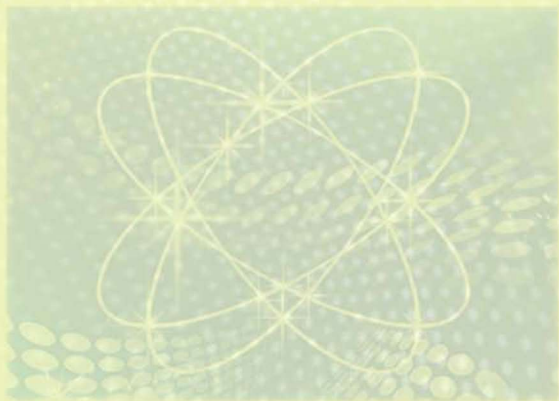


舆论监督的制度建设与思路创新



前 言

舆论监督编辑、记者通常会有两股怒气：一股是对舆论监督对象的怒气。一些监督对象不仅滥用公权力、肆意践踏公民权利、危害国家和集体的利益，而且不配合舆论监督，甚至动用公权力干扰舆论监督，对舆论监督编辑、记者进行打击报复。这股怒气让编辑、记者觉得重任在肩，恨不得利用“第四权力”之剑把所有贪腐官员拉下马，将其绳之以法。另一股是对一些地方的新闻宣传主管部门及地方主要领导人的怒气。他们不仅不重视和支持舆论监督，积极利用舆论监督推动党和政府的工作，维护人民群众的利益，还打着维护地方形象等幌子对舆论监督设置各种禁区，甚至跟监督对象沆瀣一气、里应外合，阻碍舆论监督的健康发展。这股怒气让舆论监督编辑、记者常常陷入胳膊拧不过大腿的困境，觉得舆论监督前景黯淡。

两股怒气共同作用的结果，是舆论监督编辑、记者常常出现四种状况：一是一部分人一腔热血不减，执意坚守不改，碰得头破血流；二是一部分人偃旗息鼓，转而从事正面宣传或者投身媒体经营工作；三是一部分人善于转变思路，创新报道方法，仍不时有舆论监督精品面世；四是一部分人把舆论监督报道作为个人生财牟利的工具，对监督对象敲诈勒索，一旦东窗事发，免不了身陷囹圄。这四部分人中，只有第三部分人仍然在积极推进舆论监督工作。于是，舆论监督报道面越来越窄，报道量越来越小，

查处、反馈力度也越来越弱，舆论监督难已是不争的事实。

当圈内圈外每每提到舆论监督难时，人们往往将之归因于制度建设，似乎舆论监督制度建设滞后成了舆论监督无法逃脱的符咒，很少有人注意舆论监督编辑、记者自身的思路创新问题。

就舆论监督制度建设而言，自 2002 年党的十六大以来，舆论监督作为制约和监督公权力的重要力量，其制度建设已经有了很大的进步。2003 年年底出台的《中国共产党党内监督条例》首次把舆论监督纳入党内法规，与其他九种监督制度一起作为党内监督制度的重要组成部分。2012 年党的十八大，把舆论监督与党内监督、民主监督、法律监督并列，作为确保权力在阳光下运行的重要监督手段。2014 年党的十八届四中全会出台的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在谈及“强化对行政权力的制约和监督”时，更是明确指出要加强舆论监督的制度建设，并将这一制度建设与加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督等制度建设一起提出，体现了中央在全面推进依法治国语境中对舆论监督工作的重视。

毋庸置疑，良好的舆论监督制度对舆论监督工作有保障和促进作用。但是我们不能忽视的是，舆论监督制度建设也需要一个逐步完善的过程，寄希望于一套制度来解决舆论监督的所有问题也是不现实的。而且，公权力机构和官员掌握这些制度解释和执行的主动权和决定权，也未必能完全让这些制度的实施朝着有利于舆论监督健康发展的方向前进。因此，在强化舆论监督制度建设的同时，坚持不懈地进行思路创新，对推进舆论监督的健康发展也是十分重要的。当体制方面的问题短期内难有突破的时候，我们应积极寻求机制创新。当机制创新的空间十分有限的时候，我们应积极探寻方法创新。总之，无论是主管部门，还是新闻媒体及舆论监督编辑、记者，都没有理由不搞好舆论监督工作。

正是坚信思路创新与制度建设对加强和改进舆论监督都十分重要，这些年来，笔者在新闻媒体身体力行搞好舆论监督报道的同时，也围绕这两个关键词写了多篇论文。今天从这些论文中精选多篇出来编辑成书，以期能给舆论监督的制度建设和思路创新提供有益的思考。

当然，由于写作语境以及本人能力有限，疏漏偏颇之处在所难免，恳请读者不吝批评。

目 录

- 多重关系中舆论监督的边界审视
- 论我国舆论监督的制度化进路
- 网络舆论监督反腐败的制度化思考
- 论惩治和预防腐败体系中舆论监督的作为
- 领导干部眼中的舆论监督
 - 基于川渝黔鄂湘琼闽晋豫京内蒙古各省市（区）及网络的调查分析
- 新闻舆论监督接受监督的路径分析
- 论舆论监督中媒体与政府的良性互动
- 论舆论监督记者的特殊素质
- 舆论监督的力学分析
- 论舆论监督的服务功能
 - 以《四川日报》热线新闻的探索为例
- 以创新的思路搞好党报的舆论监督
 - 《四川日报》开展舆论监督的做法与体会
- 认真贯彻两个条例 切实搞好舆论监督
- 充分发挥好舆论监督作用
- 论党报舆论监督的破解之道
- 正面宣传为主的认识误区
- 省级党报热线新闻发展探析

论新闻舆论监督的机制创新

论突发事件报道的应对机制

——在宣传纪律与新闻规律之间寻找契合点

今天，党报还做群众工作吗？

——川渝黔鄂沪浙苏 7 省市 12 家党报调研手记

党报群众工作创新报告

新闻群众工作应注意的几个基本问题

附录

多重关系中舆论监督的边界审视

【摘要】 本文从舆论监督与新闻舆论监督、舆论监督与批评报道、舆论监督与正面宣传、舆论监督与监督舆论、权利监督与权力监督等多重关系入手，对舆论监督边界进行了思考。本文认为，微博、博客等自媒体监督应该纳入舆论监督范畴；强调自下而上对权力的监督，这是舆论监督与一般性批评报道最关键的区别；坚持正面宣传为主与加强和改进舆论监督的统一，就是在确保正面题材宣传在质量和数量上占主导性优势的前提下与凸显负面题材报道正面效应的框架内，给舆论监督更多的政策空间和内容空间；健康的舆论监督离不开正确的监督舆论，这是舆论监督与监督舆论的最佳耦合点；推进舆论监督与权力监督的合作，也是权力监督自身发展的需要，舆论监督应该顺势与权力监督合拍。

【关键词】 舆论监督；正面宣传；批评报道；监督舆论；权力监督

无论是学界还是业界，在言说舆论监督这个话题的时候，往往会出现过分夸大舆论监督的威力，把简单的批评报道当成舆论监督，以监督对象抵制舆论监督为由反对监督舆论，认为加强和改进舆论监督与坚持正面宣传为主相矛盾等分歧颇大的观点。以上观点出现的原因在于，我们对舆论监督的边界缺乏清晰的认

识。因此，本文从舆论监督与新闻舆论监督、舆论监督与批评报道、舆论监督与正面宣传、舆论监督与监督舆论、权利监督与权力监督等多重关系入手，来厘清舆论监督的边界。

一、舆论监督与新闻舆论监督

通常来讲，人们所说的舆论监督就是新闻舆论监督或者叫媒体监督，是新闻媒体运用舆论力量对国家施政活动、国家机关和国家工作人员进行的监督。显然，舆论监督是一种由新闻媒体来承担的组织活动，是一种由新闻记者来执行的专业行为。

应该说，人们在习惯上把舆论监督等同于新闻舆论监督已经有些时日了，只是过去没有出现要区分两个概念的必要性和紧迫性。可是，当网络等新媒体的监督活动，特别是博客、微博等自媒体的监督活动日渐活跃，并对传统媒体的舆论监督产生积极影响，且得到广泛认可的时候，我们觉得，用新闻舆论监督这一概念来涵盖自媒体等形态的网络监督又有些不合时宜。

如果不承认网络自媒体监督是舆论监督，这些监督又的确形成了舆论并对公共权力产生了实实在在的监督效果，起到了舆论监督应该起到的作用，其作用甚至超过了传统媒体；如果承认网络自媒体监督是舆论监督，自媒体又不能算作严格意义上的媒体组织，其组织化程度更没法跟传统媒体相提并论。自媒体监督的操作者大多不具备新闻媒体从业人员的专业素养，其专业水平一般不及传统媒体的舆论监督工作者。特别是在媒介融合的大背景下，网络监督跟传统媒体的舆论监督很难截然分开，一方面，传统媒体的舆论监督借助网络传播平台扩大了影响，与此同时，广大网民的评论又深化和拓展了监督效果；另一方面，网络监督已成为传统媒体舆论监督的重要信息源，甚至不少网友的评论直接成为舆论监督稿件的重要组成部分。而且在对网络监督的加工和重组过程中，传统媒体舆论监督报道的形态也发生了相应的变

化。更值得一提的是，网络监督日渐成为纪检监察机关查处贪污腐败案件的重要信息来源，其监督权力的效果正日渐凸现。因此，网络监督应该纳入舆论监督范畴，舆论监督的外延应该更加宽泛。

在舆论监督与新闻舆论监督的关系问题上，陈力丹认为，人们通常所说的舆论监督实质上就是媒介监督或新闻监督，“不是舆论学意义上的舆论监督”，“不是完全意义的舆论监督”。他还认为“舆论监督，一个主谓结构的词组，主语‘舆论’，谓语‘监督’。意思是公众通过舆论这种意见的形态，对权力机构及其工作人员，以及社会公众人物（政治家、文学艺术家、演员、有意面向社会的企业家和其他社会活动家，其中也应包括著名记者）自由表达看法的客观效果。表达看法的形式可以多种多样，其中最主要的渠道便是通过大众传播媒介。表达的内容可以是赞扬、建议、批评，其中主要的形式是批评，因为这种形式比赞扬更容易引起关注。”^①

结合陈力丹的观点，本文认为，应该区别对待舆论监督和新闻舆论监督这两个概念，指涉广播、电视、报纸、杂志等传统媒体舆论监督的时候，舆论监督等同于新闻舆论监督，是这些媒体通过有组织的监督性新闻报道进行的舆论监督；指涉网络等新媒体监督的时候，除了具备新闻采编权的新闻网站进行的监督性网络新闻报道外，还应包括网民在网络论坛发布的监督性帖子、网民针对网络平台上舆论监督报道（含传统媒体和网络媒体）所发表的评论，以及博客和微博等自媒体中的监督性文章及评论等。

^① 陈力丹 《关于舆论监督的访谈》，浙江在线 <http://www.zjol.com.cn/node2/node38/node58/node114/node588/userobject7ai1284.html>。

二、舆论监督与批评报道

由于舆论监督主要通过新闻媒介这个渠道来完成，新闻媒介的舆论监督又主要体现为批评报道这种报道形式，所以人们很自然地就会在舆论监督与批评报道之间画等号。

其实，舆论监督和批评报道这两个概念之间，既有广泛的联系，也有明显的区别。舆论监督这个概念自1987年写入中共十三大政治报告始，才在党的重要文件中出现，而之前党的重要文件中提得最多的是报纸批评。在媒介种类单一化的情况下，报纸批评（姑且可以叫作批评报道）可以等同于后来的舆论监督。而自1987年党的十三大之后，无论是党的重要文献，还是学界、业界的讨论，都出现了舆论监督和批评报道两个概念并用的情况。

李瑞环于1989年在中宣部新闻工作研讨班上发表《坚持正面宣传为主的方针》^①的讲话中，分别谈了“重视和改进批评报道”和“正确实行舆论监督”两个方面的问题。在谈到舆论监督和批评报道的关系时，他指出“舆论监督包含批评报道，但不是简单地等同于批评报道，它在我国已成为人民群众行使社会主义民主权利的一种有效形式。人民的利益和愿望、人民的意志和情绪、人民的意见和建议，都是党和政府所必须时刻重视和考虑的内容，通过新闻报道把这些反映出来，形成舆论，也就是舆论监督。”不难看出，在当时语境中，舆论监督的概念要宽泛得多，批评报道只是舆论监督的一种形式而已。

此后，在同一篇文献中同时提到舆论监督和批评报道两个概念的并不多。通过文献梳理我们可以发现，用批评报道代指舆论

^① 李瑞环《坚持正面宣传为主的方针》，新华社新闻研究所《新闻工作文献选编》，新华出版社，1990年。

监督的情况依然存在，而且缺乏对两者的明确区分；党和政府的重要文件以及学界的研究成果中多谈舆论监督，很少提及批评报道，批评报道这个词汇多出现在业界关于新闻业务的研讨性文章中；无论是官方、学界还是业界，舆论监督和批评报道的等同化趋势都十分明显。

当然，我们并不能因此忽略这两个概念的区别。仅就新闻媒体从事的舆论监督工作而言，与批评报道之间至少存在以下两个方面的区别。从批评监督的对象来看，舆论监督主要是对党政机关和领导干部的监督，是对权力的监督，而批评报道的对象则要宽泛得多，除了党政机关和领导干部之外，还可以对普通民众的不文明行为进行批评，后者显然不能算舆论监督。从批评监督的力量和方向来看，舆论监督是自下而上的监督，而批评报道既可以是自下而上的，也可以是自上而下的，对于自上而下的批评报道——“某些批评报道是领导授意和组织的，或者是媒介自己有计划开展的”，这类批评报道“如果没有得到群众的响应，不应看作是舆论监督”^①。强调自下而上对权力的监督，这是舆论监督与一般性批评报道最关键的区别。

中央一再强调要加强和改进舆论监督，确保权力在阳光下运行。对于新闻媒体而言，加强和改进舆论监督首先要撇清一般性批评报道和舆论监督的关系，在舆论监督的报道力度和报道方法上下功夫。

三、舆论监督与正面宣传

坚持以正面宣传为主与加强和改进舆论监督的有机统一，是中国共产党一贯的新闻政策。可是，由于对舆论监督与正面宣传

^① 陈力丹 《关于舆论监督的访谈》，浙江在线 <http://www.zjol.com.cn/node2/node38/node58/node114/node588/userobject7ai1284.html>。

之间的关系理解存在偏差，以致出现了把二者对立起来，甚至以坚持正面宣传为主的名义抵制舆论监督的情况，极大地阻碍了舆论监督工作的健康开展。

当人们把舆论监督和正面宣传这两个概念放在一起的时候，就会很自然地认为舆论监督不是正面宣传，是负面宣传。其实，这种理解是错误的。评价一则报道是正面宣传还是负面宣传，我们既要看题材，又要看效果，只有同时从这两个维度来考量，才能准确把握党的新闻政策。

成就报道、先进典型报道从题材上讲是正面宣传，但并非对正面题材的报道就一定能产生正面效应，起到正面宣传的效果；相反，正面宣传的负面效应更加不容忽视。关于这一点主要存在两个方面的问题：一方面是“由于我们不能很好地把握正面宣传中的一些问题，使一些正面宣传也产生负面效应”；另一方面，“我们有些同志对正面宣传中可能产生的负面效应缺乏应有的认识，以为只要是正面宣传就行，对其实际效果如何不去认真研究，甚至产生了负面效应也毫不在乎，这就影响正面宣传所应获得的正面的、积极的宣传效果”^①。应该说，不太注意正面宣传负面效应的情况，在一定程度上还存在。

舆论监督的题材虽然是消极的、负面的，但是如果处理得当，也会起到正面宣传的效果。“同为社会消极面的题材，如果我们去揭示问题之所在并指出解决的办法，是批评报道；如果带着欣赏的眼光去渲染消极的东西，那就是负面报道。批评报道的舆论导向应该是正确的，它有利于正面宣传；而负面报道的舆论导向则是错误的，它会削弱正面宣传。”^②（注：此处的批评报道等同于舆论监督）衡量一则舆论监督报道是正面宣传还是负面

① 徐光春 《注意正面宣传中的负面效应》，载《新闻战线》，1995年第12期。

② 张春林 《正面宣传为主的认识误区》，载《当代传播》，2002年第3期。

宣传，关键看效果。

舆论监督能否获得正面效应，除了舆论监督工作者的处理技巧外，舆论监督对象的态度也很重要。监督对象要敢于直面问题并解决问题，使负面题材的报道产生正面的效果。因为“新闻是客观事实的反映，‘负面效应’从根本上说不是批评带来的，而是被披露问题本身引起的。工作没做好，再多的表扬也换不来正面效应；面对群众的意见，能够挺身而出，敢于正视并努力去解决，这自能获得正面的效应”^①。在应对舆论监督问题上，一些地方的党政部门“反题正做”的成功经验值得推广。比如，新闻媒体要对某地存在的某个问题进行舆论监督报道，当地有关部门不是消极抵制而是积极配合，并根据媒体掌握的情况，不仅果断解决了报道涉及的问题，而且举一反三地在全行业、全系统抓整改，结果媒体出来的报道自然就多了这个地方党政领导不护短、闻过则改、敢于正视问题的内容，其正面效应大大超过了负面效应。

当然，即便每篇舆论监督报道都能产生正面效应，但是如果舆论监督密度太大，也会产生一定的负面效应，因此，“坚持以正面宣传为主”实质上就是在宣传题材上强调正面题材的主导性。究竟多大比重的正面题材报道才算以正面宣传为主呢？虽然中央有关部门没有相应文件做出明确界定，但是一些地方在执行过程中却出现以此为由挤压舆论监督版面空间的情况，实际上是限制了舆论监督的健康发展。1998年10月7日，朱镕基到中央电视台考察工作，与《焦点访谈》节目组座谈时讲道“过去我们经常说，宣传工作要‘以正面报道为主，以宣传成绩为主’，这是正确的方针，但这种观点也束缚了我们。什么叫以正面报道

^① 李北陵 《“舆论监督是正面报道”应成共识》，载《广州日报》，2011年2月2日A2版。

为主？是指99%都应该正面报道吗？98%、80%就不行吗？我看51%不也行吗？大部分节目以宣传成绩为主，有这么一两个节目来指出我们前进过程中的问题，动员全党的力量去解决它，这样做的效果比仅仅宣传成绩好得多。”^① 诚如朱镕基所言，只有破除了狭隘的正面宣传比重观念，才算是抓住了“坚持以正面宣传为主”这一报道方针的精髓。

与正面题材宣传报道在量上占主导优势相比，正面宣传在质上占主导优势更为重要，这种质上的优势集中体现为正面宣传的影响力。否则，即便数量上正面题材宣传比重很高，如果质量上不去，也不能体现正面宣传为主这一方针。

坚持正面宣传为主与加强和改进舆论监督的统一，就是在确保正面题材宣传在质量和数量上占主导性优势的前提下，在凸现负面题材报道正面效应的框架内，给舆论监督报道更多的政策空间和内容空间。

四、舆论监督与监督舆论

“新闻舆论监督必须在宪法和法律的范围内进行，新闻单位和新闻工作者也应接受党和人民的监督。”^② 这既是党、政府和社会对舆论监督的基本要求，也是新闻媒体和新闻工作者应该具备的自律规范。

可是在舆论监督实践中，却存在反对舆论监督接受监督的错误倾向。个中原因在于对“监督舆论”这个概念的误读。这种误读主要表现为：有把监督对象和有关部门对舆论监督进行“封”“堵”的排斥态度和行为，理解成监督舆论的；也有把以

^① 朱镕基 《和〈焦点访谈〉节目组座谈时的谈话》，《朱镕基讲话实录》（第3卷），人民出版社，2011年。

^② 张春林 《新闻舆论监督接受监督的路径分析》，载《南京社会科学》，2012年第2期。

“为了维护党和政府的形象”“保护稳定的大好局面”等各种理由限制舆论监督，理解成监督舆论的；还有把监督对象对舆论监督记者的积极配合和热情接待，理解成监督舆论的^①。

实际上，作为与“舆论监督”相对应的“监督舆论”这个概念，理解成“监督舆论监督”更合适。舆论监督应该接受监督，这是必然的。对舆论监督的监督，应该包括来自舆论监督对象的监督，这是必需的。

在监督舆论与舆论监督这重关系中，应着力处理好“接受什么样的监督”和“怎样接受监督”这两个问题^②。就前一个问题而言，舆论监督接受的监督应该是有利于舆论监督健康发展的监督，加强和改进舆论监督工作应该是监督舆论的出发点。那些不利于舆论监督健康发展的各种排斥舆论监督的做法不能称之为对舆论监督的监督，或监督舆论。只要舆论监督符合党的新闻政策和国家法律，符合宣传纪律和新闻规律，符合新闻工作者的职业道德，对于各种排斥舆论监督的做法，无论是打着监督舆论的旗号，还是假借其他名义，舆论监督都不能接受，必要时还可以运用法律武器和舆论工具与之斗争。

就后一个问题而言，在接受监督的态度上，应自觉接受社会监督，创造条件让社会监督；正确对待社会监督，并以此作为改进舆论监督的动力；妥善处理监督意见，及时纠正舆论监督的偏差；主动公开监督内容和处理结果。在自律层面上，严格的职业道德教育、严密的采编流程规范、严厉的责任追查机制都是必不可少的。在他律层面，既应着力解决监督依据问题，使监督舆论有法可依，又应明确监督主体，使监督舆论职责明确、客观公

① 李瑞环《坚持正面宣传为主的方针》（1989年11月25日），新华社新闻研究所《新闻工作文献选编》，新华出版社，1990年。

② 张春林《新闻舆论监督接受监督的路径分析》，载《南京社会科学》，2012年第2期。

正，还应该努力创新监督机制，使监督舆论切实有效。

健康的舆论监督离不开正确的监督舆论，这是舆论监督与监督舆论的最佳耦合点。

五、权力监督与权利监督

在西方国家，新闻媒体被誉为与立法、行政、司法并列的“第四权力”，新闻记者被称为“无冕之王”。因此，有舆论监督即为权力监督之说。

在我国，新闻媒体是党和政府的“喉舌”，同时又是人民群众的“喉舌”，是党和政府联系人民群众的桥梁与纽带。新闻媒体的这种属性以及党管媒体的实际，决定“第四权力”和“无冕之王”之说不符合我国国情，舆论监督即权力监督的观点也不成立。

包括舆论监督在内的言论自由，是宪法赋予公民的一项基本权利，尽管舆论监督这个权利通过新闻媒体实施之后的确对监督对象形成了很大的舆论压力，一定程度上有利于舆论监督报道所涉及的问题的解决，但是舆论监督本质上还是一种“权利监督”而非“权力监督”。“因为新闻舆论监督的威力和作用再大，再强有力，它本身始终只能发挥‘在口头上加以责备’的功能和作用，而不具有‘在行动上加以纠正’的功能和作用。而且，它的‘口头责备’究竟能起多大作用，最终要取决于有关权力机关的态度和作为，取决于‘权力监督’能否及时跟进。”^①

在权力监督与权利监督的这层关系上，舆论监督应着力处理好三个方面的问题：一是正确看待舆论监督的角色定位及效果功用。舆论监督的最终效果不是从事舆论监督工作的新闻媒体和编

^① 王贵秀 《走出监督的八大误区》，载《北京日报》，2007年5月14日第17版。

辑、记者能够决定的，很大程度上依赖于监督对象及相关部门对待舆论监督的态度。对于舆论监督媒体及编辑、记者而言，首先要重视报道技巧，提升报道质量，尽量避免业务错误，使舆论监督报道本身具有说服力和影响力；其次要有坦然的心态，即便优质的舆论监督报道由于某种原因未能产生良好的效果，也不可因此丧失舆论监督的勇气和信心。

二是争取党政部门及党政领导的支持。虽然目前尚未发现有党政部门和党政领导对党的“加强和改进舆论监督”这一新闻政策公然反对，但是以各种缘由、用各种手段钳制舆论监督的事情却时有发生。个中原因，除了一些地方有关部门及领导没有充分认识到舆论监督对推动当地工作的积极作用之外，舆论监督自身存在的问题也是不容忽视的。这个问题主要体现在对舆论监督报道的技术处理上，一些媒体缺乏对党和政府中心工作的衔接与配合。但凡舆论监督工作搞得好的媒体，都十分强调这点，比如中央电视台《焦点访谈》栏目在选题上就紧紧围绕“政府重视、群众关心、普遍存在”这三原则展开^①，与政府部门及相关领导产生了强烈的共鸣。

三是争取与权力监督协作形成监督合力。“新闻舆论监督如果孤军无援，没有‘权力监督’作后盾，那么，新闻舆论监督不但不能发挥应有的功能和作用，反而会面临很大的风险，甚至遭到常人难以想象的打击报复，完全被扼杀。”^②事实上，中央也越来越重视舆论监督与权力监督的配合。自1987年党的十三大报告首次出现“舆论监督”这个词汇之后，1997年党的十五大报告出现了“结合”这个关键词，指出“把党内监督、法律

① 晋岭、于慧丽《〈〈焦点访谈〉选题运作的再思考》，载《新闻战线》，2010年第2期。

② 王贵秀《走出监督的八大误区》，载《北京日报》，2007年5月14日第17版。