

互联网时代西方媒介规制政策的转型与重构^{*}

——以澳大利亚媒体法律改革为例

■ 王 敏 [澳大利亚]王 毅

【内容摘要】 2017年9月,澳大利亚通过了以媒体所有权法修改为核心的媒体改革一揽子方案,废除了原有法律中对跨媒体所有权的一系列管制措施,同时通过政府补贴等方式扶持小型独立媒体,鼓励地方性内容生产,推进新闻业更好地服务于公众。此次改革被视为应对新媒体挑战而实施的规制变革,改变传统上以媒介形态数量来控制市场占有率的做法,重新设计适应网络时代的媒介规制框架,对于数字化背景下西方国家媒体所有权规制政策的历史性转型,以及我国当下基于媒介融合所进行的产业规制融合,都具有一定的参考价值。

【关键词】 媒体所有权;规制;反垄断;媒介融合;多样性

媒介集中度问题历来是西方传媒业规制 (regulation) 的一个核心问题。所有权高度集中在传媒领域的出现跟19世纪末以来整个西方经济领域垄断经济组织的发展息息相关。媒体不断并购导致大部分的媒体被少数媒体集团或公司所拥有,从而形成一种有害的、危险的大众媒体所有权结构。对此,西方学界以传播政治经济学派为代表,猛烈批判传媒所有权集中以及随之而来的媒体内容日益商业化,会对信息多样性造成侵害,威胁公民的表达自由,腐蚀民主社会的根基。然而,另一方面,所有权集中形成的规模经济效应,也使得国际传媒跨国公司持续发展,有力促进了传媒业的快速增长,20世纪90年代以来传媒业成为全球极少数重要产业之一。

随着互联网新媒体的崛起、媒体市场传统边界的消失和媒体所有者对规模经济追逐的加剧,媒体所有权的集中也越发明显。西方新闻业开始出现这样一种观念,认为媒介已经走向自媒体化和融合发展,传统以媒介形态数量来控制所有权集中的法律已经严重过时,并且只能约束传统媒体,却难以约束日渐崛起的互联网巨头涉足媒体行业,攫取巨额利润,挤占了媒体多样化生存空间,尤其是大量地方性媒体因无法盈利而关闭。总体上来看,西方国家开始进入媒介规制政策调整的历史性转型时期,在传统媒体整体下滑的大背景下,如何既保护传媒的公共性、又能推进媒体的效益和创新,成为政策调整考量的一个关键因素。

澳大利亚媒体垄断程度向来高居西方国家之首,两大传媒业巨头新闻集团 (News Corporation) 和费尔法克斯集团 (Fairfax Media) 占据了约86%的媒体市场,形成了当今西方新闻业罕见的寡头垄断格局,为考察西方国家传媒监管制度与反垄断问题提供了一个典型样本。2017年9月,澳大利亚参议院通过了以媒体所有权法修改为核心的媒体改革一揽子方案。此次媒体改革立足点并非传统意义上的反垄断,而是在某种程度上寄希望于通过放松管制,激发大型媒介集团的并购,来解决新媒体冲击下经营状况恶劣的大量商业媒体裁员、倒闭和债务问题,并通过政府补贴等方式,来扶持小型独立媒体,鼓励地方性内容生产,推进媒体更好地服务于公众利益。然而,对于澳大利亚这样媒体垄断程度极高的国家,为应对新媒体挑战而将原本脆弱的反垄断性法律条款进一步削弱乃至废除,是否会助长新一波的并购潮?是否会导致新闻集团在澳一家独大,加剧澳大利亚本已严重的垄断格局?从根本上,媒体行业的所有权集中会不会因为媒介融合时代的到来而变得无足轻重?这些问题对于西方国家的媒介规制政策转型,以及我国当下基于媒介融合所进行的产业规制融合,都具有一定的参考价值。

一、澳大利亚媒介所有权法律体系及其遭遇到的挑战

由于与英国的历史渊源,澳大利亚基本仿照英国模式,建立起了自由主义模式下公营与私营媒体并存

* 本文系国家社科基金项目“新媒体场域下的新闻生产惯习研究”(项目编号:17BXW025)的研究成果。

的体制。澳大利亚联邦政府对媒体所有权实施监管,主要是通过两个方面的法律:一是普通的商业竞争法律,即1974年出台的《贸易实践法案》(Trade Practices Act 1974),由贸易实践委员会(Trade Practices Commission, TPC)实施,其中规制产权过度集中的主要是第50条(Section 50),禁止那些可能会导致某个主体占据市场支配地位的收购或合并。同时,依据1975年《外资兼并法案》(Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975)及相关媒体立法,澳大利亚对外国资本投资媒体采取限制性措施,外国投资审查委员会(Foreign Investment Review Board, FIRB)指南中规定,外国投资媒体无论资本大小,都要执行个案审批程序,而对大发行量报纸的投资受到严格限制;二是1992年修订的《广播服务法案》(Broadcasting Services Act 1992),明确了一系列对于广播电视领域以及跨媒介所有权的限制,同时规定外国人投资报纸、广播电视以及付费电视牌照不得处于控制地位。^①总体来看,上述法律的主要目的是限制单一媒介集团对各城市和地区市场的垄断,鼓励多样化的所有权结构。但在实施中,由于受到利益集团和各党派力量的掣肘,法律规制政策对于促进媒介产权多样性的作用却相当有限。

1. 无力阻止媒体行业高垄断化

伊莱·诺姆(Eli Noam)关于媒介集中度的跨国研究显示,在有足够数据的26个国家中,澳大利亚媒介集中度最高,其最大的媒介公司新闻集团占据了全国日报发行量的58%,第二大媒介公司费尔法克斯集团占据了28%^②。而在其他国家,没有任何一个大的传媒公司可以占到一半以上的全国份额。同时,在1985年以前,澳大利亚媒体全部由本国人拥有,然而由于新闻集团掌门人鲁伯特·默多克(Rupert Murdoch)入籍美国,费尔法克斯集团也因股票暴跌和过量贷款陷入财务危机,使得加拿大人康拉德·布莱克(Conrad Black)乘虚而入,购买了14.9%的股份,成为最大股东,行使控制权。于是,澳大利亚媒体一变而为主要由外国资本掌控。^③多年来,《贸易实践法案》一直被指责为反垄断不力,尽管能够维持在同一地区市场内的竞争,但无法形成跨地区乃至全国范围内媒体的多样性和多元性。

2. 难以挽救地方性内容生产的整体颓势

澳大利亚广播电视实行公营和私营并立的“双轨制”,公营广播电视主要有澳大利亚广播公司(ABC)和澳大利亚特别广播(SBS);私营的主要有

三大电视网:七号网(Seven Network)、九号网(Nine Network)和十号网(Network Ten),及其乡村电视网络Win、Prime和Southern Cross,还有付费电视Austar United Communication Ltd、Foxtel和Optus Television,以及一些独立的中小型地方媒体机构。每个乡村地区都拥有一个ABC地方电视台和一个地方商业电视台。由于经费预算的缘故,ABC地方分支机构在不断地减少,而地方商业电视台的生存状况也不佳,近年来更是急剧恶化。基于此,澳大利亚广播电视监管机构建议对牌照持有者进行地方新闻节目内容的量化考核。不过,澳大利亚由于地广人稀、人口分散的特殊性,大量乡村、内陆、边远地区民众依然很难获得具有当地特色的媒体服务。

3. 严重落后于媒体行业大变革时代

澳大利亚主要的媒体法律均是在前互联网时代制订和出台的,后来虽有一些小的修订,但总体上还是维持原状,关于修改法律的争论一直在进行。近年来澳大利亚政府曾举行过一系列针对法律修改的咨询会,媒体公司也基于自身利益,纷纷提出修改建议。其中最具有代表性的一种观点认为,传统以媒介形态数量来控制市场垄断的法律已经严重过时,并且只能约束传统媒体,对以融合形态发展的新媒体毫无约束力,实质上形成对传统媒体相当不公平的竞争态势。当前媒体行业面临的最大威胁已不是传统媒体公司垄断,而是日渐崛起的Facebook、Google、Yahoo等互联网巨头,攫取了巨额利润,导致大量传统商业媒体因无法盈利而关闭,地方性内容生产也被大大削弱,损害了民主社会的根基。澳大利亚现任总理马尔科姆·特恩布尔(Malcolm Turnbull)在从政以前做过记者,他也撰文指出:现在讨论新闻业的未来,比讨论默多克拥有几份报纸更有意义。^④

二、法律修改及其背后的博弈

此次法律修改可被视为保守党政府十余年来废除媒介所有权限制努力的延续,同时也是那些因为网络广告大规模流向互联网巨头而饱受压力的媒体经营者集体推动的结果。以通信部长米奇·法菲尔德(Mitch Fifield)为代表的改革派宣称,这次改革将会让整个媒体行业受益,保证未来澳大利亚媒体会有更强大的声音。^⑤新立法最终获得通过,背后牵动着巨大的集团利益,像十号网(俗称十号台Channel Ten)那样处于困境的媒体希望通过被兼并而获得新资金的注入,达到起死回生的目的,投资银行也企图借助新

法案的实施收回那些亏空媒体企业的资金,原来面临失业威胁的媒体从业人员也指望因此得到新的机遇。所以,这次媒体改革方案得以通过绝非偶然,而是利益集团和党派博弈的结果。

1. 废除“三分之二”原则和“75%到达率”原则

《1992广播服务法案》中有两个主要的限制媒体垄断的条款。“三分之二”原则(two out of three rule),规定一家媒体公司在—个市场只能拥有电视、广播和报纸中的两项,而不能同时经营三项。“75%到达率”原则(75% reach rule),规定任何人或机构不得在任何地区持有超过澳大利亚人口75%的电视广播牌照(Section 53)。这两个原则被认为在媒体融合时代已经完全多余——既然互联网已经提供了几乎所有的媒介选择,那么限制跨媒介并购有何作用?在网络视频流媒体已经无孔不入的今天,限制电视网的受众覆盖率也毫无意义,反而还造成了传统媒体和互联网媒体之间的不公平竞争。因此,在这次改革中上述两个原则首当其冲地被废止。通信部长米奇·法菲尔德(Mitch Fifield)表示,此次法案修改有利于保护澳大利亚媒体公司,反击那些从澳大利亚赚取了大量利润的海外互联网巨头。但工党和绿党持尖锐的反对态度,认为此举将进一步摧毁澳大利亚的媒体多样性,削弱地方性声音,导致媒体越来越控制在少数巨头手中,最终受益者并非澳大利亚媒体业,而是新闻集团等少数大型商业媒体公司。

2. 扶持本土的地方性媒体和小型媒体

在独立议员尼克·色诺芬(Nick Xenophon)等的力争之下,此次法案修订增加了对地方性媒体和小型媒体机构(年营业额在30万澳元至3000万澳元之间)提供总额高达6000万澳元的政府资助,用于设备和软件升级、开发APP、培训等,重点推进公民新闻和调查性报道。要申请此项资助的媒体需要通过两个测试,一是内容测试,即是否从地方视角来做与公共利益有关的新闻;二是国籍测试,即资助只针对澳大利亚本土媒体,外国跨国公司在澳办的媒体,如《卫报》澳洲版,不能申请此项资助。大型媒体集团,如新闻集团、费尔法克斯集团等也不符合申请条件。任何附属于某政治党派、工会、退休基金、金融机构、非政府组织或利益游说集团的媒体公司也被排除在外。同时,对地方性媒体和小型媒体机构提供200个实习记者雇佣名额,每个实习记者由政府补贴4万澳元的薪水。此外,还提供60份新闻专业奖学

金,每项资助金额为4万澳元。^⑥

3. 对公营媒体ABC实施更严格的管控

澳大利亚广播公司(ABC)作为最大的公营媒体机构,历来是新闻集团等大型商业媒体公司攻击的目标,称其充满“左翼自由主义偏见”,是一小撮精英以“政治正确”的名义绑架政府和民众的工具。除了观念相左之外,更重要的原因在于ABC这类高质量免费公共媒体的存在,对于商业媒体集团推行网络内容“付费墙”(paywall)战略是一个强大的阻碍。同时,近年来崛起的右翼党派一国党(one nation)也因ABC的一些尖锐报道,与ABC相当敌对。两者合流,形成了一种反对公营媒体的声音,宣称ABC以一种非竞争性的方式,将商业媒体排挤出市场,因此形成了一种实质上的垄断。在此次法律修改中,一国党即以支持改革方案,来换取对ABC加强管控,对其中立性进行调查,以及调查ABC是否影响了商业媒体的公平竞争,试图借此得出不利于ABC的结论,以便削减政府对其的拨款,并让它专注于那些商业媒体不愿触及的领域,比如专门针对偏远地区的新闻内容生产;另外还要求ABC增加财务透明度,比如公开年薪20万澳元以上的员工;针对ABC新闻报道的“公正”“平衡”问题加以质询等。^⑦

4. 针对互联网巨头召开质询会

随着互联网新媒体的崛起,一些占据新技术优势和雄厚资金的互联网巨头开始杀入媒体行业。反观传统媒体,境况却相当惨淡,发行和广告收入都在急剧下滑,尽管也在加强数字化转型,但难以取得实质性成效。最近几年来,新闻集团和费尔法克斯集团都不断传出裁员消息。根据澳大利亚媒体娱乐艺术联盟(MEAA)统计,过去六年澳大利亚至少有2500个记者岗位消失。大量商业媒体身陷财务危机,而90%以上的网络广告都被Google、Facebook等互联网巨头攫取。2015年,这两家公司在澳大利亚的利润额增加了10亿美元。基于此,许多媒体界人士都表示愤愤不平,认为澳大利亚传媒业雇佣本地人、报道本地新闻、生产本地娱乐,却由于受到法律限制而不能高效地重组;另一方面,这些外国互联网公司却不受媒介法律约束,也没有制作本地内容的义务,显然不公平。此次法律修改提出,澳大利亚竞争和消费者委员会(ACCC)将召开一个专门针对Google和Facebook的质询会,深入调查这些数字媒体平台对澳大利亚传媒行业的影响。同时,还有声音呼吁这些互联网公司义务拿出一部分利润来资助服务于公众利益的新

闻业。

四、澳大利亚媒体法律修改的影响和反思

此次澳大利亚以媒体所有权法修改为核心的媒体改革方案出台,其根本动因在于数字化新媒体的迅猛发展对传统的媒介规制政策提出了挑战。随着媒体行业结构的快速改变,需要建立一个更加灵活的规制体系,使媒体公司能够适应新的环境,并繁荣发展。从全球范围来看,放松对媒体的经济性规制,加强社会性规制,成为西方国家媒体法律变革的总体趋势。

1. 放松所有权规制,增强媒介资源整合和整体实力

随着媒介融合的发展,传媒产业所有权也出现了融合趋势,这深刻地改变了传媒产业组织结构。传媒所有权融合成为全球化、信息化和数字化时代提高传媒生产效率和竞争力的一种发展模式和产业组织形式,技术创新、企业效益最大化、放松规制和跨国公司的扩张是传媒所有权融合的主要动因。

以往西方国家对于垄断问题的法律,基本上是以媒介形态数量来控制媒介所有权过度集中,防止一家媒体公司在同一地区同时控制报纸、广播、电视等主要的媒介。然而在媒体融合发展的今天,仅靠控制跨媒介所有权无法实施有效的管控。同时,由于传统媒体的整体下滑,很多地方性媒体和中小型商业媒体的正常运营都成问题,因此,规模经济成为各国传媒产业发展的必然选择,反垄断的目标逐步从限制垄断地位、保护竞争者利益转变为维护市场竞争秩序,维护消费者利益,促进技术创新和产品创新。放松经济型规制,为大型媒体集团并购开绿灯,增强媒体的资源整合和整体实力,推动媒体行业创新,提供更多的就业机会,已经成为西方媒介监管体制转型的一个主导性思维。而对于媒体所有权集中所带来的危害,更多地采用社会性规制,对媒体企业的产品与服务质量制定一定的标准,打造高质量的传媒产品,保护文化多样性和公民的知情权。

从客观后果看,根据澳大利亚业界人士分析,此次法律修改可能会助长一些媒体收购,但不会引发大规模的并购潮。比如,在废除“三分之二条例”后,新闻集团立即宣布竞标收购经营困难、身陷债务危机的十号台(Channel Ten)^⑧。不过,这一收购行为主要是出于默多克收购付费商业电视的全球战略,在纸媒大量亏损、转型新媒体之路不顺、付费墙(pay-wall)成效不理想的态势下,默多克寄希望于有着广

泛民众基础的娱乐、体育电视节目,来继续掌控大量的受众群,为其应对新媒体挑战赢得时间。客观上看,跨媒体并购并不一定带来一般意义上的规模经济效益,因为各个不同门类的媒体各有其独特的运营方式,媒体内容很难直接共享,各媒介的从业人员和经营者也很难实现在各个平台上的无缝对接。因此,在媒体行业大变革、媒体挣钱越来越难的年代,即便对媒介所有权法加以修改,废除一些限制跨媒体收购的条款,似乎也不太可能诱发大规模的并购和企业所有权易手。

2. 加大政府投入,维持媒体多样性

此次改革方案继续维持澳大利亚广播公司(ABC)和澳大利亚特别广播公司(SBS)这两大公营媒体运作,保障其资金来源仍主要由政府拨款(SBS可以按规定播放一些广告作为补充资金),每三年一个周期,但对其实施更加严格的管控,包括开展质询调查,确定其运作是否影响了媒体市场的公平竞争,以及增加财务透明度,要求ABC公布年薪超过20万澳元的雇员所享受的报酬细节等。^⑨这些措施的出台,虽然有对公营媒体不满的党派和利益集团在背后推动游说的因素,但客观上也有利于监督和保障公营媒体有效运转、强化公共利益导向。

此外,以政府补贴的方式扶持地方性媒体和小型独立媒体,是澳大利亚此次媒体改革的一个重要方面。澳大利亚国土面积广阔,除了少数东部沿海大城市外,广大内陆乡村地区与世隔绝,缺少足够的信息来源。近年来大量的乡村媒体倒闭,由于资金缺乏,ABC也在不断关闭地方分支机构。在此状况下,只能依靠政府财政补贴来促进地方性内容生产。从总体上看,作为对放松媒体所有权规制政策的平衡,加强对地方性媒体和小型独立媒体的政府补贴,是今后西方媒体政策调整的一个方向。伦敦经济学院2014年开展了一项针对媒体资助的研究,研究对象包括北欧国家、荷兰、奥地利、法国,这些国家可用减税甚至直接补贴的方式支持私人媒体机构,资助期限为50年,资助由立法保障^⑩。瑞典的补贴只针对市场占有率少于30%的印刷或数字媒体,这在一定程度上起到了保护弱势媒体、促进媒介多样性的作用。

3. 推进我国媒体规制融合的思考

尽管我国和西方国家媒体制度具有本质上的不同,但在新媒体大潮冲击下,同样面临着传统媒体整体性衰落的危机和规制变革的紧迫性。目前,我国的

媒介融合发展仍处于初级阶段,传统媒体和新兴媒体要从“相加”走向真正的“相融”,必须在技术融合的基础上,实现文化、组织层面的融合。也就是说,要从不同媒体产品之间的合作,到跨媒体平台建构,再到形成整合媒介。而规制变革则是媒介融合发展的根本前提,只有消除媒介融合的政策梗阻,通过多元化规制手段促进不同传媒产业之间的融合竞争,才能真正满足受众多元化的信息需求。

长期以来我国媒介融合面临着行政区划带来的政策瓶颈,各省都有自己的报业集团和广电集团,地方市场主要被当地媒体集团所主导,而报业集团和广电集团之间也存在着行业壁垒。行业区隔又进一步加剧了资本市场的封闭,造成媒介资源的浪费和流失。近年来在新媒体快速崛起的冲击下,报业和广电媒体都面临着急剧下滑的态势,竞争也早已打破了行业范围,以互联网平台为核心,在全产业链上展开。因此,在媒介融合的语境下,必须放松报业、广电、电信产业与新媒体之间的进入壁垒等经济性规制,促进跨媒体、跨行业、跨地区的并购,建立融合传媒集团,共享信息、采编、渠道、销售与广告资源,形成规模经济效应,提升产业竞争力。中央提出要加快传统媒体和新兴媒体融合发展,这需要通过并购重组等资本运营手段实现传媒所有权融合,形成新闻采集、信息生产以及终端平台的融合,创建融合型的组织架

构、生产流程与管理体制,改变分业监管的规制体系,构建融合规制框架。

同时,媒体的公共性和多元化对于保障公共利益具有极其重要的意义。在中央推进媒介融合的战略下,主流媒体建设开始了新一轮强劲的发展势头,可部分借鉴西方公营媒体经验,保障政府稳定的投入扶持,确保主流媒体能够以积极、主动的姿态整合新媒体资源,提高传播力,引导主流价值观,发布权威信息,把握传播话语权和舆论主导权。此外,也应重视对中小型媒体、地方性媒体的扶持,从资金、政策、人员等各个方面加大投入,打造一批有特色、有活力、具备行业自律意识和公共利益导向的社会化媒体,调整、丰富和完善我国的媒体结构;另一方面,对媒体产品加强社会性规制,实施严格的内容标准,从社会影响、社会效益的角度来进行考核和把关,提高信息传播质量。制定更加切实有效的法律,将互联网新媒体纳入规制框架,形成更为公平的竞争环境,保护文化的多样性和公民的接近权。总之,在社会转型与媒体转型的双重背景下,如何既保护传媒的公共性、又能推进媒体的效益和创新,应成为政策调整考量的一个关键因素。从全球范围来看,重新设计适应网络时代的媒介规制框架,是各国都共同面临的挑战。

注释:

- ① “Media Ownership Regulation in Australia”. E – Brief: Online Only issued 22 October 2001; updated 26 March 2002; updated 16 June 2003; updated 30 May 2006.
- ② Eli M. Noam and the international media concentration collaboration. *Media Concentration and Ownership Around the World: Who Owns the World's Media*. New York: Oxford University Press. 2014. P. 703 – 739.
- ③ Rodney Tiffen. *From punctuated equilibrium to threatened species: the evolution of Australian newspaper circulation and ownership*. *Australian Journalism Review* 37(1),2015. pp. 63 – 80.
- ④ Malcolm Turnbull. *Centre for advanced journalism: politics*, Journalism and the 24/7 news cycle. 7 December, 2011.
- ⑤ Rob Harris. *Media reform: Government clinches deal with crossbench*. Herald Sun. September 13, 2017.
- ⑥ Rosie Lewis. *Media reforms expected to pass after last – minute negotiations with crossbench*. The Australian. September 14, 2017.
- ⑦ Denis Muller. *How the government and One Nation may use media reforms to clip the ABC's wings*. September 27, 2017.
- ⑧ 详参澳大利亚媒体报道: ABC News, 14 September, 2017; Channel Seven News, 14 September, 2017; Sydney Morning Herald, 15 September, 2017.
- ⑨ Denis Muller. *How the government and One Nation may use media reforms to clip the ABC's wings*. September 27, 2017.
- ⑩ Tim Dwyer. *Media reform deals will reduce diversity and amount to little more than window dressing*. September 14, 2017.

(作者王敏系西南大学新闻传媒学院副教授;王毅系澳大利亚格里菲斯大学亚洲研究所研究员、人文学院高级讲师,中山大学特邀研究员)

【责任编辑:张国涛】