

[文章编号] 1671-881X(2010)06-0756-04

文化体制改革背景下报业的改革发展与未来取向

冉 华 李 明

[摘 要] 文化体制改革启动了报业集团新一轮的改革,在文化体制改革公益性文化事业和经营性文化产业“两分开”的制度设计之下,实现公益性报纸事业与经营性报纸产业“两分开”是报业改革的最终目标。尽管国家何时具体推进“两分开”尚无法预测,但这一终极目标是不可改变的。经营性传媒与公益性传媒是对大众媒介社会属性与功能的基本体认,在此基础上,重视公共性传媒、公共性报纸的发展,构建合理的传媒结构,充分保障公众利益,应当是今后的报业体制改革为之努力的方向。

[关键词] 报业;体制改革;公共媒体

[中图分类号] G210 [文献标识码] A

包括传媒在内的文化体制改革试点工作在 2003 年已全面铺开,这是国家的重大文化发展战略和经济发展战略。中央希望在社会主义市场经济的总体框架下,其最终实现公益性文化事业和经营性文化产业的“两分开”。因此,中国传媒应在文化体制改革的总体设计下,寻求符合自身逻辑的发展趋向,科学地选择和安排“两分开”的改革路径。基于这一原则,我们对于中国传媒尤其是中国报业的改革现状应做出客观准确的把握,并在此基础上对文化体制改革背景下报业的未来发展作出思考。

一、文化体制改革启动报业集团新一轮改革

中国报业 30 年的发展,历经三次重大的改革和制度安排。1978 年,“事业单位企业化管理”的制度安排催生了我国的报纸产业,成就了新时期中国报业的第一次重大改革。1996 年开始的报业集团化发展则在产业化的基础上促进了报业的整合,提升了报业的整体实力。这两次重大的制度变迁,是报业出于对资本的渴求和规模效益的追求而不断地突破制度限制的过程,都是一种自下而上的诱致性制度变迁。2003 年,文化体制改革试点工作全面铺开,同时启动报业集团新一轮改革。与前两次报业改革不同的是,文化体制改革总体框架设计之下的公益性报纸事业与经营性报纸产业“两分开”的制度安排是一次自上而下的改革和制度变迁。

文化体制改革试点政策出台之后,传媒领域曾经对政府文化体制改革的制度安排给予了支持和回应。比如在试点改制政策的催动下,跨地区联合办报“借势推进”。其中比较有影响的是“广州日报报业集团”、“北京日报报业集团”与“上海文广集团”南北联手,打造《第一财经报》;“光明日报报业集团”、“南方日报报业集团”两大集团东西合作,创办《新京报》。伴随跨地区联合办报,跨媒体、跨行业发展也在逐步展开,主要集中在创办杂志、创办手机报、进军影视业和开拓传媒网络技术业务等。而“北青传媒股份有限公司”在香港上市则是传媒领域尝试体制改革的重头戏。“北青传媒”是《北京青年报》实行宣传、经营两分开,把报社的经营性部分剥离出来组建的股份有限公司,于 2004 年 12 月 22 日在香港成功上市,

成为内地传媒企业海外公开上市的“第一股”。“北青传媒”响应改制的积极作为也成为众多传媒单位效仿的对象。

但现实的发展却并不乐观,北青传媒上市不久便出现了盈利危机,其2005年度利润大幅缩水94.8%,拥有《中国计算机报》的赛迪传媒也因2005年上半年业绩下滑而被下调为减持股。跨区域、跨媒体改革在《新京报》、《第一财经报》之后并没有大的建树。因担心跨地区合作会削弱对媒体的有效监管,中央有关部门暂停审批跨地区办报,一些拟议中的跨地区办报项目处于停滞状态。自此,笔者发现,传媒领域的变革虽然仍在进行,却已经从跨区域、跨媒体的扩张尝试,重新回到内生型增长的旧有路径,从原有的“边缘性突破”重新回到体制内的制度创新。

作为前两次传媒改革的既得利益者,我国报业集团明显缺乏改革动力,整体改制被否决后,重新回到了运作机制创新的轨道。当前,报业集团的改制实践主要有三种基本模式,以南方报业传媒集团为代表的“广东模式”,以宁波日报报业集团、浙江日报报业集团、杭州日报报业集团等为代表的“浙江模式”和以解放日报报业集团为代表的“上海模式”。“广东模式”的主要特点是,通过管委会模式实施国有资产授权经营,进行公司化改制后采取双元式法人模式,让企业法人和事业法人在传媒集团内混合性并存,以实现法人治理机制创新;“浙江模式”则在实施国有资产授权经营的基础上更突出强调对集团公司和经营者的监管和考核机制的创新;“上海模式”的优点在于灵活运用相关政策,采取经营资产剥离策略,以实现报业传媒集团上市融资目标。

从现有报业集团改制的三种模式来看,其改制的重点和核心都是在进行采编与经营剥离的运作机制的创新,离文化体制改革设立的公益报纸事业与经营性报纸产业“两分开”的终极目标还存在一定距离。尽管如此,笔者认为,基于传媒作为文化特殊部类的特异性和中国社会所处的特殊社会背景考量,采编与经营剥离的渐进式的改革路径仍然是一个合理的选择。

我国报业前两次重大的改革,均属于体制内的制度变革与制度设计,但从总体上看,都从不同程度上促进了报业的繁荣和发展。而文化体制改革“两分开”的制度安排,却敏感地触及到了报业体制的核心——产权制度的改革。国家作出本次改革的制度安排,目的在于为报业进一步明晰产权界限,既要保证报业能充分履行舆论引导、组织宣传等社会职责,还要充分张大报业的产业属性,使其实现真正意义上的市场化、规模化发展。因此,本次触及报业体制内核的改革是没有以往的成功经验可借鉴的,那么“摸着石头过河”,从运作机制的改革入手,循序渐进仍然是目前推进报业体制改革的合理路径^[1](第10页)。国家在推进报业体制改革时,一方面必须要考量改革是否会带来报业的失控,是否会成为增加社会风险的因素,另一方面,又必须保证报媒作为党政喉舌的工具性的充分履行,力求使整个改革不损害报媒的社会管理功能,避免引起巨大的社会震荡。

所以,无论是政府职能部门,还是传媒自身对中国报业的体制改革都是极为慎重的。自2003年以来,国家新闻出版总署出台了一系列相关文件,强力推进报业集团内部采编与经营的剥离,其目的就是希望在稳健的基础上加快报业体制改革的进程,通过现有运作机制的改革来不断突破混合性体制的弊端。

二、文化体制改革终极目标的选择

文化体制改革是国家继经济体制改革之后又一项关系全局的重大决策,它对于进一步解放和发展文化生产力,对于大力发展文化事业和文化产业有着重要的意义。

当文化体制改革作为国家文化和经济的总体发展战略被确立之后,相关领域的改革就在有步骤的推进。新闻出版业首先试行转企改制。继2003年7月中央配套出台关于开展文化体制改革试点工作的两个重要文件之后,2003年11月,新闻出版总署相应地出台了《新闻出版体制改革试点工作实施方案》,其中提出对7家出版集团进行事业向企业转制的试点,对6家发行集团进行股份制改革试点。2004年,新闻出版总署表示,全国约有570家国有出版社将进行大规模的体制改革,除人民出版社和各省級人民出版社以外,其他所有出版社都将转型为经营性企业体制。2005年6月,新闻出版总署下发

《关于加快推进新闻出版系统政企分开、政事分开和管办分离工作的意见》，加快推进新闻出版行业政企分开、政事分开和管办分离，理顺新闻出版管理体制和运行机制。2009年3月，国家新闻出版总署印发了《关于进一步推进新闻出版体制改革的指导意见》，明确了进一步推进新闻出版体制改革的工作重点，完善了进一步推进新闻出版体制改革的政策保障。自此，截至2009年12月22日，全国580家图书出版社中，除保留和拟保留公益性质的人民出版社、民族出版社、中国盲文出版社、中国藏学出版社等四家出版社以及26家军队出版社外，有453家出版社已完成或正完善转制工作^①。新闻出版业从行业实际出发，通过制定周详的改革计划，有目标、有步骤地推进出版体制的改革工作，使得新闻出版业的转企改制取得了巨大成功，为传媒业的体制改革提供了一个范本。

2004年7月全国广播影视局长座谈会上要求广电系统内的文化体制改革试点单位率先实行“三分开”和“三分离”。“三分开”即管办分开、政事分开、政企分开；“三分离”是指广电集团（总台）内部部分频道频率和部分资产实施事业产业分离、所有权与经营权分离和制播分离。“三分开”与“三分离”的提出已直接触及到广电业的产权制度改革问题。2005年7月，国家广电总局印发《关于推进试点单位有线电视数字化整体转换的若干意见（试行）》，第一次明确提出，试点单位可以采用合作、投资入股、兼并等方式吸收境内非公有资本，跨地区从事有线电视数字化建设和业务开发。该文件的出台意味着广电业数字频道可以整体转制，成立股份公司^[2]（第186页）。

2009年3月30日，新闻出版总署按照中央文化体制改革的部署出台了《关于进一步推进新闻出版体制改革的指导意见》，明确指出，非时政类报刊出版单位要全部转制为企业，要按照《公司法》的要求，加强产权制度改革，完善法人治理结构，建立现代企业制度，成为真正的市场主体，参与市场竞争，计划于2011年底完成全部转制。这标志着非时政类报刊出版单位的转制工作也将全面启动。

文化体制改革提出的“两分开”，已在新闻出版领域取得重大突破和进展，广电业的数字频道的整体转制也得以顺利推进，而非时政类报刊的整体转制工作已提上日程。相比之下，传统的广播电视业和报业集团的体制改革则进展迟缓，尤其是报业集团的改革遭遇的问题最大。我国报业集团是以党报为龙头，以报纸为主业的，多功能、多层次、多品种的特殊产业集团，其产业构成的多元性加大了体制改革的难度。虽然报业集团目前着力推进采编与经营的剥离，但我们认为，采编与经营的剥离，只是一种运作机制层面的变革，是在为真正意义上的“两分开”作准备。要真正实现公益性传媒与经营性传媒的“两分开”，就必须将经营性资产实现整体转制，使得报业集团内部事业法人和企业法人的相对独立，即在逐步走向整体“两分开”的过程中，对于党刊和时政类报纸实行建立党委领导下的事业法人治理结构；而专业类、非时政类的报刊应在经营上实行集团控制下的企业发展，引进现代企业制度，建立企业法人。

报业体制改革的最终目标是要实现公益性报纸事业和经营性报纸产业的“两分开”，这一终极目标是不可改变的，传统报业属于极为特殊的文化部类，国家何时在这一领域启动真正意义上的“两分开”尚无法预测，但经过近年来不断地酝酿和探索，可以说时机已基本成熟。

三、公共传媒：一个需要不断强化的观念和意识

公益性传媒、经营性传媒这是文化体制改革发展战略中的两个重要概念。公益性传媒和经营性传媒的“两分开”的提出是对于传媒类型的一种明确划分，也是传媒体制改革的总体目标。“两分开”的提出，目的在于使得经营性传媒能适应我国市场经济的发展，遵从市场规律，尽可能地实现它的经济价值，创造可观的经济效益和社会财富。而公益性传媒则承载着极为重要的社会化功能：环境监视、舆论引导、意见呈现等等。所以，如果说经营性传媒充分实现着大众传媒的经济功能和产业功能，那么公益性传媒则充分地凸显出大众传媒作为重要社会组织的社会属性和职责。

社会是一个抽象的总体概念，由“政府”和“社会公众”这两大基本主体共同构成。这就意味这公益性传媒同时肩负着维护政府利益和社会公众利益的双重职责。既然是双重利益就会有冲突，就会存在利益杠杆的失衡。所以，相对于经营性传媒这个概念而言，公益性传媒因其担负的职责过于巨大繁杂，

其内涵显得有些抽象而不甚清晰。

政府应该代表最广大社会公众的利益,政府利益应该代表公共利益,这是一个理想化的状态。但是,按照政治学的观点,政府本身作为一个组织,也有自身的利益。政府代表公共利益是它的法定义务,体现了它的“道德人”或者“政治人”的属性;而政府代表自身利益则体现了它的“经济人”属性。由于政府自身“经济人”的性质,事实上很多时候政府无法真正做到公众利益的代表。中国的政体性质决定了政府与社会公众的根本利益是一致的。但是,中国社会处于特殊的全面转型期,政府对自身利益的需求凸显出来,其“经济人”的人格特征在某种程度上被放大,成为一个实际上的利益主体。也就是说,政府并不绝对代表公共利益,即使在我国,政府与公众也不可避免地会发生利益冲突。在这样的情况之下,政府利益和公众利益孰重孰轻,公众的立场和利益如何得以保障,都是值得我们深思的问题。

无疑,产业化、市场化是推动中国报业30年快速发展的直接动因,与此同时,我们应该正视一个问题:“事业”和“产业”双重属性下的混合体制和二元运作机制,导致了中国传媒如中国报业在发展进程中明显的国家取向和市场利益取向。公共利益被忽略,公众的知情权得不到充分保障,公众表达长期处于一种缺失状态^[3](第865页)。

在中国社会这样一个特殊的历史发展进程中,我们不否认报业喉舌功能的工具属性,不否认报业作为一个现代企业应该具有的产业功能,但是,我们应该清楚报业作为一个重要社会组织的社会公器职能的意义和价值。公共利益被忽略,公众的知情权得不到充分保障,公众表达长期处于一种缺失状态,这既有违传媒社会管理功能的全面履行,也不利于整个社会的和谐、科学发展。在我国既有的传媒结构中,政府角色习惯性地取代了公众角色。这是一种历史使然,但同时也意味着在政府、传媒、公众三角结构中,公众利益无法从根本上得到保障。公众利益的缺失源于公共性传媒、公共性报媒的实质性缺位,而这种缺位将深刻地影响包括报纸媒体在内的中国传媒的良性有序发展。

笔者认为,只有保证政府、公众、传媒三方利益的均衡,才能充分彰显传媒的社会管理功能,促进社会的协调、稳定发展。而理想的传媒结构应该是建立在三方利益平衡之上的。由此,有学者提出合理的传媒结构应当由国家传媒、公共性传媒、商业性传媒构成。国家传媒是政府管理社会的工具,由国家承担其资源消耗的补偿;商业性传媒则以商业利益为取向,依靠市场实现其产业的发展;公共传媒是非官方非赢利的传媒机构,主要为社会公众提供公共服务,其资源消耗补偿来源于社会公共服务体制。重视公共性传媒的作用,充分保障公众的利益,这应是传媒体制改革的方向,也应是我们在今后的传媒体制改革必须不断强化的观念和意识。

公益性传媒与经营性传媒两分开这个终极目标的达成,一定体现为国家、传媒、公众三者利益的兼顾与公平,从而形成一个较为合理的媒介结构生态系统。能否重视公共传媒、公共性报媒的建立与发展,将决定着中国报业未来的发展方向与发展前景。

注 释:

① 《中国八成出版社和千余种报刊完成转企改制》,载 <http://www.chinanews.com.cn/cul/news>, 2010-01-04。

[参 考 文 献]

- [1] 郑丽勇:《传媒体制变迁的模型建构与目标路径选择》,载《新闻界》2005年第6期。
- [2] 张金海、杨 雪:《中国传媒体制改革政策检视》,载《中国媒体发展研究报告》,武汉:武汉大学出版社2009年版。
- [3] 张金海、李小曼:《传媒公共性与公共性传媒——兼论传媒结构的合理建构》,载《武汉大学学报(人文科学版)》2007年第6期。

(责任编辑 车 英)