

CDDC计划2007年出书, 稿件征集正在进行中, 欢迎踊跃投稿...



## 报纸评估论证制度的经济学基础

时间: 2003-12-20 8:43:05 来源: 编采之间 作者: 金碚 阅读1025次

受新闻出版总署的委托, 中国社会科学院工业经济研究所副所长、中国社会科学院博士生导师、《中国经营报》总编辑金碚先生主持承担了报纸评估论证制度中管理部门应该把刊号投放给谁等重大问题的研究和设计工作。本刊转载金碚的这篇文章。该文从经济学的角度对这套制度研究设计中的若干问题进行分析, 以使读者对这套制度有更深入的了解。——编者

### 一、 评估制度的基本原则及其经济学根据

在我国, 报纸是一种特殊的产品, 报业是一个非常特殊的产业。报纸评估制度的建立应体现以下基本原则。

1. 合乎国情, 有利发展。设计和实行这一评估制度的目的, 是要建立适应社会主义市场经济, 符合我国现实国情的, 有效的报纸审批制度。改革后的审批制度, 将有利于在政府管理部门的宏观调控下, 形成报业市场的有效竞争格局, 促进我国报业的繁荣和健康发展。

受一般经济学分析方法的影响, 人们常常对市场经济体制下的自由企业制度有一种简单化的理解。以为实行市场经济, 市场机制是资源配置的基本方式, 任何经济主体(自然人或法人)都可以完全自由地从事任何一种生产活动, 这样就能实现最高的效率。有的自由主义经济学家(例如美国经济学家弗里德曼)也确实是这样主张的。但是, 在现实经济中, 却没有一个国家能够实行这种理想化的自由企业制度。仅从产业进入(即生产者进入某一产业领域)这一环节来看, 各国政府就都实行着各种不同的干预方式(即准入制度), 对个人或企业进入不同产业的过程进行管理或管制。

在现实中, 这些制度的适用领域, 在不同国家以及各国经济发展的不同阶段是不完全相同的。在一定时期, 哪些产业适用哪些制度同当时的经济体制(甚至政治体制)和具体国情有直接的关系。在中国传统计划经济体制下, 报纸管理实质上实行的是特许制或专营制, 几乎所有的报纸都是党政机关报, 其他单位原则上都无权办报。实行改革开放以来, 我国的经济体制发生了根本性的变化, 报业体制也发生了很大的变化。当前, 从政府报纸管理制度的经济性质看, 实际上已经基本上转变为审批制, 当然, 对可被批准办报的实体在所有制性质上还有一些特别的规定。在现阶段, 由于中国报业管理的基本制度不会有根本性的改变, 没有条件转变为其他类型的管理制度(例如实行登记制或者竞标制、放任制), 审批制仍然是现实国情所决定的可行制度。以此为前提, 建立报纸评估体系的直接目的就是要最大限度地实现评估程序和审批程序的科学化, 以完善审批制。

2. 鼓励创新, 依法合规。评估制度要体现这样一个精神: 鼓励具有创新性的办报思路和经营方式, 同时也要求, 创办报纸必须遵守国家现行的法律、法规和有关政策。建立评估体系本身

- 试析媒介的需求价格弹性
- 外资发行公司VS国内发...
- 关注传媒的经济学基本...
  - 论都市报的分化
  - 资本与传媒如何共舞
- 传媒经济学的研究范式...
- 新竞局 新战略——论西...

是一个改革步骤，而且要着力于促进报业管理体制改革的进一步深化，特别是要积极评价特别有创新的办报方案。但是，报纸评估制度毕竟是现行法规和政策框架内的一个管理程序。所以，其评估效力仅以现行法规政策所规定的空间为限，不能支持违反现行法规和政策原则的方案。

3. 科学公正，程序合理。评估制度要使得报纸审批程序更好地体现科学、公平、透明的原则。评估指标的设计要有科学依据，包括理论依据和经验依据。报纸刊号申请的程序要体现公平性，申报内容和评估、审批的程序要规范透明。

因此，评标制度要具有“格式化、量化的可行性研究报告”的技术特征，即具有统一的制表和填报内容格式，能够进行评分比较，全面反映申报人的办报能力、条件及成功的可能性。其中，申报人的申报、自评内容要周密详尽，而评估、审批过程则要尽可能操作简便易行。

4. 刊号资源，有效配置。在实行审批制的条件下，报纸刊号具有“经济租”的性质，有经济价值，是一种具有稀缺性的资源。而稀缺资源即使没有市场价格，也是有潜在价格（影子价格）的。从这一意义上说，获得一个刊号实际上相当于获得一份具有经济价值（价格）的资产。如果将刊号无偿批给一个申请人，就相当于拨付给他一份有价资产。可见，报纸刊号的审批和发放具有有限资源配置的功能，所以，评估和审批程序的设计和安排应该有助于实现有限资源有效配置的目的。

从社会的角度来看，资源的有效配置应体现效率和公平两个基本原则。报纸刊号的配置也应该体现这两个基本原则。简单说就是：报纸刊号应该发放给最能利用其发挥效益（包括社会效益）的办报人，并且有助于调控报纸总量的（全国以及地区的）供需平衡；同时，要有助于刊号资源在总体上的合理分布（或分配），包括报纸的种类分布、地区分布、主体结构分布等，使刊号的投放和配置能够权衡各方面对刊号资源的合理需求和权益要求。

## 二、评估制度的逻辑基础及行为假定

要使评估得分的高低能够反映或者推断出被评估对象的优劣，评估制度的结构必须具有内在的逻辑一致性，各指标同评估客体之间的因果关系或者相关关系应该是清晰的和可解释的。评估制度逻辑基础的首要前提是对行为人的行为假定，并在此基础上进行指标选择、问题设计和评估程序的安排。

1. 申报人的目的是获得批准（即取得刊号），而批准的主要依据是评估得分的高低。所以，申报人总是按最有利于获得高分的方式填写申报表和进行自评，不会发生有意不适当地选择低分的情况。因此，所设计的评估制度和程序排除了评估人将申报人自评分调高的可能，即假定不存在对同一项指标评估人的评价比申报人的自评更高的情况。

2. 申报人在申请创办新报纸前已经做了充分深入的调查和细致的可行性研究。而且充分认识到，在实行审批制的条件下，报纸刊号是一种稀缺的和有价值的资源。因此，评估制度和评估过程实际上是一种稀缺资源的分配程序，并且具有竞争性，申报人必须为此付出相当的努力。

3. 如果没有一定的制约或威慑，申报人很可能会有虚报甚至假报内容的倾向。因此，我们所设计的评估制度和评估程序对申报人的填报内容具有制约性，特别是对虚假填报的行为具有威慑性，从而形成内在制衡性。这可以在技术上最大限度地促使申报人反映其真实意思，因为，虚报和假报并不一定能获得更高的得分，反而要承受评估人低评的风险。

4. 评估人在评估工作负荷量不太大的条件下，将会认真进行评估；而超过一定的工作负荷量，评估人可能会产生“廉价投票”或“无责投票”，即随意给分的倾向。因此，评估人的评估过程应尽可能简便，信息处理比较易行，而且，在选填各项答题时不必考虑是否会对最终结果产生不愿接受的影响，从而降低评估人填答过程中的心理压力。

5. 评估人没有充分的时间和精力对申报内容进行调查核实,但是,评估人了解办报的一般规律并且具有一定的报业经验。因此,在所设计的评估程序中,评估人的工作重点不是对所办报纸本身进行可行性研究,而是对申报内容特别是申报人自评得分的可信度或者申报内容实现的可能性进行评估。

6. 申报人同评估人之间没有特殊的利害关系。因此,评估人的挑选应采取从专家库中随机选定人选的方式,同时实行相关利益者的回避制度。

7. 审批人的信息是不完全的,而且,通常没有进行充分的实地考察取证的条件,审批决定主要依赖于申报人和评估人在评估表中所提供的信息。因此,申报内容必须尽可能周密详尽,同时,逻辑结构要清晰,评估结果是数量化的,而且可以加总比较(这类似于高考招生的录取环节,通常只需看考分而不必看考卷)。

8. 所有人对未来的预见能力都是有限的,而且,报纸未来的经营状况总是具有一定的不确定性,所以,申报、自评和评估都可能存在一定程度的误差甚至失当。因此,评估制度所设置的评估指标和问题必须达到一定的数量,从而使得每一个指标和问题的误差对总体评估的影响尽可能小。当评估指标和问题的数量达到一定的数目,由于大数定律的作用,评估总分的质量会比单个指标评分的质量更高。

### 三、评估制度和评估程序的价值和意义

评估审批过程分为四个步骤:第一,申报和自评。即由申报人填写统一格式的申报表和进行自评(评分)。第二,由从专家库中选取的评估人对申报和自评表进行评估(评分)。第三,得分计算,这一过程可由设计好的计算机软件完成。第四,审批人进行审批,确定是否批准发放刊号。通过这样的评估程序进行报纸刊号管理,会形成的什么样的报纸经营责权关系呢?

评估制度的评估对象是申请表所表述的“办报方案”,如果在评估中获得低分,表明方案不可取,不能批准刊号;如果在评估中获得高分,审批人批准了刊号,表明方案可取。但是,取得刊号后,办报人是否一定能够按其事先制定的办报方案成功地办好报纸,则未必确定(参见前述行为假定8)。这就同其他的投资项目一样,通过可行性研究报告是投资决策的必要条件,但再优秀的可行性报告也不是项目最终成功的充分条件。同样,通过报纸评估是办好报纸的必要条件,审批人据此决定是否批准刊号。但获得刊号后,是否真能像申报表所表述的那样获得成功,则取决于办报人的努力以及其他各种因素。也就是说,如果排除不可抗力因素,办报人获得批准之后的努力才是报纸成功的充分条件。

可见,在这样的审批制下,报纸经营成败的直接责任是由办报人承担的。也就是说,办报人必须承担报纸经营的直接责任,即实行自负盈亏,而无论是从经济关系还是从法律关系上说,审批人并不对此承担直接责任。但是,由于实行审批制,审批人须对报业发展的总体状况负责,这也就是实行审批制的原因。简言之,在审批制度下,对报纸的经营状况,办报人承担个体(微观)决策和经营责任,审批人承担总体(宏观)决策责任。

审批人虽然不承担个体决策和经营责任,但在个体决策过程中却发挥了决定性的作用(只有审批人批准,才能办报),在这一点上权利(或权力)和责任是不对称的。这是审批制本身的一个固有的缺陷。只要实行审批制就不可能完全克服这一缺陷。正因为这样,所以才特别有必要将报纸评估作为审批过程中的一个重要环节,从而最大限度地保证审批决策的科学性和合理性,使得审批这种“不承担直接责任的决策”本身受到专家评估的制约和科学支持。也就是说,这就是要使专家评估成为审批决策的一个必要条件,而避免审批决策的随意性和盲目性,一定程度上克服审批制的缺陷。所以,从一定意义上可以这样说:如果审批制是通过政府干预来弥补市场缺陷的一种手段,那么,评估制度则是通过科学程序来弥补政府干预本身缺陷的一

种手段。

对于办报人来说，通过评估就如同通过一个投资项目的可行性研究报告一样。只不过是，在审批制下，可行性研究报告的审查和批准人是政府管理机关及其聘请的专家。而在其他制度，例如登记制下，可行性研究报告的审查和批准人是投资人或者其委托的决策机构。所以，评估程序本是一种科学工具，在不同的管理制度下都有实施的必要。新闻出版总署推行报纸评估制度，不仅是政府管理体制改革的一个进展，而且可以促使办报人（或申报人）加强报纸可行性研究，加强对报纸运行状况的科学评估，提高自己的办报能力。所以，这一评估体系的实行将有力地推动我国报业整体素质的提高，并为进一步深化新闻出版管理体制积累有益的经验。

文章管理：肖克（共计 794 篇）

CDDC刊载文章仅为学习研究，转载CDDC原创文章请注明出处！

相关文章：报业

- 简析当代中国报业的产业化进程 (2007-6-22)
- 当前我国报业网站面临的形势与发展现状 (2007-5-20)
- 香港报业低俗气候持续的原因 (2007-3-19)
- 香港报业大蚀底 (2007-1-18)
- 报业集团存在的问题及解决办法 (2006-11-14)

>>更多

报纸评估论证制度的经济学基础 会员评论[共 0 篇]

我要评论

会员名

密码:

提交

重写

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.