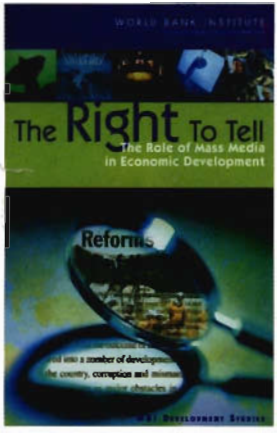
Public Disclosure Authorized

25070



传媒力作！

媒体产业与经济发展

全球化背景下，97个国家的媒体数据分析

- 世界银行
- 中国财政经济出版社
- 诺贝尔奖获得者

共同推荐！

世界银行学院发展研究报告

讲述的权利

——大众媒体在经济发展中的作用

世界银行本书编写组 编
马庆平 审订

中国财政经济出版社

世界银行学院发展研究报告

讲述的权利

——大众媒体在经济发展中的作用

世界银行本书编写组　编

马庆平　审订

中国财政经济出版社

The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development
Copyright © 2002
by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, N. W., Washington, D. C. 20433, U. S. A.

This work was originally published by The World Bank in English as *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development in* 2002. This Chinese translation was arranged by China Financial & Economic Publishing House. China Financial & Economic Publishing House is responsible for the accuracy of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

《讲述的权利：大众媒体在经济发展中的作用》
© 2005 年，版权所有
国际复兴开发银行/世界银行

本书原版由世界银行 2002 年以英文出版，书名为《讲述的权利：大众媒体在经济发展中的作用》。中文版由中国财政经济出版社组织翻译并出版，中国财政经济出版社负责翻译的准确性，如出现理解歧义，以英文原版为准。

本书的发现、阐释和结论为作者的观点，未必反映世界银行执行董事或它们所代表的国家的观点。世界银行不保证本书数据的准确无误。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料，并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

图书在版编目（CIP）数据

讲述的权利：大众媒体在经济发展中的作用/世界银行《讲述的权利：大众媒体在经济发展中的作用》编写组编；马庆平等译. —北京：中国财政经济出版社，2005.9
（世界银行学院发展研究报告）
书名原文：The Right to Tell
ISBN 7-5005-8538-1

Ⅰ. 讲… Ⅱ. ①世… ②马… Ⅲ. 传播媒介—作用—经济发展—研究
Ⅳ. F201

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2005）第 093181 号

中国财政经济出版社出版
URL:http://www.cfeph.cn
E-mail:cfeph@cfeph.cn
（版权所有 翻印必究）
社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036
发行处电话：88190406
北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销
787×1092 毫米 16 开 17.25 印张 341 000 字
2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷
定价：32.00 元
ISBN 7-5005-8538-1/F·7434
图字：01-2005-5480
（图书出现印装问题，本社负责调换）

致亲爱的中国读者

无论是富国还是穷国，信息流通都是经济增长和社会发展的重要动力。几十年来，经济学家对于信息流通的重要作用已经有过诸多论述。信息流通可以帮助企业做出明智的投资决策从而降低投资风险。信息流通还可以帮助政府更好地制定政策并对政策实施的效果进行正确的评估。与此同时，信息流通对于个人来说也是至关重要的。它可以帮助人们做出理智的选择，无论是选择所购买的商品还是选择自己的人生职业。因此，当今时代的信息流通，不仅包括一国之内的而且还包括跨越国境的，会极大地增强政府、企业和个人的信息认知能力。然而不尽人意的现实是，信息作为一种公共物品，它总是处于一种相对短缺的状态。

今后的几十年，中国会朝着更加繁荣和富裕的道路发展。如何以最佳的方式实现既定的经济和社会发展目标是需要经常考虑的。就资源而言，中国是富有的。仅人力资源就是巨大的。改善投资的信息流通环境，促进信息的传播，将会使中国迈向更加健康的发展道路。政府、企业、学术界和社会的各个领域都有责任改善信息流通环境，提高社会的信息认知程度。我相信，中国具有巨大的潜能来应对这一挑战。

世界银行学院
减贫与经济管理部主任
胡缅·伊斯拉姆

目　录

序　v

前言　ix

作者简介　xi

1. 概述：媒体讲述什么，为什么讲述　1
胡缅·伊斯拉姆

第一部分：媒体怎样支持市场

2. 政府的透明度　23
约瑟夫·斯蒂格利茨

3. 大众媒体与政治责任　39
蒂莫西·贝斯利、罗宾·伯格斯和安德里亚·帕特

4. 美国的媒体与市场　53
爱德华·S. 赫尔曼

5. 媒体的非理性繁荣　73
罗伯特·J. 席勒

6. 发布新闻和政治影响　83
大卫·斯特龙伯格

7. 媒体在公司治理中的作用　93
亚历山大·戴克和路易吉·金格尔斯

第二部分：媒体的运营环境

8. 媒体所有制与社会经济繁荣 121
西门·詹柯夫、卡拉利·麦克利什、塔提纳·尼诺瓦和安德雷·施莱佛

9. 媒体产业：大众传播的经济基础 143
布鲁斯·M. 欧文

10. 新闻媒体的法律环境 159
彼得·克鲁格和摩偌尔·E. 普瑞斯

11. 侮辱法 173
鲁思·沃尔登

12. 媒体的变迁：经济霸权主义 189
蒂姆·卡林顿和马克·纳尔逊

第三部分：媒体如何看待媒体

13. 世界上最好的职业 209
加布里尔·加西亚·马尔克斯

14. 泰国的媒体和信息准入 215
卡维·钟吉塔翁

15. 孟加拉国的媒体与社会发展 225
马福斯·阿南

16. 为什么《开罗时报》设在塞浦路斯 233
希沙姆·卡西姆

17. 津巴布韦媒体对社会发展的作用 239
马克·G. 查文杜卡

18. 正直新闻记者的十大训诫 247
亚当·米赫尼克

19. 生存在剧变时代中的一个地方电视台 255
维克多·穆奇尼克和尤利亚·穆奇尼克

译者的话 261

序

中国财政经济出版社要我为《讲述的权利》一书写序言，并发来这本书的电子文本。大致浏览一遍我就有先睹为快之感。这本由世界银行学院提供的发展研究报告，无论从观点还是从资料看，都应该视为值得推荐，值得一读的好书。尤其值得向经济和新闻两个领域的学界、业界人士以及相关的政府公务员推荐。

大众媒体在经济生活中扮演着重要的角色，这是《讲述的权利》一书所要讲述的主题。通过阅读此书，我们可以深刻地感悟到：大众媒体能够增加政府透明度，降低民众和政府之间天然的信息不对称，以便民众可以做出知情的选择；它能够聚焦政府某些不当的行政行为，抨击部分落后于潮流发展的公共政策，在一定程度上维护民众的公共利益；同时，它在形成公司政策、完善公司治理方面也很有影响。

在论述大众媒体影响经济发展的众多著作中，《讲述的权利》具有很强的可读性，它同时具备了以下几个特点：作者阵容强大、内容覆盖广泛、具有全球视野、案例新颖丰富、很多理论阐述深刻、精辟。

作者阵容强大。该书在作者的选择上颇具匠心，兼顾到“媒体”和“经济”，实务和学术。所以，作者中既有知名的经济学人，如2001年诺贝尔经济学奖获得者、世界银行前任首席经济学家斯蒂格利茨和耶鲁大学经济系教授席勒；也包括资深的媒体人士，如孟加拉国《每日星报》总编马福斯·阿南、埃及有影响的英文报纸《开罗时报》编辑希沙姆·卡西姆。既有一线记者，如1982年诺贝尔文学奖获得者加布里尔·加西亚·马尔克斯；也有专家学者，英国牛津大学媒体法律政策比较研究项

目创始人和共同主任摩偌尔·普瑞斯。他们都术业有专攻，从不同的角度开阔了我们的视野。

内容覆盖广泛。作为世界银行《2002年世界发展报告：建立市场制度》一书的延续，该书主要研究了以下的问题：如在不同的环境下，媒体是如何在经济生活中发挥作用的；在存在不同利益诉求的社会背景下，媒体自身的发展需要怎样的政策环境支持，等等。从三个大的方面——媒体怎样支持市场、媒体的运营环境、媒体如何看待媒体，进行了详细的阐述。内容极其丰富，仅从该书的篇章目录上就可窥豹一斑：如“政府的透明度”、“大众媒体的政治责任”、“媒体的非理性繁荣”、“发布新闻和政治影响”、“媒体在公司治理中的作用”、“媒体所有制与社会经济繁荣”、“媒体产业：大众传播的经济基础”、“新闻媒体的法律环境”、“媒体的变迁：经济霸权主义”、“正直新闻记者的十大训诫”，等等。

具有全球视野。本书是由世界银行学院减贫与经济管理部主任胡缅·伊斯拉姆领衔完成的，20多位作者不仅研究领域相异，且来自于世界各地。不仅有我们较为熟悉的英美两国的人士，更有瑞典、泰国、孟加拉、埃及、波兰等较少关注的国家的专家学者。他们所论述的问题，如新闻自由和民主政治、媒体所有制、宏观经济结构与媒体经济状况、媒体运营的法律环境、媒体相关行业的政策、媒体从业人员的能力培训、对新闻媒体的制衡等，在全球化的背景下也具有普遍意义。本书还以大量的数据证明自己的观点。譬如书中一章是对媒体所有制的研究，该篇作者搜集了97个国家的媒体所有制形式的新数据，统计了国有制的总体水平、独裁状况和人均国民生产总值。在此基础上，参照《2000年市场与媒体事实手册》、《2000年世界报业趋势报告》和《独联体媒体报告》，以受众市场份额和1999年提供地方新闻的情况为标准，对新闻机构进行筛选，然后再分析得出结论。发现之一就是“在97个国家样本中，仅4%的媒体企业为分散所有制，2%以下是其他形式的所有制结构，雇员拥有仅占2%。计数统计表明，家族控制的报纸占总数的57%，家族控制的电视台占总数的34%。国有制也大量存在。政府控制大约29%的报纸和60%的电视台。政府还拥有72%的广播电台。”这

些数据是很难从一般的著述中获得的。

案例新颖丰富。对于美、英、日等发达国家的媒体，我国目前已有为数不少的著述进行介绍；但对于发展中国家，像津巴布韦这样的小国的媒体发展情况的研究分析，却不多见。而对第三世界国家相关情况的介绍，正是本书的一大看点，如东欧剧变前后，波兰新闻媒体在经营方面的变迁；泰国的信息准入和《信息公开法案》实施中遭遇的障碍；孟加拉国独立后，媒体发展的局限和挑战以及其在揭露腐败和坚持人权方面的贡献；等等，都是亲历一线的资深媒体人士进行的客观的实证研究。

该书的理论阐述也有不少精辟之处。本书是译著，作者都是国外学者，由于国情和社会环境迥异，他们的一些见解，我们不能全盘接受。但不可否认的是，在不少问题上，他们的观点独到，理论阐述颇为新鲜。如在论述大众媒体具备怎样的特征才能推动经济发展的问题上，该书提出的三点要素——具有独立性、能提供高品质的信息、覆盖范围广泛，应该说是具有普遍意义的。书中说，媒体如果不独立，就极有可能会罔顾公共利益，不会设法报道必要的信息，也不会如实报道所得的信息。没有独立性作坚实基础，奢望媒体能够提供高品质的信息，只是虚幻的镜花水月。缺失前两个要素的媒体，即使在非市场因素的作用下覆盖范围广泛，也是难以真正深入人心、发挥作用的。

他山之石，可以攻玉。在我国加强政治文明建设，深化市场经济改革的大潮中，这本集众多专家学者思想精华的《讲述的权利》，其不同的思维方式和研究视角以及一些强调媒体可以作为促进变革和经济增长催化剂的实证案例，颇具借鉴和启示意义，可从中汲取精华，进一步推进当前我国的新闻改革。

2004 年 9 月于武昌喻家山

前　言

全球有12亿多人每天的生活费不足一美元。这些穷人中，有许多不仅在身体和人性上饱受剥夺之苦，而且在影响他们生活的决定上缺少发言权。与此同时，腐败和管理不力使得援助的作用受到影响。当然，我们在应对这些挑战上已经取得了某些进展，但是发展的问题是一个复杂的问题，需要在诸多领域有所作为。在一个实际的发展战略中，关键内容之一就是如何促进知识的传播和增加透明度。要减少贫困，我们必须开放信息准入，提高信息质量。人们获得了较多的信息，就有能力做出更好的选择。

正是由于这个原因，我长期以来一直认为，新闻自由不是只有富裕国家才能享用的奢侈品，它是公平发展的核心。媒体能够揭露腐败，能够聚焦政府的行为并对公共政策予以督查，能够让人们对管理和改革发表不同的观点，能够帮助公众对改革建立认同感。这样，媒体会使市场运行得更好。这些市场，包括小到印度尼西亚的蔬菜交易，大到伦敦和纽约的全球外汇和资本市场。媒体能够促进贸易，能够使思想和发明的传播跨越国界。我们还看到，媒体对人类自身发展的重要性，它们把健康和教育信息传播到诸如乌干达和尼加拉瓜的偏远村庄。

然而经验告诉我们，媒体的独立性会是很脆弱的并很容易受到威胁。在很多时候政府会束缚媒体。而在另一些时候，被强大的私人企业所控制的媒体也会在报道上受到影响。此外，文化水平低、人力资源缺乏、技术落后等不利因素，同样会使媒体的积极作用受到约束。我们只要看看在卢旺达所进行的战争宣传，就可以明白不负责任的报道和操纵性的报道所带来的破坏性后果。很显然，为了推动发展，就新闻自由、媒体自身权利以及制衡制度而言，媒体需要一个适宜的环境。

在世界银行《2002年世界发展报告：建立市场体制》中，有一章讲述了媒体对经济发展的作用。本书是上述工作的延续。它的重要贡献在于使我们懂得，媒体在不同的环境条件下怎样给发展带来影响，同时用证据为我们揭示，媒体在支持经济和政治市场，并为弱势人群提供发言机会的同时，媒体自身需要什么样的政策环境。为此，本书中不仅有学者的观点，同时还有在一线工作的记者亲历的感受。本书对于政策制定者、非政府组织、新闻记者、研究人员和学生都具有一定的参考价值。

本书的出版将会推动世界银行正在开展的有关增加透明度和提高管理水平的工作，同时，有利于世界银行学院正在开展的对五十多个国家的记者进行的调查式报道培训，有利于世界银行集团外务部正在与各国政府就开展有效交流所进行的合作。

从长远看，本书仅是世界银行与它的伙伴一起，为了建立一个更加透明的世界和更加负责任的政府所做的一系列努力之中的一部分。

詹姆斯·D. 沃尔芬森

世界银行集团行长

作者简介

本书是世界银行《2002年世界发展报告：建立市场体制》的续编，由胡缅·伊斯拉姆领衔完成。西门·詹柯夫和卡拉利·麦克利什完成了全书的编纂工作，艾丽斯·凡蒂奇完成了全书的编辑校对工作，约翰·狄迪尔负责该书的出版事宜。以下是本书作者的简介。

马福斯·阿南（Mahfuz Anam）：孟加拉国《每日星报》总编。

蒂莫西·贝斯利（Timothy Besley）：伦敦经济学院经济学教授，森特利丰田国际经济及关联学科中心主任。

罗宾·伯格斯（Robin Burgess）：伦敦经济学院经济学讲师，森特利丰田国际经济及关联学科中心的经济组织和公共政策项目主任。

蒂姆·卡林顿（Tim Carrington）：华盛顿世界银行学院资深公共信息官员。

马克·查文杜卡（Mark Chavunduka）：津巴布韦有影响的独立报纸《津巴布韦独立报》的前任编辑。

卡维·钟吉塔翁（Kavi Chongkittavorn）：泰国有影响的英文报纸《民族报》的执行编辑。

西门·詹柯夫（Simeon Djankov）：世界银行私营经济顾问机构的资深经济学家。

亚历山大·戴克（Alexander Dyck）：美国哈佛商学院企业与政府关系学副教授。

加西亚·马尔克斯（Gabriel García Márquez）：记者，作家。1982年诺贝尔文学奖获得者。

爱德华·赫尔曼（Edward Herman）：美国宾西法尼亚大学华顿学院财政金融荣誉退休教授。

胡缅·伊斯拉姆（Roumeen Islam）：世界银行学院减贫与经济管理部主任。

希沙姆·卡西姆（Hisham Kassem）：埃及有影响的英文报纸《开罗时报》编辑。

彼得·克鲁格（Peter Krug）：俄克拉何马大学法学院传播法学教授。

卡拉利·麦克利什（Caralee McLiesh）：世界银行私营经济顾问机构的经济学家。

亚当·米赫尼克（Adam Michnik）：波兰有影响的日报《选举报》总编。

维克多·穆奇尼克（Victor Muchnik）：俄罗斯托木斯克电视二台总编。

尤利亚·穆奇尼克（Yulia Muchnik）：俄罗斯托木斯克电视二台记者。

马克·纳尔逊（Mark Nelson）：世界银行学院巴黎项目经理。

塔提纳·尼诺瓦（Tatiana Nenova）：世界银行私营经济顾问机构的金融经济学家。

布鲁斯·欧文（Bruce Owen）：微观经济分析咨询机构华盛顿咨询公司总裁。

安德里亚·帕特（Andrea Prat）：伦敦经济学院经济学讲师，《经济研究评论》编辑委员会成员。

摩佬尔·普瑞斯（Monroe Price）：英国牛津大学媒体法律政策比较研究项目创始人和共同主任；纽约授业座大学本杰明·N. 卡多佐法学院约瑟夫与塞迪·丹西格项目法学教授。

罗伯特·席勒（Robert Shiller）：美国耶鲁大学斯坦利·B. 莱索项目经济学教授。

安德雷·施莱佛（Andrei Shleifer）：美国哈佛大学惠普尔·V.N. 琼斯项目经济学教授。1999 年获得约翰·贝兹·克拉克奖。

约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）：美国国际公共事务学院商学研究生院金融经济学教授；美国哥伦比亚大学经济系金融经济学教授。2001 年获诺贝尔经济学奖。

大卫·斯特龙伯格（David Strömberg）：瑞典斯德哥尔摩国际经济研究学院研究人员。

鲁思·沃尔登（Ruth Walden）：美国北卡罗来纳大学查珀尔希尔分校新闻与大众传播学院教授及该学院研究生院院长。

路易吉·金格尔斯（Luigi Zingales）：美国芝加哥大学商学研究生院罗伯特·C. 麦克科马克项目企业与金融学教授。

1

概述：媒体讲述什么，为什么讲述

胡缅·伊斯拉姆

无论是公共媒体还是私营媒体，都在经济生活中扮演着重要的角色。他们既可以为统治者收集支持的舆论，也可以收集反对的舆论；他们既可以强调媒体业的观点，也可以对自己文过饰非；他们可以表达民众的声音，也可以不这样做，而只是简单地传递经济资讯。为了基本生存，媒体要依靠管理他们的政府，依靠通过他们做广告并付费的公司，依靠他们所服务的消费者。要在这众多不同利益群体之间寻求平衡是一件非常艰巨的任务。媒体如何实现平衡不仅决定着它自身的生存能力，还决定着它对经济的影响。本书将要讲述的，就是决定媒体业是否能够和如何支持经济进步的若干因素。

显而易见，作为信息的重要提供者，媒体在具备以下 3 个条件的情况下才可能推动经济的发展：媒体具有独立性、提供高品质的信息、覆盖范围广泛。如同约瑟夫·斯蒂格利茨在第 2 章所述，当媒体降低了信息在统治者和被统治者之间的天然不对称性，并降低了在私营企业之间的信息不对称性的时候，这样的媒体才能通过监督和政府问责，提高政府和企业的责任感，同时使消费者能够做出知情的选择。

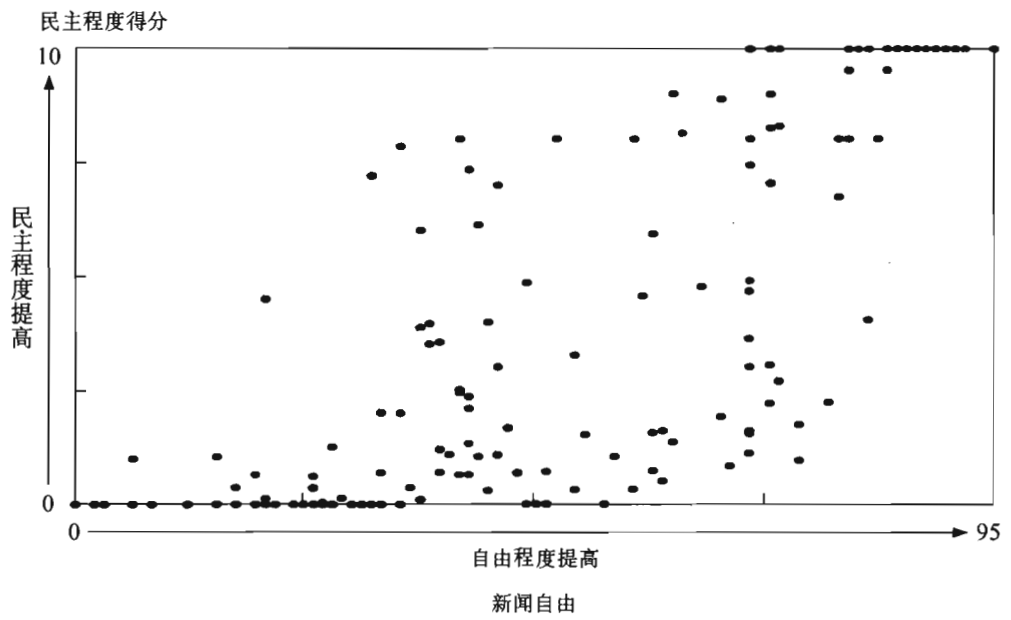
本书引用了许多案例来证明媒体所提供信息的有用性。亚历山大·戴克和路易吉·金格尔斯在第 7 章将讨论媒体如何向公司经理和董事施加压力，以社会所能接受的方式行事，避免引发责难和消费者的联合抵制。他们还谈到，在马来西亚对事业机构投资者和资产分析家的一项近期调查中问道，在考虑公司管理和决定公司上市时，哪种因素对他们来说最重要。调查结果显示，公众和新闻媒体对一家公司评论的频率和内容，远比通常的学术争论的焦点重要得多。然而，可靠信息的及时传递取决于媒体的运营和国家对它的管理。本书的许多章节都提供了各国媒体运营和管理的例证，并强调了何种类型的公共政策和经济条件可能会妨碍媒体在贫困国家的经济发展中发挥促进作用。

在讨论有效媒体应具备的 3 个条件——独立性、高质量和覆盖面——之前，我想先请读者留意一下有关本书主题的两个问题。第一，是自由媒体与民主政治

的关系。如图 1.1 所示，通常比较民主的国家媒体也会比较自由。但究竟是自由媒体促进民主政治，还是民主政治造就了自由媒体？无疑，这两者是相互作用的。媒体的自由度和民主政治的程度也是不同的。即使在民主政治国家，媒体的自由程度也是不同的。相对不民主的国家对媒体自由度的容许限度也有所不同。例如，两个民主国家，俄罗斯和美国，对媒体的态度和媒体自由的概念相去甚远。此外，在同样的民主政治国家，某些新闻报道可能不受管制，而某些新闻报道则要受管制。例如，经济新闻可能会比纯粹的政治新闻所受管制程度较轻。媒体的自由程度还与收入密切相关：越富裕的国家对信息越重视。当然也存在不同情况。哥伦比亚、葡萄牙和乌克兰 3 个国家的民主政治程度大致相同，但对媒体自由所采取的措施却有很大不同。

我想提醒读者关注的第二个问题是与媒体的独立性、高质量和覆盖相关的法律和规制问题。在很多情况下，有关媒体的法律只具备有限的效用。制定一项法律并不能保证被实施或产生效用，部分原因是由于实施法律比制定法律要困难得多。而实施非正式的规章则更可能与法律发生冲突，从而降低了它的效用。在许多国家，媒体的自由和独立并不仅仅通过法律来保证，还要靠文化和社会观念。因此，即使英国有非常严格的《官方机密法》（在 1989 年以前，连英国首相食用的饼干种类都属于官方机密），但是无论用什么标准衡量，它的媒体自由度都是高的，自由之家（美国的新闻自由组织，1941 年在纽约成立。英文“Freedom House”。——译者注）依据媒体自由指数给英国媒体打了 80% 的高分。

图 1.1 新闻自由与民主政治关系



资料来源：自由之家。

媒体自由度随着文化和社会期待的影响而变化。文化和社会期待反过来也随着媒体所提供的信息的影响而变化。在媒体拥有长期独立传统和商业氛围的国家里，独裁政府制定的法律限制很难长时间维持。新生媒体面临巨大的挑战。在信息长时间匮乏或信息被保密的国家里，以下几种现象会影响媒体的作用：（1）更多信息量的潜在价值被低估或未被很好地评估；（2）公众认为信息没什么用，因为政治舆论联盟有能力编造并不存在的于己有利的信息；（3）媒体的经济状况差以及消费者基础薄弱也会使媒体变得脆弱。但不管怎样，这几种现象都会随着时间的推移慢慢改善。

有证据表明，法律体系是重要的。一方面，政府通过编写法律，建立法律体系，使自己对媒体所采取的行动合法化。另一方面，法律也可以保护媒体的权利。记者已经在使用法律保护他们的知情权和报道权。有些时候，媒体法律尤其重要，因为即使政府并非故意封锁消息，但消息不容易被获取因而不能被公开报道。即使各方有时不清楚法律的效用，但鼓励言论自由的法律是非常有用的。特别是当司法制度有效和独立的时候，通过一项法律这一行为本身就能够限制一些弊端，建立允许的和不允许的行为概念。法律的通过使信息自由问题成为公众讨论的焦点，并进而导致信息自由的变化。正如卡维·钟吉塔翁在第 14 章所论述的，泰国通过了《信息自由法》，鼓励民众向政府索取信息，从根本上改变了人们对信息的社会期待和行为。与之形成对照的是，马克·查文杜卡在第 17 章提到，津巴布韦政府制定一系列法律，压制媒体公布信息。但希沙姆·卡西姆在第 16 章提到，富于创新精神的媒体企业经常想出对策，与束缚它们的法律巧妙周旋。

下面，我将围绕上述影响媒体效果的 3 大因素展开讨论：独立性、高质量和覆盖[1]。

独立性和高质量

独立性是指媒体如实报道所得到的信息，而不畏惧遭到处罚的能力。它还指媒体不受任何利益集团的控制，能够设法得到必要的信息并进行报道。没有媒体能够做到完全独立：即使政府不直接处罚对其不利的新闻，但政府可以拒绝提供有价值的信息。斯蒂格利茨指出，媒体与向其泄漏信息的人是互相依赖的。泄漏信息者对于媒体来说是非常重要的，因为他们为公众提供的可能是永远不会知道的秘密信息。但媒体也会被政府官员误导，从事有利于政府利益和目标的报道。

媒体的高质量不是一件容易的事，而且描述高质量也不是一件容易的事。高质量的媒体至少能够获得并有能力客观报道经济、社会和政治的基本信息。他们必须能够反映各种不同观点，并对所发布的信息负责，能够将获得的信息诠释出

1 有些内容可参见《2001 年世界银行年度报告》。

新闻价值和“真理”。在第13章，加布里尔·加西亚·马尔克斯对“最好的”新闻的诠释是这样的：不一定是最先获得的新闻，“但经常是被发布得最好的新闻”。爱德华·赫尔曼在第4章对客观性——高质量的一个关键要素——的定义是：“首先……展现故事的多个侧面，探寻出不含政治束缚的事实，展现出公正和全面的事实；其次，在一贯执行的新闻价值标准、不受政治因素影响、不存意识形态偏见和不出于战略或赢利考虑而折衷的基础上，决定哪些信息有新闻价值。”

独立的媒体必须以事实为基础，否则就不能做出可信的报道。媒体具有影响大量民众或一些关键人物行为的潜质，所以能够提升或降低事件在公众眼中的重要程度，从而影响社会利益的划分。下面我们将进一步讨论这种影响需要接受制衡。高质量的媒体拥有强大的力量去影响信息的消费者。戴克和金格尔斯指出，在韩国，《金融时报》对韩国电信（韩国最大的移动电话运营商。——译者注）内部交易的报道引发了信用危机，因为该报比地方报纸具有更高的声誉。

决定媒体独立性的主要因素包括：

（1）媒体的所有制结构；
（2）媒体企业的经济结构、经济条件和资金的可获性；
（3）在获取信息、生产信息、媒体准入以及内容等方面的法律管理规定；
（4）媒体相关产业的政策。

高质量和独立性这两个概念是密切相关的，例如，资金来源集中的媒体会使新闻质量大打折扣。因此，高质量和独立性要被放在一起进行讨论。以下是影响质量的另外两个因素：

（1）对记者和媒体企业管理者的培训和他们自身的能力；
（2）对记者和媒体企业工作人员的制衡。

媒体所有制

媒体的不同所有制形式对信息传播的控制会有不同程度的影响。媒体公共所有制的支持者指出，由于信息是公共物品，也就是说，一旦信息被提供给消费者，就很难控制它不流传到没有为之付费的人那里，因此私营媒体所有者会倾向于较少提供那些社会大众都感兴趣的信息。他们还指出，私有媒体企业有可能仅仅反映社会中少数群体的观点[2]，而国家所有制的媒体企业才有可能向公众展示

2 由于拥有媒体机构可以获得潜在的巨大非经济利益，因此，公共媒体和私有媒体的所有者都有很强的动机，通过媒体所有权集中的方式来控制媒体机构。

他们所喜爱的文化或教育内容，以及提供用地方语言制作的地方新闻等[3]。

媒体公共所有制的反对者则认为，政府控制的媒体会被用来操纵人民，朝着有利于政府当局的方向歪曲事实真相。此外，经验表明，政府拥有的企业（此时假设媒体企业与其他企业等同）不太可能对消费者的需求负责。最后，由于政府拥有的媒体不参与市场竞争，因而容易导致新闻产品的质量低下和效率低下。英国广播公司近期的一篇文章指出，国家所有制媒体企业的存在会使其他所有制媒体企业的成长更加困难。该文章认为，给英国广播公司的大量税收拨款造成了它比私营媒体公司拥有较多的优势。该文章断言，如果英国广播公司是一家私营公司，那么它就会更加富有活力，更加具有与国际媒体企业竞争的能力。

争论的双方在面对发展中国家现实的时候，都有无法解释的问题，但公共企业所固有的管理效率问题，会使天平偏向私有制那一边。在许多国家，即使“自治的”公共媒体也很不容易维持真正的自治，做到不受干扰的运营。这种情况尤其在发展中国家表现突出。与商业界或政府联系密切的私营媒体公司还有歪曲信息的危险。此外，如果媒体公司不面对竞争，就会像政府忽视消费者的选择一样受到谴责。在意大利，少数几个家族控制媒体的局面一直以来都是讨论和争论的主要焦点。赫尔曼认为，如果主流媒体都是私有的，并且都像美国的媒体那样，几乎全部靠商业广告维持资金来源，那么，他们就会与公司结盟，尤其更容易与那些不喜欢不利商业信息的大型公司结盟。大卫·斯特龙伯格认为，新闻媒体会有对公共政策持有偏见的可能，同时，他在第 6 章指出，新闻制作所产生的不断增加的经济回报，会削弱特殊利益群体和少数民族的政治力量，助长大团体的政治力量。以营利为导向的私营媒体制作的新闻将会偏袒大团体的利益。

西门·詹柯夫、卡拉利·麦克利什、塔提纳·尼诺瓦和安德雷·施莱佛在第 8 章指出：最近的研究表明，媒体公司的所有权趋于高度集中。媒体公司大部分是由政府或家族所有，所有制结构大范围分散的情况很少见。此外，发展中国家由政府控制的媒体比例较高，政府一般控制着前 5 大报纸的大约 30％和前 5 大电视台的大约 60％。在比利时、法国和日本，私营电视台的观众大约占整个媒体市场的 56％至 60％。在澳大利亚，83％的观众收看私营电视台。在加拿大，该比例为 66％。在工业化国家，报纸绝大部分都是私人所有的。在多数贫穷国家，如埃及和马拉维等，政府控制所有电视台。越是专制的政府和越贫穷的国家，就越可能拥有高度政府所有制的媒体。詹柯夫等学者发现，政府的高度拥有会降低媒体对政府部门行为的制衡，政府所有权的程度与经济和社会发展的关系成负相关。

为了鼓励独立报道，荷兰和英国等许多国家都建立了独立的或自治的政府媒体机构，要求他们提供私营媒体所不提供的公益节目，以及在不干涉政治的情况

3 1998 年，荷兰通过法律，要求媒体机构的公共服务节目不少于播出总量的 25％，同时要求播出 20％的文化节目，5％的教育节目等。意大利政府要求播出机构在播出总量中要有 50％欧洲本土制作的节目。通过媒体的私人所有和社会规制的作用，在大多数情况下可以调动媒体所有制的有利因素。

下运营。例如，英国广播公司是政府拥有的，它的理事会成员皆由政府官员指派，理事会对政府负责。英国广播公司的公司宪章规定，该公司是一家独立的公司，它的播出内容、播出时间表以及内部事务的管理不受政府干预。

从理论上讲，制衡体系可以被融入自治的国有媒体机构的设计之中，使这些国有媒体机构不受政府或商业的不利影响。但私营媒体机构是否会面临“不公平的”竞争仍是争论的话题，也就是说，公共媒体机构可以获得“补助金”等特惠待遇。此外，在一个对政府没有良好制衡机制的国家，这些自治的国有媒体机构的独立性会随着时间而被销蚀。1981 年，津巴布韦政府设立了公有但却在政治上独立的“大众媒体托拉斯”，去经营国内惟一的一家全国性报纸连锁。但由于该报纸连锁报道了关于政府的负面新闻，政府先后两次整体解散该托拉斯的董事会。目前，政府仍定期干预报道内容。

当政府不控制媒体市场，而只占相对较少的市场份额的时候，就会较少地控制私有媒体。然而如何划分媒体市场的界限是一个非常困难的问题。如果报纸、广播和电子媒体拥有相同的受众，政府只在其中一个领域占统治地位，那么，来自私人来源的新闻市场的竞争就会非常充分。如果市场是根据媒体的类型（报纸、电视、广播、电子媒体）、人口收入或受教育程度来划分，那么无论是公有媒体还是私有媒体，在某一领域的统治地位都很可能会产生负面影响。不识字的人不会购买报纸，而只会从广播中获得消息。但是，如果这些人的邻居或亲戚识字，并且把消息传递给他们时，这种因素的影响又会得到降低。

尽管私有化有着各种各样的缺点，但它是使新闻报道与政府保持距离的潜在保障。例如在墨西哥，广播电视在 1989 年私有化以后，加大了对政府腐败丑闻的报道，使私营广播电视的市场占有率提高了 20%。同时，政府拥有的电视台也被迫增加了对这些事件的报道。根据尼尔森调查公司 1999 年的报告，在一些向民主化过渡的国家，国有媒体在私有化以后，大幅度增加了对经济和金融新闻的报道。这些政府媒体的私有化是在更广泛的市场自由化的基础上产生的，是在那些具有新闻从业经历的外国企业主所进行的知识传授之后发生的。布鲁斯·欧文在第 9 章指出，大众电子媒体的私有化和放松对媒体的管制，会在总体上促进竞争并减少媒体的兼并集中。

在私有化和建立自治公共媒体机构之间如何选择？虽然私有化可以降低政府对信息流通的垄断程度，但是私有化本身以及随后的规制问题都是需要仔细斟酌的，以防止形成新的信息垄断。如果自治会很容易被销蚀，那么建立自治的国有媒体机构所能产生的利益也将会被削弱。规制本身以及在所谓“社会需要”的竞争基础上划拨公共费用，也会产生类似的结果。无论如何，确定由谁来占统治地位，还真是一件难事。

宏观经济结构与媒体经济状况

非媒体产业的结构以及政府的总体经济政策，都会对媒体的独立性和运营产生非常重要的影响。俄罗斯的石油巨头——俄罗斯天然气公司拥有的私有媒体，因批评政府而陷入困境恰恰说明了这一点。由于政府在该石油公司中占大股，所以政府施加的影响，使私有媒体机构陷入困境。当政府拥有的公司在经济上占主导地位时，即使私有媒体，如果不接受政府的支持，也很难生存。马福斯·阿南在第 15 章描述孟加拉国媒体业的历史时提到，如果媒体的独家广告商，或称独家资金来源，是国有企业或是几家相对固定的私有公司，即使媒体私有化也不能解决偏见的问题。在有些国家，选择意味着要在两种邪恶之中做出抉择。

如同布鲁斯·欧文在第 9 章，以及蒂姆·卡林顿和马克·纳尔逊在第 12 章所指出的，媒体作为一个企业，以谋求生存为第一要务，这是在不利的经济条件下必须经常做出的选择。如果媒体企业不能生存，那么高质量就无从谈起。维克多和尤利亚·穆奇尼克在第 19 章提到，在许多新近发展起来的经济环境中，新诞生的小型媒体公司往往能够得到充足的资金来源，托木斯克电视二台的情况就是如此。总体经济政策将决定这些小型媒体公司的市场准入以及能否生存。业务往来和人际关系对媒体企业的生存也非常重要。在托木斯克电视二台的案例中，启动资金就是来源于一家国内银行的贷款。贷款担保人是该电视台创业者的一个朋友，托木斯克市议会主席，使他们具备了贷款的信用。

卡林顿和纳尔逊指出，外国投资在帮助发展中国家的新媒体公司独立发展中起了很重要的作用。1991 年，波兰政府官方报纸《共和国报》改制独立核算，被取消了政府拨款，是外国投资帮助其继续生存发展：法国埃尔森报业集团收购该公司 49%的股份，帮助其升级技术和印刷设备。同样，斯洛伐克的媒体发展贷款基金支持了一家私有报纸企业的发展。此外，私有企业强劲的发展也会有利于媒体企业的发展。

竞争的市场结构（和资金来源）增加了多样性，并对质量提出了要求。斯蒂格利茨认为，一种代表各种利益的竞争性媒体的出现，是防止新闻媒体滥用权利的重要手段。欧文指出，以权利和影响为目标的媒体所有者最需要的新闻内容，通常不是商业成功所需要的新闻内容，因而也不是在竞争性的市场环境中获得生存所需的新闻内容。这意味着，更加竞争的市场环境有助于限制媒体所有者滥用权利。

为媒体企业颁发执照是控制内容和限制竞争的一个有效手段[4]。执照的限制条件可以是明确的，例如明确禁止某些类型的广播；也可以是不明确的，或是含

4 由于广播频率资源有限，对电视播出机构实行某种形式的许可制度是必要的。但是，许多政府实施的许可制度超越了技术的因素所必需，如对节目内容实行限制等。

蓄的，例如政府可以不予通过执照续期审查，除非政府认为媒体企业的报道内容是有利的。与电视业和广播业不同，对于报业来说，出于技术原因而颁发执照是不需要的。报纸执照的主要目的是使政府能够通过限制行业准入，从而影响信息的流通[5]。例如在韩国，在执照管制被放开后不久，仅汉城的日报数量就从 6 家猛增到 17 家。韩国其他地区的日报数量更是成倍增长。此外，各种不同的意见有了发表的空间。反对派的报纸、支持政府的报纸、商业报纸、体育、宗教等各类报纸互相竞争。在有些国家，如埃塞俄比亚，报纸每年都要进行执照审查，并交纳一定的年审费用。在审查时，企业必须保持银行存款余额在 1 万比尔（约合 1 250 美元)以上，作为经营者可能做出的违法行为的担保金。除了每年年初的年审外，信息文化部可以在任何时候进行检查，将没有达到最低存款余额要求的报社吊销执照。

对行业准入的限制还有其他多种形式。如卡西姆提到，埃及的大量注册要求和无限的拖延，使报业经营者纷纷在国外建立报业机构。此外，记者如果不在政府报社工作，就不准参加任何协会，因此不能享受某些健康福利。1/3 以上的拉丁美洲国家通过执照或者任命程序对报业经营者进行控制。

欧文指出，除了管理体制以外，媒体企业还面临着在垄断与多样化之间的抉择。首先，大众媒体出版的内容具有规模经济的特性，这种特性利于朝大规模公司的方向发展。其次，在大发行量的出版物上刊登广告比在发行量小的出版物上刊登广告更为有效。但是，大众媒体出版物的第 3 个基本特性是产品的多样性：由于不同的人群有不同的品位，因此媒体企业通过产品的差异互相竞争。这就意味着小型媒体公司能够分化其报道内容找准市场定位。新型的小公司比大型和比较年久的公司更容易进行市场细分[6]，例如，地方报纸的特色就是提供更多的当地新闻（这也同时意味着他们往往不能在其他地区进行有效的竞争)。欧文以蒙古国的乌兰巴托为例说，如果不是按照政治等标准进行严格细分，就不可能在 1994 年就拥有 18 家主要报刊企业。

技术、基础设施和地理条件也会限制报纸的规模并影响市场竞争，因为这些因素会影响运输费用并产生时间滞后。广播媒体就很容易克服这些障碍，因此即使在美国，全国性的广播和电视网络也比全国性的报纸出现得早得多。在非洲，技术水平相对落后，识字率低，因而私营广播电台发展迅速。在乌干达，1985 年有 10 座乡镇级社区广播站，现在已经增加到 300 多座。

发展中国家所面临的一个不利条件就是监督竞争政策的能力有限。在一些国家，包括工业化国家和发展中国家，政府为了保障新闻来源和意见的多样性，禁

---

5 有些人认为，许可制度有利于公众利益，可以强化责任意识，提高报道水平。对此持反对意见的人则认为，许可制度使得管理者拥有了不雇用对政府行为进行不利报道的记者的权利。美洲人权法院对 1985 年哥斯达黎加涉及记者的一个案例进行了考察。该法院发现，对记者实行许可制度有悖于《美洲人权公约》。

6 欧文认为，准垄断的大型媒体企业出于生存的考虑也在注重内容的多样性。

止或限制互相竞争的媒体间的交叉拥有。如同欧文指出的，人们担心媒体的集中会导致垄断，或者促进互相勾结，导致价格提高和质量下降。与竞争和内容的多样性同样值得关注的是，在同一城市中，媒体机构的集中具有一定的积极意义，各类新闻载体，如电视、报纸、杂志和网上媒体都能够表达各类观点，包括政治性分歧意见。但是，媒体机构的集中也会有一定的消极影响，会加剧各种媒体机构对广告商的争夺。评估反竞争行为一直是一项艰巨的任务，发展中国家的相关机构常常缺乏必要的技能和经验储备。

法律结构

对媒体运营非常关键的两类法律机构是：（1）决定信息准入的机构；（2）限制媒体如何使用所获信息的机构。无论是公共机构的信息，还是私营机构的信息，抑或宏观经济状况的信息；也无论这些信息是通过正式渠道获得的，还是通过非正式渠道获得的，媒体的报道能力受制于它所能获得的信息的数量和种类。就像戴克和金格尔斯指出的，由政府披露的信息是最可信的，因为这些信息未经筛选，也不是为了交换某些东西而提供的。这里所说的非正式渠道指的是：从采访线索人，或者从想向公众公开自己的特别观点的人那里获得信息。在此，我们将讨论获得信息的正式渠道。

规制信息流通的法律有很多。这些法律规定，对有些重要数据，可以公开获取，有些则是有条件的。有关公司账务或个人信用史披露的法律规定，决定了媒体获得此类“正式”信息的频率和难易程度。有关信息向私人流通的法律规定通常是为了使市场顺利运行并促进其他立法的执行，但是市场的反馈也在很大程度上取决于政府部门的信息。斯蒂格利茨指出，政府官员用财政支出收集的信息应该归公共所有，将这些公共信息用于私人目的与挪用公共财产一样，同属侵犯公共利益。

许多国家的宪法和相关法律法规都做出了关于个人、私营机构或公共机构获得“公共”信息的规定。有些国家的宪法详细规定了个人的言论自由和信息准入的基本权利。相关法律在不同国家有多种名称。然而，即使有法律的支持，要及时（在对需要此类信息的人来说足够短的时间内）获得这些信息也是困难的。因为即使有了迅速反馈的动机，法律需要被贯彻执行，人员需要培训，并且信息要以容易获取和理解的形式提供。

很多国家都已通过了信息自由法。还有一些国家正在起草该法。这些法律的目的是提供一个法律框架，将公共信息的范围予以确定，同时明确个人或组织获得此类信息的权利。信息自由法的通过，标志着政府承诺政务透明，正如钟吉塔翁在谈到泰国时所说，信息自由法还可以鼓励私营部门主动索取更多的信息。目前，大约有 46 个国家制定了信息自由法，这一数字每天都在增加。然而，贫穷

国家很少拥有信息自由法。令人吃惊的是，只有大约54%的高收入国家拥有信息自由法[7]（伊斯兰国家即将通过该法）。表1.1显示了媒体自由指数与记者滥用信息自由法的指数之间的简单相关性。信息自由法与媒体的政府高度拥有以及与记者滥用权利的关系成负相关，与媒体自由度的关系成明显的正相关[8]。

尽管制定信息自由法是一项重要的首创性工作，但关键的问题是一个国家该如何实施这个法律。一种选择是建立一个独立的机构，它的惟一职责就是处理各类信息咨询。另一种选择是给各个政府部门或机构，提供一份关于信息条款的具体的指导性文件。一旦确定了执行机构和执行人员，就应设计组织，以保证及时满足对信息的咨询。此外，还可以考虑为信息的分发设计特别的模式，并考虑对申请获得信息的人收取相关费用。

在葡萄牙，官方文件咨询委员会负责决定是否批准获取有关特定官方文件的申请，以及决定哪些文件可在政府各部门之间共享。同时，该委员会还听取上诉，负责建立文件分级体系，并监督获取官方文件的法律和其他类似立法的执行情况。在拉脱维亚，各政府部门或公共机构都被要求出版所有公众可获得的信息摘要，而没有设置独立的机构去检查信息自由法的执行情况。同时，获取信息的程序是由分立的立法程序规制的，对诸如提议、投诉和申请等程序的审议做出了规定。因被拒绝获取信息而是可以提出上诉的，但首先必须要提请有关的负责官员。

表1.1 媒体自由度相关指数

分　类	新闻自由	报纸国家所有制	信息自由法	对记者侵犯
新闻自由	1			
报纸国家所有制[a]	−0.64 (0)	1		
信息自由法	0.36 (0)	−0.49 (0)	1	
对记者侵犯[b]	−0.5 (0)	0.157 (0.163)	−0.2 (0.03)	1

注：括号中数字为相关系数的“p”值（数值越小，则表明两个变量间的关系越密切）。

a. 此为根据詹柯夫等人计算的变量的平均数（2001年）。

b. 记者被害或媒体受压制的加权指数。

资料来源：自由之家（新闻自由）；本书作者（信息自由法）；詹柯夫等人，2001年（报纸国家所有制；记者无国界组织，2000年（对记者侵犯）。

7 此处使用的高收入国家的概念是基于世界银行的定义。根据该定义，高收入国家是指人均年收入在9 266美元以上。

8 相关研究并没有证明因果关系。或许，那些从一开始就拥有自由报纸的国家更有可能通过信息自由法来确保这一自由。

其实，政府部门生产着的大量的信息，即使没有信息自由法也可以很方便地向公众提供。所有的国家都汇集基本经济状况的信息，但是这些信息的数量、质量、更新频率以及可获得的难易程度有所不同[9]。喀麦隆即使提供国内生产总值、外贸数据、外国直接投资和政府财政等基本数据也要滞后若干年。相反，亚美尼亚也是一个低收入国家，却能以适度的更新频率及时提供大部分重要的经济金融信息。这表明收集和公布此类信息并不一定以收入为基础。在世界二百多个国家和地区，大约有一百个国家的中央银行设置了公布信息的网站，但是信息的质量和及时性差别很大。

还有一些其他的法律限制了对所获得信息的使用。彼得·克鲁格和摩偌尔·普瑞斯在第 10 章、鲁思·沃尔登在第 11 章都讨论了诽谤法，并指出此类法规的目的在于保护个人不受媒体侵犯。虽然这些法律可以用来保护个人名誉，保障新闻报道的准确性，但是强化了媒体的自我审查意识，对新闻记者形成了某种困扰。

就这些法律的设计而言，需要注意以下 3 个主要问题：（1）当诽谤罪被定为刑事案件，而不是民事案件时，记者们会倾向于实行自我审查；（2）当事实不足以为诽谤辩护，则记者将减少对事实的调查；（3）当法律保护公共利益不受诽谤言论攻击，并要求个人证明诽谤言论为有意或无意失真，或属于恶意编造时，这样的法律将鼓励记者的报道自由。政府还可以通过法律，要求政府部门在信息出版或播出之前进行审查。在这种情况下，记者会自动进行自我审查以避免被取消从业资格。

媒体相关行业的政策

与媒体直接相关的行业包括造纸业和发行业。即使媒体是自由和独立的，如果发行业受到政府的严格管制，那么媒体的独立性也会受到损害。政府还可以使用价格控制和对收入征税来干涉媒体的运营。同时，管理结构和基础设施的条件都会限制媒体的运营。例如，因特网经常造成与国内媒体的竞争，使人们能够很容易接触国外媒体。但是，在许多国家，因特网很难接入并且价格昂贵，因为电信部门不发达。此外，尽管网吧变得越来越普及，但在许多国家，电脑的普及是很有限的。

媒体从业人员的培训和自身能力

在许多发展中国家，媒体从业人员缺乏技术专业知识，从而限制了对经济和

9 这些数据可以从国际货币基金组织的《国际金融数据》中获得，同时可以从诸多政府网站、政府出版物以及世界银行的《世界发展指标》一书中获得。需要指出的是，这些数据对于那些不能够购买或借用的人，以及对于那些无权访问这些网站的人来说，并不是容易获得的数据来源。

政治的报道。这些专业技能包括研究、分析、组织、编写和播出新闻的能力，也包括维持企业盈利所必需的管理技巧。如同在其他行业，管理技巧的积累需要时间，但培训会有一定作用，特别是用其他国家的经验培训经理们的决策和生产技能。维克多·穆奇尼克和尤利亚·拿奇尼克在研究托木斯克电视台的案例时指出，20 世纪 90 年代初期，外国顾问在俄罗斯起了很大的帮助作用。外国的广告和生产管理经验对电视台的成功起到了极其重要的作用。同样在波兰，国外投资者帮助弥补了管理和技术上的缺口。

对经济和金融问题的报道困难可能会更大。某些培训可以在很大程度上提高记者对此类问题的分析能力。低水平的评论员会失去有洞察力的读者，并会误导判断力低下的读者。而且，当大量有辨别能力的读者出现时，会导致企业降低盈利。对腐败或不道德的行为进行曝光则不一定需要过多了解相关事物的细节。例如，对政府官员受贿行为进行曝光不需了解这一行为会产生什么样的经济后果。马尔克斯指出，自学的人有很强的积极性而且学习得相当快。因此，对记者的教育应主要针对以下 3 个方面：提高能力胜任职业；确认所有的新闻都必须源于研究；强调道德准则的重要性。

制　衡

尽管媒体行业的独立性是一个很好的愿望，但每个媒体机构都需要接受制衡。媒体业内的许多人都认为，媒体就是事实的辩护者和人民的喉舌。马尔克斯在第 13 章，亚当·米赫尼克在第 18 章都讨论到了新闻职业的荣光，以及记者需要做到清廉、正直和公正。但遗憾的是，由于人性的缺陷，我们有时不能够维持我们渴望达到的高标准。为了防止媒体滥用权利，必须通过制衡，以确保可信度和责任感。维克多·穆奇尼克和尤利亚·穆奇尼克指出，滥用权利的根源在于对新闻业理解的不透彻。他们讨论了他们如何自由参政，如何选择立场，直到他们认识到专注某种思想和与特定的人形成政治联盟之间的区别。高质量的新闻工作意味着与政治家保持一定的距离。

罗伯特·席勒在第 5 章、蒂莫西·贝斯利、罗宾·伯格斯和安德里亚·帕特在第 3 章指出，媒体不仅能传播信息，还能操纵公众意见，把问题在公众眼中提高到空前重要的高度或“显著”程度。媒体还能够提高新闻的传播速度，影响新闻的读者，影响特定情况下人们对新闻所采取的反应行为，媒体可能不会对事件的所有侧面进行报道。有些时候，媒体的行为能够支持更透明的政府行为，但是媒体不会保证自动这样做，报道新异刺激新闻的欲望会战胜“如实报道”的欲望。遗憾的是，所有类型的新闻媒体，包括当今的一些著名媒体，都会追求轰动效应，但是，这种趋势越是在著名的媒体表现得越不明显。如果媒体持续滥用报道权利，就会逐渐丧失影响力，这就是对滥用权利的一种自动检查。

设立适宜的法律系统可以平衡自由言论与媒体权利的滥用，这是一种解决方案。另外一种方案就是建立自律的委员会，这是一种组织性方案。自律机构在工业化国家中建立得非常完善，但在发展中国家才刚刚开始。圭亚那和坦桑尼亚正在建立自律的新闻委员会，制定正直、公正、尊重隐私，关照大众品位的规定。这些委员会根据这些规定，解决对媒体的投诉。在许多投诉案件中，委员会取代了传统的法庭起诉方式。如在澳大利亚，原告被要求签字声明，如果他们对委员会的裁决不满意，也不得再转而向法院起诉。

有一些因素影响着这些委员会的成功与否。首先，此类委员会需要由新闻界自身发起成立，并被新闻界的成员视为一种需要。政府、非政府组织和其他各类团体都能够支持。政府可以通过放松管制来给与支持。支持媒体的自由与责任观点的民间社会团体等机构也能够支持这些委员会的工作。其次，媒体委员会还需要对各个媒体组织施加影响，使他们都能遵守委员会做出的决定。他们可以通过多种方式达到这一目的，例如，委员会成员可以公开开除不遵守委员会决议的成员。第三，此类委员会需要在媒体行业中确立领导地位，帮助媒体改进工作。第四，建立一个平衡媒体自由与责任的道德准绳至关重要。第五，为了保持合理性，要有贯彻始终的标准。

尽管独立的司法制度不足以抑制政府的独裁举动，但独立有效的司法制度以及其他处罚不受欢迎的行为的机制，可以弥补媒体改进政府行为的职能。独立的司法制度能够有助于保护记者的权利，能够有助于保障对媒体所披露的事件采取相应行动，保护个人不受媒体的侵犯。查文杜卡指出，在津巴布韦，法院在保护记者的权利方面取得了许多成功。在菲律宾，媒体对外国军队倾倒有毒废料的曝光，引发了国会对此事的关注，并进而发展成官方的正式调查。最终，政府发布命令停止了有毒废料的倾倒。

覆　盖

覆盖是针对受众而言，是指人们有多少途径能够接触到印刷、电子和广播媒体。具有影响力的媒体能够把新闻传达到大部分的人群。媒体对社会的影响力很大程度上取决于它们所能传递到的人群。报纸、电视和广播的影响范围在不同的国家有很大差别。媒体的覆盖率与收入密切相关。戴克和金格尔斯指出，报纸的读者数量取决于报纸的传播范围和它的总体可信度，也就是说，如果报纸不可信，那么就不会有人去读它。他们还发现，媒体所有权的集中会很大程度负面影响媒体的传播范围，并且会负面影响私营企业对该媒体所传播的信息的反应。表1.2反映了媒体在不同收入水平的国家的覆盖率和发行量。丹麦、日本和美国等高收入国家的媒体都有很高的覆盖率。而乍得、埃塞俄比亚和津巴布韦等低收入国家的媒体覆盖率有很大反差。博茨瓦纳和泰国的人均国内生产总值大致相同，

表 1.2 不同国家的媒体覆盖率

国 别	千人拥有电视机（1999 年）	千人拥有报纸（1996 年）	人均国民生产总值（1994—1998 年）（单位：千美元）
玻利维亚	118	55	2 143
博茨瓦纳	21	27	5 486
乍得	1	1	898
中国	292	42	2 644
丹麦	772	311	21 376
埃塞俄比亚	6	2	573
德国	580	311	19 536
印度	75	27	1 882
日本	719	580	20 952
韩国	361	394	12 333
马拉维	3	3	614
南非	128	30	7 943
叙利亚	67	20	3 041
泰国	279	65	5 541
美国	854	212	28 567
赞比亚	145	14	659

资料来源：联合国教科文组织，1999 年（报纸拥有量）；国际电联数据库，<http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/world/world.html>以及《国际电信发展报告》，<http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr-02/index.html>（电视数据）；世界银行，2002 年（国民生产总值）。

但电视机的普及率相差甚远。

一般而言，工业化国家的居民比非洲国家居民看日报的几率多 25 倍。然而根据世界报业协会 2001 年的统计，在许多非洲国家，每份报纸的读者大约有 12 个。在孟加拉和尼泊尔的乡村，人们喜欢大声朗读报纸内容，因此除了报纸订户以外，还有许多其他人能够受益。尽管识字率在衡量不同国家的报纸发行量中占有重要地位，但它只是影响媒体普及的因素之一。厄瓜多尔的人均国内生产总值和识字率比巴拿马和巴拉圭都要低，但厄瓜多尔的报纸发行量比其他两个国家都要高。传统或文化也会影响人们对不同媒体的认识：即使当人均国内生产总值水平相当时，某些文化会不太热衷于电视，有些文化则不太热衷于印刷媒体。基础设施的状态也会导致媒体普及的差异。

报纸发行量的衰减分析显示（表 1.3），报纸的发行量与文盲率和收入的关系成负相关。数量关系非常明显。即使在考虑了收入和识字率的差别后，非洲地区的报纸发行量也比其他地区明显低很多。尽管人们认为在多语言的环境下，主要

表 1.3 报纸发行量的衰减

分 类	1	2	3	4
人均国民生产总值 (1991—1995 年平均数)	1.12*** (13.6)	.80*** (8.24)	.76*** (7.58)	.64*** (6.89)
文盲率 (1991—1995 年平均数)		−.03*** (−6.89)	−.03*** (−6.15)	−.02*** (−5.7)
种族多样性	−.88** (−2.88)		−.50* (−1.70)	.19 (.75)
非洲				−.94*** (−5.05)
常数	−5.17*** (−6.73)	−2.11** (−2.46)	−1.57* (−1.77)	−.70 (−.89)
R^2值	.78	.80	.81	.84
观测总量	96	79	76	76

* 显著性水平 10%。

** 显著性水平 5%。

*** 显著性水平 1%。

资料来源：世界银行数据库（人均国民生产总值）；联合国教科文组织，1999 年（文盲率）；泰勒与哈德森，1972 年（种族多样性）；詹柯夫等人，2001 年（报纸国家所有制）。

语言的使用会导致对某种媒体的需求较少，但以同样的方式进行分析的结果显示，电视的覆盖率并不受识字率的影响，但明显受到不同种族的影响。即使在考虑了收入和识字率的差别后，欧洲国家以及经济合作与发展组织成员国的电视覆盖率也要比其他国家高（表 1.4）。戴克和金格尔斯发现，一个国家的文化传统影响媒体的传播。

电视观众不需要识字，但他们需要昂贵的设备以及技术和电力。缺乏任何一个条件都会使发展中国家的居民不能收看电视。如果一个社区或村庄中只有一个人拥有电视机，许多其他人也都可以去收看电视。广播较为便宜，也不需要电力，而且可以为偏远地区不识字的人所收听。因此，广播覆盖率在各个地区都要比其他媒体高，而且在许多发展中国家，广播是人们使用的主要传播媒体。斯特龙伯格在第 6 章指出，广播打破了美国乡村的信息隔离，提高了乡村地区的政治力量。斯特龙伯格发现，广播和电视通过影响接受信息的人，从而改变了不同群体的政治力量，尤其是少数群体和受教育程度低的人，自从 20 世纪 50 年代引入电视以来，从中获得了许多信息。

由于收入和识字率不仅影响供给而且影响需求，所以广播与其他媒体的覆盖

表 1.4 电视覆盖率的衰减

分 类	1	2	3	4
人均国民生产总值	.07***	.13***	.09***	.08***
(1994—1998 年平均数)	(5.43)	(12.41)	(6.12)	(5.66)
文盲率	−.002***		−.000 3	−.000 1
(1994—1998 年平均数)	(−3.12)		(−.58)	(−.29)
种族多样性		−.08**	−.08**	−.06*
		(−2.46)	(−2.29)	(−1.87)
欧洲[a]				.09**
				(2.24)
常数	−.56***	−.85***	−.56***	−.53***
	(−4.10)	(−9.06)	(−4.1)	(−3.88)
R^2值	.58	.69	.58	.61
观测总量	98	135	98	98

* 显著性水平 10%。

** 显著性水平 5%。

*** 显著性水平 1%。

a. 哑元变量。

资料来源:世界银行数据库(国民生产总值);联合国教科文组织,1999 年(文盲率);国际电联数据库,<http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/world/world.html>以及《国际电信发展报告》,<http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr_02/index.html>(电视渗透率)。

差异在发展中国家要比工业化国家大得多。为了克服收入对需求的限制,在刚果和尼日利亚,报摊允许人们在报摊前阅读报纸,并收取报纸售价的一小部分费用。国际捐赠者在这方面起了很重要的作用,他们支持建立远程计算中心,使偏远地区的人们能够接触各种媒体和使用通信设施。

戴克、金格尔斯以及贝斯利、伯格斯和帕特的研究证明,媒体的高覆盖能够提高公共和私营部门的反应程度。帕特对印度不同邦的媒体覆盖情况进行了比较研究,这种在同一个国家内对不同地区间的比较,对他进行不同国家的政治经济比较将很有助益。帕特发现,在自然灾害发生的时候,政府对报纸发行量较高地区的救济和食品发放量较大。媒体对地方的覆盖率越广,就越能够使人们生成一种集体的声音,效果要优于地方方言出版的报纸。

即使在媒体覆盖率相对较低的国家,媒体的行为仍能对民众产生巨大影响。在肯尼亚,尽管报纸的覆盖率只有相当低的 9‰,一家地方报纸发起的一项腐败调查最终导致了腐败部长的辞职。此外,通过形成有影响力的联盟,影响金融或宏观经济政策,媒体能够影响大众的生活。

政府的政策也能够提高媒体的覆盖率。首要的是取消新媒体企业准入行业的

障碍以及降低对申请执照的限制。社会团体和非营利组织的创新也能够提高媒体在贫穷国家的覆盖率。非营利基金会能够提高广播和卫星技术，从而大幅提高社区广播的覆盖率。这些行动对宣传健康和教育问题的信息起到非常重要的作用，同时还能为偏远地区的居民提供发表意见和与其他地区交流信息的渠道。最后，对基础设施的投资以及为确保基础设施的使用进行规制，能够长远地扩大媒体的覆盖。

外国新闻媒体

在越来越全球化的世界，外国媒体对国内局势也会产生一定的影响。主要是通过以下两个渠道：(1) 通过影响国内舆论和同盟者；(2) 通过影响外国舆论和同盟者。这些受舆论影响的人，进而对各自的政府和国际组织施加压力，迫使他们对相应的国家采取措施。允许国外新闻媒体进入国内市场，会迅速缓解以某种经济为特色的新闻垄断。例如，国有的“《前锋报》在线”报道坦桑尼亚的此次选举是和平的、自由的和公正的。但相反，美联社却报道执政党代表把投票者从投票站驱逐出去。

尽管外国媒体的报道显得更为独立，但当国内媒体被严厉限制时，他们的独立性也会逐渐被削弱。当国外媒体要遵守同样的限制和受到刁难时，他们只能作为所在国国内媒体的补充。有时，对外国记者的刁难，会引发来自国际社会的大量不愉快的关注。来自高收入国家的外国记者往往都受过良好的培训，不易受这些国家国内局势变化的影响（外国记者的母公司可以支持他们渡过难关）。国外的新闻机构管理完善，是国内媒体的强大竞争对手。经验丰富的外国所有者带来的新闻知识，使国内新闻报道的数量和质量都有很大的提高。最后，外国或国际媒体能够获得当地媒体不予报道的信息或事件内幕。这一点可以由人们通过外国媒体首先得知国内政治危机新闻的无数个实例中得到验证。

令人惊讶的是，外国媒体为地方市场制作的当地新闻数量非常有限。世界银行 2001 年的一项调查将此原因归咎于媒体的外国所有权仍然相对较低。纵观该调查的 97 个国家，尽管大部分国家允许外国拥有媒体所有权，但只有 10% 的前 5 大报纸和 14% 的前 5 大电视台由外国人控股。外国人持股低的原因，一是由于相对较小的市场份额和较低的广告收入导致的低利润，二是由于政府的限制性规定。

另一方面，许多人认为全球性的媒体集团会造成不公平竞争，会挤占发展中国家的媒体市场。这些公司如同其他领域的跨国公司，依靠其规模和优越的资金条件，可以在一些市场上轻而易举的占据主导地位。这样将会抑制竞争。因此，政府应当制订规章，限制外国大型媒体集团的市场份额。许多人还认为，大量外国媒体的涌入会破坏当地文化。欧文指出，在竞争的世界中，大众媒体经济学告

诉我们，任何语言和文化，如果没有大量的人口作基础，如果没有实质的和特定的经济需求作基础，这种语言或文化的生存就会有问题。这反映了这些媒体公司以价格吸引人，而不是以文化帝国主义来满足消费者需求的卓越能力。当我们在讨论全球性媒体成功要道的时候，有些人在担忧全球性媒体可能给地方文化带来的危害。地方文化的长期社会效益可以通过不时地提供地方文化节目得以解决。然而，这些担忧需要结合人们的市场需求加以衡量。

结　论

媒体能够影响经济、政治和社会生活。这一点已经在全世界得到了证明。媒体的影响是否支持经济发展取决于一系列因素，本章讨论了其中许多因素。媒体在信息社会中起着关键作用，而信息社会在民主社会中发展较快，因为民主社会的信息流通更自由。但是，媒体也会随着时间的发展，促进更大程度的自由和更强大的民主，这二者相互影响。对于制定政策的人来说，一个重要的问题就是，应该采取何种谨慎措施来建立和维护自由独立的媒体，这对于所有国家来说，不管是富是穷，都是值得考虑的问题。政府的独裁行动经常是令人生畏的，如果要对信息发布的数量有所偏倚，那么较多选择更自由的内容会造成较小的危害。

在非民主政府和独裁政府的国家，新生媒体也有发展的机会，发展的速度会较慢，甚至有时还会出现倒退。但是，只要人们为自由媒体而奋斗，就存在发展的机会。从某种意义上说，媒体影响并维持着自由的临界或下限水平，当人们习惯了这种媒体自由，想要限制这种自由是不可能的。

在制定政策，鼓励和支持媒体为人民提供发言机会的时候，在其他领域中常见的调查、研究和资料收集工作的重要性经常被低估。在媒体独立的国家，媒体发展的历史能够显示出何种法律制度安排和行业同盟曾引领了国家的发展变化。一个不可否认的普遍事实是，法律不断推进了言论自由：制定一部法律本身就能够改变人们的行为。然而，正式的法律在不同的国家如何被实施将在很大程度上取决于该国的文化氛围，也就是人们的社会期待和行为准则。由于法律途径的局限性，重点必须放在创建开放的文化氛围上，前提是公众了解和参与所有影响他们生活的决定。

法律框架和所有制结构都确定了媒体一定的权利。证据表明，媒体公司的所有制结构和所有者的性质，不管是商业企业还是政府企业，都会明显影响信息传播的方式和内容。经济条件和总体产业结构也会影响媒体的运营。

一个切实希望扩大媒体影响的政府，可以通过促进竞争、减少准入限制、鼓励并参与创新，从而实现这一目标。另一个途径是建立记者学校，并鼓励行业外机构帮助培训记者。总之，人民的声音是无可取代的。为了致力于一个更透明和有效的经济，人民必须为传播信息的人争取自由，为争取知情权和讲述事实的权

利而奋斗。

参考文献

Besley, Timothy, and Robin Burgess. 2000. "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India." Working Paper. London School of Economics, Department of Economics, London.

Committee to Protect Journalists. n.d. Available on: http://www.cpj.org/attacks00/africa00/Ethiopia.html.

Djankov, Simeon, C. McLiesh, T. Nenova, and A. Shleifer. 2001. "Who Owns the Media." Working paper. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Economist. 2002a. "Free TV—Britain's Media Bill." May 11.

———. 2002b. "Media Freedom in Africa—Watch What You Say." May 11.

Freedom House. n.d. Freedom of Press Index. http://www.freedomehouse.org/research/pressurvey.htm.

Heo, Chul, Ki-Yul Uhm, and Jeong-Heon Chang. 2000. "South Korea." In Shelton A. Gunaratne, ed., *Handbook of the Media in Asia*. New Delhi: Sage Publications.

International Center against Censorship. 1993. "Article 19." In *Press Law and Practice: A comparative Study of Press Freedom in European and Other Democracies*. London: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization.

Islam, Roumeen. Forthcoming. "Do More Transparent Governments Govern Better?"

Nelson, Mark. 1999. "After the Fall: Business Reporting in Eastern Europe." *Media Studies Journal* 13(5): 150–57.

Reporters Sans Frontiéres. 2000. *Annual Report 2000*. Available online: http://www.rsf.fr.

Taylor, Charles Lewis, and Michael C. Hudson, with the collaboration of Katherine H. Dolan and others. 1972. *World Handbook of Political and Social Indicators*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). 1999. *Statistical Yearbook*. Paris.

Walden, Ruth. 2000. "Insult Laws: An Insult to Press Freedom." World Press Freedom Committee, Reston, Virginia.

Webster, David. 1992. "Building Free and Independent Media." Freedom Paper no. 1. United States Information Agency, Washington, D.C.

World Association of Newspapers. 2001. *World Press Trends 2001*. Paris: Zenith Media.

World Bank. 2001. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. New York: Oxford University Press.

———. 2002. *World Development Indicators 2000*. Washington, D.C.

第一部分

媒体怎样支持市场

2

政府的透明度

约瑟夫·斯蒂格利茨

政府应当为了公民的利益而行事。当可供选择的政策会对不同的群体产生不同的影响时，应当由政府来进行平衡和协调，也就是说，由政府来确定谁将从这些可供选择的政策中受益，谁将受到损害。政府不应当利用它强大的权力以牺牲普遍公众的利益为代价，使其领导者或特殊利益集团受益。

如果选民知道政府违背了这种信任，他们通常会令执政者在选举中失利。但是，政府显然常常不为普遍利益而行事，不管我们对“普遍利益”作一个多么宽泛的定义。当然，似是而非的观点经常被提出来，说明某些反映特殊利益的事情实际上为了普遍的利益，而公众也常常接受了这些观点，尤其是在涉及到复杂的经济学问题的时候，就连经济学家都莫衷一是，其他人就更会发现在各种不同的争论中进行辨别是非常困难的了。然而，许多政府官员走得更远，他们竭力隐瞒他们所做的事情，也就是说，远离公众审查的视线。

在统治者和被统治者之间存在着一种天然的信息不对称，这和公司管理层与股东之间存在的信息不对称非常类似。2001 年诺贝尔奖被授予乔治·阿克洛夫、迈克尔·斯宾塞和我，以表彰我们在信息不对称的经济意义领域中所做出的探索和努力。但是这种信息不对称还出现在与政治程序相关的领域中并具有重要影响。正如这种不对称给予公司管理层自行决定采用更有利于自身利益而不是股东利益的政策，这种不对称会使政府官员自行决定采用更有利于他们的利益而不是公民利益的政策。信息以及管理信息传播规则的改善，可以使这种存在于市场和政治程序中的滥权行为的范围减少。在市场中，分析人员和审计人员在提供信息

本文是基于斯蒂格利茨 1999 年的研究报告。大卫·埃乐曼对隐瞒行为的真知灼见以及对此具有争议问题的历史性视点给予了本文作者很大的帮助。胡缅·伊斯拉姆在媒体与透明度的关联问题上的建议给了本文作者以启发。本文作者在此表示感谢。本研究得到的经济支持来自洛克菲洛基金会、福特基金会、麦克阿瑟基金会以及瑞典发展合作署等。作者在此一并表示感谢。

上扮演着一个非常重要的角色。在美国，证券交易委员会要求对某类信息进行披露[1]。本章将讨论政治程序中的信息不完全和不对称，以及媒体的角色，特别是在促进公共领域透明度方面所起的作用。这一章还提出，应当建立一个适当的法律框架，从而使媒体能够获取信息并防止不正当的干扰。但是，为了理解媒体的角色，我们必须首先理解政府官员隐瞒行为的动机。

虽然人们会把言论自由和新闻自由本身都看做是目的，是公民不可被政府剥夺的一项权利。但是，本章对这个问题将通过一种工具主义的观点来看待，也就是说，同时将之看做是实现其他基本目标的一种手段。言论自由和新闻自由不仅可以使政府滥用权力的可能性减少，而且还可以使人们的基本社会需求得到满足的可能性得到加强。例如，森（阿马蒂亚·森，1933— ，印度学者。由于对福利经济学几个重大问题做出了贡献，包括社会选择理论、对福利和贫穷标准的定义、对匮乏的研究等做出精辟论述，荣获诺贝尔经济学奖。——译者注）在1980年指出，拥有新闻自由的国家不会遭受饥荒。这是因为新闻自由将促使问题引起公众的注意，人们将把政府在此种情况下的渎职视为是不可饶恕的。这些例证强调了信息作为政府管理程序中一个组成部分的作用。与此同时，世界银行等机构的研究工作表明，要求对污染的状况进行披露成为控制污染水平的一种有效机制(全面评述请参见世界银行，1998年)。舆论可以迫使政府——特别是民选的政府——采取某些适宜的措施同时停止某些不适宜的措施。

现代信息理论的一个重要见解就是，在很多情况下，信息是一种公共物品。在经济活动中，无论不同参与主体的行为就收支平衡而言具有何种相关性，但就信息本身而言，使用它的边际成本为零。相对于其他公共物品，政府在信息公共物品的提供上扮演着重要的角色。在一个复杂的现代经济环境中，价格不会传递所有相关的信息。这与传统经济理论——前信息社会经济理论——是相反的。公司和家庭都会对经济增长、失业率或通货膨胀率方面的信息十分关心。他们每个月都会急切期待新数据的发布，而这些数据通常由政府来负责搜集。

这些信息不仅会影响私营企业的决定，影响诸如生产或投资的决定，而且还会影响人们对政府做出的判断。如果数据表明失业率在攀升，他们就会担心政府在宏观经济政策上处置失当。如果数据表明不平等现象在加剧，那么他们对分配政策以及政府是否在帮助穷人方面做出了足够的努力的关注将会加强。因此，政府有时会有一种歪曲或限制信息的动机。有时候，这种歪曲信息的直接受益者可能不是政府，而是特殊群体的利益在其中起作用。例如，如果退休人员的社会保险金依赖于预计的生活费的增长，或者工资是否随预计的生活费的增长而增长，夸大生活费增长的测算结果将使退休人员或工人获益。认识到提供歪曲信息的动

1 也就是说，一种基于历史经验和经济理论的观点认为，市场的参与者可能不情愿披露全部的相关信息。埃德林和斯蒂格利茨1995年的研究表明，管理者不仅具有对外界隐瞒信息的动机，而且具有手段。

机，政府有必要建立一种组织机构来限制潜在的信息歪曲行为。事实上，政府已经在某些领域建立了这种组织机构。因此，统计数据应由独立统计机构而不是与特殊利益群体有密切联系的机构来搜集，这一点非常重要。

有一个古老的说法，“受到测量的东西就会受到注意”。存在着一个数目庞大的变量，原则上讲，可以对它们进行监测，但是监测的费用昂贵，并且所监测的范围也是有限的。因此，政府会有意选择那些反映其议程或其所服务的特殊利益集团的议程的变量，而不去监测那些对其议程有不利影响的变量。例如在美国，里根行政当局曾试图压制有关不平等和贫穷的统计资料的搜集。而在当前，某方面人士正在反对建立一种国内生产总值的绿色统计系统，该系统将把环境恶化以及自然资源的损耗统计在内。

虽然信息不对称的分析已经对统治者和被统治者之间的关系做出了一种清新的诠释，但基本见解长期以来都是有关民主进程思想的组成部分。在民主社会里，公民享有知悉权、言论权，享有知悉政府所为及其理由的权利，享有对政府所为进行辩论等基本权利。民主社会有一个很强的推定，就是支持政府的透明度和公开性。但是应当看到，长期以来，政府本身及其领导者自身没有披露的动机，更不要说披露那些与其利益相悖的信息。两百多年以前，瑞典制定了很可能是这方面的第一部法律，以增进公共领域中的透明度。

公开原则的基本原理

弗兰西斯·培根指出，知识就是力量。隐瞒行为给予了政府官员对某些领域知识的独占支配，从而增加了他们的权力。因此，公共事务方面的隐瞒问题长期以来成为公众关注的来源就不足为奇了（详细论述参见伯克，1982 年）。反对隐瞒行为与反对新闻审查支持言论自由在观点上是一致的（参见爱默森的调查，1967、1970 年）。詹姆斯·麦迪逊是保证言论自由权的美国宪法第一修正案的缔造者，他抓住了争论的关键：“一个民族若想成为自己的统治者，就必须用知识所赋予的力量武装自己。全民政府却没有普及的信息，或者未有获取普及信息的方法，则不过只是场闹剧或悲剧的序幕，甚或两者皆是（詹姆斯·麦迪逊 1822 年 8 月 4 日给 W.T. 巴里的信。引自佩多佛，1953 年和卡彭特，1995 年）。”

杰尼米·边沁将他的宪法制度建立在“经过最广泛公开纠正的个人利益”动机的基础上（1838—1843 年，第 4 卷第 317 页），并将公开视为阻止暴政的主要手段[2]。在著名的《论自由》一文中，约翰·斯图尔特·穆勒认为，支持公开审查的

2 “失去了公开性，则其他所有形式的核查都将是无效的。与公开性相比，其他所有形式的核查都只能发挥较小的作用，换言之，将其他所有的核查形式加在一起也没有公开性的作用重要。正是由于公开性，才使得英国的程序体系是现存体系中较好的体系，而没有成为最坏的体系”（边沁，1838—43 年，第 4 卷，第 317 页；阿勒维，1972 年）。

观点是绝对有益的，这为从错误的观点中挑选出正确的观点提供了最确实的方法[3]。在《论代议制政府》中，穆勒（1861 年）补充了他的观点，强调了广泛参与的价值[4]。

从根本上讲，有意义的参与民主程序需要参与者拥有良好的知悉。隐瞒行为减少了公民获得的信息，使他们进行有意义参与的能力受到限制。任何坐在董事会位子上的人都知道，他发布指令的权力受到他所拥有信息的限制。管理层的人知道这一点，并且常常试图控制信息的流通。我们经常说政府对人民负有责任，但是如果要实现有效的民主监督，选民就应当拥有良好的知悉：他们必须知道有哪些可供选择的行动，这些行动的后果是什么。政府官员通常会比政府以外的人拥有与做出决定相关的更多的信息，正如一个公司的管理层通常会比股东拥有关于公司的市场、前景以及技术等更多的信息，更不用说股东以外的其他人了。管理者也正是因为搜集这些信息而拿薪水。

可能有人会提出，在一个拥有言论自由和自由制度的社会，政府的隐瞒行为影响甚微。因为毕竟存在着可以获得相关信息的其他来源。但事实上，在承认信息的有效管理重要性的同时，现代民主社会试图去保护新闻的自由和独立，并努力促进独立的智囊机构和大学，所有这些，都是对政府进行有效的限制。问题是，政府官员常常是相关和及时信息的惟一或主要来源。假如官员受到某个强制性命令的支配，那么公众就将失去真实和有效的其他信息来源。这一点对于政策和数据（信息）更是如此，因为许多被搜集的信息本身是一种公共物品，如果政府不提供这些数据，则没有人愿意提供，更不用说提供足够数量的信息。如果政府制订了一项将会增加不平等的政策，那么它将不希望把那些反映政策对不平等的负面影响的数据公之于众，至少在这项政策实施之前。同样的道理，一些政策制定者常常认为，如果他们能在某个政策背后秘密地达成一致意见，那么这个政策就能更好地经受住反对意见的责难，而在某项合意形成之前向公众披露导向性意见，会造成足够的公众压力，阻碍合意的形成或者有可能达不成任何一致意见。

需要重申的是，公开原则是公共管理的基本组成部分。赫希曼（1970 年）描

---

3 穆勒的观点如下："压制某种言论自由的最邪恶的本质是对人类的掠夺，不仅是对当代人的掠夺，而且也是对后代的掠夺。对一种观点持异议的人往往要多于支持它的人。如果这种观点是正确的，则他们会由于压制这种言论而失去了去伪存真的机会；如果这种观点是错误的，则他们会由于失去了与错误观点碰撞的机会而不能获得对真理更加清晰的认识和更加真切的表达的机会"（穆勒，1859 年，第 205 页，1961 年）。

4 无论政府的公开性是以何种形式表现，其优越性在于能够最广泛地发挥公共职能；……通过向各阶层的公民公开，使公民能够最大程度地参与法律和管理事务的细节，而这是与政府的其他重要目标相一致的。在法律审判中，允许公众进入市政厅，同时做到最大程度的公开和自由讨论，从而不仅可以使一小部分人参与，而且可以使整个公众参与政府事务，并从中进行决策和思想的交流（穆勒，1861 年，1972 年，第 325 页）。

述了“退出”和“表达”是各种组织行为准则的重要内容。对于社会的成员，即公民而言，“退出”通常不是一种选择，因此就更加依赖于“表达”这一手段。在自由市场环境中，一个公司自身如何组织无关紧要，无论这个公司组织是秘密的还是公开的，顾客关心的只是这个公司的产品及其价格。对这个公司来说，如何组织生产活动并不重要，如果能以低价位生产出好的产品，它才能获得成功。当然，这其中也有透明度的问题。公司常常缺乏充分披露其产品品质的动机，因而政府提出各种强制性的披露要求，包括对广告真实的要求，对借贷披露的要求，对公司公开募集新资金的披露要求以及对履行反欺诈法的披露要求等（有关市场披露的动机以及政府干预的需要等讨论，参见格罗斯曼，1981 年和斯蒂格利茨，1975 年 a、b，1998 年）。

然而，政府组织不适用于这种行为准则。只有通过“表达”——通过讨论正在寻求的政策——政府组织才能实施有效的管理。由于公共机构在其众多执行的领域中都会有一种有效的垄断，所以“退出”不是一种选择。设想一下，在一个社区里拥有许多医生和一个社区里只有惟一的医疗保健两种情形下，医生会处于何种不同的地位。后者的医生有垄断的特权。当某个处方不起作用时，这个惟一的医生可能会试图责怪病人没有正确遵照他的医嘱去做。与之形成对照的是，在一个社区里医生之间存在竞争的情况下，开出的处方没有治好病人的医生将最终会因名誉扫地而终止执业。在这种情况下，病人行使了“退出”这一手段。如果只有一个医生提供医疗，这个医生可能会试图控制信息。他或她可能会辩称，这么做对他们在治疗中维持自信是必要的（因为安慰剂的效果甚至在争论中都会成为一点点真理）。这个医生知道，就竞争压力而言，没有什么会迫使他披露信息。终究，“退出”不是一种有效的选择。

在所有的组织里，信息的不完整会造成代理问题，会形成明显的和严重的不一致，比如在管理者的行为和股东的利益之间的不一致。同样的道理，在公共领域，代理问题可能会在统治者和被统治者之间产生一种不一致。缺乏“退出”手段的选择将加剧这些代理问题所带来的后果。很明显，信息的改善可以减少这些代理问题的数量和后果。

公开原则对民主程序的重要性

上面提出了公开原则的传统观点。需要进一步指出的是，隐瞒行为对民主程序和民主参与具有更加直接的影响。

在私人企业，管理层常常试图控制信息以限制股东和由其选举的董事行使规则的能力。通过创立信息的不对称，管理者可以为管理层以外的人设置进入和接管公司的障碍（埃德林和斯蒂格利茨，1995 年；施莱佛和维什尼，1989 年）。他们这样做可以提高他们的管理“租金”，而股东的利益则成为他们这样做的代价。

这一点对公共管理者，也就是被推选的官员来说也是相同的。如果外部拥有很少的信息，则作为选民可能会对撤换官员并有效地进行政府工作感到信心不足。因此，外部信息缺乏会增加变革成本并使更换社会管理队伍的花费更大。后备的管理队伍缺乏信息，意味着他们所提交的任何建议都有极有可能被认为是不切合实际。通过提高变革的平均成本和主观意志等手段，隐瞒行为使政府当局官员对新进入者处于一种明显的有利地位[5]。

同时，隐瞒行为甚至损害了选民对民主程序的参与。选民更倾向于进行独立的判断——不仅对投票活动本身做出独立判断，而且在投票中不受他方约束——条件是他们对自己的观点感到自信。这就相应地要求他们必须是知情的。成为知情的选民意味着要付出代价。选民面临着一个门槛，也就是说，他们愿意投入到追求公共利益事务中的时间和精力有限。隐瞒行为提高了信息的价格，导致更多的没有特殊利益的选民不会积极地参与，而使这一领域向那些特殊利益集团更加敞开了大门。这样不仅特殊利益集团可以在隐瞒行为的掩护下，从事着他们邪恶的行为，而且，隐瞒行为本身也妨碍了其他人通过知情的选举行为，对特殊利益集团进行有效限制的可能。

此外，隐瞒行为还可能妨碍潜在的竞争者，不仅因为它减少了竞争者在选举程序中成功的可能性，而且因为它增加了竞争者对于自己是否可以改善情况的主观不确定性。我们常常可以看到，某些官员在被选到某个特定的位置时，总会发现预算的情形比他们以前想象的还要糟。这迫使他们放弃所有的计划，进行预算平衡，而他们对此可能既没有相当的优势又没有热情，这样的情况发生得太多了。

然而，不利的影响甚至更加普遍。隐瞒行为可能是为了整个政府的利益，而不是为了个别人的利益。事实上，正是这一点产生了泄密的问题。在其他形式的共谋行为中，个体会有偏离的动机。如果一个秘密是由许多个体共同享有的，任何个体都可以通过向新闻媒体披露信息而为自己获得稀有“租金”。如果做出决定的过程是封闭的，尤其是当这一决定是在特殊利益集团的驱使下做出的，那么那些真正反对这个决定的人可能会觉得做出一个更好的决定的惟一途径就是公开该程序。为了保持隐瞒，卷入决策圈的人经常是极为有限的，并且一些能够提供有价值意见的人被排除出局。决策的质量因此被降低了，一个邪恶的集团又产生了。因为有了更多的错误决定，政府官员变得更加自我防卫，同时为了保护自己，他们甚至试图更加隐瞒自己的行为，将他们的圈子进一步缩小，并且进一步腐蚀决策的质量。

---

5 18世纪末，詹姆斯·麦迪逊在指责《客籍法和惩治叛乱法》时指出：当局者“将由于惩治叛乱法的保护，而免遭批评和名誉的损失”，相反，人民却得不到同样的保护。因此，他问道：“难道那些当权者不会通过损害选举权而从中获得不当特权，以维护他们持续的统治，并使政府的基础受到威胁吗?”（麦迪逊，1799年，1966年，第225页）

随着对许多重要问题的富有见识的谈论空间变得狭窄，注意力将越来越集中在价值问题的判断上。对复杂的经济问题做出判断需要大量的信息，而一旦论及堕胎或家庭价值的观点，需要的信息就很少了，或者是一种完全不同的信息。这样一来，隐瞒行为就扭曲了政治舞台。因此，隐瞒行为的不利影响是多方面的：不仅公共政策的重要领域难以有效处置，而且还使争论不成比例地集中在一些分歧明显的问题上。

隐瞒行为的动机

隐瞒行为是极权主义的特点。它玷污了 20 世纪。然而甚至在民主社会，即使公众可能对公开原则享有权益，政府官员还是有从事隐瞒行为的动机。正如前面指出的，这种隐瞒行为是共谋的：它与民主价值观是对立的，破坏了民主程序。它是为保护政府官员服务的，妨碍了公众参与民主程序。它同时是建立在统治者和被统治者之间互相不信任的基础上的，这又进一步加剧了这种不信任。隐瞒行为为特殊利益集团提供了肥沃的土壤，损害了新闻媒体对政府滥权行为进行有效监督的能力。同时，通过对民主程序是为普遍利益服务这一信心的破坏，它助长了那些反对民主程序的人的气焰[6]。

尽管公开原则的公共利益观点是非常有说服力的，但是这些观点与政府官僚、与被推选的官员以及与试图对政府施加影响的特殊利益集团的强大的个人动机是相冲突的。公共选择理论强调了这些动机的重要性（穆勒，1997 年）。

隐瞒行为的某些动机是很容易理解的：秘密地做出决定，没有各种力量的推拉牵制，比暴露在公众面前要容易得多。掌握民主程序不是件容易的事，而隐瞒行为至少是暂时偏离了民主程序。

但是，隐瞒行为的许多动机是更加不公平的。隐瞒行为为逃避错误决策的指控提供了某种保护。如果一个政策没有取得预期的结果，政府官员总是会声称，如果不是由于政府的政策，情况会更糟。然而，公众对错误做出判断是很苛刻的。一个邪恶的集团会导致：在披露信息太少的情况下，公众必须依赖于政府官员的结果来判断他们的政绩。好的结果使官员获得信任，不管他们是否值得这种信任；坏的结果将使他们受到谴责，不管这样的结果是因为政府的作为或者不作为造成的。只有在占有较多信息的情况下，公众才可以更准确地分辨公共行为是否带来了利益的增加。

政府官员从事隐瞒行为的另一个动机是，隐瞒行为可以为特殊利益集团提供

6 关于民主的含义有大量的文献可以引证，本篇没有赘述。可以肯定地说，民主程序的含义不仅仅意味着选举的民主。在一个特殊利益集团可以购买选票的选举民主中，民主将缺乏合理性。就本篇而言，不会由于缺乏对民主的精确定义而对我们的分析产生太大的歧义。

一个施加较多影响的机会。在某些社会中，这种动机采取了贪污和贿赂的赤裸裸的形式。但是，甚至在那些认为贿赂是不可接受的社会中，政治家需要竞选资金来参加选举和连任。提供资金的特殊利益集团这么做的目的不是为了公共利益，而是因为他们相信，他们能够以他们的方式影响政策，增加他们的利润和盈利能力。如果这些支持特殊利益集团的行为受到公众的审视，那么偏袒的机会就会大大受到限制。隐瞒行为是贪污的持久性基础，破坏了民主政府的信心。正如一句谚语所说，“阳光是最强的防腐剂”。

总之，信息的缺乏如同人为制造的任何形式的缺乏，将会产生“租金”。“寻租”行为的不利后果长期以来已经得到了人们的关注。一种不健康的动力在发挥作用：政府官员有制造秘密的动机，这使他们可以获得“租金”。在一些国家，政府官员通过公然受贿或出售有价值的信息获得“租金”。在另一些国家，这种过程只是通过竞选赞助，采取了微妙的形式。还有一些国家，新闻媒体由此产生了严重的不利影响。

不利的经济影响

虽然本章用大量篇幅讨论了隐瞒行为对政治程序的不利影响，但隐瞒行为同时还对经济产生不利的影响。最明显的影响就是政治决定所带来的经济后果。许多在政治领域做出的决策都会产生经济后果，不仅会影响到经济总量，而且还会影响到资源的配置。

现在大多数人都承认，更好、更及时的信息会导致更佳、更有效的资源配置。在信息搜集、处理和传播等方面不断增加的劳动力投入就是信息的重要性的最好例证。然而具有讽刺意味的是，这些人许多都在从事着从公共领域中搜索有用信息的工作，而这些信息正是应当对公众公开的那些信息。如果更好的信息会导致更好的资源配置，那么，政府不是由市场本身来决定这些信息是有关还是无关，而是故意不披露信息，这样做有意义吗？

信息披露的例外情况

信息披露存在几个例外情况（详细内容参见斯蒂格利茨，1999 年）。首先，最重要和最有力的例外是有关个人和组织的隐私问题。在履行职责过程中，政府会搜集大量的个人信息，诸如收入和健康统计资料等等，但是这里所涉及的问题基本不属于隐私例外的情况。

第二，一个密切相关的例外是，如果某个了解内情的人知道，某些信息会在向政府披露之后公之于众，他或她就不会向政府透露这些信息。医生和病人以及律师和当事人之间保密关系的重要性，早就被人们所承认。但是在公共领域，属

于保密例外的情况应当是数量有限的。

第三，战争时期保密的重要性是无庸置疑的。当一个国家面临生死存亡时，它必须全力增加其获胜机会。军事攻击的成功往往依赖于奇袭。但问题在于，国家安全的例外已经被扩大到明显不属于国家安全的范畴。

“在拥挤的剧院大喊着火了”

信息披露有时会危及生命。通常，问题不在于是否披露信息，而在于如何去披露信息。霍尔姆斯大法官著名的“言论自由权的例外”，就是基于“在拥挤的剧院里大喊着火了”可能引发恐慌的特定情况所做出的。

在经济环境中，这类影响的产生也是真实存在的。例如，披露一家银行有可能倒闭，并且没有足够的存款准备金，很可能会导致银行挤兑事件的发生。国际货币基金组织在印度尼西亚曾经披露，除了已经关闭的银行，还可能会再关闭大约 16 家银行，存款人将只能获得有限的现金。由于没有具体指出哪些银行会关闭，所以导致存款人从所有的私营银行提走了他们的资金，造成了巨大的损害。

然而，这一观点常常在它不应当被使用的时候成为了隐瞒行为的托辞。在克林顿政府时期，财政部长认为，公开讨论诸如货币政策此类问题，可能会扰乱市场，导致不稳定。令人惊奇的是，持有这种立场的人往往是那些市场经济的极力鼓吹者。虽然他们对市场经济抱有十足的信心，但是他们显然认为市场配置会受到不相干的“噪音”影响。我们难道不应该对民主程序和市场抱有足够的信心，相信市场可以洞穿不和谐的声音，对基本的意见进行评估，并权衡孰轻孰重吗？

当然，如果被讨论或披露的信息有重大意义，也就是说，它将影响经济的基础，那么尽可能快地披露信息将使资源得到最有效的配置。如果某个政治决定可能产生经济影响，那么市场参与者替自己评估一下可供选择的行为的可能性就十分有意义。隐瞒行为剥夺了他们做出这些评估所需要的信息。

这一分析的一个特别的变异集中在货币政策上。中央银行应当在多大程度上秘密行事已被广泛地进行过讨论。它们应当披露其程序吗？如果这样的话，可以有多长时间的迟延以及需要披露多详细的细节？具有讽刺意味的事情再次随着这些讨论而出现了。虽然市场鼓吹者称赞市场价格的“发现”功能，但是，价格的发现功能在债券市场上大多是依靠理解中央银行的想法以及可能会做的事而发挥作用的。与其这样不直接的暗示，不如由中央银行直接披露这些信息，这不更有意义吗？如果市场认为这种信息是有价值的——这可以从全世界非常多的个人在注视着中央银行的活动得到验证——那么政府难道不应该让人们及时获得这些信息吗？

充分及时的披露和讨论将会产生不利的影响——理论和证据都没有支持过这种假设。事实上，由于信息最终会被公布，所以，当时试图隐瞒信息的做法将会

被定期披露大量的信息所取代，如同经济会在汇率的频繁微调下，而不是在大调整的情况下更加稳定。同样，在一个平稳的信息流通状态下，经济将会更加稳定。随着信息的稳定流通，人们在某一条信息上所花费的注意力就会减少，信息发布后的更新量也会相应减少。认为充分披露和讨论信息可能会扰乱市场的观点，充其量也只能影响披露的时间和方式而已，而不能无限期地推迟公共讨论。

中央银行的问题是今天面对民主社会时更普遍的问题的缩影。民主社会应当找到并且已经找到了在复杂和专业的决策中使用专门知识的方法。这种方法不仅应反映共同的价值观，而且要反映专门的技能。由于其中涉及到的技术问题非常复杂，许多国家已将做出重大决策的职责进行委托，例如，将发布规章的职责委托给专业机构。但是，决策不应当仅仅反映有关联的产业集团的利益，当然，这些产业集团也可能不拥有均衡的专业知识，而应当以一种使决策及其框架向民主程序开放的方式来进行。在许多领域，规制程序反映了这种开放的形式，例如将拟议的规章公布并给予公众发表评论的时间。

当职责已经被广泛地授予独立机构，由它们去从事更加专业的活动，使决策与动荡的政治程序相分离，这样就更加需要公开和透明度。

破坏权威，还是外扬家丑

认为公共讨论——包括对不确定的事务以及对错误问题的讨论——将破坏公共机构权威的观点，是民主程序最大的腐蚀剂之一。它和独裁政权惯常使用的论调如出一辙。正相反，我认为如果政府诚实地对待公民，那么公民对政府和公共机构的信心就会增加，而不是减少。人类的易犯错误性是我们设计政治机关的基础，也是我们之所以建立权力制衡制度的原因。我们都知道信息是不完全的，这种信息的不完全在我们必须做出的一些最重要的决定中显现出来。

因此，假定任何机构都不会犯错误，或者对它要采取的行动有绝对的信心，是公然违背事实规律的，只有那些希望被愚弄的人才会这么认为。承认我们易犯错误并且表示可以从中吸取教训，会增强公众对一个机构的信心，至少通过这种表示，这个机构对自己是有足够信心的，对在民主程序中进行公开讨论是有足够信心的。

国际货币基金组织认为，如果允许公开讨论可供选择的政策，那么就会暴露政策上的分歧，同时，如果对它所推荐的贷款政策或规定缺乏信心，有可能会助长反对意见的势力。但是，这种看法不仅违背了民主原则，而且违背了科学规律。科学承认不确定性，不可能完全知道可供选择的行为结果，科学只能在考虑到不同意见的前提下，试图去弄清楚不确定的程度。经济学承认存在着多种选择机会、多种权衡以及多种风险。不同的政策会在不同程度上影响社会中的不同群体，给不同群体带来不同的风险。不存在一种帕累托最优政策，也就是说，不存

在对所有人都是最好的政策。民主程序承认，在民主国家，应当由政府从可供选择的政策中进行抉择，这种抉择不能也不应该由技术专家政治论者做出，不管是来自国内还是来自国外。

总之，国际货币基金组织再三的失误——它在重大紧急状况下和资本市场自由化中欺骗了人们的信任，一种远远超出证据显示的信任——已经使人们对该组织本身失去了信心，甚至已经达到连华尔街的人都在谈论“皇帝的新衣”的程度(索罗斯，2002 年)。如果国际货币基金组织对不确定性和选择性的问题能够采取更加开放的态度，那么今天人们对它的信心肯定会大大增加。正如常常会发生这样的情况，隐瞒行为还会导致执行特殊的议程，使它反映特殊群体的利益而不是大多数人的利益[7]。

公众可能会更加实在地相信，特殊利益集团没有在操纵对某个问题的讨论，条件是，如果事实上的确如此，如果在决策过程中和在对待不同意见上，采取更加开放的态度是显而易见的。公开的程序可以使公众确信，决定的做出没有反映特殊利益集团的利益[8]。将讨论的总结公之于众，会使公众确信所有重要的观点都已经被考虑到了，所有的方面都已经看到了，并且决定的做出是基于对事实的权衡。毕竟，政府在部分程度上就是因为要应对这些疑难问题才被选举出来的。公众想要知道的是，政府的确是经过了深思熟虑才做出了决定。

媒体在贯彻公开原则上扮演的角色

虽然公众会从政府更加公开和透明的行为中大大受益，并且隐瞒行为对民主程序具有非常大的危害，但是政府官员还是具有强烈的动机隐瞒自己的所为。正是由于认识到这一点，一些社会已经尝试约束政府的行为，通过限制隐瞒的程度，以及通过限制政府压制那些能够带来更多开放的人。这就是为什么法律保护言论自由以及新闻自由如此重要的原因。本节将详细阐述媒体在增加公开和透明度中所扮演的角色，以及制度框架如何在保证新闻自由之外，必须保护公开和透明度的问题。

建立一个更加透明和公开的民主政治的基础是创立一种新的理念，就是把政府看做是为公民服务的代理人。由于公众已经为政府搜集信息的行为付了钱，那么公众就是这些信息的所有者。这些信息不是政府官员的私有领地，而是属于广

---

7 例如，在阿根廷最近对其外债进行“倒账”后，国际货币基金组织对它所采取的粗暴政策似乎在给别人一种教训，对此，人们表示出了广泛的同情。在国际货币基金组织看来，采取“倒账”的行动要三思而后行，尤其是在抵制国外债权人的时候。这就是国际货币基金组织对阿根廷的“帮助”。阿根廷将国际货币基金组织的立场嘲笑为“专门选择错误答案的古怪行为”。

8 在美国国内最近的有关能源工作组的争议中，公众想知道征询意见的人代表了谁的利益。布什行政当局决意将能源工作组成员保密的做法曾经使公众表现得更加忧虑。当成员名单最终公布后，事实证明了公众的忧虑不是多余的。该工作组是由一些大的竞选赞助商组成，具有强烈的能源界的利益背景。

大公众所有。因此，政府官员以公众负担的费用为代价而搜集的信息，应当由公众所有，就像椅子、建筑物和其他政府使用的有形财产一样，属于公众所有。我们要强调一下知识产权的重要性。政府官员搜集和处理的信息与一项发明一样，是一种智力财产，能够取得专利权。为私人目的使用这些智力财产，与任何其他为私人目的占有公共财产的行为一样严重，是对公共利益的严重侵犯。当然，在某些情况下完全分享信息可能是不适当的，也就是我前面提到的那些关于公开假定的重要例外情况。

在美国，法律框架的基础假定是，公众的知情权是根据 1966 年国会通过的《信息自由法案》而享有的。原则上，这部法律使任何公民都可以获取公共领域里的任何信息，只有少量具有隐私权的信息是例外的。但是这一立法只能算是部分获得了成功，除非政府对公开原则做出真正的承诺。政府官员可能会在他们书写和保守“口耳”秘密的事情上小心翼翼，恰恰因为他们不愿意向公众披露重要的信息。虽然法律本身是不完备的，但这是向正确的方向迈出的重要一步。在一些发展中国家，通过制定一部法律，允许人们接触以前从未接触过的领域，已经使人们懂得了要求获取信息的权利。

法律框架只是透明和公开民主政治所要求的制度基础的一部分。除此之外，还要建立公共信息机构，来为公众利益搜索信息，包括必要时建立自由、对抗性的新闻媒体（而不是被禁锢的新闻媒体）以及无数公共利益组织，用来抨击特殊利益集团披着公众外衣的幌子进行的活动，或者在一场辩论中，保证有关各方的意见都被听到。很明显，这样的机构必须能够获得信息才能有效地发挥作用。

新闻媒体在这些信息机构中是最重要的。像任何其他机构一样，新闻媒体也面临着动机的问题。并不是所有新闻媒体的所有动机都是为了提高总体信息质量和决策的透明度。即便我们不能轻易地对此做出补救，我们应当意识到这种危险的存在。长期以来，大多数人都认为，隐瞒行为的存在将会使新闻媒体决心揭露秘密。但是，前面我已经提到，隐瞒行为将人为地导致信息的不充分，而这种人为的信息不充分将会产生“租金”。

政府官员获得“租金”的一种方式，就是把秘密透露给那些与他们关系不错的新闻媒体的从业人员。因此，不仅公众被剥夺了及时的信息，而且政府官员利用他们对信息的控制，以有利于自己的方式来歪曲信息。这种歪曲大大超过了吹捧文章，夸大了这些趾高气扬的官员的作用和智慧。这种新闻媒体和官场之间的共生关系破坏了人们对两者的信心，妨碍了一个自由的新闻媒体发挥其基本职能。如果新闻记者在发表了一篇批评性的文章之后，就被剥夺了他们所必需的获得信息的途径，那么新闻记者可能成为一个真正的评论家吗？有些政府机构在通过这种方式操纵新闻媒体上尤其有效。有一段时间，一个美国精英报纸的新闻记者不断地在他对政府机构的报道中获得头版位置，然后他被非常快地重新指派到底特律报道汽车方面的新闻。显然，他在发表了一篇批评性的报道后丧失了获得

信息的途径，没有了这种途径，他完全不可能了解内情。这个教训在其他新闻记者身上也同样发生着。

新闻媒体和透明度之间复杂的关系可以通过信息泄漏加以说明，这一问题在信息传播中扮演着一个重要的角色。新闻媒体不能泄漏他们的信息来源，如果有哪个新闻记者确实披露了他的新闻来源，这些来源就会枯竭。事实上，如果一个泄漏的来源为公众所知晓，那么政府内部的其他人可能就会对这个人进行“惩戒”，不允许这个人再获得信息或者通过其他方式将他或她排斥在外。

这种双边关系的本质就是给了一些政府官员相较于其他人的一种好处。新闻记者必须付出代价，以便和一些更加定期和独家地泄漏信息的人发展良好关系(过多的泄漏将减少被泄漏信息的价值)，并使他们成为长期的信息来源（当新闻记者能够得到的信息有限时，最好将有限的信息留作将来之用。今天在价格上打了折扣的信息，可能会成为未来的高价值信息)。因此，信息泄漏成为一把双刃剑：他们既是一种获得那些向公共领域保密的信息的重要途径，也是政府官员以促进他们自身利益和目标的方式影响新闻报道的重要途径。信息泄漏可能导致更多的信息，但也可能导致更多的歪曲信息。

对滥权行为最重要的监督就是有一个竞争性的反映多元利益的新闻媒体。因此，媒体权力的集中受到关注，不仅是因为会导致市场力量的集中，造成广告价格比以前提高，而且，媒体与经济利益联系过于紧密，将不能对特殊利益集团的滥权行为提供足够的监督。资源的不平衡，不仅在信息来源的获得上，而且在核实信息的准确性上，将把一些竞争者放在一种劣势地位。

在我们看到的冲突时期——例如在美国反恐战争中——新闻媒体的自我审查和对读者的审查结合在一起，破坏了自由的新闻媒体对民主的透明度和公开性的保护能力。读者可能会感觉，对政府的批评是不爱国的，并且会联合抵制批评性的媒体。同时，媒体可能也对自身进行审查，或者是因为他们害怕失去读者基础，或者是因为他们也怀有同样的爱国主义情绪。因特网允许人们方便地获取来自国外的新闻报道，但是爱国主义本身会使这些“外国”来源大打折扣。可能会在更长的一段时间后，因特网会起到某种核实的作用。

总之，新闻媒体在维护公开性的斗争中扮演着一个重要的角色，但同时它也可能成为共谋隐瞒行为中的核心力量。新闻媒体必须投入到为公开性而努力的工作中去。期望新闻记者披露他们在政府中的秘密来源，或不去找寻独家信息来源都是不现实的，但是新闻记者对报道过程本身更多地进行公开却是必要的，以便即使不能暴露来自某些关键个人的威胁，也可以暴露来自这种邪恶体系的威胁。

结　语

如上所述，基于工具主义的理由，更加开放是合理的，是减少诸如可能的权

力滥用的手段之一。更加开放是优秀管理的基本组成部分，而且我同时认为，更加开放还有其内在的价值。公民享有基本的知悉权，我已经尝试通过许多不同的方式说明这种基本的权利：公众已经为信息付了钱。对政府官员来说，为私人利益占用他们获取的信息，即使是为了无经济利益回报的有利的新闻报道，也和其他盗窃公共财产的行为没有区别。虽然我们都承认集体行为的必要性和集体行为对个人自由的重要性，但是我们对这些已被交给集体行使的权力是如何被使用的，享有一种基本的知悉权。我觉得这就像是被统治者和他们挑选出来暂时管理他们的统治者之间的默示合同的一个基本内容。

一个政府机构越是不能直接向公众负责，其行为的公开和透明就越是重要。同样，一个政府机构越是独立，越是不能直接担负政治责任，就越需要公开。公开是对公共信托责任滥用的最重要的监督。虽然这样的公开不可能保证总是可以做出英明的决定，但它是正在进行的向民主程序演变过程中的重要一步，一个真正授权个人有目的地参与决定有关他们的生活和对生计有深远影响的集体行为。

我们面临的挑战是建立一个真正透明和公开的政府。隐瞒的动机非常强，抓住机会逃避任何披露规则的意图也是如此。如果正式的会议必须要公开，那么所有的决定都会在非正式的会议上做出。如果书面材料必须要披露，那么官员将会有减少书面记录的动机，因为书面写下的东西将成为公开的记录。考虑到这种条文主义方式的局限性，必须强调建立一种开放的文化。在这种文化里，人们推定公众应当知道和参与所有的集体决定。我们必须建立一种开放的理念，一种公众对政府官员占有的信息享有所有权的理念。政府官员为私人目的使用这些信息——即使是作为获得新闻记者好感的交换——也是一种对公共财产的偷窃行为。

一个致力于公开和透明的法律框架——包括知悉权法和保证多元竞争的媒体——是必要的，但是还不够。信息机构也是必需的，尤其是致力于保证政府公开和透明的自由、竞争和批评性的媒体，不仅致力于揭露政府的局限性，同时也致力于揭露他们自身的局限性——他们的同行与政府之间的共生关系如此频繁地导致歪曲的新闻报道。

参考文献

Bentham, J. 1838-43. *The Works of Jeremy Bentham*, 11 vols. Published under the supervision of his executor, John Bowring. Edinburgh: W. Tait.

Bok, S. 1982. *Secrets*. New York: Pantheon.

Carpenter, T. G. 1995. *The Captive Press: Foreign Policy Crises and the First Amendment*. Washington, D.C.: Cato Institute.

Edlin, A., and J. E. Stiglitz. 1995. "Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies." *American Economic Review* 85(5): 1301–12. Also published in 1997 as Working Paper no. 4145, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Emerson, T. 1967. *Toward a General Theory of the First Amendment*. New York: Vintage Books.

———. 1970. *The System of Freedom of Expression*. New York: Vintage Books.

Grossman, S. 1981. "The Informational Role of Warranties and Private Disclosure about Product Quality." *Journal of Law and Economics* 24(3): 461–84.

Halévy, E. 1972. *The Growth of Philosophic Radicalism*. London: Faber.

Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Madison, James. 1799. "The Virginia Report of 1799–1800, Touching the Alien and Sedition Laws." Reprinted in L. Levy, ed., 1966. *Freedom of the Press from Zenger to Jefferson*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Mill, J. S. 1859. *On Liberty*. Reprinted in M. Cohen, ed., 1961. *The Philosophy of John Stuart Mill*. New York: Modern Library.

———. 1861. *Considerations of Representative Government*. Reprinted in H. B. Acton, ed., 1972. *J. S. Mill: Utilitarianism, On Liberty and Considerations on Representative Government*. London: J. M. Dent.

Mueller, D., ed. 1997. *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Padover, S., ed. 1953. *The Complete Madison*. New York: Harper.

Sen, A. 1980. "Famines." *World Development* 8(9): 613–21.

Shleifer, A., and R. W. Vishny. 1989. "Management Entrenchment: The Case of Manager-Specific Investments." *Journal of Financial Economics* 25(1): 123–39.

Soros, G. 2002. *George Soros on Globalization*. Public Affairs, LLC.

Stiglitz, J. E. 1975a. "Incentives, Risk, and Information: Notes towards a Theory of Hierarchy." *Bell Journal of Economics* 6(2): 552–79.

3

大众媒体与政治责任

蒂莫西·贝斯利、罗宾·伯格斯和安德里亚·帕特

本章将考察媒体生产和传播信息的动机。大众媒体可以扮演一个重要的角色，使公民能够监督政府官员的行为并在他们做出选举决定时使用这些信息。这可以令政府更加负责任，并对公民的需求做出积极的反应。尽管这种观点在感觉上好像是有道理的，但是在政治经济学中却很少仔细考察媒体在完成此项职能中的地位和作用。然而，一个学科正在崛起，它将注意力集中在政府决策程序中的所谓“第四等级”的重要性方面。

本章还将讨论政治代理问题，重点是本文作者最近的有关研究成果。贝斯利和伯格斯（2001 年）考查了印度媒体对突发事件做出反应的影响，同时贝斯利和帕特（2001 年）通过对跨国数据的实证分析，将注意力集中在媒体被禁锢的决定因素和因果关系的问题上。这些文章的核心观点是，公民对政府的行为只有不完全的信息，因此大众媒体能够增强公民审视政府行为的能力。

许多原因解释了为什么政府比选民更加知情，并因此在其享有的信息特权基础上行事。政治家不仅比那些推选他们的选民更了解自己的能力，而且在获得政策建议和方案上拥有更多的渠道。例如当政府要建造一座桥或水坝时，公民只能通过媒体监督的方式得知政府机关是否已经对相关的成本和利益进行了适当的考虑。同样，当自然灾害发生时，大众媒体的积极活动增加了公民监督政府努力保护受损害群众的能力。这一点对低收入国家尤其重要，因为在这些国家，公民强烈地依赖政府提供社会保护。假设在一个有 50 个村庄的农村，只有一个村庄遭到了洪水侵袭，如果没有媒体，那么只有直接受到洪水侵袭的那些人才能够监督政府的行为。然而，大众媒体能够使 50 个村庄的所有公民都可以监督政府是否已经做出了迅速的反应。这样就提高了政治家做出反应的动机，因为其他 49 个村庄的公民可以在选举决定中使用这些信息。

媒体所生产的信息的价值表现就是能够引起适度的集体反应。这甚至在独裁体制下也是可能的，但是，显然这更有可能发生在民主制度国家，诸如在自由选

举活动中等等。在民主国家，公民需要利用信息来挑选那些为他们利益服务的政治家，罢免那些不这么做的政治家，否则形式上的民主是毫无意义的。

虽然大多数国家都有某种类型的媒体，媒体的存在本身并不能保证它们都是对政府行为进行批评监督的有效工具，这要求媒体对它们所愿意刊登和播出的事情提供真实的信息，而这又将取决于媒体受到管理、禁锢或压制的程度。对于媒体，政府可以采取的行动五花八门，从媒体准入和所有权限制等政策规定，到显而易见的贿赂和恐吓行为等等。许多国家虽然形式上是民主国家，新闻自由的程度却很有限。在对 151 个国家进行的抽样调查中，遴选出了一些拥有自由之家的新闻自由排名数据，并在过去 5 年中进行过选举的国家。这些国家中，有 36 个国家的新闻自由得分在最低的两个等级中（共分 6 个等级）。新闻自由得分排在最高两个等级中的国家仅仅有 59 个。新闻自由得分低的“民主”国家，往往是低收入的国家。

政府对待媒体产业的态度会影响这个产业的发展以及新闻生产的数量和质量。原始数据表明，全世界在接触媒体上存在着巨大的差异。世界银行（1997 年）的数据显示了各国在报纸发行量上的差异。圣文森特和格林纳丁斯每千人拥有 0.008 份日报。中国香港每千人拥有 792 份日报。同样，在电视机拥有量上也存在着明显的和普遍的差异。根据同一数据来源，从卢旺达每千人拥有 0.1 台电视机，到美国每千人拥有 850 台电视机。毫不奇怪的是，媒体发展指标和其他发展指标，诸如人均收入之间存在强烈的联系。除了人均收入和地区差异的影响之外，还有证据表明，在那些国有媒体占较多份额的国家，报纸的发行量和电视机的拥有量较低。

显然，在媒体覆盖率和自由之家的新闻自由排名之间，有很强的正相关。媒体覆盖率看起来还与形式民主抑或真正民主的指标紧密相连。根据各国政体数据库（美国政府数据库，专门搜集和提供各国政体变化和地区政治变化。英文名称“Polity IV”。——译者注），被认为更加民主的国家，根据报纸发行量和电视机拥有量来衡量，新闻媒体覆盖率通常较高（网址：http://weber.ucsd.edu/~kgledits/polity.html）。当然这其中的因果关系还不清楚。同样，在媒体覆盖率和更薄弱的民主观念之间也发现了正相关。这是基于一个国家在过去 5 年里是否举行过选举活动来衡量的。

这些粗略的相关性表明，不发达的媒体将会带来巨大的成本，而且媒体的不发达常常是政府将自己与监督和批评之声相隔绝的结果。政府的这一动机往往以国家所有制的形式表现，对私有媒体公司的准入设置障碍以及制定反诽谤法等。这些做法是为了政府官员的利益，至于公共利益如何服务就不那么清楚了。因此，解除媒体管制成为发展中国家促进政府责任的强有力的政策杠杆。但问题是，在面对政府反对的情况下如何解除这种管制。

理性的框架

本节设计了一个政治代理框架，在讨论民主制度背景下媒体的角色时，我们

把它视为一种有用的组织工具。

政治代理问题

一个思考媒体角色的适宜的框架是在该框架中假设，公民不完全了解政府的行为及其领导者的政绩记录。在一定程度上，我们认为政治家可能会在行事上具有机会主义的特征，将他们的个人利益放在全体公众之上，那么政治就是一种委托代理问题。委托人是这个国家的公民，他们通过税收资助政府的活动，并受制于各种规章制度，而代理人是被推选的官员和官僚，他们决定政策结果[1]。

政治代理的几个特征将之与其他的代理关系区别开来。首先，提供的激励方案通常是粗略的。例如，对于政治家而言，除非是重大渎职的情况，对他们惟一的处罚就是不再选举他们为政府官员。金钱或其他更细微的激励合同几乎从来也没有被遵守过。这样的结果是激励措施大多是暗示的，政治家不得不去猜测选民到底希望他们做什么，而不是由选民事先公示政府官员的行为准则。甚至在院外活动的情况下，一个完全指明委托人（院外活动集团成员）期望事项的详细合同也是难以想象的。

第二个显著特征是委托人的多样性。他们不仅可以是许多公民，也可以是其他参与者，例如公司等。他们千差万别，因此即使这种激励措施可以明确做出，对于委托人来说，在使他们的代理人服从激励措施上达成一致意见，可能也是非常困难的。如此一来，我们可能会很容易发现有着截然相反利益的委托人，也就是希望将代理人的行为朝不同方向引导的情况。

信息准入是政府政治理论的核心。如果委托人试图通过选举或院外活动来影响政策，那么他们做这些事时可能只具有关于其游说的代理人的有限信息。因此，就会产生两类问题：一类是隐藏行为问题（道德上的风险），出现在当代理人可以不让公民知道，自行决定是否行贿或受贿时。另一类是隐藏形式问题（有害的选择），出现在当代理人的动机或能力不为人知时。当然，有效的激励措施可以对政府官员的受贿行为或不称职进行惩罚，但是如果这些行为不能普遍地被监督，那么实施这样的激励措施是非常困难的[2]。

由委托人私下搜集信息不可能是充足的信息，这一见解至少是由唐斯在 1957 年最早提出的。他认为，选民对政治是“合理的无知”，因为作为一群选民中的

---

1 这种研究方法在政治学和经济学中有着悠久的历史，以巴罗 1973 年的研究和 Ferejon 1986 年的研究为开端。近期有皮渥斯基、斯托克斯和曼尼 1999 年的研究成果以及塔贝里尼 2000 年的研究成果（第 4 章）。

2 贝斯利和凯斯在 1995 年的研究中指出，有证据证实了美国州长的政治代理模型的经验主义的意义。这些州长要定期面对任期的限制，使他们之中的有些人不能够连任。对于州长来说，获取名誉的动机具有一定程度的差异：那些想连任的州长会比那些不想连任的具有较强的动机驱动。贝斯利和凯斯发现，任职初期的州长和临近届满的州长在政策制定上存在着明显的差异。

单个个体，他们要做到知情必须付出非常大的代价，而带来的利益却是微不足道的。这种合理的无知在实际的选举活动中就变成了稀松寻常的“搭便车”现象。单个选民不可能发现选举带来的利益超过其所要付出的成本。

这可能会使我们对找到解决政治代理问题方案的可能性感到悲观，然而至少有以下几个原因可以让我们乐观一些。首先，了解政策可以获得重大的个人利益。设想一下养老金的例子。任何打算退休的理性个人都会意识到，理解这一领域里的公共政策辩论的进展，将会给自己带来重大的个人利益。其次，诸如公民义务此类的强制力量，可能使个人利益在实际发生的事情中不会产生多大的影响。再次，大众媒体可以以低成本为公民提供强大的信息来源。与其他信息诸如体育或娱乐新闻捆绑在一起，许多人可能不会把信息的获取看成是一件单调乏味的事，而是一件快乐的事，因而提高了政策和公共事务意识的普遍水平。这一点至少是一个乐观的看法。这里我们将利用政治代理的框架，给出一个对这些问题更加严密的说明。我们提议将对媒体效果的讨论分解成两个部分：(1) 使自由独立的媒体能够促使政府更好地为公共利益服务的力量；(2) 导致政府成功干涉媒体，使媒体保持沉默的力量。

媒体和代理

未被禁锢的媒体可以通过 3 种途径影响政治结果：拣选，惩戒和政策显著性。

拣选是指政治家被挑选担任某个公职的程序。政治家的动机对公民来说可能是一个重要的问题。有些政治家，虽然是极少数，享有一种几乎神圣的地位，例如甘地和尼尔森·曼德拉。而另一些政治家却遭到人们的唾弃。通常，政治家的名声介于上述两个极端之间。然而，媒体所提供的信息种类对选民来说是非常重要的，他们将决定谁将担任公职。这包括有关该候选人以前政绩记录的信息。他们在职期间的行为也将成为他们的基本动机或能力的重要信息来源。通过刊登新闻故事，负责任地发布信息，媒体能够成为一个强有力的力量。如果能够做到在拣选上是有效的，则对过去动机的考虑就不那么必要。

媒体在实现惩戒中的角色，在隐藏行为的情况下是最有实质性意义的。假定一个政治家正考虑受贿或者行贿，这个信息被公之于众的可能性依赖于媒体在发现和广泛传播方面的功效。媒体的功效越大，这种行为的边际成本越高，很可能使个人不敢受贿或行贿。因此，我们期望媒体的发展与这类行为的关系成负相关，导致政府官员更好的自律。

媒体还可能影响那些对选民具有显著性的问题。贝斯利和伯格斯考虑了在一个发展中国家中，脆弱的人民在受到诸如干旱和洪水等突发事件影响时的例子。这些人民依靠政府行为来减轻这些突发事件的影响，但是需要政治上的影

响来使他们的利益被提上政治议程。实现这一目的的一种方式是，让政治家发现值得为这些突发事件做出积极反应以获得好名声。这便要求这些组织要了解政治家的行为，并且使政治家了解这些事件。同时，还要求使这一问题在政治家善于关心的诸多问题中突显出来。假定政府对干旱或洪水的反应对这些公民来说是一个足够重要的问题，那么较多的信息就会提高这个问题在选举时的突出地位，因而为政治家创造了积极反应、树立好名声的动机。因此，大众媒体通过向公民提供用来在选举中做出决定的信息，在提高政府反应力方面扮演着一个重要的角色。

更进一步说，通过公开政治家对某些问题的立场，媒体可以改变选举中显著性问题的结构。这就意味着媒体运用了相当的影响力。但是在某些国家，这可能不是一种好现象，取决于报纸所有者的动机，例如新闻报道可能宣扬那些加剧种族关系紧张的显著性的事件，导致牺牲某些种族群体的利益。

所有这 3 种情况都有赖于媒体提供可靠的信息。提供给公民的新闻质量取决于很多因素。首先，政治制度的透明度是很重要的。在那些没有信息自由流通传统的国家，信息将往往很难获得。媒体在多大程度上能够刊登更加轰动性的新闻，也将取决于新闻媒体运营的法律环境。例如，美国给公众人物很少使用诽谤法的机会，因此使新闻媒体可以更容易地刊登传闻，而不用害怕诽谤之诉。英国却正好相反，诽谤法使刊登轰动性的新闻报道变得非常困难。其次，调查性新闻的方法和传统也将影响到新闻的质量。这取决于新闻记者所受到的训练以及新闻编辑因从事调查活动获得奖赏的程度。同时，这还取决于公民对国家大事的某种敏锐度以及发布突发性重要新闻事实的商业价值。

媒体被禁锢

如上所述，为了使政府对选民负责任，国家需要有效的媒体。本节将考察影响媒体效果的主要因素之一：政治禁锢的可能性。

是什么激发了媒体的活动？首先，它们想要覆盖大量的受众。这一点不仅对报纸来说是实实在在的，销售和广告收入与发行量紧密相关；而且对电视台也是适用的，因为有广告收入，并在有些地方还可以收取有线电视费。从受众争夺利益的竞争促使媒体寻找有趣的新闻并试图建立可信的名声。

期望提高市场份额对大多数产业来说都是一样的。但是媒体还有另一个动机，一个来自作为政治监督者的特殊角色的动机。每当媒体对某个人的行为进行监督的时候，这个人可能会尝试讨好或威胁监督者，以便得到较有利的报道。如果媒体是在监督政府，政府就会采用各种各样的形式。有些形式是很简单的，比如给某个新闻记者金钱贿赂，或进行暴力威胁或实行审查制度等。有些形式则更加微妙，但通常并不是不合法的。政府可以通过一项规章，使某个媒体的

最终所有者受益。例如，如果一家报纸是由一个工业巨头拥有的，这个工业巨头同时还拥有汽车制造公司，有利的规章可能会以对进口汽车施加关税措施的形式出现。

为了弄清楚这两个动机哪一个可能占上风，贝斯利和帕特（2001 年）构建了一个媒体被禁锢的模型，其中包括了 3 类参与者：选民，政治家以及媒体。简言之，选民是理性的，他们有着相似的偏好。他们的问题在于他们不能直接监督政治家。他们接受的所有信息都来源于媒体。

这一模型的政治家层面是通过一个标准的两个时期的责任问题来表现的。在第一个时期，政治家（在位者）是由于外因而当权的。在位者的类型（不管是好还是坏）不能直接被监督到。在第一个时期快要结束时，选举活动开始进行，选民可以重新选举在位者或以一个任意类型的挑战者来取代他们。在第二个时期，赢得选举的候选人将当权。

模型中的媒体产业是由 n 个相同的渠道组成的。他们有某种可能得到有关政治家类型的可靠新闻，可以向公众报导（为了简洁起见，这个模型假定所有公众成员或者是知情的，或者一点也不知情）。媒体不能捏造新闻。同时假设，提供信息性新闻的媒体会比不报导新闻的媒体拥有更多的受众。此外，其他报导新闻的媒体的数量越多，某个报导新闻的媒体的受众份额就会越下降。一个媒体最好的情况就是成为惟一发布消息的渠道。

这个模型还假定新闻可能只有坏消息，也就是说，人们可能只有关于一个政治家的可靠的坏消息，而没有关于他们的好消息。这一假定并不限定在我们的目的方面，因为政府从来不会想去压制正面新闻。这个重要的假定就是新闻不能被捏造。如果承认捏造的可能，并假定选民是理性的，那么这一分析将变得极其困难。媒体的可信度将取决于一种复杂的信号游戏。

一个媒体的收入包括两个组成部分，这两个部分与前面讨论的两个动机相符。一个是受众的越来越重要的作用，另一个是来自政府的让与，这应当被不严格地解释为有利的规则。政治家用来向媒体让与某个特定价值的成本，取决于交易成本。这是因为某些形式的让与可能是不合法的或者政治成本很高，而其他一些形式可能伪装成正常的决策行为。

这个游戏的时间安排是这样的：（1）媒体得到或没有得到有关在位者的可靠信息；（2）在位者知道了媒体得到的信息，并做出了让与要约；（3）每个媒体选择接受或拒绝该要约；（4）接受要约的媒体压制了它们的信息，而拒绝要约的媒体向选民报导了它们得到的信息；（5）选民重新选举在位者或以一个挑战者取代了在位者。

在寻找这一游戏的均衡点时发现，主要的问题是，在位者是否认为收买媒体产业有利可图。如果任何一个媒体机构都觉得，其他所有的媒体机构都将保持沉默，那么这个媒体机构拒绝在位者要约的动机就会增加，因为它会觉得它是惟一

向选民发布消息的渠道，会获得大量的受众。这意味着在这个均衡当中，所有的媒体机构都卖出了好价钱。在位者必须为每一个媒体付费，好像每一个媒体都是惟一可能发布消息的渠道。即使我们保持整个产业的潜在收入不变的情况下，对在位者来说，增加媒体的数量会使收买媒体更加昂贵。这就是媒体多元化有利于保持媒体独立的意义所在。

除了媒体的数量，决定媒体是否被禁锢的其他因素还有交易成本和媒体来自受众的收入。两者都降低了在位者成功使媒体保持沉默的可能性。相反，媒体知情的可能性不会影响媒体被禁锢，但是确实增加了选民知情的可能性。

这一模型可以向多方面引申。除了有一个类型的选择，政治家可能会选择他们从事的“租金”攫取活动的数量。“租金”越大，媒体能够察觉的可能性越大。在这种情况下，媒体的监督不仅清除了坏的政治家，而且还产生了一种惩戒的影响，因为它意味着不诚实的政治家更有可能被抓住。这种情况造成了媒体功效与政权转移之间的 U 形关系，形成了在两种条件下在位者被取代的可能性都很低。一种是在媒体功效低的情况下（因为没有政治家被抓住），另一种是在媒体功效强的情况下（因为没有政治家敢于攫取“租金”）。这个模型在其他方面可能的引申包括媒体的意识形态化、纵向分化以及自发进入等（详细参见贝斯利和帕特，2001 年）。

总之，媒体被禁锢的模型有几个经得住检验的意义。媒体被禁锢的可能性，以及由此带来的腐败等有害的政治后果，与下列可变因素成正相关：媒体产业的集中程度、交易成本以及来自受众的收入。

交易成本尤其令人感兴趣。人们会期望交易成本依赖于媒体所有制形式。如果这个媒体是政府拥有的，政府可以任命管理成员并控制资源。如果这个媒体是由一个家族所有或有一个绝对控制的股东，政府可以通过制定规章使所有者获益。如果这个媒体是一个公开上市的公司，那么政府不可能直接使所有者受益，但是不得不向这个媒体提供某种直接的让与利益。最后，如果这个所有者是一个外国实体，让与利益可能会变得极其困难。

经验主义的证据

我们的分析框架为我们确立了一些途径，大众媒体通过这些途径影响决策。经由媒体提供的信息可以被用在选举决定当中。这不仅可以增加人们对某些问题的关注度，而且可以增加人们选举那些为公共利益行事的政治家的可能性。一个自由的新闻媒体还可以作为一个对政治家暴行的直接监督者。因此我们可能会期待媒体对腐败现象会有所影响。一般来说，为丰富的理论可能性寻找相匹配的可靠证据不是那么容易的事。本节将考察可以得到的一些有限的证据。我们所知道的主要是来自适当简化了形式的跨国证据。这是一种众人皆知的困难的研究背

景，因果关系的趋势几乎无法辨别，同时大多数可变因素很难完全测量。一个更有希望的方法是，利用一些国家为了某种原因而公布的显示媒体活动变化的数据。一个相关的例子就是印度。在印度，邦一级的媒体制度千差万别。考虑到这些例子更加可靠，我们将首先讨论这个国家内部的证据，然后再对跨国研究做一个评述。

来自印度的证据

自由独立的新闻媒体的传统已经在某种程度上渗透到了发展中国家。一个突出的例证就是印度。它拥有一个与许多其他低收入国家显著不同的自由独立的报纸产业（拉姆，1991 年）。森（1984 年）指出，这种自由和独立发挥了重大的作用，也是为什么印度自获得独立以来没有经历过重大饥荒的原因。他评论说：

> 印度从独立以来从未有过饥荒，考虑到印度的政治和社会性质，印度不可能有饥荒，即使是在粮食出了大问题的年份。当大规模饥荒可能来临的时候，政府不可能经受住未能采取迅速行动的错误。报纸此时会起到非常重要的作用，会将事实公之于众并迫使政府面临挑战（森，1984 年，第 84 页）。

代议制民主和独立媒体是非洲国家成功防止饥荒的原因（德雷泽和森，1989 年）。引自森的研究成果清楚地表明，媒体增加了人们对政府在发生饥荒时表现情况的关注度。通过提供有关政治家行为的信息，公民可以在他们的选举决定中利用这些信息。

虽然森的分析有一定的参考价值，但是在大众媒体的发展与政府的反应度之间需要建立一种强有力的联系。贝斯利和伯格斯将媒体在影响政府决策中作用的分析做了进一步的引申。利用有关印度邦政府在 1958—1992 年的一组调查对象的数据，他们发现了两种政策反应机制：第一种，公开分发食品，作为对干旱引起的粮食减产的反应。第二种，花钱进行灾难救济，作为对洪水引起的农作物损失的反应。接着，他们考查了报纸和政治是如何影响印度邦政府对这些突发事件的反应。他们发现，在上述两种情形下，报纸的发行量越大，则政府反应度越高。在那些人均报纸发行量居中的各邦，伴随着粮食生产量下降 10%，公开分发食品增加了 1%。而在那些人均报纸发行量位居百分位的第 75 位的各邦，伴随着粮食生产量下降 10%，公开分发食品增加了 2.28%。一个有趣的发现是，以地区方言出版的报纸对事态有更大的推动[3]。这是有道理的，因为用地区方言报纸报

3 报纸发行数据按照语言被分为 19 种。印地语和英语报纸基本上属于全国发行，其他语言基本上属于各邦发行。贫穷和易受伤害的人群倾向于使用各邦的语言，因此在回归分析中，我们将报纸分为三大类：印地语、英语和其他语言。

导地方性的突发事件，那些受到影响的人和政治家更有可能从这些报纸上读到相关的消息，而不是从全国性的报纸上。以上情况说明了一系列强有力的监督所产生的作用。因此，这些证据强烈说明，即便在印度国内，报纸的发行量变化可以折射出政府对公民的需要所做出的反应。

根据政治代理理论，大众媒体和政治制度之间的相互影响决定了政府的反应度。贝斯利和伯格斯考察了各种政治因素是如何影响政府反应度的。他们发现，政治投票率增加了邦政府对干旱和洪水突发事件的反应度。政治竞争越激烈，就会带来越高的反应度。原因是，随着更高的投票率和更紧张的政治竞争，政治家的动机增强了。他必须对公民的需求做出积极反应以得到好名声。

表 3.1 排列了 16 个印度邦对公开分发食品需求的反应以及人均收入和报纸发行量。反应度的测算显示了邦政府为了应对粮食生产量的变化，平均分发了多少食品。根据这一测算，喀拉拉邦是反应度最高的，比哈尔邦是反应度最低的。这种反应度排名的显著特征是它与人均收入的排名关系不大。然而，报纸发行量的排名却与反应度的排名密切相关。

这些结论，连同贝斯利和伯格斯的结论，有力地支持了大众媒体可以帮助解决政治代理问题以及使政府更加负责任这个观点。通过使政治家的行为更加透明，媒体在告知公民，他们在未来会受到保护。反过来，公民会在他们的选举决定中使用这些信息。政治家意识到了这一点，使他们产生了对突发事件做出反应的动机。值得注意的是，即使在政治家对公民的保护不是出自内在的利益需求

表 3.1　印度 16 个邦选择变量排名(1958－1992 年)

(数字 1 表示最高值)

邦	反应度	人均收入	报纸发行量
喀拉拉邦	1	13	1
马哈拉施特邦	2	3	2
孟加拉邦	3	5	4
泰米尔纳都邦	4	8	3
古吉拉特邦	5	4	6
阿萨姆邦	6	10	15
北方邦	7	11	8
安得拉邦	8	9	10
卡纳塔克邦	9	6	7
拉贾斯坦邦	10	15	9
旁遮普邦	11	1	5
奥里萨邦	12	12	16
哈里亚纳邦	13	2	13
查谟及克什米尔邦	14	7	11
中央邦	15	14	12
比哈尔邦	16	16	14

资料来源：贝斯利与伯格斯，2001 年。

时，这种动机也是存在的。这样做的目的，只是为了获得那些受到损害的公民的选票。因此，大众媒体影响了反应度，不仅通过增加人们对社会保护问题的关注度，而且通过投票来影响政治家的选择。

印度的证据与最近其他国家的研究结果是一致的，都显示媒体能够影响决策。耶茨和斯特鲁普考查了美国环境保护署做出的有关杀虫剂的决定，发现当报纸刊登更多有关安全的文章时，环境保护署就会设立更加严厉的标准。这一点与媒体可以改变显著性问题的观点也是一致的。拉希尼（2001 年）对英国的数据进行研究后发现，大众媒体不仅决定公民的政治知识，而且推动了选民的投票率。斯特龙伯格（2001 年）把美国县一级的“新政”（指 1929—1933 年美国经济大萧条中罗斯福采取的复兴、救济和改革措施。——译者注）投资数据与收音机的拥有量联系起来，发现在两者之间存在着正相关。这些数据表明，在收音机覆盖率高的地区，更成功地吸引了对“新政”的投资。

来自跨国的数据证据

近来，不同的国家都有了许多反腐败的措施。根据上述的理论探讨，我们将会预期新闻媒体较多的监督会减少腐败。阿赖恩（2001 年）、布鲁奈蒂和韦德（1999 年）按照这些概念进行了实验，证明在跨国证据中新闻自由与腐败之间为负相关。然而，从这些发现中推断出因果影响是非常困难的，因为腐败政府可以禁锢媒体，然后逃脱处罚甚至变本加厉。那么这两者之间就形成了一种共同决定关系，而不是一种相互决定关系。为了进一步研究这些关系，我们需要考量能够使媒体被禁锢的可能性变大或变小的媒体市场的特征，也就是说，我们需要测算贝斯利和帕特（2001 年）讨论过的代理的交易成本。

一种可能的方法是借用詹柯夫等人收集的有关媒体所有制的数据。一种看似合理的观点是，媒体的国家所有制将降低禁锢媒体的成本。受到这一观点的提示，詹柯夫等人发现，在那些国有报纸少的国家，腐败现象也相应地少些。他们发现，这个现象与电视无相关（统计学术语。指因变量和自变量之间没有关系。——译者注）。

根据同样的数据，贝斯利和帕特（2001 年）还认为，腐败是一种结果。通过分析有关腐败的 3 种不同来源的数据，他们发现，腐败与媒体的外国所有权呈负相关。这个发现是大胆的，引进了许多不同的媒体控制的可变因素。贝斯利和帕特把这一发现解释为一种证据，证明了外国所有权在使媒体更有效地生产信息上，存在某种相关。

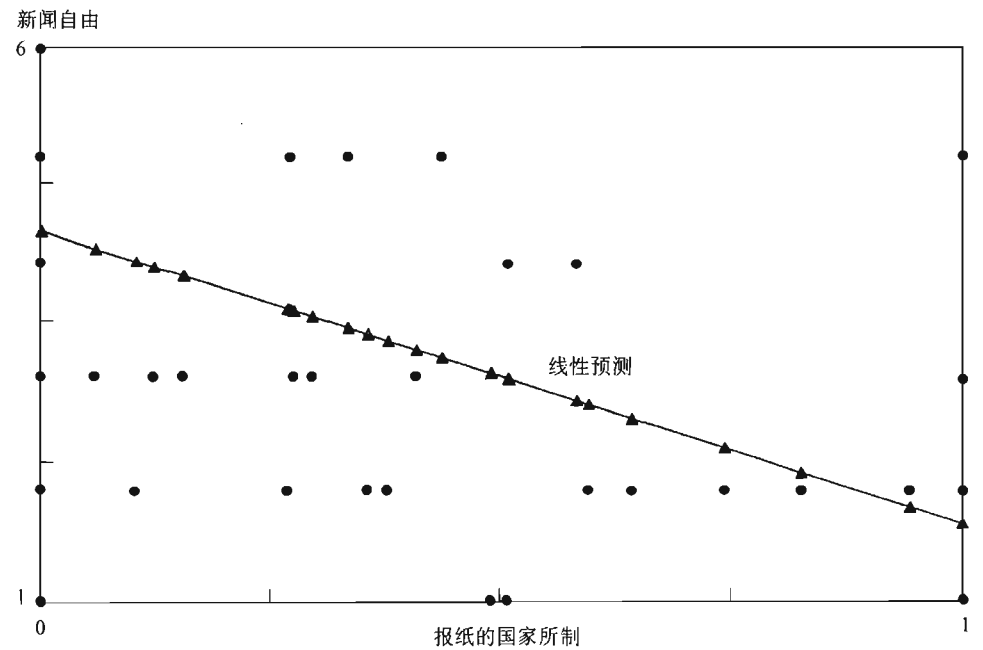
詹柯夫等人的结论以及贝斯利和帕特（2001 年）的结论都指出了需要更好地理解是什么决定了媒体被禁锢。一种粗略地对媒体被禁锢作经验主义考量的方法是，考查一个国家新闻自由的得分是否在自由之家的 6 分等级上小于等于 2 分。

然后我们可能会问，在一个国家的媒体市场的特征中，哪一个与被考量媒体的被禁锢情况有重大的关联。为此，我们使用了詹柯夫等人的数据。我们选择了 3 个具体的可变因素：外国所有权的程度、国家所有权的程度以及所有权集中的程度。得出的结论与贝斯利和帕特（2001 年）的理论预测是一致的：报纸的国家所有权越普遍，报纸的所有权越集中，媒体被禁锢的可能性越大。报纸的所有权集中的问题表明，媒体被禁锢的程度受媒体多元化的影响。与腐败是一种结果的研究结论不同的是，外国所有权对媒体禁锢的可能性没有重大的影响。

贝斯利和帕特（2001 年）也提出了疑问。当媒体私有或外国所有权导致它的高效率，当私有或外国所有权使媒体更少地受到政治禁锢的影响，这时候，媒体所有权与政治后果之间是否会存在相互关系。把认识到的媒体独立性作为一种工具变量，人们可以进行一项实验，来检验媒体在未被禁锢的条件下，其所有权是否会影响政治后果。在私人所有权的情况下，没有得到明显的实验结果。私有媒体的益处在于它不太可能被禁锢。在外国媒体的情况下，溢证实验失败了，但是不能排除在实验中外国媒体的效率和不被禁锢两个数据是积极的。

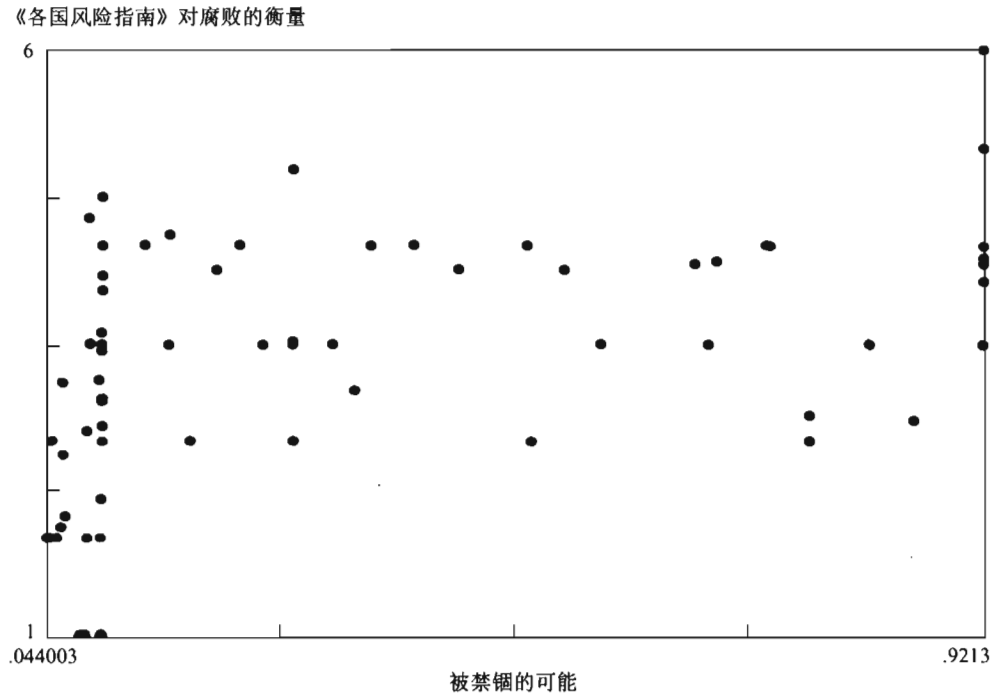
图 3.1 和 3.2 揭示了这些关系。图 3.1 利用詹柯夫等人以及贝斯利和帕特的数据，以新闻自由为纵坐标，以报纸的国家所有权程度为横坐标，进行了标示。新闻自由度数值越高，表示更多的自由。如果我们把新闻媒体被禁锢定义为新闻自由的得分小于等于 3 分，那么我们可以预测新闻媒体被禁锢的可能性。我们在

图 3.1　新闻自由与报纸的国家所有制



资料来源：作者。

图 3.2 腐败与新闻媒体被禁锢的可能性



资料来源：作者。

3 个可变因素的基础上做这种预测：报纸的国家所有权、报纸的外国所有权以及报纸所有权的集中。然后我们用图来表示，以《各国风险指南》对腐败的测算为纵坐标，以我们预测的被禁锢的可能性为横坐标（图 3.2）。数据中的上升坡度模型现在应该是很清楚了：被禁锢可能性高的国家更加腐败。虽然这些结论是粗糙的，但是它们用图例说明了跨国数据如何能够被用来充实理论根据。

詹柯夫等人还揭示了政治关注度的论点（即将出版）。他们发现，许多福利和政策指标与较低的报纸国家所有权成正相关。如果人们认为所有权与信息生产过程的质量有关联，那是正确的。例如，如果媒体受利润的驱使，更多地投入于研究重要的新闻事实，那么数据中所发现的改变政策的优先性，与这个观点不谋而合，即关注度随媒体的发展而改变。

结 语

推动政府对公民需求更加负责的愿望，在世界范围内都是显而易见的。无论是国内的推动者，还是国际上的非政府组织以及国际金融组织，都在致力于推动这项管理议程。虽然对改进责任的要求已达成了广泛的一致，但用什么样的机制

来实现这一目标还是非常不清楚。本章的证据表明，一个与民主制度协力合作的自由独立的新闻媒体，可以使政府对公民的需求做出更有效的反应。政治代理模型在检验媒体角色中被证实是有用的，因为它们集中注意力于政治程序中信息的重要性。我们已讨论了各种影响链，通过这些链，媒体可以依据这些模型来影响政策程序。然后我们提出，这些模型为将选举程序、媒体和政府行为联系在一起提供了一些证据。虽然经验主义的资料仍然处在发展初期，但这些数据确实表明，媒体在政治代理中扮演着角色。进一步理解什么可以使政府更好地为人们服务以及如何加强制度建设支持这一角色，为政治经济学未来的研究勾画了一个丰富的议程。

我们的核心结论是，自由独立的媒体不应当被视为只有富国才可以享有的奢侈品。相反，我们的分析表明，它应当被视为代议制民主必不可少的和应有的组成部分。因此，一个重要的问题是，什么样的改革能够加强媒体在促进责任性方面的角色。就此而论，媒体规制是一个主要的问题。过去，大多数政府为新闻媒体和广播电视制定了大量的特殊行业规定。到 20 世纪 90 年代，许多工业国家，包括美国和欧盟国家，在媒体规制的哲学上发生了引人注目的改变。新的模型认为，媒体应当由适用于其他产业的相同的基本竞争政策原则来管理，这些原则大多数是以放松管制为基础的，除非是在消费者福利确实受到了损害的情况下。这导致特殊媒体规则的废除，例如对所有权、集中和定价限制的废除。然而，由于媒体还充当着政治“守门人”的角色，它仍然区别于其他产业。对消费者福利的定义是依据观众和广告主的利益来制定的，是一种限制性的定义，因为它没有将产业对选民福利的影响纳入考虑的范围。未来这一领域的研究，应当参照这一新的理念，重新评价现行的规制制度。

参考文献

The word "processed" describes informally reproduced works that may not be commonly available through libraries.

Ahrend, Rudiger. 2001. "Press Freedom, Human Capital, and Corruption." London School of Economics, London. Processed.

Barro, Robert. 1973. "The Control of Politicians: An Economic Model." *Public Choice* 14(Spring): 19–42.

Besley, Timothy, and Robin Burgess. 2001. "Political Agency, Government Responsiveness, and the Role of the Media." *European Economic Review* 45(4–6): 629–40.

———. Forthcoming. "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India." *Quarterly Journal of Economics*.

Besley, Timothy J., and Anne C. Case. 1995. "Does Political Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits." *Quarterly Journal of Economics* 110(3): 769–98.

Besley, Timothy, and Andrea Prat. 2001. "`Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Political Accountability."' London School of Economics, London. Processed.

Brunetti, Aymo, and Beatrice Weder. 1999. "A Free Press Is Bad News for Corruption." University of Basel, Basel, Switzerland. Processed.

Djankov, Simeon, Caralee McLeish, Tatiana Nenova, and Andrei Shleifer. Forthcoming. "Who Owns the Media?" *Journal of Law and Economics.*

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy.* New York: HarperCollins.

Dreze, Jean, and Amartya Sen. 1989. *Hunger and Public Action.* Oxford, U.K.: Clarendon Press.

Ferejohn, John. 1986. "Incumbent Performance and Electoral Control." *Public Choice* 50(1–3): 5–25.

Larcinese, Valentino. 2001. "Information Acquisition, Ideology, and Turnout: Theory and Evidence from Britain." London School of Economics, London. Processed.

Persson, Torsten, and Guido Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy.* Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation.* Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Ram, N. 1991. "An Independent Press and Anti-Hunger Strategies: The Indian Experience." In J. Dreze and A. Sen, eds., *The Political Economy of Hunger,* vol. 1. Oxford, U.K.: Oxford University Press.

Sen, Amartya. 1984. "Food Battles: Conflicts in the Access to Food." *Food and Nutrition* 10(1): 81–89.

Strömberg, David. 2001. "Radio's Impact on the New Deal." Department of Economics, Institute of International Economic Studies, Stockholm. Processed.

World Bank. 1997. *World Development Indicators.* Washington, D.C.

Yates, Andrew J., and Richard L. Stroup. 2000. "Media Coverage and EPA Pesticide Decisions." *Public Choice* 102: 297–312.

4

美国的媒体与市场

爱德华·S. 赫尔曼

媒体支持市场吗？当然，每个国家基本上都有各种不同的媒体，正如不同国家间的媒体结构存在着巨大的差异一样，媒体与政府以及市场的关系也会有所不同。这就意味着，不论是在一国内部还是国家之间，媒体对市场的态度可能相应存在很大的差异。同时，最近几十年来出现了这样的趋势，即政府出资、政府拥有和政府控制的一些非商业媒体，正逐渐地被商业的、由广告主资助的媒体所取代。同时媒体集中与整合的稳定发展趋势也十分明显，随之而来的是越来越扩张的对私有媒体的跨国操作与控制（参见贝迪肯恩，2000 年；赫尔曼和麦克柴士尼，1997 年；麦克柴士尼，1999 年）。

这些趋势使得全球的媒体结构和媒体的内容比以往更具有相似性。其中部分原因是由于美国有线电视新闻网、英国广播公司、新闻集团及其附属公司的内容作为共同的来源跨国界流通；部分原因是跨国所有权和附属公司的增加；还有部分原因是媒体管理层为了覆盖大量的受众以达到取悦媒体所有者和广告主的目的，由此造成的商业化和引发的竞争使媒体内容趋同。这些趋势使得美国国内的媒体更加集中，同时使得其他国家的媒体与美国的媒体越来越相似。美国的媒体系统是全世界最强大的，而且大多数跨国界的扩张都是多种同步的扩张，如美国有线电视新闻网等电视频道在海外的扩张，电影的扩张，电视节目辛迪加的扩张，以及它的广告公司的扩张，它的合作伙伴的扩张和所有权的扩张等等。即使这种跨国界的发展发生在美国之外，如巴西环球电视公司和墨西哥特莱维萨电视公司的高效的节目制作能力，以及西班牙的肥皂剧等节目在全球的销售，也都是紧紧追随美国模式的结果（赫尔曼和麦克柴士尼，1997 年，第 7 章；斯托巴尔，1996 年，第 225 页）。

由于美国媒体在全球媒体系统中的中心地位，由于它引导潮流的角色以及由于它在商业化日益严重的世界中所代表的最成熟的和占主导地位的商业体系，所以，这一章重点探讨美国的媒体与市场之间的关系。

亲市场的宣传模式

在美国，主流媒体由私人拥有，并由商业广告提供资金，所以媒体本身既是市场的一分子，又是市场的参与者。他们对市场的态度也显然受此事实的严重影响。那么，“市场”的精确含义是什么。它可以指一个自由的和充分竞争的市场；它也可以仅仅意味着私有化，不管是充满竞争的还是垄断性质的；甚至它还可以指市场活动中主流参与者的偏爱。最后一种含义在日常说法中也很常见。它指的是市场常常委身于一致的市场舆论，如同看好某一支股票的一致舆论，或者对政府某一行为持抵制态度的一致舆论。人们经常说，当前的市场控制着国家的政策。这是说，当政策威胁到市场的底线时，就会造成金融资本的流失，并可能做出不利的投资决定[1]。从这个意义上讲，市场偏爱集体的或联合的行动，偏爱金融等重要的市场参与者的选择。

从这层意义上理解，市场本身将偏向于私有化，但是否偏向自由和充分的竞争则不是那么确定，要看具体的情况。例如，以专利权和版权体现的知识产权，虽然建立在保护和鼓励技术进步的基础上，但却明显地影响了商贸的自由。同时，由于授予的独占时间过长以及在公共领域批准专利权等，造成知识产权权利的滥用。但是在美国，这些独占权力是在制药等行业追逐公司利益的情况下自然而然产生的，所以，既然有市场的支持，主流媒体也就不反对了，也就不鼓励人们对自由贸易的这种例外做法展开公开争论了。

另一个案例。2001—2002 年间，美国的钢铁业在国外廉价产品竞争的威胁和压力下，希望得到保护，并且成功地使政府增加了关税的征收，以抵挡进口产品（马什和阿尔登，2001 年；马修斯，2001 年）。同样，20 世纪 80 年代，美国的汽车工业受到日本竞争的压力，它们通过运用政治手腕获得了非正式配额体系，从而限制了日本汽车的进口，保护了国内工业。在这些案例中，金融界和主流媒体都保持着相当的沉默，只报道最少的事实，却不尽力强调或抗议对自由贸易基本原则的公然破坏行为。有时，当国外的竞争形成了广泛的规模并具有很大优势的时候，当处于婴儿期的国内工业还很薄弱的时候，事实上就会出现一种一致的意见，即保护主义就是维护本国利益。但是，当一个国家的工业和金融业在很许多领域中具有了比较优势，并且更加自由的贸易环境和海外投资的良好机会能满足他们的利益要求时，我们将不出所料地看到，市场会支持“自由贸易”，反对保护主义。当然，也存在着机会主义的例外（杜博夫 1989 年，第 55—56、152、165—166 页；熊彼得，1954 年，第 397—406 页）。

---

1 万国宝通银行集团的前首席执行官沃尔特·瑞斯顿对此的描述是：“几百间交易室中 20 多万台计算机屏幕显示着投票的情况，并用买进和卖出的行为表达着对政策的态度。市场是一个无情的惩戒者”（瑞斯顿，1993 年）。

当市场支持自由贸易反对保护主义时，工人和普通大众可能会有不同的观点。例如美国 1993—1994 年间对北美自由贸易协定的争议，以及后来关于世界贸易组织的行为和计划的争议。1993—1994 年的民意投票显示，大多数公众反对北美自由贸易协定（详细参见赫尔曼，1999 年，第 14 章）。而与此同时，社会的上层人士以及市场表示支持。美国的主流媒体也持赞同意见。因此，在这个重要但不独特的案例中，媒体对市场的支持具有双重含义：一方面，它支持了使市场扩大同时抑制政府在经济活动中的角色的这个协议，另一方面它也支持了市场舆论所偏爱的意见。

由于广大的公众对北美自由贸易协定持敌视态度，媒体支持它就提出了这样一个问题：媒体究竟是在为谁的利益服务？另一个问题是，媒体在报道的时候是否公正客观，是否与媒体理论所讲的相一致。根据媒体理论，媒体是公共领域的管理者，有责任提供充足的信息，以便使民主选择和公众参与在民主程序中变得更加真实。

在北美自由贸易协定上，媒体与市场结盟的结果是不难预见的。前面已经提到，美国的主流媒体是市场的一员。因此我们可以假设，如果它们是雇佣劳动者的企业，就要与工会打交道（并常常设法回避工会），因此，从一开始他们就会与劳动者成为敌对的关系[2]。这是一种结构性的事实，并注定要影响媒体企业主和高层管理人员的态度，而这些人恰恰是管理这些机构、雇佣高级工作人员、并且确定媒体企业运营基调的人。值得一提的是，在 1993 年对北美自由贸易协定的争议中，《纽约时报》（11 月 16 日）和《华盛顿邮报》（9 月 23 日）都发表了社论，批评有组织的劳工试图影响斗争的成果，暗示这是一种不适宜的行为，同时提出，工人们应该知道自己合适的位置。这两家报纸没有就企业试图影响立法的努力发表任何批评，也没有对墨西哥政府在美国国内花费 3 000 万美元进行公关活动所引起的争议发表看法[3]。

影响媒体处理这类问题的力量可以被归结为一种模式或框架。这种模式或框架主要关注媒体结构和关系，反映了媒体与市场体系以及政治经济的协调能力。赫曼和乔姆斯基（2002 年，第 1 章）建立了一种宣传模型，在这个模型中提出了能够严重影响社论地位和新闻选择的 5 个要素。这 5 个因素是：（1）所有权、控制权和盈利定向；（2）广告资助；（3）资源；（4）抨击；（5）意识形态。

所有权、控制权和盈利定向

美国的主流媒体由私人所有并且操控在富人或公司手中。在股市业绩压力的作用下，这些媒体对于它们的所有者具有信托义务，需要关注盈亏。这与他们在

2 《华盛顿邮报》、《纽约时报》、奈特瑞德公司、甘乃特报纸出版公司等在过去几年中与雇员发生过严重冲突（Puette，1992 年）。

3 有关推动北美自由贸易协议和克林顿行政当局的商业运动的详细情况，请参见麦克阿瑟 1999 年的研究报告。

理论上要为公众服务的义务发生了冲突。因而，广播电视从业人员并没有遵守他们早年提出的为公众提供服务性节目的诺言，因为广告数量的增加和广告主对娱乐节目的偏爱导致媒体从业者稳步地用娱乐节目替换了纪录片或其他具有政治启蒙意义的节目（参见赫尔曼和麦克柴士尼，1997 年，第 5 章及其索引）。

私人所有者，特别是那些主要媒体的私人所有者，很可能偏向市场。因为他们是市场的一分子而且是其中的主要受益人。关于所有者在多大程度上能够影响媒体的行为和业绩，尚存在着很多的争议。至少，在那些广泛发行股票的媒体公司那里，管理层也要面对盈亏的巨大压力。这本身就是一种政策暗示，它暗示着要迎合广告主的利益，要培养与占支配地位的信息源的关系，并且避免与其他有势力的赞助者产生冲突。出于各种原因的考虑，媒体组织会经常采取适当的策略来对经济问题或其他问题施加影响。

重要的媒体经营者都有明确的、强有力的政治观点作为支撑，并且他们将这些观点强加于他们的媒体中来发布[4]。另外，不时有证据显示，还有很多意识形态色彩并非很强烈的媒体所有者，他们对媒体政策的选择具有显著和持续的影响[5]。媒体的高层所有者和执行经理之间的紧密关系和互惠服务关系是显而易见的。如同美国总统和国务院、和中央情报局、和五角大楼的关系[6]。

尽管有大量的证据表明媒体所有者对媒体有影响，然而要在现实存在的基础上验证它还有一定的困难。我们只能从过去的文件中找到一些依据。政策通常是以一种很微妙的方式传达到最底层的：雇佣那些懂得附和雇主观点和对雇主的需

---

4 著名案例包括亨利·卢斯以及他的《时代》、《生活》和《财富》帝国，赫斯特出版公司，罗伯特·麦考密克上校和《芝加哥论坛报》，华莱士家族的《读者文摘》，威廉·诺兰的《奥克兰导报》，鲁柏特·默多克的报纸和电视台，月亮公司资助的《华盛顿时报》，瓦尔特·安纳伯格的《费城问讯者报》以及科普来的报纸等。

5 在《纽约时报》担任 17 年首席编辑的特纳·卡雷基指出，该报的主要所有者阿瑟·海斯苏兹贝格习惯于“喜怒形之于色”，“寻找与他有共同思想的人来担任执行编辑，并试图通过言行来确定报纸的基调”（卡雷基，1971 年，第 189 页）。后来，A. M. 罗森·肖在担任执行编辑时，制定了一套清晰的政策框架。这个框架显然是与该日报出版人阿瑟·奥克斯·苏兹伯格的政治取向相一致的（赫尔曼，1999 年，第 6—8 章）。从《华盛顿邮报》（戴维斯，1984 年；霍伯斯坦，1981 年）、哥伦比亚广播公司（霍伯斯坦，1981 年；论文，1987 年）以及《洛杉矶时报》（霍伯斯坦，1981 年）等的历史中，我们也可以得出相同的结论。

6 有关《纽约时报》和《华尔街日报》的联系，参见赫尔曼的研究报告（1999 年，第 6—9 章）。美国无线电公司和美国全国广播公司的董事长大卫·萨诺夫由于在二战中从事军事宣传的业绩被授予准将军衔。在 20 世纪 40 年代，萨诺夫领衔美国武装部队通讯协会，从事冷战宣传（里昂斯，1996 年，第 270—271 页）。关于裴利和哥伦比亚广播公司与美国政府和中央情报局的广泛联系，参见霍伯斯坦的研究报告（1981 年）和论文（1987 年，第 303—304 页）以及舒尔的研究报告（1978 年，第 204 页和 275 页）。在政府高级官员和媒体高级官员之间的旋转门异常活跃。詹姆斯·海格蒂从艾森豪威尔的新闻秘书成为美国广播公司新闻部主任。大卫·格尔根从里根执政期间的白宫媒体工作人员成为《美国新闻和世界报道》杂志的高级编辑。爱德华·W. 巴瑞特在他到国务院工作之前，曾经是美国《新闻周刊》的编辑部主任。有关《华盛顿邮报》与政府和中央情报局的官方联系，请参见戴维斯的研究报告（1984 年）。

求非常敏感的高级编辑；出于政治方面的考虑来雇用、提升或辞掉一些记者[7]；通过对社论事件的选择、重点强调、语气基调等来引导下属达到他们的预期等。

同样重要的是，要区分媒体所有者的政策和单纯追求利润之间的差别很难。但如上所述，关注利润是他在自己的权限范围内做出的最主要的，也是保守的选择。我们可以区分那些清晰而指向性明确的政策与默许的政策方针之间的区别，弄明白为什么经营者要紧贴由支配性资源制定的政策路线来追求利益的最大化，即使这种资源很廉价（但很有效）而且不会冒犯权势。

广　告

主流媒体密切依赖广告为他们的运作提供资金支持，报纸 70％的收入来自广告，电视则 95％的收入来自广告。广告主一般不通过粗暴的干涉来对媒体施加影响——这种情况比较少见，而是靠获得一个支持他们商业信息的节目环境，以及对媒体中有害于企业的信息做出的敌意表示[8]。媒体对广告的竞争是一股巨大的力量，是促使媒体改进节目或者调整他们的行为，以便满足为他们提供主要收入来源的广告企业的要求的力量（参见巴尔诺，1978 年）。对于媒体管理者来说，防止广告主的抨击是他们最关注的问题（参见“抨击”有关章节）。

资　源

大型媒体希望有自己稳定可靠的新闻资源，这些资源主要是从一些大的政府机构或商业组织那里获得的。费舍曼（1980 年，第 143 页）将此称之为“官僚主义密切关系原则：只有其他的官僚主义才能够满足新闻官僚主义的需要。”在相互依赖和服务的基础上发展起来的共生关系，给一些大型的非媒体组织锻造新闻提供了优势。同时，政府和大型商业组织总还是倾向于偏爱市场的。尽管在政府和商业组织之间，甚至在商业组织内部，就某项具体政策问题存在着一些对立与冲突。例如，在最近实施的有利于钢铁制造业的保护法案中，有些公司作为钢铁用户就强烈反对保护主义，支持自由贸易。

7　根据戚维斯记载（1984 年，第 302 页），本·布莱德里在求职《华盛顿邮报》高层管理人员的面试中，该报的出版人凯塞琳·格雷汉姆问他将如何报道越南战争。该出版人对越南战争是持支持态度的。“布莱德里回答说不知道。但是他说，他是绝对不会雇用一个不爱国的‘狗娘养的’记者的。”

8　波克特和 Gamble 的书面政策如下：“在任何节目中，不得有任何内容将商业行为描绘成冰冷、残酷、缺乏感情或缺乏精神动机。”这个书面政策仅仅是一个例子，更多的相关信息请参见贝迪肯恩的研究报告（2000 年，第 155—173 页）。

抨　击

抨击是指对媒体提供的新闻或其他内容的负向反馈。这些负向反馈的形式可以是个人的抗议电话或来信，也可以是一些有组织的行为，如联合抵制、法律诉讼，甚或国会听证以及采取规制措施等。有时，抨击来自于能够对媒体造成伤害的个人或组织，如广告主和社会组织。有时，抨击来自于政府机构。这些政府机构能撤销对他们的任命，可以羞辱他们，可以通过制定规章或立法来与他们对立。这样的抨击对媒体的杀伤力非常大，并能有效地影响到他们的行为。1971 年 2 月 23 日，哥伦比亚广播公司播出了一个批评五角大楼及其承包商的纪录片《五角大楼的出售》。为此，哥伦比亚广播公司不得不面对国会议员为自己进行辩护。这对该公司来说是一次令人胆战心惊的经历。对其他媒体来说则是一次严厉的教训。当公共广播电视台 WNET 播出了批评跨国公司在发展中国家所作所为的电视节目《渴求利润》之后，海湾西方公司撤回了对该电视台的投资。《经济学家报》于 1987 年 12 月 5 日发表评论（原文为："Casto Oil or Canelot?"）说："多数人都相信，WNET 电视台不会再犯同样的错误了。"

令媒体忧虑的抨击主要来源于像五角大楼、海湾西方公司、广告主等大型组织或机构。这些组织或机构既是重要的信息来源，又表现出对市场的友好倾向。还有一些机构是专门制造抨击的机构，如精确媒体组织（一个监督新闻真实性的美国非营利民间组织，总部设在华盛顿，英文简称"AIM"。——译者注）、媒体与公共事务中心（美国非营利性新闻和娱乐媒体研究机构，建立于 1985 年，总部设在华盛顿。——译者注）、自由之家以及媒体研究院等。这些机构主要是由企业界提供资金。当媒体暴露出任何民粹主义的倾向时，这些机构就会对其进行打击，并且迫使媒体支持取消管制，支持私有化，支持进取型的对外政策等。

意识形态

美国的意识形态源自于有产阶级和商业阶层的中坚力量，并且长期以来具有如下的特征：反对共产主义；维护私有制及个人主义；信仰私有企业的优势和市场的作用；对政府持敌对态度，认为政府的作用就是贯彻法律和维护秩序，并为企业在海外的利益服务（赫尔曼和乔姆斯基，2002 年；卡曾尔森和凯斯尔曼，1979 年，第 2 章）。

意识形态的这些内容强烈地支配着商业界和上流社会。相对于蓝领工人以及没有从这个意识形态得到明显利益的群体而言，媒体的领导者属于上流社会的成员。同样，那些主要媒体的记者也是上流社会的成员（克罗多，1998 年；甘斯，1985 年）。社会学家和媒体分析家甘斯（1979 年，第 42—45 页）曾提出了一系

列假设的概念："民族优势感"、"利他性的民主"以及"负责任的资本主义"等等。他又将这些概念称为"隐忍的价值观"，并且认为，美国的记者对这些概念是习以为常的。甘斯把这些概念和价值观叫做"超意识形态"。显然，对于很多记者而言，他们信奉自由企业和自由贸易，反对政府企业和政府管制，反对对自由贸易的约束。这些思想是他们超意识形态中的重要内容。意识形态和超意识形态等因素使记者变得有利于市场的发展。

争论的观点

保守派经常表达这样一个观点：媒体太自由了。他们有时甚至谴责媒体是与政府和权势对立的。这些责备大多来自于媒体的权威人士，甚至那些地位令人称羡的媒体所有者。而且这些话语通常构成了对媒体的抨击，并且成为了约束媒体并把它们从中心推向右翼的借口[9]。这些批评通常以投票结果作为参考。投票统计结果显示，媒体工作人员的投票不成比例地偏向民主党，并且在社会问题上倾向左翼蓝领工人（参见克罗多，1998 年；《号外!》，1998 年，第 10 页；甘斯，1985 年）。但是这些投票忽视了这样一些事实：所有者和高层管理人员在控制媒体，规划他们的目标和导向，制定整体或具体政策。所有者和高层管理人员觉得，媒体的底层雇员如何行事是不受上层领导管束的。另外，在对社会问题的看法上，这些分析忽略了这样一个事实，即受过高等教育的人和商业精英是赞同左翼蓝领工人的。这些分析同样也忽略了这样的经济问题：这一领域的记者比蓝领工人更为保守，并且他们与商业界有着共同的立场（参见克罗多，1998 年；甘斯，1985 年）。

对于媒体的一个更为严厉的批评是，作为专业人士的媒体人员，他们的工作要建立在专业价值观的基础之上——如果这一价值观足够有效和强大的话，可以不顾来自上层或外界的任何需求与压力。专业的价值观包括两个方面：首先是它的客观性，这意味着要展现一个事件的多个方面，不受任何政治约束地探索事件真相，并且向民众公正地展示这些事实。第二，媒体工作者要根据一贯应用的新闻价值观来决定什么是具有新闻价值的事件，要不受任何政治程序的影响，不因意识形态而偏倚、不向政策妥协、不受利益的驱使。

职业价值观影响新闻工作的观点在某种程度上毫无疑问是对的。许多记者认为这是可操作的价值观，而且因为记者有一定（和不同）程度的自主权，他们确实有时会偏离既定的政策、原则或信条。但是职业价值观相对于已与之成为一体的宣传模式而言，它究竟能发挥多大的作用呢？他们能够改变新闻和评论中被广

9 1996 年，两个非常强大的主流媒体的所有者约翰·马龙和鲁柏特·默多克宣布，他们将创建一个新的通讯社以对抗主流媒体中的左倾偏见（赫尔曼，1999 年，第 1—5 页）。

泛接受的固有的视角吗？能够改变占主导地位语言的用法、改变当前的社会结构、改变意识形态的观点吗？能够改变许多媒体机构在重大事件上所公开或含蓄表达的政策立场吗？

职业的价值观不会偏离媒体的结构因素和权利因素。原因之一，就是记者的被雇佣、职业安全以及提升都有赖于他们与现行的原则和政策保持一致。一旦他们出现步调不一致时，工作就会给他们教训以使他们做出调整[10]（参见布利德，1995 年；博纳尔，1984 年，第 340—341 页；赫尔曼和乔姆斯基，2002 年）。另一个原因是，客观性原则本身使得他们在实际工作中被鼓励向重要人物获取信息源。这些重要人物使得政府官员和公司管理者在决定什么是新闻以及如何锻造新闻的时候具有了某种特权地位。记者们通常会发现，非批评性地传播官方信息非常容易，而且易被接受。但是，对许多记者来说，要超越这种做法将会是艰辛的和具有风险的。这就形成了一种名义上而非实际上的客观性。但是，它却准确地描绘出了当前新闻业的普遍现状（赫尔曼，1999 年，第 5 章；塔克曼，1972 年）。

最后，就像我们上面提到过的，新闻记者倾向于接受他们所处社会的主流意识形态。这些主流意识形态作为隐含的价值判断或者对于有争议的事实的假定性前提进入到新闻工作中，并停留在价值判断的层面。那些对市场和自由贸易的优点满怀信仰的人都可归于这一类。甘斯主张，意识形态因素作为新闻工作的基础，并没有构成对客观性的侵害。他强调指出，因为这些意识形态已经被构筑于新闻的价值判断体系之中，“它们并不与客观性相冲突——事实上，它们使客观性成为可能。作为新闻评判的一个组成部分，隐忍的价值观可能更属于新闻业而不是属于新闻记者的。因此，新闻记者能将其与之分离而不必带入他们自身的价值观（甘斯，1979 年，第 196—197 页）。”但是，如果反应了主流意识形态的前提已经被包含进了新闻判断中，客观性就已经提前妥协了。而且按照甘斯的说法，记者也根本不用再表明他们自己的价值观，因为这些都早已完成了。他通过在意识形态偏见上的语义转换，通过对新闻业采取非客观性态度，对记者不采取非客观性态度，从而挽救了新闻的客观性[11]。但是，意识形态以及超意识形态在各个新闻制作流程中的渗透，与客观性的真正含义和职业价值观是不一致的。

---

10 邦纳记载了自己由于报道在圣萨尔瓦多的大屠杀而受到《华尔街日报》的攻击。此后不久，《纽约时报》便解雇了他。

11 甘斯同时认为，超意识形态比其他的意识形态形式有较少的偏见，“最终，它将更加鼓励记者拥有开放的意识。”这种说法不具有说服力。那些意识不到自己存有偏见的记者几乎不可能比那些能够意识到自己的偏见的记者更加客观。前者不需要在平衡问题上做任何的认可，原因是全部事实都是清楚的。

案例研究

宣传模式各种因素对媒体行为的渗透性影响就如同金钱在竞选中所起的作用。在对选举过程所进行的一项重要分析报告中，政治学家托马斯·佛格森（1995 年，第 28—29 页）指出，当资助竞选的人支持某项提议时，即使大部分公众可能对其他议题更感兴趣，各政党也不会对此提议展开争论。与此类似的是，当那些拥有媒体的人和他们的广告主支持某一议案时，媒体就会支持其所有者和广告主的立场，同时不允许对此议题展开深入的争论，也不允许对此议题发表批评性新闻。由于媒体所有者与广告主是市场的重要成员，可以代表市场的一致性，所以这就等于说，媒体在这些问题上的立场代表了市场的选择取向。

国防和国防预算

多年来，美国的企业一直在支持着庞大的军费预算。这是因为它直接提供了大量有价值的商业机会，是重要项目的资金来源，并为新技术开发提供资金赞助。它供养了能够为美国的跨国企业拓展市场的军队。但是为普通民众带来的利益却没有那么明确。多年来的民意测验表明，除非在战争时期或者是恐惧大肆蔓延时期，普通民众希望能够少一些军事开支，更多地把钱花在教育等民用事业方面（详细的研究内容参见库尔，1996 年；关于里根时期公众反对过高的国防开支，参见弗格森和罗杰斯，1986 年，第 19—24 页）。然而，即便有了这种企业即市场的一致意见，一些主要政党也不会就这个话题展开论争，并且主要媒体也不会主张让候选者就此发表演说。当然，他们自己也不会加以报道。

这一点在 2000 年的总统大选活动中得到了体现。在这次竞选中，无论是乔治？布什还是艾尔？戈尔都没有考虑民用开支与国防预算的平衡问题。实际上，他们都事先阐明了扩大国防开支的必要性，并且在竞选中，他们只是针对扩大国防预算及其增长规模与组成部分的提议发表竞争演讲。第三大党的候选人拉尔夫？纳德倒是提出了缩减军费预算的提议，但是他却没有获得参加与布什和戈尔进行全国辩论的资格。对于他的被淘汰出局，纽约时报（2000 年 6 月 30 日的社论）解释说，两大主要政党的政治观点已经能够充分代表公众的意愿，换言之，由于这两大政党已经提出了“明确的选择”，因此，“今年第三政党候选人参加竞选缺乏强有力的逻辑”。也就是说，纳德不需要再参加竞选。在这次竞选活动中，《纽约时报》以及其他的主流媒体都普遍追随布什的观点，并且不允许对有关缩减国防预算与民用支出平衡等问题展开严肃讨论。媒体的这种做法，被视为与市场的发展步调保持了一致。

全球化与自由贸易

占市场支配地位的成员总是处于全球化进程的前沿。他们支持推动这一进程的贸易和准入政策，支持有利于世界贸易组织、国际货币基金组织和世界银行的政策。在军事预算和民用开支平衡的问题上，企业和普通民众很难就此达成一致。如上所述，北美自由贸易协定签署之前的投票结果表明，绝大多数民众反对通过该协定，并在后来对墨西哥证券投资者的紧急援助也表示过反对。但这些都不起什么作用，因为上层社会支持这个协定的出台。

在这些问题上，主流媒体不约而同地与企业保持了一致，支持关贸协定，支持世界贸易组织，支持国际货币基金组织以及世界银行，并且发表社论和新闻，快速、全面、权威地对事件加以报道。媒体始终坚持这样的立场：实行自由贸易不仅能够为国内外的人民创造利益，而且还能为不同阶层的人民创造利益。贸易协定、世界贸易组织、国际货币基金组织以及世界银行都是为自由贸易和市场开放服务的，因此应该得到支持。至于那些对自由贸易持否定态度的人，他们是受到特殊利益的驱使，基于自我服务意识的角度来考虑问题，而没有从经济分析的角度，从利益得失分配的角度进行公正的判断。这个观点对处于领导地位的主流媒体的社论撰稿人和记者来说，其意图是显而易见的：他们对反对者的声音如此不耐烦，就像诵经一样喋喋不休地重复着“自由贸易好”的观点[12]。

“特殊利益”一词的含义不言而喻，指的是媒体向企业和市场的靠拢。媒体并不认为企业及其相关组织支持自由贸易是出于自身特殊利益的考虑，而是认为更多地代表了国家的利益。特殊利益是对那些在自由贸易竞赛中可能失败的人而言，主要是指妇女、黑人和西班牙裔人，指半熟练的技术工人。这部分人所占人口的巨大数量，决定了在北美自由贸易协定以及其他贸易协定的投票中，反对者占了大多数。在一个很著名的“格林菲尔德”案例中，《华盛顿邮报》的专栏编辑在回答外界关于该报在北美自由贸易协定的报道上观点不平衡的批评时指出：“要让不同专栏作家中左翼的、右翼的以及中间派的观点能够达成一致，这种机会是极其少见的。而且我认为，在事实不存在平衡的情况下创造一种人为的平衡是不对的。”（引自科尔茨，1993 年）然而，面对民意调查中大多数市民反对北美自由贸易协定的问题，支持该贸易协定的《华盛顿邮报》的批评家们只是强调，主流媒体的观点存在着巨大的阶级偏向性。

媒体与企业在贸易问题的观点上意见融合的另一个表现，就是媒体对参与广告主所推行的自由贸易活动的主动性。最著名的是《纽约时报》的案例。自 1993

12 《纽约时报》新闻背景撰稿人在头版（帕塞尔，1993 年）领头喝彩：“自由贸易意味着增长。自由贸易意味着增长。自由贸易意味着增长。把这句话重复 50 多遍，所有的疑惑都会消失。”毋庸置疑，这种祈祷式的内容没有反映反对者的声音。

年4月始，《纽约时报》向广告主提出，要“报道北美自由贸易协定对社会经济的积极意义”，主动提出在报纸上刊登由3部分组成的“广告式社论”。该报社的这一招揽行为被泄漏以后，在报社内部发生了抗议行动，明确反对这种招揽行为。后来，尽管《纽约时报》不同意让广告主的对手介入，最终还是将广告刊登在了“广告式社论”的版面上[13]。

在就自由贸易问题进行辩论上，媒体的表现也很差劲。虽然媒体有时也承认，自由贸易有胜者也有败者，但是，他们却非常不情愿对一些细节进行探讨，如自由贸易对劳动力议价能力的影响，对不平等造成的影响等等。他们总是公开或含蓄地否认将会有失败者的存在。他们常常使用“自由贸易”这个友好的词组，来描述那些首先是为投资者的权利所做的安排，而不是为贸易所做的安排。但是，他们却没能说出投资者的权利本身是什么。他们也一直忽略了这样一个事实：那就是知识产权——如专利权等——是干涉自由贸易的垄断权利，会影响自由贸易。同时，在促进发展中国家的自由贸易的利益方面，媒体也没有意识到，那些工业化的大国——德国、日本、英国、美国和亚洲“四小龙”等，都在使用贸易保护主义来延长知识产权的期限，以助于他们的全球化竞争，保持可持续发展（阿姆斯丹，1989年；韦德，1990年）。美国的媒体不仅不允许这种有争议的观点出现，他们同时还对此予以否认，并犯了一个历史性的错误，即宣称自由贸易是通向发展的道路（有关错误案例，参见纳斯尔，1991年）。

自由贸易与民主

媒体在对待自由贸易问题的处理上采取不民主和反民主的强硬做法，不仅仅是忽视了劳工试图影响立法的权利。对当前的全球化发展进程，有批评指出，这个进程不仅由于协议本身的签署和剥夺民主政府服务非企业民众权利的机制而受到损害，而且已经遭遇了隐瞒行为，因为决议都是没有经过辩论，在幕后达成的。在公众对许多行动普遍反对的背景下，这些协议的强行通过可以认为是对民主的攻击，是对企业全球化评论家拉尔夫·纳德等人所说的“企业权利法案”的支持。但是，市场欢迎这些做法，而媒体则紧跟市场的脉动。他们从不发表社论批评，只是最低限度地提及隐瞒行为，最低限度地提及新法规及其对民主法则的限制性影响。

实际上，主流媒体一直在正面报道新组织和新协议的一些反民主影响。例如，关于北美自由贸易协定的一个主要的观点就是，它将“锁定”墨西哥的“改革”，从而使该国政府无法改变其进程。1993年《纽约时报》发表了10篇关于北

13 1993年4月6日，《时代》周刊的恳求信以及由10位著名媒体批评家写给编辑的抗议信刊登在《我们时代的谎言》一书中（1993年，第20—21页）。

美自由贸易协定的社论，其中6篇都提到这一协定的优点。签署谈判协议的墨西哥领导人通过欺诈获得了选举的胜利，这是人们普遍相信的事实，但这一事实并没有影响到《纽约时报》（或其他媒体）的观点，他们仍然认为，墨西哥由于签署协议而被锁定。

1994年12月墨西哥危机之后，美国官员和经济学家指出，墨西哥现在实行进口配额和限制外币来保护自己的政策受到了阻碍，将不得不痛苦地紧缩通货来达到新的平衡。这种强制体系的非民主特征从来不是美国主流媒体的特征，因为他们在这类问题上的新闻报道和观点从来都是与广大的企业界保持一致的。

尽管街头抗议是民主程序长期的特点，但是主流媒体在西雅图、华盛顿、魁北克和热那亚等地对待示威活动的方式，却几乎一致的是抱着嘲讽和敌视的态度，带着明显的亲警察和反示威的倾向。而更重要的是，他们没有触及任何实质性的问题。我们再看看当年的反越战大游行（吉特林，1980年；摩根，2000年）。当时的主流媒体也同样表现出了这种偏见。他们夸大了示威者的暴力，缩小了警察的挑衅和暴行，对警察所采取的限制示威者行为的不合法策略表示认同与支持（阿克曼，2000年；科恩，2000年；德·莫斯，2000年）。尽管在一些人开始砸玻璃窗之前，西雅图警方就已经诉诸武力和化学武器来对待许多非暴力的示威者，但当时和其后的媒体都颠倒了这个时间表，宣称警方的武力行动是对示威者暴行的回应[14]。

媒体对示威活动的敌视，对公司实体的亲密联盟，将迫使他们有朝一日对宪法第一修正案表现出一种从未有过的拥护与热爱——在面对他们自己的权利与利益受到威胁的时候。

化学工业

另一个体现媒体支持市场的突出案例是媒体对化学工业及其管理的对待方式。由于化学工业的能量以及媒体对企业需求的感受性，媒体正式构建了一个被卡尔森（1962年，第183页）叫做“故意毒害我们，然后再做处理”的系统。化学工业可以在不必事先独立提供产品安全证明的情况下，生产和销售化学品（而且在20世纪90年代还包括生物工程食品）。由于资金匮乏以及在法律实施与产品检测过程中存在的行政限制，环保署制定的法规没有很好地贯彻实施（参见菲根和拉威尔，1996年，第4、5章）。国家科学研究委员会1984年（汤顿汤顿，2000年，第99—100页）的一项重要研究发现，78%的商用化工产品的健康危险数据无法获得。十几年之后，环境保护基金会的一项更新数据表明，这种情况几

14 全国律师会的法律观察家和协调人雷查瑞·兀佛的结论是：“警察力图制造一种明确的气氛”，任何人即使试图身处言论正在发生的地区，倾听持不同意见者的观点，都会有遭受警察暴力的危险（科恩，2000年）。

乎没有什么改变。政府的国家毒物学项目一年中只对 10—12 种化工产品的致癌性（并不包括其他更多的有害影响）进行测试。同时，每年有 500—1 000 种新的化工产品进入商品市场。因此，我们对这方面的基本了解在稳步下降。

对化学工业而言，这种体制运转良好，因为它保证了产品销售不受到干扰，并且在实际上，将所有的研究和安全测试掌握在自己手中，由自己决定何时把检测结论送到环保署比较合适。这是一个经典的监守自盗的安排。但是，化学工业在为公众服务方面则做得没那么好。同时，由于化学工业能够影响，甚至掌控环保署，所以，它不足之处也就被进一步强化了（菲根和拉威尔，1996 年，第 4、5 章；赫尔曼 1999 年，第 17 章）。但是化学工业仍然宣称，它所生产的化工产品的安全性由环保署（或食品与药品管理局）的规制来保证[15]。而在规制上，化学工业尽自己的最大努力使之弱化。市场上大量的化工产品都不在规制的范围内。

借助于媒体的帮助，化学工业宣传说，对化工产品的安全性检测，应该建立在对个体危害分析和对个体耐受性分析的基础之上。这些观点得到了普遍认同。但是，要测量对人体的危害和人体的耐受程度，困难非常大，因为可控的实验基本上是不可能的，有些产品的危害性可能很多年都表现不出来，危害的形式也无法提前预知。另外，化学品可能会和环境中的其他物品产生反应，并造成在生物体内的积累，那些分解的化工产品还可能会有它们自身的危险。进一步说，如果成千上万的化工产品进入环境中，就可能会造成很多长期持续的生物积累以及与其他化学品的互相反应。公共政策的制定如果忽略了化工产品对人类和环境累积的和交互的影响，那么这个政策就是有着巨大的缺陷和不负责任的。

在美国政府的支持下，建立在预警机制上的政策遭到了化学工业的极力反对[16]。依据这些政策，不允许未经全面检测的化工产品进入到环境之中，禁止使用会在人体组织内沉积的化工产品，禁止使用那些其分解物具有威胁性或尚未被认知的产品，并强制使用那些没有威胁性的化学品来替代未经检验的以及那些被公认为有风险的产品，而且，这些替代品往往以比较合理的成本就能够找到或生产出来（有关实施预警原则的讨论参见汤顿，2000 年，第 9—11 章）。

在成功地避免应用这些预警机制的过程中，化学工业的发言人辩解说，现有的体系是基于坚实的科学基础之上的。但是，科学并没有告诉我们化学工业具有把带有危险性的化工产品投放到环境之中的任何权力，更没有告诉我们哪些危险是可以被人所接受的——这些是出于政治方面的决策考虑。进一步说，如果环境中的化工产品没有经过相关的各种检测，例如它们对免疫系统和再生系统的长期影响，它们潜在的致癌性，它们对环境的破坏等影响，这些都没有进行过检测，

15 孟山都公司的新闻发布负责人菲尔·安吉尔叙述说："我们的兴趣是尽可能多地销售化工产品。至于确保它们的安全性，是美国商品药物管理局的事（朴伦，1998 年）。"

16 在 2000 年 1 月的一次化学安全协商会上，美国政府坚持世界贸易组织有关"适宜科学"的立场，与欧盟的"预警原则"立场发生冲突，几乎使协商会议中断（波拉克，2000 年，a，b）。

那么这种基于政治而非科学分析的“坚实的科学”，其用意就显而易见了。

长期以来，化学工业制造了无数的化工产品，并且否认这些产品的危害——从汽油中的四乙基到电池中的多氯联苯、石棉、DDT 杀虫剂、脱叶柑橘——这些被公认为严重有害的产品，只是在无法抵抗的法律法规压力之下才被迫撤出市场（通常只是从家用市场中撤出）。对于那些他们想要出售的产品，他们通常会找到科学家来证实这些产品的无害性，或者发表声明称该产品的危害性没有得到科学的论证。在同一研究领域内，得到化学工业资助的科学研究结果和独立研究结果之间总是存在着尖锐的差异。另外，大量的关于化学工业产品检测的欺骗案例、化学工业通过实验室来控制测试数据以证明其产品的可接受性、以及通过政治操作来削弱管理的标准等做法，都已经成为众所周知的事实（菲根和拉威尔，1996 年，第 3—5 章；赫尔曼，1999 年，第 17 章）。

不仅工业企业滥用科学，媒体也广泛地接受工业企业所宣称的对真实科学的支持。而在它的批评者眼里，这些科学则被称为垃圾科学。例如，从 1996 年到 1998 年 9 月，主流报纸中有 258 篇文章使用了垃圾科学这个词，但是只有 21 篇（8%）文章用它来指企业对科学的滥用，还有 160 篇（62%）文章用它来指环境学家、其他企业的批评者和起诉企业的民事律师。另外还有 77 篇文章（30%）没有涉及到以上的任何类别（赫尔曼，1999 年，第 235 页）。总之，媒体已经默认了工业企业自我宣布产品合法的这一做法。这与他们会更多地提醒消费者“商品售出，概不退换”，而不是把产品的安全性放在第一位的做法如出一辙。

与工业企业控制了媒体在环境方面的立场一致，媒体将环保署描绘成一个效率很高的机构，在公众利益诉求方面的做法有些过激与敌视。而事实上，如果对媒体报道的字里行间做一个深入的研究就会发现，环保署只是一个严重缺乏资金资助的机构，无法正常履行他们的职责，有时会被迫向工业企业表示友好和折衷（参见菲根和拉威尔，1996 年；史坦格柏，1997 年；蕾切尔公司《环境与健康》周刊，1997 年）。媒体已经使公众普遍认同一个事实，就是与 1976 年《有毒物质控制法案》提出的目标相反，环保署已经无法应付如潮水般涌现出来的有毒化工产品。据估计，大概有 75% 被广泛使用的化工产品目前仍没有经过毒性测试。

对于把产品的安全检测工作交给化学工业自身这种机制的失败性，媒体并没有给予过多的关注。1986 年到 1990 年，环保署与孟山都公司（美国化工企业，1901 年在圣路易斯城开业。——译者注）之间进行了一场争论。争论的焦点是孟山都的一种产品是否可以投放市场。在争执过程中，环保署发现，这个公司在几年前就已经发现了这一产品的负面效果，但是却没有将这一研究结果提交给环保署。这是一种违法的行为。尽管按照法律规定，孟山都公司应该缴纳 1 970 万美元罚款，但实际上，最后该公司只被判交了 19.6 万美元的罚金。随后，环保署要求孟山都公司提交对其他违法有毒物质的研究报告，结果发现了 164 项。为此，孟山都公司再次缴纳了 64.8 万美元有名无实的罚金。当环保署意识到其他

化学品公司也有可能不向他们递交产品检测研究结果时，环保署对工业企业发出了特赦，承诺在未来的3年内，工业企业只要象征性地缴纳一定的罚金，就可以用来交换并抵上以前隐瞒未报的研究结果。在这样的特赦政策下，工业企业共制造了1.1万多份文件来应付环保署（瑞斯那，1992年；同时参见1997年睿切尔公司《环境与健康》周刊）。对于这一事件，媒体在报道中除了偶尔有一点暗示外，甚至连再多瞥一眼的兴趣都没有。

几十年来，化学工业一直在用私人信息权和沉默权等理由反对泄露自己产品的功效。当化学品有危害性时，潜在的受害者有权知情以便应对伤害。因此，对产品功效的全面披露特别重要。尽管如此，化工企业还是成功地获得了保持沉默的权利，而公民的知情权却被剥夺。化工企业的工人们在经历了几十年的艰苦努力之后，才了解了工作环境中的化学品对人体的影响。但直到1986年波帕事件(发生在印度波帕市的化工灾难事件，造成2 500人死亡，两万多人受伤。时间应为1984年12月3日。——译者注）之后（以及西弗吉尼亚州一次同样的化学泄露后），国会才最终通过一项紧急计划和社会知情权法案。这一法案的通过经受了工业企业的激烈反对，其中许多关键条款的通过仅靠一票之差。

在这样的法案规定下，大的化工企业被迫对外公开他们向环境中释放的654种指定化学品的相关信息。主流媒体并没有报道化工企业对公开发布信息的抵抗情绪，也没有对法案的通过、法案自身及其影响等问题表现出太大的兴趣。史坦格柏（1997年，第102页）引用了化工企业自身的说法，即这一强迫化工企业公开信息的法案的实施，迫使化工企业的成员们注意到了他们倾倒进环境中的化学物品。这一点对公众的健康具有极其重大的意义。然而，有毒物品排放目录还是显示了令人震惊的数字——每年有数十亿磅的有毒化学物品被排放到外界环境中——而这仅仅是有限的几家公司及其化学品的登记记录，是这些公司主动上交的报告，还有很多公司拒绝遵守这一上报规定。而公众要想在主流媒体中找到关于有毒化学品排放的详细报道，从中获得更多的数据，看到关于这些排放物与人类健康关系问题的讨论，以及对这种允许大规模排放有毒物质的政策体系的愤慨等方面的文章，这些想法都是徒劳的。

自1993年以来，化学工业使得一些特别的监测法律在24个州得到了通过。这些法律使化工企业有权自行对他们的环境进行监测，并将监测结果上报给州权力机构，同时承诺对指出的不足进行改正，然后就可以自行决定，是否要对公众或通过法庭程序公开其检测的相关环境信息。环保署的官员斯蒂芬·赫尔曼(1998年）指出，这种法律是“违反法律实施原则的。它剥夺了公众的知情权，并且会使那些向法律执行机构汇报公司违法活动的员工受到处罚。该法案的实施，干涉了政府保护公众健康与安全的能力，并妨碍公众获得对有关环境危险潜在批评的信息。”然而，又一次的，主流媒体对这一退步的法律程序表现得非常平静，只在报纸的不显著位置刊登几篇涉及这一问题的文章。但是文章既没有指

出这一事件的发展特点，也没有为此问题发表任何批评性的社论。

随着新生物技术产品的出现，一个重要的知情权问题也被提了出来。许多消费者和环境保护者坚持认为，由孟山都公司生产的生长激素和用大豆喂养的奶牛所产的牛奶，以及利用其他生物技术所生产的农产品，都应该在产品标签上注明。佛蒙特等州已经尝试通过立法来确定标签问题。一些欧洲国家也开始考虑是否允许这类不带标签的产品进入市场。这里存在着比向消费者披露真相更深层次的问题，包括动物和人体健康以及生态影响等。但是很明显，美国的主流媒体并不太关心这些重大事件，他们至多在报纸的不显著位置留出一点地方稍作报道，但在全国性的媒体中却没有一篇批评性的社论。作为对奥普拉·温芙莱采访德克萨斯州牛场主的响应，《纽约时报》发表了社论，谴责“忽视食品健康”的法律。但是这篇社论以及其他的全国性报纸都没有对生物技术产品实行标签制的做法加以支持。在这些案例中，生产商的利益显然压倒了对任何生物技术威胁的关注以及消费者的选择权。

媒体还经常否定人们对化学威胁感到毫无保障的恐惧心理，如人们对二氧芑和苹果上残留的二甲氨基琥珀酸的心理恐惧。但是，这些恐惧的产生是有根据的，因为这些化学品确实对人体健康构成了威胁（赫尔曼，1999 年，第 17 章）。同时，媒体几乎不对环境“化学化”的真正代价以及管理与测试方面存在的证据不足做出深入的报道与调查（赫尔曼，1999 年，第 17 章）。例如，1978 年，国际联合委员会——一个由加拿大和美国组建的联合委员会——接受了一个艰巨的任务，阻止有毒化学物质流入五大湖。但是，这个组织每年的报告承认遭遇了失败。从 1992 年开始，他们呼吁，把停止制造氯作为完成工作任务的基础，但全国的媒体基本上都无视这一呼吁。对此，该委员会美国方面的共同主席戈登·德尼是这样评论的：“如何处理这个污染问题是一个社会的问题，但是，90％的人口甚至都不知道有什么可担心的”（引自赫尔曼，1999 年，第 240 页；同时参见汤顿，2000 年，第 9 章）。在这里，媒体再一次服务了市场，而不是广大的公众。

结　论

美国的主流媒体是企业系统的一个完整组成部分，由私人拥有，依赖于广告来获取收入，并依赖政府和商业界以获取大部分所需的信息以及寻求保护。作为市场的一部分，媒体不会对市场持敌视态度，也不会反对那些被市场的主导成员所拥护的政策。理论上讲，虽然他们的新闻内容是不带有偏向性的，但是，他们的编辑立场可能会是偏向市场的。然而，宣传模式中固有的结构性因素，使得媒体具有偏见性的价值取向。经验主义的证据支持了这样一种结论。

无论就私有化和对市场的依赖性而言，还是就市场的主导需求而言，主流媒体都积极支持市场。但是，在反应市场喜好的时候，媒体对市场的态度立场有着

很明显的投机因素。因此，如果在某些特殊情况下（战争开辟了国外市场，以及当某些工业出现危机时采取进口配额和津贴政策），当市场需要政府出面进行干涉或保护时，媒体就会以他们对市场的信心坚决支持这些特殊的政策。

媒体对市场的这种支持，并不排除他们偶尔会对那些扰乱既有商业规范、损害无辜者利益、以及危害市场体系的市场参与者及其市场行为做出尖锐的批评。这些批评通常来得很迟，如长期资本投资公司和安然公司的倒闭以及在此之前的信贷业的危机等。但是，批评并不多见。主流媒体对市场的尖锐批评，通常是由服务上层社会受众的媒体机构做出的，如《华尔街日报》等，而不是由那些读者面广泛的媒体做出的，例如几大电视网以及《今日美国》和《纽约时报》等报纸。《华尔街日报》的读者不像其他报纸的读者那样需要很多的意识形态内容。

主流媒体现行的强大的亲市场倾向是否可取，还是一个有待争议的问题。一方面，人们可以说，既然市场是好的，那么强化这种倾向就是可取的。同时，这是一种良性的媒体秩序。另一方面，人们还可以说，如果媒体没有让市场的动机得到充分和真实的论证，特别是当大多数人对不断取消政府的作用以及取消政府管制表示怀疑的时候，媒体并没有很好地担负起服务民主、服务公众利益的责任。此外，如果媒体不能够在信息提供上和政治上做出一种安排，来限制过度的亲市场倾向以及亲市场倾向的弊端，这种亲市场倾向就可能对市场不利，并可能导致类似于安然公司这样的灾难性事件，甚或其他更糟糕的潜在后果。

媒体在公众所希望的程度上朝着对公众利益更负责任的方向进行改革，其任务异常艰巨。媒体对市场所采取的立场，源自于它是市场的一部分。要想产生我们所希望的改变，需要出现一个强大的非商业化的媒体，需要一场类似于革命的行动才能实现。持续地向取消规制转变，对媒体集中的限制的弱化以及对国内外非商业媒体资助的减少，这些，都会使媒体的基础性改革更加遥不可及。媒体对市场的支持，从这种意义上来看，有可能在未来增强。

参考文献

Ackerman, Seth. 2000. "Prattle in Seattle: WTO Coverage Misrepresented." *EXTRA!* (January-February): pp. 13–17.

Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization.* New York: Oxford University Press.

Bagdikian, Ben. 2000. *The Media Monopoly,* 6th ed. Boston: Beacon Press.

Barnouw, Erik. 1978. *The Sponsor.* New York: Oxford University Press.

Bonner, Raymond. 1984. *Weakness and Deceit.* New York: Times Books.

Breed, Warren. 1955. "Social Control in the Newsroom: A Functional Analysis." *Social Control* (May).

Carson, Rachel. 1962. *Silent Spring.* Greenwich, Connecticut: Fawcett.

Catledge, Turner. 1971. *My Life and Times.* New York: Harper and Row.

Coen, Rachael. 2000. "Whitewash in Washington: Media Provide Cover as Police Militarizes D.C." *EXTRA!* (July–August): 12–14.

Croteau, David. 1998. "Challenging the "Liberal Media' Claim." *EXTRA!* July-August, pp. 4–9

Davis, Deborah. 1984. *Katherine the Great*. Bethesda, Maryland: National Press.

DeMause, Neil. 2000. "Pepper Spray Gets in Their Eyes: Media Missed Militarization of Police Work in Seattle." *EXTRA!* (March–April): 8–9.

DuBoff, Richard. 1989. *Accumulation and Power: An Economic History of the United States*. Armonk, New York: E. Sharpe.

Economist. 1987. "Castor Oil or Camelot." December 5.

EXTRA! 1998. "The 89 Percent Liberal Media." July–August.

Fagin, Dan, and Marianne Lavelle. 1996. *Toxic Deception: How the Chemical Industry Manipulates Science, Bends the Law, and Endangers Your Health*. Secaucus, New Jersey: Birch Lane Press.

Ferguson, Thomas. 1995. *Golden Rule*. Chicago: University of Chicago Press.

Ferguson, Thomas, and Joel Rogers. 1986. *Right Turn*. New York: Hill & Wang.

Fishman, Mark. 1980. *Manufacturing the News*. Austin: University of Texas Press.

Gans, Herbert. 1979. *Deciding What's News*. New York: Vintage.

———. 1985. "Are U.S. Journalists Dangerously Liberal?" *Columbia Journalism Review* (December).

Gitlin, Todd. 1980. *The Whole World Is Watching*. Berkeley: University of California Press.

Halberstam, David. 1981. *The Powers That Be*. New York: Alfred Knopf.

Herman, Edward S. 1999. *The Myth of the Liberal Media*. New York: Peter Lang.

Herman, Edward S., and Noam Chomsky. 2002. *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, 2nd ed . New York: Pantheon.

Herman, Edward S., and Robert McChesney. 1997. *The Global Media*. London: Cassel.

Herman, Steven. 1998. "EPA's 1998 Enforcement and Compliance Assurance Priorities." *National Environmental Enforcement Journal* (February).

Katznelson, Ira, and Mark Kesselman. 1979. *The Politics of Power*, 2nd ed. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Kull, Steven. 1996. "Americans on Defense Spending: A Study of U.S. Public Attitudes." Center for Study of Public Attitudes, College Park, Maryland.

Kurtz, Howard. 1993. "The NAFTA Pundit Pack: Sure, They Backed It. How Could They Lose." *Washington Post*, November 19.

Lies of Our Times. 1993. "NAFTA: The Times for Sale?" (October).

Lueck, Thomas. 1993. "The Free Trade Accord: The New York Region." *New York Times*, November 18.

Lyons, Eugene. 1966. *David Sarnoff*. New York: Harper and Row.

Marsh, Peter, and Edward Alden. 2001. "A Lot to Hammer Out: Efforts to Cut Global Steel Capacity Must Face up to U.S. Protectionism." *Financial Times*, December 17.

Matthews, Robert Guy. 2001. "A Big Stick: The U.S. Won't Take 'No' for an Answer at Paris Steel Summit." *Wall Street Journal* , December 14.

McArthur, John. 1999. *The Selling of "Free Trade."* New York: Hill & Wang.

McChesney, Robert. 1999. *Rich Media, Poor Democracy*. Urbana: University of Illinois Press.

Morgan, Edward P. 2000. "From Virtual Community to Virtual History: Mass Media and the American Antiwar Movement in the 1960s." *Radical History Review* 78(fall): 85–122.

Nasar, Sylvia. 1991. "Industrial Policy the Korean Way." *New York Times*, July 12.

New York Times. 1998. "Free Speech about Food." January 19.

Paper, Lewis J. 1987. *Empire: William S. Paley and the Making of CBS*. New York: St. Martin's Press.

Passell, Peter. 1993. "How Free Trade Prompts Growth: A Primer." *New York Times*, December 15.

Pollack, Andrew. 2000a. "Talks on Biotech Food Turn on a Safety Principle." *New York Times*, January 28.

———. 2000b. "130 Nations Agree on Safety Rules for Biotech Food." *New York Times*, January 30.

Pollan, Michael. 1998. "Playing God in the Garden." *New York Times Magazine*, October 25.

Puette, William J. 1992. *Through Jaundiced Eyes*. Ithcaca, New York: Cornell University Press.

Rachel's Environment & Health Weekly. 1997. "On Regulation." March 20 (no. 538).

Reisner, Jeff. 1992. "EPA Program Trades Leniency for Toxicity Data." *Journal of Commerce*, January 14.

Schorr, Daniel. 1978. *Clearing the Air*. New York: Berkeley Medallion Books.

Schumpeter, Joseph. 1954. *History of Economic Analysis*. NewYork: Oxford University Press.

Soloski, John. 1989. "News Reporting and Professionalism: Some Constraints on the Reporting of News." *Media Culture & Society* (April): 207–28.

Steingraber, Susan. 1997. *Living Downstream*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

Straubhar, Joseph. 1996. "The Electronic Media in Brazil." In Richard Cole, ed., *Communication in Latin America*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources, Inc.

Thornton, Joe. 2000. *Pandora's Poison: Chlorine, Health, and a New Environmental Strategy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Tuchman, Gaye. 1972. "Objectivity as Strategic Ritual." *American Journal of Sociology* 77(4): 66–79.

Wade, Robert. 1990. *Governing the Market*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Wriston, Walter. 1993. "Clintonomics: The New Information Revolution and the New Global Market Economy." Speech delivered at the Independent Policy Forum, January 25, Washington, D.C.

5

媒体的非理性繁荣

罗伯特·J. 席勒

投机泡沫的历史大约始于报纸出现之时[1]。

我们可以想象，尽管这些早期报纸的记录大部分已经遗失，但它们曾定期对重大事件的投机行为进行报道，例如17世纪30年代的荷兰郁金香热[2]。

尽管新闻媒体——报纸、杂志、广播媒体和如今的因特网——视自己为新闻市场事件的公正评论员，但是他们本身就是这些事件的组成部分。重大的市场事

本篇节选自作者的《非理性繁荣》一书的第4章（普林斯顿大学出版社，2000年）。《哈佛国际评论》2001年春季刊也登载了本篇论文。《哈佛国际评论》和普林斯顿大学出版社授权本书使用该篇论文。

1 毫无疑问，在报纸出现之前就有价格变动投机的存在。但是，对于这样一种被现代学者所广泛关注并被描述为野蛮、费解和一种投资繁荣的现象，我们却找不到确切的记载。最初定期出版的报纸出现于17世纪初。当出版商懂得了如何吸引公众兴趣，懂得了如何扩大发行和赚钱以后，报纸在欧洲许多城市中的发展极为迅速。我们可以将大众传媒的历史开端追溯到印刷出现之时。印刷技术出现之后，出版物不再依赖赞助。整个16世纪，有无数的小册子、大幅印刷品以及宗教和政治宣传品通过印刷技术被制作出来。印刷历史学家柴瑞特（1999，第136页）注意到，“印刷技术使商务活动成为文本生产的中心。与抄写生产不同的是，印刷文本的经济学更多涉及到计划、风险和其他市场行为等。印刷者只能依靠不确定的市场需求来估计生产数量。”印刷技术的出现提高了人们识字的愿望。到17世纪初，欧洲城市中的许多市民都识字。根据金德尔伯格1989年的研究，在17世纪之前，没有有关投机狂热造成投机泡沫的历史案例记载，同样，在我的研究统计中也没有发现类似的记载。但是我不敢说我已经对此做出了彻底的统计调查。或许，尽管对同一个事件会有不同的解释，但是有些可以被视为与我所研究的最初的投机泡沫和最初的报纸不同的偶然情况。耶鲁大学历史学家保罗·弗里德曼为我提供了胡椒粉的案例例外。作为调味品，胡椒粉的价格有时极高。在整个16世纪，它的价格都不稳定。还有一些例子显示了古代和中世纪在饥荒时暴涨的谷物价格。土地价格的变动在历史上也很显著，例如在大约公元95年，小普林尼给尼波斯的信中写道：“你听说土地，尤其是罗马居民区的土地价格上涨了吗？土地价格的突然上涨引发了人们对其原因的大量的讨论。”这里所说的“大量的讨论”是指人们的口头讨论，然而，对于这场投机狂热，信中没有谈很多。

2 1618年，荷兰出现了报纸。与当时其他国家不同的是，荷兰不仅允许印刷报道国外新闻，也允许印刷报道国内新闻。有关荷兰早期的报纸，请参见德斯蒙德的研究报告（1978年）。有关郁金香热的现存主要信息来源是当时荷兰国内印刷的小册子。1637年一个出处不详的文件记载了两个人之间的对话，对话显示了当时投机情形的详细新闻。还有一些其他小册子是在此事件之后印刷的（贾博，2000年）。这些流传下来的小册子说明了印刷媒体的发达程度以及如实传播郁金香投机信息的能力。

件通常产生于众多人持有同样想法的时候，而新闻媒体就是这些观点的主要传播媒介。

在本章里，我将探讨媒体对事件影响的复杂机制。我们应该认识到，新闻报道对市场产生的影响很少是简单的和可预期的。实际上，在某些方面，新闻报道所产生的影响通常没有人们想象得那么强烈。然而，另一项研究结果显示，新闻媒体对搭建市场运营的舞台和刺激市场运营的方向都起着非常重要的作用。

为了理解通过新闻媒体传播观点的影响，我们必须同时理解新闻媒体是如何与观点的口头传播相互作用的。我将在本章里探讨新闻媒体的影响是如何通过口头传播实现的。这个讨论还将为本书后面进一步讨论口头传播的影响，起到抛砖引玉的作用。

媒体为市场运营搭建舞台

为了吸引生存所需要的公众关注，新闻媒体处于持续的竞争之中。对新闻媒体来说，生存要求他们寻找和确定吸引观众的新闻，要求他们关注具有可借助人们口头传播潜力的新闻（以便扩大其受众群体），同时在可能的时候，他们必须尽可能详细地报道那些利于把他们的受众变成稳定用户的正在发生的事件。

竞争是处心积虑的。那些负有传播新闻责任的人创造出了一种程序，他们让人们互相讲述成功与失败的故事，讲述这些故事的目的，是为了给新闻赋予情感的色彩，是为了让新闻更具有令人感兴趣的吸引力，并在新闻中创造人们熟悉的新闻人物。这些年来，竞争环境的经验已经使得媒体的从业者在吸引公众注意力方面变得极其熟练。

新闻媒体天然地被金融市场所吸引。这是因为最起码金融市场能够透过每日价格的变动提供连续性的新闻。当然，房地产等其他市场也是新闻的主要来源。但房地产一般不具有每日的价格变动。没有任何其他行业能够比股市更具备引发兴趣的潜力。

股市还具有明星特质。公众把它看成是一个大赌场，是大玩家的场所。它永远是国家状况的晴雨表——所有这些印象都是媒体能够制造的，也是媒体能够从中获利的源泉。金融新闻能够引发人们的强烈兴趣，由于它所涉及的内容，能够使人发财，也能够使人破产。金融媒体能够长期领先，市场行情是一个不断发展的故事——这个故事能够带来最忠实的长期客户。惟一能与金融新闻匹敌的，经常能产生新闻的就是体育赛事。当今，金融新闻和体育新闻加起来大约占据了许多报纸一半的版面。

媒体培养争论

为了吸引观众，新闻媒体尝试针对大众关心的问题展开辩论。这意味着对专

家们认为不值得讨论的问题展开辩论。被讨论的媒体事件给人们的印象，就是专家们对此事持有多种不同观点，因此建议对人们最困惑的问题展开没有专家参与的讨论。

这些年来，多次有新闻界人士打电话给我，问我是否愿意发表声明支持某一极端观点。如果我拒绝这一要求，他们接下来就会请我推荐另一位愿意支持这一观点的专家。

在1987年股市行情大跌5天前，“麦克尼尔和莱尔新闻小时”特别采访了《1990年经济大萧条：为什么它注定要发生，如何自我保护》一书的作者莱维·巴特拉。该书的基本理论假设是，历史会以惊人相似的方式重演，因此1929年的经济危机和随后的经济萧条肯定会重演。尽管巴特拉具有重要的学术威望，但他的这本书没有被当时的业内学者认真看待。但是在经济危机后，该书在《纽约时报》的销售排行榜上高居榜首长达15周。在节目中，巴特拉自信地预言，1989年将发生“波及全世界的”股市行情大跌。接着，他宣称，“将会产生经济萧条[3]”。巴特拉在全国性节目中发表的观点——即使他预见的股市震荡比实际发生的晚了两年——可能多少促使形成了股市易受攻击的气氛，后来导致了1987年的股市大跌。尽管在股市跌荡前，巴特拉出现在“麦克尼尔和莱尔新闻小时”采访中可能会被认为只是个巧合，但人们必须认识到，对股市大跌的预言一般不会出现在全国性的新闻节目中。因此，他的出面与股市大跌实际发生在时间上的接近性至少暗示着，这是危机出现的某种前兆。

媒体是否应为就缺乏价值的问题进行讨论而受责备？人们可以认为，媒体应该关注广大观众所关心的各类问题，这样公众才能够提升他们的观点。但是如果这样做的话，媒体可能会被认为是经常传播和强调不受证据支持的观点。如果新闻编导根据他们最理性的标准来选择所提出的观点，那么公众可能会发现，他们的视野得到了建设性的拓展。但是情况经常不是这样，新闻编导们经常会由于竞争压力的影响而被最受冷落的观点所左右。

对市场前景进行报道

媒体不缺乏能够解答我们当前市场问题的报道，但非常缺乏对于市场有关事实的报道，缺乏对市场问题的深入分析。许多新闻报道看起来是根据市场中的一些数字在限期内为了写出一些东西来而写的。最典型的此类新闻报道就是，在提到牛市之后集中提供一些短期数据。这些报道通常提到哪些股票在近几个月中比其他股票上涨得更多。尽管在新闻报道中这些股票被描述为领先者，但是没有任何有力证据表明牛市是由它们的良好业绩所带来的。新闻报道也许还会谈到经济增长背后的

3 《麦克内尔－莱勒新闻报导》第3143部文篇，纽约WNET电视台，1987年10月，第10页。

“不寻常”因素，例如因特网行业的繁荣，用生动的词汇以至少暗含着爱国主义的方式热烈赞美强大的经济机器。文章接下来从几个精选的“知名”出处引述对未来的展望作为结尾。有时候文章完全缺乏解释牛市原因的真正的观点和对未来进行展望的背景，以至于不得不让人怀疑作者的写作动机是玩世不恭的。

在这些文章中引用名人的话作为格言的都是些什么内容？他们通常以讲故事或开玩笑的方式对道琼斯工业指数进行预测，并且宣传其个人观点。例如，高盛公司（美国的投资管理公司，成立于1869年，总部设在纽约，在伦敦、法兰克福、东京、香港等地设有分部。英文“Goldman Sachs Group Inc.”。——译者注）的阿比·约瑟夫·科恩（高盛公司首席市场战略官。——译者注）警告人们要防止“FUDD”情绪（英文“fear, uncertainty, doubt, and despair”的首字母，意为畏惧、不确定、怀疑和绝望。——译者注），并将经济状况称为“灰色的经济”（意为被操纵的经济。英文“putty economy”。——译者注）。这些说法虽然被媒体广泛传播，但是，只是引用她的观点而不注重她的分析。事实上，尽管科恩走访了大量研究部门并且在形成她的观点之前进行了大量的数据分析，但是媒体最终只是报道她的观点。当然她不应为此受到指责，因为是媒体的性质致使表面的观点比深入分析更受欢迎。

过多的创记录

媒体似乎就是靠夸大其词而发迹的，而我们作为受众常常是迷惑的，不能确知我们近期看到的股市价格增长是否都是不寻常的。媒体常常强调我们正在创造的新纪录（或者至少正在接近创造纪录）。如果记者们能够从足够的不同角度来看待这些数据，他们在任何一天都会发现有一些东西将要创下新的纪录。在报道股市时，许多记者都喜欢提到“近乎创纪录的一日价格变动”。这些变动是以道琼斯工业指数而不是用变化百分比来衡量，因此更容易显得创下纪录。在创下如此多的纪录之后，记者们近几年来已经省悟到了过多地报道了道琼斯指数。但是，这种做法在媒体报道中仍然存在。

过多的创记录——形成不断创造新的重大纪录的印象——只会增加人们对经济的困惑，使人们更难分辨真的重大事件的发生。过多的创记录和各种指标的泛滥妨碍了个人对数据的评估，而转向专业出处的数据分析。

头条新闻日是否引起股价大幅变动

许多人似乎认为，某些新闻事件的报道以及严肃的新闻内容影响了金融市场。但是研究结果对该种观点的支持远比人们想象的要低。

1971年，当维克多·尼德霍夫还在伯克利大学任助理教授时（后来他成为了

一个传奇式的套期保值基金经理），发表了一篇文章，尝试证实产生头条新闻报道的日子是否与股市价格大幅波动的日子一致。他把1950—1966年期间《纽约时报》所有以大号字体突出显示的头条新闻（大号字体标志着相对重要）列出。这类头条新闻共有432条。这些大号字体头条新闻的日子是否对应着股市价格的大幅波动？尼德霍夫指出，在此期间，标准普尔综合指标所显示的明显股市价格单日增长（高于0.78%）只占交易日的10%，明显股市价格单日降低（低于0.71%）也只占交易日的10%。在上面提到的432个“头条新闻日”中，78天（约18%）产生了大幅价格增长，56天（约13%）产生了大幅价格降低。因此头条新闻日只在很少的程度上关联着价格的大幅变动（倪德厚夫，1971年，第205页；同时参见卡特、波特巴和萨默兹，1989年）。

尼德霍夫认为，在阅读头条新闻报道时会发现，许多新闻事件的报道对股市代表的基本价值并无太大影响。也许媒体认为的重大全国性新闻对于股市来说并不重要。他推测，反映全国性危机的新闻事件更可能影响股市。

尼德霍夫把全国性危机定义为在7天之内出现5个或5个以上大号字体头条新闻的时候，他在抽取的时间段内发现了11个危机时刻。它们是1950年开始的朝鲜战争，1951年汉城被攻陷，1952年民主党全国大会，1956年苏联军队威胁匈牙利和波兰，1956年苏伊士危机，1958年戴高乐将军出任法国总理，1958年美国海军进入黎巴嫩，1959年苏联总理尼基塔·赫鲁晓夫出访美国，1962年古巴局势紧张以及1962年军事封锁古巴。在这些危机期间，42%的当日股市价格出现大幅波动。而在其他普通时期，只有20%的日子出现了价格大幅波动。因此危机时期在某种程度上会伴随出现股价大幅波动，但不是特别显著。

在尼德霍夫截取的16年的样本中，只有11周出现“危机”。股市中很少有价格变动与新闻头条之间存在有意义的联系。

尾随的新闻

在价格大幅震荡期间的新闻报道常常被看作是引起这种震荡的原因。但是人们怀疑，这些新闻报道在多大程度上引发了这种震荡，又在多大程度上显示了它们的重要性。1989年10月13日星期五发生的股市大跌，被媒体认为是对一则新闻报道的反应。美国联合航空公司的一起融资收购失败。美联航破产的消息公布几分钟后股市就开始大跌。当天道琼斯工业指数下跌6.91%。因此，在危机开始的初期，新闻报道被认为是导致危机的罪魁祸首。

这种说法的首要问题就是美国联合航空公司只是一家公司，只占股市总价的1%。为什么美国联合航空公司收购的失败会对整个股市产生如此巨大的影响呢？当时的一种解释就是该笔交易的失败被市场认为是一个转折点，预示着多个其他即将进行的类似收购也将失败。但是并没有具体的证据证明这是一个转折点。当

然，这样说只不过是为了解释市场狂跌是对该新闻做出的反应。

为了找出1989年10月13日星期五发生的这场市场崩溃的原因，调查研究员威廉·费托斯和我一起，曾经在市场崩溃之后的那个星期一和星期二，对101位市场专业人士进行了电话调查。我们问道："你是在周五下午听说股市大跌之前听到有关美国联合航空公司的新闻，还是在股市大跌之后听到的，并被告知是股市大跌引起的吗?"只有36%的人回答说，他们是在股市大跌之前听到这条新闻的。53%的人回答是在之后听说的，并被告知是由于股市大跌的原因。其他人表示不能确定。因此，新闻报道可能滞后于股市大跌，而不是导致股市大跌的直接原因。新闻报道并不像媒体所说的有那么大的影响。

我们还邀请了一些市场专业人士来解释美联航新闻的意义。我们的问题是：

下列两种说法哪一个更接近你上周五的想法：

1. 上周五下午，美国联合航空公司的新闻将减少未来的收购数量，因此美联航的新闻是股市价格大跌的相当主要的原因。

2. 上周五下午，美国联合航空公司的新闻应该被视为焦点新闻或有吸引力的新闻，它促使投资者对股市表示怀疑。

在回答者中，30%的人选择了1，50%的人选择了2，其他人不能确定。如此看来，大部分人都把美联航的破产新闻当成对投资者行为的理解。也许新闻报道是这次股市崩溃的主要形成原因。在股市崩溃中，新闻报道强化了对股市价格下跌的反馈，进而导致股价的继续下跌，并使这种反馈效果被延长。但是，这仍然不太可能成为美联航新闻导致股市崩溃的理由。

股价大幅震荡的日子，没有新闻报道

我们可以对照股市价格发生不寻常大幅震荡的日子，看看当天是否出现了特别重要的新闻。大卫·卡特勒、詹姆斯·波特巴和劳伦斯·萨默斯继续尼德霍夫的工作，于1989年汇编了美国自二战以来的50次最大的股市变动，详细列出了新闻媒体对每次股市变动的解释。大多数所谓的解释并不属于非同寻常的新闻，其中一些新闻根本就称不上是严肃的新闻。例如，新闻媒体给出的价格大变动的原因包括以下乏味的解释，例如"艾森豪威尔总统主张建立经济信用"、"对杜鲁门击败德威的进一步反应"和"在早些时候的下跌之后的重置购买"（卡特、波特巴和萨默兹，1989年，第10页）。

有些人会认为，即使在市场运营极好的情况下，我们或许也不要指望看到股市价格大幅波动的重要新闻报道。这种观点认为，在有效的市场中，价格在消息传出后会立即发生变化，不会等到消息通过媒体报道之后才发生变化。因此，按照这种逻辑推理，我们经常在价格变动的日子里在报纸上看不到新的消息也就不足为奇了：先前在普通观察者看来的一些离题的和毫不相干的消息，已经被眼光

敏锐的投资者解释为具有决定股价的重大意义。

另一些人认为，之所以在发生不寻常股价大幅波动的日子里，经常没有同时产生重大新闻，是因为多种因素的综合作用才会导致市场的重大变动，而其中诸多因素本身不具有新闻价值。例如，当一些投资者利用若干经济指标，非正式地使用某一数据模型来预测基本价值的时候。如果所有或大多数经济指标在某天都显示同一特征，即使任何一个指标单独都不具备充分的重要性，它们的综合影响也不容忽视。

上述两种解释都认为，新闻和市场运动并无密切联系。但这两种解释都是基于一种推断，即公众对新闻是保持着持续的关注的。根据这两种解释，公众对市场的微细线索反应敏感，每时每刻都对各类证据进行综合分析。然而公众的注意力并非如此敏感。人们的注意力非常多变和反复无常。新闻更多地充当了一系列事件的引发者，而这些事件改变了公众对于市场的看法。

新闻是注意力连锁反应的促进者

新闻事件对市场的影响经常滞后，但是会引发连续的公众注意力。注意力可能是针对已经为人们所熟知的事实，也可能是针对印象或传说。人们可能忽略的某些事实或者以前人们认为不重要的事实，在发生某些新闻事件后被重新发现了重要性。这种一连串的注意力可以被称为连锁反应。一个吸引注意力的事件引发另一事件，然后继续引发对下一个事件的注意。

1995 年 1 月 17 日星期二清晨 5 点 46 分，日本神户发生里氏 7.2 级地震。这是 1923 年以来发生在日本城区最严重的地震。全球股市对此事的反应为我们提供了一个很有趣的案例分析。地震等突发事件是由于外因形成，而不是由于人类行为或商业条件而产生，不是对经济变化的微妙迹象而做出的回应，也不是常规经济指标不寻常价值的综合结果。在前面提到的卡特勒、波特巴和萨默斯汇编的美国自二战以来，媒体对标准普尔指数 50 次最大变动的解释中，没有一个原因是经济的绝对外部因素[4]。

6 425 人死于这次地震。根据关西工业革新中心估计，本次地震带来的损失共计约 1 000 亿美元。金融市场对此的反映强烈，但是滞后了一段时间。东京股市当天轻微下跌，相关建筑业的公司股价普遍上涨，反映了人们预计对建筑业的产品和服务的需求将会上涨。分析家当时认为，地震对公司价值可能产生的影响尚不确定，因为地震后重建的高潮可能会刺激日本经济。

地震一周之后才出现了强烈的反映。1 月 23 日，日本东京证券交易所指数下跌 5.6%。当天除了逐步公布更多的关于地震带来损失的估计外，没有任何显要

4 除了德怀特·艾森豪威尔于 1955 年 9 月 26 日发作的心脏病以外，没有外部因素。

新闻。地震 10 天后，东京证券交易所指数下跌了 8%以上。如果把东京证券交易所的股指下跌视为地震单独带来的直接后果，那么反应就过于强烈了。

地震 10 天后，投资者都在考虑些什么？当然，我们现在已经无法确知。我们只知道在这段时间，关西地震成为新闻的主要内容，不断呈现新的各种不同的对日本的描绘，并且对日本经济形成各种非常不同的印象。此外，地震还引发了对以东京为震中的地震的讨论。尽管地质迹象表明，东京有可能发生大地震的事实已为人们所知，人们当时更关注的是这种潜在的问题。根据东海研究和咨询公司调查数据显示，与 1923 年的地震严重等级相同的地震，对今天的东京造成的损失将会达到12 500 亿美元（《今日东京商业》1995 年 4 月，第 8 版，《东京地震——没有“假如”，只是“何时”的问题》）。

关西地震对国外股市所造成的影响，比它对日本国内市场造成的直接影响更令人感到困惑。在东京证券交易所指数下跌 5.6%的那一天，伦敦《金融时报》100 种股票交易指数下跌 1.4%，巴黎 CAC 40 种股票交易指数下跌 2.2%，德国股票指数下跌 1.4%。巴西和阿根廷股市都下跌了大约 3%。全世界的许多国家都在这个时候遭受了没有地震的损失。

关西地震对全世界股市影响的最好的解释是，对地震和随之而来的股市下跌的新闻报道吸引了投资者的注意力，引发了一系列连锁变动并使一些悲观因素活跃起来。

市场对新闻做出反映的另一个案例显示，通过一连串事件的报道，媒体所关注的某些新闻最终会被人们广泛重视起来。而这些新闻被几乎所有的投资者都认为是无意义的和不相干的。对著名的市场预测家约瑟夫？戈兰威尔的一系列新闻报道，似乎引发了一些重要的市场变化。这些媒体报道的实质内容，就是戈兰威尔告诉他的客户们买入还是卖出，以及戈兰威尔本人的巨大影响力。

戈兰威尔的行为很容易地吸引了公众的注意力。他的投资研讨会充满出奇的狂妄论断，有时候会有一只受过训练的黑猩猩用钢琴演奏戈兰威尔的主题曲“抓紧钱袋者布鲁斯”。他还曾经装扮成摩西出席一次投资研讨会，带着王冠，手拿简册。他狂妄的宣扬自己的预测能力。他说他能够预测地震，并宣称曾预测到了已经发生的 7 次大地震中的 6 次。《时代周刊》曾引用他的一段话：“我不认为我在余生中将会在股市预测中犯任何严重错误”。他还预计他将会荣获诺贝尔经济奖。

戈兰威尔的第一次著名事件发生在 1980 年 4 月 22 日星期二。随着戈兰威尔改变推荐（从空头到多头）的新闻报道，道琼斯工业指数上涨了 30.72 点，也就是 4.05%。这是自 1978 年 11 月 1 日以来，一年半的时间内道琼斯工业指数的最大幅度上涨。第二次著名事件发生在 1981 年 1 月 6 日。当戈兰威尔的建议从多头变为空头，道琼斯工业指数发生了自 1979 年 10 月 9 日以来一年多的时间里最大的下滑。这两次事件发生时，都没有任何可能会引发市场变动的新闻报道。当第二次事件发生时，《华尔街日报》和《巴伦周刊》都将戈兰威尔的建议视为股市

下跌的原因。

媒体对戈兰威尔及其所谓预言能力的报道导致了上述这些变化，我们对此能够肯定吗？谁敢断定，戈兰威尔效应与新闻媒体的言过其实并非偶然。但是我们能够肯定的是，对戈兰威尔发表的言论所进行的一系列新闻报道，在全国形成了注意力的累积效应。同时，公众对他的言论的反应以及对当时市场下滑的反应，从根本上是受了这种连锁反应的影响[5]。

参考文献

Cutler, David, James Poterba, and Lawrence Summers, 1989, "What Moves Stock Prices?" *Journal of Portfolio Management* 15(3): 4–12.

Desmond, Robert W. 1978. *The Information Process: World News Reporting to the Twentieth Century.* Iowa City: University of Iowa Press.

Garber, Peter. 2000. *Famous First Bubbles: The Fundamentals of Early Manias.* Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Huberman, Gur, and Tomer Regev. 1999. "Speculating on a Cure for Cancer: A Non-Event That Made Stock Prices Soar." Columbia University, Graduate School of Business, New York. Unpublished manuscript.

Kindlberger, Charles P. 1989. *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*, 2nd ed. London: Macmillan.

Niederhoffer, Victor. 1971. "The Analysis of World News Events and Stock Prices." *Journal of Business* 44(2).

Pliny the Younger. 1969. *Letters and Panegyrics*, book 6, no. 19. Translated by Betty Radice Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Santry, David. 1980a. "The Long-Shot Choice of a Gambling Guru." *Business Week*, May 12, p. 112.

———. 1980b. "The Prophet of Profits." *Time*, September 15, p. 69.

Shiller, Robert J., and William J. Feltus. 1989. "Fear of a Crash Caused the Crash." *New York Times*, October 29, section 3, p. 3, col. 1.

Tokyo Business Today. 1995. "The Tokyo Earthquake: Not 'If' but 'When.'" April.

Zaret, David. 1999. *Origins of Democratic Culture: Printing, Petitions, and the Public Sphere in Early-Modern England.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

5 美国哥伦比亚大学古尔·胡伯曼和托默·雷格夫教授对一个公司由于一则报纸的报道而导致的股票上涨的案例进行了研究。由于这则报道的写作比较牵强，因此事实上并没有提供任何实质性的新闻。安太米德公司的股票指数从前一天收盘的 12 上涨到第二天开盘的 85。这一天，《纽约时报》头版报道了有关安太米德公司生产的治疗癌症药物的可能疗效。作者指出，报道中的每个事实都曾在 5 个月前发表过（胡伯曼和雷格夫，1999 年）。报道中的有些内容是似是而非的，但是作者并没有明确指出。虽然许多购买安太米德公司股票的人都明白，当天并没有与所购股票相关的新闻，但是他们还是认为，既然报道写得如此精彩，并且占据报纸的突出版面，股价肯定会上涨。

6

发布新闻和政治影响

大卫·斯特龙伯格

大众媒体不仅影响接收政治信息的人，还决定着他们接收什么样的政治信息。大众媒体影响公众政策，因为政治家更喜欢知情的选民，更热衷熟知的事件。政治家这样做有着很好的理由：知情的选民不仅比未知情的选民更容易投票，而且他们更容易把票投给那些能够满足他们利益的候选人。例如，卡皮尼和基特（1996 年）的研究发现，在 1988 年的美国总统大选中，在被调查者的 10% 最知情的人当中，几乎 9/10 的人投了票。而在被调查的 10% 最不知情的人当中，只有 2/10 的人投了票（参见拉西尼，2001 年）。另外，斯坦和毕克斯（1994 年）发现，那些接收到更多信息的人在总体上对他们本地区的新项目有着更多的了解。而且，那些对新项目有所了解的选民，更愿意投票给现任的候选人，以利于本地区的实际利益增长。本章将探讨我近期的课题——大众媒体如何影响政策的形成。

理　论

本部分将描述我的理论模型的突出特征（斯特龙伯格，1999 年，2001 年 a，以及即将出版的著作），并将对一些关键性的结论进行探讨。我们并不是要去寻找大众媒体所造成的影响的证据，而是要探寻这样的问题：如果大众媒体对政治体系有着系统性的影响，那么我们将会期待这是怎样的一种影响呢？

大众媒体如何影响政策，有赖于政治家如何在竞争中取胜以及保住权力，有赖于媒体的报道如何去影响现行政策和拟议中的政策。它还有赖于大众媒体如何在争取受众率和利润的竞争中获胜，以及他们的新闻报道在多大程度上依赖于政治家的行动。为了分析媒体的影响，我（斯特龙伯格，1999 年，2001 年 a，以及即将出版的著作）把大众媒体的竞争模型与政治的竞争模型结合起来考虑（有关其他媒体模型参见安德森和考特，2000 年；美森和雷诺兹，1990 年；斯潘和欧

文，1977年；斯泰纳，1952年)。在这个综合的模型中，通过大众媒体、选民和政治家有意图、有目的的行为，无论是对知情的选民，还是对未知情的选民，新闻传播都自发性地增加了。这表明，大众媒体的一些基本特性使得它对政治有着重要的影响。

其中的一个特性是，大众媒体的运营收益是按比例增长的。例如，一旦制作出来一个电视节目，每增加一个观众，其额外成本就降低了。对于报纸来说，采集、编辑和撰写新闻来制作报纸的成本是高的。但是一旦负担了这个固定成本，即使加大了报纸的销售量，也只是增加报纸的印刷和递送的成本费用。这种成本结构会使媒体受到利益的驱动，去报道与大的群体有关的事务，而忽视了小群体和特殊的利益。

由此而产生的新闻偏见具有政治后果。例如，在一个没有大众媒体的世界里，贸易政策可能会忽略那些分散的消费者的利益，而将目光转向特殊的利益群体。这些群体从贸易壁垒中享受到了高度集中所产生的利益（参见洛曼，1988年；奥尔森，1965年)。在一个没有大众媒体的国家，一个政治家倡导降低贸易壁垒可能是非常困难的。几乎没有消费者会拥有被告知的特别动机，去知悉贸易壁垒的影响以及政治家对此问题的立场。但是，特殊利益集团却肯定会使他们保持对信息的知悉，以便以此来给政治家施加压力。大众媒体不会这样做，因为他们给政治家提供了一个扩音器。藉此，他们的声音能传到广大分散的消费者群体之中。同样，如果没有大众媒体，我们可能会预期，政策会忽略那些分散的纳税人的利益，而更多偏向那些从政府的小型项目中享受集中利益的群体。大众媒体可能不会这样做，因为他们的成本结构决定了，报道政治家的税收立场要比报道他们在政府小型项目上的立场更加有利可图。

如果这是新闻报道的惟一侧面，那么，报纸就永远不会报道歌剧。因为歌剧的观众仅占观众总人数的很小一部分。但实际上报纸报道了歌剧。原因之一是，许多报纸和电视台的主要收入来源是广告。而对于广告商来说，观众的数量和他们的特征都是非常重要的。报业有大量这样的案例，即虽然报纸的销售量呈上升势态，但由于广告收入的下降，其结果是利润的下滑。一个被引用最多的案例就是英文报纸《时报》。20世纪60年代，迈克尔·曼德尔曾经是《时报》的副总裁。他说过这样一段话（曼德，1978年，第75页)：

> “从1967年到1969年……《时报》的销售额从27万激增到45万。这是一个非常了不起的成就。但是，更高的销售额却使得它对于广告商的吸引力下降了……增加的读者冲掉了最基本的目标阶层，并且提升了达到这一目标阶层的成本。一个相反的政策改变了这一局面，同时带来了戏剧性的利润增长。发行量降到了30万。”

经常被引用的案例还有美国的一个电视节目《硝烟》。它在收视率非常高的时候被砍掉了。原因是这个节目的观众群“太老”、“太农村”，不值得广告商进行广告投放（巴尔诺，1978 年，第 73 页）。很明显，大众媒体试图覆盖那些在广告商看起来比较有价值的观众群。媒体的这种偏见转换到政治领域，就是一种倾向于这些群体的政治化偏见。

大众媒体的第三个特性是，令人惊讶的事件比人们可以预期的事件更具有新闻价值。在这一模型中，有关政府项目的新闻报道对读者是有价值的，因为这些项目影响着他们的日常生活，他们需要做出顺应性的调整。例如，有关农村就业的新闻报道会帮助灾民找到工作。同样，那些有关农业津贴变化的新闻报道，能够帮助农民正确选择种植什么作物，以便使津贴得以最佳兑现。同样道理，意外的发展进步也将因而具有新闻价值，并值得媒体做充分的报道。相反，一项预期中的项目就不具有新闻价值，并很少被媒体报道。媒体的这一行为引导了政治家夸大项目拨款的意外增加，而掩盖项目的意外缩减。原因是，政府拨款的意外增加会吸引媒体的注意力，从而使之在政治上获得更多的利益。同样，项目的意外缩减会招致媒体更多的关注，从而使之有很高的政治成本。信息管理的这种安排，引导政治家在少量的一些项目中大量增加拨款，以期得到媒体的关注。同时，在大量的项目中少量减少拨款，以避开媒体的关注。基于这样一种反应机制，随着时间的推移，媒体会使得政治家更加关注那些能够引起持续和高度注意的内容，如饥荒等。同时，媒体将使得政治家更少关注那些需要报道却很少报道的内容，如饥饿问题等。这一特别重要的案例曾被德累兹和森（1990 年）讨论过，他们发现，印度有自由媒体，所以成功地避免了饥荒。

大众媒体的最后一个特性是，新闻报道的数量取决于传播新闻的成本。虽然传播成本微不足道，但却有着重要的和可验证的意义。主要的大众媒体——广播、报纸和电视——有着非常不同的传播成本。由于广播传播到遥远的农村比报纸要便宜得多，所以这个模型预言：广播的份额将会在农村的知情选民中提高。这将引起节目的扩充，并带给选民利益。这一假设将在下面加以验证。

证　据

如果大众媒体能够影响公共政策或投票行为，那么，媒体的技术变革，如广播、电视和互联网的发明，应该能够将一些可见的影响保留下来。随着广播的普及，在早期的“新政”项目中，县一级资金分配是否受到广播的影响，这将是本部分的研究内容，是基于斯特龙伯格（1999 年，2001 年 b）先前的研究成果之上的。

研究的项目

我在联邦紧急救济署的项目上试验了广播对政策产生影响的假设。该项目是为低收入的人群提供帮助。它的实施是从1933年到1935年，一共发放了36亿美元。当时，美国的联邦、州和地方三级政府的年度经费总额是120亿美元。这一项目资金的发放范围很广，最高的时候，受资助人群占到了全美人口的16%，达两千多万人。联邦政府负责各州的资金分配，州长负责州内各县的资金分配。

我选择联邦紧急救济署这一项目作为研究的对象，是因为该项目正处在收音机广泛普及的过程中。如果收音机增加了某些特定群体或地区的政治力量，那就应该预期在某种程度上会有一个专门针对这些群体的新节目。在联邦紧急救济署的项目实施的初期，广播已经成为一个传播新闻和政治竞选的重要大众传播媒体。然而收音机的拥有量在美国的分布还并不是很均衡。各县家庭收音机的拥有量从1%到90%不等。收音机拥有量的巨大差异，使得很容易确定广播对联邦紧急救济署项目拨款的影响，因为受广播的影响，政府拨款的差异应该是非常大的。

依照前面讨论的思路，如果广播传递的信息增加了选民的投票率，或者使选民选举了能够服务他们利益的政治候选人，那么，广播对拨款就可能会产生影响。就联邦紧急救济署而言，当时的广播内容报道了该项目的即时进展。广播在当时还被广泛地运用到政治竞选中。1934年纽约州州长莱曼通过广播做了一个经典的竞选演说。他说：

> “我在1932年曾经承诺，州政府将在我任期内履行它的义务，使公民不再缺乏食品、住所和衣物。令我感到很自豪的是，在我任职的两年中这一承诺得到了实现。在1931年11月到1934年8月期间，我们从联邦、州以及地方的公共基金中，共拿出了4.82亿美元。”

莱曼还在演说中讲述了一些项目所带来的好处，如连接农场和市场的公路项目，如对房产主和教师等特定群体提供的救济等。广播不仅让选民想起了他们曾经的受益，还展示给他们新的承诺。

广播在这两个方面的运用改变了政府项目的政治效益，因为对过去曾经做过的一些好事以及对新承诺的宣传，有助于帮助选民做出判断，使他们投票给那些在任职期间能够代表他们利益，同时又对新的任期做出了承诺的候选人。例如，如果是一个20世纪20年代的州长，他承诺要修建一条从农场到市场的公路，为此，他从农村选民中得到的选票回报数量将会很少。因为这些人生活在偏远的农村，每天看不到日报，所以无法了解这些承诺。十年后，这个州长可以通过广

播，直接向选民做出这种承诺。当然，这样做提高了这种项目的政治效益。同样，在广播出现之前，许多从公路项目中受益的偏远山村的村民们并不知道他们要感谢谁。而十年后，这个州长可以通过广播直接对不断增加的选民说，这个功绩是他（她）带来的。这样就激励了一些新项目的发起动机。

广播所带来的激励作用同样表现在地方上。据丢恩（1936 年）记载，当联邦紧急救济署计划削减救济金时，一个地方救济署署长为此恸哭，并在一份报告中很动情地说道："这显然会妨碍我连任的机会。"丢恩为此评论到："因为这毫无疑问会对那部分被联邦紧急救济署认为有必要拒绝的人带来痛苦。"我的这一分析模型表明，这位署长肯定是很不情愿拒绝那些很可能会给他投票的人，也很不情愿让人们认为，是他要对联邦紧急救济署拒绝提供救济金负有责任。

政治家是否会受到上述动机的影响而为知情的选民提供有利的政策，这是一个经验主义的问题。如果答案是肯定的，那么我们所期待得出的数据模型将会是：高拨款会出现在高投票率地区。在这些地区，许多选民拥有收音机，而且文盲选民很少。

结　果

在进行一组结构更合理的数据调查之前，先看一些单变量的相关性可能会对调查有帮助。文盲、低投票率以及低收音机拥有量与政府拨款是负相关的。然而失业率与政府拨款是成正相关的。低存款与政府拨款仅有着微弱的相关。

在对政府拨款的决定因素的多变量回归分析（处理两个及两个以上变量间线性依存关系的统计方法。——译者注）中，出现了一种相类似的模型。如果与低社会经济状态相关的系数显示出对收入援助的需求（高失业率，低存款，低房价），那么，他们就会和政府拨款成正相关；如果与低社会经济状态相关的系数显示出低政治参与度以及低信息传播（低投票率，高文盲率，低收音机拥有量），那么，他们就会与政府拨款的关系成负相关。因此，那些贫穷的县并不是天生的在政治上意识薄弱。了解到这一点非常有意义，因为穷人的投票更容易随着经济上的好处而摇摆。这种缺陷是由于穷人参与政治的机会比较少，并且接受外界信息的机会也不多。

广播和投票率对政府拨款影响的评估效果是相当可观的。从上述回归分析中得出的协同系数表明，在一个县城里，家庭收音机的使用每增加 1%，就相应地有 0.52%的政府救济拨款的增加。而政府每增加 0.61%的救济拨款，投票率就会相应地增加 1%。

我接下来利用了 1920—1930 年间一个农村数据模板，来调查是否投票率与广播数量的增加有关。在一个特定的效果回归分析中，我发现，在提高广播使用量和提高投票率之间存在着非常明显的正相关。从这个回归分析中得出的协同系数表明，广播的使用每增加 1%，就会有 0.12%的投票率增长。

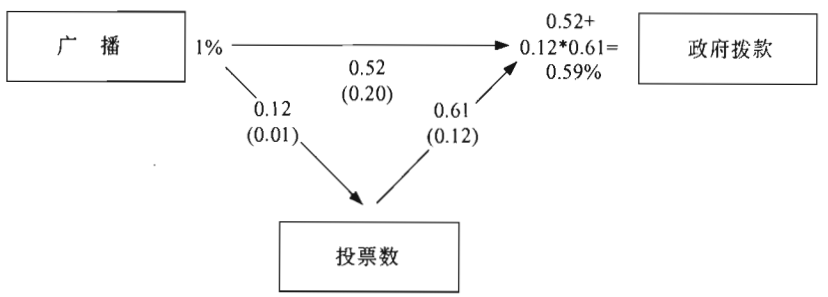
图 6.1 总结了广播对救济拨款的总体影响。一个县里的家庭拥有广播的比例每增加 1%，直接的政府救济拨款就大约将增加 0.52%。这是因为这个县的人在吸引公共基金方面变得更加擅长。由于投票率每增加 1%，就会带来 0.61%的救济拨款，所以，广播通过投票率对拨款的影响就是 0.07%。这样，每增加 1%的收音机拥有量，整个政府救济拨款的增长就为 0.59%。

一个可能需要考虑的问题是，拥有广播的家庭数量和政府的救济拨款之间的相互关系。这是因为，那些广播拥有量高的县会对政府的救济有更多的需求。但是相反的情况可能性更大一些。也就是说，那些广播拥有量高的县会对救济款有比较低的需求，因为这些县通常有较低的失业率，有较高的工资收入，有较高的财产价值，等等[1]。

讨 论

农村的广播拥有率对政府拨款和投票率的影响显然比城市要明显得多，这是由广播和报纸的新闻传播成本造成的，同时，与有关广播如何减少农村人口的信息劣势的解释相吻合。1935 年，哥伦比亚大学教育学教授 E. 布鲁勒尔组织召开了关于广播与农村生活的研讨会。会议反复强调了广播对打破农村孤立状态的作用和影响。R.F. 弗里克（1935 年，第 26 页）在会上说：

图 6.1 广播影响评估



注：括号中数字为允许误差。

资料来源：作者。

1 为了进一步调查究竟是不是广播的覆盖在起作用，我们使用地面传导率的方法对收音机拥有量进行了测量。这是联邦通信委员会所使用的对全美调幅广播的覆盖效果的地质学的测量方法。同时，我们还使用各个县与发射天线之间距离的倒平方根的计算方法，对 1934 年全美调幅广播发射天线的总功率进行了统计，媒介变量参数显示出广播对政府的资助和选举投票率的突出影响。但是，当我们把广播对各州的影响统计在内的时候，我们发现，媒介变量参数所显示的广播对选举投票率的影响要远远大于对政府资助的影响。

“我认为广播是有利于农民对公共事务知识面拓展的一个非常重要的因素……我相信收音机对农民来说比城市人更重要。农民专门通过收音机来收听与公共事务相关的节目。因此我认为，之所以农民比一般的城里人了解更多公共事务方面的信息，是因为广播。”

我的研究结果（斯特龙伯格，1999 年，2001 年 a）表明，广播不仅打破了农村的疏离分散状态，同时也加强了偏远县城的政治力量。效果是相当突出的。据估计，广播提高了联邦紧急救济署对乡村县的基金分配，比城市县增加了 20%。

此外，广播对投票率的影响也是很有意味的，总体影响是不容忽视的。在 1920 年，当时只有不到 1% 的人拥有收音机。到了 1940 年，大约 80% 的家庭拥有收音机。评估表明，这将导致人均投票率增长大约 5.5%。在 1920—1940 年美国的总统选举和州长选举中，人均投票率从 25% 上升到 37%，大约增长了 12%。据推测，如果没有广播，增长的幅度可能只有这个数字的一半。这个推算是基于时间序列变差，运用年代假定变量的基础之上的，因此并不仅仅是指出了这两个序列的时间趋势。

我对美国 30 年代早期媒体对政策的影响做了评估，也就是对一个具有新闻自由的工业化的民主国家做了评估。当然，如果把这一影响放到另一背景中，情况可能会变得不同。贝斯利和伯格斯（即将出版）在发展中国家发现了一些相似的影响。他们发现，在印度的一些报纸发行量高的州，那里的民众在遭遇干旱时，能够更多地得到政府的食品分发和灾难救济。但是，詹柯夫（即将出版）等人认为，媒体的国家所有与政府的效率之间的关系成负相关。贝斯利和帕特（2001 年）认为，新闻自由越少，政府的效率越低。这些都表明，在一个缺乏新闻自由的不太民主的国家里，媒体的影响力很可能比较小。

延伸：1950—1960 年的电视

我着手对电视的影响进行了一项类似的研究。尽管在电视对投票率影响的估计上，和对广播的评估结果一样精确，但是在电视对政府拨款影响上的估计却比较粗略，因为我没有用明确的目标去对一个大的项目进行研究，而仅仅截取了 1962 年联邦政府给州政府的所有政府间拨款记录。其中包括教育拨款、高速公路拨款、公共福利等拨款。因此，要仔细区分其他因素造成的拨款是相当困难的。不幸的是，1950 年的人口普查出现在电视大规模发展之前，只有 9% 的美国家庭拥有电视机。而 1960 年的人口普查出现在电视的大规模发展之后，87% 的家庭已经拥有了电视机。因此，这个样本的变差不如广播明显。

收音机对于农村地区的作用非常重要，而电视机似乎对于那些非裔（指非洲人后裔。——译者注）美国人和教育程度低的人比较重要。麦考姆斯发现，在

1952—1960 年电视膨胀发展的年代，在高中教育程度以下的非裔美国人中，既不看电视又不读报的人口比例从 71％猛降到 49％。在同等教育程度的美国白人中，低媒体的使用者增加了 5％。在高中或高中以上教育程度的白人中，低媒体（指报纸、收音机和电视等传统大众媒体。移动电话和个人电脑等现代媒体被称为高媒体。——译者注）的使用者从 16％上升到 38％，增长了 1 倍多。从以上这些研究结果可以判断，电视似乎减少了非裔美国人和受教育程度较低的人获取信息的劣势。因此在研究中，我对电视是否加强了这些群体的政治力量和政治参与度进行了论证。

对这一部分数据的分析，采取了与广播同样的形式：一个是政府间拨款的决定性因素的回归分析研究，另一个是 1950—1960 年投票率变化的决定因素研究。研究结果表明，虽然高投票率与接受更多政府拨款相关，但电视机拥有量与政府拨款之间的关系仅仅明显表现在较多非裔美国人所在的县。而且，电视使用的增加明显与投票率的上升相关，特别是人口多并且受教育程度低的县。电视的影响比收音机的影响要弱：电视对投票率的实证影响只有广播的 1/3，这或许表明了媒体正在增长的饱和度。

研究结果表明，电视增加了非裔美国人和受教育程度低的人吸引政府基金的能力。对非裔美国人来说，电视的效果主要是直接增加了他们吸引政府基金的能力，原因或许是电视帮助他们将选票更准确地投给了那些能满足他们利益的政治家。电视似乎使低教育程度人群的投票率高于普通公民，从而增强了他们的政治力量。

电视的普及可以明显地提高投票率，这是万万没有想到的。在典型的数据调查研究中，收看电视新闻通常不被视为学习政治知识的基础。但是，这可能意味着看电视多的人文化程度低，而不是意味着他们不可以从电视中学到什么。电视批评家进一步指出，电视新闻不仅没有激发观众的兴趣和社会的参与感，反而散布了一种政治隐忧，削弱了人们的政治参与意识。我的分析强烈反对有关 20 世纪 50 年代电视普及给人们带来政治隐忧的观点。相反，我的研究表明，电视提高了人们的政治参与度。

结　论

大众媒体会影响政策，是因为大众媒体能够给选民提供相关的政治信息。这些信息更可能使选民把票投给那些能满足他们利益的政治家。因此，政治家应该把目标对准受大众媒体影响的选民。

谁将受到媒体的影响依赖于媒体的成本和收入构成。本篇的理论性章节认为，运营收益按比例增长将导致大众媒体对小群体选民提供更少的新闻信息。这一新闻偏见将转化为公众政策的偏见。少数民族群体和特殊利益群体将获得更少

的有利政策，因为大众媒体为他们提供的信息非常有限。为此，大众媒体可能会站在分散的消费者和纳税人利益的角度，帮助他们降低贸易壁垒，帮助特殊利益群体获得少量的政治拨款。

媒体还会影响到政治家对政府不同项目的变化做出反应。在一些项目中，媒体很善于引导政治家在少量的一些项目中大量增加拨款，以期得到媒体积极的报道。而这些拨款的来源，是诸多项目的拨款的小数目减少，以避免引起媒体的关注。这样，经过时间的累积，更多的资源将会投向那些需求可变性极大的项目，例如饥荒，而不是投向诸如饥饿等具有持续性需求的项目。

经验主义的证据表明，美国 30 年代的政治家往往向那些收音机拥有量比较大的地区和投票率高的地区分配更多的救济金。这个结果不仅在统计数字上表现明显，同时具有很大的经济作用。按照推算，一个县的家庭收音机拥有量每增加 1%，州长就会在人均救济金的拨款上提高 0.6%。拥有收音机家庭的数量每增加一个标准厘差（统计学术语。标准厘差“S”为样本变异数“S^2”之开方。——译者注），政府对该地区的救济拨款就会增加 10%。

政治家对文盲占多数的地区往往会分配很少的救济金。文盲阻碍了政治信息的搜集与积累。文盲就像那些不使用媒体的人一样，比识字人的政治能力弱，原因是他们一般不太会去参加投票，因此很少可能投票给那些可以满足他们利益的候选人。对文盲的评估效果具有很重大的意义，并值得引起人们的思考：文盲的比率每增加一个百分点，政治家就会平均削减 2%的拨款。

正确评估收音机和识字率效果的方法是把它们与投票率进行比较。在一个落后的县，如果识字率和媒体接触程度使得政治力量提高 10%，它的投票率也相应地增加 10%。那些未受到收音机影响的投票选举，其结果和没有投票一样，面临着相似的政治压力。

广播和电视的革新，通过形成知情和不知情的差异，从而改变了不同群体的政治力量。特别是广播，它相对地提高了美国偏远农村吸引政府拨款的能力。整体来说，广播使政府对乡村县的救济拨款比对城市县增加了 20%。同样，初步的研究结果也表明，非裔美国人和受教育程度低的人从 20 世纪 50 年代的电视普及中得到了好处。今天，互联网的普及利用有可能产生类似的政治影响，既有赢家，又有输家。因此，未来的有趣题目将应该考察这些群体的特性，并衡量互联网的政治影响。

参考文献

The word "processed" describes informally reproduced works that may not be commonly available through libraries.

Anderson, Simon P., and Stephen Coate. 2000. "Market Provision of Public Goods: The Case of Broadcasting." Cornell University, Ithaca, New York. Processed.

Barnouw, Erik. 1978. *The Sponsor.* New York: Oxford University Press.

Besley, Timothy, and Robin Burgess. Forthcoming. "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India." *Quarterly Journal of Economics.*

Besley, Timothy, and Andrea Prat. 2001. "Handcuffs for the Grabbing Hand? The Role of the Media in Political Accountability." London School of Economics, London. Processed.

Delli Carpini, Michael X., and Scott Keeter. 1996. *What Americans Know about Politics and Why it Matters.* New Haven, Connecticut; London: Yale University Press.

Dunn, Catherine. 1936. *What Price Poor Relief?* Chicago: American Public Welfare Association.

Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, Andrei Shleifer. Forthcoming. "Who Owns the Media?" *Journal of Law and Economics.*

Drèze, Jean, and Amartya Sen. 1990. *The Political Economy of Hunger*, vol. 1. Oxford, U.K.: Clarendon Press.

Fricke, R. F. 1935. In Edmund Brunner, ed., *Radio and the Farmer.* New York: Radio Institute of the Audible Arts.

Larcinese, Valentino. 2001. "Information Acquisition, Ideology, and Turnout: Theory and Evidence from Britain." London School of Economics, London. Processed.

Litman, Barry. 1988. "Microeconomic Foundations." In Robert G. Picard, James P. Winter, Maxwell E. McCombs, and Stephen Lacy, eds., *Press Concentration and Monopoly.* Norwood, New Jersey: Ablex.

Lohmann, Susanne. 1998. "An Information Rationale for the Power of Special Interests." *American Political Science Review* 92(4): 809–27.

Mander, M. 1978. "The Integration of Advertising and Circulation Sales Policies." In H. Henry, ed., *Behind the Headlines: The Business of the British Press: Readings in the Economics of the Press.* London: Associated Business Press.

Masson, Robert T., Ram Mudambi, and Robert J. Reynolds. 1990. "Oligopoly in Advertiser Supported Media." *Quarterly Review of Economics and Business* 30(2): 3–16.

McCombs, Maxwell E. 1968. "Negro Use of Television and Newspapers for Political Information, 1952–1964." *Journal of Broadcasting* XII(3): 261–66.

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action.* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Price, Vincent, and John Zaller. 1993. "Who Gets the News? Alternative Measures of News Reception and Their Implications for Research." *Public Opinion Quarterly* 57: 133–64.

Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community.* New York: Simon & Schuster.

Robinson, Michael J. 1976. "Public Affairs Television and the Growth of Political Malaise." *American Political Science Review* 70: 409–42.

Rosse, James N. 1970. "Estimating Cost Function Parameters without Using Cost Data: Illustrated Methodology." *Econometrica* 38(2): 256–75.

Spence, Michael, and Bruce Owen. 1977. "Television Programming, Monopolistic Competition, and Welfare." *Quarterly Journal of Economics* 91: 103–26.

Stein, Robert M., and Kenneth N. Bickers. 1994. "Congressional Elections and the Pork Barrel." *Journal of Politics* 56(2): 377–99.

Steiner, Peter O. 1952. "Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting." *Quarterly Journal of Economics* 66(2): 194–223.

Strömberg, David. 1999. "The Politics of Public Spending." Ph. D. Dissertation, Princeton University, Princeton, New Jersey.

———. 2001a. "Mass Media and Public Policy." *European Economic Review* 45(4–6): 652–63.

———. 2001b. "Radio's Impact on Public Spending." Stockholm University, Stockholm. Processed.

———. Forthcoming. "Mass-Media Competition, Political Competition, and Public Policy." *Review of Economic Studies.*

7

媒体在公司治理中的作用

亚历山大·戴克和路易吉·金格尔斯

1992 年 4 月，一期《华尔街日报》刊登了一则奇特的整版广告。那是一幅西尔斯·罗巴克公司董事会全体成员的合影，标题是“西尔斯的不良资产”。这则广告是股东权益活动家罗伯特·蒙克斯出钱刊登的。它的含义是：对西尔斯股票的疲软，公司的所有董事都负有责任。这使董事们处于尴尬的境地，不得不采纳罗伯特·蒙克斯的大部分建议，尽管蒙克斯在上次董事会成员选举中仅有 12% 的选票，而且未能在董事会中获得一席之地。就在西尔斯公司董事会宣布政策改变的当天，市场就出现了变化，超额收益达到 9.5%；接下来的一年中，超额收益达到了 37%（蒙克斯和米诺，1995 年，第 399—411 页）。

1988 年 3 月 8 日，美国各大电视网都播出了巴拿马捕鱼船玛利亚·露意莎号在捕金枪鱼的过程中杀死几百条海豚的录像。基于公众的愤怒，地球岛屿研究院、国际绿色和平组织和美国动物保护协会发起了一个联合抵制金枪鱼的活动。连锁餐馆都从菜单中取消了用金枪鱼烹制的菜肴。全国各个学校的董事会停止了食用金枪鱼，直到“海豚安全”，也就是说捕金枪鱼时不再危害海豚。1990 年 4 月 12 日，海因茨宣布只出售不危害海豚安全的金枪鱼。数小时之内，另外两家最大的金枪鱼厂家也做出了类似的承诺（莱恩哈特和卫特，1994 年 a、b）。

本书的其他研究重点阐述了媒体通过对政治家和政治进程施加影响来实现对经济发展的作用，但是上述事件表明，媒体在形成企业政策方面也发挥着重要作用。这些事件是互不相关的吗？或者说，他们代表着媒体的影响力吗？如果媒体确实有这样的影响力，那么它们为什么有？既然媒体不参与投票，也不能对经理

我们感谢梅米特·Beceren 在数据方面所提供的帮助，感谢拉凯许·古拉纳、杰伊·洛尔施、福里斯特·莱因哈特、理查德·卫特、安迪·Zelleke 以及哈佛商学院研讨会的参与者对本文的初稿所提供的宝贵建议。亚历山大·戴克感谢哈佛商学院研究所为本研究提供的资助。路易吉·金格尔斯感谢芝加哥大学的乔治·斯蒂格勒研究中心为本研究提供的资助。

们进行惩罚，那么是什么机制迫使董事们关注媒体的言论？媒体的影响力与公司治理机制（例如法律和竞争环境）有什么关联并如何相互影响？媒体的影响力会将公司的政策引向何方？

上述两个案例本身就说明问题的答案并不简单。在这两个案例中，媒体扮演着杠杆的角色，但是这一杠杆却由完全不同的两类人所使用：在第一个案例中是没有选举权的股东；在第二个案例中却是环境保护者。使用媒体的方式也不相同：在第一个案例中，一个持不同意见的股东自掏腰包登载广告，借此表达他对西尔斯公司董事们经营管理不善的不满态度；在第二个案例中，电视网将一盘环保组织摄制的录像带放进它们的日常节目中播出。

最后，结果也是不同的。在第一个案例中，由这则广告引发的公众压力最终迫使西尔斯公司的董事增加了股东的权益，而增加股东权益本应是董事会一开始就确立的目标。在第二个案例中，媒体迫使企业向环保组织低头，但媒体并不是受到环保组织的委托才这样做的。可能有人认为，海因茨经理们的反应是根据顾客的好恶做出的，媒体仅是让这些重要事实引起顾客注意的工具。然而，在这个案例中，我们有证据反驳这种假设。据一些市场研究显示，媒体所反映的消费者意见和消费者的购买意愿之间存在着巨大的差距。“如果标有‘海豚安全’的金枪鱼罐头和普通罐头摆在一起，即使价格差距仅有一便士，人们也会选择更便宜的那一种”（莱恩哈特和卫特，1994 年 a，第 3 页）。没有太明显的证据说明媒体迫使董事们按照社会利益行事，也没有证据表明在保证海豚安全的前提下捕捉金枪鱼所增加的成本弥补了杀死海豚所造成的社会利益损失。实际上，一些环保主义者批评了企业家们的决定，认为这种决定会“减少生物多样性”，因为它使捕金枪鱼的活动完全转移到了西太平洋，在那里捕金枪鱼倒是不会杀死海豚，但却杀死了很多其他的物种，这些物种不同于海豚，是属于濒临灭绝的物种。

在学术领域，所有这些涉及媒体作用的问题仅仅受到了有限的关注[1]，这并不是偶然的。信息传播过程在经济模型中仅起很小的作用。我们假定在各种经济实体中，有的知情，有的不知情。如果是不知情的，那么他们可以选择在预知成本的条件下获取信息。在此之中，没有为那些有选择地降低所获信息成本的信息收集者提供任何施展的空间。在现实生活中，媒体起到了这样的作用：人们通过媒体获取大部分信息，媒体在选择哪些信息向公众传播以及在增加通过其他信息源所得到的信息的可信度方面作用重大。媒体通过有选择性地降低代理商收集和评估信息的成本，在企业声誉的形成和扩大的过程中扮演着重要角色。

媒体可以通过影响企业声誉在公司治理中发挥作用。这至少有三种方式：

第一，媒体的关注可以驱动政治家进行公司法改革或者贯彻公司法，因为他

1 金格尔斯在最新的一次公司财务调查报告中指出，学术领域是一种被忽视的重要力量。斯奇尔在 2001 年对公司法中有关声誉的作用进行了分析。巴隆先后在 1996 年和 2001 年调查了媒体在游说以及在私企政策方面的普遍作用。詹柯夫等人在 2001 年对报纸所有制的影响进行了研究。

们知道，如果不采取行动，将会损害他们未来的政治生涯或者损害他们在国内外公共舆论中的形象。

第二，媒体的关注可以通过大部分经济模式所注重的常规渠道影响企业声誉。对声誉的传统理解是（例如参见费玛，1980 年；费玛和詹森，1983 年），公司经理们的未来薪资仰仗公司股东和未来雇主对他们的信任程度，能否有这种信任，要看在没有监督的情况下，经理们是否仍然认真料理股东和未来雇主们的利益。这种对降薪的关注使经理们不去利用机会谋私，从而树立自己是最好的经理人的信念。

第三，必须强调指出，媒体的关注不仅影响经理和董事会成员在股东和未来雇主心目中的声誉，而且在很大程度上还影响他们的社会声誉。正像蒙克斯谈到那则西尔斯广告的作用时所说："我们通过这则广告向董事们的朋友、家人和合伙人说话。每一个看到这则广告的人都会解读它，每一个解读它的人都能明白其含义，任何明白其含义的人都想向他们所遇到的任何一个董事提出质问"（罗森博格，1999 年，第 269—270 页）。对于只能在保证海豚安全的条件下捕捉金枪鱼的决定，海因茨的股东或许非常不满；金枪鱼制品生产厂家的经理们的潜在雇主或许也是这样。海因茨的经理和董事们所采取的行动，部分是为了保护他们的公众形象。他们不想在回到家中的时候被自己的孩子诘问不休，或者在去教堂或乡村俱乐部的时候感到尴尬。罗伯特·蒙克斯的商业伙伴奈尔·米诺告诉我们，直到今天，西尔斯的董事们还在恼恨罗伯特·蒙克斯，因为蒙克斯那则广告的效果，他们在当地的乡村俱乐部一直受到讥笑。对经理和董事们而言，没有什么保险的方法能确保他们免受这种声誉惩罚。

因此，媒体确实在塑造公司经理和董事们的公众形象方面发挥着重要作用，这种作用迫使公司经理和董事们按照社会道德标准来规范自己的行为。这一局面所造成的压力可以使股东利益最大化，像西尔斯案例中一样；或者与之相反，像海因茨案例中一样。

到现在为止，我们只提出了经理和董事们因关注自己的公众形象而有可能对媒体的压力做出反应的问题。在得出媒体的确在公司治理中发挥重要作用的结论之前，我们必须证实这不仅仅是靠两个案例支持的一种理论上的可能性。这就是本章以下部分所要讨论的内容。我们首先将评析一系列媒体影响公司政策的案例。在论证媒体对企业行为的影响力上，这些案例突出了直觉，而我们力求从理论上来阐明这些直觉。接下来我们将引证更系统的论据。戴克和金格尔斯曾在（2001 年）研究中论证过新闻传播会影响公司内部人员占有的公司价值的数量，也就是所谓私人利益的控制。在本章中，我们还将讨论新闻媒体在私营企业对环境问题做出反应的过程中有何影响。我们用人均日报发行量来作为我们衡量一个国家新闻重要程度的主要指数，因为要是没人读新闻，新闻重要性也就无从谈起。但人均报纸日发行量终究是新闻重要性的一个大致的指数，而且在很多富有代表性的国家中是少

数可获得的一个指数。之后，我们将验证我们使用新闻自由和新闻独立等其他指标所得结论的可靠性。我们还将采用 2001 年《环境可持续发展指数》中的一个，来衡量企业的平均环境标准。这一衡量私营企业反应的指数是由 5 个基本参数组成的，这些参数包括获得 ISO 14001 环境管理体系认证企业的数量与每百万美元国内生产总值之比，道·琼斯全球指数中企业环境可持续发展的等级等。

总体而言，我们发现报纸发行量较大的国家能够对环境问题做出比较好的反应。即使不考虑环境管理水平、环境治理信息或以人均国内生产总值衡量的经济发展，这一结论仍然是正确的。这种影响力在经济上也非常重要。新闻传播每增加一个标准厘差，环境指数就提高 15%，相当于它的标准厘差的 28%。

由于新闻传播本身会与其他制度因素相关，因而我们试图采用因变量来阐释新闻传播。宗教是影响一个国家文学和阅读嗜好的主要因素之一；另一个重要的因素是民族语言的细分程度。仅这两个因素就可以解释在新闻传播中 41% 的代表性变化。当我们用这两个因素作为工具解释媒体对环境标准和私人利益大小的影响力减弱时，我们得到类似的结论。这证明了我们的结论不是逆向推断的结果。

从政策角度看，媒体在公司治理中的重要性的证据有两个重要的结论。

第一，以前的研究大部分集中在公司治理的法律和契约方面。我们在本章以及在 2001 年的研究中所提供的证据表明，这种关注应该更加广泛，政策讨论的关注点也同样应变得更广泛一些。

第二，媒体促使经理们采取行动时不仅要考虑股东的利益，还要采用公众所能接受的方式。这一发现将社会道德准则的作用推向了公司治理讨论的前沿。虽然除了一些知名的特例之外，如科菲（2001 年）所指出的，这些准则的作用都被忽略了，但如果改革者们能多进行一些有关违反社会道德准则的行为的讨论，而且那些社会道德准则能帮助公司进行有效治理的话，那么社会道德准则可能会为改革者提供机会。然而，对于改善一个国家的公司管理体制的所有努力来说，社会道德准则也可能代表着一个主要障碍。许多国家对以雇佣人力的方式来增加利润是持否定态度的。在这样的国家里，要让经理们产生改革动机是非常困难的，在高度透明的公司里尤其困难。在任何改革一个国家的公司管理体制的现实性计划中，都应该毫不隐讳地考虑到这一点。

媒体影响公司政策的一些案例

为了进一步说明引言中的两个案例并不是孤立的，而只是显现了冰山一角，在此将提供另外一些案例来证明媒体能够迫使公司改变行为。这些案例最引人注目之处在于：这些变化是在没有任何法律要求或法定责任的情况下发生的。

公司的环境策略

美国于1990年通过《污染防治法》以后，公司必须依照该法列出的化工产品清单披露污染物的年排放量。这个信息不像会计统计信息，究竟哪些人有权使用这些信息是不明确的。然而，因为这个信息需要把污染环境的公司和生产厂家一一点名，所以它是改善公司行为的一种非常重要的手段。正如环境保护机构所说："这些信息是促成行动的手段，比如当地生产厂家就做出了减少有毒污染物排放量的保证"（卫特，1993年，第3页）。

自然资源保护委员会、国家野生动物联盟等环境保护组织收集信息，并把《排放有毒污染物的单位名录》、《500种有毒污染物》等出版物送达传媒，然后广播电视和纸介媒体有选择地传播这些信息。鉴于有关环境的新闻受到高度关注，环保组织通常能节省一些向公众传播有关环境信息的费用。而罗伯特·蒙克斯在和西尔斯的斗争中就不得不支付一大笔这种向公众传播信息的费用（他在《华尔街日报》登载的广告价格超过10万美元）。新闻对于更多公众的不同吸引力可能会引起这些宣传活动的目标发生系统性扭曲，从而也引起媒体在改善公司治理中作用的系统性扭曲。

有关污染者的信息所激起的公共舆论压力具有相当的影响力。在污染者名单上位居前列的公司，如联合公司（1990年排名第三）和杜邦公司（1990年排第一），都把力争排在前十名以下作为公司战略的目标之一，并且尽可能快地走下前十名，尽管没有任何法律要求它们这样做。例如，在公布污染者名单的信息刊登后，联合公司立即把用于控制环境污染设备上的支出提高了三倍多，并且主动清洁环境。业界也有响应，化工产品制造商协会制订了一套规则，规定了制造和处理化学物质的责任与原则，把遵守这些原则作为其成员的义务。要把"公众对化学工业的全然负面的舆论扭转过来"，这种严格自律规则被认为是"十分必要的"（卫特，1993年，第3页）。

公司治理与媒体

媒体与各种公司管理机制都是相互影响的。

股东权利活动家和新闻媒体。美国的罗伯特·蒙克斯和奈尔·米诺等股东权利活动家发现，新闻媒体在他们与公司的管理层进行斗争时非常有用。但新闻媒体在新兴市场中是否也有这样的影响力呢？最近发生在韩国的事件表明答案是肯定的。

长期以来，韩国大公司里的控股股东常利用其地位损害小投资者的利益。这早已闻名于世了。韩国的公司法几乎没有给予外来投资者什么权利，而且人们对

执行法律的期望值很低。外来投资者在拉帕特（1998 年）等人的研究中被评定的指数仅为 2 分（满分为 5 分）。这个指数是用来衡量对小股东的保护力度的。根据一个用来评估国家法制传统的指数，韩国只相当于发达国家平均水平的一半。

韩国开始努力改变这一现状始于 1996 年。韩国大学的张夏成发起成立了人民参与民主团结会。像美国的情形一样，这位投资活动家全力为改变韩国大公司内的政策而斗争。他不仅依靠法律压力，如投票权斗争、刑事诉讼、民事诉讼，还依靠媒体对公司领导者声誉的影响，使他们改变公司政策。他之所以能够取得成功，公共舆论压力的作用要大于法律诉讼。在韩国，公共舆论压力的作用比在美国更大。

迄今媒体最成功的挑战要数阻止韩国电信进行内部交易的那场斗争。韩国电信是一家赢利可观的公司，但是该公司的财务报表上所显示的却不是这样。因为该公司采用内部调拨价让两家公司大赚其钱，而这两家公司基本为韩国电信的董事长及其亲属全资拥有[2]。人民参与民主团结会唤起媒体关注该公司的这些政策。伦敦出版的《金融时报》登载了此事之后不久，媒体紧跟着发动了一起争取代表投票权的运动，如在报纸上刊登广告、通过广播电视播出等。1998 年 3 月，韩国电信的董事们终于做出了让步，同意人民参与民主团结会的要求。

这次媒体大造舆论的成功与诉诸法律的失败形成鲜明对比。法律诉讼的失败表现在股东的建议受到严格限制，不能涉及董事和监事的免职等诸如此类的事情上。也许法律诉讼的惟一成功之处是保证了投资者们在会议上发言的权利，不过这个发言权只能用于讨论涉及到的各利益方的声誉，而不能用于提出任何法律赔偿。又比如，三星公司股东会议持续了 13 个小时，媒体广泛报道了此事。股东和公众压力使三星公司增加了财政状况的透明度。

机构投资者。机构投资者（指聚集社会分散资金投资于各种证券，以降低投资风险和提高投资收益的专门机构。——译者注）拥有多种法律机制鼓励公司进行政策改革，而媒体的积极活动加强了这一改革的影响力。媒体提供了一种相对省事的方式对公司实施惩罚和在其他投资者利用潜在的法律保护时协调他们的反应。

例如，美国加利福尼亚州公务员退休基金会采取的策略是指明业绩不佳的公

---

2 人民参与民主团结会证实（2002 年，第 3 页），“韩国电信将巨额利润转移到了 Sunkyung 销售公司。在该公司中，Sunkyung 集团公司的董事会主席崔宗铉拥有 94.6% 的股份，大韩电信拥有其余的股份。而大韩电信则是由崔的儿子和女婿 100% 拥有。披露的信息显示，韩国电信将利润转移到 Sunkyung 销售公司和大韩电信的方式是支付过高的服务费以及高价从这两家公司购买设备。内部转移支付的结果使得韩国电信集团的附属公司大韩电信公司的利润从 640 万韩元增加到 137 亿韩元，使得 Sunkyung 销售公司从亏损 41 亿韩元到盈利 66 亿韩元。相比之下，韩国电信在 1996 年曾经是最强大的公司，年销售收入达到 2.6 万亿韩元。而自从加入韩国电信集团后，销售成本急剧上升，销售利润急剧下降。1994 年，该公司的销售利润率曾经在 1994 年达到 31%，而 1996 年则仅有 14%。与此同时，销售成本与销售收入的比率从 58% 急剧上升到 76%。”

司从而引起媒体广泛关注，以此作为它改善公司政策以增加其回报率的重要手段。根据股东回报率、公司经济价值增加率以及公司管理情况等，加州公务员退休基金会将业绩不佳的公司列了一个长长的清单。拿着这个清单，基金会的代表同公司谈判，力劝公司改变政策。他们警告说，如果这些公司不改进政策的话，基金会就可能开始举行投票委托书竞标，并把在那个清单上的公司进一步曝光。向公众公开这些公司的劣迹是基金会的杀手锏。他们发现，只要不用这种警告的手段，策略就不灵。1991 年，有几个公司的首席执行官劝这个退休基金会说，“更友好、更和善”的策略会减轻敌意并更有效，可这样做了以后，原先锁定的 12 家业绩不佳的公司中，仅有 2 家同基金会达成可接受的合理协议，甚至还有 3 家公司拒绝与他们的官员进行会谈。正像基金会总裁戴尔·汉森评论的那样：“‘更友好、更和善’并不好使。这告诉我们，许多公司是不会自愿同意的，除非因为公众看到了实情，它们不解决问题已经不行了”（杜新思基，1992 年，第 44 页）。1992 年加州公务员退休基金会又重新开始公开业绩不佳公司的清单。

另一个是俄罗斯公司投资商的案例。俄罗斯最大的公共股票基金——艾米塔吉资产管理公司的首席执行官威廉·布劳得曾经向我们介绍说：“我们防止管理不当的一个最重要的矫正体系就是媒体”（2002 年 5 月 21 日电子邮件）。布劳得在 2000 年 10 月将大型天然气公司的劣行诉诸媒体，把该公司管理不善的情况公之于众，甚至《商业周刊》、《纽约时报》、《金融时报》、《华尔街日报》和《华盛顿邮报》等国际财经媒体也刊登了这个新闻。据报道，这种媒体压力之所以能产生积极效果，是由于机构投资者的推动、协调，使该公司股东在羞愧之下采取了投票通过对该公司进行特别查账的行动，要知道，这是需要 10% 的股东批准的。机构投资者对促成公司政策的其他改变也做出了贡献。媒体关于公司管理不善的报道也使注重国际声誉的政治家和经理们感到羞愧，从而采取行动改善公司政策。有趣的是，媒体关注被认为与法律诉讼同等重要。正如威廉·布劳得所说：“媒体是我们寻求法律诉讼的原因之一。而我们起诉 24 起案件，有 23 件会败诉。在俄罗斯，情况就是如此。但是我们的优势就是公开性。”

私营管理者和政府管理者。媒体的积极活动所引起的公共舆论压力对于使私营企业实行自律来改善公司治理，也是非常重要的。上世纪 80 年代英国发生了一系列金融丑闻，如国际信贷与商务银行及麦斯威尔集团的倒闭。想一想对这些丑闻的处理方法吧。英国不是采用立法禁止某些活动并辅以法庭制裁、罚款等手段，而是通过曝光迫使企业实行自律。以私营企业为主的卡德伯里委员会制订了公司治理标准，建立了完善的机制，以迫使与公司治理标准相关的业绩被公开，让由媒体公开报道所产生的公众舆论压力来促进公司治理的改善。公开性路线有两个优点：一是自律组织有能力实施改善公司治理的措施；二是处罚能很快实施。如果选择其他惩罚措施，如罚款或法庭强制的惩处等，要么做不到，要么因法庭诉讼程序而拖延，从而达不到效果。

卡德伯里委员会在1992年12月发布了一篇报告，首次以公开化和利用公众压力的方式促进改革。报告的主体部分是一套包括最佳实例的法则，共19项规定，其中包括：加强独立董事的作用、增加少量独立董事、董事长和首席执行官两权分离等。从1993年开始，伦敦证券交易所要求上市公司在其年度报告中根据上述法规陈述公司业绩并对其中的变化做出书面解释。自那时以来，向媒体发布公司经营状况报告，让独立媒体在报道中按照该规定的标准鉴别公司的经营状况，这已经成为惯例。在报告中，要指出公司及其董事治理的失误。1995年6月发布的《格林伯里报告》和1998年1月发布的《哈姆佩尔报告》中，对于公司处理管理人员薪酬的问题也采取了类似的方法。所有那些优秀案例都被收录到伦敦证券交易所1998年6月颁布的一部“超级法典”中。在收录中，要求披露公司经营状况的实情，而不是文过饰非。

依据相关标准由媒体公开发布公司经营状况的方法使公司管理在短期内发生了重大变化。最近的研究显示，1992年颁布卡德伯里标准之初，伦敦证券交易所中有2/3的公司不遵守这一标准，而到1996年，93%的公司都遵循这一标准了。此外，因为首席执行官的任期更多地与公司经营业绩挂钩，所以采纳这一标准的公司增强了经营责任感。这一可喜的变化无疑得益于媒体对这一标准的认可，因此不遵照这一标准的公司的经理和董事们受到广泛的谴责。

曝光和公开性取得了广泛的成功。在中国香港，证券交易一直缺少法律权威对管理不善的公司进行惩罚。相反，在那里一直是借助媒体向公众公布公司的违规操作行为。这往往就足够了。因为公之于众不仅是对涉案经理的一种个人惩罚方式，同时，如果其他人要加强对涉案经理和公司的信任保证，想对该经理所推荐的项目增加条款，那么这也就成了一种财政惩处方式。戴克和金格尔斯（2001年）已论述过这种策略的影响力，指出在中国香港私营企业的平均利润率为0.7%，而国际平均水平是14%。

纽约证券交易所目前也在考虑实行类似的办法，对不能执行已修订的规则（如审计独立和委员会结构等）的成员发布斥责信。纽约证券交易所要求这些公司在其年度报告中发表这些信件，并通过媒体公开这些信件的内容。简言之，正如1929年经济危机之后美国证券法的起草人之一——詹姆斯·兰蒂斯所说，要依靠“真正公开所具有的惩罚力度”（麦格罗，1984年，第172页）。

管理问题的其他发布机制。在某些市场，通过媒体对管理不善实施“惩罚”至少与通过其他机制具有同等的作用。这一观点与最近在马来西亚的一项调查结果相一致。这项调查请机构投资者和资产分析师说出在评估公司治理和决定是否向调查表中列出的公司进行投资时最重要的因素（洛、西塔拉玛和潘，2002年）。分析结果表明，公众和媒体对公司评价的频率和性质比许多其他因素都重要。这些其他的因素只是在学术争论中才受到更多关注，例如公司同监管机构的关系、独立非执行董事的数量及资格、是否有薪酬审计委员会以及公司是否有审

计人员等。

商学院管理和《商业周刊》排名。1998 年《商业周刊》开始发布美国商学院的排名。尽管对其标准有争议，但是这个排名备受关注，很快就成为业界的一个标准[3]。关于这一排名对商学院的管理的影响，我们虽然不知道是否有系统研究，但是，毫无疑问，这一排名的影响力是巨大的。突然之间，教学方式变得重要了，教员也更加负责任了，学校设置了新的课程以满足学生的需求，一些学校甚至指导学生如何应对《商业周刊》的问卷调查。

在这个案例中，媒体压力作用的原因更加复杂，因为商学院在独特的管理体制下是非赢利性机构。无疑有很多因素能帮助解释这一现象，例如人们认为排名会影响申请入学者的质量、毕业生的预期薪水。但是我们不能忽视我们所强调的下述因素：即管理人员对他们自身名誉的关注。当引入排名并将排名作为衡量商学院质量的一个重要标准时，各商学院的院长们就开始关注这一排名，因为排名影响他们自身的声誉。

《商业周刊》对商学院排名并非首家。在《商业周刊》进行排名之前，《美国新闻与世界报道》就曾对美国大学进行专业排名，包括商学院，但是《美国新闻与世界报道》的发行量和可信度不如《商业周刊》，尤其是在商业领域。然而，这证明了我们的观点：媒体通过减少收集和证实相关信息的成本的方式来影响公司的行为。因为杂志对涉案当事人的声誉有更大的影响，所以杂志越权威、越普及，它的影响力就越大。

可控实验。所有这些案例都表明，媒体曝光与一些公司调整其行为之间具有明显的相关性。然而要得出这种联系之间具有必然因果关系的结论是很难的。人们很容易这样推论：因为有了解这种信息的需求存在，媒体才会报道这些内容。同时，因为公司改变行为的压力已经存在，才会有这种需求。因此，媒体报道和公司改变行为之间具有相关性是不合逻辑的。以下，我们将使用工具变量对这一问题进行系统探讨。在此，我们先讲述一个可控小实验，该实验可以支持媒体报道和公司改变行为之间具有因果关系的结论。

笔者之一曾经在一份主要的意大利报纸上写了一篇周末专栏文章。他对西尔斯的案例十分推崇。1999 年 1 月，他专门写了一篇专栏文章，指出报纸在塑造董事声誉时作用重大，从而能促使公司改善行为。他在意大利前 3 年期间的上市公司中挑选了经营业绩最差的一家作为案例，公布了该公司所有董事的名字。使他惊奇的是，他收到了非公开的答复。但两个月之后，这家公司的首席执行官辞职。对他的离职没有任何解释。但另一个杂志将把这两件事联系起来，称专栏文章的作者为“鱼雷教授”。

---

3 自去年以来，新的竞争者进入了这一领域。《金融时报》和《华尔街日报》各自拥有自己的排名体系。无论如何，《商业周刊》的排名是迄今为止最受重视的。

理论框架

尽管这些孤立的证据说明了媒体影响力现象的存在，并说明了这种影响力是如何发生作用的，但是仍然需要更多的系统论据来证明这种影响力的重要性。因此，我们转而就媒体对公司政策的影响力进行跨国分析。但是在这样分析之前，我们需要对媒体产生这种影响的渠道有更详尽的了解。

影响力的第一渠道是：媒体关注可以驱动公司法的改革或者加强公司法的实施力度。这些改变的动因可能主要是政治家们认为措施不当将损害他们未来的政治前途，或者有损于他们在国内外公共舆论中的形象。这是媒体影响力的一个重要方面。贝斯利和帕特（2001 年）等人对此已进行过研究。这个问题将在其他章节深入探讨。

我们现在把重点放在媒体和经理、董事们的声誉之间有何联系上。我们来考虑建立一个像戴蒙在 1989 年建立的那种声誉模型。代理商可以分为好与坏两类，他们采取某种行动的成本是不同的。在我们的案例中，关注环保的经理比那些不注意环保的经理感到污染更有害。我们来做一个可能性很大的假定：一个经理做出有利环保的决策会带来较高的成本，比方说，需要付出更多的努力。注意环保的“好”经理都不污染环境，而“坏”经理则污染环境。

我们现在再来做一个与上述讨论相一致的假定，即被认定为危害环境的人是有成本的。如果我们确实想把这一成本纳入到典型的职业生涯模型中，我们可以说，这一成本的产生是由于经理们有进入政界的可能性。而在政界，不良环保记录是一种真正的不利条件。在更广泛的意义上，我们可以认为，这一成本是经理公众形象上的硬伤所导致的个人负效应。经理们应该关注环境问题是为人们所公认的社会规范，因此，被认定为不注重环保的“坏”经理们是没有好的社会形象的。而人们一般都不喜欢被当作“坏”人。

如果被认定为具有环境意识所带来的好处足够大（或者被认定是污染者的负效应足够大），那么甚至“坏”经理也会受到引导，自愿仿效好的典型，采取“正确”行动，并且因此而得到承认是注意环保的经理。只要“坏”经理打算污染环境，就会立刻被划分到“坏”的一类。因此，如果被认定为污染环境者付出的代价非常大，那么“坏”经理也会选择把自己打扮成具有环保意识的人，不去污染环境。

这种声誉模型建立在这样一个假设上，即有关经理行为的信息很可能被公之于众。其实并不是这么回事。信息不会突然降临到个人面前，人们是以受媒体影响的代价获得这些信息的。政府、公司和利益团体制造和收集信息，然后媒体加工和有选择性地传播这些信息。

新闻报道的范围越广，公众获得这些信息的可能性越大。同样，媒体赢得的

关注越大，信息传播得就越广。在我们的经验分析中，我们将采用报纸读者与人口的比率作为衡量媒体所获得关注程度的尺度。

显然，在这种声誉模型中，如果圈外人只是由于某种可能性才了解经理们的行为，那么，这种可能性越大，经理们从环保意识出发采取行动的可能性就越大。特别是，如果媒体的传播范围越大从而公众知晓的可能性越大的话，那么，媒体的传播范围越大，经理们就越有可能从环保意识出发采取行动[4]。这就是我们将要考察的命题。

此外，我们还要考察是否媒体的传播范围越大，经理们保护小股东利益的可能性就越大。在下面的讨论中，我们将用“小股东利益保护”问题代替上述“具有环保意识”的问题。两者仅有的区别在于：在稍后的这一讨论中，我们要得到结果，不必诉诸经理们关心自己的公众形象，而只要探讨经理们在劳动力市场上的声誉就可以了。不过，在大多数国家中，经理是由多数股东委任的，因此，他们的升迁机会能否因照顾了小股东利益而有所增大尚不明确。

媒体从何处获得信息

上述讨论主要集中于媒体在收集、证实、传播重要信息过程中所起作用的问题上。但是媒体从何处获得这些信息呢？由于媒体仅靠自己收集有关经理行为的信息需要很高的成本，因此他们常常依赖于他人提供的信息。政府是其重要的信息来源之一。例如，政府无论直接或间接地授权公布信息，都需要公布财政或环境状况。因为政府授权公布的信息不受选择性的影响，也不用于交换，所以这种信息最可靠。像有毒物质排放量表这样的政府授权发布的信息越多，利益集团收集信息以及新闻记者使用这些信息向公众发布也就越容易。

记者也直接从经理、雇员那里收集信息。这些信息不仅具有选择性，而且经常是作为交换条件提供给记者的，例如在新闻中说他们的好话。从长远来看，这种渠道的使用将降低媒体的可信度。

类似的问题也发生在第三个潜在信息来源，即上面所提及的股东权利活动家、机构投资者、环保主义者等利益集团。利益集团既产生信息（如海豚被杀的录像带），也通过其他渠道收集综合信息（如有毒物质污染者名单）。公司治理方面的其他信息收集者还有资产及证券分析师。虽然媒体对所有这些团体都是重要

4 从更普遍的意义上讲，如果一个组织或政府机构可以向具有惩罚能力的公众群体提供它们的所有者或管理者的确切的信息，那么，就可以强化声誉惩罚所起到的作用。履行非正式契约的关键是提高预期的惩罚力度和对违背信任的谴责，将双边制裁（“我将拒绝再跟你打交道”）变为多边制裁（“我们都将拒绝再跟你打交道，并在声誉惩罚以外，用其他的方式惩罚你”）。这种基于社会规范的民间秩序是建立在交替互动的基础上的。对此，埃里克逊在 1991 年做过深入的研究。在各类贸易协会和种族群体的历史研究方面，葛里夫在 1997 年，麦克米伦和沃道夫在 2000 年做过论述。

的，但对那些动员和调整公民行动（如贸易抵制或者投票权斗争）的活动家尤为重要。

选择性报道和媒体的可信度

至此，我们将媒体仅仅看成了一个收集和传播信息的实体。然而，我们容易忽视的一个关键问题是媒体向公众传播的信息的可信度，这一点非常重要。《金融时报》有关韩国电信公司以及俄罗斯天然气公司内部交易的报道更让人相信，因为甚至在韩国和俄罗斯，《金融时报》的可信度也比当地报纸高。同样，《商业周刊》的商学院排名比《美国新闻与世界报道》影响大得多，因为前者不仅发行量大，而且比后者更具有权威性。

由于报纸常常要为证实它们收到的信息是否可靠而作进一步的调查，可信度涉及这种调查的动机，也涉及报纸准确报道其所收到信息时的动机等问题，因此，可信度的问题非常微妙。正是在报纸确实产生影响的时候，它们具有与信息涉及方进行不正当交易，接受报酬而不报道对涉及方不利信息的动机。以增加（或减少）未来广告收入的诱惑（或威胁）作为报道公司管理好（或不好）的交换条件，就是不正当交易的案例。当然，从长远来看，这样的不正当交易将损害报纸的声誉，从而降低其可信度。

如果说，在一个所有其他报纸都同流互通的市场上，单独一家报纸要建立自己独家的正直声誉比较困难，那么就有可能出现多方均衡现象。一种均衡状态是这样：各家报纸都有可信度，它们担心失去这一声誉，因而都不做不正当交易。另一种均衡状态是：各家报纸都没有可信度而言，都乐于接受贿赂而不登不利信息或者公布虚假的不利信息。

决定哪种均衡状况出现的重要因素是报纸运营的竞争环境、媒体的所有制结构和诽谤法。在一个竞争性市场上，如果一家报纸同意不公开坏消息，别家报纸就可能抢先刊登这条消息，那么先头那家报纸的可信度就会降低。因此，环境的竞争性越强，均衡被破坏的可能性越小。同样，独立的报纸只靠自身的成功而生存，所以它不大可能与已有的商业利益集团同流互通。与之相反，商业集团拥有的报纸自然不大可能公布不利于该集团自己的负面消息。继而，在这些报纸正确报道其他新闻时，其可信度自然也受到影响，从而使建立声誉的动机减少，或使同流的动机增加[5]。更加严厉的诽谤法也使报纸减少发布认为经理是“坏的”的消息，使媒体上的这类信息进一步减少。

---

5 贝斯利、伯格斯和帕特在本书第 3 章中，贝斯利和帕特在 2001 年相关的研究中勾勒出了一个模型，对本部分提出的许多问题进行了研究。他们的研究重点是政府与媒体的共谋行为，而没有重点考察私营企业和媒体机构的共谋行为。

就目前的实际情况而言，我们非常缺乏这样的信息。有关诽谤法的严格性和实施情况没有任何国际性的比较指数可用。詹柯夫等人（2001 年）的报告列出了政府拥有的媒体机构。自由之家（1999、2000 年）报道了各国允许新闻自由流动的程度。但是在我们的案例中，这些指数并不是最重要的。我们更愿意知道，哪家媒体属于哪个商业集团以及这一商业集团拥有的其他商业利益，哪些媒体与非媒体公司的关联较少，哪些是完全独立的，像《纽约时报》或者《华盛顿邮报》一样。媒体的政治自由与经济影响下的自由不是一回事。

我们将要涉及的报纸阅读率问题间接地与可信度问题有关。在一个报纸有较大可能同流从而可信度较低的市场上，它们也就成了没有多少价值的信息渠道，因此，即使其他条件相同，读者也不大可能读这些报纸。因此，我们衡量报纸阅读率的标准不仅包括报纸的发行量，也包括其整体的可信度。

消费者需求和选择性报道

媒体的影响力也取决于新闻的娱乐价值。《纽约时报》的艾伦·休姆在解释媒体迟迟未予关注美国储蓄和贷款危机时说："由于这个问题太复杂、太枯燥，所以许多主流媒体的记者对它不感兴趣。"甚至在 1988 年这一事件已经成为头版头条新闻之后，美国全国广播公司新闻部总裁迈克尔在被问及电视为什么对这一危机关注较少的时候，也解释说，这一新闻事件没有什么生动的形象可以表现，而没有这样的画面，"电视就不可能表现事实"（引自巴伦，1996 年，第 62 页）。

环境问题的报道凭借生动的画面（如奄奄一息的海豚）自然能吸引公众的注意力，而公司丑闻的报道则不然。正是基于这个原因，我们希望纸介媒体比广播电视媒体更多地关注公司治理问题。

需求考虑也导致媒体有选择性地关注新闻事件，即较多关注那些有广泛吸引力的事件（如行政补偿金的高低），而不是公司治理良好的其他要素（如董事会的构成和审计人员的作用等）。即使在安然公司和世界通信公司的丑闻出现之后，也依然如此。读者一般不会解读公司情况的细微变化，这就导致新闻报道以十分刻板和简单的方式去描绘公司的环境治理和公司的本身业绩。英国的卡德伯里、格林伯里和哈姆佩尔曾经在他们的有关报告中提出了具体而完善的建议，但是却没有得到完善的报道。报纸的"公共版"是按照"凸显"的原则将条分缕析的内容简单化，就像在装行李箱时不断开箱"核查"一个固定的空间一样。这种压力会迫使新闻报道去遵守与预期完全不同的标准。

最后，对公司治理新闻的需求取决于公司所有者的构成。因此，当一个构成广泛的公民团体在公司经营效益中有个人利益时，媒体报道的范围以及随后而产生的惩罚作用很可能更加重要，因为公民团体的成员都拥有直接或者间接的股权。上面所提到的韩国和马来西亚媒体在公司治理方面发挥的重要作用，就是因

为这两个国家的上市公司的所有权是分布广泛的。

声誉惩处和社会规范

如上所述，媒体的行动不仅能损害经理们在股东和未来雇主眼中的形象，也能损害他们在家人、朋友、同事和公众眼中的形象。声誉惩处是长期的。正如欧洲复兴开发银行行长雷米瑞在为该银行的一项政策辩护时所说的那样，“人们可以不必改变”，但该银行决不与上了它“黑名单”的公司和个人做生意。该银行是秘密建立自己这份“黑名单”的（瓦格斯蒂尔，2002 年）。

社会规范的力量直接关系到媒体的影响力。在股东利益最大化成为社会规范的地方，媒体对业绩较差的公司的报道有着深远影响。譬如，在美国有一系列优秀报刊，如《华尔街日报》、《纽约时报》、《金融时报》、《商业周刊》、《财富》、《福布斯》和《哈佛商业评论》，它们既重点报道商业才俊，也不放过有劣迹的人。公司经理们都力争出现在这些能带给他们声望地位的报刊上。在重视这种声望地位的地方，这些媒体尤为强大，因为这些媒体能建立或者破坏他们的声誉。

美国和英国的媒体能够给予经理们很大压力，这种力量已经超越了国界。新兴市场中的经理们在变得富有之后，就会寻求在国际社会得到更广泛的认可。他们通过参加在瑞士达沃斯举办的世界经济论坛，在主要的国际组织机构的理事会中获得席位来提高国际知名度。俄罗斯寡头政治的支柱人物弗拉基米尔·波塔宁就设法在 2002 年 4 月当上了美国纽约古根海姆博物馆的理事。而像俄罗斯大亨奥列格·德里帕斯卡那样的寡头政治支持者则被取消了参加达沃斯会议的资格，因为他涉嫌行贿并犯有洗黑钱等罪行而遭司法诉讼。在新闻媒体将他的恶行曝光后，他被剥夺了“明日世界领导人”的称号（《金融时报》2001 年；瓦格斯蒂尔，2002 年）。有趣的是，这些“领导人”对其国内的公众形象并不敏感，这或许是因为国内的媒体缺乏可信度，或许是因为其国内没有公认的社会规范。无论如何，这表明了英美媒体在向其他国家输出它们的模式方面取得了非同寻常的成功。

然而需要重申的是，媒体宣传的规范不一定符合股东的利益。在像日本这样的国家里，终身雇用是公认的价值观。媒体可能会以否定的眼光来报道工人被解雇。即使在它们从股东的角度来加强这一价值观的时候，这种声誉惩处也有可能阻止解雇的发生。

有关公司政策与媒体重要性的数据

戴克和金格尔斯（2001 年）曾经分析了媒体传播对公司治理的影响。为了评估公司的管理，我们对控制的价值进行了测算。一般来说，只要各参与方希望享

有一些私人收益，他们就愿意多付出一些而取得控制权。控制权的私人收益是决定内部投资的实际回报是否高于外部金融的利润回报的一个关键性指数。所以，控制权的私人收益可以衡量散户股东权利在多大程度上得到了尊重。

我们发现，在媒体传播比较广泛的国家，控制权的私人收益越少，管理就越得当。即使在掌握了对小股东法律保护程度、会计标准的性质以及由人均国内生产总值来衡量的经济发展水平之后，上述结论仍然是正确的。这种影响力在经济上也非常重要。新闻传播每增加一个标准厘差，私人的收益平均值就减少 5%，相当于它的标准厘差的 18%。

在本章，我们将对环境保护实践进行同样的分析。

因变量：私营企业对环境问题的反应

我们采用由世界经济论坛、哥伦比亚大学和耶鲁大学联合提出的私营企业对环境问题的反应指数来说明私营企业对环境问题的重视程度。这一指数由 5 个变量组成：获得 ISO 14001 认证的企业数量与每百万美元国内生产总值的比率、世界可持续发展工商理事会成员数量与每百万美元国内生产总值的比率、美国创新投资调查公司对企业环境绩效的生态价值等级、道·琼斯全球指数中企业环境可持续性在瑞士可持续发展管理基金的等级以及根据企业调查得出的环境竞争性水平。每个变量都以关于企业的详细资料为基础并被分配以相等的权重。表 7.1 详尽说明了本章的所有变量和定义，并注明了其来源。

私人企业的反应程度明显与人均收入相关。排名前 5 位的国家是：瑞士、日本、德国、英国和新西兰，而排名后 5 位的国家是：委内瑞拉、印尼、希腊、哥伦比亚和菲律宾。但是，反应并不仅仅与人均收入相关。例如，意大利和英国人均收入相当，但是私人企业反应却完全不同，意大利的指数是负 0.35，在我们的样本中排名第 35；而英国的指数是 1.02，排名第 4。

媒体重要性的衡量标准

我们现在集中讨论近期研究所分析的衡量媒体的两个重要标准。第一个，也是分析的重点，是根据按人口计算的日报发行量来确定的媒体普及水平。在某种程度上，这一标准显示媒体对公共舆论影响的可能性，因为它提供了媒体覆盖面的一种衡量标准。同时，它也在某种程度上显示富有竞争性的媒体积极活动的存在，因为发行量越大，互为对手的企业之间的竞争可能也更激烈。

媒体传播在不同国家中的变化也非常重要。在我们的样本中，拥有最大读者群的 5 个国家和地区分别是中国香港、挪威、日本、芬兰和瑞典。拥有最小读者群的国家是肯尼亚、津巴布韦、巴基斯坦、南非和埃及。与此同时，收入可以解

表 7.1 变量和数据描述

变 量	数 据 描 述
环境控制指数：私人企业对环境问题的反应程度	私人企业对环境的反应指数是基于下列 5 个变量：获得 ISO 14001 认证的企业数量与每百万美元国民生产总值的比率、世界可持续发展工商理事会成员数量与每百万美元国民生产总值的比率、美国创新投资调查公司对企业环境绩效的生态价值等级、道·琼斯全球指数中企业环境可持续性在瑞士可持续发展管理基金的等级以及根据企业调查得出的环境竞争性水平。每个变量都以关于企业的详细资料为基础并被分配以相等的权重。122 个国家的数据经标准化处理后，确定中数为 0，方差为 1。资料来源：《环境可持续发展指数》2001 年版，附录 4 和附录 6。
媒体指数一：报纸发行量	联合国教科文组织 1996 年有关人口拥有日报的比例；中国台湾的数据来自《编辑与出版人协会年鉴》以及尼尔森调查公司；中国香港的数据来自《亚洲顶级媒体》报告。
媒体指数二：新闻自由指数	该指数显示了各国对信息自由流通的程度。自由之家 1999 年对新闻自由度进行了从 0 到 100 分的评级。其中 90 分是基于自由之家的主观评价，包括法制及媒体所受到的政治压力和经济影响等。10 分是基于针对媒体的违法行为的评定，包括杀害、人身攻击、骚扰、新闻审查以及自我审查等。在所有的数据中，一半是对广播电视媒体的评定，另一半则是对印刷媒体的评定。我们对评分重新进行了分级，得分越高，则表示信息流通自由的程度越高。资料来源：自由之家，1999 年。
媒体指数三 a：侵犯广播媒体	该指数是基于针对媒体的违法行为的评定，包括杀害、人身攻击、骚扰、新闻审查等。1999 年和 2000 年的数据分级原为 0—5，我们将之重新分级为 0—10，以便于其他的数据统一。得分越高，表示自由的程度越高。资料来源：自由之家，1999 年和 2000 年。
媒体指数三 b：侵犯印刷媒体	该指数是基于针对媒体的违法行为的评定，包括杀害、人身攻击、骚扰、新闻审查等。1999 年和 2000 年的数据分级原为 0—5，我们将之重新分级为 0—10，以便于其他的数据统一。得分越高，表示自由的程度越高。资料来源：自由之家，1999 年和 2000 年。
环境规制水平	表示在法制上对企业环境规制的程度。该指数基于 4 个变量：规制的严厉性和一致性、环境规制促进革新的程度、受保护的土地面积比例以及有关评定环境影响的行业法规的数量。每个变量都有相等的权重并被标准化。资料来源：《环境可持续发展指数》2001 年版，附录 4 和附录 6。

表 7.1 变量和数据描述（续表）

变 量	数 据 描 述
环境信息水平	该指数基于 3 个变量：全国范围的可持续发展信息的可获得性；环境战略和行动计划；整体数据中所缺少的有关可持续发展指数变量的数量。每个变量都具有相同的权重并被标准化。资料来源：《环境可持续发展指数》2001 年版，附录 4 和附录 6。
种族语言细分化程度	该指数是 5 个不同指数的平均数。其分级为 0—1。这 5 个不同的指数是：（1）1960 年种族语言细分程度。具体做法是从某个国家随机抽取 2 人，然后对此 2 人非来自同一个种族语言的可能性进行测量（该指数是基于种族群体的数量和规模，区分的方式是种族和语言的差异）；（2）随机抽取的 2 人操不同语言的可能性；（3）随机抽取的 2 人不操同一种语言的可能性；（4）不操官方语言的人口比例；（5）不使用最通用语言的人口比例。资料来源：Easterly 和 Levine，2001 年。
主要宗教	确定各国的主要宗教，如基督教、天主教和穆斯林等。资料来源：Stulz 和威廉姆森，2001 年。
入学率对数	入学率对数是对 25 岁以上的人口读书超过 5 年的统计（1960—1965 年，1970—1975 年，1980—1985 年）。每个数值均以对数表示（1 + 各时期平均入学年数）。资料来源：巴罗和李（1993 年原始数据），拉帕特等人（1998 年经调整的变量）。
国有媒体的市场份额	在 5 家主要的媒体中，国有媒体所占总体市场份额的比例。资料来源：詹柯夫等人，2001 年。

资料来源：作者。

释大部分变化的原因，但是即使收入相同的国家巨大差别也非常明显。例如，在英国，每 1 000 个居民中日报的平均发行量为 331，而意大利为 104。

本文使用的衡量媒体的数据大多源于自由之家。我们主要使用 3 个标准：新闻自由度、侵犯广播电视媒体的频度和侵犯纸介媒体的频度。新闻自由度是衡量一个国家允许信息自由流通程度的指标[6]（自由之家，1999 年）。侵犯媒体——无论是广播电视媒体还是纸介媒体——的频度是以侵犯媒体的实际情况为基础的一个指标，其中包括谋杀、人身攻击、骚扰和新闻审查等[7]（自由之家，1999 年）。

6 自由之家对媒体自由的评分是从 0 到 100 分。其中 90 分是基于自由之家的主观评价，包括法律法规以及媒体所受到的政治压力和经济影响等。10 分是基于针对媒体的违法行为的评估，包括杀害、人身攻击、骚扰、新闻审查以及自我审查等。在所有的数据中，一半是对广播电视媒体的评估，另一半则是对印刷媒体的评估。

7 1999 年和 2000 年的得分都在 0 到 5 之间。我们将这两个得分重新综合计算后，得出了 0 到 10 的得分，反映了较高的自由度。

新闻传播和新闻自由度之间具有明显相关性，相关系数为0.55。但是，这些变量真实反映了媒体的不同特点。在自由度差不多的国家，读者群可以有明显的差别，例如，西班牙和英国的新闻自由度相同，但是西班牙的读者数量比英国少1/3。

我们不探讨其他可能的媒体数据，比如詹柯夫等人（2001年）使用的媒体所有权数据。他们重点研究了政府拥有哪些媒体，但是在我们的样本中，没有几个国家媒体所有权不是在私人手中的。

其他的制度性因素

如上所述，媒体普及程度高的国家也是人均国内生产总值较高和法律实施较好的国家（见表7.2、7.3和7.4）。为了避免将一些与媒体传播相关的其他制度性因素的作用归因于媒体的影响，我们在回归分析中仅仅选择了与媒体普及程度相关的最重要的因素。

表7.2 私营企业反应因变量

项 目	公共机构对环境问题的反应
观测总量	122
中数	-0.13
标准误差	0.55
最小	-0.89
最大	2.12
第25百分位	-0.48
第75百分位	0.05

资料来源：作者。

表7.3 自变量

项目	人均收入水平对数	法制	媒体传播	新闻自由	对印刷媒体不侵犯的统计	对广播媒体不侵犯的统计	环境规制	环境信息
观测总量	120	49	112	119	119	119	122	122
中数	7.32	6.85	116.50	56.49	6.05	8.06	-0.09	0.00
标准误差	1.38	2.63	134.73	22.81	3.91	2.80	0.64	0.73
最小	4.72	1.90	0.20	6.00	0.00	0.00	-1.32	-1.44
最大	10.15	10.00	593.00	95.00	10.00	10.00	1.54	2.25
第25百分位	6.23	4.82	22.00	39.00	2.00	7.00	-0.57	-0.65
第75百分位	8.19	9.23	168.00	73.00	10.00	10.00	0.35	0.58

资料来源：作者。

表 7.4 关系矩阵

项 目	人均收入水平对数	法制	媒体传播	新闻自由	对印刷媒体不侵犯的统计	对广播媒体不侵犯的统计	环境规制	环境信息
人均收入水平对数								
法制	0.88	1.00						
报纸发行	0.71	0.60	1.00					
新闻自由	0.73	0.77	0.55	1.00				
对印刷媒体不侵犯的统计	0.63	0.74	0.57	0.76	1.00			
对广播媒体不侵犯的统计	0.39	0.44	0.47	0.49	0.61	1.00		
环境规制	0.72	0.81	0.44	0.63	0.56	0.42	1.00	
环境信息	0.46	0.54	0.44	0.38	0.31	0.38	0.54	1.00

资料来源：作者。

法律环境。我们认为，媒体对公司行为的影响超过了任何法律要求的影响。因此，当我们研究私营企业对环境问题的反应时，我们应该掌握一定程度的环境方面的法律法规。我们采用 2001 年《环境可持续发展指数》（耶鲁大学环境法律政策中心，2001 年）来表示法律法规对公司的严格限制程度。这一指数基于 4 个变量：环境规制的严厉性和一致性、环境规制促进革新的程度、受保护的土地面积比例以及有关评估环境影响的行业法规的数量。每个变量都有相等的权重并被标准化。

信息环境。更多地披露信息会产生一种不同于媒体作用的影响。正是由于这个原因，我们对披露程度进行了单独的测试。我们在分析私营企业对环境问题的反应时，我们对环境问题的披露进行了研究。由于我们缺乏以企业为单位的环境问题的披露数据，所以我们使用了 2001 年《环境可持续发展指数》中的数据披露。

实证分析结果

研究一开始，我们就分析了媒体传播与私营企业对环境问题反应的指标之间的关系。我们首先使用单变量分析法，然后再使用复合变量分析，以求控制其他重要的制度性因素。表 7.5 的“A”版显示，媒体传播与私营企业对环境问题反应之间有很强的正相关。正如第 1 列所显示，仅媒体传播一项就说明 42% 的跨国变化，略高于人均收入的解释力度（38%）。私营企业对环境问题的反应与环境规制水平（列 2）、环境信息水平（列 3）和人均收入水平（列 4）之间也是正相关。

表 7.5　私营企业对环境问题的反应的制度性决定因素

（因变量：私人企业对环境问题的反应）

“A”版自变量	回归分析普通最小平方							回归工具变量	
	（1）	（2）	（3）	（4）	（5）	（6）	（7）	（8）	（9）
报纸发行	0.268***				0.200***	0.125*	0.198***	0.136*	0.255***
	（0.048）				（0.054）	（0.069）	（0.072）	（0.073）	（0.070）
环境规制		0.487***			0.300***	0.288***	0.351**	0.450**	0.293***
		（0.074）			（0.090）	（0.085）	（0.137）	（0.158）	（0.104）
环境信息			0.374***		−0.008	−0.021	−0.148	−0.122	−0.073
			（0.061）		（0.075）	（0.074）	（0.135）	（0.152）	（0.086）
人均收入水平对数				0.246***		0.104***			
				−0.033		（0.038）			
法制							0.044		
							（0.029）		
所有制集中程度								−1.135*	
								（0.566）	
常数	−0.426***	−0.089**	−0.134***	−1.934***	−0.320***	−0.988***	−0.537***	0.390	−0.389***
	（0.045）	（0.044）	（0.043）	（0.221）	（0.060）	（0.229）	（0.128）	（0.398）	（0.078）
“R”平方	0.42	0.32	0.25	0.38	0.51	0.54	0.59	0.58	0.54
观测总量	113	122	122	120	113	112	49	38	96

表 7.5　私营企业对环境问题的反应的制度性决定因素(续表)

(因变量：私人企业对环境问题的反应)

"B"版	回归分析普通最小平方							回归工具变量	
自变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
新闻自由	0.011***			0.004*			0.000		
	(0.002)			(0.002)			(0.002)		
对印刷媒体不侵犯的统计		0.038**			0.016				
		(0.15)			(0.014)				
对广播媒体不侵犯的统计			0.041***			0.022**		0.001	
			(0.012)			(0.009)		(0.009)	
环境规制				0.322***	0.352***	0.338***	0.286***	0.285***	
				(0.089)	(0.091)	(0.090)	(0.077)	(0.078)	
环境信息				0.159**	0.200***	0.194***	0.076	0.076	
				(0.073)	(0.069)	(0.070)	(0.075)	(0.071)	
人均收入水平对数							0.167***	0.166***	
							(0.031)	(0.033)	
常数	−0.746***	−0.431***	−0.375***	−0.320***	−0.234*	−0.235***	−1.329***	−1.327***	
	(0.105)	(0.114)	(0.060)	(0.110)	(0.124)	(0.066)	(0.227)	(0.217)	
"R"平方	0.21	0.04	0.09	0.38	0.37	0.39	0.50	0.50	
观测总量	119	119	119	119	119	119	118	118	

*显著性水平 10%。

**显著性水平 5%。

***显著性水平 1%。

注：因变量是表示私人企业对环境问题做出反应的指数。在"A"版中、表示媒体作用的解释性指数主要是人口拥有报纸的比例。在"B"版中、对媒体的作用主要通过新闻自由、对广播媒体的实际侵犯以及对印刷媒体的实际侵犯来表示。其他的解释性变量还包括：对公司保护环境在法制方面的严厉性指数、环境信息获取指数、法制指数以及媒体集中程度的指数。表"7.1"对这些指数作了更为详尽的描述。表中第(9)栏的回归工具变量主要表示宗教(基督教、天主教和穆斯林等)变量和种族语言细分化程度。括号中的数字为休伯·怀特标准误差值，与异方差性统计的结果相一致。

资料来源：作者。

在第5列中，我们将阅读率与法律变量和披露变量组合在一起，阅读率仍然有统计上的重要影响，如阅读率使解释力度从45%增长到58%。当然，也存在这样的可能性：阅读率只是纳入了某个被忽略的变量的影响。为了不漏掉这种可能性，我们将人均收入水平包括在内（列6），但是阅读率仍有很大的影响。最后，在列7和列8，我们包括了其他制度性变量，例如法规和所有权集中，但是媒体传播仍有重要影响。这里有一个有趣的发现：所有权集中对私营企业对环境问题的反应在统计上有明显的负面影响。当大股东经营公司时，他们更容易忽视有利于环保的公共舆论压力。这再一次证明，环保不是利益最大化的自发行动。

在“B”版，我们用新闻自由、侵犯广播电视媒体的频度以及侵犯纸介媒体的频度等变量替换了媒体传播的变量。在单变量条件下，这3个变量都有助于解释大部分跨国变化。但是在进行复合变量分析时，统计意义就降低了，而且在侵犯广播电视媒体的情况下，它下降到低于传统的标准。新闻自由度的传统指标因而具有与新闻传播相同的影响，但是在统计上它的影响减弱了。这并不奇怪，因为这些其他指标是从政治影响力而不是从有关公司报道的可信度中取得自由度的。

媒体传播的决定性因素

我们在做跨国的回归分析时遇到了两个同样的问题。第一个问题是，各国间有如此众多的不同制度和如此之低的媒体自由度，以至于人们总是怀疑这样的结果是由于忽略了某个决定媒体传播和环境反应的变量。我们尝试控制那些对于环境反应来说是最明显的决定性因素，以求解决这一问题，但是我们从不能确定已控制了所有的重要因素。第二个问题是一个反向因果的问题：是不是公司对环境政策越敏感，媒体传播就越广泛呢？

为了解决这两个问题，我们使用了制度变量。我们选择了与媒体传播相关的制度变量，这是我们感兴趣的。我们没有选择与回归分析中的错误相关的制度变量。

媒体传播的一个前提是教育的普及。我们可以用学校教育的平均水平作为一个决定性因素。但是，同样的决定学校政策的因素也可能与环境反应相关。因此，我们更愿意采用过去的先决因素，这些因素导致了教育水平不同。我们引入两个变量，一个国家中的语言细分化程度和主要宗教。

一个国家使用的语言越多，报纸市场就越分化。一个市场越细分，能生存的报纸就越少，它们获得声誉和可信度也就越难。因此，民族语言的细化对媒体传播有负面影响。

宗教在教育方法和鼓励其追随者进行评判的程度方面是有区别的。例如，天主教历来是主张除了牧师之外，其追随者之间不得互相进行教导。天主教既不倡导教徒读圣经，也不倡导提高个人对圣经的解读能力。天主教堂不仅是上帝与信徒之间的中间人，也是惟一的上帝语言的正式解读者。相反，宗教改革却把重点放在个人

阅读和解读圣经上，提倡个人教育。马丁·路德将圣经翻译成德语并倡导他的信徒读书识字。因此我们希望新教国家有更好的学校教育水平以及更高的媒体传播水平。我们的第三、第四类型是伊斯兰教和其他宗教，包括犹太教和佛教。

我们检验了表 7.6 中第一列的那些推测。我们将媒体传播作为因变量，将主要宗教（天主教、新教、穆斯林）的 3 个指征变量和 1 个仅用在文学作品中的民族语言细化指征作为自变量。后者的根据是随机选择的两个来自某特定国家的人有可能不属于同一语系。正如第一列显示，媒体传播影响力的所有解释性变量都

表 7.6　媒体传播的决定因素

（因变量：日报的发行量） 自变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
天主教	114.3***	−76.93**	−87.14***	−82.13***	−66.29***	−79.26***	−92.23***
	(13.38)	(35.99)	(26.61)	(29.63)	(22.76)	(28.63)	(25.44)
穆斯林	49.93***	−0.469					
	(15.91)	(42.37)					
基督教	235.6***						
	(41.75)						
其他宗教	119.7***	28.38					
	(35.22)	(59.97)					
入学率对数		207.62***	204.7***	202.9***	158.9***	153.63***	38.98
		(29.41)	(23.75)	(24.34)	(23.68)	(29.16)	(26.69)
国有报纸的				−63.28*		−53.28	−79.42**
市场份额				(32.17)		(31.92)	(32.76)
短期民主					7.553**	9.774*	0.690
					(3.633)	(4.951)	(3.615)
人均收入水平对数							72.43***
							(10.45)
常数		−144.3	−129.3	−133.1	−116.1***	−109.2	−432.0***
		(58.94)	(22.48)	(29.37)	(20.08)	(26.11)	(51.62)
“R”平方	0.50	0.52	0.52	0.59	0.58	0.61	0.74
观测总量	115	85	85	60	84	60	60

*显著性水平 10%。
**显著性水平 5%。
***显著性水平 1%。
资料来源：作者。

是预期的。除天主教案例外，上述所有案例的系数都具有重要的统计学意义。最重要的，是它们解释了在媒体传播中41%的总量变化。

我们通过工具变量重新评估我们对环境政策决定因素的基本假设[8]。根据表7.5的第9列，环境政策的回归分析得出了与普通最小平方估算法类似的结果。媒体传播影响力的可变评估值实际上大于普通最小平方，这就驳倒了认为我们的结果是由一些被忽略的变量所导致的。

到目前为止，我们对媒体传播的决定性因素的研究，还仅限于那些可能与环境压力和小股东保护的决定性因素无关的因素，限于那些先决的合理外因性的因素。然而，究竟是什么驱动媒体传播的问题是具有独立性的要点。如果媒体传播在公司治理中有作用，那么从政策角度看，我们应该注意发现何种因素在政府的控制下对新闻向读者传播发挥作用。

基于这些原因，在表7.6的第2列到第4列中，我们考察了媒体传播的其他潜在决定性因素的实证意义。首先，我们考虑将25岁以上接受过5年以上学校教育的情况作为衡量学校教育平均水平（第2列）的尺度（1960—1965年；1970—1975年；1980—1985年）（巴罗和李，1993年）。像预期的一样，有较高教育水平的国家媒体传播较广。除了穆斯林的案例外，所有其他变量都显示出了预期的效果。不过宗教例证在统计上的意义降低了，这也是可以预料得到的，因为宗教主要通过影响教育从而影响了媒体传播。

在第3列，我们还加入了政府所控制的报纸的市场占有率。政府控制的报纸越多，这些报纸的可信度越低，其阅读率也越差，同时竞争者进入市场也越困难。我们使用了詹柯夫等人（2001年）研究报告中政府控制的前5位报纸所占市场份额的百分比。正如所预料的一样，政府拥有媒体的影响是负面的并在统计上有突出的显示。其他所有变量也如预期所料。

最后，我们想确信我们所描述的影响力不是在没有掌握各国经济发展水平的任何指标的基础上完成的。尽管这里因果联系更加模糊，但是看到估计的结果与我们引入的人均收入记录是一致的，我们还是感到欣慰的（见表7.6列4）。

结　论

本书的其他报告重点阐述了媒体在影响政府机构功能方面的重要作用，但是媒体在形成公司政策方面发挥着同等重要的作用。我们的贡献在于首次尝试从理论上概括出媒体影响力产生的渠道，并展示出它们在实践中的重要意义。

8　我们对全国范围的公司治理关系进行了一个与戴克和金格尔斯在2001年所做的相似的测试。媒介变量参数仅仅显示稍低于普通最小平方，显著性差异仅在10%以内。这种相关性仅在一定程度上说明了媒体传播的影响，而不能说明大多数的情况。

我们认为，媒体有选择性地降低获得和证实信息的成本。这些信息对那些决定公司政策的关键人物的声誉是十分重要的。决策者们不仅关注自己在现在和未来雇主中的声誉，更关注他们在广大公众中的声誉，即自己的公共形象。只有对公共形象的关注才能解释公司董事们对环境问题的反应。而环境问题本身并不会增加他们最终雇主（即股东）的财产，也就是说只有零效应，甚至是负效应。

媒体的影响不等同于趣闻轶事的影响。一个国家的媒体传播越广，公司对环境问题和小股东利益的保护问题就越负责，这是任何专门的法律法规或任何法律实施环境所无法比拟的。这些结果表明，媒体对公司治理的影响远比戴克和金格尔斯（2001 年）所认为的要复杂。媒体能帮助股东，也能伤害他们。我们的推断是，尽管媒体影响的力度取决于它们的可信度，但是媒体最终影响的取向要取决于社会规范和价值观。不过，就这个问题得出明确的结论之前，还需要做大量的研究。关于这一点，我们得出的惟一明确的结论是：媒体在影响公司政策方面是重要的，并且在对一个国家的公司治理体系进行分析研究之时是不容忽视的。

我们的贡献是从政策的角度提供了好坏两方面的消息。好消息是：如果媒体压力足够强大，并且社会规范支持良好管理的话，那么，即使是法律不完善、司法体系不健全的国家，也能产生良好管理并从中获益。坏消息是：媒体的影响力取决于社会价值观，而社会价值观不会轻易地在立法者或国际政策制定者的身上改变。此外，媒体影响力的大小会在很大程度上不受决策者的控制，这取决于一个国家的文化和民族传统——这是我们对媒体传播的最终决定性因素的分析结论。

参考文献

The word "processed" describes informally reproduced works that may not be commonly available through libraries.

Baron, David. 1996. *Business and its Environment*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.

———. 2001."Private Politics." Working Paper. Stanford University, Palo Alto, California.

Barro, Robert J., and Jong-Wha Lee. 1993. "International Comparisons of Educational Attainment." *Journal of Monetary Economics* 32(3): 363–94.

Besley, Timothy, and Andrea Prat, 2001, "Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability," London School of Economics and Political Science, London. Processed.

Coffee, John. 2001. "Do Norms Matter? A Cross-Country Examination of Private Benefits of Control." Columbia University Law School, New York. Processed.

Dahya, Jay, John McConnell, and Nickolaos Travlos. 2002. "The Cadbury Committee, Corporate Performance, and Top Management Turnover." *Journal of Finance* LVII(1): 461–83.

Diamond, Douglas. 1989. "Reputation Acquisition in Debt Markets." *Journal of Political Economy* 97(4): 828–62.

Djankov, Simeon, Carilee McLeish, Tatiana Nenova, and Andrei Shleifer. 2001. "Who Owns the Media." Working Paper no. 8288. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Dobrzynski, Judith. 1992. "CalPERS Is Ready to Roar, but Will CEO's Listen?" *Business Week*, March 30.

Dyck, Alexander, and Luigi Zingales. 2001. "Private Benefits of Control: An International Comparison." Working Paper no. 8711. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Easterly, William, and Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 112: 1203–50.

Ellickson, Robert. 1991. *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Fama, Eugene F. 1980. "Agency Problems and the Theory of the Firm." *Journal of Political Economy* 88(2): 288–307.

Fama, Eugene, and Michael Jensen. 1983. " Separation of Ownership and Control." *Journal of Law & Economics* 26(2): 301–25.

Financial Times. 2001. "Oleg's Out." Observer column, January 25.

Freedom House. 1999. *Press Freedom Survey 1999*. Available on: http:// www.freedomhouse.org.

———. 2000. *Press Freedom Survey 2000*. Available on: http:// www.freedomhouse.org.

Greif, Avner. 1997. "Contracting, Enforcement, and Efficiency." In Boris Pleskovic and Joseph Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D.C.

Harris, Milton, and Bengt Holmstrom. 1982."A Theory of Wage Dynamics." *Review of Economic Studies* 49: 315–33.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1998. "Law and Finance." *Journal of Political Economy* 106(6): 1113–55.

Low, Kevin, Arumugan Seetharaman, and Wai Ching Poon. 2002. "The Sustainability of Business Corporate Governance: Evidence from Publicly Listed Companies in Malaysia." Multimedia University, Faculty of Management, Cyberjaya, Malaysia.

McCraw, Thomas. 1984. *Prophets of Regulation*. Cambridge, Massachusetts; Belknap Press.

McMillan, John, and Christopher Woodruff. 2000."Private Order under Dysfunctional Public Order." *Michigan Law Review* 38: 2421–59.

Monks, Robert, and Nell Minow. 1995. *Corporate Governance*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell.

PSPD (People's Solidarity for Participatory Democracy). 2002. *Shareholder History, the Year 1998*. Available on: http://www.psped.org/pspd/archive/history_2.html.

Reinhardt, Forest, and Richard Vietor. 1994a. *Starkist (A)*. Harvard Business School Case no. 794-128. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press.

———. 1994b. *Starkist (B)*. Harvard Business School Case no. 794-139. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Rosenberg, Hilary. 1999. *A Traitor to His Class: Robert A. G. Monks and the Battle to Change Corporate America*. New York: John Wiley.

Skeel, David. 2001. "Shaming in Corporate Law." *University of Pennsylvania Law Review* 149: 1811–68.

Stulz, Renee, and Rohan Williamson. 2001. "Culture, Openness, and Finance." Working Paper no. 8222. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

UNESCO (United Nations Educational, Cultural, and Scientific Organization). 1998. *Statistical Yearbook*. Paris.

Vietor, Richard. 1993. *Allied Signal: Managing the Hazardous Waste Liability Risk*. Harvard Business School Case no. 793-044. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Wagstyl, Stefan. 2002. "The Road to Recognition." *Financial Times*, April 6/7, p. I.

Yale Center for Environmental Law and Policy. 2001. *2001 Environmental Sustainability Index*. Available on: http://www.ciesin.columbia.edu/indicators/ESI.

Zingales, Luigi. 2000. "In Search of New Foundations." *Journal of Finance* 55: 1623–53.

第二部分

媒体的运营环境

8

媒体所有制与社会经济繁荣

西门·詹柯夫、卡拉利·麦克利什、塔提纳·尼诺瓦和安德雷·施莱佛

现代经济社会，获取信息是公民和消费者进行决策的核心。在政治市场中，公民需要有关候选人的信息从而做出明智的投票选择。在包括金融市场在内的经济市场中，消费者和投资者需要相关信息以便选择产品和证券。获取信息对于政治和经济市场的效率至关重要（西蒙斯，1948 年；斯蒂格勒，1961 年；斯蒂格利茨，2000 年）。

在大多数国家，公民和消费者接收信息需要通过媒体，包括报纸和电视。媒体是中介，把搜集的信息传达给公民和消费者，因此，媒体的最佳组织形式非常重要。报纸和电视频道是应该国有还是私有？媒体产业是应该作为垄断还是竞争来组织？虽然我们对这些问题进行了理论上的讨论，但是，对于媒体产业的组织形式及其对经济和政治的影响，我们的认知是极其有限的。

首先考虑一些理论问题。一位相信政府能够使消费者福利最大化的经济学家会认为，信息应由政府垄断的媒体提供。理由有二：第一，信息是公共物品，一旦提供给某些消费者，便很难禁止没有付费的人使用。第二，信息提供和传播的收益是按比例增长的。信息收集机构的设立以及传播设备都需要投入大量的固定成本，而一旦投入成本后，提供信息的边际成本就相对很少。基于上述两种原因，媒体由政府垄断的理由是很充分的。

然而，那些把政府看得不那么公益的人则得出相反的结论。在他们看来，政府垄断的媒体会从政府的利益出发，扭曲和摆布信息，妨碍选民和消费者做出知情的选择，最终破坏民主和市场。私有和独立的媒体为公众提供多种观点，使选民和消费者能够从政治候选人、商品和证券中进行选择。这比在垄断条件下被无德的政治家、厂商和推销商欺骗的情况减少了许多恐惧（贝斯利和伯格斯，即将出版；森，1984 年，1999 年）。此外，媒体公司的竞争能够保证选民和消费者获

本章是詹柯夫等人 2001 年研究工作的后续成果。

得公正和准确的信息。

尽管存在这些争论，但有关不同国家媒体产业的组织和效用的证据却很少。我们的研究填补了这个空白。在先前的论文中（詹柯夫等人，即将出版），我们收集了 97 个国家的媒体公司（报纸和电视）所有制形式的数据。我们的研究首次提供了全球国有媒体和私有媒体的情况，提供了私有媒体所有制的不同类型以及媒体的垄断在不同国家和不同领域的状况。我们的基本发现是，媒体的国家所有和私人的集中所有是全球媒体所有制的两种主要形式。

德姆塞茨（1989 年）以及德姆塞茨和雷恩（1985 年）曾经假设，由于拥有媒体所带来的“便利的潜能”或称“私人控制的利益”（格罗斯曼和哈特，1988 年）是很高的，换句话说，通过控制报纸或电视台所获得的诸如声望和影响等非经济利益，要大大高于控制同等规模的一个公司，如一个制瓶企业等。我们的研究发现与这些假设很一致。

既然确立了媒体国家所有的重要性，那么我们首先便要问：在哪些国家政府拥有媒体的比例比较高？我们发现，政府拥有媒体比例较高的国家往往是比较贫穷的国家，而且国有制在总体经济中的比例比较高。这些研究结果使我们对国家拥有媒体有利于公益的说法产生了质疑。

我们然后考察了政府拥有媒体对新闻自由、经济发展、政治市场和社会效益等的影响。为此，我们对政府拥有媒体的一些相关因素做了一个回归分析。在分析中，我们将发展水平、独裁程度和国有制在总体经济中的比例作为常量。我们发现，有许多“坏”的因素是和媒体的国有制联系在一起的，尤其是报纸的国有制。分析的证据与媒体国有制公益观点不一致。然而，由于我们仅在众多国家中选取了一个横截面，所以还不能断然解释这些证据。也就是说，不能断定是媒体的国有制而不是其他被忽略的国家特性与坏的因素联系在一起。然而我们注意到，那些被忽略的特性一定与政府控制信息流通的倾向紧密相关，因为我们在回归分析中，统计到了一些“坏”的维数。

媒体所有制数据

本部分重点讨论媒体产业的所有制模式。由于所有制意味着控制（格罗斯曼和哈特，1988 年），所以它决定着提供给选民和消费者的信息。当然，也不能说所有制是决定媒体内容的惟一因素。即使在媒体私有制的许多国家，政府依然会管理媒体产业，会对媒体机构提供直接的津贴或广告收入，会限制新闻印刷和信息采集，会骚扰记者。我们也将讨论这些控制的模式。

数据库建设

我们从詹柯夫等人（即将出版）那里搜集到了 97 个国家的媒体所有制形式

的新数据。我们以报纸和电视为主，因为它们是政治新闻、经济新闻和社会新闻的主要来源。我们选取国家样本主要取决于能否获得数据。首先我们选择了能够获得统计变量的国家。由于我们是对媒体的国有制所带来的影响感兴趣，所以我们必须让研究结果不受经济发展水平的影响，不受政治竞争的影响，也不受国家对经济的总体干预的影响。为此，我们统计了国有制的总体水平，统计了独裁状况，统计了人均国民生产总值。我们使用了菲沙学会（加拿大独立公共政策研究机构，国家智囊库。英文“Fraser Institute”。——译者注）（2000 年）国有企业参与指数。该指数是以国有企业数量、国有企业在经济部门的普遍情况以及占国内生产总值的比重为基础做出的。

从这些国家中，我们对媒体机构进行了选择。选择的标准是受众市场份额和 1999 年提供地方新闻的情况。重点是谁掌控着国内问题的信息向公民流通。我们没有选择提供娱乐内容和体育内容的机构，也没有选择不提供国内新闻的国外媒体。我们的样本包括 5 家最大的报纸，是根据日报的市场发行份额选择的。我们选择了 5 座最大的电视台，是根据收视率份额选择的[1]。我们咨询了 3 家大的数据公司来选择这些机构。首先，我们使用了实力媒体的《2000 市场与媒体事实手册》。该手册是以地区排序的，包括美洲、亚太、中欧和西欧、中东和非洲、以及西欧（实力媒体，2000 年，a、b、c、d、e）。我们将手册中的报纸排名与世界报业协会的《2000 世界报业趋势报告》进行了对照。我们还使用了该协会的报纸发行总量的数据。这个数据是实力媒体没有提供的。最后，我们使用了欧洲媒体学院的《独联体媒体报告》，作为从前苏联解体出来的国家的主要资料（欧洲媒体学院，2000 年）。我们使用其他数据的情况有两种：一是当主要数据报告中有明显矛盾的地方；一是当缺乏某些国家的数据的时候。我们使用过地方媒体调查公司提供的数据，使用过世界银行外事办公室以及美国国防部信息办公室的数据。我们还直接与媒体机构联系来获得数据。

我们尽可能依靠公司的年度报告和世界扫描数据公司（美国俄亥俄州立大学图书馆的数据库。储有世界范围的公共公司的基本财务信息，信息来源广泛，并存有一定数量的文件全文。英文“WorldScope”。——译者注）的数据库来获得媒体公司所有制形式的信息。我们的许多样本公司没有被收进世界扫描数据公司，这是由于样本国的披露限制造成的。我们还使用了莱克希斯数据库（美国的综合数据库，提供法律、企业信息、公共记录等服务和网上信息检索。始建于 1973

1 根据世界报业协会的定义，每周至少发行 4 次的报纸称为日报。在收集数据的最初阶段（12 个国家），我们将重点放在日报和电视台的前 10 家。后来由于两个原因，我们将重点放在了前 5 家。首先，选取 10 家和选取 5 家在反映市场覆盖率的差别上很小。在我们最初选取的 12 家中，前 5 家的覆盖率占整个市场的 62.4%，前 10 家占 74.1%。两者的相关性是 94.2%。从样本的总体上看，前 5 家报纸的市场占有率为 66.7%。电视的市场集中程度更高，前 5 家电视台占整个收视市场的 89.5%。其次，在我们的国家样本中，有 20 个国家的报纸的数量不超过 5 家，同时有 42 个国家的电视台的数量不超过 5 座。

年，最初仅对法院和律师事务所提供法律服务。英文“LexisNexis”。——译者注）的商业新闻报道，使用了《金融时报》的数据库，使用了某些国家的公司手册以及媒体调查报告和因特网信息服务等（表 8.1）。我们常常与世界银行外事办公室、各国驻华盛顿使馆以及区域性媒体机构核实所有制形式等方面的信息。

所有制方面的数据有些是截至 1999 年 12 月，有些是最新的。所有制结构样本中的大多数公司在过去的一段时间内都是稳定的。有些国家在经济变动较大的时期，媒体私有化以及外国所有权增长迅速，对于这些国家，即使有最新的数据，我们还是使用了 1999 年的所有制数据。

我们使用拉帕特、洛佩斯·迪·塞兰斯和施莱佛（1999 年）采用的方法，对每个媒体机构的最终控股股东进行了甄别。我们将重点放在与媒体机构所有制相关的投票权上，而不是现金流权。我们对每一个公司拥有主导投票权的法定实体和家族进行了甄别[2]。这给我们提供了所有制形式的第一个层面。然后我们对每一个法定实体所有制结构中的主导投票权进行了甄别。这是第二个层面。我们接着甄别了所有制在每个层面上的投票权，直到所有制结构不能再被分解。

我们对最终控股最多的投票权进行了定义。它在交叉拥有的每一个链条上所拥有的投票权不得少于 20%。这种控制可以是直接拥有媒体企业 20% 以上投票权，也可以间接地拥有。例如，某人“X”可能控制报纸“Z”，同时拥有“Y”公司 20% 以上的投票权。与此同时，“Y”公司在“Z”公司中拥有 20% 以上的投票权。对于间接拥有，我们以最终在交叉拥有链条上的最低百分比计算。

在甄别了最终所有者之后，我们将媒体机构的所有制划分为 4 种主要类型：国家所有制、家族所有制、分散所有制和其他所有制。其他所有制是指媒体的所有者是雇员组织、工会、政党、宗教实体、非营利基金会或商业协会等。属于其他所有制形式中的任何人都没有拥有 20% 或以上的投票权。此外，我们同时关注最终所有者是否是外国的家族、实体或政府[3]。

媒体所有制实例

用公司的所有制结构实例来解释所有制变量的构成是最好的方式。我们先看一个简单的家族所有制实例。《民族报》是阿根廷的第 3 大报纸，日发行量 17.7 万份。《民族报》拥有者的每一股都被赋予一票的权利。该报拥有两大股东（图 8.1）：萨吉尔家族拥有 72% 的股权和投票权，麦特尔家族公司拥有 28% 的股权和投票权。同时，麦特尔家族100% 地拥有麦特尔家族公司。虽然麦特尔家族通过

2 投票权的不同层面取决于国家对披露的强制程度。无论如何，临界点不高于 5% 。

3 在有些情况下，拥有投票权的媒体机构所有人并不拥有广播执照。在这种情况下，是媒体机构的所有者决定着控制权，而不是执照的所有者。我们之所以这样认为是由于执照的最终控制权是政府的。同时，执照可以因财产权益的规模变化而被撤回。

表 8.1 变量和数据描述

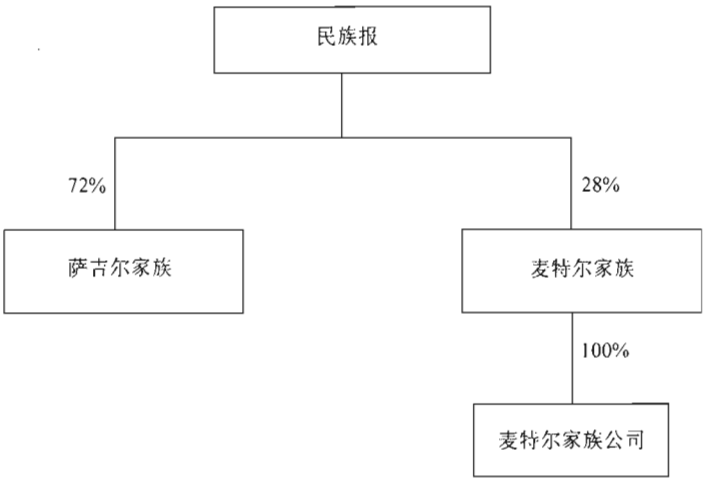
变 量	数据描述
一、媒体所有制[a]	
国家拥有新闻媒体的数量	在最大的前 5 家报纸中，国家拥有的比例（根据发行量），1999 年。
国家拥有的新闻媒体所占的市场份额	国家拥有的报纸所占前 5 家报纸总体市场份额的比例（根据发行量），1999 年。
国家拥有电视媒体的数量统计	在前 5 家最大的电视台中，国家拥有的比例（根据收视人口），1999 年。
国家拥有的电视媒体所占的市场份额	国家拥有的电视台占前 5 家电视台总体市场份额的比例（根据收视人口），1999 年
二、控制	
人均国民生产总值	1999 年人均国民生产总值，以千美元为单位。资料来源：世界银行，2000 年。
国有企业指数	指数范围 0—10，主要基于国有企业和政府投资企业的产出所占总体投资的数量、构成和比例。国有企业较多的国家和政府投资数额较大的国家得到的分数较低。如果一个国家的国有企业较少，且国有企业主要是在公用事业领域，同时，政府投资占全国总体投资的 15%以下，则国有企业指数为 10；如果一个国家的国有企业在某些领域较少，而主要集中在能够影响竞争的规模经济领域，如发电厂，同时，政府投资占全国总体投资的 15%—20%，则国有企业指数为 8；如果一个国家的国有企业在某些领域较少，而主要集中在公用事业领域，同时，政府投资占全国总体投资的 20%—25%，则国有企业指数为 7；如果国有企业主导了公用事业领域，同时，政府投资占全国总体投资的 25%—30%，则国有企业指数为 6；如果国有企业主导了许多领域，包括制造领域，同时，政府投资占全国总体投资的 30%—40%，则国有企业指数为 4；如果国有企业主导了许多领域，同时，政府投资占全国总体投资的 40%—50%，则国有企业指数为 2；如果国有企业的经济产出占全国总产出的 50%以上，同时，政府投资占全国总体投资的 50%以上，则国有企业指数为 0。资料来源：加拿大弗雷泽学院，2000 年。其中，亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、埃塞俄比亚、摩尔多瓦和土库曼斯坦的数据是作者根据世界银行 2000 年的数据整理而成。
独裁指数	1999 年独裁统治指数。基于 5 个构成变量的累加而形成 11 级的指数体系。这 5 个变量是：招募经理人的竞争程度、招募经理人的开放程度、对主要经理人的约束、对参与的管理以及政治参与的竞争程度。指数范围重设为0—1，0 表示独裁程度高，1 表示独裁程度低。资料来源：各国政体数据库，2000 年。
三、媒体自由	
记者被监禁	1999 年警方监禁记者的数量，无论监禁的时间长短。指数范围重设为 0—1，较高的数值表示较少的压制程度。资料来源：记者无国界组织，2000 年。
媒体被封闭	1999 年媒体机构被封闭的数量，指数范围重设为 0—1，较高的数值表示较少的压制程度。资料来源：记者无国界组织，2000 年。
记者被监禁	每年警方监禁记者的数量，无论监禁的时间长短。指数范围重设为 0—1，较高的数值表示较少的压制程度。资料来源：保护记者委员会，2000 年。

表 8.1 变量和数据描述（续表）

变 量	数据描述
四、政治背景	
政治权利	政治权利的指数范围重设为 0—1，较高的数值表示较好的政治权利，表示这个国家比较接近“调查问卷所期待的理想境界：（1）自由和公平的选举；（2）由被选择的人治理国家；（3）存在着竞争性的政党或政治团体；（4）反对党拥有重要的地位和权力；（5）企业拥有自决的权利或拥有高度自治的权利。”资料来源：自由之家，2000 年。
公民自由	公民权利的指数范围重设为 0—1，较高的数值表示较好的公民权利，表示这个国家享有“不受国家干涉的观点自由、结社自由和个人自主性。”该指数的主要因素包括：（1）言论和信仰自由；（2）建立社团组织的权利；（3）法制和人权；（4）个人自主性和个人经济权利。资料来源：自由之家，2000 年。
腐败	根据 1997 年的数据对各国政府的腐败程度进行考察，指数范围 1—6，较低的数值表示“政府高级官员很可能索取不正当报酬”，以及“政府下级官员普遍期待着不合法的收入”。在形式上多表现为通过进出口许可、外汇管制、税收统计、政策保护或贷款等获取贿赂。资料来源：政治风险顾问公司，2000 年。
五、经济背景	
财产安全	1997 年各国财产权利的指数，指数范围重设为 0—1，较高的数值表示较好的财产权利。该指数主要评定的是“财产权利是否有保障；公民是否有权建立自己的企业；私人企业的经营活动是否受到政府官员、警方或有组织犯罪的不正当侵扰。”资料来源：自由之家，2000 年。
财产被没收的风险	该指数是根据 1997 年的数据，对私有财产权的法律安全做出评定，指数范围 0—10，较高的数值表示较低的风险。资料来源：加拿大弗雷泽学院，2000 年。
管理的质量	该指数是对一个国家的管理政策的综合评定。“它包括了对非市场性政策的评定，如对价格的控制或对银行监管的不力。此外，还对过度管理的负担进行了评定，如对外贸和商务活动进行过度监管。”资料来源：Kaufmann、Kraay 和 Zoido－Lobaton，1999 年。
六、社会背景	
在校率	该指数是对基础教育阶段最高年级在校人数的评定。该指数显示了 1990 年 25 岁以上人口的在校比例。资料来源：巴罗和李，1996 年。
入学率	基础教育阶段的总体入学评定，不按人口年龄划分，也不按年龄所对应的教育阶段划分。根据 1995 年的数据评定。原因是，各国在年龄群的划分上有着一定的区别，在教育体系上也多有不同，同时，各国基础教育阶段的周期也不尽相同。资料来源：联合国教科文组织，1999 年。
学生教师比例	小学在校学生数量与授课教师的比例（不区分授课内容）平均数。根据 1990—1999 年数据。资料来源：世界银行，2000 年。
平均寿命	1995—2000 年的平均数。资料来源：联合国开发计划署，2000 年。
婴儿死亡率	按照 1998 年每千个婴儿统计。指数范围重设为 0—1，较高的数值表示较低的死亡率。资料来源：联合国开发计划署，2000 年。
营养	1997 年每人每天的卡路里摄入量。资料来源：联合国开发计划署，2000 年。

a. 根据作者计算。资料来源：作者。

图 8.1 阿根廷《民族报》所有制



资料来源：作者。

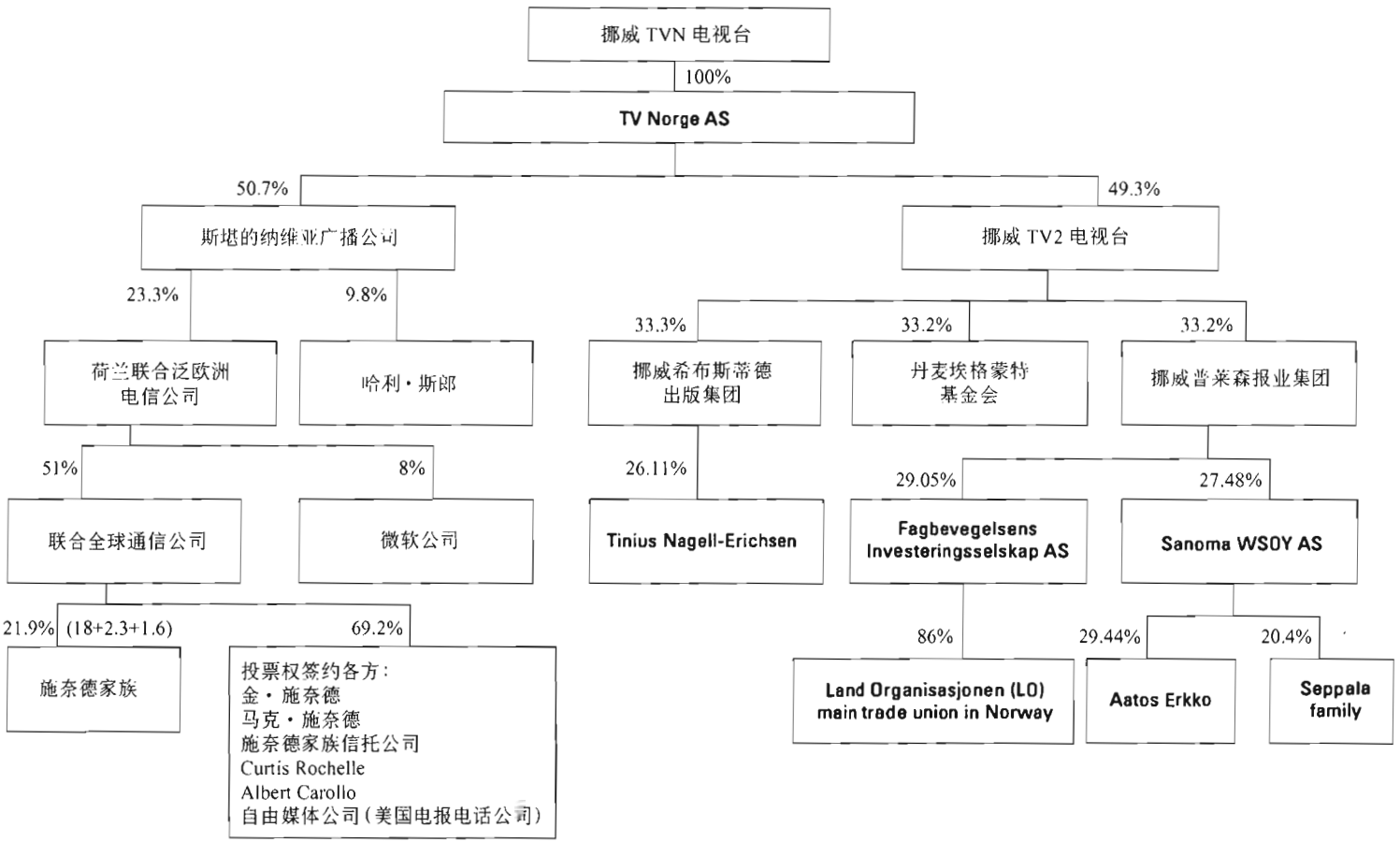
麦特尔家族公司间接持有《民族报》28%的控制权，但是萨吉尔家族为最终的所有者，并将《民族报》归类为家族所有。

一个较为复杂的家族所有制的例子是挪威 TVN 电视台。按收视率计算，TVN 电视台是挪威的第二大电视台。该台 50.7%的股份由斯堪的纳维亚广播公司拥有，49.3%的股份由挪威最大的电视台 TV2 拥有（图 8.2）。由于斯堪的纳维亚广播公司在 TVN 电视台中占有主导投票权，所以我们考察了它的所有权控制链。虽然作为总裁和首席执行官，哈利·斯朗拥有斯堪的纳维亚广播公司 9.8%的投票权，但该公司中惟一拥有 20%以上投票权的是荷兰的联合泛欧洲电信公司(23.3%)。该电信公司的主要股东是联合全球通信公司（位于美国科罗拉多州。英文“United Global Com”。——译者注），占 51%的股份。而联合全球通信公司又由施奈德家族通过 3 个公司直接控股 21.9%。同时施奈德家族还控制了联合全球通信公司 69.2%的投票权，从而控制了公司一半的决定权。于是，我们将 TVN 电视公司视为施奈德家族所有。

国有制表现为不同的形式。英国广播公司是国有的，资金来自政府收缴的电视机执照费和广告，理事会由皇家特许任命，事实上由首相任命。英国广播公司对政府负责，但是它的宪章中也详细规定了许多保护性条款，以确保它独立于政府干涉。相反，缅甸的信息文化部直接控制着全国最大的电视台。缅甸军方控制着第二大电视台。国家拥有最高的权利去管理其播出内容，去任命和免除工作人员。同样，在土库曼斯坦，国家直接控制新闻：总统尼亚佐夫就是所有报纸的创建者和所有者。

在有些案例中，我们需要将国有制和政党所有制区别开来。在肯尼亚，执政

图 8.2　挪威 TVN 电视台所有制



资料来源：作者。

党肯尼亚非洲民族联盟是国家的第 4 大报纸《肯尼亚时报》的最终所有者。但是，我们不能将《肯尼亚时报》归类为国有，原因是即使发生政权变化，报纸的所有权仍属肯尼亚非洲民族联盟。相反，无论哪个党执政，肯尼亚广播公司都属国家控制。因此我们将肯尼亚广播公司归类为国有制。执政党所有制同样存在于马来西亚和科特迪瓦。我们将这些案例从前面的分类中提取出来，与反对党拥有媒体的案例一同研究。有时候，家族所有制与国家有着紧密的联系。哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫的女儿和女婿控制着我们的 12 个媒体机构样本中的 7 个机构。沙特阿拉伯皇家成员拥有 5 家最流行日报中的 2 家。如果在最终所有者和国家首脑之间存在着直接的家族关系，那么我们将这些媒体企业归类于国有制。

在家族和政府首脑之间的其他联系普遍存在于我们的样本中。在乌克兰，副总理控制着最大的电视台 30％的股份。在马拉维，《民族报》的所有者是农业部长和执政的联合民主阵线副主席。在这样的国家，这些所有者的位置不相当于政府首脑，所以我们将这种情况归类为家族所有制。在我们的样本中，还有一些国家存在着与政府首脑之间的非官方联系，但是没有影响我们对最终所有制的分类。在俄罗斯，一个主要电视台的所有者别列佐夫斯基和当时的总统叶利钦之间关系密切[4]。在印度尼西亚，前总统苏哈托的女儿仍然控制着一家主要电视台。为了谨慎地对国家控制进行测量，我们将上述情况归类为家族所有制，原因是政府更迭将会切断政治家和媒体所有者的联系。

变量结构

我们从这些数据中建立了两种所有制变量。首先，我们计算了国有和私有公司的百分比。例如，我们将菲律宾前 5 大报纸的两家和前 5 大电视台的 3 座归类为国有制。以数量计算，菲律宾报纸市场 40％为国有，电视台 60％为国有。第二，我们根据市场份额测量了所有制变量。在菲律宾，两家国有报纸分别占有 22.2％和 21.3％的发行量，国有报纸的总体市场份额是 43.5％。菲律宾的 3 家国有电视台在 5 大电视台的收视份额仅占 17.5％，所以国有电视台的市场份额是 17.5％。

市场份额变量方法在测量国家控制度上比较准确，但是它存在缺陷。例如在拥有地方报纸的美国，任何一个单独机构的市场份额都是很小的。因此，我们定义的变量与那些拥有全国性报纸的国家是不一致的。由于电视是全国性的，所以这种担心对电视是不必要的。下面的回归分析将利用市场份额变量，但我们的结果事实上是利用计数获得的。

---

4 贝瑞佐夫斯基在 2000 年的研究报告（第 A27 页）中写道：“我们利用私有电视台在选举中帮助叶利钦打败了对手。”

媒体所有制模式

下面，我们描述数据。

统计描述

我们的第一个重要发现是，在世界范围内，媒体主要由家族和政府拥有（图8.3）。在97个国家样本中，仅4%的媒体企业为分散所有制，2%以下是其他形式的所有制结构，雇员拥有仅占2%。计数统计表明，家族控制的报纸占总数的57%，家族控制的电视台占总数的34%。国有制也大量存在。政府控制大约29%的报纸和60%的电视台。政府还拥有72%的广播电台。基于这些发现，我们将媒体所有制分为3类：国有、私有（家族、分散所有和雇员所有）和其他。

我们的数据与拉帕特等人（1999年）的数据进行了比较，发现了媒体所有权的高度集中而几乎不存在所有权的分散。这一结果与德姆塞茨（1989年）以及德姆塞茨和雷恩（1985年）的发现是一致的：拥有媒体的愉快创造出了媒体所有权集中的竞争。在某种意义上，政府和私人股东都从所控制的媒体机构获得了利益：影响舆论和政治程序。

我们将政府在媒体市场中的垄断界定为政府控制的份额在75%以上。根据这个标准，有21个国家的日报存在政府垄断，有43个国家的地方新闻电视台存在政府垄断。家族和政府控制着媒体，不管是按所有权计量还是按市场份额计量都是如此。

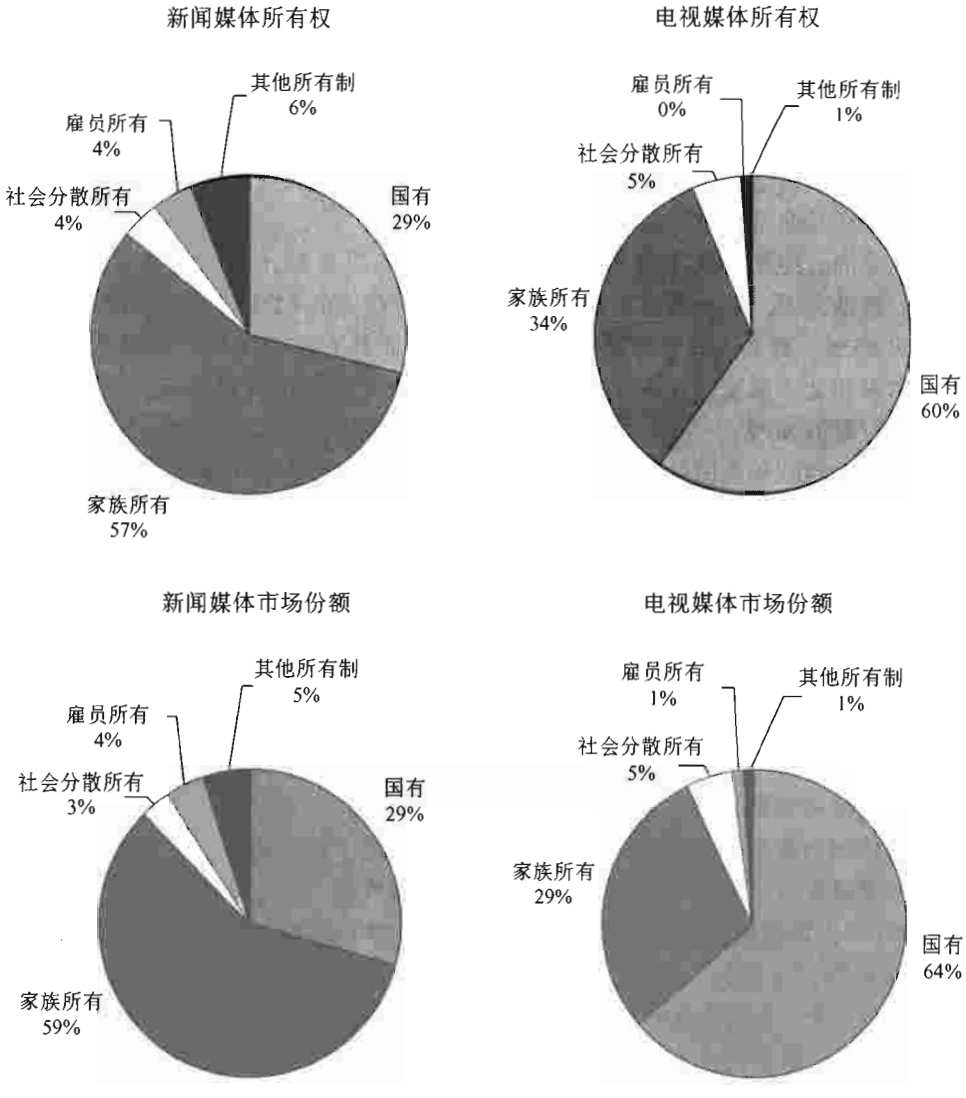
电视比报纸具有更高水平的国有制[5]。对于这个发现，支持国有制的人将看重它的公共物品特性，并会指出，电视至少部分地属于公众必需品，不会对其他媒体构成竞争。电视比起出版行业具有更高的固定成本，具有更大的规模效益。因此，私人企业可能不能满足广播服务的需求，尤其是在偏远地区、少数民族地区或学校。这些理论是欧洲公共广播法律的核心。从政治角度讲，私有报纸比私有电视台更容易审查。因为电视能够实况转播，内容控制更需要依赖所有权的作用。因此，那些想审查新闻的政府就会拥有电视台[6]。

迄今的统计给我们提出了诸多问题。证据显示，拥有媒体能够带来巨大的个

5 只有5个国家（加纳、菲律宾、乌干达、乌克兰和乌兹别克斯坦）的政府对前5家报纸比对前5家电视台有更多的控制。

6 进一步的观点认为，定义广播频率的财产权益是困难的，因此，需要对电视进行更大程度的规制。从提高效率的角度出发，最好由政府直接控制电视台，而不仅仅是对行业实施管理并动用资源实施监督。这种观点得到了科斯（1959）等人的反对。他们认为，由于广播频率具有特殊的技术特点，所以，政府没有必要拥有，也没有必要管理广播电视媒体。

图 8.3 世界报纸电视所有制



资料来源：作者。

人利益。在世界范围内，媒体被控制在那些看重自己私利的家族或政府手中。尤其需要指出的是，政府拥有媒体的程度，特别是拥有电视和广播的程度是惊人的，昭示着政府通过控制媒体信息流通来获取利益。我们还不能从这些证据中断定，究竟高度的政府所有制是为了治愈市场的失败和保护消费者的利益，还是为了控制信息流通。在以后的分析中我们试着区分这两种假设。

媒体所有制决定因素

在本部分中，我们将考查所有制模式如何与不同的国家特性联系起来，考察媒体所有制的基本决定因素，如地理、发展水平、政府对经济的干预倾向以及政治体制等。面对这诸多特性，要断言是媒体的所有制决定了这些国家的特性而不是相反，还是非常困难的。

在非洲、中东、北非等国家，报纸和电视的国有制比例要比其他国家高得多。一般情况下，非洲国家的政府控制着前 5 位报纸的 61% 以及前 5 位电视台收视率的 85%。有 2/3 的非洲国家在电视广播方面具有政府垄断。除以色列以外，所有中东和北非国家都在电视广播和报纸所有权方面进行政府垄断。政府报纸平均占发行量的 50%。

相反，西欧和美国的报纸普遍由私人拥有。在西欧，排行前 5 位的日报没有一家是国有的。在美洲，家族拥有和管理国内大部分报纸的历史已经有了几十年，同时，电视的国有制也低于其他地区。在巴西、墨西哥、秘鲁和美国，排行前 5 位的电视台没有一家是国有的。在我们的样本中，惟一的一个例外是土耳其。在西欧，大量的公共广播公司构成了区域范围的国有制，以数量计算占样本总数的 48%，以市场份额计算占 55%。

虽然亚太地区、中欧、东欧和前苏联地区的国家具有非常接近的所有制模式，但是，同一个地区之间的差异非常大。例如印度尼西亚和泰国的国有制程度低，而朝鲜和缅甸的媒体则全部是政府垄断。同样，爱沙尼亚和摩尔多瓦的自由私人媒体与白俄罗斯和土库曼斯坦的政府控制形成了鲜明的对照。

国家越贫穷，越具有较高的报纸和电视的国有制（表 8.2）。国有制报告是在将 1999 年人均国民生产总值样本分解成四分位数（统计学术语。表示一组 n 笔资料的第 k 个 四分位数。第二个四分位数就是中位数，而第一个四分位数又称下四分位数，第三个四分位数又称上四分位数。——译者注）之后做出的。报纸的平均国有制（份额）从最低收入四分位数的 49.7% 急剧跌落到最高收入四分位数的 0。电

表 8.2 媒体的国有制与人均国民生产总值

人均国民生产总值四分位数	新闻媒体所有权	新闻媒体市场份额	电视媒体所有权	电视媒体市场份额
1(低)	0.486	0.497	0.667	0.780
2(中低)	0.550	0.565	0.792	0.781
3(中高)	0.129	0.106	0.463	0.473
4(高)	0.000	0.000	0.474	0.527

注：中数来自人均国民生产总值四分位数。对国有媒体的统计包括数量和市场份额。
资料来源：作者。

视在最低收入四分位数拥有78%的国有制（份额），在最高收入四分位数则拥有52.7%。

国有制在经济领域中比例较高的国家也会具有较高的媒体国有制（表8.3）。国有企业指数中最低的四分位数，反映出在经济领域高度的国有制。这些国家，国有制报纸占48.5%（份额），国有制电视占78.6%（份额）。与此相反，在国有企业指数中最高的四分位数的国家，反映出较低的国家经济所有制，仅20.3%的报纸（份额）和60.4%的电视（份额）是国有制。

表8.4显示出干涉主义更可能拥有媒体机构，显示出无变化的干涉主义四分位数关系。

表8.5试图考证人均收入、国有企业指数和干涉主义等对于媒体的国有制是否有独立的影响。总的来讲，所有这3种变量在回归分析中都有重要影响，因此，在媒体的国有制影响分析中，我们对这些变量进行了统计。

最初的证据显示了对支持政府拥有媒体的观点的极大挑战。越少的发展带来越多的干涉，因而越是干涉主义的国家就越会有媒体国有制。为媒体的国有制辩护的市场失败论者认为：越富有、越民主的国家，就越应该通过国有制治愈市场的失败。在下面的分析中，我们通过考察媒体国有制的影响来探讨这一问题。

表8.3 媒体国有制与国有企业指数

国有企业四分位数	新闻媒体所有权	新闻媒体市场份额	电视媒体所有权	电视媒体市场份额
1(低)	0.488	0.485	0.768	0.786
2(中低)	0.444	0.459	0.702	0.786
3(中高)	0.339	0.338	0.622	0.672
4(高)	0.202	0.203	0.535	0.604

注：中数来自国有企业四分位数。对国有媒体的统计包括数量和市场份额。

资料来源：作者。

表8.4 媒体国有制与干涉主义

独裁四分位数	新闻媒体所有权	新闻媒体市场份额	电视媒体所有权	电视媒体市场份额
1(低)	0.717	0.737	0.917	0.920
2(中低)	0.529	0.576	0.900	0.907
3(中高)	0.460	0.454	0.524	0.655
4(高)	0.100	0.094	0.470	0.608

注：中数来自独裁四分位数。对国有媒体的统计包括数量和市场份额。

资料来源：作者。

表 8.5 媒体国有制的决定因素

变 量	人均国民生产总值	国有企业指数	独裁指数	常数	R^2 值	N 值
国有制	-0.0084*	-0.0185***	-0.8345*	1.0948*	0.5574	97
新闻媒体(市场份额)	(0.0027)	(0.0112)	(0.1462)	(0.1075)		
国有制	0.0043	-0.0356*	-0.5652*	1.1879*	0.3779	97
电视媒体(市场份额)	(0.0035)	(0.0133)	(0.0908)	(0.0572)		

*显著性水平 1%。**显著性水平 5%。***显著性水平 10%。

资料来源：作者。

媒体国有制的影响

在本部分中，我们将考察媒体国有制的影响，考察一些相关的社会指标，如新闻自由、政治和经济市场的功效以及诸如婴儿死亡率和入学率等社会影响。在分析中，对于我们来说最重要的是，尽可能地将各种社会影响与国有制联系起来，而不是与其他社会特征相联系。我们已经揭示，干涉主义和非民主主义的穷国拥有更高程度的媒体国有制。因而在回归分析中，我们统计了人均国民生产总值、国有企业的经济参与指数以及独裁程度评分。在媒体的国有制与各种影响之间，这些统计并不能确保得出明确的因果解释。媒体国有制还可能有很多没有被观察到的因素，因此，这些因素的影响将有助于我们的数据更新。国有制在一个国家被忽略的这些因素，一定是反映这个国家在控制信息流通等方面的兴趣。

为了便于理解，我们将所有的统计和影响变量数字化，数值越高表示越好。例如高数值的腐败或高数值的婴儿死亡，分别表示低腐败程度和低婴儿死亡率。

新闻自由

对媒体国有制的不同理论进行比较，最清晰的方式是比较新闻自由。赞成媒体国有制的理论认为，政府所有制程度越高就会带来越多的新闻自由，因为媒体从而不再受极端富者和极端观点的控制。

表 8.6 是一个回归分析结果，是对媒体自由度在媒体国有制条件下的“客观测量”。我们通过对记者被骚扰的真实案例的统计，以及通过对记者被监禁和媒体机构被政府关闭的真实统计来测量新闻自由度。这些统计来自记者无国界组织(法国记者权益保护组织。法文“Reporters sans frontières”。——译者注）2000 年的报告。我们从保护记者委员会（美国记者权益保护行业协会，成立于 1981 年，总部设在纽约。——译者注）的报告中获得了记者被监禁的真实数字。我们对因

特网审查也做了一些测量。

表 8.6 显示了政府拥有媒体对媒体自由的负面影响。在回归分析中，将人均收入、干涉主义、独裁程度作为常量，仅有一半以下的系数具有统计学意义。当媒体被私人拥有的时候，媒体会有更多的独立倾向，记者也会较少地被逮捕和监禁。如果再仔细地观察一下数据就会发现一个复杂的现象。在肯尼亚、尼日利亚和土耳其，记者被骚扰的情况严重，但是这些国家的媒体主要是私人拥有的。这种骚扰或许是经由所有者的政府控制。然而，对记者的骚扰在一些媒体高度国有制的国家也很严重，例如安哥拉、白俄罗斯和伊朗等。此外，一些政府垄断媒体的国家，如朝鲜和老挝等，表现出一种“卡斯特罗式的效果”：国家的控制如此强有力，以至于没有必要再通过骚扰记者来限制新闻自由。

政治市场

我们是出于政治发展的两个方面的因素来考察媒体所有制的影响。第一，是媒体所有制对公民权利和政治权利的影响。如果信息流通对于公民权利的行使是

表 8.6 媒体自由

变量	国有新闻媒体市场份额	国有电视媒体市场份额	人均国民生产总值	国有企业指数	独裁指数	常数	R^2 值	N 值
记者被监禁(记	−0.0815***		0.0013	0.0014	0.0412	0.9223*	0.1650	97
者无国界组织)	(0.0487)		(0.0011)	(0.0044)	(0.0536)	(0.0542)		
		−0.0247	0.0022*	0.0024	(0.0691)	0.8531*	0.1355	97
		(0.0423)	(0.0009)	(0.0045)	(0.0661)	(0.0825)		
媒体被关闭	−0.0514		0.0018	−0.0045	0.0599	0.9170*	0.0771	97
	(0.0547)		(0.0018)	(0.0060)	(0.0559)	(0.0567)		
		0.0622	0.0020	−0.0013	0.1309**	0.7930*	0.0802	97
		(0.0730)	(0.0013)	(0.0048)	(0.0606)	(0.0926)		
						0.8726*		
记者被监禁(保	−0.4136*		0.0065***	−0.0012	−0.0841	0.8966*	0.1929	97
护记者委员会)	(0.1571)		(0.0037)	(0.0182)	(0.2128)	(0.2030)		
		−0.3753**	0.0119*	−0.0042	−0.0277	0.9395*	0.1699	97
		(0.1617)	(0.0040)	(0.0184)	(0.2213)	(0.2432)		

*显著性水平 1%。**显著性水平 5%。***显著性水平 10%。

注：所有因变量均经过调整。媒体自由包括报纸自由的指数和广播电视自由的指数。括号中数字为标准误差。

资料来源：作者根据保护记者委员会和记者无国界组织 2000 年数据编纂。

重要的，如果政府拥有媒体影响信息的流通，那么，我们应该看到在政府所有制和权利之间的联系。第二，是信息流通可以促进公众对政府的监督，减少政治家不负责任的行为。在这种情况下，政府拥有媒体将会增加腐败（贝斯利和伯格斯，即将出版；森，1984 年，1999 年）。在这个分析中，我们再次统计了人均收入、国有企业指数和独裁程度。

分析结果在表 8.7 中。政府拥有新闻媒体会对公民权利和制止腐败有负面作用。在许多情况下，政府拥有新闻媒体的影响在数据上有突出的显示，而政府拥有电视的影响一般不明显。这些分析结果表明，政府拥有新闻媒体会限制信息流向公众，从而降低了公民权利的价值和政府的效率。

我们的分析结果更多地侧重了报纸，而没有太多地侧重电视。对于电视而言，政府所有制的影响一般无关紧要。原因可能是，私有报纸的普遍存在对政府电视形成了制衡，因而确保了更加自由的信息流通。而当报纸和电视都掌握在政府手中的时候，就不会形成这种制衡。数据进一步显示，政府同时拥有报纸和电视两者要比仅拥有报纸或仅拥有电视的情况更糟。

经济体系

媒体提供的信息还能够改进经济体系的运行。当公民能够更好地获得信息

表 8.7 政治市场

变量	国有新闻媒体市场份额	国有电视媒体市场份额	人均国民生产总值	国有企业指数	独裁指数	常数	R^2 值	N 值
政治权利	−0.1872*		0.0107*	−0.0011	0.7772*	−0.0511	0.8112	97
	(0.0613)		(0.0019)	(0.0071)	(0.0780)	(0.0779)		
		−0.1278***	0.0130*	−0.0011	0.8275*	−0.0816	0.8132	97
		(0.0682)	(0.0019)	(0.0079)	(0.0692)	(0.0852)		
公民自由	−0.1531*		0.0105*	−0.0002	0.5334*	0.1145***	0.7507	97
	(0.0532)		(0.0017)	(0.0063)	(0.0748)	(0.0703)		
		−0.0804	0.0122*	0.0006	0.5886*	0.0608	0.7529	97
		(0.0659)	(0.0017)	(0.0071)	(0.0685)	(0.0875)		
腐败	−0.6819***		0.0661*	−0.0289	0.8072***	2.5209*	0.4863	79
	(0.4174)		(0.0114)	(0.0450)	(0.4833)	(0.4524)		
		0.0193	0.0728*	−0.0174	1.2313**	1.8852*	0.4863	79
		(0.4455)	(0.0123)	(0.0457)	(0.5496)	(0.6688)		

*显著性水平 1%。**显著性水平 5%。***显著性水平 10%。

注：所有因变量均经过调整。括号中数字为标准误差。

资料来源：作者。

时，他们可以通过政治行为更有效地限制政府对他们的经济伤害，诸如财产被没收或者企业被强行管治等。因此，在媒体功效能够正常发挥的国家，有些经济管理指标应该表现出较高的数值。这些指标包括：财产的保障以及不被没收、政府的过度干预以及管理的质量等。

表 8.8 显示，较高的媒体国有制与较弱的财产安全相联系。这个数据来自自由之家的财产安全权利指数和政治风险服务机构（美国研究企业政治风险的服务机构，总部设在纽约。——译者注）的没收风险指数。较高的媒体国有制同样显示了较低的管理质量。这个数据来自世界银行。这些统计结果更多地侧重了报纸，没有侧重电视和广播。

关于财产安全的研究结果还显示了政府拥有媒体所造成的伤害。与我们先前关于新闻自由和政治竞争的证据综合考虑，这些证据普遍支持了这样一个观点：政府拥有媒体——尤其是拥有报纸——不会改进经济和政治体系的运行状况，而是强化了竞争执政的机会。

社会影响

我们已经分析了政治和经济自由。但是有人可能会认为，政府拥有新闻机构

表 8.8 经济市场

变 量	国有新闻媒体市场份额	国有电视媒体市场份额	人均国民生产总值	国有企业指数	独裁指数	常数	R^2 值	N 值
财产安全	−0.2415*		0.0114*	0.0295*	−0.1035	0.5720*	0.5892	91
	(0.0676)		(0.0019)	(0.0080)	(0.1106)	(0.1070)		
		−0.0088	0.0135*	0.0342*	0.0429	0.3611*	0.5893	91
		(0.0611)	(0.0018)	(0.0081)	(0.1230)	(0.1236)		
被没收的风险	−2.8428*		0.0650*	0.1105	−1.5156	9.2214*	0.3112	81
	(0.6998)		(0.0222)	(0.1010)	(1.1106)	(0.9643)		
		−2.1013**	0.1007*	0.0975	−1.2372	9.3301*	0.3084	81
		(1.0370)	(0.0272)	(0.1144)	(1.4425)	(1.6183)		
管理的质量	−0.5496*		0.0204*	0.0627*	0.5395**	−0.5032**	0.6046	97
	(0.1748)		(0.0046)	(0.0178)	(0.2427)	(0.2412)		
		−0.1458	0.0261*	0.0701*	0.8219*	−0.8656*	0.6062	97
		(0.1593)	(0.0048)	(0.0197)	(0.2643)	(0.2834)		

*显著性水平 1%。**显著性水平 5%。***显著性水平 10%。

注：所有因变量均经过调整。括号中数字为标准误差。

资料来源：作者。

有利于社会的弱势群体。由于解除了资本主义所有者的影响，所以政府控制新闻机构能够服务于社会，帮助穷人和弱势群体，从而造成较好的社会影响。相反，对此持怀疑态度的人会指出，政府将会利用手中的媒体压制新闻报道，阻止弱势群体表达声音的机制形成，政府所有制将导致不利的社会影响。

我们可以对上述两种观点做出经验主义的评估。表 8.9 显示了媒体国有制与教育健康指标的关系。在试验中，将人均收入、政府拥有公司的状况以及独裁程度作为常量。在媒体国有制较高的国家，我们观察到了较低的入学率和录取率以及较差的学生与教师的比例关系。预期寿命、婴儿死亡率、营养不良等健康指标

表 8.9 社会影响

变量	国有新闻媒体市场份额	国有电视媒体市场份额	人均国民生产总值	国有企业指数	独裁指数	常数	R^2 值	N 值
在校率	-12.4252***		-0.2927	0.6594	11.2771	31.1315*	0.1791	67
	(6.8314)		(0.1882)	(0.6836)	(10.9235)	(10.8036)		
		-18.6429*	-0.0990	0.2327	5.8109	44.3819*	0.2221	67
		(7.1035)	(0.2068)	(0.6922)	(9.4805)	(10.8167)		
入学率	-17.6477**		0.1021	0.5956	-10.0709	106.0125*	0.1137	92
	(9.0161)		(0.1762)	(0.7532)	(10.9333)	(10.9157)		
		-15.5171***	0.3166	0.5261	-7.6437	107.4779*	0.1155	92
		(9.4133)	(0.1983)	(0.7678)	(10.8303)	(12.8582)		
学生教师比例	-0.1909*		0.0076*	0.0004	-0.1646*	0.8529*	0.3976	89
	(0.0627)		(0.0017)	(0.0079)	(0.0641)	(0.0562)		
		-0.2537*	0.0107*	-0.0042	-0.1904*	0.9724*	0.3879	89
		(0.0651)	(0.0019)	(0.0077)	(0.0758)	(0.0834)		
预期寿命	-11.1692*		0.4709*	0.3563	-5.7165***	69.7560*	0.4680	95
	(3.1662)		(0.0694)	(0.3664)	(3.5440)	(3.6037)		
		-10.8742*	0.6196*	0.2580	-4.9429	72.0350*	0.4741	95
		(3.3970)	(0.0726)	(0.3609)	(3.X8853)	(4.7135)		
婴儿死亡率	-0.2692*		0.0086*	0.0007	-0.1184	0.9052*	0.4142	95
	(0.0833)		(0.0015)	(0.0082)	(0.0891)	(0.0944)		
		-0.2548*	0.0122*	-0.0015	-0.0953	0.9514*	0.4170	95
		(0.0835)	(0.0020)	(0.0086)	(0.0936)	(0.1133)		
营养	-332.0943**		26.9430*	4.7406	-155.0844	2841.2880*	0.4102	93
	(159.8358)		(4.8200)	(16.2370)	(205.9862)	(214.3279)		
		-327.5296**	30.8943*	0.0288	-96.7649	2889.1050*	0.4265	93
		(167.5104)	(4.5334)	(17.5395)	(197.5197)	(254.9896)		

*显著性水平 1%。**显著性水平 5%。***显著性水平 10%。

注：所有因变量均经过调整。括号中数字为标准误差。

资料来源：作者。

也在政府拥有更多媒体的地方表现更差。相反，具有较好经济和政治变量的媒体所有制结构则表现出较好的社会影响。媒体国有制对社会的影响程度要大于对政治和经济的影响。这个研究结果同时显示了报纸和电视的情况。

是所有制还是垄断

前面的研究结果提出一个重要的问题：媒体国有制的不利影响是由垄断或准垄断造成的吗？国有媒体即使占有较小的市场份额也永远是较差的吗？当英国广播公司创建的时候，国有制的倡导者也曾经要坚持垄断。最近几年，一个更为温和的观点流行起来，尤其在西欧。这个观点认为，国有媒体，尤其是国有电视，可以为公众提供私有媒体没有提供的内容。而这些内容可以满足特定的需求。由于在我们的研究中没有私人垄断报纸或电视的样本，因此，垄断的问题仅仅是指政府的垄断。

为了叙述这些观点，我们依据政府控制报纸发行量和控制电视观众的程度，将样本分成不同大小的组（规模相同）。这样我们创建了政府控制报纸发行量的哑元（统计学中用于时间序列应用研究的变量。——译者注）：0—25%，25%—50%，50%—75%，75%以上。我们也创建了政府控制电视观众的相应的哑元。我们将政府控制75%以上相应市场份额的定义为政府垄断。我们利用哑元而不是利用政府拥有媒体影响的线性说明将表8.6—8.9重新做了一次回归分析（分别对报纸和电视）。被忽略的哑元总是和第二个四分位数相吻合，即政府控制在25%—50%之间。我们将各种影响通过四分位数进行比较。

对媒体自由和对政治经济市场的研究结果显示，媒体国有制所带来的诸多不利影响不都是由政府垄断造成的。总体上看，第三和第四四分位数数据没有明确显示国有制通常有更大的消极影响。然而，四分位数所有制哑元的大部分系数是不重要的。简言之，我们没有使用这些数据。

社会影响的研究结果比较清晰。无论是报纸还是电视，第一四分位数的哑元系数是积极的，而处在第三和第四四分位数的哑元是消极的。这说明，政府拥有媒体的程度提高，则社会影响恶化。媒体竞争越多，社会影响越好。如果不利的社会影响都是由政府垄断所造成的，那么我们应该看到在第一和第四四分位数哑元的系数为零。我们在研究中同时注意到，在政府垄断的案例中，尤其是在电视的案例中，不利的社会影响有着最突出的数据显现。

结　论

本章提供了媒体国有制负面影响的一系列证据。在考察这些证据时，我们将政府的关键性因素作为了常量。政府拥有媒体对于经济、政治、社会都会造成有

害的影响，尤其是对社会的有害影响更为严重。有一种观点认为，在包括媒体在内的一些领域实行国家所有制，是为了满足弱势群体等的社会需求。我们的研究发现彻底指出了这种观点的谬误所在。我们的证据显示，媒体的私有化以及鼓励私人进入媒体领域，将会推动诸多政治经济目标的实行。同时，更有助于满足贫穷人群的社会需求。

参考文献

Barro, Robert and Jong-Wha Lee. 1996, "International Measures of Schooling Years and Schooling Quality." *American Economic Review* 86(2): 218–23.

Berezovsky, Boris. 2000. "Our Reverse Revolution: Under Yeltsin, We Oligarchs Helped Stop Russia from Reverting to its Old, Repressive Ways." *Washington Post*, October 26.

Besley, Timothy, and Robin Burgess. Forthcoming. "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India." *Quarterly Journal of Economics*.

Committee to Protect Journalists. 2000. *Attacks on the Press in 1999: A Worldwide Survey by the Committee to Protect Journalists*. Available online: http://www.cpg.org.

Coase, Ronald H. 1959. "The Federal Communications Commission." *Journal of Law and Economics* 2(5): 1–40.

Demsetz, Harold. 1989. "The Amenity Potential of Newspapers and the Reporting of Presidential Campaigns." In H. Demsetz, ed., *Efficiency, Competition, and Policy*. London: Basil Blackwell.

Demsetz, Harold, and Kenneth Lehn. 1985. "The Structure of Corporate Ownership: Causes and Consequences." *Journal of Political Economy* 93(6): 1155–77.

Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, and Andrei Shleifer. "Who Owns the Media." Working paper. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

———. Forthcoming. "Who Owns the Media?" *Journal of Law and Economics*.

European Institute of the Media. 2000. "Media in the CIS." Duesseldorf, Germany.

Fraser Institute. 2000. *Economic Freedom of the World*. Vancouver, Canada.

Freedom House.2000a. *The Annual Survey of Press Freedom 2000*. New York. Available on: http://www.freedomhouse.org/research/presssurvey.htm.

———. 2000b. *Freedom in the World: Annual Survey of Freedom Country Ratings 1999/2000*, Available online: http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/index.htm.

Grossman, Sanford J., and Oliver Hart. 1988. "One Share-One Vote and the Market for Corporate Control." *Journal of Financial Economics* 20(1-2): 175–202.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." Policy Research Working Paper no. 2196. World Bank, Washington, D.C.

La Porta Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 1999. "Corporate Ownership around the World." *Journal of Finance* 54(2): 471–517.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(3): 222–79.

Polity IV Project. 2000. *Polity IV Dataset: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–1999*. College Park, Maryland: University of Maryland, Center for International Development and

Conflict Management. Available online: http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity.

Political Risk Services. 2000. *International Country Risk Guide*. East Syracuse, New York: Institutional Reform and Informational Sector.

Reporters Sans Frontiéres. 2000. *Annual Report 2000*. Available online: http://www.rsf.fr.

Sen, Amartya. 1984. *Poverty and Famines*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.

———. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.

Simons, Henry. 1948. *Economic Policy of a Free Society*. Chicago: University of Chicago Press.

Stigler, George. 1961. "The Economics of Information." *Journal of Political Economy* 69(3): 213–25.

Stiglitz, Joseph E. 2000. "The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics." *Quarterly Journal of Economics* 115(4): 1441–78.

UNDP (United Nations Development Programme). 2000. *Human Development Report 2000*. New York.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). 1999. *Annual Statistical Yearbook*. Paris, France: Institute for Statistics.

World Association of Newspapers. 2000. *World Press Trends 2000*. Paris: Zenith Media.

World Bank. 2000a. *Database of Enterprise Indicators on Transition Economies, Europe, and Central Asia Region*. Washington, D.C.

———. 2000b. *World Development Indicators 2000*. Washington, D.C.

Zenith Media. 2000a. *Americas Market and Mediafact*. London, the United Kingdom.

———. 2000b. *Asia Pacific Market and Mediafact*. London.

———. 2000c. *Central and Eastern European Market and Mediafact*. London.

———. 2000d. *Middle East and Africa Market and Mediafact*. London.

———. 2000e. *Western European Market and Mediafact*. London.

9

媒体产业：大众传播的经济基础

布鲁斯·M. 欧文

我们通常是戴着政治有色眼镜来看待发展中国家的大众媒体，质问诸如它们是否受制于政府控制或审查制度，以及是否通过新闻工作者的努力，政府的透明度和言论自由等民主目标得以提升。对发展中国家媒体角色的考察，还常常集中在媒体对受众以及对文化价值的影响上（参见世界银行，2001 年，第 10 章）。本章仅仅把媒体视为企业。

大众媒体对经济产值的直接贡献是不大的。几乎在每个国家的经济中，不管是富国还是穷国，大众媒体的贡献都相对较小。1999 年，美国广播电视对国内生产总值贡献了 0.7%；所有的出版服务，包括报纸和期刊，贡献了 1.06%；电影的贡献为 0.3%。然而，大众媒体的政治等非经济影响却无疑是非常重要的，同时，媒体对经济发展的间接经济影响也绝不是不重要的。以广告为支撑的媒体是消费和商业信息的一个主要来源，也是传播知识的一种工具，正是这两者的活动促进了经济增长。包含在广告中的那些实用的商业信息，大大降低了消费者的交易和搜寻成本，同时创造了以规模经济和范围经济为特征的大众营销的可能性。同样，商业信息的传播，如日用品价格和工资比率等信息，提高了小规模产业的生产率。大众传播还服务于重要的甚至可能是卓越的政治、文化和教育目标。

然而，如果没有获得商业上的成功，至少在市场经济条件下，大众媒体就不可能发挥在政治和文化上的作用，也不会产生间接的经济效益。因此，理解那些解释媒体产业的商业基础和结构的经济因素是很重要的。对于媒体产业的拥有者来说，商业上的成功是其本身的一个目标，同时也是获得和维持声望、权威和影响力所必需的一个条件。这是因为除非是在竞争不存在的条件下，否则如果没有商业上的成功，它们不可能获得权威和影响力。那些能够最好地服务于媒体所有者所追求的权威和影响力目标的嫩容，通常并不是商业成功所需要的同样内容，因而商业上获得成功的内容可能存在于竞争的市场环境中（关于媒体结构和经济竞争对内容的影响，参见欧文，1975 年）。

媒体产品的经济特性

媒体生产两种产品：内容和广告。虽然这两种产品相互依赖，但它们具有不同的特性。

内　容

大众媒体将诸如信息和娱乐的内容销售给消费者。媒体这么做的时候，就会吸引受众，而这些受众常常可以被销售给广告商。这样一来，媒体通常会有两种产出或收入来源：内容和受众。但是媒体的各种极端的例子也是可以找到的。例如，传统的商业电视广播公司完全依赖于向广告商出售受众；其他媒体，如电影制片公司和图书出版社，完全依赖于向消费者出售内容，而没有向广告商出售受众；某些其他媒体，如广告牌、广告传单和某些期刊，则完全是由广告组成的。

除了布道坛以外，最早的大众媒体就是报纸和期刊。到 19 世纪中叶，许多国家的报纸出版者开始享用来自新型的消费商品大众营销带来的广告收入的好处。许多因素共同促使报纸发行量极大增加：新运输技术推动了大众市场的发展和报纸发行量的扩大，日渐提高的识字率促进了发行需求量以及新的印刷技术和便宜的新闻纸供应增加，支持了发行量的扩大和订阅价格的降低。

作为一种消费品，媒体内容具有两个基本的经济特性。首先，内容是一种公共物品。这自然意味着，生产一个特定的内容，比如说一个新闻故事，对第一个读者和第 1 万个读者来说，成本是一样的。如果一个故事的生产成本是 500 美元，如果只有一个读者的话，那么单个读者的成本就是 500 美元。但是，如果有 1 万个读者的话，那么每个读者的成本就是 0.05 美元。简言之，大众媒体内容的生产，具有巨大的规模经济特性，这一特性适用于所有的大众媒体，从报纸到卫星广播电视，莫不如此。

媒体内容的第二个基本特性是，它是异类的或细分的。不存在完全相同的两种媒体内容。一方面，因为媒体生产有其内容知识产权；另一方面，出于商业的理由，媒体需要将其内容加以细分，以在与其他的拥有更多受众的对手竞争时胜出，并以此来降低单位成本。产品细分是一个代价昂贵的活动，因此媒体通常面对规模回报的减少。

报纸产业的结构可以用来举例说明这些因素。将第一件内容作品的成本分散在数量不断增加的读者身上，这种规模经济表明报纸可能是一个天然的垄断行业。随着报纸发行量的扩大，单位成本的降低，会把那些较小的报纸逐出市场。然而，在大多数国家，至少有一份以上的报纸服务全国或地方性的市场。报纸多样性的存在并非意味着必然会出现市场不均衡的状况，并非意味着要走向垄断。

它可能只是意味着竞争性报纸已经发现了吸引不同受众或不同广告商的方法，他们的口味不可能同时由一个单一的内容提供商来满足。细分化可能采取许多的形式。某些媒体，例如地方性的报纸，通过地方特色使其专业化。《孟买时报》不能在加尔各答进行竞争，因为它不能有效地对加尔各答的地方新闻进行深度报道，但是它在孟买保持着对读者和广告商的吸引力。同样，在蒙古的乌兰巴托，1994 年的时候绝不可能支持 18 份“主流”报纸，假如这些报纸不在政治等方面进行严格的细分（威廉姆斯，1995 年）。

在许多国家中，报纸还以政治上的从属关系进行分化。非商业性的、政党赞助的报纸很普遍。一些读者不可能信赖来自与一个反对党结盟的报纸内容，或者可能只会喜欢将他们自己的观点由具有相似思想的内容加以巩固。试图在一个规模经济的产业中进行竞争的出版社，自然会被带有这些口味的消费群体所吸引。同样的分化还发生在有关语言、种族划分和文化因素的情形下，报纸和广播电视媒体都有在同一媒体中为不同口味的消费者服务的能力。报纸有版面，例如新闻版和体育版，以迎合不同的受众阶层。广播电视常常服务于不同的受众阶层，例如儿童和成人，通过在一天里的不同时段提供不同的内容。蒙古又是一个有趣的例子。虽然这个国家在 1995 年只有四个电视频道，在采访中观众们却报告有 7 个电视频道。每个频道在一天里的不同时段用不同的语言提供节目，观众觉得这些语言的节目是在不同的频道上被提供的（威廉姆斯，1995 年）。

以报纸为例，技术和地理因素还在报纸规模的界限设定上扮演了一个重要角色。当都市报纸试图为城市以外的地区服务时，它们面临着不断增加的运输成本(以及由于递送延误所带来的成本)。由于人口密度的下降，运输成本的增加超过了与之对应的距离增加的比例。由于这个原因，较小的国家比那些大的国家更有可能拥有全国性的报纸。在最近的一段时期，全国性和区域性的报纸已经解决了这个问题，通过利用先进的通信技术，允许一份报纸同时在多个地点印刷。地理因素的重要性对广播电视来说没有报纸那么大。广播电视媒体是即时的，能够廉价地通过天线向全国范围同步传输。因此，美国在拥有全国性报纸之前很久，就拥有了全国性的广播电视网。

通过分析许多的经济模式得出结论，竞争性的以广告为支撑的媒体将趋向于迎合大众趣味，或者至少是大众趣味的共同点，浪费地复制类似的节目并忽视少数人的口味（斯泰纳，1952；并参见欧文和威尔德曼的评论，1992 年，第 3 章)。由此可能得出的结论是：由一个垄断者拥有的多个媒体通道，将要比相同数量的通道由不同的人各自独立拥有和运营生产出更多元化的内容。然而，更全面的模型分析对这样一个结论提出了质疑。今天，经济学家认识到，以利润最大化为目标的竞争性媒体产业，其内容多元化的程度取决于消费者和广告商的偏好、节目成本等诸多因素。那种假设垄断者会生产出更多不同节目的观点是没有根据的(欧文和威尔德曼，1992 年，第 4 章)。

“多元化”这个词常被用于大众媒体的讨论。内容多元化是指可以接触的内容的范围；来源多元化是指内容选择者或监督者的范围。与有利的政治结果有关的大概是来源的多元化，或可能在监督层面上不设置准入障碍。但是，从经济学的观点来看，认识到内容多元化而不是来源多元化会影响消费者福利，这是非常重要的。在来源多元化和内容多元化之间没有必然的联系。

大众媒体内容的质量是多维或多向性的，很难进行量化测试或比较。然而，生产出商业上成功的内容要受稀缺因素的影响并且通常会有经济“租金”的问题。这就是为什么受欢迎的电影明星等可以赚得很多收入。如果我们打算将商业上的成功与质量联系在一起，那么就会得出“租金”由稀缺因素的投入而产生，因而在生产成本和质量之间有了一种相关性。媒体内容的质量可以用它的生产成本来测量。至少在那些相同类型的内容里，较昂贵的内容会吸引更多的受众。例如美国的电影产业在全世界的成功至少部分地归功于庞大的电影制作预算。

广　告

在理解媒体经济时，广告（或称销售受众）的重要性一点也不亚于内容。对于大众媒体广告的需求是建立在产生消费品和服务的额外销售的基础上。很多广告，例如报纸分类广告，包含了详细和具体的便于设备买方和卖方搜寻有利交易机会的信息。还有的广告主要用来吸引更加主观的需求。广告业有效运行的心理和经济机制是非常复杂的，超出了本章所讨论的范围。简单地说，媒体广告所传达的加工过的信息，能改变消费者对已做广告和未做广告的商品的评价。当然，有些广告的目的就是为了改变消费者的看法或单调死板的印象，而不是为了销售商品。

广告商寻求达到的目标受众，包括那些最可能受到他们信息的正面影响的消费者。大众媒体，如广播电视，在影响大量的、相对未分化的受众时是极其有效的。这类媒体对广告商销售诸如肥皂、饮料、食品或几乎每个家庭可能使用的零售服务的产品时，是非常有用的工具。然而，对于寻求少量的或专业化的目标受众的广告商来说——如昂贵古董的潜在买主——广播电视是无效率的。一个古董经销商所要找寻的目标受众，一定是不仅在地理上集中于接近经销商的位置，而且是有适当的收入和欣赏品味的潜在客户。这样的广告商会使用特定期刊、地方性的报纸、广告传单，如果可能，也用直接的邮寄广告。

除了力图到达具有特定目标特征的受众外，广告商还试图避免浪费性的重叠覆盖。因此，广告商希望媒体将一个特定信息传播给较多的受众而不是较少的受众。另一种不同的说法是，广告商希望媒体在目标受众中具有特定的覆盖（发行量），而不希望媒体缺乏目标受众，因为利用若干较小的媒体通常会导致广告的重复，使对受众的覆盖互相重叠。

对于广告商来说，大众媒体的效率可以用一个指数来总结：即每千人成本(CPM)。广告媒体往往通过为受众提供每千人低成本的有吸引力的内容来宣传自己。媒体每千人成本既以全部受众来定义，也以地理、年龄、性别、教育和收入等专门的人口统计学上的细分来定义。细分，是以接近某个广告商或广告商类型的目标受众的方式来定义的。某些媒体，例如内容专业化的期刊，对某个人口统计学上细分是有吸引力的，为那些寻求覆盖这一细分群体的广告商提供了每千人低成本的受众。

一个既依赖受众支付的订阅费又依赖广告收入的媒体必须认识到，广告收入和订阅价格之间是互相依赖的。较高的订阅价格会减少发行量，因此降低了广告收入。因为受众的许多成员可能会对广告和非商业内容一样重视，尤其是那些带有定价和其他明确信息的广告。由于广告价格的提高而造成的广告减少，将会降低发行量。

政府立法会影响广告经济，尤其是在广播电视领域。例如，美国政府对儿童节目的广告进行管理，限制专卖药品的广告以及禁止烟草产品的广告。然而，美国法院推翻了限制商业广告分钟数量的自愿行业协议，认为这样做违反了反托拉斯法。相反，德国将私营广播公司用于播放广告的时间限制在最高不超过日播时间的 20％。

政府发布的信息对某些媒体来说可能是一个重要的广告收入来源，同时也是实行政治控制的一种精致的工具。例如，法律要求美国的许多地方政府在“普遍发行的地方报纸”上发布各种法律公告。这对于一些小报纸来说可能是一个重要的收入来源，但由此造成的后果是受到政治内容的侵袭。

媒体结构和定价

内容的公共物品特性以及大量覆盖特定受众能够增加广告收益的特性，使得较大的媒体比较容易生存，并比较容易获得经济上的成功。但是一些受众对专门的或细分内容的需求，加上一些广告商对特定细分目标受众的需求，却使得媒体向相反的方向发展。在高度发达的经济体制中，这种情况将加剧媒体的高度细分，致使在广告商和消费者的周围有成群的竞争者去满足他们的需求。而媒体在内容上的细分程度则取决于广告商和受众的需求程度。发展中国家在内容领域的特定细分较少，因而围绕在每个受众特殊需求群和广告商特殊需求群周围的竞争者较少。

众多的、密集的对某种类型内容的消费需求群，与广告商对由此类内容产生的受众的需求结合在一起，将趋向于使众多媒体通道提供相似的内容。只有当众多的竞争性媒体对大量受众进行了细分，更多的专业化媒体内容才会出现，因为只有在那个时候，在赢利能力上，少量受众的大市场份额才会超过大量受众的小

市场份额。在发展中经济体制中，这很可能是幸运的，因为它从需求和供给两方面都支持了大众消费市场的增长。此外，由于商业性大众媒体提供受到欢迎的内容并且很少进行细分，不可避免会招致来自能言善辩团体的批评，他们对节目缺乏少数民族文化内容以及缺乏精英品位的内容表示担忧。

从理论上讲，在一个竞争性的市场体系中是不可能提供诸如媒体内容这样的公共物品的。竞争使得价格趋于边际成本，而额外受众的边际成本为零。因此在零价格上，是没有收入的。这会导致根本不生产公共物品，或者导致由一个垄断者来生产公共物品，或者导致卡特尔（指生产同类产品的分散企业为控制产量、销售方式及价格等而组成的联盟。——译者注）对公共物品收取无效率的高价。事实上，市场对这个问题已经找到了几个解决办法。竞争性的广播电视媒体，例如传统的广播电视台，即使在对内容收取一种经济效率价格（零价格）的情形下也能生存，是由于它们能够销售广告，而广告是一种边际成本不为零的私人产品。主要不依赖于广告收入的媒体，例如电影，专业期刊和图书出版社，如果知识产权得到尊重和加强的话，也能生存。所以，竞争者必须生产差异化的产品，而不是同类的产品。这使得即使在竞争的条件下内容价格也大于零。随着市场的拓展以及对内容需求的增加，被排除的消费者数量将会减少，从而降低了价格高于边际成本所带来的相对福利损失。

经济学家经常引用大众媒体的事实，尤其是广播电视公司，来印证公共物品的特性，并将此作为获得公共补贴的理由，或作为政府完全拥有媒体的理由。如果媒体的角色是为了促进政治自由，那么所有权和补贴都会引来麻烦。而且，从经济学的观点看，国家所有权或补贴都不一定是有帮助的，因为即使是一种完全良性的干预，也难于做到对消费者福利的关照，消费者的福利需求信息是不能够被观察的。在公共物品的提供中，资源的有效和集中配置需要知详每个消费者的偏好。

媒体生产阶段和垂直整合

大众媒体具有某些共同的生产阶段：内容的创作、内容的选择、生产投资以及包装发行。

内容的创作包括视频娱乐节目的制作、新闻采集、体育赛事转播、电影片制作、音乐词曲创作及录音等。可能是因为它的创意性，内容的生产往往采取非常小的规模来进行。进入通常是很容易的，资金的需求很低或者为零，也没有其他的限制；然而，进入的通常结果是以商业上的失败而告终。创意性的产业在媒体生产的最初阶段往往面临着极大的风险。例如，对于每一篇文章的出版、每一首曲子的录制、每一个报纸特写的发行或每一个电视节目的播出，都意味着有成百上千的建议常常被拒绝。坚持在这一生产阶段的进入，一方面是因为创作过程本身是有价值的以及乐观主义的态度，而且还因为成功后带来的回报可能是非常巨

大的。老练的企业家精神和有效的管理是获得成功的主要因素。霍利菲尔德于2001年对跨国媒体管理的研究结果进行了研究。凯撒也于2001年讲过一个年轻的俄国企业家雅卓斯拉夫的故事：1992年，他在俄国乌兰乌德奋斗成功，创办了一份商业性的周报。

从经济学的观点看，将新闻或明显的政治性内容与娱乐内容区别开来是没有意义的。作为产业的大众媒体的存在是为了赚取利润，通过提供富有吸引力的产品，从受众和广告商那里获取收益。它们仅仅会在有利可图的情况下提供新闻、政治性内容或其他的“严肃性”内容。正如前面已经指出的，受到免于竞争保护的媒体所有者可能会选择将它们的经济“租金”花在不是很赚钱的计划上，例如政治宣传。在其他的情况下，政府规制可能会禁止某些有利可图的节目，例如色情描写以及酒、烟草之类的产品广告。雅卓斯拉夫开始在报纸领域创业时，就不做任何新闻或政治性内容，因为他发现还有其他的内容更有利可图。而且，有些划分到娱乐内容的素材，可能常常包含有重要的政治性内容，比如政治性漫画。受众对一些“严肃性”的内容评价很高，部分的原因就是它具有娱乐效果。无论如何，媒体生产阶段是完全一样的，不管媒体内容的性质如何。

内容生产的其他阶段通常需要更大的规模和更多的资金投入。很多的娱乐内容最后都没有流行开来。所以，媒体必须使它们的资产多样化，才能分散他们的投资风险。在广播电视方面，网络、制作或播出机构要精心计划，择优选择，而且要提供生产资金。在报纸发行方面，编辑要选择能满足不同读者需求的内容作为出版素材。对于像电影和电视娱乐等某些创意内容生产者来说，资金是非常重要的，原因是首版的制作成本很大。在其他的领域，如杂志出版，资金可能仅限于向作者支付小额的预付款。虽然在创作阶段，生产的有效规模可能是很小的，正如周报的发行那样，但是实物递送的最佳规模通常要大得多。因此，进入发行领域可能要求商业性出版和发行产业的存在，它们主要依赖于非报纸的收入来源。

任何大众媒体的内容选择、编辑和随后的包装都是至关紧要的。数以万计的信息在争夺着公众的眼球和金钱，而只有一小部分能够获得经济效益上的丰收。选择哪些信息能最好地满足读者或观众的需求，这是编辑的职责（不管他或她的头衔如何）。编辑人员、节目策划者或其他内容选择者之间的竞争，确保了市场力量会防止任何滥用选择权的行为。

并不是所有的媒体都强烈依赖于它某个作品的名声或可预期的品质。例如，电影制片公司更有可能重视它们在投资者心目中的名声，而不在意电影爱好者；电影爱好者喜欢某一部电影，并不表明他们将会喜欢由同一家电影制片公司发行的其他电影。消费者宁愿信赖演员和导演的名声以及在选择电影过程中广泛宣传活动的影响。编辑或选择过程通常会与融资结合在一起，因为它的结果是一组风险资产。因此，对一个特定媒体频道内容的选择，不仅是为了创作出吸引读者或观众的内容组合而服务的，而且是为了对风险进行管理。

大众媒体的物流通常需要大量的投资。以印刷媒体为例，需要一个代理商和递送工具的网络。地面广播电视需要发射机和频率，并依赖受众去购买接收装置。有线电视提供商必须投资于有线网络和放大器等装置。卫星广播电视公司需要频率、轨道位置、卫星、上行地面设施以及用户端的接收装置。大众媒体的发行阶段同时也是宣传活动的阶段。大多数媒体在宣传计划上花费巨大，目的是为了吸引潜在的读者或观众，这一方面是由将创作内容的首版向尽可能多的受众传播的愿望所激发的，另一方面是由将额外的受众成员销售给广告商的愿望所激发的。相对用于内容的资金，用于发行的资金比例是随着受众的规模而变化的。如果受众的规模小，成本主要就用于内容上；如果受众的规模大，成本主要就用于发行上。

人们对于媒体内容的创作规模以及随后其他阶段的最佳规模往往持不同意见。这种意见的分歧往往很悬殊并常常引起争论。创作个体（演员，作家，导演，记者，专栏作家，摄影师）常常觉得在他们与购买（或拒绝）其服务或作品的大产业之间存在一种经济力量上的悬殊。这种悬殊的感觉还出现在大众媒体的其他阶段。如上所述，生产杂志或其他期刊的编辑过程能够以极小的规模进行管理，与之形成比较的是印刷和物流发生阶段的有效规模。因此，杂志和周报很少拥有自己的印刷产业，并且大多数依赖于那些独立的管理着许多期刊的发行商。在地方一级，期刊的发行通常是一种垄断行业。

与杂志相反，日报则被垂直地整合。虽然日报购买来自第三方的内容，如特写和通讯社新闻，他们也雇用记者和其他的内容作者。日报通常拥有自己的出版社并能充分利用。同样，日报往往使用自己的职员，而并非利用独立的发行商来向读者或报摊递送报纸。日报垂直整合的原因之一是为了使生产过程协调，以便报纸能够严格定期地被生产和递送。这通常在一个公司内部更加容易操作，而不是通过公司之间的契约安排。

电子媒体倾向于购买来自第三方的内容，尤其是娱乐内容，原因有两个。第一，包括全国性媒体在内的几乎所有媒体都是“地方化的”，这是相较于娱乐性节目而言。也就是说，娱乐节目要在多个媒体上出现，要获得最广泛的受众。对于制作节目或至少是发行节目的第三方来说，内容能够在多个媒体上出现是有意义的，因为这样就降低了内容的单位成本，使内容更具竞争力和吸引力。当然，一个特定的大众媒体可能会生产一些自己的内容，并将这些内容卖给其他媒体，但是这仅仅是部分的垂直整合。第二，电子娱乐内容经常以“播映期限”的方式来使用（欧文和威尔德曼，1992 年，第 2 章）。每个播映期限是一段期间，在这一期间内，内容被排他性地提供给某个受众或通过某个媒体。播映期限为内容供应商提供了一种实行价格歧视的机会。愿意支付高价的受众将被首先供给内容，然后同样的内容相继提供给那些愿意以等待换低价的受众。最简单的例子就是，平装书或大众市场书籍的发行要在一段时期后才可进行，在这段时期内，只提供相对

高价的精装书。播映期限的另一个优点是，它们允许某个媒体获得广告的回报以及其他宣传费用。否则的话，这些利益将流入竞争媒体的口袋中。这种情况的发生是因为每个播映期限里的发行商，都会在其各自的势力范围里享有排他性的权利。

垂直整合有时被指责为媒体集中（经济合作发展组织，1993 年）。对于关键性资源的占有会造就一个竞争者，这个竞争者会抬高竞争成本或将竞争对手完全逐出市场。在发展中国家，垂直闭锁可能是本国节目中的一个主要问题，原因是受欢迎的外国节目大量供应，将很难将竞争者排除出去。例如在墨西哥，特莱维萨电视台多年来控制了电视和广播的播出，优势是因为它在西班牙语电视节目制作上广泛的垂直整合（巴雷拉，时间不祥）。一个独立的节目制作产业可能会促进想要与特莱维萨电视台一争高下的广播公司的进入。

然而，虽然存在垂直整合，墨西哥广播电视业的竞争确实有了进一步的发展，原因是政府在 1990 年将额外的广播频率私有化。这些频道和其他媒体资产一起授予了阿兹特加电视台，一个新的进入者，看来似乎已经获得了成功。由此看来，特莱维萨电视台长期的优势可能不仅要归因于它的垂直整合，还要归因于水平整合。也就是说，归因于它拥有所有可得到的私有广播频道，一种可归因于政府政策的客观事实。而且，以特莱维萨电视台的案例来推断，垂直整合可能还是造成墨西哥电视相对地不需要依赖外国节目来源的原因，同时的确已经帮助促进了墨西哥成功地在向美国和其余拉丁美洲国家出口西班牙语电视节目。

我们虽然看到了媒体集中所带来的问题，但是墨西哥的案例却证明了媒体垂直分散所带来的低效。由于垂直整合使得媒体可以控制风险，所以它可以带来效率。一种政策的折衷似乎存在于，垂直整合的经济性和缺乏这种整合时更容易进入的竞争利益之间。墨西哥案例的要点在于，即使垂直整合受到媒体所有权集中和缺乏竞争的责难，事实上，政府的频谱政策支持了垄断者。在美国，过去规制机构有时限制电视台和有线网与节目的垂直整合，以增加竞争和节目来源多元化，但这些限制措施目前被认为与消费者利益相悖，并且正在被废除。

媒体生产技术

在技术方面，媒体有许多共同之处。根据定义，大众媒体包含从一个或少量的中心向许多受众成员传输（播送）同一内容的活动，如同一个车轮的轮辐一样的组织。相反，窄播传输，包含点到点的，通常是双向的和专有信息的传递，如同电话网中信息的传递。大众媒体的无数受众对内容的共享导致规模经济的产生。

大众媒体的生产能力可以用许多方式来测量。大多数媒体有一个或更多的频道，这些频道可以各自或以打包的形式由一个经济实体在市场上销售。每个频道有其清楚的特性，消费者可能将它与一个特殊类型和质量的内容联系在一起，同时也会将它与一个商号或商标联系在一起。频道不断地或定期地提供内容，并且

试图诱导消费者重复的惠顾。报纸、杂志、电视台或广播公司，每个都被认为是大众传播的一种渠道。如先前我们讨论的一样，竞争性频道的总数和处在一个经济实体共同控制下的频道数量，决定了内容的多元化程度。随着技术的进步，处在共同控制下的频道数量趋向增长，正如地方广播公司和地方有线电视系统之间的对比。逐渐地，媒体结构中多频道提供商之间也开始进行竞争，正如直播卫星广播公司与有线电视系统之间的竞争。一份报纸有不同的版面，根据主题内容进行组织，也可以被视为一种多频道媒体。

一个特定频道的物理容量可以根据它每单位时间传送的信息来测算。对于电子媒体来说，这是根据带宽（模拟频道）或每秒比特数（数字频道）来测算的。印刷媒体有类似的物理测算方式，但是今天大多数的印刷媒体在其生产中的某些环节使用了电子传输的方式。然而，一个大众媒体信息的艺术吸引力和实际内容，可能与容量的物理测算毫不相干。例如，消费者宁肯付费并忍受以黑白形式传输或印刷的信息，而不愿付费和忍受需要更多比特的彩色信息。

网　络

通信网络的拓扑结构可以帮助定义它能够有效传输的信息的特性。这里，几个重要的区分是有用的。前面所定义的大众媒体广播，是一种点到多点，单向的通信方式，能够在空气中或以复制的形式传输信息。印刷媒体通过一种私人产品（如书籍、杂志或报纸）传播一种公共物品（信息）。在无线广播过程中，信息和媒体都是公共物品，这种传播通常具有巨大的成本优势。双向或交互式的网络是以一种与广播网完全不同的方式进行组织的。交互式网络通过依赖共用设备的分时性来节约容量。将所有成对的用户在任何时候直接连接起来，所有的连接几乎在任何某个时间都未得到使用，代价将实在是太大了。作为替代，提供商利用交换系统（分时性）来提供接入干线设备，或者应用其他分配共用容量的手段。这些手段都依赖于用户不会全都同时和连续从事通信活动这个假定。正是因为这个原因，一个普通的电话网不能被用来同时向所有家庭播送甚至是一个广播电台的信号。并且，今天的因特网结构有着类似的局限性，使它不能作为一种大众媒体来使用。因此，至少就目前的地面传输技术而言，双向电信网和单向媒体网在功能上是不能相互替代的，它们是不同的大众传播提供者。

印　刷

印刷是最古老的大众传播技术。商业性报纸首先于 17 世纪初在欧洲出现，19 世纪中期大量流通的报纸能够在全世界范围内找到，除非是在那些政府压制报纸的国家。几个世纪以来，印刷技术出现了许多的改革和创新，通常带来的影响

是使报纸和期刊的印刷更加便宜，并且质量更高，数量更大。从19世纪中期开始，用软木纸浆生产出来的便宜的新闻纸，是非常关键的技术。印刷技术的改进通常体现在固定设备的生产中，这些固定设备的生产目前集中在几个国家，特别是德国和日本。印刷技术最新的革新依赖于计算机和通信技术，这些技术促进了内容的组织、挑选和创作。现在，许多报纸和杂志在以印刷形式发行内容的同时，还通过电子形式发行，但是这种发行手段的前景仍然是不确定的。很少有出版商成功地向用户收取费用，并且电子发行的广告需求仍然受到测量方法和有效性等问题的制约。

地面广播电视

虽然电磁频谱用于无线和视频广播只有一个世纪之久，但是已经出现了好几代改进的传输手段。任何信息从一个人向另一个人远距离传输，必须通过编码的方式（如文字排版、数字化处理或信号调制）被压入一个媒体上（如纸张、磁带或载波），与媒体的特性相匹配，然后再被解码或还原成人类知觉可以理解的语言。许多年以来，电子通信利用模拟制式来实现这一目的，因为模拟制式是完成这一工作最有成本效益的方式。然而，最近几年里，数字信息处理器的成本大大跌落。如果信息以数字的形式进行传输，计算机通过节约相对昂贵的带宽，就可以被用来降低任何特定数量的信息传输成本。这是通过在每个信号中把信息压缩到一个更小的包中来完成的，利用数字处理技术，省掉那些在接收端能够被计算出来或插入的比特。数字编码仍然要比模拟编码昂贵得多，但是节省下的带宽可以弥补这一缺陷。例如，新的数字电视播出标准，允许使用目前一个模拟电视频道，在同一区域播送六个或更多的数字电视信号。欧文考察了电子大众传播技术最新进展的经济意义，包括大众媒体技术与计算机和信息网络技术可能的融合。

数字传输和处理的意义远不限于地面广播电视范围。这项技术通常适用于任何的电子传输方式，并且大大降低了大众媒体信息传输的成本。更低的传输成本对发展中国家来说，可能会有重要的意义，这些国家将不再需要建设一个以上的电视塔和发射机来播送六个电视信号，每个信号能够被独立地编排。

多频道视频传输

多频道视频传输系统包括各种技术，有线的和无线的，例如有线电视、多点多频道传输系统、地方多频道传输系统以及直播卫星广播电视等。这些技术的共同之处是将许多同时发生的视频频道打包为一项单一的服务，与传统的广播公司通常运营着一个单个的频道是不同的。正如前面提到的，就这一点来说，多频道视频传输商与某些印刷媒体相似，尤其是与日报类似，它们需要选择和将内容打

包，不仅要随时间来定，而且还要跨越频道的界限。这使多频道媒体比单个频道媒体所能期望的，要吸引更多的消费者。然而，打包（也就是将多个频道作为一个包来销售）可能会要求一些消费者获得接入他们不想要的内容，作为他们所订购的包的一部分。这种打包的影响常常会引起竞争政策的争论，因为竞争者可能会被阻止进入，如果他们不能和当前的媒体一样提供同样范围的内容。打包有可能会增加消费者的福利，也有可能会减少消费者的福利。

在某些工业国家，多频道传输已经成为视频传输的主导模式。美国 80%以上的电视观众使用有线电视或卫星电视，而不是空中天线。随着越来越少的消费者依靠无线广播以及随着移动通信提供商对频率需求的增长，人们可以期待，各国将逐渐放弃地面广播电视的形式。

卫星广播电视

卫星在赤道正上方大约 35，785 公里的高度围绕地球运行，其运行速度正好与地球自转的速度一致。因此，它们似乎是在赤道上方的某个位置上保持着静止状态，能够被当作如同是极高的固定天线来使用。卫星广播电视是多频道传输的一个特例。强大的直播卫星逐渐运行在不断增高的频率上，允许使用越来越小的接收天线。明年将发射 Ka 频段卫星，它的速率将达到 20 吉赫。随着天线的缩小，它们变得更易隐藏了，不仅产生了审美上的问题，而且在一些国家引起了政治上的关注。卫星广播电视，包括音频和视频，很容易绕过地方和中央政府的管辖。它们还绕过了相对昂贵的地面传输系统。内容能够从卫星播送的区域以外，被上传到一个广播卫星。Ka 波段卫星可以提供的不仅限于多频道视频传输，而且还可以向家庭，可能是个人用户，提供便宜的双向服务，包括电话和因特网接入。直播卫星的政治意义是显而易见的，但是在和平时期，国家政府通过条约主张其管理权或将广播范围限定在本国国民中。这些问题以及各国对频谱和轨道位置的分配问题，已经通过联合国国际电信联盟的框架协议得到了解决（相关信息可查阅网址：http：//www.itu.int）。

卫星技术，尤其是对第二代卫星技术来说，它的一个有趣的问题是压制性的政府可能会很难控制其国民接受外界的政治文化影响。另一个问题是，卫星的单位传输成本的降低（与地面传输相比）会极大地增加媒体内容的提供数量，以满足特定消费水平的用户和广告商的需求。最后，传输成本的降低会增加内容被更广泛传播的趋势，推动媒体的全球化以及促进流行文化的全球传播。

因特网

因特网常常被吹捧为最时新的大众媒体。然而，作为一项技术，因特网更接

近类似于点对点的电话网或邮政网，而不是点对多点的广播网。尽管如此，在大多数国家因特网接入的速度和低成本，使它成为媒体内容传输的一种更佳的机制。传输的效果有点像小型期刊和新闻信札。因特网还支持低带宽、非实时的高速内容传播，例如电子邮件，它可能是政治上重要的大众媒体内容的一个接近的替代品，并且不那么容易被政府管理（然而，比起接收跨国无线广播或购买黑市印刷录制内容来说，因特网接入更容易被压制性政府所封锁）。

目前因特网的设计，使其与生俱来作为一种广播媒体是无效率的。广播电视公司发送一个信号时，数百万的人们都能接收到，而一个试图到达数百万人的因特网广播公司，必须向每个接收者发送一个独立的信号，因此会占用与受众数量相对应的带宽。未来的因特网设计可能改变这一切。现存的因特网还没有证明其成功地与传统媒体竞争广告收入的能力。事实上，未能提供足够多的、可证实的受众来吸引广告商，造成了1999—2000年间全世界数百个网络公司的破产（大多数因特网广告是以易货交易为基础的，在这种交易中，两个网络公司同意互相展示对方的广告）。因此，不管因特网在市场观念中的地位如何重要，因特网还没有，并且可能永远也不会成为一个重要的大众媒体（欧文，1999年）。

经济规制

政府通常会试图规制大众媒体。印刷媒体的审查制度是老生常谈了，不在本章的讨论范围之内。经济规制也会影响媒体，不管是印刷媒体还是电子媒体。例如，当卖方集中的程度很高时，或者当兼并请求被提出时，报纸出版商可能面对来自竞争政策机构的详细审查。有些国家禁止或限制竞争性媒体的交叉所有权，力图保证新闻来源和观点的多元化（关于成员国中所有权和交叉所有权的政策，参见经济合作发展组织，1999年）。

根据所应用的技术，对大众媒体的规制程度（以及国家所有权）传统上有着明显的区别[1]。印刷媒体的自由，不受来自政府的规制和所有权的约束，长期以来成为对一个社会政治自由度的重要的衡量方式之一。形成这种看法的原因之一是，印刷媒体长期以来在结构上是竞争性的，或者至少只在地方一级存在垄断现象，因此社会不需要在私人垄断者和政府规制之间进行选择。相反，从一开始，电子大众媒体似乎就被假定是更加强大的，并且因此对社会和政治稳定造成更大的威胁，政府对电磁频谱的所有权进一步使规制或国家所有权被认为是正当合理的。

---

1 例如，1968年美国联邦最高法院的裁定，联邦政府有权对广播电视实行执照制度，并有权对内容进行管理，原因是，即使大部分社区都有竞争性的广播电视台，但是广播频率终究是“稀缺”资源（红狮广播公司诉联邦通信委员会案，第5卷，美国联邦通信委员会档案第395页，U.S.367）。该法院1974年裁定，任何报纸，即使是一份垄断性的地方报纸，也不能从宪法的角度要求它必须刊登它所攻击过的政治竞选人的答复。

电磁频谱最初用于安全、救援、海事和军事服务，导致上个世纪大多数国家将频谱国有化。因为无线电波不受国界的阻碍，条约和国际机构（国际电信联盟）对可接受的用途以及不同频谱波段的使用者进行了界定，以鼓励设备的兼容性和减少干扰。在大多数国家，政府对无线电波的所有权，导致政府首先将广播国有化，然后是电视的国有化。甚至在那些允许私营广播电视存在的国家，也严格限制广播频率的数量，造成一种频道的人为短缺。这样，在一些国家里，广播许可几乎相当于印刷货币的许可，常常被用来授予那些政府的政治支持者们。

政府拥有或控制广播通道，尤其是控制视频娱乐频道的数量，导致有线电视系统的增长以及直播卫星广播电视的发展。与无线广播电视相比，有线电视是一种昂贵的视频节目传输手段。如果广播频道的数量没有因为许多国家的政策受到限制，在有线电视系统上的大量投入可能会被避免。然而，最近广播频率在移动通信的应用，增加了广播频率的机会成本。由于可以获得可供选择的多频道传输手段，无线广播电视可能会成为一种无效的大众视频传输手段。

从 80 年代开始，许多工业和发展中国家开始将广播电视私有化并逐步解除规制。更值得注意的是，在世界上许多地区，通过利用频率拍卖等方法，正在将电磁频谱私有化。例如，在澳大利亚、智利、新西兰、美国、委内瑞拉和许多其他国家以及欧盟，都举行了频率拍卖，这大大促进了无线电话的迅速增加，同时在一定程度上促进了广播电视的竞争。但是，虽然已经开始实行自由化，对私有频率能如何加以利用以及转售的限制，仍然制约着这一重要资源的经济效率。

虽然仍然处于早期阶段，电子大众媒体的私有化和解除规制的普遍影响，似乎已经增加了竞争，降低了集中程度（不管是政策变化的结果，还是技术进步允许绕过传统媒体）。这减轻了个别媒体通道的权威和影响力，反过来进一步减少了政府规制的合理性。从消费者的角度来看，这些变化已经导致了各类可获得节目的大量增加，福利水平可能被提高了。但是，正是日益多元化的过程，也消除了原来可以获得的选择，即所消费的内容也被大多数其他观众所消费的机会。例如，在美国，三大电视网的观众收视率在 20 年里已经从 90％以上降低到 50％以下。

政策问题

规模经济和有限市场均倾向于促进卖方集中。通过国家所有权、许可制度以及进口控制等政府干预行为，也促进了卖方的集中[2]。由于媒体在民主政治中的核心地位，卖方集中是大众媒体值得注意的一个问题。一项重要的有关媒体所有权的跨学科研究选取了 97 个国家的样本，结果发现集中程度普遍很高。媒体经常

2 例如在蒙古，尽管自 1990 年以来各种不同观点的报纸的数量大幅度增加，但是政府对新闻纸进口的控制也构成了问题。

由家族或政府拥有，并且这些因素与贫穷有关，如低经济增长率，物资匮乏和压制性的政权（詹柯夫等人，即将出版）。这项研究没有采取经济学的视角，因此我们不知道是否媒体集中的程度（家族或政府所有权），与同一国家中其他产业的类似资本密度相比，是更大还是更小。同样，是否在媒体集中与较差的社会和政治影响之间存在一种因果关系，如果存在，这种关系向何种方向发展也是不清楚的。

内容的公共物品特性能够导致其他的政策问题，尤其是当政府把外国或跨国媒体内容的输入看作是对当地文化或社会准则的威胁时。美国电影，或者往更小程度说，它的视频节目，经常会在这个问题上被提及。问题的根源在于，大量的和通常是丰富的使用英语的受众，是对昂贵的和具有吸引力的内容的巨大支持——这些内容如此吸引人，以至于它能超越语言和文化的障碍。最初为少量的国内或地方受众生产的内容，必定是不太昂贵的，对更广泛受众的吸引力也不太大。没有共同语言或文化的发展中国家，在这一点上面临着特殊的问题。在一个竞争性的世界里，大众媒体的经济特性不会支持那些得不到大量人口或大量专门经济需求支撑的语言或文化生存下去。这不是我们已注意到的由于媒体更成功带来的文化帝国主义的结果，而仅仅是因为这类媒体能够更好地以吸引人的价格，提供消费者满意的内容。有些国家选择对地方媒体内容的需求进行补贴以抵消这种影响。

保护地方文化和语言，防止外国或日益强大的跨国媒体的威胁（帕塔尼亚·贾殷，2001 年），并不是只有发展中国家才会遇到的问题。同样的经济力量也在威胁着经济高度发达国家的地方文化和语言，或称地方方言。1909 年，纽约市有大约 85 份日报，其中许多日报是使用新移民母语的（欧文，1975 年，第 70 页）。几十年以后，在纽约只能看到少数几份幸存下来的报纸，因为广告商发现，他们可以通过大量流通的报纸更有效地覆盖同样的读者群，而读者也不愿意为日益昂贵的专业化报纸付费。

媒体所有权常常引起重要的政策问题。政府对报纸或广播电视设施的所有权，可能意味着某种政治自由的丧失。媒体所有权在私人公民间的集中，可能有时反映了某个精英团体手中的政治力量。从经济学的观点看，如果集中导致了垄断或帮助了共谋行为，导致价格提高和产量减少，人们就会表示关注。一般而言，评估竞争威胁的各种经济市场的解释，远远窄于我们通常所说的市场概念。例如，一个特定城市的广播公司的集中形成后，即使还存在电视，报纸，杂志和在线服务等许多其他渠道表达意见，包括政治上的不同意见，但是，集中还是可能会带来某些广告商的经济竞争问题。如果集中问题不足以引起对有关竞争政策的担心，那么它不可能引发言论自由这样的重大问题。因此，即使许多国家试图限制媒体的集中，但这些努力可能是以一种对市场概念过于狭窄的定义为基础的。

结 论

私营大众媒体（报纸）在任何的政府制度中都扮演着一个重要的角色，并反映着政治自由和政治责任。大众媒体对一个经济体中经济信息的流动也是极其重要的，这些信息包括能够让人们在更知情的情况下做出消费和生产决定的信息。然而，私营大众媒体的存在是为了从订阅和广告的销售中赚取利润。除非是在政府政策限制进入的地方，大众媒体的结构通常是竞争性的，而不是垄断性的。现代技术已经使得传输费用趋于降低，从经济可行性的角度使媒体在数量上的增加成为潜在的可能，使媒体扩大了有效传输的地理范围，这样，就增加了消费者的选择，并降低了政府试图以政治或文化为理由来控制内容的影响。

参考文献

Barrera, Eduardo. n.d. *Mexico.* Available on: http://www.mbcnet.org/archives/etv/M/htmlM/mexico/mexico.htm.

Crawford, Gregory. 2001. "The Discriminatory Incentives to Bundle: The Case of Cable Television." Working paper. Duke University, Durham, North Carolina.

Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, and Andrei Shleifer. Forthcoming. "Who Owns the Media?" *Journal of Law and Economics.*

Hollifield, C. Ann. 2001. "Crossing Borders: Media Management Research in a Transnational Market Environment." *Journal of Media Economics* 14(3): 133–46.

Kaiser, Robert G. 2001. "The Rise of a Press Baron: An Unlikely Entrepreneur Builds Buryatia's Biggest Weekly." *The Washington Post,* August 13.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1993. *Competition Policy and a Changing Broadcast Industry.* Paris.

———. 1999. *Communications Outlook.* Paris.

Owen, Bruce M. 1975. *Economics and Freedom of Expression: Media Structure and the First Amendment.* Lexington, Massachusetts: Ballinger.

———. 1999. *The Internet Challenge to Television.* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Owen, Bruce M., and S. Wildman. 1992. *Video Economics.* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Pathania-Jain, Geetika. 2001. "Global Parents, Local Partners: A Value-Chain Analysis of Collaborative Strategies of Media Firms in India." *Journal of Media Economics* 14(3): 169–88.

Shrikhande, Seema. 2001. "Competitive Strategies in the Internationalization of Television: CNNI and BBC World in Asia." *Journal of Media Economics* 14(3): 147–68.

Steiner, Peter O. 1952. "Program Patterns and Preferences and the Workability of Competition in Radio Broadcasting." *Quarterly Journal of Economics* 66(May): 194–223.

Williams, John W. 1995. "Mass Media in Post-Revolutionary Mongolia." Principia College, Elsah, Illinois. Processed.

World Bank. 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty.* New York: Oxford University Press.

10

新闻媒体的法律环境

彼得·克鲁格和摩偌尔·E. 普瑞斯

建立一个有效的民主社会有许多手段，媒体法和媒体机构的组织方式是其中最重要的手段。很多时候，政府努力尝试通过建立有效的媒体系统来推动民主化进程，但却忽略了法律环境对这一进程的影响。在此，我们试图对与民主进程环境关系重大的法律程序的复杂构成加以识别。一个自由和独立的媒体产业的繁荣需要很多因素，如普遍的识字水平；对公开形成政治领导形式接受的程度；选举制度；以及新闻媒体机构的性质和稳定性。

在这些因素中，对其他因素能起到互补作用的是法律机构以及所提供的法律环境。很明显，法律环境中的立法与执法机构，法规与法律等，都对新闻媒体机构是否能有效、自由地进行新闻采编和报道起到影响作用[1]。一个可以有效从事新闻活动的成熟法律环境必须考虑法律体系本身之外的新闻所属权和公民社会的角色。

本章将着重介绍新闻媒体活动法律环境的立法内容。包括与新闻媒体经营有关的 4 个方面：新闻采编；新闻内容的相关法规；对新闻内容有潜在影响的其他法规；以及对新闻职业和从业人员的人身保护。

我们的分析主要基于西方民主国家，也包括苏联解体后一些国家的媒体法律的形成以及法律实践。即使在最发达的民主制度下，所通过的正规法律也不能保证在实践中得到有效的执行。许多完善的法律法规，在执行过程中由于缺乏相应的法律环境而大打折扣。法律环境的概念在于，具体的法规能够体现出法律精神以及法律执行过程中所带来的影响。

1 本文所指的新闻媒体机构包括印刷媒体出版商、电子媒体所有者和高级管理人员，以及编辑、评论员和记者等。

新闻采编

可以想象，一个允许新闻从业人员进行独立采编报道的体系，由于无法获取新闻来源而受到限制。当然，其他因素也可以让记者受到牵制。期限可以阻止他们进行更详细的调查，预算的问题，总编可以缩短他们的外出采访时间。不过，在这里，我们谈的是法律环境，特别是记者采编新闻的自由度。记者的信息采集可以说是新闻自由的一个重要组成部分。如果缺乏获取信息的渠道，只能说记者所从事的是舆论制造。虽然舆论自由是民主社会的一个重要特征，但对民主进程来说还不够。一个知情的社会需要记者有接触信息来源的能力。如果缺乏这种能力，即使允许媒体自由和独立的国家，其民主建设的道路也不会畅通。

信息准入

一个专业、有效的新闻体制的基本条件是新闻从业人员获取信息的能力，而这些信息往往被权威部门掌控着并被束之高阁。一个成熟有效的法律环境将对从事信息采编活动提供法律保障。这些保障通常会体现在承认信息获取权的立法上。尽管这些法规没有直接阐述新闻记者的权利，但新闻从业人员和公众一样享有获取公共信息的权利。

有效的言论自由立法是公正、公开的基本特征。但公开性的前提是，除非法律条文中有明确规定，掌握在官方权威机构的信息必须是对外公开的。因此，这一原则将拒绝披露的举证责任加诸公共管理者身上。

很多司法体系对哪些人员可以接触相关文件制订了标准，例如，要求获取信息的人必须证明该信息对他们的权利、利益产生影响，或对他们有相当的重要性。尽管有个开放的假设，如果将负担转嫁到信息索取者的身上，信息自由立法的有效性将受到限制。问题是，这种要求会给管理机构创造寻找借口的机会，他们按自己的标准对信息索取者或文件的重要性进行评估，可以拒绝提供信息。就后一点，管理机构会自然而然地不情愿把他们认为“重要”的文件对外披露，因为这样做可能会给政府或相关企业造成损失。但是，这样的局面与言论自由的目标背道而驰。

言论自由在公共机构的运用。言论自由立法的有效性必须适用于公共机构。公众的知情权力越大，言论自由的法律就越能体现出民主性。例如，立法机构是否被包括在内？如果答案是肯定的，那就意味着公众对立法文件的知情权不只局限在立法的全体会议上，还应包括了解立法草案和聆听立法委员会的会议。只有这样，记者才能让公众了解立法在委员会一级的内容，而不是当所有政策辩论结

束后在全体大会公布的内容。更宽泛的言论自由法规还应包括接触司法审理文件的权利。

一系列具体问题涉及到由某些政府部门编制或控制的文件。例如，检索立法文件的权利应该是广泛的，不应根据文件的地位而是根据文件内容来决定是否公开。例如，立法过程中的会议记录，相关的立法文件，除非有特殊的内容，都应对外公开。除此之外，公开的文件还包括立法委员会或立法大会机构的会议记录。

获取权的免除。获取权免除的范围应在立法条例中做出清晰、明确的描述，这样做的目的是与保障民主社会立法的国际惯例相一致。国际上公认，信息的自由获取权不是绝对的，政府部门相关信息的存在并不意味无条件、无限制的公开。对一些具有机密性的材料进行保护，这一点已被接受。不过，任何例外都应该符合公开的要求。首先，必须在立法文件中明确指出。立法机构拥有识别机密文件和解释免除标准的特殊权利。其次，“例外”的定义必须是具体详细的，不能根据立法的用意或模糊的法律语言而简单假设。因此，立法规范应该仔细，不应模棱两可。例如，关于国家机密，就应该在立法中明确表明禁止泄露“国家机密”；但是，一个倾向于民主原则的政体只有在对某些具体文件事先识别的情况下，才能使用“例外”条款。

在民主社会里，具有保密性质的例外包括两种情况。第一种，和公共利益有关的国家机密、国家经济或金融利益、法律的强制执行、政府部门内部管理、政策制定等。第二种，对法人或自然人的隐私权益的保护，例如，个人隐私以及商业秘密。

刑事、民事以及行政责任。记者不应对发表机密文件负有刑事、民事或行政责任，除非他们明知某些资料受法律保护不得公开，却通过非法手段获取。不过，在一个信息自由化较强的政体里，如果记者参与了机密文件的披露，只要所带来的公共利益大于造成的损失，也不应该追加记者的责任。很多时候，记者需要获取并披露受保护的文件，如果不分选择地对记者追加责任，无论对言论自由还是民主治理目标都是个打击。

有效执行。知情权的宣传必须伴随有效的执行手段。要求做到：有效的措施；对拒绝披露的机构进行独立、有效的检查；政府官员任意妨碍的制裁；独立的信息自由的仲裁指派。这些强制措施应包括向法庭或其他外部机构提出诉讼的可能。就这一点，公众知情法条例应要求以书面形式阐述被拒绝接触资料的原因并交转独立的机构进行审议，以提供上诉的机会。独立审议机构的性质和权威性同样重要。简单的财务处罚对管理机构不会有好效果。应该赋予法庭或审议机构足够的权利，命令管理机构为索取者提供想要的资料。

同时，立法机构应该对非法拒绝披露信息的人或机构实施反制裁措施。如果获取权法或刑法中包含对非法拒绝提供资料的官员追加责任的条款，信息自由的进程就会加快。不过，使用制裁需加谨慎，避免起到相反的作用。若使信息自由有成效，一个重要的内容是指派专人负责并赋予权利，对纠纷进行调解，对情况给予公正的解释，以此来避免政府雇员出于诚意却付出责任的代价。

机密文件来源的保护

一个有效成熟的环境承认记者有能力保护所获信息和信息提供者的社会价值。在众多的司法体系里，法律条款以及职业行为规范都反映了对新闻从业人员获取信息的来源进行保护，它是民主社会里有效进行新闻采编的基本条件[2]。缺乏了信心，记者就不会公开他们的身份，有关公众利益的信息来源会遭到阻止，从而削弱了新闻媒体有效监督的作用。

如果允许记者有保护消息来源渠道的话，为了推进民主也应该明确地在法规条例中阐明。在使法律环境最大化的前提下，不管在何种情况下，记者保护机密信息来源是绝对应该的；然而，即使有官方权威机构命令公开，许多司法体系都以法律或伦理道德为由设立“例外”不允许披露。在这种情况下，一个成熟的法律环境里，只有法庭按照司法程序可以发出命令。但是，如果法庭可以根据自己的意愿行使强迫命令，也会有损民主治理的目的。

一个有争议的问题是，任何以公众利益的名义要求记者公开机密来源，在非刑事审理程序中是否有足够的分量。欧洲人权法庭在 1996 年 3 月 27 日的“歌德文与英国”的案子中就遇到了这样的问题。在此案中，一个记者从秘密渠道获得了一家公司财务不稳定的机密文件记录。由于认为披露该信息会对公司造成损失，英国法庭命令记者以及其任职的媒体不得公开该记录。法庭同时要求记者披露信息的提供者，认为信息可能通过非法手段获得。经过对英国法院指令的审查，欧洲法庭发现，英国法庭已经构成了对欧洲人权法第 10 条所规定的记者可以行使言论自由权利的干涉，其压制信息公开的决定在一个民主社会中是弊大于利的。欧洲法庭要求就记者消息来源保护上必须进行谨慎的司法审查。

记者从业许可制度

给记者发放执照，或者说使没有执照的记者如果从事新闻活动构成非法行为，是对民主治理的威胁。有些国家为了响应联合国教科文组织 70 年代的建议，

---

2 有两个网站提供了大量有关的职业准则等相关资料。芬兰的坦佩雷大学的网站（http：//www.uta.fi/ethicnet）和法国的网站（http：//www.u-paris2.fr/ifp/Deontologie/ethi）。

承认记者应该是需要获得许可证的职业。根据支持者的论点，许可制度可以促进记者的道德品质和责任感，可以设定标准并通过正规的大众传播学院获得文凭。相反，反对派则坚持，许可制度可以导致发证机构只将许可授予那些取悦政府的记者。

1985 年，泛美人权法庭裁定，有关记者许可制度的法律不符合美国人权法第 13 条“言论自由”所保证的个人和团体权利。在此案中，哥斯达黎加政府提出了支持建立许可制度的 3 个立场：(1) 许可制度是职业规范的正常手段；(2) 从公共利益的角度，有必要采取记者许可证制度，从而提高记者职业道德和责任；(3) 许可制度可以保护记者不受其雇主约束的独立地位。在承认了这些立场是为了维护公共秩序即法律中有关限制性条款的合法权益之一，泛美法庭裁定这些立场不足以构成对记者自由进行干涉的理由。在回应哥斯达黎加政府的第一个论点时，法庭做出了以下结论，记者所从事的职业不同于其他职业，因为对记者活动的保护已在人权法中明确。

法庭同时拒绝了对言论自由加以限制是为了保护言论自由的说法，做出了信息最大化是公共利益基本保障的结论。最后，法庭认为保护记者合法权益的目标可以通过无须对新闻从业人员加以限制的手段来实现。

媒体内容的直接规制

通常，我们同意言论自由不是绝对的。所有的法律体系容忍对内容进行某种程度的立法，以此维护国家、集体和个人的利益。大部分法规采取了直接立法，并通过立法、执法和司法程序来执行。我们将对我们认为与采编、报道公共机构信息以及发表言论的记者职业有冲突的内容法规做整体回顾。此分析建立在成熟法律环境下的法律观念基础上。

尽管言论自由权利不是绝对的，一个成熟的法律环境承认民主社会里信息和言论流通自由的价值。民主社会里的言论自由这一认知已被欧洲人权法庭在很多场合得到阐述：

> 言论自由是构成民主社会的一个基础，是推动个人价值自我实现的基本条件之一。它适用于无侵犯性和无偏见的“信息”或“主张”，同时也适用于带有冒犯、打击和扰乱特点的“信息”或“主张”。这是多元化、宽容和开放心态的要求，而缺少了这些因素，也就谈不上“民主社会”(1999 年 11 月 25 日判决卷宗，第 43 卷，挪威，尼尔森与琼森案例)。

其中特别重要的一点是法庭对媒体（包括印刷和电子）在推动民主社会发展所拥有的基本职能：

一个重要的因素是媒体在民主社会里的基本作用。尽管媒体不能超出某种权限，特别是在尊重他人权利和避免披露保密资料方面。但是，媒体的职责是在与其权利和责任一致的条件下告知与公众利益有关的信息。另外，法庭应清楚记者的自由在某种程度上还存在夸张甚至挑拨的现象（1999 年 5 月 20 日判决卷宗，第 59 卷，挪威，布莱德·乔梭与斯滕萨斯案例）。

从法庭的角度出发，媒体的基本职能不仅表明了媒体机构以及人员的采编报道权利，而且也体现了公众从新闻媒体获取信息的权利。就这一点，法庭承认新闻媒体在公众高度关注的信息方面所扮演的“舆论监督”的“重要角色”。法庭同时也强调，新闻自由是公众对政治家的主张和态度得以了解和做出评判的最佳途径之一。

对上述价值的承认体现在不同的司法体系中，包括国际的、宪法的、立法习惯以及执法形式。的确，一个有效成熟的环境应把新闻媒体自由在作为国际成员的国家宪法中以文字形式表现出来。不仅如此，新闻自由的地位必须直接应用于法庭上，并凌驾于任何法律法规之上。

在一个运行成熟的环境里，法律体系将保护新闻媒体不受摧残，包括对任何独立法庭和仲裁机构所做出的不合理的裁决采取即时、完整、有效的审查。如前所提，任何妨碍新闻媒体自由的法律行为都应接受独立的司法的监控。

一个成熟的环境会关注何种政府或私人规章制度会对新闻媒体自由造成妨碍。妨碍新闻媒体活动本身并不构成对媒体自由标准的侵犯，但是，如果不认识到某些法规对新闻媒体权利潜在侵犯，这样的政治和法律秩序将很容易对受保护的新闻媒体自由产生阻碍作用。

政府权威机构公布的对新闻媒体活动具有实际影响的所有条例包括；立法、执法以及政府的法律分支，都应该被作为法规来处理。这并不意味着言论自由在与其他基本权利或公共利益发生冲突时就占有优势。如果有这种倾向，就会导致言论自由的绝对权利，而它并非如此。相反，它意味着言论自由必须考虑其确定国家行为合法性的作用。

一个运行成熟的政府认识到自我审查对民主治理造成的威胁。承担法律责任对从事新闻媒体活动的人员与机构造成恐惧感。促进与内容立法有关的媒体自由的一个主要条件就是法庭对媒体在民主治理中扮演着重要角色的认识，媒体代表必须在某种程度上被排除在自我表现审查之外。

一个成熟有效的环境认识到有关隐私的条例同样可以影响媒体活动的权利。法律体系必须承认“第三方作用”即新闻媒体自由的基本保障具有更宽泛的含义，不只是政府权威机构简单地出台保护条例。例如，第三方作用的原则在于，一个新闻机构不应该在诉讼案中只因为起诉方为个人而非公开实体就自动失去宪法的保护。

内容规制的形式

有3种内容立法形式可以加以区别：媒体机构注册，出版前审查，出版后惩罚。

注册体系。很多法律体系要求某种形式的媒体机构注册；但大多数注册并没有经受批准机构对申请者就其预期内容上进行判断。在成熟的法律环境里，一个受政府判断媒体机构出版内容的制约的注册体系是值得质疑的，除非拥有包括向独立司法起诉权利的有效的法律保护，这样的注册体系与成熟环境是不符的。

出版前审查。正式的出版前审查制度不符合言论自由和民主治理的基本原则。在20世纪的下半叶，国际人权法承认了审查制度是与人权和民主的基本原则背道而驰的。这一原则在美国人权法第13条（1）和（2）款中有直接的描述：

> 每个人都拥有言论自由的权利。这一权利包括各种言论和信息的采集、接收和发表的权利，可以通过口头、书面、印刷、艺术形式或其他个人选择的任何媒体等形式体现出来。
>
> 上述权利的行使不应该接受事前审查而是采取对后果承担责任的手段，应该在法律条文中有明确体现以此保证：
>
> 1. 对他人权利和名誉的尊重；
> 2. 保护国家安全，公共秩序，卫生和道德。

基于对审查制度与民主治理不相符合的认识，大多数国家已取消了审查制度。取而代之的是，按照美国人权大会所允许的，很多国家采取了对新闻媒体滥权的事后惩罚机制。

事后惩罚。事后惩罚体系必须与国际上刑事或民事诉讼程序的标准和惯例相一致。事后处罚滥用新闻媒体自由权的体系经常以犯罪制裁的形式出现，所以有必要对刑法程序的国际标准有所了解，包括无罪的假设。另外，事后处罚还以民事诉讼程序形式出现，与保护个人利益有关。事后惩罚也助长了自我表现审查，因此，一定要本着公平、公正和客观的原则。

国家利益的保护

自古以来，国家政体为了国家的利益都对言论与主张进行过控制。这并不足为奇，因为大多数宪法代表了为寻求一种平衡所做出的努力，既行使宪法所赋予的权利同时又有义务通过采取措施保护国家安全和公共秩序。这些公共利益包括以国家安全的名义的各种限制，对暴力和扰乱公共秩序的制裁以及对国家机构的名誉、官员和象征的保护。

政府通常以正式的出版前审查制度加以控制，即使没有正式的审查制度，也

有刑法法律提供事后惩罚措施。控制还出现在一些有限制条款的法规中，如果权威机构认为申请人的内容构成了对新闻自由权利的滥用，就可以拒绝批准申请。

国家安全。各国的法律体系以及国际惯例都同意国家安全可以作为基本理由对自由言论实施管制。同时，政府可以运用这一宽泛、模糊的概念抑制或压制批评和言论自由。于1995年通过的由国际法、国家安全和人权专家起草的一套约翰内斯堡国家安全、言论自由和信息获取公约中，对敏感的国家安全进行了阐述。例如：

1.2条：

政府以国家安全名义对言论和信息施加的任何限制，必须有保护国家安全利益的真实目的和可验证的效果。

1.3条：

为了表明所制定的言论自由和信息的限制对保护国家安全利益的必要性，政府必须证明：(a) 争论中的言论或信息对国家安全利益构成了严重的威胁；(b) 施加的限制是保护相关利益最低的手段；(c) 限制不违背民主原则。

最后，第2条解释了国家安全利益的问题：

政府以国家安全名义对言论和信息施加的任何限制，如果不能证明有保护国家安全利益的真实目的和可验证的效果就不合理，这种证明包括保护国家领土完整和主权不受武力威胁，不管武力的使用和威胁是来自外部军事势力还是来自内部，如煽动推翻政权等。特别是，政府以国家安全名义对言论和信息施加的任何限制，如果保护国家安全利益的真实目的和可验证的效果与国家安全无关就不合理，例如，保护国家窘境或不道德行为不被曝光，对公共机构职能信息的封锁，或者排斥一种特殊的意识形态，或者压制罢工。

防止动乱，恶意言论的刑事诉讼。国际标准或惯例承认煽动性言论应该对暴力和动乱负有责任，所以这些标准允许对此种言论加以限制。对煽动暴力、动乱或者仇恨执行广义的直接的犯罪刑法是一种加强新闻媒体自我表现审查的强有力措施。如果权威机构对有争议的恶意言论的程度施加或威胁施加刑事制裁，就无益于法律环境的发展。在一个民主社会里，问题的焦点不在于恶意的程度，而是在于言论者是否在鼓动暴力，他的言论是否会导致暴力结果。

保护政府机构名誉、官员、象征的法律。很多国家都有保护政府机构名誉、官员、象征的刑事诉讼法。这一法律领域通常称为恶意中伤，要害不在于虚假不实的言论，而是对国家政权或国家统一象征的污蔑和损害。

在一个成熟的环境里，这样的法律制定以及使用是与基本人权不符，只有在极其特殊情况下才使用。就这点，以侮辱国家机构和官员而定的诽谤罪很容易被寻求躲避媒体和公众批评或检查的政府官员滥用。

此种法律的一个重要特征在于言论的真实往往不是一个保护，侮辱一词概念

的不确定本身会导致任意裁定。法律的制定和执行不是只用于保护个人尊严和名誉上，而却被官员为逃避批评而利用，因此说是阻碍了一个成熟环境的发展。

关于诽谤法的一个主要观点是有没有必要在一个民主法制国家里使用这样的法律。就这一点，成熟的环境认识到允许批评的范围还应该扩大到政府官员以外的政府机构。

选举法。一个直接影响成熟环境政治进程的因素是与选举有关部门的媒体法律。该种法律包括候选人接触媒体，广播员可以发表偏见，政府对广播传媒的操纵，政治广告规定。有些国家对广播公众民意测验进行管制，例如，可以禁止在接近大选前发布测验结果。

欧洲理事会号召成员国政府对保证媒体报道有关选举活动时遵循公正、平衡原则的方法和形式进行审查，并为这些原则在与国家宪法一致的民主法律和实施中颁布措施。

理事会鼓励媒体专业者以行为准则的形式进行自我约束，为准确、公正、负责地报道选举活动建立良好的行为准则。

与此类问题相关的法律目前还没有绝对正确的模式。1989 年后，在东欧国家体制第一次变革浪潮中，社会改革派建议每一位候选人都应在国家或地方广播媒体上得到相同的宣传时间。然而，持为少数政党提供竞选机制促进民主化观点的人们却发现上述手段极其混乱、效果甚微。与此同时，拥有新闻许可制度的国家倾向于把广播电视看做客观、中立的机构，这种立场有悖于任何编辑都带有偏见的观点。欧洲法律还倾向限制或禁止政治广告，理由是，通过付费广告宣传，过多地与媒体接触会为有钱的候选人提供了优势。

很多民主过渡的东欧国家几乎没有什么手段使广播媒体（私有的、公立的或者政府的）来逃避大选过程中执政党的控制。或者换一种说法，很多广播机构对政府授予其许可执照和允许其继续经营有负债感，从而导致他们利用媒体这一宝贵资产为“赞助”方提供服务。与采取压制电台和电视来影响选举结果相比，政府与广播媒体相互作用因素的缺乏，对法制进程更为不利。

因此，一个促进民主稳定的环境必须设法建立降低政府在大选中滥用职权的机制。例如，1993 年俄罗斯为在大选中设立一个特别仲裁委员会，受理来自候选人对媒体或媒体对政府的投诉。此仲裁委员会以及后来的相应机构，于 2000 年 6 月 3 日被普金总统废除，在已出现的案子中，该仲裁机构除了能发出惩罚通知之外几乎没有任何威力。另外，还有几个国家设立了特别选举委员会并赋予权利对滥用职权的媒体和违反与媒体有关选举法的行为进行处罚和制裁。

司法部门的保护。一个成熟的环境将努力达到保护司法程序的严谨、行使新闻自由与兼顾公众对法庭工作监督之间的平衡。提倡公平、有效的司法管理是所有遵循法制理念的司法体系的目标。有些司法体系对报道和评论没有结案的法律诉讼的新闻媒体追究责任。这样做的目的一是保护犯罪嫌疑和原告的公正审判

权，二是维护司法管理秩序以及公众对司法体系的尊重。

这是对承认并运用公平、公正、客观的基本主张需求的一个例证。例如，在保护尊重司法管理的合法性和保护司法不受公众批评之间有着细微的区别。同样，保护犯罪嫌疑和原告的权利作为基本人权已被普遍接受，但是如果权威机构拒绝公众对刑事审判加以监督，这一原则将被滥用。总而言之，在这种情况下，如果没有给予新闻自由足够的重视，就与成熟环境不符。

集体利益的保护

大体说来，保护集体利益的法律试图实现几个目标包括保护公共和平，限制仇恨演说以保护可识别群体的尊严，保护公共道德和宗教信仰。这些是公共政策中非常敏感的领域，需根据社会价值观念通过民主程序来确定。即使我们不能分辨出怎样的形式才是成熟环境的代表，至少我们必须牢记公平、公正、客观的基本原则。

这一复杂领域的价值原则在 1997 年 10 月 30 日欧洲理事会部长委员会有关“仇恨演说”的建议中得到体现。根据第 6 则：

> 仇恨言论在国家法律和实践中应考虑媒体对具体的仇恨言论事件以及潜在现象进行报道、分析与解释，同时也应考虑公众对接受这些情况和信息的权利。

就这一点，国家的法律与实践应该明确区分发表仇恨言论作者的责任和专业媒体为行使让公众获得所关注信息的使命而进行报道的责任。

第 7 则：

> 在第 6 则的基础上，国家的法律与实践应该考虑：
>
> 1. 欧洲人权宪章第 10 条第 1 节充分保护对种族歧视、仇外、反犹太主义以及其他形式的偏见进行报道，只有在第 2 节列出的情况下予以制止；
>
> 2. 政府权威在评估限制言论自由必要性所使用的标准必须与人权大会案例法第 10 条有关报道的方式、内容、背景、目的等原则相一致；
>
> 3. 尊重记者报道自由还意味着法庭和政府机构不能对记者所采用的报道技巧施加评论。

个人利益的保护

世界各国的司法体系都强调保护个人的名誉、隐私以及尊严。一般地说，这类保护涉及诋毁、隐私权、侮辱并通过刑事和民事诉讼方式解决。这一复杂领域法律的一个重要特点是，在众多司法体系里，这些利益是受宪法或国际标准保障的基本权利。再次强调，权利与利益之间的交叉竞争必须受制于公平、公正、客

观的基本概念。

一个有效的法律环境会意识到媒体自由与个人权益之间存在的敏感问题和潜在危险。在保护个人权利方面，世界的主流是加大刑法和立法中诽谤罪法的利用和宣传。在这种情况下，惩罚的威胁以及财务处罚带来的是自我表现审查的威胁。基于这个原因，许多司法体系意识到保护个人权利和利益的法律诉讼案件也为行使保护报道形式增加了负担。例如，欧洲人权法庭建立了详细的案例法体系包括对涉及公众利益言论的重点保护。比如，政府权威应该比个人更能容忍批评的言论，对证明言论或价值判断真实性进行取证的负担不应转移到被告人身上。

诽谤罪法律的问题。在一个有效的环境里，司法体系承认使用诽谤罪法是对媒体自由活动的干涉，这种干涉在某些情况下并不合理。诽谤言论是指造成降低一个人在社区的地位。诽谤法在所有法律体系中都有体现，保护个人名誉是国际体系承认的权利。有意保护这些权益的司法体系在刑法、民法、或侵权法规中得到体现，可以通过金钱赔偿损失来解决。

然而，除非有保护措施，诽谤法不可以用来压制对与公众利益相关的报道。由于新闻媒体的性质所致，在对个体进行批评时会被认为是负面描述，或者被认为是对个人隐私的侵权。除非诽谤法将媒体自由的因素考虑进去，刑事制裁或金钱赔偿就会有导致自我审查的威胁，这将有损于民主治理。

如果司法体系把不属实的言论进行归类并将其排除在对新闻自由基本保障的保护之外，将有损于新闻媒体的自由。原告的具体情况是关键变量之一，应在制定诽谤法加以考虑，使其与有效的法律环境相吻合。

保护个人尊严。一个有效成熟的环境将通过限制或谨慎使用侮辱法来寻求平衡由于保护个人尊严而导致对媒体自由的威胁。由于侮辱法具有的模糊性质以及原告的真实性，侮辱法具有对行使媒体自由造成威胁的作用。大多数人认为散布人身攻击言论可以对保护个人自我价值感造成侵犯。于是，很多司法体系制定了刑事和民事处罚，在这里侮辱言论的真实性不是问题的关键（真实不是辩护），关键在于言论发表者或作者的意图。如果解释含糊或不在小范围使用，如果只限于发表的言论不具有公共重要性或只适用于对他人造成伤害的情况下，侮辱法会对行使新闻媒体自由构成威胁。

保护个人私法。在裁定侵犯个人隐私的纠纷案件中，司法体系必须努力制定区分公共和私人信息的标准。很多法律体系很重视保护个人或家庭的隐私，使其不受侵犯。重要的一点是合理制定隐私标准是必要的。应该让对公众至关重要的法规接受公众的检查。

答辩与更正权。与以诽谤罪进行起诉的方法相比，司法就媒体内容提供答辩机会或要求更正是降低对滥用媒体独立进行制裁威胁的一种形式。然而，如果这种司法义务对行使编辑判断力有过多或过深的干涉，有效司法环境的进程将受到阻碍。

很多司法体系中，诸如民法或传播法对由于媒体内容所造成的人身权利的侵犯提供答复与更正的补救措施。在答复责任下，一个媒体机构有义务对受到侵犯人准备的资料予以答复。相比之下，更正权（或收回）要求媒体机构发表声明，更正原先造成侵犯的言论。这种补救措施的存在，通常被认为更能有效地满足对于那些认为受到媒体内容伤害的人。与此同时，如果这些措施不被限制在出于尊重记者报道权利和公众接收信息权利的范围内，其本身就会对记者的报道自由造成威胁。

内容中立法规与操纵的风险

一个有效成熟的环境里，司法机构可以为媒体提供足够的保护其不受间接操纵的程序。在所有的法律体系里，都存在让政府官员或私人企图操纵媒体的机会。这些机会表现在操纵那些没有明确媒体内容看起来中立的法律之中，而这样的法律却仍然可以影响媒体的编辑决定。影响媒体内容的方法有很多，政府权威有许多机会可以间接地影响媒体内容，例如，补偿，习俗法，版权，新闻用纸的提供，与政府机构（出版社）的经营成本，税收，反竞争法，公众获取限制，竞选要求等。

这些间接影响的方法可以通过颁布和使用大量的规章制度来实现。例如，就影响的方式，政府权威可以制定歧视性的税收条例对某些媒体机构征收更高的税。税收分类作为标准法律被认为是公正的，但是，可以对不同的媒体机构有选择的加以执行。

因此，税法特别是对税法管理与执行的方式可以阻碍一个有效环境的发展和维护。政府权威经常以没有纳税为理由对媒体机构进行袭击、骚扰、或者关闭报纸等。达到法治的一个因素是禁止有选择的执行，这对新闻媒体来说至关重要。诚然，在执法过程中法规的执行并非完全，但对印刷媒体或广播电视进行有选择的执行本身就是一种侵犯。

如果简单地说应该将这些规章制度废除，在一个成熟的环境里也是不现实的。这些规章措施是立法和执法过程的一部分，存在于所有司法体系之中。因此，对于推进有效环境达到法治来说，最好的办法是在立法与执法过程中本着公平、公正、客观的原则。

保护新闻媒体不受保护个人法制约

我们大部分的阐述是围绕着新闻媒体与政府权威之间的关系进行的，然而，在某些情况下政府采取一些措施来保护新闻媒体活动不受个人行为骚扰也许是有必要的。

内部新闻自由

很多时候，媒体拥有者与编辑人员会在内容方面产生争议。对于有效的环境来讲，一个重要的任务就是决定在这种情况下是否需要法律来解决，如果是，什么样的法律才能保持各方利益的平衡从而达到社会进步所必须的信息与主张的传播。例如，有些司法体系试图通过为建立编辑指导方针和纠纷解决办法提供激励政策，以此来兼顾各方的利益。

人身保护

一个有效的环境里，权威部门愿意并有能力对媒体记者实施人身攻击的人进行起诉，使那些对媒体人员形成暴力攻击的人不能逃避惩罚。如果权威机构不能执行适用的刑法，或者只是有选择的使用和裁定，新闻媒体就不可能正常发挥其效用。

在欧洲理事会部长会议于 1996 年的建议中，号召成员国“调查本国发生的对新闻从业人员攻击事件”，并且“使用所有适用的方式来惩罚那些攻击者，为新闻记者伸张正义”。在这点上，记者以及从事媒体工作的专业团体在必要的时候对政府权威机构施加压力起到积极的作用。

结　论

将社会构成的某些方面孤立起来，并对导致媒体独立与自由的有效环境进行割裂的阐述是非常困难的。在这里，我们试图对那些可以通过媒体建立有效环境，促进实现民主目标的复杂法律程序的成分进行了识别。我们承认，这些成分本身对保证媒体独立自由的活动是远远不够的，但对培养和维护有效法律环境是有必要的。

当然，在某一特定社会里，决定媒体是否成功的其他因素也是至关重要的。媒体结构还有赖于读者群和观众是否支持媒体活动。广告收入依赖于消费结构。补偿的作用和性质取决于权利保障以及提供补偿的机构的控制意愿。社会大众的受教育程度也会对媒体的性质以及媒体在政治进程中使用的方法产生影响。

对这些问题进行细致的编织是法律的角色。在这里我们试图讨论了某些具体实践或执行的角色和在立法执法步骤中的重要性，以及建立有利于或影响民主进程的媒体有效机制。

11

侮辱法

鲁思·沃尔登

在一百多个国家里，个人——包括新闻记者——会因侮辱或冒犯政府官员和政府机构而被监禁或罚款。不仅在世界上最独裁的政体统治下，连西欧很多老牌民主国家中也都有侮辱法。许多国家的宪法中虽然都有保护言论自由和表达自由的条款，但它们对批评政府的言论仍然予以法律惩处。

侮辱法的名称和措辞各不相同（可参见本文的附录）。在很多前英国殖民地国家，煽动性诽谤法据称是对敌视、藐视和不满政府的言论判刑。在拉丁美洲国家，藐视法对藐视政府官员者予以刑事处罚。在很多君主政体国家，亵渎法禁止侮辱皇室成员；而在伊斯兰教国家里，亵渎法对侮辱宗教领袖的人予以严厉惩罚，直至死刑。许多这样的法律将冒犯他人的荣誉和尊严、冒犯高级官员和机构、冒犯外国的驻外代表以及作为国家象征的事物列为犯罪。还有些法律禁止侮辱所有的公务员，因为他们的地位或者因为他们正在履行职责。一些国家仅有一般的侮辱法，对那些冒犯任何个人的言论予以惩处。尽管这些法律在理论上涵盖个人和公众人物，但最常援引这些法律的还是高级政府官员、政治家以及公务员。

无论这样的法律叫什么名字或者如何措辞，结果是一样的：它们通常用来镇压和惩罚政治性言论与不满的言论、社论与评论、讽刺和调查性新闻。它们构成了媒体法规中适用最广、压制最强、惩罚最严的形式之一。

刑事诽谤法和侮辱法

乍看起来，侮辱法似乎是刑事诽谤法的另一种形式，但它们在理论和实践上存在着重大差异。刑事诽谤法是用于个人保护自己名誉的，对口头诽谤和书面诽谤制定了刑事惩罚。

理论上讲，诽谤导致的伤害在于诽谤性言论会影响其他人对被诽谤的个人的

舆论：诽谤性言论使得其他人看不起被诽谤的人。诽谤法界定诽谤罪经常依据对第三方造成的影响，如个人被公众敌视、嘲笑、藐视等。相反，侮辱法更关注保护被侮辱者的感情，即被侮辱者对自己个人尊严和荣誉的个人感受。

实际上，诽谤法针对的是捏造事实的断言。制定诽谤法是为了确保个人的名誉不因散布不真实的言论而受到不公正的伤害。因为很多国家法庭和国际法庭都认定，真实的言论在法律上不能作为诽谤提起诉讼，这也包括那些无法证实的言论。相反，因为制定侮辱法是为了保护荣誉和尊严而不是名誉，所以它们常常不仅惩罚谎言也惩罚实话，不仅惩罚实话也惩罚看法，惩罚讽刺、谩骂甚至恶劣的方式。

最近两个欧洲的案例很能说明这一问题。在一个案例中，希腊记者瓦西利斯·拉斐里迪斯由于在一篇社论中称市长为“可耻的小人”而被指控犯有诽谤和侮辱罪。希腊法庭驳回了诽谤罪的指控，这显然是因为拉斐里迪斯的言论仅是一种看法。但法庭判处拉斐里迪斯因侮辱罪而受四个月的监禁。在另一个案例中，奥地利记者格哈德·奥伯施利克因称奥地利自由党领袖格奥尔格·海德尔为白痴而被指控犯有奥地利刑法第 111 条和第 115 条。第 111 条禁止诽谤，第 115 条禁止侮辱任何人。但是第 111 条仅适用于不真实的言论，而由于“白痴”这个词明显是表达一种看法，无法证实其真假，所以奥地利法庭认为奥伯施利克仅违犯了侮辱法。不过这一判决最后被欧洲人权法院推翻。

很多国家的法律措辞能分别出诽谤和侮辱的差别。例如，克罗地亚的法律规定，“如果被告能证实其言论的真实性或者有正当理由使人们相信这些言论是真的，那么他将不会因诽谤罪受到惩罚，但可能因侮辱罪而受到惩罚”。摩洛哥法律也有与此相似的规定，即诽谤必须要有事实的断定，但是“除对事实的断定外，任何严重的冒犯性言论、藐视性字眼或谩骂性语言都是侮辱”。

尽管在理论上，侮辱法和诽谤法是有区别的，但实际上这种差别经常是模糊的。言辞含糊的刑事诽谤条例很难同侮辱法区分开，并且常被用于惩罚那些本应被更准确地认定为侮辱或不尊重的罪行，而不是惩罚诽谤的罪行。例如，1996 年柬埔寨的陈·拉达那案中，《高棉青年之声》的编辑陈·拉达那由于写了一篇标题为《王子拉那烈每天三次比洪森还要傻》的讽刺性文章，丑化了柬埔寨政府总理，因而被判处一年监禁和 2 000 美元的罚款。柬埔寨的刑法没有明确的侮辱罪条款，但是，与其他几个国家一样，普通的刑事诽谤条款即可用于惩罚对政府领导人的批评意见。

在很多国家，刑事诽谤法是用于惩罚反政府言论的。它要求被告承担举证责任（证明自己所说是真实的），而不是要求检举人或原告承担举证责任（证明被告所说是不真实的）。要求被告举证的这些刑事诽谤法规定可以起诉表达看法的言论，而这些表达看法的言论完全不可能被证实是真实的，这样的刑事诽谤法起到的功能是侮辱法的功能。此外，在有些国家，真实性还不完全可以作为对刑事

诽谤指控的辩护。例如，韩国的法律规定，只有在“纯粹为了公众利益”而不得不公开的条件下，真实性才可以作为对被指控为诽谤的辩护理由。印度的法律规定，真实性只能在“出于公众利益而应该公开发表”被指控为诽谤的言论的情况下，才可作为辩护理由。对用真实性作为辩护理由加以这种公众利益或者好的动机的限定，在刑事诽谤法中非常普遍，从而把诽谤法变成了侮辱法。我的研究表明，刑事诽谤法诉讼常常是因为批评政府官员或政府机构而提起的，这就进一步支持了刑事诽谤法可以也确实替代了侮辱法的结论。

侮辱法的起源

现代侮辱法的起源可以追溯到公元前 5 世纪以《十二表法》为主要代表的《罗马法》。《十二表法》中包括有关“侵辱”的条款。“侵辱”一词通常被译作“侮辱”或“伤害”。在“侵辱”的早期使用中，或许是指殴打或身体伤害；但是，一系列的法令扩大了它的含义，把文字攻击、侮辱或者虐待也都包括在内了。因为有关“侵辱”的诉讼是用来保护荣誉和尊严的，所以丈夫侮辱了妻子，父亲侮辱了孩子，都要予以赔偿。与现代的侮辱法相比，“侵辱”的基点放在对遭受侮辱和虐待的个人感受，而不是放在经济损失上。因此对“侵辱”的惩罚要根据双方的地位和受辱的严重性而定，而不是根据任何受损失的证据。最初，对于损失赔偿只有民事诉讼，后来也发展到刑事赔偿。

公元 6 世纪，查士丁尼大帝命令编纂《罗马法》。该法摘要中有一部分是专门关于“侮辱行为和恶意中伤的诽谤”的。它规定，“‘伤害’一词用于表示荒谬的侮辱。‘侮辱’一词来源于动词‘蔑视’。……每一次侮辱都会伤害他人，或者关系到他人的尊严和耻辱。”尽管在古罗马法律中，“侵辱”条款用于保护所有公民的尊严，对地位高者受到的侮辱给予较大的赔偿，但现代侮辱法涵盖的范围要窄得多，它仅保护政府、公务员和公共机构、皇室成员、国家象征或外国显要。现代侮辱法不再有古罗马法对个人荣誉和尊严的关注，而代之以政府官员对免于批评的自我保护和自由的关注。从这点来看，现代侮辱法更接近于古代英国普通法的煽动性诽谤罪法。

煽动性诽谤罪相当简单地只针对批评政府的言论，无论批评得正确与否。煽动性诽谤罪起源于英国决非偶然。在威廉·卡克斯顿于 15 世纪将印刷术引入英国之后不久，英国就有了煽动性诽谤罪。英国的君主首先反对这种有潜在危害的新型传播工具，建立了严格的规定。但仍有涉嫌煽动的出版物从经营许可证制度和出版前审查的法网中漏掉，于是普通法法庭就修改了一部禁止传播不真实和煽动性传说的古老的中世纪法律，以对所有针对政府的批评予以惩处。

约两个世纪前，美国否定了煽动诽谤罪的概念，但是今天，全世界大多数国家的侮辱法、煽动法中，更常见的是在刑事诽谤法和亵渎法中都有这一概念。所

有这些法律都是用来惩处批评政府和政府官员的言论的。

殖民主义是侮辱法得以传播到世界大多数国家的因素之一。在大部分前英国殖民地都还保留着英国统治时期强制制定的煽动性诽谤法。大多数拉丁美洲国家的冒犯法是按照西班牙旧法制定的，这部旧法在1995年西班牙重新修订整部刑法时被取消了。在荷兰前殖民地印度尼西亚，所谓的《传播仇视条例》禁止公众表达“对政府的敌视、仇恨或蔑视的感情”。尽管荷兰的刑法中从未有类似的条款，但是荷兰使用《传播仇视条例》镇压第二次世界大战前印度尼西亚的民族运动。在所有的侮辱法中，最著名的要数1881年法国的侮辱法，它是所有讲法语的非洲国家的侮辱法的典范。发展中国家的政府现在仍然把法国的这部法律作为其制定、保留和执行本国侮辱法的依据。

侮辱法的实施

目前，有记载的侮辱法到底有多少还不清楚，但是有一百多个国家都有侮辱法。我的研究显示，约九十部侮辱法分布于世界各大洲的国家中。甚至在那些没有正式的侮辱条款的国家，往往也很方便地用刑事诽谤法来替代。

最令人吃惊的是，最近发生的事例显示，在前苏联国家中也依据侮辱法和刑事诽谤法来压制批评政府的报道。在这些国家里，记者不仅要面对根深蒂固的传统的审查制度和官方对媒体的敌意，还要面对保护荣誉和尊严的固有历史遗产。尽管宪法条款保证言论自由和新闻自由，但是政府官员继续行使侮辱法反对媒体和政治反对派的领导人，并经常企图阻止对腐败和滥用职权的揭露。哈萨克的一个案例说明了侮辱法对新闻自由和民主进程的严重影响。

2001年4月，哈萨克反对派的周报《士兵报》的编辑被判犯有“公开侮辱总统的荣誉和尊严”罪，而被判处1年监禁和约合280美元的罚款。虽然他在总统特赦令下立即被释放了，但是仍然作为罪犯被禁止离境。2001年7月，在美国有关中亚人权问题的国会听证会召开之前，他被禁止搭乘飞机前往美国作证。

这位编辑被定罪是由于《士兵报》转载了因特网上一篇所谓“哈萨克门”丑闻的文章。这篇文章讲述了总统和其他政府高官把数百万美金汇入他们在瑞士银行的账户。因特网上这篇文章的作者是此案的第二被告，他被宣告无罪。这显然是因为他是往因特网上发文章而不是要在哈萨克的报纸上公开发表。具有讽刺意味的是，据传迫于政府压力，所有的哈萨克印刷厂都拒绝印刷《士兵报》，所以该报纸在俄罗斯印刷。而由于海关官员在边境扣留了登载那篇文章的《士兵报》，因此那期《士兵报》从未在哈萨克发行过。

这个案例仅是反对派媒体同哈萨克政府官员之间长期斗争中的一次。其他登载过政府腐败状况的报纸经常转载外国发布的新闻和因特网网站发布的这类信息，也面临刑事指控、印刷设备损失以及其他形式的恫吓。例如，据保护记者委

员会报道，两周一期的俄英双语期刊《新时代》转载了美国《新闻周刊》和《华尔街日报》上有关腐败丑闻的文章，国营出版公司拒绝继续出版该期刊，《21世纪》周刊的编辑加布杜林由于在2000年10月刊载了两篇揭露哈萨克总统纳扎尔巴耶夫腐败的文章而被控犯有刑事诽谤罪。2001年4月，阿拉木图检察院起诉人撤消了这两项指控。

其他前苏联国家的政府官员现在也转而用侮辱法惩罚批评者。1999年阿塞拜疆的报纸《巴库林荫大道》的记者因说总统的兄弟（议会成员）是“石油业的国王”而被指控“侮辱总统兄弟的尊严”。该记者受到一年监禁缓期执行和不得离境的惩罚。同年，白俄罗斯的独立周报《人物》的主编伊琳娜·哈利普因在1999年7月15日撰文指责总统工作人员和检察长腐败而受到侮辱他们荣誉的指控。在乌克兰，基辅市法院于1998年12月下令逮捕反对派报纸《政治日报》的主编奥列格·利亚契柯。利亚契柯因发表了暗示三个政府高官胡作非为的文章而违犯了刑法第125条和126条，从而被指控犯有诽谤罪和侮辱罪。早些时候，因该报连续发表了一系列与总统关系密切的人的文章，检察院冻结了该报的银行账号。

土耳其官员也在继续强行实施其本国的横扫一切的侮辱法。尤其是刑法第159条规定，任何人如果公开侮辱、诽谤土耳其民族、共和国、大国民议会，或者侮辱国家政府、军队与安全力量以及司法当局的道德品行，可被判处高达6年的监禁。2000年9月，记者兼作家纳迪尔·麦特被指控违犯了刑法第159条。她用了一年多时间为自己辩护，最后被判无罪。她于1999年8月被指控在她写的《穆罕默德的书：在东南部打仗的战士有话要说》一书中侮辱了军队。这本书1999年6月被法庭列为禁书，书中写了42个土耳其士兵对同库尔德叛军开战的评论。

另一个违犯刑法第159条的案例证明，侮辱法不仅用于打击传统媒体，也用于打击新媒体。安卡拉一些盲人抗议街道路面坑坑洼洼，18岁的埃姆雷·埃罗兹在因特网贴了一个帖子，称警察有虐待他们的嫌疑。结果他就因“公开侮辱国家安全力量”而于1998年6月被判处10个月监禁，缓期执行。

西欧的侮辱法和煽动法对撒哈拉以南非洲国家的影响比对任何其他地区和国家都更明显地具有灾难性后果。南非没有侮辱法和煽动法这样的法律；肯尼亚在1997年废除了煽动条例。但实际上，每个讲法语的非洲国家都有恶名远扬的法国1881年诽谤法的本国版，大部分前英国殖民地国家都保留着煽动法和禁止侮辱“外国王子”的条款。1996年，加纳新民主运动的律师兼秘书长安东尼·阿科托·阿帕乌，对在斯特拉斯堡举行会议的欧洲理事会称，非洲国家的政府正在采用西方模式的法律来扼杀媒体。他说：“可以肯定，假如最糟糕的法律解释不可能发生在欧洲，那么就将出现在非洲。”最近发生在非洲的几个案例也证明了安东尼的观点。

下面是发生在撒哈拉以南非洲地区最知名的一个案件。1996 年 6 月，科特迪瓦上诉法庭维持了对三名记者两年监禁的原判。这三名记者在反对派报纸《道路报》工作，被指控侮辱总统亨利·科南·贝迪埃。该报的出版商、一名编辑和文章作者全部被监禁，同时被罚款 300 万非洲金融共同体法郎，并暂停出版三个月。这一有罪判决起因于 1995 年 12 月的两篇讽刺性文章，文章中说，总统贝迪埃出席非洲冠军杯赛观战为科特迪瓦足球队带来了坏运气，使其输给了客队南非足球队。一篇文章的标题是《他应该呆在家里》；另一篇是《他降祸于科特迪瓦足球队》，将贝迪埃视作恶魔，并声称科特迪瓦足球队在任何其他地方都稳拿冠军杯，这次却好像在噩梦之中。这三名记者在服刑一年以后于 1997 年 1 月被释放。

2000 年 3 月，总部设在罗安达的《安哥拉》周报的两名记者在一篇文章中说，安哥拉内战给政府腐败提供了温床，而政府腐败导致安哥拉几近崩溃，总统必须对此负责。他们因此而被判入狱。据美联社报道，对他们的审讯不允许提供任何证人和证据。审讯后，作者拉斐尔·马克斯被判监禁 6 个月，编辑阿吉亚热·多斯桑托斯被判监禁 2 个月。

在斯威士兰，惟一的独立报纸——《斯威士兰时报》在 1999 年 9 月遇到了麻烦。它报道了刚被国王姆斯瓦蒂三世选作第八任妻子的年轻高中女生因逃学而被高中开除。据报道，在报纸同意解雇负责发表该文章的编辑之后，官司才平息下来。2001 年 6 月，保护记者委员会报道，国王姆斯瓦蒂三世已签署法令，禁止以任何理由发表侮辱皇室成员的文章，对那些“侮辱、嘲讽或者蔑视国王或王后”的人处以最高 10 年的监禁和 6 200 美元的罚款，从而使政府有了对付侮辱皇室成员言论的更强大的手段。

还有三个非洲国家元首试图采用法国的侮辱法惩处批评他们的人。乍得、刚果和加蓬的总统控告《黑色沉默》一书的作者弗朗西斯·格扎维埃。该书追溯了法国同其前非洲殖民地的关系。该控告依据的是法国侮辱法的条款——禁止“公开冒犯外国国家元首、外国政府首脑、外国政府的外长”。首先，该书称乍得总统为“嗜杀成性的暗杀者”，加蓬总统为“掠夺成性的独裁者”，说刚果总统侵犯人权。2001 年 4 月，巴黎法官驳回此项控告，称法国侮辱法违反了《欧洲人权公约》第 10 条，该条款保护表达自由。法庭认为，该法律没有提供“冒犯”一词的法律定义，而且该词的含义过于宽泛难以定义。

乌拉圭侮辱法中也有一条与上述法国侮辱法的那一条款相似的规定。大约五年前，为证实一个外国国家元首的荣誉，就曾经援用过这个规定。乌拉圭首都蒙得维的亚的一家日报《共和国报》的主编费代里科·法萨诺及其兄弟、编辑主任卡洛斯·法萨诺被指控在 1996 年的一篇文章中侮辱巴拉圭总统胡安·卡洛斯·沃斯莫西。文中指称沃斯莫西与伊泰普水电站（在巴拉圭和巴西边境）建设中的管理不善和腐败问题有牵连。这兄弟二人被判处 2 年监禁，但是因宣判时的一个错误，上诉法院下令晚释放他们几个月。1997 年 8 月再审此案时，他们被宣判无罪

开释。法官这后一次判决只是部分地依据了事实。尽管文章批评了巴拉圭总统，并无疑激怒了他，但是文章的发表并没有使巴拉圭和乌拉圭的双边关系恶化。

这里叙述的几个案例仅是冰山一角。在过去十年间，我研究了数百个案件，涉及逮捕、指控、起诉和判罪。然而，这众多的案件只代表了侮辱法与刑事诽谤法对新闻自由的影响中的一小部分。这类法律因记者调查政府官员的不法行为、编辑批评官员品行或者是讽刺总统就可以判处他们坐牢。由这类法律的存在所引起的自我审查是不可能查清楚的。同样，要确定这类法律到底有多少次用于威胁和恐吓新闻记者退出调查和报道也是不可能的。

一些好消息

尽管侮辱法和刑事诽谤法普遍存在，并且不断被用作骚扰、威胁和惩罚记者的工具，但是一般而言，这类法律同新闻自由与民主相矛盾已得到公认，而且这一认识还在不断发展。许多致力于人权问题尤其是表达自由问题的国际组织和团体，一直领导着反对这类法律的斗争。2001 年 4 月，在波士顿的一个会议上，9 个争取新闻自由和表达自由的团体——保护记者委员会、英联邦新闻联合会、美洲报业协会、国际广播协会、国际期刊联盟、国际新闻学会、北美广播组织联盟、世界报业协会、世界新闻自由委员会，重申它们反对这类法律的立场并号召全世界各国政府取消这类法律。

在过去的两年中，参加欧洲安全与合作组织的人权标准执行会议的美国代表一直强调，将政治报道和评论定罪的法律是有悖于民主的，并号召欧洲安全与合作组织（OSCE）成员国取消这类法律。联合国关于言论和表达自由的特别报告起草人、欧洲安全与合作组织关于媒体自由的代表以及美洲国家组织有关表达自由的特别报告起草人发布了一个联合声明，宣称“除非言论的表达有引起严重伤害的明显危险，否则不应该对言论的表达定罪”。他们的声明号召取消侮辱和煽动法、刑事诽谤法以及其他禁止不真实新闻发表的法律。

对侮辱法最早、最强烈的谴责来自美洲国家间人权委员会。它在 1994 年的年度报告中指出：“侮辱法违反《美洲人权公约》第 13 条，因为这类法律压制民主社会正常运转所必要的表达自由。”公约第 13 条称：“每个人都有自由思想和自由表达的权利。这种权利的含义是寻求、接收、告知各种信息和思想的自由，不受国界限制，也不论是口头的、书面的、印刷的、还是艺术的形式，或是其他任何形式。”公约还要求“每个缔约国都应该调整自己的法律来保证这种权利”，美洲国家间人权委员会号召美洲国家组织的所有有侮辱法的成员国都能取消或者修订这些法律。

美洲国家间人权委员会采取这一行动是对阿根廷的一个案件的反应。阿根廷记者奥拉西奥·韦尔比茨基被判侮辱了最高法院成员。1993 年，阿根廷取消了侮

辱法，作为解决韦尔比茨基案件的部分措施。巴拉圭也随之效法，在1998年10月开始生效的新刑法中去掉了侮辱法。2001年5月18日，智利总统里卡多·拉戈斯·埃斯科瓦尔签字批准在法律中加入一项条款，该条款取消了《国家安全法》中的一节，这节法规原规定侮辱某些政府高官是“违反公共秩序罪”。尽管这一行动减少了智利一些侮辱诉讼的案件，但一般刑法中惩处侮辱和刑事诽谤的条款依然原封不动地保留了下来。2002年3月，哥斯达黎加成为拉丁美洲最新的一个取消侮辱法的国家。

侮辱法对民主进程具有破坏性作用，因此必须取消它。努力提高人们对这一问题的认识在欧洲部分国家中已取得了成果。但在拉丁美洲，这一进程很缓慢，并常常仅是片面的。1997年，欧洲人权法院推翻了奥地利记者格哈德·奥伯施利克因被控侮辱奥地利自由党领袖格奥尔格·海德尔所受到的判决。尽管到目前为止，关于取消所有的侮辱法的要求并没有多少进展，但是法院宣布，《欧洲人权公约》第10条“不仅适用于愿意接收的或者是被认为无害的、无关的‘信息’和‘思想’，也适用于那些冒犯性、打击性或骚扰性的信息”。《欧洲人权公约》第10条是这样规定的：“每个人都有自由表达的权利。这种权利应包括坚持看法的自由，收到和告知信息与思想的自由，不受国界限制，并且不受当局的干涉。”在其他一些案件中，欧洲法院强调政治家和政府官员必须容忍甚至是刻薄的批评和评论。

有几个国家的法院已声称，侮辱法是违反宪法的，至少要严格限制它的适用范围。例如，在1990年的两个案件中，德国联邦宪法法院甚至坚持认为，对国家象征即使进行苛刻的讽刺性攻击也是受宪法保护的。早在1976年，该法院就认为，政府官员必须比普通人更大程度地容忍对其公众行为的批评。匈牙利宪法法院于1994年宣布该国的侮辱法违反宪法。

捷克共和国、吉尔吉斯共和国、摩尔多瓦、瑞典和乌兹别克斯坦等国都已经完全取消或者部分取消了侮辱法。但是，在这些国家中，还有一些国家的政府官员仍然遵照诽谤法提起侮辱的指控。1995年，在整个刑法修订过程中，西班牙取消了侮辱法，该法原来规定禁止侮辱、冒犯或诽谤正在履行职责的政府官员，或因其职责而对他们进行侮辱、冒犯或诽谤。不过，西班牙还有法律禁止诽谤和侮辱国王以及其他皇室成员，禁止诽谤、侮辱和威胁政府、某些司法机构以及军队。此外，西班牙保留了普通侮辱法，包括政府官员在内的任何人都可依据该法提起刑事诉讼。但是，1995年的刑法规定，如果原告是政府官员，并且侮辱行为涉及到该官员履行职能或者涉及刑事犯罪委员会和妨害行政，真实性辩护可以作为辩护理由。当然，问题是真实性辩护绝对不提供对所陈述观点的保护。

需要采取的行动

在一些国家，侮辱法被正规和例行地引用；而在另一些国家，甚至就在邻国，侮辱法却被法院取消，或者虽然还保留却不再使用。出现这种现象的原因很多，其中两个明显影响侮辱法使用的因素是政府结构和国家的稳定性。半个世纪前，西伯特在他里程碑式的研究著作《英格兰的新闻自由（1476—1776）》中就已观察到，一个国家享有的言论自由的程度取决于被统治者和统治者之间的关系以及对政府和社会有多大压力。政府越独裁，对政府的批评可能就越少，或越会受到惩罚。此外，无论政府的基本结构如何，随着对政府安全和国家稳定的威胁增大（不管这是因为战争、经济压力、国内动荡还是政治对抗），政府都倾向于压制那些它视为会增加压力的言论表达。

政府内部相互制衡的运行体系，尤其是独立司法体系的存在，会大大减少侮辱法和刑事诽谤法的使用。一个独立的、经济有保障的、专业的新闻媒体和活跃的、致力于保护人权和揭露政府滥用职权的非政府组织的存在，也起到了同样作用。

在一些案件中，一个领导者的性格能在侮辱法执行过程中产生巨大的差别。这方面最令人惊讶的是克罗地亚的一个案件。在克罗地亚已故总统图德曼的领导下，该国的侮辱法和刑事诽谤法不断被用来惩罚和威胁记者以及政敌。1998 年 12 月，总部设在纽约的保护记者委员会报告说，针对克罗地亚记者和报纸的近三百起刑事案件和六百多起民事诉讼还悬而未决，其中大部分是由政府官员及其家庭成员起诉的，2/3 以上是针对 4 家独立报纸的。由于图德曼在 1999 年逝世，克罗地亚的形势已经有了很大改善。

尽管侮辱法继续在一些国家实施而在另一些国家停止使用的原因十分复杂，但是解决这些问题的部分却是比较简单的。侮辱法无论以何种形式出现，都应该被废除。对语言或惩罚条款无论作怎样的修改都是不够的。美洲国家间人权委员会 1994 年年度报告十分有力地指出，保护政府官员荣誉和尊严的法律——

> “不公正地赋予政府官员保护权，而社会其他成员却得不到这一权利。这种差别颠覆了民主制度的基本原则。在民主制度下，政府应是易于监督的（如对其进行公开审查），以便预防和控制政府滥用其强大权力。……针对被认为是批评公共机构的言论的法律……打击的是表达自由的本质和内容”。

同样，对诽谤和诋毁的刑事惩罚也应该被废除。总统和总理以及各级政府官员当然有法律权利保护自己的名誉，但是这种保护权应该来自民法而不是刑法。诽谤个人的惩罚应该是付给受害方赔偿金，而不是监禁或者付给政府罚款。赔偿

金仅适用于那些能够证实诽谤言论是不真实的原告。仅仅涉嫌不真实是不足以证实被告应负法律责任的，不能证实的看法也不足以证实被告应负法律责任。正像许多国际法院和国家的法院所认定的那样，政府官员应该比普通人容忍更多的批评和公开质询，不应该允许政府机构为诽谤进行诉讼。

世界上已有的民主制度在废除它们自己的落后于时代的法规方面，必然走在前列。这些不符合时代要求的法律如果继续存在，只会引起诉讼，如同前面的有三个非洲总统在法国提起诉讼，格奥尔格·海德尔在奥地利提起诉讼。而更重要的是，这些无可争辩的不民主的法律在发达的民主国家的存在，会鼓励发展中国家效仿并给它们保留这些法律提供了理由。1998 年 7 月 5 日发生在保加利亚的事情最恰当不过地说明了这一点。当时保加利亚宪法法院批准侮辱法和刑事诽谤法符合宪法，并以西欧国家存在这样的法律为理由来支持它的裁决。保加利亚宪法法院的这一裁决是议会 55 个议员所提要求的回复，他们要求高级法院复查这些法律。一年之后，议会自己修订了刑法，取消了对侮辱和诽谤予以监禁的惩处条例，但对这些冒犯的言行处以更高的罚款。

为什么像奥地利、法国、意大利、葡萄牙这样通常尊重新闻自由价值观和尊重媒体对政府监督作用的民主国家却坚持保留这些独裁制度的残余呢？原因也许很简单，就是惯性。这种惯性最终可能被来自外部的压力（如非政府组织、国际组织以及媒体）所克服。无疑，即使在最民主的国家里，也有一些立法者和法官宁可保留侮辱法和刑事诽谤法，以防万一。独裁的领导人并不是惟一反对媒体揭露他们的政治劣行、对他们进行批评和发表不留情面的讽刺漫画的人，连经过民主选举的领导人也不愿意放弃他们的达摩克利斯剑（希腊罗马神话中的典故，用来比喻临头的危险或情况的危急。——译者注）。

然而，建立民主的前提是：人民是国家的最高统治者，是国家的主人。从最高到最低的各级政府机构和官员是人民的公仆，受雇于人民并按照人民的意愿行事。没有哪个正常运转的国家允许公仆因主人批评自己没有履行好职责而惩罚主人。可这正是侮辱法和刑事诽谤法所允许的。很显然，这样的法律是和民主的理论与实践格格不入的。正如在论述表达自由方面的权威、已故的卡尔文所阐述的那样，把批评政府定为犯罪的法律是“世界上所有封闭社会的标志。……当政府能够用权力和法庭使批评者沉默的时候，政治自由也就结束了”。对批评政府官员进行惩罚的社会，“无论有什么样的其他特征，都不是一个自由的社会”。

附录：侮辱法实例

1881 年法国侮辱法

1881 年 7 月 29 日颁布的有关新闻自由的法律，在 20 世纪已被修改了很多次

(由于此法包括媒体法规和应用于各类公共传播的刑法，所以容易造成误导)。

第4章　通过媒体或其他任何公开发表的方式所构成的罪行和不正当行为

第2节　有损于公共事务的不正当行为

第26条（1944年5月6日法令)："冒犯共和国总统"或冒犯"行使或部分行使共和国总统特权的人"，犯有第23条和第28条所列举的罪行，将被判处3个月到1年的监禁和（或者）10法郎到1万法郎的罚款（第23条对煽动罪或涉及煽动的不正当行为予以惩罚，它列举了以下属于犯罪或者不正当行为的手段："通过在公共场合或公共集会上发表讲话、公开宣扬或进行威胁，通过书写的资料、印刷材料、素描、版画、各类绘画、标识、肖像或任何其他文字的、语言的和图像的媒介形式，进行销售或发行，或者提供销售，在公共场合或公共集会上展示以及通过广告、海报等暴露于公众。")。

第3节　针对个人的不正当行为

第28条（1944年5月6日法令)："对任何损害个人或实体名誉或荣誉的情况予以断言或诋毁，并把这一有害个人或实体名誉或荣誉的情况归因于这个个人或实体，即为诽谤。通过其他手段公开发布或复制这种断言或诋毁，即应受到惩罚；即使这种断言或诋毁是以问题的形式来说的，或者是针对个人或实体，他们的名字虽然并没有明确地被提到，但能从被控告的讲话、声明、威胁、书写材料或印刷材料、广告或海报的字眼里知道他们是谁。侮辱是可能不指向任何事实的一切侮辱性言论，及藐视性或谩骂性言辞。"

第30条（1944年5月6日法令)："采用第23条中列举的任何一种方式对法庭、武装部队、确定的实体、政府管理机构所进行的诽谤"可被判处一周到一年的监禁，并且（或者）被判处10法郎到1万法郎的罚款。

第31条（1944年5月6日法令)：第30条所列出的惩罚适用于因下列个人的作用和地位而指向他们的诽谤："一个或多个部长、一个或多个议会议员、政府官员、拥有或行使公共职权的人、由政府付薪的神职人员、暂时或永久承担公职或授权的公民、陪审员或作证的证人。"

第33条（1939年4月21日修正案、1943年11月24日法令、1944年5月6日法令)："以同样手段对第30条和第31条中所指出的实体或人员犯有侮辱罪"，可被判处6天到3个月的监禁，并可处5法郎到2 000法郎的罚款。

第35条："只要明确针对机构、武装部队、政府管理人员以及第31条列出的所有人员构成诽谤的实际效果，那么诽谤的事实就是确定的。对诽谤或者侮辱性事实的确定同样适用于公开寻求资金或者贷款的工业、商业或金融企业的经理和管理人员。"

1944年5月6日法令："对诽谤事实的确定有以下三种除外情况：

(1) 涉及个人私生活的；

(2) 超过10年以上的；

(3) 所指的事实所构成的侵害已被赦免或者受到某项法令的制约，或者由于复查或平反而不再定罪的。”

第 4 节　针对外国国家元首或外交官的不正当行为

第 36 条（1935 年 10 月 30 日修订案，1944 年 5 月 6 日法令）：“公开冒犯外国国家首脑、外国政府领导人或者外国政府的外交部长”，可被判处 3 个月到 1 年的监禁，并且（或者）处以 10 法郎到 1 万法郎的罚款。

第 37 条（1944 年 5 月 6 日法令）：“公开侮辱（严重冒犯）全权大使和公使、外交使节、共和国政府特派的使团团长或者其他外交官”，可被判处 1 周到 1 年的监禁，并且（或者）处以 10 法郎到 1 万法郎的罚款。

第 39 条（已被 1972 年 1 月 3 日 72－3 号法令修订）：“禁止报道本法第 35 条中有关第 1、2、3 项情况的诽谤审讯。”

第 5 章　起诉和驳回

第 2 节　程序

第 48 条（1945 年 9 月 3 日法令；1953 年 3 月 12 日 53－184 号法令第 2 条）：“(1) 在对法庭和第 30 条列举的机构进行侮辱和诽谤的情况下，只有在按照程序召开大会并提出诉讼要求之后，或者由相关机构的首脑提出要求后才能受理；(2) 在侮辱或者诽谤国会一个或多个成员的情况下，相关人员提出后才可以进行起诉；(3) 在侮辱或诽谤总理以外的政府官员、公共机构的受托人或代理人、或被授权进行公众服务的公民的情况下，起诉应该基于他们的申诉或者相关首脑的申诉；(4) 在诽谤第 31 条所提及的陪审员或者证人的情况下，起诉应该基于认为受到侮辱的陪审员或证人的申诉；(5) 在冒犯外国首脑或侮辱外交官的情况下，起诉将在他们告知外交部或司法部后提起。”

乌干达的煽动诽谤法

乌干达的煽动诽谤法在其他前英国殖民地国家中是相当典型的。

刑法第 41 条（殖民地时期；1966 年修订）：

1. 将“煽动意图”定义为故意：“(1) 引起对总统本人或法律和宪法所确立的政府的仇恨、藐视、不满；(2) 唆使人们通过非法律手段获得变革；(3) 引发对司法管理的仇恨、藐视、不满；(4) 引发社会实体或群体间的不满和矛盾；(5) 加剧社会实体或群体之间的敌对、宗教仇恨或者不满情绪；(6) 通过相关标识，引发社会实体或群体的不满、矛盾和敌对情绪，无论这些标识以何种形式涉及到联邦政府首脑或区域行政首脑的名称、地位还是尊严；(7) 使用与联邦政府首脑或区域行政首脑的名称、地位或尊严相联系的标识，意在引起对当政者的仇恨、讽刺、藐视或者不满；(8) 颠覆联邦政府、州政府或地区首脑的行为。”

2. 以下言论或出版物不被视为煽动性的：“(1) 说明政府的措施是被误导的

或错误的；(2) 指出政府或宪法的错误或缺点并旨在帮助修正，包括依法制定的州宪法以及立法和司法的错误；(3) 劝说通过法律手段获得变革；(4) 指出可能引起社会实体或群体的不满、矛盾和敌对情绪的事宜并建议改进。”

3. 依照第 1 款第 6 项和第 7 项，“相关标识”包括标语、称谓、名称等意在代表某人的方式。

4. 在确定意图时，“任何人的意图都被视为意在所产生的结果。”

第 42 条：任何人从事或图谋从事煽动活动，或“以煽动为目的发表言论”，或“印刷、出版、销售、提供货源、分发、复制任何煽动性出版物”，或“进口任何煽动性出版物”，将被判处 5 年以下的监禁或 1 万先令的罚款。重复犯罪可处 7 年以下的监禁。拥有煽动性出版物的，可判 3 年以下监禁或 6 000 先令以下罚款，重复犯罪的监禁可处 5 年以下监禁。

第51 条：“在诽谤私人的案件中，任何人在没有充分的辩护理由的情况下，出版任何读物，制作任何可视标识，旨在侮辱、辱骂蔑视外国王子、当权者、大使或其他外国政要，破坏乌干达与这些国家的和平与友谊，这些做法犯有行为不端罪。”

萨尔瓦多诽谤法

刑法第 339 条：无论是行为还是言语，在政府官员履行他们的职责的时候，冒犯政府官员的荣誉和尊严或者在他们出现的时候或在直接给他们的信件中威胁他们，这样的人将被判处 6 个月到 3 年的监禁。如果侵犯的目标直指共和国总统或副总统、立法机关、国家总理或副总理、最高法院或上诉法院法官、审判员、和平特使，惩罚将增加最大量刑的 1/3。

科威特的侮辱法

1961 年 3 月新闻出版法第 23 条：“凡是通过暗示或评论，诋毁、嘲笑、诬蔑上帝穆罕默德及其门徒的行为都是被禁止的。禁止批评埃米尔本人。没有新闻出版局的授权不得出版有关埃米尔的文章。”

第 24 条：“禁止出版任何攻击政府首脑或者导致伤害科威特同阿拉伯以及友好国家的关系的出版物。”

第 28 条：“违犯第 24 条的出版社社长和文章作者将被判处 6 个月以下监禁的惩罚。如果后果严重，惩罚可增加到 1 年。”

第 29 条：“如果诋毁政府官员的行为构成诽谤，那么出版社社长和作者将被处以诽谤法的惩处，除了作者能提供充足的证据证明其所宣称的基于合理的理由。他必须证明他的目的不仅是为了保护公众利益，而且言语并不过激，同时对

保护国家利益非常重要。”

第 30 条：“出版社社长和文章作者发表以下文章将会受到刑法的惩处：他们的观点构成对宗教或者宗教派别的嘲笑、贬低。”

第 31 条：违犯第 29 条和第 30 条将会被停刊 1 年，没收出版物，或者取消出版许可证。

泰国侮辱法

宪法第 2 章第 6 节：“国王应该被尊敬而不是被亵渎的。任何人都不能指控国王。”

刑法第 118 节：“任何意欲嘲笑国家对国旗或国家象征采取行动的人将被判处 1 年以下的监禁或 2 000 铢以下的罚款，或者两罚并处。”

第 133 节：“诽谤、侮辱、威胁国王、王后或其配偶、有确定继承权的人或者外国首脑的，将被判处 3 年以下的监禁或 4 000 铢以下的罚款，或者两罚并处。”

第 134 节：“诽谤、侮辱、威胁外国皇室授权代表，将被判处 1 年以下的监禁或 2 000 铢以下的罚款，或者两罚并处。”

第 135 节：“嘲笑外国国旗或国家象征的行为，将被判处 1 年以下的监禁或者 2 000 铢以下的罚款，或者两罚并处。”

第 135 节：“侮辱履行职责的政府官员，将被判处 6 个月以下的监禁或者 1 000 铢以下的罚款，或者两罚并处。”

白俄罗斯侮辱法

第 129 条：“侮辱，即故意羞辱个人的荣誉和尊严，恶意攻击以前因侮辱或诽谤罪受到惩罚的人”，可被判处最高 2 年的劳动教养或者罚款。

第 130 条：出版明显错误的文章诽谤白俄罗斯共和国主席竞选人和人民代表，可被判处最高 2 年的劳动教养或者罚款。如果被指控触犯刑法，则可被判处最高 5 年的监禁。

第 1862 条：“侮辱白俄罗斯国家象征物、国旗、国歌”可被判处最高 2 年的劳动教养或者罚款。

第 1880 条：“侮辱履行职责的政府官员”可被判处最高 1 年的劳动教养或者罚款。

第 1881 条：“侵犯民兵、人民警察、军人或其他履行政府职责或保护公众财产的人”可被判处最高 1 年的劳动教养或者罚款。

媒体法第 5 条（1998）：“传播的信息中有侮辱、中伤、诽谤由白俄罗斯宪法赋予地位的政府官员的内容”，媒体机构可被停业最高 3 个月。

参考文献

Kalven, Harry Jr. 1988. *A Worthy Tradition*. New York: Harper & Row.

Kolbert, C. F., translator. 1979. *The Digest of Roman Law*, book 47, title 10, *Concerning Insulting Behavior and Scandalous Libels*. New York: Penguin Classics.

Siebert, Frederick. 1952. *Freedom of the Press in England, 1476–1776*. Urbana: University of Illinois Press.

Walden, Ruth. 2000. *An Insult to Press Freedom*. Reston, Virginia: World Press Freedom Committee.

12

媒体的变迁：经济霸权主义

蒂姆·卡林顿和马克·纳尔逊

2000年初，波兰主要日报《选举报》的编辑索非亚·比德林斯卡计算了一下她手里持有的一度是违法报纸的母公司的股票价值。她是在公司上市的前一年以优惠的价格购买的股票。现在，公司已经进入了广播、电视和互联网等领域，市值已经升至230万美元。她手中的股票已经数倍于她购买的价格。而在20年前，处于经济困境中的报纸靠手工印刷。

1999年1月，马拉维一名富有创业精神的记者安德森·富穆拉尼创办了《商业观察》。这是一个独立的季刊，主要报道南非新近民主化国家的企业和经济发展。为了省钱，他雇佣只要很少工资的见习记者，不知疲倦的在马拉维私人企业中拉广告。尽管如此，他勉强发了4期，每期的付费读者没有超过500人。之后，《商业观察》宣告倒闭。一年后富穆拉尼不仅没有将手中的股票兑现，还不断收到账单。“我电话账单仍然没有付清”，他说。

新闻媒体提供了一种表达的渠道、一种责任感的源泉、一种市民参与的载体以及对政府腐败行为的监督。新闻媒体是信息的生命线，因此在一些国家受到宪法的保护。新闻媒体还能对现行的政权结构造成威胁，所以，政府为了免受公众监督，往往要控制新闻和观点的流通，控制他们认为敌对的新闻机构，或者将他们关闭。

在有关媒体的权利和责任的喧嚣争执背后，是一个简单的事实，也是倍受国际组织关注的媒体在转型国家和发展中国家的发展问题：媒体是一种商业运营。就像前面的两个故事，新闻业可以创造令人振奋的财务成功，也可以制造令人沮丧的失败。与其他生意一样，它受到当地经济条件的影响，但它不是简单地随经济的波浪上下翻飞。实际上，媒体的成功很大程度上来自于在各种经济条件下创建读者群、声誉和利润的策略。

发展经济学家正逐渐意识到，媒体是一种“推动发展的产品”，可以增强责任感，可以建立更有效的市场，可以建设信息更加充分的社会。但同时要记住，

所有这些目标的实现依赖于媒体在经济上的独立。这种独立一方面取决于当地的经济状况。另一方面取决于媒体自身充分利用经济环境的能力。

追求经济独立

对经济独立的追求经常是艰难的。经济压力常常迫使新闻机构以牺牲独立性的昂贵代价换取施救者的经济支持。在脆弱的民主政治环境中，媒体的经济脆弱使得它很容易被狭隘的政治经济利益集团所左右，把它变为宣传的工具而不是自我发展的企业。

如果一个国家已经实施民主化，或者至少已经开始向民主化转变，那么，世界对于那些为结束专制而斗争的英雄主义新闻机构是乐于帮助的，而对于那些换取施救的媒体的支持是不太可能的。在经历了向民主社会转型的欣喜之后，几乎所有的新闻机构都陷入了经济困境，这种经济困境对他们的生存所造成的压力不亚于过去的政治压力。

国际新闻记者中心（非营利性的记者行业组织，成立于 1984 年，总部设在纽约。英文“The International Center for Journalists”。——译者注）2001 年 10 月报道：

> 塞尔维亚印刷媒体面临严重的经济问题。他们常常要寻求经济上的支持。因此“这些媒体机构很容易成为政客的牺牲品”，贝塔新闻社的主编德拉甘·亚尼奇在 10 月中旬由哲学和社会理论研究院召开的一个圆桌会议上说。

根据这个报告，丹吉克补充说，只有当经济领域发生巨大变化时，媒体才能出现明显的变化。“在此之前，我们看不到任何希望。”

正像塞尔维亚主编所强调的那样，巨大的经济压力常常迫使媒体寻找靠山，即转向寻求政治家或特殊利益集团的支持。他们这样做，实际是在牺牲编辑独立性，因为那些掏钱给媒体的组织，很少从新闻的角度考虑长期的利益。他们更关注短期内获得一种宣传工具，用以支持他们的政治经济利益。报纸或广播电视台可能在亏本经营，但如果它能够帮助影响了某个选举结果，或者帮助确保使其靠山所希望的某一立法或规章占上风，那么其主人很可能得出结论说，这家媒体值得维持。

自由之家将世界上的媒体环境进行了排序，并考察了威胁和限制媒体自由的因素：政治控制、法律法规、压制行为（暴力、审查制度、逮捕）和经济。国际捐献者已经增加了向发展中国家和转型国家的媒体捐助。欧洲委员会通过欧洲人权和民主组织给予媒体帮助的历年支出是：1996 年 430 万英镑，1998 年 600 万英镑，1999 年 970 万英镑。国际发展基金美国分部在同一时期也增加了捐助，特别是对巴尔干半岛的捐助。与此同时，包括世界银行和世界报业协会在内的许多组

织，也在帮助新闻机构摆脱经济困境方面起到了很大的作用。

国内外大量捐助项目的初衷是为了提高记者和编辑的技能，同时推动政府放松对当地媒体的法律和机制的控制。不幸的是，只有很少的捐助项目是针对经济环境的。并且，在这些受到捐助的新闻机构中，只有很少一部分仍然在生存着，根本谈不上成功。

苏联和华约组织的解体以及世界经济发生的巨大变化，使我们对新闻机构变化的内在动力有了更深刻的理解。在从计划经济向市场经济的转变过程中，原来的一些计划经济的国家，在接受国际组织和外国投资者援助的同时，逐渐走上了建立能够生存的媒体和信息市场的道路。一些经济发展迅速的亚洲国家——印度、韩国、泰国——已经开始创建富有活力的媒体产业，形成了繁荣的新闻和信息市场。这些案例为建立有效的媒体机制，为建立知识经济指明了方向。

然而，我们在解决不发达国家媒体面临的此类问题时，常常因为缺乏该地区利润率数据、所有制模式数据和地方广告市场数据而受阻。此类数据往往是为国际投资者汇集的媒体市场数据，比如实力媒体和世界报业协会每年公布的 58 个经济体的数据。虽然国内投资者能够在媒体转型中扮演重要角色，但是很少在没有外资的情况下去尝试这样做。发展中国家在没有外资的情况下，很少能够建立起一个强大的数据采集系统，以全面提供收入增长、投资模式以及媒体不同行业的状况等方面的数据。

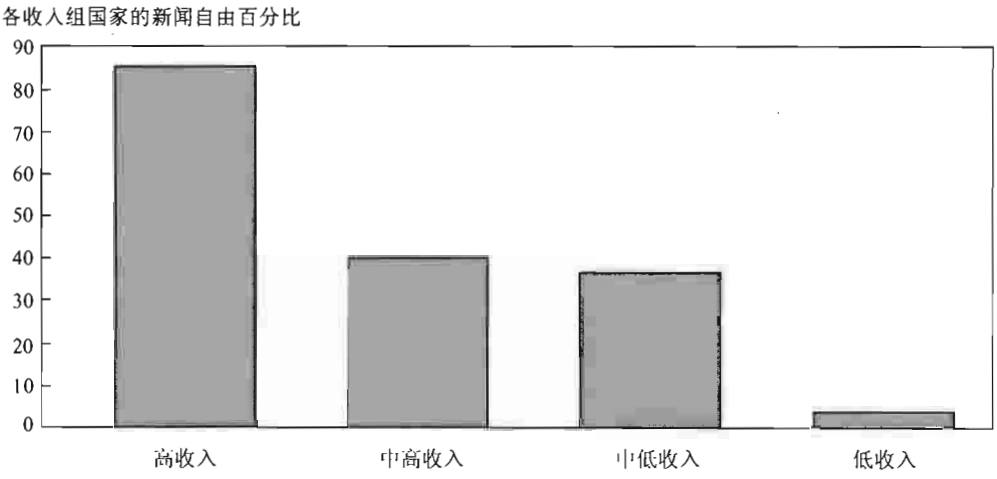
因此，对于开发和繁荣的市场，结论是容易做出的。而对于发展中国家，只能做一些总体的观察。不发达国家的媒体市场很少受投资者关注的原因之一，是他们普遍没有新闻自由。自由之家对全球一百八十多个国家的新闻自由调查显示，新闻自由程度低的国家普遍存在于全球南部，尤以中东、非洲以及亚洲的部分地区为甚（图 12.1）。这些限制不仅影响了国外投资者对这些市场的关注，同时也打击了国内投资者对媒体业的美好憧憬。

另一个因素是广告的因素。广告是绝大多数独立的新闻机构的主要收入来源。在工业化国家，广告支出的变动范围很大。法国广告支出占国内生产总值的 0.68%，而美国则占 1.48%。在发展中国家和转型国家，广告投入比例的增长显示这个国家的经济进步和媒体独立性的增长（图 12.2）。但是，发展中国家的广告市场往往是高度限制的。大量的广告收入来自于政府。

低收入国家的低文化水平状况使新生的媒体机构遭遇双重的困难。低收入抑制了读者群以及对所有媒体的消费。低文化水平限制了对印刷媒体的需求，限制了人们对信息的理解和接受能力，无论用什么方式传播。尽管分析家认为经济繁荣是媒体独立的前提或是其中的一个原因，但是看起来这二者是相关的。

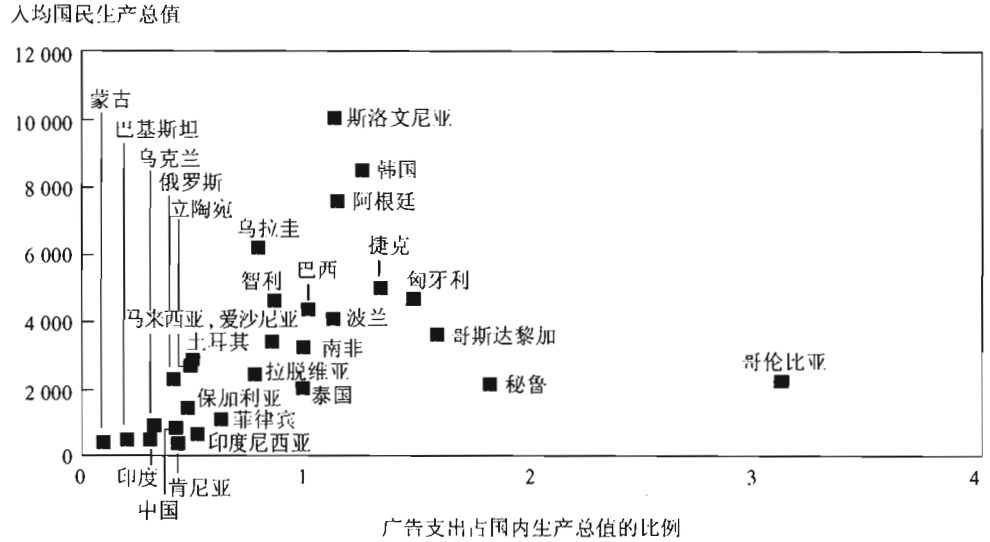
媒体的实力通常与地方经济实力相一致（图 12.3）。纵坐标代表媒体的实力，反映了报纸和电子媒体的覆盖率以及媒体相对的独立性。横坐标代表经济的运行

图 12.1 新闻自由与收入水平（2000 年）



资料来源：自由之家和世界银行，2001 年。

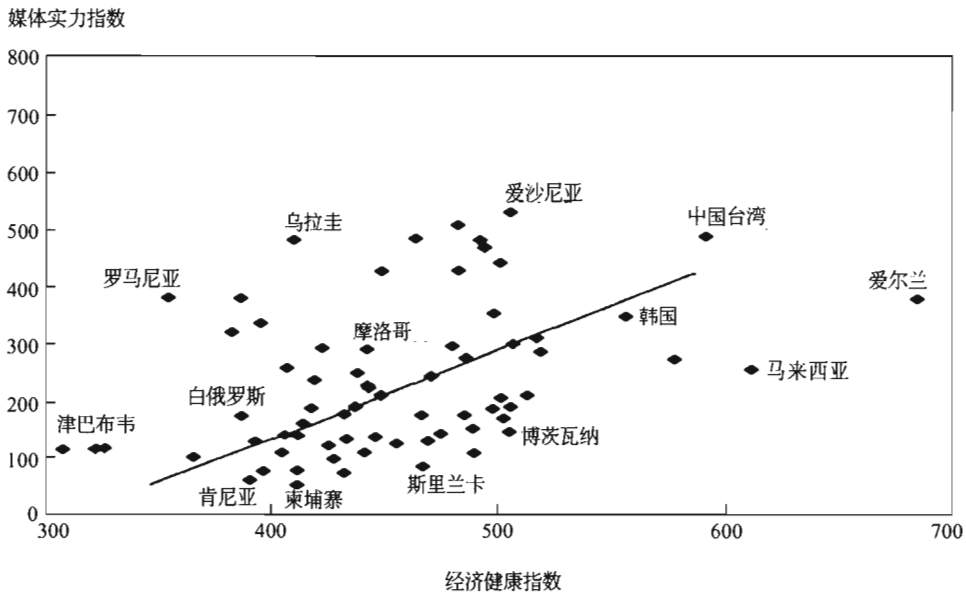
图 12.2 广告与人均国内生产总值（29 个发展中国家和转型国家，2000 年）



资料来源：世界报业协会，2001 年。

状况，反映了 21 个变量，包括人均 GDP、负债水平以及贸易状况等。这些数据都来源于《各经济体财富统计》（由联合国发展计划署和世界银行集团等近十家机构资助，由世界时代金融学院汇总的发展中国家的经济环境、信息环境和社会环境的排序资料。英文“Wealth of Nations Triangle Index”。译者注）。该统计自

图 12.3 媒体实力与经济状况（2000—2001 年）



资料来源：美国经济智库数据。

1996 年以来，每年度更新 2 次，对 70 个发展中经济体的 63 个变量进行排序。

在世纪之交，白俄罗斯和津巴布韦等一些国家经历了经济下滑。与此同时，这些国家对媒体和言论自由实施了一系列限制。事实上，津巴布韦脆弱的经济和穆加贝政府的政策给独立的新闻机构带来了经济压力，并遭受了更严厉的国家管制。爱沙尼亚等经济体在经济和媒体两方面都获得了快速发展。在这种情况下，强劲的经济将会提供更多的广告收入，并将为开明政治提供基础。从而为媒体机构开辟新市场或创建新模式提供了更多的机会。

如同“数字鸿沟”效应，高科技媒体是依低科技媒体的水平发挥效用的。诺里斯（2001 年，第 51 页）写道：

> “信息发达的国家，像瑞典、美国和澳大利亚，不仅在因特网领域处于领先地位，而且在报纸读者群、收音机和电视机拥有量、个人电脑以及固话和移动等媒体领域也处于领先的地位。相关数据显示，对这些媒体的使用呈现出一致的维数。使用旧媒体和新媒体的差别很微小。每个国家上网人数的比例与主机、电话、个人电脑的普及存在很大的关联。但同时与收音机、电视机和报纸的读者群普及也存在显著的相关。这意味着，居住在穷国的人被排斥在世界信息流通之外。例如，布基那法索、也门和越南基本上被排斥在各种形式的信息技术之外，包括收音机和报纸等传统大众媒体以及移动电话

和个人电脑等现代媒体。”

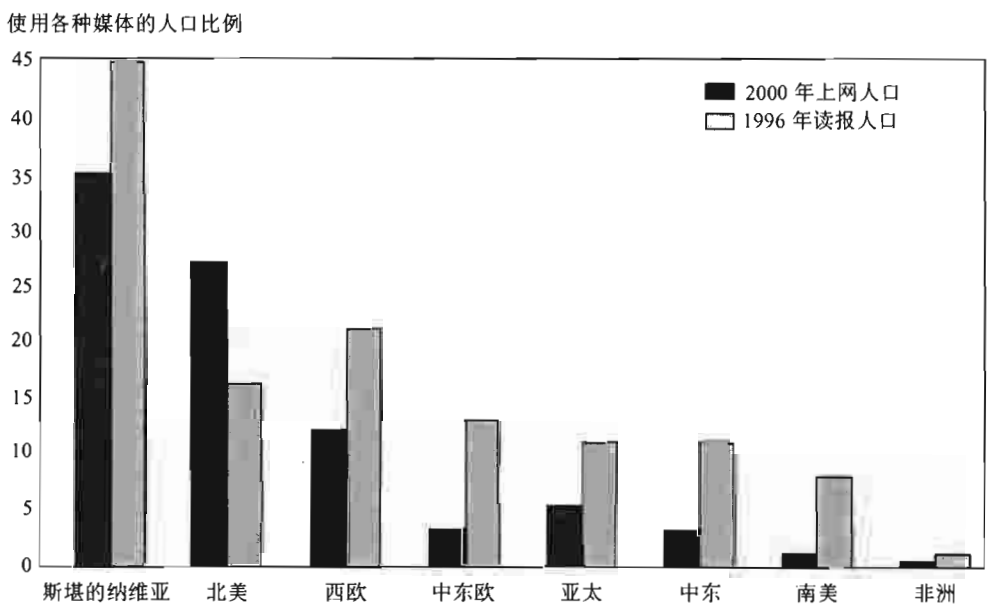
因特网使用的差异会因收入不同而变动，但在某些测量中这些差异被放大了。根据诺里斯的研究，英国最富足家庭使用因特网的可能性是最贫穷家庭的5倍。在较富裕和较贫穷的国家之间也存在这种状况。在富裕国家，较快的链接速度，相对较高的可靠性以及逐步下降的接入费用加速了因特网的使用。而发展中国家高费用和低质量的服务成为主要的限制因素。

随着各国向更加信息化、更加市场化的经济体系迈进，传统的媒体机构往往成为领跑者，例如汉城的《每日经济新闻》。它成为推动韩国发展知识型经济的先行者之一（图12.4）。利用报纸的信息资源优势，依靠训练有素的新闻采集者，该报的总裁兼出版人张大焕创办了韩国一流的因特网门户网站。韩国的因特网使用人数的增长是世界上最快的，20%以上的人口使用因特网，远远高于大多数欧洲国家。张大焕坦言，以提供资源分析、知识共享和高质量的信息服务建立起来的信誉，是公司赢利的主要因素。

中欧试验室

中欧提供了一个研究新闻媒体和经济环境关系的理想实验场所。新闻媒体是

图12.4 传统媒体与新媒体的普及性



资料来源：诺里斯，2001年，第52页。

最早的改革者之一。在意义深远的经济改革中，媒体既是获利者，又是贡献者。经济转型常常会直接反映到新闻媒体中，导致媒体的所有权、投资模式和竞争环境发生迅速变化。在上一个十年，中欧的媒体已经从政府严厉控制审查和供给制状态，发展成为了一个产业。通过制作高品质的报纸、杂志和广播电视节目，通过销售媒体产品，通过广告，这些公司实现了自我成长和自我发展。

虽然许多中欧国家政府仍插手一部分电视业务，但平面媒体和广播已大部分私有化，不再依靠国家的财政。捷克、匈牙利和波兰的媒体转型非常彻底，已经与西方邻国在所有制、投资模式，法律结构和新闻实践等方面没有区别。中欧媒体的质量也已改进，对经济、地方事务、政府支出以及腐败的报道也更具职业化。

十年迅速和深刻的转型对东欧、南欧以及世界其他许多国家都有着建设性意义。这些国家与中欧国家有许多共同之处，也同样面临着提高媒体品质和经济生存能力的问题。但是，中欧国家有许多其他国家不具备的优势。政府部门和法律的改革、经济重建以及大规模的私有化，这些对中欧转型起到了重要作用。同样重要的还得益于民主政治领袖制度。这一制度还被应用到欧洲的统一问题上。

然而，仔细研究中欧新闻媒体的历史可以看出，新闻媒体自身，包括他们的经理、所有者及编辑和记者，在转型过程中与公共权力机构起着同样重要的作用。高品质的日报，比如波兰的《新闻报》和《共和国报》、匈牙利的《人民自由报》以及捷克的《今日日报》都经历了内部的变革和重建。这些报纸都得到了国外投资者的资助，并证明了良好的管理和经济的独立是创建独立媒体的关键。

优秀的管理和业务娴熟的重要性已成为转型中一些成功人士的心得。塔蒂安娜·热普科娃在斯洛伐克转型初期创立并经营了一份商业周刊。现在她是斯洛伐克主要日报《真理报》的编辑和出版人。她注意到，她所学到的技巧在俄罗斯、乌克兰及其他一些地区同样有需求。在出版工作间隙，她常常出席世界银行、世界报业协会、路透基金及其他组织举办的研讨班并传授她的知识。正因为看到对这些知识的强烈需求，她决定将这些技巧编辑成册以满足刚转型的民主国家中报业经营者的需求。她在一本 468 页的手册的序言中写到："领导能力和自决能力不可能从外部输入，但是技巧方面的知识可以。"

如何在发展中国家和转型国家多变的经济条件下进行工作，这是经理人必须学习的重要内容。2000 年是过去十年前华约组织成员国全部实现正增长的第一个年头。在转型期的第一个十年中，该组织的所有国家都经历了变革与混乱。波兰经济转变最快，于 1992 年重新回到增长道路上。而捷克和匈牙利在 1991 年经历了两倍数字的下滑，用了两年之久的时间才开始复苏。

在这样的变革期间，许多经营新闻业务的公司倒闭，而那些生存下来的公司也经历了长时间的经济下滑。报纸读者数量的下跌尤为显著，原因是报纸价格的相对上涨、读者购买力的下降以及一部分读者转向了电视媒体。在中央计划经济

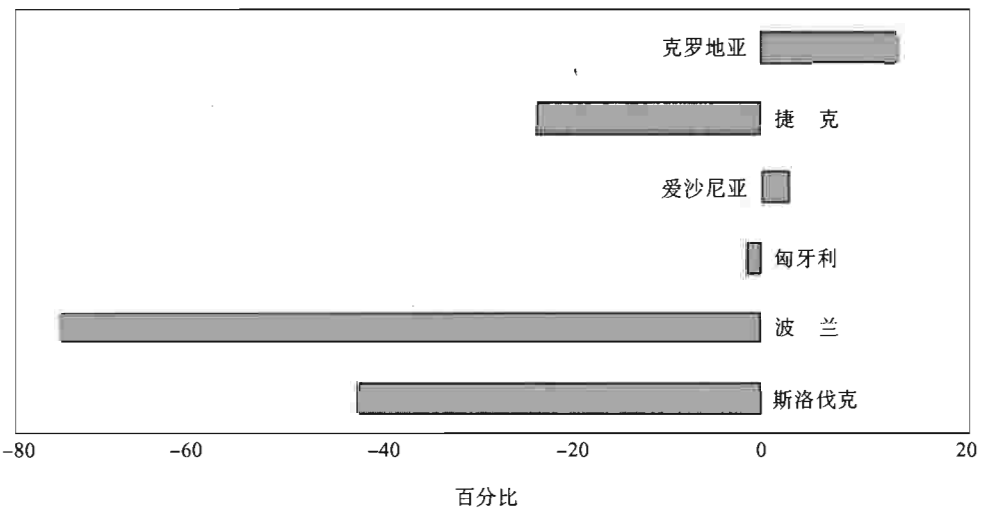
体制下，报纸曾一度是免费产品。因此，报纸价格的上涨是读者群下降的主要原因。报纸在很大程度上依赖于报摊销售和订阅。由于缺乏发达的广告市场，报纸不可能通过提高零售价来增加收入。在波兰这个转型较为成功的国家，报纸读者群从 1996 年到 2000 年稳步下降了 73%（图 12.5）。

面对新环境，许多人为了在新闻业立足都经历了许多艰辛。然而，一些改革者的成功案例足以向国内外投资者表明，媒体业有发展前景。外国投资者在中欧大部分地区帮助当地新闻媒体改进经营，帮助建立强有力的管理架构并帮助他们从以前的主人获得独立。根据热普科娃的研究："在许多国家，作为言论自由主要限制的媒体审查制度，已经由于经济的压力被大部分取消。媒体独立是一件好事，但是总有人不这样理解。"

外国投资者逐渐认识到，中欧不久就可以使他们获得与在西欧同样的回报。整个 20 世纪 90 年代，瑞典的邦尼尔集团在爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛和波兰投资了许多日报和期刊。挪威广播集团在爱沙尼亚购置资产。瑞士的荣格集团在捷克投资了大量商业和经济的周刊和月刊，如捷克的《利润》和《星期》周刊，罗马的《资本与成功》以及斯洛伐克的《利润》。贝塔斯曼也将业务辐射到这个地区，涉足了匈牙利、波兰、罗马尼亚和斯洛伐克的日报和杂志。1996 年，德国最大的日报《西德意志汇报》由于收购了保加利亚报纸总量的 80% 而引发争议。被收购的报纸包括两份畅销小报《劳工》和《24 小时》。

尽管外国投资者很重要，但爱沙尼亚报业协会执行总裁塔默克认为，长此以往，媒体将被掌握在少数人手里，将会引发不健康的竞争。他在一次访谈中指

图 12.5 日报发行量变化百分比（中欧，1996—2000 年）



资料来源：世界报业协会，2001 年。

出："多样性的赢得是艰苦的。它仍然很脆弱。在爱沙尼亚，我们的广播、电视、周报、晨报和晚报都出自一个集团。因此，操控政治宣传是很容易的。"但他依然认为总体形势还是好的。邦尼尔集团的《商业时报》实行了一套职业道德准则，禁止该报记者有偿为商业集团进行报道。这种做法为行业内树立了榜样。报业协会在1999年通过了类似的准则。塔默克说："自律形成了。外国投资者在帮助人们认识自律与自我审查的区别方面起了重要作用。"

波兰于1991年决定允许其官方报纸《共和国报》实行编辑独立，并最终允许经济独立。这一范例说明，在政治层面上做出的决定可以引起有利的变化，使媒体产业与社会共同受益。这家报纸成立于20世纪20年代，在历史上历经了各个时期的政党和政权。19世纪80年代，该报成了波兰军政府的报纸。正如所有计划经济国家的报纸一样，它主要依赖政府的财政和政治支持。1989年9月，新的团结工会政府执政后，本应对拥有这样一个政府喉舌感到庆幸，但总理马佐维兹基认为：新闻的独立将引导波兰进入现代化世界。

新政府的最初几个月对《共和国报》来说是残酷的。政府取消了对该报的拨款，将它推进了正在衰退中的经济。报纸的经营者不得不拼力挣扎以保住这份报纸。有一段时间，记者的部分工资是以报纸发放的。他们在下班后到中央火车站或华沙繁华地区去贩卖。然而，不久就出现了转机。1991年，在这家报纸正式独立几个月后，法国的埃尔桑报业集团收购了它49%的股份，并帮助他们更新了技术和印刷厂。

《共和国报》的新经营者认识到，波兰的新经济将产生对股票市场、银行改革和新立法方面的信息需求，他们于是进行了这方面的自我培训，并打造了一份高质量的、以事实为主的报纸。通过发行和广告来获取收入。这份报纸开发并改进了商业和经济报道，创立了至今为止很有名气的"绿皮书"，全面纪录了波兰经济转型的历程。该报向普通波兰人解释私有化方案，使成千上万的波兰人意识到自己是股东。这份报纸也被波兰新的决策层接受，成为波兰富裕阶层和高教育阶层的必读，并且是波兰的新生广告主所试图争取的受众。据该报经营者说，到20世纪90年代末，这份报纸的商业版和大量高质量的商业读者群为该报创造了一半的广告收入。

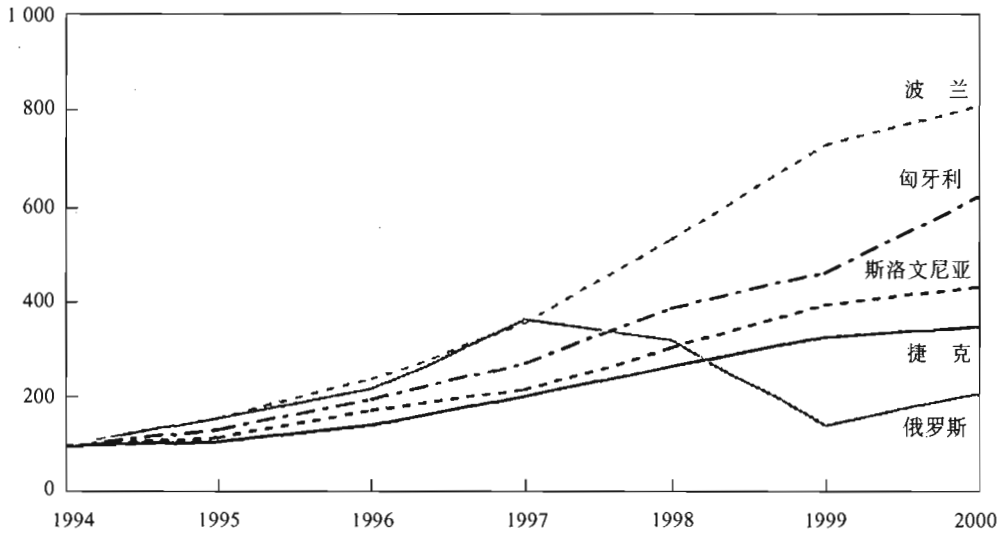
即使在转型期报纸发行量急骤下滑，但是广告和市场的收入弥补了下滑带来的损失（图12.6）。新闻媒体公司在刺激新生私有经济阶层的广告需求上起了很重要的作用。学会了如何利用新收入源，这些新闻媒体公司的经营者渡过了转型期。

俄罗斯：鲜花盛开与遭遇挫折

与周边国家相比，俄罗斯休克式的经济转型不仅引起了经济的大起大落，还

图 12.6 广告支出增长（中欧，1994—2000 年）

（指数，1994年＝100）



资料来源：世界报业协会，2001 年。

造成了严峻的经济形势。苏联解体后，俄罗斯经历了 20 世纪 90 年代最初两年的媒体自由化和公开化。然而随之而来的是经济的急转直下和凋敝的新媒体文化。人均收入在十多年间持续下降 50％以上。这种状况导致多数媒体落入新的政治捐助者之手。这些捐助者既有国家的也有私人的，都想利用媒体达到狭隘的个人目的。

俄罗斯的经济转型虽然有经济损伤，但不是该地区最严重的。巴尔干半岛、高加索及中亚地区的内战，使这一地区前苏联帝国成员国的经济状况极度恶化。从 1990 年到 1999 年，俄罗斯国内生产总值平均每年下降 6.1％，同时贫富差距不断加大，地区财政极度贫穷。格鲁吉亚和乌克兰情况更为严重：到 1994 年底，格鲁吉亚的经济衰减到了只有 5 年前的 20％。

俄罗斯的案例对前计划经济体制国家的媒体发展具有重要影响。不仅显示了媒体运作所处的法律框架和组织框架的重要性，而且显示了媒体经营者商业技巧和管理技巧的重要性。大多数俄罗斯媒体不是主动或被动地在开放的市场中求生存，而是继续寻求政府机构资助或商业赞助，并试图以此获得高度的编辑独立。这是失败的举措。政府的资助不足以维持现代化的媒体公司。而且，对赞助的依赖不利于创建高质量的新闻业，无法让读者感觉到媒体在后苏联环境中的价值。俄罗斯媒体模式分析家、杜克大学德惠特·华莱士中心主任埃伦·米茨凯维奇发现，典型的读者已经适应了这种扭曲的报道形式。她在 2002 年 8 月的一次采访中说：“俄罗斯读者对精确度和可靠性要求不高，并认为‘信息是不稳定的产品。’

因此，他们将媒体内容视为事实歪曲的拼花，读者要自己从中挑选。”

俄罗斯的这些问题源于前苏联。当时，报纸是一架润滑的宣传机器上的齿轮。全国日报发行量堪称巨大。仅《劳动周刊》每天印刷 1 100 万份。媒体公司可以从政府得到他们想要的任何东西，包括办公室和印刷厂。苏联解体时，俄罗斯媒体公司不愿意忍受中欧同行所经历的经济下滑和各种不确定因素，继续寻求政府的资助。

地方政府目前仍将预算的很大部分拨给大众媒体，但通常是给予那些遵循地方政要的路线的广播公司或报社。政府的这些资助虽然不多，但对其他独立的媒体机构构成了压力。这些独立媒体机构不从地方政府获取任何经济政治资助。然而，这些竞争者最终发现，他们与受政府资助的媒体公司在广告方面的竞争也处于劣势。原因是，这些公司用政府资助抵消部分成本，对广告主实施低价竞争。

在追求经济和政治独立中，俄罗斯第一代独立的媒体公司所遇到的困难是值得记取的一课。事实上，那些没有依赖政府的媒体公司，在 20 世纪 90 年代落入了金融和商业巨头之手。在 20 世纪 90 年代中期，媒体的所有权集中于少数有影响力的工业巨头手中。这些工业巨头不是通过高质量的媒体运作以便在媒体市场中求得生存，而是希望通过媒体公司来左右政治。别列佐夫斯基和古辛斯基是这些工业巨头中最主要的两个。他们后来激怒了克里姆林宫，被指控在商业活动中有一系列犯罪。

对这两个工业巨头的迫害，并没有使媒体分析家或国际新闻组织重新相信，俄罗斯正在建设独立的媒体。事实上，对某些个人施用不平等的法律，只能加深人们对俄罗斯媒体市场的担心，认为媒体市场依然是被关系较好的投标人所瓜分。

牛津大学俄罗斯媒体问题专家伯林在文章中道：“毫不夸张地说，实质上每一家莫斯科的新闻报纸都是靠股东或隐秘的捐助者‘注入’资金才得以生存。”近期 TV－6 电视台做出了清算的决定。原因是该台与其另外的股东卢克石油集团陷入了麻烦。就此，她注意到，法律正在被施用在那些没有与统治阶层的政治观点保持一致的媒体上。

要在俄罗斯喧嚣的经济和法律环境中组建一个成功的新闻媒体公司，即便对最伟大的企业家来说，也算得上是一种管理技巧的考验。但俄罗斯媒体经营者认为，他们对面临的挑战还没有准备。在俄罗斯，报纸主编通常是记者出身，很少有商业经验。在大多数成功的媒体公司里，出版商是首席执行官，负责做出重要的商业决策并监控报纸的重要战略方向。然而在俄罗斯，他们累于日复一日的编辑管理工作。战略规划、预算管理以及增加收入的业务活动要让位于对日常版面的安排。

俄罗斯经济的起起落落使获得稳定的现金流收入成为难中之难。1998 年的金融危机又使得广告市场严重下跌。这个市场中的其他一些被歪曲的情况包括，假

冒税务检查、报纸版面或播出时间的虚假广告空间限制、诽谤行为、用贿赂换得政府的青睐。

然而许多俄罗斯媒体经营者说，俄罗斯正从转型期最困难的阶段走出，不久就会像波兰和前民主德国一样。建立较稳定的经济基础是至关重要的。同时，要培养一种机制，将经济基础建立在私有广告的基础上，而不是建立在慷慨的政府或有政治企图的企业之上。

当经济问题成为政治时

在布拉迪斯拉发，《存在报》的经济独立道路更为曲折，但最终还是成功了。如同其他初创的新闻公司一样，它面临着许多经济挑战，但其中很多挑战是由敌对的政府制造出来的。在这种严酷的考验下，报纸的生存能力有赖于经营者的商业敏锐，克服货币贬值和政治威胁而取得成功。

这份报纸始创于 1948 年，任务是“完成党和政府机关决议中规定的任务”。这种描述对于一个最终要成为斯洛伐克家喻户晓并真正独立的报纸来说，不能算是一个有前途的章程。1989 年，当时的《红色权利报》经受了变革的压力。这份报纸的记者是年轻和相对开放的年轻人，它的重点读者也是布拉迪斯拉发的年轻人。该报登载许多不寻常的内容，开阔了读者的视野。

当捷克斯洛伐克天鹅绒革命（指 1989 年 11 月 17 日至 12 月 29 日捷克斯洛伐克推翻胡萨克政权的示威游行。——译者注）开始后，《红色权利报》报导了改革所受到的压力，并指出改革最终会成功。它的读者人数不断上升。日发行量从 1989 年的 10 万份增加到 1990 年的 17 万份。同时，经济自由化为广告产业的繁荣提供了基础。

1992 年，捷克和斯洛伐克的分裂使《红色权利报》处于与新政府首脑关系非常恶化的境地，因为它曾常常刊登批评该政要的文章。注册问题为政府提供了关闭这家报纸的借口，并将经营这家报纸的公司宣布为“不存在”。后来，又出现了一份新的报纸，一份并不与《红色权利报》对抗的报纸。这份报纸的名字叫做《存在报》，意为：“我们存在，我们合理”。

《存在报》是尤文图斯公司创办的，由斯洛伐克第一投资公司控股。初期，高度的热情和即兴的运作在一个混乱的基础上运转。报纸亏损日益增加，一度由斯洛伐克第一投资公司承担。此时，《红色权利报》继续顶着经济压力出版。但最终被《存在报》兼并。

与此同时，政府密切注视着《存在报》这个组织群体，并成功阻止了该报与一个地方报社的合作。政府对该报的组织群体的反感，构成了这份初生报纸的市场策略的一部分。公众自然对激起政府如此强烈反对的新闻机构很感兴趣。每当政府采取压制手段来制裁这份报纸的时候，报纸的读者数量就趋于上升。同时，

这份报纸开始与媒体发展基金会进行谈判。该基金是索罗斯基金公司支持的一个实体，帮助独立的报纸脱离经济危机。有些经济危机的出现是出于政治家的安排，对报纸造成一种诱惑，因而不能反映新闻机构真实的经济前景。

媒体发展基金会一直坚持借款者要拟出可行的商业计划书。《存在报》的一个编辑后来说："这份商业计划书的价值几乎与贷款等值。"根据1996年贷款协议，《存在报》从德国一家公司购买了价值27万美元的二手印刷机。

《存在报》公司拥有的报社成为它发展的基础。此时，政府禁止国有公司或机构在《存在报》刊登广告。《存在报》的编辑弗尔梅克在谈到报纸作为一个独立机构的生存根基时说："幸好在斯洛伐克存在着一个强大的私人企业。他们做广告的目的是出于商业利益而不是政治利益。这样，即使禁止了官方广告，政府也无法使《存在报》的财力瘫痪。"

政府的强硬政策不仅激起了读者的兴趣，而且使《存在报》有机会聘用到有才华的年轻记者。这些曾经在政府出版机构工作的年轻记者，对政府的控制和压制产生了挫败感。这些年轻记者不仅为《存在报》扩大了读者群，而且为报纸进入其他区域和进入新媒体打下了基础。

彩印和特殊版式被证明对吸引读者和广告主都很有作用。一周两次的职业插页提供了丰富的工作广告，同时还有高级教育和培训的内容。汽车板块也很受欢迎。

从私有企业获得的大量广告收入形成了报社充足的经济基础，这为长期承受政治压力提供了能量。在私有企业不发达地方或私有企业被国家严格控制的地方，这种生存形式不会成功。

模仿的困难

中欧国家的成功事例不能被简单地在世界其他地方模仿。非洲的媒体所有者可能会经历类似的政治干涉，但不同于中欧同行的是，他们通常缺乏充足的私人广告来获得经济上的独立。在马拉维，富穆拉尼创办了《商业观察》并决心避开在民主化转型初期掌握国家权力的政敌。他计划将刊物的重点放在商业和经济发展信息上，而不是放在政治上，以避免将收入的基础建立在政治角斗上，那会毁掉刊物的前途。基于一家国际财务研究学院的研究报告，该刊的第一期刊登了一篇比较性文章，对民选政府下的经济状况与职务终身制政府的经济状况作了一个实事求是的对比。这令政府官员感到非常反感。

富穆拉尼后来在一次采访中回忆到，当时一家大型的国有银行要求取消一系列广告。富穆拉尼说："这家银行的领导者害怕因此失掉他们的职位"。尽管没有哪家报纸愿意依赖国有公司的广告，但《商业观察》几乎没有选择余地。烟草公司和国内最大的服装厂先后倒闭了。富穆拉尼说："这里最大的广告商是政府"，

因此没有来自政府的广告收入它的刊物不会有多少前途。

和斯洛伐克的《存在报》不同，马拉维的独立刊物除了要面对政治压力外，还要面对政治压力以外的经济的压力。马拉维的成人文盲率达到41%，使得大部分人口不能阅读杂志。商业和出版中心布兰太尔以外的道路条件不断恶化，妨碍了报纸的销售。年人均170美元的收入使报刊的价格也难以承受。富穆拉尼说："每份50克瓦查，太贵了。街上的人买不起。"

其他的非洲编辑认为，欠活跃的公民社会也妨碍了媒体的成长。以内罗毕为基地的《非洲企业》是一份在非洲发行的英文商业杂志。它的创始人吉布瑞提对"公民的逃避"感到很苦恼："人们认为发生在家门外的事于己无关。"出版者会发现，他们工作在一个非常困难的环境中。

探索新的媒体机遇

发展中国家的一些媒体仍找到了政府监控环境下的业务途径。马来西亚的媒体发展就是一个有趣的案例。作为亚洲经济的四小龙之一，马来西亚仍面对1997年地区性经济危机的挑战，并且对媒体仍实行着彻底的政府控制。政府颁布法律禁止"中伤性"新闻，并可以关闭"颠覆性"刊物。所有的新闻出版物必须年审。国家的《煽动叛乱法》与《内安法》进一步限制了新闻媒体对政府政策的批评。

与这些妨碍自由有效的新闻传播形成反差的是，网上服务提供的新型媒体论坛和因特网在马来西亚享有高度的保护。马来西亚视自己为新兴高科技强国，因此希望避免让自己新兴的信息技术行业受到禁锢主流新闻媒体的那种限制。

颜重庆是一位富有开创精神但与政府时常发生摩擦的新闻工作者。1999年，他创办了《今日马来西亚》电子报，并成功地运作至今，读者群达12万到15万人。颜重庆从东南亚新闻联盟获得启动资金，并在电子报问世一年半之后发现，读者人数达到10万人，是他原来所期待的2万人的5倍。与此同时，电子报吸引到的广告解决了50%的运营成本。

《今日马来西亚》的商业策略针对着马来西亚的经济和政治现状。这里有比较有活力的广告基础，读者希望在网上阅读一些被主流媒体漏掉的东西。重要的是，政府在管理新旧媒体上的政策差异为网上报纸提供了就会。颜重庆接受采访时说："政府在对传统媒体严密控制的同时，做出了承诺不审查因特网。我们正在利用这个机会。"

然而在2001年末出现了其他的经济困难。全世界范围内的网络经济崩溃，加上美国经济的停滞不前，使广告收入大大减少，只能填补《今日马来西亚》20%的运作成本。结果他们重新修改了商业计划，设想了多种收入来源，包括公司的高技术精英为其他公司编写软件，有分析头脑的记者开始提供政治咨询服

务。当然不像在报纸上那样免费提供。《今日马来西亚》还发明了一种新的业务模式，即提供免费的新闻报道，但同时要求注册使用评论栏目和档案资料。调查显示，70%的读者愿意为这项服务付费。“《今日马来西亚》要生存就必须是一个运营良好的商业实体，”颜重庆补充说。

开放信息，创建信息市场

发展中国家和转型国家的经验说明，新闻媒体不能保持经济上的稳定是许多问题的根源。这也是国际组织和双边捐助者愿意致力的事务。一些国家的案例告诉我们，在培训记者上花费了太多的时间和精力，而忽略了确保记者能够获得适当的薪水，以及让他们在没有政治干涉或没有腐败行为的环境中工作。同时中欧的经验显示，政府机构和经济改革能够将新闻媒体的要求和愿望提上议事日程，对于媒体的商业前景来说，这与直接的援助同样重要。

那些进步最快的国家，如中欧和东欧，已经将创立信息市场和建立有效的新闻媒体机制列为政府和经济改革的一部分。这些国家不仅坚持媒体私有化，而且取消了国家和地方政府的资助。他们还推行一套经济和法律政策，创建以信息为基础经济体系，使媒体能够自我发展。这些国家还学会了忍受对政府当局的批评，认识到这种批评是政府调整政策和修正错误的途径。通过建立防腐屏障，通过揭露对公共资金的滥用，媒体在国家发展中的作用更显重要。杜米特鲁·桑朵是布加勒斯特大学的一位社会学者，在谈到罗马尼亚的改革进程和改进管理系统的设想时说：“在反腐败斗争中，新闻媒体比执法系统更为成功。”

媒体公司因经济原因不能生存的根源，通常是由于政府和公共机构的过度管理和低效的信息政策。新闻要以竞争形式获得，记者因此需要快速和公开的信息准入。在那些可以轻易获得公共纪录的国家、在法规要求及时发布公共信息的国家、在那些不仅宪法规定，而且相关法律法规反复重申，公民有权获取大量公共记录的国家，信息市场的发展都很快。允许官员拖延信息发布的时间，并以“重新考虑”为借口，或出于官僚主义的本性，这不仅会丧失公共机构从公开和诚实行为中所得到赞誉，而且会阻碍媒体作为产业的生存能力。限制信息的国家将要为此支付更高的成本。一方面，媒体将不得不花费更多的时间和精力去收集信息。另一方面，对整体经济来说，将导致资源的低效分配，拖延现代化知识经济的进程。

许多国家都将媒体的问题归咎于记者缺乏培训，从而产生报道的失误、歪曲和夸大等。政府很少愿意探究更深层次的问题，对扭曲的法律环境和经济环境视而不见，不去探寻弱势媒体的产生原因以及记者违反职业道德的根源。

公开信息渠道有助于在信息经济中建立竞争机制，有助于建立真实报道的职业文化，从而使记者或其他人更难以作假或索要贿赂，使罪犯或骗子更难于否认

他们的罪行。当信息不易获取并难于核实时，记者实际上可以自由地胡乱报道。这样的信息几乎没有价值，并会使经济中的所有信息贬值。然而，如果信息可以很容易地被核实，读者或记者的老板就可以惩罚出错的或不称职的记者。在这样的环境中，编辑将要求记者报道事实而不是编造谣传，要求重视细节而不是结论。这样的信息就是非常有价值的信息。信息行业构成了信息和知识经济的基石之一。

许多媒体专家将新闻机构的实力和盈利能力以及新闻业的质量，与新闻法的质量联系在一起。是新闻法确保了新闻记者获得信息。在佛罗里达，被称为阳光法律的一系列规定，允许记者和公众获取州政府和地方政府几乎全部的文件和数据库，同时允许与政府官员见面。这样的法律创造了美国最有活力、最职业化、最盈利的新闻文化。此外，许多佛罗里达的报纸，像《圣彼得堡时报》、《迈阿密使者》以及《奥兰多哨兵》等，几乎不容忍职员的报道失误。一旦出现失误，报社就会及时勘误并即刻解雇屡犯错误的记者和出现判断失误的记者。

各国和国际组织都能在信息文化的基础工作上发挥作用。信息文化会反作用于媒体，使他们能够将自己发展成为富有生力的产业。信息经济工作是各类媒体各层面专家的共同工作。需要对采集的信息进行授意并迅速重新分包。这样，信息才能被有需求的人所用。几乎所有涉及公共领域的法律法规都需要在这样一种经济环境下被审视。当然，公共信息应当反映法律法规在形成之前的讨论过程。这将有助于防止隐瞒行为的出现，有助于使媒体真正成为新闻和即时信息的主要经纪人。

除了帮助这些国家理解和实践公开性和透明度的政策，发达国家和国际捐助组织还可以通过设立一些培训项目，提高新闻媒体经理人和财务人员等的管理水平，以助于媒体建立持续稳定的经济基础。许多国家几乎没有这样的培训项目。大部分发展中国家的新闻学院都将重点放在提高报导和写作水平上。能够为媒体公司提供媒体战略建议的媒体顾问在发展中国家也很少见。世界银行学院在俄罗斯开展了一个项目，获得了加拿大国际发展署的支持。该项目旨在建立一个媒体咨询网络，与莫斯科以外的俄罗斯主要地区的报纸合作。媒体发展基金会也在帮助新闻机构制定可行的商业计划，并以规范的和商业运作的方式资助这些计划的实施。

这些工作是世界报业协会的工作重点。该协会试图利用它世界范围的报业经理人网络，为发展中国家和转型国家提供培训的资源。由美国资助的互联网新闻组织也在提高电视经理人的管理水平方面发挥了重要影响，尤其在俄罗斯地区。这些培训项目需要将重点放在如何高质量地运营以信息为基础的产业，充分认识在各自国家不同的经济政治体系下，独立媒体所扮演的特殊角色。

从阿尔巴尼亚到赞比亚，所有的国家都开始认识到建立以知识为基础的经济体系对于经济发展前景的重要性。他们希望寻找各种方式来建立激励机制，制定

政策，发展教育，提高技术水平，以便得以利用通信和信息技术的迅速普及所带来的巨大变化。这些国家需要理解，创建自由和专业化的媒体，学会容忍批评，会是一个好的起点。

参考文献

Belin, Laura. 2001. "Verdict against TV-6 Is Latest Warning to Opposition Media." *Russian Political Weekly* 1(25), October 15. Available online: http://www.rferl.org/rpw/2002/10/25-151001.html.

Freedom House. 2000. *Censor Dot com: The Internet and Press Freedom: 2000*. New York.

Fulmek, Alexej. 2001. "A Manual for Survival: A Case Study of the Slovak Opposition Newspaper SME." Media Manual Series. Prague: Media Development Loan Fund.

Kaufmann, Daniel, Aart Kray, and Pablo Zoido-Lobatán. 1999. "Governance Matters." Policy Research Working Paper. World Bank, Washington, D.C.

Norris, Pippa. 2001. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Repkova, Tatiana. 2001. *New Times: Making a Professional Newspaper in an Emerging Democracy*. Paris: World Association of Newspapers.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.

World Association of Newspapers. 2001. *World Press Trends 2001*. Paris.

World Bank. 2001a. *Global Economic Prospects*. Washington, D.C.

———. 2001b. *World Development Indicators*. Washington, D.C.

Zassoursky, Ivan. 2001. "Russia Media in the Nineties: Driving Factors of Change, Actors, Strategies and the Results." Available online: http://www.geocities.com/zassoursky/artic.htm.

第三部分

媒体如何看待媒体

13

世界上最好的职业

加布里尔·加西亚·马尔克斯

有人问哥伦比亚的一所大学：对想要学习新闻的人应该给予什么样的才智测试和职业测试？回答是直截了当的："新闻不是艺术。"然而，"报纸新闻是文学的一个流派"这一说法恰恰强化了这种观点。

50年前，新闻学院并不时髦。新闻这门技艺是要在新闻机构、印刷厂、路边破旧的咖啡馆里和周末的深夜聚会中学习的。报纸也是在像工厂一样的地方生产出来的。只有在这些地方才能获得信息，得到训练。同样是在这种合作的氛围中，产生了观点，也保持了正直与诚实，形成了结合紧密的团体。我们过着同样的生活，对我们的职业充满热情，以至于除了新闻我们不谈别的。新闻工作本身培养了一种团队友谊，这使身处其间的每个人几乎没有给自己留下什么个人生活的时间。虽然那时没有什么真正意义上的编辑委员会，但到了下午5点，在各个新闻编辑部门，那里的全体员工都自然而然地聚集到一起，离开紧张的工作，休息一下，喝杯咖啡。那是一种松散随意的聚会，大家仍在热烈讨论有关各个部门的话题。工作即将结束前的这种接触和交流，对第二天的编辑工作十分有益。这是一个24小时不停的、以热烈讨论为主的流动的研究院。那些没有在这种流动研究院里学习过的人，或是那些对这些讨论没有兴趣、感觉枯燥的人，都自以为是新闻工作者，但实际上他们不是。

那时，新闻工作有3大类：新闻、特写和社论。其中要求有最高明的写作技巧并具有最高威望的是社论。采访记者的工作是最被人看不上的，因为那时一个采访记者就意味着他是一个新手，以前一直只是做勤杂。时间和新闻职业已经证

本文节选自哥伦比亚记者和作家加布里尔·加西亚·马尔克斯的讲话。马尔克斯是诺贝尔文学奖得主，是伊比利亚美洲新闻学基金会主席，是1996年10月7日在洛杉矶召开的美洲新闻协会大会的主席。伊比利亚美洲新闻学基金会授权本书使用本文。

明：紧张的新闻系统是以逆时针的方式运转。也就是说，我 19 岁时是法学院学习最糟的一个学生，进了编辑部以后就开始了我的职业生涯。在重重困难的不断打磨下，经过在不同部门的工作锻炼，我的工作慢慢顺手了，直到我终于成为一个老资格记者。

新闻职业要求具有广博的文化知识，新闻工作环境本身就说明了这一点。阅读只是一个附加的工作要求。自学的人往往更渴望学习，学得也更快，我那个时代的人尤其如此，因为我们将新闻工作称为“世界上最好的职业”，我们希望能够在这个职业中不断进步。阿尔维托·耶拉斯·卡马戈曾经长期从事新闻工作，他两次当选哥伦比亚总统，但他甚至没有高中毕业。

由于新闻这一职业缺少学校教育，学术界对此做出了反应，那就是后来成立了新闻学院。这时，这些学院已不仅是为文字媒体而设的，也是为已经发明和将要发明的所有媒体设立的。

然而，从 15 世纪就出现的“新闻职业”这一谦逊的称呼现在被抛弃了。由于力求扩大涵盖的范围，它不再被称为“新闻职业”，而被叫做“传播学”或“大众传播学”。这个变化总的来说乏善可陈。从新闻学院里毕业的大学生对摆在他们面前的生活抱有不切实际的高期待值。他们脱离实际，脱离现实生活中的主要问题，却更注重自己的提升，而不是这一职业本身及其所需要的能力，特别是创造力和实际经验这两个尤为重要的方面。

进入新闻职业的大多数学生都有明显的缺点：他们的语法和拼写都有很多问题，而且对所读到的东西缺乏本能的掌握。他们有些人感觉十分得意的是偷读到了倒放在部长办公桌上的秘密文件，偷录到了一些随意的谈话，或者公开了他们先前答应保密的谈话等诸如此类的事。最令人困扰的是，这些违反职业道德的事竟是基于新闻职业的一个毫无道德可言的观点，即“最要紧的事就是要不惜一切代价第一个知道某个消息”。这个观点被有意识地采用并且被放在了极端重要的地位。他们毫无以下理念：最好的新闻不总是首先被获知的新闻，而常常是报道得最好的新闻。这些人中，有的意识到了自己的缺陷，感到他们的大学欺骗了他们，并且一个劲儿地埋怨他们的老师没有教给他们工作所需的那些美德，特别是对生活本身的好奇心。

显然，这种批评表现了对普遍教育水平的不满。许多新闻学院过多地坚持进行本末倒置的做法：只讲新闻，而不进行职业培训。但就新闻这一特定行业来说，出现这一现象既是因为这一职业不可能与它所使用的工具以同样的步伐前进，也是因为技术发展日新月异，新闻工作者在技术迷宫中陷得越来越深。换言之，许多公司为购买现代化工具而激烈竞争，但在培训员工和培养过去那种团队精神方面，却步履缓慢。新闻编辑室已成为一个无菌试验室。在那里，人们孤独地辛苦工作；在那里，通过虚拟空间交流显得比打动读者的心灵更加容易。“非人化”（指人被物化，仅对物质现实和经验实证有反应。——译者注）正在以惊

人的速度传播。

在我们这个时代，技术和通信在飞速发展，我们都在紧追不舍，但是人们很难理解技术和通信是怎样大大加剧了截稿时间所带来的苦恼。新手们抱怨说，编辑们给他们3小时去完成实际上少于6小时就不可能完成的任务，或者让他们拿出够两个专栏的材料，可到最后只给他们半个专栏；而在截稿时间的一片混乱之中，没有人有时间、有心情对他们做出解释，或说上一句安慰的话。一个一心想得到老板直接反馈的新记者说："他们甚至连斥责的话都不给一句。"这里多数情况都是泥牛入海，无声无息了。过去，这个编辑也许是个富于同情心的好人，但现在，他只剩下追赶技术那让人筋疲力尽的步伐的精力或时间了。

我以为，正是这种匆忙和空间的限制降低了新闻报道的权威性。我们本来一直认为新闻报道具有最高的权威性，而且它需要更多的时间、更多的调研、更多的反馈和最高超的写作技巧。事实上，新闻报道就是谨慎和准确地重建事实，换言之，新闻就是把事件按照实际发生的那样完整地表现出来，要让读者仿佛身临其境，亲眼目睹。

在电传打字机和电报发明之前，一个从事无线通讯工作的人，因为对这一职业的无限热爱，透过电波的杂音很快捕捉到了世界新闻。一个学者气质的编辑准备补充细节和背景信息，使这一新闻完整起来，就像仅用一个恐龙的脊椎骨而把它整个骨架都恢复起来一样。只是阐释新闻的工作是一块禁地，因为这一向是主编的神圣领地。人们都认为社论是出自于这位主编的手笔，可事实并非如此。此外，主编的书法龙飞凤舞，早已人所共知。这位著名主编私人拥有排字工人，他们的工作就是辨认和"译出"他的笔迹。

过去的50年，新闻业的一个重要改进就是新闻和报道都伴有评论，并用背景信息来丰富社论内容。但是，这并没有达到最佳效果，因为这一职业从来都没有像现在这样陷入险地。在叙述中过多地使用或真或假的引言，给有意无意的错误、恶意的歪曲、讨厌的误传等大开了方便之门。这使新闻有了致命的力量。在新闻中常常援引来自可靠来源的话，援引消息灵通人士的话，援引要求不透露姓名的高级官员的话，或援引那些知道一切却从来看不见的观察家们的话，这一切援引使新闻报道中的各种错误或罪行可以不受惩罚，而制造这些错误的人依仗为信息源保密的权利在自己周围筑起了防护堡垒。但是，他没有问一问自己：他是否让自己被信息源轻易地利用了。该信息源以适合自身需要的方式把传递给他的信息包装起来。一个新闻工作者如果依赖他的信息源作为自己的生计来源，特别是如果这一信息源是官方人士，因此他把这个信息源视若神明，一切都附和他、保护他，最后走入了一种与这信息源成为"共谋"的危险关系中，这种关系甚至使他根本藐视其他信息源。那么我认为，这样的记者是一个很糟糕的记者。

也许这听起来太稀奇了，但我认为在这一过程中还有另一个"同谋犯"——录音机。在录音机发明之前，新闻业依靠3样工具运行得很好，它们是：笔记

本、不妥协的正直和一双用来倾听别人讲述的耳朵。那时不存在使用录音机的职业伦理问题。人们应当教育年轻的同事：录音带不是记忆力的替代品，相反，一个不起眼但内容丰富的笔记本在新闻业早期阶段能够起到非常可靠的作用。录音机“收到了”但它没有在“听”，它像一只电子鹦鹉，只会重复却不会思考。人们可以依靠录音机，但录音机没有心，而且在最后的分析时，它的准确性不如人可靠。人会注意到被采访者的鲜活的语言，用脑子去评价、分析这些话，并根据自己的道德标准来判断这些话。就广播来说，尽管录音机在即时地准确记录话语方面具有很大的优势，但很多采访记者并没有倾听被采访者回答了些什么，而是在考虑下一个问题。

由于有了录音机，采访的重要性被过度地误导。固然，广播和电视本身的性质使它们变成了某种超级媒体，但文字媒体似乎也和广播电视一样有着一个错误观点，即仿佛由记者叙述他亲眼目睹的新闻事件算不得事实真相，倒是一个被采访者发表的一通言论才可信。录音对很多报纸编辑来说，是一个严峻考验。他们搞错了语音，弄不清语义，被拼写和句法所难倒。解决办法也许是重新使用谦卑的笔记本，这样记者就会运用自己的才智，边听边进行编辑，并给予录音机一个恰当的地位——作为可贵的见证人。伦理水准或其他很多水准的下降使得新闻学蒙受耻辱。有种说法是，这些下降不都是因为缺乏道德，还因为缺乏职业技巧。不管怎样，这种说法还能给人一些安慰。

当代大众传播课程教给了学生很多对这门专业有用的东西，但对这一职业本身来说却没什么用，这也许就是它的缺陷。为了让学生们掌握他们在高中时没有学过的文化背景知识，人文学科显然应该保留，但不应该把人文学科弄得矫饰、僵化。无论如何，任何一种教育都应当集中于 3 个方面：首先，要培养学生的天资；其次，要绝对树立这样一个观念：调查研究不是这门专业的特殊要求，而是所有的新闻记者都绝对必须的天生特性；第三，要建立这样一种意识：伦理道德标准不是偶然为之的东西，它必须像蜜蜂永远有嗡嗡的声音一样，成为每一个新闻记者一生要坚持的东西。

最终目标应该是：通过小组讨论的学习方式，恢复基本的教育水准。这样，就可以在坚持公共服务初衷这一前提下，对以往的工作经验予以分析评判。换言之，就学习而言，下午 5 点的聚会应当恢复。

我属于一个独立记者组织，该组织正以实验性巡回小组的方式努力在整个拉丁美洲达到上述目标。这个组织的名字听起来挺大，叫做“伊比利亚美洲新闻学新方法基金会”，总部设在卡塔赫纳。这是一个试验项目，适合于刚入门的新闻记者。在资深记者的指导下，参加这一培训的新记者进行新闻报道、编辑和广播电视采访等训练。

“伊比利亚美洲新闻学新方法基金会”公开招生，参加这一培训的新记者由他们所在的媒体组织推荐，他们所在的媒体组织要负责巡回旅行、食宿和注册的

费用。参加的人必须在30岁以下，至少有3年从业经历，并且要按他们自己的看法提交自己所做的最好和最坏的工作范例，以证明他们在自己所从事的专业领域内具备的天资和技能。

每个巡回小组的培训时间取决于客座指导教师的时间，一般他们很少能有超过一周的时间。在巡回培训期间，指导教师不教授什么专业理论和学术观点，相反，他以实际操作和共同讨论的方式来强化受训者的职业技能，和他们一起共享他在自己的职业生涯中所积累的经验。这种培训的目的不是教给受训者如何当一个新闻记者，而是通过实践提高那些已经成为新闻记者的人的技能。这种培训班没有结业考试或评语，也没有结业证书或其他任何资格证书，受训者只有通过实际应用所学到的技能才会有自己地位的改变。

用这种培训方法所能得到的益处，从教育学的立场是不容易判断出来的。但是，记者们十分踊跃地参加这个巡回培训，这给我们很大鼓舞。同时，这也成为在这些媒体圈人员中培养非传统的、创造性的逆向思维的一个良好基础。有很多事例说明，这种培训方法也受到了媒体组织的董事会的支持。来自不同国家的20个记者，在5天时间里，聚在一起讨论新闻学。这个简单的事实就已经足可以说明他们的进步和新闻学的进步。归根结底，我们并不是提出新闻教学的新方法，而是力求恢复学习新闻的老方法。

这种培训的老办法可以很容易地被媒体所用，或者在自己的新闻编辑部里，或者可以为特别目的而制订一个方案，采用实况模拟的方法，就像用飞行模拟器模拟飞行中可能会发生的各种情况那样。这样，学生们就可以学会一旦在实际飞行中遇到这些情况，该如何避免灾难。新闻工作需要一种永不枯竭的激情，这种激情只有通过直接面对现实才会生发并升华为人文精神。血液里没有这种激情的人不可能理解它的巨大吸引力，是生活的不可预知性使这种吸引力愈发强烈；从没有这种经历的人不可能理解捕捉到新闻时的无比激动，不可能理解经过努力第一次收获果实时的兴高采烈，也不可能理解失败时的精神失落；不是天生喜欢新闻工作并准备为此而生活的人，绝不可能从事这样一个不可理解却具有无限魅力的职业。在这个职业里，每一条新闻发出后都意味着工作结束——表面上的结束，这个结束其实只是另一个起点。你甚至没有一个喘息的工夫，紧接着就开始了更紧张的工作。

14

泰国的媒体和信息准入

卡维·钟吉塔翁

1835年，基督教传教士开办了泰国的第一份报纸。那时只有王族成员、外国传教士和商人对办报感兴趣。在1844—1877年间，至少有7份英语报纸先后创刊停刊。马古大帝（拉玛四世）在1858年创办了一份王家报纸《王家公报》，这份报纸至今仍然存在，刊登官方法令、政令、各部公布的文件、新公布的立法等。在20世纪最初几年，即国王瓦栖拉乌（拉玛六世）统治期间，日报的声誉开始扩大。当时泰国有20份报纸，其中有1份华文报纸和两份英文报纸。国王瓦栖拉乌自己就是一个多产的作家，他用好几个笔名给报纸写文章，评论当时的一些问题。

今天，泰国是亚洲国家中给予媒体自由最多的国家，但对君主政体的批评仍然是被禁止的。自由之家对全世界新闻媒体的最新一次调查把泰国列为亚洲新闻媒体最自由的6个国家和地区之一。其余5个国家和地区是日本、韩国、蒙古、菲律宾和中国台湾。自由之家1999年的年度报告是这样描述泰国新闻媒体情况的：

> 1999年初，一名记者因拒绝受贿而遭枪杀。但泰国媒体在亚洲金融危机期间显示了新的开放。由于亚洲媒体未能警告这场危机，因此新闻媒体，特别是泰国的新闻媒体被认为是改进泰国金融状况的必要因素。新颁布的国家《信息公开法案》推动了政府内部的透明度。过去，很多报纸和杂志的主要内容是娱乐新闻和小说；现在，生动鲜活的政治、经济新闻成了它们的日常内容。报纸还对经济危机的社会影响进行调查。但大多数广播电台和电视台由政府或军队管理，因此没有多大的余地迅速跟上文字媒体开放的新步伐。

泰国的情况说明了法律的变革可以改变人们的行为方式，甚至传统上一直处于封闭状态的社会也不例外。虽然经济危机带来了更加开放的局面，但是法律保

证了在危机消退之后，人们的行为发生了改变。

文字媒体

泰国的文字媒体掌握在私人手中，竞争十分激烈。泰国现有 21 家全国性报纸，使用 3 种语言，其中泰文报纸 12 家，华文报纸 6 家，英文报纸 3 家。发行量总计每天 200 万份。泰国报刊业自 1997 年经济危机后有大约 3 年时间停滞不前，现在，由于整个出版界的繁荣，已经开始复苏。《民意报》和《曼谷商业日报》这样的全国性泰文大报深受高学历读者的喜爱，《曼谷邮报》和《民族报》也是如此。《泰叻报》、《新新闻报》和《每日时报》发行量大，读者面更广一些。《星暹日报》和《世界日报》是两份主要的华文报纸。除曼谷以外，各地还有 320 份地方性报纸，但只有 3 到 4 个府才每天有报纸出售。除了本国报纸，泰国公众还可在报刊亭或书店里买到外文报纸。

有 14 份以上的商业报刊的出版周期是每周两期或是半月刊，全国共有二百多份杂志是周刊、双周刊、月刊、双月刊或季刊。1997 年以前是泰国媒体的黄金时代，那时的报纸日发行量是 2001 年的两倍。

1997 年后被辞退的记者和其他的媒体从业人员约有 3 000 名。12 家报纸由于财政原因不得不关闭，其中包括两家英文报纸《亚洲时报》和《泰国时报》。那些安全度过这场危机的报纸，或者是因为有了新的投资人，即新的老板；或者是因为缩小了规模。他们现在必须想法提高报纸对读者的吸引力。读者的财力现在只订得起一份报纸，所以他们比过去挑剔得多。由于进口的新闻纸很贵，报纸页数更少了，编辑和记者也不得不改变写作风格，最大限度地利用报纸版面。记者们也得受再教育，因为他们不能再只跟着一个拍子跳舞，或专门报道一个方面的问题。由于经济大衰退，广告收入大大减少，各家报纸都不得不各显神通，在紧缩的市场上保持住自己的阵地。

原来的办报人以前都是记者出身，新的媒体所有者和投资者可就不同了，他们都是政客和商人。一个过去经营多家非法赌馆的著名投机商，接管了历史悠久的泰文报纸《沙炎叻报》。1997 年以前，泰国的出版商、编辑、记者不得不与各种压制新闻的做法进行了半个多世纪的斗争，所以几乎所有的泰国报纸都持反对政府的立场；但现在所有这些报纸都已经成了主流报纸。无论是亲政府还是反政府的报纸都可以在报刊亭里买到。

在曼谷约有三百名外国记者和摄影师，分属 128 家新闻机构。其中包括路透社、法新社和美联社这样的大新闻通讯社以及《亚洲周刊》、《华尔街日报亚洲版》、《商业亚洲》、《远东经济观察》、《金融时报》、《海峡时报》和《读卖新闻》等多家报社。除了文字媒体，世界上许多大广播公司也在泰国驻有机构，如英国广播公司、美国有线电视新闻网和日本广播协会等。

广播电视

1955 年，一个官办企业在曼谷创建了泰国第一家电视台，泰国因此成为东南亚第一个开始定时进行电视播出的国家。曼谷现在有 6 家电视台，全部为政府拥有，它们在各地都各有自己的附属台。但政府允许第 3、7 频道和 iTV 频道由私人经营。政府的公共关系厅经营泰国国家广播电台，设有第 11 频道，该频道的节目以教育和公共服务节目为主。第 11 频道是各府的 8 个电视台网的母公司。

曼谷还有一家 24 小时播出的大有线电视网——联合广播公司。去年底，iTV 开始 24 小时播出新闻。联合广播公司的节目主要播出西方流行节目，如家庭影院、Cinemax（美国仅次于家庭影院的第二大有线电视电影频道。——译者注）和美国有线电视新闻网的节目。

泰国电视台大多是商业电视台，一般都迎合大众趣味。各免费电视频道自己制作节目，内容从新闻到肥皂剧无所不包，娱乐节目多是中国、日本、英国和美国的，但一般都有泰语配音。

泰国有 523 座广播电台，其中 212 座是调幅台（38 座在曼谷，174 座在各府），311 座是调频台（40 座在曼谷，271 座在各府）。最大的广播经营者是政府的公共关系厅，拥有 145 座广播电台；其次是泰国王家武装部队，拥有 128 座电台，第 3 位是泰国大众传播公司，有 62 座电台。调幅广播主要适应大众趣味，特别是农村听众；调频广播主要播出流行音乐、爵士乐和古典音乐，以及英语节目和在当地电视台播放的外国电影插曲的原声带。

1997 年新宪法规定，所有的电波均属于公众，因而必须由国家广播电视委员会管理。国家广播电视委员会是几个新成立的监管政府行为的机构之一。成立这些机构的目的是保证政府履行责任和具有透明度。

总的来说，泰国记者和广播电视从业人员都自视为公众看门人。但是，在泰国三千四百个左右的新闻记者和广播电视从业人员中，有约 2/3 的人缺乏媒体技能，往往是边干边学。要提高新闻专业技能，最根本的是更好地培训新闻报道、采访和写作等基本技能。记者也必须了解和遵守职业道德准则。泰国记者很少有高工资的，因此大多数记者并不富有。

信息准入

1997 年宪法中的条款对保护媒体自由、表达自由和信息准入作了全面规定。但是，在新宪法生效前就已经实施的 27 部压制新闻自由的法律仍然没有被废除。虽然这些与新宪法相矛盾的法律必须废除，但由于官僚主义的繁文缛节，同时保守的法律制订者也仍在顽抗，所以废除这些法律的进程极其缓慢。保守的法律制

订者仍然认为媒体不应当太自由，政府必须保留其中某些法律以监管媒体。1997年7月，全国各报和编辑们决定成立全国报业理事会。这是一个贯彻落实新闻职业道德准则的自律机构。在近三年中，该理事会登记在案的公众投诉已有一百多件，涉及下流淫秽图像、煽动性出版物和歪曲报道等问题。

事实上，争取制订和实施一部信息准入法的活动早在1991年资深外交家阿南·班雅拉春被任命为总理的时候就开始了。阿南·班雅拉春认为，公众应该对有关政府的信息拥有知悉权，才能评估政府业绩和政府官员的业绩。具有讽刺意味的是，阿南·班雅拉春的主张是基于他自己的经历。上世纪70年代中期，他在建立泰越两国外交关系中发挥了很大作用，却因此被指控为共产党的同情者。他说，如果公众有途径可以了解外交部的记录，他们就会知道有关他工作的真实情况和业绩。尽管起初政治家们和政府官员们有些反对，但随着政治改革的进展，最终还是同意制订一部信息公开法案。公众对制订这样一部法规的支持率在军事政变引起的1992年5月流血事件后特别高，因为当时政府掌握的媒体删减了有关这一事件的报道。在冗长的公开听证会和协商之后，有关各方达成了一致，形成了一个折中方案，随后在差瓦立·永猜裕将军领导的政府的主导下，议会通过了这一法案。

自从1997年公布了《信息公开法案》以来，运用它的泰国人已达到五十多万。最初两年里，公众还不知道有这部法规，也不知道它规定了什么以及对社会将有什么影响。但有几件丑闻使它得以为公众所知。例如，苏玛丽用了两年半的时间与泰国农业大学实验小学的管理者斗争，要搞清为什么这所实验小学不接受她的女儿为一年级生。她发现，这所学校优先录取那些有特权的家庭的孩子和捐款人的孩子。在几次法庭辩论之后，内阁会议裁决苏玛丽胜诉，认定学校的做法违宪，失信于民。内阁会议还命令该校废除歧视制度。结果，其他国立的实验小学也都这样做了。

另一个案例是1999年的卫生部丑闻。该部陷入了价值3 500万美元的医药用品采购案，结果导致副部长苏克塔纳和两个高级官员辞职。当时一个非法采购网抬高供给农村卫生站的医药用品的价格，国家反腐败委员会依靠由非政府组织、草根组织以及农村医生组成的一个联盟所提供的非正式建议和信息，对这一非法采购网进行了调查。依据《信息公开法案》，群众团体和记者经过几次要求，终于看到了国家反腐败委员会调查的记录，但为保护证人起见，证人的名字被涂盖了。

苏玛丽的胜利使公众非常支持这部法律，越来越多的人知道了他们有权了解政府信息。过去，所有的政府信息都被认为是保密的，除例外情况都不能公开。现在，情形完全不一样了，所有的官方信息都是公开信息，只有极少的例外。这不仅消解了以前的保密文化，还有着更深刻的意义：（1）它保证了全体公民有效参与政府决策过程的权利；（2）让政府部门受到公开监督，因而提高了政府工作效率；（3）增加了透明度，从而减少了政府腐败；（4）弱化了长期以来人际之间

传统的保护与被保护关系，这样的人际关系依靠的是裙带关系或彼此拉拢；(5) 降低了政府机构与群众组织之间产生社会矛盾的发生率；(6) 改变了过去的情形，使普通公民，特别是农村群众，拥有了知情权。

根据《信息公开法案》，有些信息不属于公开范围，特别是涉及君主统治或可能危害国家安全、国际关系、国家经济与金融状况的信息。想要了解有关王族信息的人可以在历史资料类别中查找所需要的资料。这些历史资料经过 75 年才被解密，但如果认为有必要，还可以再延长保密 75 年。

任何一个公民只要提交一个简单表格，都可以查询官方信息。理论上讲，所有的查询都必须在“适当的时间内”予以满足，否则会被监禁或受到处罚。但“适当的时间内”这个模糊的时间概念使行政当局可以拖延回复，这已经成为该法律的一个最大的漏洞。例如，1998 年 10 月，一家商业报纸查询有关财政部烟草局的纸张采购。烟草局官员用了两个半月的时间才给予回答。另一个例子是查询泰国银行的一个有关出售一家国有银行的协定，结果用了 3 个月的时间才得到答复。

一般来讲，查询信息是免费的，哪怕是长达几百页的文件。像最近一个攻读博士学位的学生，他研究的是泰国金融危机，所以想详尽查阅近 30 年来泰国银行的会议记录。

在 2000 年 1 月到 10 月期间，信息委员会办公室共收到 144 件投诉和 64 件上诉，而 1999 年收到 124 件投诉和 81 件上诉。大约有 21% 的投诉是直接投诉地方政府机构的，13% 是直接投诉教育部的，11% 直接投诉财政部。上诉的案件中，22% 是诉农业部的，16% 是诉总理府的，13% 是诉教育部的。

大多数投诉都是关于那些拒绝回复查询或不提供服务的政府官员的。其中 56% 涉及纪律调查文件；23% 与当前政事有关，如卫生部腐败案的详尽调查，金融整顿局进行的资产出售等；21% 涉及特许、合同和会谈报告等信息。

大多数诉讼是在曼谷提交的。指控曼谷市政厅的诉讼有 10 个，指控其他城市的市政当局和地方政府机构的有 18 个。运用这个信息法最多的是公民个人，其次是政府官员和记者。只有两个政治家运用了这一法律。

1998—2000 年间共有 6 个诉讼牵涉到经济和金融问题，其中有 5 件是《民族商业报》率先报道的。这 5 件诉讼牵涉到金融业债务出售的购买合同细节。地方信息公开审理委员会对这 5 件诉讼的最后裁决是，所有的购买合同细节都必须公开。地方信息公开审理委员会驳回了第 6 个诉讼，因为它要求公开泰国银行写给国际货币基金组织的一系列保密信件。

实施《信息公开法案》的障碍

在实施《信息公开法案》的过程中，也出现了一些问题。主要有以下几个方面：

1. 大多数人既不了解这一法规的要点，也没有意识到自己的权利。他们不知道如何运用这一法律及其程序来满足自己想了解政府信息的要求，因此他们无法运用自己的权利。

2. 政府机构的高级官员不理解这部法规，或不知道如何执行它。他们没有认识到满足公众对信息的需求是政府职能之一，把实施《信息公开法案》看作是一个负担。

3. 政府各部之间缺少协调，几乎不可能进行交叉查询。

4. 信息公开审理委员会的成员都是自愿的义务工作者，都有各自的工作和责任，所以有可能在裁决中有倾向性。

5. 对违反《信息公开法案》的行为处罚太轻。对没有答复信息查询的人的处罚是监禁一年和处以 5 000 铢（116 美元）的罚款，而错误地公开了信息的人同样要受一年监禁，罚款却达 2 万铢（465 美元）。这种相抵触的规定阻碍了有关当局迅速采取行动，他们宁可把申请交到信息委员会办公室，去做进一步的仔细讨论。

6. 信息委员会办公室的 19 个工作人员缺乏足够的人力、财力和物力处理 8 775个政府部门和地方机构所提交的案例。

7. 缺少支持《信息公开法案》的行政管理机构。

8. 信息委员会办公室不是一个独立机构，而是由总理府拨款。应把总理府的这一职责转到议会，以消除政治干涉的可能性。

为进一步实施《信息公开法案》，信息委员会办公室已制订了以下一整套指导方针：

所有政府部门都必须加速严格实施《信息公开法案》；所有相关机构都应当拨给充足的资金，聘用足够的人员，并为他们提供在信息委员会办公室工作所必需的培训；各部驻信息委员会办公室的代表必须连续工作两年以上；信息和文件管理必须制度化，而且全国应当一致；应当根据信息委员会办公室的干部标准提拔高级官员和聘用新职员。

说来容易，做来难。虽然有了这一指导方针，但大约有一半的政府部门却无力执行，主要是因为缺少资金和人力。

全国的大专院校现在都有教授《信息公开法案》的课程。各地也办有培训泰国记者的学习班，使他们的报道和调查技巧得到提高。过去 40 年里，有很多报道获得了泰国记者协会颁发的最高新闻奖，其中大多数是政治反对派或举报人揭露的丑闻和腐败案件；但自从《信息公开法案》实施以来，调查性报道已连续 3 年（1998—2000 年）获得最高新闻奖。揭露总理塔信·西那瓦资产诈骗申报，并迫使他在 2000 年被起诉的文章获当年最佳报道奖。该文章揭露了塔信用股票虚假转让给女佣和家庭司机的方式，隐瞒了在电信公司拥有的 5 300 万美元的股份。

东南亚地区的信息准入

泰国是东南亚地区惟一对信息准入单独立法的国家。菲律宾的宪法保障了公众可以获得政府掌握的信息，不过法律制订者、公民社会领导者和记者仍在讨论是否需要单独制订信息法来促进政府更加开放和负责任。印度尼西亚目前正在起草一部类似的法律，政府准备在不久的将来予以考虑。印度尼西亚的这部法律比泰国的更加宽松，几乎没有任何限制，例如它也适用于外国人。在东南亚地区以外，印度在2000年颁布了一部信息法；日本的国家信息法于2001年4月生效；韩国1996年实施了《公共机构信息公开法案》；尼泊尔已起草了类似法案，即将由法律制订者审查。由于尼泊尔和泰国都是君主立宪制国家，所以它们的信息准入法规有很多相像的地方。

菲律宾调查性新闻中心于2001年进行了一项比较研究，对柬埔寨、印度尼西亚、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国和越南等8个国家的信息准入法律做了对照比较。这项研究使用的信息准入的定义是：公民获取政府所掌握的信息的能力。该课题调查了四十多类公共记录的准入情况，包括微观经济数据、社会数据（如识字率、贫穷率、婴幼儿死亡率等）、政府预算与合同、议会会议与质询记录、法院诉讼程序、正式调查、政府官员和公司的公开财政等。表14.1显示了这个调查结果。

经过调查和比较，该研究初步发现，一个国家的发展程度与信息准入程度是不相关的。信息准入的主要决定性因素是：多元民主政体，媒体所有权的多元化和一种能够开展讨论、质询和政治参与的文化。例如，尽管人们普遍认为新加坡是一个开放社会，但在新加坡要获取某些信息是非常困难的。有关政府官员和军

表14.1　政府档案对公众的准入

国家	不向公众开放的信息比例
菲律宾	11
柬埔寨	43
泰国	18
新加坡	56
马来西亚	38
越南	49
印度尼西亚	36
缅甸	56

资料来源：菲律宾调查性新闻记者中心，2001年。

方的记录以及有关非居民和非公民的信息是很难得到的，因为这些资料被列为保密。在信息准入的比较中，缅甸各项指标都是最低的。排在最高的是菲律宾，其次是泰国。有相当一部分泰国报纸，如《民族商业报》和《曼谷商业日报》，都已成立了调查性新闻机构。这些机构通过追踪最新的事件，审视过去的事件，从中发现新的信息。它们也运用《信息公开法案》来保护自己的权益。

结　论

虽然泰国和东南亚国家在改进新闻自由方面还要做很多工作，但泰国近年的发展使人们看到了希望。人民现在已认识到了表达自由和信息自由对于经济、政治、社会健康发展的重要性。

附录：1997 年泰国宪法节录
人民和媒体的权利与自由

第 37 条："任何人都享有合法的通信自由。除非在法律明确允许的情况下以及在出于国家安全、公共秩序和道德准则等考虑的情况下，任何人不得对他人间通信进行审查、扣押或泄露，不得以其他任何形式泄露他人间的通信内容。"

第 38 条："人人有权自由选择宗教、教派、教义和规诫，并在不破坏公民义务、公共秩序和道德标准的条件下，有权依据各自的信仰选择各自的膜拜仪式。在享受上述权利时，任何人都受到国家法律的保护。任何法律都不得贬损公民自由选择宗教、教派、教义和规诫的权利，不得贬损公民个人不同于他人的膜拜仪式。"

第 39 条："任何人都有权表达自己的观点，有权发表演讲，有权书写、印刷自己的观点，有权用其他的名字发表自己的观点。上述的自由权利只有在下列情况下受到限制：为了维护国家的安全，为了保护其他人的权利、自由、尊严和名誉，为了保护其他人的家庭权利获私权利，为了维护公共秩序、公共道德，防止公众身心受到伤害等。根据本条规定，不得剥夺出版机构或广播电视台的言论自由权，不得将它们关闭。除非在国家处于战争状态或军事冲突状态，除非法律另有规定，不得对报纸、书刊、广播电视的新闻和报道进行事先审查。泰国法律规定，报纸等大众媒体企业的所有者必须是泰国公民。国家将不对私人拥有的报纸等大众媒体进行资助，也不授予它们任何财产。"

第 40 条："广播电视传输频率和通讯频率是国家为公共利益而掌握的通信资源。国家将根据上述规定设立独立的规制机构对广播电视频率和通信频率进行管理，据法对广播电视企业和电信企业进行监督。在实施上述规制中，要最大限度地在全国和地方保障公众的教育、文化利益，保障国家安全的利益，保障其他公

共利益以及保障建立一个公平和自由的竞争环境。”

第 41 条：“私有报纸或私有广播电视企业的管理人员和职员有权依照他们的职业道德规范，在宪法规定的范围内，从事新闻报道和表达他们的观点，而不受任何国有企业或国有媒体的控制。政府机构的官员和雇员以及从事广播电视的国有企业，享有与上述私有企业的官员和雇员同样的自由权利。”

第 58 条：“根据有关法律规定，在不影响国家安全、他人利益和不对他人造成伤害的情况下，任何人有权使用政府组织、国有企业、地方机关等所掌握的数据和公共信息。”

参考文献

Freedom House. 2000. *Annual Report*. New York. Available on: http://freedomhouse.org/pfs99/reports.htm.

Philippine Center for Investigative Journalism. 2001. “The Right to Know: Access to Information in Southeast Asia.” Philippine Center for Investigative Journalism and the Southeast Asian Press Alliance, Manila.

15

孟加拉国的媒体与社会发展

马福斯·阿南

孟加拉国是在30年前才成为独立国家的。在一场艰辛的独立战争中，成千上万无辜的人死去了。到1971年，孟加拉国才脱离了巴基斯坦，建立了民主政府。1972年通过了自由宪政；1973年举行了普选。但是，此后不久孟加拉国就走向了独裁。仅仅在独立后3年，即1975年1月，媒体就完全民族主义化了。接着，国家的创建者及其一家22口人被残忍地杀害，更大的悲剧降临在孟加拉国人民的头上。由此开始了16年的军人统治，直到1991年12月，这个政府才被内乱所推翻，军人统治才宣告结束。到这时，民主才得以恢复，媒体才获得经营自由，孟加拉国才走上发展之路。

孟加拉国的建立和随后的发展，使人们看到了某些重要的问题。第一，民主是与媒体自由共生的。民主促进表达自由，自由媒体进一步推动初生的民主。因此，要解放媒体，民主化是必然的；而随着时间的推移，媒体更加强大，更加具有活力，更多地反映了人民的声音，从而又促使民主更加透明，推动政府更加信息公开。第二，孟加拉国是一个穷国，大部分地区是农村，文字媒体主要集中在城市地区。文盲占全国人口很大比例，高达48%，在妇女人口中文盲更是高达71%（世界银行，2001年）。虽然城市地区可以支撑几份报纸，但农村负担不起。此外，农村地区根本不存在广告市场。第三，国家普遍干涉商业活动在不久前还影响着媒体的作用，甚至在城市地区也是如此。第四，当媒体与其他非政府组织或学者形成联盟，就会对政治和经济产生更强的影响。

民主在孟加拉国的恢复，使媒体在数量和质量两个方面都有了迅速提高。今天，仅在首都地区就有大约83家官方报纸。不过，不是所有的这些报纸质量都一样好，或达到可以接受的标准。在达卡，定期出版的优秀报纸大约有10家孟加拉文报和5家英文报。在吉大港县、库尔纳、拉杰沙希和锡尔赫特等城市也有几家质优价廉的报纸。据官方公布，孟加拉国大约有200多家日报和近500家周刊；不过它们现在是否依然还在办，出版周期是多长，都不清楚。但是我们可以

说，在民主恢复之后，报纸在数量上普遍增加，同时文字媒体的质量也得到了极大改善。

自从恢复民主以后，孟加拉国最令人振奋的发展要数文字媒体的独立性和自由度得到了提高。几家主要大报在揭露政府和私营企业中的腐败、滥用政治权力、裙带关系和普遍违规方面的大胆程度、深度和频度，在孟加拉国都是前所未闻的。尽管孟加拉国的深度调查新闻还没有达到老牌民主国家的水平和成熟程度，但已经可以满意地说，它正走在正确的道路上。

与文字媒体享有更大自由直接相关的，是过去 10 年间私营广告市场的发展以及经济自由化。虽然要充分开发出私营广告市场的潜力还有很长的路，但是，广告突破政府的束缚，对媒体的独立是最重要的因素。过去，80％以上的广告是政府的招标，同时，由于孟加拉国建国初期经济的民族主义化，私营广告是极少的，因此媒体完全依靠政府才能生存。现在，这些情形在城市地区都已经改变了。今天，主要大报的广告收入 70％到 90％都是来自私营企业。此外，过去多数大报所用的高质量进口新闻纸都由官方控制，所以供应有补助的、本国生产的新闻纸成为政府用以掌控报纸的另一种手段。而现在，政府对新闻纸的控制已经解除，因此这种手段也不复存在。现在孟加拉国内也可以生产一定数量的高质量新闻纸。但在农村，由于私营企业还没有得到充分发展，因此农村的报纸仍然几乎全部依靠政府的广告而生存。不过这些报纸（它们多数是周报）无论是可信性还是影响都不是很大。

最近的新发展还包括开办了一个私营卫星电视频道——ETV 和两个私营有线电视频道——“i”频道和 ATN 频道。目前一个私营广播电台也在达卡开播。这是私营企业首次得到批准经营电子媒体。在过去 30 年间，政府管理的电视台——孟加拉电视台完全垄断了电视业，除了纯粹的政府宣传之外没播出过别的。在 3 家私营电视频道中，只有 ETV 的覆盖面差不多赶上了孟加拉电视台。它也是惟一的得到允许自己制作新闻节目的私营频道，不过它仍然承担免费播出一两个政府频道的新闻节目的法律义务。两个有线电视频道还没有得到允许自己制作新闻节目，只能播出娱乐节目。

媒体在揭露腐败和坚持人权方面的作用

媒体揭露腐败，帮助孟加拉国政府走向良性治理的道路。第一个例证就是揭露金融界的欺诈行为。原独裁政府执政 9 年，留下了一个极端混乱的金融界。1991 年，在恢复了民主制度，选举了新政府以后，媒体对金融界开始了调查。新政府执政后不久就发现，银行系统的贷款一览表 40％以上是“保密”贷款，这个词其实就是指贷款坏账——无法偿还的贷款。过去，银行迫于政治权势和其他势力，在批准贷款时根本不守规矩，因此腐败盛行。为对媒体报道做出回应，当局

开始制定一些金融纪律，采取一定措施。结果，到2000年12月，不偿还贷款的比例下降到了34%。这一数字仍然超出正常标准，所以金融界的反腐败斗争远没有结束。

把银行行长们以假名从自己的银行里提款的丑闻暴露于光天化日之下，是媒体的一个重要胜利。1985年以前，所有的银行都是政府开办的。1985年，为促进私营企业的发展，前政府开始准许私人开办银行。90年代初，中央银行发现，有些刚提出申请开办银行的大企业似乎已经把银行办起来了，这样办起来的银行的行长就可以以“内部人员”贷款的名义贷款了。仅对两个银行进行的调查就发现了200多起假账。中央银行还发现，这些银行行长还以假名非法贷款。调查的最后结果是，有134名银行行长涉案，其中57名被撤职，在这些被撤职的行长中，有19名上了法庭，法庭最后取消了把他们撤职的命令；58名整顿了贷款业务，得以允许继续担当行长职务。报纸发表的调查性新闻报道对中央银行进行调查大有助益，施加了必要的公众压力，使惩罚措施得以制订，必要的改革开始进行。所以文字媒体完全可以宣告天下，它帮助阻止了非法的内部贷款。最后，银行法也进行了修改，使银行行长们最多只可以借贷他们实际投资金额的50%。

媒体还毫不留情地揭露了银行内部的腐败，从而引起了必要的改革。行贿受贿造成借贷程序极端混乱，银行员工中的腐败迅速蔓延。媒体对此的报道使中央银行加强了监督，同时把监察人员派往国外接受培训。监察人员现在巡回检查全国的分行，监督审查它们的工作。

另外一种严重的金融违规也是媒体揭露出来的。这就是非法兑换外汇的交易。非正常的外汇兑换绕过了正式渠道，从而导致大量急需的外汇从国库中流失。

多年来，银行的工会在银行业务中有着很大影响。他们影响着银行的决策，迫使管理人员做出某些贷款决定。他们还对银行干部的任命与提升施加不正当的压力，迫使银行官员让步，提拔他们。工会领导人占据了银行的大部分职位，有时甚至成了另一套管理班子。媒体在制止工会影响方面起到了重要作用，使工会的行为有所规范。

总之，媒体监督对金融界加强治理有很大帮助。没有媒体的积极支持，没有媒体大造社会舆论，中央银行就不可能实行现在的改革。

媒体影响的第二个例证是揭露宅基地的非法分配问题。有一家报纸报道了不少市政府把三百多个宅基地分给了执政党的亲信，根本不顾任何程序和规定。一家孟加拉语报纸首先披露了这件事，后来其他报纸也纷纷报道，最终总理直接过问了此事，并对媒体报道做出了回应，取消了所有这些非法分配。有关首都达卡市政府的土地出售问题也是媒体所揭露的。这一问题的关键是达卡市政府如何把停车场、儿童游乐场和市中心公园的土地卖给私人开发商盖购物中心。这些交易大多数违反了达卡市的总规划和分区法，并且都是在权钱交易或政治压力下进行

的。儿童游乐场被改为在人口稠密的老达卡市区建购物中心，这一事件以图片新闻的形式披露出来以后，购物中心的工程就中止了。

媒体对环境问题也做出了重要的贡献。长期以来，有关当局一直忽视孟加拉国的河流问题，特别是首都达卡的河流。有权势的人物不断购买河两岸的地产，结果两岸丢弃的垃圾使河道越来越窄。这个问题最后已经到了十分严重的地步，水流减少，以致达卡的主要河流布里贡加几乎干涸了。此外，乱扔到河里的大量垃圾也威胁着这条河。多家报纸发起了一场宣传攻势来挽救布里贡加。它们报道了河两岸的地产是如何通过腐败行为被“出售”给了各种各样的私营公司盖商业性建筑。报纸发现，有一个案件是市政府的一个主要实体蚕食了约 90 英尺的河道，建造仓库。在报纸报道后，法院开始审理此案，建造仓库的工程暂时中止了。目前法院的最后裁决还没有做出。尽管不断有关于污水流入布里贡加河的报道见诸报端，使越来越多的民众了解到无视河流污染问题有可能导致巨大的环境灾难，但人们还没有看到采取了什么有力措施来全面减轻河流的污染。

5 年前，《每日星报》与孟加拉工程技术大学、孟加拉童子军联合发出“拯救达卡，清洁达卡”的倡议，其中包括一项名叫“城市议程”的计划。童子军全都动员起来参加这一活动；工程技术大学请专家们参与，《每日星报》则提供舆论支持。他们召开了一个集会，男童子军、女童子军和市民举行了大游行。他们穿过达卡的大街，要求使达卡变得更清洁。每天，在童子军和当地社区组织的领导下，人们开始动手打扫城市里肮脏的地方。媒体报道他们的活动。不久，市政当局开始感受到了公众压力，因为城市清洁的任务本应由它们负责的。于是市政当局问这个组织它们可以做些什么。之后，城市的垃圾收集系统得到了极大改善，公民的要求也越来越多，越来越高，市政当局如果政绩不佳的话，他们不再听之任之了。

这个联合行动组织还就废弃物处理、城市公厕、交通管理、公众的登革热意识与防范，以及在达卡实施分区法等问题做了一系列工作。每做一项工作，这个联合行动组织都把专家和对公益事业积极的市民代表组织到一起。退休的大学教授、前政府官员、专家和高级市民与童子军一起，对这些问题形成了公共舆论。

城市交通也是这个联合行动组织非常关注的一个问题。它请交通问题专家、政府各部门的代表、市民活动家和商业组织的成员坐到一起讨论，这些人的出行都因为交通的堵塞而受影响。这样，一个新的计划就制订出来了，并登载到报纸上以动员公共舆论。在其他领域，也都采取了类似的行动。

孟加拉国饮水中的砷含量过高是城市和农村共同关注的问题。这个问题的解决显示了媒体拥有的广泛影响力。研究人员发现，孟加拉国的大部分地区的地下水砷含量都很高。这一发现令人震惊，情况相当悲惨。这一不幸事件于上世纪 80 年代首先在印度西孟加拉邦爆发。有关这个邦住在孟印边界区的病人要到加尔各答治疗的报道逐渐传到了孟加拉国。孟加拉国专家对此进行了调查。在 90 年代

中期，达卡市医院的一些医生确定，饮水中砷含量过高的问题确实在孟加拉国普遍存在。这些医生与媒体进行了接触，媒体对这一问题进行了报道。据估计，孟加拉国约有6 000 万到7 500 万人有可能因砷含量过高而受到伤害。

首先关注这一问题的是文字媒体，它们把这作为重大问题进行了报道。媒体的报道引起了孟加拉国政府和国际社会以及多国机构的关注。决策者对媒体报道十分敏感，起初，他们指责媒体的报道耸人听闻，但后来也承认这一问题的严重性，认为这是一个全国性的紧急事件。联合国儿童基金会、世界卫生组织和世界银行全都对媒体报道做出了反应，并向孟加拉国派出了调查组。《每日星报》是第一家广泛报道此事的报纸，它还登出了受害地区图示，使情形的严重程度一目了然。该报与达卡市医院共同组织了媒体圆桌会议，并就此问题增加了一个专版。正是这一增版使国内外各方汇聚到一起，共同合作，来减轻这一危机造成的伤害。

媒体在保护人权方面的作用也是不容忽视的。自从民主制度恢复以来，媒体认识到，人权是一个基本问题。它们使人民知情权的观念大大普及，引导公众反对政府官员以各种形式进行私下操作并免受法律制裁。文字媒体所做的这些工作，使孟加拉国民众比过去更强烈地意识到自己拥有基本人权，而且这些权利受宪法保护。媒体始终不懈地关注人权问题，报道侵犯人权的事件，揭露警察对人权的粗暴压制，大大提高了民众对这些问题的认识。特别重要的是，媒体对警察的所作所为以及在拘留所遭暴力而死的人进行了报道。它们支持公众走上法庭，使公众增强了法律诉讼的意识。

对于以加强人权和反对性别歧视、反对宗教极端主义为宗旨的非政府组织，媒体也给予了充分支持，并大力反对暴力虐待妇女儿童。媒体关于买卖妇女儿童的报道十分重要。在几个买卖妇女儿童的案件中，都有记者同非政府组织密切合作，帮助解救和重新安置了受害者。总的来说，性别问题的意识比过去增强了。

国际上的许多关于孟加拉国人权状况的报道都是以孟加拉国媒体所报道的事实为根据的，例如大赦国际和透明国际（非营利性的国际非政府组织，成立于1993 年，在全球范围内推动反腐运动。——译者注）的报告以及最近的美国国务院关于孟加拉国人权状况的报告。因此媒体对促使国内外关注孟加拉国人权问题确实是功不可没。

不过，尽管媒体对人权问题进行了广泛报道，但侵犯人权的事件在孟加拉国依然频繁发生。媒体认为，这主要是由于对侵犯人权者不能迅速进行惩戒性处罚。法律程序过于缓慢、缺乏效率，而对法官行贿的动作倒是很快。尤其是男性求婚者向拒绝其求婚的年轻女性泼硫酸这类恶劣案件往往如此。我们认为，迅速处理这类案件并对那些痴迷于这种野蛮做法的人予以严厉惩罚，将会减少泼硫酸这类案件的数量。但无论如何，媒体报道已使这类案件有所减少。

局限与挑战

虽然文字媒体在促进良性治理以及改变孟加拉国民众彼此交往和与政府互动的方式上起了很重要的作用，但如果媒体普及面更大一些，它们的作用就会更强。目前，孟加拉国所有的报纸的总发行量还不到 100 万份，而孟加拉国人口有 1.3 亿。与这样多的人口本应有的报纸发行量相比，现在这点发行量是很低的。孟加拉国的现实是，文盲很多，购买力不足的人口在全国人口中所占比例很高，所以实际上新闻界还没有真正触及到普通百姓的需要。报纸所揭露的问题不是他们每日生计的必需。这促使我们思考城市读者与农村读者同媒体报道的关系问题。大多数报纸的读者在城市，对农村问题的报道现在只是些皮毛。但是这并不是发行量如此之低的根本原因，因为孟加拉国的城市人口很多，完全可以有大得多的读者群。

此外，工业化水平低，私营企业规模小，消费者的选择有限，这些都使广告市场无法充分发展。除达卡外，其他城市实际上不存在广告市场。这些城市的报纸完全依赖政府的广告。单一的非竞争性财源以及政府就是这一财源带来了两个不利后果：新闻报道的单一化和有替政府作宣传的危险。这两点也是使报纸需求量减少的原因。

广告市场小，还意味着多数报纸都缺乏拥有优质人才和先进技术所必需的资金。要办好高质量报纸，人才和技术是必不可缺的。记者缺少培训是孟加拉国新闻界的实际情况。大多数记者现在仍然只依靠官方发出的报道和数字，因为他们既没有受过培训，也没有其他信息来源，无法亲自进行调查。另外一个限制报纸发展的因素，是新闻界中普遍的政治划线。新闻记者经常是按照政治路线被区分开来，这在无形中影响了他们的采访和报道。我认为，要不是这种政治划线，孟加拉国的文字媒体要远比今天更生机勃勃，更有影响。

现在，孟加拉国已经允许私人拥有电子媒体。伴随这一进程，孟加拉国出现了一个新趋势，尽管它的最终影响目前还不可知。这一新趋势就是：强有力的媒体首次不再是政府的宣传工具，并表现出了独立的迹象。进一步的自由化大有希望。然而，这一趋势还仅仅处于它的婴儿期。因此，揭示那些位于发展核心的社会、政治与经济问题并为社会改革大造舆论的重任就落在了文字媒体身上。文字媒体历史较长，并且除了 1975 年的几个月以外，它从来没有被政府掌控过。

对于所有的媒体来说，未来的最大挑战就是巩固民主，促使政府更加负起责任。只有那时，巨大发展才有可能。孟加拉国的民主历程崎岖不平，媒体最大的任务是帮助建立一个切实运转的民主制度。惟有建立民主制度，才能实现其他的发展目标。

参考文献

World Bank. 2001. *World Development Indicators*. Washington, D.C.

16

为什么《开罗时报》设在塞浦路斯

希沙姆·卡西姆

自从华士莱·穆罕默德·阿里（1805—1848）创办了一份官方的公报后，埃及新闻业长期以来一直是在政府掌控之下。从那时起，埃及新闻业就不得不与政府打交道，而政府在其中扮演着主角，掌管着发放经营许可证和禁止出版的大权，控制着第四等级的命运。综观埃及自由新闻业，它今天的情况比 20 年前要好一些，但根深蒂固的政治和历史传统仍然影响深远。

1996 年，我前往最高新闻委员会，这是埃及负责发放出版物经营许可证的机构。由于这个委员会声名狼藉，我对能拿到许可证根本不抱什么希望，只是把这当作礼节性拜访或我进入埃及报刊业之前的试探。一位官员很有礼貌地接待了我，并向我解释了申请许可证的程序。我需要再找 9 个合伙人，每个人都平均拥有一样数量的股份，然后把他们也填写到申请表上。如果我们要出月刊，一共需要 10 万埃及镑（约合 2.5 万美元）；如果是周刊或周报，就需要 25 万埃及镑；如果是日报，需要 100 万埃及镑。这笔钱要存到一个指定的账号上，在你的申请处理完毕之前不会动它。申请人可以随时把这笔钱取出来，但这样的话，申请就立即无效了。这笔钱的数目倒还合理，因为要开办一家报纸，用比这再少的资本是不可能的。但问题是我不知道到哪儿去找这样 9 个也许会愿意和我一起对一家刚申办的出版物投资的人。我向那位官员提出了这个问题。他告诉我，我已经很幸运了，因为最近他们刚对合伙人数量作了修改，从 200 个减少到了 10 个。我问他处理申请需要多少时间，他回答说他也不清楚。不管我怎么连连追问，都没有用。最后我问："那上一次发给出版许可证是什么时候?" 他说他不记得了。我就问上次最高新闻委员会开会是什么时候，他回答说："两年前。" 看来，假如我通过正式渠道来启动《开罗时报》，那就仿佛向一个仅仅是荣誉读者的人咨询什么事一样。

于是我只得采用通常的办法——开办一个出版公司。一份定位于埃及的报纸，只在埃及的大街小巷出售，只刊登埃及的广告，却要在国外注册，这是多么

不可思议的现象。但这并不是《开罗时报》独有的现象，大约80%的埃及报刊都是这样。

上世纪70年代初，新总统在权力斗争中获胜，击败了他在前政权内的原先的同僚。他把自己的胜利称作是民主和多元政治的胜利，结果，为了显示他的政权的合法性，他自己也得对民主做出某些让步。他废弃了新闻检查，重建政党，而这是他的前任在1953年就禁止的。经营许可法律严格统治着埃及新闻业，但不限制政党办报。这虽然有利于树立埃及是一个多党制国家的形象，但实际上导致了政党控制报业的后果。不过，新闻自由流通方面的情况却得到了很大改善，现在，至少不是所有的埃及报纸都在它们每天早晨的新闻中为政府大唱赞歌。但是，这些报纸这样做，并不是要忠实于它们的读者，而是因为它们是为政党的利益与政治议程服务的。

就新闻业来说，困难还不像境外报刊那么大，因为报纸可以得到政党拨给的资金，这在一定程度上抑制了贿赂和腐败，但不能完全防止。就已有报纸来看，当时它们不仅全都只由政府拥有，而且每一个出版社都有政府任命的新闻检察官来审查所出版的报纸。更有甚者，政府任命的编辑人数实际上是检察官的两倍。因此，萨达特取消检查制度，对新闻自由流通来说，其效果等同于零。

由于有社会主义时期的严格的经营许可法律，所以那时私营报业还不存在。后来不少记者在国外建立了出版社，改变了这种局面。这些境外出版社主要都设在不远的塞浦路斯，以外国企业的面貌出现。社论内容都是在埃及写好后传到塞浦路斯的，然后在塞浦路斯印刷，再传回埃及。尽管这样做成本高、费时费力，并且十分荒唐，但这是惟一可行的选择。政府意识到了这一漏洞的危险，在几周内又成立了臭名远扬的外国出版物审查办公室。成立这一新机构的理论根据是它要保护国家安全和捍卫社会伦理道德。实际上，这是把最终有可能增加公众选择的另一类报刊置于政府控制之下的一种方法。目前，该办公室监察着埃及80%的报刊。这看起来是个十分简便易行的法子。它减轻了政府的压力，放松了严格的经营许可法律。出版社自然就选择由它来检查，而不会选择与政府进行漫长的对抗。很多出版物并没有什么政治倾向，只是希望能出版行业杂志，所以新闻检查对它们没有太大的伤害。然而，表面上这是个简便易行的办法，但是，有许多没有预见到的后果在多年之后才显露出来。

这些后果中首先显露并且是最严重的一个，是这样做实际上使政府为了控制内容而放弃了管理和监督新闻业的权力。由于埃及要么是在君主独裁统治之下，要么是在军事独裁统治之下，而这两种政权都掌握有巨大预算可用于在媒体上树立它们的美好形象，所以新闻业变成了腐败的主要进攻目标。几年之内，至少有90%的“独立”报刊得到了这些政权中一个以上的靠山。报社的销售与市场部逐渐消失了，取而代之的是盛气凌人的出版商，他们对这些政权的驻外使馆大肆逢迎拍马。因为这些出版物都被视作外国出版物，所以也不审计它们的发行量，这

彻底扼杀了竞争的动力。试想，如果光靠发一个在自己国家篡夺了政权的上校的照片，或是国王陛下的照片（刊登哪一种照片要取决于出版物是改革的还是保守的），就可以达到和高发行量同样的效果，那谁还会需要高发行量呢？在这样的背景下，政府的报刊有自己的审计机构，它们总是伪造发行量。因此，出现了这样的情景：埃及根本没有审计局监督新闻业。

另一个后果出现在报业辛迪加或报业联盟中。根据法律，新闻记者如果不是政府或“全国性”报纸的正式雇员，或者没有在一家反对党的报纸工作过 5 年以上，就没有资格成为辛迪加成员。这样一来，埃及 80％的记者都没有劳资间的集体协定，或社会保险、医疗保险。这首先就违反了辛迪加自己的章程。辛迪加章程规定，非辛迪加成员不得从事记者工作。同时，这还使埃及报业辛迪加的成员只能对政府精心挑选任命的编辑唯命是从，任凭摆布。如果选出的是一个不怎么样的辛迪加董事会，那么在这个董事会任职期间，记者的晋升和福利津贴等就都成了问题。为了避免这种情况出现，一个非正式的惯行做法是由政府掌握的报纸派人担任辛迪加主席，董事会的其他成员则由各政党和各组织的代表担任。这在表面上看来是民主选举，并且平衡了各方力量，但实际上董事会的大多数成员不管政治倾向如何，都是政府聘用的。因此，他们的工作就是他们政治合作的延伸。而且，董事会里不包括为改善新闻工作者待遇而努力的工会会员。

1995 年，一部新的新闻法规定，犯有诽谤罪，最高可判 10 年监禁。辛迪加花了一年的时间把这一监禁期减少到两年。2001 年，一个辛迪加董事会成员和董事会的新闻自由委员会的负责人由于诽谤罪而服刑两年。埃及最大的出版社——《金字塔报》出版社就是由这个辛迪加的头头主持的，该出版社在它的旗舰报纸《金字塔报》的犯罪案件版上报道了这一事件。想一想吧：打开犯罪案件版，你会看到有关残忍的谋杀，毒品贩子被捕的文章，同时还看到了报业辛迪加董事会的一个成员因诽谤罪而判刑的报道。埃及是当今世界上少数几个因诽谤罪而判处记者监禁的国家之一。

在过去 10 年里，有 4 家政治性周刊和一家月刊得到了经营许可证。这 4 家周刊的创办者都是和政府有密切关系的人，他们从不越线，用埃及新闻界的行话说，就是从不越过“红线”。可当他们中的一个人去世时，他的继承人把那个周刊的经营许可证卖给了独立出版商埃萨姆·法赫米。尽管这一出售是通过证券交易所进行的，有非常完备的合法协定，可政府仍取消了该周刊的经营许可。经过两年多的诉讼，法院做了几次裁决，并且作为政治交易，还撤掉了一个编辑，该周刊才重新得到了经营许可。身兼埃及出版社联合会与阿拉伯出版社联合会负责人二职的易卜拉欣·穆阿勒姆创办了一家月刊。他坚持了一年零两个月的时间才得到经营许可证。其他得到经营许可证的行业刊物有医疗卫生的，有室内设计的，还有体育刊物，但是这些经营许可加上了多如牛毛的限制条件。譬如，一家杂志如果没有通知最高新闻委员会，就更换了印刷厂或任何一个职员，那它的经

营许可证立即就会被取消。

现在，埃及共有 6 500 万人口，但只有 7 家本国注册的日报；而不远的马耳他只有 37 万人口，却有 4 家日报。根据法律，广播电视仍然由政府拥有。政府坚持说广播电视实际上是公共所有，它依据的是宪法中的以下条款：

> 第 30 条：公共所有即为人民所有，对公共事业的支持证实了这一点。公共事业应在各个领域中都处于发展的领导地位，并应在发展规划中承担主要责任。
>
> 第 33 条：公共所有权神圣不可侵犯。保护和支持它是每一个公民依法应尽的义务。它是国家实力的支柱，社会主义制度的基础，人民幸福安康的源泉。

目前状况没有显示出任何改善的迹象，同样的思想倾向仍然盛行。检查署署长早就过了退休年龄，他都 75 岁了，15 年前就该退休。即使因特网和卫星电视台已使检查成为多余，也还是没有任何修改法规、改善现状的迹象。

我刚开办《开罗时报》的时候，在印刷之前提交了一份样报给检查署。检察官员会撤掉所有他们认为不适合公开出版的文章，不过我想不起来我送审的样报上有什么会危害国家安全或腐蚀埃及公民道德和价值观的东西。有一次，我们发表了一篇文章，是说在政府医院里通过使用一种透析仪器检查出一些公民已感染了艾滋病病毒。评报员提醒检察官员注意这篇刊载在《开罗时报》一个叫“七天”的栏目中的文章，要求我去掉文后的注释，因为这可能会引起不必要的恐慌和混乱。在评报员走后，我告诉检察官员，评报员只让我去掉文后的注释，而不是文章本身。但他对此给予了坚决的否定：“把整篇文章拿掉!”

尽管情况已然如此，尽管我担心整期刊物都可能被封，但我只能争辩说：“请不要去掉整篇文章。”

他的回答是：“那好吧，但是以后不要再出这样的事了。”

由此可见，审查已经成了毫无意义的装饰，根本没有一定之规，就像二战 40 年之后找到的那个日本老兵一样，他还在那里坚守自己的岗位呢。从 1998 年春季以后，我们停止了向检察官员送交样报，代价是被禁了 8 期。公平地说，我必须承认，《开罗时报》虽然仍然坚持自己的独立办报原则，但从 1999 年 8 月以后就没有被禁过。不过，每周都必须通过检查实在是一件令人心烦的事。

埃及新闻界得到的最大的国际支援，是欧盟捐赠的 3 亿埃及镑（合 75 万美元），帮助一家国有印刷厂购买一台价值 6 亿埃及镑的印刷机。这台印刷机每天至少可以工作 23 小时，可它现在每天只工作 1 小时，其余时间都闲置着，成了一个沉重的包袱，浪费了欧洲纳税人的钱。这只是因为埃及没有足够的出版物来充分利用这台机器。假如这笔钱是用来投资新闻出版业的生产能力建设规划的，本

可以对国家的发展起到重大作用。

我担心国际社会可能会犯错误，即把重点放在培训记者上。国际捐赠和发展组织越来越频繁地同我接触，希望制定记者培训计划。但是如果没有新闻管理培训规划，所有这些经过高级培训的记者就没有地方让他们去写、去报道。出版社如果没有称职的管理，做到自主经营，自负盈亏，就不可能真正独立。埃及目前远达不到自主经营，自负盈亏，无论是政府的还是反对派的报刊，全都在政治的控制之下，并且缺乏称职的管理；境外或非官方的报刊普遍充斥着腐败，并且除了它们自己编辑的内容之外，几乎不对任何人负责。更有少数几家名义上的独立报刊几乎把上述所有那些缺陷都占全了。

因此，对埃及信息产业的最大威胁不是新闻检查，而是缺少一个坚实的、已确立规则的产业。埃及要想改善信息自由流通状况，让责任和透明为发展铺平道路，必须做两件事：第一，必须修改各项新闻立法，并使之获得通过，从而允许创办自由出版物，并配套出台明确的管理规定，保证财政账目的透明。第二，在新闻出版业所属的各个行业中都必须有生产能力建设规划，先要有发行、广告销售、财务管理等的规划；最后是新闻规划。在此之后，并且只有在此之后，长期在政府监护之下的埃及新闻业，才能注入新的生命，才能开始建设独立的、自谋生路的新闻组织，把为读者服务放在第一位，重建蹒跚学步的第四等级——新闻出版业。

17

津巴布韦媒体对社会发展的作用

马克·G. 查文杜卡

津巴布韦于1980年脱离英国统治获得独立。从那时起，它所走过的道路比所有其他非洲国家都更独特，也许只除了南非——这个国家是1994年才获得独立的。许多相关的因素影响着津巴布韦独立后的历程。这些因素至今依然是学术讨论的主题，如尽管对罗得西亚（津巴布韦的旧称。——译者注）进行了15年的制裁，但津巴布韦的经济仍然强大稳定；又如它的全民文化程度高、公民政治意识强、交通网发达等。

在津巴布韦的解放战争（1964—1979）中，有两支主要力量：一支是津巴布韦非洲人民联盟的非洲人民解放军；另一支是津巴布韦非洲民族联盟的津巴布韦非洲民族解放军。这两支部队主要得到东欧集团国家的支持，但也有斯堪的纳维亚国家的大力支持。

这两个解放运动都说他们的目标是建立一个公正、民主的社会，使津巴布韦人民在工作和生活中不受任何种族的或其他的歧视。新闻自由往往是其中大受拥护的目标之一。津巴布韦的独立新闻界多年来一直处于困难境地，受到一大堆法律的限制，而这些法律还是从殖民时代就延续下来的。两个解放运动都曾承诺，一旦他们当政就废除这些法律。在1980年津巴布韦独立之前，伊恩·史密斯的少数派政府通过了多项旨在压制报纸、电视和限制信息流通的立法，特别是那些属于国家安全和战争进展情况的信息。这些立法包括《国防法》、《官方机密法》、《议会权力、特权和豁免法》、《监禁法》和《维持法律与秩序法》，它们于1960年公布，是当时政府最重要的法律武器。

殖民政府在和解放运动的战争中，受到重大损失。但实施的上述那些法律禁止报道前线人员的伤亡，同时，电子媒体却大力宣传解放军死伤惨重，已经撤回到他们在赞比亚和莫桑比克的基地。这些法律对媒体予以重重限制，好多报纸不得不开天窗，让读者意会到那些新闻受到了审查。这一做法也被认定是非法的。当时的检查制度是这样运行的：新闻部和罪行调查部的官员常常在日报快要付印

的时候来到报社，一页一页地审查要出版的报纸，撤掉他们认为不当的新闻。

《官方机密法》规定，传播和接收政府认为是机密的信息即为犯罪。《监禁法》规定，泄露国内监狱里犯人的情况及其所受待遇的细节均为非法行为。《议会权力、特权和豁免法》规定，如果议会内各委员会的提案还没有形成报告正式提交给议会，新闻界就公开委员会的审议情况属于非法。这些立法中，最臭名昭著的是可怕的《维持法律与秩序法》。这是一个无所不包的大杂烩式的法律。它列出了政府想要对某个个人采取行动的一切可能的情况。该法律规定的处罚可高达 5 万美元或 20 年监禁，或两罚并处。

尽管解放运动承诺，他们一旦当权就废除律法全书中的这些法律，但他们很快就意识到这些法律其实真是方便适用，所以他们不仅没有废除这些法律，相反还增添了一些限制条款。除了《议会权力、特权和豁免法》有少量修正外，其他这些压制新闻自由的法律丝毫未动，和它们 40 年前出台时一样。惟一的变化，是《维持法律与秩序法》在 2001 年 12 月被一部更为严厉的《公共秩序和安全法》所替代。这部法律于 2002 年 1 月提交给议会请求批准，但由于该法的条款太过分了，引起了公众的强烈反对，因此后来做了一定修改。它于 2002 年 3 月最终获得通过。2002 年，议会还通过了一部名实非常不符的《新闻自由和隐私权法》。

20 世纪 90 年代的动荡

20 世纪 80 年代，津巴布韦还是相对稳定的。此后，国家经济持续下滑，出现高失业率、高通货膨胀；90 年代下半期，政府的支持率也大跌。但在这一时期，规模小却充满生气的独立报刊出现了。这些独立报纸越来越大胆、直接地反对新政府的各种政策。它们当中有天主教会办的《涵义》杂志，还有《展示》杂志、《金融公报》、《津巴布韦独立报》和《每日新闻》。独立报刊虽然都不是全国发行，但它们仍同政府支持的媒体展开了竞争。政府媒体中包括国有的津巴布韦报业集团和津巴布韦广播公司。前者是传媒业中的龙头老大，在全国各省都有出版物，并拥有十分庞大的发行网；后者有《广播电视法》撑腰，即使在今天，也依然是津巴布韦惟一的广播电视网。

在此期间，由于民间组织、独立报业、教会组织、反对党和学生团体的共同努力，迫使政府正式废除了一党制，勉强允许了多党制。然而，执政党对宪法进行了根本性的修改，设立了一个执行总统职位，取代了 1979 年兰开斯特大厦制宪会议上共同达成的政府组成制度。在此次修宪之前，原宪法只设定了一个有名无实或者说仅仅是礼仪上的总统和总理职位。而设立了执行总统职位后，宪法给予了总统统治国家的极大权力。总统实际上不必对任何人负责，并拥有处理日益增多的政治动乱的权力。在这些政治动乱中，私营新闻媒体推波助澜，起了很大作用。从那时以来，虽然也出台了几部关于政府政策的新法律和法规，但它们的

目的也是为了保证执政党最终的权力。

独立报刊业揭露了好几桩政府领导人的私人商业活动，这使政府与独立报刊业的关系越来越敌对。

法律环境

媒体与政府的关系日趋紧张，最后的导火索是我和我的主要记者雷·乔托在1999年1月登载的一条新闻。这条新闻详细报道了津巴布韦国民军的军官们预谋发动政变。军方逮捕了我，对我严刑拷问了9天。他们不是因为这个报道不真实，而是因为他们想要知道军队里是谁向我提供的信息。虽然我受到残酷拷打和电刑，但我始终没有告诉他们。

我被捕依据的就是《维持法律与秩序法》。根据该法，我的罪名是“登载了可能引起公众惊慌失措的信息”。根据该法，我被处以2万美元的罚款和7年监禁。雷和我采取了前所未有的行动，向津巴布韦最高法院提出了《维持法律与秩序法》第50条第2款违宪的诉讼。2000年5月，全体法官都听取了这一案件。我们大获全胜，证明了《维持法律与秩序法》第50条第2款与宪法中有关保护言论自由的条款相违背。由此，我们确立了一个判例，不少根据《维持法律与秩序法》而受到指控的著名反对派政治家和其他人士后来也都向该法的其他条款提起诉讼，并都取得了胜利。

然而政府没有对它的这些惨重失败保持沉默。它又出台了一系列更苛刻的新法律，如《公共秩序和安全法》和《信息准入和保护隐私法》等。《信息准入和保护隐私法》是议会在2002年1月12日通过的，根本名实不符，是专门针对爱找麻烦的、对废除《维持法律与秩序法》幸灾乐祸的记者的。为了限制信息流通，政府不仅出台了上述法律，还设立了更不利的法规，以消解新闻媒体的作用。这其中就有去年通过的《广播电视法》。该法律增强了政府对广播和电视的控制。一直以来，政府就是通过津巴布韦广播公司对广播电视业实行垄断的。政府罔顾2001年法院的一次判决，依据这一判决，私营的首都广播电台获准建立了一座私营广播网。

最让媒体深感不安的，还是议会最近通过的两项立法。一个是2002年1月10日通过的《公共秩序和安全法》，它明显侵犯了言论自由、表达自由以及记者与津巴布韦公民应有的权利。该法的第15条规定，刊载或传播政府认为对国家带有偏见的信息是犯罪。如果刊载“可能引起公众混乱，或损害公众对警察、军队和狱警的信任”的言论，可以被判处高达5年的监禁。

该法第16条还规定，公开声称“打算或知道有人打算损害总统的权威或侮辱总统”也是犯罪。这包括“可能导致对总统产生敌对、仇恨、轻蔑或嘲笑情绪的言论”，或对总统及其办公室发表“任何侮蔑性的、下流的或不真实的言论”。

该法的第 23 到 31 条对公众集会的组织和引导做了规定；并任命了一个高级警官担任这方面管理机构的最高长官，授权他可以驱散人群、禁止集会，如果必要，还可以“合理”使用警力来达到目的。这一新法律使警察大权在握。人们什么时候能不能因个人事务集会，甚至什么时候有没有犯罪，都是警察说了算。独立新闻媒体认为，没有必要出台仅为维护总统及其荣誉和尊严的特殊法律。这部新法律《公共秩序和安全法》保护的是公众人物，而这是普通津巴布韦人得不到的。这意味着：现在，公众人物即使犯罪，也依然得到保护；这也意味着：报道领导人的缺点就是犯罪，记者可能会因为报道某一官员的错误而被逮捕。

所谓《新闻自由和隐私权法》就更恶劣了。该法要求所有的记者都必须更换记者证，才能继续工作。记者只有符合一大堆非常严格的条件，才被发给记者证，而且政府当然地保留随时取消记者证的权力。被认定犯了罪的记者会被判处高达 10 万美元的罚款或两年的监禁。这部新法遭到津巴布韦本国记者和国际新闻组织的抗议，津巴布韦议会的法律委员会也提出了对它非常不利的报告，于是政府这才对该法律做了微小的修改。

此外，该法还宣布，所有的记者都必须是津巴布韦公民，不准任何外籍国民在津巴布韦进行新闻报道；同时，津巴布韦公民如果要在外国媒体中工作，必须向新闻部部长申请特别许可；该法还禁止记者发表有关内阁审议的“非权威性”报道，以及可能对法律实施程序和国家安全造成危害的信息。该法也禁止公共实体发布有关政府内部关系或关于政府财政、经济利益的信息。这部显然压制新闻自由的法律表明，媒体要在政府的控制之下，记者只允许按照政府的意志行事。这部法律与《公共秩序和安全法》就和南非在种族隔离时代的法律一样，给予了政府前所未有的巨大权力。

干扰记者以影响媒体内容

自 1999 年以来，对独立新闻媒体记者的干扰事件已有多起。正如《2000 年世界新闻自由评论报告》所说，这令人沮丧地说明，新闻自由是如何被作为政府权力神坛上的牺牲品的。近 3 年来，有好几桩记者遭到干扰的事件。第一件就是 1999 年 1 月我和雷·乔托被津巴布韦军队残暴绑架并酷刑拷打。请注意，我们被拘留和拷打达 9 天的理由不是因为我们报道的是虚假新闻，而是如那些军人几次三番所说的，他们想要我们指认是谁告诉我们这一信息的。他们说，这一报道有一两个地方不准确，但他们对此毫不在意。他们惟一想要知道的，就是津巴布韦军队中是谁把这件事泄露给我们的。我拒不说出信息源才是他们过期拘押我的原因。尽管高等法院和最高法院的全体 5 名法官都裁决应释放我，但政府置之不理。

此事件后不久，《津巴布韦独立报》的 3 名记者因报道了政府在 2000 年 2 月

新宪法的全民公决中败北一事而被控诽谤罪。这 3 名记者辩护说，针对他们的指控完全是站不住脚的，因为报道中没有诽谤任何个人，但他们依然被判诽谤罪。2000 年 4 月 7 日，4 个《每日新闻》的职员在哈拉雷郊外被津巴布韦非洲民族联盟（爱国阵线）的一些年轻人拘留了两小时，说他们涉嫌支持反对派的“争取民主变革运动”和同情商业农场主，还威胁说要打死他们。这些年轻人没收了他们的照相机、身份证和政府发给的记者证。然后，这 4 个职员被推推搡搡地带到了一个农舍里。这些年轻的头头们就在这间农舍里轮流审问他们为什么要到这个地区来。

2000 年 4 月 16 日，一些美国有线电视新闻网、英国广播公司和南非广播公司的记者都遭到执政党军队的突袭，那些军人携带着一块写有“到此为止吧”的告示牌。在这些突袭之前，在哈拉雷北部一座农舍里，法新社记者兼摄影师亚历山大·乔和路透社摄影师罗斯·玛丽·布巴拉分别受到威胁。威胁他们的是 50 个男人，都带着刀子和铁棍。4 月 22 日，特鲁斯蒂大楼的第一层发生了爆炸，在这所大楼里办公的有《每日新闻》的一些负责人。那是一颗自制炸弹，虽然没有人在这次爆炸中受伤，但这座大楼附近的一个画廊和该报社的发行办公室都被部分炸毁。接着，在 2001 年 1 月的一个清晨，《每日新闻》报社的价值 1 亿津巴布韦元的印刷厂在又一颗强力炸弹的爆炸声中被炸成灰烬。而这是在新闻部部长答应要“一劳永逸”地解决《每日新闻》的问题仅一天之后。这些虽然只是津巴布韦记者所面临的很多很多威胁中的几件，但我们许多人都已经从中认识到我们面临的职业危险了。

政府还采取了另外一种十分有效的方法干扰记者和媒体组织，那就是用沉重的诉讼费压垮他们。这个策略非常简单，只要根据各种法律起诉记者，并设法长期关押他们或延迟判决，哪怕起诉原因明显是完全伪造的，根本就不可能胜诉。这样，记者每次都不得不出庭，而且在整个关押期间，记者或他所在的报社、杂志社都得不停地应对起诉。

在津巴布韦，法律费用是极其昂贵的。在我和雷·乔托的案子中，截止到 2000 年中，我们的诉讼费已近 200 万美元，要不是我们收到了来自国内和国际上的资金支持，《津巴布韦独立报》早就在这笔巨款的重压之下垮台了。由于我们得到国外的资金支持，政府的企图受到挫败，所以现在他们进一步采取了措施，规定本国媒体组织收受任何外国个人或组织的财与物的资助都为非法。

政府还想出了阻止独立媒体的新招数——打击出售独立报刊的报贩，禁止《每日新闻》和《津巴布韦独立报》等报刊在某些地区发行。我们现在已经停止在宾杜拉、奎奎、鲁萨佩和鲁瓦等一些有麻烦的地方发行报纸了。在公交车上阅读独立报刊的人也遭到殴打，很多这样的事都发生在津巴布韦非洲民族联盟的民兵非法设立的路障旁。

媒体对发展的贡献

尽管津巴布韦媒体处于相当困难的环境中，但它们仍然为改善政府的治理做出了巨大贡献。也许，在促使政府公开某些决策方面，在揭露政府和私营企业内部的贪污腐败方面，传媒所发挥的突出作用超过了其他任何一个公共机构。此外，媒体在维护各项公共事业方面的作用也推进了国家政策的变化。

我想到的媒体的第一大贡献，就是我们对艾滋病进行的调查以及为此写的一篇文章。那是1987年，我刚刚大学毕业，才当上《金融公报》的记者。当时艾滋病还很少为人所知，但据报告，这种病已在津巴布韦国民军中流行了。尽管我们了解到的情况还很粗略，但已经能够组成一篇文章，引起当局对这种传染病的重视。然而内阁决定不公开这一突发事件，因为它可能给津巴布韦初兴的旅游业带来不良影响。在卫生部长和津巴布韦国民军的恐吓声中，我们刊载了这篇文章。它引发了全体国民的关注，成为津巴布韦媒体严肃报道艾滋病的开端。政府的反应令人惊喜。在内阁长时间地审慎考虑并任命了新的卫生部长之后，它放手让媒体宣传有关艾滋病的知识，并告诫人们乱交的危害。从此，津巴布韦得到了大量捐赠，启动了防治艾滋病的项目，并一直持续至今。我们仍在不断报道有关艾滋病的情况，据称现在每周至少有4 000人患病。

大约就在这个时期，执政党在政治路线上积极促成一党制想法的实现，因为它早在解放斗争时期就和共产党国家结成了长期联盟。但他们遭到了独立媒体《金融公报》、天主教的《涵义》杂志和广泛发行的《展示》杂志的一致反对。它们发起了一场持续不断的思想运动，反对一党制。学生、教会、政治反对派和普通公民都加入了这场运动。最后，终于迫使总统在1988年正式宣布抛弃一党制的构想，继续实行多党制。

1989年，媒体揭露了臭名远扬的“柳树门丑闻”。当时津巴布韦的外汇极度紧缺，严重影响了商贸和工业的发展，其中受打击最重的是交通运输业。新的客车和货车都无法进口，只能进口组装极少量的小汽车和卡车。但是零零落落组装的这点儿小汽车和卡车，从一开始就被政府的部长们和高级官员们给截了下来，再以高价出售给那些极其渴望得到它们的个人和公司。这种转手倒卖的行为已经到了非常严重的地步：一辆车甚至还没有离开组装线，就已经被倒手4次了。媒体对这一丑闻的报道使6名政府官员被撤职，其中一名自杀；同时也使交通运输业的正常秩序得到了一定恢复。

90年代中期，媒体又对两大丑闻进行了曝光，激起了全国的愤慨，促使政府采取了拨乱反正的措施。第一件丑闻是众所周知的“住宅建设丑闻”。当时政府拨款几百亿美元，用于向低收入的公务员提供建房资金。据媒体揭露，政府、军队、警察和其他的高级官员多次占用这笔资金，以特惠价在全国购买了多处房

产。而穷人却没有得到任何好处。此事曝光后，在议会的强烈要求下，全国住房部部长不得不在新闻媒体上公布了从这笔资金中获私利的官员名单以及他们所应该赔付的数额。

90年代末又发生了类似的丑闻——挪用战争老兵基金。建立这笔基金的目的是向那些参加津巴布韦解放斗争的伤残老兵提供补助。但高级官员们再次数目不等地占有了这笔基金。例如，警察部门的某高级长官尽管根本拿不出哪怕是外表上的一点伤残痕迹的证明，却声称他的伤残程度到了98%，并顺顺当当地在他的职位上呆了九年多，还得到了一笔数目巨大的补偿。要知道，公务员条例规定，任何人有20%以上程度的伤残，就必须因健康原因退休。

媒体还揭露了全国土地再分配实施过程中的大量违法行为。过去，有一些白人和黑人被迁移到贫瘠地区，但他们手中却握有大片良田。实行全国土地再分配就是为了解决这一历史造成的失衡状况。媒体揭露了政府高级官员们是如何把好地分给自己的：大量肥沃的商业农耕地被降为虚拟的荒地。政府不得不对此事进行了处理，不过犯法者并没有全部受到惩罚。

另外，津巴布韦国民军在刚果表面上是维和，实则大肆掠夺钻石的丑行也是由媒体揭露出来的。结果引起了国际上对此事的调查，证实了刚果的自然资源受到大肆掠夺。

政策环境必须改变

在讨论津巴布韦需要什么样的政策环境才能使调查性报道发挥作用的时候，必须指出，媒体决不是要凌驾于法律之上，不对任何司法机关负责；也不是要求有权置个人隐私或与国家利益密切攸关的事情于不顾。媒体所追求的只是公平竞争。在这种公平竞争的环境里，游戏规则是清晰明确地制定和公开的，法律是公平的，而且，无论媒体关注的是公共机构发生的事件还是公众人物的私人生活，只要事关国家利益，法律对媒体的报道就不应当进行不必要的限制。津巴布韦目前显然还不存在这种环境，因为解放战争时期颁布的大批压制新闻自由的法律迄今仍然有效。

国家一直在不断改变媒体环境。媒体希望政策环境得到改变，使调查性报道更能发挥作用。第一个需要改变的是废除所有殖民时代的法律，它们毫无必要，妨害着新闻媒体的运作。它们在一个现代民主社会中不再具有任何意义。

第二个需要改变的是，所有新近的立法，如《公共秩序和安全法》和《新闻自由和隐私权法》也都必须废除。依我个人的观点，如果任何个人认为自己的名誉权受到新闻媒体不公正的损害，那么法律已经制定了足够多的条款处理这种诽谤案件，完全不需要再专门制订保护公众人物而普通公民却除外的法律。

第三，由于媒体工作的特点，必须制订一部法律，允许媒体在有理由的情况

下可获得某些信息和文件，特别是政府文件。媒体完全懂得，暴露某些问题有可能影响国家安全，但这不能成为一概否定信息准入的理由。有些信息的公开是符合公众利益的，因此我们希望能有和美国“阳光法案”那样的立法，使法院裁决有利于新闻媒体得到这类信息。

现在的法律完全是一边倒地压制新闻媒体的，某些对报纸的指控即使荒谬绝伦也能得逞。因此必须修改法律体系，使原告担负举证的责任，而不是由媒体来证明对个人或机构的指控不实。不过，虽然改变立法是重要的第一步，但这仍然不够。津巴布韦的法官一般都能维护新闻媒体的权利，但他们有时却是徒劳的。因为不仅是那些影响媒体的法律，也包括那些影响其他个人和社会各界的法律，政府全都置若罔闻。必须对这种情况给予更大的国际压力，才能维护法治和恢复法律系统的权威。

同样，需要建立有效机制，使政府各部及其他公共机构及时回答媒体的质询。当人们向政府官员提出问题时，他们常常不予理睬，往往几个星期以后才回答。有时候，当报纸自行决定刊载有关政府部门的言论文章时，他们又公开否认。有时候，即使记者做过努力，得到了官方的说法，之后他们仍然被逮捕、起诉。例如，导致我被捕和拷打的关于政变的报道就是这样。我们本可以提前 10 天发表这篇文章的。我们拿着这篇文章请军队负责部门给予评论，尽管得到了好几次保证，说国防部长一定会答复我们，但他始终没有给我们回复。我们感觉我们的信息很可靠，于是决定发表。第二天，国防部长就在广播和电视里对此事坚决否认，并说将要处理我。显然，津巴布韦媒体所处的环境在很大程度上取决于当权者的政治利益和个人利益。为了适应当权者兴之所至的种种想法，法律总是在改变，所以媒体工作者根本就无法知道自己是否有坚实的法律依据。尽管私营媒体处于如此严苛的束缚之下，但它们依然十分活跃和坚定，为国家的发展做出了巨大贡献。它们使政府变得越来越透明、公开，即使政府这样做很勉强。这些努力是付出了很大代价的，而且以后还有可能要付出更多的代价。但津巴布韦私营媒体将百折不挠，继续为国家得到更好的治理和政府更好地负起责任而奋斗。

参考文献

International Press Institute. 2000. *World Press Freedom Review 2000*. Vienna.

18

正直新闻记者的十大训诫

亚当·米赫尼克

一百年前，由于犹太裔法国军官阿尔弗雷德·德莱福斯被无端控为间谍，法国著名作家爱弥尔·左拉奋起为之平冤，在20世纪产生了巨大影响。左拉在给法国总统的那封世界闻名的《我控诉》信中写道：

> “您的名字蒙上了怎样的龌龊——那可耻的德莱福斯案件啊！……我一定要讲出真相，因为我已发誓，如果处理此案的法官不公开整个真相，我就将揭示真相。这是我的责任，因为我不想成为那些犯有掩盖真相罪行的人中的一员。一个无辜的人，为着他所没有犯下的罪过而遭受可怕的酷刑，他的幽灵将在夜间、在我周围徘徊不去。”

左拉代表着蒙冤受屈的人，代表着坚持真理的人，代表着一个宽容国度的理想，也代表着他的祖国——法国的美好声誉。他使德莱福斯案件成为检验公共舆论的标准。对这一案件表示出保守、传统、排外和拥护君主制度的态度的，是昨天的法国；而在为宣告德莱福斯无罪而进行的斗争中，人们看见了明天的法国：一个民主、世俗、宽容和拥护共和制度的法国。正是左拉，才使后一个法国获得了胜利。

左拉为整个20世纪的作家和知识分子树立了道德标准。任何作家、评论家和新闻记者要懂得自己的职业不仅仅是谋生的手段，都必须正视左拉。由于左拉，在接下来的这个世纪，有头脑的新闻记者都感到在道义上有义务参与政治，这不是为争权夺利，而是为表明对平凡的好人的关怀。不过，一件事情总是有好也有坏。左拉的胜利虽然成为作家们勇气的源泉，但也成为他们自负的根源。通过左拉的胜利，知识分子的形象不仅成了人权斗士，还成了训诫者，即由他们来告诉人们公共生活中什么是善，什么是恶。之所以在整个20世纪，人们不仅能

本文原载《媒介研究季刊》（1998年春夏合刊，第104—113页）。该刊授权本书使用本文。

在与极权主义斗争的前线上看见知识分子的身影，也能在极权主义政权的吹捧者行列中听见他们的声音，其原因就在于此。追随着左拉的知识分子们深信，他们被赋予揭露社会真相的使命，他们以此而骄傲。但是，这种骄傲造成了他们的自负。20 世纪知识分子的光荣和耻辱都来源于爱弥尔·左拉的同一个伟大行为。

当新闻自由在波兰还是新生事物的时候，我常常想到左拉。因为我不能不想到 20 世纪新闻记者所经历的一切，他们已经成为现代民主中强大和不可或缺的构成成分。但是，我也想到了另一些新闻记者走过的轨迹，他们也同时构成了现代民主中道德败坏的因素。

1992 年 6 月将作为“长期档案之夜”记载在波兰历史上。“长期档案之夜”是波兰人从臭名昭著的“长刀之夜”一词转借来的。幸运的是，在波兰，事情是静悄悄地发生的。当时已失去议会多数的政府指控说，在独裁统治时期，总统、议会发言人、外交部长、财政部长和很多议员都曾是秘密警察的特务。国家已经到了即将自我毁灭的边缘了。这是一个考验媒体的时刻。在记者们看来，事情很明显。我们负有公众责任，因此，几乎全体一致地拒绝登载那些有特务嫌疑的人名单。这份名单是政府的内务部长根据秘密警察保存的全部档案整理出来的。

我们认为，不共戴天的对手所提供的档案，是为了在精神上和肉体上消灭对方，所以不可能是一个了解民主抵抗运动活动家的可靠信息源。我从这一丑闻中第一次懂得了变成别人手中的工具是多么的容易，而抵制幕后操纵必然是新闻职业的尊严问题。这次抵制关系到我们职业的生态问题和公共讨论环境的纯洁。

1995 年 11 月，内务部的另一个部长指控总理是苏联间谍。这个内务部长是杰出的团结工会活动家，后来成为政治犯，再以后成了地下民主抵抗组织的领导人之一。我该相信谁？是相信宣称自己从没有当过间谍的总理呢，还是相信我在从事反独裁地下斗争的时候就认识的内务部长呢？

在这个近年最惊人的丑闻中，媒体鲜明地分成两派。一派近乎盲目地相信内务部长的话；另一派也近乎盲目地相信总理的话。后来政府情报机关的漏洞开始出现了。一派媒体得到的信息证明了总理的无辜；而另一派媒体得到的信息证实了内务部长的指控。很幸运，这整个丑闻没有使波兰的民主受到太大危害，但对媒体是一个很大的考验。它给人们上了一课，让人们知道了参与政治斗争的政府情报部门是不可相信的。事实证明，直接指向总理的间谍指控所依赖的证据完全不可靠。

从那时起，我确信，自由媒体的主要敌人是以意识形态判罪并将它凌驾于信息的可靠性之上。另一个敌人是盲目性，它使人们无法敏锐地观察事物。这一丑闻给人们的又一个教训是：在一个民主国家，媒体总是想使用从情报部门泄露出来的独家信息，但这些泄露出来的信息其实只是一种诱饵，为的是从外部引导媒体，操纵公共舆论。

说到这儿，人们会问我：“你是哪一边的？你支持哪个党或联盟？”我们不认

为我们自己有不同的立场，我们不是为了自己而明确一个位置。我们为的是使波兰成为一个主权国家和法治国家，一个实行议会民主制和市场经济的国家，一个为加入欧洲大西洋文明社会而不懈努力的国家，一个对自己的历史充满认同感的国家。只有这样一个波兰共和国才能抵制各种各样的极端主义主张。正是因为这一原因，我们不归属于任何一个党派。相反，如果多党制可以实现波兰民主的目标，我们很愿意把每一个政党都看作是波兰多党制的正常组成部分。我们就是这样认识我们在波兰公共生活中的作用的。我们愿意坚持我们的基本原则，这些原则就是正直新闻记者的十大训诫：

第一诫："上帝说了那些话，他说：'我是上帝，带领你们走出了埃及的土地，走出了这个奴役之所。你们除我之外，不可再信仰别的神。'"

我们的上帝，那引导我们解脱奴役的上帝，他有两个名字：自由和真理。我们一定要完全膺服这个上帝。这个上帝是嫉妒的。他要求绝对忠诚。如果我们付出自由和真理的代价而屈身礼敬其他的神——国家、民族、家庭、公共安全，我们就会受到丢失诚信的惩罚。没有诚信，就不可能成为一名新闻记者。

自由意味着每个人都有平等的自由，不仅包括自己，也包括自己的反对者，包括每一个有不同思想的人。我们必须保护每一个人的自由，因为这是我们职业的基础。惟一限制我们的自由的，就是真理。我们可以出版我们所写的任何东西，但我们不可说谎。一个记者说谎不仅是对我们职业准则的犯罪，也是对我们的上帝的亵渎。谎言最终总是要成为束缚的，只有真理才有无限自由的权力。

不过，这并不是说我们可以自命不凡，并不是说我们是存放终极真理的器皿，也不是说我们可以用真理的名义使其他的声音消寂。简言之，我们不可以说谎，即使这样做对我们或我们的朋友有利。

第二诫："不可妄称上帝之名，妄称者，罪责难逃。"

自由和真理是无比珍贵和美好的词汇。必须慎重和严肃地使用这两个词。滥用神圣的词汇将使它们贬值和平庸。波兰的情况就是如此。在"上帝保佑波兰"的口号下，政党在议会选举中呼风唤雨，工人发起了罢工，要求减税的农民们封锁了道路。在竞选斗争或政治攻讦中滥用这些伟大词汇，实际上是对它们的嘲弄。当我们听到这些美好词汇被转用为政治上的陈词滥调时，我们想到了 19 世纪可敬的波兰诗人亚当·密茨凯维奇所说的话："词汇欺骗话语，话语就欺骗思想。"我们感到，这些词汇已失去了它们的意义。语言不再是人类交流的工具，而变成了讹诈的手段。如果奴颜婢膝可以叫做勇气，唯唯诺诺可以叫做有同感，狂热可以叫做对原则充满信心，虚无主义可以叫做宽容的话，那么词汇就变成了伪造事实的工具。"官腔"就是这样被创造出来的。官腔如同用假币付账。我们不可以这么做。

第三诫："记住安息日，保持其神圣。你们六日均要做工，做全部工作；但是第七天上帝便安息。因此那一天你们不可做任何工作。"

你的工作永远是紧张、匆忙和千头万绪的。你明白报纸必须在清晨送到报亭，你必须编辑出新闻、评论、特写和图片，把它们全都按栏目排好。你得在重重压力下马不停蹄地做好这一切。你往往每天都要机械地做这些例行工作。你常常忘记了你工作的意义。所以，你要记住安息日。这一天你有时间可以思考。把你自己和世界拉开一段距离，放松自己，然后想一想最重要的事情是什么。想一想：你在向罪人扔石头的时候，是否应该温和一些？因为我们全都有罪。想一想：在你的对手的论辞中，是否有一些真理，尽管只有部分是对的？因为他们也许有他们的理由、感情或利益，而你还不能理解。

要同你的职业看法拉开距离。你不仅是一个记者，你还是你父母的孩子，你孩子的父亲或母亲，你朋友的朋友，你邻居的邻居。从另外的角度来看一看这个世界吧：从下边，从上边，从旁边。然后你再看一看你自己，看看自己的固执和畏惧，自己习惯的方式和隐藏的怨恨。反省自己是必要的，但不换个角度来看世界、看自己，你就不可能做到诚实地反省自己。

第四诫："孝敬父母者，得在上帝赐予的土地上享有长寿。"

要尊敬你的传统。在一片处女地或荒地上辛苦劳作的不是你，是在你之前在这些土地上劳作的人。你是他们的后代、继承人和被监护人。这并不是说你不能以批判的态度来对待他们，但是，你必须尊重和理解他们，这样你才能对你的祖国、你的家乡、你的环境和你的家庭做出公正的判断。

这段历史究竟是怎样的？它充满高尚和平庸、妥协和革命、英勇和狡诈、悲剧和希望、阴谋和合作，正统说教和异端邪说。你可以从这段历史中选择你个人的思想脉络，创建你自己的历史传续，即你想传续下去的人物链、思想链和行动链。但是，如果你不想成为自我理想化的牺牲品，你必须记住全部传统。你的对手为了光宗耀祖，也遵守着这个训诫。尽力去理解他们。

自我理想化将直接导致自我欺骗，导致愚钝蠢笨，并导致意识形态上、种族上或宗教上的偏激狭隘。人类社区的建立就是人对自己的父母，对他们的信念、爱情与希望的铭记和尊重，也是对他人父母的铭记和尊重。否则，人类思想就会落入谎言和自恋的陷阱，或患上健忘症。人们就会认为，历史不值得从道德上加以评判。切斯瓦夫·米沃什描写了一个什么都不真正存在、什么都不真实、什么都没有结果、什么都不值得爱或反对的世界。然而，这样生活和工作还有什么意义呢？

无所谓真实
也就无所谓艺术。

无所谓法律
无所谓科学，
在无所谓天的天下，
在无所谓地的地上
无所谓清白
也无所谓堕落。

第五诫："耶稣说：爱你的兄弟如同爱你自己一样。"

爱你自己。珍惜你的尊严并培养你的尊严。培养你的良心。向你自己提出难题并诚实地回答。视你自己为主体而不是客体。你应当懂得你对你的同胞的责任。你的这个同胞也许是个外来人，他可能来自另一个家庭，另一个民族，而你仍然要如同待你自己一样地对待他。

在民族主义的问题上，乔治·奥威尔写道：

> "我以为，'民族主义'首先意味着承认可以把人类像昆虫那样分类，可以心安理得地把千百万人贴上'好人'或'坏人'的标签。其次——我认为，这一点重要得多——以单一的民族（或其他单位名称）来确定自己身份的习惯做法，已把'民族主义'作为善恶之外的标准，相信除了促进本民族的利益之外没有其他责任。民族主义不可和爱国主义相混淆。爱国主义本身具有从军事上和文化上防御、捍卫的性质，而民族主义是和权力欲望密不可分的。每一个民族主义者永恒不变的目的，就是确保更大的权力和更多的特权，只不过不是为他自己，而是为自己的民族（或其他称谓）。他已选择把自己的个体完全融入自己的民族之中。"

奥威尔是睿智的。已故的艺术史学家、神父、作家和诗人——雅努什·帕谢曾对一个同胞说到爱并对这个同胞解释说："你存在就是美好的"。他又说："你与别人不同就是美好的"。因为同胞是有差异的。他有不同的经历，不同的国籍，不同的宗教；而且往往和你的经历、国籍和信仰相冲突。但尽管如此，也要爱他，就如同爱你自己一样。他与你不同，要尊重他的这个权利，尊重他有另一种文化、另一种往事的权利，即使他是你的敌人。换言之，不要一概论之。要区别罪行和罪人。试一试从你的对手身上发现一个你必须与之交流的伙伴，而不是一个你必须摧毁的敌人。

第六诫："不可杀人。"

你可以用话语杀人。这就是记者工作的致命的魅力。但你也可以用话语做好事：你可以解除极权主义的妖术，可以传送宽容，可以为真理和自由作证。人可

以分析言辞。这正是经典波兰新闻作品所做的。米哈乌·格罗温斯基、斯坦尼斯瓦夫·巴兰茨扎克、雅各布·卡尔平斯基和特雷莎·博古茨卡就是对那些官腔语言、仇恨的言辞以及话语杀手的言辞进行透彻分析的先锋。

要用你的笔斗争，但要正派，而不要满怀仇恨。你的抨击不要超过必要的限度。不要以为你有治疗人类的药方。特别是当你给予你的对手致命的一击时，不要以为你是“上帝的臂膀”。当你指控他人缺少爱国热情、腐败、叛国的时候，一定要记住你是在杀人。真相最后总会大白于天下，那时你将会为你的罪行付出代价，即使那只是在你觉悟以前犯下的罪行。不可杀人。己所不欲，勿施于人。

第七诫：“不可奸淫。”

至少要忠于你所珍视的少数几个原则。至少要忠于你应该对他们保持忠诚的那些人。不要做一个雇佣文人。不要为了权力、金钱和“我无法不关心的事”而贬低你的职业。只有自由是你应该忠实的。此外，能够忠实于原则、价值观和人民，就证明你能够忠实于自由。背叛和仇恨是在你投降和屈从之前内心空虚的同义词。

第八诫：“不可盗窃。”

剽窃是最能令一个记者名誉扫地的事。它不仅是对另一个人的打击，它还打击了集体的公正感和权益感。

剽窃致使公共生活中的道德败坏，是不公正的行为。剽窃毁坏了新闻界的风气。在记者职业中，篡改事实、麻醉读者是偷盗、腐败的特殊同义词。我们读着上帝、光荣、祖国等这些伟大的词汇，但是如果这些词是一个道德败坏的记者所使用的，他就是在偷盗这些词，使它们失去了本来的意义。词汇的真义如果只变成了象征，那么词汇就死亡了。因此，记者必须告诫自己：不可偷盗。换言之，绝对不可抄袭剽窃。

第九诫：“不可作假证陷害他人。”

在一个民主社会和民主国家，冲突是正常的。所以，冲突的类型、文化和语言是十分重要的。在很大程度上，我们记者是要对冲突的类型负责任的。有些显而易见的事情值得我们再认识。不可说谎（假见证）的训诫并不意味着你应该什么都说。不是所有的事实都必须每天立即说出来，不管有什么原因。诗人密茨凯维奇写道：

有些事实是告诉所有人的，
有些是悄悄说给祖国的，
有些是托付给朋友的，
还有些对任何人都不能讲。

不能够公开的那些事实是什么呢？是与意识最深处的秘密有关的事实，是忏悔时对上帝和神父说的，不是对读者说的。还有的事实是有关私人秘事的，公开这种事实就是对同胞施加伤害。

同时，只是说出一部分有关你同胞的事实可能是对他生命的背弃，就像写圣保罗的传记只写他迫害基督徒那一时期。是否能够为你的同胞讲出真实的证言，是对我们职业道德和人性的真正考验，特别是当这个同胞是我们的敌人的时候。

害怕与其他人坦诚相见的人才说假话。假证永远是内心虚弱和对自己的理由缺乏信心的表现。正如自由来自真理一样，暴力来自虚假。作伪证自有其凶残的逻辑：它把民主争论变成暗中的自相残杀；它把伙伴变成对手，把对手变成死敌。伪证的言语是把对手说成毫无人性的方法。如果你反对堕胎，你就和来自奥斯威辛集中营与古拉格劳改营的杀人凶手一样；如果你赞成把教会和国家分开，你就是上帝、仁慈和福音书中的真理的敌人。如果你不歧视那些有不同经历的人，你就成了卖国贼。

伪证可以伤害甚至杀死受害者，但作伪证的人也会受到伤害。伪证是残害同胞的罪行，是对上帝的亵渎；同时它还是毁坏我们职业准则的重罪。

第十诫："不可贪恋别人的财物和妻女。"

不可贪恋别人的任何东西，包括尊敬和爱戴。如果你向往得到尊重和爱戴，那么，靠你自己的工作、才能和胆识来得到它们，而不要靠伤害别人。向往是美好和多彩的，而妒忌是自我毁灭。妒忌既愚蠢又低级，它扼杀了高贵的品质，使人不可能拥有崇高的感情。

妒忌别人的财产使人怯懦；使人谄媚强者，欺凌弱者；使人奉迎多数，打击少数。妒忌违反正常的职业规范，影响了对他人的诚信。

外一诫："别把酒混着喝。"

我是从那些喜欢喝酒的人那里听说这一诫的。他们说，别把酒混着喝，别把葡萄酒和伏特加混着喝，别把法国白兰地和啤酒混着喝，别把李子白兰地和香槟混着喝。如果混着喝，就会酩酊大醉。我努力不把各种酒混着喝。新闻工作既不是政治，也不是宗教；既不是做鲜花交易，也不是在大学讲课，更不是编纂电话簿或组织足球比赛。即使新闻与所有这些活动都相似，但新闻就是新闻。生活的每一部分都有它自己的特点、自己的规律、自己的道德法则。政治家不应该假装是神父，新闻记者也不应该假装是政治家。商人必须追求正当的利润，而记者必须坚持真理和自由。

腐败可以污染公共生活的各个领域。我们知道，有政治家在本不应变富的时候却变得富有；我们知道，有神父煽动仇恨；我们知道，有商人大肆行贿；我们还知道，有记者不是在传播信息而是在进行宣传；不是在进行真实的报道而是在

作伪装成报道的广告；不是在理智讨论而是在吵闹攻讦。

当我把我这些从良好愿望出发的想法讲给我自己和我的记者同行们的时候，我是不是太天真了？也许是这样。但是，一旦我失去这天真，我就该改变职业了。不过，我不知道我该选什么新职业。

19

生存在剧变时代中的一个地方电视台

维克多·穆奇尼克和尤利亚·穆奇尼克

1990年，在俄罗斯民主化的浪潮中，一部新的法律打破了国家对电波的垄断，使私人拥有媒体成为合法。在俄罗斯广袤的大地上，数十个记者、企业家和技术人员在互不相知的情况下，不约而同地各自开办了小小的私营电视台为本地群众服务。这些早期的小型私营电视台中间，就有托木斯克的电视二台。托木斯克是位于东西伯利亚的一座约70万人口的大学城。

与多数其他私营电视台的早期情况一样，电视二台完全是从零起步的。它能够生存下来是因为群众要求新型电视服务的呼声十分强烈，而它是托木斯克第一家满足这一需求的电视台。但是，电视二台与其他早期的私营电视台的不同之处在于，它努力追求新闻报道质量。后来，随着当地媒体工作者越来越多地与全国各地的同行见面并交流，保证新闻质量这一观念日益明确起来，电视二台与其他早期私营电视台的这一差别最终得到了承认，其节目也获得多项全国奖。今天，俄罗斯已有六百多家私营地方电视台，国家的经济状况也有了巨大改变。而电视二台虽然面临新的挑战，但依旧生机勃勃。本文作者从电视二台建台伊始就参与其中，至今仍在该台工作。

事情的开端

事情开始于1990年。当时托木斯克电视台有一个名叫阿尔卡季·马约菲斯的年轻记者，工作很有成绩，可他突然辞职不干了。他告诉他的朋友们，他将开办一种新电视台——非政府的独立电视台。为了帮助读者理解这一宣言在当时有多么惊世骇俗，我们有必要回顾一下当时的情况。那时，改革和公开性显然已经行将终结，当局越来越强调必须加强秩序，老百姓心情郁结，只是用食品配给券做

本文译自俄文。译者普尼西芬·米尔是国际新闻网派驻俄国地区的负责人。

点交易，谁也不期望有什么美好的未来。那时马约菲斯的想法就像一个乌托邦之梦，而且，由于后来参加电视二台的人中间除了马约菲斯之外，没有一个人有过干电视的实际经历，所以他的想法就更显得不着边际了。不过，这想法挺吸引人，人们不禁会想："对啊，现政权迟早得倒台。也许最终我们可以表达我们自己的思想。"

在我们开始创办电视二台的时候，实际上没有讨论过任何有关钱或所有权的问题。当然，我们知道必须购买一些设备，我们也贷款买了。贷款的担保人是当时的托木斯克市委会主席（那时还没有市长），是马约菲斯当记者的时候就认识的。这些关系显然对我们有帮助。当时托木斯克刚刚办起商业银行，一家名叫"凤凰"的商业银行把款贷给了我们。显然，这个名字取自"凤凰涅槃"的传说，即一只凤凰在大火中死而复生，意味着这个银行无论遇到什么困难，都有能力恢复生机。可是从给我们这笔贷款后，这家银行就破产了。它走进了大火，但是没能像凤凰那样永生。靠了这第一笔幸运的贷款——1.5 万美元，电视二台买了第一批设备：两台录像机、两台电视机和一台摄像机，全都是家用的那种。

电视二台这个新的独立电视公司在发射电视信号时要进行加密，解码器是解密的一种装置。马约菲斯的计划是靠大力推销解码器来偿还贷款。人们要看新节目，就得向电视二台购买解码器。马约菲斯不太懂技术，他确实以为靠一个带着两根小天线的小黑盒子就能够给信号加密，而且全市公众也是这么以为的。人们排着大队购买解码器，解码器瞬间就卖光了。为什么会这样呢？要理解这一点，就得了解那个时代人们的购买习惯。在苏维埃经济时代，商品匮乏是正常现象，一句重要的话是："来货了。"所有的人都知道，人们老是打听的那些货物，像食用油、紧身袜裤、浴室设备等，不管是什么，就是来了也数量有限，第二天，或者两个小时以后，甚至 15 分钟以后，就全卖光了。1991 年，大家全认为有某些数量不多的商品是商店里最后一次甩卖，很快就再也买不着了。人们显然认为解码器也是这种商品，一两天之内就会像其他这类商品一样，全部卖光买不到了。

当时托木斯克的全体市民还不可能像那些开办电视二台的人那样，对独立的电视台有什么概念。但是，自 1991 年 5 月 15 日电视二台第一天开播起，它就每天都播放新的美国电影，有时候甚至只比好莱坞的首映时间晚两个星期。无庸讳言，这些都是盗版录像带。不过那时俄罗斯没有谁会考虑知识产权法的问题。所以托木斯克的居民为了能看到这些电影，就全都去购买电视二台的解码器了。就是这个原因刺激了人们对解码器的需求。只是后来大家才了解到，这些解码器不管怎么安装在电视机上，都不能解密。同时，由于电视二台的技术力量有限，它其实也无力给它的信号加密。这么一来，托木斯克的群众对独立电视台的热情本来应该是大打折扣的，但这时发生了 8 月事件，于是事情就不同了。

事件发生在莫斯科。坦克开上了街道，国家电视台却只播放《天鹅湖》，各地都得不到任何有关此事的信息。而在托木斯克，从事件发生的第一天起，惟一

可以让你了解首都正在发生什么事情的地方就是电视二台的屏幕。其实，在事件之前，从开播之日起，这家电视公司就是一个狂热的宣传基地。5 月 15 日，它播出的第一个原创节目是一部系列片的第一集。这部系列片名为《历史上的暴君》，第一集说的是中国的秦始皇。那一集里特别强调，一切帝国在它们自己的重压之下都不可避免地要垮台，它们的毁灭是好事。一言以蔽之，电视二台把自己定位为一个反对派电视台。我们为电视二台选择的吉祥物是拉迪亚德·吉普林（1865—1936，生于印度孟买，世界著名小说家、诗人。1907 年诺贝尔文学奖获得者。——译者注）的《原来如此的故事》中的黑猫，那只“能自己行走”的最桀骜不驯、特立独行的动物。1991 年 8 月，这只猫自然和民主人士一起爬上了路障，并自豪地漫步在新的俄罗斯国旗下。

8 月事件期间，电视二台有一个小组在莫斯科，靠苏联民用航空总局每天的班机把拍摄的胶带送回托木斯克。那是一个狂热的时期，以致现在再回过头来看看那时的我们，简直不相信那是真的。但当时在我们呼喊“他们必定失败，我们一定胜利”这些口号时，我们的确非常真诚。在那 3 天里，托木斯克的每一个人大概都在看电视二台。阿富汗战争时的老兵来到电视台，自愿保卫电视二台，阻止任何想要中断我们播出的人。那时的电视二台电视公司只是设在几个租来的房间里。一些收听外国电台的人常给我们打来电话，和我们共享信息。这些信息往往立刻就直播出去。最感人的是，人们还带给我们食品和啤酒，表明他们和我们团结一致。那时新闻工作者和居民之间的团结令人十分感动。这次事件，正如我们大家所知道的，失败了。但是，整座城市都开始信赖电视二台的记者了。

学习如何真正办电视

在此期间，如何制作真正的电视节目，如何靠节目赚钱，在我们来说，依然还是一个模模糊糊的概念，没有谁来教我们。那些年里，托木斯克大学新闻系和托木斯克电视台完全都是苏维埃的机构实体，它们提供的只是负面的榜样。那时电视二台的每一个人都在说：“我们想要办一个完全不同的电视台。”可是怎么个不同法？头两年，电视二台制作了几十个节目，有给儿童制作的，有给花园工人的，还有给汽车爱好者的、爱狗者的、影迷的和重金属音乐迷的。总之，内容是各种各样，异想天开。第一套编辑设备完全供我们大胆实验用了，我们用它凭着直觉去掌握胶带剪辑的规则。

我们没有钱去进行技能培训或发工资。同时，我们制订了一个又一个的计划，一个比一个更不切实际。有一次报纸采访，马约菲斯声称电视二台已经在德国建立了一座办事处，还说很快在莫斯科、美国、西伯利亚的其他城市都要建立办事处。由于这些计划并不成熟，同时也缺少财务管理，财务危机就是不可避免的了。直到两三年以后，电视二台才有了第一个财务经理。他看着我们那时得到

的一点收入和我们的支出，常常告诉电视二台的管理人员说，不管根据什么经济法则，这家电视公司都不可能继续存在，几个月内它就会发生经济崩溃。他承担不了如此荒谬的财务状况，辞职了，从而也就没能看到以后的令人乐观的数字。

其实，如果创办电视二台的那些人能对如何办好一座电视台有较多的了解，那这座电视台大概就办不起来了。正是因为电视二台的工作人员以及广告商和观众们全都不懂一座专业的、商业的电视台应该如何运作，甚至也不知道市场经济的规则，所以电视二台就没有按着固有的老套走。它勇敢地摸索出了一套自己的办法，不断地欠债，逐渐还清贷款。一次，有一笔钱我们没还，债主破产了，大约也把我们忘了。回顾那时，我们真不知道一个公司必须有自己的“使命”，也从没听说过这个词。其实，那几年如果说电视二台确实做了一件事的话，那这件事就是使命。我们在同一个理想下团结在一起，我们不知道有许多事“不可以这样做”，我们只知道有很多事“我们能做”。

不过，随着时间的流逝，我们一点一点地学会了电视行业的商业规则。电视二台有了广告客户。开始都是些小商店主、小售货亭主来做广告，那时这些小商店、小售货亭在俄罗斯如雨后春笋般冒了出来。有一阵我们甚至还播出提供夜游女伴的服务社的广告（当时这类市场正在爆炸式地发展）。我们还播出许多私人广告，也就是分类广告。人们卖缝纫机，买浴室瓷砖，换房，等等。我们的第一个广告客户是一个从费尔干纳谷来的乌兹别克人，他带了几袋核桃到托木斯克来，想赶快卖掉。他的卖核桃的小广告是我们的第一份广告。

90年代初，在俄罗斯创办了国际文传社。由此，美国顾问在托木斯克渐渐多了起来。罗伯特·坎贝尔帮助我们开办了电视二台的新闻节目《高峰时刻》；梅格·盖多斯克给我们讲解了广告销售的基本原则。我们非常感谢他们俩。他们和我们一起工作时可能也遇到许多问题，但是他们很得体地掩盖起来了。我们和这些专业人员之间有很大的知识差距，但是所谓的“文化差异”似乎根本不存在。我们的顾问们也有一个“使命”：他们愿意从零开始，建立一个独立电视台。而这也是我们愿意做的。

那几年里，托木斯克一直流传着一种荒诞的说法，即电视二台靠的是美国人的钱。这种说法简直毫无根据。我们靠的是广告收入，日子十分节俭。我们没有靠美元生活，而是靠地地道道的本国卢布生活着。不过那种说法后来证明对我们很有利。人们以为我们实力很雄厚，觉得还是不要干涉我们的运转比较好，否则，谁知道呢，也许美国第六舰队就会开到乌沙依卡河来了。

托木斯克的电视风格

这些年来，我们学会了许多东西，如怎样练就记者的真功夫，如何在新闻报道中运用自然音响。我们还学会了如何在摄像时不要“越线”，在编辑的时候不

要把两个中景镜头紧连在一起效果会更好。我们学会了如何获得信息，如何建构一个新闻节目，如何计划预算，如何同广告客户洽谈，以及什么是“品牌”，又如何去打造品牌。我们也学会了如何保持我们与政府机构、政党之间的距离。总之，我们多多少少地学会了如何专业地做电视。我们放弃了几十个无法赢利的节目，集中全力制作那些能赢得高收视率和能带来经济效益的节目。我们盖起了我们自己的大楼，开办了两座广播电台，成立了一个广告公司，现在正进入因特网世界。自从上世纪 90 年代末，电视二台的节目和记者多次在权威的全国性电视评奖中赢得了奖项。2000 年，电视二台的新闻节目荣获全国性电视奖——TEFI，这是俄罗斯的艾美奖。总的来说，这个记录还不算坏吧。

这些年来我们坚持了自己的理想。首先，地方电视台应当有自己的风格。托木斯克的电视台不应当像莫斯科的电视台，或者像叶卡捷琳堡的电视台。只有我们能告诉本地的居民他们的家园或别处发生了什么。我们能用他们理解的语言告诉他们，既不欣喜若狂也不悲伤消沉，只是略带一点讽刺，因为一点点讽刺的语调在谈论巨变中的俄罗斯各个方面的现实时是非常有帮助的。

其次，既然我们明白了要和政治家们保持适当距离，我们就会像以前一样，像 90 年代初那样，决不隐瞒这一点。我们为自由电视的理想而献身，而不是依赖任何个人。新闻受政治利益所左右在俄罗斯一直是个十分普遍的现象。谢天谢地，这在电视二台永不会出现。我们必须承认，我们还没有学会如何同政治家们保持恰到好处的距离。我们积极地参与政治，用了相当时间才懂得，献身于理想是一回事，而与某些人结成政治同盟是完全不同的另一码事。

第三，从经济意义上讲，我们全都是崇尚朝鲜的自力更生思想的：当你罢工的时候，你必须只依靠你自己的力量。我们学会了只花我们在当地广告市场上赚来的钱，而不是梦想到本地以外的什么地方去赚大量钞票。2001 年 5 月，我们举行了电视二台创办 10 周年的庆典。按托木斯克的标准，这个庆典是相当豪华的。不过，我们已经负担得起了。

今天

2001 年，在举行了庆典活动以后不久，电视二台的控股卖给了莫斯科的石油大亨米哈依尔·霍多尔科夫斯基。他是尤科斯石油公司的老板，是俄罗斯最富有的人。那时，尤科斯石油公司开采托木斯克的石油已经有好几年了，它给托木斯克的回报几乎占到该市预算的一半。电视二台的这次股份出售在它的创办者中引起了重大分歧。这些人一直都是志趣相投的好朋友，但出售股份之前，有过激烈的辩论。那些赞成股份出售的人坚持认为，电视是一种商业行为，从这一观点出发，出售股份是一桩极上算的交易。他们说，我们得到的将是使我们的技术得到一次重大提升的机会，没有人会像霍多尔科夫斯基一样再给我们这种机会了。当

时，我们亲眼目睹了独立电视台（NTV）的倒闭。独立电视台的困境使每一个人都产生了一个问题：在俄罗斯，一个独立的电视台如果没有政治靠山，即“保护伞”，究竟能否生存？

而那些反对出售股份的人则认为，这样一来，将使电视二台成为一个政治工具，这同创办电视二台的最初理想是完全抵触的。但是，反对者有足够的自制力，他们有一个共识：不走极端，不“越线”，不越过那条会导致电视二台分裂的界限。独立电视台给我们上了一课。那里曾经有过一群才能卓越和一度团结一致的同事，但这样的一群同事已经凄惨地不复存在了。我们希望避免这个结局。当与尤科斯石油公司的交易显然已经不可避免的时候，电视二台出台了编辑守则，使股东很难对编辑方针进行直接干涉；并按照俄罗斯媒体法的规定，选举了总编。霍多尔科夫斯基本人也会见了电视二台的全体员工，极力向他们保证他决不会干涉现在的编辑原则，而且说，他像电视台的记者一样，也是热爱自由价值观的。这样，这一交易终于完成了。电视二台由此进入了历史的新阶段。至于它将来会怎么样，套用缺乏经验的记者爱用的一句结束语，那就是：让我们拭目以待吧。

译者的话

本书是根据世界银行2002年版原著翻译出版的。书中的大部分作者是经济学家，其中有些是诺贝尔经济学奖的获得者。

本书作者认为，大众媒体是信息和知识经济的基石之一，在增加政府透明度、抑制腐败、促进市场经济发展以及在完善公司治理方面都发挥着重要作用。大众媒体的特性决定了它需要一个适宜的法律、经济和社会环境才能正常运转，这也是作者所要阐述的问题。

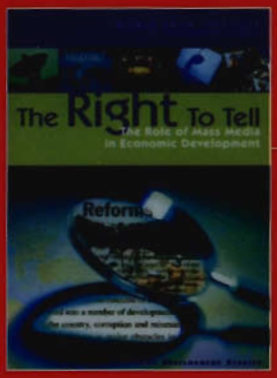
近年来，我国媒体的舆论监督作用日益加强，影响力日益显著，新闻工作者对社会各领域的监督达到前所未有的广度。社会上许多突发事故都因记者的公开披露而获得解决。这正是媒体在社会和经济发展中所应起到的作用，也是本书作者在探讨媒体的作用机制时所重点关注的。

本书的作者系国外学者。由于他们所处的国情不同，社会环境迥异，因此有的观点和提法不一定能完全被我们所接受。在翻译过程中我们力求保持原作的风格特点，希望读者在阅读时有选择地借鉴。

以下同志完成了本书的翻译工作：熊杰翻译第1、5章，顾芳翻译第2章、张小乐翻译第3章，马乐霞翻译第4、6章，和彦洁翻译第7、11章，李澎翻译第8、12章，陈共德翻译第9章，赵建军翻译第10章，温飚翻译第13—19章，马庆平翻译全书的注释和图表并对全书做了译校和审订。最后，要感谢中国财政经济出版社国际合作出版中心主任党海鹏先生。作为本书的策划人和责任编辑，他的友好合作态度和敬业精神给人留下深刻印象。

由于时间仓促，书中不免有差错之处，请读者批评指正。

2004年6月



讲述的权利

——大众媒体在经济发展中的作用

“知屋漏者在宇下，知政失者在草野。”人民的意见、要求和呼声是对政府工作最好的批评和监督。只有人民批评和监督，政府才不敢松懈，才不会犯骄傲自满的错误。

——摘自国务院总理温家宝致中央电视台《焦点访谈》的信（来源：新华网）

发展问题是一个复杂的问题，需在诸多领域有所作为。关键之一就是如何促进知识的传播和增加透明度。要减少贫困，必须开放信息准入，提高信息质量。媒体能够揭露腐败，能够聚焦政府的行为并对公共政策予以督查，能够让人们对管理和改革发表不同的观点，能够帮助公众对改革建立认同感。

——詹姆斯·沃尔芬森，世界银行集团前行长

像任何其他机构一样，新闻媒体也面临着动机的问题。并不是所有新闻媒体的所有动机都是为了提高总体信息质量和决策的透明度。即便我们不能轻易地对此做出补救，我们应当意识到这种危险的存在。

——约瑟夫·斯蒂格利茨，美国国际公共事务学院金融经济学教授、诺贝尔经济学奖获得者

尽管新闻媒体视自己为新闻事件的公正评论员，但他们本身就是这些事件的组成部分。重大的市场事件通常产生于受众持有同样想法的时刻，而新闻媒体仅是这些观点的传播者。

——罗伯特·席勒，美国耶鲁大学经济学教授

当代大众传播课程教给了学生很多专业知识，而没有职业知识。任何教育都应首先培养学生的天资；其次，要灌输一种观念：调查研究是新闻记者的天职；第三，要建立一种意识：伦理道德不是可有可无的，而是每一个新闻记者一生都要秉持的。

——加布里尔·加西亚·马尔克斯，记者、作家，诺贝尔文学奖获得者

对于美、英、日等发达国家的媒体，我国目前已有为数不少的著述进行介绍。但对于发展中国家却不多见。这正是本书的一大看点。

——孙旭培，华中理工大学特聘教授，原中国社会科学院新闻与传播研究所所长

人民的知情权，媒体的社会责任。

——刘继南，中国传媒大学校长

ISBN 7-5005-8538-1

9 787500 585381 >

陈列类别：传媒

责任编辑：党海鹏
E-mail: danghp@cfeph.cn
封面设计：华乐功
E-mail: sandy1972@vip.sina.com

ISBN 7-5005-8538-1
F·7434 定价：32.00元

“知屋漏者在宇下，知政失者在草野。”人民的意见、要求和呼声是对政府工作最好的批评和监督。只有人民批评和监督，政府才不敢松懈，才不会犯骄傲自满的错误。

——摘自国务院总理温家宝致中央电视台《焦点访谈》的信（来源：新华网）

责任编辑：党海鹏
E-mail: danghp@cfeph.cn
封面设计：华乐功
E-mail: sandy1972@vip.sina.com

ISBN 7-5005-8538-1
F·7434 **定价：32.00元**