

二十一世紀評論

八九後中國面面觀

九十年代中國傳媒的 制度演變

陳懷林

十年來中國傳媒業在日益膨脹的市場利益驅動下，從共產黨和政府的宣傳部門向國有信息產業艱難過渡。這實際上是傳媒逐步掙脫「宣傳工具」制度的束縛，嘗試建立「現代企業」制度的制度創新過程。有學者指出，中國傳媒制度創新是一種「束縛創新」。

以爭取新聞自由為主要訴求的中國新聞界「政治理念」改革在1989年中衝上高點，嘎然而止。悄然而起的傳媒市場化隨之成為中國新聞改革的主流。十年來中國傳媒業的主體正在日益膨脹的市場利益驅動下，從共產黨和政府的宣傳部門向國有信息產業艱難地過渡。這種過渡實際上是一個傳媒逐步掙脫傳統的「宣傳工具」制度的束縛，嘗試建立「現代企業」制度的制度創新過程。而在中國現時政治體制改革滯後於經濟改革的環境裏，傳媒制度的變革也同中國的經濟制度的改革一樣，呈現出非均衡、漸進發展的特點。本文借用西方經濟史學中的「制度創新理論」，來分析中國傳媒制度創新的過程和特點。

制度分析為觀察和研究二十年來的中國新聞改革提供了一個在意識型態或權力鬥爭之外的新的視角和模式。同中國的經濟發展一樣，中國的新聞事業的演進也受到轉型期政治、經濟環境變動的影響。同經濟制度改革一樣，傳媒制度改革也是主要受市場化——即將獲取利潤作為機構的主要運作目標——的推動^①。不過，中國傳媒制度受到政治體制制約的程度大大高於經濟制度，傳媒制度的改革無論是在時間還是規模上都明顯落後於經濟制度。有學者指出，中國傳媒「幾乎亦步亦趨地倣效、移植中國國有企業改革行為的方式，只是時間進程上有所滯後」^②。中國傳媒制度創新是一種「束縛創新」(bounded innovation)^③。

一 傳媒制度和制度平衡條件的演變

中國大陸現行的傳媒制度最初成形於1940年代中共領導的陝甘寧邊區(延安)，1950年代又照搬了前蘇聯的一些規範。依照其基本功能，中國傳媒制度可

以自上而下大致分成三個層面，即宏觀管理制度、採編運作制度和經營分配制度。位於制度體系頂層的宏觀管理制度將「傳媒是黨和政府的喉舌」奉為主臬。它具體包括傳媒的所有制，傳媒與政府的關係，傳媒之間的關係等。中國傳媒制度規定中國境內的傳媒必須歸國家所有，並納入行政級別體系。上級政府和中共黨委（黨委宣傳部為傳媒的對口主管部門）對傳媒的高層人事和編輯方針擁有決定權，地方或部門的傳媒還須跟隨中央或上級傳媒的立場。

居於中間的採編運作制度涉及傳媒內部業務運作的種種規範和例律，其核心是「宣傳至上」。屬於這個層面的主要有優先報導上級領導活動，正面宣傳為主，限制批評報導，嚴守規定的報導範圍等準則和傳統，以及有關傳播方式和渠道的規定。

位於底層的經營分配制度是管理傳媒的廣告、發行等經營活動，以及工資、獎金和福利分配的法規和政策，其基本原則是「經營服從宣傳，級別決定分配」。經營部門的設置和運作以服務編輯部門為目的。政府規定和保障傳媒的運作資金、設施投資和員工的工資福利。政府撥款多少和員工待遇的厚薄，主要取決於機構和個人行政級別的高低。同時，傳媒無任何財政支配權，其全部收入和支出都被納入政府計劃，所謂「統收統支」。

傳媒制度的三個部分猶如三足鼎立，相互依存。宏觀管理制度提供了判定傳媒其他制度的合法性的標準，限定了傳媒採編運作的價值取向和傳媒財經制度的形式。採編運作制度從組織程序和運作過程維護了宏觀管理制度所體現的傳媒性質和功能，同時制約了傳媒財經制度的成效。經營分配制度規定了傳媒的利益取向與傳媒既定性質的一致性，為傳媒運作提供了人員、資金和物資的保障。

中國的傳媒制度在過去的半個世紀中是否保持了平衡？讓我們分析決定制度平衡的三個條件，即制度創新的潛在收益，改革制度的成本，和制約收益分配的政治、經濟和法律制度。首先分析傳媒制度創新的潛在收益。在市場化的傳媒體系中，廣告無疑是傳媒最主要的收入來源。無論是美國、日本還是香港，廣告佔傳媒收入的比重都在70%，甚至80%以上。所以廣告收入無疑是傳媒市場收益的最佳指標。直至1970年代，中國傳媒的主要收入是直接的財政資助（如設備、工資、新聞紙補貼等各項撥款），或間接的政府津貼（如報紙的公費訂閱）。長期的計劃經濟造成廣告市場不斷萎縮，而在文革期間傳媒則完全停止了廣告經營。1979年中國大陸恢復了傳媒廣告業，到1980年代末廣告已是傳媒重要的輔助收入，而到1990年代中期，廣告則成為中國傳媒業無可替代的最主要收入來源。

表1顯示中國報業廣告在1983年僅佔報業年收入的10%，1992年超過三分之一，1997年達到60%。電視業的廣告經營也是如此，從1983年的區區1,600萬元猛增至1998年的135億元，平均每年增幅超過55%。迅速成長的傳媒廣告市場為傳媒的制度創新提供了不斷增長的豐厚回報。更重要的是，到1990年代中期，傳媒經濟利益基礎的重心已經從政府的財政資助轉移到廣告市場。

在同一時期，傳媒制度創新的成本也呈現下降的趨勢。制度創新的風險高低取決於改革對傳媒既定功能和既得利益集團的影響。由於傳媒的定位是「黨的

在市場化的傳媒體系中，廣告無疑是最主要的收入來源。中國電視業的廣告經營從1983年的區區1,600萬元猛增至1998年的135億元，平均每年增幅超過55%。更重要的是，到1990年代中期，傳媒經濟利益基礎的重心已經從政府的財政資助轉移到廣告市場。

表1 廣告收入佔中國報業產值的比率 (1983-98)

年份	報業廣告額 (億元人民幣)	廣告佔報業 收入比率*
1983	0.73	10.8
1984	1.19	14.4
1985	2.20	19.0
1986	2.56	19.2
1987	3.55	25.6
1988	5.01	32.5
1989	6.29	20.5
1990	6.77	23.3
1991	9.62	27.2
1992	16.18	34.1
1993	37.71	42.1
1994	50.54	53.8
1995	64.58	56.5
1996	77.69	55.9
1997	96.83	60.3
1998	104.35	

資料來源：《中國廣告》、《現代廣告》、《中國新聞年鑒》、《中國出版年鑒》。

* 報業收入由當年的廣告收入、發行收入和其他收入合計而成，其中發行收入 = (總發行份數或總印張數) × (每份或每印張的平均零售價) × (1 - 平均發行費率)；其他收入 = (廣告收入 + 發行收入) × 10%。

宣傳工具」，所有的制度都圍繞最大限度的保障和強化傳媒的宣傳功能而設置。制度的改革很容易招致政治上的壓力。其次，傳媒又是上級主管領導的「公關」工具。傳媒要宣揚領導的政績，突出領導的形象，為領導作政治表態，以便鞏固領導的地位，甚至抬舉領導更上層樓。損害這種「公關」功能的任何制度創新，是很難見容於掌握着傳媒生殺大權的上級領導的。

從1950年代初到1970年代末，在強調「政治掛帥」、「以階級鬥爭為綱」的形勢下，只有政治宣傳才被視為傳媒的「正業」。而傳媒搞市場經營猶如「走鋼絲」，稍有不慎就會招來大禍，輕則被批評為「單純盈利思想」，重則被扣上「混淆黨報與追逐利潤的資本主義報紙的區別」之類的罪名。在那樣的年代，傳媒的制度創新顯然是得不償失。改革開放以來，雖然政壇仍時有風雨，「泛政治化」的傾向已顯著改善。進入1990年代，受經費短絀困擾的政府逐漸卸脫對傳媒的財經保障，要求傳媒自負盈虧，因而對傳媒的制度創新給予有限度的鼓勵，對傳媒的控制和懲戒的手法也更有彈性④。

再看制約收益分配制度的狀況。中國的財經制度將傳媒定性為非贏利的事業單位，因而沒有支配經營收入的權利。這一基本原則不改變，傳媒即使進行制度改革而獲取了利潤，也無法合法地將收益據為己有。1978年財政部批准《人民日報》等八家傳媒進行「事業單位，企業管理」的試點，賦予傳媒有限的財經支配權。這種形式很快為其他傳媒所仿效，傳媒成為相對獨立於黨政部門的利益主體。在1986年和1994年的工資制度調整中，盈利的傳媒得到了更大的財經自主權。傳媒可以根據自身的需要，將經營的利潤用於擴大機構營運的規模，提高員工的工資、獎金和其他待遇。

綜上所述，打破傳媒制度平衡所需的三項條件都在1970年代末顯現，並在1990年代得到進一步發展。傳媒制度的變革勢所必然。

二 依照成本高低的分層制度創新

傳媒制度的變革可以分成不同的階段，傳媒制度的內容也可以分成不同的層面。不同層面的制度改革所要付出的成本差異很大，各個制度層面改革的進程因而不同。

前面提到傳媒制度的三個基本層面是宏觀管理制度、採編運作制度和經營分配制度。由於三個層面性質上的區別，其制度創新的成本大相逕庭。任何觸及傳媒宏觀管理制度的變動都會牽一髮而動全身，引起中央政府對傳媒「變質」

和「失控」的高度警覺並即時反彈。而採編運作制度改革也涉及傳媒的既定功能和傳媒頂頭上司的既得利益，投鼠忌器。經營分配制度遠離傳媒體制的核心，只要改革能使政府在經濟上得益（即減輕政府的財政負擔，上交稅款），就可能得到寬容，甚至受到鼓勵。同時，傳媒制度的三個層面又是相互依存的，在較低層面制度創新的成功將有助於上一層面制度創新的展開。制度創新成本的差異，以及各制度層面的相關性，決定了成功的傳媒制度創新必然遵循「成本最小化」的原則，採取不同層面先後遞進的態勢。

制度創新理論將制度的變革劃分為三個發展階段：初創階段少數創新團體為獲利而打破常規；普及階段由政府頒布法規認可新制度，或政府默許多數團體跟從的既成事實；鞏固（或內化）階段體現新制度的「文化」或不成文法規被廣泛接受。

綜上所述，中國經濟制度改革中普遍採用的「成本最小化」原則也適用於傳媒制度的改革。各個層面制度創新的先後次序是經營分配制度領先，然後採編運作制度跟進，最後輪到宏觀管理制度。

表2例舉了傳媒制度的三個層面制度創新的主要進展和出現年份，其結果同預期的完全一致。

傳媒經營制度的主要改革，如恢復廣告經營和爭取傳媒財經自主權等，出現於1970年代末期至1980年代中期。到1990年代中期這些制度先後由政府正式頒布法規認可。值得一提的是，體現現代企業制度文化的「公平競爭，誠實守信」的觀念已經在中國傳媒經營制度中萌發。中國報業協會和中國廣告協會將在1999年建立類似國外發行量核查局ABC (Audit Bureau of Circulation) 的「報紙發行量認定委員會」。此外，報業協會還計劃在同一年制訂出報業自律公約，並呼籲各家報社簽署。在經營領域，傳媒業廣泛接受「誠信公平」觀念，「級別決定，服務宣傳」的傳統觀念日漸「淡出」，這是制度創新開始進入成熟階段的標誌。

傳媒的採編運作層面的制度創新，如代表政治宣傳與信息服務分流的「周末版」，以及體現傳媒環境監察功能的批評報導欄目，分別出現於1980年代中和

值得一提的是，體現現代企業制度文化的「公平競爭，誠實守信」的觀念，已經在中國傳媒經營制度中萌發。中國報業協會和中國廣告協會將在1999年建立類似國外發行量核查局ABC的「報紙發行量認定委員會」，還計劃在同一年制訂出報業自律公約，並呼籲各家報社簽署。

表2 傳媒制度各層面改革進程

	經營分配制度改革例證(年份)	採編運作制度改革例證(年份)	宏觀管理制度改革例證(年份)
初創階段	事業單位企業管理試點(78) 上海恢復傳媒廣告(79) 《洛陽日報》自辦發行(85)	少數黨報辦周末版、擴版(85) 中央電視台《焦點訪談》首播(94)	默許廣東轉播香港電視(94) 《金華日報》股份制試點(95)
普及階段	事業單位工資改革(93) 廣告法頒布(95) 傳媒多種經營規定(90) 城市報紙大多自辦發行(93)	報紙可申請變更出版項目(90) 黨報普遍兼辦市民報(96) 傳媒普遍設立批評欄目(98)	尚未出現
成熟階段	報業協會自律公約(99) 報紙發行量認定委員會(99)	尚未出現	尚未出現

1990年代初。至1990年代後期，這兩項制度創新已在全國普及。不過，反映傳統制度的「宣傳至上」原則仍然是指導傳媒運作的不成文之規，而體現自由傳媒制度精髓的「客觀公正」和「平衡報導」等準則依舊是「紙上談兵」。簡而言之，這一層面的制度創新雖已趨向普及，但尚未進入成熟階段。

宏觀管理是傳媒制度各層面中創新成本最高的。自1970年代以來中國先後出現過個人辦報，香港同內地報紙合資辦報等嘗試，但都曇花一現。制度創新的曙光直到1990年代中期方才顯現。國有傳媒的一統天下已遭到侵蝕。香港的主流電視節目通過廣東的有線電視網絡直接、即時地進入珠江三角洲和廣東沿海地區的觀眾家庭^⑤。具有中資背景、在香港註冊的鳳凰衛星電視台也通過有線電視網絡滲透大陸市場，並聲稱在大陸的收視戶數達4,500萬。此外，傳媒公有制的「銅牆鐵壁」也初現「裂紋」。位於浙江中部、名不見經傳的《金華日報》將報社的廣告、發行等經營部門同編輯部門剝離實行股份合作制，政府、報社和員工三者的比例分別為11%、69%和20%^⑥。但是，上述制度改革還處於備受爭議的創新階段，承受着來自政府和其他方面的壓力。即便在香港回歸後，廣東省轉播香港電視頻道依然抵觸有關禁止境外傳媒入境的法規，處於「上不得檯面」的狀態。《金華日報》的股份制改革雖然得到金華市和省裏領導的支持，但中共中央宣傳部（中宣部）領導卻明確表態反對^⑦。這些宏觀管理制度的創新走向普及尚待時日，而以「傳媒獨立於政府」、「傳媒監督政府」等自由新聞制度的準則取代「黨的喉舌」更是遙不可及。

傳媒採編的制度創新，如代表政治宣傳與信息服務分流的「周末版」，以及體現傳媒環境監察功能的批評報導欄目，分別出現於1980年代中和1990年代初。不過，反映傳統制度的「宣傳至上」原則仍然是指導傳媒的不成文之規，而體現自由傳媒制度精髓的「客觀公正」和「平衡報導」等準則依舊是「紙上談兵」。

三 依照區域收益由點到面展開創新

傳媒制度創新出現的概率取決於改革成本與潛在收益的對比，全國統一的傳媒體制使各地制度改革具有類似的成本。中國各個地區經濟發展的差異導致傳媒最主要的市場收益廣告收入呈現長期的非均衡分布。因此，傳媒創新制度在中國的不同地區的發展並非齊頭並進，而是分區域先後漸進。

中華人民共和國成立後，為適應政治宣傳和計劃經濟的需要，中央政府打破了原先圍繞上海、北京、南京和廣州等經濟中心及其輻射區域自然形成的傳媒布局，代之以依照行政區劃人為配置的傳媒網絡。每個省、直轄市和自治區，無論經濟發展水平高低，都設立省級黨政機關報和省級廣播電台各一家，後來又加上一家省級電視台。在地區／城市一級也具體而微地設置了類似的傳媒網絡。在中央政府制訂的統一制度下，每一級政府管理、使用直屬的傳媒，並負擔其財政需求，而各家傳媒的發行和收視市場亦都不得逾越本地區。

如前所述，制度創新發生的概率取決於潛在收益和成本之間的比率。哪一個地區收益與成本之比越高，該地區出現制度創新的可能性就越大，即：

$$P(\%) = R/C$$

先來分析一下不同地區制度創新的成本是否存在差異。中央制訂的傳媒制度一體施用於全國各地，各地區政府與傳媒的關係架構、利益格局幾無差別。而各地政府主管官員的開明程度，以及各傳媒主管的能力和膽識，各地傳媒市場的競爭程度等因素的差異，長遠來講是能夠忽略的偶然因素。所以我們可以將同一時期中國同類型傳媒制度創新的成本 (C) 視為一個常數。那麼，潛在收益 (R) 即成為制度創新概率 (P) 的決定因素。

廣告經營是中國傳媒市場收益的最主要來源，廣告收入也決定了傳媒營運資金的規模和員工的待遇^⑥。中國各地區的廣告資源分布格局又是如何呢？

表3列出了1986-98年中國分省區廣告經營額和市場佔有率。除了廣告市場的高速成長(12年增長65倍)之外，從中還可以發現兩個重要的趨勢。首先，中國廣告資源的分布是非均衡的。1986年位居前三名的北京、上海和廣東佔全國總額的37.6%，而同期排名最後的20個省區分享30.7%。到1994年後，廣告資源分布的非均衡態勢進一步擴大，京滬粵三地合計的廣告市場佔有率均超過50%，而末尾20省區的份額降至20%以下。

其次，各省區的市場佔有率排名相對穩定。如京滬粵穩居前三名；而華東沿海的山東、江蘇和浙江在1994年後一直排在4-6名；其他沿海省市加上四川為第三梯隊；而位於內陸的諸多省區則始終「包尾」。

這樣，廣告資源的分布決定了傳媒制度創新的收益／成本比率。在京滬粵三地制度創新的發生概率將是其他沿海地區的數倍，是內陸地區的數十倍。傳

從1986-98年中國分省區廣告經營額和市場佔有率的資料可以看到，除了廣告市場的高速成長(12年增長65倍)之外，還有兩個重要的趨勢：首先，中國廣告資源的分布是非均衡的；其次，各省區的市場佔有率排名相對穩定。

表3 1986-98年中國分省廣告經營額和市場比率一覽 (單位：億元)

地區	1986		1990		1994		1996		1998	
	廣告額	%	廣告額	%	廣告額	%	廣告額	%	廣告額	%
全國	8.4	100	25.0	100	200.3	100	366.6	100	545.8	100
北京*	1.5	17.2	4.9	19.7	38.5	19.2	92.5	25.2	120.7	22.4
上海	0.9	10.6	2.3	9.1	29.6	14.8	64.2	17.5	95.0	17.7
廣東	0.7	9.8	3.9	15.6	32.0	16.0	40.5	11.0	57.5	10.7
京滬粵 合計		37.6		44.4		50.0		53.7		50.8
山東	0.3	3.4	1.1	4.5	9.4	4.7	22.8	6.2	34.1	6.3
江蘇	0.5	6.0	1.5	6.0	13.4	6.7	23.7	6.5	38.3	7.1
浙江	0.3	3.6	1.2	4.9	12.0	6.0	23.9	6.5	37.1	6.9
福建	0.2	2.5	0.7	2.8	5.8	2.9	8.9	2.4	13.6	2.5
四川	0.8	9.7	2.1	8.2	7.5	3.7	13.1	3.6	16.3	3.0
遼寧	0.4	5.2	1.0	4.0	6.2	3.1	9.0	2.5	12.5	2.3
天津	0.1	1.3	1.1	4.2	4.1	2.1	7.2	2.0	11.1	2.1
其他20省區	2.6	30.7	5.25	21.0	41.5	20.7	60.9	16.6	102.2	19.0

資料來源：《中國工商行政管理年鑒》(1993-98)。

* 北京的數據包括位於北京的中央電視台等全國性廣告經營單位的營業額。

媒制度創新一般會首先在北京、上海或廣東發生，然後擴散到其他沿海省市，最後才為內陸省區採納。此外，在同一省區，廣告資源集中的大城市將比省內其他地區更先採納新制度。而位於廣告資源稀缺地區的傳媒出於自身利益的考量，可能繼續依賴舊制度，盡量推遲接納新制度。

恢復廣告經營無疑是中國傳媒財經制度最重要的創新。中國的第一則電視廣告和外商廣告，以及文革後的第一則報紙廣告和電台廣告，都是1979年1-3月期間在上海出現的。廣東和北京的傳媒在其後兩個月內跟隨，然後依次是沿海省份和內陸省區。

恢復廣告經營無疑是中國傳媒財經制度最重要的創新。中國的第一則電視廣告和外商廣告，以及文革後的第一則報紙廣告和電台廣告，都是1979年1-3月期間在上海出現的。廣東和北京的傳媒在其後兩個月內跟隨，然後依次是沿海省份和內陸省區。爭取傳媒財經自主權的「事業單位，企業管理」的試點始自北京。提高傳媒經營部門地位的「三駕馬車」體制首先在廣東的《羊城晚報》建立^⑨。在經濟欠發達的西北省區，大多數傳媒至今仍然仰賴政府的財政補貼。在採編運作制度方面，打破報紙的版面限制的規定，自行擴版的首先是上海的《新民晚報》、《解放日報》和廣東的《羊城晚報》和《廣州日報》；首先打破慣例，以大膽的批評報導為主要特色的報紙是廣東的《南方周末》和北京的《北京青年報》和《中國青年報》。設立批評性深度報導欄目的電視台則首推上海電視台的《新聞透視》和中央電視台的《焦點訪談》。

潛在廣告資源非均衡分布也是不同類型傳媒，尤其是黨報和大眾報紙，制度創新步伐不一致的主要原因^⑩。

四 制度創新的路徑：自下而上的「合謀」

在封閉的競爭環境中，傳媒制度創新是自下而上、上下合謀。傳媒為即時獲利而「以身試法」，但無意放棄舊制度的「優惠」。政府力保其根本利益，但也在舊制度的架構中提供有限的創新空間。

制度創新可以自上而下地由國家推動，也可以自下而上地由個人或志願團體推動。國家憑藉政權的力量，依照完整的藍圖展開的制度變革一般是「激進式」的，可以在較短的時間內「遍地開花」，大功告成。例如，1950年代初期共產黨領導的新生政權在短短兩三年中就將龐雜的中國傳媒體系改造成清一色國家所有的「宣傳工具」。志願團體自下而上的自發制度創新是「漸進式」的，它在初始階段往往表現為以即時獲利為目的的違規行為。在後一種制度變遷的過程中，國家並不直接提供制度安排，只是通過反覆觀察和考量志願團體的違規行為，再以默許、鼓勵、追認和批准的方式，逐漸促進新制度的產生，或者以限制、干涉和禁止的方式來阻滯或取締新制度的產生。

現存的制度是某種利益格局的固化，而任何制度變遷都是利益格局的調整。自下而上的傳媒制度漸進改革也是對傳媒與政府之間的利益格局的適度調整。在現存的體制中，傳媒及其主管同政府的關係如何呢？作為事業單位的傳媒，除了受到政府種種限制之外，也同時擁有其他企業所沒有的特殊優勢。首先，政府「喉舌」的地位賦予傳媒巨大的「無形資產」。傳媒同黨政領導部門有着「近水樓台」的密切關係，並在民眾中享有普通企業難以企及的威信和聲望。其

次，政府為傳媒提供了財政上的「保險」和優惠。雖然傳媒被要求自負盈虧，政府仍然為部分傳媒的重大基建項目和設備更新撥款；報紙（主要是黨委機關報）繼續得到公費訂閱的支持；傳媒還在稅收上得到減、免、返回等形式的優惠。國有企業破產和職工失業在中國早已屢見不鮮，而傳媒倒閉或記者「下崗」則鮮有所聞。再次，政府為傳媒維持了「壟斷經營」的局面。私營資本和境外財團至今仍然被排除在傳媒行業之外，其他國有企業也不得染指傳媒業。現有的傳媒實際上獲得了政府給予的市場「專營權」，傳媒面臨的市場競爭對手的數目和競爭的激烈程度都顯著低於非傳媒行業。在市場經營中，這些優勢都可以轉化為現實的經濟利益。出於自身利益的考量，傳媒無意放棄或改變舊制度提供的優勢。傳媒的制度創新不是「破釜沉舟」、義無反顧地向現代企業制度徹底轉變，而是在維護既得利益的前提下作妥協式、過渡式的漸進改良。

在「宣傳部門」型的傳媒制度體系中，傳媒主管實際上是政府（或上級部門）在傳媒的代理人。傳媒主管的職責是保證傳媒正常運作，為政府提供宣傳和公關服務。政府向傳媒及其員工提供足額財經保障，並為傳媒主管提供在官僚系統內晉升的機會。從產權的角度來看，傳媒主管是奉命「經營」，談不上「索取權」和「售賣權」。1980年代中期開始，中國各主要傳媒的主管職位相繼由1960年代或以後大學畢業的黨員知識份子接掌。這批人往往從基層記者、編輯「拾級而上」，熟悉傳媒運作的各個環節，歷經多次政治運動的「洗禮」，又比他們的經過槍林彈雨的「老革命」前任具有更廣闊的知識和眼界。同時，他們也更有膽識了解和借鑒海外傳媒的運作。隨着中國經濟改革的深入，政府要求傳媒仍然必須履行其宣傳和公關的職能，並逐步實現自負盈虧，但同時也賦予傳媒主管一定的利益「索取權」。傳媒主管一身二任，兼有政府代理人和企業經營者的雙重職責和利益。作為上級領導部門的代理人，他們一如既往肩負「黨和政府的喉舌」的重任，珍惜今日的官位，企盼更上層樓。作為直接承受市場壓力的傳媒當家人，他們對傳媒的生存發展和員工的收入福利責無旁貸，同時對財大氣粗的企業「老闆」風光也不無憧憬。經驗和歷練使他們能夠盡量兼顧各方的利益，較穩妥地在制度的「灰色地帶」嘗試創新。但他們的角色多重性和脆弱性（可能隨時被調遷）又使其自發的制度創新難以突破眼前利益的局限，主動構建宏觀的新制度藍圖。

作為利益格局中另一方的上級黨政部門（一般是黨委宣傳部），顯然無意主動改變對其有利的制度。但是，他們既要「馬兒好」（提供宣傳公關服務），又要「馬兒不吃草」（自負盈虧），就不得不容忍甚至鼓勵傳媒另闢生財之道。上級部門對傳媒的「違規」舉動最初往往不直接表態，即使表態也僅僅是模稜兩可的批示，以便自己進退有據。這就同政府在1983年對初露頭角的中國私營企業的「不提倡，不宣傳，不取締」的「三不」政策有異曲同工之妙^⑩。而當其他傳媒紛紛倣效擴展新制度，並且可能「失控」時，上級部門就會以比較正式的形式，如暫行規定、政策等，對新制度作出規限。傳媒的自發創新和黨政部門的規限不斷互動發展，新制度逐步成形。中國傳媒制度改革中的經典之作——恢復傳媒廣告經營，可為例證。

現今產值超過300億元（1998年）的中國傳媒廣告業，起步於20年前上海傳媒解決經費不足的權宜之計。1979年1月28日，上海的《解放日報》和上海電視台在

作為利益格局中另一方的上級黨政部門，既要「馬兒好」（提供宣傳公關服務），又要「馬兒不吃草」（自負盈虧），就不得不容忍甚至鼓勵傳媒另闢生財之道。這就同政府在1983年對初露頭角的中國私營企業的「不提倡，不宣傳，不取締」的「三不」政策有異曲同工之妙。

同一天刊播文革後中國首次的傳媒商品廣告。當時，《解放日報》是為了彌補春節沒有照例縮減版面而多耗用新聞紙的損失，而對政府財政撥款不足嘖有煩言的上海電視台則是「找米下鍋」。文革後首次出現的傳媒廣告在「乍暖猶寒」的中國大陸掀起了軒然大波，數以百計的讀者來信湧向《解放日報》編輯部，其中絕大多數明確反對該報刊登廣告，傳媒內部也眾說紛紜。主管《解放日報》和上海電視台的上海市委宣傳部未置可否，而上海當地和其他省市的報紙和電台則相繼跟進刊出廣告。到了1979年4月中旬，連中共中央機關報《人民日報》也步了上海報紙的後塵。在傳媒廣告問世的三個多月之後的1979年5月14日，中共中央宣傳部發文至上海市委宣傳部，肯定了恢復廣告的做法。時任中宣部部長的胡耀邦批示：贊成逐步地搞。就這樣，上海傳媒自發的、意在「蠅頭微利」的小小創舉，無意中成為重大制度創新的先聲。

五 制度創新的方式：連續的邊際調整

同其他多數制度創新一樣，傳媒制度的創新是通過連續的邊際調整來實現的。中國傳媒市場的封閉性以及來自非市場因素的影響，使邊際調整成為唯一可行的制度創新方式。制度架構的報酬遞增特性又使邊際調整具有連續性。

中國傳媒運作的特殊政治環境和市場環境使邊際調整成為制度創新的唯一選擇。中國的傳媒市場仍然是一個封閉的市場，境外傳媒被禁止入內，私營傳媒更無生存的空間，競爭僅僅在同一地區發行或播出的少數國有傳媒之間進行。因此，個別傳媒只要比對手略勝一籌，即可贏得受眾和市場，完全沒有必要採取大幅度的「躍進式」制度創新。此外，中國傳媒制度同政治制度千絲萬縷的牽掛，以及多變的政治環境，都增加了制度創新的風險，迫使傳媒採用安全系數最高的變革方式，即邊際調整。

邊際調整的連續性很大程度上來自報酬的遞增性。制度變遷的過程一旦踏上一種具有某些特性的發展路徑，繼續累積的變動就將會進一步加強這一制度變遷路徑的韌性，直至根深柢固，難以扭轉。中國傳媒制度變遷中，報業結構的改變就是生動的例證。

中國傳媒制度迄今最主要的改革之一——報業結構的調整，是通過「周末版」、「擴版」和「兼辦子報」這三個階段的連續邊際調整而完成的。報紙走向市場遭遇的第一個「瓶頸」就是傳媒資源嚴重不足。舊制度限定了所有報紙的「出版項目」，即版頁數量、開張大小、出刊頻率。報紙為牟取市場利益，需要擴充版面以刊登廣告和城市讀者喜聞樂見的新聞、副刊。而報紙（特別是黨報）原來十分有限的傳播空間基本上都已經用於「宣傳」。80年代初期，《中國青年報》和部分位於大都市的黨報開始在每個周末增加版面設立「周末版」、「星期刊」。「周末版」通常以社會特寫和生活、文化副刊為主，在內容上同母報（黨報）保持一定的距離。「周末版」成為報紙參與市場競爭的「試驗田」或「小特區」。至1992年辦周末版的報紙更已達300多家。報紙版面每周一天的「非經常性」擴容是對舊制度邊際

報紙走向市場遭遇的第一個「瓶頸」就是傳媒資源嚴重不足。報紙為牟取市場利益，需要擴充版面以刊登廣告和城市讀者喜聞樂見的新聞、副刊。80年代初期，《中國青年報》和部分位於大都市的黨報開始增設「周末版」、「星期刊」，它們成為報紙參與市場競爭的「試驗田」或「小特區」。

調整。1992年1月新聞出版署發出了〈關於報紙出版「周末版」管理的通知〉，1994年3月中共中央宣傳部和新聞出版署發布〈關於加強管理進一步辦好報紙「周末版」的意見〉，實際上有條件地認可了「周末版」這一創新的形式。

報紙「擴版」的實質是版面的經常性擴容，是在「周末版」基礎上的又一次邊際調整。1986年深受版面局促困擾的上海《新民晚報》率先擴至四開八版，1987-88年《廣州日報》、《天津日報》和《解放日報》也從對開四版擴成八版。擴版部分緩解了這幾家報紙上級宣傳公關任務同讀者、廣告市場需求爭奪版面的矛盾。新聞出版署1990年底發布的〈報紙管理暫行規定〉終於規定，經過地方新聞出版局和新聞出版署的先後審批，報紙可以變更「出版項目」。1992年全國128家報紙擴版，三分之二的省級黨報擴至八版。國內有的學者稱之為「1949年以來第一次以提高廣告收入為目標的全國性的增張擴版熱」^⑩。

第三次邊際調整是黨委機關報兼辦面向大中城市市民的晚報、都市報等「子報」，從而在報紙擴容之後又實現了傳播空間按功能分流。黨委機關報欲同城市晚報在讀者和廣告市場上一爭高下，只有施展「分身法」。黨報兼辦晚報的企圖曾受到有關制度的限制，如「每個城市只允許辦一張晚報」和「不准增加報紙數目」的規定。結果，各地黨報「上有政策，下有對策」，刻意創新，暗度陳倉。它們停辦虧損的農村或文化類報紙，然後頂着原有報紙的刊號創辦《都市報》、《晨報》、和《服務報》等變相晚報。據最新統計，全國31家省、直轄市和自治區黨報中，除了西藏和內蒙古之外，都已辦起了晚報、都市報等「子報」，在讀者和廣告市場上扭轉了劣勢^⑪。連續的邊際調整帶來了報業結構的根本變化。1986年中國每周發行五日以上的日報報紙中，晚報等大眾報紙的發行量僅為黨委機關報的25%^⑫，而到了1997年，兩者的發行量已經並駕齊驅。

中國的傳媒制度改革既是有限度的改革，又是利益導向的不可逆轉的改革。而來自外部的影響也許是傳媒制度改革進一步深化的新的推動力，因為在市場的「重賞」之下，必有制度創新的「勇夫」。

六 傳媒制度創新的局限與展望

中國的傳媒制度改革是有限度的改革。現有政治體制架構規限了傳媒的改革空間，而傳媒及其主管為維護既得利益無意進行全面的制度改革。傳媒的宏觀管理制度基本未變，採編運作制度變動有限。傳媒之間的市場競爭仍然是國營傳媒之間的有限競爭。傳媒同政府的相互依賴局限了改革的廣度和深度。

中國傳媒制度的改革又是利益導向的不可逆轉的改革。逾300億元的年產值、提供近百萬就業職位的現實，奠定了傳媒作為獨立產業的基礎。傳媒財經制度的根本轉變使得傳媒成為相對獨立的利益主體，利益的剛性原則驅使傳媒力圖維護已有的改革成果，並不斷嘗試推進改革。1997年中國傳媒廣告佔傳媒總收入的60%。面對超過30%的平均年增長率，政府雄心勃勃地計劃將這一比重進一步提高至70% (2000年) 和80% (2010年)。在市場的「重賞」之下，必有制度創新的「勇夫」。

來自外部的影響也許是傳媒制度改革進一步深化的新的推動力。由於傳媒高科技的發展，尤其是國際互聯網在中國的普及，對信息環境的封鎖更加勉為其難。在廣東、福建等周邊地區，境外傳媒，特別是電視，以其開放的信息資

源，靈活的傳播風格使受眾趨之若鶩，也給國內傳媒以可資借鑒的模式。中國政府為加入世界貿易組織(WTO)等國際經濟組織將被迫向外國逐次開發出版、報業和電視廣播等信息產業。一旦財雄勢大的國際傳媒大舉入侵，加入國內傳媒市場競爭，國內傳媒將面臨「革新或消亡」的殘酷抉擇。

註釋

① 陳懷林：〈經濟利益驅動下的中國傳媒制度改革〉，載何舟、陳懷林編：《中國傳媒新論》(香港：太平洋時代出版社，1998)，頁35-48；黃升民、丁俊傑：《媒介經營與產業化研究》(北京：北京廣播學院出版社，1998)。

② 屠忠俊：〈論報社經營管理體制發展趨勢〉，《新聞大學》(上海)，1996年夏季號，頁16-18。

③ Margaret Weir, "Idea and the Politics of Bounded Innovation", in *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, ed. Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 189-216.

④ Huailin Chen and Joseph M. Chen, "Bird-Caged Press Freedom in China", in *China in the Post-Deng Era*, ed. Joseph Cheng (Hong Kong: The Chinese University Press, 1998), 645-68.

⑤ Joseph Man Chan, "When Capitalist and Socialist Television Clash: The Impact of Hong Kong TV on Guangzhou Residents", in *Money, Power, and Media: Communication Patterns in Cultural China*, ed. C. C. Lee (Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 1999); Chen Huailin, "Profit with Honor: Examining the Impact of Hong Kong Television in Guangzhou", in *China Review 1999*, ed. C. C. Lau (Hong Kong: The Chinese University Press, in press).

⑥ 〈新聞事業經營管理記事〉，載中國新聞年鑒雜誌社編：《中國新聞年鑒 1995》(北京：中國新聞年鑒雜誌社，1995)，頁459-67。

⑦ 據筆者訪談有關人士得知，中宣部負責人曾經讓人打電話希望《金華日報》停止股份制經營。但《金華日報》以股份制得到中共浙江省委和金華市委的批准而堅持不改。

⑧ 陳懷林、李金銓：〈90年代中國報業的財經改革及其影響〉，載鄭宇碩編：《中國評論一九九八》(香港：中文大學出版社，1999)，頁517-46。

⑨ 「三駕馬車」是指社長領導下總編輯、總經理負責制，原有的領導體制是總編輯負責制。

⑩ 陳懷林、郭中實：〈黨報與大眾報紙廣告經營「收入裂口」現象之探析〉，《新聞學研究》(台北)，57(1998)，頁5-25。

⑪ 壽蓓蓓：〈中國私營企業20年〉，《南方周末》(廣州)，1999年2月12日。

⑫ 孫五三：〈1993年中國廣告事業發展概況〉，載中國新聞年鑒社編：《中國新聞年鑒 1993》(北京：中國新聞年鑒雜誌社，1994)，頁46-49。

⑬ 曹鵬：〈報刊市場化之潮流和動向〉，《新聞記者》(上海)，1999年第4期，頁3-4。

⑭ 黨報是指各級中共中央、省、地市各級黨委機關報，其發行量中通常80%以上為國營單位公費訂閱，讀者多為黨政官員；大眾報紙是指晚報、都市報等面向城市居民的報紙，其發行量中70%以上來自零售和自費訂閱。