

国家信息合同:俄罗斯邦区* 媒体的公共服务与商业化生存

◎ 奥尔加·德夫波什*

翻译:纪莉 张晓璇*

摘要:本研究探讨了俄罗斯邦区(regional)媒体系统中公共服务功能的实施状况。调查发现,影响俄罗斯邦区媒体转型的因素是多重且相互冲突的,其主要冲突存在于媒体的商业化与公共服务的目标之间。由于广告设施薄弱,媒体依赖国家资金支持,这就使得媒介市场中出现了一种特殊的体制性元素——国家信息合同(state informational contracts)。这些合同旨在消除媒体报道中缺乏公共重要信息的“市场失灵”状况。然而事实证明,它们还履行着其他职能,例如对媒介市场的间接性国家控制、强化大众媒体的自我审查。新闻媒体生存于商业逻辑与公共服务逻辑之边界已然模糊的环境中,系统层面的冲突在这里被复现。邦区大众媒体无法明确地定义其角色——市场玩家抑或是公共服务提供者。然而,传媒业并未对此有任何批判性反思,甚至普遍接受了国家以信息合同的方式对市场的干预,并给予了合理的解释。

关键词:国家信息合同,公共服务媒体,商业化,媒体转型

* 俄罗斯联邦包括85个不同类型的邦区主体,包括22个自治共和国、46个州、9个边疆区、4个自治区、1个自治州、3个联邦直辖市。在本文中,所有的联邦主体都被称为邦区。(译者注)

* 本刊已获得中文版发表授权。作者奥尔加·德夫波什(Olga Dovbysh)为俄罗斯国家研究大学高等经济学院大众传播系教师。

* 纪莉,武汉大学新闻与传播学院教授,博士生导师;
张晓璇,武汉大学新闻与传播学院硕士生。

Between Commercialization and Public Service: Vague Role of Regional Mass Media in Russia

Olga Dovbysh

Abstract: This research explores implementation of public service function within the regional media system in Russia. Our investigation reveals that factors influencing on transformation of regional media system are multidirectional and conflict with each other. The main point of collision is between commercialization of regional media outlets and their intention to provide public service. Together with dependency on state financing due to weak advertising facilities, this conflict gives birth to a special institutional element of media market – state informational contracts. These contracts aim to eliminate “market failure” of lack of public significant information. Nevertheless, it turns out that they also perform other functions, such as indirect state control over the market and enhancing self – censorship of mass media. Conflict at the level of systems reproduces at the level media outlets that exist in the environment where the boundaries between commercial logic and public service logic are blurred. Regional mass media cannot clearly define their role – whether they are market players or public service providers. However, there is no any critical reflections about it in the media industry. Even more, state interference into the market in the form of informational contracts is widely accepted by media outlets and gets legitimate explanation from them.

Keywords: state informational contracts, public service media, commercialization, transformations of media system

一、引言

在发展中国家,尤其在俄罗斯,研究者对大众传媒怀有浓厚兴趣,但研究工作却依然存在不足。俄罗斯历史发展的特殊性和当前的政治局势影响

了俄罗斯媒体研究的议程。一些优秀的学者发表了相当多的作品,研究俄罗斯大众媒体的言论自由、宣传、政治压力及权利问题。另一些重要的作品则分析了俄罗斯的媒体体制,以此描绘其与其他国家媒体体制的关系。

这些研究工作的优势与不足均在于,它们的主要着眼点为覆盖全国的大型媒体公司。一方面,这些大众媒体是媒体系统的核心部分,它们的改革影响着整个系统。另一方面,邦区和地方性新闻媒体往往被排除在外,而这些媒体组织的数量比全国性大型媒体机构多出42%,俄罗斯人对邦区大众媒体的信任度也要高于联邦媒体。^①因此,邦区层面的媒体研究对观察媒体系统的全貌至关重要。然而,仅有少数研究关注了俄罗斯的邦区大众媒体及其记者群体[Lowrey, Erzikova 2010; Erzikova, Lowrey 2014; Erzikova, Lowrey 2017]。

对于俄罗斯的公共服务媒体研究来说,主要困难在于苏联解体后俄罗斯并未设立公共服务广播(PSB)[Jakubowicz 2012]。因此,东欧的公共服务广播研究将俄罗斯排除在外了。不过,制度化的PSB模式的缺乏,却催生了另一种形式的公共服务功能。这对邦区大众媒体尤其重要,因为它们的记者对公民更有责任感,比联邦新闻媒体的记者们更能接近公众。

本文聚焦上述两种断裂的接续工作,揭示了邦区大众媒体的独特性是如何影响公共服务功能的实现的。具体来说,基于邦区媒体体制中的几种逻辑冲突,我们探析了邦区大众媒体机构的暧昧性质。

在文章的第一部分,我们分析了苏联解体后俄罗斯媒体体制的发展情况,以了解俄罗斯公共服务广播缺失的原因。在第二部分,我们转向俄罗斯的邦区媒体系统,探讨其近年来的媒体转型。在第三部分,我们调查分析了国家信息合同这一主要的转型结果。这些合同对邦区新闻媒体及其在媒介系统中的地位有着重大影响,因此我们随后探讨了邦区大众媒体的二元身份。最后,我们总结了所有研究结果并得出了结论。

^① 研究发现,所有地区对大众媒体的信任程度都高于50%。

二、苏联解体后的俄罗斯媒体体制:公共服务广播的壁垒

苏联解体后,现代俄罗斯的大众传媒走上了商业化的道路。较早的对于这一时期的研究认为,俄罗斯的媒介体制需要为期数年的转型期来效仿西方传媒模式[Vartanova 2002; De Smaele 1999]。另一些研究则认为,新兴信息技术将把俄罗斯带入网络社会——一种去中心化的、民主的、基于公民社会活动的社会形态[Castells, Kiseleva 2000]。

然而,苏联解体十年后再看,通往西方媒体模式之路并不像计划中那么笔直坦荡。这期间的研究将俄罗斯媒体模式称为“新威权主义”[Becker 2004]、“新苏联”[Oates 2007]以及“国家商业化”[Vartanova 2012]。

对发展中国家媒体体制“西方化”的批评引发了一种去西方化的媒体研究的新趋势,其着重考察这些国家的区域性和全国性特征[Curran, Park 2000, Thussu 2009]。特别是,针对俄罗斯的情况,不仅要去西方化,还要去苏维埃化——这是一种对西方模式及其在俄罗斯的适用性的批判性反思过程[Vartanova 2009]。去西方化和去苏维埃化的阐释角度有助于理解俄罗斯未建立公共广播服务的原因。

接下来我们将分析两个相互冲突的因素:国家对大众媒体的干预和媒体市场的商业化,这两者被视为俄罗斯建立公共服务广播的主要障碍。

在俄罗斯,政府对大众媒体的干预程度一直很高。这不仅是因为苏联时期的影响,实际上,19世纪末的俄罗斯帝国就已存在各种各样的政治和经济控制工具,前者包括高度发展的审查制度,后者通过“爬虫”基金为对其效忠报纸提供补贴[Zhirkov 2001]。

苏联解体后,政府干预大众媒体的历史传统依然存在。20世纪90年代初的自由化改革和市场化倾向并未促成媒体资本的完全私有化。1990年,国家对原Gosteleradio(中央电视台和国有广播频道)的垄断,获得了总统令的保护^①,目的是“保护作为国家结构的电视和广播”[Zwick, Kachkaeva,

^① Decree of the President of the USSR by 14.07.1990 N357 《On the democratization and development of television and radio broadcasting in the USSR》.

1999]。

该公司后来获得了一个新名称——“俄罗斯国家电视广播公司”(RTR),它是联邦国有单位企业。1998年,由于另一个总统法令^①,前 Gosteleradio 的所有邦区分支机构合并为一个控股公司,RTR 成为俄罗斯最大的国有媒体公司。但是,它并不是作为公共广播机构而组建的。该公司继承了 Gosteleradio 的技术性广播设施,接触到了最广泛的用户^②。广播的覆盖使它成为广告市场的重要参与者[Kiriya, Degtereva 2010]。在后苏维埃时代的早期,商业机会被认为比公共需求更为重要。因此,在没有广告业界游说的情况下,RTR 开始运营混合形式的公司——一边作为国有企业从联邦政府预算中领取补贴,一边投身广告市场。如今,RTR 旗下的 Rossiya 1 频道已经位居广告收入最高的电视频道前三名。

“俄罗斯公共电视频道”(OTR)成立于2013年,是由总统法令核准的非商业组织,其目标包括俄罗斯公民社会的发展、启蒙与教育、普世价值观的宣传。该公司由国家全额补贴,广告活动受到限制(社会广告和赞助除外)。OTR 设立了由公共电视委员会指派的监事会,公共电视委员会的成员和总干事由俄罗斯总统委任。

OTR 不是通过模拟广播而是通过数字广播(不是所有的俄罗斯地区都有这种格式)或者有线、卫星和 IP 电视让民众免费观看。^③ 尽管如此,它的月覆盖率还是很低(2015年为2880万人)^④。OTR 因其结构(财务和管理受国家和总统的控制)和过时的格式、无批判性的内容备受指责。总之,OTR 尽管名义上是“俄罗斯公共电视频道”,其实是典型的国有电视频道。

因此我们可以做如下总结:国家对大众媒体的高度干预的传统是建立公共广播的障碍。国家从自身利益出发,倾向于保留广播设施从而维持一个受控的大众传播渠道。OTR 的创建是国家干预的另一个证据。与此同

① Decree of the President of Russian Federation by 21.01.1998 N55 《On Amending the Decree of the President of the Russian Federation, by 06.10.1995 r. N 1019 《On the improvement of television and radio broadcasting in the Russian Federation》

② 目前,RTR 技术覆盖了大约99%的俄罗斯家庭。

③ OTR 的官网[EB/OL]. [2017-08-27]. <https://otr-online.ru/o-telekanale/chto-takoe-otr/>

④ TV audience; who and how watched TV in 2015. [EB/OL]. (2016-9-26) [2017-08-27]. <https://adindex.ru/publication/analytics/channels/2016/09/26/137188.phtml>.

时,在新的市场现实中,大众传媒成了重要的产业分支。广告市场的游说者因此对媒体的无穷广告资源产生了兴趣。最后,在东欧,引入公共服务广播是欧洲一体化和加入欧盟的要求之一,所以公共服务广播在大多数东欧国家的推行都多少获得了成功[Jakubowicz 2012]。而对于俄罗斯和其他后苏联国家(如白俄罗斯、哈萨克斯坦)来说,这些要求与它们无关,也不影响PSB的体制改革。

三、邦区媒体系统的转型

为了探究俄罗斯目前的邦区媒体系统,我们使用了影响媒体转型的六因素分析框架。这六个方面是新闻文化、政治系统、经济系统、公民的媒介观念、社会经济发展状况、外部因素[Toepfl 2013]。前三个方面存在于媒体体制内部,彼此相互关联(如图1),与后三个方面一起阐明了这一分析框架的基础假设,即宏观层面的复杂进程(如媒体体制转型)是各种不同的因素相互作用的结果。

在此基础上,我们结合这些因素分析了俄罗斯邦区媒体系统。

(一) 经济系统

俄罗斯的邦区媒体系统严重依赖国家财政,这有两个主要的经济原因:一是邦区广告市场发展较慢,二是大量广告支出从地方流向了首都莫斯科。

众所周知,广告市场的规模与该国家的GRP密切相关[Aris, Bughin 2005]。后苏联国家的广告支出总额和人均值远低于西欧国家(2007—2009年)[Sparks 2012]。比如,2016年,美国的广告市场规模大约有2060亿美元^①,德国有269.1亿美元,英国有248.7亿美元^②,俄罗斯只有88.9亿美元^③。

① US ad spending; the eMarketer forecast for 2017 [EB/OL]. (2017-03-15) [2017-08-27]. <https://www.emarketer.com/Report/US-Ad-Spending-eMarketer-Forecast-2017/2001998>.

② Online marketing trends [EB/OL]. [2017-08-27]. <http://www.onlinemarketing-trends.com/search/label/online%20spends>.

③ Mobile reaches 5% of total media spending in Russia. eMarketer [EB/OL]. (2015-10-19) [2017-08-27]. <https://www.emarketer.com/Article/Mobile-Reaches-5-of-Total-Media-Spending-Russia/1013118>.

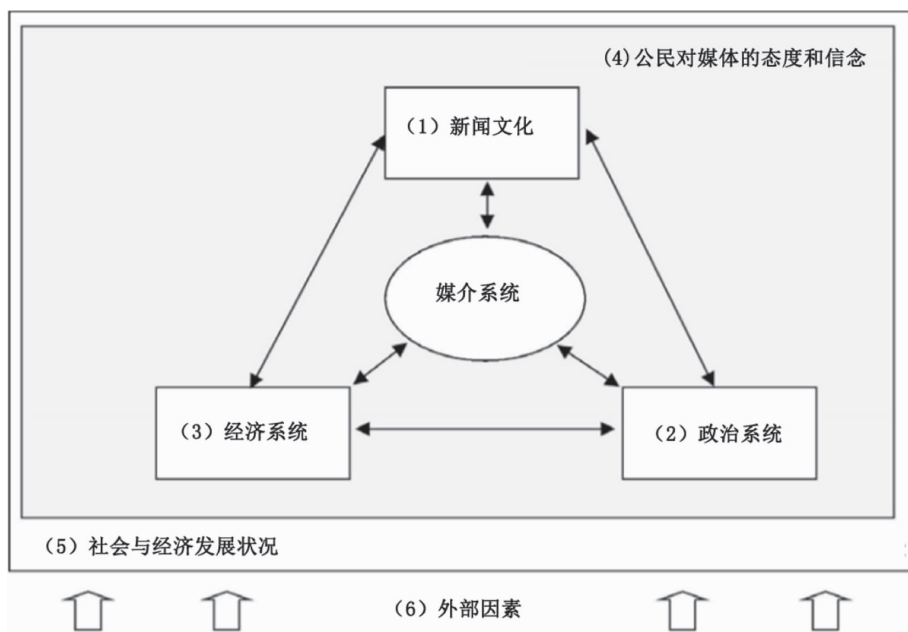


图1 六因素分析框架:媒体变革的影响因素 [Toepfl 2013]

俄罗斯的邦区广告市场在 450 亿卢布左右^①(约 6.7 亿美元)。此外,只有 50% 的邦区广告支出流向了地方媒体,来自莫斯科的媒体大鳄拿走了另外的 50%。这种局面迫使地方媒体不得不争夺有限的广告资源,同时也提升了其他替代性收入来源的重要性,其中最重要的就是国家补贴。

表 1 显示了俄联邦和邦区媒体的主要资金来源的分布情况。国家对联邦大众媒体的财政政策中包括了对全国性国有媒体公司的支持,如 RTR 公司、Russia Today 电视网络和信息机构等,这类财政支持的主要形式是直接补贴。对于邦区媒体系统,国家采用多种制度形式支持各邦区和地方新闻媒体的发展,其中最常见的是国家信息合同和直接的任务补贴。

^① AKAR; the regional advertising market in Russia has stabilized in 2016 [EB/OL]. (2017-04-16) [2017-08-27]. <https://mresearcher.com/2017/04/akar-v-2016-godu-regionalnyj-reklamnyj-rynok-rossii-stabilizirovalsya.html>.

表 1 2016 年俄罗斯媒体系统的主要资金来源

	联邦层面的大众媒体	邦区层面的大众媒体
国家财政	802 亿卢布	362 亿卢布(2015)
广告	3 150 亿卢布	450 亿卢布

通过对上表中“国家财政”和“广告”两种资金来源的对比可以发现,大部分资源都集中在首都莫斯科。联邦媒体从广告活动中获取收入的可能性远远高于邦区媒体。此外,最近的研究表明,由于国际制裁的缘故,这一领域(联邦层面的广告)正在发生变革,竞争日趋激烈[Kiriya 2017]。邦区媒体的资金来源分布较为均匀:国家支持和广告收入基本持平。

综上,邦区媒体系统在当下的主要经济体制特征是:(1)广告市场主要集中在首都,高达 50% 的邦区广告支出被投向了莫斯科。这种不平等使得邦区媒体公司更依赖各种形式的国家支持;(2)与邦区广告市场相比,国家财政在邦区媒体系统中扮演着更为重要的角色。

(二) 政治系统

政治系统可被视为一种相互关联的行动体系,影响着中央决策出台与执行的方式[Easton 1957]。系统的概念表明,政治生活可以从其他社会生活中剥离开来。在本文中,我们只讨论政治体制中涉及邦区媒体系统的部分。

第一个值得探讨的部分是 21 世纪初期的邦区媒体政策改革。这一改革关系到人们对邦区大众媒体的理解,并废除了两项对邦区媒体产业颇有影响的法律。

1995 年 12 月,第 191 号联邦法律《俄罗斯联邦对大众媒体和图书出版的国家支持》获得了通过。根据这一法律,媒体机构被免除了产品生产和销售活动中的增值税,另外某些活动被调低了税率,还被减免了部分所得税,而且也不用为与媒体产品生产和销售相关的进出口业务支付关税。此外,按照这一法律,媒体只需为通信技术(邮政、电报、电话)支付最低水平的关税,还能以很低的利率租用经营场所。

1995 年 11 月,第 177 号联邦法律《对区(市)报纸的经济支持》获得通

过。该法律旨在支持那些由于广告投放失衡(从邦区转移到首都,从出版业转移到电视业)而处于最窘迫经济状况下的邦区印刷媒体。根据这一法律,地方报纸将从联邦预算中获得经济支持以进行生产和发展[Richter 2006]。

2004年8月,基于121号新法规的“社会主义市场经济体制下的宪政原则”,以上两项法规被废止[Richter 2006]。这一时期对支持邦区媒体发展的法律的废止,事实上证明了媒体政策的转变。在变革之前,国家认为邦区大众媒体是需要特别支持和保护的领域,而此后,国家以新自由主义的方式将媒体视为纯粹的市场。

这种新自由主义的观点在政治家的官方话语中盛行一时,他们认为邦区媒体应学会自力更生。电信与大众通信部副部长沃林(A. Volin)声称,邦区媒体机构必须“停止乞讨,努力以正常的方式赚钱”。^①

(三) 新闻文化

托弗(F. Toepfl)将新闻文化理解为“职业规范和更广泛的政治与社会信念,记者们据此来处理信息和解释社会现实”[Toepfl 2013]。在今天的俄罗斯各地区,记者的职业规范受多种因素的影响。

第一个因素起源于苏联时期,在这个时期,报纸的角色被列宁定义为“不仅是集体宣传者和鼓吹者,还是一个集体组织者”[Lenin 1901]。后来,基于教育人民和提供公共服务的社会任务原则,集体组织者的角色定位演变成了新闻业的苏维埃传统[Pasti 2005]。老一辈的记者继续遵循这些原则。

第二个因素形成于当代俄罗斯,涉及地方权力机关与媒体之间的关系的特殊性。这种关系在当前的模式中通常被描述成“侍从主义的”[Roudakova 2008]或者“依附性的”[Lowrey, Erzikova 2010]。侍从主义是“一种社会性和政治性的组织形式,在这种形式下,公共资源由强大的‘赞助人’控制,并被交付给相对弱小的‘客户’以换取保护和其他形式的服务”[Hallin, Papathanassopoulos 2002]。

^① Volin. It is necessary to create conditions for earning money on the regional media market [EB/OL]. (2016-03-14) [2017-08-27]. <https://ria.ru/society/20160314/1389557393.html>.

这两个因素的结合造成了一种吊诡的局面。一方面,记者们试图履行职业精神,保留他们的公共合法性。另一方面,他们不想破坏与赞助人的关系。结果,大众媒体机构效仿了他们的活动:记者“对官员进行过场性的、肤浅的审查,与官员们进行刻意营造的圆桌论坛会议;还特意强调他们发表的一些简短报道以表明专业上的进步”[Lowrey, Erzikova 2010]。新闻工作者将他们的职业目标视为满足公民的需求,而媒体与当权者之间的侍从主义关系影响了他们的职业方向。这一局面对地方官员是有利的——“一边通过帮助弱势群体赋予地方记者权力,一边转移媒体监督政府的注意力”[Erzikova, Lowrey 2014]。

这里还有另外一个要点,即地方记者普遍认为政府支持对邦区媒体至关重要。一部分人认为,地方新闻媒体(尤其是印刷媒体)没有国家财政支持就无法生存[Kasutin 2011]。

(四) 其他因素

托弗所指出的三个其他因素(公民的媒介观念、社会经济发展状况、外部因素)对邦区媒体体制变革有次要的影响,但它们对于创建一个完整图景非常重要。

关于公民的媒介观念,很重要的一点是,在俄罗斯的大部分地区,公民对邦区大众媒体的信任度高于联邦媒体。全俄地区总人口的50%以上表示他们信任邦区大众媒体。^①

社会经济发展状况已经在前文有关GRP和广告支出的经济系统分析中有所提及。俄罗斯各邦区之间的社会经济发展不平衡导致了各地媒体系统的差异。俄罗斯联邦包括85个不同类型的邦区主体(共和制、行政区划、自治区等),这些区域的经济状况相差极大。比如,GRP最高(莫斯科,2015年为13 532 598 020 000卢布)和最低(阿尔泰共和国,2015年为41 776 792 000卢布)的两个邦区之间相差330倍。^②因此,根据社会经济发

^① According to research of Foundation “Mediastandart” URL: <http://www.msindex.ru/>(28.08.2017)

^② Official statistic indicators; gross regional product in basic prices[EB/OL]. [2017-08-28]. <https://www.fedstat.ru/indicator/33379.do>.

展的各参数(大众媒体的数量、广告市场容量、受众特点等)可知,各邦区的媒体系统发展也不平衡。

除社会经济发展状况外,还有一些外部因素也影响着邦区媒体系统。对俄罗斯各地区来说,文化差异的影响非常重要。由于历史、宗教和民族背景不同,俄罗斯各地区具有不同的文化特征。文化认同影响着人民如何消费媒体,地区当局和大众传媒的关系如何建构,以及各邦区媒体的景观。

另一个值得考虑的外部因素是环境。气候和其他自然特征对通信技术的渗透有很大影响,进而对媒介消费产生影响。例如 2015 年的统计数据 displays,每月至少使用互联网一次的人口比例在不同地区表现为 63%—77% 不等。^①

(五) 俄罗斯邦区媒体系统改革的影响因素:两种逻辑的冲突

对影响俄罗斯邦区媒体体制改革的各因素的简要分析显示了两种逻辑的冲突。政治体制转向市场导向逻辑,而独特的经济系统下的新闻文化却向公共服务逻辑靠拢。

近年来的媒体政策改革转而采用纯粹的市场视角来理解邦区媒体系统。20 世纪 90 年代末,邦区媒体机构被规制为需要受到特殊支持的保护对象。那些废除了经济支持的立法改革举措,则为邦区媒体带来了新的视角——市场商品。联邦当局支持这一立场,官员们在演讲中坚称邦区媒体应自力更生,换句话说就是要参与商业竞争。

另一方面,邦区媒体工作者认为他们的主要专业职能为“帮助普通公民”。这一立场得到了地方官员的支持,因为这有助于转移记者监督地方政府的注意力。此外,地方官员和记者之间的侍从主义关系迫使公众导向的新闻业务成为邦区大众媒体唯一可使其专业职责合法化的空间。另外,尽管进行了联邦改革,但地方官员还继续从他们的预算中拨出经费给邦区大众媒体。

这两种逻辑的冲突导致了俄罗斯邦区媒体体制的新元素——国家信息

^① The development of the Internet in the regions of Russia[EB/OL]. [2017-08-28]. https://yandex.ru/company/researches/2016/ya_internet_regions_2016#itogovyetablicy.

合同的出现。在我们看来,国家信息合同作为一种特殊的制度性形态,被用来在市场现实中实现公共服务的功能。下面,我们将详细分析什么是国家信息合同及其对媒体工作的影响。

四、俄罗斯邦区媒体系统中的国家信息合同现象

国家信息合同是地方政府(或组织)与媒体公司签署的合同。这类合同最常见的主题是大众媒体对某一特定话题的报道,也可能有其他的主题,如技术服务(如拍摄视频)、内容创作(如剪辑地方政府内部使用的视频)。

作为一种市场实践,国家信息合同在2000年中期开始迅速发展。它对来自三个核心领域——经济系统、政治系统和新闻文化——的挑战做出了合理且令人满意的回应。现在,国家信息合同已被大部分的邦区媒体广泛传播和接受,成为当下最受欢迎的国家财政支持形式。2015年地方政府对邦区媒体的财政支持资金中,有42%是以国家信息合同的方式划拨的。^①受欢迎程度位居第二的直接补贴形式,只占总额的24%。另一项研究表明,通过国家信息合同获得的收入高达邦区电视频道总收入的80% [Vyrkovskiy, Makeenko 2014]。

为什么国家信息合同会在邦区媒体系统中流行?经济系统的主要挑战是,俄罗斯大部分地区广告市场孱弱,与首都极不对等。这种失衡迫使商业和国有地方媒体都去寻找其他的融资渠道。从俄罗斯邦区媒体历史发展来看,国家融资是最简单便捷的方式。

国家信息合同也顺应了政治系统中有关邦区媒体的市场化和商业化的挑战。与那些直接发给企业的直接补贴相比,信息合同这种方式创造了竞争性准市场环境。信息合同是公共采购的一部分(因为预算资金被花掉了),并以电子购买的形式实施。这意味着对某种信息服务(如对某一特定话题的报道)的采购需求将被放在互联网的网购平台上,符合要求的媒体机构可以竞争这份合同。同时,与直接财政支持相比,合同的方式改变了政府

^① Head of Human Rights Council; only 12 regions use grants as source of support to mass media Lenizdat. ru. [EB/OL]. (2016-03-14) [2017-08-27]. <https://lenizdat.ru/articles/1137218>.

的身份,即从捐助者转变为客户。

此外,契约关系对政府还有另一个好处。作为一种“重市场导向”的国家支持形式,信息合同还让地方政府获得了一定的控制力。一旦与国家客户签订了合同,媒体机构就受到了合同关系和债务的约束。同时,这种关系迫使媒体对国家客户保持忠诚以获得未来的订单,而且这种控制机制更间接、更温和,比 20 世纪 90 年代流行的“硬”形式看起来更加民主。

最后,基于公共服务理念的新闻文化受到新的市场导向范式的挤压。国家信息合同不仅给记者提供了生产娱乐内容以扩大受众市场的可能性,也让他们报道社会重要议题来丰富新闻主题。

(一) 国家信息合同——实现公共服务功能的工具

国家信息合同的理念和主要目标之一,就是在市场现实中实现媒体的公共服务功能。下面我们来分析这一工具是否实现了这一目标。

合同的重要内容之一是指定须报道的话题。表 2 提供了俄罗斯各行政区定义这些主题的一些数据。该研究于 2015 年调查了俄罗斯的 75 个行政区(一共 85 个)中的地区官员,询问他们如何决定哪些新闻主题应当通过信息合同来报道。

表 2 国家信息合同中的主题遴选渠道

来源	邦区数量
邦区目标项目	15
区级/市级权力机构	14
“传统主题”(社会、经济、文化、爱国主义)	13
法律、法令和规定	11
地方事务计划	6
非商业组织	3
大众媒体的编辑方针	3
总统年度咨文	2
联邦预算项目	2
不详	6

资料出处:非商业机构“地方独立出版商联合会”

从表中可以看出,有4个主要的源头影响主题选择。第一个是邦区目标项目,这些项目是该行政区某些民生活动的长期发展计划,例如道路建设、博物馆建设、偏远地区的电脑普及。有15个地区将这些项目定义为国家信息合同的主体。

第二大源头有14个地区的官员提到,即区级或市级权力机构本身。这意味着这些主题是根据某些官员的个人或团队偏好来指定的,不参考任何文件或项目。

第三大来源是所谓的“传统主题”,被13个地区使用。这些主题被默认为值得报道,其中包括社会、经济、文化等诸多问题。这意味着这些地区没有任何文件或项目来决定国家信息合同的主体,而是基于其他事由。对于哪些主题会得到预算基金的支持,地方官员并不感兴趣。

第四个重要源头被11个行政区使用,即法律、法令和规定,也就是说,这里设有针对国家信息合同的官方项目,通过它们报道一批特定的主题。

总之,我们可以看到,对主题选择影响较大的源头均与地方政府有关。只有3个地区提到了非政府组织,还有3个地区提到了大众媒体的编辑方针。

由于国家信息合同是政府采购的一部分,所以有关信息是公开、可获得的。为了理解这些合同所涵盖的主题,我们研究了2014年俄罗斯42个地区签署的此类合同的数据。合同文本一般包括客户信息(国家机关或组织)、供应商(新闻媒体)、合同总数、时间期限、媒体产品数量(例如电视节目数量、播放时长、报纸版面数等)和其他信息。当然,需要报道的主题也位列其间。主题描述的详细程度在不同合同中存在差异,有些合同中的主题可能是泛指,如“社会重大问题”;在另一些合同中,主题的描述可能非常详细,包括了文稿或电视报道的标题、可用的专家或发言人、须特别强调的要点以及其他细节。我们根据它们的主题进行了编码,每个合同最多涵盖四个主题,由此我们从样本中整理出了如图2所示的主题分布结果。

其中,最常见的主题是区级(17.9%)和市级(20.8%)政府的活动、语焉不详的社会或公共问题(20.7%)。所谓语焉不详,是指这些合同的主体阐释得非常含糊,例如“对社会性重大主题安排总长X分钟的电视节目”。这类主题占比高是有原因的:含混不清的主题表明国家客户对这些合同所要

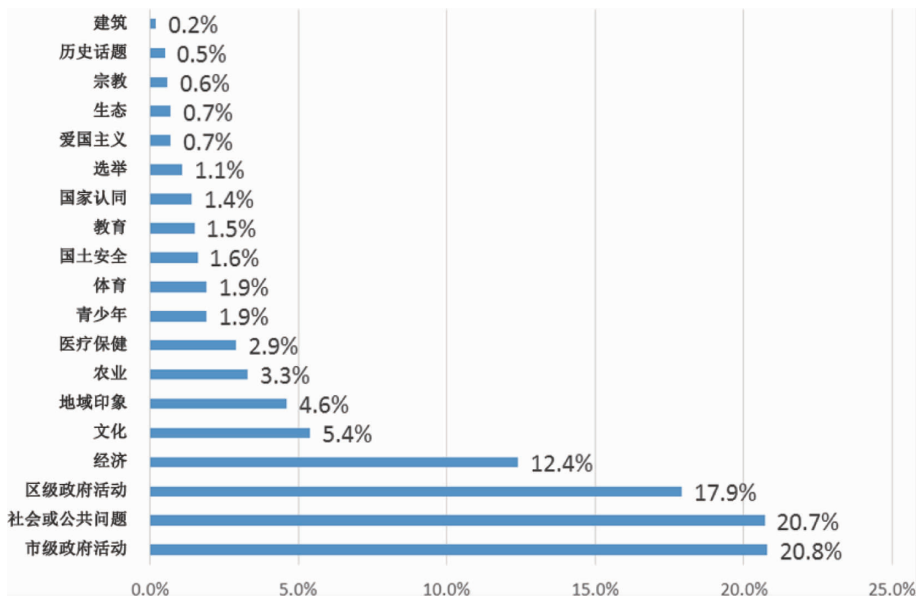


图2 2014年俄罗斯42个地区所签署合同中的主题

求的报道内容并不关心;其二,签订合同的真正目的在于对某些媒体机构提供财政支持,而不是为了报道公共重大事件;其三,是国家对媒体的自我审查抱有十足的信心。

(二) 受众在哪里? 国家信息合同的“瓶颈”

如上所述,国家信息合同的出现是十分合乎逻辑的,且很可能是邦区媒体系统特性所带来的必然结果。

俄罗斯邦区媒体体制面临的挑战之一是公共服务模式的缺乏,这也是国家信息合同存在的先决条件。这种合同的理念可以通过当权者的家长模式来解释。在这种模式下,国家推行一种基于“保护和引导责任”的政策[Williams 1976];或者说,当统治集团觉得对社会负有责任的时候,这确实是这样一种模式[Zassursky 1999]。在这种模式下,国家作为大众媒体的监督者或控制者,不仅是为了最大化地扩展其政治权力,而且也想为社会做有益的事情[Ademukova2017]。因此,在缺少制度化的PSB的情况下,国家信息合同可被视为公共服务媒体的替代工具。

PSB 的基本原理在产业实践和理论研究中均得到了充分的阐释[Syvertsen 2003; Siune, Hulten 1998; McQuail 2010 and others]。这些基本原理包括：

PSB 是某种承担责任的形式,对象是公众或其政治代表;

PSB 是公共财政的一种要素。商业收入是被允许的,但所有收益必须被用于节目制作或服务性目的;

传播内容须在一般性平衡原则之下受到严格规制;

提供国土范围内的普遍服务,并将受众当做公民,而不仅仅是消费者;

管控进入门槛,例如限制广播频道的数量[Siune, Hulten 1998]。

上述分析表明,国家信息合同满足了 PSB 的几乎所有要求,除了一点——公众责任。事实上,受众被排除在创造、分发和执行合同的所有环节之外。因此,在俄罗斯的大部分邦区,被指定的报道主题并没有采纳受众的意见;在我们搜集的合同样本中,出现频率最高的主题与政府利益而不是公众利益关系更密切。我们此前的研究显示,通过附庸于政府,媒体获得了更多的合同和更高的合同金额[Dovbysh, Gudova 2016]。

麦克切斯尼(R. McChesney)在他对公共服务广播的定义中指出了公众责任的重要性:“公共服务广播是一种非营利、非商业的体系,它由公共基金支持,旨在通过某种法律路径对公众负责,并致力于对全体人民提供服务——它不将商业法则作为节目制作的主要方针。”[McChesney 1999]。正如他所强调的,方式可以多样化,但责任必须被承担起来。例如,PSB 模式中公众责任的实效性在东欧国家受到猛烈的批评,其形式要件却必须被满足[Jakubowicz 2012]。在国家信息合同模式中,公众责任的缺席足以表明这些合同在俄罗斯邦区媒体系统中可能带有其他目的。这些目的可能是多种多样的:通过经济手段间接控制国家,扶持效忠或附庸于己的媒体机构,成为国家财政支持的市场化运作模式,提升和支撑地方政府形象(通过报道他们的活动),等等。国家信息合同作为国家干预媒体的工具,可能存在很多解释和“伪装”。

下面,我们将考察这些合同(作为邦区媒体体制变革的结果)对于大众传媒活动的影响。

五、媒体机构内部的逻辑冲突

如上所述,影响媒体变革的各因素之间是相互角力的。政治系统改革导致了邦区媒体系统的商业化,这为邦区媒体参与市场竞争创造了条件。新闻文化更偏向于发挥邦区大众媒体的公共服务职能。经济系统的特性又使邦区大众媒体非常依赖国家财政支持。

为了解这些逻辑冲突如何影响媒体行为,我们提供了与访谈性数据有关的定量数据。我们进行了12次半结构化深度访谈,对象包括4个邦区的媒体机构(电视频道、报纸、网络媒体、通讯社)的主编和总监。在采访中,受访者被问及对当前信息政策的一般性观点和对自身所处媒体的具体看法,如何看待邦区媒体中的记者的角色,如何看待与政府官员的关系和国家信息合同等问题。

我们发现,系统层面(政治、经济、文化层面)的逻辑冲突在邦区媒体公司层面被复现了。管理者(总监、制片人)和创作者(编辑、记者)也无法定义他们究竟是市场玩家还是公共服务提供者。结果,市场逻辑与公共服务逻辑混在了一起。受访者一边谈论经济效益的可能性和必要性,同时(在同一个访谈中)又讨论服务公共利益、娱乐与实用并举的重要性。

因此,一位市政电视频道的总监表示,他们只保留那些能赚钱的项目:

我们只保留那些能让我们赚钱的节目。我们的主管机构(母公司)明确表示过,所有不盈利的项目必须关闭。

(某股份制结构的市政电视频道的总监,2016年)

受访者也强调他们有责任为人民服务,接近他们的受众。例如,一位邦区报纸主编指出,他们的目标是支持大众:

无论面临何种指摘或不公,我们都竭力与大众并肩,匡扶正义,与大众相互扶持。

(某邦区报纸的总编,2016年)

逻辑的冲突促使媒体通过国家信息合同的方式将国家干预合法化。作

为市场玩家，他们追逐商业逻辑，追求利润和受众规模的最大化。因此，国家信息合同成为消除“市场失灵”问题的解决方案，以应对公共重大信息的报道缺位。中部地区某电视频道的执行总监注意到，如果商业电视频道认为某些议题毫无价值而完全不予报道或仅进行简短报道，那么国家信息合同将发挥作用，推动该议题的深入调查：

这是转变重点和基调的问题。如我之前所说，我们考虑的是 X 频道，它是纯粹的商业电视频道。我们还考虑 Y 频道，它手上有国家商业合同。这个问题的本质是：第一，转换重点和优先顺序；第二，可以说是某些话题的调查深度。我的意思是，如果说在商业频道中我们只关心更多的利润，那么在国家信息合同中我们就有了更多事情可以做……

（某股份制结构的电视频道的执行总监，2016 年）

此外，由于国家信息合同是国家财政支持的半市场化工具，所以媒体仍然认为他们是纯粹的市场玩家。在西伯利亚的某俄罗斯行政区，一位电视频道的总制片人认为，即使他们通过国家信息合同获得了大量的财政预算资金，他们仍然是商业公司：

我们没有“纯粹的”财政预算经费，通常情况下，那些钱我们根本动不了，不能用来发工资，不能用来支付水电费……政府完全不关心这些。我们参与竞争来获得国家合同，例如为期一年，在此期间会有一些数量的节目被认购。……此外，当你获得一份合同时，这些钱就不再是政府预算了。这是一项服务——有人购买它，而你负责供应。

（某地方电视频道的总制片人，2016 年）

另一个受访者，一位电视频道的执行总监，更进一步地指出，国家信息合同与媒体机构跟其他商业客户签订的商业合同并没有区别：

任何合同都包括客户追求的目标。从这个意义上说，顾客是谁绝对无关紧要，重要的是达到双方都满意的条件。

（某股份制电视频道的执行总监，2016 年）

六、讨论与结论

本研究探讨了在俄罗斯独特的邦区媒体体制中,媒体的公共服务功能是如何推进的。我们的调查显示,影响邦区媒体系统转型的因素是多向度且彼此抵触的,主要冲突集中在邦区媒体机构的商业化和试图提供公共服务的意愿之间,加上广告产业薄弱所导致的国家财政依赖,这一冲突催生了媒体市场中一个特殊的制度性因素——国家信息合同。

国家信息合同是一种工具,其目的是在媒体市场内提供公共服务。然而,它存在一些瓶颈,其中最主要的一个是对受众的排斥。一旦媒体报道主题被指派、合同在媒体机构中部署,公众责任就消失了。结果,公共服务信息常常被替换为地方政府信息。此外,对国家信息合同现象的更深入的考察揭示出这一工具除公共服务之外的其他一系列功能。国家信息合同提供了一种间接的、经济形式的国家控制渠道;它是对忠诚的或“正确的”媒体公司实施财政支持的一种方式;作为结果,它加强了邦区媒体机构的自我审查活动。总之,我们可以说国家信息合同的目标也是彼此冲突的。它身为公共服务的工具,同时也是维持市场的经济手段。

体制层面的冲突被复制到媒体公司层面上。邦区媒体机构生存于此种商业逻辑和公共服务逻辑边界模糊的环境中。结果,邦区媒体机构的表现并不能表明他们的角色。他们坚持自己的商业目标,强调营利能力的重要性,但同时也坚守自己的公共责任。

然而,对于这一混乱的局面,邦区媒体管理者和记者们没有做出任何反思。相反,这种矛盾纠葛催生了完全合法的模式。该模式中的公共责任的缺失经由商业目标而获得了解释,同时,公共服务的必要性决定了国家信息合同的必然性,因为它能解决“市场失灵”问题。

因此,俄罗斯邦区媒体系统可被视为一种递降模式,其中,体制层面的冲突造成了机制层面(国家信息合同)和企业层面的冲突。这种模式相当稳定,因为下一层面的冲突是上一层面冲突的逻辑延伸。此外,每一层面的利益相关者都致力于既有模式的合法化。

正如“西方化”的批判者所说,媒体研究不应是大一统的,而应必须考虑

发展中国家媒体体制的特殊性。俄罗斯邦区的大众媒体的情况证明了这一点。当前的俄罗斯邦区媒体系统是结合自身的文化和发展路径,将西方商业媒体模式移植到邦区媒体版图中的结果,其特征之一是邦区媒体应承担公共服务责任的深层理念。在俄罗斯邦区媒体商业化发展的过程中,这种理念以国家信息合同的形式表现出来。如今,国家信息合同却产生了相反的效果,导致媒体为政府服务而不是为公众服务。

参考文献

- ADEMUKOVA N, Dovbysh O, Kiriya I, et al. The role of state contracts in shaping social responsibility among Russia's regional mass media [J]. *Journal of Social Policy Studies*, 2017, 15(1): 81 - 96. (in Russian)
- Aris, A., & Bughin, J. (2005). *Managing media companies: Harnessing creative value*. Wiley.
- BECKER J. Lessons from Russia A Neo - Authoritarian Media System [J]. *European Journal of Communication*, 2004, 19 (2): 139 - 163.
- CASTELLS M, K E. Russia and the Network Society [J]. *World Russia*, 2000, 9(1): 23 - 51. (in Russian)
- GELMAN V, HOPF T. Center and regional identities in Russia [M]. St. Petersburg university publishing house, 2003. (in Russian)
- CURRAN J, PARK M J. (2000). Beyond globalization theory [J]. *De - Westernizing media studies*, 2000, (3) 18.
- De SMAELE H. The applicability of Western media models on the Russian media system [J]. *European Journal of Communication*, 1999, 14(2): 173 - 189.
- DOVBYSH O, Gudova E. Government information contracts and their importance for Russian regional media markets [J]. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, 2006, (6) 156 - 174. (in Russian)
- EASTON D. An approach to the analysis of political systems [J]. *World politics*, 1957, 9(3): 383 - 400.
- ERZIKOVA E, LOWREY W. Preventive journalism as a means of controlling regional media in Russia [J]. *Global Media and Communication*, 2014, 10(1): 35 - 52.
- ERZIKOVA E, LOWREY W. Russian Regional Media: Fragmented Community, Fragmented online practices [J]. *Digital Journalism*, 2017, 5(7): 919 - 937.

- HALLIN D. C., PAPATHANASSOPOULOS S. Political clientelism and the media; Southern Europe and Latin America in comparative perspective[J]. *Media, culture & society*, 2002, 24 (2): 175 – 195.
- JAKUBOWICZ K. Post – communist Political System in Central and Easter Europe; Politics, Economy, Culture [M]//DOWNEY J. & Mihelj S. *Central and Eastern European media in comparative perspective: politics, economy and culture*. Ashgate Publishing Ltd. ,2012.
- KASUTIN V. Russian local press media; impact of financial – economic crisis [J/OL]. *Mediascope*, 2011, (1), [] <http://www.mediascope.ru/node/739>. (in Russian)
- KIRIYA I, DECTEREVA E. The Russian TV Market: Between State Supervision, Commercial Logic and Simulacrum of Public Service [J]. *Central European Journal of Communication*, 2010, 3 (1): 37 – 51.
- KIRIYA I. The Impact of International Sanctions on Russia’s Media Economy [J]. *Russian Politics*, 2017, 2(1): 80 – 97.
- LENIN V. Where to begin? Lenin Collected Works Volume 5 [M/OL]. Foreign Moscow; Languages Publishing House, 1901/1961: 13 – 24. <https://www.marxists.org/archive/lenin/works/1901/may/04.htm>
- LOWREY W. , & ERZIKOVA E. Institutional legitimacy and Russian news: Case studies of four regional newspapers [J]. *Political Communication*, 2010, 27 (3): 275 – 288.
- MCCHESENEY R. *Rich Media, Poor Democracy* [M]. Urbana; University of Illinois Press, 1999.
- MCQUAIL D. *McQuail’s mass communication theory* [M]. Sage publications, 2010.
- OATES S. The Neo – Soviet Model of the Media [J]. *Europe – Asia Studies*, 2007, 59 (8): 1279 – 1297.
- PASTI S. Two generations of contemporary Russian journalists [J]. *European Journal of Communication*, 2005, 20(1): 89 – 115.
- RICHTER A. Economic support to mass media and journalists from the state in the post – Soviet space [J]. *Izvestiya of Ural state university*, 2006, 45: 176 – 190. (In Russian)
- ROUDAKOVA N. Media – Political Clientelism; Lessons from Anthropology [J]. *Media, Culture & Society*, 2008, 30(1): 41 – 59.
- SIUNE K. , HULTEN O. Does Public Broadcasting Have a Future? [M]//D. MCQUAIL, SIUNE K. *Media Policy: Convergence, Concentration, and Commerce*, London: Sage, 1998: 23 – 37.
- SPARKS C. *The Interplay of Politics and Economics in Transitional Societies* [M]//Downey J. ,

- Mihelj S. Central and Eastern European media in comparative perspective: politics, economy and culture. Ashgate Publishing Ltd. ,2012:41 – 61.
- SYVERTSEN T. Challenges to public television , in the era of convergence and commercialization [J]. Television & New Media,2003,4(2):155 – 175.
- THUSSU D K. Internationalizing media studies[M]. Routledge,2009.
- TOEPFL F. Why do pluralistic media systems emerge? Comparing media change in the Czech Republic and in Russia after the collapse of communism[J]. Global Media and Communication,2013,9(3):239 – 256.
- TSVIK V,KACHKAEVA A. Reforms in the society and on the television. Essays on History of Russian television[M]. Moscow: Voskresenie,1999. (in Russian)
- VARTANOVA E. Modern mediastructure. Современнаямедиаструктура. In Mass media of post – Soviet Russia[M]. Aspect Press,2002:10 – 85. (in Russian).
- VARTANOVA E. De – Sovjetizing Russian media studies[C]. in Thussu DK edited Internationalizing media studies,2009:214 – 228.
- VARTANOVA E. The russian media model in the context of post – soviet dynamics[M]//HAL-LIN D, MANCINI P. Comparing Media Systems Beyond the Western World. New York: Cambridge,2012:119 – 142.
- VYRKOVSKIY A, MAKEENKO M. Regional television of Russia at the doorstep of digital era [M]. Mediamir (in Russian),2014.
- WILLIAMS R. Communications[M]. Harmondsworth: Penguin,1976.
- ZASURSSKY I. The Mass – Media of the Second Republic[M]. Moscow: Izdatel’ stvo MGU, 1999. (in Russian)
- ZHIRKOV G. History of censorship in Russia in 19 – 20 centuries. Aspect Press,2001. (in Russian)

(翻译:纪莉\张晓璇)