

第三章 大眾傳播媒體與新聞自由

在現代社會中，媒體所呈現提供給社會大眾的資訊，往往會牽動公眾意見的走向，對公眾意見的形成和塑造產生一定程度的影響。透過媒體的傳播，人們較易接收到針對各種議題的相關資訊，有助於人民對於特定公共議題的瞭解，並進而參與討論，有促進公眾意見形成、強化民主政治機制運作之效果。而媒體之所以有能力扮演著如此重要的角色，與其憲法上所賦予新聞自由的保障有著密切的關係。同時，藉由新聞自由的界定，亦可瞭解該制度所要求新聞媒體的定位。對傳統的自由主義而言，由於所關切者為國家對人民的種種干預與限制，故其主張國家勢力必須退出個人的私領域，希望能避免國家公權力對個人自由各方面的侵害，各種基本權起初均先消極的排除國家干預（即人權發展上，第一代消極自由權的階段），為一防禦權的性質。因此，傳統自由主義所強調的乃是新聞媒體在民主制度中，扮演著為人民監督政府施政的角色，排除一切政府不必要的干預措施（例如新聞檢查等），避免媒體為政府官方意識型態所控制，並希望透過市場機制的運作，人民可自由選擇其所偏好的媒體，進而保障人民獲得多元資訊的權利。然而，這種以市場機制運作為主的新聞自由，在實踐上卻並未產生如其所預期般的成效，故以下擬由新聞自由的定義及其測量指標，並搭配在台灣實際發生的爭議來進一步瞭解新聞自由與媒體間的關係。

第一節 新聞自由的定義與理論基礎

新聞媒體乃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，因為基於此現代化大量的溝通手段（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，在多元的基礎上形成公共的政治意見。新聞自由的民主目的是透過社會、政治和文化最大化的資訊自由流動來建立透明度和人民參與。（Barland, 2005：16-18）各個國家的新聞體制必然與國家的政治風氣、經濟制度與社會價值等層面息息相關，使得

在新聞自由的實踐上亦有所不同。

一、新聞自由的定義

首先可由幾個國際組織對新聞自由的定義來看，聯合國世界人權宣言（The Universal Declaration of Human Rights, UDHR）第十九條提到：人人有權享有主張和發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，以及通過任何媒介和跨國界地尋求、接受和傳播消息和思想的自由。¹聯合國新聞自由公約第一條指出人民有發展或接收各種新聞與意見的自由，並且透過合法媒介收聽或傳遞新聞與意見的自由，而政府也應該讓人民有公平接近使用合法傳播媒介的機會，並且不得干涉人民有關新聞自由的權利，對於新聞採訪的自由亦要尊重。而國際新聞學會（International Press Institute, IPI）對新聞自由的定義有四項，其中包括了自由接近新聞、自由傳播新聞、自由發行報紙以及自由表示意見。²

參考他國的立法例，德國基本法第一條第五項規定：「任何人有權，以語言、文字及圖畫自由發表與傳播自己之意見以及從大眾可及之來源不受限制地獲取資訊。新聞自由與廣電及電影傳播自由受保障，事前審查制取消。」（張永明，2000：193）美國憲法第一條修正案針對新聞自由做出明文保障，規範國會不得制定剝奪言論自由或新聞自由的法律。³而就我國而言，我國憲法第十一條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」一般通說認為，「言論、講學、著作及出版」係規定言論或意見表達的各種方式或形式，而其中的出版自由便被認為是新聞自由保障之基礎。⁴在此種解釋方式下的新聞自由被視為言論或意見表達自由的形式之一，新聞自由與一般人民的言論自由保障無異。

¹ Article 19 : Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.

² <http://www.freemedia.at/cms/ipi/> 搜尋日期：2008年1月15日

³ Amendment 1: Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

⁴ 「以其著作印刷，或以攝影、錄音等方式散布於眾者，謂之出版。」（林紀東，1993：155。）

二、新聞自由的理論基礎

傳統與一般通說上認為，新聞自由乃是憲法上保障言論自由的延伸，強調公民的表意權，與言論自由的理論基礎大致相同。言論自由保障的理論基礎有三，其一是追求真理說，主張透過保障不同言論自由的表達，使人民能夠更接近事實的真相，追求真理。其次是健全民主程序說，主張言論自由是希望能提供人民充分的資訊，使人民有充分的資訊在民主過程中作出選擇，以健全民主程序（任何人的言論屬於政治性言論即應受到保障）。最後是表現自我說，主張言論自由是保障個人在社會中的自我表現，進一步促成個人的自我實現。（林子儀，1999：73-76）而在言論市場占有一席之地的新聞媒體，顯然對於民主制度的運作有著重要影響。

近年來，新聞自由保障的理論基礎則因第四權理論的提出而引發廣泛討論。⁵第四權理論認為，新聞媒體的主要功能乃是為了整體社會利益來監督政府的施政是否符合民意，藉此檢驗政府施政的正當性。而憲法保障新聞自由便以此為出發點，為了使新聞媒體發揮監督政府的制度性功能，應保持新聞媒體自主性，使其充分完成其工具性的功能。⁶新聞媒體乃現代國家所不可缺乏的一個重要機制，基於民主政治的理念，政府的施政應以民意為依歸，但在複雜的現代社會中，人民對於許多相關資訊的接近與取得有實際上的困難，因此需要有管道得以獲得充分的資訊，藉由媒體的採訪與報導，以幫助人民形成公共意見。新聞自由便是保障人民獲得資訊的管道，維持多元訊息的流通。因此，在第四權理論的基礎下，保障新聞自由的目的乃是在維持新聞媒體的獨立性與自主性，使其在不受政府的

⁵ 一九七五年以來，美國聯邦最高法院大法官 Potter Stewart 及 William J. Brennan, Jr. 相繼提出「第四權理論」（the fourth estate theory），說明新聞自由非但不等同於言論自由，也不只是附屬於言論自由的一種表達形式，復因其特殊的性質與功能，而應為獨立於言論自由之外的一項制度性、工具性權利。（林子儀，1999：73-76。）有學者認為「第四權理論」實為一誤譯，新聞媒體並非一獨立的權力機關，且新聞自由應為一權利（right），而非權力（power）。（賴祥蔚，2006：111；陳錫藩，2002）惟筆者以為，新聞媒體產權有逐漸集中化的趨勢，各大媒體集體的影響力早已遠大於一般基本權利，而可能產生壟斷性的媒體宰制現象，因此本文乃採用一般常見的「第四權理論」譯法。

⁶ 在德國法中，新聞自由制度機構性之保障係指某項社會現象（gesellschaftlicher Lebenssachverhalt）之保護。其所要求的不僅是防禦國家之侵害，更需要立法者積極作為之配合。（張永明，2000：43-47）

干預下，對具有新聞價值的事件進行報導，促使人民形成一般社會價值與公共意見，得以積極參與公共事務，確保政府施政的民意基礎與正當性，並給予適度的監督。(林子儀，1999：80)新聞媒體監督政府的重要性在於新聞媒體具有提供人民充分資訊以形成公意的功能；在現實中，人民並未能有效監督政府，必須透過一結構良好的組織，有能力獲取充分資訊，且將其有效傳遞給一般大眾，方足以擔負監督政府的功能。同時亦有相關研究指出，新聞自由是政府腐敗的外部控制機構，獨立的新聞界是揭發政府機關違法行為最有效率的機制之一，獨立的記者有很強的動機去調查和揭發不正當的行為，新聞自由的國家因此能較新聞管制、審查的國家有較少的腐敗行為。(Brunetti, A., & Weder, B., 2003：1801-1824)

第四權理論的新聞自由係保障新聞媒體自主性，並非保障大眾可獲得較佳的資訊，與憲法保障言論自由之理論基礎有所不同，而應受到不同程度的保障。在美國憲法第一條修正案中亦將言論自由與新聞自由作出區隔，此可看出其對兩者不同的保障。⁷新聞自由與言論自由的區別在於新聞自由提供新聞媒體一些言論自由保障之外的特別保障：如採訪新聞的權利、不洩漏新聞來源的權利、不受搜索及扣押證物的權利。(林子儀，1999：84)

三、新聞自由的權利內容與管制

新聞自由的權利類型有三：一為防禦性權利，保障新聞媒體的自主性，使其有不受到政府干預的權利，以發揮其監督政府的功能。其二是表意性權利，保障新聞媒體有自由傳達資訊或意見的權利，使其為了避免受到政府的事前審查，而發生寒蟬效應。最後是外求性權利，使新聞媒體較一般人民有機會接受消息來源，以取得相關資訊。(林子儀，1999：100)然而，新聞自由並非完全不受約束，為了達成憲法保障新聞自由的目的（對政府的有效監督）而適度規範新聞自由應該是可以接受的。林子儀進一步闡釋了新聞自由的管制目的及手段，第四權理論

⁷ 雖然有學者認為在制定該修正案時尚未有新聞自由的概念，文中的 freedom of the press 係指出版自由，但此亦可看出言論自由與有形的出版自由應有所差別。

雖強調新聞媒體的自主性，但其亦非絕對不可限制。爲了維護新聞媒體的自主性以及促進新聞媒體提供多元化的資訊，適度的政府管制是被允許的，且原則上政府應採取不涉及新聞媒體所報導或評論內容的結構性管制。「應以維持一個有競爭的新聞媒體事業的自由市場爲目標，以媒體間的自由競爭促進新聞媒體所提供訊息內容的多元性及質的提升。」⁸

四、內部新聞自由

除了以上關於外部新聞自由的討論之外，爲了完整保障媒體的客觀、獨立性，而衍生出使新聞從業人員亦得參與決策的內部新聞自由概念。新聞部門之決策參與權概念來源於產業民主，主要是指員工可以參與組織決策過程，讓員工對報紙政策、人事行政可以有更多參與決策之權利，實現所謂的「內部新聞自由」。

（林淳華，1996：50）此即德國法上「基本權第三人效力」⁹的觀點，主張發行人（事業主）與編輯、記者間亦應有新聞自由之適用。

在內部新聞自由的相關討論中，主要是希望記者與編輯能積極參與資訊提供以及意見形成的過程，使之擺脫特定勞動關係與意識形態的拘束，而享有與其他履行一般性任務之媒體勞動者（如印刷部門）更高的自主性。落實內部新聞自由的具體措施包括了規定新聞媒體的報導方針、編輯政策、人事制度、員工福利等事項，應由事業主與編輯等新聞專業人員之代表共同決定，並提供適當救濟程序的保障，以防止業主不當干預。（蘇正平，1996：21-33）然而對於內部新聞自由的想法仍存有若干疑義。反對內部新聞自由者認爲，一般強調新聞媒體是社會公

⁸ 林子儀進一步提出以下四項結構性管制措施，包括：（林子儀，1999：73-76）

- 一、維持及促成新聞媒體事業經營者多元化。
- 二、維持新聞媒體事業在經營時的公平競爭。
- 三、兼顧地方性與全國性資訊之提供以及不同文化及少數族群之需要，並增加經營新聞媒體事業之機會。
- 四、設置公共電視以彌補商業廣播電視之不足。避免媒體過度迎合大眾口味，而有庸俗化的傾向、淪爲經濟力或政治力操縱輿論的工具。

⁹ 「基本權第三人效力」係指在私人間的法律關係，也有基本權條款之適用。「基本權第三人效力」之問題使得基本權不限於只適用在人民與國家之垂直方向，而亦可能適用到人民與人民之間的水平方向。

器，卻忽略了它是私有財產而且面臨市場競爭的性質。企業主須完全而獨立地負擔媒體經營的經濟責任，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，稱之為基於其『意識取向自主』(Tendenzautonomie)，被視之為資本主義經濟體制下的結構性必然。」(林佳和，1996：5) 但若完全將媒體視為私有財產，而新聞工作者乃生產流程中的生產因素，須完全接受生產工具擁有者的支配，如此便可能會降低媒體的公共性，進而影響媒體報導的專業性與客觀性。市場競爭所造成的媒體集中和壟斷的現象，則限制了媒體的多元發展。「特別是現在的媒體已經由單一印刷媒體跨向了多元廣播、電視、網路等媒體，且成為龐大產業與龐然巨獸。」(賴祥蔚，2005：31) 資訊的流動性受到阻礙，可能會違反整體公共利益以及新聞媒體存在的主要目的。因此，1980年代末期，美國報業興起公共新聞學(public journalism)的浪潮，此浪潮配合著審議式民主(deliberative democracy)的概念而受到廣泛的討論與重視。是故，關於新聞自由的相關討論仍持續發展中，並由於認知基礎的不同，而對新聞自由概念有著不同的理解與詮釋。儘管如此，每年仍有若干組織定期發布全球各國的新聞自由調查報告，並希望藉由其調查結果的呈現，讓人們對於目前全球的新聞自由狀況有具體的認識，且進一步對各種侵犯新聞自由的政府提出呼籲和譴責，以保障新聞記者的相關權利。然而難以避免的是，各調查報告所涵蓋的新聞自由指標，可能因其預設的基本價值取向，而有所差異。故以下將從兩機構的指標瞭解其對新聞自由的界定，並希望進一步對新聞自由有更多的理解與討論。

第二節 新聞自由測量指標的比較

以下分別介紹及探討自由之家與無疆界記者組織這兩個機構及其新聞自由測量指標。

甲、自由之家 (Freedom House) 介紹¹⁰

自由之家是一獨立的非政府組織，1941年於紐約成立，由當時兩個已經存在的團體所合併而成，在成立之初乃是驅策美國政府在國內外採納鼓勵民主與人權的政策。而後進而關心對於和平與民主的各種可能威脅，自由之家是對民主價值的提倡者，也是極左和極右派獨裁者的堅定反對者。每年依據世界各國人權發展情形以及政治、經貿、宗教、言論等自由程度進行評鑑，其調查報告頗具公信力，成為各國民主自由程度之重要參考指標，常常被國際記者、新聞自由擁護者、決策者、非政府組織，以及美國政府用來定期參考。自由之家透過其分析、倡導與行動而對自由、民主與法治有所催化，清楚地為民主與自由發聲。自由之家年度固定的出版物引起人們注意全球民主趨勢，並對獨裁和腐敗予以譴責。它的報告和分析獨立於任何政府的影響力，且由專業調查方法持續改進。近年來，自由之家透過公開的競爭，得到了來自美國國際發展部門和國務院不同的研究計畫而獲得補助經費。也從促進民主的其他民主政府（包括荷蘭、英國、挪威和歐盟）和國際機構申請並且得到資金。自由之家選擇對具體資助機會作出回應，但是從未以契約合同方式接受政府機構的資金而受限，且從未作為任何政府的從屬單位。自由之家從1980年開始發行新聞自由的年度報告，為一針對新聞媒體所進行的獨立性、全球性調查。

二、無疆界記者組織 (Reporters Without Borders, 簡稱 RSF) 介紹¹¹

1985年，法國人 Robert Menard 在巴黎創立 RSF，目的是為全球的記者提供許多實質上的幫助，減少他們工作時可能面臨的障礙。在無疆界記者組織架設的網站中，網頁用英文、法文和西班牙文三種語言建構，由分佈在全世界的一百多名記者隨時傳遞，並立即公佈正在發生的妨害新聞自由實況，組織也會針對個別事件發佈聲明。RSF 在創辦之初，即在全球五大洲設置了重要據點，包括德國、

¹⁰ <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=2> 搜尋日期：2008年1月15日

¹¹ http://www.rsf.org/rubrique.php3?id_rubrique=280 搜尋日期：2008年1月15日。

奧地利、西班牙、法國、義大利、英國、瑞典、瑞士。該組織半數的經費來自於自籌，半數的經費則靠民間捐款（捐款者包括 FNAC、NMPP、CFAO、Hewlett Packard、Foundation de France 等法國公司或基金會）及販售記者所拍的珍貴影像。RSF 與世界各地的一百多個特派員聯繫，觀察是否有記者或是新聞發布受到不當脅迫，努力為新聞自由把關。無疆界記者組織盡力保衛因為新聞工作而受迫害及監禁的記者，如果確定被監禁的記者遭受不當待遇，組織一定把該具體事實公諸於世。無疆界記者組織支持遭受威脅的記者，在被害記者的家人頓時失去經濟依靠的情況下，組織會提供經濟及司法協助。在國際上，RSF 致力於敦促各國減少新聞檢查，並反對各國立法訂定新聞自由的準則。另一方面，記者不需擔心惱人的官司問題。受迫害的記者可以透過在 2002 年 1 月間成立的 Damocles Network，向加害者所在的國內法院或國際法院提出控訴。RSF 訂每年的 5 月 3 日為「世界新聞自由日」，RSF 也定期頒發無疆界記者組織—法國基金會獎（Fondation de France Prize），給當年致力於新聞自由的記者，以茲獎勵。

三、自由之家的新聞自由測量標準¹²

自由之家的新聞自由年度調查報告，提供 194 個國家和區域的分析報告和數據排名，並逐步擴大自由之家自 1980 年以來所進行的調查程序。政府、國際組織、大學教師和很多國家的新聞媒體廣泛地使用此研究成果。

這項研究基於普遍的標準。起點是最小、最普遍的單位：個人。雖然其承認文化差異、不同的國家利益和不同程度的經濟發展等情況確實存在。然而世界人權宣言第 19 條提到：「人人有權享有主張和發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，以及通過任何媒介和跨國界地尋求、接受和傳播消息和思想的自由。」從最民主到最獨裁的國家，都透過聯合國體制保證這個信條，故否定這個信條就是否定資訊自由的普遍性，而其乃基本人權之一。自由之家試圖

¹² 自由之家 2007 年新聞自由調查報告的指標及其分類請詳見附錄（一）

http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=350&ana_page=339&year=2007 搜尋日期：
2008 年 1 月 15 日

在任何地方，包括在貧窮和富有的國家裡，以及在各不同種族、宗教和文化背景
的國家中，去認識新聞自由。自由之家雖然承認文化區隔或經濟情況的差異可能
會限制國家的新聞流動量，但其認為這些和其他試圖解釋徹底集中控制新聞和資
訊內容的論點都是不可接受的。此調查報告不評價新聞媒體對國家負責的程度，
因為報導責任的問題經常會淪為政府限制新聞自由的保護傘。的確，不負責任的
新聞對大眾有害並且降低其媒體公信力。然而自由之家卻認為，在大多數的情況
下，政府以要求新聞媒體負責為藉口來限制新聞媒體反而會造成更糟的結果，可
能嚴重影響資訊流動的自由度。

該調查報告的資料來自海外通訊記者、工作人員、人權和新聞自由組織的研
究報告、區域政治專家、政府和多邊組織的報告，以及種種國內和國際的新聞媒
體。此外，該調查報告特別得助於國際言論自由交換網絡(IFEX)的成員對全世界
不同國家的新聞自由侵害提供詳細和及時的分析。調查問卷中，不同性質的題目
試圖圍繞可能壓迫資訊流動、發行、廣播和網際媒體自由運作的各種方式，希望
針對各個國家中媒體實際運作的整體環境做出客觀具體的描述。

該指標對各個國家新聞自由程度的檢查目前包括 23 個問題，可分為 3 大
類：法律環境、政治環境和經濟環境。對於每個問題來說，較自由的情況可得到
較低的分數，而較不自由的環境則被給予較高的分數。各國的總得分由三個類別
分數的總和所組成，將得分 0 到 30 分的國家界定為新聞自由；31 到 60 為部分
新聞自由；以及 61 到 100 為新聞不自由。

以華人為主及華人佔相當比例的幾個國家、地區，其由 2002 到 2007 年的新
聞自由排名，請參見下頁表(一)，台灣的新聞自由在亞洲及華人地區名列前茅。

表（一）自由之家新聞自由的年度排名

國家	2002	2003	2004	2005	2006	2007
台灣	41	55	50	44	35	33
中國	167	173	173	177	177	181
香港	NA	NA	NA	61	65	66
新加坡	140	142	135	139	148	154
馬來西亞	148	153	154	152	141	150

四、無疆界記者組織的新聞自由測量標準¹³

該指標反映出記者和新聞媒體在各個國家所享有的自由度，以及國家為了重視和保證新聞自由所做的努力。無疆界記者組織為了評價各國的新聞自由狀況而製作一個五十項指標的問卷。其評估的項目包括了任何直接影響記者的干預（例如謀殺、監禁、人身攻擊和威脅）、對新聞媒體的干預（審查、出版品的沒收、搜索和騷擾）、可能影響新聞媒體的法律情況（例如新聞過失的懲罰、國家在特定領域和管理機構的壟斷），和對於國有新聞媒體的控制。同時，問卷中亦顧及到網際網路訊息自由流動的主要障礙，以及可歸因於國家機關、武裝民兵、祕密組織或壓力團體而可能對新聞自由造成威脅的種種權力濫用行爲。問卷被寄到無疆界記者組織的合作機構（五大洲 14 個言論自由團體），以及全世界的 130 個通訊記者，其中包括了相關的研究人員、法律學家和人權運動者。無疆界記者組織從一定數量的獨立消息來源收到完整問卷，將 167 個國家排名，惟若干國家因缺乏可靠的資料而未被包括在內。至於問卷資料的回收與統計，則由巴黎大學統計研究所在資料處理過程中提供了仔細、可靠的幫助和建議。此外，RSF 特別強調，該調查結果不應被認為是國家所關心的新聞品質的表示。

以華人為主及華人佔相當比例的幾個國家地區，由 2002 到 2007 年的新聞自

¹³ 無疆界記者組織 2006 年新聞自由調查報告的問卷內容請詳見附錄（二）
http://www.rsf.org/article.php3?id_article=19390 搜尋日期：2008 年 1 月 15 日

由排名，則見表（二）。台灣在該調查中亦表現不惡。

表（二）無疆界記者組織新聞自由年度排名

國家	2002	2003	2004	2005	2006	2007
台灣	35	61	60	51	43	32
中國	138	161	162	159	163	163
香港	18	56	34	39	58	61
新加坡	NA	144	147	140	146	141
馬來西亞	110	104	122	113	92	124

第三節 新聞自由概念的比較與大眾傳播媒體的反思

一、指標間的比較

正如同兩機構所強調的，在問卷中並未包含關於新聞品質的討論，始終將主題圍繞在新聞自由的部分，惟兩機構似未以明確的文字敘述方式來定義新聞自由，而係用各項具體的行為規範來描述、界定新聞自由。從兩機構對於新聞自由測量指標的界定及其編排方式，可以發現無疆界記者組織較偏向強調媒體的獨立、自主性，而自由之家則另外加入了部分內部新聞自由以及新聞自律方面的評量，惟其亦將測量焦點放在政府對媒體的干預上，似較傾向將新聞媒體視為政府的監督機構，從第四權理論以及自由主義的觀點來定義、評價新聞自由。因此有學者認為該研究雖然用表面上客觀的標準來包裝，但其方法基本上是主觀的。

（Davis E., 2004：265）

在兩機構的新聞自由調查報告中，經濟發展與新聞自由程度並沒有必然的關係，許多開發中國家往往以經濟發展優先為由，打壓其人民對於基本人權的追求，反對一普世性的人權標準存在，且往往以新聞媒體作為其政治宣傳的工具。然而從研究結果中我們可以發現，若干國民所得較低的貧窮國家（例如：貝南、

馬利、玻利維亞、莫三比克等) 仍可享有一定程度的新聞自由，因此經濟發展與基本人權並無一定的先後次序關係，不能以經濟發展為藉口來箝制新聞自由。此外，在兩個調查報告中，北歐國家的新聞自由情況均在世界各國的評比中名列前茅，而北歐國家目前所採取的公共廣電集團也被國內學者認為是解決台灣目前媒體亂象的可行方案之一。

當我們進一步檢視自由之家與無疆界記者組織的新聞自由測量標準時，可以發現自由之家除了新聞自由之外，尚對其他的人權侵害有所關心，而無疆界記者組織則明白表示僅以新聞自由為其注意的焦點，且兩機構的調查報告均強調其調查結果並不包括對新聞品質的評比。自由之家更進一步指出，以社會責任來約制新聞媒體往往會淪為專制政權干預、控制媒體的藉口，反而可能造成更大的危害。此種特定價值取向的新聞自由測量，其結果反映出不同文化背景對新聞自由概念的不同認知，因此第三世界國家、社會主義國家等與傳統自由主義價值觀截然不同的國家，在這樣的調查報告中，往往都在新聞自由度上大幅落後。是故，有必要針對兩機構調查報告所偏好的自由主義新聞自由價值有所討論。

二、自由主義新聞自由觀點

在傳統自由主義的新聞體制中，媒體盡其所能地關注時事、報導新聞，扮演著監督者的角色，督導政府能真正地為民服務。而其所採取的手段便是促成新聞媒體所有權的多元化，限制媒體市場的兼併、壟斷，避免新聞媒體所有權過度集中，希望藉由媒體所有權的分散使不同立場的意見得以充分表達。另一方面，自由主義乃以自由市場政策為主要特徵，鼓勵私有企業與消費者選擇，強調民主的政府不該干涉正常的市場機制運作，而應藉由包括了經濟自由化、市場定價和私有化等相關市場原則，讓消費者來選擇適合自己的新聞媒體。(管中祥、張時健，2005，196-236) 自由主義提倡的解除管制原則也應用在媒體的規範上，強調廣電是一種經濟活動，不僅要去除內容管制及商業管制的限制，並且要重視經濟效率及市場競爭，能夠提昇多樣的意見市場，展現新聞專業主義，防止政治力量控

制，讓閱聽眾有多樣的選擇，為人們的政治和社會生活帶來各種好處。在自由主義市場競爭機制中，強調人民藉由言論市場獲得多元管道的資訊，同時並可運用市場力量篩選、淘汰不符合人民需要、期待的新聞媒體。自由市場經濟以新聞自由概念創造其共生關係，市場為媒體提供自由運作的經濟獨立。其次，一種共享的文化鼓勵媒體的發展和促進新聞自由。市民社會用各自相互獨立的媒體合作來促進自由多元的媒體環境，而民主自由的媒體會正當化其民主統治，受益於民主體制的人們因其穩定的效用而支持媒體。(Barland, 2005: 26-31)

然而，在實際的運作情況下，自由主義新聞自由所依賴的市場機制並未能充分發揮其應有的功能，消費者不能篩選符合自己需要的媒體，只能單方面的持續接收媒體所提供的訊息，媒體報導不但無法達成多元化的目標，且受到商業化的扭曲。¹⁴ 市場過於自由放任的結果便是業者間惡意競爭，過度追求商業化、利益極大化而使得內容的廉價與粗糙化。大眾媒體商業化、庸俗化的惡質表現，已逐漸引發對市場競爭機制的懷疑。以市場競爭機制為主的媒體環境使得新聞工作者的勞動條件受到剝削、商業力量形成新的壟斷勢力、媒體經營以收視利潤為前提、強化羶色腥內容的製作，搏得消費者的更多注意，以換取商業利益。且自由主義所衍生出的商業利益取向，正隨著全球化的腳步而持續擴散。近年來由於資訊傳播技術的發展，在各領域均明顯感受到全球化的浪潮，在自由主義與全球化結合的影響之下，經濟全球化已經集中其控制霸權，這些全球化的經濟利益是由全球的消費大眾所創造與獲利。經濟力量已提升至全球化層次而政治權力則維持在國家的階段，媒體正如其他工業而成為全球事業。一些企業集團已成為跨國媒體公司，控制全球媒體，並且嚴重影響地方性的媒體。隨著這樣的影響，新聞的本質成為一個議題。新聞自由本身是民主和全球化的手段，但近年來，內部或外部商業力量則變成威脅新聞自由的關注焦點，新聞自由表示商業自由，自由媒體

¹⁴ 亦有學者提出相同的看法，英國學者 R. Williams (1966: 123-132; 147-173) 認為商業體系中的媒體自由是受到控制的自由。美國學者 Phillips (1998) 亦指出新聞自由是神話、謊言，因為媒體是所有者與廣告商的人質，倚賴官方與特定團體等新聞來源提供偏袒訊息，也常避免得罪具有權勢者。

的傳播代表市場的增加。因此，媒體所有人重視媒體的商業利益，而忽略其應有的社會責任。全球化的廣泛傳佈使世界各國的新聞自由狀況得以協調，然而全球化社會的權力競爭，也對全球新聞自由產生了真正的威脅，這些勢力透過創造特定條件、輕視媒體的社會責任而重視利潤、政治或權力，將使新聞自由受到侵害，而這樣的情況是全世界的國家（不論是在高度開發的北歐或是發展中的東非國家）都面臨到的。（Barland, 2005：122-128）由於消費者不再有不消費的自由，而只能透過現有的新聞機構來得到相關資訊，保障對媒體的自由不再足以有效保護消費者或共同體。因此，在這一領域中，普遍自由放任政策必須得到重新考慮。

（The Commission on freedom of the Press，展江等譯，2001：5）於是產生了包括社會責任論、媒體自律與公共新聞學等各種反思。

三、社會責任論與公共新聞學的提倡

為改善自由主義式新聞自由在實際運作上所產生的缺失，因此有學者先後提出了社會責任論、媒體自律與公共新聞學等不同的建議。首先，社會責任論於1947年由美國新聞自由委員會所提出，其揭示新聞媒體所應遵行的五大基本目標，包括真實綜合而明智的報導、意見與批評的論壇、反映社會的目標與價值、澄清社會的目標與價值以及充分接觸當前的消息。¹⁵但此論點在提出後便受到強烈的批判，被反對者批評其乃左派勢力的反撲。媒體有別於一般私人企業，雖然其經營成敗係由企業主所承擔，但其在社會中擁有控制資訊流通、為大眾篩選所需重要訊息的功能，因此在新聞自由的保護下，仍應負擔較一般私人企業沉重的社會責任。因此，於保障新聞自由之餘，應強化隱私權與名譽權的保護，防止濫用新聞自由。「只有透過適合各國國情文化、政治環境多元方式來自我約束，不斷改進自己並尋求與新聞消費者、消息來源與社會的互動的關係，才會有真正良

¹⁵ 亦有學者認為社會責任定義不明確，也未釐清媒體的負責對象，反而可能招致國家干涉；非西方國家假借社會責任之名拒斥新聞自由，可為佐證。

好的媒體。」¹⁶ 其次，亦有新聞道德、新聞倫理等媒體自律觀點提出，認為新聞自由固然重要，應當受到健全完善的保障，然而新聞從業人員亦必須具備一定的專業素養，方能發揮其大眾傳播功能。Siebert, Peterson 和 Schramm 曾指出傳媒享受言論、新聞與創作自由的時候，必須照顧其社會責任。隱藏在這些傳媒積極正面的社會功能後面的資訊就是：倘若傳媒不履行這些責任，就是不符其專業意理與操守。（梁偉賢，2003：86）最後，公共新聞學的想法也為媒體環境的改善增加了更多的可能性。美國自 80 年代末期開始，由於傳統新聞對政治及公共事務的報導無法達成其有助人民參與的民主意圖，因此乃有公共新聞學的提出。公共新聞學強調媒體所扮演的角色應從單純的旁觀者轉變為積極的行動者，應主動提供人民公共事務的相關訊息，培養其公民意識與民主參與，以充分發揮媒體在民主政治中的提供資訊與公意形成的功能。（黃浩榮，2005：44）從以上的討論中可以發現，新聞自由的內涵仍持續地充實中，且存在著各種不同想法與討論，以此對照兩機構的新聞自由測量指標，則可以觀察到其內容尚存在著些許不足之處，而這樣的看法似乎可以在台灣的案例中得到若干支持。

四、台灣的媒體環境

台灣近年來在自由之家與無疆界記者組織的新聞自由評量中，除了因 2002 年搜索媒體所引發新聞檢查的疑慮之外，台灣的新聞自由排名有逐年進步的趨勢，且在兩組織的測量報告中，均有相當亮眼的表現。然而儘管如此，台灣民眾對目前的媒體現況卻似乎不盡滿意。（天下雜誌編輯部，2002：144-150）在台灣邁向民主化的過程中，威權統治時期由於政府干預媒體所產生的外部新聞自由問題獲得若干解決，內部新聞自由進而成為重要的問題。從提升新聞從業人員的自主空間與能力、媒體產業工會、編輯室公約運動，到九〇一為新聞而走遊行活動，

¹⁶ 參見新聞自由暨國際事務部編，〈光榮的選擇--全球媒體市場中的新聞自律〉，《新聞評議》，第 266 期，1997，頁 13。此為美國自由論壇社資深副總裁暨自由論壇世界中心國際大學聯盟負責人 Everett E. Dennis，於一九九六年十月十二日在韓國首爾，為韓國新聞與傳播研究學會舉辦之「媒體規範國際研討會」演講內容。

新聞自由的議題從外部新聞自由、內部新聞自由到如今的媒體改造運動，顯示出在新聞媒體排除政府干預而過度商業化的同時，政府應如何積極介入市場機制運作，使其能合乎新聞自由原先的制度目的，並有效發揮監督政府的功能，乃成爲刻不容緩的議題。商業利益優先所造成媒體內容低俗化與粗糙化，使得新聞媒體從原先監督政府的角色，反而成爲需要被監督的單位。

過去台灣的媒體內容監督往往帶有官方的色彩，例如新聞評議會、新聞鏡周刊、電視文化研究委員會等。由於政府的影響力逐漸退出媒體，近來則是以媒體觀察教育委員會、閱聽人監督媒體聯盟的新聞監看業務爲主。媒體觀察教育委員會以媒體內容的監督批評爲主，每季邀集學者、閱聽人代表進行優質節目的評選作業，並發表報告，以期發揮對頻道經營者正面鼓勵的作用。而閱聽人媒體監督聯盟則除了主動點名媒體的不適當內容以外，尙要求廣告主避免在該媒體播出廣告，否則便公布廣告主名單。後來受到若干媒體工作者的強烈反彈，質疑閱盟的批評標準主觀不一，評鑑不具公信力，且因閱盟部分幹部的政治傾向，而使行動被質疑是一種政治干預言論的手段，頓失其正當性。雖然其訴諸道德倫理等較爲空泛且主觀的層次對媒體進行批評，因而遭受被批評者的質疑，但其某種程度上仍可代表社會對惡質媒體文化的批判。（管中祥、張時健，2005：215）由於在商業競爭的環境，電台將只重新分配電視廣告收益，無助於改善台灣的影像文化，故學界便主張整合現有的公共廣電資源，強化公共媒體的功能，導正惡質的媒體環境。（馮建三，2002：136）

在兩機構的新聞自由調查報告中，各項具體指標所指涉者大多爲新聞記者是否受到政府的壓迫或限制，使媒體無法發揮監督政府的功能，而媒體報導是否受到商業利益所壟斷，則不在其評量的範圍內。在這樣的指標中，台灣的媒體環境因政府介入較少，往往能獲得不錯的評價，但其實際上卻受到商業利益的影響而使報導內容有所扭曲，不僅無法有效監督政府，且人民被迫接受粗糙、無深度的報導，無助於其公共事務的參與以及公共意見的形成，如此一來不僅無法達成新聞自由的制度目的，對新聞自由的保障基礎亦有所動搖。

第四節 台灣媒體的實際運作（以 2002 年檢調搜索壹週刊事件為例）

近年來，在自由之家與無疆界記者組織的新聞自由排名中，台灣的新聞自由有著相當亮麗的成績，不僅列名於新聞自由國家當中，且排名有逐漸進步的趨勢。近年來唯一發生過的新聞自由排名下降乃於 2002 年至 2003 年間，自由之家與無疆界記者組織分別將台灣的新聞自由從第 41 名降至第 55 名，以及自第 35 名降為 61 名。經由兩組織的相關說明可知¹⁷，台灣在 2002 年所發生的檢調大規模搜索特定媒體的舉動，引發國際間對台灣政府進行新聞檢查的疑慮，而台灣三大主流平面媒體（自由時報、聯合報、中國時報）對此事件的報導，則將關切焦點置於其所涉及新聞自由與國家安全間可能產生的衝突。

一、相關新聞報導整理

以下便分別整理事件發生當時，自由時報、聯合報，與中國時報對此事件的報導內容以及相關評論。¹⁸

自由時報

在當前我國國際空間遭到中共打壓之際，新聞自由若已危及國家安全及利益時，是否能夠無限上綱（蘇恩民等，2002，〈壹週刊揭秘：記者列外患罪被告〉，3月21日，第1版）在不違背言論自由的前提下，新聞自由不是不能節制的。都應該以國家安全不受到傷害為依歸，（鄒景雯，2002，〈國家安全豈能任人踐踏〉，3月21日，第2版）媒體不能做為犯罪的擋箭牌，媒體也不是搜索的禁地，新聞自由不能無限上綱，成為犯罪的藉口。（賴仁中，2002，〈新聞自由不能無限上綱〉，3月21日，第2版）假新聞自由之名，任意洩露國家機密，這種行徑實已危害兩千三百萬人的安全，（自由

¹⁷ <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&country=497&year=2003>
http://www.rsf.org/article.php3?id_article=6487

搜尋日期：2008年1月9日

¹⁸ 事件發生當時自由時報、聯合報與中國時報的詳細報導內容摘要整理請參見附錄（三）

談，2002，〈不配談新聞自由〉，3月21日，第2版)「國家安全」具有憲法上高度的保護性，在位階上，應置於憲法最高位階。有了國家，才有憲法，也才有憲法賦予的新聞自由保障。因此，國家安全法益，直接關係全民及社會的福祉與公共利益，具有憲法上高度的保護性，故在位階上應置於憲法上的最高位階。(賴仁中，2002，〈法務部：國家安全位階高於新聞自由〉，3月22日，第6版)新聞自由應顧及實質之國家安全影響，國家安全亦應有新聞自由運作之透明空間。而此種平衡新聞自由推力與國家安全拉力之雙贏，可能才是人民所期盼之結果。(汪毓璋，2002，〈揭露弊端應避免國家安全再次受傷害〉，3月23日，第15版)在外部效應擠壓下，新聞自由應自我節制限縮，則符合台灣當前處境，(胡文輝，2002，〈不對稱作戰〉，3月24日，第4版)新聞自由本是要化解衝突，增加信任，而台灣的特定新聞媒體竟成為這些負面教材的最佳傳播者，在台灣社會引發了空前的信心危機。(吳志中，2002，〈洩密與偷拍〉，3月25日，第13版)把民主台灣送給中共，跟著來的弊案何止千萬個，那才是真正葬送台灣的新聞自由。(林保華，2002，〈新聞自由與國家安全須釐清〉，3月26日，第10版)媒體洩密案其實並不是單純的新聞自由問題，它有其特殊的背景，就是有一群人意圖切斷臺灣與美、日良好的關係。(陳茂雄，2002，〈司法暴力與族群對立〉，3月30日，第15版)為了個人或政黨的利益，隨意可以把國安機密當成政治鬥爭工具，(王崑義，2002，〈國安？笑話！〉，3月26日，第4版)做為私人的政治圖謀，甚至以犧牲大多數台灣人的安全與利益做交換，(朱立熙，2002，〈把代價降到最低〉，3月31日，第4版)統派媒體如果一再以中國霸權來思維，那鐵定媒體的第四權是會被台灣人民顛覆。(林?瑋?，2002，〈政治惡鬥 拿國家安全當賭注〉，3月31日，第13版)有的媒體及政治人物面對中國如乖順的兔子，面對台灣則如猛虎出柙。(胡文輝，2002，〈兩虎相爭必有一傷〉，4月5日，第4版)我們更確信台灣並不缺乏新聞自由，欠缺的反而是新聞的專業與自律.....此時此刻中國正對

台展開媒體欺騙策略，媒體更應好好思考自身的角色與社會責任。(吳明杰，2002，〈媒體勿成中國分化台灣的馬前卒〉，4月6日，第4版)¹⁹

聯合報

無形之控制力量，能彰顯令人知其所當止者，乃輿論是也。十手所指，十目所視，而新聞所指所示，乃千人所指萬人所視。故其在民主社會中新聞輿論，為控制社會犯罪之最有力量者。也惟有此一控制力量之能自由行使並獲得保障，始足以摧毀防止控制犯罪者之犯罪。(黃蕪，2002，〈寫下新聞自由奮鬥歷史〉，3月28日，第15版) 媒體有揭發真相的權利，新聞自由必須獲得絕對的保障。(張郎，2002，〈國家安全也不能無限上綱〉，3月21日，第15版) 美國最高法院大法官布雷克曾指出：「唯有自由、不受桎梏的媒體，才能有效披露政府欺瞞人民之行為。」(楊湘鈞，2002，〈國家安全與言論自由〉，3月21日，第15版) 尤其令人不安的是，壹週刊因報導政府基金運作而被控「危害國家安全」，但此一議題理應為公眾所關切。(傅依傑、張宗智，2002，〈勿拿國安做新聞檢查藉口〉，3月22日，第2版) 任何的弊案絕無「機密」的藉口，揭弊防惡是媒體的天職.....新聞自由當然不能無限上綱，國家安全界線又豈能毫無節制.....媒體再不勇於揭露腐蝕已深的瘡口，讓有為有權者能挽國家頹危於萬一，那才是真正國家危機之所在。(游其昌，2002，〈媒體噤聲 才是國家真正危機〉，3月21日，第3版) 新聞自由所表彰的第四權其實已是捍衛國家安全僅存的一道防線。站

¹⁹ 此外，在一則訪問學者觀點與一則美國表態支持新聞自由的報導中，自由時報方出現支持新聞自由的報導觀點。「在適合由獨立具公正性的司法組織做出研判，不宜由提出指控的政府單位片面詮釋。在媒體犯罪行為未有明確事證證實之前，不宜逕自搜索媒體，因為之後一旦證實根本沒有妨害國家安全之虞，對於新聞自由的自主性勢必造成損害，也凸顯檢調搜索權有過於浮濫的缺失。」(學者觀點，2002，〈「國家安全」範圍 不能片面擴張--政府單位可申請暫止刊登或要求交出證據 但不宜逕自搜索媒體〉，自由時報，3月21日，第4版)；「美國非常重視新聞自由，認為這是一個關鍵性的民主原則，他們了解台灣人民及政府極為重視新聞自由，希望新聞自由會繼續在台灣受到保障。言論自由在受法律保護的同時，應該受到法律的限制，負起社會道德的責任。」(曹郁芬，2002，〈美：盼台灣續保障新聞自由〉，自由時報，3月23日，第2版)

在制衡不法的第四權立場，新聞自由與國家安全實是互為表裡，與國家安全衝突的是那些把「國家安全」當做藉口來掩飾罪行的官員。（羅智強，2002，〈新聞自由國家安全最後防線〉，3月23日，第15版）像本案這樣扣押尚未出版的文件，更是實質上對言論做了事前的審查，若無十分重大的國家利益，且急迫到一定程度，僅憑一般的合理懷疑，絕對是站不住腳的。（蘇永欽，2002，〈明顯而立即的危險？當心新老大哥 搜索媒體、扣押尚未出版的文件 言論檢查的味道實在太濃〉，3月21日，第15版）從此次事件來看，商業競爭的壓力恐怕大於所謂新聞自由。在新聞自由的前提下，我們也不主張政府過度限制報導。但還是要呼籲媒體，不要忘了社會責任，此次機密文件原件曝光，會否損及國家利益，還有值得探討的空間，但這樣的做法實在不值得鼓勵。（許志嘉，2002，〈機密公文原文呈現很不妥當〉，3月21日，第15版）國內媒體濫用新聞自由的例子時有所聞，新聞評議團體或社會輿論對此現象儘管有所批評，卻少見媒體有自律行為……此一事件帶給全民的省思應該是，國會儘速建立國安單位預算審查的機制，同時也應藉明確的立法來遏阻第四權可能出現違反國家安全的現象。（吳東野，2002，〈制定情報監督機制〉，3月22日，第15版）國家安全與新聞自由之間，絕對沒有必然的矛盾和對立。國家安全是國家人民生存之所繫，新聞自由則是鞏固民主改革之根基，兩者皆不可偏廢。在憲法的保障與成熟的民主制度下，國家安全與新聞自由都不能無限上綱。任何人都不能以國家安全為理由而斷傷斷送民主的生機，甚至以國家安全的大纛作為損害新聞自由的藉口……相信媒體也能謹守專業的自律，發揮民主監督、輿論制衡的功能，善盡做為第四權的社會責任。（彭威晶等，2002，3月26日，第2版）²⁰

²⁰ 在報導法務部立場時，聯合報方出現有關國家安全的說法。「法務部絕對尊重新聞自由，但新聞自由也不是無限上綱，不能拿新聞自由來作擋箭牌，這次檢調單位搜索「壹週刊」的程序完全合法，搜索理由是預備或陰謀洩漏國防秘密。」（蔡政諺，2002，〈陳定南指搜索合法〉，3月22日，聯合報，第2版）

中國時報

司法機關的搜索權是沒有限制的，但世界各國對搜索報社都是相當謹慎的，因為媒體是代表言論自由的機構，除非有明顯的證據，或是有緊急的事由，否則不會對報社進行搜索。（吳典蓉、董孟郎，2002，3月23日，第2版）雖然美國法律准許對新聞媒體為搜索扣押，但對於書籍雜誌的扣押卻有特別的限制。美國聯邦最高法院表示，依搜索扣押程序扣押書籍雜誌時，政府僅得扣押一本或幾本，因為書籍雜誌之內容完全相同，扣押一本已足成為犯罪偵查的證據，不得「大量」扣押書籍。（王兆鵬，2002，〈新聞自由與刑事偵察的分際何在？〉，3月21日，第15版）谷玲玲說，因媒體報導新聞而導致國家立即陷入危險的狀況相當少，但是相反的，因為國家安全無限上綱而導致媒體被打壓的機會卻非常多。（吳典蓉，2002，〈學者立委籲陳總統出面維護新聞自由？〉，3月24日，第2版）國家安全和新聞自由一樣，都不能無限上綱，以一句「國家安全」概括一切。偵辦媒體的行動，無異會產生政府當局藉司法偵辦手段，箝制新聞自由，達到媒體產生「噤如寒蟬」的寒蟬效應目的。依據「第四權理論」，憲法保障新聞媒體的目的，就是在維護新聞媒體的獨立性，以保障其能提供大眾未受政府控制或影響的資訊，除了滿足「知的權利」，更可以發揮監督政府的功能。（王己由，2002，〈維護國安豈能大開民主倒車〉，3月21日，第3版）媒體重要的是自律，也相信任何一個有責任感的媒體在報導時，會有足夠的智慧和判斷力去分辨什麼是國家機密、或是否會危害國家安全。（許文媛等，2002，〈謝長廷認媒體自由仍應顧及國安〉，3月22日，第6版）陳總統明瞭新聞自由是民主國家的重要基石，政府無意去掩飾所犯下的過錯，但也希望在維護新聞自由的同時，能夠兼顧國家安全。（張瑞昌，2002，〈陳總統近將宣示維護新聞自由情治系統法制化立場〉，3月25日，第1版）捍衛新聞自由，正是在捍衛民主開放的社會，也正是在捍衛國家的生存，畢竟任何自許為民主的

國家，都不會將其安全建立在對資訊的獨占與封閉上……我們同意新聞自由不能無限上綱，媒體也應謹守專業的自律，但我們也同樣堅持媒體必須發揮監督守望的功能，必須善盡作為第四權的社會責任，而這才是維護國家安全的根本。（社論，2002，〈澄清幾個被混淆的觀念〉，3月25日，第2版）

21

在檢調搜索壹週刊事件發生後，中國時報曾於2002年3月22日邀請相關學者與立委舉行座談會，討論議題包括了「情治機構監督機制的體制化」、「國家安全 vs.新聞自由」、「資訊自由與國家機密的制度化問題」、以及「媒體角色的反思」，與會人士分別表示以下的看法：²²

林子儀

即對報導事先限制是不可以的，是違憲的，除非政府能提出強有力的證明。機密資料界定應從立法下手對言論自由的弊害，最好的方式不是禁絕，而是讓更多的言論出來，使得是非自然浮現。除非涉及國家機密，對國家安全、人身生命帶來直接、明顯且不可彌補的傷害，則不得對新聞自由作出限制。對於這次事件，搜索和扣押是兩件事。如果是要搜索證據，只要一本就夠了，再全部查扣下去就是禁止出版了，這便涉及事前限制的問題。而媒體本身的自律也很重要，拿到資訊要不要公開，必須作出判斷。什麼職業都有其倫理規範，愈是像這樣的大事，愈凸顯出媒體是否負責任。

蘇永欽

²¹ 少數傾向國家安全的觀點為其採訪法務部長陳定南以及副總統呂秀蓮時的相關報導。「陳定南說，檢警調機關很尊重媒體的新聞自由，但是媒體不能夠老是拿新聞自由來當擋箭牌，新聞自由不應該毫無限制地無限上綱，媒體也不應該是搜索的禁地。」（楊天佑，2002，〈陳定南：媒體不是搜索禁地〉，中國時報，3月21日，第3版）「謝長廷認為……媒體有報導責任，只是尺寸拿捏不宜因新聞自由而罔顧國家安全。」（許文媛等，2002，〈謝長廷認媒體自由仍應顧及國安〉，中國時報，3月22日，第6版）

²² 座談會由中國時報總主筆倪炎元主持，當時與會者包括：台大教授林子儀、政大教授蘇永欽、政大教授馮建三、立法委員陳學聖、立法委員李文忠。（中國時報舉辦、林子儀等與會、張慧應等記錄整理，2002，中國時報，3月24日，第4版）

在民主體制下，要讓情報工作「相對黑暗」，納入體制化監督，不能「絕對黑暗」。中樞的領導能否更明顯掌握國家主流更是關鍵。我們追求的是一個自由民主的生活，把新聞自由如此踐踏，去追求一個本末倒置的東西，是不合目的的。

馮建三

「新聞自由」與「國家安全」這兩種價值本來不應該受到政治立場影響而扭曲，但在這次的新聞報導中可以發現，新聞媒體基本上沒有脫離過去的窠臼，也就是又出現了從藍綠或泛藍綠的對抗角度來討論議題。今天的問題可能不在媒體神通廣大挖出了國家機密，而是國家內部出了問題，那為什麼要搜索媒體？政府機密外洩暴露內部問題。

李文忠

在紐約時報的案例中，紐約時報在勝訴後發表的聲明指出，「國家安全不是不應被顧慮，但目前有百分之九十的國家安全都是假的」，這點也值得我們參考。

二、相關新聞報導分析

(表三) 搜索壹週刊事件期間三大主流報紙報導則數統計²³

	報導		社論		專欄		讀者投書		總計	
自由時報	8	2	6	0	12	0	9	0	35	2
		6		6		12		9		33
聯合報	14	11	3	3	6	6	13	12	36	32
		3		0		0		1		4
中國時報	23	18	4	4	6	6	6	6	39	34
		5		0		0		0		5

²³ 深色部份為該報導傾向於將該事件認定為新聞自由優先者，其在自由時報、聯合報與中國時報的比例分別為 6%、89%以及 87%。

在現代多元社會，大眾傳播媒體對於人民思想及言論的表達，不論是公意的反映、民主的強化，均扮演不可或缺的角色，係民主政治中保障人民言論自由與政治平等的重要機制。從此事件中可以看出一般普遍認為新聞媒體應受保障的正當性來自於媒體監督政府的功能，即媒體於民主政治中重要的第四權角色，且人民有知的權利，可要求政府提供必要的資訊以瞭解政策實際運作情況。自由時報、聯合報與中國時報均未直接對新聞自由的價值提出質疑，新聞自由之於民主政治的重要性與正當性獲得一致的認同。惟在自由時報中，普遍將此事件界定為國家安全事件、洩密事件，而不在新聞自由保障的範圍之內。但聯合報與中國時報則傾向將其界定為國家內部控管失序的貪污行為，因此新聞媒體站在監督政府的立場，自然應善盡其第四權機構所應盡的責任，將該事件公諸於世，進而接受民眾的檢驗。在本案發生當時，國家機密保護法制並未建立，因此產生國家機密應如何界定、由何者來界定的問題。但於今日，此問題已可回歸法制面討論。²⁴

雖然不同觀點的存在實屬多元社會中的必然現象，但在此事件中，媒體的報導內容卻呈現出相當極端的對立與衝突，媒體本身對新聞自由的界定亦有著很大的歧異存在。資訊或意見會呈現在媒體上大部分是取決於媒體本身所處的經濟、政治上的結構和環境，以及其本身的特質（林子儀，1999：121）。在表（三）中我們可以發現，各媒體的報導乃均偏好特定立場，自由時報僅有 6% 的報導內容著重在新聞自由的保障，將報導焦點放在國家安全與洩密；而聯合報與中國時報卻分別有 89% 與 87% 的報導在強調新聞自由以及媒體監督政府的重要性，雙方觀點似乎毫無對話與妥協的可能性，而對於新聞自由與國家安全的議題，又如同大部分的公共議題般，陷入意識型態的爭論，政治上的對立延伸至媒體的公共領

²⁴ 我國已於民國 92 年與 94 年分別公佈「國家機密保護法」以及「政府資訊公開法」。「國家機密保護法」第一條指出：「為建立國家機密保護制度，確保國家安全及利益，特制定本法」；而「政府資訊公開法」則規定「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」由此可見，國家安全與新聞自由兩者的價值並非無法兼顧，國家機密的核定以及政治資訊的公開均應依循一定的法律程序進行。

域，而喪失了公民理性討論的空間。²⁵因此，為充分發揮媒體傳遞資訊、促進公意形成、強化民主政治運作的功能，必須防止媒體操縱或是濫用其對於公眾意見的影響力，避免媒體為個人或財團等社會上少數人獨佔或壟斷，潛藏的被有心人士所利用，可能對於特定議題偏頗報導評論；或意圖控制塑造輿論；或是基於自身利益考量，無視於憲法所賦予的特殊地位以及所課予的社會義務。

第五節 小結

從歷史的經驗裡，我們可以輕易發現以社會責任為名義來進行實質的新聞管制，這種情況及至今日在多數威權國家仍持續存在，然而這並非可作為否定新聞媒體具有社會責任的論述。在現實的情況中，新聞媒體的社會責任問題確實存在，且由新聞自由所賦予媒體的種種權利中，可理解新聞媒體的社會責任及其專業道德素養與新聞自由本身制度目的的達成有著密不可分的關係。檢視台灣目前的媒體環境可以發現，儘管台灣在這兩個機構的調查報告中都名列新聞自由國家，且被認為是亞洲最自由的媒體環境之一，然而在近年來的調查中，台灣的新聞媒體反而普遍成為人民眼中的社會亂源。由於新聞媒體的過度市場化與商業化，造成新聞品質的粗糙，且在傳播科技發達的資訊時代，各種即時新聞與網路媒體的普遍與氾濫，更加速了資訊的品質不一與廉價化。²⁶ 必須重視的不再只是外部新聞自由與內部新聞自由的問題，而是在市場競爭機制失靈後，多元化的目標被商業利益所壟斷，形成另一種形式的宰制，閱聽大眾無從選擇，而無法運用市場機制來淘汰劣質媒體。在強調公共利益的社群主義以及福利國家觀念的影響下，此時政府應該設法介入市場運作，在各種的媒體改革推動下，創造出優質的媒體環境，積極保障人民的新聞自由，讓新聞媒體能真正發揮其在民主政治中

²⁵ 近年來台灣政治局勢逐漸演變成民進黨及其友好獨派勢力所代表的「綠營」，與國民黨、親民黨和新黨等統派勢力代表之「藍營」極端對立和惡鬥的生態，民主進程與社會發展陷入空轉，有學者將其稱為「顏色危機」。(魏均，2006：206)

²⁶ 參見彭芸，〈資訊時代台灣電子媒體倫理觀的經驗探討〉，《亞洲研究》，2001，頁 176-191。

形成公意、監督政府的功能。

新聞自由是一個普遍的概念，但其實踐則有所不同。雖然自由之家與無疆界記者組織對新聞自由的調查報告有其公正與客觀的標準，在新聞自由上具有相當程度的參考價值，但在多元分歧的國際社會中，應正視不同社會所面臨到的問題，而非僅以單一的新聞自由觀點去理解各國的新聞自由情況，似較符合國際社會的現實情況。然此亦非僅強調社會責任，而否定普遍性新聞自由觀點的存在。自由之家與無疆界記者組織一向對國際間新聞自由的保障不遺餘力，對國際間記者權利的改善與促進有很大的貢獻。惟在兩機構的新聞自由指標中，偏重對新聞記者自由報導的保護，新聞自由固然包括了自由報導的保障，但保障記者自由報導的權利是否即充分保障了新聞自由？本文認為似仍有不足之處。因此，可以把兩機構的調查指標當作觀察的基礎資料，但再進一步評估各國新聞自由時，尚必須加以考量內部新聞自由、新聞自律等其他相關因素，如此方能對實際情況有較深入的理解。

在 2002 年台灣所發生的檢調搜索壹週刊事件中，各媒體的報導內容均偏向特定的立場，媒體根據特定的意識型態而對該事件有著二元對立的極端報導。在這樣的情況下，政治市場結合了媒體市場，成為台灣媒體對於公共議題的固定報導模式，而如此的媒體表現顯然令人民不甚滿意，高度新聞自由卻造成高度社會失序，且對民主政治的運作產生了相當程度的妨礙。因此在比較新聞自由的保障及實際案例之間的差距之後，下一章節中，筆者將進一步討論大眾傳播媒體與民主政治的關係，並觀察媒體市場與民主間所存在的緊張關係，希望能為目前的民主與媒體困境找出可能的解決方案。