

当代中国传媒改革与媒介公共性的变迁

许鑫 李霞婷

摘要：传媒改革进程制约媒介公共性的发挥，当代中国传媒的公共性在传媒改革背景下产生，并随着传媒改革的进程而演变，大致经历了从产生、生长到扩展三个阶段，市场、政策、技术和专业理念都是传媒发挥公共性的动力，但由于缺乏体制保障，公共性的发挥主要取决于新闻工作者的非常规实践，体现出局部性和不稳定性特征，当代中国传媒的公共性依然十分有限。

关键词：传媒改革；传媒公共性；传媒体制；非常规实践

作者简介：许鑫，男，副教授，文学博士。（惠州学院 中文系，广东 惠州，516007）

李霞婷，女，副教授。（江西交通职业技术学院 计算机研究与应用系，江西 南昌，330033）

中图分类号：G206 **文献标志码：**A **文章编号：**1008-6552 (2013) 03-0039-06

一、引言

公共性是西方哲学与政治思想中一个内涵复杂的概念，不同时代、不同学科理解的公共性内涵往往存在极大差异。现代意义的公共性与哈贝马斯的公共领域思想密切相关，主要指一种社会公共生活的原则和理想，即建立一个民主的、平等参与的、自由讨论的、合乎理性的社会，社会公众通过对公共事务的理性辩论，达成理性共识并影响公共政策，限制国家权力，保护个人权利。

由于公共性概念的复杂性，国内外学者在探讨传媒公共性问题时，往往各执一词。比如，有人视媒体的公共性为其本质属性^[1]，有人则指出传媒公共性不是传媒的固有属性，而是在传媒体制规训下的实践逻辑^[2]。国外对媒介公共性的研究^[3]，也存在多种理论模式。较有代表性的是哈贝马斯“对话的公共性”和汤普森“可见的公共性”，前者强调传媒扮演公共事务讨论空间的角色，促进公众的对话和交流，其理论源于直接民主尤其是参与式民主，但存在较强的理想色彩，强调一种“应然”的规范；后者强调大众传媒在推进信息公开方面的超越时空的技术优势，其理论渊源是代议制民主，关注当今媒介化社会下西方媒体与民主关系的“实然”面貌，具有明显的乐观技术决定论色彩。

尽管不同学者对传媒公共性的具体表述不同，但依然可以归纳出一些普遍的原则。从一般意义上理解，传媒的公共性就是传媒作为社会公器，扮演“群众喉舌”的角色。笔者以为，传媒公共性是指传媒按照公共领域的规范要求，实现信息公开，成为公众讨论公共事务的平台，为公共利益服务而体现出的一种社会公器属性，其核心内涵包括公开性、公益性和批判性三层含义，是三者的统一^[3]。公开性实际包含两层含义，一是指传媒必须做到信息公开，不能掩盖事实真相，二是指传媒必须对公众开放，成为公众表达利益诉求的平台，这里的公开性接近汤普森的“可见的公共性”；批判性主要指传媒要成为社会公众针对公共事务开展理性辩论和对话的平台，这里的批判既有对社会负面现象的激烈抨击，也有相对平和的评论，接近哈贝马斯“对话的公共性”；公益性指传媒必须维护和服务于公共利

基金项目：2011年教育部人文社会科学研究青年基金项目《网络公共领域的理论与实践研究》（11YJC860052）和2010年广东省哲学社会科学规划项目《网络媒体的公共性实践研究》（GD10YXW01）的研究成果。

益,而不能为权力或市场所左右。

“公共性”和“人民性”、“新闻专业主义”、“舆论监督”等概念既有区别也有联系。人民性是出现比较早的词汇,童兵认为,社会主义新闻事业的人民性主要包括:代表广大人民群众的政治上和经济上的利益,倾听他们的呼声,反映他们的疾苦,解决他们的困难;体现人民的监督,主持公道,伸张正义,扶植正气,打击歪风,充分发扬民主,保护人民的民主自由,使人民有效地行使当家作主的社会主人的权利等等^[4]。从以上表述来看,人民性的内涵至少包括了公益性和批判性,因此与公共性的内涵相当接近。新闻专业主义在19世纪末开始形成,西方新闻专业主义的核心是决定专业特征的一些基本原则,主要包括:传媒具有社会公器的职能,新闻工作必须服务于公众利益,而不仅限于服务政治或经济利益集团;新闻从业者是社会的观察者、事实的报道者,而不是某一利益集团的宣传员等等^[5]。可见,新闻专业主义与传媒公共性的理念存在交叉之处,专业主义对传媒公共性实践有正面意义。

传媒公共性的发挥,主要体现为传媒能否满足公民知情权、表达权,以及公众能否通过传媒开展舆论监督,参与公共决策等方面。汪晖认为,媒体公共性是社会和公众的知情权,社会沟通的基本方式,以及政治运作的基本方式密切相关的,其实质就是民主问题,尤其是社会参与问题^[6]。尽管公众“四权”(知情权、表达权、参与权、监督权)的实现有着各种直接和间接的渠道,但在当今媒介化社会,传媒发挥公共性是公众实现“四权”的重要条件,公众通过传媒实现“四权”的状况则是传媒公共性的主要体现。

传媒公共性主要取决于传媒体制及体制规训下的实践,传媒改革的核心是体制改革,因此必然带来媒介公共性的变迁^[3]。笔者采用史论结合的方法,结合传媒改革进程,对当代中国传媒公共性的生成与演变历程进行回顾和梳理,分析媒介公共性生成和演变的机制、动力和逻辑,以及当代中国传媒公共性的特殊性和局限性,探析当前媒介公共性缺失的根源以及出路。

二、传媒改革与媒介公共性的变迁

当代中国传媒的公共性是在传媒市场化转型的背景下产生的,传媒改革及传媒与国家-市场-社会关系的变化是当代中国传媒公共性产生的主要根源。中国传媒改革及公共性的演变历程,大致可以划分为以下三个阶段:

(一) 1978—1991: 新闻本位的回归与公共性的产生

1978年,新闻事业迎来改革开放后的第一次发展高潮,与此同时,中共新闻史上的第三次传媒改革开始,围绕新闻与宣传的关系,新闻界展开了改革以来的第一次大讨论,新闻事业由“宣传本位”转为“新闻本位”,传媒的功能也从单一走向多元,以更好地满足社会经济的发展和人们需求的多样化。这一阶段的传媒改革主要靠观念更新来推动,存在较强的自发性质。

1978—1991年,也是我国传媒公共性的萌芽和产生阶段,传媒公共性零星呈现。主要体现在:新闻批评得到恢复,深度报道兴起,新闻媒体开始树立公开报道的观念,国家机关开始健全新闻发言人制度、举行新闻发布会和记者招待会;满足公众知情权和公开报道权,经过1978年的一场“党性”和“人民性”关系的争论,各界逐步认可传媒既是党和政府的喉舌,也是人民的喉舌。1980年7月22日,《工人日报》报道了“渤海二号”沉船事故,相关责任人最终受到处分,此后,新闻批评的传统得到恢复。1987年,党的十三大政治报告中首次提出舆论监督的概念,舆论监督成为我国传媒的重要功能。党的十三大政治报告指出:“提高领导机关活动的开放程度,重大情况让人民知道,重大问题经人民讨论。”这是中共对公民知情权、参与权、表达权、监督权的基本内涵的最早认可,也是执政党的文献对公共领域的最初的官方表达。

20世纪80年代,我国社会思想启蒙运动开始,社会观念急剧变化,思想讨论异常活跃,知识分子积极关注和干预社会现实,传媒的公共性主要依赖知识分子的公共责任,体现出较强的自发性质。知识分子是传媒公共性实践的主要力量,新闻批评和舆论监督是公共性的主要体现,报刊是实践公共性的主要媒体。不过,由于传媒结构较为单一,传媒商业化水平有限,传媒体制没有实质变化,新闻媒体报道禁区仍然很多,新闻批评和舆论监督的实践仍然存在很多限制,这一阶段传媒公共性只是零星呈现。

(二) 1992—2002: 传媒市场化转型与公共性的生长

1992年中共十四大提出建设社会主义市场经济体制,中国出现改革以来的第二次办报高潮。1993年前后,新闻界围绕新闻是否有商品性问题展开了改革以来的第二次大讨论,确立了我国新闻事业“上层建筑、信息产业”的双重属性,外化为“事业性质,企业管理”的管理方针,推动了传媒业与市场的融合及大众化发展道路,传媒开始全面推进市场化改革。都市报兴起,传媒结构趋向多元化,电视成长为最有影响力的媒体,电视新闻开始实质性改革。这一阶段我国传媒市场化水平大大提高,市场力量尤其是传媒竞争成为推动我国传媒改革的主要动力,同时政府也积极推动传媒产业化和集团化,改革逐渐由自发转向自觉,政府牢牢掌握改革主导权,电视媒体成为传媒改革的新重点。

传媒的市场化在一定程度上推动传媒的公共性发挥。加之90年代中后期,专业主义在中国成为日益兴盛的话语体系^[5],部分主流媒体发挥出较强的公共性。报刊方面,《南方周末》在90年代后期开始注重调查和批评报道,《中国青年报》创办《冰点》专栏,以刊登特稿为主,敢于触及社会弊端,1998年又创办《冰点时评》,开中国报业公民表达风气之先;电视方面,1993年开始,央视先后创办《东方时空》、《焦点访谈》和《新闻调查》等评论类栏目及《实话实说》等谈话节目,掀起电视平民化浪潮和记录浪潮,满足受众对社会现实的知情权和表达权。报刊和电视一起成为公共性实践的主力,相对而言,报刊拥有的话语空间仍然要更宽。市场法则和专业主义一起推动传媒公共性的发挥,舆论监督仍然是传媒公共性的主要体现,批评报道成为大众传媒新闻内容的一种常规构成^[7]。同时,传媒日益为利润所奴役,国家对传媒由硬约束转向软控制,资本和某些权力开始结合,共同侵害传媒公共性,突出表现为传媒的娱乐化甚至媚俗化趋势日益严重。除央视外,中国的地方卫视几乎都走娱乐化道路,连新闻节目也存在娱乐化倾向,公共性缺失逐渐凸显为我国传媒面临的最严重危机。

(三) 2003年至今: 网络媒介崛起与公共性的扩展

从2003年开始,我国传媒体制改革试点启动,传媒业实施结构调整和结构转型,网络媒体逐渐成为主流媒体。新闻界展开对市场化负面影响的反思,开始了改革以来的第三次大讨论,形成了一种回归民本主义、提倡社会责任和公共性的思潮^[8]。2003年的SARS事件和孙志刚事件使新闻舆论监督达到一个新的高峰,堪称我国媒介公共性实践的转折点,网络媒介在公共性实践中的技术优势开始发挥。

总体来看,制度创新和技术发展成为这一阶段我国传媒改革的主要动力。2002年11月党的十六大以后,党和政府陆续推出一些有关新闻传媒的新政策和新举措:强调新闻工作的“三贴近”原则,实行政府工作信息和社会公共信息公开,改进国内重大突发事件报道,加强和改进舆论监督工作,把构建和谐社会作为新闻工作的重要任务^[9];2007年10月中共十七大明确提出保障全体公民享有知情权、表达权、参与权和监督权;2008年5月1日起《政府信息公开条例》实施;2009年发布的《国家人权行动计划》明确提出保障记者的采访权、批评权、评论权和发表权,这些法律规章的发布实施为媒介充分报道新闻、开展公共讨论提供了一定的制度保障,有助于传媒公共性的发挥。

在技术、政策和专业理念的共同推动下,2003年以来,传媒公共性有了很大扩展。与前两个阶段不同的是,普通社会公众尤其是网民在媒介公共性实践中的作用日益突出,越来越多的网络公共事件得到解决,显示出网络舆论监督的巨大威力;越来越多的官员认识到网络问政的重要意义,纷纷主动

上网听取网络民意。传统媒体在实践公共性方面也有不少亮点,如《南方都市报》的时事评论,《南方周末》的舆论监督,央视和凤凰卫视的时政新闻报道和评论栏目等,对公共事务和公共政策的关注都有所加强。

2003年以来,公共性的扩展除了体现在舆论监督方面,信息公开、公共政策讨论也有明显进步,对社会问题的批评越来越多地指向体制层面,孙志刚事件、躲猫猫事件、厦门PX事件等最终都成功地改变了公共政策。

三、传媒公共性的特殊性与局限性

公共领域的存在需要具备以私人产权和社会独立于国家为基础的民主与法治结构^[10]。当代中国传媒的公共性,是在强国家-弱社会的根本格局没有改变情况下,主要依靠国家主导下的传媒市场化转型产生的“非企及性后果”,这种媒介公共性因此与西方基于民主政治和市民社会环境下的媒介公共性存在根本差异。

当代中国传媒的公共性,是在社会改革和传媒改革背景下产生的,必然受到社会改革和传媒改革的步伐制约。由于我国政治体制改革落后于经济体制改革,在其制约下的传媒体制改革没有根本突破,传媒公共性的发挥因此存在许多不确定因素,当代中国传媒的公共性也体现出自身的特殊性和局限性。

(一) 传媒公共性的发挥缺乏体制保障

传媒体制制约传媒实践,传媒公共性的发挥,需要一定的体制保障。首先是新闻自由与言论自由的法制保障,我国宪法中也明确规定了新闻自由与言论自由的条文,但由于有法不依现象普遍,加上法律条文笼统,缺少可操作性,在实践中还存在很多不足,迫切需要制定有可操作性和实际效力的新闻法;其次,传媒体制的核心是产权制度,而目前中国传媒业存在产权虚置、所有人缺位、多头管理等弊端,不仅制约了传媒实现转企改制,也阻碍了传媒公共性的发挥。

传媒体制改革是传媒改革的核心,当代中国传媒体制改革的本质是传媒从“意识形态性”向“产业性”的过渡。我国传媒体制改革始于1978年《人民日报》等8家中央级报刊联合要求实行“企业化管理”。30年来,传媒体制发生了一些变化,最主要的是确立了事业单位企业化管理的基本制度。但迄今为止,传媒体制改革只是在“事业单位”属性不变的前提下开展的局部改革,改革重点是微观的采编运作和经营分配制度,传媒宏观管理体制没有根本突破,尤其是作为传媒体制核心的产权制度没有根本突破。经过三十多年改革,中国传媒所有制结构的确呈现出多元化趋势,但程度仍然有限。在内容生产和发行领域方面已经允许部分私人资本参与,但在媒体创办权、出版权和广播权方面仍然有严格的控制。

“事业单位、企业管理”体制在改革之初曾推动传媒经济快速发展,但随着改革日益深入,其内在矛盾也逐渐暴露,阻碍了传媒改革的进一步推进,并对传媒公共性实践带来负面影响。事业单位企业管理,本身就是一个悖论,事业单位属性要求其承担公共服务和社会责任,企业则要追逐利润,在缺少规制和监督情况下,传媒无法兼顾两者,在生存压力的驱动下多数传媒选择了商业利润而放弃公共利益。因此,体制的束缚是我国传媒漠视公共利益的根源,“新闻体制改革,最终将是政治派别利益、媒体产业利益与公众利益的博弈”^[11]。传媒体制改革要取得突破,需要政府让渡部分权力,所以最终取决于政治体制改革的推进。

(二) 公共性来自新闻工作者的非常规实践

“结构”与“个体”两者孰重孰轻,是社会理论的一个争论焦点。在这一问题上,功能主义理论强调宏观结构的决定作用,行动者的能动性没有得到足够重视。安东尼·吉登斯提出“结构化理论”,主张结合对宏观结构的制度分析和对微观行为的策略分析,强调行动者的微观行为在制度建构中的重要

作用^[12]。陈怀林指出，制度创新可由国家推动、也可自下而上由个人或志愿团体推动。自上往下的制度变迁，不难理解，较为特殊的是后者，是经由个人或志愿团体的不断违规行为，再以默许、鼓励、追认和批准的方式，促成新制度的产生，又或者是以限制、干涉和禁止方式来阻滞新制度的产生^[13]。我国传媒的体制变迁是上下结合的结果，国家是推动制度变迁的主导力量，但国家出于意识形态安全的考虑有时对制度变迁也会犹豫，从1983年至今《新闻法》未能出台就说明了这一点。在此情境下，传媒工作者的实践对于体制变迁的意义就显得至关重要，尽管这种变迁是渐进的、缓慢的。

当代中国传媒改革采取了“边缘突破”和“临场发挥”等策略，迂回曲折地进行，其目的是为了降低改革的风险^[2]。这种小心翼翼的打擦边球的策略一方面可以拓展体制内传媒实践的空间，另一方面也可以确保传媒改革不至于超越政治底线，避免给传媒自身带来不必要的麻烦。因此，中国传媒体制改革的现状就是传媒体制没有根本突破，但传媒的运行机制和实践空间发生了变化。体制变革被描述成一个动态的过程，一个由个体的微观行为构成体制的宏观变化的过程，传媒工作者成为体制变迁的核心^[14]。

比如，舆论监督本来是执政党出于反腐需要提出的，但经传媒工作者的实践得以部分摆脱政府的控制而拥有一定的独立性。这样，就在作为治理技术的舆论监督之外，产生了另一种作为社会表达的舆论监督^[15]，后者正是我国传媒公共性实践的重要形态。

为了拓展言论空间，同时又能规避政治和经济风险，我国媒体在舆论监督中经常采取的策略之一就是针对个案批评，避免触及体制弊端，比如孙志刚事件的报道，媒体批评的仅仅是收容制度本身，尚未涉及整个社会的公平与正义问题。多个媒体之间还常常协作开展舆论监督，既造成较大声势又能分散风险，或者采用跨地区监督，避免遭受本地有关部门的压制。比如2001年南丹矿难事件的报道，广西本地媒体遭遇封杀，就将内幕透露给广州的《羊城晚报》，由后者将消息发布出去，成功打破了地方政府的信息封锁。这种在体制内开展非常规实践的策略，实属无奈之举，它一方面有助于传媒公共性的发挥，另一方面又反映出我国传媒公共性存在较多局限。

在缺乏体制保障的情况下，新闻专业主义理念的产生，对传媒公共性实践有着重要意义。专业主义的话语在中国传媒改革过程中具有解放的作用，预示着更加深层的变革^[5]，尽管中国的新闻专业主义被包装在官方术语之中，并且其核心话语与西方专业主义典范存在明显的区别^[16]，但市场化改革以来传媒专业主义理念的产生对我国传媒公共性的实践有着特别的意义，专业主义理念的存在是我国传媒在面临权力和市场双重宰制情境下尚能发挥一定公共性的精神支柱。

（三）传媒公共性的局部性和不稳定性

我国不同地区、不同类型、不同级别乃至不同时期的媒体与国家、市场和社会的关系存在差别，中央政府与地方政府和媒体的关系也存在差别，同一媒体面对不同议题的表现也有不同，表明传媒公共性存在局部性特征。同时，传媒与国家之间也在不断协商，争取更大的自由空间。有实证研究发现，影响媒体与国家议价能力或新闻偏差程度的因素包括：媒体与报道对象的权力距离、媒体与报道对象的空间距离、媒体的市场化程度、媒体领导人的趋向和媒体报道议题对政治合法性的威胁程度^[17]。新世纪以来，诸如突发灾难事件、群体性事件等敏感议题的报道已经逐步放开，表明言论空间有一定扩张。

传媒公共性的实践很不稳定，随着传媒政策、舆论空间的变化而变化。由于各种因素的干扰，《焦点访谈》、《新闻调查》的选题越来越窄，批评性报道有下降趋势，《焦点访谈》1998年的批评性报道比例达47%，2002年降为17%^[18]。在新闻体制改革滞后的环境下，传媒的公共性发挥是不稳定的，媒介公共性的缺失依然是当代中国传媒面临的重要问题。

四、结 语

关于当代中国传媒是否有公共性,新闻传播学界存在乐观和悲观两种截然不同的看法:一种认为我国“党管媒体”的传媒体制下难以产生公共性;另一种认为公共性是传媒的天然属性,我国传媒扮演了公共领域的角色。前者往往以哈贝马斯的公共性为基准,对照中国传媒领域的制度和表现,自然得出悲观的结论;后者则忽视公共性乃历史的建构,将传媒等同于公共领域。本文认为,中国传媒是有公共性的,但这种公共性与哈贝马斯基于民主政治和市民社会情境下的公共性存在极大差异,我国传媒的公共性是有限的、局部的、不稳定的,既有公共性规范的一面,也有自身的特殊性和局限性。

当代中国传媒的公共性是随着传媒市场化转型而产生的,并随着国家-传媒-市场-社会关系变化而变化,观念、市场、政策和技术都是推动我国传媒发挥公共性的重要因素,媒体工作者在体制范围内的非常规实践在公共性建构中扮演了关键角色。国家和市场一方面是传媒公共性的推动力量,另一方面又构成进一步扩展媒介公共性的主要障碍。由于我国政治体制和传媒体制的特殊性,我国传媒发挥公共性是随机的、不确定的,常常随着政治气候和舆论环境的变化而变化。由于我国传媒体制改革迄今为止仍未取得根本突破,公共性的缺失依然是当前我国传媒面临的最严重危机。媒介公共性的建构最终取决于政治体制和传媒体制改革,因此存在诸多不确定性。

参考文献:

- [1] 吴治文. 我国新闻媒体公共性之新解[J]. 青年记者, 2009(2): 28-29.
- [2] 潘忠党. 传媒公共性与中国传媒改革的再起步[J]. 传播与社会学刊(香港), 2008(6): 1-16.
- [3] 许鑫. 传媒公共性: 概念的解析与应用[J]. 国际新闻界, 2011(5): 63-70.
- [4] 童兵. 新闻转轨的突破口: 确立人民性的权威地位[J]. 新闻知识, 1987(2): 11-13.
- [5] 陆晔, 潘忠党. 成名的想象: 社会转型过程中新闻从业者的专业主义话语建构[J]. 新闻学研究(台湾), 2002(71): 17-59.
- [6] 汪晖, 许燕. 去政治化的政治和大众传媒的公共性[J]. 甘肃社会科学, 2006(4): 235-248.
- [7] 尹韵公. 党风建设与舆论监督[J]. 电视研究, 1999(7): 7-9.
- [8] 李良荣, 戴苏苏. 传媒改革30年: 三次学术讨论引发三次思想解放[J]. 新闻大学, 2008(4): 1-5.
- [9] 郑保卫. 十六大以来我国新闻传媒的政策调整与改革创新[J]. 现代传播, 2005(6): 34-39.
- [10] 哈贝马斯. 公共领域的结构转型[M]. 上海: 学林出版社, 1999: 32.
- [11] 夏倩芳. 公共利益界定与广播电视规制——以美国为例[J]. 新闻与传播研究, 2005(1): 54-62.
- [12] 吉登斯. 社会的构成[M]. 李康, 李猛译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1998: 103.
- [13] 陈怀林. 九十年代中国传媒的制度演变[EB-OL]. http://www.newsmlh.net/nForum/#!_article/Reader/1118?_p=1.
- [14] 潘忠党. 传媒改革与新闻体制的改造[J]. 新闻与传播研究, 1997(3): 62-80.
- [15] 邵春霞. 局部性传媒公共领域的呈现——以报纸的批评性报道为分析对象[J]. 中共浙江省委党校学报, 2006(3): 66-70.
- [16] 童靖蓉. 中国语境下的新闻专业主义社会话语[J]. 传播与社会学刊(香港), 2006(1): 91-119.
- [17] 杨银娟, 李金铨. 媒体与国家议价研究: 中国大陆广州报业的个案[J]. 传播与社会学刊(香港), 2010(14): 47-74.
- [18] 敬一丹谈三任总理与焦点访谈[EB/OL]. 人民网, 2004-04-06. <http://www.people.com.cn/GB/14677/21965/22071/2432696.html>.