

# 推进省属文化企业资产管理高质量发展

山东省财政厅 | 李丽 贾志国 张慧

近年来，山东省属文化企业资产管理工作认真贯彻落实中央和省省委政府的决策部署，坚持把社会效益放在首位，实现社会效益和经济效益“双丰收”。“十四五”时期，山东省财政厅将认真贯彻落实十九届五中全会“全面深化改革，构建高水平社会主义市场经济体制”的总体部署，按照省委“三个创新”工作要求，着眼于推进高质量发展，进一步理顺管理机制，完善财政支持体制，增强国有经

济竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险力，努力实现省属文化企业高质量发展。

## 省属文化企业资产管理取得新成效

（一）国有文化资产监管体制逐步理顺。一是建立健全财政出资人监管体制。在省文化资产管理理事会领导下，按照“管人、管事、管资产、管导向”相统一的监管原则，建立并逐步完善了“1+10”文化资产管理制度

体系，涵盖重大事项管理、工资总额管理、资产交易评估等方面，为深化国有文化企业改革提供了系统的政策设计。二是建立省属文化企业“双效”考核体系。充分考虑文化企业发展趋势、企业规模等因素，完善省属文化企业经济效益考核指标体系，并将考核结果与企业工资总额、负责人薪酬、目标体系等挂钩，强化考核结果的激励约束力。三是建立资产核查监管机制。通过推进“一企一策”改革、省

目，采取“龙头企业+合作社+基地+贫困户”模式，按照“五统一分一标三提高”要求，建立集中连片、机械化、标准化的农业产业化基地。全县筛选确定了70家种植业农民专业合作社，建设农业产业化基地4.3万亩，共带动全县农户1.3万户（其中贫困户7466户）。加强“三品一标”认证管理，新认证绿色食品3个，复查换证无公害农产品10个，全县党参、黄芪GAP认证面积达到6900亩，无公害农产品产地认证54.1万亩，无公害农产品累计达到10个、绿色食品累计达到6个、农产品地理标志1个。

（三）贫困户自我发展能力提升。通过专项培训、订单培训、基地培训等多种形式，积极开展贫困劳动力技能培训，有效提高了贫困群众创业致

富的能力与水平。如：渭源县2018年投入统筹整合资金1885.3万元用于各类劳动力培训，开展各类培训7532人，开展农民技能鉴定494人，取得技能鉴定合格证书258人。

（四）利益联结机制逐步完善。采取“公司+基地+农户”“公司+合作社+基地+农户”等多种经营模式，实行订单生产、最低价收购、股份合作、产业捆绑等方式，引导龙头企业与专业合作社签订农产品产销合作协议，带动农户增收。创新村级集体经济发展模式、运行机制和管理体制，利用各级项目资金，采取“三变”改革入股分红等措施，全面消除了村级集体经济“空壳村”。如：秦州区2019年安排整合资金300万元，作为6个建档立卡贫困村的村集体经济发展资

金，入股到秦岭镇关砚村秦润源专业种植合作社按7%的标准分红，每村每年分红3.5万元。同时，通过土地流转、吸纳贫困户务工就业、提供菌棒、技术指导、订单收购等方式，建立紧密的利益联结机制。现场走访该合作社长期务工的关砚村贫困户马玉霞，每年务工10个月左右，每天务工收入90元，月收入2700元左右。马玉霞说，合作社吸纳自己打工，增加了家庭收入，解决了实际困难，生活看到了希望，有了奔头。虎林村贫困户袁保玉是二类低保兜底户，家有5口人，该合作社为其提供300个菌棒，供其发展平菇种植产业，并给予技术指导和订单收购，预计年收入可达3000元左右。□

责任编辑 韩璐

属文化企业改革发展述职问询、专项审计、资产核查等工作，督促企业完善法人治理结构、加强内控管理，推动企业实现高质量发展。四是持续深化财政文化资产管理流程再造。落实“放管服”改革要求，通过“减、放、清”多措并举，将财政监管事项能放尽放、应简尽简，最大限度为企业减负松绑，持续优化营商环境。

(二)省属文化企业改革发展稳步推进。一是攻坚克难推动化解难题。深化文化体制改革，聚焦企业改革动力不足、历史遗留难题多等现实问题，省财政厅相继协调解决了转制企业人员身份转换、离退休人员统筹外待遇预留、“两厂一站”土地房产划转等多个难啃的“硬骨头”，帮助企业轻装上阵。二是推动文化资源优化整合。聚焦省属文化企业“散、弱、小”的问题，以省政府办公厅名义印发省属文化经营性国有资产统一监管方案，清理整合部分中小企业、推动组建3家大型企业集团。三是大力开展去僵治亏行动。聚焦企业亏损额大、亏损面广等问题，通过“去僵、整合、控本”等措施，大力压减亏损企业数量，严格控制新设子企业层级，推进资源优化组合，企业内部治理取得良好成效，实现亏损面、亏损额“双下降”。

(三)省属文化企业法人治理结构逐步健全。一是突出党建引领。坚持党的建设与企业治理齐抓共管，将党建工作融入公司治理，要求从事内容创作生产传播的文化企业设立编辑委员会或艺术委员会等专门委员会，在政治导向上掌好舵、在创作内容上把好关。二是加快构建具有文化特色的

现代企业制度。推动健全“三会一层”法人治理结构，省属文化企业中除5家企业正处于整合重组阶段外，其余11家一级企业均设立董事会，构建并完善了科学合理的决策机制和议事规则。三是首次向省属文化企业派驻董事。优化省属文化投融资平台公司股权结构，提高公司投融资能力，首次向省属文化企业派驻董事。

### 省属文化企业资产管理存在的主要问题

(一)监管体制机制有待完善，内部治理有待进一步健全。从监管体制来看，省属文化企业的党委领导、行业指导与出资人之间的职责关系不够清晰，存在管理交叉或缺位等问题，“四管统一”的监管要求未完全落实到位。省属企业监事制度改革后，未明确省属文化企业监事选派的负责部门，文化企业监事会制度尚未建立。在办理工商登记时，市场监管部门要求出资人出具委派董事、监事的相关证明材料，但企业董事、监事任命并不在财政出资人职责范围，责权利不相统一。从企业内部治理来看，部分企业“三会一层”不完善，有的董事会、监事会不健全，多数董事会未达到法定人数；有的领导班子不健全，个别企业负责人长期缺位；有的监事会工作开展不规范，形同虚设；有的董事会与党委会、经理层成员高度重合，甚至存在以党委会代替董事会决策的现象，内部制衡机制和管理制度配套不完善。文化企业人才引进和培养机制不够健全，市场化选人用人和人才激励机制不够完善，人才流失严重。

(二)企业“小散弱”问题突出，发展层次有待提升。省属文化企业点多面广、资源分散的问题较为突出。16家省属一级文化企业中，山东出版集团、大众报业集团、山东广电网络公司和广电传媒集团4家企业资产及收入、利润占到全部的95%以上，其他省属文化企业规模相对较小，其中有7家资产规模不足1亿元，有9家年营业收入不足1亿元。省属文化企业多数规模小、实力弱，且多分布于传统行业，网络化、数字化技术发展滞后，在资金、技术、成本和市场份额等方面均处于弱势地位，部分企业面临用户流失、发行量下降、广告收益减少、市场占有率降低等诸多困难，转型升级任务艰巨。

(三)国有资本授权经营模式尚未建立，资源配置依赖行政化手段。2015年，中央明确提出要以管资本为主推进职能转变，不断完善国有资产管理体制。目前，省文化资产监管模式仍是“政府—国有企业”两层架构，“政府—国有资本投资运营平台—国有企业”三层国有资本授权经营模式尚未建立，不利于国有文化资本流动和盘活存量、吸引增量。尚未建立文化资产监管权责清单制度，监管部门履职重点不明确，政府与企业职责边界不清晰。部分企业依赖行政资源配置，在某些领域垄断资源，市场竞争不够充分，市场活力和发展空间不足。

(四)促进企业和产业发展的财政政策仍需完善。从财政资金来源看，主要来源于一般公共预算。按照财政资金管理要求，财政资金要逐步退出一般竞争性领域和企业，因此投向文

化企业的财政资金越来越有限。从财政扶持方式看,多采用以奖代补、项目补助、融资贴息等方式支持文化企业发展,缺乏市场化方式的投入和运作,不利于激发企业发展的内生动力。从财政扶持期限看,多为临时性、定额补助资金,而文化产业项目大多建设期、投资回收期长,难以与文化产业发展周期性动态需求相匹配,也难以满足文化产业转型升级需求。

### 加强省属文化企业资产管理的建议

(一)健全“三项机制”,完善公司治理体系。一是健全文化资产监管体制机制。在省文化资产管理理事会统一监管下,推动党委领导、行业指导与出资人管理有机衔接,厘清部门职责,创新管理方法、规范管理流程、加强监督评价,避免监管缺位和越位,真正建立“有为政府、有效市场”的监管体制机制。二是健全企业内部管理机制。健全完善具有文化特色的“四会一层”企业法人治理结构,发挥企业党委把方向、管大局、保落实的重要作用,明确把社会效益第一、社会价值优先的经营理念体现到企业治理的各环节中。积极推动省属文化企业尽快配齐配强领导班子,发挥董事会决策作用,推动省属一级文化企业设立监事会,积极发挥监事会的制衡作用,实现企业治理规范、透明、高效。三是健全人才激励机制。试行市场化选聘、考核、奖惩和退出机制,确保人才引得来、留得住。

(二)做到“三个坚定不移”,推进企业转型升级。一是坚定不移地推动省属文化企业整合重组。按照省属

文化经营性资产统一监管实施方案要求,加快推进企业改革进程。二是坚定不移地推进去僵治亏。分析企业亏损原因,分类施策,对无主营业务、无收入、扭亏无望的企业进行合并或注销。对处于新兴发展阶段或因管理不善而亏损的企业,通过重组或混改的方式,提高企业管理水平,促进企业做强做大。三是坚定不移地推进转型升级。推动文化和科技深度融合,利用大数据、云计算等技术,培育发展智慧广电、网络视听、数字出版、绿色印刷等新型文化业态,推动传统媒体和新兴媒体深度融合,培植新的经济增长点。

(三)构建“多层次”管理架构,完善以资本为主线的监管体制。加快培育和发展国有文化资本运营平台公司,构建“政府—国有资本投资运营平台—国有企业”三层次的国有资产授权经营体制。通过政府引导、基金参与、股权投资、上市融资等,加快国有文化资本合理流动和保值增值,提高国有文化资本的控制力,既充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,也更好地落实出资人代表机构职能职责。尽快出台出资人权责清单,从制度上明确出资人参与公司治理的途径和方式,进一步授权放权,赋予企业相对独立和完整的决策权和经营权。

(四)完善“三维度”政策体系,促进文化产业协调发展。一是拓宽财政资金来源。探索实行国有资本经营收益收缴,集中力量解决省属文化企业“三供一业”分离移交、退休人员社会化管理、去僵治亏等重大改革事项及历史遗留问题。创新财政投入方

式,以参与设立中国文化产业投资基金(二期)为契机,积极引导和鼓励社会力量参与文化建设,加大对创新型文化产业和重大文化项目的扶持力度,逐步建立政府、社会资本相结合的多渠道投入方式。二是转变财政扶持方式。变静态扶持为动态扶持。综合采用按财务年度投入与按项目周期投入相结合、一次性拨款与按项目进度拨款相结合的方式,对项目周期较长的项目予以扶持。变单一扶持为多元扶持。针对项目产业链条的不同环节和企业发展的不同阶段,采取项目补助与基金投资相结合等方式予以扶持。变资金扶持为资本扶持。选择企业实力强、未来发展前景好的企业和项目,以国有资本金注入的方式予以扶持。探索推行股权投资方式,变“奖补”为股权,建立财政资金退出机制,实现财政资金滚动支持、循环利用,提高财政资金使用效率。三是健全财政扶持政策。加强文化产业政策的顶层设计,推动文化企业战略性调整、文化产业战略性布局调整。进一步完善文化企业财政经济政策体系,针对文化企业混改的难题和困境,制定文化企业混改操作指引。进一步完善国有文化资本管理制度,通过多种形式引进非公资本参与国有文化企业改革,引进更为灵活的经营机制,提高国有经济活力和影响力。推动国有文化资本向有市场竞争力的优势行业和先导行业集中,通过兼并重组,培育文化骨干企业。探索特殊管理股等制度,增强对重点国有文化企业的导向控制力。□

责任编辑 李艳芝 梁冬妮