

舆论监督模式创新与传媒公共性

——基于温州市民监督团的探讨

简 婷 徐卫华

摘 要：文章以温州市民监督团作为研究对象，对温州市级新闻媒体在舆论监督的模式创新方面所做的尝试进行了剖析，提出市民监督团将舆论监督作为政府治理机制，促进了公众与政府之间的协作与信任；将舆论监督作为市民参与机制，为公民参与社会管理提供了管道；将舆论监督作为传媒公共性机制，展现了公民主体地位的回归，为我国舆论监督的实践创新提供了有益的借鉴。

关键词：舆论监督；温州市民监督团；模式创新

作者简介：简 婷，女，讲师，历史学博士。（中共温州市委党校 科研处，浙江 温州，325038）

徐卫华，男，副教授，新闻传播学博士。（温州大学 人文学院，浙江 温州，325035）

中图分类号：G206.2

文献标识码：A

文章编号：1008-6552（2016）03-0048-06

舆论监督又称为新闻舆论监督，是指新闻工作者和新闻传媒代表社会公众，采取事实披露和意见言说的形式，对社会公共事务进行监督。舆论监督作为新闻传媒的重要功能，一直是新闻传播学领域研究的重大课题之一。中国学术文献网络出版总库检索结果显示，1987年以来，以“舆论监督”为题名的论文多达5591篇，且论文数量逐年增加，持续成为学界和业界共同关注的热点。

除了经验总结材料之外，舆论监督的学术研究主要从以下几个方面展开：其一，舆论监督的本体问题。学者们尝试界定“舆论监督”的概念，探讨其主体、性质、功能等问题，为舆论监督研究奠定了基础；其二，舆论监督的制度研究。学者们检视舆论监督的话语变迁和制度演进，关注舆论监督的制度建设问题；其三，舆论监督与民主政治。学者们试图勾联舆论监督与法制社会、民主政治的关系，同时探究了“媒介审判”、“人肉搜索”等新课题，拓展了舆论监督的研究范围。可以说，舆论监督研究取得了丰硕的成果，形成了一套较为系统的理论体系，对舆论监督实践给予了一定的支持。

从实践来看，“舆论监督在上世纪末达到一个小高峰后开始进入‘下行周期’，一度滑入谷底并困境重重”。^[1]其中新闻寻租、新闻敲诈等现象妨碍了新闻传媒正常发挥监视环境的作用，严重地损害了新闻传媒的公信力。舆论监督迫切需要探索出一条适应中国国情的新模式。

温州市民监督团正是一次大胆的尝试。2010年12月温州日报报业集团面向全社会发起招募，成立城市绿化千人监督团。该团后更名为报业破难攻坚市民监督团，与2011年5月温州广电传媒集团组建的广电市民监督团合称为温州市民监督团。至2012年底，市民监督团先后招募了包括人大代表、政协委员、机关干部、单位员工、社区干部、律师、私营企业主、大学生、热心网友在内的六千多名志愿者，在报业和广电两大市本级的基础上，成立了42个监督分团和分队，围绕政府中心工作，开展市民监督活动535次，督促解决问题500多个，有效地推动了温州城市建设与管理等民生热点问题的解决。

基金项目：2010年湖南省哲学社会科学基金项目“广告行业自治研究”（2010YBB237），2010年湖南省高等学校科学研究项目“和谐社会视阈下的广告行业自治研究”（10C0921），2011年中国博士后科学基金项目资助“国家与社会的合作与互动：广告行业自治研究”（20110491251）的研究成果之一。

基于此，笔者以温州市民监督团为对象，结合定性与定量的研究方法，对温州市民监督团的模式创新进行了剖析，为新闻媒体的舆论监督实践提供参考和借鉴。

一、作为政府治理的创新机制

温州市民监督团围绕温州市委市政府的中心工作，同时回应市民的重大关切，针对市域内的重大问题，建设性地开展舆论监督活动，成为政府治理的创新机制。

改革开放之初，温州先声夺人，以敢闯敢干的温州人精神，创造了举世瞩目的“温州模式”。但是，近十年来，随着经济发展方式的转变，温州经济风光不再，城市环境、金融秩序等方面的问题日渐暴露，严重地影响了温州社会发展，也引发了广大市民的不满。为了推动温州的经济转型与社会发展，2010 年 12 月开始，温州市委、市政府大刀阔斧、大张旗鼓地推行改革，提出“三生融合、幸福温州”，并启动了“六城联创”、“去疤栽花”、“拆违建绿”、“互看互学”、“互学互比”等一系列活动。这些不仅是政府的中心工作，同时也是广大市民的民生问题，因此不仅需要各责任部门通力协作，更需要社会力量的积极参与。

温州市民监督团正是在这样的背景下诞生的。根据《温州市市民监督团管理办法（试行）》（以下简称《办法》），市民监督团的宗旨是“坚持以科学发展观为指导，按照市委、市政府的总体部署，落实‘六督联查’机制，把群众监督和舆论监督紧密结合起来，着力构建大督查格局，形成大督查合力，营造强大舆论声势，推动市委、市政府各项重大决策、重要项目的落实，促进我市经济转型发展，为建设‘三生融合，幸福温州’提供强有力的舆论支持”。而市民监督团的监督重点则是：“（一）对‘2012 破难攻坚大行动’中的项目建设攻坚、振兴实体经济‘亩产论英雄’、土地开发提速、以城中村为突破口推进农房集聚改造、拆违美化、市区交通畅通工程、历史遗留问题化解等七个专项行动开展监督；（二）对‘六城联创’工作的实施和进展情况开展监督；（三）对 2011 年‘互看互学’、‘互学互比’活动中各县（市、区）、功能区、各市直部门单位承诺的‘十大工程项目’或‘重点工程项目’的实施和进展情况开展监督；（四）对社会反映强烈的热点、难点问题开展监督。”

为了全面地展示温州市民监督团的工作内容，笔者曾以“市民监督团”、“监督团”为关键词，逐一查阅了 2010 年 12 月 1 日至 2013 年 12 月 31 日温州日报报业集团旗下的四报（即《温州日报》《温州晚报》《温州都市报》《温州商报》），共找到相关样本 147 份。其中，新闻报道共 108 份，占总样本量的 74%。^①从内容来看，市民监督团所开展的活动主要涉及植被绿化、工程进度、环境卫生、违建拆除、道路出行、交通生活秩序以及食品安全等 7 个主题。（见表 1）

表 1 温州市民监督团相关报道的主题构成

主 题	植被绿化	工程进度	环境卫生	违建拆除	道路出行	交通生活秩序	食品安全
篇 数	28	25	23	15	9	6	2
占比%	25.93	23.15	21.30	13.89	8.33	5.56	1.85

首先，上述报道中，涉及植被绿化的占 25.93%，环境卫生占 21.30%，两者相加达到 47.23%。城市绿化和环境卫生问题，一直是温州城市建设的突出问题，也是温州市民反映比较强烈的问题。2010 年 12 月，温州市政府发布市区公园绿地建设分布图，明确提出 6 个月内在城市建成区内新增绿地 282 公顷，一场声势浩大的“绿色战役”全面打响。为此，市民监督团高度关注植被绿化和环境卫生，以

^① 除新闻报道外，其余的 39 份样本分别为宣传、通告、倡议，分别占比 14%、8%、5%。

舆论监督形式,推动了绿化和环境工作的开展。

其次,由于温州城市基础设施建设相对滞后,根据《温州市城市总体规划(2012—2030年)纲要》,近年来温州开始启动了较大规模的城市建设与改造,一些大型城建工程及其配套项目纷纷上马。但是由于各种原因,一些涉及民生的重大工程进展缓慢,甚至出现了非正常停滞,引发了市民的议论和不满。因此,市民监督团主动回应市民关切,23.15%的舆论监督活动涉及城市基础设施建设,重点曝光道路桥梁等城市建设过程中出现的“拦路虎”、“绊脚石”,以推动相关建设单位和责任部门高效地开展工作。

同时,2011年4月25日,温州市委、市政府启动了“城市转型发展破难攻坚大行动”,温州违章建筑拆除工作开展得如火如荼,因此,13.89%的新闻报道涉及违建拆除。此外,对于道路出行、交通生活秩序、食品安全等市民关切的社会生活中的重大问题,新闻报道也都给予了回应。

现代公共管理学认为,在经济转轨与社会转型的背景下,政府不能再沿用过去的“统治”,而必须转而采取“治理”模式。“治理”与“统治”的不同在于,一是治理的主体不限于社会的公共机构,而既可以是公共机构,也可以是私人机构,还可以是公共机构和私人机构的合作;二是治理的权力运行不再总是自上而下的,而是主要通过合作、协商、伙伴关系,确立和认同共同的目标等方式实施对公共事务的管理,因此是一个上下互动的过程。^[2]

在社会转型期背景下,党和政府推进中心工作的方法,除了传统的体制内动员、组织内动员之外,还必须广泛地动员社会力量,才能更好地凝聚民意,实现对公共事务的有效治理。从温州市民监督团的实践来看,地方党委和政府主动运用新闻舆论监督,围绕中心工作,回应公众的重大关切,动员民众、凝聚民意,把新闻传媒作为公众参与城市建设与管理的治理平台,将自下而上的公众参与和自上而下的政府管理相互结合,促进了公众与政府之间的协作与信任,使舆论监督成为政府治理机制的重要组成部分。

二、作为市民参与机制

香港中文大学王绍光教授曾对政府治理能力进行国际比较,发现中国的“政府效能”和“政治稳定”水平比大多数国家略胜一筹,但“监管质量”、“法治”与“腐败控制”则有较大提升空间,表现最弱的则是“民众参与”。根据世界银行公布的数据,1996—2010年间,我国民众参与国家治理方面不仅水平较低,并且呈下降趋势。^[3]如何创造公民的政治参与,提高公民参与水平,尤其是公民对政府的具体行政事务的参与和监督,^[4]是摆在中国各级政府面前的重要课题。

改革开放之初,温州民众从“前店后厂”的家庭作坊起步,创造了“小商品、大市场”的“温州模式”。如今,温州面临社会与经济转型的关键时期,更需要发挥温州民众的智慧与力量。市民是城市的主人,是城市发展成果的创造者和享受者,也应该是城市建设管理活动的参与者。因此,市民监督团通过招募志愿者的形式,广泛地吸收了各界市民参与城市建设与管理,成为市民参与的重要管道。

根据《办法》的规定,温州市民监督团成员招募条件为:“(一)热爱温州城市、关注温州发展、热心公益事业;(二)遵守市民监督团规章制度,积极参与监督行动,正确行使监督权,既为老百姓说话,又能客观公正看待问题,并就问题提出建设性意见;(三)具有一定的口头和文字表达能力;(四)年龄在18周岁以上。”同时,市民监督团成员招募程序为:“(一)公开刊登(播)招募信息;(二)填表报名;(三)资格审查;(四)发放监督证。”这种招募制度有效地提高了市民参与的意愿,使市民监督团具有广泛的代表性。

与此同时,为了更好地开展舆论监督活动,温州市民监督团搭建起独特的组织架构。以报业市民监督团为例,温州市民监督团采取嫁接方式建立骨干队伍,即与16个志愿者团体直接对接,通过集体报

名（要求每个团体至少 10 名成员）的方式，组建了 16 个市民监督团分团。同时，将此 16 个分团编为五组，分别与集团下属“四报一网”直接对接，并安排专人（包括部门主任和记者）对口联系，有组织地开展舆论监督活动。（详见图 1）

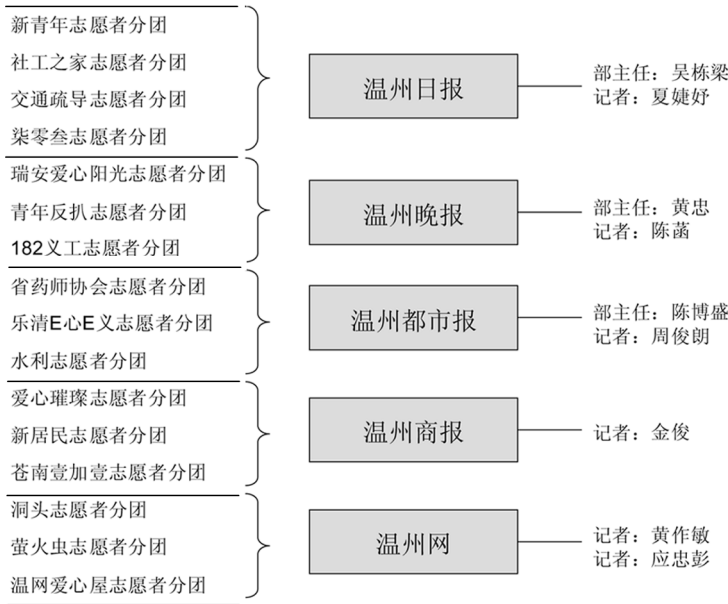


图 1 温州（报业）市民监督团组织架构

公民有效地参与公共事务，至少要具备两个条件：一是公民本身具有参与公共事务的意愿和能力，二是稳定的参与管道以及有效的引导和管理机制。温州市民监督团充分利用温州社会组织发达的特点，直接与活跃的志愿者团体合作。这些志愿者团体的成员，具有多年的社会服务经验，具有高度的社会责任感和参与社会事务的能力。这保证了市民监督团队伍的稳定性以及活动的有效开展。在此基础上，市民监督团被分编成组，对应于指定新闻传媒和指定记者，从而形成了市民监督团活动小分队。在舆论监督过程中，市民与记者相互合作，相互制衡。市民可以直接参与舆论监督活动，同时市民参与也受到新闻传媒（记者）的引导和制衡，以确保舆论监督在合理的边界以及建设性的框架内进行。

总之，温州市民监督团是公众事务性参与的创新机制，通过公民的自组织形式，凝聚社会力量，为公民参与政治创造管道，并将公民政治参与组织化、制度化、常规化；同时，这种建设性、合作性的政治参与，自下而上地维护着政党政治的合法性和稳定性，因而可以获得政府的信任与支持。通过这种机制，舆论监督不仅可以有效地推动党委和政府的中心工作，而且有利于建立和维护政府与公众之间的信任与互动关系。

三、作为传媒公共性机制

传媒的公共性是指“传媒作为社会公器服务于公共利益而形成与表达的实践逻辑”。^[5]“在目前中国‘一元体制、二元运行’的公有制传媒体制下”，“由于政治权力和市场权力的刚性和强势，传媒在政治权力所限定的框架内追逐经济效益，三方力量博弈的结果自然是公共性理念的沦丧。”^[6]这种公共性的沦丧，突出地表现为公众作为舆论监督的第一主体^[7]地位旁落，造成了传媒监督力量的膨胀与异化。

温州市民监督团则通过对线索征集—选题确立—活动开展—新闻报道四个主要环节引入公民参与，

确保舆论监督符合公共利益,并重建新闻传媒的公共性。首先,从线索征集来说,市民监督团不仅开通热线接受来电投诉和举报,而且以六千多名市民监督团成员为触角,密切关注社会热点,以确保市民监督团的活动及时回应社会的重大关切;其次,从选题确立来看,市民监督团采取了自下而上的基本模式,即在热线电话征集选题的基础上,分团或分队初选选题,报业、广电集团复审选题,并上报市委宣传部审核,形成了党政主管部门与市民之间的互动与合作;再次,从活动开展来看,每次监督活动由记者带队,十余名市民监督员参与,到现场对事实进行调查取证,并由市民监督员出面质询。记者—市民—监督对象三者之间形成了相互制衡的关系,一方面既减轻了记者开展舆论监督时可能承受的压力,保护舆论监督免受权力或暴力的干扰与侵害,另一方面记者与市民也相互监督,确保舆论监督活动符合公共利益;最后,从新闻报道来看,虽然记者是报道的写作主体,但相关报道通常以市民的舆论监督活动为主体内容,市民成为消息、通讯、言论等报道中的主角,同时市民的意见也常常公开表达,出现在诸如“读者来电”、“现场监督”、“部门解释”、“市民声音”等新闻栏目版块之中,充分地体现出了市民的主体地位。(详见图2)

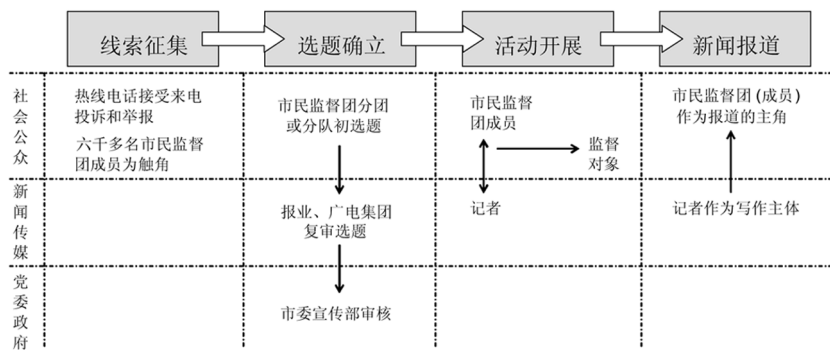


图2 温州市民监督团公共性机制

在笔者看来,从某种意义上说,温州市民监督团是一次重建传媒公共性的“公共新闻运动”。上世纪末在美国兴起的“公共新闻运动”,是西方新闻界在重新审视传媒的作用、传媒与公众之间的关系等问题的基础上,重建传媒公共性的实践与理论探索。^[8]“公共新闻”以报道内容与报道方式的双重“公共性”为特征,即包括报道对象是与公共利益相关的事件或问题,以及报道方式为“公众参与方式”。^[9]虽然具体的语境不同,但围绕传媒公共性问题,温州市民监督团与“公共新闻运动”呈现出惊人的相似之处:其一,关注“市民心声”、“共同关心”的社区问题;其二,鼓励公民参与社会事务和新闻报道活动;其三,传媒作为组织者的身份参与社区事务,以实现传媒良好的愿望或解决某个社会问题;其四,传媒引导公众达成共识负有特殊的责任或优势,因此传媒有责任发动讨论,促进社会和谐;^[10]其五,以协商、交流而非冲突的方式建构事实,使版面或节目成为各种声音交流的平台。^[11]由此,温州市民监督团作为传媒公共性的创新机制,展现了公民主体地位的非对抗性回归。

总之,温州市民监督团作为政府治理、公民参与、传媒公共性的创新机制,推动了党和政府、传媒、公众三者之间的协作与互动。因此,温州市民监督团荣获“2015年度中国政府创新优秀实践”称号。

四、结 语

在舆论监督遭遇困境的背景下,温州市民监督团基于温州的历史传统和现实条件,对舆论监督的模式创新作出了有益的尝试。虽然温州市民监督团未必完美,也未必能够简单地复制和移植,但其表现出来的三个特点,可以为我国舆论监督的模式创新提供借鉴:

其一，舆论监督的导向性。在社会加速转型的背景下，社会结构分层以及由此而形成的社会舆论多元化，导致了主流舆论影响力的下降。尤其是伴随着互联网的发展，各种舆论在网上相互叠加，民间和官方的两个舆论场呈现出分离态势，加剧了社会矛盾和风险，严重地影响了社会整合。因此，舆论监督应该主动回应社会公众的重大关切，通过市民、新闻传媒与党委和政府的良性互动，在重大问题上与党委和政府保持高度一致，积极引导社会公共舆论，合理释放不良情绪，纠正、消弭那些小道消息、不实言论，强化新闻传媒的舆论引导功能，提升主流舆论对社会的影响力。

其二，舆论监督的建设性。在社会矛盾日益凸显的背景下，新闻媒体开展舆论监督要富于建设性，要站在党和人民的立场上，从改进工作、解决问题、扶正祛邪、激浊扬清、维护稳定、服务大局出发，密切配合党和政府的中心工作，将社会舆论向积极的方面引导，力求好的结果。也就是说，舆论监督应该以解决问题作为出发点和落脚点，发现群众反响强烈的重大问题。客观、系统地检视这些问题形成的复杂原因，在党委和政府的支持下，积极协调各方力量解决这些问题。这不仅可以推动党委和政府的中心工作，而且可以更好地促进社会和谐。

其三，舆论监督的参与性。“在中国，舆论监督涉及到执政党和政府、媒体、公众三者之间的关系，三者之间的关系在理论上是统一的”，“三者之间的利益在本质上是一致的，他们统一于人民的利益”。只不过，“在不同的社会语境中，在不同的时间和空间上，舆论监督涉及党和政府、媒体和公众三者的关系存在着不平衡。”^[12]舆论监督应该搭建起协作和互动的制度性桥梁，使公众有机会参与社会公共事务管理，更好地实现公民的知情权、参与权、表达权、监督权，最终达到党和政府、新闻传媒、公众之间关系的平衡。

参考文献：

- [1] 冯汇莹. 碎片化监督：转机与危机 [J]. 郑州大学学报（哲学社会科学版），2012（7）：108-110.
- [2] 俞可平. 治理与善治引论 [J]. 马克思主义与现实，1999（5）：37-41.
- [3] 王绍光. 中国政府治理水平的国际比较 [J]. 比较，2003（9）：133-134.
- [4] 李友梅，肖瑛，黄晓春. 当代中国社会建设的公共性困境及其超越 [J]. 中国社会科学，2012（4）：125-139.
- [5] 潘忠党. 传媒的公共性与中国传媒改革的再起步 [J]. 传播与社会学刊，2009（6）序言：1-16.
- [6] 李智. 互联网时代中国新闻舆论监督的发展态势——基于传媒公共性的考察 [J]. 北京行政学院学报，2012（2）：113-116.
- [7] 童兵. 新闻舆论监督的主体解析 [J]. 新闻爱好者，2008（3）：17-19.
- [8] 蔡雯. “公共新闻”：发展中的理论与探索中的实践——探析美国“公共新闻”及其研究 [J]. 国际新闻界，2004（1）：30-34.
- [9] 蔡雯，郭翠玲. 从“公共新闻”到“公民新闻”——试析西方国家新闻传播正在发生的变化 [J]. 新闻记者，2008（8）：17-19.
- [10] 曾伟. 公共新闻：一种公共领域的新闻释 [J]. 新闻知识，2006（1）：22-24.
- [11] 任鹏. “公共新闻”在中国的发展初探 [J]. 青年记者，2009（7中）：22-23.
- [12] 张涛甫，童兵. 当代中国新闻舆论监督的动力分析 [J]. 现代传播，2007（3）：38-40.

〔责任编辑：詹小路〕