

青年学术丛书·政治

YOUTH ACADEMIC SERIES-POLITICS



公共政策制定中的 大众媒体功用研究

聂静虹 著



人民出版社

青年学术丛书·政治

YOUTH ACADEMIC SERIES-POLITICS

公共政策制定中的 大众媒体功用研究

聂静虹 著



 人 民 出 版 社

责任编辑:吴继平

封面设计:肖 辉

版式设计:周方亚

图书在版编目(CIP)数据

公共政策制定中的大众媒体功用研究/聂静虹 著.

—北京:人民出版社,2012.10

(青年学术丛书)

ISBN 978-7-01-011109-4

I. ①公… II. ①聂… III. ①政策-制定-传播媒介-作用-研究

IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 177684 号

公共政策制定中的大众媒体功用研究

GONGGONG ZHENGCE ZHIDING ZHONG DE DAZHONG MEITI GONGYONG YANJIU

聂静虹 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14.25

字数:210 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-011109-4 定价:36.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

**中山大学“985工程”资助
中央高校基本科研业务费专项资金资助**

目 录

引 言	1
第一章 公共性视野下的大众传媒与公共政策	29
第一节 公共政策与大众传媒概述	29
一、公共政策	29
二、大众传媒	31
第二节 公共性：共同的属性	33
一、天生的“公共性”	33
二、本质的“公共性”	37
第三节 作用与反作用：难以割舍的关联	40
一、新闻政策规范大众传媒的运作空间	40
二、大众传媒影响公共政策的制定	42
第二章 社会变迁中的媒体功效	50
第一节 媒体变迁中的政策话语流变	50
一、新中国成立初期政策过程中的媒体作用(1949— 1956 年)	50
二、社会主义革命和建设时期政策过程中的媒体作用 (1956—1966 年)	53
三、“文化大革命”时期政策过程中的媒体作用(1966— 1976 年)	55

四、改革开放以来政策过程中的媒体作用(1976 年至今)	56
五、案例:1953—1957 年之间的新华社	56
第二节 社会转型对传媒的影响	61
一、国家与社会关系的变化	61
二、社会结构的变迁	64
第三节 政策传播环境的变化	66
一、经济全球化与政治民主化背景下政策的治理特征	67
二、政策对象主体意识的回归与增强	69
三、政策问题的复杂化与难缠性质	72
第四节 媒体生态环境的变化及其变革	74
一、媒介生态系统	74
二、市场经济体制下的媒介变革	79
三、全球化背景下的媒介竞争	82
第三章 大众媒体与政策制定	84
第一节 大众传媒在政策议程创建中的作用	85
一、政策议程及其建立途径	86
二、政策议程创建中的大众传媒	90
第二节 政策规划中的媒体:协商讨论的平台	99
一、协商讨论平台的理论依据	100
二、协商讨论中的媒体作用	104
第三节 大众传媒发挥作用的机理	108
一、大众传媒与政策问题认定	108
二、大众传媒与政策不决定	113
第四节 公共决策中的媒体:以“圆明园防渗工程”为例	118
一、问题发现与意见分歧	118
二、事态发展及问题解决	120

三、公共决策中的媒体作用	122
第四章 新媒体环境中的政策制定	125
第一节 新媒体环境及特点	125
一、新媒体的出现	125
二、新媒体的发展	127
三、新媒体的传播特点	131
第二节 新媒体环境中的政策制定	134
一、新媒体作用下的传媒生态	134
二、作为公共领域的新媒体	138
三、新媒体环境中政策制定的机遇与挑战	142
第三节 新媒体环境下政策制定的路径与因素：以厦门	
“PX 事件”与成都“PX 事件”为例	148
一、事件回顾	149
二、传播路径	150
三、多源流分析	156
四、结 论	159
五、地方媒体和传媒人士	162
第五章 构建良性互动的政府、媒体、公众关系	167
第一节 利益表达中的媒体限度	167
一、媒体限度在利益表达中的体现及影响	167
二、媒体公共性不足的原因分析	171
第二节 建立大众传媒与政策议程良性关系的思考	174
一、提高大众传媒公信力,增强议题设置功能	175
二、创新政府监管方式,营造宽松的传媒发展环境	177
三、提高公众素质,增强对社会生活的影响力	183

四、推进新闻立法,为构建政府、媒体、公众良性关系 提供保障	189
第三节 公共成员关系重构的实践:公共新闻	192
一、公共新闻	192
二、中国公共新闻时代的到来	195
三、中国公共新闻的建构	200
结 语	204
参考文献	206

引言

公共政策是合法政府为解决社会问题作出的正式决定和安排,是对全社会的价值作权威的分配。科学、合理的政策制定,可有效避免“花大力气解决了一个不是问题的问题”,是政策过程的关键。作为衡量政治发展的重要指标、实现政策科学化与民主化的重要举措,政策制定中的公众参与问题一直是政治学、行政学、政策科学重点关注的领域。大众传媒是满足公众知情权与利益表达的有效渠道,在公众参与方面扮演了不可或缺的角色。随着传播技术日新月异的发展,大众传媒在政策制定领域已经并将继续发挥越来越重要的作用。

一、研究缘起

媒体与政治的关系,由来已久。关于此问题的探讨,著述颇丰。从公共政策的角度研究媒体与政治的作用与反作用,一方面是因为,公共政策作为“治理手段”在国家政治生活中的地位日益“凸显”,媒体的关注度不断上升;另一方面是因为,媒体在公共政策领域作用的发挥,存在改进空间和思考的余地。下以三个角度叙之。

第一,作为“治理手段”的公共政策。人类对任何问题的关注无不基于现实需要的考量。公共政策的制定与执行是社会各种利益冲突的集中反映。谁得到了政策,谁就拥有了一定资源。政策的形成过程,实际上是各种利益群体把自己的利益要求输入政策制定系统中,由政策主体依据自身利益需求,对复杂的利益关系进行调整的过程。

从政治系统分析理论出发,美国著名学者戴维·伊斯顿作出了“公共政策是政治系统权威性决定的输出,因此它是对全社会的价值作权威的分配”^①的断言。政策制定与公众生活质量密切相关,它决定了社会的公正有序程度及人们需求的满足程度。就我国实践来看,改革开放以来的各项重大举措,无不有赖于公共政策的创新与引领。中央一号文件、计划生育、高校扩招、城市收容管理、医疗卫生体制、社会化养老体制等中央或地方政策的出台,无不在一定程度上影响并改变着公众生活。显而易见,公共政策的设计和制定,不仅关系到国家富强、社会稳定,事实上也与每一个人的利益和命运息息相关。

“公共政策”缘起于半个多世纪以前,20世纪90年代以后,其科学化和民主化越来越成为西方国家理论和实践层面讨论的“焦点”,越来越成为国际社会的“流行语”。究其原因:一是公众对诸如战争、环境污染、交通等一些特殊政策问题的关切日益增长,以及不满政府对这些问题的处置;二是大学生对学院式的课程设置不满,以及对内外政策兴趣的增长;三是公众对自然科学处理社会问题无能为力的状况日益不满;四是公众对政府处理公共危机的决策、执行能力的要求日益增强等。^②

我国公共政策研究虽然起步较晚,但随着经济转型、社会转轨,执政环境发生深刻的变化,公众主体意识的不断回归和日益增强,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题大量涌现;公众的关注度持续上升,并对政府治理的能力、程序、方式以及结果产生了一定的疑问和不满。政府面临如何满足公众参与社会、参与公共管理的需求,如何在政策资源、政策能力的有限性与社会问题、公共需求的无限性这对永恒存在的矛盾之间取舍的新课题。从一定意义上讲,政策制定的科学化、民主化已经成为衡量一个政府是否具备良好“导航”能力的基准。

① 参见 David Easton, *The Policy System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Knopf, 1971, pp. 129-134。

② 参见 R. M. 克朗:《系统分析和政策科学》,陈东威译,商务印书馆 1986 年版,第 6 页。

2004年3月,十届全国人大二次会议通过的《政府工作报告》,将推进政府决策的科学、民主作为新一届政府工作的一项重要目标,要求“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同年,《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》确立了“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,即“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”。2005年10月,国务院发布的《中国的民主政治建设》白皮书再一次重申:“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、召开座谈会和听政会等多种方式,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。”这些都是对日益增长

^① 《人民日报》2004年3月17日。

的公众政策要求的郑重回应和庄严承诺。

第二,“新闻执政”语境下的媒体与政治。大众传媒自产生之日起就与民主政治有着千丝万缕的联系。在信息化时代,离开了大众传媒的政治运作和发展,将是不可想象的。一方面,“精英集团”要利用大众传媒向受众灌输自己的方针政策、价值观念和道德标准,以达到影响公众政治生活的目的;另一方面,大众传媒以所谓公正客观的形象、民众呼声“代言人”的身份对政府施政进行监督,从而达到民众参政议政的目的。这决定了占社会统治地位或主导地位的政党和组织,都不会放弃利用大众传媒提出鲜明的政治观点,阐明既定的政治主张,表达严正的政治立场。大众传媒多方位表现社会政治的最终目的,在于激发公众关注和参与的政治热情,引导他们产生同传播主体立场一致的反响,形成较为普遍的政治倾向和社会舆论。一句话,大众传媒凭其不可替代的特点和优势,对现代社会政治的运作产生巨大的影响。

美国华盛顿大学政治传播学教授兰斯·班尼特在《新闻:政治的幻象》一书中揭示了美国政府“新闻执政”和“新闻治国”的手段,即通过对媒体议程的设置,从而达到公共议程的设置,在公众当中形成广泛关注的议题,最终取得舆论的“合力”效应。我国的“新闻执政”研究方兴未艾,其中,清华大学“政府发言人制度”课题组李希光教授等人的研究居于前沿。一般认为,“新闻执政”主要是指执政者和政治家运用新闻传媒来加强执政,它是成功的政治和治国不可缺少的重要部分,已然成为“媒体化社会”中的主流话语。其意义在于:树立良好的国家形象、提高党和政府的执政形象、执政公信力和执政的科学性。^① 这向我们解释了新闻媒体与政治在新时代的关联性。“新闻执政”能力,实质上就是我们通常所说的党和政府的“舆论引导”能力,或者就是《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中提到的“引导舆论的本领”。用现代传播学的概念表述,则是党和政府对新闻事

^① 参见罗阳富:《传媒视野下加强执政能力建设的思考》,《理论观察》2007年第2期。

件的“议程设置”能力,一种有效地利用大众传媒吸引公众注意力并“迫使这种公众的注意力转向特定的议题,……建议大众中个人思考什么,了解什么,感受什么”的能力。^①掌握了这种“议程设置”能力或“舆论引导”能力,就能“掌握舆论工作的主动权”。因为,“合理地运用新闻和信息是政治成功的关键。那些不遵守专业传播原则、媒体关系处理不好的人注定要失败,而遵守者将从中获益。”^②中国政府新闻发布制度就是在这样的背景下出台的。

“新闻执政”以政治性质和政治功能,体现了大众传媒对现代社会政治生活的广泛参与和深刻影响。毋庸置疑,大众传媒已经是社会系统中一个十分关键的子系统,它正无所不在地浸透到政治、经济、文化、外交等方方面面,为整个社会的发展和进步不断地提供一系列具有导向意义的社会公共价值观念。可以说,传媒已成为体现和影响一个国家综合国力的重要方面,也是研究执政能力建设的一个重要视野。美国政治学家阿尔蒙德·鲍威尔认为:“政治体系不仅包括政府机构,如立法机关、法院和行政部门,而且包括所有结构中 with 政治有关的方面,还有诸如……大众传播工具之类的非政府组织等。”^③美国著名记者和历史学家西奥多·怀特的表述更为直接:“美国的政治与电视现在已经纠缠得难解难分,谈政治离不开电视,谈电视也离不开政治。所有的政治活动都在为适应这一舞台而变化着。”^④众所周知,在美国,大众传媒被认为是独立于行政、立法、司法之外的“第四种权力”。“精英”媒体既是执政者和政府关系密切的朋友,又是执政者和政府最可怕的敌人。这种对“精英”媒体既爱又怕的态度,构成了西方现代政治生活中一道十分奇特的“风景线”。造成这一现象的原因,除了社会政治制度和新闻制度的决定因素以外,记者的敬业精神和献身精神也是一个重要原因。

① [美]梅尔文·L. 德弗勒:《大众传播效果研究的里程碑》,中国人民大学出版社2004年版,第243页。

② [美]W. 兰斯·班尼特:《新闻政治的幻象》,当代中国出版社2005年版,第3页。

③ [美]阿尔蒙德·鲍威尔:《比较政治学》,上海译文出版社1987年版,第5页。

④ [美]西奥多·怀特:《美国的自我探索——总统的诞生》,中国对外翻译出版公司1985年版,第191页。

第三,和谐社会背景下的大众媒介与公共政策。公共政策运行过程是政府与公众沟通互动的过程,即公共政策系统不断地从公众那里汲取政策需求信息,对这些信息进行加工处理、整合反馈,形成公共政策并予以公布实施、反馈调整的过程。从这个意义上说,公共政策运行过程实际上是政策的信息采集、加工、传递、使用、反馈的过程。不仅如此,大众媒介在传递公共政策信息的同时,还以其特有的“建构现实”功能,在形成政策舆论、设置政策议程、政策辩论、方案选优、政策宣传与政策执行方面作用甚巨。

在公共政策研究中,学者们很早就注意到大众媒介是公众借以表达思想和意愿、传播社会舆论的重要工具。在信息技术高度发达的当代社会,大众媒介更是充斥在社会的各个领域、渗透到社会的各个角落,对公共政策系统的运行发挥着重要的、有时甚至是决定性的影响。我国具有独特的国情,正在建设中国特色社会主义。大众媒介很难说就能称得上西方所谓的“第四部门”、“第四种权力”,但在公共政策系统运行中的作用和地位,却是客观存在不容否认的事实。

大众媒介与公共政策这种日益密切的关联性在构建“社会主义和谐社会”的背景下更具紧迫性、现实性。2004年,党的十六届四中全会提出“构建社会主义和谐社会”的目标,并围绕这一目标提出加强五种“能力建设”的任务。“和谐社会”概念的提出,是中国共产党对目前社会发展形势准确判断的结果。在过去二十多年中,我国经济建设取得了长足进步,建立了社会主义市场经济体制的基本框架,人均国内生产总值已经突破1000美元。从国际经验看,当一个国家的人均国内生产总值突破1000美元的时候,也是社会利益分化和冲突加剧的时期,正面临一个发展的“关口”:社会矛盾如果处理得好,国家就可能较顺利地进入一个新的发展阶段;反之,会导致社会利益格局的严重失衡,甚至陷入“拉美化陷阱”。中国共产党对此有着清醒的认识和准确的判断。十六届四中全会将这个新阶段称为“改革发展的关键时期”和“矛盾凸显期”,并提出了应对措施。

尽管全会并没有直接提及“社会主义和谐社会”的本质及其与新闻媒

体功能的关系、“执政能力建设”和新闻媒体的关系,但在阐述“不断提高建设社会主义先进文化的能力”时,已经很明确地指出:要“坚持党管媒体的原则,增强引导舆论的本领,掌握舆论工作的主动权”。^① 复旦大学新闻学院童兵教授认为,“加强党的执政能力,必须科学地使用和监控大众传媒”。^② 因此,从完整深刻地理解《决定》的角度出发,“党的执政能力建设”实际上包括了一种“科学地掌握、管理和运用新闻媒体的能力”。这种能力,被国内一些学者直接概括为“新闻执政”能力。^③

“党的执政能力建设”之所以包含“新闻执政”能力,就在于新闻媒体本身的功能与和谐社会的本质特征之间,具有内在的关联。“和谐社会”本质上是“利益和谐”的社会。“和谐社会绝不是没有利益冲突的社会,相反,它是一个有能力解决利益矛盾和化解利益冲突,并由此实现利益关系趋于均衡的社会。”^④ 因此,构建“和谐社会”,不是通过回避“矛盾”和“冲突”,追求一种表面“稳定”和静态平衡;而是在承认社会利益的多元性以及其间的差异、冲突和表达权利的基础上,为这些利益的表达、妥协、综合提供制度性的公共博弈“平台”和沟通“渠道”,从而使利益在谈判和妥协中达到均衡。总之,“和谐社会”不是不存在利益的分化与冲突,但它具有解决这种冲突的能力。“公民或者公民集团之间的利益平衡,既不是预先设定的,也不体现在有序的政治协商过程中,它是公民进行政治协商的结果。”^⑤ 大众传媒“天然”具备这种“政治交流结构”和“利益表达机制”的公共领域功能,“天然”具有这种充当社会利益博弈的公共“平台”功能。它既是公共领域的重要组成部分,又是公共领域的一种内在机制;既是公共事务和公共政策的信息

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。

② 童兵:《执政能力建设和大众传媒使用》,中国新闻研究中心;www.cddc.net。

③ 清华大学“政府发言人制度”课题组:《新闻发布与新闻执政的紧迫性》,《新闻记者》2005 年第 1 期。

④ 蒋京议:《利益均衡:构建和谐社会的本质要求》,《中国经济时报》2005 年 5 月 12 日。

⑤ 胡锦涛:《扎实做好工作 大力促进社会和谐团结》,新华网 2005 年 2 月 19 日。

“平台”，又是人们自由发表对公共事务批评和评价的舆论“平台”。美国政治学家哈罗德·拉斯韦尔在《社会传播的结构与功能》一文中，就概括地指出新闻媒体具有三大社会功能：监测环境功能、关系协调功能、文化传承功能；后来学术界又补充了一种功能，即文化娱乐功能。国内传播学者陈力丹认为，“如果这些功能能够规范地发挥作用，会大大减少不必要的社会冲突，调解社会矛盾，有利于构建和谐社会”。^①

在本书进入紧张收集资料阶段的2007年，又发生了许多与本课题研究有关的事件，进一步坚定了笔者对新的传播图景已然“跃出了地平线”的判断。“2007年，中国网民忧国忧民的视线，锁定了诸多事关重大公共决策的事件。中国公众参政议政的声音，从来没有像2007年这样嘹亮；中国网民推动民主政治进程力量，从来没有像2007年这样显著；各级政府对网络舆情的重视，也从来没有像2007年这样焦渴。在中国改革史上，这一年以及在这一年发出声音的一亿多网民，终将被载入史册。入选理由，不只是中国互联网诞生20周年，更是网民已成为推动社会主义民主政治建设的有生力量。”^②的确，从重庆“史上最牛钉子户”、“厦门PX事件”到让当代中国人集体蒙羞的“山西黑砖窑事件”；从《物权法》网上大讨论到《劳动合同法》出台；从对不绝如缕的因言获罪的“曝晒”到“周老虎”戏剧的狼狈收场等，以网络为代表的新媒体在介入公众事件、推动舆论监督、促进个案解决、拓展话语空间、加速政策制定等方面发挥了淋漓尽致的作用，进行了新的传播实践，值得期待和品味。

二、研究现状

近年来，国内外学者对政策制定过程中的媒体作用进行了研究，特别是尝试运用多学科交叉研究的方法，开拓了新的视野，形成了一系列成果，给

① 陈力丹：《论传媒与构建和谐社会》，中华传媒网：www.mediachina.net，2005年5月12日。

② 《2007，倾听中国网民》，《人民日报》2008年1月5日。

本书写作以坚实基础和有益启示。

(一) 国外相关研究

关于政策制定过程中的媒体作用,就笔者掌握的资料,英、美等西方新闻与传播研究学者在关于“政治竞选”的话题研究上卓有建树,从理论层面直接进行集中、专门、系统研究的成果凤毛麟角;但政策学者却给予了相当的关注,并建构了基本的理论框架。

关于政策议程的建构者。如公共政策研究学者拉雷·N. 格斯顿在《公共政策的制定——程序和原理》中讨论“公共政策的议程建构者”时,就将“大众传媒”列为议程建构者之一。他认为,大众传媒在政府政策行为中的影响体现为:它能够把一度是“私人”的问题通过公开报道而转化为“公共”问题,使之成为政策议程的一部分。^① 另一位政治学者唐纳德·肯德在其著述《事关重要的新闻:电视与美国民意》中,将传媒的报道视作政策问题的“触发机制”:如果问题是严重的,并且得到有效的新闻曝光,使问题引起足够多的人重视,该问题就可能找到进入政府议程的途径。^② 政策学者 R. 科布和 C. 埃尔德在《美国政策参与者:议题选定的动态过程》中论及“扩散议题战略”时,也表述了相似看法。他们把利用新闻传媒作为一种推动议程的“策略”:来自弱小阶层的议题只有在它扩散到更广泛的公众那里的时候,才可能成为被权威决策者采纳的制度议题。在民主国家中,对大众的决策参与不应该只停留在单纯地选出政府“精英”,更应该扩大到政府选定和决定政策议题的过程,扩大在政策议题选定上的大众参与,尤其是那些一般大众和没有政治资源的人能够表达自己的意见。他们认为,一种议题,尤其是弱小阶层的议题,只有在它扩散到更广泛的公众那里的时候,才可能成为体制议题。一个议题(弱小群体的议题)走向体制议题的通道主要是通过冲突的扩散过程,包括冲突的范围、冲突的强度以及冲突的可见度。围绕着

① 参见[美]拉雷·N. 格斯顿:《公共政策的制定——程序和原理》,朱子文译,重庆出版社 2001 年版。

② 参见[美]唐纳德·肯德:《事关重要的新闻:电视与美国民意》,芝加哥 1987 年。