

中共建構重點新聞網站的政策目標及其實際運作分析

專題研究

An Analysis of the Policy Objectives and Practice of
PRC's Constructing the Key News Website

李森永 (Lee, Shen-Yung)

國立政治大學中山人文社會科學研究所博士生

摘要

中共近年大力扶持重點新聞網站，希望達成對內導引網路輿論走向，對外強化中國正面形象的目標。但因建立在傳統媒體基礎上，而出現類似傳統媒體市場改革弊病，最明顯是媒體尋租現象，亦即中共希望藉由賦予重點新聞網站壟斷性新聞採訪權，強化政治宣傳的成效，但後者則企圖將新聞採訪壟斷權兌現成經濟利益。表現在實際運作上，一、以「成本最低化」方式建構內容，多數重點新聞網站將原媒體新聞材料放至網站上，形成新聞內容高度同質化；二、將新聞採訪壟斷權「利益極大化」，兌換成商品以獲取經濟利益，且以國家安全名義，促使中共逐步擴大新聞採訪權壟斷範圍。

本文根據媒體尋租行為，推論未來中共管制網站政策的走向，將出現以下現象：重新聞內容控制，輕網路對外宣傳功能；重點新聞網站缺乏市場競爭，品質難獲得提升；商業網站的自由表達空間，受重點新聞網站的經濟利益而更加壓縮。

關鍵詞：網路傳播、重點新聞網站、新聞採訪權、媒體尋租

壹、前言

為了因應網路時代對於宣傳工作的挑戰，中共於 2000 年 3 月，由宣傳部發出《國際互聯網新聞宣傳事業發展綱要（2000—2002 年）》，正式提出中共加強互聯網新聞宣傳事業建設的指導原則和奮鬥目標，並確定了首批重點新聞宣傳網站：中國互聯網新聞中心、人民日報、新華社、中國國際廣播電臺和中國日報（China Daily）。截至目前，中共推動重點新聞網站已超過 5 年，從中央到地方共分三個梯次：包括中央重點新聞網站、省級重點新聞網站和中心城市（指省會城市和計畫單列市城市）

新聞網站，共完成 30 餘家網站（細節於後詳論）。其對引導中國大陸網路傳播輿論上產生一定影響，但就運作的方式與發展趨勢而言，大多仍是將原來媒體新聞內容轉載上網，少有發揮網路媒體的特性與優勢，呈現明顯的同質化特性。

根據中共國務院新聞辦公室的估計，在 2004 年，中國大陸重點新聞網站每天首發的新聞計有 2 萬 4,000 條，上網瀏覽者平均每天超過 5,000 萬人次。自 2001 年以來，中央重點新聞網站的訪問量以平均每月遞增 12% 的速度上升；一些地方重點新聞網站如千龍網、東方網、南方網、紅網等過去 3 年的訪問量平均增長了 9 倍，新華網、人民網等重點新聞網站也進入了全球網站的百強行列¹。2005 年，取得網路新聞訊息服務許可，並進行轉載時政類新聞訊息的商業網站，大約有 60% 到 70% 是取自重點新聞網站²。

嚴格來說，上述的中國大陸重點新聞網站的影響力是因為新聞採訪權的壟斷而產生。而從內容的建構部分，中國大陸重點新聞網站卻顯示出貧乏的現象，根據大陸學者的研究發現，中國大陸重點新聞網站已進入同質化競爭時代，以新聞網站內容的設計與規劃而言，無論是欄目設置、新聞內容、版面設置，都很快被跟進者複製抄襲。據千龍研究院的調查，現在新聞網站每天更新的內容重複率高達 60%³。而就最近的發展趨勢，中國大陸重點新聞網站也嘗試進行新聞資源的商品化，要求商業網站支付登載新聞費用，希望藉此獲取經濟利益。

從以上的描述，我們似乎可以發現大陸在建置重點新聞網站的過程中，出現了一個有趣的現象，亦即中共官方希望透過賦予傳統媒體新聞採訪權的壟斷，以強化其政治宣傳的效力；然而，新聞卻是以政治角色來換取經濟收益，為何會造成這樣的現象，其制度根源為何？應如何解釋？其中演變過程又是如何？以上這些問題即是本文嘗試回答的問題。

就章節安排方面，前言部分，藉由背景說明提出本文探討的問題；其次，依序討論網路傳播對中共宣傳工作之挑戰、中共建構目標與作法。再從中國大陸傳媒體制目前運作的雙重邏輯，說明其對重點新聞網站運作之影響；最後做一簡短結論。

貳、網路媒體對中共宣傳工作的挑戰

傳播學者 Newhagen 與 Sheizaf 等人認為網路傳播具有五大特質，包括多媒體、超文本特性、對話方式、共時性與互動性，相較於其他傳播相關媒體中對於感官多元

¹ 新華社，<http://jxnews.jxcn.cn/514/2004-11-9/30038@124786.htm>。

² 中國網，http://www.chinadaily.com.cn/gb/doc/2005-11/15/content_494834.htm。

³ 吳信訓、陳未，「同質化競爭下新聞網站資訊資源經營策略探析」，*新聞大學*（2005 年 02 期），頁 66。

化的掌握能力最為強烈，進而有強化相關訊息接收的認知效果⁴。另外，Abrahamson 等人，則認為網路科技以及其他新的數位資訊傳播科技（ICT）與傳統媒體相較，具有以下的形式差異⁵：快速且大量傳遞資訊，從多種消息來源至單一接近點，新傳播科技可傳輸大量訊息，而且傳遞速度快傳輸速度極快；允許接收者對訊息有極大的控制權，訊息擴散者針對閱聽人做較多的訴求，媒體交聽的大量卻可為窄波的特質而設計；允許訊息擴散的去中心化，訊息來源數目增加，其建立為訊息提供者的費用則降低；增加媒介科技的互動，允許民眾與政治人物或不同地點、不同民眾的辯論，或透過電腦與他人有書面、文字的對話。

網路傳播科技對中共傳統媒體體制與運作方式產生很大衝擊，分述如下⁶：

一、網路等傳播技術的發展打破了官方對境外資訊的封鎖

自中共建政後，因鞏固政權的需要，再加上自 50 年代國際政治局勢長期處於「冷戰」格局，為了便於管制國內意識形態的需要，中共控制大眾傳媒以實現對外來資訊的有效封鎖。在新聞宣傳事業是黨的喉舌概念下，一般人並沒有所謂的「知情權」，而是由中共相關單位負責把關，決定人民可以知道什麼和不可以知道什麼，對現行政策不利的新聞，不是不予報導，就是只報導片面的一部分。也因此，中國大陸政府禁止絕大部分境外出版物和廣播節目進入中國。改革開放後，中共雖對境外出版物的進口限制較前放寬，但實際上能接觸到的民眾也仍然是非常少的，主要是外交人員、各級官員、以及部分研究人員⁷。

但自 80 年代以來相繼進入中國大陸的傳播新技術產品如小型錄音機、錄影機、複印機、傳真機，到衛星電視，特別是網際網路，不斷更新與發展的傳播新技術使中共官方對外來資訊的封鎖變得更困難。網際網路最明顯特徵即是其資訊存在的形態不是物理的，而是以數位化（digital）形態存在，因此，傳統上對付物理形式資訊的新聞檢查在面對新的數字化資訊毫無作用⁸。只要中國大陸政府不禁止國民「上網」，就很難完全禁止來自網際網路的大量且多樣化的訊息來源。

⁴ Newhagen, John E., and Shezaf Rafaeli, "Why Communication Researchers Should Study the Internet: A Dialogue." *Journal of Communication* 46.1, 1996, pp4-13.

⁵ Abrahamson, JB, Atherton, FC, & Orren, G.. *The electronic commonwealth: The impact of new technologies upon democratic politics*. New York: Basic Books.

⁶ 郝曉鳴、李展，「傳播科技對於中國大陸傳媒體制的挑戰」，*新聞學研究*（第 69 期，2001 年），頁 95-112。

⁷ Huang, Y., Hao, X., & Zhang, K." Challenges to government control of information in China." *Media Development*, XLIV(2), 1997, 17-22.

⁸ Yeo, S., & Mahizhnan, A. Developing an intelligent island: Dilemmas of censorship. In A. Mahizhnan & L. T. Yuan (Eds.), *Singapore: Re-engineering success*. Singapore: Institute of Policy Studies/Oxford University Press. 1998, pp. 138-149.

以 2000 年 3 月的臺灣總統大選為例，照以往運作模式，中國大陸媒體只會在選舉結果出來後，由官方媒體新華社和《人民日報》發了一條幾十個字的簡要訊息。但就在《人民日報》網路版的「強國論壇」中，網民卻可以連上臺灣媒體以獲知最新結果公布出來，這種機制並不是《人民日報》網路版的本意，但是大陸受眾竟然可以在國內新聞封鎖的情況下從最權威的官方媒體網站（website）上得知境外訊息，顯然網際網路帶來的重大衝擊。

二、網路傳播技術的發展提供多元化技術基礎，使中國大陸國內媒體在市場的推動下向多樣化方向發展，打破原有大一統的原有傳播模式

在中國大陸的傳媒體制下，媒體作為黨和政府的喉舌，貫徹的是「輿論一律」的政策，傳遞訊息過程方式是受控的、單向的、自上而下的。尤其在政治運動最為頻繁的「文革」時期，甚至出現中共官方要求報紙每天要對版面、對標題，保證全國媒體發出的是一個聲音，千報一面、萬馬齊喑現象⁹。在媒體仍是政府「事業單位」，在尚未全面市場化之前，雖然像「文革」時期有如軍事單位「一個口令、一個動作」的現象不復存在，但因運作經費全然由政府統籌支付，媒體作為「吃皇糧」的事業單位，幾乎沒有獨立於黨政領導機關之外的自身利益，當然無需為宣傳效益而相互競爭。但在改革開放後，伴隨經改步伐，中共也要求媒體進行市場化改革並自負財務盈虧時，為了避免市場淘汰機制，也促使媒體運作產生極大變化。換言之，中國大陸媒體出現了「黨的宣傳工具」和自負盈虧的企業的雙重身分，為了增加收入而展開激烈競爭¹⁰。商業利益驅動與生存競爭的壓力是促使大陸各媒體發展自身特色，搶占市場、搶占受眾的原動力，而傳播新技術的迅速發展則是使媒體可以按市場規律運作、打破原有束縛的技術保障。

三、網路傳播技術打破了傳者與受傳者之間的界限，進而擴大了受眾影響媒體傳播內容的權力，並衝擊引導新聞輿論的方式

在網路傳播空間中，傳者與受傳者的角色界定模糊，不論是新聞機構、新聞工作者或是單純上網使用者，既可以方便地查閱、接受網上的新聞資訊，同時也可以很容易地向網上傳入自己編寫的訊息。傳統媒體，如廣播或許可提供有限的雙向交流，例如聽眾可以將電話打進直播室與主持人進行直接的雙向交流。但網路傳播不僅可能是雙向交流，甚至是多向的互相交流新聞訊息。

網路傳播打破傳者與受傳者界限的特性，也改變新聞媒體運作方式。對於受眾

⁹ 孫旭培，*新聞學新論*，（北京：社科文獻出版社）。

¹⁰ 陳懷林、陳韜文，何舟，陳懷林編著，「鳥籠裡的中國新聞自由」，*中國傳媒新論*（香港：太平洋世紀出版社有限公司，1998年），頁50-63。

來說，他們可主動篩選訊息，因此若要以新聞輿論來對社會輿論進行引導，不可能通過完全控制傳播內容來進行，而只能通過傳播更高品質的訊息，才能吸引受眾的注意與興趣。在中國大陸「命令型」¹¹的新聞體制下，媒體與受眾的關係一向是「我說你聽」的單向宣傳，然而進入改革開放後，新聞媒體開始意識到，如果不改變這種生硬呆板的宣傳方式，他們就會失去受眾，因此紛紛在傳播內容與形式上創新。如前所述，媒體在市場化前，並沒有動力與壓力去爭取受眾，然而市場競爭讓媒體意識到他們面對重大挑戰。由於傳播技術手段的發展，中國大陸民眾可較之前更容易通過多種途徑接收到境外的各種訊息。例如一般上網者可透過網路接觸到更多訊息，從而對本國媒體內容有了更高的要求。一旦受眾有了更多的媒體選擇，他們就必然成為大眾傳播過程中的主體，因為他們決定著傳媒的市場占有率，決定著傳媒的生計。正因為這種壓力，中國大陸媒體開設網站時，大多設有「網路論壇」，提供上網者表達自己意見的機會（大陸將在網上提供訊息與意見的形式，俗稱貼「帖子」）。

四、傳播技術的發展模糊人際傳播和大眾傳播的界限，使人際傳播可以輕易地以大眾傳播的方式出現，更增加內容管理的困難

過去中共掌控大眾媒體的同時，並沒有放鬆對民眾之間人際傳播的控制，通過各級黨組織對社會成員的監控相對有其成效。特別是在「反右」、「文革」等動輒會使人因言致罪的各種群眾運動，使得人人自危，很少人敢於公開表達思想，同時油印刊物等地下傳播手段也易被官方查獲。改革開放後，民眾相互監督的情勢雖較獲改善，民眾也不再擔心私下表達個人看法，但是這種私人領域的人際傳播很難在媒體中得到表現。而傳播技術的發展，特別是遍布網路傳播空間的電子論壇、公告板（BBS），使得民眾有機會把人際傳播領域的言論，在媒體的公共空間表達出來，從而成為公眾輿論的一部分，並給中共對大眾傳播內容的管理帶來相當大的困難。

例如，相對於傳統媒體，網路傳播空間上的電子公告板給了受眾最直接、最自由的參與機會，他們可以就所有自己關心的話題暢所欲言，這種討論在形式上是私人之間的，應該歸屬於人際傳播的範疇，但是由於網絡公開給所有人的特性，這種私人間的意見往來又是直接被所有可以上網者瀏覽，因此具有了大眾傳播的性質。這種情形是網際網路出現之前很少存在，而難於界定的特色，也給現行的新聞檢查制度出了難題。以當前在大陸參與者最多的「人民日報」網路版的「網上人民論壇」為例，參與者來自世界各地，不可避免會出現各種各樣的言論，幾乎每個論題都有不同意見。雖然版主可以刪除不符合版上規範的言論，但是因網路技術上的特性，

¹¹ 潘忠黨，「大陸新聞改革過程中象徵資源之替換形態」，*新聞學研究*（第54期，1997年），頁111-139。

這些被刪除的言論可能都已被其他網民瀏覽過，實際上的傳播已經產生，刪除只是縮小傳播的廣度。相較之下，傳統媒體編輯的「把關人」地位是絕對的，若其不允許發表空間，人際傳播就永遠只是私人性質的個人意見。

又如，電子郵件是私人間傳遞資訊的手段，也是屬於人際傳播的範疇，但是它又可以被用來向多人傳遞同樣資訊，而發揮大眾傳媒的作用。大陸多個城市都曾出現過境外中文刊物「大參考」、「小參考」等大量通過電子郵件向國內傳播的事件，但如果接收者沒有公開傳播這些得自電子郵件的資訊，中共自無法處罰接收者，因此，在實際狀況上，這也使發送電子郵件的使用者達成傳播的目的。

除了以上的比較說明外，我們也可以借用 Donald 與 Keane 等人的研究加以釐清，網路媒體如何對中共宣傳工作構成挑戰，他們以時間為主軸，將中國大陸媒體區分三個時期，包括改革前、改革後（1980-1999 年）、2000 年以來等，並分別就經濟體系、媒體管制、社會階層、媒體功能、媒體種類、媒體的特性、產生危機進行說明。Donald, S. H. and Keane 發現，網路科技等數位科技將對中共的管制工作帶來很大挑戰（參見表一）。

表 1 中國大陸媒體的變遷與發展

	改革前	改革後（1980-1999 年）	2000-
經濟體系	計畫經濟	市場改革：漸進式分權管理	國家資本主義 / 威權式自由主義
媒體管制	國家操縱模式	去管制，而且漸進式降低對媒體業的補貼	建築師式國家模式（政府制定基礎投資的管制綱領）
社會階層	人人平等 / 鐵籠	官僚下經濟資本、社會資本的中產階級	形成數位落差；經濟階層的增加
媒體功能	宣傳 / 大眾動員	宣導式 / 態度與行為的改革（精神文明）	提供資訊、藝術與文化的選擇
媒體種類	印刷、郵寄、收音機、電影、電視	即時新聞、網路聊天室、手機、DVD、VCD	有線電視、數位電視、無線網路、數位電視新的媒體科技
媒體的特性	大眾化、文化烏托邦	多樣化、娛樂導向	匯流、內容國際化
危機	媒體成為共產黨的喉舌	媒體娛樂化趨向導致媒體從業人員與媒體傳統的衝突關係	日益高漲的科技基礎建設的成本、外國內容的威脅、入世的影響、管制網路科技等。

資料來源：Donald, S. H. and Keane, M. “Media in China: New Convergences, New Approaches”, Media in China, Donald S. & Keane M. & Y. Hong eds., 2002, pp. 6.

參、中共建構重點新聞網站目標與具體作為

一、建構重點新聞網站目標

為了回應網路媒體帶來的挑戰，中共積極採取各種措施，希望能夠有效降低網路傳播對其負面之效應，Wacker Gudrun 借用 Lawrence Lessig 的觀點¹²，整理出目前中共管制網路傳播的類型與方式（參見表二）。

表 2 中共管制網路傳播的類型與方式

種類	使用方法
國家法律	1. 禁止內容 ¹³
	2. 新聞採訪權的管制
	3. 網路媒體營業執照的發換
	4. 網路用戶使用狀況資料的儲藏
	5. 監視
	6. 司法刑責
	7. 行政處分與罰金
社會規範	對違反者的汙名化（如林海）
	法輪功
	西方網站的封鎖（如 CNN 等）
	管理網吧（internet cafes）
	網路服務營運商（ISP）之監視
市場	1. 重複、不連貫且定義模糊不清的法令，威嚇網路商業媒體進行自我審查，將具政治敏感度新聞或議題自行刪除。
架構	整合法律、社會規範與市場機制使中國網路發展過程中鑲嵌控制科技的架構。

資料來源：筆者根據 Wacker Gudrun, “The Internet and Censorship in China” in Christopher R. Hughes, Gudrun Wacker (eds.), *China and the Internet Politics of the Digital Leap forward*. London and New York: Routledge Curzon, 2003, pp. 58-82 加以整理。

¹² Lessig Lawrence 認為現實人類生活有四股力量可對網路空間進行規範，包括架構、社會規範、法律與市場。參見 Lessig, Lawrence, *Code : and other laws of cyberspace*. New York, N.Y. : Basic Books, 1999.

¹³ 內容包括 1997 年 12 月 11 日國務院批准「計算機資訊網絡國際聯網安全保護管理辦法」：（一）煽動抗拒、破壞憲法和法律、行政法規實施的；（二）煽動顛覆國家政權，推翻社會主義制度的；（三）煽動分裂國家、破壞國家統一的；（四）煽動民族仇恨、民族歧視，破壞民族團結的；（五）捏造或者歪曲事實，散布謠言，擾亂社會秩序的；（六）宣揚封建迷信、淫穢、色情、賭博、暴力、兇殺、恐怖，教唆犯罪的；（七）公然侮辱他人或者捏造事實誹謗他人的；（八）損害國家機關信譽的；（九）其他違反憲法和法律、行政法規的。

相較於其他被動、消極的管制方式，中共建構重點新聞網站，則可說是運用網路傳播特性，積極主動來擴大官方可掌握資訊疆域的作為。詳言之，根據中共官方政策文件與領導人談話來看，中共建構重點新聞網站，至少有以下兩個功能¹⁴：

(一)對內確保國內中文網路新聞傳播活動的基本立場傾向

中共建構重點新聞網站，並將其直接納入國內新聞傳播管理體制，以便確保國內中文網路新聞傳播活動的基本立場傾向，不致偏離中共希望在改革發展過程中，希望建構穩定社會秩序的政治目標。而且，藉由建構數量龐大的重點新聞網站，還具有以下效果：1.發揮稿件集合形成群體優勢：就中共過去在傳統媒體進行輿論宣傳引導的經驗顯示，新聞稿件的集合不但可以形成報導上的聲勢，還可以產生一加一大於二的效果¹⁵。2.「大聲公」策略：中共可利用重點新聞網站，以「大聲」策略，透過「合法」來打壓其他網站的「非法」，因為中共瞭解到，面對網路傳播的特性，想要一味的封殺堵截已不能奏效，更非長遠之計，因而透過「大聲」來壓過其他網站的聲音，以「合法」來打壓其他網站的「非法」¹⁶。

(二)利用網路傳播特性擴大對外宣傳的影響力

從中國大陸政府直接支援的最大的八個中央級重點媒體網站的內容來看，中共也希望能利用網路傳播特性擴大對外宣傳的影響力。例如，在八家政府重點媒體網站中，近半數的網站，包括中國日報網站、國際在線網站、中國網，是直接以外語為主要傳播語種的綜合性新聞網站；而且，這八家網站中最大的兩家綜合網站：人民網和新華網，更是開設了多種外語以及中文繁體字的內容頻道，具備突出的外向傳播能力。此外，國內其他比較重要的區域性綜合新聞網站也基本都開設英文頻道內容。

因此，幾個重點媒體在簡介自身網站時，也都特別凸顯對外宣傳的功能¹⁷，例如人民網強調，將以向世界傳播中國的聲音為己任。中國網更是以「網上中國」自許，追求「全面、準確地介紹中國的基本情況作為自己的責任，讓中國網成為不同國家網友瞭解中國的視窗和全球華人的家園」。在地方網路媒體部分，上海市東方網宣稱是展示上海改革開放成就的新視窗和向海外傳播中國文化的新管道；北京市千龍網的口號則是「北京瞭解世界，世界瞭解北京」等。

¹⁴ 鄧炳焯，「中國網路新聞媒體的雙重功能」，**傳媒透視**，香港，2002年12月號
<http://www.rthk.org.hk/mediadigest/200212.html> (2004/11/23)。

¹⁵ 新華網，http://news.xinhuanet.com/newmedia/2004-03/10/content_1357391.htm。

¹⁶ 中國時報，2000年5月23日，第14版。

¹⁷ 以下相關網站之說明，均參見舒斌、王重浪，**重點新聞網站：向上生長的力量**，中國網，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/qkjc/695730.htm>。

二、具體作為

為了建構重點新聞網站，中共從 2000 年以來推行一些相關措施，其中最重要的具體作為有二：

(一)財務支援：電信資費與資金的挹注

2000 年 8 月，中共國務院新聞辦公室曾與中國電信集團公司簽訂合作協定，對人民網、新華網等七家新聞單位網站，在通信費和網路使用費等業務上給予資費優惠政策。由於中國大陸 2001 年 1 月實行新的電信資費標準，網路接入費用大幅下調。國務院新聞辦公室再次與中國電信集團公司簽署補充合作協定，在下調後的資費標準上延續優惠標準，並且將優惠範圍擴大到 20 家政府新聞網站，估計資費優惠的金額達 4,000 多萬元¹⁸。

另外，根據大陸學者估計，從 1999 年開始有人提出建構重點新聞網站這一建議開始後，到 2003 年整整 5 年期間。中共中央財政已撥出 3 到 5 億人民幣，而各地政府投入新聞網站的資金也不低於 5 億人民幣¹⁹。

(二)賦予新聞採訪壟斷權

根據 2000 年 9 月頒布的「互聯網站從事登載新聞業務管理暫行規定」，中共針對網路新聞傳播工作，訂出以下幾項標準：1.將網路新聞區分為「發布新聞權」與「轉載新聞權」。(第 2 條)；2.將網站媒體區分為：新聞網站與非新聞綜合網站。均需批准方可登載新聞。(第 5 條、第 7 條)；3.非新聞綜合網站不得登載自行採寫的新聞和其他來源的新聞。非新聞單位依法建立的其他互聯網站，不得從事登載新聞業務。(第 7 條)

從上述可知，中共為了確保新聞輿論走向以及保持重點新聞網站的市場競爭優勢，賦予後者新聞採訪壟斷權。相較之下，在中國大陸網路傳播市場上擁有較多用戶、較強競爭力的商業性綜合網站，則只能轉載重點新聞網站的新聞訊息，而不能自行採集播報。

三、建構成果

到 2000 年 11 月 8 日，《拉薩晚報》以獨立功能變數名稱上網，至此，中國大陸內地所有省、直轄市、自治區都有了新聞媒體網站²⁰。整體來說，中共建構重點新聞網站的方式與基本格局。主要是從中央到地方，分 3 個梯次，中央重點新聞網

¹⁸ 人民日報，2001 年 05 月 30 日，第 2 版。

¹⁹ 新華網，http://news3.xinhuanet.com/newsmedia/2003-01/22/content_694662.htm。

²⁰ 餘大銳，中國地方報業網站發展模式分析—地方報業集團網站調查報告。
[http://forum2005.chinabroadcast.cn/7407/2005/11/08/1370@355375.htm\(2005/11/26\)](http://forum2005.chinabroadcast.cn/7407/2005/11/08/1370@355375.htm(2005/11/26))。

站、省級重點新聞網站和中心城市（指省會城市和計畫單列市）新聞網站。目前中央共 8 家，各地方則有 30 家。（見表三）

整體而言，中國大陸建構重點新聞網站過程中，具有以下共同特點²¹：

- (一)這類網站普遍是有突出的新聞傳播功能的綜合性網站。它們無一例外，全部以傳統新聞媒體或媒體集團為依託。
- (二)中央級綜合性新聞網站得到中央政府的資源支援；地域性綜合新聞網站通常由一個省內的若干新聞媒體和機構共同組建並提供資源支援。
- (三)這些新聞媒體網站成為大陸網上中文新聞資訊的重要源頭。

表 3 現階段中國大陸重點新聞網站一覽表

行政層級	重 點 新 聞 網 站 名 稱
中央層級	中國經濟網、中國網、央視國際網路、人民網、中國日報、新華網、國際在線、中青在線
地方層級	安徽線上、北方網、北青網、北國網、大河網、大江網、大連天健網、大眾網、東北新聞網、東北網、東方網、黃河新聞網、華龍網、河南報業網、紅網、荊楚網、金黔線上、寧夏新聞網、千龍網、青海新聞網、山西新聞網、四川新聞網、天山網、新桂網、新華報業網、中安網、中國江蘇網、中國江西網、西藏新聞網、浙江線上。

資料來源：筆者自行整理

上述的幾個特點，影響中國大陸重點新聞網路實際運作很大。由於中共官方將中國大陸重點新聞網路納入傳統新聞傳播的領域，並視為傳統新聞傳播中一個新的領域來推行，導致中國大陸重點新聞網路的發展，基本上是隸屬在傳統新聞傳播及其整體改革的進程，其實際運作方式也受到傳統媒體運作邏輯的制約與影響²²。

肆、大陸傳媒體制運作的雙重邏輯及其影響：黨和市場

一、雙重邏輯：黨和市場

70 年代末期的改革開放，對中國大陸的傳媒體制與傳媒政策產生很大的變化。從中共建政到改革開放之前，中國大陸在政治上是一黨專權，以階級鬥爭為綱，政治運動頻繁；在經濟上實行嚴格的中央計畫經濟。與此相應，大陸的傳媒角色則被

²¹ 同註 14。

²² 同註 14。

定義為黨的耳目喉舌，是階級鬥爭的工具；在管理體制上，是中央集權，級別分明，傳媒的組織與運作由各級黨委直接掌控；傳媒只要考慮政治宣傳，不必考慮經濟效益，是非營利的事業單位²³。

但隨著 70 年代末期中國大陸開始在經濟領域實行改革開放，上述狀況出現新的轉變。其中最為顯著的特徵，是伴隨著經濟體制逐步由完全的中央計畫經濟過渡到市場經濟，中國大陸傳媒也開始商業化，新聞單位逐步成為經濟實體，走上企業化道路，要參與市場競爭。90 年代，隨著中共經濟改革更加深化，商業化或市場化已成為中國大陸傳媒最重要的特徵之一²⁴。Chan & Qiu, 曾對中國大陸傳媒市場化特性，給予以下定義：「傳媒開始具有利益動機，追求利潤成為傳媒組織運作的基本驅動力，而且，傳媒組織開始依賴於廣告和其他商業行為來作為自己收入的來源」²⁵。

中國大陸傳媒市場化影響所及，是黨和市場的雙重邏輯成為影響當代中國傳媒運作和實踐的兩個基本力量²⁶。更具體來說，中國大陸傳媒市場化的過程中，儘管未曾根本上改變媒體中國大陸傳媒體制核心功能，亦即作為黨的宣傳工具。而且企業所有制仍沒有變化，國家仍然控制著所有電視、報紙和電臺的所有權，但由於傳媒組織獲得了一定的經營權。大部分傳媒組織也不再依賴國家的財政補貼，而是開始越來越多地依賴商業廣告和其他商業收入作為自己主要的收入來源²⁷。

二、雙重邏輯的影響：媒體尋租

大陸學者胡正榮認為上述現象形成了中國大陸獨特的「一元制度，二元運行」（One System, Two Operation (OSTO)）的媒介體制²⁸，他認為所謂「一元制度」就是指媒介為國家所有制，「二元運行」就是既要完成現行政治結構所要求完成的意識形態宣傳任務，又要通過廣告等市場經營收入支撐媒介的經濟再生產。簡言之，中共賦予大陸媒體用市場上賺取的經濟收入完成意識形態領域需要完成的政治任務。

²³ 陳懷林，「經濟利益驅動下的中國傳媒制度變革—以報業為例」，何舟，陳懷林編著，*中國傳媒新論*（香港：太平洋世紀出版社有限公司，1997年），頁108-153。

²⁴ Chan, J.M., "Commercialization without independence: trends and Tensions of media development in China." In J. Y. Cheng and M. Brosseau (Eds.), *China Review*. Hong Kong: Chinese University Press. 25 (2), 1993, pp1-21; Lee, C. C. "Chinese communication: Prisms, trajectories, and modes of understanding." In C. Lee (Ed.), *Power, Money, and Media*, Illinois: Northwestern University Press. 2000, pp.3-44.

²⁵ Chan, J.M. & Qiu, J.L. "China: Media liberalization under authoritarianism." In M.E. Price, B. Rozumilowicz, & S.G. Verhulst (Eds.) *Media reform: Democratizing the media, democratizing the state.*, London: Routledge., 2002, pp. 36.

²⁶ 李豔紅，「政治新聞中的模糊表述：從中國大陸兩家報紙對美國總統克林頓訪華事件的報導看市場化的影響」，*新聞學研究*（第75期，2003年4月），頁1。

²⁷ Chen H.L. & Lee, C.C. "Press finance and economic reform in China." In Cheng, J. (Ed.), *China Review*, Hong Kong: The Chinese University Press., 1998, pp.577-609.

²⁸ 胡正榮，「後WTO時代我國媒介產業重組及其資本化結果—對我國媒介發展的政治經濟學分析」，*新聞大學*，（2003年秋季號）。

但這只是中共官方希望達到的政策目標，就中國大陸傳統媒體而言，他們是上述制度的既得利益者，它們從這種制度中獲得了巨大的政治、社會權力，以政府賦予的這些特權再去獲取豐厚的經濟收益。媒介業者對現有制度抱持著以下態度：亦即希望保留用政治權力換取經濟收入的作用，因此不願意輕易放棄這種體制帶來的壟斷地位，而這正是大陸媒體尋租的制度根源²⁹。

陳懷林從報業制度的變遷，進一步說明了中國大陸媒體如何進行尋租的過程。他認為中國的媒體業正在從黨和政府的宣傳部門向國營資訊產業過渡，在這制度改革過程中。中國媒體改革呈現出由上而下的漸進模式，並遵循利益極大、成本最小的方式前進，媒體只要求在比有限競爭對手略勝一籌即可³⁰。這種媒體尋租的制度特性，也影響著中國大陸在建構重點新聞網站的發展情況。

伍、媒體尋租對重點新聞網站內容及其運作之影響

一、成本最低：網站新聞的基本來源是報紙上網

目前中國大陸重點新聞網站的新聞來源基本上是來自傳統媒體，而且這樣的模式基本上都是「一稿兩投」，亦即傳統媒體在網路傳播的延續，而且並沒脫離「報紙上網」的範圍³¹。另一方面，中國大陸重點新聞網站與國外相比，不論是新聞數量和質量均顯露明顯的差距。根據估計，中國大陸 70% 的新聞宣傳網站的訊息更新速度，基本上與原媒體發布週期同步，少數網站甚至落後於原媒體，只有 9% 的網站資訊更新速度快於原媒體的更新週期。多數媒體網站發布的新聞內容只是傳統新聞（報刊、廣播、電視）的翻版，只有 10% 的網站對資訊進行了重組和充實。³²

二、利益極大：擴大新聞資源之市場價值

(一) 要求商業網站支付轉載費用

1999 年，中國大陸商業網站開始涉足新聞發布領域後，引發大陸傳統媒體的抗議，他們認為商業網站行為不當，表現在兩方面：1. 是侵犯新聞媒體的著作權，隨意從新聞媒體網站上「扒」新聞，既不告知原著作單位，也不註明出處，更不付分文；2. 是隨意轉發國外海外及港臺媒體或網站上的新聞，對國內輿論導向產生衝擊。

²⁹ 同上註。

³⁰ 陳懷林，「試析中國媒體制度的漸進改革」，*新聞學研究*（第 62 期，2003 年 4 月），頁 97。

³¹ 張冀南，「關注網絡媒體總體型態的研究」，收入鄧焯焯、李興國主編，*網路傳播與新聞媒體*（北京：北京廣播學院出版社，2001 年），第 27-8 頁。

³² 趙啟正，中國網路新聞事業發展現狀和趨勢，<http://five.people.com.cn/bike/viewnews1.html?id=56>。

同年4月15日，中國大陸傳統媒體共23家首次聚會北京，對商業網站肆意盜用新聞媒體網站新聞的作法表達不滿，並強調應建立起網上新聞發布和訊息傳播的「遊戲規則」。會上通過了「中國新聞界網路媒體公約」，各公約單位鄭重約定，凡不屬於此公約的其他網站，如需引用公約單位的資訊，應經過授權，並支付相應的費用，使用時，註明出處，建立鏈結。

2002年，新華網總裁周錫生提出「網路新聞的B2B」的概念，他認為以前中國大陸官方網站做新聞，都是直接面對一般民眾，如果說新聞也是商品的話，這種模式就是B2C，而新華網也正嘗試與商業網站合作，提供給商業網站所需要全部新聞內容，這就是所謂的「新聞的B2B」。他還強調「新聞的B2B」具有「雙贏」的優點，一方面，新華網可以輸出新聞，多與一個網站簽約就意味著多占領了一塊輿論陣地；另一方面，商業網站可以節省下大筆開銷，並且避免了出現政治錯誤的可能³³。

(二) 擴大新聞壟斷範圍

從上述可知，原先中共官方賦予重點新聞網站壟斷的新聞採訪權，已漸漸成為這些網站換取商業利益的基礎。今（2005）年9月中共國務院新聞辦公室、信息產業部聯合發布了「互聯網新聞信息服務管理規定」，又將新聞信息的定義放大³⁴，間接也增添重點新聞網站市場「商機」³⁵。

陸、結 論

本文探討的核心焦點，在於瞭解中共建構重點新聞網站的政策目標及其實際運作之分析，並嘗試回答中共在建置重點新聞網站的過程中，出現的一個有趣的現象，亦即中共官方希望透過賦予傳統媒體市場壟斷的經濟利益，以強化其政治宣傳的效力；然而，這些新聞網站卻是將新聞採訪壟斷權兌現成經濟利益。

為了善加利用網路傳播特性，中共當局透過財政支助與賦予壟斷性新聞採訪權，大力扶持重點新聞網站的建置，希望能夠達成兩個政策目標：對內導引網路輿論走向，對外強化中國正面形象宣傳。但上述政策的執行層面是建立在傳統媒體基

³³ 計算機世界日報，2002年2月10日
<http://www.zaobao.com/special/newspapers/2002/02/computer100202.html>。

³⁴ 趙福軍，評《互聯網新聞信息服務管理規定》
http://www.digitalcontent.org.tw/e/temp/1005/941005_ourlinux.htm。

³⁵ 根據《互聯網新聞信息服務管理規定》第二條規定「本規定所稱新聞資訊，是指時政類新聞資訊，包括有關政治、經濟、軍事、外交等社會公共事務的報導、評論，以及有關社會突發事件的報導、評論。」

礎之上，以致出現類似中國傳統媒體改革的路徑與弊病，並導致原先政策目標與實際運作的落差。其中最明顯特徵，即是媒體尋租的現象，亦即中共是希望藉由財政與新聞採訪權等之支持，以強化重點新聞網站政治宣傳的成效，但後者則企圖將新聞採訪壟斷權兌現成經濟利益。中國大陸媒體尋租表現在重點新聞網站實際運作上，出現兩個現象：一、是以「成本最低化」方式建構內容，多數重點新聞網站將原有媒體新聞材料放至網站上，形成新聞內容高度同質化；二、將新聞採訪壟斷權「利益極大化」，兌換成商品以獲取經濟利益，並以政治控制名義，促使中共逐步擴大新聞採訪權壟斷範圍。

擴大來看，我們可從中國大陸媒體尋租行為的理解，進一步掌握中共管制網路新聞網站政策的走向與趨勢，具體來說，本文認為至少有以下的影响：

第一、就未來中共重點新聞網站的發展趨勢而言，將偏重新聞內容的控制，相對忽略利用網路對外宣傳中國正面形象的功能。

本文之前曾提及，中共建構重點新聞網站的政策目標，除了是想導引中國大陸境內的新聞輿論走向，而且，也想借重網路無遠弗屆的滲透力，對外進行中國正面形象的宣傳。但從本文以上的分析來推論，未來中共重點新聞網站的發展趨勢，將偏重新聞內容的控制，相對忽略利用網路對外宣傳中國正面形象的功能。

因為，對於尋租的中共重點新聞網站經營者來說，前者，可說是深富經濟誘因，且他們又有現成產品（新聞稿件）可以兜售。但相對而言，配合中共官方要求，利用網路對外宣傳中國正面形象的功能，則純屬公共財的提供，或許某些網站經營者會基於使命感努力達成，但對多數網站來說，缺乏足夠經濟誘因。

第二、在法規壟斷的保護下，中國大陸重點新聞網站將因缺乏市場競爭，其品質很難獲得大幅提升。

中共領導人一再要求中國官方媒體，應具備既要「宣傳」也要「經營」的觀念，他們期勉官方媒體經營者能夠以創新手法，賦予官方宣傳內容新的意涵，以吸引社會大眾的注意力。但在中國大陸媒體尋租的行為下，上述的要求恐很難達成。主要原因還是重點新聞網站缺乏市場競爭，而且無改善品質的誘因。換言之，只要確保擁有新聞採訪壟斷權，中國大陸重點新聞網站就能形成「僅此一家、別無分行」市場壟斷狀況，無論是商業或其他網站，若欲登載新聞就一定得向他們購置，當然也就缺乏改善或提升網站品質的動力。

第三、中國大陸商業網站的自由表達空間，將因重點新聞網站的經濟利益，而更加壓縮。

近年來，許多人觀察到中國大陸商業網站的自由表達空間受到中共限縮的趨

勢，而大力抨擊中共官方打壓網路世界的言論空間。從本文的探討，中國大陸商業網站自由表達空間受到壓制，其主因並非單純因為中共官方意識形態使然，更是中國大陸重點新聞網站的經濟利益所造成。舉例來說，若中國大陸商業網站言論空間寬鬆，這些網站便有發揮空間，可營造更多吸引網民上網瀏覽的網站內容，進一步強化其市場競爭力。相反地，給予網民相對保守印象的重點新聞網站便更無吸引力，將導致其在新聞資源以外的網路內容的市場競爭中，更難與商業網站相抗衡。因此，未來中國大陸重點新聞網站可能藉由國家安全的藉口，遊說中共官方擴大網路新聞的範疇，進而壓縮商業網站的自由表達空間，以增強其市場競爭力。