

|江苏都市晨报的成长研究

|Nation Regulation Market Competition and Newspaper Transform

 国家规制市场竞争与中国报业转型

王建 著

新华出版社

|江苏都市晨报的成长研究

INation Regulation Market Competition and Newspaper Transform

国家规制市场竞争与中国报业转型

王建 著

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家规制市场竞争与中国报业转型：江苏都市晨报的成长研究 / 王建著. — 北京：新华出版社，2008.5

ISBN 978-7-5011-8353-1

I. 国… II. 王… III. 报纸—新闻事业—研究—江苏省

IV. G219.245.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 057288 号

国家规制市场竞争与中国报业转型 ——江苏都市晨报的成长研究

责任编辑：刘燕玲

策划编辑：宁 新

装帧设计：村人 晓厉

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号

网 址：<http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

邮 编：100040

经 销：新华书店

印 刷：北京市星辰印刷厂

开 本：787 × 1092 毫米 1/16

印 张：13.5

字 数：210 千字

版 次：2008 年 5 月第一版

印 次：2008 年 5 月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5011-8353-1

定 价：28.00 元

图书如有印装质量问题，请与印刷厂联系调换。



序 一

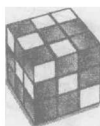
喻国明

管理是一种生产力,更是一种竞争力。一个好的管理者和管理体制,往往具有化腐朽为神奇的伟力。君不见白居易“笙歌归院落,灯火下楼台”的著名诗句吗?其中一个富贵华丽的辞藻都没有用,却极尽大富大贵之气象,这便是驾驭词汇的高手通过词语结构所造就的无尽魅力。

中国传媒产业的发展正处于一个关键的转折点上,数字化浪潮的推进、文化产业政策的激励、市场经济的日渐成熟、民主政治的不断发展,客观上为传媒产业的巨大发展提供了契机。但是,综观现实,这样的契机与传媒产业发展的实际之间还有相当的距离,这种距离表现的症结之一就是我们在媒体管理体制和管理机制上的因循守旧,缺少适应现代社会发展的创意和创新。

一般认为,制约和影响传媒业发展变化的基本要素有三:一是制度面,二是市场面,三是技术面。近几年,人们比较热衷于技术面对于媒介产业发展的影响研究,但对于制度面,尤其是在与市场面联系中研究制度面的构建对于产业发展的重要影响往往关注不够。正是在这个意义上,我很看重王建先生所撰写的新著《国家规制、市场竞争与中国报业转型》。

众所周知,报业作为传媒产业中最具传统和影响力的一支,正面临着现实发展的严峻挑战。自2005年开始,从中央到地方的平面媒体,深刻感受到诸如发展的“失速”、同质化生存、新兴媒体对于传统媒体受众和广告市场的双重分流、传媒生态和“游戏规则”改变等等的问题的挤压,在渠道过剩、竞争压力不断增加的形势下,地方报业感受到比中央和省级报业更严酷的竞争压力,这样的情形带来许多悲观的声音。但是我们从王建先生的新著中却可以看到不同于



这种悲观论调的、对于上述问题的另一种深具启发力的回答。他以他所领导的徐州都市晨报的实践为个案,告诉了我们这样一个道理:对有志于做强做大地方媒体的经营管理者来说,目前的“拐点”正是踏浪弄潮的好时机。因为所谓危机,从来都是危局与机遇并存的一个对立统一的结合体:对于不思进取的、因循守旧的人而言,危机就是危局;而对于一个善于鼎故革新、不断进取的人而言,危机其实就是一种天赐良机的大机遇。

作为一名多年致力于中国传媒产业发展研究的观察者、分析者和研究者,我深切感受到学界在传媒经营管理研究方面的稚嫩和不足,为业界提供的理论指导还远远不够。现在,摆在面前的这部书稿,是一位传媒一线的管理者倾注心力而成的作品,实践的升华和理论的总结让我感觉到它的分量。总体而言,王建先生的这部专著既有战略思维的总体勾画,又有细致入微的运作过程,还有生动可感的个案分析,为中国传媒产业的经营管理研究提供了一个鲜活的范本,也为业界同行提供了可资借鉴的宝贵经验。这部著作的问世同时也表明,处于传媒产业最前沿的实践者们正以一种更为自觉的态度思考着中国传媒产业的未来,这种自觉的现实根源正是传媒市场主体地位的日渐明晰。

其实,我更愿意把这本书当作中国城市报业的发展评传来读,其中有故事、有观点、有理论,虽是地方传媒,却有全局视野,更有体制和机制变革的大手笔,可观可赏,可圈可点。

我也愿意把它当作城市传媒经营管理者的心灵史来读,其中既有面对挑战的应对,也有遭遇困境时的困惑和郁闷,更有柳暗花明的欣喜甚至是踌躇满志,但是,朝着理想目标奋进的方向始终没有动摇,它所体现出的智慧、勇气和胆识,着实有开风气的意味。

“一切理论都是灰色的,唯生命之树常青”,歌德的这句名言是我阅读这本书稿时的一种深切感受。来自传媒产业一线实践者富有激情的艰难探索,正不断为中国传媒产业改革提供新鲜的思路,为传媒管理和经济学研究提供符合中国特色的案例。也许,随着时间的推移,书中的理论观点需要作与时俱进的发展,而贯穿全书的勇立潮头的创新精神却会始终保持夺目的亮色。

我们期待着徐州日报社旗下的都市晨报、彭城晚报在中国传媒产业市场上有更为精彩的表现,期待着城市报业发展的政策环境、市场环境和文化环境越来越好,也期待更多来自传媒产业一线既有探索勇气、又有理论深度的传媒研究著作出现。

(作者系中国人民大学新闻学院副院长、舆论研究所所长、教授、博士生导师)



序二

崔保国

徐州是我的故乡,王建是我的故交,老朋友研究家乡的报纸出了一本专著,当然是可喜可贺,作者嘱我写篇序,自然是义不容辞。早就听说徐州的都市晨报从创刊之日起就创造了都市类报纸不同寻常的成长轨迹,2001年才面世的徐州都市晨报,当年创刊,当年盈利,八年来一纸风行,业绩斐然。都市晨报不仅在本地报业市场上独占鳌头,还夺得了江苏省地市级报纸中零售率最高的位置。同时,都市晨报还是江苏省的“报业大战”中第一家报价不降反升的地市级市民生活类报纸。这确实是我国地方报生存和发展探索中的一个值得深入研究探讨的案例。王建先生从理论和实务两个层面来研究解读都市晨报的成长历程,从中全面透视中国报业的成长发展的轨迹与中国媒体面临的挑战与转型,以具体事例来论述中国媒体在国家规制与市场竞争之间的发展之路,分析其中蕴涵的普遍意义。这些探讨对于我国报业研究具有相当突出的参考意义。我国传媒产业的发展还处于初级阶段。尽管近十几年来,传媒经济的发展速度比较迅猛,但由于长期在事业单位的体制下运行,在体制改革和机制创新上还没有迈出较大步伐。总体上讲,传媒业的改革要落后于社会整体改革的进程。这其中的原因有很多,理论研究不能为传媒业的改革提供有力支撑是其中重要的一个。国内的传媒经济与管理研究还是比较稚嫩的,大多数还停留在状况描述和经验总结的层面上,有些甚至只是机械地套用产业经济学的理论,缺乏用政治经济学的视角去审视和分析传媒经济与管理中存在的问题。

恰恰因为如此,王建先生的著作《国家规制、市场竞争与中国报业转型》就凸现出其价值所在。这部著作运用政治经济学的视角,采用政府规制与市场竞争的二维分析框架,对中国的一个地市级都市报的发展进行了深入分析。这种



视角和方法,是一种可贵的理论创新尝试。

都市晨报作为一张典型的地市级都市报,它的发展无疑折射出中国政治经济体制下报业市场的发展和变化。除了理论框架的创新外,王建先生的著作还对都市晨报的实际运作进行了翔实的理论梳理。其中既有战略分析,又有战术描述,既有理论分析,又有经验总结。生动细致,引人入胜。

具有五千年文明史的徐州,素有“五省通衢”之称,重要的地理位置,发达的交通,使徐州成为历代兵家必争之地。同时,又是一个以区域性商业都会和两汉文化为特色的历史文化名城。徐州是一个有丰富新闻资源的地方,也是一个传媒竞争异常激烈的地方。传媒的发展战略必须考虑到其赖以生存的传媒生态环境的变化,徐州的报业环境充满了竞争与变化,当地报纸有徐州日报社的徐州日报、彭城晚报、都市晨报以及徐州矿工报和徐州广播电视报。外来的报纸为扬子晚报、现代快报,这两份报纸都可谓是中国晚报和都市报中的佼佼者,但是,在徐州的报业市场的激烈竞争中,这两份报纸都没有打赢过当地报纸。都市晨报的发展自然与徐州市经济社会的发展趋势息息相关。随着经济全球化进程的加快,一体化的区域经济体已成为竞争主体之一。徐州所在淮海经济圈逐步成型,它是连接中国南北经济圈和东西部经济带的走廊。这给都市晨报的发展提供了难得机遇。

认识变革时代的报业转型需要确立新的解释框架。这本书中提出报业的国家规制与市场竞争的两维分析框架,特别是对长期以来一直影响报业探索的“中国例外论”的质疑与挑战是富有创新性和前瞻性的。难能可贵的是,王建先生还以都市晨报为例分析了市场类的报纸在公共事务管理中的作用。在分析中,王建先生努力把政治经济学与传播学的相关理论结合起来。这种努力,一方面体现了他学术创新的勇气,另一方面也体现了他作为一位传媒老总的社会责任感。传媒是一种社会公器,理应为社会公众服务。传媒的作用越突出,它的社会责任就越重要。

2008年,对于中国来说是一个不同寻常的年份,对于中国传媒来说更是一个百年不遇的机会。举世瞩目的奥运会即将举行,这是中华民族实现伟大复兴的一个里程碑和转折点,中国的发展从此将进入一个新阶段。中国社会处在重要的转型时期,传媒业也正在发生一场重大的变革,中国传媒业该怎样做?怎样实现创新和发展?是每个传媒从业人员所面临的重要问题。都市晨报以其自身的成长探索了传媒在国家规制与市场竞争之间寻找平衡点和发展空间的方法和路径。相信王建先生对这个问题进行的理论探索,会为报业发展和传媒研究带来重要的启示。

(作者系清华大学新闻与传播学院教授、媒介经济与管理研究中心主任)

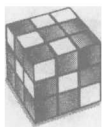


目 录

绪 论	(1)
第一章 国家规制与市场竞争的分析框架	(3)
一、 传播的政治经济学	(3)
二、 制度分析	(5)
三、 国家规制	(6)
四、 传媒规制的理论方位与逻辑框架	(12)
五、 市场竞争	(19)
六、 在国家规制与市场竞争之间	(23)
第二章 媒体在公共事务管理与企业化经营之间	(30)
一、 媒体在公共领域中的功能	(31)
二、 媒体的企业化经营	(36)
三、 产业化发展的影响	(42)
第三章 都市晨报的成长	(47)
一、 都市报转型的方向与路径	(50)
二、 都市晨报的政治和社会效应分析	(61)
第四章 都市晨报与公共事务管理	(74)
一、 信息、媒体与公共事务	(74)



二、	大众媒体与公共政策创新的扩散	(79)
三、	国家意志、国家事件和地方表达	(90)
四、	地方政府意志的阶层表达	(97)
五、	公共舆论影响公共决策	(107)
六、	报纸的良知与社会正义	(109)
七、	经验与启示	(110)
第五章	都市晨报的企业竞争战略	(112)
一、	中国报纸出版业的概况	(112)
二、	中国报业竞争结构分析	(113)
三、	徐州报业市场	(122)
四、	都市晨报的竞争战略	(123)
第六章	都市晨报的企业化运行	(133)
一、	采取零售为主的发行方式	(133)
二、	塑造独特的品牌形象	(139)
三、	坚守有效发行理念	(143)
第七章	都市晨报的广告经营战略和策略	(155)
一、	徐州报业广告市场概况	(155)
二、	都市晨报广告经营策略	(156)
三、	利基化策略的运用	(162)
四、	创新服务实现增值效应	(165)
五、	探索的意义	(167)
第八章	都市晨报的成长烦恼	(169)
一、	都市新闻主流化的探索	(169)
二、	地方新闻版块内容分析	(177)
三、	发展中的问题和不足	(183)
四、	调整中的十对关系	(186)
第九章	经验迁移与中长期发展建议	(194)
一、	都市晨报和彭城晚报资源整合的改革	(194)
二、	都市晨报的经验迁移	(197)
三、	都市晨报的新战略与中长期发展建议	(199)



绪 论

江苏徐州的都市晨报对中国媒介成长之路的探索,从某种意义上表明:学术界需要从新的视角来分析中国媒介的发展及其转型。都市晨报从创刊、发展到管理经验的成功转移,也需要从学理层面来归纳和总结。

本土媒介的实践探索不能简单地用基于“他域”经验基础上的理论来解释。然而,学术全球交流又要求本土的解释离不通用研究、分析概念,学术话语以及剖析问题的逻辑。本书力图实现两个目标:地方经验的国际表达,本土实践的学理分析。换言之,力图解释本土的新闻传播内在本质特征、媒介经营与管理的内在活动规律。

国家规制与市场竞争是分析都市晨报成长的框架,制度是研究的视角。媒介提供的传媒产品具有双重性:同时服务于受众和广告商。产品的属性决定了都市晨报具有两重特征:一方面接受国家规制,遵守党的宣传路线、方针、政策,遵守法律法规,提供公共产品;另一方面作为经营主体,遵循市场价值规律,为特殊服务对象提供市场产品。国家规制有多种形式和方式。规制的形式和手段主要有:规定新闻出版单位的所有制形式,其核心要素是所有权设定和新闻报道支配权的分配;机构准入(审批登记制)、业务准入(审批指定制)、人员准入(持证上岗制);传播内容规制(有害内容禁载制、重大选题备案制);制定相关的法律。都市晨报的成长空间是由国家规制规定的。与其他产品和服务相比,传媒产品和服务具有的特殊性体现在传媒产品可以被多次重复利用,能够产生比初次使用更高和更持久的价值。基于知识产权保护的各类信息能够在较长时间内保持其经济价值。“对于传媒业和组织来说,传媒产品的生产过程就是艺术性的创造过程,这与一般性的工业化生



产有着极大的区别”。正因为如此,媒介的经营与竞争有着自身的规律。诚如麦克卢汉所指出:传媒所获得的最大经济回报来自于“第二次出售”——将凝聚在自己的版面或时段上的受众出售给广告商或一切对于这些受众的媒介关注并感兴趣的人。都市晨报通过追求“有效发行”的营销理念,通过实践公共新闻的方式,最大限度地将读者群与目标消费群吻合,最大限度地将发行范围覆盖人群和广告经营所要求的有效的目标消费群体一致起来。

本书的研究逻辑:国家规制与市场竞争形成的制度框架是都市晨报成长的空间;沿着都市晨报在地方公共事务管理扮演的角色和作为市场经营主体两个层次展开分析,本书以案例研究为主,注重社会统计等定量方法的运用,力图通过本土经验的学理解释,为媒体改革和学术研究提供新的启示。



第一章

国家规制与市场竞争的分析框架

江苏省徐州市的都市晨报从创刊之日起就开始谱写中国都市类报纸不同寻常的成长轨迹,其政治、社会效益及经济业绩都取得了良好的收益。这是变革时代中国传媒业拓展生存和发展的路径探索之一。从学理和实务两个层面来解读都市晨报文本具有相当突出的意义,尤其是当文化产业发展和文化体制改革进入到一个关键时期,更需要符合实际的“本土理论”做支撑。

从传播政治经济学出发,以制度作为分析层次,关注国家规制与市场竞争两个维度,选取媒体与公共事务(公共管理与政策)、媒体企业化经营作为切入点,以2001年才创刊的都市晨报为分析对象,从中全面透视中国报业成长、发展的轨迹与中国媒体面临的全面转型。本研究属于中微观层面的研究,以具体事例来论述中国媒体在国家规制与市场竞争之间的成长,分析其中蕴涵的普遍意义。

一、传播的政治经济学

政治经济学有着悠久的学术谱系,它主要讨论政治现象与经济现象之间的逻辑关系。从亚当·斯密到马克思都对这个问题有过深刻的论述。后来,由于经济学代替了政治经济学,它被处于边缘化。近年来,新政治经济学的崛起为它注入了新的研究方法和工具,拓宽了研究的视野。其基本研究思路是寻求政治现象的经济逻辑和经济现象的政治逻辑。

以加拿大学者达拉斯·斯迈思于1948-1949年间在美国伊利诺伊大学传播研究学院开设传播政治经济学课程为标志,传播的政治经济学至今已

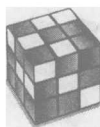


有近 60 年的历史。这一领域以北美与西欧的研究成果最为突出,代表了西方传播政治经济学发展的成就。如席勒(Herbert Schiller)的《大众传播与美帝国》、加海姆(Nicholas Garnham)的《大众传播政治经济学》、默多克(Graham Murdock)与戈尔丁(Peter Golding)的《论大众传播政治经济学》等。传播政治经济学的创始人斯迈思认为,应该关注宏观的传播与社会的关系,即关注传播作为一种经济力量对社会的影响,以及社会政治、经济权力机构对传播活动的作用,强调以一种“历史的”、“制度的”方法来研究传播现象。因此,可以说传播政治经济学是将传播活动作为一种经济活动,以生产、分配、流通、交换及其宏观决策活动这种政治经济学的思路来观察媒介及其传播行为。其学科的母体或者方法论是政治经济学,研究对象是以传播媒介为核心的人类传播行为及其活动。传播政治经济学具有“经济的”和“政治的”的双重特点。

传播政治经济学强调研究大众传播活动应该着眼于公共利益和人类的发展,从媒介机构与社会政治经济权力机构的相互作用出发,以历史和制度的方法来理解传播活动,特别是关注权力的问题。传播政治经济学不像主流学派那样把传播仅仅看作是信息传输和交换的过程,而是看作人类的一种社会实践活动,传播的意义在于“它规定着社会现实,并因此影响劳动的组织、技术的特征以及‘闲暇’时间的使用——实际上,规定着社会生活的基本安排”。它主要研究大众传播业在社会中发挥的作用和社会权力体系对大众传播业发展的影响,强调经济力量对大众传播活动的影响,特别是媒介私有化对大众传播生产的影响以及由此给公共利益、社会民主所造成的消极后果;传播政治经济学研究传统上主要有三大分支:自由主义(现在的新经济学派)、马克思主义、制度学派。传播政治经济学批判性地考察了全球经济市场一体化所造成的信息传播后果,其论题对目前中国市场经济框架下的媒介体制改革具有相当重要的参考价值。

传播政治经济学确立了现实主义的立场,从经济社会现实出发关注人们的实践活动,关注现实的社会政治经济背景对传播活动的制约,以及人们在物质地位上的不平等对传播领域的不平等的决定性影响。这使传播政治经济学从一开始就从宏观的角度来研究传播活动,从而使其研究具有了更广泛的社会意义。

加拿大学者文森特·莫斯可在《传播:在政治和经济张力下》开宗明义:“政治经济学是传播研究的主要方面”。他提出分析传播政治经济学的三个范畴:商品化、空间化和结构化。商品化指的是将使用价值换为交换价值的过程。这个过程以多种方式延伸到传播产品、受众及劳动等社会领域等。空



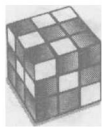
间化的过程包括全球化或全球范围内传播产业的集团化,也包括产业的重新组合及它们在多个层面的整合。结构化是指结构由社会能动力量相互构成的过程。结构化的结果是围绕着相互联系又彼此对立的议题形成了一系列社会关系及权力过程。

商品化、空间化和结构化是本文分析的逻辑起点,也是国家规制与市场竞争分析框架的逻辑基础。

二、制度分析

对中国报业的认识,长期以来一直受到“中国例外论”(或社会主义国家例外论)的影响,其核心观点:社会主义国家报业是执政党控制的报纸组成的,主要承担了意识形态宣传的任务,不符合通行的媒体或传播理论。改革开放以来的30年里,中国报业的变革开始挑战这种认识。一方面,在一个日益变革和逐步开放的社会里,报业正在发生一场“静悄悄”的变革,它对“标准解释”构成了挑战;另一方面,全球化、信息化和市场化进程加快,传媒技术的创新促进了报业的变革,再加上从业人员的观念、思想等方面的改变。“中国例外论”无疑难以有效解释中国报业的变化和发展。

认识变革时代的报业转型需要确立新的解释框架。依据新制度主义理论,中国报业的变革和发展是在特定的制度约束空间里成长起来的。从广泛意义上说,制度是一套规则体系,包括成文的、不成文的规则在内。人们通常是从正式规则体系来阐述制度。从报业管理的角度来看,制度可以分为政治制度和经济制度,具体表现为“国家和市场”。中国报业的变革是从强调国家规则到市场竞争的一个发展过程。这个过程是充分不断反复的,有时候市场化步骤快一点,但此后又收缩,后来又有可能加快发展。比如说改革开放以来,中国新闻媒介的“事业单位、企业化管理”尝试开始于1988年,早于国内其他行业。1988年3月16日,新闻出版署和国家工商行政管理局出台了《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》,对报社可以开展的有偿服务和经营活动进行了规定:“可以兼营广告;可以利用经济、科技、文化、教育、法律、卫生、生活等方面的信息,为社会提供有偿服务;经有关部门批准,可以举办文化交流活动或文艺活动;可以同企业的主管部门联合举办新闻发布会、信息发布会,以及技术交流推广活动;经工商机关核准,可以面向社会开展摄影、扩印、制版等有偿服务;可以成立读者服务部;经批准,可以举办各种讲座、培训班、辅导班、函授学校等文教活动;可以结合本身业务和社会需要,举办经济实体(如造纸厂、印刷厂)”。1989年“政治风波”以后,国家又强化了新闻媒介业的治理整顿,市场化步伐又开始



放慢。

从 2003 年 7 月起,由新闻出版总署牵头,开展了整顿党政部门报刊散乱及利用职权发行的活动。其标志性成果至少有四项:

(1)此次治理涉及 1452 种报刊,划转 302 种,管办分离 310 种,停办 677 种。

(2)县级市党委不办报刊。近 300 家县市级党委机关报停办,从而终结了四级办报的历史。

(3)行业报刊实行管办分离,进入市场。

(4)党报党刊,三级主办,淡出市场。党报党刊由国家财政补贴,倡导其生存和发展。其余报纸作为媒介市场主体,实施市场化经营,由新闻出版总署系统实行宏观管理。

此前的 2002 年 8 月,新闻出版总署已提出实施报刊出版评估论证制度的构想,试图在准入和退出两个环节解决“优胜劣汰”、资源配置的科学手段问题。

2003、2004 年,以调整资源为主旋律,中国传媒市场发生了一系列重大变化,这些变化,进一步改变了中国传媒市场的生态环境,建构着中国传媒市场的主体、规则和运作机制,从而也昭示着中国传媒的市场化进程不可逆转。

2003 年 12 月 31 日,国务院办公厅下发《关于印发文化体制改革试点中支持文化产业发展和经营性文化事业单位转制为企业的两个规定的通知》,确定改革试点共有 35 个试点单位和 9 个综合试点省市,其中新闻媒体 8 家。试点工作的开展要求,明确了对文化单位进行公益性事业和经营性产业的分类,也进一步明确了在 WTO 谈判框架内开放文化市场,以政府配置文化资源为主向以市场配置为主方式转换的基本取向。

“国家规制与市场竞争”已成为我国管理新闻媒介业基本的制度设计,两者之间呈现出钟摆式的变动。变动的节奏取决于政治、经济、社会和国际等许多因素,变动的方法和手段采用宽泛意义上的“政策”(包括内部规定、文件、宣传口径等)手段。

本书从“国家规制与市场竞争”的制度框架来解释都市晨报的发展。其主要含义是都市晨报在发展过程中,力图实现两者的平衡,拓展生存空间,取得政治经济社会效益的最大化。

三、国家规制

近年来,“规制”已成为政治经济学中频繁使用的流行词汇之一,规制



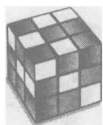
(regulation)的基本含义是通过规则来约束行为。从广泛意义上说,规则包括法律法规规章和政策等在内。所谓政府规制,就是政府采取的干预行动。它通过修正或控制生产者或消费者的行为,来达到某个特定的目的。这是衡量政府和市场之间相互作用的一个尺度。由此可见,规制政策制定和实施的根本依据在于政府的强制力。由于政府的强制力具有非竞争性和非排他性的特点,因此可以说政府规制是一种只能由政府提供的公共品。

在经济学理论上,政府规制的理论依据是市场失效。市场失效主要表现在公共产品、外部性、信息不对称、不完全竞争、不确定性等方面。媒介产品是一种特殊的商品,既有作为一种经济产品的共性,更有不同于一般商品的特性。正是由于媒介产品生产在生产、流通、消费诸环节的特有属性,媒介产业政府规制就有了其经济学理论上的必然性。

规制最初出现在国家对经济领域的管理。随着环境问题和劳工问题的突出,国家开始逐步渗透到对社会领域的管理。在对社会主义国家管理的研究过程中,学者提出了政治规制问题。目前,国家的规制大体上分为经济、社会和政治三个方面管理。

对国家规制的理论探讨主要有两个流派:一是“公共利益学派”,认为国家为了维护公共利益,必须对企业、公民的经济、社会和政治行为进行规制。这与国家的制度设置及其性质没有直接关系;二是“俘虏理论”,认为国家在规制的过程中常常被相对人所“俘虏”,成为维护特定利益集团的工具,这在国家对自然垄断行业的监管方面表现得特别突出。古典的政府规制理论认为,简而言之,政府规制乃是政府为了维护公众的利益——准确地说,追求社会的经济福利的最大化——而采取的政策和措施,根本的原因是自由市场的不完善性。但是,经济学家施蒂格勒曾深刻地指出,“一般来讲,规制是产业争取来的,而且其设计和实施都主要是为了使该产业获得更大的利益”。规制者最后有可能被既得利益的被规制者所俘虏;换言之,他们进行规制和持续规制不是为公众利益,而事实上以公众利益为代价,追求一己之利。“国家拥有一种从纯理论角度讲即使是最有权势的公民也无法分享的基本资源,即强制别人服从的权力……这些权力会使得某一产业能够利用它的势力来扩大自己的利润。”

规制最早可以追溯到重商主义时期。这个时期可以被称为“古典规制主义鼎盛”阶段,如英国维多利亚都泽王朝的“工匠法”等。在重商主义时期,由于重商主义者认为财富的形成是从贸易中获得的,他们主张君主对贸易进行规制,以保证财富的积累。因此,在这段时期中,竞争是受到了很大约束



的,全面的保护和规制政策是该时代的特点。从其形式来看,以英国为例,行业规制有三种形式:议会制定的法规、王室公告和严格规定的特许权以及皇家法院的命令。从其内容看,对进口货物实施关税或禁运,禁止输出工具和熟练的手工艺人,鼓励原料进口或在国内生产原料,对产品质量的监督,以及给发展新工业者以补贴。这些规制的实质是在保障特权利益的基础上,鼓励出口,限制进口,反映了重商主义的广泛干预性质。亚当·斯密在《国富论》第五章就专门讨论了政府对公共产品干预的必要性。在斯密的观点中,国家的作用仅仅是维护性的,而不是积极的。只需要“守夜人”的角色,即保护领土的完整(国防)、维护司法公正(司法经费)、提供一定的公共工程和公共机关的运行以及保持社会的正常运转(包括公共工程和教育费用)等方面。可以说古典经济学家基本上为政府的微观干预奠定了理论基础。从国际规制变化的角度看,经济性规制逐步放松,社会性规制逐步增强。有的学者用“规制——去规制——再规制”的分析线索来描述其过程。总之,政治的影响、政策的选择与宪法、法律的限制构成了综合政府规制理论的三个变量,根据三个变量之间关系的不同,政府规制的方法亦有差异。

政府规制属于政府行为的职能部分,对于这种职能行为,其概念最初来自于经济学理论。通常意义上的规制是指依据一定的规则,对构成特定社会的个人和构成特定经济的经济主体的活动进行限制的行为。“规制是由行政机构制定并执行的、直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者供需决定的一般规则或特殊行为。”政府是公共规制的主体,“所谓公共的规制可以定义为:社会公共机构依照一定的规则对企业的活动进行的行为。”

政府规制概念的出现,原因应更多地归结为政府在商品经济与资本市场不断发展过程中,以主动管理制约行为影响社会经济势态。政府的许多行政机构,以治理市场失灵为己任,以法律为依据,以大量颁布法律、法规、规章、命令以及裁决为手段,对微观经济主体(主要是企业)不完全公正的市场交易行为进行直接的控制或干预。

规制经济学的公共利益论主张政府规制是对市场失灵的反应,规制具有经济学上的合理性。这种合理性成为实施政府规制改革的理论基础,其出发点是假定政府是从公共利益出发制定规制政策,以纠正在市场失灵的情况下出现的资源配置的低效率和分配机制不公,维护经济秩序和社会稳定、增进社会福利。

在公共管理中的政府规制行为,以个人、企事业单位或基层政府为对象,对他们加以要求,力图促进公共福利——这来源于公共利益从经济学概