

中国政府新闻发布制度

The Research of Chinese Government
Press Release System

研究

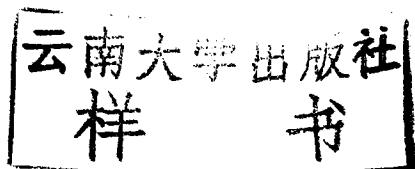
王凤英 著



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

中国政府 新闻发布制度研究

王凤英 著



 云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府新闻发布制度研究/王凤英著. —昆明: 云南大学出版社, 2008

ISBN 978 - 7 - 81112 - 724 - 9

I. 中… II. 王… III. 新闻公报—制度—研究—中国
IV. G219.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 202713 号

中国政府新闻发布制度研究

王凤英 著

责任编辑: 冯 峨

装帧设计: 夏雪梅

责任校对: 段建堂

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 云南国浩印刷有限公司

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 5.75

字 数: 140 千

版 次: 2008 年 10 月第 1 版

印 次: 2008 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 81112 - 724 - 9

定 价: 18.00 元

社 址: 云南省昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园内
(邮编: 650091)

发行电话: 0871 - 5033244 5031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E - mail: market@ynup.com



目 录

第一章 概 述	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 对现有相关研究的回顾	(2)
一、基础理论研究回顾	(2)
二、针对性研究	(4)
三、相关理论梳理	(5)
第三节 研究的理论及现实意义	(19)
第四节 分析思路和框架	(20)
第二章 社会变迁中的中国政府新闻发布活动	(24)
第一节 新中国成立初期的政府新闻发布实践	(25)
第二节 “文革”时期的政府新闻发布实践	(29)
第三节 改革开放后的政府新闻发布实践	(30)
一、政府新闻发布前制度化时期	(31)
二、政府新闻发布制度化建设时期	(33)
第四节 2003 年后的政府新闻发布制度	(37)
一、政府新闻发布数量和质量提高	(37)
二、政府新闻发布相关文件政策逐步完善	(40)
三、政府各层级新闻发布部门建设推进	(41)



第三章 中国政府新闻发布制度与新闻媒介	(44)
第一节 政府媒介政策与政府新闻发布制度	(47)
一、政府媒介政策的历史和现状	(47)
二、政府媒介政策与政府新闻发布制度的相互关系	(50)
第二节 市场经济环境下的中国新闻改革与政府新闻发布制度	(54)
一、中国市场经济发展历程中的传媒产业化	(54)
二、新闻改革与政府新闻发布制度	(55)
第三节 全球化影响	(58)
一、经济全球化	(58)
二、媒介全球化	(60)
第四节 互联网改变传媒生态	(63)
第五节 个案研究	(66)
一、2004年11月30日国务院新闻办新闻发布会	(66)
二、2005年6月27日国务院新闻办新闻发布会	(76)
三、2006年12月21日国务院新闻办发布会	(89)
四、个案总体分析	(96)
第四章 中国政府新闻发布制度与社会大众	(98)
第一节 作为受众的社会大众	(98)
第二节 政治传播视野中的社会变迁与受众变迁	(100)
第三节 受众变迁结构下的政府公共关系管理	(106)



第五章 中美政府新闻发布制度比较	(110)
第一节 中美政府新闻发布理念比较	(110)
一、美国政府新闻发布理念	(110)
二、中国政府新闻发布理念	(113)
三、中美政府新闻发布理念比较	(116)
第二节 中美政府新闻发布规则比较	(116)
一、美国政府新闻发布法律制度	(117)
二、中国政府新闻发布法律法规	(123)
三、中美政府新闻发布规则比较	(137)
第三节 中美政府新闻发布实践比较	(138)
一、美国政府新闻发布实践	(138)
二、中国政府新闻发布实践	(139)
三、中美政府新闻发布实践比较	(142)
第六章 政治沟通与社会互动	(143)
第一节 从传统政治模式到现代政治模式	(143)
第二节 以人为本的施政理念和提高执政水平的 政治构想	(148)
第三节 中央政府传播行为分析	(149)
一、2006 年国务院新闻办公室新闻发布会传播分析	(150)
二、2007 年政府新闻发布制度建设特点	(161)



第七章 结论及思考	(164)
第一节 从单向到交互——政府新闻发布制度的模式转换	(164)
第二节 政府公共关系理论框架下的政府新闻发布制度	(167)
第三节 从自上而下的制度建设到协调互动的社会发展结构	(171)



第一章 概述

第一节 问题的提出

对中国政府的新闻发布制度产生研究兴趣始于余波渐渐散去但影响仍然深远的“SARS”事件，自“SARS”危机事件发生以来，学界日益开始关注政府危机管理的话题，而具体到新闻传播学领域，则出现了许多危机传播的研究，其基本立足点是为应对危机事件建言献策。但是“SARS”事件带来的最为深远的影响应该是推动了中国政府将政府新闻发布制度化和常规化。中共中央十六届四中全会文件《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中指出：“要完善新闻发布制度和重大突发事件新闻报道快速反应机制。”可以看出中国政府已经将新闻发布制度作为执政能力的必要一环重视起来。

从现阶段来看，中国政府的新闻发布制度仍然有许多未能和现阶段的社会现实相一致和协调的地方，这就是本书研究的问题所在，即目前的政府新闻发布制度有哪些不完善的地方？为什么？该在哪些方面怎样完善？

考察中国政府新闻发布制度，必须要对制度这一概念做一界定。在本研究中，将政府新闻发布制度拆解成新闻发布理念、制



度本身、实践三个层面，是基于政治学对制度的定义，即制度是认识（理念）、规则（法律法规）和行为方式（实践）的集合体。通过对这三个层面的考察，基本能够描述出中国政府新闻发布制度的总体状态和内在逻辑，由此带来的思考主要集中在以下几个问题：

中国政府新闻发布的理念、制度、实践的总现状是怎样的？新闻发布制度及其实践操作经历了怎样的历史演进过程？是什么因素导致了这种政府行为的演进？有哪些变量影响着其发展和演进的路径？决定性的变量是什么？现有状态的发展趋向是怎样的？未来预期的状态是怎样的？理论上的理想模型又是怎样的？

第二节 对现有相关研究的回顾

现有的对中国政府新闻发布制度的相关研究基本集中在以下几个方面：

一、基础理论研究回顾

新闻学和传播学对媒介与政治的相互影响的研究是本文的理论基础，这部分研究主要集中在大众传媒的政治功能、媒体发展与民主进程、媒介的社会控制、媒介与国际传播等方面。

国内的研究基本是按照传统新闻学的理路，对新闻与政治的关系多数通过对“新闻的党性原则”的阐释来展开。例如若干学者在其具有影响力的新闻学基础理论著作中分别以“新闻事业



和党”^①、“坚持党性原则和社会主义政治方向”^②、“新闻事业的党性”^③为题来讨论社会主义新闻事业与政治的关系，值得注意的是在20世纪90年代末有研究者在其新闻学基础理论著作中专辟章节论述了传媒与政治的关系，力求使用一种普适的观点来考察传媒与政治的关系，而不是仅仅局限在某一种社会制度下的特殊关系。其基本观点是媒介所有制决定新闻体制，政府为了维护稳定的统治必然要对媒体进行控制和利用。^④ 这些研究构成了现阶段国内对大众传媒与政治关系的总体图景。新闻的“喉舌论”和“工具论”是对中国的传媒和政治关系的基本认识。而某些学者则试图从社会结构与功能的角度来阐释传媒与政治的关系。

国外最为著名的媒介体制研究是《报刊的四种理论》，这本书提出的四种媒介体制模式被国内研究者认为是“具有强烈意识形态色彩的媒介体制理论，实际上是立足于资本主义立场，先天地认为资本主义媒介体制是合法的”。^⑤ 批判学者阿特休尔在《权力的媒介》一书中提出媒介只是维护现有社会统治的工具和实施社会控制的手段。媒介的结构功能理论认为，社会是一个有机体，它的各个部分（政治、经济、文化，包括大众媒介等）

① 甘惜分：《新闻理论基础》，中国人民大学出版社1982年版，第169页。

② 成美、童兵：《新闻理论教程》，中国人民大学出版社1993年版，第144页。

③ 胡正荣：《新闻理论教程》，中国广播电视出版社1995年版，第193页。

④ 李良荣：《新闻学导论》，高等教育出版社1999年版，第221页。

⑤ 张国良主编：《新闻媒介与社会》，上海人民出版社2001年版，第56页。



组成互相依存的体系，其中每一部分都为该体系的平衡作出贡献，一个部分的变化会引发该体系的暂时失衡，从而引发其他部分的变化，甚至改变整个体系，形成新的平衡。^①

二、针对性研究

有关政府新闻发布制度的针对性研究主要集中在两个方面：

其一是有关政府新闻发言人的研究。研究的焦点多集中在新闻发言人的意义、新闻发言人的功能、中外新闻发言人制度的比较等方面。这一领域的研究因为新闻发言人现象的“火爆”而格外引人注目。一些研究者研究了新闻发言人的历史与现状，认为新闻发言人的出现是源于现代公共关系理论的政府层面的应用和公民争取“知情权”的斗争。^②多数研究者认可政府新闻发言人对民主政治和社会沟通的意义，并且从保障公民“知情权”，维护社会稳定等角度来阐释新闻发言人的意义。^③而有些研究者及时地指出了设立政府新闻发言人的负面影响，在媒体有监督政府功能的理论框架下指出新闻发言人可能导致的政府对媒体言论的操纵。^④当然也不乏对政府新闻发言人制度建言献策的文章，

① 德弗勒：《大众传播学诸论》，新华出版社1989年版，第78页。

② 曹越：《新闻发言人的历史与现状》，《新闻记者》2003.7，第10页。

③ 王淑蔚：《新闻发言人制度益处良多》，《新闻记者》2003.8，第39页。

④ 杨萍：《新闻发言人制度尚存隐忧》，《新闻记者》2003.8，第41页。



如提出政府发言人要有制度保障的建议的文章。^①

其二是对政府总体新闻发布制度的研究。这部分研究非常少，主要集中在对西方制度的介绍和中外新闻发布制度的比较方面。例如有研究者以中外对比的方式研究了新闻发布制度化构建的立法问题，提出了新闻发布制度化实践中还存在法律缺失的问题。^②有研究者从法律依据、政府与新闻界的态度、行为表现等方面介绍了美国新闻发布制度及其实践。^③

总体来说，有关本论题的针对性研究较零散，缺乏体系，研究多为观感式的观点罗列，少有社会结构与政府行为角度的规律性的总结。

三、相关理论梳理

虽然现有的针对性研究显得非常薄弱，但是政治学、传播学乃至公共关系理论都有若干理论成果非常切合本研究的主题。在研究之初对这些理论进行深入的梳理是非常必要的。

政治学认为，制度是认识（理念）、规则（法律法规）和行为方式（实践）的集合体，由此可以将政府新闻发布制度分为新闻发布理念、制度本身和实践三个层面。通过对涉及这三个层面的理论的梳理及对中国政府在这三个层面上的理论认知和行为

① 周敏、李希光：《中国地方新闻发言人制度建设的三个核心要素》，《新闻与写作》2005.8，第27页。

② 胡华涛：《新闻发布制度化构建中的立法问题》，《新闻大学》2005年春，第57页。

③ 肖燕雄：《美国新闻发布制度及其实践》，《采写编》2004.5，第62页。



的考察,基本上能够描述出中国政府新闻发布制度的总体状态和内在逻辑。

(一) 理念层面的理论来源

1. 公民的知情权与政府信息公开

公民知情权与政府信息公开这一对概念都是基于现代民主理论而提出的。1945年,美国著名新闻记者肯特·库柏(Kent Cooper)首先使用了知情权的概念,“其基本含义是公民有权力知道其应该知道的信息,国家应保障公民在最大范围内获取信息的权利,特别是有关国家政务信息的权利”。^①

最初意义上的知情权也就是狭义上的知情权,即知政权,是指获取官方的消息、情报或信息的权利。随着社会的发展,广义的知情权不仅仅限于知政权,而是发展为获知公共领域信息的权利。所以“传播学者施拉姆对于知情权的定义是公民获取有关公共领域信息或本人相关个人信息的权利。在新闻传播领域,特指受众通过媒介获取信息,特别是公共生活的权利。”^②

有学者认为:“知情权就被认为是从表达自由中引申的一项‘潜在’的权利。”^③随着社会的发展,知情权在其权利的性质方面已经从一种单纯的消极权利变成一种积极权利,也就是说,掌握信息的主体负有公开信息的义务。

① 汪习根、陈焱光:《论知情权》,《法制与社会发展》2003年第2期,第64页。

② 转引自王烨发《知情权·话语权·新闻炒作——关于媒体价值观的思考》,《江西财经大学学报》2003年第6期,第136页。

③ 魏永征、张咏华、林琳:《西方传媒的法制、管理和自律》,中国人民大学出版社2003年版,第48页。



从知情权的理论基础来看,知情权概念的发展遵循了这样的逻辑:民主的实现是基于全体人民的参与并形成“意见自由市场”,而人人表达自由的保证是公民对公共领域信息的占有或知晓。也就是说,意见自由市场是民主实现的基础,而公民的知情权是意见自由市场的基础。

随着知情权被广泛地认同,各国先后制定了相关的法律。从1951年开始,芬兰、美国、法国、比利时、日本等国先后制定了法律来保障公民知情权。其中影响较大的当属美国先后于1965年和1977年制定的《信息自由法》和《阳光下的政府法》。^①从各国制定信息公开的相关法律法规的时间来看,知情权概念的提出的确加快了政府信息公开制度建立的步伐。

知情权是公民参与国家政治的前提,信息公开是国家权力主体对公民、对社会的义务,是实行民主政治和法治的基本原则之一。从这个意义上来说,知情权和政府信息公开就像是现代民主政府执政理念一个硬币的两面:一面是公民参与政治生活的诉求;一面是政府给予这种诉求的法律保障。

2. 软实力理论

20世纪90年代初,哈佛大学国际关系研究中心的小约瑟夫·奈(Joseph S Nye, Jr.)把自己即将出版的书中的一节以“Soft Power”为题单独成章发表在“Foreign Policy”杂志上,^②

^① 魏永征、张咏华、林琳:《西方传媒的法制、管理和自律》,中国人民大学出版社2003年版,第50页。

^② Joseph S. Nye, Jr.: *Soft Power, Foreign Policy*, No. 80, Twentieth Anniversary (Autumn, 1990), P. P. 153-171.



阐述了软实力 (Soft Power) 理论。2004 年, 小约瑟夫·奈还专门写了一本书充分论证了国家强大的软实力是在国际社会走向成功的重要原因的观点。^① 随着国际关系的不断深刻变化, 软实力理论的内涵不断拓展和丰富, 其理论也被越来越多的国家重视并在不同层面被运用。

软实力理论从特殊的视角发现了国家或政府在国际社会中的竞争力问题, 其理论颠覆了传统的以国家资源、经济力量、军事力量、科技力量等“硬实力”为评判国家竞争力的标准, 提出了把“硬实力”和“软实力”作为国家的有形力量 and 无形力量均为国家综合国力的构成要素的观点。

软实力包括国家凝聚力、文化影响力、国家协调力、国际活动的参与力, 这些软实力的体现都需要借助传播的力量。所以, 大众传媒将信息向外扩散的能力——“传播力”——是软实力中必不可少的要素。

软实力理论在中国受到重视与中国近年来经济飞速发展、综合国力不断增强有很大关系。中国政府在逐步增强其国际影响力并不断致力于塑造自身的国家形象。所以, 有学者认为, 在国家形象塑造和对外传播这个层面, 软实力理论能很好地融入公共关系理论中, 构筑以软实力为核心的“大公关”理论。^②

在软实力理论基础之上, 无论是新闻传播视角的国家“传播力”, 还是公共关系视角的国家“大公关”, 都呼唤国家在文化

^① Joseph S Nye: *Soft power: the means to success in world politics*, New York: Public Affairs, 2004.

^② 孟建:《以软实力为核心构筑大公关理论》,《国际公关》2005 年第 6 期, 第 63 页。



和核心价值观的传播上有制度和物质的保证,“如果没有与信息扩散相适应的制度安排与政策保障,传播力的物质基础部分就不可能产生应有的效能”,^①这就需要政府从一个全新的视角来看待对内和对外的传播。

3. 中国对新闻发布理念的认识及实践

在对中国政府近年来的施政理念和施政文件进行分析后,不难得出这样的结论:即政府新闻发布制度理念层面的认识显然基于以上的知情权、信息公开理论和国家软实力理论。

党的十七大提出,要“完善各类公开办事制度,提高政府工作透明度和公信力”,确保人民群众的知情权,推进社会主义民主政治建设。从党的十三大开始,就提出了要提高党和国家机关活动的透明度的口号,党的十五大报告又明确提出要实行“政务公开”。温家宝总理在第十届全国人民代表大会第四次会议上提出:“大力推行政务公开,完善政府新闻发布制度和信息公布制度,提高工作透明度和办事效率。建立健全行政问责制,提高政府执行力和公信力。”由此可以看出,中国政府将完善政府新闻发布制度和信息公布制度作为政务公开的一项重要手段。这反映出了信息公开理论影响下中国政府施政理念的进步。

在软实力构建层面,中国政府近年来提出一系列的政策和方针,也暗合了构筑国家软实力的理论。如中国政府提出科学发展观,强调经济与文化的协调发展;提出“和平崛起”的概念,强调在国际事务中的参与度和构筑良好的外交环境;提出建设

^① 程曼丽:《论我国软实力提升中的大众传播策略》,《对外大传播》2006年第10期,第20页。



“和谐社会”理念，强调内生的文化凝聚力和国家价值认同。从这个意义上来说，中国政府在理念上已经认同构筑国家软实力的理论并在实践层面上有了积极的行动。

以政府信息公开和软实力理论为基础的中国政府新闻发布制度理念目前呈现出一种“由外而内”、“由宣到传”的走向。所谓“由外而内”，是指在传播方向上，中国政府从传统的外宣思维逐渐转到外宣与内宣结合的理念。例如，作为中国政府最早的外交部的新闻发布会，从1982年开始每周举行，而组建于1991年的国务院新闻办公室在其工作职责第一条就是“推动中国媒体对外说明中国、指导和协调对外新闻报道”，这也充分说明了中国政府在新闻发布制度上注重外宣的理念。但是从2003年后，国务院新闻办公室大力推进中央政府包括地方政府信息的新闻发布工作，中央政府也在文件中明确地把政府新闻发布制度作为政务公开的重要手段，由此体现了中国政府“由外而内”、“内外结合”的新闻发布理念。

所谓“由宣到传”，是指中国政府在传播策略上的变化，政府在传播策略上更加注重塑造自身形象而非硬性的宣讲。一方面积极主动地展示国家软实力，例如国务院新闻办公室举行的有关奥运、知识产权保护、文化遗产保护的新闻发布会，目的是展示大国的软实力；另一方面借助软实力中的传播力来传播“硬实力”以塑造国家形象，比如“神六”新闻发布会和“珠峰测高”新闻发布会。^①

^① 参见国务院新闻办公室网站 <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/#Menu=ChildMenu2>，2007年1月10日。