

网络舆论监督反腐败的制度化思考

张春林

(四川外语学院 新闻传播学院,重庆 400031)

摘要:网络舆论监督具有反腐败的独特优势,而其真实性、偶然性、侵权等问题又制约了这种优势的发挥。这些问题都有制度成因,如何进行制度构建是网络舆论监督反腐的关键。这种制度构建有三个维度,从网民层面看,基于有限实名制的自律和基于法律规范的他律同等重要;从网媒层面看,应尽快建立网络舆论监督平台建设机制、网络舆情监测与引导机制、媒体间协作与创新机制;从政府层面看,应着力推进政务信息公开机制、舆情快速反应机制、事件调查督办机制等。

关键词:网络;舆论监督;反腐败;制度化

中图分类号:C913

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2013)03-0125-08

从哈尔滨“宝马撞人案”、上海“钓鱼执法事件”、南京“天价烟局长事件”到陕西“微笑局长事件”,网络舆论监督制造了一个个爆点,拉下马一个个贪官,其在反腐败中的地位和作用得到了彰显。不过,若就此认为网络舆论监督已成反腐败重要力量,还有些勉强。事实上,网络舆论监督还存在不少问题,而且这些问题还涉及制度层面的诸多因素。因此,笔者力图对网络舆论监督反腐败的制度化层面做一些思考。

一、网络舆论监督反腐的独特优势

网络舆论监督之所以声名鹊起、关注度高,除了网络作为“第四媒体”与生俱来的媒体特性之外,还有网络舆论监督这种监督形式的独特优势。

(一)与体制内监督相比

腐败源于权力的滥用,而反腐败关键在于对权力的制约和监督。据《中国的反腐败和廉政建设》白皮书称,“目前,已形成了由中国共产党党内监督、人大监督、政府内部监督、政协民主监督、司法监督、公民监督和舆论监督组成的具有中国特色的监督体系”^[1]。显然,公民监督和舆论监督(含网络舆论监督)属于体制外监督,其他形式监督等都属于体制内监督。

体制外监督应该与体制内监督相互配合形成合力,共同致力于权力制约和监督效果的优化。可是,“网络监督之所以在我国如此发达,与现有其他监督机制一定程度的失效有关”,“首先是政治表达的渠道不够通畅”,“其次是司法机关通过化解纠纷平息社会矛盾的能力有待提高”,“再次是行政过程的开放性不足”^[2]。而体制内监督存在的不足,恰好凸显了网络舆论监督的优势。

其一,广泛性。网络舆论监督没有任何限制,谁都可以监督,谁都可能被监督,任何内容都可能被监督,这是其广泛性。而体制内监督由于受部门职责、管理权限、人财物条件等制约,其监督面要小得多。网络舆论监督正好可以弥补体制内监督的不足。

收稿日期:2012-12-28

基金项目:国家社科基金项目“惩治和预防腐败体系中新闻舆论监督的创新路径研究”(12BDJ040)

作者简介:张春林(1970-),男,重庆武隆人,四川外语学院新闻传播学院教授,硕士研究生导师,主要从事新闻传播与社会发展研究。

其二,独立性。“在应对腐败的过程中,确保监督机构和反腐机构的独立性是能否取得反腐成效的关键因素”^[3]。虽然中国体制内监督在独立性方面做了很多工作,但是由于相关法规不够健全,领导干部干扰监督的情况时有发生,影响了公正性。而网络舆论监督则不然,作为监督主体的网民,不代表任何机构,跟帖转帖者跟监督内容也少有害害瓜葛,而且匿名性又有助于真实意见表达,“就事论事”、“无所顾忌”成为网络舆论的鲜明特点。即便有不同意见,也往往是在相互争辩之中更加接近真相。任何权力想要干预网络舆论监督,都是很难的。应该说,这种独立性有效确保了网络舆论监督的公正性。

其三,公开性。腐败见不得阳光,反腐败的最好方式就是确保权力在阳光下运行。虽然自2008年5月《政府信息公开条例》实施以来,中国政府在信息公开方面有了很大的进步,但是这种公开依然十分有限。一方面,政府信息公开尚不能满足公众要求公开的期待,该公开的不公开,公开不及时,公开不完整等情况依然存在;另一方面,政府信息公开偏重于政府信息的单向度输出,公众意见很难跟政府信息互动,也很难进入政府信息公开的视域,信息不对称和观念梗阻依然存在。就体制内监督而言,监督过程大多封闭运行,公开的往往只有处理结果。而网络舆论监督从网民爆料到最后处理,整个过程都公开进行,也在接受社会监督。在监督与被监督的公开过程中,网络舆论监督的公信力得到了强化。

其四,快捷性。据2009年初人民日报与人民网“网络监督”联合调查结果显示,参与调查者中,有87.9%的网友非常关注网络监督,仅有2.8%的网友明确表示不关注;当网友在遇到社会不良现象时,93.3%的人选择网络曝光^[4]。网络舆论监督之所以受广大网友如此青睐,与其渠道通畅、反应迅速的特性密切相关。网民通过BBS、微博、博客、舆论监督专门网站等渠道提供腐败线索,通常都会即传即显,而且跟帖、转发等情况都一目了然,有关部门处理时限也大为提前。无论是经济成本还是心理成本,网络舆论监督都是低成本。而体制内监督受理群众反映情况的程序繁琐,处理进度缓慢,增加了群众的成本压力。

(二)与传统媒体舆论监督相比

在网络舆论监督风生水起的同时,传统媒体舆论监督却与公众期待相去甚远,个中原因,除了新旧媒体间特性差异外,更有传统媒体舆论监督遭遇的体制及机制障碍。传统媒体舆论监督反腐面临三大瓶颈。“瓶颈之一:体制上同级媒体不能监督同级党委。这种体制衍生下的舆论监督更多地表现为政府的‘社会治理工具’,同时导致媒体本身易于忽视舆论的民意基础,难以有效地发挥对反腐倡廉的监督

作用。瓶颈之二:地方本位主义障碍。当舆论监督涉及或威胁到受地方政府保护的商家利益的时候,地方政府或官员就会出于保护共同利益的需要,利用手中权力遮掩、搪塞、打压、恐吓,舆论监督受到极大的阻碍。瓶颈之三:舆论监督权缺少应有的法律保障。除宪法第四十一条的原则性规定外,国家法律基本上没有关于舆论监督的规定。党的有关舆论监督的政策规定也都比较原则抽象,缺乏可操作性”^[5]。相比之下,网络舆论监督的自由度更大。

第一,匿名性降低了干扰风险。传统媒体舆论监督大多实名,利益相关方很容易通过各种渠道进行干扰。而网络舆论监督大多匿名,利益相关方很难查找网名背后的真人并进行干扰。即便那些实名认证的网友,由于数量大、身份多样、社会关系复杂,利益相关方也很难有效干扰。可以说,匿名是网络舆论监督真实性的有力保障,因为在很多情况下说真话要承担很大风险,只有最大限度降低这种风险,才可能激发人们说真话的勇气,而网络世界中没有比匿名更能保护说真话者的有效办法。当然,匿名也滋生了网络上的虚假信息、恶意诽谤等弊端,但这并不是主流。不少学者主张推行实名制来约束网民行为,确保网络信息真实性。如果网络实名制真能有效推行,也应对之辩证理解,比较好的网络实名主要应该是后台实名,而不是把所有网友的身份资料都暴露在大庭广众之下;鼓励网民自愿通过身份认证前台实名,而对于不愿前台实名的网民,也应该在后台实名的基础上,允许其前台匿名;对于网民的后台实名身份,网站也应严格保密,不能随意泄露,只有在网民违法犯罪行为时才能向执法部门公开。

第二,开放性拓展了参与空间。传统媒体舆论监督在媒体机构内封闭进行,非专业人士很难参与。而网络舆论监督则是开放的,任何人都可以发帖、评论、转发,无论专业还是非专业,无论权威还是草根,都是平等的。传统媒体舆论监督是编辑记者作为舆论代表,网络舆论监督是广大网民发声,后者比前者更能展现真实的舆论。传统媒体舆论监督是静态的,一次报道完成就画上句号,而网络舆论监督是动态的,网民可以随时更新。网络舆论监督的广泛参与性不仅带来了不同的意见和观点,而且带来了不同的线索和素材,比传统媒体舆论监督更丰富多彩,更能吸引受众,更能产生影响。

第三,宽松性降低了准入门槛。传统媒体舆论监督重视线索筛选,既要新闻价值进行考量,又要对媒体定位进行考量,筛选的结果是少量线索被采用,大量线索被遗弃,而网络舆论监督线索筛选的尺度比较宽,更加关注真实性;传统媒体舆论监督讲究报道的完整性和严密性,而网络舆论监督可以是成型稿件,也可以是简要线索;传统媒体舆论监督必须

由专业采编人员完成,需要经过选题、采访、编辑、审稿、校对、签发、审读等环节层层把关,而网络舆论监督则少有专业性要求,只需要网友能够把话说清楚,会使用基本的网络功能就可以,大部分帖子都能即发即显;传统媒体舆论监督受宣传纪律影响比较大,如某个时段不能发舆论监督报道,舆论监督的报道比重严格控制等等,而网络舆论监督则没那么严格。传统媒体不能做的,网络可以做,传统媒体可以做的,网络做得更好,这种宽松性赋予网络舆论监督更大的操作空间。

第四,海量性激活了公众诉求。传统媒体由于受到版面容量、播出时段、发稿频次等限制,能够刊播的舆论监督报道十分有限,很难满足广大群众的利益诉求。久而久之,群众就会形成刻板印象,向传统媒体反映情况,反映了不一定能做,做了不一定能发,发了不一定能解决问题,索性就养成懒于向传统媒体提供舆论监督线索的惰性。而网络容量是无限的,发稿是全天候的,更多人的利益诉求在网络上能够及时通畅表达。加上网络的专题式集纳、多媒体呈现、超文本链接、在线搜索和高关注度等优势,网络舆论监督的有效性越来越高,示范效应越来越明显,越来越多的人信任并选择网络舆论监督。

(三)与官方网络反腐渠道相比

在网络舆论监督受追捧的同时,官方网络反腐也力度不减。2003年,最高人民检察院开始建立网络举报平台。2005年中共中央颁布的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》强调:“加强反腐倡廉网络宣传教育,开设反腐倡廉网页、专栏,正确引导网上舆论。”^{[6]55} 这为网络反腐提供了有力的制度支持。2005年12月,中央纪委、监察部首次公布了中央纪委信访室、监察部举报中心的网址,标志着网上举报正式纳入了官方权威反腐渠道。2007年12月,中国国家预防腐败局网站正式开通,网站除了介绍中国预防腐败的方针政策外,还设置了网友互动、网络调查和献计献策等互动栏目,这标志着网络反腐功能的全面扩展。虽然官方网络反腐渠道不可或缺,也成绩不小,但是和网络舆论监督相比,后者也有其自身优势。

从信息流向看。官方网络反腐渠道不能称为严格意义上的媒体,只能算是传统反腐机构的网络延伸。无论是最高人民检察院举报中心网站,还是中纪委信访室、监察部举报中心网站,首页都是一个简单的入口链接,没有更多信息。举报者通过举报网站输入的信息多,而这些机构通过网站输出的信息少。整个举报活动是举报者与相关机构工作人员借助网络的单线联系,不对第三者公开。而网络舆论监督信息则多向流动,发帖者、转发者、跟帖者之间信息呈链式网状交织,完全公开。网络舆论监督多

向信息流的对称、对等,比官方网络反腐渠道单向信息流的不对称、不对等,更能吸引网民关注,即便那些选择官方网络反腐渠道的人,也会同时选择网络舆论监督。

从处理效率看。官方网络反腐渠道利用网络平台,实际处理案件的还是为数有限的工作人员,处理效率跟非网络渠道受理的案件并无二致。而网络舆论监督则不一样,一旦某一事件引起关注,会有若干网友自觉参与其中,除了评论、转发之外,搜集材料、补充证据也是重要内容。实际上,本该由有关部门完成的部分调查取证工作,已经免费外“包”给广大网友,加快了案件处理进度。网络舆论监督比官方网络反腐渠道见效更快,已是不争的事实。

从舆论影响看。官方网络反腐渠道受理举报在封闭状态下完成,处理结果并不对外公开,因而不能形成舆论,不能产生广泛影响。而网络舆论监督在完全公开状态下进行,除站内评论者、转发者、围观者等数量庞大的网民会形成舆论场之外,其他网站、在线聊天工具、搜索引擎等渠道的传播也会形成一个强大的舆论场。一张传播速度快、传播范围广的舆论之网多向立体交织,由此形成的舆论压力促进有关部门尽快处理。

二、网络舆论监督问题的制度归因

在网络舆论监督捷报频传的同时,存在的问题也不容忽视,而且这些问题暴露了网络监管的制度漏洞。特别是真实性问题、偶然性问题、侵权问题等突出问题严重制约网络舆论监督的健康发展,需要从制度层面寻找相应对策。

(一)真实性问题

1. 网络舆论监督失实表现及成因

一般来讲,网络舆论监督失实主要是事实层面的失实,而观点层面的失实则缺乏关注。所谓事实层面的失实就是指网络舆论监督所承载的信息是虚假的,有主体信息失实和细节信息失实两个层级,前者完全歪曲事实使网络舆论监督沦为恶意诽谤的工具,后者虽不影响基本价值评判,但也会对网络舆论监督的公信度造成不良影响。所谓观点层面的失实是指网络舆论监督所呈现的事实跟所表达的观点之间缺乏必然的逻辑联系,譬如官员戴名表、抽高价烟跟腐败之间可能没有必然联系,但舆论观点却一边倒指向腐败。

网络舆论监督失实的主要原因有:一是信息源提供虚假信息。网络匿名性减少了说假话的责罚,部分网民把网络舆论监督作为泄私愤和实现个人目的的工具,编造信息、PS图片、合成音视频等,这是有意虚假信息。而无意虚假信息则是由网民信息获取手段的有限性造成的,即便某条贪腐线索是真实的,网民也不可能像专门机关那样展开调查,只能靠

网络搜索获得的信息碎片而编织证据链,难免失实。二是网络信息把关人的缺失。在网络舆论监督信息上传之后,网站管理人员缺乏对信息真实性把关,以致虚假信息能够畅通无阻。三是转发者、评论者主动放弃真实性的追问。但凡有网络舆论监督方面的信息出现,其中涉及官员的贪腐行为会瞬间激起广大网民的愤懑,常常通过评论、转发扩大影响。很少有人静下心来追问,如果不是事实,会不会对相关人员进行不良影响。

2. 捍卫真实的环节

首先应该从源头着手把好信息的入口关,最大限度降低信息源提供虚假信息的几率。虽然目前全面推行网络实名制还不现实,但是在网络舆论监督领域实行实名制还是很有必要,即便不方便前台实名,至少也应该做到后台实名,让每个人为自己提供信息的真实性负责。

其次是强化网络舆论监督平台管理人员的把关能力和责任意识,把好信息的出口关。不实网络信息的负面影响,除了信息本身的虚假性之外,网络平台监管失职是一个重要方面。网络舆论监督平台应该严格审核信息源上传信息的真实性,同时也应该为刊播虚假信息承担相应的法律责任。

再次是强化转帖、跟帖者的自律和他律,把好信息的扩散关。网络舆论监督如果没有广大网友转帖、跟帖来扩散其传播效果,就很难收到实效。在这个扩散过程中,网友除了发表观点之外,还会补充一些新的材料,无论是观点还是材料,发布者都应该为其真实性负责。

最后应从法律层面严苛发布、传播网络虚假信息行为,提升造谣、传谣者的违法成本。网络舆论监督中虚假信息泛滥,跟相关政策法规不健全、类似违法行为得不到相应处罚有关。在整治网络虚假信息的立法中,应对各环节虚假信息责任人严格的惩罚措施。

(二) 偶然性问题

1. 网络舆论监督的偶然性之忧

许多成功的网络舆论监督案例都隐藏着偶然性。以2012年陕西“微笑局长”杨达才为例,要是没有发生在延安的特大车祸,要是杨达才因其他原因没有到现场,要是他没有在车祸现场微笑,要是他的微笑没有被人拍下并发到网上,要是他之前也没有被拍那么多戴名表的照片……,要是其中某个“要是”不存在,可能这位被网络舆论监督拉下马的贪官“表哥”依然安坐如山。再看看南京“天价烟局长”事件、广西“局长日记门”、武汉“经适房六连号”事件等等,哪个成功的网络舆论监督案例背后没有诸多偶然呢?这种偶然性不能不让人们对网络舆论监督的前景表示担忧。

一方面,落马贪官不良示范效应。被命中贪官纷纷落马的事实,在彰显网络舆论监督威力的同时,也在给没被命中的贪官提供镜鉴,越来越多的官员开始注重自身的公众形象。越来越少的贪官在公众面前露尾,但这并不妨碍他们贪,甚至可能更贪,“一个表哥倒下去,千万个表哥藏起来”的示范效应,将会使网络舆论监督素材日渐稀缺,难以为继。

另一方面,表象与事实的错位风险。车祸现场微笑、戴名表、抽天价烟等都是表象,这些表象都被网络舆论监督指向了贪腐,也循此指向揪出了贪官。如果就此认为这就是网络舆论监督应走之路,那就进入了误区。车祸现场微笑是道德问题,戴名表、抽天价烟是个人生活取向,只要在合法收入允许范围内,跟贪腐不搭边。事实上,有关部门对这些涉案官员的处理,也并没有停留在这些表象,而是基于更多鲜为人知的贪腐事实。可以说,网络舆论监督的高命中率,是基于官员贪腐问题普遍且严重这一现实,而表象不过成了导火索而已。而表象与事实的对应也只是一种偶然,如果有关部门找不到涉事官员贪腐的有力证据,网络舆论监督也就难免会出现虎头蛇尾,甚至有可能根本就不符合一开始的贪腐指向,使网络舆论监督陷入尴尬。

2. 必然性之路何去何从

网络舆论监督要走出偶然性困境,步入必然性之路,涉及到加大政府信息公开力度和网络舆论监督规范化运作这两个方面因素。

就加大政府信息公开力度而言,虽然各级政府在信息公开方面做了许多工作,但是其公开力度离群众的要求还有一定的差距,特别是涉及领导干部的信息公开还做得不够,尚不能把领导干部纳入公众舆论有效监督视野。官员财产申报制度在国外行之有效,而在中国却步履艰难。早在1994年,第八届全国人大常委会就将《财产申报法》正式列入立法规划,可是这部法律至今没有出台。1995年出台的《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》,以及2010年新颁布的《关于党员领导干部报告个人有关事项的规定》,“仍然局限于只申报不公示的党内规范”^[7],党内规范至多为组织监督提供依据,舆论监督很难获取这些信息。可喜的是,一些地方如广东已经在试点领导干部财产申报公开制度,要求“领导干部财产申报后,要在一定范围内公开,接受人民群众的监督”^[8]。我们坚信,从局部试点到全国推行,从一定范围内公开到全面公开,推行完善的领导干部财产申报公开制度不会太久,在加强制度反腐力度的同时,也必然为舆论监督特别是网络舆论监督提供更大的发展空间。

就网络舆论监督规范化运作而言,由于大部分网络舆论监督由网民自发进行,其规范化程度和专

业化水平远远不及传统媒体舆论监督,因而其可信度和精准度受到一定程度影响。网络舆论监督要规范化运作,发稿网站是否拥有独立新闻采编权至关重要。当前国内新闻网站中只有传统新闻媒体创办的新闻网站拥有独立采编权,新浪等商业性新闻网站则不具备独立采编权,而这类网站由于受众面广,刊发在微博、博客上的舆论监督影响大。如果能够允许部分公信度高、影响力大、职业操守好的商业性新闻网站拥有独立采编权,就会大大推进网络舆论监督规范化运作。另外,网络舆论监督的重心也应该从“结果监督”向“过程监督”倾斜,使“预防腐败”优于“惩治腐败”,其选题范围将更为广泛。

(三) 侵权问题

1. 不该忽视的网络侵权

网络舆论监督在彰显其反腐威力的同时,也容易侵犯监督对象及相关人员的合法权益,无论是否引起诉讼,都会对网络舆论监督的公信度造成不良影响。具体而言,网络舆论监督过程中的侵权现象主要表现为“网络舆论监督权和名誉权的冲突,网络监督权和隐私权的冲突,网络舆论监督和保守国家秘密的冲突,网络舆论监督和司法权的冲突等等”^[9]。网络舆论监督侵权现象频发,主要有以下几个方面的原因。

一是缺乏保护监督对象合法权益的社会意识。但凡监督对象露出贪腐苗头,势必在社会上形成“贪腐官员人人喊打”的舆论氛围,为其简单贴上“坏人”标签在所难免,贪官理应遭到“雨点般拳头、潮水般责骂”的群体意识占主导,很少有人顾及对其合法权益的保护。对贪官的责罚最终都要进入司法程序,法律在惩罚其不法行为时,也要保护其合法权益。无论是网络媒体有组织性的,还是广大网民自发性的,网络舆论监督都应严守法律规范。

二是情绪化判断导致观点偏激。网络舆论监督中网民容易被监督事件激发的情绪所左右,从而丧失理性判断能力。最高人民法院研究室负责人认为,一些网民出于朴素的善恶意识、正义观念、嫉恶如仇思想和同情弱者心理等人之常情可以理解,但是在并不了解全面情况和因果关系的情况下,轻率出手,置法律于不顾,随意进行个人道德审判,就超出了正常舆论监督的范畴^[10]。网络舆论监督应该以事实为依据,发表观点也应在全面把握事实基础上的理性表达。

三是语言暴力危害不浅。网络舆论监督中语言暴力主要体现在两个方面:一是网民针对监督对象在表达意见时爆粗口、说脏话,言辞激烈;二是针对不同意见肆意攻击、谩骂。语言暴力既伤害了对方,又降低了网络舆论监督的品格。

四是无底线搜索侵犯隐私。一旦某个官员进入

网络舆论监督视野,网友都会发挥网络搜索的强大功能,将这位官员相关不相关的信息暴露无遗。如“人肉搜索”将搜索对象的家庭住址、家庭成员情况等个人私密信息公布在网络上,严重影响了他人的正常生活。

2. 两个向度的平衡与规制

如果单向度强调对监督对象的权利保护,就有可能导致监督对象以侵权为由恶意诉讼,在使网络舆论监督主体官司缠身、耗费时间和精力时,也会束缚监督主体手脚,因担心侵权引发诉讼而怯于监督。这样做的后果,不仅制约了网络舆论监督的发展,而且助长了监督对象的嚣张气焰,有违防范侵权的初衷。因此,必须从有利于网络舆论监督健康发展的向度思考侵权问题。

从保护监督对象合法权益的向度看,应该在普遍性与特殊性之间寻找平衡点。一方面,作为监督对象的公共官员和公众人物应该享有普通公民享有的、受法律保护的名誉权、隐私权等基本权利,这是监督对象合法权益的普遍性。而中国现行法律对公民名誉权、隐私权等权利缺乏系统规定,保护这些权利也缺乏可操作性,因此,尽快完善相关法律法规至关重要。另一方面,监督对象作为公共官员和公众人物的角色和身份决定他们比普通公民享有更少的名誉权、隐私权,这是监督对象合法权益的特殊性。在现代法律体系比较完善的西方国家,都重视对监督对象合法权益特殊性的限定。美国司法机构在平衡舆论监督和隐私权过程中有三条原则:即公共官员的隐私权适当克减,公众人物的隐私权适当克减,符合公众合理关注和具有新闻价值的隐私可适当克减^[11]。在普遍性与特殊性的平衡中,还应该特别注意相关性。一是与监督对象相关人员的合法权益保护问题。如监督对象的家庭成员等,如果他们与监督事件无关,其合法权益应该跟普通公民一样受到保护。二是与监督对象相关而与监督事件无关部分的合法权益保护问题。如监督对象的家庭住址、住宅电话、家庭成员信息等,跟监督事件无关,也应跟普通公民合法权益一样受到保护。

从有利于网络舆论监督健康发展的向度看,应该在限制性和倾斜性之前寻找平衡点。强调对监督对象合法权益的保护,从另一个角度来说,也是为了规范舆论监督主体的监督行为,防止其滥用权力,这是对网络舆论监督的限制性。网络侵权事件频发的事实说明,对网络媒体和网民监督行为的规范还做得不够,应该健全相应的法律法规。不过,网络媒体和网民不具备国家有关部门和专职人员那样的调查条件,对监督事件的把握难免会出现偏差,因此,在司法事件中对网络舆论监督应有一定的倾斜性。在美国,受到批评报道的政府官员如果要起诉新闻媒

体,必须自己举证证明记者的报道“恶意”,否则法院不予受理;而“恶意”是一个很难证明的主观因素,因此法院审理的这种名誉侵权案并不多^[12]。当然,网络舆论监督不能因为有司法倾斜性的庇护就无视监督对象的权益保护,应更加严格遵守相关法律法规,最大限度降低诉讼风险。

三、网络舆论监督反腐的制度建构

网络舆论监督要克服现实问题,发挥独特优势,彰显反腐威力,必须有制度方面的充分考虑。从网民层面、媒体层面、政府层面多方发力,共同致力于网络舆论监督的健康、有序、实效。

(一)从网民层面看

1. 基于有限实名制的自律

至2012年6月底,中国网民规模达5.38亿,网民继续向低学历人群扩散,网民中初中学历人群占比由2011年底35.7%上升至37.5%,小学及以下学历人群占比由2011年底8.5%上升至9.2%,初中及以下学历网民占46.7%,达2.51亿人^[13]。显然,忽视低学历网民大量存在的现实奢谈提高网民整体素质是不现实的。当然,这并非说网民自律没有必要,相反,网民自律的重要性更加突出。

目前,有限度推行网络实名制是促进网民自律的重要措施。这种有限度主要包括三个层面的涵义:一是在整体推行网络实名制时机尚不成熟的情况下,可以先在网络舆论监督领域推行实名制。二是为有效保护匿名信息源,可推行前台实名和后台实名相结合的网络实名制。三是为有效保护网民个人信息,可推行不完整信息的网络实名制,只要核心信息能确认网民真实身份即可。

2. 基于法律规范的他律

他律是自律的前提和条件,没有良好的他律手段,自律也会显得苍白无力,而法律规范应该是他律的基础。

首先要尽快出台网民行为规范的法律法规,使网民自律有一个基本框架,也使有关部门查处网络违法行为有法可依。虽然现有相关法律法规部分条款也对网民行为有一定的约束力,但是针对性和操作性都还比较欠缺,因此出台专门法规很有必要。

其次是网络媒体应确定相应行为规范。在法律法规框架内,刊发舆论监督信息的网站应制定相应的网民行为规范,并履行对网民行为进行监管的义务,把网民不法行为的不良影响控制在萌芽状态。

再次把网络素养教育纳入国民教育体系。媒介素养是国民素质的重要组成部分,互联网作为国民接触最广、最频繁的媒介,其网络行为直接关系国民素质的整体风貌。因此,应该把包括网络素养在内的媒介素养教育纳入国民教育体系,使公民从小培养良好的网络行为习惯。

(二)从网媒层面看

1. 网络舆论监督平台建设机制

无论什么网站和栏目都可以刊发舆论监督信息,这是当前中国网络舆论监督平台呈现的散乱无序状态。而要强化网络舆论监督平台建设可从外部建设和内部建设两个方面入手。

从外部建设看,应着力培育网络舆论监督主流媒体平台。传统媒体所属新闻网站的舆论监督专业性强,但影响力不够;而部分商业网站的舆论监督影响力大,可是专业性又不足;至于那些以舆论监督为名的专门网站,无论是专业性还是影响力,都成了发展瓶颈;制度反腐的网络平台,具备权威性优势,却又缺乏媒体属性。可以说,目前中国还缺乏专业性和影响力兼备的主流网络舆论监督平台。有关部门应该从腐败治理高度,打通传统媒体新闻网站、商业网站、舆论监督专门网站、制度反腐网络平台之间的渠道障碍,打造整合各方优势和资源的主流网络舆论监督平台。

从内部建设看,应着力进行网络舆论监督的分类管理。网络信息的海量性给低关注度信息更窄的传播空间,而网络舆论监督信息在整个网络信息中占的比重很小,如果跟其他信息混杂,就更难产生广泛影响。从目前网络舆论监督信息在各类网络平台的呈现状况看,与其他信息混杂比较普遍,特别是在论坛、博客、微博等平台,大量舆论监督信息转瞬即逝,只有少量高关注度舆论监督信息才能被网友持续关注,并取得良好效果。要把更多的网络舆论监督信息从海量的其他信息中凸显出来,就应该进行分类管理。首先要让网络舆论监督在形式上更集中、更醒目,可在相关网络平台的显著位置设置网络舆论监督栏目、专题、链接、快捷搜索入口等。其次要在内容上有专业团队和规范管理,满足网络舆论监督健康发展的需要。再次是在内部管理政策上倾斜,鉴于网络舆论监督具有政策风险强、调查取证难度大等特殊性的特殊性,在资金扶持、福利待遇等方面应更优惠。

2. 网络舆情监测与引导机制

传统媒体舆论监督的主动权在媒体,是媒体主导的舆论引导模式,网络舆论监督的主动权在网民,是网民主导的舆论引导模式。由于网民成分复杂、观点各异,网民主导的舆论引导容易出现观点偏激等导向偏差,所以网络舆论监督中的舆论引导不能出现媒体缺席。从网民主导向网媒主导,这是网络舆论监督中舆论引导转型的方向。一方面,要允许网民充分释放情绪、发表意见,因为这些信息有助于对舆情的准确把握。另一方面,又要密切关注舆情,并进行正确的引导,这个任务应该由网媒完成。在舆情监测基础上引导舆论,网络媒体可以通过议程设置和意见领袖来掌握主动权。

就议程设置而言,网络舆论监督的信息来源应该实现从“被动等待”向“主动出击”转向。大多数网络舆论监督都由网民上传的信息引发,网络媒体对网民什么时候会上传舆论监督信息,会上传什么样的信息,由此引发的网络舆论监督会怎样发展,显得比较茫然,缺乏充分准备,通常只能消极应付。这样不仅不能使网络舆论监督常态化,而且也不利于舆论导向把握。要改变这种状况,网络舆论监督可以从两个方面强化议程设置,一是从选题方面,可以从众多线索中精选一些典型个案做深度的舆论监督;二是从内容方面,可以针对性设置一些话题,引导网民针对这些话题展开讨论。

就意见领袖而言,网络舆论监督的舆论引导应该实现从“意见混沌”向“观点明晰”转向。井喷式的意见杂陈、情绪化的语言表达,使网络舆论监督失去理性、包容性、建设性,群体狂欢背后缺乏更多深层次的思考,原因在于意见领袖缺席。原本也有一些自由状态的意见领袖活跃在网络舆论监督中,可是一旦他们的理性表达跟部分网民的失控情绪相左时,势必遭致粗俗的谩骂,甚至被扣上帽子,其舆论引导效果被消解。其实,网络媒体应该有组织地培养一些意见领袖,让他们在网络舆论监督中站在更高层面对监督事件进行深入分析,而不是简单针对网民的不理智行为发表看法,用意见领袖的正能量抵消网络舆论的负能量,引导网络舆论良性发展。

3. 媒体间协作与创新机制

一旦某个高关注度网络舆论监督信息在网上曝光,各网站往往会遍地开花,以排山倒海之势形成的舆论狂潮把事件各方推到风口浪尖,一个个成功的网络舆论监督案例似乎说明网络媒体无需动员,无需组织。其实,当我们为成功案例欣喜时,也不要忘记那些失败案例的教训。如2012年8月的哈尔滨垮桥事件,有关部门公布的最终处理意见是货车超载,而非桥梁质量问题,与网络舆论监督的指向相去甚远。究其原因,除了当地政府部门信息不透明之外,网络舆论监督乏力也是不可忽视的,网民对桥梁质量的质疑之声不断,可是很少有媒体去接近真相并揭示真相。虽然很多时候网络舆论监督的最终效果不取决于监督本身,而取决于政府部门的态度,但是要取得好的效果还需要网络媒体不懈努力。而这种努力,除了每个媒体组织之外,媒体间的协作与创新不可或缺。

一方面,网络媒体之间的协作与创新。网络媒体间相互转发已经扩大了网络舆论监督的影响面,那么协作与创新就要立足于提升网络舆论监督的质量和影响力。当前尤为迫切的是传统媒体所属新闻网站与影响大的商业网站之间的协作与创新,把前者的采编权与后者的社会影响进行优势嫁接,共同

打造高质量的网络舆论监督报道。

另一方面,网络媒体与传统媒体之间的协作创新。广播、电视、报纸等传统媒体拥有网络媒体不及的公信力、专业化等优势,而网络媒体拥有传统媒体不及的互动性、快捷性、海量性等优势,把网络媒体与传统媒体进行资源整合,就会形成立体的舆论监督之网。

(三)从政府层面看

政府是舆论监督的起点,因为政府是舆论监督对象,舆论监督的信息源在政府那里。政府同时又是舆论监督的终点,舆论监督涉及问题的最终解决都得靠政府。因此,网络舆论监督反腐要制度化,自然离不开政府层面的制度考虑。建立政府回应机制尤为重要^[14]。

1. 政务信息公开机制

推进政务信息公开是保障公民知情权的需要,也是丰富信息源,确保网络舆论监督常态化的需要。当前中国政务信息公开的重点在于:首先,努力促进与群众利益直接相关的公共政策方面信息的公开;其次,及时公开公共财务的使用情况;最后,完善党政机关领导干部的财产申报制度^[15]。不过,政务信息公开方面还存在两个方面的问题:一是依法应该公开的,而没有公开或者公开不彻底,或公开不主动,或公开不及时。有关部门应经常组织《政府信息公开条例》执行情况的检查,促进政务信息公开。二是公众认为应该公开,要求公开而又遭到拒绝。随着公众维权意识的加强,这方面矛盾也日趋凸显,不过,涉及部门通常以“不属于公开范围”为由拒不公开,最后也就不了了之。值得一提的是,2012年郑州消费者赵正军诉卫生部拒绝公开生乳国标制作过程中审评委员会的会议纪要一案,北京市一中院做出了有利于维护公众知情权的判决,要求卫生部在15日内重新对其提出的申请作出答复^[16]。这个判例对公众选择法律渠道维护知情权具有积极示范意义。

中国政务信息公开机制建设还有很长一段路要走,法制推动、政府自觉、公众监督等都不可或缺。

2. 舆情快速反应机制

网络传播在迅速扩大网络舆论监督影响力的同时,也放大了其负面效应。而政府部门要对网络舆论监督因势利导,最好的办法就是建立网络舆情快速反应机制,及时处置所涉及问题,掌握舆论引导的主动权。

可是,一些地方政府部门及相关领导对网络舆论监督缺乏足够重视,养成打压传统媒体舆论监督的惯性,以为靠网络公关删帖等手段同样能够钳制网络舆论监督,殊不知,丑态毕现,适得其反,错过事件最佳处理时机,丧失主动权,严重损害了政府的公信力。而且,对于网络舆论监督涉及的腐败案件,如

果治理腐败职能部门介入不及时,还会“错过反腐败的最有利时机,使被举报人销毁证据、转移财产、订立攻守同盟等对付组织和司法机关调查,给案件查处带来难度”^[17]。这既影响网络舆论监督的效果,又不利于反腐败工作的开展。

实际上,政府对网络舆情的快速反应,既是一种态度——一种正确接受并积极应对网络舆论监督的态度,又是一种方法——一种变被动为主动,掌握网络舆论主动权,赢得公信力的方法。

3. 事件调查督办机制

网络舆论监督对事件涉及的地区、单位及个人有一些负面影响,这是在所难免的。如果处理得好,就会给公众留下有关部门“不护短、闻过则改”的正面印象,较好地冲抵了网络舆论监督的负面效应。如果处理不好或者拖着不处理或者不了了之,就会给公众留下这个地方“官官相护、有违民意”的负面印象,与网络舆论监督的负面效应叠加,对政府形象和公信力产生更大的负面影响。因此,政府部门应强化网络舆论监督涉及事件的调查督办机制。

调查督办应注意两个方面的问题:一是本着公正求实的原则,深入调查,回答网民质疑,还原事实真相。在调查处理中,既不能偏袒监督对象,消极应对网络舆论,又不能迫于舆论压力,迎合网民舆论,对监督对象不公。二是本着信息公开的原则,及时公布处理结果,使公众看到政府反腐败的诚意和决心。

总之,网络舆论监督只有在制度建构中克服自身问题,才能成为惩治和预防腐败的一股重要力量。

参考文献:

- [1] 中国的反腐败和廉政建设[N]. 人民日报,2010-12-30(14).
- [2] 毕洪海. 网络监督需与体制内监督对接[N]. 法制日报,2009-03-11(03).
- [3] 张军. 网络舆论监督与中国行政腐败的预防治理[J]. 陕西社会主义学院学报,2010(3):36-39.
- [4] 孝金波,游海滨. 人民日报与人民网“网络监督”联合调查结果分析[N]. 人民日报,2009-02-03(8).
- [5] 张宇红. 网络舆论监督在反腐倡廉中的作为[J]. 中国地市报人,2012(5):60-61.
- [6] 建立健全惩治和预防腐败体系2008-2010年工作规划[M]. 北京:中国方正出版社,2008.
- [7] 朱向东,杜文雅. 我国出台财产申报法势在必行[J]. 行政论坛,2011(4):78-83.
- [8] 黄丽娜. 广东试点领导干部财产申报公开制度[N]. 羊城晚报,2012-05-10(A06).
- [9] 吴建华,班生. 当前我国网络舆论监督存在的问题和解决路径[J]. 南京政治学院学报,2009(3):59-62.
- [10] 王斗斗,袁定波. 网络舆论监督谨防侵犯隐私权[N]. 法制日报,2009-10-30(05).
- [11] 展江,张金玺等. 新闻舆论监督与全球政治文明[M]. 北京:社会科学文献出版社,2007:113-114.
- [12] 杨亮庆. 美国记者:政府官员起诉媒体须证明报道为恶意[N]. 中国青年报,2004-07-15.
- [13] 中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL]. [2012-01]. 中国互联网络信息中心网站, <http://www.cnnic.net.cn>.
- [14] 管人庆. 论网络政治表达的政府回应机制[J]. 天府新论,2012(1):1-8.
- [15] 张志强. 试论网络监督与制度反腐的有效对接[J]. 河南教育学报,2011(3):107-109.
- [16] 何欣. 拒绝公开信息卫生部被判再议[N]. 北京晨报,2012-10-23(A14).
- [17] 孔祥学. 切实发挥网络监督在反腐败斗争中的积极作用[J]. 辽宁行政学院学报,2010(10):68-69.

On the Systematization of Anti - corruption of Internet Supervision by Public Opinion

ZHANG Chunlin

(School of Journalism and Communication, Sichuan International Studies University, Chongqing 400031, P. R. China)

Abstract: The Internet supervision by public opinion has the unique advantage of anti-corruption, but is subject to truth, contingency and tort. These problems are related to system causes, so constructing relevant system is very important for anti-corruption of Internet supervision by public opinion. From the perspective of users, self-discipline based on limited real-name system and heteronomy based on legal norms are equally important. From the perspective of the media, we should establish platform construction mechanism of Internet supervision by public opinion, monitoring and guiding mechanism of Internet public opinion, media cooperation and innovation mechanism. Looked from the government, we should focus on promoting information disclosure mechanism of the government, rapid reaction mechanism of public opinion, investigation and handling mechanism of the incident.

Key words: Internet; supervisory by public opinion; anti-corruption; systematization