

媒体管理丛书
丛书主编 高福安 宋培义



媒体组织 战略管理

STRATEGIC MANAGEMENT OF
MEDIA ORGANIZATIONS

宋培义 卜彦芳 杨强○编著

媒体管理丛书
丛书主编 高福安 宋培义



媒体组织 战略管理

STRATEGIC MANAGEMENT OF
MEDIA ORGANIZATIONS

宋培义 卜彦芳 杨强 ◎编著

图书在版编目 (C I P) 数据

媒体组织战略管理 / 宋培义, 卜彦芳, 杨强编著

· 北京: 中国广播电视台出版社, 2011.1

(媒体管理丛书 / 高福安, 宋培义主编)

ISBN 978-7-5043-6324-4

I. ①媒… II. ①宋… ②卜… ③杨… III. ①传播媒介—组织管理学—研究 IV. ①G206.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 241852 号

媒体组织战略管理

宋培义 卜彦芳 杨 强 编著

责任编辑 王天盈

装帧设计 亚里斯

责任校对 张 哲

出版发行 中国广播电视台出版社

电 话 010-86093580 010-86093583

社 址 北京市西城区真武庙二条 9 号

邮 编 100045

网 址 www.crtv.com.cn

电子信箱 crtvp8@sina.com

经 销 全国各地新华书店

印 刷 涿州市京南印刷厂

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数 332(千)字

印 张 18

版 次 2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

印 数 4000 册

书 号 ISBN 978-7-5043-6324-4

定 价 35.00 元

(版权所有 翻印必究 · 印装有误 负责调换)

序 言

21世纪，全球经济更加趋于一体化，未来的中国将以更加积极的姿态参与世界经济的竞争。我国媒体不但将面临来自国际国内市场的激烈竞争，同时也面临着重大的发展机遇。优秀战略管理能够帮助媒体组织发挥自身的优势、正视自身的劣势、及时抓住机遇、有效规避风险，从而更好地适应环境的变化以实现可持续发展。

目前媒体领域的“产业化”、“国际化”、“数字化”给中国媒体组织带来了巨大的压力和挑战，使之产生了改革和创新的内生动力，迫切需要调动、积蓄和优化其优势资源，建立真正的核心竞争力和竞争优势，以抓住重大的发展机遇。正所谓“预则立，不预则废”，媒体要获得长远的发展，战略管理比策略研究显得更为重要和根本，是形成竞争优势、提高竞争实力的关键所在。

一、我国媒体组织面临的挑战

随着社会主义市场经济逐步完善、改革开放不断推进、信息技术日新月异，这些变化都对媒体组织的生存和发展产生着深刻的影响。

1. 媒体组织面临的环境不断变化

(1) 政策与市场空间的变化

随着社会主义市场经济的进一步发展，我国媒体的产业特性得到进一步的界定和认可，传媒业已经进入转型发展的重要时期。2005年4月13日，国务院出台了《国务院关于非公有资本进入文化产业的若干决定》，国家明确鼓励、支持非公有资本进入文艺表演团体、演出场所、艺术教育与培训、文化艺术中介、电影电视剧制作发行、广播影视技术开发利用等众多文化产业领域，并可在文艺表演团体、演出场所等文化公司中持有控股权。还可以在诸如出版物印刷、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，电影制作发行放映中持有不超过49%的股权。2009年7月22日，国务院常务会议又通过了《文化产业振兴规划》，这标志着国家把文化产业发展作为一个战略性产业提升到了国家战略的层面，对发展我国的媒体事业和产业是一个大好的机遇。

今后，政府将更多地担任监管和引导的角色，而媒体将被进一步推向市场，必须接受来自国际国内市场的激烈竞争和巨大挑战。这就要求我国媒体组织必须适应新的形势，确立新的发展观念，根据整体政策框架来制定和调整适合自身发展的战略规划，以建立新的运营机制，谋求更大的发展空间。

(2) 媒体竞争不断加剧

随着国家对媒体经营领域政策的放宽，媒体之间的竞争必将从单一层面向多维层面转变，形成同类媒体之间、不同媒体之间、国内外媒体之间的立体竞争格局。一方面，随着我国传媒产业化发展步伐的加快，国内许多传统媒体原有的垄断态势必将被逐步削弱，为国内其他媒体共同参与市场竞争提供了机会。另一方面，随着对外开放的进一步扩大，我国将在更大范围和更深程度上参与经济全球化和国际竞争，这样一来，原先受到国家政策长期保护的国内媒体，也不得不面临来自境外媒体的严峻挑战。此外，信息技术的快速发展使受众的选择越来越多，各种媒体之间的竞争也必将更加激烈。因此，为了生存和发展，我国媒体组织必须努力在竞争中获取优势地位。

(3) 受众需求不断提高

满足受众需求是媒体生存和发展的基本前提。随着我国经济不断发展，人民物质生活水平不断提高，人们对精神文化生活的需求也随之不断增加。受众对媒体传播内容和服务质量的要求越来越高，喜好不断变化，需求呈现出多样化、个性化、精品化的趋势。而我国许多媒体还存在着内容不精、质量不高、缺乏创新等问题，与广大群众不断变化的需求存在相当大的差距。这就要求媒体必须树立以“内容为王”的理念，不断发挥想象力和创造力，以高品质的内容来满足受众日益增长的精神需求。

(4) 信息技术不断进步

信息技术的不断进步给媒体带来了新的挑战。一方面，在数字化、网络化基础上构成的传播体系将为内容提供更为丰富的传播渠道和平台。另一方面，新技术在改变受众单一接受传播方式的同时，也给予了他们更多的选择权。这不但给媒体内容的生产制作带来了压力，同时也将加剧受众市场的分化和媒体之间的竞争。例如，我国的数字电视在许多地区逐渐普及，采用数字技术后，百姓家庭电视机可以看到DVD般清晰的电视图像，享受到影院级的音响效果，频道可从几十套增加到几百套，用户不仅能看到现有的电视频道，还能欣赏到新开办的多样化、专业化、个性化节目，而且可以获得如电视政务、电视商务、即时天气预报、生活信息、交通出行信息、股票信息等大量的资讯和服务。因此，如何有效地利用新技术来谋求自身发展已成为媒体必须应对的重要课题。

2. 媒体组织的管理相对滞后

面对这种市场竞争日益激烈、市场环境不断变化、成长性空间层出不穷的复杂状况，

我国的媒体组织越来越感到改革与创新的迫切性，并已经开始在实践中进行积极的探索和尝试。但与媒体的快速发展相比，媒体组织的管理显得相对滞后。目前在我国媒体的经营管理实践中，仍然存在以下问题：

- (1) 疲于应对快速变化的市场状况，无暇深入探究管理和战略问题；
- (2) 更愿意沿袭他人（或前人）的经验，不重视引进科学管理理念与运作模式；
- (3) 只对媒体组织局部改良，不愿进行全局性的系统创新；
- (4) 缺乏全局性的战略意识和系统思维方法；
- (5) 迫于变革的强大阻力，无法实施已制定的媒体战略。

针对目前面临的环境变化和存在的管理问题，我国的媒体组织迫切需要解决的是如何应对挑战以实现自身的长远发展。如何提高战略管理水平和竞争能力已经成为我国媒体组织需要思考和解决的重点问题。媒体组织不仅需要在实践层面不断进行探索，更需要在理论层面得到科学的指导。

二、战略管理是解决媒体组织发展的重要手段

优秀战略管理能够指导媒体组织更好地适应外部环境的迅速变化，并产生比现存和潜在竞争对手更多的可持续竞争优势。我们可以从以下三个层面来理解战略管理对促进我国媒体组织健康发展的重要意义。

1. 战略管理关注媒体组织的长远发展，为组织提供正确的方向

正所谓“站得高，看得远”，战略管理是媒体组织最高层次的管理，从组织的整体性、全局性角度出发，关注组织的长远发展。它综合考虑内外部环境因素并建立一个统一的长期发展目标，协调各部门共同为之努力，让组织能够在迷雾中始终坚持正确的方向。如果只从媒体管理的中观和微观角度去考虑问题，没有一个明确的战略目标，那么组织的目标和任务就容易限定在一个局部问题上，往往是“头疼医头”、“脚疼医脚”，盲目发展，甚至将被引到毁灭的歧途上。

2. 战略管理使媒体组织更好地适应外部环境，取得可持续发展

媒体组织是社会大系统中的一个组成部分，其发展在很大程度上受到外部环境的影响。战略管理在制定、选择、执行战略的各个阶段，都时刻关注那些影响组织的因素及其影响程度。它能够让媒体组织成为一个开放性的系统，使其善于分析自己的地位和所处的环境优劣势，使组织的管理者对市场变化的风吹草动、新的机会以及有威胁的发展态势更加警觉，从而更好地把握住市场机会，在复杂多变的环境中取得可持续发展。

3. 战略管理有助于合理配置媒体组织的资源，发挥组织的系统力量

战略管理是立足于整个组织的，并不局限于某一个具体的业务领域或职能范围。通过



战略管理，媒体组织不仅可以把近期目标与战略目标结合起来，把局部战术与总体战略统一起来，而且可以将组织的各种资源进行有机协调和科学配置，有利于使各项资源得到充分利用，大幅提升协同效果，最大限度地发挥媒体组织的系统力量。

因此我们认为，运用战略管理思想及相关理论，根据中国媒体的特点，研究中国媒体组织如何进行战略管理，并深入系统地分析适合中国媒体的战略管理方法，具有重要的理论与现实意义。

三、本书的思路及内容安排

战略管理理论作为西方管理学理论的重要组成部分已相对成熟和完善，目前的应用大多集中在企业。那么对于具有特殊性质的媒体组织，其战略管理模式和一般企业有什么不同？如何建立媒体管理的战略观点，进行战略层次的管理？媒体战略管理的过程、方法是怎样的？应立足于哪些重要环节？如何实施战略管理的目标战略、市场战略、品牌战略、整合战略及国际化战略？怎样保证所选择的战略能有效执行？对上述这些问题的解决正是本书要研究的主要内容。

近些年来，伴随着我国媒体环境的变化，对传媒领域研究的热点也聚焦在媒体经营行为和生存发展的探讨上，并分流为不同的研究取向。一种是从传播学、新闻学的角度进行研究，另一种是从经济学、管理学的角度进行研究。前者将媒体纳入社会公共管理体系，研究大众传播和社会政治变革的互动关系，即社会（包括政治制度、经济体制、文化价值观、社会结构）和社会变迁对传播媒体的决定作用，以及传播媒体对于社会和社会变迁的反作用。后者将媒体纳入社会经济体系，将媒体作为特殊的商业组织，研究其经济价值产生及运营管理规律，产生了媒体经济学、媒体经营管理等分支学科。这些研究成果深入地挖掘了媒体的本质特征，并对媒体发展的各个阶段进行了剖析。本书对我国媒体战略管理的研究，也极大地受益于这些研究成果，并基于以下基本观点：

- (1) “战略回归”已经成为中国传媒产业发展的重要特征。重视战略并切实采取行动，是中国媒体组织发展的迫切需要。
- (2) 主流媒体的改革创新是整个传媒业发展的关键，其个体的发展具有示范作用，并将带动整个媒体行业的发展。
- (3) 企业战略管理理论同样可以应用于媒体组织战略管理，但由于媒体本身的独特性质而使其应用具有一定的特殊考虑。

战略管理领域的研究主要包含两个方面：战略内容和战略过程。前者旨在揭示什么因素构成或支撑了组织的战略优势，后者旨在描述组织的战略如何形成、如何实施，两者缺



一不可。战略内容指导组织实现战略发展、提升核心竞争力，但是否能够达到目标，则完全依赖战略过程的支持。而科学的战略过程也是保证战略内容符合组织发展需要的关键。所以，从整个战略管理的角度来看，战略管理绝不仅仅是战略本身，更是一整套思维方式，是将战略思想、战略规划转化为行为的一系列动态过程。

本书运用战略管理的相关理论，结合我国媒体的特点及其经营管理实践，对媒体组织如何科学规范地开展战略管理活动进行较为全面、系统地归纳和总结，既从宏观角度对媒体战略管理的理论进行系统分析和构建，又从微观角度对媒体经营管理的具体战略内容进行深入地阐述，并将理论与实际结合，在每一章里还辅有相应的案例分析。本书结合了几位作者的教学和研究成果，力求系统全面，逻辑清晰，理论与媒体实践紧密结合，以启迪媒体组织的战略思维，提升媒体战略管理的地位，训练媒体战略管理的理念和分析方法。本书可作为文化产业管理、传媒经济等专业的高年级本科生和研究生的教材，同时也适合从事媒体经营与管理的相关人员作为参考书。

本书的第1章、第2章由宋培义撰写；第5章和第7章由卜彦芳撰写；第6章和第8章由杨强撰写；第3章、第4章、第9章由卢佳和宋培义撰写。全书由宋培义审阅和定稿。

本书在编写过程中，参阅了大量的文献，在此，向所有被引用文献的作者表示感谢。尽管本书的作者们付出了很大的努力，但书中难免存在一些疏漏和不足之处，敬请广大读者指正。

宋培义

2010年11月于中国传媒大学

目 录

第一章 媒体战略管理概论	
第一节 战略的概念	1
一、什么是战略	1
二、媒体战略的要素	1
第二节 媒体战略管理	3
一、媒体战略管理的内涵	4
二、媒体战略管理过程	4
三、媒体战略管理与业务管理的关系	5
四、媒体战略管理与规划和计划	8
五、中国媒体组织实施战略管理的必要性	9
第三节 中国媒体战略管理的特点分析	10
一、从媒体的基本属性和盈利模式看其核心竞争力	12
二、媒体组织的战略方向相对明确	15
第四节 战略管理的主要流派及发展趋势	19
一、战略管理理论发展历程和主要流派	19
二、战略管理理论发展趋势	22
第五节 案例分析：贝塔斯曼的发展战略	23
一、抓住机遇，谋求发展	23
二、中国图书市场的失败教训	25
三、新媒体背景下的战略转型	26
第二章 媒体战略管理的环境分析	28
第一节 媒体外部环境分析	28
一、一般环境分析	29
二、行业环境分析	34
第二节 媒体内部条件分析	42
一、价值链分析	42
二、媒体资源理论	45
第三节 案例分析：中国电视剧产业环境分析与发展策略	50

一、外部环境分析	50
二、内部条件分析	53
三、发展策略	55
第三章 媒体战略管理的目标制定	
第一节 愿景和使命	
一、愿景和使命的含义	59
二、构建愿景和使命宣言的意义	60
三、如何构建媒体组织的愿景和使命宣言	61
第二节 制定媒体战略目标	66
一、媒体战略目标的影响因素	66
二、媒体战略目标的构成	68
三、媒体战略目标制定的原则	70
四、媒体战略目标制定的过程	71
五、媒体战略目标的制定技术	73
第三节 案例分析：新闻集团的战略目标及发展历程	74
一、打造全球卫星帝国的梦想	74
二、对商业利润无止境的追求	76
三、新闻集团经营困局下的数字化战略	76
四、果敢、务实的领导风格	78
第四章 媒体战略的选择	80
第一节 战略选择的过程及内容	80
第二节 战略选择的相关要素	83
一、影响媒体组织战略选择的因素	83
二、媒体战略选择的标准	87
第三节 战略选择的方法和工具	90
一、SWOT 分析法	90
二、战略地位和行动评估矩阵	94

目 录

三、波士顿矩阵	97
四、通用矩阵	101
第四节 案例分析：CNN 的战略选择	103
一、创建之初：差异化战略	103
二、面对竞争：降低成本，新闻娱乐化	104
三、经营管理：独具特色的三大战略	105
四、困境与选择	105
第五章 媒体战略管理的市场战略	107
第一节 媒体市场进入战略	107
一、媒体市场的总体格局	107
二、媒体目标市场战略空间	110
三、进入目标市场的营销战略	113
四、进入目标市场的地域战略	115
五、进入目标市场的时间战略	118
第二节 媒体市场定位战略	119
一、媒体市场定位的含义	119
二、媒体业务定位战略	121
三、媒体产品定位战略	122
四、媒体形象定位战略	123
第三节 媒体市场竞争战略	124
一、媒体市场竞争结构	124
二、媒体市场竞争的战略焦点	125
三、媒体市场竞争的战略模式	126
四、媒体地位竞争战略	128
五、媒体核心竞争力的打造	130
第四节 媒体市场发展战略	132
一、媒体成长战略	132
二、媒体投资发展战略	134

目 录

三、媒体退出市场战略	137
第五节 案例分析：维亚康姆的中国市场战略	137
一、良好的公关	138
二、内容为王	138
三、本土化运作	139
第六章 媒体战略管理的品牌战略	140
第一节 品牌的内涵与核心价值	141
一、品牌的起源与发展	141
二、品牌的内涵	141
三、品牌的核心价值	143
四、品牌管理的历程	145
第二节 品牌战略决策的依据	145
一、品牌战略的两个基础性概念	146
二、差别化与附加值产生作用的机制	147
三、品牌战略与品牌属性的敏感程度	148
四、制定品牌战略的相关原则	149
第三节 媒体品牌战略的决策	150
一、媒体产业的经济本质	150
二、媒体产品类别对品牌敏感度的判定	153
三、媒体品牌的构成要素	157
四、媒体品牌战略的特点	163
第四节 媒体品牌战略的构建	167
一、品牌的精确定位	167
二、通过定位指导媒体品牌的设计	169
三、媒体品牌的管理	170
四、媒体品牌的推广和延伸	172
五、品牌战略是媒体影响力缔造的关键保障	174
第五节 案例分析：凤凰卫视的品牌战略	175

第七章 媒体战略管理的整合战略	
第一节 媒体整合的战略动因	178
一、媒体整合的概念	178
二、媒体整合现象	178
三、媒体整合的战略动因	179
第二节 媒体整合的战略方向	181
一、我国媒体整合的困境	181
二、媒体整合的战略方向	183
三、媒体整合后的发展战略模式	183
四、媒体整合的价值模式	183
第三节 媒体整合的内容战略	186
一、媒体发展战略整合	186
二、媒体业务整合	187
三、媒体资产整合	188
四、媒体资源整合	188
五、媒体组织整合	189
第四节 媒体整合的战略力量	190
一、行政力量	190
二、市场力量	191
三、两种力量的博弈	193
第五节 我国媒体整合的策略设计	194
一、我国媒体整合中需要注意的问题	194
二、媒体整合的策略设计	195
第六节 案例分析	197
一、南方报业传媒集团的资源整合	197
二、美国在线—时代华纳的整合困境	198
第八章 媒体的全球化战略	200
第一节 全球化的机制	201

一、媒体全球化抹去文化的疆界	201
二、全球化强化了强势媒体的优势	204
三、媒体技术提供了开放的竞争平台	205
四、全球化缩小了媒体在技术和产业模式上的差异	205
第二节 全球化战略的核心	208
一、媒体的责任	208
二、全球化的视野	210
三、全球化战略的实施路径	211
第三节 媒体全球化竞争的环境分析	214
一、区域化生存与全球化竞争	214
二、全球化媒体市场的特点	215
第四节 全球化战略的构建	219
一、国际经营的优势和劣势	219
二、媒体国际经营的条件和目标市场的选择	221
三、国际化经营的模式	225
四、国际化经营的基础建设	229
第五节 案例分析：BBC 如何应对全球化	232
一、曾经辉煌的公营媒体	232
二、政府推动，进军全球	233
三、本土公营，海外商业	234
四、网络时代的 BBC	237
第九章 媒体战略管理的战略执行	239
第一节 战略执行的过程及内容	239
一、战略执行规划	241
二、战略行动	244
三、评估控制	245
第二节 影响战略执行的主要因素	246
一、影响媒体战略执行的硬件要素分析	247

二、影响媒体战略执行的软件要素分析	248
三、软硬件结合：组织文化应与结构、制度并重	250
第三节 战略执行能力的构建	252
一、设计灵活的组织结构	253
二、建立并完善配套制度规范	256
三、发挥组织文化的凝聚力量	261
第四节 案例分析：凤凰卫视的组织文化力量	265
一、凤凰的组织文化内涵	265
二、凤凰组织文化对战略发展的支持作用	266
参考文献	268

第一章

媒体战略管理概论

第一节 战略的概念

一、什么是战略

“战略”一词来源于希腊语 Strategos，其含义是将军指挥作战的艺术。战略最初多应用于军事领域，许多著名的军事家都对战略一词有过精辟的解释。德国著名军事家克劳塞维茨在其理论著作《战争论》中指出：“战略是为了达到战争的目的而对战斗的运用。”中国古代著名的军事家孙武在其著作《孙子兵法》中，就蕴涵着丰富的战略思想，至今仍广泛流传。毛泽东同志在《中国革命战争的战略问题》中指出：“战略问题是研究战争全局的规律性的东西。”纵观历史，尽管不同的军事家或战略家对战略这一概念的表述不尽相同，但主要含义是指“对战争全局的筹划和谋略”。近代以来，战略逐渐从军事学延伸到政治、经济、科技及社会领域。随着应用领域的拓展，战略的含义也变得越来越广。一般来说，战略是泛指重大的、带有全局性的谋划。

将战略的概念引入到企业管理大约始于 20 世纪中期，特别是自从 1965 年美国的安索夫 (H. I. Ansoff) 发表了《企业战略论》以来，企业战略一词获得了越来越广泛的应用。经过 20 世纪 60 年代初到 90 年代末的发展，企业战略逐渐形成了较为完整的理论体系。实际上，企业战略并不是一个简单的概念，它可以从多个不同的角度加以描述。总结在这一领域的重要研究成果，可以看到企业战略的主要论点如下：

- (1) 战略是决定一个企业基本和长期的目标和目的，并为实现那些目标采取一系列必要的行动和资源配置。(Chandler, 1962)
- (2) 战略是指组织基本使命、目标的形成，实现使命、目标的政策和程序以及保证战略实施以达到组织目标的方法。(Steiner and Miner, 1977)



(3) 战略是企业在资源、技术、风险、环境和目的之间取得平衡的过程，它分为总体战略、经营战略和职能战略三个层次。(H. Schendel, 1979)

(4) 战略是将企业的主要目标、政策和行动顺序综合成为一个紧密结合的整体模式和计划。一项制定得好的战略能有助于调度和分配企业的资源，使企业能根据其内部的相对能力、预期的环境变化以及竞争对手的行动，采取一个独特而可行的姿态。(Quinn, 1980)

(5) 战略是为了保证企业基本目标的实现而设计的统一、全面和整合性的计划。(Glueck, 1980)

(6) 战略是一系列行动或决策的模式。(Mintzberg and McHugh, 1985)

(7) 战略可以从五个不同的侧面来理解：战略是一种计划；战略是一种计谋；战略是一种模式；战略是一种定位；战略是一种观念。计划：行动的明确预定方向；计谋：战胜竞争对手的手段；模式：无意中出现的随时间而形成的行动模式；定位：企业与竞争环境联系的方式；观念：企业特别是高层管理者看待自身和周围世界的方式。（明茨伯格, 2002）

战略思想对企业的发展起着重要的作用。同样，战略思想也完全可以应用于媒体组织，并对媒体的经营管理产生决定性的意义。因为媒体的长期目标和战略的选择确定了媒体的发展方向，规定了媒体经营管理机制的建立以及媒体资源的配置和使用。离开了战略目标的经营管理就如同失去了灵魂的躯壳，就会缺乏长远的发展计划，就会盲目投资和扩张、追求短期利益，结果必然导致低效、浪费等行为的发生。

借鉴企业管理的战略思想，这里归纳出媒体战略的概念及要点如下：

(1) 媒体战略就是媒体组织的谋划和决策；

(2) 战略谋划的主体是媒体组织，这里的“组织”是指由人们组成的、具有共同的明确目标和系统性结构的实体，这个实体可以是一个媒体集团、一个媒体公司、一个电台或电视台、一个报社、一个出版社等；

(3) 谋划的目的是媒体组织为适应未来环境的变化，寻求持续与稳定的发展；

(4) 谋划的核心是具有全局性、长远性和纲领性的重大问题。

媒体战略是媒体组织最重要也是最高层次的谋划和决策，媒体组织内部各个部门的发展规划、宣传发行、经营行为和资本运作等均应服从媒体组织的发展战略，职能部门应围绕其开展具体管理工作，因此，媒体组织的战略应具有全局性和权威性；同时媒体组织的发展战略是对媒体组织在未来较长时期生存和发展的全盘筹划，要具有前瞻性和长远性；作为对媒体组织长远目标、发展方向的规定，战略设定的是媒体组织的行动方针和基本步骤，因而还要具有纲领性和原则性；媒体组织的发展战略是在充分调研和论证基础上制定