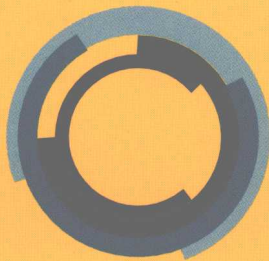


◀ 新闻传播学术原创系列 ▶

新闻媒体与微观政治

——传媒在政府政策过程中的作用研究

陈堂发 著



复旦大学出版社

新闻传播学术原创系列

新闻媒体与微观政治

陈堂发 著

復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

新闻媒体与微观政治——传媒在政府政策过程中的作用
研究 / 陈堂发著. —上海:复旦大学出版社,2008.8

(新闻传播学术原创系列)

ISBN 978-7-309-06175-8

I. 新… II. 陈… III. ①新闻-传播媒介-研究②政治
学-研究 IV. G210 D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第107560号

新闻媒体与微观政治
——传媒在政府政策过程中的作用研究
陈堂发 著

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路579号 邮编:200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 章永宏

出品人 贺圣遂

印 刷 句容市排印厂
开 本 890×1240 1/32
印 张 9
字 数 217千
版 次 2008年8月第一版第一次印刷

书 号 ISBN 978-7-309-06175-8 / G·770
定 价 20.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

序 传媒政治功能细化研究的力作

童 兵

对于大众传媒同公共政策的关系,马克思主义经典作家的论述不完全相同。毛泽东的看法最直接、最明确,那就是前者无条件地为后者服务,传媒为政党和政府工作服务。他在《对晋绥日报编辑人员的谈话》中说,“报纸的作用和力量,就在它能使党的纲领路线,方针政策,工作任务和工作方法,最迅速最广泛地同群众见面。”^①而马克思主义的奠基人之一马克思的见解则不同。“马克思无疑地梦想报刊不受国家管制,而是作为人民的真正发言人。如果国家像预言的那样在革命以后就消亡了,他的梦想或许已成为事实。”^②

马克思在自己生命的最后几年里,对于德国党想将无产阶级党报实行“报刊国家化”的计划极其反感。可是,无产阶级掌握政权之后,不得不重建国家机器,不得不面对管理国家的工具——政府同大众传媒关系的难题。在这种情况下,理想主义往往不得不让位于现实存在。在苏联,公众通讯工具只能成为“党的路线的发言人和国家的工具”,只能成为国家和党发布指示的工具。在苏联,公众通讯工具是同国家政权的其他工具及党的影响密切结合在一起的^③。

① 《毛泽东选集》第四卷,人民出版社1991年版,第1318页。

②③ 参见韦伯·施拉姆等著:《报刊的四种理论》,新华出版社1980年版,第148页。

众所周知,在西方国家,大众传媒同政府、政党则呈现另外一种完全不同的关系。拿美国来说,200多年来经历了一个十分有趣的变化过程。起初,人们千方百计地扶植传媒,试图造就一个强大的传媒去节制政府。而一旦传媒变得强大无比,或者由于商业因素的过度渗透致使某些传媒变得厚颜无耻的时候,人们又期待借重政府的力量去节制传媒,以防止传媒同各种社会势力同流合污。人们之所以选择政府而不是其他力量,主要是因为在今日的美国,政府仍然是最重要的一支力量。

但人们借用政府力量去遏制传媒异化的计划实行起来是十分谨慎的,究其原因,其一可能是他们对新闻自由的珍爱,害怕把砍杀自由之斧交到政府之手;二是对宪法第一修正案的敬畏,正是那个神圣的法案使美国人民在非战争时期享受到较为广泛的新闻自由;三是对政府本身的不信任。历届政府对传媒以至对人民自由的侵害记录让人们心中无法忘怀。所以施拉姆在《大众传播的责任》一书中从不同的角度考察并指出,借用政府力量节制传媒的计划执行起来必须慎之又慎:

“我们企盼政府采取任何行动来对传播内容有所限制与管束时,务须谨慎其事。政府行动尚有助传播畅通,或使新的参加者获得某些方便,应该受到欢迎。”

“我们给予政府愈多的管制之权,我们愈不能信任大众传媒能正确公正地报道政府的动态。”

“由政府行使检肃媒体的权力,何以将带来危险? 100年前,没有人会提出这样的问题。今天的媒体规模太大,又与大众相疏离,我们容易把它们的主要功能忘记,那便是节制政府。它仍应为大众所有,并且仍然保有这一种功能。因此,如果我们想由政府来检肃媒体,无异要一个机构来节制原曾对这机构进行节制者。”

“我们希望政府不要輕易干预人民的自由,除非不得已出此下策。”

“我们先应决定自己所相信的一切。我们还相信民主的政治哲学吗?如果我们不再相信,而改信某种形式的极权主义,我们当然可请政府来担任大众传播事业的看守者。本书立论与之适相反对。因此,我们应出诸以最大的谨慎与约制,切勿轻易鼓动政府来肩负起管制媒体的责任。”^①

进行了上述一系列思考、辨析和论述之后,施拉姆最后提出,要不要借用政府的力量,也即考量政府在何种情形下才可以出来对传媒行为进行干预,必须规定严格的原则。而这一原则已由大法官霍尔姆士提出,又得到由美国总统任命的公民权利委员会的赞成。这个原则就是:只有当对社会的福利产生明显而又即时的危险时,政府始可出面干预。也就是说,平时,人们不希望政府去干预大众传媒,但一旦大众传媒将对社会产生一种“明显而又即时的危险”的时候,政府方可干预大众传媒,对其进行管束和规制。

无论从施拉姆所考察的各个角度的问题,还是霍尔姆士提出的政府干预大众传媒的原则,人们都难以发现有类似毛泽东同志关于传媒对宣教政党政治的直接作用的论述。尽管事实上西方政治家都千方百计地接近和利用传媒,如美国建国以来50余届40多位总统都曾经通过设立新闻秘书、召开记者招待会或通过传媒发表讲话等渠道,试图利用传媒来宣传自己的政治意图。这种例子很多。首任总统华盛顿几乎订阅当时出版的所有报纸。肯尼迪总统在执政的三年时间里,发表过9次全国电视讲话。福特在尼克

^① 转引自张国良主编:《20世纪传播学经典文本》,复旦大学出版社2003年版,第276~277页。

松下台后以副总统代行总统权力仅 8 个月时间,举行过 52 次新闻发布会,接受过 85 次正式记者访问,还多次同记者们自由交谈。但哪一个总统都不会承认自己在利用传媒为自己的政策做事,都讳言传媒对政府制定与贯彻政策所发挥的作用。

陈堂发的博士后研究报告《新闻媒体与微观政治——传媒在政府政策过程中的作用研究》则完全以坦率、直接的理论胆略和学术智慧来研究大众传媒同公共政策的紧密关系。这也许是中国政治科学同新闻科学相结合的一种交叉学科回归真正的科学后一个特色。

陈堂发博士在书中指出,政策科学是关于民主主义的学问,它涉及个人利益的选择,民主体制必须作为它的基本前提。正是基于这种考虑,近几年来,改革和完善政府决策机制、推进决策的科学化与民主化问题成为国家政治生活的一种中心话语:改革和完善决策机制,健全深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制。通过多种渠道和形式使决策真正建立在科学、民主的基础上,支持和扩大公众对政府决策的有效参与。对涉及经济社会发展全局的重大事项,要广泛征询意见,充分进行协商和协调;对专业性、技术性较强的重大事项,要认真进行专家论证、技术咨询、决策评估;对群众利益密切相关的重大事项,要实行公示、听证等制度,扩大人民群众的参与度。有组织地广泛联系专家学者,建立多种形式的决策咨询机制和信息支持系统。所有重大决策,都要在深入调查研究、广泛听取意见、进行充分论证的基础上,由集体讨论决定。这些政策制定的科学主张要落到实处,更需要依赖一些可以实际操作的路径或制度设计,新闻传媒在可接近性、便捷性、时空的广泛性以及无参与资格限制等方面都是其中不可替代的一种途径。

作者还认为,在某种意义上,可以说新闻媒体已经成为政治生活的一种公共设施。在中国,新闻媒体作为政府政策行为的辅助手段,它在完善决策机制、提高决策水平、实行民主与科学决策、增强政策效能方面,尤其在提高政策活动代表民意的深度与广度、决策的合理性程度、客观监督与评价政策效果的可信度等方面发挥着显著功能。具体而言,新闻媒体在政府政策问题与议程的建构、政策方案修正的论辩、政策执行行为的有效监督以及政策的实际效果评估等主要环节都能够或应当发挥重要的作用。

阅读这篇有思考深度的研究报告后可以发现,作者是围绕媒体确立政策问题的主要方式及影响政策议程的经常性手段,媒体论辩与政策社会化、理性决策、公正价值落实问题,强化媒体论辩的非精英主义倾向与媒体组织论辩的角色,媒体监督之于改善政策执行效果、媒介化的政策评价所具有的优势与特点等内容展开具体论述的。作者在这些问题上是有不同程度的开掘。这种科学探索,不仅对深化新闻传播学科建设有积极作用,对我们更加深入地考察大众传媒在推进科学执政、提升公共政策的社会效益方面也有着实际价值。

我国特有的新闻事业管理体制使得新闻传媒在公共政策过程中所发挥的建设性作用总体上是零散的、被动的,而且这些相当有限的作用有时还可以被某些狭隘的政策主体用足够的资源或手段抵消。尽管如此,在政策的微观层次和一个政策的某些细节,特别在地方政府的某些政策活动中,在政策制定部门化、部门政策利益化现象比较突出的情况下,媒体的干预作用确实能够产生一定的实际作用。一般说来,目前新闻媒体在政策宣达环节、部分政策的执行环节所起的作用比较显著,而在其他环节如政策问题的确定、政策方案的设计与辩论、政策本身价值的评价、政策终止等环节能

够产生的实际影响还不太明显,这些政策环节通过新闻媒体所体现的公共性、开放性确实有待加强。相信随着政府对公共政策在政治、经济、社会生活中治理作用重要性认识的不断加强,以及对政策制定民主化、科学化意识的日益自觉,加上公民意识增长、知识分子公共性的推动,媒体的作用会日渐凸显出来。这是我和陈堂发博士等许多人的共同期待。

作者对媒体政治功能的研究摆脱了大而化之的“民主”、“民意”表达的套路,采取了微观解剖的思路,跨学科的属性比较明显,对这些问题的研究没有多少可以直接参考的成果。作者的努力主要体现在两个方面:一是通过分析诸多案例,考察媒体所呈现的微观性作用,这对于媒体政治功能研究的深化与细化、丰富媒体政治功能研究有一定的启发意义。以往也有极少数相关研究涉及这一问题,但没有该书所讨论的详细深入和系统;二是虽然我国新闻媒体一直被当作“喉舌”功能予以强调,但从理论上对这一功能的“优化”问题进行专门研究的成果还比较缺乏,该书对此课题已有所涉及。

该书还有一个特点,他利用了许多文献资料,在许多问题的阐述过程中引用了大量的史料、资料,并加了许多注释。这种认真扎实的治学态度令人感动,在当前浮躁之风成灾的中国学界,尤其值得提倡与发扬。

(作者系国务院新闻传播学学科评议组召集人,复旦大学新闻学院教授、博士生导师,复旦大学新闻传播学博士后流动站站长)

目 录

序 传媒政治功能细化研究的力作	1
第一章 导论	1
第一节 研究说明	1
一、研究背景与动机	2
1. 研究背景	2
2. 研究动机	6
二、相关研究概述	10
1. 国外相关研究	10
2. 国内相关研究	14
三、研究目的与价值	16
1. 研究目的	16
2. 研究价值	19
四、主要理论及研究方法	20
1. 主要理论	20
2. 研究方法	24
第二节 媒体与政策活动关系回溯	26
一、旧制度下的报刊与政策活动	26
1. 近代之前官报与政策活动	26
2. 近代的报刊与政策活动	29
二、建政前中共报刊与政策活动	31
1. 政策宣传：党的报刊一贯的功能定位	31

2. 报刊的政策宣传实践问题	35
第二章 从问题到议程的媒体参与作用	40
第一节 媒体报道与政策问题设定	40
一、媒体与政策问题相互依存	41
1. 政策问题为媒体报道所需	41
2. 媒体作为政策问题建构的公共设施	49
二、媒体确立政策议题的理论与方法	59
1. 议题设置与框架理论	59
2. 媒体确立政策问题的方法	65
第二节 媒体与政策问题的建构	78
一、媒体建构政策问题的方式	79
1. 以内参方式建构政策问题	79
2. 公开报道“焦点事件”建构政策问题	85
二、媒体影响政策议题的有效手段	90
1. 报道有公共价值的诉讼行为	90
2. 扩散专家建议与观点	96
3. 关注公民的公益性上书行为	102
第三章 新闻媒体与政策论辩	108
第一节 媒体开展政策论辩的条件及意义	108
一、媒体论辩政策的依据与条件	109
1. 协商民主：政策论辩的理论依据	109
2. 政策论辩实现的政治条件	116
3. 媒体进行辩论政策的阈限	122
二、媒体作为政策论辩载体的意义	129
1. 媒体论辩作为政策社会化的一种策略	129
2. 政策论辩对实现理性决策的意义	136
3. 政策论辩对实现公正价值取向的意义	144

第二节 媒体与政策论辩的呈现形式	152
一、侧重方案修补的媒体论辩	153
1. 方案修补性的媒体论辩	153
2. 民意试探性的媒体论辩	158
二、媒体的政策论辩优化问题	162
1. 增强论辩的非精英主义倾向	162
2. 强化媒体在政策论辩中的组织者角色	168
第四章 政策执行与媒体功能的凸显	177
第一节 媒体作为政策执行的机制	178
一、营造政策认同的舆论环境	178
1. 作为政策执行宣传的手段	178
2. 作为沟通与协调的渠道	186
二、作为监督政策执行的手段	191
1. 媒体监督的优势	191
2. 媒体舆论监督的核心：政策执行	201
第二节 媒体作为效果评价的手段	224
一、媒体评价的特点	225
1. 媒体评价的客观性	225
2. 媒体评价的公开性	230
3. 媒体评价的浅易具体性	235
二、媒体评价的关注点	240
1. 政策价值问题评价	240
2. 政策薄弱环节评价	246
结语：作为影响因素的网络媒体	254
参考文献	265
后记	274

第一章 导 论

随着政策治理手段在国家政治生活中的地位日益凸显,媒体对政策行为的关注程度已经成为衡量媒体能否有力地服务于政治的一个重要方面。媒体在政府政策行为与社会公众利益表达之间所发挥的具体作用更多地属于微观政治功能的范畴,它强调在政治行为、政治活动以及政治现象中社会个体作为政治参与主体借助新闻媒体发挥的突出作用,通过媒体这一纽带,难以言状的政治活动被部分地转变成可以通过工具技术手段解决的具体化、细致化的政治行为。作为微观政治行为的主要形式,政府政策活动面对的是社会公众,而社会公众不是经常的政策制定者。政策满足社会公众需要的程度,从某种意义上说,就取决于新闻媒体有所作为的状况。

探讨新闻媒体在政策活动中实际和应当能够发挥的作用,对于过去、现在或将来都具有不可忽视的意义和价值。本章就该研究的背景与动机、研究目的与价值、主要理论与方法予以说明,并就我国媒体与政策活动关系的历史作一简要回顾。

第一节 研究说明

政策是政府的运行手段,无论政府的角色与职能定位是什么,现代政府都是通过政策手段治理国家与社会。政策作为政治系统

的产出物,政府的政策行为可谓无处不在、无时不有。政治、经济、文化、社会等领域中存在的诸多问题或矛盾,凡是应该由政府出面采取作为或不作为措施的,都属于政策活动范畴。“凡是政府决定做的或不做的事情”就是政策^①。政策行为作为政府治理的主要手段,它并非一定依赖于大众传媒的舆论影响手段,因为在具有显著功能的新闻媒体出现之前政策活动已经存续。或者说,新闻传媒的诸多功能并不是政策活动得以开展的充要条件。然而,一个追求善治的政府或者注重政策的价值标准、事实标准和技术标准的现代型政府,它就必须考虑新闻媒体这一有舆论影响力的因素,应该与传媒保持良性的互动关系,以期对政策过程的完善或优化产生促动作用。

一、研究背景与动机

1. 研究背景

中共十六大第一次对党的执政问题作出了明确而系统的阐释,“共产党执政就是领导和支持人民当家作主,最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务,管理经济和文化事业,维护和实现人民群众的根本利益。”^②中共在特定的政治与社会发展阶段提出执政理念命题,其核心是为了解决执政能力的建设与提升问题。从微观层面分析,目前党和政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的社会矛盾和问题,而是大量的相互关联、互相制约,愈来愈具复杂性、尖锐性、普遍性、变动性的各种社会矛盾和问

① [美] 托马斯·戴伊:《理解公共政策》,台北韦伯文化事业出版社1999年版,第2页。

② 《全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,人民出版社2002年版,第31页。

题。与此同时,民众社会对这些问题和矛盾的关注与日俱增,并因此某种程度地产生了对政府治理的能力、程序、方式以及结果的疑问和不满。这使得党的执政能力建设问题具有现实的紧迫性。

中共十六届四中全会就加强党的执政能力建设问题做出了一系列重要决定,提出了具体的目标和任务。党的执政能力具体所指因时而异,就当前执政环境而言,防止公权力异化的本领、科学制定与执行公共政策的本领、建构和谐政治与社会的本领应该是党的执政能力主要内涵。党政一体化的政治制度使得党的执政能力更多地通过政府主体的治理能力体现出来,政府决策行为在很大程度上直接反映了党的执政理念。

《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》就改革和完善政府决策机制,推进决策的科学化、民主化的目标给予明确的阐述:“完善重大决策的规则和程序,通过多种渠道和形式广泛集中民智,使决策真正建立在科学、民主的基础上。对涉及经济社会发展全局的重大事项,要广泛征询意见,充分进行协商和协调;对专业性、技术性较强的重大事项,要认真进行专家论证、技术咨询、决策评估;对群众利益密切相关的重大事项,要实行公示、听证等制度,扩大人民群众的参与度。有组织地广泛联系专家学者,建立多种形式的决策咨询机制和信息支持系统。”^①

2004年3月全国十届人大二次会议《政府工作报告》也将政府决策的科学民主要求作为新一届政府工作的一项重要目标:“改革和完善决策机制,健全深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制。进一步完善公众参与、专家论证和

^① 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,人民出版社2004年版,第17页。

政府决策相结合的决策机制,保证决策的科学性和正确性。加快建立和完善重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和社会听证制度、决策责任制度。所有重大决策,都要在深入调查研究、广泛听取意见、进行充分论证的基础上,由集体讨论决定。这些要作为政府的一项基本工作制度,长期坚持下去。”^①

政府实现科学民主决策作为民主政治的一项重要内容在 2005 年 10 月国务院发布的《中国的民主政治建设》白皮书中被重申:“中国政府不断改革和完善决策机制,努力推进决策的科学化、民主化,通过各种形式支持和扩大公众对政府决策的有效参与。建立政务公开制度,各级政府部门办理的行政事项,能够公开的都要向社会公开,提高政府工作的透明度,保障人民群众对政府工作的知情权、参与权和监督权。扩大公众对政府立法的参与程度,政府通过媒体公布法规草案、专家咨询论证、召开座谈会和听证会等多种方式,加快政府立法公开化步伐,保证公众对政府立法的有效参与。建立专家咨询和论证评估制度,政府在作出重大决策时,认真听取和吸纳专家的意见。建立社会听证和公示制度,为公众参与政府决策提供经常性渠道。”^②

上述党和政府的一系列重要文件均围绕执政方略问题提出了国家治理的新理念。简而言之,政府是否有更大的作为,是对党的执政能力与执政方式的一种检测。而政府作为与否,又主要表现在政府动用一切资源开展政策活动的水平上。执政是一种政治范畴的表述,将执政的内涵聚焦在政府的政策治理行为上,此种理解是否科学?

① 《政府工作报告》,《人民日报》2004 年 3 月 17 日。

② 《中国的民主政治建设》,《经济日报》2005 年 10 月 25 日。

其实,分析和看待“政治”有不同的视角,从一个侧面理解,政策就是政治行为的主要内容和结果,政策是政治系统的输出物。政策“系统理论”认为:政策是政治系统对外界环境压力所做出的反应。作为环境组成部分的个人或团体向政治系统输入要求和支持,政治系统以公共政策产出的方式回应环境的输入。政策输出可以起到缓解环境压力、弱化公众需求的作用,但这是一个反复循环的过程,政策输出会引起公众要求的变化,而新的要求的不断提出使政治系统不断输出新的政策。公共政策就是政治系统与其环境互动的结果^①。

政策与政治两者之间的更直接关系从中观层面即政府管理的视角来理解,就如同孙中山所言:“政就是众人之事,治就是管理,管理众人的事就是政治。”^②或如美国政治学家戴维·伊斯顿的理解,凡是围绕政府决策中心所发生的所有事件都是政治现象。亦如罗伯茨所持的观点,政治就是政治活动家或集团在某种局势下为选择目标和达到目标而做出的决策的总和^③。某种程度上,政治可以被理解为各个利益集团因利益而争取影响公共政策的活动。政治体系的基本任务就是规范各个利益集团之间的竞争秩序,平衡各自相互冲突的利益。亚里士多德在人类政治活动的早期就持有了这种看法:政治在利益差异中创造平衡,在价值冲突中创造秩序^④。优化政府政策过程正在成为当前政治生活中的主导话语,这是本书就该话题展开深入研究的政治背景与外部条件所在。

① [美]戴维·伊斯顿:《政治体系:政治学状况研究》,马清槐译,商务印书馆1993年版,第3页。

② 《孙中山选集》,人民出版社1981年版,第269页。

③ 严强:《宏观政治学》,南京大学出版社1998年版,第49页。

④ 叶立煌:《西方政治思想史》,福建人民出版社1992年版,第45页。