

# 规范传播权力：超级平台对新闻出版业的挑战与反垄断监管

孙瑜晨

**摘要：**眼球经济时代，超级平台与传统新闻出版企业是在同一个争夺用户新闻注意力的相关市场上进行直接竞争。超级平台实施的新闻搭便车、不合理支付新闻信息使用费用、减少媒体多样性的并购等行为都有可能构成反垄断法规制的逾矩行为。相比欧盟的新闻出版者邻接权、澳大利亚的强制议价制等传播权力控制方案，反垄断法具有反市场霸权、促进经济民主的独特功能。应通过界定相关新闻注意力市场、对滥用传播权力行为进行类型化分析、将媒体多样性纳入分类并购审查标准体系等举措，让反垄断法更好地维护新闻出版业竞争。

**关键词：**平台媒体；传播权力；注意力经济

**中图分类号：**D922 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2023)06-0065-08

数字经济的一个鲜明特征就是脸书、微信、谷歌、抖音等具有社交媒体性质的超大型平台具有了极为显著的支配力。超大型数字平台凭借数据、流量、算力及交互优势，对新闻生产、出版乃至货币化的全链条实现全息统御，成为名副其实的“新闻寡头”。一些超级平台滥用其掌握的传播权力，通过实施新闻内容搭便车、拒绝开放关键数字设施、寻求超过新闻版权边界的排他力等行为，对依赖平台的新闻出版企业进行经济剥削，挤压其生存空间。这不仅构成新闻传播学上的论题，也成为反垄断法上的重要关切。国内一些研究已发现平台同时出现媒体化和垄断化<sup>[1]</sup>、平台逻辑和媒体逻辑存在张力<sup>[2]</sup>等问题，提出建立付费墙<sup>[3]</sup>、完善付费契约<sup>[4]</sup>、创设新闻著作权集体管理机制<sup>[5]</sup>等建议，但反垄断法的治理作用或多或少被忽略。2021年我国发布的《反垄断法（修正草案）》要求执法机构应依法加强媒体等领域的并购审查，2022年正式通过的《反垄断法》指出健全经营者集中分类分级审查制度。但与活跃立法形成鲜明对比的是，学理上融

贯新闻传播和反垄断的交叉研究相对不足，未能较好地为新闻出版业反垄断提供理论支撑。有鉴于此，笔者试图在分析平台滥用传播权力对新闻出版业所造成的竞争损害的基础上，提出反垄断法架构下的应对之策。

## 一、超级平台传播权力的表现及可能引发的损害

超级平台已取得事实上能规训传播活动参与者、制定传播活动规则、形塑传播秩序的权力，以致其与新闻出版者之间呈现显著的非对称关系。下文将探讨此种传播权力的实践表现以及该权力滥用可能导致的损害。

### （一）超级平台拥有传播权力的实践体现

在传播活动的前端，超级平台拥有操纵新闻生产的权力，成为“新闻把关人”。一般认为，新闻出版企业和数字平台处在相互制约的均衡状态，前者依赖后者提供的分发渠道，而后者离不开前者生产

收稿日期：2023-01-18

基金项目：教育部人文社会科学研究青年基金“数字经济时代反垄断法必需设施理论的类型化适用研究”（21YJC820036）；中国政法大学青年教师学术创新团队支持计划（21CXTD08）。

作者简介：孙瑜晨，男，中国政法大学民商经济法学院市场监管法治研究基地研究员（北京 100088）。

的内容,尤其在我国的新闻采编播发业务有限制性规定的政策环境中专业媒体理应有一定的博弈能力。但现实情况却是新闻出版者对超级平台的依赖远超过后者对新闻内容的渴求,二者之间出现明显的权力落差。这是因为超级平台牢牢把持着新闻的分发渠道,大多数新闻出版商都需要通过超级平台分发新闻,否则新闻内容的“可见性”将大打折扣。一项针对国内网民的调查显示,新冠肺炎疫情前通过微信平台获得新闻的网民比例为40.25%(观察样本16108人),疫情后上升至82.26%(观察样本4694人)<sup>[6]</sup>。这种通道和流量垄断能力使得超级平台在新闻生产领域显现话语霸权,能够对新闻出版企业进行规训和逆向选择。后者为避免“不可见”的威胁,或被迫签订不平等许可契约,或服膺扩张资本而被超级平台“收编”。

在传播活动的后端,超级平台重塑了新闻产品货币化的方式,不断挤压新闻出版业的利润空间。传统新闻出版企业最主要的变现方式,就是将读者的注意力出售给广告商,报纸版面、新闻栏目等吸引的消费群体都是比较固定的,由此广告商根据自身需求对相对稳定的用户注意力付费。但超级平台颠覆了这种广告供求模式,其强大的推荐算法能够实现新闻产品及搭载广告的高精度投放,从而大幅增加广告的边际收益,导致经济理性的广告商逐渐放弃传统新闻出版商。在美国,谷歌和脸书在线上广告市场形成“双寡头垄断”,近几年几乎占据90%的增长份额。

## (二) 超级平台滥用传播权力的损害分析

一些学者对平台滥用传播权力所造成的社会性损害进行充分揭示,主要有三方面体现。第一,“算法主导”而非“编辑主导”的新闻分发模式会形成信息茧房现象<sup>[7]</sup>。一些平台只向读者推送能令其产生兴趣的新闻片段,并过滤噪声、压制异见,久而久之会造成个体的信息窄化,加剧圈层分隔和社会分化。第二,传播权力的滥用会降低新闻质量,弱化新闻的喉舌和社会公器功能。新闻质量经济学分析揭示新闻是需要成本的(调查性新闻更为昂贵),平台传播霸权的形成不仅导致职业新闻出版企业的广告收入不断萎缩,进而影响新闻投资,还会滋生假新闻、伪新闻等信息失序问题,让后真相时代的舆论环境更加恶化。第三,在“流量至上”的传播逻辑下,一些平台会利用个性化推荐算法向用户分发同质化、煽动性、极端性、成瘾性的信息产品,这有可能造成大规模用户的心理健康损害,导致整个社会的生产

效率下降<sup>[8]</sup>。

除上述社会性损害以外,平台传播权力的滥用还会造成以竞争损害为代表的经济性损害<sup>[9]</sup>,但未引起足够重视。当出现相关市场过度集中、市场参与主体的竞争能力显著下降、大量有效率的竞争者被排出市场、形成较高的进入壁垒、消费者福利被显著减损等现象时,我们可以认为出现了竞争损害,而上述表征在新闻出版领域或多或少都有体现。例如,自2004年以来,美国已有1800家报纸机构倒闭,一些地区甚至没有一份当地报纸,出现“新闻荒漠”现象<sup>[10]</sup>。

段鹏、田野的研究指出,国内传统出版企业也遭遇了大型电商平台的价格挤压和流通渠道束缚问题,生存压力不断增大<sup>[11]</sup>。大量竞争者的衰败甚至退市必然会导致相关市场的竞争强度和活性大幅减弱。再者,对于人力资本密集型行业而言,知识型、技术型人力资源的减少也是相关企业竞争能力大幅下降的表现。当前新闻出版业不仅遭遇新闻公共性危机,还面临职业危机,很多新闻出版机构已出现不同程度的人才流失问题,甚至有研究指出个别地区报业在五年内流失近四分之一的采编人员<sup>[12]</sup>。如果相当比例的新闻出版企业出现竞争能力弱化是因为产品竞争、内容质量、技术创新造成的优胜劣汰,那此种迭代更新不仅无制度干预的必要,反而是我们追求的竞争结果;但如果这种竞争能力弱化归因于超级平台对传播权力的滥用、对新闻内容的搭便车或是其他市场封锁行为,那么就意味着相关市场产生了竞争损害,需要反垄断法及时介入。

## 二、传播权力控制方案的比较及反垄断方案的价值

尽管权力是一个言人殊的概念范畴,但仍可以提炼一些共通性特征:一方面,权力方总能凭借其在经济、文化、技术等方面的优势压制对方,如何矫正双方的地位失衡是实现权力控制的可能突破口;另一方面,权力的集中与运行总会对竞争秩序、传播秩序等特定秩序造成损害,如何使这种负外部性内化是控权方案的设计要点。下文将通过不同传播权力控制方案的对比分析,证成反垄断控权方案的“比较优势”。

### (一) 传播权力控制方案的比较

#### 1. 矫正权力非对称性的方案

这种控制传播权力方案以澳大利亚和美国为代

表,着眼于矫正权力关系中的非对称性,试图通过强化新闻出版商的议价能力来实现控权。2021年,澳大利亚议会正式通过《新闻媒体和数字平台强制议价法案》,旨在通过国家强制力保障新闻付费议价过程的公平性。如果新闻出版商和数字平台无法达成自愿性协议,国家竞争与消费者委员会就会介入其中,通过仲裁的方式确定一个对双方均有法律约束力的报价;超级平台若不遵守这一报价,将面临巨额罚款。无独有偶,2022年美国国会议员艾米·克洛布彻尔等提出议案以推动《新闻竞争与保护法案》,该法案允许新闻出版企业抱团取暖,让它们通过集体协调形成利益联盟,以便向脸书和谷歌争取更有利的合作条件。

以上这些方案都是旨在通过强化弱势方议价能力的方式限制媒介霸权,但也存在以下难以克服的弊端。第一,该方案合法性依据不足。与欧陆一些国家依法开征服务于公共利益的数字税或链接税的做法不同,强制议价制是基于个案式协商,无统一标准,程序不透明,款项用途也不明确。这些问题也导致澳大利亚存在大量的反对意见,甚至引发过公众的反对请愿活动。第二,难以实现对议价程序的监督。不同于链接税是法定、公开和固定的,个案协商的议价费率可能千差万别,如何确定合理价格并进行有效监督始终是难解之题。如果让政府介入大大小小的议价商谈中,不仅使行政管理成本大幅度攀升,而且可能让政府成为具体价格监督机构,会严重束缚新闻出版市场的自由和效率。澳大利亚个别地区委员会就认为,强制议价法案提供了过多的权力来干预自由市场,有可能扼杀创新。第三,我国新闻出版业的特殊性可能导致强制议价制的实施步履维艰。党媒、民媒和自媒体三者并存的多元格局,需要立法者根据不同的媒体类型建构针对性的议价程序、规则及监督机制,由此产生的昂贵制度成本实际上已经宣示澳大利亚的议价模式在我国不具备合理性土壤。

## 2. 内化权力负外部性的方案

这种控权方案以欧盟为代表,着眼于解决传播权力造成的外部性问题,试图通过征税使得外部性成本内化(即庇古方案)。2019年欧盟正式通过的《数字化单一市场版权指令》引入了“链接税”条款,规定聚合平台需要对使用新闻出版者新闻作品的行为付费。如果说澳方案存在“保护不周”的缺陷,那么链接税又可能出现“保护过度”问题,因为这种征税是通过赋予新设专有权(即新闻出版者邻接权)

的方式实现的。

从平台角度看,首先,数字平台需要向众多原子化的新闻出版者获得传播相关作品的个别许可,否则可能因侵权而需要应付大量诉讼,这意味着平台要负担极为昂贵的协商成本。立陶宛将《数字化单一市场版权指令》转化为国内法过程中就引入强制性集体管理机制,试图降低分散授权的交易成本<sup>[13]</sup>。但版权集体管理制度一直饱受效率低下、管理组织税负重、存在垄断风险等诟病,是否适配我国新闻版权体制尚待探索。其次,一些欧陆国家早已推行与欧盟链接税类似的功能等值物(如德国的报刊出版者邻接权制度和西班牙开征的谷歌税),但实施效果并不令人满意。德国在设置报刊出版者邻接权后,谷歌当即宣布不再发布新闻内容与缩略图,只发布新闻标题,这导致德国媒体通过谷歌获取的流量遭遇“滑铁卢”,最终不得不向谷歌妥协。这是因为在智媒时代和平台时代的双期叠加下,新闻出版企业对数字平台的依赖已积重难返。此外,数字税还很容易转嫁,超级平台可以把成本转移到终端消费者身上。

从新闻出版者角度观察,新设邻接权会为其提供巨大的维权和诉讼激励,让其可以在一些远端的传播市场及衍生市场上主张经济利益,这可能造成“诉讼爆炸”,影响传播效率。事实上,我国版权制度已经在不断强化对新闻作品的保护,2015年发布的《关于规范网络转载版权秩序的通知》明确互联网媒体转载他人作品不适用法定许可制,取消了网络媒体的侵权安全港;2021年修订实施的《著作权法》第5条适用除外规定将“时事新闻”修改为“单纯事实消息”,认可新闻作品的版权保护资格。在此种背景下,创设独立的邻接权可能造成我国著作权法体系内的重复保护<sup>[5]</sup>,会影响新闻传播的公共性和效率性。

## (二) 反垄断方案的可行性分析

值得一提的是,彭桂兵等提出借鉴反不正当竞争法的第三种方案<sup>[14]</sup>。数字平台掠夺新闻内容而不合理付费的行为是一种搭便车行为,而反不正当竞争法是规制搭便车的基础性法律。在一些涉及新闻聚合平台的纠纷中(如搜狐诉今日头条案),当事人就主张数字平台聚合新闻的行为构成不正当竞争。但是,反不正当竞争法是微观市场行为监管法,并不具有控制权力滥用的功能,超级平台实施的滥用市场支配地位等行为并不属于反不正当竞争法的规范射程。微观法的定位下反不正当竞争法的顶格



财产罚通常不超过 500 万元,相比超级平台动辄几十亿、上百亿的数字广告收入而言,可谓微不足道,无法形成有效威慑。

实际上,我国竞争法体系中除了关注微观行为的反不正当竞争法,还包括具有权力控制、结构矫正、秩序疏通等功能的反垄断法,后者的地位在市场法治中更为显赫,被誉为自由企业大宪章。在 2021 年的阿里“二选一”垄断案中,我国监管机构作出高达 182 亿元的罚款决定,巨大的威慑和反霸权功能由此可见一斑。反不正当竞争法主要规范微观的不公平竞争行为,保障竞争的质量和道德伦理性;而反垄断法旨在保障竞争的数量和经营自由性,具有控制市场霸权、促进经济民主、保障消费者选择多样性等功能。梅森·马克思指出,权力问题在历史上一直是反垄断的领域<sup>[15]</sup>。

通过反垄断法打破权力藩篱、维持一个良性竞争性过程,对新闻出版业至少有几重价值。第一,在竞争性市场中,新闻出版企业可以与数字平台达成体现意思自治的付费契约,通过“用脚投票”惩罚那些不支付合理报酬、存在利益剥削或附加其他不合理限制的数字平台,使其慢慢无人问津,沦为无源之水。第二,竞争性市场能够提供多样化的新闻产品,消费者可以选择更有质量的新闻,久而久之能够推动新闻出版业由“技术为王”向“内容为王”的良性模式跃迁。第三,在竞争性市场中,公众可以听到不同的声音,拥有接触不同观点的机会,进而克服“信息茧房”问题,缓解“回音室”效应。第四,竞争较少、过于集中的新闻出版市场可能易产生“媒体俘获”现象,但当市场是分散的、媒体是多元的情况下,相关资本“俘获”媒介和舆论的难度就会显著增大。第五,随着转企改制的深入,我国存在多种所有制类型的新闻出版企业,数字平台也与不同类型的新闻出版企业以多种方式合作或融合。而反垄断法强调竞争中立,要求所有市场主体都进行以市场表现为基础的竞争,反对所有制偏见,强化反垄断监管是有益于我国新闻出版市场化发展的。互联网平台研究的代表性学者何塞·范·迪克直言:在为新闻媒体创造一个公平的竞争环境、一个公平的市场以及去对抗大型的分发平台方面,国家绝对可以发挥重要作用<sup>[16]</sup>。

### 三、超级平台滥用传播权力的 反垄断监管策略

反垄断法以巨大威慑力著称于世,其对新闻出

版业的介入必须满足自身严格的要件体系,否则易产生威慑过度、干预过当等问题。但遗憾的是,平台经济的特殊性与新闻出版业自身的异质性相互叠加,导致几乎每一项法律要件的分析都遭遇障碍。因此,必须对既存体系进行调适,才能使反垄断法成为规范传播守门人的有效装置。霍华德·舍兰斯基指出,政策制定者应对反垄断工具箱进行优化,并发展专门应对媒体市场挑战的执法方法,这样才能更好地保护媒体竞争<sup>[17]</sup>。

#### (一)对相关市场的界定

##### 1.既有界定范式的弊端

界定相关市场是反垄断分析的起点,只有找准相关市场才能明晰垄断的边界,避免干预过当或不足。笔者认为,没有准确界定相关市场是阻碍反垄断法在新闻出版领域发挥功效的重要原因。

一种观点认为,新闻出版企业和数字平台处在不同的竞争环节,前者是处在上游市场的新闻内容的生产者和出版者,平台则是下游市场控制分发渠道的新闻产品“分销者”,消费者及广告商则是新闻产品及附带广告价值的终端购买者。三者之间的逻辑关系见图 1-A。在美国发生的 Barclays 新闻集团诉 Fly 平台一案中,法院认为作为新闻内容生产者的 Barclays 与作为传播者的 Fly 平台不存在直接竞争关系,很难判断 Fly 的新闻聚合行为是否会对 Barclays 形成直接的市场损害。但是,主张超级平台与新闻出版企业不具有竞争关系、不在一个市场的观点,会导致前者逃脱反垄断法监控,从而造成进一步推动传播霸权化的后果。

事实上,超级平台不仅控制新闻分发,而且将垄断势力向前延伸到新闻生产环节。对于非时政新闻,“新闻写作机器人”(如今日头条 xiaomingbot、百度 writing-bots 等)的出现使得超级平台具备批量化、高效率生产新闻信息的能力;大量的自媒体也成为超级平台的“知识劳工”和“新闻佃农”,不断为平台提供廉价的自制产品,凡此种种都会对新闻出版企业形成“挤出效应”。对于严肃性的时政新闻,无采编资质的超级平台可以抓取、聚合不同来源的新闻标题、摘要、缩略图和内容片段,再通过个性化算法向数以亿计的用户订阅源精准推送。这种行为表面上构成简单的“转发”行为,但在信息洪流时代,“碎片新闻”已能满足消费者的新闻需求,可视为独立的“出版”行为,对原始新闻形成令人不安的“替代效应”。一些平台或对抓取来的新闻零敲碎打、重新整合并添附精准广告,加工成千人千面的“个

人简报”;或采取滚动播放、旋转木马式呈现、热搜或头条栏显示等方式,将相关新闻的故事高点或关键提要向用户生动展示;或超出版权法合理使用的范围,大量使用高质量的新闻图片或使用超过合理比例的新闻片段;或赤裸裸地违规进行时政新闻的采编(2022年我国网信部门就对传播平台违规采编新闻展开执法)。

上述种种行为实际上已经构成独立的新闻产品

的生产、再生产或出版,进而与新闻出版企业形成直接竞争。新闻出版企业与超级平台分属新闻产业链上下游、不构成竞争的观点,不仅无法反映超级平台传播霸权的全貌,无法解释很多国家都存在的平台崛起而新闻出版商式微的此消彼长现象,而且让大量限制新闻出版业竞争的行为无法被识别,因为现代反垄断法认为绝大多数产业链上的纵向限制对竞争是利大于弊的。

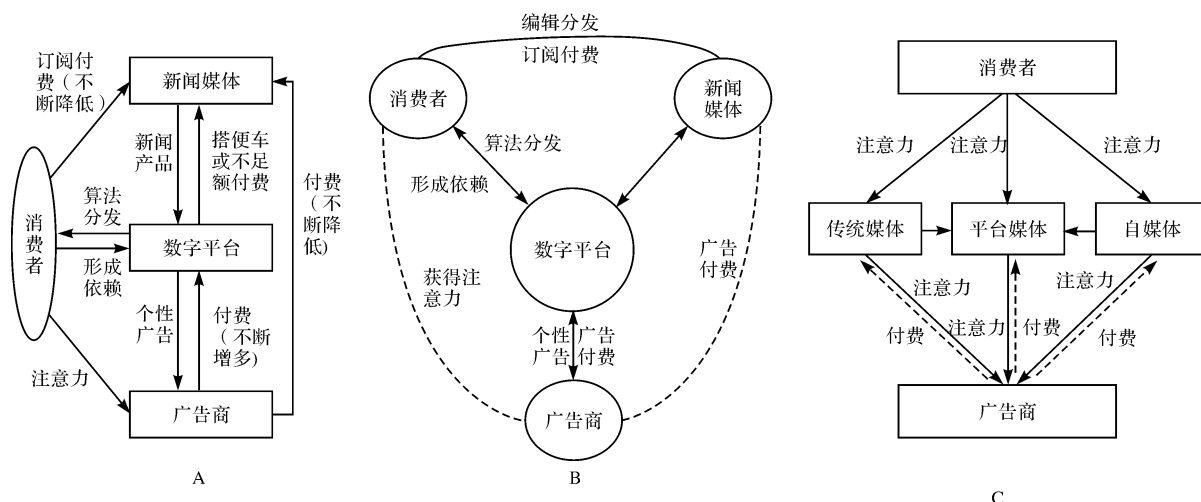


图1 三种相关市场界定逻辑

还有一种观点认为,数字平台、新闻出版者、终端用户、广告商构成一个多边市场(见图1-B)。但对于多边市场的界定恰恰是数字时代反垄断执法遭遇的一大难题,无论是界定多个市场还是直接将平台生态整体视为一个相关市场的主张,抑或直接“跳过”相关市场分析的观点,都聚讼纷纭,无法形成共识。有论者直言多边市场理论引发了“专家之战”,徒增反垄断分析的复杂性和不确定性,给稀缺的司法资源带来沉重的负担<sup>[18]</sup>。更为重要的一点是,多边市场的一个理论前设是不同市场侧的群体能够彼此提供收益,即具有网络交叉外部性。例如,网约车平台上用户数量越多,司机收益越大;反之,司机形成规模效应,用户打车更加便利。但是新闻出版市场的情况则不同,假设其构成一个读者和广告商组成的多边市场,很多情况下读者并不关心报纸上的广告,广告数量的增加和规模的增大反而会造读者的流失。

## 2.新闻注意力市场的提出

近年来,相关市场理论也在不断更新,技术市场、创新市场、数据市场等新的界定框架逐渐获得认可。在此基础上,一些学者呼吁关注“相关注意力市场”<sup>[19]</sup>。拥有数据和算法优势的大型平台加速对消费者注意力的围猎,让注意力变得愈发稀缺、商

品属性也愈发凸显。在不同的注意力中,新闻注意力是一种占据相当大份额的重要类型,因为每个消费者几乎每天都有了解最近发生事实(也即新闻事实)的需求。具有媒体性质的即时通信平台、社交平台、短视频平台、新闻聚合平台等与新闻出版企业其实就在同一个争抢用户对新闻注意力的市场上进行激烈竞争。

这实际上是一种以新闻注意力为产品的单一分销市场(见图1-C),并不需要陷入复杂且模糊的多边市场分析。具体而言,数字平台或新闻出版企业都在用新闻信息产品或服务换取用户的注意力(属于易货交易),然后出售给广告商。广告商购买的不是用户数据,也不是新闻信息产品,而是被消费者关注和选择的机会。尽管在与新闻出版企业的交易中,消费者有时也需要付费(如订阅模式),但该费用通常很低,注意力及其对应的广告价值才是新闻出版商的核心关切。在数字时代,推送新闻信息同样是很多数字平台虹吸注意力的主要方式,导致平台出现“媒体化”趋向。这也说明数字平台早已加入注意力的争夺,与传统新闻出版企业处在同一水平市场上。

但是,我们的分析不能止步于此,因为新闻注意力市场仍然是一个比较宽泛的市场,其内部仍存在

较大的差异。如消费者对政治新闻的关注与对体育新闻的关注不能等同,对于广告商而言,这是截然不同的注意力商品,因此还需要进一步细分市场。政治、体育、经济、社会等不同新闻可能会产生不同的新闻注意力细分市场,本地新闻、全国新闻、国际新闻等同样可能因吸引不同类型的注意力而构成不同的市场。例如,A市居民可能对全国性时政新闻和本市社会新闻感兴趣,而对B市的都市日报漠不关心,这意味着对全国性时政新闻的注意力可能构成一个市场,而对本地社会新闻的注意力单独构成另一个市场。如果把目光聚焦本地新闻注意力市场上,已经有学者发现平台媒体运营的本地频道(如今日头条的“杭州频道”)对地方其他媒体形成严重挤压<sup>[20]</sup>。

## (二) 滥用行为的规制

滥用市场支配地位是一种较为常见的平台垄断行为,找到相关市场后展开分析的第一步是判定相关平台在该市场上是否具有市场支配地位。超级平台的新闻产品或服务通常都是免费的,如果沿用以往以价格为中心的认定体系,会导致相关平台的市场力量无法被准确测算。实际上,在一个围绕用户新闻注意力进行竞争的相关市场中,广告收入(指标1)、活跃用户数量(指标2)及用户花费时长(指标3)是更能反映市场份额的有效指标。对于指标1,广告营业收入越高,说明平台或新闻出版企业掌握的注意力资源对广告商越有价值,市场影响力就越大。谷歌和脸书在美欧市场获得广告收入的绝大部分,说明其在相关注意力市场拥有显著的支配力。对于指标2,活跃用户规模对广告商会产生巨大的吸引力,因此也能用来表征市场主体的注意力份额。对于指标3,用户花费时长也是重要指标,因为对特定产品花费的时间越长,说明用户投入的注意力越多。

如果根据上述三个指标认定数字平台在相关注意力市场具有支配地位,那么相关平台就应当负担更高的竞争审慎义务,其可以通过新闻产品的价格和质量竞争来赢得注意力份额,但不得凭借其支配地位实施滥用行为。以下几类滥用行为应予以重点规制。

第一,如果超级平台通过一些诱导性技术(如推送煽动性或极端性新闻)延长用户的使用时长,或者凭借自己的垄断地位给用户加载过量的广告,那么这些行为相当于向消费者收取了超市场水平的注意力成本,其行为恶性与我国反垄断法禁止的垄

断高价行为并无二致。2020年美国一些州对脸书提起反垄断诉讼,其中的一项指控就是脸书旗下的Instagram三年内广告负载量增加了一倍多。垄断高价会导致消费者遭受“价格损害”,而过度收取注意力成本会导致用户出现注意力疲劳、心理损害及隐私损害等“质量损害”。

第二,超级平台爬取或聚合新闻出版机构生产的新闻信息时(包括内容片段、摘要、图片等),如果不足额支付至少能填平新闻生产成本的合理费用,那么这种行为就有可能构成反垄断法禁止的垄断低价行为,即以不公平的低价购买新闻产品。

第三,一些超级平台已成为传播链条上无法绕开的瓶颈性设施,如果其无正当理由,拒绝新闻出版企业访问平台,禁止媒体机构账号入驻,或者实施其他禁止使用平台传播渠道的行为,那么这些行为就有可能构成反垄断法禁止的拒绝交易行为。

第四,如果超级平台没有正当理由,要求新闻出版企业只能向其提供新闻信息或者只能通过该平台分发新闻,那么这种行为就有可能构成反垄断法禁止的强制交易行为。谷歌推出一种名为加速移动页面(Accelerated Mobile Pages,简称AMP)的技术,要求新闻出版商都必须使用AMP,非AMP格式的新闻将被搜索降权而失去关注度。然而AMP并不是开源技术,被认为是谷歌独家控制的技术标准,这就相当于变相限定新闻出版商只能通过谷歌传播新闻而无法选择其他平台,有强制交易之嫌。值得警惕的是,国内一些平台也开发了类似技术,如百度的移动网页加速器(Mobile Instant Pages,简称MIP)技术事实上就是AMP的功能等值物。

第五,如果超级平台没有正当理由,让新闻出版企业接受不合理的条款或条件(如不公平的收入分享协议、过于宽泛的版权许可等),那么这种行为就有可能构成反垄断法禁止的附加不合理交易条件行为。美国非营利性组织新闻媒体联盟的调查就指出谷歌迫使新闻出版企业接受不公平条款,如许可谷歌在相当长的期限内可以复制、存储、缓存、托管大量AMP格式的新闻产品,并有权直接向用户供应,授权谷歌在谷歌新闻之外的其他新应用(如谷歌发现、谷歌语音)上使用这些新闻产品<sup>[21]</sup>。

第六,如果超级平台无正当理由,通过干预搜索排名、控制热搜等方式对新闻出版企业实行差别待遇或优待自己投资、控制或自营的新闻业务;或是向用户推送新闻产品时投放针对其心理脆弱性的广告、进行不同强度和频率的广告推送,那么这些行为



就有可能构成反垄断法禁止的差别待遇行为。

### (三) 媒体并购的监管

新闻出版企业适度集中能够发挥规模经济效益、提高传媒效率,但过度集中也存在限制竞争、构筑进入壁垒、减少媒体多样性等风险。这意味着反垄断法中的并购控制这一事前审查机制应当发挥重要功用。有学者已关注到传媒融合的反垄断规制问题,并根据广告收入测算了报业和出版业的市场集中度,得出全国性市场的集中程度偏低、一些区域性市场出现垄断的结论<sup>[22]</sup>。但该观点忽略了社交、短视频、资讯等媒体型平台的市场份额,用户注意力既是新闻出版企业的生命线,也是上述数字平台争相追求的产品,二者在相关新闻注意力市场上构成直接竞争。阿里巴巴、字节跳动、百度、腾讯等平台瓜分了国内大部分数字广告收入,而广告收入又是注意力份额的重要指标。这些情况表明,相关新闻注意力市场已比较集中,因此超级平台参与的涉及新闻出版业的并购需要予以一定的关注。默多克旗下的21世纪福克斯公司收购英国天空广播公司案中,英国竞争和市场管理局就指出拟议的合并将创造一个拥有更大注意力份额的新实体,影响媒体的多元化,并最终禁止该合并。

国内新闻出版领域已出现合并浪潮,产生了上海报业集团、天津海河传媒集团等大型传媒集团,但当前对市场竞争影响更大的传媒融合往往由超级平台引发。例如,阿里巴巴的并购战略中媒体一直是核心板块之一,其投资收购了猎云网、虎嗅网、36氪、北青社区报、南华早报等媒体;腾讯则投资搜狐、趣头条、财新传媒等,还直接或间接拥有大量省级传媒集团的股份。超级平台向媒体的资本扩张已引起国家有关部门的关注,2022年国家市场监管总局对阿里巴巴收购第一财经传媒案作出行政处罚,指出该案构成未依法申报违法实施的经营者集中,对其进行50万元的行政罚款。

但需要指出的是,现行的并购审查主要关注经营者集中造成的价格损害,未能兼顾不同行业的异质性,也不够重视并购造成的非价格层面的质量损害(如新闻多样性下降、隐私损害、注意力损害等)。因此,在并购审查过程中进行以下两方面的改良是有必要的。

一方面,2022年我国新修订的《反垄断法》第37条明确指出应健全经营者集中分类分级审查制度,而考虑不同行业的特殊性是分类审查的题中应有之义。对于新闻出版行业,应将“并购对消费者

注意力的损害”和“并购对媒体多样性的影响”纳入并购审查标准体系。具言之,执法者应当分析涉及新闻出版企业的并购是否会导致用户的注意力成本增加,如合并后用户阅读同样的新闻是否需要观看更多数量的广告,个性化广告的推送数量和强度是否显著增加,消费者在新闻产品上的停留时间是否显著变长,活跃用户数量是否不合理增长等。执法者还应分析并购是否会导致媒体多样性下降。多样化的媒体能够抑制“信息茧房”,强化社会监督和促进民主,避免新闻职业伦理被市场工具伦理取代。如果并购导致新闻出版企业的数量不合理降低和类型减少(如都市报、日报、周报减少)且无正当理由,那么执法者应考虑禁止集中。执法者尤其应关注并购对地方媒体多样性的影响,避免出现“本地新闻的死亡”。

另一方面,监管者应当重点审查新闻出版行业存在的扼杀式并购。完成巨额资本积累的超级平台热衷收购具有竞争威胁的初创企业,这类猎杀未来潜在挑战者的并购在媒体领域也极为盛行。虎嗅网、陌陌、优酷土豆、36氪等互联网媒体都被超级平台收入囊中,“创业—融资—被收购”成为初创媒体的“宿命”。当超级平台出于关闭、封锁的目的,收购可能颠覆超级平台新闻业务模式的初创媒体或掌握重要创新技术的初创媒体时,或者出于破坏竞争对手构筑独立分发渠道努力的目的,收购一些新闻出版企业设立的新兴平台或网媒时,执法者应依法主动进行调查处理,防止相关并购对媒体竞争和创新形成更严重的破坏。

## 结 语

眼球经济下超级平台和传统新闻出版商本质上是在一个争夺用户注意力资源的相关市场进行竞争。一些超级平台逃避了“公共看门人”职责而沦为“信息贩卖者”,不断压榨稀缺的注意力资源。因此,强化反垄断监管具有必要性和正当性。但是,具有强威慑性的反垄断法有较高的适用门槛,这意味着对于平台传播霸权的治理不能毕其功于一役,还需要引入其他补充机制。例如,除依靠反垄断“干预之手”控制平台传播权力的滥用,还需要财税法的“扶持之手”对传统新闻机构予以财政支持,尤其要提高对地方一级新闻出版机构的专项补贴。除了依靠自上而下的行政措施,拆除超级平台封闭性的“丛林法则”;还要调动自下而上的行业自律和平台

自治<sup>①</sup>,引导超级平台形成开放性的“天空法则”。在正在到来的元宇宙和 Web3.0 时代,超级平台又掀起新一轮的媒介技术军备竞争<sup>[23]</sup>,将对消费者的注意力形成更显著的控制,这要求研究者应对平台传播权力的治理议题投入更多的注意力。

#### 注释

①针对当前国内一些超级平台的内容过滤机制存在的审核人员或算法缺失新闻专业性、审核标准模糊易变、监督机制尚付阙如等问题,可以由具有职业和专业优势的行业协会牵头制定具体的审查指南。2016年中国电视剧制作产业协会等制定了《电视剧内容通则》以提供审核指引,这种反身性治理值得推广。

#### 参考文献

[1] 陈默. 数字化驱动下的平台型媒体崛起[J]. 中国新闻传播研究, 2021(4):168-177.

[2] 白红义.“平台逻辑”:一个理解平台—新闻业关系的敏感性概念[J]. 南京社会科学, 2022(2):102-110.

[3] 陈昌凤, 霍婕. 权力迁移与关系重构:新闻媒体与社交平台的合作转型[J]. 新闻与写作, 2018(4):52-56.

[4] 刘海明, 刘佳莹. 版权契约:新闻内容付费的博弈与平衡[J]. 青年记者, 2021(5):88-90.

[5] 谢宜璋. 融媒时代平衡聚合平台与新闻媒体版权冲突的三重进路[J]. 新闻界, 2021(11):87-96.

[6] 匡文波. 新冠肺炎疫情改变人们的新闻阅读习惯了吗? [J]. 编辑之友, 2021(10):28-34.

[7] 凯斯·R. 桑斯坦. 信息乌托邦:众人如何生产知识[M]. 毕竟悦, 译. 北京:法律出版社, 2008:8.

[8] 孙瑜晨. 数字平台成瘾性技术的滥用与反垄断监管[J]. 东方方法学, 2022(6):58-71.

[9] 周鸣鹏. 区块链视域下数字媒体平台反垄断治理的新思路[J]. 中州学刊, 2022(11):164-172.

[10] GAO P, LEE C, MURPHY D. Financing Dies in Darkness? The Impact of Newspaper Closures on Public Finance[J]. Journal of Financial Economics, 2020(2):445-467.

[11] 段鹏, 田野. 媒介融合背景下传统出版业的发展变局[J]. 现代出

版, 2015(6):5-7.

[12] 高金光, 张靖, 施宇, 等. 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.

[13] SZILÁGYI Z. Lithuania Transposes the DSM Directive [EB/OL]. (2022-05-04) [2023-03-27]. <https://www.petosevic.com/resources/news/2022/05/4618>.

[14] 彭桂兵, 陈煜帆. 取道竞争法:我国新闻聚合平台的规制路径——欧盟《数字版权指令》争议条款的启示[J]. 新闻与传播研究, 2019(4):62-84.

[15] MARKS M. BIOSUPREMACY: Big data, Antitrust, and Monopolistic Power Over Human Behavior[J]. UC Davis Law Review, 2021(1):513-590.

[16] 何塞·范·迪克, 张志安, 陶禹舟. 平台社会中的新闻业:算法透明性与公共价值:对话荷兰乌德勒支大学杰出教授何塞·范·迪克教授[J]. 新闻界, 2022(8):89-95.

[17] SHELANSKI H A. Antitrust Law as Mass Media Regulation: Can Merger Standards Protect the Public Interest? [J]. California Law Review, 2006(2):371-422.

[18] HAW R. Adversarial Economics in Antitrust Litigation: Losing Academic Consensus in the Battle of the Experts[J]. Northwestern University Law Review, 2012(3):1261-1301.

[19] NEWMAN J M. Antitrust in Attention Markets: Definition, Power, Harm [DB/OL]. (2021-01-29) [2023-03-10]. <https://ssrn.com/abstract=3745839>.

[20] 曾薇. 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[J]. 未来传播, 2021(3):51-55.

[21] News Media Alliance. How Google Abuses Its Position as a Market Dominant Platform to Strong: Arm News Publishers and Hurt Journalism [EB/OL]. (2020-06-18) [2023-05-10]. <http://www.newsmediaalliance.org/wp-content/uploads/2020/06/Final-Alliance-White-Paper-June-18-2020.pdf>.

[22] 肖叶飞. 传媒产业所有权融合与反垄断规制[J]. 国际新闻界, 2013(4):103-111.

[23] 焦宝, 苏超. 智能传播伦理的技术人性与向善逻辑[J]. 中州学刊, 2021(12):166-172.

## Normalizing Communication Power: The Challenge of Super Platforms to the Press Industry and Anti-monopoly Supervision

Sun Yuchen

**Abstract:** In the era of eyeball economy, super platforms and traditional news publishing companies compete directly in the same relevant market for users' news attention. The news free-riding, unreasonable payment for the use of news information, and mergers & acquisitions to reduce media diversity implemented by the super platforms may violate the anti-monopoly law. Compared with the neighboring right in the EU, the compulsory bargaining in Australia, and other communication power control schemes, the anti-monopoly law has the unique function of opposing market supremacy and promoting economic democracy. We should take measures such as defining the relevant news attention market, categorizing the abuse of communication power, and incorporating media diversity into the classification and merger review standard system to better safeguard competition in the news and publishing industry through antitrust laws.

**Key words:** platform media; communication power; attention economy

责任编辑:一鸣