

论大众传播与舆论监督的应有功能

车 英

本文着重阐述何为大众传播的应有功能、何为舆论监督、大众传播与舆论监督的关系如何处理及如何发挥大众传播媒介的舆论监督作用等,并对如何建立高层次的舆论监督体系问题进行了探讨。

何为大众传播之应有功能、何为舆论监督、大众传播与舆论监督的关系如何处理,以及如何发挥大众传播媒介的舆论监督作用等,对于这些问题,广大新闻理论研究者和新闻工作者进行了大量的探讨和实践,取得了不少成绩。但随着我国改革开放的深入发展和市场经济体制的建立,人们的社会价值观念发生了急剧的变革。“自由”、“竞争”等价值观日益深入人心,而“集体主义”、“无私奉献”的价值观受到不同程度的冲击,极端利己主义蔓延;贪污受贿、以权谋私等腐败行为公开化;正义感和社会责任感在部分人中成为嘲讽的对象。在这种情况下,要保证我国社会健康发展,弘扬正气,则必须健全强有力的法制,进行卓有成效的道德教育。除此,还要充分利用大众传播媒介进行舆论监督。笔者试图在这些方面作一探讨,旨在完善并发挥大众传播媒介舆论监督的应有功能,以促进我国的改革开放事业和物质文明建设与精神文明建设。

一、大众传播的社会功能

大众传播的社会功能是指大众传播的实际社会效用和社会价值,是“选择和衡量本身所具有的并足以构成新闻信息的特殊素质总和的新闻传播事实的客观标准”。美国著名大众传播学家 W. 宣韦伯认为:传播学从狭义上讲是交流一种新闻信息,若从广义上看,它则包括各种传送,让人们共享各种事实、资料和信息。因此,作为主要大众传播媒介的报纸、杂志、广播、电视,无论它处于何种社会,都具有“传递消息或情报”、“社会化”、“能作为一种社会的动力”、“辩论与讨论”、“教育”、“发展文化”、“娱乐”、“一体化”等 8 种社会功能^①。还有的大众传播学家如查尔斯·莱特等则从传学的实际传播效用和性能出发,将其归纳为“正功能”、“负功能”、“教育功能”及“娱乐功能”等 4 种,即“正功能”为正面的、积极的、符合传者和传播宗旨,乃至符合整个社会愿望之功能;“负功能”为反面的、消极的、在社会中

产生的不良影响的“麻醉”功能；教育功能为运用各种传播手段，向人们传播知识、进行多种文化交流并使之受到教益之功能；“娱乐功能”为给人们提供更多的“娱乐和消遣”之功能。前两种功能很明确，而后两种则各有正负。因此，不论大众传播是8种功能还是4种功能，其意思是大同小异，实为大众传播的社会效用和社会价值，任何传媒均无例外。

作为大众传播事业（这里主要指新闻传播事业，如报纸、杂志、广播、电视等），它是通过其传播媒介机构采集并传递信息和情报，反映和引导社会舆论并且有效地实施舆论监督、沟通和交流情况、提供娱乐和传授知识等经常性的并带有规律性的活动。大众传播媒介传播的内容，不论是政治、经济、军事，还是文教卫体、衣食住行，它涉及人类社会生活的各个层次和各个角落，这些传播内容大都是精神产品，属上层建筑范畴。作为大众传媒的报纸、杂志、广播、电视等，不管它是在哪个国家或附属于哪个阶级，总是要为该国家和该阶级的根本利益——经济利益和政治利益——服务的，从其主观意识上看也大多是为人类各项事业的繁荣昌盛、为发展社会生产力服务的。

因此，大众传播是上层建设领域中的、大众的、公开的、迅速的社会性传播。换言之，大众传播首先是面向大众的、或者大众性的、公开的、迅速的社会性传播，说得更精练一些，乃是人民的传播。大众传播离开了人民大众，就会失去根基，则没有立足之地和生存的条件与土壤，就根本谈不上是大众的传播了。所谓大众，是指全社会各个阶层、有着不同的社会水准、有着共同的或各异的爱好、或彼此相识或互不相知、或集中有组织或闲散无组织的人们。总之，大众传播是要把信息传播给所有关心它的人，使之得以沟通、交流和共享，决非象打电报和打电话那样仅将信息和情报传播给某一特定的人和群体。因此，根据传学原理和研究法则，大众传播的传者与受传者则在很大程度上很难划分永恒的主动一方和被动一方，他们之间的主动与被动每时每刻都在不断地相互更换着：传者（这里不仅仅指编辑和记者以及撰稿人，还应包括传媒的控制者、管理者和指导者直至国家权力机关的最高一级决策人和决策群体）将所要传播的信息通过大众传媒向社会进行传播，当信息刺激了受传者时，受传者即人民大众都或多或少、或大或小、或褒或贬、或良性或恶性的有所反映，这就是一种信息的“回流”，在传学上称之为“反馈”或“对向传播”，而受传者则将此反馈信息通过一种传播手段回流给传者，这时的传者便变成了反馈信息的受传者了。如此永无休止的对向传播——传播与受传、输出与回流的不断运动——构成了传播的谐美节奏，它促使着大众传播事业不断进取并日趋完善，也促进着人类进步事业的发展和繁荣。

我国的大众传媒是我国人民用于传播和接受信息的公共媒介，是人民的“公共武器”和“社会言论机关”，在很大程度上，它通过传播信息来反映、影响和引导舆论并有效地进行舆论监督。它即要“上情下达”，又要“下情上达”；即要“纽带”，又要“沟通”，两者不应偏废。

二、舆论与舆论监督

舆论，自古有之，我国古代就有“舆诵”、“清议”、“舆论”之说，并有大量的文献可以佐证。然而笔者认为：具有现代意义的“舆论”一词则来自于美国。

舆论，英文是Public Opinon。Public为“公众”之义，Opinon为“意见”之义。因此，Public Opinon（舆论）即“公众意见”，简言之“民意”。

作为民意的舆论是具有多变性的,其形成过程一般要经过4个阶段,即个人意见、自由讨论、社会反应和支配行动。实际上,舆论是一种社会现象,是社会存在的反映,是民众思想意识浪潮汇聚的必然显现,是一种道义上的精神力量,是人民共同的意见,同时又是行动的先导和政治上的晴雨表,因而具有广泛的群众性,而且这舆论的精神力量是其他一切都无法比拟和替代的。古今中外所有明智的政治家们都非常重视舆论,把舆论比作江海之水——既可载舟,也可覆舟,都想控制和驾驭舆论,使舆论承担对现行政策的支持功能。他们都知道:舆论是民意,是人心。常言道:千金易得,人心难求,就是这个道理。人心所向,万事则一帆风顺;若人心相悖,则必然在大海中翻舟。

这里仅以大众传播与舆论事业最为发达并具有传统、其历史仅有200余年的美国为例。

1776年1月,“世界革命使者”、美国费城的一位名叫汤姆·潘恩的报纸编辑发表了他50页的“震撼世界”、“改变世界”的政论小册子《常识》,大造反英舆论,把美国的独立革命提高到世界革命的高度来认识,当时美国很多报刊加以转载,波及面很广,影响力很大,大大加速了美国独立的进程。

在独立战争中,“大陆军”总司令华盛顿(后来的美国第一任总统)很善于运用舆论。当他一看到各报转载的潘恩另一篇文章《危机》,便立刻下令读给士兵们听。革命舆论的鼓动,使华盛顿所率大军情绪高涨,所向披靡,连克数城,大败英军,赢得了美国的真正独立。之后,他又利用“舆论武器把自己推上总统宝座”。几乎与此同时,联邦党领袖亚历山大·汉密尔顿在该党的文件(这些文件在报纸上连续发表)中则从另一角度谈及舆论,他强调指出:“什么是新闻自由?……我由此推断,不管可能在任何宪法中写上多么漂亮的声明,尊重这种自由,但这种自由能否得到保障,还须完全取决于舆论,取决于人民和政府的共同精神。”^②

19世纪初叶,美国第三任总统托马斯·杰斐逊也属善于运用舆论的行家里手,他很重视舆论,并且千方百计把美国所有新闻传媒变为维护和巩固资本主义发展的舆论工具,他曾说过:“我们政府的基础是舆论(民意),因而政府首先就要保障舆论的权利”^③,因此,当人们要他在“有政府而无报纸”或是“有报纸而无政府”之间进行选择时,他毫不犹豫地表示他将选择后者即重要的舆论工具——报纸。

19世纪中叶的亚伯拉罕·林肯总统也说过:“你有舆论的支持则无往而不胜,倘若没有舆论的支持,那你必将是一事无成”^④。因此,他非常重视舆论的力量,赢得了南北战争的胜利。

美国第40任总统里根本是电影演员出身,又做过新闻工作,深知舆论的力量,入主白宫时,他已年届70,成为当选时最年长的美国总统,开创了美国历史的先例。入主白宫后,他吸取了近200年美国在这方面的经验教训,认为:大众传播媒介应有权、有责任作为司法范围之外的对于政府的监督力量,作为执行“民主制度”的监护者。其时美国新闻界也力图成为“摆脱政府控制的一个独立部门”。里根也顺其潮流,适当放权,运用舆论颇有方法,十分成功地完成了他长达8年的两届任期,光彩地辞别白宫,告老还乡。他的后任布什总统及现任总统克林顿都曾效仿过或正在效仿着他的成功经验。

我国的革命领袖们也是如此,如孙中山、李大钊、毛泽东等,他们大都在早期从事过办报工作,利用革命舆论的力量鼓动民众、武装民众,进而指导民众去赢得革命胜利。

舆论是一切事业的先行,舆论的力量是伟大的,但舆论的作用不只是如此。在革命战争年代,舆论主要是革命的先行;但随着社会的发展,其职能和作用也随之发展并逐渐增多,因此在和平建设时期,舆论的主要作用也应有所变化和发展,即要进行有效的舆论监督。

诚然，舆论的最初出现，从形式上看，一般是自发的、分散的；从内容上看，可能是较为幼稚的或是不成熟的，因此，这就需要反映、影响和引导。而反映、影响和引导舆论以及进行舆论监督的最强有力的、最有效的、最理想的、波及面最大的、又是最迅速的工具和中介当属大众传媒，诸如报纸、杂志、广播、电视。

如上所述，何为舆论？民意也！舆论监督谁？笔者认为：作为民意的舆论，其监督的侧重点应是“下”对“上”的监督，应是对党政领导机关及其工作人员的监督，而“上”对“下”则主要是指导、命令或采取的行政手段。这里应该注意的是：所谓舆论监督，并不只是舆论批评。换言之，舆论批评只是舆论监督的一部分，或者说是一个重要的组成部分。舆论监督应实事求是、客观公正，对于进步和光明就应予以歌颂，对于落后与黑暗就应无情地揭露批评。因此，在进行有效的舆论监督上，切莫从一个极端走向另一个极端，理应有褒有贬，褒贬适度为佳。

三、舆论监督的地位和作用

要进行有效的舆论监督，就必须确立舆论监督的应有地位，就必须以政治民主化为先决条件，即必须确保诸如报纸、杂志、广播、电视等大众传媒及其编辑记者们的合法权益。

大众传播事业历来依附于一个阶级或一个集团，西方新闻传播事业也莫不如此。在美国，“舆论监督”叫了两百年，现已建立起较为完备的舆论监督系统和研究机构，尽管这些仍受着来自各个方面的制约，但在名义上确立了其“无冕之王”的地位。这当然有其历史原因：早期的美国是一个移民大国，人们把不同国家的新思想汇集一体，形成了自己的特点和风格。他们汇集了洛克的自然权利哲学、古典经济学学说、密尔顿的自我纠偏法则、法国启蒙哲学思想等，而这些新思想成为当时美国新兴资产阶级向封建思想及其统治势力进行斗争的理论基础，也是新闻自由的基础，其中包括的“监督政府职能”也被北美资产阶级所利用，“新闻自由的基础之一是享有自由地批评政府及其大小官员的权利。”^⑤以后，美国传播学家经过长期的研究和实践，将“传播自由”和“舆论监督”融为一体，提出了美国现阶段的“大众传播的社会责任”理论。而这一理论，不论从主观上还是从客观上看，的确对美国的社会生活尤其是“政治民主生活”起到了积极的促进作用。

在我们中国，由于长期封建式的闭关锁国，尤其是到了近代，舆论不同程度地受到了压抑，再加上中国某些特有的、僵化陈腐的传统思想严重束缚，造成了政治上的封闭状、经济上的停滞状、文化上的落后状和精神上的空虚状。当然，这其中的原因很多，但笔者认为：造成此类状态的主要原因之一是在于没能很好地开放舆论、引导舆论和运用舆论。纵观近现代世界风云，悠悠岁月，千古兴衰，历史这面镜子公允无情，铭刻着过去，照耀着现在，更预示着未来。这一切无不与我国状况形成鲜明对照，也不能不使我们对这一切做一次较为深刻的反思。

我国现代化建设的总设计师邓小平同志力挽狂澜，拨乱反正，10多年前在中国共产党十一届三中全会上作出了改革开放的重大决策，开创了我国革命和建设的新局面。党的十三大报告中所提出的要通过各种现代化的新闻和宣传工具增强对政务和党务活动的报道，发挥其舆论监督作用^⑥和十四大后全力整治腐败更是明智之举。然而，决策人的正确决策只有同舆论和人民的振奋精神与实际力量，再加上强有力的法制和舆论监督密切结合、融为一体，事业

才能成功。这一切的实施,都是与舆论和舆论监督分不开的,放弃舆论和舆论监督甚至践踏之,其事业必将受挫直至失败。

要充分发挥舆论监督的作用和有效地进行舆论监督,就必须确立舆论和舆论监督职能以应有的地位。作为反映、影响并引导舆论以及进行舆论监督的重要工具和中介的大众传播媒介,也应给予相应的权力,“要通过各种渠道采取各种措施,使舆论监督以及解决问题的程序逐步作到规范化、制度化”^⑦。要做到这一点,只能以法律的名义使之规范化和制度化,并且用法来确保和维护大众传媒及其它舆论中介的地位和权益。

因此,笔者认为:专靠制定某些记者工作暂行条例来保证舆论监督的规范化和制度化是远远不够的,象我国这样一个泱泱大国应该有部新闻法。这是因为新闻法不仅仅是新闻界的大法,而且是全社会的新闻大法。鉴于此,新闻法的制定应基于保障新闻工作者和全体人民的新闻自由之上,也要对诸如诽谤等做出具体适度的规定。这样才能发挥新闻传媒在传播信息、反映舆论和舆论监督上的巨大作用;这样才能解除新闻工作者的心中余悸与后顾之忧,开动机器,轻装上阵;这样才不致于再发生记者报道严重失实达到诽谤之程度(或被认为报道严重失实达到诽谤之程度)时记者被告而无法可依的现象。

四、要建立高层次的舆论监督

我们的国家,是由广大人民群众当家做主的国家。一切权力属于人民,新闻传播事业也不例外。国家管理的好坏、效率的高低,直接取决于人民的参政议政能力,以及人民通过大众传媒所进行的舆论监督。因此,在一个人民当家做主的国度里,人民有管理国家和参与决策的权力,重大决策的制定一定要通过人民并接受人民的监督。

近年来,我国的大众传播事业在舆论监督方面做了很多工作,但仍存在一些问题。全国性传媒只限于监督省与省以下的党政领导部门,省级传媒只限于监督地、市与地、市以下的党政领导部门,地、市级传媒则权力更小,只能在县、区与县、区以下的党政领导部门做文章了。这样很不利于舆论监督的发展与有效实施。著名政治思想家卢梭说得很好:全世界所有的政府主要依赖的与其说是法律或高压统治,不如说是舆论;在社会变革中,任何一个国家政府都得接受舆论的监督 and 制约,而不是相反^⑧。一般来说,从中外数千年的历史上看,那些封建君主中既不注重舆论又听不进不同意见者均为昏庸亡国之君。以史为镜,可明兴衰。因此,笔者认为:在我国这样一个人民当家做主的国度里,人民大众也须要舆论监督实行自律,但与之同时,更应该建立高层次的舆论监督体系。

要建立高层次的舆论监督,就必须解放思想扶正观念,即对执政党和政府的决策和要员进行监督,好的则褒,坏的则贬,实事求是,客观公正,在舆论面前要做到一律平等,要下决心废止一切不利于舆论监督的有关规定。诚然,进行高层次的舆论监督不能一哄而起,应授权几个中央级传媒先实行之。

在我国,中国共产党是执政党,是领导全国人民进行革命和建设的核心力量,是全心全意为人民服务的人民的根本利益的代表。但伟大的执政党中也会有那么几个贪官污吏和腐败堕落分子,也必然会存在违法乱纪行为和某些阴暗丑恶的现象,这些均需要强有力的舆论监督协同作战、扶正祛邪。

高层次的舆论监督,势在必行。要实行之,就得政务活动相应公开,让人民大众直接参

政议政，这是执政党及其政府接受舆论监督的重要前提条件。公开的主体是执政党和国家机关，公开的客体为人民大众，公开的内容是除了法律规定的机密活动之外的执政党和国家机关行使权力的所有活动。当然在西方，尤其是在美国，监督与被监督的双方在不少问题上存在着矛盾和争斗，有时甚至达到白热化的程度，但在我们国家则不应该出现这样类似的局面，我国社会制度的优越性理应在这里体现出来：人民当家做主！因此，只有政务活动公开，人民大众才能了解活的情况，才能谈得上对政务活动的功过是非加以评论。所以说，新闻是舆论活动的基础，新闻开放程度越大，舆论反映就越充分。比如：在最高决策人之间，对于重大问题的认识决非截然相同。正因为是重大问题的重大决策，就理应通过大众传媒将其公布于众，让不同意见充分发表，由人民大众公开讨论、抉择，做出及时反馈。这样做，才有可能减少重大决策上的失误，才有可能防止一些野心家、阴谋家和政治骗子为达到其不可告人之目的进行密不可宣之勾当。

再如：作为人民根本利益的代表和全心全意为人民谋幸福的忠实公仆，一旦他不能也不愿代表全体人民大众的根本利益、不能也不愿忠实地为人民大众谋幸福，而是为自己谋私利钻进了钱眼不肯出来，损公肥私腐败堕落之深而不能也不愿自拔，应通过大众传播媒介借助舆论的力量予以揭露，使之退出政治舞台，并绳之以法，接受人民的制裁。这样做，既能整治腐败又能纯洁队伍。

高层次的舆论监督在美国已有 200 年，而我国的舆论监督才刚刚起步，尚缺乏大众传播媒介高层次的舆论监督，即对执政党和政府的决策监督、对高级干部直至最高决策人政务活动的监督等，尚有待于建立和完善与发展。在美国，“揭丑公司”、民意测验所、舆论研究所、政治研究中心、大众传播研究中心比比皆是，各地都有；其研究和调查的专题更是五花八门；研究和测验的方法和技术也在不断翻新。总之，“结论很清楚：舆论调查在美国政治过程中发挥着重要作用”^⑧。其中最有影响的一项乃是密执安政治研究中心的“政府信任度”研究，从 1958 年开始，该中心每两年进行一次调查，测量公众对政府的信任度^⑨。这项研究自开始以来，一直受到美国广大民众、舆论界、大众传播界、学术界、政界直至政府的欢迎和青睐。因此，在我国也不妨建立几个类似的调查研究机构，进行一系列系统的民意测验，进而分析研究指导行动，使得舆论监督工作正常化、规范化、制度化。

在我国，有些新闻工作者办惯了机关报，过份强调大众传媒的战斗性，而忽视其和谐性和大众性；过份强调大众传媒的“工具论”和“喉舌论”，而忽视其政策制定的参与者和监督者的作用，因此造成了我国新闻传播事业政治上教条主义泛滥、形而上学严重；竞争和创造性意识颇差，缺乏高层次舆论监督的胆识和勇气，从而严重地影响了大众传媒和舆论监督的应有功能的发挥。在经济发达的西方国家里，除了注意防止泄露足以损害国家安全的机密外，大众传播媒介的记者和编辑一般是用不着过于担心触犯法律的。即使是报道有误，或是评论不当，只要不是有意捏造、蓄谋诽谤、不触犯其统治阶级及其政府的根本利益，都不会被追究法律责任。在自由竞争和资本垄断并存的美国，“新闻界监督政府”顺应了其统治阶级的利益，“大骂大帮忙、小骂小帮忙”，对巩固和发展美国的资本主义制度起到了重要作用。当然，他们所进行的社会传播是极力维护其资本主义制度的，但从另外一个方面看，美国的大众传播和舆论监督确有地位和威力，他们的传播手段和监督方法也不无我们借鉴之处。因此，为了维护我国的社会制度，为了确保我国的一切事业得以健康飞速的发展并日趋繁荣完善，增强全民族的凝聚力，在我国建立高层次舆论监督体系并制定《新闻法》，非常必要，进而以此

确保全社会新闻自由和舆论监督的正常实施。

诚然,我们也大可不必照搬西方“舆论监督”的模式,但我们应吸收其有益部分用来充实自己的体系,即要建立中国式的舆论学(或称新闻哲学)和舆论监督体系。在“一个世界多种声音”的时代,在坚持四项基本原则基础上,我国的大众传播媒介既要讲新闻自由,又要讲新闻纪律、新闻责任和新闻道德;既要讲传播功能的特殊性,又要讲传递信息、反映、影响和引导舆论的社会性;既要有新闻传播的战斗性,又要有人民性和和谐性;既要继承和发扬我国传统新闻学中的优秀部分,又要吸收并引进西方新闻学中的有益部分用来充实自己,以便能够充分发挥大众传播和舆论监督的应有功能,在我国辽阔的大地上出现“百花齐放、百家争鸣”,并保证使之正常有效地实施。故此,笔者认为:在当前,随着我国改革开放的深入发展和市场经济体制的建立与完善,这样做,有利于我国的革命和建设事业,有利于改革开放,有利于与国际大市场接轨,有利于健全我国的社会制度,有利于祖国的和平统一大业,有利于新闻记者素质和竞争意识的培养与提高。

五、结 语

一个国家是否文明,在很大程度上要看这个国家的言论是否自由,而言论自由则主要体现在大众传播与舆论以及人民的参政议政之上。换言之,大众传播与舆论监督是衡量一个国家言论自由的重要标尺。在古代,我国聪明智慧的劳动人民创立了世界公认的具有四大发明的文明古国,然而,这一切都已成为历史。现在要建立现代文明社会,就得立足于民主、自由、改革、开放基础之上。在对待大众传播与舆论监督问题上,笔者认为,只要我们正确认识其应有功能并有效地进行舆论监督,赋予舆论监督的重要工具——大众传播媒介应有的地位并以法律形式确保其传播自由及其权益,真正成为“人民的公共武器”和“社会的言论机关”,建立起完善的高层次舆论监督体系,我们的舆论和传播事业,协同并促使我国的其他一切现代文明事业,定会有较大的飞跃。

注 释:

- ① (美) W. 宣韦伯:《信息论与大众传播》,参见车英《美国电视社会学的理论与实践》,《武汉大学学报》(社科版)1988年第4期,第119页。
- ② Tom Bethell: *Spreading the News, The Role of the Media*, Published by Press and Cultural Saction, U. S. Embassy, Beijing, 1984, P. 13
- ③④ 转引自北京《国际新闻界》1986年第4期,第32页。
- ⑤ (美) 埃德温·埃默里、迈克尔·埃默里:《美国新闻史》,新华出版社1982年版,第114页。
- ⑥ 《沿着有中国特色的社会主义道路前进》,人民出版社1987年11月第1版,第45页。
- ⑦ 转引自《人民日报》1988年12月24日第1版。
- ⑧ 转引自上海《世界新闻事业》1980年第3期,第55页。
- ⑨⑩ 转引自北京《国际新闻界》1987年第2期,第41、42页。