

言論自由與民主

桂 裕

言論自由是民主國人民的基本權利中最重要的一項，所以，不談民主則已，談到民主就必然要聯想到言論自由，彷彿二者是不分家的。

究竟言論自由與民主政治的關係怎樣，論者往往在其程度上有歧異的見解。對於此點，闡明得最爲精確明瞭的，要推法國的伏爾泰（Voltaire）。他說「何謂民主？民主就是這樣一回事：你的言論，我沒有一句不反對，但是你的發言權，我却要拼了命來替你保障的」。

（Democracy—I disagree entirely with what you say, but defend with my life your right to say it.）民主政治與言論自由的關係於此可見。

在最近被戰敗的德意日等軸心國，無論在平時或在戰時，人民的行動和言論（尤其是言論）都受政府嚴密的管制，當然談不到自由，因而也說不上民主。英美等國雖在作戰時期仍許人民於無妨於國防大計的範圍內有充分的言論自由，所以這些都可稱爲民主國家。大

凡民主國家無不重視言論自由。美國麻州（Massachusetts）一七七

八年的憲法因漏列關於言論自由的條文而未獲通過。美國聯邦憲法的追認，以其有言論自由的保障爲條件，因而於一七九一年第一次憲法修正案內重申其保障，法文略云，「國會不得制定減削出版自由……之法律……」有人說這次世界大戰是民主和非民主兩種政治思想的關

爭。因而言論自由也就是民主集團作戰目標之一，現在民主陣線打了勝仗，在一方面觀察，也可算作言論自由獲得了勝利。美國故大總統羅斯福先生在一九四二年二月二十三日廣播演說中主張四項自由

（Freedom of speech, freedom of religion, freedom from want, and freedom from fear），而以言論自由列爲第一。記得戰事結束

未久，美國政府發言人聲言美國願扶助言論能得自由的國家，使之迅

速甦復云云。這些事實都足資以說明言論自由在這次世界大戰中所具的意義。

言論自由不過是人民種種自由中之一種，而現代民主國家偏將這一項看得如此嚴重，理由何在呢？扼要地說，民主政治的運用，雖有各種方式，而以言論自由之有無保障爲其樞紐。倘使言論不能自由，便無從發動正常的輿論，沒有正常的輿論，便不能行使選舉罷免創制複決等直接政權而實施真正的民主政治。所以，言論自由尺度的寬狹是民主政治的寒暑表，尺度愈寬愈民主，尺度愈狹愈不民主。我國爲抵禦暴日侵略，足足血戰了八年，好不容易才爭得了最後勝利。人們於欣喜鼓舞之餘，一致地關切於是後的政治建設，深感往日外患之來有其內在的原因，懲前毖後，惟有外迎潮流，內順輿情，從速奠定民主基礎，納政治於正軌，庶幾清平有日，復興可期。邇來舉國上下莫不高唱民主，蓋有故焉！惟提倡民主未可專重形式而忽略實際。實行民主雖云頭緒萬端，實際却甚簡易，首要一點無非在使言論有真正之自由，假使我們在言論自由一方面，多用工夫，做到政府能尊重人民的言論自由，而人民也能互相尊重彼此的言論自由，如此，在第一階段上說，政治已經是民主了。得其端倪，其餘種種如操絲抽繭，應非難事。至於管理公共事務，應該屬於政府的職掌。目前科學進步，生活情況複雜，行政業務，五花八門，各有專長，不是人人所能擔當，自宜委任有特別能力或有專門技術的人們去支配管理，即所謂專家政治是。國父創權能判分之說，「人民有大權，政治有萬能」，意旨即在於此。民主的意義是說人人可以管政府，不是要人人去做官。假使我們對於政府的職位自不量力，你搶我奪，勢必弄成烏煙瘴氣，一

124504 國糟糕，殊與民主的意義相背。孫行者大鬧天宮時，奪了玉皇大帝的寶座說，「交椅輪流坐，明年我為尊」。好像如此才是民主，其實玉皇的久佔寶座固然不民主，而孫行者要想取而代之，其動機也不民主。說一句癡話，假使四萬萬五千萬人民，每人得輪流做一天大總統，我至少要準備活一百多萬年，才可能有輪到的一天，豈非荒唐！

言論自由在我國是一個新興的問題，但在歐美各國却是數百年來的一個爭端，說來話長，祇得簡敘一下，以明梗概。歐西人民可謂自始未有自由，一舉一動無不受有拘束，言論更不用說了。在歷久的壓迫下，漸起反抗，隨着民主思想的發達，喊出自由毋寧死的口號，革命流血，再接再厲，才有今日的成就。但是時至今日，其所加於個人自由的限制還是較之吾國為多。其在往日，言論之涉及政治或宗教問題者固在取締之列，即關於哲學科學之理論學說，如與當時一般見解相背，亦往往斥為異端 (heresy)，釀成訟獄，西洋歷史上此種記載數見不鮮。英國是歷史最悠久的民主國，在一七〇〇年已行代議制，但是當時議院的辯論却不許任意刊布。愛德華蓋佛 (Edward Cave) 在「紳士雜誌」(Gentlemen's Magazine) 裏刊載此項消息，便以侮蔑議院的罪名被控入獄。後來威爾克 (Wilke) 假託小人國 (Lilliput) 的故事，刊布議院辯論的要旨，以避法律。如此反替他在文壇上造就很大的名望。一八四三年康貝爾的誹謗法案 (Lord Campbell's Libel Act) 成立，許以真情實據為誹謗的辯護 (Truth as a defense to criminal libel)，言論的範圍於是放寬。接着，於一八五五年廢止書報稅法，一八六九年廢止新聞紙及印刷品管制法。漸漸地一般人相信真理是要經研究而能得到的，討論得愈詳細，愈見得真實。關於政治問題，尤須公開批評，此種批評是人民實行監督政府的唯一手段，洵於國家有利而無弊。美國自始以民主姿態出現於世界政治舞臺，故無論聯邦憲法或州憲法都給言論自由以明確的保障，但事實上却也不免有多少波折。一七九八年為防止外國革命思想之蔓延，制定處理外國人及叛亂法 (Alien and Sedition Act)，嚴厲地禁止誹謗政府之著作而

懲罰其著作人，直至傑佛遜總統 (President Jefferson) 任內始予廢止。在第一次世界大戰時期，亦曾對親德主義及俄國革命學說的宣傳加以禁止。一九一七年制定的間諜法 (Espionage Act)，及一九一八年制定的叛亂法 (Sedition Act) 其嚴峻與前之處理外國人及叛亂法相等，有很多人因是被控入獄，甚至學校用的課本及教材都要經審查。記得在二十年前，美國某處一所大學請一位學者演講進化史，他指出人類的祖先是猿類而非上帝，因而引起軒然大波。那處人民虔奉宗教，教會勢力膨脹，大家斥責這種學說為褻瀆宗教，人類不認神聖的上帝為父，而把下賤的畜類看作祖宗，真是妄自菲薄，大逆不道，結果對那位學者提起訴訟。可見英美雖號稱先進國家，而其人民的言論實在還不充分自由，箝制言論的不但為法律和政府，就是保守的思想和妄從的輿論也隨時隨地在作祟。吾國在秦漢以前，言論原極自由，諸子百家，標新立異，各樹一幟。秦漢以後，言論雖不似先前的放任，但亦僅於政治方面有所限制，倘不牽涉帝王權貴，其餘關於純粹學術方面的言論還是可以盡情抒發，鮮有禁止。所以，中國是言論最自由的國家。假使在中國有言論不自由的情形，那是因為言論太自由的結果。倘我們有暇到茶坊酒肆裏去消磨半天，便可聽得各種言論，有時慷慨激昂，淋漓盡致，甚至一言不合，拔劍相向，事所常見，可是表演雖極精彩，實際都不認真，言者姑妄言之，聽者姑妄聽之，說過聽過，一切完事，於政治經濟學術思想全然不生影響，因為不生影響，所以政府認為這些言論都無「害處」，毋須禁止。「笑罵由他笑罵，好官我自為之」，不理不睬，自然煙消雲散，平靜無事。英美人的作風便大不同，假使看一場戲要納百分之四十的捐，吃一杯牛奶要抽百分之三十的稅，早會有人站在戲院或食堂旁邊演說攻擊或在報章雜誌著文批評，而政府也要躊躇考慮了。在英美等國，言論會發生作用，所以限制多，而大家希望言論自由；在中國言論不發生作用，所以限制少，而大家不希望言論自由。從前者觀，言論自由的範圍愈寬大，自然愈民主，從後者觀，言論自由的範圍雖寬大，還是不民

主。理由何在呢？其關鍵在人民本身。假使人民對於民主政治認識不清楚，對於公衆利益不關切，自然不會理解言論自由的重要性而善爲利用這個民主政治的工具。結果所至，言論自由與民主政治竟會脫節，背道而馳。

如今我們要談民主，第一要將沒有羈束的言論納入正軌，使能發生作用。在目前的情況下，我們不必要求更寬大的言論自由，却要將現有言論自由自動的加上一個限制（不是指法律上的限制，因爲法律上的限制早已有規定了）。如此，不是有人要問，你們不談民主，我們原很自由；現在談了民主，我們反受拘束了。須知沒有限制的自由是原始時代的自由，結果會使強者有自由，弱者無自由。有有限的自由才是文明社會的自由，是平等的自由，平等的自由是說每個人有定量的分配的自由，不多不少恰到好處。自由的妙處便在這個由民主意識而產生的限制。關於言論自由，茲依常識略舉數端，俾國人在實行民主之際，藉以檢束：

（一）要尊重他人的言論自由 我們欲珍愛自己的言論自由，首先要知道尊重他人的言論自由，這是理所當然的。伏爾泰說，我儘管不贊成你說的話，但是你的發言權是我所尊重的。這樣才是民主風度，這樣才能推行民主政治。眼前有個不悅意例子足以證明我國還未能做到此層。政治協商會議結束後，幾位熱心人士在重慶召開民衆大會，慶祝協商成功，同時也無疑地旨在試行民主，不料結果却演出一場大武行，弄到涉訟法庭，啼笑皆非。究竟當時經過如何，因未身歷其境，無從臆斷，惟就搶奪話筒一事而觀，不禁感慨系之。此幕可稱爲「言論自由之鬭爭」，好像話筒搶得，言論自由便可獨占，他人不得染指。假使言論自由可以如此奪取，那末螳螂背後還有黃雀，言論愈自由，恐怕政治會愈不民主。民主國人民自身要有鐵一般的紀律來約束，不可自亂步伐。言論自由，正如他種自由一樣，是相對的而不是絕對的，惟有在互尊的條件下，才能獲得保障，亦惟有在這同一的條件下才能發生功能。我們在實行民主之際豈可不加審慎！

（二）要重公益而不可爭意氣 民主政治是指人民大家來管政府，而其主要的工具則爲言論。所以我們的言論要重公益而不可爭意氣。重大的事情，如外交國防政治經濟等等，假如政府管理不當，我們自須指摘批評，就是細微的事情，如地方治安，公共衛生，也是我們說話的資料。不要以爲於自己無影響或者影響不大，便漠然置之。各人自掃門前雪，不管他人瓦上霜，不是民主的作風。但有一點必須注意，言論自由由斷然不是指言論的放任，不要以爲有了言論自由，便可任意誹謗或損害人家，我們還得要自負法律上的責任。我國法律關於誹謗事件雖也採取 *Truth as defence* 的原則（刑法第三百十條第三項），但是決不是真實都可資爲辯護，中間還要有一個區分。譬如，有一個現行竊盜犯，你追蹤着呼他爲賊，倘他告你妨害名譽，你可以真實爲辯護。但是在他被判罪處刑出獄以後，倘你當衆罵他爲賊而他告你妨害名譽，你就無話可辯，因爲前者是無惡意的，後者是有惡意的，情節有所不同。我們不希望人家謾罵我們，便不可謾罵人家。己所不欲，勿施於人，古有重誡。這也就是民主生活必要的條件。還有更要緊的一層，自己的主張不必強人從同。須知說不說是我自己的自由，聽不聽是人的自由。假使立場正——就是重公益而不爭意氣——不怕人家不聽，反之，縱然千言萬語，舌敝唇焦，也沒法使人相信。林肯說，「你可能欺騙一地方人一時代人，但是你不能欺騙全世界人全時代人」。不要以爲打了人家或罵了人家，人家便會聽從你。祇有癡人才有這種癡想。

（三）不可妨害公共秩序善良風俗 民主國家的人民應有充分的言論自由，而言論的範圍應該是屬於公的。但要注意，在行使這個特權時，不可因這個公益而妨及另一個公益。英國在海德公園（Hyde Park）裏任何人可以集衆演說，批評國策，討論政治，因爲在這場所不會妨礙公共秩序。若在通衢大街也如此做，警察便會來干涉禁止，但是他干涉的不是你的言論自由，而是你的妨礙交通，因爲這種地方不是集衆演說的適當場所，他有更重大的公益上的理由，可以有權來

干涉。從而，言論之有挑撥性而足以刺激公眾情緒，發生社會擾攘，或妨害善良風俗者，均為法律所不許，負有治安責任者都有權可以禁止。前已言之，民主國家人民自身要有鐵般的紀律，倘將這個神聖的特權濫用了，結果會削弱牠的效力，妨害牠的運用。

(四)不可妨害國家民族。「國家至上，民族至上」。是有國家的民族，及成民族的人民都應該認識的要義，故發表言論，要以國家民族為前提，不可妨害其利益，我們要求言論自由，也無非要達到這個目的。準是關於政治的言論必須是建設性的，先破壞而後建設在理論上固然成立，但是破壞究竟是慘痛的，假如不經破壞而逕行建設豈不更好！民主政治是不斷的在革命過程中，而這種革命是不破壞不流血的，最近英國工黨執政，阿特利（Atlee）上臺，便是眼前一個頂好的例子。所以民主到了頂點應該自始是建設性的。我們不要妄從的喊着，打倒現政府，創造新局面。我們儘可努力創造新局面，假使新局面是好的而得到大多數人民的接受信仰，舊勢力自然會被淘汰。在國家至上，民族至上的原則下，以鎮定冷靜的態度推行民主，便能達到革命的一切目的。千萬不可給雄辯煽動了情感，給情感奪去了理智（Eloquency may set fire to reason）。

論地方觀念

政治學說中有一種思想，認為國家的要素，除普通所謂土地，人民，主權等之外，尚有所謂「國家觀念」。我們不論此說在現有的政治理論中，能否自圓其說，然而我們似乎可以承認「國家觀念」這東西是事實存在的。一種觀念，是人對於某種外在的「呈現」所構成的一張圖案，而國家觀念，則是一個國家中的人，對於所在國家的種種「呈現」所構成的一張圖案。

民主是目前世界各國一致的政治趨勢，步調容有快慢，歸宿却是一樣。如今我們要行民主，第一項在言論自由一點上做工夫，前已申論。願言論有兩方面，即（一）發表，（二）傳播。二者相輔為用，假使任何一方面有缺陷，言論自由便不完全。現在因印刷術的進步，及傳播的迅速廣泛，言論要藉新聞紙及電訊來傳達，海德公園的演說已不能發生甚大的效力。關於取締出版及限制傳播的法令在多數國家雖已取消，但是因為新聞事業的企業化，終至有錢有勢的少數人能享有這種便利，可以自由發言，一般民衆還是畫餅充飢，望梅止渴。一九三四年橫香山罷工，納倫氏 Francis Neylan 受資方的委託，利用新聞紙，為歪曲的報導，使之平靜，可見壟斷的程度。總之，我們還須努力的，非至新聞絕對自由，上至達官富商，下至販夫走卒，人人有發言的均等機會，並且非至報館和通訊社不被少數官僚及資本家把持操縱的時候，言論自由還是不完全，民主還未達到化境。所以，現今的問題不是在言論能否自由，而在言論如何脫離資本家及官僚而獨立。我國在開始實行民主之時，如有直線可循，宜預先注意，勿蹈歐美各國的覆轍。

韓明謨

相對着西洋「民族國家」的發展，有些中國人常罵另外的中國人沒有「國家觀念」，沒有「民族意識」。這種事實，雖然隨着抗戰的年代，逐漸減少；但在以往，又實是一樁無須「辱罵」的真實。因為這也許就是中華民族出色的特點，中國人的「地方觀念」勿寧較「國家觀念」還來得重些。

中國人地方觀念具體的表現，有幾種最為顯著的事實，這幾種最