

研究論文

傳播新制度經濟學的理論基礎

王盈勛

摘要

本研究旨在探討新制度經濟學的方法如何運用在傳播領域的研究。過去傳播學門所援引的經濟學理論，以批判的政治經濟學與產業經濟學為主，制度經濟學則是只有零星的個案探討，未見有系統的理論陳述。本文闡述新制度經濟學開創者寇斯的傳播思想，並指出，新制度經濟學在傳播學門的可能應用主要在傳播產業組織、傳播政策、以及傳播史三方面。此外，本研究也探討傳播新制度經濟學、傳播政治經濟學與傳播產業經濟學之間的關係。

關鍵詞：傳播政治經濟學、媒介經濟學、新制度經濟、產業組織、傳播政策、傳播史

For a New Institutional Economics of Communications

WANG Ying-Hsun

Abstract

This research focuses on how the methodology of new institutional economics could be applied to economic studies of communications. In the past, theories of communication economics were mainly grounded in either critical political economy of the Left or industrial economy of the Right. There are some case studies using application of new institutional economics, but not very much theoretical investigation. This research elucidates the thought of Ronald Coase, the founder of the new institutional economics, on communication. It also points out the potential contribution to the studies of industrial organization of communication industries, communication policy and, communication history. This research also discusses the relationship between the new institutional economics, political economy and industrial economics of communications.

Keywords: political economy of communication, media economics, new institutional economics, industrial organization, communication policy, communication history

以經濟的分析方法來研究傳播產業或是傳播現象，主要援引經濟學的兩個理論脈絡：一為產業經濟學，另一個是政治經濟學。¹在這兩大理論傳統的牽引之下，傳播學門出現了兩個次學門，分別是媒體經濟學(media economics)和媒體政治經濟學(political economy of media)。

這兩大傳統，位處政治光譜的兩端，媒體經濟學延襲了主流經濟(新古典)理論的右翼傳統，媒體政治經濟學則是繼承了馬克思主義經濟學的左翼資產。

在傳播學界，受到這兩個理論傳統的影響與制約，對於傳播制度與政策的分析，幾乎都是集中在兩種極端的制度或體制間的往返辯駁：公共(public)與市場(market)。

這種非公共即市場的思維邏輯，固然在過去數十年間獲得豐富的研究成果，卻也限制了傳播的經濟(與管理)研究的諸多可能性。這種限制，主要表現在我們忽略了，在公共與市場的兩極之間，存在着許多處於「灰色地帶」的傳播體制的選擇的可能性。這樣的可能性，過去以意識型態為起點的分析方法很難有着力點。舉例來說，當台灣的中華電視公司加入公共廣播電視集團，卻仍以廣告為其主要營收來源，我們首先是應該以其營運績效(右翼的效率考量)，或是其達成公共的目標(左翼的政治目標)與否來判斷其成敗呢？

本文的目的，旨在探討另一種傳播的經濟研究取徑——新制度經濟學——作為一種傳播研究方法的可能性。新制度經濟學的分析，不但有機會能擴展我們對於傳播體制的理解，更重要的是，它能提供從極左到極右的傳播體制一套一致而理論性的(coherent and theoretical)分析方式。

新制度經濟學，自從兩位經濟學家寇斯(Ronald Coase)與諾斯(Dauglass C. North)在1990年代接踵獲得諾貝爾經濟學獎以後，²在經濟學界的影響力與日俱增，有漸成顯學之勢。這篇文章的主旨在於指出，新制度經濟學的研究方法不但對於擴大傳播經濟研究的視野有極大的幫助，事實上，寇斯本人的著作本來就有很極大一部分是針對傳播產業，寇斯與傳統傳播領域的著作也有許多的對話。然而，寇斯的著作在傳播學界卻鮮少受到重視，也幾乎沒有人認為寇斯是「傳播學者」。馮建三(2008)指出，「科斯(按，即寇斯)是主流經濟學人當中，

論述傳媒最早也最多的人，他所身處的新制度主義經濟學似乎有很大影響，但英語或中文的傳播學界，如前所述，幾乎對他少有聞問……王盈勛(2007)是例外」。

本文首先試圖為寇斯與新制度經濟學在傳播學界不被重視提出解釋，第二節初步探討寇斯的傳播思想，第三節則是分析新制度經濟學的研究方法在傳播領域應用的可能性。最後則是探討新制度經濟學對當下傳播研究的意義，以及其與傳播政治經濟學、傳統的傳播(媒介)經濟學之間的關係。

對傳播新制度經濟學的誤解與忽視

新制度經濟分析在台灣、乃至全球的傳播學界能見度如此之低，主要有三個可能原因：一、未能區分新舊制度經濟學間的差異；二、與新古典主義的混淆；三、左翼傳統在台灣傳播學門經濟分析中佔據了主導地位。

新舊制度經濟學的差異

傳播學界並非沒有制度經濟學的理論傳統。以加拿大為基地的傳播政治經濟學脈絡，從殷尼斯(Harold Innis)、史麥塞(Dallas W. Smythe)、到貝比(Robert Babe)早期都是從制度經濟學的角度出發，研究傳播現象。Mosco(1996)便指出，「左派的異端立場，主要是從制度經濟學與馬克思主義的取向，汲取論述。」

然而此制度經濟學非彼制度經濟學。Mosco所說的制度經濟學，在現在的經濟學領域一般被稱之為「舊制度經濟學」。舊制度經濟的代表性人物包括康芒斯(John. R. Commons)、密契爾(Wesley Mitchell)等等。舊制度經濟學之所以對左翼傳統有重大影響，主要原因在於舊制度經濟的研究重心在於強調文化、風俗、習慣等等的「制度」對於經濟的影響力，並駁斥新古典主義一貫只強調價格(市場)的決定性力量。這樣的研究取徑，自然是相當投合左翼分析的脾胃的。

就「指出市場力量的限制」、挑戰新古典主義的基本假設這點來

說，新、舊制度經濟學的確是有若干的共同點。但是寇斯指出，舊制度經濟學的問題在於反理論，因此留下來的，幾乎都是沒有理論價值的材料堆砌而已。新制度經濟的分析超越舊制度經濟之處，在於提出一套理論性的分析方法——價格（市場）機制的運用是需要的成本的，來探究新古典主義的限制之所在。

但是新制度經濟的分析方法歧途於左翼分析之處在於，新制度經濟的分析並不是要推翻新古典主義的基礎，而是要修正他，指出其不足之處。或許也是這樣的歧異點，讓許多左翼傳播學者輕易地便將新制度經濟學劃歸在新古典主義的大旗之下。

與新古典主義的混淆

台灣學者羅世宏（2003）提到寇斯定理時，將其歸類為「芝加哥經濟學派」。即使是一度以傳播制度經濟學者自居的加拿大傳播學者貝比，也錯誤地將寇斯歸類為新古典主義學派（Babe, 1996）。Posner（1995）便指出，並非所有在芝加哥大學任教的經濟學家都是芝加哥學派，寇斯便是個典型的例子。³

羅世宏（2003）所說的，「新制度主義以產權私有為優，卻未能證成私有化的產權配置是將（特別是政治及文化生產的領域的）（負面）外部性予以內部化的最佳或唯一手段」。這事實上也是對於寇斯定理的誤解。寇斯定理的要旨在於指出，在交易成本為零的狀況之下，只要將產權界定清楚，資源指派給誰，將無關資源使用效益的最大化。寇斯的這項推論，我們得從兩個層次來理解。

首先，寇斯指出，交易成本為零的狀況在真實世界中並不存在（也就是新古典主義所假設的狀況），因此他認為討論交易成本為零的狀況沒有太大的意義。這也就是說，在真實的世界中，產權的配置確乎是會影響效率的——因為市場的運用是要耗費成本的。因此，在寇斯眼中，價格或是市場機制絕非資源配置的「唯一最佳」手段。

其次，寇斯所說的將「產權界定」清楚，是指運用特定財產權利的明確判決或指派，至於財產權是劃歸給私人或是政府，則是另外一個層次的問題了。換言之，寇斯從未有「產權私有為優」的這樣的論述出現。

至於說新制度主義「未能證成私有化的產權配置是將(特別是政治及文化生產的領域的)(負面)外部性予以內部化的最佳或唯一手段」則是一項相當奇怪的說法，寇斯對於經濟理論最大的貢獻之一，正是在於推翻庇古(Cecil Pigou)所提出的「外部性」(externality)問題，又何來證成外部性效益最佳化與否的問題呢？寇斯(1988)認為，「我的文章(指〈社會成本問題〉)的主要目的之一，就是在於證明，這些不良影響(harmful effects，也就是一般所說的外部性)可以像其他生產要素一樣來處理。這些不良的影響，有時應該加以消除，有時則否。要得到正確的結論，並不需要使用像『外部性』這樣的概念」。

Creative Commons運動的健將雷席格(Lessig, 2004)便指出，寇斯定理有兩種，一為「適當的」寇斯定理(proper-Coaseans)，以及「產權的」寇斯定理(property-Coaseans)。產權的寇斯定理，顧名思義，唯產權是問，所有的資源都應該被產權化。對寇斯來說，產權絕對不是一件可以這樣簡化的事。在〈聯邦通訊委員會〉(“The Federal Communication Commission”)一文中，寇斯(1959)即已指出，「所有的財產權都會阻礙人們使用資源的能力，我們必須確認，這樣的阻礙所獲得的好處大於它所帶來的損害」。因此，在決定要把產權指派給誰之前，我們得先確定，資源的配置是否該與產權有關。

這當然不是說新制度經濟學和新古典經濟毫無關係，或是沒有研究脈絡上的相承之處。North(1993)指出，新制度經濟學並不是要推翻新古典主義、以及找出無效率市場的解釋原因，而是奠基在新古典理論之上，修正與延伸它。新制度經濟學接受資源有限，因此必然有競爭的假設——個體經濟學選擇理論取徑的基礎。新制度經濟學放棄的是新古典主義的工具理性——假設制度不存在的理論(institution-free theory)。

在工具理性的世界裡，制度是沒有必要的，理念與意識型態無關緊要。但是事實上，我們只擁有不完整的資訊和有限的心智來處理資訊，因此，人類藉以建構交換體系的互動是有所限制的。在這樣的世界裡，理念與意識型態扮演了重要的角色。

新制度經濟學如何延伸或修正新古典主義？除了修正對於理性的假設以外，諾斯加入制度作為一個關鍵性的限制，以及分析交易成本作為制度與生產成本間的鏈結所扮演的角色。新制度經濟將理念與意

識型態整合進經濟理論的分析當中，把政治視為是經濟表現的關鍵因素、作為不同經濟表現的促成因素，以及無效率市場的解釋原因。

從這個角度來看，我們其實也可以說新制度經濟學恢復了主流經濟學研究的「政治經濟學」傳統。就這個層面來說，我們甚至可以說新制度經濟學和批判的政治經濟學有其共同之處。寇斯(1993)本人也將其在1951年移民美國以後，針對美國廣播電視產業的研究稱之為「廣播與電視的政治經濟學」(political economy of radio and television)。

左翼傳統在台灣傳播學門經濟分析中佔據了主導地位

早期台灣的傳播學研究，絕少把關注的重心放在傳播機構是存活在市場機制底下，或是它本身就是個商業組織這個面向上面。自1990年代以降，在台灣的傳播學界，如同馮建三(2003)所指出的，「傳播政治經濟學」幾乎是等同於「批判的傳播政治經濟學」。稍後也漸次興盛的「傳播管理」或是「媒體經濟」領域，則是擷取新古典經濟理論的產業經濟理論，研究的重心在於產業結構對於組織行為與績效的影響。

在左右夾擊，加上對於新制度經濟的誤解，傳播新制度經濟學在台灣，乃至整個傳播學界的研究，幾乎是一片沙漠。「傳播新制度經濟學」有一個很早的開端(寇斯第一篇傳播相關的論文寫於1947年)，有一位在傳播學界以外影響力深遠的奠基者，但是傳播新制度經濟學卻從未成為傳播領域的一個學門，甚至「傳播新制度經濟學」一詞在本文之前從未真正出現過。

消失的傳播研究奠基者：寇斯的傳播思想再發現

很難想像，一個一生的學術著作幾乎有半數與傳播產業相關的諾貝爾經濟學獎得主，卻全然不曾引起傳播學界的注意。依據Menard(2000)所選編的寇斯著作目錄，截至2000年1月為止，寇斯一共出版了五本專書(另有兩本小冊子)，發表了83篇文章(包括報刊雜誌的短論)。一般針對寇斯的介紹文章經常會提到，寇斯雖然著作不多，但是幾篇重要的論述卻影響深遠。其實這樣的印象未必正確，數十篇論文

加五本專書，就算不能算是多產的學術工作者，卻也絕對不能稱之為著作有限。

五本專書中，兩本與傳播產業有關，一本是1950年出版的《英國廣播：針對壟斷的研究》(*British Broadcasting: A Study in Monopoly*)，另外一本是1968年出版的《教育電視：誰該付費》(*Educational TV: Who Should Pay?*)，83篇文章當中，則是有13篇探討傳播產業的議題。這當中最著名的，應該是〈聯邦通訊委員會〉一文，另外一篇影響深遠的論文〈社會成本問題〉(“The Problem of Social Cost”，1960)則是〈聯邦通訊委員會〉一文所提出的概念的延伸。此外，寇斯還寫了數篇探討廣告、言論自由、廣播的賄賂的文章，較少受到經濟學界的注意。

除了有大量的作品處理傳播產業的問題，寇斯和一般的經濟學家不同之處在於，寇斯是一位和傳播學界有所對話，對傳播領域的問題意識有所知覺的經濟學家。寇斯(1966)曾經為文分析與評論史麥塞任職聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission，簡稱FCC)期間對於傳播資源分配的看法。此外，在許多論文當中，我們也可以看出寇斯對於傳播學界的動態是有所掌握的。

寇斯的思想之所以很輕易地就被歸納在新古典主義的大旗之下，很重要的一個原因，是寇斯主張無線電頻譜應該採用拍賣(市場)競價的方式來分配，以及寇斯對於公共電視制度所採取的懷疑態度。

寇斯認為，多數傳播學者對公共傳播制度的支持，其背後的學理是很難經得起理論和歷史考據上的檢驗的。綜觀寇斯對於電視產業的分析，有下述幾個重點：

就歷史層面來看，英國公共電視制度的出現純屬偶然

寇斯(1947, 1950, 1954)指出，英國廣播公司之所以成為公用事業，真正的原因是相當奇怪的：電報因為屬於郵局的業務，因而一併被國有化了。電報被定義為以電力來傳遞訊息，廣播也是，因此廣播被認為也是電報的一種，管制權被一併賦予郵局。廣播剛出現之際，郵局對擁有廣播的壟斷權很焦慮，因為當時有些企業想要擁有這個權利，去過美國的人也聽到廣播在美國的混亂情況，郵局的決策當局當

時認為，要避免這些問題的唯一方法，便是壟斷。換言之，各國引以為標竿的BBC公共服務，根本不是出自甚麼公共領域的文化理想，而只是歷史的偶然，加上主事者怕被冠上圖利財團而便宜行事的作法。

就理論層面來看，所有的資源都是有限資源，不獨無線電頻譜

無線電頻譜在過去被傳播學者認為應該是資源有限的公共財，應該由國家(或是獨立組織)來分配，不能被少數特定人所獨佔。寇斯(1959, 1962)對此的回應是，幾乎所有在經濟系統中使用的資源(不單是廣播和電視頻率)數量都有限，因而都是稀缺的，人們的需要總是大於供給。土地、勞動力、資金都是稀缺性資源，但其本身卻並不要求政府管制。寇斯也同意，必須存在特定機制，被用於在眾多提出權利要求的人當中，確定誰能使用這稀缺資源。美國經濟制度中常用的方法是使用價格機制，這樣分配資源給使用者無需政府管制。寇斯認為，無線電頻譜在資源的屬性上，並沒有像傳播學者所指稱的那樣特殊。

行政組織的慣性，讓公共的理想不可能落實

寇斯(1966)認為，我們不能期望FCC這一類的管制委員會會依公共利益行事，尤其是希望這樣的公共利益能長時間維持。寇斯並不是說，管制機構的主事者必然會與指派他的政治當權者意見一致，而是任何的管制機構，即使有着全世界最佳的善意(來維護公共利益)，也做不到這一點。一個組織在一開始或許可以很有彈性，但是終究不免會採取某些作法或是組織形式，導致其思維與政策選擇的範圍受到限制。在這樣的限制之下，管制機構或許會試圖尋求公共利益之所在，但是它不可能找到能夠根本改變其已然被決定的政策前提的可接受接洽方案。

決策資訊的不足，導致管制機構無法做出符合公共利益的決策

寇斯(1959)認為，美國過去的無線電頻譜分配方式是無效率、沒有彈性、並且被政治和其他壓力所左右的。聯邦通訊委員會不可能擁有每家獨立公司的經理人才會具備的資訊——他們會如何運用這些頻譜，即使只是要獲得部分的資訊，也要付出很大的成本。

有些學者將政府進行管制之前存在的混亂，歸因於私人企業和競爭制度的失敗，但是寇斯認為，問題的真正原因是沒有在這些稀缺性資源中建立產權。

寇斯認為，當聯邦通訊委員會以公共利益之名，用審議的方式來授予無線電頻譜的使用權，卻又不向廠商收取任何的費用，事實上等於是在贈與私人企業。寇斯將這樣的政策稱為「富人的杼困計畫」(a poverty program for millionaires)。

生產面問題不能靠分配面來解決

寇斯(1968)認為，以美國為例，廣播電視產業確實有問題，但是對於甚麼原因導致這樣的問題的理解有所不同，就會推導出截然不同的解決方案來。寇斯認為，左翼傳播理論學者所大力主張的公共傳播政策，是試圖要用分配面的方法來解決生產面的不平等。

對於左翼傳播學者所指稱，經濟力量的不平等，將會使得民眾使用媒體的機會不平等的問題，寇斯認為，在美國的經濟體系當中，收入較少的民眾只能購買數量有限的商品與服務是事實。但是如果收入的分配是有問題的，公共廣播系統也不是解決這個問題的正確組織。寇斯舉例，如果一個人不願意花兩分錢去看付費電視上的芭蕾舞劇，而是把這些錢拿去買食物——或許他真正欠缺的是更多食物而非芭蕾舞劇。換句話說，收入的再分配的最好是以貨幣的形式，而且是讓其他的機構來完成分配(簡單說，如果是收入有問題，那就應該直接解決收入的問題)。對公共電視的補助，在本質上，可能是劫貧濟富的行為——觀看這些節目的觀眾，可能是在經濟上與文化上都是佔優勢的一群人。

寇斯主張，美國的經濟體系所運用的法則，同樣適用於傳播產業。特定的需求未能被滿足，是因為這個產業不被允許將產品直接賣給消費者。

寇斯的〈聯邦通訊委員會〉一文，一般認為是美國的無線電頻譜分配後來改為以拍賣的方式為之最重要的理論依據，或許也正因為如此，寇斯也被認為是擁護市場機制的頭號代言人。

罕為人知的是，寇斯那篇奠基他在學界地位的〈廠商的本質〉一文，卻是他思索社會主義前途的結晶。大學剛畢業不久的寇斯，獲得一筆前往美國考察進修一年的獎學金。當年的寇斯想要了解的是一個困擾他已久的問題——為何蘇聯的中央計畫經濟漸顯敗象，被多數經濟學家認為是不可行的經濟體制，但是1930年代的美國卻是福特汽車、卡耐基鋼鐵等超大企業蓬勃興盛、大行其道的時代？同樣都是「大型組織」，為何一個被視為是經營的典範，另外一個卻被認為是沒有效率的呢？當年的寇斯，還是一個社會主義者。

寇斯(1997)曾在一次受訪中提到，為何他的社會主義立場後來有了轉變。寇斯指出，這樣的轉變是逐漸形成的。最重要的關鍵則是早年他在倫敦政經學院針對英國的公用事業所做的研究。寇斯研究了公營化與國有化的成果與效益，特別是郵局。寇斯總結，國營化並未能達到人們原先所預期的結果。

寇斯強調，他的觀點，一直都是源自對事實的調查。這也是為何，寇斯認為自己從來就不是一個自由主義者(libertarian)，因為他分析問題的起點，不是人類擁有甚麼樣的權力。寇斯要問的問題是：「甚麼樣的權利會產生特定的結果？」他是從生產的角度來看問題的，像是人們的生活，生活的水平等等。這是一個事實問題。

如果寇斯不是一個自由主義者，那他的政治立場是甚麼呢？寇斯(1997)指出：

我真的不知道。在沒有考慮其結果之前，我不會反對任何政策。如果有人說這些是應該管制的，我不會說管制一定是不對的。我們應該等着看。問題是，我們發現多數的管制是產生更差的結果。但是我仍然不會說所有的管制都是這樣的，因為確實也有管制的結果不是如此。

寇斯(1993)指出，說他最早提出美國聯邦通訊委員會應該考慮引進價格機制的說法，並不正確。最早將這個概念形諸文字的，是一個名叫Leo Herzel的學生在1951的《芝加哥大學法律評論》(*The University of Chicago Law Review*)所發表的文章。當寇斯第一次看到這篇文章時，他認為這是理所當然之事。但是即便如此，寇斯說，他當時也沒有直接跳到價格機制必然優於FCC管制這樣的結論，而是還必須要加入交易成本的考量。

很多人都忽略了(特別是批判寇斯的人)，寇斯一再強調，交易成本為零的狀況，在真實世界中根本不存在，因此其實也是一種無需考慮的狀況。真正關鍵的問題，是要比較不同制度間的制度成本。

寇斯(1960)在〈社會成本問題〉一文中指出：

真正令人滿意的政策，只能來自對於市場、廠商、與政府如何處理具有負面效益的問題不厭其煩的分析……政府管制的效益經常都是被高估了，但是這也不能倒過來說，所有的政府管制都應該被束之高閣。這其間的疆界在哪並不容易劃分，我們唯一能依靠的，是對於不同解決方法的實質結果的考察。

寇斯的著作，多數由產業的歷史考察出發，詳細評估一個產業當中不同歷史階段的管制對於產業的實質影響，像是燈塔、廣播、以及電視等產業，而不是抽象的理論推衍。因此，寇斯的著作具有明顯的實證主義色彩，儘管他所使用的方法並不是美國學者慣用的數學工具。

除了對於廣電政策議題，寇斯還寫作了數篇處理言論自由、廣告內容管制、以及賄賂的社會效益的論文(1974、1977、1979)。

寇斯處理這些問題的方式，具有他一貫思維的風格——從問最簡單的問題開始。寇斯問的問題是，新聞自由被多數學者認為是言論自由的一部份，絕對不能被政府所管制或干預，為何廣告的內容就不是言論自由的一部份，時時受到政府的管制與干預，卻不見任何學者說這是對言論自由的侵犯呢？

寇斯認為(1974)，言論自由，其實就是言論的自由市場(*free market in idea*)。同樣的一群知識份子，為何捍衛絕對的言論自由，卻又贊成對商品與廣告市場的管制呢？寇斯認為，這樣的立場很難自圓其說。

光是說因為言論自由對民主政治很重要，所以政府就該退出，這樣的理由是不夠的。即使是最不重要的市場，效率的提升也都應該是重要的事。⁴弔詭之處在於，政府的介入在一個領域被認為是有害的，在另一個卻被認為是有益的。更弔詭的是，那些強力主張政府應該加強管制商品的人，往往就是憂慮言論自由市場受到侵犯的同一批人。

寇斯認為，真正的原因在於，觀念的市場，是知識份子從事交易的地方，知識份子認為這個市場不該受管制，是「自利與自負」(self-interest and self-esteem)的行為。自負讓知識份子誇大了自己的市場的重要性，其他人的市場被管制則似乎是理所當然的，特別是這些知識份子很多本身就是管制者。自利則是與自負結合，確保當其他市場被管制的同時，自己的市場可以安然無恙。

在商品市場，政府一般被認為是有合法性並且有能力來進行管制的。消費者缺乏能力來做適當的選擇，生產者則是經常會運用壟斷性力量，如果沒有政府的介入的話，其行為會有違公共利益。在觀念的市場，政府的位置則是截然不同。政府如果試圖要管制觀念市場，會被認為是無效率的，動機會被認為是負面的，即使可以達成它原來設定的目標，也是不被認可的。在觀念的市場，消費者的能力則被假定是截然不同的——如果有充分的自由的話，消費者毫無疑問有能力從不同的觀點中作選擇，在商品市場被高度質疑的生產者，在觀念市場則是被信賴能夠依公共利益來行事，不管他們出版的是紐約時報、芝加哥論壇報、或是哥倫比亞廣播公司。

寇斯認為，這其中最奇怪的是商業廣告的部分，經常不過只是意見的表達，因此理應受到美國憲法第一修正案的保護，但是卻經常被視為是商品市場的一部分。政府管制廣告中的意見表達被認為是應該的，但是同樣的意見被表達在書籍或文章中，卻被認為應該超越政府管制。

寇斯認為，觀念的市場和商品的市場並無根本上的不同，因此在制定有關的公共政策時，應該有相同的考量。在所有的市場，生產者都有各式各樣的理由會誠實或不誠實；消費者可能只有部分的資訊，或是不能消化他們所擁有的資訊；管制者會希望把工作做好，但是經常會力有未逮或是受到利益團體的影響。

不過寇斯也強調，相同的考量並不意味着在不同市場的公共政策都該一樣。每個市場的特殊性質會讓相同的考慮因素有不同的比重，因而會有不同的適當社會制度安排。寇斯認為，我們應該用相同的方法來決定公共政策。寇斯認為，如果可以做到這一點，觀念市場所用的方法，會比商品市場的方法更為有效。寇斯舉例，如果如一般經濟學家所言，「外部性」很高的市場就該有政府介入的話，那觀念的市場應該是「市場失靈」最嚴重的市場，政府豈不是應該介入最深？

針對廣告市場，寇斯(1977)認為，和其他的市場一樣，生產者行動的權力應該被指派給那些能最大化社會總體福利的人，寇斯認為，當我們要界定哪些活動是憲法第一修正案保護的範圍也是如此。有些法學界的人試圖將憲法第一修正案視為是絕對的標準，並且反對法院以「平衡」的方式來處理這個問題。但是如果法院要把問題指向創造最大的社會福利，這樣的平衡是無可避免的。當自由的行使會讓其他人覺得有價值的行動受到妨礙，言論的自由便一定會受到限制。要用單一的標準來決定這疆界之所在，是不可能做到的。但是大家都可以同意，權力應該被指派給那些疆界如此界定對他們是最有價值的那些人。

針對美國聯邦通訊委員會立法禁止唱片公司賄賂電台DJ，藉以換取唱片在電台被播放的機會，寇斯(1979)指出，當年美國聯邦通訊委員會之所以立法禁止賄賂電台的行為，表面上的說法是有兩個原因。其一，聽眾的公眾利益(public interest)將會因此受損——電台或是DJ接受賄賂，意味着電台播放哪些歌曲，將會受到那家唱片公司雙手奉送上好處的牽引，而不是只考慮歌曲本身的良莠與否，聽眾在沒有被充分告知的情況下，對於唱片(的採購決策)有可能被誤導。其二，賄賂可能會導致不公平競爭，不願意走後門的廠商可能會被排除在電台的播放名單之外。

這樣表面上看來十分合理的理由，寇斯透過歷史性的實證研究告訴我們，事實並非如此。當時壟斷唱片業的幾大唱片公司和版權授權機構之所以推動限制賄賂行為的立法，根本的原因，是要限制以走後門作為主要行銷手段的小型唱片公司推廣業界大老所不擅長的音樂類型：搖滾樂。

在1950年代，特別是1955年，搖滾樂開始變得受歡迎。當時非常

多的新唱片公司出現，重心都是放在搖滾樂上。搖滾樂的盛行，受害的是當時的四大唱片公司（Capitol、Columbia、Decca和RCA-Victor，以發行較為傳統的音樂類型為主）。在1948到1955年間，這四家唱片公司所發行的唱片平均佔了美國告示牌（Billboard）排行榜前十名歌曲的78%，最低也從未低於71%（1953年）。但是到了1956年，只剩66%，1957年，40%，1958年，36%，1959年，更是只剩下34%。

這些大型唱片公司把他們在市場上的節節敗退，歸咎給這些小型唱片公司靠着對電台與DJ施小惠就能成功推廣如噪音一般的搖滾樂。當時力主限制賄賂行為的一位美國參議員便指出，「好音樂不需要靠賄賂DJ」。

寇斯認為，要賣唱片就得讓許多人先知道（或聽到）這張唱片。賄賂是讓人們願意播這張唱片，進而讓唱片能夠廣為流傳的方法之一。從在商言商的角度，對於賄賂或是置入性行銷的限制，等於是對特定廣告或是促銷費用支出作限制。

這樣的限制誰受害較深呢？自然是通路受限、沒有高額廣告與行銷費用可用的小型唱片公司。美國的六大唱片後來在1970年代又重新奪回極高的市場佔有率（1979年時為85%），1960年正式通過賄賂為違法的立法扮演了關鍵的角色。

禁止賄賂作為一種行銷手段的立法如果來得更早，搖滾樂或許就不是我們目前看到的如此這般樣貌。寇斯試圖告訴我們的是，政府率爾以冠冕堂皇的理由介入市場的運作，其效益往往不是表面上看來那樣單純。

至此我們可以為寇斯的傳播思想作一個小小的總結。寇斯是不是價格系統的支持者呢？答案是肯定的。價格是不是傳播資源分配的唯一最佳方式呢？答案是否定的。寇斯指出，只有交易成本為零的情況下，價格機制才是唯一最佳資源分配方式，但是這在真實世界中並不存在。

寇斯認為，任何的資源或是權力指派方式都有人受益，有人受害，言論自由或是廣告市場也不例外。權力或資源分配最重要的依據，是社會福利的最大化（受益大於受害）。權力或是資源分配最重要的方式（不管是政策或是法院判決），是有效地降低交易成本，讓資源

能夠流向能夠創造最大收益的人身上。

寇斯認為，傳播產業和其他產業一樣，都可以用相同的方法來管制，但是這並不同於所有產業的管制與法規都應該是一樣的。

傳播制度經濟學：研究甚麼？如何研究？

寇斯所開創的新制度經濟學，對於當代的傳播學研究，可以開展出甚麼樣的路途呢？我認為主要有三個方面值得我們進一步探究：

- 一、傳播產業的產業組織研究
- 二、傳播的政策與制度分析
- 三、傳播史

傳播產業的產業組織

寇斯(1988)認為，主流經濟學對於產業組織的研究與認識，少得令人驚訝。產業組織的研究重心，都是放在廠商定價與產品策略的研究，特別是在寡佔的情況下的定價與產品策略。如同史蒂格勒(Stigler, 1968)指出的，「產業組織，旨在了解經濟體系中產業的結構與行為，探討的是市場規模的分配(一家或多家，集中或不集中)，規模分配的成因，集中度對競爭的影響、競爭對價格、投資與創新的影響等等。」對於產業組織形成原因的理解，⁵則是非常有限。

這樣的偏向，又進一步導致經濟學家對於寡佔企業、壟斷問題與反托拉斯法的關注。寇斯指出，將產業組織的研究放在反托拉斯政策上頭，往往會把所有的商業慣例解釋成是取得壟斷地位的手段，即使這些商業慣例一點也不像是有這樣的意圖也是如此。寇斯(1988)說道：

對壟斷問題的研究過度專注，造成一個重要結果，那就是如果一個經濟學家發現他不能理解某件事情——這一類或那一類的商業慣例，他就將之歸因於壟斷。同時，由於我們在這一領域所知非常有限，於是不可理解的商業慣例相當可觀，經濟學家以壟斷作為解釋的理由，也就習以為常。

有趣的是，在傳播學的領域，左右翼的經濟分析對於「壟斷」問題的執着，卻是如出一轍。寇斯所說，對於不能解釋的商業慣例，就將之歸因於壟斷，在傳播的政治經濟分析當中可以說比比皆是。任何待解或未能解的傳播現象，在缺乏明確的正確與因果推論的情況之下，輕易便將一切歸因於財團壟斷。

寇斯強調，他並不是說這類的問題不重要，而是過於狹隘，而且無助於我們對於產業組織形成原因的理解。

新制度經濟學解釋產業組織的核心概念，是寇斯在〈廠商的本質〉一文中所提出的交易成本概念。寇斯最早提出交易成本的概念，為的是要解釋為何有廠商的存在——如果市場（價格）機制是如此完美、有效率，為何還會有廠商的存在（一種運用行政命令而非市場機制來分配資源的方式）？寇斯的回答是，因為市場的運用是要耗費成本的，因此市場交易成本高於組織行政成本的活動，廠商就會將其內部化。

因此，一個產業的組織方式，要看市場的交易成本與廠商的組織成本間的關係而定。廠商為何不會一味無止境的擴張（可以享有規模經濟的好處），而會有規模上的侷限？因為規模越大，組織成本上升的速度可能越快，最終將要超越運用市場的成本。廠商為何要進行垂直整合，而非水平大於擴張？因為垂直整合所節省的交易成本可能大於水平擴張。

威廉森（O. E. Williamson）是將寇斯的概念延伸與理論化的新制度經濟學健將之一。威廉森（2000）認為，新制度經濟學包括四個層次的分析，每個層次都對位階底於它的層次有關鍵性的影響，但是較低的層級也會有所回饋到高層級。最高層級稱之為「鑲嵌」（embeddedness）或是「社會理論」（social theory），包括非正式制度、習俗、傳統、道德規範和宗教等等。這個層級是非正式制度，改變非常緩慢，並不具備理性的最大化特性，但是對低層級的形塑與運作有重大影響。次高層級是賽局的制度環境或是正式規則，包括產權的正式制度與解決紛爭的法律訴訟等等。第三個層級是賽局的統治與運作，包括讓交易的本質與交易的結構得以配套的交易成本。第四個層級是資源的配置與運用，或是持續最大化活動的新古典經濟。

此外，考夫（Caves, 2002）的著作展示的是如何運用交易成本論述

延伸出來的契約論(contract theory)，針對創意產業進行研究。考夫先探究創意產業在產業基礎、原則與特性上與一般產業有何不同，再將經濟性的分析運用在這些結構特性上，藉以說明創意產業組織的諸多特點、模式與契約行為。

傳播的政策研究

Galperin (2004) 指出，過去傳播政策的研究主要有三個取徑：利益團體(interest-group)取徑、意識型態(ideological)取徑、以及技術中心(technology-centered)取徑。Galperin認為，新制度取徑能夠提供一個堅實的檢驗傳播與資訊政策的決定因素的概念化基礎，特別是在國際比較的面向以及大時間範圍的政策模式差異。

比較制度分析在傳播政策的研究事實上已有相當久的傳統，也取得了相當豐碩的成果。但是這些比較制度分析經常缺乏一個統一、有共同基礎的比較基準點——A政策或是制度優於或劣於B制度，究竟是在那些面向上？新制度經濟分析所提供的則是一個簡明的、不同的政策分析都適用的比較分析方法。

新制度經濟比較分析的方法，是比較不同政策取徑間的「制度成本」的研究方法。何謂好的制度與政策？對寇斯來說，能夠以最低的制度成本，促成最多的交易量，就是一項好的經濟制度。有趣的事，曾經是社會主義信徒的寇斯，一度認為共產主義是制度(交易成本)最低的一種制度發明。寇斯的思考轉向，或許也可以說是他後來明白了，共產主義雖然是交易成本最低的經濟制度，卻也是制度成本最高的經濟制度(中央計畫經濟可以視為是將一切的資源分配都內部化、行政指派化，一個國家就相當於一家超大型的企業)。

寇斯(1966)認為，好的政策應該是設計一個制度安排(institutional arrangement)，讓看得見的手和看不見的手一樣，讓商人可以被導引到可欲的方向(使其成為對商人是有利可圖的)。如果一個人依其自利行事，卻是對社會整體有利的方向而行這樣的說法要能夠成真，那是因為人類的制度是依這樣的方是而安排的。寇斯強調，他對看不見的手的信任，並不意味着政府在經濟系統當中沒有一席之地。所有的產

業，或多或少都是受到管制的。但是政府的管制，必須能達到它們所宣稱的效益。

寇斯(1988)認為，那些一味反對市場、主張政府介入或干預的人未曾很嚴謹地探討，他們所主張的政策在實際上如何執行。要支持政府採取某些行動，他們僅僅證明，「市場」(或更正確地說，私人企業)未能達到最適狀態。但是他們所倡議的政府政策，有可能也無法獲致最適的結果，這種可能性卻很少被深入地探討。因為這個原因，他們的結論，在評估公共政策時，並沒有多大的參考價值。

寇斯也認為，「外部性」的存在，本身不足以構成政府介入的正當理由。事實上，因為交易必然有成本，人們的行為所造成的影響，很多是無法透過市場交易來解決的，因此外部性也可以說是無所不在的。但是寇斯提醒，政府介入也是同樣有成本的，因此很有可能，大部分的外部性必須讓它繼續存在，才能真正達到生產價值最大化。當外部性產生時，政府介入是否有利，要看經濟體系的成本而定。

寇斯指出，主流經濟學家一看到經濟活動受到管制，往往就認定有人企圖壟斷市場或是減少競爭；(傳播)政治經濟學家正好相反，他們認為管制或是政策最重要的目的，是要減少市場活動所帶來的(負面)影響。但是寇斯認為，管制的真正目的，在於降低交易成本以增加交易量。政府管制和價格制度的運用是不衝突的。

傳播史

絳楓(2003)認為，殷尼斯對於傳播史的研究，焦點都是幾乎放在傳播工具(科技)對於社會的影響，較少顧及社會制度對於傳播制度的影響。因此，殷尼斯的研究，儘管不曾言明，卻明顯帶有媒介決定論或是技術決定論的色彩。

新制度經濟學的取徑則是啟發了傳播史研究的另外一種可能——傳播制度史的研究。諾斯(1993)認為，知識和技術存量決定了人類活動的上限，但它們本身並不能決定在這些限度內人類如何取得成功。政治和經濟組織的結構，決定了一個經濟的實績及知識和技術存量的增長速度。理解制度結構的兩個主要基石則是國家理論和產權理論。

因為國家界定產權結構，因而國家理論是根本性的。諾斯認為，新制度經濟學的研究進入了政治經濟的領域，因為能夠被清楚界定與實施的產權制度，需要一個有效率的政治體制。

絳楓(2003)認為，新制度經濟學能夠彌補殷尼斯媒介理論中制度層面論述的不足，兩者都擺脫了傳統經濟學理論的束縛，但是新制度經濟學是把制度視為人類歷史運轉的軸心，而非技術。以諾斯(1968)自己的研究為例，他所展示的，是在1600-1850年的兩百五十年間，世界並未出現以輪船替代帆船之類的革命性技術躍進，但是在這段期間內，海洋運輸的生產力卻有大幅的增長，原因就在於當時船運與市場制度的重大變革。

Mueller(2002)的著作則是運用制度經濟的分析方法，分析了網域名稱統治分配制度的浮現過程，可以算是一種網際網路發展史的嘗試。

結論

從以上的討論我們可以發現，新制度經濟學不但在方法論上大大修正與彌補了新古典主義經濟的不足，對於開拓批判政治經濟學的研究取徑也可以有極大的助益。然而，寇斯所開拓的新制度經濟學在傳播學界不是被高度忽略，就是輕易地被歸類為新古典主義的一支來加以處理。

在寇斯與傳播產業相關的著作中，寇斯提出了幾個傳播學界至今仍未能有效回應的大哉問：

- 一、所有的資源都是有限資源，為何其他資源不須由國家來分配，傳播資源卻是需要的？
- 二、廣告也是言論自由的一種，為何有絕對的新聞自由，卻沒有絕對廣告自由？廣告有可能誇大、作假、或是有礙消費者權益是事實，但是新聞不是也有同樣的可能？
- 三、資本主義生產面的不公平，如何能夠用分配面的方法來解決？

新制度經濟學為傳播研究所開展的取徑，當下值得我們進一步探究的至少有：

- 一、傳播的制度與政策分析應該超越簡化的「公共」與「私有」二分法，更細緻深入地探討多樣制度可能性。管制與市場制度的運用不必然是衝突的，管制的目的也不是要限制市場，而是降低市場交易成本，減少市場運作的制度成本。制度比較分析的基礎，則是不同制度間的制度成本。
- 二、傳播經濟這個次學門，不應該被窄化為傳播的產業經濟學，而是應該加入傳播的制度經濟學，特別是傳播產業的產業組織研究。
- 三、傳播史，經常是傳播科技史，新制度經濟學為我們展示的，則是以「制度史」的角度來研究傳播體制的演進的可能性。

總結來說，新制度經濟學對於傳播政治經濟學與傳播產業經濟學都能夠有所啟發與助益。在過去的二、三十年間，主流經濟學界與新制度經濟已有了較多的對話與辯詰，因而也取得了比較豐碩的研究成果。相對來說，政治經濟學界太輕易就將新制度經濟劃歸為敵人、是極端市場機制的擁護者，因此這塊領域仍是一片荒漠。弔詭的是，傳統政治經濟學傳統的學者往往是用他們的主要論述敵手——主流經濟對新制度經濟的誤解來理解新制度經濟。

對於新制度經濟研究取徑的再認識，或許可以是對話的一個開始。

註釋

1. 政治經濟學有許多不同的定義，最廣義的解釋幾乎等同於經濟學，這裡指的是「批判的政治經濟學」。
2. 一般認為，新制度經濟學的開山之作是寇斯發表於1937年的〈廠商的本質〉（“The nature of the firm”）。此外，寇斯也被認為是法律經濟學的鼻祖，寇斯便曾感嘆，作為經濟學家，他在法學界影響力卻大於經濟學界。
3. 事實上寇斯到芝加哥大學任教之初，是受聘為法學院教授，而非經濟系。
4. 寇斯的意思是，如果管制有助於提升效率，對於言論或是觀念的市場應該也是如此。

5. 寇斯所謂的產業組織的形成原因，是指廠商為何進行垂直或水平整合，為何不同的產業大小廠商的分佈不盡相同，為何有些廠商規模龐大有廠商卻營運規模狹小等等。

參考文獻

- 馮建三 (2003)。〈傳播政治經濟學在台灣的發展〉。《新聞學研究》，第75期，頁103-140。
- 馮建三 (2008)。〈譯跋：科斯的傳媒論述——與激進的反政府對話〉。Baker, C. E. 著，《傳媒、市場與民主》(馮建三譯)(頁377-400)。台北：巨流圖書。
- 絳楓 (2003年10月15日)。〈傳播圖景中的制度〉。上網日期：2003年10月15日18，取自：<http://www.beiwan.com/a/Article.asp?ArtID=455>。
- 羅世宏 (2003)。〈廣電媒體產權再管制論〉。《台灣社會研究季刊》，第50期，頁1-48。
- Babe, R. (1996). Economics and information: Toward a new (and more sustainable) worldview. *Canadian Journal of Communication*, 21 (2): 161-178.
- Caves, R. E. (2002). *Creative industries: Contracts between art and commerce*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4, 386.
- Coase, R. H. (1947). The origin of the monopoly of broadcasting in Great Britain. *Economica*, 14, 189-210.
- Coase, R. H. (1948). Wire broadcasting in Great Britain. *Economica*, 15, 194-220.
- Coase, R. H. (1950). *British broadcasting: A study in monopoly*. London: Longmans Green & Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Coase, R. H. (1954). The development of the British television service. *Land Economics*, 30, 207-222.
- Coase, R. H. (1959). The Federal Communications Commission. *Journal of Law and Economics*, 2, 1-40.
- Coase, R. H. (1960). The problem of social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Coase, R. H. (1962). The interdepartment radio advisory committee. *Journal of Law and Economics*, 5, 17-47.
- Coase, R. H. (1965). Evaluation of public policy relating to radio and television broadcasting: Social and economic issues. *Land Economics*, 41, 161-167.
- Coase, R. H. (1966). The economics of broadcasting and government policy. *American Economic Review*, 56, 440.
- Coase, R. H. (1974). The economics of the First Amendment: The market for goods and the market for ideas. *American Economic Review*, 64 (2), 384.

- Coase, R. H. (1977). Advertising and free speech. *Journal of Legal Studies*, 6 (1), 1.
- Coase, R. H. (1979). Payola in radio and television broadcasting. *Journal of Law and Economics*, 22 (2), 269–328.
- Coase, R. H. (1988). *The firm, the market, and the law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Coase, R. H. (1997). Looking for results: Nobel laureate Ronald Coase on rights, resources, and regulation, An interview by Thomas W. Hazlett. *Reason Magazine*. January.
- Coase, R. H., & Barrett, E. W. (1968). *Educational TV: Who should pay?* Rational Debate Seminars, American Enterprise Institute.
- Coase, R. H., & Johnson, N. (1979). Should the Federal Communications Commission be abolished? In B. H. Siegan (ed.), *Regulation, economics, and the law* (pp. 41–56). Lexington, MA: Lexington Books.
- Galperin, H. (2004). Beyond interests, ideas, and technology: An institutional approach to communication and information policy. *The Information Society*, 20 (3), 159–168.
- Lessig, L. (2004). Coase's first question: When should there not be property rights? *Regulation*, 27, 38–41.
- Mosco, V. (1996). *The political economy of communication*. London: Sage Milton.
- Mueller, M. L. (2002). *Ruling the root: Internet governance and the taming of cyberspace*. Cambridge, MA: MIT Press.
- North, D. C. (1968). Sources of productivity change in ocean shipping, 1600–1850. *Journal of Political Economy*, 76 (5), 953–970.
- North, D. C. (1981). *Structure and change in economic history*. New York: Norton.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1993). "The new institutional economics and development." Working paper, Department of Economics, University of Connecticut.
- Posner, R. A. (1995). *Overcoming law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Stigler, G. J. (1968). *The organization of industry*. Chicago: University of Chicago Press.
- Williamson, O. E. (1996). *The mechanisms of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38 (3), 595–613.