

# 国有出版传媒企业不动产经营管理合规风险及应对策略

蔡银锄

(重庆出版集团,重庆 400000)

**摘要:**新的反腐败形势对国有出版传媒企业经营管理提出了更高要求,其中不动产的合规经营管理成为经营者关注的重点。本文力求从总体上把握当前国有出版传媒企业不动产经营管理现状,从企业治理角度分析国有出版传媒企业不动产经营管理中存在的合规风险,并探索行之有效的解决对策。

**关键词:**国有出版传媒企业;不动产;合规管理

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2022.17.143

出版传媒企业作为国有文化企业的重要组成部分,肩负实现社会效益和经济效益的双重任务。全国各大出版传媒企业拥有数量多、规模大的不动产资源,如各省市区县的新华书店往往位于本地区的黄金中心区域,印刷厂拥有大面积的厂房和办公用房等。十八大以来,党和国家对国有资产合规管理提出更高要求,从近年来查处的违纪违法案例统计分析,国有不动产的经营管理已成为廉洁风险的重点领域,国有出版传媒企业对此应引以为戒、及早防范。本文旨在通过对国有出版传媒企业不动产管理运营状况的分析梳理,发现并解决其不动产管理中普遍存在的合规风险,以全面提升国有不动产管理水平,通过规范运营增强企业的核心竞争力,确保出版传媒企业国有资产安全,更好实现国有资产保值增值。

## 1 国有出版传媒企业不动产管理的主要形式

全国除国家和部委属出版传媒集团外,各直辖市、省均有一家出版传媒集团,这些国有出版传媒企业由多家出版社、新华书店及其下属印刷厂组建而成。很多国有出版社、新华书店和印刷厂在建国之初即创办设立,其办公经营地均位于城市中心区域,土地价值较高。随着城市建设扩容,很多国有出版传媒集团和其下属出版社、新华书店、印刷厂等出于改善办公经营环境或盘活优质不动产资产的考虑,多搬迁至城市新区,原老办公经营房产或进行拆迁安置,或用于出租收取租金收益。土地置换和房屋出租是当前大部分国有出版传媒企业在处置管理不动产时采取的两类主要方式。在具体的经营管理中,不同的国有出版传媒企业往往会先根据不动产资产状态进行梳理分类,按照资产的不同类别采取不同的经营管理办法,通过引入市场化运作方式,确保资产的保值、增值。具体处理方式主要有以下四种:

(1)面向市场招租。国有出版传媒企业的不动产资产一般以商业、工业类大宗非住宅房地产为主,面向市场招租寻求较为稳定的租金收益,使闲置房屋得到有效利用,

是当前各国有出版传媒企业不动产运营管理的主要方式。

(2)公开出售闲置资产。对于长期闲置、无改造提升空间、权属完善的房产,经过核实、评估等前期工作,在上级监管部门审批同意和监督下,委托拍卖公司或公开招标,对闲置资产进行公开出售。通过资产转让盘活闲置资产,可以提高资产的总体质量。

(3)改变不动产用途。有的国有出版传媒企业在多元化发展中涉猎房地产开发,对于因城市规划要求或多次产业调整而不再作为生产使用的土地资产,利用政策支持改变土地使用权或用途,以最大限度地提高土地资产的利用强度,发挥土地资产的利用效率,延长土地资产的生命周期,实现土地价值最大化。

(4)不动产证券化。在企业持有大量价值高、收益持续稳定的不动产项目的情况下,有的国有出版传媒企业通过以不动产为对象或与不动产有关的债券作担保发行股票、债券、基金等证券,再以有价证券形式从市场筹集资金,分散投资风险,同时通过专业化运营提高不动产的盈利水平。

## 2 国有出版传媒企业不动产管理存在的主要合规风险

国有出版传媒企业所属的不动产不仅数量较大、价值高,对这些不动产进行实际运营、管理、使用的情况也千差万别,监管难度较大。加之国有出版传媒企业缺乏专业人才和相关管理经验,在不动产经营管理中存在不少瑕疵,容易造成国有资产流失。通过对相关案例的综合分析,结合国有出版传媒企业不动产经营管理实际,可以发现国有不动产经营管理合规风险主要集中在以下四个环节:

(1)不动产价值被低估。受会计准则影响,企业根据成本记录不动产价值,资产负债表反映的仅仅是不动产的账面价值,但不动产的实际价值随市场波动的幅度很大,经常会偏离账面价值,致使有的国有出版传媒企业自用不动产的市场价值难以得到充分反映。如国有出版传媒企业中

占有较多不动产资产的新华书店、印刷厂等成立时间早,不动产的计量方法主要为历史成本法,即按不动产取得时的实际成本计价,账面价值一直未进行调整。在不动产价值大幅升值的情况下,这些不动产的价值容易被低估,企业在进行不动产出售、置换时存在国有资产流失的风险。

(2)存在账外不动产。部分国有出版传媒企业及下属单位,在历经几十年的上划、两分、上市、整体改制等多次改革重组后,有的不动产登记中记载的权利主体已经不存在或不再经营,造成登记的所有权人、使用人与实际使用人、管理人不一致;有的不动产未办理产权证,产权不清晰;房产未入账的情况也一定程度存在。不动产权证是国有企业拥有不动产所有权的法律凭证,是行使占有、使用、处置、收益的依据,但国有不动产未纳入规范的产权管理,甚至出现权证被第三方办理的情况,导致国有出版传媒企业自身的权益被不法主体侵害,形成产权纠纷。

(3)制度体系不够健全。对国有企业所有的不动产的运营管理一直被视为企业自主经营范畴,国家相关监管部门的监管力度较弱,配套的监管法规不够完善。近两年,国家相关监管部门开始重视对国有不动产的监管,国家和地方国资委陆续出台包括国有不动产在内的企业国有资产评估管理办法和实施细则,维护国有资产出资人合法权益,防止国有资产流失。但包括国有出版传媒企业在内的很多文化企业在2000年后才陆续由事业单位转制为企业,各地文化企业国有资产管理部门也是近几年才逐渐成立,针对文化企业行业特点的监管还在不断探索完善,对文化企业不动产的监管制度尚未出台,加之部分国有出版传媒企业内部也没有制定完善的管理制度,已有制度标准的约束性、针对性、实操性、时效性有待增强,不动产管理工作比较粗放。

(4)制度执行不够到位。部分国有出版传媒企业领导对不动产管理的重要性认识不足,将其简单化为“收租金”,对不动产主动管理、精细化管理意识不强。有的企业不动产管理机构不健全,专职管理人员配套不足,缺乏专业知识,不动产管理较粗放。有的企业未履行严格的集体决策和报批程序,“三重一大”决策程序和重大事项报告程序有瑕疵。有的转让不动产前对资产评估不充分,转让价低于市场价。有的企业低价出租不动产,未根据房屋、土地所在地段、租赁市场行情、银行利率等因素合理确定租金。有的企业档案管理不严,在人员调动、变更后,相关资料流失严重,特别是各种许可证、资产权属证明、租赁合同等文件,遗失后基本无法补救,企业利益不能受到国家相关法律保护,存在法律风险。

### 3 国有出版传媒企业不动产合规管理的意义

企业对不动产进行处置,如果没有确切证据证明双方经办人员有“恶意串通,损害国家、集体或者第三者利益”行为,企业内部人员的失职失责无法否定合同的效力,虽然能对相关责任人进行惩处,但给企业造成的经济损失

却无法挽回。因此,国有出版传媒企业开展不动产合规管理具有重大的现实意义。

合规管理是通过建立相关制度,运用科学合理的办法对合规风险进行有效识别、评估、监控和报告,建立良好合规文化,确保企业各项业务活动符合法律法规、相关准则和规范的动态管理过程。合规管理不但可以预防和发现潜在的运营风险,而且对于已发现的违规行为或事件,通过实施一系列补救措施,能够帮助企业避免或降低重大经济损失,还能帮助企业实施透明化和高效率的业务管理,在内部营造良好的合规文化,在纷繁复杂的大环境中合理约束管理参与者的日常行为,防范违纪违规行为发生。

(1)增强规矩意识,避免决策失误。企业不动产合规经营管理,不仅强调相关部门工作人员的行为必须符合规范管理的要求,而且强调领导的行为也一定要符合规范管理的约束。领导行为能力的一个重要方面是决策,决策失误带来的影响是长期的,损失是重大的。因此,只有领导的行为合规,才能有效地防止决策失误。

(2)规避潜在风险,提高预警能力。随着国有出版传媒企业不断扩大大多元化经营规模,不少集团纷纷涉足房地产开发运营业务,加之原有的不动产资产,企业不动产总量逐渐增加,各种不确定因素也随之增多,进而增大了不动产经营管理的风险系数。合规管理作为一种企业治理方式,具备导向功能、协调功能、凝聚功能和激励功能,可以有效促成各方明确责任、密切协作,主动识别并规避潜在风险,提高预警能力,从而尽可能降低风险发生的概率或减少风险发生后的损失。

(3)完善制度监督,防止违规操作。制度监督是否完善关系着不动产合规经营管理层次与水平的高低。业务层面上,岗位制度是否合规、操作流程是否完备、岗位职责是否明确;监督层面上,是否做到事前、事中、事后全程动态跟踪,是否客观公正地公示监督结果,是否采取有效措施整改违规行为或弥补损失;考核层面上,绩效考核机制是否完善,激励措施是否到位,惩罚措施是否有效,等等,以上方面均属于不动产合规经营管理的重要内容。可见,对不动产实施合规经营管理,有助于完善制度监督,防止违法违规操作。

(4)成立抗辩事由,切割企业责任。企业建立合规机制,在面对法律纠纷时,本身就可以成为一种重要的抗辩事由。例如,企业为预防不动产处置中的合规风险,颁布了专项合规政策和员工行为准则,明确告知了员工行为边界范围,对违法违规行为提出了明确的禁止性要求,并建立了惩戒性制度,当决策者或经办人员违反这些政策和行为准则,给企业带来合同纠纷时,企业能更清晰地证明经办人员有“恶意串通,损害国家、集体或者第三者利益”的违法犯罪行为,有效地将企业责任与员工责任加以切割,从而否定合同效力,避免企业遭受损失。

### 4 国有出版传媒企业不动产合规管理的对策建议

合规经营管理可以有效避免或降低不动产经营的经济损失,确保其安全性、完整性,提升企业投资质效,体现了不可估量的隐形价值。但是,合规管理的价值并非孤立存在,它的实现依赖于有效的合规管理体系,只有建立健全不动产合规经营管理体系,才能将合规管理的价值发挥到最大。

在当前“严监督”的大形势下,国有出版传媒企业需要对不动产资产实施精细化管理,从风险识别、制度架构、监督体系以及企业文化四个维度打造不动产合规管理体系,促进合规建设。

(1)强化风险识别,明确防控对象。准确识别合规风险,是合规管理各项业务能否正常开展的基础,决定了企业能否实现不动产经营管理业务的安全、稳健和可持续发展目标。以国有出版传媒企业最常见的不动产管理方式“房屋租赁”为例,通过分解项目实施过程活动,梳理可能涉及的业务内容、相关岗位,按照“八项权力”识别模型识别权力清单,找到合规风险:一是不动产资产清理评估,重点是摸清家底、明晰产权,寻找第三方中介机构进行资产评估。二是对租赁活动进行规划,包括开展市场调研、寻找租赁信息发布平台、编制租赁营销活动费用预算等。三是实施租赁招标和合同签订,确定承租对象,完善法律手续。四是承租期间对房屋状况进行定期检查,及时发现承租方的违约行为。这四个最容易引发违规行为的就是资产评估、租赁招标两个环节,隐藏的合规风险一旦发生将影响企业合规目标实现。

(2)建设制度架构,实现规范管理。着眼于前期风险识别中查找的风险点,着眼于提高经济效率和经营管理水平,按照适应性、全面性、系统性、实效性原则,全面梳理国务院、相关部委不动产登记制度和经营管理相关规章制度,持续关注相关领域的最新动态,加强政策法规对接落实。加强顶层设计,设置专门的不动产管理部门,构建不动产管理部门归口管理、业务部门职能监督、纪检部门程序监督的监管格局。建立健全对不动产类别的界定、规划、方案选择、开发和处置管理、资本运作等系列活动的内部控制管理制度,细化资产评估、登记、招标、考核等流程,针对不同经营业态的不动产资产分别制定具体制度,实施有效管理,切实加强和规范国有不动产资产运营管理。

(3)建立监督体系,实施全面监督。为使合规管理真正发挥作用,就必须建立监督体系,引入监督机制,对合规管理运作环节、过程进行监视、督促和管理,使其结果能达到预定目标。不动产归口管理部门通过内部业务流程和控制措施,实现有效自我合规控制,可以视为企业合规管理体系中的第一道防线。集团审批监管部门、纪检监察等职能部门在事前、事中实施专业化合规管理可视作合规管理体系中的第二道防线。内部审计是合规管理体系中的第三级防御,通过查找存在的合规漏洞和不合规事件,实现合规管理制度的内部落实。外部审计是合规管理体系的第四级

防御,外部审计师在执行年度法定审计时对不动产经营管理结构整体内控体系进行测试和评估,其中包括对合规体系的评估。此外,集团上级监管部门、国家审计机构等政府相关部门对企业不动产经营管理的例行或临时审计也涉及对合规体系中存在问题的检视,这些独立的第三方审计可对企业因违规造成的经济损失和声誉影响起到积极的防御作用。

(4)建设文化环境,强化合规理念。高效的合规文化需要得到企业全体员工发自内心的真正认同,这是合规文化的核心,包括持续性的员工行为规范教育和培训工作机制,强化“诚实、守信、正直”等职业道德价值引导和“从高层做起”“人人有责”“主动内控合规”的行为约束。同时,合规文化的塑造还在于制度执行要得到有效保障,通过违规惩罚、奖惩分明的正向激励约束机制,使合规制度得到有效落实。一个有效的约束机制,关键是强化不动产管理绩效评估,科学设立绩效评价指标体系,立足资产运营效率与效益,以工作效率、管理效益、资产安全、服务态度、职能管理等为重点内容,对不动产管理事项、资产使用效果、履职尽责情况等进行全面考核;加强考核结果运用,将考核结果作为先进部门、先进个人表彰的重要依据,对考核不合规、整改不力的部门和个人予以通报、处理,使考核真正成为推动国有不动产管理、提升管理效率的“指挥棒”。

## 5 结束语

不动产是国有出版传媒企业的重要战略资源,成为企业在人力资源、资金、技术和信息之后的第五个战略资源,盘活不动产资源对国有出版传媒企业具有重要的战略意义。国有出版传媒企业要着眼长远,综合考虑企业利益格局、政策规则、劳动关系等多方面因素,把合规经营与国家法律法规、日常考核、有序运转等方面联系起来,建立一套完整的、与不动产属性相适应的管理方式和手段,使企业在顺利达成经营目标的前提下,实现企业总收益最大化。

## 参考文献

- [1]陈瑞华.企业合规的基本理论[M].法律出版社,2020.
- [2]陈瑞华.国有企业的合规管理问题[J].中国律师,2019(7).
- [3]王志乐.企业合规管理操作指南[M].中国法制出版社,2017.
- [4]张戢.浅谈出版企业国有资产管理[J].办公室业务,2021(11).

作者简介:蔡银锄(1976-),女,四川南充人,汉族,硕士研究生,高级经济师,研究方向:国有企业内部控制体系建设与监督。