

三個亞洲國家的新聞自由

蘇衡

(一)

明年元旦起，行之三十多年的報禁就要開放了，面對豁然開朗的言論空間，各家報紙如何競競業業更上層樓，勢必經過一番陣痛和調整，才能重新找出自己的市場定位。

談到我國的報禁開放，不免聯想到亞洲其他國家甚至英美、西歐等國對言論自由的闡釋及實踐。嚴格說來，世界各國的言論自由概念，除共產國家之外，大都以英美等國自由觀念為張本，但在各國的實踐，則多因本國國情所需而有不同。

一九四八年聯合國議決通過之「世界人權宣言」第十九條規定：「凡人均有信仰自由及意見自由之權利。此一權利包括：抱持任何意見而不受干涉之自由。以及尋求、研究、學習、傳播各種資料與思想之自由，不因傳播方式或所屬範圍不同，而受限制。」顯示出言論自由已為各國共認的重要基本自由與權利。

以晚近各國立憲趨勢來看，各國把言論自由視為人類基本精神自由權的原則，大抵無爭。

現在社會有各種各樣的傳播媒體，可為意見的管道，有些媒體傳播意見的威力，甚至千百倍於傳

統的印刷媒體，因此討論言論自由，必須從各國對新聞傳播媒體的實際規範中去體察，才能見微知著。

本文將介紹我國以外的三個亞洲國家——日本、韓國和新加坡的言論自由及新聞自由，並檢討其利弊得失。

論新聞自由，由西方標準來看，日本在亞洲應無出其右。日本不僅不立法限制新聞媒體的運作，並透過憲法和法院判決，昭示保障言論自由的精神，儘量使新聞媒體的春秋之筆發揮地淋漓盡致；而韓、星兩國，則因政情不同，多對新聞媒體實施管理監督，務期使媒體所言符合國家利益，因以箝制的法令也較日本為多。

(二)

根據波茨坦宣言，日本戰後須受盟軍統治，盟軍占領期間，日本媒體須受盟軍依頒佈的新聞守則和新聞五要點實施事前檢查，令日人深惡痛絕。另一方面，日人也因美軍占領受其惠，採納美國式的言論自由概念。是故一九四七年制訂新憲法時，不僅在第二十一條規定「集會、結社、言論、出版及其他一切意見自由，均應予保障。」並在同法條後半規定：「意見自由之事前審查，應予禁止。」對言論自由的保障極盡周延。

但由日本憲法精神來看，起草者顯然不認為言論自由是一種放任無度的權利，而應有其限度，因此新憲法第十二和十三條規定了言論自由的限度：

——第十二條：國民應不斷努力，以維護本憲法所保障之國民的自由及權利。國民對此自由與權利不得濫用，並應當負為公共福利而予以利用之責任。

——第十三條：國民之個人尊嚴應受尊重。國民之生命、自由及追求幸福的權利，以不違反公共福利為限，應於立法及其他國政上，予以最大之尊重。

由日本最高法院判例來看，包括言論自由在內的一切基本人權，必須不違反「公共福利」的最高憲政指導原則。例如：「憲法當然預想到在違反公共福利之基本原則情況下，縱令對國民之生命權，也可以立法加以限制或剝奪。」或闡釋：「憲法第二十一條並非絕對無限制的保障言論自由，為了公共福利之故，當然應容納認可依時間、地點和方式加以合理地限制。」或判決：「憲法第二十一條所定言論、出版及其他一切意見自由，不得違反公共福利，此乃憲法第十二條、第十三條所明確規定者。」

不過「公共福利」意涵為何，日本很多憲法學者認為最高法院的見解似乎是「自明」但「含混」的，自然引起法學界很多爭議，少數學者反對把言論自由置於公共福利之下，但多數學者把「公共福利」當作「言論自由」的界限，應是無庸置疑的。

對於新聞媒體的管理，日本戰前曾有報紙法、出版法和電影法的制訂，但戰後一筆勾銷，只剩廣播電視法和無線電法對廣播電視的頻道和節目稍有管理，但新聞自由與社會責任的分寸，則完全交由新聞事業「自律」而成。

日本最高法院在一九七二年「每日新聞」記者涉及的「外交機密醜聞案」中，曾明白承認新

聞自由及採訪自由，但不承認新聞記者享有「不擇手段或不受限制」而進行採訪的權利。最高法院在判決中說：「新聞記者採訪手段或採訪方法應受的限制，除了不得使用賄賂、脅迫、強要等非法手段之外，並不得損及被採訪者的人格尊嚴，而且，不得逾越「社會觀念所接受的行為道德標準」之範圍。」

由言論自由衍生的另一個觀念是「報導自由」，日本法律相當重視新聞報導須遵循高水準的報導原則，亦即公正客觀、正確真實，但最高法院判例並不承認「報導自由」也在憲法「言論自由」保護之列。

關於法律對新聞報導「不偏不倚」的要求者，見諸公職人員選舉法規定：「新聞人員對選舉可報導及評論，但不得濫用意見自由而做不實或偏頗的報導。」如刑法第二三〇條第二款亦有：「如果證明為真，有關公共福利的意見表達，不應受處罰。」

一九五一年最高法院判例也強調：「報紙不得濫用憲法意見自由的規定，而有藐視他人或聳動的報導。報紙傳承的任務是報導社會發生之事，因此公正評論應是意見自由的一部分。報紙不得在報導中對個人使用輕蔑字眼，或用侮辱的字做標題或報導，這已踰越報紙正當行為的範圍。」日本最高法院更於一九六九年的判例進一步闡釋，新聞機構的報導主要在提供公眾重要內容，做為對國家政治評斷之用，因此它主要在服務「公眾知的權利」。

日本法律相當重視報導是否觸及誹謗或侵犯隱私，日本刑法規定媒體誹謗由記者、主管及發行人連帶負責，刑期在三年以下，罰金為五萬日圓以內。日本法院也在判例中規定，媒介在未徵

得對方同意之前，不得拍攝及公開人們的照片。但實際上，發生誹謗或隱私受侵犯時，日法院並不傾向處罰媒體，多半要求媒體履行「道德責任」而非「法律責任」，刊載回復名譽或致歉的「道歉啟事」，略施薄懲即可。

前曾提及，日本僅有兩套法規管理廣播電視，嚴格說來，這兩套法律的旨意「在訓不在管」，僅對日本廣播電視公司（N H K）及商業廣播電視事業的節目做原則性的提示，並未實際介入其間，而商業廣播電視事業的節目製作，實際乃依循日本商業廣播電視全國聯盟（N A B）自定的「廣播電視標準」。

由此可知，由於日本媒體自律團體的約束力大，無形中形成新聞自由的另一種「箝制」，但這種「箝制」是為了提高媒體內容的職業水準而定，算不上是什麼「新聞管制」，而日本法律及最高法院判解一再昭示新聞自由與言論自由的精神及界限，使新聞人員能在確定及廣闊的空間之內獲取及報導資訊，的確是英美社會新聞自由的具體實現。

韓國的例子與日本截然不同。

韓國在戰後的獨立，可說是多難興邦。由於北韓侵凌的威脅近在咫尺，加上軍方長期掌政，使韓國新聞媒體受到嚴厲管制，能施展的餘地極其有限，但新聞人員爭取新聞自由的行動也鏘而不

捨。不過最近，韓國受我國解除戒嚴及國內反對勢力澎湃衝擊的影響，於今年十一月間頒佈「言論四法」，使韓國的新聞自由向前大步邁進。

韓國憲法規定：「全體國民有言論、出版之自由。」又規定「言論、出版不得侵害他人之名譽、權利、公衆道德或社會倫理。言論、出版侵害他人名譽或權利時，被害人得請求損害賠償。」韓國憲法雖亦揭橥言論自由保障的精神，但政府對新聞媒體的主要管制，由一九八〇年強人全斗煥上台後頒佈的「言論基本法」（亦稱「新聞基本法」）實際掌舵。

全斗煥一九八〇年成爲韓國新任總統後，要務之一是進行對新聞媒體的整頓。

當時贊成這種管制新聞措施的人士曾指出，一九六〇年已故的李承晚總統，因學生示威運動被迫下台後，便有人指責新聞界要脅政治人物，並散播惡意謠言，推波助瀾，導致已故的朴正熙總統崛起。

這項整頓行動，由韓國報紙協會和韓國廣播協會分別舉行大會，但發表內容相同的決議書：他們禁止同一個報紙所有人同時經營廣播電台或電視台。決議書並說：和西方國家比起來，韓國的新聞媒介「太多」了，對公衆造成不必要的負擔，也造傳播媒體本身許多缺點。

七百多名被指爲反政府或腐敗的記者在這次行動中突遭革職，十四家報館被封，七家新聞社被合併爲「聯合新聞社」，還有廿七家私營電視台被收併成韓國文化放送（MBC）或韓國放送（KBS）的一部分，其中最令人矚目的是韓國大財團三星集團投資的「東洋放送」被併入「韓國放送」；「韓國放送」類似英國BBC及日本NHK，是由政府經營的廣播電視公司，「文化

「放送」也有部分由政府控股。

「言論基本法」又規定，以漢城爲基地的報紙，不得在其他地區設立分社，地方報不能派駐人員到漢城。報社不能設分社地區之新聞報導，都由聯合新聞社統一供應。另外經常和反對派在同一陣營抨擊執政的「民主正義黨」之基督教放送，也被取消廣告及新聞播出的許可，直至今年十月才恢復。

不過，在全斗煥總統今年七月一日接受執政黨候選人盧泰愚所提的「六二九宣言」後，新聞禁令已有冰溶的迹象，這項包括新聞自由在內的八點民主改革綱領，促使許多長期受政府規例束縛的報紙、廣播和電視台記者，都展開督促改革行動。

政府當局的態度也幡然改變。八月一日起，報社已可設置地方分社。韓國並在一九八七年十一月十日年度最後一次國會中通過四項有關新聞的法案，其中包括：

一、廢除言論基本法；

二、修訂韓國放送公社（即KBS）法；主要變更爲，舊法原規定總經理由政府的文化公報部部長提名，經總統任命，現改爲由董事會提名，總統任命；另外董事會成員由七人增至十二人，並把提名由過去的總統改爲由民間放送業者組成的放送委員會提名。

三、制訂放送法；據稱文化放送將可獲准獨立；

四、制訂定期刊行物登記法。

今年十月廿七日韓國全民投票通過的新憲法，也間接放寬選舉新聞的報導尺度，例如根據新

憲法精神修訂的大統領選舉法中規定，執政黨或在野黨候選人都能在報上刊出政治廣告，並可舉行電視演講，具體內容由韓國中央選舉委員會訂之。

由韓國這次總統大選活動看來，試探新聞自由尺度的時機似已成熟，韓國新聞界不僅質疑一九八〇年光州事件的死亡人數，也詰問如何喪生。另外，官方的KBS和部分官股的MBC皆以平均篇幅報導執政黨和反對黨的消息，並無偏頗。尤有甚者，兩台最近均播出反對黨領袖金泳三和金大中的訪問談話。這是一九八〇年頒佈「言論基本法」以來的第一遭；報章的變化更為明顯，連篇累牘地報導反對黨如何推舉「兩金」之一擔任候選人的經過。

外在加內在的刺激，使韓國媒體在追求新聞自由的目標時加快脚步，而其新聞人員的終極目的是西方式的言論自由。在韓國民主政治前途仍多荆棘之時，許多外國傳播學者相信，新聞自由的開放，已為這條「民主道路」開啓良好的起跑點。

(四)

由李光耀總理領導的新加坡，新聞媒體主要受共和國「內部安全法」(Internal Security Act)管制。

比起韓國來，新加坡雖未受共黨分子的直接威脅，但共黨份子在中南半島如馬來西亞、泰國等地相當活躍，故使新加坡政府及人民的憂患意識特別強烈。另外，新加坡人民由華人、馬來人

、印度人和歐亞混血等多個種族組成，彼此難以溝通，形成種族問題。

新加坡向來以嚴刑峻罰著稱，這和李光耀總理治理新加坡的「社會工程理論」密不可分。新加坡大學政治系副教授陳恆奇就曾說：「（在新加坡）政治權威在今日已被父權般地受到景仰，人民對之敬畏有加，而其對人民則以慈悲為懷，但國家的利益則絕不容妥協。」

新聞媒體在新加坡，事實上深深受到憂患意識和國家利益兩種情結的糾纏，也影響其表現，李光耀曾一再重申兩者的重要性，例如一九八二年李光耀總理發表國慶演說時曾說：「今天泰國正受威脅，明天受威脅的可能是我們中的一個。東協如不合作與團結，則我們可能逐一受到顛覆和操縱。一旦顛覆和鬥爭破壞了穩定，則投資、發展與繁榮都將消失，而我們都將成為難民。」他在一九八六年的新加坡國慶慶祝大會中也公開表示：「我經常被指責干預人民的私生活，但如果我不這麼做，我們就不可靠還在這裡。」

新加坡的「內部安全法」於一九六三年九月十六日公佈實施，其中第三章「顛覆性刊物等之禁制」共有十條防止、取締及處罰顛覆性刊物的罰則，第二十條特別規定：

「文件及刊物印製、售賣等之禁止：

- (1) 如負責印製文件及刊物之部長對任何文件或刊物如認為：
 - (A) 含有任何暴力煽動；或
 - (B) 誘導違反法律或任何法令；或
 - (C) 醞釀或將導致破壞和平，或助長在不同之民衆種族或階層間之敵對情緒；或
 - (D) 對新加坡國家利益、治安或安全不利。

彼可依「公報」中所發佈之命令而絕對禁止或依其中規定之情形禁止印製、出版、售賣、發行、流通或持有此等文件或刊物。」

除了內部安全法外，書籍和電影也受當局管制，電視則只有政府經營的新加坡電視公司一家。政府認為，報紙及其他傳播媒體都應促進國家發展。該國外交兼文化部長丹郡巴南曾說：「一家順從的報紙並不能達到服務社會的目的。但這並不意味報紙就該採取反體制的態度，認為唯有如此，報紙才有聲望，西方自由派報紙就有這種毛病。」

星政府對親共言論甚為忌憚，於一九七一年曾一舉關閉三家疑有親共言論的報紙，逮捕數名報人，引起國際強烈反應，李光耀特別前往赫爾辛基參加國際新聞學會年會，並主動提出本案。一九七六年星政府也逮捕馬來文報的編輯及助理，後來他們承認推崇共產主義。

新加坡除以「內部安全」做為界定合法與非法言論之間的標準外，一九七四年並頒佈實施「報紙及印刷品法案」，其中一條條文規定「只有經政府部長批准的人可以持有管理股；報紙不能拒絕已獲政府批准的人購買管理股。」這條法令等於准許政府直接而公開的控制報紙。

同年並將兩家敵對的華文日報合併為一家股份有限公司，及指派政府官員進入新公司的經理部，其中海峽時報公司和時報公司共屬的同一家報業集團，被要求和新加坡新聞與出版公司合併，理由是：他們正陷入長期而艱苦的報紙銷售戰，造成營業、廠房重覆，也浪費不少開支，不合報業本身與國家利益。

新加坡對外更實施一套獨特的控制法令，對於它認為干涉其內政的任何外國出版物，均可限

制其出售或散佈，此即「一九八六年報紙與印刷新聞（修正）法」，這項新法律於同年九月十二日生效，影響到好幾份在本地印售的西方出版品，包括亞洲華爾街日報、經濟學人、今日美國報、國際前鋒論壇報和時代周刊，新加坡鄰邦發行而銷售到新加坡的報刊也有影響，估計有三千七百種外國出版品在新加坡銷售。此項禁令公佈之後，第一份被取締的雜誌是時代周刊，其內銷數目由一萬八千份驟減為二千份。當年稍早也有一位西方記者遭驅逐出境，理由是「破壞新加坡在國外的形象」。

也許因為新加坡政府銳意精進，但國內又充滿種族、宗教和語言的隔閡，使星政府必須戒慎恐懼，並採取威權式的管理方式，以維國內秩序，而這套做法在過去，也的確為新加坡經濟建設帶來驚人的成果，產生每人平均所得七千美元的傲人數字，所以更堅定政府如此行事的信念。但也有人批評其行事僵化，甚至可能失去對共黨的應變能力。

綜上所述，我們可看出「言論自由」落在現實，似乎並無定於一尊的說法。日本社會幾乎已能全盤接受歐美社會的言論自由觀念，故其相關法律顯得輕簡，新聞自由的天地也顯得遼闊；韓國正面臨轉型期，其社會對「言論自由」仍存著分歧混亂的想法，其駢枝贅葉有待清理。而新加坡的「言論自由」，完全以政府意志為依歸，其「憂於未形，恐於未熾」的心理，交織而成細密的法綱，督促新聞人員戰戰兢兢，政府也必須汲汲營營，形成與歐美迥然不同的新聞哲學。

* 本文作者蘇衡現為國立政治大學新聞研究所博士研究生

參考資料

一、中文部分

1. 大華晚報：新加坡總理特別強調：干預人民私生活，才能促進大團結。七十五年八月十九日。
2. 中央日報：六十九年十一月十五日。
3. 李鴻禧，言論出版自由之民主憲政意義（上）（中）（下），第二二六、二二七、二二八期，民國七十四年二月廿五日、三月十日、三月廿五日。
4. 南韓新聞界解脫桎梏？且拭目以待。美國新聞與世界報導中文版，一九八七年八月十日。
5. 彭武順，日本的廣播電視，新聞學研究第三十三集，民國七十三年四月廿五日，頁四三七—四六〇。
6. 新聞評議，韓國新聞界面臨挑戰，七十二年七月一日。
7. 新聞評議，新加坡加緊管制報業，七十二年四月一日。
8. 新加坡共和國安全法（法務部提供），中山社會科學譯粹，七十六年一月，頁八一一八九。
9. 熊希偉譯，新加坡：富裕中的隱憂，亞洲與世界文摘月刊，七十四年三月一日，頁五七—六一。

1. Beer, Lawrence "Defamation, Privacy, and Freedom of Expression in Japan," *Law in Japan* 5 (1972):192-208.
2. Genron no Jiyu (Tokyo: Tokyo Daigaku Shuppankai, 1974) pp.37-41; pp. 69-70.
3. Jurisuto, 1976, Oct, pp 30-32.
4. Kim, Young, Japanese Journalist and Their World. Char Lottesville: University Press of Virginia.
5. The Far Eastern Economic Review "South Korea; Televisions blind eye". 1986, May 8, p.23

