# 中国共产党新闻舆论宣传工作在新媒体时代的制度创新

从21世纪开始，党的新闻舆论宣传工作面临全新的社会历史环境：网络与新媒体迅猛发展，经济全球化进程加速，国家治理的现代化进入新阶段。与这些“技术—经济—社会—政治”现实相呼应，党的新闻舆论宣传工作在新媒体时代进入一个全新的创新发展阶段。党的新闻舆论宣传工作在新媒体时代的创新，涉及思想观念、制度安排、工作举措等诸多方面。学界对党的新闻舆论宣传工作在新媒体时代的思想观念创新，特别是习近平新时代中国特色社会主义思想在新闻舆论宣传领域的思想观念创新，已经作了大量研究，产生了相当丰富的理论成果。然而，现有研究很少从制度创新这一角度切入。

新媒体时代，不仅是信息技术与传播方式急剧变革的时代，也是我国政治、经济、社会、文化等各方面发生深刻变化的时代。重庆大学新闻学院院长董天策从制度创新这一视角来探讨，将中国共产党新闻舆论宣传工作在新媒体时代的制度创新归纳为五个方面：将舆论监督纳入党内监督条例，保障公民知情权、表达权、参与权、监督权，《政府信息公开条例》颁行，《互联网新闻信息服务管理规定》施行与修订，推动媒体融合发展。这些新闻舆论宣传工作的制度创新，与国家治理体系和治理能力现代化的建设互为表里，相互支持，相互促进，彰显了党的新闻舆论宣传工作与时俱进、不断创新的时代特色。

“核心观点”

我们可以从以下五个重要截面来探讨党的新闻舆论宣传工作在新媒体时代的制度创新。

第一，新媒体时代舆论监督的一个重要创新，是将舆论监督纳入党内法规，以制度规范的形式确立舆论监督的重要地位，明确要求“党的各级组织和党员领导干部应当重视和支持舆论监督”。

第二，党的历次代表大会报告均对公民“四权”作出各有侧重的阐述，这些表述虽有差异，但“健全民主制度”“健全权力运行制约和监督体系”“扩大人民有序政治参与”，始终是“保障人民知情权、参与权、表达权、监督权”的宗旨。

第三，政府信息公开，是保障公众知情权、参与权、表达权和监督权，增强政府公信力，提升政府治理能力的有效制度安排。

第四，如何面对或利用网络与新媒体，是党的新闻舆论宣传工作制度创新必须考虑的一个重要方面。《互联网新闻信息服务管理规定》的施行与修订，利于进一步加强网络空间法治建设，促进互联网新闻信息服务健康有序发展。

第五，从网站建设到“两微一端”或“三微一端”，传统媒体通过运营“新媒体矩阵”，探索建设媒体“中央厨房”，努力推进媒体融合。

从制度创新的时态来说，将舆论监督纳入党内监督条例，保障公民知情权、表达权、参与权、监督权，《政府信息公开条例》颁行，《互联网新闻信息服务管理规定》施行与修订，在相对意义上已是完成时，而推动媒体融合发展仍是进行时，尚处于探索过程中。当然，即便相对已是完成时的将舆论监督纳入党内监督条例，保障公民知情权、表达权、参与权、监督权，迄今为止还主要是党的政治表述与原则倡导，仍有待最终从法律制度上加以落实，存在某种程度的制度完善空间。此外，即便已经正式颁行的行政法规，在施行过程中如何充分落实与进一步完善，仍然是有待解决的问题。

01

引言

从“技术—经济—社会—政治”的综合视野看，21世纪初是当代中国的一个历史性节点。2001年12月11日，中国正式加入WTO，中国经济对外开放进入全新阶段，经济全球化进程提速。2002年11月8日至14日，中国共产党第十六次全国代表大会在北京召开，宣告中国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。据中国互联网络信息中心(CNNIC)2003年1月发布的第11次《中国互联网络发展状况统计报告》，截至2002年12月31日，中国网民数量超过日本，达到5910万，仅次于美国。2003年，网民对非典疫情、孙志刚事件等社会热点的讨论产生了广泛的社会影响，这一年被称为“网络舆论元年”。可见，正是从21世纪开始，党的新闻舆论宣传工作面临全新的社会历史环境：网络与新媒体迅猛发展，经济全球化进程加速，国家治理的现代化进入新阶段。与这些“技术—经济—社会—政治”现实相呼应，党的新闻舆论宣传工作在新媒体时代进入一个全新的创新发展阶段。

党的新闻舆论宣传工作在新媒体时代的创新，涉及思想观念、制度安排、工作举措等诸多方面。学界对党的新闻舆论宣传工作在新媒体时代的思想观念创新，特别是习近平新时代中国特色社会主义思想在新闻舆论宣传领域的思想观念创新，已经作了大量研究，产生了相当丰富的理论成果。然而，现有研究很少从制度创新这一角度切入。本文主要从制度创新这一视角来探讨。

著名经济学家诺斯曾指出：“在整个历史中，人类设计出制度以创造秩序并降低交易的不确定性。与经济学的标准约束一起，制度规定了选择集，决定了交易成本与生产成本，由此决定了从事经济活动的生产率与可行性。制度是逐渐演进的，联系着过去、现在与未来。结果，历史大体是一个制度不断演进的故事，而经济绩效只能理解为这个连续故事中的一个部分……经济史与经济发展的核心问题就是说明那些创造出能诱致递增生产力的经济环境的政治与经济制度的变迁过程。”诺斯主要是从经济学角度立论。事实上，整个人类社会的政治、经济、文化和社会管理的制度创新，又何尝不是如此呢?

一般来说，制度创新的核心内容是社会政治、经济和管理等制度的革新，是支配人们行为和相互关系的规则的变更，是组织与其外部环境相互关系的变化，其直接结果是激发人们的创造性和积极性，不断创造新的知识，更加合理地配置社会资源，让社会财富不断涌现，最终推动社会发展，促进文明进步。在此意义上，制度创新是我国经济社会各领域全面深化改革的核心。我们可以从以下五个重要截面来探讨党的新闻舆论宣传工作在新媒体时代的制度创新。

02

将舆论监督纳入党内监督条例

1987年，党的十三大报告首次明确提出“舆论监督”概念，提出“要通过各种现代化的新闻和宣传工具，增加对政务和党务活动的报道，发挥舆论监督的作用，支持群众批评工作中的缺点错误，反对官僚主义，同各种不正之风作斗争”。此后，党的历次代表大会报告总是根据社会发展与使命担当对舆论监督作出富有时代特色的原则表述。

新媒体时代舆论监督的一个重要创新，是将舆论监督纳入党内法规，以制度规范的形式确立舆论监督的重要地位，明确要求“党的各级组织和党员领导干部应当重视和支持舆论监督”。2003年12月31日，中共中央印发《中国共产党党内监督条例(试行)》，其中第三章第八节对“舆论监督”分两条作了具体阐释：一方面，“在党的领导下，新闻媒体要按照有关规定和程序，通过内部反映或公开报道，发挥舆论监督的作用”;“党的各级组织和党员领导干部应当重视和支持舆论监督，听取意见，推动和改进工作”。另一方面，“新闻媒体应当坚持党性原则，遵守新闻纪律和职业道德，把握舆论监督的正确导向，注重舆论监督的社会效果”。这是党内法规首次对舆论监督作出如此详尽、系统的表述。有学者认为，这是“中国共产党舆论监督思想的新跨越”。

其后，舆论监督成为党的执政能力建设的有机组成部分。2004年9月，党的十六届四中全会通过《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，把舆论监督跟党的执政能力建设联系起来，要求“重视对社会热点问题的引导，积极开展舆论监督，完善新闻发布制度和重大突发事件新闻报道快速反应机制”。为此，中共中央办公厅于2005年4月专门印发《关于进一步加强和改进舆论监督工作的意见》，从舆论监督的重要作用、原则要求、当前重点、重视支持、社会责任、组织领导等六个方面，对加强和改进舆论监督作出具体规定。2009年9月，党的十七届四中全会通过《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》，指出“坚持党内监督与党外监督、专门机关监督与群众监督相结合，发挥好舆论监督作用，增强监督合力”。

2016年10月24日至27日，党的十八届六中全会通过《中国共产党党内监督条例》，其中第六章阐明“党内监督和外部监督相结合”，第三十九条要求“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。新闻媒体应当坚持党性和人民性相统一，坚持正确导向，加强舆论监督，对典型案例进行剖析，发挥警示作用”。其中，“利用互联网技术和信息化手段”“拓宽监督渠道”等表述，体现出舆论监督在新媒体时代的鲜明特点。

03

保障公民知情权、表达权、参与权、监督权

所谓舆论监督，就是人民群众对国家事务和社会公共事务进行的监督。具体来说，舆论监督是社会公众通过传播媒介来表达意见，对社会问题达成趋于一致的信念、意见和态度，从而形成舆论，进行褒扬或批评，促使问题得以解决的舆论过程，亦称社会舆论监督。舆论监督，是公民宪法权利——监督权，包括批评权、建议权、申诉权、控告权、检举权等权利的具体体现和基本形式。因此，保障公民权利，是实施舆论监督十分重要的制度安排。

1987年，党的十三大报告明确提出，要“提高领导机关活动的开放程度，重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论”。这是党的文件对公民的知情权、参与权、表达权等权利内涵的首次阐述。2006年10月11日，党的十六届六中全会通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，首次明确提出“依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权”。保障公民的这四项基本权利，目的是“完善民主权利保障制度，巩固人民当家作主的政治地位”，“健全民主制度，丰富民主形式，实现社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，保障人民享有广泛的民主权利”，尤其是“从各个层次扩大公民有序的政治参与，保障人民依法管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务”，通过这种方式来“加强社会管理”，“创新社会管理体制”，“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。

其后，党的历次代表大会报告均对公民“四权”作出各有侧重的阐述。2007年，党的十七大报告重申：“要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。”2012年，党的十八大报告强调，“健全权力运行制约和监督体系。坚持用制度管权管事管人，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权，是权力正确运行的重要保证”。2017年，党的十九大报告提出，“要改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家;扩大人民有序政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”;“完善基层民主制度，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权”。这些表述虽有差异，但“健全民主制度”“健全权力运行制约和监督体系”“扩大人民有序政治参与”，始终是“保障人民知情权、参与权、表达权、监督权”的宗旨。

04

《政府信息公开条例》颁行

要保障人民知情权、参与权、表达权、监督权，政府信息公开是前提条件。如果政府信息不公开，人民就无法知情，更无法参与，无法表达，无法监督。2000年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》，对乡(镇)政务公开作出部署，对县(市)级以上政务公开提出要求。党的十六大以来，党和国家高度重视政府信息公开。2004年3月，国务院印发《全面推进依法行政实施纲要》，把行政决策、行政管理和政府信息公开作为推进依法行政的重要内容。2005年1月，中共中央印发《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》，明确提出“健全政务公开、厂务公开、村务公开制度”。2005年3月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步推行政务公开的意见》，强调“经过不懈努力，使政务公开成为各级政府施政的一项基本制度，政府工作透明度不断提高，政府与群众沟通的渠道更加畅通，人民群众的知情权、参与权和监督权等民主权利得到切实保障”。

经过五年多艰苦努力，2007年4月24日，国务院公布了《中华人民共和国政府信息公开条例》，自2008年5月1日起施行。这是中国民主法制建设中的一项重大工程，标志着中国民主政治的又一大进步。《政府信息公开条例》第一条规定：“为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作的透明度，促进依法行政，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用，制定本条例。”《政府信息公开条例》公布之日，人民网发表时评《政府信息公开条例，公民知情权的后盾》，认为“在我国，从法律制度上对公民知情权作出明确规定，这还是第一次。”同日，国务院法制办举行新闻发布会，说明《条例》确立了三项制度：政府信息的主动公开和依申请公开制度、政府信息公开发布制度、政府信息公开监督和保障制度。发言人强调：“政府信息公开条例是推进社会主义民主，建设法制政府、阳光政府、透明政府的一个重要的举措。阳光是最好的防腐剂，政府的权力运行过程公开透明就会大大地降低腐败发生的机率。”

政府信息公开，是保障公众知情权、参与权、表达权和监督权，增强政府公信力，提升政府治理能力的有效制度安排。为切实推进政府信息公开，中共中央办公厅、国务院办公厅多次专门发文。2013年10月，国务院办公厅印发《关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见》。2016年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推进政务公开工作的意见》。2016年11月，国务院办公厅印发《〈关于全面推进政务公开工作的意见〉实施细则》，要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。

05

《互联网新闻信息服务管理规定》的施行与修订

前述三方面新闻舆论宣传工作的制度创新，都是在互联网事业迅猛发展、网络与新媒体快速崛起这一全新的信息技术环境与媒体生态环境中推进的。网络与新媒体不仅是信息技术环境中的新生因素，更是媒体生态环境中的新锐力量。如何面对或利用网络与新媒体，是党的新闻舆论宣传工作制度创新必须考虑的一个重要方面。

1999年10月，中共中央办公厅转发《中央宣传部、中央对外宣传办公室关于加强国际互联网络新闻宣传工作的意见》，提出“适应世界信息化趋势，抓住当前有利的时机，开展和加强国际互联网络上的新闻宣传，努力建设有中国特色社会主义的网络新闻宣传体系，是党的新闻宣传工作一项重要而迫切的任务”。2000年3月，中共中央宣传部和国务院新闻办公室共同制定《国际互联网新闻宣传事业发展纲要(2000—2002年)》，提出互联网新闻宣传事业建设的指导原则是“积极发展，加强管理，趋利避害，为我所用”。按照这一政策，人民网、新华网、央视网等新闻网站快速成长，新浪、搜狐、网易等综合网站(门户网站)纷纷开展新闻传播业务。到2003年，全国获得批准具有新闻登载权的网站有150余家，形成了以中央重点新闻网站为龙头，以地方重点新闻网站为骨干，辅以门户网站的互联网新闻传播格局。

为了适应互联网新闻发展的新形势，国务院新闻办公室和信息产业部2005年9月联合颁布了《互联网新闻信息服务管理规定》(下文简称《规定》)，取代2000年发布的《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》(下文简称《暂行规定》)。《规定》第一条阐明宗旨：“为了规范互联网新闻信息服务，满足公众对互联网新闻信息的需求，维护国家安全和公共利益，保护互联网新闻信息服务单位的合法权益，促进互联网新闻信息服务健康、有序发展”。《规定》严格区分了互联网新闻信息服务单位的种类：新闻单位和非新闻单位。新闻单位具有新闻发布权，而非新闻单位(门户网站)只有新闻“转载”权。对互联网新闻业务的管理，有放有收。《暂行规定》中的“新闻”涵盖面广，“指通过互联网发布和转载新闻”，《规定》中的“新闻信息”，“是指时政类新闻信息，包括有关政治、经济、军事、外交等社会公共事务的报道、评论，以及有关社会突发事件的报道、评论”，这就解除了对“非时政类新闻信息”的限制。同时，《暂行规定》强调不得登载“自行采写”的新闻，《规定》强调不得登载“自行采编”的新闻，门户网站依托自身定位而进行“编辑”的权利受到一定的限制。

《规定》出台之后，网络与新媒体不断迭代升级，不断衍生出新的技术产品与传播样态，“新闻传播正从‘媒体到受众’的单向单维形式，逐步向‘媒体与用户互动’，甚至‘媒体到用户’+‘用户到用户’的多维度互动传播格局转变。”2017年5月2日，国家互联网信息办公室公布修订后的《互联网新闻信息服务管理规定》(下文简称“新规”)。“新规”依据国家有关法律，明确了互联网新闻信息服务的许可、运行、监督检查、法律责任，将互联网站、应用程序、论坛、博客、微博客、公众账号、即时通信工具、网络直播等各类新媒体纳入管理范畴，严控外资进入新闻媒体，坚守互联网舆论阵地。“新规”要求：建立总编辑责任制度，强化责任约束;重申内容管理，严把人员素质关;创新互联网新闻审核方法，健全审核制度;确立新闻转载制度，加强互联网版权保护;建立信用管理体系，推行用户实名制度;完善群众监督机制，自觉接受社会监督。“新规”的出台，有利于进一步加强网络空间法治建设，促进互联网新闻信息服务健康有序发展。

06

推动媒体融合发展

早在1983年，美国麻省理工学院的学者普尔就在《自由的科技》一书中指出，数字技术的发展导致报纸、广播电视以及电信业的边界慢慢消失，各种媒体呈现出多功能一体化的趋势，提出了媒体“形态融合”(convergence of modes)的概念。2000年3月，美国佛罗里达州坦帕市的《坦帕论坛报》、WFLA-电视8台和TBO.com网站，一起搬入一座新建的新闻中心，开启媒体融合之旅。从20世纪90年代中后期开始，我国报纸、期刊、广播、电视等媒体纷纷进入互联网，创办网络版，开办网站，使网络新闻迅速发展起来。随着网络新闻业的兴盛，2006年前后开始的“报网互动”，可以说是中国媒体融合的真正开端。此后，随着Web 2.0、大数据、移动互联网、人工智能等各种新兴技术的研发与应用，传统媒体先后发力建设媒体官方微博、微信及新闻客户端，称为“两微一端”;微视频兴起后，又扩展为微博、微信、微视频和客户端，称为“三微一端”。从网站建设到“两微一端”或“三微一端”，传统媒体通过运营“新媒体矩阵”，探索建设媒体“中央厨房”，努力推进媒体融合。

2014年8月18日，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第四次会议。会议审议通过了《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》。媒体融合由此成为国家战略。习近平总书记强调，推动传统媒体和新兴媒体融合发展，要遵循新闻传播规律和新兴媒体发展规律，强化互联网思维，坚持传统媒体和新兴媒体优势互补、一体发展，坚持先进技术为支撑、内容建设为根本，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、影响力的新型媒体集团，形成立体多样、融合发展的现代传播体系。

2018年11月14日，习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第五次会议，会议审议通过了《关于加强县级融媒体中心建设的意见》。会议指出，组建县级融媒体中心，有利于整合县级媒体资源、巩固壮大主流思想舆论。要深化机构、人事、财政、薪酬等方面改革，调整优化媒体布局，推进融合发展，不断提高县级媒体传播力、引导力、影响力。要坚持管建同步、管建并举，坚持正确政治方向、舆论导向、价值取向，坚守社会责任，把社会效益放在首位。

2019年1月25日，中共中央政治局在人民日报社就全媒体时代和媒体融合发展举行第十二次集体学习。中共中央总书记习近平主持学习并发表了《加快推动媒体融合发展 构建全媒体传播格局》的重要讲话，再次强调推动媒体融合发展、建设全媒体传播体系，确立了“全程媒体、全息媒体、全员媒体、全效媒体”时代的紧迫课题。

2020年9月26日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快推进媒体深度融合发展的意见》，从重要意义、目标任务、工作原则三个方面明确了媒体深度融合发展的总体要求，要求深刻认识全媒体时代推进这项工作的重要性和紧迫性，坚持正能量是总要求、管得住是硬道理、用得好是真本事，坚持正确方向，坚持一体发展，坚持移动优先，坚持科学布局，坚持改革创新，推动传统媒体和新兴媒体在体制机制、政策措施、流程管理、人才技术等方面加快融合步伐，尽快建成一批具有强大影响力和竞争力的新型主流媒体，逐步构建网上网下一体、内宣外宣联动的主流舆论格局，建立以内容建设为根本、先进技术为支撑、创新管理为保障的全媒体传播体系。

07

结论与探讨

从2002年党的十六大召开到2021年建党百年之际，恰好历经二十年。这二十年，中国各方面都发生了历史性的巨大变化，取得一系列伟大成就，经济总量逐年跃升到世界第二位，综合国力空前提升，国家强盛，民族复兴，社会稳定，全面建成小康社会的目标胜利实现。同时，整个社会发生深刻变化，改革进入攻坚期和深水区，社会矛盾叠加凸显，互联网发展日新月异，国际环境错综复杂，我们正面临各种可以预见和难以预见的风险与挑战。

从现实的社会历史条件出发，2002年，党的十六大首次明确提出“政治文明”概念;2004年，党的十六届四中全会首次明确提出“构建社会主义和谐社会”的战略任务，开启社会主义物质文明、政治文明、精神文明、和谐社会“四位一体”建设之旅;党的十六届五中全会将“四位一体”表述为“社会主义经济建设、政治建设、文化建设和社会建设”;2012年，党的十八大提出“生态文明建设”，要求全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的总体布局，实现以人为本、全面协调可持续的科学发展。其中，贯穿新媒体时代的政治建设、社会建设，不仅是党和国家对时代问题的政策回应，而且是新闻舆论宣传工作制度创新的历史背景。

从党的十六届四中全会提出“推进社会管理体制创新”，到党的十八届三中全会首次以“社会治理”代替“社会管理”，要求“推进国家治理体系和治理能力现代化”，再到党的十九届四中全会明确提出建设“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”，彰显出国家治理不断趋向现代化的发展轨迹。显然，将舆论监督纳入党内监督条例，保障公民知情权、表达权、参与权、监督权，《政府信息公开条例》颁行，《互联网新闻信息服务管理规定》施行与修订，推动媒体融合发展，新闻舆论宣传工作的这五项制度创新，或者说制度创新的五个截面，都是服从和服务于“国家治理体系和治理能力现代化”的。换言之，党的新闻舆论宣传工作在新媒体时代的制度创新，与“国家治理体系和治理能力现代化”互为表里，相互支持，相互促进。

需要进一步指出的是，从制度创新的时态来说，将舆论监督纳入党内监督条例，保障公民知情权、表达权、参与权、监督权，《政府信息公开条例》颁行，《互联网新闻信息服务管理规定》施行与修订，在相对意义上已是完成时，而推动媒体融合发展仍是进行时，尚处于探索过程中。一方面，信息技术、网络技术、数字技术等传播科技所建构的互联网传播，并非报纸、广播、电视之后的“第四媒体”，而是具有完全不同于传统媒体的逻辑、规则与机制的新媒体，不仅能够复制先前所有传播媒介的内容，而且可以将所有媒介重新整合在一起，它本身又处于不断创新迭代之中，是正在进行时;另一方面，传统媒体要真正融入互联网不断衍生出来的新媒体，要完成产业融合、机构融合、业务融合、产品融合、终端融合，以及规制融合、文化融合，这的确是一次深刻转型甚至自我革命，必须付出艰辛的创新探索。当然，即便相对已是完成时的将舆论监督纳入党内监督条例，保障公民知情权、表达权、参与权、监督权，迄今为止还主要是党的政治表述与原则倡导，仍有待最终从法律制度上加以落实，存在某种程度的制度完善空间。此外，即便已经正式颁行的行政法规，在施行过程中如何充分落实与进一步完善，仍然是有待解决的问题。

人民智库2022-2-15