



## 2015 的中國新聞立法之爭解讀

2015 年 3 月 7 日，時值兩會期間，國家新聞出版總署原署長、全國人大常委會委員柳斌傑介紹，全國人大正研究新聞傳播立法，本屆人大內有望提交審議。這一消息引發了一波不大不小的爭議。一方面，長期致力於新聞立法研究和推動的幾名有影響力的人士，比如展江、孫旭培、於建嶸等人，都借此機會，以文章、訪談、微博等方式，公開高調地表達了他們積極贊同新聞立法的立場；可另一方面，也出現了反對新聞立法的針鋒相對的聲音，其中較受關注的有魏永征教授有關新聞立法的質疑（見其博客中連載的“三問新聞立法”）；以及文化學者邵建從“重在執法”的角度提出的異議（《與其制憲，不如守法》）。然而，除此之外，作為與新聞立法有著切身利益關係的廣大新聞從業者，則對此似乎顯得過於低調，儘管從各種公開私下的場合，也會得知這些行內人對新聞立法的種種議論，但大多是片段零星的感歎，整體持一種不看好或無所謂的心態。換言之，在這場有關新聞法的公共論辯中，許多媒體人自覺地缺席了。這種現象實在耐人尋味。



### 中國新聞立法的步伐

相比而言，中國新聞立法在 1980 年代的推進，的確是再也無法重現的中興時光，具體體現在三個層面：首先，認真扎實地做了各種文獻資料和制度觀念的

基礎性準備，中國社科院新聞研究所先後編輯了《中國共產黨新聞工作檔彙編》（1980），翻譯了《各國新聞出版法選編》（1981），並出版了 20 餘期的《新聞法通訊》（1984-1988），在這個過程中鍛造出孫旭培、張宗厚等以新聞立法為志業的中堅力量；理念傳播方面，新華出版社出版了《美國新聞史》（1982），中國新聞學會編輯出版《新聞自由論集》（1988）等。其次，出現了三部新聞法草案，它們分別是由全國人大教科文衛委員會領導組織社科院新聞研究所起草的《新聞法（試擬稿）》（其中包含了孫旭培、於建嶸等分別提出的民間草案的貢獻）；上海新聞法起草小組推出的《上海市關於新聞工作的若干規定（徵求意見稿）》；新聞出版署最終拿出的與《出版法》分別立法的《新聞法》草案。第三，這些新聞法起草工作帶動了新聞業和社會各界的積極參與討論，如 1985 年全國人大常委會教科文衛副主任胡績偉先後在上海、廣州、成都和重慶等地召開新聞法座談會；1989 年 1 月新聞法起草小組與上海新聞界熱烈討論了三天；此外還有數場盛況空前的新聞立法報告會。

1989 年事件以後，轟轟烈烈的 80 年代新聞立法步伐被迫中斷，從此新聞立法基本處於停滯狀態。儘管體制高層也不是沒有新聞立法的動作，比如中共中央在 1994 年批准的八屆人大期間（1992—1997）的立法規劃中就有《新聞法》、《出版法》；1998 年全國人大常委會委員長李鵬在接受德國《商報》採訪時透露我國正在起草《新聞法》，不過這些都沒有下文。而隨後的消息，反倒表明新聞立法難以啟動的境況：1999 年，全國政協委員、《人民日報》副總編輯張虎生與《經濟日報》前總編輯艾豐委員提案呼籲對輿論監督立法，收到的答覆是立法條件不成熟。而柳斌傑在 2002 年 11 月 7 日接受記者專訪時還明確表示，新聞自由的含義太廣，過早出臺可能不利於新聞傳播的發展，因此中國目前不會制訂《新

聞法》。可見，相較此前每屆兩會代表新聞提案和一些新聞糾紛引發的新聞立法呼求而言，2015年柳斌傑傳達的新聞立法動態所引發的爭論，算是這麼多年來最為熱鬧的一次了。

### 新聞法典化的思路後勁不足

然而，也僅此而已。這場討論畢竟沒有覆蓋更廣的範圍，也無法進入更深的層面。就連力撐新聞立法的展江教授本人，迄今也沒能一睹此次新聞法草案的廬山真面，也不知到底誰在主導立法，可見這樣的推動更多地停留於空泛的呼籲。重要的是，時代在變化，新聞法典化的思路在今天已經顯得後勁不足。互聯網傳播技術日新月異的發展，早已深刻改變了新聞傳媒的生態格局。而新聞立法的核心參與者柳斌傑表達出來的立法觀念，顯然滯後於時代的特徵。他指出新聞立法的目標之一是要終結傳統媒體管制過嚴、新媒體過於放任的狀況。魏永征教授則以有力的依據，證明了這一判斷的錯誤：通過把針對新媒體的《互聯網資訊服務管理辦法》、《帳號十條》與針對傳統媒體的《出版管理條例》逐條對比，可以明顯發現，對新媒體的管控尺度比傳統媒體竟要嚴格得多，只不過管制的效果無法達到管控者的預期而已。在這樣的基礎上，柳斌傑提出的試圖設立統一新聞收費平臺的立法方案，無疑就顯得荒唐而缺乏可行性了。

提倡立法者所持的理據，無外乎如下方面：大陸法系的成文法傳統不同於英美法系的判例法傳統，所以需要通過立法落實憲法有關言論新聞自由的規定；統一而權威的新聞立法可以更好地確定管制與自由的邊界，改變中國新聞法規政策政出多門的混亂狀態；有助於規範新聞界在採訪報導評論等方面的權利和責任，推動新聞行業倫理建設和專業主義進步，等等。所有這些，當然都是善意而

真誠的期待。但要知道，一部法律之所以制定，主要並不在於其對社會關係的指引功能（比如通過新聞法的制定來更好地促進新聞自由），而根本在於其對社會關係的確定功能。易言之，法律源於對一個社會共同體已經基本達成共識的那些利益與權利狀況的確認。

## 新聞領域最大矛盾

進一步說，法律不僅包含美好的心願，更包含現實的博弈。而這恰好是今天中國新聞立法最大的困境。對於新聞的角色與使命，體制內外、官方民間，仍然存在不可彌合的分歧。我們缺乏共識的基本前提。新聞領域最大的矛盾，就是追求自由獨立多元開放的新聞業與一成不變的意識形態管控邏輯之間的衝突。這種矛盾在 1980 年代胡績偉和胡喬木之間圍繞新聞立法的爭論中已經展現無遺：新聞到底是充當第四權力、社會公器、無冕之王的制度角色，還是充當耳目喉舌、宣傳工具、統治者的筆桿子？而在今天，隨著互聯網新媒體市場化的推動，隨著“誰在場誰報導”等現象對新聞傳媒記者等的重新界定，這種矛盾衝突只會愈加深化。這就是新聞管控雖然不斷但又顧此失彼的原因，這也是這次新聞立法討論為什麼無法激發更多從業者興趣的緣由。

有些極端反對新聞立法的人認為，新聞法即使制定出來，也只能是一部惡法。我對這種論斷倒不完全贊同。早在 1980 年代陳雲不就說過這段廣為流傳的話麼：“在國民黨統治時期，制定了一個新聞法，我們共產黨人仔細研究它的字句，抓它的辮子，鑽它的空子。現在我們當權，我看還是不要新聞法好，免得人家鑽我們空子。沒有法，我們主動，想怎樣控制就怎樣控制。”這樣看來，新聞立法確實有著很積極的意義。道理很簡單，有了法，就可以更好地討個說法。那

些試圖超越法律或法外管控的力量，固然可以通過模糊釋法和選擇性執法的方式來讓法律為自己服務，但那些致力於捍衛新聞自由公正和獨立的人們，當然也可以公開正當地以法律為武器，進行更加合法合理的抗爭。

## 問題的關鍵

所以，問題的關鍵也許僅僅在於，今天談新聞立法，對於中國傳媒業的現狀與未來而言，不是說它不好，沒意義，而是說它已經不具有緊迫的重要性。時代的變遷，使得有關新聞立法的關切註定邊緣化了，儘管新聞立法中包含的言論和新聞自由，對於國家和人民的長治久安和尊嚴福祉而言，的確是尤為重要而根本的事情。展江教授在訪談時說，“我建議必須有 3-5 年的立法過程”，這話包含挺幽默的意味，三到五年，好吧，到了那時，時代風雲下的傳媒生態又是如何，誰能預料呢？而孫旭培在 2013 年所說的一句話，倒更加切中肯綮，他說，“中國錯過了新聞立法的最好時機。”也許錯過了更好，因為這將就意味著有另外的機會。

無論是誰，我們都只能迎接新的時代。但迎接的過程，不是等待，而是行動，是讓自由和權利在具體語境下的展開及突破。真正迴腸盪氣的，是中國一代新聞人從未停止過的抗爭和努力，而在這個過程中所積累起來的事件與爭議、策略與博弈、觀念與認識、氣質與傳承，也許才蘊涵著真正的希望。

## 謹洪果

獨立法律學人，香港大學新聞及傳媒研究中心中國傳媒研究計畫訪問學者