

试论拉美媒体在反腐败中的作用及其局限性

· 闵勤勤

内容提要 拉美国家腐败严重,危害尤烈,各国政府开始重视廉政体系建设。媒体是反腐败制度体系的重要支柱之一,发挥着直接反腐与间接防腐的双重作用,是应对腐败不可或缺的手段。但在拉美特定的政治经济环境中,媒体的反腐作用受到诸多限制,值得深思。

关键词 拉美媒体 腐败问题 廉政体系

一 拉美的腐败问题与媒体发展概况

(一) 媒体是反腐败的重要手段

腐败是利用受委托行使的公共权力,侵占公民的财产权利和经济利益,即以公权谋私利,其核心是钱与权的交换。拉美地区腐败问题比较严重,“还政于民”后,拉美国家民众的政治参与意识逐步强化,在国内和国际力量的双重压力下,拉美各国政府意识到反腐败的重要性,开始重视国家廉政体系的建设。根据国际著名的反腐败非政府组织“透明国际”的研究,国家廉政体系的重要制度性支柱包括:选举产生的立法机构、行政机构、独立的司法系统、总审计长、监察特使、独立的反腐败机构、公务员系统、地方政府、独立和自由的新闻媒体、公民社会、私人企业部门、国际行为者和行动机制等。国家廉政体系建设的总体思路是从制度建设入手,惩防腐败。衡量一个国家的廉政体系是否完善,可以从3个不同的角度入手,观察它们之间是否形成了一个纵横交错、内外有致的制约体系。首先是纵向监控,即社会对政治系统的监控,包括选举和政党、媒体、非政府组织。其次是横向监控,即各权力分支机构相互的监控,如立法和审计组织,司法和监察特使等。最后是内部监控,直接与日常管理相关,如电子政务、工作督查员、热线等。^①媒体属于重要的社会力量之一,它能纵向监控政治系统中的腐败问题,是国家廉政体系制度性支柱之一,发挥着不可或缺的作用。

收稿日期:2007-10-17

作者简介:闵勤勤,女,2005年毕业于中国社会科学院研究生院拉美系,获法学硕士学位。现为传媒大学国际传播学院2005级博士研究生。(中国传媒大学国际传播学院,北京 100024)

“媒体”的定义多种多样,中心内容大同小异。“透明国际”对媒体的定义是:公共或私人报道新闻的机构,包括平面媒体(如报纸、杂志),广播电台,电视台,电视网络,和以网络为支持的其他媒介,它们总称为媒体。^②在现代社会,媒体是最重要的信息传播工具和舆论交汇平台,对公共部门有监督作用,是社会风险的“瞭望哨”,能使从事腐败行为的风险加大,增加对腐败分子的心理威慑作用,同时起到教育民众、营造良好社会风尚的作用。

(二) 拉美媒体的发展概况

和世界其他国家一样,拉美地区最早出现的媒体是报纸,它起步很早,至今已有300多年的历史。同亚洲、非洲一样,拉美的报刊最初也是由殖民当局创办的,为殖民活动服务。拉美民族运动兴起后,民族报刊随之出现,并在民族解放运动中发挥了重要的宣传鼓动作用。目前,大多数国家或地区,都有了自己的报业。墨西哥已出现企业化经营的商业报业。巴西出现了报业集团和媒介集团,报业趋于垄断,有些大报为富商或有权有势的家族所控制。

拉丁美洲是西班牙、葡萄牙等欧洲大陆国家的殖民地,因此,独立后多采用大陆法系,从宪法和法律上提出了保护新闻自由和言论自由,这是现代媒体制度的核心。然而,拉美国家的言论自由和新闻自由得来不易,经历了相当长的艰难斗争。早在1536年,西班牙人就将第一台印刷机带到了美洲,跻身当时高度发达的阿兹特克人、印卡人和玛雅人

^① [新西兰]杰瑞米·波普著:《制约腐败——建构国家廉政体系》,北京,中国方正出版社,2003年,第53~55页。

^② “Anti-corruption Handbook”, http://www.transparency.org/policy_research/ach/non_governmental/media_discussion

的世界,使南美成为世界新闻史不可忽略的重要发祥地。但由于殖民当局的新闻检查制度钳制舆论以及愚民统治政策,加之拉美识字率很低,印刷新闻的成本又很高,因此,迟迟没有出现定期报刊。^①在欧美经历18世纪和19世纪新闻业的大发展之际,拉美并没有享受到工业革命带来的福音。虽然也有仁人志士想要通过办报唤醒民智,挽救祖国,但只能在国外摇旗呐喊,读者多为旅居外国的侨民,在国内的影响微乎其微。

独立后,拉美国家的军事独裁统治极大地扭曲了新闻自由、言论自由等原则,破坏了新闻事业监督腐败、独立自主发展的前提。由于独裁政府压制舆论监督,仅存的少量报纸和杂志缺乏独立性。它们和政党关系密切,成为诬蔑、谩骂、诽谤的源头,沦为政治斗争的工具。新闻界普遍弥漫着阿谀奉承之风和党派偏见,根本谈不上媒体公信力。报刊所有者和精英人士自身很可能就是腐败行径的受益阶层,所以根本不会涉及反腐败问题。^②

19世纪70年代以后,拉美国家经济进入快速发展时期。经济增长又促进了教育的发展,提高了人口的识字率,使越来越多的人能够阅读报纸,进而推动了报业的发展。拉美的广播电视事业起步于20世纪20年代初至40年代末50年代初,多数拉美国家都先后拥有了广播。墨西哥于1950年成为拉美第一个开办电视台的国家,这标志着拉美电视事业的开端。^③此后,电视以其独特的优势,逐渐成为拉美普及率最高的媒体。

20世纪80年代民主化浪潮兴起后,新自由主义已经成为拉美地区的指导原则。新自由主义本质上的商业主义性质,与媒体是公共领域服务信息提供者的“社会公器”理念发生了冲突。拉美一些敏锐的知识分子开始担心这种状况,认为拉美已经很难建立起国家媒体的“国家意识”,因为私有化过程已经带来巨大的商业利益集团,也引来了地区之外的利益集团,它们成了关键性角色。一个生活在迈阿密的墨西哥人拥有危地马拉5个电视频道中的4个,这种状况在拉美其他国家同样存在。当然,如果与殖民地、军政府时期的恐怖和审查气氛相比,拉美大陆的新闻事业、尤其在调查性新闻报道的环境方面已经取得了巨大的改善。特别是20世纪最后10年,新闻业的调查监督作用迅速发展。媒体在揭发大量的政府腐败案中扮演了关键性角色。

二 拉美媒体在反腐败中的作用

尽管拉美媒体的发展艰辛而缓慢,但自20世纪80年代“还政于民”以来,相对于其他发展中国家还是发展得较快。文人政府为了讨好选民,放松了对媒体的管制,媒体的独立性得到加强,尤其是平面媒体在深度报道方面加大了力度,而电子媒体涉及的问题也得到扩展,加大了对民众的影响力。媒体为民主化浪潮推波助澜,反之,民主化也多少强化了媒体的独立性和监督能力,从而提升了媒体在反腐败中的作用。

(一) 媒体的直接反腐败作用

1. 媒体揭露、报道腐败行为,推动了司法机构对腐败问题的查办。

自由独立的媒体是向公众提供腐败行为信息的主要媒介之一。媒体通过调查和报道腐败问题,为那些手握大权的人滥用权力、获取私利的图谋设置了重要防线,对公共官员和私人机构领导人的违法行为给予曝光,对其他想要干腐败勾当的人能起到震慑作用。所以说,媒体就像阳光,可以照进晦暗不明的角落,而“阳光是最好的消毒剂”。

新闻具有各种不同的功能,如信息传播、舆论导向、社会监督和娱乐等,而对腐败能起到作用的是监督性新闻,这种新闻是督促社会政治责任心的中心角色。调查性新闻报道是舆论监督的利器,它可以是记者独立展开调查的报道,也可以是对广大民众强烈谴责事件的揭露与曝光。拉美20世纪最后10年是调查性新闻报道的高峰期。这些报道在有些国家甚至引发了大的政治危机。例如,在巴西和秘鲁,媒体揭发的腐败案件导致科洛尔政府和藤森政府垮台。在哥伦比亚,媒体调查并报道了在1994年的总统选举中,一家大财团向候选人提供政治献金的丑闻,导致埃尔斯托·桑佩尔总统被弹劾。在阿根廷,报纸调查了阿根廷政府在厄瓜多尔与秘鲁打仗期间,非法向厄瓜多尔售卖武器事件,

^① 迈克尔·埃默里、埃德温·埃默里著,展江、殷文主译:《美国新闻史——大众传播媒介解释史》,北京,新华出版社,2001年,第5~6页。

^② Da Silva C., “Journalism and Corruption in Brazil”, in Tulchin J. and Espach R. (eds), *Combating Corruption in Latin America*. Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press. p. 180.

^③ 《拉美概况:新闻广播、电视与出版》。http://ilas.cass.cn/lameigaikuangli/xinwen.htm

导致前总统卡洛斯·萨乌尔·梅内姆被软禁在家。这4个大案，矛头直指国家最高领导人，成为拉美反腐败斗争中的里程碑。

回顾20世纪90年代巴西的媒体报道，我们很容易发现腐败问题是其主要素材。正是在媒体不断曝光之下，国家才把反腐败问题列为重要的政治议程。当其他的横向和纵向监控渠道被政治偏见和政治斗争阻塞了的时候，平面媒体成了最有力的独立揭露腐败骗局的渠道。但是，还应该看到这一时期巴西新闻媒体在揭露腐败方面存在的问题。由于新闻要在“第一时间”进行报道，它可能会因为缺乏谨慎地核实事实而出现误报和错报。另外，巴西媒体的说教性传统积习很难改变，本来相当复杂的腐败问题被程式化，缺乏生动性和感召性，这也是其他很多拉美国家新闻报道存在的问题。

同样，90年代阿根廷的监督性新闻报道因揭露了政府官员的大量腐败案件而驰名全国。其中最早的丑闻是在1991年浮出水面的。《Página 12报》报道，当时的美国驻阿根廷大使给阿根廷政府写了一封信，揭露阿根廷一些高级官员向一家美国公司索要贿赂。几个月后，总统夫人的妹妹卷入了一桩洗白毒品脏款的丑闻。不久，梅内姆的两个亲密副手也卷入了丑闻，他们在为贫穷孩子实施的联邦营养计划实施过程中，售卖变质的牛奶。另一政府要员，国家老年人社会服务机构的负责人，因被指控从指定供应商那里收取贿赂而下台。1995年媒体爆出一个更大的丑闻，《号角报》揭露阿根廷向厄瓜多尔售卖武器。根据1942年的和平条约，阿根廷是厄瓜多尔和秘鲁之间的和平担保人之一，不得向任何一方出售武器。几个月以后，媒体披露了一宗更加严重的武器售卖事件。1991年阿根廷向克罗地亚出售武器，违背了联合国的武器禁运令。媒体如此广泛地披露腐败事件，在阿根廷历史上前所未有。

拉美很多重要案件的披露，一方面来自媒体记者的调查。例如，阿根廷“武器售卖”丑闻。另一方面，记者利用他们在政治系统内的关系网获得秘密的内部消息。不管是那种情况，媒体在拉美反腐败斗争中都功不可没。值得强调的是，拉美总体上缺少调查性记者和强有力的调查性报道。

2. 新闻媒体的积极介入，推动了其他反腐机制的工作。

媒体揭露腐败问题的报道能够引发舆论重视，促使司法部门对腐败问题展开调查和介入。同时，

司法部门的调查，由于直接与公共利益相关，因而这些案件经常会成为后续新闻报道的焦点。通过报道，媒体能动员舆论支持那些为公共利益服务的官员和行动，进而提高正式司法调查行动的效率。

媒体是促进其他反腐败机构工作的重要动力。巴西设有最高审计机构，其3级政府各设审计机构，与之配套的有联邦和地方各级账目法庭，负责国家和市政的账目审核。但是这个对腐败相当有震慑作用的机制，却被很多束缚削弱了。国家虽然在账目法庭的运行上投入了相当多的人力物力，但留给它们的调查空间却很小，使之几乎变成了针对偶然事件的反腐应急机制。这时，推动它们运行的最大动力就是媒体报道。一旦媒体报道引起强大舆论压力，账目法庭就会成立特别审计法庭，对问题进行深入调查。任何公民、政党、组织都可以向这些法庭揭露腐败事件。

3. 媒体工作者的正义斗争推动了法律的完善，弥补了制度漏洞。

腐败产生的一个重要根源是制度不健全，法律法规存在漏洞，为不法分子提供了可乘之机。而媒体可以在披露腐败案件的同时，也把法律和规则中存在的漏洞暴露出来，督促对之进行改革。当司法程序过于复杂、行动缓慢拖沓时，媒体工作者就可以通过持续不断的斗争，强调法律和制度的缺陷，引起民众的关注，进而推动制度革新，为媒体展开反腐败提供重要保证。

阿根廷虽然在1994年通过宪法改革，对言论自由和新闻自由给予了保护，是一大进步；但它依然保留若干权威性法律，如“不敬罪”法、《刑法》和《民法》的相关条款以及最高法院的裁决等，都约束着媒体的工作。“不敬罪”的作用是阻止对以总统、国会两院议长和最高法院院长为首的高级官员的行为进行公开调查。梅内姆总统在任内（1989~1999年）和卸任后，多次针对新闻媒体提起“不敬罪”和刑事诽谤的诉讼。阿根廷著名新闻工作者奥拉西奥·贝韦斯基是《Página 12》报专栏作家，因所谓的“不敬”被定罪。但他没有屈服，而是利用阿根廷在1984年加入美洲人权委员会的机会，向美洲人权委员会提出要求阿根廷当局接受庭外和解，迫使阿根廷政府于1992年8月同意庭外和解，并承诺要推动废除与国际潮流相违背的“不敬罪”。1994年该法终于被废除。在废除“不敬罪”后，梅内姆转而以诽谤罪控告新闻工作者。由于司法部门依赖行政部门，法院作出了多项

不利于新闻工作者的判决。^①但阿根廷新闻工作者不屈不挠，用勇敢和智慧应对各种刑事诉讼，逐步向公众揭示陈旧法制的弊端，进而动员社会力量，推动了立法和司法改革，为新闻界争取了更大运作空间。

（二）媒体的间接反腐败作用

1. 独立媒体的存在，有利于对腐败官员产生心理威慑。

“绝对的权力导致绝对的腐败”。所以，权力必须接受公民监督，有监督，权力腐败就难以存在，至少官员不能“安心”地搞腐败。公民监督的一个重要力量就是媒体。早有学者指出，腐败被揭发的风险越小，被惩罚得越轻，腐败分子就越会冒险；反之，媒体揭发腐败越有效，腐败分子面临的处罚越重，腐败分子就会越注意自己的行为，减少投机心理。

拉美的现实很好地证明了这一点。正是由于20世纪80年代和90年代调查监督性新闻报道的发展壮大，媒体大量揭露政府腐败对官员和政府的命运都产生了重要影响，才使得无论高级官员还是基层官员，都必须正视媒体的力量。事实上，在当代拉丁美洲的民主国家，权力丑闻已经成为报道最多的丑闻，远远高于其他形式的丑闻，这使得很多分析人士和记者得出结论，媒体作为“第四权力”正在发挥重要的作用。

2. 独立媒体的教育和引导，有利于树立清廉风尚，预防腐败的发生。

媒体提供的丰富多彩的文字、声音和图像节目，是公民文化生活的重要组成部分，几乎每一个公民的生活或多或少要受到媒体的影响。媒体对公民产生潜移默化的教育，成为形成社会清廉文化的重要助力。清廉社会文化风尚的形成，是国家反腐败的重要手段，也是最终目的。

智利是拉美国家中腐败程度最轻的，其清廉传统可追溯到1812年建国伊始。智利媒体在20世纪有了较大发展，对国家清廉传统的维护和促进作用不可忽视。智利人受教育水平相对较高，识字率也高，国民素质也比其他拉美国家好，报纸的收视率也较高，媒体长年引导民众建立“腐败可耻”的价值观，因而社会对腐败的容忍程度远远低于本地区其他国家。

3. 媒体准确及时的信息传播，有利于“公民社会”的反腐败活动。

独立、高效的媒体与“公民社会”^②的反腐力

度紧密相关。公民社会的反腐力度不仅取决于可靠的信息，还取决于掌握必要手段传播其观点和行动，引起公众关注。媒体刚好可以通过自己对信息的采集加工，保障公民社会团体的反腐败立场。在对抗腐败过程中，媒体因此充当了双重作用：它使公众直接关注揭发出来的腐败事件，同时，给其他行为主体的反腐败行动注入动力。

在拉美，很多腐败丑闻是由社会组织和集团揭发的。这并不是贬低新闻媒体在公共事件中的作用，相反，调查性新闻媒体已经成为无数社会运动和非政府组织反抗政府腐败的关键性同盟。公众要求法律上平等对待、程序公正和司法独立等大多数诉求，只有在被媒体充分曝光之后，才对政治系统产生切实的压力。正是依靠媒体，一个地方性案件才能引起全国性的关注。事实上，如果没有媒体的关注，很多关系民生的腐败案件根本不会出现在公众的视线内，当然也得不到解决。

群众的力量是巨大的，一旦它和媒体的扩张效应相结合，就能把腐败政府赶下台。2000年墨西哥福克斯领导的国家行动党在总统大选中战胜执政71年之久的革命制度党，其中一个重要原因是他和他的选举团队非常善于利用媒体，积极揭发革命制度党的腐败，引发民众的强烈愤慨。福克斯上台后，要求政府、议会和各级地方政府要关注反腐败问题。鉴于前政府反腐缺乏策略，公民参与水平较低，很少使用媒体资源，福克斯政府采取了较为公开的反腐战略，为反腐败、推动政治透明实施了许多计划，同时支持媒体讨论，从而鼓励了公民社会组织参与反腐败的热情。

三 媒体反腐败的局限性

尽管媒体在反腐败斗争中不可或缺，但其作用却相当脆弱，其效力很容易被制约。因为媒体毕竟

^① 展江：《阿根廷记者与新闻法制改革》，载《新闻爱好者》，2005年第12期，第19～20页。

^② 对公民社会的定义众多，伦敦政治经济学院公民社会研究中心的定义是：公民社会是指围绕共同利益、目标和价值的、非强制的行动团体。理论上，其制度机构与政府、家庭和市场不同，但实际上，政府、公民社会、家庭和市场之间的界限是复杂、模糊、可商榷的。公民社会一般包括不同的场所、人物和组织机构，其正规性、自治性和权力结构会有不同程度的变化。公民社会成员通常包括慈善机构、非政府组织、社区组织、妇女组织、宗教团体、专业协会、工会、自助组织、社会运动团体、商业协会、联盟和利益团体等。<http://baike.baidu.com/view/660324.htm>

不是权力部门，它的监督并不具有刚性，而是“软性的权利监督”。拉美媒体在反腐败斗争中面临的主要障碍有以下5个方面。

（一）政治势力干扰媒体运行

当前，拉美媒体面临的政治障碍形式多样，如政府对自身担负的透明义务漠不关心，权威当局歧视某些记者和媒体，政府滥用法律和规章制度胁迫、审查媒体，目的就是阻止对权力当局的腐败问题进行公开调查和审理。

有些国家的政府喜欢暗箱操作，对涉入调查政府腐败并把它曝光的记者进行人身攻击。一再发生的针对记者的暴力事件，使得“调查性新闻报道”这一有力工具逐渐被废弃。

巴西媒体在独立调查腐败案件方面能力有限，它们只有形式上的新闻自由。媒体和经济、政治利益团体的关系相当密切，有约50%的国会议员拥有自己的电台或电视台。在一些落后的州，媒体被经济政治寡头垄断，信息极不可靠。^①例如，巴西前上议院议长安东尼奥·卡洛斯·麦哲伦曾是巴伊亚州最有权势的人物，该州各级政府官员，甚至司法部门对他言听计从。在1964~1984年军政府独裁时期他是前总统费尔南多·恩里克·卡多佐联盟里的灵魂人物之。1995年巴伊亚州有5份全州发行的日报，其中1份属于麦哲伦家族，其他4份是独立于或反对麦哲伦家族的。据该州最重要的日报《午报》(A Tarde)的指控，从1990年开始，由于经济上的压力，官方广告的撤离、州级税收调查员对广告商的阻挠、间接的私下施压等，导致3份日报被迫屈服，剩下的1份日报也不得不改变态度，随波逐流。结果，麦哲伦家族的报纸发行量从排行第五，一跃上升为第二。另据《午报》的消息，1999年该州在官方广告上花费了大约3300万美元，这个数目居巴西各州之最，而这些钱几乎毫无例外地直接进了议长家族掌握的媒体集团囊中。该州在20世纪最后10年，有10名记者被暗杀，另有12名被殴打、绑架或性命受到过威胁。^②

如果媒体在采集和发布信息过程中遇到过多的政治障碍，就会试图通过获取官方的秘密信息来源揭发丑闻。但是，这样做的严重后果之一就是，媒体很容易沦为精英阶层政治斗争的工具，成为伤害其政治对手名誉的手段。政府内部的深层对抗，或对立的利益集团要相互削弱对手的冲动，刺激着这类新闻报道的出现。然而，一旦政治斗争暂时平息，各利益集团达成妥协，媒体进一步的追踪就很

困难。拉美很多腐败案常常悬而未决，最后销声匿迹，正是其背后的政治博弈的结果。

（二）法律体系不完善，限制媒体发挥作用

拉美民主化取得了明显进步。从形式上看，拉美国家公民享有不经事先审查就发表个人观点的权利，国会不得颁布限制出版自由的法律，政府也不得擅自扩大管辖权限制新闻出版自由。然而，由于长期存在“保密文化”和军事独裁统治的阴影，到目前为止，很多国家并没有颁布成文的新闻出版法，也没有专门解决新闻出版争端的法庭。有些法律法规在执行过程中很难做到适度，如公民或私人公司的隐私权法、诽谤法、版权法、国家安全法以及保密法等，其中任何一则法律若被权力当局不当解释和运用，就有可能把媒体及其工作人员的反腐败斗争置于不利境地。所以，公民在具体行使新闻自由权时，常常受到限制，经常隐私权高于知情权；诽谤法是压在记者心头的重负，一旦被控诽谤（或名誉损害）罪名成立，还将承担巨额赔偿，这对记者和媒体又是难以承受的经济压力；记者要使用相关数据、档案、文件，可能因为这些材料受到版权法的保护不得擅自取用，最后不得不放弃调查；至于国家安全和保密法则更有可能成为政府官员的“护身符”，记者和公众被挡在真相的面前，不能得到与公众利益直接相关的信息，记者想要监督高级官员的腐败也只能成空。

拉美国家没有从宪法层面上切实保护公民的言论自由和新闻自由，给政府留下了极大的自由裁量空间。例如，拉美国家的电台、电视台是私人所有制，个人若想提供广播电视服务，必须向政府申请执照，执照由国家行政机关发放，这往往成为政府控制广播的工具。对那些持有独立观点的或报道一些负面新闻的广播电台，政府用撤销政府广告等手段对媒体施加经济上的压力，或在几年一次的执照重审过程中以种种理由拒绝再次发放执照。这种做法对媒体的独立性产生负面影响，使它在监督腐败官员上会有所顾忌。

拉美地区独立的公共媒体由于缺乏法律保护，几乎全军覆没。国家没有制定法律保护为公共福利服务的媒体机构，相反，为了满足私人媒体的要求

^{①②} Cláudio Weber Abramo & Bruno Wilhelm Speck, "National Integrity Systems Country Study Report Brazil 2001", p. 20, p. 16. <http://www.transparency.org/content/download/1633/8320/file/brazil.pdf>

而压制它们。例如，危地马拉曾有 80 个专门为贫苦玛雅人做节目的公共广播站被宣布为“非法”。这些公共广播面临的压力主要来自私人广播站所有者，因为私人广播台担心听众减少，广告客户流失，所以想方设法迫使政府出面排挤这些不播放广告、深受欢迎的公共广播台。玻利维亚的情况更加典型，曾经侥幸存在的独立媒体现在已经消失了。玻利维亚曾经孕育出拉美地区第一个矿工广播电台系统，这些电台曾以争取民主和言论自由而闻名。但实施新自由主义政策后，政府关闭了国有矿业部门，矿工广播台也随之失去了政治影响力。同时，一些面向普通大众广播的大学电视频道，在频道私有、许可分配等制度的冲击下也消失了。^① 玻利维亚媒体多年来为争取对公共独立媒体法律保护的努力，在新自由主义冲击下很快化为乌有。

拉美国家既缺乏保护媒体工作人员的法律，又缺乏充分保护消息来源的法律。有正义感的记者往往面临身体上和精神上的双重压力。他们可能受到人身攻击、甚至被杀害。很多数据表明，过去 20 多年被杀害的拉美记者中，超过半数报道腐败问题的，特别是调查性记者的处境更加险恶。2001 年 7 月至 2002 年，拉美地区至少有 3 名记者被谋杀。哥伦比亚的情况最为严重，对媒体和记者的最大威胁是武装冲突、非法组织、毒品走私和暴力活动。每年哥伦比亚被谋杀的记者人数要远远高于其他美洲国家。2001 年，哥伦比亚 5 名最出色的记者被迫逃亡国外避难，因为他们受到死亡威胁。哥伦比亚的腐败官员可以随时雇用杀手铲除揭露真相的记者。^② 此外，由于没有保护消息来源的法律，公民或组织向媒体检举揭发腐败官员时，顾虑会比较多，担心被打击报复；记者接到举报往往被迫要说出消息来源，这些都不利于媒体自由独立的行使自己的监督权。

（三）司法部门不独立，媒体缺乏强硬后盾

即使在一些有保障言论自由和信息获取自由的法律的国家，媒体的反腐败作用也可能因为缺乏独立的司法部门而受到阻碍。可以说，独立的司法部门是独立媒体存在的前提条件。

一项对“阿根廷媒体对政治决策的影响”的调查结果表明，大多数被采访的阿根廷人认为，阿媒体对政治决策有很大的影响。由于阿根廷司法部门不独立，对行政部门存在严重的依赖，社会更倾向于诉诸媒体而不是司法部门来表达诉求。因此，媒体在设置公共议程方面具有重要作用，执政者往

往要根据媒体的报道来安排其政治议程。然而，媒体的影响相当表面，并不能对决策内容产生真正的影响。这是因为，一方面，毕竟最后的裁决要依靠司法部门，而司法部门的软弱无能，往往使得民众的诉求落空；另一方面，媒体也可能因自身的特殊利益，而避免卷入决策中，对公众利益可能置之不理。

阿根廷曾一度被媒体炒得沸沸扬扬的“参议院丑闻”，矛头直指最高立法机构和总统，国民相当愤怒，但却无果而终。^③ 尽管检举人竭力揭发了很多切实存在的问题，这个案子的司法审查还是在 2001 年 8 月陷入停顿状态，最终没有任何一个重要的涉案人员受到惩罚。此案有 3 位法官经手。第一个法官查案顺利，却因自身的腐败丑闻不得不辞职。第二个法官在 2000 年 9 月放弃审查，因为他不久后就要被投票提升为联邦刑事法庭的法官，而涉案议员有投票权，他为了自身前途选择回避该案。第三个法官干脆就敷衍塞责，以证据不足为由草草收场，讨好当局。这些都说明，即使有了敏锐的媒体，司法系统不独立，反腐败斗争依然很难成功。

（四）所有权过度集中，削弱媒体的监督作用

凡事过犹不及，媒体无限制的私有化、自由化带来很多问题。拉美国家媒体的国有水平相对较低，媒体高度集中在少数私人手中，从而形成了少数几个超大型的媒体集团垄断媒体的情况。这些集团把追求利润放在首位，为媒体进行独立自主的调查和报道腐败问题设置了重重障碍。媒体所有权高度集中，会窒息新闻自由和言论自由，阻碍媒体对公共官员的监督。

在墨西哥、阿根廷和巴西等大国，媒体集团权力超级强大，它们已经把触角伸展到地区之外。墨西哥的 Televisa 集团，在美国拥有自己的电视网络；尽管存在语言障碍，巴西的多媒体集团 Globo 仍然成为拉美地区最具影响力的媒体之一，它拥有

^① Alfonso Gumucio Dagron, "Media, Freedom and Poverty: A Latin American Perspective". [http://www. communicationforsocial change. org/mazi - articles. php? id = 313](http://www.communicationforsocialchange.org/mazi-articles.php?id=313)

^② Corporación Transparencia por Colombia, TI' s National Chapter, directed by Rosa Inés Ospina Robledo, "National Integrity Systems Country Study Report Colombia 2001", p. 14. <http://www. transparency. org/content/download/1641/8344/file/colombia. pdf>

^③ Enrique Peruzzotti, "Media Scandals and Societal Accountability. Assessing the Role of the Senate Scandal in Argentina". http://www. utdt. edu/Upload/_115332700772067400. pdf

100多个电视频道，还有报刊和电视台；阿根廷Clarín集团、委内瑞拉的Cisneros集团、哥伦比亚的Caracol公司等都拥有大量的报刊、杂志和电台，并且还涉足超市、酒店、建筑业等，对本国政策的形成具有巨大影响力。70年代流行欧美的行业垄断在90年代开始横扫拉美大陆，不同的是，欧美出现的主要是酒店业垄断集团，而拉美却是媒体成为经济权力集中的重点领域。其原因在于，媒体（所谓的“第四权力”）能更好地服务于富豪们的政治和经济野心。

以巴西为例，我们可以约略了解媒体高度垄断给反腐败带来的负面影响。巴西法律并没有对同一个集团可以拥有几种媒体工具加以限制，因此，电视媒体也允许拥有平面媒体。媒体垄断在一些不发达的州尤其引人注目，危害尤烈，因为一个大媒体集团拥有州内所有各种媒体，竞争性差，独立性也很差。各种媒体通常相互关系密切，甚至在经济和政治趣味上沆瀣一气，所以在报道权贵们的腐败问题上并不值得信赖。巴西有1452个电台和182个商业电视台，但只有两个真正的全国性电视网络，其中一个Globo集团，它拥有大约53%的电视观众。由于电视资源的高度垄断和广告的高价格，仅2000年，Globo集团就得到12.5亿美元的政府广告费，占政府总广告费用的一半。像Globo这样的大媒体集团，因拥有巨额财产而跻身于政治，这样的媒体对政府采取客观态度是不可能的。在1992年由巴西一家小型私人电视台掀起的反科洛尔政府腐败的斗争中，Globo集团是最后一个放弃支持他的媒体组织。在持续一年之久的弹劾总统的过程中，Globo集团从未采取客观态度报道科洛尔案件。当民众和政治运动渐渐形成统一而强大的弹劾力量，而总统腐败案已成为绝大多数报刊的主题时，Globo集团依然保持沉默。

（五）媒体及其从业人员的理念和物质条件的局限

秉持不同新闻理念的媒体，在面临腐败问题时其表现会截然不同。以哥伦比亚为例，在过去几个世纪里，哥伦比亚主要媒体是报纸和杂志，通常由两个传统政党（自由党和保守党）中的一个创办和拥有，或者与之有直接的隶属关系。办报的理念就是为拥有它的政党服务，是有钱人登上政治舞台的捷径。如今，情况出现了转变，媒体开始走向独立，渐渐远离政治指令。媒体的社会责任理念被引入了新闻界，即媒体开始关注自身应负的社会责

任，关注社会民生，通过报道向政治人物“问责”，要求他们也承担起公共责任。

随着新自由主义改革的逐步深入，媒体发展理念受到动摇，“对媒体而言，广播电视服务公众的高尚理念在世界大多数地方，发生了巨大的堕落，只因为长久以来建立起来的媒体生存的大量美好愿望，直接和新自由主义逻辑发生对抗，追求利益统治了一切。”^①当媒体公司追求的只是最大量的受众时，媒体原有的发布信息、教育民众、向不同观点敞开的社会责任观念正在丧失。21世纪的今天，拉美正逐渐和欧美国家靠拢，^②影响最大的电视媒体的主要追求是垄断暴利，而不是社会责任。媒体一旦丧失良知和道德追求，唯利是图，就必然沦为腐败政客为虎作伥的重要的工具。20世纪90年代，藤森政府为了巩固政权，通过秘密警察首领蒙特西诺斯采用贿赂手段，大规模、系统性地收买反对派、法官和新闻媒体，涉案人数多达上千人。^③研究这些资料可以看出，藤森政府给不同背景对象的行贿金额有显著差别，法官最低，政治家略高，而给新闻媒体、特别是电视台的贿赂数额巨大。根据有关的博弈论原理，可以把这种现象理解为，电视台有两方面的优势：第一是它拥有广泛的覆盖面，而且彼此之间竞争激烈，不会因为收买了其中一家，其他媒体就保持缄默、予以配合；第二是它能够最快地向选民传递信息，减少沟通与协调行动的成本。在这桩震惊世界的腐败案中，媒体在反腐败中的双重角色得到生动体现：一方面，在现代民主政治的各种制约机制中，公正独立的新闻媒体的监督作用，也许比立法、司法等传统的分权机制更为重要，所以，要收买它也是代价最高的。另一方面，一旦媒体放弃监督职能，就会堕落为腐败的渊藪。

从物质条件来看，媒体缺乏资金和人才是高质量的新闻报道的重要障碍，而这必然会阻碍媒体发挥其反腐败作用。拉美虽然存在很多私人小型媒体，但由于缺乏雄厚的资金，无法组建过硬的专业

^① McCheesney, R., "Global Media, Neoliberalism, and Imperialism" [Electronic Version], *Monthly Review*, Vol. 52, No. 10. <http://www.monthlyreview.org/301rwm.htm>

^② John McKendrick, "The Differential Development of Media in Western Europe and Latin America". http://www.teillard.com/writings/media_in_western_europe_and_latina_america.pdf

^③ 约翰·麦克米兰、巴勃罗·索伊多：《如何颠覆民主：蒙特西诺斯在秘鲁》，载吴敬链主编：《比较》，第24辑，北京，中信出版社，2006年。

团队, 只能靠小道消息或“黄色新闻”^①吸引受众。揭露腐败的调查性报道, 需要专门的调查技巧和能力, 若没有指导和必要的装备, 记者很难写出有力的报道。为此, 媒体机构必须进行大量的物质投入, 对记者进行良好的职业培训。但拉美新闻界的调查性报道传统本来就不强, 又缺乏相应培训, 所以记者能力相当有限。例如, 阿根廷的“参议院丑闻”虽由媒体披露出来, 但并不是媒体记者亲身调查研究的结果, 而是来自政府内部的知情人向媒体透露的消息。一旦政治精英内部达成妥协, 媒体断了消息来源, 腐败案就无从深入了。拉美很多腐败案件都是由于记者过度依赖外部信息来源, 最后不了了之。

由于缺乏资金和必要的物质技术条件, 到目前为止, 拉美地区除了拥有少数几个影响有限的国家新闻机构(如国际新闻社、Notimex 和 Prensa Latina)外, 新闻内容严重依赖国外。^② 这种状况制约了拉美媒体独立开展反腐败活动。一些有远见的拉美人曾致力于创建自己的新闻社, 其中拉丁美洲特别新闻服务机构(ALASEI)是个相对独立的新闻社, 但组建不久, 就因资金困难倒闭了。目前, 拉美媒体报道的内容有70%来自美国的联合通讯社, 20%由路透社、埃菲社等提供, 剩下不多的报道由本国记者采写。不是拉美人不想信息独立, 只是在开放的媒体市场上, 与拥有雄厚资金和先进采编技术的国外媒体竞争, 拉美媒体实在不是对手。

从媒体从业者的角度看, 他们秉持的信念和职业道德素养直接决定着他们是否会与腐败作斗争。拉美涌现出了一批敢作敢为、宁死不屈的杰出记者, 成为反腐败斗争的中坚力量。例如, 哥斯达黎加记者帕米尼奥·梅迪纳在2001年7月被谋杀, 原因是他在圣何塞深受大众欢迎的“非常广播”作了有关腐败问题的节目; 危地马拉记者豪尔赫·迈诺尔·阿莱尔希亚是巴里奥斯港 Amatique 广播电台的一个台柱子, 也因报道腐败问题被杀; 墨西哥记者费利克斯·费尔南德斯是米盖尔·阿莱曼市《新选择》(Nueva Opción)杂志的主编, 在他发表了关于政府官员腐败和他们与毒品走私团伙间关系的报道后被谋杀。此前, 这几名记者都受到过死亡威胁, 也有人试图用大笔金钱贿赂他们改变立场, 但被拒绝了。^③

总之, 作为一种非正规的制约机制, 媒体在反腐败斗争中的作用是有局限性的。媒体作为社会责任机制的一份子, 需要有相应的硬性制度和法律予

以配合, 协同作业, 才能为反腐败斗争作出更大的贡献。

(责任编辑 张颖)

主要参考文献

1. Rick Stapenhurst, "The Media's Role in Curbing Corruption", World Bank Institute 2000. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/media.pdf>
2. Bettina Peters, "The Media's Role: Covering or Covering up Corruption?" in Transparency International Global Corruption Report 2003. [http://www.globalecorruptionreport.org/download/gcr2003/06_Medias_role_\(Peters\).pdf](http://www.globalecorruptionreport.org/download/gcr2003/06_Medias_role_(Peters).pdf)
3. Jeremy Pope, "An Independent and Free Media", in TI Sourcebook 2000, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International 2000. <http://www.transparency.org/sourcebook/14.html>
4. Langseth, Petter, Jeremy Pope and Rick Stapenhurst 1997, "The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption", *EDI Working Paper*, The World Bank, Washington, D. C. . <http://wbln0018.worldbank.org/Network/PREM/PREMDocLib.nsf/58292ab451257bb9852566b4006ea0e8/190a5bc823ba46738525671300046e4b?OpenDocument>
5. Enrique Peruzzotti, "Media scandals and societal accountability: Assessing the role of the senate scandal in Argentina", April, 2003. http://www.utdt.edu/Upload/_115332700772067400.pdf
6. 展江:《阿根廷记者与新闻法制改革》, 载《新闻爱好者》, 2005年第12期。
7. 郑超然、程曼丽、王泰玄著:《外国新闻传播史》, 北京, 中国人民大学出版社, 2000年。

^① “黄色新闻”专指那些用极度夸张及捏造情节的手法来渲染新闻事件, 尤其是关于色情、暴力、犯罪方面的事件, 进而达到耸人听闻、扩大报纸销量为目的的新闻报道。

^② Alfonso Gumucio Dagron (2006), "Media, Freedom and Poverty: A Latin American Perspective". <http://www.communicationforsocialchange.org/mazi-articles.php?id=313>

^③ Bettina Peters, "The Media's Role: Covering or Covering up Corruption?", in Transparency International, p.45. [http://www.globalecorruptionreport.org/download/gcr2003/06_Medias_role_\(Peters\).pdf](http://www.globalecorruptionreport.org/download/gcr2003/06_Medias_role_(Peters).pdf)