



# 论舆论监督的时代嬗变及其法律供给进路

邹开亮, 邵 帅

(华东交通大学人文社会科学学院, 南昌 330013)

**摘 要:** 既有政治法律制度内, 舆论监督的制度设计已然不敷社会发展的需要, 亟需理论和法制设计上的创新与完善。重构舆论监督的理论基础, 从作为权利的舆论监督走向公共协商视域下作为权力的舆论监督, 具有充分的社会基础和相当的可行性。借助规范分析、文献梳理等方法, 在全面考察舆论监督的制度定位、积极和消极社会影响的前提下, 立足于我国政治法律框架, 科学合理地设计舆论监督的法律供给方案。在适当时机应出台舆论监督基本法律、加强舆论监督软法建设、实行分级分类管理、明确监督对象、完善舆论反馈和违法处理机制, 从而推动舆论监督的法治化、理性化, 发挥舆论监督对社会治理的积极效用, 实现社会稳定与发展的兼顾。

**关键词:** 舆论监督; 时代嬗变; 社会治理; 公共协商; 法律供给

中图分类号: D920.1

文献标志码: A

文章编号: 1673-3851(2021)02-0092-11

## On the era evolution of public opinion supervision system and its legal supply approach

ZOU Kailiang, TAI Shuai

(School of Humanities and Social Sciences, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China)

**Abstract:** Within the existing political and legal system, the design of public opinion supervision system does not conform to the need of social development, and innovation and improvement of theoretical and legal institution design are badly required. Reconstructing the theoretical basis of public opinion supervision has sufficient social foundation and considerable feasibility from public opinion supervision as a right to the public opinion supervision as the power from the perspective of public consultation. On the premise of comprehensively examining the institutional orientation, positive and negative social effects of the public opinion supervision via normative analysis and document review, and based on the political and legal framework of our country, the legal supply program of public opinion supervision is designed un a scientific and reasonable way. It is required to issue basic laws of public opinion supervision in due course, enhance soft law construction for public opinion supervision, implement hierarchical and classified management, specify the objects of supervision, and improve public opinion feedback and illegal act handling mechanism, thus driving legalization and rationalization of public opinion supervision, giving play to the positive effect of public opinion supervision on social governance and achieving both social stability and development.

**Key words:** public opinion supervision; era evolution; social governance; public consultation; legal supply

舆论即公众的言论, 是作为人的集合的公众或个体人在特定时间发表的对特定社会事件或社会存

在的看法、认识或评论。舆论监督者, 即通过舆论进行监督。进入社会经济发展关键转型期以来, 公众

的言论思想表达愿望空前高涨,沟通能力和权利意识大大增强。执政党政策和既有法律制度对舆论监督的承认和经验上公权力机关对舆论监督的重视和积极处理结果,加之网络自媒体、公共媒体的空前发达,为舆论监督的发展和繁荣提供了制度和路径上的土壤。当前,我国的舆论监督已经走出了对个别公职人员违法犯罪行为进行揭露的“特别聚焦”阶段(如前陕西省安监局局长“表哥”杨达才<sup>①</sup>)扩展到对各种社会丑恶现象的曝光(如重庆渝北保时捷女车主李月事件)、对不合理法律制度的批评建议(如辽宁大连13岁男孩奸杀10岁女童引发大众对刑事责任年龄设置的反思)、对冤假错案的鸣冤曝光(如湖南怀化“操场埋尸案”)乃至非公权力主体违法线索的披露(如有消费者和媒体披露上海迪士尼乐园禁止内带食物、强制翻包和园内高价餐饮),等等。换言之,舆论监督正在发生着时代嬗变,而这种嬗变呼唤既有法律制度的重新调试。

孙五三<sup>[1]</sup>提出,以往我国的媒介只是作为一种意识形态工具,不具备对以国家形式组织起来的权力进行批评和控制的功能。李洋<sup>[2]</sup>认为,迄今为止,我国公民表达和信息沟通的具体保障制度尚付阙如。赵双阁等<sup>[3]</sup>指出,舆论监督法治建设是不二选择。通过梳理文献发现,关于舆论监督的时新研究较为匮乏,既有研究鲜有涉及舆论监督的法律供给者。在缺乏舆论监督学术共识、专门立法和司法规制、权威判例的情况下,如何合理界定现今舆论监督的内涵和外延?既有的舆论监督能否涵盖对国家机关及其工作人员的“具体行为”的监督?舆论监督的应然作用方式是怎样的以及舆论监督的边界及其法律规制进路如何?这些都是本文致力探索的内容。

## 一、舆论监督的传统含义及其政治法律属性

在实体法中,社会监督与舆论监督实际上具有基本相同的内涵与外延,都是指社会主体的外部监督,因而有时也有社会舆论监督的说法。本文将改革开放后到中共十九大召开前我国存在的舆论监督现象称为传统的舆论监督,将与之对应的中共十九大召开后逐渐发展起来的舆论监督称为新型舆论监督<sup>②</sup>。两者都具有鲜明的政治和法律属性。

### (一)舆论监督的传统含义和实践状况

传统的舆论监督与新型舆论监督的分野并无明确的时间节点,是我国政治经济、文化和法治发展的自然结果,并且这一动态过程方兴未艾,正在进行。探求舆论监督的传统含义,需要借助历史方法。中

共中央办公厅2005年出台的《关于进一步加强和改进舆论监督工作的意见》<sup>③</sup>作为国家早期专门指导舆论监督工作的政策性文件,并未就舆论监督给出定义,但却明确指出“舆论监督是社会发展的要求、新闻工作的职责、人民群众的愿望、党和政府改进工作的手段”。并且在此文件中,舆论监督主要指的是“新闻媒体的舆论监督”。这是因为,一方面,人民群众是社会主义国家的主人翁,当然有权对国家机关及其工作人员的职权行为进行监督;另一方面,为避免公权力中出现腐败问题,维护国家机体的健康,权力监督必不可缺。同时,由于人民群众直接进行舆论监督的动力欠缺、手段有限、力度不足,加之维护社会秩序上考虑,所以长期以来,舆论监督主要是由官方媒体(包括少量的民间重要媒体)“代为实施”的。

舆论监督在传统上通常被认为是这样一种存在:具有一定独立意志的官办或民间媒体通过公开表达态度或展示事实而达致对国家机关及其工作人员“具体行为”的敦促或影响。结合我国的舆论监督实践,舆论监督的传统含义主要包括以下几个方面。

第一,传统舆论监督的主体主要是新闻媒体。这是舆论监督区别于国家法律和政治监督的重要表现。这是因为,国家体制内的监督一般是特定的有权机关依据相关规范授权对体制内机构或工作人员的监督。作为上述机关的规范意义上的职权,这种监督受到法律和政治领导层的承认和保护并以监督主张按照既定程序的回应和答复为监督结果。例如,监察机关对公职人员的监督,以《监察法》和党内法规为依据,监察机关得采取必要的调查、留置措施乃至作出处置(包括政务处分、政治和行政问责等)<sup>④</sup>。新闻媒体进行舆论监督的主体地位,一部分

① 参见央视网: <http://tv.cntv.cn/video/C10313/254cbbff7eff496990501bb733b40fc7?fromvsogou=1>。

② 改革开放后,我国社会发展进入全新阶段,党和国家领导人就舆论监督工作做了重要论述,真正意义上的舆论监督得以产生。中共十九大报告首次提出我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,提出要“不断推进国家治理体系和治理能力现代化”,明确指出要坚持“以人民为中心”“依靠人民创造历史伟业”,提出把“保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中”,强调各级领导干部要接受人民监督。同年开始实施的《网络安全法》《互联网论坛社区服务管理规定》在一定程度上正是“十九大”报告在互联网舆论监督领域的具体化。经过一段时间的发展,我国的舆论监督尤其是互联网舆论监督逐渐实现由“传统”到“新型”的动态嬗变。

③ 参见江西纪委监委网站: [http://www.jxlz.gov.cn/zcfg/zyczf/201403/t20140311\\_64179.htm](http://www.jxlz.gov.cn/zcfg/zyczf/201403/t20140311_64179.htm)。

④ 参见《中华人民共和国监察法》第11条。

来自政策、法律的授权,另一部分则是吸收人民群众舆论监督主体地位而为“代言”的结果。

第二,传统舆论监督的客体限于国家机关尤其是行政机关及其工作人员的“具体”行为。关于“具体”的认定,可以部分借助行政法学上对“具体行政行为”的考量维度,即针对具体对象的一次性的“处分”行为。传统认识上舆论监督仅关注行政机关和各类国家工作人员的具体行为,如公安交警部门对交通违法相对人作出的行政处罚行为、车管所工作人员在履职中的“脸难看”、推卸责任、渎职懈怠、官僚主义乃至权力寻租等。

第三,传统舆论监督的方式为公开表达。这种表达一般通过传统媒体平台如电视、报刊、广播等来实现。所谓公开表达,指的是将媒体质疑的客观事实情况和之所以质疑的基本理据公开披露,使社会周知并接受社会评价与讨论。

第四,从功能定位上看,传统的舆论监督仅被看作是民众“伸冤”、权利救济或对政府机关及其工作人员进行履职监督的补充乃至例外手段。这也从逻辑上决定了传统舆论监督仅在一般的权利救济途径和对公权力的监督手段“失效”时才会被触发,是不得已而为之的。

从我国此前的舆论监督实践来看,舆论监督在救济受侵害的公民权利和监督国家机关及其工作人员依法履行责任方面确乎发挥了重要的作用,但由于传统媒体在进行舆论监督时不得不考虑自身作为公共媒体的立场和发起舆论监督后可能对自身利益产生的不利影响,再加上群众对舆论监督的需求向新闻媒体传递需要一定的时间成本,因此在相当长的一段时间内,我国的舆论监督存在供给不足和时效性欠缺等问题。

## (二)舆论监督的政治与法律属性

在政治上,我国是中国共产党领导的人民民主专政的社会主义国家,人民享有国家的一切权力。李友梅<sup>[4]</sup>认为,中国共产党一以贯之“以人民为中心”的思想,它体现了通过对群众路线的不断回归,从底层突围,平衡秩序与活力的独特智慧。中国共产党是国家治理的领导力量,同时又是“最广大人民群众利益的代表”,来自群众并服务群众。从这个意义上讲,广大人民是国家的主人,人民与国家机关及其工作人员的利益和意志高度一致,似乎没有基于某种程度上的对立而进行监督的必要。然而,世界发展的历史告诉我们,没有完美的权力制度,正如孟德斯鸠<sup>[5]</sup>所言:“一切有权力的人都容易滥用权力,

这是万古不易的一条经验,有权力的人们使用权力一直到遇到界限的地方才休止。”舆论监督依靠群众和社会的力量“将权力关在笼子里”,在维持政治统治、遏制权力腐败方面具有重要的工具价值和自我价值<sup>①</sup>。

在法律上,通过直接或间接选举制度,人民依法决定着国家和地方各级权力机关即人民代表大会的人员构成,并通过人民代表大会产生各级“一府两院一委”,这些国家机构再通过法定程序产生其组成部门、派出和附属机构,最终实现对国家权力的掌握。按照一般“宪制”理论,人民是政府权力的来源,自然有权监督之。并且法律作为社会关系的映射和形塑社会秩序的工具,面对既存的舆论监督现象,应当设定规则将其纳入法治的轨道。这也是法治的必然要求。

## 二、舆论监督嬗变的动力构成及其表现

### (一)舆论监督嬗变的动力构成

#### 1.舆论监督嬗变的经济社会动力

马克思主义唯物史观认为,一个社会经济基础的状况决定了该社会上层政治、法律、思想形态等的存在状况和变化方向。舆论监督作为政治和法律范畴的重要内容,当然地受到社会经济发展状况的影响,这一点在当代主要集中体现在以下几个方面。

(1)信息技术的发展为信息获取和传播提供了便利渠道

所谓信息技术,简单地说,就是人们对以计算机为载体进行信息处理与管理的各种技术的总称<sup>[6]</sup>。网络信息技术被誉为现代人类社会最伟大的发明之一,其产生与发展极大地提高了人类收集和处理信息以及沟通交流的能力。在我国,尽管信息技术发展比美国等西方发达国家大约晚10年,但近二十年来发展迅速,也经过了四个发展阶段,即Web 1.0时代(1994—2001)、Web 2.0时代(2001—2008)、Web 3.0时代(2008—2014)以及正在到来的网络空间时代<sup>[7]</sup>。信息网络技术下,信息传播者可以将其欲披露的信息经由网络极速上传,公众也可以方便地通过网站网页、App等接收到这些信息。互联网技术的发展提高了人们了解其非能目击和直接经历的社会现实和相关信息的能力,在提高社会透明度的同时,通过发达和方便的传播媒介,提升了

① 在本文的语境中,舆论监督对于政治的工具价值指的是其对于维护政治稳定、遏制腐败问题等方面的外在价值,而其自我价值则指舆论监督本身就是“人民主权”的鲜活体现,是内在的价值。

信息掌握者将信息上传和表达的动力。借此,舆论监督工具的发达和表达的简便性,客观上推动了舆论监督的嬗变。

## (2) 社会经济主体间的联系程度更加紧密

经济关系是人类社会关系的基本形式。经济水平的发展也就促使各经济主体间的联系更趋紧密。梳理我国经济发展史便可发现:新中国成立初期,我国的经济基础薄弱,计划经济下国家控制商品的生产流通,一般群众只与集体经济组织和国家组建的供销社发生简单的经济联系;改革开放初期,经济建设成为核心任务以后,市场活力得到释放,商品经济快速发展,人民群众不但需要和国家经济组织发生关系,还会和众多商品生产、销售者发生联系;社会主义市场经济体制的建立尤其是步入社会发展的“新时代”,相对完备的市场经济制度激发了各经济主体的动力,人民群众不但可能和商品生产、销售者发生关系,还可能因投资行为、委托关系、债权债务关系而与其他不同背景的经济参与者发生不同程度的关联。经济主体间联系的加深使得作为理性“经济人”的市场参与者产生了更多地了解对方经济状况和予以监督以保证己方利益最大化的需要,从主体需求角度,这便催生了舆论监督客体的嬗变。

## 2. 舆论监督嬗变的政治和法律动力

政治是通过权力运作实现的“众人之治”,是决定社会发展方向的基本制度;法律作为社会控制的手段,是社会治理的规范工具,也社会主导政治意志的产物。可以这样说,任何规范性制度的存在都必然以统治政治的认可或默认、法律的预留空间或纸面表达为条件。

首先,从政治理论上,人民群众做为国家的主人,是唯一合法的国家根本权力的所有者,当然享有对国家各项事务的管理进行监督的权力,也当然有权参与到国家和社会治理的过程中,这其中也包括运用一般意义上的监督权力。既然“实事求是”的政治理念强调判断和处理事务中的理性和客观,那么人民群众在面对通过独立判断而认为是不合理或违法的社会存在和现状时,自然得认识、评价乃至批判、揭露之。从执政党的党内规范和领导人的谈话来看,舆论监督也是有所依据的。“各级领导干部都要牢记,任何人都没有法律之外的绝对权力,任何人行使权力都必须为人民服务、对人民负责并自觉接受人民监督。”<sup>[8]</sup>

其次,法律是对社会秩序的安排,这种安排基于

会活动的可预测性和确定性,因而具有先天的“迟滞性”;而法律对社会条件的判断又必须具有一定的超前性,从而为可能的社会变革预留制度上的空间。我国一些成文法上的规定在为舆论监督提供法律保障的同时,也为舆论监督的嬗变提供了制度上的支撑。我国《宪法》规定公民有权对国家机关及其工作人员进行监督、提出批评和建议,这为舆论监督提供了根本法上的依据,尽管这种监督的主体限于公民,客体限于国家机关和国家机关工作人员;《消费者权益保护法》规定了消费者对商品、服务以及国家机关的消费者权益保护工作的监督权,该法将监督客体扩展到作为私权主体的商品、服务的提供者,不再囿于公共权力的范围。这足以让人们思考:一般意义上的舆论监督是否概可以延伸到非公权力享有者的范围?《安全生产法》规定了单位和个人对违法生产行为的监督举报权以及新闻、出版等单位对违反安全生产法规的行为的舆论监督权,该规定在一定程度上佐证了笔者的假设,即对有监督、披露之必要的非国家机关的社会主体,亦能进行舆论监督。

## 3. 舆论监督嬗变的思想和理念动力

历史的发展可以淹没任何实体,只有思想可以永远流传。人类社会从蒙昧的以部落意志为核心的原始社会到人身依附、只有奴隶主才有人权的奴隶社会,再从土地依附专制统治的封建社会到资本主义社会,再到人民享有广泛自由、权力和全面法治的社会主义社会,人民大众的社会地位、政治权力以及社会的运行方式发生了深刻的变化。自新中国成立以来尤其是改革开放、进入社会主义建设新时期以来,教育的普及、国际交流的便利和频繁、民主法治思想的深化使得人民群众对社会和国家本质、国家与公民之间关系的认识逐渐深刻,自我意识和权利意识进一步觉醒,社会思想呈现多元化发展的态势,人民大众参与国家和社会治理的愿望不断增强。“公共协商”<sup>①</sup>理念恰好满足了人们对舆论监督合法性的需要,又与社会主义和共产党的领导制度相协调,因而逐渐进入人们的视野。“与其他决策模式相比,协商式决策强调国家与社会的相互合作、相互妥协,可以将‘社会’生长带来的种种风险消隐于理性对话之中。”<sup>[2]</sup>

## (二) 舆论监督嬗变的表现

舆论监督嬗变的表现是由其嬗变动力促成并决

定的动态过程,具体而言有以下几方面的表现。

1.舆论监督方式更趋多样、频次空前提高,并呈常态化发展趋势

有别于此前舆论监督对报纸电视的高度依赖,当前的舆论监督方式更多的是通过网络监督并且监督的发生往往不期而至,频次大大提高。网络的普及和发展,使得舆论监督和曝光的发生空前频繁,如近期网络上接连曝光了“中山大学副教授网课直播被曝不雅言论事件”<sup>①</sup>“中储粮黑龙江肇东仓库收储玉米问题事件”<sup>②</sup>“中科院昆明动物研究所研究员之子论文事件”<sup>③</sup>等引发社会广泛关注的事件。这些“热议事件”仅仅是当前舆论监督浪潮中的几支涓流罢了;互联网、电视等传播媒介上几乎每天都在发生针对各种社会现象的舆论监督,以至于公众对于经由舆论进行的监督和反馈已然习以为常了。这正是舆论监督由偶发走向常态化的关键指征之一。

2.舆论监督主体呈现“下沉”趋势

自媒体监督数量激增,社会公众参与舆论监督的积极性高涨,网民俨然成了舆论监督的“主力军”。舆论监督的主体由此前的以官方媒体为主,逐渐嬗变为以官方媒体为核心、以网民和私人经济组织构建的自媒体为主要力量的立体结构。从官方力量到民间力量的转变,是谓“下沉”。实际上,这种“下沉”有其必然性:自媒体技术的发展和民众依法表达的积极性的提高,加之我国社会治理正处于变革之中、社会乱象客观存在的事实,共同促成了民间力量成为舆论监督重要力量的事实。民间力量发起的舆论监督所具有的及时性、信源广泛性、利益认同等特质,也促使其成为舆论监督“联盟”中最为灵活而最富活力的一种。

3.舆论监督客体进一步丰富并延伸至参与市场交易的各类社会经济组织

具言之,舆论监督从以往对国家机关及其工作人员的违法行为的监督,走向对行为合法性和合理性的监督并且越来越关注社会治理的问题。原本不受关注的社会经济组织的行为,也现实地成为被监督的对象。这里可能涉及一个法理学上的问题:权利的公力救济成本高昂且时效性有限,兼又受到权力寻租和腐败等痼疾的纠缠;私力救济则受制于被侵权一方有限的自救能力并且常常无法得到推崇和谐与平和秩序的法律制度的支持。当私权受到其他私主体之侵害时,被侵权人又该为之奈何?舆论监督的此番嬗变恰好给出了一条可供援求的路径。纷繁的社会生活中的平等主体之间的侵害行为是普遍

的,通过将某些行为公之于众,引发社会舆论的评价乃至公权力机关的关注,或许可以使社会正义的天平更趋平衡。

4.舆论监督在社会治理和人民群众政治生活中的权重逐渐增加

舆论监督是一个法律问题,但其首先应是一个政治问题。社会治理亦然。在我国,人民群众是经济社会发展的动力所在,也是其目的所寄。“人天生就是政治动物”。受计划经济时代某些残余观念和制度的影响,人民群众参与社会治理和开展政治生活的途径并不十分畅通。舆论监督参与主体的广泛化和民间化,给群众在政策允许的范围内对社会存在和某些具体制度进行观察判断并发表意见提供了一条相对开阔的道路。越来越多的普通群众意识到舆论监督对于其发挥社会主义建设“主人翁”地位、更广泛地关心国家发展、积极而能动地推动社会“善治”所具有的重要意义,并主动地运用这一路径,行使其广义的政治权利,维护自身合法权益。

### 三、新型舆论监督的社会效应及现有规范体系的欲性分析

#### (一)新型舆论监督的社会治理效用

嬗变后的舆论监督即新型舆论监督,在提高社会治理透明度、降低权利救济难度、利用各方智慧参与社会治理、提高社会政治民主水平等方面具有积极意义,但实践表明,不可避免且层出不穷的权利异变和滥用,会带来一些对社会善治和稳定发展的负面影响,这是必须加以考察和重视的。舆论监督的效应形成过程如图1所示。舆论产生和发酵以后,经由政府与市民社会之间的协商,可得到处理。而舆论监督所包含的多种负面效应是务必予以关注和法律控制的。

#### 1.舆论监督的积极社会治理效用

首先,提高社会运行和各主体行为的透明度。

① 参见澎湃新闻:大学副教授网课直播“翻车”,聊天内容不堪入目!中山大学:解聘。https://www.thepaper.cn/newsDetail\_forward\_8212761。

② 参见中国发展网:储备玉米里有“水泡粮”?中储粮回应:视频与事实不符。https://baijiahao.baidu.com/s?id=1672200927695542636&wfr=spider&for=pc。尽管中储粮官方否认了此次舆论的真实性,但舆论监督的高频化和常态化也因此初露端倪。

③ 参见新京报:中科院昆明动物所回应小学生研究基因获奖:系研究员之子。https://baijiahao.baidu.com/s?id=1672093488152049271&wfr=spider&for=pc。

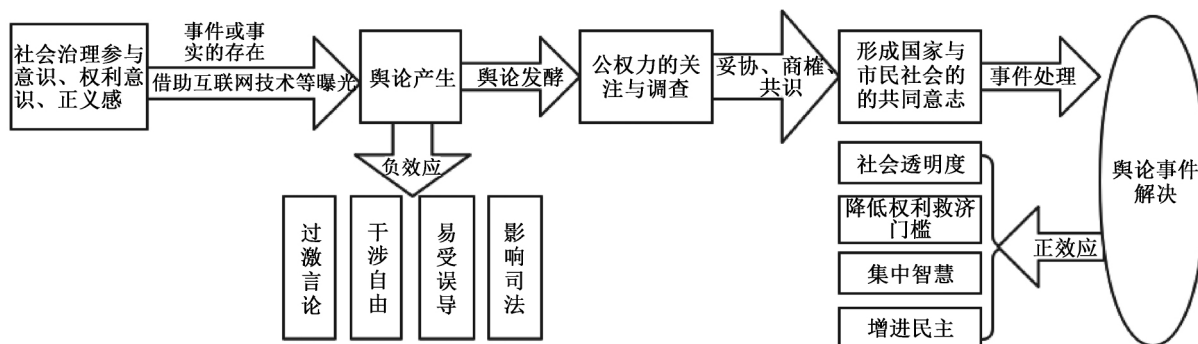


图1 舆论监督效应的形成过程

各社会主体具有独立地位和意志,其行为动态和信息的隐私性应予承认(对于私权主体尤其如此);但经济社会的发展使得各主体之间的联系愈趋紧密,部分私权主体的信息具有一定的“公共性”或“准公共性”,政治参与意识的觉醒也需要更多的公权力运行信息的公开加以回应。

在私法领域,被舆论曝光者慑于可能接踵而至的商业信誉损失和交易机会的丧失、公众在道德上的指摘乃至法律责任的追究而不敢至少是不再轻易为违法失义之事。“西安奔驰漏油门”事件即其著例<sup>①</sup>。在公法领域,通过将公权力机关及其工作人员的社会治理行为和某些个人行为置于舆论的评价之下,不但可以提高依法治国、依法行政的实现程度,减少或预防公权力与私权利之间的“摩擦”与信息交流途径不通畅导致的“误解”,而且也与《政府信息公开条例》等既有的致力于提高政府行为透明度的法规相协调。

其次,降低权利救济门槛。舆论监督只需要将权利受侵害的事实或证据公之于众,引发民众的关注和支持以至官方的重视,最终得以进入法定的救济程序,保护合法权益。笔者关注到,在网络媒体平台“今日头条”上,多次出现权利人将纠纷或被侵害事实发布出来,引发网民关注而后得到官方依法解决的情况。例如,近期曝光的民生银行广西某分行行长助理反映行长“潜规则”女员工后被辞退事件,当事人合法的工作机会被剥夺而无从救济,进而选择在网络媒体上公开披露此事以求得合法权益状态的回复或补偿。

再次,博采各方智慧,共商治理大事。人民群众的智慧是无穷的,但民众参与社会治理的途径的匮乏导致了丰富的治理智慧的浪费,限制了治理手段的可行性、高效性和有用性。舆论监督可以部分克服这一治理模式的弊端,博采广大民众和权力执行者的智慧,共同用于解决纷繁复杂的社会治理难题。

最后,提高政治民主水平。通过参与舆论监督,人民的意见可以被执政者了解和倾听,人民可以对以往无法便捷而直接地形成有效影响的国家治理事项,如政策法律的制定、公职人员的行为等,更快速和直接地进行监督。这在客观上扩大了国家制度允许范围内的民主的外延;而且,实现民主的可行方式的供给,正是对民主水平的一种提升。

## 2. 舆论监督的消极影响

### (1) 可能被用于发表过激的政治言论

封建社会严厉申禁社会成员对国家政治的任何批评,现代民主社会普遍允许公民就国家政治形态经由“合法途径”的理性表达,但对关乎政治安全的根本问题,仍然持保留乃至禁止的态度。这是政治统治地位的来之不易和公民全面理性思考能力不足以及经济社会稳定发展的必然要求。政治问题也不是法律能够解决的,即便在普遍被认为民主法治健全的美国,政治问题亦不能轻易被触及。“美国联邦最高法院明智地承认,那些无法适用规范标准来裁判的行动,所呈现的是法律管辖领域以外的不受法院裁判的政治问题。”<sup>②</sup>在我国舆论监督制度不健全、公民的表达欲望激增的背景下,存在着利用自媒体或网络媒体“评论区”公开发表过激的政治言论的情况。此类行为非但不能实现自己的政治主张,还可能导致执政者对以舆论监督表现的言论自由的慎重和政策收紧。

### (2) 可能不当干预私权主体合法的活动自由和自主意志

本文主张私权主体的违法“失义”行为是舆论监督的对象之一,但作为私权基础的自由、自主可能因

① 参见光明网:罚100万元!西安奔驰车主维权案有结果了,但你可能更关心这个问题。https://m.gmw.cn/baijia/2019-05/28/1300403719.html.光明网2019年5月28日。

② 参见美国法院判例, Coleman v. Miller, 307 U.S. 433, 1939: 454-455。

此受到束缚。仍以上文提到的西安奔驰利之星“漏油门”事件为例,其忽视消费者权益的行径固然应受谴责,商业信誉和交易机会的损失亦是该当。但经大面积曝光以后,消费者群体倾向因其在个别事件中的违法和不义做法而忽略该企业在长期提供销售和售后服务中的可取表现,断定该企业不可信任并选择不与其交易,从而使其承担了不应有的不利后果。这种“固定认识”扩展到对整个汽车销售行业乃至整个商业销售领域,会带来其他“守法信义”经营者的经济利益损失,可谓“无妄之灾”。过度的舆论亦会导致经营者基于安全的基本需要在经营活动中循规蹈矩、畏缩创新以避免舆论的关注和苛责。另外,本属纯粹道德评价范畴的行为不经选择就披露在大众的视野之下,事实上会造成对公民隐私、自我行为自由和生活安宁的不当侵害和困扰。

### (3) 存在被舆论误导和煽动的情况

网络自媒体、私人力量控制下的新闻媒体、具有政府背景的新闻媒体之所以存在和发表观点或作为观点的中介,都是受一定的目的驱使,这种目的抽象归纳起来,从根本上来讲就是利益。在西方国家,“随着社会的发展和技术的进步,传统媒介作为民主与自由的堡垒已经开始受到西方一些学者的质疑。”有西方学者形象地比喻说,“新闻媒介好比吹笛手,而给吹笛手乐曲定调的是那些付钱给吹笛手的人。”<sup>[9]</sup>在我国,舆论媒体也存在为了私利滥用舆论监督权,偏离客观公允立场从而误导、裹挟民意的情况。网络自媒体可能基于自身利益需求和价值偏好,仅曝光有利于自身舆论评价的片面事实,以此博取公众的同情和支持;私权背景的乃至具有部分国家背景的网络舆论平台,可能基于直接或间接经济利益而“断章取义”甚至煽动公众不满情绪。其中的间接经济利益一般表现为以媒体影响力为实质的“阅读量”或“点击量”。

### (4) 可能不当干预司法、行政的合法性、独立性

宪法和法律赋予特定机关按照法定程序适用和执行法律,正是对司法、行政的相对独立地位的承认和保障。除非存在明显违法司法或执法的情形,作为法律实施专门活动的执法与司法的专业性、技术性特征亦不容社会力量的随意干预。以辽宁大连13岁男孩奸杀10岁女童案的舆论情况为例,民众在获知案情后,自然地与近年来发生并曝光于网络的未成年人恶性刑事案件联系起来,两者相加便产生了汹涌的质疑刑事实体法对刑事责任年龄设置的可取性的社会关切,以及刑事程序法上未成年人犯

罪无罪处理后的矫正方式的民意。网民基于朴素的价值观念要求“杀人偿命”固然可以理解,对于未成年人刑事司法改革的积极意义<sup>①</sup>也应当承认,但汹涌的网络舆情大有重演“刺死辱母者”案的“舆论断案”的势头,这于司法独立和依法裁判而言显然是极其不可欲<sup>②</sup>的。

## (二) 我国关于舆论监督的现有规范体系的可行性分析

### 1. 我国舆论监督法制的梳理

中国共产党对党规党纪本属于党组织内的行为规范,不在我国的法律渊源之列,但鉴于中国共产党在我国政治社会生活中的核心地位,党规党纪的影响范围实际上并不局限于党组织:各级国家机关的组成人员多数具有国家工作人员和党员的双重身份,其行为受党规党纪调整;中国共产党对立法活动的“建议权”也深刻影响着我国的法律框架和规范内容。进入新时代以来,党规党纪对舆论监督一向持积极肯定的态度。例如,《中国共产党党内监督条例》明确规定:“各级党组织和党的领导干部应当认真对待、自觉接受社会监督,利用互联网技术和信息化手段,推动党务公开、拓宽监督渠道,虚心接受群众批评。”<sup>[10]</sup>高国飧<sup>[11]</sup>指出,2005年,中共中央办公厅印发了《关于进一步加强和改进舆论监督工作的意见》的通知、中宣部颁发了《加强和改进舆论监督工作的实施办法》,这些文件对舆论监督提出了一些保护意见,但是也存在约束力不足、可操作性不强、授权性规范较少等三方面不足。我国《宪法》和部分法规也就社会舆论进行了规定。我国《宪法》第27条规定,一切国家机关和国家工作人员必须倾听人民的意见和建议,接受人民的监督;第41条规定,公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利。《消费者权益保护法》第15条规定,消费者享有对商品和服务以及保护消费者权益工作进行监督的权利。消费者享有检举、控告和批评、建议的权利。《安全生产法》第51条规定,从业人员有权对本单位安全生产工作中存在的问题提出批评、检举、控告;第73条规定,新闻、出版、广播、电影、电视等单位有对违反安全生产法律、法规的行为进行舆论监督的权利。原国家广电总局2004年出台的

① 就在此事件发生后不久,《未成年人保护法修正案》征求意见稿发布,对未成年人监护人的监护职责进一步明确细化;针对未成年人的社会矫正方式的变革方案,也呼之欲出。

② “不可欲的”即值得追求和期许的,详见下文的具体介绍。



《广电总局关于加强和改进广播电视舆论监督工作的通知》就广播电视媒体的舆论监督工作做了一些原则性规定<sup>①</sup>。除了上述规范性法律文件之外，舆论监督在其他大量的法律规范内则付之阙如。

## 2. 现有舆论监督法制体系的可欲性分析

对实在法的评价，其实质是对实在法规范的实然与应然的检讨与比较。而法的应然状态的发现离不开主体对法的本质的认识，这又涉及对不同法学流派理论的评价与取舍。本文在此取“统一法学派”（或称综合法学派）的观点。张文显<sup>[12]</sup>认为，统一法学，是20世纪40年代出现在西方法学界的一个旨在推动各主要法学派“融合”，建立“适当法理学”的运动。“统一法学派”的主张之一，便是综合社会学（社会价值）、自然法学（自然理性）、实证分析法学（实在法与形式逻辑）的价值关切，用于考察法律与社会现象。已故著名法理学家邓正来教授在其翻译统一法学代表人物博登海默所著的《法理学：法律哲学与法律方法》<sup>[13]336, 429</sup>时广泛采用了“可欲”这样一种表达，虽然书中没有对“可欲”的含义做明确界定，但在使用这一语词时，主要是用以表示制度、存在或某种追求的合乎理性、合乎人性以及现实依据的充分性。另外，在汉语词典当中，“可欲”被解释为“足以引起欲望的”、“值得追求的”。本文对“可欲”一词内涵的界定是，合乎人的理性和需求的、值得采取行动追求和维护的某种社会制度、理念或思潮。本文拟使用这一语词对我国既有的舆论监督法制进行分析。

首先，宏观地看，我国目前尚未就舆论监督问题出台专门的舆论监督法或新闻传播法。一般而言，专门立法是在一类社会现象的矛盾较为突出，需要特别地加以成文法规范时的一种优越选择。不同于“附属”立法将社会行为在其他法规范中分散地加以规范的做法，专门立法是在一部或多部法律规范中对一类社会现象作出系统的规范。如此一来，这一类社会行为的性质、立法目的、一般规范方法、特殊技术手段和法律保障等得以融汇一炉，可以减少或避免因附属立法中制度和现象定位不明、规范之间协调性不足等导致的种种尴尬局面。2020年5月通过、将于2021年1月1日施行的《中华人民共和国民法典》的诞生，部分原因也是出于上述考虑，将原本分散于多部规范中的民事实体法律规范通过编纂、修缮等方式集于民法典一体，形成系统协调的一套规范体系。因此，在舆论监督悄然嬗变，形成对既有社会秩序的挑战之时，专门立法的缺席显然不可

谓是可欲的。

其次，在中观层面，我国既有的舆论监督规则多是宣示性、原则性的，缺乏在具体操作中可供援引的具体规则。例如，当消费者的权益受到侵害，依照《消费者权益保护法》享有进行监督、批评建议的权利，但是如何监督、可否通过媒体和网络进行曝光和监督、其监督行为可以引起怎样的法律后果、市场监管部门和消费者协会在其中应当扮演什么角色，负有什么职责？以上种种，都是在既有的舆论监督规则中未予明确的。也即在实际上，消费者监督法律关系中各方的权利义务分配并不是足够详尽的。其结果便是，尽管消费者有依法进行监督的权利，但是其合法权益能否得到适当的保护，尚属不可预见。因此，无法真正达至立法目的所对应的社会秩序状态的、只有原则而无细则的立法状况是并不可欲的。

最后，在微观层面，我国既有的舆论监督法规无法对新型舆论监督在客体、方式上的变异及其消极影响如何消解等新情况、新问题作出回应。如果说前述两点是形式上的不足，那么规则无法照应现实中具有自身特点和特殊需求的社会存在的情况，便是实体规则上的不足了。正如前文所述，我国的舆论监督现实发生了重大的嬗变，社会对舆论监督的期待也已不复从前，并且舆论监督所迸发的积极效应需要法律制度的保障和推动、所暴露出来的消极影响更需要得到法律上有针对性的回应。当前相关立法在这些方面的空白，对于通过法律实现有效的社会控制、推动社会进步和良序善治都是难以令人接受的，也与社会治理能力现代化的发展方向不符。

## 四、舆论监督的法律供给进路建议

（一）从社会治理现代化的视角重塑舆论监督的思想内核

冯仕政<sup>[14]</sup>认为，面对中国道路及伴随的社会矛盾，推进社会治理现代化的根本方向是打造共建共治共享的社会治理制度。公共协商是共治共享的社会治理目标的理论产物，是现代民主政治发展的必然要求。公共协商的基本内容是，社会（人民群众）就社会治理的问题与国家政治权力具体行使者（执政党）进行沟通交流，由执政党对相关意见和观点进行收集、分析和研究，而后权衡各方利益、立足本国国情，理性决定相关社会治理问题的应然处理和平

① 参见中国的相关报道：[http://www.china.com.cn/policy/text/2004-09/27/content\\_5669235.htm](http://www.china.com.cn/policy/text/2004-09/27/content_5669235.htm)。



衡方式,直至形成格式化的政策和法律制度并予以推行。李洋<sup>[2]</sup>认为“这个过程用公式表示就是:公民表达—公共协商—执政党决策”。公共协商制度某种程度上是人们对以往的“威权型政治”进行反思的结果。“威权型政治”也即“威权型治理”,是指权力的直接掌握者根据自身基于一定立场和目的对社会发展现状和形势作出判断,运用政治权力对社会秩序即各方利益界限和行为模式作出安排,这种安排可能表现为政策、法律或某种官方标准。这种治理模式是传统的自上而下的治理思维的延续,具有针对性强、反应迅速、意志统一等优点。但也基于此,“威权型治理”可能存在缺乏民意基础、产生的规范脱离实际、缺少应有的民众监督等缺陷,也与日益发展的民主政治理念稍有抵牾。

以公共协商理念作为舆论监督的理论基础和合法性依据,可以在既有政治制度的框架下,满足人民日益增加的对参与社会治理和民主政治的需要,消解传统舆论监督与人民迫切需求之间的矛盾。并且,在公共协商语境下,公权力机关抽象的“低位阶”政策和法律制定行为,也属于社会协商的范畴,这可以解决既有舆论监督理论对抽象权力行为监督不能的问题。但公共协商视域下的舆论监督尚属理论讨论的范畴,需要相关政策、法规等规范作为支撑,如何合理地划定舆论监督的主客体范围甚是困难,这对立法作出了吁求;作为公共协商的最具活力的参与者的人民群众参与意识、表达能力、理性思维能力的培养,亦是极其重要的一环。还需明确的一点是,法律的规范评价不是无所不及的,政治意识形态和国家根本制度不属于公共协商并用舆论监督的对象。这是任何一种社会形态维持其统治稳定的需

要,也是受舆论监督主体组成庞杂、意志分散、自身独立而全面判断的能力不足因而易受蛊惑等因素所决定的。缺乏充分社会现实基础的对政治统治的抨击,非但不能实现对参与社会治理欲求的满足,反而会导致执政党在制定言论表达和公共参与政策时的谨慎和保守。

## (二)舆论监督的法律供给进路探讨

本文立足于公共协商的社会治理理念,在分析既有规范不足、网络时代舆论监督的新变化、新问题,把握舆论监督在社会治理中的负效用的基础上,以实现社会和谐、善治和保障公民民主、言论权利为目标,试提出舆论监督法律供给上的思考,形成了关于舆论监督法治化处理的模式图(见图2)。如图2所示,舆论监督源可以大致分为官方媒体、社会媒体、自媒体三类,不同类别的舆论监督的处理模式亦不同。对于来自官方媒体(如党媒、地方公共媒体)的舆论,因其可靠性较强,宜直接进入该管机关的职责视野,依法调查处理并予以反馈。对于来自自媒体的舆论,则首先应由新闻、宣传部门作出甄别,如其属于社会治理类议题,再行移交该管机关进行处理,必要时可指导或建议当事人提起诉讼或移交法律援助部门或基层政府。如其不属于社会治理类舆论(例如纯政治舆论、纯私人活动舆论),则视情况进行开导、说明,对其中确有一定社会危害性的舆论,宜以批评教育为主,慎用处罚手段。如舆论事件进入司法程序,则法院需在保持独立、依法据实审判的前提下,倾听舆论呼声,并在自由裁量权范围内体现于裁判结果中。另外,在裁判说理部分,宜适当针对舆论关切点着重说明法理与事实依据,形成司法与舆论的良性互动。

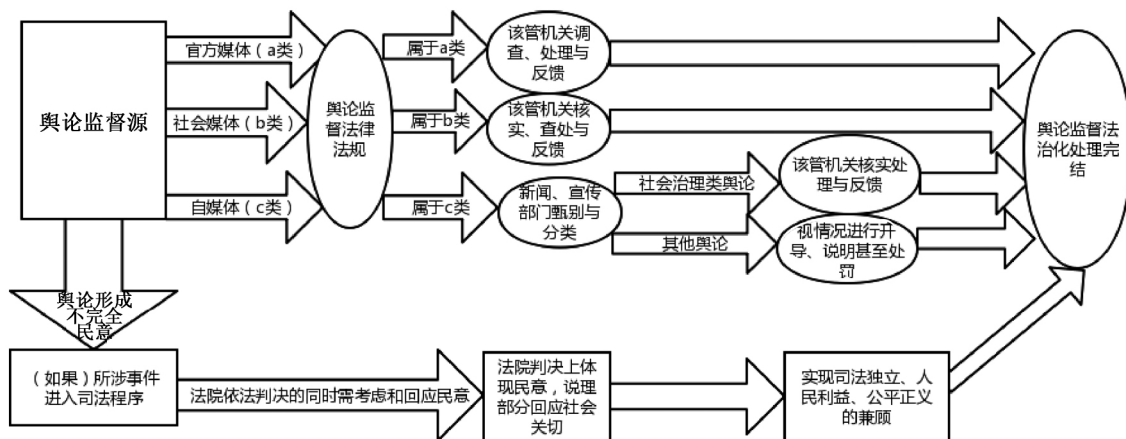


图2 舆论监督法治化处理的流程模式

## 1. 法的外在形式上的供给

### (1) 宜在适当时机出台舆论监督基本法律

张之铭等<sup>[15]</sup>认为,立法公正主要表现为分配正义,即密切结合社会发展情况,积极寻求妥协和平衡,以求立法内容尽可能地回应社会现实,保障民众利益,平衡利益诉求。限于舆论监督的政治敏锐性和复杂的经济社会影响,执政者和立法者往往在出台专门法律时持谨慎态度。当前我国舆论监督的不断发展和环境的变化,又要求立法者正视这一现象。本文认为,“堵不如疏”,只要采用稳妥而可行的立法技术,实际上不难实现社会稳定和舆论监督的法治化。舆论监督的基本或专门法律(如《舆论监督法》《新闻传播法》)可以对舆论监督的法律地位、主体、客体、方式、舆论监督的规制方式和保障、反馈机制进行相关的规范设计。以专门法律统领整个制度的运行,可以更好地推动相关制度的规范化,为社会主体的活动提供明确的行为指引。

### (2) 加强舆论监督的“软法”供给

通说认为,“软法”是相对于国家制定并以强制力保障实施的“硬法”而言的,是组织成员合意制定、以组织体内在秩序压力保障实施的法律规范。中国网络视听节目服务协会2019年发布的《网络短视频平台管理规范》即其著例。俞少如等<sup>[16]</sup>认为,社会治理对软法的需要并非天然的,正如网络社会治理模式的沿革是随着网络社会基础变化而进行的一样,其对软法的需要也是随着社会共同体的逐渐成熟而产生的,是网络社会共同体成员“社会化”的结果。我国的网络舆论平台已逐渐走向成熟。在舆论监督高度依赖于以社会资本为背景的网络平台(如今日头条、新浪微博等)的客观情况下,通过行业协定、宣言等软法形式,加强和支持互联网舆论平台就其发布的舆论监督内容进行审核把关、建立对舆论关注度和评论、留言的实时监控以及对违法侵权内容的处理机制,是对舆论监督时代嬗变的重要法律供给路径之一。

## 2. 应对舆论监督新情况的法律供给技术路径选择

### (1) 分类管理、分级规制<sup>①</sup>

舆论监督反映的社会需求是不同的,有的是对公平交易的需要,有的是对法律干预的吁求,还有的是对社会治理和国家制度完备化的主张。针对这些不同的需求,可以采取分类管理的方式:对于国家治理的“边缘议题”,即社会反应强烈且立法条件充足的,可以优先予以法律确认;对于尚不具备立法条件

的具体舆论监督事项,可以先在党内法规中予以保障,待时机成熟时,再予以法律上的规范。此即舆论监督的分类管理策略。

舆论监督按照其行使平台的不同,可分为传统纸媒、网络党媒、社会组织举办的网络媒体和网络自媒体等。这些不同的媒体平台的社会定位、权威性、舆论影响力和规制难度是差异显著的。对于纸质媒体,因其传播内容的纸面固定性,一旦传播出去则势难收回,因而宜采取较严格态度,明确出版单位的审查义务和违规出版的责任;对于网络自媒体,其使用者多为个体公民或经济组织,传播范围有限,不宜过度限制,仅当其传播的内容明显违法或不当曝光了其他公民的合法隐私时,才可予以处理。当然这种处理应充分考量主观情况和实际影响,以批评教育为主,慎用国家强制力;对于其他网络媒体,考虑到其影响面之日益广泛,落实平台的自律义务和情况(形式)核实义务及相应法律责任,遏制不经任何审核和调查就任由网民发布个人收集和撰写的内容的不负责任之情形。

### (2) 提高公共协商的水平:限缩舆论监督的客体范围

博登海默<sup>[13]302</sup>认为,任何自由都容易为肆无忌惮的个人和群体所滥用,因此为了社会福利,自由就必须受到某些限制,而这就是自由社会的经验。公共协商视角下的舆论监督固然裨益良多,但公共协商的客体不是无限制的。公共协商的主要客体是社会治理领域的广泛议题。对于国家政治和基本制度问题,不宜在舆论监督的名义下进行,以免激进思潮的蔓延扩散影响社会和国家稳定;对于具体法律制度的探讨,公民固然有知情权甚至参与权、决定权,但主要还是应依靠专业的理论和实践工作者,不宜轻易就“全民动员”,避免大众舆论对法律运行工作的扰乱;对于公民或社会经济组织的纯道德行为、个人行为隐私、商业秘密,应明确排除在舆论监督和非议的范围之外。

### (3) 建立舆论监督的反馈和引导机制

尽管“网络舆情”反馈处理机制已然存在,但其主要关注点还是民众对重大社会事件和政治问题的反映,其制度设计亦没有考虑到当前舆论监督的嬗变表现。本文主张的舆论监督反馈引导机制,主要指国家该管机关、新闻媒体平台等对舆论反映强烈

① 本部分参考了李洋在《舆论监督权的法理悖论与消解》一文中提出的思路,详见参考文献[2]。

的非政治议题,主要是阅读量、评论关注量大的议题,组织或敦促相关部门、专家学者积极作出合理回应,解读社会治理模式或做法的基本依据。对于通过舆论反映的具体的权益受侵害事实,应按照法定程序,依法深入了解情况并作出妥善处理。必要时可建议甚至指导当事人提起诉讼。对于进入诉讼程序的舆论事件,司法机关需在法律许可范围内对舆论痛点予以回应,以避免出现舆论沸腾、民众关切而事件本身得不到依法处理和回应、倾斜的正义得不到矫正的情况。

#### (4)健全对恶意毁谤私权和危害公共、政治安全舆论的追责机制

这里首先需要强调的是,针对舆论的追责宜慎之又慎,充分克制。以非常手段视之而非常规做法。波斯纳<sup>[17]</sup>认为,诽谤和报道不实的私隐侵权不仅相互类似,而且与用假话来贬低某个产品或服务也非常相似,并给人启发。如前文所述,当前的舆论监督在具有正向的社会治理效用的同时,也有其负向和消极的一面。对此,应在既有追责机制的基础上进一步完善:当且仅当有“切实充分”<sup>①</sup>的证据证明某个舆论具有广泛的社会影响力,同时产生了严重的不良后果,并且构成对私权的严重侵害或国家政治秩序、社会稳定的一定程度的破坏之时,才可启动追责机制。并且针对侵害私权的舆论,可以建议被侵权人提起诉讼程序;针对危害政治安全的,则宜交公安机关<sup>②</sup>、国家安全机关依法定程序处理。还需强调的是,有关部门在考虑进行处罚前,应充分考察行为人的主观恶性、舆论起因,以事实为依据,客观评估行为人为人制造的舆论的后果如何;在进行处罚时,则应把握好比例原则,不能动辄以“扰乱社会秩序”为名处罚反馈者以压制舆论,导致舆论激涨或噤声。

### 五、结 语

舆论监督的时代嬗变是不可否认的客观事实。原有法律在理论上仅将舆论监督视为权利而忽略其权力属性的做法已然无法解释现今复杂的舆论监督形态。公共协商视域下的舆论监督不但可以作为公民参与社会治理的可行方式,而且只要引导得当,舆论监督不但不会触动国家权力结构,反而因其言论“导流”作用有望为国家政治社会稳定发挥积极作用。另外,以人民为中心的舆论监督法律制度的革新可以为我国回击美国对我国人权状况的指责提供一定的话语权。这是因为,“以人民为中心和人权体系在内容指向、回应需求范围上一致。”<sup>[18]</sup>当然,在

此过程中,公民的公共意识、参与能力和知识水平仍然需要不断提高。有关理论探讨和制度构建都应立足在宪法、法律和相关政策框架内;于当审慎时务必全面谋划,避免不可控情势的出现;于条件成熟的情况也应具有充分的魄力,避免错失社会改革契机。

#### 参考文献:

- [1] 孙五三. 批评性报道作为治理技术:市场转型期媒介的政治-社会运作机制[J]. 新闻与传播评论, 2002(1): 123-138.
- [2] 李洋. 舆论监督权的法理悖论与消解[J]. 南京社会科学, 2015, 281(5): 98-103.
- [3] 赵双阁, 艾岚. 论舆论监督法治建设的价值维度[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2011, 19(1): 39-49.
- [4] 李友梅. 当代中国社会治理转型的经验逻辑[J]. 中国社会科学, 2018(11): 58-73.
- [5] 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 许明龙, 译. 北京: 商务印书馆, 2009: 154.
- [6] 刘红凛. 网络舆论监督的发展态势与有效运用[J]. 中共中央党校学报, 2017, 21(3): 74-82.
- [7] 刘红凛. 党建信息化的发展进程与“互联网+党建”[J]. 南京政治学院学报, 2016, 32(1): 34-40.
- [8] 中央纪委监察部. 习近平在第十八届中央纪委第二次全体会议上发表重要讲话[EB/OL]. (2014-10-24) [2020-07-16]. [http://www.ccdi.gov.cn/special/dscqthy/dechyhg\\_dscqthy/201410/t20141024\\_29294.html](http://www.ccdi.gov.cn/special/dscqthy/dechyhg_dscqthy/201410/t20141024_29294.html).
- [9] 阿特休尔. 权力的媒介[M]. 黄煜, 袁志康, 译. 北京: 华夏出版社, 1989: 287.
- [10] 本书编写组. 中国共产党党内监督条例[M]. 北京: 人民出版社, 2016: 22.
- [11] 高国航. 新时代加强和完善舆论监督论析[J]. 长白学刊, 2020(4): 1-8.
- [12] 张文显. 西方法哲学[M]. 北京: 法律出版社, 2011: 225.
- [13] 博登海默. 法理学:法律哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [14] 冯仕政. 中国道路与社会治理现代化[J]. 社会科学, 2020(7): 9-17.
- [15] 张志铭, 于浩. 现代法治释义[J]. 政法论丛, 2015(1): 3-9.
- [16] 喻少如, 陈琳. Web 3.0 时代下网络社会的软法治理[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2019, 21(3): 8-14.
- [17] 波斯纳. 超越法律[M]. 苏力, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2001: 533.
- [18] 何志鹏. “以人民为中心”: 人权理论的中国化解码[J]. 人权, 2020, 111(2): 1-17.

(责任编辑:陈丽琼)

① 此处的“切实充分”的标准,宜参照刑事诉讼法上的证据标准,慎重把握。  
② 公安机关可以负责处理损害公共安全与秩序的舆论案件。