

全媒体传播体系下的舆论监督报道： 规范、功能与“解困”

● 王辰瑶 张雨龙

摘要：时至今日，新闻媒体如何进行舆论监督仍是新闻理论与实践中的难点，本文从治理角度出发探讨如何界定我国舆论监督报道、如何在全媒体传播体系下认识其规范和功能，以及如何为舆论监督报道“解困”等现实问题。本文的主要观点是：要从价值规范性而非形式规范性理解舆论监督报道；尊重舆论监督报道的特性才能使其在国家治理体系中发挥有别于行政内部监督和网络舆论监督的作用；当下我国新闻媒体还没能在已高度复杂的社会治理框架中获得稳定的角色，这是形成舆论监督报道实践之困的主要原因。

关键词：舆论监督；国家治理；新闻报道；全媒体传播体系

DOI:10.15997/j.cnki.qnjz.2024.04.006

一、引言

自1987年“舆论监督”一词正式出现于党的十三大报告后，历年来党和国家领导人的讲话、重要制度文件多次充分肯定了舆论监督的重要性。习近平同志关于舆论监督工作的系列重要论述，更是对新闻工作者如何在全媒体时代做好舆论监督工作提出了明确要求，包括从观念上明确：“舆论监督与正面宣传是统一的”；在功能上定位：“舆论引导和舆论监督是社会主义新闻事业的两大功能”；在方法上要求：“监督的重点应该针对那些严重违反党和国家重大政策以及社会生活中存在的重大问题，要抓典型事件”“做到反映情况客观真实，鼓劲帮忙而不添乱”；同时要求各级党组织和政府“要正确对待新闻监督，要树立开放、开明的态度”“主动接受舆论监督，通过运用舆论监督，改正缺点和错误，努力把工作做得更好”，等等。

但不可否认，时至今日，新闻媒体如何进行舆论监督仍是新闻理论与实践中的一个难点，在认知上有误区，在行动中有困难。现实中，我国新闻媒体的舆论监督功能并没有充分发挥，与全媒体传播

体系建设任务中对社会主义新闻业发挥关键角色作用的强调是不匹配的。在分析了近年来关于舆论监督问题的近百篇文献后，结合笔者及研究团队的调研实践，我们认为目前关于新闻媒体舆论监督的研究仍然不充分。比如是不是只有“调查性新闻”才是舆论监督，媒体“问政/议政”类节目、民生新闻以及后于政府“通报”发出的报道，还算不算新闻媒体在做舆论监督工作？除了监督公权力外，曝光其他社会领域的不良现象，算不算舆论监督？为什么在正式的制度空间中“舆论监督”具有重要位置但在实践空间中行动者往往感受不到被支持？甚至更尖锐一点，通过新闻媒体进行舆论监督真能产生正面效果吗？以不向社会公开的方式进行内部监管问责或者无需新闻媒体介入由管理部门直接处理“舆情”，会不会更好？诸如此类的现实问题在目前关于新闻媒体舆论监督的研究中尚难找到确切答案。新闻媒体如何在全媒体传播条件下充分履行舆论监督功能的课题，值得新闻界和相关学科的研究者们从多个角度深入探讨。但讨论需要建立在有共识的理论出发点上才能深入，本文认为治理框架可成为讨论中国舆论监督报道问题的出发点。本文首

先探讨了舆论监督报道在实践中可操作的定义，认为应从对报道形式的强调转入对报道价值规范性的强调，并在此基础上有针对性地分析了舆论监督报道为什么必要，以及如何在全媒体环境下为舆论监督报道“解困”等现实问题。

二、舆论监督报道是什么

据研究者考证，舆论监督作为一个词汇，最早出现在1909年12月8日《大公报》刊登的社论《现政府与责任内阁》中，表达的是“运用舆论监督政府机关”的观念^[1]。这与后世所讲的舆论监督内涵已经非常近似。在报刊及大众传媒时代，有能力呈现甚至在一定程度上形成舆论的最主要社会机构就是新闻媒体，这也是为什么谈及舆论监督时，往往会默认这应是媒体行为。但实际上，实施监督的主体是人民，“新闻舆论的监督实质上即人民的监督”^[2]。新闻媒体履行舆论监督功能是一个二阶行动。一阶是新闻媒体对舆论、舆情中所反映问题的捕捉。一些看上去是新闻媒体自主“发掘”、独立“调查”的新闻选题，其实也来源于局部舆论舆情提供的线索。二阶则是新闻媒体对舆论舆情中所涉及问题的公开报道，在引发舆论关注的同时对社会机制的有序运行起到监督作用。我国新闻媒体有历史悠久、实行广泛的“内参”制度，如果按这个二阶行动框架分析的话，媒体“内参”是在完成了一阶后就转入党政领导机关的内部处理系统，不再按照媒介逻辑行动了。因此有学者认为，严格意义上讲“内参”方式只能算“媒体监督”，不能算“舆论监督”^[3]。为避免混淆，本文用“舆论监督报道”概念明确研究对象是新闻媒体生产的具有舆论监督功能的公开报道，不涉及“内参”等其他媒体监督方式。

舆论监督报道并不是新闻文体概念，各种新闻文体只要具有舆论监督功能都应视为舆论监督报道。与履行这一功能密切相关，且被研究者们使用较多的新闻文体和叙述类型包括：批评性报道、调查性报道、深度报道、民生新闻、问政/议政节目、解困新闻等。但事实上，形式规范对舆论监督报道来说并不重要甚至不需要。如2024年开年第一个有影响力的舆论监督报道是《经济观察报》1月12

日刊发的长消息《河北一75岁退休干部举报当地县委书记后被逮捕并提起公诉》，记者主要根据当事人家属提供的材料向社会披露了“河北老干部马树山举报当地领导后被逮捕”的事实，记者并没有在报道中直接表达“批评”。但这篇报道立即起到了舆论监督的功效，最高检派专人前往河北指导该案件办理，并依法作出对马树山不起诉处理。把新闻媒体的舆论监督报道从“形式规范”的束缚中解放出来，很多关于某类报道形式算不算舆论监督报道的争论就可以停止了。

但是，各类媒体报道要发挥舆论监督功能必须具备一些公约数：除了前面提到的“公开传播”外，报道的对象应是“负面新闻事实”。新闻生产首先涉及的就是对事实的选择和判断，事实变动一旦发生，其社会意义是相对客观的。成就、成功、增长、获胜等可“增益”报道对象和社会共同体、且有新闻传播价值的事实都可笼统归为正面新闻事实，反之，失调、失败、冲突、损失等会“减损”报道对象和社会共同体的可归为负面新闻事实。如果舆论监督报道对象不明确为负面新闻事实，那就与新闻业报道一般事实变动时的“守望”功能和报道正面事实变动时的“宣传”“倡导”功能分不开了。我们注意到，“负面”这个词在新闻理论和实践中都是不受欢迎的，所以一些研究者和行动者着力论证舆论监督报道也是“正面报道”。^[4]实际上，新闻业既然作为重要且合法的社会组织存在，其功效必须也只能是正向的，否则新闻职业系统就无法长期存在。不论新闻媒体报道的是正面事实、负面事实还是中性事实，都应为人民的根本利益服务。在这一点上，报道正面事实可能产生的“宣传倡导”功能和报道负面事实可能产生的“监督”功能是统一的。但也正因此，越发要清晰辨别它们实践方式的不同，否则就会影响它们各自正确履行不同的功能。舆论监督报道负面新闻事实，但只要正确履行了监督功能，对社会产生的就是正向影响，这应成为推动舆论监督报道健康发展的共识基础。从这个意义上说，进行舆论监督报道首先要对“负面新闻事实”脱敏。

此外，舆论监督报道的指向应促使社会机制的

运行从“失范”到“有序”。《辞海》对“监督”的解释是“监察督促”，也即监督包含两层意思：一是监察，二是督促。如果说舆论监督报道关注负面新闻事实意味着“监察”，那么促使社会运行从“失范”到“有序”就意味着“督促”，包含着一种要将“失范”的负面问题拉回“规范”中，使其重新回到有序状态的力量。因此，舆论监督报道与单纯报道负面新闻事实的区别在于，前者有价值规范性和引导性，后者则没有。比如地震造成人员伤亡，可以是单纯对负面新闻事实的通报，不是舆论监督；但如果报道因为震区某些建筑质量不达标导致了本可避免的人员伤亡，就是舆论监督。舆论监督报道不管采用何种形式，在报道负面新闻事实时只要含有价值规范性，不论报道本身有没有批评性文字，都会让公众看到失范性负面事实与价值规范之间的客观差距，进而产生督促改变的舆论。舆论监督报道的价值规范性体现为不同层次，最高层次上是社会主义核心价值观，中间层次上是党和国家以及各级政府的中心任务要求、法律法规和政策等相对明确的制度规范，基础层次上则是约定俗成的道德规范等。由此就不难理解，很多民生新闻虽然“小”，但的确具有舆论监督的功能；而一些热点新闻虽然量级“大”，但因为缺乏价值规范性，即便有巨大关注度也不属于舆论监督。在舆论监督概念大规模进入我国新闻实践之前，新闻学界和业界更多采用的是“批评性报道”概念。有研究者曾质疑“批评性报道”的提法不够科学，认为容易扩大媒体批评权，导致媒体批评丧失客观性^[5]。其实，不论是正面宣传还是舆论监督，新闻媒体最基本的工作方式都是“用事实说话”或者“让事实说话”。“批评性报道”只是约定俗成的名称，并不意味着新闻工作者可以脱离具体事实去批评，也不意味着新闻人有高于公民的批评特权。

如果要给“舆论监督报道”下一个可操作的定义，本文表述为：舆论监督报道是新闻媒体通过对与重要公共利益相关的负面新闻事实进行公开和有明确价值规范性的报道，旨在引起公众关注、促使社会各方面形成共识与合力，最终达到正向社会效果的新闻行动。这一定义避免了对多种报道形式算不

算舆论监督的不必要辨析，但强调了对新闻舆论监督报道价值规范性的理解，我们认为这是进一步讨论舆论监督报道为什么必要，以及如何在现实条件下推动舆论监督报道健康发展的前提。

三、舆论监督报道为什么必要

我们在媒体调研中常听到一种声音：全媒体传播环境下，各种负面事件不需要媒体报道就有网络能见度，管理部门的处置也可以通过政务媒体直接公布，不用新闻媒体介入。甚至，老百姓的问题可以直接通过各种投诉渠道反馈给管理部门，形成问题与处置的“闭环”，也不再需要新闻媒体公开。管理者和新闻记者都或多或少对这些问题产生过困惑。这些现实问题如果不能被充分讨论，新闻媒体就难以在舆论监督报道领域进行持续投入，社会也难以形成对舆论监督报道友好支持的环境。在相关研究不足的情况下，本文尝试在治理框架下提出对这些问题的初步回答。

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出了“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”新目标，这与当代治理理论强调的“多元治理”“协同治理”等新理念有很多契合之处，而新闻媒体正是现代化国家治理体系中的一元。目前国内外研究中讨论较多的是媒介治理，这一概念被认为最早是爱尔兰学者肖恩和布鲁斯·吉拉德在2002年出版的《全球媒介治理引论》中提出的，包括媒介对于公民社会的自我治理与完善、媒介对于国家权力机关（政府）的监管与共治、媒介对于超国家机构或组织的跨文化治理等三个层面内容^[6]。媒介治理的研究领域相对宽泛，而本文试图聚焦的是其中一个具体问题：为什么新闻媒体进行舆论监督报道是国家治理体系中不可缺少的一环？

首先，舆论监督报道公开传播的特点，有助于克服内部监督的不完备性。虽然行政治理系统非常强调层级管理和考核，但在科层结构中，这种内部监察督促自身具有不完备性，仍需借助外部的非正式方式作为补充。中英文发表的研究表述不同，但

都肯定舆论监督报道这种非正式措施在我国政治运作中的重要性。如认为媒体的批评报道有助于中央和地方政府实现治理目标^[7]、批评性报道本质上是政府把媒介逐步转变成一种治理技术的过程^[8]，等等。1931年党的第一份机关报《红色中华》的创刊词、1942年《解放日报》的改版通知等都曾明确提出要通过党报的批评、监督来指导工作，进入21世纪后，在各级政府部门推动下问政/议政类新闻出现和扩散。实践表明，党政权力系统在运作中主动需要舆论监督报道参与治理过程，而且这种需求是长期的，并不因时代而改变。

舆论监督报道发表与被监督对象的问责、存在问题的解决往往存在紧密的时序关系。《中国青年报》特别报道部曾提出“开掘真相，影响今天”的理念，因为舆论监督报道一经发布，很多久拖不决的问题能马上解决，的确有“影响今天”之效。这样的例子很多，如考了第一却无法报到的公务员在被报道后顺利上岗^[9]。类似案例过去一直被视为舆论监督报道“管用”“厉害”的证明，同时也含有对管理部门“失职”的谴责。但舆论监督报道除了能激发记者职业荣誉感的表层英雄主义叙事模式外，我们还应意识到其反映了治理系统中更深层的结构性互惠模式——媒体舆论监督报道作为公开的外部力量对被监督对象产生的声誉压力以及引发的上级问责，恰可弥补组织内监察和督促方式的不足，帮助组织发现盲区、打破科层制中容易产生的利益捆绑和庇护关系。正因如此，鼓励媒体进行舆论监督报道才会成为政治治理组织的内在需要。

其次，舆论监督报道与舆论相互作用的特点可降低治理成本、放大治理效能。舆论监督报道在实践中的复杂性很大程度上与它和舆论相互作用的特点有关。舆论监督报道可以反映舆论和舆情中的问题，而围绕这些问题进行的报道又可能引发更大的舆论关注，这一过程甚至会出现多轮互动，使得舆论对某一问题的关注呈涟漪式扩大。对于舆论监督报道的这一特性很容易产生认识误区，如认为舆论监督报道会使本来在小范围内可控、可解决的问题变得不可控，成为新的风险。因此，一些管理者认为，媒体发现的或者已经形成小规模舆论压力的问

题固然要迅速解决，但要转入内部渠道处理，切断报道与舆论相互作用的传播链条。依笔者调研经验，一些管理者感觉舆论监督报道会“带来麻烦”，并非认为舆论监督曝光的问题不重要，而是认为公开报道和舆论舆情的相互激荡过程容易失控，产生风险。的确，按照现代风险理论，风险不仅是“实在”的，也是“建构”的。“媒介在风险传播过程中并非只是工具，媒介亦以其自身媒介化逻辑影响和重构风险定义。”^[10]但以斩断舆论监督报道与舆论互动链条的方式来解决可能的“风险”的做法，从治理角度来说是错误的。第一，在认知上，它错误地颠倒了事实与舆论的关系。事实是第一性的，舆论是第二性的，不论舆论舆情形成了多大的社会关注压力，其本源都是客观存在的负面事件和问题。有些地方和部门把处理舆论舆情风险置于处理实际问题之上，一旦发生负面事件，不是相关管理部门而是宣传部门成了最忙碌和压力最大的部门，宣传部门也常以积极“控负”（控制负面舆论）的举动来回应这样的压力。把第二性问题当成第一性问题处理，在认知上陷入了唯心主义泥沼。第二，在实践上，它也无法适应全媒体传播环境的变化。在全媒体传播环境下，负面事实被“公开”已是大概率现象，如果不允许新闻媒体对客观上已经“公开”的负面事实进行报道，结果只会由其他行动者接替新闻媒体进行“报道”与舆论的相互作用，而不可能斩断这一传播链。研究者观察到，“‘自媒体’一次又一次扛起了社会舆论监督的大旗”^[11]，正是这种管理方式的必然结果。更复杂的是，试图斩断报道与舆论互动传播链的行为本身，也落入了这一互动过程。公众作为舆论主体固然“看不到”舆情管控的内部决策过程，但很容易看到本地新闻媒体失声等后果，于是这样的管理行为又会成为舆论场的话题，并与此前的负面事件相互叠加，构成治理主体形象的双重失分。

科学认识舆论监督报道与舆论相互作用的特点，不仅不能被其可能造成的复杂性吓住，而且要充分利用这种复杂机制中有利于治理效能的一面。在报道与舆论相互作用的过程中，被问责和监督的对象固然要承受巨大压力，但这样的高关注度也可

能触动其他未被问责对象“自查”，甚至推动决策部门做出适用性广泛的法律法规和政策的改变。成功的舆论监督报道，其影响力不仅在于在个体层面惩治“害群之马”，更在于有可能推动社会层面的进步，以较低的成本获得较高的治理效益。为舆论监督报道实际功效“算过账”的研究不多，其中，斯坦福大学传播学教授詹姆斯·T·汉密尔顿（James T. Hamilton）分析调查性新闻成本和收益的著作《民主侦探》提供了很有说服力的研究。在估算了多个调查性报道案例的生产成本和由报道引发的公共政策改变对真实世界造成的影响后，汉密尔顿发现：“虽然问责新闻的成本高达数千/数万美元，但由于它们具有促使新政策出台的效果，因此社会获取了数百万美元计的净收益。在新闻中每投入1美元，可以产生数百美元的收益，虽然如此，媒体机构却很难将这些收益转变成自己的资源。”^[12]国内也有关于媒体负面报道能否抑制A股上市公司高管腐败的实证研究，发现媒体负面报道越多，公司高管下一年发生腐败行为的概率就越低。研究还考察了媒体负面报道的长期治理效果，发现这种治理作用能持续3年左右^[13]。可见，如果能充分利用好舆论监督报道公开发表后的“社会关注阶段”，是能够减少治理成本、放大治理效能的。在这一阶段，未发生但可能发生的坏事将被抑制，新的公共政策可获得制定和推广的契机。如果媒体报道能与管理方形成“联动”，还可能延长这一社会关注阶段。如2016年被诈骗电话骗走学费的女大学生昏厥身亡事件发生后，《南方都市报》推出了互联网黑灰产业链调查报告，报道发表当晚，公安部回应将延长打击整治网络侵犯公民个人信息专项行动，同年底国家网信办表态，将协调各部门持续打击整治侵害个人信息黑色产业链。^[14]舆论监督报道到底有多大功用？其在新闻生产阶段的成本几何？产生的社会效益有多大？作为获益方的社会是否应该以恰当方式弥补新闻业制作高质量舆论监督报道的成本……这些问题还需要更多实证研究给出确切依据，学界和业界不能仅停留在道义层面为舆论监督报道呼吁。

最后，舆论监督报道的事实专业性可为社会治

理共同体创造必要的行动空间。当下，一种在实践中普遍存在的情况是，网络舆论“曝光”负面事实后政府直接“回应”。在这种模式下，新闻媒体的角色被显著弱化了，主要是跟随政府回应，等待和转发“通报”。不可否认，政府在面临直接的舆论压力后，确实在回应速度、回应方式上都有进步。有的高质量政府回应一经发出，公众在某些议题上的争议疑惑随之消解。因为的确有这样的成功案例可做示范，要求政府和相关组织个人加强回应舆论的危机公关能力，这也是目前最常见的处理舆情舆论问题的策略。但本文认为，仅靠提升政府或相关方直接回应水平的策略，治理效果是很有限的。首先，这种策略通常只适用于有明确责任归属的事件，对责任归属方不明确的事件或社会现象则无能为力；其次，这种策略能否成功往往取决于舆论发酵时责任归属方对事件的信息掌握程度有多高；再次，这种方式类似于“终极武器”，动用的行政管理资源很多，一般只适合应用于有全网关注压力的热点事件。频繁采用这种方式，会导致社会关注度进一步压缩在若干热点上，而对其他有公共关注价值的事件无暇顾及。

新闻媒体的舆论监督报道则可凭借既不同于政府或相关责任归属方回应，也不同于网络舆论舆情关注方式的专业性，参与构建健康的舆论空间。与责任归属方的回应重“答案”不同，新闻媒体的舆论监督报道重“过程”；与网络舆论舆情的关注方式重“情绪”不同，新闻媒体的舆论监督报道重“事实”。马克思提出的“报刊的有机运动”原理早就指出了新闻媒体随着事实本身的变化和对事实认识程度的深化进行过程性报道的规律。政府部门的调查回应需要时间，未完成的调查工作也很难一一向公众公开。此时，直接面向公众且“用事实说话”的新闻媒体就成为一种能动力量，新闻业通过采访当事人、了解背景和环境信息、梳理舆论舆情等专业工作，既可将“社会关注阶段”的公众注意力保持在以事实为基础的争议维度内，也可与管理部门建立快速沟通的议题联动机制，有助于政府部门的最终“回应”切中社会关切，不搞为回应而回应的形式主义。缺少专业的舆论监督报道这一

关键环节，政府管理的“回应”模式只好直面舆论舆情的“情绪”，经常出现回应中的有限信息披露应对不了网民和“自媒体”依个人经验不断“推理”出疑点的情况。甚至，为了平息舆情，管理方干脆不查清是非曲直就“从重从快”处理，以示尊重舆论的姿态，这同样也是一种形式主义。良好的舆论监督报道应起到对舆论压力的“缓释”作用，并重在以逐渐推动社会机制进步的方式增加公共福祉。舆论监督报道本身不能完成治理，但可以促成健康的舆论环境，为完成这样复杂的治理过程创造可行空间。

可见，舆论监督报道之所以在社会治理中不可被替代，正因为它具有公开、与舆论相互作用以及强调事实的专业性等特性。发挥好舆论监督报道的特性，才能使其在国家治理体系中充分发挥作用；反之，弱化舆论监督报道的特性，也就弱化了舆论监督报道参与治理的功能。

四、舆论监督报道如何“解困”

毋庸讳言，当下我国舆论监督报道并没有在治理框架下发挥出应有功能。近些年来，甚至有声音认为舆论监督已式微凋零^[15]。这种凋零感直观地表现为：新闻媒体中专门从事舆论监督报道的调查性新闻记者人数下降和主流媒体在公众关心的热点事件中“失语”。虽然我们认为舆论监督报道并不等同于调查性新闻，但新闻媒体重磅调查性报道的缺失的确使得媒体舆论监督功能大为受损，通过增补问政类舆论监督报道并不能弥补这种损失。再如在网络社交媒体平台兴起未久，研究者就提到“近十年来，无论是瘦肉精事件，还是黑砖窑事件，再或者各地的一些群众性抗议活动等，都面临着当地的主流媒体‘失声’的境况。究其原因，并非由于新媒体有多强势，而是主流媒体将话语权和主导权拱手相让”^[16]。此后，这一“失语”现象在“丰县生育8孩女子事件”“南阳一寄宿学校宿舍火灾13名学生遇难事件”等热点问题上重复性发生，经常使“本地媒体失语”本身变成了次生舆情。如何为舆论监督报道“解困”成为全媒体传播体系建设中的一个实践难题。

“解困”首先需要科学认识舆论监督报道产生困境的原因。目前对中国舆论监督报道为何践行不易的理论解释主要是从政治和经济两方面的环境压力着手，如认为媒体经济收益下滑使得调查记者的数量越来越少、数字平台的资本化超越了数字通信技术的赋权潜力，导致批判性新闻所处的媒体环境追求娱乐和资本^[17]。我们认为这种政治/经济的二元解释模式是不准确的，它没能发现在中国社会治理模式下舆论监督报道具有复杂的内生性，仍是习惯性地吧舆论监督报道放在新闻媒体代表民意与国家相制衡的西方模式下去理解。

几乎所有经验研究都承认中国记者是采取积极、合作和建设性的模式而非对抗模式从事舆论监督报道，舆论监督报道在中国的制度空间中始终具有合法性。为什么在这种情况下舆论监督报道仍有实践之困？原因在于新闻媒体的舆论监督报道始终以“即兴”“临场发挥”等不稳定状态存在，并没有在已高度复杂的社会治理框架中获得稳定的角色。这不仅使得舆论监督报道容易受环境因素影响而波动，还容易因不同治理主体的矛盾而承受压力。如“异地舆论监督”，就是一个因治理主体矛盾导致制度空间模糊化最终由新闻媒体承受压力的典型问题。

此外，舆论监督报道没有在治理框架中获得稳定角色，也使其难以从外部环境中获得支持。除了原有的制度空间风险不确定问题外，全媒体传播条件下的网络舆论环境也经常表现出对新闻媒体不利的一面。2024年1月28日，央视网对ID为“战马行动”的博主举报南京某商场张贴“旭日旗”（实为普通圆形图案）事件进行了评论，称“爱国不是生意，举报应有依据”^[18]。这一事件此前已在互联网上引起较大关注，但直到央视网打破了“沉默的螺旋”，才引发众多媒体报道。江苏紫金传媒智库研究员燕志华撰文分析称“主流媒体逃避热点成为显著现象”，也即很多主流媒体在面对舆情热点时，一旦事件和意识形态有所牵连，就表现出“神隐”或者消极的姿态^[19]。面对这一事实简单、有社会关注度的事件，主流新闻媒体也放弃报道和评论，的确耐人寻味。它从侧面反映出主流媒体已经

存有“少惹麻烦”的“自保”心理，而不是以“澄清谬误”“明辨是非”的舆论引导者自居，更不要说对这种错误认知的产生和传播机制进行深入调查和监督了。如果主流新闻媒体无法从外部环境中持续获得支持信号和资源，就很难在真正需要的时候产生当仁不让进行舆论引导和舆论监督工作的角色使命。

应该说，我国舆论监督报道的行动者从未放弃在治理框架中获得稳定角色的努力，但近年来出现的将媒体舆论监督报道“行政化”的趋势，并不能有效巩固新闻媒体在治理框架下的角色。从2011年开始，由政府 and 行业主管部门主动要求开设的“问政”“政风热线”“圆桌会”等舆论监督类节目在很多省市普及开来，如2011年江苏开办的《政风热线》、2012年湖北开办的《电视问政》、2018年北京开办的《向前一步》、2019年山东开办的《问政山东》、2024年重庆开办的《今日关注》等。媒体的舆论监督报道也更多嵌入政府工作环节之中，如《北京日报》从2016年起逐渐探索舆论监督“闭环”系统——媒体接收市民举报、记者就举报的问题进行调查报道、市委督查室每日下发督办单、属地及职能部门接办整改，媒体再回访报道整改进展^[20]。目前主流新闻媒体舆论监督报道发生的变化则是增加行政治理部门对新闻舆论监督工作的可控性、削弱新闻舆论监督的外部灵活性。这种变化虽然动机是好的，也在不少具体报道上看到了治理效果，却因不能准确反映新闻媒体发挥舆论监督功能的客观规律，无法让新闻媒体在治理框架下获得真正稳定的角色。这也是为什么现实中媒体其实做了大量此类“行政化”的舆论监督报道，但社会的普遍感知仍然是舆论监督式微。此类新闻更多变成为行政系统的日常工作服务的管理型报道，很难成为形成舆论共识的真正有影响力的新闻作品。

任何事物要可持续发展，都离不开目标、角色和功能的统一协调，舆论监督报道也是如此。在治理框架下，达到社会善治是包括行政系统、新闻媒体以及其他行动者在内的共同目标。新闻媒体进行舆论监督报道是现代治理体系良性运转的一种重要方式，前文也分析了只有充分尊重和发挥好舆

论监督报道的特性才能使其在治理体系中发挥不可替代的作用。我国舆论监督报道的现实困境不在于缺乏目标共识，而在于缺乏以尊重舆论监督报道客观规律的方式稳固其在治理框架中角色的手段，这导致了舆论监督报道本应有的正向功效没有充分发挥。

因此，舆论监督报道要解现实之困，就需要在治理框架之内持续为其赋能，稳定和充盈其角色，促使其在强调价值规范性的前提下充分发挥职业功能。这一问题尚需大量立足实践的调查和研究才能回答和解决，本文在此仅提出完善舆论监督报道角色功能的初步设想，包括：

第一，坚持“协同建设者”的角色定位，完善建立在差异性基础上的协同机制。中国新闻舆论监督报道与西方新闻学传统生发出的调查性新闻、揭露性新闻等不同，前者存在于强调“国家—社会—个人”和谐统一的意识形态传统中，后者存在于强调“国家—市民社会”二元对立的意识形态传统中。中国新闻舆论监督报道曾向西方新闻实践借鉴的是具体工作方法，而不是意识形态。事实上，西方新闻学传统中调查性报道的本体价值以及背后的一整套挑战强权、独立监督的思想观念，从未得到中国新闻业主导结构的认可^[21]。中国新闻舆论监督报道从出现以来，虽历经不同发展阶段，始终强调“建设性”。同样，新闻业舆论监督职能的合法性也始终被官方话语承认和强调。但仅强调目标的一致性还不够，要在开展协同建设的手段上进行更多科学论证。承认“不同”，才能“协同”，正因为新闻舆论监督报道有公开、与舆论相互作用以及强调事实的专业性等特性，才使其与其他治理方式和监督方式不同，进而才有协同治理的可能。要充分发掘新闻舆论监督报道与不公开的内部监管督查及以碎片化言论和情绪表达为主的网络舆论监督的差异，探索舆论监督报道与行政治理系统、舆论监督报道与网络舆情监督的良性联动机制。既不能把舆论监督报道“行政化”，也不能让主流媒体盲目加入“流量”“热搜”的狂欢。

第二，改善开展舆论监督报道的环境，增强媒介管理方式的灵活性、强化舆论监督报道效能的社

会可见性，形成支持舆论监督报道的环境信号。目前更容易开展的是将舆论监督报道效能公开化的工作。正如前文在分析舆论监督报道效能时指出的，舆论监督报道的成本往往由新闻媒体承担，但产生的数百倍的正向效益是回馈给社会的。如果环境不能持续给予新闻媒体进行舆论监督报道的支持，新闻媒体在进行舆论监督报道时的风险和收益就会长期不成比例，也就难以持续下去。社会环境给新闻媒体的支持可以是经济方面的，如给予新闻媒体的舆论监督工作额外补贴；也可以是声誉方面的，如中国新闻奖从2022年开始专设舆论监督报道奖项，释放了一个重要信号。除此之外，新闻媒体和记者职业群体也要加强对舆论监督报道产生正向效应的集体阐释，改善舆论监督报道的外部环境。

第三，增强主流新闻媒体进行舆论监督报道的定力和能力，开展持续的业务交流，创新舆论监督报道形式和手段，强化对舆论监督报道功能价值规范性的认知。在全媒体传播时代，舆论监督报道在外延、内涵、形式和手段上有很多新的业务问题值得探讨，但因为各种现实原因，活泼生动的舆论监督报道实践氛围在主流新闻媒体的生产场景中已经较难看到。一方面，因为媒体融合过程中的组织改革，记者之间的专业传承受到了影响。从事舆论监督报道的资深记者和在主流媒体新媒体部门工作的年轻记者虽然同处一家媒体，但往往分属不同的“业务线”。如何在媒体融合过程中保护和传承新闻专业文化，也应纳入新闻媒体数字化转型需考虑的重要问题。另一方面，全社会传播结构的显著变化，使得过去舆论监督报道的经验已不能完全解决今天的新问题，而新实践知识的产生速度明显跟不上环境变化。新闻业在期待外部环境改善的同时，更需要加强对新环境中进行舆论监督报道的价值规范的认知，提升在新环境下践行舆论监督报道的专业能力，最终形成与现代化媒介治理实践有机结合的有中国特色的舆论监督报道实践知识。

【本文为国家社科基金项目“全媒体传播体系中网络化新闻业建设路径研究”（批准号：23BXW034）阶段性成果】

参考文献：

- [1] 周俊. 论中国特色社会主义新时代舆论监督的功能和要求[J]. 国际新闻界, 2020,42(06):114-131.
- [2] 丁柏铨. 论舆论监督和正面宣传的辩证统一关系[J]. 新闻爱好者, 2016(03):4-7.
- [3] 张帆. “媒体监督”概念使用的可行性分析[J]. 青年记者, 2021(14):24-25.
- [4] 陈青. 论批评性报道的导向把握与社会效应[J]. 新闻记者, 2012(08):87-91.
- [5] 刘志宣. “批评性报道”提法值得商榷[J]. 新闻大学, 2006(03):91-93.
- [6] 郑恩, 杨菁雅. 媒介治理: 作为善治的传播研究[J]. 国际新闻界, 2012,34(04):76-83.
- [7] Chen D. “Supervision by public opinion” or by government officials? Media criticism and central-local government relations in China[J]. Modern China, 2017, 43(6): 620-645.
- [8] 孙五三. 批评报道作为治理技术——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(00):123-138+281+291.
- [9] 吴湘韩. 建设性是党媒必须遵循的新闻理念——中国青年报的探索实践[J]. 新闻与传播研究, 2019,26(S1):81-86.
- [10] 李春雷. 风险、技术与理性：媒介治理的逻辑脉络[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2022,21(05):28-32.
- [11] 曹竞. 融媒时代城市广电舆论监督突围路径探析[J]. 中国广播电视学刊, 2020(02):100-102.
- [12] 詹姆斯·T·汉密尔顿. 民主侦探：调查性新闻的经济学[M]. 上海社会科学院媒体融合发展研究创新团队，译. 上海：上海社会科学院出版社，2019:106.
- [13] 刘启亮, 陆开森, 李祎, 等. 媒体负面报道与高管腐败治理[J]. 会计研究, 2022(03):123-135.
- [14] 虞伟. 从“700元买行踪”调查看新媒体时代深度报道如何“逆势而上”[J]. 中国记者, 2017(01):53-55.
- [15] 曹林. 很多地方开始尝到舆论监督凋零的恶果[EB/OL]. (2018-07-30) [2024-01-21]. https://mp.weixin.qq.com/s/bjvn_Ulsm7awADVm4VWQO.
- [16] 姚建军, 裴亚慧. 论国家治理现代化中的新媒体舆情监测[J]. 科学社会主义, 2015(04):88-92.
- [17] Tong J. The taming of critical journalism in China: A combination of political, economic and technological forces[J]. Journalism Studies, 2019, 20(1):79-96.
- [18] 央视网. 周末谈 | 爱国不是生意，举报应有依据[EB/OL]. (2024-01-28) [2024-02-05]. <https://mp.weixin.qq.com/s/CLmG2n8cqPeWwyWb-sqfLQ>.
- [19] 燕志华. 南京举报事件中异常传播现象的舆情分析[EB/OL]. (2024-01-31) [2024-02-05]. https://mp.weixin.qq.com/s/JeK_RhLZG-biL3HxLlFMQ.
- [20] 赖薇. 建设性舆论监督：党报参与社会治理的“重头戏”——以北京日报《政府与市民》的实践为例[J]. 新闻与写作, 2020(04):94-97.
- [21] 张洋. 当代中国调查性报道的兴起：话语与实践的历史考察[J]. 新闻界, 2019(01):88-100.

（王辰瑶：南京大学新闻传播学院教授、新闻创新实验室主任、江苏紫金传媒智库高级研究员；张雨龙：南京大学新闻传播学院硕士研究生）