

试论信息化时代正确引导网络 舆论的法律保障机制之完善

朱丘祥

(江西财经大学法学院, 江西 南昌 330013)

摘要: 网络传媒是信息化时代舆论引导的新阵地, 对提高我国党和政府网络舆论引导能力这一崭新的课题来说, 完备的法律机制乃其他管理方法的制度支撑和基本保障。提高网络舆论引导能力的法律保障机制, 应遵循正确引导、保障网络言论自由与严厉打击违法犯罪相结合、加强自律与依法监控相结合以及责任严明等基本原则, 建构事前审批、事中监控与事后审查相结合的立体监管模式和主管机关及协管机关职责明确的监管体制, 并健全监督机制, 严格追究责任, 保障法律的贯彻落实。

关键词: 网络舆论; 法律机制; 引导能力

中图分类号: DF3 文献标志码: A 文章编号: 1002-0292(2010)01-0036-03

一、信息化时代提高网络舆论引导能力的法律保障机制的迫切性

网络舆论所具有的广泛性、即时性、开放性、共享性、互动性等特点, 决定了对其建设和管理的艰巨。同时, 网络技术的日新月异, 也加大了党和政府对网络舆论管理和引导的滞后性和不确定性。与报纸、广播、电视等受控、单向的传播不同, 互联网提供的是一个舆论多元的信息空间, 随着网络的普及和发展, 一些虚假的、色情的、暴力的、恐怖的、迷信的、反动的信息极易滋生蔓延, 成为影响网络舆论宣传的突出问题。实践中此类舆情事故时有发生, 一些西方国家甚至企图利用互联网对我国进行意识形态渗透, 这对弘扬主旋律以促进改革开放事业的顺利发展影响很大。胡锦涛总书记 2008 年 8 月 5 日在人民日报社考察时发表的重要讲话中提出: “要抢占新兴媒体的制高点, 完善新兴媒体的法律保障机制, 加大对新兴媒体的监管力度, 确保新兴媒体时刻唱响主旋律, 成为舆论引导的新阵地。”然而, 对如何提高我国党和政府网络舆论引导能力这一崭新的课题, 理论

界和学术界虽已取得了初步的成果, 但还远远满足不了现实的需要, 尤其是在如何按照依法治国的要求, 完善网络舆论引导能力的法律保障机制方面, 现有成果还相当单薄, 亟待进行深入研究。

对网络舆论的规范和引导, 法律机制乃其他管理手段的制度支撑和基本保障。网络时代, 从根本上避免或减少有害信息的扩散, 在于加大法制建设的力度, 以法律特有的规范性、强制性, 打击网络上的违法犯罪行为; 通过抢占网络制高点, 防止和剔除有害信息, 促进国家和社会的稳定和发展。近年来, 我国陆续颁行了数十部涉及网络传播的法规性文件。这些法律法规对在网络传播中起舆论导向作用的网络媒体的条件及设立程序、网上知识产权的保护以及净化网络环境、维护网络秩序等一系列问题作出了较为明确规定, 对于规范和管理国内网络传播的建设和运行, 抵御网上有害信息的侵蚀, 维护国家安全等起到了积极的作用, 也给各级行政管理部门依法行政、依法管理提供了依据。但现有网络舆论法律保障机制还存在明显的不足之处, 主要表现在: 缺乏网络舆

收稿日期: 2009-10-15

作者简介: 朱丘祥(1969-)男, 湖南双峰人, 江西财经大学法学院博士, 副教授, 主要研究方向为法理、宪法、行政法等。

论法律保障的基本法律,其体系不完整;网络舆论法律保障的基本制度不健全;追究网络舆论中违法犯罪行为的法律责任不完善;网络舆论监控机构的职责不明、难以有效形成合力;等等。

二、提高网络舆论引导能力的法律保障机制应遵循的基本原则

1. 正确引导、保障网络言论自由与严厉打击违法犯罪相结合原则。一方面,只有维护和实现网络平等、共享的宗旨,才能最大程度地得益于网络。在保障网络公平与国家主权的前提下,应鼓励共享,追求信息平等,消除信息垄断,反对不适当的信息控制,提倡信息民主,从根本上缩小和消除数字鸿沟。另一方面,网络天生的自由性既加大了网民们的个人名誉、个人机密、个人数据等个人资讯被窥视、被窃取、被侵犯的危险,也使得网络领域的违法犯罪和侵权行为无论是数量、手段,还是性质和规模都到了令人震惊的地步,网络不安全因素的危害性越来越大。更为严重的是,随着以互联网为核心的无国界数字化空间的全面扩展,传统意义上的边防疆界已无法抵挡恶意、有害信息入侵,主权国家的政治安全、经济安全、文化安全的内涵正在发生深刻的变迁,防范的难度增加。因此,互联网不应排除政府的监管作用,应进一步强调互联网与国家主权的相容性,依法严厉打击网络领域的违法犯罪行为。

2 加强自律与依法监控相结合原则。网络空间的自律是法律规制的基础,但这种自律规范对不自觉者缺乏警示和威慑力度,单靠网络的自律规范已不足以维持信息空间的秩序和公共利益,信息资源的共享与保护出现了冲突和矛盾。在国际刑法界列举的现代社会新型犯罪排行榜上,计算机犯罪已经无可争议地名列榜首。所以,网络自律必须由法制来保障。显然,国家权力介入对网络舆论的监控是必要的,但公权力的使用要适度、适时,要审慎处理管制、打击与促进、维护的协调关系,避免滥用和过度使用公权力。如果片面强化国家控制和管理,而不能客观有度地顾及信息世界的特有规律,就可能事与愿违。哪些网络领域需要政府管,赋予哪些政府部门管,政府又以什么方式和手段去管,这些都需要有法律、法规的明确规定,需要完善网络立法,加强网络执法和司法,实现网络行政管理的法治化。

3 责任严明原则。法律的权威依仗于对责任人法律责任的严格追究,因此,明确并严格追究网

络舆论各方主体的法律责任是完善网络舆论法律机制的基本保障。这包括:明确网络舆论发表者的法律责任。发表者是网络舆论的源头,只有从源头控制网络舆论的合法性与正当性,才能确保互联网上信息内容的安全;明确网络舆论传播者的责任,既要维护发表者的合法权利,保障网络舆论的自身安全,也要维护公共安全和公共利益,及时阻止其发布和传播违法、违规资讯;明确政府监管部门的法律责任,对滥用权力、不严格执法的执法人员要从严惩处。

三、提高网络舆论引导能力的法律保障机制的基本制度和基本途径

健全网络舆论法律保障机制的基本制度包括:第一,设立政府及主流媒体网站资助与奖励制度,保障真实、客观、公正、全面的信息在互联网上得到最有力的传播,占领互联网这个新的舆论阵地的制高点,掌握舆论引导的主动权。第二,建立“网络把关人”制度。面对网络传播的新特点,“把关人”的引导方式应从过去的“严把关”发展为“巧指路”,从过去的以“堵”为主发展到以“导”为主,即从以前的对错误的舆论采取堵塞和封杀的方式,转换为在充分尊重人们言论自由、允许各种不同观点和意见发表的同时进行积极的引导;从过去的让人们“看什么”发展到教人们“怎么看”;在网络这个虚拟的空间里,面对各种各样的“议题”,主流新闻媒体通过“议程设置”把人们的注意力引导到特定的方向,帮助网民提高对社会环境的认知,从而达到引导舆论的目的。比如,人民网在改版后就推出了诸如“时评”、“视点”、“策划”、“碰撞”、“观察”、“新论”等一系列公众参与度极高的精品栏目,并在每个精品栏目里轮换配置当前公众关心的“公共议题”,在配置的这些“议题”里,对社会的认知、价值、态度和行为进行全面的引导,在舆论导向方面发挥了积极的作用。第三,建立网络舆论“意见领袖”的培养和管理制度,在网络舆论引导实践中,有意识地建立起一支业务精、知识广、讲正气、热情高的“意见领袖”队伍,使其有见地、有代表性的发言放在网页的突出位置,或者集约成个人言论专辑,以强化主流言论,孤立非主流言论。第四,完善网络新闻发言人制度,对有较大影响的突发事件和重大案件,由负责处置的主管部门新闻发言人主动配合主流媒体特别是发稿迅速的重点新闻网站进行宣传,积极主动地从正面引导舆论。第五,推行网络实

实名制。网络的虚拟性使与真实姓名挂钩的社会地位、道德、责任均失去约束力,实名制的推行能在一定程度上解决虚拟身份不利的一面,增强网民的社会责任感。第六,建立重大舆情事故责任追究制度。通过严格追究相关责任人员的法律及政纪责任,杀一儆百,杜绝类似事件的继续发生,保障网络舆论的纯净化和合法化。第七,建立互联网上下游业务间的连带责任法律制度。明确规定各运营机构的监管连带责任,强化互联网服务市场主体的责任意识和法律意识,尽快规范互联网的秩序。

完善网络舆论法律保障机制的基本途径在于:

第一,加强和完善立法,建构网络舆论保障的完整法律体系。我国现有的网络方面的法律规范以部门规章为主,法律效力较低,且不同规章之间存在交叉和盲点,很多方面的规范也不明确,甚至有矛盾之处,尤其对网络舆论内容的认定,对违规行为特别是违法行为的处罚,均缺乏可操作性。所以,应认真研究互联网发展的新情况新特点,由最高权力机关制定《新闻法》《网络传媒管理法》等基本法律,修改完善国务院及其主管部门的相关行政法规和行政规章,再由地方人大和政府因地制宜地制定各地的监管条例和规章,并做好部门规章的清理工作,提高有关法规的层级,形成符合宪法原则、体系清晰、规范明确的网络法律体系,为网络舆论的健康发展提供可靠的法律保障。与此同时,完善司法解释,明确电子证据的证据规则。网络技术的飞速发展令网络舆论犯罪花样不断翻新,司法解释应当追踪其变化并及时填补司法盲区,网络犯罪的证据是属于非物质化的,其电子证据的证明效力、鉴定、认定与法庭采信等,是网络犯罪所带来的新型证据问题。因而必须尽快建立公检法机关均认同的证据规则与办案流程。

如:在明确电子证据的勘验资格、取证程序、认定标准和排除伪造、篡改以及其他产生歧义的因素等方面,均应当有权威性的法律规定。为解决现有法律在互联网领域的适用问题,还可通过司法解释增加特别条款,将其他模式中相关规则或规范进行整合,上升为相应的政策或法律规范。

第二,建构事前审批、事中监控与事后审查相结合的立体监管模式、由宣传部门负责事前审批、新闻文化部门负责事中监管、司法部门负责事后审查的立体监控模式,被实践证明是非常有效的体制,目前要加强事中的监控,尤其是事后的审查。在西方法治成熟国家,法院作为事后审查的主要机构,通过审判新兴网络传媒领域的案件,发展出一些新的法律原则和规则,在对网络舆论的正确引导方面发挥出重要的作用。例如,2007年4月德国汉堡州级法院民事法庭对德国“超自然”论坛经营者马丁·高于斯作出一项判决,认为互联网论坛经营者即使是在不知情的情况下,原则上也要对发表在其论坛上的内容负完全责任。

第三,建构主管机关和协管机关职责明确的监管体制。整合和完善网络执法机构,理清舆论宣传、信息技术、公安等有关政府管理部门的职责,各司其职,各负其责;在此基础上加强各部门之间的协调,形成网络舆论执法的强大合力。

第四,健全监督机制,严格追究责任,保障法律的贯彻落实。在网络舆论中建立全方位、多层次的监督系统。一是要拓宽监督渠道,建立评议制度;二是要扩大监督范围,做到工作监督与生活社交监督两者并举;三是要全面把握监督对象,着重对新闻记者网络编辑进行监督,从而有效遏制败坏职业道德的行为;重中之重是建立重大舆情事故责任追究制度,严格追究主管领导和相关人员的法律及政纪责任。

参考文献:

- [1] R. R. Katz 世纪末的法律、法庭与法律实践[J].现代外国哲学社会科学文摘,1999(4).
- [2] 蔡文之.自律与法治的结合和统一——论网络空间的监管原则[J].社会科学,2004(1).
- [3] 孙春雨.网络舆论需要正确引导与依法监管[J].信息安全,2008(6).
- [4] 张艳,邱玲.我国网络舆论规制初探[J].江西社会科学,2006(12).

(责任编辑 方然)