

试论新闻传播在乡村治理中的反作用

车 英 袁 松 张月盈

[摘 要] 税费改革之后,媒体成为农民获取政策信息的最主要的来源。上级政府的政策信息以大众传播的模式通过传媒的政策报道、典型报道、批评报道及常规新闻节目直接向农民受众传递。村民与基层干部之间、村民与村民之间基于不同的利益角度对这些“直达”的政策精神做出的不同解释,使得基层治理中的意见分歧越来越大。这一方面削弱了基层组织的权威,增加了基层政权采取作为的难度,另一方面也强化了农村公共品自我供给的困难。

[关键词] 大众传媒;乡村治理;反作用

[中图分类号] G210 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2008)01-0107-05

关于传媒对农村的影响学界已有较多讨论。有学者认为,“在现代传播媒介尤其是电视的作用下,农民对社会热点和都市文化的关注、把握与都市流行文化趋同,从而构建了与城市文明对话的平台、农民消费方式、娱乐休闲方式及行为方式的转变,有利于农民身份的转型”^[1](第 27 页)。还有学者认为,“大众传媒是农村发展的内在动力,不仅提供信息,而且能够改变农民陈旧保守的观念,形成开放意识、市场意识和竞争意识等”^[2](第 9 页)。这些讨论大多集中在农村文化观念的变迁层面,鲜有对乡村治理这一政治社会领域的关注。而且,尽管传媒起到了向农村传播现代文化进而推动农村发展的作用,但在农民的媒介素养相对偏低,农民对信息的甄别和辨析及质疑能力不足的情况下,大众传媒为农民提供的村庄外部信息尤其是政策信息在乡村基层的治理过程中所起的并不一定都是正面作用。本文试图通过分析,指出新闻传播在税费改革后的中国乡村基层治理中产生了怎样的消极影响,以使传媒在日后的社会发展方面起到积极的作用。

一、政策信息的大众传播模式

政策信息从行政管理机构的中枢到边缘的传递,在整个国家的治理过程中发挥着极其重要的作用。改革开放以前,大众传媒的辐射范围有限,在农村还没有足够的延伸,那时的政策信息传递主要以组织传播的方式进行。上级政府的政策信息通过科层化的行政机构一级一级往下传递,最后通过生产大队再到小队直至村民那里,国家的组织系统渗透在整个社会中。当时,在农村普及的有线广播是生产大队向农民传递中央精神的有效工具,是整个组织传播流程中的有机组成部分。

十一届三中全会以后,农村实行了“分田到户”的土地政策,农民收入大为增加。与此同时,大众媒介的发展也越来越快。虽然由于发行费用高,农民消费能力不足而难以吸引广告客户等原因,报刊等纸质媒体一直没有在农村普及,但广播电视却逐渐在农村承担起向农民传递政策信息的任务。另一方面,政策信息的组织传播渠道仍未废止,许多基于当地情况的特殊政策信息依然通过村委会、村民小组直至村民这个渠道传递,特别是有关税费收取方法和收取数量的信息,因为各村情况都有所不同,大众传媒均无法提供这些信息,也只能由村干部向村民传递。

税费改革尤其是取消农业税后,国家与农民的关系出现了重大调整,基层组织由管制型向服务型转变^[3](第 3 页),乡政府及村委会与村民之间已经不存在较大的利益矛盾,村民也不必仰仗于村干部来提供各种具体政策,尤其是每年的税费收取方案等相关信息。村干部在工资降低、人数也变少的情况下,不仅掌控的资源有限,采取作为的动力也不足,因而没能力、没精力也没有财力来完成村民期待的各项公共品供给的任务。此种情形再加上税改之前村干部在协助上级收取税费时的种种表现,使得村民与村干部之间存在严重的不信任以及由这种不信任所导致的沟通障碍。在这种情况下,以家庭为单位面对国家、市场与社会的农民要获取自己需要的同时又以信服的的政策信息,就要完全依赖于大众传媒。简言之,在当下的中国农村,政策信息的传递模式就从以前组织传播式的“层层过滤推进”变成了大众传播式的从中央到农民的“直达”。

二、“直达”式的政策信息对基层政权的负面影响

所谓组织传播式的“层层过滤推进”,是指中央政府的某种政策意图或某项行政指令经过省、市、县、乡、村各级组织的不断细化,落实为某项具体的政策,进而在某个特定的社区内富有针对性地执行。尽管在创制具体政策的过程中,各级官员如果结成利益共同体形成对农民权益的损害,但如果不经这种层层推进而由中央直接下达政策,则这种政策就不能照顾到当地特有的“地方性知识”,造成一种好的政策意图变成坏的实施效果的现象。事实上,各级政府对中央政策经过灵活变通后的实施往往能够使政策意图部分地变成现实。“文本形态的国家政策在进入基层成为实践形态的政策之时,会按照某种特定的逻辑开始运转,最终的政策结果往往并不取决于当初政策制定时的理论预设和良好的愿望,而在于这种逻辑在实践过程中对政策的修正程度,在于实践本身”^[4](第 129 页)。虽然个别地方在政策执行过程中的效果会与政策意图相去甚远,但这些个别现象不能否定全体的作为。改革开放以来一直在提倡的“实践是检验真理的唯一标准”以及“不争论”,再加上“捉住老鼠就是好猫”的“猫论”和“摸着石头过河”的“摸论”,这些贯穿改革过程的指导性原则都是韦伯意义上的“实质理性”而非“形式理性”的,都是就事后的结果进行价值评判而非在事先就有明确而严格的规则,都是在强调实践过程中的创造和“再生产”,却不强调明晰的准则、合法的程序以及结构的严肃性和稳定性。这种在一定程度上的实用主义和相对主义的逻辑不能不导致在政策实践过程中大量上级默许的变通、扭曲和“再结构化”的出现。因此,“变通和扭曲政策在干部理解起来并不是违反政策精神的行动,在一定意义上还是应当鼓励的行为,只要没有产生不可原谅的极为严重的后果”^[4](第 103 页)。

但是,当来自中央政府的政策信息通过大众传媒的政策报道直接到达农民那里时,国家政策在实践过程中因地制宜的创造性变通就要受到相当程度的抑制。农民通过媒体的政策报道可以直接了解到各级政府的政策文本,却无从知晓政策实践的整个过程,无法知道有多少复杂的因素需要综合考虑。虽然县乡村的基层干部们基于各地的特殊情况对政策文本有着特殊的理解,但是农民大多都不会从这个意义上看待和理解国家政策,他们只会出于自身利益,从字面上进行理解。当他们看到信息源处的上级政府的初始政策意图与信息流末端的本地政策效果有所出入时,媒体宣传的“好政策”与基层现实的“坏结果”之间的鲜明反差就会使他们对直接导致这一结果的基层干部们非常失望,抵触情绪不断累积、加剧。在这种局面下,基层政权如果还要汲取足够的资金和资源发展地方经济,同时控制大规模群体事件以维持地方稳定,就有可能导致农民采取过激的行动。为了避免在将上级政府的政策精神落实的过程中与农民发生矛盾与冲突,为了保证本地区的和谐与稳定,基层政府就不得不奉行“风险最小化”的逻辑,也即是“不作为”或“多一事不如少一事”^[3](第 2 页)。换言之,政策信息的大众传播模式对基层政权起到了明显的束缚作用。在此情况下,基层政权要想做出长期内适合本地发展的决策而又不在各个时段中遭到农民的阻挠,就只能依靠上级政府直接制定出有利于本地的政策。但是,由于各地的地理及文化差异较大、发展层次不一,要使上级政府制定的统一政策符合本地的实际情况就显得不太现实,而如果基层都按照上级政府制定的统一政策来执行,又要付出局部利益受损的代价

三、“典型报道”与“批评报道”对基层权威的削弱效应

传播学中的“把关人(gatekeeper)”理论指出,大众传媒的新闻或信息的生产与传播过程并不具有纯粹的“客观中立性”,而是依据传媒的一定立场、方针和价值标准所进行的一种有目的的取舍选择和加工活动^[3](第165页)。在与农民切身利益有关的时政新闻中,农民不仅可以看到上级政府从群众的利益出发制定的各项政策,还可以看到某地的“先进典型”如何坚决落实并执行到位,使该地的老百姓得到实惠。这种站在上级政府的角度向下俯瞰的时政新闻在把报道中的个别地方美化的同时,却使农民恶化了对自身所在地的基层政权的评价。农民大多不会意识到新闻报道中的事实是被媒体“把关人”精心裁剪过的选择性事实。由于我国地区发展的不平衡,各地执行政策的具体条件和相关背景差别很大,而大众传媒关于“先进典型”的新闻报道却会覆盖全国农村。在此情形下,“正面报道为主”的宣传模式在强调某些“典型政绩”的同时就很容易忽视掉“先进典型”的许多特殊有利条件。因此,它达到的客观效果是在增加了少数基层政府的美誉度的同时,降低了全国更多的基层政权的权威性。

各级媒体涉及“三农”问题的批评性报道,绝大多数都是站在上级政府的立场上对基层政权的作为进行批评和指责,这就使得农民直观地认为上级组织是和自己站在一起对付基层的。媒体的报道就代表着上级政府的声音,媒体的言论就是正义和良知的表达,基层政权所实行的诸多针对农民的限制措施都是站在自己和中央对立面上的胡作非为。农村之所以出现一系列的问题,都是由于下级没有执行好中央的良好政策意图。特别是基层政权所采取的禁止集体越级上访的规定和行动,则使农民进一步确信基层政权的丧失合法性。一般而论,通过从媒体获知的信息,农民认为中央是在真心为农民说话办事,但有不少农民则认为,就是由于基层干部从中作梗才使得农民“有冤无处申”。面对这一现实,上级政府不可能为基层做任何的解释和开脱,不能解释说事实上基层政权是在上级“保持稳定”的强大压力下采取措施的,否则上级政府就会违背其“代表人民群众利益”的根本性的意识形态原则,就会产生损害自身合法性的危险因素。于是,出于策略考虑,在出现严重的群体性事件时,上级政府通常会与基层政府“划清界限”,会给予其严厉的批评和惩处。通过这种方式 and 程序,上级政府的声誉和合法性在媒体关于“深刻批评”和“严厉惩处”的宣传报道中进一步加强,而基层政府的权威与合法性则又一次遭到削弱。更严重的后果可能是,在此类事件发生之后,上级会再一次严令不得出现类似事件,一定要保证地方上的“安定团结”,这样,基层政权就要在其权威被极大削弱的情况下,继续面对那些自认为自己“受到上级支持与保护的”而更加“嚣张”的农民。更加“嚣张”的农民有可能以集体越级上访这种最令基层政权害怕的行动来“要挟”其“就范”,而基层政权会将这种行动当作是对自己权威的又一次挑战,因为这也是有可能导致再一次被上级指责和惩罚的严重事件,因而会下决心采取极端的压制手段,这又促使农民再次去找“上面的人”来保护自己、伸张正义。一个恶性循环就这样开始了^[4](第114-115页)。

四、新闻传播在乡村基层治理过程中的离间作用

在纯粹的政策报道之外,上级政府的执政理念、政策方针更多的是通过传媒的新闻节目映射给农民受众。许多内涵丰富的抽象理念,如民主、人权、法治等通过大众媒介的广泛传播在农民心中留下深刻印象。同样,作为现代治理手段嵌入农村社会的法律理念和法律制度,也是通过各种新闻节目潜移默化地在农民头脑中扎根。然而,在理解上述的抽象理念和法律条文时,农民自身却会基于各自的利益做出差异很大甚至是完全不同的解释。特别是涉及到中央政府在新农村建设中的大量转移支付应如何分配的问题时,农民基于各自的利益对政策理念所做的不同理解就产生了巨大的分歧。其他如低保户人选的确定、农机及良种等补贴的下发方式、移民款的发放标准、常规调地及征地后的土地调配方案等也都是农民与村干部、农民与农民之间产生意见分歧的问题所在。

举例而言,由于中央的政策是“农民的土地承包权30年不变”,于是在笔者所调查的湖北及河南农村,许多村民在每年的常规调地时就会搬出这项政策,以使自已使用的土地可以继续保留。而当涉及征

地时,他们又要求土地赔偿款为村庄的全体村民所平分。按照中央政策,既然土地的承包权不变,那就应该是“征了谁家的地谁家得钱”,而不是村民集体分配赔偿款。村民们明知道自己在调地时如果不出地,土地调配就无法进行,许多户口增加的村民就会缺少土地以至于吃饭的粮食都需要去市场购买,但是只要他们可以援引中央政策来反对按照地方规范必须实行的常规调地来争取自己的利益,他们就一定会这样来做,毫不顾及村庄整体的利益,村干部对此也毫无办法。在这里,中央政策缺乏针对性是启动因素,村民的理性算计和人际关系的陌生化是根本原因,但大众传媒对于政策精神的广泛传播却起到了关键性的促成作用。

农民集体地对大众传媒所广泛传播的上级政府的政策精神以及现代法律的“灵活运用”,在客观上起到了切割村庄共同体固有规范的作用,不仅增加了村干部行政作为的难度,更增加了村民之间合作的难度。农民基于各自的经济利益对国家政策做出的不同解释也使村庄内部的离散性力量越来越大,村庄的社会关联度不断降低,而在缺乏社会关联的村庄,“村民无力应对共同的经济协作,无力对付地痞骚扰,无力达成相互间的道德和舆论监督,这样的村庄秩序难以建立,村道破败,纠纷难调,治安不良,负担沉重且道德败坏”^[6](第5页)。

如上所述,在基层政权不愿作为同时无力作为,而农民自身又无法有效合作的情况下,要解决农村公共品的短缺就只能倚仗于国家对基层事务的直接干预,而这种跨越式的直接干预却是要付出极高成本的。距离村庄较远的“国家”很难真正了解各地农民复杂的公共品需求偏好,从而很难富有针对性地为农民提供正确的公共品。而且,“政府也不是喂养于天国,产奶于人间的奶牛”^[7](第348页),它的财力毕竟是有限的,国家财政相对有限的财力如何有效解决全国范围内无法自我组织的农村社区的公共品供给问题,尚有待于进一步研究和探讨。

五、结 论

在大众传播的模式下,上级政府的政策信息通过媒体的政策报道、典型报道、批评报道及常规新闻节目直接向农民传递。这种政策信息的“直达”效果,使得基于不同立场、不同处境和不同利益角度的村民与基层干部之间、村民与村民之间,由于对政策精神的不同解释,其内部分歧也不断加大,这一方面削弱了基层权威,增加了基层政权采取作为的难度,另一方面也强化了农村公共品自我供给的困难。农民没有自我组织与合作的能力,农村的社会治安、环境卫生、土地调配、水利灌溉等一系列问题就难以解决,国家的转移支付在大量支出的情况下却只能收到非常有限的效果。

更为重要的是,在乡村基层治理的实践形态上,公共品供给难题与乡村基层政权的合法性削弱是相互联系和彼此强化的:农民把媒体传播的中央政策文本援引过来,根据各自的实际处境做出符合自己利益的解释,并据此反对基层政权相应的具体政策。当这种行为在数量上聚集而形成一股力量时,基层政权的行政能力就要大打折扣,基层的日常工作尤其是公共品的供给就会出现严重的困难。村内土地无法调整、村庄公共卫生恶化、水利灌溉设施瘫痪等一系列公共品的短缺,加深了农民对于基层政权的失望与不认同,而这种不认同以及由之而来的不信任与不合作又会反过来加剧公共品供给的困境。

综上所述,本文虽然揭示了新闻传播在乡村基层治理实践中的诸多反作用,但显然其正面功能是不可抹煞的。政策信息的大众传播本身有利于实现农民受众的知情权,有利于建设社会主义民主。大众传媒所传递的政策信息使农民的基本权益得到保障,同时,它在这个社会矛盾较多的转型期起到了政令畅通的作用,保证了中央的核心政治理念在全国农民中的普遍接受与认同,这对于一个巨型社会的整合是至关重要的。事实上,新闻传播本身并不是它在乡村治理实践中所发挥的诸多反功能的充分条件,这种对社会系统适应性的干扰是现代性因素在传统型社区扩散时必然会出现的结果。吉登斯指出,伴随着现代性的断裂,人类自身信任的下降、亲密关系的解体、风险的增加、本体性安全的失落都是不可避免的^[8](第26-31页)。新闻传播只是在这个现代性向农村传统社会扩散的过程中,发挥着放大镜和加速器的所用。在特殊的场域下,它可能会把小问题放大,也可能会把一个长时段内才会出现的问题在较短时

期内快速地展现出来。怎样扬其长而避其短, 实现农村的长期和谐与稳定, 是一个多学科交叉的有待学界进一步思考的问题。

[参 考 文 献]

- [1] 方晓红:《农村的变革与大众媒介发展的互动关系》, 载《新闻知识》2003 年第 1 期。
- [2] 蔡 骥、党美锦:《大众传媒与中国农村发展》, 载《新闻传播》2006 年第 7 期。
- [3] 贺雪峰:《取消农业税对国家与农民关系的影响》, 载《甘肃社会科学》2007 年第 2 期。
- [4] 刘 岳、宋 崇:《国家政策在农村实践过程的理解社会学》, 昆明: 云南出版集团公司 2006 年版。
- [5] 郭庆光:《传播学教程》, 北京: 中国人民大学出版社 1999 年版。
- [6] 贺雪峰:《乡村治理的社会基础》, 北京: 中国社会科学出版社 2003 年版。
- [7] 柯武刚、史漫飞:《制度经济学——社会秩序与公共政策》, 韩朝华译, 北京: 商务印书馆 2000 年版。
- [8] [英] 安东尼·吉登斯:《现代性的后果》, 田 禾译, 南京: 译林出版社 2000 年版。

(责任编辑 吴友法)

Mass Media to Rural Governance in China: Dysfunctions

Che Ying¹, Yuan Song², Zhang Yueying¹

- (1. School of Journalism & Communication, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China;
- 2. Center for Rural China Governance, Huazhong University of Science & Technology)

Abstract: Mass media is the primary channel for presents to get the policy information after the revenue reform. The senior government's policy information delivers directly to present by policy coverage, typical coverage, critical coverage and other news programs instead of by the notice of cadre at the basic level. The model of information transmission, on one hand makes everyone encode his particular understanding for one policy owing his own interest, on the other hand increases the dissatisfaction of the present to their government officials in dealing with the village. This condition decreases the authority of basic government, meanwhile, reinforces the difficulty of supplying the public facilities by themselves.

Key words: mass media; rural governance; dysfunction