

報業制度與政治制度的關聯性

政治大學新聞研究所 李瞻教授

壹、前言

通常認為，報業制度決定於政治制度。換言之，報業制度乃為政治制度之一環，當社會政治制度變更時，報業制度亦隨之變更。所以認為，瞭解各種政治制度的理論，應為瞭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。但不管是極權的制度或自由的制度，都對下列問題，堅持一套假定鈞信念。¹

貳、報業哲學的核心問題

一、人性問題。極權主義認人性是惡的，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。極權主義認個人為國家的臣屬，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。極權主義認社會國家之結構，係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，認知識係經學習及經驗而來，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

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

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

綜上所述，可知分析報業制度的不同，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。

參、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，所以報業制度祇有兩種，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）、「社會責任論」（The Social Responsibility Theory）。³ 這四種報業理論，前三種已建立根深蒂固的報業制度，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，此乃一項必然的邏輯。

肆、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；亦即美國米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「報業獨佔」。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

³ Ibid. 1.

⁴ Frank L. Mott. *American Journalism*, N.Y.: Macmillan, 1962.

目標，因而使報紙純粹成為商人的營利工具。

就實際而言，任何報業制度都自稱最有充分的「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黨菁英份子所享有，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，已經沿襲已久，人云亦云，積非成是。但經近代許多權威學者的反覆研究，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。

如哈佛大學哲學教授霍根博士（William E. Hocking），於 1947 年發表新聞自由（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）；祇有在報紙厥盡道德責任時，然後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

伍、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）。所以報業必須積極的先從擔負「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，與維護世界和平，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制訂法律強迫其擔負責任，並政府可自己發行報紙。」⁶

社會責任論具有健全的哲學基礎，其認人性是「自私」的，需要制度的制衡；個人為獨立實體，有自由意志；並認為「真理愈辯愈明」。但它一一指出自由報業的弊端，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？並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。並且這三種主義的報業制度，均已產生極大的弊端。

陸、目前報業制度的缺失

極權、共產與資本主義報業的缺失，主要產生在這些報業制度的「新聞

⁵ Commission on freedom of the Press. A Free and Responsible Press. Chicago: University of Chicago Press, 1947.

⁶ Ibid.

自由」，係分別掌握在獨裁者、共黨菁英與少數資本家的手中。根據民主政治的理論：「個人權益，祇有個人自己知道；並且個人權益，祇有自己有權保護，才能真正安全。」所以要建立民主主義的報業制度，必須使「新聞自由」的權利，確實為全民所「共享」，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，但民主主義的報業制度，不主張由政府直接控制報業，也不主張政府直接發行報紙，而主張報業應澈底民主化。因為報業祇有在為民所有，為民所治，及為民所享的原則下，才能使報紙真正服務公益，也才能真正建立自由而負責的新聞事業！

柒、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，其認民主國家，不僅政府應該實行民主，而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）。其認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

捌、報業改革的途徑

至於新聞媒介如何民主化？其認英國 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，其應多元化，實行民主化之途徑如下：

1. 確認報業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做為營利之工具；
4. 報業須多元化，防止一城一報與報業獨佔；

⁷ 李瞻，《大時代見証》，台北：三民書局，2005，頁 251。

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，按目前各國報紙大量停刊，主要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 由全民菁英代表組成之董事會，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，不與其他報紙競爭，其收入亦靠發行、廣告，如果入不敷出，則由國庫補助。

玖、近代報業改革的新觀念

目前世界上任何國家，均認報業是個嚴肅問題，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，而是近代各國改革報業新觀念的綜結。

1. 1933 年 10 月，德國制訂編輯人法 (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「金錢不得製造輿論」。
2. 1947 年，美國新聞自由調查委員會 (Commission on Freedom of the Press)，認為新聞自由並非基本人權，而是道德權利，應負道德責任；並認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，防止報業獨佔與腐化。
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 月國會制訂公共電視法案 (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 (U.S. 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」，這種報紙的功能與對社會的服務，就正像田納西公共水利局（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。按 TVA 建立以前，密西西比河經常泛濫成災，人民生命與財產損失慘重。而 TVA 完成後，不僅免除水災，而且完全達成防洪、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，韓國根擬「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 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，法國頒佈新「出版法」，防止報業獨佔與維護報業多元化；如一個公司，在數個城市發行多家地方報紙，其總發行人不得超出全國同類報紙總發行人之 15%；如為全國性報紙，則其發行人不得超出全國同類報紙總發行人之 10%。

拾、結語

目前世界上任何國家，報業的實際表現都難令人滿意；尤其色情、暴力的新聞報導，對社會風氣、教育文化與社會犯罪，都有明顯而深遠的影響。有鑒於此，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，以及報業由資本家所控制，因既得利益的壟斷，致報業的改革迄未成功。

中國的改革開放已屆 30 年，在經濟方面已獲得輝煌的成就。但報業的改革仍面臨分歧的十字路口，所幸中國報業絕大部份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，以及符合具有中國社會主義特色的「公共報業制度」，澈底根絕色情、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，而成為世界報業制度的典範，為人類謀幸福。

～～完～～