



XINWEN CHUANBO GUANLI
ZHONGDIAN WENTI
YANJIU

新闻传播管理

重点问题研究

李衍玲 著

中国社会科学出版社

新闻传播管理

重点问题研究

李衍玲 著

图书在版编目 (CIP) 数据

新闻传播管理重点问题研究/李衍玲著. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 9

ISBN 978-7-5161-0120-9

I. ①新… II. ①李… III. ①新闻学: 传播学—管理—研究—中国 IV. ①G219.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 184739 号

策划编辑 郭沂纹
特约编辑 丁玉灵
责任校对 高 婷
封面设计 四色土设计工作室
技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 新魏印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 9 月第 1 版

印 次 2011 年 9 月第 1 次印刷

开 本 650×960 1/16

印 张 19.5

插 页 2

字 数 265 千字

定 价 39.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

一位美国新闻评论家曾评论说：“古代斯巴达是一个军事国家，约翰·卡尔文时期的日内瓦是个宗教国家，19世纪中叶的英国是欧洲第一个工业国家，而当代美国是世界上第一个大众传播统治的国家。”早在20世纪70年代，美国40%的国民生产总值的创造是源于知识的生产、消费和传播，大众传播对世界政治、经济和文化的推动作用目前还无法确切地进行估计，但这一作用无疑是巨大、深远而又持久的。大众传播既是科学发展观和创建社会主义和谐社会的舆论阵地，也是国际舆论战、信息战争夺的重要场所。作为社会“软实力”的大众传播对现代社会发展的推动力是不可低估的。新闻传播是大众传播的基干部分，它承担着大众传播的主要功能。然而，我们对于新闻传播的管理状况并不乐观，新闻传播管理中有很多问题需要重新审视、重新思考。

笔者近年来出版了一本《新闻伦理与规制》（社会科学文献出版社2008年版），其中涉及了新闻传播管理的一些问题，如：我国新闻立法体制问题、网络新闻传播管理问题、中外新闻政策管理问题、秘密采访的管理问题、新闻监督管理问题等，但受课题研究框架所限（该书获2005年青岛大学青年科研基金立项），有许多问题还没有触及。对此，笔者将十多年来有关新闻传播管理的研究成果整理、修改出来，并加入了《新闻伦理与规制》

2 新闻传播管理重点问题研究

中的一些相关内容，才使本书能独立成册。在前期积累的研究成果中，有些已经以论文的形式发表，有很多是未正式发表的。从《新闻伦理与规制》中引入的篇章和资料也经过进一步地充实和完善，使本书能够自成一体。其中难免有重复之处，在此加以说明。

目 录

前言	(1)
第一章 我国新闻法制建设中的几个重要问题	(1)
一 新闻立法体系问题	(1)
二 党的领导与新闻法制的关系问题	(4)
三 名誉权与隐私权的关系问题	(5)
四 合法采访权与保守国家秘密的关系问题	(7)
五 新闻职业保密权与司法公正权之间的关系	(9)
第二章 新闻传播活动中的“公共权益合理避让问题”	(12)
一 公共权益合理避让的理由	(12)
二 公共权益避让的底线	(15)
三 公共权益避让的基本原则	(16)
第三章 关于军事新闻传播的几个问题	(23)
一 军事新闻传播管理的管理体制与机制问题	(23)
二 军事信息的保密问题	(29)
三 军事舆论的引导问题	(31)
第四章 中外新闻政策研究	(34)
一 新闻政策的含义与特点	(34)

2 新闻传播管理重点问题研究

二 西方国家的新闻政策	(36)
三 中国的新闻政策	(48)
第五章 政府信息公开制度疑难问题解析	(63)
一 “知情权”是否应成为宪法性权利	(63)
二 政府信息公开制度如何进行配套性制度建设	(64)
三 政府信息公开的范围的宽严度问题	(67)
四 政府信息公开立法的方式问题	(73)
五 政府信息公开的运行成本问题	(75)
第六章 秘密采访的管理问题	(77)
一 关于秘密采访	(77)
二 秘密采访的要求和注意的问题	(78)
三 秘密采访的基本原则	(85)
第七章 网络新闻侵权管理问题	(99)
一 网络新闻侵权的含义及特点	(99)
二 网络新闻侵权的预防手段和处理措施	(101)
三 网络新闻侵权的表现	(108)
第八章 诽谤传播的管理问题	(112)
一 对于诽谤的认识	(112)
二 诽谤的构成	(115)
三 诽谤的种类	(117)
四 诽谤的对象	(119)
五 对诽谤诉讼的处理	(121)
第九章 国家传播战略研究中的几个重要问题	(133)
一 国家传播战略的关注点	(134)

二 国家传播的规制问题	(136)
三 国家传播的合理性问题	(138)
第十章 新闻媒体与“联合监督”	(141)
一 联合监督的必要性	(141)
二 联合监督的基本原则	(144)
三 联合监督应注意的问题	(148)
四 结论	(152)
第十一章 关于报刊治理整顿工作的一些思考	(153)
一 历史的回顾	(153)
二 改革的对策	(157)
第十二章 “真实性证明”与名誉侵权诉讼	(160)
一 “真实性证明”问题的提出及其认识	(160)
二 美国、日本、德国和法国有关“真实性证明”问题的 规定及司法实践	(165)
三 我国有关“真实性证明”问题的法律规定及司法 实践	(168)
四 结论	(170)
第十三章 新闻传播活动中的“接近权”问题	(172)
一 关于“接近权”	(173)
二 影响新闻传播活动中“接近权”的因素分析	(175)
三 难以实现的“接近权”	(181)
四 结论	(182)
第十四章 新闻传播活动中的“隐匿权”问题	(184)
一 关于“隐匿权”	(184)

4 新闻传播管理重点问题研究

二 新闻传播活动中的“隐匿权”问题	(185)
三 新闻传播活动中“隐匿权”的合理运用中应注意的问题	(190)
第十五章 新闻传播活动中的“欺骗问题”	(195)
一 新闻传播活动中要杜绝欺骗吗	(195)
二 新闻传播活动中的欺骗现象分析	(197)
三 新闻传播活动欺骗行为的约束和矫正	(205)
第十六章 采访权与索偿权之间的平衡问题	(207)
一 “支票新闻”中的“两权”分析	(207)
二 “广告新闻”与“有偿新闻”中的“两权”分析	(214)
第十七章 新闻传播更正答辩制度探析	(218)
一 西方国家新闻传播更正答辩制度分析	(218)
二 更正与答复应遵循的原则	(221)
三 更正与答复应注意的问题	(224)
第十八章 恐吓性传播问题评议	(228)
一 恐吓性传播对秩序利益和发展利益都是 一种威胁	(228)
二 恐吓性传播的方式	(231)
三 恐吓性传播的特点	(232)
四 关于恐吓性传播的应对措施	(237)
第十九章 大众传播——拉动经济的“第四驾马车”	(242)
一 大众传播对经济发展的意义	(242)
二 大众传播对社会经济的拉动	(247)

第二十章 “博客”的商业利益及其分配问题	(252)
一 “博客”的商业利益	(253)
二 “博客”商业利益的分配问题	(255)
附录一 《大清印刷物专律》(1906 年由清朝廷制定)	(258)
附录二 《新闻记者法》(1943 年由国民党政府制定)	(264)
附录三 《修正出版法》(1937 年由国民党政府制定)	(268)
附录四 《宣传品审查标准》(1932 年 11 月由国民党 第四届中央执委会第四十八次常务会议修正 通过)	(275)
附录五 《华盛顿邮报》图片处理的十五条“军规” (摘自《新闻实践》2005 年第七期)	(277)
附录六 中国人民解放军内务条令(节选)(中央军委 2002 年 3 月 23 日发布)	(279)
附录七 中华人民共和国外国常驻新闻机构和外国 记者采访条例(2008 年 10 月 17 日由国务院 公布)	(288)
附录八 中华人民共和国保守国家秘密法实施办法 (1990 年 4 月 25 日 国家保密局令第 1 号 发布)	(293)
附录九 《科学技术保密条例》(2007 年 6 月由国家 科学技术委员会发布)	(295)
主要参考文献	(298)

第一章

我国新闻法制建设中的 几个重要问题

实施新闻法制是我国“依法治国”战略决策的重要组成部分。但我国目前的新闻法制还处于起步阶段，新闻立法尚处在探索、研究之中。为了尽快建立起符合中国特色社会主义的新闻法制体系，应根据我国的具体国情进行立法规划，并且还应尊重新闻法制的一般规律和原则，结合实际，对国外新闻法制的先进经验加以研究、借鉴，达到为我所用的目的。下面几个问题就是我国新闻法制建设中应当认真考虑的重要问题。

一 新闻立法体系问题

新闻立法体系是与新闻活动管理有关的所有立法制度和法律制度的有机统一的体系，对于新闻立法体系，我们需要明确、处理好的主要问题有三个：一是新闻立法是采用成文法还是非成文法？二是新闻自由权是否需要宪法的明文保护？三是新闻立法是采用单列制还是分散制？这三个问题是我国新闻立法应予特别关注的重点问题。

第一个问题几乎没有争议。我国是实行成文法的国家，为了社会法制体系的统一，为了立法、司法和执法的有效运行，同时也为了切实保护新闻自由权利，还是应该以法律明文的形式规定

2 新闻传播管理重点问题研究

新闻媒体和新闻记者所享有的权利和所应承担的义务。这样不但有利于改变新闻媒体目前所处的法律弱势地位，保持法律调整利益的有效平衡，也有利于理顺与新闻法制有关的各种法律关系，有利于国际法制的交流与合作。所以，我国新闻立法还是采用成文法为好。

第二个问题使我们想起了美国宪法对新闻自由权利的保护问题。在美国，新闻自由的确是通过宪法明文来加以保护的，但新闻自由权利的行使仍以合法为基本的保护前提。因此，这样的保护实质上还是着眼于对各种社会基本权利（新闻自由权与国家保密权、隐私权、名誉权等）的协调、平衡，“基本权利关系的协调平衡”是美国司法乃至世界法律发展的一个重要趋向。因此，新闻自由权利是否以宪法明文来加以保护只是一个形式而已，并非必须。只要理顺、协调好新闻自由与其他社会基本权利的关系，并将这些关系在基本实体法中得以有效地体现和运用，新闻自由的宪法性保护就会落到实处。从目前世界新闻立法的情况看，以美国为代表的“直接保障制”，主张对新闻自由给予宪法上的直接保护，美国在其宪法第一修正案中直接确认了宪法性的新闻自由权。英国虽然没有国家的成文宪法，但也是将新闻自由权列入宪法性保护的范畴，在这些国家中我们几乎看不到出版法、新闻记者法等单行的成文法规，这正说明宪法是否明文确认并不是一个关键问题，关键的问题是要将新闻自由的宪法性保护融入整个社会立法、司法和执法体系中。像我国台湾于1930年制定的《出版法》，至1999年废止，期间曾经六次修改，原则精神并没有与时俱进，只是内容方面的调整，许多法条成为日后司法、执法的牵制，被台湾媒体和民众视为一部恶法，值得我们注意。只是有关的协调和保护要做到短期平衡和长期平衡相结合，尤其是要注意各重要权益之间的长远平衡。平衡的重点要放在司法操作层面上来，要特别注意保持司法判决的“不确定性”，以限制各权益的不当预期，最终限制各权益的擅权和滥用。

第三个问题目前国内还存在着很大的争议。有人主张单独立法,也有不少人主张分散立法。从国际上来看,美国、英国、日本等国都没有单独成文的新闻法,这些国家与新闻有关的条款大多散见于宪法、刑法、民法、保密法、诽谤法、隐私法、少年法等法规中。这样的立法,看到了新闻自由是一种广泛的自由权利,也是一种专业性和平衡性都很强的监督权利,它渗透于社会生活的每一个角落,并与社会各个领域存在着割不断的密切联系。分散制立法保持了新闻法与其他社会基本法律的有机联系和协调,有利于社会各项权益的平衡保护。因此,通过分散式立法,就能够使新闻自由权利很好地与社会各种基本权利密切配合,相互沟通,相互协调,真正有利于新闻自由权利的行使,有利于新闻侵权的具体执法。有的国家,如法国,早在1888年就制定了成文法——《出版自由法》,给新闻自由的各项基本权利以明确的保护。但这种成文立法形式有其缺点,它往往难以涵盖新闻规制的全部内容,单独立法的国家实质上只是将新闻规制的主要内容或迫切需要规制的内容单列出来,形成集中性的规制,可以提高局部规制的效率,然而在实践上它是难以做到新闻自由权与社会其他基本权利的紧密配合和充分协调的。如:许多国家均要通过保密法、信息自由法、诽谤法、隐私法等许多法规来划定保障新闻自由与保护公权、私权之间的界限,并利用这些法律来协调它们之间的关系。对于这些纷繁复杂的关系的处理,单靠一部独立的新闻法的确是不够的。再考虑到我国分散化规制的立法传统和历史传承,笔者认为,我国的新闻立法体系还是实行分散式立法形式为好。如我国在广播电视立法方面就没有急于求成,直接搞出一个“广播电视法”,而是基于全盘规划管理广电事业的考虑,先就有线和无线、影碟录像带、境外电视节目接收、交换等方面做单独性的立法,最后期望自然形成一部《广播电视法》,这是十分明智的。分散式立法的关键是在各相关法律法规中对新闻自由权与相关权利的界限和关系作出具体、明确的规

4 新闻传播管理重点问题研究

定。如：美国 1966 年制定的《情报自由法》为确定政府保密和新闻自由的权限，以排除性立法方式，具体规定了九类资料不予公开，而其他资料都应该公开，体现了全面保障型的立法思路和精神。许多州还制定“盾法”为新闻记者及其消息来源提供隐匿权保护。英国在许多法规中较早地规定了新闻特许权和（完全）抗辩理由，以加强对新闻自由权利的保护等。这些国家分散立法所体现的针对性、协调性和可操作性，在很多方面是值得学习的。我们在立法的过程中应尽量避免立法过于抽象、笼统、缺乏可操作性以及立法缺失、主体地位失衡等现象，应注意各重要权益的协调、平衡，保持司法的独立性，保持良好的媒体和社会舆论监督渠道。如：在新闻名誉侵权和隐私侵权方面应引入惩罚性赔偿制度，在“内参”管理方面要加入事后公开制度，名誉侵权与隐私侵权要从法律上加以明确界分，注意立法与司法方面的“脱节”问题等。

二 党的领导与新闻法制的关系问题

党的领导与新闻法制的关系问题是一个比较敏感的问题，也是我们不能回避的问题。新闻法学者孙旭培先生在其所著《新闻侵权与诉讼》的序言中曾列举了目前新闻法制研究中所面临的几个难题，其中就有党的领导与新闻自由权的关系问题。应该说，任何权力都是应当受到社会监督的。党的领导权和新闻媒体自由权都是人民赋予的，都要接受人民的监督。但党是我国社会主义事业的领导核心，新闻媒体作为社会主义事业的一个部分，必须接受党的领导，而不能脱离党的领导，搞自由化。所以党与媒体的关系是领导与被领导的关系。但党在对新闻媒体实施领导的过程中，是不应该“大包大揽”的。党对媒体领导的重点应放在方向性和原则性问题上，如正确的社会舆论引导、党的路线方针政策的宣传等问题上来。对于具体的业务一般不应干

预。当然，一些业务问题有可能演变为政治问题、原则性问题，如“有偿新闻”、脱离党的领导的“独立报道”等，如果不给予严格管理，长此以往，就会直接损害党和政府的形象和权威，这样的业务问题就不是一般的问题了，党和政府就应对媒体进行及时的指导和管理。在依法治国的今天，党对媒体的领导应考虑将党和人民的意志与法制有机地结合起来，这正是处理好党的领导与新闻法制关系的关键所在。法律是现代社会整合社会意志和实施道德强化的主要手段，并且党和人民的意志是媒体尊崇和保护的意志，我们的新闻法制应推扬党和人民的意志，对于新闻媒体的违法行为，应给予法律上的制裁。但党对媒体的领导出现过失或党在领导过程中出现其他过失的时候，从长远和整体的角度看，新闻媒体是有监督权的，并且对此要有法律上的保障。所以，党与新闻媒体存在一种相互监督的关系，这也正是依法治国精神的体现。党与新闻媒体的监督关系与党领导新闻媒体的关系并不矛盾，党领导新闻媒体是建设社会主义事业的需要，党与新闻媒体的相互监督关系也是社会主义事业的需要。关键是在关系发生冲突的时候，要注意保护更为重大的关系和权益。所以，党的领导与新闻媒体以及新闻法制的关系还体现出一定的协调关系。党和政府的政策应主动地与国家法律匹配、协调，党和政府的重要工作之一就是促进法制的完善，而不是轻易干预法律。另外，完善的制度建设也是协调党的领导工作和新闻法制的重要手段，用非硬性的制度来影响非物质的新闻文化事业，可能要比单一的硬性规制来得更合情理，也更有效率。^①

三 名誉权与隐私权的关系问题

与新闻自由权关系比较密切的私权是名誉权和隐私权，这两

^① 孔祥军：《精品新闻学》，新华出版社2008年版，第151页。

种权利是新闻传播活动中侵权频率很高的权利。但是,这两种权利有时很容易混淆,如对犯罪前科的“旧事重提”是涉嫌侵犯个人名誉还是涉嫌侵犯个人隐私,许多人可能并不清楚。这个问题在国外更多地以诽谤罪来对待。在处理名誉权和隐私权的关系方面,我国与西方许多国家的确有所不同。在西方,名誉权和隐私权是两个不同的概念,分别给予立法。我国的现行规定是将二者合一,还没有对它们进行系统的界分,是值得注意的。

1993年最高人民法院出台的《关于审理名誉权案件若干问题的解答》,将公民的隐私权纳入名誉权范围内加以保护,其中规定:未经他人同意,擅自公布他人的隐私材料或者以书面、口头形式宣扬他人隐私,致使他人名誉权受到损害的,按照侵害他人名誉权处理。“解答”将公民隐私权纳入公民名誉权体系中,这是不符合国际惯例的。国际上通行的做法是将名誉权与隐私权分开,确认它们是两种相互独立的权利,各以诽谤法和隐私法加以规定、保护,这是很有道理的。因为,名誉是社会对人的品行和职业行为的基本评价,侵害名誉权必然会导致他人名誉的降低。而个人隐私反映的是个人自身的状况,不是来自外界的反映和评价。所以,有时揭开个人隐私(如某人的善举),不仅不会使他人的名誉降低,反而会使其名誉提高。而这时名誉虽没有损害,但其个人隐私权可能会受到侵害。我们还注意到,揭出个人隐私在许多情况下虽不影响他人的名誉,却会影响个人的合法权益,甚至是重要的权益。我们不能纵容随意揭出真实情况(即个人隐私)而损害他人利益的行为。所以,西方许多国家将隐私权与名誉权分开,并特别注意保护个人的隐私权。另外,单就名誉与名誉权来讲,我们是将名誉和名誉权分离,只有公开的情况是虚假或失实的才构成对他人名誉的侵权,如果公开的情况是真实的话,就不构成名誉侵权。实际上公开他人的情况即使属实,在很多情况下也会构成对他人名誉的损害,如对一个违法者过去不法行为的“旧事重提”等,西方国家判定名誉侵权并不

以是否真实为构成要件，就考虑到了这种情况。还有许多情况也是不以真实性与否作为新闻名誉侵权构成要件的。如对伟大宗教人物的猥亵、关于“内参”方面的问题都是这样的情况。所以，除了那些依法其名誉不予保护的人以外，任何人的名誉一旦受到侵害，其名誉权也必然受到侵害。因此，将侵害名誉与侵害名誉权完全分开也是不合适的。而对于个人隐私侵权与名誉侵权，还有一个不同的地方就是：公开他人情况越真实，对他人隐私的侵害程度往往越严重。名誉权与隐私权的确是两个不同的概念，在立法方面还是将其分开、独成体系为好。我国现行法律将隐私权归入名誉权保护之名下，并且强调名誉侵权以真实性与否为构成要件，这直接会影响法律对隐私权方面的保护，扩大对名誉权和隐私权的双重侵害。因为在名誉侵权诉讼中，如果有关传播是真实的，可能给予免责，但对于隐私来讲，其本身就是真实的，这就可能导致侵犯隐私被免责的情况出现。在政府信息公开情况不是很理想的条件下，那种以真实性为抗辩理由而推卸责任的现象也就会大量存在。所以，名誉权与隐私权之间一定要有明确的界分，而且对于名誉侵权诉讼的处理也不能将真实性与否作为犯罪的构成要件。

四 合法采访权与保守国家秘密的关系问题

合法采访权基于公众知情权和舆论监督权，保守国家秘密也关乎公众的利益，两者在根本上是一致的。西方一些国家通过制定保密法和信息公开法来划定合法采访权与保守国家秘密权之间的基本界限。如美国在 20 世纪六七十年代制定有《情报自由法》和《阳光下的政府法》，对于协调合法采访权与保守国家秘密权之间的关系发挥了重要的作用。陈力丹教授认为“采访权是公民言论自由权的延伸”，这道出了采访权的实质性质。在美国，虽然普遍流行的司法观点是拒绝在媒体履行新闻采集职能时