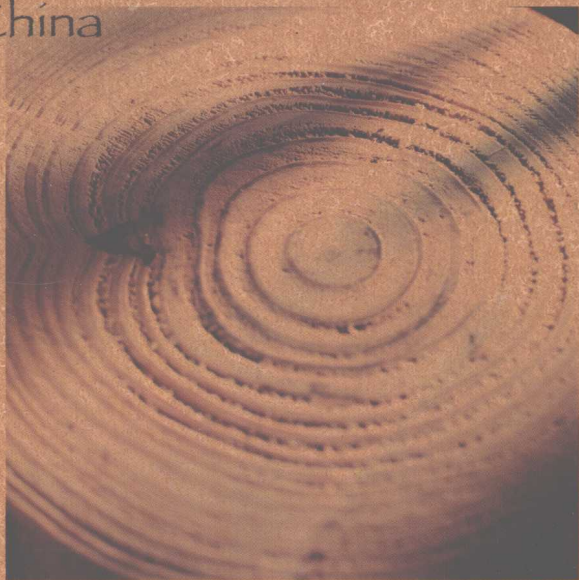


陈堂发 著

为何？何为？

——论当代中国媒介权限

The Media Authority in
Contemporary China



政府对于媒介权限的管理和规定尺度究竟怎样？

媒介到底应享有多大的权利？

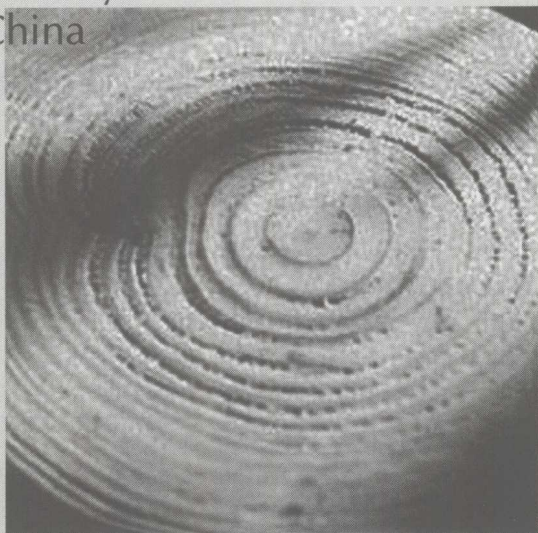
 群言出版社
Qunyan Press

陈堂发 / 著

为何？何为？

——论当代中国媒介权限

The Media Authority in
Contemporary China



政府对于媒介权限的管理和规定尺度究竟怎样？
媒介到底应享有多大的权利？

 群言出版社
Qunyan Press

图书在版编目 (CIP) 数据

为何? 何为? ——论当代中国媒介权限/陈堂发著.
—北京: 群言出版社, 2007. 8
ISBN 978 - 7 - 80080 - 754 - 1

I. 为… II. 陈… III. 传播媒介—研究—中国
IV. G219. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 120542 号

为何? 何为? ——论当代中国媒介权限

出版人 范 芳
责任编辑 慧 心
出版发行 群言出版社 (Qunyan Press)
地 址 北京东城区东厂胡同北巷 1 号
邮政编码 100006
网 站 www.qypublish.com
电子信箱 qunyanpbs@dem-league.org.cn
联系电话 010 - 65263345 65265404

总 经 销 群言出版社发行部
读者服务 010 - 65220236 65265404 65263345
法律顾问 中济律师事务所
装帧设计 房 子
印 刷 北京大容彩色印刷有限公司

版 次 2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷
开 本 880 × 1230mm 1/32
印 张 9
字 数 217 千字
书 号 ISBN 978 - 7 - 80080 - 754 - 1
定 价 24.00 元

内容简介：

在信息高速运转与传播的当今社会，媒介作为信息载体所担负的社会职能与责任日益重要，而政府对媒介权限的规范与管理保持的严肃尺度问题也将会随着信息社会的到来越发引起重视和关注。

本书以犀利的笔锋、客观的立场、多学科的理论思考维度对当代中国媒介权限问题进行了深刻剖析。作者以公共政策科学的相关理论作为切入点，紧扣宪政理念、民主政治的本质要求及法权思想，探讨了我国传媒政策之目标实现方式以及由此产生的媒介表达的适度限权问题，对应然状态下的媒介话语权限进行了勾勒，对媒介话语权理性限制与扩张问题做出了系统论述。



作者简介

陈堂发，安徽桐城人。先后获传播学硕士、法学博士学位，复旦大学新闻学院博士后。现任南京大学新闻传播学院副教授，新闻学专业硕士生导师。曾主持国家“十一五”社科基金项目“批评性报道的法律问题研究”、人事部中国博士后科学基金项目“大众媒体在政府政策行为中的作用研究”以及江苏省“十五”社科基金项目“我国媒介话语权理性拓展研究”，参与承担江苏省“九五”社科基金重点项目、江苏省“十五”社科基金项目和国家“十五”社科基金重点项目的课题研究。出版专著、合著5部，发表论文60余篇，30多万字，其中近40篇为CSSCI来源期刊论文。

目 录

导 论	1
第一章 作为公共政策的传媒政策	23
一、传媒政策与利益选择的公共性	25
(一) 利益配置: 公共政策的本质	25
(二) 公共性: 传媒政策利益调节的应然目标	29
二、传媒政策体系的相对开放性与动态性	39
(一) 传媒政策主体的相对开放性	39
(二) 传媒政策过程的动态性	55
三、传媒政策价值取向的多元兼容性	64
(一) 传媒政策与宪政精神	64
(二) 传媒政策与正义法则	71
第二章 强化媒介话语权的必要性分析	85
一、权力体制内与体制外监督	87
(一) 强化人大监督	91
(二) 执政党的内部监督	95

(三) 有限的行政监督效能	98
(四) 高成本的个体监督	100
二、强化媒介话语权的法治环境	105
(一) “法治”要义与法治大环境	105
(二) 媒介话语权保障手段: 法治化	110
三、媒介监督谋求权力行为的协同	118
(一) “司法独立”与回避监督	118
(二) “地方利益”与批评舆论	127
四、媒介表达的建设性功能	135
(一) 政府决策的完善机制	135
(二) 政治参与和社会调适手段	145
第三章 媒介话语权的政策定位	153
一、传媒政策的演进述略	155
(一) 专制时代的传播政策	155
(二) 中共的新闻政策确立与演进	158
二、政策框架下的媒介表达正当性	162
(一) 事先约束与避免危险行动	162
(二) 宣传意旨与批评精神	169
三、媒介话语权的分级制度	178
(一) 严格禁控的表达	178
(二) 以责代禁的表达	188
(三) 适度限制的表达	197
第四章 媒介调控的策略与手段	209
一、基于民主政府理念的信息公开	211
(一) 信息公开的立法精神: 尊重知情权	211

(二) 新闻发言人制度的功能完善	223
(三) 突发公共事件的媒介应对策略	229
二、媒介调控的政治策略与法治手段	237
(一) 媒介管理的政治策略	237
(二) 媒介调控的法治手段	249
(三) 信息公开立法作为具体调控手段	256
结束语	265
参考文献	269
后 记	280

导 论

大众传媒在我国政治、经济、社会、文化生活中发挥着极其重要的功能，和谐社会的发展目标使得传媒作为执政资源的作用更为显著。对政治生活和社会生活担当责任的媒体，其权利正当性的理念有哪些？人民利益本位的执政理念如何科学地体现在新闻传播领域？如何理性界定大众传媒作为政治行为与过程参与者的角色功能？其舆论功能如何正确地发挥？宪法意识渐增的政治环境如何培育以大众传媒为主要和参政议政有效手段的民众政治参与机制？这些涉及公法层面的媒介表达权限，是立法与行政制定以及完善传媒政策体系时需要处理的问题。

就目前我国已有的媒介政策制定的总体状况而言，保障媒介表达权利的授权性政策规定还有待强化，而针对大众媒介各环节、各方面运作调控的法律文件与行政规范性文件已比较丰富，初步形成了一个政策体系。这一体系包括：媒介所有权国有的政策界定和与此精神相适应的媒介投资、经营规则，媒介的文化产业部分、事业部分的剥离与区别对待规定，报刊日常出版秩序规

范, 广播电视节目播出规定与传送环节许可制度, 宣传、新闻报道的违法与违规内容禁止, 网络媒介经营、新闻信息内容服务限制与规范, 广告经营监管, 媒介从业人员的行为规范, 境外新闻记者采访活动管理, 新闻活动的人格权, 新闻活动著作权保护, 行政文件针对特定报道题材的阶段性与纪律, 等等。本书所探讨的媒介话语表达权限只涉及这一体系中的有关新闻宣传与报道的政策规定, 重点关注传媒政策在科学化、民主化、法制化的总体发展原则指导下, 就传媒话语表达正当性问题及其行为价值取向做出应然性分析。

关于媒介话语权的“应然”状态, 在纯理论的语境中, 并不难回答。传媒政策与媒介话语权理论研究的实际价值在于: 既要增强大众传播媒介在推进现代民主政治与增进公共利益的社会发展中所扮演的不可替代的角色意识, 又要充分考虑到因为媒介权利的过度行使而有可能导致某些实质性危害。前者侧重应然性, 后者注重实然性。理性的传媒话语表达权限的核心价值就是在这种“实然”与“应然”之间寻求一种相对平衡, 即新闻传播的系统过程在强调政治意识形态指导的同时, 又要避免非理性的“泛政治化”现象, 使媒体权利的内涵符合科学的政治理念。我国的新闻传播事业作为政治活动与政治关系的一种有效手段, 具有鲜明的意识形态特质。所谓意识形态性, 就是政治统治主体在一系列政治活动过程中, 根据自身利益的要求, 用系统化、自觉化的思想理论体系来为夺取、行使和巩固政权服务。^{〔1〕} 利益分配、调控利益关系与利益秩序是一切政治活动的核心内容, 利益是政治的根源和归宿, 任何一项传媒政策的制定, 以及由此影响到的媒介话语权空间的改变, 本质上都包含了利益如何配置的

〔1〕 张江河:《论利益与政治》, 北京大学出版社, 2002年版, 第177页。

问题。只是不同的意识形态特质所建构的媒介权利通过舆论手段维系不同的利益分配原则而已。

中共十六大、全国人大十届一次会议以来，新一届领导人务实与亲民的执政理念与施政诉求、人民利益本位的“三个代表”重要思想与政治文明入宪、党内监督的法规化、具体化、体系化、重大信息公开的制度化、中共对自身执政能力的重新审视、新闻舆论监督在党政文件中频频提倡、和谐社会建构等等，这些政治举措与政治理念的倡导，为本书所探讨的课题深化提供了一种合适的语境。

市场经济改革的进一步深入使得市场在国家和社会生活中的地位更加突出，自由竞争在非决定性的层面对传媒运作的方式产生了更有影响力的约束，并将维持已有的市场惯性推动力，继续拉动有市场调控倾向的新闻体制改革。制约媒体的市场因素增势成为传媒运作的一个显著特征。以主权在民、平等基础上的讨论协商、权力监督、法治化、保障人权、公正、合理等为核心内容的政治文明写入宪法条款，意味着治理国家的意志不再是个人意志或某一利益团体之意愿，而是绝大多数人之意。由此推演，符合政治文明要求的媒介话语权将有更大的空间。“人民，只有人民，才是我们工作价值的最高裁决者”，“党和国家的一切工作和方针政策都要以是否符合最广大人民群众的利益为最高衡量标准”的“三个代表”重要思想，^{〔1〕}对我国传媒体制改革、完善以及对传媒话语权合理边界的构建将产生积极而显著的影响。在充满活力的政治制度推动下，喉舌功能、正确舆论导向、党管媒体等传媒政策将在更高的层次上凸显新闻事业的党性与人民性的有机统一。

〔1〕 中共中央宣传部：《“三个代表”重要思想学习纲要》，学习出版社，2003年版，第119页。

就我国传媒话语权的总体发展状况而言,在某个特定的历史时段,或在某个具体事件的报道处理上,由于对大众媒体政治社会化功能的不科学理解,使得传媒实际作用的发挥有时同符合民主政治逻辑的传媒公众立场还不能完全一致。从理论上说,在人民利益至上的民主政治社会中,执政党同人民达成意愿保障媒体表达自由是一种常态,而设置表达的禁限才需要充分的理由,因为国家与政府就是为它治理下的人民才存在的。在民主不仅作为一种思想原则与方法,而且作为一种制度来追求的政治承诺与执政方式下,我国大众传媒被执政党和政府赋予哪些角色与职能,已成为人们共同关注的问题。执政党代表人民群众利益的承诺与实践,还没有完全消除权力蜕变与异化现象,包括媒体舆论监督在内的各种监督体系交互作用的发挥尤为重要。民主政治的核心内容是,通过种种有效的制约权力的制度设计,在维护国家利益的前提下达到最大限度地保护与增进人民群众的利益。我国传媒政策目标选择与价值取向,有时同民主政治所要求的民众利益诉求的有效性还存在不完全互恰的情况。有些情况下,一些地方部门出于地方利益或部门利益的考虑,不适当地强调了媒介的工具属性,使得有些在本质上属于利益表达的话语受到了限制。随着源自民众社会的政治意识与政治要求日益强烈地寄希望于大众媒体,让媒体以负责任的态度行使充分的利益平衡与利益监督功能,是传媒权利理性拓展的目标所在。政治民主化的实质性推动,在理论上可以有多种途径,但民众参与最广泛的推动却需要借助大众媒介舆论影响力。

本书通过分析媒介表达功能总体上有待强化的状况,本着与时俱进的求实精神,就我国媒介话语权的合理限制的问题提供一种理论探索。研究的总体意旨为:以宪政精神、民主政治理念作为分析问题、提出对策的基本指导原则,在充分考虑我国当前所

处的特定社会阶段的国情与民情，正确估量大众传媒的政治与社会影响力的前提下，从宏观与微观层面探讨作为一种公共政策的大众传媒政策在话语权理性限制方面的合理设计，进一步完善符合“立党为公、执政为民”与“只有人民监督政府，政府才不敢懈怠”宗旨的传媒政策目标体系。

我国传媒在“党管媒体”的政策精神指导下对政府与社会的积极影响能否有更大的力度，一方面取决于市场推动，受众市场已经作为拉动新闻改革的相对独立力量而存在。另一方面则取决于执政党所制定的政策为传媒所营造的相对自由的空间。鉴于这种思考，本书主张：通过探讨宪法政治、民主政治理念的全面与科学内涵，更有力地推动媒介在正确引导舆论前提下的建设性功能的实现。而这有赖于传媒政策的丰富与完善，媒体调控的指导原则与方法都应遵从宪法与法律精神，使媒体在任何情况下都能实现党与政府的喉舌功能与社会功能的有机协调，在利益格局的变动中能够使媒体保有恒常的公众立场。

在已有的相关研究成果中，新闻活动与人格权保护以及舆论监督方面研究较多，前者的不少研究充满思辨性的法理分析使其具备较高的理论价值，这些研究主要来自法学理论界与司法工作者。后者的研究则以新闻理论界见多，研究成果力争跳出法学学科单一的理论，尤其对政治学学科知识有所涉及，但总体上还处在引用一些基本概念与理论观点的阶段。此类研究多涉及媒体对公共权力行使者——政治公众人物或政府官员报道同对普通人的报道在名誉权、隐私权保护方面是否应有区别的问题，本书对这类研究成果有所借鉴。除上述专题研究外，传媒政策体系中的其他话题研究，尤其涉及新闻事业的行政法规与部门规章类的政策话题，还未能引起研究者的普遍关注，已有的为数寥寥的著述也主要是偏重于对政策或规定进行简单诠释，对具体传媒政策系统

过程本身缺乏关注和思考。

本书以公共政策理论思维分析中国传媒政策的理性价值取向,以“公共性”作为研究问题的切入点,由此展开对媒介话语权正当性空间的宏观与系统探讨。就研究话题和研究视角的结合而言,这方面的学术专著尚未见到。关于我国新闻政策体系的研究,已有著作出版,但它们不涉及具体政策文本的理性辨析,这和本书所讨论的问题有明显区别。与本书研究间接相关,已有若干单篇论文涉及舆论监督权的保护问题,这些针对公共信息封锁、舆论封杀、暴力阻止采访等类型的具体媒介事件所进行的个案分析与研究限于篇幅,不少有价值的论题虽涉及民主政治对舆论监督权的诉求,但未能深入开掘,缺少理论的系统论述。

传媒政策旨在调整媒介机构与政党和政府、社会公众三者之间的关系,不同的政治制度设置,传媒政策所寻求的这种关系存在较大的差异。我国民主政治根本目的是依靠法治手段保障人民的意志成为治理国家的意志,通过多种形式的有效监督包括新闻舆论监督,使得公共权力运行始终符合广大人民群众的心愿。探讨我国传媒政策以及由这些政策所规范的媒体权利之与责任的状态,也应遵从这一基本精神。

实质性的现代民主政治所设定的政策,无论宏观政策还是微观政策,都以公共政策的治道形态存在,公共政策在公共话语的能量场中产生、嬗变。传媒政策作为公共政策中的一种类型,其禀性在于协商或辩论属性的充分彰显。媒介话语的正当性标准出自全体社会“公意”,它是执政党意志与理性的众意统合,并服从国家主权利益的社会意志的最高体现。传媒的一切活动都应该服从于这样的意志。西方任何一个标榜为自由传播体制的国家,其传媒运作理念至少在外在形式上要呈现出这种公共意志。

· 功利主义理论与传媒的权利目标设定不无关系。依据功利主

义价值法则，一项政策应以能够增进普遍社会利益为首要目标选择。而这种社会净收益（理性的社会效益）的衡量应基于对那些与集体目标并不矛盾的个人利益的充分尊重，即在个人权益与集体价值之间寻求某种平衡。这种价值选择的行为最终要落实到个人的自治和权利。

现代自由主义理论强调，个人主义既不是价值观上的利己主义，也不要求个人可以忽视或牺牲集体目标和价值观，自由主义首先是关于个人权利与国家治理的政治哲学。国家和政府职能的最终指向是个人权利，国家不能脱离个人权利而谈论集体的利益和福利。自由主义基本原则规范下的传媒政策并不仅仅关注个人的知情权与表达权的有效行使，而否定其他行为价值，只是有一个优先排列的问题。实践也已证明，在重大的政治和社会危机面前，传媒可以理性地表现出很高的国家与集体价值认同。

利益最大化的市场法则对媒体生存意识的浸渍，为媒介因自由而带来诸多乱象与无序提供可能条件。传媒因为占有尽可能多的市场份额而可能放弃引导社会良好道德风尚的责任。建立在自由主义报刊理论之上并加以修正的报刊社会责任理论强调，新闻报道必须理智，须减少耸人听闻的煽情新闻。报刊要澄清和提出社会的目标和价值观，大众传媒必须承担起教育和宣传的职责。^{〔1〕}不受道德目标规范的媒介话语权最终只能导致媒体不情愿的政府强力管制。传媒政策应该体现来自社会责任理论的主张。

宪法意志必须得到任何个人或组织的服从，“宪法是党的主张和人民意志相统一的体现，任何组织和个人都不允许有超越宪法的特权”。党管媒介与党自觉遵循宪法原则相统一，传媒政策所应遵循的政策与纪律必须同宪法精神相统一，这和宪政主义理

〔1〕 韦尔伯·施拉姆：《报刊的四种理论》，新华出版社，1980年版，第35页。

论有关。

传媒政策本质上是通过媒介手段直接或间接对社会公共利益与政治利益进行再分配,具备公共政策的部分属性,所以也需要用政策科学的有关理论指导传媒政策的制定过程。

政策变革应该坚持辩证唯物主义的二分法,既要看到民主执政环境所孕育的新闻政策变革在理论展望上的前景,也要关注它可能借助“民主化”的惯性冲破制度底线,带来严重的消极后果。“稳定压倒一切”,“始终把国家主权和安全放在第一位”,这是媒介权利拓展的空间外限。运用历史的观点,评价传媒政策的合理性程度以特定的历史条件为依据,避免抽象地评断。

该研究系规范性研究,规范法贯穿整个思考过程。本书关注传媒政策属性及其传媒功能的“应然”与“实然”状态问题,通过理性分析,提出传媒权利目标取向“应然”状态的构想,为媒介话语权应有的限制做出符合民主政治本质与要求的学理性阐释。

对我国既有传媒政策框架内的媒介舆论监督权的现状以及有待拓展的媒介所依赖的传媒政策的丰富与调整进行系统与专门研究,有赖于政治学、政策学、法学学科的诸多理论的有机地整合。这种多学科理论的借鉴体现在:以公共政策科学的有关理论作为分析问题的切入点,紧紧扣住宪政理念、民主政治的本质要求以及符合人类进步要求的法权思想,探讨我国传媒政策之目标实现方式以及由此产生的媒介表达的适度限权问题,对对应然状态下的话语权限进行勾勒,以期对媒介话语权理性限制与扩张问题进行系统把握。新闻事业在我国作为政治的一部分而存在,媒体的功能主要根据政治情势需要而有所侧重。市场因素对新闻事业的介入,部分地改变了媒介调控的手段与方式,媒介借着市场推动力的惯性获得了一定的话语影响力。而在某些地方层次的媒介调控中,与民主政治逻辑不完全相符的监管手段时有出现,正确

舆论引导与维护大局利益的基本政策精神在某些情况下被人为地曲解，甚至被权力寻租方当作压制新闻舆论监督的“政治”理由。在我国政治民主与国家法治的进程加速的大环境下，探讨大众传媒表达权限的应然状态，不仅是媒介功能研究深入的理论需要，也是党和政府提高执政能力、建构和谐社会的迫切需要。

二

（一）传媒政策中的“政治”释义

政治与大众传媒之间互为依赖、互相作用的关系，已由世界各国近现代各种传播制度所规范的传播实践表现得淋漓尽致，不证自明，两者之间关系的区别仅在于不同时期、不同国家之间这种关系或明或隐的程度不同而已。

正是两者之间这种依存关系的客观存在，我国传媒政策一再明确宣称新闻宣传事业是社会主义政党政治的一个重要组成部分，新闻媒体是党和政府的喉舌，新闻事业必须无条件地服从党的领导。在这种传媒政策长期涵化之下，传媒实践经常面临选择与思考：讲政治、讲党性原则如何同强调媒介话语权相统一；政治家办报注重政治大局意识，是否与西方新闻专业主义理念所支配或法律、司法制度所保障的新闻自由与自治在维护政治、社会稳定方面有异曲同工之妙，两种理念是否等量齐观。在我国传媒政策文本中，“政治”一词无疑是一个核心概念。

何为政治？新闻工作所遵循的政治内涵是什么？严格地说，传媒所服从与服务的“政治”这个最基本概念的内涵在一系列指导新闻宣传工作的政策性文本中未得到非常清晰的表述。“政治”一词可以有多种解释，在一般情况下对其作有所侧重的理