

传媒政策与法规

CHUAN MEI ZHENG CE YU FA GUI

王 军
郎劲松 编著
邓文卿

中国  广播电视出版社
CHINA RADIO & TELEVISION PUBLISHING HOUSE

传媒政策与法规

王军 郎劲松 邓文卿 编著

中国  广播电视出版社
CHINA RADIO & TELEVISION PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (C I P) 数据

传媒政策与法规 / 王军, 郎劲松, 邓文卿编著. —北京:
中国广播电视出版社, 2008. 5

ISBN 978-7-5043-5578-2

I. 传… II. ①王…②郎…③邓… III. ①传播媒介—政
策—研究—世界②传播媒介—法规—研究—世界 IV.

G219.1 D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 036966 号

传媒政策与法规

王军 郎劲松 邓文卿 编著

责任编辑 贺 明

装帧设计 张智勇

责任校对 张 哲

出版发行 中国广播电视出版社

电 话 010-86093580 010-86093583

社 址 北京市西城区真武庙二条 9 号

邮政编码 100045

网 址 www.crtv.com.cn

电子信箱 crt8@sina.com

经 销 全国各地新华书店

印 刷 廊坊市人民印刷厂

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数 329 (千) 字

印 张 17.25

版 次 2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

印 数 5000 册

书 号 ISBN 978-7-5043-5578-2

定 价 32.00 元

(版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换)

〔目 录〕

第一章 传媒政策概述

第一节 政策与政策体系	1
第二节 传媒政策与传媒体制	8
第三节 我国传媒的法律关系	20

第二章 我国传媒政策、法规体系

第一节 传媒政策体系的形成	34
第二节 传媒政策体系的结构	39
第三节 传媒政策的结构、功能转换分析	47
第四节 我国传媒法律体系	55

第三章 我国新闻政策的历史演进

第一节 探索期:改造为主、限制为辅的“过渡型 新闻政策”	61
第二节 改革期:改革为基调、整顿作手段的“改良型 新闻政策”	66
第三节 发展期:宏观调控与局部创新的“整合型 新闻政策”	73

第四章 我国广播电视政策法规

第一节 我国广播电视政策法规的形成与发展	83
第二节 广播电视播出管理政策	89
第三节 广播电视内容管理政策	103
第四节 涉外广播电视管理政策	111

第五章 电影管理制度

第一节 我国电影管理的历程	117
第二节 我国电影许可制度	118
第三节 电影审查制度	122



第四节	电影进出口管理·····	125
第五节	法律责任·····	127
第六章 出版物管理制度		
第一节	报刊出版管理·····	129
第二节	音像制品管理·····	135
第三节	电子出版物管理·····	142
第七章 互联网管理制度		
第一节	互联网国际联网管理·····	154
第二节	互联网信息服务管理·····	156
第三节	互联网登载新闻业务管理·····	162
第四节	互联网电子公告服务管理·····	166
第五节	互联网出版管理·····	168
第六节	互联网上网服务营业场所管理·····	170
第七节	信息网络传播广播电视类节目·····	174
第八节	电子认证服务管理·····	176
第九节	电子签名管理·····	179
第八章 国外传媒政策概观		
第一节	部分西方国家的传媒政策·····	183
第二节	亚洲主要国家的传媒政策·····	195
第三节	俄罗斯传媒政策的演变·····	204
第九章 我国传媒政策新走向		
第一节	新媒体概述·····	210
第二节	新媒体为传媒业带来的挑战与机遇·····	215
第三节	我国数字电视发展政策·····	219
第四节	我国文化产业政策走向·····	224
附 件 相关法律法规		
	广播电视管理条例·····	245
	电影管理条例·····	250
	出版管理条例·····	258
	互联网信息服务管理办法·····	266
主要参考书目·····		269



第一章

传媒政策概述

第一节

政策与政策体系

传媒的形态体系、市场结构、发展状况以及竞争机制都与一个国家的传媒政策紧密相关。同时,与传媒相关的政策又有着不同的类别、不同的执行方式,由此形成一定的政策体系。由于政党、政府在不同历史阶段采取不同的政策取向,从而带来传媒领域的调整与变化。在系统地了解传媒政策之前,有必要对政策及政策体系有所介绍。

一、政策

(一)政策的概念

“政策”是现代社会生活中使用得非常广泛的概念之一。但人们对它的含义并没有一致的界定,歧义颇多。我们先来看看一些国内外学者的定义。

与众多科学的形成一样,政策科学也是在西方首先诞生的,在其形成完善的学科之前,众多学者就已经对其概念进行界定。

1. 西方学者的定义

公共行政学的创始人之一,美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规。

政策科学主要的倡导者和创立者哈罗德·拉斯韦尔与亚伯拉

罕·卡普兰认为,政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”。

戴维·伊斯顿(David Easton)认为,“政策是对全社会的价值做权威性的分配。”

罗伯特·艾斯顿(Robert Eyestone)认为,政策就是“政府机构和它周围环境之间的关系”^①。

托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)认为,“凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策。”^②

詹姆斯·安德森(James R. Anderson)认为,“政策是一个有目的的活动过程,而这些活动是由一个或一批行为者,为处理某一问题或有关事务而采取的。”^③公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策。

西方学者的政策内涵表述,基本上概括了它的主要含义:(1)政策是由政府或其他权威人士所制定的计划和规划;(2)政策是一系列活动组成的过程;(3)政策具有明确的目的、目标或方向,不是自发或盲目性的行为;(4)政策是对社会所做的权威性价值分配。

西方学者有关政策科学的研究成果被引进中国后,我国学者综合这些学术文献中对政策所做的界定,形成了我国学者关于“政策”的定义。

2. 中国学者的定义

国家行政学院张金马教授认为,“党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行为的准则或指南。其表现形式有法律、规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等。”

国家行政学院张德信教授认为,“所谓公共政策是指一个国家的公共权威机关为了解决特定的公共问题而表明的行动意图或如何行动的计划。”

厦门大学陈振明教授认为,“政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。”

王福生先生在《政策学研究》中认为:政策可以解释为“人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略,简言之,政策就是治党治国的规则和方略”。

台湾学者林水波、张世贤在《公共政策》一书中指出:公共政策“乃政府为解决公共问题,达成公共目标,经由政治过程,所产生的策略”。

综合我国学者的分析,可以看出,大陆学者过于强调政党和政府的政策主体地位,忽略

^① R. Eyestone, *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*. Indianapolis: Bobs-Merril, 1971. p. 18.

^② Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (6th ed), Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall Inc., 1987. p. 2

^③ [美]詹姆斯·E·安德森,唐亮译:《公共决策》,华夏出版社1990年版,第4页。

了社会政治团体的主体性;过于强调政策的目标取向而忽略了政策的过程特点。台湾学者的研究在一定程度上忽略了政党占主导地位的国家政策过程,忽视了对政党的指导作用的强调。^①

中外学者都力图给政策下一个恰当的定义,但由于角度不同及利益取向的差异,各有优劣。我们认为:政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例的总称。

(二)政策的本质

政策的制定、执行及其执行的结果都是为了解决一定的社会问题,调整社会利益关系。政策的本质集中表现在三个方面:政策集中反映或体现统治阶级的意志和愿望,是执政党、国家或政府进行政治控制或阶级统治的工具或手段;政策作为执政党、国家或政府的公共管理的工具或手段,服务于社会的发展和文化的进步;政策作为分配或调整各种利益关系的工具或手段,是各种利益关系的调节器。

1. 政策是阶级意志、利益的集中体现和表达

在阶级社会中,不同性质的国家政权和代表不同阶级、阶层利益的政党及其他政治组织,面对的是各种各样、错综复杂又千变万化的社会问题。为了解决这些社会问题,它们就必须制定自己的政策;而任何政策的制定和执行都是以维护本阶级的政治、经济利益为宗旨的。

2. 政策服务于社会经济的发展

国家职能具有两重性,作为阶级统治的工具,国家除了维护其统治的政治职能外,还有维护其统治的社会经济职能。作为其意志与利益的直接体现的政策及法律当然也带有这样的特性。国家负有管理社会事务方面的职能,往往根据统治阶级的需要,组织社会经济活动,发展科技文化事业,管理某些社会公共事务,从而使国家履行管理社会事务方面的职能。这种职能必然通过国家政策体现出来,使政策在执行过程中,通过对各种社会资源的利用,对各种社会潜能的挖掘,在总体上实现政策目标的同时,推动社会经济文化的发展。

3. 政策是各种利益关系的调节器

政策的核心就是要解决社会利益分配的问题,所有政策最终都表现为对社会利益关系的处理。在对社会利益分配的理解上,应该是既全面又重点突出。首先,政策的本质表现在它是一定社会阶级意志和利益的集中体现,政策所要调控的各种社会利益关系实际上是阶级关系的表现形式。其次,政策对社会利益关系的分配又是一种反映全体社会成员利益的全社会利益的综合性分配。最后,“公共政策对利益的分配,是一个动态的过程。这种过程

^① 陈振明:《政策科学》,人民出版社2002年第二版,第50页。

大致经历四个环节:利益选择、利益综合、利益分配与利益落实。”

(三)政策的基本特征

公共政策的本质决定了它的基本特征。这里说的“基本特征”,是指从“公共政策独有”和“公共政策须有”这两个角度提出的一些特征。

1. 政治性、权威性与强制性

公共政策是由政治性组织制定的,是国家、政府、政党为实现其政治目的而制定的行动方案和行为准则。因此,公共政策具有鲜明的政治性。政治性是公共政策的灵魂。

所谓公共政策的权威性,是指政治系统的输出在一定的范围内成为起支配作用的意志,他人愿意服从或者不得不服从。公共政策的权威性是和它的政治性紧密联系在一起的。公共政策的主体是社会公共权威,主体的权威性赋予了政策的权威性。

公共政策的权威性是由它的强制性决定的。公共政策的主体是国家和政府。国家是产生于社会而又在表面上凌驾于社会之上的“特殊的公共权力”,它在本质上将公众的权力变成了支配公众的权力。国家权力通过制定公共政策来履行其政治统治和社会管理职能,因此公共政策在总体上是国家意志的体现。国家和政府是通过强制机关或者以强制机关为后盾来贯彻其意志的。

2. 公共性与偏好性的统一

公共政策是公共权力机关为解决公共问题实现公共利益而制定的,这就是公共政策的公共性。公共政策作为国家和政府意志的体现,须以谋求公益为目的。英国近代思想家边沁(Jeremy Bentham,1748—1832)主张立法(政策制定)要从整体人民的观点出发,谋求“最多数人的最大幸福”。

公共权力机关在政策过程中的选择行为具有的偏好性,是受掌握公共权力的统治集团的社会阶级属性以及在社会经济结构中居于支配地位的那个阶级决定的。这种偏好性最终导致公共政策不是体现社会全体成员的共同意志和共同利益,而是体现在政治上经济上居于统治地位的那个阶级的意志和利益。一定的政策总是要为一定的统治阶级的利益服务的。政策的确立和改变,必然根据统治阶级的政治天秤的权衡来决定。

3. 应然与实然的统一

任何政策都是为解决政治、经济、社会、文化领域的现实问题而制定的,因此问题的解决就是政策的目的。但是,问题朝着什么方向解决、解决到什么程度,则需要通过政策目标的设定来确定。公共政策内含的这种目标取向,使它必须至少具有两个时间维度,即从现在出发,对未来做安排。这两个维度,就赋予了公共政策在认识论上具有应然与实然的统一这一基本特征。

4. 回应性与普遍性的统一

公共权力机关应当对面临的所有社会现实问题都有感知,但是没有必要、也不可能对它



们一一作出回应;在公共权力机关作出的回应中,只有很少一部分属于公共政策。公共政策须对特定的社会现实问题具有回应性,同时它须具有适用于同一类别的所有社会现实问题的普遍性。^①

(四)政策的基本功能

所谓政策功能,简单地说就是政策所能发挥的功效和作用,它通过政策的地位、结构、作用表现出来,它总是在与某种社会目标的联系中得到判定。政策的基本功能包括:导向功能、控制功能、协调功能和象征功能。

1. 导向功能

政策的导向功能是指政策引导人们的行为或事物的发展朝着政策制定者所期望的方向发展。政策的导向功能所包含的一项重要内容就是规定目标、确定方向。

2. 控制功能

政策的控制功能是指政策对社会中人们的行为或事物的发展起到制约或促进作用。政策的出台都是为了解决一定的社会问题或是为了预防社会问题的发生;政策制定者在政策上对所希望发生的行为予以鼓励,对不希望发生的行为予以惩罚,从而实现对社会的控制。

3. 协调功能

国家的管理活动是一个复杂的系统过程,其中有许多利益关系需要协调,以保证整个国家社会生活的和谐进行。诸多性质各异、错综复杂的关系,是不能靠长官意志或个人权威来协调的,而必须靠正确的政策。

4. 象征功能

政策的象征功能是指政策仅具有符号意义,不产生实质性后果,主要发挥象征性作用。象征性功能不在于政策的实际作用,或者说制定者对它的期望并非如物质性政策那样,经过各环节的实施,产生明显的实际效用。它仅仅在于影响公众的看法、观念或思想意识。

(五)政策的分类

政策所涉及的范围十分广泛,内容异常丰富,表现形式也多种多样。按照不同的标准和依据,可以对政策进行不同类别的划分。

1. 以同一政策体系内的各项政策相互间是否存在着涵盖与衍生的关系为标准,公共政策可以划分为元政策、基本政策、部门政策。

元政策,或者叫作总政策(以及总路线、总方针),是政策体系中管总的或具有统摄性的政策,对其他各项政策起指导和规范的作用,是其他各项政策的出发点和基本依据,是政策主体用以指导一定历史时期全局性行动的高度原则性的指针。基本政策是针对某一社会领域或社会生活某个基本方面制定的、在该领域或方面起全局性与战略性作用的政策,又被称

^① 宁骚:《公共政策》,高等教育出版社2003年版,第193~199页。

作基本国策、方针性政策、纲领性政策、根本政策。衍生自总政策,是总政策在某一领域或方面的延伸和具体化。部门政策是为在某一个特定的部门贯彻基本政策而制定的具体行动方案和行为准则,也被称作具体政策或方面政策,是针对特定而具体的政策问题作出的政策规定。^①

2. 依政策的社会内容的不同所进行的分类

每项政策都是针对特定的社会领域、为解决特定的社会问题制定的,因此每项政策都有其特定的社会内容。依政策的社会内容的不同,公共政策可划分成政治政策、经济政策、社会政策、教育科技文化政策等。

3. 从协调方式的角度看,按照政策对社会和人们之间关系的影响不同,可以将公共政策划分为分配性政策、调节性政策、自我调节性政策和再分配性政策。

分配性政策涉及将服务和利益分配给人口中特定部分的个人与组织和社会;调节性政策与将限制与约束加之于个人和团体的行动有关,它减少那些受调节者的自由和权利;自我调节性政策涉及对某一事物或团体的限制或控制,是受调节者主动要求的,并作为保护和促进自我利益的手段而出现的;再分配性政策涉及政府在社会各阶层或团体中进行有意识的财富、收入、财产或权利的转移分配。

二、政策体系

体系又可称之为系统,从系统论的观点出发,可以把政策体系(Policy System)界定为一个由政策主体系统、政策支持系统以及将政策主体系统与政策环境连接起来的反馈系统构成的有机整体。对政策系统的考察通常是在两个层次上展开的:第一层次,分析政策系统内部的结构要素及其功能,为优化政策系统、提高政策效力提供依据;第二层次,分析政策系统与环境的关系,以揭示公共政策问题的前因后果、公共决策的条件和情势,并对政策效果进行评估。

(一)政策的主体与客体

1. 政策主体

政策主体是相对于其客体而言的。公共政策主体就是那些在特定政策环境中直接或间接地参与公共政策制定、实施、评估、监控的行为者。这里的“行为者”,既包括个人,也包括团体或组织。国内的政策研究者根据各自的研究兴趣和标准,对公共政策主体进行了不同的划分。有些学者将公共政策主体分为三大类,即国家公共法权主体、社会政治法权主体以及社会非法权主体。

2. 政策客体

公共政策客体是指政策发挥作用时所指向的对象,或者说,政策主体就哪些问题、针对

^① 宁骚:《公共政策》,高等教育出版社2003年版,第219页。

哪些人制定政策。公共政策总是针对特定的事件、问题或社会群体而规定的行为准则。因此,可以从“事”(政策所要处理的社会问题)和“人”(政策发生作用的对象,即目标群体)两个角度来认识公共政策的客体。

(1) 政策问题

从“事”的角度看,公共政策客体就是公共政策问题。任何时代、任何社会都会存在各种各样需要重视和解决的社会问题。所谓社会问题,就是社会正常发展过程中出现的偏差,或者说,实际状态与社会期望状态之间的差距。那些被列入政府议事日程,涉及相当多社会成员利益的社会问题,才能成为公共政策的客体。

(2) 目标群体

从“人”的角度看,公共政策的客体是目标群体。所谓目标群体,就是公共政策直接作用与影响的公众群体或那些受公共政策规范、管制、调节和制约的社会成员。人们在社会生产和生活中所处的地位不同,社会分工不同,必然会产生各种不同性质、不同层次的利益需求。这些利益和需求相互影响、交流、碰撞、摩擦,从而产生了各种现实的利益矛盾,它可能发生在个人之间、个人与群体之间、群体与群体之间,甚至政府与群体之间。公共政策所要调整和规范的对象就是这些具有不同性质和类型的利益要求的社会成员间的关系。

(3) 政策主体与客体的矛盾及其地位的相对性

公共政策是主体与客体的矛盾统一。一方面,政策主体解决政策问题的目标和努力规定着政策客体的范围和性质;另一方面,政策客体也不是消极被动的,它对政策主体起着限制和约束作用。同时,还应该强调指出,现代民主国家是法治国家。一切国家和政府机构,每一个公职人员既是某类和某些政策的制定者,也是某类和某些政策规范、管制、调节和制约的对象。因此,公共政策的主体与客体在地位上具有相对性。公共政策主体在某些情况下可以作为客体而存在,公共政策客体也可以作为主体而存在。

(二) 政策环境

公共政策是环境的产物。离开了政策得以产生的外部环境,就不可能对其进行分析和研究。公共政策学对政策环境的考察一般是从两个角度展开的:一方面,把政策系统视为一个因变量,研究政策环境对决策行为、政策过程的影响;另一方面,把政策系统视为一个自变量,探求政策系统的产品——公共政策对环境的作用和影响。

政策系统的正常运行离不开既定的政策环境,从一定意义上说,公共政策就是政策主体系统为解决自身与既定环境的矛盾而采取的行动。但是,不同的政策系统所处的环境是千差万别的,不同的政策主体认识和把握政策环境的能力和水平也存在着差异。因此,对于具体的政策主体系统来说,就存在两种不同的政策环境:一是政策系统所处的一般环境(客观事实环境);一是政策系统运行的具体环境(主体认知环境)。

1. 政策系统的一般环境

政策系统的一般环境,即政策系统的生态环境,也就是作用和影响公共政策的所有外部

条件的总和,包括地理自然环境、经济环境、政治法治环境、社会文化环境、国际环境等等。政策行动的要求产生于政策一般环境,并从这种环境输入到政策系统。同时,政策一般环境限制和制约着政策主体的行动。分析政策一般环境的目的是为理解政策系统提供宏观、总体的框架和背景。

2. 政策系统的工作环境

政策系统的一般环境是政策系统存续、运行的基础性环境,它对政策系统的产生、发展与运行会产生这样或那样的重要影响,有些环境因素甚至从根本上决定政策系统的组织特性和功能。但是,某一政策系统在不同时间点上所处的环境事实上是不同的。政策系统的现实特征、功能与运行更多地取决于政策系统所处的工作环境。

第二节

传媒政策与传媒体制

一、传媒政策

(一)传媒政策的界定

很长时间以来,我国以新闻单位的称呼代替“传媒”的称谓,这归因于我们对媒体功能的认识。媒体的“工具论”主导了人们对传播媒介的认识,过分强调媒体的政治功能,重视宣传作用,舆论控制功能,而忽视其社会功能,特别是产业功能。直到20世纪70年代末随着思想的解放,对媒体功能的重新认识,新闻与传媒才有相通之处。在考据传媒政策定义的时候不能忽视“新闻政策”,甚至在很多时候传媒政策可以等同于新闻政策。复旦大学新闻学院童兵教授认为,新闻政策是指政党或政府对其所属的新闻传播媒介所颁布的新闻法规、规章制度和组织纪律的总称,是政党调控新闻传播活动的主要办法。唐绪军在《报业经济与报业经营》一书中认为,所谓新闻政策,即新闻媒介的行为准则,是管理部门对新闻媒介实施管理的一种手段。^①

总结一些学者的观点,并根据时代发展的特色,笔者认为传媒政策是政党、政府对所属传媒机构及其从业人员的态度和策略,具体体现在其有关传媒内容、内容传播、媒介经营管理等活动的一系列行为准则和规范中,它是政党和政府管理、调控传播领域的重要手段。

(二)传媒政策、体制研究的理论溯源

1. 西方传媒政策法规研究的理论基础

谈到西方传媒政策法规研究,不得不提到美国宪法第一修正案(First Amendment),它

^① 唐绪军:《报业经济与报刊经营》,新华出版社2003年第二版,第170页。

对整个西方传媒业政策法规研究起着奠基和先导性的作用。

美国宪法第一修正案的核心思想是言论自由与新闻自由。新闻自由在西方新闻界已经是一个旗帜性词汇,对于西方传媒政策法规研究都具有根本性的精神和宪法的统领作用。在美国现代传媒法典中,第一修正案的影子几乎无处不在,它的灵魂已经渗透到跟大众传媒相关的各种立法和司法解释中。尤其是近几十年来,随着传媒业的扩展与壮大,其影响不仅没有衰退,反而越发得到张扬。“国会不得制定禁止信仰自由,剥夺言论自由或新闻自由的任何法规。”第一修正案的全部内容寥寥数语,却从此确立了美国乃至整个西方传媒政策法规研究的根基,渗透到传媒法规的各个方面。它制约着美国各州及各种法律保护名声和隐私的程度,它赋予新闻出版界及公众获得信息的权利,它给政府带来制约,使其不能压制媒体。

2. 我国传媒政策法规研究的理论基础

我们国家的传媒行业是以马克思主义理论为指导的,其理论基础也根源于此。马克思曾用“耳目喉舌”来表述报纸的功能和作用,他认为报纸是人民的喉舌。1849年2月,他在驳斥反动势力对《新莱茵报》的控告时指出:“报刊按其使命来说,是社会的捍卫者,是针对当权者的孜孜不倦的揭露者,是无处不在的耳目,是热情维护自己自由的人民精神的千呼万应的喉舌。”同年12月15日,在《〈新莱茵报·政治经济评论〉出版启事》中,马克思恩格斯又指出:“报纸最大的好处,就是它每日都能干预运动,能够成为运动的喉舌,能够反映出当前的整个局势,能够使人民和人民的日刊发生不断的、生动活泼的联系。”

中国共产党在马克思列宁报刊理论影响下和无产阶级革命斗争中逐渐形成了媒体是代表无产阶级利益的“耳目喉舌”理论。

1942年《解放日报》改版确定了党报是组织的喉舌,是集体宣传者和集体组织者。“报纸是党的喉舌,是这一个巨大集体的喉舌。”刘少奇最早将“耳目”和“喉舌”两个概念结合起来,1948年10月2日,他在《对华北记者团的谈话》中明确说:“你们是党和人民的耳目喉舌”;“中央就是依靠你们这个工具,联系群众,指导人民,指导各地党和政府的工作的。”1956年,《人民日报》改版后,根据办报实践和当时的社会发展状况,也是出于整个中国新闻改革的需要,党报从组织喉舌逐步转向了社会喉舌,认为党报应更贴近群众,并加强自身在全球的竞争力。

到20世纪90年代,媒体的“喉舌”性质已成为一种行业规范。1995年《中共中央宣传部关于进一步做好新闻舆论工作的若干意见》中规定:“我们党和国家的报纸、通讯社、广播、电视是党和人民的喉舌……牢固树立群众观点,密切联系群众,一切从人民的利益出发。”

在新时代下,“耳目”强调了媒体代表人民对社会的监督,“喉舌”则是指媒体代表人民表达自己的观点,是人民民主的一种体现。我们的传媒政策与法规也正是基于此来建立,充分地维护传媒的“耳目喉舌”属性。

二、传媒体制

体制,在英语中与制度同义,为 system。通俗而言,就是社会中单个人应遵循的一整套行为规则。更确切的说法,本文采用美国的经济学家道格拉斯·诺思的定义:制度提供框架,人类得以在里面相互影响。制度确立合作和竞争的关系,这些关系构成一个社会;或者更准确地说,构成一种经济秩序……制度是一整套规则、应遵循的要求和合乎伦理道德的行为规范,用以约束个人的行为。在诺思的定义中,制度是一个经济学名词,但同时,制度又是规则、要求和行为规范。因此,制度不外乎是各种具体存在的行为规则、规范的合体。政策作为规划、社会目标、议案、政府决策、计划、项目等多面体的表征词,自然而然不会脱离制度框架,而是从属于制度框架。

大众传媒是在特定的社会制度下进行活动的,包括政治制度、经济制度、法律制度和思想文化制度等在内的各种社会制度对大众传媒的制约与相互影响体现为一定形态的传播体制,所以,传媒体制也就是社会制度中对大众传媒活动直接或间接地起制约、控制作用的那一部分,体现了全部社会结构和社会关系的复杂性。

(一)政策与体制的关系

从整体而言,政策与体制有三种关系:制度对政策的制约关系;政策对制度的影响;政策主体对制度的作用。

1. 制度对政策是制约关系,是真包含关系

在“根深蒂固”的文化与意识形态下,宪法秩序这一类制度首先得以安排。由于这些“确立生产、交换、分配的基础的一整套政治、社会和法律的基本规则”的指导性、宏观性及缺乏可操作性,政策就来执行操作任务。各种政策把宪法秩序具体化,并在实际执行中不断完善,逐渐上升为法律、规章;体现到人与人的合作关系,则表现为带有经济意味或政治意味的组织、合同、社团等等。而各种政策在制定、执行时又不可逾越“基本规则”的限制,它们在制度框架中“生根发芽”,用具体规则充实整个制度。政策是制度的附生物,随制度的产生而产生,也随制度的消亡而消亡。同时,由于制度的指导性及难变动性,有些政策建议虽是可行的、有收益的,但由于制度间的相互牵制,建议不能上升为政策。

2. 政策影响制度

政策从属于制度,在制度框架中生成与运用。但政策的特性决定了它并非被动地适应制度,它也不仅仅只有利于制度框架的完善,它还会积极或消极地在制度框架内发生量变,最终促使制度变迁、达到制度创新。用一句通俗的话说就是:政策能动地反作用于制度。

政策是制度框架中的“砖石”,它是“广义的规划”。这种广义的规划是灵活多变的,具有很强的适应性。同时,政策由于其“潜移默化”的特征,使它又成为相对恒定而持久的政府决策。这是政策的本质属性。与政策的起源密切相连,政策是人与人合作中的一种“契约”,是

有关集体成员的一种默契,是要求所有成员在给定的环境中能预测其他成员的行为准则。但这种政策又不等同于法律、法规。虽然法律、法规也近似于一种“契约”,也可以在给定环境下预测他人行为,但政策并没有明确规定违反契约将会受到多大程度的惩罚。但同时也如第一部分提到的,许多政策会逐渐上升为法律、法规。惩罚程度会被明确规定。在大多数情况下,政策与法律间并没有明确的区分,甚至可以说法规、法律是政策的法律形态。

很明显,从上面可以看出,政策具有目标特征、行为特征、灵活多变特征、实证特征以及法律特征,也正是由于这些特征,决定了政策是能动地反作用于制度框架的。

3. 政策主体对制度的影响

制度是一个社会中单个人应遵循的一整套行为规范,而政策则是在制度框架下行为规范的细化与执行。政策体现并执行着制度。而政策是由人制定并执行的。一般而言,政府的高层官员以及官方机构是政策制定与执行的主体。我们把他们称为政策主体。不可避免地,政策主体要对制度框架产生很大影响。这种影响,既可以是正面的,也可以是负面的。通常情况下,政策主体对制度起正面影响,他们在维护、巩固和完善既有制度。然而,一旦负面影响出现,由于政策主体的特殊地位,将会对制度产生极大冲击力。

(二)我国传媒体制的变迁

1978年以后,以新闻改革为导引的传媒制度变迁,大致围绕以下几条主线进行:

1. 新闻传播法制建设的展开

1980年,全国人大和全国政协会议期间第一次出现新闻立法的呼声。1984年,全国人大常委会决定制定《新闻法》,至上世纪80年代后期,共形成了三个《新闻法》文本。1998年3月11日,国家新闻出版署发布了《新闻出版业2000年及2010年发展规划》,提出“积极推进新闻出版的法制建设,要加快立法工作,加强依法管理,加大执法监督的力度。到2010年新闻出版法制建设要建立以《出版法》、《新闻法》和《著作权法》为主体及与其配套的新闻出版法规体系”。由于种种原因,《新闻法》至今尚未出台。然而,新闻传播立法并非仅指立一部专门的《新闻法》,“国人或以为《新闻法》尚未出台,新闻传播活动目前尚属无法可依,这实在是很大的误解。……实际上,新闻传播活动的走向法治,并不是光靠一部专门的《新闻法》就可以解决的,其中许多重要事项,必须由其他法律来予以规范。”^①从这个角度说,新中国成立后,围绕新闻传播的立法早就开始了。例如,建国初期由新闻总署颁布的《全国报纸杂志登记暂行办法草案》,就是新中国第一个全国性新闻传媒登记法规。但总的来说,在改革开放以前的二十多年中,新中国的传媒法制建设只是处于起步阶段,中间还经历了“文革”十年的停顿,因而这期间的传媒法制呈现出法律效力位阶普遍较低、多数不具备完备的法规范式、可操作性较差、常以党的指令或行政命令替代法制管理等特征。改革开放以来,这一状

^① 魏永征:《新闻法新论》,中国海关出版社2002年版,第279页。

况有了明显的改变,新闻传播立法以及依法管理在许多领域都有了长足的进展。

这些进展主要表现在以下几个方面:其一,国务院新成立了新闻出版总署,加上一直延续下来的广播电视管理部门,对全国的新闻传播业进行行政管理。这些部门制定、发布了大量的部门规章。在此基础上,国务院陆续制定、发布了全面管理新闻传播业的《出版管理条例》(1997年发布,2001年修改后重新公布)、《印刷业管理条例》(1997年发布,2001年修改后重新公布)、《广播电视管理条例》(1997年发布)等行政法规,作为依法行政的依据。其二,其他法律、法规在制定和修改时,将新闻传播活动考虑进去,其中不乏调整新闻传播法律关系的专门条款。其三,针对新兴的网络传播,国务院以及相关管理部门相继制定和发布了一批专门的法律性文件、行政法规和部门规章。其四,最高人民法院、最高人民检察院陆续发布了不少处理新闻传播纠纷的司法解释,以规范与新闻传播有关的司法实践。因为上述努力,尽管我国至今还没有一部专门的规制新闻传播活动或规范某一类新闻传播媒体的法律,但实际上在新闻传播活动的许多问题上都已拥有了明确的法律规范。这是新时期中国传媒制度建设的一个重要成就。

2. 新闻事业管理的新定位

1978年,财政部批准了以《人民日报》为首的8家全国性报纸实行“事业单位,企业化管理”的双轨制经营管理体制。根据政策,这些单位可从经营收入中提取一定比例用于增加员工收入和福利,改善媒介自身的条件。“事业单位,企业化管理”政策的实行,“是包括报纸在内的传媒从完全的计划运作向市场运作的重要转折,也在很大程度上给报纸恢复刊登广告创造了先机。”在这种模式下,新闻媒体不仅仅是事业单位,而且是文化产业和信息产业的一个重要部门。这就要求媒体遵循市场规律办事,使得新闻事业的宏观管理体制、行业管理模式以及媒体内部的各种管理制度(如收入分配制度、人事制度)等,都必须根据市场的需求发生相应的变革。更为重要的是,传媒除舆论宣传之外的其他许多功能逐渐得以恢复和回归,向充分满足人民大众精神文化需求的方向迈开了步伐。

3. 传媒财经制度的改革

原有的财经制度将传媒定性为非营利的事业单位,因而媒体没有支配经营收入的权力。这一基本原则不改变,媒体即使进行制度改革而获取了利润,也无法合法地将本该属于自己的收益据为己有。1978年“事业单位,企业化管理”的双轨制的实施,赋予了传媒有限的财经支配权,使传媒成为相对独立于党政部门的利益主体。在1986年和1994年的工资制度调整中,盈利的传媒得到了更大的财经自主权。这样,媒体便可以根据自身需要,将经营利润用于扩大机构营运规模,提高员工工资、奖金和其他待遇。

这种改革是通过两个重要的方面来施行的。首先是对媒介实行财政上的“断奶”。20世纪80年代以来,随着政府财政危机的发生,对媒介的财政支出日见紧张,国家不得不宣布逐渐取消对媒介的财政支持。在政府主导之下,大部分媒体逐步由“统收统支”转向“自主经