

# 政府以什么理由来“管理”媒体

## ——美国政府与新闻媒体关系说

徐 贲<sup>①</sup>

(美国加州圣玛利学院英文系)

**【摘要】** 美国没有一部专门的新闻法，没有受政府控制的媒体，更没有一个管理媒体、出版、言论的宣传部。但是，美国媒体的运作有法可依。美国宪法第一修正案《权利法案》是关于新闻自由的最高准则。《权利法案》用一种“否定性”的语态对政府权力的边界作出规定，同时也就宣告了公民权利的范围，在这一范围内，政府权力的活动受到宪法的限制。与《独立宣言》中的自然法相一致，《权利法案》的价值表述具有启蒙时期“天赋人权”的特征。它把个体权利认定为是先于国家而存在的，个体权利构成对公共权力的限制，并且为公共权力的范围划定了边界。所以，个体是否具有哪些权利，无需通过立法来加以宣告或者“赋予”。美国政府与媒体有时候会发生摩擦，摩擦的发生和化解方式都体现了美国的政治体制特点和社会价值观。

**【关键词】** 美国政府；美国媒体；政府管理

## What is the Reason for the Government to "Manage" Media? —An Analysis of the Relation between U.S Government and Media

XU Ben

(English Department, Saint Mary's College, California, U.S.A)

**Abstract:** The United States does not have any specific press laws, and the media is not subject to government controlling without any propaganda authorities in charging of media, press, and public expression. However, the operation of the American media is still on their own laws. The United States Constitution's first amendment, as the Bill of rights is the primary law for the freedom of press. Actually, the Bill of rights clarify the boundaries of government's power by using "negative" voice to make provision, in the meanwhile, the scope of civil rights is also announced in this context. And the Declaration of independence is consistent with the law; the Bill of rights has the features of "natural rights" as in the enlightenment era. Individual right is prior to the State; individual right hence constitutes limitation to public right, and define the boundaries between them. Therefore, what rights the individual should have, is unnecessary be granted or announced by legislation. The U.S Government and media sometimes may have frictions, and the manners about how the frictions are formed and dissolved in fact embody the American political system and social values.

**Key Words:** the United States Government; the American Media; Government Management

---

① **【作者简介】** 徐贲，美国加州圣玛利学院英文系教授，主要研究方向为传播理论。

美国政府和媒体的关系一直是缺乏“和谐”的。美国没有一部专门的新闻法，没有受政府控制的中央电视台、中央广播台、中央政府报纸，更没有一个管理媒体、出版、言论的中央宣传部。美国媒体的运作有法可依，这个法是美国宪法第一修正案《权利法案》是关于新闻自由的最高准则，它于1791年通过。《权利法案》规定国会不得制定任何剥夺和妨碍公民言论和出版自由的法律。1868年又通过第十四修正案，将对国会的限制规定扩大到地方政府机构。

《权利法案》用一种“否定性”的语态对政府权力的边界作出规定，同时也就宣告了公民权利的范围，在这一范围内，政府权力的活动受到宪法的限制。与《独立宣言》中的自然法相一致，《权利法案》的价值表述具有启蒙时期“天赋人权”的特征。它把个体权利认定为是先于国家而存在的，个体权利构成对公共权力的限制，并且为公共权力的范围划定了边界。所以，个体是否具有哪些权利，无需通过立法来加以宣告或者“赋予”，因为这些个体权利是不言而喻的。否定性的规定不是在列举公民具有哪些权利，而是在禁止政府去侵害这些公民权利。人民高于政府，政府必须经由人们同意（程序便是公民选举）才有合法性，这成为美国民主制度的核心价值。美国政府与媒体有时候会发生摩擦，摩擦的发生和化解方式都体现了美国的政治体制特点和社会价值观。

### 一、政府为媒体“定性”的难题

2009年10月份，奥巴马政府和默多克旗下的福克斯新闻网(Fox News)之间的舌战在美国引起了人们对政府过度干涉媒体的忧虑。这场舌战源起于不久前白宫通讯联络办公室主任安妮塔·邓恩在接受采访时说，福克斯电视台“把观点伪装成新闻”，就像是“共和党的传播工具……我们没必要仍假装认为这是合法新闻机构的行为。”

之前，政府在经济政策、医疗改革等问题上不断受到福克斯新闻网猛烈抨击后，白宫已有反弹，办公厅主任拉姆·伊曼纽尔也曾在访谈节目中说，奥巴马政府和白宫官员都没有将福克斯新闻网视为新闻机构。而福克斯新闻网高级副总裁迈克尔·克莱门特则回应说，白宫此举“令人吃惊”。白宫官员决定对一家新闻机构“宣战”。

奥巴马政府攻击福克斯新闻网的主要理由是它的党派立场违背了新闻媒体应有的独立和公正。而福克斯新闻网批评白宫企图干涉和控制媒体。就美国的公共价值观而言，媒体不能独立于党派立场是“犯错”，而政府企图干涉媒体则是“犯忌”，甚至违反宪法，严重程度是不一样的。

美国历史上的新闻报纸曾经与党派有密切的联系，并为党派政治服务。独立战争后，年轻的合众国内形成两个对立的党派，以亚历山大·汉密尔顿为首的联邦派和以托马斯·杰斐逊为首的反联邦派，两派的政治理念不同，围绕许多问题在各自的报刊上展开了激烈论争。政党报纸到19世纪30、40年代影响达至顶峰，甚至南北战争结束前一直保持着影响。在党派报纸时期，报刊与政府关系密切，帮助形成美国的两党制度，但从来没有出现一党专制独大，自己有报纸，却不准别的党或民众办报纸的一言堂局面。

政党报纸的弊端是，由于党派性而往往牺牲全民的公共作用，而且往往集中一切火力，向反对本政党、反对它所支持的政策或反对它所推选的政客的任何人猛烈攻击，不惜诉诸人

身攻击、漫骂、污蔑。福克斯新闻虽然与美国早期的政党报纸有所不同，但因其明显的保守政治立场，名声并不好。

但是，福克斯新闻网名声再不好，政府也无权将它定性为“伪新闻”或“非新闻”媒体。白宫这么做，将自己陷入了理亏的窘境。奥巴马不得不为他的下属辩解，他说，他们的意思是，一般的新闻媒体与福克斯新闻这种“脱口广播”（talk-radio）式的媒体是有区别的。在美国，有许多称作为“脱口广播”的小电台，都是由几个能说会道的“利嘴”主持，他们的政治立场往往很极端，吸引了一些相同立场的听众。主持人言辞锋利、刻薄，听众的对谈参与也是一样，漫骂、污蔑是常有的事，常常搞得像是愤青聚会。

为了争取美国民众的同情，奥巴马暗示福克斯新闻是“脱口广播”。因为美国的主流观点是，政党独立媒体不是不能涉及政治，而是必须把政治当做公共信息，而非某一政党的舆论阵地，或专门攻击对手的斗争武器。

政党独立或依附政党的媒体之间是有重要的区别。政府可以从一般原则来坚持这一区别，但却无权以此来对某个具体的媒体定性。政府定性是一种行政权力对媒体的不当干涉，它很容易在不知不觉中就变成了政府权力对媒体的限制和控制。这是对言论自由的一种严重威胁。在这一点上，就连原本并不喜欢福克斯新闻的人士也不会站在政府一边。

《巴尔蒂摩太阳报》的电视评论员 David Zurawik 写道：“不管喜不喜欢福克斯新闻，我们都应该为奥巴马政府因为一个新闻频道的观点就‘惩罚’它感到担忧。”就连民主党内的许多人士也认为，奥巴马政府根本不该去管福克斯新闻的事。还有批评者说，福克斯新闻的观众并不全是保守派，他们当中也有独立和温和人士，奥巴马不应该忽视这些中间民众。更有人警告说，奥巴马惩罚福克斯新闻，运用的是孤立个别、各个击破的手法，最终要到达的是全面控制媒体的目的。这些批评值得重视，也都符合美国民主的一贯原则：我可以不同意你说的话，但我一定会维护你说话的权利。

## 二、真实是新闻自由的充足理由

1735年，来自费城的律师安德鲁·汉密尔顿为《纽约周刊》出版人曾格（John Peter Zenger）打赢了一场殖民地政府控告他“诽谤”的官司，成为早期殖民地美洲人民胜利捍卫新闻自由的一个里程碑。汉密尔顿运用的理由是“真实”，而不是当时还不存在的美国宪法。

当时纽约州殖民地的最高长官是总督威廉·寇斯比。寇斯比被民众视为“恶棍州长”，在历史学家的描述中，他是一个“作恶多端、贪婪、妒忌、易怒、迟钝、没有文化、高傲”的家伙。反对派人士詹姆士·亚历山大决定创立一份独立政治报刊。他与曾格接触，希望发行一份名为《纽约周刊》的政治性报纸。当时，曾格从事宗教性刊物制作已经有6年之久，对出版刊物很有经验。而他们创办《纽约周刊》的一个重要目的就是要揭发寇斯比的恶行。

1733年11月5日，曾格发行了第一份周刊，内容包括揭露寇斯比非法干扰民众党候选人路易斯·莫里斯竞选。尽管寇斯比非法干扰，莫里斯仍然赢得了选举。《纽约周刊》详细描述莫里斯当选后的民众庆祝活动。人们在商船上燃放庆祝的烟火，同时，“在莫里斯走上街头时，民众大声欢呼，还为他准备了壮观的庆祝节目”。

紧接着，《纽约周刊》又发表社论，揭发州长寇斯比钳制出版自由的其他可疑行为，向民众说明出版自由的重要：“失去出版自由之后，随之而来的将是失去更多的自由，因为出

版自由是自由思想中的主干，几乎可说是最应受保护的自由权利，即使只是限制出版自由，都可能对人民有十分重大的影响。任何国家都不应该剥夺人民言论、写作和出版自由。人民会因为无言论自由丧失全部的自由权利，成为奴隶。”

寇斯比忍受了周刊几个月的攻击后，决定禁止它发行。第一波禁止周刊发行的动作发生在1734年1月，由首席法官迪兰西召开大陪审团会议，以“煽动叛乱、诽谤”罪控告曾格。控告理由是，无论言论人所说的内容是否为事实，若言论涉及损毁当局或政府的信誉均应治罪。在大陪审团一再拒绝起诉的情况下，寇斯比强行命令法官开出逮捕令使曾格到案。11月17日，曾格被捕，被拘禁于纽约旧市立监狱，监禁了8个月之久。

在审判时，检察官告诉陪审员，曾格“是一个具有煽动性，常常传布错误和诽谤信息的印刷人”，“恶劣而且恶意”地散布“诽谤、丑化、中伤”州长寇斯比和其他官员的消息，犯下了“诽谤罪”。诽谤官员是犯罪行为，“造成人们的争论，引起不和谐甚至引发诽谤与被诽谤双方的流血冲突”。按这个逻辑，人民批评官员，越是事实，越是诽谤。

来自费城的安德鲁·汉密尔顿是辩护律师。在辩护中，他提出了一个前所未有的法理立场：事实是对诽谤指控的最合理反驳。这是个了不起的立场，它宣告，如果法不合理，那就不该去遵守法。汉密尔顿说，现有法律规定，任何人对政府作出批评，不管是否属实，都是诽谤。这种法律是很不合理的。民不能告官或者告了也没用，这本身就不符合法治原则。

汉密尔顿越过法官，直接诉之于公民陪审团成员的道德良心和公正意识。他对陪审团说，陪审团拥有超越所有争论的权力。必须由陪审团，也就是人民来决定法律与事实关系为何。因为陪审团和人民相信法律，他们更应该这么去做。如果人民完全让法庭来判决涉及官员行为的言论是否构成诽谤，他们就等于自动放弃了陪审团的权力。

要让人民可以决定什么是事实，那就必须有新闻和出版自由。汉密尔顿的辩护至今仍是经典之作，他说：“出版自由是一种基本权利，进一步说，是一种所有自由人都应拥有的权利，得以在受到伤害时发出不平之鸣；人们有权公开抗议滥用权力者的行为。”如果人民不能表明自己坚信的价值观，就会失去自由，“助长压迫人民的力量，甚至摧毁国家”。他还说：“权力就好比是河流，在水量适当的状况下，河流美丽而且有用；但若河水泛滥，就会造成灾难，让淹没的地区彻底被摧毁、荒芜下去。这种状况如果是自然力量造成，我们只能尽力保护好自己，但明智的人都知道自由正是人类应尽全力保护的东西，这是惟一能抵制滥用权力的堡垒，可避免野心分子侵害个人人权，……在我们服从当权者的领导时，同时也应该严格监督当权者的行为。”

曾格案发生在美国有《独立宣言》和宪法前。后来，《独立宣言》确立了每个人与生俱来的“生命权、自由权和追求幸福的权利”。“为了保障这些权利，人类才在他们之间建立政府，而政府之正当权力，是经被治理者的同意而产生的。”政府官员不再凌驾于人民的批评之上。而美国宪法第一修正案则更是清楚规定了公民的言论和新闻自由权利。从此公民可以不仅用事实，更用公民权来直接保护自己不受官员的权力侵犯。

尽管有宪法第一修正案对新闻自由的保护，但是，最高法院在裁决诽谤案长期不愿意用第一修正案来保护媒体。各个州对于诽谤案的掌握也有许多差别，没有一个统一的标准。1964年《纽约时报》诉苏力文案彻底改变了这种情况，明确地确立了在诽谤方面的对新闻自由的保护。最高法院认为，政府官员如果不能举证证明媒体进行具有主观上恶意并虚假的报道，

则无法胜诉。这里有两个关键的要点：第一，要证明言论者有“恶意”并且明知故犯；第二，言论者无需证明自己没有恶意，而原告一方，即被“诽谤”的官员则必须证明言论者有恶意。而要证明这个是非常困难的。这样，媒体对官员的报道就得到了很大程度的保护。

此后，最高法院又将这一条款的适应性扩大到“公众人物”，包括娱乐界明星、知名作家、运动员和其他吸引公众人物。法庭还规定，只有有关事实的报道才能构成诽谤，而任何有关意见的报道均与诽谤无关。最高法院在 1974 年的一次有关诽谤的裁决中认定，“在第一修正案的原则下，没有所谓的错误或虚假的意见”。就这样，在曾格案 240 年以后，诽谤的裁决切实受到了宪法的保障。为曾格案辩护的汉密尔顿的事迹在费城的爱特华·肯特博物馆可以看到。博物馆离美国独立宫不远。博物馆收藏着一个 5 盎司半的小金盒，上面刻着一行拉丁文：“由品德而非金钱获得。”费城律师协会每年都会将这个小金盒的复制品作为奖品，赠送给离任的会长。这个被称作“安德鲁·汉密尔顿盒”的小金盒，是美国人从独立前继承下来的言论自由的象征。

### 三、自由言论和政府督导

美国饶舌歌手 Ice-T 有一首歌，叫“警察杀手”：“我锯短了 12 毫米的枪/我关掉了我的车灯/我要射出枪弹/干掉那几个警察/死吧，死吧，死吧，猪，去死吧。”

这首歌曾在美国引发“言论自由”的争论。这首歌是由时代华纳公司旗下的华纳兄弟唱片公司发行的，一出版即引发了批评，对此时代华纳的 CEO 莱文(Gerald Levin)作出了两点辩护。第一，“警察杀手并不是要煽动暴力，……只是以虚构方式进入一个角色的想法。”不应当强迫歌者禁声，而是应该“倾听歌词中包含的痛苦声音。”第二，歌曲创作是一种言论自由，其自由受宪法保护，“艺术家或记者有什么话要说，无须经过政府官员或公司审查的批准。”

这两条辩护都是主张自由言论者所最常用的理由，第一条坚持艺术归艺术，政治归政治，第二条则直接以宪法修正案的第一条为依据。然而，美国并不是一个个人在公共生活中要说什么就说什么，要怎么说就怎么说的国家。绝对的，不受任何约束的言论自由，其实并不是美国社会在言论自由问题上的共识，美国人能够普遍接受某种程度和形式的言论限制，关键问题在于，这是一种什么性质的限制？其目的和合理性又在哪里？

比起担心过分的言论自由，美国民众更害怕政府权力对言论的限制，尤其是政府行使所谓的“审查”（书报禁令）权力。他们认为，政府的职能不在于下达书报禁令，而在于督导。那么督导的主要目的又是什么呢？在一个民主国家里，政府经由全体公民选举产生，政府职能是维护一个能使不同利益群体和平相处、相互尊重、彼此合作、互不伤害的公共秩序。因此，政府必须超脱党派、利益群体的意识形态，不能搞一言堂，垄断社会的公共话语空间。

政府督导的根本出发点是保护那些最容易受到无节制言论伤害的弱者。在美国，政府督导的言论主要有两类，第一类是“仇恨语言”。警惕和拒绝仇恨语言，从小学就是学校教育的重要内容。仇恨语言包括各种咒骂、侮辱和歧视少数族裔、同性恋者、妇女的称呼和说法。在大学里，学生会接触到一些很难察觉的仇恨语言，例如，以“还历史的真实面目”的名义否认德国纳粹曾对犹太人进行大屠杀，而把大屠杀说成是“犹太复国主义者”编造的谎言。在“纯学术”和“历史翻案”甚至“历史歪曲”之间的界线往往是模糊不清的，对识别者的

知识、智慧也有更高的要求。政府对此督导，只提供原则，而不是对某一篇文章、某一本书作武断定性。

第二类是“色情”，督导“色情”，不是为扫黄而扫黄，而是为了保护未成年的儿童，这就像婚外性关系不是犯罪，但与未成年儿童有猥亵或性行为便是重罪一样。生产和散布儿童参与的色情材料是严重违法的，成人电影院或杂志商店做儿童生意也是严重违法的。与色情有关的商业场所都必须在远离学校和居民区的特定场所。音像产品有等级区分，以便家长和学校选择使用。政府的督导作用在于事先设立有关的规定和章程，而不是在事情发生之后严厉惩罚（“严打”），这样可能会制造一些连自己犯下什么罪都不清楚的“罪犯”。

在美国，恨警察和恨“同性恋”、“犹太人”、“黑人”又有所不同，恨警察不犯法，但仇恨“同性恋”或少数族裔，并有所仇恨言论，即使不被定为一种犯罪行为，也会“冒犯众怒”，受到舆论的谴责，有工作的更会因此丢掉工作。如果歌词作者自称是“同性恋杀手”或“黑人杀手”那么，时代华纳的莱文肯定不会替他辩护。这个区分正说明了美国言论限制的目的在于保护弱者。警察是手握公共权力的人，美国民众对权力和权力人物（如官员）有一种根深蒂固的不信任，歌词中的“杀警察”虽然不妥，但却未必“冒犯众怒”。在警察伤害和伤害警察之间，前一种可能远大于后一种可能，民众都明白这一点，这也是他们一般不在意“歌词里杀警察”的一个原因。

在美国，自由言论辩论的正反双方都是依据宪法修正案的第一条：公民有言论自由的权利。尽管没有一方赞同政府钳制公民言论，但各方对公民的言论自由权利却有不同的理解。第一种是直接引用第一修正案，坚持政府或他人无权干涉任何个人的言论自由。第二种是全面理解第一修正案，强调个人言论自由是一种建立在与他人关系上的自由，因此不能排斥他人的批评自由。

大多数美国人同意后一种看法。一方面，由于言论的重要，必须坚持言论自由、不得压制；另一方面，也正是由于言论重要，对言论不能不加理会、听之任之。所以，言论自由坚持的不是言论不容批评，而恰恰是言论必须认真对待批评。政府在运用批评权力时尤其应该特别小心，政府不能用“禁令”（*censorship*，书报审查）去管制公民自由，但应该以“督导”（*censure*，指责批评）去引导社会价值观，让社会自己发挥应有的道德判断和舆论作用。政府只有超越党派意识形态，主持社会正义，才能令人信服地接受它的价值督导作用。

政府不能对社会言论下禁令，不仅是因为它没有这个权力，而且还是因为，这会给社会造成伤害。政府以各种“禁令”来管制公民的思想、言论，公民社会就无法成熟起来的。而一旦社会不能发挥道德舆论作用，民众道德就只好托付给官吏和法律。于是便会形成了一个政府、小社会的恶性循环。

在一个民主法治的国家里，政府没有权力为了巩固自己的统治，以禁止某些思想的传播为目的，随意控制言论、出版和新闻。但政府仍然有对言论的督导责任和权力，其目的是为了主导社会正义。在一个公共道德意识起作用的国家里，政府关注的不是个人的趣味，而是个人言论、行为可能对他人造成的伤害。政府的督导作用必须以此为原则，无论是为保护社会弱势群体而督导仇恨语言，还是为了保护儿童而督导色情，道理都是一样的。

——载于《中国传媒报告》（China Media Reports）2010年第2期

