

政治文明与新闻立法

□钟沛璋(北京)

中共十六大再次重申依法治国的基本方略,并且确定到2010年形成中国特色社会主义法律体系。这使我想制定中华人民共和国新闻法,应该提到议事日程了。

本来,新闻立法,早在二十年前就提上了议事日程。十年“文革”时期,“四人帮”无法无天,我国的新闻事业横遭摧残。粉碎“四人帮”后,《人民日报》等一些报纸,曾冲破重重阻挠,为拨乱反正做出了贡献。但是人们深深感到封建专制和所谓“左”的流毒,远未肃清。新闻界和有关方面纷纷要求新闻立法,以保障新闻和言论出版自由。在1978年的第五届全国人民代表大会和政治协商会议上,即有代表和委员提出要求新闻立法的提案。我到中宣部新闻局工作不久,1983年召开的六届人大一次会议上,黑龙江代表王化成、王士贞,湖北代表纪卓为,再次提出要求制定中华人民共和国新闻法的建议。

在1982年召开的中共第十二次全国代表大会的报告中,胡耀邦号召要建立高度文明、高度民主,全面开创社会主义现代化建设的新局面。因此当全国人

大把制定新闻法的建议转到中宣部新闻局后,我深感制定中华人民共和国新闻法是一件大事。要使我国新闻事业,能适应建立高度民主、高度文明、全面开创社会主义现代化建设新局面的需要,我感到新闻局至少要从三方面做出努力:第一,要推动新闻观念的改革,从单纯为某种宣传服务的工具,改变为为党和人民和现代化建设服务的大众传媒;第二,从体制上实现党政分开,从新闻传媒由党统管,改为党管宣传思想方针,政府保障新闻事业发展,推动恢复政府管理新闻出版机制——新闻出版署;第三,推动新闻立法,落实我国宪法中早就规定的人民有言论、出版自由的权利,保障新闻自由。因此,当我接到全国人大转来的建议后,经请求部领导同意,就约请全国人大法制工作委员会和教科文卫委员会办公室的同志座谈,共同商议筹备制定新闻法的有关事宜。在座谈中,大家认为从新闻工作实践情况看,制定一部新闻法是十分必要的。现在记者和人民群众利用新闻手段发表意见、开展批评的权利有时得不到保障;某些新闻报道有诬陷、诽谤他人的情况,或因报道失实损害他

人的名誉、利益;报道中泄露党和国家机密的事件时有发生;等等。同时,随着国际文化交流的发展,外国记者在华活动及国外新闻作品的散发、传播也存在不少问题。因此,制定中华人民共和国新闻法,对于发展社会主义民主、保护人民的言论出版自由权利,对加强党国家对新闻事业的领导和管理,对于促进国际文化交流等都是有益的。

国际上,不少国家都有专门的新闻法规。大家同意由人大教科文卫委员会牵头,成立新闻法起草小组。同时大家认为,要有一位德高望重、热心的、在新闻界有影响有经验的同志来领导这件正作。找谁呢?大家想到当时任全国人大教科文卫委员会副主任又是全国新闻学会联合会会长的胡绩伟。他是有五十年工龄的新闻老战士,在《人民日报》先后担任副总编、总编辑和社长就达三十一年。在大家座谈的基础上,我起草了一份《关于着手新闻法的请示报告》。报告中阐述制定新闻法的必要性后,提出了三点建议:

一、由人大教科文卫委员会牵头,胡绩伟同志负责,并协调新闻、法律等有关部门同志参加,组成起草小组。人大常委会法制委员会和中宣部新闻局积极参加协助。

二、广泛调查研究,收集资料,包括

新闻立法的历史和现状,各国新闻制度和新闻法的情况等,为起草做准备工作。

三、在进行一段工作以后,再向中央作一次报告,请示起草新闻法的指导思想及一些原则问题。

这个报告在1984年元月3日送给中宣部领导同意后,送给当时中央主管宣传的胡乔木同志。胡乔木对胡绩伟在“人民性”新闻观等问题上抱有反对的看法,但他还是在1月16日批示同意了这个报告。报告送给了全国人大委员长彭真同志,他在当天即1月17日就批示:同意。

这样,全国新闻界共同关注的一件大事,中华人民共和国新闻法的起草筹备工作,在1984年元月就开始了。胡绩伟依靠人大教科文卫委员会文化组的力量和借助外单位的力量,开展了四方面的筹备工作。一、收集全国人大和全国政协历次会议上关于新闻立法的提案和发言;二、收集我国新闻界、知识界和多方面有关新闻立法的文章和材料;三、收集我国历史上新闻法规的文本和世界多国新闻法文本;四、关于新闻出版自由和新闻立法的理论阐明。为了增强对新闻法的研究,同年5月,全国人大教科文卫委员会同中国社科院新闻研究所共同组织了“新闻法研究室”,设在社科院新闻研究所内;并决定出版不定期的《新闻法通

讯》，以刊登有关资料和研究成果；编辑出版了两本《各国新闻出版法选辑》。胡绩伟还带领新闻研究室的同志在北京、上海、广州、成都、重庆等地召开了新闻界和法学界的座谈会，广泛听取多方面对制定新闻法的意见。胡绩伟还大胆的想到，要听听处于资本主义制度下香港新闻界人士对国内修订新闻法的看法。在靠近香港的深圳，分批约请 20 多位香港新闻界人士进行座谈。香港新闻界的同行，对这一开放、开明之举，很感振奋，也发表了许多恳切的有见解的意见。与此同时，新闻法的起草工作也在积极进行，前后拿出了多次草稿，到 1988 年 4 月形成了中华人民共和国新闻法草案第三稿。

正当新闻法的起草工作有条不紊积极开展的时候，胡乔木对这位主张新闻“人民性”的新闻老战士，却越来越不放心了。当时胡乔木是中国社科院的院长。1985 年 11 月，社科院党组按照胡乔木的指示做出决定：“新闻所不再设立新闻法研究室”，取消起草新闻法的任务。成立新闻研究室，是人教科文卫委员会同社会科学院共同商定成立的。现在社科院单方面决定取消，显然是不合理的。新闻所一再申诉交涉，这样拖了几个月，到第二年的四月份，胡乔木要他的办公室打电话告诉社科院办公室，说这事找中

宣部解决。这“皮球”最后踢到了中宣部新闻局。我接着当时中宣部长朱厚泽同志的意见，“新闻法的事，既然是定下来的事，就不要因为某老同志一句话就停下来”，与社会科学院交涉。社科院说要中宣部正式文件。我请示朱厚泽，给社科院去了正式文件：“中央领导最近再次提到新闻法制问题，取消为这个起草工作服务的研究室，似不妥。还是将起草工作的机构健全起来，积极作好起草工作为好。”这样新闻法研究室总算没有被取消，起草工作继续进行。

到了 1987 年 1 月，我曾多次向中央建议成立的国务院新闻出版署终于宣告成立了。按照胡乔木的指示，新闻出版署宣布：“新闻出版署的主要任务是起草关于新闻、出版的法律、法令和规章制度……”这样，人大教科文卫委员会就不再负责新闻法起草了，只是对新闻立法进行研究。半年后，新闻出版署于 1987 年 7 月拿出了一份《中华人民共和国新闻出版法(送审稿)》。在听取多方面的意见后，到 1989 年 1 月，新闻出版署又拿出了《新闻法》和《出版法》两个新稿。但是风云突变，半年之后发生了“六四”政治风波，新闻法的起草工作也就完全停顿下来。

之后，在人大、政协和其他会议上，虽然还有人一再提出要制定新闻法，但

是有关领导部门对此已毫无兴趣了。1994年一位主管新闻的副部长公然说：“新闻立法对党和国家不利，西方国家也不是都有新闻法嘛！苏联东欧搞新闻法，搞得国家一片混乱。搞新闻法，还要宣传部干什么！”这位高官的这番高见，的确可以使许多人的头脑冷静下来。我国新闻法的起草工作，所以遇到重重阻力，以至二十年来处于难产，原来在思想上有很多问题需要澄清。而要澄清这些问题需要学点国际知识和当代政治文明常识，如：

为什么要有新闻法？怎样的新闻法对谁有利，对谁不利？

党的宣传部是干什么的？有了宣传部是否就可以不要新闻法？世界上哪样的国家是有宣传部而不要新闻法的？

苏联东欧是怎样出现“国家一片混乱”的？是因为有了新闻法出现混乱，还是因为原来存在“无法无天”（如戈尔巴乔夫大讲“公开性”时苏联没有新闻法，后来乱了套才想到修订新闻法）？

为什么西方有的国家有成文法，有的国家没有成文法而是按判例行法的？是不是没有成文法的国家就不是依法治国，而可以按着某个领导部门（如宣传部）的长官意志行事，以官治国，可以不讲宪法规定的民主？

俱往矣，二十年弹指一挥间。党的十

六号召我们要往前看二十年：“综观全局，二十一世纪头二十年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期”。我们要在这期间“全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会”。全面建设小康社会的目标，不光包括经济方面，还包括“社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实，人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障”。因此，制定保障人民新闻自由权益的中华人民共和国新闻法正当时。

新闻立法正当时，是因为我们在上世纪八九十年代已经做了大量制定新闻法的基础工作。完成新闻法的制定工作，是顺乎民心，驾轻就熟，顺理成章的事情。

新闻立法正当时，是因为经济全球化在迅猛发展，科学技术在迅猛发展，互联网已成为全球网络。我国已经加入世界贸易组织，我们已面对作用于传媒的国际因素的诸多挑战。闭关锁国已经是不可能了。要与国际接轨，在国际竞争中争得主动，而不被边缘化和淘汰，就必须制定能适应现代化社会需要和应对全球化挑战的新闻法。

新闻立法正当时，那么是否还有什么思想问题需要解决的呢？我想起刚议

论新闻法时,一位高级权威说过的话:“在国民党统治时期,制定了一个新闻法,我们共产党人仔细研究它的字句,抓它的辫子,钻它的空子。现在我们当权,我看还是不要新闻法好,免得人家钻我们空子。没有法,我们主动,想怎样控制就怎样控制。”这的确是需要解决的根本问题:作为执政的共产党,是站到原来国民党反人民的立场上去,千方百计地来限制、控制人民的民主权利呢?还是执政为人民,代表最广大人民的利益,千方百计地来保障人民的民主权利,依法治国,保障新闻自由?

行文至此,看到报载国家新闻出版署副署长柳斌杰的谈话,他指出:“新闻出版行业思想解放还不够,影响了新闻

出版业的发展。目前还是管得过死,干涉过多,缺乏产业意识,市场秩序不好。”他预言:“今后三到五年是关键时期。搞得不好,我们的新闻出版业增加了活力、壮大了实力、提高了竞争力,就能和西方发达国家的跨国公司一起竞争;搞不好,会很被动。市场竞争不同情弱者,我们应当有一种紧迫感。”这样高瞻远瞩的分析,是令人鼓舞的。但柳斌杰又顾虑新闻法“过早出台可能不利于新闻传播的发展。”任何立法,要求一步到位,十全十美是难以做到的。但是有法总比无法无天,或以人代法要好。只要我们本着他谈话中强调的“解放思想,与时俱进”,我们终能制定出适合我国国情能保障人民言论新闻出版自由的新闻法。

阅读 3:

对宪政建设的一点建议

□冯兰瑞(北京)

今年春夏,SARS肆虐,其间一段日子颇为紧张。现在疫情已经遏止,是应该冷静地思考一番的时候了。

教训之一是制约与监督不力。我国没有建立起国家权力机关之间的制约和监督制度,缺少分权制衡机制。政府权力高度集中,可以为所欲为,也可以“不作为”,人民代表大会作为监督机关都不说话,老百姓其奈我何?我国宪法规定:“中

华人民共和国一切权力属于人民”。“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”这就是说,中华人民共和国“主权在民”,人民是国家的主人,由人民当家作主管理国家事务。通过各级人民代表大会选举各级政府,对政府机关和