



首页 → 学术文章 → 媒体伦理

## 江平、张千帆、林喆：突发事件中的新闻自由与管制

江平：

### 基本权利不可随意限制

近日，突发事件应对法草案提交人大常委会审议，这是一个重要立法。中国属于突发事件多发国家，如何通过法治的手段来进行有效管理，这是值得研究的课题。不过，目前看到的草案中有个别条款同新闻自由发生了冲突，不能不令人担忧。

新闻自由是一项来源于宪法规定的言论、出版自由的基本权利，在中国一直是落实不够，限制已经过多。尽管法理上我们承认，特殊状态下的新闻权利与日常相比是可以进行限制，这也在联合国公约以及一些发达国家立法中有所表述。比如战争时期，新闻的发布就有其特殊性；但是，即便战争时期，新闻也不是随便限制的，其约束要根据新闻的特性有专门新闻方面的法律来约束。而那些法律，立法原则首先都是把维护言论、出版自由，保障新闻权放在第一位的。目前，中国并没有这方面的立法，却在这个法律草案中限制新闻自由，无疑是缺少前提的。这非常不妥，它只会导致政府权力过大。

同时需要注意的是，突发事件还不等同于战争那样的极端状态。如果突发事件状态下就限制媒体报道自由，那社会进入战争等紧急状态时，还会进一步剥夺哪些基本权利呢？草案设计者的立法逻辑，显然值得商榷。

在这个法律草案第57条中，规定媒体被处罚的情形是“新闻媒体违反规定擅自发布有关突发事件处置工作的情况和事态发展的信息或者报道虚假情况的”。这里面包括两种情形，一种是所谓“违规擅自发布”，二是“虚假报道”。事实上，这两种情形是必须加以区分的。

在任何情况下，媒体都不能做虚假报道，这是一个基本的原则，对虚假报道进行处罚肯定不会引起争议。但问题就是，什么叫做“违规擅自发布”？这不是一个可以客观衡量的标准，完全是政府自己的主观判断。草案第57条把这两个问题混为一谈，显然是立法者缺乏基本的常识——至少没有进行严谨的考虑。这样的规定无疑是荒谬的。一方面，如果真的有恶意虚假报道出现，按照规定仅仅罚款其实无济于事；另一方面，又通过禁止所谓“擅自”，把信息完全由政府一家来独家掌控发布权。但政府同样存在刻意隐瞒真相或者发布虚假消息的可能性，如果没有媒体的舆论监督，没有媒体及时披露真实信息，公众的知情权很难得到保障，这对于突发事件的处置更加不利。

还有，在对媒体的限制的条文表述中，对“人民政府”并没有一个级别限制，而且政府实施有关处罚也没有程序上的规定，这些也都是存在问题的。这个草案赋予了政府以管理职权，却没有相应配以程序约束。法律是强调平衡的，有权必有责，有权利就应该有义务，但现在看不到政府公开信息的义务，却只有对媒体的限制；权力没有监督，行为没有程序制约，这些只会纵容政府封锁消息，隐瞒真相，其危害在中国历史上已经屡见不鲜。

总的来说，这样的条款是严重违宪的。特别是考虑到中国的实际法治状况，很多好的立法出台了往往难以得到执行，一些不好的条款反而可能在实践中被加以利用，成为阻碍社会进步的枷锁。所以对于这样的条款，人大就应该发挥立法机关的作用，予以删除而不要抱有修改、完善的幻想。立法作为走向法治的第一步，责任重大，立法者当慎之又慎。

张千帆：

## 规则与例外

遇到诸如SARS或禽流感之类的突发事件，我们——尤其是我们政府——的习惯思维还是要实行新闻管制，但是这种习惯思维对于我们应对突发事件是没有好处的。在宪政国家，言论和新闻自由是最重要的宪法权利，在一般情况下绝对不允许政府干预。之所以如此，倒并不是因为言论和新闻自由是多么崇高的宪法理念，而是因为这项宪法自由对于我们的社会实在是太重要了。

作为现代社会的文明人，我们其实是生活在新闻之中的；没有新闻，我们不要说对这个世界一无所知，就连发生在眼皮底下的许多事情也不知道；而没有准确的信息，我们就无法预防和规避可能对我们产生伤害的自然或社会事件。在历史上，无论在东方还是西方，人类也确实为压制言论和新闻自由付出过惨痛的社会代价。

当然，新闻自由不是绝对的。一则失实的新闻报道可能引起流言蜚语，甚至只是一声“恐怖袭击来了！”的叫喊，也可能产生像去年伊拉克人群践踏那样的人间悲剧。在发布这样的言论或新闻而受到法律制裁的时候，没有谁可以坚持他的言论或新闻“自由”。在某些非常情况下，即便是真实的报道，也可能会给政府处理有关事件造成不便，譬如，没有谁会认为新闻机构有“自由”报道政府即将实施的军事计划。在所有这些情况下，政府可以通过某种程序予以事先禁止，或在发表后诉诸法律追究，而宪法（譬如1982年中国宪法第35条）规定的言论、新闻或出版自由，并不能为肇事者开脱法律责任。

然而，这并不是说新闻是政府在什么时候都可以随意控制的。不能忘记的是，在绝大多数情况下，真实可靠的新闻对于现代社会生活是必不可少的。即使对于大多数突发事件，如实的报道不仅不会影响政府的有效处理，而且还能帮助平民百姓及时采取预防或自救措施，避免伤害在不知情的大众中间进一步蔓延。

仅从2003年的SARS事件，就可以看到信息公开和新闻自由对于突发事件的防治是多么重要。事实上，假如SARS自肆虐之始就得到公开报道，也不会发展到如此严重的地步。到目前为止，我们恐怕还举不出一个有说服力的例子，证明如实的新闻报道将实质性地增加处理危机事件的难度。

同样不能忘记的是，不论是哪个国家的政府，一般都不太喜欢独立的新闻报道，总是嫌它们和自己过不去；在美国媒体报道伊拉克虐俘事件的时候，美国总统在震惊之余一定是“牙痒痒”的，只是面对新闻自由无可奈何而已。一旦发生突发事件，政府尤其想控制新闻舆论。这么做的考虑并非如实报道可能会造成公共恐慌，更可能是官员自己不愿面临处理不力所带来的指责和压力。既然如此，如果将制裁新闻报道的权力全盘交给政府，那么结果对于突发事件的有效处理来说，究竟是有利还是不利呢？

在这个背景下，我认为，人大目前正在审议的《突发事件应对法》草案中有关新闻报道的规定是值得商榷的。至少就文本表面来看，草案基本上将报道突发事件的决定权完全交给了处理事件的政府。新闻媒体如“违反规定擅自发布有关突发事件处置工作的情况和事态发展的信息”，“情节严重或造成严重后果的”，将受到5万至10万元的处罚。既然草案没有明确说明，这里的“规定”，大概也包括地方政府制定的各种“红头文件”或“内部规定”，其中某些规定很可能是包括新闻单位在内的“外人”所不知晓的。草案也没有说明什么是“严重”的情节或后果，以及判断是否“严重”的主体是谁，因而，我们在此只能假定它经常就是报道的对象——处理突发事件的地方政府自己。而从目前的文本来看，不服政府定性和处置的新闻机构，似乎也不可能获得任何形式的司法救济。当地的新闻单位应该对当地发生的突发事件及其处置状况最熟悉，但是如果让地方政府在基本上没有实质性的法律约束（如司法控制）的情况下，决定是否喜欢“擅自发布”的报道，你指望它还能报道什么？

审议这部草案的立法者应该知道，新闻自由是规则，限制是例外；限制不仅必须对保护重要的公共利益来说是绝对必要的，而且必须受到事前或事后的程序监督。草案目前所体现的立场似乎恰好是相反，而我所担心的是，这个立场恐怕并不符合它所保护的那种公共利益。

林喆：

## 准确认识底线

评价《突发事件应对法（草案）》对于新闻自由的限制，必须厘清几个问题。

首先，新闻自由是一项什么性质的权利？

“新闻”概念一般被定义为对新近发生的，或已经发生的，或正在发生的某种事实的报道或传播。从严格的意义上说，新闻自由不是一项个体性的公民基本权利，而是因公民的言论自由和知情权而生的一项特殊群体（新闻职业群体）的权利。新闻职业者个体所享有的新闻自由，来源于群体的新闻自由。

其次，新闻自由是否不受限制？

这关系到公民言论自由和知情权的限制性。公民的言论自由不是一种可以凌驾于一切之上的绝对权利，它是以合法性为其界限的有限度的权利。除了法的界限，它还受到其他社会规范（如国家政策、道德规范、宗教戒律、市场规则和各群体规范）的制约。法国《人权宣言》（1789）第10、11条和中国宪法第51条，对此都有明确的规定。

从与公民的生存权和发展权密切相关的知情权来看，被限制的原因在于：一是任何知情权的实现，在给权利主体或其他人带来利益的同时，很可能会给社会或公共安全带来某种负面效应，而在范围内行使权利，有利于使消极影响降低到最低限度；二是灾难的发生有其积蓄的过程，即便是瞬间发生的事故也有某种成因，而搞清事实、调查核实、探究其因、定性定位、处理解决的活动，均需要一定的时间。所谓“在第一时间及时报道以安民心”的说法，有其重要意义，但并非适用于一切场合。

是否报道和如何报道，除法律上确有明文规定之外，仍需从实际出发。在实践中，公民的知情权主要表现在三个层面上，各个层面的知情权都有其特定的限度：一是政治层面上的知情权，它常常与个人的政治身份、社会地位联系在一起，其界限对政党组织的安全或国家安全具有重要意义；二是经济、文化层面上的知情权，它与行业、职业的特点和性质联系在一起，与之相关的知情权的界限除合法性之外，主要以行规或职业道德维持，它的突破往往危及到行业、商业或商务秘密；三是私人生活层面上的知情权，它与公民私人空间中相关人的利益联系在一起，其界限的突破将侵犯到个人的隐私权。

如此，由有限的公民言论自由和知情权而生的新闻自由，自然也有其界限。

第三，立法对于新闻自由的限制是否存在底线？

回答是肯定的。在现代社会，立法者在对某项法律权利进行限制时，一般遵循两项原则——证成原则（即说明限制行为正当性的理由）和最低限度原则（即不能因此限制而取消了该权利）。

《国务院关于提请审议〈中华人民共和国突发事件应对法（草案）〉的议案》第三部分“关于起草本法的总体思路”和全国人大常委会办公厅新闻发言人的解释，说明了限制行为正当性的理由：一是“发生突发事件时有关的社会公众也负有义不容辞的责任”，这就要对公民、法人和其他组织的义务作出规定；二是目的在于确保证记者正当采访权益和维护大局利益。

然而问题在于，该法中“擅自发布”和“情节严重或者造成严重后果”两词的模糊和易于被歧义解释。

“擅自”是指“不听话”，但讲话主体则是不清楚的。是中央、中央的某个部门，还是地方政府或某个领导？“严重后果”是指造成全局性利益受损，还是地方性或个人的利益受损？当突发事件的发生与中央的某个部门或地方政府或某个领导的错误决策或失误或腐败相关，而责任者又千方百计地掩盖真相不让民众了解，或当发布消息的结果使地方性或特殊群体利益受损，却有助于全局利益时，新闻工作者出于职业良心突破某种禁令的行为，是否应该受到惩罚呢？

联合国的《国际新闻自由公约草案》（1948）规定，政府不得对本国公民和缔约国人民在本国境内依法发表和收

取各种新闻与意见的自由的行为加以干涉，或因政治上的原因予以任何人以差别的待遇，对于以采访相互间的新闻而传达于公众为职业的人，应予以鼓励和给予便利。

在社会遭遇关系到公共安全的突发性重大灾难时，社会保持稳定的重要前提之一，是政府能得到民众真心的支持、真诚的拥护和积极的配合；而二者合作关系的形成，是建立在民众对真实情况知晓的基础上——民众必须知道有关危机的真实情况，政府有责任把真情告诉民众，否则无法期待民众与之共渡难关。在民众了解真情的过程中，媒体起着重要的作用。尤其是在我们这样一个公民言论自由和知情权保障体系以及政府权力监督体系还很不完善的国度，在对新闻媒体发布有关突发事件处置工作的情况和事态发展的行为作出特别限制时，应以行业规范去促成从业人员的行为自律，而不是以法的形式来限制新闻报道。

可以说，草案第57条关于违反规定擅自发布有关信息的单位，由所在地政府处5万元以上10万元以下的罚款的规定，是缺乏智慧的，其消极意义一目了然。它的实践结果，很可能突破对新闻自由限制的底线，而最终遏制或取消了新闻自由在突发事件应对中的功能和积极作用。

作者为中央党校政法教研部教授，人权博士生导师

《财经》杂志/总163期

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