

国家、市场和媒体信念： 北欧报业体制 20 世纪 70 年代以来的变迁

陈红梅

内容提要 从新制度主义视角分析自 20 世纪 70 年代以来北欧报业体制的形成和演化情况。认为政党报纸传统推动了北欧国家对报业的直接干预政策，市场力量导致报纸脱离政党而独立，国家和市场的相互渗透使独立报纸仍然保持政治平行性，基于北欧制度意识形态的媒体信念则给予报纸政治平行和国家干预政策以合法性。北欧报业体制的深层基础在于北欧特殊的国家性以及由此而形成的国家与社会的积极关系，同质化的历史文化环境和跨国传播的高文化壁垒是其持续的内外条件，但全球化和新技术发展仍带来长远发展的不确定性。

关键词 北欧模式 传媒体制 国家干预 政党报纸

在二战后的报纸倒闭和兼并浪潮中，为了挽救报业发展颓势及其对民主社会可能的负面影响，大约从 20 世纪 70 年代初，北欧国家先后立法直接补贴报业，由此形成媒体政策中非常独特的北欧模式（Nordic model）。广泛的国家干预政策既对报业结构产生了即时影响，也深刻塑造了北欧国家长远的媒体市场形态和公众习惯，并且创造了国家干预和新闻自由、政治平行和公共服务并行不悖的传媒体制。

过去五十年来，历经新自由主义全球化和数字化冲击，北欧报业结构已经发生很大变化，报纸与政党之间的制度性关联逐渐消失，市场化的报纸占据主导地位，媒体补贴政策也多次调整和变革。近年来，线上传播发展，数字原生媒体和反移民替代性媒体出现并产生一定影响。但是学者认为，北欧国家的报业补贴制度以及其他形式的对私有媒体支持仍然非常重要，使得以本地（local）报纸为中心的报业生态结构被保存，北欧报业体制的演化有明显的路径依赖特征，其在福利国家中的作用也体现出很强的连续性^①。

^① Trine Syvertsen, Gunn Enli, Ole J. Mjøs, Hallvard Moe, *The Media Welfare State: Nordic Media in the Digital Era*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2014, p. 70.

在古典自由主义视野里，国家是有用且必要的工具，但更被视为与市场对立的权力机构。从国家和市场二分角度，国家强势干预和市场媒体不能并立。北欧报纸具有很高的专业主义水平、强大的行业自治传统和受众接纳度（inclusive），如果说在北欧政党报纸晚期，报业补贴政策作为一种强形式的国家干预有一定合理性，那么，在社会经济、传播技术和报业结构多重变迁背景下，此种强势干预能经久存在并塑造了北欧报业市场的现状，其中机制值得深究。本文从新制度主义视角，将国家视为有自主性的行为主体，关注国家与市场的互动，同时将观念因素带入分析框架，探析北欧自 1970 年代以来报业体制的形成机制和演化逻辑。希望借此可以促进对国家干预传媒市场的过程和影响的更为深入的理解，并能拓展目前主要基于英美社会政治背景的新闻专业主义理论的视野和想象力。

一、研究背景和本文思路

在自由主义政治哲学理念的遮蔽下，相互割裂的国家和市场是许多传媒体制研究的默认前提。成书于冷战语境的《传媒的四种理论》是其代表^①。该理论假设传媒运行“要么不受国家控制，要么受控于国家”，依据政治制度将传媒体制划分为两种模式，由自由市场主导的西方民主国家模式和受国家管控的共产主义国家模式。这种“非好即坏的绝对化理解”受到很多批评，但“四种理论”的二分法影响根深蒂固。不少学者认为政治体制可以回应全部的社会需求，而传媒体制某种程度上则是对政治体制的映射，政治体制和传媒体制相互依赖被视为理所当然^②。

将是否独立于国家作为判定传媒性质的依据，很大程度上导致英美传媒研究去背景化，国家在传媒发展中的地位角色问题被悬置不论。20 世纪七八十年代，经济学、政治学等学科为回应其主流研究的理论困境而兴起新制度主义研究，在承认制度的结构性影响的同时，也高度重视制度的历史性，强调制度和行动者的互动作用。受邻近学科影响，一些学者曾在政治传播的视野之下讨论新闻传媒的新制度主义研究^③。但由于出发点在于理解新闻媒体的政治影响，相关研究默认传媒的宏观制度环境一成不变，大多采用组织分析的方法，将传媒制度窄化为新闻生产的制度化模式。国家制度依然被当作自然存在物而不受关注。

真正从国家与市场互动的角度对传媒体制进行分析来自比较研究。冷战结束后，

① Fred S. Siebert, Theodore Peterson & Wilburn Schramm, *Four Theories of the Press*, Urbana, IL: University of Illinois Press, 1956.

② Sven Engesser & Annika Franzetti, “Media Systems and Political Systems: Dimensions of Comparison,” *The International Communication Gazette*, vol. 73, no. 4, 2011, pp. 273–301.

③ David Michael Ryfe, “Guest Editor’s Introduction: New Institutionalism and the News,” *Political Communication*, 2006, vol. 23, no. 2, pp. 135–144.

波兰、匈牙利等后共产主义国家媒体转型情况备受瞩目。这些国家大多仿照西方样式建立民主制度，有自由选举的议会和独立司法权，媒体从业者对客观、公正无偏见的新闻理念也颇为认同，但是研究表明其传媒体制依然高度政治化，新闻内容也和《纽约时报》、BBC之类的媒体没有可比性，“法律规定是一回事，具体情境中的实际执行情况则是另一回事”^①。在正式的法律制度和具体的社会实践之间存在丰富的层次和空间，这种状况与其说是特例，不如说是一种普遍现象。学者对南美诸国传媒体制的研究也表明，“对自由民主的认同并没有带来媒介发展的民主化”，南美体制既遵循商业规则，也一贯服从政府的控制和干预，媒体的历史传统以多种方式渗入当下，政治和经济对媒体的影响方式不同但联系紧密^②。在民主制度成熟的西方国家，由于政治经济发展以及各自独特的文化传统和社会组织结构特征，传媒体制也各具特征且处于不断演变中。学者对英国和澳大利亚传媒体制的研究皆表明了这一点^③。从注重宏观社会结构和微观实践运作的互动关系而言，传媒体制的跨国比较研究具有很强的新制度主义特征。

在古典政治理论中，国家作为一种制度不论是出于社会系统性需要，还是社会经济结构的反映或既得利益集团博弈的结果，都是一种静态的规范性力量。在此视野中，制度像“逐层沉淀的珊瑚礁”而具有强大的稳定性，因此，制度变迁也成为研究的薄弱点和难点^④。20世纪70年代以来比较政治学的研究进展使学者意识到国家问题的复杂性，“它是一套以执行权威为首，并或多或少是由执行权威加以良性协调的行政、政策和军事组织”，具有潜在自主性和自身的独特利益，而其自主性的实际程度和后果需要从特定的政治和历史环境中进行分析和解释^⑤。也就是说，国家不仅是一套静态的制度规范，更是制度规范的实施者，国家的制度化机构及其执行权威（领导人）既有维护制度规范的内在动力，也有在具体的社会情境中解释和执行制度规范的能动性。国家和社会之间有着复杂的关系和利益网络，政党、政府、政治领导人和社会市场多重因素互动制衡而影响政治决策。

从政治经济学角度，国家和市场建制的区分几乎是不可能的，所有国家的制度在使用国家政权时都不可能排除市场，而所谓市场生产莫不是通过官僚行政制度由私人或政府权威来直接组织，“在分析基本的社会机制和制度时，必须把政治和经济

-
- ① Colin Sparks (with Anna Reading), *Communism, Capitalism and the Mass Media*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1998, pp. 164-155.
- ② (美)西尔维奥·卫斯波得《南美洲的媒介：在政府和市场间左右为难》，〔英〕詹姆斯·卡伦，〔韩〕朴明珍编：《去西方化媒介研究》，卢家银等译，北京：清华大学出版社，2011年，第59-73页。
- ③ James Curran & Myung-Jin Park, eds., *De-Westernizing Media Studies*, New York, NY: Routledge, 2000, pp. 221-248.
- ④ (美)鲍·罗思坦《政治制度：综述》，〔美〕罗伯特·古丁、汉斯-迪特尔·克林格曼主编《政治科学新手册》（上册），钟开斌等译，北京：生活·读书·新知三联书店，2006年，第205-206、222页。
- ⑤ (美)西达·斯考切波《国家与社会革命：对法国、俄国和中国的比较分析》，何俊志、王学东译，上海：上海人民出版社，2007年，第30页。

联系起来”^①。公共选择理论以经济的视角来看待国家行为，将经济理性人假设和“成本 - 收益计算”引入政治决策分析，而当个体决策通过某种规则被结合在一起时，“群体决策就成了个体决策的结果”^②。人们创造组织来促进目标的实现，并在追求其目标过程中逐渐改变制度结构。“那些组织在实现其目标过程中获得的知识和技能反过来又会在知识的演化和使用方式中发挥重要作用。”^③

理性人的个体选择不仅受物质利益驱动，还受到看不见的观念影响。观念可能是源自个人经验并在现实中不断修正的一套信念，未必符合实际状况，但在当前社会中普遍共享，“观念所体现出的原则化或因果性的信念为行为者提供了路线图，使其对目标或目的 - 手段关系更加清晰”^④。观念作为一种社会知识也可能先于个人经验而存在，为个体建构起一种不证自明的日常现实的秩序，同时这种常识态度也是同一环境中许多人的共识，因此，这种日常信念具有自我宣称的力量，转变需要付出极其艰辛的努力^⑤。观念深深嵌入制度之中，具有强制力，在制度建构和制度演化中占据重要地位，以至于有学者断言：“社会制度研究中重要的不是外生冲击，而是人类在面对相近的外生冲击时产生的不同反应及其应对措施。正是这种主观认知上的差异性，使得拥有相似制度的社会却在长期发展中出现了大分流。”^⑥

总之，从新制度主义视角，并无抽象的一成不变的国家权力，国家制度的实施总是与决策者的判断深深整合在一起；也无独立的市场机制，市场生产既被国家制度所组织，也通过改变经济力量而影响决策博弈并重塑制度规则；而那些社会共享的不证自明的观念则是深植于制度的底层而影响着制度的建构和演化。传媒体制既非与正式的国家制度完全对称，也非一成不变，而是在与政治、经济、社会力量的互动中形成并演化。即使国家制度初始环境类似，因社会经济力量、观念传统乃至决策者个人和团体的差异，传媒体制也会呈现不同的特征和演化路径。

本文在既有的传媒体制跨国比较研究基础上，以新制度主义视角在传媒制度研究中“找回国家”，同时关注市场过程和作为文化制度的观念的影响，以国家补贴政策 and 政治平行性为主线来分析北欧报业体制的形成和演化情况，希望能对理解北

-
- ① (美) 查尔斯·林德布洛姆 《政治与市场：世界的政治 - 经济制度》，王逸舟译，上海：上海三联书店、上海人民出版社，1997 年，第 12 - 13、8 页。
- ② (美) 詹姆斯·M. 布坎南、戈登·塔洛克 《同意的计算——立宪民主的逻辑基础》，陈光金译，北京：中国社会科学出版社，2000 年，第 38 - 39 页。
- ③ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, NY: Cambridge University Press, 1990, pp. 84、74.
- ④ (美) 朱迪斯·戈尔茨坦、罗伯特·基欧汉 《观念与外交政策：分析框架》，〔美〕朱迪斯·戈尔茨坦、罗伯特·基欧汉编 《观念与外交政策：信念、制度与政治变迁》，刘东国、于军译，北京：北京大学出版社，2005 年，第 3 页。
- ⑤ (美) 彼得·伯格、托马斯·卢克曼 《现实的社会建构》，汪涌译，北京：北京大学出版社，2009 年，第 19 - 21 页。
- ⑥ 方钦 《观念与制度：探索社会制度运作的内在机制》，北京：商务印书馆，2019 年，第 73 页。

欧传媒体制的形成逻辑有所裨益。鉴于广播电视媒体规制自成体系，本文没有对其进行考察。另外，本文采用“媒体信念”取代新制度主义研究中的“观念”一词，其主要原因：在制度研究中，“观念”和“信念”（belief）两个概念经常替换使用，有些学者也直接使用“信念”一词^①。

二、政党报纸传统与国家干预

二战后的前二十年里，西方国家普遍经历了报纸数量严重下降和报纸所有权加速集中的危机，包括英美在内的各国政府皆出手干预，但具体手段有很大差异。北欧国家干预政策深深受到报纸与政党关系的影响和推动，并在与市场的互动中演化成对社会公共品的补贴。

北欧报业起步和其他西方国家同时，但由于长期的区域战争和大国控制的原因，现代报纸从一开始就深深参与到政治行动中，成为促进民族国家意识和本地文化的重要角色。在美国的政党报纸随着电报等技术进步和社会发展而转向商业化时，北欧报纸则致力于反对君主制和争取民主制度的政治斗争，形成了强调报道公共事务、文化新闻和本地新闻的传统。1860年代开始，随着北欧政党的形成和发展，各政党纷纷创办自己的报纸，而原有的一些非政治化的报纸则转为中间派或右翼政党报纸。到1920年代左右，北欧国家形成一城多报的模式，如丹麦著名的“一城四报”体系，即每个稍大的城镇都有四家报纸分别代表中间阶级、农场主、工人和小地产者的政治观点。瑞典的大城市里每个主要政党都有一家报纸，很多社区拥有多达6家本地报纸^②。一直到1960年代晚期和1970年代初，政党报纸在北欧各国仍据统治地位，政党日报1968年占丹麦全部报纸数量的92%，1970年占芬兰57%，1972年占挪威60%，1975年占瑞典92%^③。因此，20世纪50年代开始的报纸死亡在北欧首先被感知的就是政党报纸死亡及其所带来的政党传播力量的失衡^④。

据统计^⑤，二战后到1970年代，北欧五国中瑞典和丹麦的日报死亡率居前，分

① 前者如〔美〕朱迪斯·戈尔茨坦、罗伯特·基欧汉编《观念与外交政策：信念、制度与政治变迁》，刘东国、于军译，北京：北京大学出版社，2005年；后者如〔美〕布坎南《自由、市场和国家》，吴良健等译，北京：北京经济学院出版社，1988年。

② Robert G. Picard, *The Ravens of Odin: The Press in the Nordic Nations*, Ames, IA: Iowa State University Press, 1988, pp. 16-18.

③ Svennik Høyer, "The Rise and Fall of The Scandinavian Party Press," in Høyer, S., Pöttker, H., eds., *Diffusion of the News Paradigm 1850-2000*, Göteborg, Sweden: Nordicom, 2005, p. 79.

④ 二战后的报纸死亡潮部分原因是战争和战后重建带来的经济困难，地方市场无力支持一份以上的报纸，更重要的原因是报业竞争所引起的发行和广告收入的螺旋效应。在存在多家报纸竞争的市场上，由于广告主都倾向于在影响力最大的报纸投放广告，发行量排名第一的报纸能获得比其发行份额大得多的广告份额，导致市场排名靠后的报纸获得更少的经济支持，进而发行量更小，如此循环，最终导致市场上排名第二、第三位的报纸死亡。由于北欧绝大多数是政党报纸，排名靠后的报纸死亡，也就意味着其所代表的政党在当地失去重要传播渠道，并带来政党力量的失衡。

⑤ Robert G. Picard, *The Press and the Decline of Democracy: The Democratic Socialist Response in Public Policy*, Westport, CT: Greenwood Press, 1985, p. 58.

别为 39% 和 51%；挪威和芬兰的日报死亡率分别为 16% 和 18%；而冰岛则没有日报死亡^①。另有数据表明瑞典日报数量由 1946 年的 231 家下跌到 1970 年的 108 家^②，则死亡率高达 53%。由于较早的降税等间接补贴措施无效，担心报纸死亡对民主社会的舆论形成负面影响，瑞典政府是较早采取行动者，1965 年通过资助政党的形式来支持政党报纸活动，1970 年为报纸设备现代化提供专项贷款^③，还于 1963 年和 1967 年两次启动调查，建议国家要采取恰当的支持政策来改变因“发行螺旋”而在竞争市场上处于不利地位报纸的失衡状况。1971 年，社民党起草的选择性直接补贴方案获得议会通过^④。报纸死亡对挪威的冲击相对较小，有约 40 家报纸关闭，但是周边国家的经历也使其迅速行动，在 1969 年启动第一个报纸补贴方案，总额 470 万挪威克朗的补贴计划有 370 万用于直接补贴，直接补贴占比接近八成^⑤。在报业代表和议会多数派政党的联手反对下，丹麦曾经是北欧唯一一个没有采用直接补贴的国家，但是 21 世纪也曾定向拨款直接资助危机中的报纸。2013 年，由中间和左翼政党所组成的丹麦联合政府重新审议该国的报业补贴计划，通过了一项每年 5500 万欧元的补贴方案，惠及印刷和在线媒体，丹麦还提供“创新基金”帮助经济困顿报纸恢复市场能力^⑥。

对报纸的国家补贴政策一直受到批评和争议。早期，人们担心经济上依赖国家支持的报纸会失去“看门狗”的功能，因选择性支持而与新闻自由原则相背离。21 世纪以来，人们更担心在一个变化的环境中，以支持媒体外部多元化为目标的补贴制度能否支持现存报纸的商业模式。以直接补贴最为慷慨的瑞典为例^⑦，1963 年的报业调查委员会即建议政府通过各政党基金来扩展报纸补贴，补贴额度与政党在最近一次大选中所获选票比例一致，但这一建议遭到严厉批评而被放弃。1971 年社民党政府提议的方案虽获通过，但 1972 年又成立新的政府委员会来分析报纸

-
- ① 冰岛的例外或许缘于该国特殊的历史和社会情况，冰岛晚至 1918 年成为主权国家，但仍忠诚于丹麦王室，直到 1944 年才通过了目前的共和宪法。冰岛人口约为 30 万，比北欧其他国家规模小得多。该国报业补贴起步于 1960 年代晚期，直接和间接补贴延续至 1990 年代，本世纪取消了所有的报业补贴。一些北欧传媒研究文献没有纳入冰岛，本文参考多项文献认为冰岛社会政治和传媒特征与其他北欧国家有显著共性，故而纳入。
- ② Mart Ots, “Sweden: State Support to Newspapers in Transition,” in Paul Murschetz, ed., *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions*, New York, NY: Springer, 2013, p. 310.
- ③ Robert G. Picard, *The Ravens of Odin: The Press in the Nordic Nations*, Ames, IA: Iowa State University Press, 1988, p. 23.
- ④ Mart Ots, “Sweden: State Support to Newspapers in Transition,” in Paul Murschetz, ed., *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions*, New York, NY: Springer, 2013, pp. 310 - 311.
- ⑤ Eli Skogerbø, “The Press Subsidy System in Norway: Controversial Past-Unpredictable Future?” *European Journal of Communication*, vol. 12, no. 1, 1997, pp. 99 - 118.
- ⑥ Paul Murschetz, “The Context, Purpose, and Structure of the Book,” in Paul Murschetz, ed., *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions*, New York, NY: Springer, 2013, p. 10.
- ⑦ Mart Ots, “Sweden: State Support to Newspapers in Transition,” in Paul Murschetz, ed., *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions*, New York, NY: Springer, 2013, pp. 307 - 322.

补贴政策^①。瑞典政府虽然对补贴政策及其效果反复审核评估，但历次审核的投票结果都是要继续维持补贴制度，2015年瑞典议会通过法案将补贴政策延续到2018年底^②。

挪威的报纸补贴政策后来虽几经调整，但没有根本性改动。支持者的主要理由是代表不同政党的多元报业结构不能由市场来负责维持，国家必须通过对弱势报纸的补贴来缓和机制的冲击。而批评者的意见除了古典新闻自由外，还认为国家直接干预给自由竞争制造障碍，阻碍了传媒经济的发展。政策得以延续的原因在于两点：一是补贴目的仅在于维持现有的报业结构，并未干预编辑自由，而且报纸组织本身参与制度设计，能积极避免承担额外的责任；二是挪威政党报纸体制中，报纸代表不同阶层和社会群体的利益，是有组织的利益参与公共领域的渠道，这使通过国家干预来确保公共品（public good）的供应能被社会普遍接受^③。

值得注意的是，政党报纸在1970年代已经开始出现衰落的迹象。1974年瑞典当时发行量最高的全国性大报《今日新闻》（Dagens Nyheter）宣布独立于自由派政党可谓一个标志性事件。学者认为大约从1980年代开始，北欧报纸进入所有权商业化阶段，报业开始慢慢脱离政党而独立^④。政党报纸衰落使选择性直接补贴的合法性问题日益突出，作为一种回应，北欧国家普遍扩大了资助范围和资助的文化目标。例如，1996年挪威的报业补贴除了对弱势报纸的选择性生产补贴外，还包括对萨米语（Saami）报纸、特定出版物（如移民报纸、议会政党周刊等）、面向挪威最北部地区发行的报纸等补贴^⑤。瑞典和挪威分别于1970年和1978年启动联合发行和印刷补贴，鼓励强势报纸和弱势报纸共享发行通道和印刷设备。1995年瑞典此项补贴的额度约837万欧元；而挪威由于费用高昂于1994年取消了此项补贴。挪威政府还大力资助记者培训和新闻研究之类的教育研究项目，希望以新闻业务的改进来促进报业经济的发展，1995年拨款约215万欧元^⑥。

另外，选择性补贴的实施不是基于任何内容评估，所有政治倾向的报纸都被

① Stig Hadenius & Lennart Weibull, "The Swedish Newspaper System in the Late 1990s: Tradition and Transition," *Nordicom Review*, vol. 20, no. 1, 1999, pp. 129 - 152: 141.

② Kenyon, Andrew T.; Svensson, Eva-Maria & Edström, Maria, "Building and Sustaining Freedom of Expression. Considering Sweden," *Nordicom Review*, vol. 38, no. 1, 2017, pp. 31 - 45.

③ Eli Skogerbø, "The Press Subsidy System in Norway: Controversial Past-Unpredictable Future?" *European Journal of Communication*, vol. 12, no. 1, 1997, pp. 99 - 118.

④ Svennik Høyer, "The Rise and Fall of The Scandinavian Party Press," in Høyer, S., Pöttker, H., eds., *Diffusion of the News Paradigm 1850 - 2000*, Göteborg, Sweden: Nordicom, 2005, p. 80 - 76.

⑤ Eli Skogerbø, "The Press Subsidy System in Norway: Controversial Past-Unpredictable Future?" *European Journal of Communication*, vol. 12, no. 1, 1997, pp. 99 - 118.

⑥ Paul Murschetz, "State Support for the Daily Press in Europe: A Critical Appraisal," *European Journal of Communication*, vol. 13, no. 3, 1998, pp. 291 - 313.

一视同仁对待，包括少数被观察家认为值得警惕的右翼种族主义媒体也因其经济状况而获得支持^①。国家干预政策主要是从新闻业作为公共品的角度，以国家补贴来减少市场失灵（market failure）的影响，使新闻业可以相对独立于商业逻辑而提供适当的公共服务^②。因此，即使是一度拒绝直接补贴的丹麦在免税和降低邮费等间接补贴手段外，也拨款资助新闻教育，并会根据特殊情况而向报纸提供贷款和直接的金融资助，例如 2006 年曾国家拨款资助两家陷入金融危机的报纸进行重组以适应竞争日益激烈的市场^③。挪威 2004 年修改了宪法第 100 条，要求国家“创造有利于公开和有见识的公众对话的条件”，并在 2016 年延展报业补贴计划将线上新闻包括在内^④。如今，北欧的传统媒体行动者仍在积极争取更多的国家补贴计划。

从政党报纸的继续来说，国家补贴似乎助益不多。20 世纪 90 年代的一项研究显示，芬兰四个主要的政党报纸是国家补贴的主要接受者，但受补贴报纸并没有摆脱经济困难，而是对国家补贴有更严重的依赖，28% 的补贴接受者面临严重的财务困难^⑤。瑞典也呈类似情况^⑥。因此，有学者质疑北欧补贴模式“似乎更多基于修辞和良好的意愿，而不是真正在运行一个能产生预期结果的支持系统”^⑦。尽管如此，国家补贴制度已经深深嵌入北欧的媒体环境中，取消国家补贴则意味着众多的目前得到支持的报纸将直接面临死亡，北欧对报纸的国家补贴额度始终保持在相当高的水平。据统计，2009 年国家补贴占瑞典报纸总收入的 3%，挪威 2%，芬兰 1%，丹麦 3%^⑧。2018 年 6 月丹麦政府提出未来五年媒体发展计划，提高了对全国性和地方报纸的国家补贴额度；瑞典 2018 年的报业补贴预算约 5300 万美元，同时提高了对印

① 选择性直接补贴主要提供给在本地市场上覆盖率较低的报纸，以弥补其因发行螺旋而导致的市场地位下降。同时也会设置最低发行量和发行方式等要求。以瑞典 1990 年议会通过的《年度报业补贴条例》为例，报业补贴的主要形式是“运营补贴”（operational support），报纸若要申请获得补贴，需要满足若干条件，如订阅发行量不少于 1500 份，主要依靠订阅发行，订阅价格不能明显低于市场上同类报纸的一般定价，在本地市场的发行覆盖率不得超过 30% 等。

② Sigurd Allern & Ester Pollack, “Journalism as a public good: A Scandinavian perspective,” *Journalism*, vol. 20, no. 11, 2019, pp. 1423 – 1439.

③ Anders Esmark & Mark Ørsten, “Media and Politics in Denmark,” in Jesper Strömbäck, Mark Ørsten & Toril Aalberg eds., *Communicating Politics: Political Communication in the Nordic Countries*, Göteborg, Sweden: Nordicom, 2008, p. 35.

④ Gunn Enli, Trine Syvertsen & Ole J. Mjøs, “The Welfare State and the Media System,” *Scandinavian Journal of History*, vol. 43, no. 5, 2018, pp. 601 – 623.

⑤ Robert G. Picard & Mikko Grönlund, “Development and Effects of Finnish Press Subsidies,” *Journalism Studies*, vol. 4, no. 1, 2003, pp. 105 – 119.

⑥ Mart Ots, “Efficient Servants of Pluralism or Marginalized Media Policy Tools? The Case of Swedish Press Subsidies,” *Journal of Communication Inquiry*, vol. 33, no. 4, 2009, pp. 376 – 392.

⑦ Robert G. Picard, “Subsidies for Newspapers: Can the Nordic Model Remain Viable,” in H. Bohrmann, E. Klaus, & M. Machill Eds., *Media Industry, Journalism Culture, and Communication Policies in Europe*, Köln: Herbert von Halem, 2007, pp. 236 – 246.

⑧ Trine Syvertsen, Gunn Enli, Ole J. Mjøs, Hallvard Moe, *The Media Welfare State: Nordic Media in the Digital Era*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2014, p. 55.

刷版的生产支持和新闻业务创新的支持，大幅度提高了对“新闻沙漠”地区的发行支持^①。

三、国家与市场互渗中的政治平行性

北欧是世界上最早将新闻自由制度化的地区，一些保护新闻业的立法甚至早于欧洲其他地区 and 北美。瑞典 1766 年颁布的自由出版物法规被认为是世界上最古老的关于自由表达的宪法规定^②。深厚的新闻自由传统和同质化的社会环境使北欧新闻业具有较高的专业精神和制度化的行业自律。即使在政党报纸时期，政党并不直接干预报纸采编事务，报纸的政治平行性更多是通过政党和报纸、政治家和记者的共识和隐性互动来实现，以至于有学者声称“政党和其报纸之间的往来存在于各种长期被遗忘的文件中。”^③例如，报纸在招聘记者时会特别提到其政党定位，政治忠诚是获得媒体岗位的隐性或显性条件。记者对不同报纸的政治属性十分清楚并做出相应的选择，因此，在报纸编辑部里不存在政治冲突。这使北欧记者能同时坚持两个看起来十分冲突的原则：新闻报道的专业性和政治性。另外，政党报纸中的专业级别高的编辑往往同时兼任政治职务，这为报纸的政治平行性提供了制度化渠道。1970 年代芬兰报纸上的新闻材料 60 - 80% 由政治家、国家机构或相关组织提供，深受家长制组织文化影响的记者注重给社会公众提供来自精英的信息^④。1974 年对挪威报纸采编人员的一项调查显示^⑤，74% 的受访者认为记者必须独立于政党，但也有 62% 受访者认为记者要忠于所在报纸的政党政策，也就是很多记者认为专业独立和政党忠诚并不矛盾。同项调查还显示，社会主义政党报纸的编辑中 40% 担任市议会议员，83% 担任政党职务，资产阶级报纸的相应比例为 26% 和 59%。

20 世纪 60 年代开始，新闻学正规教育在北欧展开来，新闻工作者专业化程度普遍提高，专业性成为媒体自我规制的一个新机制^⑥。市场竞争加剧使各家报纸扩大读者基础变得非常重要，“独立”是市场上受欢迎的标签，越来越多的报纸开始切断和政党之间的正式联系。早期，一些不依赖政党补贴的自由派报纸可能会反过来补

① Nic Newman with Richard Fletcher, Antonis Kalogeropoulos, and Rasmus Kleis Nielsen, *Reuters Institute Digital News Report 2019*, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2019, p. 80, 110.

② Trine Syvertsen, Gunn Enli, Ole J. Mjøs, Hallvard Moe, *The Media Welfare State: Nordic media in the digital era*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2014, p. 50.

③ Svennik Høyer, "The Rise and Fall of The Scandinavian Party Press," in Høyer, S., Pöttker, H., eds., *Diffusion of the News Paradigm 1850 - 2000*, Göteborg, Sweden: Nordicom, 2005, p. 79.

④ Jari Väliiveronen, "More of the Same or a Different Breed Altogether? A National Comparison of Role Perceptions and Ethical Stances among Finnish Political Journalists," *Nordicom Review*, vol. 39, no. 1, 2018, pp. 51 - 66: 54.

⑤ Svennik Høyer, "The Rise and Fall of The Scandinavian Party Press," in Høyer, S., Pöttker, H. eds., *Diffusion of the News Paradigm 1850 - 2000*, Göteborg, Sweden: Nordicom, 2005, p. 80.

⑥ Jari Väliiveronen, "More of the Same or a Different Breed Altogether? A National Comparison of Role Perceptions and Ethical Stances among Finnish Political Journalists," *Nordicom Review*, vol. 39, no. 1, 2018, pp. 51 - 66.

贴政党，市场竞争加剧使自由派报纸成为第一批宣布独立的报纸。1980 年代以后，越来越多的保守党和社民党报纸也以独立机构的姿态参与市场竞争，从更为市场化的自由派报纸那里争取客户。不过，这些独立的报纸并不避讳自己的意识形态倾向，公开宣称其保守、自由或社会主义的意识形态，称自己为“独立的保守派”等^①。据相关调查，瑞典、挪威、丹麦、芬兰四国的政党附属报纸数量在 20 世纪 60 年代均占报纸总数的 80% 或以上，自此开始持续下跌到 2000 年左右，丹麦和瑞典的政党报纸占比约 30%，芬兰占比不及 10%，只有挪威例外，从 1980 年代以来政党报纸占比保持在 50% 以上，但各国的总体趋势一致，“报业外部多元性的观念随着政党报纸一起消逝，北欧国家的报业体制向更加中立的方向迁移”^②。

多项研究表明政党历史在独立报纸的社论、评论乃至新闻报道中仍然发挥重要作用，保守派的报纸在绝大多数重要问题上支持保守党，其他亦然。这很大程度上是因为北欧基于政党的民主制度，即便报纸宣布独立，政党政治仍然是强有力的现实存在并被整合进报纸的市场化策略之中，并且，报纸和政党的社会关系网络也不会随着报纸独立而断然消失。以挪威两家地方性大报 Adresseavisen 和 Namdalsavisa 为例，前者曾是保守党报纸，为一家同名的上市公司所有，挪威排名第一的媒体公司 Schibsted 于 2006 年 8 月收购其部分股份，但强调目标在于将该报作为一份保守派报纸来出版；后者曾隶属于工党，后被挪威三大媒体公司之一的 A-pressen 收购，该报章程明确规定，报纸要基于劳工运动的自由、民主、平等的理念来提供优质独立的报道。对这两家报纸 1981 和 2005 年大选报道的研究表明^③，在政党报纸时期，两家报纸固然对各自的政党有更多报道和支持，但也为主要政治对手提供了一定的新闻空间，市场利益和专业规范起了一定的平衡作用。在独立报纸时期，两家报纸的新闻报道更加平衡，但在社论和评论中可以看出显著不同的政治立场，部分原因是读者群本身是有政治偏向的，另外，报纸的政党历史资源仍然留存，如保守派报纸 Adresseavisen 在 2005 年的政治编辑是保守党的前政治家。

21 世纪以来，在技术和经济发展的影响下，北欧报纸的专业态度和社会角色也在变化。一方面，日益增加的经济压力使许多报纸负担不起深度报道和驻外记者的费用，有时候不得不聘用临时记者，媒体编辑部和经济部紧密合作，媒体高管对民主理想的漠不关心使学者担心北欧媒体正在与民主理想脱耦^④。另一方面，北欧媒体

① Sigurd Allern, “From Party Press to Independent Observers? An Analysis of Election Campaign Coverage Prior to the General Elections of 1981 and 2005 in Two Norwegian Newspapers,” *Nordicom Review*, vol. 28, Jubilee Issue, 2007, pp. 63 – 79.

② Lars Nord, “Comparing Nordic Media Systems: North between West and East?” *Central European Journal of Communication*, no. 1, 2008, pp. 95 – 110.

③ Sigurd Allern, “From Party Press to Independent Observers? An Analysis of Election Campaign Coverage Prior to the General Elections of 1981 and 2005 in Two Norwegian Newspapers,” *Nordicom Review*, vol. 28, Jubilee Issue, 2007, pp. 63 – 79.

④ John Grönvall, “De-coupling of Journalism and Democracy: Empirical Insights from Discussions with Leading Nordic Media Executives,” *Journalism*, vol. 16, no. 8, 2015, pp. 1027 – 1044.

的政治报道和公众信任情况也出现一些类似美国公共传播危机的迹象。媒体出现更多对抗性的政治报道，开始使用舆论专家来进行竞选管理，选民政党认同下降^①。但是，相比于欧洲其他地区和美国，北欧的政治制度仍然保持很高程度的稳定性，公民在文化和政治上的两极分化程度较低，针对媒体的文化政策得到广泛支持，主流媒体的编辑目标和文化政策相一致，并从国家规制的计划和政策中获益。关于瑞典和美国报纸分别对本国2002年和2004年大选报道的比较研究显示，尽管两国媒体的政治报道都受到商业压力的限制，但美国报纸更多使用博弈框架和竞选策略框架，报道内容多是描述性的，而瑞典报纸更多关注实质性的政治议题，更多使用解释性报道^②。也有研究比较丹麦三家大报关于伊拉克战争的早期报道情况，发现其中两家体现了清晰的政党路线，其一家遵循政府态度支持战争，另一家则是和政府反对派一样反对战争，由此认为丹麦报纸正在经历“再政治化”（re-politization）过程^③。这说明媒体政治报道并非受到单一因素驱动，媒体与政党政治的关系、媒体市场化需要放到特定的政党体制、政治社会环境和新闻文化中去分析，并且要将理想规范和具体的实践过程相结合才能有较为深入的理解。

在美国化和全球新闻文化的外部力量和欧洲传媒现代化、世俗化和商业化的内部力量的双重推动下，学者曾预测民主法团主义模式的传媒体制有向自由主义模式趋同的可能^④。从北欧传媒发展现状而言，独立于政党的报纸并未走上完全市场导向的道路，而是仍然和主流政治保持较为紧密的合作状态，这或许出于以下三方面的原因：

首先是北欧共识政治中权力分享、妥协和合作机制。在以“丹麦模式”为代表的新法团主义（neo-corporatism）政治中，利益组织之间的讨价还价过程通过非正式会议、临时小组或正式的委员会来进行，参与者通常包括公务员、利益组织代表和独立专家，而政治家几乎从不直接参与^⑤。利益群体的谈判协商嵌入（embedded）进政府的法理权威（rational-legal authority），意味着国家治理向越来越多向非国家行动者开放，而不仅仅是少数大利益集团。在普通公众皆是决策参与者的新法团主义政治中，自主的新闻业更可能以专业的身份嵌入到国家治理网络中，而不是和主流

① Lars W. Nord, "The Swedish Model Becomes Less Swedish," in Negrine, R., Mancini, P., Holtz-Bacha, C., & Papathanassopoulos, S., eds., *The Professionalisation of Political Communication*. Bristol, UK: Intellect Books, 2007, pp. 81 - 96.

② Jesper Strömbäck & Daniela V. Dimitrova, "Political and Media Systems Matter: A Comparison of Election News Coverage in Sweden and the United States," *Press/Politics*, vol. 11, no. 4, 2006, pp. 131 - 147.

③ Anders Esmark & Mark Ørsten, "Media and Politics in Denmark," in Jesper Strömbäck, Mark Ørsten & Toril Aalberg, eds., *Communicating Politics: Political Communication in the Nordic Countries*, Göteborg, Sweden: Nordicom, 2008, p. 38.

④ Daniel C. Hallin, Paolo Mancini, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, New York, NY: Cambridge University Press, 2004.

⑤ Anders Esmark & Mark Ørsten, "Media and Politics in Denmark," in Jesper Strömbäck, Mark Ørsten & Toril Aalberg eds., *Communicating Politics: Political Communication in the Nordic Countries*, Göteborg, Sweden: Nordicom, 2008, p. 30.

政治走向疏离或对抗。

其次，政治领域由不同层次构成，除了国家制度实践外，由政党政治家、经济精英和记者编辑等文化精英组成的内部人圈子也是政治过程的重要驱动力量。圈子成员不仅共享共同的专业知识和政治规范，也会在政治、经济、媒体等不同领域迁移，政治实际上是在政治、经济、文化等不同领域的精英代理人之间不断地互动和谈判中被建构出来。研究显示，2001 - 2012 年间，瑞典有 48 人从新闻业转到公关行业，有 44 人从新闻业转到政治机构，有 57 人从政治机构转到公关行业^①。挪威的媒体和政治精英的相互渗透的程度一直很高，政治家也经常通过每周或每天和记者的私人接触和向记者泄露信息来利用记者^②。

再次是北欧国家政府和媒体的松散耦合（loose coupling）结构。作为公众代理人的媒体倾向于视审查和评估政治人物为己任，并对政治过程透明化和政治参与提出更高要求^③。制度化的透明规则能增加政府组织合法性，也常会严重影响决策效率和妨碍有效的共识建立。从组织制度学来说，松散耦合是协调这组矛盾的机制，“组织常常把制度性要求和生产性活动松散地结合在一起，即通过把组织的正式结构和带有不确定性的技术活动进行一定程度的分离，来减少技术性活动的不确定性对其正式结构的冲击”^④。对芬兰政府决策机构的实证研究表明，政府的公共传播活动十分活跃，但有时只是在仪式上适应透明性规则，提供的信息抽象程度很高，社会公众在这些基本原则均能达成共识，媒体不甚关注，或者即便报道也不会激发热烈的公众讨论，媒体报道与实际的决策实践松散耦合^⑤。实际上，共识政治中决策私密性和媒体公开性矛盾由来已久，决策参与者认为政治谈判在讨价还价阶段若被媒体公开和广泛讨论，会使各方立场趋于复杂和增加妥协的难度，但是对总体政策目标和政策立场的公开，以及对谈判进展大体情况的通报，既能保护敏感的谈判不受公众伤害，也可以帮助谈判者打破政治僵局和履行透明性义务^⑥。

① Göran Palm & Håkan Sandström, “Migration between Politics, Journalism and PR: New Conditions for Power, Citizenship and Democracy?” *Nordicom Review*, vol. 35, no. 35 (Special Issue), 2014, pp. 141 - 153.

② Helge Østbye & Toril Aalberg, “Media and Politics in Norway,” in Jesper Strömbäck, Mark Ørsten & Toril Aalberg, eds., *Communicating Politics: Political Communication in the Nordic Countries*, Göteborg, Sweden: Nordicom, 2008, p. 98.

③ Frank Esser, “Mediatization as a Challenge: Media Logic Versus Political Logic,” in Kriesi, Hanspeter et al., eds., *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*, New York, NY: Palgrave Macmillan, 2013, p. 156.

④ (美) 约翰·W. 迈耶、布利安·罗恩 《制度化的组织：作为神话与仪式的正式结构》，〔美〕沃尔特·W. 鲍威尔、保罗·J. 迪马吉奥主编 《组织分析的新制度主义》，姚伟译，上海：上海人民出版社，2008 年，第 45 页。

⑤ Juho Vesa, “Nordic Openness in Practice: Loose Coupling of Government Communication and Policy-making in Finland,” *Nordicom Review*, vol. 36, no. 2, 2015, pp. 129 - 142.

⑥ Doreen Spörer-Wagner & Frank Marcinkowski, “Is Talk Always Silver and Silence Golden? The Mediatization of Political Bargaining,” *Javnost-The Public*, vol. 17, no. 2, 2010, pp. 5 - 26.

四、媒体信念及其影响

美国新闻史学者尼荣 (Nerone) 曾说 “新闻业 (journalism) 是一个主义 (ism), 也就是说是一个信仰体系, 它定义了新闻专业人士、新闻媒体和新闻体制的适当做法和价值。”^① 虽然北欧新闻业的发展一直或多或少受到美国影响^②, 但是特殊的政治历史和文化社会情况塑造了该区域独特的主导性意识形态特征, 并进而深深影响了人们对新闻功能和媒体角色的认识。政治学者认为 “观念嵌入各种组织、话语模式、集体认同之中, 并且会比孕育这些观念的初始环境更为持久。观念一旦制度化, 就会独立于将其凸显出来的原始因素, 而是像一个真正独立的变量那样行动。”^③ 北欧社会的民主、启蒙、平等主义和追求共识的观念作为媒体共享的 “制度意识形态” (institutional ideology)^④, 塑造了新闻从业者的职业认知和全社会对媒体功能的定位, 进而影响了北欧媒体的内容特征, 以及媒体与社会其他系统之间的关系。

北欧国家常被描述为 “共识民主政体” (consensual democracies), 其特征在于社会分化程度温和, 政府具有高度的合法性和公众支持率, 政治协商的目的在于消除冲突和达成妥协。以共识折中为导向的社会民主主义观念将全面再分配的福利国家和成功的资本主义经济相结合, 使北欧政治体制即便在欧洲国家中也相当特殊^⑤。挪威学者希尔贝克追溯该区域从 19 世纪开始的整个现代化过程, 认为 “与实践相关的合理性” (practice-related rationality) 是北欧现代化的核心精神。此种合理性并非经验的事实, 而是自我反思式的洞见, 内含于语言行为中而成为传播交流的前提条件, 并在交流论辩的过程中 “以更佳论证来寻求可辩护答案”。合理性的观点既可由科学和学术活动的发展应用来获得, 也可 “通过内嵌于行动者和建制中的文化和社会政治学习过程来获得”, 启蒙、教育和科学专长的政治运用在北欧的现代化过程中扮演了重要角色, “开民智” (folkopplusning) 对理解斯堪的纳维亚国家的现代化过程至关重要^⑥。论辩合理性对传媒 (特别是报纸) 的影响: 一是注重社会、政治、文化等议题的公共讨论; 二是科学和专业性是合理性的有效来源, 高度重视媒体的教育启蒙功能; 三是相对而言的平等主义态度, 没有精英报纸和娱乐小报的明显分化。

① John Nerone, “The Historical Roots of the Normative Model of Journalism,” *Journalism*, vol. 14, no. 4, 2012, pp. 446–458.

② Anders Bo Rasmussen, “The Americanization of Danish Journalism,” *Nordicom Review*, vol. 35, no. 1, 2014, pp. 17–31.

③ Barbie Zelizer, *What Journalism Could Be*, Cambridge, UK: Polity Press, 2017, p. 64.

④ Gunn Enli, Trine Syvertsen & Ole J. Mjøs, “The Welfare State and the Media System,” *Scandinavian Journal of History*, vol. 43, no. 5, 2018, pp. 601–623.

⑤ Mary Hilson, *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*, London, UK: Reaktion Books, 2008, p. 26–178.

⑥ (挪威) 奎纳尔·希尔贝克 《多元现代性: 一个斯堪的纳维亚经验的故事》, 刘进、王寅丽、翁海贞译, 上海: 上海人民出版社, 2014年, 第5–12页。

和世界其他地区一样，北欧最初的报纸也是为传递商业信息。从 19 世纪开始，教育（包括文化信息的生产传播）、讨论和政治动员、赢利成为报纸最重要的三项功能。教育涉及各种影响人们生活的社会和文化因素的讨论和思考，文化报道除了传统的音乐、文学等内容，还包括哲学、建筑、经济、社会政策等人文领域的探究。在政治上，北欧报纸致力于推进民主理想和发展政党，通过意见讨论、传递公众反馈和创造公共气候（public climate）而成为政策的塑造者。北欧报纸大部分注重对新闻和信息进行冷静而有深度的呈现，提供大量有关社会和政治议题的讨论性内容，即便是晚间小报（tabloid）也避免煽情报道。另外，北欧还形成很有特色的本地（local）报纸文化，本地报纸的记者编辑和所在地域有强联系，深度参与本地事务，对本地政治事务有显著影响^①。传媒是现代社会的组成部分，也是公共讨论的平台，但北欧报纸和国家发展的整合程度高于一般西方国家，“它们既是北欧福利国家的产物，也是其催化剂”^②。共享的制度意识形态降低了媒体对政治辩论和国家政策的对抗性态度，为福利国家干预主义政策的公共辩论及其合法化和正当化提供帮助，媒体机构成为国家推进平等主义和消除文化不平等的工具。

不同时期的调查研究显示，北欧新闻从业者对职业身份和媒体社会功能的认知有大体相同的看法，反映了他们所处的社会政治和传媒体制特征，并和其他传媒体制有显著区分。瑞典斯德哥尔摩经济研究院在 20 世纪 70 年代的调查显示，瑞典记者认为报纸的社会角色重要性排序依次为：政府监督者、公众讨论论坛、教育者、提供政治信息和进行政治动员，而娱乐排在最后^③。2009 年调查发现丹麦记者认同的身份角色主要有三项：批判性行动者，即记者要代表公众对政治经济权力人士保持怀疑和批判态度，对复杂议题进行解释分析；公共动员角色，即动员公众参与民主讨论，为其提供表达观点的平台，帮助寻求社会问题的解决路径；突发新闻报道者，强调信息传递的速度和时效，包含有竞争意识^④。可见，北欧记者一直非常重视媒体解决社会问题的责任和教育情怀。根据 2016 年“世界新闻研究”（Worlds of Journalism Study）对 66 国记者调查数据，北欧五国记者有共享的新闻专业认同和很强的专业自治意识，强调社会监督者角色，但是他们相对来说不愿倡导社会变革，

① Robert G. Picard, *The Ravens of Odin: The Press in the Nordic Nations*, Ames, IA: Iowa State University Press, 1988, pp. 26 – 36.

② Gunn Enli, Trine Syvertsen & Ole J. Mjøs, “The Welfare State and the Media System,” *Scandinavian Journal of History*, vol. 43, no. 5, 2018, pp. 601 – 623.

③ Robert G. Picard, *The Ravens of Odin: The Press in the Nordic Nations*, Ames, IA: Iowa State University Press, 1988, p. 29.

④ Morten Skovsgaard, Erik Albæk, Peter Bro, and Claes de Vreese, “Media Professionals or Organizational Marionettes? Professional Values and Constraints of Danish Journalists,” in David H. Weaver & Lars Willnat, eds., *The Global Journalist in the 21st Century*, New York, NY: Routledge, 2012, p. 161.

对政治家并无敌意，对迎合市场需求持疏离态度^①。

曾有学者将北欧媒体角色分四阶段描述：在政党报纸时期（1920 - 1960年）是政党观念思想的传播渠道（channel）；在公共服务电视兴起后（1960 - 1970年）成为公共辩论的竞技场（arena）；在新闻专业主义发展后（1970 - 1990年）则渐渐成为独立的行动者（actor）；但在1990年至今的互联网等新技术带来媒体分化发展的第四阶段，媒体并未和主流政治走向对抗或边缘化，而是日益聚焦于解释性报道，成为政治辩论的积极参与者和指导者（director）^②。北欧传媒的社会角色变迁既反映了媒体和社会环境变化的影响，也体现了很强的内在逻辑一致性，即媒体始终是社会问题的关注者和思考者，并积极参与其中寻找可能的解决方案。也正是在这样强烈的信念推动下，北欧报纸在独立于政党后依然保持强烈的党派性。据研究，挪威几家全国性报纸在2009年大选中都公开表示支持某个或几个政党，以致有学者将其描述为“政党报纸的复苏”；瑞典自由派精英报纸《今日新闻》评论部2009年秋天发布“五点计划”，提前一年确定全国大选需要重点讨论的十个政策领域，政策建议体现了明显的自由保守派政党的主张^③。政党在这里更多意味着解决社会问题的一种路径和方案，具有强烈问题意识的北欧媒体表现出党派性并不意外。

注重教育启蒙和社会问题讨论的媒体信念也塑造了北欧公众特征。一是北欧公众的公共事务知识水平要明显高于其他国家，且受教育程度和收入差距的影响相对较小。2007年对英、美、丹麦和芬兰四国的比较研究显示，芬兰人和丹麦人对软新闻和硬新闻均有更广泛的了解，而从受教育程度和收入水平两个指标的高/低组差异来看，美国的差异分别为40%和33%，英国为14%和13%，芬兰的教育水平差距为13%，收入水平差距带来的影响则是反向的-13%。丹麦的教育水平差距没有影响（收入水平差距未测量）^④。这反过来也说明北欧媒体对公共事务有更充分的报道和具有更好的公众接纳性（inclusive）。二是北欧居民有更多数量的报纸，也比其他国家的居民更爱读报。据2006年统计，北欧五个国家的每百万人口拥有报纸数量均远远超过欧洲其他国家，瑞典、挪威、芬兰三国的千人拥有报纸发行量均超过英国，

① Laura Ahva, Arjen van Dalen, Jan Fredrik Hovden, Guebjörg Hildur Kolbeins, Monica Löfgren Nilsson, Morten Skovsgaard & Jari Väiliveronen, "A Welfare State of Mind?" *Journalism Studies*, vol. 18, no. 5, 2017, pp. 595 - 613.

② Mark Ørsten, Toril Aalberg & Jesper Strömbäck, "Conclusions: Similarities and Differences between the Nordic Countries," in Jesper Strömbäck, Mark Ørsten & Toril Aalberg, eds., *Communicating Politics: Political Communication in the Nordic Countries*, Göteborg, Sweden: Nordicom, 2008, p. 270.

③ Sigurd Allern & Mark Blach-Ørsten, "The News Media as a Political Institution," *Journalism Studies*, vol. 12, no. 1, 2011, pp. 92 - 105.

④ James Curran, Shanto Iyengar, Anker Brink Lund & Inka Salovaara-Moring, "Media System, Public Knowledge and Democracy: A Comparative Study," *European Journal of Communication*, vol. 24, no. 1, 2009, pp. 5 - 26.

是南欧国家的四倍以上^①。瑞典 80% 以上的成年人每天读报；芬兰 2008 年人均每天读报 34 分钟，在欧盟排名第一；在几乎人人读报的挪威，不读报甚至会造成一定程度的污名化。对报纸的民主功能的信念使北欧报业补贴政策历经质疑而仍然保持，直接资助虽不能阻止各个城市位居第二的报纸的死亡趋势，但确实为北欧国家保存了更多不同意识形态和政治立场的报纸，并培养了公民读报和关注公共事务的习惯。

20 世纪 70 年代兴起的新自由主义意识形态裹挟经济危机的压力对北欧的共识观念和论辩合理性带来强烈冲击。北欧国家从 20 世纪 70 年代石油危机开始感受到激烈的国际竞争压力，1980 年代失业率上升，瑞典 1990 年代失业率高达 10 - 14%，挪威 1991 年有 14.5 万人失业，失业率约为 6.8%^②，而丹麦早在 1970 年代就面临 10% 失业率的压力^③。危机深化使新自由主义批评增多，政治共识日渐衰退，民众在要求减少公共开支和提高使用效率之外，也开始呼吁私有化和新的福利国家方案。经济困境使北欧的社会民主党也调整了政策目标，如瑞典社民党启动“再稳定化”新政，将市场经济成功和经济增长视为己任。虽然从 20 世纪 90 年代中期开始北欧出色的经济表现使福利国家制度恢复光彩，但新自由主义在“安全、平等和社会权利等传统左翼价值”之外给北欧福利制度添加了现代性发展的价值^④。国际竞争的国家范式迁移意味着公共政策一定程度将优先考虑服务于商业利益，而不是社会权利和公共利益。

在新闻业也能观察到这种观念的潜移默化。21 世纪里冰岛社会各界关于新闻专业性和新闻业社会责任的持久争议是一个典型案例^⑤。2008 年冰岛发生严重金融危机，新闻业因在系统崩溃前对金融公司几乎没有独立的调查分析而备受指责，冰岛议会成立特别调查委员会，2010 年出具报告认为媒体不愿报道，一方面是由于媒体所有者和金融公司有联系，另一方面则是记者的自我审查。更明显的分歧则体现在冰岛新闻工作者联盟道德守则（Code of Ethics）的修订上。2005 年由于全国性小报过于激进的编辑策略，联盟成立道德守则修订委员会，然而直到 2012 年各方仍未达成一致意见。对新闻业的基本规范和道德义务等原则各方并无异议，分歧主要是在是否需要像委员会建议的那样清晰表述新闻活动中的个人和社会责任。

① Trine Syvertsen, Gunn Enli, Ole J. Mjøs, Hallvard Moe, *The Media Welfare State: Nordic Media in the Digital Era*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2014, p. 56.

② (挪威) 斯坦恩·库恩勒等主编《北欧福利国家》，许烨芳、金莹译，上海：复旦大学出版社，2010 年，第 17、68 页。

③ Johannes Kananen, *The Nordic Welfare State in Three Eras: From Emancipation to Discipline*, Burlington, VT: Ashgate, 2014, p. 118.

④ (瑞典) 科拉斯·奥马克、乌尔班·隆德伯格《社会权利和社会保障：瑞典福利国家，1900 - 2000 年》，〔挪威〕斯坦恩·库恩勒等主编《北欧福利国家》，许烨芳、金莹译，上海：复旦大学出版社，2010 年，第 18 - 19 页。

⑤ Birgir Guemundsson & Sigurður Kristinnsson, “Journalistic Professionalism in Iceland: A framework for Analysis and an Assessment,” *Journalism*, vol. 20, no. 12, 2019, pp. 1684 - 1703.

这表明尽管新闻从业者仍然抱有共同的媒体信念，但对具体的实践操作已经产生分化。

五、余论：北欧报业体制的演化逻辑和不确定未来

北欧国家从1970年代启动报业的直接补贴政策，迄今已有五十年左右历史。这期间，北欧报业从以政党报纸为主转向以独立的市场报纸为主；国家干预政策从早期维护多元的政党报纸格局演变为对社会公共品的补贴和资助；在国家干预和普遍的媒体信念支持下，北欧形成了非常独特的本地报纸主导的报业市场格局和浓厚的公民读报文化。尽管商业化和技术发展的全球化带来的挑战仍在深化，但国家干预与报纸独立、新闻专业性与政治平行性这些看起来矛盾的现象依然并存，北欧报业体制中一些关键特征在发展和变化中具有很强的连续性，其深层基础在于特定的社会历史和政治文化传统。

首先，北欧特殊的国家性（stateness）以及由此而形成的国家与社会的积极关系是不同时期的报纸能够保持政治平行性的基础。北欧国家在漫长的历史中形成和人民的紧密而积极的关系，国家性意味着“国家不再是统治阶级手里的强制性镇压机器”，而是为各阶级实现社会改革提供“一个和平战场”，国家的“社会服务大多是在地方层面通过不计其数的小市政当局进行组织，通过这一方式，决策者和民众之间实现了亲密而频繁的互动”^①。个体和社会政治的密切关系在二战后渐渐演变成集体主义（collectivism）特征，集体主义的社会秩序促进了机会的均等化。国家和社会的积极关系还提供了民主正常运转的重要前提条件“基本信任”，即“人民与政党平静自信地进出政府职位，而大选后成为少数派的人也不必担心受到多数派的不公正对待”^②。20世纪70年代开始的新自由主义意识形态扩散和集体主义所带来的对社会创造力的制约，促成北欧国家向国际竞争范式转变，但是北欧政党在竞选活动中仍然坚守传统的北欧福利国家理想，民粹主义政党在北欧的强势崛起也可以被视为对商业利益导向的北欧政治的一种纠正机制，在对精英决策的批评中保持对民主理想的热情^③。因此，北欧的法团主义决策模式仍维持其合法性，各政党和市场力量之间的联系公开透明，如工会资助左翼政党，而雇主组织则资助右翼政党等，公民可以更多参与政治辩论和决策过程。基本信任、个体责任和平等合作的现代理想是北欧报业的新闻自由和政治平行性得以并行不悖的社会基础。

①（芬兰）马蒂·阿莱斯塔罗、〔瑞典〕斯万·赫尔特、〔挪威〕斯坦恩·库恩勒《北欧模式：条件、起源、结果与教训》，（挪威）斯坦恩·库恩勒等主编《北欧福利国家》，许焯芳、金莹译，上海：复旦大学出版社，2010年，第355页。

②（挪威）奎纳尔·希尔贝克《多元现代性：一个挪威的纳维亚经验的故事》，刘进、王寅丽、翁海贞译，上海：上海人民出版社，2014年，第175页。

③ Johannes Kananen, *The Nordic Welfare State in Three eras: From Emancipation to Discipline*, Burlington, VT: Ashgate, 2014, pp. 174 - 175.

其次，北欧相对同质化和平稳的历史文化环境减少了内部分歧和外部环境带来的冲击，为包括传媒政策在内的政治决策延续提供了合法性。二战前，北欧大体上是种族同质化的社会；二战后，丹麦、挪威、瑞典都实行了开放移民政策，但北欧国家并无海外殖民地，因此直到 1990 年代之前，移民通常来自欧洲内部，具有很强的文化和种族的同质性。该地区早期的两个现代国家丹麦 - 挪威和瑞典 - 芬兰结构^①相似，建立了基于基督新教的国家权威，启蒙理性主义有持久影响，该地区还成功协调了启蒙传统的平等（equality）和自由（liberty）之间的矛盾，在欧洲历次重大冲突中均保持中立立场，特别是置身于冷战两极分化之外，形成北欧例外主义（Nordic exceptionalism）^②。社会政策和经济效率的联系坚定了人们对理性规划和科学决策能使社会变得更好的信念，相对平稳的环境也使政策延续性成为当前社会的“嵌入式偏好”（the embedded preferences）。“政策偏好植根于一个国家的社会结构、主要制度和公民集体记忆，宗教、阶级和教育等关键社会因素对个体如何获得和维持/放弃政策偏好有深远影响。”^③ 偏好背后的社会因素会随时间而变化，但政策偏好有强大的惯性能抵消许多社会环境变化带来的压力，使其相对于变化了的社会经济环境而成为“嵌入式偏好”。“北欧模式”某种意义上为嵌入式决策合法化提供了话语工具。

其三，从传媒产业发展来说，北欧市场规模小且无统一的强势语言，构筑了很高的跨国传播文化壁垒，北欧报业体制相对较少受到外部环境冲击。北欧五国相对来说均是小国，据 2019 年的统计数据，规模最大的瑞典仅 1000 万人口，五国人口总和 2700 万左右，且每个国家皆有自己的主导语言，如瑞典语、挪威语等。北欧媒体政策大多没有对所有权的限制，报纸补贴也不区分所有权情况。1998 年挪威议会曾通过一项新的立法试图限制所有权集中，但效果不佳，其他如芬兰、冰岛皆没有针对所有权集中的反托拉斯法。北欧媒体市场的集中度相当之高，但主导者绝大多数是北欧企业。根据《欧洲媒体治理》一书所汇总截至 2006 年的状况^④，挪威报业市场由 Schibsted、Orkla 和 A-pressen 三家本土公司垄断，其中，Schibsted 还控制了瑞典两家最大的报纸 Aftonbladet 和 Svenska Dagbladet；Orkla 则是丹麦报业市场的重要参与者，占据其总发行量的 34%。2006 年，Orkla 将旗下 38 种挪威地方报纸卖给英国报纸集团 Mecom，使英国企业介入挪威市场。瑞典最重要的出版企业是 Bonnier 集团，旗下报纸占发行总量的 1/4，排名第二的 Stampen 集团也是本国企业。芬兰排

① 丹麦和瑞典是北欧地区早期的两个强国，挪威在 16 世纪和丹麦组成联合王国，直到 1814 年被丹麦割让给瑞典；芬兰从 14 世纪开始到 19 世纪皆被瑞典统治，其后成为俄罗斯的一个大公国。

② Mary Hilson, *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*, London, UK: Reaktion Books, 2008, pp. 14 - 16, 158 - 160.

③ Clem Brooks & Jeff Manza, *Why Welfare States Persist: The Important of Public Opinion in Democracies*, Chicago, IL: The University of Chicago Press, 2007, pp. 7 - 8.

④ Georgios Terzis, ed., *European Media Governance: National and Regional Dimensions*, Chicago, IL: Intellect Books, 2007. pp. 83 - 110, 125 - 134, 157 - 180.

名第一的 Sanoma WSOY 也是北欧最大的媒体公司，占芬兰报纸总发行量的 33%，并积极在欧洲 20 多个国家和地区拓展业务。可见，北欧内部的传媒企业跨国发展十分寻常，但是除英国外，鲜有北欧之外国家的媒体公司能介入北欧市场。

尽管如此，全球化和新技术的发展仍以多种方式影响到北欧新闻业，虽然并未动摇北欧报业体制的基本特征，却带来了长远发展的不确定性。丹麦漫画危机是一个标志性事件。2005 年丹麦发行量最大的早报 Jyllands-Posten 发表以先知穆罕默德为素材的系列漫画，导致丹麦和国际穆斯林社群的严重政治危机，相关争论一直延续到 2007 年。丹麦穆斯林起诉该报诽谤后，法院裁定漫画发表受到宪法关于言论出版自由条款的保护。该事件并未影响丹麦正式的问责体制，一定程度上还成为新闻自由在丹麦乃至北欧国家有极高地位的例证，但相关的政治危机却意味着“新闻自由问题不再局限于民族国家之内，而是具有全球意义”^①。来自司法管辖权之外的力量对北欧新闻自由构成新挑战。

全球化带来的移民问题出现于 20 世纪 90 年代，叙利亚难民危机将其影响和后果空前凸显出来。2015 年芬兰移民申请骤增 10 倍，瑞典则以高达 16 万的申请成为欧盟成员国中人均比最高者。北欧国家紧急制定新的法律和社会政策遏制难民迁入。新的立法和政策扩大了公民和非公民之间的权利鸿沟，北欧媒体讨论也是首先将难民问题界定为对国家和个人利益有直接影响的跨国事件，着眼于如何解决问题，仅在远离本土的议题上才会采用人道主义视角^②。这意味着北欧福利国家的普遍主义特征和具有进步包容性的多元文化主义等基本社会原则的变迁，其对作为文化制度的北欧报业体制的长远影响值得关注。

在市场化 and 新技术的冲击下，北欧报业市场结构悄然变化，权力从本地媒体公司转向大媒体集团的集中管理，也带来媒体实践的改变。在国家干预和报业补贴支持下，很多地方报纸仍得以留存，但是大公司从新闻生产的理性化资源配置的角度倾向于削减耗费财力的地方办事处，与报纸满足本地化需求之间存在冲突。据统计，瑞典 12 家报业集团下辖的 85 家报纸在 2004 - 2016 年间削减了 47% 的地方办事处，从 250 个降为 133 个，而新兴的被称为“超本地媒体”^③的发展并不能完全弥补这个

① Trine Syvertsen, Gunn Enli, Ole J. Mjøs, Hallvard Moe, *The Media Welfare State: Nordic Media in the Digital Era*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2014, p. 66.

② Espen D. H. Olsen & Ragnhild Grønning, "From Humanitarian Needs to Border Control: Norwegian Media Narratives on Migration and Conceptions of Justice," *The International Spectator-Italian Journal of International Affairs*, vol. 54, no. 3, 2019, pp. 90 - 106.

③ 英文为 hyperlocal media，指本地制作和发行的媒体，大多由小型独立公司生产，包括地方新闻网站（local online news sites）、地方免费和订阅报纸、社区广播等。其中，地方新闻网站与传统媒体没有任何联系，常由个人或几个同仁倡议发起，不少创始人是前记者，也有一些是新闻的业余爱好者，其中一部分收支难以平衡者需要依赖创始人自己和志愿者的无偿劳动。每周至少出版一期且订户在 1500 以上的地方订阅报纸会得到国家补贴。

差距，特别是在人口稀少和商业基础差的地区^①。互联网环境下新闻媒体的商业模式危机则是更为现实的问题，2014 - 2015 年间瑞典有 900 名记者在媒体财务压力下失去工作，一些报纸也开始制作有广告商赞助却以新闻形式呈现的内容^②，赞助内容和新闻内容的混合有可能伤害公众对媒体的信任。

互联网作为一种颠覆性创新（disruption）力量所带来的媒体融合和国际竞争问题也是隐忧。颠覆性创新带来媒体市场的新进入者，新的基于平台的媒体（platform-based media）有可能挑战传统的公民责任和服务公共利益的理念^③。北欧媒体市场相对小众，使得跨国企业很少能突破壁垒进行整合，对媒体外部多元性的保护性政策，也减轻了北欧报纸面对市场的压力。但是，“大众传媒技术的实施从来离不开资本”，过去的国家干预政策保持了北欧相对封闭的以家乡市场（provincial home markets）为主的媒体状态^④，如何保持媒体产业在日益激烈的国际竞争中的相对自主权和未来媒体融合下所需的竞争活力皆是挑战。

作者：华东师范大学传播学院教授

① Gunnar Nygren, Sara Leckner & Carina Tenor, “Hyperlocals and Legacy Media. Media Ecologies in Transition,” *Nordicom Review*, vol. 39, no. 1, 2018, pp. 33 - 49.

② Andrew T. Kenyon, Eva-Maria Svensson & Maria Edström, “Building and Sustaining Freedom of Expression. Considering Sweden,” *Nordicom Review*, vol. 38, no. 1, 2017, pp. 31 - 45.

③ Syvertsen, T., Donders, K., Enli, G. & Raats, T., “Media Disruption and the Public Interest: How Private Media Managers Talk about Responsibility to Society in an Era of Turmoil,” *Nordic Journal of Media Studies*, vol. 1, no. 1, 2019, pp. 11 - 28.

④ Anker Brink Lund, “Media Markets in Scandinavia; Political Economy Aspects of Convergence and Divergence,” *Nordicom Review*, vol. 28, Jubilee Issue, 2007, pp. 121 - 134.

information technology , the originally effective principle of informed consent has continuously fallen into the quagmire of powerlessness. Looking at the whole process of informed consent practice , the imbalance of the “informed” link , the failure of the “consent” link , and the unknown “implementation” link makes the principle of informed consent The application of the principle of informed consent in the field of personal privacy protection has been questioned. In the face of this imbalance , it is imperative to make necessary amendments to the principle of informed consent and reverse its ineffectiveness and decline in the protection of personal privacy. A more scientific and balanced conception of informed consent is needed for effective personal privacy protection , and exploring a truly informed approach , establishing a negotiable consent mechanism , and improving the accountability and evaluation system in the implementation process may be feasible solutions.

86 • State , Market and Media Beliefs: Nordic Press System Change Since the 1970s

•Chen Hongmei

This article analyzes the formation and evolution of the Nordic press system since the 1970s from the perspective of new institutionalism. It argues that the party press tradition stimulates direct state intervention policies in newspaper industry , market interests lead to independent newspapers , and the mutual penetration of the state and the market keeps independent newspapers politically parallel. Media beliefs based on Nordic institutional ideology legitimizes state intervention and newspapers’ political parallelism. The roots of the Nordic press system lie in the special stateness of Nordic countries and the positive relationship between the state and society. The homogeneous historical and cultural environment and the high cultural barriers to cross-national communication are its internal and external conditions. Globalization and new technologies will bring uncertainty to long-term development of the system.

106 • A Study on the Influencing Factors and Mechanism of the Spread of European Focus Events in China A Qualitative Comparative Analysis of Fuzzy Sets Based on 30 European Focus Events

•Peng Zhubin ,Fan Yueyun ,Zhu Chenyu

In this paper , 30 European focus events from 2012 to 2019 are taken as the research objects , and the key factors and mechanism that affect the popularity of such events are explored using qualitative comparative analysis (QCA) . Based on the event-communication framework , this paper analyzes the main influencing factors and their combination paths of European focus events in China from two dimensions of communication attribute and event attribute. Results show that the factors of communication attribute dimension play a decisive role in whether these events can achieve high communication popularity in China. The corresponding influencing factors of event attributes have different impacts on different types of events. Therefore , it is necessary to face up to the important role of other models in obtaining popularity in cross-cultural communication , and implement different communication strategies according to cultural distance and event types.

英文编辑 段铁铮