

## 转型期中国传媒制度变迁的经济学分析——以报业改革为案例

作者：周劲

制度包含立宪性规则和具体规章制度等多种层次，制度本身能够对体制产生结构性影响，各种利益主体通过制度性活动最终改变了原有的制度，这个制度的“投入—产出”过程，我们称之为制度变迁。

改革开放以来，中国处于计划经济向市场经济转轨的转型期，处于转型期的传媒既要服从市场规律，又要服从官方意志，政府控制与市场动力之间的博弈导致了传媒转型期的失衡，这个失衡表现为传媒的制度变迁呈现一个渐进、滞后、冲突以及不均衡发展的过程。为此，借鉴有关制度变迁的经济理论，总结梳理改革开放以来，我国传媒在转型期制度变迁的历史轨迹与发展前景，对于今后正确把握传媒改革的总体方向十分必要。

### 一、制度变迁推进次序：宪政框架内的阶段式演进

在中国，传媒历来是党的喉舌和工具，中国的基本宪政框架决定了中国的传媒是特殊的行业，这个行业有着特殊的权力，它们是“国家行政部门赋予的权力”。中国的传媒制度更是独特的媒介制度，即“一元体制，二元运作”。简言之，用国家所有制赋予的政治优势在市场上获取经济收入，又用市场上赚取的经济收入完成意识形态领域需要完成的政治任务。”这就是我国传媒所特有的宪政框架。

在制度变迁理论中，“路径依赖”是相当重要的概念，即一个国家一旦选择了某种制度，无论这种制度是好是坏，就会沿着这一制度走下去，产生对该制度的路径依赖，除非有重要的外生变量影响或有突发性重大事件发生。纵观20多年来我国传媒制度的改革，具有较强的“路径依赖”性，都是在传媒特有的宪政框架内进行。从制度变迁的主体、内容、方式、受益者四个关键因素的角度考察，我国传媒制度呈现阶段式演进的特征，大致可分为四个阶段。

#### 第一阶段：政府主导、以经营分配环节为突破口的“财政成本拉动型”的企业化制度变迁

开始于1978年，《人民日报》等中央级报刊联合要求实行“事业单位，企业化管理”，接着，《解放日报》刊登广告，《洛阳日报》自办发行，“靠吃皇粮”的报社踏上了“自主经营、自负盈亏、自我积累、自我发展”的企业化之路。正如学者们所指出的，中国的媒体正在从“意识形态媒介向产业经营的媒介过渡”（黄升民、丁俊杰，1998）。就媒体的经营管理体制而言，中国的媒体正在从“接受国家机关领导，以国家预算拨款为活动资金来源，不进行成本核算，不上交利润和税金”的事业化管理转向“在生产经营活动中，有收入抵偿支出，实现尽可能大的利润，从而得以向国家缴纳税金”的企业化管理（屠忠俊，1996）。

#### 第二阶段：由下而上，以新闻采编环节为突破口的“经济效益推动型”的市场化制度变迁

开始于上世纪80年代末，由于报业市场竞争的激烈，报纸要将读者的注意力销售给广告商，必须要有吸引读者眼球的当家产品，提高报纸质量成为当务之急，报业经营名正言顺地回归主题——新闻采编服务于经营分配，即通过提高报纸的可读性来增强报社的核心竞争力，以争夺庞大的市场利润。这一阶段报社从以传者为中心过渡到以受者为中心，引发了中国传播业的第一次“平民化革

命”。这一阶段先由传媒主导，再由政府规范，90年代晚报、都市报的成功，就是经营分配制度和新闻采编制度相互促进、共同革新的结果，这种革新促进了中国现代报业雏形的形成。

第三阶段：创新集团推动、以产业组织环节为突破口的“行政力量控制型”的产业化制度变迁

开始于90年代中后期，以调整报业结构、组建报业集团为主要方式，由于党委机关报兼办子报，为其带来丰厚的广告收入，在预期制度变迁带来的外在利润大于预期成本后，这些党委机关报积极谋划组建报业集团，开始自觉面对市场竞争，以集团公司的形式在市场中寻找更好的位置。与此同时，报业结构调整成为报业管理改革的重中之重，有学者指出：党和政府一直在就如何掌控日益膨胀的传媒业进行着努力，“治散”、“治滥”的关键是要解决“尾大不掉”的问题。而以传媒集团为“龙头”统辖规模较小的众多传媒，则是以“分级管理”的方式解决“守土有责”问题的基本选择(喻国明，2003)。这是在行政力量的控制下进行的传媒产业化和集约化。

第四阶段：上下合谋、以培育市场主体为突破口的“政治与资本合作型”的资本化制度变迁

2003年12月31日，国务院颁发了《文化体制改革试点中支持文化产业发展的规定》和《文化体制改革试点中经营性文化事业单位转制为企业的规定》两个重要文件，意味着我国传媒体制改革已经过渡到“培育新型市场主体、完善投融资体制”的核心发展阶段。不同于以往传媒和资本的“眉来眼去”，在新型市场主体确立之后，作为市场要素的资本就能按市场经济的要求实现生产要素的流动，由法律规范的传媒投融资体制将解决传媒的资本之渴，预示着我国传媒制度正在实现转制。这将是 中国报业乃至整个中国传媒业最深刻的一场体制变革。不仅将激活国有文化事业单位大量的存量文化资源潜力，还将激发目前市场中大量存在的民营文化产业的增量实力，从而极大地推动我国文化产业的跨越式发展。”第四阶段的制度变迁是一个以资本化为根本特征的重新制度化过程，这是政治力量与资本力量的博弈、政府管理机构与传媒单位博弈、媒介与其他利益集团的博弈，政治力量欲借助资本力量继续进行资本化后的政治控制，加强其政治统治的合法性；资本力量也欲成为媒介重组的主要力量，借助政治力量的保护获得更加丰厚的资本回报，这是政治与资本的首次合作。

## 二、制度变迁模式选择：“供给主导型”的渐进式改革

由于传媒的特殊地位，为了维护传媒和社会的稳定，转型期的中国传媒改革采取的是一种在维护传媒既得利益的前提下进行妥协式、过渡式的渐进改良。按制度经济学理论，渐进式制度变迁是一种演进式的分步走制度变迁方式，具有在时间、速度和次序选择上的渐进特征。学者杨瑞龙(1994)提出的“供给主导型制度变迁方式”渐进式改革，指出这种改革的特征：一是增量改革，二是试验推广，三是非激进改革。

“增量改革”是在原有体制基本不动的前提下，靠对新增资源、新开辟领域实行全新方式的运作，靠增值达到改革的目的。增量改革在尊重原有计划体制及其界定的利益格局的前提下，实现了市场制度在计划体制内的局部改革，因而也是一种成本较低的成功改革方式，它在中国市场化改革中发挥了相当大的作用。纵观20多年来的传媒改革，我们可以看到它始终是增量改革，从企业化、市场化到产业化、资本化，都是着眼于在增量配置上引入市场机制。这种“增量改革”的特征还体现在较长的时间内新旧体制的双轨并存，这样既可利用旧制度提供的保护和便利，又可使新制度提供的许诺得以实施。以报业的人事制度改革为例，相当多的报社在推行全员聘用制时，都不约而同的实行了“老人老办法、新人新办法”，老员工是事业编制，而新招聘的员工则实行人事代理制。用保证既得利益、调节增量的边际调整手段，在确保效率的前提下使传媒健康协调发展，符合我国渐进式改革的总体要求。

我们还可以看到，传媒改革总是先在创新集团中试行，然后由国家进行试验推广，这种“试验推广”的局部性改革方式在某种程度上降低了改革风险，保证了整个改革过程的可控制性和稳健性，但也有其局限，尤其在“经验推广”阶段，由于政府过多地关注改革成功的传媒，一旦以行政

力量强制大多数传媒按照同样的方式进行改革时，对那些不具备创新条件的传媒来说，旧的利益矛盾未解决，又增添了新矛盾，反而加大了转轨的成本和难度，最终也会影响政策的权威性。“局部性改革本身的推广依赖于国家对不同领域和不同地区的强制性与行政性的隔离与割裂，在不同地区和不同经济部门造成竞争机会和市场环境的不平等，割裂了市场机制的整体性，从而导致不同地区和经济领域的发展与改革的不均衡性与收入不均等。”值得今后的改革者借鉴。

渐进式改革是非激进式，改革尽量采取成本最小的方式，使各个利益主体的福利水平不降低。我们可以看到，传媒的体制改革存在着三个利益主体：一是以上级主管部门为代表的政府，二是传媒单位的领导者，三是大量“经济人”类型的普通职工。在这三个利益主体中寻找成本最小的改革路径，让三者都满意，是改革者的主要制度变迁思路。

要让党委政府满意，改革成本最小的路径是在不投入资金的情况下维持旧有的行政控制，又不必向传媒投入资金，让传媒实现自给自足。因而中国传媒制度改革是将传媒限制在行政体制内，允许传媒利用所掌握的公共物品进行创收。

对传媒单位的领导者而言，成本最小的路径是维持公共机构运转的前提下，完成党的宣传任务和实现利润最大化。政府在改革中为传媒提供了税收上的优惠，党报在订阅上还能得到公费的支持，而市场的专营权则让传媒面临的竞争远远低于非传媒行业，这些优势都可以转化为现实的经济利益。在20多年的传媒改革中，政府没有取消传媒的这些优势，传媒反而争取到更大的利益空间，符合传媒领导者的利益。

职工初始处于被动地位，对于他们改革成本最小的路径是在维持和扩大原有经济收入和地位的基础上容纳新的机制，但从改革的实践看，只要全身心投入到工作中，职工的收入和地位就会逐步提高。据有关调查，传媒工作者在各行业中属于高收入阶层，他们往往也成为改革的推动者。

在传媒制度变迁的四个阶段中，中国传媒始终强调国有产权的主导地位，强调国家行政指导的必要性，这种方针使传媒发展得到国家强有力的政治保护和稳定的经济收入，从内部持续供给的正激励机制角度看，是供给主导型的标准案例。我们也应当看到，供给主导型改革最终成功还必须取决于存量改革——深化政治体制改革，实现产权明晰化目标，使政治秩序发生有利于形成有效率的生产结构，从而实现制度变迁方式和体制模式的双重转换。因而第四阶段改革要取得成功，还要进一步走向深入。

### 三、制度变迁主体选择：诱致性变革和强制性变革相结合

制度经济学认为，制度行为包含着制度选择和制度变革两种行为，当个人或集团作为行为主体采取制度行为进行制度选择和制度变革时，就成为“制度行为主体”，简称为“制度主体”。新制度经济学根据制度变迁中制度主体的差异将制度变迁分为“诱致性制度变迁”和“强制性制度变迁”，其中以“初级行为团体”自发行动为特征的制度变迁称为“诱致性制度变迁”，而以国家的自觉行动和强制性推进为特征的制度变迁称为“强制性制度变迁”。前者主要以经济上的成本收益比较为其制度选择和制度变革的出发点，并以超过制度变迁成本的最大收益为目标函数，而后者既考虑经济收益(即产出最大化)，又考虑非经济收益(统治者的最大稳定和政党利益的最大化等，制度经济学中将此称为“政府的租金最大化”)，强制性制度变迁中，只有当产出最大化与租金最大化的综合收益大于成本的时候，制度变迁才会发生。

中国传媒制度变迁在总体上是由国家作为制度主体进行制度选择和制度变革，国家在制度变迁的路径选择、制度变迁推进的次序与时机的权衡中起到决定性作用，扮演着“制度决定者”的角色，是制度供给的主要来源。但是中国传媒制度变迁又表现出相当的诱致性特征，呈现出强制性制度变迁和诱致性制度变迁相互渗透的现象。构成了中国传媒体制转轨的一个重要特色。

考察我国传媒20多年的制度变迁，创新集团起到功不可没的作用，如果在原有制度安排下出现了不能获取的外在利润的情况，现有制度中的某些个人或集团就会自发地考虑进行制度变迁，用新

的制度安排代替现有制度安排，以获得外在利润。以报业为例，从1978年《人民日报》等中央级报刊主动打报告要求实行“事业单位，企业化管理”开始，到后来的恢复广告、自办发行、增张扩版、创办、组建报业集团，以至于吸收业外资本等，都有创新集团自发性带头突破现有制度。例如，《解放日报》在1979年率先刊登“文革”后大陆第一则广告；《洛阳日报》在1985年率先走上自办发行道路；广州日报于1987年首先扩版并于1996年获准组建了第一个报业集团，1999年第一支媒体股“电广实业”上市，其后又有《人民日报》、《成都商报》间接控股上市公司。因此，有学者说“推动我国20年新闻改革进程的始终是新闻界自身的实践”。

报业创新集团在担负风险的情况下采行了制度变革，其他报社则在有利可图下纷纷跟进。这是一种由个人或一群人，在响应获利机会时自发倡导、组织和实行，是一种诱致性的制度变迁。然而，“诱致性的制度变迁必须由某种在原有制度安排下无法得到的获利机会引起。在自发的制度安排、尤其是正式的制度安排变迁中，往往也需要用政府的行动来促进变迁过程。”而国家在评估报社创新集团采行的制度变革对其带来的收益大于所需成本后，则加以同意、承认甚至鼓励。报业创新集团采取的每项制度变革，事实上都获得了国家的同意，从而取得重大的进展。

对于这种“诱致性变革和强制性变革相结合”的中国传媒制度的变迁特色，有学者称之为“上下合谋”（潘忠党，1998）。这种创新得到了各个利益主体的推动，尽管改革对传媒与政府之间的利益格局作了适度的调整，但总体而言是皆大欢喜。

#### 四、制度变迁路径选择：依照成本高低进行的连续边际调整

新制度经济学认为，制度变迁是一个渐进性的连续的演变过程，是通过制度在边际上的不断调整而实现的。“这种制度的变迁首先发生在旧有体制危机最严重、机会成本最低和收益最高的场合，因为旧有体制的危机使得这种场合的交易很容易达成，重新签约的交易成本较低。”纵观中国传媒四个阶段的改革，完全是遵循“成本最小化”的原则，按旧体制中各个制度层面危机的高低，逐步递进改革。而且，边际性调整使每一次改革的深度都会达到而且也仅仅达到边际收益等于边际成本的那一点。

第一阶段的经营分配制度变迁发生在传媒改革初期，此时的传媒存在着劳动力市场缺位、资金不足等问题，强大的资金是一切改革的根本保证，它能有效地调整各个利益集团的关系，没有丰厚的收入，很难在旧体制内产生新的制度变迁。以往“财政补贴、公费订阅”的经济核算方式，使得报纸的供给者和需求者都是政府自身，这实际上取消了报纸的名义价格，而缺乏价格，就无从反映稀缺性，也就根本不可能评估不同报纸生产的成本和收益。

随着第一阶段制度创新效用的逐渐显现，一些报社拥有了资源控制权和配置权，具备了制度创新能力，他们通过对国家所有的存量资本的运用，获得增量收益（主要是广告收入），但此时以传者为中心的旧体制束缚了传媒的发展，成为旧体制中危机最重的层面，导致了传媒“重新签约”的努力。

第二阶段的市场化促使传媒进一步扩大经营规模，报社管理者以利益最大化、成本最小化为趋利动机，制度变迁报酬递增效应决定了报业以持续发展的“企业化经营”为路径，实现产业多元化，自然催生了第三阶段的改革。这一阶段的改革是传媒制度各层面中创新成本最高的，以2003年的报刊治理整顿为例，全国纳入这次治理的党政部门报刊共有1452种，其中停办的有677种，划转的有302种，实行管办分离的有310种，改为免费赠阅的94种。改革牵动了几万报人的切身利益，这次改革取消了行业报和县级报纸，将我国传统的四级办报模式转变为三级办报，推出了报刊淘汰机制，提出了“管办分离”的报刊体制新思路，而禁止摊派发行和报刊划转，更是让权力退出报刊市场，加快了报刊产业化的进程。传媒产业和高科技产业一样，都属于大投入、高产出的产业，需要资本市场的巨额投入和专业化的经营管理，因此传媒业与大资本的“联姻”催生了第四阶段的改革，这一改革是我国传媒制度的涅槃，逼近了传统媒介体制的坚硬核心，难度最大，因而成为传媒制度改革后期的攻坚战。

此外，中国传媒市场的封闭性以及来自非市场因素的影响，也使边际调整成为惟一可行的制度创新

方式。连续的边际调整是报业结构改革的典型特征。“边际调整使媒体的制度改革进退有据，不致全军覆没。而制度变迁的报酬递增的特性又使得媒体的制度创新呈现出一浪接一浪的连绵之势。”

世界上没有完美无缺的制度安排和改革方案，制度变迁的路径选择更是有着深刻的政治、经济、社会、历史与文化根源，有着强烈的路径依赖倾向。诺斯用“路径依赖”说明制度变迁的过程，他认为偶然的某种制度一旦确立下来，将在现实中产生自我增强机制，如设计一项制度最初需要大量的成本，但随着制度的推行，交易成本会迅速下降，从而有助于维护该制度的运行。制度的这种自我增强的机制使制度变迁一旦走上某一路径，它的既定方向会在以后的发展中得到自我强化，形成制度变迁中的路径依赖现象。

路径依赖对于中国传媒体制改革的影响是双重的。一方面它对于有效推进传媒改革，降低改革成本起到了积极作用。另一方面，路径依赖的负面影响也是显而易见的，诺斯指出，制度的报酬递增特征决定了制度渐进变迁基本方向，而行动者有限的信息和价值观所建构的主观模型决定了行动者的具体选择，因此，行动者有可能持续作出相对无效率的选择，低效率的制度安排就将长期存在下去。比如以连续的边际调整为特征的渐进式改革，使得逐渐壮大起来的利益集团反过来成为进一步改革的阻力，并造成传媒生态环境的恶化；媒介表现出的自利行为、内部人控制行为等在一定程度上妨碍了公众的利益；传媒的产权制度、投融资体制能否放开等阻碍着传媒改革的深化，使改革难以达到预期目标。只有加大改革力度，不断纠正路径偏离，赋予创新主体足够的创新行为空间，对不同制度变迁路径的成本收益认识清楚，才能寻找到制度变迁净成本最低的改革方案。这也是传媒管理者和传媒学者需要进一步研究的问题。

[回首页](#)

来源：《媒体安都》（2005/4/11）  
阅读：1338 次  
日期：2005-04-11

[【 双击滚屏 】](#) [【 评论 】](#) [【 收藏 】](#) [【 打印 】](#) [【 关闭 】](#) [【 字体：大 中 小 】](#)

[上一篇：从传播学角度探讨我国国家形象建设策略](#)

[下一篇：“试点给我们带来新课题”——《北京青年报》总编辑张雅宾](#)

>> [相关文章](#)

- [刘建明：向学术原创领域挺进](#)
- [黄旦：有真意 去粉饰 勿卖弄](#)
- [“媒介帝国主义”和“数字鸿沟”——概念内涵及其时代意义的分析比较](#)
- [媒介地理学：行走和耕耘在媒介与地理之间](#)
- [中国传播产业与入世：一种跨文化政治经济学视角](#)
- [司法与媒体的复杂关系与简单关系](#)
- [《中国传媒报告》2005年第3期目录](#)
- [工具理性和价值理性的冲突——近代中国自由主义新闻思想的悖论](#)

[发表评论](#)



点 评： 字数0  
用户名： 密码：

- 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

---

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 .