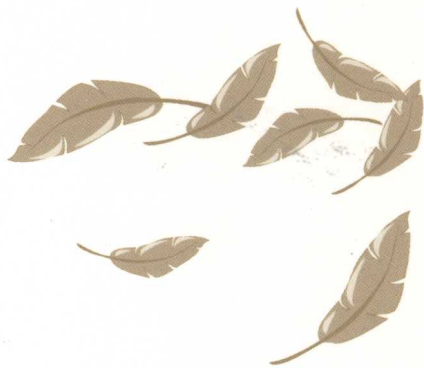


求是传媒文库

微观新闻制度论

肖燕雄 著

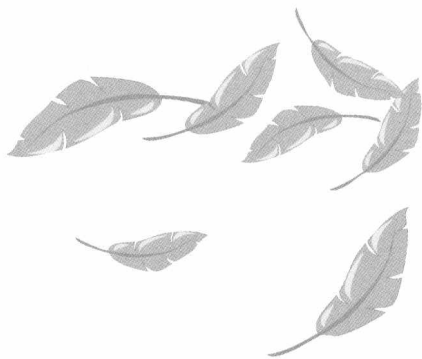


中国传媒大学出版社

求是传媒文库

微观新闻制度论

肖燕雄 著



中国传媒大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

微观新闻制度论/肖燕雄著. —北京:中国传媒大学出版社, 2008.3

(求是传媒文库)

ISBN 978-7-81127-170-6

I. 微… II. 肖… III. 新闻工作—制度—研究—中国 IV. G219.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第027198号

微观新闻制度论

著 者 肖燕雄
责任编辑 冬 妮
封面制作 蔡玉生
责任印制 曹 辉
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 65450532 或 65450528 传真: 010-65779140
网 址 <http://www.cucp.com>
经 销 新华书店总店北京发行所
印 刷 北京市梦宇印务有限公司

开 本 850×1168 毫米 1/32
印 张 8.5
版 次 2008年3月第1版 2008年3月第1次印刷

ISBN 978-7-81127-170-6/K·170 定价: 26.00元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

目 录

第一章 微观新闻信息发布制度	/ 1
一、指定披露制度	/ 2
二、内参制度	/ 11
三、节目(内容)标准	/ 21
第二章 新闻采编、制播运作制度	/ 31
一、新闻采编运作制度的内涵及特点	/ 31
二、西方新闻采编运作制度	/ 34
三、我国新闻采编运作制度	/ 40
四、新闻专业主义采编制度	/ 52
五、广播电视节目制播分离制度	/ 59
第三章 新闻批评监督生产制度	/ 69
一、新闻批评监督概述	/ 69
二、历史梳理:我国新闻批评监督制度及其实践	/ 76
三、个案分析:《焦点访谈》与《南方周末》的批评监督	/ 98
第四章 新闻查证制度	/ 111
一、新闻的客观性要求	/ 111
二、新闻准确性查证	/ 114
三、消息来源查证	/ 126

四、建立和完善自查与更正制度 / 139

第五章 新闻阅评制度 / 156

一、新闻阅评制度的内涵及其他 / 156

二、新闻阅评与媒介批评 / 164

三、新闻阅评制度溯源及其具体运作 / 173

第六章 新闻绩效考核制度 / 189

一、绩效考核体系 / 189

二、国外新闻绩效考核制度概览 / 196

三、我国新闻绩效考核制度现状 / 203

四、平衡：新闻考评制度的关键 / 229

第七章 舆论监督新闻传媒的制度创新 / 236

一、问题的提出 / 236

二、美国媒体监督组织 FAIR 简介 / 238

三、我们监督什么和如何监督 / 239

附录 业务运作中的新闻制度表征 / 243

一、《新京报》和《南方周末》评论之分析比较 / 243

二、大众传媒视角中的学术腐败现象分析 / 251

主要参考文献 / 260

后记 / 264



第一章 微观新闻信息发布制度

随着市场经济的发展,社会和公众对信息的依赖日益加强。大众传播媒介具有环境监测功能,传播危险警报,提供与经济、公众和社会生活密切相关的重要新闻。这就是说,提供新闻信息是新闻媒介的首要职能。近年来,随着关于媒体在突发事件来临时所扮演的角色和所起作用的讨论愈加激烈,媒体的新闻信息发布功能显得愈加重要。

正是由于我国传媒双重角色的身份,在具体的新闻信息发布过程中,以政治为前提的宣传观和以市场为主导的受众观、新闻本位观两者之间不能有所偏颇。即新闻传媒要在一种动态的平衡中扩大自主范围,使其在担任舆论引导者和信息传输中枢的角色的过程中,充分有效地实现传播效果以起到导向作用和获得受众的认可 and 信任,从而增强影响力,体现其社会价值。

这一章主要涉及以新闻媒体为主体的信息发布制度,它们既有属于原有新闻体制下的特殊产物,带有强烈的“政治家办报”色彩的指定披露制度、内参制度;也有市场机制下更多突现新闻和信息本位色彩的节目(内容)标准。这些制度并不都以文本或者法律规范的形式存在,而是更多地体现在实际操作过程中,所以是微观新闻制度。下面我们对这三种制度分别进行探讨。

一、指定披露制度

(一)概述

从语义上理解信息的“指定披露”，就是指信息发布体现为一种主体和客体的单向性关系，带有自上而下的指令性质。这里的主体是党和政府，客体即新闻媒体。指定披露突显了我国新闻管理体制中的“指令性”特征，所以它反映了我国党和政府的绝对主导地位和对新闻媒体的“限权”取向。

事实上，“指定披露”作为专门的术语和准则已经出现在我国商业领域。为了规范尚处于发展初期的证券市场，证监会制定了一系列规范上市公司信息披露的条例、准则。在这些条例、准则中，与众不同的就是我国特有的指定信息披露报刊，即中国证券监管会以及新闻出版总署专门给定的披露上市公司信息的权力，集中在七报一刊身上。^①各家上市公司重要信息的首次披露、定期报告和临时报告等，必须在至少一家指定信息披露报刊上刊登。而中国证监会、上海证券交易所和深圳证券交易所以及证券公司等市场参与者披露重大新闻或公布重要举措时，也需要这些财经媒体予以配合报道。证券信息的披露有益于保证证券市场的公开、公平、公正，而对相关信息披露的报刊予以指定，则保证了信息发布的权威性，使市场更加规范化。

上面提到的“指定披露”关涉的是其对象，即媒体；而我们所要论述的，是指定披露的信息内容。我们这里借助于“信息披露”与“指定的信息披露”之间的关系来认识指定披露的内容：二者可以理解成一种交叉的关系，就是说，在媒体的信息披露中有一部分是来自于上面（党和政府及相关部门）指定要披露的，而指定披露中还有一部分信息是法律（如《保密法》）和政策文件中明确规定不能由

① 它们是《中国证券报》、《上海证券报》、《证券时报》、《金融时报》、《经济日报》（已将其指定披露权利转给了隶属的《证券日报》）、《中国改革报》、《中国日报》和《证券市场周刊》。



新闻媒体报道的。

另外,“指定”还可以理解为一种方法,即媒体必须在信息报道中按照相关政策文件或者新闻纪律的规定,对一些特殊信息的披露要按照一种规定的方法进行报道。这样的理解也可以完善上面以内容划分的关系模式,即还存在一些法律和文件没有明确完全不允许披露的信息,媒体对它们能够报道,但是要按照指定的方式进行披露。

(二)指定内容及报道方法

下面的具体分析可以帮助我们理解上面提到的三种指定披露的信息。

指定要披露的信息:如宣传党的路线、方针、政策、领导人活动或者国家重大活动的报道;社会主义建设的成就报道以及配合改革政策推行的报道;典型人物报道,等等。在媒体的报道中,它集中体现为正面信息披露,这里的正面信息披露是针对那些揭露性的、揭示社会问题尤其是党和政府中出现的腐败问题等反面的信息披露而言的。这种正面报道主要是基于媒体的宣传价值以及党性原则要求而出现的。而对于其内容的指定,一是以数量的方式分配信息题材,就是媒体的正面报道必须达到一定的比例。一般的情况下,正面报道的比例是比较高的。像《焦点访谈》这类以揭露问题为亮点的栏目,1998年的舆论监督类节目占总节目的33%,到了2002年,这一数字曾下降到了12%。其余的内容是非舆论监督的东西,包括正面引导的节目、主题宣传的节目,还有社会现象、国际题材等中性信息的报道。^①二是直接指派政治性的节目和信息。这是指定披露最直接的一种方式。比如《新闻联播》中出现的“立党为公,执政为民”、“‘三个代表’在身边”以及“永远的丰碑”等专题系列报道就是如此。这些信息或是宣传贯彻党的思想路线,或是弘

① 有关数据参见王潇月:《〈焦点访谈〉应该在经营上下功夫——访柏杨》,郭镇之、赵丽芳主编:《聚焦〈焦点访谈〉》,清华大学出版社,2004年版,第44页。

扬革命先烈的精神,都是媒体作为党的“喉舌”的直接表征。

· 指定限制披露的信息:如《保密法》中规定的国家秘密,这些秘密涉及国家事务的重大决策、国防建设和武装力量活动、外交和外事活动、国民经济和社会发展、科学技术、维护国家安全活动和追查刑事犯罪等等。^①这些保密范围的规定非常广泛,不只是国防、外交,几乎社会生活的所有领域都与国家秘密有关联。另外还包括宪法中规定的商业机密和私生活秘密。对法律规定的禁区,媒体在信息发布中是不能越线的。除了法律的规定之外,还有党政部门的相关规定,它们往往比法律条文严格得多,加大了媒体不能披露的信息的范围。比如根据《传染病法》的规定,疫情是“应当及时地如实通报和公布”的(第二十三条)。但根据党政部门的指示,却可以变成不报道或者作大事化小的报道。^②

需要用指定的方法进行披露的特殊的信息:如前面提到的证券信息,鉴于其发布将对证券市场起到决定性作用的特殊性,就采用了指定报刊予以披露的方式给予公开。

对报道方式的指定在一些突发事件如重大灾害和传染病的报道中是很常见的。在指定的方式上,可以是一种统一发布的方式(也就是我们常说的统一口径)。如《气象法》第二十二条规定:“国家对公众气象预报和灾害性天气警报实行统一发布制度。”“其他任何组织或者个人不得向社会发布公众气象预报和灾害性天气警报。”指定的方式也可以是具体情况下对报道方式的具体规定。如1987年7月18日由中宣部、中央对外宣传领导小组和新华社联合发布的《关于改进新闻报道若干问题的意见》中有关突发事件报道的部分规定:突发事件凡外电可能报道或可能在群众之中广泛流传的,应及时作公开连续报道,并力争赶在外电、外台之前;涉外事件中凡在国内影响不大,而在国际上可能产生影响的,对国内可不

① 参见《中华人民共和国保守国家秘密法》(1988年制定)第八条规定。

② 孙旭培:《从萨斯危机看新闻自由与保守国家秘密》,中华传媒网,2005年10月23日(获取日期。下同)。



作或少作报道,对外则需要作连续报道,说明事实真相,以正视听。最后,针对一些指定要披露的信息,也指定了其报道方法。同样是在《关于改进新闻报道若干问题的意见》中,针对“外国新闻机构派驻我国的记者和短期来访的新闻从业人员不断增多,外国电台对我国内的广播渗透日趋严重”的情况,提出了“同外国新闻机构争雄”的要求,其要点如下:第一,加强新闻报道(特别是对外报道)的时效,与西方舆论争夺读者、听众、观众,以“先发制人”为主,以“后发制人”为辅。第二,主动触及敏感问题和热点问题,对于国外议论较多的或国外读者关心的国内问题,以及西方报刊、电台对我国重大问题的歪曲宣传,不要回避,而要经常研究并及时组织有针对性的对外报道,释疑解惑,增进世界人民对我国的正确了解。第三,在正面报道为主的前提下,对外新闻报道也要有批评报道,提高我国新闻报道的可信性,同时要注重社会效果。第四,增加国务活动报道的透明度,避免外国新闻机构捕风捉影。第五,对内报道和对外报道同时并重,有时对外报道还要先于对内,注意发掘国内地方新闻的国际新闻价值。以上几个方面的观点,侧重于政治策略和新闻竞技,是切实可行的一些方式方法,为对外报道的改进提供了基本的思路。

面对这些指定,无论是涉及内容还是方法,不管是能披露的、不能披露的还是在某种程度上可以予以披露的,我们看到,在一种单向直接的限定下,媒体的自主范围与回旋余地是相对狭小的。

(三) 指定披露对新闻信息发布的影响——从“非典”案例说起

2003年上半年,“非典”(即SARS)危机震撼中国、惊动世界。虽然转眼间“非典”之役已经是五年前的噩梦,但是“非典”事件的影响却是深远的,尤其是政府、媒体在面对突发事件时对待信息的态度和行为,至今仍然是一个讨论热点。我国媒体在“非典”出现、蔓延和结束过程中的表现,在“非典”结束后引起了广泛的社会评价。

“非典”出现阶段：在2002年底，广东出现了后来被认定为“非典”的病例。在疫情为社会公众所担心时，媒体有所报道，但都尽量轻描淡写。中国媒体有关“非典”的首次报道是2003年1月3日，这一天最早发生疫情的河源的当地报纸发表了当地卫生局的声明：“河源没有流行病在传播……类似咳嗽、发烧等症状是由于天气相对较冷造成的。”

“非典”蔓延阶段：这一阶段是事后媒体受到诟病最多的时期，媒体的缄默似乎成为引起社会恐慌的罪恶之源。2003年初，由于非正常渠道相关消息的迅速传播，广州形成恐慌，中国南方发生了抢购醋和板蓝根的风潮。随后，“非典”病毒开始蔓延，波及山西、北京等其他省市。而这期间，媒体一直是遮遮掩掩，“非典”病毒在一种人们并不知情的情况下迅速传播。

疫情公开阶段：由于防治“非典”不力，相关官员被免职。党中央、国务院明确提出要以对人民高度负责的态度，及时发现、报告和公布疫情，决不允许缓报、漏报和瞒报。卫生部决定，原来五天公布一次疫情改为每天公布。以此为转机，中国传媒一反五个月的沉闷，全方位介入这一全球关注的公共卫生事件，并不断地突破过去几十年形成的种种限制与束缚，从理念到运作，实现与突发事件同步报道。可惜，这一阶段也就延续了一个月光景，“很快就让一些程式化的、非理性化的东西取而代之，刻意塑造和极力渲染又成为传媒的主调”。^①6月24日，世界卫生组织的官员宣布从即日起解除对北京的旅行警告，并将北京从“非典”疫区名单中删除。

1. 指定披露的直接影响

从学理上说，在社会管理和社会生活中，新闻传媒的功能主要是告知、沟通、警示、教化等。告知即告诉受众世界正在和将要发生什么事。媒体的信息发布就是媒体对环境的监测和将监测的信息告知公众的过程。而这些功能都是媒体最根本、最重要的价值所

① 童兵：《“非典”时期新闻传媒的角色审视》，中华传媒网，2005年11月2日。



在。但是,在“非典”期间,媒体的告知功能在一系列的直接指定的限制中被抹煞了,媒体集体失语。

媒体在“非典”广泛传播之后的两个多月基本没有报道的根本原因是指定披露中对此类报道作出了明确限制。《中华人民共和国传染病防治法》第二十三条规定,发生鼠疫、霍乱、病毒性肝炎、流行性出血热暴发性大流行的疫情,以及艾滋病、性病(淋病、梅毒)病例(“非典”时期又增加了“非典”病例),在对外通报和公布前须征得卫生部的同意。任何其他单位和个人未经批准,不准对外通报、公布和引用、发表未经公布的传染病疫情。而这时,媒体并不能从作为国家权威卫生机构的卫生部那里得到相关的可以通报的疫情信息,所以一般的媒体没有信息源。即便能从卫生部门获得一些信息,也不能去质疑和考证信息的准确性。比如前面提到的关于“非典”的最先报道,是广州的地方报纸,刊登的是当地卫生局的声明,虽然后来的事实证明这是媒体对公众一次错误的告知,但是媒体的确也是错得无奈。事实上,2003年春节期间,在“非典”病毒已经导致大批医务人员被感染的时候,不少新闻工作者提出报道“非典”的要求,但没有获得支持。^①

媒体即便可以通过其他渠道获得一些真实可靠的信息,但是在报道过程中政府要求统一口径进行报道和其他审查使得媒体信息传递再遭被动。“2003年2月7日,在有关‘非典’报道的问题上,传媒被要求必须统一口径,数字要统一,处理方法要统一,报道方向要统一,而且他强调疫情已受控制。广东省即以此为根据,要求广东各媒体不得随意炒作广东疫情。”^②在这样的规定下,媒体即便拥有真实的消息,也只有压下来不得披露。

此外,指定披露还存在着一个时间问题,也就是说一条信息的披露,或许没有法律或相关文件明确指出它不能够披露,但是由于

① 参见孙旭培、王勇:《不同理念导致不同实践:“非典”报道与禽流感报道的比较研究》,中华传媒网,2005年11月5日。

② 孙旭培:《从萨斯危机看新闻自由与保守国家秘密》,中华传媒网,2005年11月5日。

其突发性及重大性(多为负面的),需要以指定的指导方式来进行报道,这需要缓冲的时间;如果同时又恰逢一个特殊的时期或日期,比如说国家重要的政治活动时期或传统节日,出于舆论导向和社会稳定的考虑,我们就有沿习而成的阶段性限制披露制度在影响着报道的时效。比如在3月上旬,保障全国人大和全国政协两会顺利召开,就成为禁止负面消息扩散、蔓延的充分理由。而事实上,在非重大突发性事件出现的大部分时间内,这种在信息披露时间上的限制也很寻常。上海电视台新闻中心主任在一次访谈中就他们的一档舆论监督节目《新闻透视》谈到,“在5·27上海解放50周年和国庆50周年前后的20多天时间里,我们是不播批评性报道的,因为政策。”^①报道时间上的限制影响了媒体信息发布的时效性,使其信息传递功能缩水。

如此指定披露的举措,其初衷是政府要避免负面信息导致社会混乱和恐慌。事实证明,这种做法并不能有效地减少负面信息对社会的不良影响。在传播手段先进、渠道多样的先进社会里,负面信息一旦通过其他非正常途径传播,往往会给社会造成更为严重的危害。放宽指定披露的限制,寻求信息公开和社会稳定之间的平衡是政府应该解决的问题。因为在这一点上,除非有着自上而下的改革,否则媒体的能动性很小。

2. 指定披露的潜在影响

这里的潜在影响是相对于前面分析过的直接影响而言。指定披露除了有具体的法律、政策规定可以参酌外,它的存在还具有很大程度的不确定性,让媒体很难把握,其原因有四:一是因为保密法规定的指定披露的范围涉及广。二是相关政策、文件的规定也很多。三是指定披露存在的前提是为了稳定社会政治局面,涉及的是导向性的问题;而导向性的问题往往具有随机性。像前面提到的时

① 郭镇之:《真诚面对事实,真诚面对观众》——访蒋为民,郭镇之、赵丽芳主编:《聚焦(焦点访谈)》,清华大学出版社,2004年版,第123页。



间上的影响,除了正面报道要配合党的新的大政方针的出台做同步宣传,一些批评监督的报道很可能因为不合时宜而被要求延期报道或者不报。还有,我们应该看到,媒体,尤其是地方媒体,还要接受当地的政府及相关部门对于一些报道“禁区”的指示,而这些指示是很随机的。第四,地方党报当然也必须将当地领导人的重要活动、会议、政府政策措施放在头版。也就是说,媒体还要出于地方性的考虑,接受新一轮的指定范围的划分。要媒体做到熟知法律、政策(中央的、地方的)的规定本来就不易,更何谈深谙这些无形规则。由这些因素共同划定的范围覆盖面广,而且界限模糊,产生的潜在影响是,媒体可能会以一种消极的心理来对待涉及或者有可能涉及与指定披露有关的信息。在平衡各种关系时媒体往往以受到阻力的大小来趋避信息而不是出于顾及包括公民知情权在内的公共利益、国家利益来进行信息取舍。

尤其是在报道像“非典”这样的重大突发事件或者揭露社会问题的阴暗面时,媒体会面对来自各方面的压力。在法律允不允许披露、政府让不让更多披露和自己愿不愿披露的问题上权衡之时,很大程度上会采取一种观望和被动的态度。我们的媒体作为党和政府的喉舌,属于国家所有,重大问题要不要报道,怎么报道,听从党和政府是理所当然的;这是媒体退守时最强有力的理由。当面对批评性信息时,一些地方媒体往往会因为其与地方各个部门千丝万缕的联系而不得不有所保留。而有所保留时,媒体错误地将指定披露移位为其光明正大的理由。这就是潜在因素造成的直接影响,即让媒体在遇到阻力的时候,主观地将这些信息扩大到指定披露的范围之中,使媒体免于背上负责的担子。但是,正如我们所分析到的,有些内容并不属于指定披露划定的范围,只是媒体在遇到这类情况后,按照以往遇到类似情况时的惯性思维来处理,于是造成错位。比如,我国新闻报道的政策禁区之一,“党报不得批评同级党委”,就是来自于1953年3月中共中央宣传部在批评广西《宜山农民报》时曾提出的规定。“虽然这只是短短的内部批示(仅半页纸),并非

中共中央的公开决定,也不是党政法纪的正式规定;但是此后,它却成为新闻批评的无形禁令。”^① “在一项针对新闻舆论监督节目的调查中,课题组发现,被采访的新闻工作者多次提到关于这一规定的非正式表述,人们不知道它的来源和出处,不知道它的具体内容,但知道它的存在,并且以不容置疑的态度坚决执行。”^② 这样,指定披露落实到媒体内部时,其作用的范围在媒体规避责任的过程中扩大了。这样的做法或许在一定意义上做到了以大局为重,也满足了媒体的政治生存需要,却无视了公众的知情权,有悖于1987年中国共产党第十三次全国代表大会政治报告提出的“重大情况让人民知道”的要求,而且这种对民众知情权利的忽略也确实让人民付出了生命财产的代价,损害了公众利益。

另外,正面信息的披露,特别是正面宣传的信息,更多地是来源于自上而下的指派,但是这类节目老百姓不一定爱看。所以这就涉及一个发行量和收视(听)率的问题。同样在《焦点访谈》课题组的调查中,他们发现,在舆论监督类节目正面宣传题材比较集中的一段时间内,节目的收视率相对较低,这就影响了媒体的经济利益。政府要观众看它所准备的节目,但人们更希望收看反映问题、揭露腐败的节目。矛盾集中到了媒体身上,媒体在这其中艰难抉择。新闻媒体要生存,要发展,就必须满足公众的收视需求;但是,媒体自身面临政治上的风险,出于生存需要,它必须按照指定披露的习惯节制公众所喜好的负面节目。

总的来说,媒体在指定披露的直接影响和潜在影响之下,能够活动的范围相对狭小。从这一点上来看,我们寄予的希望是,在信息指定披露的大范围中完善有关法律,即为涉及公众利益的信息的及时披露提供法律保障,减少行政上(包括横向的部门之间与纵向的从中央到地方)的过多限制。国外和我国香港、台湾地区都有关

①② 郭镇之:《关于〈焦点访谈〉课题的研究报告》,郭镇之、赵丽芳主编:《聚焦〈焦点访谈〉》,清华大学出版社,2004年版,第260页。



于媒体披露某些信息的抗辩理由的法律规定,确立“公共利益^①可以作为抗辩理由”的原则,以有益于媒体在遇到如“非典”这样的涉及公众生命财产的情况时,突破指定披露所带来的“瓶颈”。

二、内参制度

(一)概述

通过不公开发行的刊物,在一定范围内传播的、不宜公开报道的消息,通常称为内参报道。其主要阅读对象是各级领导干部和有关研究机构人员。它是中国特色的社会主义新闻事业的重要组成部分,是有中国特色的传播媒介的一种特殊传播方式。^②这是一个狭义的内参概念。而通常所说的内参,是指广义概念上的内部参考资料,是对各类内部参考报道和内参刊物的统称。

内部参考,顾名思义,是为领导作决策时提供的内部情况参考。在1987年中宣部和中央对外宣传领导小组发布的《关于改进新闻报道若干问题的意见》中关于新闻要注重社会效果的意见指出:“有的社会新闻,情节特别恶劣容易引起群众恐慌或产生重大不良影响,对内对外都不宜公开报道,可以通过内部刊物反映情况。”内容可能涉及敏感新闻、负面新闻、争议话题、突发事件等一切不适合公开报道的内容。这也就决定了内参区别于其他新闻稿件,具有其自身特点:限定发行,不公开发布;诉之于领导,不面向群众。

毋庸置疑,内参报道的发布与内参刊物的发行,是涵盖于媒体的信息发布之中的,尽管内参的发布主体涉及的只是如新华社、人

① “公共利益”(Public Interest)是新闻法、大众传播法中的一个概念。公众利益原则是媒体披露某些信息有以公共利益作为抗辩理由的原则。它在英美法系中是一种传统,在世界上的很多国家和地区也被广为接受。对于媒体实施舆论监督来说,公众利益既是目的,同时也是一种保障。

② 冯健主编:《中国新闻实用大辞典》,新华出版社,1996年版,第85页。

民日报社、中央电视台这类主流媒体与地方党报等新闻机构。所以内参制度应该是新闻信息发布制度之一,也是媒体(官方媒体)内部制度之一。

内参制度是中国共产党新闻事业的特有产物,但内参或与内参相仿的传播方式的存在既有其历史渊源,又与我国的现实环境分不开,一个制度的存在与发展是不能与其历史背景与现实环境相割裂的。

内参所诉诸的对象及其信息内容的特殊性,使它与我国古代官吏向帝王呈交的奏折,以及作为我国报纸发展雏形的官报——“邸报”很相似。为了开辟信息收集渠道,清代康雍之际,在常规奏折制度之外,发展出了密折制度。这是一种针对敏感而急迫信息的机要传播渠道,是皇帝和重要地方长官之间的个人信息通道。密折由具折人的私人仆从或驿吏秘密送到皇帝御前,不经过中间官僚。上折人是皇帝特许的部院大臣、封疆大吏,后来放宽到道员以上。密折放在专用的折匣内,甚至加上西洋锁,钥匙皇帝和具折人各一把,他人不得开阅。密折经皇帝朱批后送回具折人,或者以“廷寄”或“字寄”的方式发还地方,而不是采用通常的“明发”方式或予以简单地存档。^①同样,内参(尤其是具有权威性的新华社内参)是作为向中央和地方各级领导提供内部情况的重要渠道。这些刊物根据不同内容,分别确定为绝密、机密、秘密三种密级,供不同层次的领导同志查阅。

“我国的内参报道始于1931年11月新华通讯社前身红色中华通讯社成立初期,并逐步形成公开报道与内参报道并重的传统。中华人民共和国成立后,通讯社、报社、广播电台、电视台等新闻单位都先后开展了内部参考报道业务,创办了内部参考刊物。”^②到目前为止,在固定向中央和国务院领导呈送内参的新华社、人民日报

① 参见陈柏峰:《古今中国“真相”了解体制暗合的思考》,《中西法律传统》(第四卷),中国政法大学出版社,2004年版,第268~269页。

② 冯健主编:《中国新闻实用大辞典》,新华出版社,1996年版,第85页。