# 报业集团：从现代产权制度到建立法人治理结构

来源：网络 作者：沉香触手 更新时间：2024-03-23

*内容 提要：建立有效的法人治理结构是 现代 企业 制度的核心，而现代企业制度的确立又以健全的产权制度为前提。本文结合报业集团大众传媒的特性首先探讨了如何在报业集团中建立较为完善的产权结构，进而 分析 了在此基础上如何构建有效的法人治理结构...*

内容 提要：建立有效的法人治理结构是 现代 企业 制度的核心，而现代企业制度的确立又以健全的产权制度为前提。本文结合报业集团大众传媒的特性首先探讨了如何在报业集团中建立较为完善的产权结构，进而 分析 了在此基础上如何构建有效的法人治理结构。

关键词：报业集团 现代产权制度 法人治理结构 大众媒介属性

一、 引言

摩根士丹利的首席 经济 师史蒂芬•罗奇（Stephen Roach）指出， 中国 的改革政策不外乎是为落伍的国有企业创立一条以市场为主导的出路，及维持一个有能力吸纳下岗工人的良好增长态势。

罗奇的话非常中肯，但他可能忽视了一点，在中国，国有资产构成分为国有企业所经营的资产(企业经营性资产)、国有行政事业单位行使特定职能所需而授予其使用的资产(行政事业性资产)和依据宪法规定属于国家所有的 自然 资源(资源性资产)三大种类，前两种国有资产的比例大约为2：1，因此，行政事业性资产的出路同样是中国改革面对的一个重大 问题 。

国资委成立以后，国有资产管理改革进展加快，但国资委的工作重点在企业经营性资产，出台的一系列法规也都是针对国有企业。我国报业 目前 普遍实行“事业单位，企业化管理”模式已经阻碍了报业国有资产改革的进一步深入。

中金许小年认为，有了良好的治理结构，管理的改善风险的控制都只是技术问题。构建完善的法人治理结构是报业集团改革的核心任务。

二、报业集团的产权改革

产权是人与人之间由于稀缺物品的存在而引起的、与其使用相关的关系。（平乔维奇，1990）在当代产权 理论 中，产权通常指的是与财产权相关的“一束权利”，或者说是在财产归属基础上引伸出来的一个权利空间，并且经常与“激励机制、监督费用、排他性收益权、风险、机会主义倾向、组织成本和资产专用性”等概念相联（周其仁，1994），产权界定不清，所有者缺位，必然会使交易费用升高，从而降低资源使用效率。因此，报业集团完善的法人治理结构的构建以来与明晰的产权结构的确立。

1、 我国报业集团目前的产权结构及其存在的问题

《事业单位登记管理暂行条例》第二条：本条例所称事业单位，是指国家为了 社会 公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事 教育 、 科技 、文化、卫生等活动的社会服务组织。

“诺思悖论”（诺思，1981）认为国家具有双重目标，一方面国家通过向不同的势力集团提供不同的产权，获取租金的最大化；另一方面，国家还试图降低交易费用以推动社会产出的最大化，从而获取国家税收的增加。国家的这两个目标经常是冲突的。另外，由于存在着投票的悖论、理性的无知，加之 政治 市场的竞争不充分和交易的对象难以考核等因素，政治市场的交易费用更为高昂。结果，政府作用的后果往往是经济增长的停滞。这对事业单位性质的报业集团进行企业化经营有警示作用，因为报业集团在事业单位的定位之下进行企业化经营无疑要求其自身便要内在的具有双重目标。

我国的报业集团既然是事业单位，资产当然归国家所有，但产权界定却非常模糊。首先，理论上讲，国资委是报业集团资产的直接监督管理机构，并有权进行资产经营授权，但事实上，国资委对报业集团的管理却相当薄弱，这不但表现为相关制度法规的不完善，还表现为实际控制手段的缺乏。其次，中宣部是党的机构，在产权上与报业集团没有联系，但在现实中却握有高层管理人员的任命权。最后，新闻出版总署作为报业集团的政府管理机构，对报业集团的具体经营管理也有很大发言权。总之，报业集团是在以上三方权力的相互作用下生存 发展 的。

报业集团的产权残缺造成了目前报业管理中的政企不分，破坏了该行业中资源的优化配置机制，同时，也与我国社会主义市场经济体制改革中倡导的政企分开、政资分开背道而驰。

2、 报业集团现代产权制度改革的方向

（1）应改变目前对报业集团事业单位性质的定位。把报业集团定位为事业单位是因为报业集团要把社会效益放在首位，提企业化管理是因为报业集团应实现社会效益与经济效益相结合。

格林斯潘认为“GDP越来越概念化”，大众传媒的迅猛发展并在GDP总额中占据重要地位正是促成这一概念化的重要因素。我们不能想象，一个在GDP总额中占据如此重要地位的行业，其性质却被规定为事业单位。

按照《事业单位登记管理暂行条例》，事业单位应该是以社会公益为目的的社会服务组织。报业集团要把社会效益放在首位，一方面是因为报纸作为大众传播媒介在现代社会具有巨大威力，一旦失去控制，容易危害社会稳定。另一方面，还因为报纸作为党和人民的喉舌，具有舆论宣传的功能。但通过以下分析，我们可以看到，基于报纸作为大众传媒的特殊性，事业单位的定位并不必然使报业集团能够做到把社会效益放在首位。

从某种角度来看，社会效益可以解释为经济活动的正外部性，报纸无疑是具有较强外部性的产品，因为报纸内容质量的高低，舆论导向的正确与否，对它所存在的整个社会环境都有巨大的 影响 。要做到社会效益最大化，就是指保持报纸的正外部性，避免负外部性。而根据科斯定理，产权的清晰界定是确保外部性问题妥善解决的关键，事业单位与纯粹的企业相比，产权清晰化相对要差。从这一点上来说，产权清晰与报刊的社会责任理论是相一致的，有利于对报纸进行有效监督，提高报纸社会责任感。

萨缪尔森认为正外部性的极端情况是公共品（public goods）,由于私人提供公共品普遍不足，政府必须介入以鼓励公共品生产。报纸的公共品属性是否必然要求政府介入，因此报业集团必须采取事业单位的形式？在这里我们也不妨引用一下灯塔的例子，因为灯塔作为公共品的例子在经济学上得到了最为充分的分析。

在论述报业性质定位时，我们有两层问题需要解决：第一，报纸是否公共品。张五常在《灯塔的故事》中提出公共品判断的两个标准：一是交易费用的存在使征收使用费非常困难，这对报纸显然是不适用的，如果我们把广告也看作是一种使用费的话。二是服务的边际费用为零，而对整个社会来说，边际收益则是正的。这一点对报纸来说在一定程度上是适用的，因为报纸的采编成本（类似于格林斯潘的概念化）相对于物质成本来说占较大比例，纸张成本和运送费用如果忽略不计，服务的边际费用应为零。斯蒂格利茨把这两点概括为，非排他性和非竞争性。

报纸不具有非排他性的特点，非竞争性的特点亦不明显，由此看来，报纸在只可以勉强算作公共品。

我们要解决的第二个问题是，报纸即使作为一种公共品，是否由公益性质的事业单位来提供以取得较高的效率。科斯在《经济学中的灯塔》一文在详细考察英国等他制度的基础上对萨缪尔森的观点进行了反驳，认为灯塔不 应用 “普通税”建造，在英国 历史 上从来都是私人建造灯塔而且并未妨碍效率。他的结论是，经济学家们不应该把灯塔作为只能由政府提供服务的例子。报业集团的事业单位性质定位显然是要求用“普通税”或者政府特许权的形式来为报纸负担成本，这与灯塔的例子颇为相像。因此我们可以得出另外一个结论：仅从效率角度来看，报纸应由企业提供。

正是因为事业单位的性质模糊了报业集团的产权界限，造成宣传工作中“不求有功，但求无过”的不良作风，减弱了舆论导向的力度。随着中国日益在经济文化各方面融入国际社会，如果媒体对此不作出反应，那么它将很难继续保持对这个社会的影响。 从大众传媒信息传播功能角度看，则容易造成中规中距的信息内容结构，不利于受众获得关于整个社会的真实画面的认知。总之，事业单位的性质所导致的产权不清严重的影响了报业集团正外部性的发挥。

（2）仅仅把单位性质改为企业还不够，还需要产权的进一步明晰。明晰产权不是搞私有化。国有资产授权经营是明晰产权、提高效率的一条途径。报业集团的成立为国有资产授权经营提供了准备。

所谓国有资产授权经营，是指集团内非母公司投资而是通过行政划拨、委托经营、统一承包等方式，由母公司承担责任的子公司，通过“授权”确定这类子公司内相应国有资本的出资人为母公司。（赵增耀，2002）授权经营公司是由政府独资组建，对所属子公司国有资产行使所有权同时承担相应责任，以持股运作的方式从事国有资本营运的特殊企业法人，它完全不具备行政管理职能，所有权力的行使都是建立在出资人基础上的。在政府授权的范围内，国资管理机构以及其他政府机构无权干预国有企业的自主经营。

报业集团的成立为国有资产授权经营，明晰报业集团下属单位国有资本所有权提供了契机。由此可以提出如下国有资产运营模式：

政府部门（国资委）——国有控股公司（报业集团）——企业（报社）

国有控股公司（报业集团）的成立一方面在政府和企业之间建立了一道隔离带，可以起到减少行政指令，实现政企分开的作用，企业经营自主权得到保证，另一方面，政府通过国有控股公司行使所有者权利，明晰了报社产权，避免了所有者缺位。国有控股公司应该是纯粹的控股公司，自己不从事其他任何方面的生产经营活动或业务往来，其设立目的是为了掌握子公司、关联公司的股权，通过资本运作来对子公司进行控制。

十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出，现代产权制度的内涵应包括：归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅。所以国有控股公司性质的报业集团的成立并不必然意味着现代产权制度的确立。报业集团内部权力与责任的明确界定和外部规范的 法律 环境、自由的产权市场都是现代产权制度必不可少的组成部分。对产权转让的限制，对“用脚投票”的禁止造成了产权的稀释，所以完整的产权包括自由交易的权利。报业集团应该拥有转让下属子公司股份的权利，只有通过资源的顺利流动，才能真正实现优化配置。

（3）《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》为明晰产权，实现政企、政资分离提供了政策依据。管办分离使报刊与党政部门在人员、财务、发行上分开，报刊必须走市场化之路才能生存。合格的报刊社可以作为主办单位，报业集团可以作为主管单位，对报业集团定位进行的进一步改革，必然会使报社运行中受到的行政干预减少。

三层结构的国有资产运营模式的建立明晰了产权，为完善的法人治理结构提供了必要条件，报业核心竞争力的提高从根本上说是法人治理结构作用的结果，下面我们探讨在上述产权结构的基础上如何构建有效的法人治理结构。

三、报业集团有效法人治理结构的构建

明晰的产权结构下构建的法人治理结构能有效降低代理成本，这主要通过股票价格约束机制和恶意收购机制起作用。这在上市公司中体现更为明显，所以对于报业上市，最终目的不应局限于筹集资金，而是促进相关机制如信息批漏制度的建立健全。董事会挑选的经理层经营管理水平的高低可以通过 社会 评价直接体现在股价波动上，这有效的降低了监管成本，同时，因为恶意收购的存在，使任何经营管理水平偏低的企业都面临收购危险，充分发挥了鲶鱼效应的作用，从董事会到经理层都处在巨大市场压力之下。

那么，报业集团究竟应该构建什么样的法人治理结构呢？鉴于报业所具有的大众传媒特性，我们必须处理好如何在治理结构中融入对舆论的引导，党对媒体的领导这一 问题 。新闻出版总署关于印发《关于贯彻落实〈关于深化新闻出版广播影视业改革的若干意见〉的实施细则》的通知（新出办〔2002〕591号）中提出了“四个不能变”：党和人民喉舌的性质不能变，党管媒体不能变，党管干部不能变，正确的舆论导向不能变。同时，还提出：要确保党对新闻出版业的领导，确保国家对新闻出版业的宏观控制力。我们认为，“四个不能变”与“宏观控制力”说明了两个道理：一是应坚持党对新闻出版业的领导，二是党的领导应该宏观化，抓大放小，不应干预其日常经营活动。我们主要从以下三个层次来 分析 报业集团特殊法人治理结构的构建：

（1） 谁是股东？

新闻出版总署《关于规范新闻出版业融资活动的实施意见》中规定，报业集团编辑出版业务，可在全国新闻出版系统内融资，经营业务可以项目合作的方式，吸纳国有企事业单位的资金，但投资方不得介入编辑业务，所吸纳的资金严格限制在经批准的项目内使用。虽然当前或多或少的有许多不合规资金进入，但我们并不主张这种危险的尝试，我们认为，应该在规定许可范围之内寻求操作上的突破。

单一股东不利于企业的 发展 ，私有资本不允许进入，但我们可以选择法人交叉持股的方式使报业集团股权多元化。由于当前混合所有制的普遍存在，对“国有单位”的定位越来越模糊，而且存在大量“红顶”企业，这说明业外资金进入报业集团经营业务存在较大可能性。编辑业务只能在“全国新闻出版系统”内融资有两层含义，第一，是全国范围，这样，虽然地方通过报业集团的组建基本实现了“大一统”，但可以吸收外地报业集团资金的进入，实现股权多元化。第二，对“新闻出版系统”并无明确定义，这也为其他资金采用间接方式进入提供了契机。

从以上分析我们可以看出，报业集团完全可以通过合适的资本运作，广泛筹集资金，实现股权的多元化，为公司治理打下良好的基础。但地方利益可能会对股权多元化的实现产生强大阻力，我们可以通过对董事会的合理设置来减缓这一阻力。

（2） 董事会如何产生？

董事会作为公司最高决策机构，是公司剩余索取权与剩余控制权连接的关键，是公司的法定代表，代表股东对公司实施管理，拥有法人财产权及由此衍生的广泛的权力，主要包括：公司战略管理、任免考核高级经理层等。因此，报业集团的董事会如何产生就显得非常重要。保持“四个不能变”和“宏观控制力”

主要体现在这一环节。

可以通过对报业集团董事会人员的组成来体现党和政府的“宏观控制力”，一是从人数上作规定，比如规定董事会成员中应该有四分之一来自政府管理部门，二是从权力分配上作规定，董事会内部设立拥有特别权利的委员会如战略委员会，该委员会主席由党或政府委派。

独立董事的设置可以有效的防止报业集团出现“内部人控制”。 美国公司法要求，独立董事必须超过半数。报业作为具有一定公益性质的产业，更需要聘用更多的、代表广泛利害相关者的独立董事。独立董事可以从专家、利益相关团体如读者代表中选择。独立董事一经聘任，对集团的战略决策等重大问题所拥有的权力便于内部董事相同。

（3） 经理层如何聘用？

报业集团的经理层与普通企业有所不同，总编辑和总经理共同位于经理层中心。鉴于总编辑对报纸 内容 负责，政府管理部门对总编辑的聘任应设置一些准入限制，比如履历、个人信用背景等，但不宜直接任免，至少应部分引入市场机制，比如通过公开招聘选拔。对总经理的聘任则应完全按照董事会的意见，政府管理部门不应进行干预。

参考 书目：

平乔维奇：产权 经济 学

巴泽尔：产权的经济学分析

郭庆光：传播学教程

赵增耀：企业集团治理

国研网

《财经》杂志

中国 管理传播网

21世纪经济报道

经济学家网站

张五常 ：灯塔的故事

科斯：经济学中的灯塔

萨缪尔森、诺德豪斯：经济学

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn