

关于中国新闻法制问题的思考

王甘武

【内容摘要】本文通过对中国新闻法制历史与现状的介绍,明确了新闻法制核心的内涵,力图从分析目前中国新闻媒体的管理体制入手,探寻阻碍新闻立法的制度原因,并从历史不断发展进步的角度出发,结合中国民主法制和政治体制改革步伐的推进、以及中国入世带来的机遇和挑战等社会变化,提出促使中国新闻立法取得突破性进展的五大因素。

一、新闻法制的核心

新闻法制是统治阶级按照自己的利益与意志,通过政权机关建立起来的,用以调节新闻传播各方的关系和调控新闻传播的法律制度。新闻法制是柄双刃剑,它既最有力地规范和保护公民及新闻传媒的新闻自由,又最有力地防止和惩治对新闻自由的滥用。[1]

新闻法制的核心问题是新闻自由。新闻自由产生于资产阶级革命时期,由资本主义启蒙思想家率先提出。从历史上看,言论、新闻、出版自由皆起因于压制言论自由、特别是有关政府事务的言论自由的历史,它是针对发放出版许可证、滥用书报检查制度和惩罚政治言论的专横恣意行为的。在资产阶级革命胜利、资本主义制度建立以后,新闻自由原则以法律的形式得到确立,上升为国家意志。新闻自由不仅是一项公民权利,同时也是一项制约政府行为的制度设施,是以权利制约权力的重要体现,从而成为资本主义国家的基本政治制度之一。必须承认,新闻自由决不只是西方资本主义权力制衡法治思想的专利,它同样也是人类文明进步的重要成果。在建设有中国特色社会主义法治国家的历史潮流中,中国同样需要法治原则指导下的新闻自由,运用法律的手段保证新闻媒体更好地履行自己的责任,为经济发展、社会进步服务。

对于具体体现言论、出版自由等现代民主社会基本原则的新闻自由的认识,在中国建立宪政的艰难历程中,经历了相当曲折的探索过程,有着正反两个方面的经验和教训。

新中国建立前的新民主主义革命时期,中共在国统区运用和利用有限的新闻自由创办《新华日报》,在解放区创办《解放日报》,积极引导舆论,配合革命斗争,取得了斗争的主动权。

建国初期,在统一战线之中,各民主党派积极参政议政,在带有临时宪法性质的《共同纲领》中,明确规定了言论自由等基本的民主权利。但由于各新闻媒体直接被党和政府控制,媒体完全成为政治的附庸,其大众传媒的性质并未得到应有的承认,本该发挥的社会作用也没有体现出来。

接下来的大跃进、反右斗争以及“文革”的十年浩劫,极“左”思潮和以阶级斗争为纲的错误导致新闻自由的合理性和存在价值被全盘否定,形成极端的“喉舌工具论”,媒体甚至丧失了起码的实事求是的党性原则。权威媒体在政治需要下大量造假,完全丧失了媒体应有的基本特质,其实质是一种“人治”的失控。

十一届三中全会以后，全国上下历经拨乱反正和真理标准的大讨论，解放思想、实事求是的基本原则得到恢复和认同，新闻自由意识被重新唤起。新闻界和领导层通过对“文革”教训的深刻反思，开始重新思考新闻自由的存在价值和内在本质。

90年代，媒体在逐步建立社会主义市场经济体制的社会环境中迎来了大发展。2001年中国入世又让中国媒体和国际媒体的竞争接轨成为了可能。建立在市场经济基础之上的新闻媒体发挥着越来越重要的社会作用，同时，媒体也更多地涉入到各种讼争之中，建立新闻法制体系似乎从来没有像今天这样迫切。

建立新闻法制的关键是出台一部能够明确界定新闻主体资格、权利义务并规范新闻自由的基本法律。近年来，从国家领导人到国家有关部门负责人，再到新闻理论界和新闻单位的资深人士对此有过很多表态和探讨。

1989年2月，当时主持《新闻法》起草的国家新闻出版署署长曾告知新闻界，已经起草的《新闻法》草案中明确规定，“国家保障公民在法律允许的范围行使新闻自由权利不受追究和侵害，同时依法制止滥用新闻自由的行为。”并已写明，“新闻自由是公民通过新闻媒体了解国内外大事，获得各种信息，发表意见，参与社会生活和国家政治生活的一项民主权利。”

1998年12月初，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长李鹏在会见德国《商报》记者时说：我们将按照法定程序制定一部符合中国国情的《新闻法》。他还说：新闻自由的原则应该遵循，但是个人自由不能妨碍他人自由，这一原则也应该遵循。新闻自由要有利于国家发展，有利于社会的稳定。这是党和国家领导人第一次同时谈到新闻立法和新闻自由。

新闻理论界、新闻单位的资深人士以及法学界除了为推动新闻立法积极鼓吹之外，一批相关的理论专著、学术论文相继问世，不胜枚举，从理论上不断廓清新闻立法题中的应有之义。

各方的探讨从不同角度丰富了新闻立法的内涵，为未来的新闻法出台创造了有利条件。从理论上说，未来的新闻法应该包括哪些内容，大家有了一些基本共识。

首先是要明确界定新闻法的主体，即谁有资格成为新闻媒体，具体应包括：新闻媒体设立的条件，组织机构，内部各机构的运行规则等。

其次，规范新闻媒体的权利和义务。具体规定新闻媒体独立行使采编权、舆论监督权，确保新闻真实的内涵，保障新闻自由。

第三，界定新闻媒体采访报道和舆论监督的主体、客体、内容，重点规范新闻媒体和党政机关、司法机关、立法机关等公权力部门的关系，协调媒体和公民个人隐私权、名誉权等私权利之间的关系。

第四，新闻作品的著作权。

第五，新闻侵权的法律责任。

第六，新闻侵权纠纷的仲裁制度。

法律是调整人们的行为和社会关系的规范。新闻法作为一部部门法，其调整的特殊主体和具体的社会关系就成为它存在的必要前提。新闻法制体系作为调整媒体、公民、国家之间关系的一系列法律规范的总称，肩负着针对新闻媒体，界定公民私权保护范围和明确国家公权实施界限的重任。只有明确规定了国家公权运行的范围、方式、方法，公民个人隐私权、名誉权等人权的内涵、外延，代表社会公共舆论的新闻媒体自身的权利义务才会因为有了现实的参照物而得到确立，新闻媒体权利的行使、义务的承担才能在公权与私权组成的轨道上平稳运行。

二、现行中国新闻媒体制度探究

新闻媒体属于意识形态的范畴，受制于一定的政治制度。新闻法制的进程不可能超越政治体制改革步伐而异军突起，独自前行。而改革开放以来，政治体制改革滞后于经济体制改革的社会现实，使得新闻体制的改革也遇到了强大的制度障碍。

中国目前新闻制度的雏形形成于 20 世纪 40 年代中共领导的陕甘宁边区政府。新中国成立后又移植了一些前苏联的新闻制度。在集中统一的政治领导模式下，最终形成了具有中国特色的“机关报（台）”新闻体制。具体地讲，这种体制可以从外部和内部两个方面来剖析。

第一，外部的宏观管理体制。具体包括新闻媒体的所有制，媒体与党和政府的关系以及新闻媒体之间的关系。

中国的新闻媒体由中央和各级政府出资创办，性质上是国家的事业单位，不以赢利为目的，上级政府和党的宣传主管部门（党委宣传部）对新闻媒体的领导层和编辑方针拥有决定权，媒体必须绝对服从，以中央和上级领导的立场为工作的出发点与归宿。不同级别的党政机关都设立直接归属自己领导的下级新闻媒体，其主要负责人按照行政级别的层次划分，全部纳入党政部门的管理体制之中。换言之，新闻媒体只是相对应的上级主管部门的一个下级单位，是党和政府的“耳目喉舌”，完成上级的宣传任务，为国家管理、经济发展营造有利的舆论环境是其唯一的目标。地方新闻媒体除了要直接服从上级宣传主管部门的领导外，还要紧跟中央新闻媒体的宣传口径，保持高度的步调一致。

第二，内部的微观管理体制。具体包括采编业务管理制度和经营分配制度。新闻媒体“喉舌”的性质决定了采编业务以“宣传至上”为指导原则，形成了正面宣传为主、限制批评报道的宣传鼓劲式报道方针，优先报道上级领导的的活动，严格遵守上级划定的报道范围，与上级和党中央的立场、观点保持高度一致。经营部门的设置和运作以服务采编业务部门为目的。政府规定和保障媒体的运作资金、设施投资以及员工的工资福利。政府拨款多少和员工待遇的高低，主要取决于机构和个人行政级别的高低。同时，新闻媒体无任何财政支配权，其全部收入和支出都被纳入政府计划，所谓“统收统支”。

新闻媒体外部宏观的管理体制决定内部管理体制，内部管理体制则为实现外部管理体制所要实现的政策目标服务，二者相互支撑，共同构建起新闻制度。在单纯“舆论工具论”时

代，新闻媒体的官方属性和政策利益目标的一致性，保证了媒体运作体制的顺畅（尽管媒体自身缺乏发展动力与活力）。

进入 90 年代以后，社会主义市场经济体制的逐步建立带来了经济的高速发展。经济的繁荣为新闻媒体的大发展创造了十分有利的外部条件。媒体的发展需要大量资金的投入，而国家却无法像过去那样无偿提供这部分资金，原有的拨款也难以全额保证，很多新闻媒体甚至中央新闻媒体也都由全额拨款事业单位变为差额拨款事业单位。国家允许“事业单位，企业管理，独立核算，自负盈亏”，在完成上级宣传任务的前提下，可以在一定程度上进行面向市场、服务大众的改革，用经营收入提供自我发展所需的资金。中国新闻媒体除了做好党和政府的舆论工具，还要承担起为市场提供新闻信息服务的职能。典型的变化就是代表政治宣传与信息服务分流的“周末版”，以及体现传媒环境监察功能的批评报道栏目。它们分别出现于 80 年代中和 90 年代初，至 90 年代后期，这两项制度创新已在全国普及。以党报为龙头的报业集团的出现，则从体制上巩固并加剧了这一变化。党报麾下的子报成为给媒体带来丰厚经济收入的“摇钱树”。

不过，这一变化并没有动摇传统新闻媒体外部与内部管理体制两个轮子驱动的旧有格局，反映传统制度的“宣传至上”原则仍然是指导新闻媒体运作不容动摇的核心。从理论上讲，原有的按照行政的模式管理新闻媒体仍然是相当有效的，用立法来管理新闻媒体并未显示出迫在眉睫的必要性。

三、呼之难出的新闻立法

新闻要立法的呼声发轫于 1980 年的全国五届人大会议、五届政协会议。期间，来自新闻界的一些代表和委员，就制定新闻出版法和保障公民言论、出版自由等问题发言。发言内容发表于当时的报刊上，引起了社会的关注。后来的多次人民代表大会上都有新闻立法的议案。1984 年，由全国人大教科文卫委员会牵头，新闻立法工作开始启动。1986 至 1987 年期间，中国社科院新闻所新闻法研究室、上海有关部门都分别拟出新闻法草案，最后汇集到新闻出版署作为参考，又重新拟出了一份《新闻法（草案）》。这个草案曾在内部征求意见，先后改了十多稿。

中共中央自十三大（1987）就提出要抓紧制定新闻出版法；全国人大党组向中央提出的八届人大期间（1992—1997）的立法规划中就有《新闻法》、《出版法》，这个规划得到中共中央的批准（1994）。

在新闻业务的实践领域，发端于 70 年代末的中国新闻媒体渐进式改革，使媒体在以往单纯地完成政治目标的单一型宣传模式之外，逐渐产生了一定的自身利益诉求。媒体发行量和收视率的压力也随之增大，使得媒体依靠政府宣传部门和其他职能部门的全面配合协助搞采访的旧有模式难以完全满足、适应媒体刊载内容的需要，深入群众生活、反映社会问题的非正面报道甚至是揭露阴暗面的报道大量涌现。这些报道几乎得不到政府有关部门的主动配合，而且媒体的采访、新闻发布的权利有时还会受到来自地方职能部门的强大阻力。对于负面的批评性报道，地方新闻媒体由于陷于地方各种利益集团的制约网络之中而难以有大的作为，客观上为像《焦点访谈》这样有中央领导支持的中央级新闻节目的成功提供了有利条件。一时间，中央电视台门前的有两支队伍：反映问题的上访群众和企图说服中央电视台不要播出批评报道的被曝光地方的代表，成为一道独特的景观。同时，也形成了一种极具中国特色

的问题解决模式：很多似乎在地方上根本解决不了的问题，在媒体特别是中央媒体的关注报道下，中央领导明确批示，地方领导高度重视，问题最终迅速解决。媒体借“超媒体之力”，扮演着当代包青天的角色。从另一方面看，重量级媒体的权威和权力迅速膨胀，其“杀伤力”陡升，有时就会越过合理的界限。代表公权的各级国家机关产生了一定的规范媒体行为的内在要求，以期协调好政府机关、司法机关等部门和媒体的关系。

一些规模较小的新闻媒体由于缺乏强有力的政治背景支持，为了吸引眼球，转而大挖名人隐私、花边新闻，追求轰动效应。譬如对歌手高枫病故事件的炒作就是一例。在如何界定公众人物的隐私范围和普通人的隐私空间方面，规范上的模糊状态导致了大量新闻官司的出现。总之，新闻媒体从来没有像今天这样频繁地陷入到各种侵权纠纷导致的诉讼之中。来自新闻媒体的新闻立法呼声日益高涨。

1999年，全国政协委员、《人民日报》副总编辑张虎生委员与《经济日报》前总编辑艾丰委员曾经提案，呼吁对舆论监督立法。但他们收到的答复是：立法条件不成熟。

据《财经时报》报道，2002年11月7日，新闻出版总署副署长柳斌杰在接受记者专访时表示，新闻自由的含义太广，理解多有不同，中国制订《新闻法》条件不成熟，过早出台可能不利于新闻传播的发展。因此，中国目前不会制订《新闻法》。这番犹如一瓢冷水的权威言论，让翘首期盼新闻法的各界人士又回到了必须面对的现实之中。

四、现阶段中国新闻法制建设发展的瓶颈

中国的改革是社会主义制度的自我完善，四项基本原则是不容动摇的立国之本。这就决定了各项改革不是疾风骤雨式的破旧立新，而是在党的领导下“摸着石头过河”的循序渐进。这种基本原则不变条件下的体制内改革能否推进，则要取决于各利益主体对制度创新所带来的收益与打破原有利益格局的损失之间的权衡。利大于弊，起决定作用的各利益主体均能积极推动改革，制度创新取得进展；弊大于利，起决定作用的各利益主体则缺乏利益驱动，消极对待，甚至积极阻碍改革；利弊相当，一时难分伯仲，则往往是各执一词、众说纷纭，行动上等待观望。

尽管各界人士积极呼吁，人大代表、政协委员多次就新闻立法拿出议案提案，但新闻立法工作迄今仍是纸上谈兵、进展甚微。为什么一部《新闻法》千呼万唤20多年却始终难以出台，个中缘由值得深思。必须承认，导致《新闻法》能否出台、在什么时候出台的决定性力量，并不在于呼吁强烈不强烈、方案完善不完善，而是现实的客观需要——管理者的需要和被管理者的需要。

管理者需要而被管理者不需要，尽管管理者可以利用掌握的立法资源推出一部法律，但被管理者会从自身的利益出发想方设法规避、抵制，使法律的实施大打折扣而发挥不出应有的作用。而管理者不顾被管理者的需要强制推行，则使得被管理者的继续经营成为无利可图的“买卖”，继而退出该行业，最后导致行业发展的衰退和凋敝。

被管理者需要而管理者不需要，双方的利益处于冲突状态，被管理者的利益诉求就难以取得管理者的认可，更不会通过立法上升为国家意志，成为国家强制力干预的对象。被管理者的利益不能得到法律的有效保护，就会逐渐失去继续经营的信心，最后也会导致从该行业

退出，使整个行业走向衰落。

在中国现行的新闻媒体管理体制中，不论是主管部门还是新闻媒体，都有着还很强烈的维持现有体制的利益需要。

新闻媒体是党和政府的耳目喉舌、舆论工具，在管理国家的事务中发挥着“以正确的舆论引导人”的重要作用。新闻媒体不仅要始终围绕党和政府的中心工作开展业务，完成上级布置的宣传任务，而且还要做好上级领导的“公关”工具，宣扬领导的政绩，突出领导的形象，巩固领导的政治地位。对于新闻媒体的舆论监督职能，中宣部早在1953年3月《关于党报不得批评同级党委问题给广西省委宣传部的批复》中明确规定：“党报是党委会的机关报，党报编辑部无权以报纸与党委会对立。党报编辑部如有不同意见，它可以在自己权限内向党委会提出，必要时并可向上级党委、上级党报甚至中央提出，但不经请示不能擅自在报纸上批评党委会，或利用报纸来进行自己与党委会的争论，这是一种脱离党委领导的做法，也是一种严重的无组织无纪律的现象。”[2] 这一至今仍然有效的规定，决定了中国新闻媒体的舆论监督实际上是一种上级党政机关对下级的监督，而非真正意义上的代表社会公共舆论在宪法规定的范围内对国家机关的监督。

国家按照党政机关的体系逐级设立新闻单位，并由各级党委宣传部门委任负责人，对新闻业务进行直接管理，新闻单位运转、发展所需的资金全部或部分由国家财政承担。同时，机关报的发行很大程度上由公费来保证。换个角度说，机关报性质的新闻媒体只要在内容上让主办单位的领导满意，就能平稳地生存，媒体的负责人就会在党政系统中获得升迁的机会。

尽管随着社会主义市场经济的不断发展，各级政府无法提供媒体迅速发展所需的大量资金，媒体被赋予一定的市场主体资格，媒体可以通过面向市场开展广告等经营业务获取自我发展所需的资金，但对于能够左右新闻内容导向的主要岗位负责人，上级宣传主管部门丝毫也没有放松直接的控制。这就是所有尝试进行市场化改革的新闻媒体中，主管经营创收的总经理可以面向社会招聘而负责内容的总编辑（或是社长、台长等法人代表）仍要由上级党委任命委派的真正原因。媒体创收的政策目的是为了在新的市场经济条件下，以更强的经济实力履行好“喉舌”与“公关”的政治职能。

新闻媒体是党和政府的喉舌、舆论工具的政治属性，决定了上级主管机关对依法管理媒体的冷淡。法律制度的刚性特质使得媒体的上级主管部门只能依法而不能随心所欲地支配媒体的业务行为，从而削弱新闻媒体按照上级领导意图开展“公关”的动力。新闻媒体出于追求自身经济利益的动机，自然会用黄金版面和时段刊载播放能带来更多受众关注的新闻内容，或多或少都会不可避免地弱化直接正面宣传领导政绩、突出领导形象的功能。而在现行党政机关主要领导岗位仍由上级最后决定升迁的干部任用管理制度下，让一级党政领导自我削弱甚至主动放弃通过自己主管的新闻媒体向上级和社会宣传自己的政绩、塑造自身形象的权力，实在是不现实的事。希望依靠新闻媒体发挥舆论监督功能，对同级或是上级领导开展全面的监督批评，在制度上就成为可望而不可及的理想。

有一个案例值得认真思考和研究。

80年代曾经风行全国的电视连续剧《新星》主人公李向南的原型——山西长治市市委书记吕日周运用党报舆论监督力量，大兴批评之风，紧密配合市委的中心工作，大刀阔斧地

开展各项改革，取得了令人瞩目的成绩。长治市委机关报《长治日报》成为了吕日周开展工作的有力工具。在吕书记的直接指挥下，连长治市的副书记、副市长都成了报纸点名批评的对象。据《中国青年报》报道，吕日周对《长治日报》及其子报的批示 381 次，加上其他新闻媒体，批示 400 余次，截止到 2002 年 9 月，执政 900 多天，平均两天批示一次。

难道《长治日报》的总编辑自己没有能力领会市委、市政府的工作精神，而非得日里万机的市委“一把手”“手把手”才会办报吗？吕日周狠批《长治日报》的一席话，道出了问题的症结：“尚书记（长治市主管宣传的市委副书记尚平安），报纸我曾批示 50—60 次，但是只要我不批示，稿子就复样，就没有了舆论监督的内容。……”[3] 从本质上讲，《长治日报》的舆论监督批评力量来自于长治市的首脑人物吕日周的个人权威，没有了权威人物的具体“批示”授权，《长治日报》就丧失了实施舆论监督的力量之源。因此，长治市的“舆论监督”不是新闻媒体履行自身社会责任、在法律授权的范围内行使舆论监督权，而实质是吕书记的权力通过报纸在监督其他党政干部。

所以网上有文章尖锐地指出，吕日周式的舆论监督是“水货”，并提出三条理由：第一，真正的舆论监督没有人为设置的禁区；第二，不监督自己的舆论监督不是监督是作秀；第三，官员“钦点”的监督不是真正的舆论监督。

的确，作为一个地市级机关报的《长治日报》，到头也只能批评到市里的“二把手”。在创建全国文明城市时，吕日周让违章市民穿上“黄马甲”，上书“不文明行为人”。这种失当的处罚方式侵害了公民的人格尊严，招来不少媒体的批评。可是《长治日报》却不发一言，一下子暴露了这种监督的软肋，使吕书记的舆论监督无法自圆其说。

我国宪法明文规定：“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 35 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（第 41 条）。”如果按照吕氏监督法推论，只有《人民日报》才能批评省市领导，省级报纸才能批评地厅领导，地厅级报纸才能批评县处领导，像官场一样，一级管一级。这样的监督只治下，不管上，只治民，不管官，实际把舆论监督的权限缩小，纳入到政府的管理范围。而一个公民，一家报纸，完全有权利根据宪法言论自由及公民对任何国家机关和国家工作人员有批评权的规定行使舆论监督的权利。

所以舆论监督不是什么开明人物的“恩典”，而是宪政制度下公民和新闻媒体自觉行使的权利。现在这些权利难以落实的原因很多，但主要还是制度缺位造成的。官员推动的舆论监督，属恩赐式监督，不是来自制度本身的力量，更多的是官员的个人行为。由于缺乏制度保证，缺乏广大公民的支持参与，难免人走茶凉，恢复旧貌。

中国人民大学新闻与社会发展研究中心主任郑保卫教授指出：“我们不能忽视和否认领导者，特别是党政一把手在推进全局工作中的关键性作用，也不能忽视和否认‘人治’在特定环境和条件下所起到的特殊性作用。然而，我们实行的社会主义制度毕竟是一个奉行和体现民主与法制精神的社会制度。我们所追求的目标，我们所希望达到的理想结果当然是实行民主与法制，通过法治来治国安邦，促进各项事业的发展。因此，从‘人治’到法治，这是国家民主与法制建设的必由之路，也是使新闻舆论监督达到理想效果的必由之路。”[4]

郑保卫教授认为，“唯有走法治道路，才能使新闻舆论监督摆脱个人因素的制约和影响，实现制度化和规范化，将新闻舆论监督置于法制范围之内，依据相关的法律法规来规范新闻舆论监督中的各种行为和现象，对阻挠和压制新闻舆论监督者实行法律制裁，对实施新闻舆论监督者实行法律保护。这样的话，就不会由于某个领导者个人的因素，而影响新闻舆论监督的正常开展。以长治为例，不管吕日周今后是否还会留在长治，也不管吕日周本人今后会发生什么样的变化，只要有有关的法律法规作保障，长治市的新闻舆论监督工作就会按照正常的程序，沿着正确的道路坚持搞下去。这是从根本上解决新闻舆论监督制度化和规范化问题的关键。否则，一旦吕日周离开了长治，或者说，假设（仅仅是假设）一旦吕日周本人出现了什么问题，长治市的新闻舆论监督就会受到冲击和影响。” [5]

在“依法治国”方略逐步推进的今天，尽管吕日周在任期间发挥个人政治魅力，用“人治”的手段推进新闻媒体应有职能的发挥有着非常积极的现实作用，但我们不能奢望所有的各级党政一把手都像吕日周那样开展工作。吕日周引起新闻媒体的广泛关注从某种意义上只能说明，吕书记仍是官场中的凤毛麟角。

我们换位到新闻媒体的立场来分析也不难发现，媒体的主要负责人为了谋求自身在体制内的升迁，也会很自然地乐于配合自己的主管上级做好宣传服务工作，而不会完全屈从于市场利益的诱惑。身处体制内的机关报（台）的特殊政治地位让媒体获得了特殊的市场资格。虽然在广告业务方面也要接受国家工商管理、税务机关等市场主管部门的管理，但是，从新闻纸张供应、印刷、无线电频道资源、电视插转设备建设、电信服务等诸多方面享受着国家的优惠待遇。尤其是在新闻媒体只能国营的现行制度环境下，媒体间的竞争十分有限，在各自的活动范围内（主要以行政区划为依据）基本上处于垄断经营状态。而新闻立法却必须要按照平等市场主体的基本要求，取消新闻媒体的垄断经营特权，恢复其平等市场主体的地位。特殊地位带来的特殊利益也将不复存在。这也是新闻媒体难以下决心大力推动新闻法出台的重要原因。

目前，尽管新闻媒体在面向市场化的艰难改革中遇到了前所未有的诉讼困扰，新闻记者在一些揭露问题的报道中，正常的采访权受到很多阻挠，有的记者人身还受到被曝光单位的伤害，立法保障新闻媒体正常采访报道权和记者人身安全的呼声高涨。有研究者还提出中国正在经历以官方机构及公务人员诉媒体现象为特征的“中国新闻侵权纠纷的第四次浪潮”的观点。但是，这些新闻纠纷从分量上衡量还是多为轻量级讼争。与媒体发生侵权诉讼的多为艺人、社会人士等非政界名人，单位也多为企事业单位而不是权力部门。即使在“中国新闻侵权纠纷的第四次浪潮”中，起诉新闻媒体的原告涉及“官方”的身份背景，但也是“机构与个人的起诉量相比较，个人为多，机构较少”，而且个人的行政级别普遍较低，媒体也并非一概败诉。

因此，从宏观上看，这些新闻纠纷依据现有法律基本可以通过个案的形式予以解决。而对于新闻立法能够发挥非常重要影响力的政要人物，却对自觉接受新闻媒体的舆论监督仍存有顾虑。我国目前的政治透明度虽然较之前些年有所提高，但仍十分有限，媒体的舆论监督能对下、难对上的现实，让一级党政领导全面彻底接受同级、下级新闻媒体的舆论监督成为不可能。用立法的形式确立不受行政级别限制的完全意义上舆论监督存在着难以逾越的障碍。

近年来党和政府对于社会转轨时期愈来愈严重的腐败现象痛下决心，大力惩治。新闻媒体在配合中央反腐斗争中，以详细报道一个个大案要案的形式宣传党的反腐成绩，营造良好的反腐舆论氛围。遗憾的是，像近年来引起全国震动的王宝森、陈希同、成克杰、李纪周等腐败案，在被中央查处定性之前，没有哪一家中央或地方新闻媒体是在他们的腐败初露端倪还未酿成大错的时候就通过舆论监督暴露了他们的问题。如能那样，或许还可以及早敲响警钟挽救他们，并避免给党和国家造成更大的损失。

由此可见，眼下让新闻媒体对政治实权人物开展全面有效的舆论监督还不现实。在各级政治人物不积极推动新闻立法保障媒体的舆论监督权的条件下，让舆论监督上升为国家意志获得国家法律强制力的保证仍无可能。另外，新闻立法涉及政府信息公开制度、司法独立改革、公众人物的名誉权界定等许多方面。独木难以成林，没有这些方面依法管理的配套实施，新闻法即使勉强出台也会因缺乏一个成熟的外部法制环境而难以有效实施。因此，近期出台新闻法尚不具备应有的法制环境。

综上所述，新闻立法遇到了来自主管宣传部门、新闻媒体自身利益权衡、政要人物趋利避害的选择、缺乏外部配套法制环境等诸多不以人的感情为转移的制度障碍，所以千呼万唤难出台的结果就不难理解了。

五、当前中国新闻法制发展所面临的历史机遇

尽管新闻立法的漫漫长路曲折艰难，但毕竟民主与法制的逐步发展还是让关注新闻立法的各界人士没有丧失信心。在新世纪召开的中共第十六次全国代表大会，更让人看到了新闻立法取得突破性进展的迹象。

在十六大上，“三个代表”重要思想正式写入党章，成为指导全党、武装全党的重要思想理论武器。

党的十六大报告明确指出：“我们党历经革命、建设和改革，已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党；已经从受外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，成为对外开放发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。” [6]

报告提出建设社会主义政治文明的概念，指出：“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来，……依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。” [7]

报告指出要“改革和完善党的领导方式执政方式。这对于推进社会主义民主政治建设，具有全局性作用。党的领导主要是政治、思想和组织领导，通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施党对国家和社会的领导。……规范党委与人大、政府、政协以及人民团体的关系，支持人大依法履行国家权力机关的职能，经过法定程序，使党的主张成为国家意志，使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员，并对他们进行监督；支持政府履行法定职能，依法行政……” [8]

报告在加强对权力的制约和监督的表述中，特别指出要“加强组织监督和民主监督，发挥舆论监督的作用。” [9]

从以上这些将直接指导今后十年、二十年甚至更长时期全局工作的重要表述中，我们可以说新闻立法走向成功已经初露端倪。十六大明确提出党要从革命党真正转变为执政党。党的执政方式的自觉转化以及依法治国方略的实施，为新闻媒体运作的有法可依提供了历史性契机。配合行政法制化改革的步伐以及民法典的起草，从加强行业自律入手，不断探索和规范媒体自身的行为，与政治改革的节奏合拍，为将来的新闻立法创造条件。

首先是规范政府行为，用法律的手段保证行政的透明度，从公法的角度为新闻媒体的舆论监督提供法律前提。

这一点，西方国家有很多成功的做法和经验值得我们借鉴。

美国在政府信息公开立法方面最有代表性。《纽约时报》以美国宪法第一修正案所赋予的新闻自由和美国公众的知情权为由，公开发表载有五角大楼“越战最高机密文件”的政府文件，不惜与白宫对簿公堂，官司一直打到联邦最高法院。1964年，联邦最高法院裁决《纽约时报》胜诉，指出《纽约时报》就公共问题进行“不受禁止的，直言不讳的并完全公开的辩论，勿需核实任何真相”，“所有情节均须属实的要求势必会导致自我审查的后果。”这一具有历史意义的判例，进一步阐释界定了美国宪法第一修正案的内涵，并直接促成了分别于1966年和1976年制定的《情报自由法》和《阳光下的政府法》。前者规定除法定的9类文件可以不公开外，其他政府文件必须全部公开；后者则对合议制行政机关的会议公开做了具体规定。

近年来，日本在提高行政工作的透明度，促进行政机关公正高效执法方面也颇有建树。2001年4月1日，日本开始施行《情报公开法》。

该法所称的情报，也称行政文件，是行政机关工作人员依职权制定或取得的文件、图画及电子记录等在行政机关保存的资料。情报公开是政府部门的义务。此前，日本可公开的政府情报是公共文件，其范围很窄。《情报公开法》的施行，扩展了可公开的行政文件范围，提高了行政工作的透明度。该法也同时明确规定了6类不公开的情报。政府部门公开情报有主动和被动两种形式：主动公开是指政府部门通过文告、网络等形式主动公开情报；被动公开是指个人或单位向行政机关提出申请，要求其公开有关情报，受理部门按其要求依法公开有关情报。根据《情报公开法》，不论是否具备日本国籍，也不论是否居住在日本，均可成为申请人。政府无权审查申请人的目的，更不能以目的不同而拒绝其申请。

我国在政府情报公开方面的改革步伐，伴随着依法治国方略的实施和依法行政的加强，近年来也有明显进展。特别是2002年以来，我国一些省市陆续向群众开放政府“红头文件”查阅。广州、北京的市民可订阅政府公报，上海、武汉、济南、大连等城市的群众凭有效证件可到政府文件服务中心免费查阅“红头文件”，广东省甚至放开了外国人查阅适宜公开的“红头文件”限制。另外，“红头文件”在西安、重庆、安徽、江苏等省市还直接摆上了报摊，成了公开销售的信息。在过去，政府文件一直蒙着神秘的“红盖头”，阅读文件是政府干部的专利。这种把政府文件“神秘”化的做法，在一定程度上剥夺了新闻媒体和普通群众的知情权，导致了舆论监督难以落到实处，部分群众对政府及其工作人员行政行为的误解，

在党群干群之间引起了一些不应有的矛盾。

政府文件向群众“解密”，是我国社会主义民主政治发展的结果，是我们党执政能力增强的一种表现，是转变政府职能的有力举措。它说明政府的群众意识、服务意识在增强，转变职能的工作在稳步推进。不仅增加了政策的透明度，便于群众加强对政府工作的监督，而且有利于群众维护自己的合法权益，有利于化解社会矛盾，维护社会稳定。

党的十六大报告指出，发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。要实现这一目标，必须进一步转变政府职能，改进管理方式，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。开放政府文件查阅正是朝着这一目标迈出的切实步骤，为将来制订适合我国国情的“政府阳光法”开了一个好头。

其次，我国干部制度改革重大举措的出台，为各级党政主要领导人领导新闻媒体方式的转变创造了条件。2002年7月9日，中共中央印发了《党政领导干部选拔任用条例》（简称《干部任用条例》），并发出通知，要求各地各部门结合实际，认真执行。

《干部任用条例》共分13章，74条。规范了民主推荐，考察，酝酿，讨论决定，任职，依法推荐、提名和民主协商，公开选拔和竞争上岗，交流、回避，免职、辞职、降职，纪律和监督等一系列环节，对干部选拔任用工作作了全方位的实体性和程序化规定。特别值得一提的是，《干部任用条例》在民主化方面，既明确了在选人用人方面的民主集中制原则，又为人民群众在党政干部选拔任用方面的知情权、参与权、选择权、监督权的实现提供了制度保障；在制度化方面，规定了干部“选、育、用、管、监”，升降去留的具体细则，这些细则既环环相扣，紧密无隙，有很强的操作性。

干部选拔任用操作性规定的增强，使得单纯通过自己领导的新闻媒体正面宣传树立形象、宣扬政绩，赢得上级赏识获得提拔的传统模式受到了很大的制约，在客观上为削弱各级党政领导直接控制新闻媒体的利益动机创造了条件。而用制度规范新闻媒体的运作，更好地发挥舆论监督促进工作、反映民意的功能，更好地协调疏导政府和群众的关系，会对党政领导的选拔任用更加有利。党政领导出于切身利益的考虑，就会逐渐产生推动新闻法制化进程的需要。

第三，在法律上明确界定公众人物的概念，规范协调媒体对公众人物的报道以及产生的矛盾，使公众对公众人物的知情权和公众人物的合法隐私权都得到维护。

“公众人物”在西方国家是个很重要的概念，它使得很多人被排除在名誉权法律保护范围之外。作为公众人物，必须要接受媒体舆论更加严厉苛刻的监督。北京大学法学院教授贺卫方认为，因为公众人物的地位、风范、言谈举止对社会风气影响很大，甚至会影响整个社会安全。如果他们的隐私权、肖像权、名誉权都能够妥帖地保护起来，导致的结果只能是，行使公共权力的人不受监督。另外，闪光灯、摄像机都会对着公众人物，面对一些认为不实的批评，他们完全可以通过媒体去不停地解释、澄清，从而强化个人的无辜和清白。老百姓则完全不可能有这种机会。公众人物受到媒体更多关注，这也是对等原则的体现。

现在很多新闻官司都发生在公众人物和报道他们的媒体之间，当然这些公众人物大多是非政治人物。前面我已经分析过，能够对新闻立法产生重要影响的关键人物恰恰是这些手握

大权的政要。虽然新闻立法可以规范和减少新闻媒体和非政治公众人物因报道而产生纠纷，但只要新闻立法会对政要人物的权力运用产生限制，那么从个人利益出发，他们就会反对新闻法的出台。

可喜的是，随着反腐败斗争的不断深入以及政治民主化进程的推进，数量越来越多、级别越来越高的官员从幕后走向前台，成为暴露在闪光灯下、接受公众监督的公众人物。一些涉及公布官员个人财产、社会关系以及职务履行过程透明的规范相继出台，从制度上明确保证了官员接受社会舆论监督的范围。官员单纯依靠上下级的管理关系来规避新闻媒体的舆论监督，在制度上已经愈来愈不可能，政要人物阻碍新闻法出台的动机将会逐渐丧失。通过立法把政务公开范围不断扩大的成果规范化、法律化，自然会水到渠成。

第四，抓住民法典起草的历史契机，在保障、规范公民人权的前提下，进一步细化公民名誉权、隐私权等和媒体报道有关权利的内涵，增强法律条文的可操作性，为以后的新闻立法奠定良好的法律基础。

原中国政法大学校长、著名法学家江平教授认为，民法不是理论法学，而是实践法学、是市民社会之法。它调整的是市民社会中的经济生活和家庭生活，包括人的衣食住行、婚姻家庭、种族繁衍，还有人的精神生活、人格权、尊严权等。

中国现行的民法是1986年4月12日六届全国人大第四次会议通过的《中华人民共和国民法通则》。为什么不是民法典而是《民法通则》呢？主要是当时彭真委员长提出来，我们国家的经济体制改革刚刚起步，还没有定型。如果一个社会的经济生活模式都还没有确定，民法典涉及的很多重大问题，如农村土地是搞承包经营权还是其他？物权怎么写？是实行计划经济还是市场经济？市场经济开放到多大程度？证券、期货市场有没有？现代公司制如何组建？由于经济体制改革正在进行，作为民法典重要组成部分的这些商法内容无法解决，所以很难制订一个系统完整的民法典。当时提出先制定单行法，在此基础上再形成系统的民法典。按彭真同志的话来讲就是“变批发为零售”。

20多年来，有中国特色的社会主义法律体系逐渐完备，民事领域中制定了一系列单行法律，商事领域中合同法等各个单行法律也陆续出台，民法典的制定已经不是完全空白基础上进行新的立法。2001年11月中国正式加入世界贸易组织，经济模式框架的显现，为起草民法典奠定了基础。

2002年12月23日，首次提交九届全国人大常委会第三十一次会议审议的民法典草案备受社会各界的瞩目。可以预见，在法制观念日益增强、司法实践日趋丰富、学理探讨日渐深入的基础之上，对公民隐私权、名誉权、人格权、肖像权等私权利的立法规范将具有更强的可操作性，为未来新闻立法的相关内容夯实基础。

第五，入世引发的媒体竞争将在一定程度上逐步突破国界的限制，官方新闻媒体垄断经营的状况必然会改变，成为从外部推动主管部门和新闻媒体加快依法管理媒体、依法开展竞争步伐的强大动力。

世界经济一体化趋势的不断加剧，证明了任何一个国家想关起门来搞建设、谋发展的做法是行不通的。中国清醒地认识到，只有更好地融入国际社会，按照国际通行的“游戏规则”

办事，自身才能获得快速有效的发展。在经济领域，一些原本只允许国营的行业逐步向国内外经营者开放。而在与政治密切相关新闻出版行业，国字号一统天下、铁板一块的局面也出现了松动。

根据中国入世时的承诺，我国新闻出版领域将在一年后对外有限度地逐步开放。国家新闻出版署副署长柳斌杰 2002 年 11 月 7 日在接受记者采访时说，现在正在制订的外资进入出版物分销发行领域的“暂行规定”，主要是有计划地允许外资进入中国出版物分销市场，明确国有主渠道与其它投资主体的关系和外资准入办法。这个“暂行规定”将在 2002 年底颁布。一些大型新闻出版单位经营性的子公司和香港企业集团，有望成为第一批获准的出版物分销合资企业。

事实上，我国早已允许国内各种资本进入出版物的发行领域，已有 5.7 万多个个体私营的书店、音像店，是国有店的 4 倍还多，现在主要是在外资进入方面进行一些试点。试点中首先会允许港澳台资本进入，凡是外资享受的政策，将首先向港澳台资本开放。

柳斌杰说，我们的原则是出版物的编辑业务和经营业务相对分开，一切外资都不准进入编辑业务。

而境外新闻媒体（包括港澳台地区）早就对中国大陆的媒体市场虎视眈眈，希望抢得竞争的先机。其实，外资媒体早在 80 年代改革开放之初，就开始了对中国内地媒体市场的渗入，并首先在媒体内容远离政治和意识形态的技术性、专业型媒体中获得突破。

1980 年，当时国家刚实行改革开放，各项工作都在摸着石头过河，国家专门的新闻出版管理机构也没有成立（新闻出版署到 1987 年才成立），这时《计算机世界》报经批准就开始与美国 IDG 集团合资办报。实践证明这个试验也是成功的。一是在内容上既把住了政治关，又引进了新技术、新信息。二是在运作上引进了先进的经营管理模式和经验。这为我国报业发展提供了许多启示，特别是为入世做了应对性演习。当然，《计算机世界》报远离政治和意识形态、技术性强的性质和 IT 特色，也是其市场化改革实验取得成功不容回避的原因。

《计算机世界》报迄今为止仍是全国惟一经过批准的中外合资报纸。全报社的广告额从 1980 年创刊时的 9000 元收入，到 2001 年已达 2 亿多元，跃居全国报纸经营收入前 10 名。另外，它本身又处在一个大的企业集团运作中，除报纸这一块外，还有期刊、展览、会议、网络、评测、培训、市场调研等其他产品与服务。《计算机世界》报运转机制的成功，为中国媒体集团化发展道路做出了有益的探索。

有关境外媒体落户大陆的消息也时有传出。据人民日报社主管的《国际金融报》消息，凤凰卫视控股有限公司 2003 年 1 月 6 日宣布，该公司获国家广播电影电视总局通知，该局与 2002 年年底正式批准香港凤凰卫视资讯台（以 24 小时滚动播出新闻财经信息和时事评论为特色）在内地按境外媒体管理方式有限度落地。这是境外华语电视新闻频道首次获准进入内地。至此，凤凰卫视平台已有中文台、电影台、资讯台 3 个频道在大陆内地落地。据了解，此次落地权的获得将使凤凰卫视资讯台能够在广东地区的三星级以上级别（含三星级）的饭店中播放节目。

另外，2002 年末，新闻集团麾下的星空卫视获准在全国三星级以上（含三星级）宾馆落地，加上此前落地广东、与湖南广播电视集团结盟，新闻集团在中国大陆的业务又迈出了一大步。

新闻集团是当今世界上规模最大、国际化程度最高的综合性传媒公司之一，净资产超过 470 亿美元。尽管中国大陆在广播电视领域对境外媒体尚且存在许多严格的限制，但董事长鲁伯特·默多克历来注重该集团在中国大陆的业务拓展。目前新闻集团在大陆的业务主要由其在亚洲的全资子公司星空传媒负责。该公司旗下的全新普通话综艺频道——星空卫视 2002 年在各方面的突破令人侧目。2002 年 3 月 28 日，以普通话播出的星空卫视在广东有线网落地播出，这是中国政府第一次允许境外电视频道通过国内有线网落地播送。集团董事长鲁伯特·默多克认为：这是新闻集团“在中国发展的里程碑”和“在中国取得更大成功的开端。”

业内人士认为，之所以有如此大的进展，一是因为星空传媒在大陆长期的努力，获得了政府的信任；二是新闻集团也为中国政府做了具体的工作。据悉，星空卫视落地广东以及获准进入全国三星级宾馆及涉外小区的交换条件，就是新闻集团协助中央电视台第九套电视节目在美国和欧洲落地。《人民日报》3 月 4 日的报道则证实了这一情况。该报道说，“中央电视台英语国际频道（CCTV—9）根据中国国际电视总公司与新闻集团和欧亚体育台分别签署的协议，从 2003 年 3 月 3 日起在英国天空卫视和法国 TPS 直播卫星系统正式开播。”此举“使来自中国的电视节目直接进入英、法两国成千上万观众家中，为他们打开了一扇了解、认识和感受中国的全新窗口。”

据统计，截至 2002 年底，国家广电总局批准在中国三星级以上酒店、涉外居住区或指定地区落地的境外媒体已达 30 家。[10]

还有个尚待进一步证实的消息是，于 1933 年出版发行的美国老牌时政杂志《新闻周刊》，2003 年将推出面向中国大陆的简体中文版，由香港的合作伙伴 Vertex 公司，以摘选的形式发刊（Newsweek select），将周刊改为月刊。登陆中国后，《新闻周刊》侧重于文化和社会方面的新闻，减少政治性新闻。据报道，这是《新闻周刊》“进入中国的一个前提”。

对此，北京时代光华经济研究中心首席媒体经济学家侯琰霖认为，《新闻周刊》简体中文版的发行对中国没有什么实质性的意义，也不能称为中国新闻对外解禁的信号，因为《新闻周刊》并不能在中国内地直接发行，而且进入后的内容会发生改变。但是不管怎么说，美国《新闻周刊》的影子就要进来了。从大的走向和宏观趋势上看，境外媒体在大陆和中国新闻媒体展开全面的本土竞争已是在所难免。按照世贸组织国民待遇基本规则的要求，届时国家就无法用内外有别、区别对待的模式来分别管理境内外媒体。新闻媒体平等的市场主体资格使得国家只能通过新闻立法，一视同仁地有效管理、规范新闻媒体的报道、经营活动。也只有如此，国家才能保证媒体为国家利益、社会公共利益、经济发展、社会进步服务的方向不会改变。

世界潮流，浩浩荡荡，顺之则昌，逆之则亡。不断推进民主与法制建设，在“三个代表”重要思想指导下，坚定不移地走以经济建设为中心的依法治国之路，是中国为实现民族复兴所作出的历史性抉择。我们有理由相信，在这一历史背景之下，各种有利于新闻立法的主客观因素都在不断强化，中国的新闻立法步伐一定会更加迅速，一部现代意义上的、既适应国

情又符合国际惯例的新闻法必将诞生。

注释：

- [1] 童兵著：《比较新闻传播学》，中国人民大学出版社，2002年5月第1版，242页。
- [2] 顾理平著：《新闻法学》，271—272页，中国广播电视出版社，1999年12月第1版。
- [3] 卢跃刚：《吕日周在长治》，《中国青年报》2002年10月16日“冰点”栏目。
- [4] 郑保卫：《“人治”—法治—长治——从长治经验看我国新闻舆论监督发展之路》，《新闻记者》2002年第10期。
- [5] 同上。
- [6] 江泽民：《全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面》，11页，人民出版社，2002年11月第1版。
- [7] 同上，31页。
- [8] 同上，34页。
- [9] 同上，37页。
- [10] 卢嵘：《境外电视争夺内地市场》，《南方周末》2003年2月13日。

作者单位：新华通讯社

电话：13522710105

邮箱：wgw@xinhuanet.com