

● 新闻传播

“异地监督”:舆论监督向法治的过渡

苏 成 雪

(武汉大学 新闻与传播学院,湖北武汉 430072)

[作者简介] 苏成雪(1947-),男,河南濮阳人,武汉大学新闻与传播学院新闻系副教授,主要从事新闻理论和业务研究。

[摘要] “异地监督”是相对于本地新闻媒体监督而言的,指的是彼地新闻媒体对发生在此地的人和事进行监督性报道。异地监督在一定程度上可以突破地方保护主义的禁锢,起到积极作用,具有必要性和可行性。但同时,异地监督又可能带来一定程度的负面影响,异地监督中存在“专门监督外乡人”的现象,导致更加严重的“灯下黑”;在实际操作中造成对媒介资源的浪费。从根本上来说,异地监督是舆论监督从人治向法治的过渡阶段,要推动舆论监督的开展,必然有赖于法制的建设,以法律为准绳来为舆论监督保驾护航。

[关键词] 异地监督;地方保护主义;法治

[中图分类号] G210 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2005)06-0790-05

新闻舆论监督是指公众通过新闻媒介对党务、政务等一切公共事务的公开,对国家机关各级公务人员施政活动,以及社会公众人物(包括政治人物、演艺明星、上市公司等)的监督。新闻舆论监督是重要的权力制约力量,它将国家事务置于人民群众的监督之下,将党和政府的工作置于人民群众的监督之下,将从事国家管理的公民置于人民群众的监督之下,它是人民群众行使民主权力的有效形式,可以起到法律等社会规范所无法替代的独特作用,是一种不可或缺的社会关系调节手段。

异地监督是相对于本地新闻媒体舆论监督而言的,指的是彼地新闻媒体对发生在此地的人和事进行监督性报道。综观近年来的新闻实践,可以发现,有不少地方媒体身居一隅,其舆论监督的触角却伸到全国各个地方,实践着异地监督,这在一定程度上起到了积极的作用。但另一方面,也应当看到,有些地方媒体对外地的丑恶现象不惜版面、时间,而对本地地区的丑恶现象要么不闻不问,要么“只打苍蝇,不打老虎”,没能真正发挥新闻媒体舆论监督的功能。

从本质意义上来说,媒体在进行舆论监督时应当充分发挥其“了望塔”功能。正如现代新闻的先驱约瑟夫·普利策所说:“倘若一个国家是一条航行在大海上的船,新闻记者就是船头的了望者。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,及时发出警报。”中国人民大学舆论研究所所长、博士生导师喻国明也指出:“媒体‘守望’的不是社会的正常现象,而是‘守望’那些有可能导致社会出现问题,可能影响人民利益实现的负面情况,同时协调社会各种机制来解决问题。媒体多报道一些负面情况,是履行自己在社会中应尽一种职责。”^[1](第76页)因此,媒体不能仅限于在负面事件发生后一涌而上“痛打落水狗”,或者满足于“灯下黑”的舆论监督现状,将监督的镜头聚焦在彼地,却对本地的丑恶现象和危害群众利益的事件监督不力。调查显示,“受众对舆论监督报道的满意程度一般,认为舆论监督力度还不够。新闻舆论监督从业人员中占43.56%的人认为舆论监督的力度‘一般’,占58.48%的人认为成效‘一般’。他们中占70.01%的人认为所存在的主要问题是‘只打苍蝇,不打老虎’,占

50.08%的人认为‘对重大问题、重大事件的批评报道不充分。’”^[2]（第41页）

—

当前，影响新闻舆论监督顺利开展和深入的原因存在于多个方面。其中，来自客体方面的阻力——“地方保护主义”、被揭露被批评者的干扰是难以开展舆论监督的一个重要原因。从这个意义上来说，异地监督有其开展的必要性和现实操作性。

（一）必要性

在舆论监督诸多难题之中，“地方保护主义”是目前搞好舆论监督的最大阻力。有些领导干部错误地认为新闻“报忧”就会影响党和政府的形象和社会的稳定；某些掌握权力的地方领导“以言代法”，支配监督权力的舆论，当舆论监督涉及到自己，他们就千方百计地“捂盖子”；一旦有记者对本地区、本部门的问题进行调查采访，这些人或者不积极配合，不如实反映情况，或者以各种手段刁难记者的采访，甚至威胁采访人员的人身安全、毁坏采访设备；或者游走说情，想方设法阻止稿件与受众见面；问题被曝光后，不思整改，却是对错误进行辩解、掩饰。“他们或许是事故发生地的行政首长，或许是分管事故发生行业的官员。事故一曝光，他们的政绩就要打折扣，乌纱帽也受到威胁。他们当然希望知道事故内情的人越少越好，最好是不让‘上面’知道，以便大事化小，小事化无。当然，实在无法躲避媒体的时候，也许技高一筹的人会经过严格筛选，布置某些媒体采访，使之按照他们的需要发出不真实的声音。这也是一种‘缺席’。这和媒体沉默一样，是肇事者和某些居心不正的官员所欢迎的。”^[3]（第1版）从本质上来说，地方保护主义是地方领导（包括媒体的主管部门）对揭露本地问题的抵制作法，是被监督者将地方利益和局部利益摆到了全局利益之上。

2001年7月17日广西南丹的特大矿井死难事故发生后，当地政府和有关方面故意隐瞒事故，封锁消息。新华社记者接到匿名举报后赶去采访，却发现南丹矿难被掩盖得严严实实。面对包括《人民日报》和新华社等媒体在内地的各路新闻记者的采访，南丹有关方面竟沆瀣一气，对记者进行盯梢、跟踪、阻挠，致使媒体采访阻力重重。新闻媒体对这场灾难性事件从最初的介入到最终揭开黑幕，历经了曲折和艰难的报道历程。山西运城富源煤矿特大透水事故发生后，记者的采访调查也同样十分困难。

在这两件突发危机事件中，毫无疑问，当地的媒体比外地的新闻媒体更早地知道事件的发生，但在实施舆论监督方面却做得明显不够。从根源上来说，本地媒体往往不敢对本地的阴暗进行曝光，怕遭打击报复。对他们来说，本地的负面事件要想成为负面新闻，虽然只有一步之遥，但要实现其间的跨越却比外地媒体更加艰难。本地新闻媒体搞舆论监督受阻拦、遭打击，必将影响新闻媒体进行舆论监督的步伐和监督力度。因此，从这个意义上来看，让外地媒体介入，实行异地监督有其必要性：通过异地监督，可以对地方保护主义进行有效抵制，将各种焦点问题反映出来，及时反映出那些新问题、新矛盾，容易从一开始就使可能激化的矛盾得到缓解和释放，促进问题的解决；媒介也容易发挥正确的舆论引导作用，引导社会形成着眼于全局和长远利益的价值观。在新闻实践中我们也可发现，除上述两件异地监督的典型事件外，近年来很多有影响的、重要的舆论监督事件都是由异地媒体率先报道的，从而激起人们的公愤与批评，形成强大的舆论合力，引起有关部门或有关人士的注意并采取行动，促进事件的解决和错误行为的纠正。

（二）现实操作性

在我国现行媒介管理体制下，如果本地媒体不能充分发挥舆论监督的作用，有其他地方的媒体实行异地监督，不但可以起到有效的辅助作用，扩大舆论监督的影响，而且在实践中也具有很强的操作性。在我国，已有不少媒介顺利地将异地监督开展下去，积累了丰富的经验，即得益于异地监督的这种现实操作性和客观环境对异地监督的默认态度。

对当地媒体来说，由于他们与当地各方关系十分微妙，在舆论监督方面处境十分尴尬。他们在报道

本地的负面新闻时或多或少都要受到一些阻挠,大多不敢率先报道本地的危机事件,往往在事件被外地媒体抄得沸沸扬扬之后,才不得不随大流做出一些轻描淡写的报道。对于那些外地媒体来说,在当地媒体迫于压力而“监督不力”时,他们在采访和报道各个方面都可能抵制住地方保护势力的禁锢,做到回避矛盾,真正发挥舆论监督的功能。

从媒介生存和发展所需的资源来看,大众传播学者 Joseph Turow 认为,大众媒介产业是一个动态系统,多种权力从不同的层面对其施加影响。社会依赖媒介,媒介也依赖社会^[4](第49页)。因此,媒介要实现自己的目标,必须得到社会多方面资源的支持。在我国,媒介的国有性质决定了其自身不能无视政治资源的管理作用,如政治资源的支持——允许媒介的出版、发行,为媒介提供信息、服务、法律等资源;同时,媒介要参与市场竞争,它又不能忽视经济资源作用的存在,如广告客户投放广告,为媒介提供资金资源等。因此,媒介要想较为充分地实现舆论监督,维护社会公众的利益,它必须在各种资源的控制与舆论监督之间寻找自己最大限度的生存空间。

对本地媒体来说,其生存和发展要受到当地政治资源和资金资源的制约,进行舆论监督时难免会束手缚脚,受到各种限制。而异地监督避免了同级媒体直接批评顶头上司——同级党委的为难局面,实现了媒介管理体制内的某种突破,在一定程度上弱化了政治资源对实施舆论监督的制约。其次,由于媒体广告市场的地域化特征,地方媒体大多不愿批评自己的广告客户,而异地媒体则可以较少考虑舆论监督自身经济收入的影响,从而有效实施对本地以外企业的经济行为进行监督,可以较为充分地挖掘媒体资源的潜能,实现舆论监督的良性运作。从这个意义上看,异地监督具有很强的现实操作性。

二

在看到异地监督的积极作用的同时,我们也不可忽视其可能带来的负面影响。

(一)从深层次看,警惕舆论监督中的“专门监督外乡人”现象

随着社会的高度复杂化和日益信息化,人们的政治能力和独立自主能力越发削弱,他们在巨大得无法理解的控制力量的扫荡下受到了袭击,显得既脆弱又孤立。此时媒介的作用尤为凸显,人们可以通过大众媒介的信息渠道来影响国家政治,表达自己的声音,并进行普遍的社会交流。但是,作为大众传播工具的媒介,在实际中容易为商业利益和权力集团所左右,成为权力的媒介,使大众传播中充斥权势者的声音。于是,出现了一些以舆论监督为利器来谋求自身利益的现象,“长期以来人治、长官意志等封建意识对中国社会的影响极大,去封建化的任务还没有完成,而初期市场经济的弊端和它与生俱来的弱点却降临到他们头上。在一些地方,从官媒合一到官媒勾结和官商媒共谋的现象,以私人 and 团体利益冒充公众利益,以‘监督’社会底层和‘监督’外乡人为乐”^[5](第6页)。而占人口多数的老百姓,在接近和使用媒体方面处于劣势,他们无权无势,无法获得在大众媒介上发言的机会,从而渐渐失去话语能力,进而失去行动能力,成为沉默的大多数。

在一些地区,当地媒体不注重反映当地群众关心的热点、难点问题,而总是“顾左右而言他”,对身边的问题有意回避,不主动触及,却热衷于揭露其他地方的丑闻。部分媒体奉行的这种舍近求远的作法,从根本上来看,是难以真正做到影响舆论的,必定会大大削弱新闻媒介引导舆论的作用。他们在实行异地监督的时候,虽然一方面可能冲破了其他地方的地方保护主义,起到了一定的积极作用,另一方面却在本地导致了更加严重的“灯下黑”的状况,严重地践踏着公平和民主。

(二)在实际操作中,“异地监督”导致对媒体资源的浪费

相对于异地媒体来说,当地媒体由于地缘关系,在新闻事件发生后可以及时地报道出去,在时间上抢占先机;他们对当地的情况比较熟悉,在提供各方面的事实、情况和意见时,可以做到更加详实,占有更多材料,相对异地媒体来说,他们更容易做到全面准确。

而异地媒体由于距离之隔,在对当地情况的掌握上不如当地媒体,要梳理出突发事件千头万绪的联

系,往往要付出比当地媒体更大的努力;在事件发生后,难以做到在第一时间赶赴现场,因而极易导致新闻时效性的不足,更严重的是可能延误报道时机,不利于问题的解决;在采访和报道的投入方面,毋庸置疑,异地媒体要投入更多的财力、物力和人才,导致对媒介资源的浪费。

异地媒体在采访时也不可避免地遇到“地方保护主义”者、被批评者或不明真相群众的阻挠,有的人知情而不肯吐露真实情况,有的人故意提供虚假情况,以干扰舆论监督的实施。因此,如果记者在采访中不能做到深入调查、多方核实的话,异地采访容易造成报道的失实,引发新闻纠纷,使记者自己处于尴尬的境地,甚至成为法庭上的败诉者。

三

在实际操作中,“异地监督”可能带来一定程度的负面影响,但是应当看到,这种淡化了行政因素、不存在上下级关系、纯属社会性质的异地监督,是新时期以来新闻媒体改革、发展、繁荣的当然结果,也是从一个舆论监督意识淡薄的人治社会向建立全面舆论监督机制的法治社会所必经的过渡阶段。

“异地监督”所具有的这些负面影响,与它自身是舆论监督从人治向法治的过渡阶段的形态是分不开的,从根本上来看,媒介管理体制中法律的缺失是导致异地舆论监督不够完善的深层次原因。“概括起来,目前我国舆论监督所存在的问题:……监督重大问题少;……监督高层少;……事前监督少。这些问题存在的原因,主要是体制问题。”^[3](第42页)如有关舆论监督的法律、法规不健全,影响了舆论监督的顺利实施和深入开展;国家立法,除宪法第四十一条的原则性规定外,基本上没有关于舆论监督的规定;在一些部门法规和地方法规中,对舆论监督的一些规定也都比较笼统、概括,在实践中往往缺乏可操作性。“我国宪法中……没有具体到如何保障新闻媒体行使自身的报道权和监督权;……新闻官司日趋上升,而在法学理论上却没有独立的新闻侵权诉讼;新闻媒体在现实的社会环境中努力开拓着自己的生存和发展空间,但在具体的报道和监督过程中又缺少必要的法律定性,新闻舆论监督一旦遇到阻力和干扰便寻求政府的支持和保护,而政府的这种有限的支持和保护却不能从根本上解决问题。”^[6](第107页)

由于舆论监督法制的缺失,现在有一些重要的信息报道常被长官意志左右,很容易把一些事情捂起来。对于地方媒介而言,由于其更多的是作为地方政府的形象工程出现的,因此在监督当地政府时必然左右掣肘。而异地监督,从根本上来说,只是舆论监督在媒介管理体制内的有限扩张,它虽然在一定程度上突破了行政力量的禁锢,但最终还是不可能完全突破地方保护主义的禁锢,而且从新闻资源的利用角度来看,异地监督也难以实施,监督的板子只好落在弱势群体上,这些都注定了异地监督不是、也不可能是改善舆论监督现状的万能灵药。

在推进舆论监督方面,“长治经验”受到广泛推崇——即“党政组织真心诚意支持舆论监督”^[7](第28页)。毋庸置疑,如果地方政府领导有宽广的胸怀和足够的魄力来支持新闻媒体进行舆论监督,对舆论监督的开展是非常有益的。但是也应当看到,政府领导对媒体的支持力度固然重要,归根结底也只能是一种人治而非法治,因此这种支持还应该在适当的时候转化为一种机制,一种全社会都普遍接受的、鼓励舆论监督和保护舆论监督的机制。只有如此,舆论监督的开展才不因领导者个人的喜好而偏废,也不因被监督对象的位置而变更。这种机制的建立就有赖于新闻法制的建立,以法律为准绳来为舆论监督保驾护航,为舆论监督的深入开展营造良好的内外部环境,使监督走上法治而非人治的轨道。

1999年的《政府工作报告》明确指出,要“完善监督制约机制,从源头上、机制上、制度上预防和治理腐败”。因此,建立对权力的制衡体系,完善舆论监督机制,在社会舆论监督不断增强的过程中,在新闻舆论监督的社会功能越来越不断强化的今天,显得越来越迫切,新闻立法也随之成为国家在民主法制进程中的一项重要议事日程。“现代法制国家必须有一个良好的媒介环境,使传媒与国家、社会和公共形成良性互动,维系民主与法制。”^[8](第128页)同样,代表公众实施舆论监督权的媒体自身也需要来自司法和媒体同行的监督,明确和维护自己的利益及社会责任,成为公众的信息平台和民主论坛,防止在不

良政治和经济势力的侵蚀下蜕化。

针对广西南丹特大矿井死难事故,《人民日报》的言论指出:“距出事地点千里之外的人们能感知到这个事故,很大程度上是因为有了一种让媒体公正介入的秩序,一种让公众了解社会真相的秩序。这个秩序让社会具有更完善的自我修复机制,表明公民的知情权已受到重视,这无疑意味着社会的进步。”

[3] (第 1 版)我们期待着这种“让媒体公正介入”的法制环境早日形成。

[参 考 文 献]

- [1] 陈惠龙. 不能“捂”新闻的思考[J]. 江西财经大学学报, 2002, (1).
- [2] 乔云霞. 等. 中国新闻舆论监督现状调查分析[J]. 新闻与传播研究, 2002, (4).
- [3] 言 论. 假如媒体缺席[N]. 人民日报. 2002-08-27.
- [4] 邹 琳. 媒介资源探析[J]. 新闻学探讨与争鸣, 1999 (春季号).
- [5] 展 江. 等. 中国媒体: 责任与方向[J]. 新闻与传播, 2003, (5).
- [6] 樊 成. 试论新闻舆论监督的法律保护及法律制约[J]. 南都学坛, 2002, (4).
- [7] 孙旭培, 鲁君瑛. 论推进舆论监督的三类经验[J]. 新闻大学, 2003, (2).
- [8] 展 江. 哈贝马斯的“公共领域”理论与传媒[J]. 中国青年政治学院学报, 2002, (2).

(责任编辑 车 英, 于华东)

Remote Supervision: Transition of Media Supervision

SU Cheng-xue

(School of Journalism & Communication, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: SU Cheng-xue (1947-), male, Associate professor, School of Journalism & Communication, Wuhan University, majoring in theories and practices of journalism.

Abstract: As opposed to the supervision of the local people or issues by the local news media, remote supervision¹ refers to the supervision of the local people or issues by the media from other places. Although having its necessity and feasibility, remote supervision may also bring about negative effects. eg. The phenomenon of only supervising strangers² possibly leads to more serious consequences and waste of media resources in practice. Nevertheless, at a fundamental level, remote supervision is a transition of media supervision from the phase of rule of man to the phase of rule of law. To promote the media supervision, we must build up a legal system to protect it.

Key words: remote supervision; local protectionism; rule of law