

杨思文 著



传媒对公共政策制定 之影响研究

A Study of the Media's Influence
on Public Policy Making



公共政策制定过程的每一个环节，都离不开大众传媒的参与。大众传媒参与到公共政策制定过程越是深入，则公共政策的本质实现得越好。但从实践上来看，大众传媒在公共政策制定过程的不同环节，其功能发挥得不平衡；还有继续发挥得空间。

014034365

本书由南昌大学社会科学学术著作出版基金赞助出版 (J 项目批准号: 1258 Z20)

D601

58

传媒 对公共政策制定 之影响研究



*A Study of the Media's Influence
on Public Policy Making*

杨思文 著



北航

C1722685

江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House
| 全 | 国 | 百 | 佳 | 出 | 版 | 社 |

D601
58

图书在版编目(CIP)数据

传媒对公共政策制定之影响研究 / 杨思文著. —南昌:江西人民出版社, 2013.12

ISBN 978-7-210-06366-7

I. ①传… II. ①杨… III. ①传播媒介-影响-政策科学-研究-中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 312557 号

传媒对公共政策制定之影响研究

作 者: 杨思文 著

责任编辑: 陈才艳

封面设计: 游 珑

出 版: 江西人民出版社

发 行: 各地新华书店

地 址: 江西省南昌市三经路 47 号附 1 号

编辑部电话: 0791-86898115

发行部电话: 0791-86898815

邮 编: 330006

网 址: www.jxp-ph.com

E-mail: jxp-ph@tom.com web@jxp-ph.com

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

开 本: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 13.5

字 数: 180 千

ISBN 978-7-210-06366-7

赣版权登字—01—2014—6

版权所有 侵权必究

定 价: 35.00 元

承 印 厂: 江西千叶彩印有限公司

赣人版图书凡属印刷、装订错误, 请随时向承印厂调换



北航

C1722685

序言

“人是生而自由的,但却无往不在枷锁之中。”有有形的枷锁,也有无形的枷锁。

技术发展的历史,就是人类不断摆脱物质枷锁、突破空间束缚的历史,是人类不断获得身体自由的历史。汽车、飞机让人类“朝游北海兮暮苍梧”;电报、网络使地球成为村落;借助宇宙飞船,人类可以遨游太空……

人类不仅仅是技术的动物,也是社会的动物。无形的社会制度等也约束着人类。

从人与社会关系看,人类文明史就是人类逐渐摆脱不合理制度束缚的历史。西方发达国家能形成今天的文明,也是不断除旧布新的结果:先是启蒙运动摆脱了中世纪的蒙昧,在其后的发展征途中,又将种族歧视、性别歧视……一点点扫进历史的垃圾篓中。

在中国,“三纲”、“五常”等也早已成为历史。《中华人民共和国宪法》规定了公民的诸多权利:“中华人民共和国年满十八周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权;但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。”

但是,“徒法不足以自行”。需要相关机构来执行法律,也需要其他机构

来监督法律的执行。除了法律之外,公共政策是调节社会利益更常见的工具。因此,公共政策制定得更加公平,执行得更加公正也就成了公众与传媒关注的目标。而本书的研究的目的即在于探讨如何让传媒更加有效地参与到政策活动中来。传媒参与得越充分,政策的制定会更大程度上代表公意,个人利益因此得到尊重与保障,社会也会更加和谐美好。

实质上,这也应当是社会科学研究的终极目的:让人类社会更加自由与和谐。恰如马克思对未来社会的描述:“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的,将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”毕竟,个体可以自由发展的社会、个性无限丰富多彩的社会,才具有无限的活力。如约翰·密尔所言:“相应于每人个性的发展,每人也变得对于自己更有价值,因而对于他人也能够更有价值。他在自己的存在上有了更大程度的生命的充实;而当单位中有了更多的生命时,由单位组成的群体中自然也有了更多的生命。”

知难,行更难。尤其在那些权力与金钱可以肆虐一切、道德与操守被视为粪土的年代。

然而,古人尚且能立下“为天地立心,为生民立命,为往圣继绝学,为万世开太平”之志向,仰之弥高,钻之弥坚,我辈又岂能懈怠呢?

是为序。

绪 论	1
一、选题的理论背景与现实意义	3
(一) 选题的理论背景	3
(二) 选题的现实意义	6
二、文献综述	8
(一) 国外相关研究综述	8
(二) 国内相关研究综述	11
三、本研究所涉及的主要理论	15
(一) 协商民主理论	15
(二) 议程设置理论	16
(三) “政策之窗”理论	17
(四) 政策系统理论	18
四、主要采用的研究方法	18
(一) 规范性研究方法	18
(二) 案例分析法	19
五、公共政策的本质及其与传媒的关系	19
(一) 公共政策的本质	20
(二) 大众传媒参与公共政策制定过程的意义	23

第一章**我国历史上的传媒与公共政策活动** 29

第一节	古代报纸与政策活动	31
第二节	近代报刊与政策活动	34
第三节	新中国成立前中共报刊与政策活动	35
第四节	新中国前三十年传媒与公共政策之关系	37
	一、新中国成立初媒体在政策宣传报道中的重要成就	37
	二、新中国成立至改革开放前媒体在政策报道中 出现的问题	38
第五节	改革开放后传媒角色转变的原因及表现	43
	一、传媒业改革大致历程	43
	二、传媒通过深度报道、调查性报道等影响公共政策	44
	本章小结	47

第二章**大众传媒对公共政策议程创建的影响** 49

第一节	我国当前公共政策议程创建模式	51
	一、公共政策议程的概念	51
	二、公共政策议程创建模式的诸家观点	53
	三、当前我国公共政策议程创建模式	55
第二节	不同议程创建模式中传媒的角色与作用	57
	一、动员模式中,大众传媒作为组织者、鼓动者	57
	二、专家模式中,大众传媒传递专家意见影响政策议程	64
	三、民意模式中,民意借大众传媒转化为政策议程	69
	四、传媒模式中,大众传媒发现与报道社会问题建构议程	73
第三节	不同公共政策议程模式中存在的问题及对策分析	79
	一、动员模式中的问题与对策分析	79

二、专家模式中的问题与对策分析	81
三、民意模式中的问题与对策分析	83
四、传媒模式中的问题与对策分析	86

第三章

大众传媒对公共政策合法化的影响 89

第一节 公共政策合法化与利益群体划分 91

一、公共政策合法化概述 92

二、公共政策合法化过程中主体的局限 94

三、我国的利益群体及其在公共政策中的地位分析 97

第二节 大众传媒表达不同群体的利益 100

一、大众传媒作为政策沟通工具 100

二、大众传媒作为民众利益表达工具 104

第三节 大众传媒表达公众利益方面存在的问题及对策 111

一、大众传媒监督不合理政策方案时存在的问题及对策 112

二、大众传媒为弱势群体代言存在的问题及对策 113

三、大众传媒表达知识分子声音存在的问题及对策 116

第四章

大众传媒对公共政策执行的影响 121

第一节 公共政策执行概述 123

一、公共政策执行的概念与意义 123

二、公共政策执行与大众传媒之间的关系 125

第二节 大众传媒在公共政策执行中的功能 128

一、公布与解读公共政策 128

二、宣传公共政策 135

三、监督公共政策执行 137

第三节	大众传媒参与公共政策执行过程存在的问题及对策	143
一、	公共政策宣传中存在的问题及应对之策	143
二、	公共政策执行监督中存在的问题及应对之策	145
第四节	大众传媒参与公共政策效果评估与反馈	148
一、	公共政策的效果评估	148
二、	公共政策的反馈	155
第五章		
趋势:网络媒体对公共政策的影响		159
<hr/>		
第一节	技术与文明	162
一、	技术影响文明的先决条件	162
二、	政府、媒体与网民	165
第二节	网络媒体对公共政策的影响	169
一、	网络的发展	169
二、	网络舆论影响公共政策过程	172
第三节	网络轻骑兵——微博的兴起及其对公共政策的影响	176
一、	微博的特点	177
二、	微博对公共政策的影响	179
第四节	网络媒体参与公共政策过程存在的不足及对策	180
一、	网络媒体参与公共政策过程存在的问题	180
二、	相关改进之策	182
结语:传媒,还在路上		185
参考文献		194
一、	专著	194
二、	期刊论文	202
三、	学位论文	205
致 谢		206

绪论

不可否认大众媒体是国家和社会之间的关键连接，这一角色使得他们能够强烈影响着政府和会在公共问题及其解决方案方面的偏好。

——迈克尔·豪利特

利益与利益关系是社会活动的基础,是人们社会行为的出发点。公共政策,是公权力为调配公共利益而制定的行为准则。因此,公共政策活动值得全社会关注。现代决策必须以信息的广泛获取与有效利用为前提,而传媒正是信息传递的最有效载体。此外,理想的公共政策也可看作是不同利益集团之间相互斗争、相互妥协的产物,传媒参与公共政策活动,可以为缺乏利益表达手段的群体提供一种便利的渠道,也可以对一些不公正的政策活动予以揭露批判等,有效维护了政策的公平公正性,因此公共政策与传媒有着天然的联系。正因为如此,中西方都有学者对传媒与政策之间的关系进行了不懈的探讨。前人的研究是后人研究的基础,因此,本章对传媒与政策关系的相关理论也进行了重点梳理。

一、选题的理论背景与现实意义

(一) 选题的理论背景

传媒与政治关系密切。传媒自诞生之日起就与政治有着不解之缘。古罗马时期就有了手书新闻传播。公元前 59 年,尤利乌斯·恺撒在当选为罗马

执政官之后不久,即发布命令:“今后元老院的工作报告,务须每日公布。”^①自此,罗马《每日纪事》诞生。古代中国,汉朝已有了邸报的雏形,主要由地方驻京办事处传抄诏令奏章等,并转报给地方政府首长;到唐朝时发展为进奏院状,以皇帝诏旨、臣僚奏章等为主要内容;此做法一直延续到清朝。恰如法国历史学家让-诺埃尔·让纳内所言,自古以来报刊的三个主要方面是“普通信息,它们是偶然的出版物;社会新闻,即谣言;致力于政治事件造成影响的报刊舆论,包括讽刺小品文、布告及歌曲”^②。

大众传媒产生之后,掌权者、权力争夺者、关心国事者等都将其作为重要的舆论工具与舆论阵地。美国现代报纸产生后,一度是党报的天下,政见不同者利用自己掌握的报纸宣扬本党派政见,攻击其他党派。清朝末年的爱国报人王韬,以《循环日报》为阵地,议论国是,抨击列强,为一时之翘楚。其后的维新党、革命党等政治团体纷纷办报,刊发大量政论,宣扬自己的政治主张,还就民政、商政等重大问题与其他派系进行论争,成为中国新闻史上壮观的一页。

不同政治制度的国家,大众传媒的角色不一,活动空间大小也不同。撇开政治制度,大众传媒的政治功能可归纳为以下几项:(1)政治参与。即大众传媒为公众提供发表意见和充分讨论的平台。(2)议程设置。大众传媒通过对信息内容的选择与传播,决定何种内容可以讨论,何种内容被排除在讨论的议程之外,“告诉人民去怎么想往往难以奏效,但告诉人民该考虑什么,却会惊人地成功”^③。(3)舆论监督。代表社会舆论对政治权力予以监督,促使政治过程透明化。(4)政治沟通。大众传媒一方面将决策和政策信息传递给公众,另一方面报道社会不同利益团体的意见建议,使之为决策者知晓,从而最大限度地实现公众的利益。(5)社会控制。政治体系利用大众传媒有选择地传播政治信息、政治文化,培育和塑造适应其统治秩序需要的政治人格;还

①张昆:《简明世界新闻通史》,武汉大学出版社1994年版,第15页。

②让-诺埃尔·让纳内:《西方媒介史》,段慧敏译,广西师范大学出版社2005年版,第20页。

③转引自张国良主编:《新闻媒介与社会》,上海人民出版社2001年版,第77页。

利用大众传媒引导、争取社会舆论的同情和支持。^①

大众传媒的这些政治功能表明,其对公共政策的影响有着广义与狭义之分。广义来看,大众传媒对政治文化的培育、对公民政治人格的塑造等无疑会对政策制定起到潜移默化的影响。狭义上看,大众传媒对政策信息的传播、政策议程设定、政策执行情况的监督与反馈等,起着直接影响作用。本书的讨论将集中于大众传媒对具体政策制定过程的影响上。

从公共政策的本质来看,它与大众传媒也有着天然联系。

公共政策是权力部门对社会利益权威性的分配。“公共政策是政党或政府依据特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。”^②而人们关注公共政策行为,也是因为利益分配问题的存在。“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”^③既然利益及利益关系是社会活动的基础,是人们社会行为的出发点,而政府的政策行为又是对利益的权威性分配,因此,政策活动受到全社会的关注也理所当然。

与此同时,社会利益关涉到公众,作为权力部门与公众之间的平台的大众传媒也就与公共政策有了不解之缘。公共政策的整个制定过程,不管从理论上还是从实践上考察,都与大众传媒有密不可分的关系。公共政策的制定过程,一般先从发现社会问题、将社会问题确认为政策问题,到政策问题进入议程;再从政策备选方案的提出到最终方案的确立、执行及政策效果评估、公共政策监督与反馈等,都离不开大众传媒的参与。“大众传播媒体介于人民与政府之间,发挥其传递消息之功能;它们能为人们提供许多有关公共事务的资料,增加人们对政府的影响力。而大众传播媒体本身,对政府也能发生影响。这是因为:(1)它们提供政府有关公共政策的资料;(2)它们在强调某些问题时,无形中替大众的争论编排了政策议程;(3)它们经由诟病某些社会问题之方式,如批评政府政策的失败,或某些官员的贪污渎职等,来揭发问题之所在。”^④尤其随着公民权利意识的提升和社会开放程度的增加,大众传媒

^①张昆:《大众媒介的政治社会化功能》,武汉大学出版社2003年版,第129—139页。

^②陈庆云:《公共政策分析》,中国经济出版社1996年版,第9页。

^③《马克思恩格斯全集》第一卷,人民出版社1956年版,第82页。

^④朱志宏:《公共政策》,台湾三民书局股份有限公司1995年版,第86页。

在公共政策制定过程中的地位与作用更为彰显。决策部门通过大众传媒实现与公众的紧密联系,并通过大众传媒传递公共政策;而公众则通过大众传媒来表达对公共政策的意见,表达自身的权利。因此,大众传媒既催生公共政策,又监督公共政策的执行,从而保证最大限度地实现政策目标。

本书的研究目的即在于考察大众传媒对公共政策制定的影响。即在公共政策制定过程——从公共政策议程的创建、公共政策合法化,再到公共政策的公布与执行、反馈等——之中,大众传媒是如何参与的?扮演了何种角色?发挥了什么作用?对这一系列问题的理论与实践上的回答是否存在差距?存在多大的差距?原因又是什么?可能的解决之道又在何处?……本书拟尽力对这些问题进行思考与梳理,以期起到抛砖引玉之效。

(二) 选题的现实意义

本研究重在考察大众传媒在公共政策制定过程中的工具理性作用,对于促进政策制定的公正合理,确保不同利益群体和谐相处,化解社会潜在冲突与风险具有一定的现实价值。

加强党的执政能力建设、建立和谐社会问题是当前乃至今后相当长一段时间里一项重大的现实性政治课题。中共十六大曾经对党的执政理念作出过明确的阐释:“共产党执政就是领导和支持人民当家做主,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。”^①关于怎样使这种执政理念得到更好的贯彻落实方面,中共中央一些文件也作出了相应的阐发,“必须坚持科学执政、民主执政、依法执政,不断完善党的领导方式和执政方式”^②,并强调要“结合中国实际不断探索和遵循共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律,以科学的思想、科学的制度、科学的方法领导中国特色社会主义事业”^③。这些论述表明,中共把科学、民主的执政作为加强党的执政能力建设的重要任务。

①《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。

②《科学发展观重要论述摘编》,中央文献出版社2008年版,第87页。

③《科学发展观重要论述摘编》,中央文献出版社2008年版,第87页。

中共十六大以来的诸多重要文件对加强党的执政能力建设问题作出了一系列重要决定,提出了一系列具体要求。如要求大力弘扬求真务实之风,深入基层,深入群众,掌握第一手材料,做好调查研究工作;加强领导班子能力建设,提高科学执政、民主执政、依法执政水平;“了解广大人民群众最关心的利益问题,使党的各项政策与工作部署更加符合客观实际,更能体现群众意愿”^①。

国务院的政府工作报告及其他一些文件也围绕科学民主决策进行过专门的阐述。如2004年3月全国十届人大二次会议的《政府工作报告》就曾经提出过,要实现政府决策的科学民主,对决策机制进行改革与完善。其具体要求有以下几点:其一,在决策机制与民意的关系方面,强调决策时能深入了解民情并充分反映民意,还要能够广泛集中民智和切实珍惜民力。其二,要求决策时在公众、专家及政府三方面找到平衡,使公众参与、专家论证和政府决策能互相结合,保证决策的科学性和正确性。其三,对于重大决策,还要求加快建立和完善集体决策制度、专家咨询制度,并完善社会公示和社会听证制度。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。并强调要把这些做法作为政府的一项基本工作制度,长期坚持下去。^②

2005年10月,国务院发布了《中国的民主政治建设》白皮书,对实行政府的科学民主决策从各个方面再次进行了阐述:首先,要通过各种形式支持和扩大公众对政府决策的有效参与。其次,要建立政务公开制度,提高政府工作透明度。要求各级政府部门将能够公开的工作事项都要向社会公开,保障人民群众对政府工作的知情权、参与权和监督权。此外,对于政府立法行为,也要扩大公众的参与程度,加快政府立法公开化步伐。要求政府通过媒体公布法规草案,并采用专家咨询论证、召开座谈会和听证会等多种方式,保证公众对政府立法的有效参与。其中,一是要求建立专家咨询和论证评估制度。政府作出各项重大决策时,要认真听取和吸纳专家的意见;二是要建立社会

^①《科学发展观重要论述摘编》,中央文献出版社2008年版,第95页。

^②《政府工作报告》,《人民日报》,2004年3月17日第一版。

听证和公示制度,为公众提供经常性参与政府决策的渠道。^①

这些重要文件都是围绕党的执政方略而提出。而检测党的执政方略与执政能力的有效手段,是看政府是否行政有为;而政府有为与否,则表现在其政策活动水平上。因此,分析执政这一范畴,可以从政府的政策水平与政策过程这一角度出发;而传媒又是政府完善其政策行为的重要机制,尤其在现代社会,科学与民主决策日益成为政策制定要求的新环境之下。此外,和谐社会的构建也需要民众的政治参与,政策活动的民众参与是政治参与的一项实质性内容。大众传媒既可以将政策动议等内容公之于众,使民众了解政策活动内容,又可以成为反映民众利益诉求的渠道,放大政策对象方的声音,使政策活动最终尽可能照顾到更多民众的利益,为和谐社会的建立打下坚实的基础。

二、文献综述

(一) 国外相关研究综述

传媒与公共政策的关系理应属于政治传播的范畴。但在西方国家,政治传播学中对这一领域的研究并不多。政治传播学虽然从20世纪70年代以来成为西方传播学的“显学”,其研究重点则在于选举^②。如布赖恩·麦克奈尔的《政治传播学引论》分两部分,第一部分“中介时代的政治”,第二部分“传播政治”,两部分内容主要围绕传媒与政党、竞选等的关系而展开。恰如作者所说:“本书的政治传播学研究则集中到一个远为广阔的范围内,探究了政治与媒体的相互作用,这种作用的程度与范围,以及两者之间的辩证关系。”^③詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯等人合著的美国政治科学领域最畅销的教科书《民治

^①《中国的民主政治建设》,《经济日报》,2005年10月25日第一版。

^②马凌:《政治文明、政治沟通与政治传播学》,《新闻与传播研究》,2006年第4期。

^③布赖恩·麦克奈尔:《政治传播学引论》,殷祺译,新华出版社2005年版,《序言》第5页。