

高职院校所属企业体制改革实践探索与再思考

张晓湘

湖南工业职业技术学院 湖南·长沙

摘要:推进所属企业体制改革,高职院校要领会贯彻政策要求,梳理企业状况及改革方向,理顺内外部关系循序渐进。湖南工业职业技术学院提供了多方协调、巩固基础、严格资产清查、挖掘政策空间、摒弃“等靠要”等方面的经验体会,以期为同类院校提供参考借鉴。

关键词:校办企业;体制改革;高职院校;实践;思考

改革开放以来,我国公办高校依托自身发展优势,独立创办或与其他社会组织合作开办企业,在筹措教育经费、促进科技成果转化和增强专业人才培养能力发挥了重要作用。对于高职院校而言,校办企业更是产教融合、校企合作以及专业触角延伸的基本载体,也是技能型人才成长的重要场所。然而,由于高校自身组织及治理特征的先天原因,以及社会发展对经济组织的颠覆性要求,高校所属企业面临着经营风险加剧、廉政风险居高不下以及拖累高校聚焦主业不强等突出问题。在此背景下,加强公办高校所属企业体制改革,成为当前确保高校持续稳定健康发展的重要课题。湖南工业职业技术学院作为全省开展所属企业改革工作的省属高职院校之一,在对校办企业的摸底、清查清理和整体推进中开创了一条“高效、安全、稳定”的改革道路。

一、深刻领会贯彻所属企业体制改革的政策要求

国务院办公厅《关于高等学校所属企业体制改革的指导意见》明确了高校所属企业的四种改革方式,并以列举方式确定了不同类型企业适合采取的改革方式,为高校所属企业改革方式选择提供了基本指引。为加强对湖南高校校办企业改制的引导工作,湖南省省级财政、教育等部门协调配合,制定了详细的工作方案及工作指引。湖南省人民政府办公厅印发了《湖南省高校所属企业体制改革实施方案》,明确了基本原则、改革范围、实施方式、改革步骤等。湖南省教育厅下发了《关于全面完成国有企业公司制改革有关事项的通知》,要求各高校和厅直单位为所管理国有企业公司制改革的责任主体,负责改制工作组织实施、指导督促和审核把关,明确工作部门,压实工作责任,抓好组织实施。学校认真领会贯彻上级文件精神,深刻认识到建立高校企业退出机制,将所属企业转变为承担有限责任、自主经营、自负盈亏、依法纳税的市场主体,是

学校“双高”建设和举办本科高职教育背景下安心教书育人、深化办学内涵的必由之路。为此,学校按照“讲政治,讲政策”的原则,将所属企业体制改革作为提升学校治理体系和治理能力现代化、改革完善学校科技成果转化机制和促使学校聚焦教学科研主业的大事来抓。

一是建立健全组织领导。学校成立了书记、院长任组长的经营性国有资产改革工作领导小组,组建了办公室和三家企业体制改革专班,设立了改制工作专门经费,坚持目标导向、坚持问题导向,严格执行“三重一大”决策程序,多次召开体制改革专题会议专门研究解决改制过程中的问题。

二是开展专项政策研究。设立所属企业体制改革专项研究课题,组织改革工作领导小组办公室成员及企业管理人员,开展有关政策学习和钻研,深入理解政策意图,向教育主管部门、财政部门、税务部门汇报并咨询有关政策解释。

三是组织专题学习。由学校资产管理处牵头,组织财务、人事、后勤处及改制企业人员对照教育部财政部发布的《高等学校所属企业体制改革工作指引》逐项明确政策规范、操作程序和时间要求。根据职业院校成果技术价值低、成熟度不高,转化平台功能不完善和校办企业技术含量相对较低的特点,研究制定针对性的所属企业体制改革策略。

二、细致梳理明确所属企业状况及改革方向

职业院校所属企业具有成果技术价值低、成熟度不高,转化平台功能不完善和技术含量相对较低的特点,针对性的体制改革策略应该据此制定。通过认真清查梳理,我校为投资主体的企业有三家,均由学校全额控股,无其他自然人或法人投资,分别为××机床厂(以下简称“实习工厂”)、××教育投资有限公司(简称“投资公司”)、××资产经营有限责任公司(以下简称“资产公司”)。其中实习工厂成立于1981年,学校出资287.90万元,



占比100%，有土地使用权证的划拨土地35 692.4m²，厂房6775.52m²，所有者权益总额为90.45万元。由于长期经营不良，已于2017年12月停业。该企业产权关系清晰，属于长期亏损且扭亏无望的企业，决定进行清理关闭；投资公司成立于2003年，资产公司出资2000万元，占比100%，有划拨土地46 456.3m²，经营建筑面积108 123.22m²，所有者权益总额-892.38万元。该公司原系社会资本投资的高校后勤服务社会化企业，属于政策性回购企业，属于与教学科研关联度低且收益不明显的企业，决定进行清理关闭；资产公司成立于2007年，学校出资1000万元，占比100.00%。该公司持有“投资公司”100%的股权2000万元，其所有者权益总额为999.4万元。该公司属于为学校当初回购后勤服务社会化企业而成立的空壳企业，决定进行清理关闭。

三、全面理顺内外部关系推进所属企业顺利改制

所属企业体制改革涉及面广，通常这些企业也具有较长的存续历史，土地使用权、投资主体、在职及离职人员、在途账款、税费遗留、资产归属等错综复杂的内外部关系纠葛，学校针对这种情况，从全面清理严密基础数据入手，稳步依照《指引》规定程序实施全面改制。

1. 先行做好全面清理

学校所属企业体制改革工作自2019年6月如期启动以来，对改革企业进行全面的清理，通过清理，掌握了企业的财务状况、资产情况、税务情况、劳资情况，以及历史遗留问题，为制定企业改革方案打下良好基础。此前，对长期亏损的实习工厂，从2017年开始即实施停业停产，在岗编制员工逐步在学校后勤服务、实训中心和各专业实训教师岗位进行内部消化，对社会招聘人员，依法依规分步进行解聘。

2. 谋后而定科学方案

在对企业全面清理的基础上，用4个月时间研究改革政策研究，进行大量的市场调研，用1个月时间起草并经学校党委会研究审核通过《所属企业体制改革工作总体方案》及三家企业“一企一策”具体方案。及时向主管部门呈报学校方案，实时跟踪审批结果，呈报方案如期在省党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管联席会议审议一次性通过，方案部署了一步到位的全部改革程序与步骤。

3. 不等不靠主动作为

学校在收到湖南省教育厅、省财政厅联合下发的所属企业体制改革方案的批复前，就已按照既定总体方案及“一企一策”具体方案，按现有政策规定依程序妥善完成三家企业人员安置，全面完成资产清查、专项

审计、股东权益评估等专业性报告的审定，以及企业注销备案及公开媒体登报公示、企业涉及反不正当竞争和反垄断案的销案、经营期间税费清理、补办实习工厂国土证件、变更实习工厂不动产权证等企业注销准备工作。学校所属改革企业共有企业人员65人，其中事业单位编制混岗人员62人，劳务派遣人员1人，临时聘任人员2人。企业清理关闭后，兼职岗位自动解除，事业单位编制人员岗位由学校统一安排；企业职工为学校劳务派遣人员的，原企业职务自动解除并按劳务派遣人员管理制度执行；企业临时聘任职工，依劳动合同法相关规定依法解除劳动合同。

正式收到批复后，在前期扎实工作基础上，用39天时间，完成不动产测绘、国土审批、红线图确认、土地权属落宗、税收优惠政策的衔接，以及不动产无偿划转、投资公司等两家企业经营期间税费清算、市场监督管理局准予注销登记工作。不动产无偿划转实现了减免契税、土地增值税、增值税等5个税种税额5300余万元。提前3个半月全面完成三家企业注销工作，分别取得省、市、区三级市场监督管理部门准予企业注销登记通知书。

四、认真反思所属企业体制改革成果和不足

所属企业体制改革是推动高校与企业分离，增强高校财务风险防范能力，促使高校回归教学科研主业的当然之举，也是触及多方利益、涉及多个领域的复杂工程。在长达3年的所属企业体制改革过程中，学校在工作规划及实施方面主要有以下经验。

1. 多方协调配合才能有序推进改革工作

改制涉及工商、税务、国资、财政、教育、金融、产权交易等多个部门，需要在改制进程中加强组织和协调。学校各部门、相关政府机关等多方人员，要围绕中心大局，严格按照国家、省级改革工作要求，坚决把思想和行动统一到学校决策部署上来。各部门必须切实把握大局大势，从中找准工作的切入点、着力点，压实工作责任，细化工作措施，加强协调联动，密切协作配合，才能形成推进改革工作合力，全力推动改革工作。资产管理部门必须加强监管严防国有资产流失，组织资产评估，调节、盘活所属企业闲置资产。财务部门要协助并指导所属企业做好账务清理工作，根据清查报告及时做好并账处理等工作。监察审计部门要全程跟踪改制过程中各类经济行为及职工安置等重大事项，为改制工作提供坚强支持和安全屏障。

2. 发挥企业主体作用、做好基础工作才能防患未然

改制企业一般隐藏着许多可预见和不可预见的风险，也必然有一些历史遗留问题，因此需要全面、准确、

充分挖掘企业的历史信息。要重点对登记注册时间、注册资本、股东及注册资本变更情况、人员及其人事关系、总体经营现状进行细致自查,防止因年代久远和经营者变更导致的企业信息缺漏或者失真。要通过市场监督管理局、税务等部门取得企业近期的基本信息及财务资料,采取倒推倒查方式备份企业资料,并通过第三方机构进行鉴证,确保不再产生新的经营风险。一般情况下,高职院校所属企业的土地及经营场所设置在校内,因此必须明确土地、房产产权,厘清产权属性。高职院校校办企业人员比较复杂,董事长、法定代表人、监事等人员一般为学校在编人员,即改制中的混岗人员,而其他从业人员则可能既有校内人员,也有企业聘任人员,因此必须将企业人员信息准确到人。为切实维护好企业职工利益,稳定推进改制工作,各所属企业要召开企业职工代表大会,充分讨论人员安置问题,宣讲改革精神,讲解具体实施方案,以及企业清理关闭后职工去留问题。

3. 扎实开展资产清查才能扭住改制工作的牛鼻子

为避免国有资产流失并及时完成所属企业清理关闭,应依据预判的清产核资、资产评估、产权登记的风险点,采取针对性措施。企业改制必须对资产负债情况进行专项财务审计。为确保财务审计工作能顺利完成,所属企业要建立健全内部控制制度,保护资产的安全和完整,严防国有资产流失,保证会计资料和资产清查资料的真实、合法、准确和完整。税务清算报告要依据税收政策合理确定增值税、城建税、教育费附加、企业所得税计税方式及金额,对于企业按规定可免征契税、土地使增值税、增值税及附加税,均要按政策每个税种一一落实。基于关闭企业普遍存在的多年经营状况不良的实际情况,合理计算应交税费,应对往年应缴未缴的税费进行补提申报。

4. 挖掘政策空间才能突破改制工作的疑难杂症

在推进所属企业体制改革过程中,学校面临“三大拦路虎”,分别是实习工厂和投资公司的国有土地增值导致的无偿划转的增值税、土地增值税、契税、附加税问题,投资公司的产权变更登记问题,以及三家企业的关联性影响问题。为此组织改革工作领导小组办公室人员开展了大量的调查研究工作,依据三家企业的特点,有针对性地研读国家税收政策,分析理解政策意图,向湖南省自然资源厅、不动产交易中心、税务局呈报改制专项报告并争取其理解支持。如依据《财政部税务总局关于继续支持企业事业单位改制重组有关契税政策的通知》(财税[2018]17号)、《关于继续执行企业、事业单位改制重组有关契税政策的公告》(2021年第17号)关于“同一投资主体内部所属企业之间土地、

房屋权属的划转,包括母公司与其全资子公司之间,同一公司所属全资子公司之间,同一自然人与其设立的个人独资企业、一人有限公司之间土地、房屋权属的划转,免征契税”的规定,以及《财政部税务总局关于继续实施企业改制重组有关土地增值税政策的通知》(财税[2018]57号)关于对不改变原企业的投资主体,并承继原企业权利、义务的整体改制行为“将国有土地使用权、地上的建筑物及其附着物转移、变更到改制后的企业,暂不征土地增值税”的规定,《财政部国家税务总局关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》(财税[2016]36号)关于“单位或者个人向其他单位或者个人无偿转让无形资产或者不动产,但用于公益事业或者以社会公众为对象的除外”的规定,申请实习工厂和投资公司免征土地增值税、契税、增值税及附加税。依据其他相关政策法规,及时申请撤销了湖南省市场监督管理局对投资公司的反不正当竞争和反垄断处理预警案件并为原股东解封冻结10年之久的资金70多万元,及时解决投资公司不动产建设期在湘江新区落宗的历史遗留问题,解决了实习工厂不动产权证遗失问题,等等。

5. “等靠要”严重迟滞改革整体进程

高校特别是高职院校所属企业体制改革目前尚没有什么成功经验可以借鉴,而且各个学校所属企业类型、投资主体资本构成、经营状况及历史渊源千差万别,无法套用一个共同的模式、适用几个通用的政策法规来解决企业体制改革的个性化问题。在学校启动体制改革之初,个别部门、个别人员的观望思想也非常强烈,希望相关政府部门集中统一拿出一揽子方案,从而导致体制改革工作在一段时期内进展缓慢甚至停滞不前。事实上,高校企业改革的依据是国务院办公厅《关于高等学校所属企业体制改革的指导意见》和中共中央办公厅《关于推进中央党政机关和事业单位经营性资产集中统一监管试点的实施意见》,只有吃透文件,做好政策的相互衔接,并结合本单位实际,主动积极做好政策落地工作,才能不走或少走弯路,减少迷途风险。

参考文献

1. 盛三化. 高校所属企业改革方式研究. 三峡大学学报(人文社会科学版), 2021(7).
2. 邓敏. 关于高校深化所属企业体制改革的思考. 现代企业, 2021(2).
3. 李宏秀. 对《高等学校所属企业体制改革的指导意见》的学习与解读. 企业改革与管理, 2021(2).
4. 杨落银. 高校所属企业改制过程中面临的困难和问题. 西部财会, 2019(10).
5. 李冬. 推进高校所属企业体制改革的建议. 中国财政, 2020(16).

(责任编辑: 刘海琳)