

009712

各國憲法與新聞自由

邵定康 著

新聞叢書第九冊



S 009719

新聞叢書第九十冊

各國憲法與新聞自由

邵定康著



S9001492

先生 惠贈
石 景宜

曹 序

新聞自由是民主政治的產物，同時也是民主政治的保障。在一個民主國家中，政府人事的更迭和政策的決定，取決於大多數人民的支持和擁護；而人民的判斷，則以新聞界的報導和評論爲其主要依據。若是新聞界報導錯誤，評論有失公允，則人民的判斷將失其準繩，而發生偏差。故在民主制度之下，欲求政治的健全，先必求新聞界的健全。新聞界能認清其功能，負起明是非、辨功過的責任，則政府施政之得失，將無所逃于天下之耳目；人民據此以定其取捨，莫不釐然皆當。故曰：新聞自由實爲民主政治之保障，原因便是在此。

但要求新聞界的報導正確，評論公允，則政府對於新聞自由之維護，實爲主要的客觀條件之一。新聞記者有採訪之自由，然後乃有追求事實真象之勇氣；報社之言論，能不受外來權力之干擾，然後乃能本其所知所信，對當前時事，爲公正不阿之評論。此在專制與獨裁國家中，皆不可能，惟在民主政治之下，才能實現。

因爲民主政治和新聞自由，有如此密切的關係，所以現代民主國家的憲法，對於新聞自由的

序二

保障，莫不有直接或間接的規定。本書作者邵定康君，服務中央日報十年有餘，居常勤奮好學，孜孜不倦，以其心得，撰成本書，分析世界各國憲法有關新聞自由保障之規定，與我國憲法對於新聞自由之保障加以比較，以見我國憲法保障新聞自由之精神，對此問題已發其端，希望邵君繼續從事此項研究，以宏揚我三民主義新聞自由之理論，俾我國新聞界瞭然於自由與責任之並重，則幸甚矣。

曹聖芬序於臺北中央日報社

洪序

邵定康碩士，曾從余研習憲法及國際私法，慎思明辨，勤奮好學，畢業後除在新聞界工作外，復任教法律課程有年，近就其教學及工作之心得，撰著「憲法與新聞自由」一書，對各國憲法與我國憲法所保障之新聞自由加以比較之闡述，以明我維護新聞自由之立法精神。邵君於書成之後，索序於余；余得以先讀爲快，並嘉其好學不倦之精神與飲水思源之心意，樂爲之序。

洪應灶（力生）序於臺北

徐 序

「新聞自由」一辭，幾乎人人都聽說過。但它的涵義究竟如何？它是否絕對不受任何限制——包括在一個民主法治國家裏的法律限制？却不是能够輕易回答的問題。

本書作者在新聞界服務並在大專任教法律多年，基於其法學素養及新聞閱歷，由各國憲法着眼探討新聞自由問題，無疑是一項很有意義的研究。本書旁徵博引，分析入微，大有助於某些觀念之澄清，無論是對於法學或新聞學，都是一本很有貢獻的著作。

徐佳士序於木柵政大

憲法與新聞自由 目錄

第一章 緒言

第一節 為何寫作本書？

第二節 何謂新聞自由？

第三節 憲法與新聞自由有何關係？

第一款 憲法對新聞自由應否予以明文保障

第二款 憲法對新聞自由的保障應取何種方式

第二章 英國憲法與新聞自由

第一節 英國憲法的特色

第二節 英國的新聞自由與憲政發展

第二節 由英國憲政發展論憲法應否明文保障新聞自由

第三章 美國憲法與新聞自由……………二九

第一節 美國憲法對於新聞自由之保障

第二節 美國的新聞自由究竟有無限制？

第三節 由美國限制新聞自由的論爭探討直接保障制之得失

第四章 法國憲法與新聞自由……………四〇

第一節 法國的新聞自由與憲政發展

第二節 法國第五共和憲法對新聞自由之保障及實際

第五章 日、德憲法與新聞自由……………五〇

第一節 日、德憲法的丕變

第二節 日本憲法與新聞自由

第一款 日本的新聞自由與憲政發展

第二款 戰後日本憲法對新聞自由之保障及實際

第三節 德國憲法與新聞自由

第一款 德國的新聞自由與憲政發展

第二款 戰後德國憲法對新聞自由之保障及實際

第六章 共黨國家憲法與其所謂之「新聞自由」……………六二

第一節 共產主義的新聞自由觀

第二節 共黨國家憲法對新聞自由的態度

第三節 共黨國家憲法所謂新聞自由之規定的批判

第七章 其他國家憲法與新聞自由……………六九

憲法與新聞自由

邵定康著

第一章 緒言

第一節 為何寫作本書？

本書之目的，乃在研究各國憲法有關新聞自由（註一）之規定，據以討論我國憲法關於新聞自由保障之得失。同時有二心願：（一）說明我國憲法有關新聞自由的保障制度之優點，以期祛除懷疑我國維護新聞自由決心者之成見；（二）指出我國憲法有關新聞自由條文措辭不盡完善之處，以供將來修憲時作更進一步改善之參考。

第二節 何謂新聞自由？

何謂「新聞自由」(freedom of information, freedom of the press) (註二)？這是一

個家議紛紜、答案繁多的問題！

「新聞自由」這個觀念，在各國憲法中，通常都蘊含在「出版自由」(freedom of printing, freedom of the press (註三))，「言論自由」(freedom of speech)，「意見自由」(freedom of opinion)，「表達自由」(freedom of expression)等名詞內；但自廣播、電視等傳播媒介以及「採訪自由」、「傳遞自由」、「接受消息與意見之自由」等觀念出現以來，前述名詞已無法完全涵蓋今日所謂「新聞自由」之意義。

如果就新聞學者對於「新聞自由」之界說來探討「新聞自由」的涵義，我們就會發現隨時時代的演變而有不同的說法，隨政治主張或地域之不同而有迥異的見解(註四)。因此我們祇有執簡馭繁，由引述三個比較權威的團體意見為始，進而申述今日所謂「新聞自由」的涵義：

一、依照一九四八年聯合國新聞自由會議通過的「新聞自由公約」草案第一條：「除本公約第二、三、五、六條另有規定外，締約國願：

(一) 予本國人民及其他締約國之人民在本國境內依法發表或收受各種新聞與意見之自由，不問其方式為口頭、文字、出版品、圖畫或其他合法運用之視覺或聽覺的方法，本國政府均不加干涉；

(二) 對本國人民或締約國人民之應用前節所述各種傳播工具，本國政府決不因政治上的原因或個人的原因，或以種族、性別、文字、語言或宗教之不同，而予任何人民以差別待遇；

(三) 予本國人民及締約國人民以在本國境內或越過本國國界以合法之工具收聽或傳遞新聞及意見之自由，本國政府不加干涉；

(四) 對其他締約國人民，予以與本國人民同等之覓取新聞之自由；

(五) 對於締約國間以採訪相互間之新聞而傳達於公眾為職業之人民予以鼓勵，並予以便利，此等人民請求入境亦將予以便利。

二、一九四八年十二月十日聯合國大會通過的「世界人權宣言」第十九條：「凡人均得享有言論之自由，此項權利包括保持其主張不受干預之自由，並得採用任何工具，不受國境限制，尋求、接受暨給予報導與思想」。

三、一九六二年「國際新聞學會」(International Press Institute)在其發表的「最初十年」(The First Ten Years)一書中指出：新聞自由應包括(一)發行報紙之自由，(二)表示意見之自由，(三)接近消息之自由，(四)傳播消息之自由。(註五)

歸納上述，新聞自由應包含：（一）經營傳播事業（報刊、廣播電臺、電視臺等）的自由；（二）採訪消息之自由；（三）傳遞消息之自由；（四）發表意見之自由；（五）接受消息與意見的自由。

但是，這祇是民主人士（多半是英美新聞業者和學者）理想中的「新聞自由」。因為今日世界上還找不出一個國家在憲法中保障或實際上容許如此之多的新聞自由！即使英、美，亦復如此！（請參閱後述各章）

第三節 憲法與新聞自由有何關係？

近代各國憲政之發展，與「新聞自由」有密切之關係。二者交互影響，彼此充實。如果沒有新聞自由，則憲政失却針砭，難有今日之輝煌；如果沒有憲政，則新聞自由早受扼殺，遑論後來之發展。

但是，在今日各國憲法中，「新聞自由」一辭是極其少見的，極大多數國家憲法，祇有明文保障「言論自由」、「出版自由」、「意見自由」、「表達自由」……。所以，我們要了解某國憲法與新聞自由的關係，自可從「言論自由」、「出版自由」、「意見自由」、「表達自由」等

等有關新聞自由之規定來研討。

憲法與新聞自由有何關係？這個問題可分為兩部分來討論：

第一款 憲法對新聞自由應否予以明文保障？

有些學者認為：人民的自由權利是不宜逐一予以明文保障的。他們的理由是：人民的自由權利是天賦的，若由人爲的法律逐一加以規定，反而可能有害無益。（註九）

因此，英國及某些不列顛國協國家（如澳、紐等）便不在「制定法」中明文保障人民的基本自由權利，從而也沒有一項「制定法」來保障言論、出版或新聞自由！

這種見解，是否得當？且留到下述第二章第三節來討論。

第二款 憲法對新聞自由的保障應取何種方式？

今日世界上極大多數國家的憲法，都對人民的自由權利，予以明文保障，惟方式不同，大致可分二制：

一、直接保障制：在憲法上明文禁止立法機關制定限制或剝奪言論出版自由的法律。美國憲法便是一個典型的例子。美國憲法增修第一條明定：「國會不得制定建立宗教或禁止信教自由之

法律、限制言論或出版自由之法律……」。但實際上美國的新聞界並不因此而可以在言論出版方面不受法律的拘束。（請參閱第三章）

二、間接保障制：憲法祇承認人民在法律範圍內有言論出版自由。如日本舊憲法第二十九條規定：「日本臣民在法律範圍內有言論、著作、出版、集會與結社之自由」。

實際上，「直接保障制」與「間接保障制」之間是難以區分的。例如美國是採直接保障制的國家，可是今日仍有不少法律拘束着新聞自由（請參閱第三章）。再就我國而言，我國憲法對人民權利之保障，究屬何制，學者間意見即不一致。一派認為我憲法係採直接保障制（如謝瀛洲教授及劉慶瑞教授）；一派認為我憲法係採間接保障制（如呂光教授）；一派認為我憲法係兼採直接保障與間接保障二制（如管歐教授）。

依筆者管見：直接保障制與間接保障制，在原則上都以保障人民的自由權利為目標，實際上人民之新聞自由仍然不可能不受法律之約束，故其間已難劃分一條明確的界線來判斷何者為直接保障何者為間接保障。再各國憲法均為本國歷史之產物，即兩國同屬直接保障制或間接保障制，而其中仍存有相當之差異。故吾人在探討某國憲法與新聞自由之關係時，與其分析其屬直接保障制或間接保障制，毋寧就各國憲政發展沿革研討之，庶幾得以窺其全豹，從而認識其真正精神。

【本章註釋】

註一：「新聞自由」一詞，除了土耳其、查德等國新訂的憲法外，在一般國家憲法中是罕見的。本文所謂「有關新聞自由之規定」，大體上是指各國憲法中常見的「言論自由」、「出版自由」、「表達自由」、「意見自由」……而言。關於「新聞自由」一詞的涵義究竟如何，請參閱本章第二節。

註二：freedom of the press 通常係指「出版自由」而言。例如一七九一年美國增修憲法第一條中的“freedom of the press”即為「出版自由」。但其後由於報業發達而成為出版事業之主要部分，因此 the press 乃轉解為「新聞事業」、「新聞界」。從而也有人以 freedom of the press 作「新聞自由」解。美國芝加哥大學校長 R.M. Hutchins 所主持的「新聞自由委員會」，即將 freedom of the press 解釋為「新聞自由」。該委員會委員 W. E. Hocking 所著的“Freedom of the Press”一書，其所討論者即為「新聞自由」而非全盤的「出版自由」。我國學者亦有譯 freedom of the press 為「新聞自由」者。（請參閱政大新聞系出版「大眾傳播學術論集」第八頁及漆敬堯教授「現代新聞學」第六十一頁）

註三：見註一。

註四：例如蘇俄等共黨國家，即不認為英美學者所謂之「新聞自由」為真正的新聞自由。（

請參閱本書第六章）

註五：PI, The First Ten Years (Zurich: 1962) P. 18