

سیاست گذاری رسانه‌ای

نوشته دنیس مک کوایل

ترجمه مریم بنی‌هاشمی

در اوایل همکاریم با جرمی تونستال مقارن با تشکیل سومین کمیسیون تحقیق سلطنتی درباره مطبوعات (۱۹۷۴-۷۷)، ما هر دو به عنوان پژوهشگر. مشاور در آنجا مشغول به کار بودیم. یکی از کلمات قصار معروف او توجه مرا به شدت به خود جلب کرد. مضمون آن این بود که «مطبوعات حوزه‌ای غیرقابل سیاست گذاری است». استدلال‌ها و کلمات دقیق آن اکنون در خاطرم نیست، اما این فکر اگر نه همچون نظری پذیرفته شده، که بیشتر همچون یک طرف بحث خیالی در ذهن من باقی ماند. گزارش نهایی کمیسیون مزبور در سال ۱۹۷۷ بر این داوری صحه گذاشت و دست کم برای یک نسل به هر گونه توقع واقع‌بینانه مبنی بر این که سیاست گذاری دولتی می‌تواند عملاً برای حفظ منافع مردم، که گاهی کم‌وبیش رنگ و بوی سیاسی به خود می‌گیرد، در سیستم روزنامه‌نگاری بریتانیا مداخله کند پایان داد. با نگاهی به زمان گذشته می‌بینیم که در سال‌های پایانی دهه ۱۹۷۰ همین وضعیت در دیگر کشورها حاکم بود. در کانادا کمیسیون تحقیق سلطنتی درباره روزنامه‌ها (۱۹۸۲)، عمدتاً بریتانیایی‌ها را سرمشق قرار داد و توصیف آنها درباره مشکلات ناشی از فقدان رقابت و ناکافی بودن اطلاعات عمومی را پذیرفت و همان روش را دنبال

کرد. این کمیسیون همچنین برای پشتیبانی از گزارش دستور داد تحقیقات تجربی فراوانی بر مبنای تجربیات عملی صورت گیرد که در واقع بی‌حاصل بود. در سایر کشورهای اروپایی، از جمله آلمان، هلند، سوئد و فرانسه می‌توانیم نمونه‌های مشابه این نگرانی سیاسی را مشاهده کنیم که بحث‌های عمومی و گردآوری شواهد (و در نهایت رکود و سکون به نفع نخبگان سیاسی خارج از قدرت و احزاب سیاسی ناراضی) را به دنبال داشت.

حاصل این جریان را می‌توان به یک تعبیر ناکامی اراده سیاسی و شکست منافع عمومی تلقی کرد و به تعبیری دیگر نجات روزنامه‌ها از مداخله‌های سخت و شدید که آزادی‌بازارشان را تهدید می‌کرد. توضیح بیشتر شاید در اظهارنظر موجز جرمی تونستال نهفته باشد که می‌تواند این‌طور تعبیر شود که هدف اصلاح مطبوعات همیشه واهی و از لحاظ سیاسی ساده‌لوحانه، و غیر تاریخی (به معنی در نظر نگرفتن تاریخچه مطبوعات) بوده است.

درک خود من از مطلب به جمع‌بندی نکات زیر منتهی می‌شود: اولاً، هدفی کاملاً پذیرفته شده یا شیوه‌های قابل قبول برای مداخله در حق انتشار آزاد که به مذاق صاحبان روزنامه‌ها خوش بیاید وجود ندارد. حتی اگر بعضی از اصول کلی مانند آزادی و تنوع را مبنای متعارف سیاست‌گذاری تلقی کنیم، هر روشی که برای ارتقای استقلال مطبوعات در پیش گرفته شود و مستقل از قدرت سازمان یافته صاحبان روزنامه‌ها عمل کند متضمن مقادیری از کنترل دولتی است. هر گونه حرکت مؤثر برای تضمین تنوع محتوا و عدم انحصار مالکیت روزنامه مستلزم بعضی محدودیت‌ها در آزادی نشر است و تأثیر منفی بر بازار می‌گذارد. ثانیاً، هرگونه اقدامی در جهت کنترل مؤثر مطبوعات با چنان مقاومت نیرومندی از طرف آنها روبه‌رو خواهد شد که خطرات (واقعی یا خیالی) این کار را تبدیل می‌کند به عملی انتحاری و اقدامی به شدت تفرقه‌برانگیز برای حزب سیاسی یا دولتی که دست‌اندرکار انجام آن باشد. ثالثاً، تاریخ مطبوعات آن گونه که در اسطوره‌ها و باورهای خود و همچنین در حقوق و مزایای تثبیت شده مختلف حفظ شده است به سادگی نمی‌تواند با آن نوع کنترل یا نظارت دولتی که «اصلاح» را به ارمغان بیاورد سازگار باشد، حتی اگر همه بر اهداف این نظارت توافق کرده باشند. غیرممکن خواهد بود که تعریف جدید قابل قبولی از رابطه بین مطبوعات آزاد و قدرت سیاسی پیدا کنیم که بتواند آرزوهای

مصلحان مطبوعات را برآورده کند.

با آن که این نظر که مطبوعات حوزه‌ای غیرقابل سیاست‌گذاری اند پایه‌های نیرومندی مبتنی بر عقل سلیم دارد، استدلال دیگری به همان اندازه قوی هم هست که می‌گوید مطبوعات کاملاً در حوزه سیاست قرار می‌گیرند و به یک معنا کاملاً با سیاست درآمیخته‌اند. حتی می‌توانیم این کلمات قصار را تکرار کنیم که مطبوعات غیرسیاسی وجود ندارد. این می‌تواند پاسخی باشد به آنها که به‌طور جدی هدف غیرسیاسی کردن مطبوعات را تحت‌لوی آرمان‌های گوناگون، از جمله آرمان بی‌طرفی اخبار و تفسیرها، تأسیس دستگاه‌های خبر پراکنی بدون تعهدسیاسی و پیروزی بازار بر ارزش‌های دیگر دنبال می‌کنند. این واقعیت که نظام‌های سیاسی و دموکراتیک عملاً نمی‌توانند روزنامه‌ها را در چارچوب سیاست‌گذاری مهار کنند چندان گویای استقلال مطبوعات از سیاستمداران نیست، بلکه بیشتر نشان‌دهنده نفوذ کامل و ارتباط بین کار مطبوعاتی و دنیای سیاست است. مطبوعات حوزه‌ای غیرقابل سیاست‌گذاری است، دقیقاً به این خاطر که این چنین با سیاست درآمیخته است. در اینجا تناقضی آشکار وجود دارد و بهتر است پیش از دست زدن به هر اقدامی این تناقض را در معرض دید قرار داد تا بتوان شکل سیاست رسانه‌ای را پیش‌بینی کرد، و هدف این مقاله همین است.

بحث مداوم

علی‌رغم اظهارنظرهایی که عموماً طرفدار استقلال مطبوعات از هرگونه حوزه سیاست هستند و علی‌رغم تجربه عدم مداخله که مشخصه دو دهه اخیر در بریتانیا و جاهای دیگر بوده است، وسوسه شدیدی در جامعه هست برای این که در مورد نقطه ضعف‌های ادعایی مطبوعات و آسیب‌پذیری‌شان در مواجهه با نیروهای بازار و سرمایه‌داری جهانی باید کاری کرد. این نقطه ضعف‌ها پدیده‌های نوظهوری نیستند بلکه به تنزل سطح برای جلب خوانندگان، گرایش به جنجال‌برانگیزی و پرداختن به امور شخصی افراد (تابلوئید شدن)، کاهش توجه به مسائل جدی و جایگزین شدن شایعات و سرگرمی با روزنامه‌نگاری جدی برمی‌گردند. انتقاد از افزایش مالکیت متمرکز در درون و بین بخش‌های مختلف رسانه‌ها با منطق ساده این استدلال در هم تنیده شده بود که به حداکثر رساندن منافع به‌ناچار مستلزم به حداقل رساندن هزینه‌های گزارش خوب است،

استدلالی که به مذاق اذهان ساده و غریزه‌های پست خوش می‌آمد. گرایش به انحصار با کمتر اهمیت دادن به خوانندگان و بی‌علاقه‌گی به ایده‌آل‌های انتزاعی و عدم توجه به معیارهای حرفه‌ای همراه بود.

در پس زمینه، نگرانی عمومی درباره شکست نسبی مطبوعات در برطرف کردن بی‌خبری همگانی (جسی ولنگمن ۱۹۹۷) و دلواپسی برای مشارکت زیاد و ثمربخش در روند انتخابات هم وجود داشت. در کل اروپا، گرایش قاطع به دست یافتن به یک تلویزیون تجاری‌تر، به بحث در اتحادیه اروپا و شورای اروپا درباره حقوق سیاست‌گذاری واحد اروپایی که از تنوع در روزنامه‌ها حمایت کند و آن را تشویق نماید، دامن زده است.

این اظهارنظرهای مقدماتی خطوط کلی سناریویی را ترسیم کرده است که در آن حامیان سیاست فعال و مداخله‌گر مطبوعاتی با شکست قطعی در صحنه سیاست روبه‌رو می‌شوند، اما قضیه فقط در عرصه عمل خاتمه یافته تلقی می‌شود. استدلال‌هایی که درباره مصلحت عمومی می‌شود به قوت خود باقی است و حتی با توسعه رسانه‌های جهانی تقویت شده است، اما احتمال دست‌یابی به اهداف سیاست‌گذاری کاهش یافته است. برخی از ناظران این را بی‌درنگ به کاهش نقش دولت در رادیو و تلویزیون (و در نتیجه به کاهش سیاست‌گذاری دولتی برای رادیو و تلویزیون) ربط می‌دهند و به این ترتیب، به این استدلال که نه فقط مطبوعات بلکه رسانه‌ها به‌طور کلی (به صورت فزاینده‌ای) حوزه‌ای غیرقابل سیاست‌گذاری را تشکیل می‌دهند، دامن می‌زنند. شالوده‌های چنین نظری تا حدی با استدلال‌هایی که بر ضد مداخله در مطبوعات می‌شود متفاوت است، زیرا از مشاهده گرایشات مبنی بر حذف نظارت دولت در کار رادیو و تلویزیون و ارتباط از راه دور در طول یک دهه و نیم گذشته ناشی شده است. این نظر همچنین منعکس‌کننده قدرت رو به افزایش بازار آزاد در همه زمینه‌های مربوط به ارتباطات است که از خواست‌های کارآفرینان جهانی نشأت می‌گیرد.

از سیاست‌گذاری مطبوعاتی تا سیاست‌گذاری رسانه‌ای

با این که این مطلب با مطالبی درباره روزنامه‌ها در بریتانیا شروع شده است هدف جامع‌تری مبنی بر بررسی چشم‌اندازهای درازمدت‌تر سیاست‌گذاری رسانه‌ای به‌طور اعم دارد (سیاست‌گذاری برای همه انواع ارتباطات موردنظر این مقاله نیست هر چند این

دوجدایی ناپذیرند). موضوع اصلی آن بررسی این نظر است که نه تنها مطبوعات، بلکه ارتباطات به طور کلی به نحوی فزاینده، محدوده‌ای غیرقابل سیاست‌گذاری را تشکیل می‌دهند، به خصوص به خاطر گرایش‌های همگرایانه‌ای که وجود دارد، حفظ تفکیک سنتی بخش‌های مختلف رسانه‌ای به منظور سیاست‌گذاری و نظارت را هر چه بیشتر دشوار می‌کند. در متن حاضر، سیاست‌گذاری به طور اخص برمی‌گردد به برنامه‌های دولت و مسؤولان دولتی که هدف‌هایی خاص دارند و از گونه‌ای مشروعیت به خاطر «مصلح عمومی» برخوردار هستند. جز این، مشخصه برنامه‌های سیاست‌گذاری به کار گرفتن برخی شیوه‌ها به صورت اقدامات نظارتی و اداری است که این اقدامات در سطح ملی یا بین‌المللی قانوناً معتبر هستند.

بحثی که در ادامه خواهد آمد مسائل مربوط به مالکیت و دیگر حقوق فردی را که مختص رسانه‌ها و ارتباطات نیستند و دامنه گسترده‌تری دارند (به عنوان مثال مسائل مربوط به کپی‌رایت، حریم خصوصی، لطمه به حیثیت) در بر نخواهد گرفت. البته به هیچ وجه ادعا نمی‌شود که چنین مسائلی از اهمیت کمتری برخوردار هستند. در واقع، شاید عکس این مطلب صحت داشته باشد. پیشنهاد کاستن از گستره سیاست‌گذاری رسانه‌ای ناظر است به مسائلی از قبیل خواست عمومی و تأثیری که بر کل جامعه دارد. دلیل اصلی آن این است که روزه‌روز از لزوم، مشروعیت و عملی بودن برنامه‌های سیاست‌گذاری این چنینی کاسته می‌شود. در رابطه با این پیشنهاد سه واکنش اصلی محتمل به نظر می‌رسد. یکی از این سه واکنش این است که بامدرک و دلیل بیشتر و با نشان دادن آنچه باقی خواهد ماند از این پیشنهاد حمایت کنیم. واکنش دیگر رد کردن این نظر است به عنوان یک حکم ایدئولوژیک (با هدف خاص یا نه) که فقط می‌تواند در جهت منافع کسانی باشد که مخالف ایجاد محدودیت در فعالیت‌هایشان از طریق سیاست‌گذاری هستند، مخصوصاً شرکت‌های تجاری عظیم رسانه‌ای. امکان سوم این است که از این پیشنهاد به عنوان راهنمایی برای توسعه آتی چشم‌پوشی کنیم، با این استدلال که اعتبار یا روایی عام ندارد، فقط به سادگی منعکس‌کننده شرایط زمانی و مکانی است و بیش از آن که تحلیلی باشد توصیفی است. دیدگاه این مقاله همین است.

برای این که بحث را پیش ببریم باید به اختصار خطوط کلی نوع قراردادی و کاملاً پذیرفته شده توسعه و کاربردهای گوناگون سیاست‌گذاری در امر ارتباطات را که مربوط

به دموکراسی لیبرال‌های تثبیت شده است ترسیم کنیم. این طرح کلی به روشنی در تقسیم‌بندی پول (۱۹۸۳) نشان داده می‌شود، در آنجا بین سه نوع نظام نظارت‌گر تمایز قائل شده است. این تمایز مربوط می‌شود به حوزه‌های مختلف که عمدتاً با تکنولوژی ارتباطات تعریف می‌شود. نخستین حوزه عبارت است از رسانه‌های چاپی که آزادی بیان (مخصوصاً نبود سانسور) در آنها تضمین شده است و فقط به قوانین دیگر پایبند هستند. مشخصه بخش چاپی (کتاب، روزنامه، مجله و...) مشارکت داوطلبانه و ابتکار شخصی است و نقش حکومت یا قدرت‌های دیگر در آن به حداقل می‌رسد. به طور کلی، در این چارچوب (که نباید لفظ نظام به آن اطلاق شود) نه کیفیت و نه مقدار آنچه چاپ می‌شود و نه ساختار و سازمان عمل نشر هیچ یک مستقیماً مورد توجه یا در حیطه مسؤلیت دولت نیست. هدف اصلی سیاست گذاری دولتی در رابطه با رسانه‌های چاپی حفظ حق آزادی انتشار است. آن چنان که در ادامه خواهیم دید این نقش به خصوص باعث افزایش بعضی زمینه‌های مشروع مداخله در ترکیب اقتصادی و ساختاری روزنامه‌ها شده است. چنین تغییری از سیاست گذاری ارتباطی، قویاً با خاستگاه سیاست دموکراتیک پیوند دارد و نقش تاریخی رسانه‌های چاپی را در ستیزه با سلطه اجتماعی، اقتصادی و کلیسایی منعکس می‌کند.

دومین حوزه سیاست گذاری ارتباطات به تشخیص پول، به آنچه اکنون بخش ارتباطات راه دور نامیده می‌شود می‌پردازد. ارتباطات راه دور در مراحل نخستین خود، در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم، شامل تلگراف، بی سیم و ارتباط تلفنی بود. از این وسایل ارتباطی همچنین تحت عنوان کلی نیک‌های همگانی یاد می‌شد. خدمات پستی که پیش از آن تاریخ دایر شده بود نیز تحت همین اصطلاح قرار می‌گرفت. آنها در اصل فناوری‌هایی برای انتقال بودند که در دسترس کاربران شخصی (یا دولتی) قرار می‌گرفتند تا برای مقاصد ارتباطی خود مورد استفاده قرار دهند. در آن زمان سیاست گذاری دولتی به مسائلی مانند قوانین مالکیت، ساختار، حق دسترسی و در دسترس همگان بودن می‌پرداخت، اما به محتوا کاری نداشت. اهداف سیاست گذاری متنوع بود اما فقط شامل توسعه سریع خدمات ارتباطی که بر پایه این فناوری‌های الکترونیکی جدید قرار داشت به همان دید نگرسته می‌شد که به خدمات رفاهی همچون آب و برق که به سرعت جزو ضروریات زندگی شهری شده بود. همچنین همه این خدمات دارای برخی از ویژگی‌های

«انحصارات طبیعی» بودند، یعنی، اگر بر مبنای انحصار تشکیل می شدند برای مصرف کننده بیشترین کارایی را داشتند.

سومین نظام نظارت کننده (در این مورد کلمه نظام لفظ مناسبی است) ابتدا در دهه ۱۹۲۰ در مورد پخش برنامه های رادیویی و بعدها در مورد برنامه های تلویزیونی اعمال می شد. علی رغم تفاوت هایی که بین نظام های کشورهای گوناگون وجود دارد و علی رغم تغییراتی که این نظام ها در طول زمان متحمل شده اند، سیاست گذاری پخش بسیاری از ویژگی های اوایل پیدایش خود را حفظ کرده است. برای دسترسی به رادیو و تلویزیون قوانین سخت گیرانه ای وجود دارد که به صورت صدور مجوز یا واگذاری امتیاز اعمال می شود و مؤسسات وابسته به دولت بر این قوانین نظارت می کنند. آزادی بیان محدود است، معمولاً شکلی از انحصار سازمانی تشکیلات تأمین کننده وجود دارد و اغلب حقوق مداخله و کنترل در اختیار دولت است. برخلاف مورد مطبوعات یا ارتباطات راه دور، محتوای آنچه پخش می شود عموماً و به طور کلی موضوعی مربوط به مصالح عمومی تلقی شده است؛ هر چند، دلایل مشروعیت سیاست گذاری برای رادیو و تلویزیون همیشه متغیر و متنوع بوده است. بعضی از این دلایل، همان ها هستند که در گذشته در مورد چاپ و بی سیم تلفن هم عنوان می شد؛ برای مثال نیاز به انحصارات طبیعی، خواست دسترسی هر چه بیشتر به خدمات و توزیع دسترسی به شیوه ای عادلانه و دموکراتیک. همچنین، یکی از دلایل مشروعیت سیاست گذاری برای رادیو و تلویزیون می تواند، تلاش در جهت کسب فایده از امکانات عظیم و متنوع رسانه های ارتباطی به نفع دولت و جامعه باشد.

اگر بخواهیم مقایسه کنیم، طرز تفکری نسبتاً جدید که طرفدار محافظت جامعه از آسیب های احتمالی ناشی از تأثیرات نامطلوب رسانه ها بود در پایه ریزی سیاست پخش نقش داشت. این آسیب ها می توانست با گسترش یافتن گستره توزیع و به خصوص با در نظر گرفتن باور به تأثیری که رسانه های صوتی - تصویری بر مردم دارند افزایش یابد. ریشه های این تفکرات مورد باور عموم را احتمالاً، هم باید در تجربه رسانه ای دیگر، یعنی فیلم، جست و جو کرد و همچنین این ریشه ها را می توان در استفاده هایی که از وسایل جدید آن زمان (اوایل قرن بیستم) برای ارتباطات توده ای جمعی (Mass) به منظور تبلیغات، آگهی ها و سرگرمی جمعی می شد، یافت. عامل توده وارسازی (Massification) از اجزای اساسی تلقی مردم از رسانه ها در اوایل قرن بیستم است و تأثیر آن، به رغم ادعای افول

رسانه‌های ارتباط جمعی، هنوز زودوده نشده است.

با آن که این تقسیم‌بندی سه‌گانه و مشخص کردن چارچوب‌های سیاست‌گذاری در مورد توصیف دورنمای رسانه‌ای به شیوه‌ای اختصاری و تا اندازه‌ای در مورد تجزیه و تحلیل گرایش‌ها مفید از آب درآمده است، ناگزیر محدودیت‌های خود را دارد؛ مثلاً آن‌طور که باید و شاید علت نوسانات و تغییرات مهم بین کشورها و شرایط تاریخی را توضیح نمی‌دهد و بین کاربردها و اهداف رسانه‌های مختلف تمایزی قائل نمی‌شود و واقعاً توجیهی برای گذار از یک «مرحله» یا «دوره» به مرحله یا دوره دیگر ندارد. همان‌طور که وین سک (۱۹۸۸) استدلال می‌کند «واگرایی» نظام‌های سیاست‌گذاری رسانه‌ای، گرچه به نظر می‌رسد بر اساسی منطقی خطوط مرزبندی را که فناوری بر مبنای آن استوار است دنبال می‌کند، واقعاً نتیجه فناوری نیست. نه نوسانات درجه آزادی - که برای پول تا آن حد اهمیت داشت - اجتناب‌پذیر است و نه تخصیص دقیق انواع مختلف سازوکارهای کنترل به شیوه‌های مختلف ارتباطات. در مورد تفکیک رژیم‌های سیاست‌گذاری به نظر می‌رسد تصادف و شرایط تاریخی بیش از سیاست‌گذاری آگاهانه نقش داشته باشد. این بدان معنا نیست که هیچ دلیل و منطقی در پشت برخی از تفاوت‌های ریشه‌ای وجود ندارد (به عنوان مثال بین آزادی رادیو و تلویزیون و روزنامه‌ها برای بیان دیدگاه‌هایشان)، فقط باید گفت دلیلی واحد و به خصوص دلیلی فناورانه وجود ندارد.

چارچوب سیاست‌گذاری

خوب است رسانه‌های مختلف را درون چارچوب مشترکی متناسب با طیفی از هدف‌های سیاست‌گذاری ممکن و مطابق با فعالیت‌های نوعاً متفاوت آنها در نظر بگیریم. به عنوان مثال، سه نوع رسانه اصلی که در سطور قبیل مورد بحث قرار دادیم دست کم از سه عامل اصلی تشکیل می‌شوند: زیرساخت‌ها (ماشین‌آلات و محل استقرارشان، تجهیزات و غیره)؛ فرایندهای توزیع منظم، که در آن موضوعات مربوط به دسترسی فرستنده‌ها و گیرنده‌ها و همچنین مسائل مربوط به کارایی و مقیاس مطرح می‌شود، و انواع مختلف خدمات (که اساساً به مسائل مربوط به محتوای پردازش) و وقتی از این زاویه نگاه می‌کنیم می‌بینیم خطوط مرزبندی بین انواع فناوری‌ها چندان واضح نیستند و روزبه‌روز هم از وضوح یا موجه بودن‌شان کاسته می‌شود. همان‌طور که پول (۱۹۸۳) اظهار کرده است،

صحبت کردن از هم‌گرایی روزافزون فناوری‌ها پیش پا افتاده شده است، به خصوص به دلیل حضور همه‌جایی و ماهیت چندکاربردی رسانه‌های ارتباطات راه دور کامپیوتری. در بحث راجع به سیاست‌گذاری باید همچنین به تنوع هدف‌ها تا آنجا که به عامه مردم یا به منافع وسیع‌تر جامعه مربوط می‌شود توجه کنیم.

ون کویی انبرگ و اسلا (۱۹۹۳) در طرح پیشنهادی برای یک مدل کلی جدیدتر و منسجم‌تر برای سیاست‌گذاری ارتباطات، در جهتی که در سطور بالا به آن اشاره شد، بین زیرساخت، خدمات حمل‌ونقل (در اصل، سیستم‌های توزیع) و «خدمات اطلاعاتی» تمایز قائل شدند. منظور از این آخری به‌طور کلی همه انواع محتوا است، از اطلاعات گرفته تا اخبار تا انواع سرگرمی. آنها همچنین پیشنهاد کردند که «خدمات اطلاعاتی» باید بر اساس شیوه ارتباطی موردنظر و نه فقط براساس «کارکرد» آن از دید کاربر (مثلاً اطلاعات، آموزش، سرگرمی) از هم متمایز شوند. شیوه‌های پیشنهادی ارتباطات، بر مبنای نمونه‌های پیشین بوردویک Bordewijk و ون کام Van Kaam (۱۹۸۶) استوارند که به چهار نوع مختلف جریان عبور اطلاعات قائل هستند. آنها عبارتند از:

- توزیع، به معنی همه اشکال توزیع مرکز-پیرامونی پیام‌ها، که مشخصه آن «ارتباطات جمعی» است، و به این ترتیب هم روزنامه‌ها و هم رادیو و تلویزیون را در برمی‌گیرد؛
- مشاوره، به منابع اطلاعاتی اطلاق می‌شود که «کاربران» می‌توانند در جست‌وجوی انواع مشخص اطلاعات شخصاً آنها را انتخاب کرده و به آنها دسترسی داشته باشند و در درجه اول به منابع الکترونیکی گفته می‌شود. اما همچنین برخی از رسانه‌های سنتی مانند روزنامه‌ها را هم در برمی‌گیرد؛
- مکالمه، به معنی همه انواع رسانه‌های دوسویه، و به‌طور اخص خدمات مبتنی بر تلفن و سایر اشکال تعاملی که از کامپیوتر، کابل یا ماهواره استفاده می‌کنند، و
- ثبت کردن، به مجموعه مرکزی داده‌ها درباره جریان اطلاعات و کاربردهای دیگر در یک شبکه معین اطلاق می‌شود.

این روش طبقه‌بندی خدمات اطلاعاتی، پیوند سنتی را که برای مقاصد نظارتی بین بعضی از انواع محتوا و کارکرد ارتباطات از سویی و برخی شیوه‌های توزیع (خدمات حمل‌ونقل) و بعضی فناوری‌ها از سوی دیگر به وجود آمده است، زیر پا می‌گذارد.

پیام این نیست که رسانه‌ها به هر شکلی در حال ادغام با هم هستند، هر چند غالباً چنین

پیشگویی را در مورد آینده می‌شنویم؛ بلکه منظور این است که آنها سرگرم تنوع بخشیدن به شیوه‌های ارائه و متنوع کردن شکل خود و افزایش دادن خدماتی که ارائه می‌دهند هستند. در این شرایط، به نظر می‌رسد تلاش برای «پاسداری کردن» از رسانه‌ها به نحوی مؤثر و به منظور سیاست‌گذاری دولتی محکوم به شکست است، چون ابزار سیاست‌گذاری نمی‌تواند دقیقاً متوجه یک فناوری یا کاربردی معین یا حتی تعریفی مشخص از کاربر (مثلاً شخص حقیقی یا یک گروه اجتماعی) باشد.

هدف کلی سیاست‌گذاری دولتی این است که به نوعی در خدمت مصالح عمومی یا منافع مردم باشد. تعجب‌آور نیست اگر از «مصالح عمومی» روایت‌های مختلفی وجود داشته باشد؛ از آن جایی که در صحنه سیاست می‌توانند به هر توافقی بر سر این مسأله برسند، این مفهوم در طول زمان تغییر می‌کند. در اینجا بد نیست به تقسیم‌بندی سه گانه کویی‌انبرگ و اسلا در سال ۱۹۹۳ اشاره کنیم که براساس آن منافع مردم به ترتیب به مسائل مربوط به رفاه سیاسی، رفاه اجتماعی و فرهنگی و رفاه اقتصادی تقسیم می‌شود. هر یک از اینها می‌تواند به انحاء مختلف تعریف شود، اما به طور کلی رفاه سیاسی به نیازهای ارتباطی در یک نظام دموکراتیک که شامل آزادی بیان می‌شود؛ رفاه اجتماعی و فرهنگی به ادغام، هویت و بیان اجتماعی و رفاه اقتصادی به ارائه خدمات و تولید نفع اقتصادی بیشتر از نظر استخدام و سود مربوط می‌شود. اهمیت نسبی هر یک از این مسائل غالباً مورد سؤال قرار می‌گیرد و کفه ترازوی استدلال هرازگاهی به سمت یکی از اینها متمایل می‌شود. پیشرفت در فناوری و تغییر در سیستم‌های ارتباطات اجتماعی به طور مداوم محتوای هدف‌ها، معیار موفقیت و مفاد سیاست‌گذاری را دگرگون می‌کند.

مراحل سیاست‌گذاری

در اولین دوره سیاست‌گذاری ارتباطات، به خصوص از آنجا که ارتباطات به تلگراف و تلفن و بی‌سیم وابسته بود، کاربردهای سیاسی ارتباطات عمدتاً ناشناخته بود و تحت کنترل قرار نداشت. فرض بر این بود که رسانه‌ای که آشکارا به ارتباطات سیاسی می‌پردازد روزنامه است، که برای آن هیچ نوع سیاست‌گذاری در بین نبود (دست‌کم در آمریکای شمالی و حکومت‌های لیبرال‌تر اروپایی). روزنامه‌ها فقط ملزم به رعایت قوانین بودند و هیچ‌گونه سانسوری در مورد آنها اعمال نمی‌شد.

اندکی پس از ظهور سینما در نیمه دهه ۱۸۹۰، قوانینی در مورد آن وضع شد و به طور کلی در مورد سینما هم همانند تئاتر و دیگر نمایش‌ها و سرگرمی‌های عمومی رفتار می‌شد. هدف اصلی سیاست‌گذاری عمومی در مورد سینما این بود که از آسیب احتمالی که ممکن بود به اخلاقیات و به جوان‌ها وارد کند جلوگیری شود و این کار از طریق اشکال مختلف سانسور و کنترل، و غالباً بر مبنایی محلی و شهر به شهر انجام می‌پذیرفت. گروه‌های فشار وابسته به کلیسا و شهروندان متدین در این زمینه پیشاهنگ بودند و این مقدمه بسیاری از سیاست‌گذاری‌های اجتماعی - فرهنگی بعدی بود.

از سوی دیگر سیاست‌گذاری در رابطه با تلگراف، تلفن و بی‌سیم از بدو امر ماهیتی عمدتاً اقتصادی داشت، با آن که با هدف‌های سیاسی نیز درآمیخته بود. در ایالات متحده تلگراف به سرعت به انحصاری خصوصی، تحت مالکیت وسترن یونیون تبدیل شد. تلفن، در بدو ظهورش، به هیچ‌رو انحصاری نبود (ساسن ۱۹۹۷). صرف نظر از وقفه‌های کوتاه در زمان جنگ، این مدل انحصار خصوصی تحت نظارت دولت در اوایل کار، هسته اصلی سیاست‌گذاری ارتباطات در ایالات متحده را تشکیل می‌داد. تأکید بر مالکیت خصوصی بود و نظارت بیشتر با انگیزه احساسات عمومی ضدتراست و حمایت از رقابت صورت می‌گرفت تا بابت دید خدمت به منافع مردم. هر چه به نفع سرمایه‌داری بود به نفع آمریکا بود. بدلیل اصلی این مدل باید در اروپا جست‌وجو می‌شد. در بریتانیا، از سال ۱۸۶۸، همه خدمات تلگرافی قانوناً برای اداره پست محفوظ بود و در آلمان، فرانسه، هلند و سوئد از الگوی مشابهی تقلید می‌شد. صرف نظر از تجربه‌های کوچک و اختلافات جزئی، وضع در مورد تلفن هم به همین نحو بود. سیاست اروپایی این بود که تلگراف و تلفن به همراه خدمات پستی، در انحصار دولت و عملاً شاخه‌ای از حکومت باشد. ارتباطات رادیویی، به نوبه خود، در اوایل قرن بیستم از همین الگو پیروی می‌کرد.

حتی در کشورهای به شدت متعهد به سرمایه‌داری، انحصار دولتی بهترین راه برای حفظ منافع ملی تلقی می‌شد (آن‌گونه که خود دولت‌ها تصریح می‌کردند). به رسانه‌های الکترونیکی به چشم زیربنای اقتصادی نگاه می‌شد که برای دولت و صنایع از چنان اهمیت بنیادینی برخوردار بودند که نمی‌شد آنها را به بی‌ثباتی بازار آزاد سپرد و به هیچ‌رو نمی‌شد آنها را انحصاری از یک جامعه مصرفی تلقی کرد. همچنین این رسانه‌ها به طور کلی یا «غیرسیاسی» تلقی می‌شدند یا خارج از قلمرو مجادلات سیاسی دموکراتیک بودند.

جایگاه این رسانه ها به عنوان شاخه هایی از خدمات شهری این مفهوم را تأیید می کرد. علی رغم تفاوت های مهم، مدل آمریکایی و مدل اروپایی هر دو در برخی از ویژگی های کلی سهیم بودند، به خصوص هنگامی که رسانه رادیویی بی سیم در شکل آغازین خود (پیش از جنگ جهانی دوم) وارد صحنه می شود.

اولاً، با شاخه های مختلف رسانه ای (فیلم، مطبوعات، تلفن، رادیو و تلویزیون، بی سیم و تلگراف) به طور جداگانه برخورد می شد و هر یک از اینها قوانین خاص خود را داشتند. ثانیاً، بعضی از رسانه ها شاخه هایی از صنعت تلفنی می شدند و قوانین اقتصادی در مورد آنها اعمال می شد، در حالی که کاربرد بقیه عمدتاً اجتماعی - فرهنگی بود (هر چند آمریکا و اروپا بر سر این مسأله اختلاف نظر داشتند). ثالثاً، همه رسانه های ارتباطی به جهاتی دارای اهمیت استراتژیک تلفنی می شدند (از جمله به خاطر ظرفیت شان برای تبلیغات) و تابع ملاحظات مربوط به مصالح ملی بودند. با آن که در دهه ۱۹۳۰ اوضاع و احوال با ظهور رادیو عوض شد، حوزه سیاست گذاری ارتباطات بیش از آن که میدانی برای مباحثات سیاسی دموکراتیک تلفنی شود با منطقی فنی - اداری یا تجارتي مورد توجه قرار می گرفت. میدان سیاست گذاری عملاً غیرسیاسی بود.

می توان گفت پس از جنگ جهانی دوم، سیاست گذاری رسانه ای و ارتباطی قدم به مرحله جدیدی گذاشت که در آن به مسائل اجتماعی - سیاسی بیش از مسائل اقتصادی توجه می شد. این چرخش علل متعددی دارد. یکی از این علل روحیه جمعی و آگاه به مسائل اجتماعی زمانه می تواند باشد که تا حدی در واکنش به رکود اقتصادی و جنگ است. اما همچنین واکنشی است به بلوغ گرایش های سیاسی - اجتماعی دموکراتیک. این روند مستلزم ارزیابی شایسته تری از اهمیت رسانه های جمعی برای زندگی اجتماعی - سیاسی در دموکراسی توده ای بود. تجربه اوایل قرن بیستم درس های زیادی از قدرت تبلیغات، نه فقط در جوامع توتالیتیر بلکه همچنین در جوامع سرمایه داری تحت سلطه شرکت های بزرگ با «سلطین مطبوعات» به عنوان متحدین شان به ما آموخت.

در مورد رادیو و تلویزیون، روح اصلاحات اجتماعی، با پشت گرمی بازسازی پس از جنگ، بر فواید اجتماعی مثبت برنامه های رادیو و تلویزیون در جهت نیل به اهداف خدمات عمومی، و همچنین بر جبران کردن گرایش سیاسی مغرضانه روزنامه های طرفدار سرمایه داری تأکید داشت. در قاره اروپا پایان جنگ جهانی دوم فرصتی فراهم کرد و در

بعضی موارد ضرورتی به وجود آورد که کل سیستم رسانه‌ای پس از جنگ، اشغال و استبداد بر پایه خط مشی دموکراتیک‌تری بازسازی شود. حتی ورود رسانه‌های چاپی که زمانی مقدس به حساب می‌آمدند به این حوزه سیاست‌گذاری مشروع شمرده شد. روح کلی زمانه با نظر مساعد به تغییرات تدریجی و برنامه‌ریزی اجتماعی در همه زمینه‌های زندگی می‌نگریست.

افکار و نظریه‌هایی که برای شکل دادن به سیاست رسانه‌ای لازم بود، به خصوص به صورت نظریه‌های دموکراتیک پیشین در مورد مطبوعات، در این زمان وجود داشت. این نظریه‌ها انحصار کنترل در رژیم‌های سرمایه‌داری را به نقد می‌کشیدند. مرحله اولیه برنامه‌سازی خدمات عمومی، با تأکید بیشتر بر اهداف فرهنگی - اجتماعی و کمتر بها دادن به سرگرمی یا سود، به طور قابل ملاحظه‌ای به بسط حوزه سیاست‌گذاری کمک کرد. با تأثیرپذیری از کمیسیون آمریکایی آزادی مطبوعات در سال ۱۹۴۷ (هاچینز، ۱۹۴۷) نظریه‌های بیشتری شکل گرفت. برای اولین بار رابطه آشکاری بین آزادی مطبوعات و «مسئولیت اجتماعی» پدید آمد که معنی آن تعهد به در دسترس قرار دادن اخبار قابل اعتماد و مفید و اطلاعات و فراهم کردن فرصتی برای صاحبان آرای گوناگون بود تا بتوانند در عرصه عمومی صدای خود را به گوش همه برسانند (سیرت، ۱۹۵۶). این عقیده که آزادی بیان دربرگیرنده نوعی تعهد اجتماعی است بحث‌انگیز بود و با مخالفت صاحبان روزنامه‌ها روبه‌رو شد، اما با این حال در درازمدت بر افکار عمومی تأثیر زیادی گذاشت و در ایالات متحده باعث شد اف.سی.سی یا هیأت کنترل‌کننده پخش رادیویی و تلویزیونی آسان‌تر بتواند شرایطی برای رعایت بی‌طرفی و تنوع وضع کند. تبلیغ محاسن «آزادی» در شرایط جنگ سرد و پیکار جهانی بر سر به دست آوردن قلب‌ها و ذهن‌ها نیز نظریه سیاست‌گذاری دموکراتیک و به نفع عامه مردم را در درون ایدئولوژی تجارت آزاد، پذیرفتنی‌تر جلوه داد. در اروپا، جهت‌دار بودن سیاسی سنتی روزنامه‌ها همراه با گرایشاتی به سمت تمرکز اقتصادی در دوره پس از جنگ انگیزه لازم را برای بررسی دقیق مطبوعات فراهم کرد؛ به عنوان مثال به وسیله کمیسیون تحقیق سلطنتی درباره مطبوعات که در سال‌های ۹-۱۹۴۷ در بریتانیا تشکیل شد یا کمیسیون تحقیق سوئدی که در سال‌های ۷-۱۹۷۲ مشغول به کار بود (هاتن، ۱۹۷۹). در چندین کشور، به منظور عدم تمرکز مالکیت و تنوع محتوا، تجدید انحصار و برخورد مؤثرتر با شکایاتی که بر علیه مطبوعات می‌شود به طرق گوناگون، از جمله وضع

قوانین، اعمال قدرت شد. تأکید بر آزادی مثبت عامل مهمی در آنچه پیکارد (۱۹۸۵) تحت عنوان «ثوری سوسیال دموکراتیک مطبوعات» مطرح کرد، بود. پخش برنامه چه از نظر ساختار و چه از نظر محتوا فوق‌العاده کنترل شده بود. به مدت سه دهه پس از جنگ جهانی دوم، بیشتر کشورهای اروپایی انحصار دولتی رادیو و پخش را به اجرا گذاشتند؛ در آن میان تنها استثنای قابل ملاحظه (هر چند تا حدی موفق) بریتانیا بود. تصمیمات دربارهٔ توسعهٔ پخش و وظایف آن تصمیماتی سیاسی بود و پخش علی‌رغم این که غالباً از استقلال قابل ملاحظهٔ مسؤلان آن برخوردار بود، علناً به دلیل طبیعت و ماهیت خدماتی که ارائه می‌داد مسؤل محسوب می‌شد. تعهداتی که برنامه‌سازان خدمات دولتی مجبور به رعایت آنها بودند عموماً در برگیرندهٔ نکات زیر بود:

● تعهد به خدمت عمومی؛

● تنوع محتوا و این که محتوا بیانگر شرایط سیاسی، اجتماعی و فرهنگی باشد؛

● مسؤولیت دموکراتیک؛

● تأمین بودجهٔ دولتی و داشتن اهداف غیرانتفاعی.

سیاست‌گذاری پخش از اواسط سال‌های ۱۹۷۰ با حفظ یا حذف انحصار قانونی و با داشتن مشکلات مربوطه به گنجاندن دستاوردهای جدید رسانه‌ها در سیستم نظارت موجود در آن زمان رو به تغییر گذارد و به نحوی فزاینده معطوف به تأمین بودجه و کارایی پخش عمومی شد، (مک‌کوایل و سایون ۱۹۸۶).

در مرحلهٔ پس از جنگ، سیاست‌گذاری رسانه‌ای با توجه به مسائل هنجاری که به‌ویژه به نیاز برای دموکراسی ربط پیدا می‌کردند شکل گرفت. همچنین ماهیت سیاست‌گذاری ملی و دامنهٔ آن به قلمرو کشور و حاکمیت درون آن محدود می‌شد. دخالت گستردهٔ دولت، از آنجا که از طریق دموکراتیک تصمیم‌گیری شده بود، با نیازهای اجتماعی، فرهنگی و سیاسی توجیه می‌شد. تأکید بر نقش رسانه‌ها و ارتباطات در زندگی مردم و مسائل بنیادی مربوط به محتوا در درون محدوده‌های بحث مورد توجه و بررسی قرار می‌گرفت. روزبه‌روز بیشتر آشکار می‌شود که این مرحله از سیاست‌گذاری به پایان رسیده است، با این که تاریخ دقیقی برای آن نمی‌توان تعیین کرد و عوامل مهم سیاست‌گذاری اجتماعی - فرهنگی همچنان نیرومندند و حتی به سطح بین‌المللی منتقل شده‌اند. گام‌های اصلی در این گذار عبارت بوده‌اند از:

- فرآیند حذف نظارت دولت که از آمریکا به اروپا و کشورهای دیگر گسترش پیدا کرده است؛
- بهره‌برداری تجاری از رسانه‌های مهم جدید و عوامل کلیدی رسانه‌های قدیمی (به خصوص رادیو و تلویزیون)؛
- شاخه شاخه شدن گرایش‌های مربوط به جهانی‌سازی ساختارها و جریان‌های رسانه‌ای.

سقوط کمونیسم در تغییر اوضاع و احوال جهانی از جمله سیاست‌گذاری رسانه‌ای سهم به‌سزایی داشت، چون باعث شد جهان سوم یکی از تکیه‌گاه‌های خود را در مقابله با رسانه‌های جهان سرمایه‌داری از دست بدهد. بسیاری از این تغییرات بر حال و هوای توقع تعیین‌هنجار درباره‌ی نقش سیاسی و فرهنگی رسانه‌ها تأثیر منفی گذاشت. با این حال، اکنون استدلال‌های دیگری می‌آورند و این موضوع کاملاً مورد توافق قرار گرفته که ملاحظات فنی و اقتصادی، با بُعد غیرقابل اجتناب ژئوپولیتیک، (یک بار دیگر) باید بر سیاست‌گذاری بچرید (مک کوایل و سایون ۱۹۹۸). دوران پس از جنگ را می‌توان نه به عنوان دوران ناهنجاری، بلکه شاید به عنوان دوره‌ای استثنایی از نظر ثبات نسبی جوامع ملی و نظم جهانی، و نیز ثبات فناوری، به شمار آورد. این دوران شاهد بلوغ و پیشرفت منظم دور رسانه ارتباطی عمده یعنی روزنامه‌ها و تلویزیون بود؛ و پایان این دوران مقارن می‌شود با افت این دو رسانه.

به سوی یک پارادایم جدید سیاست‌گذاری

سیر تاریخی تغییرات مربوط به سیاست‌گذاری در طی دوره‌های متوالی که بیان شد ممکن است دعوتی به ترسیم یک «مرحله» سوم به نظر بیاید که ما اکنون وارد آن شده‌ایم و می‌تواند به نوبه خود با عوامل اصلی آن توصیف شود. هر چند اشتباه است اگر فکر کنیم منطق شفاف‌ی برای این گذر از یک مرحله به مرحله دیگر وجود دارد که می‌تواند راهنمای چنین تمرینی باشد، اما تراکم تجربیات در طول یک قرن رهنمودهایی درباره‌ی مؤلفه‌های یک پارادایم جدید به ما می‌دهد و این که چگونه این مؤلفه‌ها به خط مشی سیاسی ارتباطات ربط پیدا می‌کند. به خصوص آموزنده است که به گذشته، به مراحل پیشین و به مرحله پیش‌هنجاری توسعه «ارتباطات راه دور» نگاه کنیم. از بعضی جهات، تاریخ اولیه

باید دوباره تکرار می‌شود، اما با پس زمینه‌ای کاملاً متفاوت و با عقاید سیاسی و ارزش‌های اجتماعی جدید. بار دیگر فناوری‌های قدرتمند و جدیدی با ظرفیت نامشخص توسعه به وجود آمده‌اند، منافع تجارتمندی و صنعتی عظیم در خطر هستند و دولت‌ها تلاش می‌کنند خود را با تغییرات هماهنگ کنند. یک بار دیگر این گرایش پیدا شده است که بگذاریم بازار خود به سمت توسعه کشیده شود؛ در حالی که سیاست سعی می‌کند زمام امور بازار را در این بخش به دست بگیرد.

در حال حاضر دولت‌ها که عموماً به منافع (ملی) آگاه هستند در فکر بهره‌کشی از اشتغال و سودهای حاصل از درآمد بازارهای روبه‌گسترش نرم‌افزار و سخت‌افزار هستند. جهانی‌سازی به توسعه کمک می‌کند اما نقش سیاست‌گذاری ارتباطات ملی چندان کاهش نیافته است؛ چون دولت‌های ملی، همراه با شرکت‌های ملی و چندملیتی، همچنان بازیگران اصلی صحنه سیاست‌گذاری هستند. شرکت‌ها می‌خواهند بازارهای بین‌المللی جدید به وجود بیاورند و نیز با گذشتن از مرزهای مقرر شده قدیمی بسط پیدا کنند و در هم ادغام شوند. دولت‌ها در جایی که نظارت مانع از توسعه بازار می‌شود خود را کنار می‌کشند و در مقابل رفاه اجتماعی - فرهنگی و سیاسی اولویت را به رفاه اقتصادی می‌دهند. تضعیف و تغییر شکل تعهد هنجاری تنها تا آنجا می‌تواند پیش برود که نظام سیاسی مجاز می‌دارد، اما شواهد زیادی در دست است که نشان می‌دهد که عمل‌گرایی اقتصادی و ارزیابی مجدد هزینه و فایده از سوی بازیگران سیاسی مجال زیادی برای تغییرات به وجود آورده است. الگوی سیاست‌گذاری در حال پیدایش فارغ از عوامل هنجاری نیست، اما طیف وسیع‌تری از ارزش‌ها را در برمی‌گیرد و دیگر منحصراً تحت تأثیر شالوده‌های هنجاری نظریه دموکراتیک نیست. هنجارهای مربوطه در واقع بیشتر ماهیت «ارتباطی» دارند تا خصلت «سیاسی» و «فرهنگی». این مطلب به معانی قراردادی اصطلاح‌هایی بستگی دارد که در آن فرهنگ به مهارت‌ها و هنرهای سنتی و زبان یک ملت، ناحیه یا گروه اطلاق می‌شود، در حالی که سیاست به معنی نهادهای سیاسی مستقر گرفته می‌شود (به خصوص حمایت‌های ارتباطات عمومی برای انتخابات، قانون‌گذاری و انجام وظیفه دولت). ارزش‌هایی که به طیف هنجارهای مربوطه افزوده شده‌اند یا دارای اهمیت بیشتری هستند عبارتند از:

● صداقت و شفافیت، با توجه به مالکیت خصوصی و نظارت و کنترل دولتی، دسترسی

و مشارکت در جریان‌های (تعاملی) ارتباطی؛

● حق انتخاب برای کاربران/مصرف‌کنندگان (به جای تضمین برای حداقل تأمین

عمومی)؛

● رقابت و نوآوری در فناوری و خدمات؛

● محافظت از حریم خصوصی و رازداری.

اگر کسی اینها را برگزیند، می‌تواند این ارزش «جدید» را به سادگی، بسط و گسترش ارزش‌های قدیمی‌تر بداند، به خصوص آنها که به آزادی و برابری مربوط می‌شوند. بعضی از اصول مهم دیگر جای خود را در طیف گفتمان سیاست‌گذاری حفظ کرده‌اند. اصل پاسخگویی یکی از آنها است، به این معنی که عملاً همه اشکال ارتباطات عمومی در معرض موشکافی، بحث و ارزیابی هستند، حتی اگر مکانیسم رسمی برای حسابرسی وجود نداشته باشد و یا ضعیف باشد. از این گذشته محتمل است که مصالح عمومی یا ادعایی که به نام آن می‌شود هنوز جاذبه داشته باشد؛ ادعایی که غالباً با اشاره به مسائل فرهنگی یا مادی یا استراتژیک صورت می‌گیرد. دلیل قانع‌کننده‌ای در دست نیست که گمان کنیم نظام‌های ارتباطی در شرایطی که مورد تهدید یا تحت شرایط برخورد عملی بین‌المللی به بهانه امنیت ملی قرار گرفته‌اند در معرض نظارت یا مداخله نباشند؛ خوشبختانه، در کشورهای عمده صنعتی هنوز چندان نشانه‌ای از وجود چنین نظارتی به چشم نمی‌خورد. از این گذشته، به رغم تضعیف مداوم تابوها و سست شدن معیارها در بسیاری از جنبه‌های اخلاقیات جنسی و تجلیات آن در رسانه‌ها، هنوز فشار مردمی و سیاسی برای حفظ بعضی از ابزار کنترل، قوی است، به خصوص در زمینه‌هایی که پای مصالح افراد نابالغ در میان باشد. همین موضوع در مورد حقوق هم صادق است، جایی که موضوع نژادپرستی یا دیگر اشکال تعصب به میان می‌آید. سرانجام، ارزشی که بر تنوع ساختار نهاده شده (مالکیت، کنترل و محتوا) کاهش نیافته است؛ با آن که به نظر می‌رسد پویایی سیستم رو به گسترش ارتباطات به خودی خود برای به دست آوردن تنوع قابل ملاحظه کافی باشد.

همچنین تغییراتی در راه است و بعضی از ارزش‌های کهنه در حال از دست دادن اعتبار خود هستند. حوزه اصلی این ارزش‌های رو به زوال «مسئولیت اجتماعی»، خدمات عمومی و نوع دوستی (هدف‌های غیرانتفاعی) است. «مصالح عمومی» از نو تعریف می‌شود

تا ارزش های اقتصادی و مصرف گرایانه را دربرگیرد. به نظر می رسد رسانه ها به طور کلی - دست کم از دید فعالان و نخبگان سیاسی - چندان رغبتی به احترام و خدمت به جریانان سیاسی ندارند. تفوق روزنامه نگاری سیاسی «جدی» و خبرنگاری بین المللی در سلسله مراتب رسانه ای کاهش یافته است و ناظران منتقد و خوش بیان مانند دست اندرکاران رسانه ها بر این شکست افسوس می خورند. به نظر می آید این تغییر به خصوص با پدیده مشهود عدم فعالیت سیاسی و زوال ایدئولوژی همراه باشد. این گرایش ها در کنار هم این نظر را تقویت می کنند که رسانه ها از محدوده هرگونه سیاست گذاری خارج می شوند.

نشان دادن الگوی در حال ظهور تنها در یک چارچوب آسان نیست؛ نه فقط به این دلیل که مسیر توسعه ارتباطات هنوز نامشخص است، بلکه به خاطر تناقضات پی در پی و معضلات حل نشده ای که رودرروی سیاست گذاری قرار دارد؛ بگذریم از عدم قطعیت که در مورد کارایی هرگونه سیاست گذاری ارتباطی منسجم ملی در شرایط فعلی وجود دارد. به علاوه، هم چنان که خاطر نشان کرده ام، فرآیندهای همگرایی و واگرایی در حال شکل گیری هستند و تفکیک حدود رسانه ها یا جدا کردن هر یک از بخش ها، مانند «رادیو و تلویزیون» یا «مطبوعات» برای منظوری خاص را ناممکن می کنند.

در این بحث فرض را بر این گذاشتیم که هدف کلی سیاست گذاری همچنان خدمت به مصالح عمومی است، اما آنچه عمدتاً تغییر کرده تعادل ارزش هایی است که تعریف مصالح عمومی را شکل می دهد. به طور کلی، می توان نظر داد که رفاه، نسبت به رفاه سیاسی پیش افتاده است و این که در تعریف جدید رفاه فرهنگی - اجتماعی ناظر است به ارزش هایی که با خود ارتباطات، فرصت ها و پیامدهای بالقوه آن در ارتباط هستند. این شامل فرصت های بیشتر برای مشارکت در جریان های ارتباطی، حفاظت در برابر خطرهای تجاوز، فقدان رازداری و در معرض سوء استفاده یا نظارت قرار گرفتن می شود. در رابطه با خط مشی سیاسی دموکراتیک، تأکید از کوشش برای حفظ جریان های عمودی سیاستمداران به رأی دهندگان یا جریان های افقی نخبگان سیاسی برداشته شده و بر تشویق جریان های فعال و مستقل گروه های شهروند و از شهروندان به رهبران بالقوه گذاشته شده است.

شک و تردیدها و پرسش های بی پاسخی که احتمالاً برای سیاست گذاران پیش می آید

اینها هستند:

- آیا باید به ثبات بازار کمک کرد یا به پویایی آن؛
 - چه تعادلی را باید بین نقش ها و گستره های بخش های خصوصی و دولتی ایجاد کرد؛
 - منابع مالی بخش های خصوصی از کجا باید تأمین شود؛
 - کدام ابزار سیاست گذاری را باید برای کدام مقصود به کار برد (دخالت های اقتصادی، حرکت های قانونی نظارتی، فشار دولتی و سیاسی، خود نظارتی و ابتکارهای دیگری که سیستم خود به وجود می آورد)؛
 - آیا باید سیاست گذاری و کنترل را بر محتوا یا بر ساختار اعمال کرد و تا کجا؛
 - آیا باید برای تمام بخش ها سیاست واحدی به کار برد یا باید نقشه را از نو و به طریقی جدید ترسیم کرد؛
 - آیا قدرت نظارت گر باید پخش باشد یا متمرکز (همچنین خود سیاست گذاری)؛
 - آیا باید سیاست گذاری را در سطح ملی حفظ کرد یا وارد موافقت نامه های نظارتی وسیع تر - در سطح بین المللی - شد؛
 - چگونه باید کنترل سیاسی نهایی را بدون دخالت حکومت حفظ کرد.
- تنها هنگامی که پاسخ به بعضی از این سوالات برگزیده در یک متن مفروض روشن شد می توان درباره الگوی سیاست گذاری که می توان در یک کشور فرضی اعمال کرد با دقت سخن گفت. شکی نیست که در آن صورت چندین متغیر وجود خواهد داشت که به عواملی همچون اندازه، سهم نسبی بخش اطلاعات و ارتباطات در اقتصاد ملی و حال و هوای عمومی سیاسی بستگی دارد. محتمل است که کشورهای از نظر فرهنگی یا اقتصادی وابسته، مثلاً اعضای اتحادیه اروپا، برنامه های سیاست گذاری مشابهی داشته باشند.
- به این سؤال که آیا سیاست گذاری یکسان خواهد بود یا باید یکسان باشد، از طریق انتخاب اهداف یکسان و به کار بردن اصول و روش های یکسان و در درون نوعی تشکیلات واحد (آن چنان که به عنوان مثال کالینز و مورونی ۱۹۹۶ پیشنهاد می کنند) احتمالاً با یک آری یا نه ساده پاسخ نمی توان داد. دلایلی برای ترسیم دوباره مرزها هست، اما ضروری نیست که برای انواع مختلف خدمات فقط یک نظام وجود داشته باشد. همچنین دلایلی برای داشتن مجموعه ای از اصول منسجم وجود دارد (به خصوص در رابطه با مسائلی همچون آزادی و تنوع) اما بدان معنا نیست که با همه انواع محتوا (تبلیغات، هنر، اخبار، پورنوگرافی، و غیره) باید یکسان برخورد شود. وجه تمایزهای محتوا و مخاطبین این

محتوا به قوت خود باقی خواهد ماند. همچنین ممکن است، حتی لازم است، که برای مقاصد متفاوت شیوه‌های متفاوتی به کار گرفته شود. برای حفظ آزادی مهم است که قدرت مسلط بر ارتباطات در یک گروه واحد متمرکز نباشد، و همیشه باید استثنائات را در نظر گرفت و باید راه‌های بدیل - همانند دادگاه‌های استیناف - وجود داشته باشند.

نتیجه

همچنان که در آغاز تأکید شد، تعاملی پر از تناقض بین سیاست و سیاست‌گذاری وجود دارد. هر حوزه‌ای از زندگی اجتماعی که به اندازه ارتباطات حساس باشد به انحاء مختلف و به‌طور گسترده با سیاست درآمیخته خواهد بود. بدون تردید، بحث و جدل‌های شدیدی وجود خواهد داشت و برنامه‌های سیاسی بخشی از کشمکش‌های گروه‌های ذی‌نفع رقیب را تشکیل خواهند داد که امیدواریم نیازهای شهروند عادی را هم در بر بگیرد. اما شکست‌ها و خلاءهای آشکار در سیاست‌گذاری می‌تواند همچنین منعکس‌کننده عمق مبارزات سیاسی باشد. نظارت خفیف‌تر بر بسیاری از رسانه‌های در حال ظهور و فعالیت‌های ارتباطی تنها به همان اندازه بازتاب سیاست‌های در دست اجرا است که ساختار کامل و مؤثر سیاست‌گذاری برای رسانه‌های الکترونیکی بود و به نظر می‌رسد در حال پشت‌سر گذاشتن این ساختار هستیم. حاصل این گشت‌وگذار انکار هرگونه وضعیت بدیهی یا کلی است، از این منظر است که رسانه‌ها حوزه‌ای غیرقابل سیاست‌گذاری را تشکیل می‌دهند. در بعضی موارد این موضوع صدق می‌کند، اما ارتباطات عمومی هرگز حوزه‌ای غیرسیاسی نخواهد شد، هر چند به نظر می‌رسد در حال فاصله گرفتن از مدل قدیمی نظام سیاسی شده‌ای است که مشخصه روزنامه بود. □

این مقاله ترجمه فصل اول کتاب زیر است:

Tamber Howard (editor) (2002), "Media Power, Professionals and Policies", sage publications.

منابع:

Bordewijk, J.L. and Van Kaam (1986) 'Towards a new classification of teleinformation services', *Intermedia* 14 (1): 11-21.

Collins, R. and C.Murrone (1986) *New Media: New Politics*, Cambridge: Polity Press.

- Hulten, O. (1984) *Mass Media and State Support in Sweden*, Stockholm: Sweden Books.
- Hutchins, R. (1947) *A Free and Responsible Press: Commission on Freedom of the Press*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lacey, C. and D. Longman (1997) *The Press as Public Educator*, Luton: University of Luton Press.
- McQuail, D. and Siune, K.(eds)(1986) *New Media Politics*, London: Sage.
- McQuail, D. and Siune, K.(eds)(1998) *Media Policy: Convergence, Concentration and Commerce*, London: Sage.
- Picard, R. G. (1985) *The Press and the Decline of Democracy*, Westport, CT: Greenwood Press.
- Pool, I. de Sola (1983) *Technologies of Freedom*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Royal Commission on the Press (1977), Report, Cmnd 6180, London: HMSO.
- Royal Commission on Newspapers (1982) Report, Ottawa: Canadian Government Publishing Centre.
- Siebert, F. S., T. Patterson and W. Schramm (1956) *Four Theories of the Press*, Urbana: University of Illinois Press.
- Sussman, G. (1977) *Communication, Technology, and Politics in the Information Age*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Van Cuilenburg, J.J. and D. McQuail (1998) "Media policy paradigm shifts" in R. Picard (ed.) *Evolving Media* Markes, Turku, Finland: the Economic Research Foundation for Mass Communication, 57-81.
- Van Cuilenburg, J.J. and P. Slaa (1993) "From media policy towards a national communications policy", *European Journal of Communication* 8(2): 149-76.
- Winseck, D.(1998) "Pursuing the Holy Grail: information highways and media reconvergence in Britain and Canada", *European Journal of Communication* 13 (2):337-74.



ثرويشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگي
پرتال جامع علوم انسانی