

抗爭與入籠：中國新聞業的市場化悖論

周翼虎^{*}

投稿日期：2008 年 7 月 30 日；通過日期：2009 年 2 月 18 日。

* 作者周翼虎，社會學博士，現任職於中國中央電視臺，
e-mail: zhouyihu@gmail.com。

《摘要》

本文以大陸傳媒產業發展為案例，關注了當代大陸新聞發展進程中的市場化問題。通過對大陸新聞業運營發展整體狀況的實證研究，解釋了大陸新聞業特有的市場化與政治控制同步增長的悖論。本文指出，大陸新聞業市場化的背後，始終存在國家一元獨大的政治權力運作。由此產生的高度壟斷和分散競爭相結合的新聞產業治理政策，造就了一個根據國家行政恩寵程度來分配經濟利益的新聞市場。因此「市場」不僅沒有成為新聞業獨立的推動力，反而成為強化新聞業自覺對國家依賴的直接原因。在權威政治和市場經濟的雙重治理下，新聞記者很容易陷入忽略價值、注重實利的犬儒主義。

關鍵詞：國家與新聞業關係、市場化、單位化控制、經濟軟控制

壹、前言

中國大陸市場化背景下新聞業與國家關係的演變，一直是一個引人注目的主題。在各類文獻中，市場化對國家與新聞業關係的影響——是引發更多的政治獨立還是會壓抑民主政治的發展，存在著明顯對立的爭論。

中國新聞媒介自 1978 年以來非財政撥款收入逐漸增加，經濟日益獨立，因此，本文選取一個衡量新聞媒介市場化程度的核心指標，即新聞媒介經濟依賴度（非國家財政撥款占媒介運營經費的比例）來描述市場化進程；並試圖從中國大陸新聞業的經濟結構整體轉型這一顯著變化，探討對當代新聞記者與國家關係的影響。

與通常依據新聞記者個體或單個媒介機構的調查案例進行推論的研究路徑不同，本項研究通過設定某些邏輯前提，並結合大陸新聞產業自 1978 年以來的整體狀況，推論大陸傳媒經濟自主性和政治自主性之間的關係變化。這種從經濟轉型探究政治轉型的整體性研究方法，儘管在某種程度上可能忽視中國整個新聞記者群體的某些個體性、地域性差異，但根據某一變數或維度對新聞媒介進行理想化的抽象，並從歷史全景角度把握中國新聞媒介的發展趨勢，還是非常必要。¹

本文邏輯前提有二：（一）國家權力的一元獨大；（二）新聞記者的經濟人假設。首先，中國「強國家－弱社會」的政治結構造就了一個權力驅動的特殊市場；其次，新聞記者既不是單純的新聞專業主義者也不是主流話語的接受者，而是一群見風使舵的機會主義者。這個假設並不否認現實生活中存在著一些有信仰堅定的新聞記者，而是認為，在一個日益受經濟利益支配的理性世界，機會主義者佔據多數，或者說，那

些有信仰的記者逐步被機會主義者淘汰。當國家權力越來越成為經濟分配的主導者，當新聞記者越來越意識到物質生活的重要性，自覺與主流話語保持一致必將成為系統性的行業自覺——這種妥協，並非完全出於記者個體的貪婪。當中國大陸和傳媒行業越來越商業化，傳媒也必將臣服於商業化背後的操縱者。

以此為邏輯起點，本文考察了 1978 年以來大陸新聞產業的發展狀況，資料來源於對新聞記者的訪談以及作者在從事官方調研工作中取得的第一手資料。這些訪談，來源於從 1995 年至今日常工作中的接觸交談，記者群體既有廣播電視記者，也有報紙記者，同時包括相當部分的行政負責人，由於工作關係，其中以廣播電視記者居多。內部資料，主要包括新聞單位的歷年財政運作方面的檔案。依據本文作者長達十餘年的參與式觀察以及分析，本文的結論是，大陸新聞業已經在高度壟斷和分散競爭的經濟結構中被充分「官商化」。這種「官商化」決定了新聞媒介獲取經濟利益的最佳途徑，是在政治場域中競爭行政資源，並通過一個與政治恩寵掛鉤的「新聞資源市場」來瓜分經濟利益。當然，這並不一定意味著新聞自由的倒退。事實上，由於國家合法性自改革開放以來的不斷改良，新聞業儘管始終被限制在國家設定的框架內，但也在國家政權、傳媒消費者和新聞專業主義者三方共同推動下獲得了相當程度的進步。

貳、問題的提出：市場化與政治控制為何同步增進

威權國家新聞治理中最引人矚目的基本特徵，是新聞記者高度依附於行政機構內部，國家對新聞業擁有絕對控制權。1978 年市場經濟啟動後，中國新聞媒介的經濟自主性不斷增強，也不可避免影響到計畫體

制時代國家對新聞業的絕對控制關係。

建國以來，中國新聞業（此處指大陸地區，下同）完全依靠財政撥款維持運營。但 1978 年中國新聞業市場化改革後，中國新聞業從市場上獲取資金的能力在不斷增強，國家財政撥款占新聞業的比例急劇縮小，到 1998 年絕大多數新聞機構的資金自給率已經達到 100%。這種經濟自主性增進將給國家新聞業關係帶來何種變化，存在兩種對立觀點。

現代化理論認為，市場化將使新聞機構更有脫離國家控制的動機，在政治上變得更加激進。一些學者推斷，中國市場經濟轉型以及相應的新聞媒介市場化對新聞自由的推動力要遠遠大於國家對新聞自由的壓制力。例如，Lull（1991）與 Zha（1995）認為中國 1990 年代的自由主義文化轉型削弱了威權政治基礎。Pei（1994）以東方電視臺為例，認為不斷壯大的資本力量為在黨的宣傳體系內部催生出競爭對手。Chu（1994）與 Keane（2002）甚至認為遍地開花的地方電視臺開始動搖了國家對新聞業的控制體系。

作為現代化理論的對立面，批判理論認為市場化使新聞業為經濟利益而更保守。諸多實證研究表明，1990 年代以來，中國新聞記者直接挑戰國家體制的報導越來越少（Lee, Chan, Pan, and Clement, 2000; Pan, 2000）。儘管越來越多的腐敗和違法行為被曝光，但基本被新聞記者歸納入「中央政策好、地方政府不好」的敘事模式（Zhao, 2002；周翼虎，2008）。He（2000）根據對《深圳特區報》的調查，認為中國主流媒介已經從單純的宣傳機構轉變為「黨的公關公司」，在吸引讀者的同時提升政府的統治績效。張小麗（2003）的研究也表明，作為中國自由派大本營的《南方週末》對政府的批評性報導顯著減少。由於追逐經濟利益的前提是與各級政府保持良好關係，新聞媒介越來越願意報導一些更平民化的社會問題，而不是在 80 年代對重大社會問題的深刻關懷（周翼

虎，2008）。

雖然這兩種觀點分別給出了兩種截然相反的預測，各自具有一定邏輯合理性和相應經驗證據，但現實顯然要比這複雜得多。根據作者自 1995 年進入某國內主流媒介的參與式觀察，上世紀 1990 年代末期以來政治控制與市場化的同時增進，是在當代中國國家與新聞業關係或者至少是國家與電視新聞業關係上最重要的特徵之一，至少表現為以下三個現象：

（1）國家控制能力的增進——在新聞產業規模急劇擴張、市場力量日益強大的環境下，國家對新聞業的一元化、集權化領導不僅沒有削弱，反而日益加強。例如在非典時期、伊拉克戰爭時期、全國大學生反美遊行（Zhao, 2002）以及各類重大事件和社會熱點，國家都顯示了超凡的輿論調控能力。

（2）從業人員的官方價值內化——儘管記者「打擦邊球」活動（潘忠黨，2000；Lin, 2006；Zhao, 1998/2002）幾乎無處不在，但從整體上看新聞業卻沒有走向政府的對立面，相反「幫忙不添亂，鼓勁不洩氣」、「大局意識」、「陣地意識」等體制內規範已經越來越成為記者的新聞自覺（Li, 2002）。錢蔚（2002）認為中國電視新聞業正由宣傳功能的政治部門演化為「具有政治功能的公共領域」，國家喉舌仍然是新聞業的第一屬性；潘忠黨與陳韜文（2006）對上海、杭州媒體的調查甚至表明，中國新聞記者對行政干預業務活動態度曖昧，甚至相當歡迎國家的行政干預。

（3）新聞業的市場化進程加速——根據新自由主義邏輯，政府對新聞業的內容管制和所有權管制將導致多樣性喪失和效率降低，但事實上新聞業競爭反而越來越激烈，經濟規模越來越大，效益越來上升，成為重要的國家稅源之一。中國新聞傳媒業迅猛成長為每年超過 1000

億元的產業，利稅超過煙草業，一躍成為中國第四大利稅行業。

以上事實說明，市場化與政府管制同步強化的結構性特徵，更接近中國當代國家與新聞業的現狀，現代化理論和批判理論可能只描述了中國新聞業發展的一個側面。有趣的是，支持現代化觀點的個案集中在 1990 年代早中期，而支持批判理論的個案集中在 1990 年代後期以及 21 世紀的新聞業領域。這種新聞專業價值日益主流化與國家行政日益強勢並存的現象，使潘忠黨與陳韜文（2006）斷言當代中國新聞記者已經處於職業倫理價值「碎片化」狀態，是一個同時具有保守、激進特徵的矛盾群體。

那麼市場化究竟給當代國家與新聞業關係帶來何種影響？如何判斷中國當前的國家與新聞業關係在總體上是走向分離還是更加緊密？顯然，由於中國新聞業處於一個轉型時期，各個地區、行業、群體都具有極強的異質性，因此僅僅根據對局部領域、地區的個案觀察難以推斷出國家新聞業關係的整體面貌，甚至根據這些個案調查得出的結論還經常相互對立。其次，由於分析當代中國國家與新聞業關係的理論主要來自西方傳播學、政治學觀點，而這些觀點多數紮根於對西方民主政體國家和拉美國家的經驗研究，如果將其簡單地應用於具有完全不同社會結構的中國新聞業領域，將可能因制度環境不同而產生系統性的解釋偏差。因此，本文將基於以下兩點展開對當代國家新聞業關係的考察：一是從邏輯上考察西方現代化理論和批判理論的假設前提和應用於中國地區的某些制度性偏差，並找出其中支配當代中國國家新聞業關係演變的基本機制；一是結合中國新聞業產業化改革進程，解釋該機制是如何支配當代國家新聞業關係的演化，並對新聞媒介的市場化與當代國家—新聞業關係做一個總體性考察。

參、現代化理論與批判理論傳統的基本觀點及應用於中國的制度性偏差

西方傳媒研究領域有兩大傳統：一是關注威權國家民主政治發展的現代化理論，一是關注西方國家媒介市場化導致民主危機的新馬克思主義批判性理論。從中國當前的制度環境出發，可以看出這兩個理論傳統都沒有注意到強國家－弱社會結構在研究中國國家－新聞業關係的特殊地位。在中國，國家強有力的新聞控制是一個基本事實，是論述國家、新聞與市場三方關係的起點。

在進一步討論之前，本文試圖澄清一個前提：任何政體形態中，國家與新聞專業力量都存在控制與反控制的衝突（馮建三，1992），但問題的關鍵不在於國家與新聞記者之間是否存在衝突，也不在於新聞記者之間價值觀是否存在衝突，而在於國家對衝突的解決方式。

與法律－選舉政體相比，威權國家新聞治理的根本特點，在於其衝突的解決規則不是協商的，而是行政強制的並獲得正式制度的顯性支持，這與西方法律－選舉政體下資本控制媒介的隱性、非正式和協商控制手段有顯著差異。**法律－選舉政體與威權政體新聞控制的關鍵區別，就是法律選舉型體制的新聞控制是隱蔽的、法律及主流價值體系所不支持的，而威權體制的新聞控制是顯性的、正式法律制度及輿論環境所大力支持，對衝突的解決方式也是剛性和強制的。在威權政體尤其是中國社會結構和制度設計下，在市場、專業和國家的三方博弈中，國家具有一元獨大的超級力量。**本文將在下面進一步指出，多數批判理論和現代化理論沒有從政體比較的角度指出兩類控制背後的本質區別，更難以分析一元獨大的國家力量對中國媒介市場化進程的深刻影響。

具體而言，中國新聞控制的特殊機制在於，國家一直是通過「單位體制」（路風，1989；李猛、周飛舟、李康，1996；楊曉民、周翼虎，1999）對新聞業這種特殊意識形態的日常化宣傳工具實行半軍事化管理。國家對新聞業施行三管齊下的管制手段：一是組織控制，一是話語控制，一是財政控制。（1）組織控制：國家通過「黨管幹部」的原則，掌握了對新聞機構各級負責人的人事任命權，從而控制了至關重要的事前審稿發稿權。黨還嚴格禁止社會力量創辦媒體，與拉美等威權國家相比，這種禁入制度消滅了通過散播海量資訊導致媒介失控的組織基礎，使任何對抗性力量萌芽在初期就無法形成；（2）話語控制：國家通過各級「宣傳部」這個意識形態審查指導機構，建立了廣泛的預警機制和嚴密的事後審查制度，力求使新聞話語與主流意識形態絲絲入扣；（3）財政控制：國家還參照行政機關來管理新聞業財政，新聞業的任何生產活動都必須上報宣傳計畫，核准後根據計畫下撥預算，這樣使新聞業從宣傳環節到生產環節的任何自主空間都不存在。在國家對新聞業三位一體的全方位監控下，即使在文革時期當新聞專業力量與國家意志存在嚴重分歧，國家也始終能控制政治局面，形成一元獨大的話語霸權。

1978 年後的新聞體制改革，始終沒有脫離「單位」這個牢固的箱體。雖然一些文獻認為中國新聞業的社會化、市場化進程已經非常顯著，但核心新聞機構仍然保持了單位化組織體系：各新聞機構雖然從市場上獲得大量收入，但它們在法律上仍然屬於事業單位而不是具有相對獨立財產處置權的國有企業，國家可以隨時調撥其財產或者進行機構重組。在話語審查能力上，即使在市場經濟的海量資訊衝擊下，國家依靠單位組織執行其資訊過濾功能的辦法依然簡單易行、成本低廉。例如，國家不需要耗費大量精力審查各新聞機構的報導細節，只需要以一紙行

政命令調動各新聞機構的負責人，就足以使新聞機構與國家意志相一致，從而避免了陷入了拉美國家威權統治與現代化並舉時所面臨的「海量資訊」的陷阱。50 年來，國家對新聞業的強有力的單位化組織體系始終沒有改變，這種單位化控制使國家在業務自主權爭奪中完全掌握了主動權。

中國新聞機構市場化改革是在這樣一個基本制度框架下運行的，很大程度上類似於壟斷性的官商經營，從而使中國新聞媒介市場化的主體、動機和路徑都完全不同，難以直接應用現代化理論和批判理論來解釋 1978 年來市場經濟環境下的中國國家－新聞業關係演變。

在國家一元獨大的環境中，批判理論和現代化理論的共同缺陷，在於它們都先驗地將市場假設為具備與國家抗衡能力的一個主體。但事實上，市場化只是一個中性的資源配置機制，它既可以用來反對威權統治，又可以被政府採用為一種控制機制。即使在市場經濟條件下，威權國家的新聞傳媒是否能走向一個民主表達而非政治宣傳的機器，不僅取決於新聞生產的資訊數量或記者的生產動機，而且取決於國家對新聞記者活動的控制能力。如果國家能有效地控制新聞記者的活動甚至與新聞記者達成交易，市場經濟條件下威權國家的新聞媒介就可能接受對國家的依附狀態並與國家主流意識形態合流，走向民主意志表達的反面。

可見，**在中國強國家－弱社會的文化背景和制度環境下，抽象地談論一個沒有國家在場的市場是沒有意義的，問題的核心是市場在何種情況下會增強或削弱媒介的自主性，或者說何種市場將增強或削弱媒介的自主性。**本文將關注一個強國家背景下的新聞業市場化路徑，並引入一個「時刻在場」的國家來分析新聞業的市場化進程，並進一步探討當前新聞業市場化與國家控制強化同時增進的現象。

本文的基本觀點是，到 21 世紀，國家對當代中國新聞業的經濟軟

控制手段基本定型。國家通過壟斷經營和分散競爭相結合的市場化改革，逐漸將新聞媒介推進了一場自顧不暇的媒介生存戰爭，競相獲取國家經濟恩寵的策略成為各新聞機構在殘酷市場競爭中的行業自覺。這種依附策略未必是新聞記者專業主義價值觀的蛻變，也未必是主流價值觀的內化，而是一種由政治和經濟推動、不以個體意志為轉移的結構性運動。當前多數文獻的方法論是對以個體為單位的新聞記者行為和態度的描述和調查分析，但鮮有從經濟的結構性變動中尋求對國家與新聞業關係演變的內在機制解釋。事實上，新聞媒介無論作為專業化傳播組織還是作為從事宣傳的專門機構，整體上都存在一個共同的經濟利益，這種利益的變化將對該階層政治動機產生重要影響。這種經濟結構對政治動機之間的影響、由國家介入的市場化機制以及當代新聞業從抗爭到自覺依附的演化路徑，是本文關注的基本點。

本文提出「軟控制」的概念，在於與以往國家對新聞媒介的剛性政治高壓控制手段相比較而言。中國新聞媒介三位一體的單位化控制體系中，組織控制、話語控制是一種剛性、顯性的「硬」控制，而經濟控制則是一種更為隱蔽的軟性控制機制。這種軟性控制機制不是針對新聞記者個體，而是從媒介產業層面施加主流價值內化機制。

必須指出，這種軟性控制機制並不是國家有意識制度設計的產物，而是國家與新聞專業力量相互博弈過程中發展到一定階段的綜合結果。換言之，造就一個「保守的新聞業」的動力機制，卻遠非在批判理論指導下的現有研究所揭示的那樣簡單。由於中國 1978 年以來的社會轉型始終是摸著石頭過河的產物，國家對新聞業的經濟軟控制手段的形成也是在「邊幹邊學」中逐漸建構而成，將任何一種觀點簡單化將無助於對埋藏在中國國家－新聞業關係中扮演至關重要角色的動力機制的理解。本文將在下一節結合新聞業市場化的歷史進程來映證以上觀點。

肆、產業化政策背後的經濟軟控制機制的形成

一、國家財政危機與新聞業產業化政策的確立

文革結束後，為解決經費緊張問題，國家允許新聞機構利用自有資源從市場籌集宣傳資金。新聞單位採用以收抵支的辦法：將各類經營收入納入到單位預算，與財政撥款統籌安排，編制統一的預算和財務收支計畫。納入單位預算的收入視同國家財政撥款，作為抵支收入，免徵所得稅和「預算調節基金和能源重點建設基金」。這種市場化籌集資金辦法被官方稱為「多種經營」。

在兩條腿走路的財政雙軌制下，高速膨脹的廣告收入逐漸改變了新聞媒介以政府撥款為主的單一收入結構。1979 年中國廣告收入僅 1,500 萬元，1980 年已經達到 1.1 億元，以後每年按照 40% 的速度遞增。到 2001 年，中國廣告經濟達到 794.89 億元，增長了 674 倍。從 1999 年開始，中國新聞媒介的經濟自給度達到近 100%，除了少數廣告收入不足的邊疆地區新聞媒介（如寧夏電視臺、電臺），中國絕大多數新聞媒介實現自負盈虧。新聞業的財政結構從 100% 依賴財政撥款轉為基本依靠市場創收。

二、市場化政策的實質：以收支平衡為目的的壟斷經營

國家對新聞業的雙軌制財政改革，催生了新聞業走向經濟日益自給甚至自負盈虧之路，但這並不意味著新聞媒介的收入來源已經市場化。雖然新聞媒介能在事實上佔有和使用其絕大部分經營收入，但這些收入

的合法性仍然被 1978 年國家與新聞業之間締結的隱性合約所限制。新聞媒介這種短期、非獨立、脆弱的產權約定是 1999 年以後逐漸定型的國家經濟軟控制機制的根源。

爲了讓讀者對中國新聞業市場化的實質有進一步瞭解，本文將以當今新聞媒介龍頭——中央電視臺爲例，說明國家對新聞業的變相轉移支付體制。之所以選取中央電視臺爲典型案例，在於其在中國的核心地位以及中國新聞媒介市場化改革的高度同質性。前面已經詳述，由於中國新聞媒介實行單位元化管理，各行業、各媒介和各地區的財政方案基本類似。中央電視臺與政府簽訂的經濟合同方案，基本不僅爲各地方廣播電機機構所效仿，其合約實質也是全國各黨報黨刊相同或者類似的變體。此外，中央電視臺作爲中國最有影響力的新聞超級航母，它擁有觀眾 10 億以上，職員人數超過 1 萬人，2007 年收入佔據全國廣播電視行業總收入的 1/6，足以代表整個中國新聞媒介市場化狀況的基本面貌。

中央電視臺與國家簽訂的核心契約，是財政包乾。所謂的財政包乾，就是與政府約定一定數目的財政撥款，在約定期限內不發生變化。財政撥款包括兩部分：一是國家支付電視臺工作人員的工資，這部分數目較小；二是數目龐大的節目製作經費。國家下撥的節目經費完全來源於電視臺自身經營收入——電視臺將經營收入全部上交給國家後，由國家審批後再按雙方包乾協定的約定數目發還。也即所謂的「實行定收定支，以收抵支定額撥款，包乾使用，減收超支不補，增收節餘留用」。根據約定，包乾金額一定三年不變，每三年進行調整。例如 1991 年核定年收入 1 億元，年度財政撥款 4,500 萬元。1994 年財政撥款改爲 3,500 萬元，收入基數爲 7.5 億元。1997 年上繳主管部門收入由定額上繳改爲按收入比例上繳，上繳額度大增，廣告收入按預算外管理，實行財政專戶儲蓄。

財政包乾最重要的政治經濟學含義，在於它雖貌似讓電視臺經濟獨立的市場化改革，但仍然是一種變相的全額撥款制度。包乾單位首先要完成一定數量的宣傳任務，例如，電視臺必須每年完成相當數量的播出時間、相當數量的播出欄目任務，然後在完成任務的基礎上，國家與電視臺約定一個國家財政撥款的數目。因此，這種包乾制度實質上是電視臺與國家簽訂的一個以任務完成為前提的短期合約。如果不完成任務，國家可以扣減其撥款。其次，國家給電視臺的財政撥款全部來自電視臺自行徵收的廣告收入。財政包乾最有趣的在於其看似多此一舉的廣告收入流轉過程，示意如下：

（1）廣告收入→（2）工商局免稅→（3）全部上繳財政部專戶→（4）電視臺打報告申請撥款→（5）財政部下撥與廣告收入相等的事業經費。

其實，如果按照操作簡便起見，國家不如乾脆宣佈廣告收入完全由電視臺自由支配即可。但國家寧願麻煩繞一個大圈子，也仍然堅持保留轉移支付的外殼。國家通過這種財政操作表明，廣告收入性質屬於國家委託電視臺向社會代征的費用，而不是企業性質的市場創收。其適用法律框架屬於政府征費的性質，其經濟收入從法律上看仍然是國家撥款而不是企業收入，也沒有所謂的〈公司法〉保障各新聞媒介的經營所得，主管部門可以隨時對新聞媒介資產以行政命令調撥。通過財政包乾制度的廣告收入返還手法，國家完成了兩個關係的認可：

（一）電視業與國家的政治控制關係

電視臺過去是、現在是、將來也仍將是黨和國家行政機關的延伸宣傳部門，必須無條件為統治者提供政治宣傳服務，提供政治宣傳任務而非提供公共服務是電視臺最核心的功能。這種政治屬性的後果之一，國

家對電視臺的控制是沒有成本底線的。如果發生虧損，國家對電視臺負有無限義務。從財政結構來看，沿襲至今的財政雙軌制包括三個部分：廣告收入、經營收入和財政補貼，即使地方廣電機構同樣如此。以上海電視臺和東方電視臺為例，雖然上海電視臺和東方電視臺是所謂的贏利大戶，但依然享受著國家出於政治意義考慮的固定財政補貼。從 1991 年到 2000 年，兩台共享受財政補貼近 1.5 億元。這個款項為數不多，但由於其構成以人員工資總額與行政辦公事業經費為主，已足可表明國家與電視臺之間管理與被管理的權力關係。

國家對核心新聞媒介實行「全額撥款單位」的行政恩寵並非電視業的特權，在任何一家省級黨報中都同樣如此。例如，2005 年吉林日報集團和長春日報集團廣告收入大幅度下滑後，分別向本級黨委和政府爭取財政支持。對人民日報、新華社這類核心媒介，國家更是不惜代價維繫這種政治控制。並非所有的新聞業都能有這種全額撥款的恩寵。國家根據對自身政權的重要程度，分別分配給新聞業各機構不同程度的行政恩寵。在這個政權核心圈內的，將獲得高度的行政保護，例如在新華社、人民日報、光明日報、中央人民廣播電臺、中國國際廣播電臺、中央電視臺等核心新聞機構，國家仍然延續了全額撥款的行政恩寵；在這個政權週邊的新聞媒介，國家則隨著行政級差而斟酌損益其恩寵。因此，只要國家經濟在持續增長，廣告收入對於那些核心新聞媒介來說永遠屬於不用擔心失去的蛋糕，市場化是將這些媒介裝進了一個保險箱而不是一個生死場。

（二）電視業與國家的經濟控制關係

新聞業的經濟自主性越強，其對國家的政治依賴性反而越大。原因有二：（1）在財政包乾的政治框架下，新聞業的資產增量都屬於國

家。電視臺的廣告收入屬於政府的轉移支付，屬性是費而不是稅。這種轉移支付來源於財政部、中宣部、廣電總局之間的臨時性約定，沒有正式的法律制度支持。一旦停止財政包乾制度，電視臺將因喪失政策優惠而陷入困境。假設中央電視臺改為公司制運行，僅僅支付在全國的信號落地費都足以令其破產。（2）新聞業所有資產存量都屬於國家。即使電視臺能穩定贏利，但在法律上資產可以隨時被國家調撥，機構建制也可以隨時被上級劃轉，產權地位非常不穩定，甚至比國有企業還要差得多。因此，電視臺對國家的經濟依賴貌似越來越小，但其經濟自主的合法性是非常脆弱的。這種經濟自主性與政治自主性的反向運動是中國新聞業在高度國有壟斷結構下生存邏輯驅動下的一個顯著特點。

綜合這兩層關係來看，財政包乾制度的意義是在激勵電視臺經濟自給與國家對電視臺的政治控制二者之間維持一個脆弱的平衡。這種以經濟形式表現出來的政治控制是中國新聞媒介的一大特色。

通過「自負盈虧」的財政包乾政策及其變種（自收自支）和壟斷經營這兩大基本管理體系，國家形成了世界上獨特的媒介經營制度，它利用國家獨佔的宣傳資源向社會提供服務，並將收取的多種經營收入納入國家財政撥款，成為宣傳擴張的主要資金來源。這種體制從而被稱作「一元體制，二元運作」（胡正榮，2003）

在「一元體制、二元運作」邏輯下，只要能掙錢而且不違反基本政治底線，新聞業市場化的步伐越來越大。例如，中央電視臺於 1993 年嘗試在《新聞聯播》與《天氣預報》之間的 1 分鐘時間插播廣告，最初還很擔心會過於市場化而被國家禁止，但事實證明國家對此並不以為然，因為在財政包乾制度下，新聞業的圈地運動實際上已經成為國家自身獲利運動的一部分。國家一旦不擔心發生政治控制危機，獲利動機也隨之產生——電視臺的廣告收入貌似商業活動，但在法律屬於國家財政

撥款性質，電視臺贏利越多也意味著國家贏利越多，國家何樂而不爲。到 1994 年進行黃金時間段廣告招標，國家不僅沒有禁止甚至反而表示肯定這種經驗，表明國家與新聞業之間的官商式默契已經正式被國家認可。

在國家壟斷經營媒介的制度前提下，傳媒廣告收入的增長全部落入了國家手中。從 1980 年代到 1990 年代的新聞業市場化改革給國家上的最重要的一課，就是新聞業是一個類似於石油、交通、通訊等國家壟斷行業的高利潤行業。國家逐漸認識到在市場經濟時代，包括商品資訊和其他資訊在內的公共資訊已經成爲人們的基本消費品而不是可有可無的奢侈品，它們不僅爲人們的日常生活所需，而且爲工商企業所必需。只要國家壟斷新聞媒介這個公共資訊發佈的唯一管道，就能通過向社會提供有償服務，從而獲得高額的壟斷利潤（周翼虎，2007）。只要操作得當，絕大多數新聞機構可自負盈虧而不需要國家更多的撥款。

在以上動力機制下，² 中國新聞業開始了其飛速擴張的過程。1978 年以來國家對新聞業的行政恩寵，爲中國新聞業提供了一個幾乎沒有天敵的肥沃土壤。在國家長期壟斷媒介市場、受眾長期處於資訊饑渴的環境中，一個國民經濟飛速發展、廣告收入日益增加的拓荒時期，新聞宣傳作爲產業的發展環境非常寬鬆，只要在話語實踐上稍微有所突破的報紙和電視臺都能迅速成名，並獲得可觀的經濟收入。特別在市場經濟啓動的早期，新聞媒介的數量還不很多，新聞業沒有太大的市場壓力，只存在掙多掙少的問題，不存在淘汰出局的問題。只要一個局部市場的平均利潤不爲零，就會有新的新聞媒介進入競爭。同時原有的新聞單位的沉澱成本基本由國家負擔，只要邊際成本等於邊際收益，新聞機構就將繼續維持運營。在利益驅動下，報紙、電視臺和雜誌越來越多，新聞媒介機構內部也在不斷擴容，這些多樣化的新聞媒介爲市場經濟的公眾生

活提供了越來越豐富的選擇。在國家驅動的市場化政策的打造下，一個由 890,000 新聞記者、各級黨報、電臺和電視臺組成的國家超級新聞工廠日益成型。

三、從多贏走向零和博弈：殘酷的新聞產業競爭

在簡要回顧了中國自 1978 年以來市場化改革進程及其成就之後，本文還是要回到在開篇中提出的問題：產業化無疑使新聞業的經濟自主性越來越強，但這種經濟自主性是否並且在多大程度上能轉化為新聞從業人員追求其業務獨立性？

在進一步分析國家驅動的市場化改革所產生的經濟自主性將對 1999 年後的中国國家—新聞業關係造成何種影響之前，我們需要假設一個中性的新聞媒介——絕大多數新聞從業人員既不是國家忠實的宣傳代理人，也不是熱烈追求新聞自由的民主鬥士，他們既樂於（而非堅定）追求業務自主權的職業倫理，同時也非常看重自身的物質生存條件，換言之，他們是一群機會主義者，在職業倫理和物質條件中尋找一個最大公約數。

在一個自利的新聞記者的假設下，是否追求取更多的政治自主性，取決於新聞業對一個可能發生的自主空間的預期。從中西方新聞業歷史經驗來看，絕大多數市場化媒體都是普遍保守的，只有少數媒體出現過激進的政治現象。只有當商業活動能擴展出一個比政府更強大的公共空間時，新聞媒體才可能積極追求業務自主權，並成為分離運動的積極推動者。在這種假設下，國家驅動的市場化改革對新聞業施加的約束強弱，直接決定了中國新聞媒介的行動策略。

本文的核心觀點是，由於國家對新聞業的單位化管理和審批制度沒

有發生根本改變，新聞業市場化所孕育出的只是一個立足於壟斷經營基礎上的、供求機制不對稱的、不斷自我深化的官商經濟。中國各新聞媒介在爭奪廣告市場的激勵下為國民創造出海量資訊，但這些海量資訊沒有催生出拉美國家的瓦解機制，相反卻在 1990 年代末期產生了結構性拐點，成為進一步促進新聞業走向政治依賴的催化劑。下面，本文將結合新聞業發展史實描述這個過程。

前面已經敘述，市場經濟的總量增長、國家對新聞業的行政恩寵、新聞業的差異性競爭，使中國新聞業在 1990 年代在一片過於肥沃的土壤上瘋狂生長，規模、種類達到一個無以復加的程度，傳媒業總體的平均利潤開始下降，市場經濟的自然淘汰規律發揮作用。1999 年後，國家正式出臺了全國各新聞媒介在 3 年內全部轉為「自負盈虧」的產業政策，從而將新聞媒介全面推向市場。隨著產業化政策的全面推行，一個叢林時代開始悄悄來臨。

在 1990 年代末期以前，新聞業之間的競爭特點是多贏。雖然新聞業之間存在競爭，但這種競爭有效地促進了新聞內容和種類的多樣化，從而國家、新聞業和公眾三方都獲得了帕累托改進。媒體經營收入的 75%-95% 來源於廣告經營收入。新聞業依靠自我資金積累的方式進入高速擴張期。

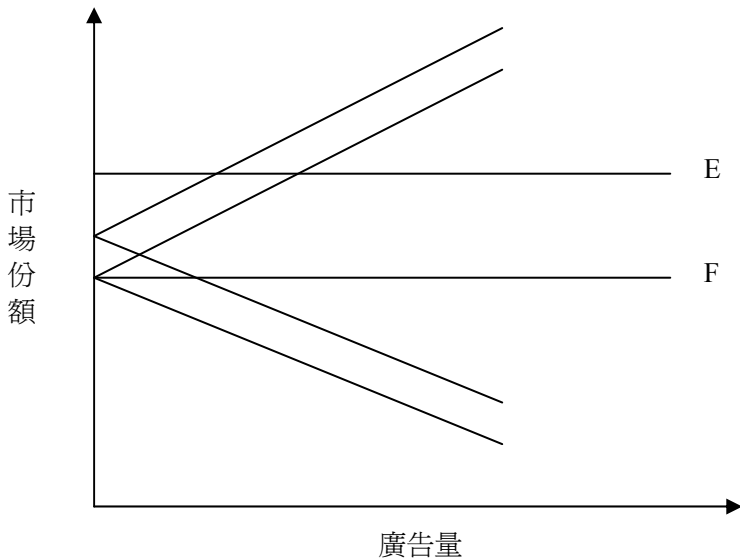
但 1999 年以來，新聞媒介的市場環境已經變得非常惡劣。僅僅中國擁有世界上最多的達三千多個電視頻道（含市縣台）這個事實，就足以說明中國電視業的競爭是多麼殘酷。如果將電視業廣告 300 億元的收入平均到每個頻道，每個頻道才 100 萬元的利潤。

在報業，一線大城市如北京的市場開發度已經接近飽和狀態。2004 年，北京報業市場標準訂戶與總容量之比即開發度達到了 91%，只有 14 萬戶的增長空間，現有廣告總額已占理想總容量的 85%。雖然中西

部地區報紙容量還有巨大上升空間，但中國包括京廣線以東的東部沿海地區報紙普及率已經超過 40%，達到中度飽和（葉文平，2004）。

如此眾多的報紙，已經談不到什麼差異化競爭，新聞業的內容結構和新聞源高度趨同，爲了最大限度爭取廣告收入，原先以差異性爲主要競爭策略的電視頻道與報紙無一例外地往綜合性方向發展，取而代之的是慘烈的價格戰和其他綜合性的戰爭。2005 年在西部地區，報業普遍虧損。在東部地區，殘酷的競爭已經使大多數報紙處於半死不活的臨界狀態。從全國形勢看，雖然有些省報（報業集團）擁有數家子報子刊，但整個省報收入的 80% 以上往往又依賴於其中一兩張子報的支撐。全國規模最大的新聞媒體——中央電視臺 90% 的廣告收入來源於第一套節目的廣告，而當時全台已經建立了 12 個頻道，這些頻道普遍贏利不多甚至有大量虧損。整體來說，整個新聞業的生存環境已經相當不樂觀。

更糟糕的是，這僅僅是一個壞的開始。根據西方新聞業「一城一報」的發展趨勢，報業競爭將朝更加慘烈的寡頭競爭和壟斷方向發展。美國報業中只有少數城市如芝加哥擁有兩家大報紙。這種形勢在中國已經若隱若現。2003 年全國 2000 家報紙，230 億元廣告收入，前 20 名報紙占 94 億元，1% 的報紙廣告收入占整個報業廣告收入的 40%。即使在前面幾家的報紙也將面臨「贏家通吃」機制的威脅。贏家通吃時指這樣一種機制：當同一市場中有不只一家新聞媒介存在時，大量廣告會不成比例地向前面幾家報紙甚至第一家報紙傾斜，即使第一名和第二名之間的發行量差距非常小。



圖一：贏家通吃機制示意圖

該圖的縱軸為市場份額，橫軸為廣告量。第一條橫線 E 為主導報紙的市場份額，第二條橫線 F 為第二位報紙的市場份額。當兩家報紙發行量相等時，這兩條橫線重合。當發行量存在差距時，主導報紙的廣告收入將會一路上揚，而第二位報紙的廣告收入將會向下傾斜，顯示與其發行數量不成比例的廣告數量。發行量只會呈現算術級增減，而廣告量對此作出幾何級反應。強勢報紙發行成本較低而高比例的廣告收入，而弱勢報紙則必須以高發行收入成本爭取較低的廣告收入。

在一個贏家通吃的競爭時代，為了爭奪注意力，大量的廣告不會按比例地分配給各家報紙，在極端情況下，即使發行量第一位的媒介與第二位的媒介發行量實際相差不大，但廣告商也傾向於往冠軍媒介而非亞軍媒介上投入最大數量的廣告。因此，一份報紙必須向市場領頭羊發起挑戰，否則最終將出局或者處於一種不可逆轉的永遠差距地位。廣告市場集中度越大，競爭成本就越高。當市場集中度達到 80% 以上時，領頭羊的地位將牢固確立，對其發起挑戰的成功機會也就越小（黎明潔，

2004；葉文平，2004）。

這種贏家通吃的機制雖然不完全與中國新聞業市場相吻合，但基本上描繪出一個事實：隨著一個日益統一的媒介市場開始形成，新聞業的主要戰場已經不是國家與新聞業爭奪業務自主權的政治博弈，而是新聞業內部為爭奪生存權的市場競爭。大量新聞媒介處於維持性財政的局面，而少數強勢媒體為了爭奪市場霸權而開展了越來越慘烈的競爭。2003 年進入市場的《京華時報》（吳海民，2004：292）如是描述進入 21 世紀的中國新聞業市場競爭形勢：

目前各家報紙關於自身發行量的公開發佈，幾乎都誇大了一倍，幾倍，甚至十幾倍。而在謊言的背後，是一個無情的、冷峻的市場，這個市場的胃口並不算大，任何超出其消化能力的報紙供應，都會被本能地吐出來，化為廢紙一堆。我們面對的客觀事實是，各家報紙是在一個既定的、穩定的乃至固定的市場的有限範圍內進行競爭的，這種競爭不存在共存共榮，只能是此消彼長，非此即彼，你死我活。

這種「你死我活」的生存之戰從兩方面對國家與新聞業關係造成了影響。一是競爭壓力的驅動，導致新聞業試圖向社會資本借力，以戰勝其他競爭對手；一是國家成為這場新聞業內部慘烈廝殺中的最大贏家。

在這個突然現形的媒介爭霸時代，各新聞媒體為了保住原來的市場分額，奪取新的市場分額，不得不擴張規模，更新設備，引進人才，先後進入一個新的資金投入期。新聞媒體普遍面臨著發展資金不足的困難，強烈需求新的資金投入模式。從 1979 到 1999 年，中國新聞媒介都是依賴廣告完成自我積累、滾動發展的模式。由於新聞業的政治特殊性，國家嚴格禁止新聞業從外部尋找資金。這種擴張模式雖然促進了新聞業的繁榮，但隨著各新聞機構的資金壓力越來越大，原有的資金積累

管道已經完全不夠。

例如，在 1990 年代早期，新聞業的進入成本相對非常低。例如，1993 年創辦的《精品購物指南》報啓動資金僅僅爲 50 萬元，不過 2-3 年就成爲發行量和影響力都位居第一的北京生活服務類刊物；1998 年創辦的《北京晨報》啓動資金爲 1,500 萬元，不到兩年就進入了北京地區都市媒體的前三名。而到 2004 年《人民日報》辦子報《京華時報》時發現，進入都市報市場的資金門檻至少爲 4,000 萬元。人力成本、發行成本、工作場所、印刷成本以及競爭無形成本的劇烈上漲，都使新聞業依靠自身廣告收入的發展模式撞到了體制天花板。

當原有的自我資金積累方式已經不足以爲更大規模的競爭提供動力時，尋求更密集的資金投入成爲新聞業之間的競爭策略。各新聞機構迫切需要打通新的資金積累管道來爭奪媒介內部的霸權。新聞機構渴望從體制外部獲得新的資金，原先自我積累資金的方式開始向資本競爭的方式轉變。

但社會資本進入新聞業存在體制上的禁區。對於那些已經進入體制內的社會資本，國家通過《中國經營報》和《精品購物指南》發生的判例確定了中國媒體所有權的根本性準則。《精品購物指南》作爲一份 50 萬元個人投資的小報，在創辦之初創辦人與主管單位私下約定爲掛靠關係而不是領導關係。這份報紙引起了創辦人和主管單位的產權爭端：創辦人試圖援引國有企業改革中集體企業 1999 年後風起雲湧的「摘紅帽子判例」，但 1999 年 9 月 27 日，國務院機關事務管理局、新聞出版署和財政部關於《中國經營報》和《精品購物指南》報社產權爭議的批復中清晰地指出：「中國的報刊均爲全民所有制單位。……報社創辦時，如有個人、集體自籌資金的，不能認定爲對報刊的投資，應按債權債務關係或者贈予來處理，由主辦單位參照銀行同期貸款利率予以

退還。」「收、轉、退」的政策這種「按借貸或者贈予來認定」的辦法，即由國內報業集團、廣電集團將這部分資金以收購的方式收回；或將這部分資金轉讓給符合條件的國有大型企業事業單位；或由外資及私人資本採取其他方式主動退出這一領域（周松林，2002），使得市場力量不能強有力地影響到新聞媒介的基本制度。甚至可以反過來說，通過這一判例，已經將社會資本的力量對新聞媒介的影響幾乎消滅殆盡。雖然還存在大量甘願冒著高風險品嘗禁果的民間資本，但對於這些僥倖進入各級新聞媒介的社會資本，國家一直保持著密切的監控，一旦發現政治問題，就立即加以懲處。因此在政治壓力下，進入體制邊緣的民營資本會爲了經濟利益而主動規避政策風險，他們進入新聞業不但沒有加強爭取業務自主權的力量，反而對國家更加馴服。

在新聞業與資本的短暫戀愛結束之後，國家開始毫無爭議地成爲操縱新聞業「生存還是死亡」戲劇的主角。例如，國家至少可以通過三個方面來直接控制新聞業經濟秩序的升降。

第一，國家可以允許新聞業將其廣告業務、發行業務和印刷業務包裝，借殼上市獲得海量的資金。例如主辦《中國電腦報》的賽迪集團，湖南廣電傳媒和中央電視臺的無錫影視基地等。上市公司圈錢的效率顯然要大大高於廣告收入的積累。如果沒有國家的行政恩寵，這些新聞機構將絕無可能如此輕易地獲得數十億的巨額資本，只有那些政治表現非常積極的新聞媒介才能獲得這種特殊經濟機遇。

第二，國家可以通過行政整頓將大批優質資源和新業務成建制、一攬子地劃入新聞機構，例如各省成立的報業集團和廣播電視集團。同樣只有政治可靠的新聞媒介才能獲得如此待遇，例如以黨報爲核心的各報業集團和報社免費獲得了大量刊號，它們不費吹灰之力就完成了在市場競爭條件下需要無數輪廝殺才能完成的兼併任務，爲進一步擴張提供了

強有力的基礎。

第三，國家可以將最優質的新聞資源和傳播管道無條件配置給那些對其政權穩固關係最密切的新聞媒介。例如最重要的報紙、電視臺、電臺都能獲得優質新聞的第一落點、新聞管道的強制性傳播。從而使最核心新聞媒介在內容的差異性競爭上占盡優勢。這種原則一般是：如果中央級媒介與地方媒介有衝突，則中央級媒介優先；如果同等媒介之間發生衝突，則根據對國家政權的重要性進行調節。

這種政治恩寵與經濟收益正相關的現象在電視業最為明顯。中國電視業的廣告收入結構存在一個與行政級別有密切關係的現象：根據作者統計，國家電視臺廣告收入與排名前 10 的省級電視臺廣告收入相差在 10 倍以上，如果考慮到全國省級電視臺的廣告平均收入，中央電視臺與地方電視臺的平均收入差距將更大。省級電視臺平均廣告收入又比下一級電視臺高出 10 倍以上。這種行政級別越高的電視臺廣告收入越高的現象，與經營能力沒有必然聯繫。由於不同行政級別的電視臺覆蓋的區域範圍和觀眾數量不同，對廣告的吸引能力不同。這種由於行政級別差異而產生的級差收入格局已經基本定型。

這種經濟收入與行政恩寵正相關的關係表明：在一個不可動搖的政治框架下，原先認為曾經具有挑戰國家政治權力機會的經濟權力已經完全被邊緣化，成為國家的馴服工具。隨著競爭壓力的不斷增大，國家與新聞業關係的主要矛盾已經逐漸從業務自主權的爭奪轉向新聞業內部的生存鬥爭。在激烈競爭的形勢下，依靠國家行政恩惠要遠比任何公平競爭的道德都具有誘惑力和說服力。為了獲得更好的生存空間，各新聞機構開始自覺地依附其直接主管的部門，這直接促成了國家霸權話語的形成。

從 1990 年代末期開始，國家越來越嫺熟地掌握了根據政治表現賜

與經濟機遇的手段。在報業，行政攤派仍然是最重要的創收手段。各地黨報穩定剛性的發行業依然不能為任何市場力量所撼動。不僅如此，國家還動用行政力量將組織資源向高行政級別的新聞媒介集中。1996 年由新聞出版署牽頭的報業集團改革，依託黨報為龍頭將分散的新聞機構改造成大規模經濟實體。在 1997 年的廣電業和報業大整頓中，國家將四級辦電視、四級辦報紙改為兩級辦電視，三級辦報紙。在此之前，各地依靠自有資金發展起來的廣播電視臺被取締，轉為轉播中央和省級電視節目的轉播台。全國電視臺頓時由 4,000 多各電視臺減少到不到 400 個。各地報紙同樣如此。大量刊號被取締或轉移到報社或報業集團。例如，2003 年國家規定國家廳局級機關不得創辦報紙，在這種背景下「政治導向屢屢出現錯誤」、經濟效益極差的《中國引進時報》被劃歸到《人民日報》下，作為該報宣傳序列的一支被改名為《京華時報》。在此之前由於國家刊號管制，刊號這種稀缺資源的獲取成本太高，因此限制了報業的擴張，而現在數百個刊號被國家無償劃轉給各大報社或報業集團，豈不喜出望外。這種行政整頓將有限的管道資源進一步向行政背景強大的新聞媒介集中。

在內容上，優質的新聞資源也是「就高不就低」，首先配備給更高行政級別的新聞機構。世界盃、奧運會、兩會、神州飛船發射、伊拉克戰爭、海灣戰爭等最優質的新聞資源都由國家廣電總局發佈命令各地電視臺不得轉播，中央電視臺獨家轉播，這種新聞資源的壟斷直接轉化為經濟效益，例如神州五號的發射轉播為中央電視臺帶來了 6 個億的廣告收入。人所共知的春節文藝晚會也是必須由中央電視臺獨家創辦。報紙對各類事件報導的規格也有嚴格的規定。不同級別的報紙記者享受到的新聞資源是完全不同的。

在廣電新聞業，儘管國家不能控制觀眾用腳投票的行為，但國家可

以用行政命令讓地方轉播和不轉播特定電視節目以影響收視率。例如，中央電視臺廣告收入主要來源於中央一套，中央一套廣告收入的主要來源是《新聞聯播》與《天氣預報》之間的 1 分鐘廣告收入。爲了保證中央電視臺的廣告收入，國家不僅三令五申全國各地必須無條件轉播中央台一套節目，而且禁止任何其他電視臺在中央電視臺的這 1 分鐘區間插播自己拉來的廣告，違規者將予以嚴厲行政懲戒。各級電視臺同樣照此辦理：省電視臺在省政府的支持下，要求下屬各地無條件轉播其全省節目，對其黃金時間段的節目中插播的商業性廣告同樣嚴格保護。

爲了讓各級黨報更好地生存，國家還允許黨報在正報之外，創辦娛樂性、市民性更強的都市報。1990 年代市民報群、娛樂電視節目的崛起，背後都有行政背景的強力支持。雖然 1990 年代中期市場導向的報紙和電視欄目數量在急劇增加，但基本上都是依託於強有力的部門，是各級黨委、政府出於牟利衝動而在市場圈錢的產物。例如湖南衛視《快樂大本營》、北京台《超級模仿秀》、中央電視臺《幸運 52》、《非常 6+1》以及一系列娛樂節目和娛樂頻道和以《南方都市報》、《華商報》、《成都商報》、《華西都市報》、《大河報》、《京華時報》爲代表的市民報紙其實都是黨報、電視臺母體的提款機。所謂「市場化運作」的都市報、生活報也基本由各級黨委和政府支持創辦的，是在「政治導向金不換」的前提下，由於黨報無法大量創收而對黨報的一種替代。各個市場化的報紙仍然是歸屬於各級黨報，它們在人事和財務上實際上必須絕對服從黨報機關。新聞業不斷增加的娛樂體育影視內容的背後，都必須從背後強大的政治資源中尋求保護傘。即使以輿論監督大本營《南方週末》爲例，該報紙批評政府的邊界始終掌控在地方黨委所能容忍的限度，而且絕對不能批評本地黨委及政府，恰恰是一個從反面證明國家強大控制力的絕佳例子。

在這種以經濟形式體現出來的政治控制框架下，市場化只能使新聞產業的資源加速向各級權力部門集中。1980 年代新聞業曾經出現的地方化、社會化發展趨勢被逐漸遏止，在 1990 年代越來越向集權化發展。在逐利目標的驅動下，擁有權力背景的新聞媒介總是傾向於朝距離最短的方向，這個方向就是依託主管行政部門的權力獲得管道傳播、新聞資源的再分配特權。各級新聞單位依託主管單位的行政權力，爭奪傳播管道、優質新聞資源和其他無形利益。

在新聞市場化競爭過程中，傳播管道資源、政治影響力資源、廣告收入資源越來越向少數具有政治背景的權力部門集中，而那些喪失權力支持的新聞機構在進一步被邊緣化。只有那些在權力格局不斷被邊緣化的報紙，例如其主管部門在改革進程中被改組或喪失其政治功能，才真正要到市場上去自負盈虧。對於那些政治背景不夠雄厚的小報來說，不能有任何閃失。我們以《人民日報》的一份子報《京華時報》為例來說明。《京華時報》作為一份與北大青島合辦的報紙，屬於在工商局註冊的自負盈虧的企業。因此，它沒有《人民日報》多數子報的政治背景，不能依靠紅頭檔強制發行，完全依靠自身力量生存。它雖然在市場上以「你死我活」的兇狠拼搶策略著稱，但是在談到政府管制時卻完全換上了恭順異常的面孔：

積極爭取北京市委宣傳部、北京新聞出版局及各城區的瞭解和支持，是我們創辦一張面向北京的地域化報紙的重要生存條件。創辦之初，我們主動到市委宣傳部、新聞出版局彙報工作，誠懇接受領導和協調，還將城八區宣傳部門負責同志請到報社來進行懇談。……當我們在政治上獲得某種關愛和理解的時候，就說明，我們擁有可以調動的政治資源。當我們得到管理機關某種政策支持的時候，就意味著我們可能具有優於競爭

對手的寬鬆環境。當我們與有關方面維護著一條暢通的資訊管道，即使有時僅僅得到一條資訊，也意味著我們可能具有比競爭對手更為靈敏的反應能力，可能會在競爭中獲得先機（吳海民，2004: 231-232）。

從以上可以看出，市場化的新聞媒介的生存策略是非常清晰的：在市場上依靠內容差異化競爭，但是在政治上保持最大限度的恭順以避免遭受打擊。新聞業最初以市場的名義打「擦邊球」獲得政治聲望和專業成就的努力，也獲得了相當的經濟利益。但是在豐厚經濟利益導致同業競爭威脅到自身生存時，新聞業對政府的態度也急劇轉變，甚至保持對政府的恭順以規避競爭風險就成為從業第一要務。不管是市場化的新聞媒介和黨的核心新聞媒介，都是如此。在一個國家合法性隨著經濟績效日益增進的時代，市場上少了一份報紙並不會影響到大眾的生活，卻會對依靠該報紙為生的新聞記者造成毀滅性打擊。這種生存邏輯促使整個新聞業朝功利主義的方向發展。在這種國家力量的崛起和生存邏輯的凸顯局勢下，新聞記者作為政治群體的力量進一步衰落，最終為新聞走向自覺為國家服務一槓定音。

伍、結語：經濟結構轉型視角下的國家與新聞業關係

行文至此，本文已經完整地描述了 1978 年來市場化政策帶來的自主空間或對自主空間的預期始終被國家所壓扁的歷史進程，最終導致新聞業全面與國家合作的動力機制。不過耐人尋味的是，這種強大的、不可逆轉的動力機制不是由國家慣常使用的組織人事和內容審查等硬控制手段、而是由原先國家始終擔心可能導致意識形態失控的市場化政策來完成的。

本文用「經濟軟控制」這一概念來描述國家驅動的市場化政策影響當代國家與新聞業關係的根本機制。經濟軟控制的基本原理是，只要新聞資源的進出管道還掌握在國家手中，這種局面將不會因話語形態和政治動員結構的改變而改變。雖然經過 30 年的財政雙軌制改革，中國新聞產業已經將絕大部分資源運作放在體外進行迴圈，一線城市和二線城市的新聞從業人員 60% 以上是市場配置方式而不是計畫方式管理，國家財政撥款在各新聞單位收入結構中也退縮到一個完全微不足道的象徵性比例，但這個巨大軀體的頭顱仍然牢牢地長在一個舊體制中。這個體制外的「軀體」完全依靠體制內的「口腔」（即資源進出管道）獲得一切養料，從而「頭顱」通過控制「口腔」而有效地指揮了一個龐大的軀體。換言之，形成國家話語霸權的最基本動力在於 1990 年代加速實施的產業化政策，它與中國特有的政治結構結合在一起，使國家力量不斷強大，而新聞業作為一支政治力量卻在不斷削弱，最終國家通過控制傳播管道和調配優質新聞資源強勢地打敗了新聞業。

本文將「經濟軟控制」形成的轉捩點定在 1999 年。這個分期出於兩個理由：一是 1998 年政府體制改革啟動後，新聞業被正式要求自負盈虧，如何在一個逐漸擁擠的市場上養活自己的生存邏輯成為新聞業整個記者隊伍最重要的動機。一是 1999 年《精品購物指南》產權案明確了社會資本禁入新聞業核心業務的判例。這兩個事件表明，國家通過行政強權最終排除了任何使新聞業脫離國家控制的因素，使生存邏輯成為最終馴服新聞業、使其與國家結成基於經濟利益的互惠默契的決定性動機。

在本文開篇提出的兩種觀點之間的論爭中，本文更傾向於認為新聞業產業化雖然在第一階段可能使新聞記者群體變得更為激進，但在第二階段最終導致中國新聞記者群體更趨於保守。事實上，現代化理論和批

判理論可能都是對的，但它們都只猜對了中國 1978 年以來新聞媒介產業化進程下國家－新聞業關係演變的一面。

正如現代化理論所觀察到的，從 1980 年代初期到 1990 年代中期，中國新聞媒介的產業化第一階段確實對國家調控能力提出了巨大挑戰。雖然建國以來國家對新聞媒介一直保持了強有力的組織控制和話語控制，但經濟控制狀況卻在 1980 年代以來發生了巨大的變化。各新聞媒介逐步擁有了相對較多的經濟自主權，儘管政治話語還是被剛性地壓制，但借助於市場話語和大眾話語，新聞記者可以在一個狹小的空間與國家討價還價，也就是各類「擦邊球」活動。

但也如批判理論所言，新聞媒介產業化的第二階段的直接後果，是在 1990 年代後期國家直接增強了對新聞媒介的經濟控制能力。新聞體制的產業化改革使新聞業以高於 GDP 增幅的超高速發展，但同時在 20 世紀末、21 世紀初開始遭遇筆者稱為「市場化陷阱」的體制瓶頸。當新聞產業的進一步發展需要一個更為靈活的資本和組織重組法則，必然產生與國家對新聞業的單位化管理體制之間的衝突。在這種衝突中，由於單位制度的不可動搖性，新聞業的市場化反而逆向強化了國家的權威。由於控制了新聞單位的人事和財政大權，國家始終能夠得心應手地將新聞業鎖在一個相對安全的保險箱。國家還鼓勵新聞業通過向社會出租新聞機構所佔有的傳播平臺換取廣告收入謀求發展。這個政治和經濟的雙重保險箱既造就了新聞業超高速發展的奇跡，又「成也蕭何，敗也蕭何」地導致新聞業只能在原來的保險箱內進行類似于黃宗智（2000）提出的「內卷式發展」：由於新聞媒介的數量只增加而不減少，也無法借助市場競爭來消滅部分媒介，因此隨著新聞業生存空間的日益狹窄，市場開始由最初的多贏式競爭轉變為零和競爭。

在這種形勢下，新聞業全力轉向為口腹而展開的內部競爭，在拉美

等國家曾經對集體行動推波助瀾的「海量資訊機制」在中國卻成為牽制新聞媒介發揮其獨立性的保守機制：市場化的新聞業雖然生產出了前所未有的海量資訊，但這些海量資訊背後卻是國家支配下的殘酷市場競爭。不斷深化的產業化改革使中國新聞記者群體陷入了一個生存陷阱。爲了在競爭中獲取更多資金和行政支援，新聞業毫無懸念地全面倒向了國家，競相依靠政治表現來獲取國家的行政恩寵。雖然中國新聞業仍然存在各種擦邊球形式的反控制活動，但國家從總體上牢固地掌握著中國新聞業改革主導權和進程，新聞業對國家的批評性報導越來越少。市場化在初期確實爲新聞業帶來了一定的業務自主權，但隨著時間的推移反而進一步增強了威權國家在新聞業的影響力。

一九九八年，何舟根據《深圳特區報》的個案調查，推論出中國新聞媒介已經演化成一個「黨的公關公司」，並認為中國新聞業處於政治與市場的拔河角力賽。十年過去，事實日益清楚地表明，媒介的經濟自由並不必然帶來政治自由。在國家權力的政治經濟雙重操作下，新聞業的市場化生存其實類似於「籠中鳥」而不是平等的拔河對手，「推與拉的戰爭」實際上只是一種對「市場經濟下公共領域演化」進程的想像。作爲知識份子的重要組成部分，新聞記者精神世界的悄然轉向也從一個側面暗示了大陸知識份子從理想主義向功利主義的蛻變。

一個曾經被新聞專業主義者寄予厚望的市場機制，在當代中國傳媒領域卻意外演化爲中國新聞記者與國家緊密結盟的動力機制。這不能不讓人感慨萬千。只有回到作爲國家政治喉舌的新聞業這個基本點來，才能真正看清中國新聞業市場化改革的初始動機和 30 年來的發展路徑。本文雖然探討了國家權力與媒介經濟利益的密不可分性質以及基本傳導路徑，並在經濟結構轉型的框架下建立一個中國新聞業的當代總體圖景，但由於資料的缺乏，對分區域、分類型的量化資料積累還遠遠不

夠，可以說，市場化與國家權力租金關係研究才剛剛起步。中國當代新聞媒介市場化悖論的根源在於，市場僅僅是一個中性的資源配置結構，它對民主的促進功能取決於誰在使用市場。在中國新聞業發展的十字路口，對「市場」解神化（de-myth）的理論要求也勢在必行。隨著研究的深入，本文作者越來越意識到用專業主義、自由主義邏輯來解釋中國新聞體制演化路徑的困難，也意識到中國作為強國家歷史傳統下操縱包括市場經濟在內的其他機制的強大力量。本文相信，經濟的背後始終是政治博弈的延伸。「經濟軟控制」，就是對中國新聞媒介當代生態的一個注解。

註釋

- 1 這種演繹與史實相結合的研究方法，溯源於馬克斯·韋伯對新教倫理與資本主義精神之間關係的分析。馬克斯·韋伯研究方法的重要特色，在於以「可計算的理性」為演繹前提，從對個體的態度分析中演繹出整個資本主義體制的發展邏輯。在對資本主義精神的來龍去脈梳理出一條簡明的解釋脈絡的同時，保持了對歷史事實的最大尊重。
- 2 必須指出，新聞媒介之間的差異化競爭也加速了傳媒產業的增長。各新聞單位行政力量的支援雖然有助於產業增長，但畢竟不能替代新聞機構直接在市場上競爭，因此，高度壟斷的體制與激烈的分散競爭並不相違背。例如，雖然正部級的《人民日報》要遠遠高於正處級的《北京青年報》，但市場的好處在於，國家無法將這種級別差距直接轉化為經濟收益。國家這只看得見的手除了控制公費管道之外，不能控制讀者用腳投票，隨著時間的推移，新聞業必須選擇面對一個越來越重要的逐漸增長的自費市場。尤其是在報業市場，由於傳播技術和管理體制的原因，新聞機構背後的大佬之間的關係通常不是壓倒性的，而是彼此之間具有自己的勢力範圍。例如區域性報紙中市委（含共青團團委）與市政府之間的關係，中央級報紙中各國家單位之間的關係。如果後臺老闆之間如果沒有特別的行政級差，新聞媒介之間的內容差異就對吸引公眾具有至關重要的意義，它直接促進了各新聞單位革新採編技術和專業化的發展。

參考書目

- 吳海民（2004）。〈創新媒體的十二塊木板——兼談京華時報的成因及前途〉，《中國報業年鑒 2004》，頁 292-334。北京：中國工商聯合出版社。
- 李猛、周飛舟、李康（1996）。〈單位：制度化的社會組織〉，《中國社會科學季刊》，16: 89-108。
- 周松林（2002 年 2 月 9 日）。〈傳媒類公司面臨新機遇〉，《中國證券報》。
- 周翼虎（2008）。《自由的抗爭與自覺地入籠》。北京大學社會學系博士論文。
- 周翼虎（2007）。〈中國電視產業的壓力型發展與外延式擴張〉，《中國廣播電視學刊》，11: 31-32。
- 胡正榮（2003）。〈後 WTO 時代中國媒介產業重組及其資本化結果——對中國媒介發展的政治經濟學分析〉，《新聞大學》，77: 3-10。
- 張小麗（2003）。〈從南方週末的批評性報導看輿論監督〉。上網日期：2003 年 7 月 30 日，取自 www.cddc.net/shownews.asp?newsid=4647
- 馮建三譯（1992）。《統理 BBC》。臺北：遠流出版社。（原書 Charles Curran [1979]. *A seamless robe : broadcasting, philosophy, and practice*. London: Collins.）
- 黃宗智（2000）。《華北的小農經濟與社會變遷》。北京：中華書局。
- 楊曉民、周翼虎（1999）。《中國單位制度》。北京：中國經濟出版社。
- 葉文平（2004）。〈地方性綜合日報外部經營環境的評估〉，《中國報業年鑒 2004》，頁 245-255。北京：中國工商聯合出版社。
- 路風（1989）。〈單位：一種特殊的社會組織形式〉，《中國社會科學季刊》，1: 71-88。
- 潘忠黨（2000）。〈歷史敘事及其建構中的秩序〉，陶東風、金元浦、高丙中（編）《文化研究》（第一輯），頁 221-238。天津：天津社會科學出版社。
- 潘忠黨、陳韜文（2006）。【2006 年中國改革過程中新聞工作者的職業評價和工作滿意度——兩個城市的新聞從業者問卷調查】。未出版之討論稿。
- 黎明潔（2004）。〈廣西壯族自治區報業現狀綜述〉，《中國報業年鑒 2004》，頁 150-157。北京：中國工商聯合出版社。
- 錢蔚（2002）。《政治、市場與中國電視制度》。鄭州：河南人民出版社。
- Chan, J. M. (1993). Commercialization without Independence: Trends and Tensions of Media Development in China. In J. Cheng & M. Brosseau (Eds.), *China Review 1993* (pp. 25.1-25.21). Hong Kong: The Chinese University Press.

- Chu, Leonard L. (1994). Continuity and change in China's media reform. *Journal of Communication*, 44, 4-21.
- He, Zhou. (2000). Chinese Communist Party press in a tug of war: A political economy analysis of the Shenzhen Special Zone Daily," In Chin-Chuan Lee (Ed.), *Power, money, and media: Communication patterns and bureaucratic control in cultural China* (pp. 112-151). Evanston, Ill: Northwestern University Press.
- Keane, Michael. (2002). As a hundred television formats bloom, a thousand television stations contend. *Journal of Contemporary China*, 11(30), 5-16.
- Lee, Chinchuan, Joseph Man Chan, Zhongdang Pan, and Clement Y.K. So. (2000). National Prisms of a global "Media Event." In James Curran and Michael Gurevitch (Ed.), *Mass media and society* (pp. 295-309). London, New York, Arnold: Oxford University Press.
- Lin, Fen. (2006). Dancing beautifully, but with hands cuffed? -- A historical review of journalism formation during media commercialization in China. *Perspective*. 7(2), 79-98.
- Li, Xiaoping. (2002). "Focus" (Jiaodian Fangtan) and the changes in the Chinese television industry. *Journal of Contemporary China*, 11(30), 17-34.
- Lull, James. (1991). *China turned on television, reform, and resistance*. London and New York: Routledge.
- Pei, Minxin (1994). *From reform to revolution: The demise of Communism in China and the Soviet Union*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Pan, Zhongdang. (2000). Improvising reform activities: The changing reality of journalistic practice in China. In Chin-Chuan Lee (Eds.). *Power, money and media: Communication patterns and bureaucratic control in cultural China*. Illinois: Northwestern University Press.
- Zha, Jianying. (1995). *China Pop*. New York: New Press.
- Zhao, Dingxin. (2002). The 1999 Anti-US demonstrations and the nature of student nationalism in China Today. *Problems of Post-Communism*, 49 (November/December), 16-28.
- Zhao, Dingxin. (1998). Ecologies of Social Movements: Student Mobilization during the 1989 Pro-democracy Movement in Beijing. *American Journal of Sociology*, 103, 1493-529.

From Hard Control to Soft Control: The Involution of China's Temporary State-Journalism Relationship

Yihu Zhou*

ABSTRACT

China's media plays a key role in temporary society transition since it starts its own commercialization odyssey. But since late 1990's it gradually conforms to government due to its bureaucratic capitalism economy system mixed with bounded competition. In a historical view, this paper explains why the government strengthens its control over media by commercialization, as taken for granted is an uprising power to weaken the political control by authoritarian state.

Keywords: commercialization, soft control, economy independence, political independence, the government-media relationship

* Yihu Zhou is PHD of Sociology, Peking University, China.