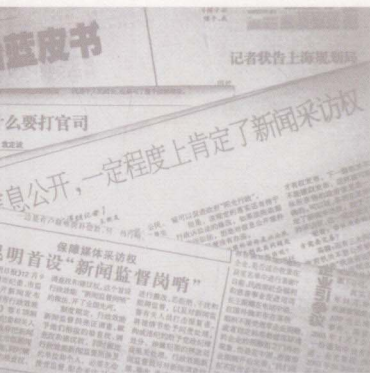


The Rights of
Media and Identity

传媒权利 与认同

马骋 著



采访权源于新闻自由权和公民知情权,虽然到目前为止,我国还没有法律法规明文规定采访权,但从习惯和观念上来说,采访权为世人所公认,同时在法理上也是有依据的。我国《宪法》规定言论、出版自由和进行文化活动的自由等权利,新闻采访权利正是来源于此。记者采编新闻、发表新闻,都是新闻自由的权利内容和公民知情权实现的重用途径,而记者的采访权是实现这些新闻权利的基础。没有采访自由,新闻界就很难获得最近期间国内外所发生的为人们所感兴趣的或具有公益性的事件的真实情况,这不仅会影响到新闻界本身的生存,也会影响到公众知情权的实现。而且没有新闻采访自由,政府及其官员的活动不受到新闻舆论监督,容易滋生腐败。



时代出版传媒股份有限公司
黄山书社

The Rights of
Media and Identity

传媒权利 与认同

马骋 著

黄 山 书 社

图书在版编目(CIP)数据

传媒权利与认同/马骋著. —合肥: 黄山书社, 2009. 1

ISBN 978-7-5461-0156-9

I. 传... II. 马... III. 传播媒介—权利—研究

IV. D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 178453 号

书 名: 传媒权利与认同

著 者: 马骋

责任编辑: 姚筱雯

装帧设计: 尹晨

出版发行: 黄山书社

社 址: 合肥市政务文化新区圣泉路 1118 号出版传媒广场 7 层

经 销: 各地新华书店

印 刷: 安徽新华印刷股份有限公司

开 本: 880 × 1230 1/32

印 张: 6.25

字 数: 150 千字

版 次: 2009 年 1 月第 1 版

印 次: 2009 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 15.00 元

自序

2006年5月,我因对上海市城市规划管理局就其网上主动公开政府信息事宜产生疑问,两次向该局提出书面采访申请,要求其公开相关政府信息,但均遭到拒绝。我认为,根据《上海市政府信息公开规定》,作为掌握政府信息的行政部门——上海市规划局有义务依法公开政府信息,并在合理的时间内安排接受采访。于是我向上海市黄浦区人民法院起诉上海市规划局信息不公开。

此事经媒体报道后,引起了全社会的广泛关注,被舆论称为“国内维护新闻采访权第一案”。许多新闻界同行也纷纷向我表示,他们经常遭遇政府机关拒绝采访的情况,内心愤愤不平但却又不知如何是好。说实在的,我十分理解同行们的这一心情,可以说政府机关拒绝新闻媒体采访的情况在我国十分普遍,我也曾屡屡遭遇政府机关各种形式的“闭门羹”。但大多数媒体人却并不熟悉用司法救济的方式获得政府应当公开的政府信息。

中央人民广播电台法律事务处处长徐迅曾深有感触地

说：“现在有不少记者权利受到侵害后，往往不知道该怎么保护自己。我在为参加新闻从业准入资格考试的编辑记者们上培训课时主讲新闻侵权，许多记者说从来没有听过这样的课，这话对我触动很大”^①。

2006年12月，我状告上海市规划局信息不公开案被选入有“中国法治截面史”之称的《2006 中国法治蓝皮书》^②，2007年又被选入《中国新闻官司二十年 1987~2007》^③。

比起在采访中遭拒甚至被殴的众多新闻界同行，我还算幸运的，至少没有遭受皮肉之苦，并得到了社会的肯定。但这份“幸运”也同样折射出制度缺陷和法律精神的缺失。中国媒体人采访权的现状令我陷入了深思。

中央电视台主持人白岩松在SMG电视新闻中心嘉宾智库11月13日启动的嘉宾论坛上，疾呼年轻的新闻从业人员要增加锐气，学会多说“不”。他认为，新闻这个行业已经到了一种“缺人”的状态：“现在的年轻人（当然不是指所有的人）怎么都不愤怒？怎么都不像当初我们做新闻的时候，为了坚持自己的理想而拍案而起？他们常常马上去执行。”“大家不要忘记，当变化来临的时候，听话的人是最早被淘汰的，因为他们不能帮忙，只能帮闲。”^④我理解，作为媒体人永远不

① 徐迅：《记者为什么要打官司》，《法制日报》，2006年11月8日

② 中国检察出版社，2007年1月版

③ 中国广播电视出版社，2007年10月版

④ 白岩松：《做新闻请“愤怒”》，《内蒙古法制报》，2006年11月15日

要忘记自己“铁肩担道义”的责任,为满足公民的知情权、为社会的公平和正义去展现自己的勇气,并作为一种新闻从业精神而代代相传。

2006年9月26日上午10时,国务院新闻办公室举行新闻发布会,请中共中央纪委常委、秘书长、全国政务公开领导小组副组长干以胜和监察部副部长、全国政务公开领导小组成员陈昌智介绍中国政务公开的情况,干以胜介绍说:改革开放以来,为进一步推进社会主义民主政治建设,加强对行政权力运行的监督,更加有效地防治腐败,中国共产党和中国政府立足本国国情,借鉴各国经验,按照“公开是原则,不公开是例外”的要求,创造性地开展政务公开工作,取得了明显成效。国务院正在制订的《政府信息公开条例》将会就行政救济及司法救济的问题作出明确的规定。

2007年4月28日,国务院《政府信息公开条例》正式出台,立即在社会上引起强烈反响。被誉为是中国立法史上第一部保障公民知情权、建设“透明政府”的专门法规,标志着我国各级政府将迈向一个信息公开的时代。但也有学者认为,《条例》本身是值得肯定的,但能否顺利执行,还需进一步的推动和观察。

2008年5月1日该《条例》正式实施。据《中国青年报》5月12日报道,在一项公众最希望政府公开的信息是什么的调查中,77.5%的人选择了“官员财产情况”,71.3%的人选择“政府财政预算、决算报告”。接下来分别是“土地征用、房屋

拆迁等事项”(60.3%)、“突发公共事件的应急预案、预警信息及应对情况”(50.2%)、“各级部门行政法规、文件”(45.8%)。有54.8%的人选择了“与自身利益最相关的信息”。

2008年5月16日,上海市规划局根据我的再次申请,终于向我公开了政府信息。尽管这些政府信息的公开比我2006年4月申请时整整晚了两年,但是也应当看到在《政府信息公开条例》实施后,作为政府信息公开特定义务方的行政部门,在依法公开政府信息方面有了长足的进步。

当前,由党和政府推动的政府信息公开,为传媒权利的实现提供了很大空间,然而,政府信息公开,包括政府职能的转变都是自上而下推动的,在具体落实过程中,还是打了很多折扣。一些地方政府在具体操作过程中,还存在很多问题。传媒权利的实现并不会因为一部政府法规而一蹴而就,这仍然需要我们去思考、去探究、去推进。

本书的内容不仅仅局限与新闻采访权,而是尝试从整个传媒权利的法律保障和文化认同入手来系统阐述自己的观点和认识,也希望能起到抛砖引玉的作用。

自 序 /001

第一章 传媒权利:在舆论监督中遭遇困境

一、大众传媒的社会责任与现实困境 /001

二、传媒权利的限制与现实冲突 /007

第二章 传媒权利及其来源

一、采访权 /014

二、信息发布权 /022

三、评论权和批评权 /025

四、法律特许权 /027

五、记者人身不受侵害权 /032

第三章 传媒权利与行政权

一、采访权与政府信息公开 /035

二、行政权对传媒权利的限制 /042

三、采访权的行政与司法救济 /048

第四章 传媒权利与司法权

- 一、传媒与司法的关系 /053
- 二、司法权对传媒权利的限制 /067
- 三、公民知情权与举证规则的价值冲突 /073

第五章 传媒权利与名誉权、隐私权

- 一、传媒权利与名誉权 /083
- 二、传媒权利与隐私权 /091

第六章 传媒权利：在传统语境中的文化认同

- 一、法律信仰与法律的文化拷问 /100
- 二、法律的成长 /109
- 三、法律语境的文化再造与传媒权利的实现 /112

附 录

- 《中国青年报》：屡次采访申请被拒 上海一记者起诉市规划局 /115
- 《南方都市报》：政府理当公开信息 记者起诉展现勇气 /118
- 《海峡导报》：无理拒绝采访是软暴力 /121
- 《北京青年报》：政府信息公开案破冰 意义重大 /123

《民主与法制时报》:记者为采访权起诉政府部门的意义 /125

《法制日报》:全国首起采访权案记者撤诉 /127

《检察日报》:政府信息公开为啥这么难 上海记者状告市规划局信息不公开后撤回起诉 /129

《青年记者》:“政府侵犯新闻采访权
第一案”悬疑 /136

《青年记者》:审视记者的政府信息获知权 /140

《新闻记者》:采访权与政府信息公开 /146

《南方日报》:政府应急于开腔 /157

《南方人物周刊》:官员如何与记者打交道 /160

光明网:为马骋拍手叫好 /164

人民网:关于新闻采访优先权的思考 /166

新浪网:中央人民广播电台法律顾问徐讯点评《2006
中国法制蓝皮书·传媒篇》 /175

网络文摘:关于把采访当信访 /178

网络文摘:也说“新闻采访权” /181

《检察日报》:政府信息公开,一定程度上肯定了新闻
采访权 /183

主要参考文献 /186

后 记 /188

声 明 /190

第一章

传媒权利:在舆论监督中遭遇困境

(一) 大众传媒的社会责任与现实困境

我国新闻界长期以来关心和议论的一个话题,就是大众传媒权利的实现,尤其是新闻记者屡屡在采访中受到各种限制甚至遭到人身侵害的情况越演越烈的时候,更促使媒体人和法学界深入研究和探讨关于中国新闻法制现状、传媒权利的法律地位等问题,这对于大众传媒更好地满足公民知情权,开展舆论监督,推进新闻法制建设,提高新闻工作者法律意识都是非常有益的,也是大众传媒义不容辞的社会责任。然而大众传媒在行使舆论监督权利时陷于种种困境,已令不少媒体人感叹:新闻之路为何越走越窄?广大读者也十分不理解,甚至误解在当今拜金主义盛行的社会中,传媒远离了自己的社会责任。

社会责任是国际上公认的大众传媒追求的目标,德国各州出版法规定了报刊的公共责任,如“报刊通过获取、传达信息,表达意见,进行批评或以其他方式参与舆论,以此完成公共责任”等。1947年美国报刊自由委员会在《自由而有责任的报刊》一文中也指出,“报刊尚未发挥与其重要性相当的责任”。

新闻舆论监督在我国是公民行使社会主义民主权利的

形式和途径之一,其监督方式包括公开的新闻报道、新闻评论等,以及适合我国国情的不公开报道形式——发内参,但其核心是公开报道和新闻批评。整个过程就是发现问题,分析问题,解决问题,是一种通过采访、报道或连续报道不断接近事实真相、促使问题解决的过程。这里包括两个基本点,一是舆论监督必须获取足够的信息,即可以形成舆论的事实或足以令人相信的“事实”和情况;二是在拥有信息的情况下予以披露,并对各种政治、经济、法律和社会现象及有关人员进行理性的、坦率的评论或批评。其结果能够达到某种为一般受众普遍赞同且能在心理上产生共鸣的效果,以其推动社会的发展和政治进步,这也就是大众传媒应有的社会责任。

目前我国正处于社会发展的转型期,伴随着经济的快速发展,大量社会矛盾急剧产生,贫富差距越来越大,并且正在以我们难以想象的速度不断加大。

2006年6月15日《南方周末》报道,一对民工夫妇因为无力支付1859元医药费,双双跳江自杀。这样的新闻几乎时常在我们这块土地上发生着,并与“上流社会”生活形成了巨大的落差,富者愈富、贫者愈贫。在中国社会转型的过程中,资本的本质愈益显露,许多政策都是在社会利益集团和强势群体的主导下出台的,都是为了让它们更“合理合法”地继续攫取经济社会资源,几乎不考虑弱者的利益,这也促使人们对其有清醒的认识和对和谐社会理想的渴望。也正因为如此,才需要媒体等舆论力量对资本张扬的邪恶加以监督,而

媒体本身又不要受到资本集团的影响。为了维护百姓利益,同时满足日益提高的受众知情权的权利意识,使整个社会协调和谐发展、促进政治文明,大众传媒作为社会的良心必然会涉入各种各样触目惊心的新闻事件当中,进行深入采访和详细报道。由于新闻舆论监督以其特有的公开曝光的形式产生的作用和效果,具有很强的公众震慑力,是一种不可或缺、极具战斗力的监督形式,因此也往往使得被监督对象产生内心不快甚至仇恨,因为这样的采访势必触犯采访对象中特殊利益集团和强势群体的既得利益,因此他们用拒绝采访来对抗,甚至不惜对记者施以暴力。

近年来,随着新闻监督力度的不断加强,新闻采访遭到拒绝的事件频频发生,除了大量的以非暴力的形式表现出来以外,对记者实施暴力阻止采访也呈现出上升趋势,甚至被打记者的“档次”也越来越高。从最初县级地方媒体记者遭受暴力袭击,到中央电视台、新华社记者。更令人吃惊的是《中国贸易报》山西记者站工作人员兰成长被大同市浑源县一煤矿殴打致死,引起了全社会的关注。其次,记者涉讼案子也越来越多,许多被批评者以诉讼来宣泄自己内心的不快,甚至对记者进行恐吓。

2006年6月,上海《第一财经日报》刊发了关于富士康科技集团在深圳的工厂普遍存在工人“超时加班”问题的报道以后,富士康认为报道不实,侵害其名誉权,其法人公司鸿富锦公司7月初在深圳市中级人民法院起诉了记者王佑和编委

翁宝。鸿富锦提出了 3000 万元的赔偿要求,同时向法院申请财产保全。深圳市中级人民法院 7 月 10 日做出民事裁定书,将两人位于广州和上海的房产、一辆汽车和两个银行账户全部查封、冻结。此举无疑为了促使媒体今后在做有关富士康的批评性报道时产生寒蝉效应。

据统计,近几年来,我国因舆论监督引发的新闻官司已达上千起,新闻界的败诉率在 69.23%^①,其败诉率之高当居现代法制国家之最。即使有胜诉,也使得媒体自身精疲力竭,大大增加了舆论监督的成本。因为 1993 年 8 月 7 日,最高人民法院《关于审理名誉案件若干问题的解答》开始实施,根据这个司法解释,名誉权案件管辖地可以由侵权行为地人民法院管辖。这也就意味着一张全国发行的报纸、刊物如果涉及名誉权案件,就得奔赴全国各地打官司,因为报刊发行到哪里,侵权行为地就发生在哪里。

媒体高居不下的败诉率现象说明,新闻舆论监督承担着重大的法律责任,却没有得到切实的法律保障,也显出有些人在舆论监督的法律责任理解上存在着偏差,抑或还潜藏着不可告人的行政和司法腐败。2006 年 11 月 6 日,全国媒体发布了一个令人震惊的消息:深圳法院多名法官遭双规,中纪委高官进驻广东。称 2006 年 6 月至 10 月,深圳市中级人

^① 陈志武:《媒体言论的法律困境——关于新闻侵权诉讼的实证研究》,选自怀效锋主编,《法院与媒体》,法律出版社,2006 年 9 月版

民法院先后5名法官被中纪委、最高检“双规”或逮捕,其中包括1名副院长、3名庭长、1名已退休老法官,卷入调查的法官、律师多达数十人,调查还在逐渐向基层法院渗透。

大众传媒遭遇的困境除了说明新闻舆论监督的广泛深入,也给世人一个警示:记者的采访权、人身权需要引起全社会及有关部门的特别重视。然而更令人痛心疾首的是,对记者采访权进行侵害的竟有许多政府机关和司法机关,而以暴力拒绝采访者当中更是出现了地方官员及公安、检察等执法机构的阵容。新闻媒体在舆论监督中起着重要作用,特别是在当前腐败问题比较严重、特大事故频繁、市场经济秩序比较混乱的状况下,媒体正承担着超负荷的监督职能。如果在这种情况下,地方政府、执法机关再滥用行政、司法权力对媒体进行封杀,百姓的利益、法律的尊严乃至民主政治的实现更是从何谈起。

令人迷惑的是,记者的采访权受到侵害,有些媒体为避免得罪当地政府,竟然也不敢据理力争,记者只能以个人名义起诉要求采访权;法律对此的保护也十分不力,对于以暴力抗拒采访者的惩处,大多是打人者或打人单位向记者道歉了事,最多被行政处分,而且在记者采访受阻甚至遭到暴力抗拒后,记者也只能以个人身份提出诉讼,很少由国家执法机关依据刑事诉讼法追究肇事者的刑事责任,这样的方式从某种程度上来说,就是纵容暴力对待采访的产生,加重了新闻记者的新闻舆论监督当中的不安全感,从而对尽快建立良

好的社会舆论环境产生了极其不良的影响。

1989年11月25日,李瑞环同志在新闻工作研讨班上关于《坚持正面宣传为主的方针》的长篇讲话中指出:“新闻舆论的监督,实质上是人民的监督,是人民群众通过新闻工具对党和政府的工作及其工作人员进行的监督,是党和人民通过新闻工具对社会进行的监督,不应仅仅看成是新闻工作者个人或是新闻单位的监督。”在今天社会主义市场经济体制下,党和政府不仅依然将舆论监督作为社会主义监督机制的一个重要内容加以强调,而且中央领导也曾多次对新闻舆论监督给予充分的肯定和高度的评价。

2006年,国务院总理温家宝在发表讲话时谈到,要高度重视舆论监督,对新闻媒体反映的问题要认真调查核实,及时作出处理。对权利运行缺乏有效的监督和制约,必然导致腐败,要建立健全决策、执行、监督既相互协调又相互制约的体制机制,将权利运行的每一个部位、每一个环节都置于有效的监督之下。

新闻舆论监督也是2007年《政府工作报告》中一个十分引人注目的话题。《政府工作报告》中提到了六项监督:行政监督、人大监督、政协监督、党派监督、公众监督和新闻舆论监督。

但事实上我国目前的舆论监督更多的只是停留在应有的权利和法定权利层面上,并没有完全成为现实的权利。

（二）传媒权利的限制与现实冲突

注重传媒权利的实现并不意味着传媒权利的行使是绝对的,而是受到一定的限制。我国法律对涉及国家机密、法人与自然人的名誉权、隐私权、商业秘密、未成年人信息、新闻特许权等都做了必要的合法限制,同时从职业道德上也坚决拒绝虚假新闻和有偿新闻。

但不难看到在对传媒权利进行合法限制的同时,在我们的政治和社会生活等方面,对传媒权利还存在大量的不当限制,从而产生了权利与限制的现实冲突,具体表现在以下几个方面:

（1）行政机关对传媒权利的“封杀”

2006年7月14日,《东南早报》发表谢涛的文章指出,广西南宁市有关部门因为《南国早报》对其所辖业务机构有过所谓的“负面报道”,对该媒体的采访进行封杀,成为又一起公权机关为维护部门利益,掩盖部门私隐不惜侵犯媒体采访权、漠视公众知情权的典型案例。为此文章发表评论认为,长久以来,媒体和公权机关处于一种极为微妙关系之中。一方面,公权机关需要通过媒体向公众发布政务信息,靠媒体宣传自己,维护形象,而媒体则必须取得公权机关的支持,获取采访的条件和资源,两者的关系应该是相辅相成的;另一方面,由于公权机关掌握着公权力和信息源,它往往会出