

大陸報業經營制度改革 ——制度變遷理論的觀點

張 裕 亮

(南華大學傳播管理系助理教授)

摘 要

大陸報業經營制度從過去供給制辦報模式，到試行「事業單位、企業化管理」的經營方針。大體上，改革的路徑是沿著恢復廣告、自辦發行、增張擴版、兼辦市民報、組建報業集團以及吸收業外資本逐步邁進。本文從新制度主義的制度變遷理論，指出大陸報業經營制度改革是由一些創新集團，在評估預期收益大於所需成本後，自發地主導；至於作為報社所有者的國家，則在評估於己有利後，加以同意、承認甚至鼓勵。這使得改革的路徑依循邊際調整與利益最大化原則，從恢復廣告，逐步推進到吸收業外資本。

關鍵詞：大陸報業、制度變遷、創新集團

* * *

一、前 言

一九七八年人民日報與北京數家新聞單位，聯合向財政部要求試行「事業單位、企業化管理」的經營方針，此舉使得大陸報業能夠從過去供給制辦報模式下，辦報經費由國家財政全額撥款，生產資料由國家計畫調配，無需參與任何經濟活動，逐步走上自主經營。大體上，大陸報業經營制度改革的路徑是沿著恢復廣告、自辦發行、增張擴版、兼辦市民報、組建報業集團，以及吸收業外資本逐步邁進。

本文試圖從新制度主義的制度變遷理論，剖析大陸報業經營制度改革路徑的邏輯。本文認為大陸報業經營制度改革的啓動，基本上是由一些報業創新集團所發動，在恢復廣告、增張擴版、兼辦市民報、組建報業集團與吸收業外資本等，自下而上地扮演了催化者的角色。

同時，報業創新集團是否採行某項制度變革，是在評估此項變革潛藏外在利潤，或者擔負某些風險情況下帶頭推動，其他報社則在有利可圖下紛紛跟進。至於作為報

社所有者的國家，是在評估報社創新集團採行的制度變革對其帶來的收益大於所需成本後，從而加以同意、承認甚至鼓勵。報業創新集團採行的每項制度變革，事實上都是在獲得國家的同意後，從而取得重大的進展。

值得注意的是，報業經營制度變革的路徑在依循邊際調整的原則下，往往是推行到邊際成本與邊際收益相等那一點為止。在此種情形下，可以看見大陸報業寧可在檯面下廣泛吸收業外與境外資本，卻無意突破既有制度，要求開放業外與境外資本，目的就是在享受現行壟斷行業下帶來的可觀收益。

二、制度變遷理論

近年來，西方學界在中國研究典範上，新制度主義（Neo-Institutionalism）以其豐富的解釋力受到廣泛矚目。新制度主義的開山之作，可追溯到美國芝加哥大學教授寇斯（Ronald H. Coase）於一九三七年發表的「企業的性質」（The nature of the firm），以及在一九六〇年問世的「社會成本問題」（The problem of social cost）^①。至於諾斯（Douglass North）則是使用新制度經濟研究方法解釋經濟制度變遷的過程。諾斯的論點認為，如果制度是存在零交易成本的架構中，則歷史就無足輕重；在制度變遷的過程中會產生所謂「路徑依賴」（path dependence），也就是小事件的結果和機運環境能決定結局，結局一旦出現會導致一條特定的路徑，同時一種解決結果一旦達成就無法撤出，產生「鎖進」（lock-in）的效果^②。

大體上，制度變遷理論包含了以下特質^③：

（一）制度變遷的誘因：諾斯認為制度變遷的誘致因素是創新集團期望獲取最大的潛在利潤，也就是說既有的制度安排（institutional arrangement）中存在著外部利潤（收益）。這些外部利潤是由於市場規模的擴大，生產技術的發展或人們對既定制度安排下的成本和收益比的看法有了改變引起的。外部利潤的存在顯示目前社會資源的

註① 王躍生，新制度主義（台北：揚智文化公司，民國八十六年十一月），頁三～四。

註② Douglass North 著，劉瑞華譯，制度、制度變遷與經濟成就（*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*）（台北：時報出版社，民國八十三年十一月），頁一一一～一二四。

註③ Douglass North 著，劉瑞華譯，前引書，頁一一一～一二四；D. Douglass and L. Davis, *Institutional Change and American Economic Growth: A Step toward a Theory of Institutional Innovation* (New York: Cambridge University Press, 1971), pp. 10~11, 39~40；王躍生，前引書，頁六九～九五；吳敬璠，經濟學與中國經濟改革（上海：上海人民出版社，一九九五年六月），頁一二。有關「帕累托最適」（Pareto optimum）是經濟學中常用的一個概念，新制度經濟學引進此一概念，用以界定「帕累托改進」（Pareto improvement）和「非帕累托改進」（Non-Pareto improvement）。在制度創新過程，如果至少使一個人的福利得到改善而沒有任何一個人的福利受到損害，此一制度創新過程帶來的就是福利的「帕累托改進」。相反地，如果有人在制度變遷中獲益，有人受損，無論受益或受損的大小，這種制度創新帶來的福利改善就是「非帕累托改進」。一項制度安排的創新，如果帶來的「帕累托改進」，則這一制度創新過程就容易順利實施；反之，如果是「非帕累托改進」，制度創新的困難就要大得多。

配置還未達到「帕累托最適」(Pareto optimum)狀態，從而可以進行「帕累托改進」(Pareto improvement)。諾斯並認為，外部利潤並不一定必然導致制度變遷，因為制度變遷涉及到成本問題，只有通過制度創新可能獲取的潛在利潤大於獲取這種利潤而支付的成本時，制度創新才可能發生。

(二) 制度變遷的進程：在制度變遷理論中，「路徑依賴」(path dependence)是相當重要的概念。路徑依賴的概念有些類似於物理學中的「慣性」，一個國家一旦選擇了某種制度，無論這種制度是好是壞，就會沿著這一制度走下去，產生對該制度的路徑依賴。除非有重要的外生變量影響或有突發性重大事件，一個社會要脫離它已經選擇好的既定制度是不容易的。如同諾斯所說的，「人們過去所做的選擇決定了他們現在可能的選擇」。沿著既定的路徑，經濟或制度的變遷可能進入良性循環軌道，迅速優化，也可能順著原來錯誤的路徑往下滑。路徑依賴的機制甚至可能使制度被「鎖定」(lock-in)在某種無效率的狀態。一旦進入鎖定狀態，要想擺脫十分困難，往往要依靠外部力量或外生變數的作用。

(三) 誘致性制度變遷(induced institutional change)：指的是現行制度安排的變更或提倡，或者新制度安排的創造，是由一個人或一群人為響應獲利機會而自發倡導、組織和施行的。一旦在原有制度安排下出現了不能獲取的外在利潤，現有制度中的某些個人或集團就會考慮進行制度變遷。它們之所以有進行制度變遷的動力，完全是因為出現了有可能透過制度變遷獲得的外在利潤。此時，它們就會開始比較外在利潤和進行制度變遷預期成本的大小。如果收益明顯大於成本，它們就有把制度變遷付諸實施的動力。

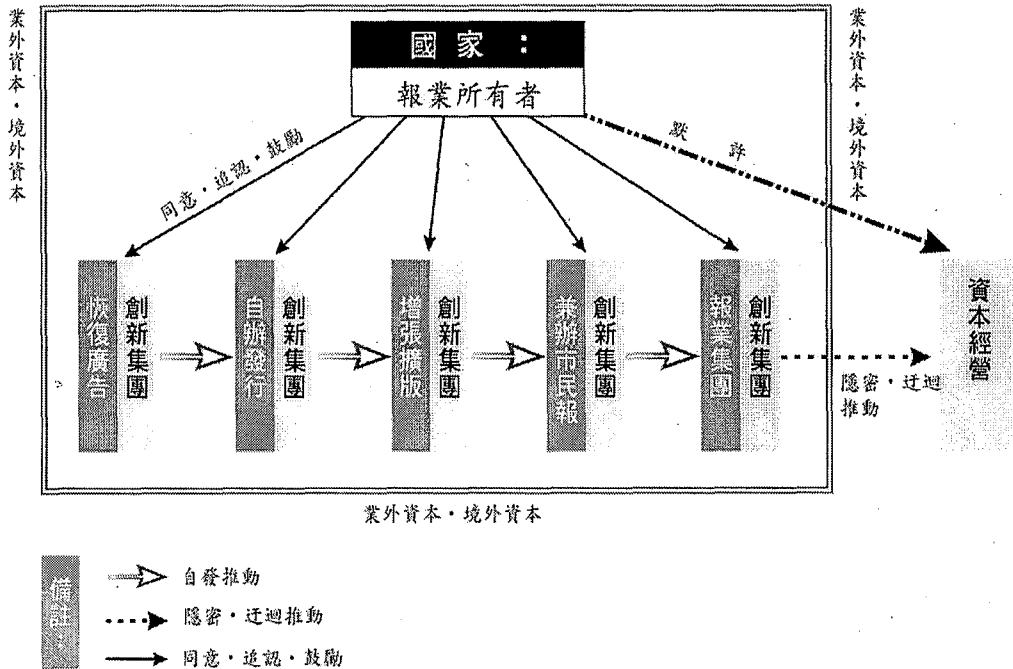
誘制性制度變遷的特點：1. 自發性和一致同意原則：人們在經濟活動或日常交易中，一旦發現了現有制度安排的不足，發現了外在利潤的存在，就會自發地嘗試進行制度變遷，用新的制度安排代替現有制度安排，以獲得外在利潤。2. 盈利性：只有當制度變遷的預期收益大於預期成本時，有關組織才會去推動制度變遷，同時對組織而言，盈利性主要體現為物質利益。3. 邊際性：誘制性制度變遷通常總是從某一制度安排的「邊際」，即不均衡最嚴重、獲利可能性最大、最易於推行和展開、成本和阻力最小的那一點開始，而且制度變遷的進程也只是推進到邊際成本與邊際收益相等那一點為止。

與此相連，誘制性制度變遷總是漸進的，它是一個自下而上、從局部到整體的緩慢推進過程。當制度不均衡出現時，人們通常是從某一項制度安排開始進行改變，逐漸擴展到與其有關的其它制度安排。僅就個別制度安排作出改變並不會使整個制度結構的特點立即發生變化，只有當一個一個漸次對舊制度各個環節做出改變並達到某一臨界點後，整個制度結構的特點才會發生變化，所以誘致性制度變遷的漸進過程類似於制度的進化過程。

制度變遷理論用來解釋大陸經濟制度改革，例如，農村改革、產權改革、國有企業制度改革等，均有其相當解釋力。由於大陸報業在實施經營管理改革上，採取了幾乎亦步亦趨仿效、移植大陸國有企業改革行為的方式，只是在時間進程上有所

滯後^④。因此如同農村改革、產權改革、國有企業改革的進程，大陸報業經營制度改革體現了同樣的邏輯。見圖一。

圖一 壟斷下的大陸報業經營制度變遷



第一、制度變遷的發動，來自創新集團自下而上地大膽突破^⑤。大陸報業經營制度變遷過程裡，在恢復廣告、自辦發行、增張擴版、兼辦市民報、組建報業集團，以至於吸收業外資本等，都可以看到一些扮演創新集團的報社，自下而上扮演了催化者的角色。

第二、制度變遷的動力，來自創新集團在比較制度變遷預期收益大於所需成本。對這些帶頭改變舊有制度的報社來說，是因為評估制度的改變潛藏外在利潤，因此在比較外在利潤和進行制度變遷預期成本的大小後，如果收益明顯大於成本，它們就有把制度變遷付諸實施的動力。對於這些扮演創新集團報社推行的措施，作為報社所有者的國家也是根據比較外在利潤和制度變遷所需成本的大小後，如果收益明顯大於成

註^④ 屠忠俊，「中國報業集團運行環境芻議」，新聞與傳播研究，第四期，民國八十六年四月，頁二四～二六。

註^⑤ 所謂「創新集團」，參見程虹、賈梅，「制度變遷階段的周期理論」，武漢大學學報，第二四〇期，一九九九年一月，頁七四～七八。作者在文中提出，制度變遷是一個由制度僵滯、制度創新和制度均衡三個階段所組成的周期。制度變遷的三個不同階段，都是由不同的利益集團所主導，在制度僵滯階段是獨佔型利益集團主導，在制度創新階段是创新型利益集團主導，在制度均衡階段是分享型利益集團主導。作者並指一九七九年中國農村改革，是以安徽鳳陽縣小崗村十八位農民自發地將土地分到戶的行為為先導，而這十八位農民就是所謂「創新集團」。

本，它們就對此一制度變遷同意、追認甚至鼓勵。在一些個別情況下，例如組建報業集團上，國家甚至扮演了創新集團的角色。

第三、制度變遷的過程，是從改革成本最低的「邊際」，逐步推進到改革成本最高的核心部門。既然創新集團是在評估預期收入大於預期成本的情況下，自主採取創新措施，因此在報業經營制度變革上，改革的路徑是依循邊際調整的原則，就是從某一制度安排的「邊際」，即不均衡最嚴重、獲利可能性最大、最易於推行和展開、成本和阻力最小的那一點開始，而且制度變遷的進程也只是推進到邊際成本與邊際收益相等那一點為止。因此在邊際調整的原則下，大陸報業經營制度改革是從改革成本較低的恢復廣告開始，逐步採取自辦發行，增張擴版，兼辦市民報，組建報業集團，一直到改革成本最高的吸收業外資本。

本文即藉由對大陸報業新聞工作人員的深度訪談^⑥，從制度變遷理論的觀點，說明何以大陸報業經營制度改革的進程，為何是從改革成本最低的恢復廣告、自辦發行、增張擴版、兼辦市民報、組建報業集團，逐步推進到吸收業外資本。

三、報業經營制度變遷邏輯 ——自下而上、邊際調整

由於長期實施供給制的辦報模式，使得報業普遍缺乏經營意識，隨著八〇年代商品經濟的發展以及社會主義市場經濟體制的建立，辦報所需的生產資料先後進入市場，計畫調配逐步失靈，國家財政又無力提供更多的資金彌補生產資料價格日益上漲形成的報社資金缺口，而報社本身限於事業單位的屬性，無法以企業化經營廣闢財源，使得報社的經濟壓力越來越大。

在此種情形下，扮演創新集團的人民日報與首都數家新聞單位，在一九七八年聯合給財政部打了個報告，要求試行「事業單位、企業化管理」的經營方針，希望通過適度的自主經營獲得一些經濟收入，以彌補政府財政補貼不足^⑦。無力為報業增加撥

註⑥ 本文在研究方法上，除了收集相關中英文文獻外，筆者過去曾於一九九七年起在媒體大陸組任職，多次赴大陸採訪，結識多位新聞工作人員，經常就大陸報業發展變革交換意見。筆者於二〇〇一年八月十四日至三十一日赴北京、上海與廣州，實地參訪當地報業現況，並與多位報社中高層主管與記者編輯深度訪談；同時於同年九月二十二日、十二月十四日以及二〇〇二年五月十一日，與人民日報輪駐台灣記者實地訪談。

本文訪談對象概況：

工作職務簡介	工作職務簡介
1. 人民日報輪駐台灣記者吳亞明	4. 復旦大學信息與傳播研究中心主任張國良
2. 財經時報編輯中心主任孫兵	5. 電子資訊時報項目經理倪國緯
3. 新民晚報副刊部主任編輯周駿	

註⑦ 唐緒軍，報業經濟與報業經營（北京：新華出版社，一九九九年三月），頁二五四；Huailin Chen & Chin-Chuan Lee, "Press Finance and Economic Reform in China," *China Review* (1998), p. 580.

款的中國財政部隨即在一九七八年批准人民日報等首都數家報紙試行企業化管理的報告，之後人們把「事業單位、企業化管理」當作一種取得權威機構認可的正式提法^⑧。

根據當時的有關政策，所謂「事業單位、企業化管理」指的是報社屬於事業單位的性質不變，但可以從事一定的經營活動，經營所得的一部分可以用以增加職工收入和提高職工的福利待遇，也可以用於改善報社的辦公條件和技術裝備。「事業單位、企業化管理」方針的實施，帶來的直接結果是報紙普遍恢復了廣告業務，個別報社開始嘗試發行方式的改革，走自辦發行的道路，並開始承攬諸如印刷、諮詢等辦報活動以外的其他經營性業務^⑨。其後，中國法律條文正式將傳播媒介定位為「第三產業」，大大提升傳媒的經營自主權。

(一) 恢復廣告

在恢復報業廣告方面，一九七九年一月二十八日，上海解放日報率先刊登了文革後大陸的第一則廣告。當時解放日報刊登廣告的直接動機，只是為了彌補春節期間沒有照例縮減版面帶來的版面空缺，並沒有意識到這一舉動的重大意義。廣告刊出之後，社會反映卻很大，衆說紛紜，褒貶不一，但主管部門一直沒有明確表態^⑩。

緊接著，一九七九年二月十日，上海文匯報也在當天的第三版下面刊載一條通欄廣告，內容是介紹上海市藥材公司經營的中藥成品。一九七九年三月二十日，工人日報在全國大報中首開先河，整版刊登了日本東京芝浦電氣株式會社的廣告。這是文革後報刊刊登的第一例整版外商廣告^⑪。

從上海解放日報首先恢復廣告後，其他報社在有利可圖下紛紛跟進，作為報社所有者的國家在比較恢復廣告帶來的外在利潤遠大於制度變遷所需成本後，終於在三個多月後，中共中央宣傳部發文肯定了報紙恢復廣告的做法。從此，廣告重回報紙版面，報業獲得了推進市場化的利器。

由於報紙、電視、廣播廣告逐漸增多，一九七九年十一月八日，中共中央宣傳部發出「關於報刊、廣播、電視台刊登和播放外國商品廣告的通知」。這是中國共產黨自建黨以來第一個直接指導廣告事業的黨的文件^⑫。

一九八二年六月，中國國家工商局制定「廣告管理暫行條例」，允許報社可以代理同行業的廣告業務，規定了報紙版面的比例。一九八七年十月國務院發佈了「廣告管理條例」，一九八八年年初新聞出版署和國家行政管理局頒發了「關於報社、期刊社、出版社開展有償服務和經營活動的暫行辦法」，將報紙廣告和多種經營納入合法的軌道^⑬。

註⑧ 屠忠俊，「論報社經營管理體制發展趨勢」，新聞大學（上海），第四十八期，一九九六年，頁一六。

註⑨ 唐緒軍，前引書，頁二五四。

註⑩ 唐緒軍，前引書，頁一一一。

註⑪ 劉家林，新編中外廣告通史（廣州：暨南大學出版社，二〇〇〇年七月），頁二〇六～二〇七。

註⑫ 劉家林，前引書，頁二〇八。

註⑬ 余淑賢，鄧小平時期新聞改革之研究（台北：政治大學新聞研究所碩士論文，民國八十六年六月），頁一〇〇。

一九九四年十月，第八屆全國人民代表大會常務委員會審議通過「中華人民共和國廣告法」，從一九九五年二月起實施。「廣告法」是規範大陸廣告活動和廣告內容的根本大法，對廣告範圍、廣告準則、廣告活動的監督管理、特殊商品廣告審查、法律責任等都作了規定^④。

從一九七九年一月二十八日，上海解放日報在無心的動機下，意外的促成報業恢復廣告，導致其他報社在有利可圖下紛紛跟進。作為報社所有者的國家在實踐過程中，認識到此項措施符合「事業單位、企業化管理」的目標，既增加了報業經營收入、減輕了國家財政負擔，又無礙於報業作為黨的政策宣傳喉舌，因此陸續制定相關廣告條例，最後終於在一九九四年十月十月通過「廣告法」。

(二) 自辦發行

一般而言，報業的發行量是廣告收入的基礎，「有效發行量」（即消費者自行訂閱的發行部分）是決定廣告收入的最重要因素。因此，在大陸報業恢復廣告刊登後，過去在計劃經濟時代「郵發合一」的發行方式，也到了改弦易轍的時刻。

從一九四九年至文革後，大陸報紙的發行只有一種形式，即「郵發合一」，也就是報紙的訂閱派報發行工作，都交由郵政部門代理，報紙訂費收入的百分之三十五左右歸郵政部門所有^⑤。

大陸報業長期來一律採取郵發合一體制，在報業經濟改革日益深化後，來自郵局的約束甚至已使報社難以忍受。首先是報費被扣壓，導致報社資金周轉困難；其次是不能根據市場變化而增版，必須提前很長時間通知計劃；再次是投遞時間沒有保障，服務質量不理想。

報業的發展使各地報社都迫切需要資金，這也迫使報社開始挑戰郵發合一制度。例如，一九八九年以前，四川省只有四川日報能從銀行貸款四十萬五千元，其他各報根本貸不出款，搞自辦發行，可以在頭一年底得到數額巨大的訂報款。以四川日報為例，一九八九年發行七十四萬份，每份 0.14 元，一年報費高達三千七百八十萬元以上^⑥。也就是在郵電部門的發行費率過高，發行成本超出報社的承受能力；以及讀者的訂報費不能及時回籠，報社缺少必要的流動資金的情況下，迫使河南洛陽日報於一九八五年率先宣佈脫離郵發合一，走上自辦發行道路，開創全大陸報紙發行方式改革先河^⑦。洛陽日報的實踐證明，自辦發行對報社確有益處，其一是報紙投遞時間大為提前，城市中平均比郵發提前二個多小時；其二是報紙發行量不斷增長，該報實行自辦發行的頭五年內，年發行量平均增長率超過 10%；其三是發行費用顯著降低，年

註④ 金炳華，新聞工作者必讀（上海：文匯出版社，二〇〇〇年十一月），頁八四。

註⑤ 余淑賢，前引書，頁一〇〇。

註⑥ 曹鵬，中國報業集團發展研究（北京：新華出版社，一九九九年四月），頁五八。

註⑦ 唐緒軍，「報業經營的探索和改革——新中國報業的報業經營」，新聞戰線，十月號，一九九九年十月，頁一四。

平均只需 18 %^⑩。據中國報協的一項抽樣調查，自辦發行的報紙送到讀者手中的時間平均早於郵發報紙一小時零十分，服務滿意程度也比郵發報紙高 8.5 個百分點^⑪。

既然報社自辦發行能加快投遞時間、提高服務質量以及增強辦報的靈活主動性，又能降低發行費率、降低成本，因此在洛陽日報的創舉後，一九八八年天津日報也跟進採行，成為首家自辦發行省級報紙。至一九九九年，全大陸自辦發行報紙已達八百家，並且已有四家省級機關報天津日報、寧夏日報、南方日報和重慶日報加入自發隊伍，自辦發行的報紙約佔大陸報業市場的百分之四十^⑫。

一九九〇年十二月，中共中央政治局常委李瑞環在國家新聞出版署送閱的有關天津日報自辦發行的報告上批示：「總結經驗，鞏固提高，不能因為某些枝節問題，或與此無關或有關而可以改進的問題，把一個很有希望的好做法丟掉。」^⑬此一來自中國領導高層的批示，說明了作為報社所有者的國家「充分肯定了報紙自辦發行的方向」。

這裡所謂的自辦發行，是相對於報紙由郵局獨家發行，並不是指只有報社自己組建發行網絡這一完全意義上的自辦發行。事實上，各報社在自辦發行過程中，都不同程度採取自主發行與委託發行相結合的方式。在自辦發行的報社中，絕大多數是近年來新出現的城市報紙，即以晚報、晨報、都市報、服務報為主體，以服務城市居民為宗旨的綜合性日報^⑭。

例如，四川華西都市報倡導的「敲門發行」，天津今晚報首創的送報上樓，北京的精品購物指南實施的訂報送報箱制度，廣州日報實行的報紙銷售連鎖店，北京青年報的「小紅帽」投送公司與銀行合作徵訂報紙，瀋陽的遼瀋晚報與保險公司合作實施「捆綁式發行」等^⑮。

在以廣東報業市場為例，目前三家報業集團：廣州日報報業集團、羊城晚報報業集團與南方日報報業集團，三報間競爭相當激烈。羊城晚報憑藉傳統的聲譽佔領了市區的零售市場，廣州日報通過自己組建的報紙銷售店早就把當天的報紙送入千家萬戶，而交由郵局發行的南方日報當天的報紙則到中午才送到讀者手中，這無疑將南方日報置於競爭的被動境地。為此，南方日報痛下決心，在省委的支持下於一九九九年開始脫離郵局，自辦發行。這是省級黨委機關報自辦發行的第一家。

雖然自辦發行使報社有了更多的自由，不但降低報紙的發行費率，報紙可以依市場需求擴版加張，而且使報紙上市時間大幅提前，為讀者提供更好的服務。但是，隨著報紙自辦發行市場的擴大，其劣勢也日益突顯，報紙自辦發行難以形成產業規模和效益，地域上的劣勢更是難以避免。

註⑩ 李文藻，「自辦發行面臨的新挑戰」，中國記者增刊「現代報刊銷售」，一九九八年六月，頁一五。

註⑪ 同前註。

註⑫ 「大陸報業自辦發行」，經濟日報（北京），二〇〇一年三月二十三日，第三版。

註⑬ 陳懷林，「試析中國媒體制度的漸進改革—以報業為例」，新聞學研究，第六十二期，民國八十九年一月。

註⑭ 唐緒軍，同註七，頁三三二。

註⑮ 李文藻，前引文，頁一五。

據中國國家郵政總局指出，報業自辦發行十年來，每年都有從郵局出去，也有重回郵局的，有一家自辦發行十年的報社也要求重回郵局²⁴。近年來，也有些報紙開始嘗試走自辦與郵發相結合的道路，稱之為報郵聯合發行，如深圳商報。事實上，目前中國郵政仍代理大陸百分之六十的報刊，年報刊發行收入達四十八億元人民幣²⁵。

報業自辦發行的侷限，也體現在一些深受發行問題困擾的省級黨委機關報。與都市報相比，省級黨委機關要搞自辦發行確實難度很大，因為它有大量的讀者分佈在廣闊的農村地區，甚至山區，要組建一套深入到全省各基層的發行網絡殊為不易。因此，個別省級黨委機關報曾與當地郵局協商，想自辦城市的發行而把農村的發行交給郵局，但都遭到郵局反對。郵局認為報社此種作法是想自己吃肉，把骨頭留給郵局。另一方面，郵局也確實不想讓省級黨委機關報自辦發行，因為如果省級黨委機關報建立了自己的發行渠道，那麼不僅這家報紙脫離了郵局，其他許多報紙也可能跟進。

(三) 增張擴版

從制度變遷理論而言，只要既有的制度安排 (institutional arrangement) 中存在著外部利潤 (收益)，創新集團就有改變既有制度的誘因。因此，大陸報業經營制度在經歷恢復廣告後，從八〇年代起，大陸報紙廣告迅速發展，一九八五年大陸報紙廣告營業額已佔全大陸廣告營業總額的 36.3%，位居首位²⁶。即便到了二〇〇〇年，受到電視廣告快速成長的影響，大陸報紙廣告仍佔全大陸廣告營業總額的 23.7%²⁷。

此種情形使得報社急於擴充版面，以刊登迅速成長的廣告。同時，報業自辦發行的實施，也使得報社希望根據市場變化而適時增版。因此在進入九〇年代，一些營運良好的報社，考量到成本收益的重要性，以增加版面容納更多廣告藉此提升營運²⁸。而這也就是為什麼進入九〇年代以來，大陸報業掀起一股又一股增張擴版熱潮的根本原因所在。

一九八七年元月一日，廣州日報率先增張擴版，由原來每日出對開一大張四版，改為對開兩大張八版，該報是廣州地區乃至全大陸最早增張擴版的報紙。一九八七年七月一日，天津日報也將原對開一大張四版，擴為對開兩張八版，成為天津地區省、市級報紙中最早擴版增張的一家；十月一日，天津今晚報也由原來的四開一小張四版擴大為對開一大張四版。一九八八年元月一日，解放日報也將原四版一大張改為日出兩大張八版，是上海地區最早增張擴版的大報。以後，全大陸報紙掀起一輪又一輪擴版增張的熱潮，傳統四個版一大張的報紙不斷被八版、十二版，甚至十六版、二十版、二十四版、四十版的報紙所代替。增張擴版最典型的是廣州日報。繼一九八七年元旦擴版之後，一九九二年元旦廣州日報又在全大陸綜合性報紙中領先擴大為對開三張十

註²⁴ 劉光牛，「探訪郵發新動作」，中國記者增刊「現代報刊銷售」，一九九八年六月，頁一二。

註²⁵ 「大陸報業醞釀啓動二次革命」，聯合報（台北），民國九十一年三月十五日，第十三版。

註²⁶ 劉家林，前引書，頁二一七。

註²⁷ 中國新聞年鑑（北京：中國社會科學院新聞與傳播研究所，二〇〇一年十一月），頁五八。

註²⁸ Huailin Chen & Chin-Chuan Lee, *op. cit.*, p. 603.

二版，一九九三年十二月一日，又成為全大陸首家日出對開四張十六版的報紙。一九九五年元旦，廣州日報再次在全大陸率先每天出版二十版。目前廣州日報周末出對開報四十個版，仍在全大陸處於領先地位。報紙的增張擴版，不僅增加了新聞的信息量，同時也大大增加了廣告的容量，擴大了廣告的刊載空間，使報紙的分類廣告、專欄廣告、專版廣告等篇幅大增²⁹。

面對報業的擴版增張熱潮，作為報社所有者的國家也是根據比較外在利潤和制度變遷所需成本的大小後，逐步追認、同意。對傳統黨報來說，增張擴版仍需申請核備，但多數獲准。至於近年來問世的市民報，由於不受行政級別規定，則在報紙成立時自行申請張數，並視市場情況適時增加。人民日報一位輪駐台灣記者與北京一家財經報紙編輯主任就分別指出此種情形：

在八〇年代、報業商業化前，報紙的出版項目包括版頁數量、開張大小與出刊頻率，都是由宣傳部在報紙創刊時根據報紙的性質和行政級別決定。近年來，各級宣傳機關報增張擴版時，必須向當地新聞出版單位申請，並獲得黨宣傳部門核備，如元旦、特定節慶，或者每年三月人大、政協期間申請增張。以人民日報為例，目前除華東、華南版，日出對開16版之外，其餘地區版為日出對開12版；在特定期間要求增張，必須向北京市新聞出版局申請，並向中宣部核備，如每年人大、政協期間申請增張。值得注意的是，根據現行的管理規定，報紙臨時擴版未向新聞出版署管理部門提出申請，視作違規，將受到處罰。（訪談對象1）

至於近年來，大都市陸續出現的都市報、時報等面向市民報紙，在版頁數量、開張大小與出刊頻率上，不受報紙行政級別規定，在報紙成立時，根據自行對市場評估申請張數，並定期檢討張數。目前這些市民報經常配合企業廠商特定活動，申請增版增張，多數作為專刊，如信息專刊、旅遊專刊等，或者廣告版，少數則作為新聞版面。（訪談對象2）

雖然國家已放寬報紙的版頁數量、開張大小與出刊頻率，但是由於大陸各地區域整體經濟發展水平有異，再加上受到時間和時事影響，廣告量呈季節性波動，這就使得廣告經營額成長快的地區，例如廣東、上海與北京地區報紙對於增張擴版動機特別強烈，甚至不惜違規犯禁。

一個明顯的例子是一九九七年香港回歸時期對報紙廣告經營的限制。九七香港回歸是舉世矚目的世紀大事件，對廣東報社來說則是一個經營「借題廣告」千載難逢的好機會。為此，許多報社在香港回歸之前都做好了利用這一題材增加廣告收入的準備，但是這一百年難遇的良機卻被廣州市委宣傳部的一紙行政命令斷送了。不聽招呼的廣州日報因一意孤行，增出了九十七個版，被處以九十八萬五千元的罰款³⁰。

註²⁹ 劉家林，前引書，頁二一七～二一八。

註³⁰ 唐緒軍，同註七，頁一四八～一四九。

(四) 兼辦市民報

由於大陸市場經濟的結合點和突破口，主要集中在城市的發展，房地產、日用品、商貿因為涉及廣大市民的食衣住行，是城市經濟發展最活躍的三個增長點，因此成為新崛起的三大廣告客戶^①。房地產、日用品、商貿廣告的大幅成長，提供了新興市民報發展的重要財源。

在此同時，傳統的黨委機關報由於長期來肩負宣傳黨的政策，在編採導向上無法滿足城市市民需要，因此雖然黨委機關報在人才、設備等方面較晚報為優，但是在廣告營收與發行效益上卻遠不及晚報，於是黨委機關報紛紛要求國家新聞出版署給刊號創辦晚報，希望藉由創辦子報貼補母報營運。由於主管部門規定同一城市只准辦一家晚報（已經存在的不受此限），作為變通之計，市民報或者以生活報、晨報、早報、時報以及文化報乃應運而生。

這些市民報指的是以城市晚報為代表、以城市居民為主要讀者對象的綜合類或文化、經濟、生活類報紙。據統計，一九八七年全大陸此類報紙約為二百二十餘種，其中晚報三十四種；一九九六年底全大陸冠以晚報、早報、晨報、時報、導報、都市報、服務報、信息報、證券報名目的各類報紙超過了六百種，其中晚報的種數已增至一百二十四種^②。這些報紙絕大多數是進入九〇年代以後由省委機關報在省會城市創辦的子報，或地市級城市新創辦的報紙。

一九九七年全大陸三十一家省級機關報裡，有二十家創辦面向市民的大眾報^③。而到了二〇〇〇年，光只是中央及省、自治區、直轄市級裡，冠以晚報、早報、晨報、時報、導報、都市報、服務報、信息報、證券報名目的各類報紙達到七十五種^④。

這些市民報在市場定位上呈現如下特色：1. 改變過去報紙以指導性掛帥，朝向實用性、服務性為主，提供大量與市民日常生活直接相關，如水、電、天然氣、氣象、交通、就業、就醫、升學、副食品、菜籃子等實用信息服務。2. 在經濟信息報導方面，從生產者的角度出發改為從消費者角度出發，改變計劃經濟報導為市場經濟報導。3. 改變「黨報的補充」、「茶餘飯後」等傳統晚報的新聞價值觀，成為滿足市民對全方位覆蓋式信息需求^⑤。

註① 李苓，「20世紀末中國新聞傳播的角度改變」，*亞洲新聞傳播與社會變遷研討會論文*（香港），一九九八年六月，頁一五四。

註② 唐緒軍，同註七，頁一四〇；*中國新聞年鑑*（北京：中國社會科學院新聞與傳播研究所，一九九七年十二月），頁六八八～七四四。有關中國報刊統計方式，依照中國新聞年鑑係以種數（種）為計量單位，相當於國內報紙通稱的家數。

註③ Huailin Chen & Chin-Chuan Lee, *op. cit.*, p. 601.

註④ *中國新聞年鑑*，同註②，頁四一一～四一八。

註⑤ 李苓，前引文，頁一五四～一五七。

這些由省委機關報在省會城市創辦的子報，或地市級城市新創辦的報紙，目的是爲了補黨報之不足、爲黨報事業開拓更廣潤天地、佔領更大市場份額爲辦報原則。一些經濟上處境困窘或危機感日重的省報，更把創辦晚報性質的報紙作爲新的經濟支柱，帶有明確的投資發展意圖，而不是完全出於政治宣傳意圖。

同時，這些省報辦晚報、都市報、生活報、周末版，與省級黨報主要由公費支撐截然不同，走的都是以自費訂閱爲主的路子，一般也不以紅頭文件的形式在發行上予以政策支持，完全靠市場競爭。可喜的是，這些報紙幾乎沒有例外全部呈上升趨勢，得到愈來愈多讀者認同。例如，江蘇省委機關報新華日報創辦的揚子晚報，其一九九六年廣告收入達到0.99億元，是新華日報的四倍，成爲江蘇的黨報事業主要經濟支柱^⑥，這可說是典型的「子報養母報」。到二〇〇〇年，全大陸各省、市、自治區一級的黨報，只餘下寧夏、西藏二家黨報沒有創辦面向自費市場的子報。

除了上述由全國各省、市、自治區黨委機關報所創辦的子報外，各地市級黨委機關報也積極創辦子報，例如，廣州市委機關報廣州日報創辦的信息時報，南京市委機關報南京日報創辦的金陵晚報，濟南市委機關報濟南日報創辦的濟南時報，瀋陽市委機關報瀋陽日報創辦的瀋陽晚報，哈爾濱市委機關報哈爾濱日報創辦的哈爾濱城鄉時報^⑦。創刊的目的都體現了地市級黨委機關報自立更生的求變之道。

值得注意的是，中央級機關報也感受到經營的壓力積極創辦子報，例如，光明日報創辦生活時報，經濟日報創辦名牌時報、證券日報，連中央級黨委機關報、隸屬於中共中央委員會的人民日報，除了創辦環球時報，甚至在其主管單位中央宣傳部的鼓勵、牽線下，在二〇〇一年創辦子報京華時報。一位曾經參與京華時報籌辦過程的人民日報記者回憶當時情形：

在中央宣傳部鼓勵、牽線下，人民日報買下原國務院所屬的中國引進時報，原本有意辦成一張面向全國的綜合性日報每日新聞，或者辦成晚報。其後，經人民日報一年多的反覆論證，商請人民大學輿論研究所教授喻國明進行市調，實地考察其他辦報成功的報紙，如華西都市報，最後決定定位為面向北京市民的市民報—京華時報，並獲得上市公司青島集團參股五千萬元人民幣，於二〇〇一年五月在北京創刊。該報上市一年多來，目前（二〇〇二年五月）每日出刊五十或六十個版面，發行量近百萬份，在北京報業市場僅次於北京晚報。（訪談對象1）

註⑥ 曹鵬，前引書，頁六四～六六。

註⑦ 中國新聞年鑑，同註②，頁四一一～四二〇。

表一 全大陸省、市、自治區所辦晚報、生活報、服務報一覽表

1. 北京日報－北京市委機關報	北京晚報、北京晨報
2. 解放日報－上海市委機關報	申江服務導報、新聞晨報、新聞晚報、房地產時報
3. 天津日報－天津市委機關報	北方市場導報
4. 重慶日報－重慶市委機關報	重慶晚報、重慶晨報、消費導報
5. 河北日報－河北省委機關報	燕趙都市報
6. 黑龍江日報－黑龍江省委機關報	生活報、新都市報
7. 吉林日報－吉林省委機關報	城市晚報
8. 遼寧日報－遼寧省委機關報	遼寧晚報、半島晨報、北方晨報
9. 山西日報－山西省委機關報	山西晚報
10. 內蒙古日報－內蒙古自治區委機關報	周末版
11. 陝西日報－陝西省委機關報	三秦都市報
12. 甘肅日報－甘肅省委機關報	蘭州晨報
13. 新疆日報－新疆維吾爾自治區委機關報	生活導報、新疆都市報
14. 大眾日報－山東省委機關報	齊魯晚報、生活日報
15. 新華日報－江蘇省委機關報	揚子晚報、服務導報、每日僑報
16. 浙江日報－浙江省委機關報	錢江晚報、今日早報、之江晨報
17. 安徽日報－安徽省委機關報	新安晚報
18. 江西日報－江西省委機關報	江南都市報
19. 福建日報－福建省委機關報	海峽都市報
20. 河南日報－河南省委機關報	大河報、城市早報
21. 湖北日報－湖北省委機關報	楚天都市報
22. 湖南日報－湖南省委機關報	三湘都市報、家庭導報
23. 南方日報－廣東省委機關報	南方都市報、南方周末
24. 廣西日報－廣西省委機關報	南國早報、當代生活報
25. 海南日報－海南省委機關報	海外時報
26. 四川日報－四川省委機關報	華西都市報、天府早報
27. 貴州日報－貴州省委機關報	貴州都市報、貴州商報
28. 雲南日報－雲南省委機關報	春城晚報、滇池晨報
29. 青海日報－青海省委機關報	西海都市報
30. 山西日報－山西省委機關報	山西晚報
備註：寧夏、西藏二地黨委機關報沒有創辦面向自費市場的子報。	

資料來源：筆者自行整理

(五) 組建報業集團

省、市、自治區以及各地市級黨委機關報兼辦子報，為其帶來豐富的廣告營收，在預期制度變遷帶來外在利潤大於預期成本後，這些黨委機關報開始積極組建報業集團。因為組建報業集團，對報業本身來說除了可以享受稅收、人力資源、基本建設、高新科技產業等政策優惠，收編或兼併、創辦新報刊時不必支付高額「刊號費」，還可以跨行業經營。

至於對中國官方來說，組建報業集團目的是希望藉此整頓報業條塊分割、缺乏規模效益、違規層出不窮等情形，以及強化統一報業宣傳口徑，也就是希望以財厚勢大的地方黨報為龍頭，利用其實力收購所屬地區中政治失誤多和經濟效益差的報刊。易言之，就是拉攏這批黨報由他們充當中央的代理人，以公司兼併方式領導其他傳媒，提高他們的經濟效益，並監督其政治表現^③。

在報業自身與作為報業所有者的國家，兩者都具備強烈的組建報業集團動機的情況下，大陸報業集團組建速度相當快速。

根據中共中央辦公廳、國務院辦公廳於一九九九年八月下發了「關於調整中央國家機關和省、自治區、直轄市廳局報刊結構的通知」（即兩辦30號文件），十一月，新聞出版署發出「關於落實中央兩辦30號文件調整報刊結構的意見」，要求對現有各級政府所辦的報刊，本著精簡、劃轉的原則，將一些內容重複或發行量少的報紙，予以撤銷或合併；在雙方自願的基礎上，將一些報紙劃歸黨報或報業集團，各司、局、廳所辦的報紙一律撤銷或劃轉；期刊除保留一份指導工作的外，或停辦，或劃歸出版社、黨報。易言之，就是政府各行政部門不再辦報，只允許保留一種指導工作的期刊。如果說以「37號文件」為標誌的第一階段調整是以減少報刊數量為主要特徵，以「兩辦30號文件」為標誌的第二階段就是以調整報刊的結構為主要特徵。目的就是讓行政行為與出版行為分離，政府職能部門退出具體出版業務，政府機構不再直接辦報辦刊，解決「政報分開、政刊分開」問題^④。

可以說，這次調整是大陸報刊管理的一次重大改革，主要表現在調整結構，促進集約化發展。一方面是壓縮廳局報刊，一方面鼓勵黨報和出版社兼併吸納報刊，希望進一步壯大黨報和出版社這些專業新聞出版部門的力量，促進報刊的集約化經營，大體上報刊總數量控制在二千份左右，並為發展報刊集團做好準備。經此整併，到一九九年底大陸報紙總數降至二千零五十二份^⑤。

註^③ 杜耀明，「從政治機關到經濟企業—中國政治經濟變遷與傳媒商業化」，王耀宗主編，神州五十年—香港的視野（香港：牛津大學出版社，二〇〇〇年），頁七二。

註^④ 梁衡，「減數量調結構創品牌—中國報刊戰略調整的三大步」，報刊管理，二月號，二〇〇〇年，頁四～八。

註^⑤ 蕭重斌，「激活無形資產盤活有形資產—論黨報資源的有效配置與結構調整」，新聞與傳播研究，第三期，二〇〇一年三月，頁六八。

表二 大陸報業集團簡介

報業集團名稱	成立時間	經營項目
廣州日報報業集團	1996.1.15	報紙：廣州日報、信息時報、足球報、老人報、現代育兒報、廣州英文早報、廣州商報、廣州文摘報、嶺南少年報、交通旅遊報；雜誌：新現代畫報；廣州日報連鎖店。
南方日報報業集團	1998.5.18	報紙：南方日報、南方周末、南方都市報、花鳥世界報、南方農村報、21世紀經濟導報、南方體育、粵港信息日報。
羊城晚報報業集團	1998.5.18	報紙：羊城晚報、羊城晚報新聞周刊、羊城體育報、新快報。
光明日報報業集團	1998.6.8	報紙：光明日報、生活時報、文摘報、中華讀書報；雜誌：考試、博覽群書、書摘、老人天地、中流、自修大學；出版社：光明日報出版社；書店：光明書店、光明日報出版社讀者服務部。
經濟日報報業集團	1998.6.8	報紙：經濟日報、名牌時報、中國花卉報、服裝時報、中國農機化報、北京足球報、證券日報、中國化工報、中國建材報、中國紡織報；雜誌：中國企業家、中國經濟信息、經濟月刊、全國新產品；出版社：經濟日報出版社；書店：經濟書苑讀者服務中心。
文匯新民報業集團	1998.7.25	報紙：文匯報、文匯讀書周報、文匯電影時報、文學報、文匯生活導報、新民晚報、新民體育報、漫畫世界；雜誌：新民圍棋、新聞記者、萌芽；出版社：文匯出版社。
深圳特區報報業集團	1999.11.1	報紙：深圳特區報、投資導報、深圳青少年報、深圳日報英文版、深圳汽車導報；雜誌：深圳風采周刊。
遼寧日報報業集團	1999.12.15	遼寧日報、遼瀋晚報、半島晨報、北方晨報、遼寧農民報、球報、遼寧朝鮮文報、市場與消費、獨生子女健康、記者搖籃。
瀋陽日報報業集團	1999.12.15	報紙：瀋陽日報、瀋陽晚報、都市家庭報、晚晴報、衛生與生活報、都市青年報；雜誌：大眾生活、青年科學、人生十六七。
哈爾濱日報報業集團	1999.12.16	哈爾濱日報、新晚報、哈爾濱城鄉時報、家報；雜誌：太陽島周刊；連鎖店：報達連鎖店。
北京日報報業集團	2000.3.28	報紙：北京日報、北京晚報、京郊日報、北京經濟報、北京農報（與北京青年報合辦）、北京社會報、首都建設報；雜誌：新聞與寫作、宣傳手冊；出版社：同心出版社。
浙江日報報業集團	2000.6.25	報紙：浙江日報、錢江晚報、今日早報、經濟生活報、公共關係報、美術報、家庭教育導報、之江晨報；雜誌：共產黨員、新聞實踐。
河南日報報業集團	2000.7.28	報紙：河南日報、大河報、河南農村報、城市早報；雜誌：黨的生活、河南畫報、新聞愛好者、漫畫月刊。
四川日報報業集團	2000.9.13	四川日報、四川農村日報、文摘周報、新經濟時報、四川金融投資報、家庭與生活報、四川質量報、21世紀體育報、華西都市報、天府早報、四川體育報、蜀報。
大眾日報報業集團	2000.9.28	報紙：大眾日報、大眾農村報、齊魯晚報、生活日報；雜誌：青年服務界。
解放日報報業集團	2000.10.9	報紙：解放日報、申江服務導報、報刊文摘、新聞報、上海學生英文報、新聞晨報、新聞晚報、人才市場報、上海計算機報、房地產時報；雜誌：支部生活、新聞大學、上海小說。
重慶日報報業集團	2001.10.18	報紙：重慶日報、重慶晚報、重慶晨報、重慶經濟報、消費導報、健康人報、體育報、新女報；網站：華龍網。
湖南日報報業集團	2001.10.31	湖南日報、三湘都市報、文萃報、家庭導報。
杭州日報報業集團	2001.11.8	報紙：杭州日報、杭州日報下午版、都市快報；雜誌：衆安周報、風景名勝、今日青年；網站：杭州網。
長沙晚報報業集團	2001.9.26	長沙晚報、東方新報、軍事博覽報、中小學音樂報。

資料來源：筆者自行整理

由於國家可以根據市場的總需求批准或壓縮報業刊號，劃定報業市場這塊餅究竟有多大，因此在組建報業集團時也設定了諸多條件。一九九四年五月，國家新聞出版署就組建報業集團問題發出通知，規定一是目前只作少量試點，不能一哄而起；二是不組織股份報業機構；三是不吸收與報紙無關的企業、商業參加，四是不組織跨省區集團；五是報社組建集團要寫出論證報告，報新聞出版署審批^④。

同年六月，中國國家新聞出版署在杭州舉辦了全大陸首次報業集團問題研討會，提出了報業集團的五個條件：1. 媒介實力。必須包括擁有五個以上的媒介機構；2. 經濟實力。根據不同地區經濟發展的差異，沿海地區報社每年稅後盈利在五千萬以上，中西部地區報社則在三千萬以上；3. 人才實力。必須有一定比例的中高級專業人才。報社在職採編人員，具有副高級以上新聞職稱者佔總數20%以上，經營管理和技術人員中，有各類中級職稱以上者佔總數15%以上，並要有高級職稱者；4. 發行實力。有一定的發行量和覆蓋面，並有自己組織發行的能力。主報及子報期刊發行總量在六十萬份以上，或在本地區每一百五十人擁有一份報紙；5. 技術實力。擁有獨立的印刷廠，擁有現代化的照排、膠印設備，具備彩色膠印能力。除保證本報社所屬報刊正常印刷裝訂外，能承接一定數量的代印業務，每日總印刷能力在對開二百萬份以上^⑤。

一九九六年中國國家新聞出版署正式批准廣州日報組建報業集團的試點，這是大陸第一個報業集團。一九九八年新聞出版署又先後批准經濟日報報業集團、光明日報報業集團、南方日報報業集團、羊城晚報報業集團、文匯新民聯合報業集團等五個報業集團。這股組建報業集團熱潮持續擴大，至目前為止，除已獲國家批准外，公開或半公開表示正在爭取成立報業集團，或者乾脆宣佈已經初具報業集團者就有二十多家。

四、大陸報業經營的最後堡壘—報業資本經營

由於作為報業集團所有者的國家，在組建報業集團時是強調在以黨報為主導下整頓合併報紙以擴大規模效益，以及掌控宣傳口徑，但同時也聲明不組織股份制報業機構，並且不吸收與報紙無關的企業、商業參加，再加上目前報紙刊號限死的情況下，並無法形成報業資本市場。

不過，對報業集團本身來說，由於組建報業集團可帶來稅收、人力資源、基本建設、高新科技產業等政策優惠，收編或兼併、創辦新報刊時也不必支付高額「刊號費」，還可以跨行業經營；以及獲得廣告與發行收入。因此，在報紙刊號限死的情況下，報業集團本身具備強烈的動機，積極設法收購一些經營不佳的小報，或者吸引各種業外資本，包括境外資本，以擴大報業集團規模。

在此種情形下，報業經營制度變遷在經歷了報業集團組建後，自然觸及了報業資本市場開放與否的問題。

註④ 支庭榮，媒介管理（廣州：暨南大學出版社，二〇〇〇年九月），頁三九六～三九七。

註⑤ 同前註。

根據「報紙管理暫行規定」、「出版管理條例」、「報紙質量管理標準」等相關規定，新創辦的報紙必須向新聞出版行政管理部門提出申請，經核准後履行登記註冊手續，領取報刊登記證，編入國內統一刊號。報刊登記證上的國內統一刊號須印在每期報紙上^④。其中，「出版管理條例」第十條規定設立出版單位應當「有符合國務院出版行政管理部門認定的主辦單位及其必要的上級主管機關」、「有確定的業務範圍」、「有三十萬元以上的註冊資本」等^④。

另外，「出版管理條例」第十二條規定，設立出版單位的申請書應載明「出版單位的主辦單位及其必要的上級主管機關的名稱、地址」、「出版單位的主要負責人或者法定代表人的姓名、住址以及資格證明文件」、「出版單位的資金來源及數額」等。「出版管理條例」第二十一條也規定，「出版單位不得向任何單位或者個人出售或者以其他形式，轉讓本單位的名稱、書號、刊號或者版號，並不得出租本單位的名稱、刊號」^⑤。

同時，根據中國國家新聞出版署在一九九三年發佈的「關於出版單位的主辦單位和主管單位職責的暫行規定」規定，主管單位的行政級別：中央是部級以上，省是廳級以上，地、縣是縣級以上或縣級。社委會、編委會、管委會等機構都不能成爲出版單位的主辦單位。這就表明主管機關級別低的或無主管機關的單位（特別是民營企業）或者其他集體、個人都不能申辦出版單位。至於出版單位的資金來源，「暫行規定」雖然只規定主辦單位有權責「依照國家的有關規定爲出版單位的設立提供和籌集必要的資金、設備」，但是有些主體既然不具備申辦出版單位的條件，因此通過以出資方式與主辦單位合作成爲共同主辦單位，也是不可以的^⑥。

至於外資是否可以進入傳媒業，根據一九九〇年中國國務院批准公佈的「外資企業法實施細則」，將新聞、出版、廣播、電視、電影列爲禁止設立外資企業的行業。一九九一年經國務院批准，新聞出版署發出通知，申明新聞出版行業禁止設立外資企業，原則上不能實施中外合資、中外合作企業，也不與港、澳、台建立合資、合作企業。一九九四年國家新聞出版署再次發佈「關於禁止在我境內與外資合辦報紙期刊出版社的通知」，重申原則上禁止創辦中外合資的報紙、期刊和出版社等傳媒機構，並且適用於港、澳、台地區的合資^⑦。

同時，從中國新聞年鑑刊載中共中央宣傳部副部長徐光春於二千年新春對全國省級黨報總編輯座談會中，也一再強調「根據我國現有法規和政策，不允許私人辦報、辦台、辦社，也不允許外國人在中國內地辦報、辦台、辦社」，並指出「對於這些方面的資金注入、合作合資辦報、辦台，有的雖然尚未形成明確的規定，但從有關規定的精神和中央關於新聞宣傳工作的方針、原則來看，除國家給予的扶持資金和向金融

註④ 唐緒軍，同註⑦，頁一七一～一七二。

註④ 金炳華，前引書，頁一〇五～一一五。

註⑤ 同前註。

註⑥ 魏永征，「中國傳媒業利用業外資本合法性研究」，新聞與傳播研究，第二期，二〇〇一年，頁二～三。

註⑦ 魏永征，前引文，頁三～四。

機構貸款外，對新聞單位體外的資金注入，必須嚴格加以制約。」^④

從上述規定可以得知大陸報業目前仍是一個限制性或壟斷性的行業，同時不得吸收業外資本，包括境外資本；而這意謂著目前大陸仍未開放報業資本市場。然而在大陸報業廣告市場激增，二〇〇〇年全大陸報業廣告額達到146.47億元人民幣的情況下^⑤，自然引起業外資本，境外資本積極介入報業市場。而從報業本身出發，同樣也具備強烈的動機，希望吸引各種業外資本，包括境外資本，以擴大報業集團規模。

由於報業制度變遷遵循著邊際調整的原則，也就是從最易於推行和展開、成本和阻力最小的那一點開始，因此報業本身在吸收業外資本上，通常是採取「只能做、不能說」的隱密、迂迴方式，有些是業外資本同報社或其主辦單位合作辦報刊，並且從邊緣的廣告、發行部門著手；有些則採取直接轉讓刊號、承包報刊的版面。

依據中國在一九九九年下發的「國管財字219號文件」規定，目前大陸報刊社的資產均屬國有資產，注入報紙的外部資金只能按借貸關係，即按債權債務關係處理，不適用「誰投資誰所有」的企業資產認定^⑥。因此，業外資本在同報社或其主辦單位合作辦報刊上，不少投資者是以「借貸」的名義注資，並且先接手廣告部門，暫不介入編務和發行，希望藉此規避中國官方的追查。上海理財周刊的例子就清楚地說明此種情形：

近年來，在上海報攤上相當暢銷的經濟型雜誌理財周刊，名義上是由上海世紀出版集團投資，實際上後台出資者是上市公司「上海強生」汽車發起組建的「上海強生傳媒創業投資有限公司」。據了解，上海強生集團是採取隱匿的邊緣化投資策略，就是不直接投資媒體，而是投資該媒體的其他子公司，如廣告公司。母公司和子公司名義上是獨立財務核算，但實際上卻是交叉持股。子公司的資本規模遠大於母公司，又持有母公司的絕對多數股份，就形成了子公司對母公司的控股，於是名義上母公司仍是國有，實際上經營權已落入子公司。理財周刊的廣告公司，其資本遠大於理財周刊，而強生集團又掌控了絕對股份，理財周刊也就理所當然的成為「國有私營」。（訪談對象3）

至於「托普集團」的例子則顯示私營資本投入媒體經營，承擔了相當高的經營與政策風險：

二〇〇一年初，大陸電腦軟體設計銷售公司「托普集團」投資成都兩家報紙蜀報和商務早報，該集團資金先進入報紙的廣告部門，而且蜀報也要求員工對外說是向「托普」借貸；但是當「托普集團」開始注資，整合兩份報紙時，卻對外聲稱要建立報業集團，並且調整兩報的主管高層，這就觸及中國官方的底線，埋下日後被停刊的種子。蜀報和商務早報的事件表明大陸媒體

註④ 中國新聞年鑑，同註②，頁二七。

註⑤ 中國新聞年鑑，同註②，頁五八。

註⑥ 「投資大陸媒體仍多風險」，中國時報（台北），民國九十年七月十六日，第十一版。

是一個很特殊的領域，私營資本投入媒體經營，必須同時承擔經營與政策風險。（訪談對象4）

有些業外資本進入報業市場，則採取直接轉讓刊號、承包報刊版面的迂迴、隱密方式。例如，將某一期轉交他人去辦，從中收取利潤；或者是乾脆將刊號私下賣給他人。

一九九三年一月，安徽輕工業廳辦的輕工導報未通過國家新聞出版管理部門的批准，便與武漢長江文化傳播中心簽訂協議，將報紙登記證、廣告經營許可證轉讓給該中心，條件是每年一萬元人民幣的「管理費」。該中心買到期刊後，以「輕工導報法治版」的名義出版，發行「大量刊登兇殺、暴力內容」的「大哥大」。該報紙出了一期就被查禁銷毀，輕工導報也成為大陸第一家因為出讓出版發行權而被吊銷刊號的報紙^⑤。再如，中國文化部辦的中國文化報，在一九九二年底將其辦的文化週末刊號以每年二十萬元的價格賣出，買者在一九九三年一月出刊的頭兩期刊登了一些裸照，結果在第二期就被停刊了^⑥。

事實上，作為報社所有者的國家面對報社私下轉讓、收購刊號並非全然不知情，往往是在知情的情況下，評估預期收益與預期成本，如果新辦刊物在報導尺度上沒有逾越官方口徑，又能夠帶來廣告收益，就採取默許的態度，一旦報導「出格」，預期成本大於預期收益，則下令停刊。北京一家財經報紙編輯主任就透露出該報在收購刊號、異地辦報的情況下，必須在報導尺度上嚴守分際，避免遭到停刊：

由中國證券市場研究中心與中國證券業聯合辦公室創辦的財經時報，刊號就是收購內蒙古一家經營虧損嚴重的報紙，以付給內蒙古新聞出版局一筆款項買斷，並在北京編排發行。

根據中國國務院一九九七年頒發的「出版管理條例」，第十二條第一款規定「設立出版單位的申請書應載明出版單位的住址」，第十四條規定「設立出版單位的主辦單位，應當自收到國務院出版行政部門的批准決定通知之日起六十日內，向所在地省、自治區、直轄市人民政府出版行政部門登記，領取出版許可證。」因此，中國官方目前仍然不允許「異地辦報」。同時，「出版管理條例」第二十一條也規定「出版單位不得向任何單位或者個人出售，或者以其他形式轉讓本單位的名稱、書號、刊號或者版號，並不得出租本單位的名稱、刊號。」

因此，在北京發行的財經時報收購內蒙古報紙刊號「異地辦報」，是違反規定的，事實上國家新聞出版署與北京市新聞出版局對此並非全然不知情，只是平常不會刻意干涉，但是一旦該報在報導口徑上「出格」，就極可能遭到

註⑤ 余淑賢，前引書，頁一〇四。

註⑥ Joseph Man Chan, "Commercialization without Independence: Trends and Tensions of Media Development in China," *China Review* (1993), pp. 9, 25.

停刊命運。(訪談對象2)

報業集團除了吸引境內資本外，也逐步朝向境外資本。同樣的，作為報社所有者的國家面對境外資本介入報社可說了於胸，但是在評估預期收益與預期成本，如果境外資本的介入不會在報導尺度上挑戰官方口徑，又能夠帶來廣告收益，多數就採取默許的態度。

著名的例子如，廣州羊城晚報報業集團旗下新快報與香港僑鑫集團合組的中外報業經營公司於二〇〇一年九月成立，雙方共同經營新快報。羊城晚報是中共廣東省委轄下報紙，屬於廣東三大報之一，亦是大陸發行量十大報之一。據香港明報指稱，僑鑫集團於二〇〇〇年初就與羊城晚報接觸，有意參股該報業集團旗下的新快報，但由於事涉意識形態領域，合作事宜一直懸而未決。直到中共中央宣傳部決定進行報業對外開放試點後，終於在二〇〇一年經中共廣東省委宣傳部批准，僑鑫集團才終於獲准與新快報組成中外合資報業經營公司。報導指出，僑鑫集團將投資四千萬人民幣，佔百分之四十九股權，負責新快報的發行、廣告等經營業務，但不參與編輯業務。雙方合作期限為二十年，將會對新快報採取全新的經營模式，成立董事會負責新快報的全盤業務。據悉，上述消息已在新快報中層以上幹部傳達。報社內人士表示，中外合資報業屬新的嘗試，員工今後算什麼身分，目前還沒有明確的說法。另外，雖然按規定外資一方不能介入報章的編輯業務，但員工的工資來自老闆，實際運作起來，老闆會不會影響報紙的編輯方向，目前還難以預料。廣東報業人士指出，以往大陸媒體的經營運作方式單一，報章都屬於黨的喉舌，列為「事業單位」，員工則屬「國家幹部」。新快報改為中外合資經營，報業公司的所有制形式、員工身分都將發生變化，至於報章內容是否會隨之產生變化值得關注^⑤。

在國際媒體積極佈局大陸的同時，台灣媒體也希望能藉同文同種之便，進軍大陸市場。一位任職於北京電子資訊時報的台灣記者，就透露該報實際編採作業：

二〇〇二年元月一日發行創刊號的專業性報紙電子資訊時報，是由台灣電子時報與北京電子控股公司合作發行。原隸屬於北京信息化辦公室的北京電子控股公司，是北京市政府為發展信息化而成立的輔導單位，後來轉型為事業單位。雖為企業，但仍主導北京電子信息發展政策的執行。據了解，在這項合作案中，電子時報佔百分之四十的股份，派駐六名記者，為了規避中國官方規定，名義上擔任報社項目經理等行政職務；電子資訊時報的採訪與編務，全數由北京方面遴選當地人擔任，但實際上卻由台北派駐記者全權負責。(訪談對象5)

頗堪玩味的是，依照誘發性制度變遷「盈利性」的邏輯，大陸報業經營在推進到吸收業外資本，甚至境外資本後，報業應該理所當然地向下一個門檻突破，也就是要求開放報業資本市場，讓業外與境外資本合法進入報業經營運作。

註^⑤ 「大陸出現首家合資報業公司」，中國時報，民國九十年九月三日，第十一版。

不過，基於誘致性制度變遷通常總是從某一制度安排的「邊際」，即不均衡最嚴重、獲利可能性最大、最易於推行和展開、成本和阻力最小的那一點開始，而且制度變遷的進程也只是推進到邊際成本與邊際收益相等那一點為止。因此，對報業本身來說，在迂迴、隱密地吸收業外、境外資本後，並享受壟斷行業帶來的廣告暴利下，並無誘因嘗試突破開放報業資本市場，因為一旦開放將導致報業廣告遭到分食，因此在目前邊際成本與邊際收益相等的那一點，對報業本身是最有利的。

五、結 論

從以上的論述可以得知，大陸報業經營制度變遷過程體現了誘致性制度變遷（induced institutional change）的特質。

首先，如同新制度主義提出的現行制度安排的變更或提倡，或者新制度安排的創造，是由一些創新集團為響應獲利機會而自發倡導、組織和施行的。一旦在原有制度安排下出現了不能獲取的外在利潤，現有制度中的某些個人或集團就會自發地考慮進行制度變遷，用新的制度安排代替現有制度安排，以獲得外在利潤。

在大陸報業經營制度變遷過程中，同樣體現誘致性制度變遷的自發性原則，從恢復廣告、自辦發行、增張擴版、兼辦市民報、組建報業集團，以至於吸收業外資本等，都可以看到一些扮演創新集團，自發性帶頭突破現有制度安排的報社。例如，上海解放日報於一九七九年率先刊登文革後大陸第一則廣告；河南洛陽日報於一九八五年率先宣佈脫離郵發合一，走上自辦發行道路；廣州日報於一九七八年首先增張擴版；廣州日報於一九九六年獲准組建大陸第一個報業集團。

其次，創新集團之所以有進行制度變遷的動力，完全是因為出現了有可能透過制度變遷獲得的外在利潤，它們會比較外在利潤和進行制度變遷預期成本的大小，如果收益明顯大於成本，就有將制度變遷付諸實施的動力。

對這些帶頭改變舊有制度的報社來說，是因為評估制度的改變潛藏外在利潤，因此在比較外在利潤和進行制度變遷預期成本的大小後，如果收益明顯大於成本，它們就有把制度變遷付諸實施的動力。例如，恢復廣告、自辦發行、增張擴版、兼辦市民報、組建報業集團，以至於吸收業外資本等，都為報社營運帶來可觀的收入。

對於這些扮演創新集團報社推行的措施，作為報社所有者的國家也是根據比較外在利潤和制度變遷所需成本的大小後，如果收益明顯大於成本，它們就對此一制度變遷同意、追認甚至鼓勵。例如，上海解放日報首先恢復廣告後，其他報社在有利可圖下紛紛跟進，作為報社所有者的國家在比較恢復廣告帶來的外在利潤和制度變遷所需成本後，終於在三個多月後，中宣部發文肯定了報紙恢復廣告的做法。

洛陽日報首開大陸報業發行先河後，不僅提高服務質量、又能降低成本，其後天津日報也跟進採行。一九九〇年，中共政治局常委李瑞環在國家新聞出版署送閱的有關天津日報自辦發行的報告上批示肯定，追認自辦發行對報業經營的貢獻。在國家的承認、鼓勵下，自辦發行取得快速發展，至一九九九年全大陸自辦發行報紙已達八百

家，發行的報紙份額佔總數百分之四十。

同樣的，一九八七年廣州日報率先增張擴版後，各報在利誘下跟進，掀起一輪又一輪擴版增張熱潮。面對報業增張擴版熱潮，作為報社所有者的國家在比較外在利潤和制度變遷所需成本後，逐步放開原有版頁數量、限張大小與出刊頻率的限制。例如，各級機關報要求增張擴版時，必須向當地新聞出版單位申請，並獲得黨宣傳部門核備。

在兼辦市民報上，絕大多數是進入九〇年代後由省委機關報在省會城市創辦的子報，或者地市級城市新創辦的報紙。由於這些新創刊的子報帶來可觀的廣告收入，出現了所謂「子報養母報」的情形，連中央級黨委機關報人民日報都感受到經營的壓力，甚至在其主管單位中宣部的鼓勵、牽線下，創辦子報京華時報。

在一些個別情況下，例如組建報業集團上，不僅報社自身具備強烈誘因，作為報社所有者的國家也在開始時評估其外在利潤遠高於預期成本，同樣樂見其成，扮演了創新集團的角色。在此種上下共謀的情形下，大陸報業集團組建過程極為快速。

最後，誘制性制度變遷通常總是從某一制度安排的「邊際」，即不均衡最嚴重、獲利可能性最大、最易於推行和展開、成本和阻力最小的那一點開始，而且制度變遷的進程也只是推進到邊際成本與邊際收益相等那一點為止。

既然創新集團是在評估預期收入大於預期成本的情況下，自主採取創新措施，因此在報業經營制度變革上，改革的路徑是依循邊際調整的原則，就是從某一制度安排的「邊際」，即不均衡最嚴重、獲利可能性最大、最易於推行和展開、成本和阻力最小的那一點開始，而且制度變遷的進程也只是推進到邊際成本與邊際收益相等那一點為止。

因此在邊際調整的原則下，大陸報業經營制度改革是從改革成本較低的恢復廣告開始，逐步採取自辦發行，增張擴版，兼辦市民報，組建報業集團，一直推進到改革成本最高的開放業外資本。

既然制度變遷的進程也只是推進到邊際成本與邊際收益相等那一點為止，大陸報業自身在享受壟斷下帶來暴利的同時，顯然並無強烈的誘因，嘗試去突破報業資本市場，反倒是在現況下，既擁有實質上業外與境外資本的援助，又不用擔心開放資本市場帶來的報業競爭。

事實上，中國加入世貿組織後，正當國際資金高度期待大陸開放媒體市場之際，中共中央宣傳部、廣電總局和國家新聞出版署於二〇〇二年元月中旬聯合召開全國媒體工作會議，強調媒體必須由國家經營，無論在什麼情況下，都不會對外資和私人資本開放。這項宣示不僅釐清近年來大陸媒體發展的融資管道，更進一步阻絕外資在大陸獨資經營媒體的可能性^④。

值得觀察的是，雖然中國官方再三重申加入世界貿易組織後並未開放外資投資辦報，但是大陸報業的發行與廣告市場將向外資開放。屆時外資憑藉其百年經營報業的經驗與雄厚實力，必然會以經營廣告和發行方式大量介入大陸報業經營業務，這也將

註④ 「名放實收 大陸嚴控外資影響媒體」，聯合報，民國九十一年一月二十一日，第十三版。

埋下另一輪報業經營制度變遷的種子，也就是不排除部分獲利良好、渴望資金的報業將扮演創新集團，要求國家開放報業資本市場。

不過，對作為報社所有者的國家來說，現階段雖然對業外資本介入報業市場採取默許的態度，但這並不表示屆時面對扮演創新集團的報社要求開放報業資本市場，國家會予以同意。畢竟開放報業資本市場，允許私人、境外資本進入報業市場，預期成本絕對遠高於預期收益。因此，可以預見的，在未來相當一段長時間，大陸報業經營改革進程仍將停留在隱密、迂迴地進行報業資本經營階段。

*

*

*

The Reform of China's Newspaper Industry: Institutional Change Theory

Yu-liang Chang

Abstract

The management institutions in China's newspaper industry are now making a transition from a "provising system" to a "non-profit (shiye) media organizations operating as profit-making (qiye) media organizations." In general, reform has moved step by step from re-carrying advertisement, offering extra pages and editions, establishing spinoff mass-appeal papers, and formating press conglomeration to absorbing private capitals. By applying the institutional change approach, this paper points out that the reform was initiated automatically by primary action groups after evaluating costs and benefits. As a newspaper owner, the state consents, even encourages the same things as primary action groups have. Thus, reform has followed a succession of marginal adjustment and the rule of maximization of profits, i.e. from re-carrying advertisement to absorbing private capitals.

Keywords: China's newspaper industry; institutional change; primary action groups

參考文獻

- 「投資大陸媒體仍多風險」，《中國時報》，民國九十年七月十六日，第十一版。
- 「大陸出現首家合資報業公司」，《中國時報》，民國九十年九月三日，第十一版。
- 「名放實收 大陸嚴控外資影響媒體」，《聯合報》，民國九十一年一月二十一日，第十三版。
- 「大陸報業醞釀啓動二次革命」，《聯合報》，民國九十一年三月十五日，第十三版。
- 「大陸報業自辦發行」，《經濟日報》，二〇〇一年三月二十三日，第三版。
- 《中國新聞年鑑》（1997、2001），北京：中國社會科學院新聞與傳播研究所。
- 王耀生（1997），《新制度主義》，台北：揚智文化公司。
- 支庭榮（2000），《媒介管理》，廣州：暨南大學出版社。
- 李文藻（1998），「自辦發行面臨的新挑戰」，《中國記者增刊「現代報刊銷售」》（北京），15。
- 李苓（1998），「20世紀末中國新聞傳播的角度改變」，《亞洲新聞傳播與社會變遷研討會論文》（香港），154、154-157。
- 吳敬璉（1995），《經濟學與中國經濟改革》，上海：上海人民出版社。
- 余淑賢（1997），《鄧小平時期新聞改革之研究》，台北：政治大學新聞研究所碩士論文。
- 杜耀明（2002），「從政治機關到經濟企業-中國政治經濟變遷與傳媒商業化」，王耀宗編，《神州五十年--香港的視野》，香港：牛津大學出版社。
- 金炳華（2000），《新聞工作者必讀》，上海：文匯出版社。
- 唐緒軍（1999a），《報業經濟與報業經營》，北京：新華出版社。
- 唐緒軍（1999b），「報業經營的探索和改革—新中國報業的報業經營」，《新聞戰線》（北京），10，14。
- 梁衡（2000），「減數量 調結構 創品牌-中國報刊戰略調整的三大步」，《報刊管理》（北京），2，4-8。
- 陳懷林（2000），「試析中國媒體制度的漸進改革—以報業為例」，《新聞學研究》（台北），62，108-109。
- 曹鵬（1999），《中國報業集團發展研究》，北京：新華出版社。
- 屠忠俊（1996），「論報社經營管理體制發展趨勢」，《新聞大學》（上海），48，16。
- 屠忠俊（1997），「中國報業集團運行環境芻議」，《新聞與傳播研究》（北京），4，24-26。
- 劉光牛（1998），「探訪郵發新動作」，《中國記者增刊「現代報刊銷售」》（北京），12。
- 劉家林（2000），《新編中外廣告通史》，廣州：暨南大學出版社。
- 劉瑞華譯，Douglass. North 著（1995），《制度、制度變遷與經濟成就》，台北：時

報出版社。

蕭重斌(2001),「激活無形資產 盤活有形資產-論黨報資源的有效配置與結構調整」,《新聞與傳播研究》(北京),3,68。

魏永征(2001),「中國傳媒業利用業外資本合法性研究」,《新聞與傳播研究》(北京),2,2-3、3-4。

Chen, Huailin and Chin-Chuan Lee (1998), "Press Finance and Economic Reform in China," in Joseph Y.S. Cheng (ed.), *China Review* (1998), Hong Kong: Chinese University Press.

Chan, Joseph Man (1993), "Commercialization without Independence: Trends and Tensions of Media Development in China," in Joseph Y.S. Cheng & Maurice Brosseau(eds.), *China Review* (1993), Hong Kong: Chinese University Press.

Davis, L. and Douglass C. North (1971), *Institutional Change and American Economic Growth: A Step toward a Theory of Institutional Innovation*, New York: Cambridge University.