

上海宣传系统国有资产管理体制问题探讨

2005-11-28

作者：尹良富

关键词：上海 宣传系统 国有资产 管理体制 | 阅读：505次 |

[内容提要] 本文概括介绍了上海市作为文化领域管理体制综合改革综合试点地区之一，所进行的宣传系统国有资产管理体制改革的一些尝试：即宣传部作为宣传系统国有资产监督管理主体，把解放、文新、文广、世纪出版、上海文艺出版社五个集团和精文投资公司作为宣传系统经营性国有资产的营运主体。由这六家机构负责对其下属的企事业单位所拥有的国有资产实施经营运作和管理。另外，对监管成分的复杂性与高管人员选择方式上的矛盾、如何防止产生“内部人控制”、国有资产监管者与被监管者之间意见冲突时的解决机制等有待完善和解决的问题了初步探讨。

一、引言

随着我国改革开放政策的进一步深化与发展，20余年来我国传媒业发生了巨大的变化，已初具产业规模。排除了国家相关政策法规等因素外，推动我国传媒产业发展的最主要动力是国民经济总量不断增加所带来的广告需求的增长。近10年传媒业的收入增长了近20倍，2003年 传媒经济市场规模首次突破1000亿元，10年内平均增长速度为35%，高出同期的GDP增长速度4倍多。传媒业的利润总额业已超过烟草业，在所有行业中排名第四，是一个颇具未来前景的朝阳产业。但是同时还应该指出的是，这些业绩很大程度上依赖于传媒业作为国有垄断这一政策的庇护。这是无庸讳言的事实。伴随着我国国有资产管理体制改革的进一步深入，宣传领域的国有资产管理问题已成为一个业界颇为关注的问题。本文试图通过解读上海在改革宣传领域国有资产管理上的尝试，分析这种管理模式的优点以及探讨需要进一步解决和完善的一些问题。

二、上海在宣传系统国有资产管理上的尝试

（一）上海市宣传系统国有资产的规模

有关部门的统计表明，目前上海市宣传领域有国有资产总额约为450亿元，总负债为140亿元，净资产为310亿元。这些资产分为两大类，一类为用于公益事业，体现社会公益价值和社会公共功能的非经营性国有资产，称为公益性国有资产，主要来自于财政全额预算和差额预算的事业单位，如图书馆、博物馆、文化馆、艺术院团、社科科研机构等部门，资产量在100亿左右；另一类为经营性国有资产，主要指新闻出版、文化影视媒体等实业机构，属于文化产业的国有主体部分，资产量在200亿左右。

（二）原有国有资产管理上的问题

原来的国有资产管理体制存在着出资人有多各部门承担，使得管资产与管人、管事相脱节。形成了各个部门只有权利，没有责任和风险，更没有人或机构对国有资产真正负责。这种状况严重影响了国有企业改革和政府职能的转变。为了解决政府部门对国有企业的错位、越位问题，十届全国人大一次会议后，国务院成立了国资委，作为代表国家履行出资人职责的特设机构。

在没有实行国有资产管理体制改革之前，宣传系统的国有资产管理采用的分散委托监管方式，由财政局委托文广局、新闻出版局、文广影视集团、解放日报报业集团、文汇新民联合报业集团去管理各自系统的国有资产。这种分散委托方式，造成监管盲区和空白点，一部分国有资产处于无人管理状态；同时也不利于形成文化发展合理布局。这种监管方式存在政企不分，与市场经济原则相背离，被授权者自己监管自己，整个监管覆盖面不完整、责任不明确等诸多问题，迫切需要进行体制机制的改革。

（三）上海作为文化体制改革综合试点地区所进行的改革尝试

2003年6月27日至28日全国文化体制改革试点工作会议在北京召开，会议研究部署文化体制改革试点工作。中共中央政治局常委李长春在会上强调，以创新体制、转换机制、面向市场、增强活力为重点，抓好经营性文化产业的改革和发展，推动我国文化事业和文化产业走上良性循环、健康发展的轨道。此后，作为综合性试点地区之一，上海开始了文化体制改革试点工作。

1、宣传部内设国有资产管理办公室的制度设计

根据国家及上海市国有资产监督管理的法规和宣传系统的实际情况，通过设立在市委宣传部内部设立宣传部与国有资产管理委员会联署办公的国有资产办公室作为宣传系统国有资产监督管理主体的办事机构，明确经营性国有资产和公益性国有资产营运管理机构的职责，对其权利、义务和责任做出具体规定，形成相应的激励机制和约束机制。也就是说，通过建立健全宣传系统国有资产监督管理制度，具体通过“管人、管事、管资产”的方式，来规范国有资产监管主体、经营国有资产营运主体和公益性国有资产营运主体的行为，达到国有资产增值保值的目的；通过完善国有资产统计工作，

请输入您要搜索的关键词



jin 文章 jin 动态

SEARCH >>

上一篇 PREVIOUS

MORE >>

参与式影像与参与式传播

作者：韩鸿 | 1900-01-01

1999年，世界银行调查每天生活水准不足1美元的6万名贫民，影响他们发展的最大障碍是什么。回答不是食品、住房或医疗卫生，而是自我发声的渠道。[1] 如何在媒介生态的建设中，给弱势群体尤其是农村弱势群体一种声音，……

下一篇 NEXT

MORE >>

媒介管理之可持续发展战略观

作者：罗晓娜 | 2006-05-29

一、媒介与管理 媒介管理，顾名思义即是指存在于媒介领域内的管理问题。媒介是一种复杂的实体，其性质、类型及功能的定位都是随着不同的社会历史条件的改变而改变，与之对应的一切管理与营运也是应势而动。……

动态 NEWS

MORE >>

- 赵月枝教授获批长江学者讲座教 2009-10-18
- 国际青年影像季2009-2010 2009-10-18
- 2009互动电视（中国）峰会通告 2009-10-18
- 首届中国少数民族地区信息传播 2009-10-13
- 香港浸会大学第三届普利策新闻 2009-10-03

强化国有资产的财务审计评估制度。

从制度设计上说，宣传部国有资产管理办公室负有以下监管责任：

投资的项目——包括新建的基本建设项目、对企事业单位的股权投资、金融投资、购置重大固定资产和不动产等；

资产的处置——包括企事业单位股权的转让、固定资产和不动产的转让、大额企业股票及债券的处置、重大无形资产和知识产权的处置等；

企事业单位的工商登记——经营范围、经营方式、注册资本和股东结构的变更；

国有资产运营业绩的考核——包括国有资产的增值保值、资产运行质量和经营状况等；

过程的监督——资产营运过程的合法性与规范性的监督管理；

国有存量资产的核准工作——国有资产统计、财务决算和重大投资项目的审计和评估。根据企业会计准则和事业单位会计规范的要求，完善宣传系统财务数据管理软件，与国有资产统计系统对接；健全统计数据的采集报送制度，凡有国资股份的企事业单位都要运用这种软件，按产权管理关系逐级报送，使统计数据覆盖整个宣传系统，以确保统计结果的完整性与真实性；为加强对国有资产增值保值、运行质量、经营状况的分析及对国有资产营运机构进行业绩考核评价，进一步强化对财务、经营及资产运作等延伸数据的采集与分析，提供监管工作和科学决策的依据。

人事管理——根据现代企业制度的要求，采用委派董事、董事长、监事、监事长、财务总监，来贯彻国有资产出资人的意图，实施对国有资产管理。这些委派人员作为国有产权代表，根据自己的职责，定期向国有资产监督管理机构报告企业运营状况，提出相应的意见与建议。

实施对国有资产营运机构的经营责任和业绩的审核考核评价——建立科学合理的业绩评价指标体系和考核方法，加强对国有资产营运机构的经营责任审计，充分运用现代管理科学方法和社会中介机构的力量来强化国有资产监管的力度。

2、宣传系统国有资产管理体制改革的具体操作方法

在宣传系统国有资产管理体制改革的具体操作上，上海市首先把解放日报报业集团、文新报业集团、文化广播影视集团、世纪出版集团、上海文艺出版总社五个实业性集团和负责国有文化投资的精文公司作为宣传系统经营性国有资产的营运主体。由这六家机构负责对其下属的企事业单位所拥有的国有资产实施经营运作和管理。逐步将原来文广局、新闻出版局及其他宣传系统所属的企业的国有股权归入这六家宣传系统国有资产的产业营运机构中。市委宣传部通过对这六家机构进行监督管理，实施对整个宣传系统经营性国有资产的监督管理。

比如，解放日报报业集团目前有资产 亿元，以党报解放日报为核心、由新闻晨报、新闻晚报、申江服务导报、报刊文摘、I时代、房地产时报、支部生活、上海小说、职场指南、人才市场报、上海学生英文报等多家报刊组成；文汇新民联合报业集团拥有文汇报、新民晚报、SHANGHAI DAILY、东方体育日报、文汇读书周报、上海星期三、新民周刊、萌芽、文学报、新闻记者、文汇出版社、外滩画报等媒体和实业公司等；•成立于2001年4月的上海文化广播影视集团是一个以文化广播影视、传输网络、新闻网站和报刊宣传为主业，兼营旅游、宾馆、演出、会展等相关产业的文化传媒集团，总资产为148亿元。按业务范围，集团下设上海文广新闻传媒集团、上海电影（集团）公司、上海东方明珠（集团）股份有限公司、上海大剧院总公司、上海文广科技发展有限公司、上海文广实业有限公司、上海文广集团大型活动办公室、STR国际（集团）公司、上海电影资料馆等九个经营实体；作为中国第一家出版改革试点单位的上海世纪出版集团成立于1999年2月，2003年7月被列为全国文化体制改革试点单位。集团拥有上海人民出版社、少年儿童出版社、上海科学技术出版社、上海教育出版社、上海译文出版社、上海辞书出版社、上海古籍出版社、学林出版社、上海远东出版社、上海科技教育出版社、汉语大词典出版社、上海书店出版社、北京世纪文景文化传播有限公司等12家出版社及上海世纪秋雨物流公司等24家成员单位；上海文艺出版总社主要由上海文艺出版社、上海文化出版社和上海音乐出版社组成，主要从事图书及杂志出版业务。解放、文新、文广、世纪、文艺五个国有独资的实业性媒体集团既是文化产业的营运主体，有时文化产业机构的投资主体，通过自身的营运资源和控股参股的文化企业方式，以推动上海文化产业的发展。另外，精文投资有限公司作为政府独资投资公司作为上海文化产业发展项目的国有投资主体，以出资人的身份对投资项目进行管理。

其次，通过这六家机构对宣传系统的国有资产的企事业单位进行兼并、重组和整合，形成国有多元、国有控股、国有参股的国有资产运行格局。通过这六家单位对他们下属的企事业单位进行多元化投资的有限公司、混合所有制经济有限公司、股份有限公司、上市公司等形式的改制，构筑起适应市场和产业发展规律的文化发展体制和机制。发展国有多元，就是以政府推动的项目为主体，进一步完善如东方网、新汇光盘、精文置业、动漫频道等单位的国有多元投资体制，运用和整合宣传系统的国有资产资源，发展新兴的文化产业和文化建设项目。通过媒体投资主体的多元化改革，推动南媒体产业经营的多元化发展。

再次，重点推进国有控股企业的改制。在进行文化领域国有资产管理体制改革上一个比较大的动作，就是由上述五大集团和精文投资公司对上海新华发行集团有限公司和上海印刷集团有限公司进行国有多元投资的改制。2004年9月，经上海市国有资产管理委员会批准，这两家集团有限公司完成了投资主体多元化改制的第一步，成为国有多元投资企业。上海精文投资公司、解放日报集团、世纪出版集团、文艺出版总社和文广影视集团共同持有新华发行集团公司的股权，持股比例分别是36%、34%、10%、10%、10%；上海文汇新民联合报业集团、上海世纪出版集团、上海文艺出版总社、上海

精文投资有限公司成为上海印刷(集团)有限公司的新股东,持股比例分别是42%、22%、18%、18%。今后这两家企业还将通过吸引社会资本,特别是非公有资本参股,引入具有战略投资者,迈出建立混合所有制企业的第二步。目前,上海新华发行集团已在上海联合产权交易所公开挂牌,转让49%国有股份;上海印刷集团在完成评估后,也将挂牌转让部分股权。第三步,争取上市,成为上市公司。另外,文广影视集团下属的东方明珠股份有限公司和世纪出版集团下属的世纪出版股份有限公司等都将成为国有控股的混合所有制媒体企业集团。

另外,对宣传系统六家国有资产营运机构下属的属于市场竞争领域的没有进行国有控股的中小企业,采用吸纳社会资本或外资,以股权转让、增资扩股、企业并购等方式进行改制,以实现国有资产通过参股方式实现增值保值之目的。

通过上述的改革,可以进一步树立起与社会主义市场经济体制相适应的文化发展观念,消除长期以来束缚文化事业和文化产业发展的体制弊端,把发展经营性文化产业与发展公益性文化事业提高到一个新的高度,最大限度地满足人民群众日益增长的文化需求,以达到社会效益和经济效益相统一之目的;同时,通过转变政府职能,进一步完善文化事业和文化产业的宏观管理体制和微观搞活机制。

三、几个有待完善和探索解决的问题

1、监管成分的复杂性与高级管理人员选择方式上的矛盾

新闻媒体的“喉舌”功能是被放在第一位的,是政府职能部门的延伸。也就是说,新闻媒体本身是政府权力机构的一个组成部分,每一家新闻媒体就是一个有行政级别的权力单位。

由于宣传部监管传媒文化领域的国有资产是以国有企事业单位为载体的,在其所监管的国有企事业中,基本上是依行政关系划转过来的。因此,向宣传部所履行出资人责任的对象从一开始就不是市场选择的结果。这一现实决定了宣传部所行使出资人职责的国有企业成分的复杂性。与其它同时,宣传系统国有企事业的高级管理人才选择上,政治上的可靠性处于首要地位。

但是,企业经营状况的好与坏,直接取决于企业家的能力和素质。从我国国有资产经营管理体制改革的方向看,正在朝走培育和完美企业家市场的方向上发展。但是,在现行宣传系统企事业选择经营管理者方式,由于这类企事业单位具有很大的政治性,它既要肩负着执政党的政策宣传任务,同时又要肩负着国有资产保值增值的任务,这一特殊性使得很多人才不便于从市场上直接调剂,从上海目前各传媒集团的领导层看,他们无一例外地都是由政府任命的局级或副局级的官员,几乎没有来自于市场的职业经理人。所以说,这就形成了培育和完美企业家市场与企业高层从企事业内部或官员中选拔之间,存在一个矛盾。当然,这也许因为宣传系统企事业的特殊性所决定的。也就是说,肩负引导意识形态功能的传媒类企业不可能像其他实业性国有公司那样,可以从全球全社会范围内选出优秀的职业经理人。这些职业经理人必须做好自己的工作,业绩上不去,就要走人,如果出现败德等劣迹行为,就不会有人雇佣他。但是由于传媒类企业的特殊性,选择高级管理人员范围比较狭窄,很难说这些来自于或有业务背景或有政治背景的企业内部人员或官员都是最合适的经营管理人才,当然,也比较难以制定出评定他们业绩的标准。因为此传媒类企业既要讲求经济效益,同时也要讲究社会效益,万不可以经济效益代替社会效益。目前,很多违法违规害人的虚假广告多刊播在国有媒体上,靠刊播这些危害社会的虚假广告而提高经济效益的媒体,你说它是好的吗?

2、如何更好地监督宣传系统国有资产,防止产生“内部人控制”问题

由于宣传部国有资产管理办公室属于办事机构,人员较少,要想监管如此庞大的国有资产,在客观上存在一定的难度。如何防止企业管理层或政府公职人员借助权力,利用公司资源,侵害投资者权利的“内部人控制”行为是一个可能需要面对的艰巨问题。因为这一问题在国有资产经营管理中表现得更为突出,成为国有资产流失和职务犯罪的根源。所谓内部人控制,就是掌握企业资源和信息的人即“内部人”,通过利用企业资源和信息从事或建议他人从事谋取私利或满足个人欲望的行为。目前仅采用经济的、行政的、教育的和党纪等手段还不足以有效制约内部人控制,还需要加强法治,完善法规,才能有效制约内部人控制。西方国家反内部人控制上采取的一种比较通行做法,就是主观推定及主观推定的抗辩,坚持过错推定与允许合理抗辩,并辅之以举证责任的倒置,这对于降低原告诉讼成本、减轻我国国有资产监管部门的举证责任负担、有力打击内部人控制具有重要的意义。

另外,采用公开性原则,加强国有资产监管的有效性。一个比较可行的做法就是提高国有资产运营机构的经营状况的透明度,对这些国有企事业单位的经营状况进行必要的公开。媒体监督、公众监督和中介机构监督都是重要且有效的方式,要让任何违规行为付出很高的成本与代价。

3、如何建立国有资产监管者与被监管者之间意见冲突时的解决机制

由于国有资产监管者与被监管者之间不可避免地存在意见相左的问题,仅仅依靠行政命令手段,有时候难以取得令人满意的效果,也不利于国有资产的增值保值。因此,笔者认为有必要建立起一个不存在利益关系的专家委员会来加以协调。

比如,日本国有资产的管理机构按照其特点分为执行机构、咨询机构和监督机构构成。其中,执行机构是完成国有资产管理事务的行政机构,咨询机构是国有资产管理的咨询机关,如该国有资产中央审议会,由大学教授、研究员、产业界、法曹、证券监管、保险公司经理人、不动产行业协会等多方利益代表者组成,其中,大学教授人数最多,分别来自政治学、法学、经济学、管理学、社会学、文化学、教育学等多学科领域。审议会除了具有对财务大臣以及财务局局长

等所提出的咨询事项进行调查审议、回答的职能以外，还有政策建议职能。监督机构由国会、会计检查院和总务省构成。国会是日本最高权力机关，拥有国家行政的调查权以及在法律上决定审议事项的权利；会计检查院负责每年对国有资产的收付进行会计检查；总务省负责监察行政机构业务的实施状况并予以指导。在执行机构中，根据管理事务的层次不同，又进一步分为国有资产的综合管理机构、行政资产管理机构和普通资产管理及处理机构。

（原文为2005年上海文化发展蓝皮书：文化体制改革与上海文化建设，王文英、蒯大申主编，上海社会科学院出版社，2005）

（责任编辑：）

收藏本文

！ 打印本页 ！ 关闭窗口 ！

读者留言

用户名: * 密码: (游客)请在用户名处输入化名，无需密码

邮箱: * 游客发言需提交邮箱

效验码: * 请输入: 4637

发表评论 评论内容: 不能超过250字, 需审核后才会公布, 请自觉遵守互联网相关政策法规。

[▲ 返回首页](#)

[传媒资讯网](#) | [传媒学术网](#) | [传媒考研网](#) | [传媒博客](#) | [传媒社区](#) | [传媒书店](#)

| [关于我们](#) | [会员注册](#) | [交换链接](#) | [联系我们](#) | [法律声明](#) | [广告服务](#) |



© 2001-2009中华传媒网版权所有 京ICP061016

Copyright © 2001-2009 MediaChina.net All Rights Reserved