

中、法新闻的社会控制比较

苏 伟, 薛 丽

(武汉大学 新闻与传播学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 苏 伟(1968-), 男, 湖北钟祥人, 武汉大学新闻与传播学院博士生, 主要从事新闻理论研究; 薛 丽(1981-), 女, 湖南岳阳人, 武汉大学新闻与传播学院硕士生, 主要从事新闻理论研究。

[摘 要] 法国是世界上最早制定新闻法的国家。在新闻的社会控制方面, 与中国有很多不同。这些不同主要体现在新闻媒介的市场准入观、新闻媒介的内容控制、新闻媒介的产业组织管理等多方面。法国由于法制比较健全, 倡导自由主义的新闻理念, 政府对新闻的管制相对较为宽松和全面。中国现在还没有新闻法, 同时又由于新闻观念与法国不同, 故对新闻的社会控制呈现出不同的特点。

[关键词] 社会控制; 市场准入; 事先限制

[中图分类号] G210 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2006)06-0818-05

新闻传播是一个具有强大影响力的社会信息系统, 任何一个国家和社会都会把它纳入社会制度的轨道, 因此, 新闻传播也是一种制度化的传播。考察和分析各种制度和制度因素在新闻传播活动中的作用是新闻学研究的一个重要领域。这种研究称为“控制研究”(control studies)。一个国家通过规定新闻出版体制, 制定有关法律、法规和政策, 保障新闻出版行为能为国家制度、意识形态以及各种国家目标的实现服务。

任何国家都对新闻出版业实施特殊的控制措施。这些控制措施分为两类: 一类是新闻出版内容控制。新闻出版内容控制是对新闻出版编辑业务的控制, 目的是为了保证新闻出版执行正确的方针, 避免出现危害国家、社会和公众利益的内容。另一类是新闻出版产业组织控制。组织控制主要是对新闻出版市场主体经营行为的控制, 目的主要是规范和维护报业市场的竞争秩序, 促进新闻出版产业的发展。比较中、法新闻在社会控制方面的差异是非常有意义的, 因为它能改进我们的新闻传播活动。

一、中、法新闻媒介的市场准入观比较

法国是世界上制定成文宪法最早的国家, 又是颁布宪法最多的国家, 每一部宪法都是法国社会历史发展的一个里程碑。1789年8月26日由制宪国民会议通过的《人权宣言》, 它宣布言论、信仰、著述和出版自由。其原则至今仍为法国和世界许多国家的宪法所沿用。法国现行宪法于1958年通过, 到现在作过多次修改, 但《人权宣言》的原则没有变。

《人权宣言》第11条规定:“自由传达思想和意见是人类最宝贵的权利之一, 因此, 各个公民都有言论、著述和出版的自由, 但在法律所规定的情况下, 应对滥用这项自由负担责任。”《人权宣言》第4条规定:“自由就是指有权从事一切无害于他人的行为。因此, 各人的自然权利的行使, 只以保证社会上其他

成员能享有同样权利为限制,此等限制只得由法律规定之。”^[1](第762页)

中国宪法保障公民的言论、信仰、著述和出版自由主要体现在《中华人民共和国宪法修正案》第二章“公民的基本权利和义务”第三十五条规定:“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。”

但是,在出版物的市场准入方面,两国有着明显的差别,“法国历届政府都认为,社会秩序安定与否,经济生活是否有序,与政府是否允许公民办刊,或允许办什么类型的报刊之类的事无直接的因果关系,与政府直接有关系的是将报纸或刊物办成什么样子、报纸或刊物起何种导向作用等方面的内容。”^[2](第32页)因此,在法国创办报刊,是一件手续极为简便的事情。根据法国新闻出版法的规定,任何一位法国公民创办周期性的出版物,无论何种性质,一律是自由的。报刊新闻首先要依据商业法规,政府鼓励通过经济手段调节新闻出版活动。

报刊的创办采取登记制。只要求法籍公民在创办报刊前了解一些必要的有关事项及相应的民事刑事责任、所有权、备案样刊等,向有关部门递交办报的申请书即可,无须经过行政审批。

而在中国,情形有所不同,根据《出版管理条例》规定:设立出版单位,应当具备下列条件:(1)有出版单位的名称、章程;(2)有符合国务院出版行政部门认定的主办单位及其主管机关;(3)有确定的业务范围;(4)有30万元以上的注册资本和固定的工作场所;(5)有适应业务范围需要的组织机构和符合国家规定的资格条件的编辑出版专业人员;(6)法律、行政法规规定的其他条件。审批设立出版单位,除依照前款所列条件外,还应当符合国家关于出版单位总量、结构、布局的规划。设立出版单位,由其主办单位向所在地、省、自治区、直辖市人民政府出版行政部门提出申请;省、自治区、直辖市人民政府出版行政部门审核同意后,报国务院出版行政部门审批。

简言之,中国的创办报刊,手续较为复杂,实行严格的行业准入和特许经营制。

二、中、法管理部门对新闻媒介的事先限制(prior restraint)比较

法国参加了1950年11月4日于罗马签订的“保护人权和基本自由公约”(简称“欧洲人权公约”)。其第五条规定“人人享有自由和人身安全的权利。任何人不得被剥夺其自由。但在下列情况并依照法律规定的程序者除外……”。其第十条第一款规定:“人人有言论自由的权利。此项权利就包括保持主张的自由,以及在不受公共机关干预和不分国界的情况下,接受并传播消息和思想的自由。本条不应阻止各国对广播、电视、电影等企业规定许可证制度。”第二款规定,“上述自由的行使既然带有责任和义务得受法律所规定的程序、条件、限制或惩罚的约束,并受在民主社会中为了国家安全、领土完整或公共安全的利益,为了防止混乱或犯罪,保护健康或道德,为了保护他人的名誉或权利。为了防止秘密收到的情报的泄露,或者为了维护司法官的权威与公正性所需要的约束。”也就是说,法国政府对新闻媒体的内容有一定的规定。

在法国,1881年7月29日通过“出版自由法”取消了新闻的事先限制,保留了事后处罚的规定,“开创了新闻法的模式,集中反映了国家言论自由具有的问题”^[3](第25页)。重要的一点是,它确立了新闻出版企业是否违法是以司法裁决为惟一的判断标准,而不是以政府干预为判断标准的原则。但是,政府出于要对某种公共道德行为尊重的考虑,报刊亭禁止摆放与良好的道德规范相悖的出版物,如果这样的事情出现了,政府可以对报社进行行政性查封。这是在十分严格的条件下执行的最严厉的管制出版行业的措施。公共秩序受到严重威胁,查封就变得刻不容缓。社会道德必须为某些公众人物和单位的安全提供保障。

在中国,政府出版管理部门为了加强媒体的导向(对新闻进行事先限制),建立了各种制度。

一是严格执行重大选题备案制度。根据《出版管理条例》第二章第二十条规定,对于一些涉及党和国家领导人工作和生活、涉及重大历史事件、历史人物以及具有重大影响的现实问题、涉及民族宗教政

策和外交关系的问题等,采取了重大选题备案制度。刊社在做相关报道或发表有关文章之前,必须就这类选题进行备案,经有关部门审读通过之后才能正式发表。

二是坚持出版通气会制度。为了使新闻出版单位在这些重要事件的发展过程中起到积极的引导作用,新闻出版管理部门建立了出版通气会制度,及时召集报刊出版单位负责人开会,通报情况,提出要求,使报刊出版单位对社会热点问题做出有利于党和国家工作大局的正确反映,从而对社会舆论进行因势利导。

三是实行谈话制度。有的报刊在内容上管理上出现倾向性问题,报刊管理部门有关领导就要约请该刊负责人或该刊的主管、主办单位分管领导谈话,交换意见,提出要求、限期整改。

四是对违纪违规报刊实行警告制度。这几年的管理经验证明,警告制度对于各报刊社严格宣传纪律、把握正确导向起到了惩前毖后、治病救人的作用。

确立新闻单位是否违法是由政府的出版管理部门做出的,政府的出版管理部门还专门设立了相关部门,解决机构、人员、经费问题,并建立工作制度,报刊审读侧重于发现违法违规问题,为行政执法提供依据。另外,新闻出版业的年检检验制度也是加强经常性管理的重要措施。通过年检检验,出版管理部门就能检查报刊社执行各项法规规章的情况,督促报刊社全面改进工作。对出现问题的报刊,由各级宣传部门和新闻出版管理部门按照分级管理的原则,指出问题,下发“警告通知书”,并对造成错误的报刊负责人和责任人进行相应处分。对一年内受到 3 次警告的报刊,新闻出版总署将给予停业整顿的行政处分,并撤换总编或社长。对那些整顿结束后再次发生违规违纪问题、出现严重导向错误的报刊,则由新闻出版总署撤销刊号。

三、中、法对新闻媒介的内容控制比较

法国 1881 年 7 月 29 日通过的“出版自由法”并不赋予记者不受监督的完全自由,这一文件列举了 4 种特殊情况,总体上是讲是新闻业如何考虑它对社会带来的冲击,以及如何弥补所犯过失。以后,法国又通过了一些专门保护法,对新闻活动进行规定,这些规定有:(1)(1949 年 7 月 16 日)面向青年的出版物不能有任何专栏、专题插入介绍抢劫、谎言、偷窃、懒惰、懦弱、仇恨、淫秽和扭曲现象的内容,这些行为本质上会使青年道德败坏。(2)1970 年 7 月 17 日,法律重新提出新原则:“任何人都有权要求尊重其私人生活。”法官在裁决照常执行赔偿损失的同时,能够采取各种措施如:财产保管、查封及其它手段。所有这些旨在阻止对个人生活的私密性造成伤害,在危急情况下,这些措施可通过紧急判决生效。(3)1977 年 7 月 19 日(77-808 号)和 1980 年 5 月 16 日法令(80-351 号)禁止在大选前两星期刊登传播民意调查结果。(4)1991 年 1 月 10 日《艾文法》禁止在法国进行烟草和含酒精饮料的广告和促销活动。(5)最新法律:2000 年 6 月 15 日的《吉古法》加强了对无罪的推断原则和受害者权利的保护。这一文件介绍了重新增加的禁令并给予具体描述:禁止传播佩戴手铐、脚镣但非受审对象的照片;禁止撰写、出版、评论某人的犯罪行为;禁止对违法犯罪的场合重新制作(尤其是其制作严重伤害受害人自尊时)。(6)民法典第九章:“任何人都有权要求尊重本人的私人生活。”对报刊的新闻传播活动的限制还可见于其他一些现行的法令法规中,如《刑法》、《军事审判法》、《民法》、《公共卫生法》,具体包括对报纸刊登虚假内容、侵犯未成年人利益、诽谤侮辱、披露隐私、不正当广告的种种限制,还包括涉及司法审判、总统和外交事物、豁免权、法语使用的各种规定^[4](第 10 页)。

中国还没有制定专门的新闻法,但中国在加入世界贸易组织前后,对新闻出版方面的法规进行了全面清理,修订并重新颁布了相关的法律和条例,主要有《中华人民共和国著作权法》、《印刷业管理条例》、《音像制品管理条例》、《计算机软件管理条例》、《著作权实施条例》等。其内容主要包括:规定新闻出版的内容不得损害国家利益或危及国家安全,控制新闻出版物的政治倾向,禁止或限制出版危害社会道德的内容,避免利益集团对编辑方针的控制而损害社会公正或公共利益等。除此之外,我国现行法制中三

组最重要的基本法律:“刑法”(1979年通过、1997年修订)和“刑事诉讼法”(1979年通过,1996年修正)、“民法通则”(1986年)和“民事诉讼法”(1991年)、“行政诉讼法”(1989年)和“行政处罚法”(1996年)同新闻活动都有十分密切的关系。刑法作为最高的禁止性规范,包含了对新闻活动的约束,在现行《刑法》中,约有20多种罪名与新闻活动相关。最高人民法院《关于审理非法出版物刑事案件的具体应用法律若干问题的解释》(1998年),对同新闻出版活动关系最为密切的10种罪名的应用,作了具体解释。民法调整作为平等的公民之间、法人之间、公民和法人之间的财产关系和人身关系,而新闻活动中大量的社会关系、特别是公民作为受众、被报道者和作者的身份与新闻媒介之间发生的关系正具有民事关系的特征。在没有专门的《新闻法》的情况下,《民法通则》对于保障公民在新闻活动中的权利从指导思想到实际操作都具有重要意义,例如关于公民人身权利的规定由于近年新闻侵权诉讼的频频发生引起新闻界的极大重视。针对名誉权案件审理中提出的问题,最高人民法院发布《关于审理名誉权案件若干问题的解释》(1993年)和《关于审理名誉权案件若干问题的解释》(1998年),其中主要内容同新闻报道直接相关。至于行政法,虽然只是规范国家机关的行政管理活动,但这两部法律促使对新闻活动和新闻媒介的管理日益走上“依法行政”的轨道。

此外,法国政府对报刊等出版物的监控还有很重要的一個手段,就是通过对出版物总负责人的管理监控出版物。出版物总负责人同时也是商人,担负着较大的民事和刑事责任,如在文章引起诉讼时,文章责任人不确定,就由出版物总负责人代为负责,当事人有权不追究作者责任而只追究出版物总负责人的责任(或正好相反)。这些规定使得出版物总负责人不得不加强报刊内部审查,把好每一关。

这一点与中国不同,中国的报刊有主管和主办单位,中国的报刊负责人不是完全意义上的商人,担负的民事和刑事责任也不如在法国那样大,如在文章引起诉讼时,新闻媒介往往以“文责自负”来辩白,往往只承担附带的民事责任。

四、中、法新闻媒介产业组织控制比较

政府对新闻出版业实施的产业组织控制主要包括:反垄断控制、价格控制、消费者保护控制(新闻出版与广告分开,避免对消费者的误导;不得刊登虚假新闻欺骗读者)等。

在市场经济条件下,市场机制并非能“包医百病”,解决所有问题,也绝不是要让市场原则通行无阻。实际上,在发达的市场经济条件下的法国,新闻出版事业也属于非完全竞争性领域,有其独特的管理制度。法国于1947年通过的《梵希特法案》,确立了报刊合作运输发行的法律地位,标志着报刊发行的原则得以实施。它主要规定了:报刊编辑者有发行的自由;发行是公共权利而非某个个人或团体独有;不同报刊的经济地位是平等的。该法案还使政府给予报刊的优惠倾斜政策得以落到实处。1988年2月8日审定通过了《销售组织法》,将经营报刊的收费标准写入法律,保证公正的发行原则,还规定了特许经营的范围和原则。《销售组织法》保证了经销者的经济利益,制止了某些能引起社会畸形意识恶性膨胀的念头的产生;保证了不同出版物的公平竞争,杜绝了歧视性的商业销售;鼓励报刊投递到户,对报刊投递到户者征低税率。法国还对媒体的集团化的进行限制。

中国对新闻事业的性质的认识经历了几个阶段,所以对新闻出版的产业组织控制起步较晚,直到上个世纪90年代初,才将历来被视为意识形态工作部门的新闻出版,摆到了提高人民群众生活质量这样一个层次上,并将其划出党政机关行列,认为新闻出版能满足人民群众日益增长的物质文化需要,在第三产业中有着十分重要的地位。近几年,随着新闻改革的发展,又对新闻出版单位的性质进行了划分,在经营性与非经营性、盈利性与非盈利性项目划分的基础上,允许大量充满活力的“商业运作型”出版单位、“社会公益型”出版单位(产业属性)以及“宣传导向型”出版单位产业经营部分在竞争性领域从事以盈利为目的的出版经营活动;国家则通过税收(施以政策性金融和适当的收费形式)来从事非竞争性的重要的“宣传导向型”出版单位(事业属性)及“社会公益型”出版单位经营活动,对新闻出版业进行政策倾斜。

[参 考 文 献]

- [1] 姜士林, 陈 玮. 世界宪法全书[G]. 北京: 中国广播电视出版社, 1989.
- [2] 宋建新. 法国新闻出版发行概况[M]. 太原: 山西人民出版社, 1998.
- [3] 刘 迪. 现代西方新闻法制概述[M]. 北京: 中国法制出版社, 1998.
- [4] [法] 阿兰·沙斯塔尼. 法律范围内杂志的发展[N]. 北京: 中国图书商报, 2004-10-08.

(责任编辑 车 英, 于华东)

Comparison of Social Controlling over Media between China and France

SU Wei, XUE Li

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

Biographies: SU Wei(1968-), male, Doctoral candidate, School of Journalism and Communication, Wuhan University, majoring in journalism; XUE Li (1981-), female, Graduate, School of Journalism and Communication, Wuhan University, majoring in journalism.

Abstract: France is the first country which past press law. As far as its social controls over media, there are many differences from china. These differences include the notion of market admittance, controls over media content and management of media industry etc. Acting on press law, French controls over media is comparatively loose and overall. On the contrary, Chinese controls is severe. A comparative study of both countries' social controls over media will promote the development of way of the Chinese social controls.

Key words: social control; market admittance; prior restraint