

国有文化企业管理体制改革： 从主管主办制度到出资人制度

傅才武

(武汉大学 国家文化创新研究中心, 湖北 武汉 430072)

摘要 我国文化体制改革在文化市场和文化产业领域业已进入产权制度改革的“深水区”。理顺文化管理部门与其所属文化企事业单位关系的关键,在于加快推进文化企业管理由主管主办制度向出资人制度过渡,建立以文化产权制度为核心的新型文化企业管理体系。国有文化企业原有的主管主办制度是根植于建国初确立的文化事业体系,在市场经济体制下存在明显的功能性缺陷;出资人制度则源于我国现代文化市场体系的发展对于宏观管理体制改革的要求,它建立在现代企业管理结构中产权制度的基础之上。目前,应在认识和尊重文化企业特殊性的基础上,通过界定政府作为出资人与国有文化企业之间的关系,从而明确国有文化企业的产权,加快推进国有文化企业管理体制的改革转型。

关键词 文化企业;主管主办制度;出资人制度;管理体制

在我国文化领域,从 1978 年启动的国家文化体制改革进程,业已从文化事业领域推进到了文化产业领域,从微观管理制度层面推进到宏观管理制度层面。2011 年后,中国宏观文化管理体制进程已进入到“行业主管主办制度”与“出资人制度”并行的转型过渡阶段,形成了市场化进程对宏观文化管理体制改革的“倒逼机制”。截至 2012 年年底,全国国有文化企业共计 10852 户,从业人员 113.8 万人,资产总额 18210.3 亿元,实现营业总收入 9022.2 亿元,利润总额 877.9 亿元,净利润 773.8 亿元^①,形成了巨大的规模效应,也使得文化产业的发展对于文化管理体制的依赖程度日益加深,政府管理文化产业的难度日益加大。文化体制改革在文化市场和文化产业领域逐步进入产权制度改革的“深水区”,与国家宏观制度架构相联系的文化企业产权管理制度问题日益凸现。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“完善文化管理体制”,“推动党政部门与其所属的文化企事业单位进一步理顺关系。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。”理顺党

政部门与其所属文化企事业单位关系的关键,在于加快推进文化企业管理体制由主管主办制度向出资人制度过渡,建立以文化产权制度为核心的新型文化企业管理体系。

一、主管主办制度与出资人制度是 两种性质不同的管理制度体系

新制度经济学派认为,任何制度的产生和演进都与特定的社会环境相关,我国文化企业经营管理制度的出现及其变迁也正是源于改革开放以来中国社会基础结构的整体变迁。主管主办制度根植于建国初确立的文化事业体系。出资人制度的出现则源于我国文化市场体系的发展对于宏观管理体制改革的要求。两种制度体系存在于不同的社会环境,表现出不同的特征。

(一)主管主办制度系由建国初确立的文化事业体制派生而来

主管主办制度是指从中央到地方各级政府按文化类型设置部、厅、局等行政系统并配备资源分配渠道,对国有文化企事业单位直接行使管理权的一种行政管理体系。这一制度根植于建国初期确

收稿日期 2013-12-02

基金项目 国家社会科学基金艺术学重大项目“公共文化服务体系建设和运行中的财政保障标准与保障方式研究”(13ZD04)

立的国家计划体制,具有“计划调控、管办一体、行业循环”的基本特征,总体上依赖于计划体制所提供的制度合法性和资源行政调配方式,具有前苏联文化体制模式色彩、计划体制的初始属性和科层制行政管理架构等三大基本特点。

1949年10月,政务院决定成立政务院文化教育委员会,省、市同时设立文教厅(局),建立了行政组织系统,直接管理和指挥全国的文化艺术团体、新华通讯社、中央广播事业局、国际新闻局、新闻摄影局等文化类机构。此后,文化行政机构几经调整,至20世纪50年代中期形成了公有制一统天下的文化行业系统结构和“行业管理、分级负责、党政兼管”的文化管理体制。当时的制度设计者通过“党政兼管、干部任命、单位直属、管办一体和条块交叉”的制度安排,形成了行业主管主办制度的基本内容,并成为从建国初期到21世纪初期持续60年维持我国文化行业运行和发展的基本管理框架。20世纪80年代以前文化企业包含于文化事业之内,文化主管部门既主管同时又主办文化企业;20世纪90年代中期以后,尽管文化企业逐步从文化事业体系中独立出来,但仍然只是作为与文化事业单位相区别的一种文化单位,文化行业主管部门同时直接对文化企业行使主管主办权,这种情形一直持续到21世纪初期。

(二) 出资人制度源于日益成熟的现代企业制度的要求

20世纪80年代后期,市场经济的发展和体制外民营经济的快速成长,逐步在文化事业领域之外形成了文化市场。随着文化市场的发展壮大,催生全国性文化产业热潮,一大批具有经营性资源的文化单位在国家政策的支持下逐步拓展经营性功能,开始由“事业单位、经费包干”的公共事业体制向“事业单位、企业化管理”的产业性体制转变。20世纪90年代,广播电视电影、新闻出版、报刊杂志等经营性文化单位逐步从国家文化事业体系中独立出来,转变为企业,组建文化产业集团,成为在行业部门和党委宣传部门管辖下具有相对独立性的市场经营主体。2005年以后,国家推进文化体制改革试点,广播电视、新闻出版、演艺、报刊发行企业转企改制的步伐明显加快,产生了改革和创新文化企业管理方式的要求,不断膨胀的文化市场要求按照契约原则重新确立政府部门与企业之间的关系,按照市场经济规律管理文化企业,呼唤现代企业制度和出资人制度的改进与完善。

国有资产出资人制度则导源于现代企业制度,

是现代企业制度向政府管理领域的延伸。这种管理体制以企业法人制度为基础,以有限责任制度为核心,以公司企业为主要形式,是一种基于“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度之上的政府宏观管理架构。其制度内容主要包括:关于资产经营者的财务责任、财务与绩效考核、外部财务监督管理、企业筹资和投资行为及方式、企业成本费用控制、企业产权变动、企业利润分配行为、企业内部约束与激励机制等方面。

我国学界经过20多年国企改革的探索和总结,在国企改革领域基本达成改革性“制度共识”,此即是国有资产出资人制度。出资人制度是现阶段与市场经济整体发展进程相一致的规范资产权益代表、经营管理流程、收益分享方式等关键问题的制度安排,在一定程度上是应对“国企病”的有效策略,是针对我国国有产权制度缺陷的一种制度设计,这在一定程度上也代表了文化企业管理体制改革的基本方向。

(三) 主管主办制度与出资人制度存在性质上的差异

从性质上区分,主管主办制度是计划经济体制下基于政府与国有企业“父子关系”的制度安排,出资人制度则是市场经济体制下基于政府与企业“法人关系”的制度设计,具有本质上的差异(见表1)。

表1 主管主办制度与出资人制度的区别

内 容	主管主办制度	出资人制度
价值取向	政府取向,承担政府委托的职能,对上级负责	市场取向,承担企业应有的职能,对股东负责
核心内容	规范政府与文化企业的关系,政府对文化企业机构实施直接管理	界定政府对文化企业的管理边界,政府依法对文化企业机构实施管理
管理方式	以行政管理手段为主,以人、财、物计划调配为主	以法律管理手段为主,以市场配置资源为主
外部特征	封闭性,资源流动较少	开放性,资源流动频繁
维持方式	行政权力集中,计划调控,高成本	行政权力公有,利益协调,低成本
组织模式	科层制组织	法人治理结构
关系模式	政府与企业之间是一种“父子关系”	政府与企业之间是一种“法人主体关系”
运行环境	社会主义计划经济体制	社会主义市场经济体制

从总体上看,主管主办制度脱胎于传统的文化事业体系,是文化行业制度在政企关系和政事关系上的外在表征,“党政不分、管办不分、事企不分”是其主要特点。出资人制度则根植于现代企业制度,是政府与企业之间法人关系模式的结构化表达,

“党政分工,管办分离,事企分开”和“法人关系化”是其主要特征,体现了现代市场经济规律对文化企业运营模式和政府管理职能设置的基本要求。

二、由主管主办制度向出资人制度过渡 体现了文化产业发展进入战略性 窗口期的基本要求

(一)从主管主办制度向出资人制度过渡体现了我国文化产业发展方式从计划体制向市场体制全面转轨的客观要求

文化企业的管理架构为什么要从主管主办制度过渡到出资人制度?无论是20年来我国国企改革的经验还是2003年以来国有文化企业改革的经验,都给予了比较明确的答案。但是,相比于国企改革的进程,我国文化企业管理模式的改革转型更具有其特殊性要求,显得更为紧迫。

首先,主管主办制度在市场经济体制下存在功能性缺陷,而出资人制度是一种针对这种缺陷的制度安排。与国企改革一样,文化企业主管主办制度同样体现着政府与国有企业的委托—代理关系,且具有特殊性。由于文化企业被赋予意识形态功能和经济功能的双重目标,其考评指标具有不确定性,难以度量或者存在技术上的困难,使委托人(政府)的道德风险广泛地存在。即使代理人(企业)做出了很大的业绩,委托人可以轻易否决或作出较低评价而逃避履约责任,从而破坏委托代理关系中固有的权利与义务均衡原则,在产权所有者虚位的特殊环境下,可能使委托代理关系蜕变为个人利益关系。同时,大量的事例证明,无论是在西方还是在中国的国有企业中,企业利润一般都要纳入国家财政系统或者由企业留为发展基金,具体行使委托人职能的行业部门并非剩余索取权的真正拥有者,除了存在道德(荣誉)激励机制外,大多缺乏监督代理人的内在激励(利益)力量,因而在理论上,既不能排除委托人(职能部门)监督过程中的“偷懒”现象,也不能排除“创租”、“寻租”和“抽租”等机会主义动机。

出资人制度的设计,旨在通过解决委托代理链条中所有者虚位问题,建立健全基于产权的激励机制。作为产权所有者的政府通过指定产权代理人,通过“授权经营”的方式,划分产权所有者与资产经营者之间的权责界限。将产权所有者的权利局限于“资产收益、投资预算、资产处分和薪酬分配”等四个方面,将经营权相对完整地授予经营层。出资人制度能够满足划分政府—企业、决策层—经营层之间

的权责的现实需求,因此,是一种针对文化企业权责不分、激励机制缺乏等问题的有效应对策略。

其次,文化企业主管主办制度的“两层架构”不利于文化市场产权结构的多元化发展,出资人制度有利于促进产权的交易、满足混合所有制经济的发展需求。文化企业主管主办制度是一种“两层架构”,即文化管理部门作为国家代表直接行使国有文化企业的管理权,两者之间不存在中间层。由于上级主管部门具有公法人特征,即使是多元化的股份结构,其他股东很难与带有“公法人”色彩的主管部门讨价还价,上级主管部门对文化企业的优势地位使其他战略合作者望而却步,不利于文化企业产权结构的多元化发展。

出资人制度能够从体制和机制上割断主管部门对文化企业的直接行政干预,将双方的关系契约化、法定化和透明化。由于出资人制度产生的这种“机制隔离”恰能满足我国文化产业领域遏制行政过度干预、培育市场主体的现实需求,因此,能够对现代文化市场的形成产生正向的激励效应。

(二)我国文化市场结构升级的现实压力要求深化文化企业管理体制改革

首先,经过20多年的持续增长,我国文化产业已经从需求驱动阶段进入到创新驱动阶段,要求建立以出资人制度为基础的现代文化市场管理体系。实际调查数据显示,我国文化产品生产已基本结束整体性短缺状态,在部分领域出现过剩,如图书出版、主题公园、影视基地、动漫园区、网络游戏、电影和电视剧生产等。统计显示,2010年中国已经超过日本成为世界第一动漫生产大国(主要指时长),但产值仅有780.8亿元人民币(日本为2000亿美元)^②。造成这种产量过剩、效益不高的深层次原因,是政府与市场的边界不清,政府深度介入市场使市场配置资源的功能弱化,为大量低端重复性生产留下了制度缝隙。如全国有2000余个各种文化产业园,一些园区对于入园企业给予3年财政补贴的优惠,导致一些动漫企业在不同园区之间进行“候鸟式迁徙”。我国文化产业发展阶段的变化,形成对建立现代文化市场体系的倒逼机制,要求调整以生产管理为基础、以行业管理为中心的传统科层型管理模式,建立以市场化资源配置为基础、以产权管理为中心的现代产业型管理模式。

其次,文化产业已经从单一业态向复合业态转型,且已超越文化行业部门管理的职能范围,成为一种高度市场化和社会化的事务,需要建立以市场为主体的资源配置机制。21世纪以前,文化产业

的基本业态大都是单一业态,如图书报刊出版发行、影视拍摄制作、舞台艺术演出等,这种单一产业链随着当前文化市场结构由卖方市场向买方市场的转型日益遭遇到发展通道的“瓶颈”。由新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和区域经济一体化所释放的结构生产力,由文化体制改革所释放的制度生产力以及由文化与科技融合所释放的要素生产力,极大地拓展了文化市场的总体容量,为文化产业提供了广阔的发展空间,并推动文化产业与其他产业的关联发展,形成文化产业的新型复合业态。在文化产业发展的浪潮中,凡不能实现快速转型并紧跟发展趋势的文化企业,将难逃边缘化并被淘汰出局的命运。因此,文化行业须牢牢把握这一历史性机遇,完善以出资人制度为基础的产业管理体制。

第三,正是由于主管主办制度在市场经济体制下功能性缺陷的存在,在出资人制度尚未建立的过渡期,导致了我国国有文化企业发展“拐点”的提前到来,形成对宏观管理体制改革的“倒逼机制”。2012年,全国国有文化企业亏损面为36.2%,比上年增长1个百分点。在地方文化企业中,文化信息传输服务、文化创意和设计服务、新闻出版发行服务、广播电视电影服务、工艺美术品的生产5个大类的亏损面相对2011年继续上升,分别上升了8.8、1.6、1.4、1.3、0.1个百分点(见表2)。^③

表2 2011—2012年各大类地方国有文化企业亏损情况

大类	亏损面(%)		亏损额(亿元)	
	2012年	2011年	2012年	2011年
全部地方国有文化企业	38.0	36.9	88.0	78.8
一、新闻出版发行服务	23.3	21.9	18.9	13.3
二、广播电视电影服务	58.5	57.2	11.8	10.9
三、文化艺术服务	48.7	52.3	6.1	4.7
四、文化信息传输服务	39.5	30.7	3.7	5.0
五、文化创意和设计服务	26.2	24.6	1.3	0.9
六、文化休闲娱乐服务	49.2	51.7	5.6	5.1
七、公益美术品的生产	31.1	31.0	0.2	0.4
八、文化产品生产的辅助生产	42.3	44.3	7.2	8.3
九、文化用品的生产	34.4	39.5	2.5	7.2
十、文化专用设备的生产	47.6	49.2	3.9	1.7

(三)由主管主办制度向出资人制度过渡符合当前深化文化管理体制改革的方

向
我国当前文化体制作为“文化战线”在建国后的延伸,萌发于战争年代。这种建立于战争年代的文化管理体制具有高度统一的社会动员型体制特征,它能够快速动员各种资源、激发全体社会成员的力量来实现社会主义文化建设目标。但是,高度

统一的文化体制体现为一种半封闭行业制度,存在制度僵化等问题。出资人制度的确立,能够解决行业制度的封闭性问题,借助于市场配置资源的决定性作用,促进文化管理体系的相对开放,从而达到优化我国文化行业管理体制的改革目标。

三、在认识和尊重文化企业特殊性的基础上推进国有文化企业管理体制的改革转型

(一)认识国有文化企业管理从主管主办制度向出资人制度过渡的特殊性

相比于一般生产性国有企业从主管主办制度向出资人制度的转型过程,国有文化企业管理体制的改革转型更具特殊性和复杂性。主要体现在:

1.文化企业与一般生产性企业不同,意识形态安全功能是委托—代理链条中的关键一环^④

目前,经济学界和文化学界的一个重要观点认为,重要国有文化企业和文化企业中的国有资产不仅具有经济学上的经济价值,同时具有国家文化组织结构和国家意识形态管理架构中的工具性价值。国有文化企业和文化企业中的国有资产承载了意识形态安全功能。在实际管理与运营过程中,我国政府对一般生产性企业中国有资产的管理仅限定“管资产”的保值增值,由此引申出对相关管理人员、资产事务的管理。而国家对国有文化企业的管理权明确规定为“管人管事管资产管导向”,其中,“管导向”集中体现了国家“意识形态安全”的内在要求。国有文化企业和文化企业中的国有资产被纳入到国家政治结构与意识形态的管理体系中。

重要国有文化企业和国有文化资产是国家直接参与掌控和引导社会意识形态的重要渠道。在未来20—30年内,意识形态的竞争和国家文化软实力的竞争仍然是我国文化建设和政治文明建设的主线。重要国有文化企业和文化资产是国家在文化软实力与意识形态竞争中发挥作用的力量聚合点。

2.文化企业的运营环境不同于一般生产性企业,必须面临多部门共同监管的环境

随着1990年代国家经济和生产性行业部门改革的完成,一般国有生产性企业与政府之间建立起新型的政企关系,国有企业的出资人代表——“国资委”是生产性国有企业的“全权出资人代表”,具有“人格化”和“法人化”特点。但文化企业的出资人代表事实上分散在文化、广电出版、财政等部门,不同管理事务对应不同的政府部门,本质上是一个政府“集合体”,不管是2010年文化企业管理制度改革之前还是改革之后,任何一个政府部门都难以

作为文化企业的“全权出资人”代表,难以形成“人格化”的特点。

因此,相比于一般生产性国有企业从主管主办制度向出资人制度的过渡,国有文化企业的改革更具复杂性。一般生产性国有企业的管理体制改革是在撤销了其上级行政主管部门的环境下实施的过渡转型,国有企业管理体制的改革与政府管理机构的改革相配套。但国有文化企业的改革窘境是“下动上不动”,即在维持现有主管部门格局不变的情况下,又增设“文资办”作为文化企业国有资产的出资人代表,这必然涉及“文资办”与其他文化主管部门及国资委之间的关系,使当前我国文化企业主管主办制度向出资人制度转型过渡面临更为复杂的环境。改革者必须通过顶层设计将出资人的管理职能嵌入现有管理体制之中,这就要求深入研究和准确把握过渡的策略与路径。

笔者通过对湖北省直属文化企业的调查发现,文化企业大多是 20 世纪 80 年代由文化行政机构或文化行业创办,与文化行业部门存在着天然的历史与利益联系(见表 3)。

表 3 湖北省直属文化企业出资人及行业主管部门的关系

企业名称	出资人	文化行业行政主管部门
湖北日报报业集团	事业单位,企业化管理	省新闻出版局
湖北长江出版传媒集团有限公司	省财政厅	省新闻出版局
湖北今古传奇传媒有限公司	省文联	省新闻出版局
湖北省电影发行放映总公司	省财政厅	省广电局
湖北知音传媒集团有限公司	省妇联	省新闻出版局
湖北广播电视总台	事业单位,企业化管理	省广电局
湖北省演艺集团	省财政厅	省文化厅
湖北楚天广播电视信息网络公司	省广播电视局	省广播电视局
长江人民艺术剧院	省财政厅	省文化厅

时间:2012 年 10 月,对湖北省省属文化企业的调查。

主管主办制度不适应经营性文化企业的管理框架的内在逻辑是:事业性行政管理系统与经营性文化企业激励机制不配套。例如,在行业主管主办环境下,国有文化企业主要负责人主要由行业部门商组织人事部门考察任命,副职由主管部门提名,并报组织人事部门任命。主要负责人对主管部门和组织部门负责,若干名副职也向委派他们的主管部门和组织部门负责,正职难以管理副职。企业内部政令不一、摩擦系数增大。企业经营业绩由多个部门考核,标准不一、认定困难,产权所有人缺位,缺乏必要的激励约束机制,谁都负责实际上谁都不负责的现象不同程度地存在。

3. 文化企业管理与一般生产性企业管理不同,其绩效考评指标体系更复杂且具有较大的弹性

无论是物质生产领域还是文化生产领域,委托代理关系得以建立,都要基于所有者对经营者的业绩考核。业绩评价是衡量经营者对企业贡献的尺子,也是建立委托代理关系的基础。近年来,国有文化企业改革过程中出现的“内部人控制”、激励不足、效率低下和国有资产流失等现象的深层次原因,是长期未能建立相应可量化的绩效评价机制,激励机制不健全。20 多年来,伴随着我国文化体制改革进程,国家开始重新建构委托人与代理人之间的关系,尽管国家作为所有者不断向经营层让渡管理与经营权,让渡的权利越来越多,但是也没有因此而明显提升文化企业的经营绩效,相反由国家向文化企业让渡的权利越来越成为“廉价投票权”。个中原因,是因为大多政府管理部门和文化企业都没有能够建立起科学的业绩评价体系,不能形成评估、考核的管理基础,因而也难以建立起监督激励机制。

相比于物质生产部门,文化生产部门确实存在评价激励的技术性困难。建国以来,我国对于文化生产部门一直奉行文化传承工具、意识形态载体和经济载体三重目标的定位,造成了文化部门管理结构中的功能性冲突,如文化生产部门作为经济载体具有营利性目标,这一目标要求确保国有资产的保值增值;作为文化传承与意识形态工具具有公益性目标,这一目标要求确保国有资产的使用要符合国家利益和社会公共利益。营利性目标要求利润最大化,社会性和公益性目标要求社会效益最大化,在资源定量的前提下往往存在内在的张力与冲突。从全国的实际情况来看,目前仍然没有探索出一套各方都认同的评价指标体系,因此也就难以形成比较科学的评价激励机制。基于这一现实,文化生产部门的绩效评价体系,宜采用出资人与文化管理部门的分权设计,即,“文资办”作为出资人代表考核其营利性目标,确保国有文化资产保值增值;文化管理部门以社会公共利益为基准考核其公共性目标,并享有监督权和评价权。

4. 与一般物质生产部门不同,行业体制导致了文化企业的行政性垄断

在计划经济下确立的文化、广电、出版、报刊、电影等行业都有政府主管部门,按“条块”进行管理。这些行业大都不同于物质生产领域的自然垄断行业或者资源垄断行业,而是行政性垄断行业。在这些行业的产业链中,其上游和主要环节被法律

法规严格控制进入。这种状况使文化企业具有复杂的“树状产权结构”。我国学界将文化行业的资产管理模式归纳为：^⑤

(1)委托人与代理人关系的惟一不可替代性。每一个层级的委托人与代理人不是通过竞争选择,而是被行政隶属关系强行锁定;(2)激励约束机制行政化。由于政府是委托代理主体,重视对政治和社会等因素的考量,这就导致委托人对代理人的激励约束机制凸现行政化色彩;(3)对国有资产经营盈利的关注度较低。作为委托代理关系人的是各级政府,对政府的考核目标不仅包括经济效益目标,同时包含了社会公共性目标,在一定程度上,政府对社会目标的关注可能更高,而对企业经营业绩的关注程度远不如一般股东。

5. 与一般物质生产企业相比,文化企业大多为人力密集型企业,市场竞争力不强

我国文化企业成本高、效率低、竞争力不强,在全球文化企业排序中,中国的文化企业几乎进不了世界 50 强,这与中国经济大国的地位极不相符。造成这种现象主要源于以下三个原因。一是文化企业的技术边缘化劣势,大多数文化企业为人力密集型企业,难以跟上技术创新的步伐,也自然难以享受由技术创新所带来的生产效率大幅提升的机会。二是由于行业体制的惯性和计划体制管理模式,“单位办社会”,文化单位(企业)内化了许多外部性社会成本。三是文化企业改革的步伐滞后,文化企业内部机制和外部体制并没有紧随市场经济发展的步伐,体制变迁滞后于资源配置方式的变迁,管理结构未按市场经济的基本要求进行调整。国有文化企业的高成本和低效率,必然带来市场竞争力的缺乏。

(二)国有文化企业管理由主管主办制度向出资人制度过渡的方向与路径

首先,国有文化资产管理机构的“实体化、法人化和人格化”代表了文化企业管理制度创新的方向。要实现由十七届六中全会确立、十八届三中全会进一步明确“管人管事管资产管导向”相结合的国有文化资产管理体制,必须进一步理顺政府和文化企业的关系,核心是要从计划体制下的“父子关系”演进为市场体制基础上的“法人关系”。政府与企业之间的“法人关系”必须基于以下三个前提:国有文化企业建立法人治理结构,成为相对独立的市场主体;国有文化资产所有者及其代理人是人格化法人主体,具有处置资产收益或承担资产亏损的能力;具有明确界定所有者及其代理人与文化企业之间权力与义务的制度体系与管理流程。

基于这种思路,“管人管事管资产管导向”相结合的管理体制对应的是“国有资产出资人”或“国有资产所有者”的法人化主体。作为这种法人化主体的所有者或者出资人对于文化企业的权力,是建立在资产所有权之上的股东权及其由股东权派生而来的人事聘任权、重大事项处置权和战略方向决策权。

第二,科学界定“文资办”与其他文化主管部门的关系及权责界限,完善“文资办”作为政府特设机构的模式。2009年10月,国务院同意由财政部代表国务院履行中央文化企业国有资产出资人的职责。2010年7月,中央文化体制改革领导小组批准成立中央文化企业国有资产监督管理领导小组,并设立中央文化企业国有资产监督管理领导小组办公室作为具体执行机构,挂靠财政部(简称“中央文资办”),具体履行中央文化企业的出资人职责。这就对于“文资办”的机构职能提出了“独立化和法人化”的要求。“独立化”的法律内涵是,如果“文资办”作为企业的“股东”是“运动员”角色,则不应同时兼有政府部门的公共管理职能,不再是行使国家公共权力的“裁判员”,从而使所有者即“股东”实现独立化。“法人化”的法律内涵是,“文资办”须具有独立的法人主体身份,有能力独立承担法律义务、法律责任,同时享有法定权力,有能力运用市场化的机制与手段行使国有资产出资人代表的职责,这就要求国有资产出资人机构要区别于一般行政机关,作为相对独立的政府“特设”机构而存在。

但必须指出的是,“中央文资办”的设立,并不是某个行业部门改组或者合并而成,而是在众多主管部门之外增设了一个专门的国有文化资产管理机构,这使“文资办”与其他行业主管部门之间形成了新的职能交叉,因此,必须明确界定“文资办”与其他行业主管部门之间的关系及权责界限。“文资办”如果在作为企业“股东”的同时又兼具国家管理部门的职能,则易出现国家公共权力与股东权利相混淆的现象,从而使“国有资产出资人”或“国有资产所有者”最终无法独立化和法人化。这就要求国有资产出资人机构无论从组织建设还是工作机制上,都必须使“文资办”和其他文化管理部门的社会公共管理职能相区分,由此建立“文资办”的管理边界。可将行业管理、市场监管、社会效益评价和发展规划等社会公共管理职能归于其他文化管理部门;将国有文化企业预决算管理职能归于财政部门,由此建立以“文资办”为基础和核心的分工协作体制。

第三,设定“文资办”与企业之间的权责界限,

保证文化企业相对独立和完整的经营权。可考虑借鉴《公司法》关于企业股东的相关规定,明确并坚持“文资办”的股东角色定位,坚持资产管理理念,明确将“文资办”的股东权归纳为“资产收益、参与重大决策和选择管理者”三项基本权利。在这一前提下,设定“文资办”的工作规则、组织架构、流程管理、行为方式和权责界限。在制度设计上,要从法规和政策层面明确将监管对象界定为文化企业的国有资产,区分监管对象“国有资产”与承载资产的主体——文化企业;区分出资人(股东)与管理者(经理层)的权力范围,从制度上明确规定出资人对所有权的控制主要体现为对资产处置权、收益权的宏观调控以及对企业管理者的选择,企业经理层具有相对独立和完整的经营决策权;区分资产管理中的“重要事项”与“重大事项”,将涉及企业经营权的事项归入“重要事项”范围,对应政府管理职能设置中的“备案管理”;将涉及资产所有权、资产处置权和收益权的事项归入“重大事项”,对应政府管理职能设置中的“审批管理”,通过建立“管理边界”从制度上保障政企分开、管理权与经营权分离。

特别值得注意的是,管理实践中需要进一步从理论上区分“文资办”的直接责任和间接责任,要区分国家出资企业与国家出资企业再投资企业的国有产权的不同性质,并区分其不同的管理要求。国

家出资企业的出资人是作为国有资产授权代表的“文资办”,国家出资企业再投资企业的出资人却是国家出资企业。^⑥法律关系上“文资办”不是直接出资人(股东),不能直接行使出资人权利,只能以出资为限承担有限责任,实施间接管理。

注释

①③中央文化企业国有资产监督管理委员会领导小组办公室编:《国有文化企业发展报告 2013》,北京:经济科学出版社,2013年,第11页,第107页。

②卢斌、郑玉明、牛兴侦主编:《中国动漫产业发展报告(2012)》,北京:社会科学文献出版社,2012年,第5-6页。

④政府“委托—代理链条”是“委托—代理理论”(Principal-agent Theory)在国有资产管理方面的实际操作体现。20世纪30年代,美国经济学家伯利和米恩斯因为洞悉企业所有者兼经营者的惯常做法存在着极大的弊端,于是提出“委托—代理理论”,倡导所有权和经营权分离,企业所有者保留剩余索取权,而将经营权让渡。“委托—代理理论”现已成为现代公司治理的逻辑起点。

⑤参见郭晓芳:《浅议国有出资人的权利及应承担的风险》,《财经界》2011年第18期。

⑥石春然:《关于混合所有制下产权界定工作的探讨》,《国有资产管理》2011年第4期。

责任编辑 邓宏炎

System Reform of State-owned Cultural Enterprise : From “Supervisor-oriented System” to “Sponsor-oriented System”

Fu Caiwu

(National Center for Cultural Innovation, Wuhan University, Wuhan 430072)

Abstract : Since the cultural system reform in the fields of cultural market and cultural industry entered the deep-water area of property rights system reform , problems of enterprises property rights management system related to state macroscopic system construction is becoming obvious day by day. The key to rationalize the relationship between party and government departments and its subordinate cultural enterprises and public institutions lies in the transition from supervisor-oriented system to sponsor-oriented system, reconstructing a new cultural enterprise management system with cultural property system as the core. Currently, based on the understanding and respect for the particularity of cultural enterprises, it is necessary to define the property right of state-owned enterprise by identifying the relationship between government as the sponsor and the state-owned cultural enterprise , promoting the reform and transition of the management mode of state-owned cultural enterprise.

Key words : cultural enterprise; supervisor-oriented system; sponsor-oriented system; system reform