

高校房产管理复杂性及其原因探析

叶晓容

(重庆文理学院资产部,重庆 永川 402160)

[摘要]高校房产管理制度与我国经济制度密切相关。伴随着经济制度的调整和发展,高校房产管理制度具有一定的复杂性。探讨其历史成因,分析其利弊,对于调整和完善我国高校房产管理制度不但在理论上有必要,对实践也具有指导意义。

[关键词]高校房产管理制度;经济制度;复杂性;利弊分析

[中图分类号]F280 [文献标志码]A [文章编号]1673-8012(2012)01-0109-04

我国高校房产管理制度的发展史就是我国经济的发展史,其间伴随着我国房产法律制度的不断发展和完善;与此同时,也促进了我国高校房产管理制度的逐步调整、发展和完善。

1 高校房产管理制度与国家宏观经济制度间的关系

国家的经济制度属于宏观层面,高校的房产管理制度属于微观层次。因此,高校房产管理制度受国家宏观经济制度的调整,高校房产管理制度与之如影随形,随其调整而调整,随其完善而完善。

2 高校房产管理制度复杂性的历史成因及探讨的必要性

2.1 高校房产管理制度复杂性的历史原因

建国至今,我国的经济制度经历了3种不同类型的制度,即计划经济、商品经济和市场经济。在每一种经济制度下,高校房产管理制度均不能跳出经济大环境的制约,其管理制度总是构建在其设定的前提条件之下。经济制度的变更和调整,造成了目前我国高校房产管理制度的复杂性。

2.2 对高校房产管理制度复杂性进行探讨的必要性

长期以来,我国高校受到国家的高度重视,高校房产管理制度也受益不少。探讨高校房产管

理制度复杂性的历史成因,分析其利弊,对于调整和完善我国高校房产管理制度,不但具有理论上的意义,同时对实践更具有重要意义。

3 从建国到目前主要经历的发展阶段

从1949年建国伊始到目前,主要经过了4个发展阶段。

3.1 第一阶段:过渡阶段,从1949年10月到1956年。

1949年10月,新中国成立,标志着中国共产党领导的新民主主义革命成功。由于新中国脱胎于半殖民地半封建社会,当时没有建立适应社会主义制度的经济制度。因此,这一时期的主要任务就是对原有的经济制度进行改造,奠定与将要建立的社会主义制度相适应的经济体制。

3.2 第二阶段:计划经济时代,从1956年到1979年。

1956年,随着国家对私有制改造的完成,社会主义全民所有制的经济体制在新中国得以确立,即新中国正式确立了全民所有制的计划经济体制。其间,我们国家经历了“文化大革命”,尽管社会主义的计划经济制度没有改变,但随着“文化大革命”的结束,计划经济对生产力的束缚这一问题亟待解决。1978年,以十一届三中全会为分水岭,计划经济制度的桎梏开始自上而下地被打破,新中国迎来了第二次经济制度的改革。

[收稿日期]2011-11-21

[作者简介]叶晓容(1968-),女,重庆江津人,主要从事房地产市场方面的研究。

3.3 第三阶段:商品经济时代,从1979年到1993年.

改革开放的重大历史课题就是解决经济体制问题.商品经济制度随着改革开放的稳步推进,使我国的经济制度从计划经济体制迈向商品经济制度.商品经济制度的确立,是中国经济发展史上的伟大历史转折,促进了我国生产力的飞速发展,国民经济空前繁荣,国家的综合实力迅猛提升.

3.4 第四阶段:市场经济时代,从1993年到现在.

商品经济制度以强劲的活力刺激了市场的繁荣.市场对资源配置的重要性在商品经济制度中日益凸显出来.随着国际市场的形成和开放,世界经济一体化逐步成为世界经济发展的趋势.市场对资源的配置作用已然从一国范围扩展到全球范围.市场经济的本质要求,促进了法律制度的日臻完备,同时也促进了高校房产管理制度的发展与完善.

4 自建国至今三种经济制度下的高校房产管理制度

本文在阐述新中国成立至今所建立的经济制度之后,探讨该经济制度下的高校房产管理制度及其利弊.

4.1 过渡阶段的高校房产管理制度

如前文所述,在过渡阶段,国家的经济建设重心旨在为过渡到社会主义全民所有制的计划经济体制.因此,高校的房产管理制度相对而言根本不是国家所看重的,也不被高校的管理者和行政主管部门所重视.换言之,这一阶段的高校房产管理制度基本上就是服务于国家的经济体制建设.行政机关通过贯彻落实一系列的政策和行政指令,使高校房产管理制度朝着全民所有的方向和目标前进.

行政主管部门的指示和命令决定着高校的房产管理制度.如土地的使用依赖的是国家行政职能部门的行政命令进行划拨,建设高校房产的资金采取的是国家全额拨付,房产的转让需要得到行政主管部门的同意和批示,高校间的房产争议通过行政部门的调解进行协商处理.简言之,高校在这一阶段对房产的管理制度带有浓重的行政色彩,其自主制定和完善房产管理制度的权限几乎被行政指令所取代,谈不上构建和创新房产管理制度.

4.2 计划经济时代的高校房产管理制度

由于受到计划经济的束缚,高校房产管理制度不可能在制度的创设方面有所突破,因此在管理过程中,对于高校房产的建设和管理,基本上沿袭了过渡时期的行政命令和政策措施.从1956年开始到1966年,是我国计划经济发展的重要历史时期.在这10年当中,高校的房产管理制度基本上采取了行政请示和行政批复等方式予以解决.对于教育设施和教师住房等重要的房产,因为权属被界定为全民公有,因此无论是高校,亦或是教师,对房产均没有所有权.

4.3 商品经济时代的高校房产管理制度

随着改革的开始,我国计划经济体制下的全民所有制开始出现了私有制经济.基于经济生活中已经出现的私有制经济,1985年,我国制定了继承法.继承法第一条规定:公民的财产继承权受到法律的保护.第三条采取列举的形式,对公民私有财产的范围进行了明确.1986年,我国制定了民法通则,其中第七十五条重申了个人财产所有权受到国家法律的保护的原则.第七十六条规定,允许公民依法享有财产继承权.以1988年第七次全国人民代表大会第一次会议通过的宪法修正案为标志,我国开始在宪法层面上承认私有制经济的历史事实.在修正案的第一条中,对1982年宪法的第十一条进行修正:“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展.私营经济是社会主义公有制经济的补充.国家保护私营经济的合法的权利和利益,对私营经济实行引导、监督和管理.”

当然,这些立法对于高校的房产的所有权即管理制度等问题并没有作出明确界定.此时的高校房产管理制度,已经在全民所有制的经济体制和私有制经济的出现中面临着改革的趋势.1988年,第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了高等教育法,第六条规定高校的建设允许企事业单位、社会团体、其他组织和公民等的参与.第六十条规定高校的教育经费主要是以财政拨款为主.非常遗憾的是,该法没有对高校的房产的管理制度等作出相应的规定.

这一时期,高校的房产管理制度已经从严格的行政指令和政策中松动.高校已经有一定的管理权限.各个高校开始逐步适应经济时代背景下的情况,探索高校房产管理制度的构建.在商品经济时代,以社会主义公有制为主体,多种所有

制并存的格局。高校房产的所有权在坚持公有制的原则下,高校有了自主管理房产的权限。在此时期,高校对其中一部分房产依靠教育行政部门政策指引进行管理,一部分房产由高校自主管理。尤其是高校在商品经济的冲击下,自主兴办了一些实业,对于这一部分属于高校投资的房产,一般而言采取的就是后一种管理体制。对属于教育设施的房产,如教学楼、图书馆、学生宿舍、教职员工的住宿楼等,则采取的是前一种方式进行管理。

随着经济的发展,国家政策赋予了高校对房产一定的管理权限。高校的管理者开始从自身利益的角度出发,开始日益重视对房产的管理,在探索的基础上,纷纷制定了适合于自身特点的房产管理制度。高校采取的通常办法就是根据对房产的使用途径和管理权限的不同而有所区分。换句话说,高校在商品经济时代对房产的管理制度是用“两条腿”走路:对于教育设施部分的房产,采取坚持公有的前提下,因为没有处分的权限,因而只能分门别类进行管理。对于不属于教育设施部分的房产,如高校设立的具有法人资格的实业的房产,由于高校自身具有处分权,因此可以根据实业的盈亏状况进行管理。

4.4 市场经济时代的高校房产管理制度

如果说商品经济的发展带动了私有制的发展,那么最为成功的应当是私有制催生了一大批的民营企业。经济的发展,势必推进法制的进程。1993年,第八届全国人大第一次会议修正了宪法第十五条,明确提出我国实行市场经济。宪法修正案的通过,标志着我国开始从商品经济时代朝市场经济时代的迈进。

市场经济的本质就是法治经济,因此,急需建立和完善适应市场经济的法律制度。从1993年开始,国家进入市场经济时代的立法时期,大量的有关于市场经济的法律被确立。1994年,第八届全国人大第八次会议通过了城市房地产管理法,确立了我国的城市房地产的市场秩序。2007年,第十届全国人大第二十九次会议进行了修正,使之更加适应当前的市场经济行为。1997年,第八届全国人大第五次会议修订了刑法,确定了大量的经济类犯罪罪名。1998年,第九届全国人大第四次会议修正了土地管理法,同年国务院通过了土地管理法实施条例,全面确立我国使用土地的重要市场行为。1999年,第九届

全国人大第二次会议通过了合同法,结束了经济合同法、技术合同法、涉外经济合同法三法鼎立的格局,使得我国的经济行为统一适用合同法。2007年,第十届全国人大第五次会议通过了物权法,确立了物权法定的基本原则。至此,我国已经确立了一整套调整房地产管理制度的法律制度和原则。我国对房地产的法律调整开始正式步入法律调整阶段。

与此相适应的是,高校的房地产管理制度一方面逐步进行修正和调整,另一方面逐步建立和完善。行政指令政策开始日渐淡出高校的房地产管理。在此,需要指出的一个问题,就是行政指令和政策仅仅是淡出,并不是完全退出。从前文所述,由于我国经历的不同经济时代,到市场经济体制的确立和逐步发展,我国高校的房地产管理制度不能完全脱离原有的经济体制,形成了多种房产管理模式。

第一种是完全依赖于行政主管部门的意见,才能行使处分权的房产。这部分房产的产权在名义上归属于高校,但高校仅仅享有使用权,不能自由处分。如需要行使处分权的,应当报请行政主管部门审批。如用于高校教育教学的重要的教育设施,在处分之前应当得到教育行政主管部门的同意。

第二种是法律禁止高校处分的房产。这部分房产的权属在名义上仍旧属于高校,但法律强制性规定,高校不能为该行为,如将高校用于教育的房产进行抵押的行为。

第三种是依据政策只能在高校内部进行处分的房产。如高校中权属归属于教职员工名下的带有福利性质的集资房。如果教职员工进行处分,应当得到高校的备案,且仅仅能在该高校的教职员工内部进行处分。

第四种是高校依据法律享有完全所有权,并能自主决定对其进行处分的房产。该部分房产一般是高校自筹资金用于非教育用途的房产,如用于兴办实业的房产。高校将房产出资,设立法人,再由法人对该房产行使所有权。

第五种是高校享有所有权的房产,但将房产的占有、使用权能让渡给教职员工。高校仅享有收益、处分的权能,且该权能受到一定的限制。如果高校转让该房产时,占有、使用该房产的教职员工享有优先购买权,并只能在高校的教职员工间出让。同时,高校的处分权能还受到另外一个

限制,即在占有、使用该房产的教职员去世之后,其共同居住使用该房产的近亲属对其仍旧享有与该教职员同等的权利。

5 结语

我国高校房产权属问题的复杂性是由我国在选择经济制度的过程中日积月累造成的。探讨其历史成因,分析其利弊,对于调整和完善我国高校房产管理制度不但有理论上的必要,对实践也具有指导意义。

[参考文献]

- [1] 中华全国律师协会民事专业委员会. 房地产建筑律师实务——前沿、务实与责任(第1版) [M]. 北京: 法律出版社, 2006: 12-16.
- [2] 程信和. 房地产法(第1版) [M]. 北京: 北京大学出版社, 1999: 5-8.
- [3] 吴庆宝, 刘子平. 房地产纠纷裁判标准规范 [M]. 北京: 北京人民法院出版社, 2009: 26-28.
- [4] 《房地产开发指导案例与审判依据》编写组. 房地产开发指导案例与审判依据 [M]. 北京: 法律出版社, 2008: 53-56.

Exploration of the complexity and its reason of university property management

YE Xiao - rong

(Department of Assets , Chongqing University of Arts and Sciences , Yongchuan Chongqing 402160 , China)

Abstract: University housing management system and the economy of our country are closely related. With the change and development of economic system, the property management system has certain complexity. The historical causes and its advantages and disadvantages were discussed, and it is necessary to explore theoretically for adjusting and perfecting the college house property management system which also has guiding significance to practice.

Key words: university property management system; economic system; complexity; analysis of the advantages and disadvantages

(责任编辑 穆刚)

(上接第108页)

[参考文献]

- [1] 郭德征, 张其友, 周百义, 等. 如何破解库存积压之痛: 8位书店专家谈库存 [J]. 出版发行研究, 2006(8): 12-20.
- [2] 李晓秋. 关于出版社库存问题的思考 [J]. 经济研究

导刊, 2011(14): 46-47.

- [3] 阎桦泽. 转企改制是实现出版产业化发展根本途径 [N/OL]. 中国新闻出版报, 2009-03-23(2).
- [4] 周林. 我国书业按需出版发展模式研究 [D]. 同济大学, 2008: 16-20.
- [5] 郝振省. 2010-2011年中国数字出版年度报告(摘要) [J]. 出版参考, 2011(7): 9-10.

The present situation and countermeasures of the publication stock in China

WU Chao - ping

(1. Department of Economics and Business Administration, Chongqing University, Shapingba Chongqing 400030 China;

2. Journal Editorial Department, Chongqing University of Arts and Sciences, Yongchuan Chongqing 402160, China)

Abstract: Through the statistics analysis of publication stock of news media industry in the past ten years in China, it can be concluded that the publication stock has been increasing year by year, and after 2005, the sum of money of stock at the end of the year is higher than the total sales of news media industry, about 40% of the total sales of publication of China. Based on that, in terms of the serious problems of high publication stock, the reason was analyzed in macro-level, and the related environment of present news publication was discussed. Finally, it was proposed that publish on demand is the best way to solve the problem of publication stock in China.

Key words: publication stock; present situation; publish on demand

(责任编辑 穆刚)