亚洲传媒研究书系



社会变迁与传媒体制重构

——亚洲部分国家和地区传媒制度研究

郎劲松 邓文卿 侯月娟 著

中国传媒大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目(CIP)数据

社会变迁与传媒体制重构:亚洲部分国家和地区传媒制度研究/郎劲松、邓文卿、侯月娟著.—北京:中国传媒大学出版社,2010.6

ISBN 978-7-81127-956-6

Ⅰ.①社… Ⅱ.①郎… ②邓… ③侯… Ⅲ.①传播媒介—研究—亚洲 Ⅳ.①G219.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 099943 号

社会变迁与传媒体制重构:亚洲部分国家和地区传媒制度研究

作　　者	郎劲松　邓文卿　侯月娟
责任编辑	王雁来　张　旭
封面设计	飞　翔
责任印制	范明懿
出 版 人	蔡　翔
出版发行	中国传媒大学出版社(原北京广播学院出版社)
社　　址	北京市朝阳区定福庄东街 1 号　　邮编:100024
电　　话	86-10-65450532 或 65450528　　传真:010-65779405
网　　址	http://www.cucp.com.cn
经　　销	全国新华书店
印　　刷	
开　　本	730×988 mm　　1/16
印　　张	18.25
版　　次	2010 年 7 月第 1 版　2010 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81127-956-6/G·956　　**定　价**　45.00 元

版权所有　　翻印必究　　印装错误　　负责调换

前 言

对亚洲部分国家传播制度与传媒政策变迁的关注，始自 2001 年。当时，在完成博士论文《中国新闻政策体系研究》的过程中，我曾对中外的新闻调控与政策进行比较，特别是在分析日本和韩国的传媒发展和政府规制方面有关资料时，重点研究了它们的新闻传播制度与政策。自 2002 年起我在学校开设的公选课“中外传媒管理与政策比较”受到学生的欢迎，也使我在讲授这门课的同时持续地关注了亚洲主要国家不断发展分化的传媒政策走向。2004 年至 2005 年我在韩国首尔大学做访问学者期间亦重点研究了这个领域的课题，特别是传媒制度领域的新趋势。新世纪初，韩国与日本的文化产业发展已经在政府政策的鼓励和引导下，在亚洲乃至全世界具有重要地位和较大影响。文化产业政策的发展进一步拉动传媒的体制创新和产业提升，进而推动和促进了国家的“软实力”和对外传播实力，带来这些国家在世界范围内的文化影响和价值观的输出。

我国对传媒的产业发展和文化体制改革越来越重视，在党的十七大报告中，将文化的大发展大繁荣，提升国家的“软实力”正式提出。而文化体制改革创新也提上重要日程。2006 年我申请到国家社科基金项目“我国广播电视体制改革及相关政策法规研究”，对各国在传播体制改革方面的做法进行比较分析。对传播制度、体制、政策层面的研究既是对历史文献的研究，也是对现实决策的研究，而且要关注其未来发展。这三方面密切相关，在宏观领域决定着一个国家的媒体结构、市场规模和对外传播的影响力。所以此项研究必须以一个国家、社会的政治制度变迁和社会发展进程为背景和研究基础，任何一个国家的传播制度都具有一定的现实合理性。

本书主要以日本、韩国、俄罗斯、中国大陆和中国台湾地区为研究对象，从 20 世纪中叶至 21 世纪初为主要的时间范畴，以大众传媒的体制与政策变迁为主线，力图梳理出在一个国家和地区现代化、民主化过程中，传媒制度与政治经济及社会

生活的互动，并试图从中发现和总结出一些规律。由于亚洲的四个国家（地区）均属于儒家文化圈，虽然在政治制度方面有很大不同，但在社会领域和伦理观念等方面有很多相似之处，其他国家或地区传媒发展的成功或者教训，都会对中国的传媒发展提供借鉴，寻求媒体发展与国家政治民主、经济发展和社会进步的良性互动。俄罗斯虽从地理范畴方面属欧洲国家，但因其曾与中国有着相同的政治制度，而它的社会转型选择了与中国截然不同的战略模式，所以俄罗斯的传媒制度重构同样值得我们关注和研究。

本书在研究方法上采取历史文献研究和社会调查相结合的办法，以传播政治经济学、社会学、新闻学和政治学等学科理论为支撑，同时也引用了各国学者对相关问题的评价与看法，更客观全面地观察和研究国家与社会的发展中传媒的作用、价值、变迁。特别是在政治的视野中更多关注了俄罗斯、韩国、中国台湾地区的政治力量与传媒发展的互动，民主政治中传媒的角色，复杂多变的关系博弈、相互牵制等；对中国大陆的传媒体制与政策变化研究以中国的改革开放为背景，重点研究改革开放 30 年来的渐进过程，传媒在现行的政治制度中的双重身份、多种功能，以及市场化进程中的政策、体制瓶颈等；对日本侧重研究了它较为强势的出版业，以及报业、电视体制的独特性及其行业自律制度。

在这五个国家（含地区）的对比研究中，有一点特别值得关注，就是国家（地区）的基本国（区）情，尤其是领土规模大小，从地缘政治学角度，也是决定一个国家（地区）制度选择的基础和前提。虽然五个国家（地区）在历史、文化传统有相近之处，但在这一点上存在最大的不同，而经济实力的落差和人口上的差异，也决定了各国（地区）不同的制度选择和发展战略选择。传媒的制度与体制、政策变迁往往是亚制度层面的，是附属性的；同时，传媒领域与行业内又会因为自律组织、传统习惯或者行业潜规则形成行业规制，成为主导的管理调控模式。因此，该研究主要是实然层面的研究，而非应然层面的研究，它可以让我们对中国大陆传媒领域的改革与发展进行客观理性的分析，尊重历史与现实，正视问题，借鉴他国（地区）经验对中国大陆的传媒制度、体制进行合理的制度安排和战略规划，使传媒业持续、快速发展。

本研究得到中国传媒大学亚洲传媒研究中心研究资助，同时该研究项目也是教育部新世纪优秀人才支持计划的支持项目。在此一并致谢！

郎劲松

2010 年 3 月

目 录

第一章 分化与融合并存
——韩国新闻传播制度与政策变迁研究 / 1
一、韩国现代新闻传播制度的形成与发展 / 1
二、卢武铉政府与传媒关系的调整 / 9
三、中韩比较:多维视野中的传媒改革与政策变迁 / 15

第二章 市场的媒体
——日本传媒制度研究 / 48
一、日本社会现状概观 / 48
二、日本传媒格局:公司化运作、民营化经营 / 51
三、传媒调控:宏观框架的设计者 / 59
四、新技术时代传媒制度的发展趋势 / 79

第三章 政治人物主导下的传媒体制变革
——俄罗斯传媒体制研究 / 88
一、俄罗斯的社会发展概况 / 88
二、政治人物主导下的俄罗斯传媒变迁 / 95
三、重构的俄罗斯传媒体系 / 108
四、俄罗斯传媒的法律体系 / 119
五、中俄传媒体制比较——以电视管理体制为例 / 130

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第四章　传媒与政治的博弈
——台湾地区传媒体制研究 / 137
一、台湾地区社会发展现状 / 137
二、台湾地区的传媒格局 / 142
三、台湾传媒业的管理体制 / 150
四、政党政治:传媒的议程设置者 / 161
五、台湾传媒体制变革 / 172

第五章　政策引导下的体制突围
——中国传媒体制改革与创新研究 / 179
一、中国传媒业概况 / 179
二、中国传媒体制改革的动因 / 189
三、中国传媒体制改革与创新的路径 / 193
四、对中国传媒体制建构的思考 / 207

附录一:韩国广播法 / 217
附录二:日本广播法(节选) / 248
附录三:俄罗斯联邦大众传媒法 / 263
参考书目 / 282
跋　语 / 283

第一章　分化与融合并存

——韩国新闻传播制度与政策变迁研究

中韩两国同处东亚经济圈，共享儒家文化传统的熏陶，在世界传媒业发展的总体格局中，均处于较为边缘的地带。韩国的现代化进程无论是在文化传统的社会背景上，还是在现代化模式选择上，以及时空距离方面都与中国具有一定的相通性和可比性。韩国的新闻传播制度在政治与经济的双重影响下发展，到20世纪80年代后期，在民主改革中与现代传播体制接轨。

一、韩国现代新闻传播制度的形成与发展

韩国的历史研究者认为，韩国现代史以1945年为分割点，可分为前半期和后半期。前半期（1876～1945年），是从缔结江华岛条约到解放时期；后半期是从1945年至今，这一段时间里经过了南北分裂和韩战（1950～1953年），此间经过近60年的发展，韩国从贫困的农业国转变成为现代的产业社会。

本研究主要以1948年8月15日，韩国成立后至今为时间跨度，侧重以第二次现代化理论提出的1970年以来为时间坐标，以韩国政治生活中的政权更替表现国家传媒政策的变迁。

（一）李承晚时期（1948～1960年）

1945年9月9日，美国军队进驻韩国。美军占领韩国期间，并没有建立一个形式上民主的国家，却“遗留下权威主义的国家体制和过度发达的镇压机器，从而影响了未来40年韩国市民社会的形成和民主制度的发展。在美军统治下的韩国，新闻自由只是一种口号”。[①] 美国出于全球战略性考虑，并未在韩国实行自由主义的

① 郭镇之：《韩国新闻事业历史述评》，载于《新闻与传播评论（2001年卷）》，武汉大学出版社。

报刊政策。

1948年,李承晚成为韩国第一任总统,历史上将其称为“第一共和国”。李承晚继承了朝鲜王朝和日本统治者的专制主义传统,他的“达摩克利斯剑”一直悬在报业头上。他在扶持起几家支持政府的报纸的同时,极力压制其他新闻媒体的发展,持有不同政见的报纸难以求生。李承晚曾试图利用朝鲜战争,制定“出版物法”来控制报刊,后又提议设立“出版物非常措施法”,但没有成功。1958年,他终于将有关的反报业条款并入《国家安全法》予以实施。“李承晚专制时期,韩国报业的总体表现是支持国家反对李承晚独裁。”[①]比较有代表性的是,代表地主阶级利益的韩国党及其喉舌《东亚日报》与李承晚之间曾发生了许多冲突,1955年,李承晚借口《东亚日报》违法将其停刊。

总体来讲,当时韩国的多数报纸屈服于政府的高压政策,所以并未得到民众多少拥护。在广播电视领域,韩国的第一家广播电台出现于1927年。1945年,美国接管了曾被日本人控制的首尔广播电台。更名为韩国广播电台。1948年,美国将该台转交给韩国政府。1952年,韩国的各国营广播电台统称为韩国广播系统。20世纪50年代,韩国已经从美国引入了电视机,由于当时韩国的经济还不发达,所以它的广电事业是国营的性质,虽然为建立商业电视公司作过几次努力,但均以失败告终。昂贵的进口电视机是当时还不富裕的韩国人买不起的。缺少受众的现实和巨大的投入,让韩国的私人资金望而却步。所以,韩国的商业广电模式没有在此时建立起来。

(二)朴正熙时期(1961～1979年)

1960年4月,由学生发起,教授支持的反独裁、反暴政运动席卷全国,并导致韩国建立了民主党执政的第二共和国。民主党政府以报纸和政党的登记法取代批准法,尝试借鉴西方社会的新闻体制,实行无限制的议论自由和新闻自由。此时,在短暂的时间里,韩国的新闻事业一度获得繁荣与发展。但政府的民主是有条件的民主,当高呼改革的报纸《民众日报》威胁到政局稳定时,它便被停刊了。

1961年5月,朴正熙通过军事政变夺取了政权。他的“为发展而独裁”的思想成为韩国特有的意识形态。我们应该承认,从韩国的现代化进程来看,朴正熙政权是这一进程中最为重要的时期,而且历史跨度较大,对韩国的发展影响深远。在这个时期,韩国摆脱了贫穷和落后,实现了经济的腾飞,并成为亚洲四小龙之一,步入新兴的发达国家行列。与此同时,韩国的大众传播媒介也获得了经济上的迅速发展。在这一时期,传媒在经营方面得到更大发展空间,但在报道内容、报道范围和

① 郭镇之:《韩国新闻事业历史述评》,载于《新闻与传播评论(2001年卷)》,武汉大学出版社。

报道行为方面，受到高压政策的限制。

韩国的现代化是国家主导下的外源型现代化模式，它以私有制和市场为基础，国家在现代化过程中起到中心和主要的作用。外源型现代化模式是指后发的现代化国家在现代化大潮的冲击下，为追赶现代化国家采用的赶超型模式。国家掌握着资源分配的权力，可以利用政策上的优惠或限制来主导经济领域的发展方向。由于这种国家没有强大的资产阶级为内部的领导力量，不可能是一个内部发育的自然而又漫长的过程。与内源型的现代化模式相比，它表现为国家在现代化过程中是领导者，由国家来制订发展计划，通过种种经济手段，比如税收、贷款、金融等政策，有倾斜、有选择地扶持或限制一些行业的发展。这些特点同样体现在传媒领域。

韩国传播学者认为，韩国社会的最鲜明特点就是政治权力占据了支配地位，国家享受着巨大权力，并对政治、经济力量及人们的日常生活和文化生活进行控制。这种自上而下的现代化过程，压抑了市民社会的形成。而且国家对传播业的高度介入，严格控制，直接左右和影响着大众传播业的发展。在社会、政府与传媒之间，政府与传媒往往是“共谋”，传媒无法成为监督政府民主执政过程的独立力量，没有成为社会批评者，而成为站在政府一面的政策宣传者。“在这种关系中，媒介试图掩盖权力的真相而不是去揭露它。这种共谋关系始于20世纪60年代朴正熙总统在位期间。他不像前任李承晚政权那样，只是求助于对新闻界的压制，而是采取了镇压和绥靖并行的政策，其后的全斗焕政府也是如此。”①

朴正熙时代初期，新闻业虽然是军事政权高压控制和积极调动的对象，但它基本上还是私有企业，是一个国家制度之外的相对独立的体系。朴正熙采取了“一手高压，一手特惠”的双重政策，逐步形成了政治势力与媒介的联合体，在政府的控制和调动下，大众传播业获得经济上的特惠，比如：采取财政资助、收买、享受长期低息贷款、税收优惠制度等手段。在经济获益的过程中，新闻媒介成为政治机器和统治集团的一部分，占有寡头垄断利润。在这样的国家主导的媒介政策措施下，媒介经济得到迅速发展。但同时，它经济实力的增强是以政治上的妥协和服从为代价。首尔大学言论情报研究所所长朴承宽教授认为，朴正熙政权初期的新闻业政策是建立在威权主义新闻业理论基础上的。② 为了实现国家现代化的最高目标，朴正熙政权将新闻业作为国家的主要资源之一，被要求承担协助国家政策目标实现的

---

① 〔韩〕朴明珍、金昌男、宋秉宇：《现代化、全球化和强权国家：韩国的媒介》，载于郭镇之主编：《跨文化交流与研究——韩国的文化与传播》，北京广播学院出版社2004年版，第231页。

② 威权主义新闻业理论，在我国译为集权主义报刊理论，相关理论观点出自美国传播学者威尔伯·施拉姆（Wilbur Schramm）等人的《报刊的四种理论》（*Four Theories of the Press*，1956年版）。

责任，成为国家政策宣传的主力军。政府将新闻业批评国家政策视为助长国家分裂、不负社会责任的行为。

应该承认，朴正熙的媒介政策是恩威并用，软硬兼施，一方面直接管制传媒业，比如迫使报纸使用采访证制度，使那些被当局认为不听话、不合作的新闻记者失业，从而监控新闻业，缩减其采访范围；另一方面加强了对新闻传播业的经营管理，通过经济手段间接地控制了传媒。政治上的拉拢和经济上的倾斜，加上一些高压的制裁政策，使韩国的新闻传播媒介具有一定的政治依附性。在压制与庇护下成长的韩国新闻业，成为创造剩余价值的产业，朴正熙时代媒介行业的增长达到20%，远远高于国民经济6%～8%的增长率。但同时，新闻事业已经不是代表“一种民主权利”，经理成为传媒的主导，新闻工作者成为创造利润的单纯的劳动力。

但值得一提的是，韩国的广播电视事业开始于1961年12月31日，这是韩国广播公司向全国进行广播电视的日期。朴正熙政府在20世纪60年代开放了私营广播电视，允许亲政府的集团开办广播电视节目。韩国目前最大的私营放送公司MBC就是在此时取得了开办广播电视网的执照。而且，政府允许报业跨媒介经营，可以同时拥有报纸、广播电台、电视台和出版社，还可以设立制造电视机的工厂。这些传媒政策推动了传媒间的交叉拥有、跨媒介经营，纵向和横向的联合使媒介经济的产业链条不断延长。1963年，朴正熙政府批准《东亚日报》开办私营东亚放送公司；1964年，三星等企业集团获得介入广播电视领域的资格，开办了首尔广播电台。1973年，在朴正熙政权后期，韩国广播系统更名为韩国广播公司(KBS)，同时，根据议会通过的一项法律，公司从国营企业改为公共企业，但实际上政府依然直接对其进行直接的控制。KBS作为韩国的官方机构，拥有约合3.8亿美元(3000亿韩元)资金，全部由政府投资；社长由理事会提名，总统任命。朴正熙时代的传媒政策取向使韩国的广播电视业逐步获得发展，而且很快与其他媒介或企业集团联合，媒介作为企业组织的属性被强化，追求利润最大化成为新闻媒介的最终目标，垄断资本在传媒领域具有主体地位。

1972年朴正熙又一次强行修改宪法，以确保其任期无限延长。这一次，宪法和所有政治活动均被紧急总统令中止。在既未举行公开听证会，也未进行公开答辩的情况下，修正案被提交全民公决。同时，为防止朴在直选中落败，选举程序被小心地改变了。总统将由一个特别选举团选举，而选举团成员则由经当局精心筛选过的代表投票选出。不出所料，朴正熙再次全票当选。新宪法还赋予总统高于政府其他部门的权力，并对《基本权》增加了额外限制。此次对宪法的修改面非常广，甚至缔造了第四共和国。“即使同在朴正熙当政期间，以1972年宪法维新体制

生效为起点，国家与新闻业的关系也经历了质的变化。”[①]首尔大学言论情报研究所所长朴承宽教授认为，在1972年维新体制确立之前，国家对新闻业的控制还具有一定程度的不完整性和不稳定性，国家为使新闻控制正当化、彻底化而准备的法律工具在制度上还不够完善，1962年生效的《第三共和国宪法》从原则上还没有认可国家对新闻出版业的许可证制或审查制。而且新闻业反控制的抵抗也时有发生，基本上还处于一种政府与新闻业的较量中，当然政府往往占上风。新闻业“基本上还属于国家制度以外的体系，即仍然保留着极其浓厚的私有企业特征”。而维新后的韩国新闻业则彻底被俘虏，成为国家的附庸和“准国家机构”。

自1948年韩国政府成立以来，政治一直是社会的关注重点。长时期的军人执政和军政府，使韩国的国家权力不具有政治合法性，同时也导致大众传媒在权威主义的政治权力之下，或者被政府作为控制社会的工具，或者被作为发展经济的工具。朴正熙政府以追求经济增长来弥补其政治授权合法性问题上的缺陷，通过经济手段操纵了意识形态。当然，政治镇压也时有发生，政府强迫一些批评过政府或政策的新闻工作者辞职。1974年，134位新闻从业者被迫离开《东亚日报》，33位离开《朝鲜日报》，这两份报纸是当时韩国最重要的报纸。

（三）全斗焕时期（1980～1987年）

朴正熙在1979年的遇刺导致了全斗焕将军率领一批朴的前追随者填补了他身后留下的权力真空。新的军事领导人修改了宪法，他们试图通过象征性地与前政府的独裁统治拉开距离，以使其政权合法化。全斗焕用“实现正义社会”的口号代替了“让祖国现代化”的口号，在韩国现代史中被称为第五共和国。军事当局效法1961年的军事政变颁布了军事管制法，禁止政治活动，并压制言论自由。1980年，通过实施《报业基本法》，阻止了新闻工作者对社会敏感问题的接触与关注。

上台不久，全斗焕政府成立了“公共信息协调办公室”，每日向媒介发布报道指南，对新闻报道进行严格控制；在政府的管制下，一些新闻机构被关闭或合并，并以“反腐败”为名对新闻界进行了一次清洗。至此，在全斗焕时期，韩国的日报数由原来的28家减少到11家，通讯社从6个减少到1个。在广播电视领域，全斗焕完全将其国有化（公营化），所有的广播电视机构都被合并到韩国广播公司体系，进行统一控制，其节目变得越来越单调。政府甚至作出具体规定：晚间12点到凌晨6点、上午10点到下午5点半等时间内不允许播放电视。由于媒介的垄断性经营，加上被权力机构驯服，政府对媒介进行资助，所以，在全斗焕时期，韩国的主要大报位居

① 〔韩〕朴承宽、张庆燮：《韩国的政治变动与新闻业权力》，载于郭镇之主编：《跨文化交流与研究——韩国的文化与传播》，北京广播学院出版社2004年版，第251页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

国内经济100强之列;而广播电视对政府的顺从使它失去了民心,甚至在全国掀起拒绝缴纳官办KBS的收视费和拒绝收看其电视节目的运动。

20世纪80年代,韩国广播电视制度的改革——公营广播电视制度确立,使政府主导的政策宣导式的广播电视模式制度化,这是政府为了解决20世纪70年代以来韩国广播电视领域商业主义价值取向与政策宣导的价值取向的矛盾而作出的一种政策选择。1980年11月14日,韩国新闻协会和广播电视协会发表了《培养和发展健康新闻业的决议》,要求确立公营体制,增强广播电视传播的公益性,全面改善制度体系。在电视领域,KBS吸收了TBC电视台、电台和DBS电视台,同时MBC被迫向KBS出售65%的股份,这样,韩国形成两大广播电视系统,出现了KBS和MBC二元并营局面,区别仅仅是一个由国家直接控制,另一个是由国家间接控制,民营广播电视台基本消失。

韩国20世纪80年代的广播电视制度改革还表现在,建立了广播电视委员会和广播电视广告公社,它意味着广播电视领域一种新的关系形态出现了,它力图表现出广播电视的公共性。但是韩国的广播电视委员会虽然看上去是引进了西方的管理模式,但它实际上既不是广播电视的行政监督机构,也不是完全意义上的广播电视政策及规章的制定机构。它具有国家机构的性质,可以审查广播电视内容,所以它不能实现广播电视的自治。"可以看出,政府于1980年实施的广播电视改革的真正意图与其说是解决商业广播电视问题,不如说是旨在对政府的宣导性广播从制度上给予巩固、保证。"①

韩国广播电视广告公社是一个具有韩国特色的广播电视管理机构,它成立的主要目的是控制私营企业的过度竞争,保证广播电视节目在编排制作过程中减少对赢利的追求,由它来代理电台、电视台的广告业务,收取的手续费用于新闻团体。但遗憾的是,它的存在不能改变广播电视节目对视听率的盲从,也没有合理使用其公益资金,因此人们对这一机构的存在提出了质疑。韩国广播电视公社的"公益性"应该意味着对公共电波所产生的利润进行社会回报,能够支持制作一些非商业性、非流行性的公益节目,提供具有积极意义的广播电视文化。如果没有做到这一点,它的存在价值并不能充分实现。

全斗焕时期是韩国经济高速发展阶段,韩国成为当时世界上发展最快的国家。但是,这种高速发展也是在政治高压之下、社会一直处于紧张状态中完成的,一些社会矛盾积聚,到1987年春天终于爆发。工人们希望改善生活、新兴的资产阶级追求政治民主,同时韩国即将举办1988年奥运会,面对来自全国各个方面的压力,

① 〔韩〕康贤斗:《透视韩国广播电视事业的现实及其面临的课题》,载于郭镇之主编:《跨文化交流与研究——韩国的文化与传播》,北京广播学院出版社2004年版,第286页。

全斗焕退下政治舞台，他指定由曾经支持他政变的军人卢泰愚接任执政的民主正义党主席，竞选下一任总统。

（四）过渡时期（1987～1997 年）

面对复杂的社会政治局面，1987 年 6 月 29 日，卢泰愚作出了一个重大的政治让步，同意反对派的要求，进行直接的总统选举。这一重要举动不仅给韩国政治生活带来新变化，他同时宣布的一系列民主改革措施也为韩国的新闻传播业带来了历史性变革。在这十年里，韩国的政权经历了卢泰愚和金泳三两届政府。1993 年金泳三接任总统，不但出现了战后韩国第一次的权力平稳移交，而且文人政府登上了韩国的政治舞台，军队势力逐步退出。这期间，韩国的政治民主与新闻自由进入新的发展轨道，新闻传播的法治化时代开始。但我们也看到，韩国社会仍一定程度地保留了政治集权，以及媒介与权力合作的痕迹，新闻媒介的自治也未建立起来。因此，本书把这一时期称为“过渡时期”。1987 年 6 月 29 日，卢泰愚宣布的一系列民主改革措施中包括给新闻界更大的自由，政府将采取措施努力改善当前的体制，不再控制媒介。卢泰愚说，政府不能控制媒介，也不应企图这样做。除非国家安全受到威胁，对报业不应该强加任何限制。这种积极促进政治民主的姿态使他赢得了大选，当选为总统。

1987 年的民主改革使韩国社会获得了新的发展，新闻媒介开始向着自由开放、民主的方向发展。1987 年以后，新闻自由的基本权利已经得到确认，原有的《报业基本法》被废除，新出台的《定期出版物登记法》和新的《广播电视法》已经放松了对新闻传媒的限制，允许私人办广播电视台，声明政府不应干涉广播电视，取消了新闻检查。而且，国家信息部下属的“公共信息协调办公室”不再设立，记者也不再需要采访证，原来一些相关法律规定的“公共责任”被删去。

在新的媒介环境下，这样的新闻传播政策带来了韩国报业的繁荣。报纸数量、版面均在扩张，报纸的登记注册制度取代了许可证制度，报业可以自由定价，许多的报道禁区被消除。1980 年全斗焕集团合并、调整新闻机构时，按一个道一家日报的原则把原来的 14 家地方报纸裁并为 10 家，1987 年以后新出现一批地方报纸，到 1988 年底共有 19 家地方报纸。截至 1988 年底，韩国的日报数量由 1987 年的 27 家增加到 1988 年的 65 家，总发行量为 1300 万份，平均全国每 100 人有 31 份报纸。1989 年 5 月，韩国新成立了报刊发行数量审核协会，它有权审计、证实各家报纸、杂志的有关发行量和销售量的材料，并加以公布。到 90 年代中期，地方综合日报已增至 45 家，1996 年金融危机前韩国日报总数达到 117 家，主要以民营为主，主要大报如《东亚日报》、《朝鲜日报》、《中央日报》、《韩国日报》等都是民营报纸。1994 年开始，报业公司试图进入电子媒介领域，但由于媒介交叉所有权法规定，不

允许同时拥有印刷和广播电视媒介，这些努力没有成功。据韩国广播电视委员会（韩国电子媒介管理机构）的统计，到 20 世纪 90 年代，韩国已经形成公营（KBS）、半民营（MBC）、民营、宗教等几个不同的广播电视系统。1991 年底，民营的首尔广播公司（SBS）开始播出电视节目。到 1997 年全国已经出现 8 家商业电视公司。1995 年，韩国开通有线电视，共有 28 个频道，同年下半年又开通了卫星电视频道，这样韩国的电视被普通电视、有线电视和卫星电视三分天下，广播电视节目的进口量在 1997 年达到高峰，达 38893 分钟。

1993 年，金泳三上台后在新闻传播政策方面进一步放开。这种新闻自由政策带来新闻媒介繁荣的同时，也伴生了新闻界的腐败。93％的记者收受礼金，职业道德的丑闻时有出现。金泳三时期对此进行整肃，对十几家涉嫌受贿的报纸领导人和上百名新闻记者进行拘留审查。

中国学者陈力丹教授在 1996 年曾撰文评价当时的韩国新闻业："即使现在，西方新闻自由制度的表现形式由于韩国自身的传统，亦同西方不大一样。例如媒介与政府的关系，既不是过去传统的附属关系，也不是西方那样的对手关系，而是既合作又批评、以合作为主的一种特殊关系。"①

（五）改革时期（1997 年以来）

1997 年，金大中竞选总统成功，意味着韩国的政治民主有了历史性进步，反对党第一次在总统选举中获胜成为执政党，使韩国的权力结构发生变化，政治取向更加趋向改革。1997 年的亚洲金融危机也给新闻传播业带来了一定程度的打击，媒介数量有所减少，一直到 2000 年后才逐步走出低谷。

金大中政府作为反对党首次登上了韩国的政治舞台，在保守派手中掌握了几十年的政治权力转移到更加主张改革的政治团体，意味着韩国的政治权力变成不集中的结构，代表社会中低层民众的金大中政府要面对代表社会中上层的保守派的挑战，政治资源和信息资源分割。新闻源变得多样化，政治观点和新闻的意识形态也趋向了多样化，新闻媒介之间开始分为两大主要阵营。不再集中的权力结构的出现为新闻业更自由的运作创造了条件，同时也使得一些特定的新闻媒介和政党之间建立起一种合作关系，政党间的角逐在传媒领域体现出来。因此，在金大中政府时期，韩国的新闻媒介深深陷入了党派间的政治冲突中。

新媒体和新的媒介技术在 2000 年前后获得了较大发展。政府重视互联网基础设施的建设，而且收费低廉。1996 年韩国尚无有关互联网的使用时间等统计数字。据尼尔森的一个下属公司在 2001 年 1 月进行的针对世界 21 个国家的一次调

① 陈力丹：《传统与现代的漫长交战——韩国新闻事业及政策的演变》，载于《国际新闻界》，1996 年第 2 期。

查中发现，韩国是世界上互联网使用最发达的国家，全国人口中有一半人都使用互联网。2000 年 12 月，韩国政府批准成立了韩国卫星放送公司（KDB），它是一个由 160 多家股份公司投资的合资公司，也是上市公司，KBS、各大报纸均占有股份，开播 70 多个卫星数字频道。

2000 年 12 月，韩国修订了新的广播电视法，将所有电子传播大众媒介、有线电视和卫星电视囊括其中，成为电子大众传播媒介管理的全面法规。新成立了具有民间机构性质的韩国广播电视委员会，使分散在韩国文化观光部、信息传播部、广播电视委员会和联合有线服务委员会的权力得到整合，顺应了大众传播媒介的新发展。

在金融危机的影响下，金大中政府采用了开放市场和重组社会经济结构的政策，政府主导下的结构重组引起媒介产业的变化。政府的压力迫使《中央日报》、《文化日报》、《京乡新闻》等几家报纸从三星、现代和韩华集团分离出来。2002 年 2 月，金大中政府宣布，对各主要媒体、与它们有关系的企业以及它们的控股股东实施审计，媒介改革力度加大。经过 4 个月的审计，政府宣布，有 23 家公司共偷逃税款 1.36 万亿韩元，号称“三巨头”的报纸《朝鲜日报》、《中央日报》、《东亚日报》被处以最高额的税款处罚，有的经营者被判入狱。此事引起改革派媒体与保守派媒体的激烈辩论。金大中政府的媒介改革政策以及税务检查引发的争论甚至扩展到全社会。带有明显政治立场的韩国新闻媒介并没有像西方媒介那样尽量保持政治中立，避免明显的政治倾向，而是反其道而行之，使媒介和政党的协调一致性表现明显。

韩国的政治生态和媒介生态高度契合，使社会多种形态的言论不能得到反映，导致了韩国言论多样性的缺乏，当权的媒介在意识形态上没有更大区别。在金大中政府时期，虽然表现出了政治权力的转移和政治民主化的发展，但国家采取多种途径控制和干预媒介的现象仍然存在，可以说强有力的政治权力和各种各样的前现代因素依然支配着媒介管理和运作。继金大中之后的卢武铉政府，在与传媒关系的调整中依然表现出政治民主化过程中的“韩国特色”。

二、卢武铉政府与传媒关系的调整

2005 年 4 月 7 日，是韩国的第 49 个“新闻日”，相关纪念活动的报道见诸报端，有关传媒改革的研讨再度成为热点。正值笔者在首尔大学传播系做访问学者，不但身处其中，而且研究课题亦针对韩国的传播政策变迁，对近年来卢武铉政府与传媒间的较量和关系调整颇为关注。同时笔者也注意到，正在重构中的双方关系已经引起韩国司法界和传播学界的重视，学术层面的研讨不断深入。2005 年 1 月，

新的《报纸法》出台后，已有两起针对此法的诉愿提交韩国宪法法院，诉该法违宪。种种迹象表明，韩国政坛的“改革派”与“保守派”之争也相应地在传媒领域表现出来，两种政治势力的舆论对抗愈演愈烈。

(一)卢武铉政府与新闻界的政治博弈

2003 年 2 月，被称为“平民总统”的卢武铉入主青瓦台后，采取一系列措施调整政府与传媒的关系。青瓦台内的春秋馆是体现韩国言论自由精神的要地，它设有青瓦台记者办公室(新闻中心)，政府的发言人会经常在此向记者发布政务信息，并回答记者提问。卢武铉总统上任以来，为了扩大与媒体的接触面，首先开放了春秋馆，使能够进入春秋馆的媒体数量与记者数量都有所增加，并创办了《青瓦台简报》作为国情简报，随时向记者提供信息，对政府的批评性意见在简报中也有所体现。[①] 政府努力降低三大报纸的言论垄断，给地方媒体更多的发展空间，并积极促进政府与国民间的直接沟通。间接的“软调控”意在推动传媒领域力量对比发生变化，这些调整也使韩国传媒与政府关系发生了微妙的变化。

实际上，双方的“过招儿”早在卢武铉上台之初就已经开始。2003 年 4 月 7 日，韩国新闻界颇具影响力的《东亚日报》发表社论《做历史面前堂堂正正的媒体》，文中写道：今天是卢武铉政府执政以来所迎来的第一个“新闻日”。新政府执政后，在政权周围出现了众多所谓“媒体改革”等呼声，也出现了更改采访系统等具体的举动。从大体上考虑，在改革年代，媒体也不能例外，而且对卢武铉总统所提出的“权力与媒体的紧张关系”也有同感。如果存在错误的采访系统就应该尽快消除，但是如果这些举措来自企图管制媒体并把媒体用做权力的工具之一，那么我们将为读者的知情权毅然决然并心怀正气地迎接任何考验和挑战。今年“新闻日”的宣传口号是“读者面前无愧的报纸，历史面前堂堂正正的媒体”。如果媒体堂堂正正地面对历史考验，就应该具备对未来的坚强信念和冷静而透彻的历史意识，而不是迎合时代潮流。

---

① 〔韩〕朴美英：《政府新闻中心的开放与限制》，载于韩国舆论研究论集《卢武铉政府一周年》特辑(韩语版)，2004 年冬季号。

表 1—1　韩国各派政治势力与媒体的关系一览

党派	性质	状态	与媒体关系
大国家党	保守	在野	支持报纸，反对言论改革
开放国家党 （卢武铉所在党）	改革	执政	反对报纸，亲近电视，支持言论改革
民主劳动党	进步 （代表社会底层）	在野	矛头直指代表富有阶层的《朝鲜日报》，强烈要求改革

显然，对于政府的“媒体改革”意图，主要报纸不很买账。新政府执政百日后，卢武铉公开表示，韩国在所有领域都面临改朝换代的挑战，新政府目前正在努力创造新的执政氛围和文化。其要点就是把昔日以权力为中心的“权威主义政治”转换成以国民参与为中心的“参与政治”；把昔日“排他式”的国政运营转向“以讨论和协商为体系”的国政运营；并且要处理好政府与新闻界的关系。可见，政府与新闻界的关系调整已经被提到议事日程。此后，政坛的朝野之争引发了“弹劾风波”，保守派势力的强攻造成韩国政局的动荡，也导致国民的反感，最终韩国宪法法院判定弹劾无效。经历“弹劾风波”后，卢武铉由弱势总统一举转变为强势总统，他发表讲话称感谢国民的支持，并承诺寻求与保守派的和解与沟通。

弹劾案发生期间，2004 年 4 月 7 日，《东亚日报》在“新闻日”这一天发表社论《超越极端 走向沟通》。文中写道，自从卢武铉政权执政以来，我国社会的分帮结派现象早已超出了界线。他们将社会分裂为改革和反改革，并规定此处为有良心的进步，而彼处则是腐败的守旧。在二分法则、分帮结派的潮流中，甚至出现了认为“法律是为某一方的利益服务的工具”之类的非常危险的倾向。真正的自由民主主义的起点应该是承认彼此的差异。如果以想法和意见不同为由，相互敌视，难以实现“成熟的民主主义”。[①] 可见，新闻界在表明对现实不满的同时，也在思考和寻求韩国政治民主化的发展路径。

2005 年 1 月 27 日出台的《报纸法》，使政府与报业巨头较量的“火药味”全面升级，政府与三大报之间的政治博弈进入实质性阶段。卢武铉曾公开说过“保守的报纸扭曲了韩国的舆论”这样的言辞。卢武铉政府试图重新建构的传媒关系，似乎也具有某些“韩国模式”的印迹——政府先导、法律介入、经济后援。如果说“软调控”是无形的、隐性的，是由政府主导的策略性调整，那么法律上的“真刀真枪”却已代表国家的意志，将对传媒的长远发展产生影响，特别是对于民营的报业体系。打破

① 《东亚日报》网站 http://www.donga.com/，2004 年 4 月 7 日。

需要全本请访问 www.ertongbook.com