

走向均衡：对中国媒体融合政策工具运用的考察*

王泽坤

【摘要】政策工具是政府治理的手段和途径。中国的媒体融合由政府主导，研究媒体融合政策工具的运用情况可以发现政府推进媒体融合的行政手段样态，反思提升媒体融合效果的政策路径。本文基于政策工具理论，通过构建基本政策工具、政策目标和媒体融合发展阶段三个维度的分析模型，对20种中央层面的媒体融合政策进行了内容编码、归类 and 统计分析。研究发现，中国媒体融合政策工具使用不均衡，环境型工具占据主导，需求型工具使用严重不足。政策工具在政策目标上的运用“头重脚轻”，存在结构性失衡现象。从时间变化趋势上看，政策工具的使用正呈现出由失衡向均衡发展的态势。

【关键词】媒体融合政策 政策工具 政策目标 政策均衡

【作者简介】王泽坤，华东师范大学传播学院2018级博士研究生。

〔中图分类号〕G206 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2020)06-0088-12

党的十八大以来，媒体融合上升为国家战略。2014年8月18日，中央全面深化改革领导小组第四次会议审议并通过了《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》，国家层面的媒体融合就此拉开帷幕。此后，中央主抓顶层设计，政策频出，从技术、平台、法规等多维度出发，为媒体融合搭桥铺路，推动形成了以中央为主导、政策为引领、自上而下的媒体融合模式。其中，媒体融合相关政策直接指导传统媒体的转型升级，是其融合发展道路上的领航者，也是决定融合成效的关键因素之一。因此，本文基于政策工具理论，剖析中国媒体融合政策工具运行状况及现存问题，以期为后续政策的制定与优化提供参考。

“政策工具是政府治理的手段和途径，是政策目标与结果之间的桥梁”，政府在执行政策时，选用何种政策工具对是否能达到既定政策目标有着决定性的影响。^①中国的媒体融合由政府主导，政策工具是实现传统媒体融合发展目标的关键。目前，学界对媒体融合政策的研究成果不多，主要集中在以下几个方面：一是媒体融合政策体系研究，即政策的形成过程、体系构成与核心目标等；^②二是

* 本文系国家社会科学基金一般项目“建党百年中国共产党新闻政策变迁研究”(17BXX001)的阶段性成果。

① 陈振明：《政策科学——公共政策分析导论》，中国人民大学出版社2003年版，第167页。

② 陈昌凤、杨依军：《意识形态安全与党管媒体原则——中国媒体融合政策之形成与体系建构》，《现代传播（中国传媒大学学报）》2015年第11期，第26~33页。

媒体融合政策的批判性研究，比如王维佳认为“底线管控”解决安全问题、“资本整合”解决传媒主动权问题的政策思路是对西方高度发达的媒体市场化运作模式的照本宣科，并不能实现中国媒体政策的政治目标；^① 三是媒体融合政策的发展历程与演进过程研究，包括对不同时期相关政策主题的总结，以及相应的问题分析等。^② 也有学者运用政策工具理论对省级层面的媒体融合发展政策进行考察。郑勇华等分析了2014年至2017年10个省（自治区、直辖市）媒体融合发展的10种政策文本，发现省级媒体主管部门更加注重传播手段的融合，供给型政策工具使用过剩，需求面工具运用不足。^③ 然而，中国的媒体融合政策体系呈现全局政策、行业政策和地方政策三个层级，按照我国政治体系中下级服从上级、地方服从中央的原则，地方政策更多地体现在“与党中央保持高度一致”。^④ 省级政策深耕于地方媒体转型的具体操作，是专注于执行中央政策的地方化政策，其政策工具的运用不会与中央政策完全相同，而中央政策更能体现出媒体融合的整体走势和宏观发展方向。所以，考察中央层面媒体融合政策工具的运用是必要且重要的。

政策工具是政策科学研究的一个新领域。20世纪80年代开始在西方迅速发展起来。我国行政体制改革的不断深入对现代化的政府管理方式提出了更高的要求，这种基于经验性、实证性研究的工具理性研究范式也逐渐受到我国学者的青睐。^⑤ 政策工具最初被运用于经济领域，用以考察能源政策、产业政策等，之后，研究对象开始扩展至教育、传媒等诸多领域。新闻传播政策工具研究较为典型的有王国华对网络媒体政策的量化研究，^⑥ 以及前述所提及的郑勇华对部分省级媒体融合政策的考察。^⑦ 就已有成果来看，无论是媒体融合政策领域，还是政策工具领域，都鲜有学者分析中国中央层面媒体融合政策工具的运用情况。因此，本文将基于政策工具理论，对2014年至今中央层面的媒体融合政策文本展开量化分析，描绘其工具使用样态，并分析其中的问题。

一、媒体融合政策工具分析的三维模型构建

政策工具有多种分类方式，政策量化分析可以根据研究目的和对象灵活选择不同分类。^⑧ 罗伊·罗斯维尔（Roy Rothwell）和沃尔特·泽哥菲尔德（Walter Zegveld）根据政策对技术产生的影响层面不同，把政策工具分为供给型、环境型和需求型三类。^⑨ 供给型政策工具是指政府通过资金、技术、基础设施建设等生产要素直接供给的方式为产业或工程发展提供动力支持，其主要表现为政策的推动作用；环境型政策工具是指政府通过顶层设计等政治手段为产业或工程的发展创造良好的政策环境，其作用主要体现在政策的影响力上；需求型政策工具指的是政府通过公私协作、外包、采购等方式联合社会资本，拉动产业发展，其作用体现在政策的拉动力上。这种分类方法常用于产业政策和工程建设政策的研究。媒体融合是中央推动传统媒体向网络化转型的国家战略，具有新兴产业建设和发展的重大意义。从这个角度看，媒体融合政策可以认为是为新型主流媒体构建发展框架、

① 王维佳：《传播治理的市场化困境——从媒体融合政策谈起》，《新闻记者》2015年第1期，第15~20页。

② 朱瑞：《从占领阵地、提升“四力”到扩大主流版图——中国媒体融合政策的演进、挑战及新调试框架》，《新闻战线》2019年第6期，第17~20页。

③ 郑勇华、杨伦：《省级层面媒体融合发展政策量化分析》，《中国广播电视学刊》2019年第11期，第52~56页。

④ 陈昌凤、杨依军：《意识形态安全与党管媒体原则——中国媒体融合政策之形成与体系建构》，《现代传播（中国传媒大学学报）》2015年第11期，第26~33页。

⑤ 陈振明、张敏：《国内政策工具研究新进展：1998—2016》，《江苏行政学院学报》2017年第6期，第109~116页。

⑥ 王国华、李文娟：《政策工具视角下我国网络媒体政策分析——基于2000—2018年的国家政策文本》，《情报杂志》2019年第9期，第90~98页。

⑦ 郑勇华、杨伦：《省级层面媒体融合发展政策量化分析》，《中国广播电视学刊》2019年第11期，第52~56页。

⑧ 黄萃：《政策文献量化研究》，科学出版社2016年版，第82页。

⑨ Roy Rothwell and Walter Zegveld, *Reindustrialization and Technology*, London: Longman Group Limited, 1985, p. 6.

提供政策支持、建立规章制度的产业治理类政策，所以罗斯维尔和泽哥菲尔德的政策工具分类适用于对我国媒体融合政策的分析。

(一) X 维度：基本政策工具维度

供给型政策工具推动政策目标的实现。在媒体融合语境下，政府直接参与融合发展的建设，以资金投入、技术支持、人才培养、公共服务和基础设施建设等方式推动传统媒体的网络化转型。环境型政策工具旨在为政策目标的实现营造良好的环境。具体来说，包括为媒体融合提供价值导向、颁布法规方针、统筹规划整体的改革走向、确立技术标准并提供政策支持。需求型政策工具则着力于借助社会资源拉动政策目标的实现。就媒体融合而言，主要是通过智库建设、公私协作、鼓励引导、创建示范工程和海外交流等方式带动传统媒体的革新。

(二) Y 维度：媒体融合政策目标维度

基本政策工具通常不能完全揭示媒体融合政策的特征，所以还需要考虑政策的内涵，分析政策执行的目标。目前，学界尚无对媒体融合政策目标的明确界定，但一些学者在分析媒体融合的过程中所提出的核心考量指标可以作为借鉴。严三九通过构建内容、渠道、产业和体制融合四个维度的框架，对媒体融合的现状做出了分析。^① 韦路认为，媒体融合包括技术、经济、主体、内容和规范等层面。^② 宋建武则指出，按照国家部署，媒体融合主要是从内容、渠道、平台、经营、管理五个方面推进。^③ 由于党和政府是媒体融合政策的制定主体，是媒体融合工程的规划者，所以，本文参考了宋建武的观点，从政治层面入手，以国家总体部署为依据界定政策的目标。2014年8月18日，习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第四次会议上指出，要“推动传统媒体和新兴媒体在内容、渠道、平台、经营、管理等方面的深度融合”。^④ 因此，本文将以内容融合、渠道融合、平台融合、经营融合和管理融合作为政策工具分析模型的政策目标维度，配合基本政策工具展开分析。

(三) Z 维度：媒体融合发展阶段维度

受外部环境和内部实际运行状况的影响，媒体融合发展在不同阶段的主题各不相同。对于媒体融合的发展阶段，学者从不同角度对其进行了划分。胡正荣从历史沿革的角度，将媒体融合划分为自主探索阶段（2014年以前）、全面推进阶段（2014—2019年）和加速建设阶段（2019年以后）。^⑤ 张金桐以中宣部、广电总局等主管部门的顶层设计和规划思路为视角，将2014—2016年划分为媒体融合的整体布局阶段，2017年以后划分为深度拓展阶段。^⑥ 赵子忠从中央政策研究、媒介机构改革和技术沿袭的角度出发，把媒体融合的进程划分为原生相加阶段（2014年之前）、理论指导融合试水阶段（2014—2016年）、融合深水区阶段（2017—2018年）以及全媒体传播体系建构阶段（2019年至今）。^⑦ 朱瑞以媒体融合的政策演进为视角，认为媒体融合经历了“占领信息传播制高点”（2014—2016年）、“提升‘四力’”（2016—2018年）和“扩大主流价值影响力版图”（2018年至今）三个阶

① 严三九：《中国传统媒体与新兴媒体融合发展的现状、问题与创新路径》，《华东师范大学学报》（哲学社会科学版）2018年第1期，第89~101、179页。

② 韦路：《媒体融合的定义、层面与研究议题》，《新闻记者》2019年第3期，第32~38页。

③ 宋建武：《人大新闻学院教授、博导宋建武：主流媒体深度融合的目标与路径》，<http://media.people.com.cn/n1/2018/0910/c14677-30283885.html>，2018年9月10日。

④ 《习近平：共同为改革想招 一起为改革发力》，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-08/18/c_1112126269.htm，2020年5月30日。

⑤ 胡正荣、李莹：《走向智慧全媒体生态：媒体融合的历史沿革和未来展望》，《新闻与写作》2019年第5期，第5~11页。

⑥ 张金桐、屈秀飞：《媒体融合的演进逻辑、实践指向与展望》，《当代传播》2019年第3期，第65~69页。

⑦ 赵子忠、郭好：《构建全媒体传播体系的路径和关键》，《新闻与写作》2019年第8期，第5~11页。

段。^① 虽然学界对媒体融合的发展阶段尚无统一结论，但通过文献梳理可以发现，2014年、2016年和2018年作为重要的时间节点，被学者提及较多。由于本文的分析对象是媒体融合政策，所以倾向于参考朱瑞的研究观点，以政策演进为视角，以中央的重要会议和领导人讲话为依据，对媒体融合发展阶段进行划分。2013年8月，习近平总书记在全国宣传思想工作会议上指出，要“加快传统媒体和新兴媒体融合发展，充分运用新技术新应用创新媒体传播方式，占领信息传播制高点”。^② 这是习近平总书记首次提出“媒体融合”的概念，“占领信息传播制高点”也成为2014年8月开始的媒体融合的初期发展目标。^③ 随着媒体融合工作的快速推进，2016年2月，习近平总书记在党的新闻舆论工作座谈会上再次提出“切实提高党的新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力”的发展任务。^④ 提升“四力”在上升为2016年以后新的媒体事业发展主题的同时，于次年被写入党的十九大报告。2018年，媒体融合进入深度发展期。当年8月和次年1月，习近平总书记分别在全国宣传思想工作会议和中共中央政治局第十二次集体学习时发表重要讲话，强调要“扎实抓好县级融媒体中心建设”^⑤，“打造新型传播平台，建成新型主流媒体，扩大主流价值影响力版图”^⑥。我国的媒体融合遂以县级融媒体中心为抓手，进入“扩大主流版图”的新时期。由于媒体融合的每个发展阶段都具有其相应的理念和目标，因而政策工具的选择也不尽相同。所以，在对政策文本进行量化分析的过程中，“媒体融合发展阶段”维度同样不可忽视。

通过对XYZ三个维度的整理，可以搭建出媒体融合政策工具分析的三维模型（见图1）。

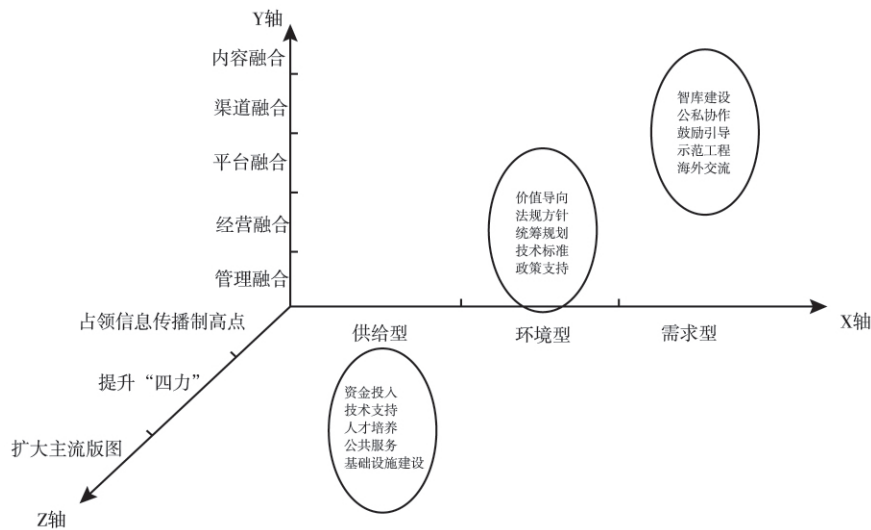


图1 媒体融合政策工具三维分析模型

- ① 朱瑞：《从占领阵地、提升“四力”到扩大主流版图——中国媒体融合政策的演进、挑战及新调试框架》，《新闻战线》2019年第6期，第17~20页。
- ② 《习近平谈媒体融合发展：关键在融为一体、合而为一》，<http://media.people.com.cn/n1/2018/0822/c40606-30244361.html>，2020年5月30日。
- ③ 目前学界已基本达成共识，认为2014年8月18日《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》的出台标志着媒体融合正式开启。习总书记2013年的讲话为2014年开始的媒体融合指明了方向。
- ④ 《提高党的新闻舆论传播力引导力影响力公信力》，<http://theory.people.com.cn/n1/2018/0103/c416126-29743627.html>，2020年5月30日。
- ⑤ 《习近平出席全国宣传思想工作会议并发表讲话》，http://www.xinhuanet.com/2018-08/23/c_129938245.htm，2020年5月30日。
- ⑥ 《习近平主持中共中央政治局第十二次集体学习并发表重要讲话》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/25/content_5361197.htm，2020年5月30日。

二、样本选取与编码

研究样本主要通过中国政府网、广电总局官网和“北大法宝”网站查询获取。文本检索以“媒体融合”为关键词，时间节点限制在2014年8月18日以后，政策发布单位限定为中央级行政管理机构，并人工剔除案例征集、评优评奖等次相关文本。同时，文本收集过程中还参考了媒体融合相关研究文献，对样本进行了补充。经过整理，共收集到政策文本20种。

根据上述三维模型，依据媒体融合发展三个阶段的时间顺序将20种政策文本逐一编码（见表1）。然后将具体的条款作为分析单元，按照政策编号—章节/条款的顺序二次编码，并对政策工具进行识别和归类。如编码7-2-3代表编号为7的《中办、国办印发关于促进移动互联网健康有序发展的意见》文本中第二章第三款内容，即“实现核心技术系统性突破……加快移动芯片、移动操作系统、智能传感器、位置服务等核心技术突破和成果转化……积极推动核心技术开源中国社区建设”，^① 对应于提升“四力”阶段（Z维度）专注于平台融合（Y维度）的“技术支持”类供给型政策工具（X维度）。

表1 媒体融合政策样本编码表

媒体融合发展阶段	时间节点	编号	政策名称	发布单位
占领信息传播制高点	2014年8月	1	关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见	中央全面深化改革领导小组
		2	三网融合推广方案	国务院办公厅
	—2016年2月	3	关于规范网络转载版权秩序的通知	国家版权局办公厅
		4	关于推动传统出版和新兴出版融合发展的指导意见	新闻出版广电总局、财政部
提升“四力”	2016年2月	5	关于进一步加快广播电视媒体与新兴媒体融合发展的意见	新闻出版广电总局
		6	“十三五”国家信息化规划	国务院
	—2018年8月	7	关于促进移动互联网健康有序发展的意见	中共中央办公厅、国务院办公厅
		8	深化党和国家机构改革方案	中共中央
		9	国家广播电视总局职能配置、内设机构和人员编制规定	中共中央办公厅、国务院办公厅
扩大主流版图	2018年8月至今	10	关于加强县级融媒体中心建设的意见	中央全面深化改革委员会
		11	关于促进智慧广电发展的指导意见	国家广播电视总局
		12	关于建立“国家广播电视总局媒体融合发展专家库”的通知	国家广播电视总局办公厅
		13	关于创建广播电视媒体融合发展创新中心有关事宜的通知	国家广播电视总局
		14	县级融媒体中心建设规范	中宣部、国家广播电视总局
		15	县级融媒体中心省级技术平台规范要求	国家广播电视总局
		16	县级融媒体中心网络安全规范	中宣部新闻司、广电总局科技司
		17	县级融媒体中心运行维护规范	中宣部新闻司、广电总局科技司
		18	县级融媒体中心监测监管规范	中宣部新闻司、广电总局科技司
		19	关于批准建设媒体融合与传播等4个国家重点实验室的通知	科技部
		20	关于促进文化和科技深度融合的指导意见	科技部、中宣部、中央网信办等

需要说明的是，一条政策条款不一定只对应一种政策工具，对于单一条款对应多种工具的情况，本文将对其进行重复统计。按照上述方法，共统计出182条政策工具，最终形成表2所示的政策工

^① 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于促进移动互联网健康有序发展的意见〉》，http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/15/content_5160060.htm，2020年5月30日。

具分析编码表。

信度检验是验证文本编码和分类准确性的重要方法，不同编码者对相同文本进行独立编码并计算其一致性是检验编码者信度的重要指标。^① 一般认为，如果不同编码者的一致性达到 80% 以上，则编码结果可以接受。^② 本文编码工作由两名编码员完成，XYZ 三个维度的整体编码一致性达到 87.6%，且三个维度下的编码均为可靠，所以编码结果可以接受。

表 2 政策工具分析编码表

内容融合		4-2-1, 4-2-4 …… (共 5 条)	4-3-5, 5-2-9, 11-3-4	4-2-1, 7-3-5		5-1-2, 20-1-2	3-1, 3-2, 3-3…… (共 7 条)	5-2-2, 8-36, 14-6, 18-5	14-6, 15-7		12-2, 13-1, 19		2-2-4-1		7-5-3, 20-3-3
渠道融合	11-3-2	1-3, 2-2-4-2, 4-2-4 …… (共 8 条)		4-2-3, 14-4	2-2-2, 4-2-3	11-1-1, 11-1-2, 11-2-1	16-5	2-1-2, 2-2-1-3, 7-3-1 …… (共 5 条)	14-9, 14-10, 11-12, 18-7	11-3-2	12-2, 13-1, 19				7-5-1
平台融合		4-3-2, 5-3-2, 7-3-4 …… (共 5 条)	1-3, 5-2-6, 7-2-3 …… (共 6 条)		5-2-5, 7-3-3, 15-7	2-2-2, 4-2-2, 7-2-2, 7-3-4		1-4, 4-1-3, 4-4-1 …… (共 18 条)		5-3-2, 7-3-2	12-2, 13-1, 20-2-4		11-2-7	2-2-4-1, 4-1, 20-3-2	4-1-3, 7-2-4, 11-3-5
经营融合	5-3-2		4-3-5, 5-2-9, 11-3-4			4-1-1, 5-1-1, 5-2-1 …… (共 5 条)	2-2-1-2, 2-2-4-3 …… (共 9 条)	2-1-3, 2-1-6 …… (共 7 条)	2-2-4-4, 4-2-4, 7-2-4	2-3-2	12-2, 13-1		4-2-6, 5-2-8	2-2-4-3	
管理融合		11-2-5	4-3-5, 7-6-3			1-2, 4-1-2, 11-1-2 …… (共 17 条)	2-2-1-4, 2-2-3, 2-3-1 …… (共 10 条)	2-1-4, 2-1-5, 2-3-4 …… (共 10 条)	14-7		12-2, 13-1		7-6-2		7-5-2
	资金投入	技术支持	人才培养	公共服务	基础设施建设	价值导向	法规方针	统筹规划	技术标准	政策扶持	智库建设	公私协作	鼓励引导	示范工程	海外交流
	供给型					环境型				需求型					

注：Z 维度根据表 1 “编号” 栏目中的数值确定，限于技术原因，在上表中未能体现。编码中的第 2、3、4 个数值依次代表相应政策文本的第二、三、四级目录

三、政策工具频数统计与分析

(一) X 维度分析：基本政策工具使用情况

由表 3 可知，媒体融合政策综合运用了供给型、环境型和需求型三种政策工具，但三种工具的使用并不均衡。统计显示，环境型政策工具的使用频率最高，共计 106 条，占基本政策工具总数的 58%，呈现主导地位。其中“统筹规划”和“法规方针”类工具的使用次数最多，分别为 44 条（24%）和 35 条（19%），占环境型工具使用总数的三分之二以上。由此可知，中央层面媒体融合政策工具的使用逻辑以统筹规划和立法建规为主。其中统筹规划主要表现为中央严把融合发展方向、强化顶层设计、构建媒体融合宏观走向和具体建设工作的指导框架；立法建规则主要表现在规范建设和落实主体责任两个方面。这种一手抓“统筹”、一手抓“管理”的方式确保了媒体融合工作按照国家意志有序地推进。总体来看，政府更加倾向于统筹部署传

① 徐建平、张厚燊：《质性研究中编码者信度的多种方法考察》，《心理科学》2005 年第 6 期，第 152~154 页。

② Linda L. Viney, The Assessment of Psychological States through Content Analysis of Verbal Communications, *Psychological Bulletin*, Vol 94 (3), 1983, pp 542-563.

统媒体的转型，直接制定融合发展的基本框架，这就使得媒体融合发展环境的行政色彩颇为浓烈。

供给型政策工具的使用频数低于环境型，共计48条，占比26%。其中，“技术支持”是政策供给的主要对象，在供给型各类工具中的使用频次最高（11%）。这表明政府高度重视科技革新，试图通过技术建设加快主流媒体掌握互联网主动权。媒体融合的重要任务之一是构建现代化的传播能力体系，其前提是沉淀数量众多的用户，然而新闻本身并非用户刚需，综合化的服务才是刚需。^①值得一提的是，政策在公共服务层面的供给与资金、人才和基建供给基本持平（基建为3%、其余均为4%），说明传统媒体在注重“技术型”变革的同时，也同样注重“服务型”变革。不过，政府对技术的大量供给使得供给型工具使用“头重脚轻”，导致其他工具利用率不高。

需求型工具强调社会资源的参与。统计发现，需求型工具运用明显不足，仅占基本政策工具总数的15%。其中，直接服务于国家意志的“智库建设”工具使用频次最高（7%），而“公私协作”、“海外交流”等社会化工具的使用仅占2%，表明社会资源参与媒体融合建设的空间不足。由此可见，需求型工具主要吸纳的是智库人才，这种完善和延展国家部署的政策手段可以广泛借助社会力量解决政府布局存在的问题，不过，对社会资源的定位也更加趋于“服务”，而非“参与”。

表3 媒体融合政策基本政策工具频数统计表

工具类型	工具名称	频数	占比	合计频数	合计百分比
供给型	资金投入	7	4%	48	26%
	技术支持	20	11%		
	人才培养	8	4%		
	公共服务	7	4%		
	基础设施建设	6	3%		
环境型	价值导向	13	7%	106	58%
	法规方针	35	19%		
	统筹规划	44	24%		
	技术标准	10	5%		
	政策扶持	4	2%		
需求型	智库建设	13	7%	28	15%
	公私协作	3	2%		
	鼓励引导	5	3%		
	示范工程	3	2%		
	海外交流	4	2%		
合计		182	99%	182	99%

注：表格中的“占比”和“合计百分比”两项中的数值均为取整后的结果，故合计为99%。

（二）XY 维度交叉分析：政策工具与政策目标

将基本政策工具与政策目标进行交叉分析，可得表4。

^① 郭全中：《强化顶层设计 推进媒体融合》，《新闻战线》2020年第3期，第22~23页。

表 4 政策工具 * 政策目标二维交叉分析表

			政策工具			合计	
			供给型	环境型	需求型		
政策目标	管理融合	计数	3	31	4	38	
		政策目标 中的 %	7.9%	81.6%	10.5%	100.0%	
	经营融合	计数	4	25	5	34	
		政策目标 中的 %	11.8%	73.5%	14.7%	100.0%	
	内容融合	计数	10	15	6	31	
		政策目标 中的 %	32.3%	48.4%	19.4%	100.0%	
	平台融合	计数	18	21	9	48	
		政策目标 中的 %	37.5%	43.8%	18.8%	100.0%	
	渠道融合	计数	13	14	4	31	
		政策目标 中的 %	41.9%	45.2%	12.9%	100.0%	
	合计		计数	48	106	28	182
			政策目标 中的 %	26.4%	58.2%	15.4%	100.0%

综合表 2 和表 4 的统计结果可知，“平台融合”使用的政策工具最多，共计 48 条，占工具使用总量的 26%。其中环境型政策工具的使用数量占到了“平台融合”所使用工具总数的 43.8%，高于其他工具类型，且多数为“统筹规划”工具（共 18 条，详见表 2）。由此可知，平台建设是媒体融合工程的重点，政府更加致力于通过统一部署的方式直接指导传统媒体的网络平台构建。此外，政策对“平台融合”的供给也相对较多（18 条，占“平台融合”政策工具使用总量的 37.5%），在资金、技术和基建等方面都给予了大力支持。其中技术支持是政策供给的重点，表明科技创新是国家建设融媒体平台的主要突破口。

“管理融合”和“经营融合”使用的政策工具数量分别为 38 条和 34 条，占总体政策工具的 21% 和 19%，同样以环境型工具为主。具体来看，“法规方针”工具的使用频数最高（分别为 17 条和 9 条），说明政府对新型媒体经营管理方面的政策逻辑主要是立法建规。对于一个新兴产业而言，法规管制无疑是一种最简单有效的政策工具，是国家利用行政权力对市场的直接干预。^① 媒体融合尚属新兴领域，强化经营管理规范无疑是保障新型主流媒体按照国家既定路线发展最为便捷的方式，体现出政府对新兴产业的管理逻辑是以行政化的方式构筑产业发展方向，使之最终服务于国家战略。

“内容融合”和“渠道融合”所使用的政策工具数量最少。在环境型政策工具中，“统筹规划”工具使用数量相对较多（分别为 4 条和 5 条，见表 2），说明在内容和渠道融合方面，政府依旧较为重视以统筹规划的方式推动其融合发展。供给型工具方面，政策对技术的支持力度高于其他，工具使用数量分别为 5 条（占“内容融合”供给型工具总数的 50%）和 8 条（占“渠道融合”供给型工具总数的 62%），政策供给总体不均衡。

综合来看，“平台融合”是媒体融合政策关注的重点。政府倾向于使用环境型工具，通过构筑媒体融合发展框架的形式影响和带动传统媒体转型升级。技术驱动是中央转变传统内容生产和传播模式的主要行动逻辑。此外，需求型工具的使用量整体偏低，表明媒体融合主要倚靠的是国家资源，社会资源并非实现政策目标的路径。

（三）XYZ 维度交叉分析：政策工具、政策目标与发展阶段

政策工具的使用并非一成不变，而是会随着媒体融合不同发展阶段而变化。图 2 显示了媒体融合三个发展阶段里政策工具使用的阶段变化趋势。环境型工具始终占据主导地位，且 6 年来工具使

^① 黄萃：《政策文献量化研究》，科学出版社 2016 年版，第 101 页。

用总量相对稳定,说明传统媒体基本能够按照政府既定的规划稳步发展。供给型工具使用数量介于环境型和需求型之间,每个阶段的政策工具比较均衡。相比之下,需求型工具则保持着上升势头,尤其自2018年进入“扩大主流版图”时期后,需求工具较前一阶段增长了近三倍,一度与供给型工具使用量持平。政府主导与市场需求相结合是促进产业发展的有效方式。^①需求型工具的激增表明中央在媒体融合深度发展时期更加注重运用社会资源推进新型主流媒体向基层渗透。不过,总体来看,需求型工具使用数量相对不多,政府主导依然强劲。

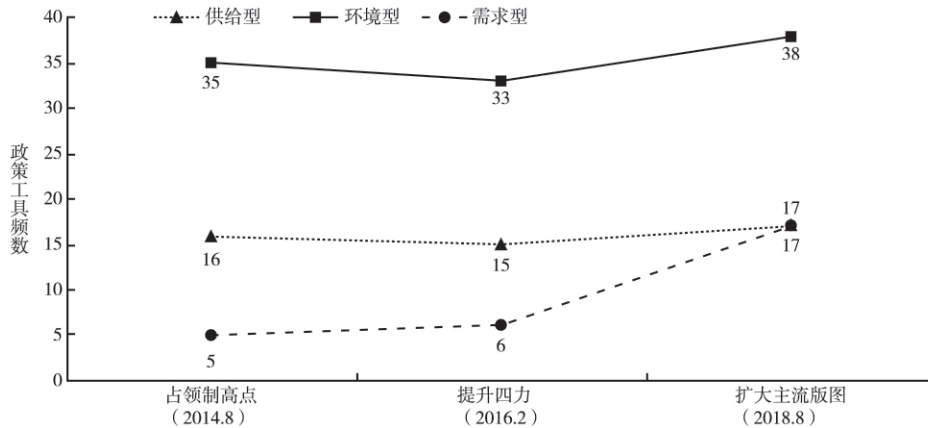


图2 媒体融合政策工具的时间变化趋势图

五个政策目标的政策工具使用情况在媒体融合发展的不同阶段里,也存在一定的差异(详见图3)。虽然环境型工具始终占据主导,但根据图3可知,除“渠道融合”外,其他政策目标所使用的环境型工具数量从2018年进入“扩大主流版图”阶段后普遍呈现下降趋势。“渠道融合”所使用的环境型工具之所以不降反升,主要是因为2019年中宣部、广电总局连续出台了五种关于县级融媒体中心建设的标准规范,为基层融媒体传播渠道建设搭建了一系列技术标准体系。相比之下,需求型工具的使用数量却有稳步上升的趋势,其中“内容融合”和“平台融合”在“扩大主流版图”阶段表现最为明显,具体体现在以用户需求为导向的内容建设和鼓励社会资本参股的平台建设等方面。统筹规划和法规管制尽管是政府管理新兴产业最简单有效的政策工具,但当产业发展到一定程度后可能会起到负作用,所以鼓励和引导社会资源参与产业建设具有更加积极的意义,是产业从粗放式向集约式转变,从低端向高端发展的重要保障。^②由此可见,降低政府统筹和法规方针等环境型工具的使用频率,增加需求型工具的使用比重是媒体融合走向深度发展的必要途径。从以上分析来看,政府正是遵循了这一发展模式。此外,由图3可知,“经营融合”和“管理融合”政策工具使用总量大体上呈现下降趋势,而内容、渠道和平台融合则呈上升态势。这说明媒体融合的经营管理框架已初步成型,内容、渠道和平台建设将成为政策持续关注的前沿课题。

四、研究结论与启示

(一) 研究结论

首先,从媒体融合基本政策工具维度来看,政策工具的使用明显不均衡。政府更加倾向于使用

^① 张春宇等:《政府主导与市场需求相结合》,《人民日报》2014年5月8日。

^② 黄萃:《政策文献量化研究》,第101页。

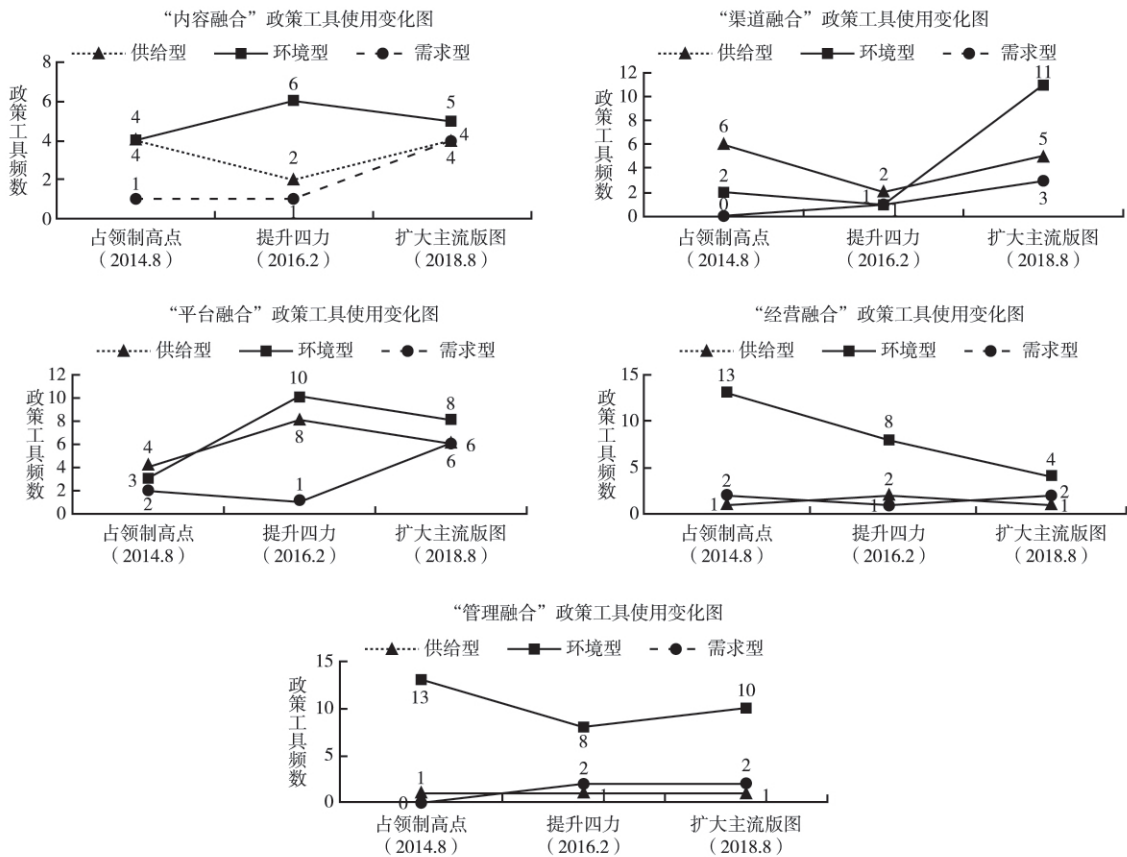


图3 五种政策目标使用政策工具的阶段变化趋势图（组图）

环境型工具，其中又以统筹规划、立法建规居多，以行政化的方式一手抓“统筹”一手抓“管理”，从而保障传统媒体按照国家既定战略稳步转型。相比之下，供给型和需求型工具的使用量则较少。供给型工具中，“技术支持”供给最多，基建、资金等其他类政策供给相对较少。这说明技术改造是中央推动媒体融合发展的重要抓手，但过度单一的政策工具也会造成新型主流媒体的不平衡发展。需求型工具使用严重不足，显示出政府对社会资源的开放程度不高，媒体融合整体上还是以国家意志为主导、依托国家资源开展的转型工作。

其次，从政策目标维度来看，政策工具选择的结构失衡。虽然环境型工具对五种政策目标均有显著影响，但“经营融合”和“管理融合”运用此类工具最多，分别为31条和25条，占环境型工具总数的53%。这反映出中央的统筹指导主要集中在媒体融合的经营管理方面，而内容、平台和渠道融合方面的政策环境却相对薄弱。供给型工具在“平台融合”和“渠道融合”上运用的最多（分别为18条和13条），占全部供给型工具的65%，说明大量的供给型工具都汇集在了平台和渠道建设上，国家重点统筹的经营管理方面反而缺少相应的政策供给。需求型工具更多地被运用于“平台融合”（9条）和“内容融合”（6条），二者占需求型工具总量的54%。所以，社会资源参与平台和内容建设的空间较大，而其他方面则依旧以政府为主导。政策工具与政策目标之间的结构失衡容易导致媒体融合发展“头重脚轻”，造成不同政策目标的实现程度出现差异化。

最后，从媒体融合发展阶段维度来看，政策工具的使用呈现出由失衡向均衡转变的态势。2018年以来，一直占据主导的环境型工具数量大部分出现下降趋势，需求型和供给型工具的使用量上升。

其中,需求型工具在“扩大主流版图”阶段的使用频数增长明显。不过,大多数需求型工具被运用于平台、渠道和内容融合上,经营、管理融合政策需求偏低。这表明在媒体融合的过程中,政府对社会资源的开放并未均衡地分布于平台、渠道、内容、经营和管理五方面的融合上,在新型主流媒体的经营和管理方面,国家对社会资源开放的程度相对较低,政府具有一定的领导权。

尽管如此,多种政策工具搭配组合的媒体融合建设格局已初具端倪,一个由政府主导的庞大工程正逐渐向社会开放。

(二) 启示

总体来看,中国媒体融合政策工具存在的主要问题是使用比重失衡,协调性较差,所以可以从以下几个方面加以调整和完善:

一是增强基本政策工具使用的均衡性,提高需求型工具比例,为“边缘创新”预留更大的空间。尽管政府主导可以确保媒体融合按照国家既定规划稳步推进,但“大凡主流,其实在现实的社会运行中都与某种既得利益关联在一起,比较容易按照自己的发展惯性和利益格局的中心线走”,^①在非主流理念和资源缺位的情况下,受到主流理念单方面影响的媒体融合就有可能偏离媒介发展客观规律,形成自说自话的尴尬局面。媒体融合的前6年里,政府使用了大量的环境型政策工具,为传统媒体的转型升级构建了周密的发展框架和法规体系。时至今日,媒体融合已具备按照既定方向自主发展的能力。因此,应该适当降低环境型工具中“统筹规划”和“法规方针”的使用比例,提高“政策支持”使用频数,为融合发展营造宽松的政策环境。同时,为防止陷入惯性思维,还应以提升需求型工具比重的方式开放“边缘创新”,拓展社会资源的参与空间。所谓“边缘创新”,指的是国家为自己主流发展之外留有一定的自组织空间,允许和包容一些非主流想法和行动。^②多元主体参与下的媒体融合更容易贴合社会需求,为“整齐划一”的统筹部署预留纠错的余地。所以,政策工具必须兼顾“统筹”和“参与”,平衡行政力量和社会力量间的关系,增强基本政策工具运用的均衡性和协调性。

二是改善政策供给,强化“服务”理念。喻国明在“2018媒体深度融合论坛”上指出,“媒介融合应搞清楚市场需求和用户洞察……如果不是以市场本身的变化、需求本身的变化来作为归宿点,而是单纯投入技术、资金做强做大,并不能达成提高传播力和影响力的初衷”。^③因此,技术供给只是助推传统媒体融合发展的第一步,服务理念和用户思维才是媒体融合纵深发展的关键。当前的供给型政策工具以技术驱动为主要逻辑,人才培养、公共服务等政策供给相对较少。然而,渠道为王的时代已不复存在,在信息往来纷繁复杂的今天,技术力量已无法实现对互联网空间的绝对占领。相比之下,洞察市场需求、沉淀用户流量成为网络时代媒体增强竞争力的关键所在。所以,政府应该均衡供给型政策工具的使用比重,进一步提高“公共服务”工具比例,强化内容服务、平台服务意识,培养“服务型”人才,以技术创新和服务理念双驱动的方式推动传统媒体融合发展。

三是注重政策工具和政策目标之间的协调性,因时因势制宜,推动政策目标均衡发展。当政策工具相对科学、均衡地作用于政策目标、政策环境和政策对象时,政策工具才能被视为有效。^④这就要求政策工具不能只作用于单一领域,而应立足于整体,实现媒体融合政策各目标的均衡发展。当前各政策目标对政策工具的运用“头重脚轻”,无法形成政策供给、环境与需求之间的协调一致,因

① 喻国明:《边缘创新与价值准则:互联网“下半场”的发展关键》,《新闻界》2017年第10期,第34~38页。

② 喻国明:《边缘创新与价值准则:互联网“下半场”的发展关键》,《新闻界》2017年第10期,第34~38页。

③ 张路延:《喻国明:渠道为王的时代早已终结,媒体融合要“化敌为友”》,http://www.thecover.cn/subject/731332,2020年5月30日。

④ 唐贤兴:《政策工具的选择与政府的社会动员能力——对“运动式治理”的一个解释》,《学习与探索》2009年第3期,第59~65页。

而也就不能实现政策工具有效性的最大化。因此，相关政策在实施的过程中需要充分考虑政策目标的特性，降低不同类型政策工具运用的差异化程度，为媒体融合提供相似比重的政策供给和社会资源，确保各政策目标能够协同推进。

2020年9月，中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快推进媒体深度融合发展的意见》，要求加快传统媒体和新兴媒体在体制机制、政策措施、流程管理、人才技术等方面的融合步伐。本文认为，“两办”下发的最新政策标示着媒体融合继2014年“占领信息传播制高点”，2016年“提升‘四力’”和2018年“扩大主流版图”之后，即将进入一个新的发展阶段——“媒体深度融合”阶段。未来的相关政策也将以“深度融合”为关键词，更加注重体制机制等方面的深层创新。新的发展阶段里，媒体融合政策工具的运用情况如何，将有待学界进一步探讨。

（责任编辑：何晶）

Toward Equilibrium: An Investigation into the Application of Media Convergence Policy Tools in China

Wang Zekun

Abstract: Policy tools are the means and approaches of government governance. Media convergence in China is led by the government. Research on the application of policy tools for media convergence can provide us with insights into the administrative means by which the government is using to promote media convergence, and help us rethink about the better policy path to improve the effect of media convergence. Based on the policy tool theory, the content coding, classification and statistical analysis of 20 national-level media convergence policies were conducted by building an analysis model from the dimension of basic policy tools, policy objectives and the development stage of media convergence. The study found that the use of media convergence policy tools in China is imbalanced, with environment-oriented tools dominating and demand-oriented tools seriously insufficient. The use of policy tools in policy objectives is “top-heavy”, resulting in structural imbalances. However, from the perspective of time-change trend, the use of policy tools is showing a trend from imbalance to balanced development.

Keywords: media convergence policies; policy tools; policy objectives; policy equilibrium