

二十一世紀評論

中國的媒體自由

媒體監察時弊的博弈空間

木子耀明

中共執政至今，不僅掌管國家機構的決策和運作，其影響力更滲透民間社會的不同領域，主宰其發展的路向和步伐。原本屬於公共領域的大眾傳媒，卻統統納入建制，逐步淪降為執政者的宣傳喉舌以至專政工具。儘管改革開放三十年來經歷鉅變，傳媒面貌推陳出新，但由政權指揮傳媒的規管制度，卻始終如臂使指，多方設限，壓制新聞採訪報導的空間①。

在當局嚴密監控下，中國出版和言論表達自由難免受到諸多掣肘。囚禁異見份子、拘控維權人士、關閉官方不悅的網站等等，已成為國際人權組織和關注新聞自由的機構每年批評的話題②。嚴禁採訪敏感地區、阻撓記者工作、滋擾以至暴力對待記者，同樣是國際注視的熱點③。在傳媒機構內，由上級下達的種種命令，都給傳媒設下不容冒犯的禁區④。根據無國界記者組織 (Reporters Sans Frontières) 的記錄，在175個國家的新聞自由排名榜中，中國名列倒數第八，不如盧旺達、索馬利亞和越南⑤。

無疑，政治權力干預傳媒是中國的政治現實，但傳媒對瀆職貪污者的批評、對公共事務的監督、對權力濫用的非議，也並非缺席。多年來，傳媒揭露礦難瞞報、警察侵權、官員貪污舞弊，發揮了監督權力的作用；記者調查偵破有問題消費產品、行業黑幕、收地賠償不足等等，實有助提升市民對經濟權利的意識；亦有不少報導觸及弱勢社群的不堪處境、不同社會角落的腐敗現象、社會關心的眾多題材，在在顯露傳媒關注民生民情，也沒有忘記追求社會公義⑥。換言之，傳媒既充當黨政機關的喉舌，也可本着公共利益去服務民眾。

於此可見，黨指揮傳媒與新聞監督權力並行不悖。問題是，新聞機構只是政治權力的附庸，它如何可能反僕為主，反過來監督其主子？一個可能的答案是，新聞監督由主子指使，或事先得到其同意，就如1957年中共整風運動期間，一些報章可以報導黨外人士批評中共的施政，因為這是中共中央授意的結果⑦。但除授權外，新聞媒體和記者又能否通過主觀努力，在黨管傳媒的制度下，自發地報導社會問題的真相，甚至監督權力？如果能夠，又該怎樣解釋黨

儘管改革開放三十年來傳媒面貌推陳出新，但由政權指揮傳媒的規管制度，卻始終壓制新聞採訪報導的空間。不過，傳媒對瀆職貪污者的批評、對公共事務的監督、對權力濫用的非議，也並非缺席。

管傳媒制度為何及如何可以與自發的新聞監督行為彼此相容？這些輿論監督行為的出現又如何牽動黨管傳媒制度，特別是採訪報導制度方面的變化？

這些問題既有關人際以至組織之間的合作與競爭，亦涉及新聞制度的運作和演變。本文將引用制度經濟學家諾斯 (Douglass C. North) 有關制度變遷的分析概念和理論觀點，釐清制度參與者互動交往的關鍵要素，以了解政治審查與新聞自由兩者之間既相剋又相容的微妙關係和運作可能，並探索有助擴闊新聞空間、發揮監督力量的制度條件，提出研究議程^⑧。在進入主題之前，先介紹黨管傳媒的制度特色。

一 黨管傳媒的制度安排

過去三十年，隨着全國改革開放的大潮，傳媒體制亦按照「事業單位、企業管理」的方針，步步走向市場，以滿足受眾需要，賺取更大利潤，也減輕國家的財政負擔^⑨。不過，傳媒作為執政者工具的政治屬性，始終不變，它必須服膺於黨的政治意志和決策，做好喉舌的本份。

從理念看，共產主義新聞制度以權力由上而下指揮一切，執政者自視掌握真理，制訂國家大計、方針政策，並操控傳媒作為官方真理的輸送帶，昭示天下，讓群眾信服、接受、跟從。傳媒工作者只能擔當黨的宣傳者、鼓動者、組織者等角色，沒有個人的新聞自由可言，結果傳媒只能由官方定調而走向一律^⑩。

問題是，中國幅員遼闊，傳媒機構數目眾多，執政黨究竟通過甚麼制度去確保傳媒遵命，緊跟黨的指揮棒行事？最有效的辦法就是把傳媒納入黨的組織編制，受到黨的直接控制。具體而言，順着黨政機關的四級制，傳媒亦按自己的級別，分為中央級、省級、地(市)、縣級單位，由所屬級別的黨委領導。在接受同一級黨委橫向領導的同時，傳媒單位亦須接受上一級宣傳部的領導，而中央宣傳部則總攬大局，在管轄中央級傳媒之餘，更制訂宣傳政策以至採訪規則，向各級宣傳部和新聞機構發號施令^⑪。

在縱向及橫向的雙重領導下，傳媒單位與其他黨的工作組織沒有分別，都要聽命於黨委。可以說，傳媒就是官僚體制的一部分。由於中共體制高度權力集中，權力操作由上而下，因此黨委手握人事任免權，可以辭退違命抗旨或者表現消極的編採人員。在官僚體制內，等級森嚴，傳媒絕對不容批評上一級的機關及其官員，因為此舉等同以下犯上。至於同級機關及其官員，由同一黨委領導，為免衝突，傳媒亦沒有批評的權利^⑫。

在條條塊塊的黨政系統直接控制以外，各級宣傳部亦可下達採訪指示和禁令，進行輿論導向，而媒體亦會自我審查，自設禁區，迴避敏感課題，以免出現不測。此外，當局不時運用法律手段，囚禁政治異見者、打擊維權人士、抵觸國際人權規範，既顯露其赤裸裸的權力，亦向國人明示絕對不容政治異見挑戰其權威，傳媒有見及此，當然要跟官定的異見者劃清界線^⑬。

在縱向及橫向的雙重領導下，傳媒單位都要聽命於黨委，是官僚體制的一部分。官僚體制內等級森嚴，傳媒絕對不容批評上一級的機關及其官員，亦沒有批評同級機關及其官員的權利。

一黨專政儘管權力高度集中，規管制度儘管無遠弗屆，但並不自動等同於傳媒完全不能自己作主，或者完全無力批評政府、揭露時弊。儘管黨管傳媒曾經是內地傳媒輿論一律的制度因素，但在過去三十年逐步演變的新形勢下，特別是當新聞界已出現一些新的價值理念和行為規範，同一套政治審查制度能否同樣有效，該是有待分析的結果，而非分析預設的前提。

關鍵在於制度的操作是否全向官方傾斜，任由審查者去主宰一切，被管制者只懂執行上級命令，全無自己的思考和判斷可言，令輿論走向一律。更仔細地說，按照諾斯的制度變遷理論，制度運作的最後結果如何，既取決於制度規則的內容詳情和執行方法，也須考慮不同的制度參與者(包括組織和個人)如何掌握局勢、追求甚麼目標，從而選擇哪些策略，跟其他參與者切磋較量甚至交鋒對壘。因此，制度運作的分析一方面是探討客觀存在的行事規則、獎懲誘因、執行機制；另一方面是掌握制度參與者的主觀狀況，包括認知能力、價值判斷、策略考慮等，進而分析不同參與者如何合作、互動或博弈^⑭。從動態的角度看，除非制度已處於均衡狀態，即不同的制度參與者只能按既定的策略行事，並無更佳的選擇，否則參與者可因應新形勢的出現(或基於對社會形勢、對傳媒功能的新認識)及對其他人採取的策略的認知，在現行制度內重訂策略，以求取最有利自己的結果^⑮。

一黨專政儘管權力高度集中，規管制度儘管無遠弗屆，但並不自動等同於傳媒完全不能自己作主，無力批評政府、揭露時弊。在過去三十年逐步演變的新形勢下，新聞界已出現一些新的價值理念和行為規範。

二 由上而下審查制度的縫隙

具體而言，由上而下的審查制度其實有其運作難度，因為要成功的話，下述條件都必須同時成立：(1)官方的宣傳政策和新聞指令壟斷了制度規則的全部；(2)執行機制的運作成本近乎零，官方可以輕易辨別新聞報導是否合乎其要求，也可以完全清楚新聞工作者的價值取向，防患於未然，同時又可以全面阻截不利消息的流通，並且有效懲治違規者，讓懲罰者所付代價低微，但受罰者卻面對嚴重後果；(3)官方、傳媒管理者、新聞編採人員三者的新聞理念以至社會價值觀若非一致，也十分接近，因而三方的行事規則差距不大，故此大家共同合作的機會高，而互相博弈的成份少。這些條件是否成立，取決於一系列的制度要素，包括制度規則的內涵、新聞審查的執行機制、新聞編採人員的職業理念和工作策略、管制者與傳媒之間的合作和博弈等等^⑯。

(一) 制度內容

根據諾斯的說法，制度是社會運作所依循的規則，也就是人類設置的規矩或規限^⑰。這些規限，既涉及不同層次(由憲法、法律到合約)、不同領域(政治、經濟)活動的明文正式規限(formal constraints)，也包括在明文規定以外的行為規範、操守指引和習俗成規，統稱為非正式規限(informal constraints)^⑱。

在一黨專政的格局下，規管傳媒的正式規限除了法律，還包括黨規、宣傳部以至傳媒高層發出的採訪通知和禁令。不過，法律效用有多大，端視乎執政黨會否依法辦事。例如中國政府近年先後頒布的《突發事件應對法》、《政府信息公開條例》，是以政府信息公開、向人民問責為原則，比起其他向國家權力傾斜的法規，如《保守國家秘密法》、《國家安全法》、《出版管理條例》等，更能體現憲法的精神。但法律出台後已出現官方有法不依的情況，而個別條文亦對傳媒不利，這些新法規徒具虛文，其最大價值或限於給新聞從業員的行動提供合法性的依據^⑩。

反觀黨規卻是反映執政黨的意志。上面提及由不同層級黨委機關控制傳媒的縱向及橫向規管矩陣，正是根據黨規，貫徹黨的領導由上而下的具體表現。無疑，傳媒不外是黨的執政工具，無法獨立於黨政機關之外，但若得到黨的賦權，傳媒仍可發揮有限的輿論監督作用。例如2004年推出的《中國共產黨內監督條例（試行）》可視為賦權予傳媒的行動，因為裏面清楚列明「輿論監督」是針對黨內腐敗，進行監督的十大措施之一^⑪。其實早於中共此舉，一些省市政府就以地方法規或行政措施，明文納入新聞輿論監督作為監督地方行政的工具^⑫。當然，執政黨會否履行其黨規，實行輿論監督，全由其政治意志決定，毫無制度保障可言。

儘管傳媒的行政監督功能仍未通行全國，但它由不成文的實踐演變為成文的規定，正好說明制度演變中非正式規限與正式規限互相依存的微妙關係。橫向及縱向的雙重領導體制不啻是權力掛帥，禁止以下犯上，同時又官官相衛，以傳媒的政治級別限定其批評對象。不過，這種權力體制除了為傳媒設定禁區，不可逾越外，卻又形成一些潛規則，確立輿論監督的適用範圍。首先，規章雖然沒有寫明，沒有禁止，但既然傳媒權力按其級別而定，它理應可以監督下級，批評較其級別為低的黨政機關及人員。這樣做，傳媒沒有離開建制，依舊是所屬黨委的執政工具，以輿論壓力施行黨內的行政監督^⑬。

例如1994年推出的《焦點訪談》，是部級機構中央電視台的節目，由於中央領導人紛紛肯定其輿論監督成績，遂被視為中央政府用來「監督下級政府和管理社會」的工具^⑭。推而廣之，每級傳媒只要做好黨內監督的工具，中央級傳媒可以揭露及批評省級政府的不足，省級可以批評市級，市級也可以批評縣級的話，可以想像，全國除了中央政府之外，其餘各級黨政組織都置於其上級傳媒的監察視野之內。

縱橫雙向領導體制同時允許的另一項不成文規定就是異地監督。傳媒不能批評同級組織是政治現實，亦可迴避同級組織之間的直接衝突，但該制度並沒有限制傳媒進行異地監督，即跨過自己所在的行政區域，揭露其他地域的施政毛病和社會問題^⑮。1990年代中以來，一些地方報刊進行異地監督的批評報導，令地方黨政機關對轄區內報刊的新聞封鎖化解於無形，亦開拓了新聞輿論監督的新路徑^⑯。

非正式規限除了由正式規限演變出來，亦可來自社會規範和成規習俗，在新聞界而言，就是新聞專業的信念和規範^⑰。根據一些調查資料，中國記者對

縱橫雙向領導體制允許的一項不成文規定是異地監督。傳媒可跨過自己所在的行政區域，揭露其他地域的施政毛病和社會問題，令地方黨政機關對轄區內報刊的新聞封鎖化解於無形，開拓了新聞輿論監督的新路徑。

「新聞媒介社會功能重要性」的看法逐漸轉變。新世紀以來，記者認定媒體最重要的五種社會價值依次是「迅速為大眾提供新信息」、「依據事實報導新近發生的事件」、「幫助人民實行輿論監督」、「報導最大多數群眾感興趣的新聞」、「報導可靠信息以阻止流言的散播」；相反，與黨的喉舌功能直接有關的觀念，如「幫助人民了解黨和政府政策」、「引導公眾輿論」、「推動社會改革」，則由過往名列前茅五位，紛紛下跌至第八、九、十位^②。可見，縱使記者沒有也不能背棄黨的喉舌功能，它的重要性已告大大貶值，甚至只是聊備一格。在現制下，上級的命令下達之處，記者莫敢不從，但當官方不發通知，記者可按自己意思作主的話，相信他們都會按這些屬於非正式規限的專業觀念去挑選題材、採集資料、撰寫報導，以服務大眾。

中國記者對「新聞媒介社會功能重要性」的看法逐漸轉變。與黨的喉舌功能直接有關的觀念的重要性已告大大貶值。在現制下，上級的命令下達之處，記者莫敢不從，要是記者可按自己意思作主的話，相信他們都會按非正式規限的專業觀念去服務大眾。

面對由非正式規限誘發的採訪制度變遷，新聞審查者若不接受，就只得加強限制，增添禁令，繼續駕馭傳媒。一直以來，宣傳部及傳媒主管不時會發出通知，明限甚麼消息「不許報導」，哪些座談該審慎報導，哪些又該「統一口徑」。特別是遇上國內大事（如北京奧運、人大政協會議）或者突發事件，宣傳官員都向傳媒傳達具體要求，限制記者自由發揮的空間（如奧運前不允許發表關於空氣污染的負面報導）^③。換言之，官方須通過明文禁令，才能有效限制新聞自由，抵消非正式規限對新聞審查尺度的衝擊。例如異地監督雖然引起一些地方政府不滿，但仍無法遏止，直至2005年十七省市聯名抗議，要求中共中央制止異地監督，中央遂下令禁止跨地區的輿論批評^④。結果，除個別媒體外，一度蓬勃發展的異地監督報導，在明文禁令下，不得不偃旗息鼓^⑤。但這種情況可以維持多久，仍須考慮其他因素。

（二）執行成本

審查者能否控制全局，令新聞報導都合其心意，絕非理所當然，而是取決於審查者能否掌握局勢及決策正確，包括怎樣有效執行新聞制度的規條，又怎樣有效監察禁區以外的新聞運作。

這首先涉及資訊問題。與新古典經濟學家筆下的市場經濟一樣，社會主義計劃經濟同樣建基於決策者可以獲取與決策有關的全面資訊，並據此作出正確的判斷，滿足社會整體的需要。兩者的分別，在於前者是個體透過市場取得全面資訊，而後者則由龐大的官僚組織探知究竟^⑥。但兩者犯了同樣的毛病，就是忽略了資訊成本，低估制度運作所需的交易成本。關鍵在於如何確保中央規劃者可以準確無誤地知曉制度內每個個體的專長和需要？若不，又如何肯定規劃者的決策符合集體的利益，即使集體利益確實存在？

以黨管傳媒的制度為例，首要問題是：審查者如何辨識新聞內容抵觸執政者利益而須禁止發表？目前的制度規則，通過官方明文指令的正式規限和人所皆知的非正式規限，可以清楚劃定記者不得逾越的禁區界線和不涉政治也無關宏旨的安全區域，但兩者之間又有曖昧不清、採訪前難以斷定的灰色地帶^⑦。採訪題材之所以黑白難辨，可從三方面加以理解。

一是題材雖然屬於敏感項目，但沒有抵觸任何禁令，而事涉公共利益，卻不會衝擊中央政府威信。例如廈門PX項目，涉及生產致癌化工原料二甲苯的龐大投資，由於該計劃臨近住宅區，百多名廈門市政協委員聯合要求該項目遷址，遂引發傳媒連串報導，最後計劃被迫暫停。PX事件可以順利曝光，除了事件關乎公眾利益，矛頭又指向企業而非政府之外，另一有利因素是新聞源頭來自建制中人，有助提高新聞內容的合法性³³。另一例子是揭露地方政府濫擲公帑的「形象工程」，一個起源是全國政協委員、中國科學院院士葉大年。他搜集了各地公費建造的豪華政府大樓、廣場等圖片，編成圖片集，並趁全國兩會期間，在代表、委員之間廣泛傳閱，因而引起傳媒的關注和跟進³⁴。

採訪題材黑白難辨的另一原因，是傳媒運用親政府的報導策略和話語論述。有《焦點訪談》工作人員就自視為黨所運用的工具，「批評和揭露某個地方政府的弊政來警告其他地方政府」³⁵。又有一些媒體則擺明其報導目的不外是協助執政者施政，如傳媒批評某縣建設大型休閒廣場，是因為「中央三令五申嚴禁建設沽名釣譽、勞民傷財的『形象工程』」³⁶。同時，傳媒揭露社會黑暗之餘，亦不忘從黨政機關的立場着眼，如《焦點訪談》報導中國流浪兒童問題，同時交代了「黨和政府為此所作的卓有成就的工作」，從而「樹立政府的威信」，也讓人民見到希望³⁷。

對於輿論監督，前《南方都市報》及《新京報》總編輯程益中有精闢的總結。他強調輿論監督須與中央保持一致，不可挑戰建制本身，而是提出問題，尋求解決方法。更具體的做法是，輿論監督該選取政府和群眾都十分關心，政府又「準備解決、急待解決和能夠解決」的題目。記者須配合黨政機構，事先與有關部門互通消息，爭取其支持。程益中的觀念，一方面沿襲傳統想法，以傳媒為黨的執政工具，但又超出成規，讓政治建制內的新聞媒體，去爭取設置議程的主動權，並謀求領導的諒解和支持，開展輿論監督的工作³⁸。簡言之，輿論監督由始至終，是以黨為念，想黨之所想，急黨之所急。

從另一角度看，程益中的看法是以傳媒為視點，以公共利益為考慮，尋求傳媒與政治權力共謀合作的新基礎。換言之，傳媒的輿論監督確實有切合執政黨利益之處，不容全盤否認，而這正是部分輿論監督黑白難辨的第三個原因。由揭露礦難、非典型肺炎疫情到孫志剛事件，傳媒與中央政府利益一致，在互相配合下，最後把一些不合時宜的法規除掉³⁹。有論者從更深層次看到，中央運用媒介監督時政，是由於中央與地方政府利益分化，中央不能單靠傳統手段管治地方，便訴諸傳媒，以加強監督力量⁴⁰。推而廣之，只要不同層次政權、不同部門權力之間出現利益分歧，基於共同的目標，傳媒可選擇成為中央政府或部門的盟友，發揮監督的作用⁴¹。

綜合上述，基於事件性質複雜、媒體報導的親政府策略，以至報導切合中央政府或部門的施政利益，令報導陷入灰色地帶。審查者若非寧枉毋縱，實難作黑白分明的區別。這三項因素大大提高審查者的判斷難度。從制度經濟學看，就是提高審查制度的風險成本和監察成本 (monitoring costs)，因為審查者如

基於事件性質複雜、媒體報導的親政府策略，以至報導切合中央政府或部門的施政利益，令報導陷入灰色地帶，大大提高審查者的判斷難度。從制度經濟學看，就是提高審查制度的風險成本和監察成本。

無法於事前審查，或有需要在出版後繼續跟進。若出版後才發現有問題，然後急忙補救，包括下達禁令和懲罰有關人等，勢必大大提高審查政策的執行成本。

為減免風險成本，審查者只有下達更多的新聞戒條、禁令、通知，以提高新聞內容的可測性，並且加強取締行動和懲罰措施，以儆效尤。儘管如此，審查能否奏效，最後又使執行成本上漲多少，仍需視乎其他制度參與者的博弈策略，例如異地監督的策略。一般而言，事件發生時，當地的媒體礙於由當地黨委直接領導，都只能袖手旁觀，但他們卻可以向外地媒體散播消息，讓事件由不同地方媒體率先報導，造成輿論聲勢^②。若再得中央級媒體介入，促使中央政府表態，更有助收拾局面。2005年開始，異地監督受到限制，令地方傳媒束手，但中央級媒體身份特殊，不隸屬於個別地區，其批評報導並非異地監督，因此個別機構仍能繼續發揮監督功能^③。

隨着媒體合謀進行異地監督、中央級媒體的介入、網上輿論監督的起動，加上灰色地帶難以消滅，審查制度根本無法禁絕反腐揭黑資訊的流播，而審查者不論是加發禁令還是嚴厲懲罰，結果既提高審查制度的執行成本，也突顯審查與被審查者互相較量的博弈關係。

與此同時，互聯網進入輿論監督的歷史舞台。相比於實體傳媒，虛擬媒體參與者數量龐大，單是博客亦以千萬計；加上隱名制下傳播者身份不明，官方對其底細全不知情，跟他們亦無工作關係。從博弈理論來看，參與者之間欠缺合作基礎，他們只會按照各自的喜好，選擇自己的網上行為，以求取個人的最大滿足^④。在沒有政治成本的掛慮下，網民不但會轉發被禁制的新聞，更敢作敢為，於網上發動輿論監督，批評貪官(如周久耕天價煙事件)、揭露黑幕(如躲躲貓事件)、冷嘲熱諷(如傳媒沒有報導中央電視台的配樓失火)，令審查制度防不勝防^⑤。

網上的監督能量亦觸發審查者與網民的博弈。單是過去一兩年，官方加強各種技術手段，封殺其不悅的海內外網站，並且嘗試強制在電腦安裝過濾軟件，後因網民強烈反對而暫緩施行。另一方面，當局不斷運用法律手段，檢控網上揭露醜聞的發帖者，又以刑事傳喚一些較知名的博客，並且繼續在各地聘用大量網絡員警，監視網際傳播及干預網民討論^⑥。不過，網民亦不甘示弱，採取連串行動，包括網上「惡搞」、以「罷網」和「翻牆」(繞過防火牆的技術裝置)行動抗議「綠壩事件」、發起明信片運動要求釋放被拘網民、發表《網絡人權宣言》聯署行動等等^⑦。

懲罰方面，黨委手操人事任免權，一些揭黑記者不是被撤職，就是被免職，更不幸的甚至成為階下囚。根據無國界記者組織的記錄，中國囚禁記者、博客和網上異議者人數，在世界上首屈一指^⑧。不過，時至今日，當局的鐵腕政策不再是毫無社會代價。例如兩名前《南方都市報》高層人員被判入獄，曾惹起二千多名中國記者聯署，要求政府放人；一些國際人權組織亦紛紛聲援，既對政府聲譽造成直接損害，也加強了記者群的團結^⑨。又如《中國青年報》〈冰點周刊〉主編李大同被撤職，一些海外知名作家先後發表給中共總書記、中共政治局常委的公開信，提出強烈抗議，引起國際輿論的關注^⑩。

簡言之，隨着媒體合謀進行異地監督、中央級媒體的介入、網上輿論監督的起動，加上灰色地帶難以消滅，審查制度根本無法禁絕反腐揭黑資訊的流播，而審查者的反擊策略，不論是加發禁令還是嚴厲懲罰，結果既提高審查制度的執行成本，也突顯審查與被審查者互相較量的博弈關係。

從成本角度看，審查者雖然挾持一黨專制的權力優勢，理論上更可以走向極端，返回改革前的新聞報導制度，一切政治掛帥，但卻不能不賠上巨大的經濟代價（現制下傳媒營運的盈利潛能和舊制下國營傳媒的巨大虧損）和政治代價（中央對地方的行政監督工具、對社會運作的監測手段、政府聲譽）。

從博弈的角度看，制度參與者之間的互動是接迭不斷的過程，直至各方都滿意結果，才會安於現狀。因此，考量能否及如何達致均衡局面，既須了解各方的目標，也須從動態的角度，分析他們如何根據現制的規則，部署策略，或者在現制外另闢蹊徑，以求在最大程度上實現目標或價值。

（三）主觀意向

博弈的出現固然由於客觀上制度有轉寰變通的空間，審查者不惜提高執行成本也不一定抵擋得住批評報導的流通，但同樣關鍵的是參與者的主觀意向。由於參與者在認知和價值上取向分殊，大家對社會理想、對傳媒角色都有不同的理解、期望和信念，而追求的目標有時甚至互相抵觸，結果只有各自運用制度的正式和非正式規限進行博弈。

在新聞從業員這一邊，究竟是甚麼驅使他們冒險犯難，在採訪灰色地帶不懈搏鬥，為民請命？為甚麼有記者可以冒生命危險去揭露社會黑暗，又有記者公開批評其組織的黨委書記？無疑，不少研究都聚焦於新聞工作者身上。有些焦點放在發掘新聞工作者的社會觀和新聞觀^③；也有些考量改革開放年代出現的新聞範式轉變^④；亦有不少研究都着眼於記者的工作處境，如研究新聞工作者身兼兩個角色——既是黨的喉舌也是專業傳播者，並且深入認識兩個角色在現實中如何相容^⑤；又或者深入記者的生活，了解他們的人際網絡資源、行業規則、專業實踐等等^⑥。

記者反腐揭黑、鋤強扶弱的勇氣和識見，須從他們對今時今日社會的具體判斷、對未來社會願景的想像、對此時此地實踐理想的具體構想之中深刻體會。例如《南方周末》宣示媒體的社會功能是「給弱者以關懷，讓無力者有力，讓悲觀者前行」^⑦。值得認識的，不僅是新聞工作者對新聞價值的看法與傳媒角色的認同，還包括主事者悲天憫人、匡扶天下的仗義精神，究竟是基於怎樣的時局判斷？立足於甚麼價值觀念？樂於見到社會走向何方？自己又可以擔當甚麼角色？又例如中央人民廣播電台新聞評論部《新聞縱橫》欄目的社會調查報導，聲言要體現「他們對社會的人道立場、正義新聞原則和人文關懷的責任」^⑧。究竟人道立場、正義原則、人文關懷有何具體內涵？在他們的認知中，有虧人道、背棄正義、人文匱乏的現實境況，究竟根由何在？傳媒可以承擔甚麼責任？又有何工作策略？

這些問題的答案，相信有助我們認識新聞從業者的主觀意向，從而了解他們面對審查制度的博弈目標和決心。例如左方創辦《南方周末》前，曾經深入反思文化大革命七年，並認定中國現代化，必須一面發展經濟，一面繼承五四運動，以

如果說新聞從業者與審查者的認知和價值差距是兩者博弈的前題，從業者的識見和抱負是博弈的原動力，那麼按一己識見行事的個人代價，則直接影響從業者的博弈決心。

科學和民主精神來「改變中國人的思想素質」，而報刊正好發揮啟蒙的作用。因此，他以打破《真理報》模式為目標，又闡明《南方周末》的生存條件和議價能力，在於它的龐大讀者群、豐厚盈利、靈巧多變的辦報策略等^⑥。從左方的經驗反省，除了看到他的使命感，更看到一位傳媒領航人身處的博弈環境及其策略思維。

當然，在博弈另一邊的官方審查者，他們的思維方法和價值觀念都直接影響官員行為，同樣值得細究^⑦。例如在中央與地方利益分化下，中央官員如何看待傳媒輿論監督的價值，以修理地方政府或企業的劣政？地方官員又會否由於跟媒體利益相通和價值接近而給予一定的保護，以抗衡或緩和宣傳部的制裁？黨內高層內部對方針政策的意見分歧，或者對領導人的政策主張有不同的理解，又會否為傳媒締造更大的新聞自由空間？

如果說新聞從業者與審查者的認知和價值差距是兩者博弈的前題，從業者的識見和抱負是博弈的原動力，那麼按一己識見行事的個人代價，則直接影響從業者的博弈決心。過往，新聞從業員遭到撤職，甚至開除出黨，就等於職業生涯和政治前途劃上句號。時至今日，記者、編輯因報導而獲罪時有所聞，部分受降職、撤職所困擾，但如《冰點周刊》主編李大同卻因此聲名大噪，以獨立人士身份，繼續活躍海外輿論界。名重一時如《財經》主編胡舒立，更是炙手可熱，就算不得已離開現職，也不愁沒有發揮所長的機會^⑧。又如程益中雖然因開罪權勢而曾經下獄，但獲釋後仍可在傳媒機構擔任要職^⑨。可見隨着經濟發展，就業機會增加，加上政府威權下降，社會風氣較前開放，從業員忠於自己信念而受罰，絕非窮途末路；而受罰者代價減低，亦自然降低參與博弈的門檻，因而鼓勵更多從業者堅持己見，不惜與審查者博弈到底，以實現理想。

遇上社會矛盾重重，建制內外人士敢於披露實況，不同層級、不同地域的傳媒配合，再加上網上與網下媒體的合縱連橫，媒體與事件當事人的攜手合作，大可不斷測試言論底線，令審查者陷於被動。當然，通過檢查報導性質、增發控制禁令、更改行事規章到加強懲罰處置，局面或未至於不可收拾，但審查者卻肯定需要不斷加強監控，也就不斷提高審查成本。一些措施如強行安裝「綠壩—花季護航」軟件，更難免抵觸其他部門或階層的政治、經濟利益，而面對進退兩難的抉擇。

三 在制度縫隙中成長的新聞自由

顯然，本文不是論證中國大陸有穩定而不受干預的新聞及言論自由空間；對當局於北京奧運會後打壓新聞及言論自由的倒退措施，更非執視無睹，而是着眼於制度內參與者的主觀意向差距及按成規博弈的動態過程，探討監察時弊報導的生存可能和發展動向。

從制度經濟學的角度看，作為一黨專政社會主義政治體制一部分的黨管傳媒制度，雖然手握絕對權力，卻無法隨心所欲，徹底排除一切新聞自由的空

隨着經濟發展，就業機會增加，加上政府威權下降，社會風氣較前開放，新聞從業員忠於自己信念而受罰，絕非窮途末路；而受罰者代價減低，亦自然降低參與博弈的門檻，因而鼓勵更多從業者堅持己見，與審查者博弈到底。

間。明文、正式的規限既確立不容闖進的新聞禁區，也同時預示禁區以外可供博弈的灰色地帶。在正式規限缺席之處，新聞從業者大可按照新聞社群尊崇的專業規範去尋求真相、服務公眾，又或者秉承兼濟天下的儒家精神，為弱勢社群抱打不平，追討公道。這些非正式規限的漸次成形，已取代固有的黨的喉舌觀念，成為新聞工作者最認同的運作原則和行為規範。因此，除非新聞機構改為軍事化的管理形式，否則非正式但行之有效的專業規範將會帶引記者作出突破。

同樣深刻的變化亦出現在政策的執行和人心的轉向之上。涉及事件性質複雜、媒體親政府的報導策略、報導有助政府施政等等，均有礙審查者作出明快的決定。不同地域、不同機構的新聞記者的分工合作，加上網民互相配合的同步運作，每每令審查者鞭長莫及，貪官污吏、土豪劣紳則無所遁形。在事前不能預防、事發不能阻擋之餘，審查者的事後報復，結果也可能適得其反，招致國際輿論的責備。同時，隨着思想日趨開放，專業主義逐漸植根新聞社群，新聞從業者與審查者的觀念間隔難以修補，他們的識見和抱負更驅動他們發揮創意，在新聞審查的縫隙之間進行博弈，開闊報導和言論的空間。加上從業者堅持信念、實踐理想的代價較前降低，他們更能堅定決心繼續博弈。

由此可知，新聞自由不是給予的，而是博弈的結果。除非當局不惜一切代價，以軍事方式管理傳媒，完全剝奪從業者在新聞命令以外的處事酌情權，否則人心思變下，博弈只會繼續下去。因此用制度運作的眼光剖析新聞自由的博弈，正有助認知博弈的勝負關鍵和自由空間的走向。

新聞自由不是給予的，而是博弈的結果。除非當局不惜一切代價，以軍事方式管理傳媒，完全剝奪從業者在新聞命令以外的處事酌情權，否則人心思變下，博弈只會繼續下去。

註釋

① 參見侯軍：《疲軟的輿論監督》（北京：中國婦女出版社，1989）；何清漣：《中國政府如何控制媒體》（中國人權研究報告）（紐約、香港：中國人權，2004），http://ir2008.org/PDF/initiatives/Internet/Media-Control_Chinese.pdf；方漢奇、陳業劭主編：《中國當代新聞事業史：1949-1988》（北京：新華出版社，1992）。

② 參見Amnesty International有關中國人權狀況的專題網頁，“Human Rights in People’s Republic of China”，2009，www.amnesty.org/en/region/china?page=2；Human Rights Watch，“World Report 2009”，China — Events of 2008，www.hrw.org/en/node/79301；無國界記者：〈2008年全球新聞自由年度報告〉，www.rsf-chinese.org/spip.php?article209。

③ Human Rights Watch，“‘You Will Be Harassed and Detained’: Media Freedoms under Assault in China Ahead of the 2008 Beijing Olympic Games”，6 August 2007，www.hrw.org/en/reports/2007/08/06/you-will-be-harassed-and-detained-0；“China’s Forbidden Zones: Shutting the Media Out of Tibet and Other ‘Sensitive’ Stories”，6 July 2008，www.hrw.org/en/reports/2008/07/06/china-s-forbidden-zones。

④ 具體描述參見陳力丹：「『黨管媒體』的基本體制」，參見潘忠黨：〈反思與展望：中國傳媒改革開放三十周年筆談〉，《傳播與社會學刊》，2008年第6期，頁20-21。

⑤ Reporters without Borders，“Press Freedom Index 2009”，<http://en.rsf.org/press-freedom-index-2009,1001.html>。

⑥ 不少個案的報告見於展江、白貴主編：《中國輿論監督年度報告(2003-2004)》上、下冊(北京：社會科學文獻出版社，2006)。

⑦ 叢進：《曲折發展的歲月》(鄭州：河南人民出版社，1989)，頁45-55。

⑧ 這裏主要參考Douglass C. North的著作，包括：“Is It Worth Making Sense of Marx?”，*Inquiry*, 29, no. 1 (1986): 57-63; *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990); “A Transaction Cost Theory of Politics”, *Journal of Theoretical Politics* 2, no. 4 (1990): 355-67; “Economic Performance through Time”, Prize Lecture, The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in the Memory of Alfred Nobel, 9 December 1993, http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html; “Autobiography”, http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-autobio.html/。

⑨ 杜耀明：〈從政治機關到經濟企業——中國政治經濟變遷與傳媒商業化〉，載王耀宗編：《神州五十年：香港的視野》(香港：牛津大學出版社，2000)，頁61-78；梁衡：〈論報紙市場——在《人民日報》一次座談會上的講話〉，載《新聞原理的思考》(北京：人民出版社，1996)，頁124-28。

⑩ Wilbur Schramm, “The Soviet Communist Theory”, in Fred S. Siebert, Theodore Peterson, and Wilbur Schramm, *Four Theories of the Press: The Authoritarian, Libertarian, Social Responsibility, and Soviet Communist Concepts of What the Press Should Be and Do* (Urbana: University of Illinois Press, 1963), 105-46.

⑪ 侯軍：《疲軟的輿論監督》，頁98-138。

⑫ 除註⑨外，可參見袁清明：〈中國改革開放以來的既定新聞觀念與新聞學、新聞媒介〉(香港：香港中文大學新聞與傳播學院，1996)，未發表手稿。有關問題的歷史淵源，可參見陸定一：〈關於報紙工作的幾個問題〉，載《陸定一新聞文選》(北京：新華出版社，1987)，頁12-53。

⑬ 有關打壓人權捍衛者及異見人士之記錄，可參見《中國2007-2008人權年鑒》(2008年8月4日)，維權網，http://cird-net.org/Article/Class1/200808/20080804080944_9800.html。

⑭⑮⑯ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 27-69; 3; 46-53.

⑰ 關於制度變遷，除上註外，可參見Jack Knight, *Institutions and Social Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 84-170。

⑱ 論題及篇幅所限，本文將以新聞編採制度的運作為焦點，旁及新聞制度內外的相關因素，以探索新聞編採自由的博弈空間。其實新聞制度同時涉及多個活動領域，包括編採工作、企業經營、產權歸屬等等。每個領域各有其制度規則及參與者，而參與者大多按照規則、順應形勢而決定運作策略，以謀求實現各自認定的最大價值或利益。顯然，每個領域雖然各自有其運作的範圍和界限，但絕難獨善其身，它們既受到其他領域的影響(如廣告收入誘使傳媒更貼近受眾需要)，也會影響其他領域(如報刊強調編採誠信也驅使經營者注重品牌管理)。同樣，新聞制度本身亦與所屬社會的政治、經濟制度緊密相連，互相影響。換言之，新聞制度的全面分析，除了涉及新聞制度內部眾多變數的相互影響，也須包含它跟其他制度的相互作用，其複雜性可想而知。以往亦有不少研究從新制度經濟學角度分析中國新聞制度的不同方面，可參見陳懷林：〈九十年代中國傳媒的制度演變〉，《二十一世紀》(香港中文大學·中國文化研究所)，1999年6月號，頁4-14；陳戈、儲小平：〈現代中國報業制度變遷的一個理論解說〉，《經濟社會體制比較》，2006年第2期，頁94-98；張裕亮：〈大陸報業經營制度改革——制度變遷理論的觀點〉，《中國大陸研究》，2002年第6期，頁23-45；潘忠黨：〈有限創新與媒介變遷：改革中的中國新聞業〉，載陶東風、周憲主編：《文化研究》，第七輯(桂林：廣西師範大學出版社，2007)，頁7-25。

- ⑲ 參見無國界記者：〈2008年全球新聞自由年度報告〉，中國部分。
- ⑳ 該條例載於中華人民共和國監察部網頁，www.mos.gov.cn/Template/article/display0.jsp?mid=20040211000523。
- ㉑ 馮建三：〈考察中國輿論監督的論說與實踐〉，《台灣社會研究季刊》，2008年第71期，頁170-74。
- ㉒ 以輿論實施行政監督有時亦遭到反抗，參見馮建三：〈考察中國輿論監督的論說與實踐〉，頁158-59。
- ㉓⑳㉑ 吳海清：〈主導意識形態的重構——《焦點訪談》的事實性訴求分析〉，《二十一世紀》網絡版，2004年11月號，www.cuhk.edu.hk/ics/21c。
- ㉔ 程金福：〈艱難的「跨地區監督」——黑龍江沙蘭洪災媒體報導之案例分析〉，《二十一世紀》網絡版，2006年4月號；王毓莉：〈中國大陸《南方周末》跨地區新聞輿論監督報導之研究〉，《新聞學研究》，2009年第100期，頁137-86。
- ㉕ 孫旭培：〈如何看待「跨地區監督」？——以廣東報紙的三篇監督性報導為例〉，中華傳媒網學術網，<http://academic.mediachina.net/article.php?id=611>。
- ㉖ 喻國明：〈中國新聞人——我國新聞工作者職業意識與職業道德抽樣調查總體報告(上)〉，中華傳媒網學術網，<http://academic.mediachina.net/article.php?id=3765>。
- ㉗ 陸曄、俞衛東：〈傳媒人的媒介觀與倫理觀——2002上海新聞從業者調查報告之四〉，《新聞記者》，2003年4月，頁46-49。
- ㉘ 陳力丹：『黨管媒體』的基本體制，頁20-21；無國界記者：〈2008年全球新聞自由年度報告〉，中國部分；焦國標：〈討伐中宣部〉(2004年3月28日)，博訊新聞網，http://boxun.com/hero/2006/jgb/1_1.shtml；〈中國的信息壁壘〉(2005年3月31日)，博訊新聞網，http://boxun.com/hero/2006/jgb/14_1.shtml。
- ㉙ 紀碩鳴：〈地方向中央說不，挾經濟以自重〉，《亞洲週刊》，第19卷第39期，2005年9月25日。
- ㉚ 陳純如：〈政治人權觀察〉，載台灣民主基金會編：《2006年中國人權觀察報告》(台北：台灣民主基金會，2006)，www.tfd.org.tw/docs/2006_hr_report.pdf，頁44-46；展江：〈新世紀的輿論監督——一種公民社會的視角〉(2009年3月28日)，引自中國選舉與治理網，www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=146361。
- ㉛ 對於新古典經濟學的批評，參見Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 17-26；對於社會主義經濟計劃的資訊問題，可參見F. A. Hayek, "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review* 35, no. 4 (1945): 519-30。
- ㉜⑳ 林芬、趙鼎新：〈霸權文化缺失下的中國新聞和社會運動〉，《傳播與社會學刊》，2008年第6期，頁93-119；108。
- ㉝ 除上註外，可參見盧家銀、孫旭培：〈新媒體在地方治理中的作用——以廈門PX事件為例〉，中國傳媒網學術網，<http://academic.mediachina.net/article.php?id=5685>。
- ㉞ 黃淑玲：〈形象工程〉，載有線電視中國組：《穿梭背後：神州事、神州情》(香港：明報出版社，2009)，頁140。
- ㉟ 參見吳海清：〈主導意識形態的重構〉；景躍進：〈如何擴大輿論監督的空間——《焦點訪談》的實踐與新聞改革的思考〉，www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=1799。
- ㊱ 雷蔚真、陸亨：〈改革開放三十年中國輿論監督的話語變遷：以中國新聞獎獲獎作品為線索〉，《傳播與社會學刊》，2008年第6期，頁161。
- ㊲ 孫際鐵：〈過去是不存在的，只有未來——《南方都市報》主編程益中訪談錄〉，載《中國傳媒——當代最具影響力的30位傳媒人訪談錄》(台北：維德文化事業有限公司，2003)，頁211-28。
- ㊳ 可參見陳峰、鄭悅：〈令一部陳規作古的報導〉；胡舒立、朱晶晶：〈《財經》雜誌

的SARS報導)；曲長纓、劉金陽：〈《焦點訪談》山西臨汾礦難瞞報調查〉，載《中國輿論監督報告(2003-2004)》，上冊，頁10-18、26-34、57-65。

⑫ 典型例子包括2001年南丹礦難和2007年廈門PX事件。參見盧家銀、孫旭培：〈新媒體在地方治理中的作用〉。

⑬ 展江：〈目前到了輿論監督反彈的時候〉(2009年4月3日)，博客中國，<http://vip.bookee.com/20090403696618.html>。

⑭ Robert M. Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).

⑮ 展江：〈目前到了輿論監督反彈的時候〉；北風：〈羊城晚報：2008年中國互聯網事件盤點〉(2008年12月27日)，引自搜狐IT，<http://it.sohu.com/20081227/n261455095.shtml>。

⑯ 劉永紅：〈後奧運期中國大陸輿論管制狀況及其走向的觀察報告〉(2009年10月10日)，第三章，「中國政府對網絡管制形態」，維權網，http://crd-net.org/Article/Class1/200910/20091010013514_17654_4.html；陶西喆：〈揭開中國網絡監控機制的內幕〉(2007年10月10日)，www.rsf-chinese.org/IMG/pdf/China_Internet_Report_in_Chinese.pdf。

⑰ 武茅：〈專制與自由的網絡戰爭〉，《開放雜誌》，2009年11月，頁39-42。

⑱ 無國界記者：〈2009年中國新聞自由年度報告〉(2009年5月4日)，www.rsf-chinese.org/spip.php?article368。

⑲ 〈兩千人發公開信求釋放喻華峰李民英〉(2005年6月29日)，BBC中文網，http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_4630000/newsid_4634000/4634043.stm。

⑳ 〈維權實踐個案解析與經驗借鑒〉(2009年10月15日)，「案例八、冰點事件」，維權網，http://crd-net.org/Article/Class1/200910/20091015013208_17741.html；滕彪：〈推倒「新聞柏林圍牆」 透視中國新聞自由的前景〉，《明報月刊》，2006年3月號，www.mingpaomonthly.com/cfm/Archive2.cfm?File=200603/feature/01a.txt。

㉑ 可參見喻國明：〈我國新聞工作者的角色認識和職業意識——中國新聞工作者職業意識與職業道德調查之三〉，《中國報刊月刊》，1999年3月，頁19-22。

㉒ 潘忠黨、陳韜文：〈從媒體範例評價看中國大陸新聞改革中的範式轉變〉，《新聞學研究》，2004年第78期，頁1-43。

㉓ Liu Yu, "Professional Communicators and Mouthpiece Operators: Dual Identity of Chinese Journalists in CCTV", MPhil. Thesis, Hong Kong Baptist University, 2007.

㉔ 潘忠黨：〈中國大陸新聞改革中象徵資源之替換及形態〉，《新聞學研究》，1997年第54期，頁111-39。

㉕ 〈因為我們是記者〉，《南方周末》，2000年11月9日。

㉖ 梁曉聲：〈關於「另類」記者〉，載中央人民廣播電台新聞評論部主編：《調查》(海口：南海出版公司，2004)，頁1。

㉗ 左方：〈創辦《南方周末》〉，載陳婉瑩、錢鋼主編：《中國傳媒風雲錄》(香港：天地圖書有限公司，2008)，頁49-77。

㉘ Anne-Marie Brady, *Marketing Dictatorship: Propaganda and Thought Work in Contemporary China* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2008)；金州主編：《電視外宣策略與案例分析》(北京：中國廣播電視出版社，2003)；劉洪潮：《怎樣做對外宣傳報導》(北京：中國傳媒大學出版社，2005)。

㉙ 〈《財經》主編胡舒立辭職 另創新周刊《財新》〉(2009年11月10日)，《華爾街日報》中文網，<http://chinese.wsj.com/gb/20091110/bch100956.asp>。

㉚ 傅小永、子非魚：〈程益中做甚麼項目都想成為第一〉，《南方人物周刊》，2008年3月24日。