

传媒治理

理论与模式的中国式建构

周 劲 著

- ◎ 一个传媒经济学的分析框架及其在中国的验证和应用
- ◎ 一部文化体制改革下解析传媒治理的理论专著
- ◎ 一本构建传媒法人治理结构的实战教程

 人 民 出 版 社



周 劲◎著

传媒治理

理论与模式的中国式建构

邵华泽题



人 民 出 版 社

书名题写：邵华泽 中华全国新闻工作者协会名誉主席 北京大学新闻与传播学院院长 人民日报社原社长

图书在版编目(CIP)数据

传媒治理——理论与模式的中国式建构/周劲 著

- 北京: 人民出版社, 2008. 7

ISBN 978-7-01-007068-1

I. 传… II. 周… III. 传播媒介-研究-中国

IV. G219.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 074553 号

传媒治理——理论与模式的中国式建构

CHUANMEI ZHILI——LILUN YU MOSHI DE ZHONGGUOSHI JIANGOU

作 者 周 劲

责任编辑 姚劲华 苏向平

装帧设计 鼎盛怡园

出版发行 人 民 出 版 社

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

网 址 <http://www.peoplepress.net>

经 销 新华书店

印 刷 北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

版 次 2008 年 7 月第 1 版

2008 年 7 月北京第 1 次印刷

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16 印张 19.75

字 数 300 千字

印 数 0,001-3,000 册

书 号 ISBN 978-7-01-007068-1

定 价 38.00 元

序言 可贵的探索

艾 丰^①

《传媒治理：理论与模式的中国式建构》是一部从理论和实践上深入探讨传媒改革的力作。

传媒改革是一个重要的、敏感的、艰难的课题。

一个社会，有几种基本力量：经济的力量、政治的力量、军事的力量、文化的力量等等。其中传播的力量（包括舆论的力量、信息的力量）是一种独特的力量，它是依附性和独立性统一的力量。说它有依附性，是因为传播的力量总是依附于经济、政治、军事、文化等力量而存在，并为这些力量服务；说它有独立性，是因为传播对于社会各种力量都起着重要的作用，同时，整个社会靠传播才能形成一个统一的整体，才能使各种力量形成合力，推动社会的和谐和进步。在被称为“信息社会”的现代社会，尤其如此。传播的发展和状况标志着社会进步的程度。

我们所说的“传媒”，就是承载、运行、体现传播力量的实体。它是以新闻出版业为骨干的不断发展和延伸的包括网络 and 手机等新型传播工具和方式的庞大的传播系统。

当前，我国传媒的改革和发展面临着一系列的问题和挑战，比如，体制机制不适应社会主义市场经济的要求，不适应对外开放的新环境；主流媒体不能继续发挥主流作用，有逐渐被边缘化的危险；增长方式粗放、内容和经营同质化、过分依赖规模数量的扩张和广告的增长；有的传媒还在依赖行政保护，市场作用没有得到充分发挥；同时，对互联网和手机报、

^① 作者为经济日报原总编辑、著名经济学家、中国发展研究院院长、中国企业联合会副会长、中国新闻文化促进会副会长。

手机电视等新媒体应对不足，等等。

怎样解决这些问题，应对这些挑战？关键在于落实我党历来倡导的、党的十六大、十七大再次强调的解放思想，深化改革。

所谓解放思想，主要是两个侧翼：一个侧翼是不唯上、不唯书，不能前人没有说过的一律不敢想、不敢干；一个侧翼是只唯实，坚持实践是检验真理的唯一标准，从实际出发，在实践中不断总结新的经验和理论。把这两个侧翼结合起来就是解放思想。

传媒的改革具有较强的特殊性，由于它涉及意识形态领域，事关政治体制改革，目前的制度环境下只能完成“规定动作”，“自选动作”难有突破，且传媒产业的资源配置和市场失灵都无法用经济学理论加以解释，这就增加了理论研究的难度。所以，传媒体制改革只能是一个“摸着石头过河”的过程。所谓“摸着石头过河”，就是在实践中敢闯、敢实验，对了的就坚持，错了的就纠正，同时在这个过程中不断总结经验，不断提升到理性的认识，而后更好地指导实践。

目前，我国学术界对传媒改革的研究滞后于实践的发展，不少研究或为经验性的归纳推理，或为实践工作的“述职报告”，或为局部改革的“歌功颂德”，大多未能建立起一个系统的基础理论体系，更没有在规范的经济学学术框架和话语体系内进行探讨。

我很高兴地看到，周劲同志的《传媒治理：理论与模式的中国式建构》一书在人民出版社出版。这是一部在中国传媒体制改革中涌现的，同时又有助于传媒体制改革推进的，理论与实践相结合的大胆探索之作。作者凭借其扎实的经济学理论功底和丰富的业界实践经验，介入到传媒体制改革研究这一极具挑战性的领域，表现出可贵的学术勇气和探索精神。

该书选题属传媒改革的“瓶颈”性课题，难度很大，写深了“水土不服”，写浅了是“官样文章”，好在周劲同志有过政界工作经验，又有着丰富的业界工作经历，以规范的经济学理论和方法对传媒体制改革进行了系统的研究，提出了传媒治理这门新兴交叉学科的构架，做出了具有开创意义的基础性工作；同时，该书又以文化体制改革为背景，从传媒治理的理论分析，引申到传媒治理的模式创新上，具有较强的现实指导意义。

本书论述的基本点是：在确定传媒事业和市场双重主体地位的基础上，找到了与传媒改革相关的三个主体：党政、传媒、市场（社会），构建了一个本土化的经济学分析框架——传媒治理三角分析框架，从制度环

境、内部治理、外部治理三个方面展开论述；在内部治理上，主要是研究在所有权、采编权、经营权“三权”分离下，如何解决传媒的委托代理问题；书中指出，传媒治理研究是一个复杂和特殊的问题，它既不同于西方传媒集团，也不同于我国的国有公司……这些分析很符合我在《中介论》一书中提倡的“一分为三”的哲学思维。在经济领域的改革中，“一分为三”起了很大的作用，市场经济既不姓资也不姓社，它是那个“三”。股份制既不姓公也不姓私，它是公私融合的“三”。抓住“三分法”，很可能也是研究传媒改革的一把钥匙。例如，我们寻求的传媒体制，可能既不同于西方，又不同于原来的计划经济下的体制，可能是个“三”；我们讲社会效益和经济效益，其实，它在实践中并不是绝对分开的，我们要寻求的是两者融合的那个“三”；传播的要求也是“三”：真实性、指导性、可读性，正确处理这三者关系，是搞好传播的基础，如此等等。

当然，这本书还有需要进一步完善的地方，个别提法还需要进一步斟酌，相信周劲同志会以这本书作为一个起点，继续在这一领域探索下去。

十七大召开之后，新一轮传媒改革春雷滚动，传媒体制改革更成为传媒经济学研究的核心问题之一，希望这本书能起到抛砖引玉的作用，希望有更多的理论和实践工作者为研究传媒体制改革做出贡献，通过传媒体制改革促进文化的大发展、大繁荣。

是为序。

目 录

序 言	1
前 言	1
理 论 篇	
第一章 转型期中国传媒经济的三角分析框架	
——以传媒治理研究为例	9
第一节 中国传媒经济研究的特殊性：三角分析框架的提出	9
一、传媒经济研究对象的特殊性：传媒的双重属性	10
二、三角分析框架的提出：基于传媒的特殊性	12
第二节 三角分析框架的内容：基本假设、基础理论和理论范式	14
一、三角分析框架的基本假设：传媒的双重人格假设	14
二、三角分析框架的基础理论：传媒制度安排的三角结构及交易替代	15
三、三角分析框架的理论范式	23
第三节 三角分析框架在传媒治理研究中的应用	25
一、传媒治理研究的前提：制度环境的约束	26
二、传媒内部治理研究：政府交易和媒体内交易的替代	28

三、传媒外部治理研究：政府交易和市场交易的替代	29
第二章 传媒治理概论	31
第一节 传媒治理研究的必要性	31
一、文化体制改革的呼唤	31
二、传媒摆脱困境的期盼	33
三、建立现代企业制度的需要：国企改革的启示	34
第二节 传媒治理的界定	36
一、公司治理概述	36
二、传媒治理的定义	43
三、传媒治理的功能	45
第三节 传媒治理的基本特征	47
一、领导体制：党的领导与法人治理相结合	47
二、治理方式：行政治理与公司治理相结合	48
三、治理目标：把握舆论导向与消除负外部性相结合	49
四、内部治理：采编、经营两大系统独立与统一相结合	50
第三章 传媒治理的理论依托	51
第一节 马克思主义新闻理论	51
一、马克思主义新闻理论：我国新闻工作必须坚持党性原则	51
二、以坚持党性原则为本：传媒治理实现“政治家办报、企业家经营”	53
第二节 和谐社会理论	54
一、和谐社会理论：传媒必须健康和谐可持续发展	54

二、以健康和谐发展为本：传媒治理构建和谐的	
传媒生态	56
第三节 委托代理理论	58
一、委托代理理论：传媒委托—代理问题的产生	58
二、以解决代理问题为本：传媒治理对传媒控制权和	
剩余索取权的合理配置	60
第四节 政府管制理论	64
一、政府管制理论：传媒的政府管制及管制失效	64
二、以化解管制弊端为重：传媒治理对政府管制的	
部分替代	67
第五节 现代产权理论	70
一、产权理论：市场主体必须拥有明晰的产权和法人	
治理结构	70
二、以明晰产权为本：建立传媒现代产权制度	73
第四章 传媒治理模式的制度变迁及治理缺陷	
——传媒治理的制度分析	75
第一节 转型期中国传媒体制改革的制度变迁	
——传媒制度环境分析	76
一、制度变迁推进次序：宪政框架内的阶段式变迁	76
二、制度变迁模式选择：“供给主导型”的	
渐进式改革	79
三、制度变迁主体选择：诱致性变迁和强制性	
变迁相结合	81
四、制度变迁路径选择：依照成本高低进行的	
连续边际调整	83
第二节 传媒治理模式的制度变迁	86
一、计划经济时期传媒行政型治理模式	86

二、改革开放至九十年代中期传媒半行政型	
治理模式	87
三、集团化时期传媒事业型治理模式	88
四、传媒治理模式制度变迁的“政治”逻辑	
及绩效分析	92
第三节 当前传媒治理的制度缺陷及弊端分析	97
一、传媒产权缺失的弊端	97
二、传媒内部治理的制度缺陷及弊端分析	100
三、传媒外部治理的制度缺陷及弊端分析	105
第五章 传媒治理的中外比较分析	114
第一节 西方传媒的内部治理	114
一、西方私营传媒集团的治理模式	115
二、西方公共新闻组织治理模式	118
三、西方传媒的行业自律	119
第二节 西方传媒的外部治理	121
一、政府治理的依法与放松	121
二、社会治理的监督与制约	124
三、市场治理的并购与重组	125
第三节 国外传媒治理对我国的启示	127
一、传媒治理的构建必须适应我国的制度环境	127
二、公司制传媒具有较强的制度优势	128
三、传媒管制的法制与独立	129
第六章 文化体制改革下传媒治理的创新探索	
——传媒治理的现实发展分析	131
第一节 文化体制改革下的传媒转制改革	131
一、文化体制改革的目标及历史回顾	132

二、传媒转制改革的历程	135
三、传媒转制改革的目标	138
第二节 文化体制改革下传媒治理的改革探索	140
一、公益性传媒和经营性传媒转制改革的探索	140
二、改革试点单位创新治理模式的探索	146
三、改革试点单位传媒治理的缺陷	150
第三节 文化体制改革下传媒治理的创新思路	156
一、文化体制改革下传媒转制改革的战略构想	156
二、传媒治理的创新原则：双重逻辑下的 双重利益选择	157
三、文化体制改革下传媒治理的创新进阶：三角分析 框架的应用	158

实 践 篇

第七章 文化体制改革下重塑传媒市场主体地位

——传媒制度环境创新	162
第一节 传媒产业发展的体制保障：市场主体 地位的确立	162
一、当前传媒市场主体地位的缺失和重塑	162
二、公益性传媒“事业和市场双重主体” 地位的重塑	164
三、经营性传媒新型市场主体地位的重塑	167
第二节 重塑市场主体的制度基础：建立传媒现代 产权制度	168
一、建立传媒国有资产出资人制度	169
二、通过授权经营明晰传媒产权	174

三、创新传媒国有资产管理体制	179
第三节 重塑市场主体的路径选择：转企、改制、上市	181
一、转企：传媒由事业单位转制为国有独资公司	181
二、改制：传媒由国有独资公司改制为国有控股的 有限责任公司	185
三、上市：传媒股份有限公司的建立	188

第八章 文化体制改革下重构传媒法人治理结构

——传媒内部治理创新（上）	193
第一节 文化体制改革下传媒的“三权”分离	193
一、传媒所有权、控制权的界定及其分离	193
二、传媒所有权、采编权、经营权的“三权分离”	195
第二节 “三权”分离下传媒控制权配置：传媒治理 的核心	197
一、当前传媒控制权配置的低效率	197
二、“三权”分离下传媒控制权配置：党政主导的 合作控制观	199
第三节 重构传媒法人治理结构 实现传媒控制权的 最优配置	202
一、“三权”分离下传媒法人治理结构的重构	202
二、法人治理结构重构后形成的传媒权力关系 及控制方式	202

第九章 公益性传媒双重法人型治理结构（母体加子体3+3模式）

——传媒内部治理创新（中）	207
第一节 公益性传媒双重法人型治理结构的创新	207
一、公益性传媒内部治理模式文献综述	207
二、公益性传媒双重法人型治理结构的提出	211

第二节 “母体加子体 3+3 模式” 治理机制的	
制度安排	213
一、母体系统的治理机制及制度安排	213
二、子体系统的治理机制及制度安排	219
三、母体系统与子体系统的控制—协调机制	221
第三节 “母体加子体 3+3 模式” 可行性的经验验证	224
一、体制基础：党委领导下的治理结构	225
二、治理内涵：事业法人治理与公司法人治理的 有机结合	226
三、制度保障：完善的内部治理机制	228
四、制度分析及不足之处	229
第十章 经营性传媒公司法人型治理结构（主体加辅体 3+2 模式）	
——传媒内部治理创新（下）	232
第一节 经营性传媒公司法人型治理结构的创新	232
一、经营性传媒公司法人型治理结构的提出	232
二、传媒集团公司的组织构架和控制模式	234
三、传媒集团母子公司的治理模式	238
第二节 “主体加辅体 3+2 模式” 治理机制的制度安排	241
一、董事会的组成与权力配置	241
二、经理层的职责与选拔考核机制	242
三、监事会的组成及约束机制	244
四、薪酬制度及激励机制	245
第三节 “主体加辅体 3+2 模式” 可行性的经验验证	250
一、明晰产权构建法人治理结构——谁控制传媒	250
二、党委领导与法人治理结构相融合——如何 控制传媒	253
三、建立现代企业制度——如何管理传媒	256
四、制度分析及不足之处	261

第十一章 党政、市场、社会对传媒的共治

——传媒外部治理创新	263
第一节 传媒外部共治：党政治理、市场治理和 社会治理的结合	263
一、传媒外部共治的必要性	263
二、传媒外部共治的内涵	265
三、传媒外部共治的主要特征	266
第二节 传媒党政治理：党和政府对传媒的管制	268
一、搞好服务，转变政府管理职能	269
二、依法行政，规范传媒执法工作	270
三、加强监督，采取多种管制方式	271
第三节 传媒市场治理：市场对传媒的监控和奖惩	273
一、产品市场对传媒的治理	273
二、经理人市场对传媒的治理	276
三、资本市场对传媒的治理	278
第四节 传媒社会治理：公众、中介、文化对传媒的 影响与控制	280
一、社区公众及中间组织对传媒的治理	280
二、社会文化对传媒的治理	281
参考文献	285
后 记	295

图 表 索 引

图 1.1 中国传媒制度安排的三角结构	17
图 1.2 政府交易和媒体内交易的替代	18

图 1.3 政府交易和市场交易的替代	20
图 1.4 政府交易和市场交易替代所形成的不同三角结构	20
图 1.5 三角结构中形成的制度环境及交易替代关系	22
图 1.6 传媒治理三角分析框架	25
图 1.7 公司内部治理一般模式	28
图 3.1 国家对传媒的管制框架与内容	66
图 4.1 传媒半行政型治理模式的治理特征	88
图 4.2 社长领导下总编辑、总经理负责制的治理模式	89
图 4.3 党委领导下分工负责制的治理模式	90
图 4.4 哈尔滨日报报业集团的治理结构	93
图 4.5 传媒治理计划经济时期政府和传媒的无差异曲线	95
图 4.6 传媒治理企业化管理时期政府和传媒的无差异曲线	96
图 4.7 传媒治理实现的政府和传媒无差异曲线融合	96
图 5.1 BBC 公司治理模式	120
图 5.2 美国广播电视政府管制体系	122
图 7.1 公益性传媒集团双重主体地位的重塑	166
图 7.2 国有资产委托经营两层次及三层次模式	170
图 8.1 传媒所有权与控制权的“两权”分离	194
图 8.2 传媒“三权”分离及其契约关系	196
图 8.3 传媒“三权”分离下政府主导的合作控制与 治理结构	203
图 9.1 公益型传媒法人治理结构“一拖四”模式 及其权力关系	210
图 9.2 “母体加子体 3+3 模式”的内部治理结构及 权力关系	212
图 10.1 “主体加辅体 3+2 模式”的内部治理 结构及权力关系	234
图 10.2 传媒集团公司资本控制型母子公司制的组织构架	235
图 10.3 传媒集团公司职能型治理结构	238

图 10.4 传媒集团公司事业部式治理结构	239
图 10.5 传媒集团公司区域型治理结构	240
图 10.6 传媒集团公司矩阵式治理结构	240
图 10.7 牡丹江新闻传媒集团治理结构及权力关系	252

案 例 索 引

案例 4.1: 哈尔滨日报报业集团公司治理模式的创新	91
案例 4.2: 鄂东晚报社的新闻寻租事件	98
案例 4.3: 监督和激励机制缺失导致的黎元江案件	104
案例 4.4: 难以监控的报纸虚假发行量	106
案例 4.5: 跨地区发展的重重阻力	108
案例 4.6: 市场治理缺失造成的传媒市场过度竞争	110
案例 5.1: 美国报社的内部治理结构	117
案例 5.2: 英国 BBC 的组织治理模式	118
案例 6.1: 东南商报等一批传媒经营性资产的剥离转制	141
案例 6.2: 沈阳日报报业集团完全剥离式改革试点	143
案例 6.3: 机电商报社整体转制的改革	144
案例 6.4: 山东大众日报报业集团“一社两制”的治理模式	146
案例 6.5: 中国保险报股份制改革下的传媒治理创新	149
案例 6.6: 北青传媒上市后暴露的内部治理问题	152
案例 6.7: 谁愿意购买没有厨房的餐厅	155
案例 7.1: 成立“宣传系统出资人机构”对文化国有资产 监管的上海模式	171
案例 7.2: 成立资产经营管理公司对文化国有资产监管的 重庆模式	173
案例 7.3: 南方报业传媒集团两层次授权经营模式	176
案例 7.4: 哈尔滨日报报业集团三层次授权经营模式	176
案例 7.5: 杭州日报报业集团“内部人持股”的改制模式	187

案例 7.6: 广州日报报业集团控股子公司上市模式	190
案例 7.7: 成都商报社等传媒集团借壳上市模式	191
案例 9.1: 某党报报业集团的薪酬制度改革	216
案例 10.1: 山东大众日报报业集团的控制模式	237
案例 10.2: 上海某报业集团对广告中心总经理的绩效考核	247
案例 10.3: 牡丹江传媒集团对宣传导向的控制	254
案例 10.4: 牡丹江新闻传媒集团公司章程	258