



我国媒介规制的结构、问题及制度性根源

强月新 刘莲莲

摘要: 法律、行业法规、行政手段、书面或口头命令构成了我国媒介规制的基本结构。整体上看,该结构存在几方面问题:方式上,正式规制的柔性与非正式规制的刚性相混合导致了规制效力错位,并使得媒介规制缺乏稳定性;内容上,授权性规定少,禁止性规定多,使得媒体经营管理行为面临边界不清的尴尬;范围上,我国媒介规制尚存在诸多空白领域,导致媒体经营管理行为缺乏制度保障。这种规制结构的形成与我国的探索性改革思路、运动型治理方式及“条块结合”的媒体管理格局等因素相关。

关键词: 媒介规制;诱致性改革;运动型治理;“条块结合”

规制(regulation)也称政府规制(government regulation),属于经济学术语,指政府对经济的干预和控制。“regulation”在国内翻译为“规制”或者“管控”,从使用范围来说,前者一般用于市场经济体制下对市场失灵现象的干预和控制,后者则用于计划经济体制下的强制性管理和控制。改革开放以来,媒体市场化改革使得我国媒体不再单纯地采用计划经济体制下的媒体管理方式,市场开始成为媒体资源配置的重要方式,因此,在论及国家对媒体的干预和控制行为时,将“regulation”翻译为“规制”更加贴切。从这个意义上来说,媒介规制(media regulation)是指国家采取制定政策、出台法规等方式对媒体经营管理行为进行的干预和控制。对媒介社会功能的认知和定位决定着媒体的管理体制,并因此形成不同的规制方式和手段,最终对媒体的生产和经营行为进行禁止、限制或者鼓励。本文从梳理当前我国媒介规制的基本结构入手,分析这种规制结构存在的问题,此种规制结构形成的根源,以期对我国媒介规制的基本面貌进行较为全面的把握。

一、我国媒介规制的基本结构

1949年以来,我国媒体管理逐步形成了一个相对稳定的管理体系。在该体系中,不同层面的规制方式形成了我国媒介规制的基本结构。具体而言,当前媒体管理体系包括法规政策、红头文件、具体指令和协调、新闻评奖活动^①四个层次。而事实上,新闻评奖活动仅仅是对媒体产品的一种事后评价,并不能对媒体的生产和经营行为产生禁止、限制等方面的影响。因此,我们认为,我国媒介规制的结构主要由如下方面构成:

其一,法律。法律具有普遍适用性,其规制对象是全体公民、组织和机构,虽并不专门针对媒体行业,但其对媒体经营管理行为具有间接的约束作用。如我国《宪法》中规定的公民的基本权利,《民法》中关于公民相关权利的规定等,这些规定对媒体经营管理行为产

^①夏倩芳:《党管媒体与改善新闻管制——一种政策和官方话语分析》,载《新闻与传播评论》2004年卷,第124~133页。

生限制或赋权的作用,为媒体经营管理行为塑造了基本的规范性语境。

其二,行业法规和条例。行业法规和条例是针对媒体经营管理行为的具体规范,直接规定了媒体及其从业者权、责、利等方面的行为,如《外国记者和外国常驻新闻机构管理条例》(1990年)、《中华人民共和国外国常驻新闻机构和外国记者采访条例》(2008年)、《中华人民共和国广告法》等。

其三,通知、决定等行政手段规制。此类规制本身并不具有法律效力,多由党政机构和部门发布,但对媒体的经营管理行为具有直接规范作用,如《关于改进新闻报道若干问题的意见》(1987年)、《改进和加强国内突发事件新闻报道工作的若干规定》(2004年)等。

其四,会议、电话、口头或书面形式的命令。这类规制方式通常属于非正式规制手段,由媒体的所属管理者和管理部门发布,仅在媒体经营管理层及相关新闻从业人员之间传递,并不为外人所知。其所针对的通常是突发性新闻事件或敏感性话题。鉴于此类事件的处理具有紧迫性,因而,在规范媒体对此类事件的报道行为时,规制主体一般以小范围临时会议、电话或书面传真等便捷的形式将相关报道要求传达给媒体,如陈力丹在其论文中提到的针对新闻媒体的内部指令^①。

总体而言,我国媒介规制的基本结构是一种正式规制和非正式规制相混合的结构。正式规制具有普遍性约束力,非正式规制发布的主体通常是党委、政府的领导或相关部门的负责人等。

二、我国媒介规制存在的问题

我国媒介规制结构中正式规制与非正式规制并非处于相对均衡的状态,且从历史发展角度看,这种结构并未随着媒体改革而发生结构性调整。这种规制结构在现阶段对我国媒体的发展造成诸多不利影响。

(一) 规制缺乏稳定性,甚至出现前后矛盾的规制内容

按照规制方式来说,正式规制具有较强的稳定性和规范性,而非正式规制则具有临时性和应急性等特征。然而,目前的媒介规制结构中,非正式规制的数量和频率远远高于正式规制,导致我国媒介规制整体缺乏稳定性。这不仅降低了规制的效力,而且很容易出现规制内容前后矛盾的问题。如国家在对特定期媒体经营管理行为进行规范之后,在数年之后又开始出台新的政策和规章,对此前做出的决策进行否定。以县(市)级报纸的规制为例,在1983年中央37号文件“四级办报办台,四级混合覆盖”方针的推动下,100多个县(市)创办了报纸;但到1995年为治理全国报业存在的滥和散问题,县(市)级报纸的审批被停止。2000年,国家新闻出版总署又重新启动县(市)级报纸的审批工作,到2001年底,全国共有286种县(市)报^②。2003年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于进一步治理党政部门报刊散滥和利用职权发行,减轻基层和农民负担的通知》,要求“县(市、旗)和城市区不再办报刊,已办的要停办”^③。在该文件的指导下,所有县(市)级报纸停刊或转为了市级报的县(市)版。

此类规制通常根据不同时期的不同形势对媒体的经营管理行为进行规范,且常以文件和通知的形式下发,一方面,对具体形势认识的偏差可能导致规制脱离媒体发展的实际情况,使规制出现不良后果,而为纠正现有规制中存在的问题,国家不得不出台新的政策和文件;另一方面,非正式规制尽管具有灵活性的特征,但同时也存在不稳定性,这使得媒体发展缺乏具有稳定性和持续性的制度环境。

(二) 正式规制的柔性与非正式规制的刚性导致规制效力错位

在现有的媒介规制结构中,不同的规制方式对媒体生产经营行为的影响有着较大差别,其执行效果的差异也比较大。其中,非正式规制通常能够获得较好的规制效果,而正式规制的执行效果则相对较弱,这是我国媒介规制中存在的悖论现象。据笔者在媒体的观察,通知、意见、口头命令等规制方式通常针对的是媒体具体的内容生产环节,规制的效果最为明显,且这种规制方式历时已久,逐渐融入了新闻

①《反思与展望:中国传媒改革开放三十周年笔谈》,载《传播与社会学刊》2008年总第6期,第17~48页。

②叶文平:《县市党报面临的机遇与挑战——访新闻出版总署报刊司副司长王国庆》,载《中国报业》2002年第3期,第26~27页。

③《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步治理党政部门报刊散滥和利用职权发行,减轻基层和农民负担的通知(中办发[2003]19号)》,载《中国出版》2003年第8期,第9~12页。

从业人员的自律规范当中,成为一种自觉的行为,陈力丹将之称为“对表意识”^①。最为具体、最不正式的规制方式得到媒体不折不扣的执行,而具有法律效力的规定则可能因为条款的模糊性而面临着媒体的变通。有研究者提到,现行《中华人民共和国广告法》中关于发布烟草广告的规定以及1997年《关于禁止有偿新闻的若干规定》在实施过程中均出现了媒体采用变通方式突破法律和规定界限的现象^②。

媒体在具体执行过程中,临时性规制手段可能得到原封不动地执行,具有刚性规范的特征。正式规制则可能被媒体根据不同的生产经营状况和发展需求而进行多元化的解释并打折扣地执行,成为了柔性规范。这可能导致“对制度的曲解或滥用”以及“对制度的利用或践踏”两种后果,从而“将非制度的措施上升为正式制度或通过‘非正式’的示范方式,即实际上否定制度的严肃性从而改变制度本身”^③。

(三) 授权性规定少,禁止性规定多

从整体结构上看,科学的媒介规制结构应在授权性规制和禁止性规制之间寻求平衡。然而,就目前我国的媒介规制现状来看,授权性规定较少,禁止性规定偏多,且禁止性规定通常采用“叫停”这一事后规制方式对媒体生产经营行为进行限制,这既难以保证媒体生产经营的权利和自主性,同时也不能给媒体经营管理行为划定一个明确的边界。进而导致媒体生产经营的主体性地位得不到体现,尤其是在市场化背景下,媒体参与市场竞争的能力受到较大限制。一方面,媒体经营管理行为的边界不清使得媒体管理者不清楚自己可以做什么、不能做什么,极大地限制了媒体在完成国家宣传任务的基础上进行业务创新和拓展的自主空间。另一方面,媒体改革和创新的成本大幅提高。因为媒体的改革和创新可能面临着随时被管理部门中途叫停的风险,从而增加了媒体改革和创新的成本,削弱了媒体创新的自主性和积极性,进而导致媒体生产经营过程中容易出现跟风而上的现象以避免触及管理者容忍底线、影响媒体的多元化发展。此外,这种规制结构还存在规制成本高、规制效果不佳、规制混乱等问题。

(四) 规制存在空白领域,导致媒体生产经营行为缺乏法律保护

就目前我国媒介规制的结构看,正式规制与非正式规制之间处于严重不均衡状态,即正式规制少、非正式规制多且频繁;同时,在正式规制方面,关键性的规制领域尚存在空白。首先,适用于新闻生产活动和媒体经营活动的新闻法或媒体法的缺席,造成媒体生产经营活动缺乏法律依据和法律保护,尤其是在记者权利的保护和责任的限定方面处于无法可依的状态,难以保障新闻从业人员正常的新闻采访报道权利,也无法规范其不合理的从业行为等。其次,缺乏媒体社会责任的相关规定。这使得媒体生产经营行为过于偏向政治宣传和市场利益,导致公众声音在媒体中的缺席,社会层面的利益诉求得不到合理体现。尤其在当前社会矛盾和社会冲突较为频发的背景下,不利于反映特定社会群体的声音和利益,从而导致社会矛盾和冲突处于积压状态,社会风险得不到疏导。

三、我国媒介规制结构形成的制度性根源

我国媒介规制的基本结构及其衍生问题由历史因素造成并在改革开放的过程中逐步彰显。在这个历史性的过程中,规制方式和内容在原有基础上逐渐进行了调整,并整体上向制度化方向发展,但旧有的一些规制理念和惯习依旧存在。这形成了制度堆积(institutional layering)^④效应,即:“新生规范建立在既有规范之上,使得整个制度呈现累积发展的现象”^⑤。从本质上来说,我国媒介规制结构形成的根源是制度性的。具体而言,这些机制包括改革开放以来所采取的探索式改革思路、运动型治理方式以及基于属地管理和“条块结合”的媒体管理格局等。

(一) 探索式改革实践与事后认定的规制方式

按照邓小平的说法,改革开放是“我们在走我们前人没有走过的路,是摸着石头过河”。“摸着石头

①《反思与展望:中国传媒改革开放三十周年笔谈》,第17~48页。

②刘军茹:《论我国媒介规制的现实困境及制度原因》,载《国际新闻界》2008年第2期,第68~72页。

③刘军茹:《论我国媒介规制的现实困境及制度原因》,第68~72页。

④寇健文:《中共与苏联高层政治的演变:轨迹、动力与影响》,载徐斯俭编:《党国蜕变——中共政权的菁英与政策》,五南图书出版有限公司2007年,第105页。

⑤寇健文:《中共与苏联高层政治的演变:轨迹、动力与影响》,第105页。

过河”的改革思路包括两方面内容:首先,在面临意识形态合法性危机的背景下,我国改革开放在国际上缺乏可资借鉴的经验,国家只能采取探索的方式进行改革。其次,探索式改革采取的是诱致性改革策略:当基层发生改革时,国家通常采取观望态度,如果成功则推行,失败则叫停,并由此形成了先实践后认定的事后评价逻辑。这也是我国媒体改革和媒介规制的基本路径。

在媒体改革实践中,诱致性改革导致媒介规制没有明确的方向和目标,只能走一步看一步,按照不同阶段的不同问题对媒体经营管理行为进行相应的改革和规范,最终可能导致规制缺乏稳定性以及禁止性规定过多等问题,尤其容易出现规制内容前后矛盾的现象。在诱致性改革思路下,国家不得不根据媒体的改革行为频繁出台规制措施,以推行或叫停媒体的改革行为,从而使媒介规制具有临时性和应急性特征,导致媒体规制缺乏稳定性,进而使得国家出台的对媒体进行规范的具体措施可能出现“自我否定”的现象。而这些自我否定的规制在一定程度上降低了媒介规制的权威性和可信度,进而媒体在执行这些规制时可能会因为法治观念不强以及地方利益诉求而对国家规制采取抵抗或协商的立场。

此外,探索式媒体改革所采取的边缘突破的路径使得我国的媒介规制更多的是针对媒体经营管理的边缘领域,而在核心领域则未发生变化或变化较少,从而导致了规制结构中空白领域的存在。

(二) 运动型治理机制与规制的非常规性

政治动员是中国共产党取得革命成功的重要手段,其被概括为群众路线,即:“依靠群众、发动群众”。而新闻媒体是群众动员的主要手段和工具。因此,媒体是“喉舌”,必须根据国家的具体需要进行意识形态宣传,传达国家意图。这一机制作为党的优良传统在1949年之后得以继承。改革开放之后,政治动员机制进一步延伸到国家治理过程中,成为运动型治理机制^①。运动型治理机制一方面是政治动员的延续,另一方面则是为了化解权威体制与有效治理之间的矛盾——周雪光认为,我国面临着中央管辖权与地方治理权之间的矛盾,这种矛盾引发了一系列的应对机制,其中之一就是具有随意性和非常规性特征的运动型治理机制,即“通过政治动员的运动性方式和渠道来贯彻落实自上而下的政策意图”^②。在运动型治理过程中,国家可能随时中断媒体常规化的经营管理行为,代之以非常规化的手段以集中媒体资源进行国家动员。在此情况下,中国的媒介规制就不能采取单一的正式规制方式,而是采用正式规制与非正式规制相结合的规制方式。同时,因为国家运动型治理持续的时间较长、频率较高,因而,媒体在较长时间内处于非正式规制的状态——一旦如西方社会那样制定相关法律法规,对媒体行为进行规制,就可能导致国家在非常规状态下通过媒体进行政治动员的行为违反相关法律。

那么,为什么国家能够随时中断媒体的日常生产经营活动?这与我国科层制的特点有关。有学者认为,我国的官僚制是一种基于“政治忠诚”的政治官僚制(politicized bureaucracy)^③,中央与地方党委、政府与媒体的关系就是领导与被领导的关系,这种行政隶属关系在改革开放以来的媒体转型中并未发生改变。因此,上级领导根据不同时期不同的宣传目标和具体的突发性事件应急处理需要而发布的宣传或者禁止传播的指令,通常会得到媒体严格的执行。这就是非常规规制方式具有高效力的原因所在。

(三) “条块结合”的媒体管理格局与规制的低效力

“条块结合、以块为主”的媒体管理格局是在1949年之后逐渐形成的。在双重管理方式中,作为党的宣传部门多采用指令和命令的方式,通过文件、通知、意见、讲话等多种形式对媒体经营管理提出要求;而政府则多采用行政手段对媒体经营管理进行干预。基于科层制结构设立的媒体管理格局则赋予地方以相当程度的自由裁量权,使得地方有可能从地方利益出发对中央的规制行为采取变通甚至抵制的应对措施。潘忠党将这种行为称为“象征资源的开发和利用”^④,即新闻媒体根据自身的需要从不同的角度对国家政策这一资源进行个性化解释,以为自己的行为寻求合法性。这种方式导致地方对媒介

①周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,载《开放时代》2011年第10期,第67~85页;周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,载《开放时代》2012年第9期,第105~125页。

②周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,第67~85页。

③冯仕政:《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,载《开放时代》2011年第1期,第73~97页。

④潘忠党:《新闻改革与新闻体制的改造——我国新闻改革实践的传播社会学之探讨》,载《新闻与传播研究》1997年第3期,第62~80页。

规制执行的随意性,引发媒介寻租行为^①,进而产生地方与中央在媒介规制内容的理解和执行上的差异。“党委管理的细节化和缺乏制度保障,特别是党委宣传部门的分级管理制,不可避免地使媒介变成地方利益、乃至领导者个人利益的工具,这常常导致媒体受到的直接控制,与中央和地方政府的要求不一致”^②。

(四) 媒体定位的模糊性与规制方向的不明确

我国的媒体定位包括媒体所有权与媒体功能两个方面。其中,媒体的所有权归国家所有,而媒体功能体现于党的新闻事业的理念中,表现为“喉舌论”。改革开放以来,我国媒体的转型采用的是“边缘突破”的逻辑,其中,不变的中心是党的新闻事业这一既定新闻观念^③,体现在党报内容和报道方式较少发生变化;而发生改变的是都市类报纸的兴起和发展。在这一过程中,媒体的属性被表述为政治和经济双重功能。然而,政治和经济的双重属性本质上具有一定的矛盾性,经济属性需要明确媒体的所有权归属,使媒体成为真正意义上的参与市场竞争的经济法人。而在事业单位企业化管理理念下,媒体担负着政治宣传和经济法人的双重角色,导致角色错位^④。

四、余 论

从全球范围内的媒体实践看,媒介规制通常包括三种纯粹形态:国家管控、市场规制、社会规制。之所以称之为纯粹形态,是因为这种划分是从理想化的角度对媒介规制基本形态的描述。而在实践中,媒介规制可能采用三种形态相混合的规制方式。20世纪80年代之前,国家管控是我国媒介规制的主要手段。在这种规制方式下,媒体被定位为党的耳目喉舌,其基本任务是政治动员和宣传。但在20世纪80年代之后,尤其是1992年经济体制改革开始之后,市场开始成为影响媒体经营管理的重要因素,因而,媒介规制的方向和重点在于以政治利益为主,以经济利益为辅。当然,规制核心理念依然是党的新闻事业这一观念,其目的在于维护以稳定为大局的政治利益,其中,媒体主要承担着对国家政策和国家意识形态进行宣传的任务。如何对媒体进行合理规制从而为媒体生产经营活动塑造一定自主和稳定的发展空间成为媒介规制面临的最大问题。

总体上看,当前的媒介规制结构导致了若干问题的出现。针对这些问题,不同的主体从不同的立场出发所提出的解决办法也有较大差异,国家的出发点在于确保意识形态安全,学术界的着眼点是体现公共利益,传媒界的目标则是追逐商业利益^⑤。事实上,我国媒介规制的调整应当根据具体实际情况,从我国媒体转型的实际状况、新媒体语境以及当前的社会形势(尤其是社会矛盾较为突出的现实)出发,重新认识媒体的功能,以改变现有的非正式规制方式主导媒介规制结构的状况,为媒体的发展塑造一个稳定的制度环境。同时,在保证政治利益和国家安全的条件下,适当考虑媒体的社会功能,实现媒体资源和传播机会的合理分配,使媒体能够反映民众的呼声和利益诉求,实现政治利益、经济利益和社会效益三者间的平衡。

●作者地址:强月新,武汉大学新闻与传播学院;湖北 武汉 430072。Email:qyxwhu@126.com。

刘莲莲,武汉大学新闻与传播学院;湖北 武汉 430072。Email:liu_liana@126.com。

●基金项目:国家社会科学基金重点项目(14AXW001);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(11JJD86003)

●责任编辑:何坤翁

①喻国明、苏林森:《中国媒介规制的发展、问题与未来方向》,载《现代传播》2010年第1期,第10~16页。

②夏倩芳:《党管媒体与改善新闻管制——一种政策和官方话语分析》,载《新闻与传播评论》2004年卷,第124~133页。

③潘忠党:《新闻改革与新闻体制的改造——我国新闻改革实践的传播社会学之探讨》,载《新闻与传播研究》1997年第3期,第62~80页。

④喻国明、苏林森:《中国媒介规制的发展、问题与未来方向》,载《现代传播》2010年第1期,第10~16页。

⑤李良荣:《论中国新闻改革的优先目标——写在新闻改革30周年前夕》,载《现代传播》2007年第4期,第1~3页。