



您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

作者授权 本网首发

更多 ▲

特聘专家

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十年
周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

论我国传媒法改革的结构性契机

——基于传媒经济性的分析

冯军

阅读次数: 3050

使用大字体察看本文

我国自上个世纪70年代末、80年代初改革开放以来,在经济建设取得巨大成就的同时,法治建设也取得很大成就。基本上,我国的体制改革和法制进步是“经济拉动型的”,即体制改革和法制建设由经济发展的需要所决定。这是一种务实的、被动的发展模式。外来先进的法治观念、理论和制度对于我国法制的发展当然也有很大的影响,但这种影响并不能独立存在,也不具有决定性。从表面上看,我国体制改革和法制进步具有明显的“自上而下”的特点,即体制和制度的革新,由政府高层发动,逐渐推进至基层。这与西方国家法制的发展模式有很大的差别。但是,这种“自上而下”的改革并不是按照事先设计好的详细计划协调进行、全面推进的,它恰恰表现出缺乏计划性和系统性的特点或“缺点”。为什么会这样呢?这与决策者“摸着石头过河”的决策思维密切相关,所以,法制的发展表现出分散和不均衡的特点。这就是我国法制表面上和形式上具有“主动推进”的外形,而实际上却呈现出被动性、分散性和不平衡性的原因所在。

“经济拉动型”的法制发展模式决定了在我国法律体系中特定法制的发展速度与其与经济活动的密切程度成正比。与市场经济密切相关的民商法、经济法发展的速度最快,取得的成就最大,与发达国家的差距最小,在经济全球化的影响和冲击下,在许多方面已经做到与国际接轨;其次是行政法和有关社会保障的法律,因为这两类法律如不根据市场经济的发展需要加以变革,市场经济将在行政权力的不当干预和缺乏保障的社会弱势群体的制肘和反对下寸步难行。传媒法的经济关联性在我国是最差的,因而,传媒法在我国法律体系中相对来说是发展最慢的法律部门,迄今为止,在大众传媒领域基本上没有国家最高立法机关制定的法律。这个领域效力等级最高的立法文件通常是国务院制定的行政法规。这已经是比较明显的进步了,数年以前,在大众传媒的不少关键领域,规章这个我国法律体系中效力等级最低的立法形式,却是传媒活动最高的法律依据。

传媒的经济性很弱,这是我国大众传媒传统的和显著的特征之一。在西方国家,媒体也是经济单位,具有很强的商业性,非盈利性的公共媒体为数不多,并且在活动时象商业媒体一样具有独立的法人地位。而在我国,媒体传统上是为主流意识形态服务的,是维护国家稳定和传播、推进国家政策的重要工具和手段,因此,媒体不能从事商业活动,并且不能为私人组织所控制,这样,媒体与政府之间不是平等主体之间的关系,而是一种行政性的依附和隶属的关系。媒体的地位与政府内部的行政部门非常类似。正因为如此,政府可以有效而灵活地运用行政手段来管理传媒,法律从某种意义上讲反而是多余的。据此,大众传媒活动的主要依据是政策,而不是法律。这就解释了为什么我国传媒法进展缓慢的原因。

我国传媒传统上不具有经济性(非盈利)的特点是人为造成的,是国家政策使然,并非传媒客观上不能具有经济性。当中国开始由计划经济向市场经济转向时,由于市场经济必须依靠传媒传播商业信息,而

传媒服务的有限资源在市场经济环境下,只能通过市场加以配置,大众传媒维系其非经济性的客观基础和前提随之受到侵蚀。这时产生了两种政策选择的冲突:一是取消或严格限制市场经济的存在和发展,维护大众传媒保持其非经济性的条件,以巩固和强化大众传媒政府“喉舌”的性质和作用;二是适应市场经济的发展需要,承认并允许媒体开展为市场服务并从市场获得经济回报的商业性活动。保持媒体的非经济性,对于保持国家对传媒的管制,特别是以行政方式对传媒的管制是十分重要的,但另一方面,发展市场经济是中国的基本国策,其价值和利益远高于固守传媒非经济性的价值和利益。在这种情况下,承认和允许传媒发展其经济性,建立和拓展传媒产品和服务的市场,成为必然,这使得传媒的行为方式发生了某种改变。在传媒未进入市场之前,其活动方式主要是单方面进行的宣传活动。而在传媒进入市场以后,其市场活动涉及市场其他参与者,这些参与者具有不依附于国家行政机关的独立地位,故而,政府无法依据特别权力关系在无具体法律依据的情形下,以行政命令的手段对其加以规制。这就是说,政府为使其命令同时对媒体和其他媒体活动参与人员发生效力,就必须借助法律的手段。由此,我国传媒法具备了存在的空间和发展的契机。

在大众传媒广泛参与商业活动,其经济性不断成长的情况下,政府以政策和行政命令为主的管理体系遇到前所未有的挑战。即使媒体由国家垄断,在经济利益驱动下,它们也将产生独立的权利要求,试图获得与其他市场主体一样的法律保障,抵制和反对政府依据特别权力关系任意损害其经济利益的行为。在中国加入WTO以后,国家对媒体的绝对垄断也将被打破,当私人可以拥有或经营媒体时,政府以行政命令的手段管制媒体的传统做法,更加难以维持。

当前,我国传媒法具备了加快发展的良好机遇,但是传媒法发展空间及其作用范围仍然是有限的。政策所起的作用依旧大于法律。我国大众传媒面对社会的“民事性”和它面对政府的“行政依附性”的特点对传媒法的发展构成了阻碍。因为,如果可以确认传媒在面向个人和社会时,具有“行政机关”的地位,那么依据“依法行政”的原理和原则,就必须立法,而摒弃依据特别权力关系进行的内部性质的行政管理。但是,媒体在对外关系上的民事性,排除了这种可能性,使政策和行政命令有了取代法律发挥作用的空间。媒体的国家垄断是传媒法的发展受到制约的一个关键因素。因为国家是媒体的所有人,因而国家目的不必通过法律行为加以实现,国家依其所有人的地位,对媒体依照民法或公司法的规定作出意思表示即可实现其目的,而无制定传媒法的必要。尽管国家对媒体的垄断已开始被打破,但在整体上,我国的大众媒体在未来可以预见的时间内,国家垄断的总体格局不大可能改变,在政策和法律的关系上,法律完全取得主导地位,尚需时日。我们能否得出这样的基本结论:我国传媒法研究将进入繁荣期,传媒法立法将取得重要进展,传媒法依附于政策,不为人所重视的状况将发生根本改变,但传媒法取得对政策的压倒性优势在短期内难以实现。传媒法的发展首先将表现为现行政策和管理措施的法制化,而后真正意义上的传媒法治才会到来,这取决于媒体的经济性何时发展到下一阶段,即传媒地位完全的法人化和实现所有权主体的多样性。

总之,尽管政府管理媒体仍然使用的是政策和行政命令为主的老办法,但这种人治的老办法向“依法行政”的法治模式转变已具有现实的必然性,如何积极因势利导,而非消极封堵,是我国传媒管制理论和实践面临的一项重大现实课题。

(本文系作者2004年3月22日在“中日法律比较学术研讨会”上的发言)

相关文章:

[我国《公务员法》的继承与创新](#)
[论《行政许可法》的立法价值](#)
[论行政处罚法的完善与发展](#)
[论我国广播电视法立法的若干问题](#)
[关于计算机信息网络管制问题的思考](#)
[平衡论与行政处罚法](#)
[瑞典新闻出版自由与信息公开制度论要](#)
[行政执法论](#)
[论现代行政程序在法治行政中的作用](#)
[略论我国行政程序制度滞后的原因](#)

[更多>>](#)

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

[RSS](#)