

我国传媒治理结构的理论渊源与创新

石义彬, 周 劲

(武汉大学 新闻与传播学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 石义彬(1955-), 男, 湖北随州人, 武汉大学新闻与传播学院新闻系教授, 博士生导师, 主要从事传播学理论研究; 周 劲(1968-), 男, 江苏铜山人, 武汉大学新闻与传播学院新闻系博士生, 主要从事媒介理论研究。

[摘 要] 当前的传媒治理结构是政府单边主导的事业法人治理结构和半行政化的企业行为, 传媒治理结构的制度创新要在“政治”逻辑和“资本”逻辑的双重主导下进行, 即在转制改革的前提下建立和完善一套基本的传媒在市场经济条件下生存发展的规则, 同时把传媒视为一个市场性契约组织, 达到外部治理和内部治理的有效统一。

[关键词] 传媒治理; 制度创新; 委托—代理; 法人治理结构

[中图分类号] G210 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2006)02-0240-05

一、传媒治理结构产生的理论渊源

(一) 传媒的委托—代理问题

传媒具有两重委托关系: 一是国家与传媒之间, 二是传媒管理层与员工之间。

传媒的所有者是国家, 政府作为国家的代表, 是传媒的最终委托人, 拥有传媒的所有权, 政府理应监督传媒管理层, 防止代理人偏离委托人的目标利益, 但作为一个政治组织, 它由具体的政府官员组成, 这些人的具体行为可能与政府的一般行为不一致, 从而存在对传媒的监督失误。加之政府远离传媒之外, 两者间形成了层层委托代理关系, 这种代理关系的委托人较多, 委托代理链较长, 造成了传媒委托人无法完全监控代理人行为, 于是产生了传媒代理人的机会主义行为。

传媒内部委托代理关系也很复杂, 决策层与执行层、各个部门之间常常发生道德风险(违背委托人目标的代理人逆向选择), 而且, 各级代理者为促进自己目标的实现, 必然会给下一级代理者施加和其目标相适应的约束和激励机制, 造成下一级代理目标与初级委托人目标的差距越来越大, 引发较高的代理成本。

在传媒的这两重委托代理关系中, 由于委托人和代理人具有各自不同的利益, 前者追求正确的舆论导向的公共利益, 后者追求集体和个人的利益, 因而在代理行为中, 当代理人追求自己利益时, 就有可能造成对委托人利益的损害, 由于产生了传媒的委托——代理问题。委托人和代理人都知道潜在的扭曲, 同时也知道需要协调不同的激励作用及建立治理结构来填补漏洞, 纠正错误和更有效地适应意外干扰。为了降低代理成本, 解决代理问题, 委托人必须设立一套有效的制衡机制来规范和约束代理人的行为, 用激励机制来激发传媒管理层和员工的积极性, 这套机制就是传媒的治理结构。这也是公司治理结构

产生的经济学背景,用张维迎教授的话来说,“公司治理结构就是这样一种解决股份公司内部各种代理问题的机制。它规定着企业内部不同要素所有者的关系,特别是通过显性和隐性的合同对剩余索取权和控制权进行分配,从而影响企业家和资本家的关系。”^[1] (第106页)

(二)传媒组织中的信息不对称

在传媒的委托代理关系中,代理人掌握的信息总比委托人多,从而使委托代理处于不对等的竞争地位,这种信息不对称主要表现在以下几方面:政府与传媒之间、广告商与传媒之间、读者与传媒之间、传媒管理层与员工之间等。

在政府与传媒之间,由于政治制度上的单一制,媒介的国有制及制度变迁的强制性,使中央政府在制定规制时独揽大权,没有或很少顾及地方具体情况,政府在决策时缺乏调研,规制的出台没有经过必要的民主决策过程,而各级地方政府和媒介在行政上隶属中央政府,在执行决策中出现怪现象:文件上口头上坚决贯彻中央政策,背后却为自己谋福利,在信息反馈时一味迎合上层意志,报喜不报忧,传达符合上级意向但不符合实际情况的信息。

报纸发行量和电视收视率具有较高的经济价值,传媒为了自身利益的需要,经常高报发行量和收视率,造成了传媒与广告商、读者之间的信息不对称。

信息的不对称经常使传媒的决策出现失误,而信息的收集是要付出成本的,因而就需要通过传媒治理结构的设计规范和引导代理人的行为,以减少信息成本,避免由于信息缺乏而导致的失误,同时对经理层进行监督、激励、约束,以实现决策的科学化。

(三)传媒团队生产的“搭便车”现象

阿尔钦和德姆塞茨的团队生产理论认为,企业的实质是一种“团队生产方式”,团队中的成员通过相互协作共同完成生产。由于最终的生产成果是一种共同努力的结果,每个人的贡献不可能得到精确的测量,因而也就不可能按每个人的真实贡献去分配,从而就会产生“搭便车”的行为。这种行为将使团队的成员缺乏努力工作的积极性,造成生产效率的降低。

由于传媒是知识密集型的产业,对知识型员工的短期工作绩效进行考核是非常困难的,因为他们的贡献是创造性的,难以直接计量。同时,传媒生产的不是标准化产品,每天都要根据政府和受众的要求进行创新,还要承担社会责任。一篇稿件好坏,政府和读者的判断标准是不一样的,采编人员付出同样的劳动,产生的贡献可能大不一样,因而传媒也就没法按各人的真实贡献来分配,从而造成“一等记者傍大款,二等记者拉广告,三等记者写好稿”的普遍现象。再者,由于传媒是事业单位,不同程度地存在“大锅饭”的现象,谁多做谁多承担成本,但收益却是大家共享,所以谁都想免费搭车,在这种情况下,员工可以很容易地追求自己的目标。为了消除或减少传媒的这种“搭便车”行为,需要有能够占有剩余索取权的监督者通过传媒治理结构的设计来监督和规制其他成员的行为。

(四)传媒不完全合约的存在

Grossman和Hart的“不完全合同理论”也是传媒治理结构产生的缘由,Hart认为:在一个复杂的不可预测的世界中,人们很难把各种可能发生的情况都考虑到,即使考虑到了,缔约双方也很难达成协议,而且在出现纠纷时,缔约双方也很难让外部权威(比如法院)明确理解并强制执行合同,所以人们缔结的是“不完全合同”,这样代理问题就无法通过事先规定一切的合同来解决。

我国的传媒在产权所有者缺位的情况下,导致了产权的模糊性,加上传媒信息不对称的存在,都会造成典型的合同不完全情况,由于合同不可能预测到所有情况的出现,即合同总是有不完备性,使传媒管理层总会发现偷懒的机会,从而产生了道德风险,即无法用合同来阻止的代理人自利行为。而传媒治理结构就是要解决这个问题。换句话说,传媒治理结构可以看作是一种对没有在初始合同中明确规定的确定事项进行决策的机制,从而使传媒避免了违约、纠纷、诉讼、重新谈判等很高的交易成本,其核心便是剩余控制权的分配。

二、传媒治理结构的现实形态及缺陷

改革开放以前,传媒的治理结构是政府控制结构,治理中枢是超强的政治控制。其特点是以国家行政机构为逻辑起点和归属,由行政机构和行政机制构成,具有高度政治化的色彩,属于命令——服从式的单向关系。改革开放后,传媒实行“事业单位企业化管理”,采取的是政府单边主导的事业法人治理结构和半行政化的企业行为,治理结构是典型的行政型治理,它最大的特点就是政事不分、政企不分,传媒治理行为行政化。国家作为全民的代表拥有对传媒国有资产的所有权,同时还掌握着传媒的宣传控制权和国有资产的经营权,这种三权不分导致了政府作为传媒管理者的职能与国有资产所有者的职能并存,传媒管理的行政职能与传媒治理的经济职能并存,带来了传媒治理行为的行政化。传媒治理结构受到客观制度环境和传统计划模式的影响和制约,具有较大的缺陷。

(一)产权方面的缺陷

新制度经济学创始人科斯认为:“产权是一种通过社会强制而实现的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利。”传媒的事业性质导致了传媒委托者和代理者之间的关系不是以产权为纽带形成的互为约束关系,而是一种行政上下级的软约束关系,造成委托者与代理者对产权的责、权、利不明确。一方面,传媒资产归国家所有,所有权明确,但另一方面,政府没有专门的机构对传媒的国有资产进行监管和考核,传媒的产权又是模糊的。此外,我国传媒实行的是多头管理、行业所属、部门所有、条块分割的四级办报、四级办台体制。传媒主办主管单位均为党政部门、群众团体,本身对国有资产就没有合法的所有权、支配权和经营权,更谈不上对传媒进行资产管理。多头管理产生多种行政目标,而产权所有者的目标反而无人负责。由于传媒多个管理机关均不是投资受益人,传媒也就缺乏投资者监督,造成经济学上的“所有者缺位”现象,从而导致了传媒的产权不清,导致传媒产权无法正常流动,更无法通过资本运营实现传媒资产的优化配置、产权重组和集团发展。

(二)传媒剩余索取权与控制权的错位

按照现代企业理论,委托人因出资而对企业行为承担一定的风险,因承担风险而对企业经营者具有监督权。有效率的企业所有权应该是剩余索取权与剩余控制权相统一相匹配的,控制权一般表现为监督权和投票权。长期以来,国家对传媒实行严格的控制,但这只是对宣传导向的控制,对国有资产保值增值却没有要求。传媒产权的所有者国资委并不拥有经济学意义上的所有者权力,传媒的直接领导是各级宣传部门,宣传部门代表国家对传媒不考核利润指标和经济指标,因此,国家几乎放弃了作为传媒所有者享受剩余索取权的权利。如果剩余索取权与剩余控制权不统一,传媒委托人不享有剩余索取权,委托人也就没有动力去监督传媒,国家的所有权也就变成了“廉价投票权”,各层委托人反而会被俘虏,与代理人结成利益共同体。一些不具有经营才能的人通过贿赂拥有投票权的人来取得经营者的位置,却又不承担经营风险,这势必导致传媒效率的下降。

对于传媒而言,“产权公有的硬约束决定了尽管经营者掌握企业的实际控制权但却无缘分享企业的剩余索取权。由于产权原因,国企内部剩余索取权与控制权的匹配在各个层面上都是错位的,并且,由于产权的相对锁定而无法通过产权的调整实现剩余索取权与控制权的重新整合。”^[2](第32页)由于传媒经营者只能享受控制权收益(这种控制权又不可以交易),没有合法的剩余索取权,所以,争夺控制权收益成了传媒经营者追求的主要目标。这种“争夺”是集团内耗问题、集团与主管部门之间寻租活动出现的根源。

(三)传媒市场的不完善

传媒市场是一个垄断市场,它既具有计划经济体制下国家垄断的特点,依靠行政组织和行政手段来推动垄断的形成和运作,又融进了市场经济体制下市场垄断的某些成分,依托目前尚不完善的市场机制来操纵垄断。因此,传媒的很多市场行为是在行政场合下进行的,导致了传媒市场治理机制的缺失,传

媒业也形成了森严的行政壁垒和区域市场壁垒,传媒资源无法通过市场实现优化配置。各级地方党委和政府的属地管理使传媒无法确定其扩张的边界,其市场范围的扩张局限于行政区域内。由于传媒产权市场的缺失,政府在国家所有权承担无限责任的前提下无法行使“用脚投票”,对于传媒更难以采取破产策略,更加剧了传媒低效率的状况。

(四)内部人控制严重

所谓“内部人控制”,就是产业组织的管理和运营全部由少数高层管理人员控制,乃至暗箱操作,利益由其分享,政府对它的管理名存实亡。费方域认为,国企改革过程中出现的内部人控制,主要表现在:过分的在职消费、信息披露不规范、短期行为、工资、奖金、福利增长过快等。长期以来,我国传媒大都未能设置一整套有效的内控架构,内部治理结构十分简单,传媒大多是社长(台长)、总编辑、党委书记一人兼任,缺少必要的监督机制。所有者与经营者的目标不一致,传媒经营者的权利相对较大,容易出现“内部人控制”问题。传媒的内部人控制现象不仅来源于产权约束的弱化,还来源于传媒本身的行政性授权方式和行政性权力运作方式所形成的政事不分、政企不分。这种控制是“行政干预下的内部人控制”,正因为政府对传媒干预过多,传媒才会向政府隐瞒或虚报信息,而政府与传媒之间的代理链过长及政府的非现场决策,使这种隐瞒和控制成为可能。

(五)激励监督机制的缺乏

传媒效率来自于有效的监督及代理人能够自律。对传媒实施有效监督的是政府和员工。对政府来说,有监督的动力,但严重的信息不对称往往导致监督失败,加之委托人和代理人合谋造成了政府“廉价投票权”现象,使政府的有效监督难以到位。而传媒员工身处传媒内部,只要福利待遇搞得,他们是不会全力也无法监督领导的。因此,缺乏内部监督机制往往造成传媒管理者“自己监督自己”的局面。“更严重的是,由于不对称信息及约束软化,一味地采取放权式激励造成了现有经营者的权利无约束,独裁决策下的不稳定性及主观随意性在所难免,企业内腐败也难以根除。”^[3](第28页)

三、转制改革下传媒治理结构的创新

当前进行的转制改革是一场制度环境创新。2003年党的十六届三中全会对文化体制改革提出了总的要求。国家有关部门在2004年传媒试点改革的基础上,对2005年新闻出版单位转制改革进行了部署,分两类进行:一类是推动经营性新闻出版事业单位转企改制,完善法人治理结构,建立规范的现代企业制度,有条件的要进一步加快产权制度改革,实现投资主体多元化。另一类是党报、党刊和社会公益性较强的出版社,由国家主办,实行新闻事业体制,实行宣传业务和经营业务两分开;实行企事分开后,把从事事业体制中剥离出来的广告、印刷、发行、传输部分和其他产业,转制为企业,面向市场,搞好经营,为壮大主业服务。转制改革的目的是重塑传媒市场主体地位,通过授权经营使传媒成为市场主体,这是一场传媒制度环境的创新。

传媒制度环境创新就是要建立和完善一套基本的传媒在市场经济条件下生存发展的游戏规则。这个游戏规则就是要把传媒视为一个市场性契约组织,构建的是一个政府和传媒能够双向沟通的符合市场经济要求的契约型治理制度,它应该包括以下内容:一是规范传媒市场主体及其活动的准则,包括传媒的产权明晰,责、权、利的有机统一等;二是规范政府干预市场行为的准则,通过法律和经济的手段进行管制;三是规范市场运行过程的规则,包括传媒市场准入和退出的规则,价格由供求关系自由决定的规则,禁止垄断的规则,保持市场行为正当化、市场竞争公正化的规则等。

在制度环境创新的基础上,传媒治理结构要达到外部治理和内部治理的有效统一。外部治理包括政府治理、市场治理和社会治理。政府治理即政府出于舆论导向和公共利益的需要对传媒实现的管制,市场治理包含了传媒产品市场、广告市场、发行市场、资本市场和劳动市场对传媒的治理,而社会治理则是社区、中介组织、社会文化对传媒的治理。内部治理就是通常讲的法人治理结构,它受政府和市场的

双重影响,同时又反作用于制度环境和外部治理结构。一般来说,常见的公司内部治理结构有股东大会、董事会、监事会及经理层。程序则体现为表决程序、利益分配程序、人事任免程序等。传媒内部治理要复杂得多,以经营性传媒为例(公益性传媒可逐步过渡),传媒集团改制成企业后,董事会、监事会、经理会作为传媒的主体治理系统,党委会和编委会作为传媒的辅助治理系统。党委会与董事会职能分开,党政分开,两套班子两块牌子。传媒作为国有独资公司董事长由政府任命,董事会是传媒的最高权力机构和决策机构,董事长是法人代表。党委会由上级党委任命,行使舆论导向权、重要人事权,宏观上监督董事会,不参与经营决策。编委会是党委会领导下的专门委员会,对传媒集团的宣传负责。监事会是国资委下派传媒的机构,对国有资产的保值增值和经营管理进行监督。经理会中总编辑人选由党委会和董事会决定,总经理人选由董事会决定,五会之间的权、责、利明确,各司其职,实行决策层、管理层、监督层相互制约的领导体制,从而构成了经营性传媒“双重逻辑下主体加辅助的治理模式”,即“3+2”模式。

综上所述,不同的制度环境演化出不同的治理结构,“任何一种现有的公司内部治理模式都不能无条件地应用于所有的公司经营环境中,也没有一种包医百病的监督机制可以单独起作用,公司内部治理结构的方式,依一个经济中技术条件、规模经济和法律框架的差别而异,也有路径相依的由来关系。”^[4](第 83 页)因此,治理结构内生于赖以存在的制度环境,同时也处于不断创新之中,只有当传媒制度环境的约束条件有了较大的改变,传媒治理结构才能逐步完善,对于传媒而言,这是一项长期的系统工程,需要国家、传媒、社会力量的共同努力。

[参 考 文 献]

- [1] 张维迎. 企业理论和中国企业改革[M]. 北京: 北京大学出版社, 1999.
- [2] 于军威. 产权、超产权论与国企治理改善的路径选择[J]. 经济体制改革, 2003, (3).
- [3] 杨瑞龙, 等. 论转轨时期国有企业治理结构创新战略的选择[J]. 经济理论与经济管理, 1997, (6).
- [4] 林毅夫, 等. 充分信息与国有企业改革[M]. 上海: 上海人民出版社、上海三联书店, 1997.

(责任编辑 车 英 于华东)

Theoretical Background and System Innovation of Media Management Structure

SHI Yibin, ZHOU Jin

(School of Journalism & Communication, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: SHI Yibin (1955-), male, Professor & Doctoral supervisor, School of Journalism & Communication, Wuhan University, majoring in communication; ZHOU Jin (1968-), male, Doctoral candidate, School of Journalism & communication, Wuhan University, majoring in media theory.

Abstract: The current media management system is the legal—person management structure; an institution that is both under the leadership of the government and operating as a business enterprise. The system innovation of the media management structure is to be actualized under the double guidance of “political logic” and “capital logic”.

Key words: media management; system innovation; entrustment and agency; legal—person management; structure