



首都经济贸易大学出版基金资助

美国“大众传媒—政府” 系统运行机制研究

MEIGUO “DAZHONG CHUANMEI—ZHENGFU”
XITONG YUNXING JIZHI YANJIU

王靖华 © 著



首都经济贸易大学出版社

Capital University of Economics and Business Press



首都经济贸易大学出版基金资助

美国“大众传媒—政府” 系统运行机制研究

王靖华 著



首都经济贸易大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

美国“大众传媒—政府”系统运行机制研究/王靖华著. —北京:
首都经济贸易大学出版社, 2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1624 - 8

I. ①美… II. ①王… III. ①大众传播—传播媒介—关系—
国家机构—研究—美国 IV. ①G219.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 289232 号

美国“大众传媒—政府”系统运行机制研究

王靖华 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E - mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京市泰锐印刷有限责任公司

开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32

字 数 185 千字

印 张 7.25

版 次 2012 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1624 - 8/G · 319

定 价 20.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

序

随着人类传播技术的发展,作为专业化传播组织的大众传媒在经济、政治、文化领域的影响力都空前提升。特别是在政治领域,大众传媒几乎在所有的现代政治活动中都已经是不可或缺的重要角色。在传播活动与政治活动相互作用的过程中,大众传媒影响着政府行为,政府行为也在影响着大众传媒,而社会公众也在不断适应着两者之间日益错综复杂的关系。

美国虽然建国仅 200 余年,却以其富于连续性的政治体制成为西方民主政治的一个典型。从大众传媒的发展来看,现代传播技术始于欧洲,但却在美国实现了与经济的最早联手——从 19 世纪 30 年代开始,美国的报纸开始走上大众化、商业化的道路。在利益内趋力的作用下,大众媒体迅速发展。在随后接踵而至的广播、电视、网络等媒体一波又一波的冲击之下,美国政治、经济、外交及社会生活的各个层面都在一个更大更具张力的信息传播系统中发生着改变。

美国的媒体与政府关系在现实层面上是千头万绪的,事件多、案例多,研究起来可以有多种角度。为避免只见树木、不见森林,本书选取了较为宏观的角度对此进行观察和分析。美国的大众传媒与政府之间的关系是“对立依赖”的,公众是大众传媒与政府共同的存在基础。借用社会系统运行机制的相关理论,本书指出了美国的“大众传媒—政府”系统运行的三个主要机制:一是动力机制。系统运行的动力来自各行为体的需要。大众传媒出于经济利益需要将政府作为重要的信息源;政府需要通过大众传媒了解外

部信息进行决策,还需要借助大众传媒进行形象树立和信息扩散;公众需要通过大众传媒了解政府的有关信息,而且需要通过大众传媒进行意见表达。二是控制机制。大众传媒主要通过政府对负面信息的传播等方式对其进行监督;政府通过法律、经济等手段对大众传媒进行约束;公众的信息消费选择及舆论对大众传媒和政府形成压力。同时,在大众传媒为避免来自政府和公众更多制约的适应性调整中,形成了较为成熟的自律机制。这些互制关系使系统中的各行各体彼此作用并保持系统的动态平衡。三是整合机制。“大众传媒—政府”系统存在经常的冲突,这些冲突通过整合机制得到协调。其中,一般的利益冲突主要以“新闻自由”为标准进行整合,但当冲突涉及更高的利益层次时,整合标准就会相应调整为资本利益与国家利益。

美国不仅是政治大国,也是传媒大国。美国大众传媒、政府、公众之间的关系无论如何,都会对其他国家的政府管理、媒体行为等带来直接或者间接的启示。本书将美国作为研究对象,正是看到了这一点。一个多世纪前,法国政治学家托克维尔在其《论美国的民主》中这样表明他研究美国民主政治的原因:“我之所以考察美国,并不单纯出于满足自己的好奇心,尽管好奇心有时也很重要。我的希望,是从美国找到我们可资借鉴的教训。谁要认为我想写一篇颂词,那将是大错而特错。任何人读完这本书,都会完全承认我绝没有那种想法。”这也是本书的一个初衷。

中国与美国虽然社会制度不同,但都是媒体多、受众广的传媒大国。本书旨在对中国大众传媒、政府、公众之间良好关系的建立,特别是对中国在现代化、市场化发展过程中的政府科学决策、传媒健康运行、积极发挥大众传媒的政治影响功能等方面提供参照材料。美国媒体与政府间关系的运行机制对于我们至少在以下三方面具有借鉴意义。第一,大众传媒的经济需要对监督政府有积极意义,但对过分追求经济利益造成的信息庸俗化应该通过媒

体自律及其他有效手段进行控制。第二,政府要在公众中树立良好形象和提高效率,就有必要主动利用和配合大众传媒进行信息传播。第三,公众要提高对大众传媒信息的选择能力和分辨能力,通过参与大众传播来参与政治。建立稳定、和谐的大众传媒、政府、公众关系,有利于发挥大众传媒的积极功能,有利于树立良好的政府形象和促进公众的政治参与,也有利于信息时代社会政治生态的健康发展。

目 录

1 导论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 写作目的和意义	9
1.3 国内外相关研究综述	12
1.4 主要概念界定	25
1.5 研究方法与基本内容	30
2 “大众传媒—政府”系统及其运行机制总论	34
2.1 “大众传媒—政府”系统的建立	34
2.2 “大众传媒—政府”系统的运行机制	50
2.3 小结	57
3 动力机制	59
3.1 大众传媒经济利益的需要	59
3.2 政府对信息传播的需要	74
3.3 公众知情与意见表达的需要	88
3.4 小结	95
4 控制机制	97
4.1 大众传媒对政府的监督	97
4.2 政府对大众传媒的控制	110
4.3 公众对大众传媒和政府的控制	126
4.4 大众传媒的自律	133
4.5 小结	144

5 整合机制	146
5.1 “新闻自由”标准	147
5.2 资本利益标准	162
5.3 国家利益标准	167
5.4 小结	174
6 美国“大众传媒—政府”系统运行机制的几点启示	176
6.1 大众传媒利益需要的积极与消极意义	176
6.2 政府在与公众沟通中应主动配合大众传媒	189
6.3 提高公众的传播参与能力	197
6.4 小结	203
7 结语	205
参考资料	211
后记	219

导 论

1.1 问题的提出

2005年6月,在曾经震动美国政坛的“水门事件”^①之后33年,曾任美国联邦调查局二号人物的费尔特(Felt)自曝身份,承认自己就是在“水门事件”调查中一直隐身于幕后、多次为《华盛顿邮报》的两位记者提供了重要线索的神秘人“深喉”,解开了“水门事件”的最后谜团,为这一涉及美国大众传媒与政府冲突的重要事件画上了句号。

“水门事件”因为对美国政治的震撼作用而被学者从不同角度给予了较多关注,有的学者将其作为美国大众传媒行使其“第四权力”的一个例证,有的将其作为大众传媒与政府之间关系对立性的一个突出表现,有的将其作为大众传媒发挥舆论监督功能的典型等。实质上,这一发生于美国大众传媒、政府、公众之间的政治性事件归根结底是秉承了新闻自由理念的美国媒体在与政府

^① 1972年6月17日,5人潜入设于华盛顿水门大厦的民主党全国委员会总部安装窃听器被逮捕。在对此事件进行的长达26个月的媒体调查、法庭听证和讯问的过程中,《华盛顿邮报》的两名记者伍德沃德和伯恩斯坦的报道起到了关键的作用。期间,一名被报纸编辑称为“深喉”的线人提供了大量线索。尼克松总统因大量证据而被控滥用职权、妨碍司法、蔑视国会并面临弹劾。1974年8月8日,尼克松宣布辞职。《华盛顿邮报》因此获得普利策新闻奖中的公众服务奖。

面向公众的信息传播过程的一次冲突,这次冲突的戏剧性结尾尽管与《华盛顿邮报》两位记者的刨根问底以及尼克松的特殊身份有关,但也从一个侧面反映了美国大众传媒、政府与公众间的一般性关系。

“水门事件”是美国大众传媒与政府之间众多冲突中的典型事件之一。从20世纪早期,美国的大众传媒就表现出了揭露性。当时,以杂志为代表的美国媒体对政界和商界的丑闻进行了大量报道,对政府部门的腐败现象和垄断财团的内幕作了深入的剖析和揭露,这在美国新闻史上被称为“扒粪运动”^①。这场运动为大众传媒在社会权力结构中地位的确立开辟了新的方向。此后,美国大众传媒在与政府的多次互动中越发引人注目,在战争以及政治选举期间,大众传媒不断地突出其自身的重要作用。20世纪是大众传播技术不断取得突破的一个世纪,此间广播媒体、电视媒体等新兴电子媒体的出现也不断地强化了媒体的地位。同时,大众传媒也在与政府的相互影响中扩展着“新闻自由”的意义范围。这一点在一些具有宪法意义的判例中得以展现,如60年代的“《纽约时报》对萨利文案”^②、70年代的

① 这一说法来自美国总统西奥多·罗斯福,他曾将那些揭露黑幕的记者比做拿着粪耙的人,总是乐于寻找污秽。美国新闻界将这一称呼当做了光荣的赞扬,从而传播开来。20世纪初新闻界的这一系列揭露丑闻的行为也相应地被称为“扒粪运动”。

② 《纽约时报》刊登的一则收费广告对1960年种族斗争期间亚拉巴马州蒙哥马利市警察镇压黑人抗议活动表示不满。该市警察局局长萨利文以指控中有些事实不准确为由提出诉讼,地方法院判被告赔偿50万美元损害费。但最高法院推翻原判,认为对公职人员渎职行为的指控只有在“明知不符合或者根本不在乎是否属实的情况下”才可以提出诉讼。并确立了一个原则,媒体在报道公众人物时如被认为“诽谤”,后者应负对“确实恶意”举证的责任。此案被认为扩大了媒体对政府官员及其他公众人物的监督权利。

“五角大楼文件案”^①等。许多涉及政府重要人物的“丑闻”一经媒体曝光,也都会引起广泛的公众关注,如80年代的“伊朗门事件”^②以及90年代的克林顿“性丑闻”事件^③等。

当然,我们还应该看到,美国的大众传媒与政府之间的关系既有上述对立的一面,也还有相互依赖的一面。大萧条时期的总统富兰克林·罗斯福就很善于利用大众传媒,并且建立了较好的“政府—媒体”关系。当时,为迅速扭转大萧条时期的经济形势,获得来自公众的舆论支持,罗斯福充分利用了当时初显影响的广播媒体,通过一次次在电台中的“炉边谈话”^④节目与民众多次沟通,充分地表达和传播自己的施政纲领、政治计划和发展策略,得到公众对其改革政策的理解和支持。其后的几届政府如杜鲁门、艾森豪威尔、肯尼迪等也都很重视发展与媒体之间的关系。但是,自从尼克松因为媒体的作用在“水门事件”中落马,政府官员对大众传媒不仅更加重视,而且也更加谨慎,他们一方面要处理复杂的政务,一方面不得不时刻注意自己的面前是否存在镜头、话筒甚至在今天无所不能的手机,政府定期召开的新闻发布会就是专门为

① 即“The Pentagon Papers”。1967年,当时的国防部长罗伯特·麦克纳马拉设立了一个专门工作小组,编写1945~1967年间美国对越政策的历史。1969年长达7000多页的报告完成,被称为“五角大楼文件”。这份文件只印了15份,供内部使用。少量参与编写这份报告的工作者之一丹尼尔·埃尔斯伯格(Daniel Ellsberg),是从国防问题研究的“智库”兰德公司(Rand Corporation)的工作人员。埃尔斯伯格看到了文件内容,加上其他一些原因,使他对美国在越南实行的政策产生了怀疑。埃尔斯伯格无法说服国会议员将报告公开,就将复制品转给《纽约时报》,该报于1971年6月对文件部分内容进行了公开,引发“五角大楼文件案”。

② 一桩由新闻界揭露的美国政府以“武器换人质”的政治丑闻,这起丑闻使当时的里根总统陷入执政以来最严重的一次信任危机。

③ 克林顿总统任期内的一起涉及与白宫实习生莱温斯基的丑闻,导致议会对其进行了引人瞩目的调查和弹劾。

④ “Stove Chat”,20世纪30年代罗斯福总统通过广播讲话与公众进行沟通的一个节目。

大众媒体而设置。

大众传媒之所以对政府产生如此巨大的影响,是因为大众传媒对新闻事件的选取和报道的方式直接影响着公众的关注点和解读方式,那些与政府及政府官员有关的新闻不断建构着政府在公众中的形象。这些形象可能是正面的,也可能是负面的,这些不同的形象可以带来公众的支持,也可以招来公众的质疑和反对。有时,公众的反对还可以影响到内政外交的政策。20世纪60、70年代美国参与的越南战争曾使政府陷入麻烦之中,这种状况从始至终都与媒体有密切关系。战争开始时,媒体的态度是支持的,公众也没有表现出强烈的反对。但是,随着形势的发展,媒体开始将目光投向那些美军的伤亡以及一次次的失败,当公众通过媒体特别是电视上看到了这方面的报道,就开始对此次战争行为表示出怀疑和反对,一些人开始走上街头抗议,要求政府停止在越南的流血和伤亡。在公众强大的舆论压力下,约翰逊总统不得不下令中止越南战争。他这样表达政府对于媒体作用的无奈:“如果我失去了克朗凯特^①的支持,我也就失去了全国人民的支持。”在约翰逊离开白宫接受的第一次采访中,他告诉克朗凯特,正是因为每晚电视中有关越南“真实战争”的报道,他的总统形象才受到严重损害。一位曾参与五角大楼文件编写的官员这样认为:“这场战争,只有美国公众厌恶它才会失败。美国舆论就是那张关键的多米诺骨牌。美国领导人明白这一点,河内的领导人也明白这一点。”^②显然,大众传媒就是那个使公众对于战争产生“厌恶”的强大推动

① 克朗凯特(1916~2009),Walter Cronkite,美国著名电视新闻节目主持人,1937年进入合众国际社,第二次世界大战期间曾任战地记者,1950年任CBS记者,1962~1980年任CBS电视网“晚间新闻”节目主持人,70年代曾被美国观众誉为“最可信赖的人”。

② 【美】弗雷德里克·西格尔.多难的旅程——四十年代至八十年代初美国政治生活史.北京:商务印书馆,1990:第239页。

力量,这块“骨牌”一倒,其余的也都相继倒了下来。在公众不可能亲临战场获知战争信息的情况下,大众传媒的信息选择和传播方式成了公众舆论形成的关键因素。

大众传媒在美国政治生活中的地位直接源于美国宪法“第一修正案”,这一赋予美国大众传媒“新闻自由”权利的著名法案指出:“国会不得制定有关下列事项的法律……剥夺言论自由和出版自由……”

因为印刷技术的推动,报纸、杂志等大众传播媒介在 18 世纪中期的北美大陆迅速发展,到美国独立战争前后,美国 13 个殖民地的民主派纷纷通过新兴的印刷媒体揭露和批判英王殖民地的专制统治,呼吁殖民地人民进行争取自由和独立的斗争。大众传播媒介在美国独立革命中所发挥的巨大作用,奠定了它在日后美国政治生活中所占据的独特地位。进入 20 世纪,从报刊到广播,再到电视,再到互联网的一次次媒介革命,在加速信息传播和流动的同时,也使大众媒体对于社会政治的影响更加突出。美国建国 200 多年以来,媒体作为“监督者”的地位不断上升,甚至被称做政府的“第四部门”——立法、司法和行政之外的又一权力部门。伯恩斯曾写道:“过去你们的父辈和祖辈往往通过民主党或共和党的‘党的透视镜’来观察政治,今天政治通过一种截然不同而又非常真实的透镜,即电视摄像机的镜头透射到观众眼前。大众传播媒介在日益注重信息的制造、加工、管理和传播的社会中已崛起成为强有力的机构,并被人们称为‘另一个政府’或者‘政府的第四个部门’。”^①显然,美国大众传媒的这一地位不是美国政治体制中固有的,而是在政治体制之处长期发挥其影响作用中凸显出来的。

有一条贯穿美国宪法的思想就是,政府赖以建立的基础是人民的同意。如果人民不同意,不支持政府,政府就不能合法地统治

① 伯恩斯等.美国式民主.北京:中国社会科学出版社,1993:第 378 页。

国家。也就是说,是公众赋予了政府以权力,公众是理论上的权力拥有者,因而公众的意见(即舆论)是政府、政治家们不能不重视的因素。

美国政府体制有三大基本原则,即平等、遵从公众的意见治理国家、保护少数民族的权利,其中遵从公众意见的原则对于提高媒体地位意义重大。在现代社会中,媒体在公众意见或舆论的形成起着重要作用。大众传媒是信息传播机构,其传播的信息可以包括让政府高兴的、愿意听到的“好”信息,也可以包括关于政府的“坏”消息,在以“坏”消息作为“好”新闻标准的美国,为了吸引大众的眼球,新闻界对于揭露和报道涉及政府官员的丑闻显然比报告政府的政绩更为热衷。于是,当关于政府的“坏”消息经由大众传媒在公众中扩散以后,公众对于政府行为、政策制定等问题就会因为有了更多了解而形成普遍的看法,包括支持或者反对政府某项政策的各种意见等。这一点对于公众政治行为方面的影响,还表现选民在政治选举中投谁的票。这样,大众传媒通过其特殊的舆论“制造”功能对政府权力形成了软性的制约。“第四权力”、“无冕之王”^①等称号都与此有关。

一些西方政治家、思想家的理论对于美国政治制度的建立产生了重要影响。边沁曾指出,政府经常为私利所左右,“这是拥有权力外衣者的本性,即使他今天的确没有做什么错事,他明天一定已在思考,并且除非他惧怕公众的反应,他明天定会做这些事”^②。

① 这一形容新闻记者具有特殊地位和干预一切权力的称谓,源于18世纪的英国,当时英国议会中有贵族、僧侣、平民各阶级的代表,新闻记者通过斗争获得旁听权和报道权,被谑称为“第四阶级”,又因其职能具有某些特权,显得似乎凌驾于其他三个阶级代表之上,因而又被称为“无冕之王”。参见:中国大百科全书·新闻出版.北京:中国大百科全书出版社,1990:第421页。

② 转引自【英】约翰·基恩.媒体与民主.北京:社会科学文献出版社,2003:第15页。

边沁在这里所说的“公众的反应”也就是公众舆论,而舆论或说民意恰恰是现代社会政治统治的重要基础。卢梭的《社会契约论》对于美国的立国政纲起过重要作用。他认为,舆论在社会中的地位是高高在上的,社会中的风尚、习俗尤其是舆论,是铭刻在人们心里的真正的国家宪法,是除了政治法、民法、刑法之外的第四种也是最重要的法律,“它每天都在获得新的力量。当其他的法律衰老或消亡的时候,它可以复活那些法律或代替那些法律,它可以保持一个民族的创新精神,而且可以不知不觉地以习惯的力量代替权威的力量”^①,他还形容风尚、舆论等是由各种法律构成的穹隆建筑上的“不可动摇的拱心石”。美国宪法第一修正案中所体现的对新闻自由的重视也可以解读为美国缔造者对于公众舆论的重视。

今天,人类已经在新的传播技术的推动之下迅速步入信息社会。无论人们之间的个人化信息如何得到便利的传递,大众传播媒介依然是大众性社会信息在社会系统中流动的超级中转站。随着报纸、杂志、广播、电视及互联网等大众传媒在社会中高度普及和广泛渗透,大众传播媒介对于社会和个人都产生着重大影响。人们从媒体得到消息和观点,又将其传递给其他人。

从社会方面来说,传播媒介与商业性广告的密切联系及传媒产品本身的商业性运作体现了传媒对社会经济生活的积极参与和强力推动,而传播内容中大量与国家、民族、地区相关的历史、文学、心理等内容又参与和影响社会的文化重塑。对于政治领域而言,政治生活涉及政府、公众及各类社会利益团体等,大众传媒在此领域也表现了不同凡响的影响力。也正是因为这些影响的存在才使政府对于媒体这种特殊的社会组织倍加重视,如政府部门对于新闻发布制度的规范、对于政治广告の利用、对于政治公关的

^① 【法】卢梭:《社会契约论》。北京:红旗出版社,1997:第99页。

投入等。有时,政府还通过一些不太为人所知的手段间接控制大众传媒的传播行为,以服务于其政治目的。

如何认识发生于美国政府与大众传媒之间的各种重大事件,涉及如何看待美国大众传媒与政府之间关系的实质。如果认为美国大众传媒在约束政府行为时所发生的一些事情是“偶然”的^①,那就忽略了美国大众传媒长期以来与政府之间的既对立又合作关系的一贯性、必然性和规律性。因为既然有许许多多的事件——比如丑闻——被媒体曝光了,就一定隐含着某种规律性,也正是因为规律的存在才使得相似的事件在未来出现是必然的。正如马克思所言“必然性是通过偶然性开辟道路的”。对于美国大众传媒和政府之间关系的认识除了通过众多的事实来描摹一幅幅图景的同时,深入探讨其内在运行的特征和规律性,不仅可以看清在大众传媒和政府之间已经发生事件的根源,还可以更理性地认识美国大众传媒与政府之间关系的规律,以便我们从更实质的层面上观察和解释有关的现象。

美国的大众传媒与政府之间对立依赖的关系体现了两者之间的引力与张力。实际上,大众传媒与政府之间的对立依赖都与“公众”有关联,因为大众传媒要通过吸引公众的注意力得到其背后的经济利益,而政府更看重公众舆论背后的政治利益。为了对美国媒体与政府之间的关系进行深入研究,以下几个问题有必要思考:考虑到“公众”这一因素,这种对立依赖关系能够持续存在的深层机制有哪些?这些机制分别怎样发生作用?在不同情况下这些作用有什么不同的表现?在全球化的今天,各国的经济、文化甚至政治都在相互借鉴中发展,本书的这一研究对于我国目前正

① 比如谢岳认为,美国大众传媒对于政府的监督作用取决于政治机构和政治人物在多大程度上将真实的信息告诉媒体,因而历史上出现过的媒体监督政府的案例虽然有许多,但是“这些历史事件不排除偶发性的特征。”摘自谢岳. 大众传媒与民主政治. 上海:上海交通大学出版社,2005:前言。

在建构的和谐与积极的大众传媒与政府、公众之间的关系也会有一些启示,至少会是一种参考。

1.2 写作目的和意义

美国作为新闻业高度发达和较早步入信息时代的社会,其大众传媒在政治生活领域的行为、表现和现实影响机制或许是别国的榜样,或许是它们的借鉴,或许是它们的反面教材,这完全取决于各个国家的国情以及不同社会制度、文化之下的选择取向。早在1848年,法国的托克维尔在《论美国的民主》第12版序言中写道:“我们把视线转向美国,并不是为了亦步亦趋地仿效它所建立的制度,而是为了更好地学习适用于我们的东西;更不是为了照搬它的教育之类的制度,我们所要引以为鉴的是其法制的原则,而非其法制的细节。”^①这是一个多世纪前托克维尔在研究美国民主现象时的出发点,而他也清楚地表明自己的研究是为了从美国获得经验和教训,以建立更好的法兰西共和国。托克维尔在该书的“绪论”部分还这样写道:“我之所以考察美国,并不单纯出于满足自己的好奇心,尽管好奇心有时也很重要。我的希望,是从美国找到我们可资借鉴的教训。谁要认为我想写一篇颂词,那将是大错而特错。任何人读完这本书,都会完全承认我绝没有那种想法。夸奖美国的全部统治形式,也绝不是我的全部目的,因为我认为任何法制都几乎不可能体现绝对的善。”

华人学者黄仁宇在《资本主义与二十一世纪》中的态度也可作为美国社会研究者的借鉴。他认为,“今日有不少作者评议美国,不着重合众国历史特殊的背景,或歌颂过度,或责备过苛。”歌颂过度的人强调“美国社会的自由似乎全系设计精明与公众道德普遍高尚所致”,一些美国人还主张其他国家也应提倡美国式自

① 【法】托克维尔. 论美国的民主. 北京:商务印书馆,1997。