



舆论监督研究

YULUN

JIANDU

YANJIU

许新芝 罗 朋 李清霞◎著

知识产权出版社

舆论监督研究

许新芝

罗 朋 著

李清霞

知识产权出版社

内容提要

本书以“舆论监督”为研究课题,对舆论监督的概念、基本原则、发展历程等各方面做了详尽的研究。尤其是对我国社会主义市场经济条件下的舆论监督状况,结合了大量的实例进行了鞭辟入里的分析,精辟得当,深刻到位。对关心及研究相关内容的读者具有参考价值。

责任编辑:国晓健

装帧设计:张冀书装

图书在版编目(CIP)数据

舆论监督研究/许新芝,罗朋,李清霞著.——北京:知识产权出版社.2008.9
ISBN 978-7-80247-148-1

I. 舆… II. ①许…②罗…③李… III. 新闻工作—舆论—监督—研究.
IV. G210

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第132843号

舆论监督研究

许新芝 罗朋 李清霞 著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

责编电话:010-82000860-8240

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

开 本:880 mm×1230 mm 1/32

版 次:2009年2月第1版

字 数:320千字

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82000893

责编邮箱:anxuchuban@126.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:13.25

印 次:2009年2月第1次印刷

定 价:28.00元

ISBN 978-7-80247-148-1/G·285

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

“舆论”是人类文明史上的重要范畴之一，早在《左传》、《国语》等中国古代典籍中就已经出现了“舆人之诵”、“舆人诵”等词语，指下层百姓的议论、评说。古汉语中的“舆”是指车厢、车或轿，“舆人”即造车的人，以后泛指包括车夫、差役、小官吏和手工业者等在内的普通民众，有“众人”的意思；“论”指议论、讨论、辩论、言论，含有评定、判定之意；简单地说，“舆论”即指众人的议论、意见。《三国志·魏·王朗传》中就使用了“舆论”一词，东汉末年“舆论”一词已被广泛运用。在西方，古代也有关于舆论的记载，英语正式使用 Public Opinion 一词是 18 世纪，其含义为“公众的意见”，对应于汉语的“舆论”。1762 年，法国启蒙思想家卢梭（J. J. Rousseau）在他的《社会契约论》中首次将拉丁文的“公众”和“意见”两个词结合起来使用，提出了“舆论”这一概念，用以指称人们对社会公共事务所表达的意见。

新闻舆论监督一般是指通过新闻媒介（或大众传播媒介）发表、传播对国家和社会公共事务的意见而对国家和公共事务所起到的督促与制约作用。随着现代报业的发展，舆论监督在社会经济文化生活中正在发挥着越来越重要的作用，理论界对舆论监督的研究也在逐步深入。

本书从舆论、民意、舆论监督、批评报道等常用概念的厘清与解读开始，对中国舆论监督的历史和现状进行了客观的描述，进而指出市场经济条件下中国舆论监督的特点及其存在的问题，从理论上分析和探索了舆论监督与建立和谐社会的关系，指出舆论监督与建立和谐

社会并不矛盾，舆论监督会更好地促进和谐社会的建设，和谐社会也离不开媒体的舆论监督。我国迄今为止还没有一部完整的新闻法，而由舆论监督而引发的新闻官司和相关问题却时有发生，对这类问题的解决，我们通常参照相关的法律或行政法规，有时甚至只能是道义或舆论上的声援或谴责。这给我们的舆论监督工作带来了很大的难度，新闻事业管理机构、新闻工作者及相关的国家管理和立法机构都在积极努力，以期最大限度地改善我国的新闻舆论监督的环境。我们的研究就建立在这样的基础之上，在与西方国家的舆论监督工作的比较中，找出我们存在的问题和差距，发挥我们的长处，改进我们的不足，寻找和建立更有效地舆论监督体系，探讨将党内监督、群众监督与新闻舆论监督相结合的途经。针对舆论监督实践中存在的问题，针对我国的社会制度和国情民意，针对近年来所出现的影响重大的新闻官司及其社会影响的分析评价，针对我国目前的法律法规中存在的漏洞，我们的研究旨在探究舆论监督如何走向法制化，并对舆论监督的法制化提出了相关的理论构想。

美国没有专门的新闻法，但它却有成文的宪法保护舆论监督的实施。美国法律属于海洋法系，在司法实践中，美国确立了关于舆论监督的三项保护性原则，即公正评论原则，确有恶意原则和绝对权利原则。“绝对权利原则”是指新闻媒体记者的批评和言论自由拥有绝对的不受任何限制的权利。在西方，媒体有所谓“第四种权利”之说，这与西方某些国家司法实践中对舆论监督权力的保护倾向有很大的关系；在我国，情况要复杂得多。中国宪法明确规定，公民有“言论自由，批评和建议权”，而舆论监督是公民通过新闻媒体使“言论自由，批评和建议权”得以实现的重要方式，因为在中国新闻媒介属于全体人民，所以舆论监督是一种宪法权利。但是宪法不是程序法，因而在具体事件的处理上没有明确的法律规定来保证舆论监督权力的实现或行使。于是，有些学者从法理学的角度出发，认为舆论监督只是一个

制度性概念，是民主的一种机制，不能将其上升为一种权利。由于媒体在这一民主机制中所处的主导地位，也可以说舆论监督是媒体的一个“制度性的功能”。有研究者对媒体从业者能否代表群体公义或民意提出了质疑，媒介监督政府和公众，对媒介的监督由谁来完成？仅靠媒介自律和行政管理能否实现？这些问题还需进行深入细致的研究和探索，也是本书旨在解决的问题。

舆论监督与司法独立的关系，一直困扰着媒介和司法机构。从理论上说，媒体无权干扰司法独立，在具体实践中，“媒介审判”时常会引导舆论，在司法审判之前对当事人进行道德审判，从而在客观上影响了司法机关的公正判决。

目前，我国正在为舆论监督法制化准备条件，自1990年以来，在行业法规和地方性法规中被明确规定，如1993年《消费者权益保护法》第六条规定：“大众传播媒介应当做好维护消费者合法权益的宣传，对损害消费者合法权益的行为进行舆论监督。”1997年《价格法》第三十八条规定：“新闻单位有权进行价格舆论监督。”珠海、安徽、海南、新疆、贵州等地都有涉及舆论监督的地方性法规。《中国共产党党内监督条例（试行）》（2003年12月31日正式颁布施行）还把新闻舆论监督作为制度，进行了明确规定。而公民整体素质的提高为舆论监督法制化提供了必要的保障，国外的新闻法制化进程也为我们提供了必要的借鉴。但是《新闻法》的出台还需要一个过程，需要解决很多理论和实践上的难题，比如法律的稳定性与舆论的随机性的矛盾；媒体到底是党和政府的喉舌，还是民众的喉舌，对此法律该如何定位；舆论监督与地方保护的关系；媒体权力膨胀；等等。

在我国，有关新闻立法的建议，20世纪中叶就有人提出，1999年两会期间，政协委员张虎生和艾丰向大会提交了关于“加强舆论监督”的提案，以后连续三年都有两会委员提出关于新闻法和舆论监督法的议案，由于条件不成熟，《新闻法》和《舆论监督法》迟迟未出台。但

是上述地方法规的颁布与施行加速了舆论监督法制化的进程，为新闻法和舆论监督法的论证提供了有益的经验。

鉴于此，我们在多年研究的基础上对未来舆论监督法律法规的制定提出了以下构想：首先明确舆论监督的对象，即国家机关及其公职人员是舆论监督的主要对象；其次确立媒体作为舆论监督的法定主体地位；第三，明确新闻媒体的舆论监督权；同时还要协调好舆论监督与名誉侵权的关系，加强媒体自律等。

该课题是西北政法大学立项资助的校级重点科研项目，该书是三位著者多年科研成果与教学实践的总结。本书第一、二章由罗朋撰写，第三、四章由李清霞撰写，第五、六章由许新芝撰写。书中相关论述及思想可能还有不成熟的地方，诚望方家批评指正。

2008年7月20日

目 录

前 言.....	1
第一章 舆论监督的基本理论	1
第一节 舆论监督的基本概念	1
第二节 舆论监督的实质	27
第三节 新闻舆论监督的主客体、特性与作用	53
第四节 舆论监督的基本原则	79
第五节 舆论监督在国家监督体系中的地位和作用	93
第二章 舆论监督的发展历史与现状.....	121
第一节 我国舆论监督发展的历史	121
第二节 我国舆论监督的发展现状	149
第三章 社会主义市场经济体制下的舆论监督.....	161
第一节 社会主义市场经济体制下的舆论监督的特征	161
第二节 社会主义市场经济体制下的舆论监督的方法	175
第三节 社会主义市场经济体制下舆论监督的盲区	193
第四节 社会主义市场经济下舆论监督的途径	199
第五节 社会主义市场经济体制下舆论监督的作用	216
第四章 舆论监督实践中的障碍与新闻官司的产生.....	240
第一节 舆论监督实践中的障碍	240

第二节 舆论监督是新闻媒体的神圣职责	271
第三节 舆论监督与新闻官司	274
第四节 如何避免新闻官司败诉	288
第五章 舆论监督的法制化问题	294
第一节 关于舆论监督的法律界定	294
第二节 舆论监督法制化的必要性	316
第三节 舆论监督法制化的条件	339
第四节 舆论监督法制化的难点	362
第六章 舆论监督法制化的进程与构想.....	386
第一节 我国舆论监督法制化的进程	386
第二节 舆论监督法制化的构想	395
参考文献	403

第一章 舆论监督的基本理论

第一节 舆论监督的基本概念

一、舆论

(一) 舆论的定义及特征

作为一种社会现象，舆论是伴随着人类社会的产生而产生的。由于中西方历史发展和文化传统的不同，中西方舆论观也历经了不同的历史演变过程，不同时期的人们从不同的角度对舆论进行了定义。尽管这些定义各有侧重，但它们都在一定程度上揭示了舆论的本质特征，了解这些概念的异同之处，是我们认识舆论本质及特征的基础。

在古汉语中，“舆论”是一个复合词，从字面意思来看，“舆”是指车厢、车或轿；有车就有造车的人，“舆人”一词即表示造车舆的人；以后“舆人”就泛指包括车夫、差役、小官吏和手工业者等在内的普通民众，有“众人”的意思。“论”指议论、讨论、辩论、言论，含有评定、判定之意。在中国古代典籍《左传》、《国语》等著作中，已经出现了“舆人之诵”、“舆人之谋”等词语，所指称的就是下层百姓的议论、评说，它代表着被统治者的意见态度。

下层百姓的意见，是一个社会真实情况的反映，因而古代贤明的统治者，都十分重视搜集和听取下层民众的意见。例如，在历史文献记载中，尧帝时代就有了在宫廷外摆放的供老百姓击鼓进谏的“谏鼓”；春秋时期郑国的“乡校”，既是学校，也是乡民百姓聚会议事的场所，

它使民间的声音有了一个发出的渠道；春秋各诸侯国也有派遣史官去民间搜集民众舆论的“采风”制度，等等。这些都是统治者了解民情、体察朝政得失的具体途径。

据研究，有关“舆论”最早的文献记载出现在《三国志·魏》中，“舆论”一词指的就是百姓的议论与意见。在中国漫长的封建社会中，统治阶级实行的是愚民政策和舆论一律，民族的自由言论被压制。

在西方，尽管古代也有关于舆论的相关记录，但英语正式使用 Public Opinion 一词是 18 世纪，其含义为“公众的意见”，对应于汉语的“舆论”一词。1762 年，法国启蒙思想家卢梭（J. J. Rousseau）在《社会契约论》中首次将拉丁文的“公众”和“意见”两个词结合起来使用，提出了“舆论”这一概念，用以指称人们对社会公共事务所表达的意见。卢梭将社会视为一个共同体，根据社会成员之间各种不同关系，将法律分为了政治法（根本法）、民法和刑法，在这三者之外，他还提出更为重要的第四种法律——舆论：“还要加上一个第四种，而且是一切之中最重要的一种；这种法律既不是铭刻在大理石上，也不是铭刻在铜表上，而是铭刻在公民们的内心里；它形成了国家的真正宪法；它每天都在获得新的力量；当其他的法律衰老或消亡的时候，它可以复活那些法律或代替那些法律，它可以保持一个民族的创制精神，而且可以不知不觉地以习惯的力量代替权威的力量。我说的就是风俗、习惯，而尤其是舆论。”^①

卢梭认为舆论是铭刻在人们心中的法律，也是一切法律当中最为重要的，因为舆论作为一种评判标准，它也是推动一个社会进步的重要力量，这种对于舆论重要性的认识，为舆论研究开辟了一个新的时代。

在卢梭之后，西方不少社会学家、政治学家、心理学家都对舆论这一社会现象进行了广泛深入的探讨，为舆论学作为一门学科体系的

① [法] 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆 1980 年修订第 2 版，第 73 页。

的产生奠定了基础。

1922年,美国新闻评论家和作家沃尔特·李普曼(Walter Lippmann)出版了《公众舆论》(Public Opinion)一书,此书对舆论所涉及的一系列问题进行了系统的分析评述,由此舆论学正式诞生。李普曼对舆论进行了这样的描述:“我们不得不从政治上去应付的这个世界,既产生于想象,也产生于见解,又产生于思想。它无可避免地要被人们探究、评说和揣测……外部世界的这些特征,我们简略地称做公共事务。这些特征当然与他人的表现有关,只要他人的表现与我们的表现相抵触,就会受到我们的左右,或者引起我们的关注。他人脑海中的图像——关于自身、关于别人、关于他们的需求、意图和人际关系的图像,就是他们的舆论。这些对人类群体或以群体名义行事的个人产生着影响的图像,就是大写的舆论。”^①

李普曼将舆论的产生与人对于外部世界(公共事务)的关系相联系,把舆论看作是外部世界(公共事务)所激起的人们脑海中的“图像”,这一定义触及到了舆论是人们对于公共事务的主观评价这一核心内涵。在李普曼之后,舆论学的研究日趋理论化、体系化和专业化,“舆论”也成为了人类社会生活当中一个非常大众化的概念,从某种意义上说,只要我们生活于人群当中,与他人发生关联,我们就不能够摆脱舆论的影响。

尽管中西方对“舆论”的研究都有着漫长的历史,但是对于“什么是舆论”这一问题的解答并没有一个一致的答案,不同的历史发展阶段、不同的社会文化背景、不同的认识视角决定了人们对舆论认识的多样性和复杂性。目前在学界较有影响的定义大致有这样几种:

《美利坚百科全书》的定义:“舆论是群众就他们共同关心或感兴趣的问题公开表达出来的意见综合”。^②

① [美] 沃尔特·李普曼:《公众舆论》,阎克文 江红译,上海人民出版社2002年版,第23页。

② 引自张咏华:《大众传播社会学》,上海外语教育出版社1998年版,第314页。

美国哈佛大学的 V. O. Key 教授认为：“所谓舆论乃为民间所持守的意见，政府感觉要仔细听从和考虑的。”^①

亚瑟·科恩霍塞认为：“舆论是指特定时间内的特定人们对他们感兴趣的问题流行着的观点和情绪。”^②

《简明不列颠百科全书》的定义：“舆论是社会上值得注意的相当数量的人，对一个特定问题表示的个人意见、态度和信息的汇合。”^③

我国学者刘建明在《基础舆论学》中指出：“舆论是显示社会整体知觉和集合意识，具有权威性的多数人的共同意见。”^④

孟小平认为：“舆论是公众对其关切的人物、事件、现象、问题和观念的信念、态度和意见的总和，具有一定的一致性、强烈程度和持续性，并对有关事态发展产生影响。”^⑤

陈力丹在《舆论学——舆论导向研究》一书中提出：“舆论是公众关于现实社会以及社会中的各种现象、问题所表达的信念、态度、意见和情绪表现的总和，具有相对的一致性、强烈程度和持续性，对社会发展及有关事态的进程产生影响。其中混杂着理智和非理智的成分。”^⑥

《新闻学大辞典》对舆论的定义：“是社会或社会群体对近期发生的、为人们所普遍关心的某一争议性的社会问题的共同意见。”^⑦

综合上述定义，我们可以看到舆论作为一种公众意见，具有这样一些主要特征：

1. 公共性

舆论的公共性，一方是指舆论主体是一定范围的公众，如特定的

① 张咏华：《大众传播社会学》，上海外语教育出版社 1998 年版，第 314 页。

② 张咏华：《大众传播社会学》，上海外语教育出版社 1998 年版，第 314 页。

③ 张咏华：《大众传播社会学》，上海外语教育出版社 1998 年版，第 315 页。

④ 刘建明：《基础舆论学》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 3 页。

⑤ 孟小平：《揭示公共关系的奥秘——舆论学》，中国新闻出版社 1989 年版，第 36 页。

⑥ 陈力丹：《舆论学——舆论导向研究》，中国广播电视出版社 1999 年版，第 11 页。

⑦ 甘惜分主编：《新闻学大辞典》，河南人民出版社 1993 年版，第 37 页。

社会群体、特定社会阶层、特定的城市或国家等，都可以成为舆论的主体；另一方面是指舆论的客体具有一定的公共性。因为人作为一种社会存在，不可避免地要与外部世界、与他人发生一定的关系，处在各种社会关系中的人也不可避免地要对外部世界（公共事务）进行揣测、探究、判断和评说，舆论由此得以产生，因此，舆论的发生并不在个人私密封闭的空间，而是在社会的公共领域，它是关乎公共事务的公开意见表达；同时作为舆论的意见表达也不同于个人意见的分散表达，它是许多个人意见聚焦于某一特定事件或重大问题后产生的群体意见，是个人意见经过群体化过程而形成公众意见，它表达的是一种“集合意识”，反映着某一特定人群的共同精神、共同利益或基本一致的意见，因而，无论从舆论的主体方面还是从舆论的客体方面来看，公共性都舆论的一个鲜明的本质特征。

2. 公开性

分散的、不同的个人对于公共事务的意见，如果不经公开的交流、议论和表达，就不能称之为舆论，“意见只有通过一定的渠道以一定的形式公之于世，在一定范围内传播交流，才能汇集；经过汇集意见的过程，才能形成舆论，产生左右公众言行的威力。”^①这也就是说，诸多的个人意见必须经过公开的交流、讨论，在与他人的意见相互补充、修正、融合之后，才能够形成舆论——人们对于某一特定的公共事务所达成的基本一致的意见；同时，这种共同意见也只有经过公开地表达和传播，才能够为更多的人所了解，才有可能成为人们调节自我行为以及公共事务的标尺，实现其社会影响力，因而公开性也是舆论的一个显著特征。

3. 评价性

作为公众意见的表达，舆论不同于对事物的客观陈述，它要在客观陈述的基础上进行价值评判，因而有着很强的主观性和倾向性。从

^① 张咏华：《大众传播社会学》，上海外语教育出版社 1998 年版，第 316 页。

一定意义上说，也正是因为舆论是一种公开的社会评价，表达着公众对是非善恶的价值评判，它才会对社会生活具有一定的影响力和制约力，成为社会生活当中一种“普遍的、隐蔽的和强制的力量。”^①人们往往会根据舆论的指向性意见，或者以它为衡量尺度，调节自我行为和公共事务。在一定意义上讲，正是舆论所具有的评价性和倾向性，才会具有强大社会制约力量。

基于以上对于舆论主要特征的认识，我们可以看到，舆论是一定范围内的公众对于社会公共领域中共同关注的问题所持有的意见、态度、情绪、期待和想象等的公开表达，作为一种集合意识，它是在个体意见相互汇集、交流和碰撞的基础上形成的并代表着某一特定群体的大体一致的意见。

（二）舆论的构成要素

舆论是一定范围内的公众对于社会公共领域中共同关注的问题所持有的意见、态度、情绪、期待和想象等的公开表达，作为一种社会集合意识，其构成要素包括舆论的主体、舆论的客体和舆论的本体。

1. 舆论主体

所谓舆论主体，就是舆论的制造者和发出者，一般指一定范围内的社会公众，它既可以是不特定的个体所组成的特定的群体（例如，针对周正龙所拍摄的华南虎照片真假的讨论，互联网上持不同立场和意见的网民就形成了“打虎派”和“挺虎派”，不具有特定性的个体组成了特定的意见群体），也可以是特定的社会集团、阶层或阶级（例如具有相同的社会地位、具有利益的一致性），还可以是国家。

作为意见群体的社会公众不是多个个体的简单叠加。从宏观来看，公众是社会民主的主体，是社会公共权力的赋予者，国家政府的权力来自于公众，权力的掌管者、执行者的职责是服务于公众利益，因此，

^①《马克思恩格斯全集》第1卷，第23页。

公众可以通过舆论表达对国家政权以及执政者的意见,监督国家权力的运用不偏离公众的利益;而从微观来看,公众又可以是具有一定的相同或相近的社会习俗风尚、传统文化背景和生活环境的社会群体,作为社会个体的人,是不能够脱离群体而存在的,生存于相同或相近的文化传统、习俗和生活环境当中,不同的个体在面对特定的事件、问题时,就会产生一些相同或相近的价值判断,并由此实现彼此的认同,而要形成一定的舆论主体,这种认同感十分重要。面对共同关注的问题,公众在自愿表达看法与自发交流讨论中形成群体性意见,因而作为舆论主体的公众,实际上也是一个对特定问题持有特定价值判断的共同体,其最主要的特征就是建立在认同感之上的群体意见的一致性。

公众的力量来自于群体的智慧,古希腊哲学家亚里士多德在他的《政治学》中就指出:“就多数而论,其中每一个别人常常是无善足术,但他们合而为一个集体时,却往往可能超过贤良的智能……人人贡献一份意见和一份思虑,集合一个会场的群众就好像一个具有许多手足,许多耳目的异人一样,他还有许多性格,许多聪明。”^①

亚里士多德认识到了公众所具有的超凡智慧,公众意见在社会政治生活中发挥着重要作用,因而他提出公开的辩论和讨论应该成为大众政府的基本原则,因为辩论和讨论是民意表达的重要途径,通过公众意见的广泛交流、讨论与争辩,可以形成相对一致的群体意见,进而形成凝聚全社会的价值体系,促进社会的不断发展与进步。

作为舆论主体的公众,其范围是变化不定的。由于公众是“任何因面临某个共同问题而形成的社会群体”^②,作为意见共同体的公众,既可以是一个由一定的组织制度联结起来的群体,如党派、集团、团体等,也可以是分散于社会各个阶层的人群,其范围分散、不定,当

① 转引自孟小平:《揭示公共关系的奥秘——舆论学》,中国新闻出版社1989年版,第100页。

② 居延安:《公共关系学导论》,上海人民出版社1987年版,第48页。

人们共同关注的问题发生了变化，舆论主体涉及的范围也会发生相应的变化。

2. 舆论客体

舆论客体也称舆论对象，是指引发舆论的客观对象，一般指舆论主体所共同关注的社会公共事务。

人类生存的社会性决定了人们在关注自身生存的同时，要关注外部世界，关注自我之外的社会公共领域的事务，而公众事务当中那些与个人利益或公众利益有着直接或间接关联的问题，尤其是那些矛盾突出、迫切需要解决的问题，常常会成为人们关注的焦点，引发人们发表意见、交流观点，从而形成公众舆论。此外，由于社会生活的复杂多样性，舆论对象涉及的范围又十分广泛，具有多样性的特征，如一些新的社会现象、新生事物等等，都能够成为舆论关注的对象。因此，舆论不仅可以涉及社会政治、经济、科技文化、军事、宗教等各个领域的重大或重要的问题，也可以涉及日常生活中的人们普遍关心或感兴趣的问题。

一般来说，舆论客体或舆论对象必须是与多数人的共同利益相关、引发了众人关注与评议的社会公共事务，并不包括那些与公众利益无关的私人事务；而只有当某些私人事务涉及公众利益、引发了公众的关注与议论时，才能够成为舆论对象。正是因为如此，一个普通人的个人生活一般不会成为舆论对象，而由于公众人物（如政治人物、文化名人、影视体育明星等）所具有的公众性、示范性意义关涉到社会的公共生活，在特定条件下，公众人物的个人生活也可以成为舆论的对象。

3. 舆论本体

舆论本体，也即舆论自身，是公众对于舆论对象所持有的意见、态度、情绪、期待和想象等的公开表达，它是一种群体意识，是在众多个人意见相互交流、融合基础上形成的公意，而只有公开表达的公