

專題研究

解析「新聞自由」概念— 法律社會史的考掘

國家通訊傳播委員會擔任主任委員 石世豪*

◆ 目次 ◆

壹、概念源起

- 一、活字印刷與大眾傳播
- 二、箝制出版與立憲保障

貳、繼受演進

- 一、新媒體管制另闢蹊徑
 - 二、後進民主憲法曲折路
- 參、代結論

「新聞自由」一詞，在解嚴已近半個甲子的台灣，每當媒體或記者遭受外力干預、抨擊而感受威脅，或本身涉及誹謗、洩密而加害於人，因此成為「新聞」焦點之際，活躍於媒體的評論家、意見領袖固然朗朗上口，就連一般民眾也都耳濡目染，彷彿聽聞身邊此起彼落的流行詞彙，即使不求甚解也還依稀認得箇中意涵。然而，新聞自由卻也是道地飄洋過海而來的「舶來品」，在「原產地」耗時多年終於「熟成」，根據各地政治、經濟、社會及文化條件差異又發展出各具國別特色的「版本」，在「轉口」或「輸入」過程中常因包裝或保存方式改變而「原味盡失」，落地生根後更可能「水土不服」或「橘逾淮為枳」，出現名稱相仿但外觀走樣或甚至內涵變質的新詞或新解。無視此一法律概念所以生成演進的（歷史及當前）社會事實基礎，逕自望文生義或人云亦云，即使「雖不中亦不遠矣」，難免誤解其意涵、甚至超出其概念範疇或與其他概念混用，因而賦予其原本不存在的意義或用法，輕則「言者無心，聽者有意」，重則「變亂語言，分散地上」，斲喪此一概念原應發揮的溝通觀念、進而統合實踐行動等關鍵功能。

* 本文作者為德國漢堡大學法學博士，曾任國立政治大學新聞系教授，現任國立東華大學財經法律研究所教授，借調國家通訊傳播委員會擔任主任委員一職。



有鑑於此，本文捨棄法律釋義學註解外來概念的傳統取徑，改從法律社會史的角度切入，為在地讀者考掘新聞自由概念的源起及繼受轉化歷程，再比較後近民主憲法繼受轉化的迂迴路徑，並以當前「新聞自由」的相關國際評比及展望，代替本文結論。

壹、概念源起

新聞自由意指「新聞」不受外力干預的「自由」，然而，什麼是「新聞」？其「自由」內涵為何？誰又可以對誰主張新聞自由？新聞自由遭威脅或被侵害，其保障或保護方式又如何？以上問題，單憑字面臆測或藉由文義解釋，似乎難以窺見其全貌。

將「新聞」從來源處輾轉摘錄、整理後傳送給人們的大眾化載具，已經從15世紀時的商展實錄，經歷17世紀以降的週報、半週報、日報等印刷媒體定期刊載形式，再演進為20世紀時影響深遠的電影、廣播、電視等電子媒體即時播出形式，本（21）世紀又加入部落格（blog）及各類社群媒體（social media）等不定時更新的網際網路形式。就此，中文所稱「新聞」，既可能是各則新聞的報導內容（相當於英文news），也可能涉及刊登、播出或更新眾多報導內容的新聞媒體（相當於英文news media，通常是公司等事業組織）及其營業活動，更可能特別側重從事各則新聞報導採訪、寫作、攝影、編輯與播報的記者（相當於英文journalist）或其他媒體工作者（媒體事業內部聘雇人員或自由工作者freelancer）及其職業或專業活動（相當於英文journalism）。至於統合上述全部新聞相關概念的新聞界或輿論（the press），則是個集合名詞，泛指報紙、雜誌、傳單、海報等印刷品、廣播電視等電子媒體（及／）或新興網路媒體等技術形式（印刷紙張及電磁訊號等傳播載體），以及，運用上述技術形式向大眾傳播的報導與評論內容，更延伸至以此為其營業活動的事業組織及其負責人、記者及其他媒體工作者等相關主體。

從法律社會史的角度看來，第一份明文保障「新聞自由」的（有效）憲法文件—美國憲法第1增修條文（First Amendment）—中，與「言論（speech）」並列其自由不受國會立法侵犯的「the press」一詞，即指上述集合名詞所涵蓋的新聞界及輿論而言；以美國立憲及增訂權利章典（Bill of Rights）時的器物文明歷史背景看來，美國建國先賢（founding fathers）透過該條文字所表述的「the press」，應該是指報紙、雜誌、傳單、海報等印刷品，以及，運用上述印刷品向大眾傳播的報導與評論內容，再延伸至出版事業組織及其負責人、記者、寫手、印刷匠師等印務人員，甚至包括投書讀者在內等主體的選材、定調、雇員、委託、經營、管理、採訪、寫作、插畫、編輯、廣

告、製版、壓印、裝運、遞送、兜售等出版及報業內部及外部活動而言。因此，首先出現在18世紀末美國憲法第1增修條文中的「freedom of the press」一詞，乃是建國先賢有鑑於活字印刷術開展近代大眾傳播新局勢後，統治者企圖箝制出版事業藉以擺脫公眾監督及輿論批評，採取各種專擅恣意的禁止、檢查、干預及處罰措施加以打壓；當民主革命成功進而締造共和體制之初，特別將出版及報業自由與言論自由並列，明文禁止國會立法侵犯。本文以下，分別從活字印刷術促成近代出版業及報業興起、舊勢力試圖箝制而民主革命之後立憲加以保障等面向，勾勒新聞自由概念形成初期的法律社會史演進歷程，藉此考掘新聞自由於其源起時的概念內涵，及其倡議者所借以致意的集體生活價值與相應的法律制度藍圖：

一、活字印刷與大眾傳播

人們觀察、傳聞近期發生的事件並加以記述或評論，再透過當時流通載具寄送予對於其內容感興趣者的「新聞」活動，早在各地文明的上古時期就已經零星出現；例如，中國自漢代以下從朝廷內外至各郡縣間用以傳抄詔敕、奏議及任免等重要官場消息的「邸報」，就是一例¹。然而，這類通行於官吏或當時少數知識分子之間的小眾傳播活動²，尚不足以發揮改變甚至扭轉政治社會結構的深遠影響力。直到15世紀中葉，邁因茲（Mainz）與史特拉斯堡（Strasbourg）一帶的萊茵河谷地及其水陸運輸網所及的紐倫堡（Nürnberg）、海德堡（Heidelberg）、科隆（Cologne）、埃爾福特（Erfurt）等地，舉凡供應印刷所需重要原料的造紙業、對印刷書籍需求殷切的大學等物質條件皆臻於成熟，世居當地的古騰堡（J. G. gen. Gutenberg）幾經實驗後所發明的活字印刷術，由此地區向四方輻射而出；當15世紀尚未告終之前，就已經流傳到幾乎整個歐洲基督教世界³。從此，活字印刷鋪超越耗費人力至鉅的傳統手抄作坊，大幅提高文本複製效率，在百年內就提供散布宗教、科學、政治、社會及藝文各方面新觀念所需要的大量複製文本，伴隨當時方興未艾的宗教改革、都市化及中產階級崛起等現代化驅動力，徹底改變歐洲人文風貌⁴。

1 其名稱於歷代間又有「宮門鈔」、「邸吏狀報」等變化，發行方式也從個別傳抄到專人編纂、付梓（刻版印刷）不斷演進，傳播管道則有官府間的驛遞（步遞、馬遞、急腳遞、水運遞）及擺鋪、容任私人銷售等不同形態。

2 在中古歐洲各國，封建諸侯及富商巨室也在政經重鎮派駐親信，藉此打探、收集各類外交或軍事、貿易相關訊息，定期或不定期以書信向本國彙報。

3 關於古騰堡發明印刷術的物質文明背景及其後技術擴散過程，參閱：石世豪（2013）：《重訪新聞自由：概念及其源起》，元照出版，頁127以下。

4 值得注意者，除了眾所周知的（拉丁文）聖經之外，早期印刷書中的文法書及百科全書等類工具書也很暢銷，對於識讀人口的擴大極有助益；相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁155-170；並請參閱：E. L. Einstein (2009): *The Printing Press as an Agent of Change, complete in one volume*, 14th printing, pp. 378-403。



就在基督新舊教對立衝突以迄卅年戰爭（der Dreißigjährige Krieg）爆發前夕，信仰及外交、政治、軍事等原本僅是主教或領主等「小眾」關注的複雜議題，卻因其「新」近變化隨時都可能直接衝擊商賈及庶民日常生活，人們對於「新聞」的需求益發渴切，順勢塑造出第一代報業雛形：結合印刷商與書商既有的（活字印刷）技術及設備、資本及（預訂或現貨銷售）通路，快速大量複製摘錄自其他「消息來源」或彙整各地特派員所傳述的「新聞」內容⁵。而在印刷書興起後逐漸成為書展（Buchmesse）重鎮的法蘭克福（Frankfurt a. M.），到了16世紀中葉時參展書商編纂圖書目錄已成慣例；1583年法蘭克福秋季書展期間，政論家艾沁（Michael von Aitzing）向參展人們兜售其所編纂的一份印刷小冊《歷史記實（Relatio Historica）》，內容主要是報導及評論1580年以來低地國近況，從此每半年在法蘭克福書展期間出版續集，成為歐洲大陸上第一份以「新聞」為主要內容的定期刊物：商展實錄（Messerelation）。進入17世紀初，史特拉斯堡及沃芬布郁特（Wolfenbüttel）等地印刷商為擴張業務範疇，又先後將每年僅出刊2至3次的「實錄（Relation）」、「傳信（Aviso）」等不同形式的手抄本或木刻版印刷品，改以活字印刷形態提高發行頻率、提升報導及評論內容的時效性並且大量複製，終於展現出第一份如今世人所熟知的「報紙」形貌⁶。

另一類整合既有政治及經濟資源以回應各界殷切需求的早期報業興起形態，主要是透過郵務系統由報業特派員回傳「新聞」並寄送刊物予各地訂戶：當16世紀與17世紀之交郵務系統開放一般民眾利用之後，報業隨後也在重要郵路所經過的城鎮如雨後春筍般興起；馮·登·比爾登（Johann von den Birghden）重建並擴充塔西斯家族（de Tassis）經歷代神聖羅馬帝國皇帝敕頒特許狀的郵路並擔任法蘭克福郵政局長，將各地

5 基督新教傳道者陸續以民族語言翻譯並大量印製聖經，在16世紀前半葉形成另一波出版風潮；其後，宗教改革與反改革勢力爭相編寫、印製講究時效的宣傳小冊（pamphlet）、傳單（Flugschrift，飛字本）或快報（Flugblatt）相互攻防，成為活字印刷舖的一項重要收入來源。另一方面，自中古以來跨國商號隨同貨物寄送、用以交換情報的「商業書信（Kaufmannsbriefe）」，例如：來自奧格斯堡（Augsburg）的富格爾家族（Fugger），就透過分駐各城鎮的家族成員、分店雇員、當地代理商所形成的資訊網絡，以手寫新聞信（geschriebene Zeitung）的形式彙整各地「新聞」；當國際局勢與商情瞬息萬變時，出版商也將此類手寫新聞信製版大量印刷以拓展業務，出現傳錄後世至今仍留存的1568至1604年間「富格爾報（Fugger Zeitung）」。此外，也有出版商仿照「新聞信」形態接受訂戶委託，透過派駐於各重要「消息來源」所在地的通訊員（Korrespondenten），以書信回報各地「新聞」加以彙整編印為「報紙」。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁170-178。

6 所謂「記實」所摘錄者雖已是過去數年間的「歷史」，由於中古歐洲邦國林立、往來交通不若今日便捷，加以通訊方式主要仍仰賴人際傳播，對於未曾親訪親見的大多數讀者，尚屬「近聞」而頗有資訊價值；英文所謂「新聞記者（Journalist）」，字面下也包含這層「（最近發生的歷史）記實」的意涵。史特拉斯堡印刷商克羅魯斯（Johann Carolus）於1605年起發行每週出刊的《各方要務實錄（Relation aller Fürnemmen und gedenckwürdigen Historien）》其德文名稱後段（「值得省思之歷史」）即指此類「（最近發生的）歷史」而言，雖然，他曾試圖向史特拉斯堡市諮議會申請獨家經營「每週實錄」的特許權而未果，但也在當地官方的默許下未受到檢查制度干擾。沃芬布郁特印刷商馮·若涅（Julius von Söhne）繼而於1609年初發行《傳信：實錄或報導（Avisa Relation oder Zeitung）》，摘錄當地領主布倫瑞克（Braunschweig）公爵派駐維也納、羅馬、安特衛普、科隆等城市人員所回報資訊。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁179-183。

郵政局長與信差所交換的情報加以彙整，超越原本以少數手抄本寄送客戶的郵路新聞形式，改以活字版大量印刷俾利一般民眾訂閱；此後，萊比錫、瑞典、荷蘭等地繼起辦報者也規模粗具，甚至發展為迄至現代依舊持續發行的悠久報業⁷。

活字印刷術及報業稍晚跨海傳入英倫三島，隨後再向英屬北美殖民地擴散的歷史過程，大致也與上述歐洲大陸上的早期報業史若合符節。第1部在英國本土印製圖書的活字印刷機，於1476年由卡克斯頓（William Caxton）架設於西敏市（Westminster），以喬叟（Geoffrey Chaucer）名著《坎特伯里故事集（The Canterbury Tales）》開啟英國的活字印刷史；其後，除了題獻王室貴族的精裝圖書之外，主題廣泛而通俗的拉丁文文法書、宗教用書、羅曼史小說、詩集到童書、家事及牧業指南等應用類圖書陸續出現。北美殖民地上的第1部活字印刷機，則在1638年設置於與波士頓（Boston）隔著查爾斯河（Charles River）對望的劍橋區，與各地陸續新增的活字印刷機同樣從聖詠集、聖經開始，轉向種類愈來愈多樣化的通俗文本及官方文件、表格，印刷舖也從幾近獨占轉而彼此競爭⁸。

至於報紙，英國第1份定期出刊的報紙《牛津官報（Oxford Gazette）》，於1665年倫敦爆發黑死病傳染之後隨王室遠避於牛津發行，透過郵遞活字印刷報紙，替逃離倫敦的貴族及富豪提供各地最近消息；該報在1666年初隨英王重回倫敦，自當年2月5日發行的第24期起改稱《倫敦官報（London Gazette）》正式成為英國首都第1份報紙⁹。

7 馮·登·比爾登於1615年間所創辦的「報紙」起初並無刊頭名稱，到了1628年間才冠上《每週郵報（Ordentliche Wochentliche Postzeitung）》的刊頭名稱；該報後由他人接手繼續發行，迄至1866年7月17日遭入侵的普魯士軍隊查禁方告終止。另一份於1645年間興起背景類似的瑞典官方《郵務時報（Ordinari Post Tijdender）》，於1821年與《內政時報（Inrikes Tidningar）》整併後改名《內政郵報（Post- och Inrikes Tidningar）》持續發行迄今，成為歷史最悠久的歐洲報紙。至於1643年出現於萊比錫的《週報（Wöchentliche Zeitung）》，以每週4期的高頻率密集出刊；自1650年更名為《近聞報（Einkommende Zeitungen）》，更以每週6期的出刊頻率，成為歐洲第1份日報。荷蘭報業更勇於引領風潮、創造典範，例如：范·希爾騰（Caspar van Hilten）自1618年起於阿姆斯特丹發行的《義大利及德意志等地時論報（Courante uyt Italien, Duytslandt, &c.）》，首創歐陸、英國及北美殖民地報紙標準印製格式：全開紙對摺為4頁，兩欄式排版；該報自1619年起標示出版資料、自1620年起改為雙面印刷，皆成為後世報紙「標準」格式。此外，自1656年起，荷蘭西部大城哈倫（Haarlem）出現一份名為《歐羅巴每週時論報（Weeckelycke Courante van Europa）》的週報，其後幾經改名、整併，以《哈倫日報（Haarlems Dagblad）》之名持續發行至現代。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁183-186。

8 相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁108-121。

9 《牛津官報》及其更名後的《倫敦官報》是一份僅透過郵遞系統供應少數訂戶，既未於市面上公開銷售也不刊登廣告的半週報（semi-weekly）；該報雖然在形式上具備報導文類（genre）、以具有新聞價值的時事為主要內容、定期出刊等近似現代報紙的外觀，嚴格而言，並非以一般大眾為發行對象，其流通方式及傳播功能卻更接近歷史悠久的新聞信傳統，屬於貴族、官員及富有人士獲取情報的私人資訊通路之一。這種承襲自16世紀中葉威尼斯城邦的官報形式，除了運用活字印刷技術擴大流通範圍、確保每份官報內容與原版完全相同之外，又進一步利用活字印刷技術大量複製相同內容的特性，在官方正式公告的功能之中隱含政治宣傳目的。該報另一項成為後來大英帝國內報紙普遍仿效的報業風格，則是報導內容不以一般讀者的通俗需求為訴求重點而集中於外國新聞，至於在地新聞則殘缺不全且僅刊登官方聲明或透露政府已準備公布者。外國新聞儘管質量並不充分，關於境外戰爭的報導大體上仍屬及時而可靠，足夠讓倫敦商旅獲知海運航路安全是否遭受威脅。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁94-97。



隨後十餘年間該報獨占報業市場，到了宗教信仰與王位繼承問題相互糾葛的1670年代末期開始變化，倫敦陸續出現未經許可逕行發刊的民間新聞刊物，隨著政爭愈演愈烈，倫敦報業轉向黨同伐異的在地政論發展主軸愈發明顯。後來避居波士頓的書商哈里斯，也在1679年6月發行以倫敦當地新聞為主要內容的反天主教報紙《在地情報：城鄉新聞（Domestick Intelligence: Or News both from City and Country）》，並且很快就出現競爭對手。民間私營報業雖然幾經官方取締而暫告沉寂，1695年出版法未獲國會批准延長而失效之後，隨即如勁草般春風吹又生¹⁰。

遠在大西洋對岸的北美殖民地，則於1704年出現第1份仿照《倫敦官報》體例定期出刊的報紙《波士頓新聞信（Boston Newsletter）》，其發行人是波士頓郵政局長坎貝爾（John Campbell）¹¹。氏與其歐陸同業前1世紀跨足報業時類似，兼收郵務系統內部交換訊息、自行派送訂戶等便利；此外，坎貝爾更另闢刊登廣告業務以增加收入，奠立北美往後數世紀商業報紙及主流大眾媒體（mass media）立基於多樣化財源的複合經營形態；其繼任者布魯克（William Brooker）曾試圖仿照坎貝爾前例兼辦《波士頓新聞信》，後者卻將該報視為個人事業拒絕讓渡。布魯克於是找來新近在附近開印刷舖的詹姆士·富蘭克林（James Franklin），為其印製另一份報紙《波士頓官報（Boston Gazette）》，北美殖民地報業也從此邁入相互競爭的全新發展階段¹²。

正當活字印刷術在歐陸及英、美等地分布漸廣，觸發及助長文藝復興、宗教改革及科學革命3大現代化浪潮之際，其載具一書籍與出刊週期較短、更即時回應讀者資訊需求或為直接訴求讀者支持而印製的報紙及宣傳品一的出版事業，也因業務興隆而吸引、聚集、組合進而形塑一批世俗知識份子，或者與技藝嫻熟的印刷匠師合作，甚至親自學習活字印刷技藝成為印刷舖經營者，再借助書商、郵政主管歷來所掌握的資本、人際網路及遞送通路，從設定論述立場、聯絡特派人員、挑選內容題材、招募寫

10 除了汗穢同業競爭對手的惡意仿作之外，多份宣傳各自所擁護政治立場或抨擊敵對政治勢力的未經許可報紙，也在這波政治鬥爭浪潮中快速竄起、旋即消失無蹤，其中大多數由支持輝格派（Whigs）的印刷商或書商發行。早在出版法失效之前，支持朝野不同黨派的各家報紙之所以無視於國王禁令，未經官方許可即紛紛出版立場鮮明的政論型報紙，一方面固然導因於自從1680年查爾斯二世（James II）第4次召集國會起，輝格派就以絕對優勢掌控下議院，並且透過國會極力庇護哈里斯等親輝格派的出版商不受迫害，甚至破例在1680年10月30日簽約授權被托利派（Tories）視為煽動言論來源的法蘭西斯·史密斯（Francis Smith），每天印行國會表決與決議紀錄。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁98-108。

11 這份號稱「由當局所出版」的報紙，雖然身兼該報編輯的坎貝爾確實以郵政局長身分從殖民地政府領取薪酬，報導內容也極力配合殖民地政府宣導政令，實際上既不是由殖民地政府所贊助設立，也不是官方所認許的正式消息發送管道。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁67-72。

12 詹姆士之弟班傑明·富蘭克林（Benjamin Franklin）即美國建國先賢之一，著名的科學家、政治家及報人，曾積極參與北美殖民地多份報紙創刊及發行等工作；相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁73-90。

手畫師、蒐集紙張油墨、設置機具作坊，到編輯排版校對、雇工印製裝訂、郵遞寄售刊物、宣傳促銷報份，初期以較為素樸的事業組織形態從事營利活動，直接或間接參與促成政治及社會變革的一次又一次公眾資訊流通與輿論交鋒，率先形塑第一代出版商及報人典範¹³。

從更宏觀的社會—經濟框架來看：活字印刷術出現於手抄書極盛時期，印刷商只能自謀財源、將本求利，在羅馬教廷、貴族宮廷、大學、修道院等既有圖書製作與流通網路外另覓生機。書商、印刷商一方面利用活字印刷術大幅降低圖書單價，又改良鑄模、字型與版型讓印刷書更容易閱讀及攜帶，更積極尋覓通俗材料藉以吸引更多潛在買家；另一方面，印刷舖從雇工、備料、選材一直到售出、交貨、取款，成本回收時程長又須承擔破損、遺失、滯銷等風險，需要更大的市場來分散風險、提高利潤，因而既仰賴資本投入又對於市場通路極為敏感。此外，宗教改革運動不但造成教會分裂、邦國林立，不同陣營間相互攻訐、對抗傾軋，提供「媒體對立擴張（antagonistic expansion of a medium）」所需動能；至於大批宗教難民跨境遷徙，從壓迫者統治地區外移卻在收容之地造鎮，隨之而來的跨國圖書貿易及越境銷售「新聞」、散發傳單等更講究時效的大眾傳播活動，更打造阿姆斯特丹等管制較為鬆散的城市成為出版業及報業國際大都會。而17世紀結合活字印刷術與手寫新聞信、郵遞系統等傳統行業的新興報業，恰能降低印刷商對資本投入的倚賴、透過相互抄用新聞減少選材成本，並且滿足伴隨城市經濟與區域貿易而不斷升高的資訊需求¹⁴。

13 早在馬丁·路德（Martin Luther）提出《95條論綱》之前，各大修道院及大學圖書館在飽讀群經的出版商以其所編纂圖書目錄推薦下，典藏豐富的各類印刷出版品供來客檢閱，一方面擴大識字人口，另一方面也替後來愈演愈烈的教義辯論紮根；及至印刷舖轉而大量印製新舊教間相互攻訐辯駁的短篇專論、傳單、海報、宣傳小冊，公眾知悉、關心進而參與政治及社會變革的大眾傳播環境，大致已然成形。除了宗教改革家善用印刷媒體宣傳新教教義之外，人文學者如伊拉斯謨斯（Erasmus），透過與出版商合作而從更廣大的讀者群有效取得寫作酬勞，從此得以擺脫屈從於貴族或教會換取恩蔭贊助的命運，甚至轉而利用其高知名度向讀者宣揚個人理念。至於加速科學新知散布並聯結研究社群藉此交換資訊的專業期刊，則是自15世紀以降催化科學革命的關鍵因素。相關說明，參閱：Einstein, *ibid.*, pp. 367-403。活字印刷術發明以前，為眾人複製文本的「媒體」工作者形象，仍是自求救贖而勉力抄寫經書的無名修道士；時至活字印刷術發明百餘年後，已經轉變為以營利為導向的專業印刷商兼報紙發行人富蘭克林。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁73-90，頁186-188。

14 雖然活字印刷術發明於15世紀中葉，對於歐洲政治、經濟、社會及文化各方面的重大影響，卻遲至報業出現後的17世紀以後才較為顯著，主要受限於識字人口少且人民平均收入低，多數人既無能力閱讀也無法負擔；此外，圖書運輸及商情互通的條件不良，導致分配及銷售成本高昂，也阻礙圖書市場有效拓展。當歐陸及英國郵遞網路在17世紀漸次擴充並開放民眾付費使用，宗教改革家積極推廣教育以增加讀本經信眾，而新舊教之間愈演愈烈的宣傳競爭更需要大量複製文本以為支應，儘管活字印刷術與印刷機本身並未明顯進步，大眾傳播茁壯成形的各項外在條件卻已臻成熟。相關說明，參閱：P. Starr (2004): *The Creation of the Media: Political Origins of Modern Communications*, pp. 23-33。



二、箝制出版與立憲保障

當書商、印刷舖、報社等出版事業組織逐漸蛻變成形，為追尋極大化利益而大量複製各類出版品如翻譯聖經、政治或宗教文宣、科學期刊、報紙等源源不絕流入第三階級（市民）之間，宗教改革家、科學家及政論家的啟蒙思想藉此廣泛散布進而催化政治及社會變革時，原本掌控手抄本製作及其流通的第一階級（教士）及第二階級（貴族）於是加強管制印刷舖、審查圖書內容，天主教廷甚至刊登禁書目錄試圖阻絕特定出版品，使印刷出版業及報業自始就與同時興起的各類近代產業明顯有別。然而，當時政治上邦國林立、各地管制不同、信仰新舊有別的中古歐洲，印刷匠師、書商、報紙發行人紛紛趨吉避凶、輾轉擇地開業；尤其，遭天主教廷列為禁書者形同「免費宣傳」往往成為暢銷商品，讓開業在管制較為鬆散—因此相對自由—地區的書商及印刷舖利用此種管制落差所形成「利基」大量走私出口獲利¹⁵。而各地封建領主的宗教立場及其管制出版事業的寬嚴程度明顯不同，讓17世紀興起的報業一如圖書印刷業朝向雙元發展：國內市場與跨境貿易¹⁶。

相較於天主教廷及個別封建領主在歐陸針對圖書出版所採取的零星、鬆散管制措施，英國都鐸王朝對於圖書及報紙等印刷品的選材、印製、發行及流通，則從長年鎮壓、追懲、箝制及攏絡經驗中，陸續建構更為細膩而嚴密的監控機制。在活字印刷術萌芽之初，歷代英格蘭國王大致上相當禮遇印刷匠師，也鼓勵海外印刷品進口英國。到了宗教改革前期，亨利八世（Henry VIII）由天主教廷授予護教者（Fidei Defensor）封號時，此一政策發生重大轉變：英國神職人員首先響應教宗利奧十世（Leo X）對馬丁·路德著作所下禁令，在1521年5月間於倫敦聖保羅大教堂前公開焚毀馬丁·路德著作；倫敦主教譚思托爾（Cuthbert Tunstall）繼而多次召集教區內印刷商，昭告所有宗教及世俗圖書皆須經由倫敦主教或坎特伯里大主教（Archbishop of Canterbury）審查

15 活字印刷相關產業在歐洲及英國各城鎮中陸續發展，整體而言，基督新教勢力相較天主教廷其管制態度明顯較為寬容，宗教改革家甚至有鼓勵印刷舖印製反教宗言論者；因此，在基督新教勢力支配下的市鎮即使人口較少，也常有印刷匠師前往開業，間接造成文藝復興「北移」及低地國一帶發展成為新興出版重鎮等啟蒙時期之初重大地理政治轉變。相關說明，參閱：Einstein, *ibid.*, pp. 403-421。此後的報業發展也出現類似一向低度管制（相對自由）地區—遷徙現象，例如：倫敦街頭於1620年間出現的第一份英文報紙，來自英吉利海峽對岸的阿姆斯特丹印刷舖；波旁王朝統治下的法國也有不少讀者不滿於《法蘭西官報（Gazette de France）》聚焦宮廷風格，轉而向布魯塞爾、來登及亞維儂等地報社訂閱較為通俗務實的法文報紙。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁73-90，頁184-185，頁294-295。

16 以聖經等宗教用書及人文著作為主的圖書貿易，大致可以語言版本區分為跨境的拉丁文版（其後轉為法文版）市場，以及，當地民族語言版本（德文、英文等）的國內市場，兩者形成圖書出版業的區域「中心—邊陲」關係。報業興起後，由於其內容（新聞）更貼近時事、政治敏感度更高，各地既得利益者莫不視為對「傳統」的潛在威脅，封建領主也普遍施以嚴格管制或介入「官報」發行，以致「在地」報紙內容大多以「國際」新聞或無涉政治的軼聞趣事為主，至於讀者關注的「在地」政治新聞則轉由走私入境的「國際」報紙提供。相關說明，參閱：Starr, *ibid.*, 26-33。

許可之後始得合法出版。亨利八世則遲至1529年初，才正式頒布第一道包含禁書目錄的國王敕令；自此以後，教會神職人員有權逮捕擁有禁書目錄所載圖書的嫌疑犯並加以審訊，政府執法人員皆奉命協助教會神職人員搜捕人犯；不過，亨利八世並非無條件支持羅馬天主教廷掃蕩異端出版品，一則誹謗國王及其大臣的作品一併納入查禁範圍，再則教會必須支付政府執法人員相關費用，而違法者所繳納的罰款也須全部撥付至政府公庫。同年，亨利八世又交付國會確認一項敕令：外國印刷匠師不得新開印刷舖，也不得雇用兩名以上外國人，但得收留本國學徒¹⁷。

從16世紀後半至17世紀之間，歐洲各地先後成立圖書出版同業公會。當行業內的法律訟爭日益增加，尤其，當時歐洲時而動盪的宗教及政治環境與經濟不景氣影響所及，往往導致印刷及出版市場萎縮、旅行匠師及技術工人失業，而盜版與各類商業糾紛隨之層出不窮，主導同業公會的主持匠師（masters）處理同行間的糾紛之際，也轉而訴求當地政府介入限制新進業者入行，甚至要求官方承認其代表同業參與政治事務的正式法律地位。各國政府為有效掌握印刷及出版產業活動並監控圖書內容，也樂於接納這類在政治上更易於管制的同業公會。於是，在歐洲各大城市中由印刷商及書商所組成的圖書出版同業公會，紛紛取得特許狀轉型為官方正式認可的「協會（Company）」，政府則授權其負責人及執事人員協助管制行業內大小事務。而在1557年5月4日由瑪麗一世（Mary I）正式授予王室特許狀的「圖書出版同業協會（Worshipful Company of Stationers）」，及至伊莉莎白一世（Elisabeth I）時期甚至成為官方檢查制度的實際執行者，致力於打擊未經倫敦主教或坎特伯里大主教許可的私印圖書，藉此維護高階會員印刷「經許可」版本的壟斷權益¹⁸。

17 都鐸王朝的開創者亨利七世（Henry VII）以贊助出版業而聞名，任內先後任命王室圖書供應商及王室印刷商；其後民間印刷商也樂於在圖書內頁印上「經國王授予（出版）特權（cum privilegio a rege）」字樣；都鐸王朝初期與英國境內出版及印刷業之間的統治與從屬關係，明顯以較為和緩的互利共生形式浮現。此外，英格蘭國王理查三世（Richard III）在1484年間所確立的鼓勵海外印刷品進口英國政策，到了1534年間亨利八世頒布「保護本土印刷商法案（Act to protect native printers）」時遭推翻；該法案規定在外國裝訂的圖書不得於英國境內銷售，任何人皆不得向外國人購買自海外進口的零售圖書，任何利用該法趁機抬高圖書售價的印刷商或書商都將受到制裁。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁197-200。

18 威尼斯城邦早在1548年就授予圖書出版同業協會特許狀，巴黎的圖書出版同業協會則在1570年正式成立；而與歐陸一海之隔、當時在都鐸王朝統治下的英國，則在1557年授予圖書出版同業協會王室特許狀。由於「圖書出版同業協會」章程嚴格規範新進業者入行門檻，既有印刷業者一方面藉此協助政府限制合法印刷商數量，也因此間接取得壟斷印刷市場的支配力量。另一方面，「圖書出版同業協會」將會員資格區分為多階層的內部組織架構，又進一步確保掌控會務的高階會員得以確保本身壟斷利益，順理成章設法防堵他人取而代之。伊莉莎白一世時期，「圖書出版同業協會」甚至獲得授權，搜索印刷舖以外木桶、箱籃或任何可能夾藏圖書的進口貨物。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁196-197，頁207-213。



另一項「惡名遠播」的英國出版管制代表機構，則是轉化自亨利七世為審訊「薔薇戰爭」時期敵對勢力間各類民、刑事案件而設立的「星室法院（Court of Star Chamber）」¹⁹。亨利八世以降的都鐸王室透過樞密院頒布敕令並由其下所轄「星室法院」審判個案，一方面聯結「圖書出版同業協會」的特許壟斷架構，藉以貫徹王室管制出版事業的政治意志；另一方面，樞密院又積極介入調查煽動叛亂活動，將誹謗王室及褻瀆宗教的嫌犯移送「星室法院」加以審判定罪，兼納事前審查與事後追懲兩套內容監控機制彼此相互為用²⁰。此外，英國政府自都鐸王朝以降多次要求印刷商繳交高額保證金，藉以具結切實遵守管制法令，並擔保其觸犯煽動誹謗罪或褻瀆宗教罪時所應課徵的罰金²¹。至於印花稅間接限制政治資訊及輿論流通的效果則與擔保金類似，主要是透過額外徵收從量稅金、大幅提高經營成本的方式，壓抑私人從事印刷業或報業以獲取利潤的經濟動機，或藉此剔除資力較弱及別無贊助財源者²²。這項在英國本土有效壓抑報業成長的從量稅制，在喬治三世（George III of the United Kingdom）時期移植

- 19 「星室法院」設於西敏宮（Palace of Westminster）內一間天花板飾以夜晚星空的房間（Sterred Chambre）內，召集部分樞密院成員及習慣法法官所組成的特別法庭（tribunal）；「星室法院」既無陪審，不服其判決者也無上訴管道，該院更可以超越成文法或習慣法範疇直接援用衡平法理，後世普遍批評其審判專擅恣意且極易淪為鎮壓反對勢力的工具，明顯悖離設立此一特殊法庭以追求戰亂時期實質正義的制度初衷。
- 20 自1540年代初期以降，樞密院內所留存的審訊紀錄中開始出現印刷商涉及「煽動文字」、「不當文字」、「失禮文字」或「邪惡意見」相關案件。雖然都鐸王朝時期王室多次以叛國名義逮捕及審訊異議人士，在原本就以平亂綏靖為其設立宗旨的星室法院中畢竟有例可循；然而，斯圖亞特王朝時期的英格蘭境內輿論遠比前朝活躍，而國王也曾讓印刷商出版本身著作試圖取信於民，動輒以叛國罪名對異議人士施以極刑未免小題大作。就此，星室法院於是從既有法典及習慣法中尋找法源，從此確立影響後世極為深遠的「煽動誹謗罪（seditious libel）」規範原則。其支柱之一，是一項早在1275年西敏宮法（Statute of Westminster）中就已經出現的「誹謗大人罪（Scandalum Magnatum）」規定；其條文禁止「傳述或出版不實新聞或故事，導致國王與其人民，或國內貴胄人士之間，因此失和或導致歧見與流言蔓生」。依此罪名起訴他人尚須向法院主張並證明被告所述「不實」，而藉由審訊散布不實「新聞或故事」的被告也可以溯源追查「捏造者（inventor）」。在司法審判實務上，法院接受「誹謗大人罪」被告以所述為真實提出抗辯而免除其罪；因此，「國內貴胄人士」逐漸停止引用上述源自於中古時期的成文法典規定，轉而求助於「煽動誹謗罪」支柱之二——原本僅適用於平民名譽受損案件的一習慣法上「誹謗罪（Famosus libellus）」判例。至於箝制出版業的歷代王室敕令，除了亨利八世及其子艾德華六世（Edward VI）任內陸續頒布多項管制印刷舖、彈壓流言的禁令之外，最著名者應屬伊莉莎白一世任內頒布的「1586年星室法院命令（Star Chamber Decree of 1586）」，以印刷商皆須入會並登記印刷機數量、限制印刷舖設置地點、限制學徒人數，授權「圖書出版同業協會」執事搜索及扣押違法印刷者及未登記的印刷機等管制措施，嚴密監控出版事業及其活動。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁212-236，頁241-247，頁253-257。
- 21 此項出版管制措施，直到19世紀時國會仍然沿用於報業及出版業，相關說明，參閱：Starr, *ibid.*, p. 91；並請比較：石世豪（2013），前揭書，頁203。
- 22 英國安女王（Anne, Queen of Great Britain）曾在1702年3月26日頒布敕令援引中古時期法律，命令「不實新聞或此類圖書應停止印刷」，在欠缺其他出版管制法律撐持之下成效有限；其後女王又分別在1704年2月24日、同年5月25日、1705年12月20日及1714年3月15日多次頒布類似王室敕令。在1712年間，國會終於在女王多次咨請制定相關法律後提出法案，但縮小管制範圍至印刷機及學徒登記、在印刷品上載明印刷商及作者姓名的出版檢查法修正案則停在二讀程序，取而代之的則是將1710年稅收法（revenue act of 1710）首次對年鑑及年曆等印刷品所開徵的從量稅「印花稅（stamp tax）」擴充至報紙、宣傳小冊及廣告，成為英國政府藉以控制報業的新工具。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁275-278；英國國會隨後多次提高稅額，在18世紀末時已將單份報紙零售價格推高到接近受薪階級1日工資，致使報紙發行量未能隨其需求大量增加，公共事務依舊僅保留予上流社會與聞，參閱：Starr, *ibid.*, pp. 38-39。

到北美殖民地，卻遭遇到空前的反彈聲浪，更種下將來引爆獨立戰爭的革命種子²³，也造就認同愛國主義進而鼓吹革命思想的跨殖民地報業聯盟；當北美殖民地報業愈來愈認同反抗英國的愛國主義主張與其利益一致，愛國主義領導者也就愈來愈認同當地報業是為其自由思想發聲的喉舌²⁴。

在北美殖民地獨立革命期間，意見領袖積極論政、民眾關注時事輿情的公共領域也隨之擴張，而當地出版業及報業又與愛國主義者進一步密切互動，關於獨立建國構想及暴君放伐論等艱深繁難的政治主張則以通俗文字直接訴求一般民眾，例如：湯瑪斯·潘恩（Thomas Paine）所著《常民見識（Common Sense）》，就在革命戰爭爆發前夕暢銷十萬冊以上，各家報紙上也不斷出現此書廣告或刊登其內文摘要，透過獨立革命脫離英國再由13殖民地共同建立一個全新共和國的想法因而逐漸成為「常識」。就連批評此書有關政府組織論述「一團混亂」的亞當斯（John Adams），也稱讚此書對美國獨立革命留下不可磨滅的宏大影響：「倘若沒有《常民見識》作者手中這隻筆，華盛頓舉起的那把劍將會徒勞無功（Without the pen of the author of 'Common Sense', the sword of Washington would have been raised in vain.）」²⁵。當然，喚起民眾起而動員的

23 英國政府在「七年戰爭（Seven Years' War）」結束之後決定在北美殖民地常駐萬名正規軍，隨後並在1764年間宣布即將立法在北美殖民地開徵印花稅以支應軍需。由於國會不顧北美殖民地官民聞訊後不斷請願反對，逕自在1765年3月22日通過「1765年印花稅法（Stamp Act 1765）」，除了針對在北美殖民地發行的報紙、宣傳小冊及廣告開徵類似英國本土的印花稅之外，還將課稅標的擴充至紙牌、骰子等博戲用具及各類證書、地契。這項首次向北美殖民地開徵內地稅的立法，引發無權推選議員進入國會的殖民地民眾強烈抗議；他們援引「光榮革命」時期所制定的權利法案（Bill of Rights 1689）規定，極力訴求「無代表即不納稅（No Taxation Without Representation!）」。殖民地仕紳自動組織跨殖民地的著名抗稅團體「自由之子（Sons of Liberty）」，並且在各殖民地之間建立正式聯繫網絡。有鑑於民情沸騰、抗稅爭議不時演變為暴力衝突，9個殖民地在麻薩諸塞殖民地代表大會邀約下派出27名代表，於1765年10月間在紐約市召開「印花稅法會議（Stamp Act Congress）」，會場則正是日後召開大陸會議所在地的「聯邦廳（Federal Hall）」。該法施行未滿半年，就在改組之後的新政府透過商界遊說之下於1766年5月1日由國會廢止。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁283-285。

24 部分北美殖民地報社一如其英國本土同業，默默忍受苛捐雜稅並維持其中立觀點；然而，卻有部分報紙在報導各項抗爭活動，參與如何將抗爭轉化為反對運動的公共辯論時，本身隨之高度政治化，進而化身為反對運動的重要環節；彼此串連報導、與抗議人士相互呼應，並共同對抗來自大西洋對岸的英國本土報紙抨擊。相關說明，參閱：Starr, *ibid.*, pp. 65-67。在同一時期的倫敦，印刷業及報業也與各政治派閥之間合縱連橫，邁入另一階段激烈的輿論及市場競爭新局面。在喬治三世登基初期，僅倫敦一地就有多達近90家報紙，為數眾多的印刷舖也不斷複印宣傳小冊，而各政治派閥也都僱用職業寫手攻訐政敵，政府機關則繼續透過補貼及刑事訴追手段試圖操控報業。然而，在政黨政治逐漸成熟的代議政治發展趨勢及著名「威爾克斯案（Wilkes case）」催化之下，報業加速轉向以市民階級為其主要訴求對象，從以往官方嚴密監控對象轉而將政府置於其監督之下，報業甚至因為政府機關唯恐醜聞纏身儘量避免招惹而贏得「國會第三院（third House of Parliament）」的稱號。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁285-287。

25 潘恩原擬將此書命名為「無飾真理（Plain Truth）」，經鼓勵他撰寫此書的美國開國元勳之一拉許（Benjamin Rush）建議更名為《常民見識》。此書初版時署名「由一個英國人所著（Written by an Englishman）」，全書僅48頁，除了以淺顯易懂的方式解釋「社會契約」觀念、批評洛克所主張的君主立憲政體、在各殖民地之上樂觀建構一個以憲法為基礎的全新共和政體之外，更列舉以下各點分析北美殖民地與英國之間的關係：北美殖民地由歐洲各國移民及其影響所構成，不僅止是「一個不列顛國」；由一個島國隔海統治一片大陸極為荒謬；對北美殖民地殘忍動武的英國不配為母國；繼續當英國屬地將被牽連進歐洲列強之間永無休止的戰爭之中；北美殖民地就算要抗議英國暴政，從提出請願到國會回覆也需要長達一年時間。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁292-293。



表現方式並不限於文字論述，例如：富蘭克林在1754年法國印第安戰爭期間呼籲英屬殖民地團結抗敵的木刻版漫畫「加入，否則死亡（JOIN, or DIE）」，在獨立革命戰爭前期就轉化為團結各殖民地共同對抗英國爭取自由的重要精神象徵²⁶。

北美殖民地幾經波折終於獨立建國之後，隨即在聯邦憲法之後增訂「權利章典（Bill of Rights）」，其中，開宗明義的第1增修條文（First Amendment）揭示新成立的聯邦政府，將保障長久以來遭殖民母國漠視的3項國民基本權利：信仰自由、意見表達自由、和平集會及向政府請願的權利。該條文字相當簡潔而有力：「國會不得制定法律設立國教或禁止宗教自由活動；國會亦不得制定法律限縮言論自由或報業出版自由，或人民和平集會、向政府請願要求矯正不公之權利（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 grievance.）」²⁷。其中，「國會不得制定法律…限縮言論自由或報業出版自由」的明確宣示，成為舉世成文憲法中，率先承認人民享有意見表達自由並揭櫫出版及報業自由者²⁸。如此言簡意賅的憲法規範，如何具體發揮

26 這幅漫畫最初刊登於富蘭克林所發行的《賓夕法尼亞官報（Pennsylvania Gazette）》，圖畫中的蛇被切割為8塊，分別標示為：新英格蘭（N. E.）、紐約（N. Y.）、紐澤西（N. J.）、賓夕法尼亞（P.）、馬里蘭（M.）、維吉尼亞（V.）、北卡羅萊納（N. C.）、南卡羅萊納（S. C.）。在印花稅爭議期間，各殖民地報紙反覆轉載這幅漫畫，在紐約及賓夕法尼亞等地，也有報紙將漫畫標題改為「團結或滅亡（unite, or die）」者。

27 北美殖民地代表亞當斯、富蘭克林及傑伊（John Jay）於1783年9月3日與英國國王代表哈特利簽訂和平條約，大英帝國正式承認7年前片面宣告獨立的各州（States）；其後，各州代表多次聚會商議改造邦聯議會（Confederation Congress），但遲至1787年夏季費城會議才勉強完成聯邦憲法草案並經12州代表簽署。由於憲法僅就新建共和國的公權組織加以規範，未如部份多數州憲法中明訂權利章典，在各州議會陸續批准憲法期間，建國先賢彼此就是否增訂權利章典熱切討論，報紙及出版品又成為各方激辯此一重大政治議題的公共領域。及至1789年首屆國會在紐約市聚會，宣告美利堅合眾國正式成立；會議期間，聯邦主義者麥迪遜（James Madison）正式向國會提議制訂權利章典，並於當年即經眾議院、參議院及隨後召開的兩院聯席會議通過10條憲法增修條文，兩年後獲得合眾國3/4以上成員批准生效。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁1-17。美國憲法第一增修條文涵括政教分離與信仰自由、言論自由與報業出版自由、和平集會與請願權等不同種類自由權利，係因參議院整併原眾議院所擬多條權利保障條文所致（雖然，後世勉強整合3者統稱為「意見表達自由」）。尤有甚者，整併後的第一增修條文「出版及報業自由」部分，刪去麥迪遜原提案中「自由權利的堅強堡壘（great bulwarks of liberty）」等文字，也未曾提及稍早各州憲法及其權利宣言（Declaration of Rights）中所強調出版及報業為人民檢視政府的民主監督功能，致使其簡潔文字可供解讀的意涵卻相當含糊，既可能包含「出版商的（個人）自由」意旨，又難以逕依字面解釋：出版及報業乃賦予人民監督政府所需（資訊）能力的政治機構（political institution），因此應保障其免受國會立法箝制的積極意涵。相關說明，參閱：Starr, *ibid.*, pp. 75-76。

28 美國建國先賢普遍深知出版及報業對獨立革命的重大貢獻，例如：麻薩諸塞州首席大法官卡辛（William Cushing）於1789年致信亞當斯談論該州出版及報業自由條款時寫道：「若無出版及報業自由，吾人能否維繫各項免於英國政府宰制之自由？或者，吾人之革命果能成真？」。美國獨立革命期間出版及報業並不僅止於單向宣傳革命理念，更提供各殖民地民眾辯論其共通利益、發展國家認同及創造其為共同行動而相互協調能力的重要機制。相關說明，參閱：Starr, *ibid.*, pp. 69-71。

保障人民基本權利的實際作用，很快就要考驗這個年輕的聯邦共和國；無論就朝野政治領袖、報業及「新聞界」或人民哪一方面看來，這項考驗都不比參與制憲者打造一部全新的憲法來得容易或單純。

約當同一時期，大西洋對岸歐洲大陸西北隅的低地國荷蘭自17世紀初期就是近代報紙發跡地，當地報業更先後透過外銷英語及法語報紙催化鄰近兩大國報業變革；雖然境內報紙在官方多年事實上的寬鬆管制下享有較大成長空間，但迄至18世紀末依舊與英法兩國同樣未曾宣告保障出版及報業自由。率先在1766年間制定出版及報業自由立法的卻是瑞典王國，繼而於1770年9月4日廢除出版檢查制度者則是丹麥—挪威聯合王國；相較於維吉尼亞州1776年權利宣言及1791年底生效的美國聯邦憲法第1增修條文效力綿延未曾斷絕，這些各有其形成背景而又彼此相互關聯的出版及報業自由章典儘管脆弱而短暫，畢竟也曾經在歷史條件具備之時，呼應自由的出版及報業跨越國境及文化藩籬所展現強韌潛力²⁹。

貳、繼受演進

雖然，美國制憲者透過憲法第1增修條文禁止立法限縮出版及報業自由，藉以宣示此項「自由權利的堅強堡壘（one of the great bulwarks of liberty）」不可毀棄³⁰；卻因民主體制肇建之初意見領袖激辯聯邦財政及軍事政策，以及，定期舉行的聯邦總統及國會選舉日趨兩極化，報紙與政黨彼此相互為用各自黨同伐異，深以為苦的首任總統華盛頓（George Washington）甚至在告別演說中抱怨：「狡詐的人們可能盡力挑撥…地方利益及觀點確實彼此不同。政黨用以獲得影響力的權宜手段之一，就是以特定區域的

29 至於在活字印刷術發源地神聖羅馬帝國境內，儘管由在地廣告撐持其財務基礎的都會報業，以及，發行範圍跨越邦國疆界的個別報紙如《漢堡獨立通訊報（Stats- und Gelehrte Zeitung des Hamburgischen unpartheyischen Correspondenten, HUC）》盛極一時，自然法論者鼓吹言論自由與出版自由之聲也不絕如縷，例如：後世概念法學派（Begriffsjurisprudenz）鼻祖沃爾夫（Christian Wolff），在其1750年所出版的著作《法律及國家本質（Institutiones Juris Naturae et Gentium）》中主張意見自由早於國家存在。然而，繼開明君主腓特烈二世（Friedrich II）統治普魯士的腓特烈威廉二世（Friedrich Wilhelm II）卻在1788年底頒布出版檢查法令，而繼瑪麗亞·特蕾西亞（Maria Theresia）成為哈布斯堡王朝元首的約瑟夫二世（Joseph II），則在積極推動一系列政治、法律及宗教改革之際陷入內亂與國際戰事泥淖之中；法國大革命爆發之後，兩國也開始對內嚴厲查禁宣揚革命思想的言論及出版品。德意志地區明文保障言論自由、出版自由及報業自由的基本權利憲章，終究仍須等待19世紀中葉另一波襲捲歐洲大陸的民主革命浪潮，方能迫使個別邦國君主接受之後正式推上歷史舞台。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁300-303。

30 引自麥迪遜演說集，相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁14。



利益，扭曲其他區域的意見及目標」³¹。其後掌權的聯邦黨人嫌惡反對黨報紙，雖然可謂其來有自。然而，在1798年國會制定「外國人與煽動叛亂法案」之前，執政者及其支持者大致尚能維持民主風度，極力容忍來自反對勢力及報紙的言詞冒犯。至於掌管聯邦司法管轄事務的司法首長及大法官，則歷來都謹守憲法第1增修條文界限，不輕易發動習慣法上關於煽動誹謗罪（seditious libel）的刑事追訴權限³²。然而，亞當斯就任美國第三任總統之後，聯邦黨執政下的美國隨即面臨與法國幾近開戰的外交危機，由該黨掌握多數的國會在1798年6月至7月間制定一連串「外國人與煽動叛亂法案（Alien and Sedition Acts）」，其中包括惡名昭彰的「懲治敵對合眾國犯罪條例（An Act for the Punishment of Certain Crimes against the United States）」，一般簡稱為「煽動叛亂法（Sedition Act）」。聯邦黨人於是積極援用該法或習慣法上的煽動誹謗罪名，追訴公

31 亞當斯、漢米爾頓（Alexander Hamilton）及傑佛遜（Thomas Jefferson）等建國先賢均曾於華盛頓政府中擔任聯邦政府要職，但彼此對於處理戰時公債、設立政府銀行、對法國交涉及成立常設海軍等重要聯邦事務意見相左，終於分別集結為聯邦黨人（Federalists）與民主共和黨人（Democratic Republicans）兩股政治勢力，各自雇用寫手或補貼同情己方立場的報社及出版商，或以各種方式鼓動各地報紙投入輿論攻伐，彼此撻伐。在聯邦黨與民主共和黨相互競爭日趨白熱化的過程中，當時在美國已經成型的城市報業也捲入雙方論戰之中。既有單純扮演旁觀者角色者，也有選擇支持一方而加入戰局者，更有接受特定黨派資助或由其支持者所成立者。一方面，兩大新興政黨為聯繫黨眾、統合各州議會及國會代議政治方針，尤其，在全國性選舉逐漸形成兩黨競爭格局之後，為支援政黨領袖及其支持者贏得選戰，無不積極爭取報紙作為宣傳工具。由於兩黨在貿易及外交等重要政策上始終立場針鋒相對，到了1796年第三屆總統選舉，聯邦黨推舉的候選人亞當斯獲得71票幾乎集中在北部各州，而民主共和黨領袖傑佛遜獲得68票更是無一來自紐約或新英格蘭各州，紐約州以北及其以南各州政治立場明顯不同，由此可見一斑。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁17-42。而美國獨立建國後未久所發展的此種兩黨政治雛形，又促成另一波「媒體對立擴張」效應，讓這個年輕的民主共和國無論境內報社總數或總報份都快速成長，迅速超越大西洋對岸其殖民母國及陷入民主革命狂潮的法國。相關說明，參閱：Starr, *ibid.*, pp. 84-87。

32 即使即使在獨立革命前已經根基穩固的城市報業，也無法迴避來自兩黨政治格局的直接衝擊：例如，知名的費城報紙《通用廣告（General Advertiser）》由富蘭克林的外孫貝奇（Benjamin Franklin Bache）接手後，自1794年11月8日起改版為日報型態的《曙光（Aurora）》；1797年6月14日起再額外發行3週刊《費城曙光（Philadelphia Aurora）》，當美法兩國關係惡化之後，該報很快就成為抨擊亞當斯政府最力的政論刊物。在1798年由聯邦黨控制下的國會通過「煽動叛亂法」之前，聯邦黨人就已經派遣所謂「監控小組（committees of surveillance）」刺探貝奇的行動及其出版品；1798年6月26日，甚至等不及「煽動叛亂法」正式立法，貝奇即遭特區法官彼得斯（Richard Peters）以「以各種出版或轉載方式誹謗總統及政府，致有煽動叛亂及違背法律之虞」的習慣法罪名下令逮捕，並於同年9月10日因等待審判而病死在黃熱病蔓延的費城。其實，由民主共和黨人所資助或同情該黨的報紙普遍承襲殖民地時期慣例，任令編輯與政治人物匿名或以化名發表充滿人身攻擊的評論文章，文辭辛辣而且極盡誇大渲染之能事，橫遭物議者往往難以逆來順受；位居政府要津、苦心孤詣折衝尊俎者，更不易坐視輿論在大敵當前之際倒戈相向。即使曾經參與獨立革命戰事及制憲建國大業，而當時身分已經轉換為執政者的建國先賢如漢米爾頓，也曾經資助多份親聯邦黨的報紙為其代言，而亞當斯則在美法「準戰爭」期間在國會發表特別國情咨文聲明「擊退」危及憲法及聯邦的挑釁。至於司法部門方面，對於充斥報紙的流言挑唆及人身攻擊內容，當時仍較行政部門謹慎而開明；例如：聯邦最高法院大法官庫辛在一份1794年間對羅德島州大陪審團的指示中表示：「關於宗教自由及良心權利，很難說享有多大的自由空間。同樣的話，我相信也適用於公民權利。尤其，對於言論自由、出版及報業自由，以及，檢驗與推廣所有公共措施的適度自由，給予相稱的考量；只須加上不損及私人人格，或不實挑唆煽動叛亂或暴力反對政府等合理限制」。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁34-38。

開發表反亞當斯政府言論的報紙編輯、政治人物，甚至一般人民；涉案數量最多者，仍是支持民主共和黨的報社負責人或印刷商³³。

所幸，聯邦黨承認第4任總統大選敗選並協助解決選舉爭議，多年政爭以「1800年革命」名義正式落幕，此後連續執政的兩位民主共和黨總統任內也寬容其政敵與敵對報紙，「煽動叛亂法」則稍早在屆期未獲國會決議延長時就已歸於無效，美國憲政史上難得一見堪比英國「星室法院」的言論管制立法從此走入歷史³⁴。此外，美國國會始終致力於拓展郵遞路線、廣設郵局，且不分言論立場對各類報紙提供全面郵資補貼，替報業打開既便捷又低廉的訂戶報份遞送及同業樣張交換系統，進入19世紀以後歷屆國會依舊維持此一政策³⁵。此外，美國始終未採取大西洋對岸各國用以箝制報業的印花稅或類似「以價制量」措施，讓19世紀造訪美國的法國歷史學家托克維爾（Alexis de Tocqueville）在其名著《民主在美國（De la démocratie en Amérique）》中驚嘆：「沒有比創辦報紙更容易的事」，而報業也在美國的民主政府獎勵下蓬勃發展，成為聯邦（le

33 該法全文僅有4條：1.共同謀議、策劃暴動、非法集會以妨害合眾國政府及其人員執行職務者，處6個月以上5年以下徒刑，併科5,000美元以下罰金。2.意圖誹謗聯邦政府、國會或總統，或使其遭受藐視、敗壞名譽、招致合眾國良民憎恨，或煽動國內叛亂，或煽動抗拒合眾國法律或總統依憲法職權執行法律，或協助、鼓動或教唆外國政府敵視合眾國，而書寫、印刷、口述或出版任何不實、醜化且惡意之文字者，處2年以下徒刑，併科2,000美元；教唆或幫助犯，亦處罰之。3.被控書寫或印刷前條誹謗文字者，能證明所誹謗之事為真者不罰，陪審團得依法院指揮判定法律及事實。4.本法有效期間止於1801年3月3日，本法失效後，於本法有效期間之案件仍得追訴。當時在新英格蘭及紐約、賓夕法尼亞各州握有執政優勢的聯邦黨人，對於親民主共和黨報社及出版業所施加的壓力，還包括郵件檢查、威脅廣告主抽廣告、中止刊登官方公告等手段，後兩項著重於經濟面向的打壓手段，對於發行量有限、主要收入來自當地商人及地方政府的城市型報業而言，衝擊不小。然而，被扣上煽動誹謗罪名及其定罪之後所科處的徒刑、罰金等刑事制裁，以及，伴隨官方追訴而來的逮捕、羈押及高額保釋金等折磨當事人的司法程序，對於親民主共和黨的報社及其負責人而言，殺傷力尤其直接而強烈。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁28-45。

34 美國1800年總統大選結果如下：民主共和黨方面，傑佛遜與布爾皆獲得73張選舉人票；聯邦黨方面，亞當斯獲得65張選舉人票、品克尼獲得64張選舉人票、傑伊獲得1張選舉人票。儘管部分選票有瑕疵，聯邦黨人終究展現民主風度接受敗選，並協助傑佛遜打破同票僵局，在眾議院第36回投票之後當選第四任美國總統。在1801年3月4日的總統就職演說中，傑佛遜則以和解及復原為主題回應聯邦黨人的民主風度。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁31-33。關於「煽動叛亂法」是否牴觸憲法第一增修條文而無效，聯邦最高法院並無機會正式表達其權威見解；即便如此，在著名的報業自由里程碑「紐約時報社訴蘇利文案（New York Times Co. v. Sullivan）」判決中，多數意見仍不厭其煩特別對此致意：「雖然煽動叛亂法未曾由本院審查，但對其合憲性的挑戰，已經在歷史的法庭上大獲全勝」。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁47-48。

35 美國沿海各大城市及內陸新興城鎮報業或多或少都接受朝野政黨以各種方式資助，一直無法擺脫以菁英階級為主要訴求對象且高度關注政治事務的黨同伐異色彩。自從首都政局演變為聯邦黨與民主共和黨相互競爭的形勢之後，朝野兩黨都透過借款、捐獻、敦促支持者訂閱或刊登廣告等方式資助對本身友好的報紙；兩黨也利用本身在聯邦或各州執政優勢，提供印刷商與政府簽約印製官方文件的豐厚報償。此外，1792年郵政局法（Post Office Act）則提供各報編輯免費利用郵務系統與其他報社交換彼此報紙的優惠措施，讓鄉間小型報社得以輕易摘錄來自各大城市的報紙內容以節節開銷。相關說明，參閱：A. Tucher (2010): Newspapers and Periodicals, in: Gross/ Kelley (2010): A History of the Book in America, Vol. 2: An Extensive Republic: Print, Culture, and Society in the New Nation, 1790-1840, pp. 389-408。



pouvoir central，其權力又三分為立法、行政、司法）、各州（le pouvoir local）、遊說團體（le pouvoir associatif）之外第4個主要權力機構³⁶。

美國建國初期如此素樸的出版及報業自由概念—不以事前許可檢查其內容、不課徵特別稅干預其價格、廣開郵路便利其拓展業務，並且儘可能不針對其言論立場異其賞罰標準—在19世紀30年代廉價報紙興起，繼而於該世紀40年代起電報事業從提供報業通訊服務轉而與其競爭，再從20世紀20年代起廣播事業擺脫電話事業競逐從此轉型為兼具娛樂與資訊功能的「新媒體」之後，不斷蛻變風貌、轉化意涵，終究依循不同媒體或載具運作及管制的「模式（mode）」³⁷，分化出對應當前事實、調適實務需求的概念演繹方式。此種持續演進的法律制度及概念在不同時空條件下，跨越國境，甚至跨越不同法律文化間的觀念藩籬由另一國家繼受，難免發生「因地制宜」後的轉型與質變。本文以下，將從各種「新媒體」繼出版及報業興起後，法制繼受國憲法納入類似的自由保障意旨及其制度轉化等歷程，進一步加以說明：

一、新媒體管制另闢蹊徑

西歐及北美各國於17世紀及18世紀時所謂「出版及報業（press）」概念，泛指報紙、圖書及宣傳小冊等當時同為主流媒體的各種印刷出版事業；由於當時此類事業的組織架構較為素樸，基本上其負責人與專業工作者身分常相重疊，或至少其彼此之間的互動相當密切。因此，在各國成文憲法或法典—例如上述美國憲法第1增修條文及瑞典立法等官方法律文件—明文規範的「出版及報業自由（freedom of the press）」，乃以宣傳小冊寫手或出版商（pamphleteer）、投身出版界的文人（homme de lettres）為主要保障對象。此時，該出版商或報業的所謂「自由」，實則與其負責人或專業工作者

36 氏借用孟德斯鳩（Charles de Montesquieu）的三權分立思想，稱美國的出版及報業為「第四權（Quatrième pouvoir）」；相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁317，頁330及其註解。此外，美國國會一反其歐陸同儕機關堅守多年秘密會議特權態度，於1799年間立法授權國務卿在每州挑選3家報紙登載法律及國會決議，政府補貼規模遠比10年前全國挑選3家報紙登載法律及國會決議時更為可觀；相關說明，參閱：Tucher, *ibid.*。相較之下，英國國會自古以來即堅持未經其許可不得報導議事的國會特權，對於違抗禁令者並命執法單位加以逮捕、審訊，迄至1771年《密德塞克斯紀事報（Middlesex Journal）》、《倫敦晚間郵報（London Evening Post）》等報紙刊載下議院辯論情形，負責人仍遭國會下令拘捕審訊，經反對派議員、倫敦市民及報社、印刷商群起抗爭後不了了之；維多利亞時期的歷史學家卡萊爾（Thomas Carlyle）於1840年所著《論英雄及英雄崇拜（On Heroes and Hero Worship）》中，才出現以下借用英國輝格派議員博爾克（Edmund Burke）之口，（據稱在1787年下議院一場辯論中）稱呼在場報社人員為「第四階級（Fourth Estate）」的說法：「博爾克說：在國會中有3大階級；然而，在那兒的記者室裡，還坐著遠比這三個階級更為重要的第四階級（Burke said there were Three Estates in Parliament; but, in the Reporters' Gallery yonder, there sat a Fourth Estate more important far than they all.）」。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁232-235，頁289-291，頁316-317及其註解。

37 關於報業所引導的（大眾）媒體與郵政所開創的（共同）載具兩大類「模式」，及其彼此分流與匯流的社會—經濟歷程及其相關憲法上的規範方針選擇問題，參閱：de Sola Pool (1983): *Technologies of Freedom*, Cambridge: Harvard Univ. Press.

個人發表意見不受公權力干預的言論自由互為表裡³⁸；約略在同一時期的不成文憲法或習慣法上所理解「出版及報業自由」，大抵也具有類似的概念內涵³⁹。

然而，當岱伊（Benjamin Day）在1833年創辦內容以人情趣味、社會事件為主的小報《太陽報（Sun）》，以一份一分錢的低價由賣報生在街頭兜售，爭取以往無力訂閱報紙的紐約市廣大勞動階級購買，結果「薄利多銷」而大發利市，吸引例如紐約同業班尼特（James Gordon Bennett）的《先鋒報（Herald）》等報紙爭相模仿，帶動通俗取向的「廉價報業（penny press）」風潮興起。自此，歷來以菁英階級為主要訴求對象且高度關注政治事務的小眾報紙逐漸退出都會地區，主流報業也逐漸轉型為分工細密的龐大事業組織。由於報業經營者及其投資人與實際從事編輯、採訪、發行相關事務的新聞工作者各司其職，後者在報業中僅具有單純受雇者身分而不再是事業合夥人，以往寄身於出版及報業自由之中的新聞專業自主地位及倫理信條失所寄託，出版及報業自由與其負責人或專業工作者的言論自由兩者也從此漸行漸遠⁴⁰。

美國報業轉向通俗化、大規模發行之後，隨即擁抱工業革命而躋身資本密集產業行列，與其關係密切的郵務系統也因郵遞火車、郵輪運用蒸汽動力而大幅提升速度。另一方面，在富蘭克林發現電流之後不到1個世紀內，日內瓦、慕尼黑各地的發明家也開始嘗試利用這種速度更快的媒介傳送訊息；其中，摩斯（Samuel Morse）在1844年間所推出的簡碼電報系統，則以當時較為合理的系統建設及營運成本取得市場競爭優勢。當電報系統在世人面前展現其超越郵務系統的快速傳遞資訊功能，隨即引起對於情報通訊向來敏感的報業高度關注。美國及歐洲各國境內的電報事業興起後不久，

38 相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁329-330。

39 英國雖然並非成文憲法國家，散見於習慣法及國會廢止舊立法等慣例，仍寓有約束國家不得任意干預個人發表言論，或不得任意限制人民經營出版及報業等自由的規範意旨；例如：布萊克史東爵士（Sir William Blackstone）所編著、於1765年至1769年間陸續發行的英國習慣法經典評釋《英格蘭法評釋（Commentaries on the Laws of England）》，即有以下論述：「…對於自由國度而言，出版及報業自由確實重要；但僅存在於不對出版物施以事前限制，且不及於出版後所涉犯罪情事免於非難。任何自由之人皆有權利向公眾表達意見，橫加禁止無疑毀滅出版及報業自由；然而，倘若出版內容不實、不經或不法，即須面對自身魯莽後果」。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁49-51。

40 當報業日益擴大其經營規模，報份增加、廣告收入上升、派報範圍及消息來源不斷擴張之後，由單一發行人總攬社務或由少數合夥人分擔編輯、撰述、採訪、印務、派報、接洽廣告及處理財務等報業內外繁複事務的傳統經營形態，逐漸在競爭激烈的都會報業市場中黯然退場，轉而成為邊地拓荒城鎮或政局騷動時期非主流報業的創業典範。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁327-329。關於「出版及報業自由」常被解讀為「出版商的（個人）自由」的說明，參閱：Starr, *ibid.*, pp. 75-76。關於引自法國歷史學家托克維爾名著《民主在美國》中「沒有比創辦報紙更容易的事」的說法，對照當代媒體的龐雜組織及其與民主政治間的複雜關係，已經遠非19世紀時期的素樸形態可比，因此，強調哈佛大學法學教授巴隆（Jerome A. Barron）於1967年提出關於美國憲法第一增修條文應包含賦予公民「接近使用媒體（access to the media）」權利的積極解釋觀點等，相關論述及批判，並請比較：H. Thorgeirsdóttir (2005): Journalism Worthy of the Name: Freedom within the Press and the Affirmative Side of Article 10 of the European Convention on Human Rights, pp. 211-213。



就與其重要客戶—報業—之間展開競逐情報通訊及電報線路的商業鬥爭：電報公司利用派駐各地電報站的收發信技師兼營新聞供應生意，而各報社則共同設立通訊社、合資架設或租用替代電報線路，試圖打破電報公司一家獨大的壟斷局面自行開拓新聞通路。由於美國國會並未依循郵務系統前例將電報事業國有化，美國報業自行籌組「美聯社（Associated Press）」迫使電報事業退出新聞通訊市場，後者則改以「共同載具（common carrier）」地位提供報業價格優惠的新聞遞送及專線租用服務⁴¹。

類似因為技術進步而導致「載具」與「媒體」彼此之間既競爭又匯流的通訊傳播產業發展歷程，其後又陸續在電話、廣播電視、有線電視、直播衛星、蜂巢式無線電話及網際網路等新形態資訊通路事業興起時重演。例如：當蘇格蘭裔加拿大科學家貝爾（Alexander Graham Bell）在1876年間發明電話時，其專利權內容其實涵蓋利用電線提供電話及多重電報服務的聲音及文字傳輸裝置；其後併購貝爾電話公司（Bell Telephone Company）的美國電話電報公司（American Telephone and Telegraph Company, AT&T），多次嘗試推出交換式電子打字服務（switched teletype service, TWX），卻因美國聯邦司法部介入而被迫將其售予經營電傳打字（telex）多年的西聯電報公司（Western Union）。直到網際網路興起之後，將聲音（、影像）及文字匯流於單一資訊通路的「電話」發明人原始構想才獲得實現。此外，有線與無線「電話」服務相互匯流的技術創新概念，也早在20世紀初就分別由歸化美籍的加拿大科學家范信達（Reginald Aubrey Fessenden）及貝爾實驗室（Bell Laboratories）不斷進行測試，卻在1920年代造就無線廣播事業快速發展、孕育第二次世界大戰結束後盛極一時的無線電視事業，以及，迄今仍方興未艾的行動通訊相關產業⁴²。

41 在電報商業化應用的初期由於費用較高，個別報社難以負擔龐大的新聞遞送成本，於是轉而共用相同電報所提供的報導內容以分攤新聞遞送成本，新聞通訊服務的概念因此應運而生，美聯社也就順勢在1848年間成立。然而，電報公司方面並不放棄自行提供資訊的龐大商機，在類似郵務系統的「載具」地位之上，電報公司其實還可以進一步扮演類似20世紀廣播公司的新聞媒體角色。在美國東北角從波特蘭（Portland）經緬因到紐約之間經營電報公司的史密斯（Francis O. J. Smith），運用該條電報線路掌握歐洲越洋航運通常先抵達其北方哈利法克斯（Halifax）的情報先機，在跨大西洋海底電纜鋪設之前形同擁有幾乎無人能與其匹敵的「首達港（first port of call）」資訊優勢，企圖藉此控制國際新聞通訊業務因而拒絕替美聯社遞送電報新聞。美聯社不堪損失從波特蘭到紐約的這條重要新聞通路，於是轉而與其他電報公司簽約並提供資金架設平行電報線路突圍，不但奪回提供各報社歐洲新聞的優先地位，更促成國會在1866年修訂郵政法要求電報事業提供「共同載具」服務以換取其架設電報線路所不可或缺的公共路權。在英國方面，大型報業集團如《時代》及郊區報紙業主協會也抗拒電報公司接管新聞通訊業務，進而促成國會立法將電報事業國有化並提供報業價格優惠。相關說明，參閱：de Sola Pool, *ibid.*, pp. 91-97。在德國方面，當時正領導各邦邁向建立帝國之路的普魯士王國，在1869年間與「沃夫電報局（das Wolffsche Telegraphische Bureau, WTb）」簽下10年合作契約，由政府支付各報社使用電報新聞的所有費用以換取官方檢查新聞及政論內容；相關說明，參閱：R. Stöber (2000): *Deutsche Pressegeschichte: Einführung, Systematik, Glossar, Konstanz: UVK Medien, S. 125 ff.*

42 相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁334-336。

文獻中就「載具」之間或跨媒體之間彼此相互替代的所謂競爭關係，側重於產業經濟學上所稱的「替代競爭」，然而，後者還涉及不同媒體彼此在輿論（意見市場）上的競爭關係。其實，西歐各國普遍將郵政、電報及電話，甚至廣播電視，納入由官方所壟斷的公營事業體制之中，彼此在組織架構及經營管理上往往涇渭分明，報業則依循其多年任由私人經營的傳統儘可能減少官方干預。在郵政以外其他通訊傳播事業中欠缺官方壟斷傳統的美國，既有「載具」經營者面對新「載具」，除了透過研究發明爭取下一階段的發展先機之外，動輒以智慧財產權或反托拉斯訴訟阻撓其潛在競爭對手；既有媒體經營者對於具有潛在威脅的「新媒體」，也常採取遊說官方予以封殺或嚴加管制的阻絕對策，隨著「新媒體」市場前景看好，又轉而以併購或申請新執照的方式參與「新媒體」市場競爭⁴³。

在上述宏觀的法律社會史視野之下，美國兩件有關「新媒體」管制模式取舍的憲政經驗，相當值得科技（、產業、社會及經濟發展）與民主後進國家借鏡：其一為電影，由於其內容的顯著「娛樂」取向及其足以鼓動中低所得階層間流行風潮的宏大影響力量，吸引清教徒等衛道人士高度關注，致使電影事業被迫就其營業活動是否敗壞社會風氣與宗教領袖持續對話，並且逐步建立自律機制及內容審查標準以換取各界信任。就在社區道德意識如此高漲的社會氛圍中，聯邦最高法院認為「出版及報業」模式並不適用於電影。在1915年的*Mutual Film Corporation v. Industrial Commission of Ohio*案中，該院認為：電影「純粹是營業活動」，與戲劇及巡迴表演般固然也可能傳達思想，但「司法支持我國社會通念，不同意將意見及言論自由的保障延伸到…我們大小城鎮裡看板上所廣告的眾多表演之上」，並且認為電影提供各年齡層男女觀賞，其「娛樂…或教育…力量」確實也「可能為惡」，因此電影檢查仍屬政府維持社會秩序的權力範圍⁴⁴。

其二則為廣播，由於涉及稀有無線電頻率的分配及使用問題，直到第一次世界大戰結束後，軍事通訊用途上的迫切需求與基於防衛保密等考量的使用限制趨於和緩，商業無線電的先驅實驗在各城市陸續推動。進入1920年代，大規模的無

43 在此種既競爭又匯流的通訊傳播產業發展背景之下，針對電子媒體施以嚴格的跨媒體所有權（cross-ownership）管制與禁止政府干預的美國傳統報業自由保障之間難免發生緊張關係，相關說明，參閱：de Sola Pool, *ibid.*, pp. 28-54。關於美國電話電報公司以獨占事業的姿態崛起，在無線廣播及有線電視等新科技興起時面對各時期新進業者捍衛其市場龍頭地位，在1984年間終於在反托拉斯訴訟威脅下解體的事業發展歷程，參閱：T. Wu (2011): *The Master Switch: The Rise and Fall of Information Empires*, New York: Knopf., pp. 17-195。

44 錄音及錄影科技在美國南北戰爭結束後投入商業應用，默片及短片逐漸在當時開始都市化的人口移入地區流行；進入20世紀初期，電影產業受制於製片設備專利無法充分供應大量移民聚集的都會人口觀影需求，外國電影大量進口引發衛道人士憂慮。相關說明，參閱：Starr, *ibid.*, pp. 295-315；並請參照：*Mutual Film Corporation v. Industrial Commission of Ohio*, 236 U.S. 230 (1915)。



線電接收及傳輸設備商品化歷程在專利訟爭中展開：以美國無線電公司（Radio Corporation of America, RCA）、通用電子公司（General Electronic, GE）與西屋公司（Westinghouse）為首的「廣播集團」堅稱擁有廣播接收器及無線電報專利，而以AT&T及西方電子公司（Western Electric）為首的「電話集團」則試圖捍衛其「無線傳輸及無線電話」專利。前者以免費播送音樂及談話等節目為號召向一般聽眾推銷收音機，後者架設長途線纜連接個別廣播電臺向廣告主提供付費託播商業訊息一類似郵政的「共同載具」一服務；前者雖然在收音機零售市場以數百萬臺的銷售量勝出，進而創造出眾多美國富裕家庭在客廳收聽廣播的新形態「大眾傳播」，卻未能達成其仿照英國設立付費公共廣播系統的初期規劃，轉而倚賴曾遭其批評的播送商品及服務廣告營利形態，藉以支撐長時間播出音樂等需支付授權費的節目內容⁴⁵。

與商業集團間私權糾紛並行的廣播所涉公法權利義務問題，主要圍繞在無線電頻率管理權限歸屬，以及，伴隨而來的頻率用途分配、頻率使用權核配對象及篩選標準等問題。在國會正式立法決定上述憲法層級的重要政策之前，海軍、郵政局及商務部3者，分別從延伸戰前無線電技術主導者角色、承接國會撥款建立無線電臺網絡發展「空中」郵務，以及，依1912年無線電法主管核發商用無線電執照與檢查設備業務等不同理由，爭取戰後廣播業務的政策主導權限。其中，商務部長胡佛（Herbert Hoover）最為積極，以發展科技、振興產業為目標，邀集相關產業召開4次全國無線電大會（National Radio Conference），贏得來自業者的廣泛支持，同時積極將業餘無線電移頻、將廣播電臺依功率大小分級並多梯次釋出商業及政府廣播執照，讓美國商業廣播產業快速成長，短期內即呈現一片欣欣向榮景象。然而，無法化解的訊號干擾問題終究拖垮胡佛的「法外」管制框架，國會於1927年重訂無線電法並設置聯邦無線電委員會（Federal Radio Commission, FRC）專責管理頻譜分配及核發執照，否認申請人有權使用無線電頻率，毋寧以授予特權的方式要求「公眾之便利、利益或需求（public convenience, interest or necessity）將藉此獲得滿足」⁴⁶。

45 西屋公司早在1920年11月2日，就以其設置在匹茲堡（Pittsburgh）的實驗電臺KDKA播送總統大選開票結果；到了1925年間，收音機在全美的銷售量已達275萬臺，擁有收音機的美國家庭也超過一成；至於「廣播集團」與AT&T之間的多年專利訟爭，則在1925年透過協商和解：「廣播集團」接手原由「電話集團」所建電臺，成立「國家廣播公司（National Broadcasting Company）」建構全美廣播網，各電臺間的訊號互連則以每年百萬美金代價交由AT&T維運10年。相關說明，參閱：Starr, *ibid.*, pp. 327-345。

46 首先，在1925年11月間舉行的第4屆全國無線電大會，預告胡佛的「法外」管制框架即將崩解：超過500家以上的廣播電臺爭相播音，導致其彼此間無法處理的訊號干擾問題；胡佛因此同意產業界建議暫停核發新電臺執照，卻遭設備製造商增你智（Zenith）所設電臺以自行尋覓未經核配使用頻率發射訊號的方式挑戰，並且遭聯邦法院宣告商務部無權管制無線電頻率。聯邦政府於是在司法部建議下廢止無線電管制措施。在隨之而來的無線電頻率無政府狀態下，短期內就冒出200家以上廣播電臺，迫使各電臺不斷換頻率、改播音時段、加大功率，演變為更加棘手難解的訊號相互干擾問題。相關說明，參閱：Starr, *ibid.*, pp. 333-346。

通觀美國廣播產業發展及國會立法管制所採取的「模式」，既未因其利用私人無法主張所有權的無線電頻率傳遞訊息，賦予其類似郵政般「共同載具」地位；也未針對其於無線電「載具」上創造公共領域的「媒體」特性，提供「出版及報業」般不得立法限縮其自由的憲法保障。廣播管制在美國憲政實踐上毋寧形成另一種新「模式」，因早期廣播組織徹底商業化及其內容高度「娛樂」導向而兼有類似電影管制的道德檢查色彩。即使如此，對照大西洋彼岸的歐洲廣播體制發展經驗，美國針對廣播管制所形成的憲政選擇仍維持其一貫美式風格：不對媒體課徵特別稅因而滌除廣播產業的歐洲式菁英色彩、快速推廣傳播新科技因而廣播產業追求規模順應流行、分散媒體控制權因而注重廣播與其他媒體間的制衡關係。上述關於廣播體制憲政選擇上的美式風格，當第二次世界大戰後電視「青出於藍」蔚為主流媒體之後依舊維持⁴⁷。

二、後進民主憲法曲折路

美國將第一次以大眾媒體形態傳遞「新聞」的出版及報業明文納入憲法第1增修條文加以保障，其後將電影、廣播及電視等「新媒體」與郵政、電報及電話等「載具」區別開來，卻又未比照出版及報業提供「不得立法限縮」其自由的憲法保障，此種依通訊傳播「載具」與「媒體」特性區分不同「模式」的新聞自由保障框架，在後進民主憲法中頗有可供對照比較的各種憲法文本。尤其，面對憲法約束國家不得侵犯新聞自由或課予國家致力於此種自由得以維持或實現的公法義務，其保障對象究竟是新聞界及輿論（the press）？從事新聞採訪、寫作（或錄音、拍攝）、編輯及播報（或刊載等其他呈現方式）等專業活動的新聞工作者（journalist）？各類不同的新聞「載具」及「媒體」？抑或是「載具」及「媒體」所傳達的「新聞（news）」內容？上述問題，在一法律社會史上有機會納入更充分經濟社會實證經驗一併考量的一後進民主憲法中，不乏或精詳或概括的多元回應框架足資相互印證。

例如，就「新聞自由」一詞的字面意涵而言，在同樣於19世紀後半葉民主憲政思想萌芽、進入20世紀中葉（再次）制訂全新憲法的日本及中國，倘若比照美國憲法第1增修條文「freedom of the press」一詞理解「新聞自由」，將可以在釋義學的範疇內開啟更多文義選擇供詮釋法條之用。畢竟，「新聞」一詞的日文漢字意指報紙，而兩國法制上歷來也稱報紙為「新聞紙」⁴⁸，「新聞自由」按字面意義直接解釋為出版及報業

47 美國不僅國會立法將不同載具及媒體的經營或管制權限分別授予不同聯邦機構，當新「載具」或「新媒體」產業萌芽成長時，聯邦管制機關或執法部門也積極介入阻止既存壟斷事業跨業伸展其控制力。相關說明，參閱：Starr, *ibid.*, pp. 345-348, p. 384。

48 例如：日本於明治8年（1875年）頒布新聞紙條例取代明治6年發布的新聞紙發行條目，又如，清光緒32年（1906年）商部、巡警部、學部會定的大清印刷物專律第3章稱「記載物件」為「或定期出版，或不定期出版，即新聞叢錄等」，此外，已廢止的中華民國出版法（1930年制定）第2條也稱報紙為「新聞紙」。



自由並不悖離文義及（至少，直到廣播開始普及以前的⁴⁹）歷史事實。至於廣播已經成為部分國民生活一部分以後制定的兩國憲法典，卻也同樣未將這項「新媒體」明文納入保障，恰巧又與美國憲法第1增修條文及其邁入1920年代以後的解釋與適用狀況若合符節；兩者在文義上皆獨鍾出版自由—中華民國憲法第11條規定：「人民有…出版之自由」⁵⁰，日本國憲法第21條規定⁵¹：「出版…自由…受保障」，雖然在語法上賓詞、主詞位置有所不同—使其獨立於其他自由權利之外成為受憲法明文保障的對象也無二致。當然，上述挑選憲法文本相應部分按其字面文義比較的觀察方式，必須注意各國憲法文本與憲政經驗之間普遍存在或多或少的實踐落差⁵²。

相較之下，同樣也在第二次世界大戰後制定全新憲法的德國，其聯邦基本法（Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland）第5條就明文區分意見表達自由、一般資訊獲取自由、出版及報業自由、電影及廣播電視「報導」自由，各類舊媒體及「新媒體」相關自由權利各有精準的憲法規範定位，且體系嚴謹、井然有序：「任何人均有將其意見以言論、著作及圖畫自由表達及散布，與自一般來源不受阻礙獲取資訊之權利。出版報業自由及經由廣播電視及電影之報導自由受保障。檢查制度不實施。（第1項）此等權利以一般法律規範、保護青少年之法律規定及個人名譽權為其界限。（第2項）藝術及學術、研究及教學均為自由。教學自由不得免除憲法忠誠。（第3項）」在單一條文中，德國戰後制憲者就嚴格區分任何人（Jeder）皆享有的意見表達自由及資訊獲取自由，寓有濃厚客觀法（das öffentliche Recht）色彩的各類媒體自由（Medienfreiheit）、藝術及學術自由、講學自由，以及，涉及公權組織的禁止設立檢查

49 中央廣播電臺（全名為：「中國國民黨中央執行委員會廣播無線電台」）於1928年8月1日設立於南京丁家橋，至於日本首次廣播節目則是大正13年（1924年）間大阪朝日新聞社中繼（轉播）昭和天皇結婚慶典儀式，日本放送協會（NHK）則成立於大正15年（1926年），合併前1年設立的社團法人名古屋放送局並將後者改名為名古屋支部。

50 中華民國憲法第11條全文為：「人民有言論、著作、講學、出版之自由。」

51 日本憲法第21條全文為：「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。」中譯大意为：「集會、結社及言論、出版及其他一切表現之自由均受保障。（第1項）檢查制度不得實施，通訊之秘密不得侵犯。（第2項）」日本在第二次世界大戰之後，曾經歷美國軍事占領下的民主制度再造過程。美國占領軍總部（GHQ）交付日本國會的憲法草案第20條規定：「集會自由、言論自由與出版（及報業）自由及其他形式之表現自由均受保障。（第1項）檢查制度不得實施，任何通訊方式之秘密亦不得侵犯。（第2項）」（括弧內改變字體文字為本文所加；原文為Article XX：Freedom of assembly, speech and press and all other forms of expression are guaranteed. No censorship shall be maintained, nor shall the secrecy of any means of communication be violated.）。日本國會修正通過的憲法將此條文移置第21條，文字卻改為上述日文版本。

52 後進民主國家在憲法文本上普遍陳義較高，與其憲政經驗之間的實踐落差可能更大，相關說明，參閱：P. Häberle, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates: Methoden und Inhalte, Kleinstaaten und Entwicklungsländer, Berlin 1992。

制度等不同規範⁵³。

借用上述德國聯邦基本法第5條的文本及釋義體系框架，可以將我國憲法第11條對於表意自由定的保障規定，再分別解析其規範對象為言論、著作、講學、出版等使用（書寫及印刷等平面）媒體或未使用媒體（在一般場所或在大學等特定機構之中，透過語言、文字、動作、圖畫或借助投影機等現場展示設備）等傳播活動；由於法條之中並未將媒體在憲法上的規範地位明文界定，亦未釐清媒體與個人表意自由等傳播相關基本權利間的相互關係。因此，關於未使用媒體的面對面傳播活動，以及，傳播者即為媒體所有者或經營者等法律關係較為單純的事實狀態，上述以表意自由為核心的傳播憲法規範體系在操作上較無罣礙。然而，對於使用媒體—尤其，透過大量專業工作者參與、並以龐大資本及複雜設備為其經營基礎的當代大眾傳播媒體—所進行的大眾傳播活動，單憑基本權利衝突及權衡理論等傳統法律釋義工具解釋相關憲法規範，勢必難以在紛雜的個案爭議之中，化解不同主體在言論自由、財產權及其他基本權利之上錯綜複雜的對立關係。

反之，對照在憲法上明定出版及報業、廣播電視、電影等各類媒體自由的德國法制，學說及實務均肯認傳播相關基本權利的客觀法面向，並據以處理利害衝突的不同主體依其各自所享有的言論自由、財產及工作等基本權利而相持不下的尷尬問題。否則，按我國憲法僅透過第23條規定「法律保留」原則及其所隱含的一般自由原則，極易推衍出國家不得干預此類「私權」糾紛的消極立場。徵諸既往憲政經驗，在戒嚴時期政府管制媒體的各項干預措施，其實也並未因此而遭宣告違憲無效⁵⁴。更遑論面對（新）媒體與民主政治及市場經濟間龐雜互動關係，自行發展類似上述美國就其管制「模式」所形成雖分散（由國會及各級法院歷經多次立法及裁判逐步決定）但（大方向上）一致的宏觀憲政選擇⁵⁵。

53 基本法第5條規定原文如下：「(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt. (2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre. (3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.」

54 參照：釋字第105號、第206號、第294號等解釋。以上法律釋義學上的比較及說明，引自：石世豪（2004）：傳播之部門憲法初探，月旦法學雜誌，第114期，頁174-190。

55 相較之下，德國聯邦基本法第5條雖然在制憲時即宏觀規劃個人意見表達自由與各類「媒體自由」分流，但個別自由權利內涵、其彼此間關係及據以具體化的法律框架等，仍有賴該國立法機關與聯邦終審法院依憲法所定方針逐步建構。關於德國於第二次世界大戰後針對廣播電視「新媒體」建構合憲法律框架的概要整理及其與我國法制的比較說明，參閱：石世豪（2000）：從司法院大法官釋字第三六四號解釋論廣播電視自由之客觀法與基本權利雙重性質，收錄於「憲法解釋之理論與實務」研討會（二）論文彙編，頁377-438。



面對我國憲法條文中僅有第11條「人民有…出版之自由」的有限明文規定，前363號司法院大法官解釋中，唯有釋字第105號及第294號2件解釋觸及此條文。其中首件，亦即釋字第105號解釋中，逕以憲法第23條所稱「必要」情形，肯定法律對於出版自由所設限制的合憲性，可謂點到為止；後者則更降低至行政執行層次的工作檢查證佩用問題，甚至明文表示「關於出版品管理之其他事項，不在解釋範圍之內」，根本避而不談憲法上出版自由保障的應有內涵。自釋字第364號解釋以降，多數大法官開始援引來自比較法觀點下的言論自由或其他外來概念，不斷深化並擴充憲法簡約規定的釋義內涵。自司法院大法官釋字第407號解釋以下，在該號解釋及釋字第414號、第509號、第577號、第613號、第617號、第623號、第656號、第678號解釋文及其理由書之後，個別大法官更透過比較法觀點，直接將外國既有憲法釋義寫入協同或不同意見書之中。然而，關於言論及媒體在人際互動與政治經濟體制運作各層面上的繁複關聯，在我國憲政實踐經驗中究竟以何種形貌出現，在我國憲法上又如何加以定位、如何加以規範等問題，各號解釋反而一再「過門不入」，錯失續造我國憲法體系以肆應在地社會暨憲政變遷的釋憲良機⁵⁶。

新聞自由在我國憲法上定位問題始終未能獲得釋憲機關釐清的法律釋義窘境，一直到司法院大法官釋字第689號解釋終於出現轉圜：大法官不僅藉由該號解釋闡明了與新聞自由關係極為密切的「新聞採訪自由」係屬憲法第11條所保障範疇⁵⁷，更於理由書中闡釋：「為確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲法第十一條所保障」⁵⁸，成為我國憲法解釋中首次肯認「新聞自由」者。歷經釋字第364號解釋⁵⁹、釋字第407號解釋⁶⁰、釋字第509號解釋⁶¹、

56 相關說明及對照傳播領域內事實發展的法律釋義批判，參閱：石世豪（2011）：《重塑媒體在憲法上的應有形象：一個大法官至今「顧左右而言他」的嚴肅命題》，法令月刊第62卷第8期，頁52-79。

57 該號解釋主文如下：「社會秩序維護法第八十九條第二款規定，旨在保護個人之行動自由、免於身心傷害之身體權、及於公共場域中得合理期待不受侵擾之自由與個人資料自主權，而處罰無正當理由，且經勸阻後仍繼續跟追之行為，與法律明確性原則尚無抵觸。新聞採訪者於有事實足認特定事件屬大眾所關切並具一定公益性之事務，而具有新聞價值，如須以跟追方式進行採訪，其跟追倘依社會通念認非不能容忍者，即具正當理由，而不在首開規定處罰之列。於此範圍內，首開規定縱有限制新聞採訪行為，其限制並未過當而符合比例原則，與憲法第十一條保障新聞採訪自由及第十五條保障人民工作權之意旨尚無抵觸。又系爭規定以警察機關為裁罰機關，亦難謂與正當法律程序原則有違」。

58 引自：釋字第689號解釋理由書第4段（緊接於「本院斟酌全辯論意旨，作成本解釋，理由如下」之後）。

59 參閱：立法院聲請書所附立委臨時提案說明。

60 參照：大法官吳庚對該號解釋多數意見所提出協同意見書。

61 參閱：該號解釋黃○仁、林○秋二人聲請書。

釋字第656號解釋⁶²、釋字第678號解釋之後⁶³，我國憲法解釋機關終於以多數意見回應將新聞自由入憲的在地訴求⁶⁴，正式將重要性與新聞報導自由相當的新聞採訪自由納入憲法第11條的保障範圍之中⁶⁵。

然而，本號解釋將新聞採訪自由賦予一般人，此舉固然促成新聞自由與憲法第11條所保障言論自由及「滿足人民知的權利」在憲法釋義內涵上前後連貫⁶⁶，卻讓社會多元規範中承擔「自律」環節核心功能的制度化媒體組織及新聞專業隱退於幕後。而該號解釋高舉為判斷新聞採訪者跟追有無正當理由的「新聞價值」標準，在其判斷主體隱而不明的情形下勢必難以操作。姑且不論，並未經常從事新聞採訪活動的一般人，賦予其同受憲法保障的行動自由，作為保障其偶一為之的新聞採訪自由依據是否已經足夠。即使憲法解釋機關特別重視一般人或未隸屬於新聞機構的所謂「自由工作者（free-lancer）」潛在的新聞採集功能，因此從功能性觀點將新聞採訪自由擴大賦予所有「為提供具新聞價值之資訊於眾，或為促進公共事務討論以監督政府，而從事之新聞採訪行為」者；對於此種功能性標準中所涉及的「新聞價值」、「新聞採訪行為」，在個案裁處及裁判上如何與一般人純粹基於好奇或「別有用心」、從事其他行為「順便」採訪或「看似」採訪而實則並非如此等現實生活繁複行為態樣妥為區別，其具體判斷基準就無法迴避行為人是否隸屬於新聞機構或與其訂有契約、是否曾受新聞採訪相關專業訓練、是否參與新聞專業組織、是否經常或反覆從事（有償或志願性）新聞採訪工作，以及，是否在外觀上表現出足以使他人認知正在從事新聞採訪工作等問題，在在需要借助於「新聞機構」或「新聞專業」等概念予以辨明。

62 參閱：該號解釋新○○文化事業股份有限公司釋憲聲請書，並請對照：大法官陳新民對該號解釋多數意見所提出部分協同部分不同意見書。

63 參閱：該號解釋林○勝釋憲聲請書，並請對照：大法官陳新民對該號解釋多數意見所提出協同意見書，以及，大法官林子儀、李震山所提出部分協同部分不同意見書。

64 參閱：釋字第689號解釋理由書次段關於聲請人主張部分；就此，關係機關亦肯認新聞自由的基本權利屬性，參照：釋字第689號解釋理由書第3段。

65 就此，釋字第689號解釋理由書第4段亦有精簡扼要的說明：「新聞採訪行為則為提供新聞報導內容所不可或缺之資訊蒐集、查證行為，自應為新聞自由所保障之範疇」，可資參考。

66 釋字第689號解釋理由書闡釋新聞採訪自由係憲法所保障新聞自由的下位概念同時，係以功能性觀點而非基於身分（專業的新聞記者）、更非制度化的組織屬性（新聞機構），將其賦予所有「為提供具新聞價值之資訊於眾，或為促進公共事務討論以監督政府，而從事之新聞採訪行為」的一般人。對照當前隨時可見公民記者利用媒體事業所提供的網路資源，或自行建構部落客發行平台（blog-publishing platform）、個人網誌（personal online journal）積極在網路社群中報導新聞的經驗事實，以及，自2010年底至2011年間「茉莉花革命（Tunisian revolution）」展現社交媒體透過分散式傳播突破官方封鎖的驚人力量，上述新聞採訪自由界定方式中所蕴含的前瞻進步思想值得肯定。相關說明及評述，參閱：石世豪（2011）：國家為保護隱私限制新聞自由的合憲界限——賦予一般國民新聞採訪自由的釋字第689號解釋評析，法令月刊第62卷第11期，頁99-121。



憲法釋義體系的續造貴在精益求精，針對該號解釋將新聞採訪自由賦予一般人，以超越當代新聞仍以集團產製與大眾消費為常規的前瞻觀點闡釋新聞自由內涵，致使媒體組織及新聞專業隱退幕後而新聞自由與專業責任隨之脫鉤等節，學者於該號解釋的評釋中特別指出：正視媒體存在及其生成發展的在地經驗事實，為其塑造在我國憲法上的應有形象，已是憲法解釋機關所無法迴避的嚴肅命題。此一命題既未隨時光流逝而自行解消，也無法以未來無限遠處的網路美麗新世界抽換當下歷史情境。雖然，我國成文憲法有限、抽象而簡約的文本作為憲法規範核心法源，無論當初制憲者能否預見社會變遷及其變化趨勢，都不可能周詳且細密規劃未來適用憲法條文的繁複情境。但是，釋憲者除了在智識層次上對於自身所處社會的群居條件有所認知，並以身為社會成員的同理心感受其變遷所肇致各種影響之外，解釋憲法文本、續造憲法釋義體系既為其職責所在，更應不斷探求如何選擇或組合憲法相關章節條款，聯結既有解釋、發掘隱藏寓意，必要時甚至導入全新的詮釋觀點或解析方法，務必找出其中最符合當下（個案情境或）政治社會條件的憲法規範內涵⁶⁷。

參、代結論

從更寬廣的法律社會史視野觀察新聞自由緣起及其發展歷程，不難發現：自活字印刷術帶來傳單、海報等短期內可以大量複製的宣傳品（媒體及其載具），讓宗教改革家直接向各地群眾宣揚其改革批判理念以來，大眾傳播媒體及其載具已成為人類社會公共領域的重要支柱及溝通能量來源；及至報業興起，公共領域更進而改變原本僅由少數菁英參與的政治決策，讓記者、編輯等新聞工作者自19世紀後逐漸以「第四階級」的（集體）角色加入其中，出版及報業從此接手監督並批判民主政權實際運作情形，其重要性甚至不下於定期改選、爭逐執政機會的政黨。然而，「新聞」及其賴以生生不息的媒體與載具，卻正是執政者最為忌憚而百般攏絡或操控的新興力量。就此，更值得有識之士關注的另一個面向，則是政治場域之旁足以影響媒體與載具事業發展的經濟社會條件：除了禁止、檢查或嚴加取締等極可能將新聞媒體事業驅趕到鄰國或海外再創生機的管制措施之外，課徵特別稅、選擇性補貼及市場參進條件的差別待遇等細膩干預手段，也可以型塑媒體及其載具的產業結構，對於政治對話環境及公共領域往往造成更為深遠的影響。

67 以上兩段說明及批判，引自：石世豪（2011）：前揭文。

即使在出版及報業等傳統大眾媒體興起的初期，新聞事業就已經跨越國境尋覓更適於生成發展的政治及經濟社會條件；今日，設立在美國的著名智庫組織「自由之家（Freedom House）」⁶⁸，也根據各國「媒體運作的法規及管制環境、政治黨派控制新聞內容的程度、報導受政治影響情形、資訊近用、公眾近用不同資訊來源的能力、各種威脅新聞工作者的暴力及騷擾、媒體通路所承受的經濟壓力及分配方式」等重要指標，評量並比較各國新聞「自由」程度⁶⁹。此種跨國比較「新聞自由」的大規模調查或許難求精確⁷⁰，卻也呼應4個世紀以前報業跨越國境積極尋覓立足地的歷史事實；只不過，如今的新聞媒體及其載具又擴及印刷以外的廣播電視、網際網路等電子及社群媒體，不僅新聞事業及新聞工作者跨越國境「良禽擇木而棲」更為容易，跨越國境向任何國家傳播新聞訊息也更加便利⁷¹。因此，單憑一國憲法規範及內國法制的法律釋義學「適用」導向觀點，顯然無法掌握新聞自由概念所寓含跨越國境的區域（甚至全球）政治經濟及比較民主實踐重要意義。

此外，上述「自由之家」所發布「新聞自由」年度報告，以及，另一份來自「無國界記者（Reporters Sans Frontières, RSF）」⁷²組織的同類報告⁷³，都極重視法規、

68 該組織係於1941年10月31日因羅斯福（Franklin D. Roosevelt）總統鼓勵其打破美國孤立主義、積極參與全球事務而設立，該組織主要活動為研究並倡議民主、政治自由及人權，每年均發表「世界自由（Freedom in the World）」、「新聞自由（Freedom of the Press）」、「網路自由（Freedom of the Net）」等報告。其官方網址為：<https://freedomhouse.org/>。

69 關於量測各國新聞自由的指標，引自：Freedom House (2015): Freedom of the Press 2015, p. 2, pp. 26-28, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FreedomofthePress_2015_FINAL.pdf。

70 根據「自由之家」最近一份「2015年新聞自由（Freedom of the Press 2015）」報告所揭露其調查方法，主要係彙整前一年度所有新聞自由相關事件資料，參考其他人權或新聞自由組織、多邊國際組織相關報告及媒體報導，交由區域研究專家分組逐項評分的方式進行，即使動員多達90位以上機構內研究人員及外部諮詢專家，針對法律環境、政治環境、經濟環境3個分類132項子問題逐一評分，該報告中仍不免摻雜主觀評價成分。相關說明，參閱：前註資料。

71 雖然，在20世紀末一度高唱入雲的網際網路自治—亦即，網際網路可以由參與者集體管理，各國政府無須介入—理想，卻在進入21世紀之後所發生的一系列政商角力事件中一點一滴消蝕，網際網路「無國界」、自成一格的全球化自主規範空間，也在繁複的地緣政治因素步步進逼之下日漸崩壞。例如：網頁搜索引擎業者「谷歌（Google）」公司於2006年進入中國市場時，在當地所提供網路服務僅剩經過篩檢的版本，尤其吸引各界注目。相關說明，參閱：石世豪（2013），前揭書，頁337-338。

72 該組織於1985年由梅納德（Robert Ménard）等人於巴黎創立，宗旨為提倡及維護資訊自由與新聞自由；該組織致力於觀察網路監控等問題，也向在危險地區工作的新聞記者提供物資、資金及心理協助；此外，該組織亦屬聯合國的諮詢對象。其官方網址為：<http://en.rsf.org/>。

73 「無國界記者」每年公布「（全球）新聞自由指數（Press Freedom Index）」，其調查方法之一為問卷，廣泛發給同儕組織（分散於5大洲的18個表現自由相關非政府組織）、全球150名特派員、記者、研究員及法律工作者、人權團體填答，問題內容涵蓋多元化、媒體獨立性、工作環境及自我審查（self-censorship）、法律框架、政府透明度及基礎設施等面向；另一部分評估則以該組織蒐集彙整前一年度來自政府及民兵、壓力團體等針對記者、網路公民（netizen）及媒體工作者的暴力威脅為主；與「自由之家」的「新聞自由」年度報告類似，「（全球）新聞自由指數」也替每個國家評分並排序，針對各國歷年所獲得的「新聞自由」評分也跨年度排比其進步或退步情形。



管制等國家措施以外，其他足以影響新聞事業營運及記者工作的政治、經濟及社會因素，例如：恐怖分子及其他非政府武力綁架試圖發掘真相的新聞工作者、富豪巨室操控私營媒體以改變有關政府或政黨的報導走向、獨裁政權及武裝團體與民主政府間的宣傳鬥爭等，均被視為新聞自由的主要威脅來源⁷⁴。在不同組織所公布新聞自由國際評比報告中，其「新聞」概念界限明顯超越出版及報業等印刷媒體，且所涉範疇也統括整體新聞媒體產業、新聞記者、新聞採訪及報導活動、新聞界或輿論，甚至兼括其與民主政府及掌握政治、經濟與社會實質權力的各類團體或階級間互動關係框架。足見國家為落實其保障新聞自由的憲法規範或民主政治承諾，絕非謹守約束其所屬立法、行政及司法等權力機構的消極不干涉立場可以達成，尚須推動政府透明化、健全媒體相關產業生態、維持軍事和平及社會治安等多管齊下，全面建構一套與新聞自由相輔相成的客觀法律秩序，或者，至少提供新聞自由相關主體從事新聞取材、製作、報導等新聞工作及維持新聞組織運作等活動所需的「制度性保障」。

74 參閱：「自由之家」「2015年新聞自由」報告，p.1。