

# 基于政府、市场与公众三维视角的中国媒介改革

周茂君 姜倩 车蒙娜

**[摘要]** 在新闻改革和产业化、集团化背景下逐渐走向市场的中国媒介,虽然在经济上与国家财政“断了奶”,但由于受传统计划经济的影响,其体制上仍然带有浓厚的行政事业色彩,严重阻碍和限制了其进一步发展;在行政权力主导下的传媒市场是竞争不充分的垄断和封闭市场,不仅对外开放有限,而且也基本不允许民间和外国资本进入;传媒定性由单一走向多元,回归其本质属性,使受众成为新闻改革的最大受益者,但同时存在的受众本位观念的建而不立,又为中国传媒的未来发展埋下了隐忧。

**[关键词]** 传媒体制;传媒经营;传媒属性;受众本位

**[中图分类号]** G210 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1671-881X(2008)02-0247-06

改革开放以来,伴随着以经济建设为中心的国策的确立,中国传媒实务界加快了产业化和集团化进程。从 1979 年开始,以人民日报社为首的 7 家在京全国性主要报社率先实行“事业单位企业化管理”制度,标志着中国媒介从计划经济时代的国家行政事业体制转变成“事业单位企业化管理”的双轨制。从 1992 年确立市场经济体制至今,中国传媒产业经营政策明显由“事业单位企业化管理”双轨制向“自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展”的产业化发展道路转变,中国传媒进入产业化发展阶段<sup>[1]</sup>(第 244 页)。特别是 1996 年中国第一家报业集团——广州日报报业集团的建立,更是推动和促进了中国媒介经济和集团化发展。对于改革开放以来的新闻媒介改革的功过,国内学者大多持肯定态度,认为传媒集团化发展就是媒介改革的成功;但也不乏反对意见,有人认为传媒体制转型还不彻底。针对上述观点,我们将从政府、市场、公众三维视角来透析中国传媒体制转型的成败得失,兼论中国媒介生态现状。

## 一、政府视角的中国媒介改革

改革开放以后,中国最重要的传媒政策变革就是对新闻媒介在经济上实行“断奶”,使其逐渐走向市场。“断奶”政策的目的是:一方面使中国新闻媒介在经济上自主经营、自负盈亏;另一方面使媒介实现整体的转制和转型。这种转型的主要内容包括经济上不依赖或者少依赖政府的财政拨款,而主要依靠自己的经营活动来解决自身生存和发展问题。这种转制客观上实现了媒介从原来僵硬的行政事业体制向市场体制的转变,进而进行媒介市场化的有益尝试,并为未来媒介经济和集团化发展奠定了坚实的基础。从经济角度来说,中国媒介的这种转型是成功的;但是从体制上来讲,计划经济时代的行政事业体制又严重阻碍着中国媒介的这种转型,使其在转型过程中遭遇到很多现实问题,造成媒介生态的恶化。

### (一)行政事业色彩浓厚的传媒体制

总体来讲,计划经济体制影响下的中国传媒体制,是一种多头管理、行业所属、部门所有、条块分割的四级办报、办台体制,这种“条块结合、以块为主”的体制性障碍严重制约了中国传媒产业发展。尽管中国新闻媒介的体制改革已经走过了 20 多年的发展历程,新闻媒介已经逐渐从传统的行政事业体制转

变为事业单位、企业化管理的体制;但是,这种行政事业色彩浓厚的传媒体制的影响仍然存在,政府或政党对新闻媒介的控制仍然很强,行政干预依然是制约媒介走向市场的最大障碍。

在2003年11月2日博鳌亚洲论坛年会上,国家新闻出版总署副署长柳斌杰说,中国正在探索建立“既能使媒体充分发挥自己的社会职能,成为社会生活和社会变革的重要力量,又能使媒体自觉履行公共责任,构建起有公信力有责任感健康运行的新机制”。新闻媒介可以建立起“以资本为纽带,通过市场形成竞争力的跨地区、跨行业、跨所有制和跨国”的大型传媒企业集团,但事实却是“已成立的集团并不主要是以资本为纽带,也没有‘四跨’的特征,更重要的是这个集团不是企业集团,仍是事业单位性质”<sup>[2]</sup>(第11页)。长期的行政因素的影响,致使政府对新闻媒介的发展依然行政干预过多,而真正体现媒介自身意愿或者符合市场运作规律的行为偏少。这已经成为目前中国媒介生态中凸现的最大问题。

## (二) 尴尬的双重身份

媒介经过转型已经逐步走向市场,但政府对媒介的控制并未消失,这就置媒介于十分尴尬的境地。媒介既要承担宣传职能,又要在经济上自力更生。因此,中国的新闻媒介具有政治和经济双重属性。

第一,政治属性方面,媒介是舆论引导者。中国新闻媒介依然是政府的喉舌。传媒作为党和政府的一种强大的舆论宣传工具,其资源配置具有鲜明的行政垄断色彩:传媒建构基本与国家行政等级相同,自上而下按中央、省、地(市)纵向分布,横向分割;媒体在行政上接受各级党委及其宣传部门领导。

第二,经济属性方面,媒介又是经济创收者。一方面,媒介要把握正确的政治舆论导向,另一方面又要经营有道,在市场中求得自身的生存和发展。可以这样说,中国媒介的市场化过程就是一个新闻媒介与国家财政“断奶”、其经济属性逐渐明朗的过程:新闻媒介从完全依靠国家行政事业拨款,到部分依靠国家行政事业拨款,再到多数媒体完全不依靠国家行政事业拨款,甚至主动在经济上与政府脱钩,靠自身的产业经营收入维持正常运行与发展,直至成为当地的利税大户。以上事实足以说明媒介的隐性角色——经济创收者的逐渐显现<sup>[3]</sup>(第152页)。

舆论引导者与经济创收者,本是两种完全不同的身份和不同的角色,但在中国却集中统一在新闻媒介的身上。这种双重身份和双重角色凸显了中国新闻媒介的尴尬,是其在逐渐市场化过程中,由过去的行政事业传媒走向现在的市场传媒的必然趋势和结果。

## (三) 权力嫁接的传媒集团

中国大多数传媒集团的组建更多地体现了政府的意志,是行政指令的结果,而不是媒介按照市场规律运作的纯粹的市场行为。这突出表现在:

第一,各传媒集团的组建明显带有行政区域性特征,都是以省、自治区和直辖市为划分标准来组建的,具有明显的地域性特征。到目前为止,中国还鲜有跨地域成立的传媒集团。这种区域性集团,其发展空间基本固守于相应的行政区域。这就将全国的传媒市场按行政区域划分为层次不同的若干封闭的小市场,每个集团都在一个相应的市场范围内生存发展,并由各级政府出面撑起政策保护伞,篱笆高筑。传媒市场因此而被打上行政区域的印记,十分不利于传媒市场的充分竞争,也就无法产生市场上的又强又大的传媒集团。显然,这种温室里的“花朵”是难以经受外面的风吹雨打的,行政手段保护下的这类传媒集团也将无法抵御外来的竞争。

第二,国家设置较高门槛限制传媒集团的组建是计划经济思维的突出表现。1994年,新闻出版总署在杭州举行的关于报业集团问题的研讨会上提出了组建报业集团的5个先决条件,其中有3个最为重要:5个系列报刊(一个有影响力的主报、4个以上子报刊)、一定数额的利税(沿海地区5000万元以上、中西部地区3000万元以上)、60万份以上的系列报刊发行总量。这种硬性的资格审查使得一些报社千方百计收购濒临破产的小报或者拉拢几个毫无关联的媒体组建成貌合神离的传媒集团,以达到新闻出版总署所要求的条件,而一些经营良好而报刊数量达不到要求的报社却不能组建传媒集团。这不能不说是传统的计划经济的习惯思维影响的结果。

#### （四）壁垒森严的竞争秩序

《反不正当竞争法》第六条明确规定：“公用企业或者其他依法具有独占地位的经营者，不得限定他人购买其指定经营者的商品，以排挤其他经营者的公平竞争。同时，政府及其所属部门不得滥用行政权力限制外地商品进入本地市场或者本地商品流向外地市场。”而中国传媒集团的竞争更多的是画地为牢、条块分割的竞争，严重违反了《反不正当竞争法》的有关规定。这说明所谓的中国最后一个暴利行业和最后一块垄断蛋糕，实际上都是政府行政权力赋予的，而不是在市场经济条件下自由竞争的结果。

国务院发布的《关于整顿和规范市场经济秩序的决定》第11条对各地打破地方封锁和行业垄断做出了明确规定，对彻底清理并废除各地区、各部门设定的带有地方封锁和行业垄断内容的规章具有重要意义。但是在实际操作过程中，滥用行政职权来实行地方保护主义的事件也屡见不鲜。2001年5月9日，深圳市报刊发行局与当地两家报刊发行部门突然宣布：属下的1000多个报刊亭不得继续销售《南方都市报》。从5月10日起，严禁报刊亭销售未与发行局签订代理销售协议的“外埠非党报党刊”。有学者认为，发展市场经济需要公平竞争的环境，要坚决反对利用地方保护主义对进入当地的各种产品设置关卡。报纸也是一种媒介产品，在流通发行领域同样不应有“壁垒”存在。因此，如果某地的“游戏规则”不符合公平竞争的原则，就应当有所改变。“封杀”事件反映出深圳当地报刊发行局和报社没有足够开放的心态，靠地方保护和政策倾斜追求短期利益，对自身的进步无益。类似《南方都市报》遭“封杀”的地方保护主义行为使得媒介市场处于不公平状态之下，使之容易被不正常的竞争手段所利用，势必堵塞媒介市场的流通渠道，造成资源的浪费，进而导致媒介市场的恶性竞争。

## 二、市场视角的中国媒介改革

中国新闻媒介自从在经济上与国家财政“断奶”后，已经不再是襁褓中的皇粮专业户。传媒产业化发展使得中国新闻媒介逐渐走向市场化运作。2001年12月11日，中国正式加入WTO，意味着中国传媒市场开放步入实践阶段。2003年9月，新闻出版总署负责人表示，国内传媒市场的开放要逐步进行。中国新闻媒介将自身的命运交给优胜劣汰的传媒市场，在残酷的竞争中积极探寻新型经营模式。由于在市场开发过程中的盲目性和市场运作经验的缺失，中国传媒集团在其发展道路上并非一帆风顺。

### （一）犹抱琵琶半遮面的媒介市场

由于中国市场经济起步较晚，市场发育程度不高，传媒的市场开放程度较低，市场化进程时间短，加之体制障碍、政策壁垒及文化屏障，因而传媒的商业运作和市场化发展，一直是在半公开、半透明甚至是在地下状态下进行的。随着中国加入WTO，国内各行业的市场开放程度越来越高，然而由新闻传媒具有的意识形态特征所决定，国家开放传媒市场的每一步都走得小心翼翼，其开放步伐略显迟缓。

第一，媒介市场没有全面整体对外开放。首先，各地域的媒介市场开放程度不相同。东部沿海地区较早对外开放，市场经济发展较为充分，因此这些地区的媒介市场比西部地区的开放程度要高一些。比如珠江三角洲地区现在已经成为“实验——推广”的“传媒特区”。其次，媒介市场中的各个领域开放程度各异。我国媒介市场只有个别领域对外开放，比如广告、出版发行、影音制品以及图书分销市场。2004年6月颁布的《中外合资、合作广播电视节目制作经营企业管理暂行规定》已经正式实施<sup>[4]</sup>（第3版），这意味着非新闻类电视节目市场在节目制作方面的对外开放，但新闻类电视节目依然对海外传媒紧闭大门。

第二，媒介资本市场开放程度不高。媒介市场中只有个别领域开始对非公有资本开放，国务院近来发布了《关于非公有资本进入文化产业的若干规定》，规定允许在国有资本控股50%的前提下，非公有资本可以参股出版物印刷、发行，新闻出版单位的广告、发行，广播电台和电视台的音乐、科技、体育、娱乐方面的节目制作。非公有资本还可以建设和经营有线电视接入网，参与有线电视接收端的数字化改造。而媒介中最为重要的采编领域则将这些非公有资本拒之门外。

## (二)单一的赢利模式

在当前媒介生态环境中,传媒赢利模式普遍单一,广告收入依然是支撑传媒业发展的基石,其在我国传媒集团营业收入中大都占据了半壁江山,甚至更多。这种单脚跑步的状态使得传媒集团在国家经济形势较好的情形下会形势喜人,而在经济形势不稳的情形下就会面临经营风险。这主要表现在:

第一,过分依赖广告经营收入,凸显赢利模式单一的弊端。在中国传媒集团诸多的赢利模式中,广告经营无疑是最主要的赢利手段。在传媒集团的收入结构中,大多数报业集团的广告收入都占总收入的60%以上,而广电集团则更高达80%至90%。例如作为国内多元化经营较好的湖南电广传媒集团,2004年总收入突破15亿元大关,其中广告经营收入就达9.47亿元,占到集团经营总收入的63%,而电视媒体经营收入达1.24亿元,也居其他领域收入之首位。

第二,除广告收入外,中国传媒集团的其它赢利手段较少,赢利能力较弱,有的甚至亏本。我国传媒集团的多元经营存在先天缺陷——不具备可转移的剩余管理能力,致使集团在向其它行业或领域扩张的过程中举步维艰。还是以湖南电广传媒为例,从1995年开始,集团的经营就逐渐由单一的广告主业向旅游、地产、影视会展、期刊、调查等多个领域扩张,但结果并不理想:《广告人》、《母语》杂志停办;湖南国际会展中心出租率不高;金鹰电视艺术节入不敷出;世界之窗文化旅游景区项目前景黯淡;房地产项目等待激活<sup>[5]</sup>(第50页)。所以脆弱的经营扩张改变不了集团单一的赢利模式,反而会增加经营管理的负担。

## (三)杂货店式的多元经营

近年来,随着多元化经营的提出,中国媒介的经营开始由单一逐步走向多元,而媒介之间的竞争也从一个行业扩展到多个行业。但是这种竞争却从一个极端走向了另一个极端。实行多元经营的媒介从原来的精品店摇身变为五脏俱全、无所不包的杂货店<sup>[6]</sup>(第207页)。

1988年国家新闻出版署、国家工商局制定并颁布了《关于报社、期刊社、出版社开展有偿服务和经营活动的暂行办法》,允许报社、期刊社、出版社等传媒开展多种经营活动。各大传媒集团在寻找发展契机的时候不约而同地走上了多元经营的道路。媒介实行多元化经营,使其原有的单一盈利模式走向多元,也有效抵御了媒介在发展中容易遭遇的风险,然而在开展多元经营的实际运作过程中传媒集团往往陷入一种“泛多元化”的误区,即扩张领域越多越好。面对一些经营领域和行业的利润诱惑,无法抉择的传媒集团不论酸甜苦辣都先咽进去再说,开始漫天撒网,看到哪些行业赚钱就拨款投资。于是,很多传媒集团就出现了大鱼小鱼一起捞的混乱局面。这往往脱离了传媒集团的经营优势,盲目进入不熟悉甚至完全陌生的领域,导致市场应变能力差,与集团整体经营方向脱钩。中国传媒集团这种“泛多元化”经营容易造成主营业务的缺失,呈现出“不务正业”的表现形态,难以将以传媒业为主的文化产业做强做大,从而提升其核心竞争力。这也是造成中国传媒生态病态发展的一个突出问题。

## 三、公众视角的中国媒介改革

1979年以来的中国新闻改革的重大成果便是对新闻媒体本质属性的回归和受众本位观念的建立。可以这样说,受众是中国新闻改革的最大受益者。当然,由于市场经营的不确定因素和利益追逐的盲目性,中国新闻传媒在改革过程中也遇到了一些困难,出现了一些不和谐音,在一定程度上损害了受众作为信息消费主体的利益。

### (一)多元的传媒定性与受众本位观念的建立

改革开放以后,随着传媒被推向市场和新闻改革的深入,传媒逐渐回归其新闻的本质属性。这主要表现在新闻传媒的其他诸如信息传播、文化服务等功能被重新认识和受到高度重视,并形成了以信息服务为主导的传媒实际操作思路。从传播观念上讲,对新闻媒介的定性开始由单一的“喉舌”逐步走向多元,媒介的功能也实现了由传统的政党“喉舌”向集信息传播、文化服务和“喉舌”于一身的多种职能的转变。这反映了传播主体认识的提高和思想观念的巨大变革。与此相联系,中国传媒担负的教育功能有

所淡化,而更强调在坚持党性原则和正确的舆论导向前提下新闻传媒的信息传播和服务功能。

与传媒定性多元相适应,中国传媒开始把受众作为传播信息的出发点和归宿。中国新闻改革20多年来的一个重要变化,就是受众已经从被动接受信息转变成主动接触媒介,这种变化要求媒介成为信息传播和文化服务的载体,并以受众为本位,为大众提供信息服务。这几年大众化定位的传媒增多和反映民众生活节目的大量涌现,正说明中国传媒的传播观念向受众本位的回归。这正如梁勤总结的那样:“报纸的一版要完成好规定动作,后面的版面要更注重在自选动作上下功夫,完全可以办得轻松活泼一点,与读者贴得近一点,让受众愿意接受一点。”<sup>[7]</sup>(第3版)这种抓好头版“要闻版”、搞活其他版的做法,在我国报界具有普遍性,广播、电视等其他传媒的做法与它比较接近。以报纸要抓好的头版“要闻版”为例,这几年的显著变化是:会议新闻报道少了,而一般以标题新闻的形式加以处理;领导同志的讲话内容所占篇幅少了,而惯常的做法是在头版打出标题或加上少许讲话内容,其余部分则转入其它版面;与上述“两少”形成鲜明对照的是真正具有新闻价值的新闻报道内容多了。另一方面,受众也逐渐养成像消费其他商品一样消费传媒信息和服务的消费理念和习惯,成为信息消费的主体。以报刊消费为例,2003年,传播媒介管理研究所研究员宋建武的一组调查数据显示:中国媒体的发行市场规模在160亿到200亿之间,仅国家统计的公款征订部分资金约60亿—100亿,占30%左右;2137家报纸中,约有1250种报纸以公费订阅为主,占一半以上<sup>[8]</sup>(第1版)。经过报刊业的改革,这种行政权力的摊派如今已经逐渐消失。自主消费已经成为受众的消费习惯。这主要表现在:自主订阅报纸杂志,以前“红头文件”的强制订阅已经逐渐消失;有线电视有偿收看,其经营已经完全市场化,基本不存在消费者被迫安装的情况。

## (二)假借服务、实抓发行与真拉广告

尽管受众较之以前受到了普遍重视,中国传媒的服务意识较以前明显提高了,但在实际操作过程中忽视受众权利的事件却时有发生。很多时候,中国传媒的所谓“受众本位观念”和服务意识,其实质是“假借服务、实抓发行、真拉广告”。换言之,其服务是假,抓发行是真,拉广告是目的。如某著名省级报社负责人就曾强调“服务好不好无所谓,只要发行量上去了,能吸引广告就行”。无疑,在这些人的观念中,受众只是加大发行与争取广告的主要手段,根本就没有服务受众的意识和以受众为本位的观念。因此,如何加强服务意识和真正树立以受众为本位的观念是中国传媒今后很长一段时间要面临的问题。

## (三)过分强调经营的隐忧

中国传媒冲破僵硬的行政事业体制逐渐开始产业化发展和走向市场,这无疑是一种进步的表现,也是传媒未来的发展方向。但是,过分强调媒介的经营和走向市场,使其逐渐放弃了传媒作为社会公器所应承担的义务和责任,沦为唯利识途的工具,从而也为其未来发展埋下了隐忧。

隐忧一:某些传媒一味追求经济效益而忽视社会责任,严重损害了受众的权益,这成为中国传媒长久持续发展的隐忧。例如有些传媒为了获取更多利润,不顾国家相关广告法规的限制,擅自刊登违法药品广告。据统计,2005年1到7月,国家食品药品监督管理局对181份报纸发布的10598次药品广告进行监测,发现违法发布药品广告行为9680次,违法率竟达91%,可谓触目惊心。

隐忧二:经营性专刊的泛滥。从20世纪90年代中期开始,许多中国传媒为了缓解国家财政拨款减少和经济上被全面“断奶”的窘境,纷纷推出各类经营性专刊。表面上看,经营性专刊的推出,是为了满足受众集中信息消费的需要和有效吸引广告主的需要;实际上,它是在打国家政策的擦边球。如有些媒体的经营性专刊打着新闻的旗号行使广告的职能,将广告软文贴上新闻的标签拿到市场上叫卖,更有甚者将经营性专刊交由广告部承办,出现了广告公司买断、承包专刊版面的做法。这些新闻味十足的广告,让非新闻专业的受众很难辨别清楚哪些是新闻、哪些是广告。这既严重影响了报纸整体形象,又违背了报纸作为大众媒介所遵循的客观公正的原则。

隐忧三:硬性指标软化了从业人员的职业操守。有些媒介的非市场化运作,如发稿采取层层承包,经营指标硬性摊派等,使得包括记者在内的所有媒介非经营人员皆背负上沉重的经济指标,为了达到规定任务,他们不得不八仙过海,各显神通,有时甚至不惜违反职业道德,唯利识途,谋求更高的报酬和职

位。由此滋生出一些不良现象,直接损害了传媒在人们心中的崇高形象:为谋求私利而对某些热点问题等进行虚假报道;恶意炒作焦点人物或事件;任意插播广告等。这些行为不仅严重侵害了传媒市场,而且影响了受众获取准确全面信息的权利。

中国新闻改革在一定程度上突破了僵硬的传媒管理体制,使其能够真正向市场化方向发展,并取得了巨大成就——传媒本质属性的回归和经营管理的独立自主。但是传媒在产业化、集团化发展过程中依然存在着行政干预过多、市场竞争规范性差和服务意识有待加强等诸多问题。这表明中国传媒利用市场手段在改变政治生态环境方面取得了巨大成绩,使所处环境开始由传统的政治生态转向市场生态,而与此同时,在市场化过程中传媒的市场生态环境则有所恶化。要解决这些问题不是一朝一夕、一蹴而就的,它需要中国新闻改革的不断深化,需要中国传媒的运作更加市场化,并在体制改革和制度建设层面有所探索,有所创新。如此,方能净化传媒赖以生存的生态环境。

### [参 考 文 献]

- [ 1 ] 周茂君:《我国传媒产业经营政策及影响》,载《武汉大学学报(人文社科版)》2001年第2期。
- [ 2 ] 杨步国:《关于报业集团发展的几点思考》,载《中国报业》1999年第7期。
- [ 3 ] 胡正荣:《媒介市场与资本运营》,北京:北京广播学院出版社2003年版。
- [ 4 ] 禹文:《遇契机 电视制作中外合营突破刺激传媒变局》,载《中国经营报》2004年6月11日。
- [ 5 ] 赵曙光、张志安:《媒介资本市场》,北京:华夏出版社2004年版。
- [ 6 ] 周茂君:《关于传媒入世与产业化的现实思考》,载《论媒介经济与传媒集团化发展》,北京:中国人民大学出版社2003年版。
- [ 7 ] 梁勤俭:《以质取胜》,北京:新闻出版社1998年版。
- [ 8 ] 孙亚菲、刘鉴强:《中国启动最大报刊改革》,载《南方周末》2003年8月21日。

(责任编辑 车英 于华东)

## Media Reform Based on the View-angle of Government, Market & Public

Zhou Maojun<sup>1</sup>, Jiang Qian<sup>2</sup>, Che Mengna<sup>2</sup>

(1. School of Journalism & Information Communication, Huazhong University  
of Science and Technology, Wuhan 430074 Hubei, China;

2. School of Journalism & Communication, Wuhan University)

**Abstract:** In the context of news reform, industrialization and integration, the China media industry has severed the umbilical cord with the state finance, but its operation system is still obscured under the shadow of administration due to the impact of traditional planning economy, which impeded and damped its development. The media market dominated by administration power is a monopolized and closed one, which basically denies the full competition of private and foreign capital. When the media regresses to multiple natures from uniform one during the news reform, the recipients tender to get the lion's share. Meanwhile, the suspension of recipient-based concept casts a shadow on the future development of China media.

**Key words:** media system; media management; media nature; recipient based