

◀ 新闻传播学术原创系列 ▶

新闻媒体与微观政治

——传媒在政府政策过程中的作用研究

陈堂发 著



复旦大学出版社

新闻媒体与微观政治

——传媒在政府政策过程中的作用研究

陈堂发 著

復旦大學出版社

目 录

序 传媒政治功能细化研究的力作	1
第一章 导论	1
第一节 研究说明	1
一、研究背景与动机	2
1. 研究背景	2
2. 研究动机	6
二、相关研究概述	10
1. 国外相关研究	10
2. 国内相关研究	14
三、研究目的与价值	16
1. 研究目的	16
2. 研究价值	19
四、主要理论及研究方法	20
1. 主要理论	20
2. 研究方法	24
第二节 媒体与政策活动关系回溯	26
一、旧制度下的报刊与政策活动	26
1. 近代之前官报与政策活动	26
2. 近代的报刊与政策活动	29
二、建政前中共报刊与政策活动	31
1. 政策宣传：党的报刊一贯的功能定位	31

2. 报刊的政策宣传实践问题	35
第二章 从问题到议程的媒体参与作用	40
第一节 媒体报道与政策问题设定	40
一、媒体与政策问题相互依存	41
1. 政策问题为媒体报道所需	41
2. 媒体作为政策问题建构的公共设施	49
二、媒体确立政策议题的理论与方法	59
1. 议题设置与框架理论	59
2. 媒体确立政策问题的方法	65
第二节 媒体与政策问题的建构	78
一、媒体建构政策问题的方式	79
1. 以内参方式建构政策问题	79
2. 公开报道“焦点事件”建构政策问题	85
二、媒体影响政策议题的有效手段	90
1. 报道有公共价值的诉讼行为	90
2. 扩散专家建议与观点	96
3. 关注公民的公益性上书行为	102
第三章 新闻媒体与政策论辩	108
第一节 媒体开展政策论辩的条件及意义	108
一、媒体论辩政策的依据与条件	109
1. 协商民主：政策论辩的理论依据	109
2. 政策论辩实现的政治条件	116
3. 媒体进行辩论政策的阈限	122
二、媒体作为政策论辩载体的意义	129
1. 媒体论辩作为政策社会化的一种策略	129
2. 政策论辩对实现理性决策的意义	136
3. 政策论辩对实现公正价值取向的意义	144

第二节 媒体与政策论辩的呈现形式	152
一、侧重方案修补的媒体论辩	153
1. 方案修补性的媒体论辩	153
2. 民意试探性的媒体论辩	158
二、媒体的政策论辩优化问题	162
1. 增强论辩的非精英主义倾向	162
2. 强化媒体在政策论辩中的组织者角色	168
第四章 政策执行与媒体功能的凸显	177
第一节 媒体作为政策执行的机制	178
一、营造政策认同的舆论环境	178
1. 作为政策执行宣传的手段	178
2. 作为沟通与协调的渠道	186
二、作为监督政策执行的手段	191
1. 媒体监督的优势	191
2. 媒体舆论监督的核心：政策执行	201
第二节 媒体作为效果评价的手段	224
一、媒体评价的特点	225
1. 媒体评价的客观性	225
2. 媒体评价的公开性	230
3. 媒体评价的浅易具体性	235
二、媒体评价的关注点	240
1. 政策价值问题评价	240
2. 政策薄弱环节评价	246
结语：作为影响因素的网络媒体	254
参考文献	265
后记	274

序 传媒政治功能细化研究的力作

童 兵

对于大众传媒同公共政策的关系,马克思主义经典作家的论述不完全相同。毛泽东的看法最直接、最明确,那就是前者无条件地为后者服务,传媒为政党和政府工作服务。他在《对晋绥日报编辑人员的谈话》中说,“报纸的作用和力量,就在它能使党的纲领路线,方针政策,工作任务和工作方法,最迅速最广泛地同群众见面。”^①而马克思主义的奠基人之一马克思的见解则不同。“马克思无疑地梦想报刊不受国家管制,而是作为人民的真正发言人。如果国家像预言的那样在革命以后就消亡了,他的梦想或许已成为事实。”^②

马克思在自己生命的最后几年里,对于德国党想将无产阶级党报实行“报刊国家化”的计划极其反感。可是,无产阶级掌握政权之后,不得不重建国家机器,不得不面对管理国家的工具——政府同大众传媒关系的难题。在这种情况下,理想主义往往不得不让位于现实存在。在苏联,公众通讯工具只能成为“党的路线的发言人和国家的工具”,只能成为国家和党发布指示的工具。在苏联,公众通讯工

① 《毛泽东选集》第四卷,人民出版社1991年版,第1318页。

②③ 参见韦伯·施拉姆等著:《报刊的四种理论》,新华出版社1980年版,第148页。

具是同国家政权的其他工具及党的影响密切结合在一起的^③。

众所周知,在西方国家,大众传媒同政府、政党则呈现另外一种完全不同的关系。拿美国来说,200多年来经历了一个十分有趣的变化过程。起初,人们千方百计地扶植传媒,试图造就一个强大的传媒去节制政府。而一旦传媒变得强大无比,或者由于商业因素的过度渗透致使某些传媒变得厚颜无耻的时候,人们又期待借重政府的力量去节制传媒,以防止传媒同各种社会势力同流合污。人们之所以选择政府而不是其他力量,主要是因为在今日的美国,政府仍然是最重要的一支力量。

但人们借用政府力量去遏制传媒异化的计划实行起来是十分谨慎的,究其原因,其一可能是他们对新闻自由的珍爱,害怕把砍杀自由之斧交到政府之手;二是对宪法第一修正案的敬畏,正是那个神圣的法案使美国人民在非战争时期享受到较为广泛的新闻自由;三是对政府本身的不信任。历届政府对传媒以至对人民自由的侵害记录让人们心中无法忘怀。所以施拉姆在《大众传播的责任》一书中从不同的角度考察并指出,借用政府力量节制传媒的计划执行起来必须慎之又慎:

“我们企盼政府采取任何行动来对传播内容有所限制与管束时,务须谨慎其事。政府行动尚有助传播畅通,或使新的参加者获得某些方便,应该受到欢迎。”

“我们给予政府愈多的管制之权,我们愈不能信任大众传媒能正确公正地报道政府的动态。”

“由政府行使检肃媒体的权力,何以将带来危险? 100年前,没有人会提出这样的问题。今天的媒体规模太大,又与大众相疏离,我们容易把它们的主要功能忘记,那便是节制政府。它仍应为大众所有,并且仍然保有这一种功能。因此,如果我们想由政府来检

肃媒体,无异要一个机构来节制原曾对这机构进行节制者。”

“我们希望政府不要輕易干预人民的自由,除非不得已出此下策。”

“我们先应决定自己所相信的一切。我们还相信民主的政治哲学吗?如果我们不再相信,而改信某种形式的极权主义,我们当然可请政府来担任大众传播事业的看守者。本书立论与之适相对。因此,我们应出诸以最大的谨慎与约束,切勿輕易鼓动政府来肩负起管制媒体的责任。”^①

进行了上述一系列思考、辨析和论述之后,施拉姆最后提出,要不要借用政府的力量,也即考量政府在何种情形下才可以出来对传媒行为进行干预,必须规定严格的原则。而这一原则已由大法官霍尔姆士提出,又得到由美国总统任命的公民权利委员会的赞成。这个原则就是:只有当对社会的福利产生明显而又即时的危险时,政府始可出面干预。也就是说,平时,人们不希望政府去干预大众传媒,但一旦大众传媒将对社会产生一种“明显而又即时的危险”的时候,政府方可干预大众传媒,对其进行管束和规制。

无论从施拉姆所考察的各个角度的问题,还是霍尔姆士提出的政府干预大众传媒的原则,人们都难以发现有类似毛泽东同志关于传媒对宣教政党政治的直接作用的论述。尽管事实上西方政治家都千方百计地接近和利用传媒,如美国建国以来50余届40多位总统都曾经通过设立新闻秘书、召开记者招待会或通过传媒发表讲话等渠道,试图利用传媒来宣传自己的政治意图。这种例子很多。首任总统华盛顿几乎订阅当时出版的所有报纸。肯尼迪总

^① 转引自张国良主编:《20世纪传播学经典文本》,复旦大学出版社2003年版,第276~277页。

统在执政的三年时间里,发表过9次全国电视讲话。福特在尼克松下台后以副总统代行总统权力仅8个月时间,举行过52次新闻发布会,接受过85次正式记者访问,还多次同记者们自由交谈。但哪一个总统都不会承认自己在利用传媒为自己的政策做事,都讳言传媒对政府制定与贯彻政策所发挥的作用。

陈堂发的博士后研究报告《新闻媒体与微观政治——传媒在政府政策过程中的作用研究》则完全以坦率、直接的理论胆略和学术智慧来研究大众传媒同公共政策的紧密关系。这也许是中国政治科学同新闻科学相结合的一种交叉学科回归真正的科学后一个特色。

陈堂发博士在书中指出,政策科学是关于民主主义的学问,它涉及个人利益的选择,民主体制必须作为它的基本前提。正是基于这种考虑,近几年来,改革和完善政府决策机制、推进决策的科学化与民主化问题成为国家政治生活的一种中心话语:改革和完善决策机制,健全深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制。通过多种渠道和形式使决策真正建立在科学、民主的基础上,支持和扩大公众对政府决策的有效参与。对涉及经济社会发展全局的重大事项,要广泛征询意见,充分进行协商和协调;对专业性、技术性较强的重大事项,要认真进行专家论证、技术咨询、决策评估;对群众利益密切相关的重大事项,要实行公示、听证等制度,扩大人民群众的参与度。有组织地广泛联系专家学者,建立多种形式的决策咨询机制和信息支持系统。所有重大决策,都要在深入调查研究、广泛听取意见、进行充分论证的基础上,由集体讨论决定。这些政策制定的科学主张要落到实处,更需要依赖一些可以实际操作的路径或制度设计,新闻传媒在可接近性、便捷性、时空的广泛性以及无参与资格限制等方面都是其中

不可替代的一种途径。

作者还认为,在某种意义上,可以说新闻媒体已经成为政治生活的一种公共设施。在中国,新闻媒体作为政府政策行为的辅助手段,它在完善决策机制、提高决策水平、实行民主与科学决策、增强政策效能方面,尤其在提高政策活动代表民意的深度与广度、决策的合理性程度、客观监督与评价政策效果的可信度等方面发挥着显著功能。具体而言,新闻媒体在政府政策问题与议程的建构、政策方案修正的论辩、政策执行行为的有效监督以及政策的实际效果评估等主要环节都能够或应当发挥重要的作用。

阅读这篇有思考深度的研究报告后可以发现,作者是围绕媒体确立政策问题的主要方式及影响政策议程的经常性手段,媒体论辩与政策社会化、理性决策、公正价值落实问题,强化媒体论辩的非精英主义倾向与媒体组织论辩的角色,媒体监督之于改善政策执行效果、媒介化的政策评价所具有的优势与特点等内容展开具体论述的。作者在这些问题上是有不同程度的开掘。这种科学探索,不仅对深化新闻传播学科建设有积极作用,对我们更加深入地考察大众传媒在推进科学执政、提升公共政策的社会效益方面也有着实际价值。

我国特有的新闻事业管理体制使得新闻传媒在公共政策过程中所发挥的建设性作用总体上是零散的、被动的,而且这些相当有限的作用有时还可以被某些狭隘的政策主体用足够的资源或手段抵消。尽管如此,在政策的微观层次和一个政策的某些细节,特别在地方政府的某些政策活动中,在政策制定部门化、部门政策利益化现象比较突出的情况下,媒体的干预作用确实能够产生一定的实际作用。一般说来,目前新闻媒体在政策宣达环节、部分政策的执行环节所起的作用比较显著,而在其他环节如政策问题的确定、

政策方案的设计与辩论、政策本身价值的评价、政策终止等环节能够产生的实际影响还不太明显,这些政策环节通过新闻媒体所体现的公共性、开放性确实有待加强。相信随着政府对公共政策在政治、经济、社会生活中治理作用重要性认识的不断加强,以及对政策制定民主化、科学化意识的日益自觉,加上公民意识增长、知识分子公共性的推动,媒体的作用会日渐凸显出来。这是我和陈堂发博士等许多人的共同期待。

作者对媒体政治功能的研究摆脱了大而化之的“民主”、“民意”表达的套路,采取了微观解剖的思路,跨学科的属性比较明显,对这些问题的研究没有多少可以直接参考的成果。作者的努力主要体现在两个方面:一是通过分析诸多案例,考察媒体所呈现的微观性作用,这对于媒体政治功能研究的深化与细化、丰富媒体政治功能研究有一定的启发意义。以往也有极少数相关研究涉及这一问题,但没有该书所讨论的详细深入和系统;二是虽然我国新闻媒体一直被当作“喉舌”功能予以强调,但从理论上对这一功能的“优化”问题进行专门研究的成果还比较缺乏,该书对此课题已有所涉及。

该书还有一个特点,他利用了许多文献资料,在许多问题的阐述过程中引用了大量的史料、资料,并加了许多注释。这种认真扎实的治学态度令人感动,在当前浮躁之风成灾的中国学界,尤其值得提倡与发扬。

(作者系国务院新闻传播学学科评议组召集人,复旦大学新闻学院教授、博士生导师,复旦大学新闻传播学博士后流动站站长)

第一章 导 论

随着政策治理手段在国家政治生活中的地位日益凸显,媒体对政策行为的关注程度已经成为衡量媒体能否有力地服务于政治的一个重要方面。媒体在政府政策行为与社会公众利益表达之间所发挥的具体作用更多地属于微观政治功能的范畴,它强调在政治行为、政治活动以及政治现象中社会个体作为政治参与主体借助新闻媒体发挥的突出作用,通过媒体这一纽带,难以言状的政治活动被部分地转变成可以通过工具技术手段解决的具体化、细致化的政治行为。作为微观政治行为的主要形式,政府政策活动面对的是社会公众,而社会公众不是经常的政策制定者。政策满足社会公众需要的程度,从某种意义上说,就取决于新闻媒体有所作为的状况。

探讨新闻媒体在政策活动中实际和应当能够发挥的作用,对于过去、现在或将来都具有不可忽视的意义和价值。本章就该研究的背景与动机、研究目的与价值、主要理论与方法予以说明,并就我国媒体与政策活动关系的历史作一简要回顾。

第一节 研究说明

政策是政府的运行手段,无论政府的角色与职能定位是什么,现代政府都是通过政策手段治理国家与社会。政策作为政治系统

的产出物,政府的政策行为可谓无处不在、无时不有。政治、经济、文化、社会等领域中存在的诸多问题或矛盾,凡是应该由政府出面采取作为或不作为措施的,都属于政策活动范畴。“凡是政府决定做的或不做的事情”就是政策^①。政策行为作为政府治理的主要手段,它并非一定依赖于大众传媒的舆论影响手段,因为在具有显著功能的新闻媒体出现之前政策活动已经存续。或者说,新闻传媒的诸多功能并不是政策活动得以开展的充要条件。然而,一个追求善治的政府或者注重政策的价值标准、事实标准和技术标准的现代型政府,它就必须考虑新闻媒体这一有舆论影响力的因素,应该与传媒保持良性的互动关系,以期对政策过程的完善或优化产生促动作用。

一、研究背景与动机■ ■ ■ ■ ■

1. 研究背景

中共十六大第一次对党的执政问题作出了明确而系统的阐释,“共产党执政就是领导和支持人民当家作主,最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务,管理经济和文化事业,维护和实现人民群众的根本利益。”^②中共在特定的政治与社会发展阶段提出执政理念命题,其核心是为了解决执政能力的建设与提升问题。从微观层面分析,目前党和政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的社会矛盾和问题,而是大量的相互关联、互相制约,愈来愈具复杂性、尖锐性、普遍性、变动性的各种社会矛盾和问

① [美]托马斯·戴伊:《理解公共政策》,台北韦伯文化事业出版社1999年版,第2页。

② 《全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,人民出版社2002年版,第31页。

题。与此同时,民众社会对这些问题和矛盾的关注与日俱增,并因此某种程度地产生了对政府治理的能力、程序、方式以及结果的疑问和不满。这使得党的执政能力建设问题具有现实的紧迫性。

中共十六届四中全会就加强党的执政能力建设问题做出了一系列重要决定,提出了具体的目标和任务。党的执政能力具体所指因时而异,就当前执政环境而言,防止公权力异化的本领、科学制定与执行公共政策的本领、建构和谐政治与社会的本领应该是党的执政能力主要内涵。党政一体化的政治制度使得党的执政能力更多地通过政府主体的治理能力体现出来,政府决策行为在很大程度上直接反映了党的执政理念。

《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》就改革和完善政府决策机制,推进决策的科学化、民主化的目标给予明确的阐述:“完善重大决策的规则和程序,通过多种渠道和形式广泛集中民智,使决策真正建立在科学、民主的基础上。对涉及经济社会发展全局的重大事项,要广泛征询意见,充分进行协商和协调;对专业性、技术性较强的重大事项,要认真进行专家论证、技术咨询、决策评估;对群众利益密切相关的重大事项,要实行公示、听证等制度,扩大人民群众的参与度。有组织地广泛联系专家学者,建立多种形式的决策咨询机制和信息支持系统。”^①

2004年3月全国十届人大二次会议《政府工作报告》也将政府决策的科学民主要求作为新一届政府工作的一项重要目标:“改革和完善决策机制,健全深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制。进一步完善公众参与、专家论证和

^① 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,人民出版社2004年版,第17页。

政府决策相结合的决策机制,保证决策的科学性和正确性。加快建立和完善重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和社会听证制度、决策责任制度。所有重大决策,都要在深入调查研究、广泛听取意见、进行充分论证的基础上,由集体讨论决定。这些要作为政府的一项基本工作制度,长期坚持下去。”^①

政府实现科学民主决策作为民主政治的一项重要内容在 2005 年 10 月国务院发布的《中国的民主政治建设》白皮书中被重申:“中国政府不断改革和完善决策机制,努力推进决策的科学化、民主化,通过各种形式支持和扩大公众对政府决策的有效参与。建立政务公开制度,各级政府部门办理的行政事项,能够公开的都要向社会公开,提高政府工作的透明度,保障人民群众对政府工作的知情权、参与权和监督权。扩大公众对政府立法的参与程度,政府通过媒体公布法规草案、专家咨询论证、召开座谈会和听证会等多种方式,加快政府立法公开化步伐,保证公众对政府立法的有效参与。建立专家咨询和论证评估制度,政府在作出重大决策时,认真听取和吸纳专家的意见。建立社会听证和公示制度,为公众参与政府决策提供经常性渠道。”^②

上述党和政府的一系列重要文件均围绕执政方略问题提出了国家治理的新理念。简而言之,政府是否有更大的作为,是对党的执政能力与执政方式的一种检测。而政府作为与否,又主要表现在政府动用一切资源开展政策活动的水平上。执政是一种政治范畴的表述,将执政的内涵聚焦在政府的政策治理行为上,此种理解是否科学?

① 《政府工作报告》,《人民日报》2004 年 3 月 17 日。

② 《中国的民主政治建设》,《经济日报》2005 年 10 月 25 日。

其实,分析和看待“政治”有不同的视角,从一个侧面理解,政策就是政治行为的主要内容和结果,政策是政治系统的输出物。政策“系统理论”认为:政策是政治系统对外界环境压力所做出的反应。作为环境组成部分的个人或团体向政治系统输入要求和支持,政治系统以公共政策产出的方式回应环境的输入。政策输出可以起到缓解环境压力、弱化公众需求的作用,但这是一个反复循环的过程,政策输出会引起公众要求的变化,而新的要求的不断提出使政治系统不断输出新的政策。公共政策就是政治系统与其环境互动的结果^①。

政策与政治两者之间的更直接关系从中观层面即政府管理的视角来理解,就如同孙中山所言:“政就是众人之事,治就是管理,管理众人的事就是政治。”^②或如美国政治学家戴维·伊斯顿的理解,凡是围绕政府决策中心所发生的所有事件都是政治现象。亦如罗伯茨所持的观点,政治就是政治活动家或集团在某种局势下为选择目标和达到目标而做出的决策的总和^③。某种程度上,政治可以被理解为各个利益集团因利益而争取影响公共政策的活动。政治体系的基本任务就是规范各个利益集团之间的竞争秩序,平衡各自相互冲突的利益。亚里士多德在人类政治活动的早期就持有了这种看法:政治在利益差异中创造平衡,在价值冲突中创造秩序^④。优化政府政策过程正在成为当前政治生活中的主导话语,这是本书就该话题展开深入研究的政治背景与外部条件所在。

① [美]戴维·伊斯顿:《政治体系:政治学状况研究》,马清槐译,商务印书馆1993年版,第3页。

② 《孙中山选集》,人民出版社1981年版,第269页。

③ 严强:《宏观政治学》,南京大学出版社1998年版,第49页。

④ 叶立焯:《西方政治思想史》,福建人民出版社1992年版,第45页。

2. 研究动机

以新闻媒体在政府政策过程中的作用与功能作为考察内容,是基于媒体作为一种重要的执政资源这样的思考与理解。执政需要一定的、源源不断的资源,执政资源是指处于掌权地位的党派利用自身的地位和资历所能够控制、支配并加以权威性分配的一切资源。中共的执政资源包含历史资源、政治资源、经济资源、文化和意识形态资源、群众资源、人才资源、组织资源、制度资源、合法性资源和国际资源等^①。就目前相关理论研究对执政资源类型的划分而言,有研究者将新闻传媒归为特殊的资源类型即物质——精神资源,“新闻传媒作为特殊的执政资源,其存在价值,说到底是成为对它拥有支配权的执政者的特殊工具,执政者借以表达自己主张以影响公众。”^②

新闻媒体确实是一种有显著影响力的执政资源,它的能量渗透到各个资源领域并对这些执政因素产生影响,很难将其列为一种独立类型的执政资源。从它在执政实践中所发挥的作用与功能来看,它可以分解到文化和意识形态资源、群众资源、人才资源等执政资源之中,为充分调动、开掘、优化或巩固这些资源起到了不可替代的作用。进而言之,影响政府政策活动水平与政策效果的要素很多,但其中新闻媒体是产生显著影响的不可忽视的因素。舆论场是执政资源的一种极其重要的形态:普通百姓的看法和意见构成了口头舆论场的主体,也形成新闻舆论场的主干部分。但在现代社会,百姓的大多数被现代传媒所覆盖,人们对外部世界事

① 王章雄:《中国共产党执政理论体系》,上海人民出版社2006年版,第203—216页。

② 丁柏铨:《新闻传媒:特殊的执政资源》,《江海学刊》2007年第1期。

务的认识,很大程度上受新闻媒体提供的信息的影响。政治家越来越多地选择通过新闻舆论去深刻而巧妙地影响人们的想法与意见,影响口头舆论场,从而获取更大的支持。自觉而又有目的地引导、运用舆论,已经成为现代社会执政党执政能力的重要体现方式。有没有足够高水平的舆论影响能力,从某种意义上影响着执政能力,而舆论意识如何,不仅是领导能力的重要标志,更影响着执政能力的体现水平^①。

以舆论形式发挥作用的这种影响贯穿于政策行为的整个环节:从传媒设置“问题”议程与引发舆论,促使政府关注此问题开始,到传媒为社会民众尽可能提供利益表达机会以完善政策方案的制定,到媒体对政策精神与方案的宣达与解释、再到政策实际执行情况的监督与指导、政策绩效的客观评析与建议等。

新闻媒体具有这些不可忽视的影响,主要源于其数量众多,在可接近性、使用的便捷性方面已成为一种公共设施,以及出于市场惯性推动媒体所获得的不完全的公共性与独立性。传媒自身价值实现的依据就是它能最大限度地社会公众中被认同,新闻传媒并不天然地承担着为社会民众利益与愿望代言的角色,媒介从业者的政治与社会责任感以及市场要素介入才使得传媒获得了以公众利益的名义影响政府利益与公共资源分配的特质或功能。尤其在因为政府政策行为的失效而导致一些利益矛盾凸显的情况下,新闻媒体在改善政府政策活动水平与效果方面更应该有所作为。一个合意的、善治的政府在其政策过程中应该充分重视政策体制外的传媒要素所产生的作用。诸多的媒体积极介入政策过程并取得良好政策效果和社会效果的典型个案,已经对该研究的理论认

^① 《舆论意识与执政资源》,《中国记者》2004年第10期。

知给予了经验性的证明。

需要说明的是,本书就新闻媒体对政策系统过程所发挥的不可或缺的作用进行单独分析与探讨,其一,这是否意味着:专门强调新闻媒体之于政策活动的作用,是否会产生低估执政党在政策活动中主导地位与作用的认识偏差?其二,我国政党领导的传播体制是否真正存在一个空间,它确实使得大众传媒在政策活动中有所作为?就第一点疑虑而言,回答显然是否定的,因为新闻媒体本身就处在执政党的领导之下,两者之间是决定与被决定的关系,媒体对政府过程所产生的作用总是从属性的。对于第二点疑问,尽管目前总体上媒体话语权在政策过程的某些环节还需要特别强化,但完全否认媒体已然产生的这种作用,则不太符合媒体运作的实际情况。

一切政策问题及其解决方案的性质与过程、手段都不可能是纯现代技术与管理技巧的问题,都在一定的政治理念中完成,它要和政治问题发生关联,但本书的主旨还是倾向于将政策过程视为公共政策活动,即政府运用权力手段与技术解决政府职能范围内一系列公共问题的工具理性行为,政策作用的具体对象为社会公共领域与社会公众。对于非典型意义上的纯粹政党主体的行为策略,如针对党建设的诸多事务处理(组织原则、纪律要求、干部选拔、个人事务汇报),政治选择的意识形态化问题等,则不在本书的讨论范围。

著者认为,把新闻媒体作为独立的政策资源和政策构成要素来考察,重点研究传媒作为一个相对独立、自在因素在政府政策活动中的工具理性价值,无论从理论上还是从传媒实践出发,都是可行的。首先,这里所关注的“政策”,侧重于以政府为主体的政府治理政策,至于以政党事务为解决目标的党的政策,只在讨论政策的

宣传环节时有所涉及。在我国,党一直主张其一切行为代表最广大人民群众利益,不存在党特殊群体的利益,但在代表全社会利益的程度上,政府政策和政党政策两者之间有重合之处,但党的政策毕竟不完全等同于政府政策,尤其在强调党的职能与政府职能区分开来的政治改革的当今社会,党的政策不能完全代替政府政策的重要性不言而喻。由于历史的原因,从新中国成立到党的十一届三中全会这一阶段,党与政府职能高度一体化,我国所有的政府政策过程基本等同于党的政策活动,政府极少独立发挥公共治理的主体作用,党的政策基本可以代替政府政策。但随着政治改革的推进,国家政策主体的分野逐渐显示出来。除了政府的一些重大政策举措外,在政府日常性的公共管理与服务方面的政策供给中,政府的主体地位日益凸显,政府政策活动也从党的政策大范畴中一定程度地分离出来。当然,政策的分立并非意味着党的政策意志对政府一切政策行为调控的放弃。党的政策最大特点就是带有原则性、方向性,根据我国已有的宣传纪律与政策规定,新闻传媒“必须无条件地宣传党的路线、方针、政策和政治观点”,“对于中央已经做出决定的关系党和国家根本利益和全局的重大政治性的理论和政策问题,如有不同意见,可以经过一定的组织程序提出,但是绝对不允许在报刊、广播的公开宣传中发表同中央的决定相反的言论;也不得在群众中散布与党的路线、方针、政策和决议相反的意见。”^①传媒对于党的政策更多的只承担宣传的角色,它在政策的其他环节所起作用的空间相当有限。所以,传媒对党的政策在宣传功能之外的作用问题不在本书的讨论范围。

^① 中共中央宣传部:《中国共产党新闻工作文献选编》,人民出版社1990年版,第165页。

其次,政府的政策也是分层次的,越是宏观的政策层次,越和党的政策呈现交叉或重叠现象。本书更多地关注新闻媒体在政府政策的微观层次发生的作用,即在微观的政策行为与具体政策的某些环节所能产生的作用。而且,即便在具体政策这个层次,本书认为大众传媒的作用无论怎样彰显,也只能是辅助性作用,或是处于从属地位。它不可能与政府的地位、党在政策中的地位相提并论。

上述两点价值取向是本书在现有制度框架下可以展开的路径选择。就新闻媒体在实践中表现来看,其作用并不仅仅局限于政策系统过程的某一环节,而是在所有政策环节中都能产生或多或少的作用。目前,新闻媒体在政策宣达环节、部分政策的执行环节所起的作用比较显著,而在其他环节如政策问题的确定、政策方案的设计与辩论、政策本身价值的评价、政策终止等环节能够产生的实际影响还不太明显,这些政策环节通过新闻媒体所体现的公共性、开放性确实有待加强。

二、相关研究概述■ ■ ■ ■ ■

1. 国外相关研究

在英、美等西方国家,人们对公民权利和言论表达自由的珍视,对“政府是必要的邪恶”政府理念的坚信,加上立法、行政、司法三种权力之间相互牵制以及司法审查作为有效的手段等因素,媒体作为“第四权力”部门获得了相当独立的地位,并对政府公共权力始终保持一种监督与干预的角色。因此,媒体对政府政策行为产生影响的话题在英、美等西方的政治学、政策学研究领域已经引起部分学者不同程度的关注。如公共政策研究学者拉雷·N·格斯顿在其《公共政策的制定——程序和原理》中讨论“公共政策的议程建构者”时,就将“大众传媒”列为议程建构者之一。作者认

为,大众传媒在政府政策行为中的影响体现为:它能够把一度是私人的问题通过公开报道而转化为公共问题,使之成为政策议程的一部分^①。另一位政治学者唐纳德·肯德在其著述《事关重要的新闻》中将传媒的报道视作政策问题的“触发机制”:如果问题是严重的,并且得到有效的新闻曝光,使问题引起足够多的人重视,该问题就可能找到进入政府议程的途径^②。

政策学者 R·科布和 C·埃尔德在《美国政策参与者:议题选定的动态过程》著作中论及“扩散议题战略”时,也表述了近似的看法。他们把利用新闻传媒作为一种推动议程的策略:来自弱小阶层的议题只有在它扩散到更广泛的公众那里的时候,才可能成为被权威决策者采纳的制度议题。在民主国家中,对大众的决策参与不应该只停留在单纯地选出政府精英,更应该扩大到政府选定和决定政策议题的过程,扩大在政策议题选定上的大众参与,尤其是那些一般大众和没有政治资源的人能够表达自己的意见。他们认为,一种议题,尤其是弱小阶层的议题,只有在它扩散到更广泛的公众那里的时候,才可能成为体制议题。一个议题(弱小群体的议题)走向体制议题的通道主要是通过冲突的扩散过程,包括冲突的范围、冲突的强度以及冲突的可见度。围绕着一个议题的冲突范围越扩散,其可见度就越高;相反,可见度越高,其冲突范围就越广泛地得到扩散。通过反复进行这种过程,最终可以把一种议题转化为体制议题。同一议题的界定方式可以有多种,议题比事实和情况本身在更多的情况下是基于人们赋予其事件和情况的意义

① [美] 拉雷·N·格斯顿:《公共政策的制定——程序和原理》,朱子文译,重庆出版社 2001 年版。

② [美] 唐纳德·肯德:《事关重要的新闻:电视与美国民意》,芝加哥,1987 年版。

中产生的。所以,应该把议题界定为它能够提高和扩散冲突范围和可见度。问题叙述所使用的语言和象征意旨尤为重要,因为通过语言和象征可以加快议题转化为带情感的公众话题的速度,可见度提高。新闻传媒在这方面具有很强的功效,可以提高议题的显示性。所以,他们的扩散议题战略就是适当地界定议题和积极地利用大众传媒^①。

政策学家托马斯·戴伊在《民主的嘲讽》中也提到传媒具有推动政府确定议事日程的功能:新闻媒介的真正功能在于它们能够决定将被决定的事。规定问题的范围,分辨可选择的政策,将民众的目光引向社会、经济及政治危机^②。詹姆斯·E·安德森的《公共决策》同样把“大众传媒的注意”列为“一般社会问题进入政府议事日程”的途径之一^③。约翰·金登在《议程、备选方案与公共政策》一书就推动议程建立过程的明显力量提出了多源流的互动模型,“它主要是由行为者的三个溪流组成的:由各种问题的指标、危机、反馈等形成的问题溪流;由各种解决政策问题的备选方案组成的政策溪流;由国民情绪、公共舆论、选举官员、利益团体等组成的政治溪流。一般情况下,三个溪流独自流动,只有当三个溪流交汇时,“政策之窗”才会开启,议程设定、政策变迁才有可能发生。”^④这里所说的公共舆论主要就是新闻传媒作为载体所开展的报道与言论。英国政策学者H·K·科尔巴奇的《政策》“谁制定了政

① [韩] 吴锡泓:《政策学的主要理论》,金东日译,复旦大学出版社2005年版,第330—334页。

② [美] 托马斯·戴伊:《民主的嘲讽》,孙占平等译,世界知识出版社1991年版。

③ [美] 詹姆斯·E·安德森:《公共决策》,唐亮译,华夏出版社1990年版,第107页。

④ [美] 约翰·金登:《议程、备选方案与公共政策》,丁煌等译,中国人民大学出版社2004年版,第21页。

策?”一节对政策制定的主体分别从“水平”维度(社会性的参与方式)和“垂直”维度(权力许可的参与方式)进行分解,他认为两个维度的考察都包含了媒体、记者这个参与主体^①。

加拿大政策学者迈克尔·豪利特在《公共政策研究:政策循环与政策子系统》中将新闻传媒列为“政策过程的行动主体”之一,并就媒体在政策过程中的作用发表如下观点:“不可否认大众媒体是国家和社会之间的关键连接,这一角色使得他们能够强烈影响着政府和社会在公共问题及其解决方案方面的偏好。但与此同时,他们在政策过程中的作用又是零散的,并且通常是很边缘性的。大众媒体在政策过程中的角色实际上是:在报道问题时他们是消极报道者和积极的分析者角色的结合,同时又是解决方案的鼓吹者。新闻节目不仅仅是报道问题,而且经常竭尽全力探究问题的其他方面,勾画出问题的性质和范围,提出解决方案的建议。因而,大众媒体在议程设定中的角色是具有特殊重要意义的。”“大众媒体描述公共问题并提出解决方案的建议,通常决定于公众和政府对他们的理解。议会所提出的问题经常是以报纸的报道为基础。这就需要特别考虑到,新闻报道不是事实的客观反映,会因为偏见或错误而失真。新闻报道者和编辑者是新闻的制造者,在这个意义上,他们决定什么是值得报道的,以及事件的哪些方面需要加以突出。这样,政策议题就更有可能被公众当作一个有趣的故事来看待,而不是当作一个重要的案件来看待。同样地,能够以包装好的形式向媒体阐明问题的组织和个人,要比不那么简明扼要的对手更可能澄清自己的观点。然而,我们不能夸大大众媒体

^① [英] H·K·科尔巴奇:《政策》,张毅等译,吉林人民出版社 2005 年版,第 62 页。

在政策过程中的作用,另一些政策行动主体有足够的资源抵消媒体的影响。他们并不会因为媒体关注的事情而改变政策选择,相反,他们通过向媒体提供经过挑选的信息而强化自己的政策主张。”^①

无论在政策形成过程中媒体所产生的实际影响是极其显著的还是非常有限的,上述学者对问题的关注研究存在一种倾向,即这些政治学或政策学的研究成果对传媒影响力的论述多集中在政策问题的发现与确定环节,至于传媒对政策系统过程的其他环节,如方案择优、政策执行、政策评估、政策终止等,是否产生影响和具体的影响方式,则鲜有论及。即便是政策问题确定环节,研究者们对大众传媒作用的考察也都是些只言片语的叙述,这种关注并没有得到系统而深入的展开。在有关论著中,专门论及大众传媒作用的文字很少,对问题的讨论只是点到为止。出现这种情况,可能同以下的因素有关:法律确保政府政策行为的透明公开,政府为社会提供诸多政策公开辩论的通道包括专家和公民有效参与、对手党或在野党的谴责攻击,国会辩论,竞选许诺,利益集团与政府博弈,集团之间的牵制等。在上述政策生态环境下,媒介在政策问题确定之外的其他环节中可以释放的能量并不大。

就笔者所掌握的资料看,英、美等西方新闻与传播研究学者除一些政治竞选话题的传播学研究成果间接涉及该研究的内容外,从理论层面直接对这一话题予以集中而系统地研究的成果尚未见到。

2. 国内相关研究

国内已有的政治学或公共政策学研究成果对新闻传媒在政策活动中的作用予以专门研究的比较少。部分公共政策著述在政策某些

^① [美] 迈克尔·豪利特:《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,庞诗等译,三联书店2006年版,第102页。

环节的论述中将传媒作为一种独立的影响要素列出,但并未进一步深入和展开,文字的处理非常简略,仅是注意到新闻传媒在某些环节作用的存在。如陈振明的《政策科学》在讨论政策议程的建立途径时,将传播媒介列为社会问题进入政策议程的途径之一。谢明编著的《公共政策导论》将新闻媒介作为政策议程的引发机制予以简要提及。张国庆主编的《公共政策分析》在分析和讨论公共政策主体构成及公共政策主体权力序列、政策问题的确认、影响公共政策制定的因素、公共政策监控主体、公共政策的民间评估等问题时,均考虑到传媒这一要素,只是类似的著述都没有更细化或深入的展开。就我国政策活动的实际情况而言,这种研究分量和新闻传媒对政策行为所产生的显著影响力不太相称。论文方面,较为集中地思考了大众传媒作用的有王绍光的《中国公共政策议程设置的模式》,该文根据民众对政策问题形成的参与程度高低,将政策议程的设置分为6种模式:参与程度低的情况下有关门模式、内参模式和上书模式,参与程度高的情况下有动员模式、借力模式和外压模式。作者在内参模式、动员模式、借力模式和外压模式中都考察了新闻媒体的作用,尤其外压模式。外压模式中,议程的提出者注重诉诸媒介舆论,争取民意支持,对决策者形成足够的压力。论文又提出,多数情况下,媒介舆论影响正式议程是一个较长的过程,“媒体舆论对原有政策的批评一般都比政策的调整要早3年至5年,前者对后者的推动作用毋庸置疑”^①。

新闻传播研究学者就相关话题作出探讨的著述为数还不多,且仅限于一两个章节的篇幅,如《大众传媒与政治》、《社会转型:媒体、民意与公共政策》,这些研究成果未对新闻媒体所能发挥或

^① 王绍光:《中国公共政策议程设置的模式》,《中国社会科学》2006年第5期。

应当发挥的诸多功能作系统、细致而深入的分析。近年来,针对某些有影响的公共卫生事件或社会事件展开对该问题论析的单篇论文已有一些,有的从改善公共决策系统的角度对传媒的微观政治功能进行了一些有见地的思考。如孙旭培教授的《新闻媒体与“决策气球”刍议》一文,通过对“都江堰‘杨柳湖’工程停建”、“女职工延长退休年龄的争论”两起决策的“民意试探”事件的分析,提出了政府决策者通过新闻传媒施放“决策气球”的策略及其必要性,决策者将初步的政策意向通过大众媒介渠道推向社会公众、接受民意的检阅,有助于提高决策的民主化程度和决策自身的质量^①。

三、研究目的与价值■ ■ ■ ■ ■

1. 研究目的

现代政府的政策行为实际上是指拥有权力的政府对社会资源、财富进行权威性分配的系统过程。政策的本质,简单地说,就是利益维护、利益选择、利益综合、利益再调整或配置的政治行为。“公共政策是政党或政府依据特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。”^②人们关注政策行为,并设法了解和参与政策过程,是因为有利益分配问题的存在。否则,绝大多数人会对政策行为失去兴趣。“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”^③“每一个社会的经济关系,首先是作为利益表现出来的。”^④马克思主义的经典论述说明了一个基本道理:利益及利益关系是社会活动的基础,也是人们社会

① 孙旭培:《新闻媒体与“决策气球”刍议》,《新闻纵横》2005年第6期。

② 陈庆云:《公共政策分析》,中国经济出版社1996年版,第9页。

③ 《马克思恩格斯全集》第一卷,人民出版社1956年版,第82页。

④ 《马克思恩格斯选集》第三卷,人民出版社1972年版,第574页。

行为的出发点。因为政府政策行为是利益分配的载体,人们高度关注自己在利益调整中的损益情况,所以,政策系统的改进和政策质量提高的问题才能引起执政主体的高度重视,也才值得整个社会去关注。

而在媒介化的社会中,媒体是政策系统改进和政策质量提高、维系利益分配恰当性和有效性的重要的社会机制。现代决策有别于传统的经验型决策就在于以信息的有效利用为决策的基本条件。一方面,信息必须得以及时、客观而全面地传递与共享;另一方面,在此基础上,有价值的信息能够被专业人士从中分辨出来。缺乏媒体对政策活动的介入,政策行为的科学性 with 民主性的实现程度就要受到影响。从宏观的方面看,任何一项政策带来的结果都是使社会一部分人得益,而另一部分人相对受损,没有一项政策使社会所有成员都能获得利益。政策活动中的这种价值偏好是不可避免的。关于这一点,西方政策学者有诸多论述,如托马斯·戴伊等人提出的“精英决策模型”认为,公共政策是那些居统治地位的精英们的偏好和价值观的反映。社会总是划分成有权势的少数人和无权势的多数人,社会资源分配是由前者掌握的;少数人并不代表被统治的大众,精英是不平等地从上层社会中挑选出来的;精英们在社会系统中的基本价值保持一致。政策所反映的是精英们流行的价值取向而非群众的要求^①。“集团决策模型”则将公共政策看作利益集团之间相互作用、相互争斗以及彼此协商、妥协的产物,政策是团体利益寻求相对平衡的结果,但在任何时候都是占支配地位的团体利益的反映^②。任何一项理想的政策都无法实现在全社

① [美] 詹姆斯·E·安德森:《公共决策》,唐亮译,华夏出版社1990年版,第65页。

② 林水波:《公共政策》,台湾五南图书出版公司1982年版,第127页。

会范围的利益均衡分配,这不仅是一种理论的描述,也是政策实践的具体表现。就政府主体而言,尤其地方政府的政策活动中,政策制定部门化、部门政策利益化现象比较突出。这是缺乏政策价值问题的公共性辩论环节,以及对政策执行环节监督失效所产生的结果,我们不应该回避问题的存在。

新闻媒体在解决通过政策手段而有意或无意导致的利益分配偏差方面可以发挥一定的匡正作用,因为它可以有效增加民主的广度与深度,使政策的价值取向满足尽可能多的政策对象的利益诉求。哈罗德·D·拉斯韦尔就明确主张,政策科学是关于民主主义的学问,它涉及个人利益的选择,民主体制必须作为它的基本前提^①。在诸多决策上,要体现全体人民一致愿望的民主决策几乎做不到。根据布坎南等人的公共选择理论,人是理性的自利者,即使在涉及公共利益的问题上,也会根据自利的本性做出选择。在公共决策中实际上并不存在根据共同利益进行选择的过程,而只存在各种特殊利益之间的“缔约”过程^②。传媒在这个多方主体利益博弈的过程中,可以为缺乏利益表达手段的大多数人提供一种经常性的通道。

本书的研究目的就在于系统地梳理新闻传媒在政府完善决策机制、提高决策水平、实行民主与科学决策、增强政策效能方面可以而且应当发挥的功能,正确把握传媒在微观功能层面作为“党的喉舌”与“人民喉舌”的有机统一。而目前这方面的理论研究状况是:一方面,虽然我国传媒制度和政策纪律一直强调新闻媒体作为党和政府的方针、政策宣传的“喉舌”,而且各级媒体在实践中也一直努力地担

① [美] 哈罗德·D·拉斯韦尔:《政策科学:研究视域与方法的最新进展》,斯坦福大学出版社1951年版,第3页。

② 陈振明:《政策科学》,中国人民大学出版社1998年版,第199页。

任着这一角色,并发挥了不可替代的重要作用,但从理论上就传媒在政策宣传环节所产生的重要作用进行系统梳理的研究还比较缺乏;另一方面,尽管某些传媒在政策问题与方案的论证环节、政策执行的监督与评估环节以及加速某些不合理政策的终止等方面已经显示出不可替代的作用,但对这些有益的传媒实践进行总结的成果也为数极少。本书侧重在后一方面就传媒的微观功能作一些系统的分析。

2. 研究价值

执政能力问题、建构和谐社会问题是当前乃至今后相当长的一段时间里一项重大的现实性政治课题,这两者之间互为关联。而政府政策行为能力与政策活动水平的提高是有效解决这个重大政治课题的核心所在。和谐社会强调所有社会主体之间存在恰当关系的最高状态。新闻媒体因其自身特征在和谐社会的建构过程中发挥着多方面不可替代的功能。适度的、恰当的利益关系是一切和谐社会关系的基础,政府的政策行为又是形成这种最适度的利益关系的最主要途径。政府政策活动水平、政策方案质量与政策实施效果是衡量政府治理能力的核心指标。在狭义的政策系统之外,影响政府政策行为的要素很多,但新闻媒体是其中尤为显著的手段,传媒是作为政府完善其政策行为与过程的极为重要的机制而存在的,尤其在传统型的经验决策逐渐被现代型的科学决策所取代的新的环境之下,传媒在提高政策活动代表民意的深度和广度、科学决策的程度、客观监督与评估政策效果的可信度等方面发挥着极其重要的作用。另一方面,和谐社会关系的核心问题是民众政治参与的途径与有效性问题,而政策活动的民众参与是政治参与的一项实质性内容。媒体提供的政治参与手段可以使政治体系及时了解公众的利益要求,缓解社会利益集团对社会分配不满的情绪,增加公众对政府的认同感。本书着重就新闻媒体在上述方面潜在的微观政治功能进行开掘,这在加

深刻认识媒介的政治功能,尤其在丰富和细化媒介的微观政治功能研究方面,具有一定的学术拓展价值。

四、主要理论及研究方法■ ■ ■ ■ ■

1. 主要理论

本书运用相关学科的理论观点对新闻传媒的“作用”进行具体分析,由此说明传媒在政策活动中不可替代的地位。这里涉及的主要理论有如下几种。

(1) 程序合理性理论

政策学是关于选择的理论,“合理性”是其主要概念。政策学把合理性解释为目标的极大化或政策目标的最大功利,这是内容合理性。H·西蒙认为,很多情况下,决策者并不具备与政策问题相关的因果知识,对问题的解决方法并不明确,对内容合理性并不清楚,程序合理性对合理决策更为重要。他提出程序合理性作为替代方案。

程序合理性首先关注的是选择的过程,或者说是关心为发现解决问题的方案而采用的方法。使得程序合理的条件有:批判的制度化;程序的公开化;程序的公平性。批判的制度化就是在决策过程中将参与者的所有政策方案进行互相批判的机会以程序的方式制度化,以排除不适当的方案。没有批判的程序,就很难有排除某种政策方案垄断和偏见的机会。通过批判的制度化,即使不能寻找出最佳方案,也能够排除最坏方案。程序的公开性迫使在讨论中提出的政策方案必须依赖于证据,而证据以外的方法如凭借权力或贿赂等方法则不被考虑。程序公开性是防止在进行讨论以前根据特定人的意图而下结论的情况发生的条件。程序的公平性强调给决策参与者提供叙述自己主张的公平机会,它意味着根据不能预先知道争论结果的程序来进行讨论。没有程序的公平性,就很难有减少采纳欠妥政

策方案的可能性。

政策制定实践中,导致决策失误的原因有多种,如政策问题本身交错复杂,决策主体对相关知识与信息了解不够,等等。但政策方案选择中的程序合理性问题也是重要因素,没有程序合理性作为制约条件,内容合理性目标就很难达成。媒体对决策失误个案的监督与分析往往要涉及程序合理性问题,这也是问题分析的深度要求所需。媒体参与的政策论辩涉及民主价值的分析,传媒的政策论辩既体现在民主的实体内容上,亦即广泛采纳公众的意见,又体现在民主的操作程序上,也就是决策者、专家、公众之间围绕决断问题的一切行为都是按照既定的程序进行,并且通过媒介透明运行。媒介的政策论辩可以将“实体”民主与“程序”民主统合起来。

(2) “政策之窗”理论

“政策之窗”理论强调,“政策之窗”打开,意味着设定政策议程的条件已经成熟。政策倡导者把他们的注意力集中在特定的政策问题,并等待他们所倾向的政策问题成为政策议程的机会。政策倡导者等待他们所关心的政策问题表面化,“政策之窗”有时按可预测的日程打开,有时因不可预测的政治和社会事件而打开,政策倡导者只能准备好政策问题的定义和政策方案内容,等待“政策之窗”的开启。“政策之窗”打开的时间很短,有利于打开“政策之窗”的环境条件持续的时间也较短,在议题注意机会到了的时候,政策过程参与者必须迅速行动。如果“政策之窗”为某种政策议题被打开过,那么为与此相似的政策议题被打开的概率就高。政策方案与政策问题相结合,并同政治紧迫性或必要性相合拍时,“政策之窗”也极易打开。

约翰·W·金登认为,当由各种问题的指标、危机、反馈等形成的问题溪流,由各种解决政策问题的备选方案组成的政策溪流和由国民情绪、公共舆论、选举官员、政体改变、利益团体、共识建构等组

成的政治溪流交汇时,“政策之窗”就会开启。R·科布和C·埃尔德则认为,如果采取通过大众传媒手段在内的扩散议题的策略,“政策之窗”可以适时打开。这种议题扩散策略就是以带情感的公众话题的方式界定议题并积极利用大众传媒,使得它能够提高和扩散冲突范围和可见度。安德森总结出“政策之窗”成功开启时的四种情况,即政治领导者的决定、某种危机或突发事件、抗议活动、特别问题引起大众传媒的注意。

这些观点都强调:大众传媒的舆论关注在将一般性的公众话题转变为政府的政策议题方面具有重要的推动作用。没有大众传媒有策略的介入,应该打开的“政策之窗”有可能延时开启或者错失良机。

(3) 议题设置与框架理论

较早研究大众媒介具有“定义现实功能”的李普曼认为,媒体通过向人们提供新闻信息,为人们定义外部世界的状况。媒体定义现实的方法是“将有关外部世界的信息套入一个固定模式,通过这个模式使人们勾勒出现实世界的图画”。马科姆斯和肖从实证研究角度提出“议题设置”理论:公众通过媒介知晓事件或问题,依据媒介提示的角度思考,按照媒介对各种问题的重视程度来调整自己对这些问题的看法。公众因为媒介的报道而意识到议题的存在,媒介赋予议题的意义影响公众对该议题重要性的认识。媒介强调某些特定的议题使得社会成员的注意力集中在这些议题上,从而形成社会成员之间意向的统一。艾伦嘉和肯特的“点火效果”假说从媒介的评论报道影响受众认知角度重述了媒介的议题设置功能:在受众如何评价某个议题时,除了媒体报道的提示作用,媒介如何评论也会起很大的作用。这些理论都强调一些特定的议题在媒体报道评论中被强调,使受众优先认识到它们的重要性或突出性。大众传播媒介通过夜以继日的报道活动,选择少数的议题并对这些议题进行重点提

示,媒体的提示左右了人们对媒介议题的关注角度,影响了人们对当前何种社会事务最为重要的判断。

媒介框架理论主张,媒体报道行为含有某个特定的认识框架,即认识和判断社会事物的基准。媒体用这个认识框架选择、定义、评论各种信息,受众在接受媒体报道时也接受了报道中的框架,并按媒介框架形成自己对某个事物的认识。媒介框架就是大众媒介在报道新闻事件时使用的某种特定的观点,解释说明的方式,对问题的定义方法和评论的基准等认知模式。媒介在报道过程中的“框架”行为具体地体现为宏观构造(主题构造,即新闻事件社会意义的框定)、微观构造(叙事构造,即新闻事件具体要素或侧面的处理)和修辞构造(语法构造,即新闻事件的语言描述方式或表达风格)三个层次。

从议题设置理论到媒介框架理论,都强调媒体报道对于提示人们该思考哪些话题和对某些话题应该怎样思考具有实质性的影响。而媒体选择特定的报道意念,从特定的角度进行问题的报道与评论,这种“框架”无论对政策问题的性质认定与划定、政策方案的出台以及政策的具体执行等环节来说,还是对于营造一定的政策环境来说,都具有极为重要的作用。

(4) 协商民主理论

民主的本质是宽容与协商,协商民主则是现代民主的工具理性。民主走向协商,意味着民主的工具性强化。在对价值多元的宽容与意见协商中,社会成员大体上能直接或间接地参与或可以参与影响整体成员的决策。社会成员直接或间接参与的广度与深度并能否影响全体的决策就是衡量民主的尺度。参与的广度就是参与决策的比例,参与的深度由参与的性质来决定。民主的广度是社会成员中实际或可能参与决策的比例。广度受到限制的民主,除非出于另一个民主要素的考虑如广度的缩小能在一定程度上促进其他方面的民

主,才是可以接受的。民主的深度是指民众参与时是否充分有效。理想的民主不应仅仅是让公民在二选一中作出选择,而应该让他们在力所能及的范围内识别问题,提出建议,权衡各方面的证据与论点,表明信念并阐明立场。但对那些缺乏经常性参与所需要的资源的群体来说,民主的广度却是至关重要的。

协商民主是公民通过自由而平等的对话、讨论、审议等方式,参与公共决策和政治生活,赋予立法、决策以正当性。协商民主强调政治共同体中自由平等的公民参与公共讨论与论辩,对公共决策行使公民的民主权利,为所有人提供平等的表达机会、消除参与公共协商的制度性障碍,形成所有公民能够自由参与协商过程的平等、多元、公开的可获得性论坛,以保证对公民需求和利益的系统考虑。协商民主是公众经由公正、平等的决策模式来治理公共事务。协商民主作为决策的一种模式,其作用的关键在于引发偏好的转变,而不是偏好的简单聚合。理想的协商民主必须满足三个核心条件:包容性、理性和合法性。包容性强调每一个成员都在平等的基础上参与决策;理性指达成的决策是由协商过程中提出的各种理由决定的,而不是投票者的利益、偏好或要求的简单聚合;合法性指每一个参与者都理解决策是如何达成以及达成的原因,即使他个人不同意决策的观点和理由,“人们运用的是更好观点的力量”。集体选择应该通过协商的方式作出,而不仅仅是这些选择应该令人满意地与所有公民的各种偏好相一致。考虑到在协商后发现每个人可能拥有正确意见要比按多数原则计算远为困难,协商民主论者强调依靠辩论和讨论的程序来确保决策的合理性与合法性。

2. 研究方法

上述理论选择只是解剖新闻传媒的“作用”这个研究假设整体的一些角度或触摸点,要使该研究对象的内容得到具体展开,还应选择

一定的研究方法。

从宏观性的方法论层面看,本书采取了规范方法和系统分析方法。本研究目的在于通过传媒手段来改善决策系统,提高政策活动的质量水准,增强政策行为的有效性。这意味着,目前大众传媒在政策活动过程中所扮演的角色和实际所发挥的作用,还有可以改观的余地。或者说,传媒之政策功能的实然状态与应然状态之间仍然还有一些距离。本书旨在探讨如何侧重从技术工具使用的意义上增强新闻传媒的应然性功能,这是规范方法所要解决的问题。

政策科学研究的传统方法就是系统分析方法,政策的每一个环节功能的改变或改善都不是仅仅靠单独改变自身结构就可以实现的。政策自身的要素之间,它与社会诸多环境要素之间都构成了复杂的双向互动关系。考察大众传媒在政策活动中应当发挥的作用,显然需要采用系统分析的思路,对传媒功能的认识具体化、细化,在政策系统不同环节中结合传媒特质提出政策优化的路径。

本书采取的具体方法则以案例分析法为主。它是以政策活动中大众传媒实际产生作用的既成事实作为研究对象,通过对选择的案例进行微观解剖,从具体的事例中抽象出一般的理论性认识或提炼出问题。本书选择了数起在政策过程的不同阶段媒介产生积极作用的典型性案例,经由从演绎到归纳的过程,将媒介之于政策行为作用的“事实形态”上升至“观念形态”。这里强调案例分析方法,一是作为淡化研究话题本身敏感性的策略,侧重考察工具技术理性而非意识形态的争辩;二是作为一种有力的证明手段,体现它的证伪效应。特别是通过案例证明:基于地方保护主义的媒介“泛政治化”而导致的媒介微观政治功能弱化,并非我国传媒制度的本质要求,而是异化的权力观对传媒功能的歪曲理解。

第二节 媒体与政策活动关系回溯

在我国,政党角色与政府角色没有实现相对分立之前,媒体与政策活动的关系实质上就是媒体与政治活动的关系,或者说,考察不成熟的政府角色所担当的公共治理活动时,通常将其归入政党政治活动研究的范畴。这也意味着:在媒体与政治的密切关系中,也包含着媒体与政策活动的关系,只是这种关系通常被极其彰显的媒体与政治的关系覆盖了。其实,在我国政治进程中的不同历史阶段,讨论媒体与政治的关系时,都应该关注其中的更为具体细致的话题,即媒体在统治者的政策行为中所起的作用,或者执政主体在开展政策活动过程中的媒体使用行为。

一、旧制度下的报刊与政策活动■ ■ ■ ■ ■

1. 近代之前官报与政策活动

利用传媒的某些优势直接为政策活动提供帮助,并非始自现代意义上的报刊出现,在近代报刊活动中,政治统治主体的媒介使用意识和行为已经存在。

据报史资料,作为第一个“放眼”看世界的中国近代人士,清廷大员林则徐通过译报活动成为我国最早有意识地利用媒体服务于统治者政策活动的头脑清醒的官员。19世纪30年代末,禁止英国的大量鸦片在广州倾销,是清政府当时作出的一项重要决策。但对敌手各方面情况一无所知的清政府而言,将禁烟政策有效落实并非易事。林则徐1839年3月受命到达广州,鉴于当时“沿海文武员并不谙夷情,震于英吉利之名,而实不知其来历”的严峻形势,他把通过翻译外报、收集资料的手段以了解“夷情”作为政策落实

的一项策略。“他来广州后,一方面即行‘指点洋商、通事、引水二三十位,官府四处探听,按日呈报’。同时派人搜集当时主要在澳门出版的各种外国报刊,精选译员进行翻译。”^①翻译的报纸主要是当时在澳门、广州两地出版的英文报刊,翻译所形成的文字材料就是“澳门新闻纸”和“澳门月报”。“澳门新闻纸”是外报内容的直译文字,供林则徐本人获取有关情报参阅,“澳门月报”是在“澳门新闻纸”的基础上经过林则徐本人在文字方面再整理加工而成的材料,呈送道光皇帝阅览。林则徐的译报目的,他自己曾有清楚的表述:“近雇有翻译之人,辗转购得新闻纸,密为译出,其中所得夷情,实为不少。制取准备之方,多有此出。”^②他在寄呈道光皇帝译报材料的奏章里写道:“现值防夷吃紧之际,必须时常采访夷情,知其虚实,始可以定控制之方。”^③林则徐的译报材料有些类似于我们今天的内参,译报是为了获得有关英国方面的情报,根据实际情况制定方策。在林则徐抗英过程中,这些外报所提供的信息,确实发挥了难以估量的作用。这是那些创办外报的人不曾料到的。稍后,把报刊当作获取“情报”的手段来制定斗争策略,在太平天国初期也有体现。“他们经常重价搜集在北京出版的《京报》,并向境内外的外国人了解国内外新闻,尽可能地搜罗敌方的情报。”^④

在我国古代官报的发展进程中,借助官报的舆论力量试图达到干预或影响朝政,而在抄传过程中“作伪”的事件不在少数。如发生在明代嘉靖、万历、天启年间的三起伪造章奏传抄事件(伪造

① 方汉奇:《中国新闻事业通史》第一卷,中国人民大学出版社1992年版,第449页。

② 杨国桢:《林则徐书柬》,福建人民出版社1985年版,第174页。

③ 《林则徐集》(中册),中华书局1965年版,第765页。

④ 方汉奇:《中国新闻事业通史》第一卷,中国人民大学出版社1992年版,第460页。

海瑞劾张居正疏、伪造王淑忬劾王国疏、伪造吏部尚书张问达疏)即为典型,而事件的主谋均遭惩处。清代又有多起“伪钞”事件发生,出现在乾隆年间最有影响的“伪传邸钞案”则从一个侧面说明:古代官报虽然一定程度地具备了引发干预朝政的舆论的功能,但在传报行为严密约束的时代,这种功能只能是潜在的。乾隆十五年(公元1750年)七月,伪造题奏和御批事件的主谋江西抚州卫千总卢鲁生、南昌卫守备刘时达听说乾隆将事南巡,怕办差赔累,也担心劳民伤财,是年七月,他们假借当时以敢言而著称的兵部尚书孙嘉淦的名义,编写了一份指称南下巡幸弊端的假题奏,并加上了伪造的御批,传抄出去。一年后,新任云贵总督硕色在其所辖地安顺发现这份伪造的题奏后,为了巴结主子,立即禀奏了皇上。乾隆谕令在邸报所传之地秘访严拿,直到乾隆十八年一月告破。因伪造、传阅、知而不报而获罪或受株连的人难计其数,主犯卢鲁生、刘时达等人及其家属被处决^①。

邸报在一千多年的存留时间里,不同的发展阶段刊载的内容有所变化,但历代朝官的章奏始终是其延续刊载的内容之一,而且“往往是邸报中所占篇幅最大的部分”^②。这些章奏虽不乏结党营私的谗言、卖国求荣的奸语、鱼肉百姓的贼谋、涂炭生灵的暴策,但亦不乏一批代表儒化人格典范的高位臣僚在制度所允许的范围內,向其伺候的主子争谏“为天地立心、为生民立命”的施政纲领,推行“政在得民”、“宜民宜人”的民本主义的治国思想。虽然这些积极有为的劝谏能否产生实际作用更多取决于各朝主子的个人政

① 方汉奇:《中国新闻事业通史》第一卷,中国人民大学出版社1992年版,第233页。

② 同上书,第82页。

治抱负,但在邸报后期,随着其在统治阶层发传范围的逐渐扩大,这些经过主子阅批画押的章疏策言借助邸报的公开,除了可以试探朋党的各自想法之外,一定程度上也为这些良策的推行营造了舆论的力量。

2. 近代的报刊与政策活动

较之古代官报而言,我国近代的报刊在政策活动中的作用则更为直接与显著,报刊的功能突出体现在政策思想辩论与政治主张的宣传方面。尤其政党性报刊出现之后,报刊的宣传功能发挥到极致,并形成了我国报刊的一种传统。

作为一种极其重要的政治现象,政策思想辩论并非近代报刊出现之后才有的现象,先秦时期的典籍如《左传》、《战国策》、《吕氏春秋》中就已经记载了大量的政策思想辩论活动^①。但在近代意义的报刊出现之前,政策思想辩论只是少数人的政治抱负与政治诉求方式,政策思想辩论的场域极其狭小,公开性与参与性也无从说起。即使有掌管赞治的专吏去记载这些言论,但传之社会时早已时过境迁。近代报刊则大大拓展了政策思想辩论的公开性、参与性的空间。

我国近代第一批自办报刊中最有影响的报纸之一《循环日报》就明确地以“变法自强”的宣传为办报宗旨。该报非常重视言论,每期都刊登一篇或以上的论说文章,而条陈新政、论说富强之道是主打内容。这些言论既有宏观的“变古通今”、“通庶民舆论”、“取远师长”之泛论,也有微观性新政如船炮制造、路矿修采、垦地贸易等一系列的政策措施的鼓吹。稍后出现的一批维新派的报刊,更是以政治主张与强国政策的激烈争论而使其在报刊发展史上显示

^① 陈友冰、王德寿:《国策论辩》,安徽人民出版社2000年版,第9页。

出特殊的地位。

这一时期一些主要报刊围绕庶政、农政、学政、工政、商政、兵政等政策思想的论辩,体现出如下的一些特征:

其一,话语的对抗性。尽管对立的双方不可能达成共识,但论辩的各方或利用同一报刊,或利用各自的报刊行使说话的权利,倾听对方的观点主张之后予以反驳。

其二,论证与说服力。无论证明自己的思想或反驳对方的主张,都遵循着逻辑规则,以理服人。当然,论辩中诉诸权威、情感等非逻辑思维的也占据一定的地位。

其三,过程持续性。政策思想不能形成共同认识,很多问题存在相关或交叉现象,双方有些观点的论辩会一直贯穿对立派系存在的始终。

其四,价值的公共性。大多数问题的对立与争论都非个人的义利之见,而是以国家与民族、社会之所系为取向,论辩的各方很难在对立中表现出完全考虑个人利益或团体利益而不考虑公共利益。

在某种意义上,这一时期报刊对立性的争论对于民主的形式价值的实践与科学的理性价值的实现都有一定的积极作用。宽容是民主的最大特征,科学与真理性认识在宽容的争论中才能显示其价值。这一阶段,政权形态处在争夺与更迭之中,包含有大量政策思想与主张成分的派系报刊在政治选择方面的争辩时有发生,其中规模较大的有1905—1907年以《民报》与《新民丛报》为主阵地所展开的革命派与改良派之间的争辩,以及民国二年前后革命民主派阵营的报刊如《民立报》、《国风日报》与拥袁派系的报刊如《时报》、《申报》等之间的交锋。从广义的政策角度理解,派系之间的报刊争论有很大一部分内容都属于宏观层次的政治政策范

畴,政党或政治团体对政治关系处理的不同主张是其主要内容。如前一次争论中要“民主共和”还是“君主立宪”,是否应该“土地国有”、“节制资本”。后一次的争论则围绕中央集权还是地方分权、总统负责制还是内阁责任制等问题展开。这些都涉及政治关系的大变动,进而直接影响到国家基本政策、具体政策如经济政策、社会政策、对外政策等的大调整。

报刊的政策宣传功能在这一时期更是有目共睹。政治活动家和报刊活动家的双重角色是这一时期报人身份的最大特色,从郑观应、王韬到康有为、梁启超,再到孙中山、章太炎、陈天华、宋教仁、秋瑾等,他们的办报活动都十分重视舆论的宣传作用,通过创办报刊营造舆论阵地。进步的政治主张或通过激情的政论、或通过思辨的论驳、或通过相互的攻击而逐步扩大了它的影响。关于这方面认识,多有著述论及。

二、建政前中共报刊与政策活动■ ■ ■ ■ ■

1. 政策宣传:党的报刊一贯的功能定位

虽然现代报刊思想与理论在19世纪末伴随资产阶级报刊活动的繁荣而逐步得到阐释与丰富,报刊有着诸多的功能。但同样基于现实的政治活动需要,其中最为突出的舆论宣传功能被共产党人所看重,报刊接受党的领导并宣传党的政策主张成为报刊活动的中心工作。

在没有夺取政权之前,党的早期政策活动体现出两个特征:一是政策主张主要由少数政治领袖或政治活动家提出;二是政策制定者非常强调政策的宣传布达环节并身体力行之。在特定的历史环境中,利用党的报刊宣传和解释政策,并通过报刊组织和发动群众贯彻落实政策,是中共自创建之日起就自觉重视的一项工作,也

是党在不同的历史发展阶段开展斗争的一种极为重要的策略。

利用报刊的舆论力量为党的政策主张的宣传服务,是中共自成立之日起就自觉意识到的一项重要任务。1921年中共第一次代表大会通过的决议就明确规定:“任何中央和地方的出版物均不能刊载违背党的方针政策和规定的文章。”^①中共第一个中央机关报《向导》1922年9月在上海创刊时,即全力围绕党的“二大”提出的路线与政策,以大量的理论阐述与事实说话的方式积极宣传党的国共合作统一战线、工农运动等政策主张^②。党的“二大”通过的《中国共产党加入第三国际决议案》中也规定:“不管整个党目前是合法的或是非法的,一切定期的和不定期的报刊,一切出版机构都不得滥用职权,执行不完全是党的政策。”^③其后在各历史阶段,中共相继出版的中央机关报如《热血日报》、《红旗日报》、《红色中华》、《新中华报》、《新华日报》、《解放日报》等都以充分宣传和贯彻党在不同阶段的路线方针与政策主张作为报刊工作的极为重要的一项任务。如1931年12月在江西瑞金创刊的中华苏维埃临时中央政府机关报《红色中华》发刊词对报纸的任务做出这样规定:报纸不但要引导工农群众对于自己的政权尽了批评、监督、拥护的责任,还要能热烈地参加苏维埃政权的工作,了解苏维埃国家的政策、法律、命令及一切决议。指导各级苏维埃的实际工作,纠正各级苏维埃在工作中的缺点与错误。对于经济政策的忽视与错误等都成为目前建设苏维埃的急要工作,须经以自我批评的精神,找出正确的方法,指示各级苏维埃有计划地进行工作,以建立巩固而有

① 《中国共产党新闻工作文件汇编》上卷,新华出版社1980年版,第1页。

② 方汉奇:《中国新闻事业通史》第二卷,中国人民大学出版社1996年版,第124页。

③ 同上书,第156页。

工作能力的苏维埃政权^①。对党的报刊工作的这一要求在报刊功能的认识上已经有了丰富,报刊不仅仅承担扩散政策影响的任务,还应当对政策的执行过程担负批评监督的职责。如1943年3月,中共西北中央局就《解放日报》报道边区工作还存在不少弱点,发出《关于〈解放日报〉几个问题的通知》,该指导文件进一步明确指出:“对于各种政策的执行,各种运动和工作的进程,开始如何计划和布置,进行中有些什么困难,犯过一些什么错误,有些什么可取的经验等等,都还反映得不够。”^②但总体而言,这一时期报刊对政策执行的监督功能的发挥还没有政策宣传的功能突出。

1941年春,中央政治局决定:停办三日刊的中央机关报《新中华报》,在延安出版大型日报《解放日报》。5月15日,毛泽东为中央书记处起草了《中央关于出版〈解放日报〉和改进新华社工作的通知》,他指出,一切党的政策,将经过《解放日报》与新华社向全国宣达,《解放日报》的社论,将由中央同志及重要干部执笔。1941年5月16日,《解放日报》正式创刊。1942年3月,中共中央宣传部发布《为改造党报的通知》,指出党报的主要任务就是要宣传党的政策,贯彻党的政策,反映党的工作,反映群众生活。《解放日报》的改版就是要达到这一目标。在毛泽东的直接指导下,《解放日报》1942年4月1日正式改版,改版社论《致读者》提出:“报纸必须与整个党的方针、党的政策、党的动向密切相关,呼吸相通,报纸应该成为实现党的一切政策、一切号召的倡导者。”“孤立地登载中央的决议指示,而没有加以发挥和阐明,对于政策和决议的执行

① 复旦大学新闻系新闻史教研室:《中国新闻史文集》,上海人民出版社1987年版,第175页。

② 同上书,第247、261页。

情形、经验检讨则毫无反映”，是没有完成党报责任的表现。1942年9月22日社论《党与党报》又指出：党建立了各种机关来掌握各方面的政策，进行各个方面的工作。党的领导机关依靠了这些机构来领导和施行政治、军事、经济、文化、党务、社会各种政策。党的这些机关既然对党负责，研究和施行各种政策，就有完全的必要来利用党报宣传解释各种政策，推动工作和检查工作。因此，同时也就有严重的责任来向党报供给消息，提供意见等等^①。1948年4月2日，毛泽东在对晋绥日报编辑人员的谈话中指出：我们的政策，不光要使领导者知道，干部知道，还要使广大的群众知道。有关政策的问题，一般地都应在党的报纸上或者刊物上进行宣传。我们正在进行土地制度的改革，有关土地制度的各项政策，都应当在报纸、电台上刊播，使广大群众都能知道^②。

作为党的政策、方针拟定者的核心成员之一，毛泽东高度重视报刊在政策宣传方面的巨大功能：报纸的作用和力量，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、最广泛地同群众见面。中共早期领导人之一的张闻天也指出，报纸的基本工作就是把党和苏维埃政府的任务清楚地放在报纸上，继续不断地为这些任务的实现而工作^③。

1947年7月至1948年初，党的新闻事业的中心开始由农村转移至城市。为了有效地在城市开展宣传工作，适应新的经济和社会环境，自1948年下半年起，中共中央、中央宣传部总结了党在城市报纸宣传工作中的经验教训，发出了一系列有关城市办报方针

① 复旦大学新闻系新闻史教研室：《中国新闻史文集》，上海人民出版社1987年版，第247、254页。

② 同上书，第365页。

③ 童兵：《比较新闻传播学》，中国人民大学出版社2002年版，第81页。

的指示与决定。其中需要解决的一个问题就是避免城市报刊宣传工作中的无组织、无纪律行为。1948年6月,中共中央作出《关于宣传工作中请示与报告制度的决定》,要求各地党报必须执行在报纸每天出版前安排一个完全懂得党的路线和政策的负责同志看大样的制度;报纸的社论及编者对于新闻的政治性和政策性的按语,以及对于读者政治性和政策性问题的答复,必须由党委的负责人阅正批准后,才能发表;凡其内容有不同中央现行政策和指示者,均应事前将意见和理由报告中央批准,否则不得发表^①。随着新的政权即将建立,报刊担负政策宣传的党性要求进一步得到了强调。

2. 报刊的政策宣传实践问题

政策之所以需要宣传,一是制定政策的主体需要向民众说明政策的正确性和政策执行的要求;二是民众对被执行的政策有一个完整、准确的了解,消除在政策执行中的偏差。这一时期党的报刊对政策进行宣传的方式主要有如下几种:其一,直接宣传政策条文,使政策的实质和意义被广大民众了解,用政策武装民众的头脑。这是报刊宣传最普遍的一种方式,一直贯穿于中共夺取政权的整个过程。其二,从理论上分析说明政策的正确性,阐述政策产生的社会条件和历史必然,使民众了解政策形成的根据,提高政策执行的自觉性、主动性。这一宣传手段在党的政策宣传工作中同样占据着极其重要的位置。其三,及时反映政策落实的情况,提出政策执行中的成功经验与失败教训。

就政策宣传的具体方法而言,党的报刊已经意识到宣传的艺术效果,注意克服泛泛而谈的宣教,紧扣形势。对有些政策的宣传

^① 《党报必须无条件地宣传中央的路线和政策》,《毛泽东新闻工作文选》,新华出版社1983年版,第155页。

能够结合当时的具体现实问题,把政策主张具体化,让民众有直接的感受。比如《新华日报》在抗战胜利后对党所提出的“反对内战”的政策主张进行的宣传就很注意这一点。报纸没有过多空洞的言论,而是抓住难民还乡、国民党抓兵拉夫、失业严重等这些牵动整个社会的具体事实现象,从考虑民众的切身利益入手进行报道。报纸上连续登载了这样一些消息:《东下轮船应差忙,老百姓还乡没办法,川康出口贸易几陷于停顿,搭乘木船发生翻船惨剧》,《车船都用去运兵了,叫我们如何回乡?》,《京沪汉军运忙,货物千吨无法来渝》,《在内战和美货倾销下,迁川工厂只有二十家还在开工》,《留法卅年老工程师郝贵林失业自尽》,《忠县有地无人耕种,巴县壮丁不敢出门》,等等。报纸还举办“内战给你带来了什么?”的主题征文,发表来自不同阶层群体的应征文字。《新华日报》还专门开设失业官兵的专栏,刊载流落街头的国民党失业官兵呼吁社会援助的文章和来信^①。政策宣传固然需要理性的分析与激情的鼓呼,但同样需要用事实本身来说话。共产党人毛泽东在1925年为国民党的《政治周刊》撰写的发刊理由中就表达了这样的宣传策略:向反革命宣传反攻,并不多用辩论,只是忠实地报告我们革命工作的事实^②。

正面与反面典型宣传是政策宣传艺术性的又一经常手段。以20世纪40年代的中央机关报《解放日报》为例:如1941年9月14日、15日,《解放日报》连续登载了形式新颖、生动活泼的新闻作品——调查会笔录《鲁忠才长征记》,记叙了由酃县城关区副区长

① 方汉奇:《中国新闻事业通史》第二卷,中国人民大学出版社1996年版,第689页。

② 复旦大学新闻系新闻史教研室:《中国新闻史文集》,上海人民出版社1987年版,第146页。

鲁忠才带队的、动员乡民第一次用牲口驮盐的经过。这篇报道在报刊对党的边区政策宣传方面的成功之处在于：它意识到“用事实本身说话”比“夸夸其谈”的“党八股”式的政策宣教更能使具体政策得到民众的认可和有效执行。该报道讲述了此次驮盐的具体路程、沿途的困难、路途的生活情状、路上发生的问题、经验以及教训等，通过这些可以感知和触摸的零零碎碎材料，以形象化的手段非常有力地强化了边区群众对此项驮盐政策的认识：“城关区这次驮盐胜利回来，证明党和政府的运盐计划、估计、办法是完全正确的。个别同志的怀疑，没有信心，认为是边区乡亲的第一大负担，这些都是不正确的肤浅的看法。只要驴子好，驮盐不但不赔本，可以赚钱。驴子越多，赚钱越多。”“干部的作用非常重要，某些乡级干部工作不负责，包庇村长、乡长可以派去坏牲口而不追究，成为落后群众的尾巴。鲁忠才有经验、灵活、负责，结果人、牲口不但没有损失，而且比去时强壮了，情绪高了。”^①

大生产运动作为当时边区政府一项极其重要的经济政策，成为《解放日报》突出宣传报道的内容之一。大量报道各条战线劳动模范的先进事迹以及边区人民学习典型的群众劳动竞赛，运用典型动员群众投入大生产运动，是《解放日报》进行该项政策宣传的重要方法。“据粗略统计，仅1943年上半年，《解放日报》报道过的模范人物多达600名以上，有关南泥湾和南区合作社的新闻报道达40余条。”^②这次典型宣传规模之大、范围之广，为以前中共党的报刊所未见。通过典型宣传经济政策的这一做法一直延续到现

① 《解放日报》1941年9月14、15日；复旦大学新闻系新闻史教研室编：《中国新闻史文集》，上海人民出版社1987年版，第221页。

② 方汉奇：《中国新闻事业通史》第二卷，中国人民大学出版社1996年版，第767页。

在,并成为主要的报道手段。

另一方面,值得注意的是,党的报刊对政策的宣传也出现过认识上的偏差,造成被动的局面。比如:1946年5月4日,中共中央发布《关于土地问题的指示》,决定将抗日战争期间所实行的减租减息土地政策,改变为没收地主土地、让地主和农民同样分得一份土地的新土地政策。土地政策的改变是中国共产党夺取政权、逐步实现斗争目标的必然选择,正确地宣传与执行这一政策至关重要。但在政策执行初期,解放区的报刊在新的土地政策的宣传报道工作中出现了一些失误:先是报刊宣传报道中脱离实际地渲染地主“拥护”土地改革热情、主动配合政府积极“献地”、群众“赞许”“感激”等“和平土改”的错觉,表现为右的倾向。这些不实的宣传与报道现象成为这一时期以《晋绥日报》等为代表的解放区报刊普遍开展反“客里空”运动批评和检讨的主要内容。解放区新闻报刊开展的反“客里空”运动持续了半年多时间;继而报刊宣传又出现了“左”的偏向,一些报刊文章片面强调了贫雇农的突出地位,对贫雇农中出现的缺点错误持不轻易批评的态度,排斥和侵犯中农利益,实际造成了孤立贫雇农的局面。这种“左”倾错误主要发生在1947年下半年,很快被中央发现并迅速加以纠正。1948年2月,毛泽东为中共中央起草《纠正土地改革宣传中的“左”倾错误》的指示,对各地新闻宣传机构中出现的错误表现进行了概括。中央这一指示促使各地党的报刊在1948年春展开了对于政策宣传中“左”倾偏向的检查与纠正。1948年2月,新华社总社对自1947年9月公布《土地法大纲》以来有关土改报道做了全面分析,找出了主要错误和原因。1948年3月,晋绥日报社对1947年5月至12月所刊发的报道逐一检查,先后刊登《关于去年土改中我们在宣传党的政策上所犯的“左”的偏向与错误的检讨》、《我们的检讨》等。

晋冀鲁豫《人民日报》副总编辑安岗结合本报社一年来的工作总结说：“经验证明：党报除了自上而下宣传政策指示外，必须自下而上倾听群众呼声，结合人民要求，贯彻宣传中央政策。”^①针对这一阶段报刊宣传报道的一些失误对党的方针政策确定可能产生的消极影响，晋冀鲁豫《人民日报》1947年9月5日发表《彻底消灭“客里空”——太岳报纸的初步检查》一文提出了反省：“这种与现实不符的报道为害甚大，上级要根据这种报道来确定方针政策，更会大错，贻害无穷。”“过去区党委在决定方针政策时，报纸上的材料即是根据之一，如根据垣曲反倒算的报道，确定反倒算的运动，即是一例。但对晋南土地改革报道，就几乎铸成错误，要是党委仅仅根据报上的材料去决定晋南工作方针，那不是要犯很大错误吗？”^②这次集中的“反省”实际上从新的角度提出了党的报刊不仅是被动的政策宣传者角色，也应该是影响正确政策形成的非常重要的因素。这一认识是党的报刊长期实践所得出的符合报刊自身活动规律的一个结果。

① 方汉奇：《中国新闻事业通史》第二卷，中国人民大学出版社1996年版，第1123页。

② 复旦大学新闻系新闻史教研室：《中国新闻史文集》，上海人民出版社1987年版，第355页。



第二章 从问题到议程的 媒体参与作用

从个体或大多数人对某一社会问题或公共问题的察觉、关注开始,到政府动用公共权力与各种资源将该问题的解决纳入政府工作的日程,或者说,公共问题是怎样引起决策者注意,解决特定问题的政策意见是怎样形成的,这一过程中有很多因素都在产生作用。其中有偶然因素,也有必然因素;有制度安排的因素,也有非制度安排的因素。新闻媒体在将一般的社会问题转变为政府政策议题的过程中扮演着重要角色,通过对有新闻价值的事件或问题的连贯性与持续性关注,新闻媒体发现问题并及时提请政府注意政策问题、建构政策议程。而媒体在促成公众议程向政府议程转化的方式上又是灵活多样,且富有成效。本章对媒体在政策形成前奏阶段所起的参与功能的分析,主要是强调它的工具价值理性。将媒体的作用作为独立要素予以分析,并不影响政府主体在政策问题的产生与确立环节仍然起主导作用的客观事实。

第一节 媒体报道与政策问题设定

“问题”,意即不合目的或有待改善的客观事实。社会中类似的自在“问题”太多,而且不同职业、不同经济状况、不同社会角色、不同社会阶层的人对同一“客观事实”也会持有不尽相同的看法。

在某种意义上,来自那些自在状态的政策问题是被人们人为界定或框定的结果,没有特定主体借助一定的载体进行有说服力的界定,也就没有政策问题。因为社会中的所有问题尽管都应该需要改观,但不可能所有的问题都能自动进入政府工作的视域。而在“界定”的环节,新闻媒体因其自身的传播特质与规律支配而成为作用比较突出的界定者或有说服力的载体之一,它使政策问题以多种方法与多样方式得以成功建构。

一、媒体与政策问题相互依存■ ■ ■ ■ ■

1. 政策问题为媒体报道所需

我们正面临着这样的客观事实:一是我们生活其中的社会所产生的问题越来越多样、复杂,二是政府应对社会问题可视的力度加大、能力在增强,三是大众媒体触及社会问题的广度与深度前所未有、对社会生活的干预更有所作为。如果从一个包容这三种客观事实的更高层次来看问题,作为社会系统的构成要素,复杂问题、政府应对能力、媒体权能这三者之间都不会相互独立、各不相干,而是存在着某种关联性。从不同的侧面对这种相关性进行分解,是本章节的主旨所在。这一节就政策问题的本质属性同新闻价值要素的互合关系、政策问题报道与新闻的价值实现等问题进行简要的探讨。

(1) 社会问题与政策问题

所谓问题,即是实际的状况与应当的状态或人们期待的状态之间的差距。按照詹姆斯·马奇的说法,问题就是要达到的状态与观察到的状态之间的距离^①。这种差距在社会广泛的层面呈现

① 陈振明:《政策科学》,中国人民大学出版社1998年版,第120页。

时,意味着社会问题的存在。社会生活中总会有焦虑和不满,伴随焦虑和不满就会有一定的主张或行动。当焦虑、不满、主张和行动仅仅在个体身上出现时,它还不是社会问题,只有它在群体中表现出来时,超出个人的生活区域与个人的局部环境,才成为社会问题。

美国当代社会学家乔恩·谢泼德在《美国社会问题》一书中把社会问题定义为:“一个社会的大部分成员和这一社会一部分有影响的人物认为不理想、不可取,因而需要社会给予关注并设法加以改变的那些社会情况。”^①从唯物辩证法的观点看,社会问题就是各种各样需要解决的社会矛盾。这些社会矛盾妨碍了社会全体或部分成员的正常生活,影响到社会的和谐发展与进步,引起了社会大多数人“确是如此”的感受。

由于不可抗的自然力以及各种人为的因素,社会问题无处不在,无时不有。但是,正如詹姆斯·E·安德森所言:社会上存在着各种各样的需要和问题,只有那些促使人们行动的社会问题才是政策问题^②。政策问题从社会问题中挑选而来,而社会问题不可能全构成政策问题。政策问题只是社会问题中的一部分,是社会成员寻求某些途径引起政府关注,而政府决定动用公共资源与公共权力加以解决的那些社会问题。无论从拟定满足社会要求的政府主体,还是从提出要求的社会成员一方来看,政策问题都已经是一个被建构的问题,与社会问题的客观自在性相比,政策问题更多地被赋予了人们价值期待的因素。如果社会问题没有得到有效表

① [美] 乔恩·谢泼德:《美国社会问题》,乔寿宁等译,山西人民出版社 1987 年版,第 2 页。

② [美] 詹姆斯·E·安德森:《公共决策》,唐亮译,华夏出版社 1990 年版,第 65 页。

达,它就不能进入政府的视线,也就难以成为政策问题。所以,政策问题不仅仅是一种广泛性的客观存在状况,而且也是有影响力的群体主观界定与表达的结果。

以媒体对出租车公司与出租车司机之间利益关系问题的报道为例。我国出租车行业因为多年来在管理上的不到位,很多地方出租车公司“名正言顺”地对出租车司机的利益进行盘剥,对国家的利益和财产加以损害和侵吞。对出租车司机个体而言,他们只能抱怨和无奈。因为缺少问题建构的环节,问题一直存在着,地方政府并未针对这一普遍社会问题主动采取治理措施。问题的改观是在大众媒体的介入之后,《中国经济时报》的一名记者在了解一些出租车司机的个人苦衷后,用了近半年的时间,详细采访了100多名出租车司机,并对一家出租车公司的“发展模式”进行解剖后,于2002年12月6日在该报以5个版面的篇幅刊发了7篇报道组成的长篇报道《北京出租车行业垄断黑幕》,以大量的数据和典型个案分析方式披露了北京大多数出租车公司靠空手套白狼、以出租车司机的融资款“发家”的鲜为人知的内幕。报道在出租车司机群体中引起强烈反响,也引起社会的关注。温总理专门对这篇报道作出批示,要求北京市有关管理部门以及其他城市将这一现象作为案例进行研究,把出租车行业的改革抓好。

在社会问题转变为政策问题时,不仅要有“问题察觉”或“问题意识”,还需要交流、表达的扩散行为。政策问题具有显在的主观性,一种事实或现象之所以成为政策问题,在某些情况下更重要的还在于人们的主观认定与表达方式。有些社会问题虽然已经存在,而且比较突出,但是却没有被政府有关部门认定,也就不能称之为政策问题。从这一侧面来说,新闻媒体在将社会问题定义为政策问题的效能上,其作用尤为显著。

政策问题具有大多数人利益的关涉性,一个政策问题的确立不可能针对或专门解决某一个体利益问题,它强调政策对象的社会性或群体性。即使某一政策问题启动的最初触发机制往往是某一突出的个案问题,如2003年孙志刚被殴打致死案直接导致中国城市流浪乞讨人员收容遣送政策的废止,但政策问题绝不会仅仅为了解决个别问题而进入政府议程,政府调动公共资源制定政策的目都是为了应对社会普遍问题与公共问题。

政策问题来自社会问题,而社会问题往往具有交错性与关联性。某一政策问题如果从一个较小的范围来分析,它也许就是一个具体的、独立的问题。但如果扩大一下考察问题的视野,同一问题在解决的思路可能就变得复杂,在问题产生的条件、根源方面,在解决问题的彻底性与有效性方面,都会有所差异。政策问题的普遍联系按照社会学者的解释,就是社会行为在社会情境中具有索引性特征,一个问题的意义必须索引其他问题的意义才可以理解。而这些被索引的问题本身又有索引性,任何一项孤立的问题都是一条“无穷无尽”的索引链上的一环^①。所以,对于一个具体政策问题而言,由于“索引性”的存在,政策问题的边界到底确定在哪里,取决于政府要把问题解决到什么程度。

(2) 政策问题与新闻价值

从人们日常生活的经验不难感知,政策行为与活动已经遍布于社会生活的各个层面:就学、升学会受制于地方和国家教育部门制定的教育政策;工作就业涉及工资待遇、档案管理、人才流动、劳动保障、医疗保障、纳税、绩效考评等诸多政策;结婚成家有计划生育政策的要求;建房购房又有土地管理政策、房价调控政策的规

^① 杨善华:《当代西方社会学理论》,北京大学出版社1999年版,第57页。

范。就生产经营活动而言,它又涉及环境保护政策、食品生产与安全政策、煤炭安全生产政策、工程质量与管理政策,等等,不一而足。政策伴随着人们从出生到生命终止,这一说法并不夸张。

日常新闻报道的内容丰富多彩,涉及政治、经济、文化、社会等方方面面。而从“政策问题”解释的角度对这些内容进行归类的话,有相当大的比例都和上述的政策话题密切相关。或者换一种内容归类方式,要么新政策的酝酿,要么已出台的政策执行情况,要么老政策的修补调整,要么政策实际效果的评估,同样,这些属于政策话题的素材构成了媒体报道的重头戏。

政策话题之所以在媒体的报道中有着举足轻重的地位,从新闻价值的选择方面来看,是因为政策问题的素材能多侧面地满足新闻价值属性。或者说,政策问题的内涵与新闻价值的内涵存在互合现象。具体而言,政策问题内涵如下:其一,客观的事实或问题情境,即政策问题来源于一些可以观察到的客观事实和问题;其二,问题的察觉,即公共政策问题必须被社会大多数人所察觉;其三,显示与利益期待的冲突性,即社会所存在的客观现实状况与社会大多数人的利益、期望、价值和规范等有相当严重的冲突;其四,团体活动与组织活动,即人们只有采取一定的团体或组织行动才有可能使社会问题、公共问题上升为政策问题;其五,这些问题必须在政府职能范围以内。

首先,政策问题的核心就是利益分配问题,解决利益不协调的问题,利益问题自然被人们所关注。而这种关注就体现出很强的新闻价值属性。根据戴维·伊斯顿的理解,政策就是政府对全社会的价值作有权威的分配。确立政策问题就是决定对公共利益进行有选择、有倾向性的配置,一些人相对得益较多,而另一些人则获益较少。在社会全体的意义上,没有一项政策能够使所有成员

均衡受惠,部分成员得益总是以另一部分成员相对受损为代价。而人们都会关心自身的利益,关心自己在某项政策调整中是否直接或间接获益得利。正如马克思所言:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”^①利益总能牵动人心,媒体关注政策问题,就是尊重新闻规律,提升报道的新闻价值含量。“从信息传播看,新闻价值指新闻事实本身含有的满足受众需要的要素。”^②由社会问题筛选出的政策问题,通过具体的政策手段所实施的社会利益分配与再分配行为无论是否令政策对象满意,政策问题自身就包含着人们欲知而未知的元素。而且,政策问题不是针对个别人和某一个体利益问题,它要解决的是社会群体的利益。况且,绝大多数政策问题都和人们的日常生活紧密相连。个体放弃关注政策问题,就是放弃关注由己及人的利益与利益关系。

其次,从政策问题的构成要素看,“客观的情境、人们的察觉、多数人利益价值的冲突、团体的活动、解决行动的要求及政府的适当权限”^③,这些要素都和新闻价值的构成要素高度相关。政策问题可以描述的状态是:它以一种可以被大多数人察觉的现状存在,这种现状在价值判断上是令人不满的,有一部分人明确提出了改变现状的要求,在利益、价值规范方面存在冲突或对抗。政府有关部门认为有能力并且愿意解决该社会问题。这些客观属性都是大多数社会成员的共同兴趣所在,是有吸引力的新闻所要追求的特质。比如,政策问题的特征之一就是它显示出与人们利益期待的冲突性,社会所存在的客观现实状况与社会大多数人的利益、期

① 《马克思恩格斯全集》第一卷,人民出版社1956年版,第82页。

② 童兵:《比较新闻传播学》,中国人民大学出版社2002年版,第105页。

③ 林水波、张世贤:《公共政策》,台北五南图书出版公司2001年版,第75页。

望、价值和规范等有相当严重的冲突,而冲突会导致人们采取谋求解决现状的行动。这就是政策学者德博拉·斯通所说的“政策问题设定常常包含构建一个‘故事’,说明是什么引发了所谓的政策问题”^①。而衡量媒体报道是否具有新闻价值的重要标准之一就是“故事”的有无。

(3) 政策问题与新闻的价值

新闻的价值是指新闻所具有的各种价值。新闻的价值中基本价值是新闻价值,除此之外,它还有宣传价值(或称政治价值)、审美价值、商品价值、信息指导价值等^②。新闻媒体重视政策问题,有助于丰富和增强新闻的价值,更好地发挥传媒的多种功能。这里只谈谈政策问题报道对新闻的政治价值实现的问题。

政治价值是我国政党新闻制度对新闻报道工作一贯强调的一项要求,新闻工作应该成为党与政府的喉舌,宣传党和国家的方针、政策。新闻工作应最大限度地实现政治价值,这里的“政治价值”所指有三种表达内涵:其一,强调国家政治、政权政治、政党政治的理念,是一种宏观视角,它指新闻报道可以使“以中共执政和政权维护为核心价值取向的政治方向、政治立场、政治原则等”得以广泛宣传,有利于政党执政与经济建设、社会调控的舆论营造。

其二,它强调“党和国家生活中某一特定阶段依靠政权力量才能解决的最重大或最重要的工作事项”通过新闻工作手段而获得社会共识并得到全面的支持。对政治作此种理解的并不在少数。

① [美] 迈克尔·豪利特:《公共政策研究——政策循环与政策子系统》,庞诗等译,三联书店2006年版,第189页。

② 李良荣:《新闻学导论》,高等教育出版社1999年版,第176页。

列宁说过：“现在我们主要的政治应当是：从事国家的经济建设，收获更多的粮食，供应更多的煤炭，积极更恰当地利用这些粮食和煤炭的问题，消除饥荒，这就是我们的政治。”^①邓小平主张：“社会主义现代化是我们当前最大的政治，因为它代表着人民的最大的利益，最根本的利益。”^②“经济工作是当前最大的政治，经济问题是压倒一切的政治问题。”^③江泽民也重申：“集中精力把经济搞上去，实现中国的现代化，本身就是最大的政治。”^④

其三，它还强调新闻工作还应该营造有利于政府治理工作开展的舆论，因为政策行为是政治的一项重要内容。从中观层面即政府管理的视角来理解政治，就如同孙中山所言：“政就是众人之事，治就是管理，管理众人的事就是政治。”^⑤列宁也曾主张：“政治就是参与国家事务，给国家定方向，确定国家的活动方式、任务和内容。”^⑥或如美国政治学家戴维·伊斯顿的理解，凡是围绕政府决策中心所发生的所有事件都是政治现象^⑦。政治的基本任务就是规范各个利益集团之间的竞争秩序，平衡各自相互冲突的利益。正如亚里士多德所言：政治在利益差异中创造平衡，在价值冲突中创造秩序^⑧。新闻报道以艺术的手段达到了上述精神的宣教，也就实现了新闻的宣传价值。所以，政策问题同新闻的宣传价值本来就密不可分。

① 《列宁选集》第4卷，人民出版社1972年版，第370页。

② 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第163页。

③ 同上书，第179页。

④ 江泽民：《关于讲政治》，《求是》1996年第13期。

⑤ 《孙中山选集》，人民出版社1981年版，第269页。

⑥ 《列宁全集》第32卷，人民出版社1958年版，第314页。

⑦ 严强：《宏观政治学》，南京大学出版社1998年版，第49页。

⑧ 叶立焯：《西方政治思想史》，福建人民出版社1992年版，第45页。

2. 媒体作为政策问题建构的公共设施

政府决策系统的问题察觉与沟通机制是否健全以及能否有效运作,直接影响到社会问题能否及时、准确地被提上政府决策议程。目前我国的信息机构在提供决策信息方面还存在一些不适应形势需要的问题,如大多数信息机构主要负责搜集经济信息,搜集社会问题信息尤其负面问题信息的专门机构极少,涉及后者的不完全信息只有各级信访机构提供。出于其他因素考虑,对一些潜在的社会问题,地方信息机构不能及时提供;各级信息机构的数量不少,但专业工作人员数量不足。美国仅联邦调查局就有工作人员27800名,其中总部9800人。我国国家统计局只有200多人,国家信息中心各种人员共计1200余人,由国家信息中心与隶属于各地方政府的信息中心组成的国家信息系统全部工作人员约13000人^①。再如信息搜集的方法不够科学,大多采用效率高、易于操作的典型调查法,或通过展开座谈会的方式了解情况,而座谈人员的代表性不够,容易导致信息片面失真。通过层层填写、汇总统计报表的方法获得的有关信息,因为缺乏监督使得信息瞒报、虚报时有发生。面对这样一种信息收集与处理状况,目前拥有近100万新闻从业人员的新闻传媒机构,其作为决策系统内信息机构运作不够完善的一种弥补机制,就显得尤其重要。

就沟通机制而言,作为普通的个体公民,尽管有参与并影响公共政策过程的机会和渠道,但原子式的、分散的普通公民基于条件限制在对有关信息的获取不充分的情况下,其影响政策的能力和水平在总体上仍是比较低的。目前数量庞大的新闻媒体虽然没有

^① 王满船:《政府决策机制的内涵及其完善》,《国家行政学院学报》2003年第6期。

直接制定政策的权力,却能够在舆论上对决策部门施加影响。这就是为什么一些民众在遇到由于政策带来的困境时,主动向媒体投诉的原因所在。而普通公民在特定政策问题上的意见往往是分散的、模糊的,有时甚至是情绪化的。作为一种组织性的媒体能够有效地将个体意见集结、统合和归纳,转化为明确的、一致的意见,从而形成向决策系统输入的政策要求。随着权利意识的不断增强,公众已不满足于被动地认可政策,而是日渐强烈地要求通过便捷的渠道表达自己的利益诉求。

社会问题或公共问题固然以可察觉、感知的具体形式存在着,但是,这些问题或现象不能自己进入政策制定者的视线。由谁来定义或建构社会问题,通过何种方式与渠道,使之成为政府议程安排中的政策问题?这一系列紧密相连的中间过程绝不是可有可无的环节,在某种程度上,它直接影响到某一社会性问题能否成功或顺利地转化为政府议程中的政策问题。同一个需要解决的问题,表达问题的策略、方式与手段不同,该问题能否得到有效解决的机会也会有所差别。

例如,1999年国家推出的第一批非处方药中,龙胆泻肝丸因为治疗上火的效果比较好,而且价格不高,被很多人服用。但不少人却成为这种药物的牺牲品,一些患者因服此药而患上尿毒症,巨额的治疗费使不少家庭在经济上陷入绝境,给社会带来巨大的伤害。这一严重问题在2001年就已经引起国内研究肾病的少数专家的关注,并先后三次在国内最权威的医学杂志上发表学术论文,呼吁人们重视这些病例。但专家呼吁一直没有产生太大影响,药还在继续卖,患者也在持续增加。媒体的报道却能在很短的时间使问题得到彻底改观。2003年2月23日,新华社在“新华视点”专栏刊出龙胆泻肝丸导致很多人肾受损害事实的报道,分析这种药的致

病原因,对生产企业与国家有关管理部门进行质疑。稿件被全国500多家媒体采用,引起社会强烈反响。2月28日,国家药品监督管理局即发出通知,要求购买此药必须使用医生的处方。4月1日,国家药检局再次发出通知,把龙胆泻肝丸配方中导致肾损害的关木通替换成无毒的木通,含关木通的药品严禁生产与出售。因为这一话题的报道所产生的巨大社会效益,报道此事的新华社记者被推介为2003年度中国记者风云人物^①。

此外,农民工待遇问题、矿工安全生产问题、环境污染问题、土地非法流失问题近年来成为各级政府议程中的重大问题,一系列政策相继出台。这些社会问题其实在政府予以关注之前的较长一段时间内就已经存在,并非新的现象,它们之所以没有成为政府日程中的突出政策问题,一个重要的原因就是此前一段时间里媒体没有像现在这样将这些问题作为“焦点事件”来处理,政府乃至整个社会的“问题意识”不很强烈,社会未能形成一种明显的政策需求氛围。媒体话语某种程度上的缺席,导致政策出台缺乏大众社会的推动力。

如前所述,政策问题与社会问题的不同就在于政策问题是人们主观建构、框定的结果。社会一般公众或公共权力行使者通过特定的方式或手段,向政府有关部门提交社会问题,使之成为政府工作日程中所关注,并拟定以政府名义加以解决,这一过程即称之为政策问题建构。框定政策问题的途径可以有多种,在中国特色的政治与社会条件下,社会问题被选定的途径与方式会有所不同:在民众参与程度低的社会阶段,政策问题或由决策者基于体制内

^① 《2003年中国记者节特别节目:中国记者风云人物》,中央电视台《讲述》栏目2003年11月8日。

垂直渠道提供的信息拟定,或依赖于有严格的保密制度作支撑的内参情报,或借助于民众的信访与上书陈情;而在民众参与程度较充分的社会阶段,政策问题或者可以寻求民众参与的社会动员途径,或经由普通知识群体诉诸舆论的学术智慧的渠道,或受压于被媒体公共化了的大量个体现象^①。

当前,政策问题拟定的经常、有效途径主要包括:普通公民个人上书、信访或法律诉讼,公民的非理性表达行为(暴力冲突、大规模示威),各类民选代表如人大代表、政协委员提交提案与议案,有权威影响力的专家就个人意见呼吁或作为制度安排的智力资源提供咨询意见,有显著影响力的社会利益阶层或团体通过非公开或非常规方式向政府直接提出要求,政治领袖或重要领导人物提出个人或集体建议,政府部门通过日常的工作发现并提交问题,各类危机事件或惊人事件促成社会问题明朗化、引起政府介入,等等。但除此之外新闻媒体对某一有新闻价值或其他价值的问题或现象予以持续关注与报道评论,同样是一种重要的独立途径或辅助性的手段,在上述的诸多政策问题建构方式或路径中,有些路径选择要最终通向政府政策议程,还必须要借新闻媒体舆论扩散手段的推动。大众传媒在政策问题的建构方面之所以有着显著的功效,是因为它在现代社会里承担着话语与信息表达的公共设施功能。

公共设施的特质在于它的便捷性并向所有人开放,可以同时被多个人共同使用,在使用过程中不具有排他性,而且它是以低于成本的价格提供服务。就政党和政府为民众参政提供的多种政治公共设施被接近的便捷性和被使用的大众化程度而言,大众传媒无疑是首选的公共设施。“常常有这样的情况,党和政府听不到

^① 王绍光:《中国公共政策议程设置的模式》,《中国社会科学》2006年第5期。

的,报纸能听到,它能摸到社会的脉搏。目前最突出的问题是什么,把读者来信加以综合研究,常常就能看出来。”^①“2001 年全国广播电台听众收听状况联合调查”显示,国内居民获取信息最主要的渠道依次是电视、报纸、广播、杂志和互联网。“2002 年全国电视观众抽样调查”结果表明,调查对象中“经常”和“几乎每天”接触传媒的情况依次为:电视(95.8%)、报纸(28.1%)、杂志(18.7%)、广播(13%)、互联网(2.8%)^②。《焦点访谈》平均每天收到线索 2300 多条,其中播出节目的 80% 来自这些线索^③。《焦点访谈》平均每天接到电话 400 多个,每天来信 500 多封,舆论监督题材的 80% 都能不同程度得到解决^④。近一两年来,在十届人大、政协闭会期间,有为数不少的代表和委员委托媒体或通过媒体的报道来收集情况、了解民愿^⑤。如全国人大代表赵林中在十届全国人大五次全会召开之前,就曾委托媒体向社会征集议题,引起民众的热烈响应。许多人纷纷就民主与法治、诚信与道德、改革开放和经济建设、特别是“三农”问题,以及对现有法律、法规的修订和完善等建言献策。人大代表了解民情、收集民意会受到多种客观条件的限制,靠个人“原始”的力量,如召开座谈会、当面接待群众、走访、实地调查、发征求意见函、开设热线电话等,毕竟有限。借助新闻媒体这个平台倾听和收集民意、民声更为真实有效。

新闻媒体能否作为社会的一种公共设施,首先看媒体是否足以保证社会民众对媒介接近的普遍性与媒介使用的便捷性。就目

① 新华社新闻研究所:《邓小平论新闻宣传》,新华出版社 1998 年版,第 47 页。

② 《2002 年全国电视观众抽样调查》,《中国广播受众》2002 年第 1 期。

③ 《“责任”——10 周年述职报告》,《焦点访谈》栏目 2004 年 4 月 20 日。

④ 中央电视台《电视你我他》栏目 2004 年 4 月 5 日。

⑤ 中央电视台《新闻 30 分》2007 年 3 月 5 日。

前我国大众传媒数量而言,根据新闻出版总署有关统计数据,至2006年年底,全国共出版报纸1938种,其中晚报、都市类报纸已达285种,在全国报纸结构中所占比重仅次于党报^①。至2005年年底,全国共设立电视台352家、广播电台306家,广播电视台1300家。广播频道1933套,广播人口覆盖率达93.21%。电视频道2058套,另有1700多家县级广播电视台在电视公共频道的预留时段内插播自办节目,电视人口覆盖率超过95%^②。中国互联网中心2007年7月18日发布的《第二十次中国互联网发展情况统计报告》显示,至2007年6月,中国网民总人数达到1.62亿,仅次于美国2.11亿,位居世界第二。网络普及率已经达到12.3%。国内域名总数达到918万,其中CN域名注册量达到615万个。网站数量达到131万个,年增长率达到137.5%。对于城市居民而言,城市社会已逐步成为媒介化社会,媒介作为生活的一个组成部分,居民接近与使用媒介都已经变得非常方便。

城市化进程的加速使得现有数量的媒介被接触与被使用频率增长,从相对意义上说,媒介作为公共设施的属性进一步彰显。我国2005年年底开展的全国1%人口抽样调查结果显示,全国人口中,居住在城镇的人口56157万人,占总人口的42.99%;居住在乡村的人口74471万人,占总人口的57.01%。城镇化水平已由1978年的17.9%,提高到目前的43%,全国城市总数已增加到661个^③。城市化的提高意味着大众媒介尤其是都市报、城市频道拥有了更庞大的市民社会,反过来说,媒介有更多的几率接触民众、被

① 《都市报发展环境因素研究报告》,中国行业咨询网2006年12月7日;《与时代同行》,央视新闻频道《纪录中国》2007年11月8日。

② 《青年记者》2006年5月15日。

③ 《2005年全国1%人口抽样调查主要数据公报》,新华网2006年3月20日。

民众所用。

2006年3月,国家统计局发布的《2005年全国1%人口抽样调查主要数据公报》表明,全国人口中,流动人口为14735万人,其中,跨省流动人口4779万人^①。数字庞大的流动人口从另一个侧面推动了媒介公共设施属性的强化。目前,媒体报道内容总体上还是倾向于城市生活,媒介从业者更多的是从城市的每个角落搜寻报道素材,农村问题是一个被媒体容易忽略的题材领域。但人口从农村向城市流动能一定程度地打破这种人为的“忽略”,进城务工农民在城市空间以自身的生活方式不仅为媒体提供了诸如工资偏低、被拖欠现象严重、劳动时间长、被市民歧视和排斥等大量沉重的报道话题,同时也为媒体带来大量的农村社会中存在的个人遭遇问题和社会问题的素材,拉近了媒体与农村社会实际状况的距离,使得农村社会的问题能更多地进入媒介从业者的视线。而媒体能够这样做,也是出于应对城市媒体之间,尤其是省会城市媒体之间生存竞争日益激烈的需要。

其次,媒体之所以作为建构政策问题的公共设施,是因为公民通过新闻媒体参与有关政策问题的表达,可以不受身份属性的限制,或者说,媒体对其使用主体具有身份的包容性,一切社会身份的成员都可以选择使用媒体,媒介在民众参与确定政策问题方面具有很强的公共性。在媒介参与形式之外的实际政治生活中,公民有着不同的身份归属与限制。这些身份归属无形中也框定了公民作为个体参与政治的权利空间与效能大小。作为党派成员,他有便利的通道向他所属的党派提交建议与看法;作为机关或单位的成员,他可以经由单位向上提交意见;作为被赋予某种特定身

^① 《2005年全国1%人口抽样调查主要数据公报》,新华网2006年3月20日。

份的人,他有权利去做符合身份的事情;取得某种资格,才有条件去完成相应的工作;只有一定的干部级别,才能旁听或列席某种主题的会议。脱离或者取消这些特定的“身份属性”,某一主体尽管在主观上依然想从事某一行为,实际上他无法再去继续,因为他已经丧失了必备的资格。

曾有媒体报道,吉林市市民肖龙云曾作为普通群众的代表被市政府聘为政府公开监督员。他尽职尽责,为百姓呼吁,为政府进言,在他的奔走和努力干预之下,一些不合理的问题得以解决。由于他过于“较真”、“挑刺”,在一年聘任到期后被解聘。肖龙云没有放弃作为一个公民的职责:“我不是政府聘任的监督员,可还是公民,我以公民的名义进行政务监督。”当监督员证换成普通公民的身份证之后,他就难以开展监督工作了,四处碰壁。他被认为是从事“与身份不符”的活动,搅乱了机关的工作秩序^①。虽然这只是不正常的个别现象,但缘于“身份”的参与性限制有时确实是一种制度化安排,一个团体与组织的活动仅限于特定身份的成员参加,这对广泛听取社会民众意见、畅通政策问题提交的公共通道存在一些消极影响。新闻媒体则可以突破这种局限,它平等地向所有身份与地位的人开放,在接纳政策问题的表达主体方面没有条件要求与限制。

从政府需要媒体担当公共参与渠道的角度看,政府任何一项工作面对的都不是一个个具体的单位、家庭或个人,而是需求各异、利益不同甚至对立的社会群体。它所面临的也不是个别的、单一的、简单的社会矛盾和问题,而是大量相互关联、交错制约的具有复杂性、尖锐性、普遍性、变动性的各种社会矛盾和问题。政府不能不考虑效率、成本,需要有一种快速、有效反应和问题定位的机制。对于直接

^① 《清风苑》2006年第8期。

制定政策的高层政府来说,是否能够通过下级政府的渠道了解地方或基层的真实情况,是政策议题是否科学的极其重要的问题。

首先,因为基层政府的某些不作为和谋取私利,可能导致高层政府获得的信息不真实,政策问题的拟定不可避免地出现与民众关心的问题不对位。一项对京沪穗等7个大中城市、河北与浙江等7省的小城镇和农村地区的近4000名居民所进行的“2004年中国居民评价政府及政府公共服务”调查报告显示,对区县政府和乡镇政府工作表现不满意的城乡居民占被调查者的比例分别为42.1%和51.6%,调查结果都表明,“政府层级越低,满意度越低”。64.2%的城镇受访者对于当地政府工作表示不满意,而在农村,70%的受访者表示不满意。农村居民在与当地基层政府部门接触后问题得到解决的程度最低,在农村居民中仅占13.1%^①。

其次,尤其是基层的农民群体,他们缺乏民意与利益表达的制度性渠道。据有关媒体报道:从公布的2003年政协委员“界别”来看,农民委员68人,占3%,但真正的农民仅1人。9亿农民仅1名政协委员。人大代表的选举权,农民代表的数额也只是城市代表的四分之一。有的农民即使被选为代表,由于文化素质相对较低,其表达诉愿的能力有限,尽管实际存在的问题非常突出,但由于表达的欠缺其引起的社会反响就不够大^②。目前,信访问题比较突出,已经从一个方面证明了高层政府的关注点与基层存在问题在对接上的某些错位。“信访问题形成的主要原因是地方干部、部门决策时考虑自身利益过多、考虑群众利益过少。”^③

① 《凤凰周刊》2005年第8期。

② 《农民日报》2003年3月21日。

③ 《报刊文摘》2006年5月15日。

再次,来自基层政府部门的某些脱离具体问题与情况的、笼统的统计信息,即使在统计学意义上是正确的,但不能为上级政府科学确定政策问题提供有效信息。如果政府部门过于依赖大量仅仅表示假象的“人均”数字,政策制定就有可能误入歧途。在一个发达的橄榄形社会里,穷人和富人都是少数派,中产阶级是社会主流,人均出来的数字比较符合社会现实。但在中国大多数地区,社会各阶层的分布主要呈现金字塔形状,因此这种“人均”数字态势喜人,却没有太大的实际意义。假如政府据此制定政策,必然缺乏科学合理性^①。中国社科院社会学所2003年完成的“城市家庭的贫富分化”课题报告显示,富人家庭年人均收入为8127元,穷人家庭年人均收入为351元,两者相距23倍。按月人均收入计算,穷人家庭是42元,富人家庭最高为5万元,后者是前者的1000倍以上。贫富差距在近10年中越拉越大。在西方发达国家,最富裕的20%人口的财富一般是最贫穷的20%人口的6—7倍。国家统计局2002年的抽样调查显示,中国20%最高收入家庭与20%最低收入家庭的差距是15倍^②。建立在类似的如此“总体把握”实情的宏观信息之上的政策,对达不到“人均”数字的多数百姓来说,容易产生强烈的挫败感,并激发对政策的不满情绪。新闻媒体对一个地区通过一个时期的“点”与“面”的一轮又一轮关注,感性的认识与理性的分析不断接受民众舆论的甄别与评点,更贴近实际的认识为政府摸准政策问题的脉搏提供了直接依据。

大众媒体通过持续性、连贯性的信息提供与表达专家意见,一

① 《北京晚报》2006年12月10日。

② 《凤凰周刊》2005年第1期。

定程度上可以弥补上述方面的欠缺,为政府搭建一个有效的平台。

不仅如此,有限市场化的新闻改革和政治民主化的社会诉求,也是我国传媒渐变为“公共设施”的根本动因。传媒的“公共设施化”还有着更为深刻的促动因素:一是立党为公的党性宗旨。“党除了最广大的人民利益,没有自己特殊的利益”,“绝不允许搞剥削阶级政党及其统治集团所追求的那种既得利益,也绝不能成为那样的既得利益集团。”^①执政党在多种场合下“全民利益观”的表达为政党性的媒介自主地开辟了一个有限的公共性空间。二是宪法所保障的公民享用传媒资源的基本权利。宪法权利隐含了公民个人接近与享用大众传播资源行为自由,任何国家机关、组织和个人都不应以任何形式对公民接触和享用大众传播资源设置障碍。宪法关于公民言论、出版自由的规定,关于批评和建议权利的规定,关于科学文化活动自由的规定等等,这些基本自由的行使都与公民能够现实地利用大众传媒密不可分。三是政党对新闻事业属于文化公益事业的政策确认。执政党代表先进文化发展方向的要求体现在对大众传媒的领导方面,就是在科学把握“把正确的政治方向放在首位”的基础上,充分凸显传媒的社会公益属性。这种社会公益性表现为:媒体为落实社会公共利益的政策活动服务,媒介对所有愿意参加政策表达的公众开放。

二、媒体确立政策议题的理论与方法■ ■ ■ ■ ■

1. 议题设置与框架理论

大众媒介在建构政策问题方面不可忽视的作用源于其自身具

^① 中共中央宣传部:《“三个代表”重要思想学习纲要》,学习出版社2003年版,第75页。

有的“定义”现实世界的功能。较早研究大众媒介具有定义现实功能的李普曼就认为,媒体通过向人们提供新闻信息,为人们定义外部世界的状况,在人们头脑中构造“虚拟现实”。而媒体定义现实的方法是“将有关外部世界的信息套入一个固定模式,通过这个模式使人们勾勒出现实世界的图画。”^①传播学者马科姆斯和肖从实证研究角度提出“议题设置”理论:公众通过媒介知晓事件或问题,依据媒介提示的角度思考,按照媒介对各种问题的重视程度来调整自己对这些问题重要性的看法。公众因为媒介的报道而意识到议题的存在,媒介赋予议题的意义影响公众对该议题重要性的认识。媒介强调某些特定的议题使得社会成员的注意力集中在这些议题上,从而形成社会成员之间意向的统一^②。艾伦嘉和肯特的“点火效果”假说从媒介的评论报道影响受众认知角度重述了媒介的议题设置功能:在受众如何评价某个议题时,除了媒体报道的提示作用,媒介如何评论也会起很大的作用^③。

“议题设置”理论和“点火效果”假说都强调一些特定的议题在媒体报道评论中被强调,使受众优先认识到它们的重要性或突出性。大众传播媒介通过夜以继日的报道活动,选择少数的议题并对这些议题进行重点提示,媒体的提示左右了人们对媒介议题的关注角度,影响了人们对当前何种社会事务最为重要的判断。大众传播媒介对某个议题的“设置”功能是通过重点设计这个议题在媒体上的“地位”(如是否头版,是否被连续关注和报道,新闻报道

① [美] 沃尔特·李普曼:《公共舆论》,阎克文译,上海人民出版社2002年版,第35页。

② [美] 沃纳·赛弗林、小詹姆斯·坦卡德:《传播学的起源研究与应用》,陈韵昭译,福建人民出版社1985年版,第244页。

③ [美] 唐纳德·肯德:《事关重要的新闻:电视与美国民意》,芝加哥,1987年版,第273页。

的长度,标题的大小,是否多种文体同时被使用等),突出这个议题的重要程度,使受众作出“这个议题比其他未被强调的议题重要”的判断。

出现于20世纪70年代的媒介框架理论主张,媒体报道行为含有某个特定的认识框架,即认识和判断社会事物的基准。媒体用这个认识框架选择、定义、评论各种信息,受众在接受媒体报道时也接受了报道中的框架,并按媒介框架形成自己对某个事物的认识。社会学家戈夫曼认为,所谓框架,就是人们用来阐释外在客观世界的心理模式,或指在某个特定时间用来理解社会境遇的一套特定的期望,所有我们对于现实生活经验的归纳、结构与阐释都依赖于一定的框架^①。“框架”有两个含义:一是框限,指人们观察现实世界的镜头,代表观察事物的取材范围;二是架构,指人们由框架建构的内容,是一种观察事物的世界观。媒介框架就是大众媒介在报道新闻事件时使用的某种特定的观点,解释说明的方式,对问题的定义方法和评论的基准等认知模式。媒体选择特定的报道框架从特定的角度进行报道被称为“框架构成”,媒介的报道框架对受众的认知形成的影响被称为“框架设置”。

具体地说,媒介在报道过程中的“框架”行为体现在宏观构造(主题构造,即新闻事件社会意义的框定)、微观构造(叙事构造、修辞构造)两个层次。叙事构造,即新闻事件具体要素或侧面的处理方式;修辞构造则指新闻事件的语言描述方式或表达风格。就主题报道框架而言,它又可以分解为单独议题(指某个主题相对单纯的社会议题,如选举、政治丑闻、突发事件等)的媒介框架,复合议题(指几个有相同性质的议题组合,如一系列具体社会问题、专门

① [美] 欧文·戈夫曼:《框架分析》,剑桥大学出版社1974年版,第74页。

的经济问题、被细分的政治问题等)的媒介框架。而媒体对同一议题的报道框架也不是一成不变的,同一议题的报道框架在不同的时代有不同的表现。比如,美国媒体就核能源主题的框架表现来看,在20世纪40年代到50年代,“核能源”被定义成“进步”和“能源自给”,而到70年代末,又从环境保护的角度核能源被“框架”为“绿色能源”。除此“框架”之外,核能源还曾被使用过“恶魔的交易”、“失去控制”、“公共的说明义务”等报道框架。又如美国媒体有关人工流产的20年间的报道框架也在不断改变,由20世纪60年代初期的“女性的权利”到70年代的“自由与平等”,再到80年代的“自由的选择”及“尊重生命”框架。我国的媒体报道也同样存在“主题构造”现象。而且,就政策问题顺利形成的环境条件而言,这种主题构造又是至关重要的。微观构造的框架行为更多地起一种辅助作用,服务于宏观构造的需要。

从议题设置理论到媒介框架理论,在认知大众媒介具有“定义”现实的功能上并没有多大改变,只是研究的焦点从“媒体报道提示人们该思考哪些话题”转移到“媒体报道提示人们对某些话题应该怎样思考”。正是基于媒介的这些功能,研究公共政策的一些西方学者对传媒之于政策问题确立的作用投以关注的目光,他们以相似的观点、非系统地、零散地表达了媒介所特有的功能。如公共政策研究学者拉雷·N·格斯顿就将“大众传媒”列为议程建构者之一,大众传媒在政府政策行为中的影响体现为它能够把一度是私人的问题通过公开报道而转化为公共问题,使之成为政策议程的一部分^①。另一位政治学者唐纳德·肯德也将大众传媒的报

^① [美] 拉雷·N·格斯顿:《公共政策的制定——程序和原理》,朱子文译,重庆出版社2001年版。

道视作政策问题的“触发机制”：如果问题是严重的，并且得到有效的新闻曝光，使问题引起足够多的人重视，该问题就可能找到进入政府议程的途径^①。政策学者 R·科布和 C·埃尔德把利用大众传媒作为一种推动议程的策略：一种议题，尤其是弱小阶层的议题，只有在它扩散到更广泛的公众那里的时候，才可能成为体制议题。一个议题（弱小群体的议题）走向体制议题的通道主要是通过冲突的扩散过程，包括冲突的范围、冲突的强度以及冲突的可见度。应该把议题界定为它能够提高和扩散冲突范围和可见度。问题叙述所使用的语言和象征意旨尤为重要，因为通过语言和象征可以加快议题转化为带情感的公众话题的速度，可见度提高。大众传媒在这方面具有很强的功效，可以提高议题的显示性^②。詹姆斯·E·安德森也把“大众传媒的注意”列为“一般社会问题进入政府议事日程”的途径之一^③。这些主张都是基于大众传媒具有显著的议程设置功效的事实。

较之上述确立政策问题的种种途径而言，大众传媒因其自身的属性而具有提请政府注意公共问题并建构政策议程的特别功效，这种功效具体表现在：

其一，新闻报道可以把问题有选择地呈现在公众面前。正如传播学者诺顿·朗所言：“在某种意义上说，报纸是设置地方性议题的最主要的提议者。在决定人们将谈论些什么，多数人对事实会是什么看法，以及多数人认为解决问题的方法将是什么这些问

① [美] 唐纳德·肯德：《事关重要的新闻：电视与美国民意》，芝加哥，1987年版，第162页。

② [韩] 吴锡泓：《政策学的主要理论》，金东日译，复旦大学出版社2005年版，第330—334页。

③ [美] 詹姆斯·E·安德森：《公共决策》，唐亮译，华夏出版社1990年版，第64页。

题上,它起着很大作用。”^①亦如政治学家伯纳德·科恩所表述:“报纸或许不能直接告诉读者怎样去想,却可以告诉读者想些什么。”^②“人们并不是对每件事都加以注意,要是那样的话,就会产生麻痹。但如果意识到问题的人足够多,而且如果事件得到有效的新闻曝光,一度是私人的事务就可能进入公共议程。”^③大众传媒通过夜以继日的报道活动,选择其中的一些问题并进行重点提示,媒体的提示影响了决策者对现实问题的关注角度,影响了决策者对当前何种社会事务最为重要的判断。

其二,新闻报道可以将问题应该得到重视的范围扩大。政策学者罗杰·柯比认为:“传媒将问题传播到更广大的观众之中,使冲突的范围变得更广。当传媒对一个情况感兴趣时,他们通常盯住不放,使越来越多的重视和关注产生。”^④政治学者斯科兹·克奈特也主张:“传媒之有用在于,不仅对公共事务问题起了发现机制的作用,更重要的在于它具有使冲突社会化的催化作用。传媒把一度是私人的问题转化为了公共问题,扩大了知情者的数量,改变了政策议程设置过程的动力。”^⑤

其三,新闻报道通过一些策略如内容取舍、篇幅与位置、细节与情感基调等,强调一些属性和弱化、回避另一些属性,影响决策者对这些属性的重要性认识。“新闻媒介所发挥的最重要作用是

① [美] 沃纳·赛佛林,小詹姆斯·坦卡德:《传播学的起源研究与应用》,陈韵昭译,福建人民出版社 1985 年版,第 262 页。

② [美] 伯纳德·科恩:《报刊与外交政策》,普林斯顿大学出版社 1963 年版,第 13 页。

③ [美] 唐纳德·肯德:《事关重要的新闻:电视与美国民意》,芝加哥,1987 年版,第 162 页。

④ [美] 罗杰·柯比:《政治参与:政策议程建设构的动力》,霍普金斯大学出版社 1972 年版,第 142 页。

⑤ [美] 斯科兹·克奈特:《半殖民地国家》,惠林斯顿大学出版社 1960 年版,第 7 页。

把重要事件排列好——什么是必须认真对待的,什么是可以轻描淡写一笔带过的,什么是可以根本不用管的。”^①

总之,对于一个需要动用公共资源解决的社会问题,如果决策者没有能够主动发现它,而且,事实上决策者也不可能靠体制内垂直渠道提供的信息就能发现所有的应该通过政策手段来解决的社会问题,则需要更多地依赖大众传媒将它们扩散到更广泛的公众那里,就有可能成为政策议题。诸多政策实践表明,一个潜在的问题是否能被公众关注,一个公众关心的问题能否走向政府议程,一定程度上依赖于媒体对于问题的范围、强度、可见度等方面的扩散过程,通过媒介反复进行议程设置,运用特定的主题“框架”进行议题扩散,最终可以把一种社会问题转化为公众议题或媒介议题,并走向政策议题。

2. 媒体确立政策问题的方法

如前所述,在可接近与可使用的便捷性方面,对社会公众而言,大众传媒具有明显的“公共设施”属性。“公共设施”为尽可能多的体制内与体制外的政策主体低成本、有效地确立政策问题、设定政策议程提供了良好的物质条件。另一方面,在选择、界定社会问题,扩散社会问题的知晓范围以及提高它的可见度,以及在突出强调某个问题的微观策略与技巧方面,新闻媒体也具有很强的功效。这两个特质决定了传媒在政策问题确立环节方面的地位为其他手段所不可替代。

当然,这些功能性特征只是为大众传媒成功、合理地确定并讨论政策问题提供了一种可能性,媒体不可能总是成功有效地将社

^① [美] 加里·沃塞曼:《美国政治基础》,陆震纶译,中国社会科学出版社1994年版,第193页。

会问题转化为政策问题。这种“可能性”在多大程度上能够实现,还取决于其他因素,比如解决该问题的物质条件是否成熟,问题解决是否属于政府职责或权限范围,政府解决问题的意志如何,该问题的当前解决是否会引发新的更突出的问题,媒体介入之前是否已经存在一个明显可以感知的公众议程,等等。基于我国特定的政党政府原则和传媒制度要求,公众议程、媒介议程、政府议程三者之间的关系比较复杂,政府议程既可以独立于公众议程或者媒介议程,也可以同时独立于两者。大众传媒对问题有组织地报道只是起到一种有效地扩散、放大与提醒作用,它在引发并不断维持着社会舆论之后,它的政治动员与社会动员功能即告结束。

仅就报道方法或手段而言,大众传媒在遵循新闻自身活动规律和满足一系列传媒政策意旨的前提下,从宏观上看,可以通过“不作为”的常规报道手段和“有所作为”的非常规报道手段促成社会问题显性化,“发酵”公众舆论,达到建构政策问题的目标。

(1) 以常规报道方法建构政策问题

美国政策学者安德森在总结政策问题如何才能被列入政府政策议程的方式时,提出了四种情况,其中之一就是传媒的作用:政治领导者的决定,某种危机或突发事件,抗议活动,特别问题引起大众传媒的注意^①。大众传媒“注意”的方式既指报道者看似“不作为”的常规报道方式,也指充分体现报道者能动作用的策划性的非常规报道。通过媒体的强调与扩散,“政策之窗”会适时开启,作为政府回应公众舆论的最佳手段。

这里讨论的常规报道是指报道者尽可能地以客观记录者的身

^① [美] 史蒂文·凯尔曼:《制定公共政策》,高正译,商务印书馆 1990 年版,第 173 页。

份接触与处理新闻事件,不深度介入或不直接参与新闻事件本身过程,或者以公允的组织者身份提供各种公众意见表达的平台,报道的主要工作就是客观地呈现事实与表达公众意见。此种报道方式是日常新闻工作中运用得最多的一种手段,更多地体现出媒体传统的运作方式。尽管它同样带有报道动机,但它主要靠报道文本所呈现的事实力量与意见本身的说服力来达到目的。如1979年9月,中央电视台在“新闻联播”中播出了一条《北京王府井百货大楼停车场见闻》新闻片,报道了这一年的“五一”停车场中的公车情况,一共有10多辆小轿车上了镜头,最低档次的为红旗牌。“这些人是办公事的吗?不太像吧!”这一报道在“反特权”的特殊时期引起了极大社会反响,电视台收到群众来信1000多封,并直接导致1980年3月党的十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》中明确提出“不准搞特权”的要求。又如1998年12月,《中国青年报》、中央电视台先后对川西地区长江上游严重的毁林事件予以报道,引起国务院领导的高度重视,并很快颁布了长江上游的禁伐令。2006年年初至7月份,众多媒体对死亡赔偿中“农村人‘泥身’,城里人‘金身’”的多起差别对待的事故处理现象的报道与评论,促使“同命不同价”的相关政策规定得到调整。

近年来,各级人大代表委托媒体收集普通民众建议的报道时常见诸报端电视。从政策制定机构收集情报的成本和有效性角度看,新闻媒体确实具有不可替代的作用。一方面,政府通过建立专门的信息通道来持续不间断地收集信息,成本过大,财政压力增加;另一方面,行政部门的上下级之间存在难以摆脱的政绩考评问题,由下而上传递的信息不可避免地存在失真。“官员出数字,数字出官员”一定程度地反映了政府部门统计信息的功利性。负责的政策制定主体都主动通过媒体了解公众希望得到什么样的政

策,将新闻媒体日常提供的报道作为重要的信息依据之一。如在金融调控的决策方面,大众传媒已成为金融监管部门必备的信息来源和重要参考,其影响力不仅表现在提供信息的及时、全面上,还体现在众多专业人士依托媒介对相关信息进行分析、提出政策建议,提高了金融市场决策的透明度。

运用常规报道的方式作为提高和扩散某些社会性事件或现象的冲突范围和可见度的手段,既符合新闻活动的基本规律要求,又可以比较客观、及时和全面地提供原生态的信息,便于公众与政府对社会问题背后的真相有一个接近性的把握。这不仅对科学地确定政策问题提供了重要条件,而且为下一步拟定政策方案,有效地解决问题打下坚实基础。一种严格尊重客观事实的采访与报道活动,无论是一次性的,还是连续关注性的,都有可能通过记者敏锐发现并揭示问题的要害,发现新的政策问题的存在,成为确立政策议题的契机。通过这样的途径而制定出台的政策就具有适应社会公共需要的更高的政策回应度,也更能经得起公众的批评与政策实践的检验。在美国,政策制定者在制定政策之前一般都倾向于注意各主要媒体的新闻报道。对总统以及政府机构、国会和联邦法院来说,三大电视网以及《时代》周刊、《华盛顿邮报》和《纽约时报》等具有重大影响的媒体机构,为他们制定政策提供了有益的帮助^①。

以我国公益慈善事业的政策酝酿过程为例,慈善活动需要约束的问题时至今日不仅成为社会普遍关心的话题,也作为政策问题进入了政府工作议程,这在很大程度上不能不归功于大众媒介

^① 谢岳:《公共通道与政治产品——美国大众传媒的民主功能评析》,《复旦学报》2003年第1期。

的长期关注与报道。基于特定的传统文化所孕育的对于慈善之举的普遍感激心态,没有人会怀疑慈善事业参与者的崇高动机。如果没有大众媒介对慈善行为中的一些不和谐的现象保持高度冷静,对借“慈善”之名行中饱私囊的某些具体行为进行理性地监督,慈善事业需要健康发展的社会意识难以在较短的时间内就能快速地形成,相应的政策要求也就不会提上日程。

1988年,团中央拨款10万元作为中国青少年发展基金会的注册资金,开始启动救助贫困地区失学少年重返校园的“希望工程”。1989年10月30日,包括《人民日报》在内的北京各大媒体应邀参加了中国青基会召开的“救济贫困地区失学少年”新闻发布会。但基于特定的政治环境,此后,媒体对“希望工程”的报道在面对贫困、失学的问题上还有所顾忌,媒体对“希望工程”的报道都绕开了这个比较敏感的话题,报道并不深入,媒体对“希望工程”的舆论推动力量并不显著。新闻媒体帮助“希望工程”真正走入公众视野,始自1991年5月25日“希望工程——为救助贫困地区失学少年募捐”公益广告在《人民日报》、《经济日报》、《光明日报》、《中国青年报》、《中国教育报》、《工人日报》等数十家全国性的报纸上刊登,媒体通过募捐广告把这一公益事业推向社会前台。这则公益广告非常感人:在我国贫困地区,每年都有100多万聪明可爱的适龄儿童因家庭贫困交不起书本杂费而失学。陕西省镇安县贫困山区有一名12岁的女孩卿远香,她是一个品学兼优的好学生。她的父亲病逝,母亲带着她和不足4岁的妹妹过着艰难的生活。她失学了,白天喂猪、砍柴,晚上拿出珍藏的课本自学。期末考试到了,她匆匆干完活,跑到学校,在剩下的半堂课里认真地答完了考卷。在考卷末尾,她含泪写下了四个字:“我想上学!”在湖北省罗田县大别山区,有个叫江峰的小朋友,在班里是个数学尖子,他失学后把最

后一次寒假作业一连做了三遍。他流着眼泪把作业交给老师说：“老师您以后再也不能给我批改作业了。”中国青少年发展基金会实施的“希望工程”就是帮助千千万万像卿远香、江峰这样因家庭贫困而失学的孩子重返校园。“希望工程”在赢得了社会广泛的支持后，社会捐助的有效监管就成为不可回避的问题。在1994年之前，“希望工程”的善款缺少必要的和有效的监督，中国青少年发展基金会没有接受过社会审计，只是履行一个系统内部的检查监督。

媒体第一次公开对希望工程的善款监管问题提出质疑的是香港《壹周刊》杂志于1994年1月发表的一篇报道，该杂志以封面标题刊登报道《千里追查七千万元下落 希望工程善款失踪》，披露内地在实施希望工程中所存在的善款管理混乱和监管失当的问题，如来自香港的某些较大数额捐款不知去向、有些捐款人查无资料记录、不应资助的干部孩子获资助、善款存在贪污现象、受助儿童仍然失学、受助学校未收到捐款等。1994年6月24日，中国青少年发展基金会向香港高等法院起诉《壹周刊》诽谤。近6年之后，2000年3月13日，受理此案的香港高等法院正式开庭审理。6月20日，法院终审裁定《壹周刊》诽谤成立，向中国青少年发展基金会赔偿350万港币^①。这起官司的是是非非已经记入史册。今天如果用一种更为理性的眼光来分析，可能我们从中能悟出一些比“胜诉”更为重要的东西。《壹周刊》在某些事实把握上的失实而败诉，是其行为导致的一种应该承担的后果，因为这一不够完全符合事实的报道对“希望工程”所产生的消极影响是不言而喻的。但从另外一个角度看，如果没有足够证据能够证明这篇报道是完全

① 徐迅：《希望工程诉香港〈壹周刊〉》，法律出版社2000年版，第1、341页。

失实的,那也说明报道中所涉及的有些问题还是存在的。正是这篇不够真实的报道,第一次对“希望工程”的有效监管问题向社会公众发出一个信号。而这种“信号”的价值及前瞻性,稍后在内地一些媒体对类似问题的监督报道中得以显示出来。

内地媒体对“希望工程”实施过程中出现的一些明显的过错还是给予了公开的批评监督。如1995年8月13日,《中国青年报》以《希望工程专款必须专用》为题登载了一封读者来信,反映寄给贫困地区的助学金被扣留一事。《人民日报》、《中国青年报》刊登的《希望工程变成负担工程》反映了有关部门不符合公益事业的募捐方式,规范了“希望工程”的一些不合理做法。新闻媒体还对一些希望小学在建设中的“豆腐渣工程”予以曝光。2001年11月19日,《南方周末》刊登《千里追踪希望工程假信》,报道上海某民营企业两位先生通过正规“希望工程”渠道对四川宣汉县的17名儿童进行一对一的捐助,在一年内只有3名明确收到他们的捐助款。曾让他们感动流泪的学生来信中,有8封是假的,信中称收到捐助也是假的。捐资者自费调查后发现,“写信”儿童家长称并没有收到希望工程一分钱,每学期学费一分钱也没少交。这些孩子大多数失学。孩子们证实:这些信都是假信。造假人丰城区教办德育专干唐纯旭则称,替孩子写信是“善意的欺骗”。记者经过调查证实:在唐纯旭发出7封假信时,7个孩子全部没有得到“希望工程”救助,而捐助款一年前已经到位。捐助人自费到宣汉调查,唐纯旭才匆忙补发款项,并补造相应手续材料。报道发表后,“希望工程”的负责人承认有问题存在。2002年3月,《南方周末》的一名记者经过某些渠道获得了一些有关希望工程部分善款在“保值、增值”的名义下违规被挪作他用的信息,并写成长篇调查报告《违规投资玷污希望工程 青基会难辞其咎》,但由于种

种原因,报道没有走进公众视野。而这一年的“两会”期间,20多名香港全国人大代表联署提议,促请有关部门关注传媒对“希望工程”的“缺乏监管”报道,要求加强对“希望工程”款的专项审计。媒体对“希望工程”款项在基层落实中未能专款专用的情况也始终予以监督。如《人民日报》2005年9月16日刊登《特别报道:希望小学缘何推迟开学》,报道安徽某县双河镇有两所用希望工程捐助款修建的小学,建成已经7年,还发生了因镇政府拖欠工程款十几万而被债主锁门的事情,导致新学期无法正常开学。经了解,部分捐助款项被当作了“建造希望学校中的迎来送往的一些招待费”。《中国青年报》、《中国教育报》等媒体都有过不少这方面的报道。

除上述中国青基会对善款管理存在不当引发媒体的关注之外,2001年底至2002年初,包括《南方周末》在内的一些有影响力的媒体对“中国母亲”胡曼莉通过孤儿学校的财务管理不公开手段而据部分社会捐款为己有的“慈善”之举也进行了有力度的监督。这些关联性的诸多报道使得整个慈善行为的监督成为这一阶段一个沉重的社会话题,这方面的政策问题已经基本确立。2002年“两会”期间,内地有不少人大代表和政协委员呼吁完善慈善事业的监督制度,增加透明度^①。

由于媒体工作者的职业责任感,以个人身份从事公益慈善来为个人聚敛钱财的行为因为一桩诉讼而引起媒体的警觉。“没有约束的人性不可信赖,对道德的完美要求往往潜伏崩溃的前景。在国家关于私立福利机构的立法还没有完成之前,类似付广荣与

^① 谢春雷:《揭开真相——〈南方周末〉知名记者报道手册》,浙江人民出版社2004年版,第246页。

沈阳阳光儿童村的混乱状况,也许还会继续见诸媒体。”^①被当作中国慈善符号的胡曼莉因为被捐款人“美国妈妈联谊会”起诉涉嫌侵吞善款的诉讼事件发生后,私人创立孤儿福利机构的动机又引起了社会的关注。2001年12月13日,《南方周末》头版刊登《跨国调查“中国母亲”胡曼莉》,首次将某些慈善之举中“没有约束的人性所潜伏的危险”进行公开披露。《“中国母亲”胡曼莉再调查》(2002年2月7日)、《沈阳儿童村:一个复杂的“丑闻”》(2004年6月10日)、《双面“艾滋妈妈”?》(2005年12月8日)、《丽江政府审计“中国母亲”》(2006年9月7日)、《官方审计揭示“中国母亲”真相》(2007年4月12日)等报道先后在《南方周末》刊登,胡曼莉、付广荣等慈善符号逐渐走进公众理性审视的视野。

慈善事业在欠发达的中国具有特殊的地位,它不仅树起了道德境界的一个又一个高标,还具有政治标示意义。正是由于媒体对表象之下的真相适时报道,逐步改变了人们对于慈善人物一味赞誉的态度。如果没有媒体善意质疑与监督作为支撑,在追求私欲的某些经营者手中,公益慈善事业的价值会大打折扣。2007年3月第十届全国人大五次会议期间,代表们提交的《关于制定慈善法的议案》和《关于制定慈善事业促进法的议案》共计8件,提交议案的代表270多人^②。足见慈善事业亟待监管规范的社会意识已经很强烈。2007年8月22日,国务院新闻办举行的新闻发布会宣布,《社会救助法》、《慈善法》已列入国务院的立法计划与人大的立法规划,相应的监管规范已处在拟定之中^③。

① 李海鹏:《沈阳儿童村:一个复杂的“丑闻”》,《南方周末》2004年6月10日。

② 《全国人民代表大会常务委员会公报》2007年第2期。

③ 《江苏法制报》2007年8月23日。

政策制定过程就是信息的输入、处理与输出的过程,没有准确的信息,政策制定就失去任何针对性。日常新闻报道活动实际上以专业的收集方式,持续快捷地传播着政治、经济、社会、文化等领域的信息,为分析和解决问题提供直接依据。当然,政策问题拟定所需要的准确信息既指反映面上情况的概括性、笼统性的宏观信息,更指能代表具体情况、体现一个个细部状况的微观信息。后一种信息的收集政府机构通过日常工作手段往往难以奏效,而它们又是制定针对性强的政策所不可缺少的,大众媒介源源不断提供了这类具体信息。政府统计部门所提供的过于抽象的统计数字,有时并不能作为制定合理政策的直接依据,但政策实践中某些不适合政策对象大部分成员实际情况的政策之所以时有推出,同仅仅依赖相关统计部门提供的亦实亦虚的数据有直接的关系。

政府政策中相当一部分政策和民众生活息息相关,如房屋拆迁、教育收费、医疗保障、劳动就业、税收、环境保护、土地管理、生产安全、公路管理、工程建设、食品卫生、公共卫生、人口流动等政策的调整都和百姓的切身利益直接有关。民众在遇到这些方面的政策所带来的困境时,经常会选择媒体作为投诉的渠道。媒体出于职业责任意识,或出于树立公信力考虑,会主动采取“贴近生活”的竞争策略,极力关注这些民生问题。而实际生活中的普通公民个体在特定政策问题上的意见往往是分散的、模糊的,有时甚至是情绪化的,媒体借助社会多种渠道和资源能够有效地将个体意见集结、统合和归纳,转化为明确的、一致的意见,从而形成向决策系统输入的政策要求。这正是新闻报道经常有效地向决策部门提交政策问题的主要原因所在。

(2) 以非常规报道方法建构政策问题

非常规报道或策划式报道,意指媒体机构或报道者对已经占

有的新闻线索、新闻资源进行谋划和设计,以直接“有所作为”于新闻事件的方式,通过一定的报道规模,使得事件性或主题性新闻的扩散范围与可见度达到超常效果,最大限度实现报道的新闻价值与社会价值。它是对常规的“一事一报、一事一因”的报道模式的突破,其特点是由某一个事实或线索入手,主动挖掘各种背景材料,对报道的内容、形式进行有意识的谋划、设计和包装,其策划过程是对新闻价值再认识的过程。通过策划,可以使新闻报道的主题更明确、内容更集中、形式更活泼、角度更新颖,从而使新闻报道的可读性和影响力大大增强。策划性的非常规强调新闻采编人员按照一定的目的进行选题规划与谋划,设计报道的进程、时机与规模,选择获取信息的方式,确立报道呈现的形式如发稿计划、具体的发稿方式等,以此实现最大限度地反映新闻的社会价值和引起有关方面的重视。新闻事实一旦发生或者某种现象业已存在,媒体如何主动介入或介入程度如何、以什么样的规模与力度给予关注等,都是报道策划的应有之意。特别在强调新闻报道的附加值即社会问题需要转化为政策议题的情况下,报道策划无疑具有不可替代的地位。就媒介议题设置功能的发挥程度而言,具有某种策划成分的非常规报道要比常规性的报道更能体现出“不仅提示人们该思考哪些话题,而且也提示人们对某些话题应该怎样思考”的传播效果。

策划性的非常规报道更有助于实现新闻媒体固有的公众议程设置功效,这实际上是一种同义反复的表述,因为策划性报道本身就是意识更为自觉的媒介选定或凸显问题或价值的议题设置行为。大众传媒通过有选择地对某些新闻事件进行重点组织报道,而且通过一些表达手段或元素建构量方面的规模和质方面的深度,结果是媒体的“作为”左右了人们对社会问题的关注角度,影响

了人们对当前何种社会事务最为重要的判断。在非常规报道中,大众传媒对某个问题的“政策问题”设置功能既可以通过重点设计这个问题在媒体上的“地位”如是否头版、是否被连续关注和报道、新闻报道的长度、标题的大小、是否多种媒体同时被使用等具体方式实现,也可以通过报道者直接干预或介入、加速新闻事件发展进程的人为谋划方式突出某些议题的重要程度,使公众乃至决策者作出“这个议题比其他未被特别强调的议题重要”的判断。

有些情况下,媒介设置政策议题的有效手段是新闻事实发生之前或尚处在不显著的隐性状态时,采编人员主动介入并直接或间接促成事件发生或使得现象显性化,以此证明问题的显著性。它是报道者不满足于有什么事件报什么事件、有什么稿件发什么稿件的被动工作状态,主动出击,成为新闻事件的参与者、组织者,亦即新闻资源的开发者和新闻事件的策划者。对于实践中存在的这种情况,持否定意见者认为新闻事件根本不能策划,先有记者的“制造”、“策动”行为,后有新闻事实的出现,与新闻事实的客观性背道而驰。虽然新闻机构具有较强的能动性,但这种能动性不是体现为某一具体的社会角色的直接扮演者,而是已经发生或存在的新闻信息的发现、收集、组织报道者。事实在先、新闻在后的顺序如果可以根据需要人为颠倒,新闻之所以为新闻的认定标准就变得模糊。而持认同意见者则认为新闻事件策划不违背事物本身发展的规律,并非无中生有的捏造新闻,而是对处在萌芽中或发展中的客观事物的一种因势利导。它或者抓住了事物发展的重要时机,或者顺应了社会的意志和愿望,由于采编人员主观能动性的充分发挥,改变或创造了外在条件,引起了事物由量到质的变化,由隐性向显性状态转变。新闻事件的策划并不违背真实性原则。新闻的真实性原则关注的不是新闻事件是在什么条件下形成的,而

是新闻所报道的事实是不是一种客观存在。也就是说,只要是事件,不论是自然形成的,还是人为推动的,只要当它具备了新闻价值,就可以作为新闻报道的素材。

具有策划性的非常规报道通常有两种外在表现,一是策划者不介入策划对象客体之中,报道策划者单纯谋划新闻事件如何被有效传播,不影响新闻事件的构成因素。媒体及其工作者尊重而不是干涉新闻事件发生的随机性。这是一种增强新闻事实可见度、扩散问题知晓范围的议题扩散策略。另一种是“介入性新闻报道”的策划,报道策划者本身又是新闻事件的当事人之一,报道者身兼双重角色,报道的策划行为与被报道的事件进程、状态有直接的关联。在增强事件性新闻或主题性新闻的宣传报道效果方面,这两种报道都是经常运用的手段。

从理论上说,含有策划因素的非常规报道在使社会问题表面化、提高问题的可见度、推动公众议程向政府议程转换方面,应该发挥更积极的作用,但由于传媒政策的规制因素以及一些地方领导对某些传媒政策精神的非理性把握等因素,媒体对一些“问题”的有意识关注与强调通常被视为“恶意炒作”、“丧失原则”,媒体辅助政策问题建构的善意不被理解。作为一种有效的报道手段,非常规性的报道更多地是被运用到对已经出台的某些重大政策精神的阐释、分解与宣传方面。在批评监督政策执行的不到位和存在的问题方面,这类报道的作用也有一定的体现。至于通过这种规模式的报道使问题显性化、促成政策问题的建构,媒介表达权的空间还有待拓展。但如果媒体选择了“党和政府着力解决”和“人民群众关心”的结合点做文章,非常规的报道在确立政策问题环节依然有着正当性的空间。

“政策之窗”能否适时打开,政策议程在什么条件下正式启动,

是很多因素作用的结果。新闻媒体对某些问题的反复报道与提示,在有些情况下对正式开启政策议程可能起着首要的推动作用,但有时则是微不足道的。无论采取何种报道方法,除特别“焦点事件”报道能在短时间内直接影响政策调整的个别现象外,在多数情况下,媒介舆论对政策问题建构过程的影响都不是立竿见影的,从媒体上的舆论关注到问题进入政府议事日常有一个比较长的过程。近些年来,媒体热点关注的话题如农业与农村问题、农民工问题、户籍改革问题、教育费用负担问题、公共卫生问题、社会公平问题等,其“聚焦”的时间一般都要比政府采取政策手段着手解决要提前三到五年,媒介更多的是起辅助性的提醒与间接推动作用。

第二节 媒体与政策问题的建构

政策议题来源于可以被感知的事件或现象,而被感知的范围、强度决定了政策问题可否被确立以及政策议题提交的缓急进程。由具体的事件或现象到政策问题把握,再到政策议程确立,不外乎两种途径:一是经由政府职能组织体系对问题与信息进行相对独立性处理的路径,决策主要在狭义的政策主体间完成,民众社会的参与不充分、不明显;二是经由媒体充分参与、辅助政府决策的路径,从扩散事件或现象的影响到揭示问题、不同意见的辩论,新闻媒体呈现出相对突出的地位。依据传媒制度所提供的政策性空间,新闻媒介参与方式包括非公开的内参反映和公开报道的方式。在民众社会的充分参与方面,对有公共价值属性的行为或事件予以公开报道,并通过新闻媒体组织的讨论影响公众的看法,是媒介有效扩散政策问题意识并推动政策议题进程的重要手段。

一、媒体建构政策问题的方式■

1. 以内参方式建构政策问题

内参报道是对媒体无条件地承担党和政府“耳目”功能的一种具体化的解读方式,通过“内参”形式传递属于“新闻”范畴的信息,是我国新闻报道工作的常态。

对于新闻的透明度问题,宣传政策与纪律有着原则性的要求:“有些应该透明而且必须透明,有些不能马上透明,要到时机成熟才能透明,有些就是不能透明。有些事情,只限于一部分人知道和掌握,并不意味着他们有什么特权,而是工作的需要,事业的需要。在军事方面、外交方面、政治方面、经济方面、科技方面等等,都有一些东西属于国家机密,不能见诸报纸、广播、电视。”“什么可以透明,什么不能透明,什么可以增加一点透明度,都是以党的利益、国家利益、民族利益、人民利益为标准,要看是否有利于社会的稳定、政局的稳定、经济的稳定、人心的稳定。”^①由于相关法律对哪些事项属于“国家秘密”的规定比较模糊和宽泛,所以,哪些问题与情况的报道应该采取内参形式,哪些问题可以公开报道,记者在实际工作中也并没有明确的选择标准,主要靠个人或媒体机构领导的鉴别能力。虽然2007年4月国务院颁布了《政府信息公开条例》,将政府所掌握的诸多信息事项列入了应该公开的范围,但公共信息的强制公开要求并不能给内参制度产生太大的影响,因为内参尤其是级别高的内参所反映问题的敏感性远高于政府公共信息公开的敏感性。

我国新闻报道的内参工作有着比较严密的组织与网络体系。

^① 江泽民:《关于党的新闻工作的几个问题》,《求是》1990年第3期。

从形成内参的新闻机构行政级别看,固定向中央和国务院领导呈送内参的主要是新华社、《人民日报》以及中央电视台等中央级媒体,其中影响最大、发稿最多、内参制度最健全的是新华社,提供内参是新华社的重要职能之一。新华社国内各省、市分社也办有地方内参,但为了加强和改进新华社内参工作,至2005年6月30日,新华社国内分社30多家内参刊物全部停办。这些地方内参报道范围为分社所辖省份,它是新华社传统内参(由国内部编撰、新华社记者采写的《国内动态清样》和《新华社内参选编》等系列)在各省、市的延伸,其功能和作用仍然是为地方领导和部门提供具有建设性意义的“不宜公开报道”的社情民意。各省、自治区、直辖市党委机关报也都负有编写内参的重要职能,是内参体系的重要构成部分。在此之外的其他所有新闻媒体机构在特定情况下也同样负有以内参方式传达某些敏感而又事关重大的信息的政治责任,通过一定的内部渠道逐层向上反映,不得轻易公开报道。

就内参传递的设密情况看,作为“内参”反映的大都被定为国家秘密,有多种秘密等级,不同秘密等级的内参只供相应级别的官员阅读。国内内参主要涉及重要时政动向、政策落实受阻或政策失败、灾害事故真相、争议话题、突发事件、基层民意等敏感内容,凡不便公开的事件及问题都是内参取舍的尺度。以新华社每天编发的内参为例,密级最高的是《国内动态清样附页》,专门提供中央政治局常委或委员参阅,一般反映极为重大和紧急的事态。其次是《国内动态清样》(俗称“大参考”),供省部级以上领导参阅,主要反映重要动态、敏感问题和重要建议。再次是面向地市级和司局级的《内部参考》(俗称“内参”),反映问题的敏感度比“大参考”弱一些。最低一级是《内参选编》,主要从“内参”和“大参考”中选出部分不太敏感的内容,发至县团级。20世纪90年代中后期,《内

参选编》阅读范围扩大至乡镇负责人与科级干部,其内容基本上已公开报道。

在处理与地方党委的关系上,新华社各地记者及中央级媒体要在其所在地党委领导下进行工作,必须注意防止任何不尊重党委意见的现象发生。新华社记者写内参反映地、市级以下工作中的情况和问题,可以直接发给新华社总社。反映省、市一级工作中的问题,要送给省、市委负责人阅后发给新华社总社,如省、市一级提出不同意见,则应将意见一并报告总社。

由于内参能以最快的速度送到高级别的领导手中并得到批示,而且内参报道的真实度、敏感度、深度都远远超过公开报道,所以,内参已成为领导决策的主要依据之一。如1990年7月22日,在台湾海峡发生一起因台湾当局遣返大陆私自渡海入台人员的手段恶劣,而造成25人死亡的恶性事故。台湾当局推卸责任,力图掩盖事实真相。新华社福建分社5名记者三次赴平潭岛调查,排除种种干扰,弄清真相,向中央编发了《台湾遣返大陆客造成“7·22”命案》、《平潭偷渡台湾屡禁不止的原因》等六篇内参,及时、准确地向中央作了反映。李鹏、宋平对稿件作了批示,指出记者反映的情况很重要,要求福建省委重新调查此案。中央对台办在处理解决这一案件时,采纳了记者调查报告中提出的若干建议。又如2000年12月份,新华社记者采写了《利辛县新任县委书记谈基层盛行买官之风》的内参,反映安徽省利辛县新的县委书记走马上任不到一个月的时间,就收到以各种名义送来的礼金20多万元。新任书记在公开的会上批评这种行为,责令送礼者在3天之内自己拿回。结果两个月之后,县委书记又陆续收到礼金40多万元。最后,除了能退回去的,其余的全部上缴县财政。报道反映了基层普遍存在着买官、卖官等腐败现象。12月25日,江泽民在

中纪委五次全体会议上专门提及这篇内参,并指示:“这份材料很值得我们深思。”该内参被作为中纪委五次全会参阅件发给会议代表和各省、市、自治区纪委参阅。在随后召开的全国组织部长会议上,胡锦涛同志再次提到这篇内参,并就干部的选拔、任用做了重要指示。内参又作为会议的参阅件发给与会者。稍后,国家广电总局按照中央领导的指示,指派中央电视台《焦点访谈》节目根据新华社内参,对此事跟踪采访,做了公开的报道^①。再如,2004年2月《半月谈》内部版载文披露:自2002年中办14号文件《关于进一步做好村委会换届选举工作的通知》对村民“民主选举”做出强调以来,不少地方随着村民自治的推进,也出现非常突出的矛盾,一是村委会与基层党委关系非常紧张,村主任与村委会争权夺利;二是民主选举形式上实现了,但民主管理、民主监督、民主决策依然没有实现,由此导致村民与干部之间关系僵化,基层政府在群众中丧失威信。针对该情况反映,中央总书记、国务院总理均做出指示,要求研究解决。随后,全国村务公开协调小组成立并起草《关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》,侧重于基层政权的民主决策、民主管理和民主监督的程序和可操作性。经中央政治局研究后,作为中央17号文件下发^②。

有些内参因为能够深挖事件本质,甚至可以直接成为一种高质量的政策建议。如《人民日报》记者连云山在20世纪60年代初暗访深圳一带,并建议设立政策特区的调研内参就是一例。1961年,连云山根据有关反映材料,沿着大鹏湾、深圳、蛇口一线的边境深入采访调查,隐瞒真实的身份,以一位历史教员的名义走访了

① 《一份引起强烈反响的新社内参》,新华网2001年7月9日。

② 王永治:《中南海关注农民民主权利》,《凤凰周刊》2005年第13期。

100 多个村庄,记录下因为政策原因导致严重饥饿,并由此带来的农村破败荒凉、村村人迹罕见、携家带口逃往香港的触目惊心的情形。记者以内参报道的形式分析原因、提出建议,其中之一是,建议将沙头角至大鹏湾、蛇口,甚至深圳一线,沿香港、九龙纵深 50 公里划为特殊区域,实行给予各种优惠、争取物价与香港大致相等、取消购物券、自由买卖等政策^①。由于历史原因,这位记者的政策建议性内参报道未能得到高层的重视和采纳,记者个人的对策思考也就无法进入媒介的议程设置。因为内参报道在政治生活中的特殊地位,其监督批评的效能非常显著。“据了解,一些省部级领导每天都要翻阅由其秘书筛选过的新华社内参,并就重要的问题在内参的空白处作出批示。带有批示的内参影印件通过中央办公厅和国务院办公厅等机构,批转到相关省市和部委领导手中。他们追加批示后,或直接解决问题,或把追加批示的内参影印件再批转到下级官员,直到问题得到解决,或有了令上级领导满意的答复。”^②

近些年来,由内参反映问题引起党和政府高层领导重视,产生了两类效果:一是被反映的问题得到领导的批示后很快得以解决,但内参所解决的仅仅是某一单个、具体的问题;二是促成具有普遍现象的问题进入政策议程,相关政策问题很快得以确立,政策出台解决了普遍存在的问题。1980 年,新华社从事农村报道的四名记者对当时广大的农村依然存在的贫穷与饥饿状况进行调查,他们从各地发回了大量的农村一贫如洗的凄苦真相的报道,其中涉及不少农民为求生存而与当地政府的政策和行政命令发生尖锐冲突的内容。这些报道以内参的形式送达中央最高决策层,引起了高

① 《六十年代冒死写内参的记者》,《应用新闻》1997 年第 6 期。

② 谌彦辉:《内参揭秘》,《凤凰周刊》2005 年第 6 期。

层决策者的关注,中央领导人多次批示,并亲自下基层查证情况。高层领导在他们下级的内部报告中都不能了解到的这些真实情况促使他们重新考虑农村政策,推动了新的农村政策的酝酿^①。20世纪90年代后期,农村乱收费、乱摊派成为农民负担加重的重要原因,一些省份先后出现过多起因基层政府工作人员采取粗暴手段征收费用、逼死人命的恶性事件(如据新华网一则消息,湖北省一年多时间里发生7起农民不堪重负服毒自杀事件、陕西省安康市旬阳县5天之内发生3起农民负担过重自杀事件)。1996年3月,中央办公厅、国务院办公厅下发的《农业部、监察部、财政部、国家计委、国务院法制局关于当前减轻农民负担的情况和今后工作的意见》就曾指出:“有些地方农民负担问题相当严重,甚至由此引发了逼死人命等恶性案件。”^②新华社、《中国青年报》、央视等媒体机构所提供的上述若干恶性事故的内参材料,对中央政府采取费改税试点政策、直至取消农业税的农民减负政策起到了直接的推动作用。

当然,内参的功效一方面在于其运行的秘密性,可以最大限度减少问题解决的外在干扰,但更重要的是在于高层领导的重视和信息本身的参考价值。近年来,随着互联网传播技术及其相应的个人传播技术手段的发展,任何一件负面事件的人为保密或控制都已经变得非常困难,照片、图像、声音的上传使得网络对这些事件传播的可信度与影响力大为提高。因此,部分内参已失去了传统意义上的某些功用,“内部性”与“参考价值”的相关程度已经有所改变。前述《焦点访谈》根据新华社的内参《利辛县新任县委书记谈基层盛行买官之风》作跟踪采访,并就相关内容作了公开报

① 杨克现:《真话的历程》,《中国新闻学院学报》1998年第3期。

② 《减轻农民负担政策法规选编》,中国法制出版社1999年版,第54页。

道,可从一个侧面说明这个问题。2004年9月举行的党的十六届四中全会指出,“要高度重视互联网等新型媒体对社会舆论的影响”。在传统的内参报告之外,国务院办公厅设立了专门机构定期编辑《互联网信息摘要》,报送国务院领导。就此而言,互联网会推动传统内参的“内部性”向更加理性化迈进。

2. 公开报道“焦点事件”建构政策问题

如果事态本身是严重的或价值冲突性显著,那么,在快速扩散事件的影响力方面,大众传媒无疑具有无可比拟的优势。在个别地方发生的严重问题性事件,经媒体报道与评说,总是能成为全社会共同关注的话题。传媒在把“个别”或“私人”性的问题转化为公共问题、使“冲突社会化”方面具有特别的功效。

近些年来,中央或地方媒体对一些地区发生的泔水油、添加剂严重超标、注水肉、劣质食品、假营养品、有毒物残留等诸多食品安全、卫生事件的报道,使得食品问题的严重性意识已经超出地域范围,成为共同的政策诉求。以全国人大代表的提案为例,十届全国人大代表会议5年来共收到代表有关制定食品安全法或修订食品卫生法的议案或建议共计70多件,其中十届人大四次会议、五次会议均为19件。5年间提交议案的代表达到3000多人次。食品卫生与安全已经成为全国人大代表关注的重点问题。目前,相关的立法与修改工作已经正式启动^①。同样,人大代表议案对于土地监管、煤矿安全生产、环境保护与损害赔偿、教育公平等问题的特别关注,都和媒体的长期议程设置有一定的关系。当然,代表议案、建议的形成更多是建立在他们深入调研的基础上,媒体只是在众多的问题面前起一种提示思考什么问题的作用。

^① 《全国人民代表大会常务委员会公报》2007年第1、2、5期。

政府政策议程的触发机制有多种,而其中危机事件或突发事件的危害严重度,以及该危机或事件被大众传媒所关注,是政策问题确立尤为重要的促动因素之一。如2005年广东兴宁“8·7”矿难之后,8月22日,国务院办公厅发出《关于坚决整顿关闭不具备安全生产条件和非法煤矿的紧急通知》,责令“凡已经投资入股煤矿(依法购买上市公司股票的除外)的国家机关工作人员、国有企业负责人,自8月22日起1个月内撤出投资,逾期不撤出投资的,依照有关规定给予处罚”。继“撤资令”之后,8月30日,中纪委、监察部、国务院国有资产监督管理委员会、国家安全生产监督管理总局联合发出通知,要求坚决清理纠正国家机关工作人员和国有企业负责人投资入股煤矿的问题,对逾期没有如实登记撤出投资或者隐瞒事实真相、采取其他手段继续投资入股办矿的人员,一经查出,一律就地免职,并严肃处理。8月31日,国务院召开常务会议,审议并原则通过《国务院关于预防煤矿安全生产事故的特别规定(草案)》,其中规定“要解决打击官商勾结、权钱交易,严厉查处安全事故中的腐败行为”^①。

又如,全国众多媒体对“张金柱案”的聚焦,使得公安执法队伍的素质建设问题变成了公众议程,进而提上了政策议程。1997年8月24日,郑州市高新技术开发区公安分局原政委张金柱由于酒后驾车沿人行道逆向行驶,撞上一对推自行车行走的父子后逃逸。11岁的孩子不治身亡;父亲和自行车被卷在车下,拖行长达1500米,致使全身大面积挫伤,白骨裸露,生命垂危。8月25日,当地《大河报》率先报道了这一血案。10月13日,《焦点访谈》对此案进行报道,在全社会引起强烈反响。从案发到1998年秋天张金柱

^① 新华网2006年1月12日。

被执行死刑,全国媒体刊播了数千篇报道和评论文章。媒体对张金柱案的高密度报道,引发了整个社会对公安队伍素质建设问题的关注。近年来,媒体对涉警行为的焦点事件一直予以关注^①,力争使这方面的政策问题更为表面化,推动具有长效机制的政策形成。

媒介之于政策问题形成的更为突出作用体现在它的揭示真相的功能。一次真相的揭露,就有可能促成一项新的政策问题的酝酿。有些新闻事件之所以发生,是因为利益链的脱落所致。而媒介搜寻利益链脱落点的过程就是发现或寻求政策问题的过程,因为政策的本质就是利益的选择与调整、分配与落实。2004年4月,已经有20年历程的中国彩票业因为媒体对一起黑幕的揭开而引起全社会的质疑。3月23日,西安市一位叫刘亮的彩民抽中大奖——一辆宝马车和12万元现金。经现场检票后,现场公证人员宣布中奖有效。刘亮要求将宝马车开走。但体彩中心的工作人

① 2000年6月4日上午8时,河北霸州市公安局康仙庄派出所民警杜书贵因小事在街上开枪杀人。同年7月4日,河南禹州公安民警刘德州因妻和房东闹矛盾而枪杀房东一家三口。2000年3月25日,广东徐闻县公安局5名巡警对落水小孩见死不救,袖手旁观(新华社报道)。2003年3月20日,因上街没有带身份证的孙志刚被天河公安分局黄村街派出所的民警作为“三无人员”错误收容,被收容站的工作人员活活打死(《南方日报》)。事件发生以后,受害者父亲多次到事发地公安机关上访,近一个月的时间里,并没有引起有关人员的重视,最后只好求助于媒体(《南方都市报》)。2004年11月10日,云南砚山县公安民警为小事和群众产生摩擦,拔枪向在场群众开枪,当场打死2人,打伤1人(新华社报道)。2000年4月5日,广东韶关市公安局北江分局五里亭派出所指导员蔡和生私自携枪回家乡祭祖坟,竟当场开了6枪祭祖,其中一枪误伤一个7岁女孩,当场死亡(人民网报道)。2001年1月8日,陕西泾阳县公安局蒋路派出所民警王海涛带本所聘用司机胡安定,将正在姐姐开的理发店看电视的麻旦旦以“卖淫”理由强行带走。次日,泾阳县公安局以“嫖娼”为由,将麻旦旦行政拘留15天。拘留证上填的性别是“男”,时间是:2001年2月9日。公安人员伪造证据,侵犯公民人身权利(新华社报道)。

员要求刘亮为他们先作宣传并要求交纳公证费 3000 元,而刘亮身边并无 3000 元现金。直到晚上 7 点多钟,刘亮才回到家里,凑齐了 3000 元公证费,准备第二天去兑奖。第二天,西安体彩中心打电话通知刘亮家里人“彩票是假的”,将暂缓为其兑奖。而刘亮中奖的彩票已在中奖的当时被彩票中心的工作人员拿去放进口袋,并未封存。刘亮坚持说那张假彩票并不是他原来的彩票,并怀疑彩票在体彩中心保管一夜后被人调了包,体彩中心否认了刘亮的说法。3 月 25 日,刘亮来到中奖的现场,爬到 10 多米高的广告牌顶端,意欲自杀。西安“彩票风波”引起诸多媒体的关注,而央视诸多栏目的报道快速在全社会形成了一种舆论氛围。4 月 11 日,《经济半小时》对该风波予以报道,该栏目围绕这一事件前后共进行了 5 次报道。连续性的报道揭示:销售、兑奖等重要环节均被承包商一手掌控,三层监管被造假行为轻易绕开。4 月 19 日,《新闻调查》记者通过缜密的推理和多方细致的调查,揭示体彩所谓大奖 3 名得主身份全部有假,并提供材料帮助警方发现此次事件中的诈骗嫌疑人,体彩承包商以巨额奖品设骗局的真相大白于天下。《今日说法》、《法治在线》从法律角度进行剖析。《央视论坛》、《时空连线》从体育彩票的公信力来分析该事件。5 月 15 日,《焦点访谈》关注此事,至 5 月 24 日,该栏目共播出 3 期追踪报道。媒体的集中关注为缺少监管的我国彩票业敲响了警钟,每年数百亿元销售额的体育彩票发行与销售监督问题也成为近两年来“两会”部分代表所关注的问题之一,相关的管理规范《彩票管理条例》已在拟定与讨论之中。

再以媒体对足球“黑哨”问题的报道并推动相关政策问题的确立为例。足球“打黑”问题较早进入人们视野始自一场新闻报道所引起的名誉权纠纷:1998 年 3 月 24 日《羊城体育》刊登《“首尾”

之战场外音》，副标题为“有人说裁判收了20万”，报道在甲A联赛广州松日队主场对大连万达队的比赛中，担任裁判的陆某因为收受了客队20万元现金，误判点球而客队获胜。向报社投诉陆某受贿的是利害关系人松日足球俱乐部的负责人利某。法院认定报社没有履行核实事件真相的基本义务，报道失实，构成名誉权的侵害。尽管报社以败诉而告终，但这一纠纷使得治理“黑哨”问题逐渐引起社会的关注。2001年12月，浙江某足球俱乐部董事长宋卫平召开媒体见面会，以圈内知情人身份向媒体首次公开了该俱乐部迫于无奈向裁判行贿的情况，这是中国足坛普遍存在的现象。为了拯救中国足球，宋卫平主动向司法机关自首。司法机关的回答是：“黑哨”还不能以受贿罪论处。这一事件引发了各类媒体的新闻大战。“黑哨”是否存在，法律该如何制裁，从2001年12月开始，以新华社代表的官方及各类主流媒体迅速介入“黑哨”话题的报道。新华社“新华视点”强力推出长篇报道《看足球打黑如何破门》，并相继推出一组内部调研报告。足协主席阎世铎对新华社报道所起的举足轻重的作用做这样评价：“新华社做了中国足协十几年来想做而一直没有做成的事。”^①连续4个多月时间，关于黑哨问题的大小新闻始终占据着各类媒介的重要版面。2002年3月，最高人民检察院发出通知，向裁判贿赂将以商业贿赂罪追究刑事责任。强大的媒体舆论之下，“黑哨”问题的政策处理有了明确的说法，新闻报道至此告一段落。

有些社会问题或事件本身并不具有“焦点”性质，在地域上、经验感知上或专业知识水准上它比较远离公众的视野，但它却涉及特定地区的公众利益，往往是公众政策意识中的“盲点”。媒体报

① 刘忠魁：《2002年有影响的舆论监督个案》，《传媒》2003年第3期。

道则可以一定程度地填补公众感受的空缺,增强整个社会的问题意识和危机意识,同样可以促成有关部门酝酿政策。包头至兰州的铁路穿越腾格里和毛乌素沙漠,为防止风沙影响行车安全,国家投入大量人力物力,在铁路两侧建起一条条防沙林带。但银川段铁路沿线的一些农民为了微末小利,大肆砍伐林木,昔日绿树成荫的防护林带上留下一片片光秃秃的树桩。防护林不能起到固沙作用,直接威胁行车安全。1996年,《焦点访谈》播出《砍伐危及大动脉》,反映三北防护林被滥砍滥伐、生态环境恶化的严重问题,国家有关部门很快出台了保护天然林的重大国策^①。

二、媒体影响政策议题的有效手段■ ■ ■ ■ ■

1. 报道有公共价值的诉讼行为

有公共价值的诉讼是指诉讼行为的社会价值已经超越当事人的个体利益诉求,或者说,诉讼本身的意义超出当事人自己私利的范围,具有社会的普遍性,诉讼的结果对公众利益影响较大,反映制度冲突与公众呼声,能够对类似不合理现象的改变和社会管理制度改进,以及人们法律意识转变产生较大促进作用的诉讼。公民提起法律诉讼的直接目的是通过司法救济的手段维护自身的合法权益,而有些诉讼的公共价值体现在它实现诉讼主体自我的利益的同时,也具有显在的利他性。

对于公众而言,具有公共价值的诉讼是一种期待比现在状况更好的民意诉求;对于媒体而言,它是具有丰富新闻价值的报道题材;对于决策者而言,它又是改善决策的一种直接参考。一个有影

^① 中央电视台新闻评论部:《焦点访谈·农村卷》,中国政法大学出版社1999年版,第3页。

响的诉讼经过媒体传播,引起社会公众、法律职业人广泛关注与讨论,在讨论过程中,将对相同或相似的问题处理产生直接影响。有公共价值的诉讼不仅可以解决单个个案的问题,更重要的是对解决所有类似的问题起直接推动作用。在影响性诉讼案件发展过程中,专家的释法、媒体的推动以及民间的参与,会形成合力,进而促成新的政策思路形成。

从新闻媒体报道的这类诉讼案件看,原告的起诉在追求个人利益损害赔偿的同时,也为社会公众利益受到侵害但未能察觉起一种有益的提示作用。在我国公共利益保护方面的法律和公民权利保护意识都不够的情况下,由一些有识之士通过个案诉讼,一方面可以促进公共事务管理和服务水平与能力的提升,另一方面也可以促进有关政策的完善。影响性诉讼之所以产生影响,是因为这些案件在重要的方面影响公众的生活,成为公众关注的焦点,人们希望通过这些案件来明确和解决其间的问题。这些案件如果能够形成正确的判决,无疑会形成新的规则。个案的特点是,它们虽然涉及的是一个或两个问题,但对个别问题的前瞻性的司法处理无疑具有重要的示范作用。通过法院的一个个判决来解决个案,并不断地积累经验,可以为政策问题的提出与解决提供必要的资源。

个案对于政策问题建构作用的充分发挥之所以需要依赖新闻媒体的报道,是因为新闻媒体能够最迅速、成功有效地将诉讼当事人个人的感受转化为同一利益格局中所有人群的感受,酝酿群体的舆论压力,以群体的名义向有关部门提出比较成熟的政策诉求。因为诉讼要求的提出具有系统性和比较强的说服力,对问题的描述比较清楚,对问题的解决有清晰的思路。另一方面,媒介对有些诉讼案件的报道可以更有效地起到一种向社会公众提示“问题”确实存在的作用,把少数人能够认识和理解的不合理的一面暴露在

社会公众面前,让更多的人能看见、能关注。无论行政公益诉讼还是民事公益诉讼,媒介对个案进行扩散,可以让案情走出“当事人—法官”的非常狭小的圈子,当事人超出大众认识水平的理性诉求能够接受更广泛的意见检阅。

“公地悲剧”现象说明:由于每个人都有将自己的生存空间和资源向外拓展的天性,在公共利益处于无人监管的状态下,每个人都会自觉或不自觉地榨取公共资源,满足一己的欲望。因此,处于无保护状态下的公共利益是最易受到侵害的。公共的草地从理论上而言属于所有的牧羊人,如果它的利益受到了损害,由谁来提起诉讼呢?随着社会公共领域延伸及公共事务数量的增长,很多新生的问题都还有待通过有效的办法解决,比如频繁出现的商业欺诈、环境污染、不合理的政策性收费、以行政权为背景的行政和公共事业单位对个人权利损害、公共垄断行业侵害公民人身财产权利、强势企业损害多数人共同权益等侵害国家权益、公共利益的现象。利害关系人的公益诉讼是解决“公地悲剧”的一种触发机制,机会成熟时,个案就具有意想不到的推动力量。尤其是行政公益诉讼行为,其争议的利益通常具有公共性和集合性等特征,诉讼结果往往是国家、公共事业、垄断经营的单位等需要进行新的政策规范,甚至是修改某项法律法规,诉讼结果不仅针对过去,而且有指向未来的意义。

2000年11月国家计委作出了《关于部分旅客列车票价实行政府指导价有关问题的批复》,同意对春运、暑运、“五一”、“十一”等主要节日期间部分客运繁忙线路列车票价实行上浮。2001年中国铁路春运开始实行票价上浮,上浮幅度在15%—20%。最早通过媒体报道进入公众视野的反对声音来自天津律师乔占祥的诉讼案。2001年4月,乔占祥认为春运涨价未经国务院批准和听证程序,铁道部未经听证上浮春运票价涨价行为违法,提起行政诉讼。

经过北京市一中院、北京市高院近一年审理,2002年2月28日,乔占祥败诉。自2002年起,一些法律界人士及人大代表通过诉讼或提议案等形式提出反对意见,但最后基本上以失败告终。2006年12月,郝劲松又一次以铁路春运涨价程序违法为由,将铁道部推向被告席。在一审败诉后又提出上诉,同时又致公开信给铁道部长,呼吁停止春运期间票价浮动。案件诉讼期间,全国众多的报纸媒体都对这些个人诉讼行为予以强力关注。2007年1月10日,铁道部新闻发言人王勇平表示,2007年铁路春运各类旅客列车票价一律不上浮,以后春运也将不再实行票价上浮制度。铁道部相关负责人在接受记者采访时说,不涨价决定,主要考虑到舆论的压力和部分低收入人群的切实情况,涨价可能会增加这些人尤其是农民工的支出。虽然铁道部并没有承认春运不涨价的决定跟郝劲松等人的诉讼行为有直接关系,但不可否认,媒体的高度关注确实给铁道部带来了压力^①。

媒体对乙肝病原携带者被取消公务员录用资格首次提起行政诉讼的强力报道,对公务员报考者体检标准中不合理规定的修正问题也起到了直接或间接的促动作用。2004年7月30日起,国家人事部和卫生部在各自网站上发布《标准》,面向社会公开征求意见。2005年1月20日,人事部、卫生部联合在京召开新闻发布会,宣布《公务员录用体检通用标准(试行)》正式实行。《标准》规定:各种急慢性肝炎,不合格。乙肝病原携带者,经检查排除肝炎的合格。根据这个表述,乙肝病原携带者在标准中是合格的。对于这样一个涉及1.2亿乙肝病毒携带者事关入学、就业等重要权益维

^① 《乔占祥、郝劲松为公众利益“战斗”不止》,《南方周末》2007年2月1日;《铁道部称铁路春运不涨价与郝劲松上书无关》,《东方早报》2007年1月11日。

护问题的政策调整,人事部公务员管理司有关官员说,民众呼声对《标准》修改工作的启动,起到了巨大的推动作用^①。而此次“民意”的酝酿同样起始于众多媒体对一件焦点事件即“中国首例乙肝歧视诉讼案”的舆论关注。2003年11月,安徽芜湖市考生张先著参加公务员考试,因为查出携带乙型肝炎病毒而被取消录取资格。张先著随即向法院提起行政诉讼,状告芜湖市人事部门“歧视乙肝患者”。2004年4月2日,芜湖市新芜区人民法院作出一审判决,被告芜湖市人事局在2003年安徽省国家公务员招录中,以体检不合格的理由取消原告张先著录取资格的决定,主要证据不足,应予撤销^②。4月19日,芜湖市人事局不服一审判决,向芜湖市中级人民法院提起上诉,要求法院维护其取消一审原告张先著公务员录取资格这一具体行政行为的合法性。5月30日,芜湖中院二审作出裁定:驳回上诉,维持原判^③。

自1994年公务员考试录用制度建立以来,各地人事部门会同卫生行政部门普遍制定了标准不一的公务员体检标准。但体检标准中将乙肝病毒携带者拒之门外的做法,近年来由于媒体的提示遭到公众越来越多的质疑。2004年3月,一封由1611位公民签名《要求对全国31省(市、自治区)公务员录用限制乙肝(病毒)携带者规定进行违宪审查和加强乙肝(病毒)携带者立法保护的建议书》被送到了全国人大常委会^④。2006年3月12日,北京公益律师李方平和

① 《公务员录用体检标准修改:民意成“第一推动力”》,《中国青年报》2004年5月31日。

② 《中国青年报》2004年4月3日。

③ 《江淮晨报》2004年5月31日。

④ 《公务员录用体检标准修改:民意成“第一推动力”》,《中国青年报》2004年5月31日。

北京地坛医院医师蔡皓东联合向全国人大及其常委会提出公民建议,要求“保障乙肝病原携带者平等教育和工作机会”,并建议审查已经实施或正在拟定的、易导致乙肝歧视的 15 部法律、法规或部门规章,消除涉及教育、卫生机构和用人单位对乙肝病毒携带者进行歧视的制度性障碍,为最终消除乙肝歧视提供立法保障^①。

应该说,围绕某一焦点诉讼事件之所以能产生多种舆论表现形式,同大众媒介的集中而持续关注密不可分。媒体自身对事件的公共价值支持态度、突出问题价值的具体表现手段、报道该事件的媒介规模效应等直接有助于形成公众议程的强度与烈度,为政府政策议程的产生培育一种推动力量。典型诉讼案件的社会价值固然取决于案件自身性质,但价值的意义在于分享与扩散。个人通过诉讼所表达的最为理性的认识只有扩散到很大的范围,被很多人接受,才能产生改变现状的力量。否则,个体诉讼所解决的问题依然是个别人的利益,与公共政策的转变无关。

鉴于目前我国公益诉讼法律规定的欠缺,公民个体具有显著公益价值的影响性诉讼更多的是以原告的失败而告终。尽管如此,新闻媒体对这些诉讼案件的报道仍然可以产生显著的社会效益,即它以极具说服力的形式让更多人意识到某些习以为常的现象原来并不合法或者合理,新的政策问题有可能由此设定。如 2005 年 8 月 3 日,西南政法大学司法研究中心副主任、中国公益诉讼网主编李刚以天津市政工程局收取“进津费”行为缺乏合法性,侵害了自己的合法权益为由,将市政工程局告上法庭。原告要求法庭判定收取“进津费”所依据的《天津市贷款道路建设车辆通行

^① 《一份公民上书建议:导致乙肝歧视的 15 部法规应被查》,《检察日报》2006 年 3 月 18 日。

费征收管理办法》不合法,应当予以撤销,并返还所收取的费用。尽管诉讼被驳回,新华社等多家主流媒体就“进津费”、“进沪费”等类似问题刊发了系列稿件,引起社会广泛关注。

2. 扩散专家建议与观点

因为社会转型带来显著的利益纠葛,公众不可回避地要在诸多复杂而交错的问题中作出相对确定性的选择;因为社会越来越强调分工,公众又越来越多地遭遇双重的知识“壁垒”,一方面是知识的日益深化,另一方面是建立在前者基础上的行业知识阻隔。媒体越来越发达,人们要求专家对某些事件或现象作出解释的愿望与依赖性也越来越强烈。知识越是分化,人们对政策水准的期待越高,大众媒介对专家建议与观点的依赖程度也就会愈强。

在一个逐步媒介化的社会里,专家与媒介实际上已经形成了一种共生的关系。一方面,专家借助媒体时刻不停报道素材而发现属于本领域话题的线索,并发表自己支持或反对意见。专家意见通过媒介扩散,形成公众舆论的力量。另一方面,媒体也越来越注重专家学者意见的表达,将专家意见作为增强竞争能力的一种稀缺资源。如《经济观察报》开设“观察家专栏”,《中国青年报》、《新京报》、《南方都市报》等设立“时评版”,《南方周末》推出“视点”版等,这些专版的影响来源于知识分子就公共问题所发表的意見的深度与力度,其中有一定比例的篇幅来自直接学者的思考。如2004年8月《南方都市报》推出“宏论”版,开版宗旨是“不定期邀请国内外知名专家学者与公共知识分子撰文,针对时事新闻背后的纵深与时局,放言畅谈当下中国的大转型、大趋势与大命题”。而稍后《南方周末》“视点”版也有类似主张:“刊登公共知识分子独立的分析、评论文章,点评网络论坛思想热帖,为读者独立、理性的思考提供兼容并包的思想资源。”有研究者就1995年至

2005年《中国青年报》的专家意见表达情况进行抽样分析,结果显示:1995年的专家意见占报道总量的5.7%,2000年是10.6%,2005年上升到14.7%,其中最多的一天出现了11篇专家意见的报道。财经是专家意见最为集中的题材,占23.2%,其次是社会与法治类,比例为20.1%,再次是国际时事、教育题材,分别是16.4%和14.8%^①。

就决策方式而言,现代型决策与传统型决策的重要区别就是前者更依赖专家的专业知识,政策问题更多地被转化为运用知识符号可以解决的工具理性问题。正因为如此,专家的建议在很大程度上成为科学决策的代名词。政策科学发展的显著趋势之一就是与智囊机构的紧密结合,一批多学科的专家组成的智库为政府政策机构提供最佳理论指导、策略方法、计划方案、应对措施,政府的重大决策经过专家的研究和分析,提供相关的研究报告,引起舆论的广泛讨论,再进入正式的政策议程。各种专家意见通过制度性或非制度性渠道介入到政治、经济和社会生活的诸多领域,很多问题经由他们的专业知识和手段被处理为“技术问题”。很多问题在一段公众议程之后就成为需要由各行各业的专家用理性思维和技术手段去解决的工具性问题。在由决策者的意志、民众的诉求、知识群体资源这三种核心要素组成的决策行为中,任何一种要素的地位都不可取代,但就决策质量与水准的目标实现而言,知识资源直接影响到其他两种要素作用的发挥。在某一具体政策问题处理方面,专家的支持与反对意见既可以强化或弱化决策者的政策意志,也可以通过理性的意见引导民众切实有效、适中有度地向政府提出政策诉求。而能够有助于实现三个要素之间良性互动的重

^① 孔祥武:《新闻报道中的专家图像》,《新闻与传播研究》2006年第4期。

要机制非大众传媒莫属,因为大众传媒为三种要素的有效沟通与协商提供了低成本的公共平台。

政策问题分析与确定的一种理想状态应该同时满足以下条件:就某一需要政府解决的问题,知道所有的社会价值偏好及其在社会人群中的比重;详尽了解相关资料,并以此为基础制定各种可能的政策方案;充分把握每一种政策方案各种可能的结果;准确估计每一种政策方案的损益期望值和社会价值比;合理选择最为经济有效的政策方案。这些要求的满足更多地取决于专业知识的运用,而不是仅仅依靠对问题表面现象的观察与信息收集就可以拿出解决问题的对策。尤其在诸如城市管理、公共卫生、环境、公共医疗、金融、人口流动、重大工程项目、既有利益关系的重大调整等这些专业性很强、问题的复杂性大大超出了普通人的认识水平和分析能力的政策问题分析与处理上,离不开相关领域专家学者的专业性思考与建议。

专家意见的影响力可以通过两种途径实现。一是非公开的意见咨询,专家意见通过专门渠道直接送达最高决策层,专家以高层“智囊”的身份存在。就目前状况看,能够经常获得如此“待遇”的专家毕竟只是占专家总体的极小比例,如被选为人大代表、政协委员或被邀为政府部门决策智囊人物。二是在意识形态宣传政策所允许的前提下,专家意见通过大众媒体的公开传播,个人或少数人的意见借助公众舆论的压力引起决策高层的注意。就媒体调控者而言,建设性的专家意见之所以允许新闻媒体扩散,也是为了让专家意见在更大的范围经受批评与检验,在工具理性的基础上使之更符合公众的意愿。近两年来,经媒体扩散的专家意见引起公众广泛关注或对政策调整直接或间接产生影响的情况不在少数。如《中国青年报》、《第一财经日报》、《21世纪经济报道》、《经济观察

报》、《法制日报》、《南方周末》、《中国新闻周刊》等多家报刊,在以下政策问题上对少数专家的不同意见与看法均给予了足够的尊重与关注:少数学者针对《物权法》草案提出该法客观上隐含着使国有资产流失合法化的消极倾向;预定 2004 年政府财政性教育支出要占 GDP 比重 4% 的政策目标直至 2006 年尚未实现所折射出的政府信任危机;挂靠政府的民营企业在摘“红帽子”的过程中如何合理保护企业权益的意见;医疗体制改革“基本不成功”的否定性意见以及“医疗模式”的选择争论;三峡旅游资源是否存在垄断问题;农村问题研究专家就农民免除农业税后所面临的新的利益相对被剥夺和新农村建设中农民主体角色的“边缘化”的问题提出的忧虑与思考,等等。20 世纪 90 年代中后期,社会阶层分化、农民负担等问题已经成为社会焦点,一些专家学者通过媒体扩散自己的研究成果,他们成为有社会责任感的知识分子。

高校或研究机构的专业领域研究人员对社会公共问题与政策问题的关注,一般情况下所产生的影响仅仅局限于特定的学术圈子,研究成果并不能直接产生政策或引起显著的社会影响,但媒体的介入则可能改变这种局面。媒体对一些和公共政策问题密切相关的学者观点或专题研究成果,特别是那些有现象描述、数据说明、原因分析、解决问题的对策建议的研究成果进行有一定力度的报道,一定程度上使得这些非常专业性的、能揭示问题实质的个人研究成为社会公众的看法,培育一种政策活动所必需的共识。

专家意见对于政策活动的首要作用在于对重大问题提出具有战略意义的预测,并提出应对问题的严谨思考。如“黄宗羲定律”的命名者、清华大学秦晖教授 1998 年前后曾在《中国经济时报》、《改革》等报刊上撰文,结合当时农村税费改革的现状,对改革实践中有可能出现的农民负担反弹问题进行了建设性的预警。这一看

法在2003年“两会”期间被新任总理温家宝“旧话”重提,农村税费改革和农民负担问题成为“两会”代表和媒体关注的焦点话题。历史上税费改革进行过不止一次,但每次税费改革后,由于当时社会政治环境的局限性,农民负担在下降一段时间后会涨到一个比改革前更高的水平。如何避免历史上反复重现的这种黄宗羲所称的“积累莫返之害”,无疑对当前农村税费改革政策少走弯路具有启迪意义。又如《南方周末》2005年12月5日刊登《低生育率问题与人口政策》专题文章,介绍人口问题学者针对目前我国人口政策提出潜在社会风险的观点:中国的生育率已经低于更替水平,进入到风险型的人口阶段。当一个问题出现的时候再来解决,可能已经错过了解决问题的最佳时机。

大众媒体借助专家的眼光可以显著提高社会总体的政策参与能力,克服偏倚知识型的政策行为天然存在的“壁垒”,形成某种有利的政策舆论环境。如《中国改革报》2007年4月2日刊登文章,介绍“利用外资与外商投资企业研究”课题组完成的一份关于外资的研究报告:在所调查的亏损外商投资企业中,约2/3为非正常亏损,这些企业通过转让定价避税给我国造成的税款流失达300亿元。报告认为,按照常识,外企亏损频繁,就会停止投资或者改变经营方向。可是,现在许多外企的亏损额越来越大,投资热情却越来越高,长亏不倒。跨国企业“避税”主要手段有两个:一是通过境外关联企业“转移定价”,二是利用资本弱化避税。问题的关键在于外企凭什么能在税务部门眼皮底下轻而易举地完成一系列避税行为?其中重要原因之一是,在“筑巢引凤”的口号下,地方政府为吸引外资,在税收减免方面有意采取远远超出了国家税收优惠政策的规定,以减少国家税收为代价推出地方性的“放税”政策,导致国家税款大量流失。专家透过表象看出背后所掩藏的问题,对

于提升国家税收政策应对更复杂的企业经营形式的能力具有直接的推动作用。

2003年“两会”期间,《人民日报》刊登了一些有关专家代表访谈的报道,对一些问题的分析值得决策者参考。如《谨防“房地产泡沫”》、《抑制过高房价 促进房地产业健康发展》等报道中有关专家提出如下看法:必须谨防住房价格过高、土地供应过量、商品房闲置过多、住房结构过偏、房地产投资过速过快等房地产“泡沫”扩大蔓延,政府应该推进城市土地开发、改革城市土地使用制度、规范行政收费与交易行为、防范房地产泡沫与金融风险。政府对已经批出的存量土地,必须建立有效的调控措施,防止继续通过过量供应与扩大房地产开发筹集资金。加大住房供应结构调整力度,在控制高价位商品住宅建设的基础上,及时调整房地产开发用地供应结构,着力增加普通商品住房、经济适用住房和廉租住房建设规模,同时抓紧清理闲置土地,促进存量土地的合理利用,提高土地实际供应总量和利用效率。综合采取土地、财税、金融等相关政策措施,正确引导居民住房消费,控制不合理需求。加大控制投资性购房需求的力度,大力整顿房地产市场秩序,严肃查处违规销售、恶意哄抬住房价格等违法行为,有效遏制投机炒作^①。类似的专家意见在2005年3月26日国务院办公厅下发的《关于切实稳定住房价格的通知》之前,诸多媒体都有比较多的表达,有些建设性意见在被称为“国八条”的该《通知》中已得到了体现。虽然不能断言媒体上的专家意见与政策实际出台之间一定存在因果关联,但媒体上比重逐渐增加的专家意见对于引导公众对各种社会问题认知的深化具有不可替代的作用。在预期意义上,它推动了政策

^① 《人民日报》2003年3月6日、10日。

环境的形成,降低了日后政策环节所需要的社会成本。

辩证地看待问题是科学认识论的基本要求,媒介报道与推介专家意见对科学合理建构政策问题也可能生产一种显著的反作用。这种反作用的实现可以依赖两种途径,一是媒体自身出于某种需要对价值多元化的专家意见采取“按需索取”的功利主义做法,专家意见成为证明某个决策正确的纯粹的权威手段,专家意见失去了“工具理性”价值。这种现象在媒体上出现得太多,三峡工程决策的媒介报道就是典型一例。二是专家意见本身沦为“知识寻租”的产物,专家言说失去了社会责任,专家观点背离了公众的感受。知识权威所获得的决策权仅仅为某些处于优势地位的特殊群体谋取更大的利益,专家的意见越是得到张扬,公众的利益受挫感越是强烈。例如,见诸媒体的一些能够影响决策层的专家、学者就金融市场、国企改革、房地产市场、医疗改革等问题所发表的观点,在某种程度上已经失去知识分子的公共性,成为相应利益集团的公关代言人。他们只是根据利益集团的立场发表观点,忽略公众的利益,他们以公众赋予他们的权威与迷信断绝了公众利益的诉求之路,为社会制造隐患。

3. 关注公民的公益性上书行为

公民上书是公民意识自觉的一种表现形式,也是公民参与国家管理的个人选择方式。公民上书的直接动机无论是出于个人自身权益的维护,还是出于良知而捍卫他人的权益,只要客观上产生了利他性的社会结果,并由此形成解决此类问题的政策性举措,就是一种公益性的行为。就普通民众的上书之举而言,只有当问题通过正常的渠道如组织反映、司法救济、行政监察等制度性安排不能得到迅速、有效解决时,他们才会选择这种成功几率极低的方式。专家在特定的事件中以利益纠葛局外人的身份上书决策层,

则是作为非专职的政府智囊人士等待“政策之窗”可能打开的一种最佳选择或是出于“借力”实现个人抱负的考虑,专家学者深信基于焦点事件提出的政策问题建议可以获得强大的民意支持,而决策层内部又存在不同的意见。他们具有较强的知识优势、一定的社会地位和较强的话语能力,谙悟决策的玄机。

在我国特定的政治框架下,公民上书只是一种特殊的政治诉求与政治表达方式。尤其在大众传媒如何介入的问题上,基于“正面宣传为主”这一新闻宣传报道政策精神,无论主流媒体还是非主流媒体对公民上书行为的公开报道都持非常谨慎的态度。公开的舆论既可以产生社会压力促使问题有效解决,也会产生潜在的消极后果——中央政治权威的削减。因为有些上书材料如果得到最高决策层的明确批示,则问题可以迎刃而解。而如果被反映的情况只是得到笼统或原则性批示,则有可能又沿着逆向路径逐级退回,问题依旧,矛盾则更加尖锐。民众对中央权威的信赖因基层干部的不作为可能逐渐流失。但近年来的报道实践也反复证明:只要上书的情况是中央政府关心与解决的问题,且解决问题的条件已具备,这种特殊的政治表达方式就可以得到媒介舆论的关注。尤其在促进依法治国国家与社会的公民上书行为方面,新闻媒体则体现出更大的作为。

因为尚未完全理顺的政策所带来的利益格局大变动,或出于其他人为因素,部分人群的利益相对被剥夺的现象导致近年来公民上书事件时常见诸媒体。诸多的公民上书事件中,因为媒体的公开报道而引起社会广泛关注的不在少数,如湖北监利县棋盘乡党委书记李昌平为“三农”上书总理,中国政法大学三位博士生和北京大学等高校五位教授上书全国人大呼吁审查收容遣送制度,河北一普通农民上书全国人大修改地方法规,四川一位退休水利

专家上书总理阻延南水北调西线,江西等三省、市的五位公民上书全国人大常委会质疑强制婚检制度,北京理工大教授上书全国人大现行户籍制度有违宪法,广州律师上书全国人大要求人身损害赔偿农村户口与城市户口“同命同价”,北京法律学者上书全国人大法工委建议问责养路费征收,电力专家上书国务院反对特高压电网垄断,上海律师上书全国人大质疑深圳公处卖淫女,重庆等地多位公民上书国务院建议停止春运火车票价上浮,北京大学法学专家上书全国人大《物权法》(草案)部分精神违宪,民间环保组织上书国务院制止怒江水电工程,北京农村问题研究的五位教授上书高层决策机构注意新农村建设中存在的农民主体角色的“边缘化”现象,全国各地千余公民签名建议书递交全国人大常委会要求对国家公务员录用限制乙肝病毒携带者规定予以修改,北京法律与医学工作者上书有关部门建议保障乙肝病原携带者平等教育和工作机会并审查易导致乙肝歧视的 15 部法律,等等。这些上书行为,或是先经由网络传播引起社会关注、再由传统媒体参与,或是由传统媒体直接推动社会的讨论,不论上书者的身份是平民、学者还是专家,都产生了一定的社会反响。它们引发了人们对某些司空见惯现象或政府行为的不合理性甚或违法性的思考,更深刻地意识到作为国家公民应该享有的尊严与权利的实质性内容,而对这些权利与尊严及其所体现的利益的正当性维护正是政府政策努力的目标所在。

是公民上书行为本身,还是媒体的公开报道,才导致新的政策议程确立或已有某项政策的调整,在一次具体的上书事件中,要将两者作用区分清楚几乎难以做到。某种政策变动的结果更多的是合力作用所致。约翰·金登的“政策溪流理论”可以从一个角度提供这种思考。他就推动政策议程建立的明显力量提出了多源流的

互动模型,模型回答了三个问题,一是政策制定者的注意力是如何被吸引的,二是具体问题是如何形成的,三是对问题及其解决方法的发现是怎样和在哪里进行的。政策溪流主要是由相关行为者的三个溪流组成:由各种问题的指标、危机、反馈等形成的问题溪流;由各种解决政策问题的备选方案组成的政策溪流;由国民情绪、公共舆论、利益团体、共识建构等组成的政治溪流。一般情况下,三个溪流独自流动,只有当三个溪流交汇时,“政策之窗”才会开启,议程设定、政策变迁才有可能发生^①。这一理论说明媒介舆论关注公民上书行为对于政策议程产生或政策调整所能产生的影响是一个多种因素与条件相互作用的结果,问题或事件本身性质、问题如何被倾向性地表达出来、决策层的意志、公共舆论压力、解决问题的思路成熟与否等共同决定了诉诸媒体的公民上书在影响政策方面的命运。

2003年3月17日,湖北青年、27岁的大学毕业生孙志刚因没有携带身份证和未办理暂住证在广州被治安人员带到派出所,随后被送到广州收容遣送中转站、救治站,3天后被暴打致死。孙志刚案件之后,《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》之所以被终止,它是诸多因素的“合力”。“媒体对‘孙志刚事件’的报道导致一项执行了21年的政策被废止”^②是对媒体在这次事件中重要作用的一种肯定方式,但一项政策的大调整并不是仅仅靠媒体舆论设置的公众议程就可以做到的。最初的信息经过传播,《南方都市报》4月18日对此事件予以披露,引起传统媒体对该事件的强烈关注与

① [美]约翰·金登:《议程、备选方案与公共政策》,丁煌等译,中国人民大学出版社2004年版,第105、107、110页。

② 《2003年度“中国记者风云人物”颁奖典礼》,央视《讲述》栏目2003年11月8日。

质疑。5月16日,中国政法大学3位青年法学博士以公民名义“上书”全国人大常委会,要求对国务院制定的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》有关条款进行违宪审查。5月23日,贺卫方、盛洪、沈岍、萧瀚、何海波5位法学专家再次以中国公民的名义联名上书全国人大常委会,就孙志刚案及收容遣送制度实施状况提请启动特别调查程序。媒体对这些意见适时公开报道,获得了很高的公共支持水平,“意见领袖”使民众社会的政策诉求由单一、分散状态而聚拢。从政策溪流理论分析,就原政策所凸显的问题看,诞生于1982年的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》起初治安管理功能很弱,主要对城市乞讨和其他露宿街头生活无着人员实施收容、遣送。到20世纪90年代,它基本上只剩下治安功能,主要针对那些疑似犯罪但一时又无证据证明其有罪的人。在执行过程中,其范围不断扩大,从流浪乞讨人员扩大到“三无”(无合法证件、无固定住所、无正当合法经济来源)人员、再到“三证”(身份证、暂居证、务工证)不全的流动人员。执行手段、处罚措施、执行人员素质等方面也都存在着越来越多的问题,因收容遣送引发的恶性事件和行政诉讼时有发生。从政治理念看,以人为本、以民为先的政府追求为废弃《收容遣送办法》创造了决定性条件。事件发生后报纸、网络等媒体的积极介入,专家学者的评判,政府高官的批示都指向了《收容遣送办法》。法治观念与公民权利意识的显著增长为不合理政策的终结也起到了“发酵”舆论的作用。6月18日,国务院宣布废止《遣送办法》,6月20日,公布施行《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,新的政策变强制性收容遣送为自愿性社会救助。应该说,如果没有媒介及时介入,损害人的尊严与生命代价的悲剧也许还要持续一段时间,但废止是必然的趋势。

基于我国特有的传统政治文化,公民选择上书并诉诸大众媒

体,应该说绝大多数情况下是出于非常谨慎而严肃的考虑。上书者对反映的问题有比较全面准确的掌握,事实确凿,证据也非常充分、可信,对问题严重性的表述分寸实事求是。上书材料或调查数据翔实,或基于个案分析入情入理,或以切身经历的事实说话,是论证政策所不可缺少的信息。近年来,中国社科院农村发展研究所于建嵘经过对大量的进京上访人员的问卷调查形成材料并上书总理建议暂缓通过《信访条例》修改稿,河南宜阳县高村乡农民王幸福自费秘密调查该县一些乡镇的百多起暴力征税事件而上书河南省和国家税务总局等部门,湖北监利县棋盘乡党委干部李昌平以亲身感受上书国务院领导“农村有些地方真穷、那里的农民真苦、农业发展真困难”,中国农业大学叶敬忠等五位教授经过对中国东部、西部、南部、北部四个省新农村为期一个月的调查后形成报告上书中央有关部门建议重视新农村建设存在的不可忽视的问题,等等,这些材料因为反映问题所具有的事实分量和理性建议,均获得高层的重要批示,对新的政策问题建构或原有政策的完善、调整产生了一定的影响。公民上书材料有些是决策层批示之后才得以公开报道,有些则是“上书”与报道同时进行。无论属于何种情况,问题描述本身才是关键所在,媒介在其中所起的作用更多的是以其特有的策略与技巧描述问题、扩散影响。通常情况下,很多政策问题的确认都是通过自上而下的报告体系完成的,由于种种原因,经常出现沟通障碍和信息失真,导致决策质量问题。公民上书与媒体介入,最大限度地避免了信息的内部传递与多环节造成问题描述的失真。



第三章 新闻媒体与政策论辩

政策论辩意指在政策问题的把握、政策目标的确定、方案的选优以及政策执行中的调整等环节,广义的政策参与主体在公开的或非公开场境里所展开的论析与对辩活动。在媒体维系的政策论辩中,媒介承担着两种功能,即组织者、参与者和提供辩论场境、平台。政策论辩中的“论”强调基于论辩者所理解的事实而进行的原则分析和事理说明,“辩”是对话者依据一定理由反驳某种观点、证明自方观点和目的性。政策论辩不是政治人的虚拟产物或某种政治行为表演,而是一种无法避免的客观政治现象。

政策论辩是政策完善不可缺少的一种机制,但基于我国特定的传播制度安排或传媒政策规范,无论精英型政策论辩还是公众有限参与的政策论辩,新闻媒体在对其扩散方面都尚未发挥应有的功能。从协商作为民主治理的主要落实形式出发,大众传媒应该成为空间和人数放大的协商对话场所,或成为公民诉求表达机构的延伸,公众借助媒体这一不需要任何参政资格条件的政治通道,把涉及利益交互性的诸多问题谈透,让对立意见得以充分表达,有利于公共决策实现多种价值取向兼备的优化目标。

第一节 媒体开展政策论辩的条件及意义

决策的科学性讲求在依赖充分的信息、专业知识与技术的基

础上,使得决策目标的实现所付出的成本最小,有限的公共资源产出的经济价值最大化。决策的民主性则是强调政策行为对经济利益的调整、选择、分配与落实最大限度地符合社会公平、公正原则,实现政策活动社会效益的最大化。高质量的政策行为应该是这两种决策“品质”最大限度的结合。

借助大众传媒的政策辩论可以充分满足决策的科学性与民主要求:作为尽可能多的公众参与讨论的公共设施,大众传媒有效扩大了民主性决策的广度;作为拥有相对多的信息资源与知识资源的参与群体展开辩论的公共平台,新闻媒体通过充分辩论所形成的民主深度,合乎逻辑地达成决策的科学性。而通过媒体开展的充分的政策辩论有着实践上的诸多意义与价值:如在政策社会化过程中,媒介辩论方式较之一般的媒介宣传手段更具有有效性和形成有利的政策环境;媒介化的政策辩论是群体智慧、知识集中呈现的手段,也是政策信息交换、汇集的过程,它有助于实现理性与科学决策;政策辩论作为深度民意与广度民意充分体现的有效方式,它还可以使得政策包容公益精神,实现政策的社会公正价值。

一、媒体论辩政策的依据与条件■ ■ ■ ■ ■

1. 协商民主:政策辩论的理论依据

基于人们先天获得的各种条件有所差异,不同时代不同社会群体对统治者的利益初次分配和再分配方式都持有不同期待或要求,政策的形成过程也必然伴随着程度不同的博弈与是非论辩行为,区别只是民本执政理念比较浓厚的时代参与政策辩论的主体较为开放和扩大、论辩的多元价值主张对政策的实质影响较为明显一些而已。

政策行为是权力行使者对利益实施有倾向性地界定与落实的一种最经常的手段,所以,政策形成就是社会不同阶层或群体通过

自己的代言人进行利益协商并达成共识的结果。即使在我国封建政治时代,统治者“天下为我”的政策也包含着极其有限的辩论与商讨成分。先秦时期,或各为其主、或谋求天下大同的众多辩客儒士在外交、宣民、富邦等政策形成过程中或以义为先,或以法为重,或倡仁心,或主无为,君臣之间、政敌之间、朋派之间乃至密友之间,涉及国计民生的政策话题,各抒己见,智辩谋略纷呈。《左传》、《战国策》、《吕氏春秋》、《史记》等都记载了这一时期政策论辩活动的盛况。西汉时期的“盐铁之争”则成为中国封建时代政策主体参与规模较大的一次有关国家政策方略的辩论。汉武帝时为了增强国力,推行御史大夫桑弘羊所主的盐铁官营、酒类专卖及均输(各地设置均输官负责征收、买卖和运输货物,再在各地之间贱买贵卖,调节物价)、平准(官府负责京师和大城市的平抑物价工作,贱时国家收买,贵时国家抛售,抑制奸商的投机倒把行为,稳定物价)、统一铸币等一系列重大财经政策。这些经济措施某种程度上给农业生产、中小工商业和群众生活带来了一些不便与困难,特别是剥夺了地方诸侯和富商大贾的既得利益。汉昭帝始元六年(公元前81年)二月,朝廷从全国各地召集贤良文学60多人到京城长安,与桑弘羊为首的政府官员共同讨论民生疾苦的政策应对。双方对盐铁官营、酒类专卖等财经政策以及屯田戍边、对匈奴和战等一系列重大问题,展开了激烈争论。结果酒类专卖和关内铁官被废除^①。但凡政治开明朝代,国是论辩在“兼听则明,偏听则暗”的为政思想倡导下,都有着“智者尽其策”、“其议可观,不责其辩;其理可用,不责其文”的有限空间。这也从一个侧面说明,即使在缺乏民本制度保障的君权时代,政策活动也多少包含了有限宽容与

① 冯天瑜:《中华文化史》,上海人民出版社1990年版,第428页。

谏争的成分,政策的秉性就在于利益主体之间的协商与妥协。

政府决策是否明智与合理,不在于政策制定者对政策目标与意义的预先宣称,最终要依靠大多数社会成员的利益增量的程度来判断。只有具备了一定广度与深度的民众参与及其协商,才可能发展一种超过少数人智慧的集体智慧,协商民主为改善决策提供了理论依据。协商民主,简单地说,就是公民通过自由而平等的对话、讨论、审议等方式,参与公共决策和政治生活,赋予立法、决策以正当性。协商民主强调政治共同体中自由平等的公民参与公共讨论与论辩,对公共决策行使公民的民主权利,为所有人提供平等的表达机会、消除参与公共协商的制度性障碍,形成讨论者能够自由参与协商过程的平等、多元、公开的可获得性论坛,以保证对公民需求和利益的系统考虑。协商民主是公众经由公正、平等的决策模式来治理公共事务。就决策活动的民主要求而言,民主的过程就是决策者不断听取民众意见并使之转化为政府政策的过程。在现代国家,政府与公民之间的直接对话和协商受到条件的极大限制。建立在现代高度发达的通讯技术之上的大众媒介、舆论调查、民意代表、利益团体等构成了代议民主的基础。只要充分利用并进一步改进这些间接民主的制度和手段,就能有效实现民主的核心理念,即“民享”、“民有”、“民治”。民主的本质是协商,而不是投票、利益聚合与宪法权利。协商民主作为决策的一种模式,其作用的关键在于引发偏好的转变,而不是偏好的简单聚合。协商民主背后一个基本动力是相信人们会在与他人的讨论中,不断调整自己政策问题的看法。民主走向协商,意味着民主的真实性强化^①。

^① [澳大利亚] 约翰·德雷泽克:《协商民主及其超越:自由与批评的视角》,丁开杰等译,中央编译出版社 2006 年版,第 1 页。

协商民主强调参与者在形式和实质上都是平等的。形式上的平等是指控制程序的规则并不挑选个人,每个具有协商能力的人在协商的每个阶段都享有同等的地位。每个人都可以向议程提交问题,提出解决办法,并提供支持或者批评这些建议的理由。每个人在决策中都具有平等的发言权。实质性平等强调权力和资源的分配不影响每个人参与协商的机会,这种分配不会在他们的协商中发挥权威性的作用。

理想的协商民主必须满足三个核心条件:包容性、理性和合法性。包容性强调每一个成员都在平等的基础上参与决策;理性指达成的决策是由协商过程中提出的各种理由决定的,而不是投票者的利益、偏好或要求的简单聚合;合法性指每一个参与者都理解决策是如何达成以及达成的原因,即使他个人不同意决策的观点和理由。要注意的是,协商决策之所以是合法的,是因为它具有理性和包容性^①。

协商是理性的,因为参与各方需要表明自己提出、支持或者批评各种建议的根据,是这些根据而不是权力决定他们建议的命运,“人们运用的是更好观点的力量”。很多建议可能会被拒绝,是因为它们没有可接受的理由为之辩护。集体选择应该通过协商的方式作出,而不仅仅是这些选择应该令人满意地与所有公民的各种偏好相一致^②。

协商过程的公开性使决策的理由更理性,结果更公正。讨论中提出并最终被公民接受的理由必须首先满足公开性条件。考虑

① [南非]毛里西奥·登特里维斯:《作为公共协商的民主》,王英津等译,中央编译出版社2006年版,第81页。

② [美]詹姆斯·博曼:《协商民主:论理性与政治》,陈家刚等译,中央编译出版社2006年版,第151页。

到在协商后发现每个人可能拥有正确意见要比按多数原则计算更为困难,大多数协商民主的维护者都依靠辩论和讨论的程序来确保决策的合理性与合法性。这对公民公开表达自己理性以及思考他人公共理性的能力和愿望提出了很高的要求。

然而,协商与对话都是建立于面对面在场的条件,当代社会多种价值观和不同的利益集团面对相同的政策问题而持有不同的利益期待时,如何借助大众传媒有效地使人人都有平等的参与机会,就显得尤为重要。一方面,社会复杂性制约着协商安排,因为决策有时间的限制,任何决策的实际参与者都会非常有限。正如罗伯特·达尔所言,在大规模的社会中“直接参与决策相互都能听到对方说话的人数将非常少”。现代制度的巨大规模以及问题的复杂性使得以通常的在谈论中互相交流的方式进行协商非常困难,单是空间和时间上的限制便足以限制协商出现在大规模的制度中^①。另一方面,平等协商需要相当的能力与资源作为条件。某些公民在公共生活或某些特殊问题上存在特殊的兴趣,拥有特别的能力与专门的知识。但是,平等的协商就必须注意不能只偏向那些受过良好教育的人,有机会获得特殊信息的人,占有大量资源和社会特权地位的人。通过形成所有公民协商平等所必须的最低限度公共职能,能力平等体现着协商民主理论的根本特征。这种决策模式需要平等能力促进积极公民权。各种资源相对缺乏的公民很难使他们的理由具有公共性说服力,他们的需要和主张很难体现在决策中。詹姆斯·博曼将公共能力的不对称称之为“协商不平等”,它具体表现为机会不平等、资源不平等和能力不平等。与此

^① [美] 詹姆斯·博曼:《公共协商:多元主义、复杂性与民主》,黄相怀译,中央编译出版社2006年版,第129页。

相对应,“协商不平等”的三种类型就是:权力不对称,它直接影响公众进入公共讨论领域的途径;交流不平等,它影响参与能力及机会的有效运用;公共能力缺乏,它使得政治资源相对缺少的公民难以全然参与到公共讨论中^①。

选民代表制度固然可以一定程度地保证民主协商目标的达成,但一个突出的问题是,代表的义务是按选民所希望的那样去行动,还是按自己所想的最符合选民利益的那样去行动呢?如果代表按他所知的选民的意愿行事,他关心的主要是持续有效的普遍参与。如果他认为应当按他所理解的最符合选民利益的原则行事,他所关心的就是顺利完成他所在的代表机构应负责完成的任务。正如美国当代政治学者柯尔所质疑的,一个人难以真正“代表”另一个人或许多人。被选举人并不能代表选举人的全部意志,而只能代表他们作为国家成员所要达到的那些目的的部分意志。人们在选举议会代表时,并不是为了让他去办理一件明确的事,而是去办理一系列可能发生的事情,也就是说,这些代表的当选并没有明确的目的性,而只是笼统抽象地宣称他们在一切事务中均能代表所有的公民。这种宣称能代表一切的代表,实际上什么也代表不了^②。无处不在的大众传媒在市场惯性的推动下正在渐渐克服这些制度本身所存在的缺陷,一方面,它可以较大幅度地弥补这些资源获得的不平等,使相对多的愿意参与政策过程的个体可以获得在场沟通的机会;另一方面,自己表达使得“当然代表”与“实际代表”之间的差距尽可能拉近了距离;再一方面,它以提供大量

① [美]詹姆斯·博曼:《公共协商:多元主义、复杂性 & 民主》,黄相怀译,中央编译出版社2006年版,第94页。

② 杨祖功:《西方政治制度比较》,世界知识出版社1992年版,第287页。

信息与报道的方式,也逐步培养那些参政资源与条件先天欠缺人群的公民意识与利益诉求表达能力。

当公众达到一定规模而难以直接以自由参与式的方式进行交往和讨论时,公民作为一个整体定期进行集会参与民主讨论从技术的角度看也是不可能的,媒体对民主政治的职责就在于为公众提供“多元”的公共论坛,不同阶层的意见都应该在大众媒介中得以充分表达并形成不同意见辩论的格局。在这个论坛中展开各种不同观点之间、掌权者与广大公众之间的对话。协商民主是民主社会理应追求的一种公正的民主制度,它追求和强调公民平等、自由参与公共政策的权利和影响。大众传媒对于协商民主的作用,对于激发和引导公民自由、平等地公开发表自己的意见,参与对公共政策的讨论,以形成公众舆论影响政治决策,其地位不可取代。

从政府治理的角度思考,协商是治理优化的必然选择,没有充分协商,就没有公共利益增量最大化的善治。作为社会管理过程,善治的本质特征在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会关系的最佳状态。善治强调的是它发挥作用是要依靠多种互相发生影响的行为者的互动,它可以被看作一种在社会政治体系中所有被涉及的行为者互动式参与努力的结果。这种行动不能被简化为一个行为者或者一个特殊的行为者团体。善治是政府国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作^①。治理的权力向度是多元的、相互的,而不是单一的和自上而下的。办好事情的能力并不在于政府的权力,不在于政府下命令或运用其权威。政府可以运用新的或已有的资源和技术来控制 and 指引,而政府的能力和

① 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第38页。

责任也在于此。善治要求公共权力行使者最大限度地协调各种公民之间以及公民与政府之间的利益矛盾,以便公共管理活动取得公民最大限度的同意和认可。而每一个公民都有权获得与自己的利益相关的政策活动信息,并要求这些信息能够及时通过各种传媒为自己所知,以便有效参与,并实施有效监督。公共权利行使者必须对公民的政策诉求作出及时和负责的回答,在必要时应该定期地、主动地向公民征询意见、解释政府行为和回答公民疑问。回应度越高,善治程度也越高。政策活动既是政府增进善治理念的手段或策略,也是衡量政府善治能力最灵敏的载体。新闻媒体在真实地反映善治的应然要求与实际状态之间的差距方面,具有潜在的优势条件和相对的客观性。

2. 政策论辩实现的政治条件

民主理论的价值在于实践,民主不应该仅是一种政治形式,它更是一种通过提供有利于参与、交往和表达的条件而促进平等公民自由讨论的社会管理与国家治理手段。公民利用批判性思考和理性观点就公共决策作出思考,并通过对话与协商建立联系,解决公共问题,影响政策议题。公民参与就意味着公民之间以及公民、问题、制度和政治体系之间的有意义的联系,意味着具有这种表达不同见解的真正机会和发言权。没有占大多数比例的公民对公共事务的参与不能说是民主的,民主就意味着人人都有权参与对公共事务的管理,民主的本质是一切权力归属于人民。在协商民主模式中,政治讨论以公共利益为导向,民主决策是平等公民之间理性地讨论的结果^①。民主的协商过程需要在形

^① [美] 玛莎·麦科伊:《协商对话扩展公民参与:民主要何种对话?》,三联出版社 2004 年版,第 103 页。

成民众意志的过程中尊重个体公民的声音,或参与者共同寻找各种路径,只有通过协商讨论,才能使不同的、有时相互冲突的利益和意见实现融合。

民主决策的这些基本理念,在我国政治发展的不同阶段并不缺乏权威性的话语阐释文本,也不十分缺乏实践的尝试。报刊围绕党的政策问题或工作问题是否可以争论,并不是一个绝对否定的命题。20世纪40年代初,毛泽东在谈到陕甘宁边区的文化教育工作时就主张:“我们可以把许多问题拿到报纸上讨论,就等于开会,许多指示文件可以用新闻来代替,所以报纸可以当作重要的工作方式。”^①1942年3月,毛泽东在《解放日报》改版座谈会上的讲话中也强调:“在党报上可以允许各种不同的观点的论争,可以容许一切非党人士站在善意的立场上对我们各方面的工作批评或建议的言论发表。”^②这些指示精神,作为党的工作策略,在报刊实践中依据政治情势的需要一定程度地得以执行。1956年,中共中央召开关于知识分子问题的会议,提出“百花齐放、百家争鸣”的工作方针。时任中央宣传部部长的陆定一也进一步提出:“对于学术性质、艺术性质、技术性质的问题,就让它自由,要把政治思想问题与学术性质、艺术性质、技术性质的问题分开来。”^③政策表述上的这种区分是不难做到的,但在政府职能分工还不够明确,党的职能与政府职能还处于高度一体化的时期,有关政策问题的争论往往被赋予政治方向的宏大价值,而不再仅仅是纯粹的社会问题运用技术手段或工具解决的问题,它被看作更高层次的理论思想体系的

① 《毛泽东文集》(第三卷),人民出版社1993年版,第112页。

② 新华通讯社:《毛泽东论新闻宣传》,新华出版社2000年版,第97页。

③ 《陆定一文集》下卷,人民出版社1992年版,第494页。

选择与实践的政治问题。对政策问题是否可以在报刊上进行充分的讨论,有时还取决于其他偶然性因素,尤其被辩论的问题可能会影响既有政策方针的调整时,宣传政策的主张与媒体的辩论实践还是存在一定的距离。

尽管基于特定政治思维媒体辩论政策的空间非常有限,但思想的解放与新体制的确立依然为媒介的理性论辩功能创造了一些实践条件。1978年5月11日,《光明日报》发表了题为《实践是检验真理的唯一标准》的特约评论员文章,持续半年的时间,《光明日报》、《人民日报》、《解放日报》、《解放军报》、《文汇报》、《中国青年报》、《理论与实践》,乃至全国大多数报刊都展开了关于真理标准问题的大讨论。这一媒体实践某种意义上强化了新闻媒介作为政策论辩载体的功能。尤其面对一些重大的政策问题,在中央尚未作出决定的情况下,媒介的论辩作用得到了前所未有的发挥。1979年3月,《人民日报》发起了对农村联产承包责任制的大讨论,生产单干是否意味着社会主义生产方式的倒退,会不会产生资本主义,对充满争议的农村改革展开充分的辩论^①。论辩澄清了模糊认识,营造了更有利的舆论环境。又如1987年《经济日报》组织的“关广梅现象”的讨论,同样表明了媒介作为政策问题协商的重要手段。6月12日,《经济日报》刊发辽宁本溪一蔬菜公司经理关广梅的来信,信中介绍她从1985年到1987年1月在本溪市连续租赁了8家副食品零售商店,经营状况有了显著改观,利润大幅度上升。但有人认为关广梅租赁经营行为所带来的企业所有权与经营权分离已经不是社会主义的生产经营方式,城市经济体制改革究竟走什么样的路?从1987年6月至7月23日,《经济日报》在40

^① 《纪录中国——与时代同行》,央视新闻综合频道2007年11月8日。

多天时间共发表各类体裁的文章 78 篇,其中读者讨论信件 56 篇。1988 年 2 月 13 日,《人民日报》发表评论员文章:“如果问:1987 年在经济体制改革过程中最重要的突破是什么?我们可以毫不犹豫地回答:在全国推行了企业承包经营责任制。”^①《人民日报》的这段话实际上为 1987 年《经济日报》的关广梅现象讨论对改革所起的推动作用作了一个肯定。1989 年至 1991 年底,在《人民日报》、《当代思潮》、《解放日报》、《求实》、《高校理论战线》等报刊上,围绕中国经济改革是否需要走市场经济的话题,又展开了激烈的姓“资”还是姓“社”的争论。直到 1992 年 2 月邓小平南巡上海、深圳并发表不问姓“资”姓“社”的重要讲话,争论才归于平静。

政策思想先行的政策活动实践有时赋予媒体讨论政策问题过浓的意识形态色彩,“主题”引导的政策思维易于导致偏倚专业知识型的政策探究肤浅化、去科学性,媒体的辩论难以客观、均衡地表达所有的辩论意见,结果影响到真正平等协商式的、有助于讨论深化的社会辩论的开展。这种倾向在上述诸多的媒体论辩行为中均一定程度地存在。关于政策讨论应该畅所欲言的问题,1986 年时任国务院副总理的万里在一次软科学研究会议上就发表过中肯见解:“为了创造民主、平等、协商的政治环境,必须坚定不移地执行‘百花齐放、百家争鸣’的方针,对政策研究、决策研究也要实行这个方针。这个方针应该是我国政治生活、思想理论、文化建设中坚定不移的战略方针……在许多场合下,学术问题与政治问题是很难分开的。关键不在于把学术问题和政治问题分开,而在于对政治问题、政策问题本身,也应该实行‘双百’方针。所有的政治问

① 张涛:《中华人民共和国新闻史》,经济日报出版社 1996 年版,第 273 页。

题、政策问题,都是应该进行研究的,在没有做出决定之前,都是可以讨论、可以争鸣的。”^①问题的关键还在于如何正确看待政策问题与意识形态问题的相对分野,给予媒体讨论应该属于非意识形态范畴的社会公共性、专业性、技术性问题的政策话题更多自由辩论的空间。

随着近年来执政党和政府对决策的科学化、民主化问题认识的深化和倡导力度的加大,一个公共意识渐增、“泛意识形态”氛围淡化的媒体政策辩论环境正在逐步形成。2002年11月,党的十六大报告首次提出“改革和完善决策机制”:要完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制,推进决策科学化民主化。2004年3月,十届全国人大二次会议的《政府工作报告》对“科学民主决策”进一步提出了具体要求:要进一步完善公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制,保证决策的科学性和正确性。加快建立和完善重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和社会听证制度。所有重大决策都要在深入调查研究、广泛听取意见、进行充分论证的基础上,由集体讨论决定^②。2004年9月,中共中央在加强党的执政能力建设的重要文件中再次重申:“各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序,建立社情民意反映制度,建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度,完善专家咨询制度,实行决策的论证制和责任制,防止决策的随意性。”“坚持科学民主决策,进一步完善公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制,保证决策的

① 万里:《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》,《人民日报》1986年8月15日。

② 《人民日报》2004年3月17日。

科学性和正确性。所有重大决策都要在深入调查研究、广泛听取意见、进行充分论证的基础上,由集体讨论决定。”^①

而决策方式的完善离不开健全的表达机制,围绕政策制定过程而展开的媒体辩论是表达机制的重要组成部分。2006年10月,党的第十六届中央委员会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》将建立“利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制”作为统筹协调各方面利益关系、妥善处理社会矛盾的重要手段提出^②。畅通的诉求表达机制建立对于解决多种矛盾、促成公众的广泛参与、保障决策的多种价值取向兼顾等都具有极其重要的意义。2007年3月,十届全国人大五次会议《政府工作报告》又明确提出公民的“表达权”:“各级政府要坚持科学民主决策,依法保障公民知情权、参与权、表达权、监督权。”2007年10月,党的十七大报告再次强调:“要健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。”

“宽容是民主的基本哲学范畴,民主主义的政治制度必须允许不同政策信念之间的自由竞争,法律则应该是公开的自由讨论的结果。”^③“从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与”是党的十七大报告的一项重要精神,如何切实扩大公民有序政治参与,根本的途径只有两条:一是要有表达与诉求的畅通渠道,必须让民众可以与管理者与决策者对话;二是建立保证最大多数民众参与行

① 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,《人民日报》2004年9月27日。

② 《构建社会主义和谐社会》编写组:《构建社会主义和谐社会》,中国方正出版社2006年版,第15页。

③ 季卫东:《宪政新论》,北京大学出版社2002年版,第150页。

为必须落到实处的有效政治渠道。在民众都进入各级人代会与政协会议不现实的前提下,完善公民投票制度、听政会制度、协商谈判制度、信息公开制度等固然重要,依托大众媒介的意见论辩与诉求表达同样重要。而目前的政治情势与政治理念为媒介开展具有相对独立、自在价值的政策论辩创造了难得的环境条件。

3. 媒体进行辩论政策的阈限

新的人民政权建立后,人民代表大会制度、政治协商制度的确立,使得政策论辩在国家政治生活中一定程度上得到倡导,围绕一系列重大政策问题如人口政策问题、农业合作化问题、农村和城市初期的经济改革问题、三峡工程问题等,不同意见的激烈争论至今难成定论。但利用媒体进行公开的政策讨论却不免道路曲折,态度十分谨慎。新闻事业的党性原则所决定的媒介政治功能定位,以及政策问题的政治化处理的一贯思维,为报刊的政策辩论行为的合理正当性范围设定了基调。政策问题是否可以进行讨论是一回事,是否可以利用新闻媒体进行公开的政策辩论又是另一回事。两者作出区分,是基于媒介舆论表达权利的过度行使有可能导致某些社会无序行动的考虑。

为了更好地让党的报刊为新建立的政权服务,1947年7月至1948年初,在党的新闻事业的中心开始由农村转移至城市阶段,中共中央总结了党在城市报纸宣传工作中的经验教训,发出了一系列有关城市办报方针的指示与决定。其中需要解决的一个问题就是避免城市报刊宣传工作中的无组织、无纪律行为。1948年6月,中共中央作出《关于宣传工作中请示与报告制度的决定》,要求各地党报必须执行在报纸每天出版前安排一个完全懂得党的路线和政策的负责同志看大样的制度;报纸的社论及编者对于新闻的政治性和政策性的按语,以及对于读者政治性和政策性问题的答复,

必须由党委的负责人阅正批准后,才能发表;凡其内容有不同于中央现行政策和指示者,均应事前将意见和理由报告中央批准,否则不得发表^①。这是党的新闻宣传政策第一次对报刊的政策讨论限制问题予以明确规定,其目的是为了维护中央政策、方针的权威性。

中央方针、政策权威性是否流失,取决于两个方面:一是政策所实现的利益是否切实是以社会普遍利益的形式出现;二是符合社会大多数人利益诉求的政策在执行中是否存在“政策截留”现象,政策是否成为少数人获利的手段。建立中央政策权威性的策略并不在于一项政策、方针是否应该付诸媒体并经受社会的讨论与评价,只要这种公开的协商讨论不具有假借批评某项具体政策之名而行否定更高的基本政治原则之实的倾向。“虽然我们无法证实某项政策方案绝对正确,但这并不等于说无法证实它比另一项政策方案更好。越经得起批评的政策就越好,越经不起批评的政策就越差。在政策制定过程中,正确的途径不是去寻找那些可以完全被证实且正确无误的政策方案,而是去寻找那些错误和缺陷尽可能少且可以克服与改进的政策方案。”^②这是人的认识局限性所产生的必然要求。

其实,这种理性的认识在1956年的《人民日报》改版工作中就已经得到了体现,只是“必须注意把技术和政治结合起来,政治和技术的统一,这是毫无疑问的,永远如此。这就是又红又专”^③这样

① 《党报必须无条件地宣传中央的路线和政策》,《毛泽东新闻工作文选》,新华出版社1983年版,第155页。

② 谢明:《公共政策导论》,中国人民大学出版社2002年版,第100页。

③ 刘德厚:《广义政治论:政治关系社会化分析原理》,武汉大学出版社2004年版,第69页。

一贯的政治思维,使得政策权威性原本取决于政策自身的“为政之道”被简单地解读为舆论一律的手段问题。1956年5月,《人民日报》编委会在向中共中央提出的改版报告中曾主张,“报纸上的文字,除了党中央少数负责人的文章和少数社论以外,可以不代表党中央的意见,因此,都有讨论的余地。就是中央负责人的文章和社论,也不是不允许提出不同意见,只要这种意见是正确的,也可以发表。”同年8月,中央批复该报告,同意《人民日报》“自由讨论”的改版主张。应该说,此次改版是党报在更高水平上谋求党性与人民性统一的一次努力。正如改版社论所倡导的,“报纸是社会的言论机关。在任何一个社会,社会的成员不可能对于任何一个具体问题都抱有同一种见解。党的和人民的报纸有责任把社会的见解引向正确的道路,但是为了达到这个目的,不应该采取简单的、勉强的方法。”“有许多问题需要在群众性的讨论中逐渐得到答案。有许多问题虽然已经有了正确的答案,应该在群众中加以广泛宣传,但是这种宣传也并不排斥适当的有益的讨论。”^①虽然中央的批示态度明确,但改版后不久,因为个人的批评意见,改版工作中止。

在此前后,以《光明日报》为主进行的有关人口政策问题的辩论演变为一场政治路线斗争,则说明媒体的政策辩论已经失去了其应有的科学价值与民主价值。人口学者马寅初因为坚持自己的“人口论”,虽有报章的公开辩论,但在变味的“争鸣”(一种政治身份不平等的对话:“马寅初不愿自己下马,我们只好采取组织措施,请他下马了。理论批评从严,生活给予出路,此事不要手软。”)中,报刊成为政策问题辩论的批判工具。《光明日报》作为当时主要批

^① 陈业劭:《中国新闻事业通史》第三卷,中国人民大学出版社1999年版,第170页。

评阵地,1957年7月4日,报纸刊登《马寅初发表“新人口论”》,介绍马寅初对当时我国人口生长的看法:建议进行一次人口普查,重新确定人口政策。加强人口过剩问题的宣传,使广大群众了解节育的重要性。实行计划生育,控制人口过快增长。12月27日,《批判马尔萨斯主义和宣传节育》一文为批驳马寅初的“人口论”作了前期铺垫。从1958年4月起,至1962年初,《光明日报》刊登批判或驳斥马寅初“人口新论”的文章近百篇。其中虽有商榷性的讨论文章,但更多的是专门组织的集中批驳的文章;有侧重哲学思想的学术批判,更多的是突出路线立场的政治批驳。这一时期登载马寅初辩白或反驳意见的文章只有两篇,分别为《再谈我的平衡论中的“团团转”理论》、《再谈平衡论与团团转》^①。其实,1956年党的八大政治报告已经提出了节制生育的政策主张,马寅初看到节育问题已被提上中央议事日程,于1957年6月将《新人口论》一文作为提案,提交全国一届人大四次会议讨论。由于领袖人物当时对人口控制问题的认识尚处在思想矛盾之中,原本可以平等地进行辩论的政策问题,陈伯达、康生等趁反右斗争之势,借《光明日报》、《人民日报》、《新建设》等报刊使之异化为一场高度意识形态化的政治批判运动。关于人口问题的这场争论对认清国情、采取科学的人口控制措施不仅毫无益处,相反,它对国家已经初步意识到的人口问题起到了消极的遮盖作用。

20世纪80年代初以后,西方各种政治与文化思潮的涌入,反对资产阶级自由化的政治与思想斗争成为新闻出版业所面临的一项艰巨任务。在这样一个政治背景下,媒介对党的重大方针政策

^① 马馨麟、马宝珠:《光明日报50年历程》,光明日报出版社2000年版,第42—64页。

进行讨论的方式问题进一步得到重视,一系列重要文件在这一时期陆续出台。1980年2月,中共中央在《关于党内政治生活的若干准则》中强调:对于关系党和国家的根本利益和全局的重大政治性的理论和政策问题,有不同的看法,可以在党内适当的场合进行讨论。但是,在什么时候用什么方式在报刊上进行讨论,应由中央决定。党的报刊必须无条件地宣传党的路线、方针、政策和政治观点。对于中央已经做出决定的有重大政治性的理论和政策问题,绝对不允许在报刊、广播的公开宣传中发表同中央的决定相反的言论^①。1989年11月,李瑞环在《坚持正面宣传为主的方针》的讲话中再次重申:党领导下报刊必须宣传党的路线、方针、政策和决定,这是纪律。个人如有不同看法、不同意见可以保留,或按照一定的组织程序提出,但是绝不允许利用自己掌握的舆论工具发表同中央决定相抵触的意见,绝不允许利用新闻舆论工具任意表达个人或小团体的主张、意志和感情^②。

当然,就传媒政策对媒介讨论政策问题的限制而言,我们不应理解为绝对禁止。媒体的这种辩论只是有条件的,它所强调的是针对那些有重大原则性、涉及政治方向性与集中体现党的意志的元政策、基本政策的话题。即便是其中的某些基本政策话题,为了更好地达到辨明是非、扩大政策宣传范围的目的,通过有组织的方式在媒介上进行辩论的空间也还是存在的。这一精神在1981年1月中共中央下发的《关于当前报刊新闻广播宣传方针的决定》中就有所体现。“报刊、广播应该在党的领导下,开展有关正确理解和

① 中共中央宣传部:《中国共产党新闻工作文献选编》,人民出版社1990年版,第54页。

② 李瑞环:《坚持正面宣传为主的方针》,《求是》1990年第5期。

贯彻执行党的各项方针、政策的生动切实的讨论。但是,这种讨论不应该成为公开辩论党的基本方针、基本政策的是非,以免在群众中造成思想混乱。对于中央尚未做出决定的方针政策性问题或某些重大政治性理论问题,为了听取各种意见,经中央同意,可以在报刊上公开讨论。这种讨论,必须准备在一定的时间内做出结论,以免使干部群众无所适从。否则,不应公开讨论。对于正在试验中的政策和重要措施,宣传要十分慎重,要客观全面地反映情况,不要匆忙下论断。报刊、新闻、广播、电视必须无条件地同中央保持政治上的一致,不允许发表与中央路线、方针、政策相违背的言论。对党的路线、方针、政策和党委的决定如有不同意见,可以向上级党委直至中央提出,有的可以在党内刊物上探讨,但是在上级没有改变有关决定之前不得公开发表。”^①

报刊对中央政策应采取严肃态度,这一要求有时也体现在对报刊具体业务的指导方面。如20世纪80年代中期,中共中央宣传部下发《关于报纸公开摘登中央领导同志内部讲话的通知》,就报纸以专栏形式摘登中央领导同志内部讲话的做法提出专门的指导意见:“报纸这样做,主观愿望是为了让中央的最新政策精神更迅速更直接地同广大群众见面。但这种做法也带来一些问题:中央领导同志的讲话或批示,有的是针对某一问题、某一单位讲的,报纸不交代背景,只是孤立地摘录几句话,如被有人不分时间、地点、条件地照搬套用,会给工作带来损失。一个观点,一种理论,一种设想,需要有一段酝酿、成熟和完善的时间,有时还要听取各种意见,最后才成定论。有些‘言论摘编’提出的新问题、新观点、新设想,常常发表在党和政府的正式文件形成、下达之前,这对党和国

^① 新华社新闻研究所:《新闻工作文献选编》,新华出版社1990年版,第81页。

家的政策法令会造成一定的冲击。”^①

出于确保政策权威性与严肃性考虑,除了来自传媒管理制度方面的硬性规定外,政策辩论的理性或合意的限制其实也有来自政策自身因素的考虑。这种理性阈限应该体现为两个方面:其一,被媒体扩散的政策问题应该是政府能力所能解决的。如果所讨论的政策话题不在政府的能力范围之内,或者客观上解决问题的条件远不具备,而媒体舆论又引发了强烈的公众情绪,这是媒体缺乏社会责任的表现。什么样的政策问题可以付诸媒介进行公开的讨论,底线标准是要符合“应当意味着能够”这个基本的社会正义原则^②。民众社会向政府提出或讨论某个政策要求,它应该属于政府可能做到的义务,如果政策诉求超出了现有条件所提供的能力范围,这种要求就失去合理性。

其二,政策论辩的目的之一就在于尽可能地实现科学价值与民主价值的协同,但两种价值之间并非总是相容的,民主价值的扩增并非总是导致决策科学性在量上的增长。而且,民主与效率之间的矛盾也难以解决。民主虽然可以产生各种意见,但民主本身不能自动产生正确意见。政策学家林德布洛姆就曾指出:“在对政策制定所采取的共同态度之中贯穿着深刻的矛盾,一方面,人们希望政策应具有信息基础并经过充分的分析。另一方面,他们也希望政策制定过程是民主的,从而必须具有政治性。换句话说,一方面他们希望政策制定国家具有科学性,另一方面则希望政策制定属于政治范畴。”“很多人不相信民主政治,因为他们认为观念的竞

① 中共中央宣传部:《中国共产党新闻工作文献选编》,人民出版社1990年版,第62页。

② [美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社1988年版,第234页。

争给政策的制定并不带来更多的理性。如果一个社会要在政策制定中有更多的理性与分析,就必须放弃民主的某些方面。”^①政策制定过程中两种价值某种程度的相互独立性,给人们提出了一个政治难题:如果在一些特定问题的政策制定中两种价值不可避免地发生冲突时,科学价值优先还是民主价值优先?反过来思考,出于优先考虑决策的科学价值,从可操作的层面上看,限制政策论辩某些方面或环节的做法就不可避免。

此外,就某些专项政策或特殊领域的政策而言,出于公共利益、公共安全与秩序、或公共行动与措施的有效性考虑,政策讨论不公开又是必需的。这些政策一般在执行的时间与对象上有极其严格的限制与要求,政策要解决的问题或治理的事项处在非常紧急状态或具有其他特别的属性,如果这些政策信息在有效执行之前向社会公开,可能导致严重的消极后果。所以,政策活动信息应该最大限度公开已经成为现代民主政治国家的一项基本原则,但同时“保密成为例外”也是一条通则。

二、媒体作为政策论辩载体的意义■ ■ ■ ■ ■

1. 媒体论辩作为政策社会化的一种策略

媒体开展的政策论辩可以有两种理解:一是指媒体对狭义的政策主体以及政策专家之间已经就政策问题与议程确定、解决方案的讨论与方案选优等环节,进行协商论辩的内容予以客观、及时地呈现,媒体在有关部门允许的前提下只是被动地起一种在更大的范围内公开告知的作用。如媒体参与的各种类型的听证会,报

^① [美] 查尔斯·E·林德布洛姆:《政策制定过程》,朱国斌译,华夏出版社1988年版,第14页。

道人大代表、政协委员围绕政策问题的讨论意见即是。二是指媒体通过政府相关部门提供政策话题或通过媒体机构自身活动主动发现政策话题,自主地组织和引导社会公众进行相关的论辩,以此作为辅助政府制定政策的一种手段。它充分体现了媒体作为公共的政策讨论平台的功能。虽然典型意义上的这种论辩形式在目前的媒体实践中还不常见,但专家对话、报刊时评言论等一定程度地具有了这种功能。无论哪种形式,它对政策的社会化过程都具有非常重要的意义。

运用新闻媒体有力宣传党和政府的方针、政策,是我国新闻事业的一个传统,也是媒体在不同发展阶段都必须完成的一项基本任务。关于这一点,我国不同时期的新闻宣传政策都有着明确的规定。如1948年4月,毛泽东在对《晋绥日报》编辑人员的谈话中就指出:“我们的政策,不光要使领导者知道,干部知道,还要使广大的群众知道。有关的问题,一般地都应当在党的报纸或者刊物上进行宣传。”“报纸的作用和力量,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、最广泛地同群众见面。”^①1948年2月,毛泽东在谈到工商业政策时强调:“方针决定了,指示发出了,要利用报纸作为自己组织和领导工作极为重要的工具。”^②1948年9月,中共中央政治局会议通过的一份关于请示报告制度的决议又规定:党报必须无条件地宣传中央的路线和政策^③。建国后,这一精神得到了反复重申,并在媒介实践中不断得到强化。

① 新华通讯社:《毛泽东论新闻宣传》,新华出版社2000年版,第4页。

② 《毛泽东选集》第四卷,人民出版社1991年版,第1286页。

③ 新华通讯社:《毛泽东论新闻宣传》,新华出版社2000年版,第123页。

虽然利用报刊进行政策宣传在我国有着长期的实践并获得了诸多成功的经验,虽然中国共产党的政策制定一直有着“从群众中来,到群众中去”的优良传统^①,但有意识地借助大众媒介这一公共设施讨论与扩散政策话题,以此增强政策宣传的艺术性意识还比较淡薄,即使面对一般的微观政策的话题,媒体实践活动的开展也比较谨慎。已有的政策讨论的实践也更多地体现为一种解释性的政策支持,即媒体从政策问题发现环节开始,对政策的诸多环节给予正面评价。或者说,有针对目标的辩论也是按照事先已经有的正确标准来展开,发表不同意见主要是为了论证某个政策主张的正确性,而不是完善它。这是在特定环境里所孕育的报刊宣传的主要表现形式。但随着党执政的环境与条件的变化,媒体既有的政策宣传方式与手段已经难以完全适应新的形势需要。这主要缘于两个方面的原因:其一,单位人身份的弱化带来主体意识的成长,不仅使得政策的宣传更多地依赖于大众媒介,也使大众媒介在政策行为过程中扮演的角色有所改变;其二,社会整体文化水准的提高、社会环境的相对开放使得政策对象在面对政策问题时更具辨别力与选择力。

新时期所进行的市场经济改革对人自身所产生的深刻影响之一就是个体依附社会的形式改变,个体从对“单位”的高度依附与归属中松绑,人不再是单纯或严格的“单位人”。这就直接影响到政策宣传的组织传播形式是否仍然占据主导地位。单位制下的人是以单位作为其一切活动的核心,生存所需要的一切资源,包括基本生活福利资源和精神信息资源,单位或组织是个体所需各类资源的唯一来源。单位制通过资源垄断和空间封闭实现了对单位成

① 陈振明:《政策科学》,中国人民大学出版社1998年版,第271页。

员的控制。正是在这样的生存格局下,组织传播色彩浓厚的党报宣传对政策的传达发挥了难以替代的作用。计划经济走向市场经济,“单位人”转向“社会人”,意味着组织对个人的约束与控制能力日渐弱化,人们可以在单位组织体之外寻求民族自身需要的多种资源。而且,社会中的个体公民自主意识增强,自我利益的维护意识逐渐觉醒^①。单位与组织体之间依附关系的改变在一个比较深的层次上影响了政策宣传方式的某些调整,即政策宣传需要考虑政策对象的诉求与感受,只有政策对象的积极参与,媒体只有在政策主体与民众之间起到真正的沟通作用、新闻报道不再仅仅是硬梆梆的政策文件的公告,政策宣传才能获得预期的效果。

政策宣传不仅是政策条文的宣达以及政策制定的预估的积极意义说明,更主要的是指包含这些内容在内的所有政策活动环节对政策对象所产生的影响与效果。政策宣传是一种复杂的说服艺术,基于不同环境和拥有不同知识水平的对象,需要采取相应的宣传策略。政策活动是政策主体对需要解决的社会客观问题进行主观定义、理性分析与判断,并提出技术处理措施的认知活动,它兼具价值判断属性与工具理性。从效果考虑,政策宣传必须符合政策对象的心理认知普遍特征。一些研究表明,对宣传对象是采取一面分析的方法还是两面或多面分析的方法能达到更好的效果,因人群所处的环境、所掌握的知识信息和预存的立场不同而异。

如果政策对象对政策问题的看法和态度已经预先倾向于相信政策宣传者,或者政策对象所处的环境比较闭塞、所掌握的同政策有关的知识信息比较贫乏,并且他们想急于采取行动解决问题,此

^① 刘建军:《单位中国——社会调控体系重构中的个人、组织与国家》,天津人民出版社2002年版,第61页。

种情况下,通过新闻媒体只向受传者介绍那些有利于论述政策主体所主张的政策观点的论据和事实的方法,则比较适宜,可以达到更理想的劝服效果。反之,如果政策对象处在观念与信息开放的环境,拥有较强的问题分析和较多的知识信息,而且受传者的预存看法已经倾向于怀疑政策主体的一厢情愿,那么,媒体宣传采取平等、客观地陈列不同意见乃至见解冲突的做法,在充分辨析的前提下作出有倾向的论证,劝服效果更好^①。

政策对象所处的社会环境变化,要求新闻媒体在政策社会化过程中应该采取更丰富的宣传手段。大多数政策最终要化为民众的行动,牵涉民众的直接或间接利益,借助大众媒介这个公共平台让政策对象通过政策辩论的手段切实充分参与政策的过程,了解政策出台的详情,有助于改善政策宣传的效果。而目前媒体的政策宣传主要还是侧重于政策精神的布置与政策具体要求的单向宣达环节,缺乏对政策整个过程的系统性关注。

通过大众媒体进行充分而自主的政策论辩,以此作为政策社会化的一种新策略,对政策宣传效果的强化具有不可忽视的意义。政策宣传的目的无非是使得政策的社会化程度尽可能提高,政策执行能得到社会公众最大程度支持,并获得如期的政策目标。如果一项政策从政策问题为何确立、怎样确立开始就远离公众的视线,分析解决问题的对策、出台成熟的方案都和政策对象保持距离,政策拟定阶段和政策将发生直接利害关系的一方完全缺席,媒体仅仅正面评价该政策可能产生的积极意义和预期利益,布置政策执行的计划,示意政府部门的态度与信心,这种人为地被割裂的政策片断式宣传虽有政策宣传的意味,但由于广大政策对象对政

① 戴元光:《传播学原理与应用》,兰州大学出版社1988年版,第216页。

策过程缺乏全面、完整的感知,对政策动机不能理解或持怀疑态度,政策认同方面就要大打折扣。如果媒体在政策制定的起始阶段就能将普通民众对待政策问题的所有意见公开,让正确意见自身具有的理性力量实质性地影响政策的进程,最终的政策是媒体见证的结果,这样的政策论辩可以有效改进单纯的宣传,弥补宣传的缺失环节,社会公众在相对充分的参与讨论中意识到自己在为自己的利益做主,消除“避害”的顾虑。对于充分遵从群众意愿开展工作的问題,邓小平多次提出这样的要求:“群众参与的事情,即使遇到困难,即使有的搞错了,他们也能忍受,很少埋怨。相反,实行命令主义,搞对了群众也不满意。”^①

有些政策出台的目的尽管是为了惠及社会特定群体,但由于政策形成的过程未能以有效的方式充分发动政策对象讨论,政策主体的社会开放性特征不明显,狭义的政策主体对潜在的一些不利因素没有考虑周全,导致政策在实际的执行中要么效果欠佳,要么问题比较突出。以我国农村医疗保障政策的实施情况为例,该政策主要内容是由政府组织、引导、支持,农民自愿参加,通过个人缴费、集体扶持和政府资助多方筹资,以大病统筹为主进行农村医疗互助共济。自1994年起,部分省、市农村开始合作医疗制度改革试点。1997年,国务院出台《关于发展和完善农村合作医疗若干意见》,提出要积极稳妥地发展和完善合作医疗制度。2002年,国务院又发布《关于进一步加强农村卫生工作的决定》,强调“从2003年到2010年,中央及省、地市、县级人民政府每年增加的卫生事业经费主要用于发展农村医疗卫生工作”,并对各级政府的财政支出与使用作出具体规定。但该政策的执行并未达到预期目标,

^① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第253页。

如在广大的中西部地区政策的实际覆盖率低,因为经济负担农民不愿意出资参加。只在东南沿海经济发达的农村地区该政策得到了比较好地执行。尽管根据政策目标的要求,到2010年,新型农村合作医疗要基本覆盖全体农民,但截至2005年底,合作医疗的覆盖率也才达到全国行政村的50%^①,覆盖的农村人口仅2.36亿,占全国农村总人口的26.7%^②。分析其中的原因,除了基层政府投入不足、农民经济负担的限制等因素外,不能说同政策过程没有充分利用媒介发动政策对象、原本应该互动的政策制定变成单方面的政策供给没有直接关系。医疗保障政策涉及直接的利益问题,农民对政策施行能否确保所有成员享受平等待遇的担忧、对某些掌控资源的人借机不当获益能否得到有效监督的不信任、对政策可能带来的预期利益不乐观等,都影响了农民对政策的认同。这些认识上的问题,通过有效的政策宣传方式本来是可以部分消除的,但由于媒介缺乏对政策出台的前因后果特别的关注,尤其是新闻媒体没有就农村所存在的实际困难与农民基于生活条件与经验所持有的想法提供一个讨论的平台,政策动员不彻底。以可发行到农村基层的《人民日报》、《农民日报》为例,政策条文解释、政策意义宣传与工作部署的报道与言论较多,试点成功典型的报道受重视,但围绕政策设计完善、农民不同意见的讨论则极少见。因为缺少政策公开论辩的媒介参与环节,最有发言权的政策对象成为政策的被动接受者。

目前的新农村政策也存在类似情况,农民的主体地位未能得到体现。作为解决“三农”问题的基本思想和思路,建设社会主义新农

① 白钢、史卫民:《中国公共政策分析》(2007年卷),中国社会科学出版社2007年版,第50页。

② 《新型农村合作医疗存在三个问题》,《中华工商时报》2006年9月29日。

村的政策规划在2004年开始启动。2005年10月召开的中共十六届五中全会进一步明确建设新农村政策的具体目标:生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。2006年初,新农村政策全面推进与展开。《南方周末》2007年7月9日刊登《新农村建设:农民集体失语?》,报道中国农业大学的五位教授通过调查发现:部分地区的农民并没有真正参与到具体的政策制定与实施活动之中,他们集体失语,缺少表达自己意见的机会。虽然理论上农民一致被认为是新农村建设的主体,但在政策形成的讨论与行动中,听到的几乎都是专家学者和政府官员等农村外部群体的主张和建议,农民并没有成为主角。调研组在甘肃调研过程中发现,农民对新农村建设大多表示“知道一点”、“听说过”,有20.8%的农民没听说过新农村建设。绝大多数农民理解的新农村都是以建房子为主,因为他们从电视上看到的新农村是一排排整齐的新房,地方组织各村干部到试点村去参观考察回来讲述的也是新房。事实上,许多地方新农村建设最主要的活动就是村容村貌建设。“政策制定的时候,必须要让农民组织化,通过行业协会等参与进来,不光从经济上,还要从政治上参与决策、影响决策。”农业部的一位官员在接受采访时这样表示^①。对于组织化程度还很薄弱的中国农民来说,政策诉求最有力的渠道之一就是能够经常地借助大众媒介为自身的利益进行辩护,使得自己的意见表达切实影响决策。与此相对应,只有政策对象深度介入政策过程的政策宣传,才能获得比较强的认同与支持。

2. 政策论辩对实现理性决策的意义

理性决策是决策过程与决策方式的一种描述方式,它强调运

^① 曹海东:《新农村建设:农民集体失语?》,《南方周末》2007年7月9日。

用科学知识、方法与手段获得政策方案,在政策目标的实现上能够程度最大化解决目标问题或解决目标问题时所导致的副作用最小化。就决策方法而言,理性决策行为实际上意味着决策过程的科学化,即决策活动遵循科学的原则、程序,依据科学理论知识与信息资料,运用科学分析方法和技术,定性分析与定量分析结合,多领域专家相互协作,确定合理的政策目标与方案。

依据传统理性决策理论,决策是基于合理计算的选择行为,决策者依据明确的目标任务,对所面临的多种方案进行成本效益分析、权衡利弊,从中选择一种代价最小而收益最大的方案。决策要获得最优解,必须具备或满足如下条件:政策拟解决的目标问题比较单一、明确,不和其他问题纠集在一起;决策者可以获得解决目标问题的完备信息,能寻找出与实现目标相关的所有政策方案,并能准确地预测每一个方案在不同的客观条件下所能产生的结果。在优劣比较的基础上选择最佳方案。政策参与者的价值偏好清楚,并且在政策过程中一以贯之^①。这仅是决策的一种理想状态,任何一项决策都力争达到这样的目标,但事实上无法做到。正如该理论的批评者查尔斯·林德布洛姆所言:人们对目标问题不可能保持一致认识,不同利益代表者会从各自的利益立场来看待问题;决策者受到价值偏好的影响,在选择方案上会产生冲突。靠理性的分析不能全部解决价值观的不一致,分析不能证明人的价值观;决策受时间与资源的限制,方案设想与分析数量非常有限,收集全部信息并进行最优化分析不可能^②。由于种种条件的限制,无

① 朱志宏:《公共政策》,台北三民书局1999年版,第47页。

② [美]查尔斯·E·林德布洛姆:《决策过程》,竺乾威、胡君芳译,上海译文出版社1988年版,第76页。

论个人决策还是群体决策,大多数都不可能实现完全理性的决策行为,只是满足于有限的理性决策,即发现和选择比较满意的方案。这种有限理性在决策活动中表现为:在信息收集与处理阶段,运用信息受到知觉选择性的支配,不同背景的决策者会放大或缩小某些信息的权重;在方案设计与抉择阶段,人们只是依赖于力所能及的各种资源条件,找出预测效果基本满意的方案,决策活动即告终止。

政策辩论在日常的政策形成过程中实际上还没有作为功能性结构要素而存在,尤其在基层政府决策活动中,缺乏科学论证和充分的意见交换,仅仅依据少数领导意志作出决策而导致重大经济损失的现象并不少见。“十五”期间,公共决策的失误每年估计都达1000亿元左右。其中516项由国债投资建设的项目中有136项未能按时完成,占到四分之一。“八五”期间投资的400多个国家重点项目有三分之二没有收获投资效益,仅1998年就连续发生多起高达数十亿元的投资失误^①。2007年1月至11月,全国审计机关共查出因决策失误、工程建设和公务消费等活动中的损失浪费问题金额达271亿元。2006年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况报告表明,仅8家中央企业的领导干部因违反决策程序、决策失误和管理不善,造成损失高达54.9亿元,国有资产流失14亿元^②。《人民日报》曾刊登批评稿件《决策为何连连失误》,报道安徽某市一些领导为推动城市转型而盲目决策,在经济不发达的城市拟建亚洲最大、世界第二的高尔夫球场,该招商项目计划直接投资30亿元。工程奠基一年多,工地成了荒地;以引资方式计划投资30亿元的“国内一流生态住宅区”——“温哥华城”在一期奠

① 《因决策失误造成的浪费达1万亿元》,《报刊文摘》2008年2月18日。

② 《“拍脑袋”决策失误比腐败更可怕》,《文汇报》2008年3月9日。

基挖了4个大坑后,也同样没有了下文。在一次新闻发布会上,有记者问在这里建亚洲最大的高尔夫球场可行性何在、多少人会来此玩高尔夫?有关人员的回答是:可以建飞机场,请东南亚的大财团老板开着私家飞机来这里打球。此语一出,引起哄堂大笑^①。即使在可以而且应该凸显“辩论”地位的“两会”场合,围绕政策倡议所展开的辩论也不多见。2008年“两会”期间,在政协文艺界讨论会上,委员们围绕“是否应该投资300亿元巨资建设中华文化标志城”展开激烈争论,有委员直陈反对意见。《新京报》为此专门刊发赞赏言论,认为“两会”辩论的气氛还不够浓厚,有发言,必有讨论。有讨论,难免要有争辩。如果大家认识一致,那么要做的只有迅速执行,再开会不仅没有必要,而且劳民伤财。充分的辩论有助于最大限度地弥补多数票决机制所产生的不足,辩论是票决式议事机制发挥积极效能的内在保证^②。

强调新闻媒体参与的政策辩论,是为了通过既有深度、又有广度的民主方式使决策最大限度地实现科学理性价值。大众媒介的政策辩论既体现在民主的实体内容上,亦即广泛采纳公众的意见,又体现在民主的操作程序上,也就是决策者、专家、公众之间围绕决断问题的一切行为都是按照既定的程序进行,并且通过媒体透明运行。媒体的政策辩论可以将“实体”民主与“程序”民主统合起来。政策辩论应该包含着两类可辩要素,一是辩论者的“利益”主张,二是辩论者的“知识”性建议。如果源自民主要求的政策辩论主要是围绕不同的“利益”诉求而展开,那么,政策辩论对实现理性决策的影响,除了间接体现在合理政策目标的确立方面,对科学化

① 《决策为何连连失误》,《人民日报》2002年5月29日。

② 《“两会”理应多些辩论的风气》,《新京报》2008年3月11日。

决策的推动作用并不明显。从这种意义上说,民主价值与科学理性价值之间并非总是相容的,民主价值的扩增并非总是导致决策科学性在量上的增长。民主价值并不是科学价值的充分条件,因为民主虽然可以产生各种意见,但民主本身不能自动产生正确意见。但政策论辩如果基于“知识”的不同主张或以“知识”的争论为主,则可以说:决策民主化是决策科学化的前提和保证,决策科学化是决策民主化的最终目的和归宿。这里所讨论的媒介参与的政策论辩有利于实现决策的理性价值命题,为第二种情况所指。

社会复杂性制约着参与决策的方式,决策有时间的限制,任何决策的实际参与者都会非常有限。依托新闻媒体的政策论辩作为民主化决策的重要实践形式,一定意义上能确保广度民主与深度民主在同一决策过程中兼备。所谓民主的广度,是社会成员中实际或可能参与决策的比例。对那些缺乏经常性参与所需要的资源的群体来说,广度受到限制的民主,即使是出于另一个民主要素的考虑如广度的缩小能在一定程度上促进其他方面的民主(如以有无文化作为取得选举权的条件虽然明显地缩小的广度,但可能有助于改善平均深度),这种限制显而易见是不民主的;民主的深度是指基于智力条件的参与者参与时是否充分有效。理想的民主不应仅仅是让公民在两个备选者之中选择一个就算是参与了管理,而应该让他们在力所能及的范围内识别问题,提出建议,权衡各方面的证据与论点,表明信念并阐明立场^①。民主社会中,任何成员都不能保证他在参与的争执中一定稳占上风,但可以肯定他能公正地享有一份决策权。这份决策权落实与否可被感知的主要形式

^① [美] 卡尔·科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,商务印书馆1988年版,第15、22页。

就是借助媒介表达自己的建议或要求。新闻媒体对某些政策问题能否组织、引导公众作充分的辩论,多大程度上向社会提供有关问题对立的分析与意见,决定着将要出台的政策科学水准。

决策的理性之所以需要通过辩论的手段被强调,一是源自政策问题的目标确立之间存在着相互不协调甚或冲突的现象。有些需要通过政策手段解决的问题,对其性质的把握比较容易,但治理问题的政策构想需要付诸广泛的讨论,避免一种政策选择的后果导致另一种明显的、可预期的副作用产生。以近两年来引起媒介关注的“延长退休年龄”的政策问题争论为例,《“推迟退休”只会加重社会负担》(《信息时报》2004年9月9日)、《延长退休年龄的隐忧》(《中国青年报》2004年9月9日)、《延长退休年龄不是减压妙方》(《南方都市报》2004年9月9日)、《延长退休别按下葫芦浮起瓢》(《南国早报》2004年9月9日)、《专家建议延长退休年龄》(《金陵晚报》2007年12月1日)等不同的专家或公众意见表明,无论选择延长的政策还是保持原有的政策,结果都会面对新的问题。从减轻社会就业压力、避免不同群体收入的结构性价拉大等方面考虑,维持原有的政策规定相对比较合理。但推迟退休年龄又是减轻养老保险基金支付压力的重要对策。人口老龄化导致退休人数快速增多,人的平均寿命的增加,养老保险待遇的大幅提高,养老金支付的缺口与风险问题已经在一些地区出现。退休年龄已经成为影响养老金负担水平的一个基本因素,适当推迟退休年龄可以降低当期支付规模。媒体在广泛的社会层面就类似的政策问题展开深入讨论,来自不同利益群体的意见得到充分沟通,综合多种利益因素,经过理性的大致计算,促成更理性的决策思路产生,这是媒介化论辩的价值所在。

二是某些政策问题的处理基于不同的知识与信息,可以有不同

同的解释思路,而这些解决问题的技术性手段,从特定的角度看,都有其科学合理性的一面。这在涉及民生问题的重大基础性项目的决策过程中有突出的体现。在各方的论辩中,信息资料是否可靠、准确和适当,新情况、新问题是否被考虑,来自个案的经验方法在多大程度上具有普适性,这些问题通过符合科学规范的论辩,可以相互吸收合理建议,达到损失最小化的结果。在三峡工程半个世纪的决策论辩中,反对派针对具体问题如地质、泥沙淤积、航运、生态环境、防洪、文物保护、移民、综合经济评价等所提出的意见,对于工程技术设计乃至整个决策方案的完善都具有极为重要的意义。尽管民主智力条件的改善离不开科学的辩论,但由于政策问题政治化处理思维占据主导地位,反对派的意见更多地驻足于学术辩论会和小范围的决策论证场所,见诸媒体的基本上是赞成派意见。随着三峡工程决策基本付诸实践,在宣传政策允许的框架内,一些新闻媒体如《中国青年报》、《新京报》、《南方周末》、《中国新闻周刊》等开始发表一些报道,直接或间接置疑一些技术与科学合理性的问题,如《三峡工程答疑录:三峡工程专家称质量没有任何担心》(《中国青年报》2003年7月2日)、《十问三峡:生态环保与开发效益如何协调?》(《新京报》2004年6月7日)、《院士陆佑楣再谈三峡:要用主流眼光看待它》(《新京报》2004年7月13日)等。这些报道在关注已经成为历史的决策过程的同时,表现出对科学与理性论辩价值的一种客观态度。正如《中国青年报》的一位记者所言:“三峡工程报道,有两个问题回避不了,一是赞成和反对,争论的焦点问题是什么;二是反对派的主要意见是什么。如果回避了焦点问题,三峡报道什么都不是。”^①近年来,媒体参与其中

① 卢跃刚:《关于〈半个世纪的论证〉》,《中国青年报》2004年6月1日。

的围绕水利工程决策是否科学的公开争论发生了多起,如毗邻都江堰工程的四川紫坪铺水库建设、紫坪铺水库配套工程的杨柳湖水坝、云南怒江水电工程、虎跳峡水利枢纽、三门峡水库存废等,这些争论所产生的影响或使工程暂时搁置、或工程上马延期、或有待进一步论证,都说明充分论辩环节对于决策科学水准高低的极端重要性。

2005年3月至7月,众多媒体对专家学者就圆明园防渗处理工程质疑的关注,并使得有关部门中途叫停项目,再次显示了媒体公开表达的论辩意见对于理性决策的价值。在学者与媒体没有介入之前,包括湖底铺设防渗膜在内的圆明园环境整治的决策经过地方政府部门批准已经付诸执行。兰州大学生命科学院学者张正春最先对此做法予以质疑,向《人民日报》表达自己的意见:圆明园在自掘坟墓,救救圆明园^①! 3月28日《人民日报》刊发通讯《圆明园湖底正在铺设防渗膜 保护还是破坏?》,就圆明园管理处与有关专家意见相左以及专家的担忧作出比较冷静的报道。一周之内,众多新闻媒体追踪报道“圆明园事件”,就该决策的失误问题从多个角度展开讨论。仅《新京报》3月29日至4月12日听证会召开之前,14天内发表的相关报道与评论就达24篇。媒体将环境与生态问题专家、水利专家、景观学专家、文物保护专家以及环保非政府组织有关人士的意见充分表达出来,这些意见表现出专业知识的特征。即使是读者来信和一般的评论,往往也借鉴了一些专业理论知识资源。在被媒体力推的专家批评意见所形成的理性语境之中,国家环保总局以及海淀区政府的主管部门陆续采取了一

^① 刘鉴强:《圆明园埋下了什么?专家质疑,铺设防渗膜会带来“生态灾难”并破坏遗址面貌》,《南方周末》2005年3月31日。

些举措：4月1日重新组织专家论证，并责令该项目停止。4月13日组织公开的听证会，就该项目展开公开辩论。7月7日圆明园管理事务处被要求拆除已经铺设的防渗膜。

英国社会理论家汤普森认为，作为公共领域，现代大众传媒的重要性并不在于它开放了一个平等、开放和自由的公共对话空间，而在于它提供了“可见度”、“透明度”这种公共性。大众传媒的存在提高了传媒事件的公共可见度，使得全社会范围得以了解这个传媒事件。可见度的提高直接对决策权力构成约束，给权力持有者带来政治风险^①。当然，媒体的这种影响力尚不能对政府决策构成硬约束，因为从传媒报道到政府决策向社会负责这个过程中间还存在一些可能的障碍。如传媒事件或议题中所涉及的利益主体可能会在媒体集中的舆论形成之前就进行干预，或者由于传媒议题所引发的讨论意见与主流意识形态存在不一致，而使其失去正当性。但在政府主动倡导科学化、民主化决策的形势之下，媒体寻求决策的理性与科学合理性的话语表达，应该有着足够的正当性空间。

3. 政策论辩对实现公正价值取向的意义

媒体进行政策论辩的最大优点是使高深的、专业的、被隐蔽的利益分配问题社会化、大众化和公开化，避免强势群体利益独享，较大幅度地维护政策在社会利益分配方面的公共性与公平性。政策追求的目标除了应该重视解决问题有效性、彻底性的技术与科学价值标准，还有其他的价值取向也必须尽可能地得到体现，如社会伦理价值取向。政策行为固然追求技术有效性与经济效益的最

^① [英] 约翰·B·汤普森：《意识形态与现代文化》，高铨等译，译林出版社2005年版，第79页。

大化,但如果一项政策推行的结果同社会伦理要求出现明显抵触,则该政策必然会导致可以预期的副作用。政策论辩中最经常涉及的社会伦理价值主要体现为公益精神与公平正义。公益精神强调决策行为应该有利于人的尊严,对社会成员的人格塑造起到积极的作用。公正则要求政策的实际结果所涉及的利益在不同群体之间分配是适当的,符合社会的价值期待。一项政策的优劣有时很大程度上取决于伦理价值的实现情况。

美国政策学者斯蒂文·凯尔曼在考察决策过程的评价标准时,首次提出了好的决策应该具有公益优先精神的特质。他认为,合目的性决策行为评价标准之一就是决策过程应该有利于尊敬人的尊严,并有助于塑造社会成员的人格。政府的意义不只是简单地制定和执行政策,政府还有更大的意义。对政策的评价只根据物质成果是远远不够的,人们希望通过政府及其政策,在尊严和价值上得到认可。政府和决策的功能之一就是对国民的尊严和价值的社会承认^①。对于某些直接涉及生存秩序的价值规范,其社会认可只能由政府来承担,政府通过政策的方式使之落到实处。但是,政策总是出自某些具体的政府部门,根据公共选择理论,政府有时不可能自动地在政策中推行公共精神,需要借助媒介化的政策论辩手段来促成该伦理价值的达成。公共选择理论主张,政治行动主体就像经济行动主体一样,为了利益满意度的最大化而理性行动,政治行动主体唯一重要的是个体。布坎南认为,在某种程度上,在行为能力内,人们被认为是理性利益最大化者^②。政府作为

① [美] 斯蒂文·凯尔曼:《制定公共政策》,高正译,商务印书馆 1990 年版,第 173 页。

② [美] 迈克尔·豪利特:《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,庞诗等译,三联书店 2006 年版,第 32 页。

经济人的组织体,其政策行为也体现出“利己”倾向。而这种利己有时并非直接表现为部门自身的增利,而是比较隐晦地体现为相关联盟的利益“避免减损”,进而带来决策中利益处理的某种不公正的倾向性或公益价值的某种减损。“行人违章,撞了白撞”的地方政策规定最终被否定,虽然媒体的质疑和讨论不是影响政策调整的主要因素或唯一因素,但可以从一个侧面说明公开的政策论辩对于实现公正价值取向的积极意义。

“行人违章,撞了白撞”政策规定最早见于1999年8月沈阳市政府发布的《沈阳市行人与机动车道路交通事故处理办法》,其中规定“行人违反规定与机动车发生交通事故,机动车方无违章行为,行人负全部责任”的几种具体情形。随后,全国近20个城市相继出台类似的地方交通管理法规,只是有些地方的规定增加了“机动车要采取适当避让措施”的责任要件。据当地媒体报道,“撞了白撞”政策实施给行人违章架了一道“高压线”,交通违规行为明显减少,事故件数大幅下降,直接经济损失较以往减少三分之一。交警部门对事故的处理也简便易行许多,责任分明,当事双方不再纠缠。城市交通环境水平有了较高层次的提升。一些城市交通管理部门到沈阳考察、取经。政策制定的部门认为这一政策体现了“交通法规面前,人人平等”的法律精神,绝不因为行人违章是所谓的“弱者”而应该被“同情”。

虽有当地媒体对该政策予以客观地褒扬,但异地的诸多媒体对它的“合法性”乃至漠视生命价值问题还是提出了有否定倾向的意见。如《检察日报》刊文《行人违章,撞了算白撞?》指出,各种法律形式按照其效力等级可分成不同的“位阶”,依照从高到低的顺序,宪法——基本法律——普通法律——行政法规——地方性法规——地方规章,低位阶法律服从高位阶法律。沈阳市《行人与

《机动车道路交通事故处理方法》属于地方规章,其精神与国务院行政法规《道路交通事故处理办法》(1992年1月1日实施)的有关规定存在冲突。按照《道路交通事故处理办法》规定,在机动车与行人相撞事故中,即使机动车方无违章行为,也仍然对事故负有相关的法定义务:即使事故责任完全属于行人,机动车一方仍然有义务为行人“预付医疗费”;“机动车与非机动车、行人发生交通事故,造成对方人员死亡或者重伤,机动车一方无过错的,应当分担对方10%的经济损失。但按照10%计算,赔偿额超过交通事故发生地10个月平均生活费的,按10个月的平均生活费支付。”^①《中国青年报》的多篇时评文章则指出:生命权与通行权是不能等量齐观的,行人即使违章,也不能以剥夺生命的方式来惩罚他。追求效率和秩序无可厚非,但如果追求效率和秩序的代价是付出人的生命,就失去了对生命应该尊重的根本立法宗旨^②。环顾各国交通法规,“撞了白撞”的规定还是难以寻觅的。因为在汽车优先通行权和生命权的冲突中,立法者根本没有意识到这两种权利属于两个不同等级的权利。汽车通行优先权所优先的只能是行人的通行,而不是优先于行人的生命^③。又如《南方周末》撰文从法理阐释角度对类似的规定进行检讨:对交通事故损害赔偿采用无过错责任原则,其法理根据有三:一是报偿理论,即“谁享受利益谁承担风险”。汽车所有人享受汽车带来的利益,也应由他们承担因汽车运行所带来的风险;二是危险控制理论,即“谁能够控制、减少危险谁承担责任”。唯有汽车所有人和驾驶人能够控制危险。使其承担赔偿责任

① 《行人违章,撞了算白撞?》,《检察日报》2000年1月19日。

② 《政策效率与坚守生命价值的底线》,《中国青年报》1999年11月23日。

③ 《权利冲突中的权利等级》,《中国青年报》1999年12月2日。

责任,能够促使其尽可能避免危险,尽可能减少损害;三是危险分担理论,即汽车事故是伴随现代文明的风险,应由享受现代文明的全体社会成员分担其所造成的损害。汽车所有人因承担责任所付出的赔偿金,通过提高运费和投保责任保险,最终转嫁给了整个社会,实际是由全体消费者分担了风险与责任。另一方面,所谓行人“违章”,如不走人行横道、闯红灯,绝不等于所谓“违法”。行人和非机动车驾驶人当然有遵守交通规则的义务,但此与汽车驾驶人遵守交通规则的义务,有本质的不同。汽车驾驶人履行此项义务,目的是保护他人免受伤害,是本来意义上的法定义务。行人和非机动车驾驶人履行此项义务,目的是保护自己免受伤害,不是本来意义上的“法定义务”。从交通管理的角度看,对严重违章的行人和非机动车驾驶人,除思想教育外,采取适当的惩戒,如科处罚款,亦无不可。但切忌矫枉过正^①!

新闻媒体对类似的地方交管政策所存在的问题的关注与意见的扩散,某种意义上促成了《道路交通安全法》相关规定的出台。2003年10月,全国人大常委会第五次会议通过了《道路交通安全法》。该法第76条规定,机动车与非机动车驾驶人、行人之间发生交通事故,由机动车一方承担责任。“(媒体关注的)这一现象引起了立法机关的重视。”一位参与立法的全国人大代表回忆说。“2001年《道路交通安全法(草案)》第一次送交人大审议,直至2003年10月人大常委会第五次会议获准通过,究竟是应该采取无过失原则,还是过错推定原则,每次两会,都是代表讨论的热点问题。一些委员从媒体的严肃讨论中把握了社会的情绪,法律既应体现法律尊严,又应体现对生命的关爱。”“无论在什么情况下,与机动车

^① 《一部地方交通法规与社会正义问题》,《南方周末》1999年12月17日。

相比,行人都是弱者。法律必须注意保护弱者的权益。”《道路交通安全法》采纳了过错推定原则,至此,通行 20 余城市的“行人违章、撞了白撞”政策被彻底否定^①。《央视论坛》在该法通过之后所做的一期节目《撞了不能白撞》中再次强调了这种“公正价值”:法律讲究公平原则,行人违反了规则,就应该承担责任。但是,现代社会是一个高风险社会,如果过分强调客观主义原则,即在客观上过错可以归到谁身上,谁就负责,其结果可能导致强者愈强,弱者愈弱。城市现代化的进程需要时间,要考虑中国的实际情况,中国目前有几千万农村人口进城打工就业,他们很多人没有城市生活经验,没有人告诉他们在城市生活应该注意什么,他们认知和适应城市的交通规矩需要一个过程^②。

又如,2006 年媒体对“车祸事故受害人赔偿是否应该因户籍不同而区别对待”的问题持续近一年的报道与讨论,同样体现出公共政策的公平价值落实需要具有规模效应的媒体舆论力量推动,仅仅通过当事人的微弱声音无法与强有力的政策抗衡,缺少公共舆论场,个体对政策价值质疑的努力只能一次次地在受挫中消解。尽管在媒体真正关注这一社会问题之前,生命因户籍而价不同的赔偿政策就已经存在,但这种不公平地对待生命价值的方式只是家庭或个体的无奈,没有成为公共话题。

2005 年 6 月、12 月,广西柳州和重庆先后发生交通事故,致人死亡。两地法院在判决受害人的死亡赔偿金时,依据《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》,即“死亡赔偿金按照受诉法院所在地上年度城镇居民人均可支配收入或

① 《行人违章不白撞彰显以人为本》,《新京报》2007 年 3 月 1 日。

② 《撞了不能白撞》,《央视论坛》2003 年 11 月 7 日。

农村居民人均纯收入的标准,按20年计算”的规定,对农村户口的受害者均作出赔偿数额远远低于城市户口的判决结果。特别在重庆发生的交通事故中,3位中学生同乘一辆三轮车丧生,农村户口的学生只得到5万元的赔偿,仅为城市户口赔偿数额的四分之一。受害者家庭都不能接受这种事实,众多媒体就两起事故的赔偿以及是否合理的话题给以强力关注,并对突破这种既有精神的个别判决案件予以突出报道与评论。此次很大程度上依赖于媒体推动所引发的强势舆论,也有观点对不平等的待遇表示可以理解。如有法律学者认为:收入的差距是现实存在的,根据人均收入状况以及相应的年限确定赔偿数额,是民事赔偿中的通行做法。对于这种做法的质疑,看起来有理,却是从根本上对民事赔偿的误解。既然民事赔偿的是经济损失,每个人的生命是平等且无价的,但不同人的死亡带来的“经济损失”却各有不同。在判定民事赔偿时,不能不兼顾这种差异,却也不可能完全准确地弄清每个人具体的损失是多少。于是,就要大致地定一个标准,而目前通行的标准,就是受害人要承担的对家庭的经济责任——有父母要赡养、有妻子要扶持、有子女要抚养,这些到底要多少钱,标准当然是相关人员所在地的生活标准^①。类似的观点还有,法律不是解决生命价值几何的问题,而是受害人死亡或者伤残可能导致的收入损失问题,法律秉承的是损失填平原则。由于经济发展的不平衡造成地区之间收入差距过大,而相同的金额在经济发展不同地区的实际购买力不尽相同。如果追求赔偿的绝对平等,同样的数额对于经济发达地区或收入较高的城市居民受偿人来说,又造成另一种不公平^②。

① 《同命不同价拷问法律公平》,《北京晚报》2006年4月14日。

② 《有限的“同命同价”彰显法律理性》,《新华日报》2007年8月28日。

诸如此类,更多是单纯从法理层面进行辩论。但媒体呈现的争论中对身份制度的不平等所规定的生命价值贵贱表示否定意见的占据绝对主导地位,并进一步就“城乡二元分割”的户籍管理制度造成的一系列社会不平等如同工不同酬、同考不同分、社会保障、医疗服务等的差异提出质疑。“同命不同价”是人为制造等级歧视,生命对于每一个人来说,价值都是一样的。在同一个国家里,人的生命权是平等的,并无贵贱之分。公民享有的平等权也应体现在伤害赔偿的平等上,不能因户籍之别剥夺彼此间的平等。将人身损害赔偿标准区分为农村居民和城镇居民,造成公民在法律面前事实上的不平等,有违宪法精神^①。由于多种力量的综合作用,政策有关部门已作出回应,有关的调研已在进行之中,有限的“同命同价”将成为政策调整的指导精神^②。

在涉及伦理价值选择的问题上,政策的首要价值应该是“公正”。忽视公正价值,效率越突出,政策的社会副作用就越明显。关于公正的问题,赫伯特·斯宾塞认为:要求每个人分别取走自己行为的后果,人们应该接受自己的本性和行为所带来的正面和负面所得,既不多也不少,这就是公正^③。英国当代伦理学家罗纳德·德沃金则从权利角度强调公正问题,公正就是确定人们应该享有哪些权利从而确保人们受到合乎权利要求的对待。除非弄清权利问题,没有任何通向公正理论的捷径^④。亦如罗伯特·诺齐

① 《专家研讨“同命不同价”:改革户籍制度是治本之策》,《中国青年报》2006年4月22日;《愿同命不同价早日寿终正寝》,《广州日报》2006年3月22日。

② 《最高法院回应“同命不同价”:城乡赔偿标准将出新规》,《北京晨报》2006年3月11日。

③ 何怀宏:《公平的正义》,山东人民出版社2002年版,第21、143页。

④ 程立显:《伦理学与社会公正》,北京大学出版社2002年版,第53页。

克所言：当每一个人都依照所被赋予的权利得到了自己所应得到的利益，这种分配就是公平的^①。美国伦理学者里查德·诺兰则主张，公正就是保障人们或社会群体的权利不被侵犯，或者在受到侵犯后得到补偿。公正的核心就是排除独断专行的权力，反对歧视性或专断性的规则，反对以权力剥夺正当权利。约翰·罗尔斯把公正问题和善视为一致，公正就是使利益分配尽可能向社会弱势群体倾斜，或是让先天有利条件最少者受益^②。通过政策手段解决社会问题，其伦理价值的本质就是在不违背权利本位原则的前提下，对某些群体利益的处理所作出的一种倾向于弱势一方的行为选择。在涉及民生问题的诸多政策选择方面，公正问题或公益价值问题是政策的社会效益考评不可忽视的要素。

第二节 媒体与政策论辩的呈现形式

公共政策是政府与民众之间公共协商与选择的结果，它不是政府单方面的意志或主张的产物。无论政策出台之前还是出台之后，多主体参与的政策辩论因为谋多而断善，能够有效改善决策品质，增强纠错与预防的功效。政府议程尚未形成之前，以媒体作为讨论平台的多主体的讨论，有助于推动社会问题进入政府的议事日程，使政策议题明朗化或形成比较成熟的政策思路。在政策方案确立之后，公开的媒体论辩则有利于试探民意，决定政策出台的时机，或者从辩论中汲取方案修补的意见。基于利益群体化的现

① [美] 罗伯特·诺齐克：《无政府、国家与乌托邦》，何怀宏等译，中国社会科学出版社 1991 年版，第 158 页。

② [美] 约翰·罗尔斯：《正义论》，何怀宏等译，中国社会科学出版社 1988 年版，第 34 页。

实政策环境,完全充分、平等的政策讨论应有赖于大众传媒强化自身在政策论辩中的组织者与倡导者的角色,改变政策论辩的精英主义倾向,削弱天然存在的知识“壁垒”,使得政策的形成过程更具公共属性。

一、侧重方案修补的媒体论辩■ ■ ■ ■ ■

1. 方案修补性的媒体论辩

媒体就政策问题开展辩论,其功能从理论上说可以体现在政策的每个环节,因为在准确的事实和信息基础上产生的、且经得起批评的意见,是对政策问题科学把握的一种方式,一定程度上,它既可以直接构成前政策阶段的每个政策环节本身,也可以直接指导或干预后政策阶段每个环节的工作。从发现和确立政策问题开始,到说服政府使之成为政策议题,再到方案的修正完善,最后到政策的执行与评估,媒体的意见表达都能够产生实际的影响。但政策的实践表明,大多数情况下,政策并不是在一无所依的状况下凭空制定出来的,而是在已有的框架基础上经过或多或少的修补形成的。正如林德布洛姆所说,政策制定的实际过程是一个对以往政策行为不断补充和修正的过程^①。从宏观层面分析,这就意味着媒体的政策论辩在政策方案的改进或修补这个大的环节可以有发挥作用的更大空间。

一项具体政策从政策议题确定到比较成熟的政策方案出台,其间除了政府的政策意志发挥主导作用,各种设想、意见的充分交锋、沟通和多种利益主张的妥协、综合,对于方案的逐步完善或相

^① [美] 查尔斯·E·林德布洛姆:《政策制定过程》,朱国斌译,华夏出版社1988年版,第43页。

对满意具有重要的意义。如果缺少狭义政策制定主体之外的人群对政策意见进行修补,体制内的政策主体难免因为掌握的信息不充分、论证不周全、设想不尽合理,或因为忽视不特定的多数人利益使得政策的利益配置向本团体、部门或本地区倾斜。媒体提供意见辩论的场域,主要目的就在于打破某一群体意志把控政策方案的局限,尽可能全面地反映未来政策对象的利益诉求,实现科学合理的政策目标。

新闻媒体为政府工作服务是我国传媒制度的一项基本政治要求,为政策方案的优化提供有效辅助,应该是媒体落实政治要求的一种具体表现。在政府与社会之间,如果缺乏新闻传媒作为适时的修正政策的装置,政府部门的某些政策行为就可能成为某些群体或部门获得利益的一种手段,偏离政策制定的初衷。新闻传媒参与,广义上的政策主体得以就一些公共利益的权威性分配问题进行公开的讨论和辩驳,政策方案一次又一次地得以修补。新闻传媒在前政策阶段是否有所作为,除了传媒本身能否持续保持能动性之外,消息来源能否提供多样的、并非完全由政策倡导者所定义的事实,能否提供多元的、民间的诠释框架,以及能否以专业知识独立地参与到政策讨论之中都至关重要。尤其以体制内或体制外身份发表意见的专家,他们建立在充分调查研究与分析基础上的政策意见或讨论构成了政策论辩的主导部分,也是促成政策方案完善的主要力量。

呈现于媒体的以专家为主导的政策辩论意见,推动政策方案的修补主要表现为两大类型的价值取向:在事关民生问题的政策方面,媒体争辩意见主要推动政策方案向社会公平接近,正义与公平是完善政策的主要价值诉求;在关系国计民生的重大决策方面,辩论意见又倾向于促使政策方案注重科学的可行性和合理性,政

策修补的价值追求偏倚效率与效益。

公共政策涉及社会广泛的领域,政府在知识与能力方面的欠缺随着政策的细化趋势而日益凸显。“在一个复杂的世界里,科学的建议是信息完备的政策制定过程中一种越来越必要的因素,科学家和科学研究机构应该把尽其所能提供独立的意见当作一项重要责任。”^①但是,有些相左的意见仅仅在封闭的论辩场所交锋还不能够产生实质性影响,尤其那些来自少数人或个体的意见,他们需要通过公开的辩论场来吸支持者结成政策联盟,因为对立的意见难以通过协商达成妥协。

如关于医改模式之争,2005年5月,国务院发展研究中心社会部专家递交的一份认为医改“基本不成功”的报告一出,立刻引发了全国范围内的关于医疗改革的讨论。关于医改问题的探讨和呼吁也成为媒体报道聚焦的中心,2006年10月份前后,出现在各媒体关于医疗卫生报道中频率最高的是“医改模式”。《中国青年报》9月19日报道《医改新方案有望今冬或明春出台 英国模式受青睐》后,多家媒体刊登专家不同意见,有的认为“英国模式”非常理想化,实施难度相当大,解决不了“中国病”。也有一些媒体提出了美国模式的优势、德国模式的劣势之类的观点。此后,卫生部新闻发言人毛群安说:模式之争本来就是一个“伪命题”,很多医卫领域的专家对目前国际上有影响力并有一定成效的卫生管理体制、医疗保险制度和医疗卫生服务体系都进行过系统的研究,但学习、借鉴并不等于要简单照搬,我国的医改还是要适合本国国情,绝不可能简单照搬别国模式。政策制定者的态度使这场医改模式之争

^① [澳] 肯尼思·威尔特希尔:《科学家与政策制定者的新型伙伴关系》,《国际社会科学》2002年第4期。

暂告一段落。从主观意志上,争论各方对于自己的主张在支持者之间相互学习中其稳固性只会强化,但对于真正掌握决策权的政策制定者而言,越彻底、细致的意见分歧越有利于政策方案的优化。这种“有利”不仅体现在政策目标合目的性的再衡量与评估上,也体现在它的具体明确性程度、实现的可能性、前瞻性、协调性与规范性等诸多方面。

近年来,财经类媒体一直高度关注经济学者围绕国有产权改革中“国退民进”问题所展开的激烈争论,争论甚至引发了名誉侵权诉讼^①。包括香港媒体在内,媒体的“发酵”让原本属于个别学者的观点一度成为社会的热点,并在特定时间里培育了某种社会情绪。自2004年6月起,经济学者郎咸平先后在媒体或其他公开场合质疑企业的管理层收购产权的做法,由此引发了经济学者之间关于国企产权改革是否存在国有资产流失问题的大规模与对抗性争论。郎咸平在《中国需要立刻停止国企产权改革》、《警惕民企伙同国企合法吞并国有资产》等一系列媒体表达中表明如下观点:产权改革的目的,不是说简单的盘活资产这么简单,那只是一个手段。产权改革的目的要以国家民族利益为前提,要以全国老百姓利益为前提,绝对不允许说改革就是要盘活国家资产,意思把它交给私人。国营企业应该改革,改革的重点不是把它变成私人化,而是找职业经理人——有信托责任的职业经理人,必须以法律来强迫你有信托责任。尽管政府已出台了一些措施,但这些办法没有能够有效防止国有资产流失,因为法律缺位。法律缺位下的任何管理办法是没有办法防止资产被贱卖的。从长期看,必须加强法制化,问题是如何在短期内就能控制这种行为,因为在经过长期的

^① 《顾雏军回应郎咸平:我得捍卫实业家的荣誉》,《新快报》2004年9月2日。

法制化之后,国有资产就没了。现在的产权改革是经过 20 年论证的结果,而论证的依据是“民营企业的效率比国营企业高”。事实上,国内的国营企业绩效并不比民营企业差。国企改革必须防止国家资产转到私人口袋里。不是停止改革,而是要把改革的方向改一下^①。以北京大学张维迎为代表的一派则反驳郎的观点,认为郎咸平的看法过于偏激,是煽动社会仇富情绪,是主张停止经济改革。《善待为社会作出贡献的企业家》一文认为,国企的现有改革路径是积极有效的制度选择,产权改革采用管理层收购的形式是彰显目前改革效率的最佳手段,目前提高效率的重要性毕竟大于社会公平的取向^②。对立的双方各自形成自发性的支持联盟,如北京、上海两地的 10 位经济学者曾在上海联名发表声明,42 名南京地区的海派学者举行“国企产权改革研讨会”,集体声援郎咸平。另一派在公开的争论中同样获得一些学者和企业高层人士的支持。据媒体报道,争论引起了国务院法改委的重视,相关部门就目前产权改革方向是否存在错误、警惕国有资产被合法侵蚀问题专门组织讨论,并结合 2003 年 12 月国务院国资委出台的《关于规范国有企业改制工作的意见》规定,就实行进场交易、公开交易信息、公开竞价交易、加强产权交易监管等关键环节,拟作进一步完善与调整^③。

推动方案修补的因素可能有多种,如相反的事实与信息的获得、新的利益诉求力量的出现、体制内或体制外专家代表不同意见

① 凤凰卫视《财经今日谈》2004 年 8 月 25 日;《中国经济周刊》2005 年 1 月 24 日。

② 《经济观察报》2004 年 8 月 28 日。

③ 《郎咸平:中国需要立即停止国企产权改革》,凤凰卫视《财经今日谈》2004 年 2 月 26 日;《国资委:坚持国企改革方向 规范推进国企改制》,《人民日报》2004 年 9 月 29 日。

的争论、民众的强烈意愿、危机事件的发生、利益群体的游说等,但具有官方属性的新闻媒体关注并扩散不同的政策意见,无疑具有不可忽视的影响。媒体自身的评论相当于一种“点火装置”,可以最大限度引爆相左于政策方案设计的意见能量,将方案置于社会批评与审视的眼光之下。而媒体之所以有这种功能,源于政策问题的认定某种程度上具有人为性,价值观、利益观直接影响政策问题的解决方式和程度。

2. 民意试探性的媒体论辩

如果说“正义”是社会制度的首要价值^①,那么,“公共性”就是政府政策的首要价值。公共性最终落实在公共利益上。公共利益是一个比较难界定的概念,正如政策学家安德森所言:“它是大多数人的利益吗?倘若回答是肯定的,那么怎样去确定大多数人在政策中真正希望的东西?”^②而且,社会中不可避免地存在着先天既得条件不利的人群,不论他们是多数还是少数,公共政策都应该致力于实现“先天最少受惠者的最大受益”原则^③。公共利益可以分成不同层次,如国民的公共利益、区域公共利益和基层社会公共利益,无论哪个层次,它都和仅仅满足占有社会稀缺资源的少数人群的利益需求格格不入。要尽可能地体现政策价值取向的公共属性,保障政策制定主体的开放性尤为必需。

西方一些政策学者从不同的角度对政策主体开放性问题进行过直接或间接论析。以美国政策学者德洛尔为代表的公共政策理

① [美] 约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社1988年版,第4页。

② [美] 詹姆斯·E·安德森:《公共决策》,唐亮译,华夏出版社1990年版,第221页。

③ [美] 约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社1988年版,第14页。

性模型,力图了解社会中存在的所有价值取向,给每种价值取向定出一个权数,找出所有可能的政策选择,判断每种政策选择会如何影响其他选择的机会成本,最终选择社会价值的成本效益最高的政策^①。这一政策模型的价值不在于这些目标是否能够实现,而在于它考虑到了政策制定者在政策过程中应该充分尊重各种利益群体的价值取向,使政策主体具备公共性。德利翁的“民主化”政策理论不是为了使每个公民都介入决策的制定,而是为了提高公民在公共政策项目的制定和阐述中的参与度。它要求政策分析者制定并积极实践把公民的个人观点融入政策形成过程的方法,有意识地把正确的个人偏好转换成或集中到公共政策中去^②。英国政策学者格斯顿把公共政策视作为了回应政府外部和内部的人的压力,由那些掌握或影响官方政府职能的人们所做的基本决策、承担的义务与其行为的结合。这些结合由那些要求变化者、决策者和受到该政策影响的人们之间相互的作用而产生^③。这些理论主张都突出了一个基本理念,即政策制定主体在利益聚合方面应当有广泛的代表性。政策主体是否具有明显的开放性特征,是衡量政策民主属性的重要尺度。政策主体的开放性与封闭性的不同状况必然导致政策公共属性程度的差异。一项政策被宣称为公共政策,不仅表明政策目标是指向整个社会或大多数利益的公共问题的,更意味着权力结构外部大多数人的意愿左右着少数的政策直

① [美] 尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》,项龙译,华夏出版社 2002 年版,第 299 页。

② [美] 查尔斯·J·福克斯、休·T·米勒:《后现代公共行政——话语指向》,楚艳红译,中国人民大学出版社 2002 年版,第 128 页。

③ [美] 威廉·邓恩:《公共政策分析导论》,谢明译,中国人民大学出版社 2003 年版,第 132 页。

接制定者。

政策主体“开放性”在媒体异常发达的社会更多的是通过传媒的“虚拟性在场”来实现,或者说,开放性即“被传媒中介化”的公共性。政策制定者采取民意试探性的方式引导民众就政策方案展开论辩,是当前政府促进政策主体社会化的一种重要手段。“民意”即包含众意而又超越众意的“公意”,仅从众意出发的政策目标不能等同于公意的政策表达。按卢梭的理解,国家全体人员的经常意志就是公意,公意以人民的共同利益为基础,公意属于全体意志,是一种统一的意志。众意只是个人私意的总和,以私人利益为基础。公意不可能错误,“公意永远是公正的,而且永远以公共利益为依归”^①。以“公意”作为判别合意的政策价值取向的标准,意义在于避免以“众意”代替“民意”。媒体论辩之所以不可或缺,就在于它能够经由理性驳析将众者之个人意志统合为体现“公共利益”旨趣的民意,意见交流越充分、透彻,民意的实现度就越高,方案的修补也越接近政策目标。以民意试探性的媒体辩论方式达到优化政策方案的目的,在那些由政府单方面提供公共政策产品的情形下尤为必要。从政策议题到政策方案,均由狭义的政策制定者在比较封闭的环境中酝酿,缺少民意动员的环节。如果将政策议题提出者分为三类即决策者、专家和民众,最需要通过公开听证、大众媒体进行民意试探的就是“决策者模式”。从具体的听证实践看,一些凭借稀缺公共资源提供公共服务的收费性政策制定,不论全国性的还是地方性的听证决策,都程度不同地存在“听而失证”的现象,尤其地方性的听证决策,丧失求证功能更为突出。对此,媒体时有披露。近期有关部门组织的漫游收费调整、交通强制

^① [法] 卢梭:《社会契约论》,何兆斌译,商务印书馆 1980 年版,第 39 页。

保险费率调整等听证项目,其效果都不同程度引起专业人士和公众的质疑。相较于公开听证手段而言,媒介化的论辩对于决策的影响可能更具实质性。

采取民意试探的方式完善政策方案,体现的是决策者的主动姿态。以付诸社会讨论方式优化政策方案的情况因政策属性的不同而有所差别。经由新闻媒体传播某项政策的初步构想,激发利益取向不同的公众发表意见、进行辩论,收集舆情民意达到完善方案的,近年来在一些法律化政策制定中有比较多的体现。如在2001年修改《婚姻法》的过程中,从1月11日法律草案通过新闻媒体全文公布起,1个多月的时间内,立法机关直接收到的公众来信4000多件,通过报纸、网络等媒介也收到数以千计的意见^①。又如《劳动法》、《劳动合同法》、《个人所得税法》、《婚姻法》等的调整,经过大众媒体征询意见,都获得了比较多的社会反馈意见。非法律化政策过程中虽也有少数政策采取类似策略,但尚未成为主要手段。国家劳动和社会保障部有关延长退休年龄的政策构想付诸媒体讨论是为一例:2004年9月8日,《北京晨报》从该部委新闻发言人处得到消息,一项延长职工主要是女性职工法定退休年龄的政策正在考虑和拟定之中。由于与公众的切身利益相关,这则新闻很快引起社会强烈反响。全国众多媒体都对此话题进行报道、展开讨论,部分公务员、科教人员持肯定意见,而大龄“蓝领”工人、下岗职工等人群则强烈反对。基于占绝大多数的公众舆论对延长退休年龄持反对态度,劳动和社会保障部副部长刘永富于9月13日在央视《经济信息联播》表示:“退休年龄这个问题很敏感,涉及方方面面,没有最后的抉择。”随后几天,媒体仍在热点讨论。

^① 《一次开门立法的尝试》,《中国新闻周刊》2005年第8期。

9月17日,政策部门主要领导郑斯林正式表态——“延长退休年龄并不是当前中国立即需要实行的政策”,该项政策仅在小范围内进行试点。退休年龄的延长不仅仅只关乎养老金的支付,还会涉及年轻人的就业、普通职工的生活状态、现行《劳动法》的修改等一系列问题,通过媒体发布“延长退休年龄”的消息,试探民意是民智之举。任何政策方案都是在综合多种实际情况可能发生的预设中产生的,任何一种主张都有其合理性的一面,仅仅靠科学与客观分析难以作出取舍。符合理性价值、且统合众意的民意在方案的优化中具有不可替代的地位,因为“适当”、“可行”、“可能”这样的评估指标更多地包含了未来政策对象的价值偏好,不仅仅是物质性的客观环境与条件。

二、媒体的政策论辩优化问题■ ■ ■ ■ ■

1. 增强论辩的非精英主义倾向

专家意见之所以至关重要,是因为转型社会中的政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的社会矛盾和问题,而是大量的相互关联、互相制约,愈来愈具复杂性、尖锐性、普遍性、变动性的各种社会矛盾和问题,这些问题的解决需要专家运用他们的专业知识、科学思维与技术手段。社会治理的方式渐渐向专家治理、知识治理转变,政策议题的确定对知识性的依赖越来越明显。在一定程度上,不能简单地认为参与决策的人数越多,政策就越科学合理,而是取决于参与决策的人所拥有的经验、知识、信息的情况。

当然,客观的社会矛盾和问题自身属性仅是为决策方式应该偏倚于专家意见提供了一种应然性要求,制度性的倡导与安排才是关键。近几年来,党和政府一系列重要文件与报告都反复强调专家在改善政府决策中的作用,如《中共中央关于加强党的执政能

力建设的决定》要求：对专业性、技术性较强的重大事项，要认真进行专家论证、技术咨询、决策评估。有组织地广泛联系专家学者，建立多种形式的决策咨询机制和信息支持系统^①。十届全国人大二次会议至五次会议的历年《政府工作报告》也均有类似规定：完善公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制，保证决策的科学性和正确性。2005年10月国务院发布的《中国的民主政治建设》白皮书也重申：中国政府不断改革和完善决策机制，努力推进决策的科学化、民主化，建立专家咨询和论证评估制度，政府在作出重大决策时，认真听取和吸纳专家的意见^②。现实的需要与制度的安排使得专家意见在问题察觉与认定、问题被列入政策议程、政策目标的确立、政策方案的拟定以及政策方案的论证与抉择等环节中都占有重要的位置。

詹姆斯·E·安德森认为，政策的形成和通过包括三个方面：“公共问题是怎样引起决策者注意的；解决特定问题的政策意见是怎样形成的；某一建议是怎样从相互匹敌的可供选择的政策方案中被选中。”^③专家意见是促使公共问题转化为政策议题的重要机制，专家意见日益频繁地被引入大众媒体，也是专家与媒体双赢的结果。对数量更多的决策体制外的专家学者而言，他们的政策倡导或意愿需要引起政府决策者的注意，他们运用专业知识所获得的理性建议希望借助传媒舆论压力，扫除决策者接受自己建议的障碍。而媒体提高了专家意见的公共可见度，使得全社会得以了

① 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社2004年版，第17页。

② 《中国的民主政治建设》，《经济日报》2005年10月25日。

③ 〔美〕詹姆斯·E·安德森：《公共决策》，唐亮译，华夏出版社1990年版，第65页。

解这些公共性意见。另一方面,媒体依赖专家意见是为了更好地应对市场生存竞争,深度分析与思考是新闻媒体提升竞争力的重要手段,专家敏锐的问题意识、基于专业知识的深刻见解,能够最大限度地满足社会公众“专家迷信”的心理需求。在政策议题产生与确立阶段,尽管目前专家学者通过大众传媒自由扩散辩论意见的空间总体上还比较狭小,专家对议题的论辩更多的是为政府已有的政策构想进行可行性论证,但在不涉及意识形态错误的纯粹民生类政策或以科学知识与技术为深厚背景的重大决策活动方面,见诸媒体的“合情性”和“合理性”的专家理智而明辨的意见依然有着合法性空间。媒介化的专家意见论辩最大益处是使得高深的、专业的、被隐蔽的利益分配问题能够浅显化、社会化、大众化和公开化,除去一面之词,从而使议题的产生与确定更接近公正、合理与科学的基本品质。

但问题的另一面是,媒体对专家意见过于推崇,遇到所有的问题,媒体咨询和展示专家意见不仅成为报道中的定式,更是一种强势。这种忽视民众的话语,在意见的选择上存在明显不均衡的做法,其实并不一定有利于科学、合理的政策拟定。现代社会中专家的社会作用与地位正如美国学者丹尼斯·贝尔在《后工业社会的来临》一书中所言,专家不仅仅意味着工具性知识的力量,专家的地位将更近似于宗教中的法师。这种对于专家权威作用宗教式的拔高不利于公众作出明智的选择,对专家的绝对信服也构成一种现代迷信。他还得出一种结论:“如果工厂所在地资本家和工人之间的斗争是工业社会的话,那么组织和共同体中的专业人员和民众的区分则是后工业社会中冲突的标志。”^①现代社会分工的细化

① 宋林飞:《西方社会学理论》,南京大学出版社1997年版,第541页。

使得每个人对其他领域知识的了解必需依赖专家,但人们对专家的依赖建立在对专家信任的基础上,如果人们发现专家不值得信赖的话,“专家”社会的信任危机将是沉重的话题。专家在市场经济中已不是单纯的知识个体身份,他们背后开始站着越来越多的利益集团。如果没有良知与责任作支撑,专家的论证意见与专业人士的审核难以保证恪守科学、客观、公平、公正的精神。一方面,专家对某一个政策问题可能只从某个他所精通专业的特定角度进行孤立地研究思考,缺乏对总体目标的宏观把握,难免得出的意见在总体上是有偏差的。另一方面,也是更为重要的,当专家以高深的专业知识为自身利益或为其所代言的团体利益进行政策论辩时,大众会被专业的知识所蒙蔽而不能清晰分辨政策目标是否公正、合理,以及政策方案是否实在可行。此外,一些专家的观点经常与公众的感受相背离,他们在某种程度上成为利益集团的代言人,根据利益集团的立场发表观点,影响决策层,而很少顾及公众的感受,更疏于深入底层,了解公众的真实生活状况和切身感受。尤其在专家以被邀请的身份出现的情况下,利益偏好就更为明显,否则,专家就不会被邀请。

赞成决策者的主张,维护决策者的利益,可能是专家被邀请的基本条件。这种专家、学者有知识,但缺少足够的良知和社会责任感,尤其对那些能够影响决策层的专家、学者来说,忽略公众的利益,一味为利益集团代言很容易断绝公众的利益诉求之路。比如在国有产权改革问题的争论中,少数经济学者就提出,在“国退民进”的国企产权改制中少数人获得暴利是制度缺失下不可避免的产物,这种“原罪”是应该赦免的。专家在不公正的利益偏好导向下,很可能会导致“很不专业”的结果。如针对三峡工程决策论辩中的赞成派专家的某些做法,时任全国政协副主席的周培源曾指

出：“他们的一些做法，很不科学，很不老实。”^①中科院院士何祚庥曾撰文指出，曾经有几位院士联名向国家打了一份报告，建议国家拨款40亿元，发展一个新项目。结果发现，报告中的一些基本数据都有错误，其中一个关键技术指标算错了100倍，产量算错了60多倍！幸亏有人及时发现，才制止了这个错误^②。再一方面，专家学者意见如果被异化为“按需索取”的资源，专家观点所起的作用除了为这些利益共同体获得特殊利益的机会增添筹码外，已经有多少社会共享价值可言。媒体对这些意见不加区别地予以强化，政策的制定不仅不科学，也缺乏基本的公平价值。如围绕三峡旅游资源是否存在垄断问题，2007年两会期间有代表、委员公开质疑。北大、清华等全国10所大学和中国社科院的12位法学专家学者在一份《建议打破三峡旅游封锁和垄断》的建议信上联合签名，寄给了国务院有关领导。被质疑方邀请部分专家学者和在鄂的部分全国人大代表进行论证，结果一致认为不存在“垄断”问题。但这些建议打破资源垄断的代表、专家并没有被邀请参加。同样，2005年“都江堰建坝之争”时，相关部门为都江堰是否建坝举行了专家论证会，在第一轮论证会上，建坝方案受到广泛质疑。第二轮论证会上，那些质疑者已被组织者排除在外。类似的还有2004年重修圆明园的论证会，相关专家众口一词地支持复建，而一直持反对意见的叶廷芳、梁从诫等专家学者却无缘与会。

就协商民主所要求的资源、能力条件而言，我国的政策讨论与制定过程尽管已经有媒介一定程度的介入，但仍然属于精英决策模型，民主要素在体现出一定深度时，却付出了失去民主广度的代

① 戴晴：《长江 长江——三峡工程论争》，贵州人民出版社1989年版，第66页。

② 何祚庥：《科学家要避免误导公众和政府》，《北京青年报》2003年7月30日。

价,民众在政策决定中所起的作用还非常微弱。大多数普通民众缺乏有效的参与,也缺少足够的公共机能,他们先天缺少发展各种公共能力的文化资源和机会,更难使他们的理由具有公共性说服力,他们的需要和主张很难体现在决策中。当社会不可能提供每个人都能参与并发表自己意见的场所时,大众传媒就有了特殊的意义。某个事件或某个个体的公共性、可见性不再与一种“共享的共同场所”相关,而可以获得一种新的、可称之为“被传媒中介化的”公共性,个体可以通过传媒的“虚拟性在场”即新闻报道参与这种公共性。大众传媒改变了人们体验公共生活、参与协商民主的条件。协商民主理论认为,公众意见对政策精英的决定具有直接的重要性,普通公民对于政策的意见倾向对政治精英制定决策的影响是衡量一个社会是否民主的主要标志。詹姆斯·博曼将公共能力的不对称称之为“协商不平等”,它具体表现为机会不平等、资源不平等和能力不平等。与此相对应,“协商不平等”的三种类型就是:权力不对称,它直接影响公众进入公共讨论领域的途径;交流不平等,它影响参与能力及机会的有效运用;公共能力缺乏,它使得政治资源相对缺少的公民难以全然参与到公共讨论中^①。

信息的丰富程度所支撑的决策意见需要付出大量的成本,知识的不平等分布所形成的能力和才能的不对称,政府注意力总是存在的局限,这些都要求使用者不需要支付较多成本的公共性媒体应该起一种弥补作用,为那些组织资源、文化资源和经济资源基本匮乏的人群提供有效表达意见的平台。如果媒体能善于抓住某些民生事件,发现其中的问题,并能有效地引导民众讨论,则非精

^① [美] 詹姆斯·博曼:《公共协商:多元主义、复杂性 & 民主》,黄相怀译,中央编译出版社 2006 年版,第 94 页。

英的大多数人意见能够与作为知识精英的专家意见形成互补。只要提供意见表达的载体,并且媒体能在政策出台之前及时传达民众对于政策问题的意见,其对政策过程影响的力度也许不及专家意见,但政策走向多少会发生改变。这在2006年成都提出“大年票”的捆绑式公路收费的政策博弈中可以得到旁证,普通民众借助新闻媒体持续几个月的意见辩论,让政府陷入了舆论漩涡,使得这项政策动议最终落空^①。近年来,在《劳动法》、《婚姻法》、带薪年假、延长退休年龄、确立传统节日为法定节日等政策的调整或拟定方面,民众社会通过网络或传统媒体都异常积极的参与,表现出很高的政策热情。这从一个侧面说明,民众面对政策失语,跟媒体的忽视不无关系。

2. 强化媒体在政策论辩中的组织者角色

政府在公共政策活动中发挥主导作用是毋庸置疑的,只有政府才有权力调动政策活动所需要的各种公共资源。但高质量、回应度高的公共政策制定所必需的社会舆论资源和智力资源还要更多地依赖新闻传媒,因为在使政策的每个环节尽可能充分、密切地与政策制定主体外的大多数民众接触与意见交换方面,较之政府开展这方面的工作,传媒有更多的优势与便利。政策诉求来源于公众,政策产品最终也要面对公众的选择与评判,所以,出于更有效地引发、收集使政策优化的社会民众意见考虑,传媒在政策论辩中的组织者地位应该得到确认。传媒面对政策论辩不仅是被动的论辩意见有选择的呈现者角色,在生成意见与引领意见上也应该是深度介入者和设场者。

近年来,党和政府对科学决策、民主决策必要性认识逐步深

^① 《公共政策变形记》,《决策》2007年第1期。

化。自2002年党的十六大及2003年十届全国人大一次会议均明确强调决策科学化、民主化的精神以来,合理决策问题被提升到了党的执政能力建设的高度,也作为评价政府效能的一项重要标准。正是基于这样的现代政治理念,政策制定过程中注重吸纳各方面的不同意见以优化政策方案,逐渐受到各级政府的重视。新闻媒体作为一种辅助性的政策完善的手段,其在某些事关民生的政策论辩中的角色主动性已有所体现,或者说,传媒在公共政策论辩中的自主意识已初显趋势,如《婚姻法》、《劳动合同法》、《物权法》、城市医保、房改、个人所得税等诸多政策的讨论与调整,都有媒体主动与深度介入的痕迹。值得一提的是,尽管少数政策问题的争论不同程度地涉及了意识形态问题,但只要论辩的主旨是为了优化政策方案,媒体依然有一定的合法空间公开这些坦诚的争论意见。

这里仅以媒体对“《物权法(草案)》之争”的关注为例,可以从一个侧面说明媒体角色意识的改变。2005年7月,全国人大公布《物权法(草案)》,向全社会征求意见。2005年8月,北京大学巩献田教授就个人几点意见致吴邦国委员长、全国人大常委会一份公开信《一部违背宪法和背离社会主义基本原则的〈物权法〉(草案)》,并公之于网上。公开信主要观点有:《物权法(草案)》背离了社会主义基本原则和精神,完全迎合了资产阶级立法精神。《物权法(草案)》形式上是平等保护每个公民的物权,核心和重点却是保护极少数人的物权。《物权法(草案)》所体现的基本精神和反映的根本倾向,将进一步加速私有化的进程,导致国有资产流失与侵占的合法化,并加剧社会的两极分化,《物权法(草案)》的重点和核心是在保护极少数人的物权。《物权法(草案)》所体现的平等保护只是对于资本的平等,不能够保护劳动的平等,这与资本主义社

会没有本质区别。公开信很快引起参与《物权法(草案)》拟定的杨立新、王利明、江平等数名法学专家的反辩,一场既是“法言法语”、又超出“法言法语”的立法精神问题的争论展开。对立方则认为:质疑《物权法(草案)》的立法精神既是在否定改革开放的基本路线,也没有真正地理解该法的价值。《物权法(草案)》并不只是保护富人的合法财产,更有助于普通人维权,比如房屋拆迁、农民失地等问题,依据《物权法(草案)》,公权就不能损害私权。《物权法(草案)》应该平等地对待私人财产保护和国家财产保护,不应该对国家财产予以格外保护,同国有财产遭受侵害的程度相比,私人财产受侵害的问题同样严重。2005年至2006年,《人民日报》、《广州日报》、《南方都市报》、《中国青年报》、《21世纪经济报道》、《第一财经日报》等数十家报纸媒体均对该争论予以关注,刊登数十篇长文报道,客观陈述争论双方的观点。由少数学者专家引发的争论,因为互联网与新闻媒体的介入,使之成为备受民众社会关注的公共话题,也一定程度地推动了政策方案的进一步完善。2006年8月,《物权法(草案)》第五稿提交十届全国人大常委会第二十三次会议审议,其中最重要的就是有关国有资产保障条款的修改,这是针对争议中最突出的问题即《物权法》对于国有资产流失行为是否应当予以处理的一个积极的回应。

当然,由于种种原因,或由于政策的制定者不能正确对待否定性的修正意见,或由于政策问题自身的特殊性,或由于某些地方政府领导不愿意真正践行“执政为民”的精神,媒体在呈现、引发、组织与提升政策辩论意见方面,总体上仍处在不够作为的状态,其表现有四个方面:其一,很多政策意见的论辩,即使不涉及政治意识形态问题或敏感问题,媒体也不参与;其二,媒体参与仅仅是呈现主流意见的被动的工具载体,辩论意见可以因之发酵的场域功能

没有被发挥;其三,媒体即使有限介入意见争论,其结果对决策的实质性影响不明显;其四,传媒在政策议题辩论环节所发挥的作用比较微弱,政策议题的确定缺少公开的媒介化的意见论辩要素。

特别是在科学、民主决策理念尚未提升到治国方略的高度之前比较长的一段时期,新闻媒体作为平台或论辩场域,其及时、客观与全面传达政策论辩意见的功能是比较弱化的。三峡工程重大决策论辩中的媒体普遍失语,可以说明媒体的参与总体上是不充分的,或者说,媒体的参与性程度比较低。

三峡工程的决策讨论工作开始于20世纪50年代中期。1956年,时任水利部长江流域规划办公室负责人林一山在专业性刊物《中国水利》上发表《关于长江流域规划几个问题的商讨》一文,从防洪、发电、航运、调水等四个方面,以积极支持的态度对三峡工程决策作了公开论证。随后,时任电力工业部水电总局负责人李锐则在《水力发电》上发表《关于长江规划的几个问题》,对林一山的意见逐一进行了反驳^①。这是专家之间展开的有关三峡工程决策意见比较早的争论。基于刊物很强的专业性,意见争论并没有产生多大的社会效应。而“截断巫山云雨,高峡出平湖”的伟人构想经新闻媒体广泛宣传后,支持性意见很快被主流媒体刊载。1956年9月1日,《人民日报》头版刊登通栏标题新闻:长江水利资源查勘工作结束,副标题为“开始编制流域规划要点,争取年底确定第一期开发工程方案;解决三峡大坝施工期间发电、航运问题的研究工作即将完成”。这意味着三峡工程决策进入了实质性阶段。持反对意见的李锐意图也通过《人民日报》进行继续的辩论,寄给报

^① 李锐:《对历史负责到底:回忆三峡工程上马过程的始末》,《当代中国研究》1999年第3期。

社《论三峡工程》一文。编辑部很快回寄文章清样,准备发表。但李锐的反对性意见最终未能公开,因为当时某位领导人不赞成在报刊上公开争论此事^①。自此开始,主张三峡工程尽快上马的各种论证意见就成了媒体的主导声音。

在三峡工程决策的不同历史阶段,三峡问题的争论更多的是在决策高层组织的论证会场所展开,质疑性的意见为少数决策参与者所知晓,通过媒体所表达更多的是认识一致的意见。1985年3月,全国政协六届三次会议的167位委员就三峡工程单独或联名提出了17件提案,提出不同意见。1986年6月,中共中央、国务院发出《关于三峡工程论证工作有关问题的通知》,要求“广泛组织各方面的专家”,“注意吸收有不同观点的专家参加,发扬技术民主,充分开展讨论,得出有科学根据的结论意见”。此后,水电部先后组织了10余次的专家论证会,每次论证会上的意见争论都比较激烈。尤其是最后一次论证会,在防洪、生态与环境、综合经济评价等5个专题的论证报告上,因为持不赞同意见,共有9位专家没有签字,另提出了书面意见^②。1992年3月七届全国人大五次会议期间,人大代表围绕三峡工程问题的争论甚至成为本次会议的一个焦点。就在七届人大五次会议审议通过了三峡工程决策案之后,1993—2000年,仍有一些专家或以个人身份、或多位专家联名,数十次上书决策高层,陈情三峡工程中可能出现的一系列问题与后果,希望决策层能够引起足够的重视,采取慎重处理的措施。虽有这些不同争论意见的存在,与书籍和专业学术刊物的情况不同,新闻媒体对这些不同意见并未作及时、全面的公开,媒体客观性地

① 李锐:《“大跃进”亲历记》,上海远东出版社1996年版,第7页。

② 杨溢:《论证始末》,水利电力出版社1992年版,第31页。

传达辩论意见的自主空间有限,媒体介入的能动性不明显,公众难以通过新闻媒体听到不同的声音。只是近两三年来,面对三峡工程的诸多工作已经达到了预期的目标,曾经在内部激烈展开的有些不同意见已经被证明为不够严谨科学,不多的几家媒体才在有关人物的专访报道中对已经成为历史记录的部分争论、质疑意见予以有选择地触摸,对依然存疑和关心着三峡工程的社会民众作出一点回应。但与近半个世纪跨度所存在的丰富的辩论情况本身相比,寥寥数篇的追溯报道的确难担重任。

在辩论意见的适时扩散方面,媒体作为被动呈现者的角色扮演尚且如此,作为主动的发起者和辩论设场者角色意识就更为弱化。除个别情况(如城市流浪人员收容遣送制度废除、车祸赔偿中农村与城市户口“同命同价”政策方案的调整等,媒体有意识地组织社会讨论所产生的舆论压力发挥了一定的作用)外,现阶段,媒体生发与引导公众意见以完善政策方案的这种功能的确有待开掘。而从媒体作为政府工作的辅助者定位考虑,媒体推动政策辩论的功能也必须得到强化。

强调新闻媒体的组织者角色,不仅意味着媒体有更大的正当性空间来及时、全面呈现已经由其他政策相关主体设置的辩论场中的意见,发挥舆论工具的被动性作用,更为重要的是媒体能够以意见辩论发起者、组织者和引领者的身份发挥功效,密切关注民众社会的期待,在政策方案制定过程中适时调动受政策未来影响的不同阶层群体发表意见,使得政策在充分的辩论中不断经受批评。就普通的个体公民而言,即使是专家学者,尽管理论上并不缺乏参与并影响公共政策过程的机会和渠道,但在正常情况下,其原子式的、分散的个人意见影响政策的能力是非常微弱的。一方面,他们对某项政策即将或正在拟定的信息不能及时了解,另一方面,个人

意见即使有价值,也不能转化为公众意见。一些主流传媒,如新华社、《人民日报》、中央电视台等,具有特殊的地位,作为非体制内政策主体,它们虽然没有直接制定政策的权力,却能够在舆论上对决策部门施加影响。而一些民众化程度高的晚报和都市报,其聚集社会分散意见的能量为其他民意机构所不及,这是为什么一些民众在遇到由于政策带来的困境时,主动向媒体投诉的原因所在。普通公民在特定政策问题上的意见往往是分散的、模糊的,有时甚至是情绪化的。作为一种组织的媒介能够有效地将个体意见集结、统合和归纳,转化为明确的、一致的意见,从而形成向决策系统输入的政策要求。随着权利意识的不断增强,公众已不满足于被动地认可政策,而是日渐强烈地要求通过便捷的渠道表达自己的利益诉求。媒介提供这种大众化的参与通道,不但可以加深其对政策意义的理解,而且会使他们了解政策何以如此,增强他们配合政策运行的自觉性,提高政策效力。

强化新闻传媒在政策辩论过程中主动性作用的另一层要义是指,除了重视在政策方案完善环节体现媒介的辩论设场功能,更应该发掘媒体在政策议题讨论环节可以而且应当具有的微观政治功能。

政策议题是指需要政府运用权威性的政策手段加以解决,但尚未进入政府工作日程的公共问题的议题。政策议题的辩论则指参加辩论的主体围绕哪些公共问题应该或者优先进入政府工作日程、政府提出的政策意图是否合理可行等问题所展开的论证或反驳,以提出、支持、强化或反对、修补、匡正某一政策构想或政策主张。从众多突出存在的问题表象中科学、合理地剖析出问题实质,并将之上升为政府讨论的话题,是科学决策的关键环节。议题的提炼如果脱离问题的本质,后续的决策难免会出现失误。

就政策议题生产的方式而言,可以成为问题并要求政府对这些问题有所作为的有很多,但只有其中的一小部分被政府采纳。由公众议程转化为政府议程可以有多种模式,如外部推动、动员和内部推动模式。在外部推动模式中,政策问题由非政府组织的某个社会团体提出,接着充分扩展,成为公众议程,最终进入政府议程。当某个团体明确表达不满并向政府提出解决问题的要求时,他们努力将议题所涉及的利益关系扩展到尽可能多的其他团体人群中,这种不满会在更大的团体内部或不同的团体之间扩散,以引起决策者的高度重视。在动员模式中,政府直接将议案放置于正式议程中,不必经过由公众普遍意识到不满然后逐步扩展的过程。政府会召开会议安排部署来动员公众支持该政策。在内部推动模式下,有影响力的团体拥有影响决策的专门通道,政策最初是由他们提出的,并且不需要在公众中寻求支持。但无论以何种模式为主产生或确定政策议题,它都难以代表未来所有政策对象的诉求,需要有一个民意充分协商的过程。对政策议题本身的可行性、合理性、公共性与必要性的充分讨论都是非常必要的,它既可以检测出公共支持水平的高低,也为将来的政策执行营造有利的舆论环境。

从目前的情况看,媒体超前性的政策议题自主辩论意识还非常淡薄,尤其面对地方政府的某些不合理政策倡导与政策议题,媒体失去应有的意见表达的组织者功能:比如某些问题相较于其他问题并不突出、尚未达到非要政府动用有限公共资源去解决的地步,而地方政府却急于出台政策。有的则相反,问题已经引起民众的普遍关注并要求政府加以解决,但政府却迟迟不列入政府议程。只是等到不合理的政策出台并造成重大的失误之后,媒体才介入其中。媒体缺位,固然有不宽松的地方舆论环境因素,但也和媒体

缺少这方面的意识、知识和有效组织能力有关。比如,在将一些与社会实际结合比较密切的专家学者学术问题论辩或者某些非政府性的会议论辩如何有效地引向决策论辩方面,媒体还缺乏这方面的主动性与创造性,媒体更多的只是等待决策部门给定的政策议题,选题辩论的依附性比较强。

第四章 政策执行与媒体 功能的凸显

如果将政策过程划分为制定阶段、执行阶段和后执行阶段,那么,从“舆论监督应该在党和政府着力解决、人民群众普遍关心的结合点上做文章”的基本传媒政策精神出发,作为一种重要的政策执行机制,新闻传媒的舆论影响功能则突出地体现在第二阶段即政策执行阶段。一方面,这是出于政府有效执行政策的考虑。在有些情况下,政策执行必须依赖于媒体克服诸多障碍的监督,媒体成为政府工作得力的辅助手段。对各级、各类政策执行中的“变通走样”情况进行监督,改善政策执行,是目前新闻机构开展批评监督的最重要内容之一,也是新闻媒体有所作为的一种选择。另一方面,媒体就违规的政策执行个案进行批评监督时,也是在加强、引导民众从事监督政策执行的能力与意识。有说服力的媒体监督必然涉及内容具体的政策条文与政策依据,对这些条文的运用实际上是在进行有效的政策普及,比单纯的宣传普及有更好的效果,为作为政策对象的普通民众了解政策精神、监督举报形形色色的政策执行变通走样现象起到示范作用。媒体监督批评的大量实践证明,在一些存在问题比较突出的几类政策执行中,媒体因为自身的监督优势与公开监督的高效能,而使之成为政府有效执行政策的重要监督机制。

第一节 媒体作为政策执行的机制

政策执行是将预定的政策目标付诸实施的过程,也是政策执行组织和政策对象之间就目标、手段作相互调适的互动过程,政策执行的有效与否取决于两者之间相互调适的程度。媒体在其间扮演着两种重要的角色:一是为政策执行营造有利的舆论环境。媒体以政策精神宣达、政策条文具体解析或政策执行典范报道的方式,使政策对象接受、认同政策。同时,媒体在执行者之间、执行者与政策对象之间可以起到有效沟通与协调作用,化解不协调的因素。二是新闻媒体就政策执行中产生的多种失败或失效现象如政策资源的转移、目标的歪曲、执行者的抵制等进行公开的舆论监督,促成政策纠偏、补救或终结政策。由于新闻传媒公开批评能够产生来自上级部门和社会舆论的双重压力,以及媒体对个别情况的批评能够产生普遍的警示与督促效果,在一些特别是以组织化程度很低的社会群体作为目标对象的政策、或同地方经济发展有某种制约关系的全局性政策的执行方面,新闻媒体的舆论监督已经成为推动政策执行、制止偏离政策初衷现象的重要手段。

一、营造政策认同的舆论环境■ ■ ■ ■ ■

1. 作为政策执行宣传的手段

“我们的政策,不光要使领导者知道,干部知道,还要使广大的群众知道。有关政策的问题,一般地都应在党的报纸上或者刊物

上进行宣传,在电台广播,使广大群众都能知道。”^①“报纸的作用与力量,就在于能使党的纲领路线、方针政策、工作任务和工作方法,最迅速最广泛地同群众见面。”^②“任何政策如果只同干部见面,不同群众见面,是不能发生效果的。拿笔杆子中,作用最广泛的是写文章登在报纸上和出小册子,再就是写稿子到广播电台去广播。出报纸、办广播、出刊物和小册子,而又能做到密切联系实际,紧密结合中心任务,这在贯彻实现领导意图上,就比其他方法更有效、更广泛,作用大得多。”^③强调政策必须依靠民众、发动民众的重要性,强调新闻媒体在政策宣传、动员民众方面的重要作用,这已经成为党在早期执行政策工作十分重要的理念和手段。长时期以来,新闻宣传政策对媒体的喉舌功能不断强化。而在政策活动更为频繁与复杂的社会转型期,充分利用媒体的政策执行方式和策略应该得到进一步体现。

在决策执行阶段,一项政策从文本的计划变成公众的实际行动,并促成问题的改变,需要经历一个公众化、社会化过程。无论对参与具体执行活动的一般干部,还是对作为政策对象的公众,都要经历对政策精神及具体内容的知晓、了解、接受并采取行动的过程。决策内容的传播、解释,动员民众、收集反馈意见,都已更多地依赖新闻媒体的介入,大众传媒某种程度上已经成为决策执行体系不可缺少的组成部分。完整意义上的政策宣传不仅指媒体对政策条文直接传达的公告行为,也包括媒体将政策的具体内容转化

① 复旦大学新闻系新闻史教研室编:《中国新闻史文集》,上海人民出版社1987年版,第365页。

② 童兵:《马克思主义新闻思想史稿》,中国人民大学出版社1989年版,第81页。

③ 邓小平:《在西南地区新闻工作会议上的报告》,《邓小平文选》第一卷,人民出版社1989年版,第145页。

为民众所能接受和理解的指令或分析政策出台前因后果等的解释性行为,以及以情或理的方式让未来的政策对象接纳政策、协同执行者行动的劝服性或鼓动性行为。其中,政策的解释性宣传环节至关重要,尤其对于那些基于已引起社会普遍不满情绪的旧政策调整变迁而来的新政策而言,解释的事项不仅要涉及政策本身诸多关键要素如政策指令的具体所指、政策适用的对象范围、政策目标及意义、政策执行具体方法与要求、执行的责任与程序等,更重要的是如何解析深层次的问题,如政策合理性程度、政策制定的背景与过程、潜在的消极影响与阻碍因素等,让政策信息完全处在透明的状态。大众传媒的报道有助于提高公众对决策的感性认识,使他们在情感上更容易接受某项决策过程的真正民主性和依据现实需要作出决策的合理性。在传统的公文和由决策层面向公众发布的文告信息传递方式中,政府部门或决策系统传递信息的权威性很强,但感染力或说服效果不一定很强大。而传媒运用自己独特的表现方式不仅可以增强感染力,也可以增加它的影响力。随着价值多元化的社会文化意识的逐步形成,也由于知识分子日益活跃于大众传媒并在引领一般民众价值辨别方面影响力日渐增强,媒体对于政策本身及其过程的客观、科学地解释活动已经成为政策执行舆论准备工作中必不可少的内容。

诸多的媒体受众状况调查统计数据一再表明,通过新闻媒体了解党和国家重要政策是受众接触媒体最主要的目的之一。单位人身份意识的淡化与弱化使得以往地位突出的组织传播手段在政策宣传方面已经失去优势,取而代之的是及时与便捷的新闻媒体。与此相对应,每次新的政策酝酿与出台,新闻媒体都是宣传报道的主渠道,特别是在一些党和国家重大政策题材报道上,各级媒体都要集中投入大量的资源,采取多种构思的报道策划手段,进行规模

性或战役性的宣传,并在具体的报道样式上讲求新颖,以期提高政策宣传的实际效果。如《南方都市报》对党的十七大报告进行的报道就富有特色,对报告精神的宣达方式较之一般的全文登载或划段摘编更能吸引读者的关注。该报2007年10月29日除在常规版面上刊登会议代表学习、讨论报告的有关内容之外,还增出了16个版的“国是论衡”特刊,以33位专家学者的见识,集中、系统而深入地解读了十七大报告的精要。特刊的上篇为“论坛”部分,报告释要分为8个主题,即历史的新起点、关键时刻亟须解放思想、解放思想要碰深层问题、乡镇直选要提高执行力、改革不是简单放权让利、改革需执政者有大担当、财富增量应惠及弱势群体、国企不应与民争利,理论学者就一些实质性问题展开碰撞与深刻思考,如民生问题的本质是人权,有序参政先要有表达自由,解放思想是想说就说,把宪法中规定的公民权做实,地方政治改革应更大胆,社会保障决策缺少民主参与机制,财富增量要用在弱势群体身上,有必要对国有制资本重新定位,让职工分享企业控制权等。下篇为“词典”,从报告中摘取了32个重要表达词句,每个词句都给出了几位学者的阐释。有些词句尚属首次提出,如初次分配也要注重公平、保障人民表达权、扩大公民有序政治参与、公民意识、民主政治制度化、人民民主是社会主义的生命等重要阐述。近年来,媒体对全国人代会的政府工作报告和“两会”代表、委员的议案、提案的报道也力求形式的新颖多样,并就会议所涉及的政策话题予以延伸与拓展,取得了较好的宣传效果。

政策解释是主流媒体所承担的一项基本任务,也是新闻媒体提高报道水平或质量的自觉选择。政策解释的必要性还有来自政策自身的要求,近年来,政策问题的复杂性使得政策制定部门所提出的政策出现了一些新的理念、新的概念。媒体如何全面、辩证、

准确地理解和宣传这些政策与理论,是政策执行不可忽视的因素。如2004年10月,全国人大常委会审议的《物权法(草案)》有一款规定,遗失物拾得人在将遗失物归还后有权获得保管费等必要费用或报酬。这一规定直接影响了中国传统文化一直倡导的“拾金不昧”的道德。特别是在经济发展与道德建设存在一定不协调的社会发展阶段,这究竟是对传统道德的“背叛”,还是现代社会对人的经济社会关系的必要规范?媒体对这一问题所引发的社会热烈讨论非常重视。如新华社播发的《“拾金不昧”——中国社会面对美德与立法的博弈》,通过对“拾金”几率较高的出租车司机、参与立法的人大常委会委员、研究法律条文的法律专家和社会学家的广泛采访,最终把不同群体的意见都展示出来。有学者认为,这一新规“是把公民由假想中的道德圣人恢复为普通人”,实际上是把立法须从“底线”着眼这一道理讲得更为透彻。

政策设计总是针对某一类社会问题,政策话语的包容性强、原则性强,政策文本高度浓缩和概括。这一特点给媒体留下了较大的解读空间,通过对相关部门或权威人士的细化采访,从政策任务分解落实的角度去把政策内容写细致,就能开掘出大量新的政策信息。如2005年12月23日,温家宝总理主持召开国务院常务会议,宣布了一些重要的政策信息,提出2006年开始全部免除西部地区农村义务教育阶段学生学杂费,2007年扩大到中部和东部地区;对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费;对中西部及东部部分地区农村中小学教师工资经费给予支持,确保农村中小学教师工资按照国家标准及时足额发放。在国务院发布的公报消息中,这几条政策信息有很大含金量,但并没有展开。落实的过程往往就是政策信息细化分解的过程。媒体在政策发布的第一时间,新华社等媒体就把政策对不同人群体现出的关注点分别作

出解读。再如2005年11月,公安部宣布拟建立城乡统一户口登记制,取消农业、非农业户口的界限。新华社抓住这件对中国人生活有重大影响的改革,从多方着眼,组织了一系列的解读报道,如组织了公安部、民政部负责人谈户籍制度改革,劳动和社会保障部负责人谈农民进城是否会造成新的失业现象,国土资源部负责人谈农业失地以后权益如何保障等预期应对的问题,不仅使政策内容具体、细化,政策对象容易理解,也为政策的有效执行提供了思路。

作为解释或解读政策的另一种方式,还原政策制定过程也是有效宣传政策的手段,它可以释放一些预存的社会情绪,形成政策认同的环境。政策出台对于普通公众来说只是一个被动接受的结果,而政策制定的过程是一个较长的链条,制定政策的背景、事实依据、实际调研、不同政策方案、决策等等,都涉及民意的因素。近年来,新华社就党的十六大、十七大报告以及建构社会主义和谐社会若干重大问题决定等诸多重大决策性文件的具体调研、汇报修改讨论、征求党外广泛阶层与人士意见的情况都进行了具体报道,让政策形成过程的事实本身从一个侧面说明政策是政府与民意互动的结果。这比运用单纯的理论诉求手段更易于形成让政策对象理解、接受、拥护政策的舆论氛围。

但从媒体对政策宣传的总体效果看,除重大的政策宣传报道外,媒体对一般性的政策宣传更多的依然停留在公布政策条文与政策精神的简单处理方式上,即缺乏形式的创新与宣传的艺术性,充斥宣传报道文字的是空洞的套话。特别对于公众存疑的政策话题,缺失充分的政策论辩环节,也缺少深层次的解释活动,很多问题在政策执行之后仍然让政策对象困惑不解,比如计划生育政策及其具体执行中存在的诸多问题。另一方面表现是,媒体对有些政策的宣传采取运动式或一阵风的做法,未予长期而耐心地做长

效的宣传,有关部门的动员或宣传布置工作一结束,媒体的报道任务也随之停止,媒体只是政策精神被动的发布工具。在各种层次、门类的政策比较密集地交替亮相于媒体的情况下,一次性的宣传尽管表面看起来声势浩大,但难以形成一种浓厚的政策氛围,政策的知晓度并不高。

以媒体对国家资助贫困学生政策的宣传为例,该项政策及配套性政策一出台,很多媒体都作了充分的、大量的报道。如2007年5月24日前后,《人民日报》把国家助学政策的出台放到头版头条,《光明日报》在国家资助困难学生政策、师范生的政策以及有关的政策出台时分别作了整版的报道,《中国青年报》在报道时也用了整整一版。但宣传的实际效果如何,教育部的一位新闻发言人2007年9月25日直面媒体的一段话也许可以为之做注:“从甘肃到宁夏,又到河南一路下来,令我震撼的是我们每到一处,每到一个学校,向学生、向家长、向老师宣讲国家政策的时候,几乎所有的老师、学生和家长对国家资助困难学生这样一项大的政策,几乎都不知道,或者是知之很少。看到了老师、家长和学生们在我们介绍政策之后,脸上荡漾出一种喜悦的表情,一种满足,于是我陷入了另外一层深思当中,对于国家资助困难学生上大学这样的大政策,如果我们宣传、贯彻、落实得到位,宣传、贯彻、落实得好的话,肯定受益人群、覆盖地区、影响效果,毫无疑问要优于任何一项公益活动。”^①

再者,媒体通过典型报道方式固然可以相对有效地达到政策宣传的目的,但媒体对在较短的时间、较小的范围内进行政策试点的成功经验的宣传并不完全意味着它能产生足够的说服力。政策

^① 《教育部发言人:资助困难学生政策宣传效果不够理想》,中国新闻网2007年9月25日。

实施范围、对象、环境的改变,政策试点的结果并不表明政策推广也必然产生预期目标。媒体的典型报道容易出现片面现象,“我们在宣传上不要只讲一种办法,要求各地都照着去做。宣传好的典型时,一定要清楚它们是在什么条件下,怎样根据自己的情况搞起来的,不要把它们说得什么都好,什么问题都解决了,更不能要求别的地方不顾自己的条件生搬硬套。”^①这种典型宣传的定式对于政策执行环境的培育有着不可忽视的消极影响。

新闻媒体在营造有利的政策执行环境方面,与切实提高宣传的实际效果密切相关的一个问题是如何落实公众的政策知情权。没有政策对象的知情权,政策精神被地方政府某些部门“截留”,媒体无所作为,再受欢迎的惠民政策都无法实现它的目标。2000年前后,某省委下属的农村工作委员会经多次调查后发现,一些地方农村基层干部向农民征收多种不在政府规定之列的费用,导致干部与农民关系紧张,冲突时有发生。该农村工作委员会所属的农村发展论坛杂志社就将中央历年所发的减轻农民负担的文件汇编成《减轻农民负担工作手册》,经省新闻出版局批准出版。该手册包括了中共中央、国务院、中央各部委20世纪90年代中期以来下发的减轻农民负担工作的文件、政策法规,以及由该省减轻农民负担工作办公室负责人、省土地管理局政策法规处负责人撰写的农民负担热点问答。附录部分介绍了减轻农民不合理负担问题的途径,即抵制、举报、申请行政复议、提起行政诉讼、信访。就在手册热销之时,杂志社接到通知,停止销售,并收回已经售出的书。随后,基层政府“不惜一切代价”、“挨家挨户”收回手册,“书卖到哪里,不良影响消除到哪里”。在“谁收藏书,谁负一切后果”的指令

① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1989年版,第276页。

之下,经半个月的收缴,卖出的手册已基本收回^①。中央政府发布的减轻农民负担的各种政策没有让广大农民普遍、及时知晓,地方政府某些干部不正确的权力观固然是主要因素,但在媒体已经作为重要执政资源的时代,媒体也有一份应该承担的责任。

2. 作为沟通与协调的渠道

从本质上说,公共政策总是对社会一部分成员的利益进行分配和调整,这就意味着没有一项政策可以做到使所有社会成员同时受益。政策制定者通过政策手段对社会公共资源与利益作有权威性的调整、综合、分配、落实时,对谁是获益主体总是有所选择的。一部分人从政策中直接获得利益,或者维护了一部分群体的利益,意味着该政策间接地对另一部分人减损了利益,或影响了另一部分群体的利益。公共政策不可避免地在这种利益倾斜,必然使得利益间接受损的那部分社会成员、包括地方具体的政策执行部门和执行者,成为政策执行的潜在阻力。借助强制性的行政权力或命令、或法律手段固然可以强力推行政策,但如果在决策者与执行者之间没有一致的认识,执行者与政策对象之间没有一致的行动,那么,不仅执行的资源成本与社会成本增大,更主要的是可能导致新的政策问题产生。作为一种及时、有效、便捷地传达意见、信息、情况的社会公共通道,媒体的公开表达可以促进决策者与执行者之间、执行机构之间、政策执行者和政策对象之间相互协调、沟通与了解,加强决策者对执行情况的监督,减少政策执行环节人为造成的耗损,避免目标主体对政策执行的误解和抵触。

就媒体的纵向沟通作用看,决策者经过正常的信息反馈渠道有时难以获得执行的真实情况,这正是为什么中央政府对有些政

^① 桂晓琦:《“一本奇书的奇遇”》,《南方周末》2000年10月12日。

策一再强调、重拳治理,而恰恰是这些政策在地方的执行中却问题触目惊心的重要原因。如果媒体报道集中于某一类问题,对真实情况的把握准确,对问题的分析比较透彻,并能形成一定的信息规模,这些信息对决策者监督政策执行并完善政策会产生建设性作用。

以1998年6月至11月《焦点访谈》精心组织与集中报道的粮食流通领域一系列违法现象的话题为例,可以从一个侧面说明舆论批评在“下情上达”中的重要作用。1997年党的十五大报告就已经提出:要改革粮棉购销体制,实行政府补贴和合理的价格政策,使广大农民从中得到实惠。1998年6月6日,国务院颁布《粮食收购条例》,粮食流通体制改革政策就已经在探索与形成之中。《焦点访谈》的系列报道《私售国储粮 亏空挂国账》(1998.6.8)、《挪款建宾馆 低价售国粮》(1998.6.16)、《账上竟能长庄稼》(1998.7.5)、《扣粮没商量》(1998.7.6)、《保护价保护了谁》(1998.7.7)、《收粮不能入私仓》(1998.9.15)对一些地方粮食部门存在的欺骗国家、克扣农民的行为予以曝光。如1998年11月12日《焦点访谈》播出《粮食“满仓”的真相》,披露安徽南陵县鹅岭粮站从外地临时调集粮食造假、欺骗考察粮食收购情况的国家总理的隐情:5月22日朱总理到粮站视察时看到满仓的稻米,到10月份粮站空空如也。当地百姓告诉记者,粮食是5天之内从其他粮站紧急调运的。为此次调运,一个严重亏损的国有粮站花费了10多万元!群众反映,在此之前,南陵县还骗过温家宝副总理^①。1998年7月21日,朱镕基总理指示有关部门召开粮食流通体制改革讨论会,会议的一项主要内容就是集中播放《焦点访谈》的上述

^① 梁建增:《焦点访谈》红皮书,文化艺术出版社2002年版,第208页。

几期节目内容,并就政策执行中存在的问题进行讨论。8月5日,国务院正式出台《粮食购销违法行为处理办法》。“你们的题目都是政府要设法解决的问题,但这些政策有时落实不下去,有很大困难。你们走在前面,把政策执行中的种种问题都指出来,所以,我们才能把改革推行到底。”“这个节目(指《收粮不能入私仓》这期节目)比我的讲话影响还大,为粮食购销体制改革立了一大功。”这是朱镕基总理1998年10月亲临《焦点访谈》栏目时的中肯评价^①。正是基于地方利益保护导致的下级对上级的这种政策执行中的软对抗关系,我国传媒的运作被纳入了不完全的政府权力链之中,媒体的批评监督获得了一定的权力空间。“2002年,国务院办公厅正式开设了《焦点访谈》监督情况反馈机制,就中央领导同志每一次对《焦点访谈》作出的批示,以国办的名义正式行文有关方面,对被监督事件与人员进行正式的行政范围的调查和查处,对批示后的监督情况进行反馈。”“据统计,2001年仅中央政治局常委以上领导同志就对《焦点访谈》的20多期节目做过30多次指示和批示。”^②

政策执行的具体部门之间也需要充分的沟通、协调,因为一项政策的实施要涉及众多机构和执行者的分工合作,缺少意见、方法的沟通,忽视对实际存在的困难与障碍的说明,彼此之间难免产生分歧、误会以致抵制。正如美国政策学者米尔布里·麦克拉夫林所言,成功的政策执行过程有赖于成功的相互调适过程。政策执行过程是政策执行组织或执行者和受影响者之间就目标手段作相互调适的互动过程,政策执行的有效与否取决于两者之间相互调适的程度。这种调适过程是彼此处于平等地位的双向交流过程,并非“上令下行”的单向流程。受影响者的利益、价值与观点将反

①② 孙杰:《〈焦点访谈〉:十年回望》,《南方周末》2004年5月6日。

馈到政策上,并左右政策执行者的利益、价值与观点^③。尤其在某些新政策的执行对既有的政策带来副作用的情况下,或者某项政策的执行需要多个相关的行政部门联手时,仅仅靠政策执行的上级领导部门行政手段的协调是不够的,媒体介入的理由说服、协商对话等公开的表达所产生的“仪式效应”具有一种互补作用。当前,诸如环境保护、禁止拖欠民工工资等政策的执行总体情况并不令人乐观,原因有多个方面,但同媒体对这种沟通的关注不够也存在一定的关系。因为在媒体有关这方面话题的众多报道中,基本缺乏这种观照意识。在多元参与者的联合行动中,各个部门有着不同的职责,也由于具体执行人员的知识、经验、智力、能力、态度等有差别,在政策执行中出现不同意见和利益矛盾很自然。关键在于如何以有效的方式进行有效的沟通与理解,减少政策执行中不利的主观与客观因素,新闻媒体所具有的凸现角色压力的“在场表达”功能还有待发掘。

因为政策对象的利益相对受损,或政策宣传不够,或政策执行手段简单化、机械化,政策对象不配合政策执行的现象经常发生。此种情况下,较之政策执行方的说辞与解释,媒体作为中立者的沟通解释作用就更为明显。作为一种消极功能,媒体主要承担相应政策群体不满情绪释放的“社会安全阀”功能。任何一项考虑周全的政策,其执行不可避免地要产生两种消极后果,一是总有一部分人的利益被忽视,政策资源和政策产生的效益只是偏向一部分人,而且这种“偏向”并不符合社会公平原则;二是一项政策的执行解决了一部分人所面临的问题,同时导致新的问题产生并影响另一

^③ 丘昌泰:《公共政策:当代政策科学理论之研究》,台北巨流出版公司1997年版,第194页。

部分人群的直接利益。从理论上说,这些政策执行中的问题通过后续的政策能得到解决,但在一定的时段内,它所产生的社会情绪的确需要有释放的通道。美国社会冲突论者刘易斯·A·科塞比较系统地阐述过“社会安全阀”理论:“我们使用‘安全阀制度’这个术语用以表示为对抗情绪的转移提供替代手段的制度,而不是指这种制度可以使冲突表现出来。”^①社会安全阀使不满情绪不断排泄出去,它通过允许行为的自由表达,而防止了被堵塞的对抗倾向的积累,不至于破坏社会结构。这一理论主要观点有:1)通过释放被封闭的对抗情绪,冲突可以起维护关系的作用;2)社会系统往往为人们提供排泄对抗情绪的制度,社会结构越僵化,安全阀就越重要。没有安全阀制度或安全阀制度不完备的社会结构,都是僵化的社会结构,也是潜伏危机的社会结构;3)安全阀制度提供对抗情绪的替代目标以及发泄的手段,可以转移目标,缓和矛盾,但不能解决问题与矛盾。可以作为社会“安全阀”装置的制度性安排有很多,但新闻媒体无疑是其中的一种。媒体所承担的情绪宣泄有助于维系政策执行环境。

作为一种积极的功能,媒体可以借助诸多智力资源与信息资源化解政策执行中因为政策对象的误解而产生的不利因素。比如在一些贫困地区,扶贫贷款政策在具体的运作中因为困难群体的不够清楚,而将之当作纯粹的困难救济政策对待,这种认识影响到政策执行的环境。扶贫贷款的目的是以贷款方式帮助困难户开展经营,不仅资金到户,更重要的是效益到户。困难群体中哪些人不能成为承贷主体,需要有耐心细致的解释工作。又如子女户口随

^① [美] 刘易斯·科塞:《社会冲突的功能》,孙立平译,华夏出版社1989年版,第31页。

父或随母的政策在一些城市的具体执行中出现缴纳城市增容的现象,使得该政策颇遭微辞。实际上,从政策的成本效益角度分析,有关部门向政策受益人收取数千元的费用也并非没有道理:对城市而言,因为政策调整而新增加的子女人口绝对不是一个小数目,教育、公共设施等供给就有一定的增加,个人缴纳的这些费用根本不能抵消人口增长所需的成本。而该政策的对象收益是明显的,既体现在城市户口的精神方面利益,又体现为就业、养老保障等物质方面的利益。政策的执行需要成本,受益人承担的成本以及是否由受益人支付成本,取决于城市化的规模。城市化水平高的城市其公共设施供给的弹性较小,人口增加会带来极高的边际成本,即公共设施的供给增加以代价的过大增加为条件的。相应地,迁入城市化水平高的城市能给个人带来更高的边际收益。关键并不是收费是否应该,而是根据城市规模的不同收取合理的费用,收益和成本应该有一定的对称性^①。对于类似的问题,媒体很少作出一些疏导性的说明以形成宽松的政策执行环境。

二、作为监督政策执行的手段 ■■■■

1. 媒体监督的优势

不论从近年来国家审计署公开的审计报告所反映的问题来看,从中央政府自 2005 年起向一些地方派出环境、土地监管问题督察组所查出的问题看,还是从各级信访部门所面临的以农民群体上访为主的信访压力看,都不难说明我国政策执行监督问题的重要性和问题治理的严峻性。因为这些权力行使所出现的问题有相当一部分属于政策不当执行或政策执行无效所致,或者说,不少

^① 谢明:《公共政策导论》,中国人民大学出版社 2002 年版,第 212、217 页。

被反映出来的问题并不是因为缺少政策或法律规范才滋生的,而是政策执行缺少有效的监督,使得“上有政策,下有对策”、“曲解政策,为我所用”等种种歪曲政策的方式使政策背离了初衷。

从理论上说,对政策执行的有效监督有两种途径,一是以权力制约权力,二是以权利制约权力。以权力制约权力主要表现为行政监督、司法监督和人大监督,以权利制约权力则主要是社会监督、公民个体监督,其中包括新闻舆论监督。充分遵循自主负责精神的媒体监督在影响社会舆论的强度、效度方面,在接触社会并获得信息的深度、广度、快捷、客观与技巧等方面,在利益关系的相对独立方面,都是其他任何一种以权力监督权力、或以权利监督权力的监督方式所不能取代的。一种监督是否有效,取决于它是否易于被它所监督的对象“消化”,拒绝“消化”的秉性越突出,监督效能就越高。新闻媒体在总体上就是这种抗“消化”能力强的监督手段。大凡政策执行中的权力腐败,它所赖以维持的关系网有两个特征:一是上下级关系产生的地域性限制,跨越地域难以发挥作用;二是关系网必须考虑成本与收益的核算,关系网越庞大,参与分配的人越多。这就决定了媒体难以被权力关系网“消化”。因为媒体多头竞争,可以跨地域进行监督,且异地监督正是媒体舆论监督的一种有效方式。一个地方权力关系网可能笼络了地方媒介,但不可能同时收买异地所有媒体,资源有限。

另一方面,政府在不同阶段有着不同的工作目标和侧重重点之分,对某项政策予以持续而强力关注可能难以做到。监督政策执行的人、财、物的资源限制,无处不在、无时不有的监督也难以做到。媒体则与之不同,依托于民众对执行情况的不间断探查,政策系统过程出现的任何“显著要素”可以随时进入媒体视线。媒介对政策执行问题给予持续的关注,既有助于上级政府对下级工作

有一个实际了解,也有助于形成解决问题的有效与长效机制。西方政策活动的实践及其研究表明:在影响政策执行的六种主要的非政策因素中,“媒体对政策执行问题注意的持续”排在第二位序,仅次于“社会经济因素和科技发展程度”影响因素,其影响力在“公众支持”因素之前。其他影响因素还包括“利益集团的态度、立场与影响能力”、“高层的重视程度”、“政策执行人员的决心和能力”^①。媒体持续关注的有效性是基于其公开性而产生的舆论所形成的压力,使之能很快引起上一级政府的重视,促使问题迅速得以解决,比通过正常的渠道解决具有更高的效率。

新闻媒体在政策执行监督中的优势主要还是在与其他监督形式所产生的实际效能的比较中被证明的。首先是政策执行中的人大监督缺位现象比较突出,主要是因为人大监督权能较弱。理论上它可以通过视察、质询、罢免等多种手段发挥监督功能,但实际上“提请注意”、“进行批评”、“要求改正”、“建议讨论”等方法措施缺乏必要的监督力度,尤其地方人大对同级政府部门政策执行的监督更是缺乏力度。每年“两会”的不少人大代表的议案、政协委员的提案是“年年提”,翻阅每届议案、提案目录,不少都带有“再提”、“三提”、“四提”的字眼。一方面,这显示了委员、代表为民意代言的执著精神;另一方面,它也说明人大监督的效率有待提高。作为人大监督机制的有机组成部分,人大代表监督对随时制止走样的政策执行应该更有所作为。但这种作用并未得到充分的发挥,一是从代表构成上看,各级人大代表有三分之一多是党政官员,他们难以做到自己监督自己或者监督上级。另有三分之一是

^① [美] 斯图亚特·S·那格尔:《政策研究百科全书》,林明译,科学技术文献出版社1990年版,第112页。

劳模、名人、企业家等,他们成为人大代表仅仅是一种荣誉称号,缺乏监督所需要的专业知识与能力。还有三分之一的人大代表是兼职的,没有时间和精力进行专门的监督工作。二是了解情况的少数基层民众即使被选为代表,由于文化素质相对较低,履职能力有限,他们反映的问题容易被忽视。三是未实行人大代表个人联系信息公示制度,这些信息往往只为政府官员、人大机关人员等少数人所掌握,选民知之甚少。四是人大代表兼职过多,承担过多的党务、政务、科研等工作,监督工作只能放在次要位置。五是有些代表把代表资格仅仅当作一种政治荣誉或政治资本,在批评监督方面无所作为。

行政监督对政策执行的监督尤其重要,但行政监督主要是自我监督,权力行使主体自己监督自己或下属。行政监督机构的独立地位对监督效能发挥非常重要,而目前政府的监察机关独立性不够,只是同级政府的组成部门,监督机构的人事编制、财政支出掌握在同级行政机构领导手中。监督机构在领导体制上名为双重领导,即既受政府的领导,又受上级监督机构的领导,但实际上上级监督机构的领导主要限于业务上的指导,监督机构干部、工作人员的升迁去留都掌握在同级政府手中。另一方面,垂直监督的上级领导与下级领导不在一个地方工作,时空距离导致上级对下级的有关信息无法真正了解,而上级领导面对的是数百个下级领导,正职、副职,数量众多,分散在各个地区。一些欺上瞒下的政策执行现象表明,因“一损俱损”而官官相护或地方保护,使得这种监督作用失去社会公众的信任。这在诸如土地监管、土地征用补偿、环境保护、煤矿安全生产等政策的地方执行情况上,监督低效或无效的问题更为突出。行政监督的专门监督形式中,国家审计署所执行的审计监督因为近两年来审计结果的有限公开,发挥了很大的

监督功效。

作为政策对象的个体,其监督是最自觉的监督方式,但个体监督面临诸多困难。其一,个体监督能力与水平有限,对具体行业领域的政策执行进行监督一般需要涉及复杂的专业技术及知识,如药品知识、环保知识、物理知识、化工知识、会计知识、金融知识、税务知识、技术标准等,这些知识要求对社会一般的监督主体自然形成一种“壁垒”。其二,个体监督因为要求举报人提供真实身份,在完善的保护举报人权益措施没有出台之前,署名举报被不少地方演绎为一种打击报复的“阳谋”,个体监督付出的代价太大,成本也太高。信访是普通公民表达自己的意志和利益需求、对政策进行直接监督的一种形式,但这种制度性渠道在地方上经常是关闭的,信访者越级上访成为无可奈何的选择。国家信访局的一位负责人2003年11月份接受《半月谈》采访时承认:80%以上的上访者有理,80%以上的问题可以通过各级党委、政府的努力加以解决,80%以上的问题是基层应该解决也可以解决的^①。

政策的执行具有组织性、广泛性、经常性的显著特点,一种比较有效的监督也必须能够适应这些特点。上述的几种监督在某一方面特点上能切合要求,但未能同时集这些监督的针对性于一身。比如行政监督中政府监察机关所执行的内部监督具有经常性,但监督主体的广泛性不足,可能会使符合本集体利益但背离中央政策目标的行为难以自我监督。媒体监督则相对集中了几种监督的优势:媒体对执行情况公开,可以形成双重压力,即民众社会的舆论压力和上级领导机构的训诫压力;媒体监督具有多信息来源与持续关注的特点,反映的情况比较客观、可信;媒体监督的社

^① 《解决上访问题要有新举措》,《瞭望东方周刊》2003年12月5日。

会属性较为明显,有利于打破组织性易于导致的利益结盟;媒体监督尽管注重个别情况,但批评解剖反面典型有利于在更大范围内起警示作用。大量媒体监督的个案一再证实:在监督的实际效果方面,媒体每次针对具体事件的揭露批评可以推动有关部门对政策执行情况进行运动式的检查,在一定时段里改善政策执行的效果。

2003年11月,央视《经济半小时》记者获知安徽阜阳农村100多名婴儿由于食用劣质奶粉,陆续患上四肢短小、身体瘦弱、脑袋偏大症状的怪病线索后,着手进行深入的调查采访。调查发现:171名婴儿住院,13名婴儿因重度营养不良导致并发症,相继死亡。记者带着死亡婴儿吃剩的奶粉到有关部门检测,被检的50多种奶粉中,不合格率高达60%,蛋白质含量远远低于国家标准,最低的不足国家标准的1%。这些包装精美但实际营养连面粉都不如的劣质奶粉直接导致了13名幼小生命消失。劣质奶粉事件公开报道后,温家宝总理亲自批示,要求国家食品药品监督管理局立即展开调查,国务院调查组两次赴阜阳,中央各大媒体持续关注。2004年4月,导致阜阳若干婴儿成为大头娃娃的劣质奶粉终于得到彻底清理,从当地最早发现大头娃娃到国家总理批示,至少有6个月。经中央媒体曝光,总理亲自过问此事,10天内劣质奶粉基本从阜阳市场上消失。最终,相关责任人和不法造假者、销售商得到应有惩处。此后,全国范围内开展了执法大检查,食品安全的有关政策执行力度加大。主流新闻媒体曝光,引起高层领导重视并予以批示,相关部门立即采取行动,雷厉风行解决问题,并在此基础上进一步就面上的问题进行检查与整顿。诸多政策执行中的突出问题都经过这一固定的路径得以解决。

近年来,农民工劳动报酬被拖欠的突出问题一定程度上有所

缓解,同媒体对这一现象的关注密不可分。依法维护劳动者取得劳动报酬,休息休假,获得劳动安全保护等劳动权利是一项基本的政策规定,依据我国《劳动法》的规定,工资应当以货币形式按月支付给劳动者本人,不得克扣或者无故拖欠劳动者的工资。但在目前劳动力供大于求的市场环境下,该政策的执行情况总体上不容乐观,劳动者权益遭受严重侵害的现象普遍存在,大面积拖欠农民工工资就是其中一种突出的表现。据有关媒体报道:全国总工会提供的资料显示,截至2002年底,全国进城务工的农民工约9400万人,被拖欠的工资高达1000亿元左右,主要集中在建筑施工企业和餐饮服务企业,其中建筑施工企业拖欠占据70%左右。北京仅建筑工程业一项就拖欠农民工工资达30亿元^①。少数农民工在绝望中被迫以跳楼等极端的方式施压资方讨要血汗钱,如2003年7月18日、9月24—26日,在成都、贵阳等地先后就有多起务工者因讨要工资未果爬到楼顶的事件发生^②。针对这些不该发生的事件,中央电视台新闻频道《央视论坛》2003年10月8日播出《不能拖欠民工的汗血钱》,节目呼吁:农民工选择跳楼自杀的方式讨要工钱绝不是“作秀”,是他们一种内心的绝望。别让农民工的血汗钱沾上泪,更别让他们的血汗钱沾上血。如果没有大众媒体对这一普遍存在而又已经习以为常的社会问题进行集中监督,对农民工群体无可奈何的忍受予以关注,并引起中央政府的高度重视,1994年就已经实施的《劳动法》有关劳动者权益规定的政策执行疲软的局面依然会持续下去。媒体对拖欠农民工工资问题的普遍

① 《全国被拖欠民工工资千亿》,新华网2003年11月24日。

② 中央电视台新闻评论部:《当今中国九大热点问题》,中央民族大学出版社2005年版,第217页。

性关注始自2002年底,媒体为塑造“亲民”的形象,关注民生成为媒体的一种自觉的职业追求,为辛苦一年的农民工兄弟回家过年讨工钱成为各地媒体不约而同的选择。这一阶段一个突出的新闻现象就是,包括党报在内,民生问题报道占据着一定的版面与时段。如2002年12月31日至2003年1月6日,《新华日报》就以策划性报道的方式连续刊登《回家的民工,你拿到工钱了吗?》、《与讨工钱的民工面对面》、《讨工钱,民工兄弟要会自我保护》、《为民工讨工钱,与劳动监察队同行》等一系列报道,为局部问题的解决营造了必要的舆论环境。

而引发全国媒体对这一问题高度重视则在农民熊德明当面向总理求助解决工资拖欠的“焦点事件”之后。2003年10月27日,到重庆视察工作的温家宝总理路过云阳县人和镇龙泉村,农民熊德明“向总理说了实话”,反映她丈夫的2300元工钱被拖欠。总理当即指示地方政府要解决好拖欠民工工资问题,6个小时后她就拿到了被欠的工钱。“总理帮农民讨薪”经媒体公开报道后,欠薪问题真正成为全社会关注的热点问题,也成为媒体的焦点话题。以中央电视台为例,仅《央视论坛》栏目在不到两个月的时间连续播出6期相关节目,其中《清欠“活动”》、《讨薪之痛》、《集中兑付的隐忧》等引起强烈的社会反响。《经济与法》、《今日说法》、《焦点访谈》、《法治在线》、《经济半小时》、《时空连线》、《新闻调查》等中央电视台的10多个新闻栏目围绕欠薪讨酬话题也播出多期节目。在新闻舆论不断跟进的同时,党中央、国务院高度重视清理拖欠工程款和农民工工资问题,11月22日,国务院办公厅印发《关于切实解决建设领域拖欠工程款问题的通知》;12月初,建设部、国家发改委等6部门联合召开电视电话会议予以贯彻,要求限期清偿拖欠工程款,严罚拖欠农民工工资者;国务院专门组成4个联合清

查组赴部分省、市进行督查,建立清欠进度日报、情况通报和督办制度,认真受理群众举报、投诉。最高人民法院也出台规定,对于用工与用人单位的劳动争议纠纷,要快立案、快判决、快执行。中央领导同志胡锦涛、温家宝几次做出重要批示,要求切实维护进城务工农民的合法权益,加强规范管理,实行标本兼治,建立防止欠款的机制和法规。由于中央政府措施执行有力,治理工作取得了一定的成效,拖欠问题得到了比较大的改观。

2003年5月12日《中国青年报》以《假种子坑农 21户人家无钱春耕》为题,报道了黑龙江兰西县临江镇21户瓜农被假种子坑害事件。报道刊出后,引起诸多相关部门的重视。国务院有关领导在中共中央政策研究室第183期简报上作出批示:“最近假种子坑农事件很多,要严格执法,加大惩治力度,明确管理责任。”农业部领导也作出批示:“严格执行《种子法》,严厉惩治假冒伪劣种子坑害农民行为。”黑龙江省农委根据农业部办公厅下发的《调查核实假劣种子事件通知》精神,成立专门调查组。事件真相调查清楚后,省农委分别向兰西县(经营者所在地)农委、青岗县(制种基地)农委、望奎县(制种者居住地)农委发出3份执法监督通知书^①。藉此报道,以往易于被监管者忽视的粮种制售政策执行问题开始进入人们关注的视野。

而媒体监督的优势是否能够得到充分发挥,关键还在于政府为媒体所提供的环境是否宽松。广东媒体在这方面是一个范例,“广东现象”的形成有多种因素,但媒体不吝舆论监督无疑是不可忽视的要素。所谓“广东现象”,即人大代表对政府工作敢于挑

^① 《本报报道有反响 国务院领导批示:对假种子坑农要加大惩治力度》,《中国青年报》2003年8月15日。

剔、质疑,政府则比较开明与宽容,民主渐成一种政府工作方式。而媒体与政府的良性互动同政府的鼓励、支持和配合密不可分。广东一些地方党政部门官员对待媒体批评所持的认识与态度,某种程度上可以印证这一点:“媒体参与报道推动了人大职权的行使,环顾‘广东现象’中的每一起事件,都少不了媒体的参与。可以说,人大工作的每一曲乐章,都伴随着媒体发出的和音。”“要把‘善待媒体、善用媒体’(省委书记张德江的多次用语)落实到‘欢迎、支持和接受舆论监督’中去,好的舆论监督是连带批评和建议一起出来的。对于政府工作中的问题,老百姓怎么看,媒体出出主意,这对政府本身就是推动。加强舆论监督,可以使我们不至于盲目,不至于懈怠,不至于失职。”“管理媒体不是什么都让报,各级部门要提高承受能力。”^①

此处仅以广东有关部门1999年9月至2001年初在阶段性地治理公路“三乱”问题中对待《南方日报》批评监督的积极接纳情况为例:从1999年9月11日《南方日报》刊登第一篇报道《清远扶贫试验区巡警到国道“创收” 上路搞“三乱” 张口要三万》,到2001年1月13日登出《东莞大朗寮步两镇车站巧夺豪取雁过拔毛 强行拦车辆 强索管理费》,共刊发广东各地公路“三乱”问题的报道20余篇。与这些报道相配套,反映地方有关部门领导积极回应、采取行动的约30篇。如作为《惠来某些工商业人员上路拦车打人搞“三乱”,群众斥之——“穿着制服的土匪”》(2000年2月17日)的回音,《南方日报》先后刊发了数篇“问题处理”的文章:《省长卢瑞华拍案直斥惠来“三乱” 省政府办公厅发出紧急通知要求尽快严处 省纪检监察工商联合调查组今天出发》、《省

① 《“广东现象”背后的媒体力量》,《领导决策信息》2007年第38期。

工商局就惠来“三乱”问题作出决定 通报全系统追究当事人责任》(2000年2月18日),《省纪委书记王华元就惠来“三乱”发表谈话提出 严肃查处三方面的人》、《省市县组成惠来“三乱”事件调查组 从严从快处理不手软》(2000年2月19日),《惠来“三乱”事件调查取得突破 四名经检人员被拘》(2000年2月24日),《记者随省督察队重走惠来“三乱”路段核对拦车地点 经检大队违规上路事实确凿》(2000年2月25日),《惠来工商“三乱”事件受严肃查处 省纪委监察厅通报处理情况 经检大队正副队长“双撤”》、《惠来工商局长被撤职 市工商局长及县有关领导受处分》、《要从根子上解决问题——处理惠来工商“三乱”的启示》(2000年3月4日),《全省工商系统吸取惠来工商深刻教训 纪律教育活动月开锣》(2000年3月17日)。密集的舆论监督、政府对媒体与记者的信任以及政府不护短,公路“三乱”局面在一段时间内得到较大的改观。

2. 媒体舆论监督的核心: 政策执行

美国政策学家艾利森宣称:“在实现政策目标的过程中,方案确定的功能只占10%,而其余的90%取决于有效的执行。”^①政策执行直接涉及公共权力行使和社会公共利益的分配,执行出了问题,不仅理想的政策失去价值,迫切需要解决的矛盾依然存在,也使得公共权力异化有了实施的机会,或使得政策成为少数人堂而皇之地谋取非法与不当利益的手段。大多数权力腐败行为和损害群众利益的“面子工程”、“政绩工程”、“发展地方经济”均和政策的歪曲执行密切相关,政策执行已成为监督公权行使中的重中之

① [韩] 吴锡泓:《政策学的主要理论》,金东日译,复旦大学出版社2005年版,第393页。

重。一项面对京、沪、穗等7个大中城市、河北与浙江等7省的小城镇和农村地区的民意调查结果《2004 中国居民评价政府及政府公共服务研究报告》显示：政府层级越低，满意度越低。11.3%和15.3%的被访者对于中央政府和省级政府的工作表现表示不满，而对区、县政府和乡镇政府的工作表现表示不满的比例分别达到31.6%和38.4%。相关学者的一种解释是：对高层政府的评价是政策价值导向的评价，正面肯定的多，对基层政府的评价是政策执行感受的评价，执行中的不良现象多^①。

而新闻舆论监督功能的发挥基于传媒政策精神的约束，也主要集中于政策执行领域。尽管理论上说新闻舆论监督应该涉及公权行使的各个方面，但从“舆论监督应该在党和政府着力解决、人民群众普遍关心的结合点上做文章”的宣传政策要求出发，从媒体的政治功能定位出发，新闻媒体作为一种重要的政治和社会舆论工具，其主动性功能应体现在监督政策执行环节。以舆论批评形式使政策得以切实执行，让政策结果尽可能达到预期的政策目标，对各级、各类政策执行中的“变通走样”情况进行监督，改善政策执行，这既是各级政府期待于媒体的，也是目前传媒政策框架里新闻媒体有所作为的一种选择。政策执行的一端系着政府，另一端则关乎民众，媒体让“两头”满意的角色追求就必然把工作的着力点放在了政策执行环节上。作为一种舆论力量，媒体监督政策执行主要表现为打破消息封锁、撕破谎言铁幕或揭露真相，对突出的个案问题予以报道，引起上级主管部门重视，派出专门检查组处理个别情况，组织有关部门针对面上情况进行系统或区域性的自查。就推进政策执行的具体作用而言，新闻媒体通过综合一段时间面

① 李洁言：《民间公布政府服务满意度调查报告》，《凤凰周刊》2005年第8期。

上执行情况的信息,或进行政策纠偏、调整执行思路与方法,或进行政策补救、以配套的政策做替补,或及时终结政策,减少资源浪费。从强化媒体的市场生存能力考虑,新闻媒体要取得民众社会的信任,获得报道的市场份额,有必要关注这方面的题材。舆论监督性的报道大多以既有的政策规定作为选题依据,这样做可以使报道言之有据、掷地有声。因为“应当”的标准或状态已经由政策文本确立立了,记者需要做的就是如何陈列政策执行的实际结果,“实然”与“应然”之间的差距就是有力度的新闻事实。有硬的政策规定做批评的依据,被批评对象也难有隐遁之辞。这也是近些年媒体加大政策执行监督话题比重的一个原因。

作为具有“经济人”属性的政策执行的各个部门在缺少有力监督的情况下,不可避免地要从政策所提供的利益中追求部门利益的最大化,以政策的不完全执行为代价。党和国家很多微观层次的具体行业或领域的政策在政策目标的确定上都是科学合理的,但是这些政策一旦被执行后就出现了形形色色的“上有政策、下有对策”现象,政策走样最终的结果无非是某些部门从中获得非法利益。保护耕地政策、环境污染治理政策、农民减负政策、煤炭安全生产政策、土地征用补偿政策等是近几年来中央政府三令五申的政策,有些政策在执行过程中还专门派出了督察组,尽管如此,政策执行的无效现象依然突出存在。很多政策执行的问题虽然在媒体报道之前已长期存在,但对于政策精神被层层截留的问题,政策系统内部设置的监督机构没有及时制止。利益博弈在政府部门之间与上下级政府之间广泛存在,政策的漏洞在执行中被人为放大。

(1) “三农”问题的政策执行监督

鉴于农业与农村发展、农民负担问题在整个社会是否能够保持稳定中占据根本性地位,国家在“三农”问题的解决与治理方面所出

台的政策数量之多与密度之大,可以说占据各行业与各类政策之首。

解决农民、农业、农村出路问题是改革开放以来中央政府一直着力解决的重大政治问题和政策问题,自1982年1月1日中央发出第一个关于“三农”问题的“一号文件”(包产到户、包干到户或大包干都是社会主义生产责任制),至2006年2月21日《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》“一号文件”的公布,中央先后就“三农”问题出台了8个“一号文件”。2004年1月中央下发第六个“一号文件”《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》,2005年1月第七个“一号文件”《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》。不同的“一号文件”都有解决问题的不同侧重点。

20世纪90年代以来,中共中央、国务院凡是涉及农村问题的会议或文件,都离不开减轻农民负担问题。与这些重要的政策精神相配合,中共中央、国务院及相关部委出台了一系列的减少农民负担的政策规定:1985年,中共中央、国务院下发《关于制止向农民乱摊派、乱收费的通知》;1990年2月,国务院发出《关于切实减轻农民负担的通知》。同年9月,中共中央、国务院又联合发布《关于坚决制止乱收费乱罚款和各种摊派的决定》;1991年,国务院出台了具有法律效力的行政法规《农民承担费用与劳务管理条例》;1992年,国务院办公厅发布《关于进一步做好农民承担负担费用和劳务监督管理工作的通知》;1993年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发《关于减轻农民负担的紧急通知》,7月,两办再次联合发出《关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知》,对应当取消的收费项目做出具体明确的规定;1995年,国务院办公厅发出《关于严禁在农副产品收购中代扣代缴各种款项向农民乱摊派的通知》;1997年5月,中央连续发出4个有关解决“三农”问题的通

知,规定乡、村两级所收的“三提五统”总额不得超过1997年决算水平,一定3年不变。但这一年农民负担仍然有增无减。1998年,中共中央再次下发《关于切实做好当前减轻农民负担工作的通知》。1999年,国务院办公厅转发农业部等部门关于做好当前减轻农民负担工作意见的通知;2000年,中共中央和国务院又规定,农民负担仍然不得超过1997年水平,仍然一定3年不变,一直到2002年。2001年一年里,国务院及有关部委就减轻农民负担和做好农村工作,一共下发了24个文件和通知,最多一个月就下发了5份文件。其间,国务院有关部门也曾多次围绕中共中央、国务院的精神下发过若干减轻农民负担的工作意见或规定,如《关于夏收期间注意减轻农民负担的通知》(农业部)、《关于开展农民负担专项审计工作的通知》(农业部)、《关于全面推行农民负担监督卡制度的通知》(农业部、监察部)、《关于制止向农民乱集资修建公路的通知》(交通部)等;从2006年1月1日起,《中华人民共和国农业税条例》废止;2006年1月,国务院常务会议通过《国务院关于解决农民工问题的若干意见》;2006年6月16日,国务院办公厅出台《关于做好当前减轻农民负担工作的意见》,等等。2004年3月十届人大二次会议的政府工作报告宣布:逐步降低农业税税率,从2004年开始,中共中央决定在部分省、市进行农业税的免征试点工作。2005年3月十届人大三次会议的政府工作报告决定,从2006年开始将在全国免征农业税。据不完全统计,自1990年起,仅针对减轻农民负担的政策性文件每年至少下发一次,中央政府对该项政策的强调达数十次之多。上述一系列“三农”政策的执行,客观上切实为农村的经济发展、农民收入提高与生活改善、农业的稳定与调整产生了非常显著的作用。

毋庸讳言,就某些政策目标在一些地方的达成情况看,不少政

策在地方政府的实际执行中其精神并没有完全落实到位。“通过对中央电视台观众电话声讯2004年1—6月记录的分析,在6万次(条)的信息中,三农问题居首位,占22304条;其中涉及土地纠纷的为三农问题之首,占三农问题的68.7%。”2004年6月中国社科院农村发展研究所课题组向中央递交的调查报告《信访的制度性缺失及其政治后果》中,632位被调查的进京上访农民中涉及土地问题的463人,占73.2%,农村土地纠纷已经取代税费争议而成为目前农民维权抗争的焦点。征地补偿费过低是主要原因。根据中国社科院农村发展研究所提供的数据,从1990年到2002年,我国已经占用耕地面积4736万亩用于非农业建设,而每年都以250万—300万亩农用地的占用规模在继续。这些非农建设用地主要集中在城郊农村,一般人均耕地不到0.7亩,占用1亩耕地就会造成1.4人失去土地,照这样计算,13年来至少有6600多农民失去土地,这个数字仍然在增长。征地补充标准低,失地农民所获得的补偿费不足以创业,基层政府又没有为他们建立合理安置和社会保障制度。关于征用耕地的补偿问题,1998年修订的《土地管理法》就有明确规定:补充费用应包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费,其中前两者的总和一般不超过土地被征用前3年平均年产值的30倍。2004年11月国土资源部出台的《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》又作出进一步规定,如果土地补偿费和安置补助费合计按30倍计算,尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的,由当地人民政府统筹安排,从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴^①。农村土地的转让先要由国家低价征用,再按市场价出售。这是具有强制性、垄断性的行

① 谌彦辉:《失地农民没有权利为土地定价》,《凤凰周刊》2005年第4期。

政占用方式,把农民排斥在土地增值收益分配体系之外,政府和社会强势阶层可以不受约束地侵吞农民的土地权益。据《财经时报》2004 年报道,有关专家测算,中国过去 10 年间转让土地达 1 亿亩,但市场土地出让金与政府给农民补充之差高达 2 万亿元人民币。《中国改革》杂志 2004 年引用一项调查表明,被征土地的收益分配情况是:地方政府占 20%—30%,企业占 40%—50%,村级组织占 25%—30%,而农民仅占 5%—10%。土地资本巨额增值收益绝大部分被企业和地方政府获取,最终变成个人利益^①。这些不容乐观的现象之所以存在,关键在于政策执行缺乏有效监督。要么措施不得力,要么以地方利益与中央政策博弈而设法使政策变样,结果是惠农政策并没有使农民获得多少实惠,有些政策甚至反而使农民成为明显的利益受损对象。产生了与政策目标背道而驰的结果的政策执行现象尽管从总体上说只是少数地方的个别现象,但它影响却极其恶劣,而且这些政策走样的执行现象如果不是媒体的有效曝光,很难及时终止。

基层乱收费、搭车收费、违反规定自立名目收费等是农民负担加重的一个重要方面,也是新闻媒体监督政策执行的一个突出话题。对于农民应承担的合理税费,未废除之前的《农业税条例》、《农民承担费用与劳务管理条例》等政策均有明确而严格的规定,但在具体执行中,问题就比较严重。如 1996 年,中共中央办公厅、国务院办公厅下发关于转发《农业部、监察部、财政部、国家计委、国务院法制局关于当前减轻农民负担的情况和今后工作的意见》,指出:“有些地方农民负担问题相当严重,甚至由此引发了逼死人命等恶性案件。”同年,中共中央、国务院又下发《关于切实做好减

^① 《谁成为土地的最大收益者》,《中国改革》2005 年第 4 期。

轻农民负担工作的决定》，措词严厉、督促检查力度的强调前所未有。但在这一年，农民的负担比任何一年都重！1996年8月24日《焦点访谈》播出《守住5%警戒线》，报道四川绵阳市梓潼县一乡镇农民承担的费用多达21项，远远超出有关政策所规定的农民只须承担8项费用的收费项目数。根据政策规定，农民应上交的集体提留和统筹费总额不能超过农民上一年人均收入的5%，而这里农民实际上交的费用比率高达30%，超过国家规定近5倍！虽然当地每户农民手中都有四川省人民政府核发的农民负担监督卡，但它完全失去监督作用。因为农民种田负担太重，种田收入抵不住要交的各项费用，不少农民要求退田，外出打工。仅一个村，就有10多户全家弃田外出。即使在国家作出免除所有农业税的政策规定之后，一些地方乱收费问题依然比较突出。《焦点访谈》2005年9月9日的报道《免了税 涨了费》所涉及的抚州市温泉镇乱收费就是典型一例。按有关政策精神，2005年江西农村面向农民的收费除了村里兴办新的公益事业需要，经一事一议制度可以筹资筹款，无论是按照田亩还是按照劳动力人口收取的各种税费都已取消，农业税已经全部减免。但在抚州市温泉镇，政府以兴办公益事业的名义从农民口袋里强行筹集上来的巨额资金，大半被挪用，成为村干部和乡镇干部各种各样的开销！正如该期节目的主持人所评论的那样：国家为了支持减免农业税，专门加大了中央财政转移支付的力度，用来补足地方财政的缺口。但像温泉镇那样，人员严重超编，地方财政无法承担，就向农民伸手，无论国家如何努力为当地农民减负，也只能是遥遥无期。难怪2006年3月在表决《农业税条例》被正式废止时，一些人大代表一再强调，农业税取消后，一定要加强监督，防止一些基层单位变相地向农民征收其他的款项。另一方面，农业税免了，也要防止一些生产农业生产资

料的企业不断地提高农资的价格。这些担忧不无根据。

稳定土地承包,保护农民的承包权益,是中央对农政策的又一重要方面。1999年,国家在既有政策的基础上对土地承包制进行了完善,规定农民对土地的承包实行30年不变,并为农民颁发了作为法律依据的“农村土地承包经营权证”。但乡、村基层政府在执行政策过程中单方面强制改变土地使用现状,擅自违背土地承包经营合同的现象时有发生,农民合法权益遭受侵害难以得到救济。《南方周末》2004年1月8日、5月13日、7月15日分别在头版头条刊登《别夺走我的麦田——山东齐河“圈地运动”的终结》、《我该退耕,还是复耕?——耕地还林政策调整 甘肃320万亩农田遭遇退耕难题》、《“新圈地运动”后遗症——四川自贡市高新区征地事件调查》,这些报道都反映了违法征地等行为对农民权益的严重损害。如第一篇报道提到:“2002年5月,山东齐河县法王庄、老徐庄等4个村的村民突然被告知:村里的大部分土地‘已被县里征用’,将用来建造‘高尚别墅区’和高尔夫球场,所以地里的农作物都要铲除,总共征地面积2800亩。‘地里的小麦已经长了这么高了,只要再过上十几天,小麦就可以收割了啊,起早摸黑种粮食容易吗?说毁就毁掉了。’”《焦点访谈》2006年6月21日播出《为何动我的承包地》,报道反映在山东高青县唐坊镇毛家村,一些农民不满土地承包随意变更,大片的农田被抛荒,有的农民在自己原来承包的地里种上作物,也被村委会毁掉。新一届村委会坚持要变动已经落实了好几年的土地承包方案,理由是农民手里的土地经营权证和承包经营合同虽然是县政府发放的,但没有发包方盖章,是无效证件。而无权发放土地证的镇政府越权给农民重新发放了一本“合法”的新土地经营权证。农民认为原有的经营权证是县政府发的,明确规定承包期30年不变。即使没有发包方面的公

章,也只能说是有关方面工作的失误,不可以随便变动承包合同。承包地强行调整之后,村委会却留出了近百亩机动地,其中的70亩地以集资打井为名,包给了村民,承包期5年,每亩承包费为1000元。但承包人交纳给村里的承包费连白条也没打,用来打井的钱有一部分已经被村委会用到了别处。这些违反政策、法律的事实时有发生,在体制内的监督缺乏力度的情况下,唯有媒体能够理直气壮地提醒政府和社会,形成强大舆论压力,推动问题的解决。

2005年7月,最高人民法院出台了《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》,该司法解释规定,因土地发包方违法收回、调整承包地,或者因发包方收回承包方弃耕、撂荒的承包地产生的纠纷,人民法院应支持土地承包人的合理诉求。这一文件的执行,可以一定程度地改善以往农民在土地承包中合法权益被侵害、投诉无门的严峻局面。但是,该文件回避了一个重要的问题,即土地征用中如果被征地的土地承包户认为补偿数额过低,提起民事诉讼的,人民法院不予受理,只能通过行政部门来处理。这就意味着如果发生这种纠纷,作为纠纷另一方的政府部门依然可以充当裁决者的角色。

为了系统地解决“三农”问题,根据国家经济社会发展的总体目标设计,中央政府决定自2000年起开始逐步实施社会主义新农村战略。作为解决农村发展问题的政策选择和具体思路,新农村政策规划在2004年开始启动。2005年12月31日,中共中央、国务院发出《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,明确提出了新农村建设的任务与目标。“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”作为新农村建设的具體目标。一些地方在执行这项政策时,出现了种种“上有政策,下有对策”的行为,有意或无

意将“经”念歪。2006年4月24日,农业部新闻发言人刘维佳表示,目前新农村建设已经出现一些变味现象,一是等、靠、要,一些地方存在农民、干部自主、自创性不足的问题;二是一些地方上边包办代替,真正的农民群众没有参与进来;三是有些地方仅仅盯住村容村貌做表面文章,搞形式主义和面子工程;四是热衷于捞政绩,一个工作,几个部门都立牌子取名字^①。

针对新农村政策执行中所存在的一些问题,《焦点访谈》栏目近两年来又进行了比较集中的监督,在推动该项宏观政策的科学执行上产生了积极的效果。如该栏目2006年播出的两期节目也分别就新农村建设中所存在的背离政策初衷的问题予以批评监督:2006年9月4日,《如此迎接参观团》报道江西吉安市遂川县衙前镇为了迎接上级一个参观团,规定凡是公路旁有碍观瞻的厨房、厕所、牛棚、猪圈等建筑物都要在参观团到来之前完成拆迁改造和出新。上荒村在两个月内共拆除了800多处建筑物。村民得到补助多的不过一两百元,而用于新建的费用少则千元,多则几千元,一些家境困难的村民为此不得不借债改造。马路两边崭新的建筑、洁白的墙体使村容村貌发生了巨大的改变,但仅仅领到微薄补助的农民不得不为“做做面子工作”的“新农村建设”欠下的债务犯愁。2006年3月16日播出《示范给谁看》则批评地方政府搞新农村建设脱离农民愿望与生活实际情况:吉林省桦甸市八道河子镇政府在省、市、县、镇四级财政投入了300多万元的情况下专门为村民建造的欧式风格的别墅小区,村民却不愿意进去住。小康示范村的别墅有很多房子没有住人,而已经住在里面的居户中有一半却不是小康村的村民,而是桦甸市或镇里的干部职工。村民

^① 《新农村建设警惕新问题》,《领导决策信息》2006年5月第17期。

不愿住,是因为居户除了拿出5万多元购买房屋外,每年要交纳的各种费用3000多元,而这里村民的年人均收入也不过3000多元,这些费用让大多数村民望楼兴叹。而这个脱离当地生活水平和实际情况、违背农民意愿的示范小区在建成之初却给当地政府带来了无限的风光。但这个被村民称为“形象工程”的政府工作“亮点”很快就成为了一种负担,为了维持示范小区正常运转,镇政府每年都要补贴数十万元,不堪重负。结果是这些欧式别墅不但没有起到建设新农村的示范作用,反而给镇政府带来了沉重的财政包袱,也损害了政府在群众心目中的形象。

近两年来,中央和地方各级政府对新农村建设的资金投入也在不断地加大,建设什么样的新农村,农民满意不满意,才是最终的标杆。而怎样用好这笔资金,加强监管,使它真正地为农民带来切身利益,而不应该是某些官员搞政绩工程的借口。又如《经济参考报》2006年12月12日刊登《新农村建设警惕“穷村仍穷,富村更富”》,指出一些地方新农村建设中存在急于求成、嫌贫爱富,资金向富裕农村集中的不正常现象。记者在某产煤大县采访时看到,当地新农村试点气势不凡,人均20平方米、面阔三间带独家小院的琉璃瓦新房鳞次栉比,雕梁画栋。家电一应俱全,光景十分殷实。经过了解,这个村原来就是远近闻名的富裕村。建设资金是村民自筹一部分,村里补助一部分,国家和省、市专项补助一部分。而与这个产煤大县相邻的另一个纯农业县,新农村的试点数量要少得多,因为穷村做试点,起步差、标准低、问题多、进程慢,不容易出政绩。有关部门和地方领导这样做的目的无非是把基础好的农村打扮成光彩夺目的样本,给上级看,给新闻界看,为政绩加分。再则,试点搞得很典型,可以伸手向上面要钱,争取更大程度的政策倾斜。

《焦点访谈》2007年7月5日的报道《村里违法建起别墅园》则有代表性地反映了某些基层干部借新农村建设之名,行谋取少数人非法利益之实的现象:浙江上虞市道墟镇中联村人均耕地还不到三分,但该村自2004年6月起在没有办理任何土地手续的情况下,共占用耕地70亩,建造了58幢豪华别墅,没有任何合法的土地手续。每幢别墅占地约1亩,而村民按标准申请的宅基地六七年也拿不到。该村958户居民中,除了极少数富裕户购买,村民买不起。村里有关干部打着新农村建设的旗号违法占用耕地,极少数富裕户的要求得到了满足,村委会主任也成为新别墅的首批业主。除此之外,村委会也拿到了可观的利润。《焦点访谈》作为我国新闻舆论监督的重要平台,通过解剖麻雀的手段,将政策执行中所出现的各类问题以活生生的个案形式呈现出来,既帮助了当地政府改进工作思路和方法,更重要的是提供了难得的政策教科书,为其他地方提供经验。

新闻媒体不应该仅仅靠批评曝光的手段推动新农村政策的有效落实,对一些成功的做法也应该通过这个平台得以介绍推广。2006年6月2日播出的《绿色小康路》就是一例。报道介绍:海南省海口市琼山区林昌村的文明生态村建设不搞达标,不强求,不搞一个统一的标准,特别是不搞大拆大建。村里没有豪华的小楼,大部分民居都还是以前的旧房子,但房前屋后点缀着一些景观植物和果树,干净整洁的环境,一些人家的门前还建有公共休闲区。而在两年以前,这里是晴天一身灰,雨天两脚泥,牲畜的粪便到处都是,环境非常脏乱。地方政府采取了政府出一点,社会集一点,农民自筹一点,再加上农民的投工投劳的措施。特别对于自筹这一块,地方政府要求各家庭量力而行,不能搞硬性摊派。为了防止在建设过程中出现违背农民意愿的形象工程,当地政府提出建设的

原则,因地制宜,政府请来规划师,为林昌村量体裁衣:专门辟出饲养区,修建沼气池,把分散在各家的禽畜集中起来饲养,大量排泄物作为原料进入沼气池,残留物作为农家肥,每户每年节省燃气、化肥费用 2000 多元。抽水马桶的厕所也通到沼气池,整个村子形成了一个循环的生态链。村容村貌、生态环境明显改善了,农村经济也摸出新路子,农民也增收了。从理论上说,新闻媒体在政策执行中的作用应该是正面典型与反面个案的报道并重,但从减少非常有限的政策资源损失角度考虑,对负面的个案进行及时的监督与纠正更为重要。

(2) 环境保护政策执行的监督

随着经济的持续增长,环境保护也是近些年来尤为突出的一个问题。2007 年 3 月全国人大政府工作报告中谈及前一年我国经济社会中的问题时提到,全国没有实现 2006 年初确定的两项约束性指标,其中之一就是主要污染物排放总量减少 2%。我国环境保护的各类政策文本应该说是比较齐备的,根据国务院新闻办公室 2006 年 6 月发布的《中国的环境保护(1996—2005)》报告,建国以来,全国人大及其常委会共计制定了环境保护法律 9 部、自然资源保护法律 15 部。1996 年以来,国务院制定、修订《建设项目环境保护管理条例》、《水污染防治法实施细则》等 50 余项行政法规。截至 2005 年底,颁布了 800 余项国家环境保护标准和 30 余项地方标准^①。

有关环境保护的政策执行问题不断得到强调,但执行不力导致政策结果大打折扣。在一些地方,企业的废气、废水等污染物排放的地方或国家标准形同虚设,私采滥伐导致生态环境急剧恶化。

^① 《新华日报》2006 年 7 月 2 日。

2007年7月,国家环保总局环境监察局负责人就通过流域限批行政手段治理四大流域污染问题接受《焦点访谈》访问时,针对一些地方政府与企业在治理水污染方面不作为的现象,说过如下一段话:“有些企业是‘三不怕’:不怕环保部门搞监察,你监察我不怕,我有相关的领导撑腰;不怕行政处罚,你不就罚款嘛,一次罚1万,一个月罚一次,一年才12万。不痛不痒;不怕损害人民群众的利益。群众你去告呀,告了又怎么样,没人来查。我有人做保护伞。少数地方政府是‘三不查’。老百姓不去堵马路,不去堵政府的门,不去查。党中央、国务院的领导不批示,不去查。媒体不揭露,不去查。而且,一般的媒体揭露都没用,还必须是像你们《焦点访谈》这样的主流媒体,揭露以后才去查。”^①直批某些地方政府对环保政策执行的消极行为这番话在《焦点访谈》这样有舆论监督分量的平台上公开表达,足见问题的严重性。2007年4月9日,央视《经济半小时》播出《贵州盘县把总理的严肃当儿戏》,披露贵州六盘水市盘县靠弄虚作假完成节能减排指标。记者在盘县境内发现沿途有不少焦化厂正在浓烟滚滚地生产,一股刺鼻的气味让人窒息。一家焦化厂飘着油花的工业废水正在往厂外的河沟里直接排放。按照环护法的规定,焦化厂建设,必须严格执行环保设施与主体工程,同时设计、同时施工、同时使用的“三同时”规定。2004年,国家发改委专门出台了《焦化行业准入条件》,要求焦化企业必须同步配套建设粉碎、装煤、推焦、除尘装置,以及废水生化处理设施,严禁外排废水废气,可是工人告诉记者,焦化厂并没有执行这些规定。焦化行业属于高能耗行业,按照《焦化行业准入条件》,焦炉煤气应该全部回收利用,不得直排或点火炬。记者采访看到,这家焦

① 《流域限批治污染》,《焦点访谈》2007年7月3日。

化厂同样也没有执行这个规定。焦炉产生的煤气,被直接排放到空中燃烧掉了。记者在随后路过的几家焦化厂,也没有按照规定建设节能环保设施。其中一家焦化厂经理告诉记者,“我们盘县,你可以一家家去采访,可能10家有9家是这样。”为了证明自己所说的话不假,他出具了一份材料,在3月22日,盘县环保局召开现场会时发放的一份领导讲话中提到:盘县的焦化厂,大部分没有达到环保准入条件,符合环保要求的仅有一家。盘县是贵州省重要的水源保护地,盘县境内的部分河流不仅是当地主要的灌溉来源,还是珠江、长江在贵州省内的源头。可是随着众多企业的进入,很多地方的河道已经严重污染。记者在采访中却了解到这样两个数据:第一,2006年盘县节能减耗指标比2005年下降了4%;第二,这一年盘县污染减排指标下降了3%。从数据上看,盘县居然完成了上级布置的节能减排任务。但进一步了解发现,上到主管副县长,下到各职能部门,都不知道节能降耗减排的数据是从何而来。

由于地方政府对企业违法违规行为的庇护,使得直接的受害者群众和民间环保组织成为环境保护无处不在的“眼睛”,新闻媒体借助这些“眼睛”发挥了不可替代的监督作用。在某些以牺牲环境为代价的地方公权力关系网所织结的非法利益交易中,媒体监督在一定程度上担当了揭露违法行为真相的重要角色。1998年8月长江特大水灾之后,四川省有关部门宣布自9月1日起在长江上游地区全部停止天然林砍伐,并关闭木材交易市场。但该政策规定并没有得到实际执行,事实上,该省第一大国有林场不但没有被列入禁伐范围,砍伐原始森林的破坏行为更为严重。由于民间环保组织成员的举报,中央电视台《经济半小时》栏目记者冒着危险潜入林区,拍摄到大肆滥伐的现场,并突破围追堵截,将录像带转

移出来,并于9月29日晚播出。四川省政府立即做出决定,10月1日起在全省范围内严禁所有天然林的砍伐行为^①。舆论监督不仅最有效、最快捷,而且最廉价、最易于操作。它对其他形式的制度性监督所具有的内部性、纵向性并由此导致的低效甚至无效是一种不可替代的弥补手段,如果被监督对象在信息的控制、加工和处理过程中因为不公开而不受监督,“事出有因”、“查无实据”一类的官样调查结果就可以非常轻易地推挡了群众举报、人大政协监督乃至上级部门的批示。

又如《南方周末》2001年10月18日刊发了《被剥皮的红豆杉在流泪》,对生长在云南西部横断山区的世界濒临绝种的珍稀植物、国家一级保护植物的300多万棵红豆杉绝大部分被剥光皮,并在慢慢死去的触目惊心的犯罪事实进行公开报道。红豆杉的根、皮中含有微量紫杉醇,对治疗乳腺癌有特效,成为国际上治疗癌症的热门药,紫杉醇的价格就非常昂贵。由于红豆杉的紫杉醇含量仅为0.01%—0.02%,对资源的破坏比较严重,美国、加拿大等国家对红豆杉立法严格保护,药源地就转向了中国等国家。在暴利的驱使下,云南红豆杉在10多年的时间里遭到了毁灭性的破坏。由于当地媒体的关注,引发了云南省的“保护珍贵树种红豆杉专项行动”。在媒体报道之前,当地农民张春山为了阻止这些生长了数百年、上千年的红豆杉被剥光皮,曾经四处去反映,丽江县的一位领导召见了,告诉他发展地方经济的不容易,出口创汇的重要性,并叮嘱他有什么事先找他,什么事都好解决。相同意思的话这位农民在省林业厅的一位领导口中又再次听到。而作为负责保护

^① 咎爱宗、许知远:《第四种权力:从舆论监督到新闻法治》,民族出版社1999年版,第383页。

珍稀植物的主要职能部门之一,当地林业局与云南汉德公司秘密合作,负责收购红豆杉树皮并向该公司提供。《南方周末》对此报道后,时任国务院总理的朱镕基批示严肃查处有关责任人。以加工野生红豆杉树皮为原料提取珍贵药物紫杉醇而获取高额利润的中美合资云南汉德生物技术有限公司才得以被官方调查,并以非法经营罪及走私珍稀植物制品罪受到了法律的惩处。

再如《焦点访谈》2001年9月11日以《三江源金不换》为题,报道了青海省三江源地区(即长江、黄河、澜沧江的发源地)自然保护区玉树藏族自治州曲麻莱县、称多县境内沙金资源非法开采活动及脆弱的生态环境受到破坏的情况。这一地区富含沙金,近些年一些地方政府片面追求经济利益,越权发证、违法发证,使得这一地区乱采滥挖、破坏生态环境的事情时有发生。报道引起省政府的高度重视,9月12日,青海省政府副省长主持召开专题会议,布置省国土资源厅牵头带队,由省环保局、省黄金局等单位组成联合调查组,9月13日至17日对三江源地区沙金资源开采问题进行深入的调查。9月20日,省政府再次召开专题会议,听取联合调查组调查情况的汇报,研究如何治理金矿开采秩序和保护“三江源”生态。会后采取了一些措施,包括坚决取缔三江源地区无证开采,严格执行审批制度。对已采区的采坑回填平整,围栏种草。实行层层签订矿产资源管理责任书制度,等等。2002年3月1日,省国土资源厅、监察厅联合下发文件,对三江源地区非法采金情况进行检查。国土资源厅配合当地国土资源管理部门对无证采金、擅自承包、以包代转等一系列非法行为进行治理整顿,对治理整顿后的现场实行动态监督检查,设立监督举报电话^①。

^① 《人民日报》2002年7月24日。

环保政策在地方难以真正落实,环境治理难以有实效,主要症结在《焦点访谈》的两期报道中已经得到体现。2005年8月13日的《万能的排污费》就排污费不治污的违规行为提请监管部门和社会关注:依照《排污费征收使用管理条例》的规定,排污企业必须交纳排污费,环保部门收取的排污费应全部上缴财政,再作为治理污染的专款由财政下拨。费用征收方式采取收、支两条线分开的原则。而湖北省南漳县环保局则另辟蹊径,企业缴纳排污费可以用其他方式冲抵。从2002年开始,环保局就采取多种“合作”方式抵账处理排污费,如宾馆的排污费可以冲抵招待费,中医院的排污费可以冲抵环保局干部职工的部分医疗费,排污费还可以冲抵自来水公司的水费、租房子的房费、盖房子用的建材费、冲抵信用社借款的利息,等等。而以现金形式收上来的排污费主要用作了局里的职工工资和办公开支,就是没有一分钱真正用到了环境污染治理方面。而2007年4月21日播出的《治污之难》则揭示了某些地方环保部门心照不宣的潜规则,企业排污越严重,环保部门收取排污费的期待就越高!在环洞庭湖200多家造纸企业中,绝大部分只管造纸,不管治污,造成湖水的水质急剧恶化。一方面,企业采取欺骗性手段对环保部门执法软对抗。而更为重要的另一方面是,为发展地方经济,相关管理部门持一种默许的态度。如排污严重,记者采访时已被省环保部门责令停产的湘阴县丰隆纸业有限公司,从企业开张起,作为该县重点保护企业,就处在失察失管的状态,没有环评报告照样立项通过,上污染工序不经过审查备案。对该企业不经任何处理的排污行为,6年时间里环保部门只进行过一次1万元的处罚。县环保局也不想让这个企业下马,因为两者之间在利益上已经形成互为依存的关系。企业污染越严重,环保局收取的排污费就越多,就更能解决环保局财政开支困难的局面。

省环保局环境监察总队负责人向记者说的一番话,从另一个侧面揭示治污之难更深刻的原因所在:现在我们的环境监察队伍里流行一句话,“顶得住(方方面面的招呼 and 压力)的站不住(位子保不住),站得住的顶不住。”环境保护政策在某些地方名副其实地成为地方政府手中的特殊资源,为某些企业谋取不正当利益的资源。媒体抓住了这些“感性材料”,中央政府才能有针对性地出台应对措施。

(3) 土地监管政策执行的监督

据有关资料,全国现有各级各类开发区 6015 个,其中经国务院和省级人民政府批准的只有 1818 个,其余的均为省级以下开发区。1997—2003 年,开发区的规划用地由 1.2 万平方公里扩张到 3.6 万平方公里^①。国土资源部执法监察局负责人 2006 年 4 月在通报土地违法情况时指出,地方政府已经成为土地违法“主角”。新《土地管理法》实施 7 年以来,全国共发现土地违法行为 100 多万件,凡是性质严重的土地违法行为几乎都涉及政府,而且以侵犯农民利益为特征,低标准土地补偿和拖欠征地补偿比较普遍^②。2007 年 3 月十届人大五次会议的政府工作报告提出了必须坚守 18 亿亩耕地的底线。近年来,一些地区的地方经济增长靠失去大片的耕地与土地资源为代价,开发区、工业园区、高档住宅开发区等使得大量的土地资源流失。在巨大的经济利益驱使下,一套周密的土地监管政策体系在一些地方政府发展经济的热情面前变成一纸空文。

以耕地保护政策执行为例,由于很多地方政府主要靠“圈地”

① 金鑫:《中国问题报告》,中国社会科学出版社 2004 年,第 298 页。

② 《领导决策信息》2006 年 5 月第 17 期。

和污染环境手段推动地方经济发展,导致中央政府所制定的政策目标难以实现。国土资源部2007年4月公布的报告显示,截至2006年10月31日,全国耕地面积为18.27亿亩,比上年度末净减少460.2万亩,逼近18亿亩这根红线。“在土地问题上,我们绝不能犯不可改正的历史性错误,遗祸子孙后代。一定要守住全国耕地不少于18亿亩这条红线。”^①要守住这个耕地数字,意味着“十一五”期间我国年均净减少耕地面积不能超过650万亩,而“十五”期间这个数字却是1848万亩^②!从国土资源部调查的情况看,全国有27个省、市的基本农田都出现明显减少的现象。根据我国《基本农田保护条例》的规定,在基本农田保护区内,严禁任何挖沙、采矿等任何影响耕地使用的行为。《土地保护法》规定,征用基本农田、或征用基本农田以外的耕地超过35公顷、或其他土地超过70公顷的,必须报请国务院批准,地方任何一级政府都无权审批。但在政策的具体执行中,地方政府要么越权审批,要么化整为零、逃避上报,要么先征用后报批,要么隐瞒原土地的真实用途。媒体报道破解了这些招数,将一宗宗土地违法事件的主角由幕后推向了前台。据《焦点访谈》2006年2月11日报道,在陕西略阳县郭镇,由于镇政府的支持与合作,采金企业在未办理任何报批手续的情况下,以土地整理的名义在基本农田保护区内大肆采掘金矿,导致该镇多处大片的农田不复存在,本已紧张的耕地雪上加霜。而当地相关监管部门听之任之,相互推诿责任^③。

自1986年颁布《土地管理法》,国家对土地使用与管理提出了

① 《人民日报》2007年4月13日。

② 《新华日报》2007年3月17日。

③ 《谁在乱动基本农田》,《焦点访谈》2006年2月11日。

一系列要求,包括编制土地利用总体规划与分级审批、经审定的土地利用规划不得擅自更改、严格限制农用地转为建设用地、对耕地实行特殊保护、占用耕地补偿金专款专用、禁止耕地被征用后长时间抛荒,等等。1997年以后,国家逐步强化了对土地的严格管理。近年来,中央政府连续出台了一系列政策措施。但在实行过程中地方政府却出现了种种直接违法违规的行为,本该负有保护耕地责任的某些地方政府已经成为土地违法的主体。为遏止地方政府违法违规使用土地的现象,国家重新修订了禁止类、限制类项目用地的规定,明令禁止别墅类房地产开发、高尔夫球场、党政机关和国有企事业单位新建培训中心等项目用地;为切实控制工业用地,必须建立工业用地出让最低价格标准统一公布制度;为终结“土地财政”,必须规范土地出让收支管理,切实执行国有土地使用权出让收支纳入地方预算的规定。我国在耕地保护、防止乱占滥用耕地方面的政策措施已经相当完备,关键在于地方各级政府的落实执行。2006年9月5日,国务院就进一步加强土地调控问题发出通知,针对当前建设用地总量增长过快,低成本工业用地过度膨胀,违法违规用地、滥占耕地现象屡禁不止等情况,作出如下规定:明确土地管理和耕地保护的责任,对行使管理职责的地方各级人民政府主要负责人实行问责制;切实保障被征地农民的长远生计,社会保障费用不落实的不得批准征地;规范土地出让收支管理,实行先入地方“国库”,收支两条线;提高新增建设用地土地有偿使用费缴纳标准,提高城镇土地使用税和耕地占用税征收标准,严格控制减免税;建立工业用地出让最低价标准统一公布制度;禁止擅自将农业用地转为建设用地;强化对土地管理行为的监督检查;严肃惩处土地违法违规行为。这是继2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》之后又一次重大调整。国土资源部2005年对

16个城市进行卫星遥感监测发现,违法用地总数占新增建设用地总数的60%,面积近50%,个别地方甚至高达90%^①。有数据显示,2006年国家耕地面积又比上一年净减少了460万亩,耕地总量的减少已经逼近了国家规定必须坚守的18亿亩保障粮食安全红线。

从2003年开始,国家专门制定政策对一些地方乱建开发区、工业园的问题进行大力整治,但有些地方大片基本农田被肆意占用的现象并没有得到遏制。2007年9月26日《焦点访谈》的报道《失踪的基本农田》揭示,江西进贤县温圳镇温福工业园开发区在没有经过批准的情况下,违法占用近4000亩土地,其中一半以上为基本农田。作为监管部门的县国土资源局在上报该工业园用地手续的申报材料中,以临时修改土地利用规划图的方式将原本属于基本农田的土地用途改为建设备用地。而在2003年就已经被明令取消的温福工业园项目在其后4年间并没有停止,园区范围反而在扩大。为有效制止大面积占用土地,2002年前后,国土资源部、国家发改委等联合下发通知,将高尔夫球场等列为禁止用地项目,全国的高尔夫球场项目已全部被叫停。2004年,国务院办公厅《关于暂停新建高尔夫球场的通知》进一步明确规定,对虽已办理各种批文手续,但尚未动工建设的项目,一律停止开工。而被《焦点访谈》曝光的张家港市双山球场却在2002年开始建设,这个违规项目既没有立项、未办理用地手续,也未经有关部门审批。因为是市里的重点项目,几年来并没有被查处。在国家政策的一再明令禁止中,从2006年开始,该高尔夫球场又开始扩建,球场总共占地达2600多亩^②。而类似的情况在其他省、市也曾有多起被中央级

① 《人民日报》2006年9月6日。

② 《特殊的高尔夫球场》,《焦点访谈》2007年4月6日。

新闻媒体曝过光。

媒体所披露的一宗宗非法批地、未批先用、批少用多、非法低价出让国有土地使用权等违反土地监管政策的事件背后,是土地资源带来的巨大经济利益。据有关专家测算,中国过去 10 年间转让土地达 1 亿亩,但市场土地出让金与政府给农民补差高达 2 万亿元人民币。《中国改革》杂志 2004 年引用一项调查表明,被征土地的收益分配情况是:地方政府占 20%—30%,企业占 40%—50%,村级组织占 25%—30%,而农民仅占 5%—10%。土地资本巨额增值收益绝大部分被企业和地方政府获取,最终变成个人利益^①。种种非法的土地使用行为除了造成国家利益的大量流失,农民成为直接的利益受损群体。在不少地方,因为转为城市用地的价格与补偿农民的价格存在着巨大的差价,政府把征地作为其地方财政的重要来源。2003 年国土资源部受理的 8000 多件次群众上访,涉及非法占地和征地补偿安置的占据六成以上。2004 年、2005 年两会期间,许多人大代表和政协委员都对这一问题予以关注。据统计,目前我国失去土地的农民总数在 4000 万人左右,每年还在以新增 200 多万人的速度递加。2004 年底,由国务院五部委联合组织开展的土地市场治理整顿工作发现,1999 年以来,全国征收农民土地拖欠征地补偿费 175 亿多元,清理出拖欠、截留、挪用农民征地补偿费 147 亿元^②。这也是农村与农民问题难以彻底解决的一个不容忽视的原因。对于利益被侵害的农民群体来说,他们社会组织化程度较低,在地方层次上缺乏有效的利益抗争机制,媒体曝光就成为反映问题的一种选择手段。

① 《谁成为土地的最大收益者》,《中国改革》2005 年第 4 期。

② 《土地违法 影响社会稳定新的因素》,《中国新闻周刊》2005 年第 31 期。

第二节 媒体作为效果评价的手段

政策评价指根据政策的意图及其产生的结果评价它的效果,它就已经发生的情况及预定的政策义务履行到何种程度提供反馈。重视并利用政策评价的结果,是政策完善或更新的重要依据。媒体评价作为我国政策评价的一种辅助手段,总体上表现为对政策实施的事前评价比较重视,政策执行中的情况评估意识有所增强,但针对事后政策总体情况的评价还比较缺乏。在政府的政策评估意识总体上还亟待加强的大环境中,媒体的政策评价功能实际上并未得到应有的发挥。从理论上说,媒体评价具有政府内部的正式评估所不具备的优势,如媒体评估的相对客观性、浅易具体性和过程与结果的公开性与公众性。而媒体评价为实现新闻价值而有所侧重的政策失误或薄弱环节、价值标准和政策回应度等内容的事实性陈述与价值判断活动,对于改进政策或制定新政策具有直接的参考价值。

一、媒体评价的特点■ ■ ■ ■ ■

1. 媒体评价的客观性

就政策评价主体的开放性而言,新闻媒体是比较有代表性的一种政策评价载体。我国不同时期的新闻媒体都不缺乏政策评价的话语表达,只是评价政策的侧重点有所不同而已。如果按照广义的政策评价来理解的话,即政策评价是对政策全过程的评价,既包括对政策拟定过程与方案的评估,还强调对政策执行以及政策结果的评估,那么,媒体所承担的政策评价功能已经不仅以自在状态存在,也某种程度地表现出自为的特征。媒体对政策评价的自

在状态是指媒介被动地承担政策制定意图、意义与作用、政策预期的积极效果等的宣传报道和评说言论,此种评价一直是媒体所承担的政治义务,只要有新的政策酝酿和出台,就有大量的报道与言论予以阐释。如果政策重大,主流媒体会采取一系列的策划报道手段,提高政策宣传的效果,以正面评价的方式为政策的实施创造有利的舆论环境。

我们所讨论的政策评价主要还是指媒体自为状态的评价活动,即狭义上的政策评价。就侧重点而言,它是对政策所产生的事实性结果的“质或量的记述”及在此基础上所形成的价值判断,偏重政策的失误方面和理性的批评。就评价主体看,它更多地突出社会开放性,政策的直接作用对象、专家学者以及有责任心的记者成为评论主角。近几年来,大量报刊设立时评言论版,公共新闻与民生新闻理念普及,使得媒体的狭义政策评估的功能开始得以发挥。而媒体针对政策执行中的具体个案所进行的舆论监督或正面宣传也构成评估的一个组成部分,通过对一些典型性事例的充分解读所得出的一些具有指导性认识与意见,可以构成政策的一种事实性评价。尽管媒体所进行的这种政策评价,与政府部门执行的评估形式相比,缺少系统性、严密性,不够精确化,而且具备严格意义上政策评估要素的媒体文本并不多,但从政策的顺利运行与不断优化考虑,媒体所担当的两种形式的评价各有功用,互为补充,不可或缺。

政策的结果之所以需要评估,一是作为改进政策的依据,二是以此证明政策的价值与作用,或表明政策相关人员的业绩。社会公众和一个善治的政府都希望对既定的公共政策做出合理的评估,社会成员要求政策评价的目的在于确定政府对社会财富进行分配的公正程度,了解政府实际的政策能力与水准高低。政府的

目的则在于通过评估寻找政策存在的不足,并向社会公众证明政府的诚意和能力。无论出于哪种需要,评价的客观性都是评价工作的价值所在。如果政策评价不符合政策施行结果的实际情况,或对政策结果作夸大褒扬,或贬抑政策所产生的效益,都不利于对政策的延续、终结或修补完善作出科学与合理的安排。

西方政策学者明确主张:政策的制定是一个过程,此过程是对一个既定的政策的探索、争论、发展、应用和评价,因而是动态的、持续的,是经常受到再评估、中断、加速甚至不稳定的运动。从政策问题如何确定开始,到第一轮的政策方案付诸实施并经受评估,再回到建立在原政策问题基础之上又有所变化的政策问题环节,循环往复^①。这就要求政府对每一项政策行为都必须予以恒常的关注,而实际上政府在不同阶段是有工作侧重点之分的,持续而强力关注难以做到。尽管政府对政策进行评价最具备两个基本条件——一是拥有关于政策方案和政策结果的足够信息,二是拥有有关政策评估的专门知识和理论,但政府评估是自我评价,依赖执行机关与工作人员所提供的信息与资料,难以保证信息的完全客观。政策学者 R·韦弗将决策者的动机分为追求好评的动机、追求合理性政策的动机、回避责难的动机,而决策者并不是追求好评最大化的人,而是追求责难最小化的人,回避责难会比获得好评或政策合理性更优先考虑^②。这种动机也会一定程度地制约着内部评价的客观性。

作为非正式评估或政府外部评估的主要形式,媒介评价具有

① [美] 拉雷·N·格斯顿:《公共政策的制定——程序和原理》,朱子文译,重庆出版社 2001 年版,第 11 页。

② [韩] 吴锡泓:《政策学的主要理论》,金东日译,复旦大学出版社 2005 年版,第 182 页。

相对超脱的地位,政策对象通过亲身感受参与媒体的评价活动,它比政府有关部门自我评价更接近真实的状态,克服了形式主义。政策系统过程出现的任何“显著要素”可以随时进入媒体的视线,依托于民众的媒介监督与评估更为实际、可信。这里强调媒体评价的必要性,并由此主张媒体评估的相对客观性,是基于两个方面的考虑:其一,政策执行中某种程度的失效或副作用是政策运行的普遍规律所在,而政府部门所执行的评估可能有意忽视这些政策目标之外的结果;其二,媒体就具体感性的变动事实材料或个体与群体感受进行客观地表达,可以作为政府部门系统性评估的一种补充。比如三峡移民问题,作为三峡水利工程决策的配套性政策,其执行情况从与移民工作有关的地方政府所提供的情况看,移民工作细致、稳健、顺利,移民安居乐业。但实际上移民“空挂”外迁与回流问题、地方政府套用国家的移民补贴及贪污移民款问题、移民遭遇的不公平问题、移民与当地政府冲突及群体上访问题等比较突出。2005年5月,国家信访局的一工作人员接受《凤凰周刊》采访时表示,“外迁移民回流库区和移民赴京上访均是客观事实,处理失当将伤害国家利益。”^①而地方政府为了截取专项资金,政策执行相关部门所提供的汇报材料中不可能如实反映这些损害移民利益的情况。

媒体评估价与政府内部评价相比之所以更具有客观性,是因为政策系统内的评价机构由于利益的高度关联性使得评价结论倾向于掩饰政策偏差,而媒体因为市场惯性的推动而获得了不完全的公共性,在意识形态合法性的前提下,媒体能够正视并且更倾向于关注政策所产生的多种实际影响:如在政策目标之外产生的连

① 曾洁:《移民问题与地方治理》,《凤凰周刊》2005年第16期。

带效果,或者说政策实施过程对并非预期作用的对象产生了影响,超出政策制定者原来的目标和期望,成为一项政策的副产品;又如一项政策的推行没有收到预期效果,反而出现意想不到的结果。2006年“两会”期间,新华社、《中国青年报》等诸多媒体就新农村建设的惠农政策、义务教育政策、医疗改革政策等在施行中出现的某些背离政策初衷的现象进行了披露,媒体的感受同“两会”部分人大代表的评价意见呈现出一致性。提交相关议题的议案共计97件,代表交叉性地签名提交议案的为2000多人次^①。实际上,近年来媒体每年所监督的政策性话题都同该年度“两会”代表、委员们所关心的话题体现出比较高的互合与一致。而这种一致性的逻辑起点还在于政策活动自身存在的某种难以避免的规律性和一些人为因素。

政策评估中有意回避负面或目标之外的结果,既违背了政策执行效果的一般规律性,也忽视了执行者作为“经济人”而存在的事实。政策失效呈现规律性,随着政策执行的时间延长,有利的政策环境与条件渐渐形成,失效率在缓慢下降,失效现象到一定的低点后,再随政策存在的时间延长,失效率又逐渐上升。在失效率逐渐上升以后,随着政策运行时间的增长,政策相关者之间利益关系结构化程度越强,政策调整或终止的阻力也越大。如果政策得不到有效调整,则会陷入失效的自锁状态。但政府内部性的评估对此并不乐于自我解剖,媒体因为“对上负责、对下关心”的政治责任而获得一定的话语权。无论方案在付诸实施过程中一开始就遇到抵触、难以顺利执行下去的早期失效,还是由于突然出现意外情况

^① 《关于第十届全国人民代表大会第四次会议代表提出议案处理意见的报告》,《全国人民代表大会常务委员会公报》2006年第二号。

造成临时改变政策执行条件的偶然失效,或是政策在实施相当长的一段时期以后,因为情况发生明显改变使得政策老化必然产生的耗损失效,媒体都能一定程度地直面各种失效现象,或提供事实性报道,或提供析理性的舆论意见。而人为因素导致的政策失效则通常体现为政策表面化,政策在执行中只宣传不实施。或者对政策扩大化,被“扩大”的政策内容表面上看顺理成章,但对于政策目标的实现起反向作用。或者搞政策缺损,政策的部分内容被执行,对执行者不利的则被遗弃。或者进行政策替换,表面上与原政策一致,但事实上背离原政策精神。或者有意隐瞒政策,使政策对象无法了解上级政策精神,政策目标落空。目前,一些有影响的舆论监督性报道与言论均围绕这些核心问题进行非系统与非实证化但比较客观、慎重地评价。如果缺少媒体的这种评价工作,就难以对政策的可靠性、实施人员的责任以及制定政策的机构的职责作出判断。

2. 媒体评价的公开性

构建和谐社会的一项重要工作就是统筹协调各方面利益关系,适应社会结构和利益格局的变化,建立有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制。通过公开政策评估结果的手段,可以较有效地消除政策过程中出现的偏离目标的各种干扰因素,借助公共舆论的压力使政策尽可能得到完善或正确地被执行,以此建立起围绕政策利益所需要的多种机制。

从行为学派理论角度分析,作为政府运行手段的政策不可能是政府单方的行为或意志,而是相关的社会主体互动与公共合作的结果。参与互动的各方都应该而且必须对政策活动过程的所有情况有所了解,避免因信息与知识缺失而导致不必要的利益受损,新闻媒体就有关话题所提供的日常报道能够一定程度地弥补

信息的不对称。抽象的政府是以公益主体身份而存在的,这一点毫无疑问。但政府具体的机构则由那些有个人私利与团体利益诉求的个体组成,他们不再是纯粹公共利益的维护者,同时也是利益分野中的利益主体,面对不理想的结果,政策机构对待政策评估工作的方式难以让社会满意,不公开或不全面公开政策评估的真实情况就是其中的一种表现。

就政府内部评估机构是否必须公开政策评估情况的问题,虽然目前还没有明确而直接的强制性规定,但2007年1月通过的《政府信息公开条例》已经对政府所掌握的有关信息应该公开问题作出了间接性规定:需要社会公众广泛知晓或者参与的信息,行政机关应当主动公开;环境保护、公共卫生、安全生产、食品药品、产品质量的监督检查情况,征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况,贯彻落实国家关于农村工作政策的情况,执行计划生育政策的情况等,应作为各级政府重点公开的信息。这些信息实际上都和政策评估工作密切相关,或者说,政府机构所掌握的这些政策结果的评估信息应无条件公开,为公众作出行为选择的判断提供参考。可以公开表达的公共舆论确定了政策的基本范围和方向,没有真实的民意涌向决策层,也就没有政策所必需的反应度可言。2000年,一位农村基层干部给国务院总理的一封信中列举了农村中触目惊心的危机:盲流如“洪水”、负担如“泰山”、债台如“珠峰”、干部如“蝗虫”、责任制如“枷锁”、政策如“谎言”、假话如“真理”,“农民真苦、农村真穷、农业真危险。”^①朱镕基总理批复道:“农民真苦、农村真穷、农业真危险”虽非全面情况,但问题在于我们往往把一些好的情况当作全面情况,而又误信

① 李昌平:《我向总理说实话》,光明日报出版社2002年版,第20页。

基层的“报喜”，忽视了问题的严重性^①。“三农”问题的危机通过媒体报道引起全社会的高度关注，“三农”问题成为此后几年的“两会”代表、委员关注和讨论的主要话题，也成为一系列农村政策全面调整的转折点。

正如法国社会心理学家加布里埃尔·塔尔德所言，“新闻力量就是公众的力量”^②形成公众的“数目”力量的前提就是公众对政策举措的知情。新闻媒体可以为某一政策构想在更大范围内经社会评价提供一个不受“身份”限制的公共场所。政策行为不仅意味着那些掌握或影响公共权力的人们做出的行动，还必须强调受到政策影响的人们和决策者之间相互作用，不存在单一意志的公共政策，它总是政策主体和客体之间利益协商与适当妥协的产物。谁来经常有效地组织这种协商对话？当然是大众传媒莫属。新闻媒体“喉舌”角色决定了它天然地充当着沟通功能，可以表达公众对政策构想的不满情绪，可以对政府的政策意图进行扩散。在“意见的自由市场”上，让政策构想与公众的利益交手，一切虚伪的话语包装终被剥去。2003年11月下旬，数十家媒体报道：国家级贫困县巫山县政府一致通过一项决定，拟花4亿元资金在已拆迁的旧县城遗址建造一座高138米的“神女”雕像。此举引来媒体的一片质疑：如此天文数字的动议是否广泛征求过纳税人的意见？如此之举有无必要？因舆论压力，有关方面搁置了这一动议^③。

近年来，政务公开以及与之相关的媒介话语权问题成为全社会关注的话题，这其中当然包括了政府内部机构执行政策评估

① 李昌平：《我向百姓说实话》，远方出版社2004年版，第284页。

② 转引自童兵：《理论新闻传播学导论》，中国人民大学出版社1999年版，第108页。

③ 《巫山欲耗巨资修建“神女”雕像》，人民网2003年11月27日。

信息的公开。但目前这方面的工作还有待进一步改善,因为公开只是选择性的,特别在一些地方政府,政策执行的情况多为政府内部掌握。比如,审计监督的对象有一大部分都涉及政策执行的效果,但各级审计机构所执行的专项审计情况的公开力度非常有限。以国家审计署的审计监督结果的公开为例,自2004年审计情况首次有限度向社会公开掀起“审计风暴”起,每年部分公开的审计报告都要引发社会的强烈关注。医疗体制改革政策涉及全社会的利益,从20世纪90年代起,中国开始市场导向的医疗体制改革。根据1993年、1998年、2003年3次国家卫生服务调查,城乡居民的医疗费用支出在改革后越来越高,而享有社会性医疗保险的人比例越来越小。2003年“非典”危机暴露了公共卫生体制改革的缺陷,也顺带引发了人们对医疗体制改革的反思。但有关政府官员一再公开声称,改革的思路和方向是正确的,政策的效果是基本满意的,应该进一步推行市场化的医疗体制改革。直至2005年,国务院发展研究中心社会发展部和世界卫生组织“中国医疗卫生体制改革”合作课题组发表专题报告,证明医改是“不成功”的,甚至是彻底“失败”的。这份报告最初刊登在内部刊物上,并没有引起人们的注意。2005年6月底,国务院发展研究中心有关人员在接受媒体采访时,透露了报告的有关内容,社会对医疗改革政策才有了理性评价的依据:一要追求公平,应确保所有社会成员都能够得到基本的医疗卫生服务;二要强调卫生投入的绩效,在有限的全社会卫生投入水平下,使全民的健康水平获得最大限度的提高。市场化医疗改革难以两者兼顾。而类似的观点在媒体日常的医患话题或媒体社会救助题材的报道中经常涉及,成为民生报道的一个重要话题。2008年3月十一届人大一次会议的政府工作报告提出,医疗改革新的方案已经初步制定出来,将向社会公开征求意见

见。坚持公共医疗卫生的公益性质是改革的基本目标。医改方案的重新调整就已经说明了既有医改政策的不成功。

媒体对政策评价的公开性主要体现在三个方面：一是在每年“两会”期间及闭会之后一段时间里，媒体对省级或全国人大代表或政协委员就已有政策的落实情况提出的有实质性内容的建议、看法予以公开报道。如“民生”政策，近两年有代表、委员质疑各级政府用于民生政策的财政是否存在明显的缩水问题，媒体对这种“细致”的政策评价就予以特别关注：既要防止政府以民生政策的名义而花销的徒有虚名的伪民生财政，又要注意如何避免在过长的“民生链条”上耗去过高的行政环节性成本，最后用到实处的微乎其微^①。一些有责任心的代表、委员经过深入调查或听取民众意见，其评价意见往往切中要害，可以启发政策评估部门作更全面与深入的评断。这类报道是媒体公开评价政策的重头戏，也是媒体在这方面获得话语权的突出现象。

二是媒体记者通过自身的发现或社会提供的新闻线索进行具体事件的报道，并引发社会舆论对个案所折射的普遍问题的关注。如就农民负担政策的具体落实情况看，结构性的反弹有时直接影响到农民减负政策的实际效果。《经济参考报》2008年2月27日刊登记者近期调查，福建农村地区因为物价上涨、农业生产成本明显增加，使得前期中央强令推行的减负而让农民获得的收益被新的支出增长所抵消，惠农政策的实际效果不容乐观。但这种评价方式会受到多方面的约束，其正当性是建立在为政府阶段性的中心工作服务的基础上。2007年1月10日，国家环保总局副局长、中国环境记协名誉主席潘岳在中国环境记协二届四次理事会上表

^① 《谁来保障“民生财政”不缩水》，《报刊文摘》2008年1月25日。

示,环境保护欢迎媒体监督,可以弥补环境执法手段的不足。他希望新闻媒体要勇于揭露那些不顾社会经济发展规律、不关心人民群众生产生活环境,严重损害群众环境权益,导致地方环境质量状况严重恶化的违法行为。为了维护地方经济利益,地方政府往往对上隐瞒环境执行评估的真实情况。2007年1月,《第一财经日报》记者率先报道贵州六盘水市政府向国务院督查组汇报工作时弄虚作假的事实,潘岳表示:“六盘水的报道影响大,效果好。”国家环保总局已决定停批六盘水市所有建设项目^①。

三是媒体评价政策的公开性是同评价的公众性、及时性与经常性的特点紧密联系在一起的,它以外在的压力推动政府评估的持续开展,督促政府评估结果的公开,并作为政府评估的一种补充发挥作用。

3. 媒体评价的浅易具体性

政策的评价包括技术层面分析和事实层面分析,两者在准确显示政策功效上各有优势。但就可接受性而言,事实层面的分析更具社会化、公众化的潜质。政策的评价也可以采取不同的表述形式,对于政府所实施的评估而言,严密性、系统性、全面性是一项评估活动应该具备的要求。全面的政策评价应涉及政策效益与政策效率问题,政策效益的评价需要标示达到政策目标的程度,注意全部效益即正副效益、主从效益、经济与非经济效益等的具体定性与定量兼有的论述。政策效率的评价则要具体显示政策效益与政策投入之间的比率,对在多大程度上实现了以最小的投入获得最有效的产出给以确定性的描述。基于此,评估应该以宏观描述和量化数据结合的方式比较准确地呈现政策生产的多方面结果。如

^① 《媒体监督可弥补环境执法的不足》,《领导决策信息》2007年第3期。

2006年9月,卫生部公布了新型农村合作医疗政策试点的评估情况:截至2005年底,全国开展试点县为678个,覆盖农村人口2.36亿,占全国人口的26.7%,总的投资金额达到了109亿元,其中中央和各级政府的资金分别占投资总额的10.24%和47.44%。评估发现,新型农村合作医疗政策实施中还存在几个问题:第一,由于提供补偿的资金量有限,仅有15%的救助对象能够获得60%以上的医疗费用补偿,投资水平不高,补偿水平也就跟不上,农民住院费用的平均补偿只有27.5%;第二,尚未建立一个稳定的长效筹资机制,目前中央和省级财政补助资金占到了50%以上,但是这些补助资金往往要到下半年才能到位,导致很多县报销前紧后松,上半年空账运行,年底有可能出现资金更变等问题。此外,在农民投资方面,尽管投资难度在下降,但在相当长的时期内,采用农民自愿缴费的方式进行投资,仍然是机制运行中最大的难题;第三,管理资源的短缺和管理能力建设需亟待加强,随着合作医疗的推进,管理资源的短缺和管理能力不足的问题日渐突出^①。有些政策结果的评估表述则更具概括性、抽象化,让一般的政策对象难以感知政策到底产生了哪些效果。但这种评估形式对于政策的继续或调整而言,也许更具有指导价值。

政策评价主体的多元化和评价过程的社会化是实现政策公共性的重要保障手段,也是政策评价产生更广泛影响力的必然选择。那些需要专业的分析知识作支撑的诸多量化评价方法如模糊综合分析、统计抽样分析、成本效益分析等所获得的结果在表达方式上总是比较艰涩、难以理解,与之比较,方便灵活、简洁易行、以群众切身感受为主的媒体评价在实现评估的社会化方面具有举足轻重

^① 《新型农村合作医疗存在三个突出问题》,《中华工商时报》2006年9月29日。

的地位。社会化意味着“去专业化”的门槛,评价的角度和表现形式都能被大多数政策对象所理解。媒介评价之所以必要与可行,是因为政策的有些影响或结果不宜抽象化处理或不容易被测量,一些有广泛代表性的个案分析或解剖可以基本绘制出一份政策效果的点阵分布图。而媒介化的评价之所以是浅易具体的,因为媒体报道是以五个“W”即“新闻五要素”和分解问题的方式让客观事实材料本身说话,浅显具体。尽管琐屑的个例所反映的信息不能代表面的情况,缺少严谨的程序和方法,结论难免粗糙,但在政策实施的真实、全面信息难以一时获得的情况下,媒介打破重重封锁或障碍所进行的批评监督获得的一些个案信息,对于冷静地审视某项政策具有一定的参考价值。

媒体对需要报道宣传的问题或事件作公开传播,主要目的就是让受众能够有效地接受,好的传受效果既是媒体机构的工作追求,也是政策所出部门的愿望。对于一些重要政策,政策来源部门往往会对媒体如何报道提出比较具体的宣传指令,要求媒体对政策执行过程的方方面面事项作细致的解读。如国土资源部2007年3月下发的文件《2007年国土资源新闻宣传工作要点》[国土资发(2007)51号]就新闻媒体如何宣传报道严格土地管理和加强土地调控的各项政策措施和取得的积极成效作出具体规定:落实土地管理和耕地保护的情况,重点是实施《省级人民政府耕地保护责任目标考核办法》、新修订的《违反土地管理规定行为政纪处分办法》和实行问责制的情况;改进土地规划计划调控特别是加强计划对农用地(耕地)转用规模、速度、结构的控制和引导情况;推进节约集约用地的政策标准及其执行情况,特别是《关于促进各项建设节约集约用地的若干意见》、修订的《工业项目建设用地控制指标(试行)》、节约集约用地的评价体系和考核制度等实施情况;运用

经济手段加强土地资源管理,如将土地出让收入纳入地方财政预算、全面实施工业用地出让最低价标准和招标采购挂牌制等情况;土地审批和供应管理、控制城市新增建设用地规模、优化房地产市场土地供应结构的情况;维护被征地农民合法权益、改革完善征地制度,切实落实补偿安置措施,完善土地纠纷调处、仲裁的情况。媒体围绕这些问题在一段时期所形成的多种体裁的一系列报道,就能形成一份比较有价值的土地执行情况的感性评估材料。

就业务操作层面分析,媒体对政策题材的报道倾向于以“形象化”的方式处理。媒体在面对政策实际效果这样宏大主题时,一般会采取“人格化”或讲故事的处理技巧:把某项政策所造成的多种结果以政策对象亲身经历转变或受到明显消极影响的方式体现出来,让“普遍性”的抽象结果与具体故事结合。这样的形式能够符合大多数人的认知与接受习惯,更易于吸引民众对政策效果的关注,由此提供媒介更多评价政策的感性材料,形成一种相互促动的非政府评价体系。就评价的内容表达而言,政策失败的原因分析是政策评价的核心内容之一。资金投入是否到位,政策执行人员投入是否足够,执行是否不力,等等,这些都是媒体报道政策重点覆盖的内容。为了挖掘新闻价值,执行方法的简单粗暴、执行人员缺乏必要的知识、执行者故意阻挠抵制以牟取小团体或地方利益、执行机构没有责任意识消极应付、政策对象不配合等,经常成为批评性报道必备的新闻要素。有些政策与政策之间的冲突、有些政策所解决问题的代价远超过政策收益、有些政策只是针对相互关联的问题群中比较突出的一个问题、有的政策解决了单一问题却导致更突出的新问题,诸如此类的借助专业人士认识与思考的深度分析,也是一些有影响力的媒体或栏目如《南方周末》、《21世纪经济报道》、《中国新闻周刊》、《新闻调查》等在新闻报道或登载时

评、言论方面比较侧重的内容。

义务教育政策的落实问题是近几年来社会比较关注的话题,适龄儿童入学、教育收费、流动人口子女接受义务教育、城乡与贫困地区教育资源公平分配等是衡量政策效果的关键指标。以收费问题为例,1992年3月就开始施行的《义务教育法实施细则》已经规定,小学和初级中等学校实施义务教育可收取杂费,收取杂费的标准和具体办法由省级教育、物价、财政部门提出方案,报省级人民政府批准。其他机关和学校不得自行制定收费的项目及标准,不得向学生乱收费用。自2000年农村税费改革试点开始,农村教育附加费和教育集资在一些地区先后被取消,农民办教育转变为政府办教育,义务教育有政府承担起来。2006年新修订的《义务教育法》以法律的形式将农村义务教育全面纳入国家财政保障范围,建立中央和地方政府分担的保障机制。

近些年来,国务院围绕农村义务教育问题所出台的各类政策性文件有数十条,但政策执行中出现的问题比较突出。2002年以来,国家发改委已经进行过8次教育收费专项检查,查处教育乱收费案件16.7万件,涉及违规收费68.5亿元^①。来自教育行政主管部门对政策实施情况的一般性评估没有媒体评估的具体与细微,比较抽象与宏观,难以直观把握。从2001年秋季开始,国家对中西部地区农村经济困难的中小学生试行免费提供教科书。中西部农村中小学贫困学生受益面由2001年的10%提高到2005年的40%,2005年秋,中西部地区所有2400万贫困家庭学生获得免费教科书。同时,对中西部22个省的592个贫困县的家庭贫困学生

^① 《全国政协委员建议加大治理公路、教育、医疗领域乱收费》,《人民日报》2008年3月4日。

还免除杂费,并提供一部分生活费。从2006年开始,全部免除西部地区农村义务教育阶段学生学杂费,2007年扩大到中部和东部地区。全国约3000万的贫困家庭学生免除学杂费、免费获得教科书,寄宿生得到一定的生活补助费^①。

围绕农村中小学乱收费的突出问题,媒体对某些具体的违规行为一直予以关注,以形象化的方式解读九年制义务教育政策的施行情况。2006年4月25日,《焦点访谈》栏目就湖南益阳市南县乌咀乡中心小学等学校乱收费的问题,以《糊涂的“明白卡”》为题予以披露。为减轻农民负担,保障贫困学生读书的权利,2004年国家就出台了义务教育“一费制”的收费政策,大大降低了中小学学杂费的收费标准。按收费标准规定,南县一个学生的收费标准一学期最高不超过140元,但该小学每个学生一学期被收取的各种费用高达六七百元!学校乱收费的一种情况是,由省教育行政部门审定的“一费制”之外的以“学生需要,家长自愿”为前提的多项服务性费变成了强制性的一律收取;二是学校收取由市县教育行政部门擅自设立的不合理收费项目。经媒体介入,节目播出时,当地政府对此事已引起重视,并提出了整改方案。正是因为媒体以事实说话的方式及时地、不间断地提示问题的存在,媒体的政策评估形式才有不可替代的意义。

二、媒体评价的关注点■ ■ ■ ■ ■

1. 政策价值问题评价

对于同一个政策问题,不同的群体可能有着不同的价值偏好。

^① 白钢、史卫民:《中国公共政策分析》(2007年卷),中国社会科学出版社2007年版,第244页。

这些价值偏好有时无法被证明,也无法被统一。政策方案的选取在很大程度上是实证性的,但在很多问题上又与基本的价值实现相关联。它甚至不是科学的,或者也并非是非伦理的,而可能是介于科学与伦理之间的。而就评估的实际影响力而言,更多地依赖于量化分析方法的效率、效能和效益问题的事实性评估对媒体来说并不占优势。对政策本身价值作出符合一定标准的评判,应该是作为舆论表达公共平台的媒体比较突出的一项功能,借助这个公共通道,理论上,被政策所覆盖的每个人都可以对政策本身的价值进行公正地评说。媒体评价所涉及的政策价值问题主要集中在宏观或微观方面,如政策制定的初衷或实际结果是否满足了大多数人的利益,阶层或社会成员之间的利益冲突是否由政策因素造成的,政策所追求的结果注重效率优先还是公平优先,政策意图是突出福利平等还是机会平等,政策是否有利于社会可持续发展等。媒体对政策基本价值问题予以强烈关注,既为媒体应对市场竞争的主动选择,也为政策作出适时的调整或政策的延续生成一种舆论环境。

政策价值问题的判断作为政府评估的敏感或不愿过多触及的话题,在媒体评价中主要是以民众话语的形式来完成的。它体现出对受众话语权的尊重,也是对媒介职业伦理的一次张扬。“对于寻求公正的媒体来说,测试的标准是看它是否能够认真对待那些最被疏远的人们。”^①或者说,“道德问题关系到有抵触的声音被公平地表达出来的程度。根据道德原则,报道需要能够明确反映那些受委屈的人们所持的观点。最小程度的公平也要求新闻报道反

① [美] 克里斯蒂安:《媒介伦理学——案例与道德论据》,张晓辉等译,华夏出版社 2000 年版,第 15 页。

映事件本身所具有的复杂性。”^①在有效而直接的政治表达机制不可能向每一个人机会均等地开放的现实环境中,媒体为普通的公众反驳、质疑强势的政策评价话语提供了有表达力的畅通渠道。如2007年,广州市政协委员、卫生局一位副局长在广州市“两会”上对中国的医疗政策作出如此评价——“看病最不贵、最不难的是中国”;又如2008年,广州市一政协委员、某集团董事长对政府推行限价房政策做如是评价:“限价房让人重新看到平均主义、计划经济时代的影子,给社会带来了新的不公平,又影响社会和谐,应该取消。”^②这些脱离公众真实感受的评价与意见,以及近一两年来由一些知名经济学者提出的、某种程度上又被人们所误读的关于“春运票价不上浮不符合市场经济的原理”、“穷人上不起学,是因为学费太低”、“大学的学费要提高”等有影响力的话语^③,诸多媒体都以社会言论、公众时评的方式充分表达了截然相反的意见,引起社会不小的反响。这也从某种意义上说明,社会精英与知识精英充分参与政策论证过程,更多的是解决专业性的问题,而难以满意地解决伦理价值问题。政策学者R·佛尔麦尼就提出了专家决策存在的社会价值虚无问题:对所谓精英制定出来的决策不提出任何异议而原封不动地接受的社会,最终导致了政策可能彻底失败的结果。知识精英同样具有人性的弱点,抵挡不住财富、名誉、权力等的诱惑,不能对政策满足多种社会价值作出

① [美] 罗恩·史密斯:《新闻道德评价》,李青葵译,新华出版社2001年版,第300页。

② 《引发争议的“议政”》,《现代快报》2008年3月6日。

③ 《经济学家的言论何以屡被误读》,《北京青年报》2008年1月17日。

贡献^①。

政策的正当合理性、科学性往往与公道性是同义语,政策的公平是价值体系的核心。“在一个社会的主要制度符合需要、应得和平等原则——这些原则一起确定了把利益和损失分配给社会成员的总体模式——的意义上,这个社会就是正义的。”^②这意味着符合社会正义的政策分配行为与过程必须满足三个标准:需要、应得和平等。媒体就有关政策进行价值评说时,触及较多的是平等与公平的问题,如城乡二元分割所导致的诸多不平等问题、教育机会不均等问题、生命价值的不等价问题,等等。《中国青年报》2008年3月5日刊登一位人大代表关于环境保护存在城乡、地域和阶层差别问题的看法,对环保政策效果的进行价值范畴的评估:环境保护投入的城乡不公平十分突出,污染防治投资基本上投到工业和城市,农村3亿多人喝不上干净水,1.5亿亩耕地遭到污染,每年1.2亿吨农村垃圾露天堆放,缺少环保设施。截污使城市水质改善,农村水质却恶化。企业搬迁使城区空气质量改善,近郊污染加重。生活垃圾简单填埋使城区面貌改观,城郊结合部污染加重。环境保护在区域方面也呈现不公平,作为大江大河源头和生态环境天然屏障的西部地区,为保护环境放慢了资源开发,保护的成果被发达地区无偿享用。南水北调、森林禁伐、退耕还林,使得发达地区成为最直接受益者。“谁受益、谁补偿”的生态补偿问题没有得到落实。环境保护问题的不公平还体现在阶层差异方面,富人的人均资源消耗量大,人均排放污染物多,但有更多机会选择生活环

① [韩] 吴锡泓:《政策学的主要理论》,金东日译,复旦大学出版社2005年版,第291页。

② [英] 戴维·米勒:《社会正义原则》,应奇译,江苏人民出版社2005年版,第138页。

境、享受医疗保健,以此抵消环境污染给生活质量带来的影响。穷人成为环境污染和生态破坏的直接受害者,没有能力选择生活环境和应对健康损害^①。“贫富之别是客观的,法律无法统一人们的劳动能力和收入水平。但人格平等是应然的,法律必须体现和保护人格的平等。当任何人的利益受到损害时,法律都应当给以相同的保护,不管受害者是城里人还是乡下人。”^②“农业投入严重不足,农民手里没有钱,村级集体负债累累。城市居民买车买房及其他耐用消费品,很容易申请到长期贷款且利率极低,农民进行生产却很难申请到贷款,即使申请到,周期短,利息也比城市高出好几倍;农民因为种地亏本抛荒,还要交人头费、土地资源闲置费。城市居民失业,国家还发给失业保障金;农业税方面,国家要农民种粮,保证按0.56元/斤收购,结果地方只按0.35元/斤收购,农民却无权找政府赔偿损失,相反,一亩地还需要缴纳500斤稻谷以上的负担;大量的社会财富集中于城市建设、国企解困,农民为此提供廉价的物资保证、劳力保证。农村的基础设施建设远没有城市那样受到重视。”^③

类似的政策赋予城乡有别的不平等待遇在媒体的报道与言论中并不少见。不公平的政策能够长期存在,虽然与城乡二元结构体制密切相关,但也同农民在政治架构中缺乏利益诉求直接的代言人有关。2003年3月,《农民日报》报道:从公布的全国政协委员“界别”来看,农民委员68人,占3%,但真正的农民仅1人。9亿农民仅1名政协委员。人大代表的选举权,农民代表的数额也

① 《40余部环境法难保群众环境权》,《中国青年报》2008年3月5日。

② 《区别赔偿:城里人乡下人就不一样?》,《南方周末》2004年12月9日。

③ 《怎样实现和保护农民的产权》,《南方周末》2004年12月2日。

只是城市代表的四分之一。有的农民即使被选为代表,由于文化素质相对较低,其表达诉愿的能力有限,其所表达的问题由于表达上的欠缺,引起的社会反响就不够大。

对政策的价值进行考察,可以有多个角度。政治视角重在利与弊的权衡与政策回应度,政策出台与实施满足社会需求的程度,如果社会回应度不高,政策对象认为在自身利益的增量或自身所面临问题的解决方面并不明显,政策的政治性就不够突出。经济视角重在成本和收益的比较,追求低投入与高产出。道德视角侧重公平与善恶的评价,法律思维则是围绕合法与非法来判断是非。有些决策从经济角度也许是没有问题的,它有利于改善生产条件,促进地方经济发展。但从法律角度看,决策是不合法的,它直接违反了有关的政策、法规。而出自地方政府部门的评估往往会忽视或有意回避政策的法律价值问题。如2005年3月27日《人民日报》报道某贫困县拓展境内道路,县委、县政府领导准备将其作为“样板工程”,县财政拿不出钱,就向农民摊派。农民无力承担,纷纷上访。有关领导的回答是:“就算是增加农民负担,也是为了地方经济,没有装进个人腰包!”针对这一有代表性的事件,报道借助专家意见突出强调政府的决策还必须树立法律价值优先的观念,“合法性”在政府决策中应该拥有“一票否决”的权威地位,任何政策行为的最终支配力量不是政府的权力而是法律。又如《中国青年报》2007年2月1日刊登报道《北安市发“红头文件”强制更改承包合同》所反映的问题亦属政策行为的合法性问题:2006年12月,黑龙江省北安市委、市政府办公室联合下发《北安市林业土地清查整顿工作有关具体问题处置意见》,要求从2006年1月1日起,提高土地承包价格,要求未满合同约定承包期的承包人签订补充合同。对不同意签订补充合同的承包户,取消原合同并退还剩余承包地

款,林场收回土地。该市相关领导的解释是清理方案是经过市委常委会讨论通过的,是政府通过行政手段来调节承包地中的价格不公问题。而很多承包户反映,林场当时对外承包的土地价格并没有远低于市场价格。从政策行为的法律价值考虑,即使出于利益调整需要确实有必要修改,也应该依据合同法的有关规定操作,而不是地方政府单方面地行使政府意志,采取行政手段强制更改。

2. 政策薄弱环节评价

对政策过程中的重要环节所存在的失效或失察现象进行慎重而正确的评估,有助于改善决策活动,是政策评估的最主要价值所在。由于多种客观条件的限制,或人为因素的作用,政策在某些具体环节出现失败难以避免与杜绝。如就执行环节而言,R·埃尔默尔的向后式执行分析理论认为,决策者对政策执行过程产生影响的条件是假定决策者可以控制影响执行的一切组织及其技术上的一切过程,但事实有时并非如此,决策者或许不能掌握对执行过程的一切控制权。政策执行的重点应该放在作为执行者的基层行政组织的具体行为上,而不是放在决策者的意图上。与是否服从决策者的意图相比,执行的成败更多地取决于各执行者在一定条件下多大程度地履行自己的职责。P·伯曼也认为,在政策设计阶段上固然要充分考虑到在政策执行阶段上出现的一切问题,防止政策失败于未然。但由于政策本身所包含的不确定性和预测上的困难,基层执行官的作用比决策或组织的管理者更大^①。从政策的实践情况看,媒体经过深入调查,围绕具体的失误问题予以及时监督,并借助“外脑”考察分析失败的主要因素,对政策的再度讨论与

^① [韩] 吴锡泓:《政策学的主要理论》,金东日译,复旦大学出版社 2005 年版,第 391—403 页。

完善、或者及时终止政策发挥了一定的功能。

以煤矿安全生产政策的执行环节监督评价为例,媒体调查所揭开的一些内情对于配合中央政府不断加大政策执行的力度、寻求阶段性的治理对策,产生了积极的辅助作用。超高的矿难死亡率背后,是地方官员的腐败和职能管理部门的不作为乃至纵容矿主的违法违规行。据国务院安全生产监督管理局的一份通报,仅2004年1到11月,全国发生煤矿事故3413起,死亡5286人。2005年上半年矿工死亡人数2672人。2004年,中国产煤量占世界33.2%,但矿工死难人数占世界的80%,中国每百万吨死亡率为3.96,而美国是0.039,印度0.42,俄罗斯0.34,南非0.13。2005年广东兴宁“8·7”特大矿难导致123名矿工丧生之后,全国人大常委会副委员长李铁映在有关煤矿安全生产的报告中指出:“从已查处的案件看,几乎每一起特别重大事故的背后都存在着腐败行为。有的领导干部和执法人员与矿主搞权钱交易,充当非法矿主的保护伞;有的甚至直接参与办矿,牟取非法利益。”^①此次矿难之后,国务院办公厅发出《关于坚决整顿关闭不具备安全生产条件和非法煤矿的紧急通知》,责令“凡已经投资入股煤矿(依法购买上市公司股票的除外)的国家机关工作人员、国有企业负责人,自8月22日起1个月内撤出投资,逾期不撤出投资的,依照有关规定给予处罚。”继国务院“撤资令”之后,8月30日,中纪委、监察部、国务院国有资产监督管理委员会、国家安全生产监督管理总局联合发出通知,要求坚决清理纠正国家机关工作人员和国有企业负责人投资入股煤矿的问题,对逾期没有如实登记撤出投资或者隐瞒事实真相、采取其他手段继续投资入股办矿的人员,一经查出,一

① 《官煤勾结是矿难的根源》,《文汇报》2005年8月26日。

律就地免职,并严肃处理。8月31日,国务院召开常务会议,审议并原则通过《国务院关于预防煤矿安全生产事故的特别规定(草案)》,其中规定“要解决打击官商勾结、权钱交易,严厉查处安全事故中的腐败行为”。截至10月底,全国共有4000多名干部从煤矿撤资,撤资金额达到4.7亿元。

但这一事关煤矿安全生产能否落到实处、矿难能否得到遏制的重大政策并没有得到彻底执行,《焦点访谈》在中央确定的整顿最后期限之后播出的几期节目以事实说明,地方政府无视中央政策的现象依然存在。《煤矿撤“官股”不能留死角》(2005年12月18日)披露山西宁武县、灵石县的一些煤矿依然存在国有企业负责人、政府部门工作人员采取明退暗不退,或一拖再拖的问题,地方有关监督部门也没有采取积极有效的整治措施。《藕断丝连的“官煤勾结”》(2006年6月18日)在规定撤资“最后期限”的近1年之后再揭露政策“死角”存在:重庆开县温泉镇大堰联营煤矿公司违反《矿产资源法》及国务院有关规定,将经营权承包给没有经营资格的私人公司,国有资产“名正言顺”地跟私人利益挂上钩,国家集体利益变为少数干部与企业主的丰厚利润。开县和温泉镇相关部门的数名党政干部至记者采访时一直没有退股,以象征性的参股资金获得数十万元红利。

安全监管机构违规谋取煤矿生产企业的利益是监督失效的根本原因,尽管问题存在,但重大事故不发生,上级监管机构就难以通过正常途径发现。依据《煤矿安全监督条例》规定,煤矿安全监察机构及其煤矿安全监察人员不得接受煤矿的任何馈赠、报酬、福利待遇;不得向监管监察对象集资、摊派、拉赞助、推销产品、索要钱物或利用职务之便为亲友谋取私利。而通过比较隐蔽的方式获得监督对象所给予的各种利益时,监管机构必然沦为非法生产的

保护伞。《中国青年报》2006年12月27日刊登报道《忻州煤矿安监局好气派》,《焦点访谈》2007年2月1日播出《煤监大楼从何而来》,共同披露山西忻州煤矿安监局向其监管的对象10家国有煤矿企业“借款”209万元建造超标准豪华办公楼,并接受煤矿“资助”的63万元购买5辆小轿车的违规行为。该局编制仅为10人,却有办公室30个,其中12个带卫生间,会议室3个。两篇报道引起国家安监总局的高度重视,安监总局立即组成调查组两次赴山西调查处理此事。有关责任人被立案调查,该严重违规行为在全国安监系统通报,“坚决杜绝以借款、集资、赞助、馈赠等名义向监察对象筹资,各级煤矿安监机构要深刻汲取教训。”安监总局召开专门会议,布置全国安监系统自查自纠,并要求将检查情况书面报送总局。

媒体对决策具体环节的关注也涉及政策内容合理性和程序合理性问题。基于政策目标极大化的合理性被称为内容合理性,程序合理性强调决策产生的过程而不是政策选择的结果,或者说程序合理性首先关注的并不在于解决问题,而在于为发现解决问题的方案而采用的选择过程与方法。科学性与公共性经常成为媒体评价政策的切入点,并由此推动政策的纠偏或政策计划的终止,这也是媒体积极影响政策活动的一种常见方式。“杨柳湖工程”距离都江堰世界遗产核心区仅350米,很可能对文物保护、生态环境造成巨大损害。但有关部门事先没有广泛听取各方意见,而是采取绕过审批程序,先开工、后报批的工程建设模式。为了获得支持,2003年4月,四川省都江堰管理局邀请四川省水利、文物、建设、环保、遗产管理等方面的领导和专家到实地勘查并论证。会上反对建坝呼声强烈,但是管理局仍坚持继续上马,并在6月再次组织论证时将持反对意见的专家排除在外。工程即将启动之前,都

江堰世界文化遗产办公室一位调研员求助《中国青年报》呼吁慎重处理此事。7月9日,《中国青年报》发表报道《世界遗产都江堰将建新坝 原貌遭破坏 联合国关注》,“杨柳湖工程”开始进入公众视野,并形成了一个报道的高潮。央视一套的《新闻30分》、《焦点访谈》以及《南方周末》等纷纷前往都江堰调查采访,近200家媒体转载或报道了此事。8月初,在媒体广泛报道后,由国家建设部等组成的专家调查组前往都江堰进行调查,并提出质疑。稍后,四川省有关部门明确表态:该工程不宜上马,大坝的各项工作暂停,工程论证也同时停止。一些当事人认为,这一决策被终止,媒体的报道以及由此引发的舆论压力是非常重要的原因。可以对此说法作旁证的例子则是2000年的紫坪铺工程,该工程距离都江堰世界遗产核心部位——鱼嘴仅6公里,决策过程中专家们一致持反对意见,但该工程最终通过立项并上马。个中原因正如《中国青年报》的一记者所言:“紫坪铺工程那时候几乎就不让记者碰,基本上是封锁的,开论证会的时候记者也不让进。”“可以这样说,如果没有全国180多家媒体的关注,我们保护世界遗产(都江堰)的进展不会这么顺利。”“媒体打响了保卫都江堰的第一炮。”都江堰市世界遗产管理办公室一位负责同志对媒体的作用作如是评价^①。

媒体以其敏锐的洞察力对有些政策在实施之初所出现的问题就能予以干预,为决策的适时调整及时把脉。2006年1月,接当地灾民举报,多家媒体均披露一条新闻:2003年陕西渭河流域发生特大洪灾后国家发改委向陕西拨出专项救灾款移民迁建资金5906万元,陕西发改委仅将其中的1188万元拨付给华阴市财

^① 《谁保卫了都江堰? 媒体打响反对建坝的第一炮》,《南方都市报》2003年9月22日。

政局,华阴市财政局又仅将其中的100万元拨给华阴市移民局,移民局又将其中的50万元用来还债,发放到灾民手中的只剩下51.9万元,救灾款滞留在省、市两级政府手中,缩水率高达99%!两年多来,一些搬迁无望的灾民为了追讨迁建补助金,多次自发组织举报,但结果是被华阴市政府关押和劳动教养。有统计表明,目前中国的扶贫资金只有33.5%能到达确实需要救助的贫困户,有20.2%花在了无需救助的中等户,更有44.5%给富裕户“锦上添花”。针对政府对扶贫款的截流、侵吞与使用不当的突出问题,《新民周刊》(8月11—17日,2006)刊发评论文章《从救灾款被滞留99%说起》,文章提出,中国扶贫救灾工作应该考虑向非政府组织开放,由非政府组织通过竞标获得政府资金去开展救灾移民项目,由于它不具有政府部门那样大的权力运作空间,它易于受到民众和媒体非常严格的监督,保持较高的公开性和透明度。如何将救灾移民领域向社会开放,通过与非政府组织的合作,减少权力不当使用造成的风险,是探索的一个方向。

媒体文章建设性意见对于完善相关政策不无启发。新农村建设政策的实施方面,媒体在聚焦政策带来的预期变化的同时,对其中不符合政策初衷的某些潜在问题也提出了思考。一些地区靠国家的投入,作为新农村建设的示范村,村容村貌、道路交通等硬件设施都有了很大的改善。“但在政策性的蓬勃生机之外,乡村的自然颓废仍在继续,许多村落都很冷清,抛荒的田地时有可见。年轻人都涌向大城市打工,乡村变成了他们旧梦的栖息地。在没有人气的地方,再鼓舞人心的政策也难以发挥作用。新农村建设到底是依靠国家持续性投入,还是在城市化进程中走出新路,还有待观

察。”^①对于那些未被选作示范村的乡村,面对大量有文化的人口外出务工,又缺乏资金支持,前景或路径选择会如何呢?2006年是新农村建设政策全面实施的第一年,媒体的一些报道确实发现了不可忽视的问题:新华网登载言论文章《192亿元涉农资金违规为当前新农村建设敲响警钟》(2006年7月26日),文章反映在现行的支农资金管理体制下,一些地方政府纷纷向上要项目、跑项目,为保证配套资金,在乡村债务问题本已严重的情况下,又为新农村建设大举新债。《半月谈》刊发《新农村建设不可一蹴而就》(2006年4月15日),指出新农村建设明显存在急功近利现象,(市)县一级政府选择新农村建设试点村时,强调当年能够完成主要项目建设或基本上当年能够见成效的村庄,大多选择了城郊村、工矿区和乡镇驻地村、经济强村为试点建设村。《新华每日电讯》的《建设新农村不能搞成新“政绩工程”》(2006年1月12日)披露一些地方只谈规划、整治,盲目地搞工程,把新农村建设当成新一轮大拆大建的新村庄建设。《金融时报》的报道《新农村建设:如何把握“政府干预度”》(2006年8月5日)反映地方农民的主体作用没有被发挥,大多数农民认为新农村建设是政府部门的事,出现“上面热、下面冷”的现象。2007年4月3日,《人民日报》的批评报道《新农村建设在这里走了样》就山东沂南县苏村镇脱离实际,为修建“商业一条街”强行收回农民宅基地又高价出售的情况进行监督。记者调查发现,这样的情况并非个案。2007年3月5日,温家宝总理在政府工作报告中对上述情况给以强调:推进社会主义新农村建设必须把重点放在发展农村经济、增加农民收入上。要坚持因地制宜、从实际出发,坚持尊重农民意愿,维护农民权益,反对形式主义

^① 《新农村建设有“路径”吗》,《北京青年报》2008年1月19日。

和强迫命令。这些的确是新农村政策的完善中需要特别关注的焦点问题。任何政策的设计和执行为相互作用的,政策不可能是固定的设计,而是通过政策过程不断地修改和变化。政策因执行过程中的诸多因素的影响而继续被再解释和发生政策目标的修正。变化了的政策目标又影响政策过程,在这一过程中发生在政策执行上的问题又要求政策变化。因此,政策执行应该被理解为为了解决介入执行过程的行为者问题、资源及人员的调动问题、尚未预料到的问题,以及从变化了的政策目标中产生的问题而进化的过程。但这一相互促动的往复过程需要有经常的推动力,媒体对政策具体环节的客观、及时而又谨慎的评估并形成社会舆论,构成这种推动力之一。



结语：作为影响因素的网络媒体

接受民意调查、参加听证会、向人大代表和政协委员反映情况、个人或群体信访等途径都有可能影响到政府的决策行为,但在大众媒介已经作为社会结构的功能性要素存在的媒介化社会,政府政策行动的公共性趋势已经更多地依赖于大众媒体的表现。与传统社会形态下的决策活动相比,借助媒体的知政知情与意见表达使得政府的任何一项决策与执行都不得不面临着聚合了众意的社会公意的牵引。就当前总体的政策意志表现而言,对政策主体外的多元利益主体的诉求予以审慎而又敏锐地回应,已经不再是政府单方面是否乐于选择的问题,而只是接受程度的不同而已。“您的意见将影响政府决策”作为众多新闻媒体栏目的宣传理念推出,虽不免有些微的张扬与自恋,但媒体“意见领袖”的功能对民意决策某种程度的满足也多少表达了一种事实。

作为个体,绝大多数公民都不是环境问题专家,不是食品卫生与安全问题的权威人士,也不是经济与社会发展问题的专门研究者,诸如此类,但我们意识到了我们生存的环境问题已经不能不关心,我们已经为食品的安全与卫生忧心忡忡,我们为社会的公平与正义问题义愤填膺,还有类似的很多社会问题都在烦扰着愿意思想的人们。尽管不是每个人都经历了这些社会问题,但新闻媒体的感受填补了我们的经验空缺,换言之,我们对于周围世界的应对策略已经很大程度上依赖于媒体的舆论意见。

在决策过程中民意因素由弱变强的诸多决策案例表明,网络与传统媒体的互抬效应所产生的强势舆论具有重要的作用。但就传统媒体的“意见领袖”作用与网络媒体相比,最大区别在于前者的影响力容易随着新闻事件的自然平息或人为强制性平息而逐渐消失,后者则能够倚重网络社群的力量,稳固并放大自己所代表的民间声音,持续不断地对政府决策产生影响。这也是目前网络媒体产生影响较大的舆论事件总是和传统媒体及时介入密切相关的主要原因。当某一社会性事件或议题引起网民广泛关注时,传统媒体往往会及时介入。反过来,传统媒体对有些事件的报道也可能在网络上迅速扩散其影响,使它迅速变为公众议程的一部分。网络媒体与传统媒体交互作用,很难区别是网络还是传统媒体真正推动和引导了舆论。“孙志刚事件”是两者有效互动较早的一例。在网络普及以前,广州地区的报纸就曾对“收容遣送事件”作过一些调查性或揭露性的报道,仅在2000—2001年两年间,这样的报道就有6则之多,但都没有引起太大的反响。孙志刚被打致死一事在“西祠胡同”的“桃花坞”讨论区公布,“桃花坞”是媒体从业者比较关注的空间,这则消息引起了《南方都市报》记者的注意。事件发生的1个月之后,《南方都市报》4月25日率先在报纸上对此案进行了揭露,其他媒体纷纷转载。孙志刚事件在网络上引起了强烈反响,并借助传统媒体进一步扩散舆论,形成强大而持续的民意压力。如果没有网民的推动,这一事件也许会像以前一样很快归于平静。近期厦门市政府就PX项目选择了向民意靠拢,把公意纳入地方治理使之更具公共色彩,又是媒介显示其影响力的突出一例。该项目是2006年厦门引进的总投资额108亿元的一个化工项目,据相关官方资料称:该项目投产后有望为厦门市增加800亿元的工业产值。2006年7月,年产80万吨PX项目获国家发改

委核准。由于PX属有危害化学物,项目遭到有关人士质疑。2007年两会期间,105名政协委员联名签署了“关于厦门海沧PX项目迁址建议的议案”:PX属危险化学品和高致癌物,对胎儿有极高的致畸率。该项目不宜建在人群密集的市区。而有关信息最早以短信方式在市民中广为传递,《南方都市报》较早地对“厦门百万市民疯传同一短信,反对建高污染项目”进行了报道。网络社区、厦大公共BBS等网络媒体热切关注,《第一财经日报》、《凤凰周刊》等传统媒体予以客观报道。2007年3月至5月,媒体强烈的舆论冲击波使得决策者采取了理性、互动的决策模式,该项目迁建漳州^①。

中国互联网中心2007年7月发布的中国互联网发展情况统计报告显示,中国已经进入一个“高速”的网络应用时代,截至2007年6月,中国网民总人数达到1.62亿,仅次于美国2.11亿的网民规模,位居世界第二。虽然与发达国家的普及率相比还比较低,但是已经达到12.3%。国内域名总数达到918万,其中CN域名注册量大幅度增长,已达到615万个;我国网站数量达到131万个,目前,CN下网站数已达81万,年增长率达到137.5%,CN网站数首次大幅度超COM网站数。该报告也显示了作为互联网基本功能的信息渠道功能,已经被中国的网民广泛使用。3/4(76.3%)的网民的主要信息渠道是互联网,互联网位居网民信息来源的第一位。网上调查结果显示,超过9成(90.4%)的网民表示,需要信息时,首先想到的就是去互联网上寻找;已有3/4(76.3%)的网民承认,重大新闻一般都是首先从互联网上看到。基于网络表达社会化的趋势,对于那些明显违背公众意愿的行为举措,已经没有人可

^① 《中国政务监测报告·媒体监测》(5月号),《领导决策信息》2007年第24期。

以无视网络发酵以及与传统媒体互动所引发的社会舆论压力的分量。如2008年4月中旬,因为奥运圣火在巴黎传递过程中受干扰,因为法国零售商家乐福的股东之一资助达赖集团,发端于网络、传统媒体广泛介入的抵制法货的民众情绪,因为法国媒体的傲慢反应,使得网络情绪变为现实的抗议行动,北京、昆明、合肥、武汉、大连、东莞等地先后出现抵制家乐福的抗议活动^①。外交部发言人也表示:中国民众合理、合法地表达抵制的情绪事出有因,法方应很好地反思:在对待最近一系列问题上,法方应采取客观、公正立场,能够明辨是非,像多数国家一样理解和支持中国政府所采取的正义立场和正当举措^②。

调查也显示我国网民基本集中在18岁至45岁,这一部分人恰恰是社会中最活跃的人群,具有很强的思考、参与能力与愿望。网络媒体的最大特征就是开放性,网络上每个发布信息与意见的网民就是一个没有执照的媒体机构,个人所发出的有社会公共价值的信息可以在很短时间产生惊人的舆论影响力。被数字化的信息可以被无限复制、长久保存,传递与获取信息的成本可以无限降低,人们获取信息的机会更为均等。而身份隐匿使得网民参与的社会地位是平等的,有助于消除既定社会中既有的偏见和歧视,而对真相的揭露与个人对抗性意见的表达也提供了保障机制。网络的强互动性与虚拟性还使得网络社群极易形成,在意志表达方面结盟。“民主是对深深期望得到体面对待的人的回应。民主是人类出自天然本性的期望,期望人人对他们各自的命运都有发言权。”而网络媒体正是以可以实践的方式实现了这种愿望。《劳动

① 《家乐福风波全记录》,《南方周末》2008年4月24日。

② 《外交部:抵制法货情绪事出有因》,《人民日报》2006年4月16日。

法》、《婚姻法》、《劳动合同法》、《个人所得税法》等的修订,带薪年假、传统节日法定化等政策的酝酿与形成过程中,网络对于普通民众意愿的表达都发挥了主渠道作用。

正是鉴于网络技术所决定的传播参与者的一系列社会特征,网络媒体在充分而自由地表达民意方面较之传统媒体有着更大的话语权空间,政府注重对互联网的利用和网络民意对政府行为及其决策的影响已经成为一种事实与趋势。如2005年3月,西安市政府举行了一场特殊的汇报会,听取汇报的是9名曾通过网络批评政府的网名代表。7名市级领导和20位区、局官员就网民评出的“2004西安发展十大教训”通报了政府整改工作的结果。“政府敢于将本次整改措施和方案全部在网上和新闻媒体上发布,让公众评议并监督,本身已经说明政府整改不是作秀。”一些网民这样评价^①。2002年11月,一网民在人民网和新华网的BBS上发表两万字的长文《深圳,你被谁抛弃?》,对深圳城市发展道路提出个人的一些看法。2003年7月,中央调查组就深圳发展定位问题咨询各界意见,该网民与另一位“意见领袖”成为仅获邀请的两位民间人士^②。

2004年9月举行的中共十六届四中全会指出,“要高度重视互联网等新型媒体对社会舆论的影响”。国务院办公厅秘书一局信息处自2006年2月开始定期编辑《互联网信息摘要》,报送中共中央和国务院领导,网络舆情成为“公开的内参”^③。在地方政府层次,近年来,网络媒体成为民意收集与民智表达的重要途径。2008

① 《网络民意催生西安执政新风》,《中国青年报》2005年3月15日。

② 《民意型决策时代》,《决策》2006年第6期。

③ 《半月谈》2006年4月10日。

年春节期间,广东省委书记汪洋和省长黄华华通过省内主要新闻网站发布了《致广东网民朋友的一封信》,信中表示:面对罕见的雨雪冰冻灾害天气,许多网民提供了很好的意见和建议,“成为支持我们决策的重要基础”。“对于共同关心的话题,我们愿意和大家一起‘灌水’;对于我们工作和决策中的不完善之处,我们也欢迎大家‘拍砖’。”^①南京市政府为了拉近与群众之间的距离,决定从2008年5月起市长、副市长定期与市民网上对话,原则上每两个月进行一次,每次对话就一两个社会热点话题,直接听取市民意见,对群众集中反映的问题,尽快拿出解决对策^②。《决策》杂志2008年1月进行的一项“领导干部信息来源渠道问卷调查”结果显示:在回答“哪种信息渠道最重要”时,50%的领导干部选择了网络,25%的人选择公文会议,其余分别选择报纸、电视和调研。其中40岁左右的领导干部有60%选择网络。在获取社情民意相关信息时,领导干部更多选择调研和群众来信来访,其次是网络和报纸、电视等。调查结果还显示了受访者对传统渠道和新兴网络渠道同时接受的特征:有50%的受访者对传统媒体的选择在30分钟至1小时,其他人则超过了1小时;而有62.5%的人对网络的选择在30分钟至1小时,其他人在30分钟以内。而2004年的一项调查结果显示,当时领导干部了解信息最主要的途径依次是报纸、电视、公文会议和调研,其中把报纸作为最主要信息源的领导干部超过了50%,而读报时间也大半在半小时以上^③。2003年10月,第一家由政府建立的论坛——“邯郸论坛”为百姓与政府直接沟通提供了

① 《广东省党政领导致信网民:“愿意成为大家的网友,求计问策,接受监督”》,《人民日报》2008年2月14日。

② 《新华日报》2008年4月16日。

③ 《领导干部信息来源调查:网络信息渠道成主流》,《决策》2008年第3期。

平台。之后,网络媒体成为许多地方政府与百姓对话的一种渠道。如2006年8月、2007年6月湖南省委、重庆市委先后通过网络问计于民,上海市政府于2007年7月在“中国上海”网站开设“政府规章草案民意征询平台”,方便市民上网提出意见与建议。网络民意调查也为问情于民、问计于民开辟了一条经常化的便捷渠道,从2005年7月首家民意访问网站在青岛市开通,至目前全国有影响的民意调查类网站已经有20多家,如吉林省社情民意调查网、山西调查网“绿色通道”、河南省政府门户网站“兴豫建言”、江西社情民意调查中心“民众论坛”等。人民网强国论坛、新华网焦点网谈和新华网评、西祠胡同、中华论坛、中青在线的中青论坛、天涯社区、深圳论坛、新浪论坛、杭州网论坛、福州都市论坛等已经成为民意聚集的公众场所。中国社科院社会发展研究中心《2003年中国12城市互联网使用状况及影响调查报告》、《2005年中国5城市互联网使用现状及影响调查报告》则分别显示:在“是否可以有更多的机会评论政府工作?”问题回答上,2003年报告的网民赞同比例是60.8%,2005年的结果是54.2%;在回答“政府官员是否可以更多地了解群众的看法?”时,2003年的调查网民赞同的占72.3%,2005年结果显示是60.4%^①。尤其在每年的全国“两会”及省、市“两会”期间,互联网作为政府与民众社会直接沟通的公共平台作用更为凸显。

网络媒体与传统媒体话语力量互补而推动公共决策的事件近年来出现过数起,民意以更敏锐的方式调试着政府决策的公共性机制。2006年6月,网上曝光郑州惠济区“世界第一区政府”豪华办公楼,引起中央有关部门重视。2007年4月,中央纪委、国家发

① 中国新闻网2003年9月19日,2005年7月7日。

改委等7部委联合下发了《关于开展党政机关办公楼等楼堂馆所建设项目清理工作的通知》，要求各地坚决刹住违规建设楼堂馆所之风。国务院办公厅通报了河南省濮阳县、山西省粮食局、兰州市财政局、山西忻州煤矿安监局等单位严重违规超标建设办公楼等的情况。6月，中央派出联合检查组，对有关省、市结合中央要求开展的清理情况进行检查。

将农村社会管理与基层政权管理问题提上政府日程的山西“黑砖窑”事件的查处，亦得益于网络媒体的有效表达。2007年6月5日，大河网“大河论坛”出现题为《罪恶的“黑人”之路！孩子被卖山西黑砖窑 400位父亲泣血呼救》求助帖，两天后此帖被“天涯论坛”转发，6天点击率58万人次，回帖3000多幅。6月12日，大河网的点击率也超过31万人次。6月7日，山西新闻网刊登报道《山西黑砖厂工人过着“奴隶”生活》，山西洪洞县砖窑成为全国各级媒体关注的焦点。6月14日，国家领导人胡锦涛、温家宝、吴官正、李长春等作出重要批示。6月17日，省长于幼军主持召开全省“打击黑砖窑主、解救被拐骗民工”专项行动领导小组会议，发布《公共事件和具有重大社会影响事件的意见》。6月20日，国务院召开常务会议听取专项汇报，要求在全国范围开展检查，整治非法用工、打击违法犯罪行为。自6月15日至7月24日，全国共查处非法砖瓦窑3092户，涉及用工近7万人，劳动保障部门立案查处444件，责令用人单位补签劳动合同7万多份，督促用人单位为2万名职工办理了社会保险，补缴社会保险费1595万。山西省汲取事件教训，共推出了《山西省农村地区劳动用工监督管理暂行规定》、《山西省人民政府关于进一步做好城乡社会救助工作的意见》、《山西省人民政府关于加强劳动保障监察工作的意见》等11项地方法规和制度文件，以期建立完善农村地区社会管理和公共

服务的有效监管机制。在事件处理的过程中,一些传统媒体对事件背后的深层次问题予以讨论,如《新闻晨报》6月21日刊发评论《山西黑砖窑事件:官黑勾结比官商勾结更可怕》,《广州日报》6月18日评论《黑砖窑暴露乡村政权管理真空》认为地方官员腐败成为黑恶势力做大做强“的催化剂”,《现代快报》6月16日刊登《黑窑悲剧的基层“软政权化”阴影》,指出地方基层政权之“软”是“官黑合谋”的必然结果^①。2007年7月,在总结“黑砖窑”事件时,山西省原省长于幼军说,其中一个重要原因和教训就在于,有关部门领导没有敏锐把握网络、媒体的舆论动向,官员对网络信息传播渠道的漠视间接导致了事态的进一步恶化^②。

网络在充分、自由而真实地表达民众意见并迅速形成社会性的舆论方面的确有着不可低估的能量,但公共决策的要旨并不全在机械式的吸纳可以彰显的民意方面,决策的价值理性追求使得网络言论只能作为决策的一种依赖程度不同的参考,而非支配性的意见。一些学者对此有过类似的表达:“网民是一个特殊的群体,但中国更大的利益群体在网的外面,多数的农民、民工都不在网上,不是网民能够代表的,所以网民不能以民意代表自居。政府也不能光看网上的东西,不能仅以网上的舆论来左右自己的政策。”^③由于网络的过度开放性与自我主体性,无论引发网络舆论的客观事件如何真实,网络舆论因为过多夹带了远离客观事件的网民个人发挥的意见,而使其带着一些偏激的情绪,而在目前社会阶

① 《“黑砖窑”事件之后我们应该做什么》、《山西“黑砖窑”的警示:优化基层治理环境刻不容缓》、《网络的力量——中国正进入一个“网络——纸媒”话语权互补的新时代》,《领导决策信息》2007年第24、25、30期。

② 《领导干部信息来源调查:网络信息渠道成主流》,《决策》2008年第3期。

③ 《樊纲:不能让网上的言论左右政府的政策》,《信息时报》2006年4月12日。

层之间差距拉大的情况下,情绪搅动的“民意”非理性有可能表现得更加明显。为了保障这种新的民主生活方式,决策者设置了正式的代议机制作为缓冲,政府决策与网络舆论间有正式的代议机制作为中间人。正如有评论者所言:民意必须通过议会的渠道,形成具有法律效力的意见,并最终影响政府的政策,这才是一个健康的过程^①。

无论传统媒体还是网络媒体,其应当有所作为是社会还不够完善的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制和权益保障机制提出的必然要求,但行使媒体自由与权利必须与支撑这种自由与权利的能力相适应。这种“能力”就是媒体从业者有足够的专业知识与技能、权利理性、良知与责任心,以及基于国家既有的法律与政策精神对政府行为与公共利益理解的准确度,从而可以避免媒体的种种失当行为造成公共决策质量的减低。多种因素的作用,近两年来媒体上进行的公共政策尤其是经济政策与社会政策的讨论已经并不少见,特别是由于新媒体的参与以及在一定程度上更加宽松的媒体管制环境,媒体的普遍性作用更加突出了。在这种不可忽视的讨论中,媒体实际扮演的是什么角色、它应该扮演一个怎样的角色的问题需要关注。新闻媒体提供的重要产品是观点分析,这种对当前发生的社会现象包括新闻事件进行分析的舆论手段,有个特别值得关注的特点,即这种分析必须能够迎合公众的意见期待。受众并不愿意看到一个本质上跟自己观点完全相反的分析与结论,而是喜欢看到从本质上回应了自己直觉的观点。这就使得有些媒体,尤其是网站,本来应该以严肃的方式关注和讨论公共政策问题,却采取断章取义的方式将其“焦点”化,等待着可

^① 《网络民意影响决策有多可怕?》,《燕赵都市报》2006年4月13日。

以预期的批评性言论。媒体出于不同动机而产生的一些报道误区,也可能不利于政府的科学决策。如在政策问题的确定环节,夸大社会问题可能导致政策资源的浪费。在政策执行的监督与评价环节,过于凸显政策失败的表现,对政策权威的树立、政策执行环境的形成以及政策的调整与修补也会产生不利的影响。政策过程需要媒体参与,但媒体的参与应该是胜任其职的,并且能担当社会责任的。

参 考 文 献

《构建社会主义和谐社会》编写组：《构建社会主义和谐社会》，中国方正出版社 2006 年版。

《杰斐逊选集》，朱增汶译，商务印书馆 1999 年版。

《马克思恩格斯论新闻》，新华出版社 1985 年版。

《毛泽东新闻工作文选》，新华出版社 1983 年版。

《毛泽东选集》第四卷，人民出版社 1991 年版。

《毛泽东文集》（第三卷），人民出版社 1993 年版。

《陆定一文集》下卷，人民出版社 1992 年版。

《十四大以来重要文献选编》，人民出版社 1996 年版。

《孙中山选集》，人民出版社 1981 年版。

《中国共产党新闻工作文件汇编》上卷，新华出版社 1980 年版。

白钢、史卫民：《中国公共政策分析》（2007 年卷），中国社会科学出版社 2007 年版。

陈堂发：《媒介话语权解析》，新华出版社 2007 年版。

陈庆云：《公共政策分析》，中国经济出版社 1996 年版。

陈业劭：《中国新闻事业通史》第三卷，中国人民大学出版社 1999 年版。

陈友冰、王德寿：《国策论辩》，安徽人民出版社 2000 年版。

陈振明：《政策科学》，中国人民大学出版社 1998 年版。

陈堂发：《为何？何为？——论当代中国媒介权限》，群言出版

社 2007 年版。

程立显：《伦理学与社会公正》，北京大学出版社 2002 年版。

程燎原：《权利及其救济》，山东人民出版社 2002 年版。

戴晴：《长江 长江——三峡工程论争》，贵州人民出版社 1989 年版。

戴元光：《传播学原理与应用》，兰州大学出版社 1988 年版。

丁柏铨等：《新闻舆论引导论》，中国社会科学出版社 2001 年版。

段京肃：《传播学基础理论》，新华出版社 2003 年版。

方汉奇：《中国当代新闻事业史》，新华出版社 1992 年版。

方汉奇：《中国新闻事业通史》第二卷，中国人民大学出版社 1996 年版。

方汉奇：《中国新闻事业通史》第一卷，中国人民大学出版社 1992 年版。

冯天瑜：《中华文化史》，上海人民出版社 1990 年版。

复旦大学新闻系新闻史教研室：《中国新闻史文集》，上海人民出版社 1987 年。

顾潜：《中西方新闻传播：冲突·交融·共存》，复旦大学出版社 2003 年版。

郭超人：《喉舌论》，新华出版社 1998 年版。

国家行政学院国际合作交流部：《西方国家行政改革述评》，国家行政学院出版社 1998 年版。

何怀宏：《公平的正义》，山东人民出版社 2002 年版。

黄旦：《新闻传播学》（修订版），浙江大学出版社 1997 年版。

黄卫平：《当代中国政治研究报告》，社会科学文献出版社 2002 年版。

季卫东:《宪政新论》,北京大学出版社 2002 年版。

金鑫:《中国问题报告》,中国社会科学出版社 2004 年版。

李昌平:《我向百姓说实话》,远方出版社 2004 年版。

李昌平:《我向总理说实话》,光明日报出版社 2002 年版。

李道揆:《美国政府和美国政治》,商务印书馆 1999 年版。

李锐:《“大跃进”亲历记》,上海远东出版社 1996 年版。

梁建增:《焦点访谈》红皮书,文化艺术出版社 2002 年版。

梁建增等:《调查中国:中央电视台〈新闻调查〉内部档案》(第六部),华夏出版社 2003 年版。

林水波等:《公共政策》,台湾五南图书出版公司 1982 年版。

凌志军等:《当今中国的 5 种声音》,广州出版社 1999 年版。

刘德厚:《广义政治论:政治关系社会化分析原理》,武汉大学出版社 2004 年版。

刘华蓉:《大众传媒与政治》,北京大学出版社 2001 年版。

刘建军:《单位中国——社会调控体系重构中的个人、组织与国家》,天津人民出版社 2002 年版。

刘建明:《舆论宣传学大辞典》,经济日报出版社 1992 年版。

陆学艺:《当代中国社会阶层研究报告》,社会科学文献出版社 2002 年版。

马馨麟、马宝珠:《光明日报 50 年历程》,光明日报出版社 2000 年版。

丘昌泰:《公共政策:当代政策科学理论之研究》,台北远流出版公司 1997 年版。

人民日报报史编辑组:《人民日报回忆录》,人民日报出版社 1988 年版。

宋林飞:《西方社会学理论》,南京大学出版社 1997 年版。

苏向荣:《三峡决策论辩——政策论辩的价值探寻》,中央编译出版社 2007 年版。

童兵:《比较新闻传播学》,中国人民大学出版社 2002 年版。

童兵:《理论新闻传播学导论》,中国人民大学出版社 1999 年版。

童兵:《马克思主义新闻思想史稿》,中国人民大学出版社 1989 年版。

王伟光:《经济利益、政治秩序、社会稳定》,中共中央党校出版社 1991 年版。

王章雄:《中国共产党执政理论体系》,上海人民出版社 2006 年版。

伍启元:《公共政策》,香港商务印书馆 1989 年版。

谢春雷:《揭开真相——〈南方周末〉知名记者报道手册》,浙江人民出版社 2004 年版。

谢明:《公共政策导论》,中国人民大学出版社 2002 年版。

辛向阳:《红墙决策——中国政府改革深层起因》,中国经济出版社 1998 年版。

新华社新闻研究所:《邓小平论新闻宣传》,新华出版社 1998 年版。

新华通讯社:《毛泽东论新闻宣传》,新华出版社 2000 年版。

徐大同:《西方政治思想史》,天津人民出版社 1985 年版。

徐迅:《希望工程诉香港〈壹周刊〉》,法律出版社 2000 年版。

徐耀魁:《西方新闻理论评析》,新华出版社 1998 年版。

严强等:《公共政策学》,南京大学出版社 2002 年版。

严强等:《政治学基础理论的观念:价值与知识的论辩》,中山大学出版社 2002 年版。

杨善华：《当代西方社会学理论》，北京大学出版社 1999 年版。

杨溢：《论证始末》，水利电力出版社 1992 年版。

叶立煊：《西方政治思想史》，福建人民出版社 1992 年版。

于洪生：《百姓与政治》，群众出版社 2001 年版。

俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社 2000 年版。

咎爱宗、许知远：《第四种权力：从舆论监督到新闻法治》，民族出版社 1999 年版。

曾广载：《西方国家宪法和政府》，湖北人民出版社 1989 年版。

张江河：《论利益与政治》，北京大学出版社 2002 年版。

张千帆：《宪政、法治与经济发展》，北京大学出版社 2004 年版。

张涛：《中华人民共和国新闻史》，经济日报出版社 1996 年版。

中共中央文献研究室、新华通讯社：《毛泽东新闻工作文选》，新华出版社 1983 年版。

中共中央宣传部：《“三个代表”重要思想学习纲要》，学习出版社 2003 年版。

中国社会科学院新闻研究所：《新闻研究资料》第 12 辑，中国新闻出版社 1987 年版。

中国新闻学会：《新闻自由论集》，文汇出版社 1988 年版。

中央电视台新闻评论部：《当今中国九大热点问题》，中央民族大学出版社 2005 年版。

中央电视台新闻评论部：《焦点访谈·农村卷》，中国政法大学出版社 1999 年版。

中央纪律检查委员会法规室：《廉政准则及相关条款》，中国方正出版社 1997 年版。

钟海让：《法律监督论》，法律出版社 1993 年版。

朱志宏：《公共政策》，台北三民书局 1999 年版。

祝基滢：《政治传播学》，台北三民书局 1993 年版。

〔澳大利亚〕约翰·德雷泽克：《协商民主及其超越：自由与批评的视角》，丁开杰等译，中央编译出版社 2006 年版。

〔德〕哈贝马斯：《公共领域的结构转型》，曹卫东等译，学林出版社 1999 年版。

〔德〕卡尔·施米特：《政治的概念》，刘宗坤等译，上海人民出版社 2003 年版。

〔法〕卢梭：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆 1980 年版。

〔法〕夏尔·托克维尔：《论美国的民主》，董果良译，商务印书馆 1988 年版。

〔古希腊〕亚里士多德著：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆 1982 年版。

〔韩〕吴锡泓：《政策学的主要理论》，金东日译，复旦大学出版社 2005 年版。

〔美〕乔恩·谢泼德：《美国社会问题》，乔寿宁等译，山西人民出版社 1987 年版。

〔美〕詹姆斯·博曼：《公共协商：多元主义、复杂性与民主》，黄相怀译，中央编译出版社 2006 年版。

〔美〕查尔斯·E·林德布洛姆：《政策制定过程》，朱国斌译，华夏出版社 1988 年版。

〔美〕查尔斯·J·福克斯、休·T·米勒：《后现代公共行政——话语指向》，楚艳红等译，中国人民大学出版社 2002 年版。

〔美〕戴维·伊斯顿：《政治体系：政治学状况研究》，马清槐

译,商务印书馆 1993 年版。

〔美〕邓恩:《公共政策分析导论》,谢明等译,中国人民大学出版社 2002 年版。

〔美〕哈罗德·D·拉斯韦尔:《政策科学:研究视域与方法的最新进展》,斯坦福,1951 年版。

〔美〕加里·沃塞曼:《美国政治基础》,陆震纶译,中国社会科学出版社 1994 年版。

〔美〕卡尔·科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,商务印书馆 1988 年版。

〔美〕克里斯蒂安:《媒介伦理学——案例与道德论据》,张晓辉等译,华夏出版社 2000 年版。

〔美〕拉雷·N·格斯頓:《公共政策的制定——程序和原理》,朱子文译,重庆出版社 2001 年版。

〔美〕莱斯利·里普森:《政治学的重大问题》,刘晓等译,华夏出版社 2001 年版。

〔美〕刘易斯·科塞:《社会冲突的功能》,孙立平等译,华夏出版社 1989 年版。

〔美〕罗伯特·达尔:《多元主义民主的困境》,尤正明译,北京求实出版社 1989 年版。

〔美〕罗恩·史密斯:《新闻道德评价》,李青藜译,新华出版社 2001 年版。

〔美〕罗杰·柯比:《政治参与:政策议程建设构的动力》,霍普金斯大学出版社 1972 年版。

〔美〕迈克尔·J·桑德尔:《自由主义与正义的局限》,万俊人等译,译林出版社 2001 年版。

〔美〕迈克尔·豪利特等:《公共政策研究——政策循环与政

策子系统》，庞诗等译，三联书店 2006 年版。

〔美〕迈克尔·罗斯金等：《政治科学》，林震等译，华夏出版社 2001 年版。

〔美〕尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》，项龙译，华夏出版社 2002 年版。

〔美〕欧文·戈夫曼：《框架分析》，剑桥大学出版社 1974 年版。

〔美〕乔·萨托利：《民主新论》，冯克利等译，东方出版社 1993 年版。

〔美〕塞缪尔·P·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，北京三联书店 1989 年版。

〔美〕史蒂文·凯尔曼：《制定公共政策》，高正译，商务印书馆 1990 年版。

〔美〕斯科滋·克奈特：《半殖民地国家》，惠林斯顿大学出版社 1960 年版。

〔美〕斯图亚特·S·那格尔：《政策研究百科全书》，林明译，科学技术文献出版社 1990 年版。

〔美〕唐纳德·肯德：《事关重要的新闻：电视与美国民意》，芝加哥大学出版社 1987 年版。

〔美〕威廉·邓恩：《公共政策分析导论》，谢明等译，中国人民大学出版社 2003 年版。

〔美〕韦伯·施拉姆：《报刊的四种理论》，新华出版社 1980 年版。

〔美〕沃尔特·李普曼：《公共舆论》，阎克文译，上海人民出版社 2002 年版。

〔美〕沃纳丁·赛弗林、小詹姆斯·坦卡特：《传播学的起源研

究与应用》,陈韵昭译,福建人民出版社 1985 年版。

〔美〕约翰·金登:《议程、备选方案与公共政策》,丁煌等译,中国人民大学出版社 2004 年版。

〔美〕约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社 1988 年版。

〔美〕约翰·罗尔斯:《政治自由主义》,万俊人译,译林出版社 2000 年版。

〔美〕詹姆斯·E·安德森:《公共决策》,唐亮译,华夏出版社 1990 年版。

〔美〕詹姆斯·伯恩斯等:《民治政府》,陆震纶等译,中国社会科学出版社 1996 年版。

〔美〕詹姆斯·博曼:《协商民主:论理性与政治》,陈家刚等译,中央编译出版社 2006 年版。

〔南非〕毛里西奥·登特里维斯:《作为公共协商的民主》,王英津等译,中央编译出版社 2006 年版。

〔英〕H·K·科尔巴奇:《政策》,张毅等译,吉林人民出版社 2005 年版。

〔英〕边沁:《政府片论》,沈叔平等译,商务印书馆 1997 年版。

〔英〕戴维·米勒:《社会正义原则》,应奇译,江苏人民出版社 2005 年版。

〔英〕弗里德里希·哈耶克:《通往奴役之路》,王明毅等译,中国社会科学出版社 1997 年版。

〔英〕约翰·B·汤普森:《意识形态与现代文化》,高铧等译,译林出版社 2005 年版。

〔英〕约翰·洛克:《政府论》,叶启芳等译,商务印书馆 1997

年版。

后 记

本书是我在复旦大学新闻学院从事博士后研究工作的一个总结。

除了人们特别关注的新闻媒体宏观的政治舆论引导与舆论监督功能之外,传媒在政治与社会生活中是否还有一定的自由空间发挥其他的政治功能,尤其在微观政治领域——政府政策行为中,传媒是否能够尽其所能,理论学界存在着不同的看法。一种观点认为传媒根本没有这样的政策空间来施展它的功能,另一种意见则认为新闻传媒作为一种辅助手段在政府政策过程中确实有一定的权利空间发挥其积极的作用,这两种近乎对立的认识都来源于媒体运作的实践。理论认识上的分歧给我的研究与思考带来了一定的压力,它既说明了话题讨论的必要性与价值,也意味着问题研究的敏感性。从确定选题开始,我力求自己对这一话题的探讨尽量与传媒活动自身所呈现的复杂情况相吻合,避免结论的简单化和片面性。

本书研讨的问题跨学科的属性比较明显,在体系构成方面没有可以直接参考的成果,主要依据政策系统构成的一般分析路径建构内容框架。本书的结构体系是否合理,还有仗读者同行的批评与指正。

在书稿选题论证、写作与修改的过程中,李良荣教授、刘海贵教授、赵凯教授、张骏德教授、黄旦教授以及孟建教授以不同的方式提出修改建议,他们在繁忙之中抽出时间提出指导意见,这些言

简意赅的建议使我的书稿避去了不少的拙劣与可能的失误。黄瑚教授、程士安教授对我的工作也给以鼓励和肯定。对于这份支持与帮助,我心存感念!

非常感谢我的合作导师童兵教授给予我的指导与扶持!童老师的鼓励使我对书稿工作始终抱有信心。书稿修改中我在分析问题的力度和针对性上有所加强,得益于童老师的中肯建议。当我为这份辛苦的劳作结果暂时画上句号时,脑海里不由自主地涌现出一幅图景:1994年春,应兰州大学新闻与传播学系原系主任、我的硕士阶段导师刘树田教授之邀,供职于中国人民大学新闻系的童老师到兰大讲学,并给系里三届共6名研究生集中讲授《理论新闻传播学概论》课程,我是听课学生之一。童老师的乐为人师和待人可亲给我留下了深刻影响。14年的时光转瞬即逝!

童老师又在百忙之中为拙著赐序,意在勉励。对于这份鞭策,我谨记心中。

复旦大学出版社人文社科编辑室主任章永宏编辑为本书的出版做了不少琐屑的工作,付出了辛苦的劳动。对此,作者表示由衷的感谢!

本书的出版得到了人事部中国博士后科学基金的资助,谨致谢意!

陈堂发

2008年6月