

论新闻法治的历史相关性

涂上飙, 江中于

(1. 武汉大学报社, 湖北 武汉 430072; 2. 广东省工商局, 广东 广州 510000)

[作者简介] 涂上飙(1965-), 男, 湖北荆州人, 武汉大学报社社长, 法学博士, 主要从事外国宪法研究; 江中于(1969-), 男, 湖北浠水人, 广东省工商局干部, 法学博士, 主要从事外国宪法研究。

[摘要] 国内外相关历史表明, 新闻自由与法治存在着正相关性: 发生是同步的, 发展是互动的, 发达是共享的。二者之间既不存在时间上先后关系, 也不是简单的目的与手段。等待专门新闻立法和新闻自由至上论都是不可行的, 需要司法机关在个案中对新闻自由权利与对应权利进行平衡, 才能推动新闻自由的有序发展。

[关键词] 新闻自由; 法治; 历史; 权衡

[中图分类号] G210 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2006)02-0249-04

一、发生的同步——出版自由、革命与法治的确立

法与人的社会生活密切相关, 有人的社会生活就会有广义的法的存在。法治因而也是一个极其古老的论断, 对此, 古希腊的亚里士多德那里有较系统地阐述。然而法治的实现却是近代资产阶级革命以后的事。这场历史性的革命也正是从新闻出版自由的争取开始的, 革命后的法治建设同样与新闻出版自由密不可分。

与法和法治相比, 新闻与新闻自由的出现要晚得多。尽管人们对新闻的定义还有争论, 但今天意义上的大众性新闻, 由于技术上的限制, 直到工业革命之后, 廉价报纸的诞生, 才有典型意义上的新闻。而新闻自由的提出还需要制度规范的确认和规范。历史上, 新闻、出版自由正是起因于国家、政府压制言论自由, 特别是有关政府事务的言论自由的行为, 是针对政府严格控制发放出版许可证、滥用书报检查制度和惩罚政治言论的专横恣意行为而来的。

人类之所以区别并优越于其他生命体, 在于人的思维能力及其结果——思想的载体——书籍, 否则其发展也就将极其缓慢。但知识的力量在于创新, 因此书籍记载的还有人类突破现状的不安分思想。这种“不安分”无疑是人类发展的必要动力, 但对当权者来说却构成为一种威胁。有威胁就会有限制。对出版物的查禁就是古代统治者的一门必备功课, 至迟在古希腊雅典就有禁止“讽刺他人”的法令。长期以来, 由于出版技术的限制, 这种查禁也就不会成为一种组织化和制度化的行为。随着印刷术尤其活字印刷术传至西欧, 情况发生了质的变化。印刷术在其发明国——中国, 由于语言文字的原因, 没有立即形成质的变化, 到了西欧印刷术得到了发展, 出版物也随之急剧增长。查禁作为一种制度, 正是随着书籍数目的剧增和思想的广泛传播而产生的。扩大的图书市场对权力构成了严重的威胁。为此, 统治者试图建立专业性的书报检查机构, 并使之同所有有效的工具和手段相协调, 连结成严密的大网, 从而

把具有危害性的思想文字悉数消灭于有形与无形之中。1529 年英王亨利二世颁布第一个禁书法案,1530 年建立第一个特许制度。其后西欧各国均予仿效,力图加强出版管制。

在中世纪君主专制的统治之下,新兴贵族、城市市民和资产阶级的力量壮大以后,革命已是必然。而必然要转化为现实,仍需要必要的思想准备和群众发动。因而革命也就自始也离不开出版物和出版自由。在制度化和有组织的书报检查制度之下,革命也就自始需要从出版自由的争取开始。出版自由既是革命的信号,也是法治要求的表达。因此,1643 年英国人弥尔顿《论出版自由》的出版,既被新闻学界视为新闻自由的象征,也被法学界视为人类法治要求的象征。

1791 年批准生效的美国宪法第一条修正案是最早真正确保护言论自由的法律。该修正案,又称《人权法案》:国会不得制定关于下列事项的法律:确立宗教或禁止信仰自由;剥夺人民言论或出版自由;剥夺人民和平集会及向政府请愿的权利。该条款成为此后新闻自由制度化和现实化的里程碑。

无产阶级的新闻自由与社会主义法治的主张,也是同步进行的。马克思、恩格斯认为教育广大革命群众进行革命斗争的最好形式是创办一个大型日报。在克服了各种困难之后,世界上最早的马克思主义报纸、无产阶级最好的机关报《新莱茵报》于 1848 年 6 月 1 日创刊出版。1849 年《新莱茵报》出版不到一年便被查禁。列宁认为,要改善俄国党的组织和思想涣散状况,需先从办第一个全俄政治报入手。但它创办和领导的第一个马克思主义全俄政治报《火星报》被迫在国外出版,先在德国莱比锡创刊,后分别在慕尼黑、伦敦和日内瓦出版,也仍没有避免被停刊的命运。但正是这些新闻报纸才造就了无产阶级阵营的团结和思想统一,无产阶级革命才有可能成功。

二、发展的互动——言论、出版自由法制与法治实践

新闻自由在提出时带着强烈的革命热情,因而也会“技术的”忽略对这一自由的必要限制,但毕竟任何自由都是相对的自由,都只能是在法律之下的自由。革命的直接目标在于破坏,革命成功之后的目标在于建设。建设需要规则、法治。法治的进步与完善则离不开新闻自由的推动。所以,在新闻自由和法治之间必然存在某些“冲突”需要协调,二者在互动中共同发展。这一点,杰斐逊的事例最具说明力。

杰斐逊为言论和新闻自由做出了极其有力的理论贡献。他留下了一段十分著名的话:“民意是我们政府的基础。所以我们先于一切的目标是维护这一权利。如果由我来决定,我们是要一个没有报纸的政府还是没有政府的报纸,我将毫不犹豫地选择后者。”^[1](第 1325 页)这段语录被美国新闻界作为标准的范文不断地复制出来,高悬于各报社的墙上。

不过,杰斐逊对新闻自由的乐观主义在他担任总统的年代由于屡受报纸的攻击而受到冲击。他认为报纸过度自由会造成一种“危险的情况”,认为新闻的客观性和理性竞赛必须根据美国人民的最高利益予以限制。所以,他呼吁用“有益的压制”来对待“虚假的诽谤性文章”。在他对新闻自由的乐观信念与新闻界令人担忧的滥用自由的现实之间,在他抽象保证的彻底的新闻自由同他认为在新兴国家中建设一种完美社会的实际需要之间,发生了明显的冲突。但作为一个真诚的民主主义者,他从没有提出过禁止新闻自由。因此,在他执政的时期和他所在的国家,新闻自由和法治得以互动互进。

近代民主制度确立起来之后,各国一般都在法律上抽象地承认了新闻自由——隐含在言论、出版自由之类的新闻自由。直至今日,根据荷兰法学家的统计,在 142 个成文法国家中,有 124 部宪法规定了言论出版自由,占 87.3%。宪法对言论出版自由的确认和保障,首先应当予以肯定。但实践中这些权利的行使仍需要进一步的具体规范。

早期各国宪法将言论自由和出版自由并列规定在同一宪法条款之中,是将言论自由狭义的理解为口头表达意见的自由,不涵盖以其他形式发表意见的自由;出版自由又称刊行自由,是以印刷的文字、图画表达意见的自由。这一说,有割裂言论自由与其表现形式的嫌疑,但也有其合理性。言论自由更接近作为绝对自由的思想自由,而出版自由属于涉及他人的行为自由,理当予以不同的法律保障。思想自由

属于自然权利,而出版自由属于获得的权利即法律赋予的权利。所以西方有言论与行动区分的二元论;尽管二者的区分在实践上颇有难度,一般主张采用所谓常识标准来识别。

法治对新闻自由的作为不是单向的。在新闻自由得以规范化之后,就对法治发展产生不可替代的促进作用。政党政治与司法公正是最好的例子。现代民主法治离不开政党政治,政党以政策纲领换取支持,其党员的发展和政权的取得,惟一的资源即其政策纲领,而政策纲领作为资源当然需要最大限度地宣传才能发挥作用,因此新闻报刊成为早期各国政党的战略战术要地。民主制度下的党派竞争产生了对媒介及新闻自由环境的需要,竞争各方都要制造舆论,公开的政治辩论也刺激了公众对政治生活的关心,以及掌握政治信息 and 理解政治问题的兴趣。在英、美、法等国的现代多党制形成时期,大体上也是新闻开始成为政治生活的一支重要力量并继而推进民主法治的时候。前文所述的杰斐逊的烦恼,正是当时新闻为政党控制,进而政党间互相攻击的现实所致。今天,人们习以为常的公众人物隐私权小于普通人隐私权范围也由此而生。近现代法治实践的早期,司法公正是人们关注的焦点之一。一方面司法公正是社会公正的最后环节,另一方面司法人员并非由选举产生,因而不具当时公共机关正当性要求的民意代表性。因此,稍有影响的案件,新闻媒体给予以极大关注,甚至跟踪报道。在法律赋予的司法审判权与当时人们视为必然的新闻自由权的互动之中,二者几乎同时得以规范化。

三、发达的共享——新闻自由的独立与法治的进步

新闻自由的提出和实现,从历史上看,针对的是压制言论自由、特别是有关政府事务的言论自由的,是针对发放出版许可证、滥用书报检查制度和惩罚政治言论的专横恣意行为的。因此不可避免地形成一种类似于伯林所说的消极自由——免于干涉的自由。在人们了解和离不开新闻自由的效用之后,尤其在新闻自由与法治的互动过程中,人们自然会意识到作为一种积极自由的新闻自由的必要性。这就是围绕公民知情权而来的新闻自由和法治的共同发达。

二战是世界历史的重要转折点。1941年1月6日,美国总统富兰克林·罗斯福在《致国会的年度咨文》中就指出:“我们盼望有一个建立在四项人类基本自由(上)的世界。第一是言论和发表意见的自由。”^[2](第279页)1945年,曾任美联社总经理25年之久的肯特·库珀首次提出了“公民知情权利”理论。1946年,美国报刊自由委员会发表《自由而负责的报刊》的报告,提出了言论自由的政府、报刊、人民三级结构,同时提出大众传播媒体的社会责任问题。新闻自由开始取得与个人言论自由相区别的独立地位。

自1955年始,美国加利福尼亚州民主党议员约翰·莫斯(John E. Moss)就致力于推动立法,以迫使联邦政府向新闻界和公众开放更多的信息。1966年,“新闻自由法”(Freedom of Information Act)(或译“信息自由法”)最终由约翰逊总统签署生效。1974年美国联邦最高法院法官P.斯图瓦特正式提出第四权理论。

在新闻自由独立以来,以其近乎无孔不入的特点,不断地促进法治的理性化、精细化、形式化、规范化。但二者关系并不就此完全顺畅。在20世纪70年代,《纽约时报》连续刊载了五角大楼关于越南战争的高级机密。初审法院予以制止,官司打到最高法院,终审结果是泄漏机密者受到惩罚,而报纸胜诉,仍然继续刊登有关文件。

由于独立后的新闻自由主体更多的是一种机构性或职业性的主体,因此,当代围绕新闻自由问题的主要争论是关于新闻出版界能否享有普通公民未享有的某种特权和豁免权。实践中的这一要求基本遭到了拒绝,各国法院至今基本没有接受新闻出版条款有独立于言论条款之意义的观点。但是,这并不意味着在公共利益问题上,作为公众的耳目和代言人的出版界没有享受宪法的特别保护。宪法为新闻出版至少提供使出版免受事先限制的保护。

新闻采集得以宪法保护引起的另一个问题是如何接触政府机构的文件和政府所拥有的其它信息

与新闻出版界能否享有普通公民未享有的某种特权和豁免权问题不同,这个问题涉及政府有没有采取赞许行动,让传播媒介接触它所掌握的信息的宪法责任。与此有关的另一个冲突是,新闻媒介和记者是否有权对一些消息来源予以保密。新闻界人士认为,如果不允许记者对消息来源保密,他们就无法得到公众应该知道的一些消息。但法院和一些律师认为,法院需要充分了解情况,以便能够公正审判,保护公民免受不法行为之害。有关的争论仍然没有明朗的结果。

今天,互联网作为全新的新闻舆论载体,既冲击着传统的法治体系,也冲击着原有的新闻自由体系。相关争议也没有成型。惟一可以预测的是,新闻自由与法治之间历史上的正相关性不会动摇,二者之间的互动关系仍将继续。

历史性的考察证明,法学界和新闻学界经常需要小心翼翼地划分新闻自由和个人隐私、公共安全、国家机密等,从而在公众利益和公众有兴趣知道的事情之间划下一条分界线。然而,公众有兴趣知道的事也往往和公众利益有着密不可分的关系。新闻自由是一种相对的自由,需要在国家的权力、民众的兴趣和媒体的机制之间寻求平衡点。但这个平衡点并不可能是长期统一的,因此,成文的相关立法并不能立即改善新闻媒体的两难局面,司法界也不可能依据相关成文法就得以轻松地解决新闻侵权案件。新闻界和法学界还应当认识到,对个案利益进行平衡审查时,司法审查的程度在各案中可能大不相同。因此,中国的新闻自由不能也无须等待新闻法的出台,即使新闻法已制定生效,仍需要法律界与新闻界的共同努力,新闻自由与法治才可能共同实现。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 杰斐逊. 杰斐逊集: 下[M]. 北京: 三联书店, 1993.
- [2] [美] 富兰克林·德·罗斯福. 罗斯福选集[M]. 关在汉编译. 北京: 商务印书馆, 1982.
- [3] [英] 约翰·弥尔顿. 论出版自由[M]. 吴之椿译. 北京: 商务印书馆, 1989.
- [4] [法] 罗伯斯庇尔. 革命法制和审判[M]. 赵涵舆译. 北京: 商务印书馆, 1965.

(责任编辑 车 英, 于华东)

Historical Relation between the Freedom of Press and the Rule of Law

TU Shangbiao¹, JIANG Zhongyu²

(1. Wuhan University Newspaper, Wuhan 430072, Hubei, China;

2. Guangdong Administration for Industry and Commerce, Guangzhou 510000, Guangdong, China)

Biographies: TU Shangbiao (1965-), male, Doctor, Chief, Wuhan University Newspaper, majoring in administration law; JIANG Zhongyu (1969-), male, Doctor, Guangdong Administration for Industry and Commerce, majoring in administration law.

Abstract: On account of the Chinese actual state of the freedom of press and the rule of law, this article briefly tidy up the relation between the freedom of press and the rule of law from the point of the foreign history. The correlating history make clear that their coming into being are synchronous, their development are mutual acted, their prosperity are shared, which indicate that between two sides exist positive correlation.

Key words: the freedom of press; the rule of law; history; equilibrate