



首页 → 学术文章 → 媒体伦理

## 李斯颐：言论和出版的自由与界限

**内容提要** 言论自由和出版自由是公民的宪法权利，保障言论和出版的自由，是社会主义民主政治的基本内容之一，对于促进经济和社会文化生活的发展，探索和发现真理，促进人的全面发展，具有重要意义。言论和出版自由属于相对的自由权，既需要保障，也有一个界限问题，在任何国家都要受一定的法律、法规的制约。中国共产党从战争年代的红色政权到建国之后，始终在宪法性文件中肯定了这项权利。目前我国对言论和出版自由具体的保障与限制性规定，主要体现在《出版管理条例》之中，是权利与义务的统一。

### 一、言论自由与出版自由

言论自由(freedom of speech)和出版自由(freedom of the press)是宪法规定的公民的基本权利。言论自由是指公民在法律规定或法律未加禁止的范围内，通过口头语言、书面语言或象征性语言(symbolic speech)等形式，按照自己的意愿发表意见、交流信息的权利。而出版自由则是言论自由在出版领域的延伸，是公民在法律规定或法律未加禁止的范围内，通过印刷媒介或电子媒介，按照自己的意愿发表意见、交流信息的权利。

在各国宪法性文件中，通常将行使言论自由和出版自由权的主体规定为公民个人，而不是社会组织或团体等。这是因为社会组织、社会团体是由公民组成的，公民享有的言论和出版自由，社会组织或团体自然也享有。但是，当政府机构及其公职人员不是作为普通公民，而是代表其所属机构发表意见时，则不享有言论和出版自由，因为他所代表的不是他本人的意见，行使的不是其公民权利，而是公权力，对于相对人或相对事物是具有约束力的。这在言论和出版自由主体行使其权利时属于特殊情况。我国是社会主义国家，新闻出版媒介是党、政府和人民的喉舌。在具体活动方式上，我国的新闻出版媒介是党和政府各级组织下属的一个工作机构，其工作人员不是自由职业者，仍属于国家公职人员，行使言论和出版自由权时必须服从于所属媒介机构的性质和目标，服从于党和国家的整体利益，遵守党纪国法。这一点，是我国新闻出版媒介及其工作人员与西方国家的本质区别之一。

言论自由和出版自由作为公民的基本权利，其功能和价值，首先在于保障人民群众参与国家事务、履行当家作主的权力，这是社会主义民主政治的基本内容之一。公民行使自己的言论和出版自由权，对国家事务和政府决策发表意见和建议，对各级政府部门及其工作人员进行监督，使得人民群众的意愿充分反映出来，有利于政府决策的民主化、科学化，有利于政府工作人员时刻保持廉洁高效的工作作风。

其次，促进经济发展，繁荣社会文化生活。经济的发展，人们社会生活和文化生活的繁荣，没有信息的相互交流和各种意见的表达，是不可想象的。这一点无需多言。

第三，有助于真理的探索和发展。发现真理，可以说是人类自诞生以来的永恒追求。真理是客观存在的，但真理往往容易被各种假象所遮蔽，探索真理的过程也往往充满艰难险阻。受条件的限制，人们对真理的认识要有一个过程，言论和出版自由使得人们对真理的不同认识有了存在的条件，只有当各种信息得以共享，各种不同意见得以碰撞，去伪存真，真理才能得到广泛的认可和传播。从相对真理向绝对真理逐步推进的过程，也是社会不断发展和进步的过程。

第四，促进人的全面发展，造就社会整体的勃勃生机。人的全面发展和社会的发展，不是简单的包含关系，而是互为前提和基础的关系。共产主义社会是以每个人全面而自由的发展为基本原则的社会形式，马克思主义是关于人类解放的学说。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中指出，取代资本主义社会的共产主义社会“将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”。<sup>①</sup>言论和出版自由属于表达自由(freedom of expression)

范畴，现代社会里，在依法的前提下，人们能够自由表达自己意愿才谈得上自由发展，自由发展的人才能称得上是全面发展的人。另一方面，社会是由无数个体的人结合而成的，人的需求又是分为不同层次的，在基本的生存需求满足后，必然会追求更高层次的精神需求的满足，以实现自身的全面发展。表达自由是人类精神活动自由的外在表现形式，可以充分体现人的潜能和个性，是人们的精神需求之一。由生存需求和精神需求都得到满足的人构成的社会，必然是一个生机勃勃、健康向上的社会。

最早提出言论和出版自由口号的，是在反封建斗争中刚刚登上历史舞台的新兴资产阶级。但资产阶级登上历史舞台后，不仅没有立即取消封建专制制度下对言论和出版自由的许多禁令，而且又出台了限制言论出版自由的举措。这一过程持续的时间在各国有所不同，大约有数十年到上百年不等。而无产阶级在自己的身影刚刚展现在历史舞台上时，就十分重视为劳动群众争取言论和出版自由的斗争，批判资产阶级虚伪的自由。无产阶级争取言论和出版自由，并不是仅仅把它当作同资产阶级斗争的一种口号和手段，在革命成功之后，无产阶级取得了政权，也仍然将其作为人民群众应当享有的基本民主权利加以保障。中国共产党从战争年代建立红色政权到建国之后，不仅把言论和出版自由写进了宪法性文件，而且始终把它作为人民群众的基本民主权利切实加以保障。早在1931年11月制定、1934年1月第二次全国苏维埃代表大会修订的《中华苏维埃共和国宪法大纲》中就规定：“中华苏维埃政权以保证工、农、劳苦民众有言论、出版、集会、结社的自由为目的。反对地主、资产阶级的民主，主张工人、农民的民主……并用群众政权的力量，取得印刷机关（报馆印刷所等）、开会场所及一切必要的设备，给予工、农、劳苦民众，以保障他们取得这些自由的物质基础。”抗战时期，各敌后根据地制定大量的施政纲领和人权保障条例，首次将言论和出版自由同人权联系在一起，并且根据抗日民族解放斗争的需要，把它的对象扩大到了所有“赞成抗日和民主”的阶级和党派。如1939年1月制订、1941年11月修订的《陕甘宁边区施政纲领》中，就明确规定“保障一切抗日人民（地主、资本家、农民、工人）的人权、财权及言论、出版、集会、结社、信仰、迁徙之自由权”，同时还对剥夺上述各项自由权利的程序做了严格限定。当言论、出版等自由权同当时各根据地实行的四级政权组织直选制、政府机构人员组成的三三制以及作为民意机关的参议会制等结合起来以后，就有了制度性的保障。中国共产党领导下的敌后根据地高举抗日和民主大旗，活跃的政治气氛与国统区形成了鲜明对比。根据地能够成为人民心向往之的圣地，吸引无数进步青年投身民族解放斗争，是绝非偶然的。此后，从建国前夕素有“临时宪法”之称的《共同纲领》，到建国后的四部宪法，都把言论和出版自由规定为公民的基本权利加以保障。

## 二、言论和出版自由在新闻传播领域的延伸——新闻自由

新闻自由，是言论和出版自由在新闻传播领域的延伸，或者说通过新闻传播媒介实现的言论和出版自由。“新闻自由”一词在许多语种里没有相应的专有语词，与出版自由使用的是相同词组。查阅英文版的各国宪法性文件，检索联合国历届会议和教科文组织资料库就可发现，我们译成“新闻自由”的公约、法律及各种正式文件和组织机构名称，如新闻自由委员会、世界新闻自由日、国际新闻自由奖等，都是由“出版自由”翻译而来的，包括联合国一些机构编印的中文出版物也是如此。<sup>②</sup>这是由于各国宪法原则上规定了公民的言论和出版自由权后，新闻出版领域的成文法或判例法已通过对新闻媒介的目标、职责、权利、义务等规定，将其落实为具体规则，就没有必要再提出宪法之外的公民基本权利了。我国宪法也没有使用新闻自由一词，这正是我们之所以说新闻自由是言论和出版自由的延伸，而不直接将其称为公民宪法权利的原因。

目前，“新闻自由”一词正式进入中文法律文本里的，仅见于香港和澳门特别行政区的两部《基本法》，其中新闻自由是与言论和出版自由区分开来，并列使用的。在中文里，新闻自由主要还是学术界使用的术语，<sup>③</sup>因为随着传播媒介技术和分工的发展，报刊、广播、电视等媒介的新闻性活动的特征与书籍的区别越来越大，研究采访权、报道权等属于新闻媒介特有的问题时，使用新闻自由加以概括，比起出版自由来说行文上更自然一些。我们也就是在这个意义上使用这一概念的。

关于新闻自由的内涵，众说纷纭，其中比较重要的是创办权、采访权和报道评论权。

从国家管理形式看，新闻媒介的创办主要有登记制和批准制两种。登记制是由创办者向主管部门申请注册，只要符合法律规定的条件，如国籍、年龄、居所、未被剥夺政治权等即可开办，无需批准，类似于创办工商企业。批准制是除上述条件外，将创办者限定于特定对象，须经批准方可开办。我国目前实行的是批准制，这是因为我国是社会主义国家，必须使新闻媒介牢牢掌握在党和人民手中，坚持以马克思主义为指导，坚持社会主义方向，从而保证改革和发展能够有一个稳定的、正确的舆论环境。新闻媒介属于上层建筑领域，一个国家究竟采用什么样的新闻传播制度，是由历史、文化和现实社会制度等国情所决定的，新闻媒介的性质、功能以及活动方式，取决于它所依存的传播制度，随着传播制度的发展而变化，不能盲目照搬照抄其他国家的模式。



除这两种制度外，历史上还曾出现过保证金制，往往与批准制结合采用，目的是限制创办人的资质或控制报纸数量。由于现代新闻媒介本身就是一种大规模、高投入的产业，早期那种一两个人就可以办起一家报纸或通讯社的状况早已不复存在，所以保证金制到20世纪初就很少见了。<sup>④</sup>此外，还有一种完全自由的创办制度，如德国北莱茵——威斯特伐利亚州的《新闻法》就规定，创办新闻媒介“可不经任何形式的登记或认可”。<sup>⑤</sup>但这种形式十分罕见。

采访权是指新闻媒介为报道新闻而接近信息源的权利。我国新闻媒介承担的职责，是传达党和政府的声音，指导工作，引导舆论，迅速、准确、客观地报道新闻，充分满足人民群众的信息需求。采访权是新闻媒介履行这一责任的基础。一般来说，管理公共事务的党政部门是最大的信息源，我国新闻媒介由于性质和职能特点，接近这一信息源有着西方媒介所不具备的得天独厚的优势和便利条件。而对于社会生活中各类对象和问题的采访，我国除按国际惯例在涉及军事、保密、青少年以及司法活动等方面有一定的程序限制外，其他没有限制。在有关采访权的问题上，西方一些发达国家在二次大战后提出了知情权（right to know）和接近权（right of access）概念，两者有不少内容与采访权相关。在此基础上，许多国家形成了由信息公开法等专门法规或相关法律条文组成的较为完备的法律制度，这方面的具体情况值得我们进一步研究。

报道评论权在诸项权利中是最为重要的，其他权利可以说都是为了这一权利的实现提供保障的。在报道评论活动中体现言论和出版自由，需要两个前提条件，一是依法管理，从业者可以明了自身行为的合理范围，不违法违纪就不受事后惩罚；二是不实行预审制。在前者，我国各类新闻媒介都属于党的新闻事业组成部分，根据党对新闻工作的要求，有关部门分别对报刊、广播、电视，包括因特网如何刊载新闻，颁布了多项管理条件，报道评论活动规则十分明确，减少了人治的可能性。在后者，各国除战时等紧急状态外都不实行预审制，这一点我国也不例外。我国对“特别重要的批评稿”也有事先听取被批评者意见的规定，但这不同于预审制，不需要被批评者的批准。从业务角度看，这种做法也有防止失实、避免涉讼、使报道评论更加平衡的作用。被批评者的解释和批评者的意见同时刊登出来，这种报道手法现在用得很多。随着社会主义法治建设的发展，我国新闻媒介的舆论监督工作将会不断进步和完善。

### 三、言论和出版自由的界限

言论和出版自由的界限，指的是言论和出版自由的范围。从另一个角度看，由于自由的界限是以法律形式存在的，因此，言论和出版自由的界限也可以说具体表现为法律或法规如何加以保障和限制的问题。这就是说，当人们自由表达自己的意见和交流信息，行使法律法规保障的自由权利时，不能滥用这种自由权利，也要受到法律法规的制约。具体到我国的新闻媒介，还必须遵守党的新闻宣传纪律。在保障和限制这一矛盾统一体中，“表达自由的保障是目的，而表达自由的限制是达到保障目的的手段”。<sup>⑥</sup>

人不可能独自生活于荒野，必然存在于一定的社会关系之中。由于人们的言论和出版自由总要表现为一种行为，所以就必须以不侵害他人的自由权利为前提，否则的话，当他人也可以随意侵害你的自由权利时，自由本身就不存在了，正常的社会关系乃至社会秩序也就无法维持了。这正是行使言论和出版自由权时要有有所制约、承担相应责任和义务的原因。对于这一点，人们的认识水平经历了一个不短的发展过程。

盛行于17~19世纪的古典自由主义理论，从弥尔顿到密尔，都把言论和出版自由看作个人的绝对权利，认为人都是理性的，能够明辨是非，当真理和谬误以绝对自由的形式在意见的自由市场上交锋时，无需外部力量的干预，人们就自然会作出理性的判断，真理也就自然战胜了谬误。这一理论之所以难以成立，至少它的大前提就有缺陷。人的认识水平要受种种条件的制约，不可能在任何问题上永远都是理性的，因此当真理同谬误交锋时，不一定能够立即战胜谬误。即使真理经过一段时间最终赢得了胜利，但谬误造成的损害则有可能永远无法弥补。古典自由主义理论由于自身的缺陷，被二次大战后定型的社会责任理论所取代，就是顺理成章的了。社会责任理论也承认人的自由权利，但不承认没有限制的自由，强调的是自由与责任的统一，权利与义务的统一，认为人的理性是不完善的。大众传媒不能盲从于商业利益，在满足人们自由发表意见、获取信息的需求时，还应当担负起教育引导的责任，为公众的整体利益而承担社会责任。

自由既要受到保障，也要有所限制，这一点，自二次大战以来已广为人们接受。当今各种涉及人权方面的国际公约、宣言以及各国的法律，都是在保障自由权利的同时也规定了义务性或禁止性规范。我国宪法也明文规定：“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。”言论、出版自由和其他自由一样，也是权利和义务的统一，因而也是相对的而不是绝对的，是具体的而不是抽象的，属于可克减的权利。在各个国家和不同社会制度下，如何确定言论和出版自由的界限，体现了不同的历史文化背景。

目前，我国尚未颁布新闻出版领域的专门法律，有关言论和出版自由的规定主要体现在2001年12月以国务院令的形式颁布的《出版管理条例》中。条例规定：“公民可以依照本条例的规定，在出版物上自由表达自己对国家事务、经济和文化事业、社会事务的见解和意愿，自由发表自己从事科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的成果。”这是对宪法相关原则的具体化，属于赋权性规范。义务性规范则涉及两个方面：一是作为权利主体的公民，“在行使出版自由的权利的时候，必须遵守宪法和法律，不得反对宪法确定的基本原则，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利”。这一义务在条例第26条中又被具体化为不得危害国家安全等10项内容。二是在法律关系中对处于对应关系的政府或其他法人、自然人的义务，规定：“公民依法行使出版自由的权利，各级人民政府予以保障。”“合法出版物受法律保护。任何组织和个人不得非法干扰、阻止、破坏出版物的出版。”条例体现了权利与义务统一、保障与限制结合的精神，从大的方面界定了言论和出版自由的范围。但是，《出版管理条例》属于行政法规性质，按《立法法》的规定，在我国立法层级中处于第三个层次，地位还不是很高的，上述内容也仍是比较原则的规定。在具体操作层面上，还有待新闻出版领域的部门法出台后加以规范。

作者：中国社会科学院新闻与传播研究所副研究员

注释：

① 《马克思恩格斯选集》第1卷第273页。

② 见<http://www.priweb.com/internetlib>（各国法律文库）、<http://www.un.org>（联合国）和<http://www.unesco.org>（联合国教科文组织），以及教科文组织编辑的中文本《89-95年关于传播的基本文件》等。对照中文本，“新闻自由”分别译自freedom of the press、press freedom和free press等，三者含义相同，依行文的语法需要使用，出现的频率有所不同。

③ 新版《马克思恩格斯全集》将旧版的“出版自由”改译为“新闻出版自由”，我国领导人在一些讲话中也偶见使用新闻自由一词。例见魏永征：《中国新闻出版法纲要》，上海社会科学出版社，1999年版，68~69页。

④ 目前采用保证金制的还有个别国家，如坦桑尼亚，但主要是用作报刊违法违规时的罚金，性质不同。

⑤ 《各国新闻出版法选辑》，人民日报出版社，1981年10月版，157页。德国的新闻出版法由各州分别制定。

⑥ 甄树青：《论表达自由》，社会科学文献出版社，2000年版，257页。

来源：[http://academic.mediachina.net/academic\\_xsjd\\_view.jsp?id=3019](http://academic.mediachina.net/academic_xsjd_view.jsp?id=3019)

中国社会科学院应用伦理研究中心

北京建国门内大街5号 邮政编码：100732 电话与传真：0086-10-85195511

电子信箱：[cassethics@yahoo.com.cn](mailto:cassethics@yahoo.com.cn)