

·经济学研究·

我国文化体制改革进程中的 国有资产管理问题研究 ——以文化事业单位转企改制为例

马 静 李 森

(山东财经大学 财政税务学院, 山东 济南 250014)

[摘要] 近年来随着我国文化体制改革的不断深入,大量文化事业单位陆续转企改制。由于文化企业担负着宣传党和政府的各项路线、方针、政策并发挥正确舆论导向的政治任务,文化企业资产在性质上既不同于一般的生产经营性国有资产,也不同于一般的行政事业资产,其资产管理具有特殊性。目前我国文化企业国有资产管理是整个国有资产管理体的薄弱环节。完善文化企业国有资产管理,必须正确处理好政府与市场之间的关系,加强对文化企业国有资产筹资、投资、配置、运营及收益、评估及处置等方面的管理。

[关键词] 文化企业; 国有资产; 转企改制; 监管

[中图分类号] F812 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-4145(2016)02-0143-05

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2016.02.020

一、问题的提出

改革开放以来,随着我国经济快速发展和改革不断深入,事业单位的分化趋势日益明显。近年来我国文化体制改革不断深入,大量文化事业单位陆续转企改制。转企改制前的文化单位属于事业单位,是政府公共经济部门的重要组成部分,承担着向社会提供公共文化产品和服务的职能。事业单位之所以要掌握一定数量的国有资产,是因为只有如此才能更好地面向社会提供公共产品和服务。随着市场经济的发展,上述单位供给的公共文化产品和服务大多属于混合公共产品,甚至也供给大量私人产品和服务,这些产品和服务不完全具备不可分割性、非竞争性和非排他性的特征。因而在文化体制改革过程中,国家陆续推进了文化事业单位改制。目前大量的文化事业单位已经转变为彻底或不彻底的文化企业,并逐步退出公共经济部门。

由于文化企业担负着宣传党和政府的各项路线、方针、政策、发挥正确舆论导向的政治任务,文化企业资产在性质上既不同于一般的生产经营性国有资产,也不同于一般的行政事业资产,其资产管理具有特殊性。文化企业资产管理是一项影响因素多、涉及面广的复杂系统工程,涉及文化企业筹资的管理、投资的管理、资产配置管理、资产运营及收益分配的管理以及资产评估及处置管理等各个方面。目前我国文化企业资产管理是整个国有资产管理体的薄弱环节,管理中存在越位缺位等诸多问题。本文在界定转企改制后文化企业国有资产管理范围边界的基础上,着重分析当前国有资产管理中存在的现实问题,并提出解决上述问题的具体对策和措施。

二、转企改制后文化企业国有资产管理的内容与范围

转企改制后的文化企业成为真正的市场主体,需要按照市场规律,参与市场公平竞争。因此,对这些文

收稿日期:2015-10-30

作者简介:马 静(1979—),经济学博士,山东财经大学财政税务学院副教授、硕士生导师,主要研究方向为公共政策、财政管理体制。

李 森(1971—),经济学博士,山东财经大学财政税务学院教授、副院长、硕士生导师,主要研究方向为财政体制、基层政府治理。

基金项目:本文系国家社科基金项目“行政事业资产管理绩效评价体系及其应用研究”(项目编号:13BJY017)、国家社科基金艺术学青年项目“我国公共文化服务均等化与政府投入政策研究”(项目编号:14CH142)的阶段性成果。

化企业所占有使用的国有资产进行管理,一方面要处理好政府与市场之间的关系,另一方面要结合文化企业的特殊性,继续加强对文化企业国有资产筹资、投资、配置、运营及收益等方面的管理。

(一) 文化企业资产的筹资管理

文化企业国有资产的形成首先需要解决资金来源问题,因此文化企业国有资产管理对象首先包括资金筹措管理或称为融资管理。由于国有文化企业仍然担负着向社会提供部分混合公共产品和服务的职责,从产品和服务成本弥补的角度看,文化企业可以通过市场渠道获取一定的资金来源,政府财政也应给予适当资金补助^①。目前我国文化企业增量资产形成的资金来源不再是完全由财政拨款,而是主要来源于市场融资和部分来源于财政补助。政府财政补助的份额和力度则取决于文化企业提供的产品和服务效益外溢程度。对来源于预算拨款的财政资金必须进行有效管理,确保国有文化企业资产存量增加、提供的公共产品和服务的数量增加和质量提高。从理论上讲,与国有文化企业提供的产品和服务中具有公共产品性质部分对应的国有资产,其融资的最终来源只能是税收。但是这并不排除国有文化企业本身依据信用原则获取有偿收入的可能性。目前国有文化企业都掌握一定数量的存量资产,以这些存量资产作为抵押,企业完全可以获取相应的融资收入。文化企业筹措的有偿资金首先需要由企业承担直接的偿付责任,如果企业出现债务清偿困难,最终往往要影响存量国有资产的保值增值。如果债务不能清偿会使企业陷入债务危机,严重的可以导致企业破产。因此,对文化企业通过市场机制以有偿方式获取的资金来源也要进行必要的监督和管理,并注意实现最佳的融资规模。要对文化企业通过市场进行的融资规模进行适度监管,对国有文化企业增加或减少注册资本、发行债券履行必要的审批手续等。

(二) 文化企业资产的投资管理

投资是经济主体为实现预期目标而把一定数量的货币转化为资产的过程。因此,国有文化企业的投资方向决定了其所掌握的国有资产所处的领域。文化企业为社会公众提供了大量混合公共文化产品和服务,以满足人们多层次的精神文化需求。文化企业的部分投资涉及公益性投资项目,属于市场失灵程度相对比较高的领域,其形成的资产服务于混合产品的提供,但效益外溢程度相对较高。虽然文化可以收费,但收费往往只是满足或部分满足文化企业正常运营的需要,如果要求以收费收入来抵补投资成本则存在一定困难。政府要对文化企业上述的资产投资活动进行有效监管,确保国有文化企业合理使用国有资产为社会公众提供各类文化产品和服务。转企改制后的国有文化企业作为真正的市场主体,可以开展竞争性项目投资活动。为了防止国有资产流失,政府应对文化企业的竞争性投资进行有效监管。在公有产权条件下,委托人监督代理人必须要建立较长的委托代理链条。委托代理理论表明,委托人对代理人行为监督的力度和有效性和委托代理链条的长短有直接关系,委托代理链条长到一定程度,委托人将难以对代理人的行为进行有效监督。为了防止国有资产流失,政府应着重加强对文化企业竞争性投资项目的有效监管。文化企业的竞争性投资项目主要可以分为主业投资和非主业投资两个方面。由于非主业投资风险较大,与公共文化产品的供给往往关系不大,因此要对文化企业的非主业投资项目进行重点监管。

(三) 文化企业资产的配置管理

财政部门长期为文化事业单位安排投资性支出加上各单位用自有资金所完成的投资,使国有文化企业掌握了数量庞大的国有资产。随着社会政治经济形势及社会成员对公共产品和服务的需求的变化,国有文化企业的职能范围及实现方式也必然处于一种动态的变化调整中,这样以来,原来合理的国有资产配置结构也会出现不合理的部分,这突出表现为文化企业普遍体小量大、竞争力不强。改制后的文化企业数量众多、效益不高,但真正成规模的企业数量较少。国有资产分散在大量文化企业中,不能集中发挥规模效应。由于国有资产的所有权属于国家,文化企业只是占有使用国有资产,因此为了做大做强文化企业、实现社会公共利益,代表国家行使资产所有权职能的政府财政部门完全有权对文化企业国有资产的存量配置结构进行调整,促进资源优化整合^②。文化企业国有资产的合理配置和整合有利于国有资产保值增值,最大发挥国有资产的使用效益。加强文化企业国有资产存量配置就是对国有文化企业国有资产进行合理有效整合,鼓励文化企业合并重组成立文化企业集团,以提高资产使用效益,促进国有资产保值增值。现实中,国有资产所有

^①傅才武《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》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014年第5期。

^②王家新《关于完善文化企业国有资产管理体制的思考》,《财政研究》2013年第8期。

权虽然属于国家,文化企业掌握资产的占有权和使用权,但是目前对文化企业的条块管理,增加了收购、兼并、重组难度,其他领域的资金进入也面临诸多障碍。文化企业国有资产的实际控制权掌握在各企业自己手中,国有资产在企业中处于什么样的使用状态,各单位掌握相对充分的信息,而政府财政部门的文化企业资产管理机构并不掌握或不能充分掌握相应信息,因此,必须鼓励文化企业按照市场运行规律进行资源整合。

(四) 文化企业资产的运营及收益管理

文化企业资产运营是指按照市场经济规律,通过出租、出借、对外投资、合资、合作、入股、创办经济实体等形式,将本单位占有的国有资产投入到生产经营活动中以取得一定收益为目的的经济行为。文化企业国有资产运营的主要方式包括兴办经济实体、举办附属营业单位、进行投资、出租出借等。文化企业将资产投入运营关系到国有资产保值增值,得到的收益是国有资产收益,如果不进行有效监管,那么单位处于实现自身利益最大化,会出现行为扭曲问题。文化企业国有资产的公有产权性质决定其如果用于生产经营领域,那么掌握决策权的单位和个人的行为将难以像私有产权条件下那样得到有效监督,那么攫取小集团利益和个人私利的现象将难以避免,由此会导致国有资产收益减少乃至出现严重的资产流失,最终国有资产不仅难以增值,而且可能连保值都会遇到严重障碍。因此,对文化企业国有资产运营及收益有必要进行合理的监督和管理。

(五) 文化企业资产的评估及处置管理

文化企业国有资产处置是指文化企业占有的国有资产通过作价出让方式让渡实物形态资产获取资产处置收入的过程。在特定条件下,文化企业需要处置国有资产。一是报废的资产需要处置。各类资产通常都有一定的使用年限,达到使用年限后,企业单位继续占有这些资产已经对履行自己担负的提供特定公共产品和服务的职责意义不大,在这样的条件下,通过出售报废资产,获取残值收入有利于提高政府部门的资产配置效益;二是国有文化企业掌握的部分资产对于其担负的公共产品和服务供给职责的履行意义不大,甚至形成累赘,此时通过资产处置让渡实物资产、获取产权处置收入也是完全必要的。国有文化企业的资产处置是一复杂的专业性很强的活动,需要协调各方面的利益关系,涉及多个环节,对其中的每个环节如果管理不到位,都可能导致严重后果,带来国有资产的流失。因此,对国有文化企业的资产评估及处置要进行严格管理。

三、目前我国文化企业国有资产管理存在的问题及对策

(一) 我国文化企业国有资产管理中存在的主要问题

从当前中央及各级地方政府文化企业资产监管部门对文化企业国有资产的监管状况来看,我国文化企业国有资产管理的内容亟待规范。文化企业国有资产管理机构对文化企业国有资产的筹资、投资、配置、处置等方面的管理内容不够明确,存在着管理不到位等诸多问题。

1. 在文化企业资产投资方面

当前部分国有文化企业投资项目逐渐涉及非主业经营领域,投资风险不断增大,威胁到现有国有资产的保值增值。部分国有文化企业大量对外投资行为未报财政部门审批或备案,很多投资项目长期不报告财务情况,国有资产监管部门实际已无法对其经营管理、收入情况以及举债行为实施严格管理。这些失控的投资项目,还有可能带来债务纠纷,造成国有资产难以估量的损失。

2. 在文化企业资产配置方面

当前国有文化企业资源整合面临诸多困难,阻碍了文化企业做大做强。目前我国文化企业体小量大,国有资产分布不均,由于生产经营条件发生变化,文化企业急需通过兼并、重组等整合现有资源,通过组建大型文化企业集团,推动文化产业发展。但是由于市场资源配置的后置性,地区壁垒和封锁的限制性,国有文化企业难以实现区域资源的有效对接和利用,影响了企业跨地区、跨行业和跨所有制的兼并重组,从而造成国有文化企业规模化、集约化较低^①。同时,文化企业资源整合面临着条块管理限制,收购、兼并、重组均有困难,其他领域的资金进入也面临诸多障碍。文化资产管理机构虽然已经意识到推动国有文化企业资源整合的重要性,但受到当前管理体制的制约,引导资源优化配置的力度有限。

3. 在文化企业资产处置及收益方面

目前我国很多省份以下文化企业国有资产收益不需要上交财政。国有资产收益的取得和使用缺乏审

^①高宏存、卜晓菲《国有文化企业发展障碍如何跨越》,《中国文化报》2013年3月2日。

批和监管制度,有些单位将这些资产获得的国有资产收益私设“小金库”,滥发奖金或补助,甚至成为滋生腐败的温床。文化企业占有、使用的国有资产,其所有权属于国家,管理权属于政府财政。但是有些企业对国有资产性质认识不清,将国有资产等同于固定资产,视作可以自主支配使用的资产,加之目前国有资产收益不上缴财政,导致部分企业国有资产保值增值的意识日益淡薄。

4. 在文化企业资产处置方面

国有资产处置管理中有章不循、违章不究的现象比较严重,资产处置随意性大。一些单位无视国家和省政府国有资产管理的有关规定,处置资产既不经集体研究,也没有通过职工代表大会审查,更不报上级主管部门和财政部门批准,撇开监管机制,在资产处置上实行“暗箱操作”,手续简单甚至没有手续。不少单位负责人对自己应负的责任认识模糊,法制观念十分淡薄。往来款项长期挂账未及时处置,该报废、报损资产未及时处理等问题依然存在。

(二) 加强文化企业国有资产管理的对策

1. 健全文化企业资产的筹资管理

健全完善文化企业资产筹资管理制度,分别加强对财政补助资金、企业自有资金和社会资本等不同筹资方式的管理。第一,加强对文化企业申请获得的中央、省级文化文化发展专项资金的管理。各级文化专项资金的来源为财政预算资金和按国家有关规定批准的收费等预算外资金。由于专项资金是财政资金,必须保证文化企业合理使用专项基金,做到专项专用,并加强审计部门的监督检查^①。第二,加强对企业自有资金的使用管理。作为企业资金的重要来源,企业自有资金主要是占有、使用国有资产产生的国有资产收益。目前我省国有文化企业基本上不上缴国有资产收益,因此大量国有资产收益转化为企业自有资金可以继续投入企业生产经营。通过完善制度,引导和规范企业合理使用自有资金。第三,加强对各类社会资本的监督管理。随着我国文化体制改革的深入,国家逐步放宽市场准入领域和条件,非公有资本、外资投资等各类社会资本将逐渐成为文化企业的重要资金来源。加强对社会资本的监督管理,必须清楚的界定社会资本进入的具体范围,规范参股、控股、兼并、重组、收购等参与的方式。对关系舆论导向的重点国有文化企业,要在保证国有控股的前提下,加强对社会资本投入的监管。

2. 完善文化企业资产的投资管理

健全完善文化企业资产投资管理制度,要加强文化资产管理部门对文化企业资产投资方向的管理,强化对文化企业资产投资行为的约束。第一,长期以来文化企业的投资行为大都集中文化领域,也可以称为主业投资。随着文化企业的发展,其投资行为越来越多的涉及房地产、金融等其他领域,这些投资可以称为非主业投资。文化资产管理机构要对国有文化企业在文化领域所进行的主业投资进行严格监督,确保这些投资所形成的资产要真正服务于混合公共产品和服务的供给。由于大量非主业投资偏离文化服务领域,与企业文化肩负的社会职能没有关系。但这些投资行为往往风险较大,如果出现投资损失会影响到文化企业主业经营和国有资产保值增值。因此,文化资产管理机构要对国有文化企业在其他领域所进行的非主业投资进行严格审批,通过制定完善的审批程序,规范和约束文化企业在其他领域的投资行为。第二,公有产权自身的性质表明,文化企业国有资产最终的所有者监督与掌握资产经营权的文化企业要形成较长的委托代理链条,通常该链条会达到如此长度以致最终的所有者将难以控制约束掌握资产控制权的企业的投资行为,其会利用自己的控制权攫取个人私利,由此则导致国有资产的流失。为了避免文化企业出现以攫取个人私利为目的的投资行为,文化资产管理机构需要加强对文化企业投资行为的监督和约束。对于投资数额达到规定标准的投资项目,文化资产管理部门要履行相关审批手续,并要求文化企业按照投资进度报备必要的投资项目资料。

3. 优化文化企业资产的配置管理

健全完善文化企业资产配置管理,需要充分发挥财政杠杆作用,推动重点文化企业兼并重组、资源整合,增加国有文化企业的活力、竞争力和实力,促进文化资源在全国范围内合理流动,着力扶持转企改制的文化企业尽快做大做强。第一,支持业务相近、资源相通的国有文化企业,按照优势互补、自愿组合的原则,合并组建新企业或集团公司,成为文化产业的主导力量和文化产业的战略投资者,促进区域间资源的优化配置。

^①《各地行政事业单位国有资产管理工作综述》,《行政事业资产与财务》2008年第6期。

文化企业资产管理机构要对文化企业国有资产整合进行合理引导,并制定相关政策着重解决文化企业土地、房屋产权不清、手续缺失等现实问题,为文化企业做大做强提供有力的政策支持。第二,鼓励国有文化企业作为兼并主体,通过购买、直接入股等方式取得其他文化企业所有权或控股权。国有文化企业加快公司制、股份制改造。文化企业进行兼并重组、公司制、股份制改造,必须取得主管部门等相关部门的批准文件。对于国有文化企业兼并重组、深化改革过程中发生的支出,主要采取资本性支出方式支持;对于人员安置经费,采取费用性支出方式支持。第三,处理好企业作为市场主体与国有资产使用主体之间的关系,收集各文化企业的资产需求信息,借助先进的网络信息技术,充分利用现有的技术和人力资源,建立科学的资产管理信息系统。第四,为切实加强国有文化企业存量资产管理工作,需要核实家底,摸清国有文化企业资产存量及其增减变动情况,为此需要定期开展国有文化企业资产清查工作,建立定期的资产清查制度。

4. 加强文化企业的资产运营及收益分配管理

健全完善文化企业资产运营及收益分配管理制度,加强资产运营管理,加强国有资产收益的征缴管理。第一,针对部分文化企业对国有资产有偿使用收入管理混乱,对经营性资产监管乏力,效益不高,这部分资产在运营中存在效益低、风险大等问题。要建立国有文化企业对外投资、出租、出借等国有资产运营行为的审批制度,对达到一定规模的运营行为必须严格进行审批,以提高管理的科学性和透明度。第二,要加强国有资产收益的征缴管理。文化企业国有资产运营收益应按比例上缴财政,这部分收益属于占有适用国有资产取得的收益,产权所有人享有收益权利,因此属于应纳入预算的政府财政收入。为调动文化企业的积极性,将部分资产运营收益归占有国有资产的企业单位支配是完全必要的。因为国家虽然掌握资产所有权,但文化企业毕竟掌握占有使用权,其对资产状况是最为熟悉和了解的,如果不允许文化企业掌握部分资产运营收益的支配权,其积极性将难以调动,其可能出现宁愿资产处于闲置状态也不愿意将其投入到运营领域的行为。第三,加强国有资产收益监督检查及处罚力度,真正做到依法治产和违纪必究,实现国有资产收益依法取得、依法上缴。

5. 完善文化企业资产评估及产权处置管理

各级政府财政部门文化企业资产管理专门机构要加强对国有文化企业资产评估及处置的管理,具体包括:一是文化企业国有资产处置范围管理。文化企业报废的国有资产可以进入资产处置领域。文化企业掌握的处于生产经营领域的资产,与履行单位职责没有直接关系的,可以进入资产处置领域。闲置的资产首先由文化企业资产管理机构结合主管部门在部门内部不同单位之间进行调剂,或者在一级政府不同部门之间进行调剂,调剂有难度而资产长期闲置的可以进入资产处置领域。二是文化企业资产处置程序管理。对于需要处置的国有资产,首先需要具体占用单位提出申请,主管部门审核,报文化企业单位资产管理机构审批;然后由有资质的评估机构进行价值评估,确定其合适出让价格,最后确定底价公开拍卖。三是文化企业资产处置收益要具体情况具体分析,合理确定收入分配比例。原则上,政府出资形成的国有资产,其产权处置收益应进入国库,纳入政府资产配置预算,为提高具体占有资产的文化企业做好资产处置工作的积极性,可适当返还一定比例处置收入给企业单位。对于各文化企业自筹资金形成的国有资产,可全部或部分返还资产处置收入。

(责任编辑:曹守新)