

复旦大学新闻传播与媒介化社会研究
国家哲学社会科学创新基地成果丛书

童 兵 主编

新闻舆论监督 与公共权力运行

朱 颖 著

复旦大学新闻传播与媒介化社会研究
国家哲学社会科学创新基地成果丛书

童兵 主编

新闻舆论监督 与公共权力运行

朱颖 著

 復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

新闻舆论监督与公共权力运行 / 朱颖著. —上海:

复旦大学出版社, 2011. 1

ISBN 978-7-309-07464-2

I. ①新… II. ①朱… III. ①新闻工作—舆论—监督—研究②权力—研究 IV. ①G210②I033

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 137179 号

新闻舆论监督与公共权力运行

朱 颖 著

出品人/贺圣遂 责任编辑/李 婷

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

江苏省句容市排印厂

开本 787×960 1/16 印张 15.25 字数 252 千

2011 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-07464-2/G·909

定价:30.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

总序

(一)

哲学社会科学创新基地建设是贯彻落实《中共中央关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》的重大举措之一。《意见》强调指出,在全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面、实现中华民族伟大复兴的历史进程中,哲学社会科学具有不可替代的作用。要努力建设哲学社会科学理论创新体系,积极推动学术观点创新、学科体系创新和科研方法创新。要深化哲学社会科学各单位的内部改革,转变管理方式,增强活力,壮大实力,形成创新能力和自我发展能力强的运行机制。

哲学社会科学创新基地建设又是国家建设高水平研究型大学的重要战略部署。通过国家创新基地的建设,逐步实现向研究型大学的实质性转变,从而为建设世界一流大学奠定坚实的基础。根据复旦大学哲学社会科学创新基地管理办法的规定,创新基地建设的具体目标是:

1. 科学研究:组织重大科研项目,产出重大研究成果,促进基础研究和应用研究协调发展,建立知识创新机制,保持科学研究的整体水平居国内一流地位且具有复旦的学科特色,并在国际相同研究领域享有较高学术声誉。

2. 人才培养:通过科学研究,培养具有创造性的一流学术领军人物和中青年学术精英;提升培养硕士、博士、博士后等高级专门人才的能力。

3. 基础建设:通过哲学社会科学研究的硬件建设和软件建设,形成一定规模的研究团队、数据库、实验室、思想库等现代科学研究的载体,以提高哲学社会科学的原创性水平,使创新基地成为名副其实的国家级重点研究基地。

4. 体制创新:建立有利于出成果、出思想、出人才的科研管理体制,使创新基地成为高校哲学社会科学研究的高地和特区,在高校科研管理体制改革方面

发挥示范和辐射作用。

(二)

以新闻学院为依托而建立的复旦大学新闻传播与媒介化社会研究国家哲学社会科学创新基地是复旦大学“985”二期工程重点建设的7个哲学社会科学创新基地之一。它于2006年3月6日正式成立并揭牌,由我任基地首任主任和基地首届学术委员会主任。我在基地成立典礼暨揭牌仪式上发表的讲话中有这样一段:

“985”二期是复旦大学加快各项事业发展,顺利实现建设世界一流大学的第一步、第二步战略目标的大事。新闻传播与媒介化社会研究国家创新基地,同其他6个哲学社会科学创新基地和五个理科、医科创新平台一起,是复旦大学“985”二期建设的重中之重,我们深感自己肩上的担子之重,责任之重,使命之重。我们将努力把这个创新基地打造成为理论创新平台、学术交流平台、人才培养平台、舆情调查平台、资料数据平台和哲学社会科学研究的公共服务平台,努力把这个创新基地办成国内一流的新闻传播学研究重镇。创建国家哲学社会科学创新基地,既是机遇,又是挑战。党和政府对于新世纪新闻传播学科的教学与研究提出了许多新的课题和新的要求。党的加强执政能力建设的决定提出,要重视对社会热点问题的引导,积极开展舆论监督,完善新闻发布制度和重大突发事件新闻报道快速反应机制,建立社会舆情汇集和分析机制,畅通社情民意反映渠道,建立健全社会预警体系,形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制,提高保障公共安全和处置突发事件的能力等等。这既是对提升党的执政能力的新要求,也是新闻传播学责无旁贷的神圣使命。创新基地以新闻传播与媒介化社会研究命名,就是要使学科建设同时代需求、党的需求、人民的需求结合起来,使学科发展同社会进步结合起来,使我们每个科研工作者的人生价值同祖国的命运结合起来。

这段讲话,既是作为创新基地主任我本人的由衷之言,也是这个基地全体同仁的共同心声。

(三)

信息全球化引领世界进入了数字化传播新阶段。铺天盖地的报纸杂志,无处不在的广播电视节目,琳琅满目的书籍市场,精彩纷呈的电影银幕,令人神往

的网络世界,快速便捷的手机短信……当代人无不生活在由数不尽的媒介织成的社会。媒介及赖以进行的新闻传播已经成为人类须臾难离的中介,成为当代人类交往的基本形态,成为社会的总体表达形式,并在此基础上重构与整合国家、民族和社会之关系。数字化生存,媒介化社会,是信息时代最本质的特征。

新闻传播与媒介化社会是世界各国都无法忽视的现象,是同政治、经济、文化及公共安全密切相关的战略性问题,对于我国的经济与社会发展更有其特殊的重要意义:

第一,我国社会的政治、经济、文化以及人的全面发展,需要有一个与之能够维持良性互动的新闻传播与媒介环境;

第二,作为发展中国家,我国需要一个适应信息全球化趋势,并且能同国际社会特别是同西方发达国家强势媒体对话沟通的新闻传播与媒介系统;

第三,飞速发展瞬息即变的新闻传播形态和技术的发展,需要我们对此做出正确估量、预测并对这些成果有效地加以利用,以推动整个社会有序和协调发展;

第四,对于传统的中国新闻传播行为与新闻媒介,需要我们在社会主义市场经济和科学发展观背景下,重新进行审视和思考,探索和创建具有中国特色的新闻传播与媒介产业发展之路。

作为一种正在日新月异飞速发展的社会现象,新闻传播与媒介化社会不仅同新闻传播学科,而且同其他各种学科、各个领域、各个部门都息息相关。因此,通过以“新闻传播与媒介化社会”为主题的研究,可以汇聚中外新闻传播的一流学者,在基础研究、应用研究、人才培养和文献资料交流以及数据库建设等方面取得突破性进展,在国际上争得自己的学科地位和学术话语权,以使我国新闻传播学科的整体水平在不太长的时间内迅速提升并跻身世界前列;可以吸引中外不同学科高水平学者共同攻关,对新闻传播与媒介化社会从不同角度、不同视野、不同基点进行多维度考察,一方面为新闻传播学科建设提供新的养料,另一方面促使不同学科的交叉、融合和整合,甚至可能培育出新的学科增长点,从而推动我国高校学科整体建设;可以充分发挥智囊团和思想库的作用,为我国新闻传播和新闻媒介的发展战略、措施及管理体制、为中外新闻传播和媒介对我国社会的影响,以及为应对重大的突发性事件和信息全球化的发展趋势进行科学评估、预测和提出对策;可以为社会定期发布有关新闻传播与媒介发展的重大信息,为社会各部门提供新闻传播和媒介使用效果的调查和信息咨询,培养公民正确的媒介接触使用观念和行为习惯,促进社会主义政治文明和精神文明的建设。

以上这些,是本创新基地的指导思想和努力目标。

(四)

本创新基地建设之初,经同仁们反复讨论和校方同意,拟定的具体任务是:

1. 集中力量建设传媒和舆情调查中心。对这一计划,当时的计划书是这样表述的:

国内外重大事件、突发事件、群体性事件的各界反应,党和政府亟待了解,以出台有效处置方针和办法;全国数以万计的大众传媒传播效果有待测定,以不断调整新闻宣传方针及策略;中国缺乏盖洛普咨询有限公司这样权威、高效、准确的民意测验机构;本调查中心的创立与建设,争取满足这些紧迫需求。经过3—5年努力,做到样本选取、民意测验、结果分析的准确性和有效性,报告与建议的权威性达到国内一流,分析意见和决策建议受到党、政主管部门和传媒产业的高度重视。

经过5年时间的创造性工作,传媒和舆情调查中心已初具规模,完成了40余项专题调查及报告。重要报告报送中央和上海市有关部门,受到重视及好评,每年都被评为上海市决策咨询先进单位。连续两年同国外、境外民调机构合作,完成多项调研报告。目前正在积极筹办以互联网为调查手段的扩建工程。

2. 每年提交和公开发表《中国新闻传播学研究最新报告》。原计划提交和公开发表《中国新闻传媒发展年度报告》,后因中国报协及清华大学等首都高校联合进行该项研究及出版传媒发展报告,我们就改为研究与出版学术发展年度报告,从2006年至今已出版4本年度最新报告。

3. 每年召开一次由国内外一流学者参加的国际学术研讨会,也业已实现。

4. 创新基地的研究人员每年在国内核心期刊上发表学术论文或调查咨询报告25—30篇,每年出版有全国影响的学术著作2—3部。这两个指标已超额完成。每年在国外学术期刊或有影响的国际学术会议上发表论文3—5篇,也已实现。

5. 每年邀请有影响的海外(含港澳台地区)学者2—3人来创新基地从事访问研究,派出人员去海外考察、高访或参加学术会议2—3人次。这些数据已超额。

6. 花大力气从事和完成重大课题研究项目。创新基地成立之初议定,围绕4个同媒介化社会主题相关的课题群,设立与实施重大课题研究。这4个主

题是：

当代媒介发展研究；
媒介化社会研究；
传播行为研究；
传播的社会调控研究。

5 年来的项目研究，基本上围绕上述 4 个主题展开的。这些研究项目包括创新基地自主设立的课题（均经过立项论证、学术委员会审核同意、校 985 管理办公室批准 3 个程序），也包括少量博士后出站报告或博士论文中所承担的同这些课题相关的研究项目。

创新基地 5 年中共自主设立 3 批共 18 个课题。第一批 6 个于 2005 年设立，它们是：

复旦大学传媒和舆情调查中心；
西藏地区信息传播方式研究；
公共卫生事件与大众传媒；
新闻传播学大辞典；
中国社会发展与新闻教育结构；
新闻传播研究最新发展报告。

第二批 6 个于 2006 年设立，它们是：

科学发展观与媒介化社会建构；
中国传媒产业改革成功案例系列研究；
跨文化传播与本土传媒的角色期待；
新闻传媒在风险社会中的功能定位；
回归十年香港与内地新闻文化的交流与合作；
数字化传播和新闻出版专业建设。

第三批 6 个于 2008 年设立，它们是：

新技术环境下的媒介使用与意见表达；
中国少数民族传播历史与趋向研究；
新传播环境中人际关系和交往形态研究；
媒介化社会中的网络虚拟社区与现代城市社区重构的研究；
网络受众的信息来源、媒介评价及社会参与；

媒介化社会背景下的中国软实力建构与传播战略研究。

以上这些课题,除一项即传媒和舆情调查中心作为调查平台建设及数据库建设立项,一项以向国务院学位委员会提交新闻传播学专业目录修改建议报告和召开全国学术会议的形式结项,其余 16 项一律以研究报告出版专著的形式结项。这 16 个项目,有的已出版专著结项,有的正紧张地撰写或修改研究报告,有的已杀青待出版。

以上这些成果,有的由课题负责人自行选择出版社出版,有的由创新基地统一联系复旦大学出版社出版。今后,凡是在复旦大学出版社出版的,一般纳入“复旦大学新闻传播与媒介化社会研究国家哲学社会科学创新基地成果丛书”,这篇总序,即是为后者撰写的。

经过 5 年建设与摸索,本基地和我本人有这样几点体会:

首先,国家选定重点,委以重任,投以重金,给以重压,扶助成长的“985 创新基地”的建设思路是正确和有效的。这几年我们虽然干得很累,但成果也委实不少。不仅创新基地的工作上去了,新闻学院的整体水平也提升了。2009 年 10 月,复旦大学新闻学院召开的全球知名新闻传播学院院长论坛上,不少中外院长对复旦新闻学院的硬件设施和软件建设给予很高评价,实际上也是对创新基地建设的思路和成就的一次检阅。

其次,国家关于 985 创新基地建设重在“能力提升”的目标设计是正确的,措施是到位的,作用也是明显的。从我们基地建设前后 5 年的变化看,从事学科基础研究和解决国家、上海市重大现实问题的能力有了很大提升,组织国内外、校内外各路专家协作攻关的能力有了很大提升,在第一时间了解分析社情民意和传播效果的能力有了很大提升,召开重要国际会议、开展国际学术交流对话的能力有了很大提升,接待和安排国际及国内专家访问、共同开展科学研究的能力有了很大提升,就是一个明显的成功个案。

再次,国家关于把 985 创新基地打造成全国科研平台的目标是正确的,可操作的。5 年里,我们基地先后接受访问学者数十位,这些学者始终同我们保持着密切的、良好的学术合作联系。我们还为好几位有学术发展前途,亟须提供学术支持的年轻学者提供访学与合作研究的机会。在我们的帮助支持下,好几所学校也建立了传媒和舆情调查机构。通过我们主持的学术会议与高峰论坛,关于学科目录修改、数字出版改革、专业硕士学位设立等建议方案呈报给国务院学位委员会等领导机构。我们组织的多次舆情调查分析报告,及时向中央、教育部和

上海市呈报,并为这些机构所采纳。我们创新基地的平台建设,无论在声誉上还是在业绩上,都已经走出了可喜的第一步。

最后,国家关于 985 创新基地不仅要出成果、出思想,而且还要出人才的期待是合理的,可行的。5 年来,我们创新基地在完成几十项科研项目,40 余项舆情调研,召开了 10 余次大小学术会议,建设了几个数据库的同时,还培养了十几位年轻有为的科研工作者。他们有的担任基地副主任,调研中心执行主任和项目主管,有的担任课题负责人,有的成为精品课程教学团队成员。他们已经成为创新基地离不开的学术骨干,新闻学院科学研究的尖兵,国际学术交流有影响的学者。

我们创新基地成立至今毕竟只有区区 5 年,基地还有待巩固和提高,许多层面还有待开拓与发展。在科研创新、平台拓展、数据库发展、人才工程建设等方面仍有诸多不足。我们期待 985 工程三期尽早启动。现在,新一期建设的目标已初步敲定,数据库和新实验室建设的方案已有安排,一大批年轻的学术骨干等待进入。可以相信,一个更有活力和更有学术进取心的创新基地的明天,将更加灿烂辉煌。

童 兵

2009 年 12 月 3 日

绪论

权力是一个特殊而又复杂的社会现象。从其作用来看,权力是一把双刃剑,它既是维系社会有序运转的基础,同时又是导致社会混乱和政治腐败的重要因素。从其内涵来看,权力是主体与客体、主体内在善与恶等多种矛盾的统一体。权力的特殊和复杂性决定了对于权力的行使必须进行监督和制衡,尤其是管理社会公共事务的公共权力。

公共权力是社会经济生活中不可或缺的强制性力量。但是,如果对其没有必要和有效的监督制约,就会导致权力的异化和腐败。公共权力的异化和腐败将破坏改革开放、阻碍经济发展、使政府效率下降,还将毒化党风和社会风气,使干群、党群关系恶化,激化社会矛盾,破坏安定团结,使党和国家的凝聚力和向心力受到严重损害,破坏党的权威和公信力。

在我国,对公共权力的监督主要有国家权力机关、上级和同级司法机关和行政机关的国家监督以及国家机关以外的政党、社团、公民或媒体的社会监督。在对公共权力的社会监督中,新闻舆论监督除了具有社会监督的共性外,还有及时、快速、轰动等特点,较之其他的社会监督,具有更强大的力量和无可比拟的优势。

在西方,新闻界很早就被称为社会的“第四等级”(the fourth estate),也被比喻为政府的“第四权力”(the fourth branch government),成为一种重要的政治力量和社会控制手段。1772年,在当年提出新闻自由理论的著名政论家约翰·弥尔顿的故乡英国,政治家爱德蒙克·巴特成为第一个在赢得了议会旁听权后,应召到议会后排留给记者的席位上就座的人。他说:“议会有三个阶级(贵族、僧侣、资产者),但是,在记者席中坐着一个第四阶级。他比那三个都重要。”后来,这一提法不但被用以形容记者的身份和地位,也用来比喻新闻传媒作为舆

论机关在运用舆论手段对社会及当权者进行监督方面所拥有的地位和权力^①。

1974年,美国联邦最高法院大法官斯图尔特提出,宪法保障新闻自由的目的是保障一个有组织的新闻媒体,使其能够成为政府三权之外的第四权力,以监督政府,防止政府滥用权力,发挥制度性功能^②。

美国政治家、第三任总统托马斯·杰斐逊认为,人们只有利用报纸,自由地交流思想,才能认识真理。人们的分歧通过自由讨论可以自行澄清^③。他认为政府是人民设立的,政府必须接受人民的监督,否则政府就会腐化堕落。只有提供新闻的自由和发表各种言论的自由,人民才能有效地监督政府,政府才能听到人民的意见。因此,自由报刊是对行政、立法和司法三权起制衡作用的“第四种权力”。“如果要让我来决定究竟是有政府而没有报纸,还是有报纸而没有政府,我会毫不迟疑地选择后者。”^④

马克思在谈到报纸的批评和监督功能时指出:“报刊按其使命来说,是社会的捍卫者,是针对当权者的孜孜不倦的揭露者,是无处不在的耳目,是热情维护自己自由的人民精神的千呼万应的喉舌。”^⑤后来马克思还直接使用过“第三种权力”的提法。1850年,他在分析法国当时的阶级阵线时指出,法国存在着三种权力:国家元首、国民议会和报刊。他指出:“当报刊是匿名的时候,它是广泛的无名的社会舆论的工具;它是国家中的第三种权力。”^⑥在马克思看来,报刊作为一种社会舆论工具,在作者匿名的条件下能够成为一种“独立”的舆论力量,这是一种不同于政府和议会的特殊的精神力量,能够对社会起到一定的制约和监督作用^⑦。

美国宪政史家斯科特·戈登在其著作《控制国家——西方宪政的历史》一书中指出,新闻出版是英国政治制度体系的一个重要的组成部分。他认为,政府机构的力量随着附属机构的形成而受到削弱,这些机构要求被承认为英国政治体系的基本组成部分,其中之一是法院,“另一个就是17世纪40年代出现的不受书报检查制度限制的出版社”^⑧。他还认为新闻出版机构在政治生活中的作用非常重大,并且延续至今,“使得迅速地和廉价地生产成倍的书藉成为可能的机

① 转引自郑保卫:《当代新闻理论》,新华出版社,2003年,第437页。

② 刘迪:《现代西方新闻法制概述》,中国法制出版社,1998年,第12页。

③ 参见李良荣:《西方新闻事业概论》,复旦大学出版社,1997年,第19页。

④ 《资产阶级政治家关于人权、自由、平等、博爱言论选录》,世界知识出版社,1963年,第63页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》(第六卷),人民出版社,1961年,第275页。

⑥ 《马克思恩格斯全集》(第七卷),人民出版社,1959年,第117页。

⑦ 郑保卫:《当代新闻理论》,新华出版社,2003年,第440页。

⑧ [美]斯科特·戈登:《控制国家——西方宪政的历史》,应奇等译,江苏人民出版社,2001年,第265页。

器印刷在 15 世纪的发明是文艺复兴时期对西方文明作出的最重要的贡献之一，从政治发展的角度，甚至就是最重大的贡献。即使在今天，诸如影印机和电子网站这样的出版技术的发明也继续影响着政治的日常游戏并使控制它的智识基石的努力受到挫折”^①。

新闻传媒对公共权力的监督，体现于对立法权、行政权和司法权的监督上。

新闻媒介主要是通过对立法程序的监督以及引导民众关注立法并反映民意以达到对立法权的监督的。新闻媒介对立法权的监督可以起到以下作用：（1）预防作用。通过对立法过程的监督审查，排除其中非科学性因素的干扰，预防因为立法程序和立法内容不科学而导致违法或不当立法行为的产生。（2）补救作用。对监督中所发现的问题采取得力妥当的措施，纠正不科学的立法程序，摒弃不科学的立法内容。（3）改进作用。通过立法监督程序发现立法活动中的错误，认真总结经验教训，探索立法活动的规律，加强立法科学管理，提高立法质量。（4）评价作用。对立法机关和立法人员的立法行为及其效果作出公正的评价，以此为基础确定立法责任，达到奖优罚劣的目的，使立法工作沿着科学、公正的轨道健康发展，积极推进。

政府作为国家公权力的代表，是新闻舆论监督的主要对象。政府的权力必须接受人民的监督，以防止其走向腐败，而人民监督政府主要是通过作为社会公器的报刊等新闻媒介来实现的。媒介由于其迅捷的信息传播速度、广泛的舆论监督范围，可以在政治变革中发挥“通上下之情”、“去塞求通”的积极作用，从而避免出现社会动荡，造成重大的社会代价。

媒介的舆论监督功能对司法权力能起到有效的制衡作用，媒介通过对司法行为的监督，有利于促进司法公正和法治民主，维护公民的合法权益。另一方面，媒介通过与司法的良性互动，也有助于强化司法的独立性和公开性，从而为社会营造一个公平、公正的司法环境。媒介监督可以使司法活动的公开性和透明度不断增加，能够较为有效地消弭公众对于司法机构及其权力实施中所存在的隔阂和怀疑心理，增强公众对司法公正的认同和信任。

本研究试图比较政治学、法学、新闻学等不同视野对权力制约路径设计的异同，以期对权力制约路径的理性选择提供另一思路。我们认为，在现代社会中新闻媒介的作用越来越大，其中一个至关重要的功能与作用就是对公共权力的监

^① [美] 斯科特·戈登：《控制国家——西方宪政的历史》，应奇等译，江苏人民出版社，2001年，第265页。

督。新闻媒介的巨大影响力和控制力,为其对权力进行监督提供了条件。

党的十七大明确表示,要“充分发挥新闻舆论监督的作用”,在宪政话语日益主流化的情况下,我们必须将新闻舆论监督与宪政和法治的实现结合起来,尤其是必须结合我国的文化、法律传统,探索一条适合我国国情的新闻舆论监督的未来之路。这也是本研究努力要达到的目标。

二

“舆论”一词,古已有之,古代又称为“舆诵”、“舆颂”、“清议”。很多古籍都出现过“舆人”一词,如《国语·晋语三》:“惠公入而背外内之赂。舆人诵之曰……”《左传·僖公二十八年》:“(晋侯)听舆人之诵。”《晋书·王沉传》:“自古圣贤,乐闻诽谤之言,听舆人之论。”而《梁书·武帝纪》中则明确使用了“舆论”一词:“行能臧否,或素定怀抱,或得之舆论。”这是“舆论”一词最早见于中国古籍。古人的“舆人之论”,亦指除统治阶层以外的老百姓的言论抑或众人的言论,所以在初始意义上说,舆论就是指权力之外的众人的议论、意见和看法^①。英文中的“舆论”(public opinion),即“公共的意见”,正如黑格尔说,“公众舆论是人民表达他们意志和意见的无机方式”^②。甘惜分教授主编的《新闻学大辞典》中指出,舆论“是社会或社会群体中对近期发生的、为人们所普遍关心的某一争议性的社会问题的共同意见”^③。

在汉语中,“监督”一词原意是为了对派出作战的将军进行监察督促而设的官职,目的是为了保证命令的严格执行,减少失误。《后汉书·荀彧传》云:“古之遣将,上设监督之重,下建副二之任,所以尊严国命而鲜过者也。”在我国古代,监督之职责就在于监察与督促军令的执行。后来,监督一词的用意越来越广泛,已不仅仅局限于军事。如《辞源》就将“监督”一词释为“监察督促”,但其基本含义还是指从旁察看,进行检查并督促。在现代社会里,监督一词被广泛运用,如舆论监督、市场监督、质量监督、行政监督、物价监督等等。“监督”这一概念表明,它是监督者与被监督者之间所发生的一种社会关系,是监督者对被监督者所施加的一种外部力量。

在有关舆论、新闻媒介和大众传播的西方文献(主要是英美国家的英文文

① 王梅芳:《舆论监督与社会正义》,武汉大学出版社,2005年,第28页。

② [德]黑格尔:《法哲学原理》,范扬、张企泰译,商务印书馆,1961年,第332页。

③ 甘惜分主编:《新闻学大辞典》,河南人民出版社,1993年,第37页。

献)中,没有“舆论”(public opinion)和“监督”(supervision)这样的固定搭配。可以说,“舆论监督”(supervision by public opinion)是中国新闻界创造的带有中国特色的词组^①。

关于舆论监督的定义,学界众说纷纭。主要观点有——

陈力丹认为:“舆论监督意指公众通过舆论这种意识形态,对各种权力组织和其工作人员,以及社会公众人物(包括记者)自由表达看法所产生的一种客观效果。”^②

刘建明认为:“舆论监督包括工作监督、政策监督和道德监督,是指公众对某人某事发表批评和揭露性的意见。”^③

童兵认为:“舆论监督既可指公众自下而上对权力、行政行为和官员个人品质的监督,又可指社会各阶层(包括官员、上级)对公众的社会行为和个人品质的监督。习惯上,尤其在西方社会,舆论监督特指公众对权力、行政行为和官员个人品质的监督。就他们的‘第四权力’而论,舆论监督特指通过新闻媒介对行政、立法、司法的监督。”^④

孙旭培指出:“舆论监督从广义上说,是指通过传媒对党务政务的公开报道,对国家机关和国家工作人员施政活动的公开报道和评论,以及对各类坏人坏事,特别是腐败行为、腐败分子的披露和批评。”^⑤

甘惜分主编的《新闻学大辞典》中将舆论监督定义为:“① 公众在了解情况的基础上,通过一定的组织形式和传播媒介,行使法律赋予的监督权利,表达舆论,影响公共决策的一种社会现象。舆论监督的对象是一切权力,其重点是权力组织和决策人物,对于前者的监督包括对决策过程的监督和对决策效果的监督;对后者的监督包括对决策人物产生的监督和对决策人物行为的监督。② 特指新闻媒介对社会不良现象的批评以及对于政府和政党的批评,促使其修正错误。”^⑥

以上只是关于舆论监督定义的部分观点,由于篇幅原因,不能逐一列出。但是,通过对以上观点的观照,我们可以看出,舆论监督主要是对国家公共权力组织及其工作人员进行的监督。在舆论监督的各种形式中,新闻舆论监督是最主

① 郭镇之:《舆论监督与西方新闻工作者的专业主义》,《国际新闻界》,1999年第5期。

② 陈力丹:《论我国舆论监督的性质和存在的问题》,《新闻与传播》,2003年第9期。

③ 刘建明:《舆论传播》,清华大学出版社,2001年,第267页。

④ 童兵:《舆论监督网上谈》,《童兵自选集——新闻科学:观察与思考》,复旦大学出版社,2004年,第383页。

⑤ 孙旭培:《舆论监督的必要性和可行性》,《同舟共进》,1999年第7期。

⑥ 甘惜分主编:《新闻学大辞典》,河南人民出版社,1993年,第42页。

要和最有效的一种方式。

新闻舆论监督是新闻传媒运用新闻舆论手段对社会所实现的监督^①。所谓对社会的监督,包括对某一社会组织和某些社会成员的监督,在社会主义国家主要是指对执掌国家权力的党和政府有关部门及其工作人员的监督。它是人民群众参政、议政,参与国家和社会事务管理的一种有效形式^②。

对于新闻舆论监督的性质,学界多有争议,主要集中于新闻舆论监督的法律属性上。对此,主要有两种针锋相对的观点:权利说与权力说。权利说把新闻监督视为大众的一种法律权利。权力说则认为舆论无疑是约束权力的一种权力,并认为新闻监督是“第四种权力”。本书认为,新闻舆论监督权是效力在权利与权力之间的一种权利。新闻舆论监督的根本性质是权利,但是有时候具有某些权力的表征;它不具有权力的强制性,但是也不完全等同于权利的非支配性,有的时候它会表现出较强的支配性和制约性。

新闻舆论监督的意义主要有以下几点:(1)新闻的舆论监督能产生强大的威慑力,迫使违法乱纪者不得不收敛,或改过自新,促使问题很快得到解决;(2)新闻的舆论监督就是把党和政府的各级领导置于广大党员和人民群众的监督之下,把自上而下的监督和自下而上的监督结合起来,有利于防止、克服腐败行为和一切不正之风;(3)新闻的舆论监督有利于加强党和人民的联系,密切党群关系;(4)新闻的舆论监督体现了我国新闻媒介的根本宗旨,是衡量新闻事业党性的一个尺度^③。而关于新闻舆论监督在公共权力运行方面的特殊意义,本书将进行专门的探讨。

我国宪法中虽然没有“舆论监督权”一词,但是现行《宪法》的第三条、第二十七条和第四十一条都对舆论监督权进行了间接的规定。另外,自20世纪90年代以来,我国的法律法规中已经开始出现“舆论监督”的规定^④。如1990年的《报纸管理暂行规定》第七条就把“发挥新闻舆论的监督作用”作为报纸的职能之一。2004年《深圳市预防职务犯罪条例》第十九条规定:“新闻媒体对国家工作人员履行职务的行为进行舆论监督,并对其宣传报道负责。有关单位和国家工作人员应当自觉接受新闻媒体的监督。”

然而,现有的法律规定是不完善的,我国没有关于舆论监督方面的专门立

① 郑保卫:《当代新闻理论》,新华出版社,2003年,第440页。

② 同上书,第441页。

③ 李良荣:《新闻学导论》,高等教育出版社,1999年,第154页。

④ 周甲禄:《舆论监督权论》,山东人民出版社,2006年,第9页。

法,也没有专门的新闻法,对舆论监督的法律保护还是远远不够的。现实生活中,各种对新闻舆论监督的压制和阻碍现象也是层出不穷,舆论监督与国家权力和公民权利之间的矛盾冲突也日益凸显。本研究的另一目的就是通过对新闻舆论监督的性质、法理、价值目标及原则的探讨,通过对新闻舆论监督与公共权力运行之间冲突和平衡的分析,为新闻传媒监督公共权力提供理论依据和路径指导,也为舆论监督和大众传播立法提供一定的理论依据。

三

这些年来,国内外对新闻监督和公共权力运行关系的论述,主要分为三种:

第一种是政治学方面的关于公共权力及其监督的论著和论文。例如杜力夫的《权力监督与制约》,刘春的《权力的陷阱与制约——西方国家政治腐败透视》,荣仕星、钟敏的《政坛永恒的话题:民主监督》等。这类著述虽然谈到了公共权力运行的特征及其相应的监督机制,但涉及的主要是制度方面的问题,并没有专门针对新闻舆论监督进行探讨,即使有,也只是将其作为民主监督的一种手段加以概述,对于新闻监督与公共权力运行的深层次关系和原则并没有特别关注。

第二种是法学方面的关于公共权力及其监督的论著和论文。例如最高人民检察院政治部、中国检察官协会编的《法律监督与公平正义》,马怀德的《中国立法体制、程序与监督》,蔡定剑主编的《监督与司法公正:研究与案例报告》等。这类著述侧重从立法、司法方面谈监督,对于权力和权利的关系有比较全面的阐述,也提供了很多监督的案例,其中也涉及新闻舆论监督,但是没有专门深入的研究。法学博士周甲禄根据其博士论文修改出版的专著《舆论监督权论》,可以说是对舆论监督权进行全面阐述和探索的系统之作,其中涉及舆论监督权的概念分析、宪法权利属性、时空考察、实现状况及其规范等,对舆论监督的法律属性和渊源进行了专业化分析,为本研究提供了较多的借鉴。但是,该书也没有针对新闻舆论监督与公共权力运行进行专门化阐述,对一些权力的冲突与平衡及解决问题的具体路径方式,也没有提到。

第三种是新闻传播学方面的一些关于大众传媒与民主政治关系及新闻监督与舆论监督等内容的著述,例如谢岳的《大众传媒与民主政治》、杨明品的《新闻舆论监督》、晁爱宗等的《第四种权力:从舆论监督到新闻法治》、王梅芳的《舆论监督与社会正义》等。现有的研究主要是围绕新闻舆论监督的合理性、操作技巧和效果等方面进行,而对它的法律性质、制约公共权力的逻辑起点、界限、价值标