



首都经济贸易大学出版基金资助

徐轶瑛 ◎ 著

规制变革

——中国媒介融合发展的 路径选择研究

GUIZHI BIANGE
ZHONGGUO MEIJIE RONGHE FAZHAN DE
LUJING XUANZE YANJIU



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

 首都经济贸易大学出版基金资助

规制变革

——中国媒介融合发展的 路径选择研究

徐轶瑛 ◎ 著

GUIZHI BIANGE
ZHONGGUO MEIJIE RONGHE FAZHAN DE
LUJING XUANZE YANJIU

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

规制变革: 中国媒介融合发展的路径选择研究/徐轶瑛著. —北京: 首都经济贸易大学出版社, 2015. 8

ISBN 978 - 7 - 5638 - 2355 - 0

I. ①规… II. ①徐… III. ①传播媒介—体制改革—研究—中国 IV. ①G219. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 081496 号

规制变革: 中国媒介融合发展的路径选择研究
徐轶瑛 著

责任编辑 彭伽佳

封面设计



视祥志远·激光照排

TEL: 010-65976003

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙 (邮编 100026)

电 话 (010) 65976483 65065761 65071505 (传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数 186 千字

印 张 6.5

版 次 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 2355 - 0/G · 358

定 价 26.00 元

图书印装若有质量问题, 本社负责调换
版权所有 侵权必究

前 言

20 世纪 90 年代以来，随着数字技术、通信技术和计算机技术的迅猛发展，媒介融合应运而生，不仅改变了媒介自身的内部产业结构和外部市场环境，而且成为传媒产业新的经济增长点。如今，一个不争的事实是：作为媒介发展的新途径，媒介融合受到世界各国的普遍认同和热烈追捧。

自 1996 年中国组建第一家报业集团——《广州日报》报业集团以来，媒介融合在中国语境下的发展已经经历了十多年。从媒介融合在中国的实践图景来看，中国媒介融合主要经历了“媒介集团化的初始阶段”、“传媒整合化的展开阶段”以及“三网融合化的推进阶段”三个阶段，其表现形式主要包括传统媒体之间的融合以及传统媒体与新媒体之间的融合。

然而，中国语境下的媒介融合的发展也障碍重重。在种种限制性社会因素中，不能满足媒介融合发展要求的传统媒介规制无疑是最主要的阻力之一。第一，片面的政府全能观念、单一的媒介喉舌论以及缺失的个人产权意识，成为制约媒介融合在中国不能取得长足发展的理念根源。第二，“既事业又产业”的双重规制、“条块分割”的多头管理和“权力专属”的行政垄断这三大问题是媒介融合发展过程中的体制桎梏。第三，在机制方面，规制立法机制不科学，难以保证媒介规制的权威和完善；规制执行机制不规范，难以保证规制的效率和稳定；规制监测机制不健全，难以保证规制的公平与公正。不言而喻，渴求新的媒介政府规制成为当务之急。

对媒介融合的规制变革，新闻传播学界的探讨因为缺乏严

谨而规范的理论分析而显得相对薄弱。基于此，本书运用新制度经济学和规制经济学的相关理论，在意识形态、技术创新、制度环境三个方面分别进行媒介融合规制变革的理论分析。此外，通过借鉴融合时代传统传媒规制变革的国际经验，从“放松规制与强化规制结合”“从分立规制向融合规制转变”中，总结得出对中国媒介融合规制变革具有借鉴意义的启示，即“在融合规制的基础上，放松市场结构规制、强化市场行为规制，放松经济性规制、强化社会性规制，放松竞争规制、强化垄断规制”。

最后，通过“融合性规制框架”和“融合性规制体制”的构建，本书提出了中国媒介融合规制变革的对策思路。在构建融合性规制框架方面，首先提出了建立规制框架时必须遵循的“制衡原则”“合分原则”“中立原则”，其次，从“规制内容”和“规制模式”两个方面创建了融合规制框架的具体结构。在建立融合性规制体制方面，提出了“法律体系”和“独立机构”的设立原则、设置方式及其权责范围。



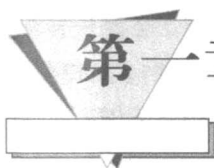
目 录

第一章 绪论	1
第一节 媒介融合规制问题的提出	2
第二节 媒介融合规制研究综述	10
第三节 本书的研究方法	19
第四节 与媒介融合规制相关的基本概念	24
第二章 中国语境下媒介融合的实践图景	35
第一节 中国媒介融合的演变进程	36
第二节 中国媒介融合的表现形式	48
第三章 制约中国媒介融合发展的规制问题	61
第一节 规制理念问题	62
第二节 规制体制问题	74
第三节 规制机制问题	84
第四章 中国媒介融合规制问题的理论分析	95
第一节 意识形态的作用分析	96
第二节 技术创新的动力分析	103
第三节 制度环境的变化分析	113



第五章 国外媒介融合规制变革的经验启示	127
第一节 放松规制与强化规制结合	128
第二节 分立规制向融合规制转变	148
第六章 中国媒介融合规制变革的对策思路	165
第一节 构造融合性规制框架	166
第二节 构建融合性规制体制	178
参考文献	185
一、学术专著	185
二、期刊论文	189
三、学位论文	193
四、外文文献	194
五、网络文献	195
致谢	198

第一章



绪论

“任何媒介（即人的任何延伸）对个人和社会的任何影响，都是由于新的尺度产生的；我们的任何一种延伸（或曰任何一种新的技术），都要在我们的事务中引进一种新的尺度。”

—— [加] 马歇尔·麦克卢汉 (Marshall McLuhan), 《理解媒介——论人的延伸》

第一节 媒介融合规制问题的提出

作为传媒产业的具体制度安排，媒介规制长期以来一直是新闻传播领域的核心问题之一，它总是随着传媒产业的发展而变迁的。纵观西方主要国家媒介规制的历史演变过程，无论是早期基于保障公共利益考虑的公共传播政策和抑制垄断的严格规制政策，还是20世纪80年代以后为鼓励市场竞争、提高市场效率而推行的放松规制，都是在政府、媒体和市场的冲突与平衡中逐步形成的。可以说，当传媒市场不能自行达到完全竞争状态时，为了弥补规制失灵带来的种种弊端，各国政府便会调整规制策略，提高规制的时效性和均衡性，以解决公共利益和市场利益、限制垄断和激励竞争、社会效益和市场效率之间出现的新问题。

一、选题背景

20世纪90年代以来，随着数字技术、通信技术和计算机技术的迅猛发展，媒介融合应运而生，它不仅改变了媒介自身的内部产业结构和外部市场环境，而且成为传媒产业新的经济增长点。如今，一个不争的事实是：作为媒介发展的新途径，媒介融合受到世界各国的普遍认同和热烈追捧，但是它在现实推



进过程中却是障碍重重。在种种限制因素中，不能适应媒介融合发展要求的传统媒介规制无疑是最主要的阻力之一。例如，体制规制给产业带来的种种壁垒，政策规制相对于市场的滞后以及规制框架的探索和转换，等等。渴求新的媒介政府规制成为当务之急。

（一）媒介融合与媒介规制间的新问题

首先，报纸、广播、电视等传统媒体与各种新媒体在传播手段和传播技术方面日益渗透和融合，打破了媒介的介质壁垒，形成了全新的媒介形态和传播格局，动摇了既有的传媒规制的根基，对传统的媒介规制构成了巨大的冲击。一方面，日新月异的信息技术和数字技术促使“同一内容多介质的实现”成为可能，使不同媒介形态的界限越来越模糊，且改变了原有的印刷、音频、视频、互动数字媒体之间因媒介形态不同而分化分立的局面，最终形成了全新的传播格局。另一方面，建立在分众媒介基础上的传统媒介规制是对应于原有传播格局的，明显滞后于媒介融合带来的全新传播格局。主要表现为，不仅现有的新闻传播管理机构及其工作出现了越来越多的新问题，而且媒介融合背景下新闻传播活动的管理举措及其实际效果也备受争议，有待进一步反思和考察。

其次，这场遍及全球的媒介融合热潮拓展了传媒产业的边界，促使传媒产业发生了结构性的变化，造成现有的传媒规制面临严重供应不足的困境，对传统的媒介规制提出了与时俱进、推陈出新的要求。一方面，数字技术、移动技术和网络技术支持的媒介融合使印刷出版、广播电视、电信、互联网等产业的边界日益模糊，促使这些产业在内容、渠道和终端三大环节上



横向融通整合，形成了一场影响深远的产业融合革命。另一方面，在产业融合过程中逐渐涌现出大量的新业务，其中有些新业务是传统规制政策没有覆盖的，因而也不可能纳入既有的政府管理之内，这势必导致规制的盲区，凸显了现有的媒介规制面对媒介融合的政策空缺问题。

（二）世界各国媒介融合规制变革的新动作——规制的放松和强化

自 20 世纪末以来，随着传媒产业数字化及媒介融合的发展，传媒产业与电信产业间的融合势不可挡。面对媒介融合的新形势，为适应因传播与通信领域技术变化带来的新的要求，从传媒发展和产业融合的实际需求出发，各国政府开始纷纷制定、出台或修改广播及电信法规和政策，变革新闻传播管理规制，通过立法规制、司法规制、行政规制、独立规制等手段，普遍调整规制理念、规制方式、规制模式及规制机构等的内容。

美国是媒介融合规制变革最早的国家之一。早在 1996 年美国便通过了《1996 年电信法案》（*Telecommunications Act of 1996*），放松传媒产业市场结构规制，取消电信与传媒之间跨业经营的限制性措施，允许电信与有线电视之间相互持股，开启了媒介融合规制变革的新时代。但是，《1996 年电信法案》并没有放松传统媒体之间的所有权规制。^① 目前，美国政府虽然继续积极地推进媒介所有权的规制改革，但是放松尺度和放松进度仍十分谨慎。

1997 年，为了实现不同的网络平台都能一同传送电话信息、

① 蔡雯、黄金：“规制变革：媒介融合发展的必要前提——对世界多国媒介管理现状的比较与思考”，《国际新闻界》，2007 年 03 月，第 60 页。



电视信息以及计算机信息和数据，欧盟发布了《迈向信息社会之路》。^① 2002年，欧洲理事会以电子通信和服务的管制框架形式，批准了由欧盟执委会资讯署提出的、早在2000年就被欧洲委员会采纳的融合立法提案。依据2002年的欧盟管制框架指令，英国于2003年7月出台了《2003年通信法》（*Communications Act 2003*），在整合先前的电信管制局、独立电视委员会、广播管制局、BSC广播标准委员会和无线通信管制局5家管制机构的基础上，设立了英国通信办公室（OFCOM），并在跨媒介所有权限制方面放宽了对商业媒体的管制，但是同美国一样，英国的放宽政策只是针对全国市场而言，对地方市场内的管制仍然十分严格。^②

相对而言，一些市场较狭小的国家规制改革的推行更容易些。1999年，马来西亚颁布了《通信与多媒体法案》，将电信与广播电视的原31项许可管理业务缩减为网络设施业务、网络服务、应用服务和内容服务四大类业务。^③ 2003年伊始，新加坡政府把原来的广播管理局、电影和出版局以及电影委员会合并起来，成立了统一的管理机构——传媒发展局（MDA），从而更好地协调媒介融合带来的不同媒体之间的发展和管理。^④ 2004年4月，韩国国会通过了新修订的《广播法》，允许进行卫星数

① 朱春阳：“媒介融合规制研究的反思：中国面向与核心议题”，《国际新闻界》，2009年06月，第24页。

② 蔡雯、黄金：“规制变革：媒介融合发展的必要前提——对世界多国媒介管理现状的比较与思考”，《国际新闻界》，2007年03月，第62页。

③ 肖赞军，“媒介融合时代传媒规制的国际趋势及其启示”，《新闻与传播研究》，2009年05月，第16卷第5期，第58页。

④ 新加坡传媒发展局官方网站，www.mda.gov.sg，2007-1-14。



字多媒体广播。^①

（三）我国媒介融合规制变革的新诉求——“三网融合”

早在1998年，我国就曾提出过“互联网、电信网、电视网三网合一”的设想，后来因为中国电信的拆分，导致该设想无疾而终。但是，“三网融合”作为媒介融合的一大亮点，在中国始终是不可阻挡的趋势。2001年3月，“十二五规划纲要”中明确提出“三网融合”，即“促进电信、电视、互联网三网融合”。2006年，十六届五中全会公布的“十一五规划”中再度明确提出：“加强宽带通信网、数字电视网和下一代互联网等信息基础设施建设，推进三网融合”。经过几年的初步准备和各部门的多次协商，我国于2010年开始推进三网融合试点工作。2010年1月13日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，决定加快推进我国电信网、广播电视网和互联网三网融合，审议通过了推进三网融合的总体方案，明确了三网融合的时间表。^②经过多次的讨论和修改之后，三网融合试点方案最终于2010年6月定稿，并于同年7月由国务院公布了首批试点城市名单。在中国起步较晚的“三网融合”终于迈出实质性的试点步伐，在许多领域如火如荼地开展着。

但是，从我国“三网融合”发展的总体情况来看，体制、机制等规制问题依旧是阻碍三网融合取得实质性进展的重要因素。常凌翀指出：“三网融合发展过程中最大的软肋，也是当前迫切需要解决的问题，是如何打破部门的条块分割，突破利益

^① 朱春阳：“媒介融合规制研究的反思：中国面向与核心议题”，《国际新闻界》，2009年06月，第24页。

^② 国家广播电影电视总局发展研究中心：《国外广播影视体制比较研究》，中国国际广播出版社2007年年版，第388页。



坚冰，实现体制创新，建立一个与目前技术以及未来技术发展相适应的内容监管机制和合理的利益分配制度。”^①我国2010年出台的“三网融合”政策明确要求：2010年至2012年重点开展广播电视和电信业务双向进入试点，探索形成保障“三网融合”规范有序开展的政策体系和体制机制；2013年至2015年，基本建立适应“三网融合”的体制机制和职责清晰、协调顺畅、决策科学、管理高效的新型监管体系。

面对“三网融合”规制政策层面的实质性进展，就广播电视而言，侯自强认为，对于“三网”融合而言，融合的核心是开放的互联网，而不是封闭的运营商专网，广播电视部门应该积极主动地在互联网上发展网络电视台，以适应传统媒体与网络媒体联动融合的大趋势，积极推进从三网融合到三屏联动的演进，而不是单独建设专网来发展媒介传输分发网络。^②就电信而言，刘辉指出，电信在网络规模方面具有明显优势，但广播电视对政策文件的解读直接关系到牌照、内容集成和内容播控等问题，如何进行利益的博弈和平衡，始终是摆在电信行业面前的一项重要挑战。^③

除此之外，就双方而言，黄升民、谷红（2009）认为，在国家政策积极推进“三网融合”的背景下，广播电视系统和电信系统的竞争将是基于平台的竞争，中央政府和相关部门应该做出正确的引导和合理的制度安排，以促成三家电信运营商加

① 常凌翀：“三网融合，开启媒介融合大时代”，《新闻爱好者》，2010年3月，第45页。

② 侯自强：“NGB对抗互联网之路走不远”，《通信产业报》，2009年8月10日，第4期，第15版。

③ 陈力丹、董晨宇：“2010年我国新闻传播学研究的新鲜话题”，《当地传播》，2011年第2期，第10页。



广播电视系统的“3+1”均衡格局的形成。^①由此可见，在我国“三网融合”的推进过程中，体制、机制方面所要完成的规制改革任务要远远重于在业务融合层面的任务，并且已经迫在眉睫。

二、研究价值

在上述背景下，本书就中国媒介融合发展的路径选择问题，从规制变革层面进行了一次系统的考察。本书以促进中国媒介融合大发展为目标，在梳理中国媒介融合的发展进程和形式特点的基础上，对制约我国媒介融合发展的规制理念、规制体制、规制机制、规制手段4个方面的规制问题进行了全面深入的剖析，在借鉴西方主要国家媒介融合规制变革经验的基础上，从政府规制理论和制度变迁理论的视角审视我国媒介融合规制变革的现状，以找到适合中国国情的规制变革的理论依据，探寻符合中国语境的媒介融合规制变革的措施与对策。因此，本书不仅是对媒介政府规制理论和媒介制度理论的探究，也是对媒介融合与规制变革在实践上的反思，具有较大的理论拓展价值和较高的实践应用价值。

（一）理论价值

在考察中国媒介融合发展的实际情况后，本书把媒介融合研究引入到规制层面，不再从单纯的产业经济视角或传播技术视角考察媒介融合，而是运用政府规制和制度变迁理论的视角和思考方法，系统分析了媒介融合发展中规制失灵的根源以及

^① 黄升民、谷虹：“数字媒体时代的平台建构与竞争”，《现代传播〈中国传媒大学学报〉》，2009年第5期，第20~27页。



规制变革的理论起点、国际经验借鉴及措施对策4个方面的内容。从政府规制和制度变迁理论的视野看待中国媒介融合的问题,在中国媒介融合研究中尚不多见,为中国媒介融合发展和传媒规制改革的研究提供了新的思考方向。因此,中国媒介融合发展的规制变革问题能够体现较高的学理价值。

(二) 实践价值

——首先,从传媒产业自身的发展要求来说,中国传媒产业的发展正处在一个深刻转型的变革之中,随着新媒体技术的日新月异,媒介融合成为传媒产业自身发展的一种不可逆转的趋势。原有的媒介形态、传媒业务模式和运营方式也因此面临转型。从形态方面来看,“你中有我,我中有你”的融合媒介将是媒介形态发展的最终落脚点;从业务方面来看,基于资源共享的融合新闻采集与制作才是未来的发展方向;而从经营理念到运营平台再到营销体系,整个传媒产业的经营模式也正在经历创新。

其次,从产业发展的客观制度环境来说,中国传媒业的发展不仅依靠自身的理论逻辑和市场逻辑来发展,更大程度上是与中国的制度现实、技术现实和产业现实紧密结合在一起的。由新近的数字技术革命引发的产业革命——媒介融合促使我们必须重新检视传媒产业的转型问题。在数字技术、移动技术和网络技术的推动下,广播电视、互联网和电信这三大产业在内容生产、传输平台和接收终端方面不断走向融合,它们的产业边界日益模糊甚至趋于消失。这场全新的技术革命在推动传媒产业迅速发展的同时,中国媒介融合发展的制度政策与规制变革应当如何展开?这需要在审时度势的基础上,根据现实要求,进行中国媒介融合之路的规制问题探究。考究清楚这个



问题，不仅有利于我们进一步推进媒介体制和传媒产业的改革，也有利于深化我国文化体制改革，促进文化产业发展的多样化。

第二节 媒介融合规制研究综述

关于“媒介融合”（media convergence）思想的萌芽，最早可以追溯到 20 世纪由美国未来学家尼古拉斯·尼葛洛庞帝（Nicholas Negroponte）提出的“广播电视业、电脑业和印刷出版业将在数字化浪潮下呈现交叠重合的发展趋势”这一观点。1983 年美国麻省理工学院教授伊契尔·索勒·浦尔（Ithel De Sola Pool）在其出版的《自由的科技》（*Technologies of Freedom*）一书中首次提出“形态融合”（convergence of modes）的概念，率先对媒介融合的内涵做出界定和解释，并且认为媒介融合是“媒介间界线日渐模糊”的进程。^①自此，“媒介融合”作为一个明确的学科理论概念，日渐受到业界的关注和学界的讨论。纵观国内外现有的研究，“媒介融合”这场遍及全球的革命性研究已经从一个简单的概念发展成为国内外新闻传播学界的一个热门话题，综合了技术、经济、政治和文化等多个不同领域，并延展到与媒介相关的各个方面，涉及媒介经营与新闻传播的各个层面。

一、国外研究现状

从目前研究媒介融合的论文数量和课题成果的相关情况来看，国际社会对这一领域的研究依然保持着很高的热情。“西方

^① 陈映：“规制变革：媒介融合研究的新定向——基于文献回顾与探讨”，《新闻界》，2009 年第 3 期，第 11 页。