

VIỆN NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

*Nâng cao kiến thức và học hỏi vì một Thế giới tốt đẹp hơn*

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

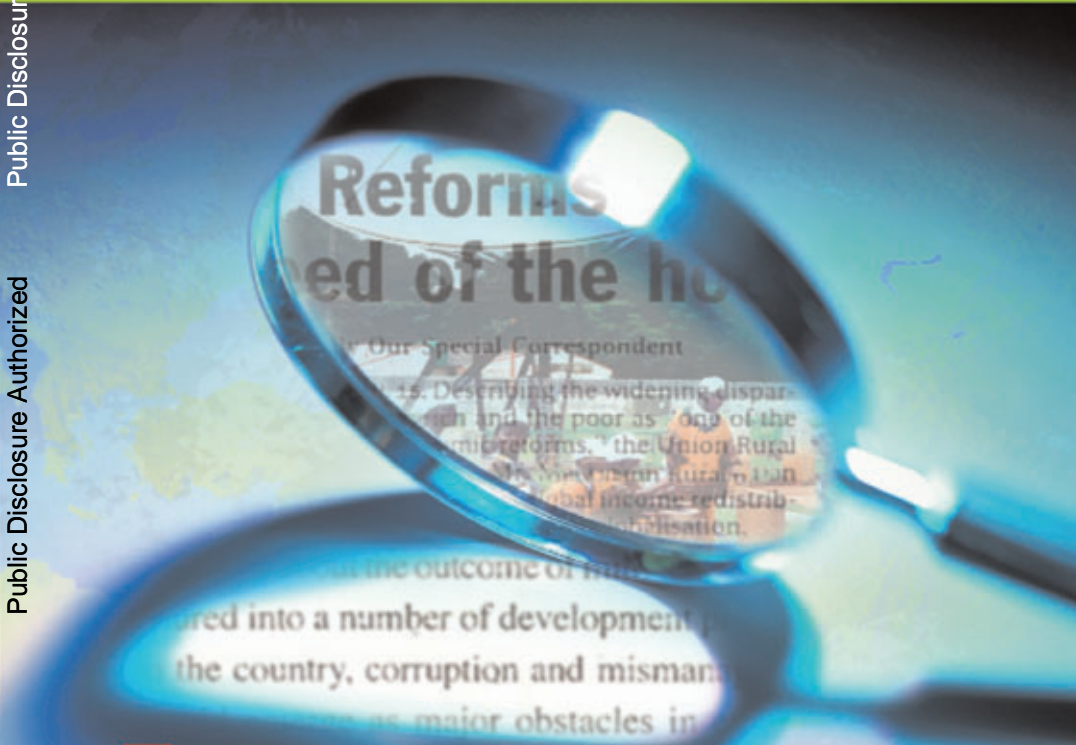


25070

# Quyền được nói

Vai trò của Truyền thông đại chúng  
trong Phát triển Kinh tế

*(Sách tham khảo)*



NHÀ XUẤT BẢN VĂN HÓA THÔNG TIN

# Quyền được nói:

*Vai trò của truyền thông đại chúng đối với phát triển kinh tế*

Người dịch:

NGUYỄN THỊ HÒA  
TÔN THU HUYỀN  
NGUYỄN THẠCH PHƯƠNG

Hiệu đính:

VŨ CƯƠNG

NHÀ XUẤT BẢN VĂN HÓA - THÔNG TIN  
HÀ NỘI - 2006

THE RIGHT TO TELL  
*The Role of Mass Media in Economic Development*

QUYỀN ĐƯỢC NÓI  
*Vai trò của truyền thông đại chúng đối với phát triển kinh tế*

© 2005 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433 USA

All rights reserved.  
First printing

1 2 3 4 5 03 02

Những phát hiện, kiến giải, và kết luận được thể hiện trong cuốn sách này là của cáctác giả và không nhất thiết phản ánh những quan điểm của Hội đồng Giám đốc điều hành của Ngân hàng Thế giới hay các chính phủ mà họ đại diện.

Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác của những dữ liệu trong cuốn sách này. Đường biên giới, màu sắc, việc gọi tên và những thông tin khác được thể hiện trên bất cứ bản đồ nào trong cuốn sách này không hàm ý một sự xác nhận hay thừa nhận nào đối với các đường biên giới, hoặc vị thế pháp lý của bất cứ lãnh thổ nào từ phía Ngân hàng Thế giới.

**Quyền và giấy phép**

Tất cả các tư liệu trong bản phẩm này đều có bản quyền. Việc sao chép hoặc chuyển tải từng phần hoặc toàn bộ ấn phẩm này mà không được phép là vi phạm pháp luật hiện hành. Ngân hàng Tái thiết và Phát triển quốc tế / Ngân hàng Thế giới khuyến khích việc truyền bá các tác phẩm của Ngân hàng và cho phép tái bản từng phần của cuốn sách này được kịp thời.

Để được phép sao chép và in lại bất cứ phần nào của cuốn sách này hãy gửi đề nghị với thông tin đầy đủ đến Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danver, MA 01923, USA; telephone: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; Internet:www.copyright.com.

Mọi câu hỏi khác về quyền và giấy phép kể cả quyền được mở chi nhánh phải gửi về: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; e-mail: pubrights@worldbank.org.

---

## Mục lục

Lời nhà xuất bản      vii

Lời nói đầu      ix

Về các tác giả      xi

1      Soi mình trong gương: Truyền thông nói gì và tại sao? -  
    Một tổng quan      1  
    *Roumeen Islam*

### **PHẦN I. TRUYỀN THÔNG HỖ TRỢ THỊ TRƯỜNG NHƯ THẾ NÀO?      31**

2      Sự minh bạch trong chính phủ      33  
    *Joseph Stiglitz*

3      Truyền thông đại chúng và trách nhiệm chính trị      57  
    *Timothy Besley, Robin Burgess, và Andrea Prat*

4      Truyền thông và các thị trường ở Mỹ      79  
    *Edward S. Herman*

5      Sự hăng hái phi lý trong truyền thông      109  
    *Robert J. Shiller*

- 6 Phân phối tin tức và ảnh hưởng chính trị 125  
*David Strömberg*
- 7 Vai trò quản trị doanh nghiệp của truyền thông 141  
*Alexander Dyck và Luigi Zingales*
- PHẦN II . ĐIỀU GÌ TẠO THUẬN LỢI CHO TRUYỀN THÔNG? 183**
- 8 Quyền sở hữu trong ngành truyền thông và sự thịnh vượng 185  
*Simeon Djankov, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, và Andrei Shleifer*
- 9 Truyền thông với tư cách là một ngành: Cơ sở kinh tế của truyền thông đại chúng 219  
*Bruce M.Owen*
- 10 Môi trường pháp lý cho truyền thông tin tức 245  
*Peter Krug và Monroe E. Price*
- 11 Luật về lãng mạ 269  
*Ruth Walden*
- 12 Truyền thông trong sự chuyển đổi: Quyền lãnh đạo của kinh tế học 293  
*Tim Carrington và Mark Nelson*
- PHẦN III. TRUYỀN THÔNG NÓI GÌ VỀ TRUYỀN THÔNG? 321**
- 13 Nghề nghiệp tốt nhất trên thế giới 323  
*Gabriel García Márquez*
- 14 Truyền thông và Tiếp cận thông tin ở Thái Lan 333  
*Roumeen Islam*

- 15 Truyền thông và Phát triển ở Băngladét 347  
*Mahfuz Anam*
- 16 Tờ Thời báo Cairo được xuất bản từ Đảo Síp như thế nào 357  
*Hisham Kassem*
- 17 Vai trò của truyền thông ở Dimbabuê 365  
*Mark G. Chavunduka*
- 18 Báo chí hậu chủ nghĩa cộng sản: Mười điều răn cho một nhà báo chân chính 377  
*Adam Michnik*
- 19 Sự tồn tại của một đài truyền hình cấp tỉnh trong thời kỳ diễn ra nhiều đổi thay to lớn 389  
*Viktor Muchnik and Yulia Muchnik*

Phụ lục

---

## Lời nhà xuất bản

Trong “Báo cáo phát triển thế giới năm 2002: Xây dựng thể chế cho thị trường” đã dành một chương viết về vai trò của truyền thông đối với phát triển.

Cuốn “*Quyền được nói: Vai trò của truyền thông đại chúng đối với phát triển kinh tế*” là sự nối tiếp công việc của Báo cáo trên nhằm bàn rộng hơn vấn đề này.

Cuốn sách, ngoài phần tổng quan nói về nội dung và ý nghĩa của truyền thông, có ba phần:

Phần I: Truyền thông hỗ trợ thị trường như thế nào? gồm 6 chương.

Phần II: Cái gì tạo thuận lợi cho truyền thông? gồm 5 chương.

Phần III: Truyền thông nói gì về truyền thông? gồm 7 chương.

Các chương trong cuốn sách đã góp phần vào nhận thức của người đọc về ảnh hưởng của truyền thông đến kết quả phát triển trong những bối cảnh khác nhau; đưa ra những bằng chứng về hoạt động của ngành truyền thông và các quy định về truyền thông ở một số nước trên thế giới; đồng thời chỉ ra điều kiện kinh tế và môi trường chính sách nào là cần thiết để giúp cho truyền thông có thể hỗ trợ cho phát triển kinh tế.

Cuốn sách là một ấn phẩm của Ngân hàng Thế giới nhằm góp phần vào việc xây dựng một thế giới minh bạch và quản trị nhà nước có trách nhiệm và hiệu quả hơn.

Nhà xuất bản xin giới thiệu cuốn sách để bạn đọc tham khảo.

*Tháng 8 năm 2006*

NHÀ XUẤT BẢN VĂN HÓA - THÔNG TIN

---

## Lời nói đầu

Hiện nay, có trên 1,2 tỷ người đang sống dưới mức một đôla một ngày. Và trong số những người nghèo này, nhiều người không những chịu cảnh bần cùng về vật chất và thể chất, mà còn không có quyền lên tiếng trong những quyết định ảnh hưởng đến cuộc sống của họ. Hơn thế nữa, tham nhũng cùng công tác quản trị nhà nước lỏng lẻo đã làm xói mòn tính hiệu quả của viện trợ. Rõ ràng là đã có những tiến bộ nhất định trong việc giải quyết những thách thức này, song phát triển là một vấn đề phức tạp liên quan đến nhiều hành động trên nhiều mặt trận. Một phần then chốt của chiến lược phát triển hiệu quả là phổ biến kiến thức và tăng cường tính minh bạch. Để giảm nghèo, chúng ta phải tự do hóa quyền tiếp cận thông tin, cũng như nâng cao chất lượng thông tin. Với nhiều thông tin hơn, người dân sẽ được tăng cường quyền lực để có thể đưa ra những lựa chọn tốt hơn.

Với những lý do này, tôi luôn cho rằng tự do báo chí không hề là thứ “xa xỉ”. Đó chính là cốt lõi của sự phát triển công bằng. Truyền thông có thể vạch trần tham nhũng. Nó có thể kiểm chứng chính sách công thông qua việc hướng sự chú ý của người dân vào các hoạt động của chính phủ. Nó cho phép người dân được bày tỏ nhiều quan điểm khác nhau về sự quản trị nhà nước và cải cách, cũng như góp phần xây dựng sự đồng thuận trong công chúng để tạo ra sự thay đổi. Nó còn hỗ trợ cho các thị trường vận hành tốt hơn - từ thị trường buôn bán rau quả qui mô nhỏ ở Ấnônêxia, đến thị trường vốn và ngoại tệ toàn cầu ở Luân Đôn và Niu Yóoc. Nó tạo điều kiện thuận lợi cho việc buôn bán, truyền bá ý tưởng, và sự đổi mới từ nước này sang nước khác. Chúng ta cũng thấy rằng, truyền thông quan trọng đối với phát triển con người, thông qua việc phổ biến kiến thức giáo dục và sức khỏe tới những vùng xa xôi hẻo lánh ở các quốc gia từ Uganda đến Nicaragua.



Song kinh nghiệm cho thấy, tính độc lập của truyền thông rất mong manh và rất dễ bị tổn thương. Mọi chính phủ đều thường xuyên bó buộc truyền thông. Đôi khi truyền thông còn bị kiểm soát bởi những lợi ích cá nhân đầy thế lực đang muốn bưng bít thông tin. Học vấn thấp, vốn con người và công nghệ nghèo nàn, cũng có thể hạn chế vai trò tích cực của truyền thông. Và chúng ta từng thấy tác hại của việc vận động và đưa tin tặc trách - bằng chứng là tác hại khủng khiếp của việc tuyên truyền chiến tranh ở Ruanda. Rõ ràng là, để hỗ trợ cho phát triển, truyền thông cần một môi trường phù hợp - xét về sự tự do, năng lực, kiểm soát, và đối trọng.

Báo cáo phát triển thế giới năm 2002 “Xây dựng thể chế cho thị trường” đã dành một chương về vai trò của truyền thông đối với phát triển. Cuốn sách này sẽ bàn rộng hơn về vấn đề này. Đây là đóng góp quan trọng vào nhận thức của chúng ta về ảnh hưởng của truyền thông đến những kết quả phát triển trong những bối cảnh khác nhau, đưa ra bằng chứng về môi trường chính sách nào là cần thiết để giúp truyền thông có thể hỗ trợ thị trường chính trị và kinh tế, đồng thời nói lên tiếng nói của những người yếu thế. Cuối cùng, quan điểm của các học giả cũng như tầm nhìn của chính những người trong nghề - các nhà báo - cũng sẽ được kết hợp với nhau. Cuốn sách sẽ rất hữu ích đối với các nhà hoạch định chính sách, các tổ chức phi chính phủ, nhà báo, nhà nghiên cứu, và sinh viên.

Ấn phẩm này phục vụ cho công việc mà Ngân hàng Thế giới đang làm về minh bạch và quản trị nhà nước. Nó bổ sung cho những nỗ lực không ngừng của Viện Ngân hàng Thế giới nhằm đào tạo các nhà báo trong việc đưa tin điều tra trên hơn 50 quốc gia. Nó cũng hỗ trợ cho hoạt động của Vụ Đối ngoại chúng tôi trong việc cộng tác với các chính phủ nhằm thiết lập công tác thông tin liên lạc về phát triển có hiệu quả.

Mong rằng, cuốn sách này là một trong nhiều hoạt động mà Ngân hàng Thế giới, với các đối tác của mình, cùng phấn đấu để xây dựng một thế giới minh bạch và một chính phủ có trách nhiệm hơn.

James D. Wolfensohn

Chủ tịch Nhóm Ngân hàng Thế giới

---

## VỀ CÁC TÁC GIẢ

Cuốn sách này là sự tiếp nối công việc của *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002: Xây dựng thể chế cho thị trường*. Cuốn sách do một nhóm tác giả biên soạn, đứng đầu là Roumeen Islam, và các thành viên là Simeon Djankov và Caralee McLeish. Alice Faintich chịu trách nhiệm hiệu đính bản thảo và John Didier giám sát quá trình xuất bản.

**Mahfuz Anam** là tổng biên tập báo *Daily Star* của Bangladesh.

**Timothy Besley** là giáo sư kinh tế học trường Kinh tế học Luân Đôn và là giám đốc Trung tâm Quốc tế Kinh tế học và các chuyên ngành liên quan mang tên Suntory và Toyota.

**Robin Burgess** là giảng viên kinh tế học trường Kinh tế học Luân Đôn và là giám đốc Chương trình Nghiên cứu Tổ chức Kinh tế và Chính sách Công của Trung tâm Quốc tế Kinh tế học và các chuyên ngành liên quan mang tên Suntory và Toyota.

**Tim Carrington** là chuyên viên cao cấp về thông tin đại chúng của Viện Ngân hàng Thế giới tại Oasinhton D.C.

**Mark Chavunduka** là cựu biên tập viên báo *The Standard*, một tờ báo độc lập hàng đầu của Dimbabuê.

**Kavi Chongkittavorn** là trưởng phòng biên tập báo *The Nation*, tờ báo tiếng Anh hàng đầu ở Thái Lan.

**Simeon Djankov** là chuyên gia kinh tế cao cấp của bộ phận Dịch vụ Tư vấn

Khu vực Tư nhân của Ngân hàng Thế giới.

**Alexander Dyck** là phó giáo sư về kinh doanh và quản trị tại trường Kinh doanh Harvard.

**Gabriel García Márquez** là nhà báo và nhà văn đã đoạt giải Nobel Văn học năm 1982.

**Edward Herman** là giáo sư danh dự về tài chính tại trường Wharton thuộc Đại học Pennsylvania.

**Roumeen Islam** là trưởng bộ phận Giảm nghèo và Quản lý Kinh tế của Viện Ngân hàng Thế giới.

**Hisham Kassem** là biên tập viên báo *Cairo Times*, một tạp chí tin tức bằng tiếng Anh tại Ai Cập.

**Peter Krug** là giáo sư về thông tin liên lạc tại Trường Luật, thuộc Đại học Oklahoma.

**Caralee McLiesh** là nhà kinh tế thuộc bộ phận Dịch vụ Tư vấn Khu vực Tư nhân của Ngân hàng Thế giới.

**Adam Michnik** là tổng biên tập của báo *Gazeta Wyborcza*, nhật báo hàng đầu của Ba Lan.

**Victor Muchnick** là tổng biên tập Đài truyền hình TV2 ở Tomsk, Nga.

**Yulia Muchnik** là phóng viên Đài truyền hình TV2 ở Tomsk, Nga.

**Mark Nelson** là giám đốc chương trình các hoạt động của Viện Ngân hàng Thế giới tại Paris.

**Tatiana Nenova** là nhà kinh tế tài chính thuộc bộ phận Dịch vụ Tư vấn Khu vực Tư nhân của Ngân hàng Thế giới.

**Bruce Owen** là chủ tịch Công ty Econmist Incorporated, một công ty tư vấn chuyên về phân tích kinh tế vi mô.

**Andrea Prat** là giảng viên kinh tế học của trường Kinh tế học Luân Đôn và là thành viên của ban biên tập tờ *Review of Economic Studies*.

**Monroe Price** là sáng lập viên và đồng giám đốc Chương trình Luật Truyền thông So sánh và Chính sách tại Đại học Oxford, Vương quốc Anh,

đồng thời là giáo sư đoạt giải thưởng mang tên Joseph và Sadie Danciger về Luật tại Trường Benjamin N. Cardozo thuộc Đại học Yeshiva, New York.

**Robert Shiller** là giáo sư Kinh tế học đoạt giải thưởng mang tên Stanley B. Resor tại Đại học Yale.

**Andrei Shleifer** là giáo sư Kinh tế học đoạt giải thưởng mang tên Whipple V. N. Jones tại Đại học Harvard và là người đoạt giải thưởng mang tên John Bates Clarke năm 1999.

**Joseph Stiglitz** là giáo sư về tài chính và kinh tế học tại Trường sau đại học về Kinh doanh, Trường Công vụ và Ngoại giao, và khoa Kinh tế thuộc Đại học Colombia, và là người đoạt giải thưởng Nobel Kinh tế năm 2001.

**David Strömberg** là nghiên cứu viên của Viện Nghiên cứu Kinh tế Quốc tế, Stockholm, Thụy Điển.

**Ruth Walden** là giáo sư và giám đốc chương trình sau đại học tại Trường Báo chí và Truyền thông Đại chúng thuộc Đại học North Carolina tại Chapel Hill.

**Luigi Zingales** là giáo sư về Tổ chức Doanh nhân và Tài chính, đoạt giải thưởng mang tên Robert C. McCormack của Trường Sau đại học về Kinh doanh, thuộc Đại học Chicago.

---

# 1

## Soi mình trong gương: Truyền thông nói gì và tại sao? - Một tổng quan

Roumeen Islam

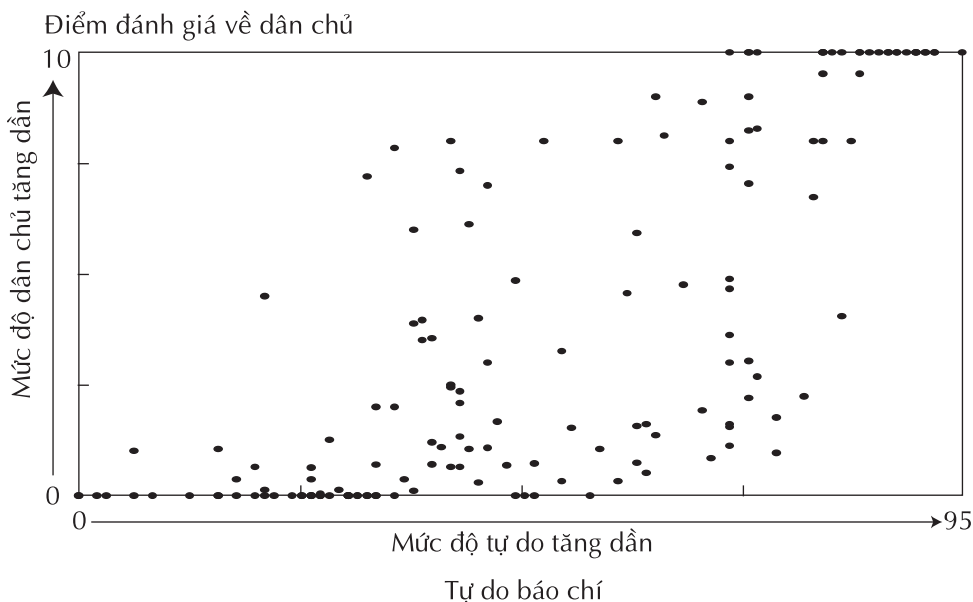
Ngành truyền thông, dù của nhà nước hay tư nhân, đều đóng một vai trò quan trọng trong bất kỳ nền kinh tế nào thông qua việc tranh thủ sự ủng hộ hay phản đối từ các đối tượng bị quản lý, bằng việc có nêu bật được hay không quan điểm và/hoặc những lỗi lầm của ngành, bằng việc có nói lên được tiếng nói vì công chúng hay không, hoặc chỉ đơn giản bằng việc đăng tải các thông tin kinh tế. Vì mục đích sống còn của mình, truyền thông phụ thuộc vào nhà nước đang điều tiết ngành, vào các doanh nghiệp trả tiền để quảng cáo trên đó, và vào khách hàng mà nó đang phục vụ. Cân bằng được các nhóm lợi ích khác nhau này là một việc khó khăn. Việc ngành truyền thông làm thế nào để cân bằng sẽ quyết định không chỉ khả năng sinh tồn của ngành, mà cả ảnh hưởng của nó đến diện mạo kinh tế. Cuốn sách này đề cập tới các nhân tố quyết định liệu ngành truyền thông có thể hỗ trợ được hay không và hỗ trợ như thế nào cho các tiến bộ kinh tế.

Rõ ràng, với vai trò quan trọng của một nhà cung cấp thông tin, truyền thông có vẻ như dễ dàng khích lệ những thành quả kinh tế tốt hơn khi nó thỏa mãn được ba điều kiện sau đây: truyền thông độc lập, cung cấp thông tin chất lượng tốt, và có được một phạm vi ảnh hưởng lớn. Đó là, khi nó giảm được hiện tượng bất đối xứng tự nhiên về thông tin, như Joseph Stiglitz đề cập ở chương 2, giữa những nhà cầm quyền và những đối tượng mà chính quyền được xem là phải phục vụ, và khi nó giảm tính bất đối xứng thông tin giữa các đối tượng tư nhân. Một ngành truyền thông như vậy có thể tăng cường được tính trách nhiệm của cả doanh nghiệp và chính phủ, thông qua việc giám sát và đe dọa về uy tín, trong khi cũng cho phép người tiêu dùng đưa ra được những quyết định có đầy đủ thông tin.

Cuốn sách này trích dẫn nhiều ví dụ về giá trị của thông tin do truyền

thông mang lại. Alexander Dyck và Luigi Zingales (chương 7) thảo luận làm thế nào truyền thông có thể buộc các giám đốc và nhà quản lý doanh nghiệp phải ứng xử theo cách được xã hội chấp nhận, qua đó tránh được những hành động có thể bị chỉ trích và bị khách hàng tẩy chay. Các tác giả cũng cho biết ở Malaysia, một cuộc điều tra gần đây về các nhà đầu tư thể chế và các nhà phân tích cổ phiếu đã hỏi họ về những nhân tố nào là quan trọng nhất đối với họ trong quản trị doanh nghiệp và quyết định đầu tư vào các công ty được niêm yết công khai. Những người được điều tra coi tính thường xuyên và khách quan của những nhận xét của công chúng và báo chí về các công ty có ý nghĩa quan trọng hơn là những yếu tố khác, vốn vẫn hay được coi là then chốt trong các cuộc tranh luận lý thuyết. Tuy nhiên, việc đưa tin đáng tin cậy một cách kịp thời phụ thuộc lớn vào việc ngành truyền thông được quản lý và điều tiết như thế nào. Các chương trong cuốn sách này sẽ ghi lại bằng chứng về hoạt động của ngành truyền thông và các qui định về truyền thông tại các quốc gia trên toàn thế giới, đồng thời chỉ rõ loại chính sách công và điều kiện kinh tế nào có thể ngăn cản truyền thông góp phần hỗ trợ phát triển kinh tế ở các nước nghèo.

**Hình 1.1. Tự do báo chí và dân chủ**



Nguồn: Viện Tự do

Trước khi bàn về ba tiêu chuẩn của truyền thông hiệu quả: độc lập, chất lượng, và phạm vi ảnh hưởng - tôi xin nhấn mạnh hai vấn đề chung, liên quan trực tiếp đến những chủ đề trong các chương của ấn phẩm này. Đầu tiên là mối quan hệ giữa truyền thông tự do và tính dân chủ. Nhìn chung, có vẻ hiển nhiên là các quốc gia càng dân chủ thì báo chí càng tự do hơn, như hình 1.1 đã thể hiện, nhưng truyền thông tự do thúc đẩy dân chủ hơn hay một nền dân chủ thực sự đẩy mạnh truyền thông tự do? Rõ ràng là tác động này diễn ra theo cả hai chiều và có các mức độ khác nhau về tự do truyền thông và dân chủ. Ngay trong các quốc gia dân chủ, mức độ tự do truyền thông cũng khác nhau, và ngay ở các nước tương đối không dân chủ, thái độ nhìn nhận đối với tự do truyền thông cũng rất khác nhau. Ví dụ, có hai nước dân chủ, Nga và Mỹ, có thái độ hoàn toàn khác nhau về truyền thông và khái niệm tự do truyền thông. Hơn nữa, trong cùng một nền dân chủ, nhưng một số loại tin tức nhất định có thể không bị điều tiết, trong khi các loại khác lại có, ví dụ, tin kinh tế có lẽ ít bị điều tiết hơn so với tin chính trị thuần túy. Tự do báo chí cũng tương quan với thu nhập: các nước giàu hơn dường như coi trọng thông tin hơn, song vẫn tồn tại sự khác biệt. Các nước như Côlômbia, Bồ Đào Nha và Ucraina có cùng thước đo dân chủ, song lại hoàn toàn khác nhau về thước đo tự do báo chí.

Vấn đề thứ hai tôi muốn đề cập ở đây liên quan đến sự phù hợp nói chung của luật lệ và qui định chính thức về tính độc lập, chất lượng và phạm vi ảnh hưởng của truyền thông. Trong nhiều trường hợp, luật điều chỉnh lĩnh vực truyền thông thiếu tính phù hợp. Thêm vào đó, việc ban hành một luật cũng không đảm bảo rằng luật này được thi hành hoặc có hiệu lực. Phần vì thi hành luật khó hơn việc đơn thuần thông qua nó. Ngoài ra, các qui tắc ứng xử không chính thức có thể mâu thuẫn với luật và làm suy yếu hiệu lực của luật. Trong hầu hết các quốc gia, tính tự do và độc lập của truyền thông được đảm bảo không chỉ đơn thuần bằng luật mà còn bởi văn hóa hay tập tục xã hội được chấp nhận. Do đó, trong khi nước Anh cho ra đời Luật Bí mật Chính thức khá khắt khe, (đến tận năm 1989, ngay cả loại bánh qui dành cho thú tương cũng phải giữ bí mật), thì truyền thông của Anh lại đứng ở vị trí rất cao, xét theo mọi thước đo về tự do: Viện Tự do cho nước Anh 80/100 điểm về chỉ số tự do báo chí.

Thay đổi về tự do truyền thông chịu ảnh hưởng từ thay đổi trong văn hóa và kỳ vọng, cũng như văn hóa và kỳ vọng có thể thay đổi thông qua thông tin do truyền thông cung cấp. Ở các quốc gia có truyền thống lâu đời về độc lập truyền thông và ngành truyền thông đã hoạt động lâu năm, thì các ràng buộc

pháp lý của một chính phủ chuyên quyền khó mà tồn tại được lâu dài. Còn những nền truyền thông non trẻ sẽ phải đối mặt với thách thức lớn nhất. Ở các quốc gia mà thông tin thường xuyên thiếu hay bị bưng bít thì có một số thách thức bất lợi với truyền thông, như: (a) giá trị tiềm năng của việc tăng cường thông tin bị đánh giá thấp hay không được nhận thức đầy đủ; (b) công chúng coi chỉ có thông tin không thôi thì chẳng giúp ích được gì, bởi các liên minh quá mạnh mẽ khiến cho không ai có thể sử dụng được những thông tin sẵn có; và (c) tình trạng tài chính ốm yếu của truyền thông và nguồn khách hàng bấp bênh khiến nền công nghiệp này èo uột. Tuy nhiên, mỗi nhân tố đều có thể được cải thiện theo thời gian.

Bằng chứng cho thấy hệ thống luật pháp đóng vai trò quan trọng. Các chính phủ dùng công cụ luật pháp và hệ thống pháp luật nhằm hợp pháp hóa các hoạt động chống lại truyền thông, song cũng nhằm bảo vệ quyền của truyền thông. Các nhà báo cũng dựa vào luật pháp để bảo vệ quyền được biết và được nói của mình. Đôi khi, luật rất quan trọng bởi lẽ cho dù chính phủ có thể không chủ tâm bưng bít thông tin, song thông tin cũng vẫn không sẵn sàng có sẵn chỉ vì không ai yêu cầu thông tin phải được trình bày theo những hình thức có thể tiếp cận được. Việc luật pháp thúc đẩy tự do bày tỏ và tự do thông tin có thể có lợi, ngay cả khi tất cả các bên đều chưa thấy sự phù hợp của nó ở đâu. Đơn giản là việc thông qua một đạo luật có thể hạn chế hành vi lạm dụng nào đó và có thể tạo kỳ vọng về việc nào là chấp nhận được, việc nào không, đặc biệt trong trường hợp tòa án làm việc hiệu quả và độc lập. Việc ban hành luật sẽ đưa vấn đề tự do thông tin lên bàn nghị sự trong các cuộc trao đổi công khai, và có thể đưa đến những thay đổi ngoạn mục. Như Kavi Chongkittavorn giải thích trong chương 14, việc Thái Lan thông qua Luật tự do thông tin đã khuyến khích quần chúng yêu cầu chính phủ cung cấp thông tin, mà thực chất là làm thay đổi kỳ vọng và hành vi. Ngược lại, như Mark Chavunduka thảo luận trong chương 17, chính phủ Dimbabuê ban hành một số luật về bí mật thông tin trong báo chí. Tuy nhiên ở chương 16, theo Hisham Kassem, các hãng truyền thông tân tiến thường tìm cách lách luật.

Trong phần còn lại của chương, tôi xin dành để thảo luận xung quanh ba nhân tố ảnh hưởng đến diện mạo truyền thông đã được đề cập ở trên: tính độc lập, chất lượng, và phạm vi ảnh hưởng của truyền thông<sup>1</sup>.

---

1. Một số tư liệu được đề cập trong Ngân hàng Thế giới (2001).



## Tính độc lập và chất lượng

Tính độc lập đề cập tới khả năng của ngành truyền thông trong việc chuyển tải thông tin đã nhận được mà không quá lo ngại bị trừng phạt. Tiêu chuẩn này giúp cho ngành truyền thông không bị bất kỳ một nhóm lợi ích nào khống chế, song vẫn có thể tiếp cận được thông tin cần thiết. Không có một cơ quan truyền thông nào hoàn toàn độc lập: ngay cả khi chính phủ không trực tiếp trừng phạt việc đưa tin bất lợi, truyền thông vẫn có thể từ chối đưa tin về những câu chuyện hay. Stiglitz lưu ý đến sự phụ thuộc lẫn nhau giữa những người tiết lộ thông tin cho báo chí và báo chí. Tiết lộ thông tin là quan trọng, bởi một mặt nó đưa được tin mật ra công chúng, mặt khác họ cũng cho phép các quan chức được định dạng tin tức theo cách phục vụ cho lợi ích và động cơ của chính họ.

Đánh giá, hay thậm chí mô tả chất lượng truyền thông là rất khó. Truyền thông chất lượng cao ở đây được định nghĩa là có khả năng tiếp cận và có năng lực đăng tải (ít nhiều) khách quan các thông tin kinh tế, xã hội, và chính trị; có thể chuyển tải nhiều quan điểm khác nhau và chịu trách nhiệm đối với những thông tin đã đăng tải; có khả năng phân tích thông tin để xác định giá trị của tin tức và tính “chân thật” của nó. Trong chương 13, Gabriel García Márquez định nghĩa tin “tốt nhất” không nhất thiết phải là tin lấy được sớm nhất, mà thường lại là “tin được trình bày tốt nhất”. Định nghĩa của Edward Herman về tính khách quan (chương 4) – một yếu tố then chốt của chất lượng – là “trước hết... diễn đạt được nhiều mặt của một câu chuyện, tìm ra các sự kiện mà không bị chính trị chi phối và diễn đạt một cách khách quan và vô tư; và thứ hai, quyết định được mức độ đáng giá của tin tức dựa trên những giá trị tin tức được vận dụng nhất quán, không bị tác động bởi các thế lực chính trị hay bị bóp méo bởi các định kiến ý thức hệ hay chịu thỏa hiệp bởi những tính toán lợi nhuận hay chiến lược”.

Tuy nhiên, truyền thông độc lập cũng có thể vào hùa hoặc không đưa tin đáng tin cậy. Với khả năng gây ảnh hưởng đến hành vi của đông đảo công chúng hay của một vài nhân vật chủ chốt, truyền thông có thể thổi phồng hay thu nhỏ những vấn đề trong con mắt của quần chúng, và do đó ảnh hưởng tới phân phối lợi ích xã hội. Ảnh hưởng kiểu này cần phải được kiểm soát và có đối trọng, như sẽ được bàn đến ở phần sau. Truyền thông chất lượng cao có quyền lực lớn hơn nữa trong việc gây ảnh hưởng tới người sử dụng thông tin: Dyck và Zingales cho rằng ở Hàn Quốc, tờ *Thời báo Tài chính* đăng tin về việc thỏa thuận ngầm tại SK Telecom đã làm cho mức độ tin cậy của câu

chuyện này tăng mạnh, vì tờ thời báo này có uy tín hơn hẳn so với các tờ báo địa phương.

Một số nhân tố ảnh hưởng đến tính độc lập của truyền thông bao gồm:

- Cấu trúc sở hữu của truyền thông.
- Cơ cấu kinh tế của ngành, tình hình kinh tế, và khả năng tài chính.
- Luật qui định về việc tiếp cận, đăng tải thông tin và gia nhập ngành truyền thông, và nội dung đăng tải.
- Chính sách về những ngành liên quan đến truyền thông.

Quan niệm về chất lượng và tính độc lập của truyền thông có mối liên quan lẫn nhau, ví dụ, chất lượng có thể bị giảm sút bởi sự phụ thuộc của truyền thông vào nguồn tài chính. Vì vậy, những khái niệm này được bàn đến cùng với nhau. Hai yếu tố bổ sung liên quan đến chất lượng bao gồm:

- Vấn đề đào tạo và năng lực của các nhà báo và những nhà quản lý cơ quan truyền thông.
- Cơ chế kiểm soát và đối trọng đối với các nhà báo và người trong ngành truyền thông.

### Tính chất sở hữu

Tính chất sở hữu trong truyền thông bao hàm quyền kiểm soát tính chất thông tin được đăng tải. Những người ủng hộ sở hữu nhà nước trong truyền thông cho rằng, vì thông tin là hàng hóa công cộng, có nghĩa là, một khi hàng hóa được cung cấp cho một số người sử dụng thì khó có thể ngăn người không trả cho dịch vụ này sử dụng nó – truyền thông tư nhân có xu hướng cung cấp ít thông tin hơn mức xã hội mong đợi. Họ cũng cho rằng với sở hữu tư nhân, ngành truyền thông sẽ có nguy cơ chỉ đại diện cho quan điểm của một nhóm nhỏ trong xã hội<sup>2</sup>, và cần có sở hữu nhà nước để phổ biến cho công chúng những vấn đề về giáo dục, văn hóa hoặc những

---

2. Vì những lợi ích phi tài chính tiềm năng và to lớn từ việc sở hữu các tổ chức truyền thông, cả nhà nước lẫn tư nhân đều có động cơ muốn kiểm soát các hãng truyền thông bằng việc sở hữu tập trung ngành truyền thông.

chuẩn mực giá trị cần thiết và để đảm bảo duy trì việc phát thanh truyền hình các vấn đề địa phương bằng tiếng địa phương<sup>3</sup>.

Những người phản đối sở hữu nhà nước cho rằng việc chính phủ kiểm soát ngành truyền thông có thể được dùng để thao túng quần chúng và bóp méo thông tin theo ý muốn của chính phủ đương nhiệm. Hơn nữa, kinh nghiệm cho thấy, các doanh nghiệp nhà nước (doanh nghiệp nhà nước ngành truyền thông trong trường hợp này cũng vậy) có vẻ kém nhạy bén trước nhu cầu của khách hàng. Cuối cùng, tổ chức truyền thông của nhà nước không phải cạnh tranh, do đó dễ đưa tin vừa kém chất lượng vừa kém hiệu quả. Một bài báo gần đây về Tập đoàn Phát thanh Truyền hình Anh (BBC) (*Economist* 2002a) cho rằng, chính sở hữu nhà nước đã cản trở hãng phát triển so với các hãng truyền thông khác. Bài báo cũng cho rằng, BBC đã được trao cho một doanh thu thuế lớn khiến họ có lợi thế tương đối so với các công ty tư nhân. Bài báo cũng dám chắc rằng, nếu là một công ty tư nhân, BBC sẽ năng động hơn, và do đó có khả năng cạnh tranh với các hãng truyền thông toàn cầu hơn.

Thực tế, ở các nước đang phát triển cũng đang phải đối mặt với nhiều vấn đề liên quan đến cả hai mặt của lập luận trên, song vấn đề cổ hữu trong quản lý doanh nghiệp nhà nước có hiệu quả có thể gây bất bình đẳng đối với các doanh nghiệp tư nhân. Ở nhiều quốc gia, các hãng thông tấn nhà nước tự chủ khó có thể duy trì tính tự chủ thực sự và hoạt động trên một sân chơi bình đẳng. Đó là vấn đề đặc trưng ở các nước đang phát triển. Các công ty truyền thông tư nhân có mối liên hệ mật thiết với giới kinh doanh hay chính phủ cũng có nguy cơ bóp méo thông tin. Hơn nữa, nếu họ không phải đối mặt với cạnh tranh thì có lẽ họ cũng đáng trách như việc công ty truyền thông nhà nước tâng lờ trước nhu cầu của công chúng. Ví dụ ở Ý, việc một vài gia đình nắm quyền kiểm soát ngành truyền thông là chủ đề gây tranh cãi sôi nổi. Herman cho rằng, nơi nào ngành truyền thông chính thống do tư nhân nắm giữ và chủ yếu do các nhà quảng cáo thương mại tài trợ như ở Mỹ, thì ở đó, họ ăn ý với cộng đồng doanh nghiệp, đặc biệt là các công ty lớn, những người rất thù ghét những thông điệp bài xích doanh nghiệp. Tuy nhất trí là ngành báo chí có ủng hộ chính sách công, nhưng trong chương 6, David Strömberg vẫn cho rằng, lợi nhuận tăng theo qui mô của việc đăng tải tin tức làm suy yếu quyền lực chính trị của các nhóm lợi

---

3. Ở Hà Lan một đạo luật năm 1998 yêu cầu các chương trình dịch vụ công phải chứa ít nhất 25% tin tức, 20% văn hóa, và 5% giáo dục. Nước Ý lại yêu cầu 50% tin phát thanh truyền hình phải lấy nguồn từ châu Âu. Phần lớn lợi ích nhờ sở hữu nhà nước cũng có thể có được với sở hữu tư nhân và các qui định chung.

ích đặc biệt và nhóm thiểu số, đồng thời tăng cường quyền lực chính trị của đa số. Do đó, việc đăng tải tin tức của các hãng tư nhân vì lợi nhuận cũng có lợi cho các nhóm lớn.

Nghiên cứu gần đây của Simeon Djankov, Caralee McLiesh, Tatiana Nanova, và Andrei Shliefer trong chương 8, chỉ ra rằng, tính chất sở hữu các hãng truyền thông có xu hướng tập trung cao. Các hãng này chủ yếu thuộc sở hữu nhà nước hoặc một số gia đình, và cơ cấu sở hữu hiếm khi bị phân tán rộng. Hơn nữa, các hãng thuộc sở hữu nhà nước chiếm tỷ lệ cao, đặc biệt ở các nước đang phát triển. Trung bình, nhà nước kiểm soát khoảng 30% trong 5 tờ báo lớn nhất và 60% trong 5 đài truyền hình lớn nhất trong các quốc gia này. Ở Bỉ, Pháp, và Nhật Bản, số khán giả của truyền hình tư nhân chiếm 56% đến 60% thị phần. Ở Ôxtrâyliya, 83% số khán giả xem chương trình truyền hình tư nhân, còn ở Canada con số này là 66%. Ở các nước công nghiệp, báo chí chủ yếu thuộc sở hữu tư nhân. Ở các nước nghèo như Trung Quốc, Ai Cập, và Malauy, truyền hình hoàn toàn do nhà nước kiểm soát. Có vẻ như sở hữu nhà nước trong truyền thông chiếm tỷ lệ cao hơn ở các nước nghèo hơn và chuyên chế hơn. Djankov và các tác giả khác thấy rằng, mức độ sở hữu nhà nước cao sẽ làm giảm tính hiệu quả của truyền thông trong việc tạo cơ chế kiểm soát và đối trọng trong hành vi của khu vực công và quan hệ nghịch biến với các kết cục kinh tế và xã hội.

Nhằm khuyến khích việc đăng tin độc lập, nhiều nước như Hà Lan và Anh đã thành lập các hãng truyền thông nhà nước độc lập hoặc tự chủ có nhiệm vụ cung cấp những chương trình vì lợi ích công - chương trình mà khu vực tư nhân không cung cấp, song được phép tiến hành không có sự can thiệp chính trị. Ví dụ, đài BBC thuộc sở hữu nhà nước và ban quản trị do nhà nước bổ nhiệm, chịu trách nhiệm trước chính phủ. Tuy nhiên, bản điều lệ của đài cho thấy đài là một công ty độc lập, được đảm bảo không chịu sự can thiệp của chính phủ về nội dung và thời lượng đưa tin cũng như quản trị nội bộ.

Về lý thuyết, một hệ thống kiểm soát và đối trọng có thể được thiết lập trong các hãng truyền thông tự chủ của nhà nước nhằm tránh chịu ảnh hưởng quá mức từ chính phủ hay từ doanh nghiệp, song vấn đề liệu các hãng truyền thông tư nhân còn phải đối mặt với cạnh tranh “bất bình đẳng” hay không, hay nói cách khác, liệu các hãng truyền thông nhà nước có được hưởng ưu đãi như trợ cấp hay không, vẫn còn để ngỏ. Một vấn đề khác là tính độc lập của các hãng truyền thông này dần mai một ở những nước thiếu hệ thống kiểm soát và đối trọng có hiệu lực đối với khu vực nhà nước. Năm 1981, Chính phủ Dimbabuê thành lập Tập đoàn Mass Media Trust thuộc sở

hữu nhà nước nhưng độc lập về chính trị, nhằm quản lý mạng báo chí quốc gia duy nhất - Zimpapers. Chính phủ đã từng hai lần giải thể cơ quan này để trừng phạt việc đăng tin bất lợi, và hiện vẫn thường xuyên can thiệp tới nội dung đăng tin.

Nơi nào nhà nước không thống trị thị trường mà chỉ chiếm một thị phần tương đối nhỏ, nơi ấy “dễ thở” hơn đối với các hãng truyền thông tư nhân. Tuy nhiên xác định một thị trường phù hợp không đơn giản. Nếu báo chí, phát thanh truyền hình và truyền thông điện tử đều phục vụ cùng một đối tượng khán giả mà chỉ có nhà nước thống trị một lĩnh vực, thì việc cạnh tranh với các hãng tư nhân trên thị trường để lấy tin tức có thể là đủ. Nếu thị trường phân đoạn tùy theo loại truyền thông (báo chí, truyền hình, truyền thanh, truyền thông điện tử) và nhóm dân cư phân theo thu nhập hay trình độ học vấn, thì vai trò thống trị trong một lĩnh vực có thể sẽ có tác động tiêu cực, bất kể đó là sở hữu nhà nước hay tư nhân. Những người không thể đọc sẽ không mua báo mà chỉ lấy thông tin từ đài; tuy nhiên, nếu hàng xóm hay người thân của họ có thể đọc và truyền tải thông tin thì ảnh hưởng của nhân tố tác động này giảm bớt.

Tư nhân hoá, với tất cả nhược điểm của nó, vẫn là một giải pháp tiềm năng để đảm bảo đăng tin khách quan. Ví dụ, ở Mêhicô, việc tư nhân hoá phát thanh truyền hình năm 1989 thực chất đã tăng cường việc vạch trần các vụ bê bối tham nhũng của chính phủ. Việc này góp phần đẩy thị phần của truyền thông tư nhân thêm 20%, buộc các đài của nhà nước cũng phải đề cập đến những kiểu tin này. Nhờ tác động của quá trình tự do hoá thị trường và quá trình chuyển giao kiến thức mạnh mẽ từ các hãng truyền thông nước ngoài giàu kinh nghiệm, quá trình tư nhân hoá các công ty truyền thông nhà nước ở các nước chuyển đổi đã tạo ra bước tiến đáng kể trong việc đưa tin kinh tế và tài chính (Nelson 1999). Bruce Owen trong chương 9 cho rằng, nhìn chung, quá trình tư nhân hoá và nới lỏng các qui định trong truyền thông điện tử đã tăng cường cạnh tranh và giảm bớt sự tập trung hoá.

Có thể nói gì về sự lựa chọn giữa tư nhân hoá và thành lập các hãng truyền thông nhà nước tự chủ? Quá trình tư nhân hoá có thể tránh được việc kiểm soát luồng thông tin của chính phủ, song quá trình này cùng với những qui định kèm theo cần phải được tiếp cận thận trọng để tránh độc quyền kiểm soát thông tin. Trường hợp thành lập hãng truyền thông nhà nước tự chủ kém thuyết phục hơn, nếu xét đến vấn đề tính tự chủ sẽ dễ dàng bị mai một và các qui định đi cùng với việc phân bổ tài trợ từ ngân sách cho các chương trình “xã hội mong muốn” dựa trên cơ sở cạnh tranh cũng có thể mang lại kết quả tương tự. Trong

bất kỳ tình huống nào thì cũng rất khó bảo vệ cho một vai trò thống trị của nhà nước trong truyền thông.

### Cơ cấu kinh tế và tài chính

Các ngành phi truyền thông được cơ cấu thế nào và các chính sách kinh tế nói chung của chính phủ có ảnh hưởng đáng kể như thế nào đối với hoạt động và tính độc lập của truyền thông. Vụ công ty truyền thông tư nhân ở Nga, một hãng thường xuyên chỉ trích chính phủ, bị Gazprom, một công ty khí đốt mà nhà nước có quyền kiểm soát và ảnh hưởng lớn, là một ví dụ đáng quan tâm. Ở đâu mà các doanh nghiệp nhà nước thống trị nền kinh tế thì ở đó, ngay cả các hãng truyền thông tư nhân cũng khó có thể tồn tại nếu không được nhà nước hỗ trợ. Trong lịch sử truyền thông ở Bănglađét, Mahfuz Anam (chương 15) cho rằng thậm chí tư nhân hoá ngành truyền thông cũng không giải quyết được vấn đề thiên vị nếu tất cả các nhà quảng cáo, tức là các nhà tài trợ, đều là doanh nghiệp nhà nước, hay thậm chí là một nhóm doanh nghiệp tư nhân đã được lựa chọn từ trước. Ở một số quốc gia, cái được lựa chọn có lẽ là phương án ít tồi tệ nhất trong hai trường hợp này.

Như Bruce Owen (chương 9) và Tim Carington và Mark Neldoson (chương 12) chỉ ra, sự tồn vong của truyền thông - với tư cách là một ngành kinh doanh - và thường xuyên chịu những điều kiện kinh tế bất lợi - là điều quan trọng nhất. Nếu việc kinh doanh còn không đứng vững, thì chất lượng không còn gì để bàn. Ở nhiều nền kinh tế non trẻ, doanh nghiệp nhỏ, mới có thể có đủ năng lực tài chính để làm truyền thông như trường hợp TV2 ở Tomsk, được Victor và Yulia Muchnik mô tả ở chương 19. Chính sách kinh tế nói chung sẽ quyết định sự gia nhập hay tồn tại của các hãng này. Mối quan hệ và mạng lưới quen biết cũng đóng vai trò quan trọng. Trong trường hợp TV2, chi phí khởi nghiệp được tài trợ nhờ vay vốn từ một ngân hàng trong nước. Các doanh nghiệp này tiếp cận được nguồn tín dụng nhờ vốn vay của họ được một người bạn, chủ tịch hội đồng thành phố Tomsk, bảo lãnh.

Carrington và Nelson chỉ ra tầm quan trọng của đầu tư nước ngoài trong việc diu dắt các hãng truyền thông non trẻ ở các nước đang phát triển dần tự đứng trên đôi chân của mình. Dưới chế độ mới năm 1991, tờ báo chính phủ *Rzeczpospolita* ở Ba Lan bị mất dần nguồn tài trợ từ ngân sách nhà nước, bị buộc phải kinh doanh độc lập, và rơi vào tình trạng kinh tế sa sút. Tờ báo này tồn tại được là nhờ đầu tư nước ngoài: Tập đoàn báo chí French Hersant đã mua 49% tờ báo này và nâng cấp công nghệ cũng như nhà in. Tương tự như vậy, ở

Cộng hoà Xi-lô-vác, Quỹ Cho vay Phát triển Truyền thông đã hậu thuẫn cho một tờ báo tư nhân. Ngoài ra, một khu vực tư nhân mạnh mẽ cũng đã ra đời để hỗ trợ cho ngành truyền thông.

Một cơ cấu thị trường cạnh tranh (cũng như các nguồn tài trợ) thúc đẩy sự đa dạng và là một cách để kiểm soát chất lượng. Theo Stiglitz, cách kiểm soát quan trọng nhất chống lại tình trạng thông tin bị báo chí lạm dụng là sự tồn tại áp lực cạnh tranh phản ánh nhiều lợi ích khác nhau. Owen chỉ ra rằng, nội dung truyền thông phục vụ tốt nhất cho các ông chủ truyền thông có mục tiêu giành quyền lực và tầm ảnh hưởng, nhìn chung không phải là nội dung mang lại sự thành công về thương mại, và do đó, không phải là cái để có thể trụ được trong một môi trường thị trường cạnh tranh. Điều này giải thích tại sao một môi trường cạnh tranh hơn sẽ hạn chế được việc các ông chủ truyền thông lạm dụng quyền lực.

Việc cấp phép hoạt động cho các công ty truyền thông có thể là một biện pháp hữu hiệu nhằm kiểm soát nội dung thông tin cũng như hạn chế tính cạnh tranh<sup>4</sup>. Việc hạn chế cấp phép hoạt động có thể công khai, như việc cấm một số nội dung phát thanh truyền hình nhất định hay ngầm ngấm, bằng việc chính phủ sẽ không gia hạn giấy phép cho đến khi thấy rằng nội dung đăng tin đã có lợi cho họ. Đối với ngành báo chí, khác với phát thanh truyền hình, về mặt kỹ thuật thì không cần cấp phép. Mục đích chính của việc cấp phép cho báo chí là cho phép chính phủ gây ảnh hưởng đến luồng thông tin thông qua việc hạn chế gia nhập thị trường truyền thông<sup>5</sup>. Ở Hàn Quốc, ngay sau khi các qui định về cấp phép được nới lỏng, số tờ nhật báo ở riêng Xơun đã tăng từ 6 đến 17 tờ, và hàng chục tờ nhật báo ra đời ở các khu vực khác trong toàn quốc. Hơn thế nữa, phải kể đến sự phong phú trong việc được bày tỏ quan điểm phản đối, ủng hộ chính phủ, về kinh doanh, thể thao, và cả thuyết giáo ở các nhà thờ cũng chạy

---

4. Đối với truyền hình, cần có những hình thức cấp phép nhất định cho phát thanh viên để xác định bản quyền đối với tần suất đưa tin có giới hạn; tuy nhiên nhiều chính phủ đã bành trướng hệ thống cấp phép vượt quá giới hạn mà kỹ thuật yêu cầu, bao gồm cả việc hạn chế về nội dung phát thanh truyền hình.

5 Một số người cho rằng việc cấp phép phục vụ cho lợi ích công thông qua việc cổ vũ cho tính trách nhiệm và chuẩn mực đưa tin. Những người phản đối lại cho rằng, giấy phép cho phép người ra qui định cản trở công việc của các nhà báo, người có thể đưa những tin bất lợi cho chính phủ. Các tòa án quốc tế ủng hộ quan điểm thứ hai. Vào năm 1985, trong một vụ kiện đáng nhớ về một nhà báo không có giấy phép ở Côxta Rica, Tòa án Liên Mỹ về nhân quyền đã công nhận rằng việc cấp phép cho nhà báo là mâu thuẫn với Hiệp định châu Mỹ về nhân quyền.

đua với nhau (Heo, Uhm, và Chang 2000; Webster 1992). Ở một số nước như Êtiôpia, các tờ báo có thể gia hạn giấy phép hàng năm sau khi đóng một khoản phí gia hạn. Việc cấp phép phụ thuộc vào khả năng tài chính, điều này đòi hỏi mọi tờ báo hiện hành hay tiềm năng phải duy trì một tài khoản ký quỹ có số dư là Br 10.000 (1.250 đôla) phòng trường hợp các nhà báo của họ bị kiện tụng. Các cơ quan xuất bản không chứng minh được khả năng thanh toán tại thời điểm đầu năm hay bất cứ lúc nào được Bộ Văn hoá thông tin yêu cầu sẽ bị thu hồi giấy phép (Ủy ban bảo vệ nhà báo).

Những rào cản đối với việc gia nhập cũng còn thể hiện dưới một dạng khác nữa. Nhưng Kassem đã báo cáo, những yêu cầu quá mức về việc đăng ký và sự trì hoãn vô thời hạn đã khiến các nhà báo ở Ai Cập phải đặt văn phòng của mình ở nước ngoài. Hơn nữa, các nhà báo không được phép trở thành các thành viên công đoàn, và do đó, không được hưởng những phúc lợi y tế nhất định, trừ phi họ làm việc cho các tòa báo của nhà nước. Hơn một phần ba số nước ở châu Mỹ La tinh quản lý các nhà báo bằng cách cấp giấy phép hoặc qua các thủ tục để được công nhận (xem cơ sở dữ liệu Hiệp hội Báo chí Liên Mỹ tại trang web <http://www.sipiapa.org>).

Ngoài một cơ cấu điều tiết, nghề báo còn phải đối mặt với những thế lực mà một mặt, chúng ưu đãi cho các lực lượng độc quyền, mặt khác lại ủng hộ việc đa dạng hoá các nhà cung ứng, như Owen đã mô tả. Thứ nhất, nội dung các sản phẩm truyền thông có một đặc trưng là chúng có tính hiệu quả kinh tế to lớn theo qui mô. Điều này có xu hướng có lợi cho những hãng lớn. Thứ hai, quảng cáo với khối lượng ấn bản lớn có hiệu quả hơn so với quảng cáo trên số lượng ấn bản ít. Tuy vậy, đặc điểm cơ bản thứ ba là sản phẩm có tính đơn chiếc: các hãng cạnh tranh với nhau bằng cách khác biệt hoá sản phẩm của mình, vì những độc giả khác nhau thì có khẩu vị không giống nhau. Điều này có nghĩa là những công ty nhỏ có thể làm cho nội dung của mình có sự khác biệt, và do đó, tìm ra những khe hở (của thị trường). Các hãng nhỏ và mới tìm thấy được những khe hở này có xu hướng đa dạng hoá dễ dàng hơn so với các hãng lớn và cũ<sup>6</sup>. Thí dụ, những tờ báo địa phương có thể chuyên môn hoá bằng cách đăng nhiều nội dung mang tính chất địa phương hơn (điều này cũng có nghĩa là họ không thể cạnh tranh hiệu quả ở các địa phương khác). Owen viện dẫn một thí dụ ở Ulanbato, Mông Cổ, nơi có lẽ không thể hậu thuẫn được đến 18 tờ

---

6. Owen cho rằng, các hãng độc quyền đến một mức độ nhất định cũng quan tâm đến việc đa dạng hoá để có thể tồn tại.



báo đô thị năm 1994 nếu những tờ báo này không có sự khác biệt hoá đáng kể về mặt quan điểm chính trị và các khía cạnh khác.

Công nghệ, cơ sở hạ tầng, và địa lý cũng hạn chế qui mô của các tờ báo và tác động đến bản chất của sự cạnh tranh thị trường, vì chúng ảnh hưởng tới chi phí chuyên chở và sự chậm trễ trong phát hành. Đối với những phương tiện phát thanh truyền hình thì những rào cản này có thể dễ dàng bị phá vỡ, vì thế ngay tại Mỹ cũng có những mạng lưới truyền thanh, truyền hình quốc gia tồn tại song song với các tờ báo quốc gia. Ở châu Phi, nơi mà trình độ công nghệ kém phát triển hơn và dân trí thấp, các đài phát thanh tư nhân vẫn phát triển bùng nổ (*Economist* 2002b). Thí dụ, ở Uganda, ở những làng mà vào năm 1985 mới chỉ có 10 đài phát thanh cộng đồng thì đến nay đã có trên 300 đài.

Một điểm bất lợi mà chính phủ các nước đang phát triển đang phải đối mặt là khả năng hạn chế của họ trong việc thực thi chính sách cạnh tranh ở những nơi cần các chính sách đảm bảo như vậy. Một số nước, kể cả các nước công nghiệp lẫn nước đang phát triển, việc ngăn cấm hoặc hạn chế hình thức đa sở hữu đối với các phương tiện truyền thông đang cạnh tranh với nhau là một cố gắng nhằm đảm bảo duy trì tính đa dạng hơn về nguồn tin và quan điểm. Như Owen đã nêu, việc tập trung hoá các phương tiện truyền thông làm dấy lên mối quan ngại là nó có thể dẫn đến tình trạng độc quyền hoặc thúc đẩy sự cấu kết làm tăng giá cả và giảm sản lượng. Ngoài việc cạnh tranh và đa dạng hoá về nội dung, sự tập trung các đầu mối truyền thông trên địa bàn một thành phố nào đó có thể làm nảy sinh vấn đề cạnh tranh kinh tế liên quan đến một số hãng quảng cáo nhất định, ngay cả khi vẫn còn vô số các phương tiện khác như truyền hình, báo chí, tạp chí dịch vụ trực tuyến... để bày tỏ quan điểm, kể cả sự bất mãn về chính trị. Đánh giá hành vi chống cạnh tranh lúc nào cũng là một nhiệm vụ khó khăn, và nhiều cơ quan ở các nước đang phát triển vẫn thường thiếu những kỹ năng và nguồn lực cần thiết.

### Cấu trúc pháp lý

Có hai loại thể chế pháp lý rất thiết yếu đối với hoạt động của giới truyền thông, đó là (a) những thể chế quyết định khả năng tiếp cận thông tin, và (b) những thể chế hạn chế việc giới truyền thông sử dụng thông tin mà họ có được. Khả năng thông báo của ngành công nghiệp truyền thông bị hạn chế bởi lượng và thể loại thông tin - về các tổ chức công và tư, và về tình trạng kinh tế nói chung - mà với những thông tin đó, họ có thể tiếp cận thông qua các kênh chính thức hoặc phi chính thức. Như Dyck và Zingales đã chỉ rõ, việc tiết lộ thông tin do nhà nước ủy nhiệm là đáng tin cậy nhất, vì nó không chịu ảnh hưởng của sự chọn lọc, và

không phải được cung cấp nhằm đổi lấy một thứ gì khác. Những con đường phi chính thức hoặc không bị điều tiết nhằm có được thông tin đó bao gồm các mối quan hệ để phỏng vấn hoặc lấy thông tin từ những người muốn trình bày một quan điểm cụ thể với công chúng. Ở đây, tôi chỉ giới hạn những bình luận của mình với qui trình chính thức để thu lượm thông tin.

Luồng thông tin do nhiều bộ luật khác nhau điều chỉnh, mà những bộ luật này có thể cho phép tiếp cận rộng rãi hoặc có lựa chọn, đến những dữ liệu quan trọng. Luật bắt buộc các công ty phải công khai hoá tài khoản hoặc cho phép tìm hiểu lý lịch vay vốn của cá nhân quyết định mức độ dễ dàng và thường xuyên mà giới truyền thông có thể khai thác được thông tin “chính thức” về những vấn đề đó. Luật điều chỉnh việc truyền bá thông tin cho khu vực tư nhân thường được xây dựng nhằm giúp thị trường vận hành suôn sẻ và tăng cường hiệu lực thực thi của các qui định pháp lý khác, nhưng phản ứng thị trường thường cũng phụ thuộc rất nhiều vào những thông tin chủ yếu cung cấp trong khu vực công. Stiglitz cho rằng, thông tin mà các quan chức nhà nước thu thập được bằng ngân sách công thì do công chúng sở hữu, và việc sử dụng tài sản trí tuệ đó để mưu lợi riêng cũng là một sự vi phạm lợi ích công cộng nghiêm trọng chẳng kém gì việc tước đoạt bất kỳ một loại tài sản công nào khác cho mục đích cá nhân.

Căn cứ từ hiến pháp, một loạt các qui định pháp lý sẽ quyết định điều kiện để các cá nhân và tổ chức công cộng, tư nhân, có thể tiếp cận được với thông tin “công cộng”. Ở nhiều nước, hiến pháp chỉ qui định một cách khái quát những quyền cơ bản của cá nhân được tự do ngôn luận và đôi khi là quyền được tiếp cận thông tin. Các văn bản luật hỗ trợ có thể mang nhiều cái tên khác nhau, tùy thuộc vào từng nước. Nhưng ngay cả khi các quyền cơ bản đã được nêu rõ thì việc thực sự được biết thông tin kịp thời (trong những khoảng thời gian đủ ngắn để chúng còn có ý nghĩa đối với những người có nhu cầu được biết) vẫn còn rất khó khăn, vì luật còn phải được thực thi, và người dân còn phải được tập huấn và phải có động cơ để đưa ra những phản ứng mau lẹ, còn thông tin phải được cung cấp kịp thời, dưới những hình thức dễ hiểu và dễ sử dụng.

Nhiều nước đã chấp nhận luật về tự do thông tin và các nước khác cũng đang trong quá trình đó. Mục đích của những luật này là nhằm tạo ra một khuôn khổ qui định mức độ tiếp cận thông tin công cộng và quyền tiếp cận những thông tin đó của cá nhân và tổ chức. Việc thông qua luật về tự do thông tin là một dấu hiệu cho thấy chính phủ cam kết minh bạch hoá. Nó cũng có thể khuyến khích các tổ chức tư nhân yêu cầu được biết thêm thông tin, như Chongkittavorn đã giải thích trong trường hợp của Thái Lan. Hiện nay, có khoảng 46 quốc gia đã có luật về tự do thông tin, và con số này đang

**Bảng 1.1. Tương quan giữa các biến về tự do truyền thông**

Nội dung	Tự do báo chí	Sở hữu nhà nước về báo chí	Luật tự do thông tin	Ngược đãi nhà báo
Tự do báo chí	1			
Sở hữu nhà nước về báo chí <sup>a</sup>	-0,64 (0)	1		
Luật tự do thông tin	0,36 (0)	-0,49	1	
Ngược đãi nhà báo <sup>b</sup>	-0,5 (0)	0,157 (0,63)	-0,2 (0,03)	1

*Chú thích:* Con số trong ngoặc đơn là giá trị p dành cho các hệ số tương quan (giá trị p càng thấp thì tương quan giữa hai biến số càng chặt chẽ).

a. Biến này là giá trị trung bình của các biến về tình trạng sở hữu do Djankov và các tác giả khác (2001) xây dựng.

b. Chỉ số bình quân gia quyền về số nhà báo bị giết hại hoặc giới truyền thông bị áp chế.

*Nguồn:* Tự do báo chí: Viện Tự do (n.d.); biến giả về luật tự do thông tin: tổng hợp của tác giả từ nhiều nguồn; sở hữu nhà nước về báo chí: Djankov và các tác giả khác (2001); ngược đãi nhà báo: Phóng viên Sans Frontières (2000).

tăng lên từng ngày; tuy nhiên, số nước nghèo có luật này thì ít hơn, và điều kỳ lạ là chỉ có khoảng 54 phần trăm các nước thu nhập cao thông qua luật đó (Islam, sắp xuất bản)<sup>7</sup>. Bảng 1.1 thể hiện một số tương quan đơn giản giữa chỉ số về mức độ tự do báo chí và chỉ số về ngược đãi nhà báo với sự hiện diện của luật tự do thông tin. Sự ra đời của luật tự do thông tin có tương quan nghịch biến với tình trạng sở hữu nhà nước đối với giới truyền thông ở mức cao và sự ngược đãi nhà báo, và có tương quan đồng biến khá chặt chẽ với sự tự do báo chí<sup>8</sup>.

7. Tôi sử dụng định nghĩa của Ngân hàng Thế giới về nước thu nhập cao, tức là những nước có thu nhập bình quân đầu người từ 9.266 đôla trở lên.

8. Lưu ý rằng, sự tương quan không nhất thiết phản ánh quan hệ nhân quả. Có thể ở những nước mà báo chí lúc đầu đã được tự do thì có xu hướng ban hành luật tự do thông tin nhiều hơn nhằm đảm bảo quyền tự do báo chí.

Mặc dù việc thông qua luật về tự do thông tin là một sáng kiến quan trọng, nhưng câu hỏi căn bản là các nước thực hiện luật đó như thế nào? Một phương án là, thành lập một cơ quan độc lập có mối quan tâm duy nhất là giải quyết các yêu cầu về nhiều loại thông tin khác nhau, hoặc cách khác là, mỗi bộ, ngành của chính phủ phải được nhận một hướng dẫn cụ thể về việc cung cấp thông tin. Một khi đã xác định được cơ quan và nhân sự (chịu trách nhiệm về việc này), thì cần thiết kể các thể chế sao cho yêu cầu được biết thông tin có thể được đáp ứng kịp thời. Một vấn đề khác là việc thiết kế hình thức để truyền bá thông tin và mức phí liên quan để được tiếp cận thông tin.

Ở Bồ Đào Nha, Ủy ban Tiếp cận các Tư liệu Hành chính chịu trách nhiệm quyết định xem có cho phép cung cấp thông tin liên quan đến những tư liệu chính thức nào đó hay không, cũng như quyết định loại tài liệu, nào sẽ được chia sẻ giữa các nhánh chính quyền, tổ chức các buổi chất vấn, thiết lập hệ thống phân loại tư liệu và giám sát việc vận dụng chính xác Luật về Tiếp cận các Tư liệu Hành chính và các luật tương tự (xem <http://www.infocid.pt/infocid/2092%5F1.asp>). Ở Látvia, từng cơ quan chính phủ hoặc tổ chức công được yêu cầu phải công bố bản tóm tắt tất cả những thông tin hiện có tại công sở. Không có một cơ quan độc lập duy nhất nào giám sát việc thực hiện Luật Tự do thông tin, và quy trình tiếp cận thông tin được điều chỉnh bởi những văn bản pháp lý riêng rẽ, trong đó qui định rõ về thủ tục xem xét các đề xuất, khiếu nại, và đệ trình. Có thể kháng nghị đối với việc từ chối tiếp cận thông tin, nhưng kháng nghị đó trước tiên phải được chuyển đến giám đốc của tổ chức bị kháng nghị (xem [http://www.delna.lv/english/legal\\_norms/ln2.htm](http://www.delna.lv/english/legal_norms/ln2.htm)).

Tuy nhiên, khu vực công tạo ra rất nhiều thông tin có thể sẵn sàng cung cấp mà không cần đến một luật về tự do thông tin. Tất cả các nước đều công bố những thông tin nhất định về một số những kết quả kinh tế cơ bản; tuy nhiên, những thông tin đó khác nhau về số lượng, chất lượng, tần suất, và mức độ dễ dàng tiếp cận<sup>9</sup>. Camơrun thậm chí còn cung cấp những số liệu cơ bản như tổng sản phẩm quốc nội (GDP), thống kê về ngoại thương, đầu tư trực tiếp nước ngoài, và tài chính nhà nước chậm đến một vài năm. Trái lại,

---

9. Những số liệu này luôn sẵn có trong Thống kê Tài chính Quốc tế của Quỹ Tiền tệ Quốc tế, các trang web của chính phủ, các ấn phẩm của chính phủ, hoặc cuốn Các chỉ báo phát triển thế giới của Ngân hàng Thế giới. Lưu ý rằng, những nguồn này đều không phải dễ có, đối với những ai không có khả năng tiếp cận đến những tài liệu đó thì không thể mua hay mượn những ấn phẩm này hoặc không có khả năng tiếp cận đến các trang web.

cũng là một nước thu nhập thấp nhưng Ácmênia lại cung cấp thông tin rất cập nhật, với tần suất khá thường xuyên, về hầu hết các số liệu thống kê chính về kinh tế và tài chính, cho thấy việc thu thập và truyền bá những thông tin như vậy không nhất thiết chỉ phụ thuộc vào thu nhập. Trong số hơn 200 nước trên thế giới, thì ngân hàng trung ương của khoảng 100 nước đã có trang web công bố thông tin, mặc dù chất lượng và tính kịp thời của những thông tin này còn rất khác biệt.

Các luật khác hạn chế việc sử dụng những thông tin đã thu lượm được. Mục đích của các luật cấm phỉ báng và lăng mạ, được Peter Krug và Monroe Price bàn đến trong chương 10 và Ruth Walden trong chương 11, thường nhằm bảo vệ các cá nhân tránh bị báo giới lạm dụng. Tuy cũng cần những luật này dưới hình thức nào đó để bảo vệ uy tín của các cá nhân và đảm bảo tính xác thực của các thông tin được công bố, nhưng chúng cũng có thể được dùng để quấy rối các nhà báo, và vì thế, sẽ khuyến khích báo chí tự kiểm duyệt mình (Walden 2000).

Nói về việc thiết kế những luật này, nổi lên ba vấn đề lớn: (a) khi sự bôi nhọ bị coi là tội hình sự hơn là một lỗi dân sự, thì các nhà báo sẽ nghiêng về hướng tự kiểm duyệt; (b) khi sự thật không phải là cách bảo vệ trước sự bôi nhọ thì nhà báo có động cơ tự giới hạn mức độ điều tra của mình; và (c) khi luật có những qui định bảo vệ chống lại những phát biểu có tính chất bôi nhọ về những vấn đề công chúng quan tâm hoặc yêu cầu cá nhân phải chứng minh được những phát biểu có tính chất bôi nhọ đó là sai lầm cố ý hoặc thiếu thận trọng, được đưa ra với dụng ý xấu, thì những qui định đó sẽ có lợi cho tự do báo chí. Chính phủ cũng có thể kiểm duyệt thông tin bằng các qui định pháp lý yêu cầu trước khi xuất bản hoặc công bố phải được các cơ quan nhà nước thẩm định. Đối với các nhà báo thì phản ứng tự nhiên của họ trong những trường hợp này là tiến hành tự kiểm duyệt để tránh bị đình bản.

### Chính sách điều chỉnh những ngành công nghiệp có liên quan đến truyền thông

Các ngành công nghiệp có liên quan trực tiếp đến truyền thông, bao gồm ngành công nghiệp giấy và phát hành. Ngay cả khi có truyền thông tự do và độc lập, nhưng nếu việc phát hành bị chính phủ điều tiết chặt chẽ, thì tính độc lập của truyền thông vẫn bị đe dọa. Chính phủ cũng có thể dùng biện pháp kiểm soát giá hoặc đánh thuế đầu vào nhằm gây gián đoạn hoạt động (của truyền thông), và cơ cấu điều tiết hay điều kiện cơ sở hạ tầng cũng có thể hạn chế hoạt động của truyền thông. Thí dụ, Internet thường là một kênh cạnh tranh với truyền thông nội địa và nó cho phép tiếp cận dễ dàng đến truyền

thông toàn cầu; tuy nhiên, ở nhiều nước việc kết nối Internet vẫn rất khó khăn hoặc tốn kém, vì ngành viễn thông chưa phát triển. Tuy nhiên, mặc dù cafe internet đang ngày càng thịnh hành nhưng ở nhiều nước, mức độ sử dụng máy tính vẫn còn hạn chế.

### Đào tạo và năng lực của cán bộ trong ngành truyền thông

Ở nhiều nước đang phát triển, cán bộ ngành truyền thông vẫn còn thiếu trình độ chuyên môn kỹ thuật, do đó đã hạn chế khả năng viết tin về kinh tế và chính trị. Điều này liên quan cả đến kỹ năng của những người trực tiếp tham gia nghiên cứu, phân tích, tổ chức, và đăng hoặc phát tin lẫn kỹ năng quản lý cần thiết để duy trì một doanh nghiệp làm ăn có lãi. Cũng như trong các ngành kinh doanh khác, qua thời gian, kỹ năng quản lý có thể học được, nhưng việc đào tạo có thể hỗ trợ thêm, nhất là bằng cách cho các nhà quản lý có dịp cọ xát với các kỹ thuật ra quyết định và sản xuất được sử dụng ở các nước khác. Như Muchnik và Muchnik đã viết, trong trường hợp đài truyền hình Tomsk TV, sự hiện diện của các tư vấn nước ngoài tại Nga đầu thập niên 90 là cực kỳ hữu ích, và sự tham mưu của chuyên gia nước ngoài về việc quản lý quảng cáo và sản xuất là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến thành công của đài này. Tương tự ở Ba Lan, đầu tư nước ngoài đã giúp lấp đầy khoảng trống về quản lý và kỹ năng.

Cái mà nhiều ý kiến tranh cãi cho là khó khăn hơn là việc tường thuật các vấn đề về kinh tế và tài chính. Một dạng đào tạo nào đó có thể nâng cao đáng kể khả năng phân tích những vấn đề này của các nhà báo. Sự phân tích nghèo nàn sẽ không thể thu hút được sự chú ý của những độc giả tương đối sắc sảo và có thể định hướng sai cho những người khác kém hiểu biết hơn. Nhưng thuê cán bộ truyền thông có kỹ năng phù hợp có thể là một giải pháp không có lãi, ngay cả khi có thể thuê được, trừ phi lượng độc giả ưa thích thể loại này tương đối đông đảo. Tuy vậy, việc phát hiện những vụ tham nhũng hoặc làm sai không phải lúc nào cũng đòi hỏi phải hiểu biết thấu đáo về chi tiết của các vụ giao dịch có liên quan. Thí dụ, việc công chức nhà nước nhận hối lộ có thể bị đưa ra ánh sáng mà không cần hiểu rõ xem nó có liên quan như thế nào đến các kết cục kinh tế. Marquez cho rằng, những người tự học thường là những học viên khao khát và tiếp thu nhanh, và bất kỳ hình thức giáo dục nào cũng phải chú trọng đến ba lĩnh vực then chốt: xác định năng khiếu và thiên hướng, khẳng định rằng tất cả báo giới đều có xu hướng nghiên cứu và nhấn mạnh đến tầm quan trọng của các chuẩn mực đạo đức.

## Kiểm soát và đôi trọng

Mặc dù khu vực truyền thông độc lập là điều rất nên có, nhưng mọi cơ quan, tổ chức đều cần có sự kiểm soát và đôi trọng. Rất nhiều người trong giới truyền thông coi truyền thông có vai trò bảo vệ chân lý và đại diện cho tiếng nói của người dân. Márquez (chương 13) và Adam Michnik (chương 18) đều bàn đến vinh quang của nghề báo, nhưng cũng đòi hỏi nhà báo phải trong sạch, trung thực, và không định kiến. Tiếc thay, bản chất con người vẫn như vậy, và đôi khi chúng ta không thể duy trì được chuẩn mực cao như chúng ta mong muốn đạt tới. Không có cơ chế kiểm soát và đôi trọng để đảm bảo tính trách nhiệm và tinh thần trách nhiệm, thì báo giới có thể lạm dụng sức mạnh của mình. Như Victor Muchnick và Yulia Muchnick đã chỉ rõ, sự lạm dụng quyền lực có thể xuất phát từ chỗ người ta hiểu không rõ ràng về nghề báo. Họ bàn đến việc làm thế nào để có thể tham gia tự do vào chính trị, đứng về bên nọ bên kia, cho đến khi họ nhận ra sự khác biệt giữa việc hiến dâng cho lý tưởng với việc hình thành các liên minh chính trị với những cá nhân cụ thể, và nghề báo chất lượng cao cũng có nghĩa là phải giữ một khoảng cách nhất định với các nhà chính trị.

Như Robert Shiller (chương 5) và Timothy Besley, Robin Burgess và Andrea Prat (chương 3) đã chỉ rõ, giới truyền thông không chỉ có việc truyền bá thông tin, mà còn phải định hướng công luận và nâng tầm các vấn đề đến mức quan trọng hoặc “im lặng” chưa từng có trong con mắt của công chúng. Họ có thể đẩy nhanh tốc độ truyền tin, gây ảnh hưởng đến những người mà tin tức được truyền đến cho họ, và tác động đến loại hành động sẽ được đưa ra trong một tình huống cụ thể. Họ có thể không đưa tin về tất cả mọi mặt của vấn đề. Đôi khi, hành động của giới truyền thông có thể hậu thuẫn mạnh mẽ cho sự minh bạch, nhưng chẳng có gì đảm bảo là họ đương nhiên sẽ làm điều đó. Sự thèm muốn được đăng những tin mới và giật gân có thể lấn át cả mong muốn được “nói về sự việc theo đúng bản chất của nó”. Đáng tiếc, xu hướng nghiêng về đưa tin giật gân lại tồn tại trong tất cả các loại hình truyền thông tin tức, kể cả những phương tiện có uy tín lớn, mặc dù ai đó có thể cho rằng, với những nguồn tin có uy tín càng lớn thì xu hướng này càng thâm lắng hơn. Một cách kiểm soát tự động về việc lạm dụng quyền lực chính là sự suy giảm uy tín qua thời gian, nếu việc lạm dụng đó tồn tại dai dẳng.

Một hệ thống pháp lý thích hợp phải cố gắng cân bằng giữa tự do ngôn luận và sự lạm dụng của giới truyền thông. Một giải pháp khác về thể chế là

thành lập các hội đồng tự điều tiết. Các cơ quan tự điều tiết đã được thành lập thành công ở một số nước công nghiệp, nhưng ở các nước đang phát triển thì chúng mới chỉ manh nha. Trong số các nước đang phát triển, Guyana và Tandia là hai nước đã thành lập hội đồng báo chí tự điều tiết với vai trò xác định qui chế về sự chân thực, công tâm, tôn trọng sự riêng tư và các chuẩn mực chung về thị hiếu. Hội đồng sử dụng những qui chế này để định hướng cho các quyết định của mình khi xử lý những khiếu nại về báo giới. Trong nhiều trường hợp, những hội đồng đó đã thay thế cho các qui trình tố tụng truyền thống. Thí dụ, ở Ôxtrâyliya, những người khiếu nại được yêu cầu ký vào một bản cam kết rằng họ sẽ không đưa vấn đề khiếu nại ra toà nếu họ chưa thoả mãn với quyết định của hội đồng.

Sự thành công của những hội đồng như vậy phụ thuộc vào một số yếu tố. Thứ nhất, quyết định thành lập những hội đồng như thế cần xuất phát từ bản thân báo giới và phải được các thành viên của báo giới mong muốn. Chính phủ, các tổ chức phi chính phủ hay các đảng phái khác có thể khuyến khích sự thành lập những hội đồng như vậy. Chính phủ có thể làm điều đó bằng cách hứa hẹn sẽ giảm bớt điều tiết nếu những hội đồng này được thành lập. Các thể chế hỗ trợ, như các tổ chức xã hội dân sự vì sự tự do và trách nhiệm của giới truyền thông, có thể tăng cường hiệu lực công việc của hội đồng. Thứ hai, hội đồng báo chí phải có một trọng lượng đủ mạnh đối với từng tổ chức truyền thông để các hãng truyền thông phải cảm thấy họ có nghĩa vụ tuân thủ quyết định của hội đồng (Trung tâm quốc tế chống kiểm duyệt 1993, Điều 19). Có thể đáp ứng điều này bằng nhiều cách, chẳng hạn như các thành viên hội đồng có thể khai trừ công khai những thành viên nào không chấp hành quyết định của hội đồng. Thứ ba, những hội đồng như thế cần có ban lãnh đạo và một khát vọng chân thực trong giới truyền thông là nhằm hoàn thiện công việc của họ. Thứ tư, việc soạn thảo được những hướng dẫn về đạo đức trong đó cân bằng giữa tự do truyền thông với tinh thần trách nhiệm là vấn đề cốt yếu. Thứ năm, tính hợp lệ và những chuẩn mực này phải được duy trì một cách nhất quán.

Hệ thống tư pháp độc lập và hữu hiệu, cùng với những cơ chế khác nhằm trừng phạt các hành vi không đáng có, có thể bổ sung thêm cho vai trò của truyền thông trong việc tăng cường hiệu quả công tác quản trị nhà nước, mặc dù một hệ thống tư pháp độc lập chưa đủ để hạn chế các hành động tùy tiện của nhà nước. Một hệ thống tư pháp độc lập có thể giúp bảo vệ quyền của nhà báo, hỗ trợ việc đảm bảo rằng vấn đề nào mà báo chí đã đưa ra thì sẽ có hành động xử lý, và có thể bảo vệ các cá nhân không bị giới truyền thông lạm dụng.



Thí dụ, ở Dimbabuê, toà án đã có những thành công nhất định trong việc bảo vệ quyền của nhà báo, như Chavunduka đã đề cập. Ở Philíppin, việc báo chí vạch trần các lực lượng quân sự nước ngoài đổ chất thải độc hại đã buộc quốc hội, rồi chính phủ phải tổ chức điều tra chính thức. Rốt cuộc, chính phủ đã phải ra lệnh chấm dứt việc đổ chất thải.

### Phạm vi ảnh hưởng

Phạm vi ảnh hưởng là muốn nói đến khán thính giả: người dân có thể tiếp cận đến mức độ nào tới các kênh truyền thông in ấn, điện tử hoặc đại chúng? Truyền thông có phạm vi ảnh hưởng khi nó phù hợp và mang được nhiều tin tức đến cho đông đảo nhân dân. Ảnh hưởng mà truyền thông có được với xã hội phụ thuộc rất lớn vào đối tượng mà nó vươn tới. Phạm vi ảnh hưởng của báo chí, truyền hình, phát thanh giữa các quốc gia có sự khác biệt nhau rất lớn, trong đó thu nhập có tương quan khá chặt chẽ với khả năng xâm nhập của báo chí. Dyck và Zingales cho rằng, số lượng độc giả của báo chí vừa phản ánh mức độ truyền bá của báo, vừa là một thước đo nhất định về uy tín nói chung của báo. Có nghĩa là, nếu báo chí không đáng tin cậy thì sẽ không ai đọc chúng. Các tác giả này cũng phát hiện thấy, tập trung quyền sở hữu có tác động tiêu cực, và có ý nghĩa thống kê, đến mức độ truyền bá của báo chí và phản ứng của khu vực tư nhân trước những thông tin mà báo chí đăng tải. Bảng 1.2 cho thấy sự khác biệt lớn về mức độ xâm nhập và tốc độ phát hành giữa các nước có mức thu nhập khác nhau. Các nước thu nhập cao như Đan Mạch, Nhật Bản, hay Mỹ đều có mức độ xâm nhập của truyền thông rất cao, còn Sát, Êtiôpia và Dămbia, tất cả đều là nước có thu nhập thấp, lại có mức độ xâm nhập của truyền thông rất khác biệt. Bótsoana và Thái Lan có mức GNP bình quân đầu người tương đương nhau, nhưng lại khác nhau rất xa về mức độ phổ biến máy thu hình.

Nhìn chung, người dân ở các nước công nghiệp được đọc nhật báo nhiều gấp hơn 25 lần so với người dân các nước châu Phi; tuy nhiên, theo Hiệp hội Báo chí Thế giới (2001), ở nhiều nước châu Phi, một tờ báo trung bình chỉ được khoảng 12 người đọc. Ở các làng xã tại Bănglađét và Nêpan, báo chí được đọc to để nhiều người khác cùng được nghe, chứ không chỉ người đặt báo. Mặc dù dân trí có vai trò nhất định trong sự khác biệt về số phát hành thống kê được giữa các nước, nhưng đó chỉ là một yếu tố ảnh hưởng đến mức độ lan toả của báo chí. Êcuado có cả GNP bình quân đầu người lẫn trình độ dân trí thấp hơn so với Panama hay Paragoay, nhưng số phát hành ở Êcuado lại lớn hơn. Truyền

**Bảng 1.2. Sự khác biệt về mức độ xâm nhập của truyền thông tại một số nước chọn lọc**

Tên nước	Số lượng vô tuyến/1.000 dân, năm 1999	Số lượng báo phát hành/1.000 dân, năm 1996	GNP bình quân đầu người 1994-98 (nghìn đôla)
Bôlivia	118	55	2.143
Bốtxoana	21	27	5.486
Sát	1	1	898
Trung Quốc	292	42	2.644
Đan Mạch	772	311	21.376
Êtiôpia	6	2	573
Đức	580	311	19.536
Ấn Độ	75	27	1.882
Nhật Bản	719	580	20.952
Hàn Quốc	361	394	12.333
Malauy	3	3	614
Nam Phi	128	30	7.943
Cộng hoà Arập Xiri	67	20	3.041
Thái Lan	279	65	5.541
Mỹ	854	212	28.567
Dămbia	145	14	659

Nguồn: Số lượng báo phát hành: UNESCO (1999); số lượng vô tuyến: cơ sở dữ liệu Liên hiệp Viễn thông Quốc tế (<http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/world/world.html>), và “Báo cáo phát triển viễn thông quốc tế” ([http://www.itu.int/ITU\\_D/ict/publications/wtdr\\_02/index.html](http://www.itu.int/ITU_D/ict/publications/wtdr_02/index.html)); GNP: Ngân hàng Thế giới (2002).

thông và văn hoá cũng có thể ảnh hưởng đến cách thức người dân nhận thức về truyền thông: một số văn hoá ít kỳ thị truyền hình hoặc ấn phẩm hơn so với các nước khác có cùng mức GDP bình quân đầu người. Tình trạng cơ sở hạ tầng cũng có thể ảnh hưởng đến sự khác biệt này.

Phân tích hồi quy chính thống đã cho thấy (bảng 1.3), số lượng báo phát hành có quan hệ nghịch biến với tình trạng mù chữ và thu nhập. Mối quan hệ

**Bảng 1.3: Phép hồi quy về số lượng báo phát hành**

Nội dung	1	2	3	4
GNP bình quân đầu người, trung bình cho giai đoạn 1991-95	1,2*** (13,6)	,80*** (8,24)	,76*** (7,58)	,64*** (6,89)
Tỉ lệ mù chữ, trung bình cho giai đoạn 1991-95		-,03*** (-6,89)	-,03*** (-6,15)	-,02*** (-5,7)
Sự đa dân tộc	-,88** (-2,88)		-,50* (-1,70)	,19 (,75)
Châu Phi				-,94*** (-5,05)
Hàng số	-5,17*** (-6,73)	-2,11** (-2,46)	-1,57* (-1,77)	-,70 (-,89)
R <sup>2</sup>	,78	,80	,81	,84
Số quan sát	96	79	76	76

\* Có ý nghĩa ở mức 10%

\*\* Có ý nghĩa ở mức 5%

\*\*\* Có ý nghĩa ở mức 1%

Nguồn: GNP: tổng hợp từ cơ sở dữ liệu của Ngân hàng Thế giới; tỉ lệ mù chữ: UNESCO (1999); chỉ số phân hoá đa dân tộc: Taylor và Hudson (1972); mức độ sở hữu nhà nước với báo chí: Djankov và các tác giả khác (2001).

này rất có ý nghĩa thống kê. Vùng châu Phi có số phát hành thấp hơn đáng kể so với các vùng khác, ngay cả sau khi đã tính đến sự khác biệt về thu nhập và dân trí. Tình trạng mù chữ có vẻ như ít có ảnh hưởng đến mức độ xâm nhập của truyền hình như sự khác biệt về dân tộc, mặc dù ai đó có thể cho rằng trong một môi trường đa ngôn ngữ, cầu đối với một loại truyền thông nhất định có thể sẽ ít đi nếu nó phục vụ cho ngôn ngữ chính. Các nước Châu Âu và các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) có tỉ lệ xâm nhập của truyền hình cao hơn so với các nước khác, ngay cả sau khi đã tính đến sự khác biệt về thu nhập và dân tộc (bảng 1.4). Dyck và Zingales đã nhận thấy rằng, truyền thông văn hoá của một quốc gia có ảnh hưởng đến mức độ truyền bá của báo chí.

Số người xem truyền hình không cần phải biết chữ, nhưng họ cần những

**Bảng 1.4: Phép hồi quy về tỉ lệ xâm nhập của truyền hình**

Nội dung	1	2	3	4
GNP bình quân đầu người, trung bình cho giai đoạn 1994-98	,07*** (5,43)	,13*** (12,41)	,09*** (6,12)	,08*** (5,66)
Tỉ lệ mù chữ, trung bình cho giai đoạn 1994-98	-,002*** (-3,12)		-,0003 (-,58)	-,0001 (-,29)
Sự đa dân tộc		-,08** (-2,46)	-,08** (-2,29)	-,06* (-1,87)
Châu Âu <sup>a</sup>				,09** (2,24)
Hằng số	-,56*** (-4,10)	-,85*** (-9,06)	-,56*** (-4,1)	-,53*** (-3,88)
R <sup>2</sup>	,58	,69	,58	,61
Số quan sát	98	135	98	98

\* Có ý nghĩa ở mức 10%

\*\* Có ý nghĩa ở mức 5%

\*\*\* Có ý nghĩa ở mức 1%

a. Biến giả

Nguồn: GNP: tổng hợp từ cơ sở dữ liệu của Ngân hàng Thế giới; tỉ lệ mù chữ: UNESCO (1999); mức độ xâm nhập của truyền hình: cơ sở dữ liệu Viễn thông Quốc tế (<http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/world/world.html>) và “Báo cáo Phát triển Viễn thông Quốc tế” ([http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr\\_02/index.html](http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr_02/index.html)).

thiết bị đắt tiền, công nghệ và điện. Điều này khiến truyền hình nằm ngoài khả năng tiếp cận của nhiều người ở các nước đang phát triển, nhưng cũng có một điểm cần lưu ý. Nếu chỉ cần một người trong cộng đồng hoặc trong làng có vô tuyến thì nhiều khác cũng sẽ được tiếp cận. Đài phát thanh thì rẻ hơn, không cần phải có điện, và có thể truyền tải đến vùng sâu, vùng xa và đến với những người không biết đọc. Không có gì là lạ khi thấy tỉ lệ xâm nhập của máy thu thanh ở tất cả các vùng đều cao hơn so với các phương tiện truyền thông khác, và máy thu thanh là phương tiện chủ yếu để vươn đến người dân ở nhiều nước đang phát triển. Theo Strömberg ở chương 6, máy thu thanh đã giúp phá vỡ thế cô lập của vùng nông thôn ở Mỹ và làm tăng quyền lực chính trị của các địa hạt nông thôn. Strömberg cũng thấy rằng, máy thu thanh và vô tuyến đã làm thay

đổi lợi thế chính trị của nhiều nhóm bằng cách tác động đến những đối tượng được chúng cung cấp thông tin. Đặc biệt, các nhóm người thiểu số và ít học được lợi rất nhiều nhờ việc sử dụng vô tuyến trong thập niên 50.

Sự khác biệt trong phạm vi ảnh hưởng của máy thu thanh và các phương tiện truyền thông khác ở các nước đang phát triển lớn hơn nhiều so với các nước công nghiệp, trong đó cả thu nhập lẫn trình độ dân trí đều có tác động đến cả cung và cầu. Để giải quyết những hạn chế về cầu do thu nhập, ở Cộng hoà Dân chủ Cônggô và Nigêria, những người bán báo dạo chỉ thu một phần tiền so với giá bán từ những người thuê báo đọc tại chỗ. Các nhà tài trợ quốc tế có thể đóng vai trò quan trọng trong bối cảnh này, và đã hỗ trợ cho các trung tâm từ xa để giúp người dân có thể tiếp cận với nhiều loại phương tiện truyền thông và liên lạc ở các vùng sâu, vùng xa.

Mức độ xâm nhập truyền thông cao sẽ làm tăng khả năng phản ứng của công chúng và các tổ chức tư nhân, như Dyck và Zingales và Besley, Burgess, và Prat đã chứng minh. Ba tác giả cuối đã xem xét mức độ tiếp cận truyền thông ở các bang khác nhau của Ấn Độ, vì so sánh trong cùng một nước có lợi thế hơn do không phải điều chỉnh theo những khác biệt trong hệ thống chính trị và kinh tế giữa các nước. Họ đã thấy rằng, phân bổ các khoản chi cứu trợ của chính phủ và phân phát thực phẩm công cộng khi gặp thiên tai ở các bang có số lượng báo phát hành nhiều hơn thì cao hơn. Sự hiện hữu nhiều hơn các phương tiện truyền thông địa phương sẽ cho phép người dân hình thành nên tiếng nói tập thể, và tác động này sẽ lớn hơn nếu báo chí được xuất bản bằng tiếng địa phương (Besley và Burgeess 2000).

Ngay ở những nước có tỉ lệ xâm nhập của truyền thông tương đối thấp, hành động của truyền thông cũng có hệ quả mạnh mẽ đến một lượng người đồng đảo. Thí dụ, ở Kênia, mặc dù tỉ lệ xâm nhập của báo chí chỉ thấp ở mức 9 trên 1.000 dân, nhưng báo chí địa phương đã buộc phải mở một cuộc điều tra tham nhũng dẫn đến sự ra đi của một bộ trưởng. Ngoài ra, nhờ tiếp cận được những liên minh có thế lực, đối tượng có thể tác động đến các chính sách tài chính và kinh tế vĩ mô, mà truyền thông có thể ảnh hưởng đến đời sống của dân cư nói chung.

Chính sách của chính phủ cũng có thể làm tăng khả năng tiếp cận truyền thông. Bãi bỏ những rào cản gia nhập đối với các hãng truyền thông mới, chẳng hạn như yêu cầu về giấy phép, sẽ là bước đầu tiên. Sáng kiến của các nhóm cộng đồng và tổ chức phi lợi nhuận cũng có thể giúp tăng tốc độ xâm nhập của truyền thông ở các nước nghèo. Các tổ chức phi lợi nhuận đã làm tăng đáng kể khả năng tiếp cận đến truyền thanh cộng đồng ở các nước đang phát triển

thông qua việc cung cấp máy thu thanh và công nghệ vệ tinh. Những dịch vụ này đã được chứng minh là rất quan trọng để chuyển tải các thông tin về vấn đề sức khoẻ và giáo dục. Chúng cũng trở thành một kênh để người dân các cộng đồng vùng sâu, vùng xa có thể nói lên những quan ngại của họ và chia sẻ thông tin với các cộng đồng khác. Cuối cùng, đầu tư vào cơ sở hạ tầng và các qui định phù hợp nhằm đảm bảo khả năng tiếp cận cơ sở hạ tầng có thể là bước tiến dài trong việc mở rộng phạm vi ảnh hưởng của truyền thông.

### Truyền thông tin tức của nước ngoài

Trong một thế giới toàn cầu hoá ngày càng mạnh mẽ, truyền thông của nước ngoài có thể ảnh hưởng đến những kết cục trong nước. Những ảnh hưởng đó có thể theo hai kênh: (a) bằng cách tác động đến quan điểm và các liên minh trong nước; (b) tác động đến quan điểm và các liên minh nước ngoài, rồi các lực lượng này gây sức ép với chính phủ của họ hoặc các tổ chức quốc tế để có những hành động nhằm ảnh hưởng đến quốc gia đang trong tầm ngắm. Cho phép các kênh truyền thông tin tức của nước ngoài được gia nhập thị trường trong nước có thể ngay lập tức làm giảm tính chất độc quyền về tin tức mà nhiều nền kinh tế hiện nay đang có. Thí dụ, hãng *Herald Online* thuộc sở hữu nhà nước đã cho biết, những cuộc bầu cử gần đây ở Tanzania diễn ra trong hoà bình, tự do, và công bằng. Trái lại, Hiệp hội Báo chí lại cho biết, đại diện của đảng cầm quyền đã xua đuổi cử tri ra khỏi các khu vực bỏ phiếu.

Mặc dù truyền thông nước ngoài đưa tin về nước chủ nhà có vẻ như có tính độc lập hơn, nhưng qua thời gian, tính độc lập đó thường bị xói mòn trong điều kiện truyền thông trong nước bị trói buộc nghiêm trọng. Tuy truyền thông nước ngoài cũng có thể chịu những hạn chế và quấy rối tương tự, nhưng trong một số trường hợp, họ có thể tương trợ cho truyền thông trong nước. Thí dụ, sự quấy rối các nhà báo nước ngoài sẽ thu hút rất nhiều sự công phẫn từ cộng đồng quốc tế. Các nhà báo nước ngoài từ các nước có thu nhập cao cũng có thể được đào tạo tốt hơn, ít bị tổn thương trước những biến động nội địa hơn (chẳng hạn như khi công ty mẹ có thể chu cấp cho họ vượt qua những thời điểm khó khăn), và được quản lý tốt hơn (xem chương 12 và chương 19), và có thể cạnh tranh tốt với truyền thông trong nước. Chuyển giao kiến thức từ những chủ sở hữu nước ngoài vốn rất giàu kinh nghiệm trong nghề báo có thể giúp cải thiện đáng kể diện bao phủ và chất lượng của tin tức. Cuối cùng, truyền thông nước ngoài và toàn cầu cho phép tiếp cận đến thông tin hoặc vấn đề mà truyền thông trong nước không đăng tải, như đã thấy qua vô số những trường hợp mà người dân trong nước lần đầu tiên biết tin tức về khủng

hoảng chính trị trong nước mình thông qua truyền thông nước ngoài.

Thật lạ là lượng tin tức trong nước được các cơ quan truyền thông nước ngoài đăng tải phục vụ thị trường trong nước còn rất hạn chế, và một dự án của Ngân hàng Thế giới (2001) đã cho thấy, mức độ sở hữu nước ngoài vẫn còn tương đối thấp. Trong số 97 nước được nghiên cứu, mặc dù hầu hết các nước đều cho phép sở hữu nước ngoài trong ngành truyền thông, nhưng chỉ có 10% trong năm tờ báo đứng đầu và 14% trong năm đài truyền hình đứng đầu ở những nước này là do người nước ngoài sở hữu (chương 8). Lý do dẫn đến tỉ lệ thấp như vậy có thể là do mức sinh lợi thấp, xuất phát từ thị phần nhỏ và doanh thu từ quảng cáo thấp, hoặc trong một số trường hợp là do những hạn chế của chính phủ.

Về khía cạnh tiêu cực, nhiều người thấy rằng, các tập đoàn truyền thông quốc tế có thể gây ra sự cạnh tranh không bình đẳng và thôn tính thị trường truyền thông ở các nước đang phát triển. Giống như các tập đoàn đa quốc gia ở những lĩnh vực khác, nhờ qui mô gần như tuyệt đối và năng lực tài chính hơn hẳn của mình mà các hãng này dễ dàng trở thành đối thủ chính trong một số thị trường. Điều này thực tế có thể bóp chết cạnh tranh và chính phủ có thể cần phải đưa ra những qui định như hạn chế về thị phần. Nhiều người cũng thấy rằng, việc tràn ngập các hãng truyền thông nước ngoài có thể huỷ hoại văn hoá trong nước. Như Owen đã chỉ ra, trong thế giới cạnh tranh, kinh tế học của truyền thông đại chúng không hề có lợi cho sự tồn tại của những ngôn ngữ hay văn hoá mà không được phần lớn dân cư ủng hộ hay không phục vụ cho nhu cầu kinh tế chuyên biệt lớn. Điều này đơn thuần phản ánh khả năng vượt trội của những loại truyền thông có khả năng đáp ứng sự thoả mãn của khách hàng ở mức giá hấp dẫn so với sự thống trị của văn hoá. Cho dù nguyên nhân thành công của truyền thông toàn cầu có là gì đi nữa, thì mối quan ngại về việc văn hoá địa phương vốn rất quan trọng đối với phúc lợi xã hội dài hạn sẽ lụi tàn dần có thể được giải quyết bằng cách bắt buộc phải phát những chương trình văn hoá vào những thời điểm nhất định; tuy nhiên, cần phải cân nhắc kỹ càng những quan ngại này với điều mà người dân cần trên thị trường.

## **Kết luận**

Như đã được minh chứng rõ ràng trên khắp thế giới, truyền thông có ảnh hưởng đến các kết cục về kinh tế, chính trị và xã hội. Bằng cách đó, cho dù những kết cục đó có hỗ trợ cho sự phát triển kinh tế hay không, còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố, mà rất nhiều trong số những yếu tố đó sẽ được bàn đến trong cuốn sách này. Ngành công nghiệp thông tin, trong đó truyền thông

đóng vai trò then chốt, có xu hướng phát triển nhanh hơn ở các xã hội dân chủ, nơi thường nuôi dưỡng các luồng thông tin tự do. Tuy nhiên, công nghiệp truyền thông cũng có thể tăng cường mức độ tự do và củng cố thêm nền dân chủ qua thời gian. Tuy các yếu tố này có tác động qua lại với nhau, nhưng câu hỏi quan trọng cho những ai tham gia vào việc hoạch định chính sách là, cần có những bước đi thận trọng ra sao để có thể thiết lập và duy trì truyền thông tự do và độc lập. Đây là sự quan tâm của tất cả các nước, không phân biệt nước giàu hay nghèo. Những hành động tùy tiện của chính phủ lúc nào cũng đáng lo ngại. Nếu ai đó thiên về lượng thông tin được đăng tải thì lỗi lầm gây ra do có nhiều tự do hơn dường như ít tai hại hơn so với lỗi lầm do hạn chế tự do.

Ngay cả ngành truyền thông sơ khai ở những nước thiếu dân chủ và có chính quyền tùy tiện vẫn còn cơ hội. Tiến bộ có thể mới chỉ ở những bước nhỏ, và thậm chí có lúc còn có thể bị đẩy lùi, nhưng nếu người dân còn đấu tranh cho tự do báo chí thì còn hy vọng. Một lúc nào đó, khi truyền thông đạt tới và duy trì được ở một mức độ tự do được gọi là mức ngưỡng hay điểm nút, khi người dân đã trở nên quen với sự tự do đó, thì những ràng buộc đối với sự tự do này sẽ không còn khả thi nữa.

Nhìn về khía cạnh hoạch định chính sách nhằm cho phép và hậu thuẫn ngành truyền thông truyền tải được tiếng nói của người dân, thì hiện nay, tầm quan trọng của việc nghiên cứu, tìm hiểu, thu thập số liệu, tương tự như công việc ở các lĩnh vực khác, nhiều khi còn chưa được đánh giá đúng mức. Lịch sử phát triển ngành truyền thông ở các nước có truyền thông độc lập cho ta những chỉ dẫn về loại qui định pháp lý hoặc liên minh nào sẽ thành công trong việc tạo ra sự thay đổi ở các quốc gia. Không thể phủ nhận vai trò của những đạo luật thúc đẩy tự do ngôn luận: bản thân việc ban hành những luật này đã tạo ra sự thay đổi hành vi. Nhưng làm thế nào để các đạo luật chính thức có thể có hiệu lực ở các nước khác nhau lại phụ thuộc phần nào vào văn hoá cởi mở, ở đó người ta có một tiền giả định rằng, công chúng cần được biết và được tham gia vào tất cả các quyết định có liên quan đến cuộc sống của họ.

Trong khi khuôn khổ pháp lý qui định những quyền nhất định, thì cơ cấu sở hữu cũng có tác dụng tương tự. Bằng chứng cho thấy, cơ cấu sở hữu các hãng truyền thông và bản chất của chủ sở hữu, thuộc giới kinh doanh hay nhà nước, rõ ràng có ảnh hưởng đến cách thức truyền tải thông tin và loại thông tin được truyền tải. Điều kiện kinh tế và cơ cấu ngành nói chung, cũng quyết định phương thức hoạt động của truyền thông.

Chính phủ nào mong muốn mở rộng thực sự phạm vi ảnh hưởng của truyền thông, đều có thể xúc tiến mục tiêu này bằng cách thúc đẩy cạnh tranh, hạ thấp các



rào cản gia nhập (thị trường), khuyến khích và tham gia vào những phương thức sáng tạo để đến được người dân. Xây dựng trường báo chí, hoặc cùng các cơ quan bên ngoài hỗ trợ đào tạo phóng viên, lại là một cách khác. Cuối cùng, không có gì thay thế được cho tiếng nói của chính người dân. Nếu người dân muốn và lao động vì một nền kinh tế minh bạch và hiệu quả hơn, thì họ sẽ phải đấu tranh vì sự tự do của những đối tượng có chức năng truyền tải thông tin. Họ phải đấu tranh vì quyền được biết và quyền được nói những gì đúng như bản chất của chúng.

### Tài liệu tham khảo

- Besley, Timothy, and Robin Burgess. 2000. "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India." Working Paper. London School of Economics, Department of Economics, London.
- Committee to Protect Journalists. n.d. Available on: <http://www.cpj.org/attacks00/africa00/Ethiopia.html>.
- Djankov, Simeon, C. McLiesh, T. Nenova, and A. Shleifer. 2001. "Who Owns the Media." Working paper. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Economist*. 2002a. "Free TV-Britain's Media Bill." May 11.-2002b. "Media Freedom in Africa-Watch What You Say." May 11.
- Freedom House. n.d. Freedom of Press Index. <http://www.freedomhouse.org/research/pressurvey.htm>.
- Heo, Chul, Ki-Yul Uhm, and Jeong-Heon Chang. 2000. "South Korea." In Shelton A. Gunaratne, ed., *Handbook of the Media in Asia*. New Delhi: Sage Publications.
- International Center against Censorship. 1993. "Article 19." In *Press Law and Practice: A comparative Study of Press Freedom in European and Other Democracies*. London: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization.
- Islam, Roumeen. Forthcoming. "Do More Transparent Governments Govern Better?"
- Nelson, Mark. 1999. "After the Fall: Business Reporting in Eastern Europe." *Media Studies journal* 13(5): 150-57.
- Reporters Sans Frontières. 2000. *Annual Report 2000*. Available online: <http://www.rsf.fr>.
- Taylor, Charles Lewis, and Michael C. Hudson, with the collaboration of Katherine H. Dolan and others. 1972. *World Handbook of Political and Social Indicators*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). 1999. *Statistical Yearbook*. Paris.
- Walden, Ruth. 2000. "Insult Laws: An Insult to Press Freedom." World Press Freedom Committee, Reston, Virginia.
- Webster, David. 1992. "Building Free and Independent Media." Freedom Paper no. 1. United States Information Agency, Washington, D.C.
- World Association of Newspapers. 2001. *World Press Trends 2001*. Paris: Zenith Media.
- World Bank. 2001. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. *World Development Indicators 2000*. Washington, D.C.

---

# Phần 1

TRUYỀN THÔNG HỖ TRỢ THỊ TRƯỜNG NHƯ THẾ NÀO?

---

## 2

### Sự minh bạch trong chính phủ

Joseph Stiglitz

Chính phủ được mong đợi là sẽ hành động vì lợi ích của toàn dân. Khi các chính sách khác nhau ảnh hưởng khác nhau đến các nhóm dân cư, thì cần phải nhận diện những sự đánh đổi, tức là phải biết được ai được lợi, ai chịu thiệt từ các chương trình khác nhau đó. Người ta không trông chờ chính phủ sẽ sử dụng quyền lực khổng lồ của mình để làm lợi cho giới lãnh đạo hay các nhóm lợi ích đặc biệt với cái giá phải trả là đồng đảo quần chúng nhân dân.

Khi cử tri biết rằng chính phủ đang vi phạm chân lý này, thì họ sẽ dùng lá phiếu của mình để bãi miễn Chính phủ, nhưng thường thì chính phủ rõ ràng không hành động vì lợi ích chung, cho dù chúng ta định nghĩa từ này “thoáng” đến đâu đi nữa. Chắc chắn là người ta thường dùng những luận cứ mỹ miều để giải thích vì sao cái đang phản ánh những lợi ích đặc biệt lại thực sự phù hợp với lợi ích chung, và thường thì công chúng sẽ chấp nhận những luận cứ đó. Trên thực tế, các vấn đề kinh tế rất phức tạp, và ngay cả giữa các nhà kinh tế cũng còn chưa nhất trí với nhau nên không có gì là lạ nếu ai đó cảm thấy rất khó phân biệt giữa vô số những luận cứ đó. Tuy nhiên, nhiều quan chức chính phủ thậm chí còn đi xa hơn thế nữa, và cố gắng giữ bí mật những gì mình đã làm, tức là đặt chúng ra ngoài sự giám sát chặt chẽ của công chúng.

Giữa những người cai trị và những người mà họ lẽ ra phải phục vụ có hiện tượng thông tin không đối xứng rất tự nhiên, cũng giống như sự bất đối xứng

---

Bài viết này trích trong Stiglitz (1999). Tôi đặc biệt biết ơn David Ellerman vì sự hiểu biết thấu đáo của ông, đặc biệt là kiến thức của ông về những cuộc tranh luận lịch sử về sự bí mật, và Roumeen Islam về những gợi ý liên quan đến mối quan hệ giữa truyền thông và tính minh bạch. Tôi cũng chân thành cảm ơn sự hỗ trợ tài chính của Quỹ Rockefeller, Quỹ Ford, Quỹ McArthur, và Cơ quan Hợp tác Phát triển Thụy Điển.

về thông tin giữa người quản lý công ty và các cổ đông. Giải thưởng Nobel 2001 đã được trao cho George Akerlof, Michael Spence, và tôi vì công trình của chúng tôi nghiên cứu về ý nghĩa kinh tế của hiện tượng thông tin không đối xứng, nhưng sự bất đối xứng về thông tin này cũng nảy sinh trong quan hệ với các qui trình chính trị và có hậu quả nghiêm trọng trong lĩnh vực này. Cũng như sự bất đối xứng này đã trao cho nhà quản lý quyền tùy quyết khi theo đuổi các chính sách có lợi cho cá nhân họ nhiều hơn là vì lợi ích của cổ đông, ở đây nó cũng cho phép các quan chức chính phủ tùy ý theo đuổi các chính sách vì lợi ích của chính họ hơn là lợi ích của người dân. Tăng cường thông tin và các qui tắc điều chỉnh việc truyền bá thông tin có thể giúp thu hẹp phạm vi của những sự lạm dụng này, cả trên thị trường cũng như chính trường. Trong thị trường, các nhà phân tích và kiểm toán đóng vai trò quan trọng trong cung cấp thông tin. Ở Mỹ, các quy định của Ủy ban Chứng khoán yêu cầu phải công khai hoá một số loại thông tin<sup>1</sup>. Chương này bàn đến sự không hoàn hảo của thông tin và sự bất đối xứng trong các qui trình chính trị, cũng như vai trò của truyền thông, nhất là trong việc tăng cường tính minh bạch trong các vấn đề công cộng. Chương này cũng cho thấy, cần phải có một khuôn khổ pháp lý thích hợp cho phép giới truyền thông được thu lượm thông tin và cách ly họ khỏi các hành động quấy rối phi pháp. Tuy nhiên, để hiểu được vai trò của truyền thông, trước hết chúng ta cần nắm được những động cơ khiến giới công chức muốn giữ bí mật.

Mặc dù nhiều người có thể coi bản thân tự do ngôn luận và tự do báo chí là mục đích cuối cùng - một thứ quyền không thể chuyển nhượng mà chính phủ không thể tước đoạt của công dân - nhưng chương này lại tiếp cận những vấn đề đó từ phương diện coi chúng chỉ là phương tiện, tức là coi chúng như những công cụ nhằm đạt được những mục tiêu khác cơ bản không kém. Tự do ngôn luận và tự do báo chí không chỉ khiến cho việc lạm dụng quyền lực chính phủ bớt nghiêm trọng, mà chúng còn tăng cường khả năng đáp ứng các nhu cầu xã hội cơ bản của người dân. Thí dụ, Sen (1980) đã lập luận rằng, các nước có tự do báo chí không bị lâm vào nạn đói, vì tự do báo chí sẽ thu hút sự quan tâm đến vấn đề này, và người dân sẽ nhìn nhận sự thất bại của chính phủ không hành động được trong tình huống như vậy là không thể tha thứ được. Những

---

1. Tức là, dựa trên kinh nghiệm thực tế và lý thuyết kinh tế, người ta tin rằng các bên tham gia thị trường có thể không sẵn lòng tiết lộ tất cả các thông tin có liên quan. Edlin và Stiglitz (1995) đã chứng minh rằng, các nhà quản lý có động cơ - và phương tiện - để tăng thêm sự bất đối xứng về thông tin vốn dĩ đã tồn tại giữa họ và những người bên ngoài.

thí dụ này đã nhấn mạnh vai trò của thông tin, với tư cách là một bộ phận của quá trình quản trị nhà nước. Tương tự, thí dụ như nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới và nhiều nơi khác cho thấy, yêu cầu phải công bố về tình trạng ô nhiễm có thể là một cơ chế hữu hiệu để hạn chế mức độ ô nhiễm (về phần tổng quan, xem Ngân hàng Thế giới 1998). Công luận có thể buộc chính phủ, nhất là những chính phủ bầu cử dân chủ, phải hành động trong trường hợp này và hạn chế hành động của chính phủ trong trường hợp khác.

Một điểm quan trọng trong lý thuyết thông tin hiện đại là, xét về nhiều khía cạnh, thông tin là hàng hoá công cộng. Cho dù kiến thức về cán cân thanh toán chẳng hạn, có tác dụng như thế nào chẳng nữa đến hành động của các bên khác nhau tham gia thị trường, thì việc sử dụng thông tin này cũng có chi phí biên bằng không. Cũng như với các loại hàng hoá công cộng khác, chính phủ có vai trò quan trọng trong việc cung cấp thông tin. Trái với lý thuyết chuẩn về kinh tế học thông thường (tiền thông tin), trong nền kinh tế hiện đại và phức tạp, giá cả không phản ánh hết tất cả thông tin có liên quan. Các doanh nghiệp và hộ gia đình có thể rất quan tâm đến thông tin về tăng trưởng của nền kinh tế, tỉ lệ thất nghiệp, hay tốc độ lạm phát. Hàng tháng, họ kiên nhẫn chờ công bố các số liệu mới mà các chính phủ thực sự đang thu thập.

Thông tin này không chỉ ảnh hưởng đến quyết định của các tác nhân tư nhân, thí dụ như về sản xuất hay đầu tư, mà còn tác động đến nhận định của mọi người về chính phủ. Nếu số liệu cho thấy thất nghiệp đang lan rộng, thì họ sẽ cho rằng chính phủ đang quản lý sai các chính sách kinh tế vĩ mô. Nếu số liệu cho thấy bất bình đẳng đang tăng lên, thì mối quan ngại của họ về các chính sách phân phối và liệu chính phủ đã làm hết sức mình để giúp người nghèo hay chưa, sẽ được đưa lên hàng đầu. Vì thế, đôi khi chính phủ có động cơ bóp méo hay hạn chế thông tin. Đôi lúc, những người hưởng lợi từ thông tin bị bóp méo có thể không trực tiếp là chính phủ, mà là những nhóm nào đó mà những thông tin này phục vụ lợi ích của họ. Thí dụ, nếu phúc lợi bảo hiểm xã hội của người về hưu phụ thuộc vào sự gia tăng tính toán được trong giá sinh hoạt, hoặc nếu tiền lương tăng theo mức tăng giá sinh hoạt thì thước đo cường điệu hoá mức tăng giá cả sinh hoạt sẽ có lợi cho những người về hưu và công nhân. Nhận thức được động cơ cung cấp thông tin bị bóp méo, chính phủ cần, và đôi lúc thực sự đã, thiết lập nên những cấu trúc thể chế để hạn chế nguy cơ bị lạm dụng. Vì thế, điều quan trọng là, các số liệu thống kê phải được những cơ quan thống kê độc lập thu thập, chứ không phải những cơ quan có quan hệ gần gũi với một số nhóm lợi ích nào đó.

Theo cách nói cũ, cái gì đo lường được thì sẽ thu hút được sự chú ý. Rất

nhiều biến số tồn tại mà trên nguyên tắc có thể giám sát được, nhưng việc giám sát rất tốn kém và qui mô thu hút sự chú ý lại hạn hẹp. Vì thế, chính phủ có động cơ lựa chọn giám sát những biến số phản ánh được các chương trình hành động của mình hoặc chương trình của những lợi ích đặc biệt mà chính phủ đó có thể đang phục vụ, chứ không phải giám sát những biến số sẽ chịu tác động bất lợi bởi những chương trình hành động đó. Thí dụ ở Mỹ, chính quyền Reagan đã cố gắng ngăn cản việc thu thập các số liệu thống kê liên quan đến bất bình đẳng và đói nghèo, và hiện nay, một số nơi vẫn đang chống đối việc xây dựng hệ thống hạch toán tổng sản phẩm quốc nội xanh, trong đó có tính đến sự suy thoái môi trường và cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên.

Trong khi phân tích về sự bất đối xứng thông tin đã rọi những tia sáng mới vào mối quan hệ giữa những người cai trị và bị trị, thì những hiểu biết cơ bản từ lâu đã là một phần trong sự tư duy về các qui trình dân chủ. Trong các xã hội dân chủ, người dân có quyền cơ bản được biết, được nói, và được thông tin về những gì chính phủ đang làm và vì sao, từ đó họ được tranh luận về chúng. Các xã hội dân chủ có một giá trị rất mạnh về tính minh bạch và cởi mở của chính phủ. Nhưng từ lâu người ta đã nhận ra rằng, về phía mình, chính phủ và những người lãnh đạo của họ không có động cơ để tiết lộ, chứ chưa nói đến truyền bá, những thông tin đi ngược lại với lợi ích của họ. Hơn 200 năm trước, Thụy Điển đã ban hành cái có lẽ là bộ luật đầu tiên, tăng cường sự minh bạch trong lĩnh vực công.

### **Cần thiết phải có sự cởi mở**

Francis Bacon đã chỉ ra rằng, bản thân tri thức đã là quyền lực. Sự bí mật đã giúp những người trong chính phủ có quyền kiểm soát đặc biệt trong những lĩnh vực tri thức nhất định, và vì thế, làm tăng thêm quyền lực của họ. Vì thế, không lấy làm lạ nếu vấn đề giữ bí mật trong những vấn đề liên quan đến công vụ từ lâu đã là một mối quan ngại của công chúng (xem phần tổng thuật toàn diện trong Bok 1982). Lập luận phản đối sự che đậy này đi cùng với lập luận phản đối sự kiểm duyệt nhằm ủng hộ cho tự do báo chí (xem cuộc điều tra trong Emerson 1967, 1970). James Madison, kiến trúc sư của bản Tu chính thứ nhất Hiến pháp Hoa Kỳ đã cam kết quyền tự do ngôn luận, đã rút ra cốt lõi của lập luận: “Một dân tộc muốn làm chủ thì phải tự trang bị cho mình sức mạnh mà tri thức tạo ra. Một chính phủ của nhân dân mà không có thông tin đại chúng hoặc phương tiện để có được những thông tin đó, thì chính phủ đó chẳng là gì khác hơn sự mở màn của một tấn hài kịch hoặc bi kịch, hoặc cả hai”

(thư của James Madison gửi W. T. Barry, ngày 4 tháng 8 năm 1822, được trích đăng ở Padover năm 1953 và Carpenter năm 1995).

Jeremy Bentham đã đặt hệ thống hiến pháp của mình trên cơ sở triết lý “lợi ích cá nhân có thể được điều chỉnh bằng sự công khai hoá rộng rãi nhất” (1838-43, tập iv, trang 317) và coi công khai hoá là sự kiểm soát cơ bản đối với một nền cai trị yếu kém<sup>2</sup>. Trong tham luận nổi tiếng của mình, *Về sự tự do*, John Stuart Mill (1859) đã cho rằng, đặt mọi luận cứ trước sự giám sát của công chúng là một lợi ích vô điều kiện và nó tạo ra cách chắc chắn nhất để lọc những luận cứ tốt ra khỏi những luận cứ tồi<sup>3</sup>. Trong *Sự xem xét về một chính phủ đại diện*, Mill (1861) đã mở rộng lập luận này để nhấn mạnh đến tác dụng to lớn của sự tham gia rộng rãi<sup>4</sup>.

Về cơ bản, việc tham gia có ý nghĩa trong các tiến trình dân chủ đòi hỏi những người tham gia phải được biết thông tin. Che đậy làm giảm bớt thông tin sẵn có cho người dân, làm cho khả năng tham gia một cách có ý nghĩa của họ bị khập khiễng. Bất cứ ai đã từng ngồi trong hội đồng quản trị đều hiểu rõ rằng, quyền lực của hội đồng này trong việc chỉ thị và đề ra kỷ luật cũng chỉ giới hạn trong những thông tin mà hội đồng này có. Nhà quản lý biết điều đó,

---

2. “Không có sự công khai thì tất cả mọi sự kiểm soát khác đều vô ích: so với sự công khai, tất cả mọi sự kiểm soát khác chỉ còn không đáng kể. Chính sự công khai, vượt trên tất cả những gì khác cộng lại, mà hệ thống các thủ tục của Anh hiện hành đã trở thành hệ thống ít kém cỏi nhất, chứ không phải hệ thống tồi tệ nhất” (Bentham 1838-43, tập iv, trang 317; cũng được trích trong Halévy 1972).

3. Mill lập luận như sau: “Điều đặc biệt sai trái của sự yên lặng không bộc lộ quan điểm là nó cướp đoạt của loài người, cả thế hệ hôm nay lẫn hậu duệ mai sau, vì những người bất đồng với một quan điểm vẫn còn nhiều hơn so với những người đồng ý với nó. Nếu quan điểm đó là đúng thì họ mất đi một cơ hội để đổi sự sai lầm lấy sự thật; còn nếu nó sai thì họ mất đi cái mà gần như là một lợi ích rất lớn lao, đó là một cách nhìn nhận rõ ràng hơn và ấn tượng sống động hơn về chân lý, có được nhờ sự cọ xát của nó với sai lầm” (xem Mill 1859, trang 205, 1961).

4. “Cũng như giữa hình thức này với hình thức khác của chính phủ của dân, lợi thế về mặt này đi cùng với lợi thế của việc truyền bá được rộng rãi nhất việc thực hiện các chức năng công cộng;... bằng cách mở ra để tất cả các tầng lớp dân cư, với điều kiện nó nhất quán với các mục tiêu không kém phần quan trọng khác, tham gia rộng rãi nhất vào chi tiết các công việc tư pháp và hành chính; cũng như qua hội đồng thẩm định để được nhận vào các văn phòng thành phố; và trên hết, trong khả năng tối đa có thể được, là sự công khai và tự do thảo luận, sao cho không chỉ đơn thuần là một vài cá nhân kế nhiệm mà toàn bộ công chúng đều có thể tham gia, trong chừng mực nhất định, vào chính phủ, và cùng nhau chia sẻ sự hướng dẫn cũng như ý nghĩa tinh thần rút ra từ đó” (Mill 1861, 1972, trang 325).

và thường cố gắng kiểm soát luồng thông tin. Chúng ta thường nói chính phủ phải có trách nhiệm giải trình trước người dân, nhưng nếu muốn có được sự giám sát dân chủ hữu hiệu thì cử tri phải được cung cấp thông tin: họ phải được biết hiện có những phương án lựa chọn nào và kết quả của những phương án đó có thể ra sao. Những người trong chính phủ thường có nhiều thông tin liên quan đến những quyết định được đưa ra hơn nhiều so với những người ngoài chính phủ, cũng giống như người quản lý một doanh nghiệp thường có thông tin về thị trường, triển vọng và công nghệ đang sử dụng của doanh nghiệp kỹ hơn nhiều so với các cổ đông, đó là chưa kể đến những người ngoài khác nữa. Thực ra, nhà quản lý được trả công là để thu thập thông tin đó.

Ai đó có thể cho rằng, trong xã hội có báo chí tự do và thể chế tự do thì sự che đậy trong chính phủ cũng không gây phương hại là bao; bởi lẽ, tất cả các nguồn thông tin liên quan khác đều sẵn có. Quả thực, nhận thức được tầm quan trọng của thông tin đối với công tác quản trị nhà nước hiệu quả, các xã hội dân chủ hiện đại đã cố gắng bảo vệ sự tự do và độc lập của báo chí, và cố gắng khích lệ các viện nghiên cứu và trường đại học độc lập, tất cả đều là công cụ kiểm soát hữu hiệu đối với chính phủ. Vấn đề là ở chỗ, các công chức chính phủ thường là nguồn duy nhất hoặc là nguồn thông tin liên quan và kịp thời chủ yếu. Nếu các công chức được lệnh phải im lặng thì người dân chẳng còn một phương tiện thay thế thực sự hữu hiệu nào khác. Điều này đúng cả với việc thảo luận chính sách lẫn cung cấp số liệu (thông tin), vì hầu hết thông tin thu thập được, bản thân chúng đều là hàng hoá công cộng. Nếu chính phủ không cung cấp số liệu thì sẽ chẳng còn ai cung cấp, hoặc nếu có, cũng không đầy đủ. Chính phủ nào tham gia vào những chính sách có tác động làm tăng sự bất bình đẳng sẽ không muốn những số liệu phản ánh hiệu ứng bất lợi của chính sách đến sự bất bình đẳng, được mọi người biết đến, ít ra là cho đến khi các chính sách đó đã an bài vững chắc. Tương tự, các nhà hoạch định chính sách thường tin rằng, nếu họ có thể tranh thủ được sự đồng thuận đứng sau một chính sách cụ thể nào đó còn chưa công bố, thì chính sách đó sẽ có khả năng trụ vững tốt hơn trước sự phản đối. Nhưng nếu chiều hướng đồng thuận này được tiết lộ với công chúng ngay cả trước khi sự đồng thuận đó được hình thành, thì nó sẽ tạo ra áp lực lớn từ công chúng để ngăn cản việc đạt được sự đồng thuận đó, hay thậm chí bất kể sự đồng thuận nào khác.

Cần nhắc lại rằng, sự cởi mở là một phần không thể thiếu trong quản trị nhà nước. Hirschman (1970) đã mô tả sự rút lui và tiếng nói như những công cụ để thiết lập kỷ luật trong tổ chức. Đối với các thành viên của tổ chức công, tức là những công dân, sự rút lui chắc chắn không phải là cách họ lựa chọn, và vì



thế, càng cần phải dựa nhiều hơn vào tiếng nói. Ở thị trường tư nhân, việc các hãng tự tổ chức như thế nào - có bùng bít hay không - cũng chẳng tạo ra sự khác biệt gì lớn lao. Khách hàng quan tâm đến sản phẩm và giá cả, bất kể hãng tổ chức việc sản xuất của mình như thế nào, nếu nó sản xuất được những sản phẩm tốt với giá thành hạ thì họ sẽ thành công. Tất nhiên, vấn đề minh bạch cũng được đặt ra. Các doanh nghiệp thường không có ý muốn tiết lộ đầy đủ thành phần sản phẩm của họ, và do đó chính phủ phải áp dụng hàng loạt các yêu cầu về cung cấp thông tin, như sự trung thực trong quảng cáo, yêu cầu cung cấp thông tin để được vay vốn, công bố công khai việc doanh nghiệp muốn huy động vốn mới và các luật lệ về sự gian lận (bàn về động cơ thị trường đối với việc tiết lộ thông tin và sự cần thiết phải có can thiệp của chính phủ, ví dụ có thể xem Grossman 1981; Stiglitz 1975a, b, 1998).

Tuy nhiên, các tổ chức công không chịu sự ràng buộc của cùng một loại kỷ luật như thế. Thường thì chỉ thông qua tiếng nói - thông qua việc bàn luận một cách hiểu biết về những chính sách đang theo đuổi - mới có thể thực hành được công tác quản trị có hiệu quả. Vì các cơ quan công có vị thế độc quyền mạnh trong nhiều lĩnh vực hoạt động của họ, nên sự rút lui không phải là một cách lựa chọn. Hãy xét sự khác biệt giữa một bác sĩ làm việc trong một cộng đồng đang có rất nhiều thầy thuốc, với một bác sĩ khác đang là người duy nhất chăm lo sức khỏe cho cả cộng đồng, tức là người bác sĩ này có vị thế độc quyền. Vị bác sĩ độc quyền có thể có xu hướng đổ lỗi cho bệnh nhân khi đơn thuốc không hữu hiệu bằng cách cáo buộc rằng bệnh nhân đã không tuân thủ nghiêm ngặt chỉ dẫn của mình. Trái lại, trong cộng đồng đang có sự cạnh tranh giữa các bác sĩ, những ai kê đơn không có hiệu quả đối với bệnh nhân, rốt cuộc sẽ mất uy tín, và bệnh nhân sẽ “rút lui” khỏi anh ta. Nếu chỉ có duy nhất một bác sĩ khám chữa bệnh thì người bác sĩ đó có thể sẽ cố gắng hết sức để kiểm soát thông tin. Anh ta có thể viện cứ rằng, làm như vậy là cần thiết để giữ bí mật phương pháp điều trị của mình (và vì tác dụng trấn an bệnh nhân nên ngay trong cách lập luận đó cũng có đôi ba phần sự thực). Người bác sĩ biết rằng, áp lực cạnh tranh không buộc được anh ta phải tiết lộ thông tin, vì sự rút lui không phải là một cách lựa chọn hữu hiệu.

Trong tất cả các tổ chức, sự không hoàn hảo của thông tin đã gây ra vấn đề về “tính trung gian”. Kết quả là, có thể xuất hiện sự khác biệt quan trọng giữa hành động của người quản lý và lợi ích của các cổ đông. Tương tự, trong khu vực công, vấn đề về tính trung gian có thể làm nảy sinh sự khác biệt giữa hành động của những người quản lý với những người mà họ được xem là có nghĩa vụ phục vụ. Thiếu phương án rút lui có thể làm cho hậu quả của vấn đề về tính

trung gian thêm nghiêm trọng. Rõ ràng, tăng cường thêm thông tin có thể giúp giảm bớt cường độ và hậu quả của vấn đề về tính trung gian.

### **Tầm quan trọng của sự cởi mở trong tiến trình dân chủ**

Trong phần trước đã trình bày những lập luận truyền thống về sự cởi mở, nhưng còn những luận cứ khác nữa liên quan đến những tác động trực tiếp hơn của việc bung bít thông tin đến tiến trình dân chủ và sự tham gia.

Trong khu vực tư nhân, người quản lý thường cố gắng kiểm soát thông tin để hạn chế khả năng các cổ đông và ban quản trị được họ bầu ra áp dụng kỷ luật. Bằng việc tạo ra sự bất đối xứng về thông tin, nhà quản lý có thể dựng lên những rào cản đối với sự gia nhập của những nhà quản lý bên ngoài và nguy cơ bị thâm tóm (Edlin và Stiglitz 1995; xem thêm Shleifer và Vishny 1989). Bằng cách đó, họ có thể tăng lợi thế quản lý của mình với cái giá các cổ đông phải trả. Điều đó cũng đúng với các nhà quản lý công, tức là các quan chức dân cử. Nếu người ngoài có ít thông tin hơn, cử tri có thể cảm thấy kém tự tin để có thể tiếp quản vai trò của người quản lý một cách hiệu quả. Quả thực, việc người ngoài thiếu thông tin đã làm tăng chi phí chuyển đổi và khiến xã hội thấy tổn kém hơn khi phải thay đổi đội ngũ quản lý. Việc những nhóm quản lý khác có ít thông tin hơn cũng có nghĩa là, bất kể đề xuất nào mà họ đưa ra đều có nguy cơ cao là không phù hợp với tình hình. Bằng việc tăng chi phí chuyển đổi trung bình và sự không ăn khớp mang tính chủ quan, sự bung bít đã khiến những người đương chức có một lợi thế tuyệt đối so với những người mới đến<sup>5</sup>.

Tương tự, sự bung bít sẽ làm suy yếu sự tham gia trong các tiến trình dân chủ, thậm chí do chính những người cử tri. Cử tri sẽ có xu hướng đưa ra những nhận định độc lập nhiều hơn - cả khi bỏ phiếu (trực tiếp) lẫn khi bỏ phiếu một cách độc lập cho một đảng phái nào đó - nếu họ cảm thấy tự tin về quan điểm của mình, và đến lượt mình, điều này lại đòi hỏi rằng cử tri phải được biết đầy đủ thông tin. Để được biết đầy đủ thông tin cũng phải trả giá. Cử tri sẽ có một

---

5. Khi phản bác Luật Ngoại quốc và chống nổi loạn vào cuối những năm 1700, James Madison đã lưu ý những người đương chức "sẽ được 'luật chống nổi loạn' bảo vệ khỏi bị công chúng chỉ trích" như thế nào, trong khi những người chất vấn họ lại không có được một sự bảo vệ như thế. Vì thế, ông đã hỏi: "Liệu có phải những người có quyền lực đã có một lợi thế quá đáng để tiếp tục duy trì lợi thế đó; mà bằng cách vi phạm quyền bầu cử, nó sẽ gây phương hại đến những điều tốt lành của một chính phủ được xây dựng trên chính nó hay không?" (xem Madison 1799, 1966, trang 225).

giới hạn điểm ngưỡng, tức là một giới hạn nhất định về thời gian và sức lực mà họ sẵn sàng bỏ ra để theo đuổi lợi ích công cộng. Sự bùng bít sẽ làm tăng cái giá của thông tin bằng cách khiến cho ngày càng nhiều cử tri, vốn không có những lợi ích đặc biệt, không tham gia một cách tích cực, do đó nhường lại đất cho những ai có lợi ích đặc biệt. Vì thế, không chỉ các lợi ích đặc biệt mới thực hiện những hàng động bất chính của mình dưới cái lốt của sự bùng bít, mà bản thân sự bùng bít cũng đã không khuyến khích các cử tri khác kiểm soát một cách hiệu quả các nhóm lợi ích đặc biệt thông qua quá trình bầu cử một cách hiểu biết.

Hơn nữa, sự bùng bít có thể làm nản lòng những đối thủ cạnh tranh tiềm năng, không chỉ vì nó làm nguội đi triển vọng thành công của những đối thủ đó trong quá trình bầu cử, mà còn vì nó làm tăng sự không dám chắc chắn chủ quan của chính những người này rằng họ có thể cải thiện được tình hình. Đã bao nhiêu lần chúng ta thường thấy những quan chức được đắc cử nhờ dựa trên một cương lĩnh tranh cử nào đó chỉ kịp nhận ra rằng, tình trạng ngân sách tồi tệ hơn rất nhiều so với những gì họ hình dung, khiến họ phải từ bỏ mọi kế hoạch của mình và tham dự vào những đạo luật cân bằng ngân sách mà trong đó họ chẳng có chút lợi thế tương đối hay sự nhiệt huyết nào cả.

Tuy nhiên, tác động bất lợi còn dai dẳng hơn thế nhiều. Mặc dù việc tiếp tục bùng bít có thể là lợi ích của cả chính phủ, nhưng nó lại có thể không phải là sự quan tâm của một số cá nhân cụ thể. Quả thực, điều này lại gây ra những vấn đề của sự dò rỉ. Nhưng trong trường hợp của các dạng hành vi câu kết khác, cá nhân cũng có động cơ ly khai. Nếu giữa nhiều cá nhân cùng chia sẻ một điều bí mật, thì bất kỳ cá nhân nào trong số đó cũng đều có thể tranh thủ cho mình những đặc lợi của sự khan hiếm bằng cách tiết lộ thông tin cho báo chí. Nếu quá trình ra quyết định là khép kín, và đặc biệt nếu nó do các lợi ích đặc biệt chi phối, thì những ai thực sự bất đồng ý kiến với quyết định đó đều cảm thấy để có thể có được một quyết định tốt hơn thì mình chỉ còn cách duy nhất là công khai hoá quá trình này. Để duy trì sự bùng bít thông tin thì nhóm những người tham gia vào việc ra quyết định phải thu lại rất hạn chế, và ai đó có thể cung cấp những hiểu biết thấu đáo bên trong phải là những người thoát ly từ những cuộc thảo luận đó. Vì thế, chất lượng của việc ra quyết định sẽ bị suy giảm. Một lần nữa, cái vòng luẩn quẩn lại nảy sinh. Với nhiều sai lầm hơn, các quan chức trở nên phòng thủ hơn, và để tự bảo vệ mình, họ thậm chí còn che giấu nhiều hơn nữa, thu hẹp nhóm hơn nữa, và lại càng làm cho chất lượng ra quyết định suy giảm nhiều hơn.

Khi không gian cho những cuộc thảo luận có hiểu biết về hàng loạt những vấn đề quan trọng ngày càng chật hẹp, thì người ta ngày càng chú trọng nhiều hơn đến những vấn đề về giá trị. Đưa ra nhận định về các vấn đề kinh tế phức tạp sẽ cần một lượng thông tin khổng lồ, trong khi đưa ra quan điểm về việc nạo thai hay giá trị gia đình lại cần ít thông tin hơn nhiều, hoặc cần những loại thông tin khác hẳn. Vì thế, sự bùng bít đã làm méo mó nhãn quan chính trị. Và tác động bất lợi của việc bùng bít đã tăng lên bội phần: không chỉ những lĩnh vực quan trọng trong chính sách công không được xử lý hữu hiệu mà ngay cả sự tranh luận cũng chỉ bàn một cách thiên lệch đến những vấn đề thường gây bất đồng nhiều hơn.

### **Động cơ để bùng bít**

Bùng bít thông tin là đặc trưng của nhiều nhà nước chuyên chế đã từng làm hoen ố thế kỷ 20, nhưng dù cho công chúng có thể quan tâm đến mức độ cởi mở thì các quan chức vẫn có động cơ theo đuổi sự bùng bít ngay cả trong những xã hội dân chủ. Như đã nêu, sự bùng bít này có tính chất ăn mòn: nó là sự tương phản với các giá trị dân chủ và làm hủy hoại tiến trình dân chủ; nó giúp cho những kẻ đương chức cố thủ và hạn chế sự tham gia của công chúng trong tiến trình dân chủ; và nó được dựa trên sự thiếu tin tưởng giữa người quản lý và những người bị quản lý, đồng thời nó cũng làm trầm trọng thêm sự bất tín nhiệm đó. Bùng bít là mảnh đất màu mỡ cho các nhóm lợi ích đặc biệt và làm suy yếu khả năng của báo chí trong việc trở thành một công cụ kiểm soát hữu hiệu sự lạm dụng của chính quyền. Đồng thời, bằng việc xói mòn niềm tin cho rằng, tiến trình lẽ ra dân chủ đang vận hành vì lợi ích chung, thì nó nuôi dưỡng những kẻ đang lập luận chống lại các tiến trình dân chủ<sup>6</sup>.

Những lập luận ủng hộ sự cởi mở, xuất phát từ lợi ích công cộng, rất hấp dẫn. Chúng cùng nhau chống lại những động cơ cá nhân mãnh liệt của công chức nhà nước, quan chức dân cử, và các nhóm lợi ích đặc biệt đang cố gắng

---

6. Có rất nhiều nghiên cứu về ý nghĩa của nền dân chủ mà tôi không muốn nêu ra trong chương này. Chắc chắn rằng, ý nghĩa của các tiến trình dân chủ không chỉ dừng lại ở nền dân chủ qua bầu cử. Các nền dân chủ qua bầu cử, trong đó các lợi ích đặc biệt mua phiếu bầu, đều thiếu đi sự hợp lệ mang tính chất dân chủ. Đối với những vấn đề hiện đang bàn, mọi sự mơ hồ do thiếu một định nghĩa chính xác cũng không làm suy giảm nhiều nội dung phân tích trong chương này.

gây ảnh hưởng đến giới quan chức. Lý thuyết lựa chọn công cộng nhấn mạnh đến tầm quan trọng của những động cơ này (Mueller 1997).

Một số động cơ bưng bít tương đối dễ hiểu: Ra quyết định bí mật, không phải chịu cảnh xô đi đẩy lại của hàng nghìn thế lực khác nhau, dễ dàng hơn nhiều so với ra quyết định có sự nhìn nhận của toàn thể công chúng. Quản lý tiến trình dân chủ không dễ, và sự bưng bít chí ít cũng tạo ra được sự cách ly tạm thời.

Tuy nhiên, phần lớn động cơ bưng bít lại đáng chê trách hơn nhiều. Bưng bít sẽ tạo ra sự cách ly nhất định để khỏi bị buộc tội là đã sai lầm. Nếu một chính sách thất bại, không đưa ra được kết quả mong đợi, thì quan chức chính phủ lúc nào cũng có thể biện hộ rằng, nếu không có chính sách của chính phủ thì vấn đề còn tồi tệ hơn nữa. Tuy vậy, công chúng đánh giá về sai lầm rất khắt khe. Cái vòng luẩn quẩn xuất hiện: do tiết lộ quá ít thông tin, công chúng phải dựa vào kết quả công chức nhà nước đánh giá hoạt động của chính họ. Công chức sẽ được khen thưởng khi có kết quả tốt, bất kể họ có xứng đáng được khen hay không, và họ sẽ bị lên án khi có kết quả tồi, bất kể đó là kết quả của việc chính phủ hành động hay án binh bất động. Nếu có đầy đủ thông tin hơn, công chúng có thể ghi nhận được giá trị gia tăng mà các hành động của nhà nước đã đóng góp một cách chính xác hơn.

Một động cơ khác mà công chức có thể phải theo đuổi sự bưng bít, đó là sự bưng bít sẽ tạo cơ hội để các lợi ích đặc biệt có thế lực lớn hơn. Trong một số xã hội, điều này diễn ra dưới dạng trần trụi là tham nhũng và hối lộ, nhưng ngay trong những xã hội mà hối lộ được xem như không chấp nhận được thì các chính khách vẫn cần những chiến dịch gây quỹ để có thể được đắc cử hoặc tái đắc cử. Các nhóm lợi ích đặc biệt đóng góp kinh phí không làm điều đó vì một điều tốt đẹp hơn cho công chúng, mà vì họ tin rằng làm thế họ có thể gây ảnh hưởng đến chính sách theo cách làm tăng lợi nhuận và khả năng sinh lợi của họ. Nếu những hành động hậu thuẫn cho các nhóm lợi ích đặc biệt được công chúng giám sát, thì khả năng nhận được sự ưu ái sẽ bị thu hẹp rất nhiều. Sự bưng bít là nền móng cho tệ tham nhũng dai dẳng, một tệ nạn làm suy giảm lòng tin vào các chính phủ dân chủ ở rất nhiều nước trên thế giới. Nói một cách hình ảnh, ánh nắng là chất khử trùng mạnh nhất.

Cuối cùng, cũng như mọi hình thức khan hiếm giả tạo khác, thiếu thông tin sẽ làm nảy sinh đặc lợi. Hậu quả tai hại của hành vi đặc lợi từ lâu đã được nhiều người quan tâm. Một động thái không lành mạnh đã diễn ra: công chức có động cơ tạo ra những điều bí mật, vì điều đó giúp họ có đặc lợi. Ở một số nước, công chức tận thu những đặc lợi này qua những khoản hối lộ trắng trợn hoặc bằng

cách bán thông tin có giá trị; ở những nước khác, quá trình này được thực hiện chỉ tinh vi hơn chút đỉnh, đó là thông qua các khoản đóng góp cho chiến dịch tranh cử; và ở một số nước khác nữa, nó đã để lại những tác động nghiêm trọng - và bất lợi - cho báo chí.

### **Những ảnh hưởng kinh tế bất lợi**

Mặc dù phần lớn chương này bàn về tác động bất lợi của sự bùng bít thông tin đến tiến trình chính trị, nhưng nó cũng có cả những tác động bất lợi về kinh tế. Sự quan ngại rõ rệt nhất là hậu quả kinh tế của những quyết định chính trị. Rất nhiều quyết định được đưa ra trên chính trường có hậu quả về kinh tế, không những về tổng sản lượng, mà còn cả sự phân phối sản lượng đó nữa.

Ngày nay, nhìn chung mọi người đều cho rằng, thông tin tốt hơn và kịp thời hơn sẽ đưa đến sự phân bổ nguồn lực tốt hơn và hiệu quả hơn. Việc có một tỉ trọng ngày càng tăng lực lượng lao động tham gia vào việc thu thập, xử lý, và truyền bá thông tin, đã là một bằng chứng về tầm quan trọng của nó. Điều kỳ quặc là ở chỗ rất nhiều người trong số đó lại phải bắt tay vào việc khám phá từ khu vực công những thông tin mà nhiều người cho rằng lẽ ra phải được công bố công khai. Nếu thông tin tốt hơn dẫn đến phân bổ nguồn lực tốt hơn, thì liệu việc chính phủ cố tình không tiết lộ thông tin, thay vì việc để tự thị trường quyết định xem bản thân thông tin đó có thích hợp hay không, có hợp lý chút nào chăng?

### **Những ngoại lệ không được tiết lộ thông tin**

Có một số trường hợp ngoại lệ về việc không được tiết lộ thông tin (xem Stiglitz 1999). Thứ nhất, ngoại lệ quan trọng và thuyết phục nhất về việc phải che giấu thông tin, đó là những vấn đề liên quan đến tính riêng tư của cá nhân và tổ chức. Trong quá trình thực hành nhiệm vụ của mình, chính phủ thu thập lượng thông tin khổng lồ về các cá nhân, chẳng hạn như thu nhập và tình trạng sức khỏe, nhưng rất ít, nếu không muốn nói là không có, thông tin về những vấn đề được bàn đến ở đây thuộc vào trường hợp ngoại lệ về tính riêng tư.

Thứ hai, một ngoại lệ khác có quan hệ khá gần gũi liên quan đến những thông tin nhất định mà bên có thông tin sẽ không bao giờ tiết lộ cho chính phủ nếu anh ta hoặc cô ta biết rằng sau đó, những thông tin này sẽ được công bố. Tầm quan trọng của tính bảo mật trong mối quan hệ giữa bác sĩ và bệnh nhân hay giữa luật sư và thân chủ từ lâu đã được ghi nhận, và cũng có không

nhiều các mối tương tác trong khu vực công rơi vào trường hợp ngoại lệ về tính bảo mật.

Thứ ba, tầm quan trọng của việc che giấu thông tin trong thời chiến là điều không phải tranh cãi. Khi tình trạng sống còn của một quốc gia đang trên bờ vực thì quốc gia đó phải làm tất cả trong quyền lực mình có để tăng cơ hội chiến thắng. Thành công của một cuộc tấn công quân sự có thể phụ thuộc rất lớn vào tính chất bất ngờ. Vấn đề là ở chỗ, trường hợp ngoại lệ về an ninh quốc gia đã được mở rộng sang cả những vấn đề mà ở đó, nó có liên quan đến an ninh quốc gia hay không, vẫn còn chưa rõ.

### Kêu “Cháy!” trong một nhà hát đông người

Việc tiết lộ thông tin họa hoằn mới có tác động đe dọa đến cuộc sống. Cụ thể là, vấn đề không phải ở chỗ có tiết lộ thông tin hay không, mà là tiết lộ như thế nào. Ngoại lệ nổi tiếng của Justice Holmes về quyền tự do báo chí được dựa trên lý lẽ cho rằng, việc kêu to “Cháy!” trong một nhà hát đông người sẽ gây ra hoảng loạn.

Trong kinh tế học, những tình huống nảy sinh theo kiểu lập luận này là có thật, chẳng hạn như việc tiết lộ một ngân hàng có khả năng phải đóng cửa - và nếu không có bảo hiểm tiền gửi - có thể sẽ dẫn đến hiện tượng đổ xô đến rút tiền ngân hàng. Việc Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) loan tin rằng, ở Ấn Độ có khả năng phải đóng cửa thêm khoảng 16 ngân hàng bên cạnh những ngân hàng đã phải đóng cửa, rằng người gửi tiền chỉ được nhận một khoản tiền bảo hiểm hạn chế, và rằng chưa rõ nước này sẽ quyết định đóng cửa ngân hàng nào, đã gây ra những tai hại khủng khiếp, khi người gửi tiền rút hết tiền của họ từ tất cả các ngân hàng tư nhân.

Tuy nhiên, thường thì lập luận được dùng để bênh vực cho việc che giấu thông tin lại được đưa ra ở những hoàn cảnh mà nó không nên được sử dụng. Dưới thời chính quyền Clinton, giám đốc Kho bạc cho rằng, thảo luận công khai những vấn đề như chính sách tiền tệ chỉ làm rối loạn thị trường, dẫn đến sự bất ổn định. Điều kỳ quặc là những người đưa ra luận điểm này lại có xu hướng là những người ủng hộ mạnh mẽ cho thị trường. Mặc dù họ hoàn toàn tin tưởng vào thị trường, nhưng rõ ràng họ cũng tin rằng sự phân bổ của thị trường chịu ảnh hưởng của rất nhiều yếu tố “nhiều” không liên quan. Liệu chúng ta có nên không quá tin tưởng vào các tiến trình dân chủ và thị trường để cho rằng, thị trường có thể nhìn thấu những âm thanh hỗn loạn, đánh giá được những lập luận căn bản và cân nhắc được những bằng chứng hay không?

Tất nhiên, nếu thông tin được mang ra bàn bạc hay tiết lộ là những thông tin liên quan, tức là có ảnh hưởng đến những nền tảng kinh tế, thì việc tiết lộ thông tin sẽ nhanh chóng cho phép phân bổ nguồn lực hiệu quả nhất. Nếu một số quyết định chính trị có tác động kinh tế, thì việc để các bên tham gia thị trường tự đánh giá khả năng đưa ra các phương án hành động khác nhau là điều hợp lý. Sự che giấu sẽ cướp đi của họ những thông tin cần thiết để có thể đưa ra những đánh giá như vậy.

Một phiên bản cụ thể của cách phân tích này chú trọng đến chính sách tiền tệ. Mức độ mà các ngân hàng trung ương nên hành động trong bí mật đã được bàn đến sôi nổi. Liệu các ngân hàng này có nên công bố về lợi tức của chúng hay không, và nếu có, thì sau bao lâu và chi tiết đến mức độ nào? Một lần nữa, những lập luận này lại chứa đựng nhiều sự hài hước. Trong khi những người ủng hộ thị trường ca tụng chức năng “khám phá” giá cả của thị trường, thì hầu hết chức năng khám phá giá cả đó trên thị trường trái phiếu lại bị chi phối bởi việc nhận biết xem ngân hàng trung ương nghĩ gì và có khả năng làm gì. Thay vì phải nhảy một vũ điệu gián tiếp như vậy, để ngân hàng trung ương trực tiếp công bố những thông tin đó lại chẳng tốt hơn sao? Nếu thị trường tin rằng điều đó rất có giá trị - như vô số người vốn đã theo dõi hành động của ngân hàng trung ương trên khắp thế giới có thể làm chứng - thì tại sao chính phủ lại không cung cấp kịp thời những thông tin đó?

Chưa có một lý thuyết hay thực tiễn nào hậu thuẫn mạnh mẽ cho giả thuyết cho rằng công bố thông tin đầy đủ và kịp thời hơn sẽ có tác động tiêu cực. Trên thực tế, khi mà thông tin rò rỉ đã thoát ra được thì những qui trình hiện tại vốn đang cố gắng hạn chế thông tin sẽ định kỳ tiết lộ những lượng thông tin lớn. Cũng giống như khi một nền kinh tế với những điều chỉnh tỉ giá nhỏ và thường xuyên sẽ dễ đi vào ổn định hơn là khi có ít lần điều chỉnh tỉ giá lớn, nền kinh tế cũng sẽ ổn định hơn với các luồng thông tin đều đặn. Khi thông tin đã thành luồng, người ta sẽ ít quan tâm đến những mẩu thông tin đơn lẻ, và sự điều chỉnh trong phân phối về sau cũng sẽ nhỏ hơn. Tuy nhiên, nhiều lắm thì lập luận cho rằng cung cấp (thông tin) đầy đủ hơn hoặc thảo luận kỹ hơn sẽ làm rối loạn thị trường cũng chỉ là một lập luận liên quan đến thời điểm và phương thức tiết lộ thông tin, chứ không yêu cầu phải trì hoãn vô thời hạn việc thảo luận công khai.

Các ngân hàng trung ương là trường hợp điển hình về hàng loạt những vấn đề to lớn mà các xã hội dân chủ phải đối mặt ngày nay. Xã hội dân chủ phải tìm và đã tìm ra cách gắn kết các kiến thức chuyên môn vào quá trình



ra quyết định phức tạp và nặng tính kỹ thuật theo cách phản ánh được cả những giá trị được chia sẻ và kiến thức chuyên môn. Do tính chất phức tạp của những vấn đề kỹ thuật liên quan nên nhiều nước đã trao trách nhiệm ra những quyết định trọng yếu, chẳng hạn như việc ban hành các quyết định, cho các cơ quan chuyên nghiệp. Nhưng các quyết định không thể chỉ phản ánh lợi ích của những nhóm ngành chịu ảnh hưởng, vốn thường là nhóm có tỉ lệ vượt trội về kiến thức chuyên môn, mà nên được soạn thảo theo cách khiến cho cả những quyết định và khuôn khổ mà những quyết định đó được ban hành đều được đặt cởi mở trong các tiến trình dân chủ. Trong nhiều lĩnh vực, các qui trình điều tiết đã phản ánh được những yêu cầu này, chẳng hạn như bằng cách công bố các qui định dự thảo và giành một thời gian cho việc lấy ý kiến.

Trong điều kiện những trách nhiệm này được trao quyền rộng rãi hơn, chẳng hạn như cho các cơ quan độc lập, để tranh thủ được nhiều kiến thức chuyên môn hơn và cách ly việc ra quyết định khỏi tính thất thường của các quá trình chính trị, thì thậm chí yêu cầu về tính cởi mở và minh bạch lại còn lớn hơn.

### Làm mất mặt nhà chức trách hay đừng vạch áo cho người xem lưng

Lập luận cho rằng việc thảo luận công khai - kể cả việc bàn đến những điều bất trắc và sai lầm - sẽ làm mất mặt nhà chức trách của các tổ chức công là một trong những quan niệm hủy hoại dần dần và nghiêm trọng nhất của các tiến trình dân chủ. Nó cũng chẳng khác gì kiểu lập luận mà các chế độ chuyên chế thường hay sử dụng. Trái lại, tôi cho rằng, chính phủ nào đối xử một cách trung thực với công dân của mình, thì sự tin cậy vào chính phủ đó và các tổ chức công sẽ tăng lên, chứ không phải giảm đi. Khả năng mắc sai lầm của con người là một vấn đề nền tảng trong thiết kế các thể chế chính trị của chúng ta, và là lý do để chúng ta phải có hệ thống kiểm soát và đối trọng. Tất cả chúng ta đều biết rằng thông tin là không hoàn hảo nhưng sự không hoàn hảo về thông tin đó tồn tại trong hầu như tất cả những quyết định quan trọng nhất mà chúng ta đã đưa ra.

Vì thế, để giả định rằng bất kỳ một tổ chức nào cũng không thể sai lầm hoặc có thể tự tin hoàn toàn vào những hành động đã tiến hành chỉ là sự chối bỏ thực tế mà thôi. Chỉ có những kẻ nào muốn biến mình thành trò hề thì mới làm như vậy. Chấp nhận khả năng mắc sai lầm, và thể hiện rõ mọi người đều có thể học được bài học từ sai lầm của người khác, sẽ củng cố lòng tin của công chúng vào một thể chế, chí ít cũng là qua việc chúng tỏ được rằng thể chế đó

rất tự tin, và tin tưởng vào tiến trình dân chủ để tham gia vào những cuộc thảo luận công khai.

Quỹ Tiền tệ Quốc tế cho rằng, nếu được phép thảo luận công khai về các chính sách thay thế khác, thì điều này sẽ dẫn đến sự bất đồng về chính sách và sự thiếu tin tưởng, điều mà tổ chức này đề nghị hoặc áp đặt như một điều kiện để được vay vốn, lại chứng tỏ điều ngược lại. Tuy nhiên, quan niệm này vi phạm cả nguyên tắc dân chủ lẫn nguyên tắc khoa học. Khoa học công nhận sự không chắc chắn, có nghĩa là không ai lường hết được hậu quả của những hành động thay thế khác, và cố gắng lượng hoá mức độ không chắc chắn gắn với các luận điểm khác nhau. Khoa học kinh tế công nhận sự tồn tại của các lựa chọn, sự đánh đổi, và rủi ro. Mỗi chính sách có ảnh hưởng khác nhau đến các nhóm khác nhau trong xã hội và gây ra sự rủi ro khác nhau cho các nhóm khác nhau. Không có chính sách duy nhất nào là hoàn thiện Pareto, tức là một chính sách tốt nhất cho tất cả mọi người. Các tiến trình dân chủ công nhận rằng, trong các nền dân chủ phải để các quốc gia được quyền lựa chọn giữa các phương án, và sự lựa chọn đó không thể và không nên do những nhà kỹ trị, dù là trong nước hay ở nước ngoài, quyết định.

Suy cho cùng, những sai lầm liên tục của Quỹ Tiền tệ Quốc tế - trong các chương trình và chính sách như cứu trợ tài chính lớn và tự do hoá thị trường vốn mà tổ chức này đưa ra rất tự tin, một sự tự tin vượt quá cả những gì mà thực tế chứng minh được - đã làm giảm sút niềm tin vào bản thân tổ chức đó, đến mức mà kể cả những nhân vật ở phố Uôn cũng phải gọi đó là “vị hoàng đế không quần áo” (Soros, 2002). Nếu tổ chức này cởi mở hơn, cả về mức độ bất định và sự lựa chọn thì sự tin tưởng vào nó ngày nay có lẽ đã khá hơn. Như thường thấy, sự bưng bít cũng gây ra mối quan ngại cho rằng, chính phủ đang theo đuổi một chương trình đặc biệt chỉ phản ánh những lợi ích đặc biệt chứ không phải lợi ích chung<sup>7</sup>.

Công chúng có thể dễ dàng được thuyết phục rằng, những lợi ích đặc biệt không chi phối được cuộc thảo luận, cho dù trên thực tế có thể đúng là như vậy, nếu có sự cởi mở hơn cả trong quá trình ra quyết định lẫn khi xét đến bản chất của sự bất đồng. Sự cởi mở trong quá trình sẽ giúp công chúng yên lòng rằng,

---

7. Chẳng hạn, tâm lý chung cho rằng chính sách vôi vữa của Quỹ Tiền tệ Quốc tế đối với Áchentina sau lần vỡ nợ gần đây của nước này là nhằm để dạy cho các nước khác một bài học – hãy nghĩ gấp đôi trước khi anh vỡ nợ, nhất là khi vỡ nợ với các chủ nợ nước ngoài – như tổ chức này đã làm để “giúp” Áchentina. Áchentina đã chế nhạo lập trường của Quỹ Tiền tệ Quốc tế là không bao giờ biết nói “Đồng ý” khi trả lời.

quyết định không phản ánh sự thao túng của các lợi ích đặc biệt<sup>8</sup>, và bản tổng kết cuộc thảo luận sẽ thuyết phục công chúng là tất cả những lập luận quan trọng đều đã được xem xét, tất cả các mặt đều đã được cân nhắc và nhận định đã được đưa ra cho thấy các bằng chứng đều nghiêng về hậu thuẫn cho chuỗi hành động đã được tiến hành. Suy cho cùng, chính phủ được bầu một phần để đưa ra những nhận định khó khăn như thế. Điều mà công chúng muốn biết là chính phủ đã có sự suy tính thận trọng

### **Vai trò của truyền thông trong việc thực thi sự cởi mở**

Trong chương này, đến đây, tôi đã lập luận rằng trong khi công chúng được hưởng lợi lớn từ sự cởi mở và minh bạch nhiều hơn, và sự bưng bít đã gây tổn hại nghiêm trọng cho các tiến trình dân chủ thì các quan chức chính phủ lại có động cơ bưng bít rất lớn. Nhận thức được điều này, nhiều xã hội đã cố gắng hạn chế hành vi của chính phủ bằng cách giới hạn mức độ che giấu thông tin và khả năng chính phủ được phép kiểm chế những ai đòi hỏi phải tăng cường sự cởi mở. Đó là lý do vì sao luật bảo vệ tự do báo chí và tự do ngôn luận lại quan trọng đến thế. Phần này sẽ bàn sâu hơn về vai trò của truyền thông trong việc tăng cường tính minh bạch và độ mở và làm thế nào để khuôn khổ thể chế cần thiết cho việc đảm bảo sự cởi mở và tính minh bạch không chỉ dừng lại ở việc tôn trọng tự do báo chí.

Hàm ý đằng sau việc tạo lập một nền dân chủ minh bạch và cởi mở hơn là để hình thành nên một hệ tư tưởng mới, một hệ tư tưởng chỉ nhìn nhận chính phủ như một tổ chức đại diện cho người dân mà nó phục vụ. Vì công chúng đã trả tiền cho việc thu thập các thông tin từ chính phủ, nên chính người dân là chủ sở hữu của thông tin. Nó không phải là tính lý quê hương của quan chức chính phủ mà thuộc về công chúng nói chung. Vì thế, thông tin mà các quan chức chính phủ đã thu thập được với cái giá người dân phải trả là do công chúng sở hữu, cũng giống như bàn ghế, nhà cửa và các tài sản

---

8. Trong cuộc tranh chấp gần đây ở Mỹ về nhóm công tác về năng lượng, công chúng đã đề nghị một cách chính đáng được biết ai là người đã nhóm các đề xuất lại với nhau, hay nói cách khác, họ đại diện cho lợi ích nào. Quyết định của chính quyền Bush giữ bí mật tên của tất cả các thành viên trong nhóm công tác này càng làm sâu sắc thêm sự lo ngại đó. Khi danh sách những người này cuối cùng cũng được công bố thì sự lo ngại của công chúng đã được giải thích: nhóm công tác gồm những người có đóng góp lớn cho chiến dịch tranh cử và có lợi ích gắn chặt với vấn đề năng lượng.

vật chất khác mà chính phủ sử dụng là thuộc về nhân dân. Đến đây, chúng ta nhấn mạnh đến tầm quan trọng của tài sản trí tuệ. Thông tin mà quan chức nhà nước thu thập và xử lý là tài sản trí tuệ, cũng y hệt như một phát minh, có thể được cấp bằng sáng chế. Sử dụng tài sản trí tuệ này vì mục đích cá nhân là một tội lỗi chống lại nhân dân, cũng nghiêm trọng như việc chiếm đoạt bất kỳ tài sản công nào khác cho mục đích cá nhân. Trong một số trường hợp, việc chia sẻ đầy đủ thông tin một cách tự nhiên có thể không thích hợp, tức là có những ngoại lệ quan trọng đối với giả định tiền đề về tính cởi mở như đã nêu ở trên.

Ở Mỹ, khuôn khổ pháp lý đứng đằng sau giả định rằng, công chúng có quyền được biết là do Luật về Tự do Thông tin được Quốc hội thông qua năm 1966. Về nguyên tắc, luật này cho phép bất kỳ công dân nào cũng được quyền tiếp cận đến bất kỳ thông tin nào trong lĩnh vực công, với một vài ngoại lệ hạn hẹp liên quan đến sự riêng tư, nhưng luật này chỉ có thể thành công nửa vời nếu như không có những cam kết chân thật về sự cởi mở. Các quan chức chính phủ có thể rất thận trọng khi viết lách và vẫn còn những bí mật dạng “cái mồm-gần-cái tai”, chính là vì họ không muốn tiết lộ những thông tin quan trọng cho công chúng. Mặc dù chỉ có một mình luật thôi thì không đủ, nhưng nó là một bước quan trọng và đúng hướng, và ở một số nước đang phát triển, dường như chính việc ban hành luật cho phép tiếp cận (thông tin) ở những nơi mà trước đó chưa hề có những quy định như vậy đã khiến người dân có nhu cầu được biết thông tin.

Khuôn khổ pháp lý là một phần của cơ sở hạ tầng thể chế cần thiết cho một nền dân chủ minh bạch và cởi mở. Hàng loạt các thể chế về thông tin công cộng được xây dựng để khai thác thông tin vì lợi ích của công chúng cũng như vậy, bao gồm báo chí tự do, và nếu cần, cả báo chí đối lập (một khái niệm ngược lại với báo chí bị kiểm chế) nữa; các bên đối lập hợp pháp; và vô số các tổ chức công lợi đang khám phá những hoạt động giấu giếm của các nhóm đặc lợi hoặc chỉ đơn thuần nhằm đảm bảo rằng tất cả các bên tham gia tranh luận đều được lắng nghe. Rõ ràng, những thể chế như vậy phải được tiếp cận thông tin thì mới có thể vận hành có hiệu quả.

Báo chí là một trong những công cụ quan trọng nhất của những thể chế về thông tin này. Cũng như bất kỳ thể chế nào khác, báo chí cũng đứng trước những động cơ khác nhau mà không phải động cơ nào cũng nhằm nâng cao chất lượng thông tin và sự minh bạch của việc ra quyết định. Ngay cả khi chúng ta không thể dễ dàng giải quyết những hạn chế này thì cũng phải nhận thức được đầy đủ sự nguy hại của nó. Thí dụ, từ lâu người ta đã công nhận rằng,

chính sự tồn tại của những bí mật đã khiến báo chí phải quyết tâm phanh phui chúng; tuy nhiên, như tôi đã giải thích trước đây, việc bưng bít có thể gây ra sự khan hiếm giả tạo về tri thức như thế nào và sự khan hiếm giả tạo đó có thể làm nảy sinh những đặc lợi ra sao.

Một cách để các quan chức tranh thủ được những đặc lợi này là tiết lộ bí mật cho các thành viên của báo giới, những người có thể xử lý chúng rất tốt. Kết quả là, không chỉ công chúng có được các thông tin kịp thời mà quan chức chính phủ sử dụng quyền kiểm soát thông tin của mình để bóp méo thông tin có lợi cho mình, một sự xuyên tạc không chỉ dừng lại ở những mẩu tin được tiết lộ vốn đang thổi phồng vai trò và sự nhanh nhạy của những quan chức đã tiết lộ thông tin. Mối quan hệ cộng sinh giữa báo chí và giới quan chức đã làm suy giảm niềm tin vào cả hai, và can thiệp vào khả năng của báo chí tự do thực hiện các chức năng cơ bản của nó. Liệu các phóng viên có thể chỉ trích thẳng thắn được không nếu sự tiếp cận của họ đến thông tin mà họ cần lại bị cắt xén theo qui định của việc đăng tải một bài phê bình? Một số tổ chức chính phủ thực tế đã thao túng báo chí rất hiệu quả theo cách này. Trong một trường hợp, có một nhà báo từ một tờ báo uy tín của Mỹ luôn giành một phần tranh nhất để đưa tin về một cơ quan chính phủ, và rất nhanh sau đó, anh ta được chuyển sang đăng tin về ô tô ở Detroit. Hiên nhiên anh ta đã mất khả năng tiếp cận sau bài phê bình đó, và không tiếp cận được thì dĩ nhiên anh ta không thể có bài. Bài học này cũng đúng cho các phóng viên khác nữa.

Mối quan hệ phức tạp giữa báo chí và tính minh bạch được minh họa qua sự dò rỉ, mà điều này ngày càng đóng vai trò quan trọng trong truyền bá tin tức. Báo chí phải dựa vào khả năng không được tiết lộ nguồn thông tin của mình. Nếu phóng viên làm lộ nguồn, thì những nguồn này sẽ cạn ngay lập tức. Trên thực tế, nếu nguồn dò rỉ thông tin được công bố thì những người khác trong chính phủ sẽ dễ có khả năng “trừng phạt” cá nhân, không cho người đó tiếp cận thông tin nữa hoặc tẩy chay người đó theo một cách khác.

Bản chất của mối quan hệ song phương như vậy đã khiến cho một số quan chức có lợi thế hơn những người khác. Nó trả tiền cho các phóng viên để xây dựng mối quan hệ tốt với một người nào đó có thể dò rỉ thông tin thường xuyên hơn và độc đáo hơn (dò rỉ quá nhiều thông tin sẽ làm giảm giá trị của thông tin được dò rỉ) cũng như những ai có khả năng là một nguồn tin lâu dài. (Nếu một phóng viên ít có nguồn cung cấp những mẩu tin đồn đại để tung ra, thì cách tốt nhất là hãy dùng thông tin đó cho những ai mà với họ, giá trị chiết khấu hiện tại của thông tin mà họ có thể tiết lộ trong tương lai là cao). Vì thế, dò rỉ trở

thành con dao hai lưỡi: nó là cách quan trọng để lấy được thông tin mà nếu không thì sẽ là một bí mật trong lĩnh vực công, và là cách quan trọng để quan chức chính phủ nhào nặn việc đăng tin theo cách phục vụ cho lợi ích và động cơ của riêng họ. Dò rỉ có thể giúp có nhiều thông tin hơn, nhưng cũng có thể là những thông tin bị bóp méo nhiều hơn.

Một cơ chế kiểm soát quan trọng để hạn chế việc lạm dụng là báo chí cạnh tranh, trong đó phản ánh rất nhiều lợi ích. Sự tập trung quyền lực truyền thông trở thành một mối quan ngại, không chỉ vì quyền lực thị trường mà nó tạo ra, điều có thể khiến chi phí quảng cáo sẽ tăng cao hơn mức phát sinh nếu không có quyền lực này. Thí dụ, truyền thông mà gắn quá chặt với các lợi ích về tài chính thì sẽ không thể là một kênh kiểm soát thích hợp chống lại sự lạm dụng của những lợi ích đặc biệt. Sự mất cân đối về nguồn lực sẽ khiến cho một số đối thủ cạnh tranh lâm vào thế bất lợi, kể cả trong việc khám phá các nguồn tin lẫn kiểm tra độ chính xác của thông tin.

Trong những thời kỳ được xem là có xung đột - ví dụ như cuộc chiến của Mỹ chống khủng bố - sự kết hợp giữa việc tự kiểm duyệt và sự kiểm duyệt của độc giả cũng có thể làm suy giảm khả năng mà báo chí được cho là tự do có thể đảm bảo tính minh bạch và cởi mở một cách dân chủ. Độc giả có thể thấy việc chỉ trích chính phủ là không yêu nước và quay ra tẩy chay những tổ chức truyền thông hay chỉ trích, trong khi truyền thông cũng tự kiểm duyệt mình, vì họ lo ngại có thể bị mất độc giả hoặc vì họ cũng có cùng cảm nhận về lòng yêu nước. Internet, một phương tiện cho phép tiếp cận dễ dàng đến việc đăng tin ở nước ngoài, có thể là một kênh kiểm soát dài hạn hơn, mặc dù bản thân lòng yêu nước cũng có thể dẫn đến việc xem thường các nguồn "ngoại lai" này.

Vì thế, báo chí có vai trò thiết yếu trong cuộc chiến vì sự cởi mở, nhưng đồng thời nó cũng đứng ở vị trí trung tâm của "sự thông đồng bưng bít thông tin". Báo chí phải tự cam kết đấu tranh vì sự cởi mở. Hy vọng các phóng viên tiết lộ nguồn tin mật của họ bên trong chính phủ hay không sẵn lòng những nguồn tin quá độc đáo là một điều không tưởng, nhưng việc đăng tin thường xuyên hơn về bản thân quá trình đưa tin để phanh phui sự nguy hại của những hệ thống bất chính này là cần thiết, nếu không muốn nói đó là nhân tố chính.

## Kết luận

Như tôi đã lập luận, cởi mở hơn là cần thiết, xét trên góc độ là một công cụ

nhằm đạt mục đích hạn chế khả năng lạm dụng quyền lực. Cởi mở hơn là một phần thiết yếu của công tác quản trị có hiệu quả, nhưng tôi tin rằng độ mở cao hơn bản thân nó cũng có những giá trị nội thân. Các công dân có quyền cơ bản là được biết. Tôi cố gắng trình bày cái quyền cơ bản đó theo nhiều cách khác nhau: công chúng đã trả tiền cho thông tin; đối với các quan chức đang chiếm đoạt thông tin mà họ tiếp cận được vì lợi ích cá nhân; nếu chỉ vì những lợi ích phi tiền tệ của việc có tin tốt trên mặt báo, thì cũng đã là sự trộm cắp chẳng khác nào việc ăn cắp những tài sản công khác. Mặc dù chúng ta đều nhận thức được sự cần thiết phải có hành động tập thể và hệ quả của những hành động tập thể đó đối với tự do cá nhân, nhưng chúng ta có quyền cơ bản được biết những quyền lực phải lùi bước trước tập thể đó đã được sử dụng như thế nào. Đối với tôi, điều này dường như là một phần cơ bản trong cái khế ước ngầm giữa những người bị quản lý và những người được họ chọn ra để tạm thời quản lý họ.

Một cơ quan chính phủ càng ít có tính trách nhiệm trực tiếp với công chúng thì hành động của cơ quan đó phải cởi mở và minh bạch lại càng quan trọng. Tương tự, một cơ quan chính phủ mà càng độc lập và ít có trách nhiệm trực tiếp về chính trị thì điều kiện về sự cởi mở của cơ quan đó càng cần thiết. Sự cởi mở là một trong những nhân tố kiểm soát quan trọng nhất đối với sự lạm dụng trách nhiệm ủy thác của công chúng. Tuy sự cởi mở không đảm bảo luôn đưa ra được những quyết định khôn ngoan, nhưng nó là bước đi chính để tiến lên trong quá trình hoàn thiện dần tiến trình dân chủ, là một sự trao quyền thực sự cho các cá nhân để họ có thể tham gia một cách có ý nghĩa vào các quyết định liên quan đến những hành động tập thể vốn có tác động vô cùng to lớn đến cuộc sống và sinh kế của họ.

Thách thức là, phải tạo ra cho được một chính phủ cởi mở và minh bạch. Động cơ để bung bít thông tin là rất lớn, và cơ hội để vi phạm bất cứ quy định nào về việc tiết lộ thông tin cũng không hề nhỏ. Nếu các cuộc họp chính thức bắt buộc phải mở rộng, thì tất cả các quyết định có thể được đưa ra trong những cuộc họp không chính thức. Nếu các tài liệu thành văn bắt buộc phải công bố thì các quan chức sẽ có động cơ để đảm bảo có ít thứ phải viết ra nhất, và cái gì viết ra thì sẽ được công khai hoá cho công chúng. Đứng trước những hạn chế này của cách tiếp cận pháp lý, cần phải nhấn mạnh đến việc tạo dựng một văn hoá cởi mở, ở đó tiền đề được nêu lên là công chúng cần được biết và được tham gia vào tất cả các quyết định tập thể. Chúng ta cần tạo ra một lối tư duy về sự cởi mở, một niềm tin rằng công chúng sở hữu những thông tin mà các quan chức đang chiếm hữu, và việc sử dụng chúng vì mục đích cá nhân -

ngay cả chỉ để đổi lấy một sự ưu ái với cánh phóng viên - cũng là hành vi ăn cắp tài sản công.

Khuôn khổ pháp lý cam kết về sự cởi mở và minh bạch - kể cả luật về quyền được biết và duy trì một hệ thống truyền thông đa dạng và cạnh tranh -- là rất cần, nhưng chưa đủ. Một điều cần nữa là phải có các thể chế về thông tin; nhất là truyền thông tự do, cạnh tranh và có tính phê phán mạnh để buộc chính phủ phải cởi mở và minh bạch, và phải cam kết công khai hoá cả những hạn chế của chính mình - đó là mối quan hệ cộng sinh giữa các thành viên trong báo giới và chính phủ, một mối quan hệ rất dễ dẫn đến việc đưa tin bị xuyên tạc - cũng như họ đã làm để công khai hoá những hạn chế của chính phủ.

### Tài liệu tham khảo

- Bentham, J. 1838-43. *The Works of Jeremy Bentham*, 11 vols. Published under the supervision of his executor, John Bowring. Edinburgh: W. Tait.
- Bok, S. 1982. *Secrets*. New York: Pantheon.
- Carpenter, T. G. 1995. *Thie Captive Press: Foreign Policy Crises and the First Amendment*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Edlin, A., and J. E. Stiglitz. 1995. "Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies." *American Economic Review* 85(5): 1301-12. Also published in 1997 as Working Paper no. 4145, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Emerson, T. 1967. *Toward a General Theory of the First Amendment*. New York: Vintage Books.
- \_\_\_\_\_. 1970. *The System of Freedom of Expression*. New York: Vintage Books.
- Grossman, S. 1981. "The Informational Role of Warranties and Private Disclosure about Product Quality." *Journal of Law and Economics* 24(3): 461-84.
- Halévy, E. 1972. *The Growth of Philosophic Radicalism*. London: Faber.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Madison, James. 1799. "The Virginia Report of 1799-1800, Touching the Alien and Sedition Laws." Reprinted in L. Levy, ed., 1966. *Freedom of the Press from Zenger to Jefferson*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Mill, J. S. 1859. *On Liberty*. Reprinted in M. Cohen, ed., 1961. *The Philosophy of John Stuart Mill*. New York: Modern Library.
- \_\_\_\_\_. 1861. *Considerations of Representative Government*. Reprinted in H. B. Acton, ed., 1972. *J. S. Mill: Utilitarianism, On Liberty and Considerations on Representative Government*. London: J. M. Dent.
- Mueller, D., ed. 1997. *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Padover, S., ed. 1953. *The Complete Madison*. New York: Harper.
- Sen, A. 1980. "Famines." *World Development* 8(9): 613-21.



- Shleifer, A., and R. W. Vishny. 1989. "Management Entrenchment: The Case of Manager-Specific Investments." *Journal of Financial Economics* 25(1): 123-39.
- Soros, G. 2002. *George Soros on Globalization*. Public Affairs, LLC.
- Stiglitz, J. E. 1975a. "Incentives, Risk, and Information: Notes towards a Theory of Hierarchy." *Bell Journal of Economics* 6(2): 552-79.
- \_\_\_\_\_. 1975b. "Information and Economic Analysis." In M. Parkin and A. R. Nobay, eds., *Current Economic Problems*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. "The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions." *Journal of Economic Perspectives* 12(2): 3-22.
- \_\_\_\_\_. 1999. "On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life." Paper presented as the 1999 Oxford Amnesty Lecture, Oxford, U.K.
- World Bank. 1998. *Pollution Prevention and Abatement Handbook*. Washington, D.C.

---

# 3

## Truyền thông đại chúng và trách nhiệm chính trị

Timothy Besley, Robin Burgess, và Andrea Prat

Chương này khảo sát động cơ của giới truyền thông trong việc sản xuất và truyền bá thông tin. Thông tin đại chúng có thể đóng một vai trò chủ chốt để cho phép các công dân có thể giám sát hành động của những người đương chức và sử dụng thông tin này trong các quyết định bỏ phiếu của mình. Điều đó có thể khiến các chính phủ phải có trách nhiệm và nhạy bén hơn với nhu cầu của người dân. Mặc dù định đề này rất hợp lý về mặt trực giác, nhưng lại chỉ có tương đối ít các công trình nghiên cứu trong lĩnh vực kinh tế chính trị học xem xét kỹ lưỡng vai trò và hiệu lực của truyền thông khi thực hiện chức năng này. Tuy nhiên, số lượng các đề tài nghiên cứu đang tăng lên và tập trung sự chú ý vào tầm quan trọng của cái gọi là mặt thứ tư của chính phủ trong quá trình chính trị

Chương này bàn đến các công trình nghiên cứu vấn đề về người đại diện trong chính trị, trong đó tập trung vào những nghiên cứu gần đây của nhóm tác giả. Besley và Burgess (2001, sắp xuất bản) đã xem xét tác động của truyền thông đến sự nhạy bén trước các cú sốc ở Ấn Độ, trong khi Besley và Prat (2001) lại chú trọng đến các yếu tố quyết định và hậu quả của nền truyền thông bị lũng đoạn thông qua các bằng chứng thực nghiệm lấy ra từ các số liệu đa quốc gia. Trọng tâm của những bài viết này là ý tưởng cho rằng, công dân có thông tin không hoàn hảo về hành động của chính phủ, và vì thế, truyền thông đại chúng có thể tăng cường năng lực của các công dân trong việc giám sát chặt chẽ các hành động của chính phủ.

Có nhiều lý do giải thích vì sao chính phủ có được thông tin tốt hơn các cử tri, và vì thế, họ hành động dựa trên cơ sở những thông tin mật. Các chính trị gia biết rõ hơn về năng lực của mình so với những người bỏ phiếu cho họ, và có khả năng tiếp cận đến nhiều tham mưu chính sách và kịch bản hơn từ nhiều

nguồn khác nhau. Thí dụ, nếu xây một cái cầu hay con đập thì người dân chỉ có thể biết chắc rằng liệu các cơ quan chức năng có quan tâm thoả đáng đến những chi phí và lợi ích có liên quan hay không, thông qua sự giám sát của truyền thông. Tương tự, khi xảy ra thiên tai thì khả năng của truyền thông đại chúng tích cực trong việc theo dõi nỗ lực của những người đại diện của họ trong việc bảo vệ những người dễ bị tổn thương. Điều này đặc biệt quan trọng ở các nước có thu nhập thấp, nơi mà người dân dựa rất nhiều vào bảo trợ xã hội. Thí dụ, giả sử trong một vùng của một quốc gia có 50 làng và chỉ có một làng bị lụt. Không có truyền thông thì chỉ những ai chịu ảnh hưởng trực tiếp mới quan sát được hành động của chính phủ; tuy nhiên, truyền thông đại chúng cho phép các công dân ở tất cả 50 làng đều quan sát được liệu chính phủ của họ có nhanh nhậy hay không. Điều này làm tăng động cơ buộc các chính khách phải phản ứng, vì người dân ở 49 làng khác có thể sử dụng thông tin này trong quyết định bỏ phiếu của họ.

Để thông tin mà truyền thông thu thập được có giá trị thì truyền thông phải khơi dậy được một phản ứng tập thể thích hợp. Điều này có thể được, ngay cả trong các thiết chế chuyên chế; tuy nhiên, rõ ràng điều đó dễ xảy ra hơn ở những nước có thể chế dân chủ, chẳng hạn như tuyển cử tự do. Trong một nền dân chủ, người dân yêu cầu có thông tin mà họ có thể sử dụng để lựa chọn các chính khách, những người sẽ phục vụ nhu cầu của họ, và trừng phạt những ai không đáp ứng được điều đó, nếu không thì nền dân chủ hình thức sẽ chẳng có ý nghĩa gì hết.

Mặc dù hầu hết các nước đều có truyền thông dưới dạng nào đó, nhưng sự tồn tại đơn thuần của chúng không đảm bảo rằng chúng là một phương tiện hữu hiệu để theo dõi chặt chẽ và có phê phán đối với hành động của nhà nước. Điều này đòi hỏi các cơ quan truyền thông phải có thông tin thực sự về những hành động đó mà họ sẵn sàng phát hành hoặc công bố. Phụ thuộc vào mức độ truyền thông bị điều tiết, lũng đoạn hoặc khống chế, một kết cục của hàng loạt những hành động của chính phủ, đi từ các quyết định chính sách tác động đến việc gia nhập và tính chất sở hữu truyền thông cho đến hối lộ và đe dọa trắng trợn. Nhiều nước, kể cả những nước chính sách dân chủ hình thức, có rất ít tự do báo chí. Trong một mẫu gồm 151 nước được Viện Tự do xếp hạng về tự do báo chí và có tổ chức bầu cử trong vòng 5 năm vừa qua, 36 nước nhận được số điểm tự do báo chí thuộc một trong hai mức thấp nhất (trong thang điểm 6), và chỉ có 59 nước là có số điểm cao hơn hai mức cuối. Những “nền dân chủ” có điểm xếp hạng tự do báo chí thấp thường là các nước có thu nhập thấp.

Việc chính phủ đối xử như thế nào với ngành truyền thông sẽ ảnh hưởng

đến sự phát triển của truyền thông tin tức, cũng như số lượng và chất lượng của tin tức được đăng tải. Số liệu thô cho thấy có sự khác biệt rất lớn về mức độ tiếp cận đến truyền thông trên khắp thế giới. Số liệu của Ngân hàng Thế giới (1997) cho thấy một sự khác biệt về số lượng báo phát hành, từ 0,008 tờ nhật báo trên 1.000 dân ở St. Vincent và Grenadines đến 792 trên 1.000 dân ở Hồng Kông (Trung Quốc). Tương tự, sự chênh lệch lớn cũng xuất hiện trong số lượng vô tuyến đang sở hữu, mà cũng theo nguồn số liệu trên, sự chênh lệch đó đi từ 0,1 trên 1.000 dân ở Ruanda đến 850 trên 1.000 dân ở Mỹ. Không ngạc nhiên khi giữa mức độ phát triển truyền thông và các chỉ báo phát triển khác như thu nhập bình quân đầu người và dân trí lại có quan hệ khăng khít với nhau. Sau khi đã giữ nguyên mức thu nhập bình quân đầu người và biến giả về vùng, bằng chứng vẫn cho thấy số lượng phát hành báo chí và số vô tuyến đang sở hữu ở những nước có tỉ lệ truyền thông thuộc sở hữu nhà nước cao hơn, là thấp hơn (Djankov và các tác giả khác, sắp xuất bản).

Mối tương quan thuận chiều mạnh cũng xuất hiện giữa mức độ xâm nhập của truyền thông và thước đo tự do báo chí của Viện Tự do. Mức độ xâm nhập của truyền thông có vẻ như luôn sát cánh cùng với chỉ số về dân chủ hình thức và thực chất. Sử dụng số liệu từ cơ sở dữ liệu Polity IV (xem <http://weber.ucsd.edu/~kgledits/Polity.html>), các nước được đánh giá là dân chủ hơn cũng có trình độ xâm nhập của truyền thông tin tức cao hơn, đo bằng số lượng báo phát hành và số vô tuyến hiện có. Tất nhiên, hướng của mối quan hệ nhân quả này chưa rõ rệt. Tương quan đồng biến tương tự cũng xuất hiện giữa mức độ xâm nhập truyền thông và quan niệm về nền dân chủ ít hình thức hơn, được đo bằng việc liệu một nước có tổ chức bầu cử trong vòng 5 năm qua hay không.

Điều mà những tương quan thô này cho thấy là chi phí liên quan đến việc truyền thông kém phát triển là khá lớn. Hơn nữa, tình trạng kém phát triển của truyền thông thường là kết quả của những quyết định của chính phủ nhằm tự cách ly mình ra khỏi sự giám sát và phê phán. Thường thì điều này diễn ra dưới hình thức sở hữu nhà nước, các rào cản đối với sự gia nhập (ngành) của các công ty truyền thông tư nhân và các bộ luật chống bôi nhọ. Mặc dù điều này có thể có lợi cho các quan chức chính phủ, nhưng nó phục vụ như thế nào cho lợi ích công cộng thì lại chưa rõ. Vì thế, nỗi lòng điều tiết đối với truyền thông thành ra lại là một đòn bẩy chính sách mạnh có thể sử dụng để tăng cường tính trách nhiệm ở các nước đang phát triển. Thách thức là làm thế nào để thi hành được sự nổi lòng điều tiết đó khi mà chính phủ vẫn luôn phản đối.

## Khuôn khổ lý luận

Phần này sẽ vạch ra một khuôn khổ về người đại diện trong chính trị mà chúng tôi thấy là một công cụ tổ chức hữu ích để bàn đến vai trò của truyền thông trong các thiết chế dân chủ.

### Các vấn đề về người đại diện chính trị

Khuôn khổ lý thuyết tốt để suy nghĩ về vai trò của truyền thông là một khuôn khổ trong đó các công dân được thông báo không đầy đủ về hành động của chính phủ và những hồ sơ theo dõi đối với lãnh đạo của họ. Chẳng nào chúng ta còn tin rằng các nhà chính trị có thể hành xử một cách cơ hội và ưu tiên phục vụ các kế hoạch cá nhân của họ hơn là lợi ích của công chúng nói chung, thì chẳng đó nền chính trị sẽ là một dạng của vấn đề thủ trưởng - nhân viên. Thủ trưởng là những công dân của nền chính trị đó, những người đang tài trợ cho các hoạt động của chính phủ thông qua thuế và bị điều chỉnh bởi hàng loạt các qui định, và nhân viên là những quan chức được bầu và công chức, những người đang xác định các kết quả chính sách<sup>1</sup>.

Có hai tính chất của một đại diện chính trị khiến nó khác với các mối quan hệ đại diện khác. Thứ nhất, động cơ để hạ bệ họ còn rất thô sơ. Thí dụ, đối với các chính khách, trừ trường hợp có những hành động hoàn toàn phi pháp, cách trừng phạt duy nhất hiện có chỉ là không bầu lại họ. Các thoả thuận bằng tiền hay những khuyến khích dưới nhiều dạng khác hầu như đều không thể quan sát được. Điều này có hậu quả là những động cơ này hầu như đều ngấm ngấm, và các chính khách phải đoán xem, cử tri muốn họ làm gì, chứ không phải là đăng tải trước những tiêu chuẩn mới nhất về kết quả hoạt động. Ngay cả trong trường hợp vận động hành lang, cũng khó có thể hình dung ra được một kế ước hoàn chỉnh mô tả chi tiết những điều mà người thủ trưởng (người vận động hành lang) muốn là gì.

Đặc điểm đặc thù thứ hai là tính đa thủ trưởng. Có rất nhiều công dân và nhiều tác nhân khác, chẳng hạn như các doanh nghiệp, mà những đối tượng này khác nhau trên vô số phương diện. Vì thế, ngay cả khi những động cơ này có thể công khai làm rõ, thì để những người thủ trưởng có thể đồng ý với nhau

---

1. Cách tiếp cận này có truyền thống từ lâu trong cả khoa học chính trị lẫn kinh tế học, bắt đầu bằng Barro (1973) và Ferejohn (1986). Về những công trình tổng kết gần đây, có thể xem Przeworski, Stokes, và Manin (1999) và Persson và Tabellini (2000, chương 4) làm thí dụ.

về động cơ mà họ sẽ trao cho nhân viên của mình cũng vô cùng khó khăn. Vì thế, chúng ta có thể dễ dàng tìm thấy những thủ trưởng có lợi ích hoàn toàn đối lập muốn đẩy hành động của nhân viên đi theo nhiều hướng khác nhau.

Tính sẵn có về thông tin là trung tâm của quan điểm lý thuyết này về chính phủ và nền chính trị. Khi các thủ trưởng cố gắng gây ảnh hưởng đến chính sách, thông qua hòm phiếu hoặc qua việc vận động hành lang, thì họ đều làm như vậy với thông tin hạn chế về nhân viên mà họ đang vận động. Hai loại vấn đề nảy sinh: vấn đề về các hành động ngầm (lợi dụng bảo lãnh, cố ý làm liều), thường hay xảy ra khi một nhân viên có thể tùy tiện đưa hoặc nhận hối lộ mà người dân không hay biết, và vấn đề về thể loại ngầm (lựa chọn ngược), thường xảy ra khi không ai rõ về động lực khuyến khích và/hoặc năng lực của người nhân viên. Lý tưởng nhất là những động cơ có tác dụng này sẽ trừng phạt những chính khách đương chức nhận hối lộ và/hoặc thiếu năng lực, nhưng nếu hành vi đó không thể dễ dàng quan sát được thì việc thực hiện những động cơ như vậy sẽ rất khó khăn<sup>2</sup>.

Thông tin tư nhân mà các thủ trưởng thu lượm được hiếm khi là những thông tin đầy đủ. Quan niệm này ít nhất cũng đã được nêu lên từ Downs (1957), người đã cho rằng các cử tri thường “không quan tâm một cách hợp lý” đến chính trị, vì chỉ là một trong số các cử tri, họ có chi phí rất lớn để được thông tin và lợi ích lại không đáng kể. Sự “không quan tâm một cách hợp lý” này xuất phát từ ngay vấn đề “kẻ ăn không” thông dụng khi bỏ phiếu thực tế, ở đó cá nhân một cử tri có thể không thấy được rằng lợi ích của việc bỏ phiếu lớn hơn chi phí.

Điều này có thể cho thấy một sự bi quan lớn về khả năng tìm ra giải pháp cho vấn đề đại diện chính trị; tuy nhiên, ít ra cũng có một vài lý do để lạc quan hơn. Thứ nhất, được thông báo về chính sách có thể mang lại những lợi ích cá nhân to lớn. Hãy xét trường hợp một khoản hưu trí tuổi già. Bất kể một cá nhân hợp lý nào lập kế hoạch cho lúc nghỉ hưu của mình cũng sẽ được hưởng những lợi ích cá nhân lớn nếu hiểu rõ được các cuộc tranh luận chính sách đang diễn ra trong lĩnh vực này. Thứ hai, sức mạnh của các lực lượng như bản phận công

---

2. Besley và Case (1995) đã gợi ý rằng, thực tế ủng hộ cho ý nghĩa thực nghiệm của mô hình tính đại diện trong chính trị áp dụng cho các thống đốc của Mỹ, một vài trong số họ thường xuyên phải đối mặt với giới hạn về số nhiệm kỳ khiến họ không thể ra tranh cử thêm một lần nữa. Từ đây, động cơ để các thống đốc giành uy tín bắt đầu khác nhau: những ai muốn được tái đắc cử thì có động cơ mạnh hơn những ai không có cơ hội này. Besley và Case đã tìm thấy sự khác biệt chính sách rất độc đáo giữa những thống đốc đang trong nhiệm kỳ đầu tiên với những người đã chạm đến giới hạn về số nhiệm kỳ của mình.

dân có thể khiến những lợi ích cá nhân này không định hướng được gì nhiều cho những gì diễn ra trong thực tế. Thứ ba, truyền thông đại chúng có thể là một nguồn thông tin có sức mạnh cung cấp cho các công dân với chi phí thấp. Bằng cách ghép vào cùng các thông tin khác, như tin tức thể thao hay giải trí, nhiều người có thể xem việc có được thông tin không phải là những việc lật vật mà là một niềm vui, nhờ đó sẽ làm tăng mức độ nhận thức nói chung về chính sách và công vụ. Điều này chí ít cũng là một cách nhìn lạc quan. Ở đây, chúng tôi sẽ sử dụng khuôn khổ lý thuyết về tính đại diện chính trị để nêu lên những đặc tính chặt chẽ hơn của vấn đề. Chúng tôi cho rằng, tính hiệu lực của truyền thông có thể được chia làm hai phần: (a) các lực lượng cho phép truyền thông tự do và độc lập nhằm khiến chính phủ phải phục vụ lợi ích công cộng tốt hơn; và (b) các lực lượng khiến chính phủ can thiệp thành công vào việc bịt miệng truyền thông.

### Truyền thông và người đại diện

Truyền thông không bị lũng đoạn thì có thể tác động đến các kết cục chính trị theo ba cách: sàng lọc, thiết lập kỷ luật, và thu hút sự quan tâm chính trị.

Sàng lọc là quá trình trong đó các chính khách được lựa chọn vào các chức vụ. Động cơ của các chính khách là một vấn đề quan trọng tiềm tàng đối với công dân. Một số chính khách, tuy không nhiều, có được những địa vị gần như thánh thiện, chẳng hạn như Gandhi hay Nelson Mandela, trong khi những người khác lại thường bị chỉ trích. Nói chung, uy tín của họ nằm đâu đó giữa hai thái cực này; tuy nhiên, kiểu thông tin mà truyền thông cung cấp có thể rất quan trọng đối với những cử tri đang quyết định bầu ai vào các vị trí. Chúng gồm cả những thông tin về lý lịch trước đây của các ứng viên. Hành động của họ lúc tại nhiệm có thể là một nguồn thông tin quan trọng về những động cơ tiềm ẩn hoặc năng lực thực tế của họ. Bằng việc đăng tải những câu chuyện tin tức nhằm rọi sáng vấn đề này, truyền thông có thể trở thành một lực lượng đầy sức mạnh. Trong chừng mực mà việc sàng lọc này có tác dụng thì động cơ trong quá khứ sẽ ít cần thiết hơn.

Vai trò của truyền thông trong việc thiết lập kỷ luật thích hợp hơn trong những tình huống liên quan đến các hành động ngầm. Giả sử một chính khách đang nghĩ đến việc trao hoặc nhận hối lộ và xác suất hành động đó bị đưa ra ánh sáng phụ thuộc vào hiệu lực của truyền thông trong việc phát hiện và công bố nó một cách rộng rãi. Hiệu lực của truyền thông càng mạnh thì chi phí biên của hành động đó càng cao, có thể ngăn chặn được việc cá nhân trao hoặc nhận

hối lộ. Vì thế, chúng ta dự kiến sự phát triển của truyền thông có tương quan ngược chiều với những hành động như vậy, khiến kỷ luật đối với người đương chức sẽ nghiêm khắc hơn.

Truyền thông cũng có thể ảnh hưởng đến những vấn đề mà cử tri quan tâm. Besley và Burgess (sắp xuất bản) đã xem xét trường hợp một nhóm dân cư dễ bị tổn thương ở một nước đang phát triển đang bị các cú sốc như hạn hán, lũ lụt đe dọa. Những dân cư này phụ thuộc vào hành động của nhà nước để giảm thiểu tác động của những cú sốc đó, nhưng cần một áp lực chính trị để đưa được mối quan tâm của họ vào các chương trình chính trị. Một cách để làm được điều đó là các nhà chính trị phải thấy việc gây dựng uy tín bằng cách nhảy bèn trước các cú sốc là một việc đáng giá. Điều này đòi hỏi những nhóm này phải được thông tin về hành động của các chính khách, và nếu họ được biết thông tin, thì vấn đề đó sẽ nổi bật lên giữa nhiều đặc tính khác của nhà chính trị mà họ quan tâm. Giả sử sự nhảy bèn của chính phủ trước nạn hạn hán hoặc lũ lụt là một vấn đề có ý nghĩa quan trọng đối với công dân thì có nhiều thông tin hơn sẽ làm tăng tính chất nổi bật của vấn đề này khi đi bỏ phiếu, và vì thế, sẽ tạo động lực để chính khách phải xây dựng uy tín bằng cách phản ứng nhảy bèn. Vì thế, truyền thông đại chúng có thể đóng vai trò trung tâm trong việc tăng cường tính nhanh nhạy bằng cách cung cấp thông tin để các công dân sử dụng khi quyết định bỏ phiếu cho ai.

Nói khái quát hơn, bằng cách công bố lập trường của các chính khách về những vấn đề cụ thể, truyền thông có thể làm thay đổi cơ cấu của những vấn đề nổi cộm trong các kỳ bầu cử. Điều này có nghĩa là truyền thông nắm trong tay một ảnh hưởng rất lớn. Ở một số nước, điều này có thể không được ôn hoà cho lắm, tùy thuộc vào động cơ của các chủ toà báo, thí dụ, phần tin tức có thể đăng tải những sự kiện làm tăng thêm tính nổi bật của những xung đột sắc tộc dẫn đến sự ngược đãi một số nhóm dân tộc nhất định.

Cả ba loại tác động này đều phụ thuộc vào việc truyền thông có đăng tải được những thông tin đáng tin cậy hay không. Chất lượng tin cung cấp cho người dân tùy thuộc vào rất nhiều yếu tố. Thứ nhất, sự minh bạch trong hệ thống chính trị rất quan trọng. Ở các nước chưa có truyền thống về các luồng thông tin tự do, có thể rất khó lấy được thông tin. Mức độ mà truyền thông đăng tải được những tin tức mang nhiều tính suy luận hơn cũng phụ thuộc vào môi trường pháp lý mà các cơ quan truyền thông tin tức vận hành trong đó. Thí dụ, Mỹ ít qui kết các số liệu công cộng vào tội bôi nhọ, do đó giúp truyền thông tin tức dễ dàng đăng tải các câu chuyện hơn mà không sợ bị kiện vì tội phỉ báng. Thứ hai, phương pháp và truyền thống làm các phóng sự điều tra cũng ảnh



hưởng đến chất lượng tin tức. Điều này có thể phụ thuộc vào việc đào tạo phóng viên và mức độ mà các biên tập tin ghi nhận đối với công sức điều tra. Nó cũng có thể phải dựa trên những nhận định nhất định về mức độ tha thiết của người dân khi được thông tin, và vì thế liên quan đến giá trị thương mại của việc đăng tải những tin tức quan trọng.

### Sự lũng đoạn truyền thông

Như chúng tôi vừa mới lập luận, để buộc chính phủ phải có trách nhiệm trước cử tri, một quốc gia phải có truyền thông hiệu quả. Phần này, xem xét một trong những trở ngại chính đối với tính hiệu quả của truyền thông: đó là nguy cơ truyền thông bị lũng đoạn chính trị.

Điều gì kích lệ truyền thông? Thứ nhất, chúng muốn vươn đến được với nhiều khán giả hơn. Điều này đúng với cả báo chí, vì doanh số và thu nhập từ quảng cáo có liên quan đến số lượng phát hành, cũng như với đài truyền hình do phí quảng cáo và, nếu có thể, cả phí truyền hình cáp nữa. Cạnh tranh thu hút sự quan tâm của khán giả đã khiến truyền thông phải tìm kiếm các tin tức thú vị và gây dựng uy tín về sự đáng tin cậy của mình.

Tuy ngành nào cũng mong muốn tăng được thị phần, nhưng động lực thứ hai lại xuất phát từ vai trò đặc biệt của truyền thông là người giám sát chính trị. Bất kể khi nào truyền thông giám sát ai thì người đó có xu hướng sẽ lấy lòng hoặc đe dọa người giám sát nhằm có được những tin tức có lợi hơn. Trong trường hợp của chính phủ và truyền thông, điều này được thể hiện dưới nhiều hình thức. Một vài hình thức rất đơn giản, như hối lộ tiền mặt cho cá nhân các nhà báo, đe dọa dùng vũ lực, hoặc kiểm duyệt. Một số biện pháp khác tinh vi hơn, nhưng lại không phi pháp. Chính phủ có thể thông qua một quy định có lợi cho chủ sở hữu thực sự của một cơ quan thông tấn nào đó. Thí dụ, nếu báo chí thuộc sở hữu của một tập đoàn công nghiệp đang cùng một lúc sở hữu cả một công ty sản xuất ô tô thì qui định có lợi này có thể được che giấu dưới hình thức đánh thuế vào ô tô nhập khẩu.

Để biết được chính xác động cơ nào trong hai động cơ trên sẽ vượt trội, Besley và Prat (2001) đã xây dựng một mô hình đơn giản về sự lũng đoạn báo chí, bao gồm ba loại người chơi: cử tri, chính khách, và truyền thông. Cử tri là những người hợp lý, và để đơn giản, được giả định là có sự lựa chọn như nhau. Vấn đề của họ là họ không thể giám sát các chính khách một cách trực tiếp. Tất cả thông tin mà họ có đều do truyền thông cung cấp.

Về chính trị trong mô hình này đặc trưng bằng vấn đề tính trách nhiệm

giữa hai thời kỳ. Trong thời kỳ thứ nhất, một chính khách (đương chức) có được quyền lực nhờ tác động ngoại sinh. Loại người đương chức (tốt hay xấu) không thể quan sát trực tiếp được. Cuối thời kỳ thứ nhất là kỳ bầu cử, ở đó các cử tri có thể bầu tiếp người đương chức hoặc thay thế họ bằng một đối thủ khác theo kiểu ngẫu nhiên. Trong giai đoạn thứ hai, cử tri nào thắng cử sẽ ngồi vào chiếc ghế quyền lực.

Ngành công nghiệp truyền thông bao gồm  $n$  trạm truyền thông giống hệt nhau. Với một xác suất nhất định, họ nhận được những tin tức có thể chứng minh được về một loại chính khách mà họ có thể công bố điều đó cho công chúng. (Để đơn giản, mô hình này giả định tất cả các thành viên trong cộng đồng đều, hoặc là được thông tin đầy đủ, hoặc là không). Một trạm truyền thông không thể bịa đặt tin tức, và trạm truyền thông nào có thể đăng tải được những tin tức giàu thông tin thì sẽ có nhiều khán giả hơn là những trạm chẳng có tin tức gì. Hơn nữa, tỉ lệ khách hàng cùng nhau nhận thông tin từ một trạm truyền thông đang đăng tải một tin tức giảm xuống sẽ làm tăng số lượng các trạm khác cùng đăng tải tin đó. Trường hợp tốt nhất đối với một trạm là nó là trạm duy nhất đăng tin.

Mô hình này cũng giả định rằng, tin tức chỉ gồm các tin xấu, tức là nó có thể cho biết những thông tin minh chứng được cho thấy một chính khách là người xấu, chứ không đưa tin về việc chính khách đó là người tốt. Giả định này không làm cản trở mục đích của chúng ta, bởi lẽ chính phủ không bao giờ muốn kiểm toả những tin tích cực. Giả định quan trọng ở đây chính là tin tức thì không thể bịa đặt được. Cho phép sự tồn tại của việc bịa tin, trong khi vẫn giữ nguyên giả định cho rằng, cử tri là những người hợp lý, sẽ khiến phép phân tích của chúng ta hết sức khó khăn. Độ tin cậy của truyền thông sẽ phụ thuộc vào trò chơi phát tín hiệu khá phức tạp.

Doanh thu của một trạm truyền thông gồm hai bộ phận cấu thành tương ứng với hai động lực đã bàn đến trước đây. Bộ phận thứ nhất là làm theo số khán giả tăng dần. Bộ phận thứ hai là chuyển giao từ chính phủ, điều này có thể diễn giải sơ bộ như một sự điều tiết có lợi. Chi phí đối với một chính khách để ông ta chuyển giao một giá trị nhất định cho trạm truyền thông, phụ thuộc vào chi phí giao dịch. Đó là vì một số khoản chuyển giao có thể là bất hợp pháp hoặc phải trả giá đắt về chính trị, trong khi một số khác lại được ngụy trang như một quá trình hoạch định chính sách thông thường.

Thời điểm của trò chơi là như sau: (a) các trạm truyền thông nhận được hoặc không nhận được những thông tin minh chứng được về một người đương chức; (b) người đương chức đó biết được truyền thông đã nhận được những

thông tin gì, và mặc cả với bên truyền thông; (c) mỗi trạm truyền thông sẽ quyết định xem có nên chấp nhận sự mặc cả đó hay không; (d) trạm truyền thông nào chấp nhận sự mặc cả sẽ kiểm toả thông tin, còn các trạm khác từ chối thoả hiệp sẽ đăng tải tin tức đó cho cử tri; và (e) cử tri tái bầu cử cho người đương chức hoặc thay thế ông ta bằng một đối thủ khác.

Để xem điểm cân bằng của trò chơi này là ở đâu, câu hỏi lớn được đặt ra là, liệu người đương chức có thấy việc mua ngành truyền thông là có lợi hay không. Nếu một trạm truyền thông nào đó nghĩ rằng tất cả các trạm truyền thông khác đều sẽ im lặng, thì động lực để trạm này từ chối thoả hiệp với người đương chức sẽ tăng, vì khi đó nó sẽ trở thành trạm duy nhất đưa tin tức đến cho cử tri và sẽ thu hút được một lượng lớn khán giả. Điều này có nghĩa là, tại điểm cân bằng, mà ở đó mọi tờ báo đều bán được hết, thì người đương chức sẽ phải trả tiền cho từng trạm như thể mỗi trạm đều có khả năng trở thành đơn vị duy nhất đăng tin. Ngay cả khi chúng ta giữ tổng doanh thu tiềm năng của cả ngành truyền thông là con số không đổi thì việc gia tăng số lượng các trạm truyền thông cũng khiến người đương chức cảm thấy việc mua sự im lặng của họ tốn kém hơn nhiều. Đó chính là điểm khiến cho tính đa nguyên trong báo giới, là điều kiện rất tốt để đảm bảo tính độc lập của họ.

Ngoài số trạm truyền thông, các yếu tố khác quyết định xem liệu truyền thông có bị lũng đoạn hay không chính là chi phí giao dịch và số doanh thu gắn với lượng khán giả. Cả hai yếu tố này đều làm giảm khả năng người đương chức có thể quản lý được để buộc truyền thông im lặng. Thay vì thế, xác suất giới truyền thông được thông tin tuy không ảnh hưởng đến tình trạng lũng đoạn truyền thông, nhưng lại làm tăng xác suất cử tri được cung cấp thông tin.

Mô hình này có thể mở rộng theo nhiều hướng. Bên cạnh loại hình đặc lợi, nhà chính khách còn có thể chọn mức độ của hành động khai thác đặc lợi (của việc tiết lộ thông tin) mà họ sẽ tham dự. Đặc lợi càng lớn thì xác suất để truyền thông có thể vạch trần chính khách nào đó càng nhiều. Trong trường hợp đó, việc giám sát của truyền thông không những giúp loại trừ được những chính khách xấu, mà nó còn có tác dụng giữ vững kỷ cương, vì nó có nghĩa là những chính khách gian dối sẽ có nhiều nguy cơ bị bắt giữ hơn. Điều này tạo ra mối quan hệ hình chữ U giữa hiệu lực của truyền thông với sự thuyên chuyển chính trị. Xác suất mà một người đương chức bị thay thế sẽ thấp, kể cả khi tính hiệu lực thấp (vì chính khách đó chẳng bao giờ bị bắt) hoặc cao (vì không chính khách nào dám khai thác đặc lợi [của việc tiết lộ thông tin] cả). Những hướng mở rộng khác của mô hình bao gồm truyền thông duy ý chí, sự khác biệt hoá

theo chiều dọc, và sự gia nhập mang tính nội sinh (xem Besley và Prat 2001 để biết thêm chi tiết).

Tóm lại, mô hình lũng đoạn truyền thông có những ý nghĩa quan trọng có thể kiểm định được. Xác suất truyền thông bị lũng đoạn, và do đó mà gây ra các kết cục chính trị xấu như tham nhũng, đồng biến theo các biến sau đây: mức độ tập trung hoá của ngành truyền thông, chi phí giao dịch, và doanh thu do khách hàng mang lại.

Chi phí giao dịch là yếu tố đặc biệt thú vị. Chúng ta có thể dự kiến rằng, chi phí này sẽ phụ thuộc vào tình trạng sở hữu truyền thông. Nếu một trạm truyền thông là do nhà nước sở hữu thì chính phủ có thể chỉ định giám đốc và kiểm soát các nguồn lực của trạm. Nếu trạm đó do một gia đình hay một cổ đông chi phối sở hữu, thì chính phủ có thể đưa ra những qui định có lợi cho chủ sở hữu. Nếu trạm truyền thông đó do một tập đoàn lớn nắm giữ thì chính phủ không thể làm lợi trực tiếp cho chủ sở hữu, nhưng có thể chuyển giao trợ cấp trực tiếp cho trạm. Cuối cùng, nếu chủ sở hữu là một tổ chức nước ngoài, thì việc chuyển giao như vậy sẽ trở nên cực kỳ khó khăn.

### **Bảng chứng thực nghiệm**

Khuôn khổ phân tích của chúng ta đã giúp xác định nhiều kênh qua đó truyền thông đại chúng có thể ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách. Thông tin do truyền thông cung cấp có thể được dùng trong các quyết định bỏ phiếu. Điều này, vừa có thể làm tăng tính chất nổi bật của những vấn đề cụ thể vừa làm tăng xác suất lựa chọn được đúng những chính khách hành động vì lợi ích chung. Báo chí tự do cũng có thể là sự kiểm soát trực tiếp đối với sự quá đáng của chính khách. Vì thế, chúng ta có thể dự kiến rằng truyền thông có những tác dụng nhất định đến tệ tham nhũng. Nói chung, tìm ra được những bằng chứng đáng tin cậy khớp với vô vàn những khả năng khác nhau mà lý thuyết đưa ra là điều không dễ. Mục này rà soát lại những bằng chứng hạn chế hiện có. Những gì mà chúng ta biết đến chủ yếu là từ những bằng chứng khá hạn hẹp từ nhiều quốc gia khác nhau. Đây là một lĩnh vực nghiên cứu hết sức khó khăn, vì thực chất là không thể phân định được rõ chiều hướng của mối quan hệ nhân quả và hầu hết các biến đều không thể đo lường được một cách hoàn hảo. Một cách tiếp cận khác nhiều hứa hẹn hơn là khai thác các dữ liệu từ các nước mà, vì lý do này hay lý do khác, phản ánh được sự biến thiên trong hoạt động truyền thông. Một trường hợp đáng lưu ý là Ấn Độ, nơi mà việc tổ chức các cơ sở truyền thông thuộc sở hữu nhà nước có sự thay đổi rất lớn. Vì những bằng chứng trong phạm

vi một nước có độ tin cậy cao hơn nên chúng ta sẽ bàn đến chúng trước, sau đó mới chuyển sang đánh giá về các nghiên cứu so sánh giữa các nước.

### Bằng chứng từ Ấn Độ

Truyền thông báo chí tự do và độc lập ít nhiều cũng đã lan sang các nước đang phát triển. Một thí dụ điển hình là Ấn Độ, nơi mà ngành công nghiệp báo chí có sự khác biệt rất lớn với ngành này ở đa số các nước đang phát triển khác ở chỗ chúng vừa độc lập vừa tự do (Ram 1991). Sen (1994) đã coi sự tự do và độc lập này đóng vai trò quan trọng để giải thích vì sao Ấn Độ không bị lâm vào bất kỳ nạn đói nào kể từ khi nước này giành độc lập. Ông đã nhận xét rằng:

Ấn Độ không có nạn đói kể từ khi độc lập, và với bản chất nền chính trị và xã hội của Ấn Độ thì không dễ mà nước này phải chịu cảnh đói kém, ngay cả trong những năm gặp khó khăn lớn về lương thực. Chính phủ không thể gánh chịu nỗi trách nhiệm nếu không hành động được kịp thời khi có sự đe dọa của một nạn đói trên diện rộng. Báo chí đóng vai trò quan trọng trong việc này, bằng cách công bố sự thật và buộc chính phủ phải đối mặt với sự thách thức (Sen 1984, trang 84).

Trái lại, điều tra cho thấy, sự thiếu dân chủ và tự do thông tin ở Trung Quốc là lý do vì sao nước này lâm vào nạn đói khủng khiếp từ năm 1958 đến 1961, với con số tử vong khổng lồ, từ 16,5 đến 29,5 triệu người. Những nghiên cứu này cũng cho thấy, nền dân chủ đại diện và truyền thông là các yếu tố giúp các nước châu Phi thành công trong việc ngăn chặn nạn đói (xem Dreze và Sen 1989). Như câu trích của Sen đã nêu rõ, truyền thông làm tăng tính nổi bật về hành động của chính phủ trong những tình huống nạn đói bằng cách cung cấp thông tin về hành động của chính khách mà các công dân có thể sử dụng trong các quyết định bỏ phiếu của họ.

Mặc dù đã gợi mở, nhưng phân tích của Sen không đưa ra một mối quan hệ chắc chắn giữa sự phát triển của truyền thông đại chúng và tính nhạy bén của chính phủ. Besley và Burgess (sắp xuất bản) đã mở rộng phân tích về vai trò của truyền thông trong việc ảnh hưởng đến chính sách của chính phủ. Sử dụng số liệu lập từ các bang của Ấn Độ trong giai đoạn 1958-92, các tác giả này đã xem xét hai hệ thống phản ứng chính sách: thứ nhất là hệ thống phân phát thực phẩm miễn phí để đối phó với tình trạng mất mùa do hạn hán, và thứ hai là việc chi tiêu cho các chương trình giảm nhẹ thiên tai để đối phó với sự thất bát do lũ lụt gây ra. Sau đó, họ đã khảo sát xem báo chí và chính giới đã tác

động như thế nào đến sự phản ứng của chính quyền các bang ở Ấn Độ trước các cú sốc này. Họ nhận thấy rằng, lượng báo phát hành cao có quan hệ với mức độ phản ứng nhạy bén hơn của chính phủ trong cả hai trường hợp. Sản lượng lương thực giảm 10% có tương quan với việc phân phát thực phẩm miễn phí tăng 1% ở các bang có lượng phát hành báo chí trên đầu dân thuộc diện trung bình của cả nước, trong khi với các bang thuộc bách phân vị thứ 75 thì sản lượng lương thực giảm 10% tương quan với mức phân phát thực phẩm miễn phí tăng đến 2,28%. Một phát hiện nữa rất thú vị là báo chí được xuất bản bằng tiếng địa phương là yếu tố chính chi phối kết quả trên<sup>3</sup>. Điều này cũng hợp lý, vì báo chí phát hành bằng tiếng địa phương thường đăng tải tin tức về các cú sốc ở địa phương, và các nhóm người dễ bị tổn thương và chính khách địa phương có nhiều khả năng sẽ đọc chúng hơn là đọc báo chí quốc gia. Những kết quả này vẫn đúng sau hàng loạt các phép kiểm định về độ vững chắc của chúng. Do đó, chúng tôi có bằng chứng mạnh mẽ rằng, ngay cả trong nội bộ Ấn Độ, sự khác biệt về lượng báo phát hành cũng có thể giải thích được việc chính quyền nhạy bén đến mức nào trước nhu cầu của người dân.

Phù hợp với lý thuyết về tính đại diện chính trị, sự tương tác giữa truyền thông đại chúng và các thể chế chính trị là cái quyết định mức độ phản ứng của chính phủ. Besley và Burgess (sắp xuất bản) đã khảo sát nhiều yếu tố chính trị khác nhau ảnh hưởng đến sự nhạy bén của chính phủ. Họ thấy rằng, số lượng người tham gia chính trị làm tăng sự nhạy bén của chính quyền bang trước các cú sốc do hạn hán và lũ lụt. Cạnh tranh chính trị càng lớn thì càng làm tăng sự nhạy bén. Đây cũng là sự hợp lý, vì sự tham gia nhiều hơn và cạnh tranh chính trị quyết liệt hơn sẽ làm tăng động cơ của các chính khách phải gây dựng cho mình hình ảnh là người rất nhạy bén trước nhu cầu của nhân dân.

Bảng 3.1 xếp hạng 16 bang của Ấn Độ theo mức độ nhạy bén của họ trước nhu cầu phân phát thực phẩm miễn phí, cùng với thu nhập bình quân đầu người và số báo phát hành của họ. Thước đo về mức độ nhạy bén cho biết trung bình chính quyền bang phân phát bao nhiêu thực phẩm khi sản lượng lương thực ở bang đó thay đổi. Theo thước đo này, Kerala là bang nhạy bén nhất và

---

3. Số liệu về lượng báo phát hành được phân chia làm 19 loại ngôn ngữ khác nhau. Tiếng Hindú và tiếng Anh dường như là thứ tiếng phổ thông xét về qui mô, còn các ngôn ngữ khác thì đặc trưng theo từng bang. Người nghèo và dễ bị tổn thương có xu hướng thông thạo các thứ tiếng đặc trưng theo từng bang hơn. Vì thế, trong phép hồi qui của chúng tôi, chúng tôi đã chia lượng báo chí phát hành theo ba thứ tiếng là tiếng Hindú, tiếng Anh, và các ngôn ngữ khác.

Bihar là bang kém nhất. Tính chất nổi bật của việc xếp hạng theo mức độ nhạy bén này là nó có tương quan rất yếu với việc xếp hạng theo thu nhập bình quân đầu người; nhưng xếp hạng về số lượng báo phát hành lại bám sát việc xếp hạng về mức độ nhạy bén khá chặt chẽ.

**Bảng 3.1: Xếp hạng 16 bang của Ấn Độ, theo một số biến chọn lọc, giai đoạn 1958-92 (Xếp hạng với 1 là cao nhất)**

<i>Bang</i>	<i>Mức độ nhạy bén</i>	<i>Thu nhập bình quân đầu người</i>	<i>Lượng báo phát hành bình quân đầu người</i>
Kerala	1	13	1
Maharashtra	2	3	2
West Bengal	3	5	4
Tamil Nadu	4	8	3
Gujarat	5	4	6
Assam	6	10	15
Uttar Pradesh	7	11	8
Andhra Pradesh	8	9	10
Karnataka	9	6	7
Rajasthan	10	15	9
Punjab	11	1	5
Orissa	12	12	16
Haryana	13	2	13
Jammu and Kashmir	14	7	11
Madhya Pradesh	15	14	12
Bihar	16	16	14

*Nguồn:* Besley và Burgess (2001).

Cùng với phát hiện của Besley và Burgess (sắp xuất bản), những kết quả này đã hậu thuẫn mạnh mẽ cho quan điểm cho rằng, truyền thông đại chúng giúp khắc phục được vấn đề về tính đại diện chính trị và buộc chính phủ phải có trách nhiệm hơn. Bằng cách buộc các hành động của chính trị gia trở nên minh bạch hơn, truyền thông đang cho người dân được biết về khả năng họ có

thể được bảo vệ trong tương lai. Đôi lại, người dân sẽ sử dụng các thông tin này để ra quyết định bầu cử của mình. Các chính khách nhận thức được điều này, và khiến họ có động cơ phải nhanh nhạy hơn trước các cú sốc. Lưu ý rằng động cơ đó hiện hữu ngay cả khi trong thâm tâm các chính khách không quan tâm đến việc bảo vệ các công dân, mà họ làm vậy chỉ nhằm thu hút được những lá phiếu từ các công dân yếu thế. Vì thế, truyền thông đại chúng tác động đến tính nhạy bén bằng cách làm nổi bật vấn đề về sự bảo đảm xã hội và bằng cách tác động đến sự lựa chọn chính khách thông qua quá trình bầu cử.

Bằng chứng từ Ấn Độ nhất quán với các nghiên cứu quốc gia gần đây khác, trong đó đều khẳng định rằng, truyền thông có thể ảnh hưởng đến việc hoạch định chính sách. Thí dụ, Yates và Stroup (2000) đã xem xét quyết định về thuốc trừ sâu của Cơ quan Bảo vệ Môi trường Mỹ và thấy rằng, cơ quan này đã đặt ra những tiêu chuẩn khắt khe hơn khi báo chí cho đăng những bài báo nói về sự an toàn. Điều này cũng phù hợp với ý tưởng cho rằng báo chí có thể làm thay đổi tính nổi bật của vấn đề. Sử dụng số liệu từ Vương quốc Anh, Larcinese (2001) đã thấy rằng, truyền thông đại chúng có tác dụng quyết định đến cả sự hiểu biết chính trị của người dân lẫn thu hút sự tham gia của họ. Strömberg (2001) đã so sánh chi tiêu cho Chính sách Kinh tế Xã hội mới với số liệu ở cấp quốc gia của Mỹ với mức độ sở hữu đài thu thanh để tìm ra quan hệ đồng biến giữa hai yếu tố này, điều đó chứng tỏ những vùng có mức độ sử dụng đài thu thanh cao đã thành công hơn trong việc thu hút được các khoản chi tiêu cho Chính sách Kinh tế Xã hội mới.

### Bằng chứng từ số liệu giữa các nước

Nhiều thước đo tham nhũng gần đây đã được phổ biến cho các quốc gia. Theo phần thảo luận lý thuyết đã trình bày ở trên, chúng tôi dự kiến rằng sự giám sát của báo chí càng chặt chẽ thì tham nhũng sẽ càng giảm. Ahrend (2001), và Brunetti và Weder (1999) đã tiến hành nhiều nghiên cứu theo hướng này và đã chứng minh sự tồn tại của mối tương quan nghịch biến giữa thước đo tự do báo chí với tham nhũng trong số liệu so sánh giữa các nước; tuy nhiên, để rút ra sự tác động mang tính nhân quả từ những phát hiện như vậy thật khó khăn; vì nếu các chính phủ tham nhũng có thể lũng đoạn được truyền thông và nhờ đó, có thể đi xa hơn nữa trong tệ tham nhũng, thì hai yếu tố này là đồng quyết định lẫn nhau, chứ chẳng cái nào là nguyên nhân của cái kia. Để có thể kết luận được nhiều hơn, chúng ta cần đo lường được tính chất của thị trường truyền thông, những tính chất khiến việc lũng đoạn truyền thông dễ hoặc khó



xảy ra hơn, tức là chúng ta cần đo lường được những biến thay thế cho chi phí giao dịch mà Besley và Prat (2001) đã đề cập đến.

Một cách tiếp cận khá triển vọng đã tận dụng các số liệu về tình trạng sở hữu truyền thông mà Djankov và các tác giả khác (sắp xuất bản) đã thu thập. Có một quan niệm hợp lý cho rằng, sở hữu nhà nước về truyền thông sẽ làm giảm chi phí lũng đoạn truyền thông. Được ý tưởng này gợi mở, Djankov và các tác giả khác (sắp xuất bản) đã phát hiện thấy, tham nhũng ở những nước có ít tờ báo thuộc sở hữu nhà nước hơn thì ít gay gắt hơn. Nhưng họ lại không tìm thấy tác động tương tự đối với việc sở hữu truyền hình.

Sử dụng số liệu tương tự, Besley và Prat (2001) cũng xem xét tham nhũng như một kết quả. Sử dụng các nguồn số liệu khác nhau về tham nhũng, họ thấy rằng, tham nhũng có tương quan ngược chiều với sở hữu nhà nước trong truyền thông, một kết luận khá vững chắc khi đưa thêm vào rất nhiều các biến kiểm chứng khác nhau. Besley và Prat đã giải thích kết quả này như một bằng chứng cho thấy, sở hữu nước ngoài có thể có tương quan với các yếu tố khiến truyền thông có tác dụng tích cực hơn trong thu thập thông tin.

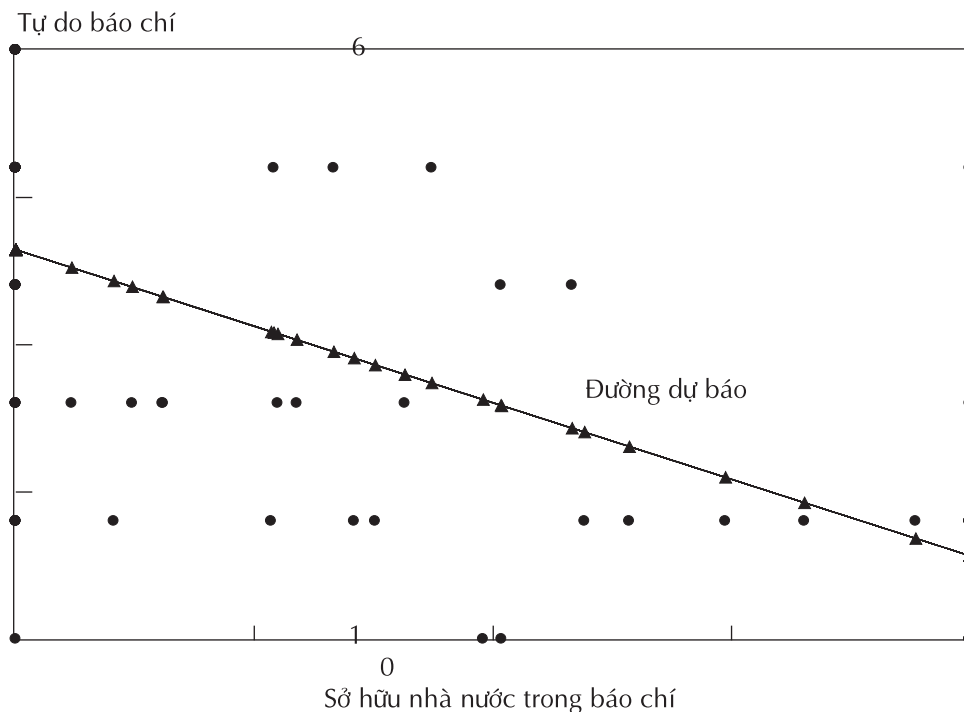
Kết quả của Djankov và các tác giả khác (sắp xuất bản), và của Besley và Prat đều chỉ ra sự cần thiết phải tìm hiểu rõ hơn cái gì quyết định việc lũng đoạn truyền thông. Một cách thô sơ để đo lường mức độ lũng đoạn truyền thông trong thực nghiệm là xét xem tự do báo chí của một nước có được đánh giá với điểm thấp hơn hay bằng 2 trong thang điểm 6 của Viện Tự do. Sau đó, chúng ta có thể hỏi những đặc điểm nào trong thị trường truyền thông của một nước có tương quan lớn đến mức độ lũng đoạn truyền thông đã đo lường được. Để làm được điều đó, chúng tôi đã khai thác số liệu của Djankov và các tác giả khác (sắp xuất bản). Cụ thể, chúng tôi đưa vào ba biến: mức độ sở hữu nước ngoài, mức độ sở hữu nhà nước, và thước đo mức độ tập trung sở hữu. Phù hợp với những dự báo về lý thuyết của Besley và Prat (2001), sự lũng đoạn truyền thông có vẻ như dễ xuất hiện hơn nếu sở hữu nhà nước về báo chí phổ biến hơn, và tình trạng sở hữu báo chí có tính chất tập trung hơn. Điểm này cho thấy sự lũng đoạn truyền thông chịu ảnh hưởng của tính đa nguyên trong truyền thông. Khác với khi coi tham nhũng là kết quả, sở hữu nước ngoài không có tác động nào đáng kể đến xác suất bị lũng đoạn.

Besley và Prat (2001) cũng đặt câu hỏi, liệu mối tương quan đã quan sát được giữa sở hữu truyền thông và các kết cục chính trị xảy ra là do sở hữu tư nhân hoặc nước ngoài, đã khiến cho truyền thông trở nên hiệu quả hơn hay vì nó khiến chúng khó bị tổn thương hơn trước sự lũng đoạn chính trị. Sử dụng sự độc lập của truyền thông như đã thấy làm một biến công cụ, người ta có thể làm

một phép kiểm định để kiểm tra xem liệu nếu không bị lũng đoạn thì sở hữu truyền thông có tác động gì đến các kết cục chính trị. Trong trường hợp sở hữu tư nhân, không có thành quả nào rõ rệt về mặt hiệu quả. Tác động có lợi của việc có truyền thông tư nhân nảy sinh chỉ vì chúng khó bị lũng đoạn hơn. Trong trường hợp truyền thông nước ngoài, kiểm định nhận diện trội thất bại, và người ta không thể loại trừ khả năng cả kênh về hiệu quả và kênh phi lũng đoạn đều phát huy tác dụng.

Hình 3.1 và 3.2 mô tả các mối quan hệ này bằng đồ thị. Hình 3.1 định vị các điểm phản ánh tự do báo chí và mức độ sở hữu nhà nước trong báo chí, bằng cách sử dụng các số liệu từ Djankov và các tác giả khác (sắp xuất bản), và Besley và Prat (2001). Điểm tự do báo chí cao hơn phản ánh sự tự do nhiều hơn. Nếu chúng ta định nghĩa sự lũng đoạn báo chí là khi điểm về tự do báo chí thấp hơn hoặc bằng 3, thì chúng ta có thể dự đoán xác suất của sự lũng đoạn báo chí.

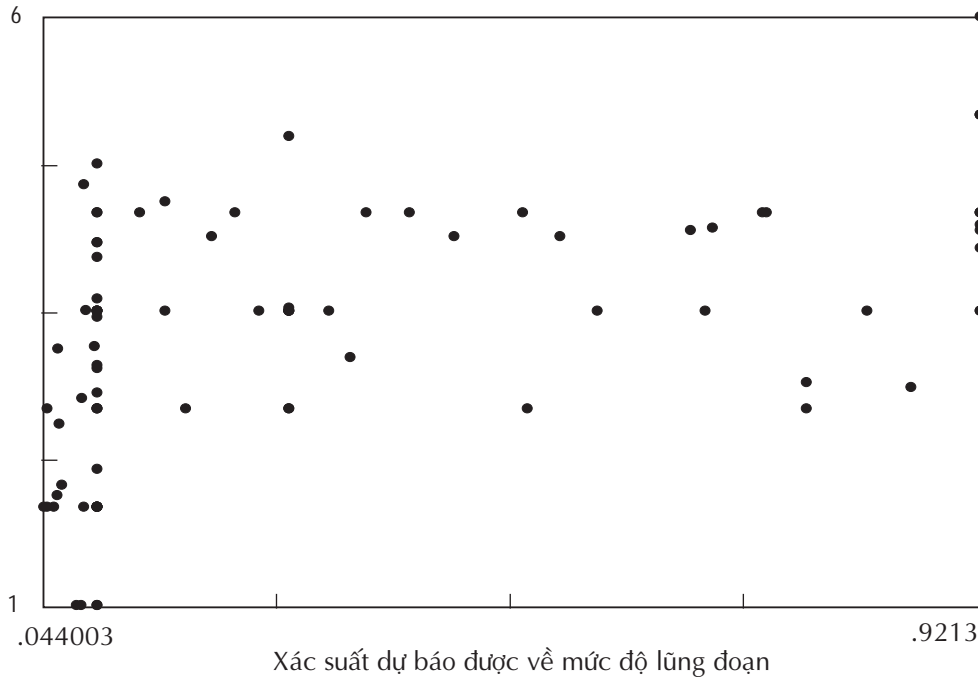
**Hình 3.1: Tự do báo chí và tình trạng sở hữu nhà nước trong báo chí**



Nguồn: Các tác giả

**Hình 3.2: Tham nhũng và xác suất dự báo được về mức độ lũng đoạn báo chí**

Thước đo tham nhũng theo Hướng dẫn Quốc tế về Rủi ro Quốc gia



Nguồn: Các tác giả

Chúng tôi đã làm việc này trên cơ sở ba biến: sở hữu nhà nước trong báo chí, sở hữu nước ngoài trong báo chí, và mức độ tập trung hoá của tình trạng sở hữu báo chí. Sau đó, chúng tôi mô tả trên đồ thị thước đo tham nhũng theo Hướng dẫn Quốc tế về Rủi ro Quốc gia dựa trên xác suất lũng đoạn đã dự báo được (hình 3.2). Hình dáng dốc lên trong những đồ thị này đến đây đã rõ ràng: những nước có xác suất bị lũng đoạn cao hơn cũng là những nước tham nhũng hơn. Mặc dù kết quả này còn thô sơ, nhưng chúng đã minh họa được cách thức sử dụng các số liệu so sánh giữa các nước để hậu thuẫn cho các cuộc thảo luận lý thuyết.

Djankov và các tác giả khác (sắp xuất bản) cũng đã rọi sáng cho lập luận về tính nổi bật chính trị, vì họ đã phát hiện thấy có một loạt rất nhiều chỉ số phúc lợi và chính sách đã có phản ứng tích cực với việc giảm bớt tỉ lệ sở hữu nhà nước trong báo chí. Nếu coi tình trạng sở hữu có tương quan với chất lượng của quá trình tạo thông tin, như thực tế đã cho thấy, nếu truyền thông với động cơ lợi

nhuận có thể đầu tư nhiều hơn vào việc tìm kiếm những sự kiện tin tức quan trọng, thì việc thay đổi ưu tiên chính sách được phản ánh trong các số liệu thu thập được đã nhất quán với ý tưởng cho rằng, sự nổi bật của vấn đề thay đổi cùng với sự phát triển của truyền thông.

## **Kết luận**

Động lực để khiến chính phủ có trách nhiệm hơn với nhu cầu của người dân đều rõ ràng trên khắp thế giới. Các bên tham gia, từ các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế đến các tổ chức tài chính quốc tế đều thúc đẩy chương trình nghị sự của chính phủ. Trong khi tất cả đều đồng thuận là cần nâng cao tính trách nhiệm nhưng có thể dùng cơ chế nào để đạt được điều đó thì lại chưa rõ ràng. Chương này đã sắp xếp lại các bằng chứng cho thấy báo chí tự do và độc lập, sát cánh cùng các thể chế dân chủ, có thể khiến chính phủ nhạy bén hơn trước nguyện vọng của người dân. Mô hình về tính đại diện chính trị đã chứng tỏ khá hữu ích khi xem xét vai trò của truyền thông, vì chúng chú trọng đến tầm quan trọng của thông tin trong quá trình chính trị. Chúng ta đã bàn đến rất nhiều chuỗi ảnh hưởng khác nhau mà truyền thông có thể sử dụng để tác động đến quá trình chính sách theo các mô hình này. Sau đó, chúng ta đã lập luận rằng, những mô hình này cung cấp một số bằng chứng gắn quá trình bầu cử, truyền thông, và hành động của chính phủ lại với nhau. Mặc dù những nghiên cứu thực nghiệm mới chỉ ở dạng sơ khai, nhưng số liệu chắc chắn đã khẳng định rằng, truyền thông có vai trò nhất định trong việc đại diện chính trị. Nâng cao sự hiểu biết về những gì sẽ khiến chính phủ phục vụ nhân dân tốt hơn và làm thế nào mà các thể chế đã được củng cố đó có thể hỗ trợ được cho vai trò này sẽ giúp định hình một chương trình nghị sự phong phú cho những công việc trong tương lai của kinh tế chính trị.

Kết luận trọng tâm của chúng tôi là, không nên coi truyền thông tự do và độc lập là một thứ đồ xa xỉ mà chỉ những nước giàu mới có thể có được. Thay vì thế, phân tích của chúng tôi đã chứng tỏ chúng cần được xem như điều kiện tiên quyết và là một phần không thể tách rời trong nền dân chủ đại diện. Vì thế, câu hỏi chủ chốt là, loại cải cách nào có thể tăng cường được vai trò của truyền thông trong việc nâng cao tính trách nhiệm? Câu hỏi về sự điều tiết truyền thông là điểm mấu chốt trong bối cảnh này. Trước đây, đa số các nước có rất nhiều qui định cụ thể theo ngành dành cho báo chí và phát thanh, truyền hình. Đến thập niên 90, nhiều nước công nghiệp, trong đó có Mỹ và nhiều nước Châu Âu khác, đã chứng kiến sự thay đổi mạnh mẽ trong triết lý đứng đằng sau việc

điều tiết truyền thông. Mô hình mới là truyền thông cũng cần được điều chỉnh theo những nguyên tắc chính sách cạnh tranh cơ bản như đã được áp dụng trong tất cả các ngành khác, mà những nguyên tắc đó hầu như đều dựa trên sự tự do cạnh tranh, trừ những trường hợp cho thấy phúc lợi của người tiêu dùng đang bị tổn hại. Điều này đã dẫn đến việc bãi bỏ hàng loạt các qui tắc mang tính đặc thù cho ngành truyền thông, chẳng hạn như hạn chế về mức độ sở hữu, tập trung hoặc định giá. Tuy nhiên, vì chúng có vai trò là “người canh phòng” về chính trị nên truyền thông cũng khác với các ngành khác. Phúc lợi của người tiêu dùng, được định nghĩa là lợi ích của khách hàng (khán giả hay người quảng cáo) là một khái niệm còn hạn chế, trong đó chưa tính đến tác động của ngành đến phúc lợi của cử tri. Những nghiên cứu tương lai trong lĩnh vực này cần đánh giá lại các chế độ điều tiết hiện hành theo hướng quan niệm đó.

### Tài liệu tham khảo

Từ “processed” dùng để chỉ một cách không chính thức đến những công trình được tái bản và thường không sẵn có trong các thư viện.

- Ahrend, Rudiger. 2001. “Press Freedom, Human Capital, and Corruption.” London School of Economics, London. Processed.
- Barro, Robert. 1973. “The Control of Politicians: An Economic Model.” *Public Choice* 14(Spring): 19-42.
- Besley, Timothy, and Robin Burgess. 2001. “Political Agency, Government Responsiveness, and the Role of the Media.” *European Economic Review* 45(4-6): 629-40.
- \_\_\_\_\_. Forthcoming. “The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India.” *Quarterly Journal of Economics*.
- Besley, Timothy J., and Anne C. Case. 1995. “Does Political Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits.” *Quarterly Journal of Economics* 110(3): 769-98.
- Besley, Timothy, and Andrea Prat. 2001. “Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Political Accountability.” London School of Economics, London. Processed.
- Brunetti, Aymo, and Beatrice Weder. 1999. “A Free Press Is Bad News for Corruption.” University of Basel, Basel, Switzerland. Processed.
- Djankov, Simeon, Caralee McLeish, Tatiana Nenova, and Andrei Shleifer. Forthcoming. “Who Owns the Media?” *Journal of Law and Economics*.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: HarperCollins.
- Dreze, Jean, and Amartya Sen. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford, U.K.: Clarendon Press.
- Ferejohn, John. 1986. “Incumbent Performance and Electoral Control.” *Public Choice* 50(1-3): 5-25.

- Larcinese, Valentino. 2001. "Information Acquisition, Ideology, and Turnout: Theory and Evidence from Britain." London School of Economics, London. Processed.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Ram, N. 1991. "An Independent Press and Anti-Hunger Strategies: The Indian Experience." In J. Dreze and A. Sen, eds., *The Political Economy of Hunger, vol. 1*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Sen, Amartya. 1984. "Food Battles: Conflicts in the Access to Food." *Food and Nutrition* 10(1): 81-89.
- Strömberg, David. 2001. "Radio's Impact on the New Deal." Department of Economics, Institute of International Economic Studies, Stockholm. Processed.
- World Bank. 1997. *World Development Indicators*. Washington, D.C.
- Yates, Andrew J., and Richard L. Stroup. 2000. "Media Coverage and EPA Pesticide Decisions." *Public Choice* 102: 297-312.

---

## 4

### Truyền thông và các thị trường ở Mỹ

Edward S. Herman

Truyền thông có hỗ trợ thị trường không? Tất nhiên là có rất nhiều loại truyền thông ở hầu như tất cả các nước, cũng như có những khác biệt lớn trong cơ cấu của ngành truyền thông - và mối quan hệ giữa truyền thông với chính phủ và thị trường - giữa các nước. Điều này chứng tỏ thái độ của truyền thông đối với thị trường cũng có sự biến thiên tương ứng, cả trong một nước lẫn giữa các nước. Đồng thời, những thập niên gần đây đã chứng kiến một xu hướng ngày càng mạnh theo hướng thay thế dần truyền thông phi thương mại do chính phủ tài trợ, sở hữu, và kiểm soát bằng truyền thông thương mại lấy kinh phí từ hoạt động quảng cáo. Và một xu thế vững chắc theo hướng tập trung hoá và liên kết tập đoàn cũng đã hình thành, cùng với những hoạt động xuyên biên giới ngày càng mạnh mẽ và sự kiểm soát của khu vực tư nhân đối với truyền thông (xem Bagdikian 2000; Herman và McChesney 1997; McChesney 1999).

Những xu thế này đã khiến cơ cấu truyền thông và các sản phẩm truyền thông trên khắp toàn cầu có sự giống nhau nhiều hơn so với trước đây, phần nào là vì các luồng thông tin xuyên biên giới từ những nguồn tương tự như nhau như CNN, BBC, Tập đoàn Tin tức (New Corporation) và các chi nhánh của chúng; phần khác vì quá trình thương mại hoá và cạnh tranh có vẻ như đã đồng nhất hoá các sản phẩm của truyền thông khi các nhà quản lý truyền thông tìm cách tiếp cận đến những khán giả giàu có và làm hài lòng chủ nhân của chúng cũng như những người quảng cáo trên các phương tiện này. Những xu hướng này đang khiến truyền thông ở Mỹ tập trung hơn và truyền thông ở nhiều nơi khác giống với truyền thông của Mỹ hơn. Hệ thống truyền thông của Mỹ là hệ thống có thể lực nhất thế giới, và phần lớn sự bành trướng sang các nước khác của nó đều đi kèm với trào lưu diễn biến song song hướng ra nước ngoài của các kênh truyền hình Mỹ như CNN, phim truyện, các show diễn liên

kết trên truyền hình, các cơ quan quảng cáo, các đồng minh hải ngoại và tình trạng sở hữu của chúng. Ngay cả khi tăng trưởng xuyên biên giới diễn ra bên ngoài nước Mỹ, như các chương trình rất hiệu quả của hãng Globo của Braxin hay Televisa của Mêhicô và sự phổ biến khắp toàn cầu của những chương trình truyền hình nhiều tập bằng tiếng Tây Ban Nha hay các chương trình khác, thì sự tăng trưởng đó cũng vẫn theo sát với mô hình của Mỹ (xem Herman và McChesney 1997, chương 7; Straubhar 1996, trang 225).

Vì tính chất trung tâm của truyền thông Mỹ trong hệ thống toàn cầu nên tính chất qui định xu thế chung của chúng, cùng với sự hiện diện của chúng trong hệ thống đa phần mang tính thương mại và đã gần như bão hoà trên thế giới, trong đó thương mại hoá đã trở nên quan trọng hơn bao giờ hết, nên chương này tập trung vào mối quan hệ giữa truyền thông và các thị trường ở Mỹ.

### **Mô hình tuyên truyền ủng hộ thị trường**

Ở những nơi mà truyền thông chính thống do tư nhân sở hữu và hầu như được tài trợ hoàn toàn bởi các công ty quảng cáo thương mại, giống như ở Mỹ, thì bản thân truyền thông đã là thành viên của thị trường và cũng tham gia thị trường. Thái độ của họ đối với thị trường đương nhiên là sẽ bị chi phối rất mạnh bởi điều này. Vấn đề nổi lên trong bối cảnh này là khái niệm chính xác của từ 'thị trường' có nghĩa là gì. Nó có thể là một thị trường tự do và hoàn toàn cạnh tranh; nó cũng có thể chỉ đơn thuần là sở hữu tư nhân, cho dù đó là thị trường cạnh tranh hay độc quyền, hoặc nó cũng có thể phản ánh sự lựa chọn của những thành viên chi phối trong hoạt động thị trường. Cách hiểu thứ ba này không phải là hiếm gặp trong cách nói hàng ngày, khi mà thị trường thường được nói đến như việc tạo ra sự đồng thuận các ý kiến thị trường, chẳng hạn như để có lợi cho một loại cổ phiếu nào đó, hoặc chống đối lại một hành động nhất định của chính phủ. Người ta thường nói rằng, ngày nay thị trường kiểm soát các chính sách quốc gia, vì nỗi lo ngại các luồng vốn tài chính sẽ ra đi hoặc các quyết định đầu tư bất lợi có thể có, khi các chính sách đe dọa đến những người cùng khổ<sup>1</sup>. Thị trường theo nghĩa này được hiểu là những

---

1. Như Walter Wriston, nguyên Giám đốc điều hành của Citicorp đã phát biểu: "có hơn 200.000 màn hình máy tính trong hàng trăm phòng giao dịch... [sẽ] bỏ phiếu, nếu bạn muốn, dựa trên quan điểm của họ về một hành động mua bán [tức là một chính sách] nào đó. Thị trường này là một kẻ nguyên tắc tàn nhẫn" (Wriston 1993).



hành động tập thể hoặc chung cuộc và sự lựa chọn của các đối tác tài chính cũng như các bên tham gia thị trường quan trọng khác.

Theo nghĩa này về thị trường, thì bản thân thị trường sẽ ưu ái cho sở hữu tư nhân, nhưng liệu nó có ủng hộ cho những thị trường tự do và hoàn toàn cạnh tranh hay không thì lại chưa rõ ràng. Điều đó còn phụ thuộc vào từng hoàn cảnh. Thí dụ, quyền sở hữu trí tuệ dưới hình thức bằng sáng chế hoặc tác quyền, mặc dù được bên vực dựa trên cơ sở là nó sẽ khuyến khích tiến bộ công nghệ, nhưng rõ ràng nó lại can thiệp vào sự tự do trao đổi và rất dễ bị lạm dụng thông qua việc qui định thời gian được phép độc quyền quá lâu, có khả năng cấp bằng sáng chế cho những tài sản vốn đã thuộc tài sản công, và còn nhiều hạn chế khác nữa. Tuy vậy, ở Mỹ, những quyền độc quyền này đã dồn về cho lợi ích của những tập đoàn hùng mạnh và được những tập đoàn này săn lùng trong lĩnh vực dược phẩm và các ngành công nghiệp khác, và với sự hậu thuẫn đó của thị trường thì truyền thông chính thống không đưa ra hoặc kích lệ tranh luận công khai mạnh mẽ về giá trị của những trường hợp ngoại lệ nằm ngoài thương mại tự do đó.

Một thí dụ khác nữa là trong năm 2001-02, dưới áp lực và đe dọa của sự cạnh tranh giá rẻ từ nước ngoài, ngành công nghiệp thép của Mỹ đã ủng hộ sự bảo hộ - ít nhất là đối với sản phẩm thép - và đã thành công trong việc buộc chính phủ phải áp đặt thuế quan để hạn chế nhập khẩu (Marsh và Alden 2001; Matthews 2001). Tương tự, trong thập niên 80, ngành công nghiệp ô tô của Mỹ đã bị đe dọa gay gắt bởi sự cạnh tranh từ Nhật Bản, và ngành này đã sử dụng sức mạnh chính trị của mình để đòi thi hành một hệ thống hạn ngạch phi chính thức nhằm hạn chế nhập khẩu của Nhật Bản và bảo hộ ngành công nghiệp trong nước. Trong những trường hợp này, cộng đồng tài chính và truyền thông chính thống cũng rất yên ắng, chỉ đăng tải những thông tin tối thiểu, chứ không cáo buộc hay phản đối gay gắt sự vi phạm nguyên tắc cơ bản của thương mại tự do. Ngoài ra, vào lúc mà cạnh tranh của nước ngoài đã diễn ra trên qui mô lớn, “đường học hỏi” đang phát huy lợi thế và các ngành công nghiệp non trẻ còn yếu kém, thì hiển nhiên có sự đồng thuận cao trên thị trường rằng, bảo hộ là cần thiết và vì lợi ích quốc gia. Tuy nhiên, khi ngành công nghiệp quốc gia và ngành tài chính có lợi thế so sánh trong rất nhiều dạng hoạt động và thương mại tự do hơn, cũng như những cơ hội cho đầu tư nước ngoài được mở rộng hơn sẽ phục vụ lợi ích của họ thì chúng ta dự kiến rằng, thị trường sẽ ủng hộ “thương mại tự do” và phản đối chế độ bảo hộ, ngoại trừ một số trường hợp cơ hội chủ nghĩa như đã nêu trên (DuBoff 1989, tr. 55-56, 152, 165-66; Schumpeter 1954, tr. 397-406).

Vào những lúc thị trường ủng hộ thương mại tự do và phản đối chủ nghĩa bảo hộ thì công nhân và công chúng nói chung lại có quan điểm khác. Đó là trường hợp diễn ra khi nước Mỹ tranh luận về Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ (NAFTA) năm 1993 và 1994, và những cuộc tranh cãi sau đó về sự vận hành và các kế hoạch của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Thí dụ, cuộc điều tra công luận năm 1993 và 1994 cho thấy, đa số người dân thường phản đối NAFTA (chi tiết về cách xử lý của truyền thông so với cuộc điều tra công luận, xem Herman 1999, chương 14), trong khi ý kiến của các tầng lớp có thể lực và chắc chắn là cả thị trường đều ủng hộ nó. Truyền thông chính thống của Mỹ cũng ủng hộ NAFTA, khiến cho trong trường hợp quan trọng và rất đặc trưng này, có thể nói rằng truyền thông hậu thuẫn thị trường theo nghĩa kép. Một mặt, truyền thông ủng hộ hiệp định này vì nó mở rộng tầm ảnh hưởng của thị trường và hạn chế vai trò của chính phủ trong hoạt động kinh tế, mặt khác nó cũng ủng hộ cái mà thị trường ưu ái.

Vì đồng đảo công chúng nói chung là ác cảm với NAFTA, nên việc truyền thông ủng hộ hiệp định này đặt ra câu hỏi về việc truyền thông đang phục vụ lợi ích của ai. Một câu hỏi khác là liệu truyền thông có đưa tin về các vấn đề với sự công bằng và khách quan, nhất quán với vai trò lý thuyết của chúng là người quản lý lĩnh vực công, trong đó thông tin đầy đủ được cung cấp nhằm biến những lựa chọn dân chủ và sự tham gia của công chúng trong tiến trình dân chủ trở thành hiện thực.

Sự phù hợp của truyền thông với thị trường về vấn đề NAFTA là có thể dự đoán được trước. Như đã đề cập, truyền thông chính thống ở Mỹ là thành viên của thị trường, và vì thế, nếu chúng là các doanh nghiệp thuê lao động và phải đương đầu với công đoàn (và thường xuyên cố gắng tránh không phải làm việc đó) chẳng hạn, thì ngay từ đầu, chúng đã nằm trong mối quan hệ đối đầu với lao động<sup>2</sup>. Đây là một sự thật mang tính cơ cấu và hầu như chắc chắn là nó sẽ ảnh hưởng đến thái độ của chủ sở hữu và những nhà quản lý hàng đầu của các doanh nghiệp truyền thông, mà đây là những cá nhân kiểm soát tổ chức, thuê đội ngũ nhân sự cấp cao, và tạo sắc thái chung cho các hoạt động của nó với tư cách là một doanh nghiệp truyền thông. Lưu ý rằng, trong những cuộc tranh

---

2. *Tờ Bưu điện Washington, Thời báo New York, Knight-Ridder, Gannett* và các tờ báo khác đã có những xung đột nghiêm trọng với người lao động trong nhiều năm (xem Puette 1992).

cãi về NAFTA trong năm 1993, cả *Thời báo New York* (ra ngày 16 tháng 11) và *Bưu điện Washington* (ra ngày 23 tháng 9) đều đăng các bài xã luận chỉ trích nỗ lực có tổ chức của người lao động nhằm ảnh hưởng đến kết quả của cuộc đấu tranh, coi đây là một điều sai trái và người lao động cần phải biết chỗ đứng của mình. Họ đã không công bố những ý kiến chỉ trích tương ứng về những cố gắng của giới doanh nghiệp nhằm ảnh hưởng đến các kết cục pháp lý, hoặc thậm chí cả sự can thiệp của chính phủ Mêhicô trong cuộc tranh cãi này, thể hiện qua khoản chi tiêu ước tính lên đến 30 triệu đôla cho các quan hệ công trong nội bộ nước Mỹ<sup>3</sup>.

Các lực lượng ảnh hưởng đến cách xử lý của truyền thông đối với những kiểu vấn đề như vậy có thể được tóm tắt lại trong một mô hình hoặc khuôn khổ chú trọng đến cơ cấu và mối quan hệ của truyền thông và phản ánh sự gắn kết của truyền thông vào hệ thống thị trường cũng như nền kinh tế chính trị. Mô hình tuyên truyền của Herman và Chomsky (2002, chương 1) đã cố gắng làm điều này, đặc trưng với 5 yếu tố có ảnh hưởng mạnh đến quan điểm biên tập của truyền thông và những lựa chọn mới, đó là (a) chế độ sở hữu, kiểm soát và chú trọng đến lợi nhuận ròng, (b) được tài trợ bởi các nhà thuê quảng cáo, (c) nguồn tin; (d) phản kháng; và (e) hệ tư tưởng.

### Chế độ sở hữu, kiểm soát và chú trọng đến lợi nhuận ròng

Truyền thông chính thống ở Mỹ do tư nhân sở hữu và thuộc sự kiểm soát của các cá nhân giàu có, cũng như các tập đoàn lớn. Với phần dư nợ vốn, chúng có nghĩa vụ tài chính đối với chủ sở hữu của mình, buộc chúng phải chú trọng đến lợi nhuận ròng, mà điều này có thể mâu thuẫn với mọi nghĩa vụ phục vụ công ích theo lý thuyết. Vì thế, các đài phát thanh, truyền hình có thể thất hứa những gì họ đã cam kết những năm trước là cung cấp những chương trình phục vụ công chúng, vì sự tăng trưởng của hoạt động quảng cáo và sự mong muốn của những người thuê quảng cáo thiên về các chương trình giải trí, khiến các đài này nhanh chóng thay thế các bộ phim phóng sự tài liệu và các chương trình nâng cao hiểu biết về chính trị khác bằng các chương trình giải trí (xem Herman và McChesney 1997, chương 5, và các nguồn đã trích dẫn trong đó).

---

3. Về cách xử lý rất mạnh mẽ trong chiến dịch của giới doanh nhân Mỹ nhằm thúc đẩy việc thông qua NAFTA và sự tham dự của chính quyền Clinton trong chiến dịch này, xem McArthur (1999).

Các chủ sở hữu tư nhân, đặc biệt là chủ nhân của những hãng truyền thông lớn, thường có xu hướng ưu ái những thị trường mà họ là một bộ phận trong đó, và nhờ nó mà họ là những đối tượng thụ hưởng chính. Có sự tranh cãi nhất định về mức độ mà các chủ sở hữu này gây ảnh hưởng đến hành vi và kết quả hoạt động của truyền thông. Ở mức tối thiểu, ngay cả nơi mà vốn của một tổ chức truyền thông được phân tán rộng rãi, thì những nhà quản lý chi phối tổ chức đó vẫn đứng trước áp lực mạnh phải chú trọng đến lợi nhuận ròng. Bản thân điều này đã có những hàm ý chính sách nhất định, chẳng hạn như định hướng này có nghĩa là phải chăm sóc những người thuê quảng cáo, nuôi dưỡng mối quan hệ với các nguồn cung cấp thông tin chính, và tránh gây xung đột với các đối tượng cử tri có thể lực khác. Tổ chức truyền thông thường sẽ có chính sách nhằm ảnh hưởng đến việc xử lý các vấn đề kinh tế và vấn đề khác xuất phát từ nguyên nhân này hoặc nguyên nhân khác.

Chủ nhân của các hãng truyền thông quan trọng đều có quan điểm chính trị rõ ràng và mạnh mẽ mà họ sẽ áp đặt lên các trạm truyền thông của mình<sup>4</sup>, và qua nhiều năm, các bằng chứng đều cho thấy rằng, rất nhiều chủ sở hữu hết sức duy ý chí đã và đang có những ảnh hưởng đặc biệt đến lựa chọn chính sách của truyền thông<sup>5</sup>. Quan hệ gần gũi và sự phục vụ lẫn nhau giữa một bên là các chủ nhân hàng đầu của giới truyền thông với các

---

4. Những trường hợp nổi tiếng là Henry Luce và đế chế *Time-Life-Fortune* của ông ta, *the Heart press*, Đại tá Robert McCormick và tờ *Chicago Tribune*, tờ *Reader's Digest* của gia đình Wallace, tờ *Oakland Tribune* của William Knowland, toà báo và đài truyền hình của Rupert Murdoch, tờ *Thời báo Washington* do Moon tài trợ, tờ *Philadelphia Inquirer* của Walter Annenberg và các tờ báo của *the Copley*.

5. Turner Catledge, biên tập viên hàng đầu của tờ *Thời báo New York* trong 17 năm, đã cho rằng, chủ nhân chính của tờ báo, ông Arthur Hays Sulzberger, có sở thích là 'cho mọi người biết ông ta thích hoặc ghét cái gì', và 'ông ta tìm kiếm những giám đốc điều hành chia sẻ quan điểm chung với ông ta, và bằng lời nói hay việc làm, ông ta đều cố gắng tạo dựng sắc thái cho tờ báo' (Catledge 1971, trang 189). Sau này, khi A. M. Rosenthal làm chủ bút của tờ *Thời báo* và áp đặt một cơ cấu chính sách riêng biệt cho tờ báo thì điều này rõ ràng là đi theo sở thích chính trị của chủ báo Arthur Ochs Sulzberger (xem Herman 1999, chương 6-8). Kết luận tương tự cũng đã được rút ra khi nghiên cứu lịch sử của tờ *Bưu điện Washington* (Davis 1984; Halberstam 1981), CBS (Halberstam 1981; Paper 1987) và *Thời báo Los Angeles* (Halberstam 1981).

giám đốc điều hành và bên kia là tổng thống Mỹ, Bộ Ngoại giao, Cơ quan Tình báo Trung ương (CIA), các quan chức Lầu Năm góc, đều đã được ghi lại rất rõ ràng<sup>6</sup>.

Mặc dù có rất nhiều bằng chứng về ảnh hưởng của chủ báo, nhưng lại rất khó chứng minh điều đó dựa trên những căn cứ hiện hành. Thường chỉ có thể tiếp cận được những tư liệu hấp dẫn nói về quá khứ. Chính sách thường được chuyển tải xuống cấp dưới theo những cách rất tinh vi: bằng cách thuê những biên tập viên cao cấp biết cách thích nghi với quan điểm chung của chủ báo và nhạy bén trước nhu cầu của họ; bằng cách chọn lọc, đề bạt hoặc sa thải phóng viên theo định kiến chính trị<sup>7</sup>; và bằng cách đưa ra các hướng dẫn biên tập khi lựa chọn tình tiết, điểm nhấn và sắc thái nhằm hướng nhân viên thuộc quyền theo cái mà các chủ báo muốn ở họ (xem Breed 1955; Soloski 1989).

Cũng quan trọng không kém là sự khó khăn khi phải phân biệt giữa chính sách của chủ sở hữu - tổng biên tập và động cơ tìm kiếm lợi nhuận thuần túy. Tuy nhiên, như đã nêu, quyết định chú trọng hết sức vào khả năng sinh lời, bản

---

6. Về mối quan hệ giữa tờ *Thời báo New York* và *Tạp chí phố Wall*, xem Herman (1999, chương 6-9). David Sarnoff, giám đốc RCA và NBC, đã được nhận quân hàm thiếu tướng trong Chiến tranh thế giới lần thứ 2 do những nỗ lực tuyên truyền cho việc phục vụ quân đội của ông ta. Cuối thập niên 40, ông là chủ tịch một tổ chức có tên Hội Liên lạc các Lực lượng Vũ trang, nơi mà ông ta đã cho khuyếch trương nhiều chương trình tuyên truyền cho Chiến tranh lạnh (xem Lyons 1966, trang 270-71). Về mối quan hệ mật thiết giữa Paley và CBS với chính phủ và CIA, xem Halberstam (1981) và Paper (1987, trang 303-4) và Schorr (1978, trang 204, 275 và sắp xuất bản). Cánh cửa xoay giữa các quan chức cao cấp của chính phủ và của giới truyền thông là vô cùng năng động. James Hagerty chuyển từ thư ký báo chí của tổng thống Eisenhower sang làm tổng biên tập của ABC News. David Gergen đi từ chân nhân viên truyền thông của Nhà Trắng dưới thời Reagan lên chiếc ghế biên tập viên cao cấp của tờ *U.S. News và World Report*. Edward W. Barrett sau khi nghỉ không làm thứ trưởng bộ ngoại giao phụ trách công vụ đã làm việc cho NBC. Trước khi làm việc cho Bộ Ngoại giao, ông ta đã là tổng biên tập của tờ *Newsweek*. Về mối liên hệ giữa quan chức tờ *Bưu điện Washington* với chính phủ và CIA, xem Davis (1984).

7. Theo Davis (1984, trang 302), trong cuộc phỏng vấn của Ben Bradlee để vào một vị trí hàng đầu của tờ *Bưu điện Washington*, bà Katherine Graham - chủ bút - đã hỏi ông ta xem ông ta định đăng tin như thế nào về cuộc Chiến tranh Việt Nam, sự kiện mà bà ta lúc nào cũng ủng hộ. "Bradlee nói ông ta không biết, nhưng ông ta sẽ không thuê một tay phóng viên vớ vẩn nào nếu hẳn không phải là người yêu nước".

thân nó đã là một quyết định lớn và thận trọng. Chúng ta có thể phân biệt giữa một luồng chính sách công khai và có chủ ý với một chính sách mặc định, ở đó, chủ sở hữu - người đang cố gắng tối đa hoá lợi nhuận - đi theo con đường được các lực lượng chi phối chỉ đạo, một con đường ít tốn kém ('hiệu quả') và sẽ không phải đắc tội với những đối tượng có thể lực.

### Quảng cáo

Truyền thông chính thống phụ thuộc nặng nề vào việc quảng cáo để có kinh phí hoạt động. Nguồn kinh phí này thường chiếm từ 70% doanh thu của tờ báo đến trên 95% doanh thu của truyền hình. Những người thuê quảng cáo ảnh hưởng đến truyền thông không phải bằng những can thiệp thô bạo, vốn là những trường hợp hãn hữ xảy ra, mà bằng sự quan tâm của họ đến việc tạo ra được một môi trường lập trình có lợi cho các thông điệp quảng cáo của họ, cũng như qua sự ác cảm của họ với những thông điệp có tính chất chống lại giới doanh nghiệp<sup>8</sup>. Cạnh tranh trong ngành kinh doanh quảng cáo là một lực mạnh khiến truyền thông phải lập trình và cơ cấu các hoạt động của họ sao cho đáp ứng được yêu cầu của những nguồn tạo thu nhập chính này (xem Barnouw 1978). Tránh phản kháng từ những người thuê quảng cáo là sự quan tâm chính của các nhà quản lý truyền thông (xem mục "Phản kháng").

### Nguồn tin

Hãng truyền thông lớn muốn có nguồn tin đều đặn và đáng tin cậy mà họ có thể có được chủ yếu từ các tổ chức chính phủ và kinh doanh lớn khác. Fishman (1980, trang 143) coi đây là "nguyên tắc của mối quan hệ gia đình trong giới hành chính: chỉ có những cơ quan hành chính khác mới thoả mãn được nhu cầu về tin tức của một cơ quan hành chính thông tấn". Mối quan hệ cộng sinh này, vốn được phát triển từ sự phụ thuộc vào nhau, và sự phục vụ lẫn nhau đã giúp các tổ chức phi truyền thông có một lợi thế để định dạng tin tức, và cả các tổ chức chính phủ lẫn doanh nghiệp lớn đều có xu

---

8. Procter và Gamble đã có một chính sách thành văn như sau: "Sẽ không có bất kỳ một tư liệu nào trong bất kỳ chương trình nào của chúng ta được phép đưa ra theo bất kỳ cách nào một quan niệm rằng kinh doanh là lạnh lùng, tàn nhẫn và thiếu mọi động lực về tình cảm hay tinh thần." Quan điểm này không đơn độc trong một chính sách như thế. Để biết thêm thông tin, xem Bagdikian (2000, trang 155-73).

hướng ủng hộ thị trường, mặc dù có thể có mâu thuẫn về những vấn đề chính sách cụ thể giữa chính phủ và doanh nghiệp, hoặc thậm chí giữa các tổ chức kinh doanh, chẳng hạn như trong trường hợp các hành động theo chủ nghĩa bảo hộ gần đây làm lợi cho các nhà sản xuất thép, nơi mà các tập đoàn tiêu dùng thép đã phản đối kịch liệt sự bảo hộ này và ủng hộ mạnh mẽ cho thương mại tự do.

### Phản kháng

Phản kháng là muốn chỉ những cách phản hồi tiêu cực trước các tin tức hoặc nội dung khác mà truyền thông đăng tải. Những phản ứng này có thể diễn ra dưới các hình thức như các cuộc gọi của cá nhân, thư phản đối, các hành động có tổ chức như phong toả đường vào cơ quan hay tẩy chay, kiện ra toà, và thậm chí còn tổ chức các buổi điều trần tại quốc hội và những hành động pháp lý. Sự phản kháng là mối đe dọa đáng gờm nhất đối với truyền thông, và là cách hữu hiệu nhất để gây ảnh hưởng đến hành vi của họ, khi phản ứng đó xuất phát từ những con người hoặc tổ chức có thể làm tổn hại nghiêm trọng cho các hãng truyền thông, thí dụ như các nhà thuê quảng cáo, các tổ chức và cơ quan chính quyền - những đối tượng có thể chấm dứt sự đỡ đầu, trở nên thù địch với họ hoặc ban hành các văn bản pháp lý chống lại họ. Vì thế, khi CBS tung ra bộ phim tài liệu chỉ trích Lầu Năm Góc và các nhà thầu của cơ quan này ("Phi vụ của Lầu năm góc", được trình chiếu ngày 23 tháng 2 năm 1971), CBS đã buộc phải tự bảo vệ mình trước một ủy ban của quốc hội, đó là một kinh nghiệm ít nhiều cay đắng đối với CBS và là bài học cho các hãng truyền thông khác. Khi đài truyền hình công cộng WNET chiếu chương trình "Đói lợi nhuận", trong đó chỉ trích hành vi của các tập đoàn xuyên quốc gia ở các nước đang phát triển, Gulf và Western đã chấm dứt hỗ trợ tài chính cho đài, và tờ *Economist* (bài "Dầu thầu dầu hay là Camelot?" đăng ngày 5 tháng 12 năm 1987) đã nhận xét rằng "Hầu hết mọi người đều tin rằng WNET sẽ không để tái diễn sai lầm này một lần nữa."

Phản kháng khiến giới truyền thông vô cùng lo lắng chủ yếu xuất phát từ cùng những tổ chức lớn, như Lầu Năm Góc và các nhà thầu của cơ quan này, các công ty như Gulf & Western, và các nhà thuê quảng cáo, tức là những nguồn tin quan trọng cũng có vẻ như khá thân thiện với thị trường. Thậm chí còn có cả những tổ chức được tạo ra để tung ra những phản kháng, như Tính Chính xác trong Truyền thông, Trung tâm Truyền thông và Công

vụ, Viện Tự do và Viện Truyền thông. Các tổ chức này chủ yếu được tài trợ bởi cộng đồng các công ty, chúng tán công giới truyền thông để đấu tranh cho mọi xu hướng đa nguyên đang phôi thai và nhấn mạnh đến chúng nhằm hậu thuẫn cho việc nới lỏng dần sự điều tiết, tư nhân hoá, và một chính sách đối ngoại hiếu chiến.

### Hệ tư tưởng

Luồng tư tưởng Mỹ bắt nguồn từ sức mạnh của tầng lớp chủ sở hữu và doanh nghiệp, với truyền thống đặc trưng là chống cộng, chủ nghĩa cá nhân về sở hữu, niềm tin vào giá trị của doanh nghiệp tư nhân và thị trường, và sự ác cảm với chính phủ, ngoại trừ vai trò của chính phủ trong việc duy trì luật pháp, trật tự, và phục vụ lợi ích của giới kinh doanh ở nước ngoài (Herman và Chomsky 2002; Katznelson và Kesselman 1979, chương 2).

Những yếu tố này của hệ tư tưởng có sự lôi cuốn mạnh mẽ đối với cộng đồng kinh doanh và giới có thể lực, hơn là đối với công nhân cổ xanh và những người khác, những người không được lợi rõ ràng từ nguyên trạng ban đầu. Lãnh đạo của giới truyền thông cũng là thành viên của nhóm có thể lực, và rất nhiều nhà báo thuộc các tổ chức truyền thông hàng đầu cũng vậy (Croteau 1998; Gans 1985). Nhà xã hội học và phân tích truyền thông Gans (1979 trang 42-55) đã liệt kê nhiều giả định, chẳng hạn như “học thuyết chủng tộc”, “nền dân chủ vị tha”, và “chủ nghĩa tư bản có trách nhiệm” mà ông còn gọi là “những giá trị vĩnh cửu”, và ông đấu tranh để các nhà báo Mỹ công nhận là đúng. Ông gọi hệ tiền đề và giá trị này bằng cái tên “hệ tư tưởng hỗ trợ”. Có bằng chứng cho thấy, đối với nhiều nhà báo, niềm tin cho rằng doanh nghiệp tự do và thương mại tự do là tốt, còn doanh nghiệp nhà nước, các qui định điều tiết và những hạn chế tự do thương mại là xấu, là thành tố quan trọng trong hệ tư tưởng hỗ trợ của họ. Ảnh hưởng của hệ tư tưởng chính và hệ tư tưởng hỗ trợ này đã củng cố các yếu tố khác, khiến các nhà báo có xu hướng hậu thuẫn cho thị trường.

### Các quan điểm tranh cãi

Những người bảo thủ vẫn bày tỏ quan điểm cho rằng, truyền thông là cấp tiến, và thậm chí đôi lúc còn đòi hỏi rằng, chúng đối lập với chính phủ và đầy sức mạnh. Những yêu sách này xuất phát từ các chuyên gia về truyền thông, thậm chí từ cả các ông chủ, những người mà vị trí quyền lực của họ trong



truyền thông được rất nhiều người thêm muốn, và các luận điểm đưa ra thường dưới hình thức một sự phản kháng và là một phần trong nỗ lực thiết lập kỷ luật cho ngành truyền thông, và đẩy chúng từ vị trí trung tâm sang bên cánh hữu<sup>9</sup>. Những đòi hỏi này thường được hậu thuẫn bởi sự viển vông dẫn đến các cuộc điều tra dư luận cho thấy, nhân viên trong ngành truyền thông thường bỏ phiếu thiên hẳn về đảng Dân chủ, và có các quan điểm về vấn đề xã hội nghiêng về cánh tả của những công nhân cổ xanh (xem Croteau 1998; EXTRA! 1998, trang 10; Gans 1985). Tuy nhiên, các cuộc điều tra đó đều bỏ qua một sự thật rằng, các ông chủ và những người quản lý cao nhất mới là đối tượng kiểm soát doanh nghiệp truyền thông, định hình mục tiêu và khuynh hướng của chúng, điều chỉnh chính sách chung và đôi khi cả chính sách cụ thể, và giả thiết rằng, nhân viên hoạt động trong ngành truyền thông ở cấp dưới hoạt động tự do mà không phải chịu sự ràng buộc gì từ phía trên. Ngoài ra, khi chú trọng đến các vấn đề xã hội, những phân tích này cũng đã bỏ qua một điều là, về những vấn đề như vậy thì ngay cả những người có học vấn cao và thuộc tầng lớp có thể lực trong giới kinh doanh cũng có quan điểm tả khuynh về phía các công nhân cổ xanh. Phân tích này cũng có xu hướng bỏ qua các vấn đề kinh tế, một lĩnh vực mà các nhà báo còn bảo thủ hơn cả các công nhân cổ xanh và chia sẻ quan điểm với cộng đồng doanh nghiệp (xem Croteau 1998; Gans 1985).

Một lập luận nghiêm túc hơn phê phán mô hình này và ý nghĩa của nó cho rằng cán bộ của ngành truyền thông là những nhà chuyên môn, những người làm việc dựa trên phẩm chất nghề nghiệp, mà những phẩm chất này, nếu còn giá trị và đủ sức mạnh thì nó có thể thắng thế mọi đòi hỏi hoặc áp lực từ phía trên hay từ bên ngoài. Những giá trị nghề nghiệp đó bao gồm hai điều: thứ nhất, tính khách quan, có nghĩa là trình bày tất cả các khía cạnh của câu chuyện, tìm ra sự thật mà không bị ràng buộc về chính trị, và trình bày những sự thật đó một cách công bằng và trung lập; và thứ hai, quyết định xem cái gì đáng thông tin trên cơ sở vận dụng nhất quán các giá trị của tin tức, không chịu ảnh hưởng bởi các chương trình nghị sự chính trị hay bị thiên lệch bởi những tiền đề tư tưởng hay phải thoả hiệp bởi những lý do mang tính chiến lược hoặc liên quan đến lợi nhuận.

---

9. Năm 1996, John Malone và Rupert Murdoch, hai ông chủ cực kỳ thế lực trong các tổ chức truyền thông chính thống, đã tuyên bố rằng họ chuẩn bị tung ra một dịch vụ tin tức mới nhằm đấu tranh chống lại xu thế tả khuynh của truyền thông chính thống (xem Herman 1999, trang 1-5).

Đòi hỏi cho rằng giá trị nghề nghiệp tác động đến công việc đưa tin hiển nhiên là đúng ở một chừng mực nhất định. Nhiều nhà báo cho rằng đó là những giá trị đang được sử dụng, và vì các nhà báo có một mức độ tự chủ nhất định (nhưng không ổn định) nên đôi khi họ thoát ly ra khỏi các chính sách, nguyên tắc hoặc niềm tin đã được xác lập. Nhưng lực từ phía các giá trị nghề nghiệp này mạnh đến đâu nếu đem so với các yếu tố được đưa vào mô hình tuyên truyền? Chúng có thể làm đảo lộn nghiêm trọng quan điểm về tin tức và bình luận xuất phát từ quá trình nội hoá rộng rãi và sử dụng ngôn ngữ, khuôn mẫu, giả thiết về tư tưởng đang chi phối cũng như các quan điểm chính sách về các vấn đề quan trọng vốn đang hiện hữu công khai hoặc ngầm định tại nhiều tổ chức truyền thông hay không?

Một lý do khiến các giá trị nghề nghiệp khó có thể triệt tiêu được những yếu tố về cơ cấu và quyền lực là vì việc tuyển dụng, sự an toàn nghề nghiệp và sự thăng tiến của các nhà báo phụ thuộc vào sự tuân thủ của họ với các nguyên tắc và chính sách đã được xác lập. Khi nhà báo bắt đầu đi chệch đường thì họ sẽ học được từ công việc và sẽ thích nghi (xem Breed 1955; Bonner 1984 trang 340-41; Herman và Chomsky 2002)<sup>10</sup>. Một lý do khác nữa là bản thân qui tắc về tính khách quan, đặc biệt là khi vận dụng chúng trong thực tế, sẽ khuyến khích sự phụ thuộc về nguồn tin vào các đối tượng có thể lực, điều này khiến các quan chức chính phủ và giám đốc các công ty có một vị trí đầy ưu thế trong việc xác định và định hình tin tức. Các nhà báo thường thấy rằng, việc chuyển tải các thông tin chính thức mà không có tính chất phê bình là một công việc dễ dàng và chấp nhận được, trong khi vượt quá giới hạn đó là một sự cam go và có nguy cơ trở thành thù địch với những người cấp tin chính. Điều này chỉ tạo ra sự khách quan danh nghĩa, chứ không phải thực chất, nhưng nó lại miêu tả cách đưa tin phổ biến hiện nay (Herman 1999, chương 5; Tuchman 1972).

Cuối cùng, như đã nêu trước đây, các nhà báo có xu hướng chấp nhận những hệ tư tưởng chi phối trong xã hội của họ, mà những hệ tư tưởng này được đưa vào công việc đưa tin như những nhận định chủ quan ngầm hoặc tiền đề về những sự kiện còn gây tranh cãi và dựa trên những nhận định chủ quan. Niềm tin vào giá trị của thị trường và tự do thương mại nằm trong

---

10. Bonner (1984) là bản tường thuật tóm tắt về việc anh đã bị *Tạp chí phố Wall* tấn công như thế nào để anh kể lại cuộc thăm sát El Mozote tại En Xanvađo. Ngay sau cuộc tấn công này, ban quản lý tờ *Thời báo New York* đã chuyển anh khỏi công việc này.

nhóm tiêu chí này. Gans (1979) khẳng định rằng, sự hiện diện của những yếu tố tư tưởng này như những nền tảng cho công việc đưa tin thực sự không vi phạm tính khách quan. Ông vẫn bảo lưu ý kiến cho rằng vì chúng đã được gắn vào những nhận định về tin tức nên “nó không mâu thuẫn với tính khách quan - thực ra, nó làm cho tính khách quan trở thành khả thi. Là một phần của công việc nhận định về tin tức, các giá trị vĩnh cửu là giá trị của nghề báo chứ không phải của nhà báo; kết quả là, các nhà báo có thể cảm thấy khách quan và không cần phải gán những giá trị cá nhân của mình vào” (Gans 1979, trang 196-97). Tuy nhiên, nếu các tiền đề phản ánh tư tưởng chi phối đã được lồng ghép từ trước vào các nhận định về tin tức, thì tính khách quan đã bị xâm hại từ trước và các nhà báo của Gans không phải đưa ra các giá trị cá nhân vì điều đó đã được làm rồi. Ông đã gỡ gạc tính khách quan của nghề báo bằng cách chuyển về mặt ngữ nghĩa khái niệm định kiến về tư tưởng và không khách quan của nghề báo, chứ không phải của người làm báo<sup>11</sup>, nhưng sự thâm dần tư tưởng, kể cả tư tưởng hỗ trợ, vào quá trình tạo tin ở bất kỳ khâu nào, đều không hề tương thích với quan niệm đầy ý nghĩa về tính khách quan và giá trị nghề nghiệp.

### Các nghiên cứu tình huống điển hình

Tác động xâm nhập của các yếu tố trong mô hình tuyên truyền đến kết quả hoạt động của giới truyền thông tương tự như tác động của đồng tiền đến bầu cử. Trong một phân tích quan trọng về quá trình bầu cử, nhà khoa học chính trị Thomas Ferguson (1995, trang 28-29) đã cho rằng, ở đâu mà những người tài trợ cho quá trình bầu cử đồng ý về một vấn đề, thì ở đó các bên sẽ không đua tranh với nhau về vấn đề đó nữa, ngay cả khi công chúng nói chung có thể vẫn quan tâm đến một giải pháp lựa chọn khác. Tương tự, ở đâu mà những chủ nhân của các hãng truyền thông và các công ty thuê họ quảng cáo nhất trí về một vấn đề, thì ở đó mô hình tuyên truyền sẽ khiến chúng ta cho rằng

---

11. Gans cũng khẳng định rằng hệ tư tưởng hỗ trợ ít thiên vị hơn so với các tư tưởng khác: “trong phân tích cuối cùng, nó khuyến khích [các phóng viên] tư duy ít nhiều cởi mở hơn, chứ không phải bị áp đặt sẵn một tư tưởng” (1979, trang 277-78). Lý lẽ này không thuyết phục. Các nhà báo, những người thậm chí không nhận ra sự định kiến của họ, khó có thể trở nên khách quan hơn những người nhận biết được điều đó. Với loại người thứ nhất không cần phải nhượng bộ gì để dung hoà họ cả, đó là một chân lý hoàn toàn rõ ràng.

truyền thông sẽ hậu thuẫn cho quan điểm của ông chủ và các hãng thuê quảng cáo, chứ không cho phép tranh luận kịch liệt và đưa tin phê bình về chủ đề đó. Khi ông chủ và các hãng thuê quảng cáo là những thành viên quan trọng của thị trường và sẽ phản ánh bất cứ sự đồng thuận nào của thị trường, thì điều đó cũng có nghĩa như việc nói rằng, quan điểm của truyền thông về vấn đề đó sẽ phản ánh sự lựa chọn của thị trường.

### Quốc phòng và ngân sách dành cho quốc phòng

Cộng đồng doanh nghiệp ở Mỹ đã hỗ trợ một ngân sách quốc phòng lớn trong nhiều năm, vì quốc phòng đã trực tiếp mở ra nhiều phi vụ kinh doanh có giá trị, là nguồn tài trợ chính và trợ cấp cho công nghệ mới, và cung cấp các lực lượng quân đội để mở ra những cơ hội thị trường mới cho các hãng xuyên quốc gia của Mỹ. Lợi ích mang lại cho thường dân Mỹ thì kém rõ ràng hơn, và trong nhiều năm, các cuộc điều tra dư luận đã cho thấy trừ những lúc có chiến tranh hoặc những nỗi lo sợ hoặc hoảng loạn tràn lan, còn thì công chúng nói chung muốn chi tiêu ít hơn cho quốc phòng và nhiều hơn cho giáo dục cũng như các khoản dân sự khác (về một nghiên cứu lớn, xem Kull 1996; về sự phản đối của công chúng trước những khoản chi tiêu quốc phòng quá mức trong thời kỳ cầm quyền của Reagan, xem Ferguson và Rogers 1986, trang 19-24). Tuy nhiên, với sự nhất trí của các doanh nghiệp - tức là thị trường - các đảng phái lớn không muốn tranh cãi về vấn đề này, và các hãng truyền thông lớn cũng không quá thiết tha với những ứng cử viên nhấn mạnh vấn đề này, cũng như không tự mình nhấn mạnh đến nó.

Điều này được phản ánh trong chiến dịch tranh cử tổng thống năm 2000, trong đó cả George W. Bush lẫn Al Gore đều không quan tâm đến bất cứ sự đánh đổi nào giữa các khoản chi tiêu dân sự và quân sự; trên thực tế, cả hai đều bày tỏ sự cần thiết phải mở rộng ngân sách quốc phòng và chỉ tranh cãi với nhau về những tuyên bố cam kết của mình với quốc phòng, cũng như về qui mô và cấu thành của các khoản tăng chi được đề xuất. Ứng cử viên của đảng phái thứ ba Ralph Nader thì đề nghị cắt giảm ngân sách quốc phòng, nhưng ông này không được phép tham dự vào cuộc tranh luận quốc gia với Bush và Gore. Để giải thích cho việc loại ông này khỏi cuộc tranh luận, tờ *Thời báo New York* (bài xã luận số ra ngày 30 tháng 6 năm 2000) đã cho rằng, hai đảng lớn đã phản ánh tất cả các ý kiến mà công chúng cần. Bài báo lưu ý rằng Nader không cần phải chạy đua vì hai đảng này đã đưa ra “sự lựa chọn hai năm rõ ràng” nên không có một logic thuyết phục nào cần một sự ứng cử từ đảng phái thứ ba

trong năm nay.” *Tờ Thời báo New York* và giới truyền thông chính thống nói chung đã đi theo sự định hướng của Bush-Gore trong vấn đề này, chỉ đơn giản là để không cho phép bất kỳ cuộc thảo luận nghiêm túc nào về sự đánh đổi trong ngân sách dành cho quốc phòng hay xã hội dân sự. Để làm điều đó, có thể nói truyền thông đã phải chiều theo sự lựa chọn của thị trường.

### Toàn cầu hoá và thương mại tự do

Các thành viên chi phối của thị trường cũng luôn đứng ở tuyến đầu trong quá trình toàn cầu hoá và trong việc hậu thuẫn cho những chính sách để xúc tiến quá trình này, chẳng hạn như các hiệp định, các khoản viện trợ và hậu thuẫn cho WTO, Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới. Như trong trường hợp ngân sách quân sự hay dân sự, cộng đồng doanh nghiệp và công chúng nói chung cũng không nhất trí về vấn đề này. Như đã nêu ở trên, các cuộc điều tra dư luận được tiến hành trước khi thông qua NAFTA đã cho thấy đại đa số người dân phản đối việc thông qua hiệp định này - và sau này là việc cứu trợ tài chính cho các nhà đầu tư vào chứng khoán Mêhicô - nhưng tầng lớp có thể lực thì lại ủng hộ việc thông qua nó.

Về những vấn đề này, truyền thông chính thống đã gần như luôn nhất quán với chính mình đứng về phía cộng đồng doanh nghiệp, hậu thuẫn cho các hiệp định thương mại, WTO, IMF, Ngân hàng Thế giới và thẩm quyền đàm phán nhanh trong cả các bài xã luận lẫn trong việc đưa tin của mình. Quan điểm của truyền thông coi thương mại tự do là tốt và mang lại lợi ích cho người dân, cả trong nước lẫn ở nước ngoài, và cho tất cả các tầng lớp dân cư; và việc phản đối những bày tỏ trung thành này của thương mại tự do chỉ dựa trên động cơ tự sản tự tiêu của các lợi ích đặc biệt chứ không có lý lẽ nào dựa trên phân tích kinh tế về sự phân chia lợi ích và tổn thất. Những điểm dường như rất hiển nhiên đối với cả những biên tập viên và nhà báo chính thống hàng đầu là họ sót ruột với những lý lẽ phản đối điều này, và nhắc đi nhắc lại rằng, “thương mại tự do là tốt”, giống như một câu thần chú rất hiển nhiên vậy<sup>12</sup>.

---

12. Một cuộc họp đưa những tin nổi bật không chính thức ở *Thời báo New York* (Passell 1993) đã cổ sù một cách đơn giản: “Thương mại tự do nghĩa là tăng trưởng. Thương mại tự do nghĩa là tăng trưởng. Thương mại tự do nghĩa là tăng trưởng. Chỉ cần nói câu đó 50 lần nữa là mọi nghi ngờ sẽ tan biến hết.” Không cần nói cũng biết câu nói vỡ lòng này không chứa đựng một quan điểm nào thách thức cách cổ sù trên.

Việc sử dụng thuật ngữ ‘lợi ích đặc biệt’ đã tự nó thể hiện rõ sự tự nguyện của giới truyền thông đứng vào hàng ngũ của cộng đồng doanh nghiệp và thị trường. Truyền thông không coi cộng đồng doanh nghiệp hay bộ phận cử tri ủng hộ thương mại tự do của mình là các lợi ích đặc biệt, mà coi đó là sự thể hiện lợi ích quốc gia. Lợi ích đặc biệt đã được thừa nhận là những người có thể bị thua thiệt trong trò chơi thương mại tự do, “chủ yếu là phụ nữ, người da đen và gốc Tây Ban Nha” và “những công nhân sản xuất bán lành nghề” (Lueck 1993), mà phần đông trong số họ đứng đằng sau kết quả của các cuộc điều tra dư luận cho biết đa số phản đối NAFTA và các hiệp định thương mại khác. Trong một trường hợp điển hình, Meg Greenfield - một biên tập viên chuyên mục về ý kiến ngược chiều của tờ *Bưu điện Washington*, đã trả lời những ý kiến chỉ trích sự thiếu cân đối trong cột ý kiến của tờ báo về NAFTA như sau: “Trong trường hợp hiếm hoi này, khi mà những người phụ trách chuyên mục của tờ báo, dù là cánh tả, cánh hữu hay trung dung, đều nhất trí... Tôi không tin việc tạo ra một sự cân đối giả tạo khi mà nó không tồn tại là một việc làm đúng đắn” (trích trong Kurtz 1993). Tuy nhiên, các cuộc điều tra dư luận cho thấy đa số người dân phản đối NAFTA, thì sự thống nhất quan điểm ủng hộ NAFTA giữa các chuyên gia của tờ *Bưu điện Washington* đơn thuần đã nêu bật thiên kiến của một tầng lớp đông đảo các chuyên gia của dòng chính thống.

Một biểu hiện khác của việc hoà hợp trong quan điểm của báo giới và các doanh nghiệp về vấn đề thương mại được thể hiện qua sự sẵn sàng của giới truyền thông cùng kết hợp với những công ty thuê quảng cáo để thúc đẩy thương mại tự do. Trường hợp đáng lưu ý nhất là các số bài “quảng cáo luận” gồm ba phần trên tờ *Thời báo New York*, bắt đầu từ tháng 4 năm 1993, dựa trên sự bàn bạc của tờ báo đối với bên quảng cáo để “phản ánh lợi ích kinh tế và xã hội tích cực của NAFTA.” Tin tức về cuộc bàn bạc này dò rỉ đã dẫn đến một số cuộc biểu tình trước tòa báo với một lập trường rất cứng rắn về vấn đề này, với kết quả là, tờ báo đã từ chối không cho phép những ai có lập trường phản đối sự hậu thuẫn đó được đăng quảng cáo trên các số quảng cáo luận này<sup>13</sup>.

Truyền thông cũng chẳng làm gì nhiều để cho phép bất kể cuộc tranh

---

13. Thư thoả thuận của tờ *Thời báo* ngày 6 tháng 4 năm 1993 và thư phản đối gửi đến chủ bút tờ báo do 10 tổ chức phê bình truyền thông danh tiếng soạn thảo, được đăng trên tờ *Lời nói dối của Thời đại chúng ta - Lies of Our Times* (1993, trang 20-21).

luận nào về vấn đề thương mại tự do. Tuy đôi khi cũng công nhận rằng sẽ có người được kẻ mất, nhưng báo giới thường hết sức ngần ngại không muốn đi sâu vào chi tiết tác động đến sức mạnh thương lượng của người lao động và sự bất bình đẳng, và thường ngấm ngầm hay công khai, đều không chấp nhận có bất cứ ai là người bị thua thiệt. Báo chí cũng thường xuyên sử dụng cụm từ thân thiện thương mại tự do để mô tả mọi sự thoả thuận có liên quan trước nhất và trên hết đến quyền của nhà đầu tư, chứ không phải thương mại, và thậm chí họ còn không đề cập cả đến những quyền của nhà đầu tư này nữa. Họ cũng thường xuyên phớt lờ một sự thật rằng, quyền sở hữu trí tuệ, như bằng sáng chế chẳng hạn, là quyền độc quyền nên nó vi phạm sự tự do của thương mại, và trong lúc thúc giục về lợi ích của thương mại tự do đối với các nước đang phát triển, truyền thông cũng không hề ghi nhận một điều rằng, tất cả các nước công nghiệp hoá lớn - bao gồm Đức, Nhật Bản, Anh, Mỹ - và kể cả những con hổ châu Á nữa, cũng đã dùng chế độ bảo hộ trong những khoảng thời gian dài để giúp họ cạnh tranh được toàn cầu trước khi cất cánh sang giai đoạn tăng trưởng bền vững (Amsden 1989; Wade 1990). Truyền thông Mỹ không chỉ không tạo điều kiện tranh luận về vấn đề này mà thậm chí còn từ chối điều đó, với một luận điệu sai lầm truyền thống rằng, thương mại tự do là con đường mang lại sự phát triển đó (thí dụ về một sai lầm như vậy, xem Nasar 1991).

### Thương mại tự do và dân chủ

Sự can thiệp sâu phi dân chủ và phản dân chủ trong cách đối xử của truyền thông đối với vấn đề thương mại tự do không những đi xa hơn cả việc họ từ chối các quyền của người lao động, mà còn tìm cách gây ảnh hưởng đến giới lập pháp. Thí dụ, những ý kiến chỉ trích quá trình toàn cầu hoá đang diễn ra cho rằng, quá trình này đang bị thua thiệt bởi sự bưng bít, ra quyết định đằng sau những cánh cửa đóng im ỉm, thiếu sự tranh luận cũng như việc cho ra đời những thoả thuận và cơ chế nhằm tước đi của các chính quyền dân chủ quyền được phục vụ những người dân bình thường, không phải các tập đoàn, của họ. Trong bối cảnh đông đảo quần chúng đang phản đối rất nhiều những hành động kiểu này, thì việc cố thông qua những thoả thuận như vậy phải chăng chính là sự tấn công vào nền dân chủ để phục vụ cho cái gọi là Ralph Nader và các nhà phê bình khác đối với quá trình toàn cầu hoá công ty gọi là “dự luật của giới công ty về quyền”. Tuy nhiên, thị trường lại ủng hộ những hành động này, và truyền thông theo chân thị

trường. Họ không bao giờ sử dụng các bài xã luận để phê phán hay mảy may quan tâm chút nào đến sự bùng nổ; đến tính chất áp đặt từ trên xuống trong các bộ luật và quy chế mới hay những tác động gây phương hại đến nguyên tắc dân chủ của chúng.

Quả thực, truyền thông chính thống còn có những lời tán dương mạnh mẽ đối với tác động phản dân chủ của những thể chế và thoả thuận mới. Thí dụ, một trong những luận cứ chính ủng hộ NAFTA là nó “buộc chặt” Mêhicô vào “cải cách”, khiến chính phủ nước này không thể đảo ngược được tiến trình. Sáu trong số mười bài xã luận của *Thời báo New York* về cuộc tranh luận NAFTA trong năm 1993 đã đề cập đến giá trị này của hiệp định. Việc nhà lãnh đạo Mêhicô tham gia đàm phán hiệp định này thắng cử được đông đảo quần chúng cho rằng đó là sự gian lận, nhưng điều này không ảnh hưởng đến quan điểm của tờ *Thời báo* (hay các hãng truyền thông khác) về tính phù hợp của việc trói chặt Mêhicô vào cải cách thông qua hiệp định này.

Sau khi cuộc khủng hoảng Mêhicô bùng nổ năm 1994, quan chức và các nhà kinh tế Mỹ đã chỉ ra rằng, Mêhicô lúc này đã không thể dùng hạn ngạch nhập khẩu và sự tiếp cận có hạn chế đến ngoại tệ để tự bảo vệ mình được nữa, và sẽ phải đầu đốn buông tay cho lạm phát để đạt đến một thể cân bằng mới. Tính chất phi dân chủ của hệ thống những ràng buộc này không bao giờ gây được chú ý cho giới truyền thông chính thống Mỹ, vì tin tức và quan điểm của họ về những vấn đề này đều tương đồng với quan điểm của cộng đồng doanh nghiệp nói chung.

Mặc dù tuần hành đường phố từ lâu đã được xem như một biểu hiện của tiến trình dân chủ, nhưng cách xử lý của giới truyền thông chính thống đối với các cuộc tuần hành ở Seattle, Washington D.C., Quebec và Genoa hầu hết đều giống nhau ở tính độc đoán và thù địch, với một sự thiên vị rõ ràng về phía cảnh sát và chống lại những người biểu tình, và quan trọng hơn là họ thường lảng tránh không đề cập đến những vấn đề cốt lõi. Nhớ lại cách xử lý đầy định kiến của truyền thông đối với những người biểu tình trong thời kỳ Chiến tranh Việt Nam (Gitlin 1980; Morgan 2000), họ đã thổi phồng sự bạo động của những người biểu tình, xoa dịu sự khiêu khích và bạo lực của cảnh sát, và thể hiện một sự dễ dãi quá đáng trước những chiến thuật vi phạm luật của cảnh sát được vạch ra nhằm hạn chế mọi hành động của những người biểu tình, cho dù là biểu tình hoà bình hay bạo động (Ackerman 2000; Coen 2000; DeMause 2000). Mặc dù cảnh sát Seattle đã dùng sức mạnh và hơi cay để đối phó với những người biểu tình bất bạo động rất lâu trước khi một nhóm người biểu tình ném vỡ cửa kính, nhưng trước sau thì giới truyền thông cũng đã đổi trắng thay đen, đưa tin



rằng bạo lực của cảnh sát là để đối phó lại với sự bạo động của những người biểu tình<sup>14</sup>.

Sự thù địch của truyền thông đối với những người biểu tình, hoàn toàn phù hợp với thái độ thù địch của những cơ sở kinh doanh khác, đã khiến họ toàn tâm toàn ý với Luật Sửa đổi lần thứ nhất theo cách chưa từng có, ngay cả khi gắn liền đến quyền lợi và sự ưu đãi của chính họ.

### Ngành hoá chất

Một trường hợp điển hình khác trong đó truyền thông hậu thuẫn cho thị trường được phản ánh trong cách xử lý của họ đối với ngành hoá chất và các qui định của ngành này. Vì ngành hoá chất có quyền lực, cũng như giới truyền thông cảm nhận được nhu cầu của cộng đồng doanh nghiệp, nên truyền thông đã bình thường hoá cái hệ thống mà Carson (1962, trang 183) gọi là “sự đầu độc chúng ta có chủ ý, rồi sau đó phong toả kết quả”. Ngành này được phép sản xuất và bán hoá chất (và trong thập niên 90 còn cả thực phẩm là sản phẩm công nghệ sinh học nữa) mà không cần có bằng chứng độc lập và tiên quyết về sự an toàn, và sự “kiểm soát” của Cơ quan Bảo vệ Môi trường (EPA) đã bị tổn thương nghiêm trọng do tình trạng thiếu kinh phí và những hạn chế về chính trị cả trong việc tăng cường hiệu lực thực thi luật cũng như tiến hành kiểm định (xem Fagin và Lavelle 1996, chương 4-5). Một nghiên cứu lớn của Hội đồng Nghiên cứu Quốc gia năm 1984 (Thornton 2000, trang 99-100) đã phát hiện thấy, 78% các sản phẩm hoá chất được mua bán đều không có các số liệu về mức độ nguy hại sức khoẻ, và hàng chục năm sau, Quỹ Bảo vệ Môi trường cập nhật cũng không thấy có gì cải thiện. Chương trình Độc học Quốc gia chỉ kiểm định được chất gây ung thư (chứ chưa nói đến vô số những hậu quả nguy hại khác có thể có) chứa trong 10 đến 20 loại hoá chất một năm; trong khi đó, mỗi năm ngành hoá chất tung ra thị trường từ 500 đến 1.000 sản phẩm mới, và do đó, nền tảng kiến thức của chúng ta về việc này đang giảm mạnh.

---

14. Zachary Wolfe, quan sát viên pháp luật và điều phối viên của Hội Luật gia Quốc gia, đã kết luận rằng “Cảnh sát tìm cách tạo ra một bầu không khí hoảng loạn sát sườn,” và bất cứ ai thậm chí chỉ cố gắng nghe quan điểm đối lập cũng có nguy cơ bị cảnh sát đánh đập “chỉ vì họ đứng trong khu vực đang có diễn thuyết” (trích trong Coen 2000).

Hệ thống này hoạt động rất tốt đối với ngành, vì ngành này muốn bán hàng mà không bị can thiệp, và về cơ bản phó mặc tất cả các nghiên cứu và thử nghiệm mức độ an toàn cho ngành tự lo, cho phép ngành tự quyết định xem khi nào thì những kết quả đó đáng chuyển giao sang cho EPA. Đây là một thoả thuận cổ điển có tính chất nuôi ong tay áo. Hệ thống này rất ít phục vụ lợi ích công cộng, và quyền lực của ngành trong việc gây ảnh hưởng, thậm chí đôi khi còn lũng đoạn, EPA đã khiến sự bất cập của ngành càng thêm nghiêm trọng (Fagin và Lavelle 1996, chương 4-5; Herman 1999, chương 17). Tuy nhiên, ngành thường cam đoan rằng, sự an toàn của các hoá chất được đảm bảo bởi các qui định của EPA (hoặc Cơ quan quản lý thực dược phẩm)<sup>15</sup>, những qui định mà ngành cố gắng tối đa để làm suy yếu chúng, và như đã nói, ngành đã không tuân thủ đối với hầu hết các loại hoá chất trên thị trường.

Với sự hỗ trợ của truyền thông, ngành hoá chất cũng đã nhận được sự chấp thuận rộng rãi quan điểm của ngành cho rằng hoá chất cần được đánh giá theo từng sản phẩm một trên cơ sở phân tích những rủi ro của chúng đối với cá nhân và sự chịu đựng của con người. Tuy nhiên, đo lường những rủi ro và khả năng chịu đựng của con người là cực kỳ khó khăn, vì không thể có các thí nghiệm đối chứng, sự thiệt hại không bộc lộ trong nhiều năm, các hình thức gây thiệt hại có thể không được biết trước, hoá chất có thể tương tác với các chất khác trong môi trường và có thể tích tụ dần về mặt sinh học, và các sản phẩm phân tách của hoá chất có thể có những nguy hiểm riêng. Hơn nữa, nếu hàng nghìn hoá chất cùng được tung vào môi trường, nhiều trong số đó tồn tại dai dẳng, có tính chất tích tụ dần về mặt sinh học và tương tác với các loại hoá chất khác mà một chính sách công bỏ qua các hiệu ứng phụ và tương tác đến con người và môi trường thì sẽ là thiếu sót và vô trách nhiệm.

Chính sách dựa trên nguyên tắc đề phòng, bị ngành hoá chất phản đối quyết liệt với sự hậu thuẫn của chính phủ Mỹ<sup>16</sup>, sẽ không cho phép tung các hoá chất vào môi trường nếu chưa được kiểm định đầy đủ, sẽ nghiêm cấm

---

15. Giám đốc phụ trách vấn đề công khai hoá của Monsanto, ông Phil Angell, đã phát biểu rằng: “Chúng tôi quan tâm đến việc bán càng nhiều càng tốt các sản phẩm công nghệ sinh học của mình. Còn đảm bảo độ an toàn của chúng là công việc của Cơ quan quản lý thực dược phẩm” (trích trong Pollan 1998).

16. Tại cuộc họp tháng Giêng năm 2000 về nghị định thư an toàn sinh học, sự khẳng khái của chính phủ Mỹ coi đây là ngành “khoa học tốt” của WTO, trong khi Liên minh Châu Âu lại thúc giục áp dụng nguyên tắc phòng ngừa, gần như đã làm cuộc họp tan vỡ (Pollack 2000a, b).

việc sử dụng hoá chất làm tích tụ dưới lớp mô của con người và có những sản phẩm phụ chưa được biết đến hoặc có nguy cơ cao, và sẽ buộc sử dụng những phương án thay thế không nguy hiểm mà những phương án này có thể tìm thấy hoặc phát triển được với chi phí phải chăng (về một cuộc thảo luận hay liên quan đến việc áp dụng nguyên tắc đề phòng, xem Thorton 2000, chương 9-11).

Trong nỗ lực thành công nhằm tránh không phải áp dụng nguyên tắc đề phòng, người phát ngôn của ngành hoá chất đã cho rằng, hệ thống hiện hành dựa trên nền khoa học tiên tiến, nhưng khoa học không nói với chúng ta rằng ngành này có quyền gì được tung các hoá chất vào môi trường, nếu những hoá chất đó có một chút rủi ro nào đi chăng nữa, đó là chưa kể đến việc rủi ro đó có chấp nhận được hay không - đó là những quyết định chính trị. Hơn nữa, nếu hoá chất trong môi trường không được kiểm định theo tất cả các biến số có liên quan, như những hiệu ứng lâu dài của chúng đến hệ miễn dịch và khả năng sinh đẻ, các chất tiềm ẩn nguy cơ gây ung thư và tác động của các thành phẩm phụ của chúng đến môi trường, và không có yếu tố nào được kiểm định, thì nền khoa học tiên tiến đó rõ ràng dựa trên cơ sở chính trị chứ không phải khoa học.

Ngành hoá chất đã gây ra, và đã chối quanh rất lâu, về bất cứ sự tổn hại nào xuất phát từ vô số các sản phẩm của chúng - từ chì có chứa tetraethyl trong xăng dầu và PCB trong pin, cho đến chất amiăng, thuốc trừ sâu DDT, và chất độc màu da cam - những hoá chất mà đến nay đều đã chứng tỏ rõ ràng là vô cùng độc hại, nhưng ngành này cũng chỉ chịu từ bỏ chúng (và cũng thường chỉ chấm dứt không sử dụng trong nước) dưới những áp lực kiên quyết về pháp luật và điều tiết. Đối với những sản phẩm mà ngành muốn bán thì họ luôn tìm được các nhà khoa học, những người muốn làm chứng cho sự vô hại của chúng, hoặc sẽ lưu ý rằng việc kêu ca về sự độc hại của chúng là không có căn cứ khoa học. Có thể thấy rõ sự khác biệt tương phản và nhất quán giữa những kết quả nghiên cứu khoa học do ngành tài trợ với kết quả do các nhà nghiên cứu độc lập tiến hành trong cùng một lĩnh vực. Ngoài ra, còn có vô số các trường hợp gian lận trong công tác kiểm định của ngành, cũng như trong việc ngành sử dụng các phòng thí nghiệm để kiểm định nhằm xuyên tạc kết quả sao cho chứng minh được sản phẩm của ngành là chấp nhận được, cùng với sự bóp méo chính trị để làm suy yếu các tiêu chuẩn qui định pháp lý đã được đưa ra ánh sáng (Fagin và Lavelle 1996, chương 3-5; Herman 1999, chương 17).

Cho dù các ngành này đang lạm dụng khoa học nhưng truyền thông lại cơ bản chấp nhận lý lẽ của ngành rằng, chúng đang hỗ trợ cho khoa học, trái ngược hẳn với những ý kiến chỉ trích chúng đang sử dụng một thứ khoa học vô giá trị. Thí dụ, từ năm 1996 đến tháng 9 năm 1998, 258 nhà khoa học thuộc các tờ báo chính thống đã sử dụng cụm từ nền khoa học vô giá trị, nhưng chỉ có 21 người (8%) sử dụng cụm từ này để ám chỉ việc các công ty lạm dụng khoa học, trong khi có đến 160 người (62%) lại dùng nó để nói về nền khoa học mà các nhà môi trường đang sử dụng, các ý kiến chỉ trích giới công ty hay những việc làm tệ hại mà các luật sư đang kiện giới công ty. 77 người (30%) không gắn cụm từ đó vào những trường hợp kể trên (Herman 1999, trang 235). Nói tóm lại, truyền thông đang nội hoá việc sử dụng khả năng tự hợp lệ hoá của ngành, cũng như trường hợp truyền thông đã bình thường hoá tình trạng người tiêu dùng lo ngại lúc đầu, thay vì cần quan tâm đến vấn đề an toàn.

Phù hợp với sự chi phối của ngành trong quan điểm về môi trường của giới truyền thông, giới truyền thông mô tả EPA như một tổ chức đầy quyền lực nhưng có lẽ đã quá năng nổ và đầy ác cảm khi theo đuổi lợi ích công cộng. Thực tế - đây là tổ chức thiếu kinh phí trầm trọng, không thể thực thi công việc của mình một cách thoả đáng, đôi khi bị lũng đoạn và thường bị chi phối bởi những sự thoả hiệp thân thiện với ngành - chỉ hiểu được, nếu có thể, bằng một nghiên cứu tường tận, và thường là đoán ẩn ý từ việc đăng tin của giới truyền thông (xem Fagin và Lavelle 1996; Steingraber 1997; các vấn đề trong *Tuần báo Môi trường và Sức khoẻ của Rachel*). Truyền thông đã bình thường hoá một sự kiện rằng, trái với mục tiêu đã nêu của Luật Kiểm soát chất độc năm 1976, EPA đã không thể đối phó được với cơn lũ sử dụng hoá chất độc hại, và người ta ước tính tới 75% số hoá chất được sử dụng rộng rãi chưa hề được kiểm định về mức độ độc hại của chúng.

Truyền thông cũng không quan tâm nghiêm túc đến bằng chứng cho thấy hệ thống phó mặc việc kiểm định an toàn cho ngành hoá chất đã thất bại. Thí dụ, trong quá trình đấu tranh với Monsanto từ năm 1986 đến 1990 về quyền của công ty được tung ra sản phẩm Santogard, EPA đã phát hiện thấy một vài năm trước đó, Monsanto đã phát hiện ra tác động có hại của Santogard qua một nghiên cứu của công ty, nhưng không đệ trình lên EPA, điều này là trái luật. Monsanto bị phạt 196.000 đôla, mặc dù theo luật mức phạt phải là 19,7 triệu đôla mới đúng (Reisner 1992). Sau đó, công ty này đã buộc phải để khám xét các nghiên cứu về chất độc phi pháp khác, tổng số lên đến 164, và vì thế, công ty bị phạt thêm một mức danh nghĩa nữa là 648.000 đôla. Nhận thấy các công ty hoá chất khác cũng có thể đã che giấu

không trình lên các nghiên cứu của mình, EPA đã dàn xếp một vụ ân xá với ngành hoá chất, hứa rằng mức phạt danh nghĩa chỉ trong 3 năm tiếp theo để đổi lấy việc ngành này nộp lên các nghiên cứu mà trước đây đã che giấu. Theo thoả thuận ân xá này, ngành đã công bố khoảng 11.000 tài liệu (Reisner 1992; xem thêm *Tuần báo Môi trường và Sức khoẻ của Rachel* 1997). Bất chấp những ý nghĩa này, truyền thông vẫn không thấy câu chuyện đó có một chút hấp dẫn nào.

Trong hàng thập kỷ ngành hoá chất đấu tranh chống lại việc phải tiết lộ tác động của những sản phẩm của chúng, viện dẫn lý lẽ về thông tin độc quyền và quyền tự do ngôn luận cho phép im lặng. Mặc dù việc công khai hoá toàn bộ xem ra là đặc biệt khẩn cấp khi các sản phẩm có thể gây nguy hại và các nạn nhân tiềm ẩn của chúng cần được biết càng nhiều càng tốt để xử lý mọi nguy hiểm có thể xảy ra, nhưng ngành này đã hết sức thành công trong việc bảo lưu quyền im lặng của mình và quyền không được biết của công chúng. Người công nhân chỉ được biết về hiệu ứng của hoá chất tại nơi làm việc sau nhiều thập niên đấu tranh, và phải mãi đến năm 1986, sau vụ Bhopal (và một vụ dò rỉ của đúng thứ hoá chất đó tại Tây Virginia), thì Quốc hội cuối cùng mới thông qua Luật về Lập kế hoạch khẩn cấp và Quyền được biết của cộng đồng. Luật này đã được thông qua trước sự chống đối quyết liệt của ngành hoá chất, với rất nhiều điều khoản then chốt chỉ được thông qua với số phiếu chênh lệch là một phiếu.

Theo luật này, các công ty sản xuất hoá chất lớn có nghĩa vụ phải cung cấp thông tin cho công chúng về mức độ tán phát của chúng ngoài môi trường đối với khoảng 654 loại hoá chất được nêu tên. Truyền thông chính thống không thấy có gì thú vị trong việc ngành này chống lại việc phải cung cấp thông tin cho công chúng hay là việc thông qua luật, bản thân bộ luật đó hay là tác động của nó. Steingraber (1997, trang 102) đã trích sự thú nhận của ngành này rằng, việc bắt phải tiết lộ thông tin đã buộc các thành viên của ngành phải quan tâm đến các loại hoá chất mà chúng đẩy vào môi trường, một điểm dường như có ý nghĩa rất to lớn đối với sức khoẻ cộng đồng. Trong khi Bản kiểm kê tán phát độc tố đưa ra những con số đáng sợ - hàng tỉ pao chất độc được tán phát mỗi năm - mà đây mới chỉ là qua sự tiết lộ hạn chế của các công ty và các loại hoá chất, qua việc tự báo cáo và nhiều khi họ còn từ chối không chấp hành - thì bạn lại sẽ chẳng tìm thấy gì qua truyền thông chính thống những tin tức chi tiết gì liên quan đến sự tán phát này, những đòi hỏi phải có số liệu đầy đủ hơn, bàn luận về hậu quả đến sức khoẻ của sự tán phát đó, hay thái độ phần nộ đối với hệ thống cho phép phát thải chất độc trên qui mô lớn như vậy.

Kể từ năm 1993, giới kinh doanh đã khiến 24 bang thông qua luật ưu tiên về kiểm toán, trong đó cho các công ty quyền được tiến hành kiểm toán môi trường riêng của mình, được báo cáo những thông tin đó cho chính quyền bang với cam kết sẽ khắc phục sự kém cỏi đã báo cáo, và sau đó được miễn mọi yêu cầu tiết lộ thông tin về môi trường cho công chúng hoặc trong các vụ kiện tụng trước tòa. Quan chức EPA, ông Steven Herman (1998) đã cho rằng, những luật đó là “sự ép buộc chống luật, ngăn cản quyền được biết của công chúng, và có thể gây tổn hại cho những người lao động nào báo cáo các hoạt động phi pháp cho cơ quan thực thi luật pháp. Chúng can thiệp vào khả năng của chính quyền trong việc bảo vệ sức khỏe cộng đồng và đảm bảo sự an toàn. Chúng ngăn không cho công chúng tiếp cận các thông tin có thể rất gay gắt liên quan đến sự nguy hại môi trường”. Tuy vậy, một lần nữa, truyền thông chính thống lại im lặng một cách quá đáng trước tiến trình thụt lùi này, chỉ dành cho chủ đề này một vài cột báo ở trang cuối mà không nêu bật quá trình đó hay dành cho nó một sự quan tâm cần thiết trên xã luận.

Một vấn đề quan trọng về quyền được biết khác nảy sinh liên quan đến các sản phẩm công nghệ sinh học. Nhiều người tiêu dùng và nhà môi trường kiên quyết yêu cầu các sản phẩm sữa lấy ra từ những con bò được nuôi bằng hoóc-môn tăng trưởng, đậu tương, và các loại nông sản khác của Monsanto vốn là sản phẩm công nghệ sinh học cần được ghi rõ trên nhãn hiệu. Vermont và các bang khác đã cố gắng luật hoá việc ghi nhãn hàng, và nhiều nước Châu Âu cũng đã quan ngại về việc cho phép những sản phẩm như vậy được lưu hành, tiêu thụ mà không ghi nhãn. Nhưng vấn đề gắn liền ở đây, sâu xa hơn so với việc tiết lộ thông tin cho người tiêu dùng, đó là sức khoẻ của con người, động vật và hiệu ứng sinh thái, nhưng lạ là giới truyền thông chính thống Mỹ không coi bất kỳ vấn đề nào trong số đó là quan trọng. Khá lạ lùng thì những vấn đề này cũng chỉ được đăng trên trang cuối, và không có chương trình bình luận phê bình nào trên các kênh truyền thông quốc gia. Tờ *Thời báo New York* trên các bài xã luận của mình đã chỉ trích các luật về “sự coi thường thực phẩm” trong trường hợp của Oprah Winfrey đối với các chủ trại gia súc tại Texas (xã luận, “Tự do ngôn luận về thực phẩm”, 19 tháng Giêng năm 1998), nhưng tờ báo này, cũng như các tờ báo quốc gia khác, đều không lên tiếng ủng hộ việc ghi nhãn các sản phẩm của công nghệ sinh học. Trong rất nhiều trường hợp, quyền lợi của người sản xuất dường như đã lấn át mọi thứ quan ngại về những nguy cơ sinh học hay quyền lựa chọn của người tiêu dùng.

Truyền thông cũng thường gạt bỏ những mối quan ngại về sự đe dọa của hoá chất, coi đó như một thứ lo sợ vô căn cứ, chẳng hạn như sự lo ngại đã được báo trước về chất độc điôxin hay sự nguy hiểm của chất Alar trong táo, nhưng những trường hợp này và nhiều trường hợp khác thường hoá ra lại dựa trên những chất thực sự nguy hiểm cho sức khoẻ (Herman 1999, chương 17). Trong khi đó, truyền thông hiếm khi đưa tin hoặc khảo sát sâu những bằng chứng thường xuyên về sự bất cập trong các qui định và công tác kiểm định cũng như chi phí thực tế của việc “hoá học hoá” môi trường (Herman 1999, chương 17). Thí dụ, Ủy ban Phối hợp Quốc gia, một liên doanh giữa Mỹ và Canada được thành lập từ năm 1978, đã được trao một nhiệm vụ khổng lồ là cố gắng ngăn chặn các luồng hoá chất độc hại thải vào Hồ Lớn. Năm nào Ủy ban này cũng báo cáo là họ bất lực, và từ năm 1992, Ủy ban đã kêu gọi chấm dứt việc sản xuất clorin, coi đó là yêu cầu thiết yếu để Ủy ban có thể hoàn thành nhiệm vụ của mình. Truyền thông quốc gia thực chất đã phớt lờ lời kêu gọi đó, và đồng chủ tịch Ủy ban về phía Mỹ, ông Gordon Durnil, đã nhận xét rằng, “chúng tôi có một vấn đề mang tính xã hội trong việc làm thế nào để giải quyết việc này, nhưng 90% người dân thậm chí chẳng biết chút gì để mà lo ngại” (trích trong Herman 1999, trang 240; xem thêm Thornton 2000, chương 9). Ở đây, một lần nữa, truyền thông lại đứng về phía thị trường chứ không phải phía công chúng.

## Kết luận

Truyền thông chính thống ở Mỹ là một phần không thể tách rời của hệ thống các tập đoàn thuộc sở hữu tư nhân, phụ thuộc vào việc làm quảng cáo để có doanh thu, vào chính phủ và cộng đồng doanh nghiệp để có thông tin và để được bảo vệ (trong trường hợp chính phủ). Là một phần của thị trường, truyền thông khó có thể có thái độ thù địch với thị trường và phản đối những chính sách mà phần đông các thành viên của thị trường hậu thuẫn. Về mặt lý thuyết, quan điểm bình luận của họ có thể bị thiên lệch về phía thị trường, trong khi tin tức mà họ nhận được lại trung lập. Tuy nhiên, các yếu tố cơ cấu gắn kết trong mô hình tuyên truyền đã chỉ rõ xu hướng thiên lệch trên mọi lĩnh vực, và các bằng chứng thực nghiệm cũng đã hậu thuẫn cho kết luận này.

Truyền thông chính thống ủng hộ mạnh mẽ cho thị trường, về mặt này, khi xét theo nghĩa tư nhân hoá và sự lệ thuộc của ngành vào thị trường, và về mặt khác, khi xét theo những điều mà các yếu tố chi phối trên thị trường mong muốn. Tuy nhiên, khi phản ánh sự lựa chọn của thị trường, yếu tố cơ hội chủ

nghĩa đã lộ rõ trong lập trường của truyền thông đứng về phía thị trường, khiến cho nếu thị trường muốn chính phủ can thiệp và bảo hộ trong một số lĩnh vực nhất định (chiến tranh để mở thị trường ra bên ngoài, hạn ngạch nhập khẩu và trợ cấp khi một ngành nào đó đang có nguy cơ khủng hoảng), thì truyền thông có thể hậu thuẫn mạnh mẽ cho những ngoại lệ này, tuy nó không nhất quán với cam kết của họ trên thị trường.

Sự hậu thuẫn thị trường này không loại trừ hoàn toàn những chỉ trích sắc bén đôi khi vẫn có đối với các bên tham gia thị trường và những trường hợp vi phạm chuẩn mực kinh doanh đã được chấp nhận, làm tổn thương đến những người vô tội và gây khó dễ cho cả hệ thống thị trường. Những ý kiến chỉ trích này thường xuất hiện muộn, như trong trường hợp sụp đổ của quỹ Quản lý vốn dài hạn và hãng Enron, và trước khi ngành dịch vụ tiết kiệm và cho vay tan rã hoàn toàn, nhưng điều này không phải lúc nào cũng diễn ra. Những ý kiến chỉ trích mạnh mẽ sự lạm dụng thị trường trong giới truyền thông chính thống thường xuất phát từ những tổ chức rất có thể lực, phục vụ cho một đối tượng độc giả quyền thế, như *Tạp chí phố Uôn*, chứ không phải truyền thông phục vụ quảng đại quần chúng, như mạng lưới truyền hình hay những tờ báo kiểu như *Nước Mỹ ngày nay*, hay thậm chí cả *Thời báo New York*. Độc giả của tờ *Tạp chí* không cần nhiều sự bợ đỡ về tư tưởng đến như vậy.

Sự tồn tại của thiên hướng ủng hộ thị trường mạnh mẽ như hiện nay trong giới truyền thông chính thống có cần thiết hay không vẫn là vấn đề gây tranh cãi. Xét về một mặt, người ta có thể cho rằng thị trường là tốt, củng cố thị trường là cần thiết, và vì thế, đây là một trật tự truyền thông có lợi. Xét về mặt khác, người ta cũng có thể cho rằng truyền thông không phục vụ cho những trách nhiệm trong lĩnh vực dân chủ và công cộng của họ nếu như họ không thể tạo điều kiện cho phép bàn luận triệt để và trung thực về các sáng kiến của thị trường, đặc biệt là khi đa số người dân dường như còn đang hoài nghi về sự thay thế dần dần các dịch vụ của chính phủ và sự phi điều tiết. Thiên hướng hậu thuẫn thị trường thậm chí có thể phục vụ thị trường rất kém cỏi, nếu nó không đưa ra được căn cứ về thông tin và chính trị để hạn chế sự dư thừa hay thất bại của thị trường, và vì thế, chỉ đổ thêm dầu vào những vụ thảm hoạ kiểu Eron và thậm chí cả những kết cục còn bi đát hơn nữa.

Cải cách truyền thông theo hướng làm cho giới này nhạy bén hơn với lợi ích của quảng đại quần chúng, tuy đến nay vẫn tỏ ra là một điều cần thiết, nhưng cũng đang đứng trước một nhiệm vụ gian nan. Vì lập trường của truyền thông về vấn đề thị trường xuất phát từ sự gắn kết của ngành vào thị trường, nên hiện nay chỉ có thể tiến hành một cuộc cách mạng nửa vời, với sự hình



thành hệ thống truyền thông phi thương mại lớn mạnh, coi đó là điều kiện để tạo ra sự thay đổi trong tương lai. Xu thế hiện hành theo hướng phi điều tiết, nới lỏng những hạn chế dịch vụ sự tập trung hoá, và giảm dần sự hậu thuẫn ở trong và ngoài nước đối với truyền thông phi thương mại, đã đẩy công cuộc cải cách truyền thông cơ bản vào một tương lai xa vời hơn nữa. Sự hậu thuẫn của truyền thông đối với thị trường, theo nghĩa đã bàn đến ở đây, có khả năng còn được tăng cường thêm nữa trong tương lai.

### Tài liệu tham khảo

- Ackerman, Seth. 2000. "Prattle in Seattle: WTO Coverage Misrepresented." *EXTRA!* (January-February): pp. 13-17.
- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Bagdikian, Ben. 2000. *The Media Monopoly*, 6th ed. Boston: Beacon Press.
- Barnouw, Erik. 1978. *The Sponsor*. New York: Oxford University Press.
- Bonner, Raymond. 1984. *Weakness and Deceit*. New York: Times Books.
- Breed, Warren. 1955. "Social Control in the Newsroom: A Functional Analysis." *Social Control* (May).
- Carson, Rachel. 1962. *Silent Spring*. Greenwich, Connecticut: Fawcett.
- Catledge, Turner. 1971. *My Life and Times*. New York: Harper and Row.
- Coen, Rachael. 2000. "Whitewash in Washington: Media Provide Cover as Police Militarizes D.C." *EXTRA!* July-August): 12-14.
- Croteau, David. 1998. "Challenging the 'Liberal Media' Claim." *EXTRA!* July-August, pp. 4-9
- Davis, Deborah. 1984. *Katherine the Great*. Bethesda, Maryland: National Press.
- DeMause, Neil. 2000. "Pepper Spray Gets in Their Eyes: Media Missed Militarization of Police Work in Seattle." *EXTRA!* (March-April): 8-9.
- DuBoff, Richard. 1989. *Accumulation and Power: An Economic History of the United States*. Armonk, New York: E. Sharpe.
- Economist*. 1987. "Castor Oil or Camelot." December 5.
- EXTRA!* 1998. "The 89 Percent Liberal Media." July-August.
- Fagin, Dan, and Marianne Lavelle. 1996. *Toxic Deception: How the Chemical Industry Manipulates Science, Bends the Law, and Endangers Your Health*. Secaucus, New Jersey: Birch Lane Press.
- Ferguson, Thomas. 1995. *Golden Rule*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ferguson, Thomas, and Joel Rogers. 1986. *Right Turn*. New York: Hill & Wang.
- Fishman, Mark. 1980. *Manufacturing the News*. Austin: University of Texas Press.
- Gans, Herbert. 1979. *Deciding What's News*. New York: Vintage.
- \_\_\_\_\_. 1985. "Are U.S. Journalists Dangerously Liberal?" *Columbia Journalism Review* (December).

- Gitlin, Todd. 1980. *The Whole World Is Watching*. Berkeley: University of California Press.
- Halberstam, David. 1981. *The Powers That Be*. New York: Alfred Knopf.
- Herman, Edward S. 1999. *The Myth of the Liberal Media*. New York: Peter Lang.
- Herman, Edward S., and Noam Chomsky. 2002. *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, 2nd ed. New York: Pantheon.
- Herman, Edward S., and Robert McChesney. 1997. *The Global Media*. London: Cassel.
- Herman, Steven. 1998. "EPA's 1998 Enforcement and Compliance Assurance Priorities." *National Environmental Enforcement Journal* (February).
- Katznelson, Ira, and Mark Kesselman. 1979. *The Politics of Power*, 2nd ed. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Kull, Steven. 1996. "Americans on Defense Spending: A Study of U.S. Public Attitudes." Center for Study of Public Attitudes, College Park, Maryland.
- Kurtz, Howard. 1993. "The NAFTA Pundit Pack: Sure, They Backed It. How Could They Lose." *Washington Post*, November 19.
- Lies of Our Times*. 1993. "NAFTA: The Times for Sale?" (October).
- Lueck, Thomas. 1993. "The Free Trade Accord: The New York Region." *New York Times*, November 18.
- Lyons, Eugene. 1966. *David Sarnoff*. New York: Harper and Row.
- Marsh, Peter, and Edward Alden. 2001. "A Lot to Hammer Out: Efforts to Cut Global Steel Capacity Must Face up to U.S. Protectionism." *Financial Times*, December 17.
- Matthews, Robert Guy. 2001. "A Big Stick: The U.S. Won't Take 'No' for an Answer at Paris Steel Summit." *Wall Street Journal*, December 14.
- McArthur, John. 1999. *The Selling of "Free Trade"*. New York: Hill & Wang.
- McChesney, Robert. 1999. *Rich Media, Poor Democracy*. Urbana: University of Illinois Press.
- Morgan, Edward P. 2000. "From Virtual Community to Virtual History: Mass Media and the American Antiwar Movement in the 1960s." *Radical History Review* 78(fall): 85-122.
- Nasar, Sylvia. 1991. "Industrial Policy the Korean Way." *New York Times*, July 12.
- New York Times*. 1998. "Free Speech about Food." January 19.
- Paper, Lewis J. 1987. *Empire: William S. Paley and the Making of CBS*. New York: St. Martin's Press.
- Passell, Peter. 1993. "How Free Trade Prompts Growth: A Primer." *New York Times*, December 15.
- Pollack, Andrew. 2000a. "Talks on Biotech Food Turn on a Safety Principle." *New York Times*, January 28.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "130 Nations Agree on Safety Rules for Biotech Food." *New York Times*, January 30.
- Pollan, Michael. 1998. "Playing God in the Garden." *New York Times Magazine*, October 25.
- Puette, William J. 1992. *Throught Jaundiced Eyes*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Rachel's Environment & Health Weekly*. 1997. "On Regulation." March 20 (no. 538).
- Reisner, Jeff. 1992. "EPA Program Trades Leniency for Toxicity Data." *Journal of Commerce*, January 14.

- Schorr, Daniel. 1978. *Clearing the Air*. New York: Berkeley Medallion Books.
- Schumpeter, Joseph. 1954. *History of Economic Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Soloski, John. 1989. "News Reporting and Professionalism: Some Constraints on the Reporting of News." *Media Culture & Society* (April): 207-28.
- Steingraber, Susan. 1997. *Living Downstream*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Straubhar, Joseph. 1996. "The Electronic Media in Brazil." In Richard Cole, ed., *Communication in Latin America*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources, Inc.
- Thornton, Joe. 2000. *Pandora's Poison: Chlorine, Health, and a New Environmental Strategy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Tuchman, Gaye. 1972. "Objectivity as Strategic Ritual." *American Journal of Sociology* 77(4): 66-79.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Wriston, Walter. 1993. "Clintonomics: The New Information Revolution and the New Global Market Economy." Speech delivered at the Independent Policy Forum, January 25, Washington, D.C.

---

## 5

### Sự hăng hái phi lý trong truyền thông

Robert J. Shiller

Lịch sử của những vụ bong bóng đầu cơ gần như bắt đầu cùng với sự ra đời của báo chí<sup>1</sup>.

---

Chương này được trích từ chương 4 trong cuốn *Sự hoa mỹ phi lý* của tác giả (Nhà xuất bản Đại học Princeton, 2000). Bài này cũng được đăng trên *Tạp chí Quốc tế Harvard [Harvard International Review]* (mùa xuân) năm 2001. Bài này được tái bản với sự cho phép của *Tạp chí Quốc tế Harvard* và Nhà xuất bản Đại học Princeton.

1. Không ai nghi ngờ rằng các trào lưu giá cả đầu cơ diễn ra trước khi có báo chí, nhưng tôi thấy rằng không có bài tường thuật nào về sự quan tâm rộng rãi của quần chúng đối với các trào lưu giá cả đầu cơ xuất hiện trước khi có báo chí, những trào lưu mà đồng nghiệp đương thời của tôi mô tả là hoang dại và không thể giải thích nổi, hoặc chỉ là do sự hăng hái của các nhà đầu tư. Những tờ báo được phát hành thường xuyên đầu tiên là vào đầu những năm 1600. Một khi các nhà xuất bản phát hiện ra cách thức thu hút sự quan tâm của công chúng, làm tăng số phát hành và sinh lời, thì báo chí đã phát triển mạnh ở nhiều thành phố Châu Âu. Chúng tôi có thể xác định thời điểm ra đời của truyền thông đại chúng trước đó ít lâu, vào thời gian phát minh ra bản thân công nghệ in ấn, khi mà việc xuất bản không còn phải phụ thuộc vào những người đỡ đầu nữa. Vô số các cuốn sách mỏng, bích chương, tiểu luận tôn giáo và chính trị được in trong những năm 1500. Nhà sử học về nghề in Zaret (1999, trang 136) đã nêu rằng “nghề in đã đặt vấn đề thương mại vào đúng trung tâm của việc ấn hành nguyên bản. Khác với việc ấn hành nhờ sao chép, kinh tế học về ấn hành nguyên bản ngày càng quan tâm nhiều đến việc tính toán, chấp nhận rủi ro và nhiều hành vi thị trường khác, trong đó các nhà in hướng việc ấn hành vào những tính toán mơ hồ về nhu cầu của công chúng đối với các ấn phẩm được in”. Sự phát minh ra nghề in đã mang theo nó động lực thôi thúc phải biết chữ ngày càng mạnh; cho đến những năm 1600, phần lớn, nếu không muốn nói là tất cả, người dân thành thị ở Châu Âu đều đã biết đọc. Lịch sử của hội chứng đầu cơ, như đã mô tả trong Kindlberger (1989), không dẫn ra ví dụ nào về các bong bóng đầu cơ trước những năm 1600, và việc tham khảo ý kiến của các sử gia địa phương của tôi cũng không đưa ra được bằng chứng nào. Tuy vậy, tôi không thể cho rằng mình đã khảo cứu lịch sử của ngành một cách trọn vẹn. Trên thực tế, có thể có một vài câu

Ai đó có thể cho rằng, mặc dù ghi chép của những tờ báo ra đời sớm nhất này gần như không còn, nhưng chúng đều thường xuyên nhắc đến vụ bong bóng đầu tiên với những hậu quả của nó, đó là vụ hoa tụy líp Hà Lan vào những năm 1630<sup>2</sup>.

Mặc dù giới truyền thông tin tức – báo chí, tạp chí, truyền thanh, truyền hình và bây giờ cả internet nữa - đều tự mô tả mình như những quan sát viên biệt phái trước các sự kiện thị trường, nhưng bản thân chúng cũng là một phần không thể tách rời của những sự kiện đó. Những sự kiện thị trường lớn thường chỉ diễn ra khi có sự tư duy tương đồng giữa những nhóm đồng người, và truyền thông tin tức là phương tiện thiết yếu để truyền bá tư tưởng.

Trong chương này, tôi xem xét tính phức tạp về tác động của truyền thông đến các sự kiện thị trường. Như chúng ta sẽ thấy, tin tức đăng tải hiếm khi chỉ có hiệu ứng đơn giản và có thể tiên liệu được đến thị trường. Thực ra, xét về một số khía cạnh, chúng có ít tác động hơn so với cái mà người ta tưởng. Tuy nhiên, phân tích kỹ lưỡng cho thấy, truyền thông tin tức đóng vai trò quan trọng cả trong việc dàn dựng cho các trào lưu thị trường lẫn kích hoạt cho bản thân các trào lưu đó.

---

chuyện có thể coi là những ngoại lệ đối với sự khái quát hoá của tôi về sự ra đời ngẫu nhiên cùng lúc của những cơn sốt đầu cơ đầu tiên với những tờ báo đầu tiên, mặc dù cũng có thể còn có cách giải thích khác. Nhà sử học trường Yale, ông Paul Freedman, đã cho tôi một thí dụ ngoại lệ về hồ tiêu: giá hồ tiêu trên thị trường đồ gia vị vào thời điểm đó có vẻ như cao la lũng, và trong những năm 1500, nó biến động rất mạnh. Có những thí dụ trong thời cổ đại và trung cổ về việc giá ngũ cốc tăng cao khi có nạn đói. Sự biến động trong giá đất cũng đã được ghi nhận trong lịch sử. Thí dụ, trong lá thư gửi Nepos vào khoảng năm 95 sau công nguyên, Pliny the Younger (1969, trang 437-38), viết: “Ngài đã nghe nói gì về việc giá đất tăng cao, nhất là ở vùng xung quanh Rome hay chưa? Lý do của sự gia tăng đột biến về giá này đã thu hút rất nhiều sự bàn tán.” Bằng việc cho rằng có rất nhiều sự bàn tán, tác giả muốn nói đến tác dụng của truyền khẩu, nhưng ông lại không kể chút nào về câu chuyện hội chứng đó.

2. Có những tờ báo Hà Lan vào năm 1618, và khác với các nước khác vào lúc đó, Hà Lan đã cho phép xuất bản các tin tức trong nước, chứ không chỉ tin tức nước ngoài. Về những tờ báo tiên phong của Hà Lan, xem Desmond (1978). Nguồn thông tin còn lại chủ yếu về vụ hoa tụy líp Hà Lan là một cuốn sách nhỏ in tại Hà Lan vào đỉnh điểm của cơn sốt này. Một tài liệu khuyết danh năm 1637, ghi chép dưới dạng cuộc đối thoại giữa hai người đàn ông, đã cho biết tin tức chi tiết về vụ đầu cơ như sau này nó đã diễn ra. Rất nhiều các cuốn sách nhỏ khác về cơn sốt này, chỉ được ấn hành sau khi vụ việc kết thúc, cũng vẫn còn (xem Garber 2000). Những cuốn sách còn lại đã khẳng định tình trạng khá phát triển của truyền thông in ấn vào lúc đó, có khả năng truyền bá các thông tin về cơn sốt hoa tụy líp khi nó xảy ra.

Để hiểu hiệu ứng của việc truyền bá tư tưởng thông qua *truyền thông tin tức*, chúng ta cũng phải hiểu về cách thức tương tác của chúng với việc *truyền khẩu* các tư tưởng. Trong chương này, tôi bàn đến các bằng chứng về việc truyền thông đưa tin đã gây ra những hiệu ứng như thế nào thông qua việc truyền khẩu, và nội dung thảo luận đó sẽ dọn đường cho phần phân tích kỹ hơn về hiệu ứng truyền khẩu trong phần sau của cuốn sách.

### **Vai trò của truyền thông trong việc dàn dựng cho các trào lưu thị trường**

Truyền thông đưa tin luôn cạnh tranh với nhau để thu hút sự quan tâm của công chúng, vốn là yếu tố sống còn đối với họ. Sự tồn vong khiến họ phải phát hiện và xác định được những tin tức hấp dẫn, hướng sự quan tâm vào những tin tức có tiềm năng truyền khẩu mạnh (để nhờ đó mở rộng dần đối tượng độc giả của họ), và bất kể khi nào có thể được, đều phải định hình câu chuyện đang tiếp diễn để khuyến khích độc giả của họ trở thành những khách hàng thường xuyên.

Cạnh tranh không phải là sự bừa bãi lung tung. Những ai chịu trách nhiệm truyền tải tin tức sẽ phải tạo ra một qui trình sáng tạo, học hỏi từ thành công và thất bại của những người khác, nhằm tạo ra những sắc thái tình cảm cho tin tức, đầu tư vào các câu chuyện tin tức với một sự hấp dẫn người đọc và tạo ra những hình ảnh thân quen trong tin tức. Qua nhiều năm, kinh nghiệm trong môi trường cạnh tranh đã khiến nghề truyền thông trở nên khá thành thạo trong việc thu hút sự quan tâm của công chúng.

Truyền thông đưa tin đương nhiên rất quan tâm đến các thị trường tài chính bởi vì chỉ ít thì thị trường này cũng thường xuyên cung cấp tin tức dưới dạng sự thay đổi hàng ngày của giá cả. Chắc chắn là các thị trường khác, như thị trường bất động sản, cũng là những nguồn tin. Nhưng bất động sản không thể có được những diễn biến giá cả hàng ngày. Chẳng cái gì có thể đánh bại được thị trường chứng khoán về mặt tần suất gần như liên tục trong việc cung cấp các mục tin hứa hẹn rất hấp dẫn.

Thị trường chứng khoán cũng có chất lượng tuyệt hảo. Công chúng coi nó như một Canh bạc Lớn, một thị trường của những người chơi lớn, và tin rằng vào bất kể ngày nào thì nó cũng là phong vũ biểu đo tình trạng quốc gia - tất cả những ấn tượng ấy khiến truyền thông có thể nuôi dưỡng và hưởng lợi từ đó. Tin tức tài chính có thể có tiềm năng thu hút sự quan tâm to lớn của con người đến mức nó liên quan đến việc mở ra hoặc chấm dứt vận may của họ. Và nếu

truyền thông tài chính có thể thể hiện được vai trò dẫn đầu vĩnh viễn của mình, thì sự vận động của thị trường - với tư cách là một câu chuyện đang tiếp diễn - có thể là cái mang lại những khách hàng thường xuyên trung thành nhất. Chỉ có một kẻ tạo tin khác có được qui mô tương tự, đó là các sự kiện thể thao. Không phải ngẫu nhiên mà tin tức tài chính và thể thao gộp lại chiếm đến gần một nửa nội dung các bài báo được đăng tải trên nhiều tờ báo ngày nay.

### Truyền thông nuôi dưỡng các cuộc tranh luận

Nhằm cố gắng thu hút độc giả, truyền thông đưa tin đã nỗ lực tạo ra các cuộc tranh luận về những vấn đề mà công chúng quan tâm. Điều này có thể là tạo ra cuộc tranh luận về các chủ đề mà nếu không có diễn đàn này, các chuyên gia sẽ không bỏ công tham gia những cuộc thảo luận như thế. Kết quả mà truyền thông tạo ra có thể tạo nên một ấn tượng là có chuyên gia về tất cả các mặt của vấn đề, do đó sẽ gợi ý đến sự thiếu thống nhất giữa các chuyên gia về chính vấn đề mà người dân cảm thấy lẫn lộn nhiều nhất.

Tôi đã có nhiều năm được các tòa báo đề nghị xem tôi có sẵn sàng phát biểu ủng hộ cho một quan điểm cực đoan nào đó hay không. Khi tôi từ chối thì dĩ nhiên câu hỏi tiếp theo của họ là liệu tôi có giới thiệu một chuyên gia nào khác sẽ chính thức ủng hộ cho quan điểm đó không.

Năm ngày trước khi thị trường chứng khoán sụp đổ năm 1987, Giờ điểm tin của MacNeil /Lehrer đã giới thiệu chân dung Ravi Batra, tác giả cuốn *Cuộc Đại suy thoái năm 1990: Tại sao nó phải diễn ra, Làm thế nào để tự bảo vệ*. Cuốn sách này đã lấy một lý thuyết cho rằng, lịch sử có xu hướng lặp lại chính nó một cách rập khuôn, vì thế vụ sụp đổ năm 1992 và cuộc suy thoái tiếp theo đó đã nhắc lại chính nó, làm tiền đề cơ bản cho mình. Cho dù Batra là một học giả hết sức có uy tín, cuốn sách cụ thể này của ông không phải là cuốn được các học giả nghiêm túc của thị trường xem xét một cách nghiêm túc. Nhưng nó đã nằm trong danh sách bán chạy nhất của *Thời báo New York* trong 15 tuần vào thời điểm nổ ra vụ sụp đổ. Trên chuyên mục Giờ điểm tin, Batra đã dự báo một cách tự tin về vụ sụp đổ thị trường chứng khoán năm 1989 và cho rằng nó sẽ “lan rộng trên qui mô toàn cầu”; sau đó, ông tuyên bố: “Sẽ có một cuộc suy thoái.”<sup>3</sup> Tuyên bố của Batra, được đưa ra trong một chuyên mục có uy tín quốc gia có

---

3. Bản tốc ký 3143, “Giờ điểm tin của McNeil/Lehrer”, WNET/13, New York, 14 tháng 10 năm 1987, trang 10.

thể - cho dù chúng đã dự báo một cuộc khủng hoảng sau đó hai năm – đã góp phần nhỏ bé nhất định vào bầu không khí của sự mong manh khiến chúng ta phải chứng kiến vụ sụp đổ năm 1987. Mặc dù có thể coi sự xuất hiện của Batra trên Giờ điểm tin ngay trước thềm vụ khủng hoảng chỉ là một sự tình cờ, nhưng chúng ta cần nhớ rằng, dự báo về các vụ sụp đổ của thị trường chứng khoán là tương đối hiếm thấy trên các chương trình chuyên mục tin tức quốc gia, do đó, sự trùng hợp về thời điểm xuất hiện của ông với vụ khủng hoảng thực tế ít ra là một dấu hiệu cho thấy nó đang đại diện cho quá trình dẫn chúng ta đến khủng hoảng.

Truyền thông có bao giờ bị chỉ trích vì đã đăng tải những vụ tranh cãi về những chủ đề ít có giá trị hay không? Người ta có thể cho rằng, truyền thông nên tập trung vào nhiều chủ đề đa dạng được nhiều đối tượng độc giả khác nhau quan tâm để giúp công chúng sàng lọc lại quan điểm của họ. Nhưng làm như vậy dường như truyền thông đã truyền bá và áp đặt quan điểm mà chưa được hậu thuẫn bằng những bằng chứng thực tế. Nếu giám đốc trang tin chỉ dựa vào đối tượng có trình độ học vấn cao nhất của họ trong việc nhận định xem nên đăng tải quan điểm nào là thực tế, thì công chúng sẽ thấy nhận thức của mình được mở rộng một cách tích cực. Nhưng thường thì họ cũng bị dao động trước áp lực cạnh tranh khiến họ nghiêng về việc đăng tải những ý tưởng mà tốt nhất không nên đề cập đến.

### **Đăng tin về triển vọng thị trường**

Không thiếu gì những tin tức truyền thông cố gắng trả lời câu hỏi của chúng ta về thị trường ngày nay, nhưng trong những bản tin đó lại thiếu những sự thực có liên quan hoặc một sự giải thích có cân nhắc về chúng. Nhiều bản tin dường như được viết ra vì đã đến hạn phải tung ra *một cái gì đó* hoặc *bất cứ cái gì* đi kèm với các con số trên thị trường. Diễn hình của những kiểu tin như thế, sau khi lưu ý đến thị trường đầu cơ lớn, chỉ tập trung vào những con số thống kê rất ngắn hạn. Nó thường nói rằng nhóm cổ phiếu nào lên giá so với nhóm cổ phiếu khác trong những tháng qua. Mặc dù những cổ phiếu này được mô tả như những cổ phiếu hàng đầu nhưng chẳng có lý do nào để cho rằng, hoạt động của chúng là nguyên nhân gây ra thị trường đầu cơ. Các bản tin có thể bàn đến những yếu tố “bình thường” đứng sau sự tăng trưởng kinh tế, như sự bùng nổ internet, bằng những ngôn từ hoa mỹ và chỉ ít thì cũng ngầm định một sự phấn khởi đầy yêu nước về bộ máy kinh tế hùng mạnh của chúng ta. Bài báo, cuối cùng thì cũng kết thúc bằng việc trích dẫn từ một vài nguồn



“những người danh tiếng” được sàng lọc kỹ của mình để đưa ra nhìn nhận của họ về tương lai. Đôi khi, bài báo hoàn toàn không có một chút suy ngẫm xác thực nào về các lý do của thị trường đầu cơ và bối cảnh khi xem xét tương lai đến nỗi rất khó tin rằng tác giả của bài báo lại không phải là một kẻ đang nhạo báng chính cách tiếp cận của mình.

Nguồn “danh tiếng” được trích dẫn như những câu châm ngôn của bài báo là ai? Họ thường đưa ra những dự báo bằng con số về Chỉ số Công nghiệp trung bình Down Jones, kể chuyện hay pha trò, và tuyên truyền quan điểm cá nhân của họ. Thí dụ, khi Abby Joseph Cohen của công ty Goldman, Sachs đưa ra một cụm từ - cùng với việc bà cảnh báo về “FUDD” (F- fear: nỗi lo sợ; U- uncertainty: bất định, D- doubt: hoài nghi, và D- despair: khổ sở) hoặc theo cách gọi của bà: “nền kinh tế hào nhoáng ngu ngốc” thì nó được truyền bá rất rộng rãi. Ngoài điều đó ra, truyền thông trích dẫn ý kiến của bà nhưng không hề xem xét một cách phê phán phân tích của bà. Trên thực tế, mặc dù chắc chắn là bà đã được tiếp cận đến những phòng nghiên cứu to lớn và đã tiến hành phân tích số liệu rất nhiều trước khi định hình ý kiến của mình, nhưng rốt cuộc chúng đều được đăng tải như thể đó là ý kiến riêng của bà. Tất nhiên, bà không có lỗi trong chuyện này, và đó là bản chất của truyền thông thích phô trương, vốn ưa chuộng những ý kiến hời hợt hơn là những phân tích sâu sắc.

### Quá tải các kỷ lục

Truyền thông thường có vẻ như phát đạt nhờ sự phóng đại, và chúng ta, những độc giả của họ, bị lẫn lộn không rõ liệu sự tăng giá mà gần đây chúng ta đã chứng kiến trên thị trường chứng khoán có phải tất cả đều bất thường hay không. Số liệu mà khiến chúng ta thấy như đang tạo ra những kỷ lục mới (hoặc chỉ ít thì cũng gần như thế) vẫn thường xuyên được đăng tải trên truyền thông, và nếu các phóng viên nhìn vào các số liệu đó tương đối theo nhiều cách khác nhau, thì họ thường sẽ tìm thấy *cái gì đó* gần với việc lập một kỷ lục vào một ngày nào đó. Khi theo dõi thị trường chứng khoán, nhiều người viết thích đề cập đến “những thay đổi giá cả trong một ngày gần như kỷ lục” được tính bằng điểm theo chỉ số Dow chứ không phải phần trăm thay đổi, để trông càng giống các kỷ lục hơn. Trong những năm gần đây, việc đăng tải điểm của chỉ số Dow có thể ngày càng có tác dụng khai sáng nhất định, sau khi rất nhiều kỷ lục đã được lập, nhưng việc làm này vẫn tiếp tục tiếp diễn trên các trang tin của giới truyền thông.

Tình trạng *quá tải kỷ lục* - một ấn tượng rằng các kỷ lục mới và có ý nghĩa

đang không ngừng được tạo ra - chỉ càng làm tăng sự lẫn lộn của mọi người về nền kinh tế. Nó khiến mọi người thấy khó nhận ra được khi nào thì một cái gì đó thực sự mới và quan trọng sẽ thực sự diễn ra. Với hàng đống các chỉ số khác nhau, nó còn khuyến khích các cá nhân lảng tránh việc đưa ra các nhận xét cá nhân về số liệu định lượng - vì họ muốn được thấy các số liệu đó đã được các nguồn chuyên gia phân tích hộ.

### **Liệu những thay đổi lớn trong giá chứng khoán có thực sự tuân theo những ngày có sự kiện trọng đại hay không?**

Nhiều người dường như nghĩ rằng, chính việc đưa các sự kiện tin tức cụ thể và nội dung nghiêm túc của tin tức đã tác động đến thị trường tài chính. Nhưng các nghiên cứu lại không đưa ra được nhiều sự hậu thuẫn cho quan điểm này như người ta tưởng.

Victor Niederhoffer, khi vẫn còn là trợ lý giáo sư tại Berkeley năm 1971 (trước khi ông trở thành một nhà quản lý quỹ tự bảo hiểm huyền thoại) đã xuất bản một bài báo, trong đó tìm cách thiết lập xem liệu những ngày có nhiều tin tức trọng đại có tương ứng với ngày có sự biến động giá cả chứng khoán mạnh hay không. Ông đã lập bảng theo dõi tất cả các chuyên mục lớn trên tờ *Thời báo New York* (khổ bài viết được dùng làm chỉ số thô về tầm quan trọng tương đối) từ năm 1950 đến 1966; có tất cả 432 chuyên mục như vậy. Liệu những ngày này có tương ứng với những diễn biến lớn trong giá chứng khoán hay không? Được dùng làm tiêu chuẩn để so sánh, Niederhoffer lưu ý rằng Chỉ số Tổng hợp Standard và Poor trong thời kỳ này chỉ có mức tăng từng ngày mạnh (khoảng trên 0,78%) trong 10% số ngày giao dịch, và chỉ có mức giảm cả ngày mạnh (khoảng trên 0,71%) trong 10% số ngày giao dịch nữa. Trong số 432 “ngày có các sự kiện trọng đại”, 78 ngày (hay 18%) có mức tăng giá mạnh, và 56 ngày (hay 13%) có mức giảm giá mạnh. Như vậy, ngày có tin tức trọng đại chỉ có xu hướng tương ứng với những biến động mạnh về giá cả cao hơn những ngày thường một chút (Niederhoffer 1971, trang 205; xem thêm Cutler, Poterba và Summers 1989).

Niederhoffer cho rằng, khi đọc bài trong những chuyên mục này, nhiều sự kiện tin tức được đăng tải dường như không có mấy tác động đến những giá trị căn bản được phản ánh trên thị trường chứng khoán. Có lẽ cái mà truyền thông *nghĩ* là những tin tức quốc gia lớn lại không phải là thứ thực sự quan trọng trên thị trường chứng khoán. Ông suy luận rằng, những sự kiện tin tức phản ánh các cuộc khủng hoảng quốc gia có nhiều khả năng ảnh hưởng đến thị trường chứng khoán hơn.

Định nghĩa khủng hoảng quốc gia là thời điểm khi có từ năm chuyên mục lớn trở lên cùng đề cập trong một thời kỳ 7 ngày, Niederhoffer đã tìm thấy 11 cuộc khủng hoảng trong một thời kỳ chọn mẫu. Đó là sự bùng nổ cuộc chiến tranh Triều Tiên năm 1950, cuộc tấn công Xơun của những người cộng sản năm 1951, Hiệp ước Quốc gia Dân chủ năm 1952, quân đội Nga tiến vào Hungary và Ba Lan năm 1956, cuộc khủng hoảng Xuê năm 1956, Charles De Gaulle ngồi vào ghế tổng thống nước Pháp năm 1958, hạm đội Mỹ tiến vào Libăng năm 1958, Tổng bí thư Liên Xô Nikita Khrushhev xuất hiện ở Liên Hiệp Quốc năm 1959, căng thẳng ở Cu Ba năm 1962, quân đội Cu Ba phong toả năm 1962, và tổng thống John Kenedy bị ám sát năm 1963. Trong những cuộc khủng hoảng này, theo định nghĩa của tác giả, 42% số lần thay đổi giá cả hàng ngày là những thay đổi “lớn”, so với 20% trong những ngày khác – những ngày trong thời điểm “bình thường”. Vì thế, thời kỳ khủng hoảng cũng có xu hướng tương ứng với những thay đổi lớn trên thị trường chứng khoán, nhưng cũng chỉ với xác suất nhiều hơn chút đỉnh so với ngày thường.

Chú ý rằng, chỉ có 11 tuần “khủng hoảng” như vậy trong suốt 16 năm trong mẫu của Niederhoffer. Rất ít diễn biến tổng hợp của giá cả trên thị trường chứng khoán có bất cứ sự liên hệ có ý nghĩa nào với các chuyên mục lớn.

### Tin tức đeo bám

Những bản tin đăng trong những ngày có sự biến động mạnh về giá, vốn được trích dẫn như là nguyên nhân gây ra biến động, nhưng người ta vẫn hoài nghi rằng nó thường không thể giải thích một cách hợp lý cho sự thay đổi đó - hoặc ít ra là không giải thích được hết. Vào ngày thứ Sáu, 13 tháng 10 năm 1989, có một cuộc khủng hoảng của thị trường chứng khoán mà được giới truyền thông quy cho là sự phản ứng với các bản tin đã đăng. Vụ mua trọn UAL, công ty mẹ của hãng hàng không United Airlines làm đòn bẩy đã thất bại. Vụ khủng hoảng này, kéo theo chỉ số Dow trong ngày giảm 6,91%, chỉ bắt đầu ít phút sau lời tuyên bố đó, và vì thế, thoát nhìn thì dường như rất có thể nó là nguyên nhân gây ra cuộc khủng hoảng.

Vấn đề đầu tiên với cách giải thích đó là UAL chỉ là một hãng, chiếm chỉ khoảng 1% tổng giá trị của thị trường chứng khoán. Tại sao sự sụp đổ của vụ mua trọn UAL lại có tác động to lớn như thế đến toàn bộ thị trường? Một cách lý giải lúc đó là vụ mua bán thất bại được thị trường xem như một sự kiện mang tính bước ngoặt báo trước rằng, nhiều vụ mua trọn tồn đọng tương tự khác

cũng sẽ thất bại. Nhưng lại không có luận cứ nào cụ thể được đưa ra để giải thích vì sao nó lại thực sự là sự kiện bước ngoặt; thay vì thế, coi nó là bước ngoặt dường như không phải là cái gì khác hơn một nỗ lực nhằm hợp lý hoá việc diễn biến thị trường phản ứng theo các tin tức.

Nhằm cố tìm ra lý do gây ra cuộc khủng hoảng ngày 13 tháng 10 năm 1989, nhà nghiên cứu điều tra William Feltus và tôi đã tiến hành một cuộc điều tra qua điện thoại đến 101 chuyên gia thị trường vào các ngày thứ Hai và thứ Ba ngay sau cuộc khủng hoảng. Chúng tôi hỏi: “Ông bà có nghe tin tức gì về UAL trước khi biết tin thị trường suy sụp vào chiều thứ Sáu, hoặc ông bà có biết tin gì về UAL sau đó làm cơ sở để giải thích cho sự sụp đổ của thị trường chứng khoán hay không?” Chỉ có 36% số người được hỏi nói rằng họ biết tin đó trước vụ khủng hoảng; 53% nói họ nghe nói (về vụ mua bán) sau khi khủng hoảng xảy ra là nguyên nhân gây ra sự sụp đổ, số còn lại không chắc là họ biết tin lúc nào. Vì thế, dường như các bài báo chỉ là *sự đeo bám* sau khi cuộc khủng hoảng nổ ra, chứ không trực tiếp gây ra nó, và do đó, nó không hiển hiện như các bài báo trên phương tiện truyền thông đã nêu.

Chúng tôi cũng đề nghị các chuyên gia thị trường giải thích về các bài báo đưa tin. Chúng tôi hỏi:

Trong các phát biểu dưới đây, câu nào thể hiện đúng hơn quan điểm của ông/bà vào thứ Sáu vừa qua:

Tin tức về UAL vào chiều thứ Sáu sẽ làm giảm các vụ thôn tính trong tương lai, và vì thế, tin tức về UAL là một nguyên nhân nhạy bén gây ra sự sụt giảm đột ngột giá cổ phiếu.

Tin tức về UAL vào chiều thứ Sáu chỉ nên được coi như một tiêu điểm hoặc một sự kiện thu hút sự chú ý, nhằm cảnh báo cho các nhà đầu tư phải hoài nghi về thị trường.

Trong số những người trả lời, 30% chọn phương án 1 và 50% chọn phương án 2; số còn lại không chắc. Vì thế, dường như các chuyên gia hầu hết đều phản ứng với tin tức như *một cách giải thích hành vi của nhà đầu tư* (Shiller và Feltus 1989). Có thể là chính xác khi nói rằng sự kiện tin tức là *cơ sở* cho vụ sụp đổ thị trường chứng khoán, trong đó nó đã nêu lên một “câu chuyện” củng cố thêm những phản hồi từ vụ sụt giá cổ phiếu này đến những vụ sụt giá cổ phiếu tiếp theo, do vậy, nó đã duy trì hiệu ứng phản hồi này trong một khoảng thời gian dài hơn so với khi không có những tin tức đó. Nhưng khó có thể coi tin tức là nguyên nhân gây ra khủng hoảng.

## Sự vắng mặt tin tức trong những ngày có sự biến động mạnh về giá

Chúng tôi cũng xem xét những ngày mà giá cả biến động mạnh bất thường và hỏi xem liệu có những bản tin tức nào đặc biệt quan trọng trong những ngày đó hay không. Theo cách làm của Niederhoffer, David Cutler, James Poterba, và Lawrence Summers đã tập hợp trong năm 1989 danh sách 50 diễn biến mạnh nhất trên thị trường chứng khoán ở Mỹ kể từ Chiến tranh thế giới lần thứ II, và mỗi người còn lập bảng theo dõi cách giải thích mà truyền thông tin tức đã đưa ra. Hầu hết cái gọi là giải thích đều không tương ứng với bất kỳ tin tức bất thường nào, và một số trong số đó thậm chí còn không thể coi là tin tức nghiêm túc nữa. Thí dụ, lý do gây ra một sự biến động mạnh của giá được nêu trong những phát biểu tương đối vô thưởng vô phạt kiểu như “Eisenhower thúc giục tạo ra niềm tin trong nền kinh tế”, “một phản ứng thêm nữa trước thắng lợi của Truman trước Dewey” và “mua thay thế trước những đợt rút giá sớm” (Cutler, Poterba, và Summers, 1989, trang 10).

Một số người cho rằng, có lẽ chúng tôi không nên chờ đợi sẽ thấy tin tức nổi bật trong những ngày có sự biến động giá cả mạnh, ngay cả khi thị trường hoạt động hoàn hảo. Họ cho rằng, sự thay đổi giá cả trong cái gọi là thị trường hiệu quả sẽ diễn ra ngay khi thông tin được công bố công khai; họ không muốn đợi cho đến khi thông tin được truyền thông đăng tải. Vì thế, theo cách lập luận này, không có gì là ngạc nhiên khi chúng ta không thấy thông tin mới trên báo chí vào ngày mà giá cả thay đổi: thông tin sớm hơn, với những người hờ hững thì coi là nhạt nhẽo hoặc không liên quan, nhưng đã được các nhà đầu tư nhạy bén giải thích là rất quan trọng đối với những yếu tố nền tảng quyết định đến giá cổ phiếu.

Một lập luận khác đưa ra để giải thích vì sao thường không thấy những ngày giá cổ phiếu biến động mạnh bất thường diễn ra cùng với những tin tức quan trọng là do sự giao lưu của những yếu tố có thể gây ra một thay đổi lớn trên thị trường, cho dù bản thân từng yếu tố không có giá trị tin tức đặc biệt. Thí dụ, giả sử một nhà đầu tư nào đó đang chính thức sử dụng một mô hình thống kê nhất định để dự báo giá trị cơ bản, trong đó có dùng đến một số chỉ số kinh tế. Nếu tất cả hoặc hầu hết những chỉ số cụ thể này đều chỉ dẫn theo cùng một hướng trong một ngày nhất định, thì cho dù bản thân từng chỉ số không có gì quá quan trọng nhưng tác động kết hợp của chúng lại rất đáng lưu ý.

Nhưng cả hai cách giải thích này cho việc tin tức và diễn biến thị trường chỉ có mối liên hệ hời hợt đều dựa trên giả định rằng, công chúng không ngừng quan tâm đến tin tức. Theo những cách giải thích này, công chúng được giả

định là sẽ phản ứng nhạy cảm trước từng manh mối, dù là mỏng manh nhất, về những yếu tố nền tảng của thị trường, hoặc từng thời khắc đơn lẻ sẽ tích hợp tất cả các mẫu bằng chứng lại với nhau. Nhưng đó không phải là cách mà công chúng bày tỏ sự quan tâm của mình; sự chú ý của họ còn thất thường và viên vông hơn nhiều. Tin tức thường xuyên đóng vai trò là một chỉ báo của một chuỗi sự kiện làm thay đổi cơ bản suy nghĩ của công chúng về thị trường.

### **Tin tức là chất kết tủa sau những đợt leo thang trong sự quan tâm (của công chúng)**

Vai trò của các sự kiện tin tức trong việc tác động đến thị trường dường như thường xuyên bị chậm trễ và nó thường có tác động tạo ra sự vận hành của hàng loạt sự quan tâm của công chúng. Người ta thường quan tâm đến những sự thật nhiều khi đã được mọi người biết rõ, đến các hình ảnh hoặc câu chuyện. Những sự thật có thể bị bỏ qua hoặc trước đây bị xem là không có những hệ quả logic, nhưng lại trở nên nổi bật trở lại sau một sự kiện tin tức nào đó. Trình tự này của sự quan tâm được gọi là sự leo thang, vì một sự việc thu hút sự quan tâm sẽ dẫn đến một sự việc khác, và rồi một sự việc khác nữa.

Vào hồi 5 giờ 46 phút sáng ngày thứ Ba, 17 tháng Giêng năm 1995, một vụ động đất 7,2 độ rich-te đã nổ ra ở Kôbê, Nhật Bản. Đây là vụ động đất tồi tệ nhất tấn công khu vực thành thị của Nhật Bản kể từ năm 1923. Phản ứng của thị trường chứng khoán thế giới trước sự kiện này là một trường hợp rất thú vị để nghiên cứu, vì trong tình huống này, chúng ta không hề hoài nghi rằng, sự kiện bất ngờ này, vụ động đất, hoàn toàn là ngoại sinh và bản thân nó không phải do hoạt động của con người hay các điều kiện kinh doanh gây ra, cũng không phải là phản ứng trước những dấu hiệu tinh tế của sự thay đổi kinh tế hay là kết quả của sự giao thoa giữa các giá trị bất thường của các chỉ số kinh tế thông thường. Trong danh sách các cách giải thích của truyền thông về 50 diễn biến lớn nhất thời hậu chiến trong Chỉ số Standard và Poors ở Mỹ đã đề cập đến ở trên trong Cutler, Porterba và Summers, không có cá nhân cách giải thích nào đề cập đến bất kỳ một nguyên nhân đáng kể nào hoàn toàn mang tính chất ngoại sinh đối với nền kinh tế<sup>4</sup>.

Vụ động đất cướp đi 6.425 sinh mạng. Theo một ước tính của Trung tâm

---

4. Tức là không có cách giải thích nào như vậy, trừ phi ai đó coi vụ đầu tim của tổng thống Dwight Eisenhower ngày 26 tháng 9 năm 1955 là đáng kể.

Đổi mới Công nghiệp Kansai, tổng thiệt hại do vụ động đất gây ra là khoảng 100 tỉ đôla. Phản ứng trên thị trường tài chính rất mạnh, nhưng có độ chậm trễ. Thị trường chứng khoán Tôkiô chỉ giảm nhẹ trong ngày hôm ấy, giá của các công ty liên quan đến xây dựng nói chung tăng, phản ánh cầu dự kiến về sản phẩm và dịch vụ của họ tăng. Các nhà phân tích cho rằng vào thời điểm đó, tác động có thể có của vụ động đất đến giá trị công ty vẫn còn mơ hồ, vì làn sóng tái thiết sau vụ động đất có thể sẽ kích hoạt cho nền kinh tế Nhật Bản.

Phải đợi đến một tuần sau người ta mới thấy phản ứng lớn nhất trước vụ động đất. Ngày 23 tháng Giêng, chỉ số chứng khoán Nikkei của Nhật Bản đã giảm 5,6% mà không có một tin tức rõ rệt nào đăng tải, trừ việc dần dần đăng tải nhiều cột tin cho biết về thiệt hại của vụ động đất. 10 ngày sau vụ động đất, Chỉ số Nikkei mất hơn 8% giá trị. Nếu coi đây là kết quả trực tiếp của một mình những thiệt hại do động đất thì sự mất giá đó lại là sự phản ứng quá mức.

Cái gì diễn ra trong đầu các nhà đầu tư trong 10 ngày sau động đất đó? Tất nhiên, không có một phương pháp chính xác nào để tìm ra câu trả lời. Chúng ta chỉ biết rằng trong khoảng thời gian này, vụ động đất ở Kôbê đã choán hết các cột tin tức, tạo ra hình ảnh mới và khác biệt về Nhật Bản, và có thể dẫn đến những ấn tượng rất khác nhau về nền kinh tế Nhật Bản. Hơn nữa, vụ động đất đã châm ngòi cho cuộc thảo luận về rủi ro của một vụ động đất xung quanh Tôkiô. Cho dù ai cũng đã biết về những bằng chứng địa chất chứng tỏ Tôkiô nằm ở vùng có nguy cơ động đất mạnh, nhưng sự quan tâm của công chúng lúc này tập trung nhiều hơn vào vấn đề tiềm ẩn đó. Thiệt hại mà một vụ động đất với mức độ nghiêm trọng như vụ năm 1923 có thể gây ra cho Tôkiô hiện đại được Công ty Nghiên cứu và Tư vấn Tokai dự tính là 1,25 nghìn tỉ đôla ("*Động đất ở Tôkiô: Không phải là "nếu" mà là "khi nào"*", *Doanh nghiệp ngày nay Tôkiô*, tháng 4 năm 1995, trang 8).

Vấn đề còn hóc búa hơn so với tác động trực tiếp của vụ động đất Kôbê gây ra cho thị trường nội địa Nhật Bản là tác động của nó đến thị trường chứng khoán nước ngoài. Vào ngày mà chỉ số Nikkei giảm 5,6%, Chỉ số Sở giao dịch chứng khoán Thời báo Tài chính 100 ở Luân đôn giảm 1,4%, Chỉ số Compagnie des Agents de Change 40 ở Pari giảm 2,2%, và Chỉ số Deutscher Aktien ở Đức giảm 1,4%. Thị trường chứng khoán Braxin và Áchentina đều giảm khoảng 3%. Những quốc gia khác nhau này trên toàn thế giới đều không phải chịu thiệt hại do động đất gây ra trong tình huống này.

Cách giải thích tốt nhất cho tác động của vụ động đất Kôbê đến thị trường

chứng khoán trên thế giới là việc đăng tải tin tức về vụ động đất, và sự sụt giảm thị trường chứng khoán đi kèm theo đó, đều thu hút sự chú ý của các nhà đầu tư, nhắc nhở họ về sự leo thang của những thay đổi có thể làm những yếu tố bi quan hơn sẽ nổi trội lên.

Một phản ứng thị trường nữa trước tin tức minh họa cho ta thấy, bằng cách thông qua trình tự các sự kiện, việc thu hút sự chú ý của truyền thông có thể củng cố thêm niềm tin cho rằng một số tin tức mà bình thường bị hầu hết các nhà đầu tư coi là vô nghĩa hoặc chẳng có liên quan gì thì rốt cuộc có thể được đông đảo xem xét nghiêm túc như thế nào. Chuỗi các bản tin về Joseph Granville, một chuyên gia dự báo thị trường xuất sắc, dường như là nguyên nhân gây ra một số các biến động lớn của thị trường. Chỉ có một nội dung có thật trong những bài báo này là Granville có nói với khách hàng của ông nên mua hay bán, và bản thân Granville cũng rất có ảnh hưởng.

Hành vi của Granville rất dễ thu hút sự quan tâm của công chúng. Các buổi hội thảo về đầu tư của ông nồng nhiệt đến kỳ quái, đôi khi do một con tinh tinh được huấn luyện đóng vai, mà con vật này có thể chơi được bài hát “Nỗi buồn của kẻ hành khất” của Granville trên dương cầm. Mỗi khi xuất hiện trước các buổi hội thảo về đầu tư, ông thường ăn mặc giống Moses, đầu đội vương miện và tay cầm thẻ ngà. Granville đưa ra những tuyên bố nồng nhiệt về khả năng dự báo của mình. Ông nói rằng ông có thể dự báo động đất, và đã từng khoe rằng, mình đã tiên đoán được sáu trong số bảy vụ động đất lớn của thế giới trong thời gian qua. Lời nói của ông được tạp chí *Thời báo* trích đăng: “Tôi không nghĩ rằng có lúc nào tôi có thể có sai lầm khủng khiếp về thị trường chứng khoán trong suốt cả đời mình”, và ông tiên đoán là mình sẽ đoạt giải thưởng Nôben về kinh tế học (Santry 1980a, b).

Câu chuyện đầu tiên về Granville diễn ra vào ngày thứ Ba, 22 tháng 4 năm 1980. Với tin tức rằng, ông đã thay đổi dự báo của mình (từ ngắn sang dài), chỉ số Dow đã tăng 30,72 điểm hay 4,05%. Đây là mức tăng lớn nhất của Dow kể từ ngày 1 tháng 11 năm 1978, tức là một năm rưỡi trước đó. Câu chuyện thứ hai diễn ra vào ngày 6 tháng Giêng năm 1981, sau khi dịch vụ tư vấn các nhà đầu tư của Granville đã chuyển từ dự báo dài sang ngắn. Dow đã có bước sụt giảm lớn nhất kể từ ngày 9 tháng 10 năm 1979, tức là hơn một năm trước đó. Không có tin tức gì khác trong những trường hợp đó có thể qui làm nguyên nhân gây ra sự thay đổi thị trường, và trong trường hợp thứ hai, cả *Tạp chí phố Uôn* lẫn *Barrons* đều dứt khoát qui sự sụt giảm đó cho những dự báo của Granville.



Vậy chúng ta có thể chắc chắn là truyền thông đưa tin về Granville và khả năng tiên tri tự gán của ông ta là nguyên nhân gây ra những thay đổi đó không? Nhiều người tự hỏi, liệu hiệu ứng Granville có thực sự không chỉ là một sự tình cờ mà báo chí đã cường điệu lên hay không. Chúng tôi *có thể* chắc chắn rằng chuỗi các sự kiện về những tuyên bố của Granville đã có hiệu ứng tích hợp thu hút sự quan tâm của cả nước, và sự phản ứng của công chúng trước những tuyên bố của ông ta và sự suy giảm thị trường vào thời điểm ông ta đưa ra các tuyên bố về cơ bản đã bị thay đổi do hiệu ứng leo thang này<sup>5</sup>.

### Tài liệu tham khảo

- Cutler, David, James Poterba, and Lawrence Summers, 1989, "What Moves Stock Prices?" *Journal of Portfolio Management* 15(3): 4-12.
- Desmond, Robert W. 1978. *The Information Process: World News Reporting to the Twentieth Century*. Iowa City: University of Iowa Press.
- Garber, Peter. 2000. *Famous First Bubbles: The Fundamentals of Early Manias*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Huberman, Gur, and Tomer Regev. 1999. "Speculating on a Cure for Cancer: A Non-Event That Made Stock Prices Soar." Columbia University, Graduate School of Business, New York. Unpublished manuscript.
- Kindlberger, Charles P. 1989. *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*, 2nd ed. London: Macmillan.
- Niederhoffer, Victor. 1971. "The Analysis of World News Events and Stock Prices." *Journal of Business* 44(2).
- Pliny the Younger. 1969. *Letters and Panegyrics*, book 6, no. 19. Translated by Betty Radice. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

---

5. Giáo sư Gur Huberman và Tomer Regev của Đại học Côlômbia đã viết một nghiên cứu tình huống về sự tăng giá trong cổ phiếu của cá nhân một công ty trước những tin tức của báo chí. Tình huống đó được viết rất hay nhưng thực sự không chứa đựng chút tin tức nào. Giá cổ phiếu của EntreMed tăng từ 12 đến 85 từ chỗ lúc đóng cửa thị trường vào ngày trước đó đến khi mở cửa thị trường vào ngày mà trên trang nhất của tờ *Thời báo New York* đăng tin cho biết công ty này có khả năng sản xuất thuốc trị bệnh ung thư. Họ nhận thấy từng sự kiện trong bài báo này đều đã được đăng 5 tháng trước đó (xem Huberman và Regev 1999). Mặc dù các tác giả không viết ra nhưng chắc chắn nhiều người mua cổ phiếu của EntreMed trong ngày hôm đó biết rằng không có tính chất tin tức gì trong bài báo này cả, nhưng đơn thuần là nó tạo ra cảm nghĩ rằng câu chuyện này được viết quá hay và mô tả rất nổi bật nên sẽ làm giá cổ phiếu tăng.

- Santry, David. 1980a. "The Long-Shot Choice of a Gambling Guru." *Business Week*, May 12, p. 112.
- \_\_\_\_\_. 1980b. "The Prophet of Profits." *Time*, September 15, p. 69.
- Shiller, Robert J., and William J. Feltus. 1989. "Fear of a Crash Caused the Crash." *New York Times*, October 29, section 3, p. 3, col. 1.
- Tokyo Business Today*. 1995. "The Tokyo Earthquake: Not 'If' but 'When.'" April.
- Zaret, David. 1999. *Origins of Democratic Culture: Printing, Petitions, and the Public Sphere in Early-Modern England*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

---

## 6

### Phân phối tin tức và ảnh hưởng chính trị

David Strömberg

Truyền thông đại chúng tác động đến cả người nhận thông tin chính trị lẫn những thông tin gì mà họ nhận được. Điều này có tác động đến chính sách công, vì các chính trị gia có khuynh hướng ủng hộ các cử tri có thông tin và những vấn đề đã được đăng tải kỹ. Sở dĩ các chính trị gia làm như vậy là vì không chỉ các cử tri có hiểu biết có xu hướng đi bỏ phiếu nhiều hơn các cử tri ít thông tin, mà còn do các cử tri có đủ thông tin này có thể bỏ phiếu cho các ứng cử viên phục vụ lợi ích của họ. Ví dụ, Delli Carpini và Keeter (1996) đã phát hiện ra trong cuộc tranh cử tổng thống Mỹ năm 1988 gần 9 trong số 10 người của 10% những người được điều tra có hiểu biết nhất đã đi bỏ phiếu, trong khi chỉ có 2 trên 10 người trong 10% nhóm ít hiểu biết nhất làm việc này. Thêm vào đó, Stein và Bickers (1994) cũng đã phát hiện ra, nhìn chung, dân chúng có hiểu biết tốt còn có thể nhận thức được về các dự án mới trong vùng của họ. Hơn nữa, các cử tri nhận thức được về các dự án mới có thể bỏ phiếu nhiều hơn cho đại diện đương nhiệm của họ, nếu không tính đến sự gia tăng thực sự trong những lợi ích dành cho vùng. Chương này thảo luận về nghiên cứu gần đây của tôi về việc truyền thông đại chúng tác động như thế nào đến việc hình thành chính sách.

#### Lý thuyết

Phần này mô tả các đặc trưng nổi bật trong mô hình lý thuyết của tôi (Strömberg 1999, 2001a, sắp xuất bản) và thảo luận về một vài kết quả chính. Thay vì tìm kiếm các bằng chứng về tác động của truyền thông đại chúng, phần này đi vào khám phá một câu hỏi: nếu truyền thông đại chúng có tác động một cách hệ thống lên hệ thống chính trị, thì chúng ta sẽ mong đợi tác động này là gì?

Truyền thông đại chúng tác động đến chính sách như thế nào, phụ thuộc vào các chính trị gia cạnh tranh ra sao để giành và duy trì quyền lực, và phụ thuộc vào việc đăng tải tin tức có tác động như thế nào đến các chính sách hiện tại và dự kiến của họ. Nó còn phụ thuộc vào việc truyền thông đại chúng cạnh tranh ra sao về số lượng độc giả và lợi nhuận và vào việc đăng tải tin tức phụ thuộc như thế nào dựa vào hành động của các chính trị gia. Để phân tích tác động của truyền thông đại chúng, tôi (Strömberg 1999, 2001a, sắp xuất bản) kết hợp một mô hình cạnh tranh của truyền thông đại chúng với mô hình về cạnh tranh chính trị (về các mô hình truyền thông khác, xem Anderson và Coate 2000; Masson, Mudambi, và Reynolds 1990, Spence và Owen 1997, Steiner 1952). Trong mô hình hỗn hợp này, sự phân phối các cử tri có thông tin và ít thông tin nảy sinh mang tính nội sinh thông qua các hành động có mục đích và có tính toán của truyền thông đại chúng, các cử tri, và chính trị gia. Nó cho thấy rằng, một số đặc trưng chung của truyền thông đại chúng có các hệ quả chính trị quan trọng

Một đặc trưng như thế là truyền thông đại chúng hoạt động theo qui luật hiệu suất tăng dần theo qui mô. Ví dụ, một khi chương trình truyền hình đã được sản xuất thì chi phí cho thêm một khán giả là rất nhỏ. Với một tờ báo, chi phí để thu thập, biên tập và viết tin để sản xuất ra tờ báo đầu tiên là cao, nhưng một khi chi phí cố định này đã phát sinh thì chi phí biến đổi của việc bán thêm các tờ báo chỉ là chi phí in ấn và phát hành chúng (về cơ cấu chi phí của các tờ báo, xem Litman 1988; Rosse 1970). Cơ cấu chi phí này khiến truyền thông có động cơ lợi nhuận khi đăng những tin tức liên quan đến các nhóm lớn, trong khi lại thường xuyên bỏ qua các nhóm thiểu số và các lợi ích đặc biệt.

Khuynh hướng đưa tin thiên lệch này gây ra các hậu quả chính trị. Ví dụ, trong một thế giới không có truyền thông đại chúng, các chính sách thương mại thường có thể bỏ qua lợi ích của người tiêu dùng phân tán và ưu đãi các lợi ích đặc biệt với những lợi ích tập trung cao nhờ các hàng rào thương mại (xem Lohmann 1998, Olson 1965). Trong một quốc gia không có truyền thông đại chúng, để một chính trị gia ủng hộ việc giảm các hàng rào thương mại có thể là khó khăn. Một số ít người tiêu dùng có động cơ cá nhân là cần được thông tin đầy đủ về tác động của các hàng rào thương mại và quan điểm của các chính trị gia về vấn đề này. Tuy nhiên, các lợi ích đặc biệt chắc chắn tự nó sẽ tìm cách được thông tin, do đó tạo ra áp lực lên các chính trị gia. Truyền thông đại chúng có thể khắc phục xu hướng này, vì chúng cung cấp cho các chính trị gia một cái loa vươn tới các nhóm khách hàng lớn nhưng phân tán. Tương tự, không có truyền thông đại chúng chúng ta có thể dự kiến là các chính sách sẽ bỏ qua lợi

ích của những người nộp thuế phân tán và ủng hộ các nhóm lợi ích nhận được lợi ích tập trung từ một số chương trình nhỏ của chính phủ. Truyền thông đại chúng có thể khắc phục xu hướng này vì cơ cấu chí phí của nó sẽ khiến việc công bố quan điểm của các chính trị gia về các loại thuế mang nhiều lợi nhuận hơn là việc công bố quan điểm của họ về các chương trình nhỏ của chính phủ.

Nếu đây chỉ là một khía cạnh của việc đưa tin, thì các tờ báo không bao giờ đưa tin về các vở nhạc kịch chẳng hạn, nơi mà khán giả của nó chỉ chiếm một lượng rất nhỏ trong dân số. Một nguyên nhân của vấn đề này có thể là do nguồn doanh thu chính của nhiều tờ báo và đài truyền hình là quảng cáo, và với các nhà quảng cáo thì không chỉ qui mô, mà đặc điểm của khán giả cũng rất quan trọng. Trong các ví dụ về nền công nghiệp báo chí có rất nhiều tờ báo đã tăng lượng phát hành của mình nhưng chỉ nhìn thấy lợi nhuận bị giảm khi doanh thu quảng cáo giảm xuống. Một trong các ví dụ được trích dẫn nhiều nhất liên quan đến một tờ báo của Anh đó là tờ *Thời báo*. Michael Mander, phó giám đốc điều hành của tờ *Thời báo* vào cuối thập niên 60 đã phát biểu như sau (Mander 1978, trang 75):

Từ năm 1967 đến 1969 tờ *Thời báo* có... lượng phát hành tăng từ 270.000 lên 450.000 - một thành tựu to lớn. Nhưng số phát hành cao hơn của tờ thời báo này không tạo cho nó sự hấp dẫn với tư cách là một kênh quảng cáo... thêm vào đó, số độc giả của tờ báo này đã giảm xuống trong nhóm khách hàng mục tiêu chủ yếu và đã làm tăng chi phí để đến được nhóm này. Sự đảo ngược chính sách đã làm thay đổi tình hình với một hệ quả là lợi nhuận tăng nhanh. Tổng lượng phát hành giảm xuống còn 300.000.

Trong một tình huống thường xuyên được trích dẫn của truyền hình Mỹ, chương trình "Gunsmoke" đã bị huỷ bỏ mặc dù nó được đánh giá rất cao. Khán giả của chương trình hiển nhiên là quá già và quá quê mùa nên không hấp dẫn các nhà quảng cáo (Barnouw 1978, trang 73). Hình như truyền thông đại chúng đang cố gắng đưa những tin mà các nhóm có giá trị đối với nhà quảng cáo thấy hấp dẫn. Xu hướng truyền thông thiên lệch đó đã biến thành một xu hướng chính trị thiên lệch ủng hộ cho các nhóm này.

Đặc trưng thứ ba phát sinh do các sự kiện gây ngạc nhiên có giá trị tin tức hơn là các sự kiện như dự kiến. Trong mô hình này, tin tức về các chương trình của chính phủ có giá trị với khán giả, vì các chương trình đó tác động đến cuộc sống hàng ngày của họ và họ cần hành động để điều chỉnh chúng. Ví dụ, tin tức về các công trình công cộng ở nông thôn có thể giúp các nạn nhân của nạn

đổi tìm kiếm được việc làm. Tương tự, bản tin sớm về sự thay đổi trong trợ cấp nông nghiệp giúp các hộ nông dân sản xuất đúng loại cây trồng để được hưởng lợi ích đầy đủ từ trợ cấp. Bởi vậy, trong khung cảnh đó, những diễn biến ngoài dự kiến có giá trị và được truyền thông đại chúng đăng tải đầy đủ. Ngược lại, tin tức về một chương trình diễn biến như mong đợi không có giá trị lớn và được truyền thông đưa tin ít ỏi. Hành vi này của truyền thông khiến các chính trị gia đẩy mạnh các khoản gia tăng ngoài dự kiến trong một chương trình và xoa dịu các khoản cắt giảm ngoài dự kiến. Lý do là vì, các đề xuất tăng chi tiêu ngoài dự kiến sẽ thu hút mạnh sự chú ý của truyền thông, và việc đưa ra những đề xuất đó rất có lợi về chính trị. Tương tự, việc cắt giảm chương trình ngoài dự kiến sẽ được đưa tin quá mức bình thường, khiến cho họ bất lợi về chính trị nhiều hơn. Mỗi quan tâm trong quản lý các thông tin đó đã khiến các chính trị gia đề xuất một số sáng kiến chi tiêu lớn với hy vọng sẽ thu hút được việc đưa tin của truyền thông, điều đó sẽ tương xứng với những khoản cắt giảm nhỏ trong một số chương trình lớn hy vọng tránh được việc truyền thông đưa tin. Vì kiểu phản ứng này, nên qua thời gian, truyền thông sẽ khiến các chính trị gia tập trung nhiều hơn vào các chương trình mà nhu cầu về nó có tính biến thiên mạnh để thu hút được việc đưa tin thường xuyên của truyền thông, như trường hợp nạn đói, và ít tập trung hơn vào các chương trình có nhu cầu ổn định và hiếm khi được truyền thông đưa tin, như những nạn đói mang tính địa phương. Trường hợp đặc biệt này được Drèze và Sen (1990) tranh luận, họ đã phát hiện ra rằng Ấn Độ, nơi có truyền thông tự do, đã tránh được nạn đói, nhưng không tránh được cái đói mang tính địa phương. Điều đó thành công hơn ở Trung Quốc, nơi đang thiếu truyền thông tự do.

Đặc trưng cuối cùng đó là lượng tin được đưa phụ thuộc vào chi phí phát hành tin tức. Mặc dù không đáng kể, nhưng nó có ý nghĩa quan trọng và có thể kiểm định được, vì truyền thông đại chúng chủ yếu - đài, báo, và truyền hình - có chi phí phát hành rất khác nhau. Như trường hợp phát tin trên sóng đài phát thanh là rẻ hơn phát hành báo đến các vùng xa xôi, một mô hình dự đoán rằng, phát thanh sẽ làm tăng số cử tri có hiểu biết ở vùng nông thôn, và chính điều đó là nguyên nhân dẫn đến việc mở rộng các chương trình mang lại lợi ích cho các cử tri này. Giả thuyết này sẽ được kiểm định ở phần tiếp theo.

## **Bằng chứng**

Nếu truyền thông đại chúng tác động đến các chính sách công hay hành vi bỏ phiếu, thì cuộc cách mạng trong công nghệ truyền thông như những phát

minh ra truyền thanh, truyền hình và Internet phải để lại một số tác động hữu hình. Phần này sẽ tìm kiếm tác động đó bằng việc nghiên cứu xem liệu việc phân bổ kinh phí cho các địa hạt trong một chương trình lớn từ rất sớm như Chính sách Kinh tế Xã hội mới có chịu tác động của việc sử dụng gia tăng đài phát thanh hay không, và phần này được dựa trên nghiên cứu của Strömberg (1999, 2001b).

### Chương trình đang được nghiên cứu

Tôi đã kiểm định giả thuyết về tác động của phát thanh đến chính sách trong chương trình Quản lý Cứu trợ Khẩn cấp Liên bang (FERA). Mục đích của chương trình là trợ giúp cho những người có thu nhập thấp. Chương trình được thực hiện từ năm 1933-1935 và đã phân phối được tổng cộng 3,6 tỷ đôla, con số đó có thể so sánh với tổng chi tiêu hàng năm của chính quyền cấp địa phương, bang và liên bang vào thời điểm đó là khoảng 12 tỷ đôla. Nguồn tài chính của chương trình đã được phân phối rộng rãi, vào thời kỳ đỉnh điểm đã hỗ trợ được cho khoảng 16% người Mỹ, hay hơn 20 triệu người. Chính quyền liên bang có trách nhiệm phân bổ giữa các bang, và các thống đốc có trách nhiệm phân bổ đến các địa hạt trong các bang.

Tôi đã chọn chương trình FERA vì nó được thực hiện ở khoảng giữa thời kỳ mà phát thanh đã trở nên phổ biến. Nếu như phát thanh đã làm tăng sức mạnh chính trị của các nhóm hay các vùng nhất định, thì chúng ta dự kiến sẽ có một chương trình lớn và mới để phục vụ cho các nhóm này trong một chừng mực nhất định. Khi bắt đầu chương trình FERA, phát thanh đã trở thành một phương tiện truyền thông đại chúng quan trọng phục vụ cho các chương trình tin tức và các chiến dịch chính trị. Tuy nhiên, sở hữu đài thu thanh vẫn phân bố không đều giữa các vùng của nước Mỹ. Từ địa hạt này đến địa hạt khác, số hộ gia đình có đài thu thanh biến thiên từ 1 đến 90%. Sự biến động lớn này trong sử dụng đài thu thanh làm cho việc xác định tác động của việc sử dụng đài thu thanh đến chi tiêu của chương trình FERA dễ dàng hơn, vì sự biến động trong chi tiêu của chính phủ do tác động của đài thu thanh cũng sẽ rộng lớn khác thường.

Theo dòng những cuộc thảo luận trên đây, phát thanh có thể tác động đến chi tiêu nếu thông tin được truyền qua sóng phát thanh làm tăng lượng cử tri tham gia bầu cử hoặc giúp các cử tri bỏ phiếu cho các ứng viên chính trị mà người đó phục vụ tốt nhất cho lợi ích của họ. Liên quan đến chương trình FERA, phát thanh lúc đó đã đăng tải những diễn biến kịp thời liên quan đến các

dự án của FERA. Phát thanh còn được sử dụng trong các chiến dịch chính trị. Phát biểu trong một chiến dịch đặc biệt được truyền qua sóng phát thanh vào năm 1934, thống đốc Lehman của bang New York đã nói:

Vào năm 1932, tôi đã hứa, dưới sự điều hành của tôi, bang chúng ta không có một công dân nào bị thiếu lương thực, chỗ ở hay quần áo. Tôi tự hào là đã thực hiện được lời hứa đó trong vòng hai năm nhiệm kỳ của mình. Trong khoảng thời gian từ tháng 12 năm 1931 đến tháng 8 năm 1934, chúng ta đã chi 482 triệu đôla từ các quỹ công cộng, công quỹ liên bang, bang, và địa phương.

Bài diễn văn tiếp tục với sự ghi nhận các dự án như xây đường từ các nông trại đến chợ và cung cấp các khoản trợ giúp cho các nhóm đặc biệt như chủ sở hữu nhà và giáo viên. Đài phát thanh được dùng để nhắc nhở cử tri về những ưu đãi trong quá khứ và hứa hẹn cho một chiến dịch mới.

Cả hai cách sử dụng đài phát thanh có lẽ đều đã làm thay đổi lợi ích chính trị các chương trình của chính phủ, vì thông tin về những ưu đãi trong quá khứ và hứa hẹn trong chiến dịch tranh cử giúp cử tri xác định và bỏ phiếu cho các chính trị gia phục vụ lợi ích của họ trong nhiệm kỳ vừa qua hoặc là người hứa sẽ làm như vậy trong nhiệm kỳ tới. Ví dụ, vào đầu thập niên 20, nếu một thống đốc hứa khởi công xây đường từ nông trại đến chợ, thì tác dụng mang lại dưới dạng nhận được nhiều lá phiếu từ vùng nông thôn có thể còn sơ sài vì nhiều người dân liên quan đang sống ở các vùng nông thôn không có báo hàng ngày nên không biết gì về lời hứa đó. Mười năm sau, vị thống đốc này có thể đến đài phát thanh và trực tiếp hứa hẹn để tăng số lá phiếu bầu cho mình. Tất nhiên, điều đó đã làm tăng lợi ích chính trị của các dự án như thế. Tương tự, trước khi phát minh ra đài thu thanh, nhiều người sống ở nông thôn không biết ai là người cấp tài chính cho các con đường mà họ được hưởng lợi ích, trong khi đó 10 năm sau một thống đốc có thể đến đài phát thanh và nói một cách trực tiếp với các cử tri rằng khoản tài chính đó là của ông ta hay bà ta. Điều này đã làm tăng động cơ để khởi công các dự án như vậy.

Động cơ do đài phát thanh tạo ra còn có thể diễn ra ở các địa phương. Theo Dunn (1936), chủ tịch chương trình cứu trợ địa phương đã than vãn khi chương trình FERA cắt giảm một số hoạt động của mình: “Điều này có thể gây cản trở đối với cơ hội tái đắc cử của tôi, bởi vậy chắc chắn sẽ gây ra cảm giác chua xót trong một bộ phận dân chúng, những người mà ông buộc phải từ chối họ.” Mô hình của tôi cho rằng, một vị chủ tịch sẽ thấy lưỡng lự khi phải từ chối dân chúng, những người có nhiều khả năng đi bỏ phiếu và dân chúng, những người



có thể biết rằng ông ta phải chịu trách nhiệm về sự khước từ họ.

Liệu các chính trị gia có bị tác động bởi những động cơ phải đưa ra các chính sách có lợi cho các cử tri có đủ thông tin hay không, vẫn là một câu hỏi kinh nghiệm. Nếu điều đó là đúng thì hình thái chúng ta chờ đợi sẽ thấy qua các số liệu, sẽ là mức chi tiêu cao ở những vùng có số lượng cử tri tham gia bỏ phiếu nhiều, nơi mà nhiều cử tri có máy thu thanh và chỉ có số ít cử tri là mù chữ.

### Kết quả

Trước khi có một cuộc khảo sát số liệu chặt chẽ hơn, sẽ là hữu ích nếu quan sát một số tương quan đơn biến. Tỷ lệ người không biết chữ, số lượng người tham gia bầu cử thấp, và tỉ lệ có đài thu thanh thấp, có mối tương quan nghịch biến với chi tiêu chính phủ, trong khi đó, tình trạng thất nghiệp có mối tương quan đồng biến với chi tiêu và tiền gửi ngân hàng thấp chỉ có mối tương quan yếu với chi tiêu.

Trong một phân tích hồi qui đa biến về các yếu tố quyết định đến chi tiêu, một hình thái tương tự đã xuất hiện. Các yếu tố liên quan đến địa vị kinh tế xã hội thấp có quan hệ cùng chiều với chi tiêu nếu nó cho thấy cần thiết phải trợ giúp thu nhập (mức thất nghiệp cao, tiền gửi ngân hàng thấp, giá trị nhà cửa thấp) và có quan hệ ngược chiều với chi tiêu nếu chúng phản ánh mức độ tham gia và thông tin về chính trị thấp (số lượng người tham gia bầu cử thấp, tỷ lệ mù chữ cao, sử dụng đài thu thanh thấp). Bởi vậy, các địa hạt nghèo không nghiễm nhiên yếu kém về mặt chính trị. Điều này có thể hiểu được, vì việc bỏ phiếu của người nghèo có thể dễ dàng bị chi phối bởi các ưu đãi kinh tế. Sự yếu kém này là do người nghèo ít tham gia chính trị và không có đủ thông tin.

Các tác động ước tính của việc sử dụng đài thu thanh và số lượng người tham gia bầu cử đến chi tiêu của chính phủ là khá lớn. Hệ số tương quan ước lượng được từ phép hồi qui này cho thấy, khi số hộ gia đình có đài thu thanh ở một quận tăng 1% thì chi tiêu cứu trợ tăng 0,52%, và số lượng người tham gia bỏ phiếu tăng 1% thì chi cứu trợ tăng 0,61%.

Tiếp đến, tôi đã sử dụng dãy số liệu lặp ở một quận từ năm 1920 đến 1930 để kiểm tra xem liệu số lượng người tham gia bầu cử có liên quan đến việc tăng sử dụng đài thu thanh không. Trong một hàm hồi qui các tác động cố định, tôi đã phát hiện ra một mối tương quan đồng biến rất có ý nghĩa giữa việc gia tăng sử dụng đài thu thanh và gia tăng số lượng người tham gia bầu cử. Hệ số tương quan ước tính từ hàm hồi qui này cho biết, cứ 1% tăng trong sử dụng đài thu thanh thì có liên quan đến số lượng người tham gia bầu cử tăng 0,12%.

Hình 6.1 tổng kết các tác động ước tính của đài thu thanh đến khoản chi cứu trợ. Số hộ gia đình có đài thu thanh trong một quận tăng 1%, ước tính sẽ trực tiếp làm tăng chi cứu trợ thêm 0,52% vì dân chúng trong quận đã khá hơn trong việc kêu gọi nguồn công quỹ. Khi số người tham gia bầu cử tăng thêm 1% thì chi tiêu tăng 0,61%, tác động của đài thu thanh lên chi tiêu thông qua số lượng người tham gia bầu cử là 0,07%. Vì vậy, tổng mức tăng trong chi cứu trợ khi mức độ sở hữu đài thu thanh tăng 1% ước tính là 0,59 %.

Một khả năng xảy ra là tương quan giữa số hộ gia đình có đài thu thanh và chi cứu trợ có thể phát sinh đơn giản là vì các quận nơi có nhiều người có đài thu thanh cũng có nhu cầu lớn hơn về khoản chi tiêu viện trợ. Tuy nhiên, điều ngược lại dường như có khả năng xảy ra lớn hơn. Các quận có nhiều người có máy thu thanh lại có những có đặc điểm chứng tỏ họ ít có nhu cầu được cứu trợ hơn, đó là thất nghiệp thấp hơn, tiền lương cao hơn, giá trị tài sản cao hơn v.v...<sup>1</sup>

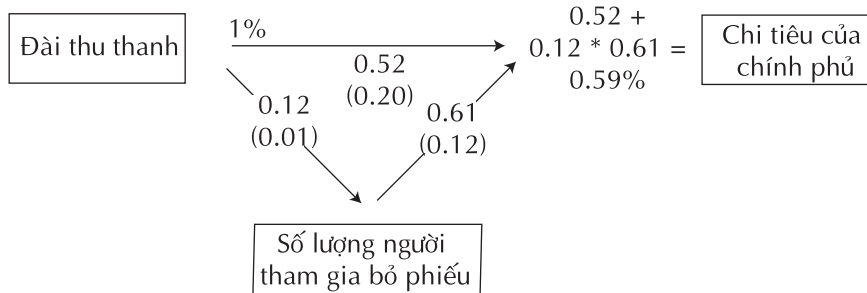
### Thảo luận

Tác động của mức độ sở hữu đài thu thanh đến khoản chi cứu trợ và số lượng người tham gia bầu cử ở vùng nông thôn đều cao hơn đáng kể so với các quận đô thị. Điều này không ngoài dự kiến với cơ cấu chi phí cho trước của phát thanh và phát hành báo chí. Nó còn phù hợp với những báo cáo gần đây về việc phát thanh đã làm giảm bất lợi về thông tin của dân cư nông thôn như thế nào. Trong một hội nghị chuyên đề về đài phát thanh và cuộc sống nông thôn do E.Brunner, một giáo sư về lĩnh vực giáo dục của trường Đại học Columbia tổ chức năm 1935, tác dụng của đài thu thanh trong việc phá vỡ tình trạng cô lập ở nông thôn đã được nhấn mạnh nhiều lần. Ví dụ, R.F.Fricke (1935, trang 26) đã phát biểu:

---

1. Để điều tra rõ hơn xem liệu có phải sự phổ biến đài phát thanh có ý nghĩa thực sự hay không, mức độ sở hữu đài thu thanh được xem là công cụ sử dụng dẫn suất ngầm, một tính chất địa chất mà Ủy ban Liên lạc Liên bang đã dùng để dự đoán mức độ phủ đầy của tín hiệu AM trên toàn nước Mỹ, và tổng công suất của tất cả các ăngten AM năm 1934, được gán trọng số bằng nghịch đảo căn bậc hai của khoảng cách từ trụ sở quận đến các ăngten. Các công cụ có tương quan mạnh với tỉ lệ số hộ gia đình có đài thu thanh đúng như dự kiến. Ước lượng biến công cụ cho thấy tác động đáng kể của đài thu thanh đến cả mức chi tiêu lẫn số cử tri đi bỏ phiếu. Tuy nhiên, mặc dù tác động của đài thu thanh ước lượng được từ các biến công cụ đến số cử tri đi bỏ phiếu vẫn có ý nghĩa sau khi đã tính đến cả tác động cấp bang nhưng điều này không đúng với phương trình về chi tiêu.

Hình 6.1: Tác động ước tính của đài thu thanh



*Chú thích:* Các con số trong ngoặc đơn là sai số chuẩn

*Nguồn:* Tác giả

Tôi tin rằng đài thu thanh là yếu tố rất quan trọng trong việc mang đến cho nông dân hiểu biết rộng rãi hơn về công vụ... Tôi tin chắc rằng, đài thu thanh có ý nghĩa với nông dân nhiều hơn là người sống ở thành phố, và đặc biệt họ sử dụng nó nhiều hơn để nghe các chương trình có liên quan đến công vụ, và vì lý do đó, tôi tin chắc rằng người nông dân có hiểu biết hơn một người dân trung bình ở thành phố là nhờ đài thu thanh.

Kết quả của tôi (Strömberg 1999, 2001a) cho thấy đài thu thanh không chỉ phá vỡ sự cô lập ở nông thôn mà nó còn làm tăng quyền lực chính trị ở các quận nông thôn. Tác động này khá to lớn. Các ước tính cho thấy đài phát thanh làm tăng phân bổ nguồn tài chính của chương trình FERA cho một quận nông thôn 20% so với một quận tương tự ở thành phố.

Hơn nữa, bản thân tác dụng của đài thu thanh đến số lượng người tham gia bầu cử cũng rất thú vị. Tác động tổng thể của việc tăng sử dụng đài thu thanh lên số lượng người tham gia bầu cử không hề nhỏ. Năm 1920, chưa đến 1% dân số Mỹ sử dụng đài thu thanh. Đến năm 1940, khoảng 80% các hộ gia đình đã có đài thu thanh. Ước tính đó cho thấy điều này dẫn đến sự gia tăng số phiếu bầu trên đầu người khoảng 5,5%. Từ năm 1920 đến năm 1940, số phiếu tính theo đầu người ở Mỹ tăng khoảng 12%, từ 25 đến 37% trong cả cuộc bầu cử thống đốc và tổng thống. Theo ước tính, sự gia tăng này chỉ bằng một nửa nếu không có đài thu thanh. Các ước tính này dựa vào sự biến đổi theo chuỗi thời gian có

sử dụng các biến giả đại diện cho năm, vì vậy chúng không chỉ đơn thuần là “nhặt ra” xu hướng theo thời gian ở cả hai chuỗi số liệu trên.

Tôi đã ước tính tác động của truyền thông đến chính sách ở Mỹ vào đầu những năm 30, đó là trường hợp ở một nước công nghiệp và dân chủ có tự do báo chí (Strömberg 1999, 2001a). Tất nhiên, tác động này có thể là khác nhau ở các thiết chế khác nhau, mặc dù Besley và Burgess (sắp xuất bản) đã nhận thấy có tác động tương tự ở các nước đang phát triển. Họ nhận thấy ở các bang của Ấn Độ có tổng lượng báo phát hành cao hơn thì việc thu hút ngân sách cho phân phối lương thực và cứu trợ thiên tai khi có hạn hán, có hiệu quả cao hơn. Tuy nhiên, Djankov và các tác giả khác (sắp xuất bản) lại phát hiện ra rằng, sở hữu nhà nước có mối tương quan nghịch biến với một chính phủ tốt, và theo Besley và Prat (2001) thì việc ít tự do báo chí có liên quan đến mức độ luân chuyển trong chính phủ thấp hơn, điều đó ngụ ý rằng, ở nước ít dân chủ với ít tự do báo chí thì tác động có xu hướng nhỏ hơn.

#### Mở rộng: Truyền hình giai đoạn 1950-1960

Tôi đã thực hiện một nghiên cứu tương tự về tác động của việc mở rộng sử dụng truyền hình. Mặc dù các tác động của truyền hình đến số lượng người tham gia bầu cử cũng được ước tính chính xác như tác động của đài thu thanh, các tác động ước tính đến chi tiêu lại thô sơ hơn vì tôi không nhìn vào một chương trình lớn với các mục tiêu được xác định rõ ràng, mà sử dụng số liệu chéo về các khoản chi chuyển nhượng liên chính phủ từ các bang của Mỹ đến các quận trong năm 1962. Các khoản chi này bao gồm chi tiêu cho giáo dục, đường cao tốc, phúc lợi công cộng và cho các mục tiêu khác, và bởi vậy, việc cố định chặt chẽ các yếu tố quyết định khác đối với chi tiêu là khó khăn hơn nhiều. Đáng tiếc, cuộc điều tra dân số năm 1950 được thực hiện trước khi có sự phát triển qui mô lớn của truyền hình, khi đó chỉ 9% gia đình Mỹ có vô tuyến, và cuộc điều tra dân số năm 1960 được thực hiện sau khi truyền hình đã được phát triển gần như rộng khắp, khi đó 87% các gia đình có vô tuyến. Vì vậy, sự biến thiên chéo là không lớn như trường hợp nghiên cứu về thu thanh.

Trong khi thu thanh là quan trọng đối với các vùng nông thôn, thì truyền hình dường như có vai trò quan trọng đối với người Mỹ gốc Phi và dân chúng có học vấn thấp. McCombs (1968) đã phát hiện trong khoảng thời gian từ năm 1852 đến 1960 là thời kỳ phát triển về truyền hình, số lượng dân số không xem truyền hình hay đọc báo đã giảm mạnh từ 71% xuống 49% trong nhóm người Mỹ gốc Phi có trình độ học vấn chưa qua trung học phổ thông. Trong số người

da trắng có cùng một trình độ học vấn, thì tỉ lệ số người ít sử dụng truyền thông thực tế đã tăng 5%. Trong số người da trắng có trình độ giáo dục trung học hoặc cao hơn, tỉ lệ số người ít sử dụng truyền thông đã tăng gấp đôi từ 16 đến 38%. Đánh giá từ các nghiên cứu này, truyền hình dường như đã làm giảm những bất lợi về thông tin đối với người Mỹ gốc Phi và dân chúng có trình độ học vấn thấp. Bởi vậy, tôi đã kiểm định xem truyền hình có làm tăng quyền lực chính trị và sự tham gia của các nhóm này hay không.

Phương pháp phân tích thống kê được thực hiện theo một hình thức giống như nghiên cứu về tác động của truyền thanh: một hàm hồi qui nghiên cứu các yếu tố quyết định đến các khoản chi chuyển nhượng liên chính quyền và một nghiên cứu khác về các yếu tố quyết định đến sự thay đổi số lượng người tham gia bầu cử giai đoạn 1959-1960. Kết quả cho thấy, trong khi số lượng người tham gia bỏ phiếu cao có mối tương quan với việc nhận được nhiều hơn các khoản chi chuyển nhượng từ chính phủ, thì việc sử dụng truyền hình chỉ có mối tương quan đáng kể với khoản chi chuyển nhượng của chính phủ ở các quận có nhiều người Mỹ gốc Phi. Hơn nữa, sự gia tăng trong sử dụng truyền hình có quan hệ rõ ràng với sự gia tăng số lượng người tham gia bầu cử, đặc biệt tại các quận có nhiều người học vấn thấp. Tác động của truyền hình yếu hơn tác động của phát thanh: tác động tích cực của truyền hình đến số lượng người tham gia bầu cử chỉ bằng 1/3 tác động của phát thanh. Có lẽ điều này ngụ ý trạng thái ngày càng bảo hòa của truyền thông.

Kết quả cho thấy truyền hình đã làm tăng khả năng của người Mỹ gốc Phi và dân chúng có học vấn thấp trong việc thu hút kinh phí của chính phủ. Đối với người Mỹ gốc Phi, tác động dường như chủ yếu là truyền hình trực tiếp làm gia tăng khả năng thu hút các nguồn kinh phí của chính phủ, có lẽ bằng việc giúp họ bỏ phiếu chính xác hơn cho các chính trị gia, người phục vụ lợi ích của họ. Ngược lại, truyền hình dường như đã làm tăng quyền lực chính trị cho dân chúng có học vấn thấp bằng việc tăng số lượng người tham gia bầu cử của họ nhiều hơn công dân trung bình.

Việc gia tăng sử dụng truyền hình đã làm tăng đáng kể số lượng người tham gia bầu cử là có phần gây ngạc nhiên. Trong các nghiên cứu so sánh chéo về số liệu điều tra, việc xem các bản tin truyền hình thường không phải là một nhà dự báo đáng kể về hiểu biết chính trị (Delli Carpini và Keeter, 1996). Tuy nhiên, điều này cho thấy người xem truyền hình nhiều hơn có thể là những người khởi đầu với trình độ hiểu biết kém hơn, chứ không có nghĩa họ không học được gì từ truyền hình (Price và Zaller 1993). Những người chỉ trích truyền hình đã quá quyết rằng, thay vì kích thích sự quan tâm của người xem và sự tham gia vào

các hoạt động xã hội, bản tin truyền hình có thể phổ biến hay truyền bá về tình trạng bất ổn chính trị, mà điều đó không khuyến khích sự tham gia chính trị (Putnam 2000, Robinson 1976). Phân tích của tôi (Strömberg 1999, 2001a) đã bác bỏ mạnh mẽ ý tưởng cho rằng tăng sử dụng truyền hình sẽ tạo ra bất ổn chính trị vào những năm 50. Thay vào đó, phát hiện của tôi là truyền hình đã làm tăng sự tham gia về mặt chính trị.

## Kết luận

Truyền thông đại chúng có thể tác động đến chính sách vì nó cung cấp cho cử tri các thông tin liên quan đến chính trị. Thông tin này giúp cho các cử tri, vừa có thể tham gia bỏ phiếu nhiều hơn, vừa có thể bỏ phiếu nhiều hơn cho các chính trị gia phục vụ lợi ích của họ. Kết quả là, các chính trị gia sẽ nhằm vào các cử tri có nhiều thông tin hơn.

Người được biết nhiều thông tin nhờ truyền thông phụ thuộc vào cơ cấu chi phí và doanh thu của truyền thông. Phần lý thuyết của chương này đã lập luận rằng, hiệu suất tăng dần theo qui mô sẽ dẫn đến tình trạng truyền thông đại chúng cung cấp ít tin tức cho các nhóm cử tri nhỏ. Sự thiên lệch về tin tức này sẽ chuyển thành sự thiên lệch trong chính sách công. Các nhóm thiểu số và các nhóm lợi ích đặc biệt sẽ nhận được ít các chính sách ưu đãi hơn do việc các hãng truyền thông đại chúng cung cấp thông tin. Vì lý do đó, truyền thông đại chúng có thể giúp quyền lợi của người tiêu dùng phân tán và người nộp thuế làm giảm đi tính phổ biến của các rào cản thương mại và các dự án nhỏ “dùng tiền chính phủ đổi lấy phiếu bầu địa phương” mà các nhóm lợi ích đặc biệt theo đuổi.

Truyền thông có thể còn tác động đến việc các chính trị gia phản ứng lại những thay đổi trong nhu cầu về các dịch vụ khác nhau mà chính phủ cung cấp như thế nào. Nó có thể giúp các chính trị gia đề xuất sự gia tăng mạnh mẽ hay những sáng kiến trong một vài chương trình để thu hút sự chú ý tích cực của truyền thông, được tài trợ bởi nhiều khoản cắt giảm nhỏ để tránh sự chú ý của truyền thông. Bởi vậy, thời gian qua có nhiều nguồn lực được dành cho các chương trình có nhu cầu biến động cao, như nạn đói, hơn là cho các chương trình có nhu cầu ổn định, như tình trạng thiếu ăn ở một vùng hay một nhóm người nhất định.

Các bằng chứng thực nghiệm đã nói lên rằng, các chính trị gia Mỹ vào thập niên 30 đã phân bổ nguồn kinh phí cứu trợ đến những nơi có tỉ lệ dân số có đời thu thanh lớn và nơi có nhiều người tham gia bỏ phiếu. Các tác động không chỉ có ý nghĩa lớn về thống kê, mà còn có tầm quan trọng về kinh tế. Các ước tính

ngụ ý rằng, đối với mỗi điểm phần trăm tăng lên trong số hộ gia đình có đài thu thanh tại một quận nhất định, vị thống đốc sẽ tăng chi cứu trợ khẩn cấp theo đầu người là 0,6%. Số hộ gia đình có đài thu thanh tăng 1 độ lệch chuẩn sẽ làm tăng chi tiêu 10%.

Các chính trị gia đã phân bổ ít hơn nguồn tiền cứu trợ cho các vùng có tỉ lệ mù chữ cao. Mù chữ cản trở việc thu lượm các thông tin chính trị. Giống như người không sử dụng truyền thông đại chúng, người mù chữ ít quyền lực chính trị hơn những người biết chữ bởi họ vừa ít có xu hướng tham gia bỏ phiếu, vừa khó có thể bỏ phiếu cho các ứng cử viên phục vụ lợi ích của họ. Các tác động ước tính của mù chữ có ý nghĩa cao và đáng kể về mặt thống kê: với mỗi điểm phần trăm tăng lên trong tỷ lệ người mù chữ, các chính trị gia cắt giảm chi tiêu trung bình là 2%.

Một cách để xác định các tác động ước tính của truyền thanh và tình trạng biết chữ trong tương lai là so sánh chúng với tác động của số lượng người tham gia bầu cử. Lợi ích ước tính về sức mạnh chính trị từ 10% tăng thêm trong tỷ lệ biết chữ và khả năng tiếp cận truyền thông đại chúng ở các quận bất lợi chẳng hạn, cũng có độ lớn lần lượt giống như lợi ích từ 10% tăng thêm trong số lượng cử tri tham gia bầu cử. Việc bầu cử không có thông tin đầy đủ dường như tạo ra áp lực chính trị chẳng khác gì việc không đi bầu cử.

Phát minh ra phát thanh và truyền hình đã làm thay đổi sức mạnh chính trị của các nhóm khác nhau bằng việc tác động đến người có và không có đầy đủ thông tin. Đặc biệt, phát thanh đã cải thiện năng lực tương đối của vùng nông thôn nước Mỹ trong việc thu hút các khoản tài trợ của chính phủ. Nhìn chung, phát thanh đã làm tăng nguồn tài chính phân bổ đến các quận nông thôn thêm 20% so với các quận đô thị có điều kiện tương tự. Tương tự, kết quả sơ bộ cho biết người Mỹ gốc Phi và những người có học vấn thấp đã được lợi từ sự du nhập của truyền hình vào những năm 50. Ngày nay, việc sử dụng Internet rộng rãi có thể có tác động chính trị tương tự, nó tạo ra cả kẻ được lẫn người thua. Một chủ đề hấp dẫn cho các nghiên cứu tương lai là nhận biết các nhóm này và đo lường tác động chính trị của Internet.

## Tài liệu tham khảo

Từ “processed” dùng để chỉ một cách không chính thức đến những công trình được tái bản và thường không sẵn có trong các thư viện.

Anderson, Simon P., and Stephen Coate. 2000. “Market Provision of Public Goods: The Case of Broadcasting.” Cornell University, Ithaca, New York. Processed.

- Barnouw, Erik. 1978. *The Sponsor*. New York: Oxford University Press.
- Besley, Timothy, and Robin Burgess. Forthcoming. "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India." *Quarterly Journal of Economics*.
- Besley, Timothy, and Andrea Prat. 2001. "Handcuffs for the Grabbing Hand? The Role of the Media in Political Accountability." London School of Economics, London. Processed.
- Delli Carpini, Michael X., and Scott Keeter. 1996. *What Americans Know about Politics and Why it Matters*. New Haven, Connecticut; London: Yale University Press.
- Dunn, Catherine. 1936. *What Price Poor Relief?* Chicago: American Public Welfare Association.
- Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, Andrei Shleifer. Forthcoming. "Who Owns the Media?" *Journal of Law and Economics*.
- Drèze, Jean, and Amartya Sen. 1990. *The Political Economy of Hunger, vol. 1*. Oxford, U.K.: Clarendon Press.
- Fricke, R. F. 1935. In Edmund Brunner, ed., *Radio and the Farmer*. New York: Radio Institute of the Audible Arts.
- Larcinese, Valentino. 2001. "Information Acquisition, Ideology, and Turnout: Theory and Evidence from Britain." London School of Economics, London. Processed.
- Litman, Barry. 1988. "Microeconomic Foundations." In Robert G. Picard, James P. Winter, Maxwell E. McCombs, and Stephen Lacy, eds., *Press Concentration and Monopoly*. Norwood, New Jersey: Ablex.
- Lohmann, Susanne. 1998. "An Information Rationale for the Power of Special Interests." *American Political Science Review* 92(4): 809-27.
- Mander, M. 1978. "The Integration of Advertising and Circulation Sales Policies." In H. Henry, ed., *Behind the Headlines: The Business of the British Press: Readings in the Economics of the Press*. London: Associated Business Press.
- Masson, Robert T., Ram Mudambi, and Robert J. Reynolds. 1990. "Oligopoly in Advertiser Supported Media." *Quarterly Review of Economics and Business* 30(2): 3-16.
- McCombs, Maxwell E. 1968. "Negro Use of Television and Newspapers for Political Information, 1952-1964." *Journal of Broadcasting* 11(3): 261-66.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Price, Vincent, and John Zaller. 1993. "Who Gets the News? Alternative Measures of News Reception and Their Implications for Research." *Public Opinion Quarterly* 57:133-64.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Robinson, Michael J. 1976. "Public Affairs Television and the Growth of Political Malaise." *American Political Science Review* 70: 409-42.
- Rosse, James N. 1970. "Estimating Cost Function Parameters without Using Cost Data: Illustrated Methodology." *Econometrica* 38(2): 256-75.
- Spence, Michael, and Bruce Owen. 1977. "Television Programming, Monopolistic Competition, and Welfare." *Quarterly Journal of Economics* 91: 103-26.



- Stein, Robert M., and Kenneth N. Bickers. 1994. "Congressional Elections and the Pork Barrel." *Journal of Politics* 56(2): 377-99.
- Steiner, Peter O. 1952. "Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting." *Quarterly Journal of Economics* 66(2): 194-223.
- Strömberg, David. 1999. "The Politics of Public Spending." Ph. D. Dissertation, Princeton University, Princeton, New Jersey.
- \_\_\_\_\_. 2001a. "Mass Media and Public Policy." *European Economic Review* 45(4-6): 652-63.
- \_\_\_\_\_. 2001b. "Radio's Impact on Public Spending." Stockholm University, Stockholm. Processed.
- \_\_\_\_\_. Forthcoming. "Mass-Media Competition, Political Competition, and Public Policy." *Review of Economic Studies*.

---

# 7

## Vai trò quản trị doanh nghiệp của truyền thông

Alexander Dyck và Luigi Zingales

Tháng 4 năm 1992, *Tạp chí phổ Uôn* đã đăng một quảng cáo lạ lùng. Đó là một bức tranh choán cả trang báo vẽ bóng của ban giám đốc hãng Sears Roebuck với nhan đề: “Tài sản khê đơng của Sears”. Quảng cáo này, do nhà hoạt động vì quyền lợi của cổ đōng Robert Monks thuê đāng, đã chỉ đđch danh từng thành viên của ban giám đốc, có tên họ đầy đủ, là những người phải chịu trách nhiệm về thành tích đāng buồn của cổ phiếu Sears. Nhìn chung, bị lúng túng trước tờ quảng cáo, ban giám đốc đã chọn cách chấp nhận rất nhiều đề xuất mà Robert Monks đưa ra, mặc dù ông này chỉ nhận đđợc 12% số phiếu trong lần bầu cử trước đó để chọn thành viên của ban, và do đó, đã không có đđợc ghế nào trong ban giám đốc. Thị trường hưởng ứng sự thay đōi này với mức lợi suất thặng dư 9,5% vào ngày mà những thay đōi đó đđợc công bố, và 37% trong ngày tiếp theo (Monks và Minow 1995, trang 399-411).

Ngày 8 tháng 3 năm 1988, hệ thống truyền hình Mỹ đã cho chiếu một cuốn băng về con tàu săn cá ngừ của Panama, tàu *Maria Luisa*, đã giết chết hàng trăm con cá heo trong lúc câu cá ngừ. Trước sự phẫn nộ của công chúng, Viện Đāo địa cầu, tổ chức Hoà bình Xanh, và Hiệp hội Nhân đāo đã phát đōng cuộc tẩy chay cá ngừ. Các tổ hợp nhà hàng loại cá ngừ khỏi thực đơn, và các ban giám hiệu trường học trong cả nước đã ngừng sử dụng cá ngừ cho đến khi nó

---

Chúng tôi xin cảm ơn Beceren đã hỗ trợ trong quá trình chuẩn bị số liệu và Rakesh Khurana, Jay Lorsch, Forest Reinhardt, Richard Vietor, Andy Zelleke và các thành viên tham dự xēmina tại trường Kinh doanh Havard về những đōng góp quý báu cho bản thảo đāu tiên. Alexander Dyck cũng chân thành cảm ơn sự hỗ trợ tài chính của Ban Nghiên cứu Trường Kinh doanh Havard và Luigi Zingales từ Trung tâm George Stigler của Đāi học Chicago.

đảm bảo “an toàn cho cá heo”, tức là chúng phải được đánh bắt bằng loại lưới không làm chết cá heo. Ngày 12 tháng 4 năm 1990, Heinz đã công bố rằng, hãng này chỉ bán cá ngừ an toàn cho cá heo. Chỉ trong vài giờ, hai nhà sản xuất cá ngừ lớn nhất khác cũng đã đưa ra những cam kết tương tự (Reinhardt và Vietor 1994a, b).

Những đóng góp khác trong bài viết này tập trung vào ảnh hưởng của truyền thông đến phát triển thông qua tác động của nó đến các chính khách và quá trình chính trị, nhưng những mẩu chuyện trên cũng đã cho thấy truyền thông có thể có vai trò nhất định trong việc định hình chính sách của công ty. Liệu đó là những sự tình cờ vụn vặt hay chúng đại diện cho sức mạnh ảnh hưởng của truyền thông? Nếu truyền thông có ảnh hưởng đến như thế, thì vì sao người ta lại có truyền thông? Truyền thông không bỏ phiếu, cũng không quyết định mức thù lao cho các nhà quản lý, vậy cơ chế nào đã buộc các giám đốc phải chú ý đến điều mà truyền thông đã nêu? Sức mạnh của truyền thông có liên quan như thế nào và tương tác ra sao với các cơ chế quản trị doanh nghiệp khác, chẳng hạn như môi trường pháp lý và cạnh tranh? Sự ảnh hưởng của truyền thông đã dẫn dắt chính sách của doanh nghiệp đi theo hướng nào?

Hai ví dụ trên đây cũng cho thấy, lời giải cho những câu hỏi đó không hề đơn giản. Trong cả hai ví dụ, truyền thông đều đóng vai trò đòn bẩy, nhưng là đòn bẩy được sử dụng bởi hai nhóm rất khác nhau: các cổ đông không có quyền bỏ phiếu trong trường hợp thứ nhất, và các nhà môi trường trong trường hợp thứ hai. Cách mà truyền thông sử dụng cũng rất khác nhau. Trong trường hợp thứ nhất, một cổ đông đối lập đã bỏ tiền túi của mình ra để đăng quảng cáo nhằm bày tỏ lập trường của mình về những yếu kém của các nhà quản lý và ban giám đốc. Trong trường hợp thứ hai, mạng lưới truyền hình đã đưa một cuốn băng do một nhóm các nhà môi trường quay được lên các chương trình thường xuyên của mình.

Cuối cùng, kết quả cũng rất khác nhau. Trong ví dụ thứ nhất, áp lực của công chúng từ tờ quảng cáo rớt cuộc đã buộc ban giám đốc Sears phải tăng giá trị của các cổ đông, một mục tiêu mà đáng ra họ phải theo đuổi ngay từ đầu. Trong trường hợp thứ hai, họ buộc phải nhượng bộ các nhà môi trường, một đối tượng mà họ không có trách nhiệm ủy thác nào hết. Ai đó có thể cho rằng các nhà quản lý của Heinz đã đáp ứng sự lựa chọn của khách hàng của họ, còn truyền thông chỉ đơn thuần là công cụ để thu hút sự quan tâm của khách hàng vào những sự kiện gay gắt mà thôi. Tuy nhiên trong trường hợp này, chúng ta có bằng chứng tương phản với giả thuyết

đó. Như một số nghiên cứu marketing đã chỉ ra, có một khoảng cách lớn giữa những khiếu nại của khách hàng được truyền đạt qua báo chí với mức độ sẵn sàng chi trả của họ. “Nếu có một hộp thịt cá ngừ an toàn cho cá heo đặt bên cạnh một hộp thịt thông thường khác, thì người ta sẽ chọn sản phẩm có giá rẻ hơn, cho dù sự chênh lệch đó chỉ là một xu” (Reinhardt và Vietor 1994a, trang 3). Thậm chí cũng không rõ là truyền thông có buộc được các giám đốc phải hành xử theo lợi ích của xã hội hay không. Không có bằng chứng nào cho thấy những tổn thất cho xã hội do cá heo bị giết có thể bù đắp được bằng chi phí tăng thêm khi câu cá ngừ bằng phương tiện an toàn cho cá heo. Quả thật, một số nhà môi trường đã chỉ trích quyết định này bằng lý lẽ rằng nó sẽ làm giảm đa dạng sinh học, vì nó sẽ chuyển hoàn toàn việc câu cá ngừ sang phía tây Thái Bình Dương, nơi mà việc đánh bắt cá ngừ không giết hại cá heo, nhưng lại giết hại nhiều loài khác mà, không giống với cá heo, chúng đang nằm trong danh sách những loài có nguy cơ tuyệt chủng.

Tất cả những câu hỏi này liên quan đến vai trò của truyền thông đều ít được chú trọng trong các nghiên cứu trừu tượng<sup>1</sup>. Đây không phải là sự ngẫu nhiên. Quá trình truyền bá thông tin có vai trò nhỏ bé trong các mô hình kinh tế. Các tác nhân được giả định là, hoặc được biết, hoặc không biết thông tin. Nếu không thì họ sẽ được lựa chọn phương án có thêm thông tin với một chi phí cho trước. Không có vai trò của những người tổng hợp thông tin, đối tượng sẽ làm giảm có chọn lọc chi phí thu thập thông tin. Trên thực tế, truyền thông đang đóng vai trò này. Người ta có được phần lớn thông tin thông qua truyền thông, yếu tố đóng vai trò quan trọng trong việc lựa chọn các mẫu tin tức để trao đổi với công chúng và tăng thêm tính tin cậy cho thông tin có được từ các nguồn khác. Bằng việc làm giảm có chọn lọc chi phí thu thập và đánh giá thông tin của các tác nhân, truyền thông đã có một vai trò to lớn định hình cho việc tạo dựng và củng cố uy tín.

---

1. Trong cuộc điều tra về trình độ phát triển hiện tại trong tài chính doanh nghiệp, Zingales (2000) đã đề cập đến điều này như một lực lượng quan trọng hiện đang bị bỏ qua. Skeel (2001) phân tích vai trò của sự giả dối trong luật doanh nghiệp. Baron (1996, 2001) đã điều tra vai trò của truyền thông trong các nỗ lực vận động hậu trường và nền chính trị tư nhân nói chung. Djankov và các tác giả khác (2001) đã nghiên cứu về tác động của hình thức sở hữu báo chí.

Truyền thông có vai trò quan trọng trong quản trị doanh nghiệp bằng cách tác động đến uy tín (của doanh nghiệp) chí ít cũng theo ba cách sau đây. Thứ nhất, sự chú ý của truyền thông có thể hướng các chính khách vào việc cải cách luật về công ty hoặc tăng cường hiệu lực của các luật này vì tin rằng sự án binh bất động sẽ làm tổn hại đến sự nghiệp chính trị trong tương lai của họ, hoặc khiến họ trở thành kẻ giả dối trong con mắt của công chúng, kể cả ở trong nước hay nước ngoài.

Thứ hai, sự chú ý của truyền thông có thể ảnh hưởng đến uy tín thông qua kênh chuẩn tắc mà hầu hết các mô hình kinh tế đều nhấn mạnh đến. Theo cách hiểu thông thường về uy tín (chẳng hạn, xem Fama 1980; Fama và Jensen 1983), thì tiền lương của nhà quản lý trong tương lai phụ thuộc vào niềm tin của cổ đông và những ông chủ trong tương lai về việc liệu những nhà quản lý này có phục vụ được lợi ích của họ trong những tình huống mà họ không thể giám sát được hay không. Mối quan ngại về một sự trừng phạt tài chính sẽ khiến các nhà quản lý không dám tranh thủ các cơ hội tự xử sự để tạo dựng niềm tin rằng họ là những nhà quản lý tốt.

Thứ ba, và là cái mà chúng tôi nhấn mạnh ở đây, sự chú ý của truyền thông không chỉ tác động đến uy tín của nhà quản lý và thành viên ban giám đốc trong con mắt của các cổ đông và những ông chủ trong tương lai, mà nó còn ảnh hưởng đến uy tín của họ trong con mắt của xã hội nói chung. Như Monks đã mô tả ở tờ quảng cáo về Sears: “Chúng tôi đang nói với bạn bè của họ, gia đình họ và các hiệp hội nghề nghiệp của họ. Bất cứ ai nhìn thấy tờ quảng cáo sẽ đọc nó. Bất cứ ai đọc nó sẽ hiểu nó. Bất cứ ai hiểu nó sẽ cảm thấy tự do đặt câu hỏi cho bất cứ thành viên nào mà họ bắt gặp” (Rosenberg 1999, trang 269-70). Cổ đông của Heinz có thể vô cùng thất vọng về quyết định chỉ đánh bắt cá ngừ nếu đảm bảo an toàn cho cá heo, cũng như bất cứ một ông chủ tiềm năng nào khác của các nhà quản lý hãng này. Các nhà quản lý và giám đốc của Heinz hành động phần nào để bảo vệ hình ảnh trước công chúng của họ. Họ không muốn bị con cái họ quấy rầy mỗi khi trở về nhà hoặc cảm thấy ngượng ngùng khi đến nhà thờ hoặc tham gia các câu lạc bộ cộng đồng. Nell Minow, đối tác làm ăn của Robert Monks, đã nói với chúng tôi rằng, cho đến ngày này, các giám đốc của Sears đều ghét Robert Monks vì tại câu lạc bộ cộng đồng ở địa phương của họ, họ vẫn bị giễu cợt bởi quảng cáo của Monks. Không chính sách bảo hiểm nào giúp cho các giám đốc và nhà quản lý có thể bảo vệ họ khỏi những sự trừng phạt về uy tín như thế.

Truyền thông do đó có vai trò trong việc định hình hình ảnh các nhà quản

lý và giám đốc doanh nghiệp trong công chúng, và bằng cách đó, chúng gây áp lực cho họ phải hành xử theo những chuẩn mực của xã hội. Tùy từng tình huống mà áp lực này có thể dẫn đến việc tối đa hoá giá trị của cổ đông, như trong trường hợp của Sears, hoặc thoát ly khỏi giá trị đó, như trong trường hợp của Heinz.

Vì thế, chúng tôi chỉ nêu lên khả năng các nhà quản lý và giám đốc quan tâm đến hình ảnh trước công chúng của họ, và vì thế, sẽ phản ứng trước áp lực của truyền thông. Trước khi kết luận rằng, quả thực, truyền thông đã có vai trò trong quản trị doanh nghiệp, chúng tôi phải nêu rõ đây là một khả năng mang tính chất lý thuyết nhiều hơn, và được hậu thuẫn bằng hai ví dụ đơn lẻ. Đây là điều mà chúng tôi sẽ làm trong phần còn lại của chương. Chúng tôi bắt đầu bằng việc xem xét hàng loạt các ví dụ mà ở đó, truyền thông có ảnh hưởng đến chính sách của công ty. Những ví dụ này sẽ làm sắc nét thêm một trực giác cho rằng, trong phần lý thuyết, chúng tôi tìm cách làm rõ những vấn đề quyết định tác động của truyền thông đến hành vi của công ty. Sau đó, chúng tôi sẽ chuyển qua những bằng chứng có hệ thống hơn. Trong Dyck và Zingales (2001), chúng tôi đã chứng minh rằng, sự truyền bá của báo chí ảnh hưởng đến giá trị của công ty mà những người trong cuộc chiếm hữu cho riêng mình – cái gọi là lợi ích cá nhân của sự kiểm soát. Trong chương này, chúng tôi sẽ xem xét ảnh hưởng của báo chí đến sự nhạy bén của khu vực tư nhân trước các vấn đề môi trường. Chúng tôi dùng số phát hành các tờ nhật báo được chuẩn hoá theo dân số làm thước đo chính về tầm quan trọng của báo chí trong một nước. Mặc dù báo chí chẳng có chút quan trọng nào nếu chúng không được đọc, nhưng đây rõ ràng là một chỉ số thô về tầm quan trọng của chúng, và là một trong rất ít thước đo sẵn có trong bộ phận tiêu biểu rộng lớn của đất nước. Sau đó, chúng tôi tiến hành kiểm định khả năng đứng vững của những kết quả của chúng tôi, sử dụng các chỉ số khác về tính tự do và độc lập của báo chí. Chúng tôi sử dụng chỉ số được tạo ra như một hợp phần của chỉ số bền vững môi trường năm 2001 làm thước đo tiêu chuẩn môi trường doanh nghiệp trung bình của các hãng trong một nước. Chỉ số về mức độ nhạy bén của khu vực tư nhân là sự kết hợp giữa 5 chỉ số dựa vào doanh nghiệp, từ số công ty được công nhận ISO 14001 trên một triệu đôla tổng sản phẩm quốc nội (GDP) cho đến điểm xếp hạng tính bền vững môi trường của doanh nghiệp trong chỉ số toàn cầu Dow Jones.

Chúng tôi thấy rằng, các nước có số lượng phát hành báo chí lớn, có sự nhạy bén với môi trường nhìn chung là tốt hơn. Điều này đúng ngay cả sau khi đã cố định mức độ điều tiết về môi trường, sự sẵn có thông tin về các kết quả môi

trường và trình độ phát triển kinh tế đo bằng GDP trên đầu người. Tác động này là có ý nghĩa về mặt kinh tế. Tăng mức độ truyền bá của báo chí thêm 1 độ lệch chuẩn sẽ làm tăng chỉ số môi trường thêm 15 điểm phần trăm, tức là bằng 28% độ lệch chuẩn.

Vì bản thân mức độ truyền bá của báo chí là yếu tố nội sinh hoặc có tương quan không thực sự với các yếu tố thể chế khác, nên chúng tôi cố gắng giải thích sự truyền bá báo chí bằng cách sử dụng các biến ngoại sinh. Tôn giáo là yếu tố lớn ảnh hưởng đến trình độ học vấn của một quốc gia và xu hướng đọc báo của nước đó. Một yếu tố khác là mức độ phân hoá theo ngôn ngữ các dân tộc. Hai yếu tố này có thể giải thích cho 41% sự biến thiên điển hình trong mức độ truyền bá báo chí. Khi chúng tôi sử dụng hai yếu tố này làm công cụ trong phép hồi quy về tác động của báo chí đến tiêu chuẩn môi trường và qui mô lợi ích cá nhân, thì chúng tôi cũng thu được kết quả tương tự. Điều này hậu thuẫn cho ý tưởng rằng, kết quả của chúng tôi không bị chi phối bởi sự tương quan không thực hoặc mối quan hệ nhân quả ngược.

Trên góc độ chính sách, bằng chứng này về tầm quan trọng của truyền thông trong quản trị doanh nghiệp có hai hệ quả quan trọng. Thứ nhất, những nghiên cứu trước đây hầu như chỉ tập trung vào các khía cạnh pháp lý và hợp đồng của quản trị doanh nghiệp. Bằng chứng trong chương này và trong Dyck và Zingales (2001) đã chứng tỏ trọng tâm đó cần được mở rộng hơn, và cuộc tranh luận chính sách cũng cần phải có sự chuyển dịch trọng tâm tương tự.

Thứ hai, báo chí buộc các nhà quản lý phải hành động không chỉ vì lợi ích của các cổ đông, mà còn phải theo cách được công chúng chấp nhận. Phát hiện này đã đặt vai trò của các chuẩn mực xã hội lên bàn tranh luận về quản trị doanh nghiệp. Ngoài một vài trường hợp ngoại lệ đáng lưu ý, chẳng hạn như Coffee (2001), vai trò của những chuẩn mực này đã bị bỏ qua, nhưng chúng đã thể hiện một cơ hội cho các nhà cải cách nếu họ có thể tăng cường trao đổi về hành vi vi phạm các chuẩn mực, và những chuẩn mực này lại hậu thuẫn đắc lực cho quản trị doanh nghiệp. Tuy nhiên, chúng cũng có thể là trở ngại lớn cho bất kỳ nỗ lực nào nhằm cải thiện hệ thống quản trị doanh nghiệp của quốc gia. Ở những nước, nơi mà việc sa thải công nhân để làm tăng lợi nhuận được nhìn nhận rất tiêu cực, thì việc tạo động cơ để các nhà quản lý làm việc đó là hết sức khó khăn, nhất là trong những công ty đã có uy tín cao. Điều này cần được xem xét cởi mở trong bất kỳ một kế hoạch thực tiễn nào nhằm cải cách hệ thống quản trị doanh nghiệp của đất nước.

## Một vài thí dụ về ảnh hưởng của truyền thông đến chính sách đối với doanh nghiệp

Để chứng minh hai thí dụ đã nêu trong phần giới thiệu không chỉ là những thí dụ vụn vặt, lẻ tẻ mà là đỉnh của tảng băng trôi, phần này sẽ cung cấp thêm các nghiên cứu tình huống để liên hệ giữa áp lực truyền thông với sự thay đổi trong hành vi của doanh nghiệp. Điều đáng nói về tất cả các ví dụ này là những thay đổi này diễn ra ngay cả khi không có bất cứ một yêu cầu pháp lý nào buộc phải hành động hoặc nghĩa vụ pháp lý nào không cho phép hành động.

### Chiến lược công ty về môi trường

Sau khi Luật Chống ô nhiễm năm 1990 được thông qua, các doanh nghiệp Mỹ được yêu cầu phải tiết lộ mức xả từng loại hoá chất được nêu tên hàng năm tại từng cơ sở sản xuất. Khác với thông tin kế toán, việc cử tri có thể khai thác một cách hợp pháp những thông tin này là không rõ ràng. Tuy nhiên, yêu cầu thông tin này đã trở thành một công cụ cực kỳ hữu hiệu để thay đổi hành vi của doanh nghiệp, vì nó cho phép các tác nhân gây ô nhiễm được doanh nghiệp và từng cơ sở sản xuất của nó xác định rõ ràng. Như Cơ quan Bảo vệ Môi trường đã nói: “Thông tin là đòn bẩy của hành động, khi mà người dân ép các cơ sở sản xuất địa phương phải cam kết giảm mức thải độc hại” (Vieter 1993, trang 3).

Các nhóm môi trường như Hội đồng bảo vệ Tài nguyên thiên nhiên và Liên đoàn Sinh vật hoang dã quốc gia đã tổng hợp thông tin và trao đổi với giới báo chí thông qua việc xuất bản những ấn phẩm với tiêu đề như *Ai là ai – những nguyên nhân gây ô nhiễm độc hại* và *Chất độc 500*, một ấn phẩm đã được giới phát thanh, truyền hình và báo viết chọn đăng. Vì các tin tức liên quan đến môi trường thường rất hấp dẫn, nên các nhóm môi trường thường dần trải chi phí mà Robert Monks đã phải trả trong cuộc chiến Sears của ông (riêng một trang quảng cáo trên *Tạp chí phổ Uôn* đã tốn trên 100.000 đôla) để trao đổi được thông tin này với công chúng. Sự hấp dẫn khác biệt của tin tức đối với công chúng nói chung đã dẫn đến sự xuyên tạc có hệ thống trong mục tiêu của những chiến dịch này, và do đó, cũng bóp méo vai trò trong quản trị doanh nghiệp của truyền thông.

Áp lực công luận do thông tin về những công ty gây ô nhiễm tạo ra đã có tác dụng. Các doanh nghiệp có tên đứng ở vị trí cao trong bản danh sách, như Allied (đứng hàng thứ ba năm 1990) và DuPont (đứng hàng thứ nhất năm 1990)



đã đặt nhiệm vụ ra khỏi danh sách 10 công ty đứng đầu thành một nhiệm vụ trong chiến lược của công ty, và làm điều đó càng nhanh càng tốt, ngay cả khi không có bất kỳ một yêu cầu pháp lý nào. Thí dụ, Allied đã tăng hơn gấp ba chi tiêu cho các phương tiện kiểm soát ô nhiễm và làm sạch tự nguyện sau khi thông tin trên được công bố (Viotor 1993, Biểu minh họa 1). Ngành này cũng có phản ứng, với việc Hội các nhà sản xuất hoá chất xây dựng một quy chế về các nguyên tắc sản xuất và phân phối có trách nhiệm và biến các nguyên tắc này thành bắt buộc đối với các hội viên. Cơ chế “tự theo dõi khắt khe” này được coi là “cần thiết để đảo ngược cách nhìn nhận hết sức tiêu cực của công chúng về ngành hoá chất” (Viotor 1993, trang 3).

### Quản trị doanh nghiệp và báo chí

Báo chí cũng tương tác với nhiều cơ chế quản trị doanh nghiệp khác

CÁC NHÀ HOẠT ĐỘNG VÌ LỢI ÍCH CỔ ĐÔNG VÀ BÁO CHÍ. Tuy các nhà hoạt động tích cực như Robert Monks và Nell Minnow đã phát hiện báo chí là công cụ đắc lực để đấu tranh với giới quản lý ở Mỹ, nhưng liệu báo chí có được tác động tương tự ở các nền kinh tế mới nổi lên hay không? Những sự kiện gần đây ở Hàn Quốc đã cho thấy báo chí ở đây cũng có vai trò đó.

Hàn Quốc từ lâu đã được biết đến như một nơi mà các cổ đông nắm quyền kiểm soát những công ty lớn nhất của Hàn Quốc (các *chaebol*) đã lợi dụng vị trí của mình với cái giá phải trả là các nhà đầu tư nhỏ. Luật doanh nghiệp quốc gia chỉ dành rất ít quyền cho các nhà đầu tư bên ngoài – theo chỉ số đo lường điểm mạnh trong việc bảo vệ quyền lợi các cổ đông thiểu số do La Porta và các tác giả khác (1998) xây dựng, họ chỉ được 2 điểm trên thang điểm 5 – và sự kỳ vọng vào hiệu lực thực thi luật rất thấp. Theo một chỉ số được thiết kế để đánh giá truyền thống luật và các qui định, Hàn Quốc đứng ở bậc trung trong các nước công nghiệp.

Những nỗ lực đầu tiên gây sức ép cho sự thay đổi ở Hàn Quốc bắt đầu năm 1996 với sự thành lập Mặt trận đoàn kết nhân dân vì sự dân chủ cùng tham gia (PSPD) do Jang Ha Sung của Đại học Hàn Quốc cầm đầu. Cũng như ở Mỹ, nhà hoạt động tích cực vì các nhà đầu tư này đã hướng sự quan tâm của mình vào các áp lực về pháp lý, bao gồm cả các cuộc đấu tranh đại diện cho các nhà đầu tư, các vụ kiện ra toà án và vụ kiện phụ kèm theo, kể cả việc sử dụng báo chí để làm các nhà lãnh đạo doanh nghiệp phải thấy xấu hổ mà thay đổi chính sách của họ. Có lẽ ở một mức độ còn cao hơn ở Mỹ, những câu chuyện thành

công chủ yếu là nhờ đã tạo được sức ép công luận nhiều hơn là từ những chế tài pháp lý.

Thách thức thành công nhất đến nay là cuộc đấu tranh nhằm chấm dứt các phi vụ xử lý ngầm của những người trong cuộc ở SK Telecom. SK Telecom là một công ty cực kỳ có lãi, nhưng kết quả tài chính của nó lại không thể hiện điều này vì công ty sử dụng hệ thống định giá chuyển khoản để làm lợi cho công ty khác gần như do chủ tịch SK Telecom và họ hàng của ông ta sở hữu 100%<sup>2</sup>. PSPD đã thu hút sự chú ý đến những chính sách này. Sau khi tờ *Thời báo Tài chính* có trụ sở tại Luân Đôn đã đăng câu chuyện này, một chiến dịch truyền thông đã được phát động để thu hút những lá phiếu ủy quyền. Chiến dịch này bao gồm việc đăng quảng cáo trên báo chí và sử dụng truyền thanh, truyền hình. Tháng 3 năm 1998, các giám đốc của SK Telecom đã đầu hàng và chấp thuận đề nghị của PSPD.

Thành công này hoàn toàn trái ngược với thất bại của hành động pháp lý. Thí dụ, đề xuất của các cổ đông đã bị hạn chế nghiêm trọng và họ không thể bãi miễn các giám đốc hoặc kiểm toán viên. Có lẽ thách thức pháp lý thành công nhất là việc đảm bảo quyền của các nhà đầu tư được phát biểu tại các cuộc họp, mặc dù quyền được phát biểu chỉ có thể được sử dụng để tác động đến uy tín của các bên tham gia, chứ không thể sắp đặt một giải pháp về mặt pháp lý. Thí dụ, báo chí đã đưa tin mạnh mẽ về việc cuộc họp cổ đông của Samsung đã kéo dài đến 13 tiếng đồng hồ. Tác động từ áp lực của cổ đông và công luận đã làm tăng tính minh bạch trong các báo cáo tài chính của Samsung.

**CÁC NHÀ ĐẦU TƯ THỂ CHẾ.** Trong khi các nhà đầu tư thể chế có nhiều cơ chế pháp lý để khuyến khích sự thay đổi trong các chính sách của doanh nghiệp,

---

2. Theo PSPD (2002, trang 3): “Có thể khẳng định SK Telecom đã rút lợi nhuận khổng lồ của mình cho Nhà phân phối Sunkyung, trong đó Chủ tịch tập đoàn Sunkyung Choi Jong-Hyun nắm giữ 94,6% cổ phần, và Daehan Telecom, do con trai và con rể của Choi sở hữu 100%. Người ta đã phát hiện thấy SK Telecom chuyển lợi nhuận sang Nhà phân phối Sunkyung và Daehan Telecom bằng cách trả phí dịch vụ cắt cổ hoặc mua thiết bị với giá cao. Do các khoản giao dịch nội bộ của SK Telecom, lợi nhuận kinh doanh của chi nhánh của SK, công ty Daehan Telecom, đã tăng từ chỗ chỉ có 64 triệu uôn lên đến 13,7 tỉ uôn, và lợi nhuận kinh doanh của Nhà phân phối Sunkyung đã tăng từ âm 4,1 tỉ uôn lên 6,6 tỉ uôn. Trái lại, SK Telecom, vốn là công ty lớn nhất năm 1996 với doanh thu kỷ lục 2,6 nghìn tỉ uôn, đã phải chịu chi phí kinh doanh tăng mạnh và lợi nhuận giảm nhanh chóng kể từ khi trở thành thành viên của Tập đoàn SK năm 1994. Lợi nhuận bán hàng đang từ mức cao là 31% năm 1994 giảm xuống chỉ còn 14% năm 1996, và tỉ số chi phí bán hàng trên thu nhập tăng mạnh từ 58% lên đến 76%.”

thì sự hiện diện của báo chí tích cực đã làm tăng ảnh hưởng của họ. Nó đã tạo ra một phương thức tương đối rẻ tiền để làm tăng sự trừng phạt đối với các công ty, và phối hợp hành động với các nhà đầu tư khác để sử dụng sự bảo vệ tiềm tàng của pháp luật có lợi cho họ.

Thí dụ, Quỹ Hưu trí dành cho công chức của bang California (CalPERS) đã áp dụng một chính sách nhận diện các công ty hoạt động yếu kém và thu hút sự chú ý rộng rãi của truyền thông làm một công cụ quan trọng trong nỗ lực của quỹ này nhằm làm thay đổi chính sách của các công ty và tăng lợi tức cho họ. CalPERS đã đưa ra một danh sách dài các công ty hoạt động yếu kém theo những tiêu chuẩn như lợi tức chia cho cổ đông, giá trị gia tăng kinh tế, và quản trị công ty. Với danh sách này, đại diện của CalPERS đã nói chuyện với các công ty để cố gắng khiến họ phải thay đổi chính sách, với lời đe dọa rằng, nếu họ không thay đổi thì CalPERS sẽ phát động một cuộc bình chọn theo ủy quyền để tiếp tục dần thêm và nêu tên những công ty “nằm trong điểm ngắm”. Sự đe dọa sẽ công bố cho công chúng biết là một phần quan trọng trong cách tiếp cận của CalPERS. CalPERS thấy rằng, khi tổ chức này dỡ bỏ sự đe dọa sẽ công khai hoá thì chiến lược của quỹ không có tác dụng. Năm 1991, khi nhiều giám đốc điều hành thuyết phục CalPERS rằng một chiến lược “mềm mỏng, nhã nhặn hơn” sẽ ít có tính đối chọi hơn và sẽ có tác dụng hơn, thì chỉ có 2 trong số 12 công ty mục tiêu là có thương thảo để tìm ra các thoả thuận chấp nhận được với CalPERS, còn 3 công ty thì phản đối ngay cả việc gặp gỡ với các quan chức của CalPERS. Giám đốc điều hành CalPERS Dale Hanson đã nhận xét: “Mềm mỏng, nhẹ nhàng không có tác dụng. Nó cho chúng ta thấy rằng, nhiều công ty sẽ không thay đổi trừ phi họ phải xử lý vấn đề đó bởi vì công chúng đang để mắt tới” (Dobrzynski 1992, trang 44). Năm 1992, CalPERS quay lại với chính sách công bố danh sách mục tiêu của mình.

Một thí dụ khác là trường hợp các nhà đầu tư vào doanh nghiệp ở Nga. William Browder, giám đốc điều hành của Quỹ Quản lý vốn Hermitage, quỹ cổ phần công cộng lớn nhất ở Nga, đã báo với chúng tôi rằng: “cơ chế điều chỉnh duy nhất quan trọng nhất mà chúng tôi có để chống lại sự điều hành sai trái chính là báo chí” (email, 21 tháng 5 năm 2002). Thí dụ, Browder đã lôi những hành động sai trái tại Gazprom tháng 10 năm 2002 ra trước giới truyền thông, và vì thế có thể khiến công chúng biết được về thất bại của ban quản lý, với những câu chuyện được đăng tải trên các tờ báo kinh doanh quốc tế như *Tuần Tin tức*, *Thời báo New York*, *Thời báo Tài chính*, *Tạp chí phổ Uôn* hay *Bưu điện Washington*. Như tin đã đưa, những áp lực từ phía truyền thông này rất có lợi cho việc thúc đẩy sự phối hợp giữa các nhà đầu tư thể chế và khiến họ thấy phải

có trách nhiệm bỏ phiếu đề nghị kiểm toán đặc biệt công ty này, một hành động đòi hỏi sự thông qua của 10% số cổ đông, đồng thời cũng góp phần vào những thay đổi khác trong chính sách công ty. Sự đưa tin của báo chí về hiện tượng điều hành sai trái có thể khiến các nhà chính trị và quản lý, những người quan tâm đến uy tín quốc tế của mình, cảm thấy hồ thẹn phải có hành động để hoàn thiện chính sách trong các doanh nghiệp. Điều thú vị là sự chú ý của báo chí được xem như quan trọng không kém với những thách thức pháp lý. Như William Browder đã thông báo với chúng tôi: “Báo chí là một trong nhiều nguyên nhân vì sao chúng tôi theo đuổi các vụ kiện. Cho đến nay, chúng tôi đã theo 24 vụ và thua kiện 23 vụ. Đó là kiểu làm việc ở Nga. Nhưng cái lợi là được công luận biết đến.”

CÁC NHÀ ĐIỀU TIẾT TƯ NHÂN VÀ CHÍNH PHỦ. Áp lực của công luận do báo chí tích cực đưa tin là yếu tố trọng yếu để các tổ chức tư nhân phải cố gắng sử dụng cơ chế tự điều tiết để cải thiện công tác quản trị doanh nghiệp của mình. Hãy xét cách xử lý ở Anh đối với hàng loạt các vụ bê bối tài chính trong thập niên 80, kể cả sự sụp đổ của Ngân hàng Tín dụng và Thương mại Quốc tế và Tập đoàn Maxwell. Thay vì pháp lý hoá những hoạt động nhất định đã bị coi là phi pháp và phải chịu các chế tài và tiền phạt của toà án, thì nước Anh đã sử dụng hình thức tự điều tiết, và điều này được tăng cường hiệu lực bằng cách công khai hoá. Ủy ban Cadbury, do khu vực tư nhân điều hành, đã định ra tiêu chuẩn quản trị doanh nghiệp và xây dựng các cơ chế để buộc phải công khai hoá kết quả hoạt động theo các tiêu chuẩn này. Công khai hoá có lợi thế là các tổ chức tự điều tiết có quyền áp đặt nó và đưa ra các hình phạt nhanh chóng. Những hình phạt khác, chẳng hạn như nộp tiền phạt hay các hình phạt được toà án buộc phải thực thi, còn chưa tồn tại hoặc thường xuyên bị trì hoãn vì phải tuân thủ các thủ tục tố tụng, do đó đã hạn chế hiệu lực của chúng.

Với việc công bố báo cáo của mình tháng 12 năm 1992, Ủy ban Cadbury đã thể hiện sự nỗ lực cải cách đầu tiên sử dụng phương tiện công khai hoá và áp lực của công luận. Thành phần chủ chốt của báo cáo là qui chế kinh nghiệm tốt nhất với 19 kiến nghị, bao gồm cả việc nâng cao vai trò của giám đốc độc lập, số lượng tối thiểu các giám đốc độc lập và phân tách vai trò của chủ tịch và giám đốc điều hành. Từ năm 1993, Sở giao dịch chứng khoán Luân Đôn đã đưa ra yêu cầu về việc niêm yết một công ty, trong đó phải có báo cáo kết quả hoạt động theo qui chế và một văn bản giải thích cho mọi thay đổi so với báo cáo thường niên của công ty. Từ đó, đã trở thành một thông lệ chung là gửi các báo cáo của công ty cho báo chí và sử dụng các báo cáo độc lập của báo chí để xác

định kết quả hoạt động theo các tiêu chuẩn của qui chế. Nếu công ty không tuân thủ thì điều đó được mô tả như sự thất bại trong quản trị doanh nghiệp của công ty và các giám đốc. Cách tiếp cận tương tự trong hoạt động của công ty theo hướng đền bù quản lý đã được áp dụng trong báo cáo Greenbury, ban hành tháng 7 năm 1995, và báo cáo Hampel công bố tháng Giêng năm 1998. Tất cả những kinh nghiệm tốt nhất này được tập hợp lại trong một “siêu qui chế” do Sở Giao dịch chứng khoán Luân Đôn phát hành tháng 6 năm 1998, và một lần nữa, lại chú trọng vào việc công khai hoá hơn là tuân thủ.

Cách tiếp cận thứ ba - dựa vào sự công khai hoá được hậu thuẫn của việc báo chí đăng tải rộng rãi kết quả hoạt động so với tiêu chuẩn - đã dẫn đến những thay đổi đáng kể trong hoạt động của các doanh nghiệp trong một khoảng thời gian ngắn. Một nghiên cứu gần đây (Dahya, McConnell và Travlos 2002) đã cho thấy, trong khi hai phần ba mẫu các doanh nghiệp niêm yết trên Sở Giao dịch chứng khoán Luân Đôn không tuân theo các tiêu chuẩn Cadbury vào thời điểm những tiêu chuẩn này được ban hành năm 1992, thì đến năm 1996, đã có 93% số doanh nghiệp tuân thủ. Ngoài ra, các doanh nghiệp áp dụng tiêu chuẩn này đã thấy trách nhiệm của ban quản lý tăng lên, và hợp đồng của giám đốc điều hành phụ thuộc nhiều hơn vào kết quả hoạt động của công ty. Phản ứng mạnh mẽ này rõ ràng đã được thúc đẩy thêm nhờ chấp nhận các tiêu chuẩn đó của báo chí (và do đó là của công chúng), vì thế các báo cáo về việc không tuân thủ sẽ dẫn đến sự chỉ trích rộng rãi của các nhà quản lý và giám đốc.

Mức độ vận dụng và thành công của cách tiếp cận buộc tiết lộ và công khai hoá là rất lớn. Ở Hồng Kông, Trung Quốc, sở giao dịch chứng khoán từ trước đến nay không có quyền hạn pháp lý để áp đặt các hình phạt đối với những công ty có hành vi sai trái. Trái lại, nó đã sử dụng truyền thông như một chế tài, sử dụng các trang quảng cáo để công bố cho công chúng biết về sự vi phạm an ninh của công ty. Sự đe dọa nói chung cũng đã là đủ. Hồ then vừa là một sự trừng phạt cá nhân đối với những cán bộ điều hành có liên quan, vừa là một sự trừng phạt về tài chính nếu những người khác lúc này có thể cập nhật niềm tin của họ về mức độ đáng tin cậy của giám đốc điều hành và công ty, và tăng thêm các điều kiện của họ khi ban giám đốc đề nghị tài trợ cho các dự án. Tác động của chính sách này được Dyck và Zingales (2001) nhấn mạnh, các tác giả này cho rằng, qui mô trung bình của các lợi ích cá nhân ở Hồng Kông, Trung Quốc, chỉ là 0,7%, trong khi mức trung bình quốc tế là 14%.

Sở Giao dịch chứng khoán New York gần đây đã xem xét một cách tiếp cận tương tự là công bố các bức thư khiển trách những thành viên đã không thực hiện theo hướng dẫn niêm yết, đã sửa đổi trong những lĩnh vực liên quan đến

sự độc lập của kiểm toán viên và cơ cấu của ủy ban chẳng hạn, yêu cầu các công ty công bố những lá thư này trong báo cáo hàng năm và dựa vào báo chí để đăng tải nội dung của những lá thư đó. Nói tóm lại, dựa vào cái mà James Landis, kiến trúc sư của luật chứng khoán Mỹ sau vụ khủng hoảng năm 1929, đã mô tả như “lực lượng trừng phạt của sự công khai hoá thuần túy” (McCraw 1984, trang 172).

BÁO CHÍ VÀ CÁC CƠ CHẾ KHÁC ĐỂ GIẢI QUYẾT CÁC VẤN ĐỀ VỀ QUẢN TRỊ. Trong một số thị trường, sự trừng phạt mà báo chí có thể áp đặt cũng quan trọng không kém gì so với các cơ chế khác nhằm đấu tranh chống việc quản trị sai trái mà những nghiên cứu gần đây nói chung đã chú trọng đến. Nhất quán với quan điểm này là một nghiên cứu gần đây ở Malayxia, trong đó đã đề nghị các nhà đầu tư thể chế và các nhà phân tích cổ phiếu xác định các yếu tố quan trọng nhất để giải quyết các vấn đề về quản trị doanh nghiệp và quyết định đầu tư vào các tập đoàn đã niêm yết công khai (Low, Seetharraman và Poon 2002). Các nhà phân tích nghĩ rằng, tần suất và bản chất của các bình luận từ phía công chúng và báo chí về công ty là những yếu tố quan trọng hơn so với các yếu tố khác vốn đang thu hút được nhiều sự quan tâm hơn trong các cuộc tranh cãi học thuật, chẳng hạn như mối quan hệ của công ty với các cơ quan điều tiết, số lượng giám đốc độc lập phi điều hành và tài năng của họ, mức thù lao và sự tồn tại của các ủy ban kiểm toán, cũng như xuất xứ của các kiểm toán viên công ty.

QUẢN TRỊ CÁC TRƯỜNG ĐÀO TẠO KINH DOANH VÀ SỰ XẾP HẠNG CỦA TUẦN BÁO KINH DOANH. Năm 1988, tạp chí *Tuần báo Kinh doanh* đã bắt đầu đăng tải sự xếp hạng của các trường kinh doanh hàng đầu nước Mỹ. Mặc dù các tiêu chí mà tạp chí này đưa ra còn gây tranh cãi (hầu hết các sinh viên đều không học qua quá một trường kinh doanh, nhưng câu trả lời của họ lại được dùng để xếp hạng các trường), nhưng sự xếp hạng này đã thu hút rất nhiều sự chú ý, và không bao lâu sau đã giữ vai trò là một tiêu chuẩn của ngành<sup>3</sup>. Cho dù chúng tôi không biết có một nghiên cứu hệ thống nào về tác động của việc đưa ra những bảng xếp hạng này đến công tác quản trị trong các trường kinh doanh hay không, nhưng tác động của nó chắc chắn rất lớn. Đột nhiên việc xếp

---

3. Năm ngoái đã có những đối thủ mới tham gia vào thị trường: *Tờ Thời báo Tài chính* và *Tạp chí phổ Uôn* đã nêu rõ cách xếp hạng của họ. Tuy nhiên, đến nay cách xếp hạng của *Tuần báo Kinh doanh* vẫn được coi là quan trọng nhất.

hạng giảng dạy trở nên quan trọng và các khoa đã có trách nhiệm, các chương trình mới được xây dựng theo nhu cầu của sinh viên, và một số trường thậm chí còn lôi cuốn vào việc tập huấn cho sinh viên của họ cách trả lời bảng câu hỏi của *Tuần báo Kinh doanh*.

Trong trường hợp này, lý do mà áp lực của báo chí thành công xem ra còn phức tạp hơn, vì các trường kinh doanh là các tổ chức phi lợi nhuận, với cơ cấu quản trị rất kỳ quặc. Trong khi có một số yếu tố chắc chắn có thể giải thích được cho phản ứng này, bao gồm cả niềm tin cho rằng xếp hạng sẽ ảnh hưởng đến chất lượng của các sinh viên xin học và mức lương kỳ vọng của sinh viên tốt nghiệp, thì chúng tôi lại không thể coi thường yếu tố mà chúng tôi vẫn nhấn mạnh từ đầu, đó là sự quan tâm của các nhà quản lý đến uy tín của chính họ. Vào thời điểm việc xếp hạng các trường kinh doanh được tung ra và được coi là thước đo quan trọng để đánh giá các trường kinh doanh, thì hiệu trưởng các trường bắt đầu quan tâm, vì sự xếp hạng sẽ ảnh hưởng đến chính uy tín của họ.

Sự xếp hạng các trường kinh doanh của *Tuần báo Kinh doanh* không phải là lần đầu tiên. *Tờ Tin tức Mỹ và Báo cáo Thế giới* đã xếp hạng tất cả các khoa của các trường đại học, gồm cả trường kinh doanh, trước khi *Tuần báo Kinh doanh* tham gia cuộc chơi, nhưng *Tin tức Mỹ và báo cáo Thế giới* không có số lượng phát hành và uy tín cao như *Tuần báo Kinh doanh*, nhất là trong cộng đồng kinh doanh. Tuy nhiên, điều này đã chứng minh cho luận điểm của chúng tôi rằng, cách thức truyền thông ảnh hưởng đến hành vi quản trị doanh nghiệp là thông qua việc làm giảm chi phí thu thập và xác nhận các thông tin có liên quan. *Tờ tạp chí* nào càng có uy tín và truyền bá rộng, thì càng có nhiều ảnh hưởng vì nó có thể tác động mạnh hơn đến uy tín của các bên có liên quan.

**KIỂM ĐỊNH ĐỐI CHỨNG.** Tất cả những thí dụ trên đều cho thấy sự tương quan rõ rệt giữa mức độ cọ xát truyền thông của những hành vi nhất định và một số hành động của các công ty nhằm điều chỉnh các hành vi đó. Nhưng kết luận rằng mối quan hệ này nhất định mang tính nhân quả thì rất khó. Người ta có thể dễ dàng cho rằng truyền thông đăng tải những thông tin này vì nhu cầu tồn tại của mình, và nhu cầu đó tồn tại là do áp lực buộc thay đổi một loạt các hành động đã có từ trước. Vì thế, sự tương quan giữa việc đăng tin của truyền thông và sự thay đổi hành động là không thực chất. Phần tiếp theo sẽ giải quyết vấn đề này một cách hệ thống bằng việc sử dụng các biến công cụ. Tuy nhiên, trước khi làm điều đó, chúng tôi sẽ đề cập đến một kiểm định đối chứng nhỏ nhằm giúp củng cố quan điểm cho rằng mối tương quan này có quan hệ nhân quả.

Một trong số chúng tôi đã phụ trách một mục trong số Chủ nhật trên một tờ báo hàng đầu của Ý, tờ *Il Corriere della Sera*. Bị hấp dẫn bởi câu chuyện của Sears, tháng Giêng năm 1999, ông đã viết một bài chỉ rõ tầm quan trọng của vai trò báo chí trong việc định hình uy tín của giám đốc, và do đó, buộc họ phải có hoạt động quản trị tốt hơn. Để dẫn chứng, ông đã lựa chọn một công ty kém nhất trong số các công ty thương mại công cộng lớn của Ý trong ba năm trước đó và nêu tên của tất cả các giám đốc. Ông rất ngạc nhiên khi thấy không có phản ứng gì từ phía công chúng. Tuy nhiên, hai tháng sau, giám đốc điều hành của một công ty bị sa thải mà không có giải thích gì về sự ra đi của ông ta. Một tờ tạp chí khác đã liên hệ hai sự kiện này với nhau và gọi tác giả bài báo là “giáo sư thủy lôi”.

### **Khuôn khổ lý thuyết**

Mặc dù các bằng chứng nhỏ lẻ rất hữu ích trong việc ghi chép lại sự tồn tại của hiện tượng này và minh họa cách thức mà ảnh hưởng đó đã diễn ra, nhưng vẫn cần những bằng chứng hệ thống hơn để chứng minh cho tầm quan trọng của nó. Vì lý do này mà chúng ta chuyển sang phân tích liên quốc gia về tác động của truyền thông đến chính sách doanh nghiệp. Tuy nhiên, trước khi làm điều đó, chúng ta cần cụ thể hơn về những kênh mà sự ảnh hưởng này diễn ra.

Kênh ảnh hưởng đầu tiên là sự chú ý của truyền thông có thể định hướng cho các cuộc cải cách về luật doanh nghiệp hoặc tăng hiệu lực thực thi của các luật về doanh nghiệp. Động lực có thể có cho những thay đổi đó là niềm tin của các chính khách cho rằng, án binh bất động sẽ làm tổn hại đến sự nghiệp chính trị tương lai của họ hoặc khiến họ xấu hổ trước con mắt của công chúng, kể cả trong và ngoài nước. Đây là khía cạnh quan trọng trong tác động của truyền thông mà Beseley và Prat (2001) cùng các tác giả khác đã tìm ra. Nó sẽ được bàn kỹ trong các chương khác của cuốn sách này.

Chúng tôi chú trọng đến mối quan hệ giữa truyền thông và uy tín của các nhà quản lý và giám đốc. Hãy xét một mô hình tạo dựng uy tín giống như những gì đã được trình bày trong Diamond (1989). Các tác nhân có hai loại, xấu hoặc tốt, với chi phí để thực hiện một hành động nhất định là khác nhau. Trong trường hợp của chúng tôi, nhà quản lý thân thiện với môi trường sẽ thấy ô nhiễm gây thiệt hại lớn hơn so với một ai khác không quan tâm đến môi trường. Chúng ta hãy giả sử, giống như thực tế hay xảy ra, rằng các quyết định nhạy cảm về môi trường chứa đựng chi phí cao hơn cho nhà quản lý, có thể vì nó đòi



hỏi nhiều nỗ lực hơn. Vì thế, nhà quản lý tốt (thân thiện với môi trường) sẽ không gây ô nhiễm trong khi nhà quản lý tồi thì có.

Đến đây, nhất quán với phần thảo luận phía trước, chúng ta giả sử rằng bị coi là kẻ thù của môi trường cũng phải trả giá. Nếu chúng ta thực sự muốn gắn chi phí này vào một mô hình cụ thể liên quan đến nghề nghiệp (chẳng hạn, xem Harris và Holmstrom 1982), thì chúng ta có thể nói rằng, chi phí này phát sinh từ khả năng nhà quản lý có thể gia nhập chính trường, trong đó lý lịch 'có vết' về môi trường sẽ là một món nợ thực sự. Nói khái quát hơn, chúng ta có thể nghĩ đến chi phí này như một sự phiền toái cá nhân về một vết trong hình ảnh công cộng của nhà quản lý. Chuẩn mực xã hội coi nhà quản lý phải thân thiện với môi trường, vì thế bị coi là một nhà quản lý coi thường môi trường sẽ là một sự hổ thẹn xã hội. Con người đơn giản không muốn bị đánh giá là người "xấu".

Nếu cái lợi của việc được coi là có ý thức về môi trường đủ lớn (hoặc sự phiền toái do bị coi là kẻ gây ô nhiễm đủ mạnh), thì ngay cả những nhà quản lý tồi cũng bị buộc phải có những hành động "đúng", xuất phát từ mong muốn của họ bắt chước dạng nhà quản lý tốt, và bằng cách đó, họ sẽ được coi như thân thiện với môi trường (xem Diamond 1989). Vì chỉ có những nhà quản lý tồi mới muốn gây ô nhiễm, nên việc gây ô nhiễm sẽ ngay lập tức làm cho nhà quản lý đó bị liệt vào loại tồi. Vì thế, nếu cái giá phải trả do bị coi là kẻ gây ô nhiễm là đủ tiêu cực, thì nhà quản lý tồi sẽ chọn cách tự phân biệt mình thành người có ý thức về môi trường bằng cách không gây ô nhiễm nữa.

Kiểu mô hình uy tín này dựa trên một giả định rằng thông tin về quản lý của nhà quản lý sẽ có một xác suất bị bóc trần trước công chúng bằng 1. Trên thực tế không phải như vậy. Thông tin không đột nhiên tìm đến cá nhân: chính phủ, doanh nghiệp và các nhóm lợi ích đều tạo ra và tổng hợp thông tin, rồi sau đó báo chí sẽ xử lý và truyền bá một cách hữu hiệu.

Độ bao phủ của truyền thông càng lớn thì công chúng nói chung càng có nhiều cơ hội để có thông tin. Tương tự, báo chí càng tạo ra nhiều sự chú ý thì thông tin càng được truyền bá rộng rãi. Trong phân tích thực nghiệm của mình, chúng tôi sẽ sử dụng khía cạnh thứ hai, và sẽ sử dụng khối lượng đọc giả của báo chí, được chuẩn hoá theo dân số, làm thước đo về mức độ chú ý do báo chí dẫn dắt.

Rõ ràng trong mô hình uy tín này, nếu chúng ta đưa vào ý tưởng rằng, những người ngoài cuộc chỉ biết đến hành động của nhà quản lý theo một xác suất nhất định, thì xác suất này càng lớn, khả năng các nhà quản lý hành xử có ý thức về môi trường càng lớn. Cụ thể, nếu mức độ truyền bá của báo chí càng mạnh sẽ làm cho xác suất bị phát hiện càng cao, khiến mức độ truyền bá của

báo chí càng cao hơn thì khả năng các nhà quản lý hành xử có ý thức về môi trường càng cao<sup>4</sup>. Đây là định đề mà chúng ta sẽ kiểm định.

Tương tự, chúng ta sẽ kiểm định định đề rằng, sự truyền bá của báo chí càng mạnh thì khả năng các nhà quản lý sẽ bảo vệ lợi ích của những cổ đông thiểu số sẽ càng lớn. Phần thảo luận trên đây có thể được viết lại theo những thuật ngữ đơn giản bằng cách thay thế cụm từ “có ý thức về môi trường” bằng cụm từ “thân thiện với cổ đông”. Sự khác biệt duy nhất là trong trường hợp sau, là chúng ta không phải buộc giả định rằng các nhà quản lý quan tâm đến hình ảnh công cộng của mình để đạt kết quả, mà chỉ đơn thuần nói đến uy tín của các nhà quản lý trên thị trường lao động. Tuy nhiên, ở hầu hết các nước, các nhà quản lý đều do cổ đông đa số chỉ định, do đó liệu cơ hội nghề nghiệp của họ có được củng cố bằng cách hành động vì lợi ích của cổ đông thiểu số hay không, còn chưa rõ ràng.

#### Truyền thông lấy thông tin ở đâu?

Trong phần thảo luận trước đã nêu bật vai trò của truyền thông trong việc tổng hợp, xác minh và truyền bá những thông tin trọng yếu, nhưng truyền thông lấy thông tin từ đâu? Đối với truyền thông, việc tự đi thu thập thông tin về hành động của nhà quản lý sẽ rất tốn kém, vì thế họ chỉ dựa vào những thông tin cung cấp đến họ. Một nguồn tin quan trọng là từ chính phủ, trực tiếp hay gián tiếp, thông qua yêu cầu bắt buộc công khai hoá, chẳng hạn như công khai hoá tài chính và môi trường. Thông tin mà chính phủ có nghĩa vụ phải cung cấp là đáng tin cậy nhất, vì nó không chịu ảnh hưởng của tính chọn lọc và không phải cung cấp để đổi lấy cái gì. Với sự công bố thông tin mà chính phủ buộc phải công khai hoá này, chẳng hạn như sự tích tụ mức phát thải độc hại,

---

4. Khái quát hơn, bất kỳ tổ chức hay định chế nào đều có thể tăng cường được sự trừng phạt về uy tín nếu nó có thể tăng khả năng phát hiện, xác nhận và truyền bá thông tin về loại hình nhà quản lý và giám đốc cho cộng đồng, những người có thể áp đặt sự trừng phạt. Vấn đề then chốt với hiệu lực thực thi hợp đồng mạnh một cách phi chính thức là làm tăng mức phạt dự kiến liên quan đến việc xuyên tạc sự thật, vấn đề thường vẫn khiến cho việc chuyển từ các chế tài song phương (“Lần sau, tôi sẽ từ chối giao dịch với anh”) sang đa phương (“Tất cả chúng tôi đều từ chối giao dịch với bạn và sẽ trừng phạt bạn bằng nhiều cách khác ngoài việc khiến bạn phải xấu hổ”). Tầm quan trọng của những thể chế mệnh lệnh tư nhân như thế, - những thể chế này đều dựa trên các chuẩn mực được hỗ trợ bởi sự tương tác đi, tương tác lại, đã được xác định trong Ellickson (1991), các công trình nghiên cứu lịch sử về các hội buôn và nhóm dân tộc được mô tả trong Greif (1997) và MCMillan và Woodruff (2000).

các nhóm lợi ích sẽ dễ tập hợp thông tin hơn, và các nhà báo sẽ sử dụng thông tin tổng hợp này khi họ tiếp xúc với công chúng.

Các nhà báo cũng có thông tin trực tiếp từ những nguồn nhà quản lý, chủ sở hữu v.v... Thông tin này không những đã bị chọn lọc mà nó thường được cung cấp cho phóng viên trên cơ sở để đổi lấy cái gì, chẳng hạn như được ưu ái hơn trong các tin tức sẽ đưa. Về lâu dài, việc sử dụng kênh này sẽ làm tổn hại sự tin cậy của truyền thông.

Vấn đề tương tự nảy sinh với nguồn tin tiềm năng thứ ba, đó là các nhóm lợi ích, như các nhà hoạt động vì lợi ích cổ đông, các nhà đầu tư thể chế và các nhà hoạt động môi trường đã mô tả từ trước. Các nhóm lợi ích vừa tạo thông tin, chẳng hạn như cuốn băng ghi hình cá heo bị chết, vừa tổng hợp và khái quát hoá thông tin từ các cơ sở truyền thông, như danh sách những kẻ gây ô nhiễm độc hại. Những người tổng hợp thông tin khác về quản trị doanh nghiệp là các nhà phân tích cổ phiếu và trái phiếu. Mặc dù truyền thông quan trọng đối với tất cả những nhóm này, nhưng truyền thông đặc biệt quan trọng đối với các nhà hoạt động đang tìm cách huy động và phối hợp hành động của những nhóm công dân phân tán, thí dụ như tẩy chay hoặc phát động cuộc chiến có ủy quyền.

### Đưa tin có chọn lọc và độ tin cậy của truyền thông

Cho đến đây, chúng ta đã coi truyền thông chỉ là một tác nhân đơn lẻ tổng hợp và sau đó là truyền bá thông tin. Vấn đề gay cấn mà chúng ta đã bỏ qua là độ tin cậy của thông tin mà truyền thông đã truyền bá cho công chúng, và điều này tất nhiên là vô cùng quan trọng. Việc tờ *Thời báo Tài chính* đã phanh phui phi vụ nội bộ giữa SK Telecom và Gazprom đã làm cho các câu chuyện có độ tin cậy cao, vì ngay cả ở Hàn Quốc và Nga tờ *Thời báo Tài chính* đều có uy tín hơn báo chí địa phương. Tương tự, *Tuần báo Kinh doanh* đã xếp hạng các trường kinh doanh có tác động lớn hơn nhiều so với sự xếp hạng của tờ *Tin tức Mỹ và Báo cáo thế giới*, vì tờ *Tuần báo Kinh doanh* không chỉ có mức độ truyền bá rộng hơn, mà còn có thể lực mạnh hơn.

Vấn đề sự tin cậy là đặc biệt tế nhị vì nó mở ra một câu hỏi về động cơ để báo chí tiến hành điều tra sâu nhằm khẳng định giá trị của thông tin được cung cấp cho họ, và động cơ để họ đăng tải thông tin mà họ nhận được một cách chính xác. Chắc chắn là, khi báo chí có tác động, thì chúng sẽ có động cơ tham gia vào các vụ mặc cả ngầm với các bên liên quan và được trả tiền để không tiết lộ những thông tin có hại. Khả năng tăng được (hoặc giảm bớt) doanh thu từ quảng cáo để đổi lấy những câu chuyện phản ánh tốt (hoặc xấu) về các nhà

quản lý và giám đốc các công ty là một thí dụ về những vụ mặc cả ngầm. Tất nhiên, những vụ này sẽ làm tổn thương đến uy tín của báo chí trong dài hạn, và vì thế, cũng phương hại đến uy tín của họ.

Nếu – và nhiều khả năng sẽ xảy ra - để từng tờ báo xây dựng uy tín về tính trung thực trên thị trường sẽ rất khó khăn vì khi tất cả các tờ báo đều có hành vi cấu kết thì khả năng xuất hiện trạng thái đa cân bằng sẽ nảy sinh. Một điểm cân bằng là khi báo chí có độ tin cậy và vì thế tránh được các vụ mặc cả ngầm vì sợ mất uy tín. Một điểm cân bằng khác là, khi báo chí không có độ tin cậy, và vui lòng chấp nhận hối lộ để không công bố những thông tin có hại hoặc đăng tải những thông tin giả có hại.

Các yếu tố quan trọng xác định điểm cân bằng nào sẽ thắng thế là môi trường cạnh tranh mà trong đó các tờ báo hoạt động, cơ cấu sở hữu của truyền thông, và các luật về bôi nhọ. Trong một thị trường cạnh tranh, tờ báo nào đồng ý không đăng tải các tin xấu sẽ có nguy cơ bị tờ báo khác nâng tay trên và mất uy tín. Vì thế, môi trường càng cạnh tranh thì cân bằng cấu kết càng khó có khả năng xảy ra. Tương tự, một tờ báo độc lập mà sự tồn vong của nó phụ thuộc đơn thuần vào thành công của chính nó sẽ ít có xu hướng cấu kết với những lợi ích kinh doanh đã có. Trái lại, một tờ báo sở hữu bởi một tập đoàn kinh doanh, về bản chất, ít có xu hướng đăng tải tin xấu về chính tập đoàn đó. Đến lượt mình, điều này lại ảnh hưởng đến độ tin cậy của truyền thông trong việc đăng tải chính xác các tin tức khác, do đó làm giảm động cơ gây dựng uy tín của truyền thông (và làm tăng động cơ cấu kết của họ)<sup>5</sup>. Luật về bôi nhọ nghiêm khắc hơn sẽ làm giảm khả năng báo chí đưa các thông tin ám chỉ các nhà quản lý là “tôi”, do đó lại làm giảm hàm lượng thông tin của truyền thông.

Về mặt thực nghiệm, chúng tôi thiếu hầu hết thông tin này. Không có những chỉ số so sánh quốc tế về mức độ nghiêm khắc và hiệu lực thực thi của luật về bôi nhọ. Djankov và các tác giả khác (2001) đã đề cập đến một phần truyền thông do chính phủ sở hữu, và Viện Tự do (1999, 2000) đề cập đến mức độ cho phép các luồng thông tin tự do ở các nước. Tuy nhiên, trong trường hợp của chúng ta, những chỉ số này không phải là thông tin quan trọng nhất. Chúng tôi muốn biết truyền thông nào do các tập đoàn kinh doanh sở hữu với những lợi

---

5. Chương 3 của cuốn sách này là bài viết của Besley, Burgess và Prat và các công trình nghiên cứu có liên quan của Besley và Prat (2001) đã phác thảo một mô hình đề cập đến nhiều vấn đề được mô tả trong phần này, mặc dù họ tập trung vào khả năng cấu kết giữa chính phủ và truyền thông chứ không phải là giữa các hãng thuộc khu vực tư nhân với các cơ sở truyền thông.

ích kinh doanh quan trọng khác, và truyền thông nào thì ít có quan hệ với các doanh nghiệp phi truyền thông hơn và được sở hữu một cách độc lập, chẳng hạn như *Thời báo New York* hay *Bưu điện Washington*. Tự do chính trị của báo chí không giống như sự thoát ly khỏi ảnh hưởng kinh tế.

Tuy nhiên, lượng độc giả của báo chí mà chúng tôi đang sử dụng có thể gián tiếp phản ánh mức độ đáng tin cậy. Trong một thị trường mà báo chí có nhiều khả năng cấu kết với nhau, và do đó có độ tin cậy thấp, thì họ trở thành nguồn thông tin kém giá trị hơn, và vì thế, nếu mọi thứ khác như nhau, chúng sẽ có xu hướng thu hút được ít độc giả hơn. Vì thế, thước đo về lượng độc giả của báo chí của chúng tôi đã phản ánh được cả mức độ truyền bá của báo chí lẫn độ tin cậy của chúng nói chung.

#### Hành vi của người tiêu dùng và việc đưa tin có chọn lọc

Tác động của truyền thông cũng phụ thuộc vào giá trị giải trí của truyền thông. “Nó quá phức tạp và nhàm chán nên không hấp dẫn được nhiều nhà báo chính thống”, Ellen Hume của *Thời báo New York* đã nói như vậy khi giải thích về việc báo chí chậm quan tâm đến cuộc khủng hoảng về tiết kiệm và vốn vay ở Mỹ (trích trong Baron 1996, trang 62). Tương tự, khi được hỏi tại sao truyền thông lại tương đối ít chú ý đến cuộc khủng hoảng, ngay cả sau khi nó đã được đưa lên những trang tin nổi bật năm 1988, chủ tịch tập đoàn NBC news, Michael Gartner, đã nhận xét rằng, bản thân câu chuyện này không tạo ra cho nó những hình ảnh, mà không có hình ảnh như vậy thì “truyền hình không thể đăng tải sự việc” (trích trong Baron 1996, trang 62).

Các vấn đề môi trường bản thân chúng đã tạo hình ảnh (cá heo chết) để có thể thu hút sự chú ý của công chúng, trong khi các vụ bê bối của công ty lại không được như vậy. Vì lý do này mà chúng ta dự kiến truyền thông in ấn xoay mạnh vào vấn đề quản trị doanh nghiệp hơn là phát thanh, truyền hình.

Các yếu tố về cầu cũng dẫn đến việc chú trọng có chọn lọc đến những câu chuyện gây hứng thú mạnh, như mức thù lao cho giám đốc điều hành, hơn là những yếu tố khác của việc quản trị doanh nghiệp tốt, như cơ cấu ban giám đốc và vai trò của kiểm toán viên, ngay cả sau khi xảy ra vụ bê bối như Enron và Worldcom. Độc giả có lẽ không thấy thích thú với các sắc thái của tình trạng quản trị doanh nghiệp, dẫn đến nhiều bản tin đã đơn giản hoá kết quả hoạt động của các công ty so với tiêu chuẩn về môi trường hoặc quản trị doanh nghiệp theo những cách rất thô thiển. Thí dụ, ở Anh, mặc dù những kiến nghị từ các báo cáo của Cadbury, Greenbury và Hampel đều rất có giá trị nhưng

chúng hiếm khi được đăng tải theo cách đó. Phiên bản “đưa ra công chúng” thường là một sự đơn giản hoá quá đáng xung quanh những qui tắc có phân định rõ ràng, gây ra tình trạng “qua quýt” và áp lực gay gắt để tuân thủ theo những tiêu chuẩn khác với những gì dự kiến.

Cuối cùng, nhu cầu tin tức về quản trị doanh nghiệp có thể phụ thuộc vào cơ cấu sở hữu doanh nghiệp. Vì thế, mức độ đưa tin và vai trò trừng phạt tiếp theo sau của báo chí có xu hướng trở nên quan trọng hơn khi có một nhóm công dân lớn có sự quan tâm cá nhân đến kết quả, bởi lẽ họ là các cổ đông trực tiếp hoặc gián tiếp (thông qua các quỹ hưu trí). Vai trò quản trị doanh nghiệp quan trọng của truyền thông ở Hàn Quốc và Malayxia đã được mô tả trên đây có lẽ là nhờ sự đa dạng hoá hình thức sở hữu trong các công ty thương mại công cộng ở những nước này.

### Trừng phạt về uy tín và chuẩn mực xã hội

Như đã nêu từ trước, hoạt động truyền thông có thể làm phương hại đến uy tín của nhà quản lý trong con mắt của cổ đông và những chủ nhân tương lai, cũng như gia đình, bạn bè, đồng nghiệp và công chúng nói chung. Sự trừng phạt về uy tín có thể kéo dài. Như Jean Lamierre, chủ tịch Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Châu Âu, đã nói: “Con người không nhất thiết sẽ thay đổi” để bảo vệ một chính sách cho phép giữ kín danh sách đen của các cá nhân và công ty mà ngân hàng sẽ không bao giờ giao dịch nữa (Wagstyl 2002).

Sức mạnh và bản chất của các chuẩn mực xã hội được chia sẻ có ảnh hưởng đến tác động của truyền thông. Ở đâu mà việc tối đa hoá giá trị của cổ đông trở thành chuẩn mực, thì ở đó, bất kể hãng truyền thông nào chú trọng đến những trường hợp hoạt động yếu kém đều có tác động mạnh. Thí dụ, ở Mỹ, hàng loạt các tờ báo có uy tín như *Tạp chí phổ Uôn*, *Thời báo New York*, *Thời báo Tài chính*, *Tuần báo Kinh doanh*, *Fortune*, *Forbes* và *Tạp chí Kinh doanh Harvard* đều nhấn mạnh đến cả những người hùng lẫn tội đồ của cộng đồng kinh doanh. Giám đốc điều hành tìm cách được ghi nhận trong những tờ báo đó vì chúng mang lại địa vị cho họ. Khi những địa vị đó giá trị thì truyền thông sẽ hết sức có thể lực vì nó có thể gây dựng, cũng có thể huỷ diệt uy tín đó.

Sức mạnh của truyền thông Mỹ và Anh nhằm gây áp lực cho các nhà quản lý đã lan ra ngoài biên giới quốc gia. Sau khi trở nên giàu có, các giám đốc điều hành ở những thị trường mới nổi tìm cách được chấp nhận rộng rãi hơn trong cộng đồng quốc tế bằng cách tham gia Diễn đàn Kinh tế Thế giới ở Davos, tìm kiếm các vị trí trong hội đồng quản trị các tổ chức quốc tế hàng đầu v.v... Trong

khi thủ lĩnh chính trị người Nga Vladimir thì thành công trong nỗ lực gia nhập hội đồng quản trị của Bảo tàng Guggenheim tháng 4 năm 2002, những thủ lĩnh chính trị khác như Oleg Deripaska đã “không được mời” tham dự cuộc họp ở Davos nữa, và Deripaska đã bị tước mất danh hiệu là “một trong những nhà lãnh đạo toàn cầu tương lai”, sau khi báo chí đăng tải vụ kiện dân sự bê bối với cáo trạng hối lộ, rửa tiền và còn tệ, hơn nữa (*Thời báo Tài chính* 2000; Wagstyl 2002). Điều thú vị là những thủ lĩnh này không nhạy cảm với hình ảnh của họ trước công chúng trong nước của họ, có lẽ là do truyền thông trong nước thiếu độ tin cậy, thiếu các chuẩn mực cùng chia sẻ, hoặc cả hai. Trong mọi trường hợp, những tình tiết này cho thấy, truyền thông Mỹ và Anh đóng một vai trò không hề tầm thường trong việc xuất khẩu mô hình Anh - Mỹ sang các nước khác.

Tuy nhiên, chúng tôi cần phải nhắc lại rằng, các chuẩn mực được truyền thông chuyển tải không nhất thiết là vì lợi ích của cổ đông. Ở những nước như Nhật Bản, nơi mà việc làm cả đời là một giá trị được chia sẻ, thì truyền thông có xu hướng mô tả sự sa thải công nhân theo một hướng tiêu cực. Sự trừng phạt này có thể ngăn cản việc sa thải, ngay cả khi điều đó làm tăng giá trị, nếu nhìn từ lợi ích của cổ đông.

### **Số liệu về chính sách của công ty và tầm quan trọng của báo chí**

Trong Dyck và Zingales (2001), ngoài các thứ khác, chúng tôi còn phân tích tác động của việc truyền bá truyền thông đến quản trị doanh nghiệp. Chúng tôi đã dùng ước lượng về giá trị của việc kiểm soát có được từ các giao dịch với khối kiểm soát làm thước đo quản trị doanh nghiệp. Nhìn chung, các bên chỉ sẵn sàng trả nhiều tiền hơn để được kiểm soát nếu họ hy vọng có thể thu được lợi ích cá nhân nào đó. Lợi ích cá nhân của việc kiểm soát thể hiện sự chênh lệch giữa lãi suất vật chất của đầu tư và số tiền mà các nhà tài chính bên ngoài có thể thu tóm. Vì thế, chúng là một chỉ số tốt cho biết quyền của các cổ đông phân tán được tôn trọng đến mức độ nào.

Chúng tôi thấy rằng, lợi ích cá nhân của việc kiểm soát thấp hơn, và do đó công tác quản trị tốt hơn, ở những nước nơi mà báo chí được truyền bá rộng hơn. Điều này vẫn đúng ngay cả khi đã cố định mức độ bảo hộ của luật pháp dành cho các cổ đông thiểu số, chất lượng của tiêu chuẩn kế toán và trình độ phát triển kinh tế được đo bằng GDP bình quân đầu người. Tác động cũng rất có ý nghĩa kinh tế. Mức độ truyền bá của báo chí tăng thêm 1 độ lệch chuẩn sẽ làm giảm giá trị trung bình của lợi ích tư nhân đi 5 điểm phần trăm, tức là 18% độ lệch chuẩn của chúng.

Trong chương này, chúng tôi sẽ tiến hành phân tích tương tự về những vấn đề liên quan đến hành vi môi trường.

### Biến độc lập: Sự nhạy bén của khu vực tư nhân trước các vấn đề môi trường

Chúng tôi dùng chỉ số về mức độ nhạy bén của khu vực tư nhân trước các vấn đề môi trường, do Diễn đàn Kinh tế Thế giới và các nhà nghiên cứu của Đại học Columbia và Yale hợp tác xây dựng, làm chỉ số phản ánh tầm quan trọng mà các công ty tư nhân gán cho các vấn đề môi trường. Chỉ số này dựa trên năm biến số: số công ty được trao chứng chỉ ISO 14001 trên 1 triệu đôla GDP, số thành viên của Hội đồng Doanh nghiệp Thế giới vì sự Phát triển bền vững trên 1 triệu đôla GDP, điểm xếp hạng giá trị môi trường (EcoValue) của Innovest đánh giá kết quả môi trường của doanh nghiệp, xếp hạng của Quản lý Tài sản Bền vững về tính bền vững môi trường của doanh nghiệp trong chỉ số toàn cầu Dow Jones, và mức độ cạnh tranh môi trường dựa trên điều tra doanh nghiệp. Mỗi biến dựa trên số liệu cấp doanh nghiệp và được gán trọng số như nhau trong chỉ số. Bảng 7.1 mô tả và định nghĩa tất cả các biến được dùng trong chương này và chỉ rõ nguồn của chúng.

Sự nhạy bén của khu vực tư nhân rõ ràng có liên quan đến thu nhập bình quân đầu người. 5 nước được xếp hạng cao nhất là Thụy Sĩ, Nhật Bản, Đức, Anh, và Niu Dilân, còn 5 nước xếp hạng thấp nhất là Venêduêla, Inđônêxia, Hy Lạp, Côlômbia, và Philíppin. Tuy nhiên, mức độ nhạy bén không chỉ do một mình thu nhập bình quân đầu người chi phối. Thí dụ, Ý và Anh có thu nhập bình quân đầu người tương tự nhau, nhưng lại rất khác nhau về thước đo mức độ nhạy bén của khu vực tư nhân: chỉ số của Ý là -0,35, đứng thứ 35 trong mẫu của chúng tôi, trong khi chỉ số của Anh là 1,02, đứng thứ tư.

### Thước đo tầm quan trọng của báo chí

Chúng tôi tập trung vào hai thước đo cơ bản về báo chí mà những nghiên cứu gần đây đã nêu bật. Thước đo thứ nhất và là trọng tâm của phân tích, đó là thước đo mức độ truyền bá của báo chí dựa trên số phát hành của nhật báo trong một nước, được chuẩn hoá theo dân số của nước đó. Ở một mức độ nào đó, thước đo này đã phản ánh khả năng báo chí có thể tác động được đến công luận, vì nó cho ta một thước đo về mức độ ảnh hưởng của báo chí. Ở một chừng mực khác, nó cũng phản ánh sự hiện diện của báo chí tích cực và cạnh



tranh, vì lượng phát hành lớn được giả định sẽ đi kèm với mức độ cạnh tranh quyết liệt hơn giữa các hãng cạnh tranh.

Sự khác biệt giữa các nước về mức độ truyền bá của báo chí là rất lớn. Năm nền kinh tế trong mẫu của chúng tôi có số lượng độc giả cao nhất là Hồng Kông (Trung Quốc), Na Uy, Nhật Bản, Phần Lan, và Thụy Điển. Năm nước thấp nhất trong mẫu là Kênia, Dimbabuê, Pakixtan, Nam Phi, và Ai Cập. Một lần nữa, thu nhập giải thích cho phần lớn sự khác biệt đó, nhưng ngay cả ở những nước có thu nhập tương tự nhau thì vẫn có sự phân hoá rất lớn, chẳng hạn ở Anh, lượng phát hành trung bình là 331 trên 1.000 dân, còn ở Ý chỉ là 104.

Thước đo báo chí được sử dụng thường xuyên trong các nghiên cứu của Viện Tự do (xem thí dụ trích trong Chương 3 của Besley, Burgess và Pratt trong cuốn sách này). Chúng tôi tập trung vào ba thước đo: mức độ tự do của báo chí, mức độ thường xuyên vi phạm ảnh hưởng đến phát thanh, truyền hình, và mức độ thường xuyên vi phạm ảnh hưởng đến báo viết. Mức độ tự do của báo chí là một chỉ số đo lường “mức độ các luồng thông tin tự do được cho phép ở mỗi nước” (Viện Tự do 1999)<sup>6</sup>. Mức độ thường xuyên vi phạm có hại cho báo chí, gồm cả phát thanh, truyền hình hoặc báo viết, là một chỉ số dựa trên “mức độ vi phạm thực sự có hại cho truyền thông, bao gồm các vụ ám sát, hành hung, quấy rối, và kiểm duyệt” (Viện Tự do, 1999)<sup>7</sup>.

Mối quan hệ rõ ràng giữa mức độ truyền bá và điểm xếp hạng của tự do báo chí là rất dễ thấy, với hệ số tương quan bằng 0,55. Tuy nhiên, các biến phản ánh các thành phần khác nhau của báo chí, và các nước có mức độ tự do báo chí tương tự như nhau lại thấy có số lượng độc giả rất khác nhau, thí dụ Tây Ban Nha và Anh có mức độ tự do báo chí bằng nhau, nhưng Tây Ban Nha có số lượng độc giả chưa bằng một phần ba.

Chúng tôi không nhìn vào các thước đo khác của báo chí, chẳng hạn như

---

6. Viện Tự do đưa ra một thước đo về tự do báo chí có thang điểm từ 0 đến 100, trong đó 90 trong 100 điểm là dựa vào đánh giá chủ quan của Viện Tự do về luật pháp, các qui định, áp lực chính trị và ảnh hưởng kinh tế đến nội dung truyền thông, và 10 trong 100 điểm dựa vào sự vi phạm thực tế gây bất lợi cho truyền thông, bao gồm ám sát, hành hung, quấy rối, kiểm duyệt và tự kiểm duyệt. Một nửa trong tổng số chỉ số là dành cho việc đánh giá đối với phát thanh truyền hình, còn một nửa là cho báo viết.

7. Điểm là của các năm 1999 và 2000, cả hai đều nhận giá trị từ 0 đến 5, được tổng hợp lại và điều chỉnh thang điểm để đưa ra một chỉ số có giá trị từ 0 đến 10, với giá trị càng cao tương ứng với mức độ tự do càng lớn.

**Bảng 7.1: Các biến và nguồn**

<i>Biến</i>	<i>Nguồn</i>
Chỉ số quản trị môi trường: sự nhạy bén của khu vực tư nhân trước các quan ngại về môi trường	Chỉ số về mức độ nhạy bén của khu vực tư nhân dựa trên 5 biến: số công ty được trao chứng chỉ ISO 14001 trên 1 triệu đôla GDP, số thành viên của tổ chức Hội đồng Doanh nghiệp Thế giới vì sự Phát triển Bền vững trên 1 triệu đôla GDP, xếp hạng EcoValue của Innovest đối với thành tích môi trường của doanh nghiệp (trọng số của từng công ty được xác định bằng mức độ vốn hoá trên thị trường), xếp hạng của tổ chức Quản lý Tài sản Bền vững của doanh nghiệp trong chỉ số Dow Jones toàn cầu (tỉ lệ các doanh nghiệp trong chỉ số toàn cầu được xếp trong 10% đứng đầu về mức độ bền vững), và mức độ cạnh tranh môi trường dựa trên điều tra doanh nghiệp. Mỗi biến dựa trên số liệu cấp doanh nghiệp, được gán trọng số bằng nhau trong chỉ số và sử dụng số liệu của 122 nước được chuẩn hoá để có trung bình bằng 0 và độ lệch bằng 1. Chỉ số Bền vững Môi trường 2001, phụ lục 4, 6.
Chỉ số báo chí 1: mức độ truyền bá của báo chí	Số lượng phát hành của nhật báo trên dân số. UNESCO (1998), giá trị báo cáo năm 1996. Số liệu của Đài Loan (Trung Quốc) dựa vào Niên giám của Hiệp hội các Chủ bút và Nhà xuất bản và AC Nielsen, của Hồng Kông (Trung Quốc) được lấy từ “Truyền thông hàng đầu châu Á – Đài Loan” ( <a href="http://www.business.vu.edu">http://www.business.vu.edu</a> ).
Chỉ số báo chí 2: xếp hạng tự do báo chí	Chỉ số này cho biết mức độ cho phép các luồng thông tin tự do ở mỗi nước. Viện Tự do (1999) đã đưa ra một thước đo về tự do báo chí có thang điểm từ 0 đến 100, trong đó 90 trong 100 điểm là dựa vào đánh giá chủ quan của Viện Tự do về luật pháp, các qui định, áp lực chính trị, và ảnh hưởng kinh tế đến nội dung truyền thông, và 10 trong 100 điểm dựa vào sự vi phạm thực tế gây bất lợi cho truyền thông, bao gồm ám sát, hành hung, quấy rối,

Bảng 7.1: Các biến và nguồn (tiếp)

Biến	Nguồn
	<p>kiểm duyệt và tự kiểm duyệt. Một nửa trong tổng số chỉ số là dành cho việc đánh giá đối với phát thanh truyền hình, còn một nửa là cho báo viết. Chúng tôi điều chỉnh thang điểm của số liệu sao cho giá trị xếp hạng cao hơn phản ánh mức độ tự do báo chí lớn hơn.</p> <p><i>Nguồn:</i> Viện Tự do (1999)</p>
<p>Chỉ số báo chí 3a: sự vi phạm có hại cho phát thanh, truyền hình</p>	<p>Chỉ số dựa trên sự vi phạm thực sự đối với truyền thông, bao gồm các vụ ám sát, hành hung, quấy rối và kiểm duyệt. Điểm số là của các năm 1999 và 2000, cả hai đều biến thiên từ 0 đến 5, được kết hợp và điều chỉnh thang điểm để đưa ra được một chỉ số đi từ 0 đến 10, trong đó giá trị càng cao thể hiện sự tự do càng lớn. <i>Nguồn:</i> Viện tự do (1999, 2000).</p>
<p>Chỉ số báo chí 3b: sự vi phạm có hại cho báo viết</p>	<p>Chỉ số dựa trên sự vi phạm thực sự đối với truyền thông, bao gồm các vụ ám sát, hành hung, quấy rối và kiểm duyệt. Điểm số là của các năm 1999 và 2000, cả hai đều biến thiên từ 0 đến 5, được kết hợp và điều chỉnh thang điểm để đưa ra được một chỉ số đi từ 0 đến 10, trong đó giá trị càng cao thể hiện sự tự do càng lớn. <i>Nguồn:</i> Viện tự do (1999, 2000).</p>
<p>Qui định và quản lý về môi trường</p>	<p>Chỉ số về mức độ nghiêm khắc của các hạn chế pháp lý và qui định đối với doanh nghiệp. Chỉ số dựa trên bốn biến: mức độ nghiêm khắc và nhất quán trong các qui định về môi trường, mức độ khuyến khích đổi mới trong các qui định về môi trường, tỉ lệ phần trăm diện tích đất thuộc diện phòng hộ, và số lượng các hướng dẫn của ngành về đánh giá tác động môi trường. Mỗi biến có trọng số bằng nhau và được chuẩn hoá.</p> <p>Chỉ số Bền vững Môi trường 2001, phụ lục 4, 6.</p>
<p>Thông tin về môi trường</p>	<p>Chỉ số này dựa trên ba biến: mức độ sẵn có thông tin về phát triển bền vững ở cấp quốc gia, chiến lược môi trường</p>

**Bảng 7.1: Các biến và nguồn (tiếp)**

<i>Biến</i>	<i>Nguồn</i>
Thông tin về môi trường	và các kế hoạch hành động, và số lượng các biến chỉ số bền vững môi trường bị khuyết trong các bộ số liệu chọn lọc. Mỗi biến có trọng số bằng nhau và được chuẩn hoá. Chỉ số Bền vững Môi trường 2001, phụ lục 4, 6.
Sự chia cắt do ngôn ngữ dân tộc	Giá trị trung bình của 5 biến về mức độ chia cắt do khác biệt ngôn ngữ giữa các dân tộc. Chỉ số này nhận giá trị từ 0 đến 1. Năm chỉ số thành phần là: (1) chỉ số về mức độ chia cắt do khác biệt ngôn ngữ giữa các dân tộc năm 1960, trong đó đo lường xác suất hai người được chọn ngẫu nhiên ở một nước thuộc cùng một nhóm ngôn ngữ (chỉ số dựa vào số lượng và qui mô các nhóm dân số được phân biệt theo dân tộc và tình trạng ngôn ngữ); (2) xác suất hai cá nhân được chọn ngẫu nhiên nói ngôn ngữ khác nhau; (3) xác suất hai cá nhân được chọn ngẫu nhiên không nói cùng một ngôn ngữ; (4) phần trăm dân số không nói ngôn ngữ chính thức; (5) phần trăm dân số không nói ngôn ngữ được dùng phổ biến nhất. <i>Nguồn:</i> Easterly và Levine (1997).
Tôn giáo chính	Xác định tôn giáo chính của một nước là đạo Tin lành, Thiên chúa, Hồi giáo, hay tôn giáo khác. <i>Nguồn:</i> Stulz và Williamson (2001).
Logarit hoá số năm đi học	Giá trị logarit hoá của số năm đi học dành cho những người trong độ tuổi 25 được lấy trong khoảng thời gian 5 năm (1960-65, 1970-75, 1980-85). Mỗi giá trị là logarit của (1 + số năm đi học trung bình trong từng giai đoạn tương ứng) đối với các số liệu thô; LaPorta và các tác giả khác (1998) cho các biến được xây dựng.
Thị phần báo viết do nhà nước sở hữu	Thị phần báo viết do nhà nước sở hữu là phần trăm trong tổng thị phần của năm hãng báo viết lớn nhất. <i>Nguồn:</i> Djankov và các tác giả khác (2001)

*Nguồn:* Tác giả

thước đo về hình thức sở hữu truyền thông của Djankov và các tác giả khác (2001). Các tác giả này chú trọng đến tỉ lệ truyền thông do nhà nước sở hữu nhưng trong mẫu của chúng tôi có quá ít các nước mà truyền thông thuộc sở hữu của đối tượng nào khác ngoài khu vực tư nhân.

### Các nhân tố thể chế khác

Như chúng tôi đã chỉ rõ, các nước của báo chí có mức độ truyền bá rộng rãi cũng là những nước có GDP bình quân đầu người cao hơn và hiệu lực thực thi pháp luật cũng mạnh hơn (bảng 7.2, 7.3 và 7.4). Để giảm nguy cơ chúng ta coi ảnh hưởng của báo chí là do vai trò của một số các yếu tố thể chế khác tạo ra, trong tương quan với mức độ truyền bá của báo chí, phép hồi quy của chúng tôi cố định các yếu tố quan trọng nhất.

MÔI TRƯỜNG PHÁP LÝ. Quan điểm của chúng tôi là truyền thông có tác động đến hành vi quản trị vượt lên trên bất kỳ yêu cầu pháp lý nào. Vì thế, khi nghiên cứu mức độ nhạy bén của khu vực tư nhân trước các vấn đề môi trường, chúng tôi sẽ cố định mức độ luật pháp và các qui định về môi trường. Chúng tôi dùng chỉ số bền vững môi trường 2001 làm thước đo mức độ nghiêm khắc của các hạn chế pháp lý và qui định đối với các doanh nghiệp (Trung tâm Luật và Chính sách về Môi trường của Đại học Yale,

**Bảng 7.2: Biến phụ thuộc của mức độ nhạy bén của khu vực tư nhân**

<i>Nội dung</i>	<i>Mức độ nhạy bén về môi trường của khu vực công</i>
Số quan sát	122
Trung bình	-0,13
Độ lệch chuẩn	0,55
Tối thiểu	-0,89
Tối đa	2,12
Bách phân vị thứ 25	-0,48
Bách phân vị thứ 75	0,05

*Nguồn:* Tính toán của tác giả.

**Bảng 7.3: Các biến độc lập**

<i>Nội dung</i>	<i>Log thu nhập bình quân đầu người</i>	<i>Pháp quyền</i>	<i>Mức độ truyền bá báo chí</i>	<i>Mức độ tự do báo chí</i>	<i>Không có vi phạm gây hại cho báo viết</i>	<i>Không có vi phạm gây hại cho báo nói và báo hình</i>	<i>Các qui định và quản lý về môi trường</i>	<i>Thông tin về môi trường</i>
Số quan sát	120	49	112	119	119	119	122	122
Trung bình	7,32	6,85	116,50	56,49	6,05	8,06	-0,09	0,00
Độ lệch chuẩn	1,38	2,63	134,73	22,81	3,91	2,80	0,64	0,73
Tối thiểu	4,72	1,90	0,20	6,00	0,00	0,00	-1,32	-1,44
Tối đa	10,15	10,00	593,00	95,00	10,00	10,00	1,45	2,25
Bách phân vị thứ 25	6,23	4,82	22,00	39,00	2,00	7,00	-0,57	-0,65
Bách phân vị thứ 75	8,19	9,23	168,00	73,00	10,00	10,00	0,35	0,58

*Nguồn:* Tính toán của tác giả

2001), trong đó dựa vào bốn biến: mức độ nghiêm khắc và nhất quán của các qui định về môi trường, mức độ khuyến khích đổi mới của các qui định về môi trường, phần trăm diện tích đất thuộc diện phòng hộ, và số lượng các hướng dẫn của ngành về đánh giá tác động môi trường. Mỗi biến có trọng số bằng nhau và được chuẩn hoá.

THÔNG TIN VỀ MÔI TRƯỜNG. Việc công khai nhiều hơn sẽ có tác động độc lập với vai trò của báo chí. Khi chúng tôi xem xét sự nhạy bén của khu vực tư nhân trước các vấn đề môi trường, chúng tôi kiểm soát sự công khai thông tin về môi trường. Vì thiếu các thước đo về mức độ công khai thông tin môi trường ở cấp doanh nghiệp, nên thay vì thế, chúng tôi sử dụng mức độ công khai thông tin môi trường phản ánh qua chỉ số thông tin về môi trường được tập hợp trong chỉ số bền vững môi trường 2001.

Bảng 7.4: Ma trận hệ số tương quan

	Log thu nhập bình quân đầu người	Pháp quyền	Mức độ tuyên bá của báo chí	Mức độ tự do báo chí	Không có vi phạm gây hại cho báo viết	Không có vi phạm gây hại cho báo nói và báo hình	Các qui định và quản lý về môi trường	Thông tin về môi trường
Log thu nhập bình quân đầu người								
Pháp quyền	0,88	1,00						
Mức độ tuyên bá của báo chí	0,71	0,60	1,00					
Mức độ tự do báo chí	0,73	0,77	0,55	1,00				
Không có vi phạm gây hại cho báo viết	0,63	0,74	0,57	0,76	1,00			
Không có vi phạm gây hại cho báo nói và báo hình	0,39	0,44	0,47	0,49	0,61	1,00		
Các qui định và quản lý về môi trường	0,72	0,81	0,44	0,63	0,56	0,42	1,00	
Thông tin về môi trường	0,46	0,54	0,44	0,38	0,31	0,38	0,54	1,00

Nguồn: Tính toán của tác giả

## Kết quả thực nghiệm

Chúng tôi bắt đầu bằng việc phân tích mối quan hệ giữa mức độ truyền bá của báo chí và chỉ số về mức độ nhạy bén của khu vực tư nhân trước các vấn đề môi trường. Trước hết, chúng tôi sử dụng phép phân tích đơn biến, rồi sau đó chuyển qua phân tích đa biến để cố gắng cố định các yếu tố thể chế quan trọng khác. Bảng A của Bảng 7.5 cho thấy mối tương quan đồng biến mạnh giữa mức độ truyền bá của báo chí và sự nhạy bén của khu vực tư nhân trước các vấn đề môi trường. Như cột (1) đã cho thấy, riêng sự truyền bá của báo chí có thể giải thích được cho 42% sự khác biệt giữa các nước, cao hơn một chút so với khả năng giải thích của biến thu nhập bình quân đầu người (38%). Không có gì ngạc nhiên khi thấy mức độ nhạy bén của khu vực tư nhân trước các vấn đề môi trường cũng có tương quan đồng biến với mức độ qui định về môi trường (cột 2), thông tin môi trường (cột 3), và thu nhập bình quân đầu người (cột 4).

Trong cột (5), chúng tôi kết hợp cả số lượng độc giả với biến về pháp luật và công khai hoá, và số lượng độc giả vẫn tiếp tục có những tác động mang ý nghĩa thống kê: gộp cả số lượng độc giả đã làm tăng khả năng giải thích từ 45 lên 58%. Tất nhiên, có khả năng số lượng độc giả chỉ là sự ám chỉ tác động của một biến thứ ba nào đó bị bỏ qua. Để cố gắng phản ánh khả năng này, chúng tôi đã đưa mức thu nhập bình quân đầu người (cột 6) vào, nhưng số lượng độc giả vẫn tiếp tục có tác động lớn. Cuối cùng, trong cột (7) và (8), chúng tôi đưa vào các biến thể chế khác, như pháp quyền và mức độ tập trung sở hữu, nhưng mức độ truyền bá báo chí vẫn có ý nghĩa. Một phát hiện thú vị là mức độ tập trung sở hữu có tác động nghịch biến và có ý nghĩa thống kê đến sự nhạy bén của khu vực tư nhân trước các vấn đề môi trường. Ở đâu mà các cổ đông lớn điều hành doanh nghiệp, thì ở đó, họ thấy tự do hơn khi bỏ qua áp lực công luận đòi thân thiện với môi trường, thêm một bằng chứng nữa cho thấy đây không phải là một chuỗi hành động tối đa hoá giá trị.

Trong bảng B, chúng tôi thay mức độ truyền bá của báo chí bằng sự tự do báo chí, mức độ thường xuyên vi phạm có hại cho báo nói và báo hình, và mức độ thường xuyên vi phạm có hại cho báo viết. Trong phân tích đơn biến, tất cả ba biến này đều giải thích được khá nhiều cho sự khác biệt giữa các nước. Tuy nhiên, trong phân tích đa biến, ý nghĩa thống kê đã giảm xuống và trong trường hợp vi phạm có hại cho báo nói và báo hình, nó còn xuống, dưới cả mức chuẩn thông thường. Vì thế, các chỉ số truyền thông về tự do báo chí có tác động tương tự như mức độ truyền bá báo chí, nhưng có ít ý nghĩa hơn. Điều này không lạ, vì các chỉ số khác mang ý nghĩa là sự tự do thoát ly khỏi ảnh hưởng chính trị chứ không phải là mức độ tin cậy trong đăng tin về các doanh nghiệp.



**Bảng 7.5: Các yếu tố quyết định về thể chế đối với sự nhạy bén của khu vực tư nhân trước các vấn đề môi trường (biến phụ thuộc: mức độ nhạy bén về môi trường của khu vực tư nhân)**

Biến độc lập	Phép hồi quy bình phương tối thiểu thông thường						Hồi qui biến công cụ		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Số lượng phát hành báo	0,268*** (0,048)			0,004*	0,200*** (0,054)	0,125* (0,069)	0,198*** (0,072)	0,136* (0,073)	2,55*** (0,070)
Quy định về môi trường		0,487*** (0,15)			0,300*** (0,090)	0,288*** (0,085)	0,351** (0,137)	0,450** (0,158)	2,93*** (0,104)
Thông tin môi trường			0,374*** (0,061)		-0,008 (0,075)	-0,021 (0,074)	-0,148 (0,135)	-0,122 (0,152)	-0,073 (0,086)
Log thu nhập bình quân đầu người				0,246***		0,104***			
Pháp quyền				-0,033		(0,038)			
Tập trung hình thức sở hữu							0,044 (0,029)		
Hằng số	-0,426*** (0,045)	-0,089** (0,044)	-0,134*** (0,043)	-1,934*** (0,221)	-0,320*** (0,060)	-0,988*** (0,229)	-0,537*** (0,128)	-1,135* (0,566)	-0,389*** (0,078)
R <sup>2</sup>	0,42	0,32	0,25	0,38	0,51	0,54	0,59	0,58	0,54
Số quan sát	113	122	122	120	113	112	49	38	96

**Bảng B**  
**Biến độc lập**  
**Phép hồi quy bình phương tối thiểu thông thường**  
**Hồi qui biến**  
**công cụ**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Tự do báo chí	0,011*** (0,002)			0,004* (0,002)					
Không có sự vi phạm có hại cho báo nói và báo hình		0,038** (0,15)			0,016 (0,014)				
Không có sự vi phạm có hại cho báo viết			0,041*** (0,012)			0,022** (0,009)		0,001 (0,009)	
Quy định về môi trường				0,322*** (0,089)	0,352*** (0,091)	0,338*** (0,090)	0,286*** (0,077)	0,285*** (0,078)	
Thông tin môi trường				0,159** (0,073)	0,200*** (0,069)	0,194*** (0,070)	0,076 (0,075)	0,076 (0,071)	
Log thu nhập bình quân đầu người							0,167*** (0,031)	0,166*** (0,033)	
Hàng số	-0,746*** (0,105)	-0,431*** (0,114)	-0,375*** (0,060)	-0,320*** (0,110)	-0,234* (0,124)	-0,235*** (0,066)	-1,329*** (0,227)	-1,327*** (0,217)	
R <sup>2</sup>	0,21	0,04	0,09	0,38	0,37	0,39	0,50	0,50	
Số quan sát	119	119	119	119	119	119	118	118	118

\* Mức ý nghĩa 10%

\*\* Mức ý nghĩa 5%

\*\*\* Mức ý nghĩa 1%

*Chú thích:* Biến phụ thuộc là chỉ số về mức độ nhạy bén của khu vực tư nhân trước các vấn đề môi trường. Biến giải thích để xác định vai trò của báo chí trong Bảng A là số phát hành báo chí trên dân số. Biến báo chí trong Bảng B bao gồm chỉ số tổng hợp về tự do báo chí, sự vi phạm thực tế có hại cho phát thanh, truyền hình, và sự vi phạm thực tế có hại cho báo viết. Biến giải thích bổ sung gồm chỉ số về mức độ nghiêm khắc của các qui định điều tiết và pháp lý đối với doanh nghiệp, chỉ số về mức độ sẵn có các thông tin môi trường, chỉ số pháp quyền, và mức độ tập trung sở hữu. Mô tả chi tiết hơn về các biến được trình bày trong Bảng 7.1. Các công cụ được dùng trong tiêu chí (9) là tôn giáo chính (Tin Lành, Thiên Chúa, Hồi giáo, và các tôn giáo khác) và mức độ chia cắt trung bình do khác biệt ngôn ngữ giữa các dân tộc. Sai số chuẩn Huber-White, được phản ánh trong ngoặc đơn.

*Người:* Tính toán của tác giả

## Điều gì quyết định mức độ truyền bá của báo chí?

Phép hồi quy giữa các nước của chúng tôi cũng vấp phải hai vấn đề chung của kiểu hồi quy này. Thứ nhất, có quá nhiều thể chế khác nhau giữa các nước và rất ít mức tự do khiến ai cũng có thể tự hỏi, liệu kết quả có phải do một biến nào đó bị bỏ qua, mà biến này chi phối cả mức độ truyền bá của báo chí lẫn sự nhạy bén môi trường hay không. Nhưng chúng ta không bao giờ có thể chắc chắn rằng chúng ta đã cố định tất cả các yếu tố quan trọng. Vấn đề thứ hai, ít nghiêm trọng hơn ở đây, đó là vấn đề về quan hệ nhân quả đảo. Liệu có phải báo chí truyền bá mạnh hơn là vì các công ty nhạy bén hơn với các chính sách môi trường hay không?

Để giải quyết cả hai vấn đề này, chúng tôi phải dùng đến các biến công cụ. Một công cụ tốt là công cụ có tương quan với các biến mà chúng ta quan tâm (mức độ truyền bá báo chí), nhưng không có tương quan với những sai số trong phép hồi quy của chúng ta về sự truyền bá báo chí đến hành vi doanh nghiệp.

Điều kiện tiên đề của chúng tôi đối với sự truyền bá của báo chí là sự phổ biến của giáo dục, và chúng ta có thể sử dụng số năm đi học trung bình làm một yếu tố quyết định. Tuy nhiên, cùng những yếu tố quyết định chính sách giáo dục cũng có thể có tương quan với sự nhạy bén về môi trường. Vì lý do này nên chúng tôi ưa sử dụng các yếu tố đã được quyết định từ trước, mà những yếu tố này tạo ra sự khác biệt trong trình độ học vấn hơn. Chúng tôi đưa vào hai biến, đó là mức độ chia cắt do khác biệt ngôn ngữ giữa các dân tộc và tôn giáo chính của quốc gia.

Một nước càng có nhiều ngôn ngữ thì thị trường báo chí càng chia cắt. Trong một thị trường bị chia cắt mạnh như thế, số lượng tờ báo tồn tại được sẽ ít hơn, và chúng khó giành được uy tín và độ tin cậy hơn. Do đó, sự chia cắt do khác biệt ngôn ngữ giữa các dân tộc sẽ có tác động tiêu cực đến mức độ truyền bá của báo chí.

Tôn giáo có các cách tiếp cận khác nhau đến giáo dục và mức độ mà chúng khuyến khích sự hình thành các nhận định mang tính phê phán từ những người theo đạo. Thí dụ, đạo Thiên Chúa trước đây không khuyến khích giáo dục trong con chiên, trừ giới tăng lữ. Thiên Chúa giáo không khuyến khích đọc Kinh thánh, cũng như không muốn ai phát triển khả năng cá nhân tự lý giải Kinh thánh. Nhà thờ Thiên Chúa tự coi bản thân mình không những như trung gian giữa Chúa và cá nhân từng tín đồ, mà còn là người lý giải chính thức duy nhất những lời của Chúa. Trái lại, với việc nhấn mạnh đến việc cá nhân tự đọc và tự lý giải Kinh thánh, Tân giáo lại khuyến khích giáo dục cá nhân. Martin

**Bảng 7.6: Các yếu tố quyết định đến mức độ truyền bá của báo chí (biến phụ thuộc: số phát hành nhật báo)**

<i>Biến độc lập</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Thiên Chúa giáo	114,3*** (13,38)	-76,93** (35,99)	-87,14*** (26,61)	-82,13*** (29,63)	-79,26*** (28,63)	-79,26*** (28,63)	-92,23*** (25,44)
Tin Lành	49,93*** (15,91)	-0,469 (42,37)					
Hồi giáo	235,6*** (41,75)						
Các tôn giáo khác	119,7*** (35,22)	28,38 (59,97)					
Log số năm đi học		207,62*** (29,41)	204,7*** (23,75)	202,9*** (24,34)	158,9*** (23,68)	153,63*** (29,16)	38,98 (26,69)
Thị phần của báo chí do nhà nước sở hữu				-63,28* (32,17)		-53,28 (31,92)	-79,42** (32,76)
Dân chủ ngắn hạn					7,553** (3,633)	9,774* (4,951)	0,690 (3,615)
Log thu nhập bình quân đầu người							72,43*** (10,45)
Hàng số		-144,3 (58,94)	-129,3 (22,48)	-133,1 (29,37)	-116,1*** (20,08)	-109,2 (26,11)	-432,0*** (51,62)
R <sup>2</sup>	0,50	0,52	0,52	0,59	0,58	0,61	0,74
Số quan sát	115	85	85	60	84	60	60

\* Mức ý nghĩa 10%

\*\* Mức ý nghĩa 5%

\*\*\* Mức ý nghĩa 1%

Nguồn: Tính toán của tác giả

Luther đã dịch Kinh thánh sang tiếng Đức và khuyến khích học vấn của tín đồ. Vì thế, chúng tôi cho rằng, những nước theo đạo Tin Lành sẽ có trình độ học vấn cao hơn và thể hiện mức độ truyền bá báo chí mạnh hơn. Nhóm thứ ba và thứ tư của chúng tôi là Hồi giáo và các tôn giáo khác, bao gồm đạo Do Thái và đạo Phật.

Chúng tôi kiểm định những phỏng đoán của mình trong Bảng 7.6, cột (1). Chúng tôi có biến phụ thuộc là mức độ truyền bá báo chí. Về biến độc lập, chúng tôi có ba biến chỉ số dành cho những tôn giáo chính (Thiên Chúa, Tin Lành, và Hồi giáo). Và một chỉ số về mức độ chia cắt do sự khác biệt ngôn ngữ giữa các dân tộc được dùng trong các nghiên cứu trước đây (xem Easterly và Levine 1997). Biến cuối cùng dựa trên xác suất hai cá nhân được chọn ngẫu nhiên từ một nước nào đó không thuộc cùng một nhóm ngôn ngữ. Như cột (1) đã cho thấy, tất cả các biến giải thích của chúng tôi đều có tác động như dự kiến đến sự truyền bá của báo chí. Trong tất cả các trường hợp, trừ biến giả đại diện cho Thiên Chúa giáo, các hệ số tương quan này đều có ý nghĩa thống kê. Quan trọng hơn, từ quan điểm coi chúng là các công cụ nên tất cả các biến này gộp lại có thể giải thích cho 41% sự khác biệt trong mức độ truyền bá báo chí. Vì thế, chúng có vẻ như những công cụ tốt.

Chúng tôi dùng những công cụ này để ước lượng lại bằng các biến công cụ những tính chất cơ bản của chúng tôi để xác định các yếu tố quyết định đến chính sách môi trường<sup>8</sup>. Phép hồi quy về chính sách môi trường, được trình bày trong cột (9) của Bảng 7.5, cho kết quả tương tự như ước lượng theo phương pháp bình phương tối thiểu thông thường. Ước lượng điểm của biến công cụ về tác động của truyền bá báo chí thực sự lớn hơn so với ước lượng bằng phương pháp bình phương tối thiểu thông thường, do đó đã bác bỏ giả thuyết cho rằng kết quả này là do các biến bị bỏ qua.

Cho đến đây, chúng ta vẫn giới hạn nghiên cứu về các yếu tố quyết định đến mức độ truyền bá báo chí trong những yếu tố (a) có khả năng không có quan hệ tương quan đến các yếu tố quyết định áp lực môi trường và sự bảo vệ các cổ đông thiểu số; và (b) được xác định từ trước, coi chúng là yếu tố ngoại sinh hợp lệ. Tuy nhiên, câu hỏi điều gì quyết định mức độ truyền bá của báo chí vẫn còn nguyên tính hấp dẫn của nó. Nếu sự truyền bá báo chí có vai trò trong quản trị doanh nghiệp, thì từ quan điểm chính sách, chúng ta quan tâm đến việc tìm ra các yếu

---

8. Chúng tôi đã tiến hành kiểm định tương tự với nghiên cứu ở cấp quốc gia về mối quan hệ trong quản trị doanh nghiệp được ước lượng trong Dyck và Zingales (2001). Ước lượng điểm của các biến công cụ thấp hơn một chút so với ước lượng bình phương tối thiểu thông thường, và chỉ có ý nghĩa ở mức 10%. Vì thế, mối tương quan ảo có thể giải thích một chút những tác động của việc truyền bá báo chí, chứ không thể giải thích được hết.

tổ dưới sự kiểm soát của chính phủ mà chúng đóng vai trò nhất định trong việc mở rộng số lượng độc giả của báo chí.

Vì lý do này, trong Bảng 7.6, từ cột (2) đến cột (4), chúng tôi xem xét ý nghĩa thực nghiệm của các yếu tố quyết định tiềm năng khác của sự truyền bá báo chí. Trước hết, chúng tôi xem xét trình độ học vấn trung bình (cột 2) đo bằng giá trị lôgarít hoá của số năm đi học đối với những người trên tuổi 25, lấy trong các khoảng thời gian 5 năm (1960-65, 1970-75, 1980-85) (Barro và Lee 1993). Như dự kiến, những nước có trình độ học vấn cao hơn, có báo chí được truyền bá rộng rãi hơn. Tất cả các biến khác, trừ biến giả về Hồi giáo, đều giữ nguyên tác động dự kiến của chúng, mặc dù ý nghĩa thống kê của các biến giả về tôn giáo có giảm, nhưng chúng ta hoàn toàn có thể hiểu được nếu chúng tác động đến mức độ truyền bá báo chí chủ yếu qua tác động của chúng đến giáo dục.

Trong cột (3), chúng tôi cũng đưa vào thị phần do báo chí chính phủ kiểm soát. Báo chí càng nằm trong sự kiểm soát của chính phủ nhiều hơn thì chúng càng ít có độ tin cậy, càng có ít người đọc chúng, và có lẽ càng khó cho các đối thủ cạnh tranh muốn gia nhập thị trường. Chúng tôi dùng thị phần của báo chí nhà nước được biểu hiện bằng phần trăm trong tổng thị phần của 5 toà báo lớn nhất trong Djankov và các tác giả khác (2001). Như dự kiến, tác động của sở hữu chính phủ đối với truyền thông là nghịch biến và có ý nghĩa thống kê. Tất cả các biến đều giữ nguyên tác động dự kiến của chúng.

Cuối cùng, chúng tôi muốn xác định rằng, những tác động mà chúng tôi mô tả không chỉ vì chúng tôi đã không cố định được bất cứ chỉ số nào trong trình độ phát triển kinh tế của một nước. Mặc dù ở đây mối quan hệ nhân quả còn mơ hồ hơn nhiều, nhưng những tác động ước lượng được vẫn tương tự như cũ một khi đưa thêm vào giá trị lôgarít hoá của thu nhập bình quân đầu người đã được tái khẳng định (cột 4).

## **Kết luận**

Các chương khác của cuốn sách này chú trọng đến vai trò quan trọng của truyền thông trong việc tác động đến sự vận hành của các thể chế chính phủ, nhưng truyền thông cũng có vai trò không kém phần quan trọng trong việc định hình các chính sách của doanh nghiệp. Đóng góp của chúng tôi là cố gắng đầu tiên nhằm phác thảo những kênh lý thuyết

mà thông qua đó ảnh hưởng này diễn ra và chỉ rõ sự phù hợp thực tiễn của chúng.

Chúng tôi cho rằng truyền thông đã làm giảm chi phí thu thập và xác minh thông tin một cách có chọn lọc. Thông tin này rất quan trọng để định hình uy tín của những đối tác chính quyết định chính sách của doanh nghiệp. Uy tín mà những người hoạch định chính sách dường như khá quan tâm không chỉ là uy tín trong con mắt của những chủ nhân hiện tại và tương lai, mà nói rộng hơn, là uy tín của họ trong con mắt của công chúng nói chung, hay còn gọi là hình ảnh của họ trước công chúng. Chỉ có sự quan tâm đến hình ảnh của mình trước công chúng mới giải thích được sự phản ứng của các giám đốc doanh nghiệp trước những vấn đề môi trường, vốn không có tác động gì hoặc có tác động tiêu cực đến của cải của những chủ nhân cuối cùng của họ, đó là các cổ đông.

Những tác động này của truyền thông không chỉ là lẻ tẻ. Báo chí càng truyền bá mạnh trong một quốc gia thì càng có nhiều công ty nhạy bén trước các vấn đề môi trường và sự quan tâm của các cổ đông thiểu số, ngay cả sau khi đã cố định sự hiện diện của những luật lệ và qui định cụ thể, cũng như mức độ hiệu lực thực thi luật pháp. Những kết quả này chứng tỏ vai trò của truyền thông trong quản trị doanh nghiệp phức tạp hơn so với những gì chúng tôi đã xác định trong Djankov và Zingales (2001). Truyền thông có thể giúp đỡ, cũng có thể gây tổn hại, cho các cổ đông. Chúng tôi phỏng đoán là, mặc dù những thế mạnh trong tác động của truyền thông phụ thuộc vào mức độ tin cậy của chúng, hướng tác động rộng của chúng phụ thuộc vào các chuẩn mực và giá trị xã hội, nhưng cần nghiên cứu sâu hơn nữa trước khi đi đến bất cứ một kết luận chắc chắn nào về vấn đề này. Chỉ có một kết luận chắc chắn duy nhất mà chúng ta có thể rút ra ở thời điểm này là, truyền thông rất quan trọng trong việc định hình chính sách doanh nghiệp và không nên bỏ qua trong các phân tích về hệ thống quản trị doanh nghiệp của một nước.

Từ quan điểm chính sách, đóng góp của chúng tôi mang đến cả những tin tức tốt và xấu. Tin tốt lành là ngay cả ở những nước có luật pháp chưa hoàn chỉnh và hệ thống tư pháp hoạt động yếu kém vẫn có thể có được một số lợi ích từ việc quản trị tốt hơn nếu áp lực của báo chí đủ mạnh và các chuẩn mực hậu thuẫn cho một môi trường quản trị tốt. Tin xấu là phương hướng mà báo chí thể hiện sự ảnh hưởng của mình phụ thuộc vào các giá trị của xã hội, mà điều này không thể dễ dàng thay đổi bởi các nhà lập pháp

hay các nhà hoạch định chính sách quốc tế. Hơn nữa, mức độ ảnh hưởng của báo chí có thể phần lớn nằm ngoài sự kiểm soát của các nhà hoạch định chính sách. Phân tích của chúng tôi về những yếu tố quyết định cuối cùng đến sự truyền bá của báo chí cho thấy chúng nằm ở truyền thống văn hoá và dân tộc của mỗi quốc gia.

### Tài liệu tham khảo

Từ “processed” dùng để chỉ một cách không chính thức đến những công trình được tái bản và thường không sẵn có trong các thư viện.

- Baron, David. 1996. *Business and its Environment*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- \_\_\_\_\_. 2001. “Private Politics.” Working Paper. Stanford University, Palo Alto, California.
- Barro, Robert J., and Jong-Wha Lee. 1993. “International Comparisons of Educational Attainment.” *Journal of Monetary Economics* 32(3): 363-94.
- Besley, Timothy, and Andrea Prat, 2001, “Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability,” London School of Economics and Political Science, London. Processed.
- Coffee, John. 2001. “Do Norms Matter? A Cross-Country Examination of Private Benefits of Control.” Columbia University Law School, New York. Processed.
- Dahya, Jay, John McConnell, and Nickolaos Travlos. 2002. “The Cadbury Committee, Corporate Performance, and Top Management Turnover.” *Journal of Finance* LVII(1): 461-83.
- Diamond, Douglas. 1989. “Reputation Acquisition in Debt Markets.” *Journal of Political Economy* 97(4): 828-62.
- Djankov, Simeon, Carilee McLeish, Tatiana Nenova, and Andrei Shleifer. 2001. “Who Owns the Media.” Working Paper no. 8288. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Dobrzynski, Judith. 1992. “CalPERS Is Ready to Roar, but Will CEO’s Listen?” *Business Week*, March 30.
- Dyck, Alexander, and Luigi Zingales. 2001. “Private Benefits of Control: An International Comparison.” Working Paper no. 8711. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Easterly, William, and Ross Levine. 1997. “Africa’s Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions.” *Quarterly Journal of Economics* 112: 1203-50.
- Ellickson, Robert. 1991. *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.



- Fama, Eugene F. 1980. "Agency Problems and the Theory of the Firm." *Journal of Political Economy* 88(2): 288-307.
- Fama, Eugene, and Michael Jensen. 1983. "Separation of Ownership and Control." *Journal of Law & Economics* 26(2): 301-25.
- Financial Times. 2001. "Oleg's Out." Observer column, January 25.
- Freedom House. 1999. *Press Freedom Survey 1999*. Available on: <http://www.freedom-house.org>.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Press Freedom Survey 2000*. Available on: <http://www.freedom-house.org>.
- Greif, Avner. 1997. "Contracting, Enforcement, and Efficiency." In Boris Pleskovic and Joseph Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D.C.
- Harris, Milton, and Bengt Holmstrom. 1982. "A Theory of Wage Dynamics." *Review of Economic Studies* 49: 315-33.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1998. "Law and Finance." *Journal of Political Economy* 106(6): 1113-55.
- Low, Kevin, Arumugan Seetharaman, and Wai Ching Poon. 2002. "The Sustainability of Business Corporate Governance: Evidence from Publicly Listed Companies in Malaysia." Multimedia University, Faculty of Management, Cyberjaya, Malaysia.
- McCraw, Thomas. 1984. *Prophets of Regulation*. Cambridge, Massachusetts; Belknap Press.
- McMillan, John, and Christopher Woodruff. 2000. "Private Order under Dysfunctional Public Order." *Michigan Law Review* 38: 2421-59.
- Monks, Robert, and Nell Minow. 1995. *Corporate Governance*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell.
- PSPD (People's Solidarity for Participatory Democracy). 2002. *Shareholder History, the Year 1998*. Available on: <http://www.pspd.org/pspd/archive/history-2.html>.
- Reinhardt, Forest, and Richard Vietor. 1994a. *Starkist (A)*. Harvard Business School Case no.794-128. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press. *The Corporate Governance Role of the Media* 0
- \_\_\_\_\_. 1994b. *Starkist (B)*. Harvard Business School Case no. 794-139. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Rosenberg, Hilary. 1999. *A Traitor to His Class: Robert A. G. Monks and the Battle to Change Corporate America*. New York: John Wiley.
- Skeel, David. 2001. "Shaming in Corporate Law." *University of Pennsylvania Law Review* 149: 1811-68.
- Stulz, Renee, and Rohan Williamson. 2001. "Culture, Openness, and Finance." Working Paper no. 8222. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

- UNESCO (United Nations Educational, Cultural, and Scientific Organization). 1998. *Statistical Yearbook*. Paris.
- Vietor, Richard. 1993. *Allied Signal: Managing the Hazardous Waste Liability Risk*. Harvard Business School Case no. 793-044. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Wagstyl, Stefan. 2002. "The Road to Recognition." *Financial Times*, April 6/7, p. 1.
- Yale Center for Environmental Law and Policy. 2001. *2001 Environmental Sustainability Index*. Available on: <http://www.ciesin.columbia.edu/indicators/ESI>.
- Zingales, Luigi. 2000. "In Search of New Foundations." *Journal of Finance* 55: 1623-53.

---

# Phần II

ĐIỀU GÌ TẠO THUẬN LỢI CHO TRUYỀN THÔNG

---

## 8

### Quyền sở hữu trong ngành truyền thông và sự thịnh vượng

Simeon Djankov, Caralee McLiesh,  
Tatiana Nenova, và Andrei Shleifer

Trong các xã hội và nền kinh tế hiện đại, việc sẵn có thông tin là yếu tố chính để người tiêu dùng và người dân đưa ra các quyết định tốt hơn. Trên chính trường, người dân cần thông tin về các ứng viên để có được các lựa chọn bầu cử sáng suốt. Trong các thị trường kinh tế, người tiêu dùng và các nhà đầu tư cần thông tin để lựa chọn các sản phẩm và các loại chứng khoán. Sự sẵn có thông tin là nhân tố then chốt ảnh hưởng đến hiệu quả của cả chính trường lẫn các thị trường kinh tế (Simons 1948; Stigler 1961; Stiglitz 2000).

Ở hầu hết các nước, người tiêu dùng và người dân nhận thông tin mà họ cần qua truyền thông, gồm báo chí và truyền hình. Truyền thông có vai trò trung gian trong việc thu thập và chuyển tải thông tin cho người tiêu dùng và người dân. Bởi vậy, một câu hỏi quan trọng là, làm thế nào để truyền thông có thể được tổ chức một cách tối ưu. Báo chí và truyền hình nên do nhà nước hay tư nhân sở hữu? Ngành truyền thông nên được tổ chức theo hình thức độc quyền hay có cạnh tranh? Mặc dù vẫn có những bàn luận nhất định về mặt lý thuyết liên quan đến những vấn đề này, nhưng những hiểu biết mang tính thực nghiệm của chúng tôi về các hình thức tổ chức có thể có đối với ngành truyền thông và các ảnh hưởng của các hình thức tổ chức này đến chính trường và thị trường kinh tế vẫn còn cực kỳ hạn chế.

Trước hết, chúng tôi xem xét một vài vấn đề lý thuyết. Nhà kinh tế nào

---

Chương này là phần tiếp theo của công việc trước đây của chúng tôi đã được tóm tắt trong Djankov và những tác giả khác (2001).

tin rằng chính phủ sẽ là người tối đa hoá phúc lợi của người tiêu dùng, thì sẽ đưa ra kết luận thông tin cần phải được cung cấp độc quyền do nhà nước sở hữu, vì hai lý do. Thứ nhất, thông tin là hàng hoá công cộng. Khi mà người tiêu dùng nhận được thông tin thì việc giữ cho thông tin không đến được với những người không trả tiền để có thông tin là rất khó. Thứ hai, việc cung cấp và phổ biến thông tin có tính chất hiệu suất tăng dần rất cao. Việc tổ chức các phương tiện thu thập và truyền tải thông tin đòi hỏi khoản chi phí cố định khá lớn, nhưng ngay khi đã trang trải được chi phí này thì chi phí biên cho việc phổ biến thông tin này là tương đối thấp. Vì cả hai lý do đó nên người ta có thể ủng hộ cho việc tổ chức ngành truyền thông theo hướng độc quyền nhà nước.

Ngược lại, những người không mấy tin vào một nhà nước hoàn toàn thiện chí thì sẽ có kết luận khác. Theo quan điểm của họ, độc quyền nhà nước trong lĩnh vực truyền thông có thể làm biến dạng và thao túng thông tin để củng cố cho chính quyền đương nhiệm, ngăn cản những người bầu cử và người tiêu dùng đưa ra các quyết định có hiểu biết, và cuối cùng là làm suy yếu tính dân chủ và các thị trường. Vì các hãng truyền thông độc lập và tư nhân cung cấp cho công chúng các quan điểm khác nhau, nên chúng cho phép cử tri và người tiêu dùng có thể lựa chọn được các ứng viên chính trị, các loại hàng hoá, và các loại chứng khoán mà không phải lo ngại các chính trị gia, những nhà sản xuất và những người tài trợ thiếu đạo đức lạm dụng như trong trường hợp độc quyền (Besley và Burgess, sắp xuất bản; Sen 1984, 1999). Hơn nữa, cạnh tranh giữa các hãng truyền thông nói chung đảm bảo rằng, cử tri và người tiêu dùng sẽ thu nhận được các thông tin chính xác và khách quan.

Mặc dù có các tranh luận này, song không có nhiều bằng chứng về cách tổ chức ngành truyền thông ở các nước khác nhau và ảnh hưởng của nó. Nghiên cứu của chúng tôi sẽ lấp lỗ hổng này. Trong một nghiên cứu trước (Djankov và các tác giả khác, sắp xuất bản), chúng tôi đã thu thập số liệu về xu hướng sở hữu các hãng truyền thông (báo chí và truyền hình) ở 97 nước. Nghiên cứu của chúng tôi lần đầu tiên đã đưa ra một cái nhìn có hệ thống vào qui mô sở hữu tư nhân và nhà nước đối với các hãng truyền thông trên khắp thế giới, qui mô các loại sở hữu tư nhân khác nhau, và mức độ phổ biến của độc quyền ở các nước, cũng như phân đoạn trong ngành truyền thông. Kết quả chính tìm được của chúng tôi cho thấy hai hình thức sở hữu nổi trội đối với các hãng truyền thông khắp thế giới là, sở hữu nhà

nước và sở hữu do các chủ sở hữu tư nhân tập trung, tức là do từng gia đình kiểm soát.

Demsetz (1989), và Demsetz và Lehn (1985) đã đưa ra giả thuyết rằng “tiềm năng thuận lợi”, còn được gọi là “lợi ích tư nhân của kiểm soát” (Grossman và Hart 1988), phát sinh từ việc sở hữu các trạm truyền thông là cực kỳ cao. Nói cách khác, lợi ích phi tài chính như tiếng tăm và tầm ảnh hưởng có được qua việc kiểm soát một tờ báo hay một đài truyền hình cao hơn một cách đáng kể so với các lợi ích phi tài chính đạt được từ việc kiểm soát một hãng có qui mô tương đương, chẳng hạn như trong ngành đóng chai. Các phát hiện của chúng tôi cũng rất phù hợp với những dự đoán này.

Khi xác định tầm quan trọng của sở hữu nhà nước đối với các hãng truyền thông, đầu tiên chúng tôi đã hỏi: ở những nước nào thì sở hữu nhà nước trong ngành truyền thông phổ biến hơn? Chúng tôi đã nhận thấy rằng, sở hữu nhà nước về truyền thông cao hơn ở những nước nghèo hơn, có chế độ chuyên chế hơn, và ở những nơi có sở hữu nhà nước nói chung đối với nền kinh tế phổ biến hơn. Các kết luận này đã gây ra sự hoài nghi với quan điểm cho rằng sở hữu nhà nước trong truyền thông phục vụ các mục đích thiện chí.

Sau đó, chúng tôi quan sát ảnh hưởng của sở hữu nhà nước trong truyền thông qua việc đánh giá sự tự do báo chí, sự phát triển của các thị trường kinh tế và chính trị, và các kết cục xã hội khác. Cuối cùng, chúng tôi chạy hồi qui một loạt các kết quả ở khắp các nước về sở hữu nhà nước đối với truyền thông, giữ nguyên mức phát triển, mức độ chuyên chế, và sở hữu nhà nước đối với toàn bộ nền kinh tế. Chúng tôi tìm thấy bằng chứng phổ biến của các kết cục “xấu” liên quan đến sở hữu nhà nước đối với truyền thông, đặc biệt trong lĩnh vực báo chí, với các đặc điểm quốc gia được giữ nguyên. Bằng chứng này không nhất quán với quan điểm thiện chí của sở hữu nhà nước đối với truyền thông. Mặc dù vậy, vì chỉ có số liệu chéo của các nước nên chúng tôi không thể giải thích một cách chắc chắn bằng chứng này là nguyên nhân, tức là, không thể chỉ rõ được việc sở hữu nhà nước đối với truyền thông hay là việc bỏ qua các biến về đặc điểm quốc gia là nguyên nhân dẫn đến kết cục xấu. Tuy nhiên, chúng tôi cũng lưu ý là các đặc điểm được lược bỏ phải có liên quan khá chặt chẽ đến sự thiên vị của chính phủ đối với việc kiểm soát các luồng thông tin, vì chúng tôi đang kiểm tra một loạt các chiều hướng “xấu” trong hồi qui.

## Số liệu về sở hữu

Phần này tập trung vào các hình thái sở hữu trong ngành truyền thông. Vì việc sở hữu sẽ mang lại quyền kiểm soát (Grossman và Hart 1988) nên nó định hình các thông tin cung cấp cho cử tri và người tiêu dùng. Tất nhiên, sở hữu không phải là nhân tố duy nhất ảnh hưởng đến nội dung truyền thông. Ở nhiều nước, ngay cả những nước có sở hữu tư nhân, nhà nước điều tiết hoạt động của ngành truyền thông, trợ cấp trực tiếp và thu nhập quảng cáo đối với các trạm truyền thông, hạn chế quyền sử dụng giấy in báo và thu thập thông tin, và gây phiền hà cho các nhà báo. Chúng tôi cũng sẽ thảo luận đến cả những phương thức kiểm soát này.

### Xây dựng cơ sở dữ liệu

Trong bài viết của Djankov và các tác giả khác (sắp xuất bản), chúng tôi đã tập hợp các số liệu mới về sở hữu truyền thông ở 97 nước. Chúng tôi đã tập trung vào báo chí và truyền hình, vì các lĩnh vực này có các nguồn tin tức sơ cấp về các vấn đề kinh tế, chính trị, xã hội. Việc chọn mẫu các nước nghiên cứu của chúng tôi dựa vào sự sẵn có của số liệu. Trước hết, chúng tôi đã xác định các nước mà chúng tôi có thông tin về các biện pháp kiểm soát. Vì quan tâm đến những hậu quả của việc sở hữu đối với truyền thông nên chúng tôi cần phải đảm bảo rằng các kết quả của mình không bị chi phối bởi sự khác nhau về trình độ phát triển kinh tế, mức độ cạnh tranh chính trị, hay mức độ can thiệp rộng của nhà nước vào nền kinh tế. Để làm được điều này, chúng tôi cố định mức độ sở hữu nhà nước nói chung trong nền kinh tế, thước đo về tính chuyên chế, và tổng sản phẩm quốc dân (GNP) bình quân đầu người. Chúng tôi đã sử dụng chỉ số của Viện Fraser (2000) về sự tham gia của các doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế, là chỉ số dựa vào số lượng doanh nghiệp nhà nước, sự phổ biến của các doanh nghiệp này trong các ngành cụ thể của nền kinh tế, và thị phần của nó trong tổng sản phẩm quốc nội.

Ở mỗi nước, chúng tôi đã lựa chọn các trạm truyền thông dựa vào thị phần khán giả của chúng và việc cung cấp nội dung tin tức địa phương của chúng năm 1999. Cách tiếp cận này tập trung vào các hãng kiểm soát phần lớn các luồng thông tin về các vấn đề trong nước tới người dân. Chúng tôi đã loại bỏ các kênh truyền thông liên quan đến thể thao và giải trí, cũng như các trạm truyền thông nước ngoài, nếu như chúng không cung cấp nội

dung tin tức của địa phương. Mẫu nghiên cứu của chúng tôi bao gồm cả năm tờ nhật báo lớn nhất được đo theo thị phần của chúng trong tổng lượng phát hành của tất cả các tờ nhật báo, và năm đài truyền hình lớn nhất được đo theo thị phần số người xem<sup>1</sup>. Chúng tôi đã tham khảo 3 nguồn số liệu cơ bản đối với việc lựa chọn các trạm truyền thông này. Đầu tiên, chúng tôi sử dụng các ấn phẩm *Các sự kiện về truyền thông và thị trường năm 2000* của hãng truyền thông Zenith, là các cuốn sách được tổ chức viết theo từng khu vực như châu Mỹ, châu Á và Thái Bình Dương, Trung và Đông Âu, Trung Đông và châu Phi, và Tây Âu (Hãng truyền thông Zenith 2000a, b, c, d, e). Chúng tôi đã kiểm tra việc xếp hạng các tờ báo của Zenith qua báo cáo *Xu hướng Báo chí Thế giới năm 2000* của Hội Báo chí Thế giới. Chúng tôi còn dùng số liệu của Hội về tổng lượng báo phát hành mà trong báo cáo của Zenith không có. Cuối cùng, chúng tôi sử dụng báo cáo “Truyền thông trong CIS” của Học viện Truyền thông Châu Âu như một nguồn số liệu chính liên quan đến các nước Liên xô cũ (Học viện Truyền thông Châu Âu 2000). Chúng tôi tìm các nguồn số liệu thay thế trong hai trường hợp: Khi các số liệu trong các nguồn chính không thống nhất với nhau, hoặc khi không có nguồn nào đề cập đến những nước đã được lựa chọn để nghiên cứu. Nếu điều đó xảy ra thì chúng tôi nhờ đến các hãng điều tra truyền thông địa phương, các ban đối ngoại của Ngân hàng Thế giới, các văn phòng thông tin của Bộ Ngoại giao Mỹ, và liên hệ trực tiếp với các trạm truyền thông.

Trong trường hợp có thể, chúng tôi dựa vào báo cáo hàng năm của các công ty và cơ sở dữ liệu của WoldScope để lấy thông tin về sở hữu các hãng truyền thông. Nhiều công ty trong mẫu nghiên cứu của chúng tôi không có trong dữ

---

1. Theo định nghĩa của Hội Báo chí Thế giới, nhật báo là những tờ báo được phát hành ít nhất là bốn lần trong một tuần. Trong giai đoạn thu thập số liệu đầu tiên (12 nước đầu tiên), chúng tôi tập trung vào 10 hãng truyền thông hàng đầu trong phát hành nhật báo và thị trường truyền hình. Cuối cùng, chúng tôi giảm mẫu nghiên cứu xuống còn 5 hãng đối với mỗi loại truyền thông vì hai lý do. Lý do thứ nhất, khác biệt trong độ bao phủ thị trường có được bằng cách tăng mẫu nghiên cứu từ 5 hãng lên 10 hãng là không đáng kể. Trong 12 nước đầu tiên, 5 tờ báo hàng đầu chiếm tổng lượng phát hành bình quân là 62,4% và 10 tờ báo thì chiếm 74,1%. Mối tương quan giữa hai mức này là 94,2%. Đối với toàn bộ mẫu, 5 tờ báo hàng đầu chiếm tổng lượng phát hành bình quân là 66,7%. Thị trường truyền hình thậm chí còn tập trung hơn: 5 hãng truyền hình hàng đầu chiếm 89,5% tổng số người xem. Lý do thứ hai, 20 nước trong mẫu nghiên cứu của chúng tôi không có đến 5 tờ nhật báo và 42 nước không có đủ 5 hãng truyền hình.



liệu của WoldScope và hoạt động ở những nước có các qui định hạn chế về vấn đề công khai thông tin. Do đó, chúng tôi còn sử dụng các báo cáo tình hình kinh doanh trong Lexis Nexis và cơ sở dữ liệu của tờ *Thời báo Tài chính*, sổ tay doanh nghiệp theo từng nước, các cuộc điều tra về truyền thông, và dịch vụ thông tin trên Internet (xem Bảng 8.1 mô tả các biến và nguồn số liệu). Trong mọi trường hợp, chúng tôi đều thẩm tra lại thông tin về sở hữu và các thông tin khác bằng cách liên hệ với các ban đối ngoại của Ngân hàng Thế giới; các đại sứ quán tại Washington, D.C; và các tổ chức truyền thông trong nước và trong khu vực.

Các số liệu về sở hữu được thu thập đến tháng 12 năm 1999 hoặc ngày gần nhất mà các số liệu đáng tin cậy này sẵn có. Thời gian là vấn đề quan trọng đối với những nước có nền kinh tế chuyển đổi, là những nước có các hãng truyền thông đã chuyển sang tư nhân hoá hoặc có tỷ lệ góp vốn nước ngoài đang tăng lên. Đối với những nước này, chúng tôi buộc phải lấy thông tin về sở hữu cho đến tháng 12 năm 1999, ngay cả khi chúng tôi có được các số liệu mới hơn.

**Bảng 8.1. Các biến số và nguồn số liệu**

<i>Biến số</i>	<i>Mô tả và nguồn số liệu</i>
<i>Sở hữu truyền thông</i>	
Sở hữu nhà nước đối với báo chí, tính theo số lượng	Tỷ lệ số tờ báo thuộc sở hữu nhà nước trong 5 tờ nhật báo lớn nhất (theo số lượng phát hành), 1999.
Sở hữu nhà nước đối với báo chí, tính theo thị phần	Thị phần của các tờ báo thuộc sở hữu nhà nước trong tổng thị phần của 5 tờ nhật báo lớn nhất (theo số lượng phát hành), 1999
Sở hữu nhà nước đối với truyền hình, tính theo số lượng	Tỷ lệ số đài truyền hình thuộc sở hữu nhà nước trong 5 đài truyền hình lớn nhất (theo số lượng người xem), 1999.
Sở hữu nhà nước đối với truyền hình, tính theo thị phần	Thị phần của các đài truyền hình thuộc sở hữu nhà nước trong tổng thị phần của 5 đài truyền hình lớn nhất (theo số lượng người xem), 1999
<i>Kiểm soát</i>	
GNP bình quân đầu người	GNP bình quân đầu người, 1999, đơn vị tính: nghìn đôla. <i>Nguồn:</i> Ngân hàng Thế giới (2000b).
Chỉ số doanh nghiệp nhà nước	Chỉ số từ 0 đến 10 dựa vào số lượng, kết cấu, và tỉ

Biển số

Mô tả và nguồn số liệu

trọng đầu ra do doanh nghiệp nhà nước tạo ra và cả tỉ phần đầu tư của chính phủ trong tổng đầu tư. Những nước có nhiều doanh nghiệp nhà nước và đầu tư của chính phủ nhiều hơn được xếp ở vị trí thấp hơn. Nếu nước nào có ít doanh nghiệp nhà nước và các doanh nghiệp này hoạt động chủ yếu trong ngành tiện ích, đầu tư của chính phủ dưới 15% tổng đầu tư, thì nước đó được xếp thang điểm 10. Nếu nước nào chỉ có một vài doanh nghiệp nhà nước ngoài các doanh nghiệp hoạt động trong các ngành mà tính hiệu quả kinh tế theo qui mô sẽ làm giảm hiệu lực cạnh tranh, ví dụ như ngành năng lượng, đồng thời đầu tư của chính phủ chiếm khoảng từ 15 - 20% trong tổng đầu tư thì nước đó được xếp thang điểm 8. Nếu nước nào chỉ có một vài doanh nghiệp nhà nước ngoài các doanh nghiệp hoạt động trong các ngành tiện ích và đầu tư của chính phủ chiếm từ 20 - 25% trong tổng đầu tư thì nước đó được xếp thang điểm 7. Nếu số lượng doanh nghiệp nhà nước chiếm phần lớn trong ngành tiện ích và đầu tư chính phủ từ 25 - 30%, thì nước đó được xếp điểm 6. Nếu có đồng doanh nghiệp nhà nước hoạt động ở nhiều ngành kinh tế, kể cả ngành sản xuất công nghiệp, và đầu tư chính phủ chiếm từ 30 đến 40%, thì nước đó xếp điểm 4. Nếu có đồng doanh nghiệp nhà nước hoạt động ở nhiều ngành kinh tế và đầu tư chính phủ chiếm 40 - 50% thì nước đó xếp điểm 2. Thang điểm 0 dành cho những nước có đến hơn 50% sản lượng của nền kinh tế do doanh nghiệp nhà nước tạo ra và đầu tư của chính phủ lớn hơn 50% tổng đầu tư trong nền kinh tế. *Nguồn:* Học viện Fraser (2000), đối với tất cả các nước, ngoại trừ Ácmênia, Adécбайдan, Bêlarut, Êtiôpia, Mônđôva, và Tuốcmênixtan. Số liệu về các nước này do các tác giả xây dựng dựa vào tài liệu của Ngân hàng Thế giới (2000a)

(Xem tiếp trang sau)

Bảng 8.1. Các biến số và nguồn số liệu (tiếp)

<i>Biến số</i>	<i>Mô tả và nguồn số liệu</i>
Mức độ chuyên chế	Chỉ số về chế độ chuyên chế, 1999, dựa vào thang 11 điểm về tính chuyên chế, là thang điểm được xây dựng bổ sung từ việc mã hoá 5 biến thành phần: tính cạnh tranh trong việc tuyển dụng cán bộ điều hành, tính mở trong việc tuyển dụng cán bộ điều hành, các ràng buộc đối với giám đốc điều hành, qui định về việc tham gia, và tính cạnh tranh trong việc tham gia vào chính trị. Các giá trị được sắp xếp từ 0 đến 1 với 0 thể hiện mức chuyên chế cao và 1 thể hiện mức chuyên chế thấp. <i>Nguồn: Dự án Chính thể IV (2000).</i>
<i>Tự do truyền thông</i>	
Các nhà báo bị bắt giam	Số lượng các nhà báo bị cảnh sát bắt giữ với bất kể độ dài thời gian là bao nhiêu trong năm 1999, được xếp từ 0 đến 1, mức đàn áp càng thấp thì giá trị chỉ số càng cao. <i>Nguồn: Reporters Sans Frontieres (2000)</i>
Các trạm truyền thông bị đóng cửa	Số lượng các trạm truyền thông bị đóng cửa năm 1999, được sắp xếp từ 0 đến 1 với mức đàn áp càng thấp thì giá trị chỉ số càng cao. <i>Nguồn: Ủy ban Bảo vệ Nhà báo (2000).</i>
Các nhà báo bị bắt giam	Số lượng các nhà báo bị cảnh sát bắt giữ với bất kỳ độ dài thời gian bao nhiêu mỗi năm, tính trung bình cho giai đoạn 1997-99, được sắp xếp từ 0 đến 1 với mức đàn áp càng thấp thì giá trị chỉ số càng cao. <i>Nguồn: Ủy ban Bảo vệ Nhà báo (2000).</i>
<i>Chính trường</i>	
Quyền chính trị	Chỉ số về quyền chính trị được sắp xếp từ 0 đến 1, với giá trị chỉ số càng cao thì quyền chính trị càng tốt. Nước nào có các xếp hạng đánh giá càng cao thì nước đó càng tiến gần đến "tình trạng lý tưởng đề xuất theo các vấn đề trong danh sách gồm: (1) Bầu cử công bằng và tự do; (2) Có các qui tắc bầu cử; (3) Có các đảng cạnh tranh và các nhóm chính trị cạnh tranh khác; (4) Đảng đối lập có vai trò quan trọng và có quyền lực; (5) Các tổ

Biến số	Mô tả và nguồn số liệu
Tự do dân sự	<p>chức có quyền tự quyết hoặc có mức độ tự chủ cực kỳ cao". <i>Nguồn:</i> Nhà xuất bản Tự do (2000b) (Viện Tự do)</p> <p>Chỉ số về quyền dân sự được xếp từ 0 đến 1, với giá trị chỉ số càng cao thì quyền dân sự càng cao. Những nước có chỉ số đánh giá càng cao thì càng được hưởng "tự do trong hình thành quan điểm, thể chế và sự tự chủ cá nhân tách khỏi nhà nước". Các thành tố cơ bản của chỉ số này là: (1) tự do trong bày tỏ quan điểm và tín ngưỡng, (2) quyền tổ chức và lập hội, (3) pháp quyền và quyền con người, và (4) sự tự chủ cá nhân và quyền kinh tế. <i>Nguồn:</i> Viện Tự do (2000b)</p>
Tham nhũng	<p>Việc đánh giá tình hình tham nhũng trong chính phủ, 1997, dựa vào thang điểm từ 1 đến 6. Mức điểm thấp hơn cho thấy rằng "các quan chức chính phủ có xu hướng đòi về các khoản thù lao đặc biệt" và "các cấp chính quyền thấp nhìn chung đều gọi ý đến các khoản tiền bất hợp pháp" dưới hình thức "các khoản hối lộ liên quan đến cấp giấy phép xuất, nhập khẩu, kiểm soát hối đoái, đánh giá áp thuế, bảo hộ của chính sách, hoặc cho vay". <i>Nguồn:</i> Cục Rửa ro Chính trị (2000).</p>
<i>Thị trường kinh tế</i>	
Đảm bảo tài sản	<p>Thước đo về quyền tài sản ở từng nước năm 1997, được xếp loại từ 0 đến 1, với giá trị càng cao thì quyền tài sản càng được bảo đảm. Thước đo này đánh giá các vấn đề về "Quyền tài sản có được bảo đảm không? Người dân có quyền thiết lập doanh nghiệp tư nhân hay không? Hoạt động kinh doanh tư nhân có bị tác động một cách quá mức bởi các quan chức chính phủ, lực lượng an ninh, hay tội phạm có tổ chức hay không?" <i>Nguồn:</i> Viện Tự do (2000a).</p>
Rủi ro bị tịch thu	<p>Đánh giá về mức độ đảm bảo pháp lý cho quyền sở hữu tư nhân, 1997. Xếp từ 0 đến 10, với giá trị cao tương ứng với rủi ro thấp. <i>Nguồn:</i> Viện Fraser (2000).</p>
Chất lượng của các qui định điều tiết	<p>Một thước đo tổng hợp tập trung vào các chính sách điều tiết của quốc gia. "Nó bao gồm các thước đo phạm vi tác</p>

(Xem tiếp trang sau)

**Bảng.1. Các biến số và nguồn số liệu (tiếp)**

<i>Biến số</i>	<i>Mô tả và nguồn số liệu</i>
<i>Kết cục xã hội</i>	động của các chính sách không thân thiện với thị trường như kiểm soát giá cả hoặc giám sát ngân hàng không thoả đáng, cũng như thước đo nhận thức về gánh nặng do qui định điều tiết quá mức trong các lĩnh vực như ngoại thương và thành lập doanh nghiệp gây ra". <i>Nguồn:</i> Kaufmann, Kraay, và Zoido-Lobaton (1999).
Số năm đi học	Thước đo cấp giáo dục tiểu học cao nhất mà các cá nhân đã đi học. Số liệu này phản ánh tỷ lệ tích lũy kiến thức đối với người dân từ 25 tuổi trở lên kể từ năm 1990. <i>Nguồn:</i> Barro và Lee (1996).
Lượng nhập học	Tổng số nhập trường ở cấp giáo dục tiểu học, không tính đến độ tuổi, chia cho dân số của nhóm tuổi tương ứng với cấp giáo dục đó, kể từ năm 1995. Việc qui định rõ nhóm tuổi ở các nước là khác nhau trên cơ sở hệ thống giáo dục quốc dân và quãng thời gian học ở cấp tiểu học. <i>Nguồn:</i> UNESCO (1999).
Tỷ lệ học sinh trên một giáo viên	Số lượng học sinh tiểu học chia cho số giáo viên tiểu học (không tính đến môn học mà giáo viên đảm nhiệm), tính bình quân trong giai đoạn 1995-2000. <i>Nguồn:</i> Ngân hàng Thế giới (2000b).
Tuổi thọ bình quân	Tuổi thọ (tính theo năm), tính bình quân trong giai đoạn 1995-2000. <i>Nguồn:</i> UNDP (2000).
Tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh	Tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh (tính trên 1.000 trẻ sơ sinh còn sống) năm 1998. Được xếp từ 0 đến 1, với tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh càng thấp thì giá trị càng cao. <i>Nguồn:</i> UNDP (2000).
Dinh dưỡng	Mức cung cấp calo hàng ngày bình quân đầu người, 1997. <i>Nguồn:</i> UNDP (2000)

a. Tính toán của các tác giả

*Nguồn:* Các tác giả

Chúng tôi đã dựa theo La Porta, Lopez-de-Silanes, và Shleifer (1999) trong việc nhận dạng các cổ đông kiểm soát cuối cùng của từng trạm truyền thông. Chúng tôi đã thể hiện rõ sự chú trọng đến quyền bỏ phiếu chứ không phải quyền luồng tiền (cash flow rights) trong mối quan hệ với hình thức sở hữu hãng truyền thông. Đối với mỗi hãng, chúng tôi nhận dạng các gia đình và các tổ chức hợp pháp có sở hữu các cổ phần lớn được biểu quyết<sup>2</sup>. Việc này giúp cho chúng tôi xác định được hình thức sở hữu cấp một. Đối với mỗi pháp nhân, chúng tôi tiếp tục nhận dạng cơ cấu sở hữu của nó thông qua việc xác định những cổ đông có quyền biểu quyết quan trọng, giúp chúng tôi xác định được quyền sở hữu cấp hai. Chúng tôi tiếp tục nhận dạng các cổ đông có quyền biểu quyết ở mỗi cấp sở hữu cho đến khi có được một tổ chức mà không thể phân nhỏ cơ cấu sở hữu hơn nữa.

Chúng tôi định nghĩa tác nhân kiểm soát cuối cùng số lượng quyền biểu quyết cao nhất, nhưng không ít hơn 20%, tại từng mắt xích của dây chuyền là người sở hữu cuối cùng. Quyền kiểm soát đó có thể đạt được qua việc sở hữu trực tiếp hơn 20% lá phiếu biểu quyết trong một hãng truyền thông, hoặc gián tiếp thông qua một chuỗi những người sở hữu trung gian. Ví dụ, cá nhân X có thể kiểm soát tờ báo Z, nếu người đó nắm giữ hơn 20% quyền biểu quyết trong công ty Y, là công ty mà đến lượt nó lại sở hữu hơn 20% quyền biểu quyết trong tờ báo Z. Với việc nắm giữ gián tiếp, chúng tôi định nghĩa tỷ lệ sở hữu cuối cùng là một mức nắm giữ tối thiểu trong suốt dây chuyền kiểm soát.

Sau khi nhận dạng được người sở hữu cuối cùng, chúng tôi phân loại từng trạm truyền thông thành bốn nhóm chủ sở hữu chính: Nhà nước, gia đình (chúng tôi sử dụng gia đình như một đơn vị phân tích, nhưng không xoáy vào trong từng gia đình), công ty có nhiều loại cổ đông và “nhóm chủ sở hữu khác”. Ví dụ về các tác nhân kiểm soát khác là tổ chức của người lao động, công đoàn, các đảng phái chính trị, tổ chức tín ngưỡng, tổ chức phi lợi nhuận, và các hiệp hội kinh doanh. Chúng tôi định nghĩa một công ty do nhiều cổ đông sở hữu nếu không có chủ sở hữu nào nắm giữ từ 20% quyền

---

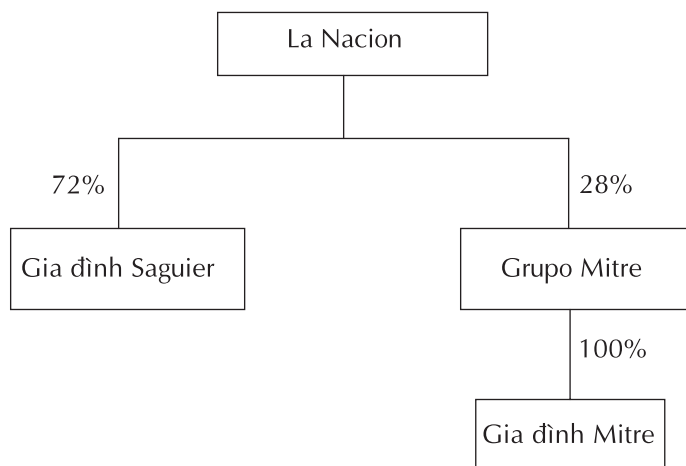
2. Mức ngưỡng của cổ phần được biểu quyết phụ thuộc vào mức độ công khai hoá bắt buộc. Tuy nhiên, không có nước nào có ngưỡng vượt quá 5%.

biểu quyết trở lên. Chúng tôi cũng theo dõi xem liệu chủ sở hữu cuối cùng là một gia đình nước ngoài, một tổ chức hay là chính phủ<sup>3</sup>.

#### Các ví dụ về sở hữu truyền thông

Việc xây dựng các biến về sở hữu được minh họa rõ nhất qua các ví dụ về cơ cấu sở hữu của cá nhân từng hãng. Chúng tôi bắt đầu với ví dụ đơn giản nhất về sở hữu gia đình. Ở Áchentina, tờ báo lớn thứ 3 là *La Nacion*, với số lượng phát hành hàng ngày là 177.000 tờ. Chủ sở hữu mỗi cổ phần trong *La Nacion* sẽ tương ứng với một quyền biểu quyết. Tờ báo có hai cổ đông lớn (Hình 8.1): Gia đình Saguier với 72% vốn cùng quyền biểu quyết và Grupo Mitre

Hình 8.1. Quyền sở hữu *La Nacion*, Áchentina



Nguồn: Các tác giả

3. Trong một vài trường hợp, chủ sở hữu các quyền biểu quyết trong một hãng truyền thông không nắm giữ giấy phép phát thanh truyền hình. Trong những trường hợp này, việc sở hữu hãng chứ không phải sở hữu giấy phép sẽ quyết định quyền kiểm soát. Chúng tôi thừa nhận quan điểm này vì việc kiểm soát tất cả các giấy phép phát thanh truyền hình đều phụ thuộc vào chính phủ, và tất cả các giấy phép có thể bị thu hồi dựa vào hiệu lực của quyền về tài sản trong một nước.

Mitre với 28% vốn và quyền biểu quyết. Đến lượt mình, gia đình Mitre sở hữu 100% Grupo-Mitre. Mặc dù gia đình Mitre nắm giữ 28% quyền kiểm soát *La Nacion* một cách gián tiếp, nhưng chúng tôi vẫn đi theo chuỗi kiểm soát của cổ đông lớn nhất ở từng cấp sở hữu. Do vậy, chúng tôi ghi nhận gia đình Saguier là chủ sở hữu cuối cùng và xếp loại *La Nacion* thuộc nhóm sở hữu gia đình.

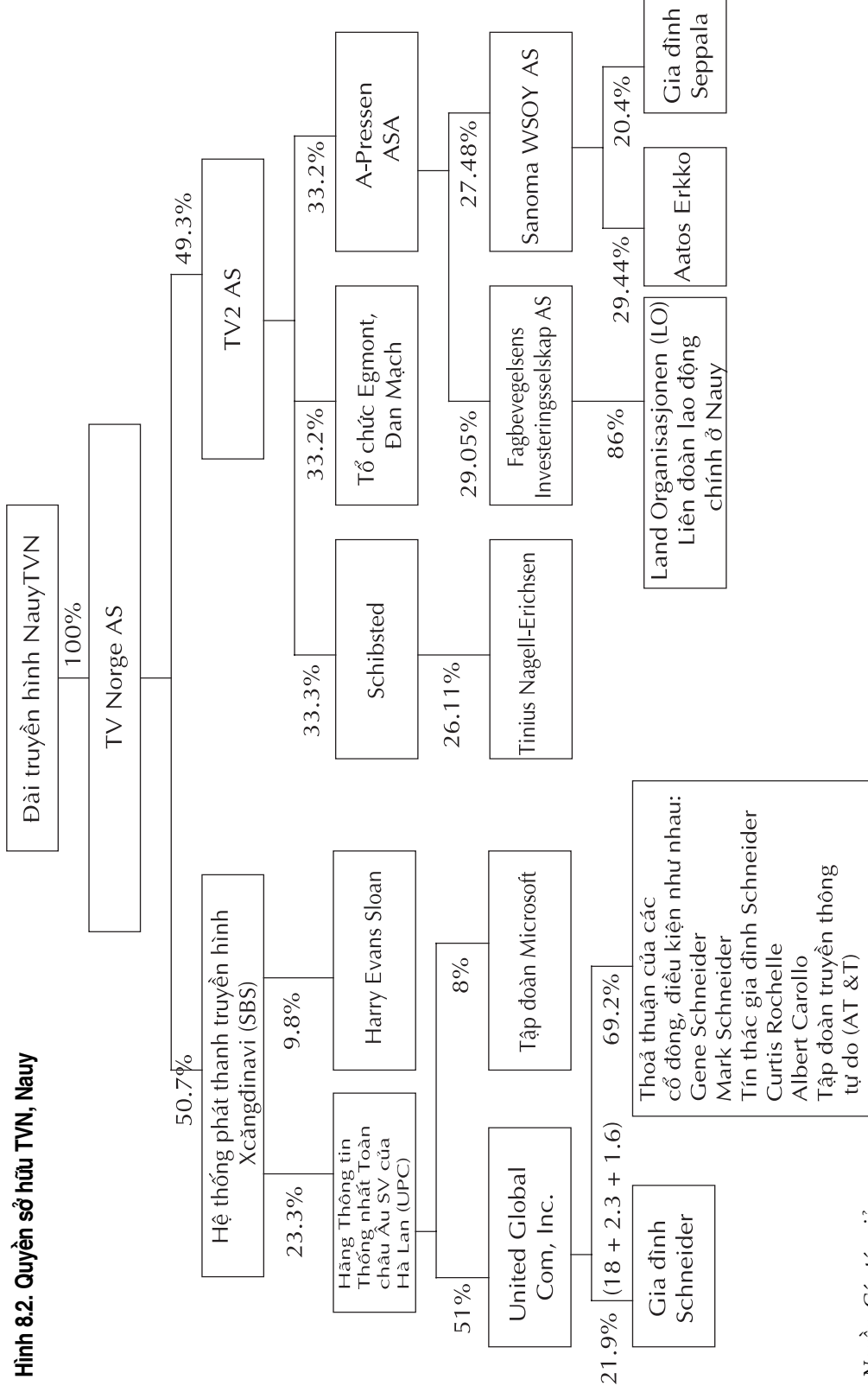
Một ví dụ phức tạp hơn về sở hữu gia đình là Đài truyền hình Nauy TVN. TVN là đài truyền hình địa phương lớn thứ hai ở Nauy được đo theo thị phần về số khán giả. Hệ thống phát thanh truyền hình Xcăngđinavi (SBS) kiểm soát 50,7% và đài truyền hình lớn nhất ở Nauy, TV2, kiểm soát 43,9% TVN (Hình 8.2). Chúng tôi đi theo chuỗi kiểm soát của SBS chứ không phải là của TV2 vì SBS chiếm phần lớn quyền biểu quyết trong TVN. Mặc dù Harry Sloan, chủ tịch và đồng thời là giám đốc điều hành của SBS, nắm giữ 9,8% cổ phần biểu quyết của SBS; chỉ có Hãng Thông tin Thống nhất Toàn châu Âu của Hà Lan (Netherlands United Pan-Europe Communications SV Netherlands - UPC) nắm giữ lợi ích biểu quyết trên 20%, đó là 23,3% quyền biểu quyết. Cổ đông chính của UPC là Công ty Liên hiệp Toàn cầu (United Global Com.) với 51%. Đến lượt mình, Công ty Liên hiệp Toàn cầu lại do gia đình Schneider kiểm soát thông qua sự kết hợp ba lợi ích trực tiếp với tổng cộng là 21,9%, và ngoài ra, gia đình Schneider còn nắm giữ 50% một thoả thuận về biểu quyết có quyền kiểm soát biểu quyết 69,2%. Bởi vậy chúng tôi xếp TVN thuộc nhóm sở hữu gia đình, và gia đình Schneider là chủ sở hữu cuối cùng.

Sở hữu nhà nước diễn ra dưới các hình thức khác nhau. Hãng thông tấn Anh (BBC) được xếp vào nhóm sở hữu nhà nước, hãng này được chính phủ tài trợ bằng phí cấp giấy phép và quảng cáo. Hội đồng thống đốc do đặc quyền Hoàng gia chỉ định và trên thực tế do Thủ tướng chỉ định và chịu trách nhiệm trước chính phủ, nhưng điều lệ của BBC quy định một loạt các biện pháp phòng ngừa để bảo đảm tính độc lập của nó, tránh khỏi sự can thiệp của nhà nước. Để so sánh, ở Mianma, Bộ Văn hóa Thông tin trực tiếp kiểm soát Đài truyền hình lớn nhất nước này và quân đội Mianma kiểm soát đài truyền hình lớn thứ hai. Trong cả hai trường hợp, nhà nước vẫn giữ đầy đủ quyền lực để quản lý nội dung cũng như bổ nhiệm và sa thải nhân viên. Tương tự, ở Tuốcmenixtan, nhà nước vẫn duy trì quyền kiểm soát trực tiếp với báo chí: Tổng thống Niyazov chính thức là người sáng lập và là chủ sở hữu tất cả các tờ báo trong nước.

Trong một loạt các trường hợp, chúng ta cần phân biệt giữa quyền sở hữu nhà nước và quyền sở hữu của đảng phái chính trị. Ở Kênia, Đảng cầm quyền - Đảng Liên minh Quốc gia người Phi Kênia - là chủ sở hữu cuối cùng của tờ



**Hình 8.2. Quyền sở hữu TVN, Nauly**



Nguồn: Các tác giả

nhật báo *Thời báo Kênia*, là tờ báo lớn thứ tư của nước này. Tuy nhiên, chúng tôi không xếp tờ báo này thuộc sở hữu nhà nước vì nếu như chính phủ bị thay đổi thì quyền sở hữu vẫn thuộc về Đảng Liên minh Quốc gia người Phi Kênia. Ngược lại, quyền kiểm soát hãng phát thanh truyền hình Kênia vẫn thuộc về nhà nước, mà không phải Đảng chính trị cầm quyền, vì thế chúng tôi xếp hãng phát thanh truyền hình Kênia thuộc sở hữu nhà nước. Quyền sở hữu của Đảng cầm quyền cũng là trường hợp ở Malaixia và Cốt Đivoa. Chúng tôi xếp các hãng này vào nhóm sở hữu khác cùng với các trường hợp rõ ràng hơn là hãng truyền thông thuộc quyền sở hữu của các hãng đối lập. Trong một số trường hợp, sở hữu gia đình có liên quan chặt chẽ với nhà nước. Ở Cadácxtan, con gái của tổng thống Nazarbáyev và con rể cùng nhau kiểm soát 7 trong số 12 trạm truyền thông nằm trong mẫu nghiên cứu của chúng tôi ở nước này. Ở Ả-rập Xê-út, các thành viên gia đình hoàng gia là các chủ sở hữu cuối cùng của 2 trong số 5 tờ nhật báo nổi tiếng nhất. Trong những trường hợp có một mối quan hệ gia đình trực tiếp tồn tại giữa chủ sở hữu cuối cùng và người đứng đầu nhà nước, đồng thời hệ thống chính quyền là một nhà nước độc đảng thì chúng tôi xếp hãng truyền thông vào nhóm sở hữu nhà nước.

Những mối liên kết khác giữa gia đình và nhà nước khá phổ biến trong mẫu nghiên cứu của chúng tôi. Ở Ucraina, phó tổng thống nắm giữ hơn 30% trong đài truyền hình lớn nhất, trong khi ở Malaui, chủ sở hữu của tờ báo *Quốc gia* là bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phó chủ tịch của Đảng cầm quyền Mặt trận Dân chủ Thống nhất. Cả hai vị trí này đều không tương đương với vị trí người đứng đầu nhà nước trong chính phủ một đảng, và do đó chúng tôi xếp cả hai hãng truyền thông này thuộc nhóm sở hữu gia đình. Các mối liên kết không chính thức khác với nhà nước được dẫn chứng trong các bộ số liệu của từng nước, nhưng không ảnh hưởng đến việc xếp loại hình thức sở hữu cuối cùng của chúng tôi. Ở Nga, các mối liên kết gần gũi giữa chủ sở hữu của một trong các đài truyền hình chính, Boris Berezovsky, với Tổng thống Boris Yeltsin cũng đã được ghi rõ<sup>4</sup>. Ở Ấn Độ, con gái của cựu Tổng thống Suharto vẫn kiểm soát một trong các đài truyền hình chính. Hết sức thận trọng trong các thước đo về kiểm soát nhà nước, ở tất cả các trường hợp trên chúng tôi đều xếp loại các hãng truyền thông thuộc nhóm sở hữu gia đình, bởi vì một sự thay đổi trong chính phủ có thể sẽ cắt đứt mối liên kết giữa chủ sở hữu hãng truyền thông với các chính khách.

---

4. Berezovsky (2000, trang A27) đã viết như sau: "Chúng tôi đã giúp Yeltsin đánh bại những người Cộng sản tại những nơi bầu cử với việc sử dụng các đài truyền hình sở hữu tư nhân".

## Xây dựng các biên

Chúng tôi đã xây dựng hai biến sở hữu từ các số liệu này. Thứ nhất, chúng tôi tính toán tỷ lệ phần trăm số hãng trong từng nhóm sở hữu nhà nước hoặc sở hữu tư nhân. Ví dụ, chúng tôi xếp hai trong số năm tờ báo hàng đầu và ba trong số năm đài truyền hình hàng đầu của Philippin thuộc nhóm sở hữu nhà nước. Chúng tôi đã ghi nhận được 40% quyền sở hữu thị trường báo chí và 60% quyền sở hữu thị trường truyền hình ở Philippin là của nhà nước nếu đo về số lượng. Thứ hai, chúng tôi đặt trọng tâm biến sở hữu tính theo thị phần. Ở Philippin hai tờ báo thuộc sở hữu nhà nước lần lượt chiếm 22,2% và 21,3% lượng phát hành của năm tờ báo phát hành hàng đầu, vì thế các tờ báo thuộc sở hữu nhà nước chiếm 43% nếu tính theo thị phần. Về truyền hình, ba đài truyền hình Philippin thuộc sở hữu nhà nước chỉ chiếm 17,5% thị phần người xem trong tổng thị phần của năm đài truyền hình hàng đầu, vì thế 17,5% thị trường truyền hình thuộc sở hữu nhà nước được tính theo thị phần.

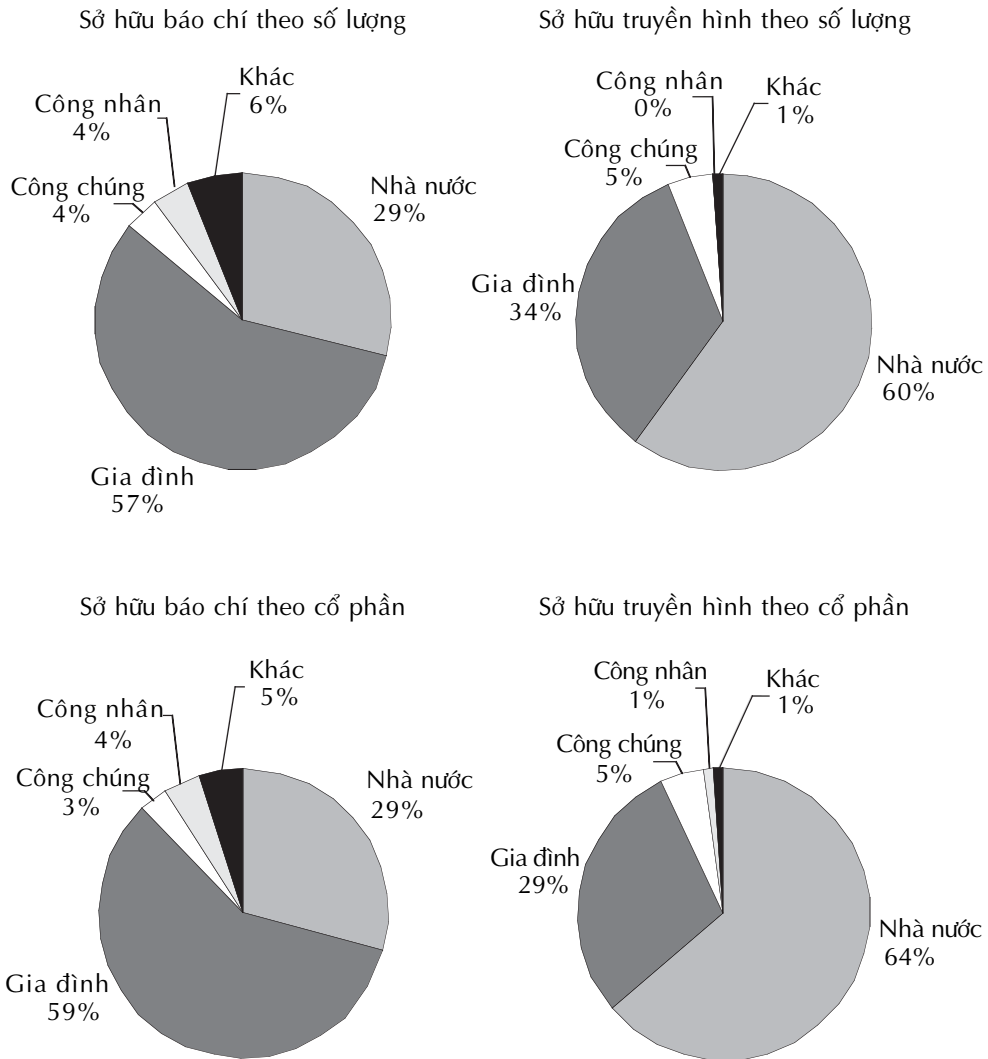
Các biên về thị phần tuy là thước đo chính xác hơn về quyền kiểm soát của nhà nước nhưng có các điểm bất lợi mà ở những nước có các tờ báo khu vực, chẳng hạn như Mỹ, thị phần của bất kỳ một hãng riêng lẻ nào đều rất nhỏ. Rốt cuộc, các biên mà chúng tôi đã xác định không thể so sánh một cách chính xác với các biên ở những nước có tờ báo quốc gia. Tất nhiên, những nhận xét phê phán này không đáng chú ý khi nói đến các hãng truyền hình, là lĩnh vực có đặc thù mang tính quốc gia. Các phép hồi quy được trình bày dưới đây sử dụng biên thị phần, song các kết quả của chúng tôi rõ ràng giống hệt như việc sử dụng biến số lượng.

## Các hình thái sở hữu truyền thông

Tiếp theo chúng tôi chuyển sang mô tả các số liệu

### Thống kê mô tả

Phát hiện quan trọng đầu tiên của chúng tôi là các gia đình và nhà nước sở hữu các hãng truyền thông trên toàn thế giới (Hình 8.3). Trong mẫu nghiên cứu 97 nước chỉ có 4% các hãng truyền thông là do nhiều chủ sở hữu nắm giữ. Không đến 2% số hãng truyền thông có các cơ cấu sở hữu khác, và chỉ có 2% là thuộc sở hữu của người lao động. Nhìn chung, khi xem xét tình trạng sở hữu tính theo số lượng, các tờ báo thuộc quyền sở hữu gia đình chiếm 57% trong tổng số các tờ báo, và các đài truyền hình thuộc quyền kiểm soát gia đình chiếm

**Hình 8.3. Sở hữu các hãng truyền hình và báo chí trên khắp thế giới**

Nguồn: Các tác giả

34% trong tổng số các đài truyền hình. Sở hữu nhà nước cũng khá lớn. Nhìn chung, nhà nước kiểm soát xấp xỉ 29% số báo chí và 60% số đài truyền hình. Nhà nước còn sở hữu một thị phần rất lớn - 72% - trong tổng số các đài phát

thanh hàng đầu. Dựa vào các kết quả này, đối với phần phân tích còn lại chúng tôi phân chia tình trạng sở hữu thành ba nhóm: Sở hữu nhà nước, sở hữu tư nhân (là tập hợp của sở hữu gia đình, sở hữu của nhiều cổ đông cùng sở hữu của người lao động), và sở hữu khác.

Gần như toàn bộ các hãng có quyền sở hữu phân tán đều không có mặt trong ngành truyền thông, ngay cả khi so sánh kết quả của La Porta và các tác giả khác (1999) về mức độ tập trung sở hữu cao trong các hãng lớn trên khắp thế giới. Kết quả này thống nhất với nhận định của Demsetz (1989) và cả Demsetz và Lehn (1985) ở chỗ tiềm năng thuận lợi trong sở hữu các hãng truyền thông tạo ra một áp lực cạnh tranh theo hướng tập trung hoá hình thức sở hữu. Theo một nghĩa nào đó, cả chính phủ và các cổ đông tư nhân nắm quyền kiểm soát đều có lợi ích như nhau từ việc kiểm soát các hãng truyền thông: Khả năng ảnh hưởng đến công luận và quá trình chính trị.

Chúng tôi cho rằng, nhà nước sẽ nắm độc quyền trong một thị trường truyền thông nếu thị phần các hãng truyền thông thuộc quyền kiểm soát của nhà nước vượt quá 75%. Tổng cộng có 21 nước trong đó nhà nước nắm độc quyền với các tờ nhật báo và 43 nước nhà nước nắm độc quyền các đài truyền hình phát các tin tức địa phương. Các gia đình và nhà nước đều tham gia kiểm soát truyền thông, cho dù đó là hình thức sở hữu theo số lượng hay đánh giá theo thị phần.

Mức độ sở hữu nhà nước trong truyền hình cao hơn một cách đáng kể so với báo chí<sup>5</sup>. Để giải thích cho kết quả này, một người ủng hộ sở hữu nhà nước có thể tập trung vào vấn đề hàng hoá công cộng, và lưu ý rằng, lĩnh vực phát thanh truyền hình ít nhiều đều có đặc tính không có tính loại trừ và không có tính cạnh tranh. Lĩnh vực truyền hình còn có chi phí cố định cao hơn lĩnh vực phát hành, và có hiệu quả kinh tế theo quy mô lớn hơn. Bởi vậy, khu vực tư nhân có thể cung cấp không đủ các dịch vụ phát thanh truyền hình, đặc biệt là ở các thị trường nhỏ phục vụ cho các vùng sâu vùng xa, dân tộc thiểu số, hoặc phục vụ cho sinh viên. Các lý thuyết này là trọng tâm của nhiều luật điều tiết các đài phát thanh truyền hình ở Châu Âu. Nói một cách khác, từ quan điểm chính trị, các tờ báo thuộc sở hữu tư nhân dễ kiểm duyệt hơn là các đài truyền hình tư nhân. Bởi có thể thực hiện truyền hình trực tiếp nên việc kiểm soát nội dung có thể đòi hỏi chặt chẽ hơn về việc phải nắm quyền

---

5. Chỉ có năm nước (Gana, Philippin, Uganda, Ucraina, và Uđobêkixtan) là có mức kiểm soát nhà nước đối với năm tờ báo hàng đầu cao hơn mức kiểm soát nhà nước đối với năm đài truyền hình hàng đầu.

sở hữu. Trong trường hợp này, những chính phủ muốn kiểm soát tin tức đều sở hữu các đài truyền hình<sup>6</sup>.

Số liệu thống kê đơn giản đã nêu ra cho đến nay làm phát sinh nhiều vấn đề. Bằng chứng cho thấy, sở hữu truyền thông mang lại nhiều lợi ích tư nhân. Trên khắp thế giới, truyền thông được kiểm soát bởi các bên đánh giá cao những lợi ích tư nhân này, đó là gia đình và nhà nước. Cụ thể, phạm vi sở hữu nhà nước trong truyền thông, đặc biệt là phát thanh và truyền hình, khá gây ấn tượng, cho thấy rằng các chính phủ đã khai thác giá trị (của truyền thông) bằng cách kiểm soát các luồng thông tin trong lĩnh vực truyền thông. Tuy nhiên, chúng tôi không thể từ bằng chứng này để nói rằng, liệu sở hữu nhà nước cao là do nỗ lực có tính thiện chí để khắc phục các thất bại của thị trường và để bảo vệ người tiêu dùng hay là từ một nỗ lực ít thiện chí hơn muốn kiểm soát các luồng thông tin. Trong phân tích cuối cùng, chúng tôi cố gắng đưa ra sự phân biệt giữa các giả thuyết này.

### Các nhân tố quyết định đến sở hữu truyền thông

Trong phần này, chúng tôi xem xét các hình thức sở hữu được kết hợp thế nào với đặc điểm khác biệt của từng nước. Chúng tôi sẽ xem xét những nhân tố cơ bản quyết định đến việc sở hữu truyền thông, như điều kiện địa lý của các nước, trình độ phát triển, khuynh hướng của chính phủ trong việc can thiệp vào nền kinh tế và thể chế chính trị. Với những đặc trưng này, việc tranh luận về sở hữu truyền thông là nguyên nhân dẫn đến các hình thức sở hữu truyền thông hay ngược lại vẫn là điều khó nói.

Ở các nước châu Phi, khu vực Trung Đông và Bắc Phi, sở hữu nhà nước đối với báo chí và truyền hình cao hơn đáng kể so với bất cứ nơi nào khác. Nhìn chung, chính phủ các nước châu Phi kiểm soát đến 61% năm tờ nhật báo hàng đầu và đến 85% lượng khán giả của năm đài truyền hình hàng đầu. Hai phần

---

6. Một lập luận nữa cho thấy cần nhiều qui định cho lĩnh vực truyền hình hơn là vì có những khó khăn trong việc xác định quyền tài sản đối với tần suất phát thanh truyền hình. Từ quan điểm về tính hiệu quả, việc kiểm soát trực tiếp các đài truyền hình có thể là lựa chọn tối ưu đối với nhà nước, trái ngược với việc điều tiết lĩnh vực này và nguồn lực chỉ tiêu bằng việc giám sát sự tuân thủ. Những lập luận này vẫn đang bị Coase (1959) và các tác giả khác tranh cãi, vì những tác giả này không thấy vì sao phải cần sở hữu nhà nước và các qui định phát sinh từ các đặc điểm công nghệ cá biệt về tần suất phát thanh truyền hình.

ba các nước châu Phi có độc quyền nhà nước về phát sóng truyền hình. Tất cả các nước ở Trung Đông và Bắc Phi đều tồn tại độc quyền nhà nước về phát sóng truyền hình và sở hữu nhà nước về báo chí, ngoại trừ Ixraen, đều sở hữu trung bình khoảng 50% tổng lượng phát hành, đây cũng là một con số khá cao.

Ngược lại, ở châu Âu và Mỹ, các tờ báo tư nhân lại chiếm ưu thế. Ở Tây Âu, không có tờ báo nào trong số năm tờ nhật báo hàng đầu thuộc sở hữu nhà nước. Ở Mỹ, từng gia đình riêng lẻ đã sở hữu và kiểm soát hầu hết các tờ báo trong nhiều thập kỷ. Sở hữu nhà nước về truyền hình ở Mỹ cũng thấp hơn ở các khu vực khác. Nhà nước không sở hữu bất cứ đài phát sóng nào trong số năm đài lớn nhất ở các nước như Braxin, Mêhicô, Pêru và Mỹ; điều này chỉ xảy ra với một nước duy nhất (Thổ Nhĩ Kỳ) trong ví dụ của chúng tôi. Ngược lại, ở Tây Âu một số lượng đáng kể các đài phát sóng công cộng đã đưa sở hữu nhà nước trung bình lên tới 48% về số lượng và 55% về thị phần.

Các nước ở khu vực Châu Á Thái Bình Dương, Trung và Đông Âu, và các nước thuộc Liên Xô cũ có hình thức sở hữu khá giống với trung bình mẫu, mặc dù sở hữu ở mỗi khu vực có sự khác biệt đáng kể, ví dụ, Inđônêxia và Thái Lan có chỉ số sở hữu nhà nước về truyền thông thấp hơn so với độc quyền nhà nước hoàn toàn về truyền thông của Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên và Mianma. Tương tự, ưu thế của sở hữu tư nhân về truyền thông ở Extônia và Mônđôva lại tương phản với mô hình sở hữu nhà nước hoàn toàn ở Bêlarút và Tuốcmênixtan.

**Bảng 8.2 Sở hữu nhà nước về truyền thông và GNP bình quân đầu người (giá trị trung bình theo tứ phân vị)**

<i>Tứ phân vị về GNP bình quân đầu người</i>	<i>Báo chí (theo số lượng)</i>	<i>Báo chí (theo thị phần)</i>	<i>Truyền hình (theo số lượng)</i>	<i>Truyền hình (theo thị phần)</i>
1. Thấp	0,486	0,497	0,667	0,780
2. Trung bình - thấp	0,550	0,565	0,792	0,781
3. Trung bình - cao	0,129	0,106	0,463	0,473
4. Cao	0,000	0,000	0,474	0,527

*Chú thích:* Giá trị trung bình của các tứ phân vị về GDP bình quân đầu người. Sở hữu nhà nước về truyền thông được tính theo số lượng và tính theo thị phần.

*Nguồn:* Theo tính toán của các tác giả.

Các nước nghèo hơn có chỉ số sở hữu nhà nước về báo chí và truyền thông cao hơn (Bảng 8.2). Sở hữu nhà nước được tính bằng cách chia mẫu thành các tứ phân vị theo GNP đầu người năm 1999. Chỉ số sở hữu nhà nước trung bình về báo chí (theo thị phần) giảm đáng kể từ 49,7% trong tứ phân vị thu nhập thấp nhất xuống tới 0% trong tứ phân vị thu nhập cao nhất. Về truyền hình, tứ phân vị thu nhập thấp nhất trung bình có 78% sở hữu nhà nước (theo thị phần), so với 52,7% của tứ phân vị thu nhập cao nhất.

Ở các nước có chỉ số sở hữu nhà nước trong nền kinh tế cao hơn, nhìn chung cũng có chỉ số sở hữu nhà nước về truyền thông cao hơn (Bảng 8.3). Các nước nằm trong tứ phân vị thấp nhất về chỉ số doanh nghiệp nhà nước, phản ánh mức sở hữu nhà nước cao trong nền kinh tế, sở hữu nhà nước về báo chí chiếm trung bình 48,5% (theo thị phần) và ngành truyền hình là 78,6% (theo thị phần). Ngược lại, các nước trong tứ phân vị cao nhất về chỉ số doanh nghiệp nhà nước, tức là với mức độ sở hữu nhà nước trong nền kinh tế thấp, sở hữu nhà nước chỉ chiếm trung bình 20,3% trong ngành báo chí (theo thị phần) và 60,4% trong ngành truyền hình (theo thị phần).

Bảng 8.4 chỉ ra rằng, các chính phủ chuyên chế có xu hướng sở hữu các trạm truyền thông nhiều hơn. Mối quan hệ trong các tứ phân vị về chuyên chế mang tính đơn điệu.

**Bảng 8.3. Sở hữu nhà nước đối với truyền thông và chỉ số doanh nghiệp nhà nước (giá trị trung bình theo tứ phân vị)**

<i>Các tứ phân vị về chỉ số DNNN</i>	<i>Báo chí (theo số lượng)</i>	<i>Báo chí (theo thị phần)</i>	<i>Truyền hình (theo số lượng)</i>	<i>Truyền hình (theo thị phần)</i>
1. Cao	0,488	0,485	0,768	0,786
2. Trung bình - cao	0,444	0,459	0,702	0,786
3. Trung bình - thấp	0,339	0,338	0,622	0,672
4. Thấp	0,202	0,203	0,535	0,604

*Chú thích:* Giá trị trung bình theo tứ phân vị về chỉ số DNNN. Sở hữu nhà nước về truyền thông được tính theo số lượng và tính theo thị phần.

*Nguồn:* Theo tính toán của các tác giả.



**Bảng 8.4. Sở hữu nhà nước về truyền thông và mức độ chuyên chế**  
(giá trị trung bình theo tứ phân vị)

Tứ phân vị về mức độ chuyên quyền	Báo chí (theo số lượng)	Báo chí (theo thị phần)	Truyền hình (theo số lượng)	Truyền hình (theo thị phần)
1. Cao	0,717	0,737	0,917	0,920
2. Trung bình - cao	0,529	0,567	0,900	0,907
3. Trung bình - thấp	0,460	0,454	0,524	0,655
4. Thấp	0,100	0,094	0,470	0,608

*Chú thích:* Giá trị trung bình theo tứ phân vị về mức độ chuyên chế. Sở hữu nhà nước về truyền thông được tính theo số lượng và thị phần.

*Nguồn:* Theo tính toán của các tác giả.

Bảng 8.5 xem xét, liệu thu nhập theo đầu người, chỉ số doanh nghiệp nhà nước, và tính chuyên chế có ảnh hưởng độc lập đến tình trạng sở hữu nhà nước trong truyền thông hay không. Nhìn chung, cả ba biến này đều có ảnh hưởng lớn trong mô hình hồi quy. Trong việc phân tích tác động của sở hữu nhà nước về truyền thông, chúng tôi dựa vào các chỉ số thu

**Bảng 8.5. Các yếu tố quyết định sở hữu nhà nước về truyền thông**

Biến số	GNP bình quân đầu người	Chỉ số DNNN	Mức chuyên chế	Hằng số	R <sup>2</sup>	N
Sở hữu nhà nước về báo chí (theo thị phần)	-0,0084* (0,0027)	-0,0185*** (0,0112)	-0,8345* (0,1462)	1,0948* (0,1075)	0,5574	97
Sở hữu nhà nước về truyền hình (theo thị phần)	0,0043 (0,0035)	-0,0356* (0,0133)	-0,5652* (0,0908)	1,1879* (0,0572)	0,3779	97

\* Mức ý nghĩa là 1%

\*\* Mức ý nghĩa là 5%

\*\*\* Mức ý nghĩa là 10%

*Nguồn:* Số liệu của các tác giả

nhập đầu người, chỉ số doanh nghiệp nhà nước, và chỉ số chuyên chế.

Bảng chứng sơ bộ thể hiện những thách thức lớn với quan điểm trung hoà về việc chính phủ sở hữu ngành truyền thông. Các nước kém phát triển, can thiệp nhiều hơn và chuyên chế hơn là những nước có chỉ số sở hữu nhà nước cao hơn về truyền thông. Lập luận về thất bại thị trường ủng hộ sở hữu nhà nước lại khẳng định quan điểm ngược lại: các nước giàu hơn, dân chủ hơn, nên khắc phục những thất bại của thị trường bằng sở hữu nhà nước. Trong phần phân tích dưới đây chúng tôi tiếp tục bàn đến vấn đề đó bằng việc xem xét hậu quả của sở hữu nhà nước về truyền thông.

### **Hậu quả của việc sở hữu nhà nước đối với truyền thông**

Trong phần này, chúng tôi xem xét một vài hậu quả của sở hữu nhà nước về truyền thông đối với một số chỉ số xã hội, như chỉ số tự do của báo chí, sự vận hành của chính trường và thị trường kinh tế, và các chỉ số kết cục xã hội như tỉ lệ tử vong của trẻ sơ sinh và số năm đi học. Điều quan trọng trong những phân tích này là chúng tôi có thể mở rộng, trong chừng mực có thể, để liên hệ các kết cục khác nhau với sở hữu nhà nước về truyền thông hơn là với các đặc trưng khác của xã hội. Chúng tôi đã chứng minh rằng, các nước nghèo với những chính phủ can thiệp mạnh và không dân chủ, sẽ có chỉ số sở hữu nhà nước đối với truyền thông cao. Theo đó, chúng tôi cố định chỉ số GNP bình quân đầu người, một chỉ số về sự tham gia của các doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế, và chỉ số chuyên chế trong tất cả các mô hình hồi quy. Việc cố định này không đảm bảo cho chúng tôi một sự giải thích rõ ràng về nguyên nhân của mối quan hệ giữa sở hữu nhà nước về truyền thông và các kết cục khác nhau. Trong khi sở hữu nhà nước về truyền thông có thể thay thế cho một vài khía cạnh không quan sát của biến “về điểm yếu kém”, nếu sở hữu nhà nước giúp ngăn ngừa những kết cục không có lợi, với điều kiện giữ các biến đối chứng mở rộng của chúng tôi không đổi, thì nó phải có tương quan chặt chẽ với những biến “điểm yếu kém” đã bị bỏ qua. Ví dụ, những đặc điểm đã bị bỏ qua của một nước phải phản ánh lợi ích của chính phủ trong việc kiểm soát luồng thông tin hay những vấn đề nào khác gần như thế.

Để giải thích được dễ dàng hơn, chúng tôi mã hóa tất cả các biến kết cục, cũng như biến đối chứng, sao cho giá trị cao là tốt. Vì vậy, giá trị cao của biến tham nhũng hay tử vong trẻ sơ sinh lần lượt tương ứng với ít tham nhũng và tỉ lệ tử vong trẻ sơ sinh thấp.

## Tự do báo chí

Có lẽ cách rõ ràng nhất để so sánh các lý thuyết khác nhau về sở hữu nhà nước trong truyền thông là tập trung vào độ tự do của báo chí. Suy cho cùng, ý nghĩa chính của các lý thuyết về chính phủ tốt là sở hữu nhà nước lớn hơn, nếu có thể được, phải dẫn đến tự do báo chí nhiều hơn, bởi vì truyền thông tránh không bị kiểm soát bởi các cá nhân cực kỳ giàu có hoặc có các quan điểm cực đoan.

Bảng 8.6 trình bày kết quả hồi quy về thước đo “khách quan” về tự do truyền thông trong điều kiện sở hữu của nhà nước. Chúng tôi đo lường độ tự do của truyền thông qua những trường hợp thực tế nhà báo và các đài truyền thông bị quấy rối tập hợp được từ báo cáo của Reporters Sans Frontières (2000) về số lượng các nhà báo bị giam giữ và các trạm truyền thông bị chính phủ đóng cửa. Chúng tôi cũng xây dựng một thước đo khác từ các báo cáo của Ủy ban Bảo vệ Nhà báo (2000) về số lượng thực tế các nhà báo bị bắt giam. Chúng tôi cũng xem xét thước đo về mức độ kiểm duyệt Internet.

Bảng 8.6 cũng chỉ ra ảnh hưởng tiêu cực của sở hữu nhà nước về truyền thông đến tự do truyền thông, giữ nguyên thu nhập theo đầu người, mức can thiệp, và mức độ chuyên chế, với dưới một nửa các hệ số có ý nghĩa thống kê. Truyền thông có xu hướng độc lập hơn và các nhà báo có xu hướng bị bắt và tổng giam ít hơn khi truyền thông thuộc sở hữu tư nhân. Xem xét kỹ hơn bộ số liệu sẽ cho ta một bức tranh phức tạp. Sự quấy rối của các nhà báo là rất cao ở Kênia, Nigêria và Thổ Nhĩ Kỳ, là những nước mà truyền thông đa phần do tư nhân sở hữu, có lẽ bởi vì sự quấy rối đã thay thế cho sự kiểm soát của nhà nước bằng chế độ sở hữu. Tuy nhiên, sự quấy rối vẫn ở mức cao ở một vài nước với mức sở hữu nhà nước cao về truyền thông như Ăngôla, Bêlarút, Iran và Trung Quốc. Hơn thế nữa, một vài nước với chế độ độc quyền nhà nước về truyền thông, như Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên và Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào, lại thể hiện một “hiệu ứng Castro”: kiểm soát nhà nước mạnh đến mức việc hạn chế hơn nữa tự do truyền thông bằng cách quấy rối nhà báo trở nên không cần thiết.

## Chính trường

Chúng tôi xem xét hậu quả của sở hữu truyền thông theo hai khía cạnh về các diễn biến chính trị. Thứ nhất, chúng tôi xem xét ảnh hưởng của sở hữu truyền thông đến quyền dân sự và quyền chính trị của dân chúng một nước. Nếu luồng thông tin là thiết yếu đối với các quyền của dân chúng, và nếu

Bảng 8.6. Tự do truyền thông

Biến số	Sở hữu nhà nước về báo chí (theo thị phần)	Sở hữu nhà nước về truyền hình (theo thị phần)	GNP bình quân đầu người	Chỉ số DNNN	Mức chuyên chế	Hằng số	R <sup>2</sup>	N
Nhà báo bị bắt giam (RSF)	-0,0815*** (0,0487)		0,0013 (0,0011)	0,0014 (0,0044)	0,0412 (0,0536)	-0,9223* (0,0542)	0,1650	97
Trạm truyền thông bị đóng cửa		-0,0247 (0,0423)	0,0022* (0,0009)	(0,0024)	(0,0691)	0,8531* (0,0825)	0,1355	97
Nhà báo bị bắt giam (CPJ)	-0,0514 (0,0547)		0,0018 (0,0018)	-0,0045 (0,0060)	0,0599 (0,0599)	0,9710* (0,0567)	0,0771	97
		0,0622 (0,0730)	0,0020 (0,0013)	-0,0013 (0,0048)	0,1309** (0,0606)	0,7930* (0,0926)	0,0802	97
						0,8726*		
Nhà báo bị bắt giam (CPJ)	-0,4136* (0,1571)		0,0065*** (0,0037)	-0,0012 (0,0182)	-0,0841 (0,2128)	0,8966* (0,2030)	0,1929	97
		-0,3753** (0,1617)	0,0119* (0,0040)	-0,0042 (0,0184)	-0,0277 (0,2213)	0,9395* (0,2432)	0,1699	97

\* Mức ý nghĩa 1%

\*\* Mức ý nghĩa 5%

\*\*\* Mức ý nghĩa 10%

CPJ: Ủy ban Bảo vệ Nhà báo

RSF: Nhà báo không biên giới

*Chú thích:* Tất cả các biến phụ thuộc đã được sắp xếp sao cho giá trị lớn hơn tương ứng với kết cục tốt hơn. Mức độ tự do truyền thông muốn nói đến chỉ số tự do báo chí đối với các tờ báo và chỉ số tự do phát thanh truyền hình đối với truyền hình và đài phát thanh. Sai số chuẩn được đặt trong dấu ngoặc đơn.

*Nguồn:* Tính toán của các tác giả; số liệu của CPJ (2000); số liệu của RSF (2000)

sở hữu của chính phủ về truyền thông ảnh hưởng đến luồng thông tin, thì chúng tôi sẽ thấy mối liên hệ giữa quyền và sở hữu của chính phủ. Thứ hai, luồng thông tin có thể thúc đẩy sự giám sát của dân chúng đối với chính

phủ và tăng trách nhiệm của các chính trị gia trước các hành vi thiếu đạo đức. Trong trường hợp này, sở hữu của chính phủ về truyền thông có thể làm tăng tham nhũng (Besley và Burgess sắp xuất bản, Sen 1984, 1999). Trong phần phân tích này, một lần nữa chúng tôi lại giữ không đổi thu nhập đầu người, sở hữu nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước, và tính chuyên chế.

Kết quả được trình bày trong Bảng 8.7. Sở hữu nhà nước về báo chí rõ ràng có ảnh hưởng tiêu cực đến quyền của công dân và tham nhũng. Trong nhiều trường hợp, ảnh hưởng của sở hữu nhà nước về báo chí có ý

**Bảng 8.7. Các chính trường**

Biến số	Sở hữu nhà nước về báo chí (theo thị phần)	Sở hữu nhà nước về truyền hình (theo thị phần)	GNP bình quân đầu người	Chỉ số DNNN	Mức chuyên chế	Hằng số	R <sup>2</sup>	N
	Quyền lực chính trị	-0,1872 (0,0613)		0,0107* (0,0019)	-0,0011 (0,0071)	0,7772* (0,0780)	-0,0511 (0,0779)	0,8112
Tự do dân sự	-0,1531* (0,0532)	-0,1278*** (0,0682)	0,0130* (0,0019)	-0,0011 (0,0079)	0,8275* (0,0692)	-0,0816 (0,0852)	0,8132	97
			0,0105* (0,0017)	-0,0002 (0,0063)	0,5334* (0,0748)	0,1145*** (0,0703)	0,7507	97
		-0,0804 (0,0659)	0,0122* (0,0017)	0,0006 (0,0071)	0,5886* (0,0685)	0,0608 (0,0875)	0,7529	97
Tham nhũng	-0,6819*** (0,4174)		0,0661* (0,0114)	-0,0289 (0,0450)	0,8072*** (0,4833)	2,5209* (0,4524)	0,4863	79
		0,0193 (0,4455)	0,0728* (0,0123)	-0,0174 (0,0457)	1,2313** (0,5496)	1,8852* (0,6688)	0,4863	79

\* Mức ý nghĩa 1%

\*\* Mức ý nghĩa 5%

\*\*\* Mức ý nghĩa 10%

*Chú thích:* Tất cả các biến phụ thuộc đã được sắp xếp sao cho giá trị lớn hơn tương ứng với kết cục tốt hơn. Sai số chuẩn được đặt trong dấu ngoặc đơn.

*Nguồn:* Tính toán của các tác giả.

nghĩa thống kê, trong khi sở hữu nhà nước về truyền hình nhìn chung lại không có ý nghĩa. Những kết quả này phù hợp một cách hiển nhiên với quan điểm cho rằng sở hữu của nhà nước về báo chí hạn chế luồng thông tin tới dân chúng, từ đó giảm bớt giá trị của quyền công dân và hiệu lực của chính phủ.

Nhìn chung, kết quả chúng tôi thu được đối với báo chí tốt hơn so với truyền hình. Đối với truyền hình, ảnh hưởng của sở hữu nhà nước nói chung không có ý nghĩa. Một nguyên nhân có thể là sự góp mặt của các tờ báo tư nhân, một hiện tượng phổ biến hơn, đã tạo ra một đối trọng với truyền hình nhà nước, bảo đảm luồng thông tin tự do hơn so với khi cả hai lĩnh vực đều bị chính phủ kiểm soát. Bộ số liệu cũng khẳng định rằng, nếu chính phủ sở hữu cả báo chí và truyền hình, thì các kết quả thu được sẽ xấu hơn khi chính phủ chỉ sở hữu một trong hai.

### Hệ thống kinh tế

Thông tin do ngành truyền thông cung cấp cũng có thể cải thiện kết quả hoạt động của hệ thống kinh tế. Khi dân chúng có được thông tin đầy đủ hơn, thì thông qua các hoạt động chính trị, họ sẽ tác động hiệu quả hơn đến việc hạn chế khả năng chính phủ làm họ tổn hại về kinh tế bằng cách như tịch thu tài sản hay điều tiết doanh nghiệp quá mức. Do đó, các chỉ số quản trị kinh tế như mức độ đảm bảo quyền sở hữu không bị tịch thu hay can thiệp và chất lượng của việc điều tiết, có thể cao hơn ở những nước có hoạt động truyền thông hiệu quả hơn.

Bảng 8.8 cho thấy sở hữu nhà nước về truyền thông cao hơn đi kèm với mức độ đảm bảo quyền sở hữu thấp hơn, được đo bằng chỉ số đảm bảo quyền sở hữu tài sản của Viện Tự do và rủi ro bị tịch thu của Tổ chức Dịch vụ Rủi ro Chính trị. Các nước có sở hữu nhà nước về truyền thông cao hơn cũng có chất lượng điều tiết thấp hơn, theo thước đo của Ngân hàng Thế giới. Kết quả trong lĩnh vực báo chí có ý nghĩa thống kê hơn kết quả trong lĩnh vực phát thanh và truyền hình.

Các kết quả về sự đảm bảo về tài sản một lần nữa cho thấy sở hữu của chính phủ về truyền thông là không hiệu quả. Cùng với những bằng chứng ban đầu của chúng tôi về sự tự do báo chí và cạnh tranh chính trị, bằng chứng này hậu thuẫn mạnh mẽ cho quan điểm sở hữu chính phủ về truyền thông - đặc biệt là báo chí - không cải thiện được kết quả hoạt động của hệ thống kinh tế và chính trị, nhưng có thể củng cố được cơ hội duy trì quyền lực của họ.

Bảng 8.8. Các thị trường kinh tế

Biến số	Sở hữu	Sở hữu	GNP bình quân đầu người	Chỉ số DNNN	Mức	Hàng số	R <sup>2</sup>	N
	nhà nước về báo chí (theo thị phần)	nhà nước về truyền hình (theo thị phần)			chuyên			
An toàn về tài sản	-0,2415* (0,0676)		0,0114* (0,0019)	0,0295* (0,0080)	-0,1035 (0,1106)	0,5720* (0,1070)	0,5892	91
		-0,0088 (0,0611)	0,135* (0,0018)	0,0342* (0,0081)	0,0429 (0,1230)	0,3611* (0,1236)	0,5893	91
Rủi ro bị tịch thu	-28428* (0,6998)		0,0650* (0,0222)	0,1105 (0,1010)	-1,5156 (1,1106)	9,2214* (0,9643)	0,3112	81
		-2,1013** (1,0370)	0,1007* (0,0272)	0,0975 (0,1144)	-1,2372 (1,4425)	9,3301 (1,6183)	0,3084	81
Chất lượng điều tiết	-0,5496 (0,1748)		0,0204* (0,0046)	0,0627* (0,0178)	0,5395** (0,2427)	-0,5032** (0,2412)	0,6046	97
		-0,1458 (0,1593)	0,0261* (0,0048)	0,0701* (0,0197)	-0,8219 (0,2643)	-0,8656* (0,2834)	0,6062	97

\* Mức ý nghĩa 1%

\*\* Mức ý nghĩa 5%

\*\*\* Mức ý nghĩa 10%

*Chú thích:* Tất cả các biến phụ thuộc đã được sắp xếp sao cho giá trị lớn hơn tương ứng với kết cục tốt hơn. Sai số chuẩn được đặt trong dấu ngoặc đơn.

*Nguồn:* Tính toán của các tác giả.

### Các kết quả về mặt xã hội

Những phân tích của chúng tôi tập trung vào tự do chính trị và kinh tế, nhưng ai đó có thể tranh luận rằng lợi ích thực sự của việc sở hữu nhà nước về báo chí là thuộc về những thành viên yếu thế trong xã hội. Thoát khỏi sự ảnh hưởng của các ông chủ tư bản, các phương tiện truyền thông của nhà nước có thể phục vụ các nhu cầu xã hội của người nghèo và những người yếu thế, và do đó, cải thiện các kết quả xã hội. Trái lại, một người hoài nghi có thể cho rằng, chính phủ nên sử dụng quyền sở hữu của mình về truyền thông để cấm tự do ngôn luận

của báo chí và ngăn cản những nhóm yếu thế có được cơ chế phát ngôn phản động. Sở hữu nhà nước sẽ đi kèm với các kết quả xã hội kém hơn.

Những dự báo ngược chiều của hai quan điểm trên có thể được đánh giá bằng thực nghiệm. Bảng 8.9 cho thấy mối quan hệ giữa sở hữu nhà nước về truyền thông với các chỉ số về giáo dục và y tế, với việc giữ các yếu tố về thu nhập đầu người, sở hữu của nhà nước về các doanh nghiệp, và mức độ chuyên chế không đổi. Ở các nước có chỉ số sở hữu nhà nước về truyền thông cao, chúng tôi thấy thời gian đi học, tỉ lệ nhập học và tỉ lệ học sinh trên giáo viên đều thấp. Tại các nước này, những chỉ số về y tế như tuổi thọ trung bình, tỉ lệ tử vong trẻ sơ sinh và dinh dưỡng cũng thấp hơn. Cơ cấu sở hữu ngành truyền thông đi kèm với các biến chính trị và kinh tế tốt hơn cũng thể hiện những kết quả xã hội khả quan hơn. Những kết quả thu được về kết quả xã hội nhìn chung đều mạnh hơn so với kết quả về các biến chính trị và kinh tế, điều này đúng với cả truyền hình và báo chí.

**Bảng 8.9. Các kết quả xã hội**

Biến số	Sở hữu nhà nước về báo chí (theo thị phần)	Sở hữu nhà nước về truyền hình (theo thị phần)	GNP bình quân đầu người	Chỉ số DNNN	Mức chuyên chế	Hằng số	R <sup>2</sup>	N
	Thời gian đi học	-12,4252*** (6,8314)	-0,2927 (0,1882)	0,6594 (0,6836)	11,2771 (10,9235)	31,1315* (10,8036)	0,1791	67
Tỉ lệ nhập học	-17,6477** (9,0161)	-18,6429* (7,1035)	-0,0990 (0,2068)	0,2327 (0,6922)	5,8109 (9,4805)	44,3819 (10,8167)	0,2221	67
Tỉ lệ học sinh/giáo viên	-17,6477** (9,0161)	-15,5171*** (9,4133)	0,1021 (0,1762)	0,5956 (0,7532)	-10,0709 (10,93333)	106,0125* (10,9157)	0,1137	92
			0,3166 (90,1983)	0,5261 (0,7678)	-7,6437 (10,8303)	107,4779* (12,8582)	0,1155	92
	-0,1909* (0,0627)	0,0076* (0,0017)	0,0004 (0,0079)	-0,1646* (0,0641)	0,8529* (0,0562)	0,3976	89	
		-0,2537* (0,0651)	0,0107* (0,0019)	-0,0042 (0,0077)	-0,1904* (0,0758)	0,9724* (0,0834)	0,3879	89

(Xem tiếp ttrang sau)



Bảng 8.9. Các kết quả xã hội (tiếp)

Biến số	Sở hữu nhà nước về báo chí (theo thị phần)	Sở hữu nhà nước về truyền hình (theo thị phần)	GNP bình quân đầu người	Chỉ số DNNN	Mức chế Hàng số	R <sup>2</sup>	N
	Tuổi thọ bình quân	-11,1692 (3,1662)	0,4709* (0,0694)	0,3563 (0,3664)	-5,7165*** (3,5440)	69,7560* (3,6037)	0,4680
Tỉ lệ tử vong trẻ sơ sinh	-0,2692 (0,0833)	-10,8742* (3,3970)	0,6196* (0,0726)	0,2580 (0,3609)	-4,9429 (3,8853)	72,0350* (4,7135)	0,4741 95
Dinh dưỡng	-0,2692 (0,0833)	0,0086* (0,0015)	0,0007 (0,0082)	-0,1184 (0,0891)	0,9052* (0,0944)	0,4142	95
		-0,2548* (0,0835)	0,0122* (0,0020)	-0,0015 (0,0086)	-0,0953 (0,0936)	0,9514* (0,1133)	0,4170 95
	-332,0943** (159,8358)	26,9430* (4,8200)	4,7406 (16,2370)	-155,0844 (205,9862)	2841,2880* (214,3279)	0,4102	93
		-327,5296** (167.5104)	30,8943* (4,5334)	0,0288 (17,5395)	-96,7649 (197,5197)	2889,1050* (254,9896)	0,4265 93

\* Mức ý nghĩa 1%

\*\* Mức ý nghĩa 5%

\*\*\* Mức ý nghĩa 10%

*Chú thích:* Tất cả các biến phụ thuộc đã được sắp xếp sao cho giá trị lớn hơn tương ứng với kết quả tốt hơn. Sai số chuẩn được đặt trong dấu ngoặc đơn.

*Nguồn:* Tính toán của các tác giả.

### Sở hữu hay độc quyền?

Kết quả từ những phần trên đã dẫn đến một câu hỏi quan trọng: liệu ảnh hưởng bất lợi của sở hữu nhà nước về truyền thông có phải hoàn toàn bị chi phối bởi tình trạng độc quyền hoặc gần như độc quyền hay không? Nói cách khác, liệu sở hữu nhà nước nhiều hơn có phải lúc nào cũng xấu, thậm chí ngay cả khi thị phần còn thấp hay không? Vào thời điểm BBC được thành lập tại Anh, những người ủng hộ sở hữu nhà nước nhất quyết đòi độc quyền. Những năm gần đây, một cuộc tranh luận êm dịu hơn đã nổi lên, đặc biệt tại Tây u, nhờ đó sở hữu nhà nước ở mức độ nào đó, nhất là trong truyền hình, được coi là đủ để giúp công chúng tiếp cận được những

nội dung mà nếu không thì không thể có được qua kênh truyền thông tư nhân. Vì không quốc gia nào trong mẫu điều tra của chúng tôi có độc quyền tư nhân về báo chí hay truyền hình, câu hỏi về độc quyền chỉ dành cho sở hữu nhà nước.

N  
95  
95  
95  
95  
93  
93

Để nhấn mạnh luận điểm này, chúng tôi chia mẫu điều tra thành các nhóm (với qui mô không đều) theo mức độ kiểm soát của nhà nước về tổng lượng báo phát hành và số người xem truyền hình. Vì vậy, chúng tôi tạo ra các biến giả phản ánh mức độ kiểm soát nhà nước về lượng báo phát hành từ 0 đến dưới 25%, từ 25 đến dưới 50%, từ 50 đến dưới 75% và trên 75%. Chúng tôi đã tạo ra các biến giả tương tự để phản ánh việc nhà nước kiểm soát khán giả xem truyền hình. Chúng tôi gọi trường hợp các quốc gia có mức độ kiểm soát của nhà nước trên 75% là có độc quyền nhà nước với thị trường tương ứng. Chúng tôi chạy lại mô hình hồi quy đã được thể hiện trong các bảng từ 8.6-8.9 với các biến giả (chỉ dành cho ngành báo chí và truyền hình) thay vì tính chất tuyến tính trong tác động của sở hữu nhà nước về truyền thông. Biến giả bị bỏ qua luôn tương ứng với tứ phân vị thứ 2, đó là phân vị từ 25 đến dưới 50%. Chúng tôi xem xét kết quả thay đổi như thế nào so sánh giữa các phân vị.

Kết quả về độ tự do truyền thông, chính trường và thị trường kinh tế đều không khẳng định rằng hậu quả bất lợi của sở hữu nhà nước đến các kết cục chỉ đơn thuần do độc quyền nhà nước gây ra. Nhìn chung, không có hình thái rõ ràng nào nổi lên từ các dữ liệu, vì với tứ phân vị thứ 3 và thứ 4, sở hữu nhà nước thường có ảnh hưởng tiêu cực khá lớn. Tuy nhiên, hầu hết các hệ số tương quan về các biến giả sở hữu theo các phân vị đều không có ý nghĩa thống kê. Tóm lại, chúng tôi không trình bày các kết quả này.

Kết quả rõ ràng hơn trong trường hợp các kết cục xã hội. Điều hình, nhưng không phải luôn đúng, đối với cả báo chí và truyền hình, là các hệ số tương quan của biến giả ở tứ phân vị thứ nhất mang dấu dương trong khi hệ số tương quan của biến giả ở tứ phân vị thứ 3 và thứ 4 lại là âm. Bằng chứng này cho thấy quả các kết cục xã hội đã xấu đi suốt quá trình tăng dần mức độ sở hữu chính phủ về truyền thông. Càng cạnh tranh cao trong truyền thông, các kết quả càng tốt. Trái lại, nếu các kết quả xấu chỉ đơn thuần do độc quyền chi phối thì chúng tôi đã phải nhìn thấy hệ số tương quan bằng không với các biến giả ở tứ phân vị thứ nhất và thứ 3. Điều này cho thấy, như chúng tôi đã khẳng định - đặc biệt trong trường hợp truyền hình - rằng tác động bất lợi có ý nghĩa thống kê lớn nhất đến các kết cục xã hội xuất hiện trong trường hợp độc quyền nhà nước.

## Kết luận

Chương này trình bày một loạt các bằng chứng về các hiệu quả bất lợi của sở hữu nhà nước về truyền thông, khi giữ nguyên các đặc điểm quốc gia không đổi. Sở hữu nhà nước về truyền thông là bất lợi cho các kết quả kinh tế, chính trị và đặc biệt là xã hội. Phát hiện sau đặc biệt quan trọng khi gắn với những lập luận phổ biến được đưa ra nhằm biện minh cho sở hữu nhà nước trong những ngành khác nhau, kể cả truyền thông, bằng cách viện đến nhu cầu xã hội của nhóm yếu thế. Nếu đúng, phát hiện của chúng tôi đã phải liên tục minh chứng cho luận điểm này. Đáng này, bằng chứng lại cho thấy, sở hữu tư nhân về truyền thông tăng lên thông qua quá trình tư nhân hóa hoặc khuyến khích sự gia nhập (ngành) lại thúc đẩy hàng loạt các mục tiêu kinh tế và chính trị khác nhau, đặc biệt là nhu cầu xã hội của người nghèo.

## Tài liệu tham khảo

- Barro, Robert and Jong-Wha Lee. 1996, "International Measures of Schooling Years and Schooling Quality." *American Economic Review* 86(2): 218-23.
- Berezovsky, Boris. 2000. "Our Reverse Revolution: Under Yeltsin, We Oligarchs Helped Stop Russia from Reverting to its Old, Repressive Ways." *Washington Post*, October 26.
- Besley, Timothy, and Robin Burgess. Forthcoming. "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India." *Quarterly Journal of Economics*.
- Committee to Protect Journalists. 2000. *Attacks on the Press in 1999: A Worldwide Survey by the Committee to Protect Journalists*. Available online: <http://www.cpg.org>.
- Coase, Ronald H. 1959. "The Federal Communications Commission." *Journal of Law and Economics* 2(5): 1-40.
- Demsetz, Harold. 1989. "The Amenity Potential of Newspapers and the Reporting of Presidential Campaigns." In H. Demsetz, ed., *Efficiency, Competition, and Policy*. London: Basil Blackwell.
- Demsetz, Harold, and Kenneth Lehn. 1985. "The Structure of Corporate Ownership: Causes and Consequences." *Journal of Political Economy* 93(6): 1155-77.
- Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, and Andrei Shleifer. "Who Owns the Media." Working paper. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- \_\_\_\_\_. Forthcoming. "Who Owns the Media?" *Journal of Law and Economics*.
- European Institute of the Media. 2000. "Media in the CIS." Duesseldorf, Germany.
- Fraser Institute. 2000. *Economic Freedom of the World*. Vancouver, Canada.
- Freedom House. 2000a. *The Annual Survey of Press Freedom 2000*. New York. Available on: <http://www.freedomhouse.org/research/presssurvey.htm>.
- \_\_\_\_\_. 2000b. *Freedom in the World: Annual Survey of Freedom Country Ratings 1999/2000*, Available online: <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/index.htm>.

- Grossman, Sanford J., and Oliver Hart. 1988. "One Share-One Vote and the Market for Corporate Control." *Journal of Financial Economics* 20(1-2): 175-202.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." Policy Research Working Paper no. 2196. World Bank, Washington, D.C.
- La Porta Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 1999. "Corporate Ownership around the World." *Journal of Finance* 54(2): 471-517.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(3): 222-79.
- Polity IV Project. 2000. *Polity IV Dataset: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-1999*. College Park, Maryland: University of Maryland, Center for International Development and Conflict Management. Available online: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity>.
- Political Risk Services. 2000. *International Country Risk Guide*. East Syracuse, New York: Institutional Reform and Informational Sector.
- Reporters Sans Frontieres. 2000. *Annual Report 2000*. Available online: <http://www.rsf.fr>.
- Sen, Amartya. 1984. *Poverty and Famines*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Simons, Henry. 1948. *Economic Policy of a Free Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stigler, George. 1961. "The Economics of Information." *Journal of Political Economy* 69(3): 213-25.
- Stiglitz, Joseph E. 2000. "The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics." *Quarterly Journal of Economics* 115(4): 1441-78.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2000. *Human Development Report 2000*. New York.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). 1999. *Annual Statistical Yearbook*. Paris, France: Institute for Statistics.
- World Association of Newspapers. 2000. *World Press Trends 2000*. Paris: Zenith Media.
- World Bank. 2000a. *Database of Enterprise Indicators on Transition Economies, Europe, and Central Asia Region*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000b. *World Development Indicators 2000*. Washington, D.C.
- Zenith Media. 2000a. *Americas Market and Mediafact*. London, the United Kingdom.
- \_\_\_\_\_. 2000b. *Asia Pacific Market and Mediafact*. London.
- \_\_\_\_\_. 2000c. *Central and Eastern European Market and Mediafact*. London.
- \_\_\_\_\_. 2000d. *Middle East and Africa Market and Mediafact*. London.
- \_\_\_\_\_. 2000e. *Western European Market and Mediafact*. London.

---

# 9

## Truyền thông với tư cách là một ngành: Cơ sở kinh tế của truyền thông đại chúng

Bruce M.Owen

Chúng ta thường xem xét truyền thông đại chúng ở các nước đang phát triển qua lăng kính chính trị, đặt ra các câu hỏi như, liệu chúng có chịu sự kiểm soát hay kiểm duyệt của nhà nước và mức độ thúc đẩy tiến bộ các mục tiêu dân chủ như sự minh bạch trong hoạt động của chính phủ và tự do ngôn luận qua công việc của các nhà báo. Việc xem xét vai trò của truyền thông trong phát triển cũng thường tập trung vào các ảnh hưởng của truyền thông đến khán giả và đến các giá trị văn hóa (xem Ngân hàng Thế giới, 2001, chương 10). Chương này xem xét hoạt động truyền thông đơn giản như một ngành kinh doanh.

Đóng góp trực tiếp của truyền thông đại chúng vào sản lượng kinh tế khá khiêm tốn; ở hầu hết các nước, dù là giàu hay nghèo thì đây là một lĩnh vực tương đối nhỏ. Ví dụ, năm 1999 lĩnh vực phát thanh truyền hình đã đóng góp 0,7% vào tổng sản phẩm quốc nội của Mỹ; tất cả các dịch vụ truyền thông liên quan đến in ấn, gồm báo chí và tạp san, đã đóng góp 1,06%, và phim ảnh đóng góp 0,3%. Tuy nhiên, các ảnh hưởng chính trị và ảnh hưởng phi kinh tế khác của truyền thông đại chúng lại có tầm quan trọng rất lớn, và các ảnh hưởng kinh tế gián tiếp của truyền thông đối với sự phát triển kinh tế không kém phần quan trọng. Truyền thông được quảng cáo hỗ trợ là một nguồn thông tin chính cho thương mại và tiêu dùng và là phương tiện phổ biến kiến thức, cả hai hoạt động này đều đóng góp cho tăng trưởng kinh tế. Sự sẵn có của thông tin thương mại trong quảng cáo giúp cho người tiêu dùng giảm được rất nhiều chi phí tìm kiếm và giao dịch, đồng thời tạo ra một khả năng marketing đại chúng nhờ vào tính chất hiệu quả kinh tế theo quy mô và theo phạm vi của nó. Tương tự, sự phổ biến thông tin thương mại như, giá cả hàng hóa, mức lương, đã làm tăng thêm năng suất của các doanh nghiệp có quy mô nhỏ. Truyền thông đại chúng còn có ý nghĩa, thậm chí là vô cùng quan trọng, với các mục đích giáo dục, văn hóa, chính trị.

Tuy nhiên, các lợi ích văn hóa, chính trị hay lợi ích kinh tế gián tiếp, ít ra là trong nền kinh tế thị trường, không thể tồn tại nếu như đó không phải là một ngành kinh doanh thành công. Do vậy, việc tìm hiểu các nhân tố kinh tế để giải thích cho cơ sở thương mại và cơ cấu của hãng truyền thông là rất quan trọng. Đối với chủ sở hữu của các hãng truyền thông, thành công trong thương mại, hoặc phải là thành công của chính bản thân hãng, hoặc phải là điều kiện cần thiết để đạt được và duy trì uy tín, quyền lực và sự ảnh hưởng. Đó là vì họ không thể có được quyền lực và sự ảnh hưởng nếu không có thành công trong thương mại, ngoại trừ trường hợp không có cạnh tranh. Nói chung, nội dung chương trình truyền thông nhằm phục vụ tốt nhất cho các chủ sở hữu của các hãng truyền thông, những người có ý đồ gây dựng quyền lực và sự ảnh hưởng, sẽ không đồng nhất với nội dung mang lại sự thành công trong thương mại - và do đó là nội dung của sự sống còn - trong một thị trường cạnh tranh (xem Owen 1975 về những tranh luận sôi nổi về mối quan hệ giữa cấu trúc ngành truyền thông với cạnh tranh kinh tế có ảnh hưởng đến nội dung truyền thông).

### **Đặc điểm kinh tế của các sản phẩm truyền thông**

Ngành truyền thông tạo ra 2 sản phẩm: nội dung chương trình truyền thông và quảng cáo. Mặc dù hai sản phẩm này có sự phụ thuộc lẫn nhau, nhưng lại có những đặc điểm khác biệt nhau.

#### **Nội dung truyền thông**

Truyền thông đại chúng bán nội dung chương trình, thí dụ như thông tin và chương trình giải trí, cho người tiêu dùng. Để làm điều đó, truyền thông đã thu hút những khán giả mà chính họ thường bị bán cho người quảng cáo. Bởi vậy, ngành truyền thông có hai sản phẩm hay hai nguồn thu nhập: nội dung chương trình và khán giả. Có rất nhiều ví dụ về hoạt động truyền thông ở cả hai thái cực trên. Chẳng hạn, các phương tiện truyền thông như truyền hình quảng cáo truyền thống hoàn toàn dựa vào việc bán khán giả cho người quảng cáo; các phương tiện truyền thông khác như xưởng phim và nhà xuất bản sách lại dựa hoàn toàn vào việc bán nội dung cho người tiêu dùng mà không bán khán giả cho quảng cáo; còn một số phương tiện truyền thông nhất định như bảng hiệu quảng cáo, tờ rơi và tập san lại hoàn toàn chỉ là quảng cáo.

Truyền thông đại chúng sớm nhất, ngoài các bài giảng kinh, là các tờ báo và tập san. Cho đến giữa thế kỷ 19, các tòa soạn báo ở nhiều nước mới bắt đầu

hưởng thu nhập quảng cáo kiếm được từ hàng loạt những người tiếp thị mới về hàng tiêu dùng. Có nhiều nhân tố cùng tạo ra sự tăng lên đột biến trong số lượng báo phát hành: công nghệ mới trong lĩnh vực giao thông đã tạo điều kiện cho sự phát triển của thị trường đại chúng và tạo thuận lợi cho việc phát hành báo chí rộng khắp hơn, trình độ dân trí tăng lên làm tăng thêm nhu cầu báo phát hành, và công nghệ mới trong in ấn cũng như các thiết bị in ấn giá rẻ ngày càng tăng đã làm cho số lượng phát hành ngày càng nhiều hơn và giá đặt mua báo thấp hơn.

Là một sản phẩm tiêu dùng, nội dung truyền thông có hai đặc trưng kinh tế cơ bản. Thứ nhất, nội dung truyền thông là một hàng hóa công cộng. Điều này đơn giản có nghĩa là việc tạo ra một phần nội dung nhất định, chẳng hạn như một câu chuyện báo chí, cho người đọc đầu tiên cũng không tốn kém hơn so với người đọc thứ 10.000. Nếu việc tạo ra một câu chuyện tiêu tốn 500 đôla thì chi phí bình quân cho một người đọc là 500 đôla nếu chỉ có một người đọc, và sẽ là 0,05 đôla/người nếu có 10.000 người đọc. Tóm lại, việc sản xuất ra nội dung truyền thông đại chúng được đặc trưng bởi tính hiệu quả kinh tế rất lớn theo quy mô. Đặc điểm này đúng với tất cả các phương tiện truyền thông đại chúng, từ báo chí đến đài truyền hình vệ tinh.

Đặc trưng cơ bản thứ hai của nội dung truyền thông chính là tính không đồng nhất hay tính khác biệt. Không có hai yếu tố nào của nội dung truyền thông là giống nhau, một phần bởi vì truyền thông là ngành có bản quyền sở hữu trí tuệ trong việc tạo ra sản phẩm; phần khác là vì lý do thương mại, các phương tiện truyền thông cần phải tạo ra sự khác biệt trong nội dung truyền thông của mình để cạnh tranh thành công với các phương tiện truyền thông có lượng khán giả lớn hơn, và do đó có chi phí đơn vị thấp hơn. Việc tạo ra sự khác biệt sản phẩm là một hoạt động tốn kém mà nhìn chung phải đối mặt với xu hướng hiệu suất giảm dần theo quy mô.

Cấu trúc của ngành báo chí sẽ minh họa cho các nhân tố này. Tính hiệu quả kinh tế theo quy mô trong việc dàn trải chi phí tạo ra nội dung trong số báo đầu tiên cho một số lượng người đọc đang tăng lên cho thấy rằng tờ báo có thể là một độc quyền tự nhiên. Vì những tờ báo có số lượng phát hành lớn hơn, sẽ có chi phí đơn vị thấp hơn nên chúng có thể đánh bật các tờ báo nhỏ hơn khỏi thị trường. Tuy nhiên, hầu hết các nước đều có nhiều hơn một tờ báo để phục vụ thị trường cả nước và từng địa phương. Sự góp mặt của nhiều tờ báo không nhất thiết có nghĩa là thị trường có sự mất cân bằng để hướng tới độc quyền. Đơn giản có thể chỉ là các tờ báo cạnh tranh đã tìm cách lôi cuốn các đối tượng người đọc khác nhau hay các nhà quảng cáo khác nhau, mỗi nhóm đều có các

thị hiếu khác nhau mà không thể được thỏa mãn cùng một lúc bởi chỉ một người cung cấp nội dung. Sự khác biệt có thể dưới nhiều hình thức. Một số phương tiện truyền thông, ví dụ như các tờ báo địa phương thì chuyên môn hóa theo địa phương. Tờ *Thời báo Bombay* không thể cạnh tranh ở Cancúttta bởi vì nó không thể theo dõi một cách hiệu quả các tin tức chi tiết của vùng Cancúttta, nhưng nó vẫn duy trì sự hấp dẫn đối với khán giả và những người quảng cáo ở Bombay. Tương tự, Ulanbato, Mông Cổ, rất khó có khả năng hỗ trợ cho cả 18 tờ báo "chính thống" vào năm 1994 nếu những tờ báo này không có những sự khác biệt rõ nét về đường lối chính trị và các mặt khác (xem Williams 1995).

Tại nhiều nước, báo chí cũng được chuyên môn hóa theo phe phái chính trị. Các tờ báo phi thương mại và được các đảng chính trị tài trợ là khá phổ biến. Một số người đọc không thể tin vào nội dung của những tờ báo của đảng đối lập, hay có thể đơn giản là thích quan điểm riêng của họ được củng cố thêm bởi nội dung có cùng khuynh hướng. Các tòa soạn đang tìm cách cạnh tranh trong một ngành có tính hiệu quả kinh tế theo quy mô đương nhiên sẽ hướng về nhóm khách hàng có thị hiếu như vậy. Tính chuyên môn hóa tương tự cũng diễn ra liên quan đến các nhân tố ngôn ngữ, dân tộc, và tôn giáo. Cả báo chí và phát thanh, truyền hình đều có khả năng nhất định phục vụ cho các thị hiếu khác nhau với cùng một phương tiện truyền thông. Báo chí có nhiều mục, ví dụ như tin tức và thể thao, nhằm phục vụ cho nhiều phân đoạn khán giả khác nhau. Đài phát thanh và truyền hình cũng phục vụ cho các nhóm khán giả khác nhau, như trẻ em và người lớn, bằng cách đưa ra các chương trình không như nhau vào những giờ khác nhau trong ngày. Mông Cổ vẫn là một ví dụ thú vị. Trong khi nước này chỉ có 4 kênh phát sóng vào năm 1995, người xem lại trả lời phỏng vấn rằng nước này có đến 7 kênh. Mỗi một kênh đã phát sóng chương trình bằng các thứ tiếng khác nhau vào thời điểm khác nhau trong ngày, và người xem đã nghĩ rằng những thứ tiếng này được phát trên các kênh riêng (xem Williams 1995).

Với báo chí, công nghệ và vị trí địa lý cũng đóng vai trò quan trọng trong việc hình thành các giới hạn đối với quy mô của tờ báo. Các tờ báo ở đô thị thường phải đối mặt với chi phí giao thông ngày càng tăng lên (và các chi phí liên quan đến sự phân phối chậm trễ) khi họ cố gắng đưa báo đến các vùng ngoài thành phố, các chi phí tăng nhanh hơn so với mức tăng khoảng cách do mật độ dân số giảm. Vì lý do này nên so với các nước lớn thì các nước nhỏ hơn sẽ thích hợp hơn khi phát hành các tờ báo có quy mô toàn quốc. Trong thời gian gần đây, các tờ báo theo quy mô quốc gia và vùng lãnh thổ đã giải quyết vấn đề này bằng cách sử dụng công nghệ truyền thông tiên tiến cho



phép một tờ báo được in cùng một lúc tại nhiều địa điểm. Vị trí địa lý có phần ít quan trọng đối với phát thanh và truyền hình hơn đối với báo chí. Các phương tiện truyền thông phát sóng ngay lập tức và có thể được truyền dẫn đồng thời với chi phí thấp từ các thiết bị thu sóng trên toàn quốc. Vì vậy, Mỹ có các mạng phát thanh và truyền hình với quy mô toàn quốc từ rất lâu trước khi có một tờ báo với quy mô toàn quốc.

Nhiều mô hình kinh tế về truyền thông do quảng cáo hỗ trợ có tính cạnh tranh đã đưa ra kết luận rằng, các phương tiện truyền thông như vậy sẽ có xu hướng phục vụ cho các lợi ích đa số, hay các lợi ích đại chúng có mẫu số chung nhỏ nhất, phát đi phát lại cùng một chương trình một cách lãng phí và bỏ qua các thị hiếu thiểu số (xem Steiner 1952, Owen và Wildman 1992, chương 3, phần Tổng thuật nghiên cứu). Một kết luận có thể rút ra ở đây là các kênh truyền thông đa phương tiện do một nhà độc quyền sở hữu có thể tạo ra sự đa dạng hóa về nội dung cao hơn so với trường hợp cùng số lượng kênh truyền thông nhưng mỗi kênh lại được sở hữu và điều hành một cách độc lập; tuy nhiên, những mô hình khái quát hơn lại đặt ra mối nghi ngờ về kết luận đó. Ngày nay, các nhà kinh tế nhận ra rằng, mức độ đa dạng hóa nội dung do một ngành truyền thông tối đa hóa lợi nhuận và có tính cạnh tranh tạo ra sẽ phụ thuộc vào sở thích của khách hàng và các nhà quảng cáo, vào chi phí cho chương trình, cũng như các yếu tố khác, và không có cơ sở để giả định rằng một nhà độc quyền có thể tạo ra nhiều chương trình đa dạng hơn (Owen và Wildman 1992, chương 4).

Thuật ngữ “đa dạng hóa” thường được sử dụng trong các cuộc thảo luận về truyền thông đại chúng. Đa dạng hóa nội dung có nghĩa là chuẩn bị sẵn nhiều loại nội dung; đa dạng hóa nguồn tin là hàng loạt những người tuyển chọn hay người kiểm soát nội dung. Có lẽ điều quan trọng với các kết cục chính trị ưu ái là sự đa dạng hóa nguồn tin, hoặc có thể là sự thiếu vắng các rào cản gia nhập ở cấp kiểm soát. Tuy nhiên, trên quan điểm kinh tế học, việc thừa nhận rằng đa dạng hóa nội dung chứ không phải là đa dạng hóa nguồn tin có ảnh hưởng đến lợi ích của người tiêu dùng là rất quan trọng. Không có bất cứ mối quan hệ thiết yếu nào giữa đa dạng hóa nguồn thông tin và đa dạng hóa nội dung.

Chất lượng nội dung của truyền thông đại chúng rất đa chiều và khó đo lường hay so sánh; tuy nhiên, các yếu tố để tạo ra các nội dung truyền thông thành công về mặt thương mại là rất khan hiếm và thường chứa đựng các đặc lợi kinh tế. Đây chính là lý do tại sao các ngôi sao điện ảnh nổi tiếng chẳng hạn, thường có thu nhập cao. Nếu một người muốn gấn thành công về thương mại với chất lượng, thì từ đó suy ra các khoản đặc lợi vốn đang đổ dồn hết vào các

đầu vào khan hiếm sẽ tạo ra một mối tương quan giữa chi phí sản xuất và chất lượng. Vì vậy, với các đặc tính phù hợp, chất lượng của nội dung truyền thông có thể được đo bằng chi phí sản xuất. Ít nhất trong cùng một thể loại, nội dung truyền thông nào có chi phí cao hơn sẽ hấp dẫn được nhiều người xem hơn. Chẳng hạn, ngành sản xuất phim của Mỹ có được thành công của nó trên phạm vi toàn cầu một phần dựa vào ngân sách sản xuất phim khổng lồ của nó.

### Quảng cáo

Quảng cáo (hay việc bán khán giả) không kém phần quan trọng so với nội dung truyền thông khi nghiên cứu kinh tế học về truyền thông. Nhu cầu quảng cáo trên truyền thông đại chúng dựa vào khả năng tăng thêm lượng bán của hàng hóa và dịch vụ phục vụ tiêu dùng. Nhiều loại quảng cáo, ví dụ như quảng cáo rao vặt trên báo, chứa đựng các thông tin cụ thể và chi tiết giúp cho người mua và người bán tìm được các cơ hội giao dịch thuận tiện. Các loại quảng cáo khác thì lại chủ yếu thu hút nhu cầu mang tính chủ quan hơn. Cơ chế kinh tế và tâm lý đang làm cho hoạt động quảng cáo có hiệu quả hơn lại khá phức tạp và nằm ngoài phạm vi của chương này. Tóm lại, việc quảng cáo qua phương tiện truyền thông chuyển tải những thông tin mà khi đã được xử lý sẽ làm thay đổi các đánh giá của người tiêu dùng đối với hàng hóa được quảng cáo và không được quảng cáo. Tất nhiên, có một vài chương trình quảng cáo chỉ nhằm mục đích thay đổi quan điểm hay tạo ấn tượng hơn là bán các hàng hóa thương mại.

Các nhà quảng cáo tìm cách tiếp cận nhóm khán giả mục tiêu, gồm những người tiêu dùng bị ảnh hưởng nhiều nhất bởi thông điệp của họ. Các phương tiện truyền thông đại chúng như truyền hình là kênh vô cùng hiệu quả trong việc tiếp cận một nhóm khán giả lớn và tương đối giống nhau. Những phương tiện truyền thông như thế rất có ích cho nhà quảng cáo trong việc bán các sản phẩm như xà phòng, nước giải khát, thực phẩm, hay các dịch vụ bán lẻ mà gần như mọi gia đình đều sử dụng. Tuy nhiên, truyền hình lại là một kênh không hiệu quả đối với các nhà quảng cáo muốn tìm kiếm nhóm khán giả mục tiêu nhỏ và đặc biệt, ví dụ như những người mua tiềm năng các cổ vật đắt giá. Một người buôn bán cổ vật sẽ tìm cách tiếp cận người mua tiềm năng là những người ở gần với khu vực của anh ta về mặt địa lý, đồng thời phải phù hợp về thu nhập và sở thích. Những người quảng cáo như vậy sẽ sử dụng các tập san chuyên ngành, các tờ báo địa phương, các tờ rơi; và nếu thuận tiện thì gửi thư thuyết phục trực tiếp.

Ngoài việc cố gắng tiếp cận một khán giả với các đặc điểm đã xác định, người quảng cáo còn cố gắng tránh việc quảng cáo lặp đi lặp lại một cách lãng phí. Vì vậy, nhà quảng cáo sẽ thích các phương tiện truyền thông mà có thể chuyển một nội dung quảng cáo nhất định đến số đông khán giả hơn là các phương tiện truyền thông chỉ có thể chuyển cùng nội dung quảng cáo đó nhưng đến nhóm khán giả nhỏ hơn. Nói cách khác, các nhà quảng cáo sẽ ưa thích một phương tiện truyền thông có tầm tiếp cận xác định (số lượng phát hành) trong nhóm khán giả mục tiêu hơn là các phương tiện truyền thông có tầm tiếp cận hẹp, bởi vì việc dùng nhiều phương tiện truyền thông nhỏ hơn sẽ kéo theo quảng cáo trùng lặp đến nhóm khán giả trùng nhau.

Hiệu quả của truyền thông đại chúng đối với quảng cáo được tóm tắt bằng một chỉ số: chi phí trên 1.000 người (CPM). Truyền thông quảng cáo tự xúc tiến bằng cách cung cấp cho một lượng lớn khán giả với mức CPM thấp. CPM của phương tiện truyền thông được xác định cho toàn bộ số lượng khán giả và cho các phân đoạn nhân khẩu học theo khu vực địa lý, tuổi, giới tính, học vấn, và thu nhập. Các phân đoạn khán giả được xác định theo cách gần giống với nhóm khán giả mục tiêu của các nhà quảng cáo hay nhóm các nhà quảng cáo cụ thể. Một số phương tiện truyền thông, ví dụ như các tập san, đã chuyên môn hóa nội dung sao cho hấp dẫn được một phân đoạn khán giả cụ thể để tạo ra các khán giả có CPM thấp đối với các nhà quảng cáo đang tìm cách tiếp cận phân đoạn khán giả đó.

Một phương tiện truyền thông lệ thuộc vào các khoản tiền đặt mua từ người xem cũng như vào khoản thu nhập từ quảng cáo thì phải nhận thức được sự phụ thuộc lẫn nhau giữa doanh thu quảng cáo và giá thuê mua dài hạn. Giá đặt mua cao hơn sẽ làm giảm số lượng phát hành và vì vậy sẽ làm giảm doanh thu quảng cáo. Vì nhiều khán giả có thể coi trọng các quảng cáo, nhất là những quảng cáo có liên quan đến giá cả và các thông tin đặc biệt khác, cũng như các nội dung truyền thông phi thương mại, nên sự sụt giảm trong hoạt động quảng cáo do giá quảng cáo cao hơn sẽ làm giảm số lượng phát hành.

Qui định pháp lý của nhà nước cũng ảnh hưởng đến kinh tế học của quảng cáo, đặc biệt trong việc phát sóng truyền thanh và truyền hình. Ví dụ, chính phủ Mỹ quy định việc quảng cáo trong các chương trình của trẻ em, hạn chế việc quảng cáo dược phẩm có tính độc quyền, và cấm quảng cáo thuốc lá; tuy nhiên, toà án lại cấm các thỏa thuận tự nguyện trong ngành về hạn chế thời lượng phát sóng quảng cáo vì cho rằng điều đó vi phạm luật chống độc quyền. Ngược lại, chính phủ Đức giới hạn các hãng truyền hình tư nhân chỉ được dành tối đa 20% thời lượng phát sóng trong ngày cho quảng cáo.

Sự phổ biến thông tin của chính phủ có thể là một nguồn thu nhập quảng cáo quan trọng đối với một số phương tiện truyền thông, và có thể là một phương tiện tinh tế để thực hiện kiểm soát chính trị. Chẳng hạn, nhiều chính quyền địa phương ở Mỹ bị luật định yêu cầu phải công bố nhiều loại thông báo pháp lý khác nhau trên “một tờ báo địa phương có lượng phát hành rộng rãi”. Với những tờ báo nhỏ, những thông báo này có thể là một nguồn thu nhập lớn, và vì vậy, họ không đại gị tự làm khó mình bằng những nội dung chính trị gay gắt.

### **Cấu trúc của ngành truyền thông và việc định giá**

Cả đặc tính hàng hóa công cộng của nội dung truyền thông và tính hiệu quả cao của lượng phát hành lớn trong một phân đoạn khán giả chắc chắn đều có xu hướng hỗ trợ cho sự thành công về kinh tế và sự sống còn của truyền thông lớn, song một số khán giả lại có nhu cầu về các nội dung truyền thông chuyên biệt hay có tính khác biệt, và một số nhà quảng cáo có nhu cầu nhắm vào phân đoạn khán giả mục tiêu chuyên biệt. Điều này lại dẫn đến xu hướng tương phản. Trong những nền kinh tế phát triển mạnh, điều này tạo ra sự phân bố dày đặc các phương tiện truyền thông, với các nhóm đối thủ cạnh tranh xoay quanh từng nhóm nhu cầu của người tiêu dùng hoặc của người quảng cáo. Rõ ràng, mức độ phân bố vị trí các phương tiện truyền thông tiềm năng trong khuôn khổ nội dung phụ thuộc một phần vào mức độ nhu cầu của người quảng cáo và của một bộ phận khán giả. Những nước đang phát triển chiếm được ít vị trí thích hợp hơn trong sự phân bố này, và do vậy có ít đối thủ cạnh tranh hơn xoay quanh từng nhóm đặc điểm về cầu của khán giả và của người quảng cáo.

Các nhóm khách hàng lớn và tập trung, có nhu cầu về nội dung truyền thông theo một loại nhất định, (theo định nghĩa được gọi là nội dung phổ biến), kết hợp với nhu cầu khá đồng nhất của một số nhà quảng cáo nhằm vào những khán giả có được nhờ nội dung truyền thông đó, sẽ có xu hướng tạo ra các kênh truyền thông đa phương tiện. Chỉ khi có quá nhiều phương tiện truyền thông có tính cạnh tranh phân chia khách hàng đại chúng thì nội dung truyền thông chuyên biệt hơn mới xuất hiện, bởi vì chỉ khi đó, tỉ lệ lớn trong số lượng khán giả nhỏ mới cao hơn tỉ lệ nhỏ trong số lượng khán giả đại chúng, lớn để có thể có lãi. Trong một nền kinh tế đang phát triển, điều này có thể là sự may mắn, bởi vì nó hỗ trợ sự tăng trưởng của thị trường tiêu dùng đại chúng từ cả phía cung và phía cầu. Tuy nhiên, truyền thông thương mại nào đưa ra nội dung truyền thông phổ biến nhưng ít sự khác biệt, chắc chắn sẽ bị chỉ trích bởi các

nhóm liên kết quan tâm đến sự thiếu vắng các chương trình dành cho thị hiếu văn hóa thiếu số hoặc sở thích của những người có thể lực.

Về mặt lý thuyết, việc cung cấp hàng hóa công cộng như nội dung truyền thông là một điều không thể có trong cơ chế thị trường cạnh tranh. Sự cạnh tranh làm giá dần nhất trí với chi phí biên, và chi phí biên cho một khán giả tăng thêm là bằng không. Với mức giá bằng không sẽ không có doanh thu. Điều này dẫn đến việc không ai sản xuất hàng hoá công cộng, hoặc sẽ do một nhà độc quyền hay một tập đoàn sản xuất, nhưng đặt giá rất cao, không hiệu quả. Thật ra, có một vài giải pháp mang tính thị trường cho vấn đề này. Các đài phát sóng có tính cạnh tranh như các đài phát thanh và truyền hình truyền thống tồn tại ngay cả khi chúng phải chịu một mức giá hiệu quả kinh tế (mức giá bằng 0) cho nội dung, nhờ vào khả năng bán quảng cáo, một hàng hóa tư nhân với chi phí biên khác không. Những phương tiện truyền thông nào không thể chỉ dựa chủ yếu vào thu nhập từ quảng cáo, như phim ảnh, các ấn phẩm định kỳ chuyên ngành, và các nhà xuất bản sách, thì sẽ có thể sống sót nếu quyền sở hữu trí tuệ tồn tại và có hiệu lực, vì vậy, các đối thủ cạnh tranh phải cung cấp các sản phẩm có tính khác biệt chứ không phải các sản phẩm đồng nhất. Điều này cho phép giá của các nội dung chương trình lớn hơn không, mặc dù có cạnh tranh. Tồn thất lợi ích tương đối do việc định giá cao hơn chi phí biên sẽ giảm đi khi thị trường tăng trưởng và việc tăng thời lượng của chương trình sẽ làm giảm số lượng khách hàng bị loại trừ một cách không hiệu quả.

Các nhà kinh tế thường trích dẫn một thực tế là truyền thông đại chúng, đặc biệt là các đài phát sóng, coi hàng hóa công cộng như một lý do giải thích cho các khoản trợ cấp nhà nước hay sự sở hữu hoàn toàn của nhà nước về truyền thông. Cả việc sở hữu lẫn các trợ cấp đều làm tăng thêm khó khăn nếu vai trò của truyền thông là khuyến khích tự do chính trị. Hơn thế nữa, theo quan điểm kinh tế, cả sở hữu nhà nước và trợ cấp đều không hữu ích, bởi vì thông tin mà ngay cả một sự can thiệp hoàn toàn thiện chí đòi hỏi nhằm nâng cao lợi ích của khách hàng cũng không dễ nhận thấy được. Việc phân bổ nguồn lực tập trung hoá có hiệu quả trong việc cung cấp hàng hóa công cộng yêu cầu phải có hiểu biết cụ thể về sở thích của từng khách hàng.

### **Các giai đoạn cung cấp truyền thông và liên kết dọc**

Truyền thông đại chúng có những giai đoạn chung nhất định trong quy trình sản xuất: sáng tạo nội dung chương trình, lựa chọn nội dung và tìm nguồn tài chính cho việc sản xuất chương trình, và tung ra thị trường.

Giai đoạn sáng tạo nội dung bao gồm sản xuất chương trình giải trí, thu thập tin tức, giới thiệu các sự kiện thể thao, sản xuất phim, sáng tác, biên soạn và thu âm các chương trình ca nhạc, và các hoạt động tương tự khác. Có lẽ vì đặc tính sáng tạo của giai đoạn này nên việc sản xuất chương trình thường được thực hiện với quy mô vô cùng nhỏ. Việc gia nhập nói chung khá dễ dàng, với vốn ban đầu và các rào cản rất ít hoặc không có gì; tuy nhiên kết cục thường thấy của việc tham gia là sự thất bại về thương mại. Ở giai đoạn đầu tiên này của quá trình sản xuất truyền thông, các hãng có tính sáng tạo cực kỳ rủi ro. Chẳng hạn, đối với từng bài báo được đăng tải, từng băng ghi nhạc, bức tranh biếm họa trên báo, hay một chương trình video thì thường có hàng trăm, hàng nghìn đề xuất bị loại bỏ. Việc gia nhập giai đoạn sản xuất này vẫn tiếp tục diễn ra, một phần vì quá trình sáng tạo tự bản thân nó là một hoạt động đáng làm và do sự lạc quan, nhưng một phần khác vì phần thưởng cho sự thành công là rất lớn. Tổ chức kinh doanh lão luyện và quản lý có hiệu quả là những thành tố chính của thành công. Hollifield (2001) đã điều tra về các kết quả nghiên cứu liên quan đến quản lý truyền thông xuyên quốc gia. Kaiser (2001) đã viết câu chuyện của Vyacheslav Dagayev, một doanh nghiệp trẻ người Nga, và bí quyết thành công của anh ta trong việc thành lập một tờ báo thương mại hàng tuần ở Ulan-Ude, Nga, năm 1992.

Trên phương diện kinh tế, việc phân biệt nội dung tin tức thời sự hay nội dung truyền thông chính trị rõ rệt với nội dung truyền thông mang tính giải trí là vô ích. Truyền thông đại chúng với tư cách là một ngành kinh doanh tồn tại nhằm thu lợi nhuận bằng cách tạo ra các sản phẩm hấp dẫn đem lại doanh thu cả từ khán giả và người quảng cáo. Các phương tiện truyền thông sẽ chỉ cung cấp tin tức thời sự, các nội dung chính trị, hoặc các chương trình “nghiêm túc” khác đến chừng mực nó có thể thu lợi. Như đã trình bày ở trên, các ông chủ truyền thông không phải cạnh tranh có thể chọn cách sử dụng đặc lợi kinh tế của mình vào những dự án ít lợi nhuận hơn, ví dụ như các chiến dịch tuyên truyền về chính trị. Trong các trường hợp khác, quy định của nhà nước có thể cấm một vài chương trình có khả năng thu lợi, ví dụ như các chương trình khiêu dâm, hay quảng cáo cho các sản phẩm như rượu và thuốc lá. Chẳng hạn, Dagayev đã bắt đầu tờ báo của mình không có bất kỳ một nội dung chính trị hay tin tức thời sự nào vì ông thấy rằng các chương trình khác có lợi nhuận cao hơn. Hơn thế nữa, một chương trình được xếp vào hàng giải trí có thể thường xuyên có nội dung chính trị quan trọng, ví dụ như phim hoạt hình có nội dung chính trị. Khán giả đánh giá một vài chương trình là “nghiêm túc” một phần vì nó giúp giải trí. Trong mọi sự kiện, các giai đoạn sản xuất đều phân nhiều giống nhau mà không phụ thuộc vào tính chất của nội dung truyền thông.

Các giai đoạn còn lại của quy trình sản xuất đặc biệt đòi hỏi quy mô và vốn đầu tư lớn hơn. Rất nhiều các chương trình giải trí không thể được ưa chuộng, và vì vậy hãng truyền thông đòi hỏi phải có một danh mục các chương trình để đa dạng hóa rủi ro. Trong lĩnh vực phát thanh truyền hình, một mạng lưới, phòng thu hay đài phát sóng sẽ lựa chọn trong số các dự án đã được đề xuất và cấp vốn cho các dự án đó. Trong lĩnh vực phát hành báo chí, các nhà biên tập đang tìm cách thỏa mãn nhu cầu đa dạng của người đọc sẽ lựa chọn bài để đăng báo. Việc tài trợ cho nỗ lực sáng tạo là rất quan trọng đối với một vài loại chương trình nhất định, chẳng hạn như phim truyện hay các đoạn băng video giải trí, là các chương trình mà chi phí cho phiên bản đầu tiên là một con số vô cùng lớn. Với các loại hình khác, chẳng hạn như lĩnh vực xuất bản tạp chí, việc tài trợ có thể bị giới hạn theo các khoản tạm ứng thanh toán nhỏ cho các tác giả. Trong khi quy mô sản xuất có hiệu quả ở giai đoạn sáng tạo có thể là nhỏ, như trong việc phát hành báo tuần, thì quy mô tối ưu trong phân phối vật chất thường lớn hơn rất nhiều. Vì vậy, việc tham gia vào hoạt động xuất bản có thể đòi hỏi sự tồn tại của các ngành phân phối và in ấn thương mại, là những ngành phụ thuộc chủ yếu vào các nguồn doanh thu phi báo chí.

Việc lựa chọn hay biên tập nội dung chương trình và tung ra sau đó là một chức năng cốt yếu của bất kỳ phương tiện truyền thông nào. Với mười trong số hàng ngàn thông điệp thu hút được sự chú ý và túi tiền của công chúng, thì chỉ có một vài thông điệp có được thành công về tài chính. Vai trò của biên tập viên (bất kể chức vụ của người ấy là gì) là lựa chọn những thông điệp thỏa mãn tốt nhất nhu cầu của người đọc hoặc người xem. Việc cạnh tranh giữa các nhà biên tập, giám đốc chương trình, hay những người lựa chọn chương trình khác là để bảo đảm rằng lực lượng thị trường sẽ ngăn cản bất cứ việc sử dụng quyền lực lựa chọn tùy tiện nào (xem Crawford 2001 về đánh giá một số công trình nghiên cứu kinh tế sâu về phân phối sản phẩm và quyền lực thị trường trong bối cảnh cụ thể của ngành dịch vụ truyền hình cáp).

Không phải tất cả truyền thông đều dựa chủ yếu vào uy tín của một chương trình cụ thể hay chất lượng dự kiến. Ví dụ như các trường quay thường đánh giá uy tín của họ đối với các nhà đầu tư cao hơn với uy tín của họ đối với người xem; sự thưởng thức của người xem một bộ phim cụ thể không cho thấy rõ là họ sẽ thích bất kỳ một bộ phim nào khác được sản xuất bởi cùng một trường quay. Thay vì thế, khách hàng lựa chọn bộ phim dựa vào danh tiếng của diễn viên và giám đốc sản xuất, và dựa vào những tác động của các biện pháp quảng bá cấp tập. Quá trình biên tập hay lựa chọn thường gắn chặt nhất với vấn đề tài chính, bởi vì kết quả của nó là một cơ cấu tài sản rủi ro. Vì vậy, việc lựa chọn nội dung chương

trình cho một kênh truyền thông nhất định không chỉ để tạo ra một bộ nội dung chương trình hấp dẫn người đọc hoặc người xem, mà còn là để quản lý rủi ro.

Phân phối vật chất của truyền thông đại chúng nhìn chung đòi hỏi một khoản đầu tư đáng kể. Đối với truyền thông báo viết, một mạng lưới đại lý và phương tiện phân phối là các yếu tố cần thiết. Các đài phát sóng mặt đất đòi hỏi phải có trạm truyền dẫn và phổ tần, đồng thời dựa vào việc khán giả mua sắm thiết bị thu sóng. Nhà cung cấp truyền hình cáp phải đầu tư một mạng cáp, máy khuếch đại sóng, và các thiết bị khác. Các đài phát sóng vệ tinh phải có phổ tần, các đường quỹ đạo, các vệ tinh và các phương tiện mặt đất để kết nối, cũng như các thiết bị thu đặt ở khu vực của khách hàng. Giai đoạn phân phối của truyền thông đại chúng cũng thường là giai đoạn xúc tiến bán hàng. Hầu hết các hãng truyền thông chi rất nhiều cho các chương trình xúc tiến nhằm vào người xem hay người đọc tiềm năng, một phần được thúc đẩy bởi mong muốn dàn trải chi phí trong việc sáng tạo và lựa chọn nội dung chương trình đầu tiên cho càng nhiều khán giả càng tốt, và phần khác, thông qua mong muốn có lượng khán giả tăng thêm để bán cho những nhà quảng cáo. Khác với phần ngân sách chi cho nội dung truyền thông, phần ngân sách dùng cho phân phối thay đổi theo qui mô khán giả. Nếu số lượng khán giả ít, thì các chi phí chủ yếu dành cho nội dung, còn nếu số lượng khán giả đông, thì chi phí lại chủ yếu dành cho phân phối.

Hầu như ở đâu các cuộc tranh luận cũng đều phát sinh do sự khác biệt trong qui mô sáng tạo nội dung truyền thông và qui mô mà ở đó các giai đoạn tiếp theo đạt hiệu quả nhất. Những người sáng tạo (diễn viên, nhà văn, giám đốc sản xuất, người đưa tin, phục trang, thợ chụp ảnh) thường hiểu được sự không bình đẳng trong quyền lực kinh tế giữa bản thân họ và các hãng truyền thông lớn, là những hãng sẽ chấp nhận hay từ chối mua các tác phẩm hay dịch vụ của họ. Những khác biệt tương tự về qui mô xuất hiện ở những giai đoạn khác trong hoạt động truyền thông đại chúng. Ví dụ, như đã đề cập ở trên, quá trình biên tập để phát hành ra một tờ báo hay một tập san có thể được quản lý với quy mô rất nhỏ so với quy mô hiệu quả, ở đó diễn ra hoạt động in ấn hoặc phân phối vật chất. Vì vậy, các tạp chí và các tờ tuần báo hiếm khi sở hữu riêng một nhà in, và hầu như phụ thuộc vào các nhà phân phối độc lập, là những người kinh doanh nhiều loại ấn phẩm định kỳ. Ở cấp địa phương, việc phân phối các ấn phẩm xuất bản định kỳ thường mang tính độc quyền.

Ngược lại với các tạp chí, nhật báo thường được liên kết dọc. Trong khi các tờ nhật báo mua nội dung truyền thông như các tranh biếm họa đặc biệt và các tin bài từ bên thứ ba, thì họ vẫn tuyển thêm người đưa tin và những người sáng tạo nội dung truyền thông khác. Nhìn chung, các tờ nhật báo thường sở hữu



riêng nhà in và sử dụng gần hết công suất của các máy in. Tương tự, các tờ nhật báo thường sử dụng người làm công thay vì các nhà phân phối độc lập để cung cấp báo đến tận tay người đọc hay các quầy báo. Một lý do cho việc liên kết dọc trong những tờ nhật báo là nhu cầu phối hợp quy trình sản xuất sao cho tờ báo có thể được sản xuất và phân phối với một lịch trình chặt chẽ và quy củ. Điều này thường dễ thực hiện trong phạm vi một hãng hơn là thông qua các thoả thuận hợp đồng giữa các hãng với nhau.

Truyền thông điện tử có xu hướng mua nội dung từ bên thứ ba. Điều này đặc biệt đúng với nội dung giải trí vì hai lý do. Thứ nhất, hầu như tất cả các phương tiện truyền thông, thậm chí cả các phương tiện truyền thông quốc gia, đều có tính “cục bộ” liên quan đến nội dung giải trí có mức độ hấp dẫn rộng hơn, đó là nhiều chương trình giải trí phải xuất hiện trên các kênh truyền thông đa phương tiện để có thể tiếp cận được với lượng khán giả lớn nhất. Với bên thứ ba là người sản xuất, hay ít nhất là người phân phối, nội dung có thể xuất hiện trên các kênh truyền thông đa phương tiện phải có ý nghĩa, bởi vì chi phí cho một đơn vị nội dung thấp hơn sẽ làm cho khả năng cạnh tranh cao hơn. Dĩ nhiên, một hãng truyền thông nhất định có thể sản xuất một vài nội dung của chính mình và bán nó cho các hãng truyền thông khác, nhưng điều này đơn giản cũng là liên kết dọc một phần. Thứ hai, nội dung giải trí điện tử thường được khai thác trên “cửa sổ” (Owen và Wildman 1992, chương 2). Mỗi cửa sổ là một khoảng thời gian trong đó nội dung được đưa ra dành riêng cho một nhóm khán giả cụ thể hoặc thông qua một phương tiện cụ thể. Các “cửa sổ” tạo ra một cơ hội cho các nhà cung cấp thực hiện chính sách phân biệt giá. Khán giả sẽ sẵn sàng trả giá cao khi được cung cấp thông tin đầu tiên, sau đó nội dung tương tự được truyền đi cho các khán giả sẵn sàng chờ để trả một giá thấp hơn. Ví dụ đơn giản nhất cho trường hợp này là phát hành sách bìa mềm hay sách thị trường đại chúng sau một thời gian sách bìa cứng được xuất bản với giá tương đối cao. Một lợi thế khác của các “cửa sổ” là chúng cho phép một hãng truyền thông cụ thể được hưởng khoản tiền thưởng từ việc quảng cáo và các chi phí xúc tiến khác mà có thể là lợi thế của các phương tiện truyền thông cạnh tranh khác. Điều này xảy ra vì những nhà phân phối trong từng cửa sổ được hưởng đặc quyền trong lĩnh vực tương ứng của họ.

Liên kết dọc đôi khi bị đổ lỗi là gây ra sự tập trung hóa truyền thông (OECD 1993). Chủ sở hữu các hãng lớn có thể đem lại cho hãng cạnh tranh cơ hội tăng chi phí của các đối thủ hoặc loại bỏ họ hoàn toàn. Việc thôn tính dọc ở các nước đang phát triển có thể là một vấn đề chính trong các chương trình phát sóng bằng tiếng bản địa khi mức cung các chương trình phát sóng bằng tiếng nước ngoài thông

dụng đã nhiều đến mức các đối thủ cạnh tranh khó thôn tính được. Ví dụ, ở Mêhicô, trong nhiều năm, hãng Televisa đã kiểm soát hoạt động phát thanh và truyền hình, và địa vị thống trị của Televisa được cho là hiển nhiên khi họ mở rộng mối liên kết dọc trong việc sản xuất các chương trình truyền hình tiếng Tây Ban Nha (Barrena n.d). Một ngành sản xuất chương trình độc lập có thể tạo thuận lợi cho sự gia nhập dễ dàng khi các đài phát sóng tìm cách cạnh tranh với Televisa.

Tuy nhiên, bất chấp sự liên kết dọc, cạnh tranh đã phát triển trong lĩnh vực phát thanh truyền hình Mêhicô khi chính phủ tư nhân hóa các tần số phát sóng bổ sung vào những năm 1990. Các kênh này và một số tài sản truyền thông khác được chuyển cho Azteca, một hãng mới gia nhập thị trường nhưng đã sớm thành công. Vì vậy, sự thống trị lâu dài của Televisa có thể không phải do sự liên kết dọc của nó mà do sự tập trung hóa theo chiều ngang, tức là theo quyền sở hữu của nó đối với tất cả các kênh phát sóng tư nhân đang có, một trường hợp xảy ra do chính sách của chính phủ. Hơn thế nữa, trong trường hợp của Televisa, liên kết dọc có thể là nguyên nhân của tình trạng tương đối không phụ thuộc vào các chương trình nước ngoài đối với truyền hình Mêhicô, và góp phần nhất định thúc đẩy thành công của Mêhicô trong việc xuất khẩu các chương trình truyền hình tiếng Tây Ban Nha sang Mỹ và các nước châu Mỹ La tinh còn lại.

Trường hợp Mêhicô nhấn mạnh tầm quan trọng của việc tránh sự phân tách không hiệu quả theo chiều dọc giữa các giai đoạn truyền thông trước những vấn đề tập trung hoá truyền thông như đã thấy. Sự liên kết dọc có thể mang lại hiệu quả bằng cách cho phép các phương tiện truyền thông kiểm soát được hoặc tối ưu hóa các rủi ro. Đường như có một sự đánh đổi chính sách giữa tính kinh tế của sự liên kết dọc và các lợi ích cạnh tranh của việc gia nhập dễ dàng hơn khi thiếu vắng sự liên kết đó. Một vấn đề của ví dụ Mêhicô là, mặc dù sự liên kết dọc bị coi là nguyên nhân của sự tập trung sở hữu truyền thông và thiếu tính cạnh tranh, nhưng trong thực tế các chính sách về phổ tần của nhà nước đã giữ vững được tính độc quyền. Tại Mỹ, các nhà làm luật trước đây thỉnh thoảng cũng hạn chế sự liên kết dọc thông qua các mạng cáp và truyền hình thành các chương trình để tăng tính cạnh tranh và đa dạng hóa nguồn thông tin, nhưng các hạn chế này hiện nay được coi là đi ngược với lợi ích của người tiêu dùng và đang bị hủy bỏ.

### **Công nghệ sản xuất truyền thông**

Đứng về mặt kỹ thuật, các phương tiện truyền thông có nhiều điểm chung. Theo định nghĩa, truyền thông đại chúng liên quan đến việc chuyển tải (phát sóng, phát tin tức) cùng một nội dung từ một hoặc một loạt trung tâm nhỏ đến

nhiều người, được tổ chức như những nan hoa bánh xe. Ngược lại, sự chuyên tải ở phạm vi hẹp liên quan đến việc giao tiếp giữa các điểm của các thông điệp duy nhất, và thường là hai chiều, như trong mạng điện thoại. Việc một phương tiện truyền thông đại chúng chia sẻ nội dung cho nhiều người chính là hoạt động dẫn đến tính hiệu quả kinh tế theo qui mô.

Khả năng sản xuất của một phương tiện truyền thông đại chúng có thể được đo lường theo nhiều cách. Phần lớn các phương tiện truyền thông đại chúng đều có một đến nhiều kênh, là những kênh được một tổ chức kinh tế chịu trách nhiệm tiếp thị riêng lẻ hoặc trọn gói. Mỗi một kênh có đặc điểm nhận dạng riêng biệt mà người tiêu dùng có thể liên hệ đến một loại nội dung hoặc chất lượng nội dung cụ thể, như với một cái tên hoặc thương hiệu. Các kênh phát các nội dung có tính liên tục hoặc định kỳ, và tìm cách để thu hút các khách hàng luôn theo dõi kênh phát. Báo, tạp chí, đài truyền hình, hay đài phát thanh đều có thể được coi như là một kênh giao tiếp đại chúng. Như đã bàn ở trước, toàn bộ các kênh cạnh tranh nhau hay các kênh nằm dưới sự kiểm soát chung của một tổ chức kinh tế đều xác định mức độ đa dạng hoá nội dung. Khi công nghệ đã tiến bộ, số kênh cùng nằm trong một sự kiểm soát có xu hướng tăng trưởng, như một sự tương phản giữa đài phát sóng địa phương và hệ thống truyền hình cáp địa phương. Cấu trúc các phương tiện truyền thông ngày càng gắn với sự cạnh tranh giữa những nhà cung cấp đa kênh, chẳng hạn như đài phát sóng vệ tinh trực tiếp tới nhà cạnh tranh với các hệ thống truyền hình cáp. Một tờ báo có các phần khác nhau được sắp xếp bố trí theo một nội dung chủ đạo cũng có thể được coi là một phương tiện truyền thông đa kênh.

Khả năng vật lý của một kênh nhất định có thể được đánh giá liên quan đến khả năng chuyển tải thông tin trong một đơn vị thời gian. Đối với các phương tiện điện tử, khả năng này được đo lường qua băng tần (trong kênh tín hiệu tương tự) hoặc qua số bit trên một giây (trong kênh kỹ thuật số). Các phương tiện truyền thông in ấn có các thước đo vật lý tương tự, song phần lớn các phương tiện truyền thông in ấn ngày nay đều dùng truyền dẫn điện tử ở một số điểm trong quá trình sản xuất của chúng. Tuy nhiên, về ngoài thẩm mỹ và nội dung quan trọng của một thông điệp truyền thông đại chúng có thể không liên quan gì mấy đến các thước đo khả năng vật lý. Chẳng hạn, cả sự sẵn lòng của người tiêu dùng trong việc thanh toán và tiếp nhận có phê phán đối với một thông điệp đã được truyền dẫn hoặc được in ra bằng một gam màu xám vẫn có thể dễ dàng vượt qua sự sẵn lòng và tiếp nhận của người tiêu dùng đối với một thông điệp sắc sỡ mà đòi hỏi phải có nhiều dung lượng thông tin hơn.

## Mạng lưới

Cấu trúc hay hình học topo (ngành nghiên cứu các tính chất không bị ảnh hưởng của sự thay đổi hình dáng và kích thước) của một mạng truyền thông đã góp phần xác định được bản chất của các thông điệp mà nó chứa đựng một cách có hiệu quả. Một số điểm phân biệt quan trọng ở đây rất hữu ích. Một đài phát sóng truyền thông đại chúng, như đã được định nghĩa trước đây, là tuyến giao tiếp một chiều hoặc từ một đến nhiều nơi mà có thể truyền dẫn các thông điệp qua không gian hoặc qua in ấn. Phương tiện truyền thông in ấn chuyển một hàng hóa công cộng (thông điệp) dưới hình thức của một hàng hóa tư nhân (sách, tạp chí, hoặc báo). Trong hoạt động phát sóng qua không gian, cả thông điệp và phương tiện truyền thông đều là hàng hóa công cộng, là những hàng hóa với đặc thù là có một lợi thế chi phí đáng kể. Các mạng hai chiều hay có tương tác lẫn nhau được tổ chức theo một cách cơ bản khác với các mạng phát sóng. Các mạng tương tác giữ được khả năng của mình bằng cách dựa vào việc chia sẻ thời gian sử dụng các phương tiện chung. Việc kết nối các cặp người sử dụng một cách trực tiếp vào mọi lúc, trong khi gần như toàn bộ các kết nối không được sử dụng vào bất kỳ một thời điểm cho trước nào, có thể là quá tốn kém. Thay vào đó, các nhà cung cấp sử dụng việc chuyển mạch (việc chia sẻ thời gian sử dụng) để cung cấp sự truy cập đến các thiết bị trung kế hoặc để dùng các phương thức phân chia khả năng chung. Tất cả các phương thức này đều dựa vào giả định rằng, những người sử dụng không tham gia vào quá trình giao tiếp một cách đồng thời và liên tục. Vì lý do này, một mạng điện thoại thông thường có thể không được dùng để phát sóng của ngay cả một đài vô tuyến (radio) đến tất cả các gia đình một cách đồng thời, và mạng Internet như được cấu tạo hiện nay cũng có các hạn chế tương tự làm cho nó bị cản trở không được sử dụng như một phương tiện truyền thông. Bởi vậy, ít nhất việc sử dụng các công nghệ phát sóng mặt đất hiện tại, mạng viễn thông hai chiều, và mạng truyền thông đại chúng một chiều là các tổ chức khác nhau mà không thể có các chức năng thay thế nhau như những nhà cung cấp phương tiện truyền thông đại chúng.

## In ấn

In ấn là một công nghệ truyền thông đại chúng lâu đời nhất. Các tờ báo thương mại đầu tiên đã xuất hiện ở châu Âu đầu thế kỷ thứ 17, và các tờ báo phát hành đại chúng có thể được tìm thấy trên khắp thế giới cho đến giữa thế kỷ thứ 19, trừ khi nhà nước đóng cửa chúng. Để phát hành ra những tờ báo và tạp san có chi phí rẻ hơn, nhiều cuộc cách mạng trong công nghệ in ấn đã

diễn ra qua các thế kỷ để tăng chất lượng và số lượng bản in. Từ giữa thế kỷ 19, sự sẵn có của giấy in báo rẻ được sản xuất từ bột gỗ mềm rất quan trọng. Các cải tiến trong công nghệ in thể hiện điển hình ở các thiết bị cần nhiều vốn mà việc sản xuất chúng hiện nay chỉ tập trung ở một vài nước, đáng chú ý là Đức và Nhật Bản. Hầu hết các cuộc cách mạng hiện nay trong công nghệ in dựa vào máy tính và phương tiện viễn thông, đã tạo thuận lợi cho việc tổ chức, lựa chọn và sáng tạo ra nội dung truyền thông. Nhiều tờ báo và tạp chí hiện nay phân phối các nội dung của chúng dưới cả hình thức điện tử và in ấn, nhưng tương lai của những phương thức phân phối này vẫn chưa chắc chắn. Một số tòa soạn đã thành công trong việc tính phí cho người sử dụng, và nhu cầu quảng cáo đối với phân phối điện tử vẫn bị ràng buộc bởi các vấn đề về đo lường và tính hiệu quả.

### Phát sóng mặt đất

Mặc dù việc sử dụng quang phổ điện từ cho việc phát sóng radio và video mới trong vòng một thế kỷ nhưng đã có vài thế hệ phương thức truyền dẫn đã được cải tiến. Bất kỳ một thông điệp nào chuyển từ người này đến người khác cách xa nhau thì phải được thực hiện qua một phương tiện truyền thông (báo, băng từ, hoặc sóng truyền tin) bằng cách mã hóa (ví dụ sắp xếp chữ, số hóa, hoặc điều biến) để phù hợp với đặc điểm của thiết bị truyền thông đó, và sau đó phải được giải mã hoặc chuyển ngược lại cho phù hợp với khả năng tiếp cận của con người. Trong nhiều năm, giao tiếp điện tử đã sử dụng điều biến điện tử cho mục đích này, vì đây là một trong những cách thực hiện có chi phí hiệu quả nhất. Tuy nhiên, trong những năm gần đây chi phí của các bộ xử lý số đã giảm mạnh. Nếu thông tin được truyền dẫn dưới dạng số thì những thiết bị đó có thể được sử dụng để làm giảm bớt chi phí trong trao đổi bất kỳ một khối lượng thông tin nào bằng cách giữ gìn các băng tần tương đối đắt. Công việc này được thực hiện bằng cách nén thông tin trong từng ký hiệu thành một gói nhỏ hơn, sử dụng quá trình xử lý số để loại bỏ những bit có thể được tính toán hoặc tự động chèn vào những thiết bị đầu cuối. Việc mã hóa bằng kỹ thuật số vẫn đắt hơn mã hóa bằng kỹ thuật tương tự, nhưng việc lưu trữ qua băng tần đã bù đắp cho điểm bất lợi này, chẳng hạn các tiêu chuẩn phát sóng truyền hình theo công nghệ kỹ thuật số mới đã cho phép sử dụng một kênh truyền hình theo kỹ thuật tương tự hiện có để phát ra 6 hay nhiều hơn các tín hiệu truyền hình kỹ thuật số trong cùng một khu vực. Owen (1999) đã điều tra ý nghĩa kinh tế của các tiến bộ hiện nay trong công nghệ truyền thông đại

chúng điện tử, bao gồm khả năng có thể chuyển đổi của công nghệ truyền thông đại chúng với máy tính và các công nghệ mạng thông tin.

Ý nghĩa của việc truyền dẫn kỹ thuật số và quá trình xử lý đều dựa vào trạm phát sóng mặt đất. Công nghệ này nhìn chung có thể ứng dụng đối với bất kỳ một đường truyền dẫn điện tử nào và làm giảm mạnh chi phí phân phối các thông điệp truyền thông đại chúng. Chi phí phân phối thấp hơn có ý nghĩa quan trọng đối với các nền kinh tế đang phát triển là những nước không còn phải xây dựng quá một tháp truyền hình và trạm truyền dẫn để phát sóng đến 6 tín hiệu truyền hình, mỗi một tín hiệu có thể được lập trình độc lập.

### Phân phối video đa kênh

Các hệ thống phân phối video đa kênh bao gồm một loạt công nghệ, cả có dây và không dây. Các ví dụ bao gồm truyền hình cáp; các hệ thống phân phối đa kênh, đa điểm; các hệ thống phân phối đa kênh địa phương và phát sóng vệ tinh trực tiếp tận nhà. Các công nghệ này nhìn chung đều có dịch vụ trọn gói, có nhiều kênh video phát sóng đồng thời, ngược với các đài phát sóng bình thường là những trạm phát từng kênh riêng lẻ. Như đã đề cập trên đây, về mặt này, những người phân phối video đa kênh giống với các phương tiện truyền thông in ấn đặc biệt là nhật báo, trong nhu cầu của họ để lựa chọn và đóng gói các chương trình không chỉ theo thời gian mà còn theo kênh. Việc này cho phép các phương tiện truyền thông tiếp cận với nhiều người tiêu dùng hơn là phương tiện truyền thông đơn kênh. Tuy nhiên, việc đưa chương trình (tức là bán nhiều kênh trọn gói) có thể buộc người sử dụng phải truy cập đến những nội dung không mong muốn như là một phần trong bộ thuê bao của họ. Ảnh hưởng của việc phát sóng đa kênh thường gây ra sự nhầm lẫn trong chính sách cạnh tranh, vì những người cạnh tranh có thể bị hạn chế thâm nhập nếu họ không đưa ra các chương trình tương tự nhau như một phương tiện truyền thông chính thức. Việc phát sóng đa kênh, hoặc có thể làm tăng, hoặc giảm phúc lợi của người tiêu dùng.

Ở một vài nước công nghiệp, phân phối đa kênh đã trở thành một dạng phân phối hình ảnh chiếm ưu thế. Ở Mỹ, hơn 80% những người xem truyền hình đã sử dụng truyền hình cáp hoặc truyền hình vệ tinh chứ không phải truyền hình dùng ăngten nổi đất. Vì ít người sử dụng các đài phát sóng qua trung gian, và vì cầu đối với quang phổ điện từ thông qua những nhà cung cấp truyền thông di động tăng lên, nên người ta có thể tin rằng phát sóng mặt đất ngày càng được sử dụng nhiều hơn ở các nước.

## Phát sóng vệ tinh

Các vệ tinh quay trực tiếp xung quanh trái đất trên đường xích đạo ở một độ cao khoảng 35.785 km có một tốc độ quay trùng hợp với tốc độ quay của trái đất. Bởi vậy, chúng xuất hiện tương đối ổn định khi qua một điểm trên đường xích đạo và có thể được sử dụng như một ăngten cố định ở rất cao. Phát sóng vệ tinh là một trường hợp đặc biệt của phân phối đa kênh. Càng ngày các vệ tinh trực tiếp càng hoạt động với tần suất cao hơn, làm cho truyền hình ăngten ngày càng ít hơn. Các vệ tinh sẽ được phóng lên một năm sau khi hoạt động ở dải tần suất Ka là dải trên 20 giga-Hertz (20 tỷ vòng trên giây). Ở một số nước, khi ít sử dụng ăngten thì họ càng dễ che giấu được cả về thẩm mỹ, và ở một số nước, cả những quan ngại chính trị nữa. Các trạm phát sóng truyền thanh và truyền hình dễ dàng qua mặt sự kiểm soát của chính quyền địa phương và chính phủ. Các trạm phát sóng này còn qua mặt cả các hệ thống phân phối mặt đất tương đối tốn kém. Các chương trình nội dung có thể kết nối với một trạm phát sóng vệ tinh từ bên ngoài khu vực mà vệ tinh đó hoạt động. Các vệ tinh nằm trong dải Ka có thể cung cấp không chỉ phân phối truyền hình đa kênh mà còn cả dịch vụ hai chiều tương đối rẻ đến các hộ gia đình, và có lẽ cả người sử dụng cá nhân, bao gồm điện thoại và Internet. Ý nghĩa chính trị của các trạm phát sóng vệ tinh trực tiếp là rất rõ ràng, nhưng trong thời kỳ hòa bình, chính phủ các nước phải duy trì quyền kiểm soát hoặc giới hạn việc phát sóng đối với người dân thông qua sự thỏa thuận. Những thương lượng trên, cũng như việc phân bổ các dải quang phổ và đường quỹ đạo thích hợp giữa các nước được thực hiện trong khuôn khổ của Hiệp hội Truyền thông Quốc tế của Liên Hợp Quốc (xem thêm thông tin về Hiệp hội ở trang web: ).

Một hàm ý rất thú vị của công nghệ vệ tinh, đặc biệt đối với các thể hệ sau, là các chính phủ hà khắc ít có khả năng kiểm soát việc truy cập của người dân đến các ảnh hưởng văn hóa và chính trị từ bên ngoài. Một hàm ý khác là chi phí phân phối đơn vị thấp kết hợp với các trạm vệ tinh (so với các trạm phân phối mặt đất) có thể mở rộng số lượng chương trình truyền thông cung cấp tương ứng cho một lượng khách hàng và nhu cầu quảng cáo nhất định. Cuối cùng, chi phí phân phối thấp có thể tăng xu hướng phân phối nội dung chương trình rộng rãi hơn, mở rộng xu hướng toàn cầu hóa truyền thông và tạo điều kiện thuận lợi cho việc toàn cầu hóa văn hóa quần chúng sâu hơn.

## Mạng Internet

Mạng Internet thường được chào hàng như một phương tiện truyền thông mới nhất. Tuy nhiên, về mặt công nghệ, Internet giống với mạng bưu điện và điện

thoại nói các điểm hơn là mạng phát sóng nói các điểm. Mặc dù vậy, ở hầu hết các nước, chi phí truy cập thấp và tốc độ truy cập Internet khiến cho mạng Internet trở thành một hình thức phân phối truyền thông được ưa thích như là các tập san và nguyệt san nhỏ. Mạng Internet còn hỗ trợ việc phổ biến băng tần thấp, chương trình ảo, chẳng hạn như email, mà có thể thay thế cho các chương trình truyền thông đại chúng có ý nghĩa về mặt chính trị và ít bị kiểm soát của nhà nước. (Tuy nhiên việc truy cập internet bị các chính phủ hà khắc hạn chế nhiều hơn so với việc truy cập các đài phát sóng xuyên quốc gia hay các nguồn chương trình từ chợ đen).

Việc thiết kế hiện nay của các mạng Internet làm cho nó trở thành một phương tiện truyền thông vốn đã không hiệu quả. Trong khi các trạm phát sóng truyền hình gửi đi một dấu hiệu mà hàng triệu người có thể nhận được, thì một trạm phát Internet cố gắng tiếp cận hàng triệu người phải gửi một tín hiệu riêng biệt đến từng người, theo đó gắn chặt băng tần tỷ lệ với quy mô khán giả. Thiết kế tương lai của Internet có thể thay đổi điều này. Mạng Internet hiện tại không thể hiện một khả năng cạnh tranh thành công với phương tiện truyền thông thông thường cho mục đích quảng cáo. Quả thực, thất bại trong việc tạo ra một lượng khán giả lớn và có thể chứng minh được để hấp dẫn các nhà quảng cáo từ năm 1999-2000 là nguyên nhân góp vào sự chuyển nhượng hàng trăm tên miền “.com” trên khắp thế giới. (phần lớn quảng cáo trên Internet đều dựa trên các giao dịch hàng đổi hàng theo đó hai tên miền đồng ý thực hiện quảng cáo cho nhau). Bởi vậy, cho dù vai trò của Internet trên thị trường ý tưởng có sức mạnh đến đâu, thì mạng Internet vẫn chưa và có thể không bao giờ trở thành một phương tiện truyền thông quan trọng (Owen, 1999).

### **Điều tiết kinh tế**

Nói chung, nhà nước luôn tìm cách để điều tiết kiểm soát truyền thông đại chúng. Sự kiểm duyệt truyền thông in ấn, một câu chuyện cũ kỹ, không nằm trong phạm vi của chương này. Điều tiết kinh tế có ảnh hưởng đến cả truyền thông in ấn và điện tử. Ví dụ, các tòa soạn báo có thể đối mặt với sự soi xét kỹ lưỡng của các cơ quan phụ trách chính sách cạnh tranh khi mức độ tập trung người bán cao hay khi có đề xuất sáp nhập. Một số nước cấm hoặc hạn chế việc sở hữu chéo trong cạnh tranh truyền thông với một nỗ lực nhằm bảo đảm sự đa dạng hóa cao hơn của các nguồn tin tức và quan điểm (xem OECD 1999 để có cái nhìn tổng quan về các chính sách sở hữu và sở hữu chéo của các nước thành viên).



Có một sự phân biệt rõ ràng từ trước đến nay trong mức độ điều tiết (và sở hữu nhà nước) đối với các phương tiện truyền thông đại chúng, phụ thuộc vào công nghệ sử dụng<sup>1</sup>. Sự tự do của các phương tiện truyền thông in ấn thoát khỏi sở hữu hay sự điều tiết của nhà nước vẫn luôn là thước đo quan trọng của mức độ tự do chính trị trong một xã hội. Một lý giải cho thái độ này có thể là các phương tiện truyền thông in ấn vẫn luôn có cấu trúc cạnh tranh, hoặc ít nhất là chỉ độc quyền ở cấp địa phương, vì thế các xã hội không phải chọn lựa giữa độc quyền tư nhân và kiểm soát nhà nước. Ngược lại, giả định từ ban đầu dường như là ở chỗ, các phương tiện truyền thông điện tử có nhiều quyền lực hơn, và do đó đe dọa lớn hơn đối với sự ổn định chính trị và xã hội, và cùng với sở hữu nhà nước đối với quang phổ điện tử, đã chứng minh cho sự điều tiết hay sở hữu nhà nước.

Việc sử dụng sớm quang phổ điện tử trong các lĩnh vực quân sự, hàng hải, cứu nạn và an ninh đã dẫn đến quốc hữu hóa quang phổ này ở hầu hết các nước từ đầu thế kỷ trước. Vì sóng vô tuyến không bị kìm hãm trong biên giới quốc gia nên các hiệp ước và các tổ chức quốc tế (như Hiệp hội Viễn thông Quốc tế) xác định các cách sử dụng có thể chấp nhận được, và người sử dụng các phần quang phổ để khuyến khích tính tương hợp thiết bị và giảm bớt các vấn đề về nhiễu. Ở phần lớn các nước, sở hữu nhà nước đối với sóng không gian đã dẫn đến việc quốc hữu hóa của nhà nước, đầu tiên là đối với các đài phát thanh, và tiếp đến là các đài truyền hình. Thậm chí những nước đã cho phép hoạt động phát sóng tư nhân một cách có giới hạn cũng đã hạn chế số lượng tần số phát sóng, tạo ra một sự khan hiếm giả tạo về kênh phát sóng. Bởi thế, ở một số nước, giấy phép phát sóng về bản chất là một giấy phép in tiền thường được dùng để ban thưởng cho những người ủng hộ chính trị của chính phủ.

Một phản ứng có tính thị trường đối với các đài phát sóng thuộc kiểm soát hay sở hữu nhà nước, đặc biệt là đối với việc hạn chế số lượng các kênh giải trí hình ảnh, là sự tăng lên của các hệ thống truyền hình cáp, và gần đây hơn là của truyền hình phát sóng vệ tinh trực tiếp. So với việc phát sóng qua không gian,

---

1. Ví dụ, năm 1968, Tòa án Tối cao Liên bang Mỹ đã ủng hộ việc điều tiết và cấp giấy phép của chính phủ liên bang đối với nội dung phát thanh ở các vùng mà tần suất phát sóng truyền thanh vốn dĩ đã “khan hiếm”, mặc dù phần lớn các cộng đồng đó có nhiều đài phát thanh cạnh tranh nhau (Chương trình phát thanh truyền hình Sư tử Đỏ, xem FCC 395 Mỹ 367). Năm 1974, Tòa án này cho rằng, một tờ báo, dù là tờ báo có độc quyền địa phương, không thể bị đạo luật đòi hỏi một cách hợp hiến phải in phúc đáp của một người tranh cử chính trị đã bị tờ báo đó tấn công (Miami Herald xem Tornillo 418 Mỹ 241).

truyền hình cáp là một phương tiện phân phối các chương trình hình ảnh (video) không rẻ. Nếu số lượng các kênh phát sóng không bị ràng buộc như là một vấn đề chính sách ở nhiều nước thì có thể tránh được khoản chi phí đầu tư lớn vào các hệ thống truyền hình cáp. Tuy nhiên, gần đây hơn, việc dùng các tần suất phát sóng trong sử dụng các thiết bị điện thoại di động đã làm tăng chi phí cơ hội của quang phổ. Giả sử có sẵn các phương thức truyền dẫn đa kênh thay thế, việc phát sóng qua không gian hiện nay có thể là một phương thức không hiệu quả trong phân phối truyền thông đại chúng bằng hình ảnh.

Đầu những năm 1980, nhiều nước đang phát triển và nước công nghiệp đã bắt đầu tư nhân hóa và bãi bỏ kiểm soát đối với hoạt động phát sóng. Một cách có ý nghĩa hơn, ở nhiều nơi trên thế giới, quang phổ điện từ đang được tư nhân hóa thông qua việc sử dụng các cuộc đấu giá quang phổ và các kỹ thuật khác. Chẳng hạn, các cuộc đấu giá quang phổ đã được tổ chức ở Ôxtrâyliya, Chi Lê, Niu Dilân, Mỹ, Vêneduêla, cũng như ở nhiều nước khác và ở Liên minh Châu Âu. Điều này đã tạo điều kiện thuận lợi lớn cho sự tăng trưởng nhanh của điện thoại không dây, và ở một mức độ thấp hơn là của cạnh tranh trong phát sóng. Tuy nhiên, dù có sự tự do hóa như thế nhưng các hạn chế đối với cách thức có thể sử dụng quang phổ đã được tư nhân hóa và đối với việc bán lại tiếp tục hạn chế tính hiệu quả kinh tế của nguồn lực quan trọng này.

Mặc dù vẫn còn sớm, nhưng ảnh hưởng chung của tư nhân hóa và phi điều tiết đối với các phương tiện truyền thông điện tử (như là kết quả của sự thay đổi chính sách hay của các cải tiến công nghệ mà cho phép bỏ qua các phương tiện truyền thông truyền thống) dường như đã làm tăng tính cạnh tranh và giảm sự tập trung. Tác động này đã làm giảm bớt quyền lực và sự ảnh hưởng của các trạm truyền thông cá nhân, và đến lượt nó, lại làm cho tính hợp lý của điều tiết nhà nước càng giảm xuống. Từ quan điểm của người tiêu dùng, những thay đổi này đã dẫn đến một sự gia tăng đáng kể trong đủ loại chương trình sẵn có, điều này có lẽ đã là làm tăng phúc lợi, nhưng chính quá trình làm gia tăng sự đa dạng đó cũng đã xoá đi sự lựa chọn sẵn có trước đó, đó là, cơ hội tiêu dùng những nội dung truyền thông mà đã được nhiều người xem khác cùng tiêu dùng. Chẳng hạn, ở Mỹ, tỷ lệ số khán giả xem những gì từng có của ba mạng lưới truyền hình đáng xem nhất trong vòng 20 năm đã từ hơn 90% giảm xuống dưới 50%.

### **Các vấn đề chính sách**

Cả tính hiệu quả kinh tế theo qui mô và các thị trường bị giới hạn đều hướng tới việc thúc đẩy sự tập trung người bán. Can thiệp của nhà nước thông qua sở hữu

nhà nước, cấp giấy phép, và kiểm soát nhập khẩu cũng thúc đẩy sự tập trung.<sup>2</sup> Tập trung người bán là một vấn đề cụ thể trong mối quan hệ với truyền thông đại chúng vì vai trò trung tâm của truyền thông trong sự dân chủ. Tất nhiên, sự tập trung này còn là một vấn đề chính sách kinh tế. Một nghiên cứu tiêu biểu về sở hữu truyền thông ở 97 nước đã cho thấy rằng mức độ tập trung thường là cao, các phương tiện truyền thông thường thuộc sở hữu nhà nước hoặc sở hữu gia đình, và rằng, các nhân tố này gắn với các kết cục xấu, như tỷ lệ tăng trưởng thấp, nghèo đói, và các chế độ chuyên chế (Djankov và các tác giả khác, sắp xuất bản). Nghiên cứu này không đứng trên quan điểm kinh tế nên chúng tôi không thể biết liệu mức độ tập trung truyền thông (hoặc sở hữu gia đình, sở hữu nhà nước) là lớn hơn hay nhỏ hơn so với mức độ tập trung trong các ngành nội địa khác có cùng cường độ sử dụng vốn ở trong cùng một nước. Tương tự, liệu mối quan hệ nhân quả có tồn tại hay không giữa tập trung truyền thông với các kết cục chính trị – xã hội xấu, và nếu có thì mối quan hệ đó đi theo hướng nào vẫn là câu hỏi không rõ ràng.

Đặc điểm hàng hóa công cộng của nội dung truyền thông có thể đưa đến các vấn đề chính sách khác khi nhà nước coi việc nhập khẩu nội dung truyền thông xuyên quốc gia hay nhập nội dung truyền thông nước ngoài như một mối đe dọa đối với văn hóa trong nước hoặc các tiêu chuẩn xã hội. Phim ảnh Mỹ và, ở phạm vi nhỏ hơn là các chương trình video, thường được đưa vào trong mối liên quan này. Gốc rễ của khó khăn nằm ở chỗ sự cạnh tranh nhằm phục vụ cho những khán giả lớn và nói chung là giàu có ở các nước nói tiếng Anh làm cho nội dung truyền thông có sức hấp dẫn và đắt đỏ – nội dung truyền thông hấp dẫn đến mức nó có thể vượt qua cả các trở ngại về văn hóa và ngôn ngữ. Nội dung truyền thông ban đầu được tạo ra để phục vụ cho số lượng nhỏ khán giả địa phương và trong nước nhất thiết phải rẻ hơn và ít hấp dẫn hơn đối với những khán giả lớn. Các nước đang phát triển không có chung văn hóa và ngôn ngữ đều phải đối mặt với các vấn đề đặc biệt liên quan đến khía cạnh này. Trong một thế giới cạnh tranh, kinh tế học của truyền thông đại chúng không ủng hộ cho sự sống còn của các ngôn ngữ hay văn hóa mà không được số đông dân chúng hoặc nhu cầu kinh tế chuyên biệt quan trọng hỗ trợ. Đây không phải là hậu quả do chủ nghĩa đế quốc của văn hóa quảng cáo bởi các phương tiện truyền thông thành công hơn, mà đơn giản là hậu quả của khả năng siêu việt của các phương tiện truyền thông trong việc phân phối sự thỏa mãn cho người tiêu dùng với một mức giá hấp dẫn. Một số nước chọn cách bao cấp cho nội dung truyền thông địa phương để khóa lấp cho các tác động như vậy.

---

2. Ví dụ ở *Mông cổ*, kiểm soát của nhà nước đối với việc nhập khẩu giấy in báo là một vướng mắc, mặc dù từ năm 1990 tiếng nói của giới báo chí ngày càng lớn hơn (William).

Mối đe dọa đối với việc bảo tồn văn hóa và ngôn ngữ do các phương tiện truyền thông xuyên quốc gia quan trọng ngày càng gia tăng. Các phương tiện truyền thông nước ngoài (Pathania-Jain 2001; Shrikhande 2001) không phải chỉ riêng đối với các nước đang phát triển. Các ảnh hưởng kinh tế cơ bản tương tự còn đe dọa văn hóa và tiếng địa phương, nếu không phải là ngôn ngữ, ở các nước phát triển cao. Năm 1909, Thành phố New York có khoảng 85 tờ nhật báo, nhiều tờ in bằng thổ ngữ nước ngoài gắn với quê hương bản quán của những người nhập cư (Owen 1975, trang 70). Trong vòng vài thập kỷ, như những nhà quảng cáo đã nhận thấy, New York chỉ còn một ít các tờ báo có thể đạt tới cùng một nhóm độc giả một cách có hiệu quả hơn qua báo chí phát hành chung và người đọc không sẵn lòng mua các tờ báo chuyên san có giá cả ngày càng đắt đỏ.

Sở hữu truyền thông thường làm phát sinh các vấn đề chính sách quan trọng. Sở hữu nhà nước đối với báo chí hay đối với các phương tiện phát sóng có thể ngụ ý một sự thiếu vắng nào đó trong tự do chính trị. Sự tập trung sở hữu truyền thông trong tay các cá nhân đôi khi phản ánh quyền lực chính trị trong tay một nhóm người có thế lực. Từ quan điểm kinh tế, sự tập trung sở hữu làm phát sinh các mối quan ngại nếu nó dẫn đến sự độc quyền hoặc tạo thuận lợi cho sự thông đồng nhằm làm tăng giá và giảm sản lượng. Nói chung, các thị trường kinh tế phù hợp cho mục đích đánh giá các đe dọa đối với cạnh tranh thì thu hẹp hơn nhiều so với cái thường được gọi là thị trường ý tưởng. Chẳng hạn, sự tập trung sở hữu các đài phát thanh nằm trong một thành phố nhất định, về cơ bản có thể làm phát sinh các vấn đề cạnh tranh kinh tế liên quan đến những nhà quảng cáo nào đó, ngay cả khi có sẵn hàng loạt các phương tiện khác để biểu đạt quan điểm, kể cả sự bất đồng chính trị, như truyền hình, báo, tạp chí, và các dịch vụ trực tuyến. Nếu sự tập trung sở hữu chưa đủ để gióng lên sự quan ngại về chính sách cạnh tranh, thì nó cũng khó có thể đặt ra những vấn đề to lớn liên quan đến việc tự do bày tỏ quan điểm. Do vậy, mặc dù nhiều nước cố gắng hạn chế sự tập trung truyền thông (OECD 1999; Ngân hàng Thế giới 2001, phần 10.47) nhưng các nỗ lực đó có thể chỉ mới dựa trên một định nghĩa quá hẹp về một thị trường ý tưởng.

## Kết luận

Truyền thông đại chúng tư nhân (báo chí) đóng vai trò then chốt trong bất kỳ một hệ thống nhà nước nào có đặc điểm tự do chính trị và tính trách nhiệm. Truyền thông đại chúng cũng rất quan trọng đối với luồng thông tin kinh tế trong một nền kinh tế, bao gồm các thông tin cho phép thực hiện được nhiều quyết định sản xuất và tiêu dùng hơn. Tuy nhiên, truyền thông đại chúng tư

nhân tồn tại chủ yếu để tạo ra lợi nhuận từ việc bán các thuê bao và đặt mua cũng như quảng cáo. Trừ khi chính sách nhà nước hạn chế sự gia nhập, lĩnh vực truyền thông đại chúng nhìn chung là có cấu trúc cạnh tranh chứ không phải là độc quyền. Công nghệ hiện đại có xu hướng nhằm giảm bớt chi phí phân phối, từ đó làm tăng số lượng tiềm năng các phương tiện truyền thông có khả năng đứng vững về mặt kinh tế và tăng phạm vi khu vực địa lý mà các phương tiện truyền thông này có thể vươn tới một cách có lãi. Điều này làm tăng sự lựa chọn cho khách hàng và giảm tác dụng tạo đũa của chính phủ trong việc tìm cách kiểm soát nội dung truyền thông vì các lý do văn hóa và chính trị.

### Tài liệu tham khảo

- Barrera, Eduardo. n.d. *Mexico*. Available on: <http://www.mbcnet.org/archives/etv/M/htmlM/mexico/mexico.htm>.
- Crawford, Gregory. 2001. "The Discriminatory Incentives to Bundle: The Case of Cable Television." Working paper. Duke University, Durham, North Carolina.
- Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, and Andrei Shleifer. Forthcoming. "Who Owns the Media?" *Journal of Law and Economics*.
- Hollifield, C. Ann. 2001. "Crossing Borders: Media Management Research in a Transnational Market Environment." *Journal of Media Economics* 14(3): 133-46.
- Kaiser, Robert G. 2001. "The Rise of a Press Baron: An Unlikely Entrepreneur Builds Buryatia's Biggest Weekly." *The Washington Post*, August 13.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1993. *Competition Policy and a Changing Broadcast Industry*. Paris.
- \_\_\_\_\_.1999. *Communications Outlook*. Paris.
- Owen, Bruce M. 1975. *Economics and Freedom of Expression: Media Structure and the First Amendment*. Lexington, Massachusetts: Ballinger.
- \_\_\_\_\_.1999. *The Internet Challenge to Television*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Owen, Bruce M., and S. Wildman. 1992. *Video Economics*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Pathania-Jain, Geetika. 2001. "Global Parents, Local Partners: A Value-Chain Analysis of Collaborative Strategies of Media Firms in India." *Journal of Media Economics* 14(3): 169-88.
- Shrikhande, Seema. 2001. "Competitive Strategies in the Internationalization of Television: CNNI and BBC World in Asia." *Journal of Media Economics* 14(3): 147-68.
- Steiner, Peter O. 1952. "Program Patterns and Preferences and the Workability of Competition in Radio Broadcasting." *Quarterly Journal of Economics* 66(May): 194-223.
- Williams, John W. 1995. "Mass Media in Post-Revolutionary Mongolia." Principia College, Elsah, Illinois. Processed.
- World Bank. 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.

---

# 10

## Môi trường pháp lý cho truyền thông tin tức

Peter Krug và Monroe E. Price

Có nhiều bước để định hình nên một xã hội dân chủ hữu hiệu, và việc hình thành luật truyền thông cũng như xây dựng các tổ chức truyền thông là một trong các bước quan trọng nhất. Thông thường, các chính phủ cố gắng xây dựng các hệ thống truyền thông có hiệu quả nhằm thúc đẩy tính dân chủ nhưng lại thiếu sự hiểu biết đầy đủ nhiều khía cạnh của môi trường pháp lý có ảnh hưởng đến quá trình này. Chúng tôi tìm cách nhận dạng các thành tố nhất định của quá trình pháp lý phức tạp tạo nên một môi trường cho phép truyền thông vươn tới mục tiêu dân chủ. Một loạt các nhân tố cho biết liệu một lĩnh vực truyền thông độc lập và tự do có thể làm tăng, ví dụ như mức độ biết đọc biết viết nói chung hay không; các dấu hiệu về một xã hội luôn đón chào những xu thế có đầy đủ thông tin và có tính phê bình cao để định hình một phong cách lãnh đạo chính trị; bản chất của hệ thống bầu cử; và tính ổn định cũng như bản chất của các thể chế biến khả năng tạo ra và phân phối các thông tin trở thành hiện thực.

Bên cạnh các nhân tố bổ sung khác, trong số các nhân tố chính phải kể đến hệ thống thể chế pháp luật, có nghĩa là khía cạnh liên quan đến pháp lý của một môi trường thuận lợi. Bản chất của môi trường pháp lý – hệ thống luật, thể chế pháp lý và những tác nhân trong lĩnh vực pháp lý – cho các phương tiện truyền thông tin tức hoạt động rõ ràng là có ảnh hưởng sâu sắc đến mức độ tự do của các nhà báo và các tổ chức đưa tin trong việc tham gia một cách có hiệu quả vào thu thập tin tức và chuyển tải thông tin và ý tưởng<sup>1</sup>. Mối quan tâm về một môi

---

1. Trong phần thảo luận này, thuật ngữ “nhà báo” được dùng bao gồm cả các nhà xuất bản, các chủ sở hữu và người điều hành các phương tiện truyền thông điện tử, cũng như các biên tập viên, bình luận viên, và phóng viên.

trường pháp lý thuận lợi thoả đáng dành cho hoạt động truyền thông tin tức có hiệu quả phải đề cập đến những vấn đề như sở hữu truyền thông và vai trò của xã hội dân sự, bên cạnh các yếu tố riêng biệt của chính hệ thống pháp luật đó.

Chương này tập trung chủ yếu vào các vấn đề pháp luật trong môi trường pháp lý thuận lợi cho hoạt động truyền thông tin tức. Ở đây, chúng tôi chú ý đến bốn khía cạnh của thiết chế pháp lý mà truyền thông tin tức hoạt động: thu thập thông tin; qui định kiểm soát về nội dung; qui định kiểm soát trung lập về nội dung nhưng có khả năng ảnh hưởng gián tiếp đến nội dung truyền thông; và bảo vệ nhà báo trong hoạt động nghề nghiệp của họ, kể cả việc bảo vệ để không bị hành hung.

Phần điểm lại của chúng tôi cơ bản dựa vào tập hợp các qui tắc và nguyên tắc có liên quan đến và là đặc trưng của luật truyền thông tại các nước dân chủ Tây Âu, song cũng xem xét cả những thực tế pháp lý được chấp nhận rộng rãi trên thế giới, bao gồm cả một vài nước trong số các nước thuộc Liên Xô cũ có nền kinh tế chuyển đổi thành công. Việc chấp nhận các luật chính thức không bao giờ là sự bảo đảm cho việc chúng sẽ được thực hiện một cách đầy đủ và phóng khoáng trong thực tế, ngay cả ở các nước dân chủ tiến bộ nhất. Nhiều nước có các luật được soạn thảo tốt lại dần dần bị mất hiệu lực vì môi trường thực hiện không ổn định. Thực vậy, khái niệm đầy đủ về một môi trường thuận lợi có nghĩa rằng, các luật riêng tồn tại trong bối cảnh mà tinh thần luật pháp được gắn kết và quá trình biến ảnh hưởng của các luật đó thành hiện thực được tiến hành.

### **Thu thập tin tức**

Ai đó có thể tưởng tượng ra một hệ thống trong đó các nhà báo là những người độc lập, vì họ có thể in ra bất cứ cái gì họ muốn, nhưng lại bị trói buộc nghiêm trọng vì họ có khả năng tiếp cận thông tin rất hạn chế. Tất nhiên, theo một nghĩa nào đó thì tất cả các nhà báo đều bị trói buộc. Các nhà báo có một hạn định khiến họ không thể điều tra sâu như mong muốn, họ có các ràng buộc về ngân sách, và họ có các biên tập viên – là người hạn chế việc đi lại hoặc định hướng tác nghiệp báo chí của họ. Tuy nhiên, người ta có thể xem xét bản chất môi trường thuận lợi của một nước cụ thể, liên quan đến khả năng thu thập thông tin của các nhà báo. Việc thu thập thông tin của các nhà báo là một thành tố không thể thiếu được của tự do thông tin. Nếu không tiếp cận được thông tin, các nhà báo chủ yếu tham gia vào việc bày tỏ các quan điểm. Trong khi sự cởi mở trong phát biểu quan điểm là một yếu tố quan trọng của một xã hội dân

chủ, thì việc phát triển và duy trì sự cởi mở này lại chưa đủ. Tất cả mọi người dân đều phụ thuộc vào khả năng tiếp cận nguồn thông tin của các nhà báo. Nếu không có khả năng tiếp cận thông tin hữu hiệu của báo chí thì một xã hội có thể có truyền thông độc lập và tự do nhưng tính hữu dụng của chúng trong việc thúc đẩy xây dựng một thể chế dân chủ tiến bộ sẽ bị hạn chế rất nhiều.

### Tiếp cận thông tin

Một điều kiện quan trọng trong hoạt động báo chí chuyên nghiệp và hiệu quả là khả năng của các nhà báo thu thập thông tin được lưu trong các hồ sơ lưu trữ, thường là bụi bặm và khó tìm, do các cơ quan chức năng của nhà nước kiểm soát hoặc nắm giữ. Một môi trường pháp lý thuận lợi sẽ có cả các bảo đảm pháp lý để tiến hành hoạt động thu thập thông tin. Các bảo đảm như vậy nhìn chung thường thấy trong pháp luật áp dụng chung, mà ở đó quyền tiếp cận tài liệu của công chúng được công nhận. Mặc dù các luật này thường không trích dẫn chính xác quyền của các nhà báo, nhưng hiển nhiên truyền thông tin tức cũng được hưởng quyền được tiếp cận thông tin như công chúng.

Đặc trưng cơ bản của luật có hiệu lực về tự do thông tin là một giả định rõ ràng ăn khớp với tính cởi mở. Giả định về tính cởi mở thông tin được dựa trên nguyên tắc thông tin nằm trong sự kiểm soát của các cơ quan chức năng nhà nước là của công chúng, trừ phi nó được che giấu nhờ một qui định ngoại lệ được nêu rõ trong một văn bản pháp lý nào đó. Bởi vậy, nguyên tắc này đòi hỏi người quản lý nhà nước phải có trách nhiệm giải trình cho việc từ chối công bố thông tin.

Nhiều hệ thống pháp luật đặt ra một số tiêu chuẩn đối với những người có đòi hỏi được tiếp cận tài liệu, chẳng hạn như yêu cầu họ giải thích rõ các thông tin đó có ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ hoặc thông tin đó có một tầm quan trọng đặc biệt ra sao. Tính hiệu lực trong luật về tự do thông tin sẽ bị giảm đi rất nhiều nếu, thay vì đưa ra một giả định về sự cởi mở thông tin, các gánh nặng trách nhiệm lại đặt lên vai những người tìm kiếm thông tin. Vấn đề của những yêu cầu này là ở chỗ, chúng tạo cơ hội cho những lời từ chối tùy tiện việc công khai hoá thông tin dựa vào đánh giá của người có trách nhiệm quản lý về tình trạng của người tìm kiếm thông tin hoặc về tầm quan trọng của tài liệu. Về tầm quan trọng của thông tin được tìm kiếm, đương nhiên người có trách nhiệm quản lý có xu hướng do dự hơn khi công khai các tài liệu được coi là “quan trọng”, và do đó có lẽ sẽ gây hại cho lợi ích của doanh nghiệp hoặc của nhà nước, một tình huống có thể coi là phản tác dụng đối với các mục tiêu của tự do thông tin.



VẬN DỤNG TỰ DO THÔNG TIN VÀO CÁC THỂ CHẾ CÔNG. Luật có hiệu lực về tự do thông tin phải được áp dụng rộng rãi trong các thể chế công. Phạm vi của quyền tiếp cận thông tin của công chúng càng rộng thì luật về tự do thông tin càng có tính dân chủ. Ví dụ, liệu các cơ quan lập pháp có bị che giấu? Nếu thế, quyền đầy đủ của việc tiếp cận các tài liệu pháp lý sẽ bao gồm quyền tiếp cận các bản dự thảo luật và cơ hội được nghe các buổi điều trần ở cấp ủy ban lập pháp chứ không phải chỉ nghe ở các phiên toàn thể của cơ quan lập pháp. Điều này mang đến cho các nhà báo cơ hội có thể thông tin cho công chúng biết các quyết định quan trọng được đưa ra ở cấp ủy ban, chứ không phải chỉ ở cấp họp toàn thể, khi mà cuộc bàn luận về chính sách quan trọng có thể đã có kết luận. Luật về tự do thông tin dựa trên nền tảng rộng rãi cũng sẽ bao gồm cả quyền tiếp cận nói chung đến các tài liệu trong quá trình tố tụng.

Nhiều vấn đề cụ thể có thể phát sinh liên quan đến các tài liệu được soạn thảo dưới sự kiểm soát của các nhánh cơ quan nhà nước nhất định. Ví dụ, quyền tiếp cận các tài liệu pháp lý là chung chung và không nói đến các ngoại lệ đã được phân loại cụ thể theo tình trạng của tài liệu mà chỉ phân loại theo chủ đề của tài liệu đó. Ví dụ, không những chỉ nên cung cấp biên bản các phiên họp xây dựng luật mà còn phải cung cấp cả các báo cáo bằng văn bản đã được cân nhắc trong quá trình làm luật, trừ khi các tài liệu đó được căn cứ vào những quy định ngoại lệ phải che giấu thông tin về một vấn đề cụ thể. Bên cạnh đó, biên bản các cuộc họp của ủy ban lập pháp, cũng như tài liệu trong các phiên họp toàn thể của cơ quan lập pháp, không nên bị che đậy không được công khai hóa.

CÁC TRƯỜNG HỢP NGOẠI LỆ ĐỐI VỚI QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN. Các trường hợp ngoại lệ đối với quyền tiếp cận thông tin phải được giới hạn trong những trường hợp được xác định rõ ràng và chặt chẽ trong các quy định pháp luật, và chúng là cần thiết trong một xã hội dân chủ nhằm bảo vệ các lợi ích hợp pháp theo thông lệ quốc tế. Khắp nơi người ta đều thừa nhận rằng, quyền tự do tiếp cận thông tin không phải là quyền tuyệt đối, rằng sự tồn tại của các quyền này không nghiễm nhiên có nghĩa là được tiếp cận các thông tin về khu vực nhà nước một cách vô điều kiện và không có giới hạn. Thay vào đó, người ta thừa nhận rằng, việc bảo vệ những lợi ích bí mật nhất định là một phần trong các trường hợp ngoại lệ đối với các quyền tiếp cận thông tin. Tuy nhiên, cùng lúc đó, bất kỳ một trường hợp ngoại lệ nào đối với điều kiện tiền đề về tính cởi mở thông tin cũng nên thỏa mãn các yêu cầu nhất định. Trước hết, nó phải được quy định trong luật. Điều này có nghĩa là cơ quan lập pháp có quyền lực duy

nhất trong việc xác định các lợi ích bí mật cần được bảo vệ, và xác định các tiêu chí cụ thể cho các trường hợp ngoại trừ. Thứ hai, nó có nghĩa là các trường hợp ngoại trừ phải được qui định một cách chi tiết, và không thể được ngầm định đơn giản căn cứ vào ý đồ pháp lý được hiểu hoặc ngôn ngữ mập mờ trong luật. Bởi vậy, các quy phạm pháp luật phải được định nghĩa một cách cẩn thận, không nên để mở. Ví dụ, liên quan đến an ninh quốc gia, thông lệ chung là cấm tiết lộ “bí mật quốc gia”; tuy nhiên một chế độ tôn trọng các nguyên tắc dân chủ sẽ cho phép sử dụng ngoại lệ này chỉ khi nào xác định được rõ từ trước xem tài liệu đang được đề nghị nằm vào trường hợp ngoại lệ nào.

Nhìn chung, các lợi ích bí mật chủ yếu nhất định được coi là cần thiết trong một xã hội dân chủ, và các trường hợp ngoại lệ rơi vào hai nhóm phổ biến. Nhóm thứ nhất, tìm cách thúc đẩy các lợi ích bí mật chung hoặc công cộng, bao gồm an ninh quốc gia, các lợi ích tài chính hoặc kinh tế của nhà nước, cưỡng chế luật, quản lý nội bộ trong các cơ quan nhà nước, và các tranh luận trong việc hoạch định chính sách. Nhóm thứ hai, bảo vệ các lợi ích của cá nhân pháp nhân và thể nhân, ví dụ bí mật riêng tư và các bí mật trong kinh doanh.

NGHĨA VỤ HÌNH SỰ, DÂN SỰ, VÀ HÀNH CHÍNH. Các nhà báo cần được bảo vệ trước các nghĩa vụ hành chính, dân sự, và hình sự khi công bố tài liệu hoặc thông tin thu được từ các tài liệu này, trừ khi họ tham gia một cách có ý thức vào một kế hoạch để thu thập các tài liệu này một cách bất hợp pháp và biết rằng các tài liệu này được pháp luật bảo vệ tuyệt đối không được phép công khai. Hơn thế nữa, một chế độ tự do thông tin có hiệu quả sẽ bảo vệ một nhà báo khỏi các nghĩa vụ trên, kể cả trong những trường hợp tham gia có ý thức nếu lợi ích công cộng do công khai hoá những tài liệu đó lớn hơn những nguy hại mà sự công khai đó có nguy cơ hoặc thực sự gây ra. Đôi khi, nhà báo có thể thu thập các tài liệu được pháp luật bảo vệ không cho phép công khai. Trong những trường hợp đó, sự áp đặt lên nhà báo đó một nghĩa vụ chung chung về việc công bố các tài liệu như vậy hoặc thông tin từ chúng sẽ có một ảnh hưởng vô cùng xấu đến việc thực thi quyền tự do báo chí mà điều đó có thể gây hại cho mục tiêu của công tác quản trị nhà nước dân chủ.

HIỆU LỰC THỰC THI PHÁP LUẬT. Sự rành mạch trong các quyền tiếp cận thông tin phải được bổ sung bằng các biện pháp cưỡng chế có hiệu quả đối với các quyền này. Yêu cầu này có một vài thành tố: các giải pháp hữu hiệu; đánh giá độc lập và hữu hiệu các trường hợp công chức từ chối việc công khai thông tin; đe dọa bằng các chế tài đối với việc công chức cố tình vi phạm; và việc chỉ

định một “trọng tài” độc lập về vấn đề tự do thông tin. Các giải pháp đảm bảo hiệu lực pháp luật đó phải gồm cả khả năng kháng cáo trước tòa hoặc một hội đồng phúc thẩm nào đó nằm ngoài cơ cấu hành chính nhà nước. Về điểm này, luật về quyền tiếp cận của công chúng phải qui định việc từ chối không cho tiếp cận phải là một báo cáo bằng văn bản đi kèm, thông báo cho người tìm kiếm thông tin về khả năng đệ trình kiến nghị lên hội đồng phúc thẩm độc lập. Bản chất của quyền cưỡng chế của hội đồng phúc thẩm cũng rất quan trọng. Một cơ chế chỉ áp đặt đơn giản các hình phạt bằng tiền đối với cơ quan quản lý nhà nước sẽ không có hiệu quả. Thay vào đó, trước hết tòa án hoặc hội đồng phúc thẩm cần có quyền lực để buộc những người quản lý nhà nước phải làm những gì mà người tìm kiếm thông tin mong muốn, tức là phải luôn sẵn sàng cung cấp thông tin liên quan.

Đồng thời, pháp luật cũng phải có chế tài đối với việc từ chối công khai hoá tài liệu một cách trái luật. Điều này sẽ góp phần thúc đẩy mục tiêu tự do thông tin, nếu quyền tiếp cận luật pháp về quyền tự do thông tin hay luật hình sự có các điều khoản củng cố thêm quyền tiếp cận thông tin tìm được ở bất kỳ đâu thông qua việc qui định trách nhiệm của công chức nhà nước nếu từ chối một cách trái luật yêu cầu tìm kiếm thông tin. Tuy nhiên, trong vấn đề này, việc sử dụng chế tài nên được tiến hành thận trọng vì sợ rằng nó có thể có tác động ngược. Một thành tố quan trọng trong việc làm cho việc tự do hoá thông tin có tác dụng là phải chỉ định một quan chức độc lập có quyền hòa giải tranh chấp và đưa ra những lời giải thích có trọng lượng, sao cho các công chức không thấy họ là đối tượng phải chịu trách nhiệm cá nhân đối với các quyết định họ đã tin tưởng đưa ra.

### Bảo vệ bí mật nguồn tin

Một môi trường thuận lợi thừa nhận giá trị xã hội trong việc các nhà báo bảo vệ bí mật nguồn tin hoặc thông tin thu được từ các nguồn này. Trong nhiều hệ thống pháp lý, luật và các quy định về hành vi nghề nghiệp đã phản ánh một kết luận cho rằng, việc bảo vệ nguồn tin của các nhà báo là điều kiện cơ bản cho việc thu thập tin tức một cách có hiệu quả trong một xã hội dân chủ<sup>2</sup>. Nếu không có được sự tin tưởng rằng nhà báo sẽ không bị ép buộc phải tiết lộ nhân thân của người

---

2. Hai nguồn thông tin từ Internet có rất nhiều ví dụ về các quy tắc nghề nghiệp, cũng như các tài liệu có liên quan khác là trang web EthicNet của trường đại học Tampere, Phần Lan (<http://www.uta.fi/ethicnet>), và trang web Media Ethic của Claude-Jean Bertrand (<http://www.u-paris2.fr/ifp/DEontologie/ethic>).

cung cấp tin, thì nguồn cung cấp tin có thể dè chừng không cung cấp thông tin về các vấn đề thuộc về lợi ích công cộng, do đó làm suy giảm hiệu lực trong vai trò kiểm soát của truyền thông tin tức. Tình trạng này có thể dẫn đến một khía cạnh hợp hiến khác: quyền của công chúng được nhận thông tin từ truyền thông tin tức.

Các ngoại lệ đối với việc nhà báo bảo vệ bí mật nguồn tin, nếu có trường hợp nào được phép đi chằng nữa, cũng cần được ghi rõ trong luật, được định nghĩa một cách chặt chẽ và chỉ áp dụng để thúc đẩy những lợi ích cần thiết trong một xã hội dân chủ. Theo các điều kiện tối ưu của một môi trường thuận lợi, việc nhà báo phải bảo vệ bí mật nguồn tin là tuyệt đối, và không thể biện minh được cho việc tiết lộ đó dù trong bất kỳ trường hợp nào; tuy nhiên, nhiều hệ thống pháp lý đã cho phép có một ngoại lệ phải chịu nghĩa vụ pháp lý hoặc đạo đức do không tiết lộ thông tin khi các cơ quan công quyền nhất định yêu cầu tiết lộ. Trong các trường hợp như vậy, môi trường thuận lợi sẽ yêu cầu chỉ có tòa án, trong một quyết định có cơ sở vững chắc dựa trên các quy phạm pháp luật, mới được đưa ra yêu cầu đó, nhưng các mục tiêu của quản trị nhà nước dân chủ sẽ không được thúc đẩy nếu tòa án lạm dụng cái quyền tùy quyết rất mở đó để ép buộc tiết lộ thông tin.

Một vấn đề gây tranh cãi là liệu có một thứ lợi ích công nào đủ trọng lượng để buộc các nhà báo phải tiết lộ bí mật nguồn tin mật theo những thủ tục phi hình sự hay không. Tòa án Châu Âu về Nhân quyền đã đối mặt với vấn đề này trong quyết định của mình vào ngày 27 tháng Ba năm 1996 liên quan đến vụ kiện *Goodwin và nước Anh*. Trong vụ kiện đó, nguồn tin mật đã cung cấp cho một nhà báo các thông tin chi tiết từ các hồ sơ mật của một doanh nghiệp, phản ánh tình trạng tài chính bấp bênh của công ty. Vì nhận thấy có những nguy cơ gây tổn hại cho công ty khi thông tin này được công bố nên tòa án Anh đã yêu cầu nhà báo này và tòa báo của anh ta không được công bố thông tin đó. Họ còn yêu cầu nhà báo nêu rõ nguồn tin mật mà họ cho rằng người đưa tin đã có nó một cách bất hợp pháp. Khi xem xét lại phán quyết của tòa án Anh, tòa án Châu Âu đã thấy rằng tòa án Anh đã can thiệp vào việc thực thi quyền của nhà báo theo qui định bảo đảm tự do báo chí trong Điều 10 của Công ước Châu Âu về nhân quyền, và rằng, các lợi ích bảo vệ được qua việc buộc tiết lộ thông tin không đủ mạnh để được coi là cần thiết trong một xã hội dân chủ. Tòa phán quyết các hạn chế sự bảo mật nguồn tin báo chí đòi hỏi phải có sự xem xét cân trọng nhất của quan tòa.

### Cấp phép cho các nhà báo

Việc cấp phép cho các nhà báo, có nghĩa là coi các hoạt động báo chí không phép là bất hợp pháp, mang đến rủi ro cho quản trị nhà nước dân chủ. Rất

nhieu nước, hưởng ứng đề xuất của Tổ chức Văn hóa, Khoa học và Giáo dục của Liên hiệp quốc thập niên 70, đã thừa nhận hoạt động báo chí là một hoạt động nghề nghiệp cần cấp giấy phép. Theo đề xuất của Tổ chức này, việc cấp phép sẽ tăng cường trách nhiệm và đạo đức làm báo, và trở thành một hình thức đảm bảo tiêu chuẩn nghề nghiệp xét theo các chuẩn mực đào tạo, cũng giống như chứng chỉ tốt nghiệp một chương trình đào tạo báo chí được thừa nhận. Ngược lại, những người phản đối việc cấp phép lại khẳng khái rằng việc cấp phép có thể trở thành một hình thức kiểm duyệt bằng cách buộc các cơ quan chức năng chỉ cấp phép cho những nhà báo nào không làm chính phủ bực mình.

Năm 1985, trong một ý kiến tư vấn, Tòa án Liên Mỹ về Nhân quyền đã quy định rằng, nói chung, các quy định cấp phép cho các nhà báo không phù hợp với quyền tập thể và quyền cá nhân được bảo đảm theo Điều 13 (“Tự do Suy nghĩ và Bày tỏ”) của Công ước Châu Mỹ về Nhân quyền. Trong trường hợp đó, chính phủ Costa Rica đã đưa ra ba luận cứ ủng hộ cho cơ chế cấp phép theo luật định của mình: (a) việc cấp phép là biện pháp thông thường để điều chỉnh hoạt động của một nghề nghiệp, (b) việc cấp phép cho các nhà báo là cần thiết để tăng cường lợi ích công cộng trong trách nhiệm và đạo đức của nghề báo, và (c) việc cấp phép là một cách để đảm bảo sự độc lập của các nhà báo trước các tòa báo của họ. Trong khi thừa nhận rằng các mục tiêu này thuộc nhóm các điều kiện chung đảm bảo trật tự xã hội – một trong những lợi ích chính đáng hỗ trợ các ràng buộc đối với việc thực thi các quyền theo công ước này – tòa án vẫn kết luận rằng, không có luận cứ nào đủ sức thuyết phục cho sự can thiệp chính đáng đến tự do báo chí. Phản ứng với luận cứ đầu tiên của Costa Rica, tòa án kết luận rằng, nghề báo khác với các nghề nghiệp khác, vì nó chứa đựng hoạt động được bảo vệ một cách tuyệt đối theo công ước.

Tòa cũng bác bỏ lập luận cho rằng, hạn chế tự do bày tỏ có thể là một phương tiện đảm bảo cho chính sự tự do đó. Thay vì thế, tòa kết luận rằng, lượng thông tin lớn nhất có thể đến được với công chúng mới là điều thiết yếu cho phúc lợi xã hội. Cuối cùng, trong khi nhất trí với mục tiêu bảo vệ sự độc lập của các nhà báo, tòa cũng thấy rằng, có thể đạt được mục tiêu này mà không cần áp đặt các hạn chế đối với những người có thể tham gia làm báo.

### **Kiểm soát trực tiếp nội dung truyền thông**

Mọi người đều hiểu rằng, tự do ngôn luận và tự do báo chí không phải là tuyệt đối. Tất cả các hệ thống pháp lý đều chấp nhận sự kiểm soát nội dung ở một

chừng mực nào đó có thể thúc đẩy các lợi ích cá nhân, tập thể, và lợi ích nhà nước nhất định. Một cách kiểm soát thành công kiểu này đã diễn ra thông qua cơ chế kiểm soát trực tiếp nội dung, có hiệu lực nhờ các văn bản pháp lý của cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Chúng tôi xem xét việc kiểm soát nội dung theo nghĩa rộng, trong đó chúng tôi coi bất kỳ một hình thức xâm phạm nào từ bên ngoài vào hoạt động có tính nghề nghiệp trong việc thu thập, biên tập và đăng tải thông tin về khu vực công hoặc tuyên truyền quan điểm về các vấn đề công cộng. Một lần nữa, một môi trường thuận lợi là môi trường trong đó việc kiểm soát nội dung phải tuân theo luật định.

Mặc dù các quyền tự do ngôn luận không phải là tuyệt đối, nhưng môi trường thuận lợi là môi trường trong đó nền văn hóa chính trị thừa nhận giá trị của luồng thông tin tự do và quan điểm tự do về xã hội dân chủ. Việc thừa nhận tính trung tâm của tự do bày tỏ này nằm ở các giá trị cơ bản và xã hội dân chủ, được Tòa án Châu Âu về Nhân quyền khẳng định nhiều lần:

Tự do bày tỏ là một trong những nền tảng quan trọng của xã hội dân chủ và là một trong những điều kiện cơ bản cho tiến bộ xã hội và cho sự thoả mãn ước nguyện cá nhân... Điều này không chỉ đúng với “thông tin” hay “ý tưởng” được đón nhận nhiệt thành hoặc được coi như những vấn đề vô hại và không ảnh hưởng đến ai, mà còn đúng với cả những thông tin có tính xúc phạm, gây sốc hoặc gây rối. Đó là đòi hỏi của một chế độ đa nguyên, của sự khoan dung và phóng khoáng về tư tưởng mà nếu thiếu chúng thì sẽ không có “xã hội dân chủ” (*Nilsen và Johnsen tham khảo tài liệu của Na Uy*, đoạn 43, phán quyết ngày 25/11/1999).

Ý nghĩa đặc biệt là sự thừa nhận của tòa án đối với chức năng thiết yếu mà truyền thông tin tức đảm nhận - cả bằng phương tiện in ấn và điện tử - đều nhằm thúc đẩy các mục tiêu của một xã hội dân chủ:

Một yếu tố quan trọng đặc biệt... là chức năng thiết yếu mà báo chí thực hiện trong xã hội dân chủ. Mặc dù báo chí không được đi quá một giới hạn nhất định, cụ thể liên quan đến uy tín và quyền của người khác, cũng như sự cần thiết phải ngăn cản việc tiết lộ thông tin bí mật, nhưng nhiệm vụ của nó là phổ biến thông tin và ý tưởng - theo một cách nhất quán với nghĩa vụ và trách nhiệm của nó - về tất cả các vấn đề lợi ích công. Thêm vào đó, Tòa án hiểu rõ rằng tự do trong hoạt động báo chí có khi còn phải nhờ đến một mức độ phóng đại, hoặc thậm chí là khiêu khích, nhất định. (*Bladet Tromso và Stensaas, tham khảo tài liệu của Na Uy*, đoạn 59, phán quyết của Tòa án ngày 20/5/1999).

Theo tòa án, vai trò thiết yếu này không chỉ cho thấy quyền của các tổ chức truyền thông tin tức và đại diện của họ, mà còn cả quyền của công chúng được

nhận thông tin và ý tưởng mà truyền thông tin tức đã phổ biến. Trong vấn đề này, tòa án đã trích dẫn “vai trò sống còn” là công cụ “giám sát của nhân dân” của truyền thông tin tức trong việc phổ biến các thông tin về các vấn đề công chúng rất quan tâm. Tòa án còn nhấn mạnh rằng, tự do của truyền thông tin tức đem lại cho công chúng một trong những phương tiện tốt nhất để khám phá và hình thành quan điểm về tư tưởng và thái độ của những nhà lãnh đạo chính trị (*Lingens, tham khảo tài liệu của Áo*, đoạn 42 và 44, phán quyết định của Tòa ngày 24/6/1986a).

Biểu hiện của sự thừa nhận giá trị có thể thấy trong nhiều cấu trúc qui chuẩn, bao gồm các qui phạm pháp luật, chuẩn mực quốc tế, hợp hiến, và trong các ứng dụng của nó vào các hoạt động hành pháp và tư pháp. Thực vậy, môi trường thuận lợi cần phải thừa nhận bằng văn bản về tự do của truyền thông tin tức trong các công cụ quốc tế trong đó nhà nước là một bên, và trong hiến pháp của quốc gia. Hơn thế nữa, các chuẩn mực này phải được tòa án áp dụng trực tiếp và phải có giá trị pháp lý cao hơn bất kỳ một văn bản pháp lý hay hành chính nào khác.

Trong một môi trường thuận lợi vận hành trơn tru, hệ thống pháp lý sẽ tạo ra một cơ chế phòng ngừa thích đáng chống lại sự lạm dụng, bao gồm việc thẩm tra tư pháp kịp thời, đầy đủ và có hiệu lực của một tòa án độc lập về giá trị của những hạn chế được đưa ra. Như đã nêu ở trên, việc áp dụng các quy phạm pháp luật can thiệp đến sự tự do của truyền thông tin tức phải chịu sự kiểm soát độc lập của tòa án.

Môi trường thuận lợi sẽ có một cái nhìn bao quát về việc hoạt động nào - của chính phủ hay tư nhân - chứa đựng sự can thiệp vào việc thực thi quyền tự do của truyền thông tin tức. Sự can thiệp vào hoạt động truyền thông tin tức bản thân nó không phải là một sự xâm phạm các chuẩn mực cơ bản của tự do truyền thông, nhưng nếu không thừa nhận rằng những hành động nhất định tiềm ẩn sự xâm phạm quyền của truyền thông tin tức, thì một mệnh lệnh pháp lý hoặc chính trị có thể dễ dàng hạn chế việc thực hiện quyền tự do đã được bảo hộ của truyền thông tin tức.

Tất cả các hành động do cơ quan công quyền thực hiện - các cơ quan lập pháp, hành pháp, và tư pháp của chính phủ - mà có ảnh hưởng thực tế đến hoạt động của truyền thông tin tức phải được xem xét như là một vấn đề luật pháp. Điều này không có nghĩa là tự do bày tỏ sẽ luôn chiếm ưu thế khi xung đột với các quyền cơ bản khác, hoặc với lợi ích công cộng. Cách tiếp cận như vậy có thể làm cho quyền tự do báo chí trở thành quyền tuyệt đối, mà thực ra không phải như vậy. Thay vì thế, nó có nghĩa là quyền tự do báo chí phải được xem xét khi xác định tính chính đáng trong các hành động của nhà nước.

Môi trường thuận lợi vận hành trơn tru là môi trường thừa nhận rằng, việc tự kiểm duyệt đặt ra một mối đe dọa cho quản trị nhà nước dân chủ. Mối đe dọa về trách nhiệm pháp lý áp đặt ảnh hưởng có hại đến những người tham gia vào hoạt động truyền thông tin tức. Yếu tố cơ bản để thúc đẩy tự do truyền thông tin tức liên quan đến việc kiểm soát nội dung truyền thông là sự thừa nhận của tòa án rằng, vai trò của các phương tiện truyền thông tin tức không có ý nghĩa cơ bản đối với nhà nước dân chủ đến mức các cơ quan truyền thông phải được cách ly khỏi sự tự kiểm duyệt trong một chừng mực hợp lý.

Môi trường thuận lợi sẽ thừa nhận rằng các hành động của tư nhân cũng có thể hàm ý việc thực hành quyền của truyền thông tin tức. Hệ thống pháp luật phải thừa nhận “hiệu ứng của bên thứ ba”, tức là, thừa nhận rằng các cơ chế bảo đảm cơ bản cho tự do truyền thông tin tức có phạm vi rộng hơn việc chỉ đơn giản tạo ra sự bảo vệ chống lại hành động của những người trong bộ máy công quyền. Chẳng hạn, nguyên tắc về hiệu ứng của bên thứ ba cho rằng, một tổ chức truyền thông tin tức không tự nhiên mất đi sự bảo vệ hợp hiến của mình trong một vụ kiện cáo buộc nó đơn giản vì vụ kiện đó do một cá nhân chứ không phải một cơ quan nhà nước khởi kiện.

### Các hình thức kiểm soát nội dung truyền thông

Có thể phân biệt ba dạng kiểm soát nội dung: đăng ký của các hãng truyền thông, kiểm tra trước khi xuất bản, và xử phạt sau khi xuất bản.

**CÁC HỆ THỐNG ĐĂNG KÝ.** Nhiều hệ thống pháp lý yêu cầu hãng truyền thông phải có một hình thức đăng ký nào đó; tuy nhiên trong phần lớn các hệ thống, việc đăng ký này không tuân thủ theo ý muốn của các cơ quan chức năng căn cứ vào nội dung dự kiến của người đăng ký. Các hệ thống trong đó việc đăng ký chịu sự phán quyết của một quan chức liên quan đến nội dung của tổ chức truyền thông đó rất đáng ngờ trong một môi trường thuận lợi, và sẽ không phù hợp với môi trường này, trừ khi nó đi kèm với sự bảo vệ có hiệu lực của pháp luật, bao gồm quyền kháng cáo trước một tòa án độc lập.

**KIỂM TRA TRƯỚC KHI XUẤT BẢN.** Các hệ thống có sự kiểm tra chính thức trước khi xuất bản không phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của tự do báo chí và quản trị nhà nước dân chủ. Trong nửa đầu thế kỷ 20, luật pháp quốc tế về nhân quyền đã thừa nhận rằng, sự kiểm duyệt hành chính chính thức không nhất quán với nguyên lý cơ bản về nhân quyền và dân chủ. Ví dụ, các nguyên



tắc này được diễn đạt một cách rõ ràng trong Điều 13 (1), và (2) của Công ước Châu Mỹ về Nhân quyền:

Tất cả mọi người đều có quyền tự do suy nghĩ và bày tỏ. Quyền này bao gồm cả việc tự do tìm kiếm, thu nhận, và phổ biến thông tin và ý tưởng về tất cả các lĩnh vực, không bị ràng buộc bởi biên giới, hoặc bằng lời, viết tay, in ấn, hoặc dưới hình thức nghệ thuật, hoặc thông qua bất kỳ một hình thức trung gian nào khác được cá nhân lựa chọn.

Việc thực hiện quyền tự do đã đề cập ở đoạn trên sẽ không bị kiểm duyệt trước nhưng phải chịu trách nhiệm liên đới, mà điều này phải được qui định rõ ràng trong luật ở mức độ cần thiết để đảm bảo:

Tôn trọng quyền hoặc uy tín của người khác; hoặc

Bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự xã hội, hoặc đạo đức và sức khỏe cộng đồng.

Phù hợp với việc thừa nhận sự không thích hợp của kiểm duyệt trong quản trị nhà nước dân chủ, nhiều nước không còn sử dụng cơ cấu như vậy nữa. Thay vào đó, như Công ước Châu Mỹ về Nhân quyền cho phép, các nước đã sử dụng cơ chế xử phạt sau đối với việc lạm dụng tự do truyền thông tin tức được xác nhận.

XỬ PHẠT SAU. Các hệ thống xử phạt sau phải nhất quán với các chuẩn mực quốc tế được áp dụng chung, mà những chuẩn mực này qui định thủ tục tố tụng dân sự và hình sự. Các hệ thống xử phạt sau đối với việc lạm dụng có đủ chứng cứ về tự do truyền thông tin tức thường chịu hình thức xử phạt hình sự, do đó đã phát sinh nhu cầu phải thừa nhận các chuẩn mực quốc tế trong luật và thủ tục tố tụng hình sự, bao gồm cả giả thiết về sự vô tội. Bên cạnh đó, các hệ thống này thường dưới dạng các thủ tục tố tụng dân sự liên quan đến việc bảo vệ các lợi ích cá nhân. Chính việc xử phạt sau đặt ra một sự đe dọa phải tự kiểm duyệt, bởi vậy các định đề cơ bản về sự công bằng, không thiên vị, và khách quan đã được nói ở trước là có thể áp dụng được.

### Bảo vệ lợi ích quốc gia

Trong suốt quá trình lịch sử, các chính phủ đều cố gắng áp đặt sự kiểm soát các luồng thông tin và quan điểm để phục vụ hàng loạt các lợi ích của nhà nước. Điều này không nằm ngoài dự kiến, bởi vì nhiều luật hợp hiến đã thể hiện nỗ lực tìm cách cân bằng giữa việc thực thi quyền hợp hiến và nhiệm vụ được xác định của nhà nước nhằm phục vụ lợi ích công cộng bằng các biện pháp như bảo vệ an ninh quốc gia và giữ gìn trật tự xã hội. Bởi vậy, những lợi

ích xã hội này bao gồm các trói buộc dưới danh nghĩa an ninh quốc gia; các hình thức xử phạt tội xâm phạm và gây rối trật tự công cộng, và bảo vệ uy tín của các thể chế công, quan chức, và biểu tượng của chính quyền.

Chính phủ thường áp đặt biện pháp kiểm soát này bằng các công cụ của hệ thống kiểm duyệt chính thức trước khi xuất bản, nhưng thậm chí ngay cả khi không có sự kiểm duyệt chính thức này thì việc kiểm soát vẫn được thúc đẩy bằng luật hình sự cho phép xử phạt sau. Thêm vào đó, các biện pháp kiểm soát cũng được áp dụng trong một loạt các luật đăng ký truyền thông với nội dung nghiêm cấm việc đồng ý cho phép một hãng truyền thông hoạt động nếu nhà chức trách kết luận rằng nội dung của hãng xin phép đó có phần lạm dụng quyền tự do báo chí.

AN NINH QUỐC GIA. Hệ thống luật pháp ở bất cứ đâu, cũng như các nguyên tắc quốc tế, đều thừa nhận rằng, an ninh quốc gia có thể là cơ sở cho việc điều tiết tự do bày tỏ. Đồng thời, chính phủ có thể đưa vào danh sách các khái niệm mơ hồ, chung chung này để kiểm chế hay nghiêm cấm việc chỉ trích và phát ngôn tự do. Nguyên tắc Johannesburg về An ninh Quốc gia, Tự do ngôn luận, và Tiếp cận Thông tin là một tập hợp các định đề cơ bản được một nhóm các chuyên gia về luật quốc tế, an ninh quốc gia, và nhân quyền chấp nhận vào năm 1995 có liên quan chặt chẽ đến vấn đề nhạy cảm về an ninh quốc gia. Ví dụ, Nguyên tắc 1.2 quy định:

Bất kỳ sự hạn chế nào về phát ngôn hay thông tin mà một chính phủ tìm cách biện hộ với lý do vì an ninh quốc gia phải có mục đích rõ rệt và những tác động có thể chứng minh được về việc bảo vệ lợi ích an ninh quốc gia chính đáng.

Nguyên tắc 1.3 quy định:

Để cho rằng việc hạn chế tự do ngôn luận hay thông tin là cần thiết để bảo vệ lợi ích an ninh quốc gia chính đáng, chính phủ phải chứng minh rằng (a) lời phát ngôn hay thông tin về vấn đề đó đe dọa nghiêm trọng đến lợi ích an ninh quốc gia chính đáng; (b) việc ban hành những hạn chế là biện pháp ràng buộc tối thiểu có thể để bảo vệ những lợi ích đó; và (c) việc hạn chế là phù hợp với các nguyên tắc dân chủ.

Cuối cùng, Nguyên tắc 2 đề cập đến vấn đề lợi ích an ninh quốc gia chính đáng:

Một hạn chế tìm cách được biện hộ với lý do an ninh quốc gia là không chính

đáng, trừ khi mục đích xác thực và tác động có thể chứng minh được của nó là để bảo vệ sự tồn tại của một quốc gia hay sự toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia đó, chống lại việc sử dụng hay đe dọa dùng vũ lực, hay khả năng phản ứng lại việc sử dụng hay đe dọa dùng vũ lực, từ một thế lực bên ngoài, chẳng hạn như sự đe dọa quân sự, hoặc từ thế lực bên trong, như sự kích động bạo lực chống lại chính phủ. Cụ thể, một hạn chế tìm cách được biện hộ với lý do vì an ninh quốc gia là không chính đáng nếu mục đích xác thực hay tác động có thể chứng minh được của nó là để bảo vệ những lợi ích không liên quan đến an ninh quốc gia, bao gồm, ví dụ như để bảo vệ chính phủ trước sự lúng túng hay vạch trần những hành vi sai trái, hay nhằm giấu giếm những thông tin về hoạt động của các tổ chức công, hay để bảo vệ một ý thức hệ cụ thể, hay nhằm ngăn chặn tình trạng rối loạn trong ngành công nghiệp.

NGĂN CHẶN TÌNH TRẠNG RỐI LOẠN, KẼ CẢ TRUY TỐ HÌNH SỰ VỀ SỰ PHÁT NGÔN KÍCH ĐỘNG. Các tiêu chuẩn quốc tế thừa nhận rằng, những bài phát biểu có tính kích động phải chịu trách nhiệm về việc kích động bạo lực và gây rối loạn, do đó, những tiêu chuẩn này cho phép ngăn chặn những bài phát biểu như vậy. Hiệu lực thực thi của luật hình sự được trình bày và giải thích một cách khái quát chống lại việc kích động bạo lực, gây rối, hay gây thù hận, có thể là một phương tiện hiệu quả trong việc áp đặt sự tự kiểm duyệt đối với các đại diện truyền thông tin tức. Sẽ là bất lợi cho một môi trường thuận lợi, nếu nhà chức trách áp đặt hay đe dọa sử dụng các chế tài hình sự mà chỉ căn cứ duy nhất vào mức độ thù địch trong các hành động phát ngôn đang xét. Thay vào đó, vấn đề không tích cực trong một xã hội dân chủ không phải là ở mức độ thù địch, mà là liệu rằng người phát ngôn có ủng hộ bạo lực không và phát biểu của anh ta có khả năng dẫn đến một kết quả bạo lực hay không.

LUẬT PHÁP BẢO VỆ DANH DỰ CỦA CÁC THỂ CHẾ CÔNG, QUAN CHỨC, VÀ BIỂU TƯỢNG CỦA CHÍNH QUYỀN. Luật hình sự của rất nhiều quốc gia cố gắng tìm cách bảo vệ danh dự của các thể chế công, quan chức, và biểu tượng của chính quyền chống lại sự lăng mạ. Trong lĩnh vực này của luật, thường được gọi là xúc phạm danh dự mang tính kích động, những tác hại được biết đến không phải ở chỗ đưa ra những khẳng định dựa trên chứng cứ giả tạo, mà là ở chỗ làm mất uy tín hay xói mòn các biểu tượng của công quyền hay sự thống nhất quốc gia.

Trong một môi trường thuận lợi, những luật như vậy và việc vận dụng của chúng phải được coi là không phù hợp với quyền con người cơ bản và chỉ được

dùng, nếu có, trong những trường hợp cực kỳ hãn hữu. Có lẽ hơn bất kỳ lĩnh vực nào khác, luật xúc phạm danh dự mang tính kích động, vốn đang coi tội sỉ nhục các thể chế hay công chức nhà nước là tội hình sự, có nguy cơ bị lạm dụng bởi những quan chức đang tìm cách cách ly mình khỏi sự giám sát và chỉ trích của truyền thông tin tức và công chúng.

Một khía cạnh quan trọng của các luật này có lẽ là ở chỗ tính trung thực của bài phát biểu không phải là một lời biện hộ và bản thân sự mơ hồ trong khái niệm “sỉ nhục” đã đưa nó đến sự cưỡng chế tùy tiện. Sự tồn tại và hiệu lực thực thi của luật pháp mà không bị giới hạn ở việc bảo vệ phẩm giá hoặc uy tín cá nhân, ngược lại luôn sẵn sàng bảo vệ các cơ quan nhà nước trước sự chỉ trích, sẽ làm chậm tiến trình phấn đấu cho một môi trường thuận lợi.

Góc độ chính mà luật xúc phạm danh dự mang tính kích động nên tiếp cận là liệu việc áp dụng luật đó có cần thiết trong một xã hội dân chủ hay không. Dưới góc độ này, một môi trường thuận lợi sẽ thừa nhận rằng, việc hạn chế những chỉ trích có thể chấp nhận được liên quan đến chính phủ thậm chí cần được mở rộng hơn so với các chỉ trích liên quan đến cá nhân các quan chức.

**LUẬT BẦU CỬ.** Một yếu tố của môi trường thuận lợi ảnh hưởng trực tiếp đến tiến trình chính trị, đó là luật truyền thông liên quan đến bầu cử. Luật này liên quan đến việc tiếp cận truyền thông của các ứng viên, viết xã luận và phát ngôn thiên vị của các đài phát thanh, truyền hình, với sự lôi kéo của chính quyền đối với hệ thống phát thanh truyền hình, và với các quy tắc liên quan đến các quảng cáo có tính chính trị. Một số nước điều tiết các chương trình phát sóng các kết quả trưng cầu dân ý, ví dụ họ có thể cấm việc phổ biến kết quả trưng cầu ngay trước thềm bầu cử.

Hội đồng Châu Âu kêu gọi chính phủ các nước thành viên

“tìm các biện pháp bảo đảm tôn trọng các nguyên tắc công bằng, trung lập, không thiên vị trong việc truyền thông đưa tin về chiến dịch tranh cử, và xem xét việc áp dụng các biện pháp thực hiện các nguyên tắc này theo luật của từng nước hoặc vận dụng trong thực tế khi nào thích hợp và tuân thủ luật hiến pháp” (Khuyến nghị số R[99]15, Hội đồng bộ trưởng, Hội đồng Châu Âu, “Về các biện pháp liên quan đến truyền thông đưa tin về tranh cử”, được Hội đồng Bộ trưởng phê chuẩn vào 9 tháng 9 năm 1999).

Hội đồng này đã khuyến khích các nhà chuyên môn về truyền thông sử dụng các biện pháp tự điều tiết dưới dạng đề ra các quy tắc ứng xử, trong đó đưa ra hướng dẫn thực hành tốt về việc đưa tin có trách nhiệm, chính xác và công bằng về các chiến dịch tranh cử.

Không có một mô hình hoàn toàn chính xác nào trong việc xây dựng các luật giải quyết vấn đề này. Sau năm 1989, trong giai đoạn đầu của quá trình chuyển đổi ở Đông Âu, các nhà cải cách xã hội đã khuyến nghị rằng mỗi ứng viên đều phải có được thời lượng như nhau trên một đài phát sóng khu vực hoặc quốc gia. Tuy nhiên, những người nhận thức rằng các thể chế dân chủ đang được hun đúc bởi một cuộc cạnh tranh ổn định giữa một số lượng có giới hạn các chính đảng đều thấy rằng hệ thống này bất ổn và phản tác dụng. Trong khi đó, chế độ cấp phép của Châu Âu thích cách tiếp cận mà trong đó các đài phát sóng được coi là khách quan và công bằng, một vị thế không nhất quán với việc xã luận hoá. Các quy tắc của Châu Âu có xu hướng giới hạn hoặc nghiêm cấm các quảng cáo có tính chính trị, vì cho rằng sự tiếp cận quá mức tới truyền thông qua việc quảng cáo phải trả tiền đã tạo ra quá nhiều lợi thế cho các ứng viên giàu có.

Nhiều nước Đông Âu với nền kinh tế chuyển đổi có một vài biện pháp để bảo vệ các đài phát sóng – tư nhân, dịch vụ công hoặc của nhà nước - tránh khỏi sự ép buộc của đảng cầm quyền trong quá trình bầu cử. Hoặc nói một cách khác, nhiều đài phát sóng, nhờ chính phủ mới có giấy phép và mới tiếp tục tồn tại được, đã sử dụng các tài sản quý giá của mình để phục vụ cho người bảo trợ của họ. Một vài yếu tố trong mối quan hệ qua lại giữa chính phủ và các đài phát thanh truyền hình gây bất lợi cho quan niệm về pháp quyền hơn là cho việc khai thác hết mức quyền năng của phát thanh và truyền hình để gây ảnh hưởng đến kết quả bầu cử.

Bởi vậy, một môi trường thuận lợi đối với các thể chế dân chủ ổn định phải tìm cách thiết kế ra các thể chế tối thiểu hóa sự lạm dụng của các cơ quan công quyền trong bầu cử. Chẳng hạn năm 1993, Nga đã thiết lập ra một tòa án phân xử đặc biệt để nhận các khiếu nại trong quá trình bầu cử, bất kể là khiếu nại của các ứng viên về truyền thông hoặc của truyền thông về chính phủ. Tòa án này và tổ chức kế nhiệm của nó, bị Tổng thống Putin bãi bỏ vào ngày 3 tháng 6 năm 2000, có rất ít quyền lực ngoại trừ – cũng giống như hầu hết các ban hội thẩm – trong việc đưa ra một quyết định và công bố nó. Bên cạnh đó, một số nước thành lập ra các ủy ban bầu cử đặc biệt được quyền phạt đối với việc lạm dụng đặc quyền của các tổ chức truyền thông hoặc được trừng phạt các ứng viên đang tìm cách phá hoại hoặc vi phạm luật bầu cử liên quan đến truyền thông.

**BẢO VỆ BỘ MÁY TƯ PHÁP.** Một môi trường thuận lợi sẽ cố gắng đạt được sự cân bằng giữa việc đảm bảo tính nhất thể trong các thủ tục tố tụng, việc sử dụng quyền tự do của truyền thông tin tức, và việc đáp ứng nhu cầu cần sự

giám sát của công chúng đối với công việc của tòa án. Tăng cường một bộ máy tư pháp trung lập và hiệu quả là mục tiêu của tất cả các hệ thống pháp luật dân chủ gắn với qui tắc của nhà nước pháp quyền. Trong nhiều hệ thống pháp luật, truyền thông tin tức có thể bị phạt về tội phát tán các thông tin và bình luận liên quan đến các thủ tục tố tụng đang diễn ra. Ở một số trường hợp, mục đích là để bảo vệ quyền công bằng trước tòa của những người bị tình nghi phạm tội và bị cáo, còn trong một số trường hợp khác, chúng được coi là cần thiết để duy trì bộ máy tư pháp có trật tự và sự tôn trọng của công chúng đối với hệ thống tư pháp.

Đây là một lĩnh vực phản ánh rõ sự cần thiết phải thừa nhận và vận dụng những định đề cơ bản về sự công bằng, trung lập và khách quan. Chẳng hạn, có một ranh giới mỏng manh giữa cái có thể gọi là lợi ích chính đáng trong việc bảo vệ sự tôn trọng bộ máy tư pháp với mong muốn không chính đáng nhằm bảo vệ tòa án khỏi sự chỉ trích của công chúng. Tương tự, trong khi bảo vệ quyền của các nghi phạm và bị cáo hình sự được đồng đạo thừa nhận là quyền con người cơ bản, nguyên tắc này có thể bị lạm dụng nếu các cơ quan nhà nước tìm cách phong tỏa trình tự buộc tội khỏi sự theo dõi của công chúng. Tóm lại, cách tiếp cận nào không tính đầy đủ đến sự tự do của truyền thông tin tức trong các trường hợp đó, sẽ không thích hợp với một môi trường thuận lợi.

### Bảo vệ lợi ích chung

Nói một cách khái quát, luật bảo vệ lợi ích chung cố gắng đạt được nhiều mục tiêu, bao gồm bảo vệ sự thanh bình của công chúng, bảo vệ phẩm giá của các nhóm tương đồng bằng cách kiểm soát các lời phát biểu ác ý, và bảo vệ đạo đức xã hội cũng như tín ngưỡng tôn giáo. Đây là những lĩnh vực cực kỳ nhạy cảm của chính sách công, được xác định thông qua quá trình dân chủ theo các giá trị xã hội. Trong khi không ai có thể chỉ ra bất kỳ cách tiếp cận cụ thể nào cho các vấn đề này ít nhiều phản ánh một môi trường thuận lợi, thì chúng ta phải nhớ rằng, những định đề cơ bản về sự công bằng, trung lập, và khách quan vẫn cần vận dụng.

Về giá trị của lĩnh vực phức tạp này, các nguyên tắc sau đây được Hội đồng Bộ trưởng của Hội đồng Châu Âu kết hợp lại trong bản khuyến nghị ngày 30 tháng 10 năm 1997, về "Lời phát biểu ác ý". Theo Nguyên tắc 6:

Luật và các thông lệ quốc gia về vấn đề phát ngôn ác ý nên chú ý nghiêm túc đến vai trò của truyền thông trong việc chuyển tải thông tin và ý tưởng được đưa ra, phân tích và giải thích các trường hợp cụ thể của phát ngôn ác ý

và nói chung là những hiện tượng nổi bật cũng như quyền của công chúng được nhận những thông tin và ý tưởng ấy.

Để làm được điều đó, luật và các thông lệ quốc gia nên phân biệt rõ ràng giữa một mặt là trách nhiệm của tác giả những lời phát ngôn ác ý, và mặt khác là mọi trách nhiệm của truyền thông và các chuyên gia về truyền thông góp phần vào việc phổ biến thông tin như một phần trong nhiệm vụ chuyển tải thông tin và ý tưởng về lợi ích công cộng.

Nguyên tắc 7 bổ sung như sau:

Để bổ sung thêm vào Nguyên tắc 6, luật và thông lệ quốc gia nên tính đến thực tế là:

Việc đưa tin về chủ nghĩa phân biệt chủng tộc, sự bài ngoại, chủ nghĩa bài Do Thái hay các hình thức thù địch khác hoàn toàn được bảo vệ theo Điều 10, đoạn 1, của Hiệp ước Châu Âu về Nhân quyền và chỉ có thể bị can thiệp theo các điều kiện quy định trong đoạn 2 của điều khoản đó;

Các chuẩn mực được các cơ quan chính phủ quốc gia áp dụng nhằm đánh giá sự cần thiết của việc hạn chế tự do ngôn luận phải tuân thủ các nguyên tắc đã được nêu ra trong Điều 10 như đã qui định trong luật tiền lệ án của các cơ quan ban hành Công ước, có xét đến hình thức, nội dung, bối cảnh, và mục đích đưa tin;

Tôn trọng tự do nghề báo còn có nghĩa là tòa án hay các cơ quan công quyền không được áp đặt quan điểm của họ coi truyền thông như các dạng kỹ thuật đưa tin khác mà các nhà báo chấp nhận.

### Bảo vệ lợi ích cá nhân

Các hệ thống pháp lý trên khắp thế giới tìm cách bảo vệ uy tín, sự riêng tư và phẩm giá của các cá nhân. Nói chung, sự bảo vệ này diễn ra dưới hình thức các thủ tục tố tụng dân sự và hình sự về sự phỉ báng, bảo đảm sự riêng tư và lăng mạ. Một đặc điểm quan trọng của lĩnh vực luật phức tạp này là ở chỗ, trong nhiều hệ thống pháp lý, các lợi ích này làm tăng mức độ về quyền cơ bản được bảo đảm trong các thông lệ quốc tế và hợp hiến. Một lần nữa, sự tương tác giữa các quyền và lợi ích cạnh tranh nhau phải tuân thủ các định đề cơ bản về công bằng, trung lập, và khách quan.

Một môi trường thuận lợi phải công nhận sự nhạy cảm của các vấn đề và các giá trị tại điểm giao nhau giữa truyền thông tin tức tự do và lợi ích cá nhân cạnh tranh nhau. Trong lĩnh vực bảo vệ quyền cá nhân, vấn đề nổi bật trên khắp thế giới là mức sử dụng và tính rõ ràng của các tổ quyền chống lại sự phỉ báng mà

cả luật dân sự và luật hình sự đều nêu. Sự thịnh hành của các tố quyền này, bao gồm sự cảnh báo trừng phạt theo luật pháp và/hoặc xử phạt hành chính, là một sự đe dọa phải tự kiểm duyệt. Vì lý do này, nhiều hệ thống pháp luật đã thừa nhận rằng, qui trình tố tụng để bảo vệ các quyền và lợi ích cá nhân cũng gây ra gánh nặng cho việc thực hiện các hình thức phát ngôn đã được bảo vệ. Chẳng hạn, Tòa án Châu Âu về Nhân quyền đã xây dựng một khung luật tiền lệ án riêng trong đó bảo vệ mạnh mẽ những câu phát biểu được đưa ra liên quan đến các vấn đề về lợi ích công cộng. Chúng bao gồm cả những câu châm ngôn mà các quan chức nhà nước phải chịu nhiều chỉ trích hơn so với các cá nhân, và những câu mà bị cáo không thể đi tìm bằng chứng chứng minh cho tính chân thực của một nhận định chủ quan hay một lời phát biểu ý kiến.

**CÁC VẤN ĐỀ TRONG LUẬT VỀ PHỈ BÁNG.** Trong một môi trường thuận lợi, hệ thống pháp lý sẽ ghi nhận rằng, việc áp dụng luật về phỉ báng can thiệp đến tự do truyền thông tin tức, và rằng, trong một số trường hợp, sự can thiệp không thể biện hộ được. Một phát biểu có tính phỉ báng là phát biểu thực sự hạ thấp uy tín của một người trong cộng đồng. Luật về phỉ báng xuất hiện trong tất cả các hệ thống pháp lý, và sự bảo vệ uy tín của cá nhân là một quyền được thừa nhận trong các văn kiện quốc tế. Các quy phạm pháp luật nhằm bảo vệ cho các lợi ích này thường có trong các bộ luật tố tụng hình sự và bộ luật dân sự hoặc các điều khoản luật dân sự quy định các lợi ích như quyền dân sự, mà những quyền này có thể có hiệu lực bằng cách yêu cầu đền bù thiệt hại bằng tiền.

Tuy nhiên, trừ khi có sẵn các hình thức bảo đảm nhất định, luật về phỉ báng có thể được dùng để ngăn chặn truyền thông tin tức đăng tải các vấn đề về lợi ích công cộng. Hoạt động truyền thông tin tức, theo đúng bản chất của nó, sẽ thường trình bày các thông tin và ý tưởng chỉ trích các cá nhân, diễn ra dưới dạng mô tả các cá nhân theo cách tiêu cực, hoặc có thể bị xem như là xâm phạm đời tư của cá nhân. Trừ khi luật về phỉ báng có đề cập đến tự do truyền thông tin tức, bằng không thì nguy cơ phải chịu các chế tài hình sự hay đền bù thiệt hại dân sự bằng tiền sẽ dẫn đến sự tự kiểm duyệt một cách có hiệu quả, mà điều này có hại cho quản trị dân chủ.

Về mặt này, nếu một hệ thống pháp lý lựa chọn cách tiếp cận đưa ra có chọn lọc các nhận định thực tế sai lệch hoặc bày tỏ quan điểm chỉ trích một cách quá mức hoàn toàn nằm ngoài sự bảo vệ của các quy định cơ bản bảo đảm cho tự do truyền thông tin tức, thì cách tiếp cận này có hại cho tự do truyền thông tin tức. Tình trạng của nguyên đơn là một trong nhiều biến quan trọng cần được xem xét khi xây dựng một cách tiếp cận luật về phỉ báng phù hợp với một môi trường thuận lợi.



**BẢO VỆ PHẨM GIÁ CÁ NHÂN.** Một môi trường thuận lợi sẽ tìm cách cân đối giữa việc bảo vệ phẩm giá cá nhân với nguy cơ đe dọa tự do truyền thông tin tức bằng cách hạn chế vận dụng luật về lãng mạ và xem xét chúng hết sức thận trọng. Luật về lãng mạ chứa đựng sự cảnh báo đương nhiên đối với việc thực hành tự do truyền thông tin tức, đặc biệt vì bản chất mơ hồ của chúng và việc không coi sự trung thực là một cách biện hộ. Nói chung, mọi người đều công nhận rằng bảo vệ giá trị bản thân của một cá nhân có thể hàm chứa, và có lẽ bị vi phạm, bởi sự lan rộng các hành động hành hung. Bởi vậy, nhiều hệ thống pháp lý đã đề ra các chế tài dân sự và/hoặc hình sự với những phát biểu có tính lãng mạ, trong đó vấn đề quan trọng không phải là tính trung thực của lời phát biểu đó (trung thực không phải là cách biện hộ), mà là chủ ý của người nói hoặc người viết. Luật về lãng mạ có thể nguy hiểm đối với việc thực hành tự do truyền thông tin tức nếu không được hiểu và áp dụng một cách hạn chế và cực kỳ giới hạn trong các trường hợp mà lời phát biểu không chứa thông tin về tầm quan trọng mang tính xã hội, mà được phát ngôn rõ ràng chỉ nhằm làm tổn thương tới nạn nhân.

**BẢO VỆ ĐỜI TƯ CÁ NHÂN.** Khi phân xử các tranh chấp liên quan đến những khiếu nại về sự vi phạm đời tư cá nhân, các hệ thống pháp lý phải cố gắng xây dựng các chuẩn mực để phân biệt giữa thông tin cá nhân và thông tin công cộng. Nhiều hệ thống pháp lý tập trung ưu tiên vào việc bảo vệ các cá nhân trước sự phát tán các lời phát biểu xâm hại đến đời tư cá nhân hoặc gia đình họ. Điểm quan trọng ở đây là việc hình thành hợp lý quan niệm về đời tư là rất cần thiết. Khái niệm này không phải là một tấm lá chắn để che giấu sau nó các hành động có tầm quan trọng mang tính xã hội khỏi sự giám sát của công chúng.

**QUYỀN PHÚC ĐÁP HOẶC CẢI CHÍNH.** Các nghĩa vụ pháp lý nhằm tạo ra một cơ hội để phúc đáp hoặc yêu cầu cải chính về nội dung truyền thông liên quan có thể giúp giải quyết tình trạng lạm dụng liên quan đến tự do nghề báo dưới một hình thức ít đe dọa đến sự độc lập của truyền thông hơn so với sự điều tiết bằng những phương tiện như khởi kiện tội phỉ báng. Tuy nhiên, xúc tiến môi trường thuận lợi sẽ bị cản trở nếu các nghĩa vụ đó lan ra quá rộng hoặc xâm nhập quá sâu vào tính chất tùy quyết của công tác biên tập.

Trong nhiều hệ thống pháp lý, các đạo luật như luật dân sự hoặc luật về truyền thông đại chúng đưa ra các biện pháp về mặt tư pháp để phúc đáp hoặc cải chính đến những người mà quyền hoặc lợi ích hợp pháp của họ bị xâm hại do sự phát tán nội dung truyền thông. Theo quyền được phúc đáp, một đài truyền thông tin tức có nghĩa vụ đưa tin về tuyên bố do bên bị hại chuẩn bị.

Ngược lại, quyền cải chính (hoặc quyền rút lại) đòi hỏi đài truyền thông phải đưa tin lời phát biểu của chính mình để cải chính lời phát biểu có tính xúc phạm trước đó. Việc đưa ra các giải pháp như vậy thường được xem là phương tiện có hiệu quả và hiệu lực hơn để thỏa mãn mối quan ngại của những người cho rằng họ bị thương tổn do nội dung truyền thông có sự xúc phạm. Đồng thời, các giải pháp này tự bản thân chúng có thể đe dọa đến tự do nghề báo nếu không được giữ trong những giới hạn phản ánh sự tôn trọng quyền của nhà báo hoặc quyền của công chúng được tiếp nhận thông tin.

### **Quy định trung lập về nội dung và rủi ro của các chương trình vận động**

Môi trường thuận lợi sẽ là môi trường trong đó các thể chế pháp luật có thể mang đến cho truyền thông các biện pháp bảo vệ về mặt thủ tục và đủ độc lập trước các chương trình gián tiếp lôi kéo. Trong tất cả các hệ thống pháp lý, dường như có vô hạn các cơ hội để các quan chức nhà nước hoặc những người hoạt động cá nhân cố gắng lôi kéo truyền thông, nếu họ sẵn sàng làm như vậy. Các cơ hội này thường có trong quá trình vận động luật pháp, mà sự vận động này không công khai nhằm chống lại các nội dung truyền thông tin tức, mà thay vào đó dường như trung lập về nội dung, trong khi vẫn có khả năng ảnh hưởng đến việc ra quyết định biên tập của truyền thông. Cách thức tác động đến nội dung truyền thông sẽ luôn luôn tồn tại và các cơ quan chức năng của nhà nước có nhiều cơ hội để gây ảnh hưởng một cách gián tiếp đến nội dung truyền thông. Trợ cấp, các qui định điều tiết về tập quán, bản quyền, sự sẵn có của giấy in, chi phí cho giao dịch với các cơ quan nhà nước (nhà xuất bản), thuế, luật chống cạnh tranh nói chung, các quy định tiếp cận của công chúng, và các yêu cầu về chiến dịch bầu cử chỉ là một vài ví dụ.

Các biện pháp ảnh hưởng gián tiếp này có thể xuất hiện qua các quy tắc tồn tại độc lập cũng như qua việc áp dụng chúng. Ví dụ, liên quan đến mặt thứ nhất, các cơ quan nhà nước có thể phân loại thuế một cách có phân biệt nhằm đánh thuế vào một số trạm truyền thông này cao hơn các trạm truyền thông khác. Liên quan đến mặt thứ hai, với tư cách là một phần của luật chuẩn tắc, phân loại thuế có thể không thiên vị, nhưng các hãng truyền thông khác nhau lại có thể chịu sự cưỡng chế có chọn lọc.

Vì vậy các luật thuế, và cụ thể là mức độ theo đó các luật này được giám sát và có hiệu lực, có thể gây ra các trở ngại cho sự hình thành và duy trì một môi trường thuận lợi. Các cơ quan nhà nước thường sử dụng việc không thanh toán thuế như

một cái cơ để tấn công, quấy rối hoặc đóng cửa các tờ báo. Một yếu tố trong pháp quyền, rất quan trọng với báo chí, là sự cấm chính thức việc cưỡng chế có chọn lọc. Tất nhiên, không có đạo luật nào hoàn toàn có hiệu lực đối với toàn bộ những người có hành vi vi phạm, nhưng sự cưỡng chế có chọn lọc thường là nguyên nhân gây ra những hành động chống lại báo viết và các đài phát thanh, truyền hình.

Nói một cách đơn giản, không thể làm trái luật các qui tắc độc lập như vậy trong một môi trường thuận lợi. Những biện pháp này được coi là một phần của việc ban hành luật và của cơ quan thực thi pháp luật có mặt trong tất cả các hệ thống luật pháp. Bởi vậy, các đặc trưng nổi bật nhất của một môi trường thuận lợi xét về mặt này, sẽ là sự hiện diện của sự bảo vệ thích hợp của pháp quyền cũng như sự xem xét các định đề cơ bản về công bằng, trung lập và khách quan.

### **Sự bảo vệ truyền thông tin tức chống lại hành vi cá nhân**

Phần nhiều cuộc thảo luận của chúng ta đã tập trung vào các mối quan hệ giữa truyền thông và các cơ quan nhà nước; tuy nhiên trong một số trường hợp, các biện pháp hỗ trợ của nhà nước có thể rất cần thiết để bảo vệ cho hoạt động của truyền thông tin tức khỏi hành vi của cá nhân một số người.

#### **Tự do báo chí trong nước**

Đôi khi, sự bất đồng về nội dung cũng phát sinh giữa các chủ sở hữu truyền thông và các biên tập viên của họ. Một nhiệm vụ quan trọng của môi trường thuận lợi sẽ là việc xác định xem liệu có cần luật trong các tình huống như vậy hay không, và nếu có, thì luật nào được áp dụng để duy trì sự cân bằng giữa các bên khác nhau nhằm thúc đẩy các nhu cầu xã hội trong việc phổ biến thông tin và ý tưởng. Chẳng hạn, một số hệ thống pháp lý cố gắng tạo điều kiện thích ứng với các lợi ích cạnh tranh này bằng cách tạo ra các động lực để xây dựng các hướng dẫn biên tập và thiết lập các hệ thống để giải quyết tranh chấp.

#### **Bảo vệ về mặt thể chất**

Môi trường thuận lợi là một môi trường trong đó các cơ quan chức năng sẵn sàng và có khả năng buộc tội những người đe dọa hoặc hành hung người đại diện của các hãng truyền thông, khiến cho những người đang tìm cách hành động gây hại cho đại diện các hãng truyền thông tin tức sẽ không thể làm như vậy mà không bị trừng phạt. Truyền thông tin tức không hoạt động được đúng

chức năng nếu các cơ quan nhà nước không làm cho các luật hình sự áp dụng chung có hiệu lực hoặc có làm nhưng lại khiến chúng nó có hiệu lực theo cách có chọn lọc và tùy tiện.

Trong khuyến nghị năm 1996, Hội đồng bộ trưởng của Hội đồng Châu Âu đã đề cập đến vấn đề này, kêu gọi các nước thành viên “điều tra các trường hợp tấn công đe dọa sự an toàn thể chất của các nhà báo xảy ra trong phạm vi lãnh thổ của họ” và “sử dụng tất cả các biện pháp phù hợp để kết tội những kẻ chịu trách nhiệm với các vụ tấn công đó” (Khuyến nghị số R96 [4], Hội đồng Bộ trưởng, Hội đồng Châu Âu, “Vấn đề bảo vệ các nhà báo trong các trường hợp có mâu thuẫn và căng thẳng”, được Hội đồng bộ trưởng phê chuẩn vào ngày 3/5/1996). Về mặt này, hội nhà báo và các tổ chức nghề nghiệp dành cho những người làm việc trong lĩnh vực truyền thông có thể đóng một vai trò tích cực trong việc tạo áp lực tập thể, nếu cần, đến các cơ quan công quyền.

## Kết luận

Việc cô lập bất kỳ một khía cạnh cụ thể nào của hình thái xã hội và miêu tả nó như là một yếu tố quan trọng hoặc cần thiết cho một môi trường thuận lợi đối với truyền thông tự do và độc lập là rất khó khăn. Chúng tôi cố gắng nhận dạng các thành tố của các quá trình pháp lý phức tạp nhằm tạo ra một môi trường thuận lợi cho phép truyền thông phấn đấu cho mục tiêu dân chủ. Chúng tôi thừa nhận rằng, trong khi các thành tố này không đủ để đảm bảo cho chính các hoạt động truyền thông độc lập và tự do, nhưng chúng lại cần thiết để tăng cường và duy trì sự đảm bảo đó.

Đương nhiên, các nhân tố khác cũng rất quan trọng trong việc xác định sự thành công của hoạt động truyền thông tin tức trong một xã hội nhất định. Cơ cấu của ngành truyền thông phụ thuộc vào lượng người đọc và khán giả hỗ trợ như thế nào cho hoạt động truyền thông. Thu nhập từ hoạt động quảng cáo phụ thuộc vào cơ cấu tiêu dùng. Vai trò và bản chất của các khoản trợ cấp (dù có hay không) phụ thuộc vào mức độ bảo đảm của tính tự chủ và sự mong muốn kiểm soát của cơ quan trợ cấp. Trình độ giáo dục chung trong một xã hội có thể hình thành nên bản chất của truyền thông và cách mà chúng được sử dụng trong quá trình chính trị.

Sự đan xen chặt chẽ giữa tất cả các vấn đề này là vai trò của luật pháp. Chúng tôi đã cố gắng khảo sát vai trò của các thông lệ cụ thể được xem như những bước đi pháp lý quan trọng có ảnh hưởng đến các triển vọng trở thành các tổ chức truyền thông mạnh, đóng góp vào các hoạt động dân chủ.

---

# 11

## Luật về lăng mạ

Ruth Walden

Ở hơn 100 quốc gia, các cá nhân – kể cả các nhà báo – có thể bị bỏ tù hoặc bị phạt vì lăng mạ hoặc xúc phạm đến các quan chức và các cơ quan nhà nước. Luật về lăng mạ vẫn được ghi trong nhiều cuốn sách ở các quốc gia dân chủ lâu đời nhất ở Tây Âu, cũng như trong nhiều chế độ chuyên chế nhất thế giới. Nhiều nước có các điều khoản hiến pháp bảo đảm cho quyền tự do ngôn luận và tự do bày tỏ, nhưng vẫn tiếp tục làm tăng cường hiệu lực của các luật phạt hành vi chỉ trích nhà nước.

Tên và cách diễn đạt trong các luật về lăng mạ có sự khác nhau (xem các ví dụ trong phần Phụ lục của chương). Tại nhiều nước thuộc địa của Anh trước đây, các luật về các hành vi phỉ báng có tính kích động đã hình sự hóa cách diễn đạt, nên gây ra sự căm ghét, coi thường và bất mãn đối với chính quyền. Tại các quốc gia châu Mỹ La tinh, các luật về hành vi mạo phạm (khinh miệt hoặc thiếu tôn trọng) qui định chế tài hình sự đối với việc không tôn trọng các quan chức nhà nước. Ở các nước quân chủ, luật về tội khi quân cấm các hình thức lăng mạ hoàng gia, và tại các quốc gia theo đạo Hồi, các luật về hành vi báng bổ đặt ra các hình phạt khắc nghiệt đến mức xử tử hình đối với các trường hợp lăng mạ những người lãnh đạo giáo phái. Nhiều luật như vậy qui định việc xúc phạm đến danh dự và phẩm giá của những quan chức và các cơ quan nhà nước cao cấp cụ thể, của các cơ quan đại diện nước ngoài, và của biểu tượng và hình ảnh quốc gia, là một tội. Các luật khác cấm lăng mạ tất cả quan chức nhà nước vì vị trí đảm nhiệm của họ hoặc trong khi họ đang thi hành công vụ. Một vài nước chỉ có các luật chung chung về lăng mạ trừng phạt những lời nói có tính xúc phạm nhằm vào bất kỳ một cá nhân nào. Mặc dù về lý thuyết, các luật đó đều qui định hình phạt đối với việc lăng mạ dân thường và công chức, nhưng các quan

chức cao cấp của chính phủ, các chính trị gia, và các công chức thường viện dẫn các luật này nhiều nhất.

Bất kể các luật này có tên gọi là gì và chúng được diễn đạt như thế nào, kết quả đều như nhau: chúng được sử dụng để đàn áp và xử phạt sự bất đồng quan điểm và tranh cãi chính trị, sự chỉ trích và xã luận phê bình, châm biếm và các hoạt động báo chí điều tra. Các luật này cũng tạo ra một trong các hình thức nguy hiểm, thụt lùi và dai dẳng nhất để kiểm soát truyền thông.

### **Các luật về lăng mạ và phạm tội phỉ báng**

Thoạt nhìn, luật về lăng mạ có thể chỉ xuất hiện như là một dạng khác của luật về phạm tội hình sự do phỉ báng (criminal defamation law), nhưng giữa hai luật này có những điểm khác nhau đáng kể cả về lý thuyết và thực tiễn. Luật về phạm tội phỉ báng được thiết kế cho phép các cá nhân bảo vệ uy tín của họ. Các luật này đưa ra các xử phạt hình sự đối với tội vu khống (phỉ báng bằng lời) và sỉ nhục (phỉ báng bằng văn bản, giấy tờ).

Về mặt lý thuyết, sự tổn hại do phỉ báng gây ra nằm ở mức độ ảnh hưởng mà ngôn từ có tính phỉ báng tác động vào các quan điểm của người khác về cá nhân người bị phỉ báng: những người khác coi thường người bị phỉ báng nhiều hơn sau khi có sự công khai này. Các luật về phỉ báng thường xác định tội danh liên quan đến người thứ ba, chẳng hạn như, các ngôn từ gây tác động nhằm đưa một người rơi vào tình trạng bị công chúng khinh miệt, nhạo báng và căm ghét. Ngược lại, các luật về lăng mạ lại chú ý nhiều hơn đến việc bảo vệ các cảm giác của người bị lăng mạ, tức là cảm giác của chính người đó về danh dự và phẩm giá.

Trong thực tế, các luật về phỉ báng được đặt ra để điều chỉnh những nhận định không đúng về sự thật. Các luật này được thiết kế để bảo đảm rằng, uy tín của một cá nhân không bị tổn hại một cách bất công do sự công bố hoặc phát tán những điều sai sự thật. Như nhiều tòa án quốc gia và quốc tế đã thừa nhận, những lời phát biểu trung thực – cũng như sự bày tỏ những quan điểm không thể xác minh được – không thể bị kiện với tội danh phỉ báng. Ngược lại, vì các luật về lăng mạ được thiết kế nhằm bảo vệ danh dự và phẩm giá, chứ không phải là bảo vệ uy tín, nên chúng được dùng để trừng phạt các quan điểm cũng như những nhận định thực tế cả đúng sự thật và sai sự thật, các thái độ châm biếm, thóa mạ, và thậm chí là thái độ xấu.

Có hai vụ kiện cách đây không lâu ở Châu Âu làm ví dụ chứng minh. Vụ thứ nhất, nhà báo Hy Lạp Vassilis Rafailidis đã bị buộc tội vừa phỉ báng vừa

lăng mạ khi gọi thị trưởng Prototsani là “một thị trưởng tầm thường đáng thương” trong một bài xã luận. Tòa án Hy Lạp đã bác bỏ đơn kiện tội phỉ báng, có vẻ như vì lời phát biểu đó rõ ràng là một quan điểm, nhưng lại tuyên phạt Rafailidis 4 tháng tù giam vì hành vi lăng mạ. Trong một vụ khác, nhà báo người Áo Gerhard Oberschlik bị buộc tội vi phạm cả Điều 111 trong Bộ luật Hình sự Áo qui định cấm phỉ báng và Điều 115 qui định cấm lăng mạ bất kỳ một người nào vì đã gọi người đứng đầu Đảng Tự do Áo Georg Haider là “thằng ngốc”. Tuy nhiên, Điều 111 chỉ áp dụng cho những phát biểu sai sự thực, và vì từ “thằng ngốc” rõ ràng là một sự bày tỏ quan điểm, không thể chứng minh là đúng hay sai, nên các tòa án Áo chỉ thấy tội của Oberschlik là vi phạm luật về lăng mạ. Quyết định đó rất cuộc bị Tòa án Châu Âu về Nhân quyền bác bỏ.

Cách diễn đạt trong các luật ở nhiều nước cũng thừa nhận sự khác biệt giữa sự sỉ nhục và lăng mạ. Ví dụ, luật của Crôatia nói rằng “nếu bị đơn chứng minh được tính xác thực của các luận điệu hoặc anh ta đưa ra lý do biện hộ để cho thấy các luận điệu đó là đúng, thì người đó sẽ không bị phạt vì tội phỉ báng nhưng bị phạt vì tội lăng mạ”. Tương tự như vậy, luật của Maroc thừa nhận rằng, để buộc tội phỉ báng cần phải có chứng cứ, nhưng lại tiếp tục qui định: “bất kỳ một phát ngôn nào có tính xúc phạm nghiêm trọng, từ ngữ khinh bỉ hay thóa mạ mà không quy được cho bất kỳ một sự việc nào đều bị coi là hành vi lăng mạ”.

Trong khi về mặt lý thuyết, các luật về phỉ báng và lăng mạ có khác nhau, thì thực tế sự khác biệt này thường không rõ nét. Các đạo luật về phạm tội sỉ nhục được diễn đạt một cách mơ hồ rất khó để phân biệt với các luật về lăng mạ, và thường được dùng để phạt các trường hợp có thể được qui kết chính xác hơn theo tội lăng mạ hoặc không tôn trọng chứ không phải tội phỉ báng. Ví dụ, vụ kiện ở Campuchia năm 1996, Chan Rotana, là biên tập viên của *Tiếng nói Tuổi trẻ Khôme*, bị tuyên phạt một năm tù giam và mức tiền phạt gần 2.000 đôla vì tội phỉ báng thủ tướng thứ nhất và thứ hai trong một bài báo châm biếm có tiêu đề “Hoàng thân Ranariddh ngu ngốc hơn Hun Sen ba lần một ngày”. Bộ luật Hình sự của Campuchia không có điều khoản nào qui định rõ ràng về hành vi lăng mạ, nhưng như một số nước khác, các qui định về tội phỉ báng nói chung được dùng để trừng phạt các quan điểm chỉ trích những người đứng đầu chính phủ.

Luật về phạm tội sỉ nhục trong đó có qui định bị đơn phải có trách nhiệm chứng minh sự thật như ở nhiều nước đã làm, chứ không yêu cầu bên nguyên đơn hay người khiếu kiện phải chứng minh sự sai trái, được sử

dụng để trừng phạt các quan điểm chống đối chính phủ. Luật về phạm tội sỉ nhục công nhận sự thật là một cách biện hộ sẽ yêu cầu chứng minh quan điểm, mà theo định nghĩa sẽ không thể chứng minh là đúng, và bởi vậy, thường được xử theo luật về lăng mạ. Hơn thế nữa, ở một số nước, sự thật không phải là một cách biện hộ đầy đủ đối với trường hợp phạm tội phỉ báng. Ví dụ ở Hàn Quốc, luật qui định rằng sự thật chỉ được coi là lời biện hộ cho hành vi phỉ báng khi nó được công bố duy nhất “vì lợi ích công cộng”. Tại Ấn Độ, sự thật sẽ là lời biện hộ “nếu sự qui kết đó được đưa ra hoặc được công bố vì lợi ích công cộng”. Việc lấy lợi ích công cộng làm cơ sở để đặt ra các ràng buộc đối với việc sử dụng lời biện hộ dựa vào sự thật khá phổ biến trong các luật về phạm tội phỉ báng và cũng là nhằm chuyển hành vi phạm tội theo luật về sỉ nhục sang luật về lăng mạ. Nghiên cứu của tôi (Walden 2000) đã chỉ ra rằng, các hành động phạm tội phỉ báng thường là do các bài phóng sự phê bình các quan chức và tổ chức của chính phủ. Điều này củng cố thêm kết luận cho rằng, các luật về phạm tội phỉ báng có thể và thực tế đã thay thế cho các luật về lăng mạ.

### **Nguồn gốc của luật về lăng mạ**

Nguồn gốc của các luật về lăng mạ hiện nay là Luật 12 Thê của La Mã từ thế kỷ thứ năm trước công nguyên, trong đó qui định các điều khoản liên quan đến *iniuria*, nhìn chung có thể dịch thành lăng mạ hoặc gây thương tích. Trong thời kỳ đầu tiên sử dụng luật này, *iniuria* có thể chỉ mới đề cập đến sự hành hung và xâm hại thân thể; tuy nhiên một loạt sắc lệnh đã mở rộng khái niệm *iniuria* để bao gồm cả sự tấn công bằng lời nói, lăng mạ, hoặc lăng nhục. Vì qui định về *iniuria* được xây dựng nhằm bảo vệ danh dự và phẩm giá nên những người chồng có thể phải bồi thường vì đã lăng mạ vợ mình và những ông bố phải bồi thường vì đã lăng mạ con cái họ. Trong các luật cận đại về lăng mạ, *iniuria* đã dựa trên cơ sở cảm giác của cá nhân về sự lăng mạ và làm nhục chứ không dựa vào tổn thất kinh tế. Bởi vậy, hình thức xử phạt đã dựa vào vị thế của các bên và mức độ khắc nghiệt của sự lăng mạ, chứ không dựa vào bất kỳ một chứng minh nào về tổn thất. Ban đầu chỉ là một loại kiện cáo dân sự về tổn thất, trải qua thời gian đã bổ sung thêm các hình phạt hình sự nữa.

Khi Hoàng đế Justinian ra lệnh biên soạn luật La Mã vào thế kỷ thứ 6 sau Công nguyên, luật vựng đã có một mục dành cho “hành vi lăng mạ và sỉ nhục gây tai tiếng”. Luật vựng này qui định rằng “thuật ngữ ‘gây tổn thương’ được



dùng để chỉ một sự lăng mạ có tính chất làm nhục. Thuật ngữ ‘lăng mạ’ được bắt nguồn từ động từ ‘khinh miệt’.... Mỗi trường hợp lăng mạ đều để xử một người hoặc có liên quan đến phẩm giá và sự ô danh của một người nào đó” (xem Kolbert 1979). Trong khi luật La mã cổ đại về *iniuria* được xây dựng nhằm bảo vệ phẩm giá của mọi người dân – với người nào có vị trí cao hơn được quyền nhận bồi thường nhiều hơn – thì phần lớn các luật về lăng mạ ngày nay lại hẹp hơn rất nhiều, chỉ đưa ra sự bảo vệ cho chính quyền, các cơ quan và quan chức nhà nước, hoàng gia, biểu tượng quốc gia, và/hoặc những người nước ngoài có quyền cao chức trọng. Các luật hiện đại về lăng mạ dường như thay thế mối quan tâm của luật La Mã cổ đại dành cho phẩm giá và danh dự của các cá nhân bằng mối quan tâm của các quan chức nhà nước để tự bảo vệ và tránh không bị chỉ trích. Từ góc độ đó, các luật hiện đại về lăng mạ có liên quan chặt chẽ hơn đến thông luật cũ của Anh về sự phỉ báng có tính kích động.

Nói một cách khá đơn giản, phỉ báng có tính kích động là sự chỉ trích chính phủ, dù đúng hay sai, có chứng minh được hay không. Không phải ngẫu nhiên mà luật về phỉ báng có tính kích động lại được bắt nguồn từ Anh một thời gian ngắn sau khi William Caxton đưa báo viết vào quốc gia này vào thế kỷ thứ 15. Sự bảo vệ đầu tiên của chế độ quân chủ Anh chống lại công cụ truyền thông mới mẻ và có mối hiểm họa tiềm tàng này là việc thiết lập các hệ thống cấp phép nghiêm ngặt và kiểm duyệt trước khi xuất bản. Khi các ấn phẩm bị coi là có tính kích động đã bắt đầu lách qua được các kẽ hở trong hệ thống kiểm duyệt và cấp phép, thì một luật thời trung cổ xa xưa cấm đoán việc lan truyền những câu chuyện bịa đặt tào lao gây bê bối và không đúng sự thật đã được các tòa án thông luật sửa đổi để qui vào tội hình sự bất kỳ sự chỉ trích nào đối với chính quyền.

Khoảng hai thế kỷ trước đây, Mỹ đã không công nhận khái niệm về phỉ báng có tính kích động, nhưng khái niệm này hiện nay vẫn tồn tại ở nhiều nơi trên thế giới dưới dạng *desacato* (mạo phạm) và các luật về lăng mạ, các luật về việc gây kích động, và thường là trong các luật về báng bổ và phỉ báng có tính kích động, tất cả các luật đều có thể và thường được dùng để phạt các hành vi chỉ trích chính phủ và quan chức nhà nước.

Chủ nghĩa thực dân đã truyền bá các luật về lăng mạ đi nhiều nơi khắp thế giới. Phần lớn các thuộc địa cũ của Anh vẫn còn duy trì các luật về phỉ báng có tính kích động đã được ban bố trong thời kỳ thống trị của người Anh. Hầu hết các luật về hành vi mạo phạm ở châu Mỹ La tinh đều dựa vào luật cũ của Tây Ban Nha, là luật đã bị hủy bỏ một phần năm 1995 khi Tây Ban Nha sửa

đổi lại toàn bộ Bộ Luật Hình sự của nước này. Tại Indônêxia, là một thuộc địa cũ của Hà Lan, các qui định được gọi là Điều khoản về “Gieo rắc sự căm ghét” cấm phát ngôn nơi công cộng về “các cảm giác thù địch, căm hờn và khinh miệt đối với chính phủ”. Trong khi các điều khoản tương tự chưa bao giờ là một phần trong Bộ Luật Hình sự của Hà Lan thì người Hà Lan đã sử dụng các Điều khoản về “Gieo rắc sự căm ghét” để đàn áp phong trào dân tộc trước Chiến tranh Thế giới lần thứ II ở Indônêxia. Có lẽ nổi tiếng nhất trong tất cả các luật về lăng mạ là luật của Pháp năm 1881, một mô hình cho các luật về lăng mạ ở khắp các nước châu Phi nói tiếng Pháp. Chính phủ các nước đang phát triển tiếp tục dùng luật của Pháp để biện giải cho việc ban hành, duy trì và tăng cường hiệu lực các luật về lăng mạ của mình.

### **Luật về lăng mạ trong thực tế**

Trong tài liệu hiện nay không cho biết một cách chính xác số lượng các luật về lăng mạ, nhưng các luật này có mặt ở hơn 100 quốc gia. Nghiên cứu của tôi (Walden 2000) đã nhận dạng được nguyên bản của gần 90 luật như vậy ở các nước thuộc tất cả các khu vực trên thế giới. Thậm chí ở những nước không có các điều khoản chính thức về việc lăng mạ thì luật về phạm tội phỉ báng vẫn được sử dụng như một thứ luật thay thế khá thuận lợi.

Một vài ví dụ rõ rệt nhất gần đây về việc dựa vào các luật về lăng mạ và phạm tội phỉ báng để kiềm chế việc đưa tin phóng sự và chỉ trích chính phủ là các trường hợp ở các nước thuộc Liên Xô cũ. Tại những nước này, nhà báo không chỉ phải đối mặt với truyền thống kiểm duyệt ăn sâu và thái độ thù địch chính thức đối với báo chí mà còn vấp phải di sản kiên cố trong việc bảo vệ danh dự và phẩm giá. Mặc dù hiến pháp bảo đảm cho quyền tự do phát biểu và tự do báo chí, các quan chức chính phủ ở một vài nước Liên Xô cũ vẫn tiếp tục viện dẫn các luật về lăng mạ để chống lại truyền thông và các nhà lãnh đạo chính trị đối lập, thường để cố gắng ngăn cản các phát giác về tội tham nhũng và lạm quyền khác. Một vụ kiện ở Cadăcxtan minh họa cho các ảnh hưởng tai hại của luật về lăng mạ đối với quyền tự do báo chí và là đối với tiến trình dân chủ nói chung.

Tháng 4 năm 2001, biên tập viên của tờ tuần báo *SolDat* thuộc nhóm người Kadăc đối lập đã bị kết án tù vì “lăng mạ trước công chúng đối với phẩm giá và danh dự” của tổng thống. Biên tập viên, người bị tuyên phạt một năm tù và buộc phải nộp gần 280 đôla án phí, ngay tức khắc đã được tha tội theo lệnh ân xá của tổng thống nhưng vẫn là một tội phạm có tiền án bị cấm không

được rời khỏi đất nước. Tháng 6 năm 2001, anh ta bị chặn không cho lên máy bay đi Mỹ để làm chứng trước buổi chất vấn quốc hội về quyền con người ở Trung Á.

Vụ kết án biên tập viên bắt nguồn từ việc *SolDal* cho in lại một bài báo từ Internet về cái gọi là vụ bê bối “Cadăcghét” trong đó có những từ ngữ không chứng minh được cho rằng tổng thống và các quan chức cao cấp khác chuyển hàng triệu đôla vào các tài khoản ngân hàng ở Thụy Sĩ. Tác giả của bài báo trên Internet, đồng bị đơn với biên tập viên nọ trong phiên tòa, đã được tuyên bố trắng án, rõ ràng là vì anh ta đã viết bài báo để đăng trên Internet chứ không phải để in trên một tờ báo của Cadăcxtan. Trớ trêu thay, số báo *SolDal* có bài viết này lại chưa bao giờ được lưu hành ở Cadăcxtan vì các quan chức hải quan đã tịch thu ngay từ đường biên giới. Tờ báo này đã được in ở Nga vì tất cả các công ty xuất bản Cadăcxtan đều từ chối in, theo tin đã đưa, do áp lực của chính phủ.

Vụ kiện này chỉ là một đòn trong mối quan hệ mâu thuẫn lâu dài giữa báo chí phe đối lập với các quan chức của chính phủ Cadăcxtan. Những tờ báo khác có đăng các bài phóng sự về tham nhũng của chính phủ, và thường là các bài viết lại những câu chuyện từ các phương tiện truyền thông nước ngoài và mạng Internet, cũng phải đối mặt với những lời kết án, bị tịch thu các phương tiện in ấn, và các hình thức hăm dọa khác. Chẳng hạn, Ủy ban Bảo vệ Nhà báo đã báo cáo rằng công ty in quốc doanh Dauir đã từ chối tiếp tục phát hành tờ bán nguyệt san *Vremua Po* bằng cả tiếng Anh và tiếng Nga, sau khi tờ báo này đã in lại các bài viết từ tờ *Tuần tin tức* và tờ *Nhật báo phổ Uôn* về vụ tham nhũng bê bối đó, và Bigeldy Gabdullin, biên tập viên của tuần báo *Vek thế kỷ XXI* (XXI Vek), bị buộc tội phỉ báng vì có hai bài báo đăng vào tháng 10 năm 2000 qui cho tổng thống Nazarbayev tham nhũng. Công tố viên Almaty đã bác bỏ những lời buộc tội này vào tháng 4 năm 2001.

Quan chức ở những nước khác thuộc Liên Xô cũ cũng quay sang sử dụng luật về lãng mạ để trừng phạt những người chỉ trích họ. Năm 1999, một nhà báo làm việc cho tờ *Đại lộ Baku* ở Adécbaïdan đã bị buộc tội “xúc phạm danh dự” anh trai tổng thống, một thành viên của nghị viện, vì đã mô tả ông ta như “một ông vua trong ngành dầu lửa”. Nhà báo này đã nhận hình phạt một năm tù treo và bị cấm rời khỏi đất nước. Cũng năm đó, Irina Khalip, tổng biên tập tờ tuần báo độc lập *Imia* của Bêlarút, đã bị buộc tội xúc phạm danh dự ngài Tổng chưởng lý của tổng thống và Công tố viên trưởng khi qui cho họ tội tham nhũng trong một bài báo ra ngày 15 tháng 7 năm 1999. Ở Ucraina, Tòa án Thành phố Kiép đã yêu cầu bắt giữ Oleg Liachko, tổng biên tập tờ

Politika, một tờ báo của phe đối lập, vào tháng 12 năm 1998. Liachko đã bị buộc tội phỉ báng và lăng mạ theo Điều 125 và Điều 126 của Bộ Luật Hình sự, sau khi anh ta cho đăng những câu chuyện ám chỉ hành động sai trái của ba quan chức chính trị cao cấp. Trước đó, Văn phòng Công tố Nhà nước đã phong tỏa tài khoản ngân hàng của tờ báo này, sau khi nó đăng một loạt bài viết về các cá nhân có quan hệ gần gũi với tổng thống.

Các quan chức Thổ Nhĩ Kỳ cũng tiếp tục tăng cường hiệu lực các luật lăng mạ đang có ảnh hưởng sâu rộng của họ, đặc biệt Điều 159 của Bộ Luật Hình sự là điều có qui định hình phạt đến 6 năm tù cho bất kỳ ai “lăng mạ công khai hoặc vu khống nhà nước Thổ Nhĩ Kỳ, nền Cộng hòa, Quốc hội tôn kính, hay tư cách đạo đức của chính phủ, quân đội hoặc lực lượng an ninh nhà nước, hay tư cách đạo đức của các cơ quan tư pháp”. Tháng 9 năm 2000, nhà báo và tác giả Nadire Mater cuối cùng đã không bị buộc tội vi phạm Điều 159, sau khi mất hơn một năm tự bào chữa cho chính mình. Tháng 8 năm 1999, bà đã bị buộc tội lăng mạ quân đội trong cuốn sách của bà với tên gọi “*Cuốn sách của Mehmed: Lời nói thẳng của những người lính chiến đấu ở vùng Đông Nam*”, là cuốn sách đã bị tòa án cấm lưu hành vào tháng 6 năm 1999. Cuốn sách này có các cuộc phỏng vấn 42 binh sĩ Thổ Nhĩ Kỳ bàn luận về cuộc chiến chống lại quân phiến loạn người Kurd.

Một vụ khác được khởi kiện theo Điều 159 của Thổ Nhĩ Kỳ cho thấy luật về lăng mạ có thể được dùng để chống lại giới truyền thông cũng như báo chí truyền thống. Emre Ersoz 18 tuổi đã bị phạt 10 tháng tù treo vào tháng 6 năm 1998 vì đã “lăng mạ công khai lực lượng an ninh nhà nước” sau khi cậu ta đã cho đăng những lời chỉ trích cảnh sát ngược đãi một nhóm người mù phản đối tình trạng ổ gà trên các vỉa hè Ankara trên mạng Internet.

Có lẽ không có nơi nào có nhiều bằng chứng hơn ở các nước Châu Phi Hạ Sahara về những ảnh hưởng tai hại của luật về gây kích động và lăng mạ từ Tây Âu. Nam Phi không có luật như vậy và Kênia đã hủy bỏ các điều khoản về việc gây kích động vào năm 1997; tuy nhiên, hầu như các quốc gia châu Phi nói tiếng Pháp đều có phiên bản luật nghiêm khắc 1881 của Pháp cho chính nước mình, và phần lớn các thuộc địa cũ của Anh đều duy trì các luật về việc gây kích động cũng như các điều khoản cấm lăng mạ đối với “các hoàng tử nước ngoài”. Năm 1996, Anthony Akoto Ampaw, luật sư người Gana và là Tổng thư ký của Phong trào Dân chủ Mới, đã khẳng định tại cuộc hội thảo của Hội đồng Châu Âu ở Stranxobua rằng, chính phủ các nước châu Phi đang sử dụng các luật theo kiểu phương Tây để trấn áp báo chí. Ampaw đã trình bày “Ở châu Phi, bạn có thể chắc chắn rằng việc giải thích luật ở đây

là tội tệ nhất, kể cả khi các cách giải thích luật tội tệ nhất đó không chắc đã xảy ra ở châu Âu”. Một vài ví dụ về các vụ kiện hiện nay ở châu Phi đã chứng minh cho ý kiến này của Ampaw.

Một trong những vụ kiện được nhiều người biết đến nhất trong khu vực là vụ kiện vào tháng 6 năm 1996 ở Côt Divoa. Trong vụ kiện này, tòa phúc thẩm đã phê chuẩn hình phạt hai năm tù đối với ba nhà báo đang làm việc ở tờ tuần báo *La Voie* của phe đối lập vì tội lăng mạ Tổng thống Henri Konan Bédié. Chủ báo, một biên tập viên, và một nhà văn, tất cả đều bị phạt tù, đồng thời tờ *La Voie* phải nộp phạt ba triệu CFAF và bị đình chỉ xuất bản trong ba tháng. Các phán quyết này bắt nguồn từ hai bài báo có tính châm biếm vào tháng 12 năm 1995 ám chỉ rằng, sự hiện diện của Tổng thống Bédié tại Giải chung kết tranh Cúp vô địch châu Phi đã làm cho đội bóng đá của Côt Divoa, đội Asec Mimosas, kém may mắn, lỡ mất chuyến đi Nam Phi. Một bài báo có tiêu đề “Ông ta nên ở nhà”, và bài kia có tên là “Ông ta đã nguyên rửa ASEC”, đều gán cho tổng thống Bédié là Ma vương và nói “chúc vô địch đã nằm trong tầm tay để người dân Côt Divoa đi bất kỳ đâu, như thể trong một cơn ác mộng”. Ba nhà báo được ra tù vào ngày 1 tháng Giêng năm 1997 sau khi ngồi tù khoảng một năm.

Tháng 3 năm 2000, hai nhà báo người Ănggôla làm việc ở tờ tuần báo *Agora* có trụ sở ở Luanda đã bị phạt tù vì một bài báo nói rằng tổng thống nước này cần phải chịu trách nhiệm đối với việc Ănggôla gần như sa sút trong cảnh tham nhũng của chính phủ, lại bị tội tệ hơn bởi cuộc nội chiến. Theo Liên minh Báo chí, sau phiên tòa cầm đưa ra các nhân chứng và vật chứng, nhà văn Rafael Marques đã bị tuyên phạt sáu tháng tù giam và biên tập viên Aguiar dos Santos bị tuyên phạt hai tháng tù.

Ở Xoadilân, tờ báo độc lập duy nhất, tờ *Thời báo Xoadilân*, đã bị vướng vào rắc rối vào tháng 9 năm 1999 vì đã có phóng sự nói rằng người phụ nữ trẻ mà Đức vua Mswati III đã chọn làm vợ thứ tám của ông ta đã từng bị đuổi khỏi trường trung học vì tội trốn học đi chơi. Theo tin đã đưa, lời buộc tội đã được rút lại sau khi tờ báo đồng ý sa thải người biên tập viên chịu trách nhiệm đăng bài báo đó. Tháng 6 năm 2001, Ủy ban Bảo vệ Nhà báo đã tường trình rằng Đức vua Mswati đã trang bị thêm vũ khí cho chính phủ để chống lại các hành vi lăng mạ hoàng gia bằng cách ký một nghị định cho phép cấm bất kỳ một ấn phẩm nào vì bất kỳ lý do gì, và đưa ra các mức phạt cao nhất đến 10 năm tù giam và các khoản tiền phạt lên đến 6.200 đôla, đối với bất kỳ người nào “lăng mạ, nhạo báng, hoặc biểu hiện khinh miệt Đức vua hoặc Nữ hoàng”.

Ba người Phi đứng đầu nhà nước, đã cố gắng dùng luật về lăng mạ của Pháp để xử phạt những ai chỉ trích họ. Tổng thống các nước Sát, Cộng hòa Cônggô, và Gabông đã cùng nhau đưa ra một đơn kiện đối với Francois-Xavier Verschave, tác giả cuốn sách *Sự căm lạng màu đen* nói về mối quan hệ giữa Pháp và các thuộc địa cũ của Pháp ở châu Phi. Đơn kiện này dựa vào điều khoản trong luật của Pháp qui định cấm “xúc phạm công khai những người nước ngoài đứng đầu nhà nước, các nguyên thủ nước ngoài, hoặc bộ trưởng người nước ngoài của một chính phủ nước ngoài”. Ngoài các điểm khác, cuốn sách xúc phạm đã gọi tổng thống Sát là “kẻ ám sát lâu năm”, nói tổng thống Gabông là người đứng đầu của “một chế độ độc tài được bầu theo lối ăn cướp”, và qui cho tổng thống Cônggô là phạm tội ác chống lại loài người. Vào tháng 4 năm 2001, tòa án Pari đã bác bỏ các đơn kiện, tuyên bố rằng Luật của Pháp trái với Điều 10 trong Công ước Châu Âu về Nhân quyền, đó là Công ước bảo vệ quyền tự do ngôn luận. Tòa án này đã tuyên rằng, luật của Pháp không đưa ra định nghĩa hợp pháp về cái cấu thành nên “sự xúc phạm”, và rằng, thuật ngữ này quá rộng nên không định nghĩa được.

Khoảng 5 năm trước, một điều khoản tương tự trong luật về *mạo phạm* của Uruguay đã được viện dẫn với một nỗ lực nhằm phục hồi danh dự cho một người nước ngoài đứng đầu nhà nước. Federico Fasano, tổng biên tập tờ nhật báo Môngtoviđiô *La Republica*, và anh trai ông ta là Carlos Fasano, biên tập viên quản lý, cùng bị buộc tội lăng mạ tổng thống Juan Carlos Wasmosy của Paragoay trong một bài báo năm 1996 cho rằng ông Wasmosy có liên quan đến việc quản lý tồi và tham nhũng trong quá trình xây dựng nhà máy thủy điện Itaipu nằm ở biên giới giữa Paragoay và Braxin. Hai anh em đã bị kết tội và tuyên phạt hai năm tù giam, nhưng tòa án phúc thẩm đã đề nghị cho họ được phóng thích vài tháng sau đó vì có một lỗi trong khi kết án. Khi hai anh em bị đưa ra xử lại vào tháng 8 năm 1997, họ được trắng án. Quan tòa trong vụ xét xử lần thứ hai đưa ra phán quyết của mình một phần dựa trên thực tế là trong khi bài báo được viết để chỉ trích tổng thống Paragoay và rõ ràng là để chọc tức ông này, thì việc đăng tải nó lại không làm cho mối quan hệ giữa Paragoay và Uruguay “rơi vào tình trạng nguy hiểm”.

Một vài vụ kiện đã được bàn luận ở đây chỉ là một cái chạm nhẹ vào một tảng băng trôi lớn. Nghiên cứu của tôi (Walden 2000) đã tìm thấy hàng trăm vụ việc rắc rối trong thập kỷ trước liên quan đến việc bắt giữ, buộc tội, truy tố, và kết án. Tuy vậy, hàng trăm vụ kiện này chỉ thể hiện một phần nhỏ sự tác động của các luật về lăng mạ và phạm tội phỉ báng đến quyền tự do báo chí. Không thể xác định được các luật như vậy được dùng bao nhiêu lần để

đe dọa và hăm dọa các nhà báo từ bỏ các cuộc điều tra và các phóng sự, cũng như không thể đo lường được sự tự kiểm duyệt đơn thuần xuất phát từ sự tồn tại của các bộ luật mà những luật này có thể tống giam một nhà báo vì đã điều tra hành động sai trái của quan chức, đăng tải những bài xã luận chỉ trích tư cách đạo đức của các quan chức, hoặc thậm chí là châm biếm một tổng thống.

### **Một vài tin tức tốt**

Mặc dù luật về lăng mạ và phạm tội phỉ báng cũng như việc tiếp tục sử dụng các luật này như các công cụ để đàn áp, đe dọa, và trừng phạt các nhà báo rất phổ biến, nhưng ngày càng có nhiều người thừa nhận rằng các luật này không nhất quán với quyền tự do báo chí và với nền dân chủ nói chung. Rất nhiều các cơ quan và tổ chức quốc tế hoạt động vì quyền con người nói chung và vì quyền tự do báo chí nói riêng đang dẫn đầu các cuộc tấn công chống lại những luật này. Tháng 4 năm 2001, tại cuộc họp ở Boston, 9 tổ chức vì quyền báo chí và quyền tự do ngôn luận – Ủy ban Bảo vệ Nhà báo, Liên minh Báo chí khối Thịnh vượng chung, Hiệp hội Báo chí Liên Mỹ, Hiệp hội Phát thanh truyền hình Quốc tế, Liên đoàn Quốc tế về Báo chí xuất bản định kỳ, Học viện Báo chí Quốc tế, Hiệp hội các Đài phát thanh truyền hình Bắc Mỹ, Hiệp hội Báo chí Thế giới, và Ủy ban Thế giới về Quyền tự do Báo chí - đã tiếp tục phản đối các luật này và kêu gọi chính phủ các nước trên toàn thế giới bãi bỏ chúng.

Trong hai năm trước, phái đoàn đại biểu của Mỹ ở Hội nghị Thực thi Khía cạnh Con người của Tổ chức An ninh và Hợp tác Châu Âu (OSCE) đã nhấn mạnh rằng, các luật hình sự hóa việc thực hiện phóng sự và bình luận chính trị là không phù hợp với nền dân chủ và kêu gọi chống lại các luật như vậy ở các nước OSCE. Người có nhiệm vụ chuẩn bị báo cáo đặc biệt của Liên Hợp Quốc về quyền tự do bày tỏ quan điểm và ngôn luận, đại diện của OSCE về quyền tự do của truyền thông, và người có nhiệm vụ chuẩn bị báo cáo đặc biệt của Tổ chức Các Nhà nước châu Mỹ về quyền tự do ngôn luận cùng đưa ra bản tuyên bố chung nói rằng “sự bày tỏ không nên bị hình sự hóa, trừ khi nó là một nguy cơ đe dọa nghiêm trọng rõ ràng”. Bản tuyên bố của họ kêu gọi sự phản đối các luật về gây kích động và lăng mạ, luật về phạm tội phỉ báng, và luật cấm công bố các tin tức không thật.

Sự lên án mạnh mẽ nhất và sớm nhất đối với luật lăng mạ xuất phát từ Ủy ban Liên Mỹ về Nhân quyền, sự lên án này được trình bày trong bản Báo cáo hàng năm năm 1994: “Luật về hành vi mạo phạm không phù hợp với Điều 13

trong Công ước Châu Mỹ về Nhân quyền vì nó cấm đoán quyền tự do ngôn luận, một quyền cần thiết để một xã hội dân chủ vận hành thông suốt". Điều 13 của Công ước quy định: "Mọi người đều có quyền tự do suy nghĩ và biểu đạt. Quyền này bao gồm việc tự do tìm kiếm, thu thập và phổ biến tất cả các loại tin tức và quan điểm, không bị giới hạn về biên giới, cả bằng lời nói, văn bản, in ấn, dưới hình thức nghệ thuật, hay bất kỳ một phương tiện nào khác mà cá nhân lựa chọn." Cần lưu ý rằng Công ước cũng bắt buộc "mỗi nước ký kết Công ước phải sửa đổi pháp luật của mình cho phù hợp nhằm đảm bảo các quyền này," Ủy ban đã kêu gọi tất cả các nước thành viên của Tổ chức Các quốc gia Châu Mỹ đã có bộ luật về *hành vi mạo phạm* nên "hủy bỏ hoặc sửa đổi" các luật này.

Hoạt động của Ủy ban Liên Mỹ về Nhân quyền đã hưởng ứng cho một vụ kiện ở Áchentina về trường hợp nhà báo Horacio Verbitsky bị buộc tội lăng mạ một thành viên của Tòa án Tối cao. Năm 1993, Áchentina đã bãi bỏ luật về *hành vi mạo phạm*, góp phần hòa giải vụ Verbitsky. Paragoay cũng làm theo bằng cách bãi bỏ luật về *hành vi mạo phạm* của họ trong Bộ Luật Hình sự mới, bộ luật này có hiệu lực vào tháng 10 năm 1998, và vào ngày 18 tháng 5 năm 2001, Tổng thống Chi Lê Ricardo Lagos đã đưa vào luật một điều khoản với nội dung bãi bỏ một tiết đoạn trong Luật An ninh Quốc gia quy định về "tội phạm chống lại trật tự công cộng" khi lăng mạ các quan chức cấp cao nhất định. Tuy hành động này đã loại bỏ một nguyên nhân dẫn đến việc truy tố tội lăng mạ ở Chi Lê, nhưng quốc gia này vẫn để nguyên bộ luật hình sự quy định việc trừng phạt *hành vi mạo phạm* và tội phỉ báng. Vào tháng 3 năm 2002, Côxta Rica trở thành quốc gia cuối cùng của châu Mỹ La tinh bãi bỏ luật về *tội mạo phạm*.

Những nỗ lực để tăng cường nhận thức của dân chúng về ảnh hưởng tai hại của luật về tội lăng mạ với tiến trình dân chủ và đòi hỏi phải xóa bỏ những luật này đã mang lại nhiều thành quả cho Châu Âu, nhưng về phía Châu Mỹ La tinh, tiến trình dân chủ đã bị chậm lại và mới chỉ được tiến hành nửa vời. Như đã trình bày tóm lược trên đây, năm 1997 Tòa án Châu Âu về Nhân quyền đã bác bỏ lời buộc tội nhà báo Gerhard Oberschlick về việc lăng mạ lãnh đạo Đảng Tự do của người Áo Georg Haider. Tuy chưa tiến được xa đến mức bãi bỏ tất cả các điều luật về tội lăng mạ, nhưng tòa án này đã tuyên bố rằng, Điều 10 trong Công ước Châu Âu về Nhân quyền có thể được áp dụng "không chỉ cho 'thông tin' và 'ý tưởng' được chấp nhận một cách dễ dàng hay được coi là vô hại hay một vấn đề không gây ra sự khác biệt, mà còn áp dụng cho những trường hợp xúc phạm, gây sốc hay quấy rối". Điều 10 quy định: "Mọi người đều có quyền tự do ngôn luận. Quyền này bao gồm



sự tự do bảo lưu các quan điểm và thu thập, phổ biến thông tin và ý tưởng mà không chịu sự can thiệp của cơ quan chức năng và không bị ràng buộc bởi đường biên giới.” Như trong các trường hợp khác, Tòa án Châu Âu nhấn mạnh rằng, các nhà chính trị và các quan chức phải độ lượng ngay cả khi có sự phê phán hay bình luận cay nghiệt.

Tòa án của một vài quốc gia cũng tuyên bố luật về tội lãng mạ là vi hiến, hay ít nhất cũng hạn chế nghiêm ngặt phạm vi áp dụng luật này. Ví dụ, hai vụ kiện trong năm 1990, Tòa án Hiến pháp Liên bang Đức quyết định rằng, thậm chí những sự công kích gay gắt và có tính nhạo báng đến biểu tượng quốc gia cũng được bảo vệ bằng hiến pháp, và vào năm 1976 tòa án đã quyết định rằng các quan chức phải độ lượng hơn trước những chỉ trích về hành vi trước công chúng của họ hơn là những phê phán về bản thân họ. Tại Hungari năm 1994, Tòa án Luật Hiến pháp đã tuyên bố rằng luật lãng mạ của quốc gia này là vi hiến.

Một vài quốc gia khác, bao gồm cả Cộng hòa Séc, Cộng hòa Kiécghigi, Mônđôva, Thụy Điển, và Uđobêkixtan, đã bãi bỏ toàn bộ hay nhiều phần trong luật về lãng mạ của họ; tuy nhiên, một vài nước trong số này vẫn tiếp tục buộc tội lãng mạ theo luật về tội phỉ báng. Năm 1995, trong một chương trình sửa đổi toàn bộ Bộ Luật Hình sự, Tây Ban Nha đã xóa bỏ luật về *hành vi mạo phạm* hay còn gọi là luật về hành vi không tôn trọng, ngăn cấm việc lãng mạ, xúc phạm hay phỉ báng các quan chức nhà nước trong khi họ đang thi hành công vụ hay phỉ báng công việc của họ. Tuy nhiên, Tây Ban Nha vẫn còn luật cấm phỉ báng và lãng mạ nhà vua và các thành viên trong hoàng gia và cấm vu khống, lãng mạ và đe dọa chống lại chính phủ nói chung, các cơ quan tư pháp nhất định và quân đội. Thêm vào đó, Tây Ban Nha cũng duy trì một luật về tội lãng mạ chung mà theo đó, bất kỳ công dân nào, bao gồm cả quan chức chính phủ, cũng có thể bị kiện vì phạm tội. Tuy nhiên, theo bộ luật năm 1995, với điều kiện người bị kiện là một quan chức nhà nước, thì sự thật sẽ được coi là một cách biện hộ nếu sự lãng mạ đó liên quan đến việc thực thi công vụ, ủy ban luật hình sự hay vi phạm hành chính. Đương nhiên, vấn đề ở đây là lời biện hộ dựa vào sự thật chắc chắn không bảo vệ được cho sự bày tỏ quan điểm.

### Những việc cần làm

Rất nhiều yếu tố giải thích cho việc tại sao luật về lãng mạ lại được viện dẫn một cách thường xuyên và thường nhật đến vậy ở nhiều nước, trong khi ở

những nước khác, thậm chí là ngay cạnh nhau, tòa án đã bãi bỏ, phủ nhận những điều luật này, hay chúng chỉ còn trong những quyển sách không được sử dụng. Hai yếu tố hiển nhiên nhất ảnh hưởng đến việc sử dụng luật về tội lăng mạ là cơ cấu của chính phủ và sự ổn định của quốc gia. Theo quan sát của Siebert về nửa thế kỷ trước trong một nghiên cứu có tính bước ngoặt của ông, *Tự do Báo chí ở Anh quốc, 1476-1776* (Siebert 1952), thì mức tự do biểu đạt mà một quốc gia quy định phụ thuộc vào mối quan hệ giữa những người bị trị và chính phủ và mức độ căng thẳng giữa chính phủ và xã hội. Chính phủ càng chuyên chế thì việc phê phán chính phủ càng bị trầm lắng và càng dễ bị trừng phạt. Thêm vào đó, dù cơ cấu cơ bản của chính phủ như thế nào, khi sự đe dọa đến an ninh và sự ổn định của chính phủ tăng lên - dù vì chiến tranh, áp lực kinh tế, bạo động dân sự, hay đổi lập chính trị - thì chính phủ đều có xu hướng áp dụng chính sách khắt cấp đối với những quan điểm được xem là làm tăng thêm tình trạng căng thẳng.

Một hệ thống kiểm soát và đối trọng hoạt động tốt trong phạm vi chính phủ, đặc biệt là sự tồn tại của một hệ thống tư pháp độc lập, dường như sẽ làm giảm đáng kể việc sử dụng các luật về tội lăng mạ và tội phỉ báng. Sự tồn tại của giới báo chí chuyên nghiệp, được đảm bảo về kinh tế, có tính độc lập và các tổ chức phi chính phủ tích cực hết lòng bảo vệ nhân quyền và vạch trần các hoạt động lạm dụng của chính phủ cũng có ý nghĩa tương tự.

Trong một vài trường hợp, tính cách của một người lãnh đạo có thể tạo ra sự khác biệt lớn đối với hiệu lực của luật lăng mạ. Một trong những ví dụ điển hình nhất là Crôatia. Dưới quyền của Tổng thống Franjo Tudjman, luật lăng mạ và phạm tội sỉ nhục của quốc gia này vẫn tiếp tục được sử dụng để trừng phạt và đe dọa các nhà báo và các nhà chính trị thuộc phe đối lập. Vào tháng 12 năm 1998, Ủy ban Bảo vệ Nhà báo công bố rằng, có khoảng 300 vụ kiện hình sự và hơn 600 vụ kiện dân sự chưa được xét xử chống lại các nhà báo và các tờ báo của Crôatia, hầu hết bên nguyên là các quan chức chính phủ và gia đình của họ, và hơn hai phần ba trong số bị cáo thuộc bốn tờ báo độc lập. Từ khi Tudjman chết năm 1999, tình trạng này ở Crôatia đã được cải thiện đáng kể.

Mặc dù lý do để luật về lăng mạ tiếp tục có hiệu lực ở một vài quốc gia trong khi nó không còn được áp dụng ở những nước khác là rất phức tạp, nhưng giải pháp cho vấn đề này lại đơn giản. Luật về lăng mạ, dù được đưa ra dưới bất kỳ hình thức nào, cũng phải bị bãi bỏ. Không có sự thêm thắt nào bằng ngôn ngữ hoặc các chế tài là thích hợp. Ủy ban Liên Mỹ đã khẳng định

một cách hùng hồn trong bản báo cáo của họ năm 1994 rằng, luật bảo vệ cho danh dự và phẩm giá của các quan chức nhà nước:

Đã trao một quyền không lý giải nổi cho việc bảo vệ quan chức mà quyền này lại không được áp dụng cho các thành viên khác của xã hội. Sự phân biệt này làm đảo ngược nguyên tắc cơ bản trong một xã hội dân chủ là duy trì chính phủ trong tầm kiểm soát, ví dụ như sự giám sát của công chúng, để ngăn ngừa hoặc kiểm soát việc lạm dụng quyền cưỡng chế của chính phủ... Một luật mà nhắm vào những bài phát biểu được coi là phê phán bộ máy hành chính công... thì đã tấn công vào chính bản chất và nội dung của tự do ngôn luận.

Tương tự, xử phạt hình sự với tội sỉ nhục và vu khống cũng phải bị bãi bỏ. Dĩ nhiên, tổng thống và thủ tướng, cũng như các quan chức chính phủ ở tất cả các cấp, đều có quyền bảo vệ một cách hợp pháp danh dự của họ, nhưng việc bảo vệ đó cần dựa vào luật dân sự chứ không phải luật hình sự. Việc xử phạt đối với hành vi phỉ báng một cá nhân nên là nộp tiền bồi thường cho bên bị hại, chứ không phải án tù và tiền phạt trả cho chính phủ. Tiền bồi thường thiệt hại chỉ nên trả cho bên nguyên là người chứng minh được sự dối trá của lời tuyên bố có tính phỉ báng. Chỉ những lý lẽ gian dối hoặc những lời tuyên bố không thể xác minh được về quan điểm không thôi thì chưa đủ để chứng tỏ bị đơn nói không đúng. Như rất nhiều tòa án quốc tế và quốc gia đã kết luận, các quan chức nhà nước phải độ lượng với sự giám sát và phê phán của công chúng, nhất là hơn với cá nhân, và các cơ quan và các thể chế nhà nước không bao giờ được phép khởi kiện tội phỉ báng.

Các nền dân chủ đã hình thành trên thế giới phải dẫn đầu trong việc xóa bỏ các đạo luật lỗi thời của chính mình. Sự tiếp tục tồn tại các luật này chỉ mài sắc thêm cho những lời buộc tội, chẳng hạn như những lời buộc tội mà ba nhà cầm quyền châu Phi đã đưa ra ở Pháp và Georg Haider đã đưa ra ở Áo. Tuy vậy, quan trọng hơn, sự tồn tại của những luật phi dân chủ hiển nhiên này ở các nước dân chủ phát triển đã khuyến khích nhiều nước đang phát triển theo đuôi nhau và biện minh cho việc duy trì các điều luật này ở mình. Một ví dụ minh họa hoàn hảo là sự kiện xảy ra ở Bungari ngày 15 tháng 7 năm 1998, khi Tòa án Hiến pháp ủng hộ việc tiếp tục duy trì các điều luật hình sự về tội lăng mạ và phỉ báng ở quốc gia này, bằng việc trích dẫn một cách cụ thể sự tồn tại của những điều luật này ở Châu Âu để hỗ trợ cho hành động của họ. Phán quyết được đưa ra theo yêu cầu của 55 thành viên Quốc hội Bungari là tòa án tối cao phải xem xét các điều luật này. Một năm sau, chính Quốc hội đã sửa đổi Bộ Luật Hình sự để loại bỏ án tù là hình phạt

của tội lăng mạ và phỉ báng, nhưng lại đặt ra một mức tiền phạt nặng nề dành cho những hành động đó.

Tại sao các nước dân chủ như Áo, Pháp, Italia và Bồ Đào Nha với sự tôn trọng giá trị của tự do báo chí và vai trò của chúng đối với chính phủ lại bám vào những tàn tích của chủ nghĩa chuyên chế? Có lẽ một lý do đơn giản là do tính ỳ, chỉ có thể được giải quyết bằng sức ép của các thế lực bên ngoài như từ các tổ chức phi chính phủ, các cơ tổ chức quốc tế, và giới truyền thông. Dù vậy, không nghi ngờ gì, các nhà làm luật và các quan tòa thậm chí là ở những quốc gia dân chủ nhất cũng thích duy trì luật lăng mạ và tội phỉ báng “như một sự đề phòng”. Các nhà lãnh đạo độc đoán không phải là những người duy nhất phần nộ khi truyền thông bóc trần các vụ sai trái về mặt chính trị, đăng các bài bình luận phê phán và tranh biếm họa, hoạt hình có tính châm biếm. Thậm chí các lãnh đạo được bầu một cách dân chủ cũng có thể chỉ miễn cưỡng từ bỏ thanh gươm Damocles của họ.

Tuy nhiên, nền dân chủ dựa trên tiền đề cho rằng dân chúng nắm quyền tối cao, là chủ nhân của quốc gia. Các tổ chức nhà nước và quan chức chính phủ từ cấp cao nhất đến thấp nhất đều là đầy tớ của nhân dân, được nhân dân thuê để thực hiện ý nguyện của họ. Không một gia đình nào được điều hành một cách hợp lý lại cho phép đầy tớ trừng phạt người chủ vì đã phê phán những gì đầy tớ làm thuộc phạm sự của mình, đó chính xác là những gì luật về tội lăng mạ và luật về tội sỉ nhục thừa nhận. Rõ ràng là những điều luật này trái với cả lý thuyết và thực tế về dân chủ. Như Kalven (1988, tr.63), một nhà chức trách hàng đầu về tự do ngôn luận, đã giải thích, các luật buộc cho tự do ngôn luận tội chỉ trích chính phủ sẽ là “dấu hiệu phân biệt của các xã hội khép kín trên toàn thế giới... tự do chính trị chấm dứt khi chính phủ có thể sử dụng quyền lực và các tòa án của mình để bịt miệng những lời chỉ trích”. Một xã hội trừng phạt những người phê phán các quan chức chính phủ “không phải là một xã hội tự do, bất kể các đặc tính khác của nó là gì”.

### **Phụ lục: Các ví dụ về luật lăng mạ**

#### **Luật của Pháp năm 1881**

Luật ban hành ngày 29 tháng 7 năm 1881 về Tự do báo chí, đã được sửa đổi rất nhiều lần trong suốt thế kỷ 20. (Tiêu đề của luật năm 1881 gây hiểu lầm vì phạm vi của nó bao gồm cả các quy định điều chỉnh hoạt động báo chí và luật hình sự áp dụng cho tất cả các loại hình truyền thông công cộng khác).

Chương IV, quy định về Phạm tội và Các hành vi phi pháp thông qua các phương tiện báo chí hoặc bất kỳ phương thức xuất bản nào khác, Mục 2, Hành vi phi pháp chống Công vụ, Điều 26 (Nghị định ban hành ngày 6 tháng 5 năm 1944): “tội xúc phạm Tổng thống của một nước Cộng hòa” hay về “một người lạm dụng tất cả hay một phần đặc quyền của Tổng thống của một nước Cộng hòa” bằng một trong số các biện pháp được nêu trong Điều 23 và 28, có thể bị phạt tù từ 3 tháng đến một năm và/hoặc bị phạt tiền từ 10 đến 10.000 phrăng (Điều 23, quy định tội khuyến khích hành vi phạm tội hoặc hành vi phi pháp, nêu các hình thức sau: “phát biểu, la hét hay đe dọa thực hiện tại nơi công cộng hoặc các cuộc hội họp công cộng, viết, in ấn, vẽ, chạm khắc, sơn, biểu hiệu, hình ảnh hoặc bất kỳ một phương thức nào khác tạo ra văn bản, lời nói và hình ảnh, được bán hoặc phân phát, được đề nghị bán hoặc trưng bày ở những nơi công cộng hoặc tại các cuộc hội họp công cộng, [và] bằng các tờ rơi hoặc áp phích được dán ở các địa điểm công cộng.”)

Mục 3, Hành vi Phi pháp chống lại Con người, Điều 28 (Nghị định ban hành ngày 6 tháng 5 năm 1944): “bất kỳ sự quy kết hay đổ tội về một sự thật gây hại đến danh dự hoặc uy tín của một người hoặc một tổ chức được gán ghép cho sự thực đó bị coi là một sự phỉ báng. Việc xuất bản hoặc tái tạo bằng các hình thức khác để quy kết hoặc đổ tội đều có thể bị trừng phạt, ngay cả khi những hành vi này được đưa ra dưới dạng một câu hỏi hoặc nhằm vào một người hay một tổ chức không được nêu đích danh nhưng có thể nhận dạng người đó hoặc tổ chức đó từ các thuật ngữ được sử dụng trong các phát ngôn, la hét, đe dọa, viết hoặc in, trong các tờ rơi hoặc áp phích có tính chất buộc tội. Sự lăng mạ được định nghĩa là bất kỳ sự phát ngôn nào có tính lăng nhục, khinh miệt hoặc thóa mạ mà không phản ánh bất kỳ một thực tế nào.”

Điều 30 (Nghị định ban hành ngày 6/5/1944): “Sự phỉ báng bằng một trong các phương tiện được nêu ở Điều 23 đối với tòa án, quân đội, các cơ quan hành chính, các cơ quan dân cử”, có thể phạt tù từ 1 tuần đến 1 năm và phạt tiền từ 10 đến 10.000 phrăng.

Điều 31 (Nghị định ban hành ngày 6/5/1944): Các hình phạt được nêu ở Điều 30 áp dụng cho tội phỉ báng trực tiếp vào các cá nhân sau vì vị trí hoặc chức năng nhiệm vụ của họ: “một hoặc nhiều bộ trưởng, một hay các thành viên của Hạ Nghị viện, quan chức nhà nước, người giữ hoặc thực hiện một trọng trách của nhà nước, một mục sư được nhà nước trả lương, một công dân được bổ nhiệm tạm thời hoặc vĩnh viễn để thực hiện các nhiệm vụ hoặc dịch vụ xã hội, thành viên ban hội thẩm hoặc nhân chứng, vì nghĩa vụ làm chứng của người đó.”

Điều 33 (Sửa đổi ngày 21/4/1939 Nghị định ngày 24/11/1943, và 5/6/1944): “Việc lãng mạ được thực hiện bởi cùng phương thức đối với những cơ quan và cá nhân được nêu trong điều 30 và 31”, có thể bị phạt tù từ 6 ngày đến 3 tháng và/hoặc phạt tiền từ 5 đến 2.000 phrăng.

Điều 35: “Sự thật về sự kiện có tính phỉ báng, chỉ khi nó liên quan đến chức năng của họ, có thể được xác minh theo các phương thức bình thường trong trường hợp các qui kết đó chống lại các cơ quan lập pháp, các lực lượng vũ trang, các cơ quan hành chính và chống lại tất cả những cá nhân được nêu tại Điều 31. Sự thật trong các qui kết có tính phỉ báng hay lãng mạ cũng có thể được xác minh để chống lại ban lãnh đạo hoặc người quản lý của bất kỳ doanh nghiệp công nghiệp, thương mại hoặc tài chính nào đang công khai tìm cách (đầu tư vào) các khoản tiết kiệm và các khoản vay”.

Nghị định ngày 6/5/1944: “Sự thật về sự kiện có tính phỉ báng có thể được chứng minh, ngoại trừ:

- a) Khi sự qui kết liên quan đến cuộc sống riêng tư cá nhân;
- b) Khi sự qui kết phản ánh sự kiện xảy ra trước đó trên 10 năm;
- c) Khi sự qui kết phản ánh sự kiện cấu thành hành vi vi phạm đã được ân xá hoặc thuộc vào các trường hợp hạn chế, hoặc khi việc kết án đã được xóa bỏ thông qua việc phục hồi hay phúc thẩm.”

Đoạn 4, Hành vi phạm tội chống lại những Lãnh đạo Nhà nước và quan chức ngoại giao nước ngoài, Điều 36 (Bản sửa đổi ngày 30/10/1935, Nghị định ngày 6/5/1944): “Hành vi xúc phạm trước công chúng đối với những người nước ngoài đứng đầu Nhà nước, người đứng đầu chính phủ nước ngoài hoặc các bộ trưởng nước ngoài của một chính phủ nước ngoài,” có thể bị phạt tù từ 3 tháng đến 1 năm và/hoặc phạt tiền từ 10 đến 10.000 phrăng.

Điều 37 (Nghị định 6/5/1944): “Hành vi xúc phạm nghiêm trọng đối với các đại sứ quán và các đại diện toàn quyền, các công sứ, tham tán của từng vụ hoặc các nhà ngoại giao chính thức cho chính phủ của nước Cộng hòa,” có thể bị phạt tù từ một tuần đến một năm và/hoặc bị phạt tiền từ 10 đến 10.000 phrăng.

Điều 39 (sửa đổi Luật số 72-3 ngày 3/1/1972): “Cấm tường thuật về các phiên tòa xử tội phỉ báng trong trường hợp đã được nêu trong tiết a, b, và c của Điều 35 của luật này.”

Chương V, về Việc khởi tố và Sự hà khắc, Mục 2, Trình tự tố tụng, Điều 48 (Nghị định ngày 13/11/1945; Luật số 53-184 ngày 12/3/1953, Điều 2): “(1) Trong trường hợp lãng mạ hoặc phỉ báng tòa án và các cơ quan khác được nêu

trong Điều 30, việc khởi tố sẽ tiến hành ngay sau khi được thảo luận trong cuộc họp chung và đã tổng đạt khởi tố, hoặc nếu tổ chức này không có cuộc họp chung thì dựa trên đơn kiện của người đứng đầu tổ chức hoặc của bộ trưởng mà tổ chức đó trực thuộc. (2) Trong trường hợp lăng mộ hoặc sí nhục đến một hay nhiều thành viên của Hạ nghị viện, việc khởi tố sẽ chỉ tiến hành dựa trên đơn kiện của một cá nhân hoặc nhiều cá nhân có liên quan. (3) Trong trường hợp lăng mộ hoặc sí nhục đến các quan chức nhà nước, những người được giao quyền nhà nước hoặc đại diện của cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác ngoài các bộ trưởng, và đại diện các công dân được giao hoặc ủy quyền thực hiện dịch vụ công, việc khởi tố sẽ chỉ tiến hành dựa trên đơn kiện của họ hoặc tự động dựa trên đơn kiện của bộ trưởng mà tổ chức đó trực thuộc. (4) Trong trường hợp phỉ báng đến một thành viên ban hội thẩm hoặc nhân chứng, như đã nêu tại Điều 31, việc khởi tố sẽ tiến hành dựa trên đơn kiện của thành viên ban hội thẩm hoặc nhân chứng tuyên bố rằng người đó bị phỉ báng. (5) Trong trường hợp xúc phạm đến người đứng đầu một nước, hoặc lăng mộ các nhà ngoại giao người nước ngoài, việc khởi tố sẽ được tiến hành sau khi yêu cầu của họ chuyển đến Bộ trưởng Bộ ngoại giao và tiếp tục được người này chuyển đến Bộ Tư pháp.

### Luật về tội phỉ báng mang tính kích động của Uganda

Luật về phỉ báng có tính kích động của Uganda khá điển hình trong luật của các nước thuộc địa cũ của Anh.

Bộ Luật Hình sự, Điều 41 (thời kỳ thuộc địa, được sửa đổi năm 1996): (1) Định nghĩa “ý định kích động” là ý định (a) “gây ra sự căm thù hoặc sự khinh miệt hay kích động sự bất bình chống lại Tổng thống, Chính phủ theo như pháp luật qui định hoặc theo Hiến pháp; (b) kích động bất kỳ người nào cố gắng tìm cách thay đổi bất kỳ vấn đề gì đã được luật định, trừ khi áp dụng các phương thức hợp pháp; (c) gây ra sự căm thù hoặc sự khinh miệt hay kích động sự bất bình chống lại sự thi hành luật pháp; (d) làm tăng sự bất mãn hoặc chống đối trong bất kỳ một cơ quan nào hoặc một nhóm người nào; (e) tăng cường tâm lý thiếu thiện chí và thù địch, hận thù tôn giáo, hoặc sự bất bình trong bất kỳ một cơ quan nào hoặc một nhóm người nào; (f) làm tăng sự bất mãn hay chống đối hoặc tăng cường tâm lý thiếu thiện chí và thù địch trong bất kỳ một cơ quan nào hoặc một nhóm người nào bằng cách sử dụng bất kỳ một biểu tượng nào bằng bất kỳ cách nào liên quan đến hoặc gắn với tên, địa vị hoặc phẩm giá của Người lãnh đạo một

Nhà nước Liên bang hoặc Người lãnh đạo hợp hiến của một Địa hạt; (g) sử dụng bất kỳ một biểu tượng nào bằng bất kỳ cách nào liên quan đến hoặc gắn với tên, địa vị hoặc phẩm giá của Người lãnh đạo một Nhà nước Liên bang hoặc Người lãnh đạo hợp hiến của một Địa hạt để làm cho người đó bị căm ghét, bị nhục báng hoặc bị miệt thị hoặc để kích động sự bất mãn chống lại Người lãnh đạo một Nhà nước Liên bang hoặc Người lãnh đạo hợp hiến của một Địa hạt; (h) lật đổ hoặc tiếp tay cho sự lật đổ Chính phủ, chính quyền Nhà nước Liên bang hoặc chính quyền địa hạt”. (2) Bất kỳ một hành động, lời phát biểu, hay hoạt động xuất bản nào sẽ không bị coi là có tính kích động nếu nó chỉ nhằm “(a) cho thấy rằng Chính phủ bị làm lạc hoặc làm không đúng trong bất kỳ một biện pháp nào của mình; (b) chỉ ra lỗi hoặc khuyết điểm của Chính phủ hoặc trong Hiến pháp, bao gồm cả sự thành lập Nhà nước Liên bang theo luật định, hoặc trong lập pháp hoặc trong việc thực thi công lý với quan niệm nhằm sửa đổi các lỗi hoặc khuyết điểm đó; (c) thuyết phục bất kỳ người nào tìm kiếm sự thay đổi bằng các phương thức hợp pháp đối với các vấn đề đã được luật định; hoặc (d) chỉ ra, với quan điểm nhằm bãi bỏ, bất kỳ một vấn đề nào gây ra hoặc có xu hướng gây ra tâm lý thiếu thiện chí và thù hằn trong bất kỳ một cơ quan nào hoặc một nhóm người nào”. (3) Đối với các mục đích của đoạn (f) và (g) trong tiểu phần (1), “biểu tượng” bao gồm các khẩu hiệu, đầu đề và bất kỳ tên hay một cách diễn đạt nào khác có mục đích tượng trưng, được coi là để tượng trưng hoặc có thể tượng trưng cho một nhân vật”. (4) Trong vấn đề xác định sự chủ ý, “mỗi một người sẽ được coi là chủ ý tạo ra những kết quả kéo theo hành vi của người đó một cách tự nhiên tại thời điểm và trong các tình huống người đó đang tự cư xử”.

Điều 42: Một người gây kích động hoặc có âm mưu gây kích động, hoặc “thốt ra bất kỳ một từ nào có ý gây kích động”, hoặc “in ấn, phát hành, bán, đề nghị bán, phân phát hoặc tái tạo bất kỳ một ấn phẩm nào có tính kích động”, hoặc “nhập khẩu bất kỳ một ấn phẩm nào gây kích động” sẽ bị phạt tù đến 5 năm và/hoặc phạt tiền đến 10.000 Siling Uganda, với hình phạt tù tăng lên 7 năm đối với các trường hợp vi phạm tái diễn.

Điều 51: “Bất kỳ một người nào, không có sự biện hộ hoặc xin lỗi đầy đủ trong trường hợp phỉ báng một cá nhân, xuất bản bất kỳ một thứ gì để đọc, hoặc bất kỳ một ký hiệu hay biểu tượng hữu hình nào, nhằm làm mất phẩm giá, chửi rủa hoặc biểu lộ sự căm thù hay khinh miệt bất kỳ một hoàng tử người nước ngoài, nhà lãnh đạo nước ngoài, đại sứ nước ngoài hoặc bất kỳ một chức sắc nào khác người nước ngoài với mục đích quấy rối hòa bình và



mối quan hệ giữa Uganda và nước mà hoàng tử, nhà lãnh đạo, đại sứ hoặc người có chức sắc đó có bổn phận thì người đó có hành vi phạm pháp”.

#### Luật về tội mạo phạm của En Xanvado

Bộ Luật Hình sự, Điều 339: Bất kỳ người nào xúc phạm, bằng lời nói hoặc hành động, tới danh dự, nhân phẩm của các viên chức nhà nước, hoặc đe dọa, viết thư trực tiếp tới họ trong khi họ đang thi hành nhiệm vụ hoặc làm các công việc vì nhiệm vụ, sẽ bị phạt tù từ 6 tháng tới 3 năm. Nếu như sự xúc phạm đó nhằm vào tổng thống hoặc phó tổng thống của nước cộng hòa, người đại diện của cơ quan lập pháp, bộ trưởng hoặc thứ trưởng, thẩm phán Toà tối cao, Toà thượng thẩm, thẩm phán xét xử, hoặc thẩm phán hoà giải, mức xử phạt có thể lên tới 1/3 mức xử phạt cao nhất.

#### Luật về lăng mạ của Cô-oét

Điều 23, Luật Báo chí và Xuất bản, tháng 3/1961: “Việc lăng mạ chúa, giáo đồ và tông đồ của chúa bằng những lời nói ám chỉ, bình luận nhằm bác bỏ họ, phỉ báng, hoặc chế giễu họ là điều cấm kỵ... Cấm chỉ trích người Tiểu vương quốc Arập. Cấm bất kỳ bình luận nào về Tiểu vương quốc Arập khi không có sự cho phép của Cục Báo chí và Xuất bản”.

Điều 24: “Cấm xuất bản bất kỳ tài liệu nào mang tính nhạy cảm, có thể xúc phạm tới người đứng đầu nhà nước, hoặc có thể làm phương hại đến mối quan hệ tốt đẹp giữa Cô-oét và Arập hoặc các nước bạn bè”.

Điều 28: “Giám đốc nhà xuất bản và tác giả của bài viết có thể sẽ bị phạt tù đến 6 tháng và/hoặc bị phạt tiền” nếu vi phạm Điều 24. Với những vi phạm lặp lại, mức phạt có thể lên tới 1 năm và/hoặc phạt tiền.

Điều 29: “Giám đốc nhà xuất bản và tác giả bài viết sẽ chịu trừng phạt theo luật hình sự cho tội phỉ báng nếu sự quy tội liên quan đến hoạt động của viên chức nhà nước là phỉ báng, ngoại trừ trường hợp tác giả bày tỏ thiện chí, lòng tin vào tính trung thực của các chứng cứ buộc tội, và sự tin tưởng đó là dựa trên những nguyên nhân hợp lý sau khi được xác minh. Anh (chị) ta cũng phải chứng tỏ rằng, mục đích của mình không chỉ là bảo vệ lợi ích công cộng, và những lời nói không đến mức quá đáng, mà thực chất chỉ để bảo vệ lợi ích của nhà nước.”

Điều 30: “Giám đốc nhà xuất bản và tác giả của bài viết sẽ bị trừng phạt theo những hình phạt cho những tội này được quy định trong luật hình sự

nếu họ xuất bản những ý kiến được cho là giễu cợt, hạ thấp lòng kính trọng đối với một tôn giáo hoặc một giáo phái.”

Điều 31: Bất kỳ ai vi phạm Điều 29, 30 có thể bị đình chỉ xuất bản đến 1 năm, tịch thu ấn phẩm xúc phạm hoặc hủy bỏ giấy phép xuất bản.

### Luật về lăng mạ của Thái Lan

Mục 6, chương II, Hiến pháp quy định: “Nhà vua được suy tôn là người được sùng kính và không thể bị xúc phạm. Không ai có quyền tố cáo đức vua bởi bất kỳ một cáo trạng hoặc hành động nào”.

Mục 118, Bộ Luật Hình sự: “Những ai có bất kỳ hành động nào đối với lá cờ hoặc quốc huy, biểu tượng của nhà nước với mục đích chế giễu quốc gia sẽ bị phạt tù đến một năm hoặc bị phạt tiền đến 2.000 Bạt, hoặc cả hai.”

Mục 133: “Những ai xúc phạm, lăng mạ hoặc đe dọa người cầm quyền tối cao, vợ hoặc chồng của người đó, Hoàng thái tử hoặc người đứng đầu nhà nước khác, sẽ bị phạt tù đến 3 năm và/hoặc bị phạt đến 6.000 Bạt.”

Mục 134: “Bất kỳ ai xúc phạm, lăng mạ hoặc đe dọa người đại diện chính thức của nước ngoài, được Toà án hoàng gia công nhận, sẽ bị phạt tù đến 2 năm và/hoặc bị phạt đến 4.000 Bạt.”

Mục 135: “Bất kỳ ai có hành động đối với lá cờ hoặc quốc huy, biểu tượng của nước bạn bè thân hữu với mục đích chế giễu quốc gia này, sẽ bị phạt tù tới 1 năm và/hoặc bị phạt tiền đến 2.000 Bạt, hoặc cả hai.”

Mục 135: “Bất kỳ ai lăng mạ viên chức đang thi hành nhiệm vụ hoặc đang làm các công việc phục vụ nhiệm vụ của họ, sẽ bị phạt tù không quá 6 tháng và/hoặc bị phạt tiền không quá 1.000 Bạt.”

### Luật về lăng mạ của Bêlarút

Điều 129: “Lăng mạ, hành động cố tình lăng nhục danh dự, phẩm giá của con người, được biểu hiện một cách thô tục và bởi một người đã từng chịu phạt của cơ quan có thẩm quyền về tội lăng mạ, sỉ nhục” có thể bị phạt lao động cải tạo đến 2 năm hoặc bị phạt tiền.”

Điều 130: Nhà xuất bản “có tình bịa đặt nhằm nói xấu những ứng cử viên tổng thống của nước Cộng hoà Bêlarút hoặc chủ tịch nghị viện” có thể bị phạt tù đến 3 năm, phạt lao động cải tạo đến 2 năm, hoặc bị phạt tiền. Nếu bị buộc là hành vi phạm tội, mức phạt có thể lên tới 5 năm tù giam.

Điều 1862: “Tội sỉ nhục quốc huy, cờ tổ quốc hoặc quốc ca của nước Cộng hòa Bêlarút” có thể bị phạt đến 2 năm lao động cải tạo hoặc bị phạt tiền.

Điều 1880: “Tội lăng mạ viên chức chính phủ khi họ đang làm nhiệm vụ hoặc các công việc liên quan đến nhiệm vụ” có thể bị phạt đến 1 năm lao động cải tạo hoặc bị phạt tiền.

Điều 1881: “Tội lăng mạ một quân nhân, người bảo vệ dân chúng, một cảnh sát hoặc một người nào khác có liên quan đến việc thực hiện công vụ hay trong khi người đó đang bảo vệ mục tiêu công cộng” có thể bị phạt đến 1 năm lao động cải tạo hoặc bị phạt tiền.

Luật Truyền thông, Điều 5 (1998): Đối với “những thông tin không tôn trọng, xúc phạm hoặc sỉ nhục các quan chức chính phủ, những người được bổ nhiệm theo Hiến pháp của Cộng hòa Bêlarút,” thì cơ quan truyền thông có thể bị tạm ngừng hoạt động đến ba tháng.

### Tài liệu tham khảo

Kalven, Harry Jr. 1988. *A Worthy Tradition*. New York: Harper & Row.

Kolbert, C. F., translator. 1979. *The Digest of Roman Law*, book 47, title 10, *Concerning Insulting Behavior and Scandalous Libels*. New York: Penguin Classics.

Siebert, Frederick. 1952. *Freedom of the Press in England, 1476-1776*. Urbana: University of Illinois Press.

Walden, Ruth. 2000. *An Insult to Press Freedom*. Reston, Virginia: World Press Freedom Committee.

---

# 12

## Truyền thông trong sự chuyển đổi: Quyền lãnh đạo của kinh tế học

Tim Carrington và Mark Nelson

Zofia Bydlinska, một biên tập viên của tờ nhật báo hàng đầu tại Ba Lan, tờ *Gazeta Wyborcza*, đã làm một vài phép tính vào đầu năm 2000 về giá trị cổ phần cô đang nắm giữ trong công ty mẹ của tờ báo trước đây bị cấm. Những cổ phiếu này cô mua được ở mức giá ưu đãi khi hãng phát hành ra công chúng một năm trước, đã tăng lên đến giá trị tới 2,3 triệu đôla khi công ty này xâm nhập lĩnh vực phát thanh, truyền hình và mạng Internet, gấp nhiều lần so với số tiền cô đã bỏ ra trước kia. Hai mươi năm trước đây, tờ báo từng bị phong toả này đã thoát khỏi áp lực bị chính quyền điều khiển.

Vào tháng Giêng năm 1999, Anderson Fumulani, một phóng viên dũng cảm ở Malaui đã phát hành tờ *Quan sát Kinh doanh*, một tạp chí độc lập ra hàng quý chuyên đưa tin về các vấn đề về kinh doanh và phát triển kinh tế ở các quốc gia phía nam Châu Phi được dân chủ hóa trong thời gian đó. Ông tiết kiệm bằng cách thuê các nhà báo tập sự là những người ít đòi hỏi được trả lương cao, và ông đã làm việc không mệt mỏi để thu hút quảng cáo từ khu vực tư nhân ở Malaui. Tuy nhiên sau bốn số báo, không số nào thu hút được hơn 500 độc giả có trả tiền - tờ *Quan sát Kinh doanh* phải đóng cửa. Không thể bán cổ phiếu để thu tiền mặt về, một năm sau Fumulani vẫn còn nợ rải rác các hóa đơn. "Tôi vẫn còn chưa trả xong hóa đơn điện thoại," ông thừa nhận.

Truyền thông tin tức cung cấp một phương tiện để biểu đạt, một cách tạo ra trách nhiệm giải trình, một phương tiện để người dân tham gia, và một cách kiểm soát quan chức tham nhũng. Chúng được xem là một phương tiện trao đổi thông tin, được hiến pháp bảo vệ ở nhiều quốc gia. Chúng cũng có thể đe dọa các cơ chế quyền lực đã được thiết lập. Kết quả là, các chính phủ quyết tâm bảo vệ bản thân họ khỏi sự giám sát của công chúng bằng cách kiểm soát luồng tin

tức và việc giải trình để ngăn cản các hãng thông tấn mà họ coi như kẻ thù, hoặc nếu không, đóng cửa các tờ báo đó.

Tuy nhiên, đằng sau những cuộc tranh luận nảy lửa thường xuyên về quyền và nghĩa vụ của truyền thông là một sự thật đơn giản, các tổ chức quốc tế cố gắng hỗ trợ phát triển truyền thông trong quá trình chuyển đổi, và truyền thông ở các nước đang phát triển cũng thường bỏ qua sự thật là: truyền thông là một ngành kinh doanh. Như hai ví dụ minh họa được đề cập ở đầu chương, việc kinh doanh tin tức là khả năng tạo ra cả thành công lớn về tài chính hoặc thất bại nặng nề. Như bất kỳ ngành kinh doanh nào khác, nó cũng bị ảnh hưởng sâu sắc bởi điều kiện kinh tế của địa phương, nhưng nó phải làm nhiều hơn, chứ không chỉ là lướt trên những làn sóng đập dờn của tăng trưởng và suy thoái kinh tế. Đúng hơn là, thành công của ngành truyền thông có được xuất phát từ chiến lược xây dựng quan hệ khách hàng, uy tín, và lợi nhuận trong các điều kiện kinh tế khác nhau.

Các nhà kinh tế học phát triển ngày càng thừa nhận truyền thông có khả năng “phát triển tốt” với những đóng góp vào việc cải thiện trách nhiệm giải trình, thị trường hiệu quả hơn, và những xã hội giàu thông tin hơn. Đồng thời, người ta cũng thừa nhận rằng tất cả các kết cục có lợi này đều xuất phát từ sự độc lập về tài chính của truyền thông. Đến lượt mình, sự độc lập đó là một chức năng của cả nền kinh tế địa phương và khả năng nhất định của hãng truyền thông trong việc tận dụng lợi thế của một môi trường kinh tế cho trước.

### **Tìm kiếm sự độc lập về tài chính**

Việc tìm kiếm sự độc lập về tài chính không phải lúc nào cũng dễ dàng. Thông thường, áp lực về tài chính thường đẩy các tổ chức truyền thông tin tức về phía những người trợ giúp có thể đảm bảo khả năng trả nợ cho họ, nhưng nó lại phải trả một cái giá rất đắt về tính độc lập này. Hoạt động truyền thông yếu kém về tài chính trong một nền dân chủ mong manh đặc biệt dễ bị tổn thương trước sức hút của một nhóm nhỏ các lợi ích kinh tế hoặc chính trị, vốn có xu hướng điều hành tổ chức truyền tin như một đơn vị tuyên truyền chứ không phải một đơn vị kinh doanh tự lực.

Trong khi đó, nếu một đất nước thực hiện, hoặc ít nhất cũng bắt đầu một cách kiên định, quá trình chuyển đổi theo các chuẩn mực dân chủ cởi mở thì thế giới ít có xu hướng đua nhau quan tâm đến việc tài trợ cho các hãng truyền thông thua lỗ hơn so với khi những tổ chức này đang đóng vai trò người hùng trong cuộc đấu tranh nhằm chấm dứt chế độ độc tài đàn áp. Thực vậy, hầu như

tất cả các tổ chức truyền tin tham gia vào giai đoạn sau (post euphoria phase) trong quá trình chuyển đổi của xã hội đi đến nền dân chủ đường như đều bị các tòa án kinh tế bao vây, gây ra một mối đe dọa tới khả năng tồn tại của chúng cũng chẳng kém những gì mà cơ cấu chính trị áp đặt đã làm trong quá khứ.

Trên một diễn đàn trực tuyến tổ chức vào tháng 10 năm 2001 (<http://www.ijnet.org>), Trung tâm Quốc tế của các Nhà báo đã báo cáo:

Truyền thông báo viết ở Sécbia phải đối mặt với những khó khăn kinh tế kinh khủng và thường phải tìm kiếm sự hỗ trợ về tài chính. Kết quả, “họ trở thành một con mồi béo bở đối với các nhà chính trị,” Dragan Janjic, tổng biên tập của văn phòng đại diện tờ Tin tức Beta, phát biểu trong một cuộc họp bàn tròn vào giữa tháng 10, do Viện Triết học và Lý thuyết Xã hội tổ chức.

Theo báo cáo này, Danjic khẳng định thêm rằng những thay đổi chủ yếu trong ngành truyền thông chỉ xuất hiện một cách rõ ràng khi có những thay đổi chủ yếu về kinh tế: “Trước đó, chẳng có gì đáng để chúng ta chờ đợi.”

Như những chứng cứ của biên tập viên người Sécbi này đưa ra, áp lực kinh tế đang xấu đi thường buộc các tổ chức truyền thông phải tìm một bến đỗ an toàn, có nghĩa là phải chuyển sang tìm kiếm sự hỗ trợ từ các chính trị gia hay các lợi ích đặc biệt. Tuy nhiên, họ làm điều này với cái giá phải trả là sự độc lập trong các bài xã luận, vì người cứu trợ, thay vì đầu tư vào khả năng sinh lợi dài hạn của hãng truyền thông, lại tìm kiếm lợi nhuận ngắn hạn từ việc sở hữu một vũ khí tuyên truyền mà họ có thể chỉ huy để đạt được lợi ích kinh tế hoặc chính trị của họ. Thật vậy, tòa báo hay trạm phát sóng có thể ghi nợ số tổn thất trong việc kinh doanh của bản thân họ, nhưng nếu việc này giúp xoay chuyển cục diện một cuộc bầu cử hoặc gắn chặt vào các lợi thế trong điều tiết hoặc luật pháp như dự tính, thì người chủ có thể kết luận rằng, đơn vị truyền thông vẫn đạt được mục tiêu lợi nhuận của mình.

Viện Tự do xếp hạng môi trường truyền thông trên khắp thế giới và xem xét nguy cơ cũng như sự ngăn cấm tự do truyền thông bằng một vài tiêu chí sau: kiểm soát chính trị, luật và các quy định, các hành động đàn áp (bạo lực, kiểm duyệt, bắt giam), và nền kinh tế. Các nhà tài trợ với quy mô toàn cầu, về phần mình, đã tăng một cách đáng kể sự hỗ trợ của họ đối với ngành truyền thông ở các nước đang phát triển và chuyển đổi. Ủy ban Châu Âu, thông qua tổ chức Sáng kiến Châu Âu về Nhân quyền và nền Dân chủ, đã hỗ trợ ngành truyền thông 4,3 triệu Đô năm 1996, 6 triệu đô năm 1998, và 9,7 triệu đô năm 1999. Cơ quan của Mỹ về tài trợ Phát triển Quốc tế, đặc biệt là ở Bancăng, cũng tăng

lượng tài trợ trong cùng thời kỳ, trong khi một loạt các tổ chức khác, từ Ngân hàng Thế giới cho tới Hiệp hội Báo chí Thế giới, càng ngày càng có tác động sâu sắc đến việc giúp đỡ các tổ chức truyền thông tin tức xây dựng các chiến lược để tồn tại trong những môi trường khó khăn.

Tuy nhiên, các chương trình tài trợ đa phương và tầm quốc gia thường hướng tới việc xây dựng kỹ năng của các nhà báo và của các biên tập viên hoặc gây sức ép buộc các chính phủ phải nới lỏng các công cụ kiểm soát về mặt pháp lý và quy chế mà họ đang duy trì đối với các trang web địa phương. Đáng tiếc là chỉ một vài chương trình có quy mô toàn cầu giải quyết vấn đề môi trường kinh tế và năng lực của bản thân tổ chức truyền thông tin tức trong việc thiết lập chiến lược kinh doanh để đứng vững về mặt tài chính, có được thành công.

Sự sụp đổ của Liên Xô cũ và Công ước Vácava và một vài sự thay đổi kinh tế toàn cầu đáng kể khác trong thập kỷ trước đã làm thay đổi rất lớn nhận thức của chúng ta về những động thái của sự thay đổi trong nội bộ các tổ chức truyền thông tin tức. Trong suốt quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường, một vài nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung trước đây - với sự giúp đỡ từ các nhà đầu tư nước ngoài và các tổ chức quốc tế - đã theo con đường tạo lập một thị trường truyền thông và thông tin vững chắc. Một vài sự thay đổi nhanh chóng ở các nước Châu Á - như Ấn Độ, Hàn Quốc và Thái Lan - đã bắt đầu tạo lập được ngành truyền thông năng động lớn mạnh trong việc cung cấp tin tức và thông tin. Những ví dụ này đã bắt đầu chỉ ra con đường đi đến các chiến lược thành công trong việc tạo ra một ngành truyền thông hiệu quả và xây dựng nền kinh tế tri thức.

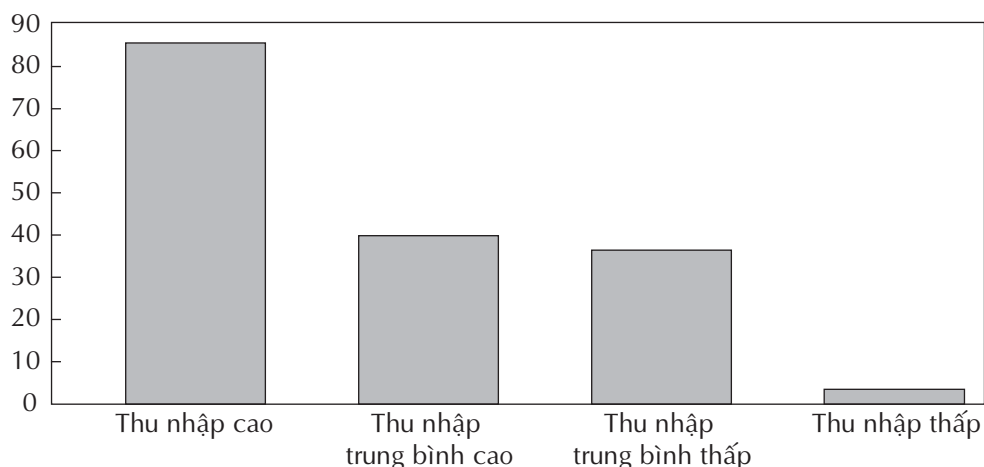
Tuy nhiên, khả năng của chúng ta trong việc giải quyết các vấn đề mà ngành kinh doanh tin tức phải đối mặt ở các nước kém phát triển là sự trở ngại của việc thiếu các số liệu thống kê so sánh mang tính quốc tế về những khía cạnh như khả năng sinh lợi, hình thái sở hữu, và thị trường quảng cáo địa phương. Những thống kê đó, ví dụ, của 58 quốc gia được Hãng truyền thông Zenith và Hiệp hội Báo chí Thế giới xuất bản hàng năm, được thu thập đều đặn bởi các nhà đầu tư quốc tế quan tâm trong các thị trường truyền thông mới nổi. Trong khi các nhà đầu tư trong nước có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc biến đổi ngành truyền thông của nước mình, thì chỉ có một vài người đã thành công trong việc này mà không cần đến sự đầu tư từ nước ngoài, và một vài nước đang phát triển không cần nguồn đầu tư lớn từ nước ngoài vẫn có thể tạo ra hệ thống thu thập thông tin hoàn chỉnh, cung cấp một bức tranh khả quan về tăng trưởng doanh thu, hình thái đầu tư, hay thay đổi vận mệnh của các lĩnh vực khác nhau trong ngành truyền thông.

Vì vậy, mặc dù nhiều kết luận được rút ra có xu hướng thiên về các thị trường mở và nhiều triển vọng hơn, nhưng vẫn có thể có một vài nhận xét chung. Một trong những nguyên nhân khiến thị trường truyền thông ở các nước kém phát triển có xu hướng nhận được ít sự chú ý từ các nhà đầu tư là vì họ thường bị hạn chế nhiều hơn trong lĩnh vực tự do báo chí. Trong các cuộc điều tra hàng năm về tự do báo chí ở hơn 180 quốc gia khắp thế giới, Viện Tự do (xem Viện Tự do 2000) đã đưa ra những kết luận nhất quán về mức tự do báo chí thấp nhất đo được ở các quốc gia nghèo nhất ở Nam bán cầu, đặc biệt là Trung Đông, Châu Phi và một phần Châu Á (Hình 12.1). Những rào cản này không chỉ hạn chế các nhà đầu tư quốc tế trong việc nghiên cứu những thị trường này, mà chúng còn làm nản lòng các nhà đầu tư trong nước, những người mà nếu không có những trở ngại đó thì có thể nhìn nhận việc kinh doanh truyền thông đầy tiềm năng.

Một yếu tố khác dường như là sự phát triển của ngành kinh doanh quảng cáo, một nguồn thu chính đối với hầu hết các tổ chức truyền tin độc lập. Ở các nước công nghiệp, chi tiêu cho quảng cáo có sự khác biệt rất lớn, từ khoảng 0,68% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) ở Pháp đến 1,48% ở Mỹ. Ở các nước đang phát triển và chuyển đổi, tỉ phần chi tiêu cho quảng cáo đang tăng dần là một

**Hình 12.1: Tự do báo chí và các mức thu nhập, 2000**

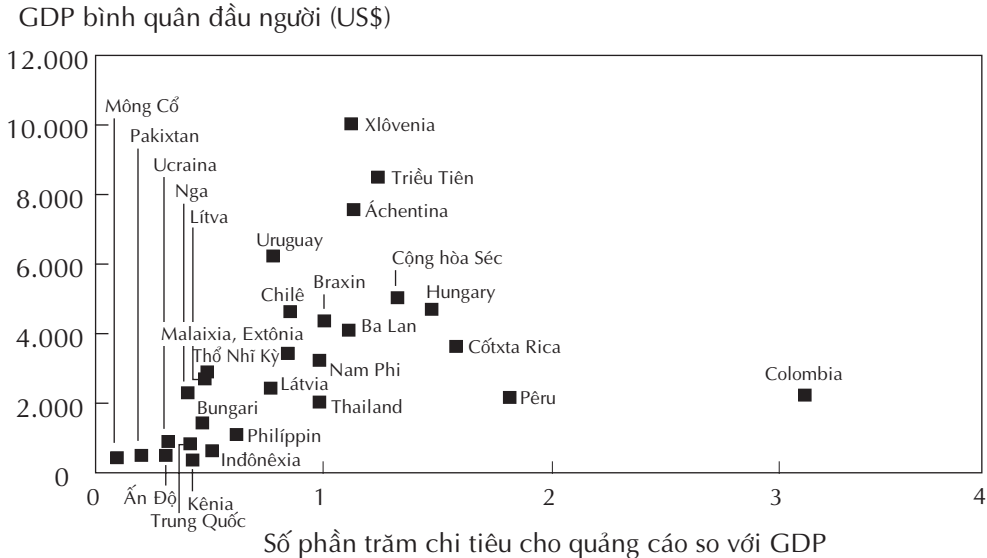
Tỷ lệ phần trăm các nước trong mỗi nhóm thu nhập được coi là có tự do báo chí



*Nguồn:* Chỉ số của Viện Tự do tương ứng với từng nhóm thu nhập theo định nghĩa của Ngân hàng Thế giới (2001b)



**Hình 12.2: Quảng cáo và GDP bình quân đầu người ở 29 nước đang phát triển và chuyển đổi, năm 2000**



Nguồn: Hiệp hội Báo chí Thế giới (2001)

Chỉ số đáng tin cậy về các nền kinh tế đang được cải thiện và sự tiến bộ theo hướng đạt đến sự độc lập của ngành truyền thông (Hình 12.2). Một vấn đề là các nước đang phát triển thường có một thị trường quảng cáo bị hạn chế khắt khe, với nhà nước chiếm một phần lớn trong các nội dung quảng cáo.

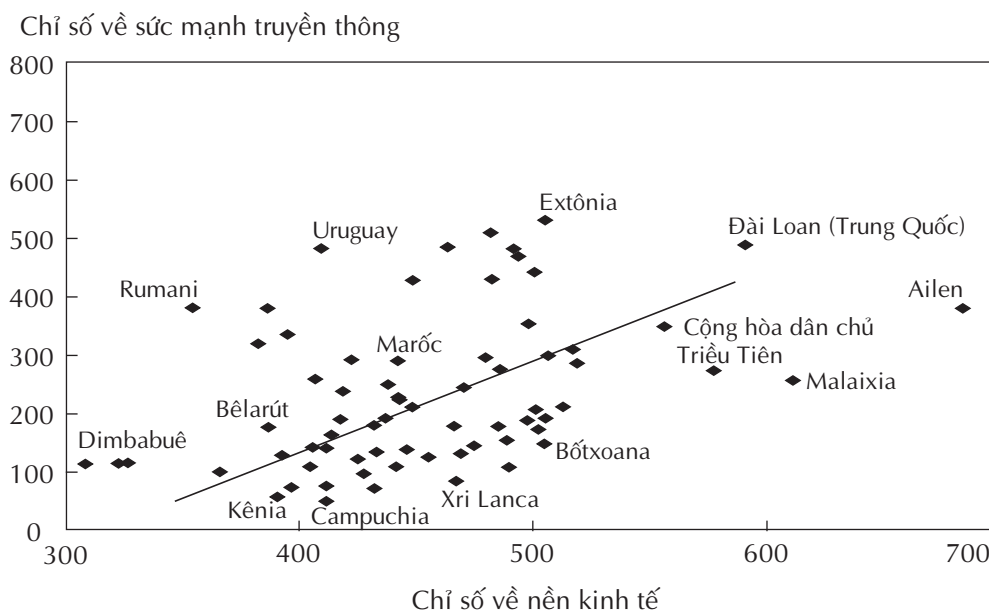
Ảnh hưởng của tỉ lệ biết chữ thấp ở những nước có thu nhập thấp cũng đặt các hãng truyền thông mới ra đời trong một thế gong kim. Thu nhập thấp ngăn cản độc giả và khán giả đến với tất cả các loại hình truyền thông, trong khi tỉ lệ biết đọc biết viết thấp làm hạn chế nhu cầu đối với các ấn bản truyền thông và kéo lùi khả năng hấp thu và hiểu biết thông tin của dân chúng, dù chúng được phân phát dưới hình thức nào. Trong khi các nhà phân tích không thống nhất về việc liệu truyền thông độc lập và thiết thực có phải là sản phẩm của một nền kinh tế hưng thịnh hay chỉ là một trong những nguyên nhân của nó, cả hai điều này dường như đều luôn đi kèm với nhau.

Sức mạnh của ngành truyền thông thường đi song song với sức mạnh của nền kinh tế quốc dân (Hình 12.3). Sức mạnh của ngành truyền thông, được biểu diễn trên trục tung, phản ánh các thước đo theo dõi phạm vi ảnh hưởng của báo chí

và truyền thông điện tử cũng như mức độc lập tương đối của chúng. Tình hình kinh tế, được biểu diễn trên trục hoành, phản ánh một bộ gồm 21 biến bao gồm GDP đầu người, mức nợ nần và thương mại. Những con số được trích ra từ Chỉ số Tam giác về sự giàu có của các quốc gia. Được cập nhật hai lần một năm từ năm 1996, chỉ số này xếp hạng 70 nước đang phát triển dựa trên 63 biến số.

Trước thềm thiên niên kỷ, các nước như Bêlarút và Dimbabuê đã thu được kinh nghiệm từ suy thoái kinh tế cùng với việc phục hồi một loạt những hạn chế chính trị đối với truyền thông và tự do ngôn luận. Thực vậy, nền kinh tế đang suy thoái của Dimbabuê kéo theo sự sụp đổ về chính trị của chính phủ Mugabe đã tăng áp lực về tài chính lên các tổ chức truyền thông tin tức, bên cạnh đó là các cuộc đàn áp khắc nghiệt hơn của nhà nước. Extônia và Đài Loan (Trung Quốc) đã đạt được thứ hạng cao hơn cả về truyền thông và nền kinh tế. Trong một triển vọng tươi sáng như vậy, một nền kinh tế vững mạnh hơn sẽ tạo ra nhiều nguồn thu hơn từ quảng cáo, mà cùng với nền tảng làm giảm bớt sự hoài nghi vào nền chính trị, sẽ tạo nhiều cơ hội hơn cho các hãng truyền thông mở rộng hoạt động ra các thị trường mới và/hoặc với các hình thức mới.

**Hình 12.3: Sức mạnh truyền thông và tình hình kinh tế ở một số nước, giai đoạn 2000-2001**



Nguồn: Số liệu của Viện Các vấn đề về Tiền tệ

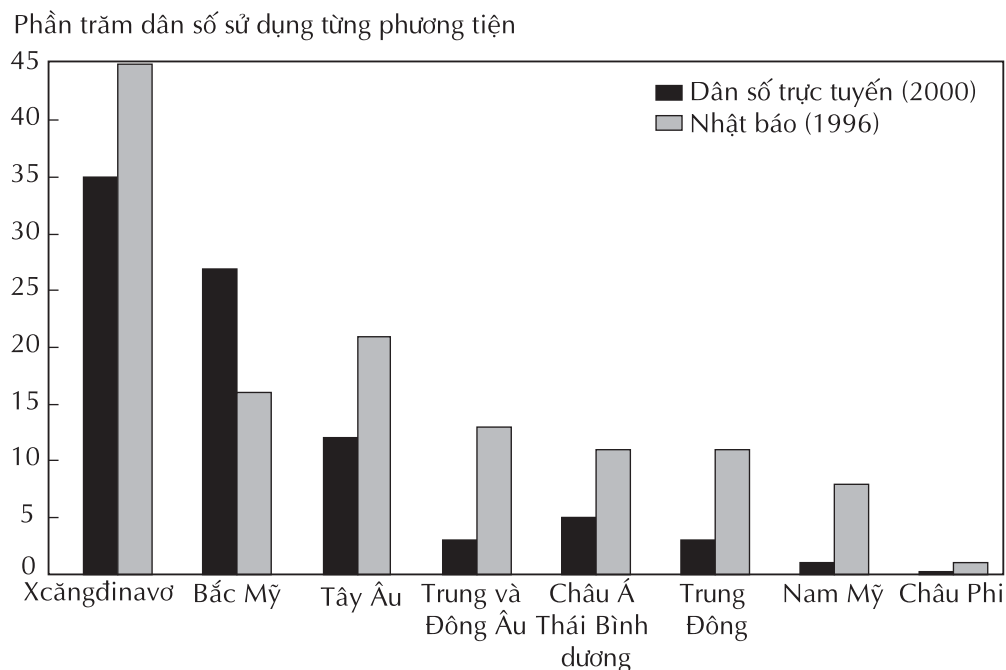
Liên quan đến xu hướng gia tăng “khoảng cách số” trên thế giới, cần chú ý rằng, liên kết công nghệ cao nói chung thường kéo theo năng lực truyền thông công nghệ thấp. Theo Norris (2001, tr.51):

Các nước giàu thông tin như Thụy Điển, Mỹ, và Ôxtrâyliya không chỉ đi đầu trong lĩnh vực Internet mà còn trong việc phân phối các sản phẩm truyền thông khác như báo đọc, đài và ti vi, máy tính cá nhân, điện thoại di động và cố định. Mối tương quan này cho thấy việc tiếp cận tất cả các phương tiện truyền thông khác đều có chung một phương diện thống nhất duy nhất. Có ít sự khác biệt trong việc sử dụng truyền thông cũ và mới; tỉ lệ của những thiết bị trực tuyến ở mỗi nước hầu như có tương quan chặt chẽ đến việc phân bổ tổng đài, điện thoại và máy tính cá nhân, nhưng nó cũng liên quan chặt chẽ và đáng kể với việc phân phối đài thu thanh, vô tuyến và báo đọc ở mỗi quốc gia. Điều này có nghĩa là dân cư sống ở những xã hội nghèo nhất, thông tin của thế giới như ở Buốckina Phaxô, Yêmen và Việt Nam. Phần lớn người dân nghèo sẽ không tiếp cận được đến nhiều hình thức công nghệ thông tin, kể cả truyền thông đại chúng truyền thống như đài phát thanh và báo chí, cũng như truyền thông hiện đại như điện thoại di động và máy tính cá nhân.

Sự khác biệt trong việc sử dụng Internet có thể là hậu quả của sự khác biệt về thu nhập, nhưng một số thước đo đã phóng đại tác động này. Theo Norris, ở Anh, những hộ gia đình giàu có nhất sử dụng thiết bị trực tuyến nhiều hơn 5 lần so với những hộ nghèo nhất. Hình thái tương tự cũng tồn tại giữa các nước giàu và nước nghèo. Ở những nước giàu, tốc độ kết nối nhanh hơn, độ ổn định cao hơn, và chi phí truy cập giảm đã làm tăng số người sử dụng Internet, trong khi chi phí cao và dịch vụ nghèo nàn ở các nước đang phát triển đã tạo ra nhiều rào cản cố hữu.

Khi các nước chuyển sang hệ thống kinh tế dựa trên thông tin và định hướng thị trường nhiều hơn thì chính các hãng truyền thông sẽ là những người đi đầu (Hình 12.4). *Nhật báo Kinh tế Maeil* của Xoun là một ví dụ, tờ báo này đã là một trong những đơn vị đi đầu trong việc đưa Hàn Quốc tiến đến một nền kinh tế tri thức. Dựa trên sức mạnh của tờ báo với tư cách là một nguồn thông tin và sử dụng đội ngũ cán bộ thu thập tin tức đã được đào tạo của công ty, ông Dae-Whan Chang, Chủ tịch và là nhà xuất bản, đã thiết lập một cổng Internet hàng đầu của Hàn Quốc. Ngày nay, các thuê bao dịch vụ Internet ở Hàn Quốc tăng trưởng với một trong những tốc độ nhanh nhất thế giới, với hơn 20% dân số có khả năng truy cập Internet - cao hơn hầu hết các nước Châu Âu (Ngân hàng Thế giới 2001a, tr.113). Chang khẳng định rằng việc xây dựng uy tín cho hãng truyền thông của ông trở thành một nguồn phân tích, chia sẻ kiến thức, và thông tin có chất lượng là yếu tố hàng đầu tạo ra lợi nhuận cho công ty.

**Hình 12.4: Sự thịnh hành của truyền thông truyền thống và mới ở một số khu vực**



Nguồn: Norris (2001, trang 52)

### Sự thử nghiệm ở Trung Âu

Trung Âu là một phòng thí nghiệm hữu ích cho việc nghiên cứu mối quan hệ giữa truyền thông tin tức và môi trường kinh tế mà các hãng truyền thông hoạt động. Trong hầu hết các cuộc cải cách sớm thành công ở khu vực Trung Âu, truyền thông tin tức có thể mang lại cả lợi nhuận và đóng góp cho những thay đổi và cải cách kinh tế vượt bậc. Chuyển đổi kinh tế thường được phản ánh trực tiếp qua môi trường truyền thông tin tức, đôi khi dẫn đến sự thay đổi nhanh trong hình thức sở hữu truyền thông, các hình thái đầu tư và cạnh tranh. Trung Âu cũng là nơi mà trong khoảng một thập kỷ đã trải qua một sự dịch chuyển, xuất phát từ cơ chế kiểm duyệt nghiêm ngặt, chính phủ kiểm soát và tài trợ cho ngành truyền thông, sang phát triển truyền thông thành một ngành kinh doanh, tự hạch toán qua việc xuất bản các tờ báo, tạp chí, các chương trình truyền thông chất lượng cao, bán các sản phẩm truyền thông này và các chương trình quảng cáo để tài trợ cho sự tăng trưởng và phát triển của ngành.

Trong khi nhiều chính phủ Trung Âu vẫn quản lý một phần ngành kinh doanh truyền hình, thì truyền thông báo viết và phát thanh đã được tư nhân hóa rộng rãi và đoạn tuyệt với sự hỗ trợ tài chính của nhà nước. Ví dụ, ở Cộng hòa Séc, Hunggari và Ba Lan, quá trình chuyển đổi đã gần như hoàn thành, với hình thái sở hữu và đầu tư, cơ cấu luật pháp, và sự hành nghề nhà báo được phỏng theo các nước Tây Âu láng giềng. Chất lượng của truyền thông ở Trung Âu cũng được cải thiện, với các chương trình có nội dung chuyên đề về kinh tế, hoạt động kinh doanh trong nước, chỉ tiêu của chính phủ, và tham nhũng.

Quá trình chuyển đổi này qua 10 năm thay đổi sâu sắc và nhanh chóng, là bài học cho các nước khác ở Nam và Đông Âu – và thực ra là toàn thế giới – là những nước có cùng đặc điểm và đối mặt với cùng các vấn đề mà các nước Trung Âu gặp phải trong việc tăng chất lượng và khả năng tồn tại về kinh tế của các hãng truyền thông. Chắc chắn là các nước Trung Âu có một vài lợi thế mà các nước khác không có. Khu vực công và cải cách luật pháp, tái cơ cấu nền kinh tế, và tư nhân hóa rộng khắp đã đóng vai trò quan trọng trong kết quả mà Trung Âu đã đạt được. Hầu hết các nước cũng được lợi từ sự lãnh đạo chính trị dân chủ kiên định với cam kết mạnh mẽ hội nhập Châu Âu.

Tuy nhiên, xem xét kỹ lưỡng lịch sử của ngành truyền thông tin tức ở Trung Âu cho thấy, bản thân truyền thông tin tức - những người quản lý, chủ sở hữu, và các biên tập viên, các nhà báo - đều đóng vai trò quan trọng trong câu chuyện này không kém gì các cơ quan nhà nước. Thật vậy, các tờ nhật báo chất lượng cao như *Gazeta Wyborcza* và *Rzeczpospolita* ở Ba Lan, *Népszabadság* ở Hunggari, và *Mlada fronta DNES* ở Cộng hòa Séc đã trải qua một quá trình thay đổi nội bộ và tái phát kiến. Mỗi tờ báo đều nhận được sự giúp đỡ từ các nhà đầu tư nước ngoài, và mỗi tờ báo này lại minh họa cho tầm quan trọng của cơ chế quản lý tốt và nguồn tài chính độc lập như những yếu tố chủ chốt trong quá trình hình thành ngành truyền thông độc lập.

Tầm quan trọng của cơ chế quản lý và kỹ năng kinh doanh tốt trong quá trình chuyển đổi trở thành một trong những bí quyết của những người sống trong thời kỳ này. Tatiana Repkova, người đã thiết lập và điều hành một tờ tuần báo kinh tế vào những năm đầu của quá trình chuyển đổi ở Slôvakia, và bây giờ là tổng biên tập và người xuất bản của tờ *Sự thật*, tờ nhật báo chính của Slôvakia, đã thấy rằng những kỹ năng bà đã học được cũng rất cần ở Nga, Ucraina, và những nơi khác nữa. Bên cạnh nhiệm vụ xuất bản, bà đã đồng ý chia sẻ những kiến thức của mình thông qua các cuộc thảo luận được Viện Ngân hàng Thế giới, Hiệp hội Báo chí thế giới, Quỹ Reuters, và các tổ chức khác tổ chức. Khi được chứng kiến sự mong mỏi những kiến thức, bà đã quyết định ghi lại trong

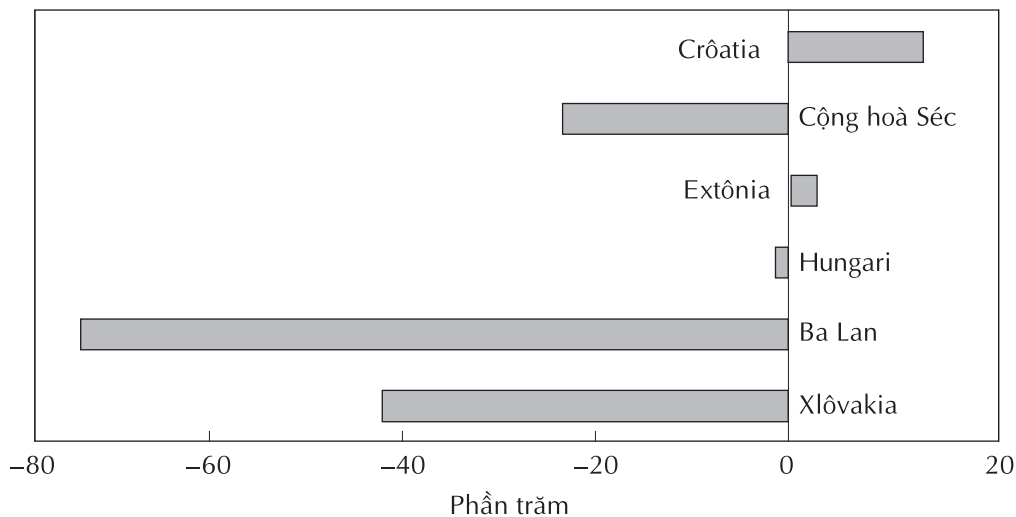
một cuốn cẩm nang lớn dành cho các nhà quản lý báo chí của các nền dân chủ mới nổi. Trong phần giới thiệu cuốn cẩm nang chi tiết dài 468 trang này, bà đã viết (Repkova 2001, tr. Xii): “Sự lãnh đạo và quyền tự quyết thì không thể nhập khẩu được. Bí quyết thì có thể.”

Một trong những bài học quan trọng mà các nhà quản lý phải học là làm thế nào để hoạt động được trong bối cảnh nền kinh tế có nhiều biến động ở các nước chuyển đổi và đang phát triển. Năm 2000 là năm đầu tiên của thập kỷ đã qua, khi tất cả các nước nguyên là thành viên của Công ước Vácava đã đạt được tốc độ tăng trưởng dương. Trong suốt thập kỷ đầu tiên của quá trình chuyển đổi, tất cả các nước trong khu vực đã trải qua những thay đổi gây tổn thương và sai lầm. Trong khi nền kinh tế của Ba Lan chuyển hướng nhanh nhất và phục hồi tăng trưởng vào năm 1992, thì Cộng hòa Séc và Hunggari phải chịu sự sụt giảm đến hai con số vào năm 1991 và mất hai năm nữa mới bắt đầu giai đoạn phục hồi.

Trong suốt thời kỳ thay đổi này, nhiều hãng kinh doanh tin tức đã thất bại, và những hãng còn tồn tại phải trải qua một thời kỳ suy giảm kéo dài. Sự sụp đổ của nhiều tờ báo viết đã gây ấn tượng đặc biệt, và kết quả là sự tăng lên tương đối của giá báo, sự sụt giảm về sức mua của người đọc, và tăng nhu cầu về truyền hình. Việc giá báo tăng - đã từng là một hàng hóa gần như miễn phí trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung nơi mà dân chúng có ít thứ khác để mua - liên quan đến việc giảm mạnh nhu cầu về hàng hóa này. Nói một cách cụ thể, báo chí dựa chủ yếu vào các sạp bán báo và độc giả đặt báo dài hạn. Sự thiếu vắng thị trường quảng cáo phát triển có nghĩa là họ có ít sự lựa chọn để tăng giá bìa nhằm tăng doanh thu. Ở Ba Lan, một nước thành công trong quá trình chuyển đổi, báo viết đã bị sụt giảm liên tục đến 73% trong giai đoạn 1996-2000 (Hình 12.5).

Những cá nhân kiên trì quản lý với tư cách như một ông chủ trong ngành kinh doanh tin tức và những người tham gia vào ngành này đã phải chịu đựng rất nhiều khó khăn cá nhân trước khi tìm được chỗ đứng cho mình trong môi trường mới. Thậm chí, chỉ một vài câu chuyện về thành công phi thường của một vài người chủ trương cải cách cũng đã đủ thuyết phục các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài rằng kinh doanh truyền thông là có tương lai. Ở hầu hết các nước trong khu vực, các nhà đầu tư nước ngoài là yếu tố chính trong việc chuyển hướng và giúp ngành truyền thông tin tức cải cách hoạt động của mình, phát triển mạnh cơ cấu quản lý, và giữ vững sự độc lập của họ trước những ông chủ cũ. Theo Repkova (2001, tr.9): “Ở những quốc gia kế hoạch hoá tập trung trước đây, sự kiểm duyệt ngành truyền thông, vốn được xem như rào cản chính

**Hình 12.5: Số phần trăm thay đổi trong lượng phát hành nhật báo ở một số nước Trung Âu, 1996-2000**



Nguồn: Hiệp hội Báo chí Thế giới (2001)

đối với tự do ngôn luận, đã bị thay thế chủ yếu bằng áp lực kinh tế... Độc lập là một điều tốt, mặc dù không phải lúc nào nó cũng được hiểu như vậy.”

Các nhà đầu tư nước ngoài đã tin rằng, các nước Trung Âu sẽ sớm mang lại tỉ suất lợi nhuận đầu tư giống như những gì họ đã có ở các nước Tây Âu. Trong suốt thập niên 90, Tập đoàn Bonnier của Thụy Điển đã đầu tư vào rất nhiều nhật báo và nguyệt san ở Extônia, Látvi, Litva, và Ba Lan. Shibsted ASA của Na Uy đã mua quyền sở hữu ở Extônia, và Ringier AG của Thụy Sĩ đã đầu tư vào một số tuần báo và nguyệt san về kinh tế và kinh doanh như tờ *Lợi nhuận* và tờ *T'ydén* (tờ *Tuần báo*) của Cộng hòa Séc, tờ *Vốn và Thành công* của Rumani, và tờ *Lợi nhuận* của Xlôvakia. Bertelsmann AG cũng tiếp cận vào khu vực, tìm kiếm lợi nhuận ở các tờ nhật báo và tạp chí của Hunggari, Ba Lan, Rumani, và Xlôvakia. Năm 1996 nhà xuất bản của tờ *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, tờ nhật báo lớn của Đức, đã tạo ra một cuộc bút chiến bằng cách mua đứt gần 80% tổng số báo phát hành ở Bungari, bao gồm hai tờ báo khổ nhỏ bán chạy nhất của quốc gia này, tờ *Trud* (Lao động) và tờ *24 Chasa* (24 giờ).

Trong khi vai trò của các nhà đầu tư nước ngoài là rất quan trọng, thì Tarmu Tammerk, giám đốc quản lý của Hiệp hội Báo chí Extônia, lại lo lắng về khả năng các hãng truyền thông sẽ rơi vào tay một số quá ít nhà đầu tư nên không

thể có được một sự cạnh tranh lành mạnh. “Đa nguyên vốn là thứ rất khó để chiến thắng thì hiện vẫn còn rất mỏng manh”, ông ta nói trong một cuộc phỏng vấn. “Ở Extônia, chúng tôi có các thị trường trong đó phát thanh, truyền hình, tuần báo, báo buổi sáng và các tờ báo buổi chiều, tất cả đều thuộc về cùng một tập đoàn. Trong tình trạng như vậy, rất dễ vận động cho một chương trình nghị sự chính trị”. Tuy nhiên, ông ta vẫn cho rằng tác động chung vẫn rất tích cực. Khi tờ *Aripaev* (Ngày Kinh doanh) của Tập đoàn Bonnier bắt đầu hành nghề theo qui tắc đạo đức trong đó cấm các nhà báo của mình nhận tiền để trao đổi tin tức xác thực về các tập đoàn kinh doanh, thì tờ báo này đã tạo ra được một mô hình mới cho các hãng truyền thông khác trong ngành noi theo, và hiệp hội báo chí đã áp dụng các qui tắc tương tự vào năm 1999. “Sự tự điều chỉnh đang bắt đầu diễn ra”, Tammerk nói, “và những nhà đầu tư nước ngoài này đang đóng vai trò quan trọng trong việc giúp đỡ mọi người nhận thấy hoạt động tự điều chỉnh này khác hẳn với sự tự kiểm duyệt trước đây”.

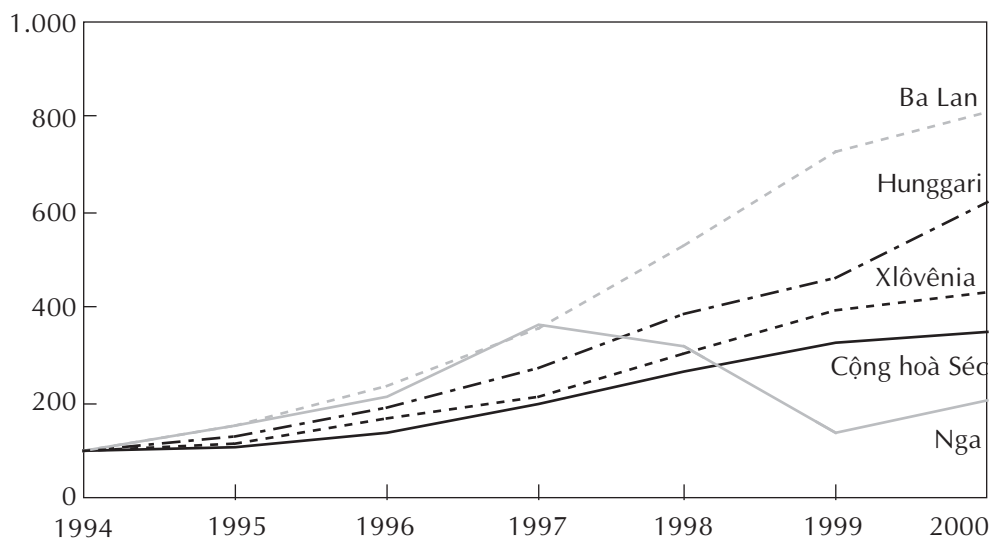
Quyết định của Ba Lan về việc trao cho tờ báo của chính phủ *Rzeczpospolita* sự độc lập trong biên soạn, và thậm chí cả trong vấn đề tài chính, là một ví dụ về việc làm thế nào để các quyết định được đưa ra ở một cấp chính trị có thể mở ra một quá trình thay đổi tích cực mà cả ngành truyền thông và xã hội đều được hưởng nhiều lợi ích. Tờ báo này được thành lập vào những năm 1920 và trải qua nhiều chế độ và đảng phái chính trị trong suốt lịch sử của mình, cuối cùng vào những năm 1980 trở thành tờ báo của chính phủ Ba Lan theo đường lối quân luật phòng thủ. Như những tờ báo đang có mặt ở các nước XHCN cũ, tờ báo này phụ thuộc nhiều vào sự trợ cấp chính trị và tài trợ kinh phí của chế độ. Trong khi một số nhân vật trong chính phủ Đoàn kết mới, là chính phủ đã lên nắm quyền vào tháng 9 năm 1989, cảm thấy khá vui mừng vì có một cái loa để phát oang oang đường lối nhà nước, thì Thủ tướng Tadeusz Mazowiecki đã có tầm nhìn khác: báo chí độc lập có thể đưa Ba Lan bước vào thế giới hiện đại.

Những tháng đầu của chế độ mới đã tỏ ra tàn nhẫn với *Rzeczpospolita*. Bị cắt mất nguồn ngân sách từ chính phủ và bị dồn đẩy trong một nền kinh tế yếu kém, ban trị sự tòa soạn đã phải vật lộn để cứu tờ báo khỏi tình trạng đóng cửa. Trong một thời gian, các nhà báo được nhận một phần lương của họ bằng các tờ báo, một số tờ báo này sau đó lại được bán tại nhà ga trung tâm và các khu vực có mật độ giao thông cao ở Vácava. Tuy nhiên, xu thế đã sớm đổi hướng. Trong vòng vài tháng kể từ khi tờ báo chính thức trở thành độc lập năm 1991, một nhà đầu tư nước ngoài, tập đoàn báo chí Hersant của Pháp, đã mua 49% cổ phần của hãng và đã giúp tòa soạn nâng cấp công nghệ và các nhà máy in của nó.



Thừa nhận rằng nền kinh tế mới của Ba Lan đã tạo ra nhu cầu thông tin về thị trường chứng khoán, về cải cách ngân hàng, và về pháp luật mới, những người quản lý mới của tờ *Rzeczpospolita* đã tự đào tạo và bắt đầu tạo ra một tờ báo đưa tin các sự kiện và có chất lượng cao được tài trợ dựa vào doanh số phát hành và quảng cáo. Tờ báo đã mở rộng và cải tiến việc đưa tin của nó về lĩnh vực kinh doanh và kinh tế, tạo ra “những trang xanh” nổi tiếng hiện nay, ghi chép về sự chuyển đổi kinh tế ở Ba Lan. Tờ báo đã góp phần giải thích chương trình tư nhân hóa hàng loạt cho người dân Ba Lan bình thường hiểu, là hàng triệu người mà bỗng nhiên thấy mình trở thành các cổ đông. Nó đã tiếp cận được những người ra quyết định của Ba Lan, làm cho tờ báo trở thành một tờ báo không thể không đọc đối với những người giàu nhất và có giáo dục nhất ở Ba Lan. Họ cũng nghiêm nhiên trở thành đội ngũ độc giả mà những người quảng cáo non nớt của đất nước này đang cố gắng vươn tới. Cho đến cuối thập niên 1990, nhóm độc giả là các doanh nghiệp có uy tín cao đã tạo ra hơn một nửa doanh thu quảng cáo cho tờ báo này.

**Hình 12.6. Sự tăng trưởng chi phí quảng cáo ở một số nước Trung Âu, 1994-2000**  
(Theo chỉ số 1994 = 100)



Nguồn: Hiệp hội Báo chí Thế giới (2001)

Mặc dù lượng báo phát hành giảm một cách đáng kể trong giai đoạn chuyển đổi, việc khai sinh ra ngành quảng cáo và thị trường đã góp phần bù đắp cho sự giảm sút này (Hình 12.6), và các hãng truyền thông tin tức mới đóng một vai trò quan trọng trong việc kích thích nhu cầu quảng cáo của các doanh nghiệp mới thuộc khu vực tư nhân trong nền kinh tế. Các nhà quản lý của các hãng truyền thông tin tức, những người đã học cách khai thác nguồn doanh thu mới này, chính là những người đã chèo lái để sống sót trong quá trình chuyển đổi.

### **Nga: Đơm hoa và lụi tàn**

Không có nơi nào có sự liên kết với các điều kiện kinh tế xung quanh – và sự thăng trầm của quá trình chuyển đổi kinh tế cheo leo – lại được minh họa rõ ràng như ở Nga. Trong khi Nga đã trải qua một sự thăng hoa đáng khâm phục về việc mở cửa và tự do truyền thông trong hai năm đầu của thập niên 90 sau khi Liên Xô sụp đổ, thì văn hóa truyền thông mới đã phải đọ sức với các thực tế ảm đạm của sự suy sụp kinh tế mà nó bị cuốn theo. Sự suy thoái đó – qua một thập kỷ mà thu nhập bình quân đầu người giảm xuống hơn 50% – đã tạo điều kiện khiến cho truyền thông rơi vào tay những người bảo trợ bị chính trị hoá cao độ, cả tư nhân và nhà nước, những người đã dùng truyền thông này để mưu cầu các mục đích chính trị hẹp hòi của họ.

Sự chuyển đổi kinh tế của Nga là quá trình chuyển đổi đầy gian khổ nhưng không phải là hỗn loạn nhất khu vực. Nội chiến ở Bancăng, Capcadơ và Trung Á đã gây ra các điều kiện tồi tệ không thể tưởng tượng được ở các vùng này của Liên bang Xô viết cũ. Giữa những năm 1990 và 1999, Nga đã phải gánh chịu một sự sụt giảm GDP bình quân hàng năm là 6,1%, với sự bất bình đẳng tăng lên giữa người giàu và người nghèo và các khu vực nghèo khổ khốn cùng rất rộng lớn (Ngân hàng Thế giới 2001b). Grudia và Ucraina còn phải trải qua tình trạng suy thoái khốc liệt hơn: cho đến cuối năm 1994, nền kinh tế Grudia đã suy giảm đến mức chỉ còn bằng 20% những gì đáng giá của 5 năm trước.

Tuy nhiên, câu chuyện của nước Nga có một ảnh hưởng sâu sắc đến sự phát triển của ngành truyền thông ở các nước theo nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung khác trước đây, và cho thấy tầm quan trọng không chỉ của khuôn khổ thể chế và pháp lý cho hoạt động của truyền thông mà còn của kỹ năng kinh doanh và sự nhạy bén trong quản lý của những người điều hành các tổ chức truyền thông. Thay vì cố gắng hoặc buộc phải sống sót trong một thị trường mở, phần lớn các hãng truyền thông Nga vừa cố gắng trở nên độc lập nhiều hơn trong việc biên tập, lại vừa tiếp tục tồn tại dựa vào các khoản tài trợ từ các cơ quan

nhà nước hoặc những nhà bảo trợ kinh doanh. Đây là một công thức của sự thất bại. Không chỉ các khoản tiền thanh toán từ các cơ quan nhà nước quá nhỏ cho việc bảo đảm tính sáng tạo của một hãng truyền thông hiện đại mà sự phụ thuộc liên tục của các hãng truyền thông vào các nhà bảo trợ thiên vị không đủ tạo ra một hoạt động báo chí chất lượng cao hoặc để thuyết phục người đọc về giá trị của truyền thông trong môi trường hậu Xô viết mới. Một nhà phân tích về xu hướng truyền thông của Nga, Ellen Mickiewicz, Giám đốc Trung tâm DeWitt Wallace ở trường Đại học Duke, nhận thấy rằng những người đọc điển hình có điều chỉnh thường xuyên trước những sự bóp méo này. Người đọc Nga, bà ta nói trong một cuộc phỏng vấn vào tháng 8 năm 2002, có sự chênh lệch không đáng kể về độ chính xác và tin cậy, luôn hiểu rằng “thông tin không có trong đó và chính bản thân nó cũng không phải là một thứ hàng hóa lâu bền”. Từ lợi thế này, họ coi đầu ra của truyền thông là tập hợp vô số các bài phóng sự đầy thành kiến, gắn với nhau trong một sự lắp ghép mà người tiêu dùng có thể tự chọn lọc cho mình.

Những vấn đề ở Nga bắt nguồn từ hệ thống Xô viết cũ, là hệ thống mà báo chí là những bánh răng của một cỗ máy tuyên truyền vận hành trơn tru. Số lượng phát hành của các tờ nhật báo quốc gia rất lớn – tờ *Sự thật* đã in 11 triệu bản một ngày – và các hãng truyền thông được trang bị đến tận răng, từ văn phòng cho đến nhà in. Khi Liên Xô sụp đổ, các hãng truyền thông Nga – bắt đầu dĩ phải chịu đựng các dạng sa sút và bấp bênh mà nhiều nước láng giềng Trung Âu đã vấp phải – tiếp tục tìm sự hỗ trợ từ các cơ quan nhà nước và không bao giờ tự dứt bỏ các khoản xin-cho này.

Hiện nay, các chính phủ trong khu vực vẫn còn phân bổ một phần đáng kể trong ngân sách của họ cho truyền thông đại chúng, thường là rót cho những tờ báo và các đài phát thanh truyền hình biết phục tùng các ông to bà lớn ở địa phương. Các khoản trợ cấp này, nếu tính bằng tiền thì tuy không nhiều, nhưng có thể gây ra những khó khăn nghiêm trọng cho các hãng đối thủ cạnh tranh độc lập, là những hãng truyền thông sống sót mà không cần sự hợp tác chính trị và tài chính của chính quyền địa phương. Những đối thủ này thấy khó cạnh tranh được để giành những nhà quảng cáo với các đối thủ có được sự tài trợ, là những hãng có thể trang trải một phần chi phí của họ bằng nguồn tiền từ chính phủ, và do đó, có thể chào một mức giá thấp hơn với các nhà quảng cáo.

Thế hệ các hãng truyền thông độc lập đầu tiên của Nga là một bài học đáng nhớ về những khó khăn trong việc duy trì sự độc lập về chính trị và tài chính. Trên thực tế, các hãng truyền thông không còn phụ thuộc vào các thể lực chính trị, đều rơi vào tay của các đế chế kinh doanh và tài chính khổng lồ nổi lên ở

Nga vào thập niên 90. Cho đến giữa thập niên này, sở hữu truyền thông đã tập trung vào tay một nhóm nhà công nghiệp có ảnh hưởng, là những người tìm cách gây ảnh hưởng đến chính trị Nga hơn là cố gắng điều hành các hãng truyền thông chất lượng cao vẫn còn sống sót trong lĩnh vực hoạt động truyền thông. Thủ lĩnh trong số này là Boris Berezovsky và Vladimir Gusinsky, cả hai sau đó đã gây ra sự phẫn nộ của Điện Kremlin và phải đối mặt với một loạt những lời buộc tội dồn dập liên quan đến hoạt động và tập quán của họ.

Sự truy tố hai thủ lĩnh nổi tiếng nhất này làm cho các nhà phân tích truyền thông và các tổ chức báo chí quốc tế không thấy yên tâm hơn, rằng Nga đang trên đường xây dựng một hoạt động truyền thông độc lập. Thực ra, việc áp dụng luật một cách không công bằng đối với những cá nhân nhất định chỉ khắc sâu thêm sự lo ngại rằng thị trường truyền thông của Nga vẫn dành cho những nhà thầu có nhiều quan hệ nhất chộp giật.

“Không hề nói quá khi cho rằng, gần như mỗi tờ báo ở Mátxcova còn tồn tại đều dựa vào “sự bơm” tiền mặt từ các cổ đông hoặc từ những nhà bảo trợ giấu mặt”, theo Belin, một chuyên gia về các vấn đề truyền thông của Nga ở Đại học Oxford (Belin 2001). Khi tìm hiểu về quyết định hiện tại trong việc thanh lý TV-6, là đài truyền hình đã gặp rắc rối với chủ nhân một phần của nó, Tổng công ty năng lượng lớn LUKoil, bà lưu ý rằng, những luật đang được dùng để dụ dỗ các hãng truyền thông không tuân theo quan điểm chính trị của nhóm đặc lợi đang cầm quyền (xem thêm Zassoursky 2001).

Việc xây dựng thành công một hãng truyền thông tin tức trong môi trường pháp lý và kinh tế hỗn độn của Nga sẽ kiểm tra các kỹ năng quản lý, thậm chí của cả những doanh nhân sáng chói nhất, nhưng các nhà quản lý truyền thông Nga nói rằng, đáng tiếc họ không được chuẩn bị để đối mặt với các trở ngại đang đe dọa họ. Những người điều hành các tòa báo ở Nga thường là các cựu phóng viên, và rất ít trong số đó có kinh nghiệm thương mại. Ở Nga, trong nhiều hãng truyền thông thành công nhất, nhà xuất bản cũng là người điều hành chính chịu trách nhiệm đưa ra các quyết định kinh doanh chủ yếu và theo dõi các định hướng chiến lược quan trọng của tờ báo, thường tham gia vào việc quản lý công tác biên tập hàng ngày. Các hoạt động lập kế hoạch chiến lược, quản lý ngân sách, phát triển các hoạt động tạo nguồn thu, thường trở thành thứ yếu so với việc quyết định cái gì sẽ được đưa lên trang nhất của tờ báo.

Sự thăng trầm của nền kinh tế Nga đã làm cho toàn bộ quá trình tạo nguồn thu đều đặn trở nên khó khăn hơn, và sự sa sút nghiêm trọng trong thị trường quảng cáo sau khủng hoảng tài chính năm 1998 làm cho mọi thứ tồi tệ hơn. Các biến dạng khác trong thị trường gồm các vụ thanh tra thuế không có thật, các

hạn chế giả tạo đối với số lượng chỗ trên báo hay thời lượng phát sóng dành cho quảng cáo, các hành động phi báng, và các khoản trợ cấp cho những gì mà chính phủ ưa thích.

Tuy nhiên, nhiều nhà quản lý truyền thông Nga nói rằng, đất nước này đang chậm chạp vươn lên từ giai đoạn khó khăn nhất trong quá trình chuyển đổi của mình và sẽ sớm giống như Ba Lan hay Cộng hòa Dân chủ Đức trước đây. Việc xây dựng một nền kinh tế vững vàng hơn sẽ là yếu tố sống còn, cùng với một năng lực mới để xây dựng một cơ sở tài chính đi từ quảng cáo tư nhân chứ không phải là từ sự hào phóng của chính phủ hay các khoản trợ cấp từ những nhân vật có thể lực trong kinh doanh với các khát vọng chính trị lớn.

### **Khi các vấn đề kinh tế mang màu sắc chính trị**

Ở Bratislava, tờ báo SME đã đối mặt với một đường có lẽ còn quanh co hơn để đi đến độc lập về tài chính, nhưng dù sao thì nó cũng đã đến đích. Giống như các hãng tin tức khác mới bắt đầu bước vào kinh doanh, tờ báo này đã gặp phải một loạt trở ngại về kinh tế, nhưng chính quyền thù địch đã sắp đặt phần lớn các trở ngại này. Khả năng sống sót của tờ báo chỉ càng làm tăng thêm đòi hỏi người quản lý phải có sự nhạy bén kinh doanh trong một môi trường chứa đầy các mối đe dọa, từ việc phá giá tiền tệ, cho đến sự ức hiếp chính trị.

Khai trương năm 1948, tờ báo có bốn phần “thực hiện các nhiệm vụ đã được soạn thảo ra trong các giải pháp của các cơ quan đảng và nhà nước” – khó có thể coi đây là một bản điều lệ đầy hứa hẹn cho một tờ báo mà cuối cùng lại trở thành một tiếng nói độc lập thực sự và nổi tiếng ở Xlôvakia. Vào năm 1989, tờ Smena, đó là tên được gọi khi đó (một cái tên dịch thoáng là “Sự chuyển dịch”), đã phải chịu các áp lực không thể dừng lại đòi hỏi sự thay đổi đang cuốn qua nước Tiệp Khắc XHCN. Các nhà báo trẻ, khá cởi mở trở thành nhân lực chính cho tờ báo, và sự hấp dẫn của nó đối với những người trẻ tuổi ở Bratislava đã phản ánh tầm quan trọng này. Tờ báo này đã đăng một loạt các bài viết đặc biệt đầy ngạc nhiên, không nhất thiết là những câu chuyện chống đối, mà các bài báo đã mở rộng tầm nhìn nhận của người đọc vượt ra ngoài khuôn khổ tù túng của thông tin và giáo lý của Đảng Cộng sản, ví dụ như các câu chuyện về Sigmund Freud hay về Câu lạc bộ Sáng tác của người Xlôvakia.

Khi cuộc Cách mạng Nhung ở Tiệp Khắc nổ ra, tờ báo đã đăng tải nhiều câu chuyện hơn về các áp lực đòi hỏi cải cách, và bức tranh toàn cảnh cho thấy các cuộc cải cách này cuối cùng sẽ thành công. Số lượng người đọc của tờ báo tăng lên, với số lượng phát hành tăng lên đến 170.000 bản một ngày vào năm 1990

so với 100.000 bản một năm trước đó. Vào thời gian đó, tự do hóa kinh tế đã đặt nền móng cho một lĩnh vực quảng cáo vững mạnh.

Sự chia tách hai nước cộng hòa Séc và Xiôvakia năm 1992 đã đẩy tờ báo rơi vào mối quan hệ đầy bất hòa với người đứng đầu nhà nước mới sinh, là người mà tờ báo thường chỉ trích. Vấn đề đăng ký đã tạo ra cái cớ để đóng cửa tờ báo và tuyên bố hãng điều hành tờ báo đó là “không tồn tại”. Sau đó, một tờ báo mới đã được ngấm ngầm hình thành, kích động phong trào chống lại tờ *Smena*. Tên của tờ báo mới là SME, với nghĩa “Chúng tôi đã tồn tại, chúng tôi đang tồn tại”

Hãng Juventus đã thiết lập tờ báo mới này với sự đầu tư có kiểm soát từ Công ty Đầu tư Hạng Nhất Xiôvakia. Sự nhiệt tình và mức độ ứng biến cao bên cạnh sự hỗn loạn là đặc trưng của những ngày đầu tiên của tờ báo. Thua lỗ chồng chất, và trong một thời gian được Công ty Đầu tư Xiôvakia bù đắp. Trong khi đó, *Smena* tiếp tục phát hành dưới các áp lực tài chính ngày càng tăng lên, và cuối cùng tờ SME đã tiếp quản tờ báo này.

Vào thời gian này, chính phủ tiếp tục hướng mục tiêu của mình vào cơ cấu tổ chức SME và đã thành công trong việc phá vỡ tổ chức của tờ báo với một nhà in địa phương. Việc chính phủ không ưa tờ báo này có thể trở thành trang đầu trong một phần đúng đắn trong chiến lược marketing của tờ báo. Tất nhiên, người dân khá hứng thú với một cơ quan tin tức đã phát động một sự phản đối mạnh mẽ tại cuộc họp nghị viện. Số lượng người đọc có xu hướng tăng lên bất cứ khi nào chế độ hà khắc phản công bằng một loạt các hành động chống lại tờ báo. Cùng lúc, tờ báo bắt đầu thương lượng với Quỹ cho vay Phát triển Truyền thông, một tổ chức do tập đoàn Soros hậu thuẫn giúp đỡ các tờ báo độc lập thoát khỏi tình trạng khẩn cấp về tài chính mà thường do chính trị gây ra, và vì vậy, đã không phản ánh được triển vọng kinh tế thực sự của cơ quan tin tức này.

Quỹ cho vay Phát triển Truyền thông luôn yêu cầu những người vay phải đưa ra một kế hoạch kinh doanh đáng tin cậy, mà một biên tập viên của SME sau đó đã nói “gần như là đáng giá như chính bản thân khoản tiền vay”. Theo sau bản thỏa thuận cho vay, kết thúc vào năm 1996, hãng truyền thông này đã thương lượng mua một nhà in cũ của một hãng truyền thông Đức với giá 270.000 đôla.

Việc hãng sở hữu một nhà in là cơ sở cho sự mở rộng của nó. Trong thời gian đó, chính phủ cấm các cơ quan và tổ chức nhà nước quảng cáo trên tờ SME. Alexej Fulmek, biên tập viên của SME, đã viết về cái hóa ra là cơ sở sống còn của tờ báo đang hoạt động như là một cơ quan mới độc lập (Fulmek 2001, trang 74).

“May mắn là một lĩnh vực tư nhân đủ mạnh đã tồn tại ở Xlôvakia, mà chính khu vực này đã quảng cáo vì mục đích thương mại chứ không vì các lợi ích chính trị”, anh ta nói, “Điều này có nghĩa là chính phủ không thể làm tê liệt sinh lực tài chính của SME bằng cách ngăn cản không cho tờ báo đăng các quảng cáo của chính quyền”.

Các chính sách mạnh tay của chính phủ không chỉ khuấy thêm sự yêu thích của người đọc, mà còn tạo cho SME một cơ hội để tuyển thêm những nhà báo trẻ, tài năng đã thất vọng trước các điều kiện làm việc ở những cơ quan phát hành mà chính phủ đã cố gắng đàn áp và kiểm soát. Điều này, đến lượt nó lại tạo cơ sở cho việc mở rộng số lượng người đọc, cũng như cho việc bước tiếp vào các vùng và lĩnh vực truyền thông khác.

Việc in màu và các thể thức bố trí các phần đặc biệt đã tỏ ra hiệu quả trong việc thu hút độc giả cũng như các nhà quảng cáo. Việc một tuần hai lần đăng các cơ hội việc làm đã làm phong phú thêm hoạt động quảng cáo việc làm, cùng với các cơ hội cho việc đào tạo và giáo dục tiên tiến. Phần viết về ô tô cũng được nhiều người ưa thích.

Mấu chốt trong khả năng của tổ chức truyền thông này để vượt qua được môi trường áp lực chính trị không dứt, chính là nền tảng kinh tế đầy đủ có được nhờ thu nhập quảng cáo từ các đơn vị kinh doanh thuộc khu vực tư nhân. Ở những nơi mà khu vực tư nhân không phát triển hoặc chịu tác động mạnh từ nhà nước, thì công thức này không thể đứng vững.

### **Các vấn đề khi nhân rộng mô hình**

Những câu chuyện thành công ở Trung Âu không dễ được nhân rộng ở những nơi khác trên thế giới. Những ông chủ truyền thông ở Châu Phi cũng phải chịu những can thiệp chính trị tương tự, nhưng không như những người bạn của mình ở Trung Âu, họ thường thiếu một nền tảng thoả đáng về các luồng thu nhập từ quảng cáo tư nhân để giữ vững độc lập tài chính. Ở Malauy, Fumulani đã sáng lập ra tờ *Quan sát Kinh doanh* và được xác định là tránh xa các cuộc đua tranh chính trị vốn vẫn đang thường xuyên cuốn đất nước này vào quá trình chuyển đổi dân chủ sớm của nó. Ông ta đã lên kế hoạch là ấn phẩm của ông ta sẽ tập trung vào các xu hướng kinh tế và kinh doanh chứ không phải chính trị, mà về nguyên tắc là để bảo đảm doanh thu của tạp chí tránh khỏi các cuộc trả đũa chính trị có thể gây thiệt hại cho tương lai của nó. Tuy nhiên, số phát hành đầu tiên được tung ra dựa trên một bài nghiên cứu của một trong những tổ chức tài chính quốc tế đã đưa đến

một sự so sánh không hay giữa các điều kiện kinh tế nhất định do chính phủ đã được bầu chọn một cách dân chủ hiện tại gây ra với các điều kiện kinh tế được tạo ra bởi “tổng thống suốt đời” của họ. Các quan chức chính phủ đã không cảm thấy hài lòng.

Một ngân hàng lớn, khi đó do nhà nước kiểm soát, đã yêu cầu hủy bỏ một loạt các quảng cáo, Fumulani nhớ lại trong một cuộc phỏng vấn. Theo Fumulani, “người ra quyết định trong ngân hàng lo sợ rằng họ có thể bị mất việc”. Trong khi không có tờ báo nào muốn dựa vào các công ty quốc doanh làm cơ sở cho hoạt động quảng cáo của mình thì tờ *Quan sát Kinh doanh* lại có rất ít lựa chọn. Một hãng thuốc lá đã bị đóng cửa, cùng với một nhà máy sản xuất quần áo lớn nhất nước. “Nhà quảng cáo lớn nhất ở đây là chính phủ”, Fumulani kết luận, và không có nhà quảng cáo này thì ấn phẩm của ông ta không có nhiều tương lai.

Không như tờ SME ở Xiôvakia, ấn phẩm độc lập này ở Malauy còn phải đối mặt với các ràng buộc nằm ngoài các áp lực kinh tế có động cơ chính trị. Tỷ lệ người lớn không biết chữ 41% ở Malauy đã khiến nhiều người dân không nằm trong tầm với của tờ tạp chí; đường sá xuống cấp đã cản trở việc phân phối báo chí ngoài Blantyre, trung tâm xuất bản và thương mại; và thu nhập bình quân đầu người là 170 đôla đã làm cho thậm chí một quỳ bán báo tạp chí bình thường cũng có giá cắt cổ. “Mức giá 50 kwacha (đơn vị tiền tệ Malauy - ND) đã bị coi là rất đắt”, Fumulani nói, “người dân sống trên đường phố không thể mua tạp chí”.

Các biên tập viên khác ở Châu Phi nói rằng, một xã hội dân sự kém tích cực cũng có thể cản trở sự phát triển. Iraki Kibiriti, người sáng lập ra tờ *Doanh nghiệp Châu Phi*, là một tờ tạp chí Liên Phi về kinh doanh, có trụ sở ở Nairôbi và phát hành bằng tiếng Anh, phàn nàn về một “sự xa rời công dân” đang làm nhiều độc giả Châu Phi cảm thấy ưu phiền. “Khi người ta cảm thấy rằng những gì đang xảy ra bên ngoài nhà họ không phải là việc của họ”, thì những chủ báo tự nhận thấy đang làm việc trong một môi trường đầy khó khăn, Kibiriti nói trong một cuộc phỏng vấn.

### **Khai thác việc mở mang truyền thông mới**

Nhưng vẫn còn một số hãng truyền thông dưới con mắt cảnh giác của nhà nước ở các nước đang phát triển đang cố gắng tìm cách tiến hành kinh doanh. Một trong những cuộc cách mạng truyền thông lý thú nhất thế giới đã diễn ra ở Malaixia, một con hổ kinh tế Châu Á vẫn đang phải đối mặt với một số trở



ngại liên quan đến cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 trong khu vực, và vẫn đang hoạt động dưới sự kiểm soát hoàn toàn của nhà nước đối với lĩnh vực truyền thông. Chính phủ thi hành luật cấm tin tức “ác ý” và cho phép chính phủ được đình bản các ấn phẩm “có tính chất lật đổ”. Tất cả các ấn phẩm tin tức phải được cấp phép hàng năm. Đạo luật về Tội gây kích động và Đạo luật An ninh Nội bộ của nước này càng hạn chế chặt chẽ hơn việc truyền thông chỉ trích các chính sách nhà nước.

Trái ngược với các loại trở ngại khác nhau đối với hoạt động báo chí tự do và vận hành tốt, nền truyền thông mới về các dịch vụ trực tuyến và Internet lại được hưởng tình trạng bảo hộ cao ở Malaixia, là quốc gia tự thấy mình nổi lên như một cường quốc về công nghệ cao trong thập kỷ tới, và bởi vậy, muốn tránh việc gài bẫy lĩnh vực công nghệ thông tin mới nổi trong mớ ràng buộc tương tự như những gì đang trói buộc truyền thông chính thống hiện nay.

Steven Gan, một nhà báo tiên phong thường tự thấy mình hay bất hòa với chính phủ, đã khai sinh ra tờ *Malaysiakini*, một tờ báo Internet, vào cuối năm 1999, và đã thành công trong việc giữ cho tờ báo hoạt động sôi nổi từ đó với số lượng bạn đọc từ 120.000 đến 150.000 người. Kiếm được một số tiền hạt giống từ Liên minh Báo chí Đông Nam Á, Gan nhận thấy rằng *Malaysiakini* đã thu hút được 100.000 người đọc sau 18 tháng hoạt động, gấp 5 lần số lượng 20.000 người mà anh ta đã hy vọng có được. Trong khi đó, tờ báo đã bố trí để khoản tiền thu được từ quảng cáo tư nhân trang trải được cho 50% chi phí hoạt động của tờ báo.

Chiến lược kinh doanh của *Malaysiakini* là thích ứng với các thực tế chính trị và kinh tế ở Malaixia, nơi đang có một nền móng cho hoạt động quảng cáo sôi nổi đầy tính cạnh tranh, và là nơi mà khán giả rất tò mò muốn đọc trực tuyến những gì không có trên các phương tiện truyền thông chính thống. Quan trọng nhất là sự mở cửa do các chính sách đa dạng của chính phủ đang điều chỉnh việc quản lý truyền thông cũ và mới tạo ra. “Chính phủ đã hứa không khiển trách mạng Internet, trong khi lại có các biện pháp kiểm soát chặt đối với truyền thông truyền thống”, Gan nói trong một cuộc phỏng vấn. “Chúng tôi đang khai thác kẽ hở đó”.

Tuy nhiên, cho đến cuối năm 2001, các khó khăn kinh tế khác càng rõ hơn. Một nền kinh tế Internet suy thoái trên khắp thế giới, cộng với một nền kinh tế đang ị ạch ở Mỹ, đã ảnh hưởng sâu đến hoạt động quảng cáo, là mảng chỉ trang trải cho 20% chi phí hoạt động của *Malaysiakini*. Kết quả cuối cùng là một bản kế hoạch kinh doanh điều chỉnh trong đó đặt mục tiêu đa dạng hóa các nguồn thu. Các “phù thủy” về công nghệ cao của hãng đã chào dịch vụ viết phần mềm

với các hãng khác; các nhà báo có đầu óc phân tích đã bắt đầu chào dịch vụ tư vấn chính trị; và đúng hơn là chào tất cả các tư liệu trên báo một cách miễn phí, *Malaysiakini* vạch ra một công thức đăng tải các sự kiện tin tức miễn phí, trong khi yêu cầu đặt tiền cho các cột báo và các tài liệu lưu trữ liên quan đến quan điểm. Một cuộc điều tra cho thấy, 70% người đọc sẵn lòng trả tiền cho dịch vụ này. “Để sống sót, bạn phải chuyển *Malaysiakini* thành một tổ chức kinh doanh đích thực”, Gan bổ sung.

### Truy cập thông tin và tạo thị trường thông tin

Kinh nghiệm của các nước đang phát triển và có quá trình chuyển đổi cho thấy rằng thất bại trong việc ổn định địa vị kinh tế của truyền thông tin tức là nguyên nhân sâu xa của nhiều vướng mắc trong lĩnh vực truyền thông mà các tổ chức quốc tế và các nhà tài trợ song phương nói rằng họ muốn giải quyết. Hồ sơ ở một số nước cho thấy, quá nhiều thời gian và nỗ lực đang bị tiêu tốn vào việc đào tạo các nhà báo, trong khi lại bỏ qua kỹ năng của những người đảm bảo cho việc các nhà báo sẽ được trả khoản lương kha khá và được hoạt động trong một môi trường không có sự can thiệp chính trị hay các hành vi kinh doanh những nhiễu. Cùng thời gian đó, kinh nghiệm ở Trung Âu lại cho thấy rằng, một chương trình nghị sự gay gắt đối với khu vực công và cải cách kinh tế – khi đã hoàn toàn hiểu rõ sự cần thiết và nhu cầu đối với truyền thông tin tức – cũng quan trọng với các triển vọng kinh doanh của truyền thông không kém gì sự giúp đỡ trực tiếp.

Những nước có quá trình tiến bộ nhanh nhất – chẳng hạn như các nước cải cách nhanh ở Trung và Đông Âu – đã làm cho việc hình thành một thị trường thông tin và ngành truyền thông tin tức hữu hiệu trở thành một phần không thể thiếu trong chương trình nghị sự về khu vực công và cải cách kinh tế. Những nước này không chỉ cương quyết chủ trương ngành truyền thông phải được tư nhân hóa và tách khỏi ngân sách của các cơ quan nhà nước cấp quốc gia và cấp vùng, mà họ còn theo đuổi các chính sách kinh tế và điều tiết để cố gắng tạo ra được một môi trường trong đó ngành kinh doanh truyền thông – và một hệ thống kinh tế dựa vào thông tin – có thể vận hành được. Họ cũng học được cách sống cùng với việc phê phán các cơ quan công quyền, thừa nhận rằng sự chỉ trích đó tự bản thân nó là một trong những cách để chính phủ điều chỉnh chính sách của mình và sửa chữa những sai lầm. Bằng cách góp phần tạo ra các rào cản đối với tình trạng tham nhũng và phơi bày những trường hợp lạm dụng công quỹ, truyền thông đã có ảnh hưởng quan trọng đối

với quá trình phát triển của một đất nước (xem thêm Sen 1999). “Trong cuộc chiến chống tham nhũng, báo chí đã thành công hơn cả hệ thống tư pháp”, Dumitry Sandu, một chuyên gia xã hội học ở trường Đại học Bucarét đã nói như vậy khi đề cập đến quá trình cải cách ở Rumani và các nỗ lực cải thiện hệ thống quản trị nhà nước ở quốc gia này (cuộc phỏng vấn với Mark Nelson, Bucarét, ngày 26 tháng 6 năm 1999).

Việc truyền thông không thể tồn tại về mặt kinh tế thường do các chính sách thông tin không hiệu quả hoặc bị điều tiết quá mức của chính phủ và các cơ quan công quyền khác. Các nhà báo, những người đang cạnh tranh nhau trong việc truy cập tin tức, đang đòi hỏi phải được truy cập thông tin không hạn chế và nhanh chóng. Thị trường thông tin phát triển nhanh ở những nước có thể tiếp cận dễ dàng với các hồ sơ tài liệu của nhà nước, nơi có các qui định yêu cầu công khai thông tin không chậm trễ, và là nơi mà việc truy cập của công chúng đến nhiều loại hồ sơ tài liệu được hiến pháp bảo vệ và nêu trong các luật và qui định riêng. Những luật cho phép công chức được trì hoãn việc cung cấp thông tin “vì phải xem xét lại” hoặc vì các mục đích quan liêu khác không chỉ làm giảm lợi ích của việc điều hành công vụ cởi mở và trung thực hơn, mà còn cản trở khả năng tồn tại của truyền thông với tư cách là các hãng kinh doanh. Những nước nào có qui định hạn chế truy cập thông tin sẽ làm tăng chi phí truy cập, không chỉ đối với truyền thông qua việc buộc các phương tiện này phải tốn nhiều thời gian và sức lực hơn để thu thập thông tin, mà còn đối với cả nền kinh tế nói chung, dẫn đến sự phân bố không hiệu quả các nguồn lực và làm chậm sự phát triển của đất nước trong một hệ thống kinh tế hiện đại dựa vào tri thức. (Để biết kỹ hơn về vai trò của truyền thông trong quá trình chống tham nhũng và chi phí của sự tham nhũng trong các nền kinh tế đang phát triển, xem Kaufmann, Kray, và Zoido- Lobatán 1999).

Các nước thường đã khá sẵn sàng giải quyết các vấn đề rõ ràng mà họ nhìn thấy trong ngành truyền thông, thừa nhận rằng, các sai sót, sự xuyên tạc và thói phồng đều do những nhà báo được đào tạo kém của họ gây ra. Một vài nước đang sẵn sàng nghiên cứu sâu hơn các vấn đề này để tìm hiểu về môi trường kinh tế và pháp lý đã bị biến dạng, mà môi trường đó đang tạo ra các hãng truyền thông yếu kém và hoạt động báo chí không có tính chuyên nghiệp.

Việc truy cập thông tin mở góp phần tạo ra sự cạnh tranh trong nền kinh tế thông tin và văn hóa trung thực trong đưa tin, giúp cho các nhà báo và những người khác không dễ mắc sai lầm hay phạm lỗi gây kích động, cũng như khó có thể phạm tội hay nói dối để phủ nhận hành động xấu của mình. Nếu thông tin không sẵn sàng cung cấp và khó xác minh, thì các nhà báo thực ra được tự

do đưa ra bình luận không cần chứng minh. Những thông tin như vậy gần như là vô giá trị và làm giảm giá trị của toàn bộ thông tin trong nền kinh tế. Tuy nhiên, nếu thông tin có thể được xác minh một cách dễ dàng thì người đọc và những chủ sử dụng lao động có thể có hình thức xử phạt nhà báo đã phạm lỗi hoặc nhà báo không làm tròn nhiệm vụ chuyên môn của mình. Trong một môi trường như vậy, các biên tập viên bắt đầu đòi hỏi các nhà báo của họ phải có được các vụ việc chính thức chứ không phải là tin đồn, các thông tin chi tiết chứ không phải là các quan điểm. Các thông tin đó ngày càng có giá trị, và hoạt động thương mại với các thông tin đó tạo ra một trong những nền tảng của nền kinh tế dựa vào tri thức và thông tin.

Nhiều chuyên gia trong lĩnh vực truyền thông đã kết hợp sức mạnh và khả năng sinh lợi của truyền thông tin tức – cũng như chất lượng của hoạt động báo chí – với chất lượng của các luật về thông tin đảm bảo cho việc truy cập của các chuyên gia về tin tức. Ví dụ, ở Phloriđa, hệ thống pháp luật vững chắc được biết như các luật “ánh nắng” bảo đảm cho các nhà báo và thành viên của cộng đồng dân cư được truy cập rộng rãi đến phần lớn các tài liệu của chính quyền bang và địa phương, cơ sở dữ liệu, và các cuộc họp của các quan chức. Các luật này đã góp phần tạo ra một trong những văn hóa báo chí có lợi nhuận nhất, chuyên nghiệp nhất và sôi nổi nhất ở Mỹ. Bên cạnh đó, nhiều tờ báo ở Phloriđa, như tờ *Thời báo Xanh Pê-téc-bua*, tờ *Người đưa tin Maiami*, và tờ *Người lính gác Ô-lan-đô*, ít tha thứ cho các lỗi của nhân viên, đưa ra các biện pháp trừng phạt rõ ràng và sa thải nhanh những nhà báo phạm lỗi hoặc sai sót liên tiếp trong nhận định.

Các nước và các tổ chức quốc tế có thể đóng vai trò quan trọng trong việc đặt nền móng cho loại văn hóa thông tin, mà đến lượt nó, sẽ làm tăng thêm khả năng truyền thông có thể tự phát triển như các hãng kinh doanh. Nền kinh tế thông tin có hiệu quả đòi hỏi phải có nhiều lớp chuyên gia trong các loại truyền thông tin tức khác nhau, là những người thu thập thông tin, hiểu được thông tin và thu tóm lại thông tin theo cách sao cho những người nào cần thông tin đều có thể sử dụng được. Hầu như mỗi qui định và luật điều chỉnh lĩnh vực công đều cần được thẩm tra, tùy theo bối cảnh của từng nền kinh tế. Quả thực, thông tin cho công chúng phải trở thành một phần của quá trình thảo luận các qui định và các luật, trước khi chúng được đưa vào trong luật, một quy trình sẽ góp phần ngăn chặn không để sự bùng bít len lỏi vào môi trường này và không gây nhiều cho khả năng tự phát triển của truyền thông để trở thành người môi giới chính các tin tức và các thông tin kịp thời.

Bên cạnh việc giúp cho các nước hiểu và thực hiện được các chính sách mở

cửa và minh bạch như vậy, các nước công nghiệp và cộng đồng tài trợ quốc tế còn có thể giúp đỡ ổn định truyền thông bằng cách tập trung vào các chương trình nâng cao kỹ năng quản lý của những người điều hành các hãng truyền thông tin tức, những nhà quản lý tài chính, và những người khác có liên quan đến việc bảo đảm bền vững tài chính cho các hãng truyền thông. Nhiều nước có cơ sở hạ tầng không đáng kể cho các hoạt động đào tạo như vậy: hầu hết các trường đào tạo hoạt động báo chí ở các nước đang phát triển chỉ tập trung vào các kỹ năng làm báo, tức là phóng sự và viết bài. Một vài nước đang phát triển có các tư vấn kinh doanh truyền thông, là những người có thể tư vấn cho các hãng truyền thông về chiến lược truyền thông của họ. Hiện nay, có một chương trình đang được Trụ sở Ngân hàng Thế giới tại Nga thực hiện, được Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada tài trợ, nhằm cố gắng tạo ra một mạng lưới các nhà tư vấn kinh doanh truyền thông làm việc với các tờ báo trong các khu vực địa lý chính của Nga ngoài Mátxcova. Các tổ chức khác, chẳng hạn như Quỹ Cho vay Phát triển Truyền thông, giúp đỡ truyền thông tin tức xây dựng kế hoạch kinh doanh khả thi và tài trợ cho các kế hoạch này theo cách thông thường, có định hướng kinh doanh.

Các cách tiếp cận này là trọng tâm công việc của Hiệp hội Báo chí Thế giới, là tổ chức cố gắng dùng mạng lưới của mình gồm những người quản lý điều hành các tờ báo khắp nơi trên thế giới như một nguồn lực cho các chương trình đào tạo ở các nước đang phát triển và chuyển đổi. Tổ chức Liên Tin tức được Mỹ tài trợ cũng có ảnh hưởng quan trọng đến việc nâng cao kỹ năng quản lý của các nhà quản lý điều hành trong ngành truyền hình, đặc biệt ở các khu vực của Nga. Các chương trình như vậy cần tập trung vào những vấn đề thiết yếu, liên quan đến việc điều hành các hãng kinh doanh dựa vào thông tin và có chất lượng cao, đến việc nhận ra vai trò cụ thể của các hãng truyền thông độc lập trong các hệ thống chính trị và kinh tế của các nước.

Cuối cùng, các nước từ Anbani cho đến Dămbia đều đang bắt đầu thừa nhận tầm quan trọng của việc phát triển hệ thống kinh tế dựa vào tri thức nhiều hơn đối với tương lai kinh tế của mình. Họ muốn tìm cách phát triển các động lực, các chính sách, hệ thống giáo dục, cũng như chuyên gia kỹ thuật mà sẽ cho phép họ tận dụng được những thay đổi to lớn, chuyển động theo sự lan tỏa nhanh chóng của công nghệ thông tin và truyền thông. Các nước này cần hiểu rằng, tập trung vào việc tạo ra một ngành truyền thông chuyên nghiệp và tự do – và học cách sống chung với sự phê bình, chỉ trích – là một nền móng tốt để bắt đầu.

## Tài liệu tham khảo

- Belin, Laura. 2001. "Verdict against TV-6 Is Latest Warning to Opposition Media." *Russian Political Weekly* 1(25), October 15. Available online: <http://www.rferl.org/rpw/2002/10/25-151001.html>.
- Freedom House. 2000. *Censor Dot com: The Internet and Press Freedom: 2000*. New York.
- Fulmek, Alexej. 2001. "A Manual for Survival: A Case Study of the Slovak Opposition Newspaper SME." *Media Manual Series*. Prague: Media Development Loan Fund.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kray, and Pablo Zoido-Lobatan. 1999. "Governance Matters." *Policy Research Working Paper*. World Bank, Washington, D.C.
- Norris, Pippa. 2001. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Repkova, Tatiana. 2001. *New Timnes: Making a Professional Newspaper in an Emerging Democracy*. Paris: World Association of Newspapers.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- World Association of Newspapers. 2001. *World Press Trends 2001*. Paris.
- World Bank. 2001a. *Global Economic Prospects*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001b. *World Development Indicators*. Washington, D.C.
- Zassoursky, Ivan. 2001. "Russia Media in the Nineties: Driving Factors of Change, Actors, Strategies and the Results." Available online: <http://www.geocities.com/zassoursky/artic.htm>.

---

# Phần III

TRUYỀN THÔNG NÓI GÌ VỀ TRUYỀN THÔNG

---

# 13

## Nghề nghiệp tốt nhất trên thế giới

Gabriel García Márquez

Khi một trường đại học của Cólombia được hỏi đã áp dụng loại hình kiểm tra năng khiếu và hướng nghiệp nào cho những người muốn theo học ngành báo chí, câu trả lời đưa ra là hết sức rõ ràng, “Các nhà báo không phải là những nghệ sĩ”. Tuy nhiên, những quan điểm này được hình thành do người ta tin chắc rằng báo viết là một thể loại văn chương.

Mười lăm năm trước, các trường đào tạo về báo chí không được ưa chuộng. Các kỹ năng báo chí được học tại các toà soạn, nhà in, các quán cà phê tối tàn và tại các buổi tiệc tối thứ sáu. Các tờ báo được ra đời tại những cơ sở trông giống như nhà máy. Đây là nơi cung cấp các khoá đào tạo và thông tin thực sự và là nơi mà các quan điểm được hình thành trong một môi trường đầy tính hợp tác - nơi mà tính trung thực được bảo vệ. Các nhà báo được hợp lại thành một khối chặt chẽ. Chúng tôi chia sẻ cuộc sống chung và say mê nghề nghiệp mình đến độ không nói về bất cứ điều gì khác. Bản thân công việc đã thúc đẩy tình bằng hữu trong nhóm và khiến mọi người ít có thời gian dành cho cuộc sống riêng tư. Tuy nhiên, thời bấy giờ không có ban biên tập một cách đúng nghĩa. Vào lúc 5 giờ chiều, toàn bộ nhân viên tự động tập trung để giải lao đôi chút, thoát khỏi căng thẳng

---

Trích nhận xét của nhà văn, nhà báo người Colombia Gabriel García Márquez, người nhận giải Nobel văn học và là chủ tịch Tổ chức vì một phương pháp tiếp cận mới đối với nghề làm báo tại Ibero-America, đọc trước Kỳ họp lần thứ 52 của Hiệp hội Báo chí Liên Mỹ tổ chức tại Los Angeles ngày 7 tháng 10 năm 1996. Được đăng lại với sự cho phép của Tổ chức vì một phương pháp tiếp cận mới đối với nghề làm báo tại Ibero-America.



của công việc trong ngày và uống cà phê ở bất cứ chỗ nào được dùng để biên tập bài. Đó là một dạng tập trung không mang tính gò ép, và tại những nơi tập trung đó, diễn ra các cuộc tranh luận nóng bỏng về chủ đề của từng phần, và đó là nơi bổ sung thêm những chi tiết hoàn thiện cuối cùng cho ấn phẩm của ngày hôm sau. Những người không học hỏi được gì trong những trường học lưu động 24 tiếng với những cuộc tranh luận sôi động như thế này, hoặc những người cảm thấy các cuộc trò chuyện diễn ra tại đây là hết sức nhàm chán là những người muốn hoặc tin rằng họ là nhà báo, nhưng thực tế thì không phải như vậy.

Vào thời đó, báo chí được chia ra làm ba mảng rộng: tin tức, phóng sự, và xã luận. Phần đòi hỏi sự trau chuốt cao nhất và cũng đem đến danh tiếng nhiều nhất đó là mảng xã luận. Công việc của người phóng viên thường bị đánh giá thấp nhất, vì người ta cho rằng, những người làm việc này chỉ là những anh lính mới tò te và thường chỉ được giao những công việc mang tính trợ giúp lật vật mà thôi. Cả thời gian và nghề nghiệp đã cho thấy rằng hệ thống thần kinh của giới báo chí hoạt động theo chiều ngược lại so với bình thường, nghĩa là: khi 19 tuổi, tôi - một sinh viên kém nhất của trường luật - bắt đầu sự nghiệp với chân biên tập viên. Dần dần, nhờ làm việc chăm chỉ, tôi định hình hướng đi của riêng mình, tôi làm việc ở rất nhiều bộ phận khác nhau, cho tới khi trở thành một phóng viên gạo cội.

Công việc của nghề phóng viên đòi hỏi một kiến thức nền tảng về văn hoá rộng, do chính bản thân môi trường làm việc tạo nên. Đọc sách là một yêu cầu của công việc mang tính bổ trợ. Những người tự học thường là những người có khả năng học hỏi nhiệt tình và tiếp thu nhanh. Điều này đúng với những người ở thời của tôi, bởi vì chúng tôi đã muốn tiếp tục chuẩn bị cho sự phát triển của nghề nghiệp tốt nhất trên thế giới, như chúng tôi vẫn tự gọi như vậy. Alberto Lleras Camargo, một phóng viên lâu năm đã từng hai lần là tổng thống Côlômbia, là người vẫn chưa hề tốt nghiệp trung học.

Việc thành lập các trường báo chí về sau này là kết quả của sự phản ứng của giới học giả đối với thực tế rằng, nghề báo chí thiếu nền tảng đào tạo bài bản. Vào thời điểm hiện nay, điều này không chỉ áp dụng đối với báo in mà còn đối với tất cả các lĩnh vực truyền thông đã và sẽ được tạo ra.

Tuy nhiên, trong nỗ lực mở rộng, thậm chí cái tên bình dị nhất gắn liền với nghề này kể từ thừa sơ khai vào thế kỷ 15 cũng bị bỏ đi. Nó không còn

được gọi là báo chí mà được gọi là các môn khoa học truyền thông hoặc truyền thông đại chúng. Nói chung, các kết quả này không mấy khích lệ. Sinh viên tốt nghiệp từ những ngôi trường đầy tính hàn lâm cùng những mong đợi cao một cách phi thực tế đối với cuộc sống phía trước, họ dường như không bắt kịp với thực tế cũng như những vấn đề chính của cuộc sống trong một thế giới thực, và thường coi sự tự trưởng thành cao hơn nghề nghiệp và năng khiếu bẩm sinh. Điều này đặc biệt đúng với hai phẩm chất chủ đạo: sự sáng tạo và kinh nghiệm.

Phần lớn sinh viên bước vào nghề này với những thiếu hụt rõ ràng: họ mắc những lỗi nghiêm trọng về ngữ pháp và chính tả và không có khả năng nắm bắt được ý chính của tài liệu mà họ đọc. Một số thì tự hào với việc họ có thể đọc những văn bản tài liệu mật được để úp mặt trên bàn của một vị bộ trưởng, rằng họ có thể ghi âm một cuộc trò chuyện thông thường mà không cần thông báo cho người nói, rằng họ có thể công bố một cuộc chuyện trò mà trước đó họ đã đồng ý là sẽ giữ bí mật. Điều phiến toái nhất là những vi phạm mang tính đạo đức nghề nghiệp như vậy được dựa trên quan điểm *chấp nhận rủi ro* của nghề nghiệp, một quan điểm được áp dụng và có nguồn gốc từ tính chất quan trọng được gắn liền với việc trở thành người đầu tiên biết được một cái gì đó với bất cứ giá nào và vượt lên trên tất cả. Quan niệm rằng tin tức tốt nhất không phải lúc nào cũng là tin tức có được đầu tiên, mà thường là tin tức được đưa ra công chúng một cách tốt nhất, không có nghĩa gì đối với họ. Một vài người, sau khi nhận thức được các thiếu sót của mình, đã cảm thấy họ bị các trường đại học lừa dối và không tiếc lời đổ lỗi cho các giáo viên về việc không truyền tải cho họ những đức tính tốt mà họ cần phải có, đặc biệt là sự tò mò tìm hiểu về chính bản thân cuộc sống.

Rõ ràng, sự chỉ trích này có thể bị xoá nhoà trong nền giáo dục nói chung, nền giáo dục vốn đã xuống cấp bởi sự tồn tại của quá nhiều các trường học luôn duy trì thói quen sai lầm là cung cấp thông tin hơn là đào tạo. Tuy nhiên, trong trường hợp của ngành báo chí, điều này càng trở nên tồi tệ hơn, bởi nghề báo không có khả năng phát triển nhanh như các công cụ tác nghiệp, và bởi thực tế rằng, các nhà báo đang ngày càng lún sâu vào một mê cung tạo ra bởi sự phát triển quá mạnh mẽ của công nghệ. Nói cách khác, giữa các công ty có sự cạnh tranh khốc liệt để đòi hỏi có được các công cụ hiện đại, trong khi họ lại chậm chạp trong việc đào tạo nhân

viên của mình và chậm chạp trong việc áp dụng các cơ chế trước đây từng nuôi dưỡng tinh thần làm việc tập thể. Các toà soạn báo đã trở thành những phòng thí nghiệm vô trùng, nơi mọi người cống hiến và làm việc quần quật một cách riêng biệt, trở thành nơi mà dường như người ta dễ dàng liên lạc qua không gian ảo hơn là bằng cách làm rung động trái tim người đọc. Tính phi nhân hoá đang lan rộng với tốc độ đáng báo động.

Không dễ gì để hiểu làm sao công nghệ, với tất cả danh tiếng của nó, và thông tin liên lạc, cái diễn ra với tốc độ chớp nhoáng (những thứ mà chúng tôi khát khao ở thời của chúng tôi) đã quản lý như thế nào khiến cho tình trạng mỗi lúc một gấp gáp và sự mệt mỏi tinh thần mỗi lúc một nặng nề hơn liên quan đến thời điểm đóng cửa (toà soạn) - thời hạn của công việc. Những người lính mới than phiền rằng, các biên tập viên cho họ thời gian 3 giờ để hoàn thành một công việc vốn không thể kết thúc trong vòng ít hơn 6 giờ đồng hồ, rằng các biên tập viên yêu cầu họ viết bài cho 2 cột báo nhưng sau đó vào phút cuối cùng lại chỉ cho họ có nửa cột báo, và rằng, trong lúc lộn xộn của thời điểm đóng cửa, không một ai có thời gian hoặc sẵn sàng cho họ một lời giải thích, thậm chí không an ủi dù chỉ một lời. Một phóng viên mới, người đã từng rất lo lắng bị sếp của mình trách cứ cho biết: “Họ thậm chí còn chửi trách mắng chúng tôi”. Sự im lặng ngự trị khắp nơi: biên tập viên, nhà hiền triết đầy lòng trắc ẩn, khi thời gian trôi nhanh, chỉ có vừa đủ năng lượng hay thời gian để bắt kịp với tốc độ khủng khiếp mà công nghệ đòi hỏi.

Theo tôi, sự vội vã và sự hạn chế về mặt không gian đã làm giảm sự phát triển của thể loại tường thuật, một thể loại mà chúng tôi luôn coi là loại danh tiếng nhất, và cũng là một thể loại đòi hỏi nhiều thời gian hơn, cần nghiên cứu nhiều hơn, cần tư duy nhiều hơn, và cần kỹ năng viết lách xuất sắc. Tường thuật, trên thực tế, là việc tái dựng thực tế một cách chính xác và tỉ mỉ. Nói cách khác, đó chính là tin tức với sự toàn vẹn của nó, khi các sự kiện thực sự đã diễn ra, được giới thiệu theo cách khiến người đọc có thể cảm thấy như chính họ tận mắt chứng kiến những sự kiện đó.

Trước khi máy điện báo và máy telex ra đời, một số người trong lĩnh vực thông tin liên lạc bằng sóng vô tuyến có lòng tận tâm với nghề nghiệp có thể bắt được nhanh nhất những tin tức thế giới giữa những tạp âm của sóng phát thanh, và một biên tập viên uyên thâm so sánh thông tin đó với các chi tiết và các thông tin nền, theo cách gần giống việc tái dựng lại toàn

bộ khung xương của một con khủng long từ một đốt của cột sống. Chỉ duy nhất có việc diễn giải thông tin là bị cấm. Việc đó được coi là lĩnh vực bất khả xâm phạm của tổng biên tập, người được coi là tác giả viết ra các bài xã luận, mặc dù trong thực tế điều này không đúng. Bên cạnh đó, văn phong phần lớn nổi tiếng bởi tính bay bướm đa dạng của nó. Các tổng biên tập nổi tiếng đều có các trợ lý riêng giúp giải nghĩa được những bài viết tay của họ.

Sự tiến bộ đáng kể trong vòng 50 năm qua là tin tức và tường thuật có bình luận, nhận xét, và thông tin diễn giải đi kèm để giúp các bài xã luận phong phú hơn. Tuy nhiên, điều này dường như chưa đạt được kết quả tốt nhất, vì dường như chưa bao giờ nghề báo nguy hiểm hơn như bây giờ. Việc sử dụng thái quá những dấu trích dẫn trong một bài báo, dù đúng hay sai, tạo cơ hội cho các lỗi vô tình hoặc cố ý, sự bóp méo một cách ác ý hay thậm chí là diễn giải sai nội dung, khiến tin tức có được sức mạnh của một vũ khí chết người. Những trích dẫn từ những nguồn đáng tin cậy, từ những người nhìn chung là có đầy đủ thông tin, từ những quan chức cấp cao yêu cầu được giấu tên, hoặc từ những người quan sát biết mọi thứ nhưng không bao giờ được gặp mặt, đã làm cho tin tức có thể mang tính công kích mà không phải chịu bất cứ sự trừng phạt nào. Thủ phạm dựng lên một pháo đài xung quanh mình bằng cách đưa ra quyền được giữ kín nguồn thông tin của anh ta mà không tự hỏi chính mình xem liệu anh ta có bị lợi dụng một cách quá dễ dàng bởi người cung cấp nguồn tin, người mà khi truyền tải thông tin đến cho anh ta, đã gói ghém thông tin theo cách phù hợp nhất với họ. Tôi cho rằng, một phóng viên tôi thường tin rằng anh ta phụ thuộc vào nguồn thông tin của mình để tồn tại, đặc biệt nếu nguồn thông tin đó là chính thức, và vì thế, coi nguồn thông tin là bất khả xâm phạm, rồi đồng tình với nó, bảo vệ nó, và cuối cùng rơi vào mối quan hệ nguy hiểm khi đồng loã với nó. Và điều này khiến cho người phóng viên đó ngờ vực những nguồn thông tin khác.

Có thể điều này nghe quá hoang đường, nhưng tôi cho rằng còn có một thủ phạm nữa trong quá trình này: đó là chiếc máy ghi âm. Trước khi máy ghi âm ra đời, công việc chuyên môn được thực hiện khá tốt với ba công cụ tác nghiệp, nhưng thực tế tất cả chỉ là một: một cuốn sổ ghi chép, sự trung thực tuyệt đối, và đôi tai mà chúng tôi, những phóng viên, vẫn sử dụng để lắng nghe những gì người ta nói với chúng tôi. Việc sử dụng máy ghi âm

một cách chuyên nghiệp và có đạo đức chưa hề tồn tại. Người ta cần dạy cho những đồng nghiệp trẻ của mình rằng, băng cát xet không phải là vật thay thế trí nhớ của chúng ta mà chỉ là một phiên bản hiện đại tinh vi của một cuốn sổ ghi chép nhỏ bé, một vật hữu ích và đáng tin cậy trong những năm đầu nghề. Máy ghi âm chỉ nghe nhưng không thể thấu hiểu và giống như một con vẹt điện tử khi nhắc lại mọi thứ mà không hề suy nghĩ. Người ta có thể dựa vào máy ghi âm, nhưng máy ghi không có trái tim, và nói cho cùng, thì diễn giải nguyên văn từ máy ghi âm không đáng tin cậy bằng sự diễn giải của một con người thực, người tập trung vào những những ngôn từ sống động của diễn giả, sử dụng trí thông minh để đánh giá chúng, và nhận định chúng dựa trên những tiêu chuẩn đạo đức của anh ta. Tuy nhiên, máy ghi âm cũng có nhiều thuận lợi ở khía cạnh nó là phương tiện diễn giải nguyên văn và ngay lập tức các lời nói, vì nhiều người khi phỏng vấn không nghe được hết các câu trả lời do mãi tập trung nghĩ đến câu hỏi kế tiếp.

Vì máy ghi âm mà người ta đã coi trọng quá mức và mù quáng đối với các cuộc phỏng vấn. Phát thanh và truyền hình, bằng chính bản chất của mình, đã biến các cuộc phỏng vấn này thành thể loại quan trọng nhất. Tuy nhiên, lĩnh vực báo viết dường như cũng có cùng một quan điểm sai lầm khi cho rằng tiếng nói của sự thật được xuất phát từ người được phỏng vấn hơn là từ nhà báo, người tận mắt chứng kiến sự việc. Trong trường hợp của biên tập viên các báo, bản gõ băng có vai trò như một dạng kiểm tra axit. Họ bị bối rối giữa các âm thanh của ngôn từ, sa đà vào ngữ nghĩa, lúng túng trong phần viết chính tả, và vướng mắc trong phần cú pháp. Có lẽ giải pháp cho vấn đề này lại là quay lại với cuốn sổ ghi chép khiêm tốn để các nhà báo có thể sử dụng trí tuệ của mình biên tập lại những gì họ nghe được và để máy ghi âm giữ đúng vai trò của nó như một nhân chứng vô giá. Trong bất cứ trường hợp nào thì người ta cũng cứ giả định rằng sai lầm về đạo đức nghề nghiệp và một loạt những sai phạm khác có thể hạ thấp uy tín hoặc khiến ngành báo chí hiện đại cảm thấy hổ thẹn không phải lúc nào cũng bắt nguồn từ việc thiếu đạo đức của nhà báo mà còn do thiếu kỹ năng chuyên môn.

Có lẽ sự thiếu sót của các khoá đào tạo ở trường đại học về truyền thông đại chúng là họ đã dạy quá nhiều thứ hữu ích cho nghề nghiệp, nhưng lại giảng dạy rất ít về chính bản thân nghề nghiệp đó. Rõ ràng, các chương trình mang tính nhân văn nên được giữ lại (mặc dù chúng cần bớt tính

tham vọng và cứng nhắc) để có thể cung cấp cho sinh viên kiến thức nền tảng về văn hoá mà họ không được học tại trường trung học. Tuy nhiên, bất cứ loại hình giáo dục nào cũng nên tập trung vào ba lĩnh vực chính: dành ưu tiên cho năng khiếu và hướng nghiệp; khẳng định rõ ràng nghiên cứu không phải là một đặc trưng của ngành nghề, và hơn thế, khẳng định rằng tất cả các nhà báo phải hướng vào nghiên cứu; và xây dựng nhận thức rằng, các tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp chắc chắn không phải là một sản phẩm ngẫu nhiên; giống thời gian thư giãn bất chợt của một con ong, các tiêu chuẩn đạo đức đó phải luôn luôn là bạn đồng hành của mọi nhà báo.

Mục tiêu cuối cùng phải là quay trở lại trình độ giáo dục cơ bản bằng cách tổ chức các hội thảo nhóm nhỏ, mà tại đó những trải nghiệm lịch sử được đánh giá cao và trong bối cảnh nguyên gốc của dịch vụ công cộng. Nói cách khác, liên quan đến vấn đề học tập, nên làm sống lại tinh thần tự tập vào lúc 5 giờ chiều.

Tôi là thành viên của một nhóm những nhà báo độc lập có trụ sở tại Cartagena de Indias. Nhóm chúng tôi đang cố gắng đạt được điều như nói ở trên ở khắp khu vực châu Mỹ La tinh, thông qua một hệ thống các hội thảo lưu động mang tính thử nghiệm với cái tên nghe đầy trọng trách: Tổ chức vì một phương pháp tiếp cận mới đối với báo chí tại Ibero-America (Fundación para un Nuevo Periodismo Iberoamericano). Đây là chương trình thử nghiệm dành cho các nhà báo mới bắt đầu khởi nghiệp. Họ làm việc trong một lĩnh vực cụ thể - đưa tin, biên tập tin, phỏng vấn trên truyền hình và đài phát thanh, và là người dẫn của những chương trình khác - dưới sự hướng dẫn của một người kỳ cựu trong nghề.

Đáp lại thông báo rộng rãi của tổ chức này, các ứng cử viên được các tổ chức mà họ đang làm việc đề cử, và các tổ chức chi trả toàn bộ chi phí đi lại, ăn ở và đăng ký tham gia. Người tham gia phải dưới 30 tuổi, có ít nhất 3 năm kinh nghiệm, chứng minh có năng khiếu và kỹ năng trong các lĩnh vực chuyên môn của họ bằng cách cung cấp các tác phẩm mà họ coi là sản phẩm tốt nhất hoặc tệ nhất của họ.

Thời gian của mỗi hội thảo phụ thuộc vào khả năng thời lượng có thể tham gia của vị khách mời làm người hướng dẫn hội thảo, và người này thường không thể dành thời gian cho hội thảo quá một tuần. Trong suốt hội thảo, người hướng dẫn không cố gắng cung cấp cho người tham gia những học thuyết mang tính giáo điều và những định kiến mang tính

thuyết giảng. Thay vào đó, người hướng dẫn tìm cách tăng cường kỹ năng của người tham gia bằng cách sử dụng các bài tập thực hành trong phần làm việc bàn tròn với mục đích chia sẻ cho người tham gia những kinh nghiệm của chính anh ta có được khi làm việc trong nghề. Mục đích không phải là để dạy mọi người làm thế nào trở thành nhà báo, mà để trau dồi các kỹ năng mà chính họ đã có, thông qua các bài tập thực hành. Không có bài kiểm tra hay bài đánh giá cuối kỳ được đưa ra cũng như không có chứng chỉ hay bằng cấp nào được trao. Một quá trình chọn lọc được diễn ra thông qua ứng dụng thực tiễn các kỹ năng của họ.

Không dễ dàng đánh giá những ích lợi đạt được từ quan điểm giảng dạy này. Tuy nhiên, chúng tôi phấn khởi trước nhiệt huyết ngày càng cao của những người tham gia hội thảo, một hiện tượng giúp tạo ra một mảnh đất màu mỡ cho sự nổi loạn đầy sáng tạo và không theo bất cứ một khuôn phép nào trong giới truyền thông của những người này, một phương pháp tiếp cận, trong nhiều trường hợp, được ban lãnh đạo của họ, hỗ trợ. Chính việc 20 nhà báo đến từ các nước khác nhau gặp nhau trong 5 ngày để thảo luận về nghề nghiệp cũng đã là dấu hiệu chứng tỏ sự tiến bộ của họ và cũng là của ngành báo chí. Nói cho cùng, không phải chúng tôi đang gợi ý một phương thức mới để dạy về báo chí, mà chỉ làm sống lại một phương thức học cũ vốn đã từng tồn tại.

Truyền thông có thể hỗ trợ tốt nhiệm vụ giải cứu này, hoặc là trong toà soạn của họ, hoặc thông qua những tình huống được dựng lên để bày tỏ mục đích, một cách thức gần giống như những người hướng dẫn tình huống giả định trên các chuyến bay, người luôn sáng tạo ra những tình huống có thể diễn ra trong chuyến bay, để sinh viên có thể học cách làm sao tránh được thảm họa trước khi họ đối mặt thực sự với cuộc sống. Ngành báo chí là một đam mê bất tận, và niềm đam mê đó có thể hoà vào trong bản thân con người và trở nên đầy tính nhân văn chỉ bằng cách đối mặt thẳng thắn với thực tế. Những người không có được niềm đam mê này trong máu, không thể hiểu được sức hấp dẫn mà nó có, sức hấp dẫn được nuôi dưỡng bởi tính không thể đoán trước được của cuộc sống. Người chưa từng trải qua điều này không thể bắt đầu có được sự cuồng nhiệt đặc biệt mà tin tức đem lại, niềm hân hoan tột độ khi những cố gắng của mình đơm hoa kết trái, và không hiểu được sự suy sụp về tinh thần khi thất bại. Không một ai được sinh ra để làm việc này, và không một ai

được chuẩn bị để sống vì điều này, và điều này chỉ có thể gắn liền với một nghề nghiệp khó hiểu và hao tổn sức lực. Một nghề mà công việc kết thúc sau khi một tin tức được phát đi, một nghề khi công việc tưởng như là kết thúc thì lại bắt đầu lại từ đầu với cường độ lớn hơn nhiều ngay trong những khoảng khắc tiếp theo, một nghề không cho phép có được một giây phút bình yên.



---

# 14

## Truyền thông và Tiếp cận thông tin ở Thái Lan

Kavi Chongkittavorn

Những nhà truyền giáo của đạo Thiên chúa đã đem tờ báo viết đầu tiên tới Thái Lan năm 1835. Vào thời điểm đó, chủ yếu có Hoàng gia Thái Lan, các nhà truyền giáo nước ngoài và các thương gia quan tâm tới các ấn phẩm. Có ít nhất 7 tờ báo tiếng Anh được xuất bản và ngừng xuất bản trong khoảng thời gian từ năm 1844 đến năm 1877. Có một ấn phẩm của Hoàng gia là Ratchakitja (Công báo Hoàng gia), do Vua Mongkut (Rama IV) khởi xướng, vẫn còn tồn tại như một phương tiện đăng tải chính thức các đạo luật, nghị định, tuyên ngôn và thông cáo toàn dân về các bộ luật mới ban hành. Những năm đầu thập kỷ 1910, các nhật báo được khôi phục lại trong thời đại trị vì của Vua Vajiravudh (Rama VI). Khi đó, 20 nhật báo, gồm có 1 tờ tiếng Trung và 2 tờ tiếng Anh, được xuất bản. Vua Vajiravudh chính là một cây bút có nhiều sáng tác. Ông thường sử dụng nhiều bút danh khác nhau để viết các bài báo bình luận về những vấn đề của thời cuộc.

Ngày nay, truyền thông của Thái Lan là một trong những ngành truyền thông tự do nhất ở châu Á, cho dù việc chỉ trích chế độ quân chủ là một hành động bị nghiêm cấm. Điều tra mới nhất của Viện Tự do về báo chí trên thế giới đã đánh giá Thái Lan là một trong số 6 quốc gia và vùng lãnh thổ ở châu Á có chính sách thông thoáng nhất đối với truyền thông tin tức, tiếp đó là Nhật Bản, Hàn Quốc, Mông Cổ, Philippin và Đài Loan. Báo cáo hàng năm của Viện Tự do năm 1999 (Viện Tự do 2000, trang 31-32) đã mô tả tình hình báo chí ở Thái Lan như sau:

Năm nay (1999) đã bắt đầu thật tồi tệ khi một nhà báo bị bắn chết vì đã từ chối một khoản hối lộ. Tuy nhiên, truyền thông tin tức Thái Lan đã thể hiện tính cởi mở mới trong thời kỳ khủng hoảng tài chính ở châu Á. Do giới truyền thông châu Á đã thất bại trong việc dự báo cuộc

khủng hoảng nên báo chí, đặc biệt là ở Thái Lan, được xem như một nhân tố cần thiết trong việc cải thiện tình hình tài chính của quốc gia này. Luật báo chí quốc gia mới đã thúc đẩy sự minh bạch trong chính phủ. Tin tức kinh tế, chính trị nóng hổi đã xuất hiện thường xuyên trên nhiều mặt báo, tạp chí mà trước kia nội dung chủ yếu chỉ là tin tức giải trí và những điều lá cải. Báo chí cũng đã nghiên cứu về những tác động xã hội của cuộc khủng hoảng kinh tế. Tuy nhiên, các đài phát thanh và truyền hình hầu hết do chính phủ hoặc quân đội quản lý nên ít có khả năng theo kịp tính cởi mở mới của báo viết.

Ví dụ về Thái Lan cho thấy những thay đổi về luật pháp có thể tạo sự khởi đầu cho sự thay đổi của con người, thậm chí là những người sống trong những xã hội khép kín. Mặc dù cuộc khủng hoảng kinh tế tạo ra nhu cầu cần thiết có sự cởi mở hơn nữa nhưng luật pháp lại bảo đảm rằng, khi mà cuộc khủng hoảng đã qua đi thì hành vi của người dân cũng sẽ thay đổi.

## Báo viết

Báo viết ở Thái Lan do tư nhân sở hữu và có tính cạnh tranh cao. Hiện Thái Lan có 21 nhật báo được xuất bản bằng 3 thứ tiếng (12 tờ bằng tiếng Thái, 6 tờ bằng tiếng Trung và 3 tờ bằng tiếng Anh), với tổng số phát hành là 2 triệu bản/ngày. Sau thời kỳ tạm lắng kéo dài 3 năm do cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 gây ra, ngành xuất bản đang trên đường phục hồi nhờ có sự bùng nổ trong kinh doanh xuất bản. Những tờ nhật báo bằng tiếng Thái hàng đầu như *Matichon*, *Krungthep Thurakij*, *Bangkok Post* (*Bưu điện Bangkok*) và *The Nation* (*Dân tộc*) rất được ưa chuộng trong giới trí thức Thái Lan. *Thai Rath*, *Khao Sod* và *Daily News* (Tin tức hàng ngày) lại có số lượng phát hành lớn do tạo được sự hấp dẫn trong dân chúng. *Sin Sian Yit Pao* và *Universal Daily* (*Nhật báo toàn cầu*) là 2 tờ nhật báo tiếng Trung lớn ở Thái Lan. Bên cạnh đó còn có 320 tờ báo địa phương, tuy nhiên, chỉ có 3 hoặc 4 tỉnh xuất bản nhật báo. Ngoài các nhật báo nội địa, người dân Thái Lan còn được đọc những tờ báo nước ngoài bán tại các sạp báo và các cửa hàng sách.

Thêm vào đó, ở Thái Lan có hơn 14 tờ thời báo và bán nguyệt san kinh tế, hơn 200 tạp chí xuất bản hàng tuần, 2 tuần/lần, hàng tháng, 2 tháng/lần hoặc hàng quý. Thời kỳ trước khi xảy ra cuộc khủng hoảng kinh tế 1997 được xem là thời kỳ hoàng kim của ngành truyền thông Thái Lan, với số lượng nhật báo nhiều gấp 2 lần con số năm 2001.

Từ năm 1997, có khoảng 3.000 nhà báo và các nhân viên hoạt động trong ngành truyền thông bị sa thải; và 12 tờ báo bị buộc phải đóng cửa vì lý do tài

chính, trong đó có 2 tờ tiếng Anh là *Asia Times* (Thời báo Châu Á) và *Thailand Times* (Thời báo Thái Lan). Những tờ báo có thể vượt qua được cuộc khủng hoảng kinh tế, hoặc nhờ có những nhà đầu tư mới, những ông chủ mới, hoặc thu hẹp quy mô, đã phải làm cho tờ báo của họ hấp dẫn hơn đối với người đọc - những người kén chọn hơn so với trước kia bởi vì họ không còn đủ khả năng đặt mua nhiều hơn một tờ báo. Thêm vào đó, với việc giảm số trang do chi phí giấy in nhập khẩu cao, các chủ bút và phóng viên đã buộc phải thay đổi phong cách viết của họ để giảm thiểu không gian sử dụng trên mặt báo. Các nhà báo phải được đào tạo lại vì họ không còn có thể đi theo một hướng cụ thể hoặc chuyên về một vấn đề duy nhất. Với doanh thu quảng cáo thấp do khủng hoảng kinh tế, mỗi tờ báo phải rất sáng tạo để đảm bảo chỗ đứng của mình trong một thị trường chật hẹp.

Những ông chủ và nhà đầu tư mới trong ngành báo chí không giống những người tiền nhiệm của họ - những người thường là những cựu nhà báo - và họ có khuynh hướng trở thành nhà chính trị hoặc các doanh nhân. Một tay cờ bạc nổi tiếng - người đã từng điều hành một chuỗi sòng bạc bất hợp pháp - đã tiếp quản một tờ báo tiếng Thái lâu năm nhất ở nước này - tờ *Siam Rath*. Trước năm 1997, hầu hết các tờ báo Thái Lan đều có thái độ thù địch đối với chính phủ bởi vì trong suốt hơn 50 năm, các nhà xuất bản, các chủ bút và nhà báo đã phải đấu tranh chống lại các hành động chống báo chí và đàn áp của chính phủ. Tuy nhiên, những tờ báo đó giờ đây đang là những tờ báo chủ chốt ở nước này. Ở Thái Lan, những tờ báo ủng hộ hoặc phản đối chính phủ đều cùng xuất hiện trên các sạp báo.

Hiện có khoảng 300 phóng viên, nhà quay phim và chụp ảnh, đại diện cho 128 cơ quan báo chí nước ngoài thường trú tại Bangkok. Họ là đại diện của các hãng thông tấn lớn như: *Reuters*, *Agence France Press (AFP)* và *Associated Press (AP)*, cũng như là đại diện của nhiều tờ báo khác như: *Asiaweek*, *Asian Wall Street Journal*, *Business Asia*, *Far Eastern Economic Review*, *Financial Times*, *The Straits Times*, và *Yomiuri Shimbun*. Bên cạnh báo viết, các tổ chức truyền thông phát sóng cũng có mặt ở Thái Lan, gồm có *British Broad-casting Corporation (BBC)*, *CNN*, và *Nippon/Hoso/Hykai*.

## Phát thanh và Truyền hình

Năm 1955, một doanh nghiệp của chính phủ Thái Lan đã thành lập đài truyền hình đầu tiên ở Bangkok và Thái Lan đã trở thành quốc gia đầu tiên ở Đông Nam Á có các buổi phát sóng truyền hình thường xuyên. Bangkok hiện có 6 đài truyền

hình và tất cả đều do chính phủ quản lý và đều có chi nhánh tại các địa phương. Tuy nhiên, chính phủ cho phép khu vực tư nhân tham gia vào đầu tư và quản lý kênh 3, kênh 7, và kênh iTV. Bộ Quan hệ công chúng Thái Lan quản lý các Sở Phát thanh và Truyền hình quốc gia – các cơ quan được phép vận hành kênh 11 với các chương trình tập trung vào giáo dục và các dịch vụ công. Kênh 11 phục vụ như kênh thông tin chính của mạng lưới 8 đài truyền hình địa phương.

Ở Bangkok cũng có một đài truyền hình cáp của Công ty Phát thanh - Truyền hình Thống nhất, phục vụ 24/24. Cuối năm ngoái, kênh iTV bắt đầu chương trình phát sóng 24 giờ, phát sóng các kênh truyền hình nổi tiếng của phương Tây như HBO, Cinemax, và CNN.

Truyền hình Thái Lan chủ yếu hoạt động theo hướng thương mại hoá và phục vụ thị hiếu của đông đảo người dân. Mỗi kênh truyền hình miễn phí sản xuất chương trình riêng, trải rộng từ tin tức tới các bộ phim truyền hình tâm lý xã hội dài tập. Các chương trình giải trí có thể là của Trung Quốc, Nhật Bản, Anh hoặc Mỹ nhưng có phụ đề tiếng Thái.

Thái Lan có 523 đài phát thanh trên toàn quốc, 212 đài AM (38 đài ở Bangkok và 174 đài địa phương) và 311 đài FM (40 ở Bangkok và 271 ở địa phương). Những cơ quan phát thanh lớn nhất đều là các cơ quan do chính phủ quản lý, đó là Bộ Quan hệ công chúng với 145 đài phát thanh, Quân đội Hoàng gia Thái Lan với 128 đài và Tổ chức Truyền thông đại chúng Thái Lan với 62 đài. Phát thanh trên tần sóng AM chủ yếu hướng tới các thị hiếu của đông đảo dân chúng, đặc biệt là dành cho thính giả nông thôn, trong khi đó, phát thanh trên sóng FM cung cấp các chương trình âm nhạc được ưa chuộng, nhạc jazz, nhạc cổ điển, các bản tin tiếng Anh, và nhạc từ các bộ phim nước ngoài được trình chiếu trên đài truyền hình trong nước.

Hiến pháp mới năm 1997 đã quy định rằng, tất cả sóng phát thanh là của công chúng và phải được một cơ quan độc lập quản lý – đó là Ủy ban Phát thanh và Truyền hình quốc gia. Ủy ban này là một trong số các cơ quan mới được thành lập để giám sát và điều hành hoạt động của chính phủ nhằm đảm bảo sự minh bạch và trách nhiệm.

Nhìn chung, các nhà báo và phát thanh viên Thái Lan quan niệm họ như những người bảo vệ công; tuy nhiên, 2/3 trong số 3.400 nhà báo và phát thanh viên vẫn thiếu kỹ năng truyền thông và có xu hướng đào tạo nghề tại chỗ. Việc đào tạo nâng cao về kỹ năng tường thuật, phỏng vấn, và viết báo cơ bản là rất cần thiết để đẩy mạnh trình độ nghiệp vụ báo chí. Các nhà báo cũng cần phải hiểu và tuân thủ các chuẩn mực đạo đức. Chỉ có một số ít nhà báo được trả lương cao, còn thì hầu hết là không khá giả.

## **Tiếp cận thông tin**

Hiến pháp năm 1997 đề cập toàn diện tới việc bảo vệ sự tự do của truyền thông đại chúng, tự do ngôn luận, và tự do tiếp cận thông tin (xem Phụ lục về các đoạn trích từ Hiến pháp). Tuy nhiên, 27 đạo luật chống báo chí, hạn chế tự do truyền thông được ban hành trước khi Hiến pháp mới ra đời vẫn còn hiệu lực, xung đột với Hiến pháp mới và phải được bãi bỏ. Nhưng thủ tục để bãi bỏ những luật này lại được diễn ra rất chậm chạp bởi tệ quan liêu và bảo thủ của các nhà lập pháp thủ cựu - những người vẫn cho rằng không nên cho phép báo chí tự do thái quá. Do đó, chính phủ phải giữ lại một số luật đó để có thể kiểm soát ngành truyền thông. Tháng 7 năm 1997, các nhà xuất bản và chủ bút của tất cả các tờ báo quốc gia đã thành lập Hội đồng báo chí quốc gia – một cơ quan tự điều hành nhằm tăng cường đạo đức và trình độ nghiệp vụ báo chí. Trong 3 năm kể từ khi thành lập, Hội đồng đã nhận được hơn 100 khiếu nại của công chúng về các vấn đề như: ảnh không đứng đắn, bài viết gây kích động, và thông tin xuyên tạc.

Việc chuẩn bị để ban hành một bộ luật về tiếp cận thông tin được bắt đầu từ khi Anand Panyarachun, một nhà ngoại giao kỳ cựu, được bầu làm Thủ tướng năm 1991. Ông Panyarachun đã tuyên bố rằng công chúng phải có quyền được biết các thông tin của chính phủ để nắm được hoạt động của chính phủ và các quan chức. Trớ trêu thay, lời kêu gọi của ông lại xuất phát từ kinh nghiệm của chính bản thân ông. Ông Panyarachun đã bị kết tội oan uổng là một người ủng hộ cộng sản khi đóng vai trò lớn trong việc thiết lập mối quan hệ ngoại giao giữa Thái Lan và Việt Nam trong những năm 1970. Ông khẳng định rằng, nếu công chúng có thể tiếp cận được các hồ sơ của Bộ Ngoại giao, họ sẽ biết được sự thật về công việc làm của ông. Mặc dù ban đầu có sự phản đối nhưng các chính khách và quan chức đã ủng hộ bộ luật về tiếp cận thông tin, khi cải cách chính trị đang tiến triển. Sự ủng hộ rộng rãi trong công chúng đối với bộ luật tăng lên mức cao trào sau khi xảy ra cuộc đảo chính quân sự đẫm máu tháng 5 năm 1992. Khi đó, các phương tiện truyền thông của nhà nước đã có ý che giấu, đưa tin làm nhẹ bớt tình hình. Sau một thời gian dài lắng nghe công chúng và bàn bạc, một dự thảo thoả hiệp đã được thống nhất, và sau đó được Nghị viện của chính quyền Tướng Chavalit Yongchaiyudh ban hành.

Kể từ khi Luật Thông tin Chính thức được ban hành năm 1997, hơn 500 nghìn người Thái Lan đã được hưởng lợi ích từ đó. Trong 2 năm đầu tiên, công chúng vẫn chưa nhận thức được sự tồn tại của luật mới và chưa biết luật này cho phép làm gì và có tác động tới đời sống xã hội như thế nào. Tuy nhiên, một số vụ âm ỉ xảy ra sau đó đã giúp công chúng hiểu hơn về Luật thông tin. Ví dụ,

vụ Sumalee Limpavart mất 2 năm rưỡi để đấu tranh với ban giám hiệu Trường Thực nghiệm Kasetsart để tìm hiểu lý do tại sao trường từ chối nhận con gái cô vào học lớp một. Cô phát hiện ra rằng trường này chỉ ưu tiên cho con em của những gia đình có đặc quyền và con em của những nhà bảo trợ. Sau một số phiên tòa, Hội đồng Bộ trưởng ra phán quyết ủng hộ Sumalee, cho rằng hành động của trường Kasetsart là trái với Hiến pháp và đi ngược lại những gì đã cam kết. Hội đồng đã buộc trường thực nghiệm phải xoá bỏ chế độ phân biệt đối xử. Kết quả là, các trường học khác của nhà nước cũng đã thực hiện theo phán quyết đó.

Một ví dụ khác là vụ tai tiếng của Bộ Y tế công cộng năm 1999 có liên quan đến việc mua sắm trang thiết bị y tế trị giá 35 triệu đôla (tương đương 1,4 tỷ bạc) và dẫn đến việc từ chức của Thứ trưởng Bộ Y tế công cộng Rakkiart Sukthana và 2 quan chức cao cấp khác. Dựa vào các manh mối và thông tin do các tổ chức phi chính phủ và người dân cung cấp, trong đó có các bác sĩ địa phương, Ủy ban chống tham nhũng quốc gia đã điều tra ra rằng, các mạng lưới cung ứng bất hợp pháp đã tăng giá quá cao đối với những trang thiết bị cung cấp cho các trạm y tế nông thôn. Với các quyền do Luật thông tin chính thức đem lại, sau một số phiên tòa, các đoàn luật sư và nhà báo đã lấy được những tài liệu điều tra của Ủy ban chống tham nhũng quốc gia; tuy nhiên, tên tuổi của các nhân chứng đã được giấu kín để bảo vệ danh tính cho họ.

Với thắng lợi của Sumalee, công chúng bắt đầu đánh giá cao Luật thông tin và ngày càng có nhiều người hiểu rằng họ có quyền tiếp cận thông tin của chính phủ. Trước kia, tất cả những thông tin của chính phủ được coi là tối mật và không để dò rỉ trong bất kỳ trường hợp nào. Giờ đây, mọi việc đã thay đổi, và tất cả các thông tin của chính phủ được coi như thông tin công khai; tuy nhiên, vẫn có một số những trường hợp ngoại lệ. Luật thông tin không chỉ làm xói mòn truyền thống bưng bít mà còn có những ý nghĩa lớn lao như:

- Ủng hộ quyền công dân được tham gia thực sự vào tiến trình quyết định chính sách của chính phủ.
- Thúc đẩy hoạt động hiệu quả của chính phủ thông qua việc cho phép công chúng giám sát các cơ quan của chính phủ.
- Giảm thiểu nạn tham nhũng trong chính phủ bằng việc tăng cường sự minh bạch.
- Làm suy yếu truyền thống lâu đời về mối quan hệ giữa người bảo trợ và khách hàng, mà chủ yếu là do có họ hàng hoặc quen biết.
- Giảm xung đột xã hội có thể xảy ra giữa các tổ chức xã hội và các cơ quan chính phủ.

- Trao quyền hợp pháp cho dân thường, đặc biệt là những người ở nông thôn, bởi vì khác với tình trạng trước kia, giờ đây họ có khả năng tiếp cận đầy đủ thông tin.

Theo Luật thông tin, một số thông tin có thể không thuộc diện được công khai, đặc biệt là những thông tin về chế độ quân chủ hoặc những thông tin có thể phương hại đến an ninh và nền kinh tế, tài chính quốc gia, hoặc phương hại đến quan hệ quốc tế. Những ai muốn thu thập thông tin liên quan đến Hoàng gia chỉ có thể có được những thông tin trước đó 75 năm hoặc lâu hơn, nhưng có thể ít hơn 75 năm nếu trong trường hợp thật sự cần thiết.

Bất kỳ công dân nào cũng có quyền yêu cầu được cung cấp thông tin bằng việc trình một tờ đơn đơn giản. Về mặt luật pháp, tất cả các yêu cầu phải được trả lời “trong thời gian thích hợp”, nếu không sẽ bị phạt tiền và phạt tù. Khung thời gian mập mờ này đã cho phép những người có thẩm quyền trì hoãn việc đáp ứng các yêu cầu, và đây là lỗ hổng lớn nhất của Luật thông tin. Ví dụ, tháng 10 năm 1998, một tờ báo kinh tế đã viết đơn yêu cầu thông tin về hoạt động mua giấy của Vụ Thuốc lá (thuộc Bộ Tài chính). Thông tin chính thức được phản hồi sau 2 tháng rưỡi. Một ví dụ khác là khi có yêu cầu kiểm tra lại một thoả thuận do Ngân hàng Thái Lan thực hiện có liên quan đến việc bán một ngân hàng quốc doanh thì mãi 3 tháng sau yêu cầu này mới được đáp ứng.

Nói chung, việc yêu cầu cung cấp thông tin đều miễn phí, cho dù việc đó đòi hỏi được cung cấp hàng ngàn trang văn bản, giống như yêu cầu gần đây một sinh viên đang làm luận án Tiến sĩ về cuộc khủng hoảng kinh tế của Thái Lan. Sinh viên này muốn nghiên cứu chi tiết về tất cả những cuộc họp của Ngân hàng Thái Lan trong suốt 3 thập kỷ trước đó và yêu cầu này đã được đáp ứng.

Trong giai đoạn từ tháng Giêng đến tháng 10 năm 2000, có tất cả 144 đơn kiện và 64 đơn kháng cáo được gửi đến Văn phòng của Ủy ban Thông tin (OIC) so với 124 đơn kiện và 81 đơn kháng cáo của năm 1999. Khoảng 21% đơn kiện được gửi đến các chính quyền địa phương, 13% được gửi đến Bộ Giáo dục, và 11% được gửi đến Bộ Tài chính. Đối với các đơn kháng cáo, có 22% số đơn chống lại Bộ Nông nghiệp, 16% chống lại Văn phòng Chính phủ, và 13% chống lại Bộ Giáo dục.

Đa số các đơn kiện đều liên quan đến các công chức từ chối trả lời hoặc cung cấp thông tin. Trong số các đơn kháng cáo, 56% liên quan đến các tài liệu về điều tra, kỷ luật; 23% liên quan đến thông tin về những sự vụ diễn ra gần đó như: điều tra về tham nhũng ở Bộ Y tế công cộng và thanh lý tài sản của Cơ quan tái thiết khu vực tài chính; và 21% liên quan đến thông tin chuyển nhượng, hợp đồng và đàm phán.

Hầu hết các vụ đều diễn ra ở Bangkok, trong đó có 10 vụ kiện chính quyền thủ đô Bangkok và 18 vụ kiện chính quyền địa phương và các cơ quan chính phủ đóng tại các địa phương trên toàn quốc. Người dân thường là đối tượng thường xuyên vận dụng Luật Thông tin, sau đó là các quan chức chính phủ và nhà báo. Trong khi đó, chỉ có 2 chính trị gia sử dụng luật này.

5 trong số 6 vụ liên quan đến các vấn đề kinh tế và tài chính từ năm 1998-2000 do báo *Prachachart Thurajit* công bố, chủ yếu là thông tin chi tiết về một vụ đấu thầu bán các khoản nợ của khu vực tài chính. Toà án về công khai thông tin (một trong 5 toà án như vậy tại Thái Lan) đã đưa ra phán quyết rằng tất cả các tình tiết phải được công khai. Tuy nhiên, Toà án đã bác bỏ yêu cầu công khai một loạt những lá thư mà Ngân hàng Thái Lan gửi cho Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF).

### Những rào cản đối với việc thi hành Luật thông tin

Dưới đây là một số vấn đề liên quan đến việc thi hành Luật thông tin:

- Đa số người dân không hiểu các nội dung chính của bộ luật mà cũng không thực thi quyền của họ. Họ không biết cách sử dụng luật và cách tiến hành các thủ tục để yêu cầu tiếp cận thông tin của chính phủ, do đó họ không thể sử dụng quyền của họ.
- Quan chức cấp cao trong các cơ quan của chính phủ không hiểu hoặc không biết cách thi hành bộ luật. Họ không xem việc đáp ứng những yêu cầu về thông tin của công chúng là một phần của dịch vụ công, và coi Luật thông tin là một gánh nặng.
- Thiếu sự hợp tác giữa các bộ ngành, do đó việc giải quyết các công việc liên bộ ngành hầu như không thể thực hiện được.
- Thành viên của các toà án về công khai thông tin chỉ hoạt động trên cơ sở tình nguyện. Điều này có thể gây ra những thành kiến đối với phán quyết của họ bởi vì họ cũng có những công việc và trách nhiệm khác.
- Các hình thức phạt cho việc bất hợp tác vẫn còn chưa thoả đáng. Trong khi có những người không cung cấp thông tin phải chịu án tù 1 năm và bị phạt 5.000 Bạt (khoảng 116 đôla) thì những người cung cấp thông tin sai lệch lại chung án tù như vậy và bị phạt 20 nghìn Bạt (tương đương 465 đôla). Sự mâu thuẫn này đã không thể khuyến khích các cơ quan chức năng giải quyết sự việc nhanh chóng, và họ sẽ lựa chọn việc chuyển yêu cầu tới Văn phòng Ủy ban Thông tin (OIC) hơn là làm gì đó thiếu thận trọng.



- Văn phòng Ủy ban Thông tin gồm 19 thành viên lại thiếu nguồn lực đủ trình độ để giải quyết các sự vụ do 8.775 cơ quan nhà nước và địa phương gửi lên.
- Không có cơ cấu hành chính thích hợp để hỗ trợ Luật thông tin.
- OIC không phải là cơ quan độc lập mà nằm dưới quyền giám sát của Văn phòng Thủ tướng. Trách nhiệm quản lý OIC nên chuyển giao cho Quốc hội nhằm loại bỏ cơ hội can thiệp chính trị.

Nhằm tăng cường việc thi hành Luật thông tin, OIC đã chuẩn bị một loạt những đường lối chỉ đạo như sau: Tất cả các cơ quan nhà nước phải đẩy mạnh việc tuân thủ Luật thông tin chặt chẽ, các cơ quan có thẩm quyền phải dành riêng những khoản tiền đủ để tuyển dụng nhân viên có khả năng và đào tạo nghiệp vụ cho họ để họ có thể làm việc với OIC. Đại diện các bộ ngành ở OIC phải làm việc liên tiếp ở đó ít nhất là 2 năm, sự quản lý thông tin và tài liệu phải có tính hệ thống hơn nữa và phải đồng bộ trên toàn quốc. Và cuối cùng là sự thăng tiến của quan chức cao cấp và việc tuyển dụng mới cần phải dựa trên tiêu chuẩn của OIC.

Nói thì dễ, còn làm mới khó. Cho dù có những hướng chỉ đạo đó của OIC, quá nửa số cơ quan nhà nước vẫn không thể tuân thủ do việc thiếu tiền và nhân sự cản trở.

Hiện các trường đại học và cao đẳng trên toàn quốc ở Thái Lan đang có những khoá giảng dạy về Luật thông tin. Nhiều cuộc hội thảo cũng được tổ chức nhằm cải thiện kỹ năng viết phóng sự và điều tra của các nhà báo Thái Lan. Đa số những bài báo giành được giải thưởng lớn của Hiệp hội nhà báo Thái Lan trong 4 thập kỷ qua đều tập trung vào những vụ tai tiếng và tham nhũng bị các đảng chính trị đối lập phát hiện hoặc bị người dân tố cáo. Tuy nhiên, kể từ khi Luật thông tin có hiệu lực, những phóng sự điều tra đã liên tiếp đoạt giải cao nhất trong 3 năm liền (từ 1998-2000). Bài báo vạch trần lời khai về tài sản của Thủ tướng Thaksin Shinawatra là đối trá và khiến ông này phải ra toà năm 2000 đã đoạt giải “Phóng sự hay nhất của năm”. Bài báo đã công bố những bằng chứng cho thấy ông Thaksin đã giấu giếm bất hợp pháp số cổ phiếu trị giá 53 triệu đôla trong công ty truyền thông của ông ta, thông qua việc chuyển nhượng cổ phiếu giả mạo cho con gái và người lái xe riêng.

### **Quyền tiếp cận thông tin trong khu vực**

Thái Lan không phải là nước duy nhất ở Đông Nam Á có bộ luật riêng về quyền tiếp cận thông tin. Trong khi Hiến pháp Philippin bảo vệ quyền của công chúng đối với việc tiếp cận những thông tin do chính phủ nắm giữ, thì những cuộc họp

giữa quốc hội, những nhà lãnh đạo xã hội và nhà báo về sự cần thiết của một bộ luật thông tin riêng nhằm thúc đẩy chính phủ cởi mở và minh bạch đang liên tiếp được tổ chức. Ấn Độ hiện đang dự thảo một bộ luật tương tự, và quốc hội nước này dự kiến sẽ xem xét trong thời gian tới. Dự thảo về luật thông tin của Ấn Độ thông thoáng hơn của Thái Lan vì có ít rào cản hơn, ví dụ như có những điều khoản liên quan tới người nước ngoài. Ngoài vùng Đông Nam Á, Ấn Độ cũng đã ban hành Luật thông tin năm 2000 và Luật thông tin quốc gia của Nhật Bản được đưa vào thực hiện từ tháng 4 năm 2001. Năm 1996, Hàn Quốc cũng đã thông qua một bộ luật tương tự - Luật công khai thông tin đối với các cơ quan nhà nước. Còn Nepal đã hoàn thiện dự thảo Luật thông tin và đang chờ Quốc hội phê chuẩn. Bởi vì Nepal và Thái Lan là 2 nước quân chủ lập hiến nên luật thông tin của họ có một số điểm khác biệt so với luật của các nước khác.

Trung tâm báo chí điều tra của Philippin, được thành lập từ năm 2001, đã đưa ra một nghiên cứu so sánh về quyền tiếp cận thông tin ở 9 nước là Campuchia, Ấn Độ, Malaixia, Mianma, Philippin, Xingapo, Thái Lan, và Việt Nam. Định nghĩa về quyền tiếp cận thông tin trong nghiên cứu này là khả năng của công dân tiếp cận được những thông tin thuộc sở hữu của nhà nước. Cuộc nghiên cứu đã điều tra giá trị của hơn 40 tài liệu nhà nước, ví dụ như những dữ liệu có tầm vĩ mô; dữ liệu xã hội (mù chữ, nghèo đói, tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh); dữ liệu về ngân sách và các hợp đồng nhà nước; thông tin về các cuộc họp của quốc hội; và các vụ thẩm tra, cáo trạng, các vụ điều tra quan chức chính phủ và các bản kê khai tài chính của quan chức và các công ty. Xem bảng 14.1 về kết quả điều tra.

**Bảng 14.1. Sự công khai thông tin chính phủ**

<i>Quốc gia</i>	<i>Tỷ lệ % thông tin không được công bố rộng rãi</i>
Philippin	11
Campuchia	43
Thái Lan	18
Xingapo	56
Malaixia	38
Việt Nam	49
Ấn Độ	36
Mianma	56

*Nguồn:* Trung tâm báo chí điều tra của Philippin (2001).

Những phát hiện sơ bộ cho thấy mức độ phát triển và khả năng tiếp cận thông tin không tương xứng với nhau. Những nhân tố quyết định đối với sự ra đời của luật thông tin chính là một xã hội dân chủ và đa nguyên, sở hữu tư nhân đối với báo chí phát triển rộng rãi, một nền văn hoá thảo luận, yêu cầu thông tin và sự tham gia của giới chính trị. Ví dụ, thậm chí Xingapo được coi là một xã hội thông thoáng, nhưng lại rất khó khăn khi tiếp cận một số loại thông tin. Tài liệu về các quan chức chính phủ, quân nhân và thông tin về các mật vụ rất khó tiếp cận, bởi những tài liệu đó được coi là tối mật. Mianma xếp vị trí cuối cùng trong số các quốc gia trong khu vực Đông Nam Á về tỷ lệ thông tin không công khai, trong khi đó, Philippin dẫn đầu khu vực về sự thông thoáng đối với nhu cầu thông tin của công chúng, đứng sau là Thái Lan. Có một số ít tờ báo Thái Lan, gồm có *Prachachart Thurakit* và *Krungthep Thurakit* thành lập toà soạn phóng sự điều tra. Những toà soạn này theo sát những chủ đề mới và điều tra những sự vụ đã xảy ra để tìm hiểu thêm thông tin. Họ cũng áp dụng Luật thông tin trong hoạt động của họ khi cần thiết.

## Kết luận

Trong khi Thái Lan và khu vực vẫn còn nhiều việc phải làm để cải thiện tự do báo chí, thì kinh nghiệm gần đây của Thái Lan đã cho thấy có những lý do để hy vọng. Giờ đây, người dân đã nhận thức được tầm quan trọng của tự do ngôn luận và tự do thông tin để đạt được thành quả kinh tế, chính trị, và xã hội.

## **Phụ lục: Trích dẫn các điều khoản trong Hiến pháp 1997 của Thái Lan về quyền và tự do của người dân và báo chí**

Điều 37: Người dân có quyền được tự do thông tin thông qua các phương tiện hợp pháp. Sự kiểm soát, che giấu hoặc công khai các thông tin trao đổi, bao gồm cả hành động công khai một tuyên bố nào đó, phải được thực hiện tuân theo các quy định của pháp luật về đảm bảo an ninh của nhà nước và duy trì trật tự xã hội hoặc chuẩn mực đạo đức.

Điều 38: Người dân có đầy đủ quyền tự do tôn giáo, tín ngưỡng và cử hành các lễ nghi tôn giáo hoặc các hoạt động thờ cúng phù hợp với tín ngưỡng của mỗi người, với điều kiện không đi ngược với quyền hạn công dân, trật tự xã hội và chuẩn mực đạo đức. Khi thực hiện những quyền trên, người dân được bảo vệ khỏi những hành động của chính phủ có ảnh hưởng đến quyền của họ hoặc làm tổn hại lợi ích của họ trên các phương diện theo đuổi tôn giáo, tín ngưỡng

và cử hành các lễ nghi tôn giáo hoặc các hoạt động thờ cúng cho dù tín ngưỡng của họ có khác biệt so với những người khác trong xã hội.

Điều 39: Người dân có quyền tự do bộc lộ quan điểm của mình, phát biểu, viết, in, xuất bản và biểu đạt những quan điểm đó dưới nhiều danh tính khác nhau. Sự tự do thực hiện các quyền trên không thể bị hạn chế, ngoại trừ các trường hợp vì mục đích duy trì an ninh quốc gia; bảo vệ những quyền, tự do, nhân cách, danh tiếng, gia tộc hoặc quyền lợi cá nhân của người khác; duy trì trật tự xã hội hoặc chuẩn mực đạo đức; hoặc ngăn ngừa sự xói mòn tư tưởng hoặc sự tổn hại sức khoẻ cộng đồng. Không được phép đóng cửa nhà xuất bản hoặc đài phát thanh, truyền hình với mục đích tước đoạt sự tự do của các cơ sở này. Quan chức chính phủ không được phép kiểm duyệt tin tức hay những bài báo trước khi xuất bản (đối với báo viết) hoặc phát thanh truyền hình, ngoại trừ trường hợp đất nước đang ở trong tình trạng chiến tranh hoặc xung đột quân sự. Chủ một tờ báo hoặc một công ty truyền thông phải là công dân Thái Lan theo quy định của luật pháp. Nhà nước cũng như các cơ quan nhà nước không được trao tiền hoặc những tài sản khác cho những tờ báo hoặc cơ quan truyền thông tư nhân.

Điều 40: Tần số phát thanh và truyền hình là tài nguyên truyền thông quốc gia, phục vụ lợi ích của cộng đồng. Phải có một cơ quan giám sát độc lập có quyền phân phối tần số phát thanh và truyền hình theo Đoạn 1 và giám sát hoạt động kinh doanh truyền thông qua đài phát thanh và truyền hình theo quy định của luật pháp. Theo Đoạn 2, các hoạt động của cơ quan trên phải vì lợi ích tối cao của cộng đồng cả trên phương diện quốc gia và địa phương ở các mặt giáo dục, văn hoá, an ninh quốc gia và các lợi ích công cộng khác, bao gồm cả cạnh tranh tự do và công bằng.

Điều 41: Các chủ doanh nghiệp hoặc người lao động trong lĩnh vực kinh doanh báo chí, phát thanh, truyền hình tư nhân có quyền tự do đăng tin, phát biểu quan điểm phù hợp với những quy định của Hiến pháp mà không cần sự uỷ thác của bất kỳ cơ quan, doanh nghiệp nhà nước nào, hoặc người đứng đầu cơ quan và doanh nghiệp đó, miễn là các hoạt động này không đi ngược với đạo đức nghề nghiệp. Quan chức chính phủ, người lãnh đạo hoặc công chức ở các cơ quan, doanh nghiệp nhà nước có liên quan đến hoạt động phát thanh, truyền hình cũng được hưởng những quyền tự do tương tự quyền của những đối tượng trong khu vực tư nhân.

Điều 58: Người dân có quyền tiếp cận dữ liệu và thông tin công cộng dưới sự giám sát của các tổ chức chính phủ, các doanh nghiệp nhà nước hoặc các quan chức địa phương, trừ trường hợp việc công khai này ảnh hưởng đến nền

an ninh quốc gia, sự an toàn tính mạng của người dân hoặc làm tổn hại đến lợi ích của người khác theo quy định của luật pháp.

**Tài liệu tham khảo:**

Freedom House. 2000. *Annual Report*. New York. Available on: <http://freedomhouse.org/pfs99/reports.htm>.

Philippine Center for Investigative Journalism. 2001. "The Right to Know: Access to Information in Southeast Asia." Philippine Center for Investigative Journalism and the Southeast Asian Press Alliance, Manila.

---

# 15

## Truyền thông và Phát triển ở Bắnglắđét

Mahfuz Anam

Bắnglắđét trở thành một nhà nước độc lập cách đây mới 30 năm. Sau cuộc chiến tranh gian khổ dành độc lập từ Pakixtan năm 1971 mà trong đó hàng trăm nghìn người dân vô tội thiệt mạng, quốc gia này đã thành lập một chính phủ dân chủ. Hiến pháp tự do được thông qua năm 1972 và một cuộc tổng tuyển cử được tổ chức một năm sau đó. Tuy nhiên, không lâu sau đã bắt đầu xuất hiện làn sóng quay trở lại với chế độ chuyên chế. Chính quyền độc đảng với việc quốc hữu hoá hoàn toàn lĩnh vực báo chí ra đời tháng Giêng năm 1975, chỉ 3 năm sau khi giành được độc lập. Bi kịch đã xảy ra với quốc gia này khi người sáng lập nhà nước bị sát hại đắ máu cùng với 22 thành viên trong gia đình. Từ đó bắt đầu 16 năm dưới chế độ cai trị quân sự và chế độ này chấm dứt khi bị cuộc nổi dậy của dân chúng tháng 12 năm 1991 lật đổ. Chính vào thời điểm này, khi nền dân chủ được khôi phục và báo chí cuối cùng được quyền tự do hoạt động, là thời điểm mà cuộc hành trình hướng tới phát triển của Bắnglắđét bắt đầu.

Sự hình thành nhà nước Bắnglắđét và sự phát triển sau đó nêu ra một số vấn đề quan trọng. Thứ nhất, dân chủ và tự do báo chí là hai yếu tố tác động lẫn nhau. Dân chủ thúc đẩy quyền tự do báo chí, nhưng chính tự do báo chí lại tiếp tục phát triển các nền dân chủ mới hình thành. Do vậy, mặc dù cần phải có dân chủ hoá ở mức độ nhất định để cho phép tự do báo chí, nhưng theo thời gian, báo chí đã trở nên mạnh hơn, sôi nổi hơn, và ngày càng là tiếng nói của nhân dân, thúc đẩy một nền dân chủ minh bạch và một chính phủ đưa ra các lựa chọn khi có đầy đủ thông tin. Thứ hai, Bắnglắđét là một nước nghèo và hầu như thuần nông, trong khi đó báo viết hiện nay chủ yếu tập trung vào các vùng đô thị. Phần lớn người dân không biết chữ (chiếm 48%) và tỷ lệ phụ nữ mù chữ chiếm đến 71% (Ngân hàng Thế giới, 2001). Các khu vực đô thị có thể hỗ trợ cho

một vài tờ báo, nhưng các vùng nông thôn thì không thể. Hơn nữa, ở các vùng nông thôn không tồn tại thị trường quảng cáo. Mặc dù lượng phát hành khiêm tốn nhưng báo chí có vai trò quan trọng ở các vùng nông thôn. Thứ ba, sự phổ biến của việc nhà nước can thiệp vào các hoạt động kinh doanh (tồn tại cho đến tận gần đây) có ảnh hưởng đến vai trò của báo chí, thậm chí cả ở các thị trường thành thị. Thứ tư, báo chí có thể có tác động lớn hơn tới các kết quả kinh tế và chính trị khi báo chí thành lập liên minh với các tổ chức, chẳng hạn như các nhóm học giả phi chính phủ.

Sự khôi phục nền dân chủ ở Bănglađét chứng kiến sự phát triển ngay lập tức của báo chí, cả về số lượng và chất lượng. Hiện nay, riêng ở thủ đô đã có khoảng 83 tờ nhật báo được xuất bản chính thức. Cho dù không phải tất cả các tờ báo đều có tiêu chuẩn đồng đều hay có thể chấp nhận được, nhưng cũng có 10 tờ báo tiếng Bengali và 5 tờ báo ngày tiếng Anh chất lượng tốt được phát hành thường xuyên tại Đắcca. Một số tờ báo ngày tương đối tốt cũng được xuất bản ở các thành phố lớn khác, trong đó có tờ Chittagong, Khulna, Rajshahi, và Sylhet. Chính thức thì có trên 200 tờ báo ngày và gần 500 tờ báo tuần được xuất bản tại Bănglađét. Tuy nhiên, không rõ liệu có phải tất cả các tờ báo này đều đang được phát hành không và được phát hành với tần suất như thế nào. Cho dù vậy, chúng ta có thể nói rằng, sau khi nền dân chủ được khôi phục trở lại, báo chí nhìn chung đã phát triển cả về số lượng và chất lượng, cải thiện đáng kể các tiêu chuẩn về báo viết tại Bănglađét.

Sự phát triển đáng khích lệ nhất mà Bănglađét từng chứng kiến kể từ khi nền dân chủ được khôi phục là sự tăng dần tính độc lập và tự do của báo viết. Sự mạnh dạn, độ sâu sắc và mức độ thường xuyên mà một số tờ báo hàng đầu viết về tham nhũng trong chính quyền và trong khu vực tư nhân, sự lạm dụng quyền lực chính trị, chủ nghĩa gia đình trị và những điều bất bình thường nói chung là những điều mà trước đây chưa từng được biết đến ở Bănglađét. Mặc dù báo chí điều tra vẫn chưa đạt đến mức độ và sự trưởng thành như ở những nền dân chủ lâu đời hơn, nhưng Bănglađét có thể hài lòng phần nào vì biết rằng nước này đang vững bước đi đúng hướng.

Liên quan trực tiếp tới quyền tự do lớn hơn mà báo viết được hưởng là sự phát triển của thị trường quảng cáo tư nhân trong thập kỷ vừa qua và sự tự do hoá nền kinh tế. Mặc dù còn lâu mới khai thác được đúng như tiềm năng, nhưng việc tách lĩnh vực quảng cáo ra khỏi sự kiểm soát chặt chẽ của chính phủ có lẽ là nhân tố đóng góp quan trọng nhất cho sự độc lập của báo chí. Trước đây, trên 80% quảng cáo đăng các thông tin như thông báo mời thầu của chính phủ và các vấn đề có liên quan. Với việc quốc hữu hoá nền kinh tế trong thời kỳ đầu của nhà nước

Bangladesh, rất hiếm có quảng cáo tư nhân. Do vậy mà báo chí cực kỳ phụ thuộc vào chính phủ để có thể tồn tại. Tất cả những điều này đã thay đổi đối với báo chí thành thị. Ngày nay, hầu hết các tờ báo hàng đầu đều có từ 70-90% doanh thu quảng cáo đến từ khu vực tư nhân. Hơn nữa, một cách khác mà chính phủ kiểm soát báo chí (đó là cung cấp giấy in báo được sản xuất trong nước có trợ giá) đã không còn tồn tại, do việc nhập khẩu các loại giấy in báo chất lượng cao mà hầu hết các tờ báo hàng đầu sử dụng đã được tự do hoá. Giấy in báo chất lượng cao giờ đây cũng được sản xuất trong nước với số lượng hạn chế. Ngược lại, báo chí nông thôn vẫn gần như hoàn toàn phụ thuộc vào quảng cáo của chính phủ, vì khu vực tư nhân ở các khu vực nông thôn vẫn rất kém phát triển. Tuy nhiên, những tờ báo này, mà chủ yếu là báo tuần, không được xếp hạng cao, cả về độ tin cậy và số lượng phát hành. Một động thái tích cực khác gần đây là việc mở kênh truyền hình vệ tinh tư nhân (ETV) và hai kênh truyền hình cáp tư nhân (Channel i và ATN Bangla). Một kênh truyền thanh tư nhân hiện cũng đang hoạt động tại Đacca. Đây là lần đầu tiên khu vực tư nhân được phép sở hữu phương tiện truyền thông điện tử. Trong 30 năm vừa qua, kênh truyền hình BTV do nhà nước quản lý đã độc quyền hoàn toàn và chỉ cung cấp các thông tin tuyên truyền của chính phủ. Trong số 3 kênh truyền hình tư nhân, chỉ có kênh ETV có số lượng khán giả gần bằng kênh BTV. Đây cũng là kênh truyền hình duy nhất được phép phát chương trình tin tức của riêng mình, mặc dù vẫn bắt buộc phải phát miễn phí một trong hai chương trình tin tức của kênh truyền hình của chính phủ. Hai kênh truyền hình cáp không được phép cung cấp chương trình tin tức và chỉ được phép cung cấp các chương trình giải trí.

### **Vai trò của truyền thông trong việc phanh phui tham nhũng và đề cao nhân quyền**

Truyền thông đã giúp Bangladesh trên con đường tiến tới nền quản trị hiệu quả bằng việc phanh phui tham nhũng. Ví dụ đầu tiên liên quan đến vụ lừa đảo trong lĩnh vực tài chính. Năm 1991, sau khi khôi phục nền dân chủ và bầu ra chính phủ mới, báo chí đã bắt đầu điều tra về vụ bê bối tài chính khổng lồ mà chế độ chuyên chế trước đó (cầm quyền 9 năm) để lại. Chẳng bao lâu sau khi lên nắm quyền, chính phủ mới phát hiện ra rằng, hơn 40% tổng các khoản vay trong hệ thống ngân hàng được coi là “bí mật”, một thuật ngữ được dùng để chỉ các khoản cho vay xấu. Như vậy, các ngân hàng đã vô nguyên tắc trong cho vay, việc mà họ làm chủ yếu là do kết quả của ảnh hưởng chính trị và các loại ảnh hưởng khác. Tham nhũng tràn lan. Chính quyền đã áp dụng một số



biện pháp kỷ luật sau khi có tin bài phản ánh của báo chí. Do vậy, đến tháng 12 năm 2000, tỷ lệ vốn vay khê đọng đã giảm xuống còn 34%. Cho dù dùng tiêu chuẩn nào thì tỷ lệ này vẫn là quá cao, và cuộc chiến chống tham nhũng trong ngành tài chính vẫn chưa bao giờ kết thúc.

Một thành công đáng kể của báo chí là phanh phui vụ các giám đốc ngân hàng rút tiền từ chính ngân hàng của mình dưới các tên giả. Trước năm 1985, tất cả ngân hàng đều thuộc sở hữu chính phủ, nhưng đến năm 1985, với mục tiêu thúc đẩy khu vực tư nhân, chính phủ tiền nhiệm đã bắt đầu cho phép thành lập các ngân hàng tư nhân. Đầu những năm 1990, ngân hàng trung ương phát hiện ra rằng, một số tổ chức kinh doanh hàng đầu đang xúc tiến việc thành lập ngân hàng có vẻ như muốn làm như vậy để cho phép các giám đốc ngân hàng vay vốn “tay trong”. Điều tra 2 ngân hàng đã phát hiện trên 200 tài khoản giả, và ngân hàng trung ương phát hiện ra rằng các giám đốc ngân hàng đang rút các khoản vay trái pháp luật dưới các tên giả này. Kết quả cuối cùng là 134 giám đốc ngân hàng bị phát hiện có dính líu, trong đó 57 người bị cách chức, 19 bị ra toà và 58 người phải hợp thức hoá các khoản vay của họ và được phép tiếp tục vị trí giám đốc. Điều tra của báo chí đã giúp ngân hàng nhà nước tiến hành các cuộc điều tra và gây áp lực dư luận cần thiết để áp dụng các biện pháp trừng phạt và thực hiện các cải cách cần thiết. Do vậy, có thể nhận thấy báo viết đã giúp ngăn chặn việc cho vay tay trong bất hợp pháp. Cuối cùng, luật ngân hàng được cải tiến cho phép các giám đốc ngân hàng có thể vay tối đa là 50% lượng tiền đầu tư thực tế của họ.

Một lĩnh vực khác mà việc phanh phui liên tục của báo chí đã dẫn tới những cải cách cần thiết là tham nhũng nội bộ trong lĩnh vực ngân hàng. Nạn hối lộ gây nhiều cản trở trong quá trình cho vay vốn, còn tham nhũng trong giới quan chức ngân hàng thì tràn lan. Sự vạch trần của báo chí dẫn tới việc củng cố vai trò giám sát của ngân hàng trung ương. Các nhóm giám sát, với các thành viên được cử đi đào tạo nước ngoài, giờ đây đang đến các chi nhánh ngân hàng trên khắp đất nước để giám sát và kiểm soát hoạt động của các chi nhánh này.

Một lĩnh vực khác nữa mà báo chí đã vạch trần sự bê bối tài chính lớn là việc giao dịch ngoại hối bất hợp pháp. Đây là hình thức chuyển ngoại hối không chính thức để tránh các kênh chính thức và làm cho ngân khố quốc gia mất các nguồn ngoại hối vốn rất cần thiết.

Qua thời gian, các nghiệp đoàn của ngân hàng trở thành các tổ chức có ảnh hưởng trong hoạt động kinh doanh ngân hàng. Họ có ảnh hưởng tới quá trình ra quyết định của ngân hàng, bắt buộc ban lãnh đạo ngân hàng phải đưa ra các quyết định cho vay cụ thể nào đó. Các tổ chức này còn gây ảnh hưởng quá mức đối với việc phân công công tác và thăng chức của cán bộ ngân hàng, dẫn tới

việc quan chức ngân hàng phải nhượng bộ với các nhà lãnh đạo nghiệp đoàn để có thể tiến xa hơn trong sự nghiệp. Các nhà lãnh đạo nghiệp đoàn chiếm phần diện tích văn phòng lớn trong các ngân hàng và đôi khi còn hoạt động như là ban lãnh đạo thay thế. Báo chí đã đóng góp vai trò đáng kể trong việc kiểm chế ảnh hưởng của các nghiệp đoàn và đem đến một độ trật tự nhất định trong hành vi của các tổ chức này.

Nhìn chung, báo chí đã góp phần đáng kể vào việc tăng cường quản lý lĩnh vực tài chính. Nếu không có sự ủng hộ tích cực và nỗ lực của báo chí thì ngân hàng trung ương có lẽ đã không thể thực hiện các cải cách như đã thực hiện.

Ví dụ thứ hai về ảnh hưởng của báo chí có liên quan đến việc phân chia đất ở trái pháp luật. Một phóng sự phát hiện ra rằng, chính quyền thành phố đã cấp trên 300 mảnh đất ở cho những người thân tín của đảng cầm quyền, phớt lờ tất cả các trình tự và quy định. Bài viết về việc này lần đầu được đăng trên tờ Bangla, sau đó được các báo khác đăng lại. Điều này dẫn đến sự can thiệp trực tiếp của thủ tướng bằng cách ra lệnh huỷ bỏ việc chia đất sau khi có sự phản ánh của báo chí. Tương tự, các bài về Tập đoàn Thành phố Đắcca (chính quyền thành phố này) tập trung phản ánh việc công viên, sân chơi trẻ em và các điểm đỗ xe của thành phố đang được bán cho các nhà phát triển tư nhân để xây trung tâm mua sắm. Hầu hết các hành động này đều vi phạm quy hoạch tổng thể và các quy định về quy hoạch của thành phố và đang được thực hiện để nhận tiền hối lộ hoặc do áp lực chính trị. Các phóng sự ảnh về sân chơi của trẻ em đang biến thành các trung tâm mua sắm ở những khu vực đông đúc của thành phố cũ Đắcca đã giúp đình chỉ việc xây dựng.

Báo chí cũng đã có đóng góp quan trọng đối với các vấn đề môi trường. Các nhà chức trách đã liên tục và cố tình không để ý tới các dòng sông của Bangladesh, đặc biệt là quanh thủ đô Đắcca. Dần dần, những người có thể lực đã mua bất động sản dọc bờ sông và làm dòng sông hẹp lại bằng việc lấp đất lấn sông. Cuối cùng, vấn đề này trở nên nghiêm trọng đến mức dòng chảy bị chặn lại và làm do dòng sông chính của Đắcca là Buriganga gần như cạn kiệt. Dòng sông cũng bị đe dọa bởi các dòng chất thải không được xử lý. Báo chí tiến hành một chiến dịch cứu sông Buriganga và phơi bày các hoạt động tham nhũng cho phép bất động sản ở bờ sông được “bán” như thế nào cho nhiều công ty tư nhân để xây dựng thương mại. Trong một vụ việc, báo chí phát hiện ra rằng, một cơ quan lớn của chính phủ đã lấn 90 feet ra sông để xây dựng kho chứa hàng của chính mình.

Các hành động theo pháp luật đã được thực hiện sau các bài báo này, và công trình đã bị tạm đình chỉ thi công. Kết quả cuối cùng vẫn chưa được quyết định. Mặc dù việc đưa tin bài liên tục về việc đổ xuống sông các chất thải gây

ô nhiễm làm cho người dân hiểu rõ hơn về việc làm thế nào mà sự phớt lờ lại có thể dẫn tới một thảm họa môi trường, nhưng điều này chưa dẫn tới bất kỳ nỗ lực nghiêm túc nào để có thể triển khai rộng rãi các biện pháp khắc phục.

Cách đây 5 năm, tờ *Daily Star* phối hợp với trường Đại học Kỹ thuật và Công nghệ Bănglađét và Tổ chức Hướng đạo sinh Bănglađét phát động một chương trình có tên là Chương trình Đô thị như là một phần của sáng kiến Cứu Đắcca, Làm sạch Đắcca. Tổ chức hướng đạo sinh huy động các nhà hoạt động, trường đại học mời các chuyên gia tham gia và tờ *Daily Star* hỗ trợ về truyền thông. Việc này khởi đầu với việc thành lập các nhóm nam hướng đạo sinh, nữ hướng dẫn viên, và các công dân, và những người này tuần hành qua các đường phố yêu cầu phải làm sạch dòng sông. Mỗi ngày, dưới sự chỉ huy của các hướng đạo sinh và các nhóm trong cộng đồng địa phương, mọi người bắt đầu tự dọn sạch các khu vực bẩn trong thành phố. Báo chí đưa tin về các hoạt động của họ. Chẳng bao lâu sau, chính quyền thành phố, cơ quan chịu trách nhiệm về việc này, đã bắt đầu cảm thấy áp lực công luận và đã tiếp xúc với nhóm này để bàn cách phối hợp. Do vậy, hệ thống thu thập rác thải đã được cải thiện đáng kể, và các công dân trở nên đòi hỏi cao hơn và không còn sẵn sàng chấp nhận sự hoạt động tặc trách của chính quyền thành phố.

Nhóm này cũng tổ chức một loạt các cuộc hội thảo về quản lý chất thải, nhà vệ sinh công cộng ở các thành phố, quản lý giao thông, nhận thức của công chúng và phòng chống bệnh sốt xuất huyết, và việc thi hành các luật về quy hoạch ở Đắcca. Tại mỗi cuộc hội thảo, nhóm này mời đại biểu gồm, các chuyên gia và đại diện của các diễn đàn công dân tích cực hoạt động trong các lĩnh vực dân sự. Các giáo sư đã nghỉ hưu, những người trước đây là quan chức chính quyền, các chuyên gia, và các công dân có uy tín tham gia nhóm hướng đạo sinh để tạo dư luận về các chủ đề này.

Giao thông thành phố là một lĩnh vực khác nhận được sự quan tâm lớn của nhóm này, với việc tập hợp các chuyên gia về giao thông, đại diện của các cơ quan chính quyền có liên quan, các nhà hoạt động vì quyền công dân, thành viên của các cộng đồng doanh nghiệp, những người mà hoạt động của họ đang bị cản trở bởi tình trạng ách tắc ngày càng gia tăng. Các kế hoạch thay thế đã được vạch ra và được công khai trên các báo để huy động dư luận quần chúng ủng hộ các kế hoạch này. Các hành động tương tự cũng được thực hiện trong nhiều lĩnh vực khác.

Trường hợp nước sông ở Bănglađét bị nhiễm thạch tín, một mối lo ngại ở cả thành thị và nông thôn, là một ví dụ về tác động rộng lớn mà báo chí có thể tạo ra. Trong một phát hiện nghiêm trọng và gây choáng váng, các nhà nghiên cứu đã phát hiện ra rằng ở nhiều vùng rộng lớn của Bănglađét, nguồn nước ngầm

bị nhiễm thạch tín. Câu chuyện này lần đầu tiên nổ ra tại Tây Bengal, Ấn Độ, vào những năm thập kỷ 1980. Các phóng sự bắt đầu đưa tin vào Bangladesh rằng các bệnh nhân từ các khu vực giáp ranh biên giới đang phải đến Calcutta để điều trị. Các chuyên gia của Bangladesh đã nghiên cứu vấn đề này và vào giữa những năm thập kỷ 1990, một nhóm bác sỹ Bệnh viện Cộng đồng Đacca khẳng định rằng sự nhiễm thạch tín xảy ra trên diện rộng. Các bác sỹ đã đến với báo chí và báo chí đã đăng tải vấn đề này. Các con số ước tính cho biết có 60-75 triệu người ở Bangladesh có khả năng bị nhiễm loại chất độc này.

Báo chí in là phương tiện đầu tiên thu hút sự chú ý tới vấn đề này và biến vấn đề thành một sự kiện lớn. Do thông tin của báo chí, cả chính phủ và cộng đồng quốc tế, trong đó có các tổ chức đa phương, bắt đầu chú ý tới. Thông tin của báo chí khiến các nhà hoạch định chính sách trở nên nhạy cảm. Đây là những người ban đầu cáo buộc báo chí đưa tin về vấn đề theo cách giật gân, nhưng sau đó công nhận tính nghiêm trọng của vấn đề và coi đó như là một trường hợp khẩn cấp quốc gia. Quỹ Nhi đồng Liên Hợp Quốc, Tổ chức Y tế Thế giới, và Ngân hàng Thế giới đều có phản ứng đối với các tin bài đăng tải trên báo chí và cử một đoàn đến Bangladesh để tìm hiểu thực tế. Tờ *Daily Star* là tờ báo đầu tiên đưa ra thông tin sâu rộng, trong đó có cả bản đồ của khu vực bị nhiễm để nhấn mạnh đến tính nghiêm trọng của tình hình. Phối hợp với Bệnh viện Cộng đồng Đacca, tờ *Daily Star* đã tổ chức một cuộc thảo luận bàn tròn và xuất bản một phụ trương đặc biệt mới. Phụ trương này có ích rất nhiều trong việc tập hợp tất cả các đối tác trong nước và quốc tế để giảm nhẹ khủng hoảng.

Vai trò của báo chí trong lĩnh vực bảo vệ nhân quyền rất đáng chú ý. Kể từ khi nền dân chủ được khôi phục, báo chí đã công nhận các quyền con người là một vấn đề cơ bản. Báo chí đã tuyên truyền khái niệm quyền tiếp cận thông tin của người dân và đã tạo ra sự phản đối đối với mọi hình thức xử lý bí mật và được quyền miễn trừ của các quan chức chính phủ. Nhờ báo viết, công dân Bangladesh nhận thức tiến bộ hơn nhiều về các quyền con người cơ bản của họ và sự bảo vệ của hiến pháp đối với các quyền này. Thông qua các phóng sự liên tục về những trường hợp vi phạm các quyền này, và bằng việc phơi bày sự độc ác và chèn ép của cảnh sát, báo chí đã làm tăng đáng kể nhận thức của công chúng về các vấn đề này. Vụ đặc biệt quan trọng là khi báo chí tập trung vào thái độ của cảnh sát và cái chết của những người bị cảnh sát bắt giữ. Báo chí cũng đã hỗ trợ cho hoạt động của toà án và nâng cao nhận thức của công chúng về khái niệm kiện tụng.

Báo chí đã ủng hộ các tổ chức phi chính phủ hoạt động vì mục tiêu tăng cường nhân quyền và phát động một chiến dịch chống lại sự phân biệt đối xử về giới và

sự cực đoan về tôn giáo, đồng thời lên tiếng phản đối bạo lực đối với phụ nữ và trẻ em. Việc báo chí đưa tin về các vụ mua bán trẻ em có ý nghĩa rất quan trọng. Trong một số trường hợp, các nhà báo phối hợp chặt chẽ với các tổ chức phi chính phủ và giúp các nạn nhân của bọn buôn người hoà nhập trở lại và có nơi ăn ở. Nói chung, nhận thức về các vấn đề giới đã tiến bộ nhiều so với trước đó.

Hầu hết các báo cáo quốc tế về tình hình nhân quyền tại Bangladesh đều dựa trên thực tế được phản ánh trên báo, ví dụ như các báo cáo của Tổ chức Ân xá Quốc tế và Tổ chức Minh bạch Quốc tế và báo cáo gần đây của Bộ Ngoại giao Mỹ về nhân quyền tại Bangladesh. Như vậy, báo chí đã đóng góp vai trò đáng kể trong việc nâng cao nhận thức của cả trong nước và quốc tế về các vấn đề nhân quyền.

Tuy vậy, bất chấp báo chí tập trung đưa tin rộng rãi, các vụ lạm dụng nhân quyền vẫn diễn ra tràn lan ở Bangladesh. Báo chí cho rằng tình trạng này chủ yếu là do việc thiếu các hình thức xử phạt nhanh chóng đối với những người lạm dụng nhân quyền bị phát hiện. Thủ tục pháp lý quá chậm chạp, không hiệu quả, và việc phải đút lót để đổi lấy sự công bằng cần sớm được loại bỏ. Một vụ án điển hình là trường hợp một nam giới tạt axit vào người con gái đã từ chối lời cầu hôn của anh ta. Chúng ta tin tưởng rằng việc nhanh chóng loại bỏ các vụ án kiểu này và việc trừng trị thích đáng những người gây ra những tội lỗi dã man như vậy sẽ góp phần làm giảm số vụ tạt axit. Chúng ta có thể ít nhiều hài lòng vì báo chí đã giúp giảm đi phần nào tình trạng này.

### **Những trở ngại và thách thức**

Mặc dù báo viết có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy quản trị nhà nước hiệu quả và trong việc thay đổi cách thức người dân Bangladesh giao tiếp với nhau và với chính quyền, nhưng vai trò của báo chí sẽ còn lớn hơn nếu tầm bao phủ lớn hơn. Tổng lượng phát hành của tất cả các tờ báo không vượt quá con số 1 triệu tại một nước có 130 triệu người. Cho dù tỷ lệ mù chữ cao và khả năng mua báo của phần lớn người dân vẫn còn thấp, nhưng số lượng phát hành như vậy vẫn còn nhỏ hơn so với mức dự kiến cho một dân số đông như vậy. Thực tế là báo chí vẫn chưa bám sát nhu cầu thực sự của người dân bình thường. Các vấn đề mà báo chí phản ánh chưa đề cập đến cuộc sống hàng ngày. Điều này đưa chúng ta đến câu hỏi về lựa chọn bạn đọc ở nông thôn hay thành thị và việc phát hành báo ở nông thôn hay thành thị. Do hầu hết người đọc báo đều ở thành thị nên các vấn đề nông thôn chỉ được đề cập một cách qua loa. Tuy nhiên, điều này chưa đủ để giải thích cho lượng phát hành còn hạn chế vì dân số Bangladesh đủ lớn để có thể có được số lượng đọc giả lớn hơn như thế nhiều.

Ngoài ra, mức độ công nghiệp hoá thấp, quy mô khu vực tư nhân nhỏ, và khả năng lựa chọn tiêu dùng hạn chế không hỗ trợ cho một thị trường quảng cáo sôi động. Điều này khiến cho hầu hết các tờ báo ở bên ngoài thủ đô Đacca, nơi mà thị trường quảng cáo gần như không tồn tại, cực kỳ phụ thuộc vào các quảng cáo của chính phủ. Một nguồn tài chính không có cạnh tranh và lại của chính phủ như vậy dẫn tới hai hậu quả có thể có tác động xấu: Ít đa dạng về tin tức và nguy cơ bị các chương trình tuyên truyền của chính quyền áp đảo. Cả hai nhân tố này đều làm giảm nhu cầu đối với báo viết.

Thị trường quảng cáo nhỏ cũng có nghĩa là hầu hết các tờ báo đều đối các nguồn đầu tư cần thiết cho nhân viên và công nghệ cần có để phát hành được báo chất lượng cao. Việc đào tạo nhà báo chưa được thoả đáng là một thực tế của báo chí Bangladesh. Hầu hết các phóng viên vẫn còn quá phụ thuộc vào các tài liệu phát tay và các số liệu chính thức vì họ không được đào tạo và cũng không được cung cấp các nguồn lực để có thể tự thực hiện điều tra. Một hạn chế khác là sự chia rẽ chính trị lớn trong cộng đồng nhà báo. Các nhà báo thường bị ngả theo các trường phái chính trị, và điều này không thể tránh khỏi ảnh hưởng tới các tác phẩm báo chí của họ. Tôi tin rằng, nếu không có sự chia rẽ này thì Bangladesh sẽ có một nền báo viết mạnh hơn và hiệu quả hơn so với thực tế hiện nay.

Với việc cho phép sở hữu tư nhân đối với truyền thông điện tử như hiện nay, Bangladesh đang bắt đầu chứng kiến sự ra đời của một xu hướng mới mà tác động cuối cùng của nó vẫn chưa được biết tới. Lần đầu tiên các phương tiện truyền thông hùng mạnh này không còn hoạt động như là một phần mở rộng trong cơ chế tuyên truyền của chính phủ và đang có những dấu hiệu độc lập. Sự tự do hoá hơn nữa đang được người dân mong đợi. Tuy nhiên, sáng kiến này vẫn chỉ đang trong thời kỳ đầu thực hiện. Do vậy, tạm thời trách nhiệm phản ánh các vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội nằm ở trung tâm của thách thức phát triển, và trách nhiệm hoạt động như những nhà vận động cho sự thay đổi xã hội rõ ràng nằm trên vai của báo viết, loại hình truyền thông vốn tồn tại lâu đời hơn và chưa bao giờ nằm trong tay chính phủ, trừ một vài tháng của năm 1975.

Đối với tất cả các loại hình báo chí, thách thức quan trọng nhất trong những năm tới là củng cố nền dân chủ và thành lập một chính phủ có trách nhiệm. Chỉ khi đó phát triển bền vững mới có thể đạt được. Hành trình dân chủ của Bangladesh đã rất gập ghềnh. Thách thức lớn nhất của truyền thông là góp phần hình thành một nền dân chủ vận hành thông suốt, yếu tố then chốt để đạt được tất cả các mục tiêu phát triển khác.

## Tài liệu tham khảo

World Bank. 2001. *World Development Indicators*. Washington, D.C.

---

# 16

## Tờ Thời báo Cairo được xuất bản từ Đảo Síp như thế nào

Hisham Kassem

Báo chí ở Ai Cập đã có lịch sử lâu đời chịu sự kiểm soát và thống trị của nhà nước kể từ khi Phó vương Muhammad Ali (1805-48) lập ra một tờ công báo chính thức. Từ đó, báo giới Ai Cập đã phải cạ sát với chính phủ trong vai trò là một cơ quan nắm quyền lực thực hiện cấp phép hoạt động cho họ, cấm đoán hoạt động và kiểm soát số phận của họ. Triển vọng về quyền tự do báo chí ở Ai Cập ngày nay đã đỡ ảm đạm hơn so với 20 năm trước đây, nhưng thực tế báo giới vẫn chịu ảnh hưởng của những tàn dư chính trị và lịch sử đã bám rễ lâu đời.

Năm 1996, tôi tới văn phòng của Hội đồng Báo chí Cấp cao, cơ quan chịu trách nhiệm cấp phép xuất bản ở Ai Cập. Qua những tiếng tăm của cơ quan này, tôi không có hi vọng sẽ nhận được giấy phép xuất bản và chỉ coi đây như một cuộc viếng thăm xã giao hoặc như kiểu gõ cửa xin phép trước khi bước vào căn phòng báo chí Ai Cập. Một nhân viên văn phòng rất lịch sự đã tiếp tôi và giải thích về các thủ tục cấp phép. Theo đó, tôi cần phải có 9 đối tác khác có cổ phần bằng nhau để nêu tên trong đơn xin cấp phép. Chúng tôi cần đặt cọc 100.000 LE (khoảng 25.000 đôla) để được cấp phép xuất bản các nguyệt san, 250.000 LE để xuất bản các báo tuần và 1 triệu LE đối với nhật báo. Khoản tiền này sẽ được chuyển vào một tài khoản riêng và không được trả lãi suất trong thời gian xử lý đơn. Những người nộp đơn có thể rút tiền đặt cọc trong bất kỳ lúc nào; tuy nhiên đi kèm với nó là việc đơn xin cấp phép sẽ bị huỷ bỏ ngay lập tức. Số tiền đó có vẻ hợp lý bởi với số vốn ít hơn thì sẽ không thể thành lập toà báo được. Vấn đề là ở chỗ, như tôi đã giải thích cho vị cán bộ lịch lãm, tôi không thể tìm được 9 người khác có cùng mối quan tâm đầu tư vào ngành báo. Anh ta nói rằng tôi đã rất may mắn vì luật sửa đổi gần đây đã giảm số lượng thành viên sáng lập từ 200 xuống còn có 10 thôi. Tôi hỏi anh ta về lộ trình thời gian

giải quyết hồ sơ và nhận được câu trả lời rằng anh ta không hề biết. Tôi cố gắng hỏi thêm nhưng không đem lại kết quả khả quan hơn và cuối cùng tôi chốt lại với câu hỏi “Lần cấp phép thành lập toà báo gần đây nhất là từ bao giờ?” Anh ta trả lời là không nhớ rõ. Tôi hỏi, Hội đồng Báo chí Cao cấp triệu tập họp lần cuối cùng là từ khi nào. “Từ hai năm trước đây”, anh ta trả lời. Nếu như tôi đi theo kênh chính thức để thành lập tờ tuần báo *Thời báo Cairo*, thì có lẽ chẳng bao giờ thoát ra khỏi sự mù mờ mà có khi phải hỏi thầy bói thì mới đoán biết được.

Sau đó, tôi đã phải chuyển sang đi theo con đường mà người ta thường làm để thành lập một toà báo, bằng cách đăng ký phát hành ở nước ngoài nhưng lại chỉ nhắm tới Ai Cập, bán trong nội địa Ai Cập và đăng những quảng cáo phần lớn xuất phát từ Ai Cập. Sự khó hiểu này không chỉ xảy ra đối với riêng tờ *Thời báo Cairo* mà trên thực tế đã xảy ra với khoảng 80% các toà báo ở Ai Cập.

Trong những năm đầu thập kỷ 1970, khi một vị tổng thống mới giành chiến thắng trong cuộc tranh giành quyền lực với những người trước đây từng là đồng nghiệp, ông đã gọi thành công của mình là chiến thắng vì dân chủ và đa nguyên chính trị, và kết quả là ông buộc phải đưa ra một số nhượng bộ dân chủ để dựng nên chế độ của mình. Ông đã dỡ bỏ việc kiểm duyệt báo chí và xây dựng lại các đảng phái chính trị, điều đã bị người tiền nhiệm cấm đoán từ năm 1952. Các đảng phái chính trị đã nói lỏng quy định pháp luật cấp phép thành lập toà báo và được phép xuất bản các tờ báo mới. Mặc dù điều này giúp cải thiện hình ảnh chính trị của Ai Cập như là một hệ thống đa đảng nhưng trên thực tế lại dẫn tới tình trạng báo chí bị các tổ chức chính trị kiểm soát. Tuy nhiên, đã có sự cải thiện đáng kể trên mặt trận đấu tranh vì tự do thông tin. Ít nhất không phải tất cả các tờ báo đều dành các tit nổi bật nhất của mình để ca ngợi chính phủ. Mặc dù vậy, đây lại là những tờ báo mà mục tiêu không phải trung thành với độc giả mà dành để phục vụ lợi ích của các đảng phái chính trị và mục tiêu chính trị.

Xét về góc độ ngành, ảnh hưởng của sự thay đổi này không lớn như đối với báo chí nước ngoài, bởi các đảng phái đều có quỹ dành riêng để hỗ trợ báo chí và giúp hạn chế tham nhũng, mặc dù không thể hoàn toàn xoá bỏ được việc này. Đối với các tờ báo đang hoạt động tại thời điểm đó, họ không chỉ độc quyền sở hữu nhà nước mà mỗi toà báo đều chịu sự giám sát của một nhân viên kiểm duyệt do chính phủ bổ nhiệm. Việc Sadat xoá bỏ chế độ kiểm duyệt đã không giúp thúc đẩy tự do thông tin bởi trên thực tế, các biên tập viên do nhà nước chỉ định có vai trò như người kiểm duyệt.

Ngoài ra, lĩnh vực phát hành báo tư nhân cũng không tồn tại ở thời điểm đó, do những yêu cầu khắc nghiệt của luật cấp phép xuất bản xã hội. Tình trạng



này đã thay đổi khi một số nhà báo bắt đầu thành lập các trung tâm phát hành ở nước ngoài, chủ yếu là ở Đảo Síp gần đó. Nội dung biên tập được chuẩn bị ở Cairo, sau đó sẽ được chuyển tới Đảo Síp, được in ra và gửi ngược trở lại. Mặc dù là một biện pháp đắt đỏ, mệt mỏi và có phần kỳ quặc, nhưng đó lại là lựa chọn duy nhất. Chính phủ đã nhận ra mối đe dọa từ khe hở này, và chỉ trong vòng vài tuần, đã dựng lên Văn phòng Kiểm duyệt các ấn phẩm nước ngoài. Lý do căn bản để dựng nên Văn phòng này là nhằm bảo vệ an ninh quốc gia và bảo vệ đạo đức xã hội. Tuy nhiên, trên thực tế đây lại là một hình thức để kiểm soát hình thức phát hành báo chí này. Ngày nay, Văn phòng này giám sát và kiểm duyệt 80% báo chí ở Ai Cập. Vào thời điểm đó, dường như đây là một giải pháp rất tiện lợi. Nó giúp loại bỏ áp lực lên chính phủ trong việc phải sửa đổi để nới lỏng luật cấp phép xuất bản và cũng tạo ra cho các nhà xuất bản một lựa chọn dễ dàng hơn so với sự đối đầu kéo dài với chính phủ, cho dù một số trong những nhà xuất bản này không có định hướng chính trị mà chỉ đơn giản quan tâm tới việc ấn hành các tạp chí thương mại, và do vậy không chịu nhiều ảnh hưởng về mặt kiểm duyệt. Nhìn bề ngoài thì đây là một giải pháp tiện lợi, nhưng trên thực tế phải nhiều năm sau những hậu quả tiềm ẩn mới xuất hiện.

Hậu quả đầu tiên và nghiêm trọng nhất là trên thực tế, chính phủ đã từ bỏ quyền điều tiết và quản lý ngành báo để chuyển sang quản lý về mặt nội dung. Do các nước trong khu vực đều nằm dưới sự cai quản của các chế độ quân chủ hoặc độc tài quân sự với nguồn ngân sách lớn để tạo ảnh hưởng thông qua các phương tiện truyền thông nên lĩnh vực báo chí trở thành mục tiêu chủ yếu của tham nhũng. Chỉ trong vòng vài năm, ít nhất là 90% của các tờ báo “độc lập” đã nhận sự ủng hộ của các chế độ như vậy. Các giám đốc kinh doanh và quảng cáo đã bắt đầu biến mất và được thay thế bằng những giám đốc xuất bản huênh hoang luôn chạy theo ủng hộ các chế độ chính trị. Do những ấn phẩm này được coi là những báo chí phụ, số lượng phát hành của chúng không bị kiểm soát. Điều này đã giết chết động cơ cạnh tranh. Chẳng có ai cần con số phát hành lớn khi mà họ chỉ cần đăng tải hình ảnh của một đại tá đang tiếm quyền của đất nước hoặc của Nhà vua (tùy thuộc xem nhà xuất bản đứng về phe bảo thủ hay tiến bộ) là cũng có thể kiếm được một số tiền tương đương. Trong bối cảnh này, cần lưu ý rằng, báo chí của chính phủ luôn có một bộ phận kế toán chuyên lập ra những số liệu sai lệch về lượng phát hành. Đây là tình trạng xuất hiện khi Ai Cập không có một cơ quan kiểm toán độc lập giám sát ngành báo.

Cũng có thể nhận thấy một tác động khác của điều này lên hiệp hội hoặc nghiệp đoàn báo chí. Theo pháp luật quy định, các phóng viên không được phép trở thành thành viên nghiệp đoàn trừ phi họ là nhân viên làm việc chuyên

trách cho một tờ báo chính phủ hoặc “quốc gia” hoặc đã làm việc cho một tờ báo của phe đối lập tối thiểu 5 năm. Điều này đã khiến cho khoảng 80% số nhà báo Ai Cập không có được tiếng nói tập thể, không được đảm bảo về bảo hiểm y tế hoặc bảo hiểm xã hội, và vi phạm chính những quy định về nghiệp đoàn theo đó cấm những người không phải là thành viên của nghiệp đoàn hoạt động trong lĩnh vực báo chí. Điều này cũng đẩy số phận của các thành viên nghiệp đoàn báo Ai Cập vào tay những biên tập viên nhà nước được lựa chọn kỹ càng. Nếu lãnh đạo nghiệp đoàn được lựa chọn sai, điều này sẽ làm ảnh hưởng tới lợi ích và sự phát triển của các nhà báo trong suốt nhiệm kỳ của ban lãnh đạo nghiệp đoàn. Để tránh tình trạng này, đã có một thoả hiệp không chính thức, đó là chủ tịch nghiệp đoàn sẽ là một đại diện của báo chí chính phủ; thành phần còn lại của ban lãnh đạo sẽ là đại diện của các đảng phái và các nhóm chính trị khác. Nhìn bề ngoài, điều này sẽ tạo nên một ban lãnh đạo cân bằng và được bầu ra một cách dân chủ, nhưng trên thực tế, hầu hết các thành viên của ban lãnh đạo đều được chính phủ nhận vào làm việc, bất kể quan điểm chính trị của họ như thế nào. Do đó, sự phục vụ của họ về bản chất là đại diện cho lợi ích của các đảng phái chính trị, và ban lãnh đạo không có những thành viên hoạt động vì sự phát triển của ngành báo.

Năm 1995, khi luật báo chí mới ra đời với điều khoản phạt tới 10 năm tù giam đối với hành vi bôi nhọ, nghiệp đoàn đã phải mất tới một năm để giảm mức hình phạt xuống còn 2 năm tù. Năm 2001, một thành viên ban lãnh đạo nghiệp đoàn và người phụ trách Ban Tự do Báo chí đã bị bỏ tù 2 năm do có những hành vi bôi nhọ. Al Ahram, toà báo lớn nhất Ai Cập, do Chủ tịch nghiệp đoàn báo lãnh đạo, đã đăng tải vụ việc ngay trang đầu trong mục tội phạm của tờ nhật báo *Al Ahram*. Hãy tưởng tượng bạn mở phần tin tội phạm của tờ báo ra đọc những tin bài về một vụ sát hại dã man, một vụ buôn thuốc phiện, và việc bỏ tù thành viên ban lãnh đạo nghiệp đoàn báo do có hành vi bôi nhọ. Ai Cập là một trong số ít các quốc gia trên thế giới ngày nay còn phạt tù đối với hành vi bôi nhọ.

Trong 10 năm qua, đã có 4 tờ tuần báo chính trị và một nguyệt san được cấp phép hoạt động. Các sáng lập viên của bốn tờ báo này đều là các nhân vật có quan hệ rất mật thiết với chính phủ và chưa bao giờ vượt qua cái được biết đến ở Ai Cập như là “giới hạn đỏ”. Khi một trong số đó qua đời, người nối nghiệp của ông ta đã bán giấy phép cho một nhà xuất bản độc lập là Essam Fahmy; ngay sau đó giấy phép đã bị thu hồi mặc dù vụ mua bán được thực hiện hoàn toàn hợp pháp qua thị trường chứng khoán. Phải mất hơn hai năm tranh kiện và một biên tập viên bị sa thải như là một điều kiện chính trị thì tờ báo mới lấy

lại được giấy phép xuất bản. Ibrahim Al Moalem, người đứng đầu Hiệp hội báo chí Ai Cập và Hiệp hội báo chí Ả-rập, là người đứng ra thành lập tờ nguyệt san nói trên. Ông ta phải mất 14 tháng kiên trì mới có được giấy phép xuất bản. Các tờ báo thương mại khác cũng được cấp phép hoạt động trong các lĩnh vực được phẩm, thiết kế nội thất, và thể thao nhưng bị hạn chế rất lớn; chẳng hạn nếu họ thay đổi trụ sở hoặc thay đổi nhân sự mà không thông báo cho Hội đồng báo chí cao cấp thì giấy phép sẽ bị thu hồi ngay lập tức.

Hiện tại, Ai Cập có tổng cộng 7 tờ nhật báo trong nước phục vụ 65 triệu người dân. Trong khi đó, nước láng giềng Malta chỉ có 370.000 dân đã có tới 4 tờ nhật báo. Theo quy định của pháp luật, việc phát sóng vẫn chỉ giới hạn trong khuôn khổ sở hữu nhà nước. Chính phủ một mực cho rằng, trên thực tế, đây là lĩnh vực thuộc công hữu và viện dẫn các quy định của hiến pháp để bảo vệ quan điểm của mình:

Điều 30: Công hữu là sở hữu của nhân dân và được khẳng định thông qua sự hỗ trợ không ngừng của khu vực công. Khu vực công cần đi tiên phong trong mọi lĩnh vực và chịu trách nhiệm chính trong việc xây dựng kế hoạch phát triển.

Điều 33: Công hữu có tính bất khả xâm phạm. Việc bảo vệ và hỗ trợ công hữu là trách nhiệm của mọi công dân theo quy định của pháp luật, bởi vì nó được coi là điểm cốt yếu của sức mạnh đất nước, một cơ sở cho hệ thống xã hội chủ nghĩa và là nguồn tạo ra sự phồn vinh cho nhân dân.

Tình hình hiện tại không cho thấy một dấu hiệu cải thiện nào. Vẫn là tư tưởng cũ đang ngự trị. Giám đốc cơ quan Kiểm duyệt đã quá tuổi nghỉ hưu rất nhiều nhưng vẫn tham quyền cố vị: ông đã 75 tuổi và lẽ ra phải nghỉ hưu từ 15 năm trước. Ngay cả khi Internet và các trạm phát sóng qua vệ tinh khiến cho việc kiểm duyệt không còn phù hợp nữa thì vẫn chưa có dấu hiệu nào của việc sửa đổi luật pháp để đáp ứng yêu cầu mới.

Khi tôi mới dựng nên tờ *Thời báo Cairo*, tôi đã phải trình một bản thảo lên Cơ quan Kiểm duyệt trước khi tiến hành in ấn. Các cán bộ kiểm duyệt sẽ loại bỏ bất kỳ thứ gì mà họ cho là không phù hợp để ấn hành, mặc dù bản thân tôi không hề thấy có dấu hiệu làm tổn hại đến an ninh quốc gia hoặc làm suy đồi đạo đức và giá trị của người dân Ai Cập. (tham khảo [www.cairotimes.com/the-forbidden-file](http://www.cairotimes.com/the-forbidden-file)). Có một lần, chúng tôi cho đăng tải câu chuyện về một số người đã bị nhiễm HIV do sử dụng máy thẩm tách tại một bệnh viện nhà nước. Người thẩm định đã cảnh báo cán bộ kiểm duyệt về bài viết được đăng trong mục 7

ngày của tờ *Thời báo Cairo* và tôi được yêu cầu phải cắt bỏ dẫn chứng vì cho rằng điều đó có thể gây ra tâm lý lo lắng và xáo trộn không cần thiết. Sau khi người thẩm định đã đi và tôi nói với cán bộ kiểm duyệt rằng người thẩm định chỉ yêu cầu loại bỏ dẫn chứng thôi chứ không phải toàn bộ bài báo, nhưng nhận được một câu trả lời rất lạnh lùng, “Bỏ cả bài báo đi”.

Trong hoàn cảnh đó, cộng thêm mối lo ngại của tôi về việc cả số báo sẽ bị cấm phát hành, tôi chỉ biết xin ông ta “Xin đừng loại bỏ cả bài báo”.

“Được rồi, nhưng lần sau đừng có làm thế nữa nhé”, ông ta trả lời.

Việc kiểm duyệt đã trở thành bộ máy cùn gỏi do không có hướng dẫn cụ thể, giống như một người lính Nhật Bản, tới 40 năm sau chiến tranh thứ hai, vẫn giữ vững vị trí canh gác của mình. Từ tháng 4 năm 1998, chúng tôi đã ngừng không nộp bản thảo lên cơ quan kiểm duyệt nữa và cái giá phải trả là đã có 8 số báo bị cấm phát hành. Nói một cách công bằng, tôi phải thừa nhận rằng tờ báo của chúng tôi, mặc dù vẫn giữ đường lối độc lập, chưa bị cấm lần nào nữa kể từ tháng 8 năm 1999, nhưng việc tuần nào cũng phải thông qua cơ quan kiểm duyệt thật sự là điều khó chịu.

Hỗ trợ quốc tế đáng kể nhất mà Ai Cập nhận được cho lĩnh vực báo chí là khoản tài trợ 300 triệu LE (750.000 đôla) để mua một máy in trị giá 600 triệu LE cho một toà báo quốc doanh. Chiếc máy in được thiết kế để hoạt động 23 tiếng/ngày này chỉ được sử dụng 1 tiếng/ngày, thời gian còn lại là nằm đắp chiếu, một sự lãng phí khủng khiếp và sử dụng sai mục đích hoàn toàn số tiền tài trợ của những người dân phải đóng thuế ở Châu Âu. Đơn giản là số lượng báo phát hành không đủ lớn để sử dụng hết công suất của chiếc máy in đó. Giá mà số tiền đó được sử dụng để thực hiện các chương trình nâng cao năng lực cho báo chí Ai Cập thì đã mang lại hiệu quả lớn hơn nhiều cho sự phát triển của đất nước.

Có một sai lầm nữa mà tôi e là cộng đồng quốc tế sẽ mắc phải là việc tập trung vào đào tạo các phóng viên. Ngày càng có nhiều nhà tài trợ quốc tế và các tổ chức phát triển gặp tôi và đặt yêu cầu xây dựng chương trình đào tạo cho các phóng viên. Tuy nhiên, nếu không có những chương trình đào tạo về quản lý báo chí thì những nhà báo dù có được đào tạo giỏi đến mấy cũng không có chỗ để mà viết. Các toà báo không thể duy trì tính độc lập nếu không có được ban lãnh đạo có năng lực để có thể tự trang trải chi phí và tự tồn tại. Còn lâu Ai Cập mới đạt được đến mức như vậy, khi mà cả các cơ quan báo chí của chính phủ cũng như phe đối lập đều phải chịu sự kiểm soát về mặt chính trị và thiếu vắng những người lãnh đạo có năng lực, lĩnh vực báo chí nước ngoài hoặc không chính thức thì đầy rẫy tham nhũng và thiếu trách nhiệm, ngoại trừ đối với nội

dung ẩn hành, và một số ít các ấn phẩm có tính độc lập trên danh nghĩa lại hoạt động trong vòng ảnh hưởng của những nhân tố này.

Do đó, nguy cơ lớn nhất đe dọa tương lai của ngành thông tin Ai Cập không phải là việc kiểm duyệt nội dung mà là việc thiếu một ngành báo chí vững chắc và có uy tín. Có hai điều cần phải thực hiện để Ai Cập có thể cải thiện tình trạng tự do thông tin và tính trách nhiệm cũng như tính minh bạch, giúp cho ngành báo phát triển. Thứ nhất, Ai Cập cần phải thông qua luật báo chí sửa đổi để cho phép tự do thành lập các toà báo, đồng thời có quy định rõ ràng đảm bảo tính minh bạch của hồ sơ tài chính. Thứ hai, cần thực hiện các chương trình nâng cao năng lực cho các nhánh của ngành báo, bắt đầu bằng lĩnh vực bán quảng cáo, quản lý tài chính... và cuối cùng là nghiệp vụ viết báo. Sau đó, và chỉ sau đó, báo chí Ai Cập, vốn chịu sự giám sát trong một thời gian dài, mới có thể thay da đổi thịt được và bắt đầu nhiệm vụ xây dựng các tổ chức độc lập, tự tồn tại được về mặt tài chính, nhắm tới phục vụ độc giả và giúp tái cơ cấu ngành báo chí hiện đang trong tình trạng khó khăn.

---

# 17

## Vai trò của truyền thông ở Dimbabuê

Mark G. Chavunduka

Dimbabuê có một lịch sử hết sức đặc biệt kể từ khi quốc gia này giành được độc lập từ sự thống trị của Anh năm 1980, hơn hẳn bất kỳ quốc gia nào khác trên lục địa Châu Phi, có lẽ chỉ ngoại trừ Nam Phi, đất nước giành được độc lập năm 1994. Các sự kiện bị tác động bởi một số nhân tố liên hệ chặt chẽ với nhau mà tới nay vẫn còn là một chủ đề trong tranh luận khoa học, đó là một nền kinh tế mạnh và bền vững, bất chấp 15 năm cấm vận quốc tế chống chính quyền Rhodesia; tỷ lệ dân số biết chữ cao; dân chúng hiểu biết về chính trị; và một hệ thống giao thông rất phát triển.

Cuộc chiến tranh giải phóng của Dimbabuê (1964-1979) do hai nhóm chính lãnh đạo: Quân đội Giải phóng Nhân dân Dimbabuê, lực lượng vũ trang của Liên minh Nhân dân Châu Phi Dimbabuê và Quân đội Giải phóng Dân tộc Châu Phi Dimbabuê, lực lượng vũ trang của Liên minh Dân tộc châu Phi Dimbabuê. Cả hai nhóm này chủ yếu là do các nước thuộc khối Đông Âu ủng hộ, nhưng ngoài ra cũng nhận được sự trợ giúp đáng kể từ các nước trên bán đảo Xcăngđinavi. Cả hai phong trào giải phóng đều giải thích rằng mục tiêu của họ là xây dựng một xã hội công bằng, dân chủ, trong đó tất cả người dân Dimbabuê có thể sống và làm việc mà không phải chịu sự phân biệt chủng tộc hoặc bất kỳ sự phân biệt nào khác. Một trong những mục tiêu thường được ủng hộ chính là vì một nền báo chí tự do và không bị trói buộc. Nền báo chí độc lập của Dimbabuê đã hoạt động trong những hoàn cảnh khó khăn trong những năm tháng đó, với hàng loạt đạo luật hạn chế được giữ nguyên từ thời thuộc địa mà các phong trào giải phóng đều hứa bãi bỏ một khi họ lên cầm quyền. Cho tới khi giành được độc lập năm 1980, chính phủ thiểu số của Ian Smith đã thông qua một số đạo luật nhằm ngăn chặn tầm hoạt động của báo chí và truyền hình và hạn chế luồng thông tin, nhất là thông tin liên quan tới an ninh quốc gia và

cuộc chiến tranh. Những đạo luật này bao gồm Luật Quốc phòng; Luật Bí mật Quốc gia; Luật Quyền hạn, Ưu đãi và Miễn trừ của Quốc hội; Luật Tù nhân; và Luật Duy trì Trật tự và Luật pháp (LOMA), được công bố năm 1960, chiếm một vị trí đáng tự hào trong kho vũ khí luật pháp của quốc gia này.

Chính phủ thuộc địa chịu nhiều tổn thất trong cuộc xung đột với các phong trào giải phóng, và các đạo luật được thi hành nhằm im đi tin tức về những thiệt hại của Mặt trận Rhodesian. Đi cùng với nó là một chiến dịch quy mô trên báo chí điện tử mô tả cảnh các lực lượng giải phóng đang bị tiêu diệt và phải rút về các căn cứ ở Dămbia và Môđămbích. Hiệu lực tăng dần của những đạo luật này gây hạn chế đến mức các tờ báo đành phải để những khoảng trống trên ấn phẩm của mình để người đọc hiểu rằng thông tin đã bị kiểm duyệt. Cách làm này cũng bị coi là phi pháp. Hệ thống [kiểm duyệt] lúc đó hoạt động theo cách các quan chức của Bộ Thông tin và Bộ Điều tra tội phạm viếng thăm tờ nhật báo vào gần thời điểm tòa soạn đóng cửa và xem lại từng trang một, loại bỏ những thông tin mà họ cho là nhạy cảm.

Luật Bí mật Quốc gia coi là tội phạm đối với hành vi đưa hoặc nhận thông tin mà nhà nước chính thức coi là bí mật. Luật Tù nhân coi việc tiết lộ chi tiết về tù nhân và tình trạng của họ trong các nhà tù của nước này là bất hợp pháp. Luật Quyền hạn, Ưu đãi và Miễn trừ của Quốc hội coi việc xuất bản các thảo luận của một ủy ban quốc hội trước khi ủy ban này gửi báo cáo chính thức cho Quốc hội là bất hợp pháp. Đạo luật độc tài nhất trong hệ thống luật này là luật LOMA đáng sợ, một đạo luật nhiều mục bao trùm tất cả có thể áp dụng cho bất cứ khả năng có thể dự báo nào mà nhà nước muốn chống lại cá nhân. Các hình phạt của nó có thể nặng tới mức 50.000 đôla tiền phạt, 20 năm tù, hoặc cả hai.

Mặc dù đã cam kết bãi bỏ những đạo luật này ra khỏi hệ thống các văn bản pháp lý khi lên cầm quyền, nhưng các phong trào giải phóng sớm nhận ra rằng những đạo luật này rất có ích, và vì thế họ không những tiếp tục duy trì hiệu lực của chúng mà còn đưa ra thêm những đạo luật hà khắc. Do vậy, ngoại trừ những sửa đổi nhỏ trong Luật Quyền hạn, Ưu đãi và Miễn trừ của Quốc hội cho phép đưa tin về các cuộc tranh luận của các ủy ban, tất cả các đạo luật hà khắc kể trên vẫn còn nguyên sau 40 năm, kể từ khi nó được ban hành. Duy nhất một thay đổi đáng kể khác là việc thay thế Luật LOMA vào tháng 12 năm 2001 bằng một đạo luật thậm chí còn hạn chế hơn, Luật An ninh và Trật tự Công cộng, được đưa ra thông qua tại Quốc hội tháng Giêng năm 2002, nhưng sau đó được sửa đổi khi công chúng phản đối những quy định cứng rắn hơn của đạo luật này. Đạo luật cuối cùng được ký ban hành vào

tháng 3 năm 2002. Đây cũng là năm mà đạo luật được đặt tên rất thiếu chính xác này, Luật Tự do Thông tin và Quyền đối với Tự do cá nhân, được đưa ra quốc hội.

### **Sự bất ổn tương đối trong những năm của thập kỷ 1990**

Sự bất ổn tương đối cuối những năm 1980 kéo theo sự suy thoái kinh tế của Zimbabwe đặc trưng bởi tỷ lệ thất nghiệp và lạm phát cao, đi kèm với sự giảm sút nghiêm trọng lòng tin vào chính phủ trong nửa sau thập kỷ 90. Thời kỳ này cũng chứng kiến sự trỗi dậy của một lớp nhỏ nhưng năng động các tờ báo có sở hữu độc lập ngày càng thẳng thắn lên tiếng về các chính sách khác nhau của chính phủ mới. Trong số những tờ báo này có tờ *Moto* của nhà thờ Thiên Chúa giáo, tờ *Parade*, tờ *Financial Gazzette*, *Independent*, *The Standard*, và *Daily News*. Lực lượng báo chí độc lập này, mặc dù yếu hơn trong phát hành toàn quốc, đã cạnh tranh với báo chí của chính phủ gồm Tập đoàn Báo Zimbabwe khổng lồ thuộc sở hữu nhà nước, nơi xuất bản các đầu báo ở tất cả các tỉnh trên toàn quốc và có một mạng lưới phân phối rất phát triển, và Đài Phát thanh Truyền hình Zimbabwe, cơ quan cho tới tận bây giờ vẫn là mạng lưới phát thanh và truyền hình duy nhất cả nước dưới sự bảo trợ của Luật Phát thanh Truyền hình.

Trong thời gian này, các đoàn thể, báo chí độc lập, các tổ chức nhà thờ, các đảng đối lập và các tổ chức của sinh viên đã có nỗ lực chung buộc chính phủ chính thức từ bỏ tư tưởng nhà nước một đảng và miễn cưỡng chấp nhận một hệ thống chính trị đa đảng. Tuy nhiên, đảng cầm quyền đã tiến hành một sửa đổi căn bản trong Hiến pháp để dựng nên chức vụ Tổng thống hành pháp thay thế cho hệ thống chính phủ trước đó đã được thống nhất tại hội nghị Lancaster House năm 1979. Trước khi được sửa đổi, Hiến pháp quy định một Tổng thống danh nghĩa hoặc tượng trưng và một Thủ tướng. Với việc dựng nên chức Tổng thống hành pháp, Tổng thống được trao những quyền hạn vô biên để điều hành đất nước mà hầu như không phải chịu trách nhiệm với bất kỳ ai, và được trao những quyền lực để đối phó với những biến động chính trị đang nổi lên mà báo chí tư nhân đóng vai trò lớn trong cuộc đấu tranh này. Một số luật và quy định liên quan tới chính sách của chính phủ đã được ban hành kể từ đó, nhưng các luật và chính sách cũng nhằm để đảm bảo rằng, đảng cầm quyền cuối cùng vẫn nắm giữ quyền lực.

Mối quan hệ giữa chính phủ và báo chí độc lập đã trở nên ngày càng căng thẳng, và tình hình không được cải thiện khi mà báo chí độc lập đưa ra công luận các hoạt động kinh doanh và cá nhân của các lãnh đạo chính phủ.



## Môi trường pháp lý

Chính khi quan hệ giữa báo chí và chính phủ đang xấu đi, sợi rơm làm gãy lưng con lạc đà chính là một bài báo mà tôi và phóng viên chính của tôi, Ray Choto, đăng vào tháng Giêng năm 1999 đưa chi tiết về một âm mưu đảo chính của các sỹ quan Quân đội Quốc gia Dimbabuê. Quân đội đã bắt giữ và tra tấn tôi trong 9 ngày, không phải vì bài báo không đúng sự thật, mà vì họ muốn tôi khai nguồn cung cấp tin trong quân đội. Tôi từ chối khai họ ra, mặc cho bị đánh đập dã man và cấm điện trực tiếp vào người.

Tôi bị bắt chiếu theo Luật LOMA, theo đó tôi bị truy tố vì “xuất bản thông tin gây hoang mang và mất niềm tin trong dân chúng”. Theo luật này, tôi bị phạt 20.000 đôla cộng thêm 7 năm tù giam. Ray và tôi làm một điều chưa từng có là khởi kiện tính hợp hiến của Mục 50(2) của Luật LOMA ra Tòa án Hiến pháp Dimbabuê. Toàn thể hội đồng thẩm phán đã xem xét vụ kiện vào tháng 5 năm 2000, và chúng tôi đã thành công khi lập luận rằng, Mục 50(2) đã vi phạm các phần khác của Hiến pháp về đảm bảo quyền tự do ngôn luận. Vì vậy, chúng tôi đã tạo ra một tiền lệ luật pháp, và kể từ đó một số nhà chính trị đối lập tên tuổi cùng những người khác bị truy tố theo Luật LOMA đã thành công khi kiện các mục khác của chính luật này.

Tuy nhiên, chính phủ đã không im lặng chấp nhận những thất bại quan trọng đó. Chính phủ đã đưa ra một loạt đạo luật mới và khắc nghiệt hơn, trong đó có Luật An ninh và Trật tự Công cộng và Luật Tiếp cận Thông tin và Bảo vệ Bí mật cá nhân được Quốc hội thông qua ngày 12 tháng Giêng năm 2002, một bộ luật được đặt tên thiếu chính xác và nhắm cụ thể vào những nhà báo được coi là gây rối đang tìm cách loại bỏ Luật LOMA. Ngoài những đạo luật này, một vài luật mới nhằm hạn chế luồng thông tin đã làm suy giảm vai trò của báo chí. Trong số này có Luật Phát thanh Truyền hình, được thông qua vào năm ngoái, có hiệu lực tăng cường sự kiểm soát của nhà nước đối với phát thanh và truyền hình mà chính phủ đã giữ độc quyền thông qua Hãng phát thanh truyền hình Dimbabuê. Chính phủ lờ đi một phán quyết của tòa án vào năm 2001 cho phép Đài phát Thủ đô của tư nhân xây dựng một mạng lưới phát thanh tư nhân.

Điều đáng lo ngại nhất đối với báo chí là hai đạo luật được Quốc hội thông qua gần đây. Thứ nhất là Luật An ninh và Trật tự Công cộng, được thông qua ngày 10 tháng Giêng năm 2002, vi phạm rõ ràng quyền tự do ngôn luận và bày tỏ, quyền của nhà báo và người dân Dimbabuê nói chung. Trong các quy định của luật này, Khoản 15 coi việc xuất bản hoặc truyền thông tin mà chính phủ cho là gây thiệt hại cho nhà nước là một hành vi phạm tội. Cá nhân có thể bị phạt tiền hoặc phạt tù tới 5 năm cho việc xuất bản một phát biểu “chắc chắn sẽ

làm mất trật tự công cộng, hoặc phá hoại niềm tin của công chúng vào cảnh sát, lực lượng vũ trang hoặc giám thị trại giam”.

Điều 16 của luật này cũng coi là phạm tội đối với hành vi công bố một phát biểu “có ý đồ hoặc biết rằng có nguy cơ làm suy yếu quyền lực hoặc lăng mạ Tổng thống. Quy định này bao gồm những phát biểu có thể gây ra thái độ thù địch, lòng căm thù, khinh miệt hoặc nhạo báng” Tổng thống, hoặc bất kỳ phát biểu “sỉ nhục, khiếm nhã hoặc sai lệch” nào về cá nhân hoặc văn phòng Tổng thống. Các điều khoản bổ sung (23-31) quy định về tổ chức và ứng xử trong các cuộc tụ họp công cộng. Cảnh sát được giao nhiệm vụ đảm bảo thi hành và có quyền giải tán đám đông, cấm hội họp, và sử dụng vũ lực “hợp lý” nếu cần thiết để đạt được mục tiêu của mình. Đạo luật mới này trao cho cảnh sát rất nhiều quyền lực. Giờ đây, họ có thể thực sự quyết định khi nào thì người dân có thể hoặc không thể tụ họp vì việc riêng, ngay cả khi không có xảy ra hành vi phạm tội nào. Báo chí độc lập cho rằng những đạo luật đặc biệt nhằm bảo vệ Tổng thống, danh dự hoặc nhân phẩm của Tổng thống là không cần thiết. Đạo luật mới dành cho các nhân vật của công chúng sự bảo vệ mà người dân Zimbabwe không được hưởng. Có một hàm ý là các nhân vật của công chúng giờ đây được bảo vệ ngay cả khi họ làm những việc bất hợp pháp. Đạo luật coi việc đưa tin về những thiếu sót của lãnh đạo là một tội phạm và nhà báo có thể bị bắt giữ vì đưa tin về bất kỳ việc làm sai trái nào của quan chức.

Nguy hiểm hơn, đạo luật có tên là Luật Tự do Thông tin và Quyền Bí mật cá nhân đòi hỏi tất cả các nhà báo phải xin cấp một loại thẻ được gia hạn hàng năm để hành nghề. Thẻ chỉ được cấp nếu nhà báo hội đủ một loạt tiêu chuẩn chặt chẽ, và chắc chắn chính phủ giành quyền thu hồi các thẻ đó bất cứ lúc nào. Bất kỳ nhà báo nào bị buộc tội vi phạm bất cứ quy định nào bị phạt tiền tới 100.000 đôla hoặc 2 năm tù giam. Đạo luật này đã được sửa đổi đôi chút sau các cuộc biểu tình của các nhà báo trong nước, các tổ chức báo chí quốc tế và một báo cáo chống lại luật này Ủy ban Pháp luật Quốc hội Zimbabwe.

Không những thế, đạo luật còn quy định rằng tất cả các nhà báo phải là công dân Zimbabwe, tức là cấm mọi công dân nước ngoài đưa tin về nước này; rằng các công dân Zimbabwe muốn làm việc cho báo chí nước ngoài phải xin giấy phép đặc biệt của Bộ trưởng Thông tin; và rằng nhà báo không được đăng tải những bài viết “không được phép” về thảo luận của Nội các cũng như các thông tin có hại cho quá trình đảm bảo thi hành luật và an ninh quốc gia. Các cơ quan công quyền cũng bị cấm cung cấp thông tin liên quan tới các quan hệ liên chính phủ hoặc các lợi ích tài chính hoặc kinh tế của các cơ quan này. Bản chất đàn áp của đạo luật này có nghĩa là báo chí hoạt động dưới sự kiểm soát của chính phủ và

nhà báo chỉ được phép hành nghề theo sự ngẫu hứng của chính phủ. Cùng với Luật An ninh và Trật tự Công cộng, đạo luật này trao cho chính phủ những quyền lực chưa từng có giống như luật pháp dưới thời kỳ Apácthai ở Nam Phi.

### **Quấy rối các nhà báo nhằm gây ảnh hưởng tới nội dung báo chí**

Kể từ năm 1999, việc quấy rối báo chí độc lập phổ biến tới mức, như báo cáo *Tổng kết Tự do Báo chí Thế giới năm 2000* (Viện Báo chí Quốc tế 2000) nhận định, nó đã nói lên một thực tế đầy thất vọng về tự do báo chí đã bị hy sinh vì khát vọng duy trì quyền lực của chính phủ. Đã xảy ra một số trường hợp quấy rối các nhà báo trong vòng 3 năm qua, trường hợp đầu tiên chính là vụ tôi và Ray Choto bị quân đội Dimbabuê bắt cóc và tra tấn dã man tháng Giêng năm 1999. Lưu ý rằng nguyên nhân chúng tôi bị giam giữ và tra tấn trong 9 ngày không phải vì bài viết của chúng tôi sai sự thật, mà vì, như quân đội đã nhấn mạnh, họ muốn chúng tôi xác định nguồn tin. Họ nói rằng bài viết có một hoặc hai chỗ thiếu chính xác nhưng họ không quan tâm tới điều đó. Tất cả những gì họ muốn là nguồn tin trong quân đội Dimbabuê đã tiết lộ cho bài viết của chúng tôi. Việc tôi từ chối hợp tác liên quan đến vấn đề này khiến tôi bị giam giữ dài ngày, mặc dù có tổng cộng 5 lệnh của Tòa án Thượng thẩm và Tối cao yêu cầu thả tôi ra, nhưng tất cả đều bị chính phủ lờ đi.

Chẳng bao lâu sau tình tiết này, ba nhà báo của tờ *The Standard* đã bị truy tố với tội hình sự bôi nhọ về bài viết về sự thất bại của chính phủ trong một cuộc trưng cầu dân ý tổ chức tháng 2 năm 2000 liên quan đến Hiến pháp mới. Cả ba đều lập luận rằng, việc truy tố họ là không hợp pháp vì bài viết không bôi nhọ bất kỳ một cá nhân nào, nhưng rồi họ cũng bị kết tội bôi nhọ. Ngày 7 tháng 4 năm 2000, một nhóm phóng viên của tờ *Daily News* đã bị các thanh niên của Liên minh Dân tộc Châu Phi của Dimbabuê (Mặt trận Yêu nước) bắt giữ ở ngoại ô Harare trong hai giờ và đe dọa xử tử vì bị cho là ủng hộ Phong trào vì Sự thay đổi Dân chủ đối lập và đồng cảm với các chủ trang trại. Đám thanh niên tịch thu máy ảnh, chứng minh thư và thẻ nhà báo do chính phủ cấp cho các nhà báo. Tất cả bốn thành viên trong nhóm của tờ *Daily News* sau đó bị dẫn tới một ngôi nhà ở nông thôn, nơi các lãnh tụ thanh niên thay phiên nhau thẩm vấn họ về lý do có mặt tại khu vực đó.

Ngày 6/2/2000, một nhóm nhà báo của CNN, BBC và Đài Phát thanh Truyền hình Nam Phi bị những phần tử vũ trang trong đảng cầm quyền tấn công, những phần tử này giương các biểu ngữ “Đủ lắm rồi”. Trước khi xảy ra những vụ tấn công này, trong một ngôi nhà ở phía bắc Harare, Alexander Joe

và Rose-Marie Bouballa, một nhà nhiếp ảnh kiêm nhà báo của Hãng thông tấn Pháp và người kia là quay phim của hãng Reuters, bị một nhóm 50 người cầm dao rựa và ống thép đe dọa. Ngày 22/4 một quả bom tự tạo nổ ở tầng một của tòa nhà Trustee House, nơi đặt văn phòng của tờ *Daily News*. Mặc dù không có người nào bị thương, vụ nổ đã phá hủy một phần phòng tranh ở gần đó và phòng phát hành của tờ báo. Sau đó vào tháng Giêng năm 2001, chiếc máy in trị giá 100 triệu đôla Zimbabwe đã trở thành tro bụi trong một vụ nổ lớn vào sáng sớm, một ngày sau khi Bộ trưởng Thông tin hứa sẽ xử lý tờ báo này cho “dứt điểm”. Đó chỉ là một vài trong số rất nhiều vụ quấy rối mà các nhà báo độc lập của Zimbabwe đã từng đối mặt, nhưng nhiều người trong chúng tôi đã coi đó như là một rủi ro nghề nghiệp.

Chính phủ cũng đã thông qua một biện pháp khác rất hiệu quả trong việc quấy rối các nhà báo và cơ quan báo chí: đề lên vai họ những chi phí pháp lý nặng nề. Chiến lược này chỉ đơn giản là truy tố các nhà báo theo các luật khác nhau và kéo dài thời gian tạm giữ hoặc hoãn các phiên xử, ngay cả khi những tội danh đó rõ ràng hoàn toàn không chính xác hoặc không có cơ hội thắng kiện. Mỗi lần các nhà báo phải xuất hiện trước tòa và trong suốt thời gian tạm giam, các tội danh đối với các nhà báo hoặc tác phẩm của họ lại tiếp tục dày lên thêm. Ở Zimbabwe, án phí cực kỳ cao. Trong trường hợp của chính tôi và Ray, án phí của chúng tôi tính đến giữa năm 2000 là gần 2 triệu đôla, và nếu không có sự giúp đỡ tài chính trong nước và quốc tế mà chúng tôi nhận được, *The Standard* có lẽ đã sụp đổ vì gánh nặng của những hóa đơn pháp lý. Khó chịu trước sự ủng hộ của quốc tế mà chúng tôi nhận được, chính phủ đã tiến thêm một bước và quy định các cơ quan báo chí trong nước nhận sự hỗ trợ tài chính hoặc vật chất của các tổ chức và cá nhân nước ngoài là bất hợp pháp.

Một góc độ mới hơn của việc những nhiều là tấn công những cửa hàng bán các tờ báo độc lập và cấm các tờ báo như *Daily News*, *The Standard*, và *The Independent* ở một số vùng. Chúng tôi hiện đã ngừng cung cấp báo tới các vùng bất ổn như Bindura, Kwekwe, Rusape và Ruwa. Người dân đi lại bằng xe buýt cũng bị đánh vì đọc những tờ báo độc lập, và rất nhiều trong số những vụ việc này xảy ra tại các chốt chặn bất hợp pháp do dân quân của Liên minh Dân tộc Châu Phi của Zimbabwe (Mặt trận Yêu nước) lập nên.

### **Đóng góp của truyền thông vào sự phát triển**

Mặc dù hoạt động trong môi trường khó khăn ở Zimbabwe, báo chí vẫn cố gắng đóng góp đáng kể vào sự cải thiện trong công tác quản trị. Hơn bất cứ

một tổ chức đoàn thể nào khác, báo chí đã đóng một vai trò nổi bật trong việc đưa ra công luận những quyết định của nhà nước như trong việc phanh phui tham nhũng và nhận hối lộ trong chính phủ và trong khu vực tư nhân. Ngoài ra, vai trò của báo chí trong các sự nghiệp đấu tranh đã tạo ra những chuyển biến chính thức trong chính sách của nhà nước.

Đối với tôi, đóng góp đầu tiên mà tôi có thể nhớ ngay ra, với tư cách là một phóng viên mới vào nghề vừa ra trường năm 1987 và làm việc tại tờ báo tuần *Financial Gazette*, là một bài viết chúng tôi điều tra và viết về một căn bệnh gọi là AIDS ít được biết đến mà có tin là nó đang cướp đi sinh mạng của quân nhân trong Quân đội Quốc gia Dimbabuê. Các chi tiết không được đầy đủ, nhưng chúng tôi đã có thể ghép lại thành một bài viết rằng bệnh dịch đã được nhà chức trách lưu tâm, nhưng Nội các quyết định không công bố về sự bùng phát vì lo ngại những ảnh hưởng tiêu cực đối với nền du lịch đang cất cánh của đất nước này. Chúng tôi đăng bài báo trong sự đe dọa liên tục của Bộ trưởng Y tế và Quân đội Quốc gia Dimbabuê. Bài viết đã khơi mào cho sự lo ngại trong cả nước và dường như là sự khởi đầu cho việc theo dõi nghiêm túc về đại dịch AIDS trên báo chí ở Dimbabuê. Thật ngạc nhiên, sau những cuộc thảo luận kéo dài và việc bổ nhiệm Bộ trưởng Y tế mới, phản ứng của chính phủ là tạo điều kiện để công khai tối đa, giáo dục về bệnh dịch và cảnh báo người dân về những nguy cơ của quan hệ tình dục bừa bãi. Đó chính là sự khởi đầu cho các dự án về AIDS quy mô do các nhà tài trợ cấp kinh phí và còn kéo dài tới tận hôm nay. Chúng tôi tiếp tục viết về căn bệnh mà giờ đây cướp đi ít nhất 4.000 mạng sống mỗi tuần.

Vào khoảng thời điểm đó trong lĩnh vực chính trị, đảng cầm quyền đang quyết liệt theo đuổi khái niệm nhà nước một đảng dựa trên quan hệ liên kết lâu dài với các quốc gia cộng sản có nguồn gốc từ thời kỳ cuộc kháng chiến giải phóng dân tộc. Một lần nữa lại chính báo chí độc lập, vào thời điểm đó gồm có *Financial Gazette*, tạp chí *Catholic Moto*, và tạp chí có nhiều độc giả *Parade*, mạnh mẽ phát động một chiến dịch không ngừng nghỉ chống lại kiểu hệ thống chính trị này. Sinh viên, nhà thờ, các nhà chính trị đối lập và người dân bình thường đã tham gia vào chiến dịch này và kết cục đã dẫn tới tuyên bố của Tổng thống năm 1988 rằng, khái niệm đó đã được chính thức bãi bỏ, và rằng đất nước sẽ vẫn tiếp tục hệ thống chính phủ đa đảng.

Năm 1989 báo chí khui ra một vụ sau này được gọi là vụ bê bối Willowgate. Vào thời điểm đó, Dimbabuê đang thiếu ngoại tệ trầm trọng làm gián đoạn nghiêm trọng các hoạt động thương mại và công nghiệp. Một trong những lĩnh vực bị ảnh hưởng tồi tệ nhất là vận tải, vì không nhập được xe mới cung cấp cho hành khách và sử dụng cho mục đích thương mại. Người ta phát hiện ra

rằng, một vài xe hơi và xe tải xuất ra nhỏ giọt từ những dây chuyền lắp ráp đã bị các bộ trưởng và các quan chức cao cấp chiếm đoạt ngay tại nguồn và bán lại cho cá nhân và công ty có nhu cầu với giá rất cao. Sai phạm nghiêm trọng tới mức một chiếc xe có thể thay đổi chủ bốn lần, thậm chí trước cả khi nó được xuất xưởng. Tin tức trên báo chí đã dẫn tới việc cách chức sáu quan chức chính phủ, một trong số đó tự tử về vụ bê bối. Nó cũng giúp cho trật tự trong ngành vận tải được khôi phục phần nào.

Vào giữa những năm 1990, hai vụ việc khác được báo chí đưa ra ánh sáng đã dẫn tới bất bình trong cả nước và buộc chính phủ có hành động sửa sai. Vụ thứ nhất được gọi là Vụ bê bối Nhà ở. Vụ này liên quan tới một ngân quỹ hàng triệu đôla của chính phủ được lập nên để cung cấp tiền xây dựng cho công chức thu nhập thấp. Báo chí hé lộ rằng trong nhiều trường hợp các quan chức cao cấp trong chính phủ, quân đội, cảnh sát và các quan chức khác đã biến thủ công quỹ và mua nhiều bất động sản khắp cả nước với giá rất ưu đãi. Quỹ này không đem lại lợi ích nào cho người nghèo. Câu chuyện dài kỳ này đã gây ra bất bình trong Quốc hội, khiến Bộ trưởng Nhà ở Quốc gia phải công bố trên báo chí quốc gia toàn bộ danh sách những cá nhân đã hưởng lợi từ quỹ và kế hoạch trả lại tiền của họ.

Tương tự, Quỹ Cựu binh Chiến tranh đã bị rút ruột vào cuối những năm 1990. Quỹ này được dựng nên để trả tiền đãi ngộ cho những binh lính đã tham gia trong cuộc chiến tranh giải phóng và bị thương. Một lần nữa, các quan chức cao cấp lại biến thủ quỹ này với những món tiền khác nhau. Chẳng hạn Tư lệnh Cảnh sát khai bị 98% thương tật mặc dù ông này không có dấu hiệu bên ngoài nào về thương tật và vẫn vận động các chức năng cơ thể mà không gặp trở ngại nào suốt hơn 9 năm. Ông này được nhận một khoản tiền lớn. Lưu ý rằng các quy định về công chức nêu rõ bất kỳ ai có 20% thương tật trở lên đều phải nghỉ hưu vì lý do sức khỏe.

Báo chí cũng nêu ra vô số những bất thường trong việc thực hiện phân bổ lại ruộng đất cả nước nhằm điều chỉnh sự mất cân bằng do lịch sử để lại giữa những dải đất canh tác lớn và màu mỡ trong tay của một số ít người da trắng và những người da đen định cư trên những vùng đất khó trồng trọt. Báo chí hé lộ cách thức mà các quan chức cao cấp đã tự phân những thửa đất màu mỡ cho riêng mình, mà rất nhiều trong số đất đó được hạ bậc từ loại đất canh tác năng suất sang đất gần như bỏ hoang. Chính phủ buộc phải sửa sai, mặc dù không phải tất cả người vi phạm đều bị xử phạt.

Báo chí cũng đăng nổi bật chuyện cướp bóc kim cương ở nước Cộng hòa Dân chủ Cônggô của các binh sỹ thuộc Quân đội Quốc gia Dimbabuê, mà bên ngoài là đang thực hiện nhiệm vụ gìn giữ hòa bình ở nước này. Vụ việc khiến quốc tế

phải tiến hành điều tra và khẳng định hàng loạt vụ cướp bóc nguồn tài nguyên thiên nhiên của Cônggô là có thật.

### **Những thay đổi cần thiết trong môi trường chính sách**

Khi bàn về môi trường chính sách cần cho phóng sự điều tra có hiệu quả ở Dimbabuê, cần lưu ý rằng, báo chí không tìm kiếm một môi trường mà họ hành nghề không có luật pháp. Báo chí không phải muốn bản thân mình trở thành luật, muốn không phải chịu trách nhiệm với cơ quan pháp luật nào, cũng không phải muốn được quyền vượt lên tự do cá nhân của mọi người hoặc trên các vấn đề nhạy cảm đối với lợi ích quốc gia. Điều mà báo chí mong muốn là một sân chơi bình đẳng, nơi mà quy tắc và luật lệ được quy định rõ ràng; nơi mà những luật đó công bằng; và nơi mà những luật đó không áp đặt những hạn chế không cần thiết đối với khả năng của báo chí đưa tin về những vấn đề thuộc lợi ích quốc gia, dù cho nó liên quan đến hoạt động của các cơ quan công quyền hay cuộc sống riêng tư của quan chức. Môi trường đó rõ ràng hiện nay không tồn tại ở Dimbabuê, bởi một loạt những công cụ đàn áp pháp lý được công bố khi đất nước bị rơi vào cuộc chiến tranh giải phóng tới nay vẫn còn có hiệu lực.

Về môi trường hoạt động của báo chí, nhà nước luôn tìm cách đặt mục tiêu ra xa thêm. Báo chí muốn chứng kiến một số thay đổi trong môi trường chính sách thực hiện phóng sự điều tra hiệu quả. Thay đổi trước hết là bãi bỏ tất cả những đạo luật thực dân can thiệp không cần thiết vào hoạt động của báo chí và không còn vị trí trong một xã hội dân chủ, hiện đại.

Thứ hai, tất cả những đạo luật gần đây như Luật An ninh và Trật tự Công cộng, và Luật Tự do Thông tin và Quyền tự do Cá nhân, cũng phải được bãi bỏ. Theo tôi, luật đã có đủ quy định cho việc xử lý những vụ bôi nhọ khi mà cá nhân, dân thường hay công chức, cho rằng uy tín của họ bị báo chí làm giảm sút một cách bất hợp lý. Không nên đưa ra thêm những luật chỉ bảo vệ riêng cho những nhân vật chóp bu mà không bảo vệ cho dân thường.

Thứ ba, vì bản chất công việc của báo chí, cần có một đạo luật cho phép báo chí tiếp cận những thông tin và tài liệu nhất định, đặc biệt là những tài liệu nhà nước với những lý do hợp lý. Báo chí nhận thức đầy đủ rằng tiết lộ những vấn đề nhất định có thể tác động đến an ninh quốc gia, nhưng đó không nên là một lý do để từ chối tiếp cận tất cả. Chúng tôi muốn được thấy luật pháp học theo Luật Ánh sáng ở Hoa Kỳ cho phép báo chí có được các phán quyết của tòa án để tìm thông tin mà việc công bố nó là vì lợi ích công cộng. Các luật hiện tại

đang quá xiết chặt đối với báo chí, tới mức mà ngay cả những lời tố cáo vô căn cứ nhất chống lại các tờ báo cũng có thể thắng kiện. Hệ thống pháp lý cần phải được hiệu chỉnh để đặt trách nhiệm chứng minh lên nguyên đơn thay vì lên cơ quan báo chí chứng minh hoặc bác bỏ những lời buộc tội đối với một cá nhân hoặc tổ chức. Tuy nhiên, trong khi những thay đổi về luật pháp là bước đi đầu tiên quan trọng và cơ bản, nhưng thay đổi đó vẫn chưa đủ. Hệ thống tư pháp của Zimbabwe thường xuyên bảo vệ quyền của báo chí nhưng đôi khi không có hiệu quả. Các phán quyết của tòa, không chỉ những phán quyết liên quan đến báo chí mà cả cá nhân và các tầng lớp khác trong xã hội, thường bị chính phủ bỏ qua, và cần phải có thêm những sức ép quốc tế để bảo vệ pháp quyền và phục hồi một hệ thống pháp lý đáng tin cậy.

Cũng cần thiết lập các cơ chế mà trong đó, cơ quan chính phủ và cơ quan công quyền khác phúc đáp những câu hỏi của báo chí đúng thời hạn. Khi câu hỏi được đặt ra với các quan chức chính phủ, họ thường lờ hững đi, trả lời sau vài tuần, hoặc phản hồi bằng cách bác bỏ công khai sau khi tờ báo quyết định đăng bài viết dù thiếu bình luận từ bộ ngành có liên quan. Đôi khi các nhà báo bị bắt giam và truy tố, cho dù họ làm mọi cách để có được bình luận chính thức. Ví dụ, bài viết về vụ đảo chính khiến tôi bị bắt và tra tấn là bài viết chúng tôi có thể xuất bản trước đó 10 ngày. Chúng tôi giữ bài viết đó lại trong khi tìm kiếm bình luận của nhà chức trách quân đội, và mặc dù có nhiều lời đảm bảo rằng Bộ trưởng Quốc phòng sẽ trả lời, ông ta đã không bao giờ làm điều đó. Hài lòng với lập trường từ thông tin của mình, chúng tôi quyết định xuất bản. Ngày hôm sau ông Bộ trưởng phát biểu trên đài phát thanh và truyền hình quốc gia kịch liệt phản đối bài viết và hứa rằng tôi sẽ bị xử lý. Tóm lại, môi trường mà báo chí Zimbabwe đang hoạt động rõ ràng là một môi trường chủ yếu do những lợi ích chính trị và cá nhân của những người cầm quyền quyết định. Luật pháp được thay đổi liên tục để phù hợp với mong muốn của người cầm quyền, trong khi những người hoạt động báo chí không bao giờ có thể tin chắc họ có nền tảng pháp lý vững chắc. Bất chấp những hạn chế đó, báo chí tư nhân đã giữ được sức sống và quyết tâm, buộc chính phủ bắt buộc đã trở nên minh bạch và cởi mở hơn. Nỗ lực đó kéo theo nhiều thiệt hại và chắc sẽ còn thêm nữa, nhưng quyết tâm và kiên định của báo chí tư nhân Zimbabwe cho thấy họ sẽ tiếp tục đấu tranh vì một nền quản trị nhà nước tốt hơn và có trách nhiệm hơn.

### **Tài liệu tham khảo:**

International Press Institute. 2000. *World Press Freedom Review 2000*. Vienna.



---

# 18

## Báo chí hậu chủ nghĩa cộng sản: Mười điều răn cho một nhà báo chân chính

Adam Michnik

Cách đây một trăm năm, Emile Zola, một tiểu thuyết gia nổi tiếng người Pháp, đã tạo dấu ấn của mình với thế kỷ 20 bằng việc bảo vệ Alfred Dreyfus, một sỹ quan quân đội người Pháp gốc Do Thái bị buộc tội oan là gián điệp. Trong bức thư "Tôi tố cáo" nổi tiếng của mình (1898), Zola viết cho Tổng thống Cộng hoà Pháp:

Vụ án Dreyfus đáng hổ thẹn là một vết bùn đen trên danh tiếng của ngài!... Tôi sẽ nói sự thật vì tôi đã thề rằng tôi sẽ công bố sự thật nếu như luật pháp có thẩm quyền giải quyết vụ án này không công bố hoàn toàn sự thật. Tôi có trách nhiệm phải nói ra, vì tôi không muốn là một trong những người bị buộc tội gây ra tội ác này. Hình ảnh của một người vô tội, bị tra tấn dã man vì tội lỗi mà anh ta không gây ra, sẽ ám ảnh tôi trong đêm.

Zola đứng về phía một con người phải chịu sự bất công; đứng về phía sự thật vĩnh cửu; đứng về phía ý tưởng về một nhà nước khoan dung; và đứng về phía danh tiếng tốt cho quê hương mình là nước Pháp. Ông đã khiến cho vụ việc Dreyfus trở thành một chủ đề nóng bỏng của công luận. Nước Pháp của ngày hôm qua nói về vụ án với thái độ bảo thủ, theo truyền thống, quân chủ, mang tính Thiên Chúa giáo, và khép kín với người lạ. Nhưng trong cuộc đấu tranh để công bố Dreyfus vô tội, nước Pháp của ngày mai sẽ được biết đến như là một nhà nước: dân chủ, trường tồn, cộng hoà, và vị tha. Chính Zola là người làm cho nước Pháp của ngày mai chiến thắng.

---

Được đăng lại với sự cho phép của Tạp chí Nghiên cứu Truyền thông (Media Studies Journal) (Xuân/Hè 1998, trang 104-113.)

Zola đã hình thành các tiêu chuẩn và chuẩn mực đạo đức của những người làm nghề báo và các nhà trí thức trên khắp đất nước. Đây là lý do tại sao bất kỳ nhà văn, nhà phê bình, hay nhà báo nào cũng phải nhìn mặt Zola nếu họ muốn hiểu về nghề nghiệp của mình là cái gì đó hơn chỉ là một cách kiếm tiền.

Nhờ Zola, trong thế kỷ tiếp theo, một nhà báo trí thức phải cảm thấy có trách nhiệm đạo đức tham gia vào lĩnh vực chính trị như là sự thể hiện quan tâm tới những điều tốt đẹp nói chung, chứ không phải chỉ là cuộc đấu tranh vì quyền lực. Và điều này vẫn đang tiếp tục ở cả hai khía cạnh tốt và xấu. Sự thành công của Zola là một nguồn cổ vũ cho các nhà văn, nhưng cũng là một nguồn gây ra tính tự phụ. Nó chốt chặt hình ảnh một nhà trí thức là người bảo vệ nhân quyền và còn là một người thuyết giáo thuyết giảng điều gì là tốt và điều gì là xấu trong đời sống của nhân dân. Đây là lý do tại sao trong suốt thế kỷ 20 người ta chứng kiến các nhà trí thức không chỉ có mặt ở mặt trận tiên phong của cuộc chiến chống lại các hệ thống chuyên chế, mà còn là một trong số những người tán dương các chế độ này. Sau Zola, các nhà trí thức đã tự hào với niềm tin rằng, họ được trao nhiệm vụ gỡ bỏ chiếc mặt nạ của xã hội. Tuy nhiên, sự kiêu căng nảy sinh từ lòng tự hào này đã dẫn tới sự đả đui mù quáng với các chế độ hứa hẹn xoá bỏ mọi tội ác ra khỏi thế giới. Vinh quang và thất bại của một nhà trí thức trong thế kỷ 20 có nguồn gốc giống như cách làm của Emile Zola.

Sau sự tan vỡ của Hệ thống XHCN, khi báo chí tự do là một điều mới lạ ở Ba Lan, tôi thường nghĩ về Zola, bởi vì tôi phải nghĩ về những gì phải trải qua của các nhà báo thế kỷ 20, những người đã trở thành một lực lượng hùng mạnh và không thể tách rời trong nền dân chủ hiện đại. Tuy nhiên, tôi cũng nghĩ về những gì đã trải qua của những nhà báo, những người cũng trong thời kỳ này đã trở thành những bộ phận cấu thành trong sự thoái hoá của nền dân chủ hiện đại.

Tháng 6 năm 1992 sẽ được ghi nhớ trong lịch sử Ba Lan như là “Đêm của những hồ sơ dài”, một cụm từ tiếng Ba Lan và ám chỉ “Đêm của những con dao dài”, khi mà Adolf Hitler thanh lọc các đối thủ chính trị của mình. Thật may mắn, ở Ba Lan, các sự kiện đã diễn tiến nhẹ nhàng hơn. Chính phủ bị mất đa số ghế trong quốc hội đã đổ lỗi rằng, trong suốt thời kỳ độc tài, tổng thống, chủ tịch quốc hội, bộ trưởng ngoại giao, bộ trưởng tài chính, nhiều đại biểu quốc hội và những người khác nữa là các nhân viên cảnh sát mật. Nhà nước Ba Lan nằm bên bờ vực của sự tan rã. Đó cũng là giây phút thử thách cho báo chí. Và đối với các nhà báo thì hiển nhiên chúng ta bị ràng buộc bởi trách nhiệm công dân. Đây là lý do tại sao chúng ta gần như một lòng từ chối đăng danh sách tên những người bị buộc tội là các nhân viên cảnh sát mật này. Danh sách này do bộ

trưởng nội vụ trong chính phủ đang sụp đổ soạn, dựa trên các hồ sơ do cơ quan cảnh sát mật lưu giữ.

Chúng ta quyết định rằng tài liệu do một kẻ thù đang giẫy chết cung cấp nhằm thủ tiêu một người về mặt thể xác hoặc tinh thần không thể là một nguồn thông tin đáng tin cậy về một nhà hoạt động trong một phong trào đối lập dân chủ. Lần đầu tiên tôi nhận ra từ vụ bê bối này là rất dễ dàng trở thành một công cụ trong tay một người nào đó, và rằng, việc chống lại những mảnh khoé bí mật phải là một vấn đề đạo đức trong nghề báo. Việc chống lại như vậy là mối quan tâm tới sự phát triển của nghề báo và sự trong sạch của môi trường công luận.

Tôi lại nghĩ về điều này khi mà vào tháng 11 năm 1995, một bộ trưởng nội vụ khác cáo buộc thủ tướng phạm tội làm gián điệp cho tình báo Xô Viết. Thủ tướng là cựu công chức trong Đảng Cộng sản. Vị bộ trưởng là một nhân vật xuất sắc của Đảng Lao động, rời tù chính trị, và sau đó trở thành một trong những nhà lãnh đạo của các thế lực ngầm của phe dân chủ đối lập. Tôi phải tin ai? Vị thủ tướng hậu chủ nghĩa cộng sản, người đã tuyên bố ông không bao giờ là gián điệp, hay vị bộ trưởng nội vụ, người mà tôi từng biết từ thời kỳ có các cuộc đấu tranh ngầm chống lại chủ nghĩa độc tài?

Trong vụ bê bối chính trị lớn trong vòng nhiều năm này, báo chí bị chia rẽ theo một cách rất đặc trưng. Một số báo gần như là mù quáng tin vào lời của vị bộ trưởng nội vụ. Những báo khác, cũng gần như là mù quáng, tin vào lời của vị thủ tướng. Và sau đó bắt đầu có sự dò rỉ thông tin từ cơ quan tình báo của chính phủ. Truyền thông hậu chủ nghĩa cộng sản đã nhận được những thông tin chứng tỏ vị thủ tướng vô tội. Báo chí cũng nhận được các thông tin khẳng định các cáo buộc của vị bộ trưởng nội vụ. Toàn bộ vụ bê bối này là một thách thức cho báo chí và thật may là nó không gây tác động quá xấu đến nền dân chủ của Ba Lan. Nó cũng trở thành bài học trong việc không tin cậy vào các cơ quan mật của chính phủ dính líu vào một cuộc đấu tranh chính trị. Cuối cùng, hoá ra những cáo buộc thủ tướng là gián điệp dựa trên những bằng chứng hoàn toàn không thuyết phục.

Kể từ khi đó, tôi chắc chắn rằng kẻ thù chính của báo chí tự do là sự áp đảo của việc kết tội ý thức hệ với lòng tin rằng mình có đầy đủ thông tin. Một kẻ thù khác là sự mù quáng khiến người ta chỉ có thể đưa ra những nhận định sáo mòn. Còn có một bài học nữa phải học từ vụ bê bối này: trong một nước dân chủ, báo chí được khuyến khích sử dụng các nguồn thông tin riêng dò rỉ từ các cơ quan tình báo, nhưng các thông tin dò rỉ này chỉ là một nỗ lực để định hướng cho báo chí từ bên ngoài và để vận động dư luận.

Trong những tình huống như vậy, người ta hỏi tôi: “Ông ngả về bên nào? Ông ủng hộ đảng hay liên minh nào?” Chúng ta không thấy vị trí nào cho

chúng ta trong những sự chia rẽ được hiểu theo cách như vậy. Chúng ta đứng về phía Ba Lan, một nhà nước có chủ quyền và pháp luật, một nhà nước dân chủ có quốc hội, một nền kinh tế thị trường, một nhà nước luôn nhất quán với nỗ lực gắn kết các cơ cấu của nền văn minh Châu Âu-Đại Tây Dương và trung thành với bản sắc lịch sử của mình. Chỉ có một nước cộng hoà Ba Lan như vậy mới có thể chống lại tất cả những thái độ cực đoan. Đây là lý do tại sao chúng ta không xác định chỗ đứng của mình với bất kỳ một đảng phái chính trị nào. Chúng ta sẵn sàng coi mỗi đảng phái chính trị là một thành tố bình thường trong hệ thống đa nguyên của Ba Lan miễn là nó thực hiện các mục tiêu của nền dân chủ Ba Lan. Chúng ta muốn là một thành tố của nền dân chủ Ba Lan, là một định chế trong đó. Đây là cách mà chúng ta nhận thức về vai trò của mình trong đời sống chính trị Ba Lan. Chúng ta cũng bám chắc vào các nguyên tắc cơ bản của chúng ta. Các nguyên tắc đó là: 10 điều răn (cộng 1) dành cho một nhà báo chân chính trong thời kỳ hậu chủ nghĩa cộng sản.

**Điều răn 1: Chúa Trời nói như thế này: “Ta là Chúa Trời đưa người ra khỏi mảnh đất Ai Cập, cứu người khỏi kiếp nô lệ. Người không có Chúa nào khác hơn ta.”**

Chúa Trời, người cứu chúng ta khỏi kiếp nô lệ, có hai tên: Tự do và Chân lý. Đối với Đức Chúa này, chúng ta phải hoàn toàn quy phục. Đức Chúa này đòi hỏi rất cao. Người muốn lòng trung thành tuyệt đối. Nếu chúng ta cúi mình với các thánh thần khác – nhà nước, tổ quốc, gia đình và an ninh công cộng - với cái giá phải trả là tự do và chân lý, thì chúng ta sẽ bị trừng phạt với việc mất lòng tin. Không có lòng tin, một người không thể trở thành nhà báo.

Tự do có nghĩa là các quyền tự do cho tất cả mọi người, không chỉ cho tôi, mà còn cho những người đối lập với tôi, cho những người có cách nghĩ khác tôi. Chúng ta phải bảo vệ tự do cho tất cả mọi người, vì đây là tinh hoa của nghề báo. Giới hạn duy nhất đối với tự do của chúng ta là sự thật. Chúng ta được phép đăng tải tất cả những gì chúng ta viết, nhưng chúng ta không được phép nói dối. Lời nói dối của nhà báo không chỉ là một tội ác đi ngược lại các nguyên tắc nghề nghiệp mà còn là sự báng bổ Chúa Trời của chúng ta. Lời nói dối luôn luôn dẫn tới trình trạng nô dịch. Chỉ có sự thật mới có sức mạnh giải phóng.

Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là chúng ta có thể hợm hĩnh, rằng chúng ta là những người được ký thác sự thật cuối cùng, và rằng chúng ta được phép khiến những người khác im lặng nhân danh sự thật. Nói đơn giản, chúng ta không được phép nói dối, cho dù điều đó với chúng ta, hay với bạn bè chúng ta là dễ dàng.

**Điều răn 2: “Người không được nhân danh Chúa của người một cách vô ích; vì Chúa sẽ không tha thứ cho kẻ nhân danh Chúa một cách vô ích.”**

Tự do và chân lý là những từ có giá trị và nổi tiếng. Ta cần sử dụng hai từ này một cách thận trọng và nghiêm túc. Sự lạm dụng các từ thiêng liêng khiến chúng trở nên rẻ rúng và tầm thường. Chúng ta đã chứng kiến điều này thường xảy ra ở Ba Lan. Dưới khẩu hiệu “Chúa – Danh dự - Tổ quốc” các đảng chính trị đã chạy đua trong các cuộc bầu cử quốc hội, các cuộc đình công được phát động, đường sá bị chặn bởi những người nông dân đòi giảm thuế. Việc sử dụng vô tội vạ các từ cao quý này trong các cuộc tranh giành bầu cử hoặc các chiến dịch bôi nhọ chính trị thực sự là chế nhạo chính các từ ngữ này. Khi chúng ta nghe thấy các từ cao quý này được chuyển thành những từ chính trị nhằm chán, chúng ta gần như cảm thấy mấy câu của nhà thơ đáng kính của Ba Lan thế kỷ 19 Adam Mickiewicz: “Một từ, lừa dối tiếng nói, và tiếng nói, lừa dối ý nghĩ.” Chúng ta cũng cảm thấy rằng các từ này mất đi ý nghĩa của chúng. Ngôn ngữ sẽ không còn là phương tiện liên lạc của con người và trở thành một biện pháp hãm dọa. Nếu sự hèn hạ có thể được gọi là dũng cảm, sự tuân thủ được coi là thông minh, sự cuồng tín được coi là trung thành với các nguyên tắc, và chủ nghĩa vô chính phủ được coi là vị tha, thì từ ngữ sẽ trở thành một công cụ bóp méo sự thật. Đây chính là cách tạo ra một thứ “ngôn ngữ mới” (“newspeak”). Sử dụng ngôn ngữ mới này giống như thanh toán bằng tiền giả vậy. Chúng ta không được phép làm như vậy.

**Điều răn 3: “Hãy nhớ ngày thờ phụng Chúa và giữ ngày này thiêng liêng. Người có 6 ngày làm việc; và hãy làm tất cả mọi việc; nhưng ngày thứ bảy là ngày dành để nghỉ ngơi và thờ phụng Chúa. Vào ngày này người không được làm bất kỳ việc gì.”**

Công việc của bạn được thực hiện liên tục trong tình trạng gấp gáp và hối hả. Bạn biết rằng một tờ báo phải được đưa tới sạp báo vào buổi sáng sớm, rằng bạn phải biên tập tin tức, phóng sự, bình luận, ảnh và phải đưa tất cả các nội dung vào thành từng cột báo. Bạn làm tất cả những việc này một cách vội vã và căng thẳng. Đây thường là một hoạt động thường xuyên và có tính chất cơ học. Thường thì bạn quên mất ý nghĩa công việc của bạn. Đây chính là lý do tại sao bạn cần nhớ ngày thờ phụng Chúa. Đó là ngày để bạn có thời gian suy nghĩ. Hãy đặt ra một khoảng cách nào đó giữa bạn và thế giới. Hãy thư giãn và suy nghĩ về những điều quan trọng nhất.

Hãy nghĩ: Vì người ta ai cũng có tội, có thể bạn nên nhẹ tay hơn khi ném đá vào những người có tội.

Hãy nghĩ: Có thể có chút sự thật nào đó, cho dù chỉ là một phần, trong những lý giải mà đối thủ của bạn đưa ra. Có thể họ bị xô đẩy bởi các lý lẽ, tình cảm hay mối quan tâm mà bạn không hiểu được.

Hãy đứng ở một góc nhìn nào đó ngoài góc nhìn nghề nghiệp của bạn. Bạn không chỉ là một nhà báo, bạn còn là con của cha mẹ bạn, là cha mẹ của con bạn, là bạn của bạn bè bạn, là hàng xóm của hàng xóm của bạn. Hãy nhìn thế giới theo một cách khác: từ dưới lên, từ trên xuống, và từ các bên. Sau đó hãy nhìn chính mình, nhìn vào sự bướng bỉnh và những nỗi sợ hãi của mình, tính tình dễ dãi và những đồ kỵ ẩn giấu của mình. Tự kiểm điểm là cần thiết và bạn không thể tự kiểm điểm mình một cách trung thực nếu không có điều này.

**Điều răn 4: “Hãy kính trọng cha mẹ mình; Người có thể được sống lâu trên trái đất như là Chúa ban cho người.”**

Hãy quý trọng di sản mà mình có được. Không phải bạn đang làm việc trên một mảnh đất nguyên sơ hay đất hoang. Trước bạn có những người khác đã làm việc ở đây, bạn là hậu duệ của họ, là người thừa kế của họ và là học trò của họ. Điều này không có nghĩa là bạn không được phép phê phán, mà có nghĩa là sự tôn trọng và hiểu biết là cần thiết để bạn có thể đưa ra những phán xét công bằng về lịch sử của dân tộc mình, thành phố và môi trường của mình, và gia đình mình.

Vậy lịch sử này là như thế nào? Nó đầy những sự cao thượng và xảo trá, thoả hiệp và cách mạng, anh hùng và tầm thường, bi kịch và hy vọng, mưu mô và hợp tác, chính thống và dị giáo. Hãy lựa chọn những sợi chỉ riêng rẽ từ lịch sử và xây dựng truyền thống, dân tộc, ý tưởng và những hành động của riêng mình mà bạn muốn tiếp tục. Nhưng nếu bạn không muốn trở thành nạn nhân của việc tự lý tưởng hoá chính mình thì bạn phải nhớ toàn bộ di sản này. Đối thủ của bạn cũng theo điều răn là phải kính trọng cha mẹ. Hãy cố gắng hiểu họ.

Tự lý tưởng hoá chính mình sẽ dẫn tới ảo tưởng về chính mình; dẫn tới mù quáng; và dẫn tới việc không chấp nhận dung thứ về mặt ý thức hệ, sắc tộc hay tôn giáo. Cơ sở của xã hội loài người là ký ức và lòng kính trọng đối với cha mẹ mình, lòng chung thủy, tình yêu và hy vọng và cũng dành tình cảm đó cho cha mẹ của những người khác. Nếu không, suy nghĩ của con người sẽ rơi vào bẫy của sự lừa dối và thói ích kỷ, hoặc rơi vào bẫy của chúng quen, căn bệnh làm cho chúng ta tưởng rằng quá khứ không đáng được đánh giá một cách đúng đắn. Czeslaw Milosz viết về một thế giới trong đó không có gì thực sự tồn tại và không có gì thật, không có gì kết thúc, không có gì đáng yêu hay đáng phản đối. Khi đó ý nghĩa của cuộc sống và công việc là gì?

Với sự thật không hẳn là sự thật  
và nghệ thuật không hẳn là nghệ thuật  
và luật pháp không hẳn là luật pháp  
và kiến thức không hẳn là kiến thức

Dưới bầu trời không hẳn là bầu trời  
trên mặt đất không hẳn là mặt đất  
vô tội không hẳn là vô tội  
và suy thoái không hẳn là suy thoái

**Điều răn 5: “Chúa Jesu nói: Hãy yêu quý anh em như chính bản thân người.”**

Hãy yêu bản thân mình. Hãy đề cao phẩm giá của mình; hãy phát triển nó. Hãy phát triển lương tri của mình. Hãy tự hỏi mình những câu hỏi khó và tự trả lời một cách trung thực. Hãy coi mình là một chủ thể chứ không phải là khách thể. Bạn cần hiểu rõ trách nhiệm của mình đối với con người. Con người ở đây có thể là một người lạ; người này có thể đến từ một gia đình khác, dân tộc khác; tuy nhiên, bạn vẫn cần đối xử với người đó như với chính mình.

Hãy chống lại chủ nghĩa dân tộc. George Orwell viết:

Với “chủ nghĩa dân tộc”, ý tôi muốn nói trước hết là thói quen cho rằng con người có thể được phân loại như phân loại côn trùng, và rằng, cả một cộng đồng gồm hàng triệu hay thậm chí hàng chục triệu người có thể được gắn mác là “tốt” hay “xấu”. Nhưng thứ hai – và điều này quan trọng hơn – ý tôi muốn nói là thói quen phân biệt mình gắn liền với một dân tộc hoặc một cộng đồng khác, đặt dân tộc hay cộng đồng đó vượt ra ngoài cái thiện và cái ác và không công nhận trách nhiệm nào khác ngoài trách nhiệm thúc đẩy lợi ích của dân tộc hay cộng đồng đó. Không nên nhầm lẫn chủ nghĩa dân tộc với chủ nghĩa yêu nước. Về bản chất, chủ nghĩa yêu nước có tính bảo vệ, cả về mặt quân sự và văn hoá. Chủ nghĩa dân tộc mặt khác lại không thể tách rời khỏi tham vọng quyền lực. Mục tiêu vĩnh cửu của bất cứ người theo chủ nghĩa dân tộc nào cũng là giành thêm quyền lực và thêm uy tín, không phải cho riêng mình mà cho cả dân tộc hay cộng đồng mà trong đó họ được lựa chọn để quên đi quyền lợi riêng của mình.

Orwell là một người thông thái. Đức cha Janusz Pasierb, cố nhà văn, nhà thơ, linh mục và nhà sử học, khi nói về tình yêu dành cho một người và giải thích với người này: “thật tuyệt vời là bạn có mặt trên đời này,” đã có thêm một câu là “thật tuyệt vời là bạn khác tôi.” Vì đây là một người khác. Anh ta có tiểu sử

khác, quốc tịch khác, tôn giáo khác. Thông thường người này sẽ trái ngược với tiểu sử, dân tộc và lòng trung thành của bạn. Nhưng bất chấp việc này, hãy yêu quý người đó như chính bản thân mình. Tôn trọng quyền được khác, quyền được có một văn hoá khác, một ký ức khác của người đó cho dù người đó là kẻ thù của mình. Nói cách khác, đừng vơ đũa cả nắm. Hãy phân biệt phần tội ác của kẻ có tội. Hãy cố gắng coi đối phương là một đối tác mà bạn có thể giao tiếp, chứ đừng coi người ta là một kẻ thù mà bạn phải hủy diệt.

#### **Điều răn 6: “Người chó có giết người.”**

Bạn có thể giết người chỉ bằng từ ngữ; đây chính là sức hấp dẫn chết người của nghề báo. Tuy nhiên, người ta cũng có thể dùng từ ngữ để làm việc tốt: người ta có thể bỏ đi sự say mê một cách cực đoan, người ta có thể có lòng vị tha, người ta có thể cung cấp các bằng chứng chứng minh sự thật và tự do. Người ta có thể phân tích các từ ngữ. Đây là điều mà báo chí cổ điển Ba Lan đã làm. Michal Glowinski, Stanislaw Baranczak, Jakub Karpinski, và Teresa Bogucka là những người tiên phong trong những phân tích kỹ lưỡng về thứ ngôn ngữ mới (newspeak), về cách nói của các sát thủ dùng từ ngữ, về tiếng nói của lòng hận thù.

Hãy chiến đấu với ngòi bút của bạn, nhưng hãy chiến đấu một cách đàng hoàng, không có lòng thù hận. Đừng tấn công quá mức cần thiết. Đừng nghĩ rằng bạn có toa thuốc cho sự công bằng. Và đặc biệt là đừng nghĩ rằng bạn có thể là “cánh tay của Chúa” khi bạn giáng một đòn chí mạng vào đối phương của mình. Khi bạn buộc tội anh ta thiếu lòng yêu nước, tham nhũng, phản bội, hãy luôn luôn nhớ rằng bạn đang giết anh ta. Và sự thật kiêu gì cũng sẽ được phơi bày, và khi đó bạn sẽ phải trả giá cho sự bất lương của mình, cho dù chỉ là trả giá với lương tâm của mình. Đừng giết người. Đừng làm những việc với người khác mà bạn không thích những người khác làm với mình.

#### **Điều răn 7: “Người chó có ngoại tình”**

Hãy trung thành, ít nhất với các nguyên tắc mà bạn cho là quý giá và ít nhất với những người mà bạn nợ họ lòng trung thành. Đừng làm tay sai. Đừng làm mất danh dự nghề nghiệp của mình vì quyền lực, vì tiền hay vì “tôi không thể quan tâm ít hơn.” Chỉ có tự do mới có thể cho phép bạn trung thành. Hơn nữa, khả năng trung thành - với các nguyên tắc, giá trị và con người - là bằng chứng của khả năng có thể tự do. Sự phản bội và thù hận là các triệu chứng của tình trạng trống rỗng bên trong, dấu hiệu ban đầu của sự thoả hiệp và nô dịch. Không có gì nhục nhã hơn sự phản bội.



### **Điều răn 8: “Người chó có ăn cắp.”**

Đối với một nhà báo, không có gì gây tổn thương hơn hành động đạo văn. Đó không chỉ là một đòn giáng vào một người khác, mà nó còn đánh vào ý thức chung về công lý và lẽ phải.

Đạo văn cho phép tham nhũng trong đời sống của nhân dân; đó là một hành động không đẹp được sử dụng như là một phương pháp. Đạo văn hủy hoại đặc tính của nghề báo. Bóp méo sự thật và làm con người ngu muội – đây là những đặc điểm cụ thể của trộm cắp, của sự suy đồi của nghề báo. Chúng ta đọc các từ rất cao quý: Chúa, danh dự, tổ quốc. Nếu như các từ này được một nhà báo biến chất nói ra thì anh ta đã ăn cắp các từ đó và làm mất đi ý nghĩa ban đầu của các từ này. Các giá trị được xây dựng thành biểu tượng sẽ không còn. Đây là lý do tại sao các nhà báo cần tự răn mình: không được ăn cắp. Nói cách khác, không được sao chép vượt quá mức thực sự cần thiết.

### **Điều răn 9: “Người chó làm nhân chứng giả để vu cáo hàng xóm.”**

Mâu thuẫn là điều bình thường trong một xã hội và nhà nước dân chủ. Đó là lý do tại sao việc xác định loại mâu thuẫn nào, văn hoá và ngôn ngữ của nó là gì, lại là điều rất quan trọng. Chúng ta, những nhà báo, phải có trách nhiệm đối với loại mâu thuẫn này. Một lần nữa cần nhận ra những điều chắc chắn hiển nhiên. Điều răn không cho phép nói dối (“vu cáo”) không có nghĩa bạn phải là một người được tự do ngôn luận. Không phải bất kỳ sự thật nào cũng cần được nói ra ngay lập tức và hàng ngày bất chấp lý do. Nhà thơ Mickiewicz từng viết:

Có những sự thật mà một nhà hiền triết nói cho tất cả mọi người biết,  
Có những sự thật ông ta chỉ nói cho tổ quốc mình,  
Có những sự thật ông ta chỉ nói với bạn bè,  
Và có những sự thật ông ta không thể chia sẻ với ai.

Vậy đâu là những sự thật không thể nói ra? Đó là những sự thật có liên quan đến những bí mật sâu nhất của lương tâm, những sự thật được nói ra khi xưng tội, chỉ có Chúa và linh mục biết chứ không phải cho độc giả biết. Những sự thật này là về chuyện riêng tư của con người, và việc công khai chúng sẽ làm tổn thương một người nào đó.

Đồng thời, việc chỉ tiết lộ một phần sự thật về một người có thể là một lời nói dối về cuộc sống của người đó, giống như viết tiểu sử của Thánh Paul mà chỉ kể về thời kỳ khi ông là đầy tớ của Caesar và ngược đãi những người Thiên Chúa giáo. Khả năng đứng ra làm nhân chứng thật cho một người, đặc biệt nếu

người đó là đối thủ của chúng ta, là một bài thử thách cơ bản nghề nghiệp và lòng nhân đạo của chúng ta.

Một người sợ đối mặt với người khác trong sự thật và tự do sẽ sử dụng lời nói dối. Bằng chứng giả luôn luôn là một triệu chứng của sự yếu kém và sự thiếu lòng tin đối với lý lẽ của chính mình. Cũng giống như tự do bắt nguồn từ sự thật, bạo lực bắt nguồn từ sự lừa dối. Làm bằng chứng giả là tội ác theo cách lý giải sau: nó đưa một cuộc tranh cãi dân chủ biến thành một cuộc chiến tranh lạnh trong nội bộ; nó biến một đối tác thành một kẻ đối lập và biến một kẻ đối lập thành một kẻ thù chết người. Lời của nhân chứng giả là một cách để làm cho đối phương trở nên vô nhân đạo. Nếu bạn chống lại phá thai, bạn sẽ trở thành giống như những kẻ phạm tội giết người ở Auschwitz và quần đảo Gulag. Nếu bạn ủng hộ việc tách nhà thờ và nhà nước, bạn là kẻ thù của Chúa và chân lý của kinh Phúc âm. Nếu bạn từ chối để phân biệt đối xử với những người có tiêu sử khác bạn, thì bạn sẽ trở thành một tên phản quốc.

Bằng chứng giả có thể làm hại hoặc thậm chí giết chết nạn nhân, nhưng người đưa ra bằng chứng giả ít nhất cũng phải bị thương. Đưa ra bằng chứng giả là hành động tội ác chống lại con người và là sự báng bổ Đức Chúa. Đó cũng là tội tử hình đối với các tiêu chuẩn của nghề báo.

#### **Điều răn 10: “Người chớ thềm muốn nhà của hàng xóm và chớ thềm muốn vợ của hàng xóm”**

Bạn chớ có thềm muốn bất kỳ thứ gì, kể cả lòng kính trọng và sự nổi tiếng. Nếu tham vọng của bạn là được nổi tiếng và được kính trọng, hãy tự dành cho mình những điều này với công việc, tài năng và lòng dũng cảm của chính mình chứ không phải là hủy hoại người khác. Tham vọng là một đặc tính thú vị, nhưng ghen ghét đố kỵ sẽ tự làm hại mình. Ghen ghét đố kỵ sẽ làm ngu muội và thoái hoá; nó giết chết sự cao thượng và khả năng được trải qua những cảm xúc lớn hơn.

Ganh tị với tài sản của người khác sẽ dẫn tới sự hèn nhát, xu nịnh kẻ mạnh và lên án kẻ yếu, hòa theo đám đông và tham gia vào các chiến dịch chống người yếu thế. Sự ghen ghét vi phạm quy tắc thông thường của nghề báo và quy tắc trung thành thông thường đối với những người khác.

#### **Điều răn 11: Đừng trộn lẫn.**

Tôi nghe được điều răn thứ 11 này từ những người thích uống rượu (dù uống ở mức vừa phải). Họ nói rằng: Đừng trộn lẫn các loại rượu. Đừng trộn rượu vang với rượu vodka, rượu cô nhắc với bia, và rượu mạnh nấu từ quả mận

với rượu sâm banh. Trộn lẫn như vậy sẽ gây cảm giác rất khó chịu khi dùng. Tôi đã cố gắng không trộn lẫn các thể loại với nhau. Báo chí không phải là chính trị và cũng không phải là tôn giáo; đó không phải là kinh doanh hoa hay giăng bài ở một trường đại học; đó không phải là soạn một cuốn danh bạ điện thoại hay một trận đấu bóng đá, cho dù báo chí là một ít của những việc này. Mỗi lĩnh vực của cuộc sống đều có đặc thù riêng, có nguyên tắc riêng và có những quy tắc đạo đức riêng. Một chính trị gia không nên cố gắng giả vờ là một linh mục, một nhà báo không nên cố gắng trở thành một chính trị gia. Một doanh nhân phải tìm kiếm lợi nhuận thoả đáng, còn một nhà báo phải bám vào chân lý và tự do.

Tham nhũng có thể ảnh hưởng tới tất cả các lĩnh vực của đời sống nhân dân. Chúng ta biết có những chính trị gia giàu có trong khi họ không nên giàu có, chúng ta biết có những linh mục xúi giục hận thù, chúng ta biết có những doanh nhân ăn cắp và đưa hối lộ. Chúng ta cũng biết có những nhà báo biến chất sử dụng tuyên truyền thay vì thông tin, những quảng cáo giả mạo thay vì những thông tin mô tả đáng tin cậy, các chương trình bôi nhọ âm ỉ thay vì tranh luận chính đáng.

Vậy liệu tôi có khờ dại hay không khi giới thiệu những ý nghĩ áp úp này mà lẽ ra chỉ dành cho tôi và cho các bạn đồng nghiệp là anh em của tôi? Có lẽ tôi khờ dại. Nhưng khi tôi mất đi sự khờ dại này, tôi sẽ đổi nghề. Cho dù tôi cũng chưa biết tôi sẽ chọn nghề nào.

---

# 19

## Sự tồn tại của một đài truyền hình cấp tỉnh trong thời kỳ diễn ra nhiều đổi thay to lớn

Viktor Muchnik and Yulia Muchnik

Năm 1990, trong thời kỳ diễn ra làn sóng dân chủ hoá ở Nga, một bộ luật mới ra đời đã chấm dứt sự độc quyền của nhà nước trong lĩnh vực truyền thông và cho phép sở hữu tư nhân trong lĩnh vực này. Ở khắp nơi trên đất nước, hàng chục nhà báo, doanh nhân và cán bộ kỹ thuật trong nước, những người hoàn toàn không biết nhau, phát hiện ra cách để thành lập các đài truyền hình tư nhân nhỏ để phục vụ các cộng đồng trong nước. Một trong những nhà tiên phong là đài truyền hình độc lập TV-2 ở Tomsk, một thành phố với nhiều trường đại học và có dân số khoảng 700.000 người thuộc miền đông Xibêri.

Giống như tất cả các đài truyền hình trong những năm đầu này, TV-2 cũng được xây dựng từ con số không. Đài truyền hình này tồn tại được bởi vì nhu cầu dịch vụ mới này là rất lớn và đây là đài truyền hình đầu tiên ở Tomsk đáp ứng nhu cầu này. Tuy nhiên, TV-2 có khác biệt so với một số đài truyền hình khác được thành lập trong buổi đầu ở chỗ nó tập trung vào chất lượng báo chí (điều mãi sau này mới trở nên rõ ràng khi các chuyên gia truyền thông trong nước của đài này bắt đầu gặp gỡ với các đồng nghiệp trên khắp đất nước và so sánh tin bài). Sự khác biệt này cuối cùng đã được công nhận và được trao nhiều giải thưởng cấp quốc gia. Ngày nay, Nga có trên 600 đài truyền hình tư nhân trong nước, và các điều kiện kinh tế của đất nước đã thay đổi rất nhiều. Đài TV-2 tiếp tục phát triển, cho dù có phải đối mặt với những thách thức mới. Các tác giả của bài này, những

---

Được dịch từ bản tiếng Nga của Persephone Miel, Giám đốc Khu vực phụ trách Nga của Internews Network.

người từng tham gia trong TV-2 kể từ khi thành lập, hiện vẫn còn làm việc ở đó.

### Câu chuyện bắt đầu

Câu chuyện bắt đầu năm 1990. Vào thời điểm đó, một nhà báo trẻ đã thành danh ở đài truyền hình Arkadii Maiofis, một đài truyền hình địa phương của nhà nước ở Tomsk, đột nhiên nghỉ việc và bắt đầu cho bạn bè biết rằng anh ta đang sắp sửa thành lập một loại hình truyền hình mới, đó là truyền hình không phải của chính phủ và độc lập. Để hiểu được những lời nói ngông cuồng này, chúng ta cần nhớ lại thời đó. Chính sách *Perestroika và glasnost* (*Cải tổ và mở cửa*) rõ ràng là đã sắp chấm dứt; chính quyền đang nói rất mạnh mẽ về sự cần thiết phải khôi phục trật tự; người dân thì buồn rầu trao đổi những phiếu khẩu phần thực phẩm; và không có ai trông đợi điều gì đó từ chính sách này. Dự án của Maiofis gần giống như một giấc mơ không tưởng, bởi vì thực tế ngoài Maiofis ra không có ai trong số các thành viên tương lai tham gia vào dự án này có kinh nghiệm thực tế trong lĩnh vực truyền hình. Tuy nhiên, ý tưởng này rất hấp dẫn. Người ta không thể không nghĩ: “Ừ, tất nhiên, chế độ này cuối cùng sẽ sụp đổ. Rồi chúng ta sẽ được nói những gì chúng ta nghĩ.” Vào thời điểm chúng tôi bắt đầu dự án, gần như không có cuộc thảo luận nào về tiền và sở hữu. Tất nhiên, chúng tôi biết rằng chúng tôi sẽ phải mua một số thiết bị nào đó, và chúng tôi đã mua, nhưng là mua bằng tín dụng. Người đứng ra bảo lãnh cho khoản vay của chúng tôi lúc bấy giờ là chủ tịch hội đồng thành phố Tomsk (lúc đó chúng ta chưa có thị trưởng), người biết Maiofis với tư cách là một nhà báo. Việc có các mối quan hệ rõ ràng đã giúp ích cho chúng tôi. Vốn vay thực tế được cung cấp từ một ngân hàng thương mại (các ngân hàng này vừa mới được thành lập ở Mosk) có tên là Finist (Phượng Hoàng), một cái tên rõ ràng được lựa chọn để thể hiện khả năng hồi sinh của ngân hàng cho dù gặp bất kỳ khó khăn nào, giống như phượng hoàng, loài chim liên tục bị thiêu cháy và lại hồi sinh từ đống tro tàn. Sau khi cho chúng tôi vay khoản đó, ngân hàng không còn hoạt động nữa. Không giống như chim phượng hoàng, ngân hàng đã bị cháy và không khôi phục được. Với khoản vay 15.000 đôla ban đầu này, đài truyền hình đã mua sắm các thiết bị đầu tiên: 2 đầu máy chạy băng video, 2 chiếc TV, một máy quay phim (tất nhiên tất cả các thiết bị này thuộc loại dùng cho gia đình).

Maiofis dự kiến trả lại khoản vay ngân hàng bằng cách công bố khả năng

bán bộ giải mã. Bộ giải mã là một thiết bị sử dụng để giải mã tín hiệu do công ty truyền hình độc lập mới này cung cấp. Ông cho rằng những người muốn xem các chương trình mới của đài sẽ mua bộ giải mã của TV-2. Arkadii, một người không có thiên hướng kỹ thuật lắm, gần như hoàn toàn tin tưởng vào khả năng giải mã tín hiệu với sự trợ giúp của một chiếc hộp nhỏ màu đen có hai dây cáp thò ra, và thành phố Monsk cũng tin vào điều này. Mọi người xếp hàng mua bộ giải mã và hàng nhanh chóng được bán hết veo. Để hiểu được lý do của việc này, cần phải hiểu thói quen mua sắm ở thời đó. Với nền kinh tế Xô viết mà trong đó sự khan hiếm là kinh niên thì thuật ngữ then chốt là “hàng mới về”. Mọi người đều cho rằng hàng đang được nói tới - dầu ăn, áo nịt, nút nổi ống nước hay là bất kỳ thứ gì – là “hàng mới về” thì đều có số lượng hạn chế, và do vậy ngày hôm sau, hai giờ nữa hay thậm chí 15 phút nữa hàng sẽ hết. Năm 1991, lúc nào người ta cũng nghĩ rằng các phần thực phẩm nhỏ đang được đưa vào các cửa hàng lần cuối cùng và chẳng bao lâu nữa sẽ không còn cái gì để bán. Bộ giải mã rõ ràng được coi là một trong những hàng hoá khan hiếm như vậy; Mọi người nghĩ rằng chỉ trong một hai ngày là bộ giải mã sẽ được bán hết giống như các hàng hoá khác.

Toàn bộ người dân Tomsk có thể đã không bị cuốn hút bởi ý tưởng về sự độc lập như những người gây dựng đài truyền hình này. Tuy nhiên, bắt đầu từ ngày 15 tháng 5 năm 1991, ngày đầu tiên phát sóng của đài TV-2, ngày nào kênh truyền hình này cũng chiếu các bộ phim mới của Mỹ, đôi khi chỉ hai tuần sau khi được công chiếu ở Hollywood. Khỏi phải nói, đây là các bộ phim video được sao chép lậu. Vào thời đó, ở Nga không có ai suy nghĩ nhiều về luật sở hữu trí tuệ. Do vậy, cư dân thành phố mua bộ giải mã để xem các phim lậu trên kênh truyền hình mới, và công ty truyền hình này dần dần trả khoản tiền vay ngân hàng của mình. Trong thời gian này, mọi người được thông báo rằng, những thử nghiệm cuối cùng về việc giải mã đang được tiến hành, và rằng, chẳng bao lâu nữa họ sẽ cần có bộ giải mã để tiếp tục xem được các chương trình của đài này. Điều này đã kích thích nhu cầu mua bộ giải mã. Mãi sau này mọi việc mới trở nên rõ ràng rằng, cho dù người ta gắn bộ giải mã này vào vô tuyến như thế nào đi chăng nữa, thì nó cũng không giải mã được bất kỳ cái gì. Đồng thời, nếu xét đến khả năng kỹ thuật hạn chế của TV-2 thì kênh truyền hình này không có bất kỳ khả năng gì mã hoá tín hiệu. Ta có thể đã dự báo rằng việc này sẽ dẫn tới sự suy giảm nào đó về lòng nhiệt tình của người dân đối với ý tưởng truyền hình độc lập. Nhưng sau đó xảy ra sự kiện tháng 8 năm 1991.

Tại Mátxcova đang diễn ra một cuộc đảo chính, xe tăng đang đi trên các đường phố, nhưng kênh truyền hình của nhà nước chỉ chiếu vở ba lê Hồ Thiên Nga, và các tỉnh không có thông tin gì về những việc đang diễn ra. Tại Tomsk, ngay từ ngày đầu tiên của cuộc đảo chính, nơi duy nhất người dân có thể tìm hiểu tình hình đang diễn ra ở Mátxcova là qua trên kênh truyền hình TV-2. Từ chương trình phát sóng đầu tiên, và thậm chí trước khi xảy ra vụ đảo chính, kênh truyền hình này là một nơi chống cộng quyết liệt. Chương trình bản gốc đầu tiên trên kênh TV-2, được phát ngày 15 tháng 5, là chương trình đầu tiên trong loạt chương trình “Những tên côn đồ vĩ đại của lịch sử”. Chương trình này nhắc nhở đến hoàng đế đầu tiên của Trung Quốc là Tần Thủy Hoàng và nhấn mạnh rằng cuối cùng tất cả các đế chế sẽ sụp đổ do chính sức nặng của nó, và rằng sự sụp đổ đó là một điều tốt. Nói theo cách khác, kênh TV-2 đã “định vị” mình (tất nhiên vào thời đó không ai trong chúng ta biết thuật ngữ này) là một đài truyền hình đối lập. Vật lấy phước mà chúng tôi chọn cho kênh TV-2 là con mèo đen của Rudyard Kipling trong tác phẩm *Just So Stories*, con vật hoang dã nhất và cũng độc lập nhất trong số các loài động vật “tự đi trên chân của mình”. Tháng 8 năm 1991, chú mèo này cùng với những người dân chủ vượt qua các chướng ngại vật và tự hào đi dưới lá cờ mới của nước Nga.

Trong suốt thời gian diễn ra cuộc đảo chính tháng 8, kênh TV-2 có một nhóm ghi hình ở Mátxcova và gửi băng quay tới Tomsk trên các chuyến bay hàng ngày của hãng hàng không Aeroflot. Đó là một thời gian tuyệt vời, gần như là không có thật khi giờ đây chúng tôi nhìn lại. Nhưng chúng tôi thành thật khi chúng tôi nói những điều như: “Chúng sẽ không thắng, chiến thắng sẽ thuộc về chúng ta.” Tại Tomsk, trong những ngày đó, dường như ai cũng đang xem kênh TV-2. Các cựu chiến binh Ápganixtan đến đài truyền hình và đề nghị được bảo vệ đài truyền hình chống lại các âm mưu can thiệp vào việc phát chương trình của chúng tôi. Trong thời gian đó, toàn bộ nhân lực của đài chen chúc trong mấy căn phòng thuê. Những người nghe các chương trình phát thanh nước ngoài thường gọi điện tới và chia sẻ thông tin và những thông tin này ngay lập tức được phát trực tiếp trên kênh truyền hình. Và xúc động nhất là mọi người đem cho chúng tôi đồ ăn và bia (nếu như chúng tôi nhớ không nhầm) để thể hiện tình đoàn kết. Có một sự đồng lòng cảm động giữa những người làm truyền hình và người dân. Như chúng ta biết, cuộc đảo chính thất bại, tuy nhiên thành phố đã trở nên tin tưởng vào các phóng viên của TV-2.

## **Học cách vận hành truyền hình thực sự**

Trong suốt thời gian này, việc làm thế nào để sản xuất chương trình truyền hình thực sự và làm thế nào để kiếm tiền trên chương trình đó vẫn là những khái niệm mơ hồ. Thực sự không có ai dạy chúng tôi. Trong những năm đó cả Khoa báo chí Đại học Monsk và Kênh truyền hình Nhà nước Tomsk đều là các thực thể của Xô viết và là những tấm gương không tốt. “Chúng tôi muốn làm một kênh truyền hình khác”. Tất cả mọi người ở TV-2 đều nói như vậy, nhưng sự khác ở đây có nghĩa là như thế nào? Trong mấy năm đầu này, kênh TV-2 sản xuất hàng chục chương trình. Có các chương trình dành cho trẻ em, dành cho những người làm vườn, dành cho những người mê ô tô, những người thích nuôi chó, và những người hâm mộ điện ảnh và dành cho những người mê loại nhạc Heavy Metal. Nói cách khác, nội dung rất đa dạng và hay thay đổi. Bộ chương trình có biên tập đầu tiên là một nơi thử nghiệm can đảm, trong đó chúng tôi học các nguyên tắc biên tập phim bằng trực giác.

Chúng tôi không có tiền để nâng cấp về kỹ thuật và trả lương nhân viên. Trong khi đó, chúng tôi liên tục đưa ra hết kế hoạch này đến kế hoạch khác, và kế hoạch sau lại quy mô hơn kế hoạch trước. Trong một cuộc phỏng vấn trên báo, Maiofis công bố rằng kênh TV-2 đã thành lập một phân xã ở Đức, và rằng, chúng tôi sẽ sớm có phân xã ở Mátxcova, ở Mỹ, và ở các thành phố của Xibêri. Với các kế hoạch đang nhen nhóm này và thiếu sự quản lý tài chính, việc xảy ra khủng hoảng tài chính lẽ ra là điều không tránh khỏi. Chỉ hai hoặc ba năm sau đó, kênh TV-2 có người phụ trách tài chính đầu tiên. Thậm chí vào thời điểm này, khi so sánh thu nhập mà lúc đó chúng tôi có được với chi phí, người quản lý nói với ban lãnh đạo rằng, căn cứ vào tất cả các luật về kinh tế thì công ty không thể tồn tại, và rằng, sự sụp đổ về kinh tế là không thể tránh khỏi và chỉ tính bằng tháng. Không thể chịu được sự vô lý về kinh tế như vậy, anh ta đã bỏ việc và như vậy đã bỏ lỡ mất cơ hội chứng kiến các con số khả quan hơn về doanh thu.

Thật khó có thể tin rằng nếu những người xây dựng kênh truyền hình TV-2 có hiểu biết tốt hơn về lĩnh vực truyền hình thì câu chuyện về TV-2 đã không bao giờ bắt đầu. Việc các nhân viên của TV-2, các khách hàng quảng cáo và khán giả không biết một kênh truyền hình chuyên nghiệp và mang tính thương mại phải hoạt động như thế nào, hay thậm chí không biết những nguyên tắc cơ bản của kinh tế thị trường đã giải phóng TV-2 khỏi nhu cầu phải tuân theo các nguyên tắc đó. Đài truyền hình TV-2 đã dũng cảm xây



dựng bí quyết của riêng mình, liên tục phải vay nợ, dần dần trả nợ vay và có một lần đã trả được hết khoản nợ trước khi chính bản thân chủ nợ cũng phá sản và quên khoản nợ của chúng tôi. Lúc đó, chúng tôi không biết rằng một công ty cần phải có một “sứ mệnh”; chúng tôi chưa từng biết tới từ này, nhưng thực tế là nếu có gì TV-2 đã từng làm được trong những năm đó, thì đấy chính là sứ mệnh; chúng tôi thống nhất dưới một ý tưởng chung. Vì chúng tôi không biết tới sự tồn tại của rất nhiều điều “không nên làm” nên dường như đối với chúng tôi có rất nhiều việc được coi là “có thể làm”.

Tuy nhiên, dần dần chúng tôi học được một số nguyên tắc kinh doanh của nghề làm truyền hình. Kênh TV-2 đã có khách hàng quảng cáo. Ban đầu, đó là những cửa hàng nhỏ lúc đó đang mới mọc lên ở Nga giống như nấm sau mưa rào. Có lúc chúng tôi còn có quảng cáo từ một cơ quan cung cấp dịch vụ vệ sĩ (vào thời gian đó mảng thị trường này đang có mức phát triển bùng nổ). Chúng tôi cũng nhận nhiều thông báo cá nhân, các thông tin tương tự như quảng cáo rao vặt. Người ta bán máy khâu, mua gạch lát nhà tắm, mua bán căn hộ. Khách hàng quảng cáo đầu tiên của chúng tôi là một quý ông người Udobékh đến từ thung lũng Fergana và đem tới Tomsk rất nhiều bao quả óc chó và muốn bán gấp. Thông báo có quả óc chó bán của người này là quảng cáo đầu tiên của chúng tôi.

Nhờ kênh Internews, kênh xuất hiện ở Nga đầu những năm 1990, các cố vấn người Mỹ đã tới Tomsk. Robert Campbell giúp xây dựng chương trình tin tức “Giờ cao điểm” trên kênh TV-2. Meg Gaydosik giảng giải về các nguyên tắc cơ bản về cách thức bán quảng cáo. Chúng tôi biết ơn cả hai người này. Các cố vấn của chúng tôi có lẽ đã gặp phải rất nhiều phiền phức khi làm việc với chúng tôi và họ đã khéo léo giấu đi. Khoảng cách về kiến thức giữa chúng tôi và các chuyên gia này là rất lớn, tuy nhiên dường như chưa bao giờ tồn tại những “khác biệt văn hoá”. Các cố vấn của chúng tôi cũng có một sứ mệnh: Họ muốn xây dựng truyền hình độc lập từ con số không. Và chúng tôi cũng vậy.

Cũng chính vào những năm đó đã liên tục có những lời đồn đại ở Tomsk rằng kênh TV-2 đang dựa vào tiền của Mỹ. Điều này trên thực tế không có cơ sở. Chúng tôi sống bằng doanh thu từ quảng cáo, và sống rất đạm bạc, không phải bằng những đồng đôla mà bằng những đồng rúp tự kiếm được. Tuy nhiên, sau đó lời đồn đại này lại có ích. Mọi người cho rằng chúng tôi rất mạnh, và rằng, có lẽ tốt hơn là không nên can thiệp vào hoạt động của chúng tôi. Nếu không, ai mà biết được, nhờ đâu Hạm đội số sáu của Mỹ có thể đã xuôi sông Ushaika thì sao.

## **Truyền hình theo phong cách Tomsk**

Trong những năm đó chúng tôi đã học được nhiều điều bổ ích, chẳng hạn như làm sao để thực hiện việc đưa tin trực tiếp và làm sao để sử dụng âm thanh tự nhiên trong các chương trình của chúng tôi. Chúng tôi cũng học được cách làm sao để “vượt qua vạch” khi quay các cảnh video và không nên để hai cảnh quay trung cảnh cạnh nhau khi biên tập. Chúng tôi học được cách khai thác thông tin, các bố cục một chương trình tin tức, cách lập kế hoạch ngân sách, cách nói chuyện với khách hàng quảng cáo và học được thương hiệu là gì và làm thế nào để xây dựng thương hiệu. Chúng tôi cũng học được cách giữ khoảng cách với tất cả các cơ quan chính phủ và các đảng phái chính trị. Nói chung, chúng tôi dường như học cách làm truyền hình một cách chuyên nghiệp. Chúng tôi từ bỏ hàng chục chương trình không đem lại lợi nhuận và tập trung vào các chương trình được đánh giá cao và có thể đem lại thu nhập. Chúng tôi tự xây được trụ sở, mở hai đài phát thanh, thành lập một bộ phận quảng cáo, và bây giờ đang tiến sang lĩnh vực Internet. Kể từ cuối những năm 1990, các chương trình của TV-2 và cá nhân các nhà báo làm việc cho kênh TV-2 đã nhiều lần giành được giải thưởng trong các cuộc thi truyền hình toàn quốc có uy tín (“Tin tức - Giờ địa phương”, “Tất cả là Nga”, “Ngôi sao Lazurnaya”). Năm 2000, chương trình tin tức của kênh TV-2 giành giải thưởng truyền hình quốc gia TEFI, tương tự như giải Emmy. Nói chung, thời gian vừa qua không phải là tồi.

Trong suốt những năm qua, chúng tôi kiên định với một số ý tưởng. Thứ nhất, truyền hình địa phương phải có bản sắc riêng. Kênh truyền hình của Tomsk không nên giống kênh truyền hình Mátxcơva hay thậm chí không giống truyền hình ở Êcátơrinbuc. Chỉ có chúng tôi có thể thông tin cho cư dân thành phố Tomsk biết những gì đang diễn ra trong nước và trên khắp thế giới. Chúng tôi có thể thông tin bằng một thứ ngôn ngữ mà họ có thể hiểu, không bối rối hay u sầu, và có một chút mỉa mai, bởi vì giọng mỉa mai một chút rất có ích khi nói về thực tế nước Nga theo nhiều phương diện trong một thời kỳ có nhiều biến đổi lớn lao đến như vậy.

Thứ hai, sau khi đã học cách giữ một khoảng cách hợp lý với các chính trị gia, cũng giống như trước đây (hồi đầu những năm 1990), chúng tôi không bao giờ che giấu rằng chúng tôi kiên trì với ý tưởng truyền hình tự do, không phụ thuộc vào bất kỳ ai. Báo chí “được ủy thác” (bởi các lợi ích chính trị), thứ báo chí đã trở nên rất phổ biến ở Nga, thật may là đã không bao giờ nhen nhóm ở kênh truyền hình TV-2. Chúng tôi phải công nhận

rằng, chúng tôi không phải ngay lập tức học được cách giữ khoảng cách với các chính trị gia. Cũng giống như tất cả báo chí tự do ở Nga vào đầu những năm 1990, chúng tôi tích cực tham gia vào chính trị và phải mất một thời gian chúng tôi mới hiểu ra rằng, trung thành với các ý tưởng là một chuyện, nhưng thành lập các liên minh chính trị với những người cụ thể lại là một chuyện hoàn toàn khác.

Thứ ba, về khía cạnh kinh tế, chúng tôi luôn luôn ủng hộ tư tưởng Juche (một ý tưởng về tự cường có nguồn gốc từ Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên): Khi tấn công, bạn phải dựa vào sức mạnh của chính mình. Chúng tôi học được cách chi tiêu số tiền chúng tôi kiếm được từ thị trường quảng cáo ở địa phương và không đặt hy vọng vào các nguồn tiền lớn đến từ đầu đó bên ngoài. Tháng 5 năm 2001, chúng tôi tổ chức kỷ niệm 10 năm ngày thành lập kênh truyền hình TV-2. Theo các tiêu chuẩn của Tomsk thì chúng tôi đã tổ chức khá phung phí. Lúc đó, chúng tôi đã có đủ kinh phí để làm việc này.

## Ngày nay

Năm 2001, không lâu sau lễ kỷ niệm này, một cổ phần chi phối của kênh TV-2 đã được bán cho thủ lĩnh chính trị Mátxcova Mikhail Khodorkovsky, người giàu nhất nước Nga và là người sở hữu công ty dầu mỏ Yukos. Vào thời điểm đó, Yukos đã cung cấp dầu mỏ cho Tomsk được một vài năm và chịu trách nhiệm đóng góp gần một nửa ngân sách thành phố. Trong thời gian chuẩn bị cho lần bán cổ phần này, nhiều bất đồng nghiêm trọng đã nảy sinh trong nội bộ nhóm những người bạn vốn có cùng quan điểm, những người đã sáng lập ra kênh TV-2. Những người khởi xướng việc bán cổ phần có quan điểm cho rằng, truyền hình là một lĩnh vực kinh doanh, và với quan điểm đó thì việc bán cổ phần là một vụ làm ăn tuyệt vời. Họ thúc giục rằng khoản đầu tư mà chúng tôi có từ việc bán cổ phần sẽ đem đến cho chúng tôi cơ hội tạo một bước nhảy vọt về công nghệ, và rằng, sẽ không có ai đem đến cho chúng tôi số tiền như của Khodorkovsky. Lúc đó, chúng tôi cũng chứng kiến việc đóng cửa của kênh truyền hình NTV. Trường hợp khó khăn của NTV khiến cho bất kỳ ai cũng phải đặt câu hỏi liệu truyền hình độc lập có thể tồn tại ở Nga mà không có chính trị là ô che hay không.

Những người phản đối việc bán cổ phần cho rằng việc này sẽ biến TV-2 thành một công cụ chính trị, rằng việc này đi ngược lại tất cả những lý tưởng ban đầu mà dựa vào đó công ty được thành lập. Tuy nhiên, những người

phản đối việc bán cổ phần có đủ hiểu biết để không đi đến thái cực, không bước qua vạch khiến TV-2 bị chia tách. Một trong những bài học quan trọng trong câu chuyện của NTV đối với đài truyền hình Tomsk là sự tan vỡ vĩnh viễn và đáng buồn của một nhóm đồng nghiệp tài năng và từng chung lòng. Chúng tôi muốn tránh điều đó. Khi mọi việc trở nên rõ ràng rằng việc bán cổ phần cho Yukos là không thể tránh khỏi, kênh TV-2 đưa ra các quy định về biên tập gây khó khăn cho việc can thiệp trực tiếp vào công tác biên tập của các chủ sở hữu và bầu ra một tổng biên tập, như quy định của luật báo chí Nga. Bản thân Khodorkovsky cũng gạt bỏ các nhân viên của kênh TV-2 nhằm thuyết phục họ rằng ông ta không có ý định can thiệp vào các quy định biên tập hiện thành dưới bất kỳ hình thức nào, và rằng ông tôn thờ các giá trị tự do như là các nhà báo của đài chúng tôi. Vì vậy, cuối cùng việc bán cổ phần cũng được thực hiện, và kênh TV-2 bước vào một giai đoạn lịch sử mới của mình. Giai đoạn lịch sử này sẽ như thế nào chỉ có thời gian mới có thể trả lời.



## NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433 USA  
Telephone: 202 473-1000  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
E-mail: [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

Tôi đã chờ 10 năm trời ai đó tập hợp được một cuốn sách như thế này. **Quyển được nói** cuối cùng đã tạo ra được mối liên kết thực tế giữa truyền thông mở với tăng trưởng và phát triển kinh tế. Mỗi bài viết trong cuốn sách này giống như một viên gạch trong tổng kết về chính sách công mà nó đã đưa truyền thông mở lên vị trí hàng đầu của chiến lược phát triển. Nó nối tiếp với công trình tiên phong Amartya Sen's groundbreaking **Phát triển và Tự do** với những lập luận hấp dẫn cho rằng truyền thông độc lập có vai trò thiết yếu với phát triển xã hội và tăng trưởng kinh tế. Truyền thông mở đã biến thành sự minh bạch và tính trách nhiệm của Chính phủ, xã hội dân sự và tất nhiên thu nhập cao hơn. Cuốn sách này là một tác phẩm cần phải đọc đối với các nhà hoạch định chính sách những người mà giờ đây đã thức tỉnh với quyền lực to lớn hơn của truyền thông mở.

**David Hoffman**  
Chủ tịch, Internews Network