



## 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

透明度与新闻传媒的自由报道权利

<http://www.fristlight.cn> 2007-03-13

[作者] 郑保卫

[单位] 传媒学术网

[摘要] 由中国和欧盟联合举办的中欧司法研讨会2000年5月30—31日在北京召开。来自英国、法国、德国、西班牙、意大利、爱尔兰、希腊、瑞典、丹麦、荷兰、芬兰等欧盟国家和中国的30多位政府组织、司法界与新闻界人士，以及高校和科研机构的专家、教授出席了研讨会。会议分两个小组，分别围绕“大众传媒的透明度与行业管制”和“实现经济、社会和文化权利的制度机制”两个主题展开研讨。作者受中华全国新闻工作者协会的委托作为中方新闻界的代表参加会议，并在会上就第一个主题作了重点发言。本文即根据发言提纲整理而成。

[关键词] 透明度;媒介传播;新闻传媒;自由报道权利

[中图分类号] G210 [文献标识码] A [编者按] 由中国和欧盟联合举办的中欧司法研讨会2000年5月30—31日在北京召开。来自英国、法国、德国、西班牙、意大利、爱尔兰、希腊、瑞典、丹麦、荷兰、芬兰等欧盟国家和中国的30多位政府组织、司法界与新闻界人士，以及高校和科研机构的专家、教授出席了研讨会。会议分两个小组，分别围绕“大众传媒的透明度与行业管制”和“实现经济、社会和文化权利的制度机制”两个主题展开研讨。作者受中华全国新闻工作者协会的委托作为中方新闻界的代表参加会议，并在会上就第一个主题作了重点发言。本文即根据发言提纲整理而成。

透明度与公民知晓权 1. 知晓权思想的提出 知晓权思想，是第二次世界大战后首先由西方新闻界提出来的。其背景是，人们在反思法西斯主义得以猖獗的原因时认识到，由于新闻业和受众被剥夺了知悉政治情况的权利，才使一小撮独裁者得以欺骗人民、为所欲为，因而呼吁，要让新闻业和民众享有获知国家政治信息的权利，“知晓权”思想由此提出。第一个提出“知晓权”概念的是美国著名新闻记者，时任美国合众社总经理的肯特·库珀(Kent Cooper)。1945年他率先使用了“知晓权”(The Right to Know)的概念。8年后，他又出版了《人民的知晓权》一书。肯特·库珀的知晓权思想，成为激励和引领大众传媒争取公众知晓权运动的指南。

2. 知晓权思想的理论内涵 知晓权，又称“了解权”、“知情权”、“获知权”，它指的是民众享有通过大众传媒了解政府工作信息和社会公共信息的法定权利。在西方国家，知晓权被理解为一种广泛的社会权利，是公民行使言论、出版等其它自由权利的基本前提，也是公民行使参政、议政权利的基本保障。在现代社会中，随着政治多元化和社会信息化，公民知晓权的有无和多少成为衡量一个国家民主自由程度和信息化程度的重要标志之一。

3. 知晓权的获得 知晓权的获得须借助于信息的自由流动。当社会信息能够通过各种渠道自由流通和公开传布的时候，知晓权才可能成为一种现实的，可以实现的东西。从知晓权的内涵和本质上看，民众知晓权的获得，首先需要政治信息和社会公共信息的公开、透明。了解政府决策、施政及各种工作情况的信息、了解立法和司法机关立法和执法情况的信息、了解与其利益相关的各种社会公共信息，构成了民众知晓权的内涵和本质所在。从这个意义上说，增强政府工作信息和社会公共信息的公开性与透明度，是维护公民知晓权的基本条件。知晓权思想所涉及的一些内容，在中国历史上，许多思想家和政治家都曾有过表述，但作为一个现代思想观念被认识和运用，却是这一概念在20世纪70年代末80年代初由西方传入中国以后的事情了。1987年，中国共产党第十三次全国代表大会的政治报告提出了“重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论”，并提出要“提高领导机关活动的开放程度”“增加政务和党务活动的报道”。这可以看作是中国在维护民众知晓权方面的一种认知和承诺。近些年来，中国在实现和维护民众的知晓权方面作了许多有益的尝试。尽可能增强党务、政务活动的公开性和透明度是党和政府在这方面采取的积极措施。全国人代会和政协会的充分报道，以及“三峡工程论证”、“铁路车票价格听证会”、“重庆綦江虹桥垮塌案公开审理”等等，都是在这方面作出积极努力的典型事例。

透明度与媒介传播 1. 提供充分、及时、准确的报道 新闻媒介借助其自身的特点和优势可以提供充分、及时、准确的报道，这是确保政府工作信息和社会公共信息公开、透明的基本要求。充分，是指信息传播的数量要充足。这样才能保证民众对相关信息的全面了解，才能实现相关信息的公开、透明。新闻媒介要尽可能最大限度地采集和报道有关政府工作情况的各种信息，将政府的决策、施政，以及立法、司法机关的立法和执法情况等凡是公开的信息，充分、全面地提供给民众，帮助政府实现工作信息的透明度，同时也帮助民

众获得对政府工作信息和社会公共信息的知晓权利。及时,是指信息传播的速度要快。新闻媒介只有在民众最需要相关信息的时候及时提供给他们,才能谈得上信息的公开、透明。及时传播最新信息是新闻媒介的本职和天分。特别是当重大事件和突发事件发生,民众对关于这一事件的相关信息无从知晓却又急于知道时,新闻媒介有责任在不违反相关法律、法规和社会、道德责任的情况下迅速将相关信息提供给他们。否则,贻误时机,时过境迁,新闻成旧闻,这时的信息就失去了公开、透明的意义。准确,是指信息传播的内容要真实可信、符合实际。只有真实可信的信息才能真正消除人们认识上的不确定性,达到解惑释疑的作用,从而使相关事实信息的报道体现出公开、透明的特征。真实、准确是新闻报道的基本要求,也是新闻传播为受众所接受,并且发挥其价值和作用的前提条件。新闻一旦失实,它提供给受众的信息是假象,这种信息无法使受众了解真实情况,作出正确判断,因而也就起不到解惑释疑的作用。新闻媒介要严格按新闻真实性的要求,及时向受众提供有关政府工作情况,和同民众利益相关的各种社会事务及社会事件的真实、准确的事实信息,这样才能体现出事实信息公开、透明的品质和特征,实现新闻信息应有的作用。

## 2. 透明要有“度”

提倡信息公开、透明,是出于维护民众知晓权的需要,也是出于促成政府民主施政,维护社会进步发展的需要。从这一意义上说,为了实现上述目标,新闻传播并非一切信息都可以公开,并非一切信息都是越透明越好。在选择事实信息和进行新闻报道的时候,新闻媒介需要把握好“度”。新闻传播中“度”的把握体现了媒介传播的社会责任。一切有责任感的媒介及新闻从业者都应从对社会、对国家、对民众负责的角度,把握新闻信息公开、透明的度,防止在新闻信息传播中因不适度的透明和公开导致对社会、国家和民众利益的侵害。这种对新闻传播公开性和透明度的“度”的理解与把握,是任何新闻媒介都要认知和考虑的。“9·11美国遭受恐怖袭击后,全国上下掀起一股反恐浪潮。作为政府喉舌的美国之音无视民众的呼声和政府的警告,播放了访问拉登的录像,结果,台长被撤职,经费被削减。信息公开和新闻自由在国家利益和民众呼声面前受到制约和限制,这是对透明要有“度”这一原则的很好的诠释。

## 透明度与新闻传媒的自由报道权利

### 1. 新闻自由与信息透明度

一切新闻传播活动都必须借助一定的自由报道条件才能完成,新闻自由成了保障新闻传媒顺利实现其传播功能,完成其传播使命的必要条件。自1644年约翰·弥尔顿提出出版自由口号以来,几百年中,人们为争取新闻自由进行了长期的斗争和不懈的努力。虽然不同的国家、不同的阶级、不同的政党、不同的社会组织会对新闻自由的内涵有不同的理解和解释,但在确保新闻自由,以使新闻传媒完成自身所承担的社会使命这一点上似乎没有疑义。当然,这种新闻自由必须以不损害新闻传媒所依附的阶级、政党或社会组织的利益为前提。新闻要维护公民的知晓权,要保证政府工作信息和社会公共信息的透明度,同样需要新闻自由作保障。只有赋予新闻传媒相应的自由报道权利才能保证其在增强政府工作信息和社会公共信息的公开性与透明度方面发挥积极作用。

### 2. 新闻传媒应享有的自由报道权利

新闻传媒所应享有的自由报道权利主要有以下几种:

- 采访自由。即接近新闻信息源、向新闻事件当事人和知情者访问、调查和搜集有关材料的自由权利,这是其他一切相关自由的基础。通常情况下,政府机构、社会组织及有关单位和部门应提供必要的条件使新闻传媒能及时了解和掌握国内外新近发生的各种重大事件和情况,以便迅速向群众作充分、准确的报道。任何单位和个人不能任意妨碍、限制和干涉新闻传媒及新闻工作者的新闻采访活动,或以不正当的理由拒绝向新闻工作者提供有关新闻事件的真实材料。在中国,新闻传媒及新闻工作者享有在国家党政、司法机关、企事业单位及工会、共青团、妇联等群众团体获得新闻材料的权利。在不涉及国家机密和社会安全的情况下,上述单位及有关人员有责任向新闻媒体及新闻工作者提供新闻线索,介绍相关情况,给予采访方便。一些机关、团体、单位也通过新闻发布会等形式主动向新闻媒体通报最新工作动态及各种需要向社会与公众披露的信息,对一些群众关注的突发性社会事件,也尽可能及时向新闻界通报情况,支持新闻媒体组织好报道,以使公众能够迅速了解事件真相。
- 表达自由。即报道和评述新闻事件、进行新闻写作的自由。新闻传媒及新闻工作者应当享有对所采集到的新闻信息材料实事求是地进行加工、写作,作出报道、评述的自由权利。政府鼓励新闻传媒及新闻工作者从满足群众的信息需要出发来选择写作内容和报道形式,尊重他们在对国家和人民负责的前提下按照新闻传播规律来决定写作内容和报道形式。对新闻写作中出现的某些失误(如出现失实报道等),须在法律范围内根据不同情况作出恰当处理,防止对新闻工作者施以超越法律权力的限制和处罚。
- 传播自由。即发布和传播新闻的自由,包括出版报刊,播出广播、电视新闻节目及发行新闻图片、新闻电影等自由。通常情况下,凡经国家批准出版的报刊、获准播放音、像的电台、电视台、新闻电影制片厂,在法律允许范围内应当享有传播新闻的自由权利。只有在为了保护国家的独立、安全和社会发展,维护人民的自由权利,维护公共秩序和社会道德时,国家才能依法对传播自由作必要的限制。
- 批评自由。即运用新闻媒介批评国家机关及其工作人员,以及各种社会丑陋现象的自由。按照中华人民共和国宪法规定,中国公民“对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利”。国家保障公民利用新闻媒介批评国家机关及其工作人员的渎职行为及各种腐败现象的自由权利,同时,对新闻单位采访、写作和传播批评稿件(节目)提供有效的法律保障。对那些干扰和剥夺新闻单位采访、写作和传播新闻批评稿件(节目)的单位和个人予以必要的法律制裁,尤其注意保护新闻工作者,使其不致因采写批评稿件而招致人身安全受到威胁。新闻传媒及新闻工作者的上述自由报道权利必须得到有效的保护,才能使其在维护公民知晓权,保证传播的公开性和透明度方面起到应有的

作用。近些年来，在国家的政治民主和法制建设不断推进和发展的情况下，中国政府在保护新闻传媒及新闻工作者的上述自由报道权利方面做了许多工作，也取得了很大进展，为新闻传媒及新闻工作者的采访、报道和传播新闻，开展新闻批评创造了有利条件。但不容否认，在一些地方和单位，也还存在着侵害新闻传媒及新闻工作者上述自由报道权利的情况。有些单位和个人出于自身利益需要，任意向新闻单位封锁消息，拒绝接受采访，拒不提供相关材料，阻挠和压制新闻批评，甚至发生对执行采访任务的新闻工作者施以暴力的情况，致使新闻媒体及新闻工作者的自由报道权利受到侵害，无法完成新闻报道任务。2001年，广西南丹发生矿井透水造成严重矿工死亡事件后，事故单位及当地政府隐瞒不报，向上级机关和新闻媒体封锁消息，并对前往采访的记者跟踪、盯梢，威胁知情者，不许向记者提供情况的做法就是一个典型的事例。这种情况虽属个别，但它说明，对新闻传媒及新闻工作者的自由报道权利的保护依然是一件十分重要的事情，需要下大力气解决。在实现政府工作信息和社会公共信息的公开、透明方面，难点问题主要集中在一些敏感问题、突发事件和批评报道上。由于这些问题往往情况复杂，涉及到许多利益关系，搞不好会产生负面影响，因此报与不报，报多报少，报到什么程度，常常会出现截然不同的意见，导致完全不同的结果。这就需要新闻媒体和新闻工作者从大局出发，从国家安全、社会稳定和人民意愿出发，把握好新闻报道的“度”，既不能不考虑传播效果，毫无原则地把一些本不宜公开的东西任意公开报道，也要防止把那些本应公开报道，让群众及时了解情况，并进而吸引他们更好地履行公民的监督责任的事情，以种种理由和借口，人为地设置“禁区”，压制和阻挠公开报道。而政府部门也应在报道政策上把好关，既要注意保护新闻传媒及新闻工作者在实现政府工作信息和社会公共信息的公开、透明方面所应享有的自由报道权利，尽可能减少报道“禁区”和不必要的行政干预，又要防止新闻传媒及新闻工作者滥用新闻报道自由权利，导致有害传播效果的情况发生。

### 新闻传媒自由报道权利的保护与规制

#### 1. 新闻传媒自由报道权利的法律保护

新闻自由需要法制保障，没有法制保障的新闻自由是不可能实现的。上述新闻传媒及新闻工作者的自由报道权利，只有在国家法律及相关法规的保护下才能顺利实现。因此，国家通常都要通过新闻立法和其他相关法律、法规来保护新闻传媒及新闻工作者应享有的上述自由报道权利。而对那些损害上述自由报道权利的单位和个人则可依据相关法律、法规追究其法律责任，实行法律制裁。目前，中国还没有专门的新闻法，通常对新闻传媒及新闻工作者自由报道权利的保护主要是通过宪法及其他相关法律、法规来实现。在中华人民共和国宪法中，有许多条款的内容是直接或间接涉及到保护新闻传媒及新闻工作者的自由报道权利的。如第22条，国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业，开展群众性的文化活动。第35条，中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。第37条，中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。第38条，中华人民共和国公民的人格尊严不受侵犯。第39条，中华人民共和国公民的住宅不受侵犯。禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。第41条，中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。这些法律条款涉及到了新闻工作者的采访报道自由、新闻批评自由等，也涉及到了新闻工作者作为公民的人身安全及其他自由权利的法律保护。在中华人民共和国著作权法、民法通则、刑法、行政诉讼法、民事诉讼法等法律中也有一些适用于保护新闻工作者自由权利的相关条款。如在著作权法中，规定对除时事新闻以外的新闻作品的发表权、署名权、修改权、作品完整权、使用权和获得报酬权等给予法律保护。在民法通则中关于保护公民的合法财产权、著作权、姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权等权利的条款，也含有对新闻工作者相关权益实行法律保护的内容。在刑法中有关于保护人身自由权、财产权等权利的规定。这些法律对于新闻工作者的自由报道权利都能起到一定的保护作用。需要指出的是，现有的这些法律大多是面向全体公民的，带有一般性和普适性，因而在用于处理涉及新闻传播中记者的权益保护问题时，有时或在有的情况下还难以直接、有效地发挥作用。有些问题还需要靠专门的新闻法来解决。司法机关是国家法律的执行者，它们对法律的理解和执行的力度直接关系到对新闻传媒及新闻工作者自由报道权利保护的效果。近些年来，中国司法机关通过司法解释和提出内部工作要求等方式加强对新闻传媒及新闻工作者自由报道权利保护的力度。2000年1月，最高人民法院院长肖扬对人民法院支持舆论监督，为新闻单位提供司法保护提出了6条要求(详见2000年1月28日《人民日报》)就是司法机关对新闻传媒及新闻工作者行使新闻批评权利，履行舆论监督责任的有效保护措施。对于那些无视新闻单位的批评监督权利，侵害记者合法权益和人身自由者，则起到了一定的限制和震慑作用。

#### 2. 新闻传媒自由报道权利的政府支持

除了国家的法律以外，政府还可以在职权范围内借助相应的行政手段(如制定相关的行政法规等)来保护新闻传媒及新闻从业人员的上述权利，对那些侵害上述权利的单位和个人可以追究行政责任、进行行政处罚。近些年来，中国政府制定了一系列行政法规，像《出版管理条例》(1997年1月2日210号国务院令发布)、《报纸管理暂行规定》(1990年12月25日发布)、《广播电视管理条例》(1997年8月11日228号国务院令发布)等等，其中有许多内容都涉及对新闻传媒及新闻工作者的政府支持和行政保护。如《出版管理条例》规定，公民可以在出版物上自由表达自己对国家事务、经济和文化事

务、社会事务的见解和意愿，自由表达自己从事科学研究、文化艺术创作和其他文化活动的成果；合法出版物受法律保护。任何组织和个人不得非法干扰、阻止、破坏出版物的出版。这些内容对于保护新闻传媒及新闻工作者的一系列自由报道权利都有重要意义，体现了政府对新闻传媒及新闻工作者的一系列自由报道权利的有力支持。

3. 对滥用新闻传媒自由报道权利行为的规制新闻自由从来就不是一种绝对的权利，它的拥有和存在是以承担相应义务和责任为条件的。一切新闻传媒及新闻工作者在享有新闻自由权利的同时，必须承担一定的义务和责任，要以不损害国家、社会、集体和公民个人的合法权益为条件。对滥用新闻自由报道权利的行为，国家通常要通过相关法律和行政法规来加以规制。中国近些年来在对新闻业进行规范管理的过程中已形成了一定的法律体系和法规制度。在中华人民共和国宪法中规定了作为国家公民应当遵行的一些基本行为原则。如第51条规定，中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法自由和权利。第53条规定，中华人民共和国公民必须遵守宪法和法律、保守国家机密，爱护公共财产，遵守劳动纪律，遵守公共秩序，尊重社会公德。中华人民共和国公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为。在中华人民共和国刑法中规定了公民的行为罪与非罪的一些基本界限。在中华人民共和国民法通则中规定了对公民、法人的名誉权、荣誉权及公民的肖像权和人格尊严的法律保护等。此外，中华人民共和国还在一些专门性法律，如保密法、国家安全法、未成年人保护法、妇女权益保护法、防震减灾法、证券法、著作权法中，对涉及国家安全、未成年人保护、妇女权益保护、震情灾情报告、证券信息披露以及公民著作权保护等方面作了许多具体规定，要求新闻传媒及新闻工作者按所限定的内容和报道形式组织报道。有些不宜公开报道的内容可以通过内参等形式向有关部门反映情况，以促成问题解决。这些法律内容有的是面向全体公民的，有的则是主要针对新闻传媒及新闻从业者的，这对于规制新闻传播行为，惩治滥用新闻自由的媒体和个人都具有法律效力。除了上述法律外，政府还制定了一些行政法规，用于规制新闻传媒的新闻传播行为。上述法律、法规对新闻传媒及新闻工作者的新闻传播行为可以起到规制作用，可以防止少数新闻传媒及新闻工作者以“信息公开、透明”、“维护自由报道权利”为由，传播严重损害社会、国家和民众利益的新闻信息的违法、违纪行为。除了法律和行政法规规制外，行业自律也是规范新闻传媒自由报道权利的手段之一。近些年来，中国新闻界的一些行业组织及中央新闻单位陆续制订了一些行业规约及职业道德准则，用以作为实行行业自律的依据。如1991年1月中华全国新闻工作者协会制定的《中国新闻工作者职业道德准则》，在制约和规范新闻传媒及新闻工作者的传播行为方面就具有重要意义。该准则确定的“全心全意为人民服务；坚持正确的舆论导向；遵守宪法、法律和纪律；维护新闻的真实性；保持清正廉洁的作风；发扬团结协作精神”的8项具体要求，成为规范新闻从业者新闻传播行为的基本依据。中国是一个发展中国家，民主政治和法制建设尚处在不断完善和发展过程之中。在新闻传播领域，一方面还存在着新闻传媒及新闻工作者的自由报道权利得不到有效保障的情况，侵害新闻自由的事件还时有发生，因而影响了新闻传媒在传播政府工作信息和社会公共信息，提高传播的公开性和透明度方面更好地发挥作用。另一方面，也存在一些新闻传媒及新闻工作者由于滥用新闻自由，而导致侵害国家、社会、集体和公民个人合法权益的现象。随着国家的稳定、经济的发展、社会的进步和法制建设的增强，新闻传媒在加强政府工作信息和社会公共信息的公开性和透明度方面将会取得更大的进展，而媒体自身在遵守法律、法规，加强职业道德建设方面也会有更大的提升。

---

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: [leisun@firstlight.cn](mailto:leisun@firstlight.cn)

