

舆论监督与新闻法治

于为民 著

河南大学出版社

舆论监督与新闻法治

于为民 著

河南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

舆论监督与新闻法治 / 于为民著. — 开封: 河南大学出版社, 2005. 12

ISBN 7-81091-375-1

I. 舆… II. 于… III. ①新闻工作—舆论—监督—研究②新闻工作—法治—研究 IV. ①G210②D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 085095 号

书 名: 舆论监督与新闻法治

作 者: 于为民

责任编辑: 贾怀廷

责任校对: 田 园

责任印制: 王 慧

封面设计: 马 龙

出 版: 河南大学出版社

地址: 河南省开封市明伦街 85 号

邮编: 475001

电话: 0378-2864669 (事业部)

0378-2825001 (营销部)

网址: www.hupress.com

E-mail: bangong@hupress.com

经 销: 河南省新华书店

排 版: 河南第一新华印刷厂

印 刷: 河南省瑞光印务股份有限公司

版 次: 2005 年 11 月第 1 版

印 次: 2005 年 11 月第 1 次印刷

开 本: 890mm × 1240mm 1/32

印 张: 18.875

字 数: 544 千字

印 数: 1—1500 册

ISBN 7-81091-375-1/G·769

定 价: 35.00 元

(本书如有印装质量问题请与河南大学出版社营销部联系调换)

序

郭正凌

《舆论监督和新闻法治》是司法部委托《河南日报》实施的法治建设与法学理论研究专项科研项目。

新闻舆论监督是人民群众关心的热点难点问题,也是新闻宣传的重要组成部分。在从计划经济向市场经济转换的过程中,舆论监督遭遇了许许多多过去从来没有过的新情况、新问题,加强新闻法治建设势在必行。这一课题从当前新闻舆论监督的现状入手,从新闻实践的角度上,揭示新闻舆论监督面临的新情况、新问题以及产生这些问题的深刻的社会原因和历史原因,有针对性地提出新闻法治和新闻立法的设想,对于提高舆论监督水平,改善舆论监督的环境,坚持正确的舆论导向具有重要的现实意义。

这一课题的项目主持人于为民是河南日报高级编辑、省跨世纪学术带头人,多年从事政法工作和新闻工作,有着丰富的实践经验和一定的理论修养,曾经发表过一些有影响的深度报道、舆论监督报道,出版和发表有《社会治安综合治理学》、《论新时期的舆论监督》等理论著作和论文。《舆论监督和新闻法治》的主持人和课题组在坚持本职工作的同时,经过深入考察、认真分析、独立思考,并借鉴了国内外相关研究成果,历时一年,终于完成了这部系统的跨学科理论著作。这是一部符合时代精神之作,锐意探索创新之作,具有较高学术价值之作。该著作将新闻学与法学、实践与理论有机结合起来,将会起到丰富新闻理论和法学理论,促进新的学科的建立和发展的积极作用,并有助于用法律规范新闻媒体和新闻工作者的舆论监督和其他职务行为,增强新闻工作

者的大局意识、政治意识、责任意识和阵地意识。

江泽民同志视察人民日报社时要求,新闻工作者首先要打好理论路线根底,要坚持马列主义、毛泽东思想和邓小平理论,坚持党的基本路线,用以指导自己的思想和工作;要打好政策法律纪律根底,牢牢掌握中央的方针政策,牢牢掌握国家的法律法规,严守新闻工作纪律;要打好群众观点根底,树立牢固的群众观点,同广大人民群众同呼吸,共命运,善于做调查研究工作,紧扣时代的脉搏,倾听群众的呼声,多写出反映改革开放和社会主义现代化建设的好作品来;要打好知识根底,首先要努力掌握与自己的业务工作直接有关的知识,同时还要博览群书,哲学、政治、经济、法律、历史、文学等方面的书籍都应该读一些,科技知识也应尽可能多学一些。他殷切希望我们的新闻队伍中多出一些既懂政治,学识又渊博的编辑、记者、评论员;殷切希望我们新闻工作者热爱党的新闻事业,献身党的新闻事业,开拓进取,勇于创新,为全社会提供丰富的精神食粮。这是所有新闻工作者努力的方向。《舆论监督和新闻法治》的作者也正是以此为动力和追求完成这部著作的。

我历来主张,新闻媒体和新闻工作者完成新闻宣传和新闻传播任务的同时,还应该注重新闻理论研究。这是因为,新闻理论来源于新闻实践,新闻事业的迅速发展提出许多新的问题、新的课题,需要系统地总结和思考;另一方面,新闻实践需要新闻理论作指导,以增强新闻理论的理性和科学性,提高新闻传播的水平。中国老一代新闻工作者如范长江、邹韬奋、张友渔、邵飘萍等,不仅是优秀的报人,而且是新闻理论的奠基者。新的时代对新闻工作者提出更新更高的要求,争取做学者型的编辑、记者,努力培养名编辑、名记者,是时代赋予我们的使命。新闻媒体和新闻工作者应当为此有所作为、有所建树,以更优异的成绩回报党和人民对我们的厚望。

(作者为河南日报报业集团原总编辑、高级编辑)

目 录

序	(1)
导 论	(1)
第一章 舆论监督与正面宣传	(4)
第一节 舆论监督是社会主义新闻事业的重要组成部分	(5)
第二节 舆论监督是加强民主与法治建设的需要	(11)
第三节 舆论监督符合人民群众的根本利益	(15)
第四节 负面信息、负面报道与负面宣传辨析	(20)
第二章 舆论监督的特征	(27)
第一节 舆论监督的公开性	(27)
第二节 舆论监督的广泛性	(32)
第三节 舆论监督的及时性	(40)
第四节 舆论监督的权威性	(44)
第三章 舆论监督的原则	(51)
第一节 坚持以大局为重的原则	(52)
第二节 坚持辩证唯物主义的原则	(56)
第三节 坚持实事求是的原则	(61)
第四节 坚持建设性的原则	(65)
第四章 舆论监督的策略	(71)
第一节 舆论监督要与人大、政协监督密切配合	(72)
第二节 舆论监督要依靠各级党委和政府的支持	(75)
第三节 舆论监督要争取被监督者上级的支持	(80)
第四节 舆论监督要争取执法执纪部门的配合	(82)
第五节 舆论监督需要人民群众的广泛参与	(86)

第六节	舆论监督需要新闻媒体的合力	(88)
第五章	舆论监督的类型	(92)
第一节	新闻发布	(93)
第二节	新闻调查	(95)
第三节	新闻批评	(98)
第四节	新闻综述	(100)
第五节	追踪报道	(102)
第六节	读者来信	(104)
第七节	新闻评论	(106)
第八节	新闻摄影与漫画	(108)
第六章	舆论监督的状态与评价标准	(112)
第一节	舆论监督的时态	(112)
第二节	舆论监督的个性	(120)
第三节	舆论监督的评价标准	(130)
第七章	舆论监督的艺术	(136)
第一节	用事实说话	(136)
第二节	对比手法的运用	(142)
第三节	“史家笔法”借鉴	(145)
第四节	讽刺与幽默	(153)
第八章	舆论监督的负面效应	(157)
第一节	猎奇效应	(158)
第二节	趋恶效应	(160)
第三节	逆反效应	(164)
第四节	灰色效应	(166)
第五节	迷惑效应	(168)
第六节	变异效应	(170)
第七节	恐慌效应	(172)
第八节	破坏效应	(174)
第九章	几种特殊的舆论监督	(178)
第一节	舆论监督与“公开调查”	(178)

第二节	舆论监督与庭审直播	(186)
第三节	亲历式采访与法律禁区	(194)
第十章	突发事件的报道	(201)
第一节	有关突发事件报道的法规	(203)
第二节	突发事件报道中存在的问题	(210)
第三节	突发事件报道的原则	(217)
第十一章	内参的作用和法律地位	(226)
第一节	内参在舆论监督中的作用	(226)
第二节	因内参而引起的诉讼	(232)
第三节	内参与内部刊物	(238)
第四节	内参的法律地位	(242)
第十二章	隐性采访的法律归属	(249)
第一节	隐性采访的意义	(249)
第二节	隐性采访的空间	(255)
第三节	隐性采访中的道德困惑	(261)
第四节	隐性采访的法律渊源	(264)
第五节	隐性采访的禁区	(268)
第十三章	舆论监督的障碍	(273)
第一节	避而不见 装聋作哑	(275)
第二节	聚众滋事 制造混乱	(277)
第三节	封锁信息 一手遮天	(279)
第四节	滥用权力 干扰采访	(281)
第五节	殴打记者 暴力侵害	(283)
第六节	金钱收买 暗设陷阱	(287)
第七节	徇私枉法 处心积虑	(289)
第八节	收缴报纸 掩人耳目	(290)
第九节	倒打一耙 栽赃诬告	(293)
第十节	闻过即查 打击报复	(294)
第十一节	恶意诉讼 混淆视听	(295)

第十四章 舆论监督的地域性	(298)
第一节 舆论监督需要宽松的环境	(299)
第二节 地方保护主义阻碍舆论监督	(304)
第三节 法律与舆论监督的地理空间	(309)
第四节 媒体的社会责任与利益冲突	(315)
第十五章 “媒体审判”与司法公正	(320)
第一节 舆论监督不是媒体审判	(321)
第二节 法治建设需要舆论监督	(327)
第三节 舆论监督与司法审判	(333)
第四节 舆论监督与健全法治	(338)
第十六章 新闻真实与法律真实	(343)
第一节 客观真实与新闻真实	(344)
第二节 法律和新闻对事实的不同要求	(350)
第三节 新闻失实的成因	(357)
第四节 新闻失实的危害和法律责任	(362)
第十七章 新闻自由与舆论监督	(368)
第一节 新闻自由的产生与发展	(368)
第二节 当代西方新闻自由的实质	(374)
第三节 马克思主义新闻自由观	(381)
第四节 新闻自由的法律界限	(388)
第十八章 记者的权利和义务	(395)
第一节 记者的人格权利	(396)
第二节 记者的公民权利	(400)
第三节 记者的职业权利	(407)
第四节 记者的责任和义务	(414)
第十九章 通讯员与舆论监督	(419)
第一节 通讯员是群众办报的基础	(420)
第二节 通讯员的任务和职责	(426)
第三节 通讯员在舆论监督中的两难选择	(432)
第四节 通讯员的权利和地位	(437)

第二十章 网络传媒与新闻法治	(444)
第一节 网络媒体与传统媒体的差异	(447)
第二节 网络媒体在舆论监督中的作用	(453)
第三节 网络媒体在舆论监督中的问题	(457)
第四节 切实加强对网络媒体的监督	(463)
第二十一章 新闻的自律与他律	(470)
第一节 稿件送审制度	(470)
第二节 新闻自律	(478)
第三节 新闻评议与阅评	(484)
第四节 纪律惩戒与法律制裁	(491)
第二十二章 新闻侵权与法律责任	(498)
第一节 新闻侵权的类型	(500)
第二节 新闻侵权的责任构成	(509)
第三节 新闻侵权的责任承担方式	(514)
第二十三章 新闻官司的预防和对策	(522)
第一节 新闻官司的预防	(522)
第二节 新闻侵权纠纷的处理	(530)
第三节 新闻媒体的责任豁免	(537)
第四节 用法律保障舆论监督的权利	(544)
第二十四章 新闻法治的历史进程	(552)
第一节 中国历史上的新闻立法	(553)
第二节 新中国的新闻立法实践	(561)
第三节 新闻立法势在必行	(569)
后 记	(578)
主要参考书目	(581)
探索新闻舆论监督的规律 推进社会主义民主与法制建设 ——司法部“舆论监督与新闻法治”课题评审会纪要	(584)

导 论

所谓舆论,现代汉语解释为“群众的言论”,英文表述为 opinion,即群众的意见。

舆论传播是人类最基本的活动之一。经过漫长的狼烟烽火传递信号时代到文字符号的出现,便有了以华表木为传播媒体的舆论监督工具,人们在华表上刻字,以表达民众的意见和要求,“君子得舆,民所载也”,通过舆论监督听取群众意见,安抚民心。历史上开明的封建帝王都注意收集公众舆论,设置专门的官员,做到下情上达。春秋战国时代王公贵族门下养的“食客”,除出谋划策外,一个重要的职责就是收集公众意见和舆论。历史帝王还制定并逐渐形成一种参谏制度,各地官员可随时把听到的情况,包括某些官员的不端行为通过类似于今天的邮件传达于宫廷,由宫廷中专门负责的官员整理后印成“内参”发往各处,供各级官员参考,并引以为警戒。

真正意义上的新闻媒体产生以后,大众传播工具便成为传达社会舆论,反映公众声音最好的载体和最佳方式。中国早期报人郑贯公指出:“报纸能宣布公理,激励人心,何异政命告示?报纸能声罪致讨,以儆效尤,何异裁判定案?报纸能密查侦察,以显其私,何异侦探暗差?报纸能与人辩证讼冤,何异律师?报纸能笔战舌争,何异军人?”郑贯公进而言之:“不必匕首,不必流血。笔枪可矣,流墨可矣。咄,此何物?咄,此何事?曰:报纸也。”《纽约世界报》创始人普利策说:“倘若一个国家是一条航行在大海上的巨轮,新闻记者就是站在船头的瞭望者。他要在一望无际的海面上观察一切,审视海上的不测风云和浅滩暗礁,并及时地发出警报。”

舆论监督是新闻传播重要的职能和不可推卸的社会责任,无论东

西方都是如此。所不同的是,西方新闻媒体的舆论监督受一些利益集团的控制,把媒体批评当作党派斗争、权力之争和利益之争的工具,当作炒作新闻、制造轰动效应、谋取自身利益的手段,因而不择手段,到处猎奇,不惜编造假新闻哗众取宠。社会主义新闻事业开展舆论监督则以党和人民的利益为重,具有高度的责任感和使命感,态度严谨,掷地有声,公信力强。香港记者胡德立评价说:“你们大陆记者使命感强,责任心也强,你们充满朝气。香港记者片面追求社会性轰动效应多,说实话,有些社会轰动效应是传媒造出来的,并不是所有的轰动性对社会都有益。”

舆论监督是社会主义新闻事业的优良传统,新中国成立伊始,中共中央就制定了一系列关于在报纸上展开批评和自我批评的文件和方针政策,《中华人民共和国宪法》和相关法律、法规都赋予新闻媒体、新闻工作者和公民开展舆论监督的权利。党的十四大报告要求把党内舆论监督、法律监督、群众监督结合起来,发挥舆论监督的作用,党的十六大再次重申要加强舆论监督,促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明建设。这是因为,舆论监督有利于发现问题、揭示问题,扶正祛邪,弘扬正气,推进民主与法治建设,代表了人民群众的根本利益。

舆论监督与新闻法治有着密切的关系。长期以来,舆论监督是依靠行政权力的支持而实施的,在中国加入WTO,各种经济成分并存,社会资源分配和利益多元化的今天,在新闻事业迅速发展和媒体定位和运作方式多样化的今天,现有的文件规定和法律已无法保证新闻舆论监督的正常进行,舆论监督在实践和理论上都需要法律的保证。越来越多的新闻官司,新闻媒体和新闻工作者在新闻实践中遇到的重重阻力和困难,都说明了新闻法治的重要性。

当前新闻界、司法界和法学界对舆论监督和新闻法治都非常关注,已形成一批有创新和奠基意义的学术著作和科研成果。本书从新闻实践的角度探讨舆论监督和新闻法治的关系,揭示当前我国民主与法治建设和新闻媒体的运作,对新闻媒体的管理,新闻立法等方面急需解决的深层次问题。课题的研究方法是将新闻学和法学融会贯通,从新闻舆论监督的具体实践中分析和考察新闻法治、新闻立法需要解决的问

题,探讨中国新闻事业舆论监督的历史经验教训和发展轨迹,从法理上总结事物发展的规律,反映时代要求,对新闻媒体和新闻工作者的权利义务、新闻自律与他律、传媒纠纷与惩戒制度、新闻侵权及侵犯新闻权应承担的法律责任、依法处理舆论监督所引发的问题等,作出系统的论述,以期对建立系统的、完整的、科学的舆论监督和新闻法治的理论体系,健全社会主义法治和构建社会主义和谐社会,起到积极的推进作用。

第一章 舆论监督与正面宣传

“以正面宣传为主”是社会主义新闻事业不可动摇的方向。正如江泽民总书记2002年5月31日在中央党校发表的重要讲话所指出：“我们必须在发展社会主义经济、政治的同时，加强社会主义精神文明建设，大力发展面向现代化、面向世界、面向未来的，民族的科学的大众的社会主义文化，不断丰富人们的精神世界，不断增强人们的精神力量。要坚持先进文化的前进方向，全面建设和繁荣我国的文化事业。要坚持和巩固马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论在意识形态领域的指导地位，用‘三个代表’要求统领社会主义文化建设。要立足于改革开放和现代化建设实践，着眼于世界科学文化发展前沿，积极进行文化创新，不断增强有中国特色社会主义文化的吸引力和感召力。要把培育和弘扬民族精神作为文化建设的一个极为重要的任务，使广大人民在建设有中国特色社会主义的征途上，始终保持奋发有为、昂扬向上的精神状态。”^①

社会主义新闻事业是先进文化的重要组成部分，应始终坚持“以科学的理论武装人，以正确的舆论引导人，以高尚的精神塑造人，以优秀的作品鼓舞人”的宣传方针。正面宣传是党的新闻事业坚定不移的方针，也是惟一的任务。在社会主义制度下，任何一家媒体从事反党、反社会主义、反人民的宣传都是违法的。正面宣传既包括表扬性报道、成就报道，也包括舆论监督。

^① 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜 全面贯彻三个代表要求 与时俱进 努力开创建设有中国特色社会主义事业新局面》，见《人民日报》2002年6月1日。

一些人把舆论监督尤其是批评性报道、问题性报道称为“负面报道”或“负面宣传”，认为舆论监督是“抹黑”“添乱”，并以此为借口，千方百计压制舆论监督，美其名曰“树立正面形象”、“维护当地稳定”等等，这其实是对正面宣传的曲解，也违反了马克思主义的基本原理，违背了社会新闻事业的基本规律，违背了党的方针政策，违背了人民群众的根本利益。

第一节 舆论监督是社会主义新闻事业的重要组成部分

社会主义新闻事业的基本规律是由新闻事业的规律和社会主义事业的发展规律共同组成的。

新闻事业的规律是由新闻事业的本质所决定的，无论哪种意识形态下的新闻事业都具有这种共性。所谓新闻，是指最新发生的事实的报道，而社会生活又是如此的斑驳陆离、丰富多彩：政治活动、经济发展、文化生活、战争与和平、天灾人祸、生老病死、悲欢离合等等。客观事物总是存在有多重性：悲剧与喜剧、喧哗与骚动、光荣与梦想、成绩与缺点、主流与支流、正面与反面。新闻事业产生以来，就担负着时代的记录者和信息传播者的历史使命，有责任有义务把所见所闻和事实真相告诉公众，对政府和全社会实行监督。西方现代传播学界的重要人物施拉姆曾经形象地比喻：新闻媒介是社会雷达，社会犹如一个有机的生物体，必须时刻监视周围的环境以确保生存的需要。在发挥这个功能的时候，新闻媒介经常向我们发出某些即将到来的危险预告，向人们提供有关经济、政治与社会的重要新闻，帮助人们确定自己所处的时代环境。在美国哥伦比亚新闻学院前，矗立着世界新闻的先驱者约瑟夫·普利策的铜像。普利策给新闻事业规定的职责是：“真正站在人民一边，而不是倒在那些有钱有势的人的一边。它要多发新近的消息，少发过时的消息。它将暴露一切诡辩和无耻，抨击一切危害公众的恣

虐和弊端,并以真挚诚恳的态度为人民而奋斗。”^①

社会主义事业是人类历史上最伟大的事业,就像新生儿的第一声啼哭总是伴着血泪一样,社会主义发展的历史进程也是曲折的和复杂的,既产生了震撼历史、开创新纪元的成就,也遇到了许许多多的挫折。彻底的唯物主义者从来都是无所畏惧的,彻底的唯物主义者应正视现实,不回避自己的失误和失败,并从中总结经验教训,走向新的起点。舆论监督是无产阶级新闻事业的优良传统和重要特征。1885年4月2日,德国社会民主党党团中的多数背弃工人阶级的利益,投票支持政府的轮船公司津贴法案受到《社会民主党人报》的公开批评。党团多数随后发表声明,不同意党的机关报在报纸上批评它的活动,认为对多数社会民主党议员在这个问题上的机会主义立场所做的原则性批评是无根据的攻击。这个声明公布以后,《社会民主党人报》编辑部收到德国和流亡在外的党员寄来的大量信件以及党的地方组织集会所做的决议,坚决抗议党团多数人的机会主义立场,迫使党团中的多数改变态度。1885年4月23日,《社会民主党人报》发表了编辑部与党团的联合声明,指出“任何限制批评的企图都意味着破坏党的原则和动摇党的基础”。对于此,恩格斯指出:“‘社会民主党人报’决不是党团的简单传声筒。当1885年党团的多数倾向于投票赞成航运津贴的时候,该报坚决支持反对意见,并且甚至在党团的多数用一道现在连它自己也觉得不能理解的命令禁止该报采取这个方针以后,还是坚持自己这样做的权利。斗争继续了整整一个月,在这段时间内编辑部得到了德国国内外的党员同志们的有力支持。4月2日宣布禁令,而在4月23日‘社会民主党人报’刊登了党团和编辑部的联合声明,从这里可以看出,党团撤回了自己的命令。”^②党报坚持原则,批评多数党团议员的错误立场,这是一次成功的舆论监督。

① 【美】约瑟夫·普利策:《〈纽约世界报〉发刊词》,引自《外国新闻史教程》,李磊著,第一版,268—269页,北京:中国广播电视出版社,2001。

② 恩格斯:《给“社会民主党人报”读者的告别信》,见《马克思恩格斯全集》,第一版,第22卷,90页,北京:人民出版社,1965。

列宁在十月革命胜利后,在《论我们报纸的性质》中指出:“有些工厂在国有化以后仍然是散漫、涣散、肮脏、胡闹、懒惰的典型,揭发这些落后工厂的黑榜在哪里呢?这种黑榜还没有。然而这样的工厂是有的。我们不同这些‘资本主义传统的保持者’作斗争,就是没有尽到自己的职责。只要我们默不作声地容忍这样的工厂,我们就不是共产主义者,而是废物。我们不善于像资产阶级那样在报纸上进行阶级斗争。请想想,资产阶级是怎样出色地在报刊上攻击自己的阶级敌人,怎样讥笑、侮辱和迫害他们的。而我们呢?从资本主义向社会主义过渡的时期的阶级斗争,难道不正是反对那些坚持资本主义传统(习惯)、继续用旧眼光看苏维埃国家(替“它”做的工作要少些,坏些,从“它”那里捞的钱要多些)的极少数工人、工人集团、工人阶层,以捍卫工人阶级的利益吗?”还有,“对战争也是这样。我们是否痛斥过胆小的将领和麻痹分子呢?我们是否向全国公开斥责过那些不中用的部队呢?我们是否‘抓到了’一批由于笨拙无能、粗心大意、动作迟缓等等应该被大张旗鼓地赶出部队的坏典型呢?我们没有同具体的坏人进行认真的、无情的、真正革命的斗争。我们很少用生活中的生动的事例和典型来教育群众,而这却是报刊在从资本主义到共产主义的过渡时期的主要任务。”^①

中国共产党自创建之日起,就非常重视舆论监督的作用。建党之初,舆论监督包括两个方面,一是揭露军阀政客、侵略者的反动罪行,唤起民众觉醒;一是批评革命队伍和革命政权中的落后现象。《红色中华》发刊词开宗明义地公布自己的宗旨是:“要指导各级苏维埃的实际工作,纠正各级苏维埃在工作中的缺点与错误,目前改造苏维埃,特别是建立乡苏维埃,以及纠正过去土地革命及现时肃反工作中的非阶级路线,对于经济政策的忽视与错误等都成为目前建设苏维埃的急需工作,须经以自我批评的精神,检阅工作中的成功与缺点,找出正确的方法。”《红星报》给读者“见面的话”也强调:“它要是个裁判员,红军

^① 列宁:《论我们报纸的性质》,《列宁选集》,第二版,第3卷,601—602页,北京:人民出版社,1972.