

数字平台垄断阴影下新闻业的危机与破局

——美国警报和中国观照

曾薇

(浙江传媒学院新闻与传播学院, 浙江杭州 310018)

摘要: 2020年10月, 美国国会公布反垄断调查报告《数字市场竞争调查》, 拉响了数字平台企业反垄断监管的警报。坐拥亿万用户的垄断数字平台, 早已不是简单的技术型企业, 而是具有媒体属性的公共基础设施。在新闻传播领域, 它们通过控制信息分发渠道抢夺受众和广告, 为新闻媒体的发展带来了严重的威胁。反观中国新闻业, 虽然借助行政资源的支持获得了一定的生存空间, 但整个行业同样笼罩在数字平台的垄断阴影之下。垄断数字平台掌握新闻分发权力, 挤压新闻媒体生存空间, 又难担把关人重任, 对中国媒体发展环境和信息传播秩序带来了重重障碍。为破除垄断阻碍, 未来我国可以依靠多重治理手段, 完善立法、加强监管、改革产权、促进合作, 引导传媒产业发展路径, 完善信息传播环境。

关键词: 数字平台; 互联网企业; 反垄断; 新闻业

中图分类号: G210

文献标识码: A

文章编号: 2096-8418 (2021) 03-0051-05

随着网络社会的崛起, 超级数字平台悄然融入人们的交往环境, 勾连起不同网络节点上的人群, 搭建起新的人类生活场景。当人们意识到日常行为活动对超级数字平台的依赖时, 科技巨头们已然成为种种关键渠道的“看门人”。它们控制数字时代的基础设施, 借此定义用户数字化生存的方式, 它们凭借自身的市场权力, 排除潜在竞争对手的威胁, 日渐成为制定规则、支配市场的垄断力量。

近年来, 全球范围内反垄断呼声不断高涨。从消费者的在线隐私安全到公平的市场竞争环境, 从数字垄断对其他行业的危害到有效的监管体系和执行手段……各国学者、研究机构和政府职能部门, 对数字垄断现象进行的反思越来越频繁, 调查也越来越深入。2020年10月6日, 美国国会司法委员会反垄断小组委员会公布了一项对四大科技巨头, 即苹果、亚马逊、谷歌和Facebook的反垄断调查报告——《数字市场竞争调查》(*Investigation of Competition in Digital Markets*)。^[1]这份调查报告明确指出垄断数字平台削弱了美国经济的创新创业精神, 侵害了消费者的隐私保护权益, 并且存在着资本左右政策和监管的情况, 对美国的政治经济自由造成了严重负面影响。除此之外报告特别提到, 占主导地位的在线平台对新闻业带来了致命打击, 为自由而多样的新闻业带来了严重威胁, 危害了美国的民主制度和社会秩序。这份长达450页的反垄断报告, 为数字平台垄断阴影下的新闻业, 同时也为美国数字科技领域的反垄断监管拉响了警报。本文以此报告为基础, 梳理美国新闻业在数字平台垄断环境下的发展危机, 并对中国目前的媒体市场发展环境进行观照, 尝试提出破除困境的中国治理之策。

一、数字平台垄断下美国新闻业的危机

归根结底, 垄断数字平台对美国新闻业带来的危机集中于两点: 一是广告; 二是分发渠道。而恰恰

这两点，是媒体生死攸关的“命门”，一个关系到媒体的收入来源，另一个关系到媒体与受众的连接管道。

（一）广告市场转向数字平台，导致媒体活跃度降低

报告称，当前的新闻消费很大程度上转向了内容聚合模式，数字平台通过这种整合新闻资源的方式汇聚大量受众。虽然新闻媒体通过平台也能获得关注，但是一旦受众被平台的内容吸引并形成订阅习惯，那么它们打开特定新闻媒体 app 的概率便会大大降低，而新闻媒体对数字平台的依赖将会日益加深。随着受众的迁移，广告市场也逐渐流向了数字平台，随之而来的后果是新闻机构的广告价值空间急剧缩减。数据显示，谷歌在美国境内绝大多数的收入来自数字广告，2004 年谷歌的收入为 21 亿美元，而当年全美报纸行业的广告收入为 480 亿美元。与此形成对比的是，2017 年谷歌在美国境内的收入增长了约 25 倍，达到 524 亿美元，而报业的广告收入下降了约 65%，仅为 164 亿美元。^[2] 尽管美国顶级报纸的数字订阅数量和在线流量有所增长，但这些数字仍然无法抵消整个行业在线广告和发行量的损失。

收入的下降带来了一系列后果，首当其冲的是新闻业生产能力的衰退。新闻编辑室的内容生产能力需要依靠强大的经济来源支撑，那些持续追踪长达数年的深度报道，往往耗费大量人力、物力、财力，而收入下降对维持高质量的新闻生产带来了巨大的障碍。据皮尤研究中心（Pew Research Center）的调查数据，2008—2019 年，美国报纸新闻编辑室的雇员人数下降了一半。^[3] 即便是美国著名的数字出版商也受到了影响，2019 年 1 月 BuzzFeed 宣布裁员 15%，共 220 位雇员离开了岗位。特别是美国的社区、地方报纸因此受到重创，报告称北卡罗莱纳大学的研究人员发现，自 2004 年以来美国约有 1800 份报纸停刊，美国大多数县级行政区（county）因此不再拥有一家以上的地方新闻媒体，约有 200 个县甚至连一家报纸都没有。^[1]

作为社区的黏合剂和政府的监督者，本地新闻的极速消亡使得调查人员对美国民主的未来表现出深深的担忧。他们认为一旦没有了地方报纸，社区的归属感和凝聚力将会降低，政府腐败将不受控制。可靠的信源失去之后，未经核验的信息将会迅速传播，并可能产生严重后果。这种循环将对美国的民主制度和公民生活产生深刻的负面影响。

（二）垄断平台掌控分发渠道，导致媒体能见度受限

作为分发新闻的中介，垄断数字平台成了横亘在新闻媒体、广告商与受众之间的数字网关，无论是新闻媒体还是广告商，都需要依赖数字平台来接触用户。修改算法是垄断数字平台控制新闻分发渠道的有效方式，它们能够借此挑选“流量赢家”或压垮“流量输家”，媒体的能见度也因此被它们牢牢地握在了手上。报告指出，2019 年 6 月谷歌搜索算法的一次更新，使得一家新闻机构的在线流量减少了近 50%；2018 年 1 月，Facebook 调整了算法，根据受众参与情况对内容进行优先排序，这种变化显著影响了 Facebook 上新闻内容的可见度，导致一家新闻网站从 Facebook 推荐的流量减少了 33%。^[1]

能见度将直接影响新闻机构的广告收入。然而，由于缺乏与垄断数字平台在线竞争的能力，没有任何一家美国新闻机构能够独立与之抗衡。丧失了议价能力的媒体，只能选择服从平台制定的规则。对于当下新闻机构和 Facebook 之间的关系，美国《连线》杂志的总编进行了形象的描述，他说：“新闻机构充其量只是 Facebook 庞大工业农场上的佃农。如果 Facebook 愿意，它可以通过操纵流量、广告网络或读者，悄悄地拨通任何将会伤害新闻机构的号码。”^[4]

美国新闻媒体联盟主席兼首席执行官大卫·查文（David Chavern）指出，少数几个主要的数字平台，实际上正在充当数字新闻行业的监管机构，并且它们还受立法或民主监督的约束。然而它们的主要动机不是为了服务于公共利益，而是为了最大化自己的广告收入。^[2] 此次国会调查报告也指出：“自由和多样化的新闻业，对于充满活力的民主而言至关重要。无论是揭露政府中的腐败，告知公民，还是掌握问责权，独立的新闻业都能通过促进公共话语来维持我们的民主。”^[1] 然而现在，超级数字平

台充当了新闻分发渠道的守门人，它们利用技术优势和市场支配地位，挤压新闻媒体的生存空间，导致新闻媒体的处境变得十分被动，生产能力显著衰退。

二、平台垄断阴影下中国媒体的发展困境

反观国内媒体的市场发展环境，与谷歌、Facebook 同类型的超级数字平台带来的威胁同样存在。如搜索引擎百度和社交媒体平台微博、微信、抖音等等，它们一方面作为聚合信息的媒体，在用户手机屏幕上本就与新闻机构的应用程序存在着竞争，另一方面作为扼住信息流通渠道的数字平台型企业，它们又凭借市场支配地位自赋信息分发特权，抓住新闻媒体发展的软肋。与美国有所不同的是，由于媒介体制不一样，国内的主流新闻机构尚且能够借助行政力量和财政支持，赢得一定的生存空间，掌握一定程度的主动性和能动性。但即便如此，面对超级平台的强大力量，中国媒体的发展之路仍然笼罩在垄断巨头带来的阴影之下。

（一）市场受到挤压，地方主流网媒造血困难

近年来随着中央媒介融合政策的引导与部署，国内网络媒体的生态布局逐渐形成“党媒”“民媒”和“自媒体”三足鼎立的态势。^[5]中央“党媒”借助品牌优势和行政资源转型成功，不断提升主流媒体在新媒体平台的传播力和影响力。^[6]然而对于地市、县域一级的地方主流网媒而言，在争夺本地市场的战场上，它们面对的是高度同质化的民营平台媒体本地频道的严重挤压。

以浙江省为例。根据浙江传媒学院的调查数据，截至2019年，如腾讯杭州、今日头条杭州频道一类的民营平台媒体本地频道，在浙江省内的受众覆盖率超过70%，相较之下省内地方主流网媒的受众覆盖率要低5%。此外，受众对民营平台媒体本地频道的使用频率也远高于地市、县域主流网媒。可见对于本地受众而言，民媒本地频道的影响力要优于地方主流网媒。

在地方市场有限的空间中，民媒本地频道依托母平台的资本、技术叠加优势，吸纳了大量受众和广告资源，而民媒本地频道呈现的内容又与地方主流网媒高度相似，它们主要的日常工作就是从地方主流网媒转载新闻报道。既控制分发渠道，又利用同质内容竞争，这种做法让受众几乎没有必要再打开地方主流网媒，迫使地方主流网媒的生存空间越来越狭窄，营收造血能力不断下降，对财政拨款的依赖性越来越强。如果说，美国新闻媒体在数字平台的支配下正在遭受社区媒体的消亡的话，中国地方媒体虽然有财政支撑，但情况也不容乐观，长此以往，政府为此背负的负担将会越来越重。

（二）新闻人才流失，媒体发展环境日趋复杂

数字平台对用户和广告资源的吸纳，不可避免地冲击传统新闻行业的营收空间。收入下降随即引发人才流失，支撑高质量新闻报道的两大条件同时遭遇危机，类似于美国媒体的艰难处境，在中国媒体中同样存在。除此之外，由于中国民营媒体平台业务许可范围的限制，导致其即便吸纳了大量新闻人才，仍无法代替新闻媒体进行高质量的新闻内容生产。更重要的是，数字平台的企业本性，决定其无法像专业媒体机构一样，有效承担信息把关人的角色。多重因素影响下造成新闻媒体发展后劲不足，平台传播乱象频发，媒体发展环境日趋复杂。

首先，新闻人才流失，高品质报道锐减。以河南省为例，包括党报、都市报、广播、电视在内的传统媒体，近几年都存在不同程度的人才流失现象，尤其以都市报和电视媒体的情况更为严峻，有的都市报在5年内流失四分之一采编人员。^[7]另据调查，目前国内调查记者人数日益减少，截至2017年仅剩175人。^[8]面对互联网平台企业的高薪诱惑，不少资深传统媒体记者选择转型加入数字新媒体平台。然而，由于中国民营数字平台或媒体机构，只拥有许可范围内的信息转载、传播权利，不能从事新闻采编业务，这意味着，新闻人才来到平台企业等于离开了新闻记者岗位。相反，失去了持续性人才储备和广告收入的传统媒体，高品质报道的生产动能直接受到影响。优质报道支撑条件不足，舆论监督力度下降，媒体未来发展的后劲令人担忧。

其次，平台把关不严，破坏传播环境。人才、资金、渠道、用户，垄断数字平台拥有一切成为媒体把关人的必要条件，但从本质上看，它们却只是以媒体为产品的互联网企业，既不受新闻专业主义的影响，也不受新闻职业道德的规范，利益最大化才是企业追求的目标。也就是说，垄断数字平台虽然承担了某种媒体把关人的角色，但却不具备把关人的素质，这为新闻传播环境埋下了诸多隐患。如果平台只追逐流量而对信息把关不严，将会为谣言、标题党和劣质的 UGC 内容提供可乘之机。2018 年 1 月 27 日，微博就因炒作导向错误、低俗色情等违法违规有害信息，受到网信部门的处罚——微博热搜榜等多版块下线整改一周。平台传播乱象频发，人才吸引力下降，新闻媒体在数字平台的垄断阴影下面临的是愈发复杂的舆论环境和被动的发展局面。

（三）资本左右平台，越界干扰信息传播秩序

《数字市场竞争调查》还提到，谷歌作为在线搜索的垄断平台，在其搜索列表的页面上用几乎相同的方式呈现付费广告和搜索结果，这样就模糊了付费广告和自然搜索结果之间的界限，诱导用户点击广告内容，以获取巨额收益。事实上类似的做法，在中国的搜索平台百度以及社交平台微博的热搜榜上同样屡见不鲜。

例如 2016 年“魏则西”事件，将百度“竞价排名”的做法推向了舆论的风口浪尖。一直以来，业内流传的微博“买热搜”的商业规则，以及 2020 年微博为其投资方阿里巴巴集团旗下的天猫董事长蒋凡“撤热搜”的事件，让人们再一次意识到热搜平台结果的可操作性。

类似的事件暴露出垄断平台背后的商业运作逻辑。与媒体新闻的公共性不同，平台将信息传播视作一门生意，而一旦信息的可见度变成待价而沽的商品，传播就成了可操纵的工具。值得注意的是，“竞价排名”“买热搜”与“撤热搜”的性质还有细微的不同。如果说“竞价排名”“买热搜”之流，是平台为了“广告费”而欺骗信息消费者，借信息渠道收割利益，伤害的是平台商业信誉的话，那么“撤热搜”则是平台应资本的诉求对信息传播进行人为干预，这不仅伤害了受众的知情权，更将媒体平台这一重要的信息传播渠道，变成了资本的傀儡。控制网络舆论、左右受众判断、扰乱正常的传播秩序，垄断平台背后的资本权力不得不让人警惕。

2017 年，谷歌因滥用垄断搜索引擎地位，不公平地将用户引向自己的购物搜索服务，被欧盟反垄断监管机构处以 27 亿美元的罚款。2020 年 6 月 10 日，中国国家网信办指导北京网信办对新浪微博负责人进行约谈，并针对微博在“蒋某舆论事件中干扰网上传播秩序”一事给出罚单，责令微博热搜榜停止更新一周。资本裹挟舆论的警报被拉响，信息传播不应成为资本操控的工具，任由其发展最终危害的将是国家和社会的稳定，平台企业应自觉维护传播秩序，承担起作为媒体平台应当承担的社会责任。

三、破除平台垄断阻碍的中国媒体治理之策

如今，超级数字平台坐拥亿万用户，早已不是简单的技术型企业，而是具有媒体属性的公共基础设施。它们控制新闻传播渠道，掌握新闻分发权力，挤压新闻媒体生存空间，又难担把关人重任，对媒体发展环境和信息传播秩序带来了重重障碍。为了给新闻业创造一个公平、健康的竞争环境，美国《数字市场竞争调查》提出的解决办法是颁布《新闻竞争和保护法》，允许新闻组织与占主导地位的数字经济平台进行公平公正的谈判，以期纠正市场中的不平衡状况，促进新闻媒体与技术平台的合作。相较而言，中国媒体借助制度优势，在行政力量的保护下能够获得相对安全的发展空间，但无法回避的是，垄断数字平台对新闻业诸多方面的负面影响。为破除垄断阻碍，未来我国可以依靠制度体系中的多重治理手段，完善立法、加强监管、改革产权、促进合作，对传媒产业发展路径进行引导，对信息传播环境进行完善。

第一，完善传媒行业法规建设。一方面更新《反垄断法》以应对数字时代垄断形式的变化，将媒

体型垄断数字平台的危害考虑在内，从媒体平台企业涉及意识形态与舆论安全的角度，严格限制资本对我国媒体领域的渗透，确保传媒市场的进入、开发、交易等行为有法可依。^[9]另一方面更新传媒行业法规，制定媒体型企业行为准则，对企业和从业人员的职业行为进行规范，同时建立追惩制度，杜绝企业越界、寻租行为，规制从业人员的越轨行为，确保媒体企业职责范围和从业人员行为标准有章可循。

第二，加强职能部门监督管理。明确网信、宣传部门对媒体数字平台在信息传播以及意识形态领域的监督管理权力，加强职能部门的监管力度，提升职能部门的引导水平。一方面，可以采取多种灵活方式，强化媒体平台企业从业人员的专业培训，培养平台媒体从业人员的职业素养，提高从业人员思想站位。另一方面，制定详细的管控细则，及时依法处理违法违规行为，通过有效的行政执法力量维持信息传播秩序，维护网络意识形态安全。

第三，推行平台企业产权改革。通过国有资本进入或政府持有“特殊管理股”的方式，确保党和政府对媒体型超级数字平台企业的宏观控制。特殊管理股又称特权优先股，原则上由政府持有，这种特殊的股份份额很小，通常只有1股，并且特殊管理股只享有表决权，而不享有收益权。^[10]但是特殊管理股的存在能够使政府对企业保留管理权，在一些关键节点或敏感问题，例如人事任免、传播内容和舆论引导上，对媒体数字平台进行控制，发挥稳定媒体数字平台发展方向的关键作用。

第四，促进数字平台与新闻媒体合作。主流媒体肩负新闻传播和舆论引导的重任，而数字平台拥有庞大的信息传播渠道，事实上二者可以进行优势互补。主流新闻媒体可以通过数字平台的算法技术，找到更好的方式接触受众，提升传播效果；数字平台则可以向主流媒体进行流量倾斜，借由主流新闻媒体传播优质内容，并支持高质量的新闻生产。通过建立可持续的商业关系，让平台和媒体互利共赢，共同构建和谐的网络发展环境。

未来，垄断数字平台还将在人们的信息传播活动中扮演重要角色。然而不受限制的权力必将导致秩序的失控。如何对垄断数字平台的权力进行限制，增强平台企业的社会责任感，引导平台企业依法规范发展，构建平衡、有序、健康的网络媒体发展环境，是学术界、监管部门、立法机关以及整个社会需要思考的问题。

参考文献：

- [1] House Judiciary Committee. Investigation of competition in digital markets. Retrieved March 6, 2021, from https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf.
- [2] David, C. Testimony of David Chavern President and CEO News Media Alliance. Retrieved March 7, 2021, from <https://www.newsmediaalliance.org/tag/testimony/>.
- [3] Elizabeth, G. 10 charts about America's newsrooms. Retrieved March 7, 2021, from <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/28/10-charts-about-americas-newsrooms/>.
- [4] Nicholas, T. & Fred, V. Inside the two years that shook Facebook - and the world. Retrieved March 7, 2021, from <https://www.wired.com/story/inside-facebook-mark-zuckerberg-2-years-of-hell/>.
- [5] 李良荣，郭雅静. 三足鼎立下的网络媒体的态势及其治理之策 [J]. 国际新闻界, 2019 (10): 6-22.
- [6] 德外 5 号. 2020 年主流媒体融合传播效果年度报告 [EB/OL]. <http://info.broadcast.hc360.com/2021/02/011054849734.shtml>.
- [7] 高金光，张靖，施宇，张淑华. 失衡与重建——河南传统媒体人才流失状况调研报告 [J]. 新闻爱好者, 2018 (11): 8-12.
- [8] 张志安，曹艳辉. 新媒体环境下中国调查记者行业生态变化报告 [J]. 现代传播, 2017 (11): 27-33.
- [9] 黄楚新，郭海威. 论资本影响与媒体舆论的博弈 [J]. 国际新闻界, 2018 (11): 82-97.
- [10] 姚德权，乔海曙. “黄金股”助推出版业产权改革 [J]. 出版发行研究, 2007 (6): 9-13.