



Journalism & Communication

国家社科基金项目“基于有效竞争理论的中国传媒规制绩效实证研究”
(编号15BXW022) 成果

Empirical Study on Effectiveness of Chinese Media Industry Regulation

中国传媒规制绩效实证研究 ——基于有效竞争理论视角

易旭明 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

序言 务实与创新兼备的《中国传媒规制绩效实证
Preface 研究——基于有效竞争理论视角》

放在我面前的这部新作《中国传媒规制绩效实证研究——基于有效竞争理论视角》，他的作者是复旦大学新闻传播学博士后流动站的研究人员易旭明博士。他驻站研究期间，每每见到他，总见他有什么讨论不完的问题：看了什么书，书上有什么不明白的地方；开了一个会，听到了有新意的观点；正在撰写一篇文章，请问您对其中的一个问题怎么看……很少见到如此痴迷于学术、沉浸在学术海洋里的年轻学者。每每交谈之后，觉得对自己也是一种鞭策和推动。

这部关于传媒规制绩效研究的新作，是易旭明在流动站勤奋攀登的印证，是他出站后潜心攻关国家社科基金项目并取得成果的展示。

易旭明的研究工作特点在这部新作中有充分的体现。第一，务实；第二，创新。他对中国传媒规制的研究，立足于产业组织经济学的大框架，运用实证研究的方法，从市场结构、市场行为、规模经济、传媒产出四个方面的绩效切入，把有中国特色的传媒体系全方位、系统地进行了深度观察。在数以万计的中国传媒中，又以规制考察为经纬，从传统媒体和新兴媒体两大部分，

进行全类型、大规模的数据解读，从中得出言之有据、持之有理的结论与观点。这种务实的研究，要下功夫，占时间，费精力。坚持几年，贯彻始终，是难能可贵的。

易旭明是一位追求新知识、新理论、新方法、新成果的学者。阅读这部新作可以看出，他有不少新的探索、新的发现、新的结论和新的见解。中国是个讲规矩、守纪律、按程序办事的国家，但由于传媒是个特殊的产业，特殊的部门，它的强烈的意识形态属性和党与政府严格控制的工具功能，建构科学的规制和研制绩效考核评估指标体系不是一件容易的工作。作为一个主要对广电传媒比较熟悉，而对纸媒和互联网媒体相对不是很熟悉的研究工作者，要全面把握这种种媒体的功能使命和掌握各类媒体的规制特征，提出合乎规律又合乎党政组织的规矩的理论观点和指标体系，要有足够的创新精神、创新能力和创新智慧。有了这些，他的研究成果才可能具有可用性和指导性。

易旭明的这部新作重要的关键词是规制、绩效、竞争、产出、集中度和融合发展。要把这六大块全部吃透弄清、精准把握是不容易的。好在已经走出了第一步，而且还算很年轻的一个学者，期待易旭明在这部新作出版的基础上，设计新的研究思路，安排进一步深化研究的计划，不断有新的思考、新的探索、新的成果。我们大家都热情地期待着。

童 兵

（复旦大学文科资深教授，新闻学院博导、学术委员会主任）

2020年春于复旦大学新闻学院

前言

Preface

当下，中国传媒经济研究在理论和实践层面都面临重大挑战。在理论层面，中国传媒市场结构和传媒规制作为传媒经济研究的基础领域，虽然已有不少有价值的理论介绍、比较研究和具体问题的研究，但是对存在特定政策目标的中国传媒规制绩效评价理论体系的建构很不完善，更缺乏较大规模的系统实证研究和基于实证推导的中国传媒产业理论模型；在实践层面，各种互联网媒体无缝深度渗入各个生活、工作场景中，承担着舆论导向、文化引领功能，同时推动文化产业发展，而传统主流媒体的传播影响力和市场竞争力却持续下滑，从渠道到内容面临被边缘化危机，这种危机常常被归结为体制问题或者规制问题。

基于经典经济理论和发达国家实践经验，固然可以推导出许多对中国传媒发展和规制创新有价值的结论和措施。但是中国传媒政策目标和发达国家差异如此之大，仅基于理论和他国经验直接得出的有关传媒规制创新和发展的政策建议往往很难实施。比如说迅速实行传媒私有化、彻底放松市场竞争与整合等政策，虽然在许多国家得以施行，但这些政策显然不适合中国传媒。当

然，我们不能否认经济学的许多基本原则，不能否认“有效竞争”作为提高经济效率、驱动产业发展的基本经济规律。所以，本书尝试基于经济学理论，基于中国传媒公共产品和传媒商品高效生产的政策目标，来建构科学系统的规制绩效评价体系和理论模型并进行实证分析，最终以相关研究结论为基础提出优化中国传媒规制的政策建议。

本书提出的中国传媒规制绩效评价标准包括传媒市场结构、市场行为、规模经济和传媒产出四个一级指标，其中前三者是生产过程指标，后者是多种要素决定的最终产出指标，包括传媒公共产品和传媒商品的产出。市场结构指标主要包括市场集中度、进入退出壁垒；市场经营行为指标主要包括市场定价、研发投入、并购重组、市场营销和非生产性费用支出等行为；传媒产出指标包括传媒公共产品产出、传媒商品产出等；规模经济指标包括传媒机构生产和收入指标方面的规模水平，它具有多重经济含义，既是传媒市场结构的重要因素，也是评价传媒产出绩效的常用重要指标。

本书进一步细化了这些规制绩效评价指标，尽可能在比较权威的信息源搜集了大量的数据来量化评价这些规制绩效标准，并剖析改革开放以来传媒市场集中度变迁拐点背后的传媒规制政策重大调整，在国外传媒市场结构经典模型基础上根据中国实践进一步完善了中国传媒市场结构要素关系模型，完成了对中国传媒市场结构的基本特征、历史变迁、理论模型研究，初步解决了中国传媒经济研究的一个基础性问题。本书也在系统分析传媒产业客观数据与业内人士问卷调查所得主观数据的基础上，从产品定价、研发创新、营销公关、并购整合、行政支出等方面，较准确地实证研究了中国报纸、电视这两种国有“传统媒体”和互联网媒体机构的经营行为特征。本书还对中国传媒规模效应水平、总体产出以及传媒公共产品、传媒商品产出进行了较为系统的实证统计分析，概括了中国传媒规模绩效的特征与影响。

本书共六章：第一章介绍研究问题与思路，梳理传媒规制相关理论、历史和中国传媒规制政策目标变迁，在此基础上提出了中国传媒规制绩效的评价体系；第二章实证研究了中国报纸、电视和互联网媒体的市场结构特征及其市场集中度的历史变迁规律和政策动因，提出了中国传媒行政壁垒和规模经济壁垒对传媒市场集中度的影响模型；第三章基于客观产业数

据分析和业内人士问卷调查，实证研究中国报纸、电视和互联网媒体机构的市场经营行为特征及其差异；第四章比较研究了中外传媒机构、中国传统媒体和互联网媒体机构的生产和收入方面的规模水平，分析了中国传媒机构的规模经济特征；第五章概述了改革开放以来中国报纸、电视和互联网媒体的总产出水平，实证分析了这三个传媒子行业的传媒公共产品和传媒商品产出，还着重分析了不同产权传媒机构在传媒公共产品和传媒商品产出的差异。最后总结了全书实证研究结果，归纳了中国传媒规制的重要现实特征和理论模型，并基于此提出了优化传媒规制的“融合规制”政策建议。

目录

Contents

1	第一章 中国传媒规制绩效研究的理论基础与模型建构
1	第一节 中国传媒规制研究的问题与思路
20	第二节 传媒规制理论与历史
42	第三节 中国传媒规制变迁及其政策目标
54	第四节 中国传媒规制绩效模型建构
64	第二章 放松规制历程中的中国传媒市场结构绩效
67	第一节 报业市场结构绩效及其演化
79	第二节 电视媒体市场结构绩效及其演化
106	第三节 互联网媒体市场结构绩效及其演化
142	第四节 中国传媒市场结构模型建构与优化
151	第三章 “双轨”体制下的中国传媒市场行为绩效
156	第一节 报纸媒体市场经营行为
176	第二节 电视媒体市场经营行为
205	第三节 互联网媒体市场经营行为
226	第四节 中国传媒市场行为、结构与市场竞争活力评价

231	第四章 比较视角下的中国传媒规模经济绩效
232	第一节 传媒产业规模经济概述
244	第二节 中国报纸媒体规模
255	第三节 中国电视媒体规模
273	第四节 中国互联网媒体规模绩效及其媒体融合 启示
288	第五章 中国传媒产出绩效及其规制归因
289	第一节 中国报纸媒体产出
301	第二节 中国电视媒体产出
320	第三节 中国互联网媒体产出
334	第四节 中国传媒产出与传媒规制
358	第六章 结论
373	参考文献
381	索引
385	后记

第一章

中国传媒规制绩效研究的 理论基础与模型建构

党的十八届中央委员会第三次全体会议研究了全面深化改革的若干重大问题，作出如下决定。……健全坚持正确舆论导向的体制机制。……整合新闻媒体资源，推动传统媒体和新兴媒体融合发展。……完善文化市场准入和退出机制，鼓励各类市场主体公平竞争、优胜劣汰，促进文化资源在全国范围内流动。……推动文化企业跨地区、跨行业、跨所有制兼并重组，提高文化产业规模化、集约化、专业化水平。

——《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

让我们像鹰一样从更高的视野来开始阅读本书（《产业组织》）吧，我们将发现：没有哪一个经济领域如产业组织这样激动人心了。产业组织理论的目的就是让我们理解一个经济中各产业的结构和行为。……这些（公共政策）问题也就由产业组织理论来解决。^①

——乔治·J. 施蒂格勒

第一节 中国传媒规制研究的问题与思路

当中国 1 894 种报纸、2 534 座广播电视播出机构、10 232 家获得《广

^① 乔治·J. 施蒂格勒. 产业组织 [M]. 王永钦, 薛锋, 译. 上海: 上海三联书店, 2006: 1.

播电视节目制作经营许可证》的制作机构、482万个网站在2016年生产出的海量传媒产品在人们生活工作中传播流通时，当这一年中国传媒产值大幅增长了19.1%从而达到1.6万亿元的总规模时；当2017年中国数字经济规模增长至27.2万亿元；当2018年中国网民规模增长达到8.29亿、在线政务服务用户规模增长至3.94亿、传媒产业总产值突破2万亿元^①，我们不难意识到传媒产业对社会运行和经济发展有多么重大的影响。

传媒是现代社会公众获取信息、认知社会以及日常生活所需的基本工具，是现代国民经济重要支柱产业之一，是国家政治体制良好运行的保障。

因为这种重大影响的存在，为了实现特定的社会公共目标，世界各国的政府部门和其他公共机构都针对传媒机构制定了相应的行为规范和产品规范，数量巨大的传媒机构都是在一定制度框架内进行内容生产和传播的。一定意义上说，传播政策的产生体现了政府的国家利益诉求和工商企业运作之间的互动，“双方都期望通过特权、规定以及约束来实现互利”^②。政府往往通过合理的传媒规制来约束传媒企业可能损害公共利益的行为，并通过实施特定的传媒规制政策来实现更广泛的政策目标和公共利益；传媒企业也可能在不同的规制环境下采取相应的经营行为，以实现自身的盈利目标和社会责任等其他目标。因为制度是如此重要，“制度界定并限制了人们的选择集合”^③，甚至可以说制度变迁是理解历史变迁的关键，所以在传媒技术革命和国际环境、国内政策目标持续变迁的背景下，我们需要更加科学地评价传媒规制作用于整个传媒行业所产生的结果（或者说系统绩效）。传媒规制创新的方向也需要基于系统的政策目标和各种传媒技术条件来深入研究。

传媒的组织形式基本属于“结构”问题，而“行为”则意味着媒介“表

① 数据来源：2016年全国新闻出版业基本情况 [EB/OL]. <http://www.sapprft.gov.cn/sapprft/govpublic/6677/1633.shtml>. [2018-06-06]；地级以上广播电视播出机构及频道频率名录 [EB/OL]. http://www.chinasarft.gov.cn/art/2017/1/23/art_69_32462.html. [2018-06-06]；县级广播电视播出机构名录 [EB/OL]. http://www.sarft.gov.cn/art/2017/4/17/art_69_32923.html. [2018-06-06]；崔保国. 中国传媒产业发展报告（2017）[R]. 北京：社会科学文献出版社，2017；崔保国. 中国传媒产业发展报告（2019）[R]. 北京：社会科学文献出版社，2019；中国互联网络信息中心. 第43次中国互联网络发展状况统计报告 [EB/OL]. <http://www.cnnic.net.cn/hlwfzj/>. [2019-02-28].

② 简·冯·库伦伯格，丹尼斯·麦奎尔. 媒体政策范式的转型：论一个新的传播政策范式 [C] // 金冠军，郑涵，孙绍谊. 国际传媒政策新视野. 上海：上海三联书店，2005：15-37.

③ 道格拉斯·C. 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 杭行，译. 上海：致格出版社，2008：4.

现”，也就是传媒如何去实践其被选定或指定的任务^①；传媒规制则在很大程度上形塑了传媒组织机构的复杂存在及其生产行为。规制（regulation）是产业经济学中的一个重要概念，有着系统的理论内涵，其内容包括经济规制和社会规制两方面；传媒规制（media regulation）也是国际传媒学术界和管理机构常用的相关概念，尤其是在讨论传媒产业放松规制及其与民主表达之间关系的时候。^② 本书在考虑传媒综合社会功能和经济属性的前提下，侧重研究我国传媒经济规制在传媒产业方面呈现的绩效及其改革效果。

一、研究背景

中国传媒业曾经被称作“最后的暴利行业”，但近年来却面临着经济低效、影响力下降的双重挑战。所谓的“暴利”传媒现在则被称为“传统媒体”，它之所以过去能够获得高利润，主要是因为它几乎是最后的行政垄断行业，在有限的市场供给下同时依托国民经济快速发展的机遇，当时的媒体拥有旺盛的广告需求和内容需求。加之传统媒体作为党的喉舌承担了宣传导向功能，因此官方经常评价传统媒体取得了社会效益和经济效益“双赢”。然而，如今市场和技术的冲击来得如此之猛，各种媒体分化如此之大，传统媒体纷纷进入经营困难乃至“断崖式下滑”时期，受众传媒使用频率和传播影响力也在逐步下降。2015年，曾被称为“第一媒体”的电视广告收入被互联网广告超越、被游戏收入超越，互联网广告收入同比增长35.3%，游戏市场销售收入同比增长22.9%，网络视频广告收入增长63.19%，而电视广告同比增幅为-10.31%，报社广告也在前几年持续下滑的基础上再次下降0.11%。^③ 业已形成的庞大的传统媒体行业，经济生存上面临巨大危机。广告收入流向一定程度也显示了受众注意力的流向，电视等传统媒体受关注度持续下降，而网络新媒体关注度则快速提升。2015年中国网民每周上网时间26.2小时，比上一年增加了0.1小时，与2012年相比则增加了5.7小时，增幅达27.8%；与此同时，2015年我国

^① 丹尼斯·麦奎尔. 麦奎尔大众传播理论 [M]. 崔保国, 李琨, 译. 北京: 清华大学出版社, 2006: 119.

^② 传媒理论研究或传媒实践中, 与传媒规制相关的常用概念还有传媒体制 (media system)、传媒政策 (media policy)、传媒制度 (media institution) 等, 本书在表述中会根据文中语境适当替换。

^③ 数据来源: 崔保国. 2016 中国传媒产业发展报告 [R]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016.

观众平均每周收看电视的时间却只有 18.2 小时，同比下降 3.1%，比 2012 年则下降 7.69%。报业更是延续了多年“断崖式下滑”的势头，2015 年报纸零售总量同比下降 41.14%。^① 如果传统媒体收入和受众注意力双重流失，其社会效益和经济效益的实现显然都要大打折扣。

中国互联网媒体经济成就大、社会应用广、发展速度快，这已经是举目可见、触手可及的事实，国际权威互联网报告甚至认为“中国已经成为互联网领袖”^②。中国互联网媒体市场化程度高，市场竞争中产生了许多经济效率较高的互联网企业和丰富的互联网传媒产品。风起云涌的国际互联网市场竞争环境以及国家信息安全战略需要，也要求中国互联网媒体进一步提高技术创新、内容创新和经营创新能力，尤其是国有互联网媒体运营效率亟待提高。另外，从社会效益来看，互联网媒体上也存在许多违背道德伦理乃至违法内容的传播，政府和社会对互联网媒体承担主流意识形态和主流文化传播的功能也有更高的要求。

我国传统媒体当前的困境意味着传统媒体时代下的传媒行政垄断体制也面临前所未有的挑战；互联网媒体相对较高的经济效率意味着它对传统媒体制度创新有积极的启示；社会对互联网传播内容和社会效益更高的期待，则意味着我国对互联网的功能定位认知将持续深化，未来的互联网规制方法也将持续创新。中国“传统媒体”和互联网媒体在功能定位、经济效益、社会影响等方面出现的二元分化和融合趋势，以及相应的规制创新驱动动力，既是一个传媒研究领域的学术问题，也是国家整体发展、深化改革乃至民族伟大复兴的战略问题。2014 年通常称为我国“媒体融合”元年，中央全面深化改革领导小组第四次会议审议通过了《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》，这意味着媒体融合已经成为国家战略层面深化改革的一项重大任务。2019 年 1 月中共中央政治局第一次集体学习就集体调研《人民日报》新媒体机构，再次聚焦媒体融合发展的重大主题。

中国的媒体融合不仅仅是媒体产品和机构的融合，其深层更是各个细分传媒领域中传媒功能和体制的融合与创新，因此中国媒体融合也是推动传媒体制和政策融合的重大决策。传统媒体和互联网媒体经营和传播的差

^① 数据来源：徐立军. 中国电视收视年鉴 2016 [R]. 北京：中国传媒大学出版社，2016：19；崔保国. 2016 中国传媒产业发展报告 [R]. 北京：社会科学文献出版社，2016.

^② 玛丽·米克尔. 2016 互联网趋势报告 [EB/OL]. <http://mt.sohu.com/20160605/n453011915.shtml>. [2019-07-10].

异,其表层原因是技术上的差异,进一步可以发现是传播内容、风格的差异,更深层的是经营主体及其经营行为的差异、市场竞争格局的差异,乃至传播理念的差异。其实,这几个层次差异的产生,从根本上说都与管理政策、体制有关。因为在传统媒体领域中,具有传媒内容把关作用的媒体渠道环节几乎完全由国有媒体控制;而互联网媒体领域中,经营主体虽然多种多样,但是目前在传播市场上取得经济优势和传播优势的绝大部分是民营媒体。当下,传播内容的生产者空前拓展,海量的、不同规模的生产者都在生产各种传媒产品,包括不计其数的自媒体。国有媒体与民营媒体、个人自媒体的经营行为特征及经济效率有显著差异,政府对其管理要求与目标显然也不同。

各界对中国传媒制度的研究由来已久,对传统媒体表层弊端和深层矛盾的分析从未停止。即使在传统媒体的黄金时代,我国业界、学界以及政府管理机构在看到传媒业成就的同时也认识到我国传媒远未“做大做强”,传播社会效益有待提高。对传统媒体体制弊端的反思和谨慎的改革探索从未停止。就我国传媒经济效率来看,这种反思的核心主要体现在以下三方面:① 传媒机构市场经营主体地位不明确导致激励约束低效、经营行为低效;② 按地域、按行业对传媒市场人为切割导致低效;③ 行政垄断严重、竞争活力缺乏、行政干预过多、行政配置资源特征依然显著。其他很多弊端也与这三个方面相关,相应的改革理论探索和实践也多针对这三方面弊端展开,本书的“研究现状”概述中将对此做更为详细的梳理和评议。

应该说,各界对传媒体制的弊端分析已经较为充分,政府也出台了很多人多传媒体制改革的文件。改革开放以来,传媒市场化程度逐步提高。当下,互联网媒体的崛起已经影响到传统国有媒体的生存,然而传统媒体行政垄断的基本格局并未改变。在我国声势浩大的文化体制改革进程中,传媒产业作为文化产业最重要的组成部分,一直是其中影响最大却推进最慢的领域。我国传媒有着极其敏感的政治属性,传统媒体经济效率的低下尚未对传媒体制的系统性改革形成充分压力,因为“新闻媒介被理解为精神产品的生产机构,具有强大的社会影响力,属于上层建筑范畴”^①。在建设中国特色社会主义市场经济的过程中,传媒尤其是大众传媒对公共政策传播和社会稳定有重要影响,而政治稳定、社会稳定是任何一个国家经济发

① 李良荣.新闻学概论[M].上海:复旦大学出版社,2005:101.

展、转型升级必需的要素。

中国稳健的政治改革、经济改革特征，决定了传媒改革没有采取激进的大规模国有传媒产权改革——全面市场化、私有化，而是采取了“事业单位、企业化管理”，允许乃至鼓励国有媒体积极参与市场经营，兼顾传媒的社会效益和经济效益。与此同时，中国在广告、影视、出版等领域也逐步放开了市场准入，活跃了传媒市场。特别是我国的互联网媒体，自其诞生以来就采取了较为宽松的准入制度，为社会资本参与互联网经营打开了空间。如今，面向市场、在激烈竞争中发展起来的民营互联网公司、影视制作公司的传媒生产能力已经相当强大，对国有媒体机构的内容生产和市场占有构成了规模性的威胁。但是，国有广播电视、报纸媒体的行政垄断地位未变，在改革开放以来持续快速发展的宏观经济环境、局部市场化条件下还曾带来良好的经济收益，这在一定程度上固化了国有传媒机构在“事业单位、企业管理”体制下的既得利益，使其缺乏通过深化改革提高传媒产业整体经济效率的动机。然而，经济效率毕竟是生产经营的一个硬性标准，经济低效的机构在激烈的市场竞争面前必然会逐步失去市场。近年来，国有媒体亏损面正在逐步扩大，国有媒体的生存、体制改革成为不可回避的重大课题，甚至在2017年全国“两会”期间引起热议。全国政协委员、湖南电视台原台长欧阳常林介绍，一些电视台广告下滑60%以上，只有少数频道的广告有增长。^① 记者网发表了“部分电视媒体产生等政府‘包养’的腐朽思想”的调侃式批评，并且认为“目前已进入等包养的省级卫视、城市电视台、县级的电视台，正以集结方式进入排队模式”^②。这种亏损的症结还是在体制，正如中央人民广播电台原台长王求所说，现在传媒收入“断崖式下滑”，而媒体格局和规模还是传媒繁荣时候的体量，如果全靠政府财政拨款为媒体输血，不可能完全托住现在的国有传媒框架，而要形成国有媒体自身的造血机制才是解决问题的长远之道，也是真正的困难所在。人民日报副社长何崇元也认为主流媒体当前面临困境的关键是机制问题。^③ 此类观点一直都存在，但是国有媒体自改革开放以来似乎还没有出现过当下这么严峻的系统性经济危机。

① 传统媒体的生存难题怎么解？欧阳常林、王庚年、王求等共议如何扶持主流媒体 [EB/OL].http://www.sohu.com/a/156073598_211289. [2019-07-10].

② 媒体上校：有些电视台产生非常可怕的腐朽思想：等政府包养 [EB/OL].<https://wap.jzwcom.com/jzw/d6/16819.html>. [2019-07-10].

③ 传统媒体的生存难题怎么解？欧阳常林、王庚年、王求等共议如何扶持主流媒体 [EB/OL].http://www.sohu.com/a/156073598_211289. [2019-07-10].

毕竟，市场和技术渐变带来的经营困境已经把传统媒体和传统媒体体制推到了变革临界点。我国宏观经济进入中速发展的“新常态”，体制外的互联网媒体市场在经济影响力和传播影响力二十多年的量变积累中逐渐形成质变式的竞争挑战，传统媒体曾经所依赖的经济基础和垄断地位不再。面对传统媒体的困境，面对新媒体的强力竞争，许多学者强调传统媒体的转型重点在于建立稳定的体制机制，真正激发国内传统媒体按照市场规则和互联网逻辑，去构建其生存发展、产生影响力的新方式。“中国的传统媒体很大程度上是被自己打败的，不是被新媒体打败的。中国传统媒体与新媒体之争与其说是媒介之争，不如说是体制机制之争。此套不解，传统媒体的危机就不可能解。”^① 特别需要指出的是，传媒学者们不仅看到了我国传统媒体持续加剧的经营困境及其体制困境，而且还强调了传媒融合转型、体制创新时机的紧迫性，认为“传统电视转型的窗口期已经到了快要闭合的时候。我们已经错过了报纸转型，今天不能再错过电视转型，未来更不能错过广播转型”^②。

二、研究视角

面对长期以来的传媒体制经济低效困境难以突破的情形，研究我国传媒规制改革的新视角在哪里呢？我们应该正视在媒体融合时代，我国的传媒体制无法维持传统媒体时代的国有垄断的状态，应该从大局层面理解我国传媒政策目标，认识到我国传媒业不会像一般性竞争产业那样采取大规模产权改革，由此推论未来我国传媒体制改革的方向，应该是在保障传媒社会功能的前提下，通过渐进的规制创新来激发市场竞争活力、提升规模经济效应、激励传媒机构采取有效经营行为，从而逐步优化传媒产业市场结构，提高传媒产业经济效率。理论研究视角大致来说有两个视角：一是反思这种渐进性改革的合理性和局限性，进一步优化改革基本目标；二是在国家既定的规制目标方向下，对传媒规制创新决策与实施过程中遇到的传媒市场现实运行状况进行准确量化研究，并基于政策目标、学术理论来

① 尹鸿. 传统媒体的真正对手不是新媒体 [J]. 南风窗, 2017 (1).

② 喻国明. 中国出版传媒商报微信公众号 [EB/OL]. http://mp.weixin.qq.com/s?_biz=MjM5MDAxNTAyNA==&mid=2650594564&idx=2&sn=d2043d17cba636f5a6e64ced49deb962&chksm=be43365b8934bf4d8bfad53aacb23f0e9aaff0a3076dbc9eac2935f5ee8cdb66d437fba70991&mpshare=1&scene=5&srcid=0104Y5WkPgBUUpmLL2HLZDME#rd. [2019-07-10].

系统分析，进行科学决策和调控。本书属于后者。

所以，本书采用了“规制”和“传媒规制”的概念和理论来研究我国传媒体制问题，因为规制理论背后系统的产业组织经济学、传播学理论和国际惯例背景，比较适于对我国特定传媒体制下各个传媒领域复杂的问题和运行效果，以及传媒体制改革的规律和具体问题进行量化分析，甚至可以设置一定的考核指标作为传媒政策调控的参考依据，也便于与发达国家的商业媒体、公共媒体进行量化绩效比较。上文论及的我国传媒体制的三大问题不能通过简单的市场化、私有化的方式来解决，而是需要通过量化、渐进的改革调控来权衡解决。而这种量化调控方案，基本上都可以在规制理论范式中找到相应理论工具进行定性和量化分析：传媒市场切割是准入壁垒的问题，传媒竞争活力与垄断低效可以用市场结构相关理论工具进行分析，这都是典型的产业组织学研究的对象；传媒机构经营主体地位问题是产权问题与激励规制问题的结合。可以说，从产业组织、产业规制的角度研究我国传媒行业，是分析行业问题、促进体制改革和行业发展的有效路径之一。

传媒规制长期以来都是传媒政策的核心部分。世界各国的传媒经营通常比一般性竞争行业有更多的规制^①，不同国家、不同时期的传媒规制形塑了不同的传媒机构、传媒行为和传媒内容。规制通常包括经济规制和社会规制两大部分，传媒规制亦如此。市场经济条件下传媒经济规制主要是运用产权规制来促成传媒有效的市场结构，并对部分媒体采取一定经济行为规制；社会规制主要体现为传媒内容规制。各国传媒规制的政策目标，往往是既希望传媒市场繁荣、产业增长、经济高效，同时希望传媒能生产出优质的内容产品，为社会和受众提供有益的传播服务。当市场不能自动实现这两方面目标时，各国普遍采取政府规制来促进实现这些目标。

世界各国传媒规制理论绝大多数都是把公共利益作为传媒规制的最高目标的，公共利益正是传媒规制的合法性所在。但是，各国在各个时期对于公共利益的理解和实现方式存在一定差别，所以不同时期传媒规制的目标和方式会存在差别。西方发达国家的规制理论普遍把保障社会民主自由所需的信息自由传播与意见自由表达作为传媒规制的最高目标，民主自由

^① 西方发达国家广电传媒规制较为严格；对于报纸创办、言论传播规制相对较少，但是对于报业集团的兼并重组有规制；数字媒体经济规制则进一步放松，社会规制则根据各自社会目标和文化传统实行了再规制。详细内容将在第二节“传媒规制理论与历史”中介绍。

的社会价值是公共利益最重要的因素。各国传媒规制实践则非常复杂，民主自由、经济效率、消费者利益和企业利益往往是传媒规制政策制定中需要综合考虑的要素，各种传媒规制理论研究则多从应然和实然的角度，关注这些要素及其关系。我国传媒规制则更加严格而复杂，因为我国传媒承担着更复杂的政治、经济、社会、文化功能。从根本上说，我国传媒规制制定的内在逻辑是服务全体人民的公共利益，但是不同历史时期我国对公共利益的理解及其实现方式有所不同，传媒规制也在因各种政治、市场、技术环境变迁而持续变革。党的十八届三中全会以来，我国正在推进新时期的全面深化改革，改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民；经济体制改革的核心是“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，这正是中国人民最大公共利益的体现。作为承担公共政策宣传、公众意见表达和公益文教传播的传媒行业，更是一种直接关涉公共利益的“公器”，需要为全社会深化改革提供良好的舆论环境；与此同时，传媒又是现代信息社会的经济基础设施和支柱产业，需要通过市场配置资源提高自身经济效率，也为全社会提供更加丰富的传媒消费产品。从规制理论角度来看，这种以公共利益的社会目标为先、同时追求经济效率和产业发展的政策目标，是要通过改革经济规制和社会规制来实现的，从而更好地实现传媒的社会目标和经济目标。

本书重点是研究传媒经济规制，尤其是基于对各类传统媒体“分立规制”绩效的系统分析和比较，来探讨当下和未来媒体融合中的“融合规制”创新路径。近年来我国传统媒体经济效益和传播影响力迅速下滑，而互联网媒体却因不同的体制和强大的技术功能而持续迅猛发展，并且“互联网+”已然成为我国经济转型升级的国家战略，互联网媒体的传播能力和社会影响力也持续迅速提高。传统媒体与互联网媒体这两种不同的发展趋势固然与其传播技术相关，但是两者产业规模在国际同行中相对地位差异显著，这只能说明传统媒体规制与互联网媒体规制的差异对相应的媒体市场行为和产出产生了不同影响。所以，要研究我国媒体融合时代正在进行中的媒体规制创新，就需要实事求是地深入研究过去传统媒体规制和互联网媒体规制，分析不同规制下的传媒市场竞争格局和传媒机构市场行为，并发现不同历史时期特定规制及其变革带来的效果，进而根据我国新时期的规制目标，参考国际融合规制经验，来综合权衡规制创新决策。