

中国报业两分开管理体制辨析

作者：张殿元

〔摘要〕在两分开以前，报纸都是宣传和经营合为一体，这种结构模式造成报业采编和经营互相干扰。中国的报纸还同时承受着政治压力、社会压力和市场压力，自身功能的发挥受到了限制。在报业产业已经从过去狭隘的报纸经营发展到现在的经营报纸的前提下，采编和经营越来越难以分开。准确地把握两分开的管理体制，要坚持互利双赢和统分结合的原则。

〔关键词〕报业；两分开；管理体制

报业是一个具有双重属性的产业，一方面，报纸反映一种思想、一种价值观和世界观，具有意识形态的属性；另一方面，报纸也是一种产品，有一定的市场价值，要进入流通领域，具有商品属性。因此，无论是社会主义国家还是资本主义国家，不管出于什么样的考虑，在报业管理体制的设计上，大体都采用编辑和经营两分开的模式。但由于社会制度和具体国情不同，在实行两分开的原因和两分开的内涵上表现出很大不同，我们这里就以此来考察中国的情况。

一、实行两分开管理体制的原因

柳斌杰同志在全国新闻出版体制改革试点单位座谈会上讲话时说，“在微观上把文化、新闻出版单位，按照两种性质分开，区分为公益性的事业单位和经营性的企业单位，这也是了不得的进步，以前我们总是把它们绞合在一起，说是事业不给钱，说是企业不放权，两不像。现在我们可以把它们明确地分开了。性质决定体制，体制决定机制，性质一分开，后面的事就一通百通了。”讲话为我们考察中国报业实行两分开管理体制的原因和必要性提供了线索。

第一，在两分开以前，报社或报业集团的每一个报纸都是宣传和经营合为一体，这种过于强调“块”的结构模式虽然有利于在局部范围内经营媒体，但不利于整体的统一。尤其是对于报业集团而言，宣传和经营都分别集中在一个个独立的报刊社，集团在总体上成不了系统。这需要在纵向上进行“条”的梳理，即对报业集团的业务进行划分，形成宣传和经营两大系统，将“条”和“块”结合起来，报业集团才真正能够发生“化学反应”。

第二，在两分开以前，报业采编和经营互相干扰：一方面，报社经营管理的功能依附于采编的功能，经营系统完全被纳入到报社行政管理的体系内，经营部门的领导被定为处级干部，报业内部缺乏专业性的经营人才。经营活动的事业化，使经营行为完全与市场脱节，极大地限制了报业的产业活力；另一方面，报业集团作为事业单位，主要任务是坚持正确的舆论导向。但是，报社发展的资金需要越来越大，社领导要拿出相当大的精力搞经营，宣传的力量难以集中。况且编辑记者往往要承担经营的责任，经营的利益驱动很容易惟利是图，干扰舆论导向，将社会效益弃置一边。

第三，如果把中国的报纸分成三类，即政治性报纸、事业性报纸和企业性报纸，^[1]那么，这些报纸应该分别承受政治压力、社会压力和市场压力。但在两分开以前，中国的报纸要同时承受着这三种不同的压力。既是党和政府的喉舌，做党和政府的宣传机构，又要对社会公众负责，发挥着类似于西方公共媒体的功能，坚持社会效益第一，经济效益第二的方针，同时还要像一般性的企业单位一样进行市场化运作，自主经营，自负盈亏。这样的压力在世界报业史上也是绝无仅有的，合适的压力可以成为动力，但不恰当的压力却是发展的紧箍咒。长期以来，中国的报纸不但没能三者兼顾，而且本身应有功能的发挥也受到了限制，政治性报纸（党报）的社会影响越来越小，事业性报纸（都市报、晚报）的发展遇到体制性障碍，企业性报纸（科技类和专业类报纸）的赢利能力降低。

实行分类管理，将宣传和经营在业务上分开，成了当务之急，只有这样，才有可能实现双赢。两分开后，集

团的宣传管理系统可以集中精力办报，使报纸真正做到导向正确，贴近群众、贴近实践、贴近生活，读者喜欢，而赢得了读者就赢得了市场，这为报业经营奠定了良好的基础；经营管理系统可以大刀阔斧进行体制改革，机制创新，经营将越来越专业化、科学化，良好的经济效益也会为办报提供充足的资金。

二、两分开管理体制的内涵

对报业集团两分开的管理体制要在三个层面上来理解，首先，是在国家层面上。基于文化的双重属性，党的十六大把文化单位分成两大类：一类叫公益性的事业，即为公共事业服务、隶属于国家的一些事业性质的部门；另一类是经营性的产业，它以生产的产品上市，通过市场实现它的价值。公益性的事业单位继续以事业体制来管理，坚持政府主导，搞活机制，增强活力，改善服务。经营性的产业要求按照现代企业制度进行体制的创新。国家对这两类不同的文化单位进行了明确的界定，就报业而言，非赢利性的机构主要是指党报、党刊，它的主要任务不是参与市场经营，而是主要为党和国家的宣传、思想文化工作服务。政府将确定正确的宣传政策导向，同时保障事业发展所需要的物质、设备与人力等资源；除了党报、党刊以外的报纸、期刊，基本上都要分期分批地改制为企业，按照现代企业制度，进行内部管理体制、领导机构和运行机制的改造，成为一个独立的市场竞争主体。事实上，国家是按照意识形态属性的强弱对报业进行划分，对意识形态属性明显的报刊，党和国家要严格控制。而对那些意识形态属性不强的报刊，国家将逐渐方开，如现在已经开始对一些科技类和专业类报刊进行整体改制试点工作。

其次，在集团的层面上。在关于公益性事业单位和经营性企业单位两分开的政策指导下，国家对报业集团也提出了明确的要求，要“对新闻媒体的宣传、经营业务进行科学划分，实现宣传与经营两分开，抓好宣传，搞活经营”。（刘云山语）报业集团按照“报纸宣传与报纸经营业务分开，新闻采编队伍与经营管理队伍分开”的要求，着手对集团管理体制进行改造，让采编系统和经管系统在体制上分离，形成两个相对独立的组织系统。采编系统以行政命令为主要管理手段，经营系统以市场为主要调节手段。重点做好对可经营性资产的剥离工作，将集团内除了新闻宣传业务单位外，属于产业经营性质的发行、广告、印刷、物业、投资等单位，全部分离出来，改制为企业，按照现代企业制度建立国有独资的集团有限责任公司。对报业集团的资产进行分割和评估，属于经营性的资产全部置入集团公司或相关子公司，相关员工全部转换劳动关系，变“事业人”为“企业人”、“社会人”。

最后，在单个媒体的层面上，设立媒体经营公司，作为报业经营主体，在业务关系上，与采编分离，独立经营，但在经济关系和经济运行机制上，媒体公司将采编和经营统一于一体，为报业经营的高效运行和报纸经济价值的充分实现建立了组织基础。如浙江日报报业集团下属的钱江晚报就是这种模式的典型代表，2003年12月经国家工商行政管理总局批准注册成立了钱江晚报有限公司，这是国内首家将报名直接用作公司名的媒体公司，媒体公司依托媒体独立开展经营，统筹运用媒体资源，通过对采编、印刷、发行和广告等环节的协调，将报刊从策划、生产到进入流通的全过程，统一在其战略思想指导之下，形成整体营销。[ii]

概括地讲，两分开的报业管理体制，就是在由出资人对报纸的宣传业务和经营业务部门的干部人事、资产财务、考核监督等实行统一领导，统一管理的前提下，将宣传业务和经营业务在人员、机构方面彻底分离，做到业务不混合，人员不混岗。但两者之间要互相负责，一方面，采编部门负责宣传，办好宣传主业，为经营业务提供内容支撑，创造优质经营载体；另一方面，经营公司负责经营业务，为宣传业务提供经费支撑，承担媒体经济保障责任，形成宣传和经营相互促进的良性机制。

三、两分开管理体制存在的问题

将宣传和经营彻底分开，彼此互不干涉，就可以做到：宣传系统用事业单位的传统体制来运作，就能够守住阵地，掌握舆论控制权；经营系统剥离出来以后，按照现代企业制度建立法人治理结构，就可以将报业做大做强，成为新的经济增长点。事实上远没有这么简单，在报业产业已经从过去狭隘的报纸经营发展到现在的经营报纸的前提下，采编和经营越来越难以分开。一方面，“经营部分”不能离开报纸“编辑部分”。报纸剥离出来的发行、广告、印刷等经营性资产，如果失去了报纸这个载体和资源，这部分资产及其经营也就成了无源之水、无本之木。例如发行和广告就与采编密不可分，报纸办得好，读者多，发行量大，广告营业额就增加，反之，板着脸办报，读者不喜欢，发行量就会降低，广告也会受影响。因此，离开了报社，发行、广告、印刷等所谓经营性

的企业就只能成为一般性的企业，毫无优势可言。可见，经营性资产的核心并不是其本身，而是采编部分。现在，许多业外资本想投资报业，考虑的也不是所谓的经营资产，而是核心的采编业务。

另一方面，“经营部分”对“编辑部分”的影响也很大。如果将“经营部分”彻底分离出去，“编辑部分”正常运行所依赖的经济基础就没有了，只能靠财政拨款或基金供养，而这是中央所不愿意看到的，也是我们进行报业体制改革所要革新的内容。“经营部分”对“编辑部分”的影响还不只如此，报纸的内容也会受到“经营部分”的控制。随着中国报业的发行由过去的邮发转向地摊发行，印数的多少取决于终端市场的需要，而终端的需要来源于他对读者内容偏好的判断，结果是看似与报纸编辑无关的发行最终影响了编辑的价值取向，当然，这种影响不同于行政命令的强制制约，而是在自由宽松的环境里的一种无形操纵。

此外，我们原来设想的按照意识形态的强弱对报刊做区分，让意识形态强的报刊保持事业体制，而让意识形态弱的报刊转制为企业，认为这样就可以掌控舆论导向。其实，这种想法也过于简单，如果我们把意识形态强的报刊看成是主流文化的代表，而把意识形态弱的报刊看成是大众文化的代表，那么，就不单单是只有前者才会对人们的思想意识和价值观念产生影响，后者也一样，而且可能更巧妙，效果更好。法兰克福学派的学者早在半个多世纪以前就对此有过精彩的论述，是值得我们聆听的清醒之音。尤其是在今天，中国的娱乐、休闲类的报刊很多是外方资助或是境外的舶来品的时候，这种警惕就显得很必要了。

四、正确把握两分开的管理体制

在现代的报业经营活动中，编辑部门和经营部门是两个权责分离又相互依存的重要组成部分，它们的劳动最后通过发行量和广告额一起得到验证，二者互为资源，互为因果，缺一不可，本质上不能截然分开。它们之间的关系比我们想象的要复杂，应该正确地处理宣传和经营二者之间的关系，准确地把握两分开的管理体制，要坚持如下原则：

（一）互利双赢的原则

在报业的发展中，采编和经营同样重要，不可偏废任何一方，因此要处理好二者之间的利益关系，建立科学的利益机制，让双方结成利益共同体，调动两方面的积极性，实现双赢。事实上，双赢的指导思想是有客观基础的。一方面，报社的发展需要更新设备，进行员工培训，创办新的报纸，这些都要有大量的资金支持。而两分开后，这些费用和开支都要由集团公司来提供。集团公司董事会必须把报社的经费开支作为优先考虑的项目列入年度预算，经报业集团党委审批。由于集团党委的大部分成员是报社编委会成员，这就充分地保障了报社能够从集团公司获得足够的资金支持，使报纸的宣传工作了有坚实的物质基础；另一方面，集团公司主导下的经营系统的主营业务都是围绕着集团的报纸展开的，报纸的采编系统的运行状况在一定程度上决定了它们经营业绩的好坏。因此，集团公司会全力支持报社的发展的。宣传和经营事实上已经形成了“荣辱与共”的利益统一体。

宣传和经营两者之间相互联系、相互支持，共同促进报业集团的发展，具体可参考如下的业务模式：集团公司每年年初统计测算出上年集团各报广告收入额、广告价格和广告版面数等重要参数，以宏观经济和报纸广告行业的变动趋势为参考，提出本年度集团各报广告创收计划、广告价格及相应的广告版面计划。在此基础上，集团公司与报社签定委托代理协议，协议的主要内容是报社保证为集团公司提供所属各报广告版面的数量，集团公司保证为报社提供预算中确定的采编经费及发展投入。集团公司再与广告公司签定广告代理合同，代理合同中要明确广告公司代理集团各报的广告版面、广告价格和代理费用等重项目。如果遇到在规定版面以外的广告加版的情况，广告公司要向集团公司提交加版申请，由集团公司进行经济测算，与报社协商，确定加版方案。若加版挤占了新闻版面，集团公司要给报社适当的经济补偿（可为广告加版收入的一定比例）。[iii]

（二）统分结合的原则

经营的业务、机构和人员从报刊中剥离出来以后，如果不能协调统合好，就会造成宣传和经营两张皮，互相推委，互相指责，影响报业集团整体优势的发挥。因此，正确把握两分开的管理体制，就要坚持统分结合的原则，树立整体优化的意识，将宣传和经营的各个部分协调、配合好。要正确地处理好集团运行中的统分关系，在两分开的基础上实现分中有合，统一领导，统一管理。报社要集中精力搞好宣传，但同时也要承担利润指标，其工资总额随利润增减上下浮动。报社完成利润指标并不是直接去经营，而是通过全力办好报纸，为扩大发行、增加广告收入创造条件；抓好内部管理，降低成本费用；选择好的广告、发行、印务等代理公司，争取最佳经营业绩。

浙江日报报业集团体制改革中实行“一本帐”和媒体总编辑兼任公司董事长的做法，这两点是统分结合的重要体现。“一本帐”是指不管实际帐务如何处理，也不管法律主体如何划分，集团对“一媒体”和“一公司”合并后的主体进行考核，这是统一领导和统一管理的财务基础。总编辑兼任董事长是统一领导、统一管理的组织

保障。

杭州日报报业集团的做法是，除了集团由编委会和经委会分别负责集团的采编、经营业务外，各报刊对宣传和经营工作负总责。日常运行中侧重采编工作，属于经营工作的广告、发行等由集团专业公司代理。具体做法是将报刊部门视作基本生产单位进行考核，让它对报刊的社会和经济效益总负责。同时，由报刊编委会与集团广告、发行等经营部门以契约的形式，确定经营业绩、费率及双方合作事项。这样做，既赋予了报刊明确的经营权责，同时又充分发挥集团采编部门及广告、发行部门专业分工的优势，达到资源共用、利润共享、风险共担。

浙江日报报业集团和杭州日报报业集团的做法是正确地理解了两分开管理体制，符合党和政府所说的两分开应该是在报业的同一经济利益主体内，对同一产品生产过程的生产和销售的专业化分工的精神。报业集团作为经济利益主体和市场主体，应该是包括编辑部分在内的全部，而不仅仅是剥离出来的部分经营性资产。很明显，如果不把报纸作为一个完整的产业链来管理和经营的话，实际运作中就会遇到很多困难。所以，宣传部分和经营部分要合力并举，协同配合。如两分开之后的发行工作就是这样，因为发行量能从一个侧面反映办报质量，因此报纸的总编辑（或编委会）仍要对发行量负责，报纸发行量仍要作为考核总编辑（编委会）工作的一个重要指标。发行部门实行公司化运作后，集团公司每年年初与发行公司签定承包合同，对集团各报的发行量、发行费率及奖惩条款做出明确规定。而发行公司除了依靠市场手段办发行以外，报纸原来的发行手段（党委文件、宣传部门协助、宣传促发行等）也要坚持，也就是要建立发行公司董事会与报纸编委会的联系协调机制，行政命令和市场调节两股力量向一处使劲，最终实现宣传和经营的双赢。

总之，报业企业要实现经济目标，除了良好的经营管理和产品营销策略外，最关键的在于产品质量，即采编部分能否及时、准确地提供给读者客观、公正、有价值的信息。社会效益和经济效益的统一不仅仅是我们要追求的一个目标，也是报业发展的一种内在本质的规定性。两分开的管理体制力图通过采编和经营在业务上独立但不分离的运行模式，使中国报业的发展从过去的“编报纸”转向“经营报纸”，由过去单纯的生产型体制转变为市场机制型体制，最终找到企业利润最大化与报纸承担社会责任的最佳结合点。

【作者简介】张殿元，新闻与传播学博士后，复旦大学新闻学院副教授，主要从事广告传播和报业体制改革研究。

[参考文献]

- [1] 李良荣：《中国传媒业的性质定位和制度创新》，《南方电视学刊》，2004年第2期。
- [2] 佚名：《经营媒体的逻辑起点——浙江日报报业集团文化体制改革路径选择》，见“中国报业网”，2005-6-10。
- [3] 张晓群：《如何实现“化学变化”——关于报业集团制度建设的思考》，《当代传播》，2005年第4期。

Differentiation and Analysis of the System of Semi-detached Management of Chinese Newspaper
Zhang Dian-yuan
(School of Journalism, Fudan University, Shanghai, 200433, China)

[summary] Before the system of semi-detached management putting into practice, the Chinese newspaper had united both propaganda and management. Such a system resulted in disturb between edit and management each other. As Chinese newspaper had endured the pressure from politics, society and market, its exertion of function was also limited. Since the trend of development of the industry of newspaper is from the management newspaper to the newspaper of management, edit and management are difficult to be detached. We should treat the system of semi-detached management well and truly and insist on the principle of mutual benefits and combination with disconnection.

[keywords] newspaper, semi-detached, system of management

[i]李良荣：《中国传媒业的性质定位和制度创新》，《南方电视学刊》，2004年第2期。

[ii]佚名：《经营媒体的逻辑起点——浙江日报报业集团文化体制改革路径选择》，见“中国报业网”，2005-

[iii]张晓群：《如何实现“化学变化”——关于报业集团制度建设的思考》，《当代传播》，2005年第4期。

（纸媒文本见《中国传媒报告》2007年第1期，责任编辑殷畅）

[回首页](#)

来源：《中国传媒报告》
阅读：445 次
日期：2007-10-25

【 双击滚屏 】 【 评论 】 【 收藏 】 【 打印 】 【 关闭 】 【 字体：大 中 小 】

上一篇：[俄罗斯公民社会建设与媒介管理](#)

下一篇：[报网互动发展与方向](#)

>> 相关文章

- [爱心铸品牌——徐州报业传媒集团6年助学提升品牌影响力](#)
- [《编辑力初探1.0：写给编辑人的信》\(38\)](#)
- [《编辑力初探1.0：写给编辑人的信》\(37\)](#)
- [奋力开创新华社战略转型和事业发展新局面](#)
- [《编辑力初探1.0：写给编辑人的信》\(36\)](#)
- [转型升级 破解难题 加快发展——浙江日报报业集团的新探索](#)
- [《编辑力初探1.0：写给编辑人的信》\(34\)](#)
- [《编辑力初探1.0：写给编辑人的信》\(33\)](#)

发表评论



- 尊重网上道德，遵守中华人民共和国的各项有关法律法规
- 承担一切因您的行为而直接或间接导致的民事或刑事责任
- 本站管理人员有权保留或删除其管辖留言中的任意内容
- 本站有权在网站内转载或引用您的评论
- 参与本评论即表明您已经阅读并接受上述条款

点 评：

用户 名： 密 码：

字数0

备案号/经营许可证号：蜀ICP备05000867号

设计开发：阮思聪 QQ: 54746245 Powered by: 打瞌睡

Copyright (c) 2003-2013 传播学论坛：阮志孝、阮思聪. All Rights Reserved .