

关于完善文化企业国有资产管理体制的思考

□王家新

党的十八大站在全面建设小康社会、夺取中国特色社会主义新胜利的战略高度,提出要健全国有文化资产管理体制。党的十八届三中全会提出,建立党委和政府监管国有文化资产的管理机构,实行管人管事管资产管导向相统一。在新的历史起点上,全面深化文化体制改革、完善文化企业国有资产管理体制,对于进一步解放和发展文化生产力、推动国有文化企业做大做强具有重要现实和战略意义。

一、我国文化企业国有资产管理体制改革历程回顾

建国以来,尤其是改革开放以来,随着重要性日益凸现,我国文化企业国有资产经历了由纳入统一监管体系向实现专业化管理转变的过程,根据文化企业国有资产监管主体的调整,文化企业国有资产管理大概经历了四个阶段:

第一阶段(1949年—1988年):企业主管部门作为监管主体。政府国有资产管理职能与社会管理职能、一般经济管理职能混在一起,没有明确的资产管理机构和办法,政企不分,主管部门对企业资产、财务、人事和投融资事项进行全面管理,成为国有资产所有者的实际代表。这种资产管理部门化的管理体制曾起到过积极作用,但存在管理分散、资产部门垄断的问题,影响了国有资产优化组合和流动,阻碍了经营效率的提高。

第二阶段(1988年—1998年):国有资产管理局作为监管主体。1988年1月,

国务院成立国家国有资产管理局,把国有资产管理职能从政府社会管理、一般经济管理职能中分离出来,进行专业化管理。国家国有资产管理局是国务院管理国有资产的职能机构,由财政部归口管理,主要任务是对我国境内和境外全部国有资产,重点是企业国有资产实施管理,行使国家赋予的国有资产所有者代表权、国有资产监督、收益和资产处置权。各级国有资产管理局存在期间,文化企业国有资产在服从国家统一政策前提下,接受主管部门、同级财政部门 and 国有资产管理局的管理。

第三阶段(1998年—2009年):财政部门作为监管主体。1998年政府机构改革,国家国有资产管理局被撤销,其原承担的企业国有资产(国有资本金)的基础管理职能,划入财政部,此后,各级国有资产管理局陆续撤销,财政部门成为本级政府国有资产监管主体。文化企业国有资产实行财政部门——主管部门——企业分级管理的体制。2003年6月,我国启动了文化体制改革试点。2006年进入试点扩大阶段。2007年财政部等部门联合发文规定了财政、文化行政主管及宣传部门在文化资产管理方面的具体分工,第一次以政府文件的形式,对文化企业国有资产管理体制进行明确。

第四阶段(2009年以来):国有文化资产监管专门机构作为监管主体。随着文化体制改革的全面展开,一大批经营性文化事业单位整体转制为企业,按照中央关于党政机关不能办企业的要求,出现了出资人缺位的问题。2009年中央明确由财政部代表国务院履行中央文化

企业国有资产出资人职责,2011年成立了中央文化企业国有资产监督管理领导小组办公室,设在财政部,具体履行中央文化企业国有资产管理职责。十七届六中全会以后,北京、山西、湖南、陕西、浙江、云南等省市也都成立了国有文化资产监管专门机构,在对文化企业国有资产实施出资人管理方面发挥了重要作用。十八届三中全会首次提出,建立党委和政府监管国有文化资产的管理机构,实行管人管事管资产管导向相统一,为今后一个时期加强国有文化资产管理指明了方向。

二、当前各地文化企业国有资产管理体制的现状分析

从国有文化资产监管专门机构的设置、职能定位和工作开展程度,对各地文化企业资产管理体制进行比较分析,可以看出一些特征。

(一)国有文化资产监管专门机构设置呈现四种类型。一是比照中央模式,国有文化资产监管专门机构设在财政部门,分别有湖南、陕西、四川、云南、浙江、吉林和甘肃等省份。二是国有文化资产监管专门机构设在宣传部门,分别有湖北、河北、上海、广东等省份。三是国有文化资产监管专门机构单独设立,分别是北京、重庆。北京市成立市文资办,属于市政府直属机构;重庆市成立文资公司,属于市政府出资成立并授权经营的国有独资公司。四是由宣传和财政部门分别设置相应机构进行管理,山东省属于这种模式。

(二)新成立的国有文化资产监管专

门机构主要履行出资人职责。上海、广东等地较早成立国有文化资产监管专门机构,主要负责对文化企业国有资产进行监督管理,没有强调政府出资人职责。而北京、湖南、山西等省市是在十七届六中全会以后,成立了国有文化资产监管专门机构,而且明确提出这些机构主要具体履行文化企业出资人职责,解决了国有文化企业出资人长期缺位的问题,实现了管人管事管资产的结合。各地出资人管理机构设置,虽然如前所述存在四种类型,但机构定位上具有相似性。

(三)文资专业化管理尚处在起步阶段。从开展工作的实际情况看,国有文化资产监管专门机构以资产基础管理为主,兼负重大事项和企业负责人管理职能,整体上覆盖了管人、管事、管资产的范围,但出资人机构和宣传、文化等部门还处在工作衔接和磨合期,文化企业也没有成为合格的市场主体,科学高效的运转机制和管理体制还有待探索。与党的十八届三中全会提出的“四管”相结合的要求相比较,国有文化资产监管专门机构目前还没有明确提出如何参与导向管理。一些地方的国有文化资产监管专门机构职能定位与资产管理的历史传统做法有关系。

三、当前完善文化企业资产管理体制面临的形势与挑战

认清形势和挑战是完善文化企业国有资产管理体制的基础。了解改革的取向和当前文化企业的实际情况,对于明确国有文化资产监管专门机构的定位和工作努力方向具有重要意义。目前,文化企业国有资产管理面临以下形势与挑战:

(一)企业成长快,出资人管理成为客观需要。截至2011年底,全国国有文化企业共计10365户,其中80%是改革开放之后成立的,尤其是2003年文化体制改革以来,随着大量经营性文化单位转企改制,文化企业数量迅猛增加。

2003年至2007年间,国有文化企业数量年均增加300多家,自2008年起年均增加500家以上,2010年接近600家,文化企业成为一支重要的市场力量。同时,文化单位转企改变了原有的与主管部门的资产所有权关系,资产、财务和预算关系逐渐松散,出资人关系成为政府和企业间的新纽带,加强出资人管理成为时代的要求。文化资产由出资人实施监管,与我国社会主义市场经济体制建设相适应,为文化企业做大做强,成为真正的市场主体提供了制度基础和保障。

(二)企业实行业务化管理,政府监管缺位与越位并存。经营性文化单位转企改制只是走出了改革的第一步,企业目前还没有成为真正的市场主体,内部运营机制僵化,员工能进不能出,负责人能上不能下,生产经营成本效益理念淡薄,企业分配制度缺乏激励和约束机制,企业负责人业绩缺乏有效的考核与评价。政府对企人财物基础管理行政干预多,企业生产经营自主权少,同时,在企业重大事项审批和改革发展规划管理等方面又存在监管缺位。企业资产、财务、分配和投资分别接受财政、人事、发改和行政主管等部门的管理,造成多头管理,影响了企业正常的生产经营活动。

(三)企业“散、弱、小”,做大做强面临诸多困难。国有文化企业分散在不同政府部门,市场竞争能力弱,注册资本额度普遍偏低,企业资产规模小。很多企业“房无一间,地无一垄,瓦无一片”,办公场地不固定。生产经营没有脱离依赖传统资源,对主管部门依存度高,应对市场尚处在起步阶段。文化企业家底薄,管理基础差,做大做强缺资金,缺渠道,缺良好的市场环境,产品竞争力。在出资人没有完全到位,以及主管主办体制下,企业兼并重组面临行政阻力大,市场难以发挥有效调节作用。同时,转企单位参加社会保险,缴费比例高,属于单位转企净增支出。对企业离退休人员

提供政府保障标准外的津补贴以及对离退休人员提供政府保障标准外的医药费全额报销,加重了企业负担。

四、完善文化企业国有资产管理体制的政策建议

文化企业国有资产管理进入到实施出资人专业化管理新阶段,是我国深化经济体制改革,实行政企分开、政资分开,开展文化体制改革,大量经营性文化单位转企改制催生的结果,与国有资产法相吻合,是文化资产管理体制的创新。建立新型国有文化资产管理体制,就需要理顺新形势下党政部门与其所属文化企业的关系,处理好企业出资人机构和原主管主办部门的关系,建立符合宣传文化工作和现代企业制度要求的国有文化资产宏观管理体制和国有文化企业微观运营机制。

(一)完善体制的基本原则。一是有利于推进政企分开。政府不直接干预企业的生产经营,企业成为独立法人实体,自主经营,自负盈亏,参与市场竞争。履行出资人职责的机构对投入企业的资产享有所有者权益,对企业负债承担相应的有限责任,企业对国有资产负有保值增值的责任,接受出资人机构的监督。二是有利于促进企业改革发展。在目前转企改制的基础上,促进企业深化改革,建立符合社会主义市场经济要求的现代企业制度,成为合格的市场主体。三是有利于意识形态的管理。国有经营性文化单位肩负实现国有资产保值增值的经济责任和引领社会风尚、弘扬社会主义核心价值观的社会责任,应成为贯彻落实社会主义宣传文化政策的主力军。通过资产管理体制的改变和企业运行机制的转换,实现新形势下文化导向管理和企业“松绑搞活”的有机统一。

(二)改革总体思路。按照政企分开、政资分离的原则,以资本为纽带,建立党委、政府与国有文化企业的新型关系,厘

清宣传部门、出资人机构、主管部门和企业的责权边界,宣传部门通过出资人管理的平台对企业文化生产导向实施管理,出资人机构按照现代企业制度的要求,承担企业运营中的资产基础管理、重大事项管理、与资产相关的重要人事安排管理,主管部门在实现企业出资人管理和现代企业制度框架的基础上参与管理,推进企业改革发展和管理创新,改变当前企业单位事业化管理模式,建立法人治理机构,赋予企业日常运营中人物资源等资源配置自主权,解放企业生产力,通过党委、政府资产管理体制改革和企业运营机制转换,以承担社会责任、规范经营决策、资产保值增值、提高企业效率、增强企业活力为重点,进一步深化国有文化企业改革,建立与社会主义市场经济相适应、与宣传文化导向管理相衔接的我国文化企业国有资产管理体制。

(三)改革主要措施

1.加强企业出资人管理,完善文化企业国资管理新体制。推动各地成立国有文化资产监管专门机构,实现文化企业国有资产专业化管理,国有文化资产监管专门机构具体履行国有文化企业出资人职责,按照管资产管人管事管导向相结合的原则,对文化企业实施综合管理。已经成立国有文化资产监管专门机构的省市,可在现有模式上继续探索,在实践中不断创新。对还未成立专门机构的地区,要加强指导和督促,尽快成立以加强出资人管理为内容、实行“四管”相统一的文化资产管理新体制。在制度的顶层设计上,从一开始就应该定位清楚,按照三个有利于的原则,做好党委、政府宏观管理和企业微观运营的有效结合,实现当前条件下出资人制度和主管主办制度的有效衔接,建立与中国特色社会主义市场经济以及宣传文化管理工作相适应的文化企业国有资产管理新体制。

2.以资本关系为纽带,做实出资人管理机构。按照管资产管人管事管导向

相结合的原则,明确出资人对企业的管理权限。出资人机构依据《企业国有资产法》以及宣传文化导向管理的要求,对企业实施综合管理,承担以下具体工作:

一是负责资产基础管理和制度建设。主要包括:制订和调整文化企业国有资产管理制度和考核评价体系;审核和批准文化企业年度经营预算;制订和调整预算审批管理办法;制订和考核财政投入绩效情况;聘请会计师事务所对企业进行年度审计;负责企业产权登记、资产评估、清产核资等资产管理基础工作;探索推进国有企业财务预算等重大信息公开;实施企业资产财务关系单列,从制度设计上保障企业资产财务管理环节不增加,管理“婆婆”不增加。

二是负责与资产管理相关的企业负责人管理。与管资产的职责相结合,管理与资产相关的关键的人和岗位。按干部管理权限和程序,参与任免文化企业出资人代表和法人代表,派驻财务总监或总会计师,派出企业监事,并负责相关人员的组织管理和监督。探索职业经理人制度,更好发挥企业家作用。合理确定并严格规范国有文化企业管理人员薪酬水平、职务待遇、职务消费、业务消费。

三是负责企业重大事项管理。根据文化产业发展的方向要求,制订文化企业中长期发展规划,明确文化企业在公益性服务、体制改革、国有资产管理和运营、发展建设等方面的基本目标。负责审核文化企业制定的发展战略与规划,签订责任书,进行年度任务完成情况考核。按照分级管理的原则,审批文化企业重大资产变动事项。实施企业收入分配管理,负责审批分配方案。今后一个时期,要以管资本为主加强国有文化资产监管,着力推进改制文化企业加快公司制、股份制改造,推动文化企业跨地区、跨行业、跨所有制兼并重组,探索组建国有文化资本运营公司,提高企业发展规模化、集约化、专业化水平。

3.以出资人管理为平台,加强文化企业导向管理。与其他行业企业相比较,文化企业的特殊性就在于具有意识形态属性,要始终把社会效益放在首位,始终坚持正确导向。随着企业资产财务关系的改革,导向管理的物质关系基础随之变化,为了保证新形势下企业导向管理不削弱,出资人管理提供了新手段、新途径。加强文化企业导向管理,必须坚持党管宣传、党管意识形态,把党对宣传思想工作的方针政策、指令贯彻到企业,宏观管理必须落实在微观基础上。对按规定转制的重要国有传媒企业探索实行特殊管理股制度。

4.着眼现代企业制度建设,建立文化企业运营新机制。按照现代企业制度的要求,建立以企业董事会、经理层和监事会为核心内容的法人治理机构,明确政府出资人责任,构建决策、执行、监督相互分工、协调运转、有效制衡的现代企业运行管理机制。董事会对出资人机构负责,代表出资人负责企业的改革与发展,制定企业发展计划和财务、人事等基本管理制度,决定企业年度运营目标,按规定对企业重大干部任免、重大项目投资等事项进行决策。经理层负责组织实施董事会决议,主持企业运营管理,具有对企业运营人财物资源配置权。深化企业内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度改革。企业内部全员聘用,评聘分开,逐级考核,考核结果与薪酬挂钩。建立和完善文化企业监事会制度,强化内部监督,加强社会监督。建立长效约束机制,强化企业经营投资责任追究。通过建立企业法人治理结构,构建现代企业管理制度,使企业权责更加清晰,管理更有效率,队伍更有活力,发展更有实力,真正走向自我良性运转的轨道。

(作者为中央文化企业国有资产监督管理领导小组办公室主任)

责任编辑 雷 艳