

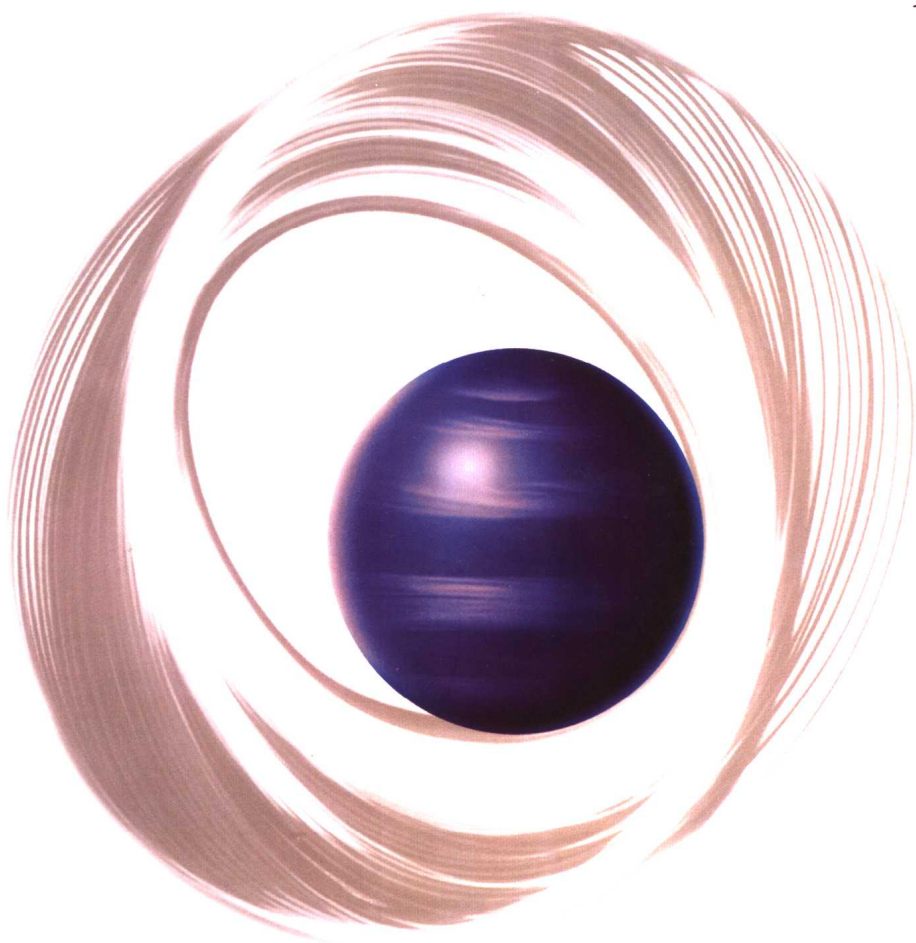
新世纪传媒大视野

李良荣 总主编

转型中国：

媒体、
民意与公共政策

汪凯◎著



复旦大学出版社



视野

李良荣 总主编

转型中国：

媒体、民意与公共政策
汪凯◎著



復旦大學出版社



图书在版编目(CIP)数据

转型中国:媒体、民意与公共政策/汪凯著. —上海:
复旦大学出版社, 2005. 9
(新世纪传媒大视野)
ISBN 7-309-04709-5

I. 转… II. 汪… III. 大众传播-传播媒介-研究-
中国 IV. G219.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 100425 号

转型中国:媒体、民意与公共政策

汪 凯 著

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65118853(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 黄文杰
总 编 辑 高若海
出 品 人 贺圣遂

印 刷 上海第二教育学院印刷厂
开 本 890 × 1240 1/32
印 张 7 插页 1
字 数 169 千
版 次 2005 年 9 月第一版第一次印刷

书 号 ISBN 7-309-04709-5/G · 610
定 价 16.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

本书将政治学与传播学相结合，通过孙志刚事件、SARS危机、西部大开发等大量翔实的案例论证，深入探讨了转型时期中国的媒体、民意与公共政策三者之间的关系。作者从历史比较的角度，阐述了市场化、社会转型以及网络技术的兴起等一系列因素对传媒、民意、政策过程中的角色扮演与功能模式所产生的正负影响；并指出，大众传媒在危机报道处理、满足群众知情权、表达民意以及异地监督等方面都取得了突破性进展，但同时也存在行政控制依然过多、娱乐化倾向日趋严重、弱势群体呼声反映不够等现实问题，尤其在扩大舆论监督的范围与力度方面遭遇一定瓶颈。作者认为，为了让大众传媒更积极有效地满足利益主体多元化的需求和推动社会民主化进程，在社会主义市场经济体制下，大众传媒应该增强自主性，区别对待经营领域与内容领域，实现由单纯的宣传引导向全方位信息传播的功能转化。

本书架构严谨，语言精炼，笔锋犀利，观点新颖，对新闻传播院系师生、传媒研究者以及媒体从业人员都有较高的参考价值。

总 序

李良荣

传媒正无所不在地浸透到政治、经济、社会、文化、外交、军事的方方面面,浸透到人们的工作、生活、家庭的每时每刻,而且其影响力越来越大。

那么,传媒是什么?不同的视野给予不同的回答。

传媒属于上层建筑,尤其在政治领域、意识形态领域发挥至关重要的作用。这是传统的观点。

传媒属于信息产业,这是20世纪90年代开始人们的共识。传媒所传播的信息,是人们决策的前提。而传媒业本身就是国民经济的新增长点和支柱产业。光数码电视一项,在中国未来20年内就有1千亿元人民币的潜在价值。

传媒属于文化,而且居于文化的核心地位。传媒是大众文化的创造者,是主流价值观的支撑。

传媒集舆论为大成,是社会舆论的引导者。舆论对政治、社会的影响力早被人们熟知,而近年来,舆论战已成为当代军事谋略研究的热点。

传媒是社会的守望者,它不时地发现社会前进中的浅滩暗礁、痼疾疾患,及时地发出警告,推动社会健康地发展。在当代社会,特别是世界处于信息自由流通的“地球村”时代,传媒一旦“失语”,不履行自己的神圣职责,将会带来令人难以预料的严重后果,甚至是灾难。

正是基于传媒强大而广泛、持久的影响力,传媒正吸引着多学科学者加入传媒研究队伍。人们从政治学、法学、经济学、管理学、社会学、历史学、军事学等等不同视角切入传媒研究,像多棱镜一样让传媒呈现出多彩的地位、使命、作用、效果,让人们对于传媒有更透彻的了解,从而不断开拓传媒的社会价值。

与西方发达国家的传媒研究相比,我国对传媒的研究显得单一、单薄。尽管20多年来,我国已出版数千种新闻传播学的著作以及难以尽数的论文,但绝大多数的研究成果局限在传媒内部的运作上,或者说,我们还仅仅局限于从新闻传媒学的视角来研究传媒。

开阔传媒探索的视野,开拓传媒研究的领域,是适应、促进我国传媒业大发展的急需。

本丛书《新世纪传媒大视野》就是对传媒研究、探索、评判的最新尝试。它显示了我国传媒研究者从政治学、社会学、文化学、国际政治学等多种视角考量传媒的崭新成果。这批著作中所展示的许多见解、观点,令人耳目一新,也令人鼓舞,展现出多学科研究传媒的广阔前景。我相信会给读者带来全新的感受。

可以说,《新世纪传媒大视野》丛书的出版将标志着中国传媒研究的新起点,将会吸引、鼓舞更多的社会科学研究者投身传媒研究和评判,也会引导传媒从业者开阔他们的传播视野,激励他们应有的崇高使命感。

复旦大学出版社是出版中国新闻传播学教材、著作的重镇,《新世纪传媒大视野》的策划、出版再次显示出该社领导和编辑的开拓精神,显示出他们独具慧眼的远见卓识。

目 录

导论	1
第一节 问题的缘起	1
第二节 大众传媒与民主政治	3
第三节 大众传媒与政策过程	8
第四节 关于本书结构和概念的一些说明	12
第一章 突发(危机)事件:影响模式与报道机制	15
第一节 突发(危机)事件:传播价值与政策意味	15
第二节 大众传媒在突发(危机)事件中的影响	17
第三节 案例:孙志刚之死与《收容遣送办法》的 终结	19
第四节 20 世纪 90 年代以来突发(危机)事件报道的 机制	22
第二章 媒介舆论监督的兴起与彷徨	33
第一节 新闻舆论监督的含义	33
第二节 我党“新闻批评”的传统与“舆论监督”的 提出	36
第三节 20 世纪 90 年代新闻舆论监督的再度 兴起	41
第四节 作为典型的《焦点访谈》:舆论监督的 影响力及其限度	46
第五节 舆论监督的困难与新的探索	50

第三章 传媒中的民意及其影响	55
第一节 作为制度性政治参与渠道的媒介民意表达	55
第二节 媒介中的民意呈现：传统与革新	61
第三节 媒介与民意的互动及其对公共政策的影响	76
第四章 媒介的双重利益结构与市场化的影响	90
第一节 当代中国的社会转型与利益结构的分化	93
第二节 大众传媒的行政隶属关系及其影响	96
第三节 传媒市场化进程：双重影响	103
第四节 传媒的市场利益结构以及利益集团对 媒介的影响	122
第五章 弱势群体与大众传媒	131
第一节 当代中国弱势群体的形成与分类	131
第二节 弱势群体对大众传媒的接触与使用	135
第三节 媒介中的弱势群体	140
第六章 大众传媒与政策执行	148
第一节 大众传媒在政策执行过程中的一般功能	148
第二节 政策宣传的模式：典型报道、热点引导与 大规模政策动员	157
第七章 互联网兴起的社会与政治意味	169
第一节 自由信息的冲击	170
第二节 BBS：民意生长的新空间	172
第三节 虚拟社群：民间社会的再组织	175
第四节 互联网的影响力及其前景	179
结 语 转型社会中的媒介与政治：变革的动力 与方向	182
第一节 市民社会的成长：深层的变革力量	183
第二节 全球化：不仅仅是“入世”冲击	188

第三节 政治发展：民主化和法治化	192
第四节 媒介体制、传统及其变迁	195
主要参考文献	207
后记	212

导 论

第一节 问题的缘起

2003 年对于中国社会,是不同寻常的一年。这年早春,一场突如其来的疫情将中国推到了风口浪尖。但令人高兴的是,这次危机并没有在错置中被淡忘,它所引发的反思和变化正在改变着我们的生活。从 SARS 危机开始,我们在传媒上看到了更多的对突发事件和危机事件的公开报道,看到了更为尖锐的时评,我们看到了学界的活跃和民间维权活动的兴起,我们感受到了网络舆论越来越强大的影响力,我们看到了修宪和政府推行行政改革、社会改革的一系列令人鼓舞的举措……不能说这一系列新的气象完全由 SARS 危机本身引起,但是,如同大部分社会观察家们所同意的那样,SARS 危机是对中国社会的一次检测,正是危机,暴露了 20 余年改革所累积下来的一系列问题,并以生命、健康和社会集体的安全感为代价唤起了民众和政府的反思。我们的社会由此获得了跃迁式进步的契机。

本书首先来自于对 SARS 事件和发生于同一时间的孙志刚事件的思考。事实上,在 SARS 危机开始不久,许多媒介的表现即引起了人们的反思和评判。在 2003 年 3 月——也即是当广州的流言恐慌刚刚得到短暂的平息的时候,一些传播学者即尖锐地指出:在此事件中,传媒在既有的宣传惯性思维下,在广大读者最需要新

闻事实和舆论导向的关口,始则“失语”,再则隐约其辞……我们的传统新闻体制和信息反应机制,表现出显著不适应时代发展的疲态^①。但是,在不久之后,传媒对孙志刚事件的报道所表现出的民意力量,却又让人们的眼睛为之一亮。通过传媒的报道如此迅疾地引发最高决策机构的回应,这种情况在当代中国委实不多见。2003年底,在一次名为《致敬!2003年中国传媒》的年度盘点中,《南方周末》将“致敬之年度舆论监督”奖项授予了将该事件大白于天下的报道《被收容者孙志刚之死》,将“致敬之年度时评”奖项授予了相关的评论《实现社会公正,哪怕天塌下来》。《南方周末》援引著名学者茅于軾先生的话说:收容所里死人并不少见,但经过媒体的报道,孙志刚案最后变成一件标志性事件^②。

在我国传统的新闻体制中,新闻业作为党和政府的喉舌,其“作用和力量,就在它能使党的纲领路线、方针政策、工作任务和工作方法,最迅速广泛地同群众见面”^③。换言之,在党和政府同社会的信息交流过程中,公开的大众传媒主要承担下行政治沟通的功能,主要角色可以概括为“宣传员、鼓动者和组织者”。对于往往反映了社会制度性缺陷的突发事件和危机事件,更是担心会引起社会的动荡而不能公开,它们更多地是通过内参或其他高度封闭的传播系统进行。这种政府与社会之间的传播方式自然有其社会性的基础——在革命战争年代和计划经济时代,社会生活被纳入到无微不至的国家管理之中,群众性的利益分化基本被消解在高度统一的国家利益和集体利益之中;即便有特殊的利益要求,其利益表达行为也并不必要通过大众传播媒介而进行,求助于“单位”

① 杜骏飞:《流言止于传媒的公信》,载《新闻记者》2003年第3期。

② 参见2003年12月31日《南方周末》。

③ 毛泽东:《对晋绥日报编辑人员的谈话》,转引自丁淦林等:《中国新闻事业史新编》,四川人民出版社1998年版,第382页。

或者通过信访等方式解决问题是那个时代进行利益表达的普遍方式。但是,经过 20 余年的改革开放,尤其在市场经济全面推进之后,面对着日益加剧的社会分化和社会流动,高度集中统一的传播体制在继续发挥其作用的同时,显现出很多不适应时代发展的弊病;同时,在社会变革的压力下,这种体制和实践模式也在被迫改变或者主动地自我调节。

SARS 事件和孙志刚事件作为根植于社会转型这一时代背景的具有典型意义的个案,都从不同的侧面表达了这一含义。对这两个事件中媒介角色和功能的理解应该和社会转型以及新闻改革这一背景结合起来——尽管我仍不否认这两件事情有其独特的“当下情境”,但是,我更愿意将它们看作是整个社会变迁链条中的某个令人印象深刻的环节。换言之,孙志刚事件作为民意通过媒介影响到政府决策的典型,确实具有一定代表性,但是,在对以前资料的分析基础上,我发现它并不是一个突然的转折点。在此之前,媒介在当代中国的政策过程中,也并非仅仅是宣传者和动员者。媒介角色与功能的变化,同样是以一种“渐进”的方式得到呈现。本书试图通过分析近年来新闻业所出现的一些新现象,来理解媒介在公共政策过程中乃至广泛意义上的与政府和社会的互动之中所呈现的角色和功能,以及其变迁的趋势。

在此之前,先对媒介和民主政治以及政策过程的关系作一个简单的理论综述。

第二节 大众传媒与民主政治

媒介与政治之间的关联性古已有之。早在古罗马时代,尤利乌斯·恺撒当选为罗马执政官后不久,为了消解罗马元老院中的反对派压力,他发布命令说:“今后元老院的工作,务须每日公布。”

从此，在罗马执政厅外立了一块涂有石膏的木板（后人称之为《每日纪事》），每天在上面书写文字，报告元老院的工作，此外内容有每天的出生和死亡情况、税收情况等等。

大众传媒则从诞生之初，就与政治有着紧密的联系，如西方资产阶级革命之前争取新闻自由的斗争和出版物对资产阶级革命所产生的影响，如中国在 1840 年之后资产阶级维新派和革命党人通过报刊来影响政治的奋斗历程。到了现代社会，随着传播技术的发展、公民文化素质的提高和社会民主化程度的加强，大众传媒更是深深地卷入到政治过程的每一个环节，成为政治舞台上的中心角色之一，对政治的各个方面——诸如政治变革、政治社会化、政治监督、政治发展以及公共政策等——都产生着深刻的影响。对于民主政治和大众传播的关系，我们也许可以这么说：虽然任何政治制度都离不开某种形式的政治传播，但民主制度与大众传播有着特殊的亲缘关系。从历史发展的逻辑来看，大众传播促成了当代民主制度的建立，而民主制度和民主生活也刺激了对大众传播的需求并推动了它对政治生活的介入，塑造了它参与政治的方式。现代国家正是走过了这样一条道路。

一、监督政府和官员

大众传媒在美国被称为“第四权力”，指的就是与其他三种权力（行政、立法和司法）之间的相互制衡。媒体监督政府的独立地位来自于宪法第一修正案，“国会不得制定关于下列事项的法律：确立国教或禁止宗教活动自由；剥夺言论或出版自由；剥夺人民和平集会和向政府申冤请愿的权利”。而在随后的一些司法实践中，最高法院都根据宪法修正案作出了有利于媒介自由监督政府的判决。在宪法的保护下，人们经常能够看到传媒对包括总统在内的政府官员渎职行为、滥用权力乃至私生活不检点的揭露和批评。

而且,这种批评和揭露一旦公开,往往会转化成为巨大的政治压力,迫使政府改变做法或导致官员引咎辞职,“水门事件”和“克林顿性丑闻”都是活生生的例子。大众传媒也因此成为约束政府和官员的最重要力量。

二、影响选举

选举是公民按照国家法律规定的程序推选国家代表机关的代表或其他公职人员的活动。在现代社会,选举不仅是选举公职人员的最主要途径,而且是公民参与政治决策的可行途径和具体体现。在大众传媒高度发达的今天,影响选民投票行为的不仅仅是政治思想、党派认同和利益集团归属等因素——由于绝大多数美国人不是通过人际交往的方式,而是通过大众传媒来了解候选人的背景和主要政治见解,因此大众传媒提供的信息和舆论倾向往往更能够影响到选民的投票倾向。尤其是电视兴起以后,选举活动被高度地“戏剧化”了,候选人在媒介上所展示的形象是否为选民所认同往往能对选举结果产生决定性的影响。如在1976年的美国大选中,默默无闻的“乡巴佬”卡特能够战胜寻求连任的福特,成功之处就在于利用了媒体的神奇力量:他在著名广告专家拉夫肖恩的策划下,以质朴、诚实、自然的平民形象出现在媒体上,正好切合了“水门事件”之后美国人对政治腐败和丑闻的厌倦、不满之情^①。

三、作为民众和利益集团的表达渠道

在日常的政治生活中,大众传媒的一个重要的功能是作为民

^① 刘杰:《当代美国政治》,社会科学文献出版社2001年版,第318页。

众和利益集团的“要求通道”。美国秉承多元主义的政治传统，将社会视为由不同的政治和经济力量相互竞争的场所，而政府的作用则在于制定法律和政策，以管理和调节这些力量之间的相互作用。因此，利益集团和民众的要求（广义上的民意）是政府决策的当然依据。而大众传媒则是这些意见得以表达、社会交流和上行传递的最有效途径，因此，利益集团和民众团体都积极寻求在媒体上表达自己的利益立场的机会。如在1960年代的民权运动中，民运团体拟订详细的计划，从“种族平等代表会”的“自由之旅”到马丁·路德·金的“南方基督徒领导阶层会议”，都是为了吸引全国新闻界的注意力；在伯明罕、孟斐斯等地举行的抗议活动，事先都经过精心的策划，以让新闻界大肆报道^①。

四、为公众和政府设定政治议程 并影响行动方向

通过有选择地报道一部分话题，同时忽略其他话题，或是通过在技巧上突出某些话题的优先地位，大众传媒将人们的注意力集中到特定的公共事务上。虽然议程设置理论最初认为：“新闻界在告诉人们‘怎么想’上并不成功，但在告诉人们‘想什么’上却惊人的成功。”^②但事实上，媒介的议程设置不仅影响到政治认知，也影响到具体的政治行为。一个地方性的例子能很好地说明这个问题：1992年，圣·安东尼奥市一家报纸组成了一个专家组对他们认为将是这个城市的中心议题的问题进行了圈定：当年的核心议题有八个儿童问题，从教育、保健到毒品、暴力不一而足。议题在

^① 陈世敏：《传播媒介、民意与公共政策》，台湾编译馆1985年版，第19页。

^② Cohen, Bernald C. (1963), *The Press and Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton, p. 120.

该报当年的头一个星期的社论版中刊出,报纸接着在当地新闻中对这些议题进行了深入探讨,12个月发表了2000多篇文章。结果这个城市的儿童活动基金增长了14%,相比之下,财政预算仅提高9%^①。需要指出的是,议程设置的方向并不是单一的——有时候政府也积极地利用媒介来设置民众的议程,推行其政策。

五、传播主流价值观以及对公民 进行政治社会化

自由、平等、民主、人权等价值观是美国式民主的基石,也是美国大众传播业赖以维持其独立性和职业地位的意识形态基础。这种同一性细致入微地浸润到传播业的日常实践之中:它存在于职业工作者的个人价值观和整个新闻组织所受到的社会控制之中,并通过新闻选择和新闻制作等技术性环节体现出来。事实上,正如阿尔图塞的理论所言,大众传媒是“意识形态国家机器”的一个重要组成部分,它通过内容的巧妙安排使受众接受主流意识形态,产生对现行社会制度的认同感,从而维护这种制度的正常运转。正是在这个意义上,大众传媒也是政治社会化的基本力量。

与美国等实行代议制民主的西方资本主义国家相比,作为社会主义的中国的政治体制有着本质上的差异。因此,作为这一体制的一部分的大众媒介与政治的关系,也同样有很大的不同。比如,在上文所列举的媒介影响途径中,“影响选举”和“作为利益集团的表达渠道”这两种方式很难见到。在政策过程中,在西方国家,媒介更多地是作为议程创建时的“要求通道”和政策制订过程中各方进行博弈时的“议题游说者”,而一旦政策出台,媒介往往也

^① 麦考姆斯:《制造舆论——新闻媒介的议题设置作用》,载《国际新闻界》1997年第5期。

并不站在政府一方为其进行宣传鼓动。而在我国,情况则恰好相反,媒介在政策过程中的作用则更多地体现在政策宣传和动员上。但是,在改革开放总设计师邓小平为我们确立的“吸收人类创造的一切优秀文明成果”的基点上,我们完全可以驰骋思维,以扬弃的态度推动我们的改革开放事业。

第三节 大众传媒与政策过程

对媒介和公共政策研究则是政治传播研究的一个领域。在政治学的研究中,相对于对法定政治制度和政府结构的研究而言,对政府公共决策过程(政府过程)的研究更强调动态特征,即不拘泥于特定政治理论和政治制度的法定解释,而注重从可观察到的经验事实中对政治现象进行描述和分析,更加注意现实的活生生的政治行为和运作过程。因此,通过这种方式,将更有可能察觉一些细微的、渐进的制度变迁。

本书的探讨即集中在当代中国媒介和公共政策过程的关系上,以上对大众传媒与政治关系的介绍为这一讨论提供了一个更大范围的框架,有助于我们全面地看待媒介对政策过程的影响:从广泛的意义上说,媒介对公共政策的影响不仅体现在特定时间内的某个具体政策议程上,如媒介对政策议程的设置、对民意表达的支持以及对政府行为的监督;也具有长期的和累积的效果,如媒介公民政治价值观的塑造。本书虽然并不探讨后面一种影响,但是肯定这一效果的存在(文章中个别地方也有指出),在此特别予以说明。

一、政策过程(Policy Process)的系统

政策过程指的是政策制定所包含的一系列事件,从最初对某