



最近治理党政部门报刊对我国报刊体制改革的启示

时间: 2004-1-4 17:17:27 来源: 中国新闻研究中心 作者: 陈力丹 阅读2368次

内容提要 本文研究了2003年中国治理党政部门报刊的文件精神, 以及贯彻该文件遇到的阻碍。文章认为, 这是自1992年宣布实行社会主义市场经济以来, 报刊业的一次最深刻的变化, 因为触及到传媒体制的改革。党政权力退出行业报刊市场, 刊号不再是有价物。这次治理中提出的“管办分离”原则, 基本明确了少数党报党刊外的其他报刊的“产业”属性, 它们自主经营, 独立核算, 可以面向市场, 成为市场主体。这个原则为多数报刊走向现代企业制度奠定了政策基础。

Abstract: This thesis analyses the documents of the action of neatening newspapers and periodicals of party and government in 2003, and the obstacles while carrying through the documents. The author thinks that this action has been the most profound transformation in the press since the market economy of socialism came into China in 1992, because it touches the press system reformation. The power of party and government is retreating from the market of guild newspapers and periodicals. The ISSN has been never an exchange value. The principle of “separation of regulating and running” proposed in this action acknowledges generally the “industry” attribute of these newspapers and periodicals which can manage and finance independently and may come to be the principal part of the market except those of party and government. The principle provides a policy base for most newspapers and periodicals that will establish the modern enterprise system.

关键词 报刊体制 管办分离

Key Words: Press System, Separation of Regulating and Running

根据中共中央办公厅和国务院办公厅2003年7月的文件精神, 我国党的各级宣传部和行政新闻出版署局对党政部门报刊散滥和利用职权发行的问题进行了治理。至11月底, 纳入本次整顿的报刊数量1452种, 被停办的677种, 划转到媒介集团和实行“管办分离”的报刊各约300种。从2004年起, 我国的报刊将以一种相对新的体制和新的面貌出现。

整顿报刊的重点和直接目的

如果用两句话概括这次报刊的整顿, 那就是: 压缩总量、调整结构。直接的目的是减轻基层和农民的负担, 特别是后者。

- 中国政府官员谈新闻出...
- 山东报刊治理方案确定 ...
- 中央联合督查组批复山...
- 上海市公布报刊治理方...
- 湖北报刊治理方案出台 ...
- 中央联合督查组到江苏...
- 全国整顿报刊发行 数百...

这次整顿的主要对象之一是行业报刊（部门办的报刊）。我国各级党政部门办的报刊数量很大，创办时投入的是国家的经费，而报刊发行和广告的收入则被主办机关分掉一块，以各种名义落入个人腰包，造成各个部门之间利益的差异；同时，党政部门通过权力摊派广告，造成税源的跑冒滴漏，诱发各种腐败。这种情形进一步刺激了其他部门也办报刊，哪个部门办报刊哪个部门收入就高。各部门都充分利用自己掌管的那部分权力，向下压订阅报刊的任务，例如利用登记、年检、办证、办照等工作之便，向服务对象和管理对象摊派订报刊，这个过程下的下属各级机关再层层加码，到了最基层和农村，负担越来越沉重。像河南这样的人口大省，仅停办的21种公开出版的报刊，其每年的订阅费就高达2.1亿元；全省村级组织订阅报刊的费用平均为2729元，最高的达1.25万元，而省里规定的数字是小村500元，大村800元。因此，坚决砍掉省以下的行业报刊，成为整顿的重点之一。

另一个主要的整顿对象是县级党报。党报的主要任务是通信息和指导工作，党报太多太滥了，同样会加重基层和农村的负担。因而压缩党报的总量，停办县级党报，突出办好中央、省、地市三级党报，特别是办好中央级党报党刊，也成为这次整顿的一个重点。与此同时，文件要求办好中央和省级政府的免费公报。

原来计划的整顿范围比现在的大，现在出台的整顿范围，已经是各方协商后的妥协方案。但是，鉴于原有体制的强大惯性，实行这样的整顿仍遇到了很大的阻力。一个主要问题是，将被裁减的报刊编辑部人员和行政人员大多是有行政级别的“国家干部”。这意味着原来由基层和农村组织养活的总数约3万人的“国家干部”转而靠各级政府财政养活或“消化”；同时，裁减报刊对于不少党政部门的官员来说，还意味着失去相当的灰色收入。

因而，被裁减的报刊和地方党政部门都在通过各种关系找上级有关部门说情，希望自己不被纳入裁减的名单或多保留一些自己名下的报刊。由于相当多的报刊主要领导人由当地党政部门的主要领导人兼任，于公于私都会极力保住既得利益。即使没有这方面的利益关系，如何安置这批“国家干部”对于已经超编的各地党政机构，亦是一个很大的难题。于是，各地和各相关报刊的动作均相当迟缓，甚至新闻出版方面专业报纸的编辑，在这个问题上也持审慎的态度，等一等，看一看，不及时发表宣传这次报刊整顿精神的文章。几乎所有省、地市的领导都要求当地的传媒集团接纳一部分原来党政部门的报刊人员或报刊本身，这又成为各传媒集团的负担。看来，改进工作的每一步都不可能完全以市场经济的方式来完成，多少仍需要通过党政权力本身来减少对党政权力的依赖。

这种进一步、退半步的现象，从2003年12月初关于这次整顿的正面报道中亦可以看出来。有的省不得不专门发文件，坚决要求党政领导干部和其他机关工作人员，限时辞去在传媒兼任的职务，从社长、顾问，到信息员、联络员，甚至要求报刊社不得设在或变相设在党政机关内。否则，予以纪律和行政处分。即使如此，从公布的停办报刊的数量和名单看，以其他方式继续存在的本该在这次整顿中停掉的报刊依然不少。减轻农民负担的问题，只是部分得到缓解。例如关于此项工作做得不错的湖北省的报道写道：“王家月村村支书张道金接受记者采访时高兴地说：‘我们村原来订报要4700多块钱，这都是在三提五统中花的啊！今年，一下子降了3000多元，我们的压力大大减轻了。’”[1]换句话说，即该村的订报费现在是1700多元，依然大大高于村800元订报费的最高限额。

尽管整顿的效果与预期的尚有距离，但这次整顿的革命性却是显而易见的。它毕竟缓解了农民负担过重的问题，更重要的是，提出了一种适合中国国情的改进报刊体制的思路。

实行市场经济以来我国报刊业最深刻的一次改进

所以说它“深刻”，原因在于以下三方面：

一、党政权力相当程度上退出报刊业市场

这次报刊整顿的间接效果，其意义远比减轻农民负担更为深远，因为在具体做法上，基本切断了报刊经营与党政部门权力的利益纽带，按照市场经济的要求来运作，党政权力在相当程度上退出市场领域。

各级党政机关本是党和国家的职能机构，拥有一定的党政权力。而报刊在现代市场经济的条件下是商品，通过党政权力发行报刊，报刊行为成为该部门党政权力的延伸，这种活动的性质与机关办公司没有什么两样，是与社会主义市场经济的基本要求相违背的。有些部门把发行本部门的报刊，与对下级的考核结合起来，一票否决。这种情形严重影响了机关与群众的联系，甚至出现六七十岁的夫妻必须订阅计划生育报，父子俩开一个作坊，必须订阅两份工商报的笑话。

中央“两办”的文件强调，党政机关与原部门的报刊实行“三脱钩”和“一挂钩”，于是市场经济的原则得以进入传媒业。“三脱钩”即：第一是财务脱钩，报刊与机关的收支两条线，机关不能从报刊那里拿到任何好处。第二是人员脱钩，报刊作为独立的法人单位，公务员与报刊工作人员的岗位完全分开，不得混淆。第三是发行与党政职能脱钩，不允许通过党政权力搞发行，只能走市场渠道。“一挂钩”是报刊与依法纳税挂钩，不在税收上予以照顾，这也就浇灭了部门办报刊的热情。当然，党报和中央级行业报的主要负责人还由相关的党政机关任命，在舆论导向上向相关的机关负责，但编辑事务与报纸经营要分开。报纸作为文化产业，毕竟与普通的产业有些不同。

在计划经济体制下，我国的传媒是党和政府机关的一个部门，各种资源几乎完全由党政权力来配置。社会主义市场经济条件下，仍然要保持党和政府对传媒的控制，但是又要与市场经济的新体制接轨，原有的体制导致报刊业现状与市场经济的严重背离，传媒体制转轨遭遇很大困难。如何在党的领导与传媒市场化之间找寻一种“双赢”的方式，长期困扰着党政领导与传媒。这次报刊整顿，找到了一种可以接受的具有中国特色的传媒管理体制，现在被概括为“管办分离”。即报刊人员不与党政部门公务员混岗，财务上自主经营、独立核算，发行上不得利用主管机关部门的权力搞摊派。但是“管”的机关要通过任命主要负责人，对报刊的舆论导向和质量负有监督职责。

这是自1992年宣布实行社会主义市场经济以来，我国报刊业的一次最深刻的改进，它已经涉及到传媒体制问题。如果进展顺利，我国报刊业将面临一次重要的发展机遇，形成一个健康而合理的传媒市场。因为这种体制性的调整可以提高社会信息资源配置的合理性，提高报刊质量。当然，对于面临调整的各报刊的工作人员来说，这也是一次最严峻的挑战，生存危机迫在眉睫，如果不能适应市场需求，改进以往办报刊的思路，很可能失业、下岗。

按照加入世贸组织的有关公平性的承诺，禁止报刊动用党政手段发行是大势所趋。这次报刊整顿后，报刊业市场结构的调整、资源（新闻资源、资本资源、人员资源等等）分配、市场效益等一系列的规划近期会进入操作阶段，新一轮传媒竞争即将开始。

这次整顿迫使行业报刊必须各自形成适应自己特殊市场的思路。与大众化的综合性市民报纸竞争，行业报没有优势，但是却有独特的资源和独特的信息优势，只要不再办成原部门领导人的“起居注”，就有可能成为本领域的权威媒体。一位中央级行业报的社长说：“靠所属单位下拨人头费、事业费的日子不好过，不但人事管理上要被制约，每天还要拿出大量版面报道上级领导的活动以及单位内部活动，这样的报道对普通读者没有意义，降低了报纸的竞争力，发行只能靠硬性摊派，这种做法在市场竞争中不可取。”一位行业报记者也说：“以前的很多工作就是编发下面报上来的工作简报，发行时再把任务摊派到下级部门，今后这样的做法肯定行不通了。”[2]这些本来就意识到的行业报的问题，一旦经过调整体制问题，有可能激发报纸工作人员改进工作的积极性，这对于强化报业整体的市场意识，无疑会起到推动作用。而对于已经基本市场化的大众报刊来说，同样不应有丝毫的懈怠，这意味着同一领域中又多了一倍需要自己觅食的竞争对手。

二、为党报的改革提供了一种机遇

这次整顿强调区分党报和政府的免费公报，这对于进一步办好新闻性质的党报，减少党报上过多的公文信息，也有重要意义。在很长的时期内，我国的党报实际上是中央、省、地市级行政区域的综合性报纸，特别是政务新闻，不得不大量刊载，使得报纸相当枯燥。如果免费的各级政府公报能够普及，那么许多琐碎的政务信息就不必占据党报过多的版面，这也为党报的改进提供了一种机遇。

三、报刊可生可死，刊号不再是有价物

这次报刊整顿实际上终止了过去报刊只生不死的机制，形成新的报刊的“退出机制”。两办文件的实施细则强调，读者自费订阅不到50%的、经营困难资不抵债的、经营困难质量不高的、找不到具备资格的主管部门的报刊予以停办；同时，也为创办新的适合市场需要的新报刊埋下了伏笔。现在停掉677家，力度比预期的小，但已经显示了传媒可生可死的市场机制。这还意味着，一个时期内“刊号”成为稀缺资源和有偿转让的非正常现象的终结。一旦打破报刊业固有的均衡，报刊种类和数量的此消彼长将有助于呈现整体活力。

中国特色的报刊业经营学理上的创新

这次报刊业整顿中，出现一个经营管理上的新概念“管办分离”，而过去报刊业的改革，不论如何改，都是在“事业单位，企业化管理”的名义进行的。报刊作为“政企不分”的产业，产业化进程中资源配置的权力在党政机关，基本排斥市场的配置作用。报刊不具有市场主体的明确身份，“企业化管理”的目的仅仅作为党政拨款的补充，报刊本身没有取得法人财产所有权和人力资源权，因而积极性有限。这种政企不分也容易导致权力利益化或利益部门化。在各级党政部门的控制下，新闻生产的诸要素由于非市场化而导致经营中党政部门权力的“寻租”、国有资产隐性流失的现象；传媒的身份也越来越呈现一种无形的等级制，以及报道内容的“条块分割”（即使是发生在附近的新闻，若不在本行政界内便不能或不予报道），极大地影响了传媒业体系的形成与发展。

这是一种结构性的问题，数量巨大的行业报刊，多数并非市场必需，离开了主管党政部门的“权力”便无法生存；县级党报基本上是县级党政官员的活动简报，很少有价值的新闻。可是，它们却占据着相当大的报刊市场份额。因此，正如一位新闻出版总署的官员说的：“结构调整和体制改革仍然是今后一个时期内新闻出版业深化改革的着力点。”[3]结构合理，才可能产出最大的效益。“管办分离”的设想，既保证了党对传媒的领导，又使多数传媒作为主体进入市场，为传媒的结构调整铺平了道路。有了合理的传媒市场结构，会进一步影响到传媒行为的职业化，弱化传媒的“权力代表”意识，取得尽可能大的市场效益，同时也包括舆论导向的精神效益。

现在提出的“管办分离”，基本明确了除少数党报党刊外，其他报刊的“产业”属性，它们自主经营，独立核算，可以面向市场，成为市场主体。主管部门履行的是“监督”国有资产保值增值、防止国有资产流失的职责，以及对舆论导向和报刊质量的监督职责。监督，即监督和督促，并非直接干预，这与直接下指示、做决策的领导是有区别的。因此，“管办分离”基本上解决了报刊业结构调整中的政策障碍，使得报刊的多数得以名正言顺地进入市场。

现代企业制度以产权、委托代理和交易成本作为基础理论，还有相应配套的激励机制和约束机制。传媒作为企业虽然有其文化产业的特殊性，但在经营管理方面，明晰产权和财权，明晰管理方式，形成建立在法律和职业精神基础上的激励和约束机制，与一般企业不应有很大的差异。但困难的地方在于，许多报刊的党政机关背景使得产权无法明晰，从业人员的职业精神难以形成。实行“管办分离”，为走向这一步奠定了政策和制度的基础。

有的文章担心“两办”文件的实施细则规定的主管部门履行的三项职责（导向调整、国有资产保值增值、任免主要责任人），仍可能导致将来“政资不分”，而建议将第一项集中为国家新闻出版总署的职权，将第二和第三项集中为国资办的职权。[4]这个设想具有一定的创见。但就文件的表述看，主管部门履行的这三项职责，不应导致“政资不分”。前面已经谈到，第一和第二项“职责”的方式是“监督”而非直接控制；第三项是任命主要负责人，而不是传媒的所有从业人员，因而这是一种层级责任制，主要负责人一般作为传媒的法人，其人事权还是相当大的。如果考虑到以往党政权力直接控制报刊的惯性，导致“政资不分”的可能性是有的，但问题并不是出在“管办分离”的原则本身，而在于当事人的错误理解。

现在的最大问题，在于“管办分离”只基本解决了产权、财权和人事权的问题，没有涉及另一个传媒发展的重要条件，即投资和融资体制的改革。没有充裕的资本注入，传媒的发展仍然会遇到很大的困难。当然，问题不可能一下子完全解决，现在走出的这一步尚不彻底，巩固当前的改进成果是主要任务。下一步报刊业体制的改进，可能是投资和融资的体制调整，但不宜指望一步到位。微调与逐步适应，是我国报刊业改进的一个特点。

与此同时，我们也要看到自己与发达国家的差距。这次整顿前，我国的报纸种数有2000多种，数量上说起来比美国还多。于是，有的文章不知深浅地宣传我国的报纸数量和总期发量世界第一。其实，我国的报纸种数水分较大，其中日报只有约15%；总期发量（不是每天的）8200万，似乎很大，拿13亿人口一除，占人口比例很小，低于世界平均水平。这次整顿掉了相当数量的行业报和县党报后，就可以感觉到我国报刊业的单薄。美国近1400种报纸几乎全是日报，每期报纸平均百版；日本的报纸只有几十种，每天的总期发行量近7000万（人口1.3亿），我们与这样的报纸大国的距离还很大。按市场经济的要求调整我们报纸的结构，对于以后我国的报业在市场经济背景下的发展，确实很有必要。

引文：

[1] 《湖北省从严治理党政部门报刊见成效》，《光明日报》2003年12月5日。

[2] 《行业报应对市场挑战》，《北京青年报》2003年7月7日。

[3] 柳斌杰《应对激烈竞争，坚持深化改革》，《传媒》2003年1期。

[4] 刘西平/连旭《“管办分离”的经济学解读》，《当代传播》2003年6期。

其他参考文献：

《中共中央办公厅国务院办公厅关于进一步治理党政部门报刊散滥和利用职权发行，减轻基层和农民负担的通知》（2003年7月15日）

《关于落实中办、国办〈关于进一步治理党政部门报刊散滥和利用职权发行，减轻基层和农民负担的通知〉的实施细则》（新闻出版总署制定，2003年7月16日）

《李长春同志春节期间在深圳报业集团调研时的讲话》，《深办通报》2003年1期。

《中国千家报纸遭遇9月生死劫》，中国新闻网2003年9月10日。

《中国报刊大裁减阻力重重》，中国新闻网2003年11月15日。

《任何报刊不得向基层和农民搞摊派》，《新华每日电讯》2003年11月24日。

《人民日报光明日报刊登停办报刊名单》，《光明日报》2003年11月28日。

《全国报刊停办名单》，《光明日报》2003年11月28日。

《河南停办党报党刊21种基层每年少花订阅费2亿元》，《光明日报》2003年12月5日。

文章管理：web@cddc.net（共计 2723 篇）

CDDC刊载文章仅为学习研究，转载CDDC原创文章请注明出处！

相关专栏：陈力丹

- 从“窦唯事件”看娱乐新闻报道的失范 (2006-7-15)
- 由记者站站长涉嫌敲诈看问题的演变 (2006-7-30)
- 论胡锦涛新闻、宣传的新思维 (2006-7-30)

- 以“三贴近”衡量本次《羊城晚报》的改革 (2006-4-8)
- 传媒该如何对待穷人向富豪求助事件 (2006-3-11)

[>>更多](#)

相关文章：报刊治理

- 报刊治理直接减负18亿元 刘云山要求扩大成果 (2004-3-16)
- 全国党政部门报刊管办分离名单(共计310种) (2003-12-23)
- 山东报刊治理方案确定 21种县市报停办 (2003-10-29)
- 中央联合督查组批复山西报刊治理工作方案 (2003-10-29)
- 上海市公布报刊治理方案 中央督查组抵沪督察 (2003-10-29)

[>>更多](#)

最近治理党政部门报刊对我国报刊体制改革的启示 会员评论[共 2 篇]

- 作为党的耳目喉舌,党报不可能象都市报那样管理,这就注定了他永远就是鸡肋 [兄台于2004-5-23发表]
- 孙旭培先生在改革开放初期就提出了党报和非党报发挥“两种作用” ---发展“多层次报业结构” ----对两类报刊实行“两种管理标准” 的中国媒体运作模式的构想,其时无官 [speechless于2004-1-5发表]

我要评论

会员名: 密码:

[关于CDDC](#) ◆ [联系CDDC](#) ◆ [投稿信箱](#) ◆ [会员注册](#) ◆ [版权声明](#) ◆ [隐私条款](#) ◆ [网站律师](#) ◆ [CDDC服务](#) ◆ [技术支持](#)

对CDDC有任何建议、意见或投诉, 请点[这里](#)在线提交!

◆ MSC Status Organization ◆ 中国新闻研究中心 ◆ 版权所有 ◆ 不得转载 ◆ Copyright © 2001--2009 www.cddc.net
未经授权禁止转载、摘编、复制或建立镜像. 如有违反, 追究法律责任.