

新聞自由與政府權力

從幾個實例看蔣經國時期的新聞自由尺度

● 賴金波 (中國文化大學新聞系副教授)

一、前言

自有民主政治發展以來，新聞自由的爭取便常和政府權力產生對立。

執政者口中常念尊重新聞自由，但實際上對新聞事業及新聞記者諸多不滿；新聞事業高舉新聞自由大纛，卻也不斷發生濫權之爭議。新聞自由與政府權力應如何尋求平衡的問題，半個多世紀以來不停地被拿來討論。

二、威權時代的台灣新聞自由

台灣在民國七十七年開放報禁之前的新聞自由，毫無疑問的以先進民

主國家的尺度來衡量的話，是不及格的。筆者在民國六十年代至七十年代的報社擔任記者，親自經歷當時新聞媒介畏於政府權力的事實，如以今日觀點，年輕的一代會覺得不可思議。

民國六十年，第一屆海外學人國家建設研究會在台北舉行，由行政院青輔會主辦。開幕式在三軍軍官俱樂部，行政院長蔣經國將親臨致辭，當時的青輔會主委是李煥。開幕式在上午十時，各報、電視三台及各廣播電臺均嚴陣以待。主辦單位的會場佈置是這樣：講台牆上有國旗及國父遺像，並有專供主席及院長致詞用的大講

桌，台下正中另設有一張發言台，並且都設有麥克風。當天時間未到，各電視台電台的麥克風都已在講台上的大講桌佔好了位置，可是萬萬沒想到，蔣院長蒞臨會場的時候，竟直接朝台下的發言台走去。各媒體記者趁著台下學人長達一分鐘的掌聲時間，紛紛衝上講台把麥克風拿下來準備放到台下的發言台。在一團混亂中，只見蔣先生把手輕輕一揮，所有的記者頓時急急退下，沒有人敢再去擺麥克風，蔣先生當時的威嚴可見一斑。

在蔣經國主政時代，他一再要求政府官員要多做事少說話，不大喜歡

政府官員常在媒體曝光，因此當時官員很怕被媒體採訪，記者想要獲取獨家新聞常需冒很大風險。國民黨中常會是當時最高的權力機關，每星期三的中常會便成了當時各大媒體角力的戰場。有一次內閣改組傳言甚囂塵上，聯合報搶在週三當天，即以一版頭題刊出內閣名單。據後來黨政人士私下轉述，蔣經國主席當天很不高興，來到中常會會場，臨時從口袋裡拿出一份名單通過後發布，讓聯合報的獨家變成獨錯。隔第二天，便有有關方面的人員來到聯合報，要調查該報當天的新聞來源。當晚我在電梯碰到主跑那則新聞的記者鍾榮吉（現任立法院副院長），問他聯合報的獨家是正確的嗎？他說如果不正確幹嗎要來調查。老實說，在那個時代，儘管報社老闆本身也是國民黨中常委，恐怕連在中常會討論的重大政策，都不敢對自己的記者洩漏哩。

除了蔣經國因為是當時的政治強

人，有一股威嚴沒人敢靠近之外，其他政府官員大概只要做到部長級以上，新聞記者便不太敢去硬碰。筆者當記者時，有一次為一個重要財經政策，想要面訪當時的中央銀行總裁兼經建會主任委員俞國華，但是他辦公室的秘書抵死擋在門口，不讓我進總裁辦公室。當時的俞國華權重一時，行政院長雖然由孫運璿擔任，但很多財經決策都是由俞國華直接向蔣經國總統負責的。因此當時憑良心說，我也沒那個膽子硬闖俞總裁辦公室。幾經折衝，秘書同意我把要問的問題用書面寫下來，由他轉交給總裁，再由總裁決定採什麼樣的方式答覆。我只好依約交出我的採訪「問題」，第二天我在中央銀行的走廊上，碰到央行經濟研究處處長李庸三（後來做到財政部長），他偷偷的告訴我，我出的「考題」現在正在由他作答。幾天以後俞總裁的秘書打電話給我，說總裁可

以和我見面。我依約定時間前往進入

總裁辦公室，那是我採訪中央銀行新聞快一年，第一次進入總裁辦公室。不過那次見面並沒有讓我感到振奮，因為俞總裁拿著一份打好的稿，在辦公室內的會客沙發上，對著我把它念完，我問的一些比較有新聞性的問題，均未獲答覆。

括對公職人員的激烈、尖銳，甚至令

人不悅的批評。」（馮建三一九九九）無疑是給第一修正案下了一個更強烈的注解，新聞自由的勢力更加強化。布瑞南大法官更強調「新聞媒介如果不能對政府官員批評的話，勢將引起寒蟬效應」。該案提出對媒介控以誹謗罪，必須要有「真實之惡意」，以及要將誹謗事實之舉證責任，歸給告訴人和檢察官的觀念，在後來我國於民國八十九年七月七日所公布的第五〇九號大法官解釋，也出現了同樣的意旨，可見法律是傾向於尊重新聞自由這一邊的。在威權體制時代，不要說新聞評論的自由，即使是採訪自由也受到相當的限制。以上所列舉的威權時期台灣新聞自由的程度，就明顯的看出來和民主先進國家是有落差的。

三、新聞自由之意涵

西方民主政治與新聞傳播學者，在討論到新聞自由的內涵時，將之歸

列為（一）新聞採訪的自由（二）新聞傳遞的自由（三）新聞收受的自由（四）新聞出版的自由（五）新聞評論的自由。這些新聞自由的理念，其實是隨著民主自由觀念的發展而逐步形成的。其中最早爭取的出版自由是新聞自由的第一步。

英王亨利八世在一五三八年建立皇家特許出版制度，規定所有出版物，均須經過事前特許；一五五七年瑪莉女皇成立「皇家特許出版公司」，規定「在王國內，除公司會員及女皇特許者外，印刷一律禁止」。這種禁制令，一直持續到一六四〇年英國發生清教徒革命，國王權力逐漸移轉到國會之後，一六四一年，皇家特許出版公司才正式撤銷。（李瞻一九六六）。

但是到一七二二年，英國國會通過一項印花稅法案，對所有報刊、廣告、紙張課徵印花稅，由於課稅範圍很廣，稅負很重，因此實施不到半年報紙停刊一半。這種特有的管制出版

的型式，被歷史家諷稱為「知識稅」，一直到一八六一年所有印花稅才完全撤銷。英國爭取出版自由，足足奮鬥了三百多年。

第二個爭取的是言論自由，這也是一直到今天仍在爭議中的問題。在實施印花稅的同時，英國另在十八世紀還同時實施「津貼制度」與「煽動誹謗罪」來箝制新聞言論。也就是對支持政府的報紙給予津貼，使其可以度過印花稅的困境；對於詆毀政府的言論，則以「煽動誹謗罪」論處。直到一七九二年英國國會通過「福克斯誹謗法案」（Fox's Libel Act），英國報紙才解除言論自由的威脅，並逐步向爭取全面新聞自由之路邁進。

對於其他新聞自由的要求，首先是在第一次世界大戰之後，各國政府以保障國家安全為由，大幅擴張機密消息的尺度，壓制消息發布，於是新聞界提出「人民知之權力」（The Right of People to Know）以為對抗。

第二次世界大戰之後，共產世界人民

完全失去了與世界其他地區的訊息流

通，於是英美新聞事業又提出「新聞

採訪自由」、「新聞傳遞自由」與「新

聞收受自由」，至此新聞自由的五大

意含終告完備。如今在自由民主國家

，除了在言論自由方面因有濫用的顧

慮，尚存在著「新聞自由與社會責任

」的論述之外，其他採訪、傳遞、收

受、發表（出版），幾乎已經沒有任

何限制。在網路訊息蓬勃發展之後，

共產國家如中國大陸等地區，其能控

制的力量事實上也在遞減中。

四、兩岸目前新聞自由的現況

我國（中華民國台灣）新聞自由

演變的概況可以分成三個階段：

（一）是威權主義時代，也稱為報禁

時代

所謂的報禁是指限制新的報紙發

行、限制報紙的張數、限制印刷的地

點。在報禁時代甚至伴隨更可怕的白

色恐怖，以限制言論自由。

（二）是報禁解除以後，新聞自由蓬

勃發展

民國七十七年政府宣布解除報禁

，大量新報紙出籠，在政治言論上也

無所禁忌，反倒是有人擔心過度的新

聞自由危害到社會安寧。

（三）是出版法廢止後，出版品已無

法可管

出版法在民國八十八年一月二十

五日公告廢止，媒體開始游走於觸犯

刑法誹謗罪與妨害風化罪邊緣。但沒

有任何限制的出版自由已是民主國家

的基本要求，台灣的新聞自由已完全

達到國際民主水準，意義重大。

雖然說台灣目前就法律層面而言

，新聞自由程度已達國際水準，但在

實際運作上，則又受限於執政者的思

維，而產生一些落差。行政院陸委會

在今年四月初宣布「暫時中止大陸兩

家新聞媒體「新華社與人民日報記者

的在台駐點採訪」，很多學者批評「

違背新聞自由」，泛藍的政治人物則

批評「開兩岸關係倒車」，大陸方面

則「表示遺憾」。這個事件正好凸顯

了在高度新聞自由的國家，仍會出現

與政府權力相抗的問題。

有關大陸記者來台駐點採訪，首

見我國內政部在民國八十七年六月二

十九日所公布的「大陸地區專業人士

來台從事專業活動許可辦法」，其中

第十二條第二款「大陸地區文教人士

來台講學及大眾傳播人士來台參觀訪

問、採訪拍片或製作節目，其停留期

間不得逾六個月」。開始揭示了

大陸記者可以來台「停留」的規定。

停留幹什麼？最主要的當然是採訪新

聞了。民國八十九年十一月九日，行

政院新聞局更進一步公布「大陸地區

新聞人員進入臺灣地區採訪注意事項

」，同意大陸四家媒體可以申請在台

駐點採訪，後來增到五家。對於「新

聞採訪自由」的要件，我們終於踏出

了重要的一步。民國九十年二月八日

，新華社的兩名記者范麗青及陳斌華，首先依據這項規定來台駐點，當年她們還成為台灣媒體熱門採訪的對象。這一次新華社與人民日報被中止後，仍有三家大陸媒體記者駐台。

過去五年來，雙方對於駐點採訪的問題各有抱怨，大陸媒體的說法是

「台灣當局把大陸記者當間諜看，走到那裡都會被監視」；台灣方面的說法是「大陸媒體在台採訪後，常做不實報導，污穢醜化以製造大陸人民對台灣的不良印象」。行政院新聞局長姚文智四月十一日呼應陸委會的決定，在記者會上舉大陸的人民日報新聞網三月二十六日報導三二六遊行為例指出，該新聞寫著「一位中年民眾告訴記者，在街上千萬別把手放在衣兜裏，以免出現軍警誤判。據說，保安單位已下了格殺令，一旦有狀況，狙擊手可以不待命令，立刻開槍制伏。據報導，遊行街道周邊的制高點都安排了陸戰隊與憲兵夜鷹特勤隊的狙擊

手，空中則有空勤直升機。」姚文智說，這種報導危言聳聽，散佈謠言，以不具名的方式抹黑台灣人民的自主性活動，詆毀台灣形象，對兩岸溝通毫無助益。「試問如此離譜的報導，我們作為受訪的國家都不能有所回應嗎？」

批評大陸媒體所做的「導引式的報導」，應該不算冤屈。因為在民國六十年代，我們的媒體對大陸的報導也是如此，並隨時有來自政府或執政黨的「關切」。至於說大陸記者在台被當間諜看，由於沒有事證，筆者不敢妄加評論。但要強調的是，雙方的做法如果均如對方的指控，那都是對新聞自由的踐踏。

說到中國大陸的新聞自由，筆者在一九九九年曾到大陸和一些新聞傳播學者交流，有一天晚上在歡迎台灣學者的筵席上，一位大陸學者就感嘆大陸毫無新聞自由可言。他說：「在我們這兒，你每天看到的電視新聞，

一定是頭條江澤民，二條朱鎔基……那裡有什麼新聞自由」，我聽了以後嚇了一大跳，趕緊問他：「你這麼說不會有什麼問題吧？」他說：「關起門來說沒什麼關係，別到外面公開場合去說就沒事」。我聽了以後有一種感覺，似乎大陸的自由條件也已經有在「進步」中。

中國大陸不只沒有真實報導新聞的自由，就連新聞收受的自由也沒有，大陸人民根本看不到台灣的報紙或電視新聞報導。這兩年「香港鳳凰衛星電視」可以直播台灣的新聞，讓大陸民眾收看，也是小心翼翼地經營，避免違反大陸當局的政策，但至少應該可算是有在「進步」中了。中國大陸的新聞自由標準早已是惡名昭彰舉世皆知，而我們一個標榜民主自由的國家，是否要和他一般見識，就值得商榷了。

前面提到，新聞自由源自英國在十八世紀時，出版界為對抗政府的「

皇家特許出版制度」，不斷努力奮鬥爭取而來，其內涵包括「新聞採訪的自由」、「新聞傳遞的自由」、「新聞收受的自由」、「新聞發表的自由」，以及「言論自由」。因此若以此觀點，我方宣布取消大陸媒體駐點採訪的動作，即限制了新聞採訪自由，在尊重新聞自由的國家，是不會被肯定的。

我們不能因為大陸是一個沒有新聞自由的國家，就用以牙還牙的方式對待。在民主自由的國家，媒體做不實報導始終非常嚴重。如果專以政治議題為理由，在尊重「新聞自律」前提下，仍難具有說服力。陸委會官員說「我們應有不被採訪的自由」，這也和「人民擁有知之權利」的觀念相違背。並且「不被採訪的自由」，大多是針對個人「隱私權」的保護而言，鮮少出現在政府或政治議題上。正確的做法是，對於不實的報導，盡量透過各種管道讓全世界知道就可以了。

。以傷害新聞自由的做法，如果真如某些批評所言，是為了對中共通過「反分裂國家法」的報復，或對江丙坤訪問大陸時與大陸達成的十項「共識」的回應，都難免被譏為意氣用事而缺乏智慧。

當然話說回來，兩岸目前情況特殊，在「國家利益」與「新聞自由」之間如何取捨，或創造平衡，是一個頗值得深入探討的問題。

一位發言人的自述

郭雍著 · 定價新台幣三百元正

獨家揭露中油數十年來的故事，
以發言人的角度，
剖析波灣戰爭的石油危機，
更是深入探討石油工業，
不可或缺的第一手報導。

郵撥〇七三九三三三一號聖文書局帳戶