

試析中國媒體制度的漸進改革

——以報業為案例

陳懷林*

《摘要》

中國的媒體業正在從黨和政府的宣傳部門向國營資訊產業過渡，這也是中國媒體的制度改革過程。在中國特殊的政治和經濟環境中，媒體制度改革經歷了一個漸進的過程。遵循利益最大化原則，中國媒體制度創新一般是從全國的經濟中心北京、上海和廣東向沿海地區輻射，然後再擴散到內陸地區。依照成本最小化定律，媒體制度創新首先發生在財經制度層面，然後帶動編採運作制度的變化，最後觸及宏觀管理制度。媒體制度改革的路徑是自下而上，媒體主管為了獲得即時的利益而自發創新，黨政領導部門維護自身的根本利益，同時為媒體的創新保留有限的空間。媒體的制度改革的方式是連續的邊際調整，在封閉的競爭環境裡個別媒體只求比有限的競爭對手略勝一籌，而報酬遞增的特性又促使制度變遷沿著既定的路線持續發展。中國媒體制度的改革是有限的，又是不可逆轉的，境外媒體的滲透與影響可能成為中國媒體制度進一步改革的推動力。

關鍵詞：大陸媒體、媒體制度、制度改革、新聞改革、市場導向

投稿日期：1999年4月28日；通過日期：1999年9月13日。

* 本文作者陳懷林現為香港中文大學新聞傳播學院助理教授。

壹、導言

在本世紀的最後十年，社會主義和前社會主義國家中作為共產黨和政府喉舌的大眾媒體紛紛向資訊產業轉化。大眾媒體市場化（或稱商業化、產業化）趨向已經成為當今中國大陸新聞業發展的主流，同時也是海內外研究中國傳播現象的學者們關注的焦點。不過，媒體市場化在前蘇聯、東歐和中國卻經歷了相當不同的道路。在前蘇聯和東歐各國，大眾媒體的變化是在政治體制根本轉型之後發生的，國外的資本和大眾媒介集團參與並促進了這一變化。而在中國，大眾媒體的市場化卻是在國家的政治體制基本不變的條件下發生的。

近年來，海內外學者對中國媒體的市場化趨向從政治與經濟互動的角度作了闡述。北京的兩位學者指出「產業化的實質，就是指非經濟活動轉向經濟活動的過程」，中國的媒體正在從「意識型態媒介向產業經營的媒介過渡」（黃升民、丁俊傑，1998）。還有的學者認為就媒體的經營管理體制而言，中國的媒體正在從「接受國家機關領導，以國家預算撥款為活動資金來源，不進行成本核算，不上交利潤和稅金」的事業化管理轉向「在生產經營活動中，有收入抵償支出，實現盡可能大的利潤，從而得以向國家繳納稅金，向投資者提供收益」的企業化管理（屠忠俊，1996）。海外學者也就觀察到的一些現象論述了中國大陸的傳媒、市場與政府之間關係的變化（如Chan, 1993；陳懷林，1998；Zhao, 1998）。

傳媒政治經濟學的理論為宏觀分析中國大陸的傳媒市場化提供了一個高屋建瓴的框架，指出了媒體市場化的基本原因和主要發展趨向。如果說政經分析為中國傳媒市場化發展的「WHY」問題提供了一個總體的答案，那麼「HOW」的問題，即市場化的過程、步驟和特點等，依然期待學者們的探索。中國媒體業從附屬於政府的宣傳部門向財經獨立的資訊產業的轉化，包括了媒體同政府的關係，媒體之間的關係，媒體業結構、媒體內部構成，媒體運作目標和運作方式等一系列變化。這些變化的實質是媒體制度的變革。而本文正是試圖以制度分析的理論與方法來解釋中國傳媒市場化的過程。

貳、制度分析理論和中國媒體制度

制度通常被定義為一組行為規則的集合，這些規則與社會、政治、經濟活動有關，支配和約束社會各階層的行為（見Schultz, 1968; North, 1990）。制度在一個社

會中的主要作用是建立人們互動的穩定結構，以降低不確定性。同時，所有現存的制度又總是某種既定利益格局的固定，任何制度變遷都是利益格局的調整。制度變遷無疑需要付出成本，這在經濟學中被稱為交易費用。制度分析是西方經濟學界新興的「新制度學派」（New Institutionalism）倡導的研究方法，該學派的代表人物是曾經獲得諾貝爾經濟學獎的美國經濟史學家Douglass C. North。制度分析採納了交易成本和產權理論（Coase, 1937），通過分析經濟制度所代表的利益格局、制度創新的成本和變動形式等因素的狀況，揭示制度維持和變化的動力、原因和過程。North和他的合作者認為經濟制度的變革是影響美國和歐洲經濟成長的主要因素（Davis和North, 1971）。

制度創新遵循的基本原則是利益最大化的原則（Constrained Maximization）。這一原則是一個基本的經濟學假設。這個假設斷言每個機構或個人在侷限的條件下都會不斷替自己謀求最大的利益。當面對的約束條件改變後，機構或個人的行為也會相應改變，直至情況不能有進一步的改善為止。而約束機構或個人行為的最主要的社會條件就是制度。如果制度創新的預期收入低於預期成本，制度就處於平衡狀態（institutional equilibrium）。如果制度創新的預期收入超過預期成本，制度創新就會發生。

漸進性是制度創新最重要特性之一。首先，制度創新的過程通常是對組成原有制度架構的法規、準則、慣例和做法進行不斷適度調整的過程。North把制度對行為的限制區分成正式規則、非正式限制和執行三部分。制度變動時所涉及三者的互動，使得制度的變動總是逐步和緩慢的，而且呈現出一定的連續性。

其次，制度創新的完成一般要經歷多個階段，少有一蹴而就的。其過程可以大致分為三個階段。第一階段是創新集團（primary action group）的突破階段。創新集團是一個作決策的單位，它的決策導引了制度創新的過程。創新集團要支付制度創新所需的代價，但它不必承擔新體制的全部甚至部分運作成本。第二階段是制度確立階段。即多數集團跟隨創新集團，制度得到政府以法規形式的確認，或者成為行業內普遍遵循的不成文法規。第三階段是制度成熟鞏固階段，也稱為倫理創新階段。在這個階段，新制度在與之相關聯的社會成員中被當作「不言而喻」的東西接受並傳承，成為特定社會次文化的習俗倫理成份，形成社會內的倫理道德壓力，具有積澱性和穩固性，這是新制度鞏固和成熟的標誌（沈遠新，1997）。

再次，制度創新往往要經過從個人或志願集團自發興起到政府引導推廣的過程。個人或志願集團從自身的獲利動機出發，不惜「違規犯禁」，突破舊制度的束縛。而

政府多先靜觀其變，再作出接受、修正或禁止的選擇。

制度創新的理論被廣泛地用於分析、解釋改革開放以來中國經濟制度的宏觀改革領域，如產權變革（張五常，1993；胡曉波、李金珊，1998）、經濟或企業制度變革（田國強，1996；沈遠新，1997；顧昕，1998）；和微觀改革領域，如地方股票市場（楊曉維，1996；陳郁，1996）、外匯交易（盛洪，1996）。

學者們注意到，傳統西方經濟理論的基本假設，如私有產權、充分的經濟自由選擇、分散化決策、完善的市場體系、完備的生產和消費資訊及無市場交易費用等，在中國並不存在。在處於轉型期的，「非規範」的中國政治和經濟環境中，漸進性過程和過渡型安排成爲中國經濟制度改革成功的必要條件（如陸德明、朱金海、胡延照，1995）。關於經濟制度改革漸進性的論述包括，自發創新集團和政府的利益互動；遵循「成本最小化」原則的過渡性制度安排；不完全產權變動和「市場化的區際收益率」等。

制度分析同樣爲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。同時，與宏觀的政經分析相比，制度分析可以揭示媒體業變化的過程和具體動因。如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。如同經濟制度改革一樣，媒體制度改革也是主要由市場化，即市場利益，來推動。不過，媒體制度受到政治體制制約的程度大大高於經濟制度，媒體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。有的學者指出中國媒體「幾乎亦步亦趨地倣效、移植中國國有企業改革行爲的方式，只是時間進程上有所滯後」（屠忠俊，1996）。筆者認爲媒體制度變遷的模式應該具有與同時期經濟制度改革的類似的漸進特點。同時，媒體制度改革的進程將比經濟制度更爲反覆和曲折。

中國的媒體制度可以依照基本功能，自上而下大致分成三個層面，即媒體的宏觀管理制度、編採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最基本的特點是「媒體是黨和政府的喉舌」。它具體包括媒體的所有制，媒體與政府（共產黨）的關係，媒體之間的關係等。中國媒體制度規定大陸的媒體必須歸國家所有，並納入行政級別體系。上級政府（和黨委）對媒體的高層人事和編輯方針擁有決定權，地方或部門的媒體還須跟隨中央或上級媒體的立場。

居於中間的編採運作制度涉及媒體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，正面宣傳爲主，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管道的規定。

位於底層的經營分配制度包括管理媒體的廣告、發行等經營活動，分配工資、獎金和福利的法規和政策。其主要原則是「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。政府規定和保障媒體的運作資金、設備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，媒體無任何財政支配權，其全部收入和支出都由政府統一計劃，所謂「統收統支」（顧衛臨，1996）。

媒體制度的三個層面如三足鼎立，相互依存。宏觀管理制度提供了判定媒體其他制度的合法性的標準，限定了媒體編採運作的價值取向和媒體財經制度的形式。編採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媒體性質和功能，同時制約了媒體財經制度的成效。經營分配制度規定了媒體利益取向與媒體既定性質的一致性，為媒體運作提供了人員、資金和物資的保障。

參、改革成本決定制度各層面的變革順序

前面提到的媒體制度的三個基本層面是宏觀管理制度、編採運作制度和經營分配制度。由於媒體制度三個層面的性質的區別，其制度創新的成本是不一樣的。任何觸及中國媒體宏觀管理制度的變動都會牽一髮而動全身，引起中央到地方各級政府對媒體「變質」和「失控」的高度警覺並即時反彈。而編採運作制度改革也涉及媒體的既定功能和媒體上級主管的既得利益，投鼠忌器。經營分配制度遠離媒體體制的核心，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），就可能被寬容，甚至受到鼓勵。同時，媒體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，決定了成功的媒體制度創新必然遵循「成本最小化」的原則，採取不同制度層面先後遞進的態勢。

這裡，再簡單複述制度創新理論中三個發展階段的不同標誌：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；鞏固階段體現新制度的「文化」或觀念被廣泛接受。

綜上所述，筆者認為中國經濟制度改革中普遍採用的「成本最小化」原則也適用於媒體制度的改革。制度的創新應該先從經營分配制度開端，然後是編採運作和宏觀管理制度依次跟進。

表一例舉了媒體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。

表一：媒體制度各層面改革進程

	經營分配制度改革 例證（年份）	編採運作制度改革 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) 上海恢復媒體廣告(79) 洛陽日報自辦發行(85)	少數黨報辦週末版、擴版(85) 報紙試辦文摘版、文摘報(87)	默許廣東轉播香港電視(94) 金華日報股份制試點(95) 成都商報借殼上市(99)
普及階段	媒體多種經營規定(90) 事業單位工資改革(93) 城市報紙大多自辦發行(93) 廣告法頒布(95)	報紙可申請變更出版項目(90) 黨報普遍兼辦市民報(96) 媒體普遍設立批評欄目(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

媒體經營制度的主要改革，如恢復廣告經營和爭取媒體財經自主權等，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佈法規認可。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」的觀念已經在中國媒體經營制度中萌發。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（唐緒軍，1998；亦冰，1999；方正，1999）。媒體業廣泛接受「誠信公平」觀念，「級別決定，服務宣傳」的觀念日漸「淡出」，這是制度創新開始進入成熟階段的標誌。

媒體的編採運作層面的制度創新，如代表政治宣傳與資訊服務分流的「週末版」，以及體現媒體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。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」原則仍然是指導媒體運作的「不成文」之規，而體現自由媒體制度精髓的「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。

宏觀管理是媒體制度各層面中創新成本最高的。從1970年代末至1990年代初，曾有過多次改革嘗試，如1979年安徽的兩名記者自費創辦科技報小報；北京一批青年記者在1990年合夥倡辦了一家特稿社；四川一家私人琴行的老闆曾入股一家體育報；香

港的報紙同內地報紙合資辦報。這些打破媒體宏觀管理制度的嘗試都曇花一現，無疾而終。直到1990年代中期方才顯現改革的曙光。首先，國有媒體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（Chan, 1999; Chen, 1999）。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，並聲稱在其大陸的收視戶數達4500萬。

另外，媒體公有制的「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分離，實行股份合作制（〈新聞年鑑〉編輯部，1995），這一創舉被稱為同「廣東模式」和「上海模式」並列的「金華模式」。1999年初，四川的《成都商報》更以雄厚的財力收購了一家電器公司，「借殼」上市。但是，上述制度改革還處於有爭議的創新階段，承受著來自政府和其他方面的壓力。如即使在香港回歸後，廣東省轉播香港電視頻道依然抵觸有關禁止境外媒體入境的法規，處於「上不得檯面」的狀態。《金華日報》的股份制度改革雖然得到金華市和省里領導的支持，但中共中央宣傳部（中宣部）領導卻明確表態反對⁽¹⁾。這些宏觀管理制度的改革走向普及，尚待時日。而以「媒體獨立於政府」、「媒體監督政府」等自由新聞制度的準則取代「黨的喉舌」更是遙不可及。

根據制度創新「成本最小化」原則，媒體制度不同層面的改革依次遞進，成為媒體制度創新漸進性的一個方面。

肆、預期收益決定各地媒體的改革動力

媒體制度創新出現的概率取決於改革成本與潛在收益的對比。全國統一的媒體體制使各地制度改革具有類似的成本。中國各地區經濟發展的差異導致媒體最主要的市場收益——廣告收入——呈現長期的非均衡分佈狀態。因此，媒體制度創新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、北京和南京等經濟中心及其輻射區域自然形成的媒體佈局，代之以依照行政區人為配置的媒體網絡。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/城市一級也等而下之地設置了類似的媒體網絡。在中央政府制定的統一制度下，每一級政府管理、使用直屬的媒體，並負擔其財政需求，而各家媒體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的之比越高，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顯著差異。中央制定的媒體制度一體施用於全國各地，各地區政府與媒體的關係架構、利益格局幾無差別。而各地政府主管官員的開明程度，各媒體主管的能力和膽識，以及各地媒體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媒體制度創新的成本（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。

在另一篇論文裡，筆者已經論證廣告經營逐漸成為中國媒體市場收益的最主要的來源，廣告收入決定了媒體營運資金的規模和員工的待遇（陳懷林、李金銓，1999）。中國各地區的廣告資源分佈格局又是如何？

表二列出了1986年至1998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，中國廣告資源的分佈是非均衡的。1986年全國30個省、市、區的廣告經營總額為8.4億元，位居前三名的北京、上海和廣東共計3.1億元，佔全國的37.6%，而同期排名最後的20個省、區的廣告額共計2.6億元，佔30.7%。廣告資源分佈的非均衡態勢到1994年後進一步擴大，京滬粵三地合計的市場佔有率均超過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至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始終「包尾」。

這樣，廣告資源的分佈決定了媒體制度創新的收益／成本比率。在京滬粵三地制度創新的發生的概率將是其他沿海地區的數倍，是內陸地區的數十倍。我們由此推論主要的制度創新首先在北京、上海和廣東發生，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媒體出於自身利益的考量，可能繼續依賴舊制度，儘量推遲接納新制度。

表二：中國分省廣告經營額和市場比率一覽
(1986-1998)

單位：億元／人民幣

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		<u>37.6</u>		<u>44.4</u>		<u>51.0</u>		<u>53.7</u>		<u>50.8</u>
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

* 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。

資料來源：《中國工商行政管理年鑑》1993-1998。

恢復廣告經營無疑是中國媒體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至3月期間出現在上海。廣東和北京的媒體在其後兩個月內跟隨。然後依次是沿海省份和內陸省區。爭取媒體財經自主權的「事業單位，企業管理」的試點是北京媒體的創舉。提高媒體經營部門地位的「三駕馬車」體制首先在廣東的〈羊城晚報〉建立⁽²⁾（馬鎮坤，1994）。在西南和西北的省區，大多數媒體至今仍然仰賴政府的財政補貼。一些位於經濟發展落後地區的地市級報紙仍然缺乏主動改革制度的動力，而是希望要麼政府繼續提供「皇糧」，要麼政府給優惠政策（王建，1999）。在編採運作制度方面，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〈南方週末〉和北京的〈北京青年報〉和〈中國青年報〉。潛在廣告資源非均衡分佈也是不同類型媒體，尤其是黨報和大眾報紙，制度創新步伐不一致的主要原因之一（陳懷林、黃煜，1996；陳懷林、郭中實，1998）。

各地區的媒體面對相似的制度創新的成本和差別極大的潛在收益，其改革制度的動力因而不同。媒體制度創新呈現由全國經濟中心北京、上海和廣東首先突破，再向其他較發達的沿海省市擴散，最後被內陸地區逐步接納的漸進發展趨勢。

伍、制度創新的路徑：自下而上的「合謀」

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自願團體推動。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。實例之一，1950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媒體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。有人認為「推動20年新聞改革進程的始終是新聞界自身的實踐」（童浩麟、秦傅，1998）。自下而上實現的制度改革實際上是志願團體和政府共同完成的，有的學者稱之為「上下合謀」（潘忠黨，1998）。

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。自下而上的媒體制度漸進改革也是對媒體與政府之間的利益格局的適度調整。在現存的體制中，媒體及其主管同政府的關係如何呢？作為事業單位的媒體，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」的地位賦予媒體巨大的「無形資產」。媒體同黨政領導部門有著「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，政府為媒體提供了財政上的「保險」和優惠。雖然媒體被要求自負盈虧，政府仍然為相當一部份媒體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；媒體還在稅收上得到減、免、返回等形式的優惠（財政部、國家稅務總局，1995）。國有企業破產和職工失業在中國早已司空見慣，而媒體倒閉或記者「下崗」則鮮有所聞。

再次，政府為媒體維持了「壟斷經營」的局面。私營資本和境外財團至今仍然被排除在媒體行業之外，其他國有企業也不被允許跨行業經營媒體。現有的媒體實際上獲得了政府給予的市場「專營權」，媒體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媒體行業。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，媒體無意放棄或改變舊制度提供的優勢。這樣，就像國有企業的改革一樣，媒體的制度創新不是「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」型的媒體制度體系中，媒體主管實際上是政府（或上級部門）在媒體的代理人。媒體主管的職責是保證媒體正常運作，為政府提供宣傳和公關服務。政府向媒體及其員工提供足額財經保障，並為媒體主管提供在官僚系統內晉升的機會。從產權的角度來看，媒體主管是奉命「經營」，談不上「索取權」和「售賣權」。1980年代中期開始，中國各主要媒體的主管職位相繼由1960年代或以後大學畢業的黨員知識分子接掌。這批人往往從基層記者、編輯「拾級而上」，熟悉媒體運作的各個環節，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，他們也更有膽識瞭解和借鑒海外媒體的運作。隨著中國經濟改革的深入，政府要求媒體仍然必須履行其宣傳和公關的職能，並逐步實現自負盈虧。同時，政府也賦予媒體主管一定的利益「索取權」。媒體主管一身二任，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，他們一如繼往肩負「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企業當家人，他們對媒體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」（財經自立），就不得不容忍甚至鼓勵媒體另闢生財之道。上級部門對媒體的「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（壽蓓蓓，1999）。而當其他媒體「群起效尤」，新制度的擴展可能「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。再經過新一輪的媒體實踐和上級部門觀察和考量（視其是否危害自身的根本利益），一種更正式的制度形式又會產生。就這樣，媒體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。中國媒體制度改革中的經典之作，媒體廣告和報業自辦發行，可為例證。

現今產值超過250億元（1998年）的中國媒體廣告業起步於20年前上海媒體舒緩經費短絀的權宜之計。從文革初起的1966年直到1978年，中國的大眾媒體僅免費刊載少數電影和書刊資訊，廣告經營完全停頓。1979年1月28日，上海的〈解放日報〉和上海電視台在同一天刊播商品廣告。當時，〈解放日報〉是爲了彌補沒有依例在春節縮版而多耗用新聞紙損失。而完全依賴政府財政撥款的上海電視台1978年得到的日常經費尚不足攝製一部電影，電視台負責人決定「找米下鍋」，也拍板在同一天傍晚播出了幻燈片廣告（曹秉，1999）。上海電視台在1979年3月播出中國的第一條外商廣告的直接動機是以「國外廣告的外匯收入，充作進口電視設備器材之用」（黃升民，1996）。文革後首次出現的媒體廣告在經歷了文革，「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，媒體內部也眾說紛云。而主管〈解放日報〉和上海電視台的上海市委宣傳部未置可否。上海當地和其他省市的報紙和電台相繼跟進刊出廣告。到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。在媒體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（簡稱中宣部）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（張啓承，1999）。這一表態實際上爲媒體廣告經營開了「綠燈」。接著，國務院明確廣告業隸屬國家工商行政管理總局管理（簡稱國家工商局），該局並籌建廣告管理機構（范魯彬，1999）。就這樣，上海媒體自發的，意在「蠅頭微利」的小小創舉無意中成爲重大制度創新的先聲。

無獨有偶，中國媒體市場經營的另一項重大制度創新——報紙自辦發行——也是由地方媒體「無心插柳」而成就的。1950年2月，中央人民政府政務院決定，除極少數內部發行的報刊之外，中國大陸所有的報刊必須交由郵局統一發行，這一制度即「郵發合一」（鄭德海，1988）。發行費率固定爲報紙零售價的25%。1980年代初，各地郵局紛紛單方面大幅提高發行費率，而報紙的投遞和收訂質量卻每況愈下。1985年，河南的〈洛陽日報〉爲發行質量和費用問題同本地郵局屢次交涉未果，一氣之下決定報社自辦發行，以節省發行成本和提高發行質量。這家地方小報的「意氣用事」首次打破中國大陸三十年一貫制的「郵發合一」制度。1986年出版的，代表中國官方立場的權威的〈中國新聞年鑑〉正面介紹了洛陽日報的經驗（洛陽日報發行科，1986），這標誌著自辦發行成爲一種受到鼓勵選擇。1990年12月，中共中央政治局常委李瑞環在新聞出版署送閱的有關〈天津日報〉自辦發行的報告上批示：「總結經驗，鞏固提高，不能因爲某些枝節問題，或與此無關或有關而可以改進的問題，把一

個很有希望的好做法丟掉」。這個來自高層的批示被認為「充分肯定了報紙自辦發行的方向」（孟繁六，1991）。1997年約佔全國總數的40%的810家報紙自辦發行。報紙自辦發行制度的誕生被中國新聞界公認為「報紙經營管理體制最成功的改革」（孟繁六，1992）。

制度分析學派認為，長期的經濟變遷是無數個政治人物與企業家短期決策累積的結果。這些決策直接與間接（經由外部效果）決定經濟成就。同樣地，個別媒體爭取短期利益的自發創新，迎合了市場的需求，啟動了自下而上的媒體制度變革。而黨政領導部門的默許、修正和正式認可則是制度創新得以歷經反覆，最終確立的必要條件。

陸、制度創新的方式：連續的邊際調整

新制度學派創始人North強調絕大多數的制度變遷都是逐步累積的，透過連續的邊際調整而產生的制度調整。他認為即使是革命與征服所導致的制度變革也是逐漸完成的。這是因為「雖然正式的規則可能經由政治或司法決策而在一夕之間改變，但是存在於習俗、傳統和行為準則中的非正式限制卻是普通政策所無法影響的」（1990）。

中國媒體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。中國的媒體市場仍然是一個封閉的市場，境外媒體被禁止入內，私營媒體更無生存的空間，競爭僅僅在同一地區發行或播出的少數國有媒體之間進行。因此，個別媒體只要比相似的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，中國媒體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，迫使媒體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。中國媒體制度變遷中，報業結構的改變和批評報導的變化就是生動的例證。

中國媒體制度迄今最主要的改革之一——報業結構的調整是通過「週末版」、「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」就是媒體資源嚴重不足。舊制度限定了報紙的「出版項目」，即版頁數量、開張大小、出刊頻率。從1950年代至1980年代初，報紙的「出版項目」都是由

宣傳部在報紙創刊時根據報紙的性質和行政級別決定，並不得更改。〈人民日報〉是為對開八版，省部級黨報為對開四版，其他報紙都是四開四版。報紙的廣告面積則被限於版面的八分之一。由於原本十分有限的傳播空間基本上都已經用於官方宣傳，報紙為謀取市場利益，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。

1980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或月末增加版面創刊「周末版」、「星期刊」或「月末版」。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。周末版被稱為報紙參與市場競爭的「試驗田」或「小特區」。至1992年辦周末版的報紙多達300多家（楊文增，1993）。報紙版面每周一天的「非經常性」擴容是對舊制度的邊際調整。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制度創新的形式。

報紙「擴版」的實質是版面的經常性擴容，是在「週末版」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年到1988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年底發佈的〈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」（孫五三，1994）。有的新聞工作者還從宏觀的角度將擴版視為「新聞改革的必然產物，媒體競爭的直接結果，和報紙發展的客觀趨勢」（李洪波，1992）。隨著廣告市場的迅速膨脹，幾乎所有報紙的廣告面積都突破了八分之一的上限，這項規定形同虛設。1992年頒布的〈廣告條例〉正式取消了對報紙廣告比例的限制。

對有關報紙傳播形式制度的第三次邊際調整是黨委機關報兼辦晚報、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。行政機構精簡，行政經費緊縮導致靠公費支撐的黨報發行量江河日下，廣告客戶也紛紛轉投他處。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會受到有關制度的限制，如「每個城市只允許辦一張晚報」的規定，還有「不準增加報紙數目」的政策。結果，各地黨報「上有政策，下有對策」，刻意創新。它們停辦或收編虧損的農村或文化類報紙，然後頂著原有報紙的刊號創辦「都市

報」、「晨報」、和「服務報」等變相晚報。如一紙風行成渝的〈華西都市報〉就是〈四川日報〉頂用原〈棋牌報〉的刊號「暗渡陳倉」（席文舉，1996）。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，都已辦起了的晚報、都市報等「子報」，在讀者和廣告市場上扭轉了劣勢（曹鵬，1999）。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5日以上的日刊報紙中，大眾報紙的發行量僅為黨報的25%⁽³⁾，而到1997年，兩者的發行量已經並駕齊驅（楊步才，1999）。

報業兼併或報業集團是制度邊際調整的最新發展。在實現了傳播內容的基本分流之後，市場化的深入促使報社進一步擴大經營規模，實現產業多元化。截止1996年底全國已有〈解放日報〉、〈新華日報〉、〈四川日報〉、〈新民晚報〉、〈廣州日報〉等9家實力雄厚的大報兼併了12家小報小刊（劉波，1998）。國家新聞出版署正式批准的報業集團已有〈廣州日報〉、〈光明日報〉、〈經濟日報〉、〈文匯—新民〉、〈羊城晚報〉和〈南方日報〉等6家。擁有6家報刊和7間企業的〈廣州日報〉宣稱，建立報業集團的是為了避免經營單一化，加快資金積累的速度，維護和增值國有資產（何向芹，1997）。

如果說報紙傳播形式的制度創新堪稱邊際調整的成功例證，那麼媒體批評報導制度的改革則是仍在「進行中」的邊際調整。

批評報導，通常又被稱為輿論監督，在媒體編採運作制度中佔有極其特殊的地位。媒體批評報導的數量、深度和其涉及的被批評對象的職位高低可謂衡量中國新聞自由的最佳指標。自1950年代至今，中共高層明文規定媒體應該「開展批評和自我批評」（中央人民政府新聞總署，1950；中共中央，1954）。但實際上，長期以來，除了少數中央「欽點」的事例，媒體批評報導被認為既損害共產黨和政府的「正面形象」，又妨礙媒體為上級開展「公關」的努力。所以，嚴格限制媒體批評報導始終是中國媒體制度中重要的一環。除了已執行近半個世紀的「黨報不得批評同級黨委」（中宣部，1953）的「金科玉律」之外，媒體在刊播批評報導之前還必須「事先徵詢有關領導機關和被批評者本人的意見」（中共中央辦公廳，1988）。而對批評報導的「數量要有控制，廣播和電視則更要慎重」（中共中央，1981）。後來，更要求批評報導要「有利於化解矛盾、增進團結、維護穩定」（中共中央辦公廳，1993）。

中國媒體市場化的深入不可避免地將批評報導列入了制度改革的議程。在當前官場腐敗，貪污盛行的中國社會，批評報導不僅是新聞工作者「匡正時弊，除暴安良」理念的實踐，更成為媒體吸引受眾，擴佔市場的有效手段。有的媒體更坦言「加強輿

論監督是報紙走向市場的助推器」(李鵬, 1998)。在對批評報導制度小心翼翼的邊際調整中, 媒體既要以批評報導吸引受眾, 又要避免上級領導「龍顏不悅」。在批評報導的演變, 經歷從「打蒼蠅」到「文摘式批評」, 再到「異地輿論監督」的三部曲。

對批評報導禁區的突破首先是在政治敏感度較低, 又同受眾息息相關的社會生活方面, 如交通不便, 社區環境欠佳, 無良商販短斤缺兩等。讀者形象地比喻這類批評「只打蒼蠅, 不打老虎」, 甚至有後台的「蒼蠅」也在免打之列。如在中國西南地區頗有影響的〈華西都市報〉即規定「凡成都區局以上的單位打招呼即不報導」。在1980年代末和1990年代初, 媒體「打蒼蠅」類型的批評報導已經普遍被認可。

「文摘式批評」是對「打蒼蠅」制度的邊際調整導。1990年代初, 各家報紙在擴版之後, 普遍設立「文摘版」或「文摘專欄」, 有的還單獨發行了文摘週報。這類文摘通常大量轉載其他報刊的重要批評報導。「文摘式批評」最大的好處是安全系數高。所刊載的新聞均有原發稿報刊為出處, 「文責」不必「自負」, 可謂「只打死老虎, 不碰活老虎」(范青松, 1998)。國家新聞出版署專門發佈〈關於加強文摘類報刊管理的通知〉(1995), 強調報刊文摘須來自合法管道, 並要媒體對所轉載的文章的政治導向和真實性負責。

「異地輿論監督」即媒體刊載並非針對媒體所在地區或本部門、本行業的批評報導(高雲才, 張大昕, 1996)。這是1990年代中期國內新聞界少數「先鋒」媒體的一項制度創新。中國的新聞制度中有對媒體報導範圍的嚴格限制, 媒體只能在本地區、本部門「自掃門前雪」, 異地輿論監督屬於「越俎代庖」之舉。轉載批評報導受制於原文的詳略, 又非獨家消息。而「異地輿論監督」的稿件多為有深度、有細節的獨家專稿, 常常是由事發當地媒體的資深記者或「內幕人士」採寫, 而屈於壓力無法在該地見報的力作。被批評的單位或個人儘管諸多不滿, 但一般不易「越界」向傳媒發威。「異地輿論監督」因而成為一些報紙的「招牌菜」。如同業人士公認「大膽敢言」的廣東〈南方週末〉和京城媒體界「黑馬」〈北京青年報〉, 其批評報導鋒芒所指大部份是非本地或本部門的對象。1999年第1期〈南方週末〉回顧了該報1998年的20篇主要批評或「熱點」報導, 其中涉及廣東本省的僅3篇。

連續的邊際調整成為媒體制度改革的最普遍的方式。邊際調整使媒體的制度改革進退有據, 不致全軍覆沒。而制度變遷的報酬遞增的特性又使得媒體的制度創新呈現一浪接一浪的連綿之勢。

柒、討論：制度創新的局限與展望

中國的媒體正在從黨和政府的宣傳部門向國營的準資訊企業過渡，這也是中國媒體進行制度改革的過程。中國媒體制度改革遵循國有企業改革的模式，制度創新理論同樣適用於對媒體制度改革的分析。在中國特殊的政治和經濟環境中，媒體制度改革經歷了一個漸進的過程。遵循利益最大化的原則，中國媒體制度創新一般是從北京、上海和廣東向沿海地區輻射，然後再擴散到內陸地區。依照成本最小化的定律，媒體制度創新首先發生在經營與分配層面，然後帶動編採運作制度的變化，最後觸及宏觀管理制度。媒體制度改革的路徑是自下而上，媒體主管為了獲得即時的利益而自發創新，黨政領導部門維護自身的根本利益，同時為媒體的創新保留有限的空間。媒體制度的改革方式是連續的邊際調整，在封閉的競爭環境裡個別媒體只求比有限的競爭對手略勝一籌，而報酬遞增的特性又促使制度變遷沿著既定的路線持續發展。

中國的媒體制度改革是有限度的改革。現有政治體制架構規限了媒體的改革空間，而媒體及其主管為維護既得利益無意進行全面的制度改革。媒體的宏觀管理制度基本未變，編採運作制度變動有限。媒體之間的市場競爭仍然是國營媒體之間的有限競爭。媒體同政府的相互依賴局限了改革的廣度和深度。

中國媒體制度的改革又是利益導向的不可逆轉的改革。媒體以逾300億元的年產值提供五十多萬就業職位的現實奠定了自己作為獨立產業的基礎。媒體財經制度的根本轉變使得媒體成為相對獨立的利益主體，利益的剛性原則驅使媒體力圖維護已有的改革成果，並不斷嘗試推進改革。1997年中國媒體廣告佔媒體總收入的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媒體制度改革進一步深化的新的推動力。由於媒體高科技的發展，尤其是國際互聯網在中國的普及，政府對資訊環境的封鎖更加勉為其難。在廣東、福建等周邊地區，境外媒體，特別是電視，以其開放的資訊資源，靈活的傳播風格使受眾趨之若鶩，也給國內媒體以借鑒的模式。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、報業和電視廣播等資訊產業。一旦境外媒體正式加入國內媒體市場，國內媒體將面臨「革新或死亡」的殘酷抉擇。

註 釋

- (1) 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。
- (2) 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。
- (3) 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。

參考書目

- 曹秉（1999）：〈新中國第一條電視廣告誕生記〉，《上海電視》，第5期。
- 曹鵬（1999）：〈報刊市場之潮流和動向〉，《新聞記者》，4：3-4。
- 陳懷林（1998）：〈經濟利益驅動下的中國媒體制度改革〉，何舟、陳懷林（編）《中國媒體新論》，頁35-48。香港：太平洋時代出版社。
- 陳懷林、郭中實（1998）：〈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》，57：5-25。
- 陳懷林、李金銓（1999）：〈90年代中國報業的財經改革及其影響〉，鄭宇碩（編），《中國評論一九九八》，頁517-546。香港：香港中文大學出版社。
- 陳懷林、黃煜（1996）：〈中國大陸大眾媒體商業化非均衡發展——以報業為案例〉，《新聞學研究》，53：191-208。
- 陳郁（1996）：〈制度變遷、市場演進與非正式的契約安排〉，張曙光（編），《中國制度變遷的案例研究（第1集）》，頁31-50。上海：上海人民出版社。
- 范青松（1998）：〈論進一步發揮輿論監督在反腐敗鬥爭中的作用〉，《新聞戰線》12：44-47。
- 范魯彬（1999）：〈中國廣告業二十年點點滴滴札記〉，《中國廣告》，1：19。
- 方正（1999）：〈中國報業的新課題：發行數字的真實性〉，《中國報業》，1-2：59-60。
- 高雲才、張大昕（1996）：〈上海地區報紙情況調查報告〉，中宣部新聞調研小組

- (編)《中國報業總量結構效益調查》，頁65-85。北京：新華出版社。
- 顧衛臨(1996)：〈三產：亦苦亦樂一條路〉，《瞭望新聞周刊》，25：21-23。
- 何向芹(1995)：〈建設跨世紀報業集團的實踐體會和理論思考〉，《新聞戰線》，第4期。
- 胡曉波、李金珊(1998)：〈中國產權轉型的經濟政治分析〉，鄭宇碩(編)，《中國評論1998》，頁281-304。香港：香港中文大學出版社。
- 黃升民、丁俊傑(1998)：《媒介經營與產業化研究》。北京：北京廣播學院出版社。
- 李洪波(1995)：〈「週末版現象」成因及評析〉，《中國記者》，4：23-25。
- 李鵬(1998)：〈加強輿論監督是報紙走向市場的助推器〉，《新聞戰線》，10：55-56。
- 陸德明、朱金海、胡延照(1995)：〈中國區域漸進市場化研究〉，《中國研究》，1：23-33。
- 馬鎮坤(1994)：〈新體制帶來新面貌〉，《新聞戰線》，10：8。
- 孟繁六(1992)：〈1991年我國報社自辦報紙發行概況〉，《中國新聞年鑒》，中國新聞年鑑社(編)，頁35。
- 孟繁六(1991)：〈1990年我國報社自辦報紙發行概況〉，《中國新聞年鑒》，中國新聞年鑑社(編)，頁36-37。
- 潘忠黨(1997)：〈大陸新聞改革過程中象徵性資源之替換形態〉，《新聞學研究》，54：111-150。
- 沈遠新(1997)：〈制度選擇：中國中期改革面臨的問題與契機〉，《中國研究雜誌》，3：9-17。
- 盛洪(1996)：〈外匯額度的交易：一個計劃權力交易的案例〉，張曙光(編)，《中國制度變遷的案例研究(第1集)》，頁55-82。上海：上海人民出版社。
- 壽蓓蓓(1999)：〈中國私營企業20年〉，《南方週末》，2月12日。
- 孫五三(1994)：〈1993年中國廣告事業發展概況〉，《中國新聞年鑒》，中國新聞年鑑社(編)，46-49。
- 唐緒軍(1998)：〈ABC：惠及三方的中介組織〉，《現代廣告》，5：61-63。
- 田國強(1993)：〈轉型經濟產權所有制理論與經濟體制平穩轉軌〉，《當代中國研究》，54：65-87。

- 童浩麟、秦傅（1998）：〈新聞改革：實踐與實際〉，《新聞戰線》，11：6-9。
- 屠忠俊（1996）：〈論報社經營管理體制發展趨勢〉，《新聞大學》，2：16-18。
- 王建（1999）：〈給地市機關報一塊“自留地”〉，《新聞記者》，2：53。
- 席文學（1996）：〈區域組合城市和省級晚報〉，《新聞戰線》，9：31-32。
- 楊步才（1999）：〈新時期中國晚報發展趨勢初探〉，《新聞戰線》，1：59-60。
- 楊曉維（1996）：〈產權、政府與經濟市場化〉，張曙光（編），《中國制度變遷的案例研究（第1集）》，頁1-22。上海：上海人民出版社。
- 亦冰（1999）：〈報紙發行量認定有規可循〉，《現代廣告》，2：90-91。
- 張啓承（1999）：〈一花引來百花開〉，《新聞記者》，2：9-11。
- 張五常（1993）：《中國的前途》，香港：信報有限公司。
- 鄭德海（1989）：〈我國非郵發報紙發行概況〉，《中國新聞年鑑1988》，中國新聞年鑑社（編），頁35。
- 洛陽日報發行科（1987）：〈洛陽日報社自辦發行成功〉，《中國新聞年鑑1986》，中國新聞年鑑社（編），頁93-94。
- 新聞年鑑編輯部（1996）：〈新聞事業經營管理記事〉，《新聞年鑑1995》，中國新聞年鑑社（編），頁459-467。
- 新聞出版署（1992）：〈報紙管理暫行規定〉，新聞出版署辦公室（編），《新聞出版工作文選1990》頁69-79。北京：中國書籍出版社。
- 新聞出版署（1995）：〈關於加強文摘類報刊管理的通知〉，《中國報刊月報》，9：38。
- 新聞出版署辦公室（1993）：《新聞出版工作文件選編1992》，北京：知識出版社。
- 新聞出版署辦公室（1994）：《新聞出版工作文件選編1993》，北京：知識出版社。
- 新聞出版署辦公室（1995）：《新聞出版工作文件選編1994》，北京：知識出版社。
- 新聞出版署辦公室（1996）：《新聞出版工作文件選編1995》，北京：中國ISBN中心。
- 新聞出版署辦公室（1997）：《新聞出版工作最新文件1996》，北京：中國社會出版社。
- 中共中央（1952年12月）：〈關於報刊發行的指示〉。
- 中共中央（1956年2月）：〈關於報紙和期刊的創辦、停辦或改刊的辦理手續的幾項規定〉。
- 中共中央（1994）：〈關於當前報刊廣播新聞宣傳方針的決定（1981年1月29日）〉，

- 《新聞法規政策須知》，頁2。北京：學習出版社（內部發行）。
- 中央人民政府郵電部新聞總署（1950年2月）：〈關於郵局發行報紙的暫行辦法〉。
- 中共中央宣傳部（1994）：〈關於黨報不得批評同級黨委問題給廣西省委宣傳部的復示（1953年3月）〉。《新聞法規政策須知》，頁47。北京：學習出版社（內部發行）。
- 《中國工商行政管理年鑑》1993-1998。
- Chan, Joseph Man (1993). Commercialization without Independence: Media Development in China. in J. Cheng et al. (Eds) *China Review 1993*. Hong Kong: Chinese University Press, pp. 25. 1-25. 21.
- Chan, Joseph Man (1999). When Capitalist and Socialist Television Clash: The Impact of Hong Kong TV on Guangzhou Residents. in C. C. Lee (Ed.). *Money, Power, and Media: Communication Patterns in Cultural China*. Evanston, IL: Northwestern University Press, 1999 (in press).
- Chen, Huailin & Chan, Joseph Man (1997). Press Freedom in Birdcage. In Joseph Chang (Ed.), *China After Deng*, pp. 645-668. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Chen, Huailin & Lee, C. C. (1998). Press Finance and Economic Reform in China. In Joseph Chang (Ed.), *China Review 1998*, pp. 577-609. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Chen Huailin (1999). Profit with Honor: Examining the Impact of Hong Kong Television in Guangzhou. in C. C. Lau (Ed.) *China Review 1999*. Hong Kong: The Chinese University Press (in Press).
- Coase, Ronald H. (1937). The Nature of Firm. *Economica*, 4: 386-405.
- Davis, L. & North, D. (1971). *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge at the University Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Schulz, T. W. (1968): Institutions and the Rising Economic Value of Man, *American Journal of Agricultural Economics*, 50: 1113-1122.
- Zhao, Yuezhi, (1998). *Media, Market, and Democracy in China*. Urban and Chicago: University of Illinois Press.

An Analyze of Gradual Progress of China Media Institution Reform -- the case of newspaper industry

Huailin-Lin Chen *

ABSTRACT

Media in China are making a transition from state and party propaganda institutions to state-owned quasi-information enterprises, a process that also characterizes the country's media reform. In China's unique political and economic environment, media system reform has experienced a gradual process. Institutional innovation in Chinese media that follows the rule of maximization of profits typically spreads from economic centers such as Beijing, Shanghai, and Guangdong to inland areas. Operating by the principle of cost minimization, media institutional innovation first takes place in financial system, leading to changes in editorial policy and ultimately to macro-control system. Thus, the trajectory of the media reform moves from bottom to top. Mangers of media initiate innovations in the interest of instant benefits, party and administrative departments are protecting their own self-interest while leaving limited space for media innovation. The basic approach in media reform has been a succession of marginal adjustment. In the closed competition environment, individual media organizations stride only for a brush ahead of their competitors. At the same time, the progression of payment compels institutional change to follow the pre-ordained paths. Media reform in China is limited, but irreversible. The impact from foreign media may be a catalyst for further advancement in China's media reform.

Keywords: China Media, Media Institution, Institution Reform,
Journalism Reform, Market Orientation

* Huailin-Lin Chen is an Assistent Professor School of Journalism and Communication at The Chinese University of Hong Kong.