

浙江省社会科学基金项目

新闻监督

XINWEN  SIFADULI
JIANDU GUANXIYANJIU

司法独立关系研究

王 艳 著

中国物资出版社

浙江省社会科学基金项目

新闻监督与司法独立关系研究

王 艳 著

中国物资出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新闻监督与司法独立关系研究/王艳著. —北京:

中国物资出版社, 2004.2

ISBN 7-5047-2040-2

I. 新… II. 王… III. ①新闻工作—舆论—监督—作用—研究—中国②司法制度—研究—中国 IV. ①G219.2②D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 007636 号

责任编辑 沈兴龙

责任印制 沈兴龙

责任校对 李晓春

中国物资出版社出版发行

网址: <http://www.clph.cn>

社址: 北京市西城区月坛北街 25 号

电话: (010) 68589540 邮政编码: 100834

全国新华书店经销

中国农业出版社印刷厂印刷

开本: 850×1168mm 1/32 印张: 12.5 字数: 320 千字

2004 年 2 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

书号: ISBN 7-5047-2040-2/F·0764

印数: 0001-2000 册

定价: 25.00 元

(图书出现印装质量问题, 本社负责调换)

序 言

现代社会经济建设和科技文化建设的发展促进了传媒渗透社会领域的能力，也提升了新闻舆论——被西方国家喻为继“立法、司法、行政”三项权能后的第四项权力对社会的影响力度。新闻媒体介入司法，对案件的报道以及对案情、案件审理过程和裁判结果的关注，是我国社会进步，法制观念深入人心，法制建设不断完善的重要表现。传媒的介入，揭开了司法的神秘面纱，满足了社会公众的知情权和对社会的参与意识。传媒对案件的关注和报道传达的是民众的声音，反映了民众对案件的社会评价。然而，作为独立行使国家审判权的人民法院经过正当程序开庭审理后，对案件的法律评价往往与公众的社会评价产生分歧，甚至出现矛盾冲突，其结果是公众对案件期盼的社会效果与人民法院所追求的法律效果不一致。由于舆论报道较开庭审判在时间上具有抢先性、空间上的广泛影响力，使得司法活动面临舆论和新闻的巨大压力，法院和法官依法独立办案受到一定的影响和干预，新闻的“舆论审判”干扰了法院的独立审判。

长期以来，公众对传媒性质在思想认识上存在误区。多年来由于我国政治制度、历史和传统文化等因素的影响，民众已形成一种习惯性的认识，认为传媒代表的是官方的声音，新闻媒体的官方色彩比较浓厚，媒体报道的事情，百姓就认为官方已经定性，司法机关也已达成一致认识。这种认识客观上加重了传媒对司法活动的影响。公众对媒体的期盼，使其拥有超越其自身性质的“干预司法”的功能，增加了媒体的“权力”色彩，提升了媒体对司法活动的影

响力。加之,媒体报道本身隐含的缺陷。抢先、猎奇、情感化等特性影响了报道的客观、全面、公正、理性的要求。某些记者的职业道德感和义务责任感不强,自律意识差,取材不规范,在调查过程中往往有很多人评论的意见,所报道的案情不是全面客观的,带有较强的主观推测性。现实中,传媒与司法关注的弱势群体非一致性。媒体更多的时候是站在纠纷中的受害者立场,并报以同情和舆论的支持,谴责和严惩违法犯罪者的呼声高昂,报道时间的抢先性,记者立场的倾斜性,左右了案情报道的客观性和全面性。而司法追求的是公正的价值品性,法官应处于客观中立的立场,同时基于正当程序和保障人权的要求,更加关注诉讼中的被控方(受害方的对立面)的权利保障,以平抑控方的强大,实现控辩平衡和司法正义。作为司法公正主体的法官,当新闻媒体的舆论监督发生作用时,他们作为社会大众的一部分,不可避免地传播到这些信息。如何从情感上和法理上区分这些信息的真伪与正误,司法人员在产生判断结果之前无疑会有多种选择,以至于某些舆论报道给司法人员造成过大的心理压力,影响最后的判决。完善独立审判的外部环境,正确处理独立审判与舆论监督的关系。立足我国国情、司法审判的现状和司法环境,寻求解决问题的对策,建立平衡独立审判与舆论监督冲突的机制,并完善相应的新闻立法,势在必行。

笔者在本书中探讨了新闻监督关系的构成、新闻监督的性质、特点、功能以及审判行为与新闻报道二者之间性质、特点、价值、功能上的差异性问题。笔者认为,在司法审判与传媒之间,前者为司法行为,具有“权力”的属性;后者为民意行为,具有“道义”评判的属性。前者表现为专业性很强的证据运用和法律适用的论证推理过程,具有庄重、严谨、权威等理性品格;后者表现为民众对社会问题的观点意见,具有一定的片面性、娱乐性、应急性等感性品格。前者追求法律真实、正当程序和社会效益的价值目标;后者追求的是舆论的趣味性、抢先性、引导性、监督性的价值取

向。前者具有以国家意志解决社会纠纷等功能；后者具有满足公众知情权和参与社会舆论评价的监督功能。

同时，笔者也在寻求司法审判行为与新闻报道二者在价值、功能上的一致性和共同点，以阐明两者矛盾对立的统一性。这是解决法院独立审判与新闻媒体监督关系课题的理论基础和客观条件。本书以实证和法理的角度分析新闻报道对法院独立审判的负面影响。探讨影响法院独立审判的原因，分析新闻报道在开庭审判前和庭审过程中对法院独立公正审判和司法权威的影响，阐述电视直播庭审过程的利与弊，客观地评价传媒对司法民主化推进和遏制司法腐败，培养公众法律意识和参与社会意识的积极作用，剖析舆论监督给独立审判带来负面影响的深层次原因。从公众、社会、媒体、法院与法官多视角分析诸多主客观因素的影响。立足我国国情、司法审判的现状和司法环境，寻求解决问题的对策，探讨传媒介入诉讼的时间、方式，建立平衡独立审判与舆论监督冲突的机制。在当今的信息社会和互联网时代，依法规范法制新闻尤为重要和迫切。

本书具有如下特点：①在国内首次将新闻监督（传媒监督）与司法独立（审判独立）进行较为系统的阐述，在体例内容结构的安排设置上带有尝试性。②对新闻监督关系的构成要素，即主体、客体、内容，新闻监督的性质、特点、功能以及司法审判行为的属性等基本理论问题进行了认真的分析，为专家学者进一步研究二者的关系奠定了基础。③详细援引了国外，尤其是英美国家解决新闻报道与司法审判关系的有关法律规定、司法判例，并结合我国的实际情况，提出了处理新闻监督与司法独立关系的平衡理论，并认为，二者的矛盾冲突隐含着新闻自由价值与司法审判价值的权衡选择以及对新闻自由的保障和规制、解决二者关系的视角等问题。从一定意义上讲对研究新闻监督与司法独立审判的关系作出了有益的探索。由于笔者研究能力、占有资料和写作时间有限，加之本书跨越学科内容，除法学理论外，又涉及新闻学、舆论学、传播学等内

容，本书中涉及到的一些问题的探讨只能是初步的，存在的错误和不妥之处一定在所难免，殷切希望专家学者给予批评指正。

作 者

目 录

第一章 新闻监督关系的要素	(1)
第一节 新闻监督关系的主体	(2)
第二节 新闻监督对象和监督客体	(9)
第三节 新闻监督的内容	(20)
第二章 新闻监督的性质	(31)
第一节 权利与权力	(32)
第二节 监督权力与监督权利	(38)
第三节 新闻监督权	(56)
第三章 新闻监督的特征	(72)
第一节 新闻监督的特点	(73)
第二节 新闻监督的弱点	(86)
第四章 新闻监督的基本要求	(96)
第一节 客观性原则	(96)
第二节 公正性原则	(102)
第三节 合法性原则	(109)
第四节 新闻真实与法律真实	(114)
第五章 新闻监督的理论学说	(125)
第一节 言论自由主义理论——绝对自由主义学说	(126)
第二节 言论社会责任理论——相对自由主义学说	(138)
第三节 传媒第四权理论——特殊权利学说	(142)
第四节 权利制衡权力理论	(146)
第六章 新闻监督的限度	(161)
第一节 言论自由之限制理由	(161)

第二节 言论自由限制之标准(程度)	(164)
第七章 司法独立与司法受制	(173)
第一节 司法与司法权	(173)
第二节 司法独立	(190)
第三节 司法独立的实现	(206)
第四节 司法独立的制度保障	(215)
第五节 司法受制	(220)
第八章 新闻监督与司法权威	(225)
第一节 司法权威	(225)
第二节 新闻监督对司法权威的影响	(251)
第九章 新闻监督与司法独立	(259)
第一节 传媒与司法的关系	(260)
第二节 传媒监督司法的效能评价	(270)
第三节 传媒监督与司法独立的冲突	(274)
第四节 新闻监督保障机制的建立	(296)
第五节 对传媒监督的规制	(308)
第十章 新闻自由与司法独立冲突之立法与实践的考察与 探究	(313)
第一节 德国的立法与实践	(314)
第二节 英国的立法与判例	(318)
第三节 美国的立法与判例	(333)
第十一章 解决新闻监督与司法独立关系的视角和措施	(345)
第一节 利益权衡原则	(345)
第二节 新闻监督司法的合理界限——范围的界定	(361)
第三节 解决传媒干预司法的举措	(366)
主要参考文献	(385)
后记	(390)

★ 新闻监督的真正主体或实质主体是人民，而形式主体是传媒。笔者不赞成新闻监督只是新闻媒体的义务或职责，而将一般公民排斥在舆论监督的主体范围之外的观点，并认为新闻监督以个体或团体的监督为素材和基础，同时又是对散在、无序的民众意见（民众监督）的引导、整合和净化，认为新闻监督主体具有法律性、劣势性、外部性、广泛性特点。

新闻监督的对象和客体主要是针对权力者及其职务行为或公务行为，在新闻监督关系中存在较为明显的反差。一方面是权利泛化、缺乏法律有效保障的监督主体，另一方面是实权强大的监督对象，监督主体的无力与监督对象的强大造成两者之间的不平衡，使这一监督形式的“天平”易于倾斜，其结果往往造成监督“不能”或“不力”。

第一章 新闻监督关系的要素

新闻监督关系是指新闻传播媒介（以下简称为传媒）作为监督者与被监督者之间形成的权利与义务关系。在此关系中，监督者称为监督主体，被监督者成为监督对象，监督主体和监督对象共同指向的目标成为监督客体。通常情形下，新闻监督的主体为公民和新闻机构，国家机关及其公务员为监督对象，国家机关及其公务员履行社会管理职能、行使公权力的行为为监督客体。

第一节 新闻监督关系的主体

一、新闻监督主体的界定

在法律关系中，“主体”一词的含义一般为依法享有一定权利或权力，承担一定义务、并负有一定责任的个人或组织。新闻监督的主体是行使新闻监督权的责任者和执行者，即依法参与监督活动、享有监督权利、履行监督职能、负有监督义务的公民或新闻机构。

新闻监督主体，有广义和狭义两种解释。从狭义上讲，新闻监督仅是指新闻专业人员通过传媒进行的监督。从广义上讲，公民、新闻机构及其从业人员，通过媒体对行使公权力的主体实控社会管理活动进行的监督。新闻监督来源于言论自由权，而言论自由权是公民的宪法性权利，新闻监督实际上是公民创立和运营新闻媒体的监督。根据民主原则，公民有监督权即批抢政府机构及其官员的权利。这是因为，民主理念的核心是公民与政府之间的关系。政府是建立在人民同意与授权的基础之上的，政府是人民的代理人或人民的公仆。民主的基本原则是“人民主权”和“民有民治民享的政府”。政府存在的目的在于维护公共利益和促进民众福祉的扩大。同时民主观念认为，民众对于影响他们的利益的公共决定都有发言和直接或间接参与的权利。既然政府是人民的公仆，政府的权力也是由民众授权或委托，为维护社会秩序、解决纷争、促进民众和谐稳定生活的目的而行使，国家机关及其官员是否按照此宗旨行使权力，自然要接受授权者或委托者——公民的监督。任何一个批评政府及其官员的人都是在行使着自己的权利，这一权利源于他作为其中一分子的一个整体的自治权利。新闻监督即是新闻舆论监督，民众是社会舆论的主体，传媒则是社会舆论最快捷、最公开透明的言

论载体，它反映的是民心民意，离开人民大众，新闻舆论监督将失去其存在的根基和归宿。因此，新闻监督的主体首先是人民大众。其次，新闻监督的主体还包括从公民中分离出来代表公民的新闻专业人员。或者，也可以理解为新闻监督的真正主体或实质主体是人民，而形式主体是传媒。

通常，一般人对行使公权力行为的关注或监督是偶然的、狭隘的，在动机上有着很大的利益相关性，并且由于力量所限，也很难长期地、深入地对国家机关行使公权力的行为进行调查和报道。而媒体的职业特性，使其能够克服一般人的局限，对监督对象进行持续、广泛、深入的关注、报道和批评，将监督对象的行为和表现置于经常的、持续的、充分的监视和公开之下。新闻监督发展成为监督权力行使的一种较为稳定、强大、专门的力量，构成民主制度中重要的组成部分。

有一种观点认为，新闻舆论监督只是新闻媒体的义务或职责，而将一般公民排斥在舆论监督的主体范围之外。这种观点不符合新闻监督的意旨，新闻监督是一种特殊形式的民众监督。从民众监督的范畴上来看，具体包括人民群众直接或通过民主党派以及各种群众性的社会团体间接进行的监督。其中新闻监督是民众借助新闻传媒的特殊载体而进行的一种监督形式。就新闻监督与民众监督的关系而言，一方面，民众监督是新闻监督的基础，民众监督为新闻监督提供素材与土壤，并推动新闻监督的发展。新闻监督只有立足于民众，才能发挥其应有的导向作用。另一方面，民众监督只有通过传媒载体，才能迅速形成舆论倾向，并进而扩大其影响力。

新闻监督不同于民众监督。由于社会之大、公众之多以及事务之繁杂，决定了公民个体或小团体自在的意见或舆论往往是分散的，有时是相互矛盾的，而要使这些分散的民众舆论与自身的发展相协调，必须运用某种手段与形式对其自在、分散、无序的形态进行引导、整合、净化，在此过程中，传媒起到了至关重要的工具作

用。

所谓“引导”，是指传媒的介入在一定程度上会起到抑制某种意见、舆论而扶植另一种意见、舆论的作用，传媒在对某种公共事务做出价值判断后，发表意见，形成新闻舆论，启发和组织受众，形成某种具有社会目的性的舆论；所谓“整合”，是指当传媒报道某种负面信息而使受众对此产生担忧、危机时，社会个体或分散的群体明显地意识到，单凭其自身的力量无法应对或解决，必须组织或调动更多的成员，团结起来，一致行动才有可能克服或战胜危机。尽管社会成员之间所处的地位不同、利益上也可能有冲突，但在共同的危机、担忧面前，他们会将己身的冲突搁置一边，解决共同面临的有关公共事务问题，此时表现出某种强烈的社会责任感和道义上的认同感，形成强大的社会舆论。此时的传媒是整合社会成员凝聚力的关键因素。只有通过传媒，才能形成相对统一的社会舆论，对社会行为产生重大影响。

系统论的原理也告诉我们：整体的功能大于各部分之和，各部分相互整合之后成为一种新系统，系统内部相互协调促进、补充，从而在系统上产生一种新的力量。如果没有传媒的介入，个体或者团体意见的零散、随意、无序性，最终很有可能自行分解，或者自行消散，或者潜伏下来，并不能形成真正的社会舆论。只有借助于新闻媒介进行“意见交流”形成共识时，才可能成为社会舆论，而这样的舆论一旦形成，人们往往据此调整自己对外界事物的认识、反应、价值取向和价值选择的意识形态。

所谓净化，是指传媒对采集、报道的信息进行选择、过滤、加工等的把关行为。传播学理论告诉我们：信息在传播过程中，必须通过某些“检查区”或“门区”，才能传达给受众。负责“检查区”或“门区”的人即为把关人，把关人有权也有责任对进入传播过程的信息进行评价、取舍、修改等，把关人即为传播者——新闻媒体。新闻报道是对客观存在的社会生活的真实反映，但现实中发生

的新闻事件不可能，也无法都加以报道，只能是由新闻记者挑选符合新闻要素或新闻价值的信息，再经过编辑的选择、加工、过滤等。其中包括对某种负面新闻的报道和负面行为的评判上，传媒受客观条件和自身因素的限制，不可能记录或反映每一种群众意见、建议，况且有些意见、看法可能是不正确甚至是错误的，传媒在此起着净化、把关的作用。

以公民权利的角度来看待新闻舆论监督，是一种很好的视角定位。民众监督的开放性、民主性，使以权利制约权力的机制具有合理的可接受性和正当性，而且以权利为取向的有关制度建设也能够避免以权力制约权力的缺陷，更好地发挥新闻舆论对权力的监督和制约作用。

权力系统内部的权力制约机制，存在固有的缺陷。我们知道，权力易滋生腐败，而权力机构也存在着腐败枉法的极大可能性。我们常有这样的错误认识：作为个人的掌权者是容易腐化堕落的，而作为一个机构的一群掌权者就不会腐败堕落。这是没有根据的，如同认为一个人独处容易犯罪，而二人或多人同行就不会犯罪一样没有根据。作为一个机构的权力行使者也有可能滥用权力。因为，政府机构是由普通的个人组成的。尽管遴选机制也许能够保证政府官员的平均道德和能力水平高于常人，但是不能保证改变人的本性。根据古今中外一些哲学家、思想家对人性的论证，他们提出了人性的有限利他主义和有限理性的观点。一个人有蜕变、腐败的可能性，由一些人组成的机构并不能改变这种趋势。制度得当，可以减弱这种趋势；反之，便会加强这种趋势。人数的多寡不是解决腐败问题的关键，关键在于监督机制的设计。政府的力量再强大，它能掌握的为正确决策所需要的信息和知识也是有限的。事实证明，一个机构、一个部门或一个团体也有可能作出不当行为，包括违法犯罪，我国刑法已经确立了惩治单位犯罪制度，即是总结了多年实践经验教训的最好明证。

有时候,某些政府机关和官员通过达成相互妥协来掩盖各自的权力滥用行为,或者通过达成一种合作来获取更大的非法利益。平时我们所说的“官官相护”和“集体腐败”即是表明这两种情况。监督与被监督者、监督部门与被监督部门之间可能存在利益的相互需求,可能达成一些非法的交易。以权力制约权力不能绝对地保证阻止一些政府机构或官员放弃法定的相互监督职责而进行不法的合作。监督掌权者是新闻舆论监督的重要使命,而人民群众是新闻舆论监督的坚强后盾。

公民作为新闻舆论监督的主体,通过大众传媒,开放性、民主性的监督方式,难以或无法产生类似官员或国家权力机构的腐败堕落现象,因此,这种监督是真正意义上的民主性质的监督,是权力内部监督制度所不能取代的。若将民众排除在新闻监督主体之外,这种舆论监督的民主性质必将大打折扣。

在现代社会中,新闻媒体是传递信息的最主要和最直接的方式,是人们了解社会,掌握各种信息和发表自己意见、建议的必不可少的工具,也是最为有效的一种社会监督形式。公民个人尽管享有法律所赋予的监督权,但他们个人的力量十分薄弱,且比较分散,难以形成有效的监督,况且一般公民往往也无暇旁听庭审、无暇顾及对司法活动的监督。以社会团体的形式实施监督,尽管整合了一部分公民的监督力量,使监督的有效性有所增强,但这种监督无论在及时性、广泛性和影响力方面存在一定的缺陷。新闻媒体的监督具有其他监督形式无可比拟的优越性。具体表现为:①新闻媒体的专业化、组织化可以长期、持续、专业、制度性地担当监督司法活动的角色;②新闻媒体比一般公民具有较多的人力、物力、财力和可供动用的采写报道等监督资源,可以为其行使监督职能提供保障;③新闻媒体的快捷、便利和覆盖面广等优势可以及时将司法活动的有关资讯以及评论性意见提供给广大的受众,以促进人们对国家司法活动的关心,并进而促成公众讨论,形成公众意见,有效

发挥舆论监督功能。

二、新闻监督主体的法律特征

无论从广义还是狭义理解，新闻监督主体具有以下主要特征：

（一）法律性

新闻监督是新闻监督主体运用法律赋予的权利，履行对国家机关、政府官员的不当行为等进行批评、揭露的活动。任何监督主体的监督资格取得和权能大小，都取决于法律授权，即在资格取得方面具有合法性，要求监督组织体系稳定、职责清晰、分工合理、监督有力。我国《宪法》第35条规定，公民有言论自由权；第41条规定，公民对于任何国家机关和国家工作人员都有提出批评和建议的权利；第27条第2款规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”同时我国《宪法》开宗明义在第2条中明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”第3条规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督……”。可见，言论自由和监督政府的权利是我国宪法明确赋予给公民的一项基本权利。

（二）劣势性，或称为自下而上的监督性

在监督者（主体）与被监督者（对象）之间的特定联系中，国家赋予监督对象以权力属性和强制力，而监督权主体的非权力属性以及无处置力量。通常在法律监督体系中，国家赋予监督主体较大的权力和责任，在整个监督过程中，监督主体代表国家，始终处于监察、督导、审查、评价、督促、控制的主导地位，监督权力的享

有、监督方式的选择、监督进程的发展、监督结论的作出，都由监督主体决定，不以被监督者的同意为条件，监督主体的监督权能还具有受法律保护的影响力、约束力和执行力。这使监督主体和监督对象处于权力享有和义务承担的不平衡的地位，监督主体的法律地位相对优越于监督对象。然而，新闻监督不具有这种优越性。新闻舆论反映的是民意、民愿，所谓舆论监督权，具有非权力的属性。无论是公民，还是传媒均非国家机关，他们的监督权具有“与生俱来”的先天性和平民化，权利的主体是民众。这种监督与以往的“自上而下”优势地位相比较，它是一种来自民间的力量，或者说通过传媒汇集的力量，是“自下而上”的监督。它借助传媒形成舆论攻势对被监督者造成一定的精神、特别是伦理道德上的内心压力。这种压力有利于维持和促进国家机关及其官员的自律意识。新闻舆论监督通过揭露、批评等评判方式监督国家机关和官员贪污、贿赂、滥用权力等不当、不法行为，将其腐败等违法甚至是犯罪行为曝光，并加以谴责，以期引起公众对这些行为的注意。传媒的定位决定了其行使权利的有效方式就是暴露矛盾、揭露丑恶，至于如何解决矛盾，则是相关职能部门的责任，传媒没有处置权和强制权。当然，新闻舆论监督以其自身的公开性、广泛性和影响力有时 would 触动有权机关，从而启动公共权力的监督机制。但这种影响不是来自监督者的优越地位，而是来自于传媒的优势。

（三）外部性

新闻监督表现为监督主体与监督对象之间发生的一种法律关系，它是监督主体对监督对象施加的一种外在约束力量。监督主体必须是监督对象以外的组织或个人，并相对独立于监督对象进行监督活动。如果监督者与被监督者合为一体，则监督不复存在，就如同一个人不能做自己案件的法官，同理，监督者不能监督自己，这在监督制度中已成定理。新闻监督的外部性也是新闻监督主体独立发挥作用的前提，监督主体相对独立于监督对象才有可能发挥监督