

新闻媒体参与金融风险治理法律制度完善研究

王建权

(河南检察职业学院, 河南 郑州 450000)

【摘要】新闻媒体的金融风险预警信息发布、传播和舆论监督职能是金融风险治理不可或缺的要素。囿于目前新闻法治建设现状,新闻媒体社会治理职能不仅难以发挥而且还造成了一些本可以避免的法律风险,因此应进一步加强新闻传播法治体系建设,以充分发挥新闻媒体社会治理职能。

【关键词】新闻媒体;金融风险;法治

新闻媒体作为党、政府和人民的喉舌,其金融监管相关信息发布、传播和风险信息搜集以及舆论监督职能是金融风险治理不可或缺的要素。目前缺乏专门的新闻法,新闻传播行为规范散见于其他法律和法律位阶较低的部门规章、政府决定和命令以及新闻职业道德规范,使得新闻媒体在履行金融风险治理职能过程中出现权利难以保障和社会治理“软权力”异化的现象,因此有必要加强对新闻媒体授权、限权的法律制度建设,以充分发挥其社会治理价值。

一、金融风险治理过程离不开新闻媒体的参与

金融风险治理是社会治理的重要组成部分,其有效治理自然同样需要多元化的社会组织的协同参与和公众的共同参与。2015年11月国务院发布的《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》在工作要求里明确规定相关组织和机构要充分尊重并自觉保障金融消费者的知情权、自主选择权、公平交易权。金融消费者的知情权是自主选择权、公平交易权的基础,在保障金融消费者知情权方面,媒体一方面应按照法律法规认真履行证券法规定的上市公司强制信息披露的金融信息发布职责,降低公众公司和金融机构的道德风险、操作风险、信用风险、法律风险和合规风险。同时,作为公共利益维护者的新闻媒体拥有采访权、报道权,有职责主动履行信息发现、披露职责,扩展信息渠道获取金融监管机构和税务机关以及消费者评价等各种相关信息,防止中小投资者和金融消费者因信息匮乏和非理性导致的金融风险事件的发生;另外,新闻媒体应主动承担金融风险预警职能,通过内参等形式为金融监管机构提供风险信息,在履行“上情下达”职责优化公共决策的同时承担起“下情上知”的功

能,帮助执法部门精确地发现风险并及时采取相应处置手段将金融风险化解在萌芽状态,降低金融执法、司法的滞后效应。

目前,金融风险事件频发固然有法治建设不健全和治理机制不完备的原因,但也与金融机构、金融投资者和消费者的金融风险防范意识不强和金融风险防范知识不足有重要的关系。为此2015年11月国务院发布的《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》在第二部分的工作要求里明确要求相关社会组织应当发挥自身优势,推动金融知识普及。金融风险教育主体多元化是这项非营利性工作的重要推手,目前由政府相关机构、新闻媒体和金融机构承担,央视《新闻联播》时常播报金融风险提示信息,国家金融监督管理总局经常通过《经济半小时》栏目播出金融风险提示、处置信息,各种新媒体和各个省级传统媒体都有类似的财经栏目开展金融风险提示和教育,这就是媒体在政府的主导下履行金融知识普及社会职责和承担金融消费者受教育权保障义务。新闻媒体承担保障金融消费者和中小投资者受教育权既是其义不容辞的社会义务,也是中共中央印发《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》《中央宣传部、司法部关于开展法治宣传教育的第八个五年规划(2021—2025年)》强调的媒体的法律义务。新闻媒体可以通过创新教育形式,通过寓教于乐方式将晦涩难懂的金融知识以通俗易懂的语言传播给大众,以需定供用持续性互动方式提高教育的及时性、针对性、准确性和有效性,提升公众金融素养。用“以案说法”等形式开展金融风险防范法律知识和维权法律普法教育,提升金融消费者的风险意识和自我保护能力。在传播金融知识的过程中,无形之中会进一步

强化新闻媒体的公信力、影响力，同时，强化了公信力可以进一步增强新闻媒体参与金融风险治理的能力。

党的二十大报告在第八部分第一项提出“加强全媒体传播体系建设，塑造主流舆论新格局”，进一步强调了媒体参与社会综合治理的价值。金融风险事件中，新闻媒体可以凭借其传播力、影响力形成的公信力成为各方利益的平衡表达者、舆情引导者和舆论监督者。新闻媒体作为拥有采访权、报道权的社会中间层，有能力、有职责在获取有效信息基础上精准把握金融风险事件各方的共同诉求点，并作为居中方公平的公开各方利益诉求，推动实际问题的解决，防止因金融风险事件导致的群体性事件发生，从而以温和的方式实现公共利益最大化。同时，新闻媒体作为专业性的信息平台，可以充分利用全媒体技术进行金融风险舆情监测、分析和预警，及时调查、粉碎谣言，利用公信力承担、发挥舆论领袖的引导作用进行疏导民情，正面引导金融风险受害人通过合法手段表达其利益诉求，维护其合法权益。另外，“公共舆论指的是当民众属于同一社会群体时他们对某一问题的态度”^[1]，能够产生巨大的社会影响力。社会舆论监督是金融风险治理不可或缺的要素，本质是公民监督，虽然不具有直接法律效力和国家强制力，但对行政机关、司法机关等其他金融风险治理主体的权力行使进行舆论监督可以防止其怠政、“权力寻租”和恣意妄为，降低监管风险。同时，新闻媒体是社会舆论的合法传播者，一方面有职责通过信息平台保障公众知情权和社会治理参与权，另一方面新闻媒体的专业性可以对嘈杂无序、非理性的利益诉求进行去伪存真理性表达，提高公众舆论参与社会治理的科学性，提升风险治理制度和公共决策的透明化与科学化，强化金融风险治理的民主化进程。

二、新闻媒体参与金融风险治理过程中的法律问题

目前，我国没有颁布法律位阶较高、专业化的《新闻法》，新闻媒体的行为准则和权利保障措施规定散见于民法、行政法、刑法之中，并且几乎都不是专门条款。新闻媒体的采访权、报道权和监督权只是散见于《中国共产党党内监督试行条例》第三章第三十三条、《新闻记者证管理办法》《新闻出版总署关于保障新闻采编人员合法采访权利的通知》《新闻出版总

署关于进一步做好新闻采访活动保障工作的通知》和《关于人民法院接受新闻媒体舆论监督的若干规定》等司法解释以及《珠海市新闻舆论监督采访和报道的若干规定》、新疆伊宁市《关于不得拒绝新闻采访的若干规定》、《深圳市预防职务犯罪条例》等地方性法规、地方政府规章、规定之中，而且几乎都只是一些概括性规定，对损害媒体采访权利的行为也没有规定具体的处罚措施，如果媒体及从业人员的权利受到严重侵害要想获得权利救济还必须援引民法典、治安管理处罚法和刑法。法规的散乱、非体系化和位阶低下导致新闻记者和金融风险治理过程中的采访权、报道权和舆论监督权难以得到有效保障，甚至还出现围堵、暴力威胁新闻记者的严重行为，使得新闻媒体的金融风险治理价值难以得到充分发挥。同时，由于缺乏系统性、专业化的新闻媒体以及从业人员权利约束法律，“事业化管理、企业化运营”的新闻媒体为了媒体生存和利益容易实施“有偿新闻”“有偿删稿”不法行为，甚至实施新闻敲诈行为，在进一步增加金融风险的发生机率、加剧金融风险危害后果的同时使得新闻媒体面临巨大的法律风险。目前，新闻媒体及从业人员的权利约束规定散布于《广告法》第14条、中共中央宣传部、新闻出版署发布《关于加强新闻队伍职业道德建设禁止“有偿新闻”的通知》、最高法《关于审理名誉权案件若干问题的解答》、《中国广播电视播音主持人职业道德准则》、湖南省新闻出版广电局和湖南省新闻工作者协会联合下发的《新闻从业人员“十不准”》、中共浙江省委宣传部下发的《关于确保新闻真实性制止虚假报道的意见》、中华全国新闻工作者协会理事会的《中国新闻工作者职业道德准则》、《中国报业自律公约》、《全国文化娱乐记者自律公约》、《四川省新闻工作者自律公约》、中央电视台制定的《本台新闻工作者职业道德规范》等等。从以上规定可以看出，法律效力较高的规定都不是专业化的新闻法规，而针对性强的、专业化的新闻从业人员准则基本上都是法律位阶较低的司法解释、部门规章、地方政府部门的规定以及几乎不存在法定效力的行业自律规则，且缺乏系统性、完整性，这导致难以有效控制新闻从业人员的道德风险和法律风险。加上目前媒体源于自身的经营压力导致聘用的从业人员法律素养和新闻职业素养良莠不齐，使得新闻媒体从业人员在参与金融风险治理过程中时常存在因故意或过失的原因侵害金融机构商誉权和采

访对象名誉权的行为，甚至出现利用职务之便滥用舆论监督权谋取个人利益，触犯刑事法律责任的问题。

三、新闻媒体参与金融风险治理法律制度完善建议

党中央的中央金融工作会议多次明确强调要坚持法治和德治相结合原则，各相关主体应加强协作配合，切实履行全过程、全面监管，防范、化解金融风险维护金融安全。要想充分发挥新闻媒体金融监管风险预警信息挖掘、传播和舆论监督等金融风险治理职能，有必要制定符合新闻传播规律、本质特征的专业化的新闻传播法律，并构建一套新闻媒体专业性法律体系，明确媒体及其从业人员行为依据和法律边界。新闻传播法律首先是一部授权法，用法律的形式明确采访权、报道权、监督权的主体是新闻媒体而不是记者，记者在参与金融风险治理过程中的采访报道、舆论监督行为是职务履行行为，其社会收益和法律责任都由其所在媒体享有和承担。同时，要明确区分强制采访权和同意采访权，例如针对金融风险事件等涉及重大公共利益的群体性纠纷采访活动要通过法律赋予强制采访权；同时，由于记者行使采访权是在履行一种社会权利，因此要享有更多的人身保护权，例如规定针对社会影响巨大，涉及公共利益的群体性纠纷新闻报道活动可以援引刑法妨碍公务罪条款强化记者的人身保护。其次，权利不足以自行，必定要通过代表人代为行使，源于人的自利本性，“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”^[2]。因此新闻传播法律应是一部行为限定法，一方面针对新闻媒体怠于履行社会职责的道德风险问题，要予以明确规定，以弥补目前新闻媒体相关法规和职业道德准则都没有予以规定的漏洞；另一方面要严格限制新闻媒体及其从业人员的侵权行为，针对新闻媒体及其从业人员为了自身利益不予披露金融业经营者的违法行为甚至和涉嫌违法的金融企业开展商业合作的现象，针对因为职业素养、法律素养不足导致过失侵犯采访对象隐私权、名誉权、商誉权的行为和“媒体审判”影响司法工作行为都要予以明确规范，用系统化的禁止性规范约束媒体从业人员行为，例如严禁新闻媒体对金融风险案件终审之前发表案件评论和披露案件细节，明确要求在案件审理过程中对司法机关的舆论监督仅限于司法人员腐败问题监督，从而防止采访权、报道权、舆论监督权在行

使过程中出现权利滥用、异化和失德、失范的现象。再次，按照法治的基本原则，有权必有职责，因此新闻传播法律应是一部媒体责任法。一是要明确新闻媒体及其从业人员的新闻侵权行为的主体是新闻媒体，而不是从业人员个人，切实贯彻落实采访权、舆论监督权等权利的权责主体一致性基本原理，除非媒体从业人员的侵权行为是超越工作职责权限的个人行为；二是要明确新闻侵权的主观罪过形式只能是故意或重大过失，例如针对损害金融企业商誉的侵权行为，规定只有媒体及其工作人员存在故意编造虚假或误导性信息以及存在对信息不加以核实等重大过失就发布虚假或误导性信息才会构成侵权。不能采用过错推定责任原则和无过错责任原则，更不能采用严格责任原则，这是因为新闻媒体参与金融风险治理的行为具有维护公共利益的公益属性，如果采用后三种责任追求原则不仅违背新闻传播的基本规律，也会严重影响其社会治理功能的发挥；三是在免责条款界定方面要坚持主客观相结合的“法律不强人所难”原则和公共利益维护原则，基于新闻的时效性要求和新闻媒体不具有强制调查权等原因，媒体报道不可能实现“客观真实”和“法律真实”，应将《关于审理名誉权案件若干问题的解答》中免责事由的“基本属实”进一步明确为新闻报道主要构成要件属实就可免责。基于公共利益维护原则，应规定在非故意损害名誉权、商誉权且没有发生严重后果时如果新闻媒体主动、及时采取消除影响可以免责，以此提升新闻媒体参与社会治理的积极性。

参考文献：

- [1][德]哈贝马斯.公共领域的结构转型[M].上海:学林出版社1999:288.
- [2][法]孟德斯鸠著.张雁深译.论法的精神(上册)[M].商务印书馆,1995:154.

2022年度“河南省高校人文社会科学研究一般项目”，资助性计划项目 项目批准号：2022-ZZJH-001 《“十四五”期间防控互联网金融风险的法律制度研究》，本文为项目节选。

作者简介：王建权，河南检察职业学院、国家检察官学院河南分院教师，职称：讲师。