

· 深圳市“八五”社会科学研究课题 ·

政府机关报 的 功能与特色

——《深圳商报》的探索与实践

高兴烈 主编

人民日报出版社

· 深圳市“八五”社会科学研究课题 ·

政府机关报的功能与特色

——《深圳商报》的探索与实践

主编 高兴烈
撰稿 高兴烈 彭朝丞
王庭僚 胡洪侠

人民日报出版社

责任编辑：任 敏
封面设计：陈 伟
责任校对：何开元

图书在版编目 (CIP) 数据

政府机关报的功能与特色:《深圳商报》的探索与实践
/高兴烈主编. —北京:人民日报出版社,1995. 10
ISBN 7—80002—790—2

I. 政… II. 高… III. 报纸, 地方—研究 IV. G226. 2
中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 18566 号

政府机关报的功能与特色

高兴烈 主编

撰稿 高兴烈 彭朝丞 王庭僚 胡洪侠

人民日报出版社出版发行
深圳商报印刷厂印刷
新华书店经销

850×1168 32 开本 8.625 印张 210 千字
1995 年 11 月第一版 1995 年 11 月第一次印刷
印数 1—5000 册 定价:18 元

ISBN 7—80002—790—2/G. 226

《政府机关报的功能与特色》内容简介

《政府机关报的功能与特色》，是由新闻研究机构与新闻实践单位合作研究、撰写的新闻学专著。本书是以市场经济比较发达的现代化城市中出现的政府机关报为研究对象，以其在创办过程中提出的理论和实际问题为依据；以党的报业发展的历史沿革，以及政府机关报的社会功能、办报原则、报道风格、报道格局、自身优势、舆论监督、队伍建设和经营模式为基本框架。在研究工作中，坚持以马克思主义新闻理论和建设有中国特色社会主义理论为指针，坚持理论研究与经验总结相结合的原则，努力做到科学性、系统性、理论性与操作性的统一，力求在系统阐释城市政府机关报产生的历史原因和现实条件、社会功能与新闻实践行为方式上形成较为完整的知识体系。这也是我国迄今为止首次推出的研究办好机关报的专门论著。

紧密地联系历史的与现实的实际，探索规律，追求真知，是一切科学研究根本任务，自然也是新闻学研究的根本任务。在我们党的报业史上，在革命根据地时期，在1941年延安《解放日报》创办之前，我们党的中央级报纸是始于创办政府机关报的，或以党委机关报和政府机关报联合的形式出现的，对于这段历史本书有所阐述，但未作重点研究。而在寻求政府机关报同党委机关报、其他方面的机关报的共性与个性把握上，注意继承又立足发展上，做了较为详细的论述。本书对于办好党委机关报、政府部门的机关报，以及其他方面的机关报、带有机关报性质的企业报，有借鉴作用。对新闻研究和新闻教育工作者、新闻工作者和新闻爱好者，也是有益的读物。

目 录

绪论	(1)
第一章 中国社会主义报业的发展与政 府机关报的萌生	(5)
第一节 革命根据地时期党的机关报	(5)
第二节 新中国成立后, 非党委机关报的相继涌现	(8)
第三节 深圳市人民政府机关报——《深圳商报》 在政治、经济体制改革中诞生	(11)
第二章 政府机关报的办报原则与报道 风格	(17)
第一节 政府机关报的内涵	(17)
第二节 政府机关报的办报原则	(27)
第三节 政府机关报的报道风格	(31)
一、把握大局, 引导舆论	(32)
二、苦心经营, 精选头条	(42)
三、尊重规律, 注重效果	(51)
四、寓教于事, 寓庄于谐	(56)
五、高扬主旋律, 提倡多样性	(62)
第三章 政府机关报的报道思路与报道 格局	(69)

第一节 突出经济报道——高起点，重指导，聚集 舆论强势，做好经济宣传的大文章	(70)
一、扭住经济建设不放松，既突出服从和服务于 “一个中心”，又不放松“两个基本点”的宣传 ...	(70)
二、按照新闻规律和市场规律的双重要求，围绕 “热点”和“难点”组织重点报道	(74)
三、追踪改革开放、经济发展中的新事物，抓大事、 抓关键，充分发挥新闻舆论的先声作用	(77)
第二节 突出政务报道——研究报道规律，更得法、 更实在、更有效地增强报道力度	(82)
一、搞好政务报道，是政府机关报的重要任务	(82)
二、会议报道在政府机关报中的地位	(85)
三、宣传人民代表大会制度，突出人大的立法工作 和对政府工作的监督	(87)
第三节 突出城市管理报道——深入调查，献计献 策，普法护法，着眼落实	(91)
第四节 突出信息服务——准确实用，固定连续， 服务社会生产与群众生活	(98)
第五节 重视社会新闻——高格调，高品味，在促 进社会进步和精神文明建设上发挥独特作 用	(103)
一、政府机关报的社会新闻的特殊要求	(106)
二、政府机关报的社会新闻应发挥的独特作用	(110)
三、政府机关报的社会新闻的编选原则	(115)
第六节 发挥图片新闻的主功能——始终如一地围 绕经济建设这个中心，形象地反映改革开 放和丰富多彩的社会生活	(120)

一、信息传递上的及时性·····	(121)
二、主题表现上的深刻性·····	(123)
三、题材选择上的广阔性·····	(125)
四、舆论导向上的辩证性·····	(127)
第七节 围绕政府工作与市民需要设置相应专栏、 专版·····	(130)
第四章 政府机关报的特有优势 ·····	(143)
第一节 把握政治优势,迅速准确宣传市委市政府 的重大决策和工作思路·····	(143)
第二节 把握部门优势,主动与政府职能部门协同 配合,形成合力·····	(150)
第三节 把握组织优势,实现新闻舆论与政府管理 行为的“两个转化” ·····	(154)
第五章 政府机关报的舆论监督 ·····	(161)
第一节 政府机关报舆论监督的总体目标:保证政 令畅通,树立政府勤政为民的良好形象, 建设文明的社会风尚·····	(162)
第二节 政府机关报舆论监督的主要方面及应掌握 的原则·····	(166)
第三节 表彰先进,弘扬正气,与舆论监督相伴而 行不可或缺的一个重要侧面·····	(178)
第四节 增强读者的传播参与,新闻舆论监督的新 发展·····	(186)
第六章 政府机关报的新闻队伍建设 ·····	(199)
第一节 加强马克思主义世界观教育:坚定社会主 义信念,忠诚党的新闻事业·····	(200)

第二节	加强马克思主义人生价值观教育：堂堂正正做报人，聚精会神办报纸·····	(204)
第三节	加强马克思主义新闻观教育：坚持干中学与学中干，提高新闻队伍专业素质·····	(210)
第四节	营造深圳商报文化：培育“忠诚、团结、开拓、求精”的商报精神，遵循“建章立制、严明纪律”的治社原则·····	(228)
第七章	政府机关报的集团化模式·····	(235)
第一节	集团化模式：报业管理模式发展的新趋势·····	(236)
第二节	深圳商报报业集团的创建：思路与框架·····	(239)
一、	报纸的成功，是建立报业集团的基础·····	(240)
二、	报业的发展，是建立报业集团的直接动力·····	(240)
三、	报业的竞争，是建立报业集团的现实需要·····	(242)
四、	成功的经验，是建立报业集团的必要借鉴·····	(243)
第三节	深圳商报报业集团发展的重要步骤：构建新的媒介结构·····	(246)
一、	《深圳晚报》的创办·····	(246)
二、	《大公报·深圳新闻》版的联办·····	(252)
第四节	深圳商报报业集团发展中的内部和谐：系统化管理·····	(255)
一、	媒介之间的“补位”·····	(256)
二、	发行战略上的“成套制”·····	(258)
三、	作为“内脏器官”之一的广告业·····	(260)
四、	经营：报业的“另一只轮子”·····	(261)
第五节	报业集团化的前景与思辨·····	(263)
结束语 ·····		(267)

绪 论

1991年1月2日，伴随着改革开放的洪流，在作为建设有中国特色社会主义“排头兵”的深圳经济特区，敢为天下先的深圳人，继在经济领域成功地创造数以百计的“第一个”的同时，在文化建设上又开先河：深圳市人民政府机关报《深圳商报》面世了！

深圳市人民政府机关报的创办，引来各方的关注。远在北京的中央新闻管理部门和新闻领导机关、中央新闻单位一些资深名显的老新闻工作者称：深圳创办政府机关报，具有远见卓识，为中国新闻史增添了新的一笔。广东省新闻出版局一位领导同志感慨地说：“《深圳商报》确定为市政府机关报，非常重要；‘立足深圳’，也非常重要。深圳是中国的明天，举世瞩目，它的经验给全国提供借鉴。可以说，《深圳商报》是一块宝地，它的编辑、记者是令人无限向往的岗位。”

《深圳商报》曾有过它的过去。它正式创刊于1989年1月8日，“民办公助”，周一刊，对开4版。同年10月，停刊整顿。1991年1月2日复刊后的《深圳商报》，以政府机关报的新姿展现在读者面前。一位谙知《深圳商报》过去，从教南粤的大学新闻系教授挥毫写道：“打开复刊后的《深圳商报》，那‘开拓、创新、团结、奉献’的深圳精神，那站在改革开放前沿的排头兵英姿勃发

的形象，顿时呈现在眼前，令人耳目一新、精神振奋！”

作为深圳市人民政府机关报的《深圳商报》，更备受市委、市政府的关怀。复刊伊始，市政府领导就表示：“决心把《深圳商报》建设成设备先进、信息灵通、新闻业务力量雄厚、具有鲜明特色、在海内外有一定影响的综合性报纸。”

1991年10月，当时的市委书记李灏同志为《深圳商报》题词：“努力办好深圳商报，为实现特区第二个十年发展目标作贡献！”

1991年10月23日，当时的市长郑良玉同志为《深圳商报》题词：“架起联系群众桥梁，探索政府办报新路。”

1994年12月，市委书记、市长（现任市委书记）厉有为同志为《深圳商报》题词：“为民呼号。”

1994年12月29日，市委副书记、副市长（现任市委副书记、市长）李子彬同志为《深圳商报》题词：“报知天下事，洞达上下情。”

伴随着新一轮改革开放的风风雨雨，《深圳商报》的同仁，牢记读者的企盼、领导的瞩望，抓住机遇，爱社敬业，奋力拼搏，一展身手，在中国新闻事业发展史上，创造了一个“深圳速度”。

——五年间，迈出了十大步：复刊第一年，出周二刊；第二年，发展为周五刊，出日报对开4版，并兴建有效显示面积108平方米的全国最大的“深圳商报彩色电子信息屏”；第三年，从日报4版扩为8版，后又实现彩色印刷；第四年，从8版扩为12版，并于当年元旦创办了作为《深圳商报》的延伸和补充的《深圳晚报》，日出4开8版，实现编写全程电脑化；1995年1月1日，又从12版扩为16版，其后又与香港《大公报》合办了《大公报·深圳新闻》版，作为该报的一个有机组成版面，周五期。

——五年间，报纸由周二刊4个版，发展到日报16个版，版面数增长近18倍；发行量也逐年上升，增长了近40倍。特别是

近两年，国内报纸市场订户呈稳中有降的趋势，《深圳商报》却大幅度上升：1994 年比 1993 年增长 60%；1995 年又比 1994 年增长 31.7%。《深圳商报》、《深圳晚报》已占深圳出版报纸市内订阅总数的 54.9%，发行遍及全国各省市及世界许多国家和地区。《深圳商报》被全国新闻界列为广东五大报之一；《深圳晚报》被国内晚报界誉为“新四小龙”之一。

——五年间，报社员工由复刊的 40 余人，发展到 500 余人，拥有一支 200 多名编采人员的新闻队伍，其中有博士、硕士研究生 23 人，有高级技术职务职称的 24 人。累计已有 26 件作品在全国获奖，上百件作品在省市获奖，有 40 余篇论文被省以上新闻刊物采用。

——五年间，居住、办公由复刊时租房用，发展成拥有占地 3 万平方米的报社基地，第一期工程建筑面积 2.6 万平方米的印务大楼和公寓楼已交付使用，第二期工程建筑面积 7.5 万平方米的编审大楼即将动工兴建。如今的深圳商报印刷厂，更是一个用先进设备装备起来的、承印数十家外报的现代印刷厂。拥有两套先进的彩色拼版激光照排系统，数十台大屏幕组版计算机，一套与人民日报联网的卫星传版系统，以及世界一流的彩色轮转印报系统。在 1993 年全国 61 家省级以上报纸印刷质量评比中，《深圳商报》名列第十名。

1995 年 8 月 17 日，市委书记厉有在为《深圳商报》新址挂牌揭幕的现场讲话中，充分肯定了《深圳商报》复刊以来取得的成绩。他说：“《深圳商报》在报社领导和全体编采人员的共同努力下，越办越好，受到了广大读者的欢迎和好评。希望《深圳商报》办成全国性有影响的大报，为深圳继续深化改革、进行第二

次创业作出更大的贡献。”^①

“春光明媚栽新花，满园锦绣争一奇。”更让人欣喜的是，市委、市政府赋予的重任，广大读者寄予的厚望，办好政府机关报的责任感和使命感，始终搅动着《深圳商报》报人的心，震撼着《深圳商报》报人的笔，一个为迎接报纸复刊五周年，再为政府机关报增辉添彩的劳动竞赛，已在《深圳商报》展开：以求最佳地调整自身的价值取向和行为模式，坚持为人民服务、为社会主义服务、为全党全国工作大局服务的办报方向，更好地承担起改革开放时代和深圳特区两个文明建设所赋予的历史使命，成为深圳市委、市政府领导经济工作和依法管理城市与社会事务的舆论阵地。

政府机关报的出现，为新闻理论研究开辟了新领域，提出了新要求；政府机关报在实践过程中出现的诸多认识 and 实际问题，呼唤着新闻理论的廓清与引导。我们，作为新闻理论研究工作者中的一员，作为政府机关报的创办与实践者中的一员，愿为政府机关报的发展、为中国社会主义新闻事业的发展，献上一颗赤诚的心，尽到一点微薄之力！

^① 1995年8月18日《深圳商报》

第一章 中国社会主义报业的发展 与政府机关报的萌生

由人类的一般新闻传播活动发展成为近代、现代意义上的新闻事业，经历了一个漫长的过程。正如马克思指出的：新闻传播事业的发展“具有连植物也具有的那种为我们承认的东西，即承认它具有自己的内在规律”。^①它适应人类社会的生产、生活、交流需要，与社会的政治、经济、科技发展水平有着密切的联系。新闻的传播活动及其作为中介载体的报纸的任何衍变，从来就是一种群体的社会现象，是一定的社会关系的产物。它体现着社会和读者某种特定的需要，有明显的时代标记，并随着时代的需求不断发展、变化，在与时代合拍，在社会、为读者服务的同时，也为自身的发展注入新的活力。

万丈高楼平地起。研究政府机关报的萌生，就不得不对我们党的报业发展轨迹作个简要的回顾。

第一节 革命根据地时期党的机关报

要研究政府机关报，我们必须首先弄清楚“机关报”这个概

^① 《马克思恩格斯全集》第一卷第190页

念的内涵。对此，新闻界尚无定说，一般系指：党派、国家机构、人民团体或其他群众组织出版的，以宣传自己的主张、教育社会成员、指导实际工作为主的综合性报纸。我们党的中央或地方组织的机关报，一般都称为“党委机关报”，或简称为“党报”。因而，那种把政府机关报称之为第二张“党报”，是不科学的。这就像我们不能把《解放军报》、国家各部委以及各人民团体的机关报称之为“党委机关报”一样，也不宜把这些报纸简称为“党报”，而应把包括“党委机关报”在内的这些报纸都统称为“党的报纸”，以不致与“党委机关报”的简称相混同。政府机关报亦然。

当然，判断一张报纸是不是“机关报”，并不仅仅是看由谁主办的，更主要地是考察它的宣传报道的内容、办报原则，及其所发挥的社会功能。明确这一点很重要，它有利于对革命根据地时期瑞金的《红色中华》报与延安的《新中华报》有个正确评判。

我们的社会主义新闻事业，是在新中国成立前的无产阶级新闻事业的基础上发展起来的。中国无产阶级的新闻事业诞生在“五四”运动时期，是马克思列宁主义与中国革命实践相结合的产物，为中国共产党的成立作出了重大贡献。1921年，中国共产党成立后，迫切需要用科学的理论来武装群众、发动群众，广泛地宣传自己的政治纲领和政治主张，党中央1922年9月13日在上海终于创办了第一个正式的机关报《向导》周报。《向导》一创刊，就以宣传、阐释党的第二次全国代表大会的宣言为宗旨，直至1927年7月18日出至201期后被迫在武汉停刊，都始终把宣传党的纲领、路线和策略作为自己的中心任务，鲜明体现了我们党报的性质、目的和任务，不愧为大革命时代的舆论向导。

第一次大革命失败以后，中国共产党领导的革命武装力量多次举行起义，反对国民党反动派的独裁统治。1927年8月1日，周恩来、朱德、贺龙、叶挺、刘伯承等同志率先领导了“八一”南

昌起义，9月9日毛泽东同志领导了秋收起义，这两支起义部队在井冈山胜利会师后，又经辗转斗争，创建了以瑞金为中心的中央革命根据地。据学者们考察，“各革命根据地的党组织、政府机构、红军和群众团体都创办了报刊。粗略统计至少有100多种，其中江西中央革命根据地有34种”。

在此期间，各革命根据地先后创办过多张苏维埃政府机关报。其中影响最大的，是我们党在中央革命根据地创办的第一个中央级的、挂政府机关报牌子的报纸——《红色中华》，于1931年12月11日在江西瑞金创刊，名为中华苏维埃共和国临时中央政府的机关报。纵观其主要任务是“发挥中央政府对于中国苏维埃运动的积极领导作用，达到建立巩固而广大苏维埃根据地，创造大规模的红军，组织大规模的革命战争，以推翻帝国主义、国民党的统治，使革命在一省或几省首先胜利，以达到全国的胜利”。^①新闻来源是由中共中央各部和军委机关供给，这已看出这不是一张真正的现代意义上的政府机关报。在那白色恐怖的包围下，也不可能有现代意义上的政府；在那党政军一体化，以游击战为主要形式的战争年代，也不可能有党政职能的分开。同时，就当时客观需要看，在中央革命根据地党最需要的当然是要有一张能服务于对工作的全面领导、宣传自己主张的党委机关报；加之，在当时条件下既办党委机关报，又办政府机关报，更没有这个可能，也没有这个必要。所以这张报纸只出了50期，便改为中央苏区中央局、中华苏维埃政府、中华全国总工会苏区执行局的联合机关报。1934年10月，由于红军长征而暂时停刊。1937年1月29日红军到达陕北后复刊，改为《新中华报》，名为苏维埃中央政府机关报、陕甘宁边区政府机关报，1939年2月7日又改为中共中央机关

^① 1931年12月11日《红色中华》报发刊词

报。1941年5月15日停刊，改组为延安《解放日报》。这便是民主革命时期我们党在革命根据地创办的第一张大型的中共中央机关报。

延安《解放日报》经过1942年的整风和改版，在总结以往党报优良传统的基础上，确立了一系列的党报工作原则。这些原则的要点有：党报“是党的喉舌”；高度重视党报的作用，实行全党办报；坚持新闻工作的党性原则；充分反映群众的生活，表达他们的意愿和呼声；文风要准确、鲜明、生动，反对公式化和八股气；要有适当的、正确的批评，等等。

总之，由于当时办政府机关报的客观条件不成熟，主观上对政府机关报的认识又很模糊，尽管在我们党的报刊史上有过办政府机关报的尝试，但终归没有变愿望为现实。

第二节 新中国成立后，非党委机关报的相继涌现

中华人民共和国成立之后，尤其是党的十一届三中全会后党的工作着重点的转移，商品经济的发展，整个中国，乃至整个世界都发生了很大变化；社会主义新闻事业，实质上就是党领导下的社会主义国家的新闻事业，又得到了进一步发展。由于人民群众对新闻信息需要的多样性以及社会各条战线任务的分工细密，仅用一张党报覆盖一个地区、统管一切新闻传播活动，已经越来越不适应社会主义事业发展的需要了。于是，社会主义新闻事业就进入了一个多层次、多种类的兴盛时期，政府机构内的、行业领域的、群众团体、民主党派和其他团体的非党委机关报相继涌

现。仅据收入 1982 年《中国新闻年鉴》全国性的 26 家报纸中，机关报就有 8 家；地方性的 284 家报纸中，县以上的党委机关报 196 家，群众团体的机关报 5 家。到了 1986 年，全国 2514 家报纸中，共产党机关报 391 家，民主党派机关报 2 家，人民团体机关报 37 家。那末，在改革开放的形势下，在当时方方面面的机关报都相继出现了，政府机关报为什么没有出现呢？下面我们仅例举 1982 年版《中国新闻年鉴》全国性报纸中 7 家机关报的办报宗旨做点分析。

人民日报 中国共产党中央委员会的机关报。《人民日报》每天向全国和全世界传播中国共产党和中国政府的方针、政策和主张，报道中国人民的声音和全国、全世界发生的重要新闻，阐述和讨论思想理论上的问题，宣传党的建设和工、青、妇等群众团体的工作，交流经济、文化、科学、教育等各方面工作经验和建设成就，介绍每日每时涌现的新鲜事物，刊登读者来信。

解放军报 是中共中央军委机关报，直属总政治部领导。阅读对象主要是连队基层干部。主要任务是：宣传马列主义、毛泽东思想；宣传国内外斗争形势和我军任务；宣传党的路线、政策和总部各机关的命令、指示；交流工作经验；宣传我军优良传统及各种英雄模范事迹，鼓舞和推动部队为建设一支强大的现代化正规化革命军队而努力，更好地完成保卫和建设社会主义祖国的伟大任务。

工人日报 中华全国总工会的机关报。报纸的主要任务有以下几个方面：1. 宣传马列主义、毛泽东思想，宣传党的路线方针，经常对广大职工进行爱国主义、社会主义教育；以正面教育为主，经常大量宣传职工中的先进思想、模范行为和道德、新风尚，同时也适当批评职工队伍中存在的各种错误思想和不良倾向。2. 及时宣传党中央、国务院有关工业、交通、基建等方面的重要