

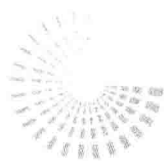
戴元初 著

大融合时代的 传媒规制变革

——行动逻辑、欧美经验与中国进路

Media Institution Reform at the Age of Great Convergence

人民日报出版社



戴元初 著

大融合时代的 传媒规制变革

——行动逻辑、欧美经验与中国进路

Media Institution Reform at the Age of Great Convergence

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大融合时代的传媒规制变革：行动逻辑、欧美经验
与中国进路 / 戴元初著. —北京：人民日报出版社，
2013. 11

ISBN 978 - 7 - 5115 - 2258 - 0

I. ①大… II. ①戴… III. ①传播媒介—研究
IV. ①G206.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 280142 号

书 名：大融合时代的传媒规制变革：行动逻辑、欧美经验与中国进路
著 者：戴元初

出版人：董 伟
责任编辑：周海燕 孙 祺
封面设计：中联学苑

出版发行：人民日報出版社

社 址：北京金台西路 2 号

邮政编码：100733

发行热线：(010) 65369527 65369846 65369509 65369510

邮购热线：(010) 65369530 65363527

编辑热线：(010) 65369518

网 址：www. peopledailypress. com

经 销：新华书店

印 刷：北京天正元印务有限公司

开 本：710mm × 1000mm 1/16

字 数：168 千字

印 张：12.5

印 次：2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5115 - 2258 - 0

定 价：38.00 元

序 言

中国人民大学 喻国明

中国传媒产业的发展正处于一个关键的转折点上,数字化浪潮的荡涤、文化产业政策的激励、市场经济的日渐成熟、民主政治的不断发展,客观上为传媒产业的巨大发展提供了契机。但是,综观现实,这样的契机与传媒产业发展的实际之间还有相当的距离,这种距离表现的症结之一就是我们在媒体管理模式和管理逻辑上的因循守旧,缺少适应现代社会发展的创意和创新。

一般认为,制约和影响传媒业发展变化的基本要素有三:一是制度面,二是市场面,三是技术面。近几年,人们比较热衷于技术面对于媒介产业发展的影响研究,但对于制度面、尤其是在与市场面联系中研究制度面的构建对于产业发展的重要影响。正是在这个意义上,我很看重元初所撰写的这本具有理论厚重感的学术专著。

纵观中国传媒产业近30年来的发展,可以发现,制度变革、市场转型和技术进步是三个最为关键的推动力量。改革开放初期的放松管制,让一部分媒体走进市场,激发了传媒管理者的发展热情,可以说是制度变革带来的效果;上个世纪90年代以后,一些传媒机构探索集团化发展之路,寻求市场影响力的提升之道,显示出市场因素激发出的创新活力;后来的数字互联技术所引发的传媒生态的改变,更是让传统媒体感知到了生存危机,于是在内部管理机制、外部竞争模式、市场产业链

布局等多方面都出现了一批开风气之先的媒介典范。在传媒产业日新月异的发展现实激励下,传媒学者对于制度、市场和技术这三个外部变量对传媒产业总体发展的影响多有关注,但从总量上说,关注市场格局变化和新传播技术进步者众,研究传媒制度变革的相对较少。也难怪,市场格局和传播新技术对于每一家大众传播机构,甚至是每一位大众传播从业者都有影响,研究成果的社会关注度自然更高。而传媒管理制度变革似乎是“肉食者谋之”的事情,可以讨论的余地不多,关注者也寡。

然而,经过30多年的改革开放,人们发现,当初的规制变革、市场因素带来的发展红利正在不断递减,甚至出现了某种程度上的透支。于是,十八大以来,改革红利、顶层设计等词语成为人们谈论未来发展的两个关键词。传媒领域也是如此,中国传媒产业的进一步增长,需要有更多制度上的变革释放改革红利,而要做到这一点,就必须有对传媒管理制度的宏观审视,并实现建立在这种宏观审视基础上的传媒管理制度的顶层设计。

事实上,研究传媒制度变革可以有不同的视角,犹如读一部小说,第一层次是读懂小说的内容,知道作者“说什么”。在研究传媒制度时就体现为清晰地描述现行制度是什么样子;第二层次是明白小说是怎样结构的,知道作者“怎么说”。从研究角度看就是能够厘清传媒制度的内在结构以及与此相关的利益格局划分;第三层次是领会小说背后的价值立场,知道作者“为什么说”。就传媒制度研究而言,就是探寻传媒制度之所以如此的背后动因,以及完善现行制度的可行路线。总体上说,现在的传媒制度研究多集中在前两个层次,关于制度形成的深层逻辑和价值立场研究相对不足。从这个角度看,中国研究者对于传媒制度的研究还处于粗放阶段。

元初来自于长期的传媒工作一线,这本书是他在博士论文基础上的精心之作,当初博士论文选题的时候我希望他能在“高度”和“境界”

上超越实践中逐渐固化的思维习惯,现在看来,他在这方面努力的成效是卓著的。书中运用比较的方法,综合利用经济学、政治学、法学和比较传播研究的相关理论和成果,一方面,对美英两国的传媒规制变革进行国别比较;另一方面,将电子传媒的规制问题放在理论和现实两个平面上分别考察,然后再做比照,以发现理论逻辑和现实进路间的分野。这样,通过两个国家和两个平面的比较,找出了传媒规制实施和变革过程中共有的规律性,从而对传媒规制的应然和实然有一个清晰的体认和把握。

我相信,虽然这本书作为博士论文已经完成近5年了,但其中关注的传媒规制变革的话题在中国全面深化改革的大背景下具有了全新的意义和价值,而其中关于传媒规制的设计逻辑、传媒规制效果的评估、传媒规制的多元思路等对于今天的传媒领域的深化改革仍然具有启发意义。

元初现在是民意测验和媒介研究一线的成就斐然的研究者、探索者,我相信以其独特的智慧和才干,必定为我国传媒制度变革的“伟大一跃”做出理论学说和实践操作的贡献。

是为序。

前 言

20 世纪 90 年代以来,美英等国对电子传媒的规制系统进行了深刻的变革,电子传媒产业的市场格局随之发生了巨大变化,媒介巨头不断产生,产业实力显著提高,国际竞争力日益增强。这一事实对于一直寻思做大做强的中国广播电视产业来说,实在是充满诱惑。然而,犹如看戏,外行看热闹,内行看门道。美英等国的电子传媒规制变革何以发生,又为何呈现出现在的面貌,其中必然大有门道可循。寻求这种门道的好奇心正是本文选题产生的直接动因。

本文运用比较的方法,综合利用经济学、政治学、法学和比较传播研究的相关理论和成果,一方面,对美英两国的传媒规制变革进行国别比较;另一方面,将电子传媒的规制问题放在理论和现实两个平面上分别考察,然后再做比照,以发现理论逻辑和现实进路间的分野。这样,通过两个国家和两个平面的比较,试图找出传媒规制实施和变革过程中共有的规律性,从而对传媒规制的应然和实然有一个清晰的体认和把握。

全文共 6 章,沿着概念梳理——规制起源——规制变革的动力机制——规制变革的发生机制——规制效果评估的可能性——中国电子传媒规制的路径设计这一逻辑框架层层展开。

第 1 章绪论部分,对本文的关键概念和研究的逻辑框架作初步梳

理。重点对规制概念的内涵及其在不同学科体系中的延展做了分析。

第2章对规制产生和变革的逻辑基础进行研讨,为电子传媒规制变革的动力机制和发生机制的研究设定逻辑起点。论证重点在于,在对传媒市场政府规制的必要性具有普遍共识的情况下,在政治模型、市场经济模型和公共领域模型等不同的语境中,电子传媒的规制目标具有显著的差异,这种差异源于电子传媒集经济、意识形态和公共领域话语平台诸属性于一身的特质和现代社会功能分化后的系统嵌入方式不同而追求的公共利益目标有所偏移的共同作用。

第3章是电子传媒规制变革的动力机制研究,即传媒规制变迁的深层逻辑的分析。重点论证了技术—经济范式和全球政治范式同时发生转换所产生的双重力量同时作用于电子传媒的规制系统,叠加效应使得规制供需之间的不平衡加剧,这种剧烈的不平衡成为美英两国电子传媒规制发生重大变革的内在动力。

第4章探讨电子传媒规制变革的发生机制,即传媒规制变革的现实进路分析。研究发现,美英两国的电子传媒,在各自国家的现实政治环境中,通过不同利益集团之间的多重利益竞争,在不同规制形态作为“他者”的竞争压力下,多元规制目标和规制方式的选择成为它们共同的取向。

第5章专门讨论不同规制目标及现实效果的评估可能性。研究发现,在不同的价值体系中,规制效果的评估侧重点有重大差异,市场化运作的电子传媒和公共广播电视因为规制设定的目标不同,因而评估考察的目标也就随之不同。有趣的是,对于公共广播的评估,衡量的标准竟然是货币化了的价值;而对电子传媒市场的评估,衡量的标准却是集中度在怎样的阈值范围内才能对公共利益的有效保护。这一现象说明,不同的规制体系虽然在目标追求上不可通约,但是,它们的规制效果却可以在相互间可以比较的尺度上进行度量。本章还对对规制效率的评估进行了讨论。

最后一章,我们对中国广播电视的规制系统和变革方向作了原则性的探讨,认为打破传媒规制一元化的思维定势,为传媒不同功能的发挥设定不同的规制环境是当前形势下打破电子传媒产业发展困境,对电子传媒规制系统进行改进的可能选择。

由于精力和学力的限制,本文对美英两国电子传媒规制变革的关键部门——规制机构(FCC和Ofcom,BBC的董事会及现在的BBC信托)的内在运作机理及其对规制变革的影响尚未作较为深入的研究,对于中国电子传媒规制变革的路径设计仍处于逻辑推演层次,还缺少实证性材料支撑。这些都使本文呈现出某种尚未完整的胚胎形状,假以时日,笔者还会进一步充实材料,完善结构,使之成熟。

目 录

CONTENTS

第1章 绪 论	1
1.1 缘起	1
1.2 研究现状概述	2
1.3 关于规制——一个基本概念的梳理	5
1.3.1 何为规制	5
1.3.2 为何规制	10
1.4 研究方法及框架	11
1.5 本文的研究重点和主要创新点	15
第2章 电子传媒规制产生和变革的逻辑基础	16
2.1 规制产生的动因分析	16
2.1.1 集体行动的逻辑悖论	18
2.1.2 公共地悲剧	19
2.2 不同语境下的公共利益及规制目标	20
2.2.1 经济系统中的公共利益	22
2.2.2 公共领域中的公共利益	26
2.2.3 政治话语体系中的公共利益	29
2.3 电子传媒规制产生与变革的经济学解释	31
2.3.1 电子传媒的自然垄断性特征和政府规制	32

- 2.3.2 电子传媒的外部性特征和政府规制 33
- 2.3.3 电子传媒的网络性特征和政府规制 33
- 2.4 传媒的功能及其在社会宏观系统中的嵌入方式 35
 - 2.4.1 社会系统与社会功能分化(functional differentiation)
理论 37
 - 2.4.2 传媒的基本属性及其可能的嵌入方式 40
 - 2.4.3 美英两国电子传媒的定位及其在社会系统中的嵌入
方式 47
- 本章小结 56

第3章 电子传媒规制变革的动力机制 57

- 3.1 技术-经济范式的转变对于规制变革的要求 58
 - 3.1.1 范式与技术-经济范式 58
 - 3.1.2 数字化技术带动世界范围的技术-经济范式转变 62
 - 3.1.3 技术-经济范式转变与规制变革的互动 66
 - 3.1.4 广播电视的技术范式转化与规制变革的需求 69
 - 3.1.5 规制变革对于电子传媒产业发展的制约和激励 74
- 3.2 全球化情境下国际政治范式转换与传媒规制变迁 78
 - 3.2.1 冷战结束后的全球政治格局与意识形态冲突缓和 79
 - 3.2.2 传媒的经济功能凸显与文化输出 83
 - 3.2.3 文化冲突与全球化相对应的规制变革趋势 87
 - 3.2.4 意识形态特性与传媒产业规制变革的指向 91
- 3.3 社会科学进步与制度不均衡 94
- 本章小结 95

第4章 电子传媒规制变革的发生机制 96

- 4.1 电子传媒规制变革的现实制约 96

4.1.1	制度禀赋与规制变革	97
4.1.2	利益集团博弈与规制变革的力度	99
4.2	多种规制形态的竞争与美英两国广播电视规制的趋同	103
4.2.1	美国的公共广播电视规制	103
4.2.2	英国的商业广播电视规制与 2003 通讯法	107
4.2.3	美英两国电子传媒规制手段的选择偏向	109
4.3	规制机构与电子传媒规制变革的现实进路	110
4.3.1	美英规制机构设置及其合法性依据	111
4.3.2	美国商业广播电视为主体的规制变革	114
4.3.3	英国公共广播电视为主体的规制变革	118
4.3.4	不同广播电视系统规制目标与手段的相互观照	124
	本章小结	128
第 5 章	评估的困境——多元价值追求的不可通约性	129
5.1	规制效果评估溯源	130
5.2	美国:经济系统中的传媒规制效果评估	131
5.3	观点多样性测量的可能性	136
5.4	英国:作为公共领域平台的传媒价值评估	140
5.5	对规制本身的成本收益评估	145
5.6	不同评估系统的不可通约性(incommensurable)	147
	本章小结	148
第 6 章	推论——中国广播电视规制演进的路径选择	150
6.1	对于中国广电传媒规制现状的梳理与反思	151
6.2	我们应该追求怎样的规制目标	154
6.2.1	规制变革的目标	154
6.2.2	明确的制度设计是规制变革的基础	155

6.2.3	明晰规制界限	155
6.2.4	摆脱规制俘获困境	156
6.3	规制目标的实现路径与时机选择	157
6.3.1	立法——从规制起点改变一元化的思维定势	158
6.3.2	规制机构设置	159
6.3.3	产业资源配置方式	159
6.3.4	规制目标与评估	159
6.4	换一种角度看电子传媒规制——多中心供给的可能性	160
	本章小结	163
余 论		165
参考文献		167
后 记		177

图表索引

图 1.1	电子传媒规制产生和变革机制模型	13
图 3.1	技术 - 经济范式的结构	61
图 5.1	美国前 5 名企业在各自产业所占市场份额变化图	134
图 5.2	美国受规制信息产业集中度测量	135
图 5.3	1954 ~ 2002 美国电视市场多样性指数	137
图 5.4	2003 夏季美国电视市场的多样性指数	138
图 5.5	公民净剩余	143
图 5.6	消费者净剩余	143
图 6.1	电子传媒的可能组织类型	163
表 2.1	媒体运作模型比较	40
表 4.1	英国广播电视规制变革与专门委员会	121
表 5.1	传媒产业前 8 强 2001 收入情况	134
表 5.2	跨媒体集中度测量(1995 ~ 2001)	134
表 5.3	1989, 1995, 2002 电视网黄金时间节目时间所占份额	139
表 5.4	规制成本占 GDP 和联邦财政支出中的比例	146

第1章

绪论

1.1 缘起

1996年,对于美英两国而言,可谓四海升平,全年并无大事可叙。虽然英国因为疯牛病的恐慌而使好吃牛肉汉堡的百姓饮食生活略受影响,可整体经济发展仍算平稳,两国的失业率和通货膨胀率都降低到90年代以来的最低水平。因此,这一年对于许多人来说并没有留下特别的记忆。这一年,美英两国国会先后对本国电子传媒^①的法规进行了较大规模的修改。对于一项专门法规的修改,在欧美国家甚是平常,故而并没有引起民众的太多关注,但是,这一动作的深刻影响却在随后的十多年时间中渐渐显现,一直至今。

甚为巧合的是,1996年,处于完全不同的政治经济和文化环境中的中国媒体也发生了一件惹人注目的事情:中国第一家传媒集团——广州日报报业集团宣告成立。这一事件被普遍认为是中国传媒体制和机

^① 由于汉语中广播电视概念包括有线电视、卫星电视,甚至是网络电视,与英美等国的 broadcasting 不完全对等。大致与之相对应的英文是 electronic media。为讨论方便,本文采用电子媒介这一概念。

制改革的重要节点,从此之后,集团化几乎成为中国所有传媒机构的发展梦想,中国传媒走产业化发展道路的趋势已经不可逆转。

从中西方同时发生在传媒产业领域的制度变化中,可以发现明显的差异:在美英,规制的系统化变革,为传媒产业的发展提供了基本的制度框架,传媒产业发展前景的确定性增大,于是,传媒组织按照新规制拓展自己发展空间的动力强劲;在中国,传媒集团的成立首先是个体的实验性行为,发展方向和前景似有似无,预期的确定性依然较弱,只有“胆子更大一些”的机构和个人可能在冒不确定风险的同时获得巨大收益。从产业发展的角度说,两种状况孰优孰劣是显然的。

正因为如此,已经在事实上走上产业化道路的中国传媒业界,在制度环境和现实发展路径都还不明朗的情况下,对于西方国家的传媒规制变革颇为关切。一时间,走进西方各国的大报、大台、大通讯社的访问团、调研者如过江之鲫,以此为标题的图书持续热销,这样的热情背后蕴藏着中国传媒界从西方较为先进的传媒产业发展经验中寻求借鉴的迫切愿望。但是,毋庸讳言的是,在众多的考察报告和访问文章中,我们看到了一种倾向,就是对国外大报、大台在企业经营方面的“术”的重视有余,对于驱动这些大型传媒机构如此行动的背后隐含着的“道”——深层的逻辑关联探讨不足,对于保证传媒产业迅猛发展的制度环境和规制变革更是言者寥寥。

有鉴于此,本文拟从上世纪90年代以来美英两国的电子传媒规制变迁入手,探究传媒规制变革的深层逻辑和现实进路,以期对中国传媒,特别是电子传媒的规制变革提供基本的理论支持。

1.2 研究现状概述

上世纪末到本世纪初,规制变革成为欧美广播电视产业发展的关

关键词。在美国,以1996电信法的颁布为标志,包括广播电视在内的整个电信产业在放松规制的大背景下出现了一系列让人眼花缭乱的兼并、收购和整合的大宗交易,市值从数百万到数千亿美元不等。传媒巨头各领风骚,传媒产业的市场风云诡谲多变,市场格局大为改观。在大西洋对岸的英国,随着欧洲整体传媒市场环境和欧盟传媒政策的变化,传媒产业规制经历了比美国更为深刻的变化。从20世纪80年代开始到本世纪初,英国传媒规制系统发生多层次的变革,从管理机构到产业结构,整体面貌都已今非昔比。

传媒规制变革后,美国媒体间巨额兼并交易让人目眩,而英国作为公共广播电视标杆的传媒体制在一波接一波的规制变革态势下,也似有改弦易辙之意。于是,关于广播电视、关于整个电子传媒产业甚至是整体意义上的电信业,不管是在英美两国国内,还是在市场和公营之间各有自己取向的其他国家,各种观点纷纭复杂,官方的、民间的,学界的、业界的,多重反响,见仁见智。

在中国,随着改革开放的不断深入,对广播电视的产业功能实现了从否定到部分肯定再到公益性事业和经营性产业相分离的努力,每一次观念的变革和规制的变换都包含着向西方传媒产业较为成熟的国家寻求借鉴的过程。正因为如此,英美等国的传媒规制变革对我国的传媒产业经营者和研究者来说,都具有特别的吸引力。

然而,据本人接触的有限材料,国内对美英等国的传媒规制变革的研究,总体上讲,介绍性探讨多于学理性的研究,单一国家的观察多于不同国别的对比,表层描述多于深层解析。

在已有的研究中,一些是对不同国家媒介所有制形式的归纳和对比,如林琳在《冲突、协调与发展——当代西方国家广播电视体制与管理》一书中,对世界广播电视的所有制形式和运行模式作了这样的概括,“广播电视特征最为鲜明的三种所有制形式——私有制、公有制、国有制,并依此而分别形成了三种主要的广播电视运行模式:以美国为代