

以制度创新构建 国有文化资产管理新体制

苏琪琪 慕好东

摘要：国有文化资产管理是文化管理体制的重要组成部分，亦是保障“社会效益和经济效益相统一”实践探索的重要方面。本文以国有文化资产管理的特殊性为逻辑起点，认为构建国有文化资产管理新体制应从以下方面着手：完善国有文化资产管理体制框架、落实出资人代表机构职责权限、分层分类深化文化企业改革，优化国有文化资产管理体制；以特殊管理股制度、公司治理、激励制度为重点，加快形成有文化特色的现代企业制度；推进财政扶持方式创新、分层设立专项投资基金，探索并创新国有文化企业社会效益的实现方式。

关键词：国有文化资产；国有文化企业；现代企业制度

中图分类号：F276.1 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2021) 07-0058-03

随着我国文化体制改革的不断深化，一批经营性较强、市场化程度较高的文化事业单位已转企改制为国有文化企业，国有文化资产管理的载体也由过去以事业单位为主向以企业为主转变，文化事业宏观管理的微观基础发生转变。与一般企业不同，文化企业兼具意识形态和产业经济的双重属性，在注重经济效益的同时更要将社会效益放在首位。

2013年，党的十八届三中全会明确“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”的国有文化资产管理体制改革方向。党的十九大及十九届四中、五中全会都进一步强调深化文化体制改革，加快构建把社会效益放在首位、

社会效益和经济效益相统一的体制机制。尽管我国文化体制改革正趋于优化，但国有文化资产管理体制仍面临诸多现实问题，影响国有文化资产“意识形态”功能和“资产”功能的有效实现。笔者认为，由于国有文化企业自身发展的复杂性，改革其管理体制不能简单地一放了之，而应兼顾党和政府的合理监管以及企业经营自主性的充分发挥。有鉴于此，需要以制度创新为突破口，优化国有文化资产管理体制与企业运行机制。

一、深化国有文化资产管理体制改革

自改革开放以来，尽管党和政府持续积极推进国有文化资产管理体制改

革，并已取得初步成效，但主管主办部门、出资人代表机构以及企业主体的权责关系尚处在磨合期，需要进一步完善文化资产管理的体制框架，落实出资人代表机构的职责权限，厘清资产管理、导向管理、行业管理的边界。

（一）构建“四管统一”的国有文化资产管理新体制

当前中央和地方国有文化资产管理，不仅在管理体制设计上有所差异，而且资产管理机构设置及其管理手段也不尽相同，尚未形成关系稳定、上下连贯的模式框架，这不仅碍于国有文化资产管理的标准制定和统一指导，一定程度上也造成地方国有文化资产管理职责分散、权力分割等问题。

党的十八届三中全会确定建立党委

基金项目：国家社会科学基金重点项目(18AJL007)；山东省社科规划研究项目(21CGLJ13)

作者简介：苏琪琪，山东财经大学会计学院博士研究生；

慕好东，山东财经大学会计学院教授，博士生导师，通讯作者。

和政府监管国有文化资产的管理机构,将管人管事管资产管导向相统一(以下简称“四管统一”)作为国有文化资产管理体制改革的主攻方向,以“四管统一”驱动国有文化企业转变经营机制、保障社会效益和经济效益相统一。基于此,笔者认为,应进一步从政治、经济、行政三方面厘清主管主办部门、出资人代表机构以及国有文化企业之间的权责关系,以国有文化资产宏观管理的特殊性为逻辑起点,从中央到地方建立上下统一的行政监管、资产监管、业务指导关系,构建自上而下、脉络清晰的管理体制。尤其在资产监管方面,应以国有文化资产的经营性程度为标准实施差异化管理:在经营性国有文化资产监管领域,择机组建国有(独)资的文化资产运营公司,由出资人代表机构授权资产运营公司集中统一履职出资人管理职责,并承担国有资产保值增值的责任;在非经营性国有文化资产监管领域,应由出资人代表机构授权主管主办部门直接管理,将管人管事管资产管导向权力统一至主管主办单位行使。

(二) 切实落实出资人代表机构的职权

在经营性文化单位转制为企业的过程中,由于党政机关不能办企业,工商注册登记环节成为难题,明确出资人代表机构成为不可回避的现实问题。

国有文化资产管理必须响应中央有关文化体制改革的政策指向,顺应文化产业市场化的发展趋势,既要正视已确立的出资人制度,切实落实好出资人代表机构管理国有文化企业的职责权限,又必须扩大改革成果,尊重市场规律,扩大国有文化企业经营自主权。鉴于国有文化企业的特殊性,笔者认为,落实出资人代表机构的职权应从以下方面着手:需坚持党委宣传部门的主管主办职责,把好文化企业的政治方向关,同时也要强化社会效益和经济效益意识,防

止企业因重视短期盈利而忽视社会效益;进一步明确国有文化资产的出资人代表机构,将出资人职责落地落实;正确处理管人管事管资产与管导向的关系,履行出资人职责机构以管资产为主管好国有文化企业,主管主办单位应通过行业和导向管理把好政治方向关。

(三) 稳步谨慎推进国有文化企业的混合所有制改革

尽管我国持续推进国有经营性文化事业单位转企改制,但所形成的国有文化企业大多为国有独资和国有绝对控股,股权结构过分单一和集中导致国有文化企业缺乏活力,制约企业股权融资能力与发展空间。为此,应稳步谨慎推进国有文化企业的混合所有制改革,以产权制度改革推动文化企业经营机制转变。

国有文化企业混合所有制改革应坚持先试点后推广的渐进改革路径。改革试点应由低到高分层推进,即先在中央或地方国有文化企业二级公司及以下的子公司试点,待积累经验之后再扩大至集团公司层面。笔者认为,可根据与意识形态的关联度分类推进国有文化企业混合所有制改革:对于与意识形态关联度较大的文化企业,如广播电视电影服务业、文化信息传输服务业等,应保持国有资本控股地位,支持非国有资本参股;对于与意识形态关联度较小的文化企业,如文化专用设备生产、公益美术品生产、投资运营类等文化企业,应积极引入其他国有资本或各类非国有资本实现股权多元化。需要注意的是,国有文化企业发展混合所有制经济应以增量改革为基本取向,按照资本、人才、管理、品牌、技术、效益提质增效的思路,通过上市、增资扩股、新设企业等方式有序开展。

二、加快形成有文化特色的现代企业制度

(一) 建立健全公司法人治理结构

在国有文化资产管理体制改革背景下,作为国有文化资产管理委托代理链条受托方的国有文化企业,应加强自身行权能力建设,进一步完善公司治理体系。

一是坚持加强党的领导和完善公司治理相统一。把加强党的领导和党的建设融入公司法人治理结构,优化党组织与公司法人相互之间的信息交流渠道,建立党委会、董事会、监事会与经理层之间畅通的沟通机制,形成灵活高效的现代化经营机制与良好制衡的法人治理关系。二是建立有文化特色的公司治理制度。对从事内容创作生产传播的文化企业,应将编辑委员会等专门机构融入法人治理结构,强化总编辑对涉及内容导向问题的把关岗位职责。将社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一的公司治理与经营理念明确落实到公司章程和议事规则中。

(二) 加快探索特殊管理股制度试点

目前我国开展的特殊管理股制度初期试点工作主要集中在国有传媒企业,并已取得实质性成效。

作为具有经济与意识形态双重属性的新闻出版传媒领域文化企业,其所生产的产品既有商品属性又兼具社会属性,不仅能够创造利润而且具备较强的意识形态影响力,应通过设计特殊管理股制度保障舆论导向的正确性。笔者认为,对主业处于新闻出版传媒领域的重要混合所有制文化企业,可通过特殊管理股制度设计构建特殊类型的文化企业治理结构,实现党和政府对文化企业产品的把关定向。一是由国有文化集团公司或国有文化独(全)资企业作为特殊管理股股东,拥有对文化产品内容设置和导向把握上的特殊权利,可通过行使“一票否决权”实现对混合所有制文化企业的导向管理。二是保障重要文化企业意识形态领域的正确性,形成收益权与

控制权优化配置的公司治理制度,确保党和政府对意识形态的控制与引导,切实保障混合所有制文化企业的社会效益和经济效益相统一。

(三) 改革国有文化企业激励制度

目前部分省市国有文化企业人才流失现象较为突出,这与国有文化企业激励制度缺乏灵活性密切相关。一方面,文化企业社会效益考评激励本身存在考核内容难确定、考核标准难量化、考核形式难操作的技术性困难。另一方面,工资总额分配体系限制了企业员工的薪酬水平。尽管大多数国有文化事业单位已转制为企业,管理人员和员工也由原公务员、事业单位人员转化为企业人员身份,但经营观念仍未得到转变,更未建立起与企业性质相一致的市场化薪酬制度,这在一定程度上影响了管理层和普通员工的工作积极性。此外,受制于依靠国有体制优势和行政垄断资源的惯性思维,以及决策的逐层上报备案机制,国有文化企业激励制度的自主性与灵活性不够,难以吸引高端人才。有鉴于此,笔者认为,一是着力突破国有文化企业社会效益评价激励的技术性困难。可根据国有文化企业所处行业、地区及自身发展现况,在全国范围内结合文化企业及其生产要素、文化产品,从数量与质量维度分类设计具备可操作性、量化程度高的社会效益考核评价体系。二是构建全方位、多层次的激励机制。持续推进国有文化企业劳动、人事、分配三项制度改革,细化、明确薪酬的差异化考核:对不在限薪范围的企业高管应建立激励有效的薪酬体系,打破平均主义分配方式;对市场化选聘的职业经理人,应建立市场化的分配、考核与退出机制;对涉及内容创作和生产的部门与岗位,应突出社会效益考核占比。三是建立工资总额特殊事项清单,可将经由管理机构认定、影响企业改革发展的重大特殊事项纳入年度总额预算,实行专

项核算。此外,在政策允许范围内,稳步推进推进管理层和员工持股试点,可借鉴高科技企业管理层持股和技术入股方式,将股权激励纳入员工社会效益的考核工作中。

三、优化政策供给与资金支持

作为文化管理体制重要组成部分的国有文化企业,应优化政策供给与资金支持,合理利用政策手段引导企业实现价值,保障社会效益的首要地位。

(一) 实施因地制宜、因企施策的财政扶持政策

财政扶持政策不仅要引导文化企业坚持将社会效益放在首位,更应引导文化企业提升经济效益以增强自身的竞争力,为更好发挥社会效益奠定经济基础。国有文化企业的发展受其所处战略定位、行业分类、市场环境等多种因素的影响,即便是同一影响因素在不同区域、不同企业也呈现出差别化,因此必须有所侧重地制定和实施“因地制宜、因企施策”的支持政策。一是完善有关文化财政扶持政策的顶层设计,充分激发国有文化企业追求社会效益的积极性与主动性。各级国有文化资产管理机构应明晰所辖国有文化企业的产业分工与职能定位,统筹所辖企业的力量,探寻社会效益首位和经济效益发展的平衡点,推进财政扶持政策的完善与实施。二是加快推进财政扶持方式的创新。基于竞争政策的要求和扩大企业自主权的需要,加快推进财政扶持方式的创新,推动实现从“专项资金扶持”向“股权资本投资”的资金扶持方式转型。此外,与加快完善社会主义市场经济体制建设相适应,应积极增加财政资金投入和提升运作方式的市场化程度,通过市场中的供需博弈与竞争机制,倒逼国有文化企业转变发展方式、优化股权结构、转换增长动力。

(二) 分层探索并创新国有文化企业

社会效益的实现方式

国有文化企业不仅承担正确舆论导向、开展重大文化工程建设、公益文化活动等具体工作任务,也肩负着弘扬社会主义核心价值观、建设社会主义先进文化、引导科技创新等战略性责任。为引导国有文化企业将社会效益放在首位,应分层探索并创新激励国有文化企业社会效益的实现方式:在中央与地方政府层面,应通过财政出资并吸引社会捐赠方式,设立鼓励国有文化企业提高社会效益的专项投资基金,奖励社会效益获得显著提升的国有文化企业和以社会效益为主的文化项目,激发国有文化企业的积极性;在国有文化企业层面,应建立健全社会效益专项基金的奖励和预留机制,可通过预留专项资金方式奖励社会效益突出的项目给予内部员工。

责任编辑 刘黎静

主要参考文献

- [1] 傅才武. 国有文化企业管理体制变革:从主管主办制度到出资人制度[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014, 53(3): 61-67.
- [2] 高书生. 感悟文化改革发展[M]. 北京: 中信出版社, 2014.
- [3] 慕好东, 刘浩, 朱炜. 过度负债企业“去杠杆”绩效研究[J]. 会计研究, 2018, (12): 3-11.
- [4] 王乐锦, 苏琪琪, 慕好东. 我国国家特殊管理股制度构建:基于国外经验借鉴的研究[J]. 经济动态, 2018, (9): 51-66.
- [5] 张春河, 张奎. 国有文化企业社会效益评价:概念、重点与指标[J]. 现代传播(中国传媒大学学报), 2020, 42(6): 74-78.