

# 報業與政治制度關聯性問題論綱

李瞻

中國傳媒報告第 7 卷第 3 期 2008 年 8 月

關鍵詞：報業;報業理論;媒介制度;政治

報業制度係政治制度之一環，當社會政治制度變更時，報業製度亦隨之變更。人性問題、社會與國家的性質、個人與國家的關係、知識與真理的特質是報業哲學的核心問題。本文從歷史學、哲學與政治學的視角，分析了世界範圍內各種不同的報業理論和報業製度。對於中國，在其政治制度下，有望探索出自己的報業製度而成爲世界的典範，爲人類謀幸福。

Abstract: The Law of Press is one part of the general political and social systems and it will be changed when the society is changed. The human nature, the relation between individual and nation, the nature of knowledge and truth are key issues of the philosophy of the press. This paper analyzes various theories about the press and its laws or systems in the world from historical, philosophical and political perspectives. Under its political and social systems, China has the opportunity to find its new way to be the model of the world and create the fortune for human being.

Key words: Press; Theory of the Press; Media Law; Politics

## 一、前言

通常認爲，報業製度取決於政治制度。換言之，報業製度乃爲政治制度之一環，當社會政治制度變更時，報業製度亦隨之變更。所以，了解各種政治制度的理論，應爲了解各種報業理論的前提。

人類自有歷史以來，社會即有兩種力量相互激盪成長：一種是極權的力量，另一種就是自由的力量。如極權力量取得優勢，就出現一種極權的政治制度；如自由力量取得優勢，就自然建立一種自由的政治制度。但不管是極權的製度或自由的製度，都對下列問題，堅持一套假定的信念。[1]

## 二、報業哲學的核心問題

(一) 人性問題。極權主義認為人性是惡的、愚昧無知的，所以主張嚴格統治，輔以教育，使之向善。自由主義認為人性是善的，能夠分辨是非善惡的，所以主張民主自由，人民自己管理自己。

(二) 社會與國家的性質。

極權主義認為社會與國家是實體的，有生命的，是真理的化身，是文化的結晶。而自由主義則認為社會國家是抽象的，沒有生命的，它僅是個人的組合，沒有個人，便沒有社會國家。

(三) 個人與國家的關係。

極權主義認為個人是國家的臣屬，不能獨立存在，個人本身沒有目的，沒有意志，他必須在國家內才能得到充分的發展。而自由主義則堅信個人為唯一存在的實體，有目的，有獨立意志，並有天賦不可剝奪的權利；國家之存在，在於維持公共秩序及增進個人之 福利。

(四) 知識與真理的特質。極權主義認為社會國家之結構，系基於人類天賦智慧之不平等，統治階級具有最高之智慧並為真理之主宰，故主張知識與真理均應由統治者來傳播。而自由主義強調天賦平等之權利學說，認知體系經學習及經驗而來，真理則散佈在每個人之心中，故主張言論自由，真理愈辯愈明。 [2]

綜上所述，可知分析報業製度的不同，最後便歸入哲學的範疇。本文係以歷史學、哲學及政治學的角度，來比較當前世界各種不同的報業理論。

### 三、報業理論的類別

前面說過，人類社會政治制度，有極權主義（Authoritarianism）與自由主義（Libertarianism）兩種，所以報業製度只有兩種，就是極權主義報業與自由主義報業。自 1917 年俄國革命後，出現共產主義報業（Communism Press），因其報業由黨與政府經營，所以亦稱新極權主義報業。二十世紀後，自由主義報業因黃色新聞的氾濫，與報業所有權的集中，致使自由報業的理論失效，新聞自由面臨危機，因之有“社會責任論”的興起。社會責任論，僅為對自由主義報業的一種修正，亦稱“新自由主義報業”。所以當前世界上共有四種“報業理論”，即“極權報業”（The Authoritarian Theory）、“自由報業”（The Libertarian Theory）、“共產報業”（The Communist Theory）與“社會責任論”（The Social Responsibility Theory）。這四種報業理論，前三種已建立根深蒂固的報業製度，而“社會責任論”僅為西方所謂“自由報業”嚮往的一個目標。

任何新聞（報業）制度，均為政治制度之一環。換言之，一個社會的政治哲學決定它的新聞哲學；而新聞哲學又直接決定它的新聞政策、新聞制度與新聞觀念的價值標準。所以任何國家的新聞事業，必須服務於它所依附的政治制度，及其生存社會的價值標準，此乃一項必然的選擇。

### 四、西方自由報業的演變

西方資本主義，亦稱自由主義，所以它們的商營報業，亦叫做“自由報業”。這種報業強調新聞事業應享有充分的“新聞自由”，不受任何干涉。自由報業在主筆（Editor）主持的政論報紙時代，對近代民主政治曾有偉大的貢獻。但自二十

世紀初葉報業商業化後，報紙發行人與經理人員，取代了主筆的領導地位，亦即美國密蘇里新聞學院前院長麻特（Frank L. Mott）所說：“報業商業化後，高速度輪轉機的聲音，淹沒了主筆的聲音。”[4]

自此以後，報紙展開了激烈的商業競爭，結果報業形成“一城一報”及“商業獨占”。發展至此，自由報業反而消滅了民主政治所依賴的“意見自由市場”（Free Market Place of Ideas），亦即消滅了自由報業本身所追求的基本目標，因而使報紙純粹成為商人的營利工具。

就實際而言，任何報業製度都自稱有最充分的“新聞自由”。然而事實上這種自由僅為少數人所享有。如極權報業之新聞自由，為極權政府所享有；共產報業之新聞自由為共產黨精英分子所享有；而資本主義報業之新聞自由，則為少數資本家（發行人）所享有。資本主義的商業報紙，強調“新聞自由”是人類的一項“基本權利”。這種觀念，沿襲已久，人云亦云，積非成是。但經近代許多權威學者的反復研究，確認“新聞自由”僅是報紙發行人的一項“特權”，與一般人民的“基本人權”並無關聯。例如，哈佛大學哲學教授霍根博士（William E. Hocking）於1947年出版了《新聞自由》（Freedom of the Press）一書，他否認新聞自由是“基本人權”，而認為它僅是報紙發行人的一種道德權利（Moral Rights）；他認為只有在報紙盡到道德責任時，這種權利才應受到保障。霍根博士的這項理論，得到美國新聞自由委員會（Commission on Freedom of the Press）委員們的一致同意，因此形成今日流行的社會責任論。 [5]

## 五、社會責任論的理論

“社會責任論”認為人類並非絕對的理性動物，充分的自由競爭並不一定能實現真理（Truth）。所以報業必須積極地先從擔負“社會責任”做起，即提高人

民文化水準，服務民主政治，保障人權，促進經濟發展，提供健康娛樂，維護社會和平，然後才能保障它的“生存”與“自由”！

美國“新聞自由委員會”強調：“如果報紙拒絕擔負社會責任，則政府及社會大眾可製定法律強迫其擔負責任，且政府可自己發行報紙。”[6]

社會責任論具有健全的哲學基礎，這一理論認為人性是“自私”的，需要製度的製衡；個人為獨立實體，有自由意志；這一理論認為“真理愈辯愈明”。但它指出了自由報業的弊端，亦為無可爭論的事實。但令人懷疑的是它的方法，即政府如何強迫報紙擔負責任？政府如何發行報紙而不產生極權報業的缺失？

孫中山先生的政治主張，不同於極權主義與共產主義，也不同於資本主義。而這三種主義的報業製度，均已產生極大的弊端。

## 六、目前報業製度的缺失

極權主義、共產主義與資本主義報業的缺失，主要源於這些報業製度中的“新聞自由”分別掌握在獨裁者、共產黨精英與少數資本家的手中。根據民主政治的理論：“個人權益，只有個人自己知道；並且個人權益，只有自己有權保護，才能真正安全。”所以要建立民主主義的報業製度，必須使“新聞自由”的權利確實為全民所“共享”，這才是正確而合理的途徑。

現在人類的智慧，已經不再相信政治獨裁與宗教獨裁，更不相信經濟獨裁；難道我們還會相信報業獨裁會為我們帶來好處？！

民主主義與社會責任論，認為新聞自由的原則應普遍存在，不應由少數人獨裁。兩者的報業哲學是不謀而合的，兩者對於報業功能的看法也是相同的，但民主主義的報業製度，不主張由政府直接控制報業，也不主張政府直接發行報紙，

而主張報業應徹底民主化。因為報業只有在為民所有、為民所治、為民所享的原則下，才能使報紙真正為公益服務，也才能真正建立自由而負責的新聞事業！

### 七、英國威廉斯教授的報業理論

英國威廉斯教授（Professor Francis Williams）為牛津大學董事長、民主社會黨主席與倫敦衛報（the Guardian）主筆，他認為在民主國家之中，不僅政府應該實行民主，而且支持民治政府的新聞媒介，其經營亦應徹底民主化。1974年2月，威廉斯教授應邀至美國麻省理工學院大眾傳播研究中心，主講民主傳播制度（Democratic Communication System）。他認為民主國家不僅政府應民有、民治、民享，而支持政府之大眾媒介，亦應民有、民治、民享（A Democratic society, government as well as the mass media, should be of the people, by the people and for the people）。 [7]

### 八、報業改革的途徑

新聞媒介應如何民主化？英國BBC與德國ARD以及所有公共廣播電視媒介都已徹底民主化。報紙與電視不同，報紙應多元化，其實行民主化之途徑如下：

- 1、確認報紙之基本性質為教育文化事業，並非商業；
- 2、報業應由政黨與人民公益團體發行，不得以商業方式經營；
- 3、報業應以報導新聞與發表意見為宗旨，不得以色情與暴力新聞作為營利之工具；
- 4、報業須多元化，防止一城一報與報業獨占；

5、全國重要城市應設立國家印刷廠，以公平、快速之方式代印全國所有報紙；藉以大量減少報業成本，以維護報業多元化，目前各國報紙大量停刊，主要是因為報紙印刷與固定資本太高（約佔 85%）；

6、報紙之總編輯與記者為報紙之靈魂，應有一定資格；

7、報業應設新聞評議會與報業法庭，報業之新聞、言論與廣告應受評議會之監督；

8、為保障國家利益，積極發揮報業之正功能，報業可仿照英國 BBC 由全民精英代表組成董事會，發行高級“公共報紙”（Public newspaper），這種報紙就像社會大學一樣，完全服務全民，不與其它報紙競爭，其收入亦靠發行、廣告，如果入不敷出，則由國庫補助。

## 九、近代報業改革的新觀念

目前世界上的任何國家，均認為報業是個嚴肅問題，應予改革，但因“政治制度”與“新聞自由”問題，許多改革建議均未成功。上述 8 項建議並非新觀念，而是對近代各國報業改革新觀念的總結。

1、1933 年 10 月，德國製定編輯人法（Editor's Law）規定，編輯人與記者應有資格；1935 年 4 月，又規定“工商團體須退出報業”，並認為“金錢不得製造輿論”。

2、1947 年，美國新聞自由委員會（Communication on Freedom of the Press），認為新聞自由並非基本人權，而是道德權利，新聞業應負道德責任；並認為報業受劣幣驅逐良幣法則（Gresham's Law）的支配，所以為了社會利益，必須由國家發行高級報，免於商業報紙的競爭。

3、1953年7月，英國成立新聞評議會（The Press Council），評議報業缺失，限制新聞自由，防止報業獨占與腐化。

4、1959年10月，美國著名政論家李普曼（Walter Lippmann），建議美國建立公共電視（Public Television）。1967年11月，美國國會制定公共電視法案（Public TV Act），隨之建立公共電視公司（CPB）；當時《美國新聞與世界報導》（US News & World Report）發行人勞倫斯（David Lawrence）預言“公共報紙”終將誕生。

5、1967年，英國經濟學人（Economist）與國會議員兼《衛報》專欄作家詹格爾夫人建議報業應收歸國有，並建議設立國家印刷廠（National Printing Corporation），以降低報業成本，維護報業多元化。

6、1968年，美國著名作家塞爾茲（George Seldes），認為政府管理報業行不通，新聞自律也不可能，他建議公眾應創辦TVA型的“公共報紙”，這種報紙的功能與其對社會的服務，就正像田納西公共水利管理局（TVA）一樣，它可依照社會責任論的報業功能，證明一份十全十美或接近十全十美的“公共報紙”是可以成功的。在TVA建立以前，密西西比河經常氾濫成災，人民生命與財產損失慘重。而TVA建立後，不僅免除水災，而且完全實現防洪、灌溉、飲水與觀光的目標。

7、1973年7月，美國成立全國新聞評議會（National News Council），防止新聞事業濫用新聞自由，後因《紐約時報》等大報抵制，不幸於1984年3月20日夭折。

8、1981年3月，韓國根據《言論基本法》，成立“言論仲裁委員會”，該會性質為新聞評議會，但“仲裁會”如同報業專業法庭，全國設立14個分會，與地方法院合署辦公，如報業不服該會裁決，即移送法院審理。



9、1984年10月，法國頒布新《出版法》，防止報業獨占與維護報業多元化。該法規定，一家公司在數個城市發行多家地方報紙，其總發行量不得超出全國同類報紙總發行量之15%；如為全國性報紙，則其發行量不得超出全國同類報紙總發行量之10%。

## 十、結語

目前世界上所有國家的報業的實際表現都難以令人滿意；尤其是色情、暴力的新聞報導，對社會風氣、教育文化與社會犯罪，都有著明顯而深遠的影響。有鑑於此，自20世紀中葉，許多國家的政府、國會、學術團體以及著名作家，都紛紛提出改革報業的建議。但由於“新聞自由”的敏感性或報業由資本家所控制，因既得利益的壟斷，致使報業的改革迄今尚未成功。

中國的改革開放已屆30年，在經濟方面已獲得輝煌的成就。但是報業的改革仍面臨分歧的十字路口，所幸中國報業絕大部分係由黨與政府所經營，沒有資本家既得利益的干擾，可排除過度的商業化，並且完全依照近代報業改革的新觀念，建立報業的公信力以及具有中國社會主義特色的“公共報業製度”，徹底根絕色情、暴力與犯罪新聞，完全服務公益，如此必可解除當前報業的困境，而成爲世界報業制度的典範，爲人類謀幸福。

[註釋]

[1]Fred Siebert, Wilbur Schramm & Theodore B. Peterson (1956). *Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press, p.2.

[2]Willis Moore, *Lectures on Philosophy of Journalism* (SIU, 1964)

[3]Ibid. 1.

[4]Frank L. Mott (1962) . American Journalism. NY: Macmillan.

[5]Commission on freedom of the Press (1947) . A Free and Responsible Press.

Chicago: University of Chicago Press. [6]Ibid. [7]李贍 (2005).大時代見證.台北：  
三民書局，251 頁.