

新媒体环境下中国新闻管理与舆论引导问题、趋势分析

柳斌杰 郑雷

摘要

坚持正面宣传为主与依法管理相结合的舆论引导机制，是党中央确立的新闻舆论工作的基本方针，也是党委和政府进行新闻传播管理和舆论引导时的宏观指导原则。这个机制需要进一步建立和完善，从主体方面来看，党委、政府、行业协会、媒体必须合理发挥应有的作用；从制度方面看，必须从正面宣传为主与依法管理结合机制、舆论研究机制、假新闻治理机制三个方面，增加有效制度供给；从法律方面看，当前中国新闻传播领域法律体系并不完善，一部完整的新闻传播类的法律还在准备过程中。

关键词

新闻制度、正面宣传、新闻法制、智能化、媒体融合

作者简介

柳斌杰，原国家新闻出版总署署长，第十二届全国人大常委、教育科学文化卫生委员会主任委员，中国出版协会理事长，清华大学新闻与传播学院院长，博士生导师。

郑雷，美国南加州大学安纳伯格新闻传播学院博士后，清华大学新闻与传播学院博士，电子邮箱：lz_106@usc.edu。

Analysis of problems and trends of journalism management and public opinion guidance in China under the new media environment

LIU Binjie ZHENG Lei

Abstract

Adhering to the public opinion guidance mechanism combining positive publicity and legal management is the basic policy of the journalism and public opinion work established by the Party Central Committee, and also the macro guiding principle when the party committee and the government conduct journalism and communication management and public opinion guidance. This mechanism needs to be further established and improved. From the perspective of the main body,

the party committee, the government, the media association, and the media must play their due role reasonably. From the perspective of institution, we must increase effective institutional supply from three aspects: the mechanism of combining positive publicity with legal management, the research mechanism of public opinion and the governance mechanism of fake news. From the perspective of law, China's current legal system in the field of journalism and communication is not perfect, and a complete law on journalism and communication is still in the process of preparation.

Keywords

Journalism institution, Positive publicity, Journalism legal system, Intelligence, Media integration

Authors

Liu Binjie is the former director of the GAPP, member of the Standing Committee of the 12th National People's Congress and chairman of the Committee for Education, Science, Culture and Health, chairman of the China Publishing Association, dean of the School of Journalism and Communication, Tsinghua University, doctoral supervisor.

Zheng Lei is a postdoctoral fellow at the Annenberg school for communication and journalism, University of Southern California, USA, and Ph.D of School of Journalism and Communication, Tsinghua University, Email: lz_106@usc.edu.

新闻管理和舆论引导是党和国家的大事，关乎意识形态的稳定和国家政权的稳定，关系到国计民生与老百姓的切身利益。从本质上来说，新闻管理影响舆论引导，对新闻传播进行管理是为了实现更好的舆论引导。让舆论更加正确，保证引领方向，是加强新闻管理的根本目的。本文将从新闻舆论主体的职能与趋势、有效制度供给、新闻传播法律体系三个角度进行相关论述，对如何完善当前中国新闻管理制度和舆论引导能力进行讨论。

一、新闻管理与舆论引导的理念

坚持正面宣传为主与依法管理相结合的舆论引导机制，是党中央确立的新闻舆论工作的基本方针，是一个宏观性的、提纲挈领的方针政策。该舆论引导机制包括两个方面。一方面，要营造正面的舆论，正确引导社会公众，弘扬正能量，团结一致实现新时代的奋斗目标；另一方面，要强调依法管理，对新闻传播的管理要以法律为依据、为准绳，同时依法限制一些错误舆论、错误思潮的公开传播。正面宣传为主与依法管理相结合，也是党委和政府进行新闻传播管理和舆论引导时的宏观指导原则。

党和政府多年的新闻实践证明，新闻管理与舆论引导必须适度、必须正

确,才能促进社会思想积极、健康的发展,才能确保意识形态的稳定。在新闻管理与舆论引导的关系中间,往往会出现一些问题。一方面,如果领导出现错误,就会限制正常的新闻传播活动,压制正确舆论,例如文革后真理标准问题讨论初期的新闻舆论工作。本来真理标准问题讨论是正确的,是对马克思主义的回归,但是真理标准讨论刚一出现,便受到了压制,有声音说这是砍旗,是要砍掉毛泽东思想,这就是领导的错误,使正确舆论不能充分展现出来,影响了正确的舆论导向。另一方面,如果管理上过于放松,又会造成舆论失控,例如十一届三中全会结束后短暂时期出现的舆论局面。当时在真理标准问题讨论过程中,对舆论的管理过于放松,出现了西单民主墙、《北京之春》等非法刊物,甚至有声音呼吁美国的卡特总统来领导中国的改革,这些杂音造成了一定的舆论失控。所以小平同志提出要坚持四项基本原则,整顿报刊,打击非法出版物,主要就是为了纠正舆论出现的问题。

适度的新闻管理和舆论引导,才能既确保主流舆论得到充分发挥,同时又防止舆论失控。唯有这样的情况下,舆论引导才有力量,才能坚持大的方向。同时,制度的好坏,对舆论具有重大的影响。一个正确的新闻管理制度,能够带来良好的舆论生态,既能让人民群众保持心情舒畅,也能使媒体真实的传递社会信息,实现较高的社会公开透明度。

我国目前在新闻管理与舆论引导的关系方面,基本上是适应的。正面宣传为主与依法管理相结合的机制,党和国家已经进行了多年的设计规划,但目前还没有完全做到,机制还不够完善,存在诸多不协调的情况。比如正面的舆论宣传在传统媒体当中能够得到贯彻,却不能在新媒体里完全贯彻;有法可依的领域,基本可以实现对新闻传播依法管理,但当前部分新闻传播领域还面临无法可依的状态。同时,因为这个机制不够完善,现在往往依靠一些部门和人来管理新闻、引导舆论。人的行为不像制度那样标准化,不同的人,也会有不同的管理方式、管理尺度,这就会带来一些问题,例如不同媒体、不同业态之间的新闻失真、舆论混乱。

既然我们已经明确了正面宣传为主与依法管理相结合的机制,就要朝着这个目标努力。只有不断完善这个机制,才能依靠制度来排除人为的错误和干扰,正确处理新闻管理与舆论引导之间的关系,从根本上解决中国新闻舆论领域长期形成的“松——紧”“宽——严”“放——收”不协调问题。

二、党委政府、行业协会、媒体的职能演进与发展趋势

在我国新闻管理与舆论引导中,主要有六个主体在发挥作用,分别是党委、政府、行业协会、媒体、公众、市场。其中,党委指明新闻传播的方向,制定新闻传

播的方针,提出新闻传播的要求,从宏观角度对新闻管理和舆论引导局面进行规划,从大的方向进行调控,这是党管意识形态、党管媒体的要求,也是党和国家机构改革后,党委统一调控新闻传播与新闻舆论的要求。政府从执法的角度,对媒体行为、公共传播行为进行考量,鼓励守法行为,处罚违法行为,同时政府也要处理与新闻传播相关的行政许可事项。行业协会要保障协会中媒体成员的利益,同时提出本行业的公约、成立道德委员会,通过自我约束实现行业自律要求,肩负道德责任,进行道德评价。媒体是新闻传播和舆论引导的主体,肩负新闻舆论宣传功能,负责传播事实真相,弘扬正能量。公众是新闻传播的受众,是舆论的主体,同时也是媒体和公共传播的监督者,媒体为人民传达信息,人民群众对媒体最有监督权。当前新媒体先天的互动性使得人民群众参与度较高,虽然主流媒体早已设置监督电话、监督信息,但与人民群众的互动性还是较弱。市场调节是自然规律问题,我国坚持改革开放的总方针,实行社会主义市场经济,市场通过经济方式对新闻传播的各方面发挥影响,如今市场化的媒体从数量到形态都在大幅增加,市场依照市场规律和规则对其进行自动调节,所以电视收视率、报纸发行量、新闻性刊物发行量都在大幅下滑,新媒体逐渐成熟的同时,也在不断吸引走传统媒体阵营中的广告,媒体市场运营竞争激烈。

这六个主体在新闻传播与舆论引导中不是孤立的个体,而是通过互动,作用于国内的新闻传播管理与舆论引导。互动关系主要表现为以下五个方面:第一,国家新闻宣传舆论方针政策影响国家法律的执行;第二,国家法律的执行影响媒体的生存;第三,市场和人民群众对媒体的选择,影响新闻舆论作用的发挥;第四,市场和人民群众的选择,影响媒体的社会效益和经济效益;第五,媒体的进步与发展,影响法律的制定和国家新闻宣传舆论方针。

当前,五个方面的互动基本上是比较好的,以下主要结合当前新闻传播管理和舆论引导发展现状,对党委和政府、行业协会、媒体的职能演进与发展趋势做进一步的阐述。

(一) 从人治向法治转变——党委政府的新闻舆论工作流变与趋势

近年来,党委和政府一再强调,要善待媒体、善用媒体、善管媒体。善待媒体就是党委政府工作人员要不断提升自身的媒介素养,尊重新闻规律,尊重新闻工作,按照新闻规律办事;善用媒体就是要善于利用传播工具,特别是最新的新闻传播手段,使新闻宣传达到最优效果,提升舆论引导能力;善管媒体就是要做到管理规则与管理方式与时俱进。当前党委和政府在这三方面都有很大的改善。过去出现一点负面的消息,被媒体曝光了一点问题,就不得了,就是天大的事情,现在媒体

上登载、指出一些问题,已经很正常了,这表明党政人员的媒介素养在提高。

改革开放以来,党委和政府在新媒体管理与舆论引导的工作中,根据新闻传播规律和媒介发展趋势,不断提出新思路,打造新理念,引导、规范中国新闻传媒的发展,满足人民群众的需求。党委政府的新闻管理与舆论引导理念的流变可以概括为以下六个方面。

第一,打造自己的传播体系。自改革开放初期,党和政府便开始提出国家传播体系建设。十一届三中全会为国家新闻传播发展带来了全新的思路 and 理念,解放思想、实事求是的指导思想,《关于建国以来党的若干历史问题的决议》等重要文件,为党中央及时调整新闻管理和舆论引导思路提供了理论依据。面对实现四个现代化的总体任务,发展社会主义物质文明和精神文明的宏观要求,中国新闻媒体的功能也开始从阶级斗争转向为改革开放服务,为现代化建设服务。国内的广播、报纸、杂志、电视等媒体,从样态到数量,急剧增多。1990年代中期,互联网进入中国。传媒体量的增加,新闻报道方式和媒体经营理念的变革,也推动了整个国家传播体系建设。国家也开始制定各种政策、法规来规范日渐形成的传播体系。

第二,导向是关系党和人民祸福的大事。1996年,中央提出了舆论导向正确,是党和人民之福,舆论导向错误,是党和人民之祸的论断。这个论断表明了新闻舆论导向关乎党的前途命运、关乎国家发展道路、关乎群众生产生活的的重要性。

第三,“三贴近”原则。非典事件暴露了中国新闻媒体存在脱离实际、脱离社会生活、脱离人民群众的问题,党中央对此有深刻的认识,为此,十六大之后,党中央便提出了贴近实际、贴近生活、贴近群众的“三贴近”具体要求,并对全国新闻传媒工作者进行“三贴近”教育和培训。“三贴近”要求切中时弊,针对性强,是当时情境下新闻工作改革和加强新闻传播管理工作的重要切入点,也是推动中国新闻传播领域与时俱进、深化改革、加快发展的突破口。

第四,“走转改”要求。为了进一步践行“三贴近”原则,中央提出了走基层、转作风、改文风的“走转改”要求。在此号召下,众多主流媒体记者深入基层,走进百姓生活,“裤脚上沾满了泥巴”,用朴实、生动的文风和平实、鲜活的镜头,全面反映中国基层的社会实况与大众生活。

第五,真实、客观、准确、及时。这四点要求代表了党委政府对新闻传播新的认识,也是中国新闻管理和舆论引导工作日益尊重新闻规律的体现。真实是新闻的生命,是新闻之本。客观是新闻报道的基本要求,新闻媒体不能只站在一边说话,不能以偏概全。准确要求新闻报道要精准,不能模棱两可。及时不仅代表了新闻媒体对党和政府、对人民群众负责任的态度,也是新闻媒体提升竞争力、提升国际影

响力的关键。

第六,融合发展,舆论力量。十八大之后,习近平总书记指出,要推动传统媒体和新兴媒体在内容、渠道、平台、经营、管理等方面的深度融合,着力打造一批形态多样、手段先进、具有竞争力的新型主流媒体,建成几家拥有强大实力和传播力、公信力、影响力的新兴媒体集团,形成立体多样、融合发展的现代传播体系。融合发展是根据科技趋势、经济趋势、传播趋势提出的宏观性战略规划,体现了党中央在传媒领域改革的勇气和创新智慧。媒体融合发展的理念也对新形势下党的新闻舆论工作提出了新的要求。习近平总书记提出,新闻舆论是推动社会强大的舆论力量。这要求新闻舆论工作者高度重视传播手段建设和创新,提高新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力,巩固壮大主流思想舆论,弘扬主旋律,传播正能量,使新闻舆论成为激发全社会团结奋进的强大力量。

从管理角度来看,在互联网时代,面对形式日益丰富、内容日渐多样的新媒体,党委和政府应当更加贴近媒体,要了解各类媒体发展的现状与趋势,适时调整相关的政策。回望过去四十年,党委和政府在新闻管理与舆论引导方面演进的趋势可以归纳为以下四点。

第一,从人治向法治转变。人治,是以个别人的意志为导向,以上层领导的意志为标准 and 参考,对新闻传播进行管理,对国内舆论进行引导,这使得我们过去的新闻管理和新闻工作总是听上面的指示,依照指示办事。法治,是以法律为依据,媒体和公众依法进行新闻传播活动,管理者依法对新闻传播进行监管。在新闻传播领域,从人治转向法治,也是人类历史发展规律的要求。

第二,从硬性管理向软性管理转变。以前党和国家对新闻传播领域的管理,处分、处罚是经常性手段,对媒体的处分时有发生。如今这种硬性的管理方式和手段已经很少用了,而是取代为教育、培训、引导这些软性的管理方式和方法。

第三,由虚的管理向实的管理转变。过去党和政府对新闻传播领域的管理,往往只是给个大方向,通过党报进行号召,强调媒体要突出主旋律,要讲爱国主义,在新闻管理和舆论引导中相对务虚。如今管理在朝实的方向转变,主要表现为两个方面,一是管理目标比较实了,强调新闻传播中真正的问题,例如新闻报道要讲事实真相,新闻传播如何提高舆论影响力等;二是管理手段比较实了,如今党和政府不断从传播技术角度、知识产权角度、网络后台管理角度,推出实际的措施,调控新闻舆论方向。

第四,由对物的管理向对人的管理转变。过去管理互联网媒体,主要集中管理互联网媒体的物质形态,例如网站、网页、互联网账号,发现违法违规行为后,将

违法违规互联网媒体的物质形态停办，违规者可以接着再开办一个，起不到有效管理。在当前新媒体高度依靠算法的环境下，这种以物为目的的管理方式更加失效，只有逐渐实现对人的管理，才能有效解决问题。党和政府作为管理者，如今已经开始对新媒体中进行技术设计、信息传播、后台操作的人进行管理，提高新闻传播从业者的新闻传播意识，提高他们的主观能动性，不能让算法决定一切，人一定要主动参与进来。在对人的管理上，除了传统的方法，例如过去对传统媒体从业者的管理，通过加强领导和定期学习以提高他们的政治意识与专业素养，还要培养一批高素质的新媒体传播人才，让他们既懂得政治、了解国情，又要掌握新闻传播的技术与规律。以后新闻传播的物质基础会日益丰富，不是身处当下的我们所能够想象的，新的媒介形态、传播方式会不断被创造出来。如果只是管理媒介的物质形态，不可能管的过来。归根结底，传播的内容是由人制造出来的，传播的技术手段是由人来发明创造的，只有把人的工作做好，才能从根本上实现对新闻传播的有效管理。

（二）必须切实为会员服务——行业协会存在的问题与发展方向

媒体行业协会是由媒体，与媒体相关的企事业单位、组织，新闻工作者等基于共同利益，自愿联合组成的非营利性社会团体。在中国新闻业发展过程中，众多全国性和区域性的媒体行业协会应运而生。经过多年的发展，国内媒体行业协会从规模、质量到数量，都有不小的进步。但目前国内的现状是党委和政府比较强势，社会组织比较弱小，发展还很不平衡，仍处于发育阶段。在新闻传播领域也是如此，多数行业协会处于散、乱、小的状态，谈不上有多大的影响力，也谈不上有多大的社会作用。从国家政策角度来说，当前正在积极培育社会组织，鼓励和引导社会组织发挥应有的功能。行业组织是我国新闻管理与舆论引导中的重要主体和力量，众多媒体行业协会应该借助国家积极培育社会组织的契机，明确自身定位，提高自身素质，提升服务会员的能力和社会运作能力，建立团结整个行业的机制，在团结、引导、规范媒体成员方面，发挥行业协会应有的作用。为此，中国传媒行业协会应该做好以下五个方面。

第一，贯彻国家在新闻舆论领域的方针政策。媒体行业协会是介于党委政府与媒体之间的“中介和桥梁”，应代表传媒行业与政府进行良性互动，引导媒体成员，贯彻党和政府在新闻舆论领域的方针政策，特别是媒体行业协会要积极吸纳新媒体成员，引导新媒体贯彻国家方针政策。

第二，维护新闻舆论工作者的权利。维护成员利益的职能，是社会的核心吸引力，同样，维护会员的利益，是媒体行业协会的立会之本。中国媒体行业协会在对新闻工作者利益的维护方面，还比较落后。例如过去记协不仅对记者权利维护

较少,还经常代替政府部门查处记者;当记者受到不公正待遇时,遭到地方势力打压、陷害时,行业协会很少发声,很少主动维护记者群体的权益。最近面对沙特记者被杀事件,全世界的新闻机构、行业组织都在进行声讨,中国竟然没有说话的声音,站不到道义的制高点上。

第三,加强行业内道德自律。既然行业协会制定了新闻道德规范,成立了新闻道德评选委员会,就要通过道德规范引导新闻舆论工作者,督促成员遵守共同认可的规范要求,通过行业自律和道德评价,培育媒体行业内健康良好的风尚。

第四,积极进行人才培养。国内媒体行业协会应该落实培训职能,特别是在当前网络媒体大发展的环境下,应该积极协助国家培养素质高、业务强、技术硬的新闻工作者,壮大互联网环境下中国新闻舆论工作者队伍。例如可以联合相关部门制定切实可行的培训方案,联合高等院校设立专业培训班等。

第五,切实为会员服务。对于社会组织来说,服务是核心问题和最终落脚点。最近记协设立了记者救助基金,当记者遇到困难时,可以寻求行业组织的帮助。当然这种服务还应该进行多方面的扩展,比如多组织媒体和记者参加重大活动,参与国际交流。通过这些服务,不仅可以增强媒体行业协会的吸引力,同时也能提醒媒体行业协会有义务也有能力推动社会进步。

(三) 数字化迈向智能化带来的挑战——媒体发展问题与建议

媒体是新闻传播与舆论引导的主体。如今新闻传播业态不断创新,平面媒体、电子媒体、数字媒体、互联网媒体、大数据媒体层出不穷。当前新闻传播业态正从数字化迈向智能化,这也是新闻传播领域最值得关注的重点。在媒体领域,新媒体欣欣向荣,传统媒体寻求转型。传统媒体是国内主流媒体的中坚力量,更是肩负着弘扬主旋律、传播正能量、提高国际话语权的重任,但各家传统媒体仍在努力探索如何解决主流媒体日渐弱化的路径。新媒体快速发展,带来新的新闻生产模式、传播模式和接受模式的同时,也带来了内容问题、规范问题等诸多急需解决的问题。

1. 五大问题造成主流媒体弱化

主流媒体的传播力看似世界第一,但影响力、引导力、公信力不断弱化,主要有以下五个方面的原因:

第一,体制问题。中国的主流媒体大多是事业单位,实行事业单位特有的管理模式和发展模式,市场竞争力弱,在与新媒体的媒体融合过程中,在资本等关键问题上,受制约较大,不能适应现在传媒市场的需要。

第二,机制问题。媒介体制和新闻体制是由众多机制构成,当前中国媒介体制和新闻体制内的机制缺乏活力,包括媒体内部的劳动机制、人事机制、分配机制、

采编机制等，这些机制不活，使得新闻传播内容缺乏活力，传播手段缺乏竞争力。

第三，话语体系问题。当前主流媒体的话语体系比较陈旧，而且形成了一个自说自话的话语体系。这造成了主流媒体的话语体系和人民群众的话语体系、国际话语体系，都是不一样的。例如我们谈民族复兴，我们自己很明白民族复兴的涵义，是希望我们中华民族强大起来，走向强盛，而外国人关注的却是中国民族复兴的参照时间是什么？复兴的标准是什么？是秦始皇还是大蒙古？外国人认为，如果以秦始皇或者大蒙古为参照，中国就成了世界的侵略者。这是主流媒体最初在传播民族复兴概念时所想不到的。再比如我们传播人类命运共同体的理念，一开始对人类命运共同体的翻译类似于全世界的人都要走到一条路上去。外国人理解不了，他们就提出问题说，为什么全世界都要走到你们中国那条道路上去？后来外交部只能请众多外国专家对人类命运共同体进行重新翻译，外国人这才理解。这种例子有很多，集中反映的就是话语体系的问题。

第四，脱离实际问题。主流媒体往往过分强调正面宣传，以至于造成了扭曲，很多时候喜欢唱高调、讲原则，脱离了实际。主流媒体传播这些大而不当的新闻报道、新闻评论时，老百姓的感觉却不是这么回事，特别是工人、农民、贫困家庭的感觉与此相差甚远。主流媒体对外讲中国故事，既要讲好的故事，也要讲差的故事和不好的故事，这样才能令人信服。如果全是美好的故事，外国人不信服，中国老百姓也不信服。所以主流媒体的新闻传播一定要贴近实际、真实可靠。

第五，失信问题。近年来，老百姓关心的事情、关注的问题，主流媒体说的很少，光顾着传达上级领导口中美好的东西，久而久之，老百姓就不愿意看主流媒体的报道了，更不信任主流媒体，宁愿去看手机上传播的内容，宁可相信互联网和移动互联网上未经核实的内容。在国内，这种情绪对新闻舆论的影响非常大。主流媒体很少造假，主流媒体出的问题是选择性失真，新闻报道时只选择好的一面，却不提存在的问题和困难，所以实际上新闻报道是失真的。老百姓已经感觉到这种失真，产生的结果就是主流媒体失信于人民群众。

2.新媒体的问题：传播庞杂、传播失信、传播规范

数字化是当前一切新闻传播业态创新的根基，是基础技术，近年来，整个新的传播生态都在趋于数字化，内容庞杂、信息失真、传播混乱是主要问题。大数据是数字化的积累，增加了分析、选择。下一代智能也是依靠数字化作为基础。现在5G技术实际就是解决数字化的问题：扩充数字传播的容量，提高数字传播的速度，扩展数字传播的范围。5G技术发展了什么？本质就是无线带宽。5G技术免去了中间环节，让任何人都可以实时享受数字化内容。现在网上刷图经常很慢，5G技术普及

后，刷图就跟现在看文字一样快。5G解决了数字化的基础问题，下一步便是智能传播的发展。

智能新闻传播的主要体现，就是把新闻事实、新闻表达与人工智能、虚拟现实、仿真技术结合起来。如今智能机器人技术不断更新，国家几个部委都有智能机器人了，可以24小时随时发布新闻信息。另外还有体验式、沉浸式、跨时空的传播方式、接收方式。比如今天媒体推送一个消息，说出版了一本宋代的书，通过智能化接受设备，例如VR设备，受众就能身临其境的体会到书中宋代的场景。再比如，受众想看美国一个城市，媒体可以通过智能化接收设备把受众融入它设计的虚拟环境中，受众就能身处这个一百年前的美国城市中，身边是一百年前西方的风土人情。这种传播方式在未来的力量巨大。

新闻传播业态的创新，从数字化迈向智能化，是对新闻传播的极大丰富，代表了时代趋势与科技规律，与此同时，也为新闻传播管理与舆论引导带来了巨大的挑战，主要表现为以下三个方面。

第一，传播什么的问题。智能传播解决了传播对受众的吸引力问题，但利用这个吸引力传播什么呢？目前国内利用智能技术制作、传播的内容还暂时没有争议，例如用虚拟现实技术制作的长城、故宫的内容，但随着技术成熟和进一步发展，新闻传播的体验就不一样了。如果有突发事件，比如爆炸事件、群体性伤害事件，群众通过智能设备看到的、体验到的和当前看到的、体验到的是完全不一样的，这对群众的感官感受、社会舆论能带来多大冲击呢？在智能传播的情况下，我们如何保证新闻舆论能够把握主流，传播先进文化，需要下大的功夫。

第二，传播失信的问题。新媒体同样存在失信问题，新媒体中充斥着大量的谣言与虚假内容，这与主流媒体的选择性失真不一样。所以中央一直主张，要营造互联网清朗的天空，换句话说，就是如何能在新媒体环境中，虚假内容少一点，正能量多一点，不再专门炒作绯闻，不要刻意放大负面新闻的影响。

第三，传播规范的问题。长期以来，我们对传统媒体形成了一套完整的管理办法，但是面对数字媒体、互联网媒体、大数据媒体，管理办法并不完善。新媒体是将各方面汇总起来的内容，通过算法，以受众和市场为着眼点，往外推送。这其中涉及的数据太多，无法像传统媒体那样以内容为主进行推送，并且配备有专门的记者和作者进行创作，有职业编审进行把关。这就造成了新媒体传播的内容五花八门，经常是新媒体的大量数据和内容，冲淡了主流媒体的传播，引起了舆论圈的巨大变化，甚至是舆论生态的改变，对社会思想形成巨大冲击。面对各种新形态的新闻传播媒介，如何有效进行规范是个大问题。

3.解决媒体问题的关键：融合发展、深化改革、统一法度

我们必须正视主流媒体弱化与传播业态从数字化迈向智能化所带来的问题。以下五点建议有助于上述问题的解决。

第一，融合发展。实现媒体融合发展是解决上述问题的关键。传统媒体必须采用先进的技术，必须跟新媒体融合发展，才能获得更多的话语权，增加引导作用，同时也能对传播规范问题起到一定缓解作用。从长远讲，党和政府希望传统媒体能够通过融合发展，吸收一切好的先进技术，吸收新媒体中好的经验，实现自我良性发展，实现与新媒体同时进步发展。新媒体与传统媒体，如果一个发展越来越好，一个发展却越来越弱，这不是党和政府希望看到的。

第二，传统媒体要找准自身定位。一方面，只有更加贴近人民群众，更加贴近社会实际，传统媒体才能具备更大的吸引力。另一方面，对于传统媒体来说，当前最重要的是在网络媒体环境下，如何找到自身的读者和观众，尤其是在未来新闻付费、阅读付费、影视付费成为常态的情况下，谁来为传统媒体买单。传统媒体应当认真思考，如何借助先进技术向受众提供他们所需要的内容。转向内容服务，也将是传统媒体必然的转型之路。传统媒体不能总想着如何去卖一张报纸、一本刊物、一本书籍，而是要定位于提供知识服务。未来有实力的传统媒体生产的是新闻知识，任何媒体、任何媒介形态都可以使用这些新闻知识，并为之付费，这是未来的趋势。

第三，新媒体急需改进内容传播。新媒体应当尽量克服因为技术主导而出现的负面影响，要致力于增加社会正能量，而不是过分炒作绯闻，渲染骇人听闻的事件，不能放大负面舆论的影响。

第四，坚持进一步深化改革。从党委和政府的角度来看，要解决上述问题，必须坚持进一步深化改革，解决主流媒体的体制机制问题，解决活力问题，解决市场竞争问题，解决技术方面的问题。国家应该给主流媒体一个竞争发展的环境，让主流媒体形成自己的特色，具备自己的影响力。

第五，最根本是法制问题。当前国家对主流媒体的政策法制和新媒体的不一致，需要纳入统一法度。比如报道尺度的问题，目前对主流媒体和新媒体执行的是不同的管理尺度，新媒体里出现一些内容很正常，但是这些内容如果放到人民日报或者中央电视台，就会遇到大麻烦。这就是法制不统一，造成的舆论混乱。

三、从三大机制入手增加制度供给

当前新闻管理和舆论引导工作的根本目的可以概括为四点，一是坚持党的领

导,维护意识形态稳定,传播主旋律,弘扬正能量;二是报道事实真相,满足人民群众的新闻传播需求;三是促进媒体健康发展,做大做强;四是扩大国际舆论影响力,增强国际话语权。要实现上述四个目的,完善中国新闻管理和舆论引导,需要从以下三大方面,增强有效制度供给。

第一方面,要建立和完善正面宣传为主和依法管理结合机制。从管理角度来看,需要从以下四个方面制造良性互动条件。

一是要实现分层管理,责任要清楚,不能笼统。二是管理要讲科学性,要符合新闻规律和传播规律,现在我们的有些要求还不是很科学。三是管理新闻传播中的任何行为,都要依法有据,做到依法管理。当前新闻传播领域的一些管理行为还要进一步从法理上进行研究,比如个人隐私保护问题、宪法规定的公民权利问题等。不讲法理,不遵守法律,遇到问题想管就管,限制公民合法的活动,是不正常的。管理新闻舆论要遵守国家法律,要保护个人正当的权利,要保护新闻工作者正当的权利。最近发生了一件事,一名女记者去泉州采访化学品碳九泄露事故,当地公安部门派人去她所在的酒店房间“抓嫖”。这就是地方使用非法手段限制记者的采访行为。这件事情发生后,中央和全国新闻界都很关心。如果地方动用权力非法干扰正当新闻采访活动,哪里来的真相和事实呢?四是尽量依托制度进行管理,不要依靠临时的措施来管理。规则一旦制度化,就具有稳定性和权威性,要让政府机构、媒体机构、新闻从业者都了解这些制度,遵守这些制度中的规则。

第二方面,要建立科学有效的舆论研究机制。在一定条件下,舆论可以形成现象和思考,有巨大的反作用。习近平总书记提出一定要重视舆论力量。所谓舆论引导、舆论工作,不是禁止群众发表意见,也不能放任自流,而是让公众舆论积极、健康、友善、向上,形成推动社会文明进步的正能量。重视舆论力量,做好舆论引导工作,首先需要我们了解舆论,特别是网络媒体环境下舆论产生机制、舆论发酵机制等。只有深入实际、实事求是的研究舆论现状,与实际结合进行深入分析,才能知道我们下一步需要怎么做,光有原则是不行的。

第三方面,要建立有效的假新闻治理机制。目前假新闻是一个全球性问题,各个国家都在重点治理这个问题。要解决这个问题,首先包括传统媒体和新媒体在内的各类媒体都要讲真话、报实情、重事实,这是解决假新闻泛滥问题的根本。各类媒体拒绝假新闻,才能为下一步国内对各类媒体执行统一的新闻舆论管理尺度创造有利的条件。新闻工作是一项神圣的工作,不需要去掩盖事实真相,也不能编织谎言。现在的新闻信息是非常透明的,一家媒体如果不讲事实真相,别的媒体或个体也会讲。在网络媒体环境下,如果大家对一个新闻事件感兴趣,什么事实真相都能

搜罗出来，假新闻一定会被戳破。其次，国家从治理角度，要严厉查处假新闻，打击新闻造假，打击数据造假，当前有关部门正在进一步出台相关的政策。

四、新闻传播领域法律的现状与趋势

在全面依法治国的背景下，任何一个行业，都要主要依靠法律进行治理。在新闻舆论方面，也要落实全面依法治国的方针。党和国家从总的方向上，一直在倡导依法管理新闻传播。完善中国新闻传播法律体系，是建立和完善正面宣传为主与依法管理相结合的舆论引导机制的基础。目前我国并没有一部完整的新闻传播类的法律。当前新闻传播领域的法律法规，包括部门规章、国务院条例和全国人大颁布的法律，都有不少条文，但是没有系统化。

近年来，国家在出台或修订某些专门领域的法律时，都强调关于新闻传播领域的立法条文。例如《网络安全法》《国家安全法》《食品卫生法》《环境保护法》《广告法》《电影产业促进法》《公共文化服务保障法》等，都有关于规范新闻传播的条款，就是为了保障记者的知情权、采访权，以及对媒体报道行为进行规范。例如保护记者对环境、对食品安全进行监督批评的权利，禁止媒体登载虚假食品药品广告等规定。

当立法条件尚未成熟时，针对新闻传播的细分领域或具体事项，一般先出台部门规章对其进行规范，例如当前对互联网、数字出版、大数据的规则，就是部门制定。执行一段时间后，如果部门规章相对合理，便将其上升为国务院条例。国务院条例是一种过渡形式，在法律还不能完全看得准的时候，先用国务院条例进行规范，通过具体实践，对国务院条例的实施情况进行总结，加以修改，如果条件成熟，就上升为全国人大审议颁布的法律。

当前中国新闻传播领域法律体系并不完善，还存在一些相当滞后的问题。第一，在新闻传播领域存在法律盲区，时常面临无法可依的情况，容易出现“法治的盲区”和“人治的特区”；第二，多年来我国传媒行业实行分业管理，不同媒介形态面对不同的部门规章，造成了媒体管理中规则不一、尺度不同的现实问题；第三，部门规章是低阶位的法规，缺乏稳定性和权威性。

从中国新闻传播发展实际来看，需要把新闻传播领域现有的国务院条例，进一步进行总结，吸收新的、发展的经验，将其上升为国家的法律，成为一部完整的新闻传播类的法律。这个问题已经酝酿了三十多年了，也经历了几起几落。

目前制定一部完整的新闻传播类法律的主要问题是，对新闻传播领域各方面的

责任和权利关系还认识的不清楚。我们的立法倾向是规范党和政府管理的权限呢？还是规范媒体、新闻工作者的职责和权利？还是明确新闻当事人的权利义务？还是保护公众的知情权？当前这些关系还理得不是很清楚。因为法律主要是体现权利和义务关系，新闻传播领域永远是公共传播领域，涉及的面比较多。相关部门在调研的过程中，媒体就主张，立法应当主要规范政府管理新闻舆论的行为，管理者有多大的权限，就要承担多大的义务；也有人说，要保护媒体和媒体工作者的权利、义务；也有声音提出，新闻当事人的权利、义务必须明确；法律工作者建议，应该重点保护公众免受媒体伤害，特别是互联网传播中隐私保护权的问题。当前全社会对这些问题的认识，还很不统一。

另一方面，也有人提出，言论自由和出版自由是宪法规定的公民的权利，新闻传播领域的立法应该保障这两大自由的实现。公民个人当然是有言论自由、出版自由的，应当保护。但新闻舆论是指向公众、面向社会的传播，就要有一定的规范。任何国家对于公众传播都有所限制，都从法律上进行规定，哪些内容是不能传播的，比如淫秽色情的内容、伤害宗教情感的内容。在德国，支持纳粹、希特勒的内容是不能传播的；在美国，种族歧视的内容是不能传播的。如果把我国宪法规定公民的权利搬到公共传播上，将公民个人的言论、出版自由与公众传播混为一谈，那是错误的。这是两码事情，不能混淆。公共传播必须是有规范、守法律、有秩序的传播，这是国家的社会责任。如果公民的作品不是向公众传播，公民自己的行为当然是自由的。在国家新闻传播法律建设方面，一定要把这两者的关系搞清楚：一方面，法律要保护公民个人的言论自由、出版自由，公民个人说什么、写什么，不能强行限制；另一方面，一旦进入公共传播领域，进入媒体传播领域，就应该用法律规范作为管理依据。所以新闻传播领域的立法也在不断讨论和权衡多方面的关系，既保护公民权利，也维护公共利益。

总之，党和国家很早就提出对新闻传播领域依法管理，建立正面宣传为主和依法管理相结合的舆论引导机制，这是党和国家的决策、方针，也是新闻舆论工作的指导方向。当前社会虽然需要制定一个专门的新闻传播方面的法律，但是由于各方的认识还不一致，加之新媒体还正在发展，特别是正在向智能化转化，未来媒体格局会发生什么变化，我们也难以预测，立法也要考虑到今后技术对新闻传播和舆论的影响，所以一部完整的新闻传播类的法律还在酝酿、准备的过程中。但是我们坚信，依法治国的阳光必然要照耀到新闻传播战线。

（责任编辑：束开荣）