

[文章编号] 1671-881X(2010)06-0752-04

集团化制度安排下的报业改革困境

张金海 罗书俊

[摘 要] 媒介集团化制度的设计是我国传媒产业发展历程中的一次重大制度变迁,各大报业集团是我国报业改革和发展的主导力量。2003 年以来的报业集团改革始终以“采编与经营两分开”为核心,这种体制内的二元运作机制创新与文化体制改革所设定的“公益性报纸事业与经营性报纸产业两分开”的报业改革目标相偏离,也在一定程度上反映了各大报业集团对国家政策的误读和改革动力不足的现实。

[关键词] 集团化;报业改革;困境

[中图分类号] G210 [文献标识码] A

自 1978 年至今,包括我国报业在内的传媒改革先后经历了三次重大的制度变迁,以广州日报报业集团组建为标志的媒介集团化制度设计是我国报业发展乃至整个传媒产业发展历程中的一次重大制度变迁。我国报业的集团化是政府和报业出于共同社会利益取向和不同经济利益取向基础上“公共选择”的结果。截止到 2004 年底,我国先后组建了 40 家报业集团。这种政府主导下的资源配置促进了我国报业的快速整合,强化了党报的主导地位,在一定程度上提升了我国报业的整体实力和市场竞争力。2003 年,以文化体制改革为起点的第三次传媒体制改革拉开序幕,我国的报业改革、尤其是报业集团的改革却始终停滞不前。随着我国市场经济建设和文化体制改革的不断深入,制度安排的先天不足使之成为我国报业集团进一步改革与发展的主要障碍。

一、体制内的二元机制创新偏离报业改革的目标设定

2002 年的中共中央十六大提出了文化体制改革的发展战略,为包括报业在内的中国传媒业改革注入了巨大动力。自 2003 年至今,我国报业改革经历了由试点到深化的逐步探索。

2003 年,中共中央十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确了公益性文化事业与经营性文化产业“分类指导”的基本原则。同年,中共中央、国务院下发的《关于文化体制改革试点工作的意见》(中办发[2003]21 号)和《关于印发文化体制改革试点中支持文化产业发展和经营性文化事业单位转制为企业的两个规定的通知》(国办发[2003]105 号)中都明确将报刊业纳入文化产业的范畴,将我国报业改革纳入文化体制改革的总体框架。2003 年确定为文化体制改革试点单位的报纸出版单位共有 8 家,其中包括山东大众、新华日报、河南日报、深圳报业等 4 家党报报业集团,北京青年报和今晚报等两家综合类报纸的代表,中国证券报和电脑报等两家专业类报纸的典型。

2006 年以来,在总结上述试点单位经验的基础上,我国报业的改革全面展开。农民日报社、科技日报社等先后被确定为实行事业体制,而中国保险报社、中国证券报社、中国计算机报社、机电商报社、国家电网报社等先后被批准转制为企业。

2009年1月出台的114号文件就经营性文化事业单位转制为企业后涉及到国有资产管理、社会保障、投资融资、法人登记等具体事项作出了政策安排。2009年4月,新闻出版总署的《关于进一步推进新闻出版体制改革的指导意见》明确提出要制定公益性报刊的基本标准和推动公益性新闻出版单位的体制改革,要制定经营性报刊的转制方案和重塑经营性新闻出版单位的市场主体地位。

至此,我国文化体制改革背景下的报业改革目标相对清晰,即在坚持“四不变”的前提下推动公益性报纸事业和经营性报纸产业的两分开,在明晰产权和改革产权制度的基础上合理构建报业结构和有效实施法人治理。

集团化制度设计的主要目的是为了促进我国传媒产业的规模化发展,以党报为核心的多元主体并存是我国各大报业集团组建和发展过程中的一个基本特征。各大报业集团都因此成为两种体制的混合体,即公益性文化事业和经营性文化产业并存、宣传上的事业集团和经营上的产业集团并存、党报集团本身的事业法人治理和集团作为出资人控股的企业法人治理并存。为充分保障我国报业的社会公共性和公益性,无论在政府部门的政策供给上还是在各大报业集团的改革实践中,“采编与经营两分开”运作的二元机制创新就成为现实的选择与追求。

从我国报业集团的运作实践来看,“采编与经营两分开”主要是指报业集团内采编业务与经营业务相分离。采编业务留在事业集团或在事业集团所属的报纸集团内,经营业务如广告、印刷、发行等剥离出来转制为企业并最终实现经营性资产的上市。采编业务主要以宣传政策、舆论监督法规及行政手段加以管理,经营性业务以产权管理为主。除了深圳报业集团等4家试点单位以外,我国报业集团“采编与经营两分开”的改革实践形成了三种基本模式^[1](第46页),即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”。

如果从我国传媒的特异性和我国传媒体制改革的渐进式来考量,“采编与经营两分开”的路径选择无疑具有一定的现实合理性。但从本质来看,无论是报纸产业化还是集团化背景下的“采编与经营两分开”都是局限于体制内的运作机制创新,并没有涉及到关乎我国报业体制改革的核心问题——产权制度改革。“采编与经营两分开”的实践探索与我国报业体制改革“事业和产业两分开”的目标设定也是相偏离的。

二、“两分开”的规模化误读阻碍报业集团的改革进程

2006年,中共中央、国务院下发了《关于深化文化体制改革的若干意见》。其中规定,新闻媒介中的广告、印刷、发行、传输网络部分,以及影视剧等节目制作与销售部门,可从事业体制中剥离出来,转制为企业,进行市场运作,为主业服务。以此规定为出发点,在相关部门的大力推动下,“采编与经营两分开”成为我国各大报业集团改革实践探索的核心。制度供给者及各大报业集团将“公益性报纸事业与经营报纸产业两分开”实质规模化误读为“采编与经营两分开”,并围绕后一改革思路建立新的集团组织架构,不仅仅反映了我国报业体制改革从“放开”到“回缩”的历程,更是实质性阻碍了报业集团新一轮的改革进程。

从理论上讲,“采编和经营两分开”有助于我国报业体制的理顺和市场竞争的参与。但在实际运作中,采编与经营是唇齿相依的两个系统,采编与经营往往是难以彻底而清晰地剥离的。报纸的发行扩张、广告的经营状况主要是由采编部门的工作优劣所决定的,而采编部门的投入产出、人力资源的组织与运作又与经营部门的业绩密切相关,且信息经营本身就是报业收入的一大来源。采编与经营的分开与融合,是一个问题的两面。

且由于我国报业集团组建过程中的特殊性,党报与非党报、时政类报纸与非时政类报纸在同一报业集团并存是一种常态。如果将这些具有不同属性的报纸的采编权和经营权统一集中、强行分开,“就好像一个拥有经营权的法人无法自主设计自己的产品,只能经营体制外的成品,那么这种没有采编权的经营性资产就注定不是真正意义上的传媒企业,也难以成为优良的资产,同样也无法拥有可持续发展的核

心竞争力”^[3] (第 109 页)。2006 至 2008 年我国报业广告经营额增长率的持续下降、北青传媒等多家上市企业的持续低迷,从实践上证明了采编与经营的完全剥离必将延缓我国报业集团成为真正市场主体的转化进程。

同时,在“采编与经营两分开”的改革实践中,都会形成与之相适应的组织构架和法人治理体系。以南方报业传媒集团转制为例来说,转制时南方报业传媒集团首先成立成立管委会,由广东省政府作为出资人,对南方报业传媒集团的管委会实施国有资产授权经营,管委会代表出资人履行出资人职责。南方日报社作为事业法人,实施事业单位企业化运作,负责南方报业传媒集团所有的采编业务、采编人员的管理和非经营资产的运营。南方报业传媒集团公司作为企业法人,负责南方报业传媒集团所有的经营业务、经营人员的管理和经营性资产的运营。我们暂且不去讨论这一剥离转制方案存在的产权模糊、管委会身兼两职、事业法人与企业法人之间的矛盾等问题,我们只关注南方报业传媒集团需不需要按照“公益性报纸事业和经营性报纸产业两分开”的改革目标来进行整体转制?答案无疑是肯定的。那么现有的组织构架和法人治理体系又需要重新设计,体制内的这种“采编与经营两分开”无形中增加了我国报业的改革成本和延缓了我国报业集团的改革进程。就我国报业集团的发展而言,单纯的“增量改革”必将加大了未来“存量改革”的难度。

三、报业集团改革的路径依赖导致改革动力不足

在报业集团改革的方式上,始终存在“增量改革”与“存量改革”两种方式。自 1978 年至 2002 年,近 25 年的报业改革的核心是如何通过市场化、产业化的手段来增强我国公益性报纸事业的竞争力。改革因此表现出两个基本特征:一是集中于产业层面,二是以增量改革为主导^[3] (第 27 页)。1978 年的媒介产业发展的制度安排,改变了报纸单一的政治与意识形态取向,确立了报社“事业单位,企业化管理”的混合型体制与二元运作机制,催生了我国的报纸产业。1996 开始的报业集团化则在产业化基础上进一步促使我国报业的规模化发展,我国报业的经济功能和产业能量得到极大释放。这两次重大的制度变迁,都是一种自下而上的诱致性制度变迁,都是基于制度需求者报业与制度供应者政府双方利益的共同制度选择,甚至可以说是政府与报业基于各自利益所实现的一种制度“合谋”^[4] (第 557 页)。这种合谋使得不仅作为改革主体的报业不断收获改革的利益,而且作为制度供应者的政府也在不断获取制度外溢性的收获。

文化体制改革背景下我国报业集团改革的实质是要实现公益性报纸事业与经营性报纸产业的“两分开”,改革由运作机制层面的“采编与经营两分开”走向核心体制层面的“产权制度变革”。基于报业作为文化特殊部类的特异性、以往报业制度变迁所形成的路径依赖及风险成本和改革收益的不可考量,无论是作为制度供给者的政府还是作为制度需求者的报业,对当前的体制改革都充满困惑而显得顾虑重重。

美国经济学家道格拉斯·诺斯在对制度变迁的研究中提出了路径依赖理论^[5] (第 168 页),即具有正反馈机制的体系,一旦在外源性偶然事件的影响下被系统所采纳,便会沿着一定的路径发展演进,很难为其他潜在的甚至更优的体系所取代。路径依赖可能会朝两个不同的方向发展:一是收益递增的正反馈机制不断地实现自我强化,制度演进进入良性循环;另一种情况就是出现“制度锁定”,制度的非绩效变迁不断强化,陷入恶性循环。我国报业集团改革目前所面临改革动力不足、改革主体位移的现实困境在一定程度上验证了这一理论的影响力。

在我国报业集团改革的制度变迁中,导致路径依赖产生的深层次原因是利益因素。各大报业集团是产业化和集团化改革的既得利益者,现有“一元体制二元运作”^[6] (第 31 页)的最大好处就是让各大报业集团“既保留了事业的待遇,又享有企业的好处,已经形成的‘刚性’利益格局使得绝大多数单位至今不愿意转企。”^[7] (第 14 页)“公益报纸事业与经营性报纸产业两分开”的制度设计则必将迫使其面临一种两难抉择,要么放弃事业单位的各项待遇,要么放弃企业经营的经济利益,故在基本制度需求和既得

利益得到满足、改革风险和未来收益不可预期的双重考量下,作为产业化和集团化改革主体的报业集团产生对“一元体制二元运作”的路径依赖成为一种必然现实。我们也就不难理解为什么各大报业集团的改革实践始终局限于“采编与经营两分开”的二元机制创新之上,更不难理解各大报业集团在“公益性报纸事业与经营性报纸产业两分开”改革面前的动力不足了。

作为以往报业改革“合谋者”的政府而言,在新一轮的改革面前也陷入了一种两难境地。既认为“公益性报纸事业与经营性报纸产业两分开”是我国报业体制改革的必然趋势,又担忧市场取向对报业意识形态属性的冲击与解构;既要扮演好制度供给者的角色,又要替代动力不足的报业集团充当改革主体;既期待我国报业通过深化改革壮大自身实力,又不想在改革风险与未来收益不明中打破现有格局。这种两难境地还具体体现在,尽管政府在报业改革的总体思路上是十分清晰,但在具体的制度安排上却始终在“放开”与“回缩”、“明确”与“模糊”间摇摆^[8](第185页)。

同时我们也注意到,在以边缘突破为特征的渐进式改革中逐步壮大的、与报业集团发展密切关联的利益集团也可能成为进一步改革的阻力,并造成我国报业生态环境的恶化和报业集团改革的“制度锁定”。

[参 考 文 献]

- [1] 郭全中:《传媒单位改制的四种模式比较》,载《青年记者》2008年第22期。
- [2] 黄玉波、张金海:《从部分剥离走向整体转制——当前中国传媒产业体制改革初探》,载《新闻大学》2006年第5期。
- [3] 张涛甫:《从传媒改革的视角看中国改革》,载《探索与争鸣》2007年第6期。
- [4] 耿蕊、余晓莉:《中国传媒改革现状的制度分析》,载《中国媒体发展研究报告》,武汉:武汉大学出版社2008年版。
- [5] 卢现祥:《新制度经济学》,武汉:武汉大学出版社2004年版。
- [6] 陈力丹:《关于媒介经济的若干问题》,载《新闻界》2005年第3期。
- [7] 齐勇锋:《文化体制改革难点探析》,载《中国经贸导刊》2007年第5期。
- [8] 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。

(责任编辑 车英)