

灾情信息公开须有制度保障

作者：王中伟

汶川地震发生后，中国政府部门采取了空前的信息透明态度。中央及地方媒体及时发布灾情信息，创造了近年来最好的传播效果。

不少国际知名媒体对此进行了积极的评价。如《华盛顿邮报》评价说，“这一次，新闻报道与以往有了很大的不同，它开始遵循灾难报道的规律进行……悲剧中最可喜的一点是信息开始自由地流动。走到今天非常不容易，但是我认为回到过去会更难。”[1]《新西兰先驱报》在5月16日发表社论称，中国“向国际媒体敞开大门，中国民众接受到未经过滤的信息。”[2]

《纽约时报》对此的评价也许会更为客观一些。一线采访记者尼古拉斯·克里斯托弗(Nicholas Kristof)说，“地震之后，很多人都宣称看到了一个更加有希望的中国：更加自信，也有可能走向更多的草根民主。但是严格来说，这些都还是可能。有关部门在地震之后出于本能的控制媒体的努力，事实上都败给了新闻界的无谓精神。但是随着救灾工作的常态化，又有了开始明显收紧的迹象。从长期来看，双方谁能永居上风，还不好预测。那些乐观的观察家们可以有把握地说，中国的变化虽然缓慢，但是的确在变。”[3]

为什么说“有关部门在地震之后出于本能的控制媒体的努力，事实上都败给了新闻界的无谓精神”呢？克里斯托弗解释说：地震发生后，当地宣传部门本能地发布了去灾区的禁令，但是中国记者无视规定，直往成都，规定第二天废止。从那时开始，政府开始加紧媒体管制，宣传部门开始命令新闻媒体积极报道救灾情况。

5月1日《中华人民共和国政府信息公开条例》就已经开始施行，其中规定“需要社会公众广泛知晓或者参与的”信息需要主动公开，“抢险救灾、优抚、救济、社会捐助等款物的管理、使用和分配情况”等信息要公开，[4]在此条例刚刚进入实施之际，为何当地官员的第一反应却是反其道而行呢？

灾情信息不公开之历史原因分析

1950年，安徽、浙江等地发生自然灾害。3月9日，《解放日报》刊登《皖北生产救灾工作报告》对这一灾害进行了报道。国家新闻总署下达指示对此进行了批评，“各地对于救灾工作的报道，现应即转入救灾成绩与经验方面，一般地不要再着重报道灾情。”[5]

据国家新闻总署在文件中列出的原因，这样做的目的是为了防止“可能造成悲观失望情绪”以及“给予帝国主义反动派夸大我国灾情，进行挑拨造谣的籍口”。考虑到新中国建立之初政局尚未稳定、经济一穷二白、百废待兴政治背景和社会环境，这样做倒也无可厚非。

问题是，这种出于对社会稳定和政治因素的考虑，以牺牲受众知情权为代价的灾难报道思想，从建国初一直延续到了今天。后来的新闻界却将这个在特定时代、特定背景下的特定工作指示奉为灾难报道的“铁律”，人为地将“灾难”与“成绩”、“经验”等“挂钩”，而灾难真相则常常隐匿不见。[6]

在这种报道思想的指导下，灾难真相往往被人为埋没。河北唐山地震发生后的第二天，《人民日报》采用新华社统稿对这一灾难进行报道，灾难造成的破坏程度、伤亡人数、影响范围等只字未提，只有一句“震中地区遭到不同程度的损失”，直到三年之后才首次披露具体死亡人数。在此之前的云南通海大地震也被掩盖了起来，直到事隔30年后的2000年才首次在正式场合披露这场大地震的死伤人数和财产损失情况。这场大地震的死亡人数为15621人，仅次于唐山大地震，是20世纪中百大重灾之一。[7]

这种压制新闻报道到的思想被带入了21世纪。在2001年“7·17”广西南丹矿难（死亡81人）发生后，南丹市政府随即欺上瞒下，想尽办法封锁消息，并下令看见记者就殴打。后来记者们经人指点，分别到了罹难矿工最多

的贵州某县，拍到了多名矿工家人哭祭、焚烧死者生前遗物的镜头，才算是找到了一个采访突破口。当记者拿着录相带请当地官员看时，还有官员质疑录相带的真伪，说是“假的”，坚决不承认。广西壮族自治区一名副书记甚至指着人民网记者破口大骂，开事故报导“统一调度会”时也将人民网记者拒之于门外。[8]同年12月30日江西万载县黄茅村爆竹厂大爆炸，爆炸后，万载县政府实行严密的新闻封锁，派出大批公安堵截记者。由于江西省委等领导人的介入等复杂因素，连以前在揭露广西南丹锡矿惨剧中起了重要作用的人民网这次也缄口不言。[9]

灾情信息不公开之现实原因分析

汶川地震灾情报道的透明与公开，一定程度上受益于《信息公开条例》的实施。但是，在短时期内对于该法的实施效果不应做溢美之词。在保证信息公开方面，我国的法律与法律之间，法律与法规之间，法律与规定之间等都存在着暂时不可调和的悖论。

宪法第35条规定，“中国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由，以及进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由”。这其中就承认了“信息公开”的合法性。的但与此同时，却有相当数量的法律、行政法规、行政规章以及地方性法规的内容却与宪法精神相背离。在一定程度上，在很长一段时间里，宪法权利形同虚设，起实际作用的是旨在信息公开的各种法律法规，在这些法律、法规、规章的控制下，新闻媒体往往动辄得咎。从法律的角度上来讲，在传媒领域的权利虽然受宪法的保护，但是如果相关的程序法在实质上背离了这一实体法的精神，在实践层面，所谓的“信息公开”也就难以实现。

如在2002年1月，中宣部在全国宣传工作会议召开后不久，通报批评中国传媒“存在10大问题”，其中问题之一就是“公开报道重大疫情，影响社会稳定”。通报中说，今后各报刊对重大政策出台的报导必须用新华社通稿；无论是正面报导或舆论监督，都要注意“积极引导”。[10] 2003年底~2004年初SARS肆虐前期，大陆媒体集体失语，似与此类规定不无联系。

再如上世纪90年代新闻出版署发布的《报纸管理暂行规定》，这一“暂行”施行了近30年姑且不论，其中第8条规定不得刊载“泄露国家机密，危害国家安全，损害国家利益”的内容。这种规定具有很强的解释弹性，甚至往往成为试图掩盖真相的借口。如2000年陕西省政府对揭露当地艾滋病疫情的记者进行处理时，就以“涉嫌透露国家机密”等为由，将《三秦都市报》特稿部正副主任撤职，两名当事记者作除名处理。[11]

从90年代中后期起，许多类似规定不再用文件形式下达，而是通过电话、小范围会议等“内部传达”的形式通知。如在2008年雪灾发生后就采用了电话传达的方式，禁止媒体发表关于“雪灾反思”的报道。《南方周末》在2月刊发的《2008：雪问中国》系列报道赶在了这一通知下达之前。通知下达之后，《南方周末》也有口不能言了。[12]

撇开相关的媒介体制不谈，单是在这些规定之下，禁止灾害报道无形中就已被“合法制度化”了。有关灾害的报道在实践过程中不得不遵循下述原则：天灾人祸的报导必须受到严格监督，避免加剧公众怨恨；在不能避免（即指无法隐瞒）的情况下进行报导时要统一口径，着重报导政府组织救灾活动，以及在救灾活动中涌现的好人好事；不能渲染灾情，不能出现具体数字，所有有关数字必须经宣传部门审查后方予公布。

信息公开之历史反思

灾害报道中做到信息公开是马克思主义新闻观的题中之义。马克思主义经典作家虽然对灾害报道中的信息公开原则没有做出直接的陈述，但仍然有不少论述值得我们参考。列宁曾说：“一个国家的力量在于群众的觉悟，只有当群众知道一切，能判断一切，并自觉地从一切的时候，国家才有力量”。[13]马克思也曾批判普鲁士王国奉行的所谓“一切为了人民，一切不通过人民”的秘密政治原则，他认为，既然“一切不通过人民”，那么“一切为了人民就只不过是说说而已”。[14]

在新中国建立之初的，考虑到当时的国内外形势，“一般地不要再着重报道灾情”的规定也有其合理性。问题是，在接下来的几十年中，由于我们对阶级和阶级斗争的情况估计过于严重，以及对“不稳定因素”发生的可

能性估计过高，使得我们形成了一种稳定的思维定势。“在这种思维定势中，稳定似乎成了一种终极性的否定因素，一切都要为稳定让路，凡是可能影响稳定的事情都要暂停；社会中哪怕鸡毛蒜皮的冲突和矛盾，都要上升到稳定和安定团结的高度；在党和政府工作中，影响稳定成了无法担当的政治责任，在一般民众那里，稳定成为一种无需论证的话语。”[15]为了“稳定”或类似因素，对于灾害一般采取“捂”的态度，即使要报道，也一般是“报喜不报忧”。在这种报道下，“稳定”与否直接与官员的政绩相关。

不知道毛泽东是否已经觉察到这种“报喜不报忧”的倾向，但他于1959年6月下发的《如实公开报道灾情》的指示却历历在目。1959年6月，广东东江流域暴雨造成大水灾，当时东江流域几个县的县城和绝大部分村庄、农田被淹，国家和人民的财产受到很大损失。毛泽东做出指示：“广东大雨，要如实公开报道。全国灾情，照样公开报道，唤起人民全力抗争。一点也不要隐瞒。政府救济，人民生产自救，要大力报道提倡。工业方面重大事故灾害，也要报道，讲究对策。”[16]这段文字至少表明毛泽东并不希望用“成绩”来掩盖“真相”，相反，他将“如实报道灾情”与“政府救济、人民自救”置于同等重要的地位。

这一指示的良好动机不容置疑，但是，毛泽东的意见并没有得到很好地贯彻。事实上，三年自然灾害初期，有关灾害的“如实公开”报道并不多，灾情大部分被隐瞒。有些地方饿殍遍野的时候，报纸上却还是歌舞升平，“全国形势一片大好”。虚假的报道影响了决策，政府不但没有及时地调整政策，也没有采取必需的措施救济灾民、缓解灾情。“三年自然灾害”后期，又无限夸大自然灾害的程度，为政府的失误和“人祸”打掩护。这其中，有些是新闻单位是因为顾虑主动压住不报的，也有些是因为地方领导官员指示不要报道或者以种种借口阻挠采访的。

除毛泽东外，其他国家领导人如周恩来、刘少奇等都做过相关的指示。如周恩来强调“要提倡讲真话，即使是讲过了也要讲”。[17]刘少奇说，“应该是好的要讲，不好的也要讲”，“不要怕人家报复，不要怕人家把你赶走。如果你的报道正确，人家把你赶走了，这是你的光荣。”[18]

但是这些指示甚至规定并未得到贯彻执行，在三年自然灾害期间，甚至毛泽东都不得不通过警卫战士回家之机委托他们多了解一点基层实际情况向他报告。在这种信息缺乏的情况下，谈何灾害救济？可见，灾情信息要公开，单有良好的动机和强力的号召是远远不够的，关键在于要营造一种能够让人畅所欲言而不必因此冒政治风险的制度环境。用经济学家的话来说，就是要用制度来降低人们说假话的积极性，提高他们说真话的积极性。

信息公开需落实制度保障

荀子曾说，“夫日月之有蚀，风雨之不时，怪星之党见，是无世而不常有之。上明而政平，则是虽并世起，无伤也。”[19]意思是说，自然灾害不足为是正常现象，在自然灾害面前，关键在于统治者要对灾情有所了解并确保政治清明公平，这样相关政策才能具体落实。“上明而政平”在现代语境下不妨换作为“民明而政平”，即：信息要公开，制度要健全，两者相辅相成，缺一不可。

改革开放后，尽管高层领导人也曾表示“贯彻正面宣传为主地方针并不是要求一味地唱赞歌、说好话，更不是不顾事实地涂脂抹粉。”“正面宣传为主要建立在客观真实准确的基础上，要新闻报道不隐瞒、不虚构、不夸张。对工作中和生活中的负面现象的报道，只要是出于对党和国家工作的负责，也属于正面宣传的范围。关键是在舆论的引导过程中坚持将国家、民族和人民的利益放在第一位。”[20]在1987年中共十三大也提出：“重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论。”

尽管我们已经取得了很大的进步，但是在灾情报道中，仍然存在着不少问题。如2004年非典前期媒介“集体失语”，如2008年年初雪灾报道“不得反思”，甚至包括这次汶川地震初期，即是《信息公开条例》已经开始实施，当地官员也没有从以往的事例中吸取教训，而是本能地发布了去灾区的禁令。一方面有法可依，一方面有法不依，问题的症结在于制度设计的失败。

邓小平曾指出“制度是决定因素”。他说，“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。即使像毛泽东同志这样伟大的人物，也受到一些不好的制度的严重影响，以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。我们今天再不健全社会主义制度，人们就会说，为什么资本主义制度所能解决的一些问题，社会主义制度反而不能解决呢？这种比较方法虽然不全面，但是我们不能因此而不加以重视。斯大林严重破坏社会主义法制，毛泽东同志就说过，这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点，但是由于没有在实际中解决领导制度问题以及其他一些原因，仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。这个教训是极其深刻的。不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根

本性、全局性、稳定性和长期性。” [21]

如本文第二部分所说，信息不公开已经“合法制度化”，即是与宪法相冲突，即是与《信息公开条例》相违背，现实中仍然有其生存的肥沃土壤。如果不进行传媒制度的改革及相关法律制度的革新，当下一灾难来临时，我们不能确切地保证相关部门或领导人是否还会秉承信息公开的理念，所以相关制度的更新亟需进行。

这次灾难中信息公开程度之所以前所未有，在更大程度上取决于国家最高领导人的意志。如，5月24日，温家宝总理在映秀镇的废墟之上召开的记者招待会上说，“我们欢迎世界各地记者前来采访我们相信会用记者的良知和人道主义精神，公正、客观、实事求是报道灾情和我们所做的工作。”“我们在处理这些突发事件，以及国内其他问题上，坚持以人为本原则不会改变，坚持对外开放的方针，永远不会改变。” [22] 正是本着这种态度，才有了对这次灾难的前所未有的公开报道。

如果以此次汶川地震公开报道为契机，“将开放透明进行到底” [23]，就需要对既有法律法规与相关制度进行重新审视，重新估定其价值。如通过审读（审听、审看）制度对新闻媒体进行全方位跟踪管理的制度，对重大事件的报道先由宣传部门“定调子”的制度等，亟需进行革新。因为在这种不完全合乎宪法的又以“合法”外衣示人的制度下，往往会把许多问题捂住压住，许多新闻报道尚未对外公布就已胎死腹中。

恩格斯说，“没有哪一次巨大的历史灾难不是以历史的进步为补偿的”，“一个聪明的民族，从灾难和错误中学到的东西会比平时多得多。”在汲取历史经验和教训的基础上，以此次灾难的新闻报道转型为契机，真正落实相应的制度保障，我们才会实现更大的进步。

作者简介：王中伟，广西大学新闻传播学院硕士研究生。

注释：

[1]《更加开放的中国》，美国《华盛顿邮报》，2008年5月17日，转自《南方周末》，第36版，2008年5月22日，

[2]《中国高分通过意外考试》。《新西兰先驱报》社论，5月16日，转自《南方周末》，第36版，2008年5月22日，

[3] Earthquake and Hope, By NICHOLASD.KRISTOF, NEWTIMES, Published: May 22, 2008

http://www.nytimes.com/2008/05/22/opinion/22kristof.html?_r=2&oref=slogin&oref=slogin

[4]《中华人民共和国政府信息公开条例》，中央政府门户网站 www.gov.cn

[5]《中央人民政府新闻总署给各地新闻机关关于救灾应即转入成绩与经验方面报道的指示》（一九五〇年四月二日），《中国共产党新闻工作文件汇编》（中）（1950-1950）

中国社会科学院新闻研究所编/新华出版社出版，1980，62~63

[6]《典型报道：理论、应用与反思》，朱清和著，武汉大学出版社，2006，292

[7]灾难新闻报道方法及其对受众知情权的影响——从我国传媒对美国“9·11”事件报道谈起》，沈正赋，《声屏世界》，<http://www.jxgdw.com/spsj/zmytl/2004-03-16/1079426605.html>

[8]赵世龙，“是谁在阻挠采访？”，《南风窗》，2002年2月下

[9]法制日报》（北京），2001年1月17日

[10]《中宣部通报批评传媒十大问题》，《明报》（香港），2002年2月23日

[11]赵世龙，“是谁在阻挠采访？”，《南风窗》，2002年2月下

[12] 2008年3月23日复旦大学童兵在广西大学做《在权力与权利之间——对当前舆论监督走势的点评》学术报告时提到。

[13]列宁全集，第26卷，P234

[14]马克思恩格斯全集第1卷，P302

[15]《孙立平：要形成关于稳定问题的新思维》，《南方周末》，E31版，2007，11，29

[16]《建国以来毛泽东文稿》第八卷314~315

[17]《说真话、鼓真劲、办实事、收实效》，1962年2月3日，《毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德论党的宣传工作》，中共中央宣传部编，中共中央党校出版社，1989年1月版。

[18] (《刘少奇年谱》下卷, 367页, 中央文献出版社, 1996年9月第一版)

[19] 《荀子·天论》

[20]李瑞环,《坚持正面宣传为主的方针的讲话》,新华社新闻研究所编,《新闻工作文献选编》,北京,新华出版社1990版,第206页;

[21]《党和国家领导制度的改革》,《邓小平文选》,第二卷,333,人民出版社,1994,第二版

[22]《温家宝:汶川大地震遇难人数可能超过八万人》,大众网:

http://www.dzwww.com/synr/jdxw/200805/t20080525_3562809.htm

[23]《将开放透明进行到底》,《南方周末》,2008年5月29日,29版。

[回首页](#)

来源: 传播学论坛
阅读: 572 次
日期: 2008-06-02

【 双击滚屏 】 【 评论 】 【 收藏 】 【 打印 】 【 关闭 】 【 字体: 大 中 小 】

上一篇: 统筹两个大局 营造有利舆论环境

下一篇: 做好群众工作的三个方面

>> 相关文章

- 外媒体采访更自由, 事前审查无意义
- “人肉搜索”入罪缺乏足够依据
- 公正的法院不应该害怕记者
- 表达自由的法律追问——读《平衡与妥协——西方传媒法研究》
- 媒介低俗化、市场失灵与政府管制
- 传媒产业规制: 背景演变、国际经验与中国现实
- 论新闻侵权防治的职业规范
- 数字化环境下版权扩张的缘由透视

发表评论



- 尊重网上道德, 遵守中华人民共和国的各项有关法律法规
- 承担一切因您的行为而直接或间接导致的民事或刑事法律责任
- 本站管理人员有权保留或删除其管辖留言中的任意内容
- 本站有权在网站内转载或引用您的评论
- 参与本评论即表明您已经阅读并接受上述条款

点 评: 字数0

用户名: 密码:

备案号/经营许可证号: 蜀ICP备05000867号

设计开发: 阮思聪 QQ: 54746245 Powered by: 打瞌睡

Copyright (c) 2003-2013 传播学论坛: 阮志孝、阮思聪. All Rights Reserved .