定资产的确认制造了混乱。例如:一般办公设备如桌椅、电话机、图书等的价值根本达不到一般设备单位价值标准,但其使用年限往往在一年以上而且是零星采购,按照规定可以不纳入固定资产管理。另外,同样是购置图书资料、音像制品、办公设备,大批购置时要按固定资产管理,而零星购置时不按固定资产管理。这显然造成对同样物品的管理方法和标准存在不同。这种资产管理的确认标准、要求,显然给高校办公经费、专项经费、科研经费遭受侵害提供了方便之门。

(2)现行经费收支与预算脱节。现行高校预算是由高校提出、主管部门审核、财政部门平衡、人大批复来确定的,这种模式比以前有较大的进步,但是仍然存在经费收支与预算脱节的问题。预算批复下达后,学校收支情况与预算相比已发生变化,难以按照经审批的预算来执行。预算往往也只是就数字论

教字,很少与高校具体的资产规模、资产管理情况和资产使用情况挂钩,这就是高校拼命争资产增量而忽视资产存量的原因。

(3)各种知识资产、人力资产难以纳入资产管理范畴。现行高校财务会计制度虽然规定了高校无形资产的核算科目,但由于无形资产价值确认难度较大,再加上高校轻视这方面资产的管理,致使绝大部分高校无形资产、人力资产账面价值为零,这本身就是对这方面资产的侵害。

(4)高校会计等式中的净资产对资产不起制衡作用。资产作为对应于负债的会计要素,其运动在高校与企业是不同的。高校的资产对应的是负债与净资产,即资产=负债+净资产,而净资产由资产的价值形态和使用结果确定。对资产价值形态和使用的确认、计量和记录方法及时间,都会影响净资产的余量。在高校,资产的获得又引起净资产的增加,资产的支出、消失则会引起净资产的减少,所以净资产对资产不起制衡作用,导致高校资产账实不符、账账不符。

(二)对高校资产遭受侵害的防范与救济措施

1. *进一步加强法制建设,有效保护多元化的产权主体。*高校产权主体无论在理论上还是实践中都已经多元化了,但力度还不够。产权多元化,尽管意味着会出现多个产权主体,但多个产权主体的出现会促使产权更加清晰,随着多个产权主体的出现,不同的产权主体必然要求对其产权予以保护,以实现其权利。

尽管我国法制建设正在不断趋于完善,但对财产权的保护,特别是在私有财产权利保护方面的法制建设还相对滞后,使多元化产权主体中的私有产权主体的权利不能得到有效的保障,这必然影响产权多元化。因此,加强法制建设特别是保护私人财产权利方面的法制建设显得尤为迫切。前面已经述及高校产权主体包括国家、集体、个人,高校应如何厘清这些产权主体,如何平等保护这些产权主体,现行法律法规仍不够明确;高校现有资产哪些是属于国家的,哪些是集体的,哪些是个人的,在高校财务报告中如何披露这些产权关系等,都是法制建设需要加强和完善的。

2. *明确由谁行使资产所有权,避免所有者虚位和缺位。*高校资产所有权理论上应该由国家、集体、个人来行使,但由于"高校对举办者提供的财产、国家财政性资金、受捐赠财产依法自主管理和使用",致使高校资产所有权的行使人实际上只是高校法人,其他"自然"行使人则虚位或者缺位。

《事业单位国有资产管理暂行办法》规定事业单位国有资产的所有权由财政部门代表国家行使。笔者认为这并非理想模式,因为财政部门是政府机构,是一个政府职能部门,由其来行使数以万计的事业单位国有资产所有权可能力不从心,最后可能流于形式,停留在制度上,所以说财政部门既代表不了国家,也不能有效行使所有权。国家应按照市场规则,成立一个专门经营国有资产的公司来统一行使事业单位的国有资产所有权,而且只能按照价值管理,而不能具体管理实物资产,按照高校完成培养人才的任务量来核定其资产价值量。

对于高校中其他资产所有权的行使人如何到位,可以选择组建股东会等方式,由其他资产所有权人选出代表加入股东会,由股东会代表其他资产所有人行使其所有权,以防止高校管理当局及其内部机构、人员滥用占有权、使用权侵害高校资产的行为。

3. *完善高校法人治理结构,坚持依法治校。*当前高校法人治理结构是党委领导下的校长负责制。笔者认为,这种结构对资产管理来说并非最佳模式,因为在追究资产遭受侵害的责任人时,容易产生纠纷。而且目前的高校管理当局直接由上级党委和政府部门任命,也造成管人、管事、管物分离,不利于高校资产安全。所以笔者认为,高校应以所有权、控制权与受益权分离为前提,以委托代理关系为主线,以利益相关者协调为重心,以公共责任为归属来建立高校董事会制度,由董事会来选拔任命校长(执行长),以保证高校既完成为国家培养人才的目标,又保证高校资产得以安全、高效利用,不被侵害。

4. *完善高校财务会计核算制度,固化资产价值量。*国家要完善高校财务会计核算制度,一是可以考虑分步引入权责发生制的核算基础,及时发映高校资产的利用、损耗情况。二是要统一高校固定资产的确认制度,将相关资产纳入固定资产管理范畴。三是应引入实收资本制度,年初预算中安排的资本性支出资金应计入实收资本,这样以实收资本来固化高校资产价值量,避免高校资产随意流失。四是高校人力资产投入应纳入资产管理范畴,以便人力资源流失时能找到赔偿依据等。

5. *采用法律手段,强化高校资产管理。*宏观方面:国家应尽快出台《国有资产法》、《侵害法》、《反对浪费法》或《节约法》等相关法律规范。微观方面:学校对高校资产管理应引入《合同法》,利用合同这个法律工具来规范学校、学校内部机构在学校资产管理、使用等各方面的权利和义务,以防止学校资产发生闲置、浪费、盗窃、占用、损失等,也便于学校资产遭受侵害时有救济的依据。采用这种方法还可以弥补目前国家法律之不足,在合同中引入激励条款来促进高校资产得到安全、高效使用而不被侵害。

主要参考文献

1. 曹世华,周著青,陈志勇.地方国有资产管理制度研究.合肥:中国科学技术大学出版社,2004

2. 预算会计制度讲解编写组.预算会计制度讲解.北京:中国财政经济出版社,2002

3. 康芒斯.制度经济学(上册).北京:商务印书馆,1962

4. 曹艳杰. 对行政事业单位资产实施产权制度改革的思考.商业研究,2005;6

5. 严汉平,白永秀.两个层次的产权多元化与国有经济的深化改革.经济纵横,2004;1