

## 中國傳媒改革動力機制分析

◎ 張濤甫

中國當代傳媒業的發展取得了舉世注目的成就，這已是不爭的事實。眾所周知，中國傳媒業的發展離不開改革，而改革則需要動力支援？本文的興趣在於：中國傳媒改革的動力是甚麼？存在哪些動力？它運行機制是甚麼？在不同改革時期又是如何表現的？本文認為，中國傳媒改革是在黨/政府、社會/市場、媒體三種力量共同推動下進行的，形成了三角動力機制，而這三種力量的配置往往是不均衡的。通過這一分析框架，可以解釋中國當代傳媒改革的演變特徵、運行機理，以及所面臨問題和困難，並提出有關的應對策略。

### 一、三種力量構成及目標指向

在中國當代傳媒改革過程中，有三種重要的力量形成合力，共同推動了中國傳媒業的發展。它們包括：黨/政府力量；社會/市場力量；媒體力量。中國當代傳媒改革所呈現出的獨特景觀是與這三種力量的效果以及演變機制有關。

黨/政府力量是指在傳媒改革過程中黨/政府的宏觀推動能力和控制能力。黨/政府力量始終是中國當代傳媒改革中一支重要力量，它決定了傳媒改革的宏觀走向和活動邊界。它作為傳媒改革中的「看得見的手」，通過政策、法規以及臨時性指令的方式，對傳媒業的宏觀走向和體制系統進行把關，調節傳媒系統結構。由於中國傳媒業的特殊屬性，這一力量要保證傳媒的「事業」和「產業」的雙贏。黨/政府的力量有時候表現為激勵性的力量，有時候又表現為控制性的力量。黨/政府力量的目標指向是：保證意識形態安全；確保黨/政府的政策、方針的貫徹；保證社會、經濟、文化建設的宏觀走向等。

社會/市場力量是指：社會系統的公共性需求以及社會成員個人的利益需求與價值訴求。它包括兩個方面互動性的力量：一是社會共同體公共性訴求；二是社會成員個人的價值和利益訴求。社會力量的目標指向是推動社會公共利益和社會成員利益、權利的發展與增進。改革的過程，是中國社會逐步恢復社會機能的過程，社會在現代社會中扮演著越來越重要的角色。隨著社會的漸漸發育，社會共同體的公共訴求漸漸浮出水面，這些公共訴求是社會成員之間相互協商、討價還價後形成的「公共基礎」，是社會各個細胞之間的「公約數」，是社會組織的公共紐帶。社會發育越成熟，個人的活動和選擇空間就比較寬闊。社會發育越成熟，個人的權利、利益和價值選擇自由度就越有保障。改革把社會力量釋放出來以後，形成了巨大的拉動力量，為傳媒發展提供了動力支援。

媒體力量是指：媒體作為一個相對獨立企事業單位、利益主體，有其自身的利益追求和目標指向。改革打破了「單位社會」時代的「大鍋飯」體制。在經濟上實行自負盈虧，獨立核算，在政治上實行風險自擔，「守土有責」，在媒體自身發展上有了一定的自主權。「事業

單位，企業化管理」的媒體定位使媒體有了相對獨立的自主空間和發展機會。媒體在利益和效益的驅動之下，通過組織內部的制度創新和機制創新，把握發展機遇，發展媒體實力。媒體力量的目標指向是：實現媒體利益和效益最大化，把媒體做大做強。

## 二、三種力量的歷史演進

### 黨/政府力量：啟動傳媒改革

在「單位社會」的事業體制下，媒體完全依靠國家/政府力量來推動自身運轉，依靠國家財政維持媒體的正常運行，國家/政府的力量一頭獨大，完全控制了媒體的一切活動。媒體不需要考慮社會和自身利益，因為國家利益即是媒體的利益。國家/政府、媒體、社會的利益是高度重疊，準確地說，國家/政府的利益覆蓋了社會、媒體的利益，國家/政府的力量吞噬了社會和媒體的力量。在這種體制之下，媒體運行的動力來自於國家/政府的動力，是按照「單位中國」中那套高度政治化、行政化的運行規則進行的。在「單位社會」裏，國家/政府的力量無處不在，成為統攝一切、覆蓋一切的巨大力量。由於國家/政府超強力量的壓制，社會力量處在蟄伏狀態，不能釋放出來，社會活力得不到釋放。政治成為國家和社會生活的重心，經濟、文化生活高度萎縮，個人空間極其狹小，社會力量處在國家力量的高壓之下，處在十分邊緣的狀態。但這種單方面依靠國家力量來推動媒體運轉的情況是不正常的，社會力量沒有參與到國家/社會結構中，沒有社會力量的約束或者支援，單靠國家力量來推動社會和媒體，成本很高，也是十分危險的。及至上個世紀70年代末，在飽嘗了非正常的「單位社會」之苦以後，傳媒改革進入正式議事日程。

中國的傳媒改革可以追溯到1978年，而傳媒改革最先是由國家/政府力量來發動的。1978年，財政部批准了《人民日報》等8家中央新聞單位實行企業化管理。這一政策的出臺，撬動了原先大一統的國家/政府辦報模式，即機關報辦報模式，意味著「事業單位、企業化管理」的辦報模式將取代傳統機關報模式。當時出臺的「事業單位、企業化管理」改革政策是十分大膽的舉措。我們知道，在經濟改革（主要指城市範圍裏的經濟改革）還沒有真正啟動情況下，提出「事業單位，企業化管理」的改革思路，這是相當超前的。這一改革思路基本上確定了此後20多年的媒體改革方向，時至今日，我們的傳媒改革仍然沒有超越這一大框架。為甚麼能夠這麼超前地提出這樣大膽的改革思路呢？實際上這是被逼出來的。把媒體作為事業單位來辦，這對於國家財政來說，是一個沉重的財政負擔，國家財政不堪重負，需要把這個包袱卸下來。仔細一想，這一改革檔是由財政部提出的，而不是其他部門提出的，說明國家財政希望媒體能夠自己尋找財源，減輕財政負擔。當時，國家提出「企業化管理」的直接動機是為了擺脫沉重的財政負擔，意圖是想對媒體實行財政「斷奶」。這一政策一旦出臺，所產生的實際效應遠遠大於其當初的預期。它成為中國傳媒改革的引線，引爆了一場聲勢浩大的傳媒改革浪潮。有心插柳，但是沒有想到它會長成一望無際的森林。當時，國家/政府出於卸下財政包袱考慮，出臺了這個改革政策。作為這個政策的直接效應，開始恢復媒體的商業性廣告。1979年《解放日報》恢復刊登商業性廣告，上海電視臺也推出了中國第一條電視廣告。至此，被封閉了幾十年的商業廣告由被重新釋放出來了。而打開這一體制缺口的，正是國家/政府的力量。

### 社會、媒體力量：傳媒改革的主動力

改革就是要改變上述不正常的動力結構，改變被政治力量扭曲的社會結構，給社會力量鬆綁，恢復社會的基礎功能。改革需要把國家/政府手中過於集中的權力下放，還權於民，逐步釋放社會的力量，恢復社會活力。「大一統」的社會結構開始鬆動，社會力量逐步從國家的非正常控制中解脫出來，各種社會主體從原先禁錮的一體化的國家結構中釋放出來，社會開放度逐步加大，私人領域漸漸發育起來，人們的利益選擇和價值取向也呈多元化發展趨勢。個人的權益和需求日益彰顯，個人的權利意識漸漸蘇醒。改革從經濟領域大幅度推進，讓一部分人先富起來，個人利益的合法性得到國家認可，並漸漸形成全社會的廣泛認同。隨著社會分化漸趨拉大，社會階層差異日漸顯著，社會多元化趨勢日益明顯。利益多元化推動了價值訴求的多樣化，經濟改革和對外開放，帶來了社會成員思想文化的豐富多彩。國家在確保主流價值觀的主導性地位的前提下，認可社會價值的多元化。

值得關注的是，隨著社會力量發育的日漸成熟，社會就成為一種自主性的空間，在這裏包容了許許多多不同的個人生活空間。在人們的工作之外，擁有了越來越多的休閒時間。在休閒時間，人們可以按照自己的喜好、意願安排生活，人們可以利用休閒時間來滿足自己的、生存、享受和發展的需要，可以自由處理個人的生活內容和方式，不需要強制性地服從工作的律令。這樣，休閒需求形成了現代社會中巨大的消費性力量，它會刺激人們的資訊、文化需求。社會成員的私人空間漸漸寬敞起來，社會開放度加大。為了瞭解越來越複雜的社會情況，把握變動不居的社會環境，人們僅僅依靠過去封閉的資訊管道是很不夠的，這客觀上需要大眾媒體為千千萬萬的社會成員提供他們需要的資訊，以便於他們對周圍環境及時做出判斷，以便為自己的行動提供有效的資訊依據。需求刺激了社會和市場，這樣，社會力量漸漸壯大，形成了一股巨大的牽引力量。這一巨大的力量推動了中國傳媒的發展，為中國當代傳媒改革提供了積極動力。

傳媒改革啟動，越來越多的媒體被推向社會和市場，這把媒體壓抑多年的市場功能啟動了，媒體的自主權和活動空間加大了，媒體能力得到前所未有的迅猛發展。而媒體的市場動力主要表現為媒體商業廣告的贏利能力。我們從以下的資料不難看出中國媒體能力的增長速度。在1990年-2000年的10年間，中國傳媒廣告營業額從35億增長到712億，年均增長率達到35%，高於同期的GDP的8%增長率。在很長一段時期，中國媒體的市場發展水準主要是通過廣告額來評價的。電臺、電視臺95%以上的收入來自於廣告，報刊除了發行收入以外，98%的收入來自於廣告。

隨著社會轉型的逐步深入，媒體從原先單方面依靠國家/政府力量，轉而依靠社會力量。在社會中尋找媒體的支撐點，尋找發展空間，社會成為媒體關注的重點，社會需要漸漸內化為媒體的需要。為了最大限度地滿足日益多元、越來越豐富的社會需求，媒體四處延伸自己的觸角，加大對社會需求的反應力度，競相延伸媒體的覆蓋範圍。媒體會對社會市場訊息作出及時反應，社會需要即會轉化為媒體發展動力。於是，社會力量和媒體力量形成力量聯盟，推動媒體的迅速發展。上個世紀80、90年代的媒體發展，實際上是社會和媒體功能復蘇後產生的巨大效應。這時候的媒體的發展主要表現為媒體規模的擴張。為了滿足社會、市場需求，媒體盡可能把自己的市場扇面做大，市場空間很大，媒體就拼命地加大內容供給，不斷地提高自身的生產能力。對於媒體而言，誰的反應速度快，出手迅速，爭取到首發機會，誰就能夠獲得社會/市場的巨大回報。這個時期的媒體競相擴張自己的生產能力，媒體市場被打開後，展現在人們眼前的是一片沃土，市場資源特別豐富，而媒體的供給能力一時間跟不上社會市場的需要，媒體資源供不應求，面對空前高漲的社會、市場需求，媒體拼命地加大產品供給，實行數量擴張，跑馬圈地。在1980年1月至1985年3月之間，平均不到兩天就有一家新

的報紙問世，新辦報紙占現有報紙總數的56.8%。新報紙的湧現，改變了原先的報業結構，改變了原先黨報的一元化結構，這些新生的報紙大多為市場化色彩鮮明的報紙。在新創辦的1008家報紙中，非黨報為631家，占總數的71.9%。至1986年，黨報在整個報業中所占的比例已經降為20.7%。<sup>1</sup> 廣播電視、雜誌等媒體也是紛紛進行數量擴張。經過20多年的發展，已經擁有9029家各類雜誌期刊，2137種報紙，1933套廣播頻率，2058個電視頻道。2000年，中國傳媒實力居於世界第二位，相當於美國的一半左右，超過了日本，並遠遠高於英國、印度和德國等國家。中國已經成為一個名副其實的傳媒大國。<sup>2</sup>中國的傳媒發展創造了一個時代奇跡。

### 三、三種力量的非均衡配置

上述三種力量形成的合力共同推動了中國傳媒業改革，但是三種力量在不同的時間和空間裏，力量分配是不同的。在改革初期，黨/政府的力量發揮了巨大的作用，啟動了傳媒業改革，發揮了先發優勢，撬動了原先鐵板一塊的機關報體制。傳媒改革啟動以後，黨/政府的力量重心發生了轉移，將其重點轉到了管理、監管媒體「事業」職能上，而把「企業」職能交給了媒體自己。這種「雙軌制」體制的好處在於：在漸進式改革思路下，可以給媒體發展提供了較大的騰挪空間，激發媒體的創造積極性，同時也可以確保國家的意識形態安全，防止媒體在市場衝動中發生意識形態偏航，確保媒體的正確方位，保障改革的穩妥推進。但是這種「雙軌制」的不足在於：傳媒改革沒有更明確的制度和體制框架，採取「摸著石頭過河」的改革方式，跟著感覺走，缺乏宏觀設計和理性規劃，國家/政府把市場權利下放給媒體以後，各媒體往往從自身發展需要，急功近利地搶奪對自身有利的利益，這就容易造成媒體間的無序競爭，容易產生機會主義行為。我們後來可以看到，一度的粗放性繁榮之後，媒體力量的疲乏立即就會顯現出來。上個世紀80、90年代的媒體繁榮只能說是粗放性的繁榮，是長期壓抑的市場需求被突然間釋放出來後產生的短期效應。因為有社會/市場力量的拉動，牽引了媒體發展。相比之下，媒體力量本身還不夠強大。但由於市場給媒體提供了千載難逢的發展機遇，大片的市場空白等著媒體去佔領，並不一定要求媒體本身具有多大能力，只要媒體能夠把握眼前的市場脈動，及時反應，迅速補位，搶到空白點，即可成功。在這種情況下，媒體為了爭奪眼前的觸手可及的利益，在沒有宏觀約束的情況下，它們往往會選擇成本低、見效快的路徑。黨/政府如果在這個時候加強宏觀調控，及時加以引導，可能會遏制媒體的重量輕質現象。但是，黨/政府的力量集中於對媒體的「事業」作為的監管，忽視了對媒體力量的引導和管理，造成了媒體在較長時間裏的粗放發展。再者，由於黨/政府在宏觀管理上的缺位、錯位、越位，傳媒的發展中非市場因素仍然起了很大的作用，造成了媒體秩序上的一些混亂和問題。

三種力量的非均衡分配，即，黨/政府力量倚重於媒體「事業」性；媒體力量偏向於「產業」性利益；社會力量中社會公共性訴求以及公眾個人權利、利益訴求的增強。三者之間各自為陣，三種力量沒有集中到一個方向，造成黨/政府議程、社會公共議程與媒體議程之間的「同類項」較少，三者之間的目標指向沒有很好地統一起來。「國家對傳媒業的實際發展在宏觀上是茫然的、缺乏必要的研究和準備的，因此也很難使自己掌握的手段跟上傳媒業實際發展的現實步伐。」造成相當多的傳媒實際上按照兩套規則在行事：「一套是嘴上說的、檔上寫的，而在實際操作中完全不是那麼回事的『顯規則』；另外一套則是實際做的、你知我知大家心照不宣的『潛規則』。這實際上就是一種失控」<sup>3</sup>。我們知道，在中國傳媒改革中，黨/政府的力量始終是一個強勢力量，它往往主宰著傳媒改革的宏觀走向，但是由於黨/政府力量

過於倚重於「事業」性管理，沒有從媒體的「事業」、「企業」的複合屬性出發，採取有針對性的宏觀管理策略，造成了其他兩種力量的缺位與越位，從而造成了一定程度的無序和衝突。可以說，在中國傳媒改革中出現的問題主要與三種力量的力量分配不均衡有關。

#### 四、調整與突破

上個世紀80、90年代的傳媒改革採取的是「邊緣突破」策略，<sup>4</sup>屬於「增量改革」階段<sup>5</sup>。2000年前後，傳媒改革進入攻堅階段，向「存量改革」改革推進，傳媒改革進入了深水區。如何進行這場更深層次的改革，已經引起了全社會的關注，很多研究者都從不同角度進行了許多積極探索。筆者認為，「存量改革」還需要從上面三種力量分配、佈局上尋找突破，需要在三種力量培植上進行調整，實現三種力量目標指向的統一。各司及職，各就各位，形成合力，推動傳媒改革發展。正如《南方週末》的負責人這樣說道：辦《南方週末》是在解一道「三元方程」，這三「元」：是否符合政策環境、是否符合市場需求、是否符合新聞人的理想且對得起大歷史。<sup>6</sup>只有把三種力量平衡好，才能確保媒體的持續成長。

##### 1. 黨/政府的力量的目標重心是：

一是確保國家安全和社會主義意識形態安全。此乃執政黨和政府力量的根本性目標，這是毋庸置疑的。中國社會告別了「單位社會」，向社會主義市場社會轉型，黨/政府維護國家和社會主義意識形態安全的方式、方法應該轉變，在確保大方向正確的前提下，可以採取靈活、開放的方式、方法。在社會文化多元化和世界文明多樣性背景下把握主動權，吸收世界優秀文明成果，形成一套開放、凝聚力強的社會主義文化體系和意識形態系統。

二是充當改革的守門人角色，為社會轉型和媒體改革提供高品質的公共產品。主要表現為經濟、文化改革培育健康、公正的社會大環境；為傳媒改革確立一套公正、有效、統一的規則；把握整個傳媒行業大局，為其提供制度和政策產品；調整傳媒的宏觀結構，實現確保政策、法規的貫徹實施；對社會秩序和市場進行監管，保障傳媒市場的健康、有序發展，對違規者實行處罰等等。

三是加強自身建設，轉變領導和管理方式，依法執政，依法行政。

##### 2. 社會/市場力量的目標重心是：

一是培育「公共領域」，培養公共理性，建構社會共識，培植社會凝聚力，形成和諧、健康的社會共同體，創建合理、規範的社會價值觀和利益觀，建設和諧社會。

二是培育社會公共需求和多元化的個人需求，擴大內需，不斷提高社會和個人的經濟、文化需求，保障公民的合法權利和利益。

##### 3. 媒體的力量的目標重點是：

總體而言，目前的主要目標是：進行深層次的制度創新和體制創新，把國家責任、社會責任和媒體自身利益集合起來，實現社會效益和經濟效益的「雙贏」。

目前國家採取的改革思路是，不搞一刀切，實行分類改革，逐步推進。具體思路為：對那些意識形態色彩不太強的媒體，直接把它們剝離出去，推向市場，按照市場規則經營，實行企

業化運營；對那些意識形態性較強的媒體，採取比較審慎的辦法操作，在媒體內部再次進行業務性剝離，將內容生產部門作為「事業」性資源進行運營；而把廣告、發行、運營、傳輸等資源，作為「產業」性資源來經營，按照市場化規則操作。通過近幾年的改革試點發現，第一層次剝離，即在媒體間進行剝離操作難度要小一些。通過這種剝離，把相當一部分的媒體直接推向市場，由媒體自身按照市場規則經營，這是一個很大的跨越。但問題在於：那些沒有完全推向市場的媒體，在其內部進行「事業」、「產業」剝離，交易成本很高，推進起來也很困難。很多媒體的改革實踐反映，「兩分開」難度很大，在技術和體制上還沒有很大的突破。有研究者曾經提出，將媒體分成黨的喉舌的媒體、非黨的喉舌媒體兩種類型進行改革的思路。<sup>7</sup>這是很有啟發性的思路，可行性也比較強，操作難度也較小。作為黨的喉舌的媒體，按照事業建制進行運營和管理。而那些非黨的喉舌媒體仍然接受黨的領導，接受政府管理，但是領導和管理方式需要轉變，黨/政府主要進行宏觀指導和管理，採取法律法規進行調節，對媒體具體業務不進行干涉。目前的媒體定位還有待於進一步明晰，只有把媒體的角色定位落實好，媒體的力量才能有的放矢，不至於在「事業」和「產業」之間遊移徘徊。黨/政府的管理也能夠有針對性，避免了黨/政府管理的缺位、越位和錯位。社會對媒體的期待與監督也能夠更加明確、到位。

#### 註釋

- 1 喻國明：〈中國新聞事業的一元結構與變革的必要〉，《喻國明自選集》（上海：復旦大學出版社，2004）。
- 2 胡鞍鋼、張曉群：〈中國傳媒迅速崛起的實證分析〉，載《戰略與管理》，2004年第2期。
- 3 喻國明：〈是何妨礙了中國傳媒業的發展〉，《喻國明自選集》。
- 4 潘忠黨：〈新聞改革與新聞體制改造〉，載《新聞與傳播研究》，1997年第3期。
- 5 李良榮：〈當前新聞改革的基本特點〉，載《現代傳播》，2004年第5期。
- 6 範以錦：《南方報業戰略》（南方日報出版社，2006），頁52頁。
- 7 同上。

張濤甫 復旦大學新聞學院副教授

---

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第五十四期 2006年9月30日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第五十四期（2006年9月30日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。