



赵晋 / 著

中国的经验 如何管理外媒

China's Experience: Evolution and effect evaluation of Regulations on Foreign News Media and Foreign Journalists in China

关于我国对驻华外国新闻媒体和记者管理政策的效果解析



中国的经验：如何管理外媒

——关于我国对驻华外国新闻媒体和
记者管理政策的效果解析

赵晋 / 著

**China's Experience: Evolution and effect
evaluation of Regulations on Foreign News
Media and Foreign Journalists in China**

Author: Jin Zhao

研究出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国的经验：如何管理外媒：关于我国对驻华外国新闻媒体和记者管理政策的效果解析 / 赵晋著. —北京：研究出版社，2013.4

ISBN 978 - 7 - 80168 - 784 - 5

I. ①中… II. ①赵… III. ①国外 - 媒体 (新闻) - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①G219.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 048497 号

责任编辑：童 星 责任校对：辛 罄
版式设计：李虎斌 封面设计：高 建

中国的经验：如何管理外媒

赵 晋 著

研究出版社出版发行

(北京 1746 信箱 邮编：100017 电话：010 - 64042001)

北京市业和印务有限公司 新华书店经销

开本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印张：14.75 字数：200 千字

2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

印数 1—3000

ISBN 978 - 7 - 80168 - 784 - 5 定价：32.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换

For

My Parents Anmin Zhao and Huamin Liu
and my Friend Dr. Pradeep Dixit

序 言

良好、积极的国家形象被视为国家利益的重要组成部分，大众媒介在公众形成国家形象认知过程中的导向作用也已为各国所重视。一国除了通过本国媒体的对外传播向目标国公众传递信息，影响和引导目标国公众看法，塑造自身良好国家形象外，目标国媒体通过驻外分支机构和外派记者采集传播所驻国信息，也是目标国公众形成所驻国国家形象的重要途径。而且由于成本、语言、文化、便易性、关联性和亲密性等因素，外国公众依然倾向主要通过本国驻外媒体获取和认识所驻国情况，外国新闻媒体和记者在所驻国国家形象塑造过程中扮演着重要角色。

30 多年的改革开放使中国综合国力和国际影响力不断提升，中国迅速崛起的奇迹和世界各国与其依存关系不断加深的现实，吸引着世界各国媒体的兴趣和关注，驻华外国新闻机构和记者的数量、规模和活跃度都不断增强，他们已经成为中国社会不可或缺的一部分。驻华外国新闻机构和记者通过各种形式的报道将中国形象展示给国际社会，成为世界认识和了解中国的重要窗口和渠道。然而，由于一些国家，尤其是以欧美为代表的西方国家长期以来在历史发展路径、宗教信仰、价值体系、政治体制，以及新闻理念、操作方式等方面与中国存在较大差异，中国改革开放 30 多年来各领域的很多积极转变和成果依然湮没于外国媒体尤其是西方发达国家新闻媒体大量涉及中国人权、宗教、言论自由等负面信息报道中，中国“威胁论”的论调也不断高涨，尤其在 2008 年西方媒体有关西藏问题、新疆问题的明显荒谬的不实报道，更是引起了中国公众的愤怒和抗议，两者之间相互指责，误会和矛盾时有发生。

在上述问题影响和中国自身对外宣传短期难以取得突破性进展的情况下，整合、争取和利用好在中国的外国媒体资源，成为增进相互理解，减

少外国媒体和受众对中国的“误解”、“偏见”和刻板印象，形成有利中国发展的国际舆论环境的重要途径和方式。而要争取外国新闻媒体和记者的理解和信任，首先就必须改变其长期抱怨和指责在中国从事新闻传播活动经常受到干涉和阻挠，缺乏自由、开放、宽松工作环境的状况，提高驻华外媒和记者服务水平，创造有利于外媒全面、客观、公正报道中国发展变化真实情况的环境和条件。这实际上主要涉及中国政府对外国新闻媒体和外国记者在华的管理制度与体现制度特点的相关政策规定。

我国有关驻华外国新闻机构和记者管理政策及制度的变迁主要体现在4个法规性文件中。相对前两个相对严格的管理政策，2007年和2008年颁布实施的两个法规在管理理念、宗旨、内容和方式等方面都有了较大的改变，尤其是2008年的《中华人民共和国外国常驻新闻机构和外国记者采访条例》，更被外界称为“中国外媒管理变革的里程碑”。综合考虑不同法规的出台背景、具体内容、特点和驻华外国新闻媒体和记者的发展规模、活跃度等因素。本书主要以1990年及其之后颁布实施的3个法规为例，以政策效果评估理论为主，综合新闻传播和政策科学等相关领域理论，以及定性和定量相结合的研究方法，通过历史梳理、中外制度比较、政策内容解读、相关管理部门官员、知名外国媒体驻华记者深度访谈、问卷调查和代表性外媒中国报道的内容分析等方式，对我国驻华外国新闻机构和记者管理政策的效果进行研究，并从政策网络的角度，结合中国政治和新闻事业发展特点与现实，对今后驻华外国新闻机构和记者管理政策内容、制度设计和评估方法的改进提出意见和建议。

作为我的学生，赵晋博士学习刻苦，视野开阔，具备较为扎实的专业基础，富有学术热情和潜力，积累了一定科研经验和成果，具备理论联系实际，恰当运用所学知识考察和分析专业领域现象和问题的能力，具有良好的学术素养和科研能力。当前，国内有关驻华外国新闻机构和记者管理政策和体制的研究还处在相对“匮乏”状态，本书选题角度新颖前沿，对塑造良好中国形象、拓展和深化国际传播、对外宣传理论具有强的理论价值与现实意义；研究采取了多种研究方法、多角度认证相关问题；在问卷

设计、调研和访谈过程中，赵晋博士全部运用英语，显示其较强的英语水平；本书资料翔实，观点鲜明，论证清晰有力，论据充分可靠，书中关于驻华外国新闻机构和记者管理政策的具体建议，也有新的见解和实际操作价值。

当然，本书对于这一课题的研究只是一个开始，更多角度和层面的研究、更多定性和定量相结合的考察、以及在社会实践的动态发展中进行利弊得失的讨论还有着极为广泛的探讨空间，而深入持续地展开这一领域的研究对于我国的国际形象的构建无疑是重要的。

中国人民大学新闻学院副
院长、教授、博士生导师 喻国明

Abstract

Foreign news media and journalists have been an important player in forming people's national image toward other countries, as a positive and favorable national image is regarded as a significant part of national interest. Since China launched reform and opening-up policy in 1978, China's overall national power and international influence have been strengthened. Rapid emergency and deep co-dependent relationship with the rest of world make china the focus of much attention of world media. Foreign news media and journalists have been on increase and more active in China. They become an indispensable part of China society by displaying china's image through all forms of reports. How to promote service level and create favorable environment to encourage foreign news media and journalists to report China in more comprehensive and objective way for forming a positive national image and atmosphere of favorable international public opinion has been an important issue of concern to Chinese government. This issue has close connection to managing system and policy on foreign news media and journalists in China.

Four regulations reflect the policy and institutional changes of management towards foreign news agencies and journalists in China. In Comparison with previous strict managing system, regulations which were promulgated in 2007 and 2008 had great changes on management concept, content and approach. Particularly, the one launched in 2008 was regarded as a milestone in history. Taking into account comprehensive policy background, content, characteristics as well as development scale and vitality of foreign news media and journalism in China, this study takes three regulations promulgated in 1990 and afterwards as example

to assess the effectiveness of these policies. Basing on analyzing the effect, this paper aims to examine if these policies are reasonable and effective and if policy objective is achieved. This study also tries to explore what can be done to promote scientific decision-making and effective implementation which helps to balance benefit claims of China and foreign news media and journalists.

This study applies theory of policy effect evaluation mainly, combined with relative theories of mass communication and policy science as well as qualitative and quantitative research methods. Through history review, system comparison, policy interpretation, in-depth interview, questionnaire survey and report content analysis, this study evaluate the effects and impacts of regulations on foreign news media and journalists in china. Finally, under policy network perspective, the study also presents constructive comments on managing system and policy of foreign news media and journalists in china as well as effect evaluation method.

This research demonstrates that regulations on foreign media and foreign journalists in China evolved with the changes of domestic and abroad situation. It is not only the consequence of persistent external pressure of call for improving media environments but also the one of china's self-adjustment and correction through lessons learned by long term practices. When it comes to the general impact and evaluation of regulations evolution, situation and results were more complicated and it was difficult to give "black or white" and "good or bad" comments.

Firstly, according to the interview and questionnaires survey, new regulations did help foreign journalists to conduct news coverage and reporting activities in China in a more convenient and direct way. Although through content analysis and survey, there is no correlation between regulations evolution and positive national image of China reflected from foreign media, foreign journalists believed that to some extent, the regulations evolution would contribute to more comprehensive reports which help to reflect China's complicated situations. From this

point, foreign journalists consider that regulations evaluation supply legal grounds for their journalistic activities in China and manifest a kind of promotion and progress.

However, as the most striking change of the regulations evolution, abolishing the prior application and approval procedures of interview organizations or individuals in China also leads to the shift of pressure once imposed on both foreign journalists and interviewees to interviewees alone.

Furthermore, lack of reliable and effective supervision and guarantee on implement and performance sharply weaken the effect of new regulations. This problem has been particularly acute at local level in China. Therefore, due to improper or even ignorance of implement, issues which existed before the regulation evolution as mentioned in research still prevail. Lots of violation activities conducted by foreign journalists make the effect and function of new regulations mainly concentrates to the publication and legitimization of violation activities.

Additionally, regulations or policies on foreign media and foreign journalists in China are just part of complicated and interrelated multitude of factors. New regulations don't solve fundamental problems or issues. What it changed is foreign media itself situation in China, not the communication system or media culture. Many problems are tightly connected to China's political system. System is the key of problems and is recognized as the main reason for prohibiting foreign media in China from employing Chinese citizen as journalists and conducting journalistic activities by foreign journalists. It is hard for Chinese government to accept two different systems in media industry in China at same time.

This research shows that to some extent, "after 2008 Olympic Games, backsliding happened in China's political reforms." China's political system makes Chinese government has powerful control on every aspect of society. In China, lack of diverse media system leads to lack of diverse voices. Invisible pressure and control prevail in China's society which makes real freedom and

openness unrealized.

However, though most interviewees were dissatisfied with China's slow political reforms, many foreign journalists also expressed their understanding of Chinese government's "prudence" and "conservation" in handling with foreign media, particularly in some emergencies or incidences such as Xinjiang and Tibet riots. They are well aware of the regional diversity and complex national condition of China and understand the arduousness of dealing with issues emerging from the social transformation of China.

In the end, based on the analysis of stake-holders, policy network alliance and policy network structure of foreign media and foreign journalists in China, this study explores possible specific measures to balance interest appeals of multiple stake-holders and improve the policy and regulations on foreign news media and foreign journalists in China by using resource dependence and interactive collaboration law in related policy field.

目 录

第 1 章 外国媒体和记者管理制度的形成	1
1.1 外国媒体和记者管理制度形成的历史背景和相关概念阐释 ...	1
1.1.1 外国媒体和记者管理制度形成的历史背景.....	1
1.1.2 外国媒体和外国记者的含义.....	2
1.1.3 外国媒体和记者管理制度的界定.....	3
1.2 外国媒体和记者管理制度存在的必要性和基本内容	4
1.2.1 外国媒体记者管理制度的理论基础和根本原则.....	4
1.2.2 外国媒体记者管理制度的基本内容.....	6
第 2 章 中外有关外国媒体和记者管理制度之比较	9
2.1 外国媒体和记者在华活动历史和特点	9
2.1.1 19 世纪上半叶	9
2.1.2 19 世纪中期至 20 世纪初	11
2.1.3 抗日战争至解放前	13
2.1.4 新中国成立至改革开放前	15
2.2 驻华外国新闻媒体和记者管理政策和管理制度的演变	17
2.2.1 初步确立在华外国新闻媒体和记者管理制度 (1981 年《暂行规定》)	17
2.2.2 严格规范在华外国新闻媒体和记者管理制度 (1990 年《条例》)	19
2.2.3 “坚冰突破”放宽在华外国媒体和记者管理 (2007 年《条例》)	21

2.2.4 “长效稳定”开放、宽松的管理制度 (2008年《条件》)	23
2.3 世界其他国家外国媒体和记者管理制度概览	25
2.3.1 各国有关新闻事业和新闻工作者的法规介绍	25
2.3.2 外国媒体和记者管理方式分类介绍	27
2.4 美国外国媒体和记者管理模式分析	30
2.4.1 法律依据	30
2.4.2 “外国新闻记者中心”的主要职责	31
2.4.3 对驻美外国媒体和记者的“软性”管理	33
第3章 政策评估研究的相关理论和方法	36
3.1 政策评估的发展历史	36
3.1.1 “政策”的词义考证与定义	36
3.1.2 政策评估的发展历史	38
3.1.3 政策评估的理论基础和内涵	39
3.2 政策评估的模式和研究方法	40
3.2.1 政策评估的模型	40
3.2.2 政策评估的研究方法	41
3.3 国家形象塑造与外国新闻媒体	43
3.3.1 媒介在国家形象塑造过程中的角色	43
3.3.2 外国新闻媒体和报道国	45
3.4 西方新闻媒体报道逻辑分析	47
3.4.1 价值观和职业操守	48
3.4.2 外媒对中国崛起的偏见与担忧	50
3.4.3 与政府、企业和公众的关系	50
3.4.4 应对方法	52

3.5 本文所采用的政策评估理论和方法	54
3.5.1 研究对象的确定	54
3.5.2 研究的理论根据和模式	55
3.5.3 研究设计	56
3.5.4 研究方法	57
第4章 有关驻华外国新闻机构和外国记者管理	
规定的评估	59
4.1 三个有关在华外国新闻机构和记者管理规定文本分析	59
4.1.1 法规宗旨	59
4.1.2 适用主体	60
4.1.3 双方责任和义务	60
4.1.4 管理部门	61
4.1.5 外国新闻机构和外国记者的资格审查	62
4.1.6 采访活动要求	62
4.1.7 采访区域	63
4.1.8 聘用中国公民的规定	64
4.1.9 采访传播器材	65
4.1.10 对违规的惩处	66
4.1.11 分析总结	66
4.2 外国驻华新闻机构和外国记者管理部门的官员访谈	67
4.2.1 管理政策改变的原因和目的	69
4.2.2 新管理政策颁布实施的目标	70
4.2.3 新的管理政策在实施执行方面的问题	72
4.2.4 有关赴藏采访和雇用中国员工的相关问题	78
4.2.5 新政策颁布实施至今的总体评价	79

4.3 知名外国新闻媒体在华常驻记者对政策变化的认识和评价·····	80
4.3.1 对外国在华常驻记者的访谈·····	80
4.3.2 外国在华常驻记者问卷调查·····	98
4.4 美国《纽约时报》有关中国报道的内容分析·····	110
4.4.1 研究设计·····	110
4.4.2 研究发现·····	112
4.5 相关管理政策效果评估结果总结·····	123
4.5.1 新法规体现了中国坚持开放、实事求是和 与时俱进的精神和姿态·····	123
4.5.2 新政策内容与执行限制了新法规的作用和效果·····	124
4.5.3 新法规设计和执行体现改革理念，维护政策底线·····	126
第5章 从政策网络角度看驻华外国新闻机构和 记者管理政策·····	129
5.1 政策网络的内涵、理论发展和意义·····	129
5.1.1 政策网络的内涵·····	129
5.1.2 政策网络理论的发展·····	131
5.1.3 政策网络理论的意义·····	133
5.2 政策网络理论在中国的应用·····	134
5.2.1 国家机关的自主性分析·····	134
5.2.2 政策网络在中国的应用·····	136
5.3 有关驻华外国新闻机构和记者管理政策主体分析·····	138
5.3.1 政策关涉主体及其资源优势·····	138
5.3.2 关涉主体的利益需求·····	141
5.4 外国驻华新闻机构和记者管理政策网络“联盟”和 政策变迁分析·····	143

目 录

5.4.1 政策联盟·····	144
5.4.2 政策变迁·····	145
5.5 外国驻华新闻机构和记者管理政策网络互动构建 ·····	147
5.5.1 网络结构·····	148
5.5.2 互动的构建·····	149
5.6 驻华外国新闻机构和记者管理政策完善的具体措施探讨 ···	152
5.6.1 转变观念·····	153
5.6.2 完善法律法规·····	155
5.6.3 促进协同互动·····	158
5.6.4 建立长效评估机制·····	164
附录一 知名外国新闻媒体在华常驻记者深度访谈内容原文 ·····	167
附录二 在华外国新闻媒体常驻记者调查问卷内容 ·····	207
参 考 文 献 ·····	213

图 表 目 录

图 3.1 媒介角色研究模型	44
表 4.1 国 籍	99
表 4.2 媒体类型	100
表 4.3 职 位	100
表 4.4 从业时长	100
表 4.5 Multiple Comparisons (多重对比分析)	100
表 4.6 对三个阶段在华工作环境的评价	101
表 4.7 两个阶段工作环境改变程度认识对比 ANOVA	101
表 4.8 两个阶段工作环境改变程度认识	101
表 4.9 干扰情况发生时段	102
表 4.10 所遇干扰的类型	102
表 4.11 政府官员对外国记者采访报道的态度和表现	103
表 4.12 在采访报道过程中遇到以下问题的频率	103
表 4.13 中央级政府官员接近性	103
表 4.14 地方官员接近性	103
表 4.15 政策变化是否提高了信源的多样性	105
表 4.16 信源使用状况	105
表 4.17 是否同意不同国家媒体对中国报道存在不同	106
表 4.18 文化和政治意识形态因素会对记者的中国报道产生影响	107
表 4.19 新法规是否有利于创造外媒更全面、客观报道中国的环境	107
表 4.20 新规定是否有利于工作	107
表 4.21 中国形象是否有变化	108
表 4.22 形象如何变化	108