

內部新聞自由的幾點法學觀察

林佳和*

《中文摘要》

對於1993年自立報系移轉股權事件所引發之「內部新聞自由」問題，本文以德國憲法學、勞工法學、以及勞工運動史之實踐經驗等角度，試圖尋求其理論座標。結論：內部新聞自由具有其正當性基礎，是憲法之自由民主秩序下所應保障的基本權；勞工法上之工業民主趨勢，是媒體內部勞動生產過程民主化之理論依據。惟德國經驗依然顯示，只有透過勞動者（媒體工作者）之抗爭及奮鬥，權利才有真正實踐的可能。

關鍵詞：產業民主、內部新聞自由、編輯自主權、決策參與權、自立報系事件、勞工運動

對於自立報系因為股權移轉，致產生所謂爭取簽署編輯室公約的事件，這裏想要以德國法制及經驗為基礎，從憲法，以及國內一般較少出現討論的勞工法的角度，簡單提出一些看法。

壹、憲法學的觀察——所謂內部新聞自由

要確立較無偏差及完整的考察，有必要在此形塑一下德國憲法學中新聞自由的圖

* 林佳和為德國布萊梅大學法學院博士研究生。

像及座標：它無異是現代自由民主憲政秩序中，自由的公共意見形成程序的核心所在，因為基於此現代化的大量溝通手段（如報紙等媒體），現代國家才得以擁有一制式的媒介及空間，使人民得以獲取資訊，進而討論、辯證、散佈，方能在多元的基礎上形成公共的政治意見及意志。滿足此前提要件後，民主社會的選舉、政治參與、社會及其他領域生活的活動，最後乃至所謂「主權在民」的原則理念，才有其實質意義可言⁽¹⁾。因此憲法學理上為實踐這種公共意見形成的基礎要件，特別在保障所有新聞從業人員（即意見形成程序中之媒介參與者），賦與其維護個人獨立地位之主觀基本權外，再在客觀法秩序的層次上賦予「自由新聞制度」(freie Presse)之制度保障，以拘束並訓令國家（特別是立法及行政），應在此新聞自由的領域上，被動的嚴守那些界限以及主動扮演怎麼樣的促進角色⁽²⁾。在此必須先提醒注意某些核心理念：主觀基本權、制度保障、媒體的公共任務（即公共意見之形成程序），以及多元主義。

接下來應該進一步說明，到底主觀基本權所要防禦的對象為何，而客觀制度保障的實質意義及判準又在那裏，如此才能建立在學理上討論「內部新聞自由」之合憲時應具備的基本理解。依德國聯邦憲法法院的見解，新聞自由除保障從業人員免受國家干預的獨立性以外，在近代社會，特別是資本主義的法秩序下，基於個人社會力的嚴重落差，新聞自由之保障範圍更應擴及其他社會團體及私人，特別是經濟力的干預。因為此基本權之保障適當形式的言論自由，其核心在於維護自由的精神文明創造過程以及意見形成程序，絕非在於私人，特別是私人經濟利益的保障。因此在公共意見形成程序中之當然的意見競爭，絕不容許有任何意圖透過經濟壓力手段而壓制之嘗試，這是理解內部新聞自由的第一個線索⁽³⁾。

其次，在新聞自由的制度保障上，必須明瞭兩個內涵。先談居於核心地位的多元主義的要求。為使自由民主的國家秩序中，公共意見及意志之形成能真正符合民主之基本要件、方式及內容之多元，排斥源自於任何政治、社會、經濟之原因及背景的趨同一化，是此制度保障的絕對要求。在此，國家實有義務去創造相當的合憲條件及環境。基於此媒體公共任務之要求，西方國家在五、六十年代才會出現所謂國家防止報業集中化壟斷之干預行為（如德國的競爭防止法及報業統計法等），其目標及範圍，係座落在所謂言論市場的外部多元主義之上，即意圖建立一個多元、複數的報業競爭市場。至於所謂內部多元主義，即要求媒體內部之民主結構，或至少某種程度地排除新聞上之單一取向而容許多元之發展，則在討論上未有定論，不過一般就算未完全肯定，但至少仍無法令人信服地描述外部多元主義環境的實現絕對可能性及觀察結果，因其有本質上的侷限（例如，如何釐清及篩檢出言論市場上的所謂意識型態派別，並

加歸類、計算以判定多元／一元？），是以內部多元主義的要求應得涵括進去，亦成爲新聞自由制度保障的實質內容。這無異是檢驗內部新聞自由的第二個，而且是具有絕佳肯定傾向的判準⁽⁴⁾。

再者，「自由新聞業」之制度保障上，涉及新聞業經營人之主觀基本權，也就是新聞體私的經濟財產的獨立性保障；它的要求是：爲使媒體能在公共意見形成程序中履行其公共任務，必須讓它在私的經濟結構上排除國家或其他社區團體、私人之干預，而使之有完全的決定自由⁽⁵⁾。但繼續片面地延伸及擴展其規範內容，可能產生以下的結果：基於獨立的經濟決定自由，再放諸於資本主義經濟體制之框架下來觀察，媒體經營人（或我們暫稱之爲報紙發行人）既須完全而獨立地負擔新聞企業經營的經濟責任，自應有權責相符之單獨決定新聞方向的決定權。學理上把這種發行人對於新聞產品之經濟風險的承擔，稱之爲基於其「意識取向自主」(Tendenzautonomie)之互爲搭配的兩面結果，這也就是今天德國學說上反對內部新聞自由者，最主要，恐怕也是唯一的理由，它被視之爲資本主義經濟體制下的結構性必然。爲了正確理解內部新聞的合憲性及定位，我們將在下面檢驗這樣的說詞。

到底，在憲法學理上應該如何理解內部新聞自由呢？這種主張媒體內編輯及記者，能有新聞上之獨立地位，並對發行人（或某些情形時對總編輯）行使憲法上主觀之新聞自由基本權的說法，到底在學理上有無支持空間呢？

依順著前述之討論脈絡來檢驗。首先，就新聞自由之主觀基本權而言，編輯及記者都是受到保障的主體，使之能不受國家、社會團體、私人，特別是經濟力的干預，經德國聯邦憲法法院明文主張。即便質疑內部新聞自由者亦不否認的是，在基本權的層次上，是絕對無法導出一個發行人一定會優先於編輯或記者之結論，因此想從基本權衝突（此限於新聞自由）之角度來處理內部新聞自由問題，顯然亦無從著手，更不用談假使加上憲法上自主決定權、社會國或民主原則之規範要求，甚至能推衍出記者基本權優先，或至少個別上平等於發行人之結論！可見，意圖在主觀基本權層次上否定內部新聞自由，恐將無功而返⁽⁶⁾。

其次，在核心的制度保障層次上，由於媒體，特別是記者，有實現並保障人民自由意見形成程序的義務，因此制度保障之關鍵，即在於使媒體能合憲地履行此種多元及理性溝通的公共任務，進而拘束法秩序應形成得以如此實現之規範內容；那麼，以此公共任務及多元主義爲思考主軸，爲制度保障核心，是不應該得出一個否定內部新聞自由之結論的，因爲基於此種公共任務的要求，自由／多元無疑應是貫穿整個領域的，內部多元主義的保障及建立，不啻正是實現憲法秩序所期待之言論市場的充分且

必要條件！捨基本層次而就上位階段，棄易者而妄追求難度高者，此外部多元主義者之說法實不足以成理。因此這裏以為，就制度保障的層次而言，內部新聞自由自有其必要。

假使想要再完整補強前面之論證，我們可以另外從兩個角度出發。首先，就憲法基本權之歷史發展過程的應然面來考察，正確的基本權理解，無疑地也將保障範圍及於社會弱勢者，至於在政治、社會、經濟上享有優勢之人，恐怕不應也不需是基本權的保護對象。假如再把視點拉到自由民主社會中言論市場的參與力，顯然，基本權保障的強度，應視其社會力之大小而調整，不應做有害實質的齊頭式平等⁽⁷⁾，以此而論，握有媒體的經營人及發行人，雖然相對於國家仍有保障必要，但對編輯及記者而言，其保障順位反應退讓，或至少基於民主要求作必要的調整。否定內部新聞自由，即是嚴重規避這樣的憲法認知的。

另一個觀察角度，是所謂媒體工作者的確信保護(Uberzeugungsschutz)或良心保護的問題⁽⁸⁾，這是自由民主社會中最基本的人權要求之一，無論採取哪一個解釋途徑，憲法上都不可能容許報業發行人強迫編輯或記者違背其良心或確信，進而發表或不發表一定的言論。這樣的憲法要求，一旦落實在勞動生活上，也會產生勞工法上一定的牽制效果，防止基本權人容受不利益。觀察所有反對內部新聞自由者，亦無一否定這樣的說詞，他們反而大都突顯及強調這樣的憲法要求，以作為他們在理論上無法肯定內部新聞自由時的一種彌補。假使我們加上媒體民主結構之要求（事實上，反對者亦有提出這樣的見解者），更足證明這樣的看法實與主張內部新聞自由無異。

其實，主張內部新聞自由者在理論及實踐上最大的障礙，無疑在於新聞企業主的經濟權限上。若我們以憲法上的理解來說明，那就是發行人基於合憲保障的財產權、營業自由、職業自由，再搭配上新聞自由，使之基於經濟責任有單獨決定媒體新聞意識取向的權限。雖然在德國，由於前述的新聞自由基本原則及確信、良心自由的保障，使學說上幾乎全部認為發行人不得個別干預新聞報導（即無「個別權限」Detailkompetenz），但反對內部新聞自由者，無不以此為依據，肯定至少發行人有決定媒體基本意識取向的權限⁽⁹⁾。在憲法學理上，這裏的看法是，基於新聞自由是自由民主之國家秩序的核心要素，應認為基本權之衝突，本於前已論證之「新聞制度」的保障本旨，應令發行人之經濟基本權位階退後，以符合媒體公共任務的要求。至於發行人與編輯或記者基本權之衝突，應認為在個別方面後者優先，而基本取向方面無任一優先可能（如聯邦憲法法院之見解），實踐上應以民主之共同決定模式解決。這

些均與肯定內部新聞自由無違。

值得注意的是，內部新聞自由在實踐上之所以如此困難，主要是因為發行人與編輯及記者間之勞動契約，產生了勞工法上的一定效果，即發行人的調職、解僱及指示權，以及編輯或記者們的人格及經濟上之從屬性。希望促使內部新聞自由之實現，則勞工法上之分析無從避免，而且常常為真正之關鍵所在。不過前述論證的憲法理論，正好應作為勞工法上理解之正當性基礎。

貳、勞工法學的觀察——所謂產業民主、勞工共同決定

到底對於在勞動生活中，雇主基於傳統的理解，本於勞動關係而擁有的完全獨立權限，致受僱勞工淪於經濟及人格上之從屬及受支配地位，在理論及實踐上應如何加以突破呢？先不談歷史上血汗的奮鬥歷程（事實上這才是真正的關鍵所在），今天德國在理論上對於已經法制化並具體實踐之產業民主、勞工共同決定，是基於保障社會弱勢者之社會國原則及要求各層次參與之民主原則，為改變資本完全宰制勞動之資本主義經濟體制的結構性本質，並改善勞動者在勞動生活中經濟及人格上的絕對劣勢，應將民主原則帶入產業領域之勞動生活中，使勞動者相對於擁有生產工具的資本家，能享有勞動生活、甚至經濟生活中一定的共同決定權，以落實憲法最基本要求——個人自我決定權(Selbstbestimmung)，符合社會最起碼之正義需求⁽¹⁰⁾；不論係由國家強制立法實施，或由勞動者以本身力量逼迫資本家讓出一定的決定權限，國家均有義務建立並保障符合產業民主要求之合憲環境。經過德國勞工數十年來不斷的努力（如一九一九年三月的大罷工，戰後一九五一年的抗爭，一九五二年的全國報業大罷工，以及數不清的抗議及爭取），今日德國已建立起以企業組織法及共同決定法為中心的勞工共同決定制度，並且再透過廠場級、企業級、康采爾級等之協商及努力，或多或少擴大了共同決定之權限，雖然成果不見得令人滿意，但至少已經部分實現了產業民主及自我決定權之憲法內涵。以企業組織法(BetrVG)為例，它在社會、人事及經濟事項上賦予勞工程度不一的資訊權、聽證權、參與權、乃至真正的共同決定權甚至單獨的決定權，而其他歐洲國家，不論是透過法律強制規定（如奧地利、荷蘭、法國、比利時等），或是工會以締結團體協約的方式創造這樣的權源（如義大利、瑞士、瑞典、挪威、丹麥及英國等），都無疑的已在理論及實踐上體現了產業民主的新正義要求。因此就這裏所談的編輯或記者而言，在德國亦得透過經營協議會之組成而與發行人進行協商，而產生勞工法上的一定效果，使雇主無法單獨地完全行使其經營權限。

這樣的內部結構變化，將會一定程度地反映到內部新聞自由之問題上，使媒體內部之民主結構獲得階段性的實現。由於台灣目前尚無這樣的法制及相符的現實，因此，在這裡臚列太多德國法律的具體內容，恐怕無實質意義。不過必須注意的是，以此角度來思考內部新聞自由的問題，恐怕指涉雖有重疊，但顯然焦點不一，因為德國勞工法這樣的經驗必須放在整個勞動階級介入資本的運動中來考察，它的關鍵在於一個一體性的「勞動者」的基礎認知；而內部新聞自由之討論中，問題顯然是在於使編輯及記者能以公共意見形成結構中之核心參與者的角色，使之擺脫一定的勞動關係的拘束，而享有與其他所謂履行一般性任務之媒體勞動者（如印刷部門）大相逕庭的特殊權限。這樣的問題仍然需要進一步的討論來檢證，只不過，在此已先解決了編輯及記者一般勞工法上之共同決定權限的正當性問題，因此，諸如任意調職、解僱之事項已在此層次上獲得明確的解答及澄清。

接下來最為重要但棘手的，恐怕是單獨以內部新聞自由之核心為主軸而產生的勞工法爭端，應如何加以解決的問題；簡單的說，就是要處理到底在決定新聞取向的專業事項上，編輯及記者有無在勞工法上與發行人共同決定之權限，不論在基本方針或個別新聞上？或者說，發行人基於新聞專業，能否對編輯和記者行使完全支配性的雇主任權？還是仍應侷限於前述之共同決定制度的適用範圍之內，使編輯和記者有一定的參與、自我決定的可能？德國勞工法上有關內部新聞自由之討論均以此為焦點，也就是所謂「意識取向企業」(Tendenzbetriebe)的特別處理問題。很不幸地，德國成文法上在此至少提供了一個形式上不利的軌跡。

依德國企業組織法第一一八條的規定，對於受憲法新聞自由保障（即基本法第五條第一項第二句），而其目的主要是在於新聞報導或發表言論之企業，倘若企業組織法有關勞工共同決定制度之規定抵觸其特殊性，則這類企業（主要即指新聞媒體）可以逃避而不適用。學說上把這樣的企業稱之為「意識取向企業」，也就是說，在追求經濟收益以外，此類型企業在法律上的評價，其關鍵乃在於新聞媒體的性質，是一個維護或創造意識取向的企業⁽¹¹⁾，因此立法者以為，涉及到這樣的事項時，應給予企業主單獨之決定權限，因之在想像上，如果一個政黨、工會、教會、教會醫院、研究所乃至新聞媒體之工作者違反企業所特有的意識取向（如基督教會之員工根本是無神論者，或一極左報刊之記者反而是大法西斯主義份子），那麼企業主便可逃避企業組織法有關共同決定的規定，而形成一法外之地，此時發行人基於新聞理由而片面解僱編輯或記者似乎得到了正當性；但規範上或現實上理應而且確實是如此嗎？

首先在適用上，這樣的規定遭到許多嚴厲的批評，如德國聯邦勞工法院亦在許多

場合相當保留地表示，恐怕這樣的規定不是基於什麼媒體所有人的經濟或其他基本權，其核心應在於吾人承認這樣的特別處理所希望要保障的目的或價值上⁽¹²⁾，而偏偏這裏的目的及價值，正好在聯邦憲法法院所要求的新聞自由上！而此類企業的追求經濟收益目的，更使將之與其他企業作差別處理得不到正當性基礎；因此在實際適用上，法院及學說均強調必須相當保留地看待此類規定，原則上不要對編輯或記者作太多不利的解釋，致關於社會及經濟事項之共同決定都不受影響，只是人事事項之問題尚待突破⁽¹³⁾。其實這樣的限縮解釋途徑，不但效用有限，而且根本不是正途，因為假使我們再進一步分析此「意識取向企業」之本質，並且放在新聞自由之憲法規範性要求之脈絡下來觀察，問題反而顯得單純。

就意識取向企業之本質而言，它無疑是爲了維護社會政經等現狀，爲阻擋批判改革努力而建立起之意識工業，它的企圖，即在於創造或形成人民的某種特定意識（如信仰上帝、仇視社會主義等），或去拔除某些不符合其主觀喜好傾向之意識及觀念（如墮胎是罪惡的，支持反歐洲統一是錯誤的）。爲了形成這樣的外部效果，意識取向企業無疑必須控制其內部成員的意識型態，不容許有結構中的異見及分化⁽¹⁴⁾。假使我們先撇開某些牽涉較廣且極爲麻煩之領域不談（如宗教組織），在新聞媒體方面，這樣的說詞顯然就抵觸憲法秩序所要求之公共意見形成程序中的多元主義，絕對逃不過合憲性的檢驗，其理我們已在前述的憲法學觀察中多所討論，在此無須重複；由此亦可理解爲何有許多學者嚴加批評，同時法院實務上爲何在許多企業中特別獨厚新聞媒體，大體無甚差別地肯定媒體內共同決定制度。

但不能逃避的是，這樣的法律成文枷鎖依舊存在，我們應如何看待德國法的這種事實呢？首先，放在整個歐洲大環境下來考察，我們將發現，法國、英國及義大利均無這樣的條文，就算常被援引的奧地利，其法律中也只明定應限於宗教事業，而不可能擴及新聞媒體；甚至在德國本土，一九一九年的威瑪憲法以及一九二〇年四月的經營協議會法（第六七條）都沒有這樣的類似規定，究竟吾人應如何理解如此的法律倒退呢？法律的誕生無疑只是某一時點政經社各種力的鬥爭結果，它不一定符合某一種正義的需求；在勞工法的領域上，法律化(Verrechtlichung)往往只代表國家之接收勞工運動成果，其緣由不但常常是無損於資本的利益，有利於整體勞動力的再生產，甚至包括爲維繫現狀而以法律爲手段壓制勞工運動，換言之，它常只是階段性運動成果的反映，不必然代表一種進步或改善⁽¹⁵⁾。有此理解後，我們才能正確地樹立德國勞工法令的歷史座標。

但究竟德國內部新聞自由之實踐經驗爲何？即便憲法學上提供了正當性基礎，勞

工法學上一方面有工業民主制為據，另一方面卻有制定法上的倒退性束縛，到底在社會實踐上的情形是什麼呢？以下的論述將說明，一切都必須在勞工自主抗爭的勞工運動中來觀察，理論的建構才有意義，所謂的德國經驗才有被借鏡與學習的可能。

參、法理以外的觀察——真正的德國經驗

在爭取內部新聞自由的議題上，德國勞工七、八十年前起便選擇了以勞工運動的方式，即以罷工進而逼迫企業主協商、屈服為手段，去落實自己應享有的權利。其中雖亦有官方、政黨及學界提出內容不一的解決方案，但迄今難以實現，仍然靠著勞工自主力量達成簽署團體協約或其他約定的成果，以創造本身獨立地位及相對於發行人之內部新聞自由的權源。以下就簡單說明歷史過程⁽¹⁶⁾。

一九二〇年帝國新聞業聯盟(RDP)提出歷史上第一次的團體協約草案，其中規範編輯在媒體轉讓或改變基本取向時所應享有之勞工法上的特別保護，但同時創立所謂編輯委員會，使其擁有許多人事上之共同決定權，並明文確定，編輯有權單獨決定報紙之基本政治、經濟及文化取向。一九二四年該聯盟再提出記者法草案，同年帝國內政部亦提出相對案，內容雖不盡相同，但都已開始正視內部新聞自由的問題。到了一九二六年一月，勞資雙方簽訂德國史上第一次的團體協約，明定編輯及發行人應彼此信賴、共同合作，以履行媒體之公共任務，同時特別強調記者之良心保護，明定發行人應與編輯協商訂定報紙之政治、經濟及文化走向，並賦予記者精神創作上絕對之行動自由。再加上許多為保護新聞專業而設計勞工法上的保障，算是勞工經過長期之抗爭及協商所爭取到之第一次成果。一九三二年，政府及帝國新聞業聯盟復再提出帝國新聞法草案，繼續追求立法實現確立的可能，不過基於特殊的政社條件，始終未能如願。

到了戰後，一九四九年由新聞界及學界人士組成的海德堡行動團體(Aktionsgruppe Heidelberg)，一九五〇年由德國發行人聯盟，五二年由聯邦內政部，五〇及五四年分別由德國記者聯盟(DJV)等，各提出自己的新聞法草案，其中均特別將重點擺在媒體的內部結構，即所謂內部新聞自由的規範上，內容不一，但均至少肯定編輯及記者之特別保護必要及共同、甚至完全的決定權限。一九六九年，一個由所謂德國公法學及經濟法學精英（如知名的Arndt, Bachof, Denninger, Fikentscher, Maihofer, Rupp, Schneider等人）組成的新聞自由工作小組，經過經年的討論，研擬出一份足以代表學界見解的「保護意見形成自由法」草案⁽¹⁷⁾，內容十分詳盡，簡直

前所未見。其中第二章即直接規範內部新聞自由，內容繁瑣詳盡，文字多達十條，明定發行人及編輯間之關係及所謂編輯委員會的功能權責，亦特別兼顧在其他法領域上（如企業組織法）之衝突及位階，在內部新聞自由之議題上佔有相當重要之地位。一九七三年復提出第二次草案，不過其內容雖完整，但多偏向勞工法上之保護，關於新聞取向之共同決定事項，仍無令人滿意之突破進展。到了一九七〇年，代表各方勢力的聯邦德國發行人聯盟(BDZV)、德國記者聯盟(DJV)、德國記者聯合會(dju)、印刷及紙業工會(IG Druck u. Papier)及德國職員工會(DAG)，展開長達三年的協商，以簽訂規範發行人與編輯間合作關係之團體協約，提出了四份草案，各方雖意見不一，但多肯定關於人事事項所謂編輯委員會有一定程度之共同決定權，對勞工法上之特別保護亦形成共識，但新聞取向之基本決定權仍然分歧，最後簽署之結果就此亦無重大突破。一九七一年，當時的執政黨社會民主黨，在其黨代表大會上通過了一項名為「對於德國大眾傳播媒體之狀況及發展之決議」⁽¹⁸⁾，以新聞記者獨立性的保障作為當年該黨的媒體政策。其中重要內容，如應保障編輯之新聞工作免受發行人之經濟及政治利益的干預，且不限於個別新聞處理之指示或干涉；編輯應有特別的共同決定權；發行人應將一般新聞產品的基本態度及取向，制定於勞動契約中；媒體內應組成編輯委員會，所有有因新聞之報導而對其成員為調職或解僱，必須經該委員會的同意，同時該會亦對總編輯的提名及罷免具有共同決定權。

總的來說，戰後至七十年代為止，雖有政、學各方之提議及勞工團體協商之努力，但關於內部新聞自由之議題，雖大致有不錯的進展（如共同決定權及編輯委員會等），而遠遠地擺脫如諸企業組織法第一一八條所帶來的束縛，但對於最高層次的事項，即記者和編輯是否能與發行人共同決定媒體的基本意識取向上，則尚無突破性的成果。

七十年代始，在團體協約之層次以外（這裏牽涉德國特殊的跨企業級工會組織結構，暫略不談），在個別的新聞企業層次，透過勞工團結、罷工手段之威脅及行使，以及冗長曠時的協商，終於陸續出現有關內部新聞自由之確立的勞資約定；雖然在整個勞工運動中，它是連結著推動工業民主運動中之一環，但基於編輯及記者所擔負的民主公共任務，使這一波追求內部新聞自由運動獲得更多特別的成果，而且相當程度地明顯超越其他勞工運動。一般說來，編輯及記者等媒體勞工透過與資方締結的契約或團體協約，除前述有關之一般勞工共同決定權以及編輯之特別勞工法上保護外，最重要的是，它直接規範所謂「編輯地位」(Redaktionsstatut)⁽¹⁹⁾，不但擴大編輯委員會職權（特別是人事事項），而且特別透過契約的締結，直接經協商，將媒體的基本

意識取向及方針訂定為條款；換句話說，它已透過運動，實現了編輯及記者關於新聞基本取向的共同決定權！可以說，已在現實層次上完全落實及主張了內部新聞自由的基本權！屬於這個時期的報業媒體，計有一九六九年的《薩爾布魯克日報》，七一年的《科隆市廣告報》、《南德日報》，七二年的《慕尼黑晚報》，七三年的《明星週刊》、《美化住宅雜誌》，七四年的《漢堡早郵報》、《時代週報》，七五年的《資本雜誌》及《曼海姆早報》等⁽²⁰⁾。

在此僅以最著名且罷工抗爭最為慘烈，而最後成果亦最為豐碩的《明星週刊》及《南德日報》為例，說明其所簽署之編輯公約的內容。著名的《明星週刊》在一九七三年所簽署的協約中，首先於第一條確認，該刊為一政治性，但獨立於任何政黨、經濟團體與其他利益團體之期刊，目的在於提供讀者資訊及進行對話；該刊同時服膺自由民主秩序及進步之自由主義的原則。第二條規定，不得使編輯及其他工作者違背其確信，而令其作為、寫作報導或負責；同時，基於此原則所為之拒絕服勞務，不得令其遭受任何的損失；第三到第七條則規定了編輯委員會的組成及職權，重要者如總編輯之任命雖由資方為之，但其任命及解職均須經委員會（由編輯互相票選產生）聽證，同時若經該會三分之二反對，則發行人不得為任命或解職，但可透過全部編輯之集會來對此作最後裁決。另者，編輯人事決定及變更雖由總編輯為之，但仍不得違反委員會三分之二以上之決議，委員會的審查權則必須以第一條所列之《明星週刊》的基本取向為絕對之審查範圍。至於全德國銷路最大的《南德日報》，經過冗長的三年協商及勞工之抗爭威脅，終於在一九七一年八月由資方、總編輯、編輯委員會及代表全企業勞工之經營協議會，共同簽署編輯地位協約。其第一條規定，《南德日報》是一政治性日報，獨立於政黨、利益團體及經濟團體之外，該報致力於提供所有有關政治利益事件的真實而且儘可能完整的資訊；該報依自由及社會（即保護社會弱勢者）之原則，捍衛並追求自由民主的社會形式；同時該報有遵守經德國基本法所確認之法治國及民主秩序之義務，並尊重個人信仰自由、良心自由及意見自由，而拒斥所有違背、危害法治國秩序之任何偏激團體的企圖。第三條規定，總編輯或編輯委員會的召集人，應參加該報之經營會議，以討論有關該報之經營事項。該報股東大會依第三條規定有權決定總編輯及其代理人，但經資方向其他編輯相關部門主管及編輯委員會陳述選任或解職之理由，復經所有編輯以三分之二多數反對者，則選任及解職均不生效力。第五條則規定，編輯人事之變更應由總編輯決定之，但須取得資方及相關部門主管的同意，同時向編委會報告理由；倘使涉及部門主管或具管理職權之編輯的人事變更，則必須取得所有其他部門主管、其他管理編輯及編輯委員會之多數同意，方得

生效。第六條規定，基於急迫之經濟上事由所採行之措施，在其目的範圍內，仍不得違反此協約有關編輯地位之原則及程序方式。第八至第十條則規範有關編輯委員會之組成及其他職權。由以上之例證可看出，透過協約，勞工已取得相當程度之內部新聞自由的落實。

在前述新聞企業的層次之外，事實上在更高位階的團體協約層次，媒體勞工仍未放棄進行全面性的努力，以確實保障編輯之地位。例如，一九九〇年五月，由於高層級的雇主團體一直未給予工會正面的回應，德國記者聯盟及媒體工會(IG Medien)以超過百分之九十的比率投下贊成罷工的決定，大有重演一九五二年五月底全國日報聯合大罷工之姿態，最後資方終於屈服，經三十八小時的馬拉松談判，簽訂了有關保障編輯工時、工資及共同決定權等之團體協約。再近者又如一九九〇及九二年之《薩克森日報》的協商⁽²¹⁾，在在都證明，撇開理論層次不談，要真正落實內部新聞自由的憲法要求，最終只有透過運動及抗爭。

肆、結語

經過不同角度的觀察，這裏以為，以德國之經驗為師，內部新聞自由有其憲法依據，不論國家有無創造如此之合憲環境及條件；唯只有透過勞工運動之抗爭，才能實現自我決定權，才能真正實踐內部新聞自由之要求。自立報系事件的最終發展結果，應能相當程度地證明這樣的觀察。

註 釋

- (1) siehe BVerfGE 20, 98, 174f.; 44, 139; vgl. auch Lehrmeinungen: A. Bleckmann, Staatsrecht II- Die Grundrechte, 3 Aufl., Koeln-Berlin-Bonn-Muenchen, 1989, s. 685f.; K. Hesse, Grundzuege des Verfassungsrechts, 18 Aufl., Heidelberg, 1991, Rdnr. 394; E. Stein, Staatsrecht, 14Aufl., Tuebingen, 1993, s. 305ff.; R. Wendt, Rdnr. 1f. zu Art. 5, in: v. Muench/Kunig, GGK I, 4 Aufl., Muenchen, 1992; R. Herzog, Rdnr. 118ff. zu Art. 5, in: Maunz/Duerig/Herzog/Scholz, GG, 5 Aufl., Muenchen, 1980.
- (2) dazu insb. BVerfGE 20, 175f.; 50, 240; Stein, Herzog, ebenda; m. w. H. auch P. Lerche, Verfassungsrechtliche Aspekte der inneren Pressefreiheit, 1974, Schlus-

sfolgerungen, passim.

- (3) Vgl. BVerfGE 20, 175f.; 25, 268; 66, 135; gleich siehe auch: E. Kuechenhoff, Besondere Schranken der Pressefreiheit von Grossverlegern? ZRP 1970, s. 49ff. ; D. Hensche/M. Kittner, Mitbestimmung in Presseunternehmen, ZRP, 1972, s. 177ff.; B. Ruethers, Innere Pressefreiheit und Arbeitsrecht, DB 1972, s. 2471; 由前述討論之文獻所發表之時間可大略看出，七十年代初期無疑是最為熱烈之高峰期，原因除了聯邦憲法法院一系列的重要判決公佈之外（如1966年的明鏡週刊判決），當時媒體勞工運動高漲，吸引了學界研究之動力；關於整個理論及實務上之發展，參見 F. Kuebler, 49. DJT, 1972, Bd. I, Teil D.
- (4) 如Stein即指出這個所謂媒體外部及內部多元環境之辯證問題，aaO., s. 307；當然以此角度試圖來反對，或至少質疑憲法秩序對內部多元主義（也就是這裡所指稱的內部新聞自由的問題）的規範性要求是否存在，顯然無從著力（因為從無任何論據足以支持外部多元環境之事實上存在），從Stein之論述脈絡來看，亦顯非其原意。
- (5) BVerfGE 66, 135;77, 354；對於聯邦憲法法院在1966年的《明鏡週刊》判決中所強調的所謂「媒體的私有經濟結構亦為新聞自由之核心保障要素」，Hensche/Kittner (aaO.)及Lerche (aaO., insb. Schlussfolgerungen Nr. 3ff.)都曾正確指出不應誤解法院仍以媒體之公共任務為新聞自由保障核心之原意，但兩文後續之問題關聯的推衍及解決，卻有截然不同之發展！
- (6) zutreffend nur insoweit Lerche, Schlussfolgerungen Nr. 1; dagegen E. Forsthoff, Der Verfassungsschutz der Zeitungspressen, 1969, zitiert aus: Wendt, aaO., Rdnr. 39 zu Art. 5；憲法法院很一般性而未具體說明之例，vgl. BVerfGE 12, 260；事實上，從基本權衝突之角度來探討內部新聞自由問題，應甚具憲法理論之價值，但從本文引用的專文中可看出，大都將焦點（不論是採取肯定或否定說）放置於勞工法領域，可見至少就實踐角度來看，憲法學上之討論恐怕只具有初步的抽象意義；hierzu zu bejahen, Hensche/Kittner, ebd.
- (7) besonders Kuechenhoff, ZRP 1970, s. 49ff.
- (8) Vgl. Wendt, aaO., Rdnr. 35 (s. 377f); v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner GG, 3 Aufl., Bd. 1, Berlin/Ffm., 1985, Rdnr. 60 zu Art. 5.
- (9) z. B. Wendt, ebd., Rdnr. 39; mit detaillierten Hinweisen s. Lerche, Schlussfolgerungen, passim.

- (10) arbeitsrechtlich vgl. M. Loewisch, Arbeitsrecht, 3 Aufl., Duesseldorf, 1991, Rdnr. 402ff.; Zoellner/Loritz, Arbeitsrecht, 4 Aufl., Muenchen, 1992, s. 438ff.; insb. W. Daeubler, Das Grundrecht auf Mitbestimmung und seine Realisierung durch tarifvertragliche Begrueundung von Beteiligungsrechten, 4 Aufl., Ffm., 1976, passim (besondrer s. 129ff.); klassisch s. K. Korsch, Arbeitsrecht fuer Betriebsraete (1922), 4 Aufl., Ffm., 1973; soziologisch s. F. Deppe u. a., Kritik der Mitbestimmung, 4 Aufl., Ffm. 1973, insb. s. 152ff.; gerichtlich grundlegend BVerfGE 50, 290; gewissermassen dagegen s. P. Badura, Paritaetische Mitbestimmung und Verfassung; Muenchen, 1985.
- (11) Vgl. Wendt, aaO., Rdnr. 35 (s. 337); Zoellner/Loritz, aaO., s. 448ff. Kritik s. W. Daeubler, Das Arbeitsrecht 1, Reinbek bei Hamburg, 1990, s. 591ff.; H. Blanke, Rdnr. 1ff. zu Paragraph 118, in: Daeubler u. a. (Hrsg.), BetrVG, 4 Aufl., Koeln, 1994.
- (12) BAG AP Nr. 13 zu Paragraph 81 BetrVG 1952.
- (13) Bemerkungen s. Daeubler, Das Arbeitsrecht 1, s. 590f.; 事實上亦有學者相當樂觀的以為，以此勞工法上之「界限」，即可在實務上解決憲法理論層次所無法澄清的內部新聞自由問題，vgl. Lerche, Schlussfolgerungen, Nr. 9；必須指出的是，這樣的主張，事實上是具有具體的實踐層次去模糊或逃避在抽象面必須面臨的「規範意識型態」的抉擇問題，而且亦無從解決某個層面的正當性基礎。
- (14) Daeubler, ebd.
- (15) zu Recht juristisch nur Daeubler, Das Arbeitsrecht 1, s. 50ff.; dagegen R. Erd, Verrechtlichung industrieller Konflikte, Ffm./NY., 1978, s. 4ff.; S. Simitis, Zur Verrechtlichung der Arbeitsbedingungen, in: Kuebler (Hrsg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und Solidaritaet, Ffm. 1985, s. 73ff. (103ff.)
- (16) hierzu nach W. Weber, Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem, Berlin, s. 11ff.
- (17) Vgl. H. Armbruster u. a. (Hrsg.), Pressefreiheit- Entwurf eines Gesetzes zum Schutz freier Meinungsbildung und Dokumentation des Arbeitskreises Pressefreiheit, Berlin/Neuwied am Rhein, 1970, s. 190ff.; Nachtrag dazu auch derselbe, Tuebingen, 1972.
- (18) Vorstand der SPD, Massenmedien, Ausserordentlicher Parteitag '71, Bonn, s. 15

f.

- (19) Vgl. nur Daeubler, Das Arbeitsrecht 1, s. 595; Zoellner/Loritz, aaO., s. 450.
(20) alle aus: E. Kau, Die Mitbestimmung in Presseunternehmen, Hamburg, 1980, s. 2
49ff.
(21) siehe Der Journalisten 1988/1, s. 41; 1990/6, s. 10; 1992/9, s. 24.

A Few Jurisprudential Observations About the Inner Freedom of the Press

Lin, Chia-Ho

ABSTRACT

The author offers a few jurisprudential observations about the so-called inner freedom of the press, what results from the Stock-Transfer-Event of the Independence Evening Post Co.. Conclusion: The inner freedom of the press has the constitutional legitimacy, it is also in accord with the new tendency of the labor law, namely the industrial Democracy. But a matter of most great importance is, to realize this purpose with their own struggle.

Keywords: industrial democracy, inner freedom of the press, editorial autonomy, right to participate in decision-making, Independence Evening Post Incident, labor movement.

回應評審先生*

林佳和

首先，謝謝你的寶貴意見及指教，身為作者，我想有義務針對你的批評，提出一些回答或甚至「自認」，若有違所謂老師輩／學生輩之倫理關係，則只有請求諒解（以下按評審意見之內容順序）。

一、評審意見中指出：「從新聞自由之制度保障…」 「內部新聞自由應非屬記者向發行人主張的基本權利…」等語，正是今天德國憲法學的多數說；事實上，本文恰恰是要表達德國較「激進」的少數說。它的論證依據正在於「以社會權力落差，而非傳統之人民／公權力，來做為基本權之辯證關係的基礎」的理論（從最早的Wolfgang Abendroth到後來主流憲法學者如Peter Lerche等人的另一種發揮），基本上它必須放在整個資產階級憲法秩序基礎之資本主義的生產方式及生產關係的座標定位上，才能夠有正確之理解。此一理論在具體的實踐上，自然會有不同層次的問題（例如你提到的立法者有採取保護措施之義務等），關鍵應在於：採取不同之理論基礎，當然會有不同之結論產生。這裡恐非辯論此複雜問題之適當地方，只能說：目前德國的少數說，對我個人而言較具說服力。

二、評審意見中指出：「利益衡量不能恣意，不能全然倒向記者…」 「…片面強調記者自由，將發行人基本權萎縮至零，不一定公允…」等，你的說法完全正確，卻顯然不適用於這篇文章，因為：

（一）前面「憲法學觀察部份」之核心，在於企圖解決一個有爭議的問題，那就是：究竟內部新聞自由有無憲法基礎？個人除提出答案外，根本無意亦沒有否定發行人之基本權，反而是在「多數說只肯定並承認發行人之基本權的基礎框架(Rahmenbedin-

* 本文是「內」文作者對論文評審委員的回應，有助於讀者進一步瞭解「內」文的學術論述。編者刪去了與學術論述無關的兩段文字。

gungen)」下，提出論證，無意亦從未否認後階段之基本權衝突之利益衡量問題（或許文內未予處理）。

(二)你的質疑可能來自於，文中一再強調基於多元主義，肯定或至少暗示記者的內部新聞自由「可能會或應該會」優先於發行人的基本權。先拋開對形式多元主義之批評不談（請見下段），就實質多元主義之觀點而言，我承認我有導出此結論之「嚴重」傾向，但從末有不保護發行人之基本權，或做利益衡量時絕不可能導出有利於發行人之結果的說法出現。這就好像我們說：原則上積極同盟自由(positive Koalitionsfreiheit)應優先於消極同盟自由，但對具體個案之利益衡量不會是絕對的單向結果（例如工會以軀體暴力脅迫工人參加工會，你認為我或任何一個激進的法學者都會認為工會之基本權優先嗎？）；再者，就主流憲法學的所謂「價值秩序」(Wertordnung)而言，本來就不否認某一憲法價值原則上會優先於另一憲法價值的可能（例如國家性／結社自由—德國基本法第9條第2項，第18條，第21條第2項，或更明顯的第79條第3項），好像絕對多數說中，亦從末有人否認？你的批評可能誤解或恐怕是不同認知的問題。

(三)一般的所謂多元主義，假使歸類為「形式」的多元主義的話，代表的是十七、十八世紀資產階級革命成功以來，一種以唯心主義之個人主義（平等／自由）為哲學基礎之世界觀(Weltanschauung)，事實上在資本主義之生產方式及生產關係中，它本身便帶著本質上無法克服的矛盾，那就在社會實踐上，除極少數例外（例如政治生活上的平等投票權），它的本質前提根本從不存在！因此西方思想界五、六十年代以來才有提倡所謂「實質多元主義」（如最有名的Ernst Fraenkel）的出現；就實質多元主義而言，內部新聞自由的問題正好必須以拋棄舊的形式多元主義的角度來觀察，才能窺其真正全貌，此亦為我論證之基礎。你的邏輯「不保護發行人=片面強調記者自由=有違多元主義」，不論前提或結論均有誤解。

三、其次，就你所言之「…作者之見解對建構台灣多元主義與未來走向不一定有利」等語，事涉理論與實踐的兩個不同層次問題，我的回答是：

(一)首先就理論層次而言，作者所企圖提出之問題及答案，經過文章本文及上述的說明應已相當清楚（不論你是否同意），這裡只須再特別強調：請千萬不要忘記，事實上在主導及宰制整個這個問題核心的，除了較高層次之憲法基礎外，可能更是勞動生活，也就是整個勞動關係之實質決定性影響，否則為何在憲法學上會一再出現所謂「基本權之直接／間接第三人效力」或「基本權在勞動關係中之適用」等問題？社會力之嚴重落差，已使得過去傳統憲法學上之國家／社會的區分不但有問題，甚至更成

為掩蓋現實之迷障。總的來說，勞動者之經濟及人格上的從屬性，及目前台灣之勞動生活上依然屹立不搖的「雇主指示權絕對」的現象，或者再廣泛一點的說：這種僱傭勞動的本質關係，在理論層次上，便使你植基於資產階級哲學及人性尊嚴思維邏輯（每個法主體自由平等—相同位階之基本權或至少保護利益）所產生之懷疑難以成立。

(二)在實踐的層次上，我們若拉近一點，只就台灣的新聞界生態來說，很抱歉，我實在無法理解何以這樣的見解會對台灣未來之走向不利。我同意你所說的，今天多數媒體工作者的背景與意識結構可能有一些問題（假如你確有此意的話）事實上，我的感覺及批評，可能較你更為尖銳及負面。但假使完全拋開理論辯論不談，你認為發行人（報老闆）的背景與意識結構沒有或比較沒有問題嗎？原則上，以發行人之基本權優先，就會對建構台灣多元主義與未來走向比較有利嗎？現實發展之評估無涉意識型態，自然人言亦殊，只能說：從你之論證邏輯上看不出支持這個批評的說理及實證依據。

(三)假使上述純屬誤會，你之批評應包括發行人在內（「…參考當今報業集團及多數媒體工作者的背景與意識結構…」等語），那麼我更無法理解你所謂的「對建構台灣多元主義與未來走向不一定有利」之批評何來！因為原文之焦點在於，基於多元主義，以新聞媒體為觀察對象，要不要對於以「內部多元主義」為著眼點之「內部新聞自由」採取肯定態度。不論你同意不同意，所有論述的主軸都環繞在媒體／多元主義的結構上，從無意（你之意見應亦然）去涉及其他部門與多元主義的關係。也許我們應該承認：除新聞媒體外，只有其他部門會對建構台灣多元主義與未來走向有利（我試圖幫你想像，比方說：社會運動），這樣的說法才能一致的符合你的批評。若你的說法完全正確，那麼我只有承認：至少在台灣的時空下，談論媒體／多元主義問題並無意義。

四、也正由於作者認為發行人之基本權及記者之內部新聞自由基本權同時存在，無可避免的會有一定程度的利益衡量的麻煩（雖然我提出的主張，是先解決一部份問題），而且在財產權之憲法保障（媒體之所有權）再扣上媒體本身之新聞自由的環節上，整套的法秩序及法學體系（特別是主宰之法釋義學體系 System der Rechtsdogmatik）都顯示了相對不利的跡象，因此才會搭配德國實證經驗，提出「勞動者的自覺及抗爭，是最後落實內部新聞自由之關鍵」的結論；假使真如你之批評一般，我「不一定公允」的將發行人之基本權「萎縮至零」，那麼我似無須去囉唆的解釋一堆什麼「意識傾向企業」「現行憲法秩序」之類的東西，而大可堂而皇之的正式

宣告：發行人基本權沒有了，記者們的新聞自由是絕對的，違反了這個真理的社會現實都是一種違憲狀態，接下來只是國家干預的問題…；爲什麼不採取這樣的說法？因爲它既不是我的看法，又跟社會事實不符！

五、爲什麼要主張事實上仍屬體制內之勞工共同決定模式（只要參看德國聯邦憲法法院有關1976年共同決定法之憲法評價即知），姑且不談其「力之自由競爭」+「集體之自我決定」(kollektive Selbstbestimmung)+「相當程度之宰制的解放」等社會意義，單就憲法學上之新聞自由而言，它便是一個合理解決某些爭議（如基本權衝突）的適當方式，此正是我結合憲法學與勞工法學兩個詮釋角度的一貫邏輯與理由。（1995年5月27日）