

Annual Report on Development of Journalism in China:
Current Status and Recent Trends

中国新闻传播的发展

——现状与趋势报告（2012-2013）

中国社会科学院新闻与传播研究所创新工程
“新闻传播发展趋势研究”项目组 编

中国社会科学出版社

Annual Report on Development of Journalism in China:
Current Status and Recent Trends

中国新闻传播的发展

——现状与趋势报告（2012-2013）

中国社会科学院新闻与传播研究所创新工程
“新闻传播发展趋势研究”项目组 编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国新闻传播的发展:现状与趋势报告(2012—2013)/中国社会科学
院新闻与传播研究所创新工程“新闻传播发展趋势研究”项目组编.

—北京:中国社会科学出版社,2013.9

ISBN 978-7-5161-3397-2

I. ①中… II. ①中… III. ①新闻学—传播学—研究—报告—中国
—2012~2013 IV. ①G219.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 239415 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 陈肖静
责任编辑 陈肖静
责任校对 高 婷
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 9 月第 1 版
印 次 2013 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 31.25
插 页 2
字 数 529 千字
定 价 78.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010-64009791

版权所有 侵权必究

编 委 会

主 任 唐绪军

副主任 宋小卫

委 员 (以姓氏笔画为序)

卜 卫 王怡红 孙五三 刘晓红

时统宇 孟 威 杨瑞明 姜 飞

赵天晓 殷 乐 钱莲生

目 录

壹 制度环境

新世纪以来我国新闻传播制度的演进	丁和根(3)
当代中国的新闻传播法制规范	宋小卫 张冬冬 陈雪丽(18)
新闻活动的管理体制改革与意识形态引导	仲 婷 柯高阳(52)
新闻媒介内容产制的规范与互联网信息安全	陈 璐 仲 婷(58)
中国的互联网新闻信息管理制度	张文祥(78)
新闻媒介的产业制度变革	
——综合制度报告	李 婧 高 莹 荣宗骁(95)
新闻媒介的产业制度变革	
——报刊广播电视制度报告	高 莹 李 婧(109)
新闻媒介的产业制度变革	
——新媒体政策与标准发展报告	李 婧(120)

贰 行业基础

我国新闻记者现状及管理情况分析	卓宏勇(129)
中国新闻职业道德建设年度记事(2012—2013)	(145)
新媒体新闻传播的行业基础与发展现状 ...	孟 威 姚金楠 赵天宁(164)
新新闻中介 VS 传统媒体:从适应到融合	陈力丹 张天培(176)
中国社区媒体实践分析与发展趋势研究	曾 兴(188)

叁 内容供给与表达样态

多平台、多特色:新媒体的新闻供给报告	孟 威 姚金楠(203)
--------------------------	--------------

新媒体新闻内容的表达样态	孟 威 姚金楠(221)
中国网络新媒体在新闻传播领域的趋势研究	
——以中国网络电视台为例	汪文斌(233)
中国网络视频新闻的发展现状及趋势研究报告	
(2012—2013)	周 洋(246)
境外新闻类媒体在华微博及微信分析	殷 乐(262)
中国电视新闻的现状与挑战	
——以 CCTV 新闻节目为观察样本	高传智(273)
中国电视新闻外延的新拓展	
——以纪实类电视栏目的发展为例	秦瑜明 王娅玲(280)
坚守、跨越、转变	
——转型期中的中国广播新闻(2012)	段 鹏 叶 琰(289)
中国公民新闻的实践分析与发展趋势研究	申金霞(308)
中国新闻的“词化”传播	陈雪丽(325)
七个关键词解读报道主题和亮点	
——人民日报新闻传播报告(2012—2013)	戴莉莉(351)
转型、集成与创新	
——新华社新闻传播的实践与探索(2012—2013)	万小广(367)

肆 公众获享

中国新闻传播的发展热点和前沿态势报告	
——技术和受众的视角	殷 乐(381)
新媒体新闻获享:趋势、内容及效果	孟 威 姚金楠(399)
中国城市居民的媒体接触与新闻获享	
——20 城市“媒体接触和使用”调查报告	殷 乐(414)
中国电视新闻的受众选择偏好和行为习惯研究	徐立军 刘 斌(425)

伍 学研究

研究中国新闻传播的现状与发展	
——论文类成果报告(2012—2013)	向 芬(443)

研究中国新闻传播的现状与发展

——书籍类成果报告(2012—2013) 张 玉(472)

参考文献 (488)

壹 制度环境

- 新世纪以来我国新闻传播制度的演进
- 当代中国的新闻传播法制规范
- 新闻活动的管理体制改革与意识形态引导
- 新闻媒介内容产制的规范与互联网信息安全
- 中国的互联网新闻信息管理制度
- 新闻媒介的产业制度变革
——综合制度报告
- 新闻媒介的产业制度变革
——报刊广播电视制度报告
- 新闻媒介的产业制度变革
——新媒体政策与标准发展报告

新世纪以来我国新闻传播制度的演进

丁和根^①

一 引言

新闻传播制度引领和规范着新闻传播事业和传媒产业的发展，一国传播制度设计和制度安排的合理与否直接决定了该国新闻传播的绩效。

本文所指称的“新闻传播制度”，包含三部分的功能性构成：第一部分是国家制定的各种“正式规则”，包括政治、经济和契约等方面的一系列法则，如宪法、相关的法律法规、宣传政策以及其他相关政策，以官方名义正式发布的职业道德准则等；第二部分是由社会和行业内部认可，或虽非得到明确认可却普遍存在并且对从业者的行为产生着重要影响的“非正式规则”，如价值信念、道德观念、伦理规范、风俗习惯、意识形态等，其中意识形态居于核心地位，因为它不但涵盖了价值观念、伦理规范、道德观念和风俗习惯，而且作为指导思想构成正式规则的理论基础；第三部分是规则的“实施系统”，包括媒介定位、管理模式、组织结构、媒介布局、调控手段等^②。

改革开放至今，我国新闻传播制度一直处于变与不变的动态调整之中。其“变”既体现在对内容传播的规制方面，更体现在对传媒产业的规制方面；相比较而言，“不变”则主要体现在内容规制领域。

在内容传播规制方面，始终不变的是坚持中国共产党对新闻媒体的领导，坚持中国特色社会主义的意识形态宣传价值导向。变的是新闻媒体的定位由原来只提党和政府的喉舌，发展为承认其既是党和政府的喉舌，也

^① 丁和根，南京大学新闻传播学院教授、新闻学系主任、博士生导师。

^② 参见丁和根《中国传媒制度绩效研究》，南方日报出版社2007年版，第5页。

是人民的喉舌，实际上也就间接认同了我国新闻媒体同样具有一定的公共性；管理模式由原来中国共产党直接管理媒体，发展为党的管理与行政管理相结合。在传媒产业规制方面，基本不变的是新闻媒体实行国家所有制；在管理模式上实行条块结合制。变的是媒体由不能从事广告经营过渡到主要依赖广告生存；身份由事业单位逐步向事业和企业双重身份过渡，相当一部分媒体最终变成了单一的企业身份；逐步减少直至完全取消财政补贴，财务制度由“统收统支”变成了“自收自支”；部分媒体开始尝试跨媒体、跨行业、跨地区和跨所有制发展。

下面分别从保障公民知情权和信息安全、媒介定位的调整、新闻传播宏观管理模式演变、新闻媒介微观经营管理机制创新等几个方面，对我国新世纪以来新闻传播制度的演进做一整体考察。

二 保障公民知情权、传播权和信息安全

新闻传播的根本目的是满足社会公众对新闻及其他各种信息的获知需要；同时，国家应该从法律上维护公民个人的信息安全。新世纪以来，我国继续推进保障公民知情权和信息安全方面的制度建设，除了在《突发事件应对法》（2007）、《政府信息公开条例》（2007年）、《食品安全信息公布管理办法》（2010年）、《最高人民法院关于人民法院接受新闻媒体舆论监督的若干规定》（2009年）等国家和行政立法方面的进展之外，在新闻传播领域还开展了以下几个方面的具体工作。

（一）对虚假新闻和有偿新闻的治理

真实性是新闻的生命，也是新闻工作最重要的原则之一。但由于种种因素的影响，在现实中这一法则总是受到形形色色的冲击，新闻失实甚至新闻造假的现象屡禁不止，而这种现象又常常与有偿新闻现象纠缠在一起，不仅对新闻媒体的公信力造成严重危害，也是对公民知情权的一种践踏。

自2000年至今，国务院以及中共中央宣传部、国家新闻出版总署、国家广播电影电视总局等党政管理部门，通过法律和行政管理手段不断强化对新闻真实的要求，加强对新闻造假和新闻失实的治理。

法律方面，2001年12月，国务院公布新的《出版管理条例》，自2002年2月1日起施行。该条例规定，报纸、期刊必须遵守新闻出版法规，刊载新闻报道和纪实作品必须真实、准确、公正，报刊不得刊载虚假、失实

的报道和纪实作品；同时，对处理违反此规定的各种行为做了较明确的阐释^①。2002年6月，新闻出版总署、信息产业部公布《互联网出版管理暂行规定》，自2002年8月1日起施行。其中，第十七条规定，互联网出版不得“散步谣言，扰乱社会秩序，破坏社会稳定”；第十九条规定，“互联网出版的内容不真实或不公正，致使公民、法人或者其他组织合法权益受到侵害的，互联网出版机构应当公开更正，消除影响，并依法承担民事责任”^②。

行政管理方面的成文规章，举其要者有：中宣部、新闻出版署印发的《关于建立违纪违规报刊警告制度的意见》、《违纪违规报刊警告制度实施细则》（2000年7月1日起实施）；2001年7月，新闻出版总署发布的《关于进一步加强社会文化生活类报刊管理的通知》；2011年5月，新闻出版总署发布的《关于印发〈新闻采编人员不良从业行为记录登记办法〉的通知》，10月份又发布了《新闻出版总署办公厅关于印发〈关于严防虚假新闻报道的若干规定〉的通知》（以下简称《若干规定》）。

《若干规定》是进入新世纪以来，为了建立健康有序的新闻采访秩序、保障新闻记者依法开展新闻采编活动、通过规范内部管理以防范虚假新闻和失实报道等所做的最为详细的制度设定。根据《若干规定》，2013年5月2日，国家新闻出版广电总局发布《新闻出版总署办公厅关于中国新闻网等媒体虚假失实报道查处情况的通报》，公布了对社会广泛关注的几起媒体虚假失实报道的调查及处理情况，包括中国新闻网关于深圳女孩当街给残疾乞丐喂饭的报道，《中华工商时报》关于天然气将大幅涨价的报道，《信息日报》关于流浪汉因拆迁变富翁的报道。

新闻造假和新闻失实往往与有偿新闻联系在一起。有偿新闻是新闻界的不正之风，它不仅背弃了新闻的真实性、客观性、公正性原则，也严重腐蚀新闻工作者队伍。因此，治理虚假新闻和失实报道往往与治理有偿新闻同时进行。例如，2007年10月，新闻出版总署发布《关于保障新闻采编人员合法采访权利的通知》，明确指出“新闻采编人员采写的新闻报道必须真实、准确、客观、公正，不得损害国家利益，不得侵犯公民及法人的合法权益，不得借新闻采访活动从事有偿新闻、强拉广告或牟取不正当

① 张曙光主编：《报纸出版管理规定》，中国广播电视出版社2005年版，第238—252页。

② 同上书，第133页。

利益”。2008年11月，新闻出版总署又发布《关于进一步做好新闻采访活动保障工作的通知》，再次对借新闻采访活动搞有偿新闻的行为进行限制。

近年来，新闻出版总署和国家广电总局还连续开展打击假报刊、假记者站、假记者、假新闻专项行动，对新闻出版和广播电视领域的违法违规问题进行整治。例如，2012年4月18日，新闻出版总署、全国“扫黄打非”工作小组办公室、中央纪委驻新闻出版总署纪检组联合发布《关于开展打击“新闻敲诈”治理有偿新闻专项行动的通知》，决定自当年5月15日至8月15日在全国开展为期三个月的打击“新闻敲诈”、治理有偿新闻的专项行动。2012年6月13日，国家广电总局发布《关于开展“打击新闻敲诈、治理有偿新闻”专项行动的通知》，决定开展为期3个月的“打击新闻敲诈、治理有偿新闻”的专项行动。这些专项行动的基本任务都是“严厉打击假冒新闻机构和采编人员开展‘新闻采访’活动及利用‘新闻采访’活动敲诈勒索的行为。治理新闻采编人员利用采访活动谋取利益，或接受采访对象、单位、利益相关方和公关公司‘红包’等不良现象。治理新闻机构及其工作人员以新闻报道形式发布广告，搞有偿新闻、有偿不闻的行为，规范新闻采访活动秩序，清除新闻工作中存在的不正之风”。

（二）对大众传媒广告活动的规范

广告是公众获知信息的一个重要渠道，广告业的健康发展，对于保护消费者的合法权益，促进社会主义市场经济建设和社会发展具有重要作用，而虚假或不规范的广告则会产生种种负面的效果。早在20世纪90年代，国家工商行政管理局、卫生部等就发布了《药品广告管理办法》、《烟草广告管理暂行办法》、《酒类广告管理办法》、《房地产广告发布暂行规定》等一系列与广告发布相关的部门规章。1994年10月27日，第八届全国人大常委会第十次会议通过了《中华人民共和国广告法》，制定了广告活动的一系列准则。

新世纪以来，国家在规范大众媒介的广告活动和促进广告业发展方面又陆续出台了一系列相关的制度规定。包括：《关于进一步加强大众传播媒介广告宣传管理的通知》（国家工商行政管理局、国家广电总局、新闻出版总署，2001年2月）、《广播电视广告播出管理办法》（国家广电总局，2009年9月）、《〈广播电视广告播出管理办法〉的补充规定》（国家广电总局，2011年11月）、《关于印发〈大众传播媒介广告发布审查规定〉的通知》（国家工商行政管理总局、中宣部、国务院新闻办等，2012年2

月),《关于印发〈2013年虚假违法广告专项整治工作实施意见〉的通知》(国家工商行政管理总局、中宣部、国务院新闻办等,2013年2月)、《关于进一步严格监管报刊出版单位、广播电台、电视台利用医药资讯专版、节目以及购物短片等形式发布广告行为的通知》(国家工商行政管理总局,2013年3月)、《关于开展整治虚假违法医药广告专项行动的通知》(国家工商行政管理总局、中宣部、国务院新闻办等,2013年4月)。

(三) 立法保护网络传播权和信息安全

进入新世纪以来,互联网成为新媒介技术发展的最突出的代表和载体,它最大限度地提升了信息传播的时效、释放了信息传播的空间,与同时也给信息传播提出了一系列新的挑战。如何保护网络传播权,维护国家和社会公共利益,保护个人、法人和其他组织的合法权益,都是急需面对的问题。为适应新传播技术发展所带来的新挑战,国家最高权力机关和相关管理部门出台了一系列法律法规。

2000年12月28日,第九届全国人大常委会第十九次会议通过了《关于维护互联网安全的决定》,对互联网安全运行与管理中可能出现的各种问题以及惩治办法作了明确的规定。2009年2月28日,第十一届全国人大常委会第七次会议审议通过了《刑法修正案(七)》,将出售、非法提供公民个人信息行为入罪;2009年12月26日,第十一届全国人大常委会第十二次会议通过了《中华人民共和国侵权责任法》,对网络侵权行为规定了民事责任。2012年12月28日,第十一届全国人大常委会第三十次会议通过了《关于加强网络信息保护的決定》,这是继2000年《关于维护互联网安全的决定》之后,我国最高立法机构颁布的又一部有关互联网管理的法律文件,它以立法形式保护公民个人及法人电子信息,确立了网络身份管理制度,明确了网络服务提供者的义务和责任,并赋予有关主管部门必要的监管权力。

与此同时,国务院及其有关部门也根据网络信息保护的实际需要,制定出台了部分法规、规章,主要包括:《互联网出版管理暂行规定》(新闻出版总署、信息产业部,2002年6月发布);《规范互联网信息服务市场秩序若干规定》(工业和信息化部,2011年12月发布);《互联网信息服务管理办法》(国家互联网信息办公室、工业和信息化部,修订草案征求意见稿,2012年6月)、《关于审理侵害信息网络传播权民事纠纷案件适用法律若干问题的规定》(最高人民法院,2012年12月)、《信息网络传播权保护

条例》(国务院,2013年1月)、《电信和互联网用户个人信息保护规定》(工业和信息化部,征求意见稿,2013年4月)等。

三 媒介性质与定位的调整

(一)“公益性文化事业”和“经营性文化产业”两分开

改革开放之初,财政部批准以《人民日报》为首的8家全国性报纸实行“事业单位、企业化管理”的双轨制经营管理体制。这一政策的实行,实际上开启了对媒介性质与定位进行调整的大门。在这种新的双轨制模式下,新闻媒体不仅仅是事业单位,而且是国民经济的一个重要部门;它不仅具备舆论宣传功能,其市场经营等其他许多功能也都逐渐得以恢复。但双轨制模式在实际运行中也产生了一些难以克服的问题:媒体常常因为追求经济利益而罔顾社会责任;媒体的市场主体地位无法真正确立;对不同性质的媒体采用同样的管理模式,使得制度绩效无法得到有效的提高等。

正是在这样的背景下,自上而下发动的文化体制改革进一步提出了“公益性文化事业”和“经营性文化产业”两分开的思路,这是关于媒介性质与定位的又一次新的制度性调整。实际上,在正式提出“两分开”之前,早在20世纪90年代,部分媒体就在尝试将报纸的编辑部门与广告、发行等经营部门进行剥离,编辑部门负责报纸内容采编,以提高新闻质量为中心任务,而分离出来的经营部门,则可以组建资产经营公司进行市场运作。文化体制改革启动后,这些做法仍在延续;同时,广电媒体也尝试实行节目与广告分开,宣传与经营分开,即所谓的“部分剥离”。有学者认为,这种“‘部分剥离’的做法,是对‘公益性文化事业’和‘经营性文化产业’划分的一种误读,它将对传媒产业的可持续发展带来新的体制性障碍”^①。因此,部分媒体(首先是时政类报刊)由“部分剥离”走向“整体转制”成为又一种新的选择。“建立在‘两分开’基础上的传媒制度安排,从部分剥离走向整体转制,将为传媒产业明晰产权界限、引入资本运营,为实现真正意义的市场化、规模化发展打开通路。这将彻底改变现有的混合型体制和二元运作机制。”^②

^① 黄玉波、张金海:《从部分剥离走向整体转制——当前中国传媒产业体制改革初探》,《新闻大学》2006年秋季号。

^② 冉华、梅明丽:《中国传媒产业发展的现实困境——兼论文化体制改革背景下的传媒体制改革》,《武汉大学学报》(人文科学版)2007年第6期。

（二）非时政类报刊转企改制及广电经营资产的剥离转制

2003年7月，中办、国办转发的《中共中央宣传部、文化部、国家广电总局、新闻出版总署关于文化体制改革试点工作的意见》（中办发[2003]21号），规定从2003年到2005年，中央确定35家单位进行文化体制改革试点，其中包含了河南日报报业集团、新华日报报业集团等8家新闻单位。稍后不久，国家新闻出版总署根据21号文的要求，结合新闻出版业改革的实际，印发了《新闻出版体制改革试点工作实施方案》（以下简称《实施方案》），对报刊体制改革试点的制度安排做了详细规定，其中涉及报刊性质和定位的内容主要包括：（1）以党报为龙头的试点报业集团及非科技、专业类试点报社，是重要的思想舆论阵地，应确保党和人民喉舌的性质不能变，党管媒体不能变，党管干部不能变，正确的舆论导向不能变。在国有事业体制下深化改革，以资本和业务为纽带，通过收购、兼并、重组、联合等方式扩充实力，优化结构，整合资源，搞活机制，突出主报的核心作用和辐射功能。可实行宣传、经营两分开。对于剥离出来的广告、印刷、发行、传输等经营性产业，可改造成为社办企业，在取得国有资产授权经营的条件下，落实企业化管理的基本要求。深化内部改革，转换经营机制，加强成本控制和经营管理，增强活力，壮大实力，提高质量，增进效益。经批准可成立主报控股的多元股份公司，有条件的可进行公司制改造，上市筹资，壮大实力。（2）试点报业集团下属的子报、子刊经批准，可以有选择地进行转制为企业的试点，进行企业化运作，面向市场，自主经营，为壮大主业服务。（3）科技、专业类试点报业单位，直接转制为企业，面向市场，自主经营。主要任务是建立现代企业制度，理顺产权关系，完善法人治理结构，通过资本运作和市场开拓，提高市场竞争力，扩大市场的覆盖面，确保国有资本保值增值。在保证国家控股的前提下，经批准可成立有限责任公司或股份有限公司，具备条件的可申请上市。（4）为增强试点报业集团及试点报社的核心竞争力和品牌开发能力，可通过优先配置出版资源，或区域性、专业性出版资源整合，利用多种途径，提高产业集中度，实现集约化、跨越式发展。分类试点工作一方面继续保留“两分开”的改革试验，另一方面又提出了更新的整体转制的实践思路。

同年9月，广播影视领域的体制改革试点工作也紧锣密鼓地开展起来。国家广电总局向系统内文化体制改革试点单位及试点地区内的广电系统单

位印发了《广播影视体制改革试点工作实施方案》。这一方案要求把允许经营的资产、资源和业务，从事业体制中分离出来进行企业转制和重组，与事业部分别运营和管理。

至2012年10月，文化部部长蔡武在受国务院委托向全国人大常委会作关于深化文化体制改革工作情况的报告时称，中国已全面完成国有经营性文化单位的转企改制任务。其中，包括850家电影制作发行放映单位、57家广电系统所属电视剧制作机构、38家党报党刊发行单位。另外，全国3388种应转企改制的非时政类报刊已有3271种完成改革任务，占总数的96.5%^①。

（三）传媒业经济成分的变化

随着传媒逐步走向市场，媒介所有制方面的新探索也开始出现。20世纪八、九十年代，曾分别出现过《计算机世界》的中外合资办报、《华商报》的报企联姻、《名牌时报》由上市公司买断9年经营权、《财经时报》由证券研究公司投资异地办报、《中国合作新报》的民营企业介入经营、《金华日报》实施股份制改造、《成都商报》采用委托制经营、《购物导报》采用合伙制经营、《新京报》由央媒与地方媒体以股份制形式联合办报等^②。但这些探索多为个别或局部现象，与传媒业快速发展对业外资本形成的强烈需求不相适应，因而进一步放宽业外资本进入传媒业的限制实为大势所趋。

2001年8月，中共中央批转中宣部、国家广电总局、新闻出版总署《关于深化新闻出版广播影视业改革的若干意见》（中办17号文件），提出广播电视传输网络公司的股份制改造、电视剧的制作、图书发行机构等，在确保国有控股的情况下可以吸纳国外和国内非国有资金，同时允许经营性资产上市。2003年7月，中办、国办转发《中宣部、文化部、国家广电总局和新闻出版总署关于推进文化体制改革试点工作的意见》（中办21号文件）；稍后不久，新闻出版总署根据21号文件的要求印发了《新闻出版体制改革试点工作实施方案》，文化部发布《关于支持和促进文化产业发展的若干意见》，国家广电总局印发《广播影视体制改革试点工作实施方

^① 余湛奕、郭金超：《中国已全面完成国有文化单位转企改制》，来源《中国新闻网》2012年10月25日。

^② 参见唐绪军《报业经济与报业经营》，新华出版社2003年版，第259—261页。