

一般論文

中國新聞輿論監督之研究： 一個政治經濟角度的分析*

王毓莉**

* 特別感謝匿名評審與學刊編輯部，給予充實本文內容與格式上的寶貴意見。

** 王毓莉為中國文化大學大眾傳播學系副教授，Email: ylwang1022@hotmail.com



摘要

本研究採取「批判的傳播政治經濟學」的研究途徑，使用文獻探討與次級資料分析法，嘗試檢視中國的「新聞輿論監督」。研究發現：新聞輿論監督為國家政治權力的延伸與補充，以社會整合為目的；國家與市場均具有重要影響力；新聞輿論監督下的傳媒產品，存在於競爭的傳媒市場中，為政治整合權力、地方利益集團權力與媒體消費者需求等各方權力衝突下的產物；其背後，具有權力的意識型態並受到地方保護主義限制；而其工作者的自主性，仍不完整。

關鍵詞：批判傳播政治經濟學、傳媒商業化、新聞輿論監督、跨地區監督



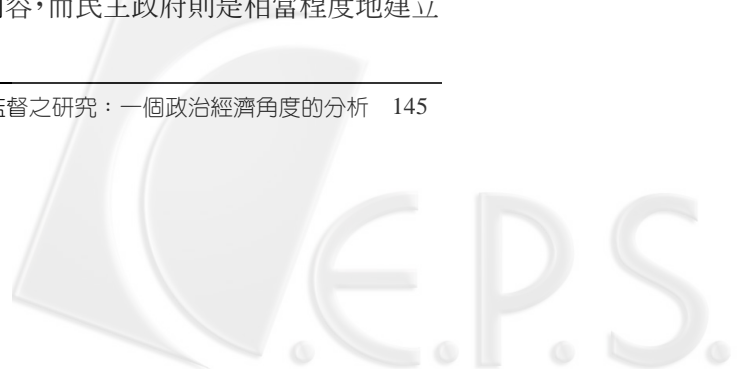
壹、研究背景與動機

西方新聞輿論監督起源，始自 1644 年，J. Milton 在《論出版自由》（*Areopagitica*）中提出了「自主原則」。後來兩位英國作家於 1720 年，以「加圖」（Cato）為筆名，寫下一系列文章，旨為「資訊自由流通」辯護，並斷言政府自由與出版自由共存亡。他們直指言論自由是每個人的權利，只要一個人不用它來危害和支配別人就行，這種思維影響了美國人，使其將言論自由寫進憲法。針對言論自由的法律意識，西方人追溯到中世紀的英國《大憲章》和十七世紀的《權利法案》，但真正明確保護言論自由的法律是 1791 年批准生效之美國憲法第一條修正案，規定國會不得制定法律剝奪言論或出版自由。此一條款成為新聞自由史上的里程碑（Altschull, 1995: 1）。

西方對於新聞媒體的基本定調，始自「自由主義的報業理論」，提出「觀念的自由市場」的概念，認為檢驗真理的最好方式，是讓思想在意見自由市場中，經過公開競爭的過程，獲得最後認可（Siebert, Frederick, Peterson, Theodore, & Schramm, 1963: 7；Altschull, 1995: 12-17, 23）。

美國民主之父 T. Jefferson 也說了一句有名的話：「如果由我來決定，我們是要一個沒有報紙的政府，還是沒有政府的報紙，我將毫不猶豫地選擇後者」。這段語錄被美國新聞界、以及其他崇尚新聞自由地區的媒體與政治人物，當作典範不斷地複製著（Peterson, 1984／劉祚昌、鄧紅風譯，1993：1325）。然而，民主制度透過在法律上保障的言論自由和新聞自由，成為大眾傳播事業發展的精神搖籃，大眾傳播媒介除了作為一種新崛起的政治因素和獨立的政治勢力，本身又成為維護和擴大新聞自由中，最積極的力量。

民主政治必須使政治事務公開化、透明化，使公民在充分瞭解情況的條件下作出決策。它還要使政府官員處於公眾的監督之下。現代民主社會實現政治的透明化，主要是通過大眾傳播媒介。在美國，輿論的形成依賴新聞媒介向公眾所提供的內容，而民主政府則是相當程度地建立



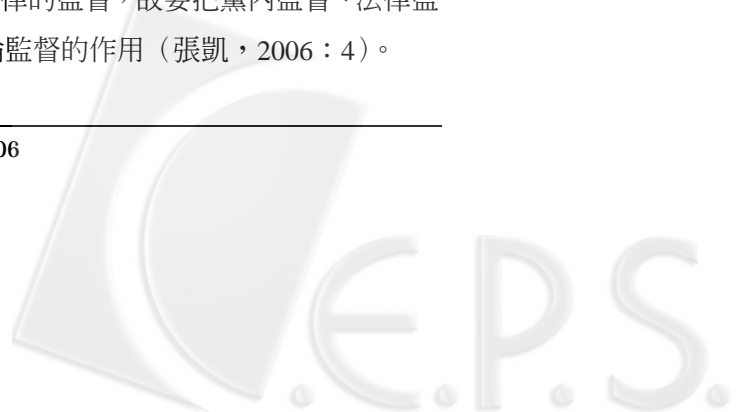
在輿論的基礎上，並以公眾得到公正和充分的資訊為前提(Cummings & Wise, 1985: 223)。

在民主政治體制下，公民有知情權 (the right to know)，而政府和官員有告知的義務 (obligation to inform)，透過新聞媒介的監督，可使政府施政更透明化。美國乃經由具體的立法，以使聯邦政府向新聞界和公眾開放更多的資訊，1966 年之「資訊自由法」(freedom of information act) 即為一例。也因此，西方的新聞媒體被視為是「第四權」(the fourth estate)，而言論自由、新聞自由經常與調查性新聞報導 (investigative journalism) 連結，也使社會普遍認為新聞媒體應該扮演「看門狗」的角色，相對地，西方新聞界則將「水門案」看作新聞從業者自許及追求的最高價值典範。

中共選擇的政治社會與經濟體制改革，走了一條不同於西方的「社會主義市場經濟」道路，不過卻提出了和西方類似的概念語彙：新聞輿論監督。2006 年出版的輿論監督紫皮書，將中國的輿論監督翻譯成爲「watchdog journalism」(展江，2006：2)。這樣的用法，雖然跟西方對於新聞媒體「看門狗」(watchdog) 的用詞一樣，但也有中國學者持不同意見，將之翻譯成「news supervision by public opinion」，從字面上看，即是經由新聞媒體代替民意監督。

追溯中國新聞輿論監督的源頭，馬克思曾在《馬克思恩格斯全集》(1961：275) 指出，報刊按其使命來說，是社會的捍衛者，是針對當權者孜孜不倦的揭露者，是無處不在的耳目，是熱情維護自己自由的人民精神的千呼萬應的喉舌。

鄧小平在中國共產黨第十三次全國代表大會報告中，首次以「輿論監督」取代了「報紙批評」，認為在由傳統計畫經濟向現代化市場經濟轉型的過程中，要堅持運用新聞傳媒的力量來克服和消除腐敗現象。而江澤民在中共十五大報告中，強調共產黨的權力是人民賦予的，一切幹部都是人民的公僕，須受人民與法律的監督，故要把黨內監督、法律監督、群眾監督結合起來，發揮輿論監督的作用 (張凱，2006：4)。



對於輿論監督的定義，中國的學界似乎尚未有一致的看法。孫旭培、魯珺瑛（2005.11.28）認為，輿論監督是指通過傳媒對黨務政務的公開報導，對國家機關和國家工作人員施政活動的公開報導與評論，以及對各類壞人壞事、特別是腐敗行為和腐敗分子的披露和批評。陳力丹（2003.01.20）認為，輿論監督意指公眾通過輿論這種意識型態，對各種權力組織和其工作人員、以及社會公眾人物（包括記者）自由表達看法所產生的一種客觀效果，是一種自然存在的、客觀無形的監督形式。展江（2006：1-11）認為，新聞輿論監督是指新聞媒介代表公眾／公民對權力運作，尤其是對權力濫用導致的腐敗進行監督；他並指出，輿論監督並非一個嚴謹的概念，因為媒體代表公眾監督，是一種習慣，並非正式授權和約定。

另一類的看法認為，輿論監督是指新聞媒體運用輿論的獨特力量，幫助公眾瞭解政府事務、社會事務，它是一種社會行為，促使公眾沿著法制和社會生活共同準則的方向運作（顧理平，1999：239）。汪凱（2005：33-54）則是從媒體、民意與公共政策的構連角度，探討新聞輿論監督的興起，指出新聞輿論監督是承接黨報新聞批評的傳統，作為執政黨的建設工具。劉建明（2001：267）進一步表示，輿論監督包括工作監督、政策監督和道德監督，是指公眾對某人某事發表批評和揭露意見。

儘管中國學界對於新聞輿論監督的看法尚未達成共識，但是近幾年來，有關新聞輿論監督的探討卻相當踴躍，從2001年起，前後一共舉行了六屆的新聞輿論監督研討會。研討會的內容，基本上涵蓋當年度新聞輿論監督與社會發展狀況，針對新聞輿論監督與公民社會、新聞法治、公民權利、專業倫理、公平正義、媒體官司、知識份子、互聯網等面向進行探討，也論及跨地區和跨國的新聞輿論監督，與外國新聞輿論監督的歷史、理論、實踐（人民網，2004.10.16；佚名，2005.12.04；展江，2007.05.04）。

其中，與會者提出、研討的一些個案，諸如：2003年的「孫志剛事件」、「黃靜事件」、「山西臨汾特大礦難」、「北京同仁堂藥品案」等；



2004 年的「安徽等地兒童毒奶粉事件」、「河南平輿系列殺人案」、「東方大學城財富暴漲揭密」、「央視《每周質量報告》偽劣食品曝光」、「女大學生周燕芬南昌離奇死亡案」、「北航和中國音樂學院招生黑幕」、「北大甘德懷門」、「京城圈地運動」等；2005 年的「礦難隱瞞」、「商業欺詐」等。

目前在中國，「新聞輿論監督」喊得響亮，個別的論述也不少，但是缺少系統化觀察。因此，本文嘗試著以新聞輿論監督現有的研究成果作為分析基礎，從事文獻探討與次級資料分析，期望由「批判傳播政治經濟學」的角度，理解中國「新聞輿論監督」的發展。

貳、研究途徑與問題

在西方，新聞輿論監督被當成「第四權」，具有促進民主政治的意涵。然而，本文雖提出西方對於媒體第四權的定義，但無意全然以西方的模式，套用於中國大陸的新聞輿論監督研究，而是期望透過自由主義、馬克思，或是中國大陸學界對於新聞輿論監督的不同定義，作為本文考證中國新聞輿論監督發展歷程的參考架構，並藉以理解新聞輿論監督在實際內涵上的表現，從而進一步界定出具有「中國特色」的新聞輿論監督意涵。

中國的新聞改革發展佈局，是在中國特色社會主義的政治體制框架內進行，導致中國的新聞輿論監督與西方的調查性新聞報導，在發展源頭與後續發展上，都有了不同的發展途徑。研究者發現，中國的新聞報導，從完全的「正面報導」，慢慢轉為可以接受類似黑心商品、官員貪腐等負面新聞出現；傳媒不再只是中共傳聲筒，反而逐漸扮演起「代替民眾，監督權力擁有者」的角色。不少不法情事與不公案件，被媒體披露後，終於得到解決，是故輿論監督類型的報導，也普遍受到閱聽眾的歡迎。只不過，當該類型的報導與節目，發生「擦邊球」的出格情形時，仍舊會受到權力部門的干涉。



簡言之，中國的輿論監督類型新聞報導，以及廣電節目的本質與發展，長期處於國家和市場的雙重壓力之下，一方面受到中共國家政權的控制與規範，另一方面又受到消費市場的牽絆與影響。因此，本文對於中國新聞輿論監督的研究，除了參照西方原始定義外，亦採取「批判的」取向，以「批判的傳播政治經濟學」作為研究途徑，期望觀照在中國特殊的「政治體制」制約中，以及在「政治改革」需求的拉力下，中國新聞輿論監督發展呈現了哪些不同特色與內涵。此外，本文也期望透過批判政治經濟學的分析，解析中國新聞輿論監督產品產製的政經背景，及其背後的意識型態與權力關係。

關於批判性傳播政治經濟學理論的運用，Norris（1980；轉引自陳炳宏，1997：34）指出，主要在於分析同一社會系統內的政治、經濟與傳播制度等互動關係；特別是在大眾傳播媒體的產製、傳送與消費過程中，市場機制（經濟力量）、國家機器（政治力量）與傳播體系（知識／資訊力量）三者間的互動關係。

而學界認為，批判的傳播政治經濟學具有如下特徵：(1) 強調全觀性：將社會視為一結構化的整體，以經濟分析為起點，注重各種社會關係與權力的交互作用。重視文化生產的脈絡，以及文化工業體系下的組織所有權與生產；(2) 重視歷史性：著重於了解社會變遷與歷史轉型，基於歷史唯物論立場，研究當代文化生產的變遷，如媒體的成長、媒體企業範圍的擴張、文化商品化，以及國家與政府干預角色的變化；(3) 強調實踐（praxis）的重要：關注私有資本企業與公共性干預之間的平衡關係，亦即國家機器在管理傳播活動中的適切性；(4) 探討基本道德的研究：超越效率的技術性問題，關注於正義、平等與公益等道德問題，認為媒介應該在公共事務上，提供多元的意見與辯論，以供閱聽眾選擇（Golding & Murdock, 1996: 11-30；魏玓，1994：12-14；Mosco, 1996／馮建三、程宗明譯，1998：18）。

至於傳播政治經濟學研究的主要範疇有三：(1) 傳播產業的經濟結構分析，探討誰掌控傳播組織、媒體的市場結構等所有權方面議題；(2)



資本主義如何對文化與資訊產製、配銷及消費產生影響；(3) 資本主義體系下，傳播媒體制度與組織的法規相關研究（Bettig, 1996）。

Golding & Murdock（1996）則勾繪出批判的傳播政治經濟學三個主要研究核心取向：(1) 文化產物的政治經濟分析：強調意義產品是權力的運作，關注傳播機構的所有權類型，以及國家管制與傳播機構間的關係，並致力於釐清如何控制與配銷文化產品、控制與規範傳播活動；(2) 文本的政治經濟分析：著重在分析文化形式的中介角色，如探討產業結構因素會特別突出哪些文化形式與內容報導，而忽略一些公共的議題；(3) 文化消費的政治經濟分析：針對文化產品的消費進行研究，凸顯物質與文化資源間的不平等關係，以及指出消費自主權是不可達成的理想。

此外，Mosco（1996／馮建三、程宗明譯，1998：195-362）認為傳播政治經濟學缺乏分析的變項或單位，因而提出三個概念：(1) 商品化（commodification）：指將使用價值轉換成爲交換價值的過程，可藉以了解政府與媒體企業在擴展商品化過程扮演的角色；(2) 空間化（spatialization）：指空間與時間的轉換，而在其中關注的是傳播企業財團統合力量的制度性延伸，並探究各種不同的傳播產業集中形式，如水平或垂直集中等，而其評估的標準則是依據媒體組織的資產、利益、員工、股票價值等來衡量。此外，空間化的研究，還包含政治的角色分析，特別是政府在商業化、自由化、私有化與國際化中所扮演的角色與功能；(3) 結構化（structuration）：指結構與社會動能相互構成的過程，關注的結構問題包含社會階級、種族、性別、社會運動等媒體近用權不公平之現象，此外在國際領域上，則關心媒介與文化帝國主義的問題。

綜合上述主要學者提出的批判性傳播政治經濟學理論架構，並參酌魏均（1994）研究，本文從事中國新聞輿論監督的政治經濟學分析，歸納出如下幾個研究方向：(1) 產業存在的政治經濟條件：包含新聞輿論監督的政治經濟條件，以及國家與市場對新聞輿論監督的影響；(2) 產業的產製與運作：包含新聞輿論監督形成的市場結構與型態，以及媒體



組織內部新聞輿論監督工作者實際勞動過程、自主性與所受侷限性；(3) 產業的產出：包含新聞輿論監督產品的產出狀況、產品的美學問題、產品的意識型態，以及潛在的權力關係；(4) 產業的消費：包含新聞輿論監督產品的消費狀況，以及不同政經背景、文化條件的消費者使用行為之差異。

由於本研究對象為「新聞輿論監督」，採取次級資料分析，因此，受限於資料的來源，僅能就上述研究方向中，選擇較為鉅觀的角度切入。針對中國新聞輿論監督進行初步檢視後，研究者發現，欲掌握中國新聞輿論監督的發展，必須先由中國特殊的政治、經濟環境切入，以理解新聞輿論監督出現的契機；接著探索新聞輿論監督在傳播市場的表現；最後是深入解讀新聞輿論監督產品的深層意義，了解該類型報導或節目的意識型態與權力組成，以及產製過程中的自主性與侷限性。本文提出以下三項研究問題：

(1) 中國新聞輿論監督存在的政治經濟條件為何？國家與市場對新聞輿論監督的影響又如何？

(2) 中國新聞輿論監督的產製與市場型態為何？新聞輿論監督產品的產出與消費（閱讀與收視）情況又如何？

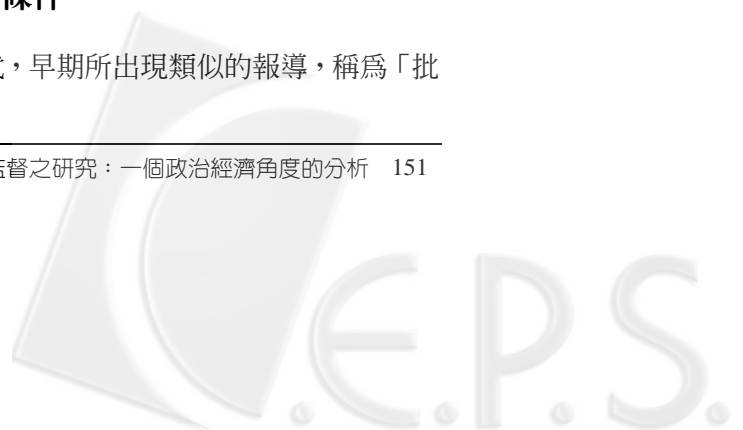
(3) 中國新聞輿論監督產品意識型態與潛在權力關係為何？而新聞輿論監督工作者自主性與侷限性又如何？

參、新聞輿論監督發展的政治經濟環境分析

根據研究問題一：「中國新聞輿論監督存在的政治經濟條件為何？國家與市場對新聞輿論監督的影響又如何？」以下依序檢視新聞輿論監督面臨的政經環境，與國家及市場對新聞輿論監督的影響。

一、新聞輿論監督的政治經濟條件

中國的輿論監督始自八〇年代，早期所出現類似的報導，稱為「批



評性報導」，一直到 1987 年中共十三大報告的正式文件中，才首次使用「輿論監督」的說法，其內容指出：「要提高領導機關的開放程度，重大情況讓人民知道，重大問題經人民討論；要通過各種現代化宣傳工具，增進對政務與黨務活動的報導，發揮輿論監督的作用，支持群眾批評工作中的缺點錯誤，反對官僚主義，同各類不正之風作鬥爭」（汪凱，2005：33-54；央視國際，2006.04.14）。

進入九〇年代，輿論監督受到更大的重視，在許多公開文件中，不斷出現輿論監督一詞，例如：在 1992 年中共十四大報告中，要求重視傳播媒介的輿論監督，逐步完善監督機制，使各級國家機關及其工作人員置於有效的監督之下（汪凱，2005：41-46）。作為新聞輿論監督標竿的中央電視台節目《焦點訪談》，也在 1994 年 4 月 1 日正式開播。此後，全中國的平面媒體（報紙、雜誌）、廣電媒體（電台、電視台），不斷增加新聞輿論監督報導的比例，或推出新聞輿論類型欄目。^[1]

新聞輿論監督在中國出現的背景，其實與中共的政治改革有緊密關係。例如，中共十三大標示著將要走「中國特色社會主義道路」，其中需要進行政治體制的全面改革，而在政改邏輯下，中共期望傳媒能代替社會公眾，扮演監督公共權力的角色。因此，改革開放過程中，新聞輿論監督被賦予以下功能：是權力監督機制的得力助手、是預防腐敗的重要力量、是政府與公眾溝通聯繫的渠道、在權力監督機制中佔有獨特優勢（張凱，2006：5）。

換言之，在改革開放政策下，經濟改革作為核心任務之一，竟開始出現許多弊端時，新聞輿論監督便被要求扮演權力監督機制的一環，目的是為了揭發各種不利改革開放的因素，對貪官污吏、不法政商，予以監督懲處。

此外，就傳媒產業環境而言，八〇年代由於來自政府的財政補助減少，發生制度失衡現象，因此開始走向商業化改革（陳懷林，1998）。而自 1992 年鄧小平南巡後，中國改革開放走向「社會主義市場經濟」，中國的大眾傳播事業則被列入「第三產業」，並被認為應橫跨「經濟



基礎」與「上層建築」兩個領域。在中共要求「加快發展第三產業」的政策下，中國的傳播事業必須積極創收，以加速產業的發展，市場機制也因此被引入大眾傳播事業領域，大眾傳播媒介逐漸成為經濟實體，邁向「事業單位企業型管理」（王毓莉，1998：27-49）。

傳媒體制的改革內涵，在於傳媒的基本價值支點，從「喉舌論」移轉至「知情權保障」。進一步地說，傳媒價值的轉換，包括資訊提供的片面性到全面性、環境守望的微觀面到宏觀面、表達的一元宣導性到多元溝通性，以及表達空間由街談巷議改換到公共話語平台等（喻國明，2005：4-8）。

隨著傳播媒介商業化運作的力度加大，中國的傳媒經營方式明顯變化，主要表現在經營理念和經營策略上。經營理念方面，從「指導」廣大群眾追隨黨的政策、路線，轉變為同時強調第三產業的「服務性」；從傳媒主導的「傳播者中心」，轉變為同時重視「傳播者」與「閱聽眾」的需求。至於具體內容方面，傳媒內容已更貼近閱聽眾、更多樣化、更具有市場性（王毓莉，1998：34-42）。

傳統中共對於新聞傳媒的內容，主要以正面宣傳為主，然而傳媒在自負盈虧的商業經營壓力下，紛紛開始尋求具有市場性的內容。由於新聞輿論監督類型的報導與欄目，有助於打擊貪腐與監督不法，常受到閱聽眾的歡迎。這類傳播產品一方面符合政治經濟環境變遷下，當權者對於新聞媒介的政治需求，另一方面也符合傳媒自身改革下，對於內容市場化的需求。在此雙邊兼顧的時機點，新聞輿論監督類型的傳媒產品，自然擁有生存、甚或擴張的政治經濟條件。

二、國家與市場對新聞輿論監督的影響

從 1987 年中共十三大到 2002 年中共十六大，「輿論監督」出現在連續四屆的政治報告中，可見中國政府對此一議題的重視程度。國家將新聞輿論監督當成是權力與控制手段的延伸，透過輿論、宣傳、教育等管道，企圖影響閱聽眾的價值觀和行為方式，達成社會控制的功能。



此外，由於改革開放後，地方勢力抬頭，中國共產黨和政府不再是一個完整的龐大實體，除黨和政府內部出現不同的利益團體，領導人與領導人之間、不同的政府部門之間，也彼此互相競爭、談判，或從事政治鬥爭（Berger & Huntington, 2002／王柏鴻譯，2002：84）。而這樣的情況，甚至出現在新聞輿論監督的棄保效應中，使得新聞輿論監督成爲中央與地方之間的制衡力量，中央在有必要時，就會採斷尾求生的方式，允許媒體對地方勢力加以監督與制衡（王毓莉，2006.06）。

一般來說，傳媒的市場化程度愈高，商業性收入愈多，則愈容易獲得經營管理自主權，對政府撥款的依賴程度就愈低。因此，傳媒爲了自負盈虧，極力從事媒體產業化改革，開始在經營與內容取向上，走向「貼近群眾」的路線，將「市場化」、「商業化」視爲達成財政、經營管理的自主權的必要手段。

新聞輿論監督屬於中共中央既定政策之一，除突顯中共政治改革的決心，其最終目的仍在營造一個優良的經濟投資環境氛圍，塑造打擊犯罪的形象。由於閱聽眾的權力與權利，長期受到壓抑，難得可以看到這類大快人心的節目及言論，因而中央此一符合傳媒商業化邏輯的政策，不僅造成了高收視率或高閱讀率，業者樂於配合，也順勢造成了一股新聞輿論監督的熱潮（王毓莉，2006.06）。

但商業化後，傳媒的經營仍舊不能獨立自主，必須受政府或黨的監管，使得中國傳媒近年來的發展，出現弔詭的局面。亦即，在市場與國家的機制相互作用下，市場經濟依然不能免除來自於中國政府政治力的影響（Zhao, 2000: 3-26）。

以相當受歡迎的中央電視台《每周質量報告》欄目爲例，2004年5月16日本應按表播出有關黑心商品的報導，但卻「因故」停播一周，風波甚至延燒至6月。主要原因在於《每周質量報告》陷入政府、商業、公眾和傳媒等多頭利益角逐的漩渦中（武婧，2006：852-859）。該欄目一開始打擊許多黑心的民生消費品，受到消費者與閱聽眾矚目，然而，隨著民生消費負面報導逐漸增加後，反倒令閱聽眾思考並質疑是當地



衛生相關政府單位失職，才造成這些黑心商品的存在。

換言之，原本新聞輿論監督可以代替政府打擊若干貪腐案件，並且打擊地方漸起的腐敗勢力，但是當各地開始發現，區域的經濟與形象被傳媒框架成爲「貪腐」的時候，被打擊的單位與主管機關不免恐懼此事將會影響自己的仕途，因此「地方保護主義」便開始出手打壓新聞輿論監督。

另一方面，地方政府在經濟改革後，勢力羽毛漸豐，地方利益也發生「公司化」現象。憑藉著雄厚的經濟實力，地方隨時可能向中央說「不」，或者陽奉陰違，導致中央政令難通，無法向下貫徹，就連「跨地區監督」也受到影響。2005年廣東及河北等17省市聯名上書中央，要求中共中央「管住媒體」，禁止媒體從事異地監督，使不少媒體揮刀自宮，慘遭閹割（紀碩鳴，2005.09.25）。

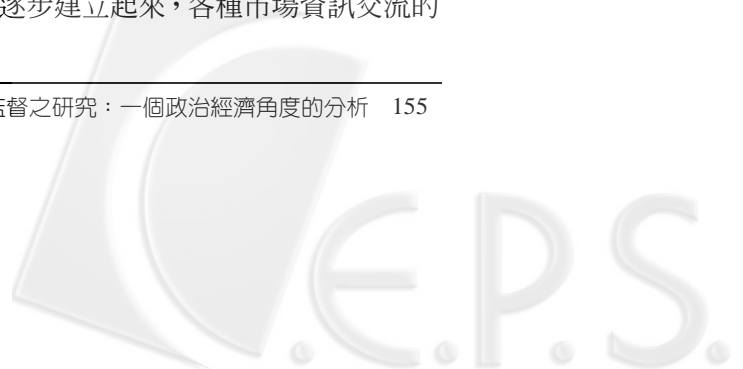
中國學界認爲，跨地區監督很容易因爲情況不明，引發新的矛盾衝突，因此被禁止是它的宿命。不過，禁止跨地區監督，可能助長各級黨政領導機構通過全面控制自己轄下的傳媒，進一步掩蓋本地區或部門的劣跡（陳力丹、閔伊默，2007.02.08）。足見國家與行政的力量，在考量自身利益前提下，最終仍要對傳媒下手管控。

肆、新聞輿論監督報導與節目的產製分析

根據研究問題二：「中國新聞輿論監督的產製與市場型態爲何？新聞輿論監督產品的產出與消費（閱讀與收視）情況又如何？」以下依序探討形成新聞輿論監督的市場結構、新聞輿論監督產品的產出狀況，與新聞輿論監督產品的消費狀況。

一、形成新聞輿論監督的市場結構

如同前述，中國新聞輿論監督出現的政經環境背景，正值中國實施改革開放期間，社會主義市場經濟逐步建立起來，各種市場資訊交流的



需求加大；而另一方面，政治體制在進行改革過程中，各種社會權力與利益矛盾不斷產生，因此，政治上希望傳媒監督政治權力，也監督任何不利於社會主義市場經濟體制的貪污腐敗行爲。

配合改革開放後，新聞傳播形成的市場結構與型態，無論在報業市場與廣電市場，都產生了競爭的態勢。報業市場方面，由於中國的傳媒市場爲層級分明的市場，可以區分爲全國性市場、區域性市場和地方性市場；就內容上，可分爲綜合性報紙市場和專業性報紙市場；以市場化而言，可分成準市場化報紙，如各級黨報，和市場化程度較高的報紙，如晚報和都市報（宋建武等，2005：167-170）。

中國報業市場中的黨報，此時雖然也開始自主經營發行與廣告，但是身爲黨報，肩負更高的社會效益目標，經常必須配合政策宣導，內容顯得較爲政治化與枯燥無味，故而，黨報的發行還是大量依賴「公費訂報」的來源。至於市場化程度較高的晚報和都市報，則走更貼近群眾生活的報導內容風格，因此，已經發展出更大的家庭與個人「自費訂報」的市場。

根據一項針對北京、上海、廣州、深圳的報紙消費調查，尤能反映中國報業市場的變化。調查中，名列前三者分別是：北京的《北京晚報》、《北京日報》、《北京青年報》；上海的《新民晚報》、《解放日報》、《文匯報》；廣州的《羊城晚報》、《廣州日報》、《南方日報》；深圳的《深圳特區報》、《深圳商報》、《深圳晚報》。出現在前三名的，都是地方區域性報紙，全國性的大報均榜上無名（周鴻鐸，2006：250）。

而廣電媒體面臨的市場競爭，包括：規模競爭、特色競爭、節目源競爭、廣告競爭、人才競爭，與技術的競爭。爲了因應這樣的競爭，傳媒開始走集團化整合性的發展。中共目前在一個地區，擁有一個或一個以上自辦頻道的電視台，仍然是中國大陸廣電系統的主要構成，但其面臨的挑戰也是日趨激烈，不僅有各省傳送上衛星的頻道和中央台十幾套節目的競爭，還有各地、市級電視台間及本地區、跨地區的競爭，加上境外媒體如鳳凰衛視中文台的進入，使得市場角力戰的態勢十分嚴峻。



爲了因應中央台的優勢競爭，中國的地方電視台都在集團化運作下，採取「製播分離」，許多區域電視台的經營或非新聞類的節目，經常向外徵求更好的製作創意與節目內容，以求收視率與廣告回饋（周鴻鐸，2006：299-303）。

電視台對收視率的重視，不僅出現在競爭激烈的省級衛視，也同時存在於中央電視台。例如，原央視 10 套科教頻道的《大家》欄目，^[2]在 2005 年 9 月 13 日起，入主央視 1 套晚間黃金檔，取代原先的央視名牌欄目《實話實說》，而《實話實說》則被調整到新聞頻道播出。造成此一調整的主因，是《大家》自 2003 年開播以來，收視率一直穩定上升（人民網，2005.09.08）。此一案例說明，即便是居於絕對競爭優勢的中央電視台，都要開始亦步亦趨地盯緊收視率，反映市場的需求。

同樣地，在市場化的要求下，新聞類型節目也相對作出改革措施，首先是新聞功能多樣化，兼具政令宣導、訊息告知、教育、娛樂等多元功能；其次，新聞量、時效性與新聞深度提升，並推出深度報導的新聞性節目，使電視新聞類型節目逐漸與快節奏的社會保持同步，擴大了重大新聞被接收的機率，而電視批評報導一一崛起，也象徵部分言論尺度的鬆綁。

在新聞功能多樣化與市場化的考量下，中國傳媒重視閱讀率、收聽率與收視率，隨之亦產生了內容偏向的問題。其中，新聞與娛樂合流的現象開始出現，西方學者稱之「新聞娛樂化」（infotainment）趨勢（林暉，2000）。而娛樂化最突出的表現，是選材上「軟新聞」的流行，即減少嚴肅新聞的比例，將名人趣事、日常消費、帶煽情性或刺激性的犯罪新聞、暴力案件、災害事件、體育活動、花邊消息等軟性內容作爲新聞的重點。此外，媒介也在內容和形式上，盡力使硬性新聞軟化，竭力從嚴肅的政治、經濟變動中，挖掘其娛樂價值。

雖然中國傳媒的媒介所有制，不同於西方走徹底市場化的商業道路，但是在近二十年的新聞改革過程中，伴隨日益加快的市場化腳步，九〇年代之後，中國傳媒已進入媒介大眾化浪潮勃興的新階段，不管在報



業與廣電市場上，都表現強大的大眾化、通俗化傾向，內容強調「軟」、「近」、「實」，改變以往媒介內容一味重宣傳輕資訊、重教育輕娛樂的狀況（林暉，2000）。

而中國的新聞輿論監督，則是當地政經發展及傳媒產業結構下的共同產物之一。一般認為，中國的新聞輿論監督是各種權力衝突後的折衝產品，其中包含中共中央政治整合的權力、地方利益集團的權力、經濟改革過程中經濟利益集團的形象需求權力，以及社會較低階層要求公正與表達不滿的權力。因此，新聞輿論報導的產生，比產製一則批評性報導更加複雜。

新聞輿論監督的產品分類，若由節目進行結構切入觀察，可分成兩種典型的型態：(1) 論壇類評論：較為淡化事實報導，突出電視評論，類似《焦點訪談》欄目，強調從「論事」到「論理」，主要以中央台節目居多，如《央視論壇》、《今日關注》等；(2) 民生新聞欄目：以夾敘夾議為特色，點評與新聞水乳交融，最早的民生新聞欄目是 2002 年 1 月 1 日由江蘇廣電總台城市頻道製播之《南京零距離》，而後該台新聞綜合頻道《1860 新聞眼》、南京電視台《直播南京》、湖南電視台《都市一時間》、海南電視台《直播海南》和安徽電視台《第一時間》等，都屬於此一類型欄目，從收視率觀察，該類型電視輿論監督欄目，受到觀眾的歡迎（嚴義英，2004.10.10）。

若由從不同傳媒類型切入觀察，新聞輿論監督產品的內容結構特徵，大致可分為平面、電視、跨地區監督三種典型。首先，在平面報導部分，研究者曾第一手觀察《南方周末》對於代課教師^[3]問題的報導，以此為例：2005 年 7 月 28 日，《甘肅日報》全文刊發甘肅渭源縣委副書記李迎新寫下的〈渭源縣代課教師狀況調研〉報告，引起《南方周末》記者傅劍鋒的關注，因此展開一系列調查訪問。同年 11 月 3 日、10 日及 24 日，《南方周末》連續三期報導了城外農村代課教師的貧困生活，有的代課老師每月僅拿著四十元至八十元不等的工資，同工不同酬的現象，暴露了農村的教育危機，引起廣大人民的討論及迴響。《南方周末



》對城內及城外的教育情況進行比較，兼具廣度與深度，無論是描述代課老師的問題，或是分析擇校費的問題，其實都已彰顯中國大陸義務教育政策的偏失，導致城鄉、東西失衡的局面趨重。

《南方周末》的報導特徵，主要是監督中國農村義務教育政策的貫徹情況，以發揮「輿論督察」作用。它除將矛頭指向縣市級政府，對國家教育政策的執行績效進行批評，更將監督層次提高到中央政府的義務教育政策上。但在引述民眾言論作為消息來源時，《南方周末》並未明確地指名道姓，估計是因為考量受訪者的說法，多為「批評官方」的意見所致。

其次，在電視欄目部分，以中央電視台的《每周質量報告》欄目為例：該欄目分成四個單元，(1) 記者調查：調查造假過程，揭露造假內幕等；(2) 專家訪談：記者調查的延伸與補充，透過專家的訪談來闡釋事件；(3) 調查追蹤：針對上一集記者揭露的問題，進一步追蹤回訪，以展示「打假」成果和問題解決狀況；(4) 質量警示：第一時間發布權威部門所作的質量抽檢報告。

《每周質量報告》曾在 2004 年 5 月 2 日的〈摻假有價，粉絲猛追肥〉報導中，揭露山東招運市的一些企業秘製黑心粉絲，在綠豆粉絲內摻玉米澱粉、加增白劑，並用碳酸氫銨化肥提純澱粉、以氨水提取澱粉等。而在四個月後，該欄目則是介紹當地政府迅速的整治行動，並且報導綠豆進廠前、粉絲製成後，一連串複雜的消毒、篩選，及二氧化硫與澱粉含量的抽驗程序（高菲，2006：843-851）。此一敘事結構，乃是將先前揭露的弊病，透過後面的追蹤報導，加以修補規範。

另外一種較特殊的型態則是「跨地區監督」，亦即針對傳媒所在地之外的地區，從事新聞輿論監督。例如廣東電白縣高考舞弊事件、湖北體育彩票事件、2001 年上海交通大學招生黑幕事件等，都屬於跨地區監督。廣東電白縣高考舞弊事件最早由廣州《羊城晚報》所屬子報《新快報》披露，湖北體育彩票事件最早是《南方週末》獨家，上海交大招生黑幕事件也為《南方週末》最早正式報導（孫旭培，2001.12.18）。



以上海交通大學招生黑幕事件為例：首先，在 2001 年 8 月 17 日，「新語絲」網站出現一篇貼文〈上海交通大學 2001 年招生黑幕〉，其中有一份註明委託推薦人背景資料的考生名單；貼文者並指稱，這些具有地方、中央高官和名人身分的委託人，曾向校方打招呼、遞條子，而這些特殊考生則享有一般考生無法享受的優惠條件，且大部分被交通大學錄取。20 日，《南方週末》記者展開了相應的調查，校方也證實，該材料的確出自交大。記者經過一一核對，發現有名冊顯示，上海考生共 82 人，錄取 61 人，其中 11 人的考分低於交大今年投檔控制線，^[4]另有 13 人的考分低於理工科投檔控制線，卻轉報考工商管理和國際金融與貿易專業。校方最終承認交大的招生工作「有錯誤」、「管理不嚴」，也因此引發了人們對整個考試制度的思考（同上引）。

二、新聞輿論監督產品的產出狀況

輿論監督一詞出現之前，許多傳媒早已存在批評性報導，但是首次以新聞輿論監督欄目出現者，當屬 1994 年 4 月 1 日開播的中央電視台《焦點訪談》，該節目被當成具中國特色的輿論監督欄目典型。

由於新聞輿論監督類型的產品，可能散見於不同的新聞媒介中，而且類似《焦點訪談》、標榜以輿論監督為主的欄目，也並非整個節目均為新聞輿論類型報導，因此，本文無法取得該類產品的完全統計，而改以次級資料分析，企圖了解該類產品的產出狀況。

基本上，中國的新聞輿論監督產品類型，可以分成三種：(1) 平面媒體報導，或報紙、雜誌專欄；(2) 電台、電視台等廣電媒體欄目；(3) 網路平台，如網站、論壇議題。

其中較具知名度與較常被學者作為研究對象的產品，如下：中央電視台的《焦點訪談》、《新聞調查》、《東方時空·時空報導》、《今日說法》、《每周質量報告》；中央人民廣播電台的《新聞縱橫》；北京電視台的《今日話題》；上海人民廣播電台的《市民與社會》；上海電視台的《新聞透視》；深圳經濟廣播電台的《傳媒一線》；新華社的「新華視點」；《



人民日報》的「今日談」、「人民論壇」；《光明日報》的「每月聚焦」；《中國青年報》的「求實篇」、「冰點時評」、《新京報》的「核心報導·對話」；《南方週末》的「方舟時評」等（郭鎮之，2005.11.28；王艷麗，2006：558；鄭保衛，2006：529；李欣人、馬文娟，2006：607；周遠帆，2006：782；武婧，2006；王毓莉，2006.06）。

至於新聞輿論監督內容上，一項針對《中國青年報》「冰點時評」專欄的研究指出，自1998年11月創辦起到2004年，抽樣該專欄136篇文章進行個案分析發現，選題範疇依序為政府執政（33.8%）、民主法制建設（15.4%）、公民權益（10.3%）、市場經濟（9.6%）；內容批判性依序為批判性評論（75%）、中性評論（16.1%）、表揚性評論（9.6%）。相對於事件曝光式的輿論監督，「冰點時評」是以評論的方式介入事件（周遠帆，2006：782-790）。

而1998年以來，《南方週末》幾乎每期頭條都是頗有分量的社會新聞，其中七成以上為暴露陰暗、抨擊腐敗的負面報導（張豔華、張賀澤，2003.02.24）。

另一項有關新聞媒介輿論監督從業人員和受眾的調查，則以中國北京、遼寧、內蒙、甘肅、雲南、湖南、海南、浙江、安徽等九個省或自治區、直轄市作為調查地區，結果顯示：從業人員批評的主題範疇，按比重依序為「行業不正之風」、「制假、售假」、「加重農民負擔」、「執法犯法」、「瀆職」、「公路三亂」、「貪污腐敗」、「制黃販黃」、「橫行鄉里」、「作惡多端」、「偷稅漏稅」、「營私舞弊」、「行賄受賄」及「走私販私」等（喬雲霞、胡連利、王俊傑，2002.10.18）。

除此，蘇保忠（2006.01.06）收集了1994年4月1日至1998年12月31日期間，央視《焦點訪談》所播出的一千七百餘集節目，並根據其代表性和轟動效應，挑選584集節目深入調查。他發現，《焦點訪談》關注的主題約有四類，包括：(1) 維護人民權益功能模式：如行政管理、行政工作作風、人事行政，佔21.58%；(2) 提供制度保障功能模式：如對立法的監督、對法律實施的監督、法律法規的宣傳，佔27.05



％；(3) 陽光功能模式：如司法腐敗、行政腐敗、教育腐敗、群眾性自治組織的腐敗，佔 13.18％；(4) 導向功能模式：如揭露極端個人主義的危害、宏揚社會主義精神文明，佔 11.98％。不過，值得注意的是，在人事行政方面只佔 8 期，對立法的監督也只有 19 期，比例相當低。

吳軍（2007）則透過統計發現，《四川日報》、《成都日報》、《華西都市報》、《成都商報》、《天府早報》、《成都晚報》等六家報紙，在 2005 年 8-10 月之間，刊登輿論監督稿件的數量居高不下，8 月份分別為 17、6、28、56、168、137 篇；9 月份分別為 24、11、37、36、186、103 篇；10 月份分別為 16、10、55、22、102、103 篇，顯示對輿論監督的重視性。

此外，在網際網路的輿論監督功能上，經過網際網路與傳統媒體合併，也產生輿論監督的力量，例如 2003 年瀋陽嘉陽集團董事長劉涌案、2004 年哈爾濱寶馬車撞人事件等。在哈爾濱寶馬車撞人事件中，網友激進情緒與日俱增，更發動簽名，聲稱「看達到一百萬的時候有沒有人會重視」，署名人士不乏法律學者、檢察官等專業知識份子，而這樣不同於官方定調的聲音，透過網路新媒體的傳播力量，造成統治階級與網民意見的對立，並且成為真相公開的壓力（王毓莉，2006.06）。

另值得參考的例子，如在中國有「民間反腐第一人」之稱的李新德，於 2003 年 10 月創辦「中國輿論監督網」，又如監察部成立的「中國輿論線上監督網」，都是為推動輿論監督而設計的專門議題網站。^[5]

除了上述傳統媒體與網際網路出現的新聞輿論監督產品外，在中國也出現一項特殊的產物「跨地區監督」。跨地區監督指的是新聞媒體針對發生在外地的人和事，進行監督性報導，而《南方週末》被認為是這一領域的典範，因為該報輿論監督觸角遍及全國各地，卻極少有廣東省內的負面報導（孫旭培，2004：168-169）。

整體而言，自從九〇年代以來，新聞輿論監督的功能受到各傳媒重視，紛紛製播相關報導與欄目，每年都有不少新產品推出，甚至出現「跨地區監督」的另類產品。



三、新聞輿論監督產品的消費狀況

欲了解新聞輿論監督的產品消費，需要審視媒介閱聽眾的閱讀率與收視率等效果。2002 年一項針對上海大學生與大眾的傳媒課題調查，原本是以黨報《人民日報》、《解放日報》作為主要客體，卻意外的發現，重視抨擊和解读社會負面現象的新聞媒體，引起不少大學生注意。典型的例子是《南方週末》，上海大學生經常閱讀該報者佔 22.8%，其中自費訂購的人數超過 85%，他們表示選擇的主因是「尖銳潑辣、針砭時弊」（張子讓、劉鵬與陳紅梅，2004：61-70）。

2003 年一項針對上海居民的調查反映，男女讀者均對於「批評揭露性報導」的喜好程度相當高。該項調查中，有關新辦報紙的風格特色與報導重點，上海居民最期待看到的是「調查性新聞」，其次是「動態性新聞」和「新聞背景分析」，而後才是「文化娛樂資訊」與「財經分析」（喻國明，2005：193-194、228-229）。

至於電視方面，上述針對九個省新聞媒介輿論監督從業人員和受眾的調查顯示，受眾對於新聞輿論監督的電視欄目，表示相當程度的歡迎，並且認為在各級新聞媒介含輿論監督較多的欄目中，中央電視台的《焦點訪談》最好，其次依次為《新聞調查》、《新聞縱橫》、《現場目擊》，以及省、直轄市電視台的相關欄目。受眾認為新聞輿論監督發揮了積極的作用，有利於問題解決。從業人員認為他們的工作「敢於觸及社會熱點」，而他們所批評的問題基本上得到了解決。在調查中，談及受眾對輿論監督評價時，發現受眾認為輿論監督報導，能反映老百姓的心聲、伸張正義壓制邪惡、說真話、解決實際問題、促進廉政建設、推動民主建設，凡此種種，均起了積極作用（喬雲霞等，2002.10.18）。

中央電視台的新聞輿論類欄目《焦點訪談》，全年平均收視率達到 3.62%，另一個相關欄目《新聞調查》，全年平均收視率也經常超過 1%，分佔該台同年收視率的第二名與第十二名，可見輿論監督類型欄目受到閱聽眾實際的歡迎（國家廣播電影電視總局，2005：211）。而 2003



年開播的《每周質量報告》，則是一個以消費者為收視目標的新聞專題欄目，期望以客觀、公正、科學的理念，貫徹打假、除劣、扶優的主旨，進而共鑄誠信社會，打造有質量的生活；該欄目一連串踢爆「黑心龍口粉絲」、「受污染金華火腿」、「假劣 2B 考試鉛筆」、「碘超標雀巢奶粉」、「甲醛啤酒」等民生消費事件，引起社會大眾的注意，多次獲得消費者保護與電視欄目獎項（國家廣播電影電視總局，2006：170）；同時，這個欄目的許多報導，也常被境外電視台採用，顯示《每周質量報告》受重視程度。

整體而言，側重新聞輿論監督報導的平面媒體與廣電欄目，都受到閱聽眾歡迎，特別是對大學生一類的知識份子閱聽眾，具有影響力。

伍、新聞輿論監督產品的意識型態與權力關係分析

根據研究問題三：「中國新聞輿論監督產品意識型態與潛在權力關係為何？而新聞輿論監督工作者自主性與侷限性又如何？」以下依序探討新聞輿論監督產品的意識型態與潛在權力關係，與新聞輿論監督工作者的自主性及其所受侷限性。

一、產品的意識型態與潛在權力關係

輿論監督的層次，可分成三個主要層面：(1) 決策層：對決策的制定過程加以監督；(2) 執行層：對國家機關及其工作人員施政行為的監督；(3) 對一切貪污受賄、徇私枉法、違法亂紀等腐敗行為及社會醜惡現象的揭露與批評報導（孫旭培，2004：157-160）。

儘管中國高層領導一再重申輿論監督的重要性，但是中國的新聞媒介所有權，仍然屬於政府所有；也由於制度因素使然，傳播媒介無法真正獨立於政府之外，對政治權力實施輿論監督。事實上，前述輿論監督的層次，也多集中在第二、三層面的監督，缺乏對於政策決策過程的監督，甚至還常常受到行政系統的干預打壓。



新聞輿論監督產品有其潛在的權力關係，即：中央媒體監督地方政府，上級媒體監督下級政府。原本傳媒必須監督施政品質，但是愈來愈多黨政權力與媒介權力結合，對一些違法行為或人物進行批評，因此，中國的傳媒被當成是黨政權力的延伸與補充。

中國的媒介從事新聞報導，需要通過各級媒介領導部門的審核，特別是媒介以外領導機構的指令，有些還要經過上級政府部門的批准。在進行輿論監督的時候，傳統的作法是必須徵求當事方領導機構的同意（郭鎮之，2005.11.28），這樣的嚴密管控，可以由龍頭欄目《焦點訪談》的產製過程中印證。該欄目存在「三會一報」制度，每月舉行一次「宣傳工作例會」，學習中宣部「通氣會」精神與相關文件指示，將國家意識型態通過新聞貫穿到社會；「一報」指的是三級審查，即節目製作者的自審、製片人審查，和媒體機構管理者的審查，以確保將黨與政府提倡的內容，以認知框架貫徹到《焦點訪談》中（吳海清，2006）。

由於新聞媒體從事重大的輿論監督報導活動，必須得到主管機構的指示或認可，所以對權力機構的輿論監督顯得困難重重，往往都是對一些小型企業或違法事件進行批評，亦即，中國新聞傳媒的監督對象，偏重於對經濟利益團體的監督（陳力丹、閔伊默，2007.02.08）。

至於監督的力度上，一項針對黨媒《四川日報》、《成都日報》及其他四家市場化媒體《華西都市報》、《成都商報》、《天府早報》、《成都晚報》的輿論監督研究顯示，黨媒內部監管愈嚴格，其輿論監督的絕對數量就愈少，力度也愈小；相反，市場化媒體的內部監管較為鬆散，隨意性較大，其輿論監督的絕對數量就愈多，力度就愈大（吳軍，2007）。

《焦點訪談》欄目的總製片人梁建增（2002：167）指出，該節目的觀點與指向，與各級黨委、各級政府的工作方向是完全一致的；他也認為這樣的輿論監督節目，始終要環繞黨和政府的中心工作與重大舉措進行報導，嚴格以黨的路線方針政策和各種法律、法規，作為問題的判斷依據。因此，該欄目所代表的模式，並非媒介「自下而上」的自主性監督，在此一模式中，新聞媒介扮演的是黨和政府的一個特殊監察部門



，媒介權力是黨政權力的延伸（汪凱，2005：48-49）。特別由於該欄目是國家電視台重點黃金檔節目，因而得到兩任國務院總理的視察與重視。

然而，新聞輿論監督報導如何貫徹潛在的權力關係於產品之中，必須進一步審視此類型報導的敘事邏輯，始能分曉。《焦點訪談》運用的手法是以「人民群眾」作為監督的主體，文本呈現方式則以當事人（一般民眾）角度出發，通過當事人對監督事件的理解與陳述，加上有關專家對事件的分析，最後，通常只針對事件主體評論，而未對造成此一事件背後的社會結構、利益與支配性結構衝突問題進行探討。《焦點訪談》讓群眾的聲音參與，由專家學者陪襯，再將其與主控意識型態加以統一，讓各方利益得以通過節目中的論述，趨於一致，進而達成社會整合的功能（梁建增，2002：11；吳海清，2006：770-774）。

此外，「跨地區監督」輿論監督產品的出現，其背後意涵亦值得探討。由於本地政府對於新聞處理的層層審批方式，不僅影響新聞報導的時效，也阻礙輿論監督的實施，而報導要做到四平八穩，便可能使得內容缺乏競爭性和影響力。反而一些針對跨地區監督的研究指出，該類型報導所產生的影響較大，大部分批露的問題都能得到有關部門有效的處理（孫旭培，2001.12.18）。

不難想像，「跨地區監督」正代表著本地媒體無法監督本地政府的悲哀。由於媒體本身的所有權屬性，受到地方政府管制，而地方上應接受監督的事件，因受到地方保護主義的限制，致本地媒體無法發揮真正的輿論監督作用，只好轉向跨區監督外地事務。

另一個原因則是基於商業考量。地方媒體的廣告、發行，主要與當地勢力或商業集團有關，為顧及媒體本身利益，輿論監督常常會有所保留。相對地，異地媒體的廣告、發行市場不在當地，受這種干擾的可能性很小，因而其報導可以較為客觀、全面。加上地方權力機關，對於來自於外地的媒體，控制力量較弱，因此跨地區監督才有了生存的空間（孫旭培，2001.12.18）。



除跨地區監督外，在媒體的策略上，中國傳媒也出現一種趨吉避凶的作法，即讓小問題的監督，由各級或各部門主流傳媒（如黨報）的「子媒體」（如都市報、晚報）擔任；而輿論監督報導的產品一向具有市場價值，子報在經濟上不僅可回饋母報，且在母報的授權下，自有輿論監督的正當性。此種管理策略與監督行為，有限度地為黨政機構所默許（陳力丹、閔伊默，2007.02.08）。

整體而言，新聞輿論監督被政府當成政治權力的延伸與補充，藉以監督更低層次的執政體系，或監督經濟利益團體。而這樣的監督呈現，黨報的力度不如市場化的媒體。此外，新聞輿論監督產品的論述邏輯，使得結構性衝突的問題未被檢討與批判，反而讓新聞輿論監督成為社會整合的力量之一。至於跨地區監督的新聞報導，則是中國傳媒市場為了衝破本地官僚的干涉，摸索出來的一個新的模式。

二、新聞輿論監督工作者自主性與其所受侷限性

先就中國新聞工作者所處地位與自我認知談起。潘忠黨、陳韜文（2004）從政治和專業主義出發，指出中國新聞從業者有兩種範式，分別是「黨的新聞事業範式」與「專業新聞範式」。但一般認為，此分類法缺少對資本影響力的考量。陸曄、潘忠黨（2002）則指新聞專業理念、政治宣傳體制、商業傳媒體制三種力量所構成的話語體系，相互衝突、滲透和調和，是構成社會轉型過程中新聞從業者專業實踐的歷史場景。

張洪忠、何豔與許航（2006.10.30）更進一步表示，傳媒商業化後，資本進入人事安排與經營，不少媒介集團採取「全員招聘合同制」，因此出現了一批「以媒體為職業」的職業報人、職業電視人等，^[6]研究指出，與其說這群人是新聞從業者，他們更像是一般商業公司的雇員。

根據 2002 年一項針對成都地區都市類報紙從業人員的調查，從業人員的職業取向分成「雇員取向」與「專業主義取向」。雇員取向的指標如下：新聞敏感、基本技能、敬業精神與職業紀律、創新能力、相關的學科知識、外語與電腦水準、好的心理素質以能承受各種壓力、媒介



的經營意識、團隊精神、溝通能力；專業主義取向的指標如下：優良的品德、富有正義感、客觀、有獨立的價值判斷、敢於報導負面新聞、瞭解觀眾／讀者的需求。研究發現，都市類報紙的從業人員比較強調作為雇員方面的素質，對於作為新聞人的專業主義與社會責任感，則相對不重視強調（張洪忠等，2006.10.30）。

換言之，中國新聞從業者是置身於政治、商業資本、個人專業主義追求等三種力量共存的場域中，但對於從事新聞輿論監督的工作者而言，此三種力量彼此拉扯造成的影響更大。

肆之二節提及一項跨越九個省的新聞輿論監督狀況調查指出，新聞輿論監督工作者具有如下特質：年富力強、知識層次高、政治素質好、男性為多。受訪者認為，輿論監督從業人員的年輕化和知識化，符合新形勢下的新聞工作要求；他們雖然年輕，但有闖勁，又不怕吃苦，相關經驗較豐富，能完成輿論監督的艱鉅任務（喬雲霞等，2002.10.18）。

此項調查也發現，從事新聞輿論監督的人員，其中 57.29% 常把自己的角色定位在「第三者」。絕大多數從業者喜歡從事輿論監督工作的原因，依序是伸張正義、促進民主進程、改善社會風氣、增強媒介的影響力、提高業務水平、提高記者知名度等。調查並顯示，新聞輿論監督從業者受到受眾的尊重，常獲得較高評價，且大多數人認為記者鐵面無私、主持公道、和老百姓一條心（同上引）。雖然這些結果反映記者有高度意願從事新聞輿論監督報導，閱聽眾對輿論監督記者的總體印象也是正面肯定居多，但仍有一些負面選項出現，如受訪者認為，記者常縮手縮腳、不能主持公道、畏懼權貴。

新聞輿論監督從業者對自己報導工作的滿意程度，只有「一般」，主要是認為新聞輿論監督有三難：(1) 採訪難：一些被批評者或與被批評者有關係的人，對記者的採訪採取不合作態度，甚至對記者進行圍攻、扣押，有的還破壞記者的採訪工具；(2) 發稿難：記者費了很大力氣、克服了許多困難寫成的稿件，在製作報導節目時，常因接獲多方「說情者」的輪番說情，最終不得而被犧牲；(3) 打官司難：遇到的新聞糾



紛，多數屬於批評者無理取鬧，再加上地方保護主義，打官司要勝訴相當難（同上引）。

不僅有來自於政治勢力的干擾因素，成為記者從事新聞輿論監督的障礙外，商業因素的滲透，則是另一個議題。傳媒商業化的結果導致「有償新聞」與「假新聞」的出現，一部分新聞記者為了金錢利益，出賣自己的發稿權；又或者為了新聞的收看收視率，炒作犯罪新聞，出賣自己身為記者的職業道德（陳力丹，2007.02.04）。是故，當這類不具備新聞記者專業認知的從業人員，獨力面對各種受監督單位的威脅利誘時，自然無法發揮輿論監督的功能。基於上述因素，新聞輿論監督工作者自主性受到限制，而其從事的新聞輿論監督報導，也產生廣度與深度無法擴展的侷限性。

陸、結語

對於中國的新聞輿論監督而言，國家扮演著「政策啓動者」、「被監督者」和「社會控制者」三重角色。市場的商業化邏輯，是新聞輿論監督為傳媒重視的重要原因，新聞輿論監督報導與欄目，不僅可以吸引閱聽眾的購買與收視，另一方面也可為傳媒爭取公信力。

根據本文的分析，中國新聞輿論監督的發展，不同於西方的調查性報導。歸納「中國特色」的新聞輿論監督，具有如下特徵：

- (1) 新聞輿論監督為國家政治權力的延伸與補充，以社會整合為目的；
- (2) 國家與市場均對新聞輿論監督產生重要影響力；
- (3) 新聞輿論監督產品始終存在於競爭的傳媒市場中，它是政治整合的權力、地方利益集團的權力，與媒體消費者需求等各方權力衝突下的產物；
- (4) 新聞輿論監督產品背後，具有權力的意識型態，並受到地方保護主義限制；



(5) 新聞輿論監督的工作者，置身於政治、商業資本、個人專業主義追求等三種力量共存的場域。

新聞輿論監督的層次，可分成決策層、執行層，與對一切貪污受賄、循私枉法、違法亂紀等腐敗行為及社會醜惡現象的揭露與批評報導。然而本研究發現，中國目前的新聞輿論監督，集中在較低階層，缺乏第一層次對於決策制定過程的監督，而這樣的結果與 Zhao (2007) 的發現一致。此外，在中國的新聞體制下，批評的等級層層向下，同級媒體不能批評同一級政府。如此一來，最高權力機關應該由誰來監督？此實是體制所造成的問題。

Golding & Murdock (1996) 在評論傳播政治經濟學時，認為傳播媒介應該在兩方面協助爭取公民權力，一方面是提供充分資訊，讓人們了解自身權利與所處環境；另一方面是盡力蒐集不同立場的詮釋與辯論，使人們可以提出異議與另類選擇；兩者的具體展現，便是所謂「公共領域」的觀念。用此一角度審視中國新聞輿論監督領域的表現，在資料的廣度、深度、多樣性上，仍然闕如，在監督問題的詮釋觀點上，也缺乏「下對上」多元詮釋的批判觀點。

至於國家的角色扮演方面，傳播政治經濟學者認為，當市場機制失衡時，可以透過適度的「公共干預」(public intervention)，改善市場體系扭曲不公的現象，但強調期望在資本主義企業和公共干預之間獲取一個平衡點。

而中國政府在新聞輿論監督的場域中，一方面為被監督的對象，另一方面又是新聞事業管理機構，產生「球員兼裁判」情形。因此，當新聞輿論監督的深度與力度，影響到政府或地方勢力的利益，就會出現國家機器（中央或地方政府）出面干預的現象。可惜的是目前干預的方向，並非針對地方利益集團施壓，要求其接受媒體監督，而是朝向禁止媒體繼續從事輿論監督。

因此，地方保護主義的抬頭，成為一大問題。中國現行的新聞輿論監督，需要國家機器的啟動，以體制保證其存在，但目前官、商兩造的



地方利益集團，爲了確保自身仕途或商業利益，不惜打官司以對抗傳媒的新聞輿論監督，造成媒體相當困擾，畢竟打官司曠日費時，成本過高，也會影響從事新聞輿論監督的意願。特別是原本較有效果的「跨地區監督」產品，也在地方保護主義的企圖影響下，被暫時停止。

整體而言，中國新聞輿論監督起始於改革開放時期，下層建築的經濟改革持續推展，不斷衝擊上層建築的國家政治權力，迫使中國政府必須致力紓解因社會變遷所帶來不滿的民意，故而使得新聞輿論監督在威權體制統治下，有了發展的空間。此外，中國政府允許新聞輿論監督的存在，也肇因於中央政府將新聞輿論監督當成政治權力的延伸，認爲其對逐漸坐大的諸侯經濟，可以產生監督制衡作用；而有了政治上的默許後，大部分傳媒之所以願意發展此一類型報導與欄目的原因，仍與經營考量相關，因爲傳媒商業化後，媒體需要自負盈虧，須採「消費者—閱聽眾」導向規劃內容，亦即，相對於長期處在高度政治控制下的一言堂言論，新聞輿論監督挑戰了權貴、貪官汙吏、黑心商人等，正符合閱聽眾的需求。

不可諱言，中國的新聞輿論監督，對於國家而言，可加強社會主義的民主監督，建立社會主義民主形象。另一方面，對於正在從事改革的傳媒而言，藉由傳媒行業自律，在有限的空間中，追求新聞輿論監督報導的廣度與深度，有助於傳媒市場性、專業性與公信力的提升。但是，我們仍不能過度樂觀地看待中國新聞輿論監督的發展，畢竟中國現行的新聞體制與傳媒所有制，不同於西方「看門狗」的新聞哲學，也因此，中國傳媒在進行新聞輿論監督的時候，必須時常衝撞體制，試探官方的底線。特別是中國網路新聞輿論監督的出現，以及網路與傳統傳媒間的互補與互動接力報導，更使得新聞輿論監督猶如兩面刃，雖然監督了不法情事，卻也使得傳媒管理者——即黨和政府對媒體的監督管理，在輿論導向的調控上，出現了失控情形。

本文透過政治經濟學分析架構，檢視中國新聞輿論監督的發展，發現新聞輿論監督具備高度政治與經濟功能，然而，新聞輿論監督的徹底



執行，仍需國家政策的高度認知與認可，未來只有從制度與立法上，掃除不利新聞輿論監督的因素，才可使得新聞輿論監督的層次，有機會提升到政策制定層面，並藉以厚植中國政治改革的廣度與深度。



註釋

- [1] 電視「欄目」為中國大陸慣用語，即為電視「節目」之意。
- [2] 「第幾套節目」為中國大陸對同一電視台擁有多頻道的慣用說法，例如：中國大陸中央電視台開辦了 16 個頻道，稱為央視 16 套節目，所以 10 套是央視給予的編號，而實際內涵則為科教頻道。目前只有新聞、青少年與兒童、音樂頻道，央視未給予套數編號。
- [3] 代課教師是指在中國大陸各省鄉村學校中，沒有事業編制的臨時教師。
- [4] 中國大陸為了達成招生任務，各個學校必須設定一個「投檔控制線」，此即為各類學校的最低錄取分數線門檻。考生考分未達到這條線，就不能進入這類學校，即使仍有招生空額也不行。中國大陸設置最低投檔控制線的目的，是為了有序分流，使各類學校嚴格地在計畫數以內招生，確保各類學校能招收到適合培養目標的學生，鞏固總體生源品質。
- [5] 李新德創辦的中國輿論監督網，其網址為 <http://www.yuluncn.com/support/about.asp>，該網站曾因遭指控內含「有害信息」，而被強制關閉，現在以博客——即部落格形式存在，網址為 <http://blog.newssc.org/user1/1401/index.html>。另外，監察部成立的中國輿論線上監督網，其網址為 <http://www.rendajd.org/yulunjd/>。
- [6] 中國民營資本進入傳媒業的案例，包括：西安（華盛集團）的《華商報》、瀋陽的《華商晨報》、長春的《新文化報》、重慶的《重慶時報》等。這些報紙都是當地發行量最大的報紙，從具體的人事安排到經營問題，都由資本集團運作，實行「全員招聘合同制」，在此一背景下，湧現出一大批職業報人、職業電視人。此處作者所稱之職業報人、職業電視人，乃是泛指將報社、電視台等工作視為職業的一群人。



參考書目

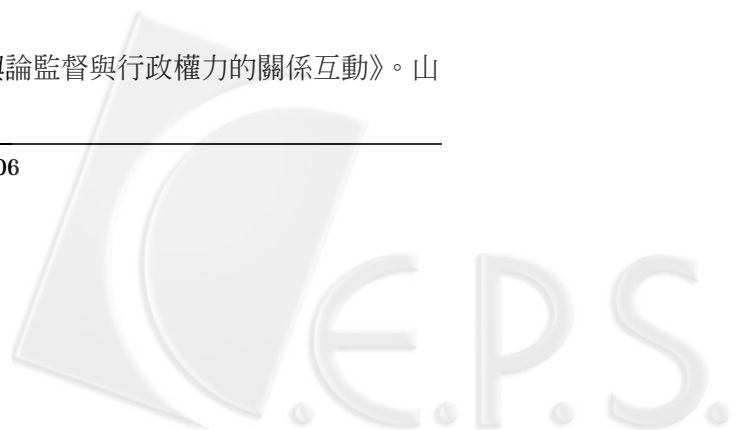
- 《馬克思恩格斯全集》（1961）。《馬克思恩格斯全集》（第六卷）。北京：人民出版社。
- 人民網（2005.09.08）。〈央視名牌欄目大調整《大家》擠走《實話實說》〉。上網日期：2008年1月15日，取自 <http://ent.people.com.cn/GB/42075/3678151.html>
- 人民網（2004.10.16）。〈第四屆「世紀新聞輿論監督」研討會 12月11日召開〉。上網日期：2007年4月1日，取自 <http://www.people.com.cn/GB/14677/40647/40652/3025972.html>
- 王柏鴻譯（2002）。《杭廷頓&柏格看全球化大趨勢》。台北：時報出版。（原書 Berger, P. L., & Huntington, S. P. (Eds.). [2002]. *Many globalizations: Cultural diversity in the contemporary world*. London: Oxford University Press.）
- 王毓莉（2006.06）。〈中國網路論壇對傳統宣傳控制的影響〉，「第三屆傳播管理發展與趨勢學術研討會」論文。台北：世新大學。
- 王毓莉（1998）。〈中共改革開放政策對電視事業經營之影響〉，《新聞學研究》，56：27-49。
- 王艷麗（2006）。〈轉型期背景下的「柔性輿論監督」〉，展江、白貴（編）《中國輿論監督年度報告 2003-2004》（下冊），頁 552-560。北京：社會科學文獻出版社。
- 央視國際（2006.04.14）。〈當代中國的輿論監督〉。上網日期：2007年4月23日，取自 <http://www.cctv.com/news/special/C15587/20060424/102971.shtml>
- 佚名（2005.12.04）。〈第五屆「新世紀新聞輿論監督」研討會即將舉辦〉。上網日期：2007年4月2日，取自 http://hb.hbu.cn/lianhua/Article_Show.asp?ArticleID=276
- 吳軍（2007）。〈輿論監督需要科學有序的內部環境〉，《成都大學學



- 報》(社會科學版), 2: 86-88。
- 吳海清(2006)。〈社會分化與敘事策略的轉換——以《焦點訪談》為例分析輿論監督節目的合法性訴求的變化〉, 展江、白貴(編)《中國輿論監督年度報告 2003-2004》(下冊), 頁 761-774。北京: 社會科學文獻出版社。
- 宋建武等(2005)。《中國媒介經濟的發展規律與趨勢》。北京: 中國人民大學出版社。
- 李欣人、馬文娟(2006)。〈測量輿論監督報導力度的初步嘗試〉, 展江、白貴(編)《中國輿論監督年度報告 2003-2004》(下冊), 頁 607-625。北京: 社會科學文獻出版社。
- 汪凱(2005)。《轉型中國: 媒體、民意與公共政策》。上海: 復旦大學出版社。
- 林暉(2000)。〈市場經濟與新聞娛樂化〉, 《中華傳媒網》。上網日期: 2007年1月15日, 取自 http://academic.mediachina.net/xsqk_view.jsp?id=45021
- 武婧(2006)。〈從「小心中毒」到「放心食用」——《每週質量報告》2004年變調分析〉, 展江、白貴(編)《中國輿論監督年度報告 2003-2004》(下冊), 頁 852-866。北京: 社會科學文獻出版社。
- 周遠帆(2006)。〈從《冰點時評》看時評輿論監督功能〉, 展江、白貴(編)《中國輿論監督年度報告 2003-2004》(下冊), 頁 782-790。北京: 社會科學文獻出版社。
- 周鴻鐸(2006)。《洞悉媒介——回應傳媒變革》。北京: 社會科學文獻出版社。
- 紀碩鳴(2005.09.25)。〈地方向中央說不挾經濟以自重〉, 《亞洲週刊》, 19(39)。上網日期: 2007年4月23日, 取自 http://www.yzzk.com/cfm/Content_Archive.cfm?Channel=ae&Path=2240470332/39ae1a.cfm



- 孫旭培、魯瑀瑛（2005.11.28）。〈論推進輿論監督的三類經驗〉，《中華傳媒網》。上網日期：2007年4月2日，取自 <http://academic.mediachina.net/article.php?id=4722>
- 孫旭培（2004）。《中國傳媒的活動空間》。北京：人民出版社。
- 孫旭培（2001.12.18）。〈如何看待「跨地區監督」？以廣東報紙的三篇監督性報導為例〉，《中華傳媒網》。上網日期：2007年4月2日，取自 <http://academic.mediachina.net/article.php?id=611>
- 展江（2007.05.04）。〈第二屆「新世紀新聞輿論監督」研討會綜述〉。上網日期：2007年5月8日，取自 <http://www.66wen.com/05wx/xinwen/xinwen/20070504/51907.html>
- 展江（2006）。〈前言：輿論監督與民主政治〉，展江、白貴（編）《中國輿論監督年度報告 2003-2004》（上冊），頁 1-11。北京：社會科學文獻出版社。
- 高菲（2006）。〈敘事學視野下的《每週質量報告》〉，展江、白貴（編）《中國輿論監督年度報告 2003-2004》（下冊），頁 843-851。北京：社會科學文獻出版社。
- 國家廣播電影電視總局（2006）。《2006 中國廣播電視年鑑》。北京：中國廣播電視年鑑社。
- 國家廣播電影電視總局（2005）。《2005 中國廣播電視年鑑》。北京：中國廣播電視年鑑社。
- 張子讓、劉鵬、陳紅梅（2004）。〈黨的機關報面臨的一項戰略性課題——從上海大學生媒介消費調查中引發的一些思考〉，鄭保衛（編）《論傳媒改革與發展》，頁 61-70。北京：新華出版社。
- 張洪忠、何豔、許航（2006.10.30）。〈社會轉型時期我國新聞從業者的價值取向研究〉，《中華傳媒網》。上網日期：2007年4月2日，取自 http://academic.mediachina.net/academic_zjlt_lw_view.jsp?id=5138&peple=72
- 張凱（2006）。《當前我國新聞輿論監督與行政權力的關係互動》。山



東大學行政管理專業碩士論文。

張豔華、張賀澤（2003.02.24）。〈淺析中西方輿論監督之異同〉。上網日期：2004年4月2日，取自 <http://ruanzixiao.diy.myrice.com/qxzxfljdzyt820.htm>

梁建增（2002）。《焦點訪談紅皮書》。北京：文化藝術出版社。

郭鎮之（2005.11.28）。〈關於當前輿論監督的結論和建議〉，《中華傳媒網》。上網日期：2007年4月2日，取自 http://academic.media.china.net/academic_zjlt_lw_view.jsp?id=4066&peple=4

陳力丹（2007.02.04）。〈我國傳媒業的職業道德意識與自律建設〉，《現代傳播》，1。上網日期：2007年4月2日，取自 http://blog.people.com.cn/blog/log/showlog.jspe?log_id=1170599663139656&site_id=16985

陳力丹（2003.01.20）。〈關於輿論監督的幾個認識問題〉，《中華傳媒網》。上網日期：2007年4月2日，取自 <http://academic.mediachina.net/article.php?id=1093>

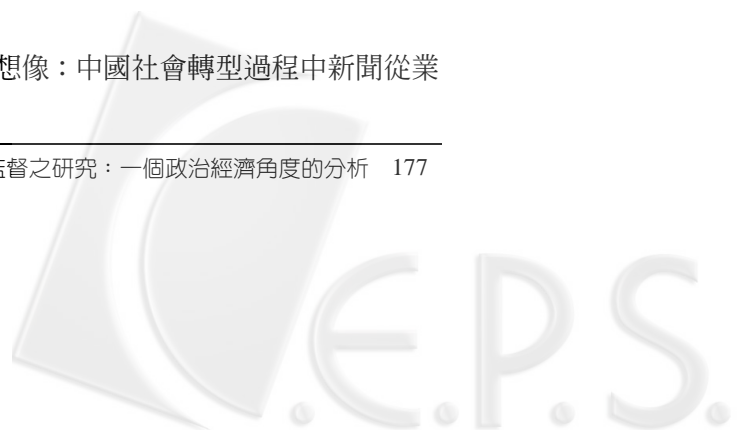
陳力丹、閔伊默（2007.02.08）。〈論我國輿論監督的制度困境〉，《中華傳媒網》。上網日期：2007年4月20日，取自 <http://academic.mediachina.net/article.php?id=5254>

陳炳宏（1997）。〈直播電視政治經濟學分析——直播電視產業趨勢與台灣發展直播電視問題〉，《廣播與電視》，3（2）：29-51。

陳懷林（1998）。〈經濟利益驅動下的中國傳媒制度變革——以報業為例〉，何舟、陳懷林（編），《中國傳媒新論》，頁108-153。香港：太平洋世紀出版社有限公司。

馮建三、程宗明譯（1998）。《傳播政治經濟學：再思考與再更新》。台北：五南圖書出版公司。（原書：Mosco, V. [1996]. *The political economy of communication: Rethinking and renewal*. London: SAGE Publications Ltd.）

陸曄、潘忠黨（2002）。〈成名的想像：中國社會轉型過程中新聞從業



- 者的專業主義話語建構》，《新聞學研究》，71：17-59。
- 喻國明（2005）。《變革傳媒：解析中國傳媒轉型問題》。北京：華夏出版社。
- 喬雲霞、胡連利、王俊傑（2002.10.18）。〈中國新聞輿論監督現狀調查分析〉，《中華傳媒網》。上網日期：2003年4月2日，取自 http://academic.mediachina.net/xsqk_view.jsp?id=1114
- 劉祚昌、鄧紅風譯。（1993）。《傑弗遜集》（下冊）。香港：三聯書店。（原書：Peterson, M. D. (Ed.). [1984]. *Thomas Jefferson writings*. N.Y.: Library Classics of the United States.）
- 劉建明（2001）。《輿論傳播》。北京：清華大學出版社。
- 潘忠黨、陳韜文（2004）。〈從媒體範例評價看中國新聞改革中的範式轉變〉，《新聞學研究》，78：1-43。
- 鄭保衛（2006）。〈我國新聞輿論監督的現狀、問題及對策〉，展江、白貴（編）《中國輿論監督年度報告 2003-2004》（下冊），頁 528-541。北京：社會科學文獻出版社。
- 魏均（1994）。《當前臺灣電影工業的政治經濟分析（1989-1993）》。政治大學新聞研究所碩士論文。
- 蘇保忠（2006.01.06）。〈輿論監督對民主政治發展的功能模式探析——透視《焦點訪談》〉，《中華傳媒網》。上網日期：2007年4月2日，取自 http://academic.mediachina.net/academic_xsjd_view.jsp?id=3156
- 嚴義英（2004.10.10）。〈電視新聞評論的兩極走向〉，《中國記者》，10。上網日期：2007年4月2日，取自 <http://203.192.6.68/2004/10/10-60.htm>
- 顧理平（1999）。《新聞法學》。北京：中國廣播電視出版社。
- Altschull, J. H. (1995). *Agents of power: The media and public policy*. White Plains, New York: Longman Publishers.
- Bettig, R. V. (1996). *Copyrighting culture: The political economy of*



- intellectual property*. Boulder, CO: Westview Press.
- Cummings, M. C., & Wise, D. (1985). *Democracy under pressure: An introduction to the American political system*. Fort Worth, T.X.: Harcourt Brace.
- Golding, P. & Murdock, G. (1996). Culture, communications, and political economy. In J. Curran & M. Gurevitch (Eds.), *Mass media and society* (2nd ed., pp. 11-30). London: Arnold.
- Norris, V. (1980). Advertising history: According to the textbooks. *Journal of Advertising*, 9 (3), 201-209.
- Siebert, F. S., Peterson, T., & Wilbur, S. (1963). *Four theories of press* (2nd ed.). Urbana, Illinois: University of Illinois Press.
- Zhao, Y. (2000). From commercialization to conglomeration: The transformation of the Chinese press within the orbit of the party state. *Journal of Communication*, 50, 3-26.
- Zhao, Y. (2007). Watchdogs on party leashes? Contexts and implications of investigative journalism in Post-Deng China. *Journalism Studies*, 1(2), 577-597.



The Study of News Supervision by Public Opinion in Mainland China: A Political Economy Analysis

Yu-li Wang*

Abstract

This study, drawing upon the perspective of the "critical political economy of communication" and employing secondary analysis, proposes to examine the practice of news supervision by public opinion in China. This paper found that news supervision by public opinion, which facilitates social integration, represents an extension of state power. Second, the state and the market exert significant influences on the system. Third, the shape of media under the system of news supervision by public opinion is a product of various factors. Finally, the autonomy of the media is thus limited.

Keywords: critical political economy of communication, news supervision by public opinion, media commercialization, cross-regional news supervision

* Yu-li Wang is Associate Professor at the Department of Mass Communication, Chinese Culture University, Taiwan.

