

集中监管视域下地方高校经营性国有资产运营效率优化与治理创新研究

——以成都市某市属高校校办企业为例

张 毅

成都城投教育投资管理集团有限公司，四川 成都 610000

[摘要]2018 年以来，我国全面推进党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管改革，高校校办企业彻底打破传统“事企合一”的行政化运营体制，迈入“以管资本为主、市场化运营、规范化监管”的经营性国有资产治理新阶段。成都市某市属高校校办企业作为成都市属高校国资改革标杆主体，在完成股权无偿划转、纳入成都城投教育集团集中监管体系后，实现了从高校附属行政载体向市场化经营性国有资产运营主体的转型。文中基于制度经济学、委托代理理论、经营性国有资产监管理论，为集中监管新格局下高校校办企业提出制度适配、治理完善、分类运营、降本增效、产业赋能的系统性优化路径，并提出针对性、可落地的政策建议，为国内同类型市属高校国企改革、国有资产规范化运营提质增效提供理论参考与实践范式。

[关键词]集中监管；经营性国有资产运营；高校国企；资产保值增值；治理效率；制度优化

DOI: 10.33142/mem.v7i3.19954

中图分类号: F279.2

文献标识码: A

Research on the Optimization of Operating Efficiency and Governance Innovation of Operating State-owned Assets in Local Universities from the Perspective of Centralized Supervision

— Taking Chengdu Chengda Asset Management Company as an Example

ZHANG Yi

Chengdu Education Investment & Management Group Co., Ltd., Chengdu, Sichuan, 610000, China

Abstract: Abstract: Since 2018, China has comprehensively promoted the reform of centralized and unified supervision of state-owned assets operated by party and government organs and public institutions. University run enterprises have completely broken the traditional administrative operation system of "integrating government and enterprise", and entered a new stage of management of state-owned assets with "capital management as the main focus, market-oriented operation, and standardized supervision". A municipal university university-affiliated enterprise of in Chengdu as a benchmark entity for state-owned asset reform in Chengdu's municipal universities, has achieved a transformation from a university affiliated administrative carrier to a market-oriented state-owned asset operation entity after completing the free transfer of equity and being included in the centralized supervision system of Chengdu Urban Investment Education Group. Based on institutional economics, agency theory, and management theory of state-owned assets, this article proposes a systematic optimization path for university run enterprises under the new pattern of centralized supervision, including institutional adaptation, governance improvement, classified operation, cost reduction and efficiency improvement, and industrial empowerment. Targeted and implementable policy recommendations are also put forward, providing theoretical references and practical paradigms for the reform of state-owned enterprises and the standardized operation of state-owned assets in similar municipal universities in China.

Keywords: centralized supervision; operating state-owned assets for commercial purposes; university state-owned enterprises; asset preservation and appreciation; management efficiency; system optimization

1 绪论

1.1 研究背景

高校校办企业资产是我国行政事业单位国有资产体系的重要组成部分，也是地方经营性国有资产盘活增效、实现存量资产价值再造的关键载体。长期以来，高校校办企业依托高校场地、品牌、科研、渠道等存量资源开展经营活动，是衔接高等教育资源与市场经济转化的重要平台。但在传统事企不分的治理模式下，高校经营性国有资产普遍存在产权边界模糊、治理结构虚化、运营模式粗放、资本收益率偏低、监管体系缺位、风险成本集聚等经济治理问题。

从经济学视角来看，传统高校资产运营模式存在显著的委托代理失灵与交易成本冗余问题：高校作为产权主体缺乏市场化经营激励，经营主体缺乏独立法人权责，行政干预与市场规则冲突，导致大量国有资产闲置、资产业态散乱、规模效应缺失，国有资产保值增值能力弱化，甚至产生国有资产隐性流失、经营纠纷成本过高、资源配置低效等经济风险。

为系统性破解高校国有资产治理的制度弊端，国家自2018年启动全国高校所属企业体制改革与经营性国资集中统一监管改革，彻底重构高校经营性国有资产管理体制，实现所有权与经营权分离、行政主体与经营风险隔离，建立现代化经营性国有资产监管与运营体系。四川省、成都市相继落地属地化改革细则，通过股权划转、国企归口、制度重塑，全面规范市属高校经营性国有资产的市场化运营。

成都市某市属高校校办企业于2025年全面完成集中监管体制改革，正式纳入成都市属国企成都城投教育集团监管体系，成为地方高校经营性国有资产转型的典型样本。在全新国资监管框架下，如何平衡国资合规约束、市场化经营效率、国有资产公益属性三者关系，破解制度性运营困境、提升资本运营效率、构建现代化国企治理体系，成为地方高校经营性国有资产高质量发展的核心经济课题。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

当前国内学界关于高校国企改革的研究多集中于部属、省属重点高校，研究视角偏向教育管理与后勤改革，基于制度经济学、资本运营效率、地方国资监管差异化的专项研究较为匮乏。

本文立足市级国资集中监管的独特制度场景，运用委托代理、制度约束、交易成本等经济学理论，解析地方高校经营性国有资产运营的制度矛盾与效率短板，补充了地方事业单位国资治理、区域经营性国有资产盘活、高校国

企市场化转型的理论研究，丰富了“以管资本为主”监管体系下地方基层国企治理的实证研究成果。

1.2.2 实践意义

本文以成都市某市属高校校办企业真实运营数据与改革实践为基础，精准识别市属高校国有资产运营中的制度性低效、结构性失衡、机制性缺陷，对标省内先进资本运营模式，提出可落地、可量化、可考核的资本优化路径。

研究成果可直接指导成都市某市属高校校办企业优化资产配置、降低运营成本、提升资本收益率、完善风险管控体系，实现国有资产保值增值；同时可为成都市属高校国资统一监管、存量资产盘活、国企提质增效提供可复制的经济治理方案，助力地方高校校办企业经济资源集约化、规范化、市场化发展。

1.3 研究方法与研究内容

本文综合采用文献研究法、制度分析法、案例实证法、比较经济学研究法。通过梳理国家、省、市三级国资监管、国企改革、事业单位资产管理政策制度，剖析制度约束对资本运营效率的影响机制；以成都市某市属高校校办企业为核心案例，系统研判企业治理结构、资产规模、运营模式、成本收益、风险体系的现状与短板；对标省内高校经营性国有资产运营的成熟经济模式，总结效率优化经验；最终构建适配集中监管体制的地方高校经营性国有资产高效运营体系，提出制度优化、治理升级、效率提升的系统性对策。

2 高校国有资产集中监管改革的制度逻辑与经济机理

2.1 国家层面改革制度背景与经济逻辑

2018年国发〔2018〕23号、中办发〔2018〕44号两大顶层文件，标志着我国高校国企改革从“行政附属管理”转向“经营性国有资产市场化监管”。改革核心经济逻辑体现为三点：

第一，风险成本隔离。通过事企分离、产权剥离，隔离事业单位行政主体的市场化经营风险，降低国有体系整体风险成本，优化国有经济风险结构。

第二，交易成本最小化。破除行政化低效管理，引入现代企业制度与专业化市场运营，减少制度摩擦成本、资源闲置成本、管理冗余成本。

第三，资本价值最大化。确立“以管资本为主”的监管模式，从管资产、管事务转向管资本、管效益、管增值，提升经营性国有资产配置与运营效率。

2.2 省级层面改革政策与治理导向

四川省川办发〔2019〕25号、川办发〔2019〕38号

文件明确省属高校资产公司的经营性国有资产功能定位，要求高校国企剥离行政属性、强化市场属性，建立权责清晰的现代国企治理体系，在保障公益属性的基础上，最大化盘活存量国有资产、提升资本运营效益，实现经营性国有资产良性循环。

2.3 市级层面监管规则与制度约束特征

成都市成办发〔2020〕2号、成办发〔2024〕34号、成机管发〔2016〕16号系列文件，构建了高合规、强公开、严监管的市属事业单位国资运营规则体系。其中，市级国资强制进场竞价交易制度，形成了区别于省属高校的差异化制度约束：所有国有经营性资产出租必须公开竞价、价高优先，彻底杜绝行政统筹与协议托管模式。

从经济学角度分析，该制度有效规避了权力寻租、资产低价处置等廉政风险，但同时产生市场负外部性：竞价机制推高租金成本，倒逼经营主体压缩服务投入、追逐短期利润，造成资产运营“重价格、轻质量、重短期、轻长效”的效率错配问题。

2.4 集中监管改革的核心经济机理

综合三级政策体系，本次高校国资集中监管改革的经济学内核为制度变迁下的资源再配置与效率重构：

一是产权重构，实现所有权、监管权、经营权三权分离，解决传统委托代理机制失效问题；

二是机制重构，以市场化机制替代行政机制，降低制度交易成本；

三是价值重构，从行政保障功能转向经营性国有资产保值增值功能，实现存量资产价值释放。

3 成都市某市属高校校办企业经营性国有资产运营改革现状与治理架构

3.1 改革进程与产权变迁

2023年底，学校将校办企业51%股权无偿划转至成都城投教育集团，完成国有产权结构性调整；2025年完成全部工商变更、章程修订、治理人员备案，正式纳入市属国企集中监管体系。

改革后企业形成高校产权监督、城投集团国资监管、企业市场化运营三元治理结构，彻底摆脱传统高校直属企业的行政化治理弊端，成为独立市场化经营性国有资产运营主体。

3.2 现代化国企治理结构（经济治理视角）

公司严格按照《公司法》《国有企业治理准则》搭建制衡型治理体系，解决传统国企权责模糊、激励不足、监督缺位的治理痛点：

董事会层面：设置5名董事，高校委派2名、城投教

育集团委派2名（含董事长）、职工董事1名，保障企业发展战略贴合学校办学需求、符合国资监管要求。

监事层面：不设监事会，配置专职监事1名，由高校委派，防范国有资产流失和违规经营风险。

经理层层面：总理由高校提名，保障服务高校主责方向；3名副总理由校企双方分别提名，充实经营管理力量；财务总监由城投教育集团委派，实现财务合规、资金风控专业化管控，构建“决策、执行、监督、风控”闭环体系。

3.3 改革后经营性国有资产核心功能定位

基于国资监管要求与企业资源禀赋，公司确立一核三翼资本运营定位：以经营性国有资产保值增值、存量资产高效运营为核心，打造风险防火墙、资源运营商、产业孵化器三大经济功能，主营板块涵盖国有资产合规运营、后勤资产集约化管理、文创资产经营、产教资产融合、科研成果资本转化五大市场化业务，构建市属高校特色经营性国有资产运营生态。

3.3.1 风险隔离功能（风控经济价值）

承接全部经营性经济业务，隔离高校事业单位经营风险、法律风险、合约风险，实现国有经济体系风险分层管控，降低整体制度运行成本。

3.3.2 资源运营功能（资产增效价值）

统筹全校存量经营性资产的清查、整合、盘活、运营，解决传统资产碎片化、闲置化、低效化问题，通过规模化、标准化、市场化运营提升资产收益率。

3.3.3 产业孵化功能（资本增值价值）

依托城投国企资本、项目、平台资源，联动高校学科科研资源，推动技术资源市场化转化、闲置资源产业化落地，实现经营性国有资产增量增值。

4 成都市某市属高校校办企业经营性国有资产运营现存经济问题与制度困境

4.1 经营性国有资产运营效率短板

4.1.1 省内高校资本运营模式对标分析

通过走访四川省高校产业协会、实地调研川内多所高校发现，当前省属高校资产运营主要分为三种成熟模式，各有优劣。

一是委托管理模式。以川内部分省属高校资产公司为代表，学校保留资产所有权与收益权，全权委托资产公司统一招商、管理、运维，资产公司收取固定托管服务费。该模式风险可控、管理稳定、公益属性强，适配高校校园服务场景。

二是委托经营模式。以四川省属高校校办企业代表，

资产公司向学校缴纳资源占用费，自主统筹经营、自主盈亏，经营自主权更大，利于业态升级和资产增值，但需要成熟的收益分配机制。

三是整体租赁模式。以部分省属高校校办企业为代表，学校将经营性资产整体租赁给资产公司，企业完全市场化运营、自负盈亏，市场化程度最高，但经营风险全部由企业承担。

4.1.2 市级制度约束带来的经济负效应

成都市统一进场竞价制度，形成显著的制度性效率损耗：

第一，租金价格非理性上涨，产生资产溢价泡沫，透支长期经营价值；

第二，经营主体短期逐利化严重，减少固定资产投入与服务维护投入，造成资产折旧损耗加速；

第三，无法开展统筹业态规划，资产碎片化经营，规模经济效应丧失；

第四，纠纷成本、投诉成本、运维成本持续走高，整体交易成本大幅增加。

4.1.3 资产运营核心经济痛点

一是资产配置效率低，存量资源分散、业态杂乱，缺乏规模化、集约化运营，资产产出率偏低；

二是制度交易成本高，刚性竞价机制导致适配性不足，管理纠纷与运维损耗推高运营成本；

三是短期逐利与长期保值矛盾突出，市场主体重当期收益、轻资产养护与长期增值，损害经营性国有资产长期价值。

4.2 后勤资产集约化运营的成本与效率问题

4.2.1 后勤资产运营规模现状

学校后勤运维涵盖餐饮物业、楼宇运维、公寓管理、配套服务等重资产运营板块，属于典型的重成本、稳刚需、低毛利的国有公益型经营业务，对成本管控、标准化运营、规模增效依赖度极高。

4.2.2 后勤运营经济短板

第一，外包主体市场化逐利性过强，标准化程度低，运维质量不稳定，资产损耗成本偏高；

第二，人工、物料、运维成本逐年递增，财政与企业运营压力持续加大，降本增效难度大；

第三，传统行政化管理模式残留，市场化、信息化、精细化管控不足，管理效率损耗严重。

4.2.3 省内先进经济运营经验借鉴

川内重点高校普遍采用甲乙双方契约化管控、专业化实体运营、以外养内成本对冲的经济模式：通过契约化考核锁定成本与服务标准，通过校外市场化营收对冲校内公益

业务亏损，实现国有后勤资产保本微利、良性循环，为成都市市属高校校办企业提质增效提供成熟借鉴。

4.3 产教融合与科研资本转化的增值短板

当前公司依托城投平台具备优质资本与产业资源，但产业资本化、科研市场化、资源价值化转化不足。校企合作停留在基础服务层面，缺乏项目孵化、技术转化、产业落地的资本运营体系，高校科研资源、人才资源未有效转化为经营性收益，经营性国有资产增量增值能力未充分释放，资源优势未能转化为经济效率优势。

5 集中监管背景下经营性国有资产运营效率优化路径

5.1 经营性资产分类市场化运营优化

5.1.1 建立资产分类价值运营体系

基于资产公益属性与经济属性，将经营性资产划分为公益保障类、基础服务类、市场增值类三类：刚需配套资产以稳运营、保品质、控风险为主；市场化业态资产以提质增效、资本增值为主，实现公益属性与市场效率的均衡匹配。

5.1.2 争取市属高校差异化制度试点

针对市级“唯竞价”制度弊端，向市国资委、市机关事务管理局、市教育行政主管部门申请市属高校资产运营专项试点政策，对标高校食堂择优招标模式，对校园刚需配套资产实行“择优委托、综合评分、服务优先”的交易机制，替代纯价格竞价模式，消除制度性负外部性，降低长期运营成本，保护国有资产长期价值。

5.1.3 构建市场化商户信用与绩效退出机制

建立商户经营绩效、成本管控、服务质量、信用等级综合评价体系，将经营稳定性、资产养护水平、师生满意度纳入考核，实现优胜劣汰，杜绝短期逐利、恶意竞价、损耗资产的经营行为，稳定国有资产经营秩序。

5.2 后勤重资产集约化降本增效路径

5.2.1 实现后勤资产一体化专管运营

依托市属国企合规资质，统一承接校园全链条后勤资产运营业务，形成规模化运营优势，通过规模效应降低单位运维成本，实现重资产业务集约化、标准化、专业化管控。

5.2.2 搭建智慧化成本管控信息平台

建设集运维巡检、成本核算、数据统计、绩效考核、风险预警于一体的智慧后勤经济管理系统，实现成本可量化、损耗可监控、效率可考核，减少人为管理冗余成本。

5.2.3 推行契约化绩效考核与标准化认证

引入 ISO 质量管理体系，建立甲乙双方契约化管理机

制,将成本控制、运维效率、资产保值、服务质量纳入年度经营考核,实现后勤资产运营制度化、标准化、高效化。

5.2.4 探索“以外补内”成本对冲模式

拓展校外物业、园区运维、商业配套等市场化业务,以市场化经营性收益对冲校内公益型后勤成本缺口,破解公益资产低收益、高成本的经营困境,实现整体盈利平衡。

5.3 深化产教融合,激活经营性国有资产增量增值能力

依托城投集团产业资本优势与高校科研资源,搭建产学研市场化转化平台,开展项目孵化、技术转化、职业培训、校企联合产业化项目,盘活高校无形资产、科研资源、人才资源,实现经营性国有资产从存量盘活向增量增值转型,拓宽国企盈利渠道,提升整体资本回报率。

5.4 完善国企内控治理与资本风险防控体系

健全现代企业内控管理制度、财务管控制度、资产管控制度,对资产交易、资金使用、对外投资、合同履行实施全流程合规管控,严控经营性国有资产流失风险、经营亏损风险、合规处罚风险,筑牢经营性国有资产安全底线,实现稳中增值。

6 宏观政策优化与制度创新建议

6.1 构建市属高校国资差异化监管制度

建议市级监管部门充分考量高校资产公益属性、集群属性、育人配套属性,出台市属高校经营性资产差异化交易管理办法,打破“一刀切”竞价机制,建立适配高校场景的市场化择优机制,平衡合规监管与经济效率。

6.2 设立市属高校国企提质增效改革试点

支持高校、校办企业作为市属高校国资运营改革试点,授权地方高校国企自主开展业态规划、商户择优、成本统筹,形成可推广的地方高校经营性国有资产运营治理样板。

6.3 建立经营性国有资产收益反哺与良性循环机制

构建国有资产经营收益反哺校园资产升级、设备更新、运维提质、科研创新的常态化机制,实现国有资产保值增值、国企可持续经营、高校资源提质增效的三方经济均衡。

7 结论

在全国党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管的制度变迁背景下,地方市属高校校办企业完成了

从行政附属机构到市场化经营性国有资产运营主体的根本性转型,国有资产治理体系、风险防控体系、市场化运营体系全面重塑。

成都市某市属高校校办企业改革实践表明,地方高校国企在转型过程中,既收获了现代企业治理规范化、风险隔离制度化、资本运营专业化的改革红利,也面临市级刚性监管制度与市场运营规律不匹配、资产配置效率不足、交易成本偏高、资本增值渠道单一等结构性经济问题。

新时代地方高校经营性国有资产高质量发展,必须立足制度经济学逻辑,平衡合规监管与市场效率、公益属性与盈利属性、短期运营与长期增值三大关系。通过制度试点突破、资产分类运营、集约化降本增效、产教资本转化、内控治理升级,能够有效破解市属高校国资运营的制度性困境,持续提升经营性国有资产配置效率与保值增值能力。

未来,地方高校国企应持续深化市场化改革、强化精细化资本运营、拓宽产业增值渠道、完善现代治理体系,充分发挥地方国有存量资产的经济价值与社会价值,为区域国有经济提质增效、事业单位国资治理现代化提供重要实践支撑。

[参考文献]

- [1]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(国发〔2018〕23号)[EB/OL].(2018-05-18)[2026-07-06].
- [2]中共中央办公厅 国务院办公厅.关于推进中央党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管试点的实施意见(中办发〔2018〕44号)[EB/OL].(2018-05-11)[2026-07-06].
- [3]成都市人民政府办公厅.关于推进市级党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管的实施意见(成办发〔2020〕2号)[EB/OL].(2020-01-16)[2020-07-06].<https://www.chengdu.gov.cn/gkml/cdsrmzfbgt/qtwj/1613191559786897408.shtml>
- [4]成都市人民政府办公厅.成都市市级行政事业单位国有资产管理实施办法(成办发〔2024〕34号)[EB/OL].(2024-10-18)[2026-07-06].

作者简介:张毅(1985—),女,成都人,汉族,研究生学历,经济师,就职于成都城投教育投资管理集团有限公司,主要从事教育投资管理相关工作。