

# 政府理性、政治权力聚散与中国媒介制度的变迁

潘祥辉

**摘要:** 在中国媒介制度变迁的历史过程中,政府是所有行为主体中最为重要的行动集团。政府的行为直接影响着中国媒介制度变迁的路径。媒介制度的演化逻辑和政府理性及其权力集中度存在着某种对应关系。不同形态的政府构成、政府权力运行对应着同一时段的媒介制度形态。晚清以来,中国的媒介制度变迁呈现这样一个规律:中央政府的权力集中度越高,媒介制度演化的速度越慢,中央政府的权力集中度越低,媒介制度演化的速度就越快,政府的权力集中程度与媒介制度创新的程度呈反比例关系。正是政府权力集中度的差异或者说政府博弈能力的差异在一定程度上决定了不同时段媒介制度安排。

**关键词:** 政府理性; 政治权力; 媒介制度; 变迁

**作者简介:** 潘祥辉,男,副教授,博士。(浙江传媒学院 新闻与文化传播学院,浙江 杭州, 310018)

**中图分类号:** G206.2      **文献标识码:** A      **文章编码:** 1008-6552(2010)04-0045-07

政府是(government)国家权威性的表现形式,是一种秩序化的国家管理和控制形式,广义的政府泛指行使国家权力的中央和地方的全部立法、行政和司法机关。在马克思看来,政府是作为统治阶级行使国家权力、实施阶级统治的工具,具有鲜明的阶级性,它的职能是代表统治阶级实行政治统治和管理社会公共事务。政府是国家机器的最主要组成部分。如果仅从制度层面讲,我们也可将政府理解成一个政治体系,是在某个区域内订立、执行法律,进行社会管理的一套机构和人员的总和。政府是国家的管理者与代理者,它可能由一个或多个政党控制,也可能由一个君主控制,视国家的性质而定。政府是制度变迁中的最为重要的行动力量。对国家和政府的不同认识,将导致我们对制度变迁的不同理解。国家理性或政府理性及其权力聚散是我们理解中国媒介制度变迁的重要视角。

## 一、公共选择理论视野中的国家理性与政府理性

国家是一个主权和文化意义上的概念。韦伯认为国家是“一个人类共同体,这个共同体可以成功地宣称在一个既定的领土范围内对暴力拥有合法的垄断。”<sup>[1]</sup>而政府则可视作国家的代理机构,在一个统一国家内可能存在多个政府或者政府的更替。胡鞍钢认为:“所谓国家是‘一套机制’,它垄断着合法使用强制力的权力,并对由特定领土和该居民所构成的社会行使这些强制力。无论国家的意识形态和政权形式如何不同,所有国家在本质上都是‘公共权力’的制度安排。国家基本制度至少包括以下八大机制:强制机制、汲取机制、共识管理、监管机制、协调机制、表达机制、整合机制、再分配机制。”<sup>[2]</sup>国家机制可能指向于公共利益,也可能指向于非公共利益。在国家对利益的追求上,有学者认为,国家作为一个整体,其利益取向可分为两种:一是对政治合法性的索取;二是对经济剩余的索取。<sup>[3]</sup>这两种利益取向的中国式话语就是“政治稳定”和“经济发展”,精神文明和物质文明两手抓等。国家的这两种利益追求同样体现在各层次的国家代理人身上:对地方官员来说,政治上的安定和经济

上的发展是衡量他们政绩的两大指标。在资本主义国家,达到上述两个目标的解决之道是自由市场和选举民主;在社会主义国家,这两个目标在某种程度上是矛盾的:一方面,为了获得足够的政治支持,国家利用计划经济体系和组织化的社会来控制资源的分配权;但是,另一方面,这种控制压抑了市场的发展,极大削弱了国家可索取的剩余资源,从而降低了国家利用资源分配来争取政治支持的能力。<sup>[4]</sup>不同类型的国家具有不同的理性。

作为国家的代理机构,政府与国家在一定程度上是“异形同构”的,国家的暴力垄断、税收垄断及制度垄断很大程度上是由政府来体现和实施的。如同其他社会行为主体一样,政府也具有理性。政府理性是指政府整合国家与社会的机制与能力。现代政府理性在很大程度上是通过执政党的理性活动表现出来的。<sup>[5]</sup>传统政治学认为,政府是由一些追求社会福利或公共利益最大化的政治家统治的,这些政治家或者如同慈善家一样,是善良利他的;或者是超个人主义者,一心为人民谋福利。这种假设显然是不能够解释政府的腐败或政府违背公共利益的行为。而在公共选择理论看来,政府作为一个行动主体,也是“利益最大化”的“理性人”。公共选择理论(Public choice theory)是一种以现代经济学分析政治及政府问题的学科,研究选民、政治人物、以及政府官员们的行为。现代的公共选择理论开始于政治学家邓肯·布莱克(Duncan Black),1962年,布坎南以及图洛克共同发表了《赞同的计算》(The Calculus of Consent)一书,则被视为是创立公共选择学派的里程碑。公共选择理论将经济人的假设推及至政治领域,提出“政治人”的假设,假设政府官员是出于私利而采取行动的个体,以此研究他们在民主体制或其他类似的社会体制下进行的社会行动及其后果。在公共选择理论看来,政府也具有自利性。这种自利性是指政府除了具有管理公共事务的本质属性之外,还具有为自身组织生存和发展创造有利条件的属性。<sup>[6]</sup>在公共选择理论看来,面对社会成员不同的偏好和不同的利益集团的压力,一方面政府不可能计算出社会福利函数的最优解(这一点为阿罗不可能性定理所证明),另一方面政府机构的组成人员和其他社会机构的组成人员一样,都是由具有个人动机和个人利益的个体所组成的;由这些个体组成的政府自然要把个人利益带进政府和政府决策中。<sup>[7]</sup>政治家活动受什么动机支配呢?政治学家拉斯韦尔认为,追求权力价值的人就成为政治人。政治人之所以要追求权力,是“因为他们把追求权力作为自己对某种价值被剥夺的一种补偿手段”。<sup>[8]</sup>而Downs在他的《民主的经济理论》一书中则提出了这样的观点:政治家或政党也是理性的经济人,他和消费者、生产者具有同样的行为动机。在集权国家如此,在民主国家也如此。“民主政治中的政党与经济中追求利润的企业家是类似的,为了达到他们的个人目的,他们制定他们相信能获得最多选票的政策,正像企业家生产将能获得最多利润的产品一样……”<sup>[9]</sup>可见,国家也好,政府也好,政党也好,都有自己的利益函数,这个利益函数是否和公共利益一致,取决于政府的类型及人员构成。从这个角度来理解制度的形成过程,将有助于我们发现制度形成背后的逻辑。制度演化理论认为,在制度变迁中,政府是最为重要的行动因素,政府在制度演化中具有重要的作用。这种作用可以从政府的目标函数、认知能力和行为能力等方面进行考察。<sup>[10]</sup>分析政府理性及其在制度变迁中的作用对于我们考察中国媒介制度的变迁无疑打开了一个新的视野。

## 二、政府权力聚散与中国媒介制度演化的关联

按管辖范围或政府层级来看,政府有中央政府与地方政府的区别。有管百姓的政府(县、市政府)与管政府的政府(如中央政府及省政府)的区别。中央政府代表国家,行使国家最高行政权力,统一领导国家事务。地方政府则在中央政府统一领导和监督下,负责本区域内的公共事务。因此政府权力也可以区分为中央政府权力和地方政府权力。作为一种力量,政府权力是可以计量的。在不同的政治关系和政治格局中,谁的力量大,谁就能控制或垄断制度供给,影响制度变迁的路径与方向。作为中

国媒介制度变迁中最为重要的行动集团，政府的行为也直接影响着媒介制度变迁的路径。考察中国媒介制度变迁的历史进程，我们的确可以发现，媒介制度的演化逻辑和政府的权力聚散存在着某种对应关系。不同形态的政府构成、政府权力运行状态对应着同一阶段的媒介制度形态。

晚清以来，中国先后出现了不同政治力量组建的数十个政府，如清政府、租界政府、殖民地政府、中华民国政府、北洋政府、国民党政府、解放区政府、日伪政府、中华人民共和国政府等等，有些政府在时间上有着先后的承袭，有些则是在某一时期同时并存，互相角力。晚清以来中国政府的名称、构成及其权力集中程度如表1所示：

表1 晚清以来的政府结构及权力集中状况

政府状况 时段	政府主体及政府人员构成	政府权力集中程度
1840年以前	清政府（皇帝及封建官僚）	高 （权力统一于朝廷）
1840—1911年	清政府、租界政府、殖民地政府、地方政府（满族贵族、西方人、汉人地主阶级）	中 （朝廷权力集中，但统一权力为地方政府及外部势力削弱、分享）
1912—1949年	中华民国临时政府、北洋政府、国民政府、解放区政府、日伪政府（资产阶级、军阀、国民党、共产党）	低 （地方势力、党派势力与政府势力相互抗衡。无单一强力政府，政府权力集中程度低）
1949—1978年	中华人民共和国政府（中国共产党）	高 （权力完全统一于党中央，地方政府服从中央政府，清除了外部势力的干扰，但受苏联政府的一定影响与制约）
1978年至今	中华人民共和国政府（中国共产党）	高 （权力高度集中于党中央，但地方政府有了一定的自主性，开始与中央政府博弈；改革开放尤其是加入WTO后间接受到国际间政府的制约）

如果我们将晚清以来中国历届政府的构成及其权力运行状况与媒介制度变迁进行比照，我们会从中发现一个规律：那就是中央政府的权力集中度越高，媒介制度演化的速度就越慢，中央政府的权力集中度越低，媒介制度演化的速度就越快，政府的权力集中程度与媒介制度创新的程度呈反比例关系。

1840年以前，清政府的集权程度相当高，清政府是唯一的媒介制度的供给主体，为追求统治的合法性与有效性，清朝实行的是一种高度集权主义的媒介体制，也抑制了媒介制度的创新。但清朝政府的中央集权经历了一个由强到弱的衰败过程，而与此相反的是，中国媒介的制度创新却渐次增多。戈公振在《中国报学史》中将我国报纸分为四个时期：第一，官报独占时期。第二，外报创始时期。第三，民报勃兴时期。第四，报纸营业时期。<sup>[10]</sup>戈公振所概括的晚清至近代的中国报纸的四个时期的渐进演化，撇开其他因素不论，我们可以看出，它与政府的权力集中程度的变化刚好形成了对应。

官报独占期“自汉唐以迄清末”，这和统一的中央集权的延续有关。清末以前，中国的政治专制制度较之以往有过之而无不及，从媒介制度来说，历代朝廷无不把“造妖书妖言”当作重罪来治，清代尤甚。尽管历代都曾有“小报”的存在，但“小报”处境艰难，难以撼动“官报”的地位，更无法挑战集权主义的媒介体制。中国古代的“以邸报为中心”的集权主义媒介体制之所以能够施行，是因为它被“嵌入”了统一的中央集权政治体制。在这样一种体制中，政府的权力高度集中，金字塔形的科层制结构，使朝廷（政府）的权力可以从中央直达最基层，高度集中的权力也使政府垄断了一切资源，包括制度的供给权力和维持制度运行的权力与资源。这种政治集权模式能维持多久，集权主义的媒介

模式也就能维持多久。从制度系统的耦合关系来看,集权主义的媒介体制是集权主义政治体制的一个组成部分,互相支持,集权主义的政府给集权主义的媒介体制提供保障;集权主义的媒介制度安排通过让邸报充当统治者的喉舌,为其宣传政策,整合意识形态,为其政治统治提供合法性。清代前期的一系列“文字狱”大大强化了“官报”的“独占”地位。

而1840年鸦片战争后,一系列不平等条约的签订使西方列强获得了一定程度的“治外法权”,清政府部分丧失了通商口岸和租界的政治权力,政府的控制力下降,再也无力垄断媒介制度的供给权与删除权。中国早期以《循环日报》为代表的第一批现代报刊,以《申报》为代表的第一批商业报刊能够在沿海口岸发展起来,和清政府的政治控制力被削弱直接相关,而现代报业从香港、通商口岸再向内地的传播过程也伴随着清政府权力控制下降的过程。戊戌变法后,尽管清政府仍然维持其关于民间不可办报的政策,但却已然受到挑战:实际情况是当时广大知识分子和革命派青年在国内各地创办了大量的报刊,仅革命派创办的报刊就有120多家,大批私人报刊也相继出版,清政府无法像过去那样维持其新闻管制制度的有效运行,因为在租界内出版的报刊大大增加了它的管理难度。1903年的“苏报案”清楚地表明了这一点。面对直接鼓吹推翻清廷统治的《苏报》,清政府也无法直接查封它,更无法依据《大清律》中的“凡妄布邪言书写张贴,煽惑人心,为首者,斩,立决”等法律规定对章太炎等判处死刑。“苏报案”的审判在上海公共租界的“会审公廨”进行,依据的法律不是《大清律》,而是西方人移植到租界内法律。“苏报案”在晚清的媒介制度变迁中是一个重要的“关键节点”,它的意义不仅在于打破了清政府媒介管制制度的严密性与严酷性,还在于它进一步推动了民间报业的发展,迫使清政府改变传统的媒介管理方式来管理报刊,最直接的表现就是清政府开始通过制定“报律”来管理媒介。这一系列的媒介制度变迁当然还有其他因素的影响,但“治外法权”及其他势力对清政府中央集权的削弱与此密切相关。

### 三、近代以来政府权力变化与媒介制度的变迁

1912-1949年间的中国则是历史上少有的“弱政府”时期。不是因为政府偏好的改变,而是因为统一的中央集权瓦解后还未形成一个新的中央集权,因而出现政府“快速交替”和“多头政府”并存等局面。但这一时期恰恰是中国媒介制度变迁历史进程中变化最快、变化最广的时期,各种媒介制度创新层出不穷。

辛亥革命后孙中山领导的中华民国临时政府无疑是一个“弱政府”,军事上缺乏后盾,政治上权力不集中,《民国暂行报律》的废除一方面表明了政府的开明,另一方面也表明了政府的控制力有限。在这种情况下,中国媒介迎来了“没有报律、新闻出版自由”的黄金时期。各种各样的人物和团体,纷纷出来办报,大大加速了媒介制度的演化进程。首先,媒介数量和媒介类型大大增加。据统计,民国元年,全国报纸陡增至500家,总销数达4200万份,这两个数字都突破了历史的最高记录。<sup>[11](1015)</sup>这一时期出现了许多之前没有的专业与行业报刊,而且除了报业外,通讯社也开始大量出现。其次,媒介开始摆脱从属于政治体制一部分的角色,开始成为一种资本主义企业。实业家纷纷投资报业,以股份有限公司集资办报的制度形式从此更加流行。第三,中国媒介制度的演化在这一时期实现了从“政论媒介”向“新闻媒介”的转变。<sup>[12]</sup>重视新闻采访、新闻报道、新闻通讯成为各种媒介的竞争法宝,一批现代意义上的“名记者”开始出现。中国报刊实现了从“启蒙纸”到“新闻纸”的转变。中国媒介在这一时期出现的制度演化和政府的权力架构与控制力量息息相关。

袁世凯就任总统后,加强了中央集权。为了实现独裁统治,对国民党系统的报刊和其他反袁报刊进行了大扫荡。据统计,到1913年底,全国继续出版的报纸只剩下139家,比1912年初的500家少了2/3,锐减361家,北京的上百家报纸只剩20余家。<sup>[11](1050)</sup>为了避免无法可依,在媒介的管制制度方面,

袁世凯还把已被废除的《大清报律》重新拿出来用，1914年又制定了比前清报律还严苛的《报纸条例》，恢复报纸创办的“许可证制度”等等。但这种中央集权的过程只是在局部程度上暂时延缓了媒介的制度创新，袁世凯政权的“集权程度”实际上并不高，他难以将其制定的媒介制度加以施行。南方国民党人的媒介、外国媒介、租界内的媒介以及海外的媒介等打破了他的封锁，使得这种媒介制度只能在局部施行。

在1916至1928年间的“军阀时期”，北京的全国性政府变动得令人眼花缭乱。有7个人当总统或国家首脑。据《剑桥中华民国史》的统计，这一期间出现了24个内阁、5届议会或国会，至少4部宪法或基本法。这种快速的政府更替，使各项制度缺乏稳定性与延续性，“人治”手段大行其道。这种政治局面增加了媒介制度演化的不确定性，媒介制度创新既有可能被粗暴地扼杀，也有可能政府在无力顾及的间隙蓬勃发展。但中央集权的衰弱似乎总与媒介演化的活跃成反比。事实证明，这一时期的媒介制度创新还是非常活跃的，1915年《新青年》创刊，新文化运动正式开始，出现了国人办报的第三次浪潮。据统计，1919年前后，各地新出版的新思潮报刊有400余种。可以说，没有这种媒介的活跃，五四新文化运动就不会有那么大的声势和影响。

实际上，几乎整个民国时期，中央政府的权力集中程度都不高。正如许纪霖在《近代中国政治变迁中的权力聚散》中所说：“在中国现代化过程中，尽管不断有中央集中化的趋向和努力，但大部分时间权力与资源仍然分散于地方与民间之中。尤其在一九一五——一九三六年当袁世凯强人政府已经失败，国民政府中央权威尚未最后确立的二十年间，国家的分裂，中央权力的衰败，地方主义的盛行，民间社会的活跃达到了历史上的颠峰。”<sup>[13]</sup>政府权力的衰微却促成了民间社会的崛起，资本主义的发展，大众传媒的普及和自由职业的扩大使中产阶级与知识分子都作为相对独立的社会群体出现在公共领域，商会、教育会等各种社会团体形式得以组织化，政治多元化格局静悄悄地形成。这种“多元主义的政治格局”客观上为中国媒介的演化提供了良好的制度环境，没有任何一个高度集中的“权力中心”能够垄断媒介制度的供给，也无法对某种自发形成的媒介制度进行删除，也没有能力维持一项没有效率的，违背媒介演化规律的制度安排。民间社会的兴起和资本主义工商业的发展使媒介制度创新的主体多元化，既有官僚和政党热衷于创办党报党刊，也知识分子和商人在严肃媒介和商业媒介上进行制度创新。媒介制度演化空前活跃。

这种创新甚至在国民党统治期间也没有停止。从政府理性的角度看，不是国民党不想控制媒介，将媒介整合进其党国体制，而是国民党根本没有建成一个高度集权的中央政府，其权力控制有限，如论者所说：“在国民政府统治大陆的二十二年中，其行政权力的集中化、分层化、制度化始终没有彻底实现。国民政府的合法性权威长期面临着严峻挑战，起先是国民党内部的地方军事割据势力，随之是来自日本的大规模的入侵，最后是中共的武装革命运动。许多历史学家共同认为，国民政府的真正版图，不出长江下游一带，其它各省只是‘奉国民党正朔’而已。”<sup>[13]</sup>正是由于国民党的政权的统治在很多地方（如解放区）鞭长莫及，所以我们看到，南京政府时期一方面国民党通过发布法令、办法来控制新闻出版，另一方面，对国民党的批评和抗议始终没有断绝，查禁得越厉害，反对得越厉害。国民党的许多媒介管制制度实际上流于形式，成为一种不会“自我实施”的纸面上的制度。“制度可能表现为明确的、条文化的符号形式，如成文法、协议或系统界定社会不同角色的社会结构和组织等。不过，只有当参与人相信、接受某种具体表现形式时，它才能成为制度。在此意义上，成文法和政府管制如果没有人把它们当回事就不构成制度。”<sup>[14]</sup>不可实施的制度通常是一种无效率的制度，有可能成为表面上的“显规则”，但实际发生作用的则是另一套“潜规则”。其根源就在于政府无法完全实施正式制度。

1949年以后，中央政府通过“三大改造”，实现了公有制，将中国建成了一个以计划经济为基础的苏联式的社会主义国家。从制度分析的角度来看，“国家为了体现意志和实现目标，其核心在于提供代

表统治利益或公共利益的制度，通过设计、执行和维持一系列的‘博弈规则’从而达成统治目标。”<sup>[15]</sup>由于以计划经济为经济基础，上层建筑中也实行“有计划的国家调控”，国家的计划能力、动员能力、执行能力空前强大。中央政府垄断了所有领域的制度供给。这一时期政府在媒介制度设计上的目标就是“使媒介成为党和政府的喉舌，成为政治动员与执行国家计划的工具”，媒介领域的“博弈规则”围绕这一目标来设计：在媒介所有制上实行国有制，在媒介组织上确立党管媒体，通过对媒介的所有权、人事任免权、财产权和重大决策权的控制，国家将媒介整合进了政府机构，自上而下，建立起一套和政府机关一致的层级媒介系统。政府不但安排了媒介的体制，也安排了媒介的采编和经营层面的微观制度。建立起“计划媒介”（计划宣传）的模式，由于其他博弈力量随着社会主义改造的进行逐渐式微，中央政府的权力高度集中。除了接受和执行政府的媒介制度安排，媒介作为制度变迁的主体，几乎丧失了制度创新的主体地位。但政府完全主导的媒介制度变迁也存在弊端；新中国历史上任何一次政治或经济领域的错误都被媒介放大，政府犯错误，媒介也跟着犯错误，在1966-1976年的文化大革命中达到顶峰。之所以会产生这种弊端，和政府的完全主导有直接的关系。政府完全主导的媒介制度变迁会由于“政府（或统治者）的偏好和有限理性、意识形态刚性、官僚政治、集团利益冲突和社会科学知识的局限性”<sup>[16]</sup>而存在着“犯错”的可能。政府主导的制度变迁方式容易抑制个人自愿合作的制度变迁的产生，政府在制度变迁中拥有过大的权力，会导致制度寻租现象的产生等等。一个经验性假说是，当存在着高度集权的政体和不完善的政治市场时，制度变迁以掌握最高决策权的核心领导者的偏好及其利益与制度变迁的基本取向两者之间保持一致为前提，而核心领导者的偏好及其利益则单一化为巩固其政治威信，使自己获得最大限度的社会支持。因此，政府主导型制度变迁并不必然拥有长期稳定的动力源。<sup>[17]</sup>

1978年以来，中央政府的权力集中度依然很高，但分税制改革及“放权让利”等一系列政策的施行，使得地方政府成为一个独立的利益主体。地方政府在利益驱动下与中央政府争夺利益，甚至“阳奉阴违”，无疑在一定程度上制约了中央政府的制度安排。在媒介制度安排领域，1978年以后地方政府的制度创新能力得到了一定程度的加强。如1994年10月《金华日报》的股份制改造很大程度上就是地方意志的结果。在文化产业成为地方GDP新的增长点后，地方政府在媒介体制领域的改革不遗余力，越来越充当主导作用。当然，在媒介制度安排上，中央政府仍然一权独大。1978年后，通过“改革开放”等一系列政策，中国开始融入世界体系，特别在2001年加入WTO，外部规则间接影响中国政府的权力运行。在这种情况下，中国政府的权力结构不再是铁板一块。媒介在“自主经营、自负盈亏”的制度安排刺激下，开始具备了一定的主体地位，有了独立的利益追求，开始在媒介经营制度领域和媒介采编领域进行制度创新。1978年以来中国的媒介制度创新首先发生在媒介的经营领域，很快延伸至采编领域，极大地改变了中国媒介制度的形态和运行规则。但我们也要承认，媒介市场化的过程尽管是由媒体存在的潜在制度需求引发的，但能够演化为普遍性的制度变迁，起主导作用的仍然是政府。没有政府的许可与推行，这一阶段的媒介制度变迁不可能发生。1978年以来中国媒介制度变迁（媒介市场化）过程，一个明显的特征即政府主导。

由于与1949年以来政府主导媒介制度安排的方式存在沿续性，因而，政府主导的一些弊端同样显现在1978年以来的媒介改革中。正如论者所说：“我国现在的媒介制度是一种强制性制度变迁过程中的特殊产物，即媒介是国家财产，主要收入来源于商业化的广告，同时要确保为党、政府和人民服务。这就势必造成我国的媒介既无法摆脱政府的干扰，又越来越受到商业利益的侵蚀，从而致使媒介规制变迁陷入许多制度困境。”<sup>[18]</sup>这种困境表现在很多方面，如李良荣所说的，实行“一元体制，二元运作”后，“传媒的财政拨款被取消，或只有象征性的拨款，但必须自负盈亏，依法交纳营业税和所得税等，这样中国媒介成了‘计划的脑袋’和‘市场的肚子’，在报业出现了大报小报化，小报大报化的趋

同怪现象。<sup>[19]</sup>由于是政府主导，1978年以后，尽管不少传媒通过行政手段实行了集团化，但在产权没有明晰的情况下，这种集团化并没有市场主体地位，政府不仅拥有对传媒国有资产的所有权，同时还掌握着传媒的宣传控制权和国有资产的经营权。正是这种三权不分强化了政事不分，造成了传媒治理结构的种种缺陷。“权责失衡”、“内部人控制”、“媒介寻租”等问题由此产生。政府的权力结构与传媒的治理结构之间始终存在着巨大的分裂。

总之，在整个中国媒介制度变迁的过程当中，政府自始至终都起着非常大的作用。如果从博弈论的角度看，政府作为一个行动主体，就是一个十分强势的博弈方。政府权力集中度与政府博弈能力紧密相关，正是政府权力集中度的差异或者说政府博弈能力的差异一定程度上决定了不同时间段的媒介制度安排。在中国媒介制度变迁的过程中，这一规律是十分明显的：当政府的权力十分集中时，媒介制度的演化路径由政府掌控的，制度的供给、施行都由政府设定，其演化速度较慢。而当政府权力面临挑战时，不管这种挑战来自外部势力还是内部势力，媒介制度的演化一般会有一个充分的博弈过程，正是这一过程使各种媒介制度得以演化出来，制度创新加快。而最终的制度安排以什么方式出现，取决于政府权力与其他各方力量之间的对比。

#### 参考文献：

- [1] Weber, M. From Max Weber: Essays in Sociology [M]. London: Routledge and Kegan Paul. 1948: 78.
- [2] 胡鞍钢. 第二次转型：国家制度建设 [M]. 北京：清华大学出版社，2003：10-12.
- [3] 陈那波. 海外关于中国市场转型论争十五年文献述评 [J]. 社会学研究. 2006 (5): 188-212.
- [4] 史云贵. 从政府理性到公共理性 [J]. 社会科学研究. 2007 (6): 65-70.
- [5] 金太军, 张劲松. 政府的自利性及其控制 [J]. 江海学刊. 2002 (2): 106-112.
- [6] 方福前. 公共选择理论——政治的经济学 [M]. 2000: 197.
- [7] 蒋云根. 政治人的心理世界 [M]. 上海：学林出版社，2002：50.
- [8] A. Downs. An Economic Theory of Democracy [M]. New York: Harper&Row, 1957: 295.
- [9] 张旭昆. 制度演化分析导论 [M]. 杭州：浙江大学出版社，2007：373.
- [10] 戈公振. 中国报学史 [M]. 上海：上海古籍出版社，2003：29.
- [11] 方汉奇. 中国新闻事业通史（第1卷）[M]. 北京：中国人民大学出版社，2004：1015.
- [12] 吴廷俊. 中国新闻传播史稿 [M]. 武汉：华中科技大学出版社，2002.
- [13] 许纪霖. 近代中国政治变迁中的权力聚散 [J]. 天津社会科学, 2004, (3).
- [14] 孙宽平. 转轨、规制与制度选择 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2000：65.
- [15] 董海军. 转轨与国家制度能力——一种博弈论的分析 [M]. 上海：上海人民出版社，2007：37.
- [16] R·科斯, A·阿尔钦, D·诺思. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集 [C]. 上海：三联书店，1994：397.
- [17] 陈天祥. 论中国制度变迁的方式 [J]. 中山大学学报, 2001 (3): 86-93.
- [18] 胡正荣, 李继东. 我国媒介规制变迁的制度困境及其意识形态根源 [J]. 新闻大学, 2005 春 (1): 3-8.
- [19] 李良荣. 关于中国新闻媒体的双轨制 [A]. 李良自选集 [C]. 上海：复旦大学出版社，2004：16.