

新聞自由與國家安全之關係

The Relationship between the Freedom of Press and National Defense Information Management

溫文和 中校

桃園縣私立治平高中教官

提 要

近年來國內部分媒體相繼因報導涉及危害國家安全而遭司法單位調查，引發新聞自由與國家安全的討論。新聞界對此固然強烈抨擊，認為新聞自由不容侵犯，輿論亦普遍認為對於新聞自由與國家安全的範疇有必要做更明確的界定，以便政府及媒體有所依循，避免再度發生類似爭議。

然而，究係國家安全與利益重於「人民知的權利」或政府一切執政的目的係為保障憲法所賦予人民的基本權，迄無定論；但可以確定的是「資訊公開」已成為世界先進國家必然的趨勢。因此如何要考慮公開後對國家安全形成危害的可能性，另一方面又要顧慮到人民知的權利，在資訊公開與保密安全二者之間如何取得利益衡量，是非常重要的。

關鍵詞：國家安全、新聞自由、資訊公開

Abstract

In recent years, a number of domestic media were investigated by the judicial units because of published stories that might compromise national security. The journalistic circles responded by issuing strong condemnations and accused the authorities of violating of the freedom of press. This sentiment was mirrored in the general public's opinion, which also favors a more clearly defined boundary when it comes to the increasingly sensitive issue between freedom of press and national security. A clear definition also helps both government and the media to avoid future confrontation and controversies.

Nevertheless, whether in the interest of national security and national interest, confidentiality in government affairs should be maintained, or that the priority of the government should be to protect the basic right of the people as stipulated in the constitution is still debatable. However, what can be certain is that the advanced nations of the world are moving irreversibly in the direction of more openness, therefore it is imperative to find a balance between freedom of information and confidentiality. Hence, it is important to consider the people's right to know without understanding our national security.

Keywords: National security, freedom of press, the information in public

壹、前言

現代軍事科技快速發展的影響下，國軍所面對的局面為一個充滿變化與挑戰的軍事領域，未來國軍部隊必須能夠適應資訊時代的作戰型態，充分掌握數位戰場特性，並設法強化關鍵戰力建設，才能以相對弱勢軍力達到制敵機先、以小搏大的效果。¹現今資訊科技日新月異，國防資訊管理與國家安全息息相關，隨著資訊科技之不斷進步，各國政府不論是出於主動或被動，均將行政事務逐步邁向電子化，期滿足人民對政府施政透明化和公開化之要求。政府資訊公開法第六條²：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之」，惟「國家機密」涉及國家安危、重大利益至巨，當今世界各國，無論政府組織型態、權力如何分工，對國家機密之保護均不遺餘力，即使是訂有政府資訊公開之相關法規的民主先進國家，亦將國家機密列入不得公開之事項，其目的便是在維護國家的安全與利益。

長久以來，新聞自由與國家安全究竟孰輕孰重，一直是個見仁見智的問題。證諸歷史，人類追求言論自由的歷程，幾與民主政治的發展相輔相成，但直到19世紀西方自由主義報業確立，言論與新聞自由才真正受到肯定，成為民主社會所珍視的重要資產。然而隨著20世紀民族主義與國家主義興起，國家的存續成為每個國家發展的首要目標，在國家安全的前提下，各國政府往往透過某種程度的資訊控制，確保人民對於政府政策的

支持，即使歐美民主國家亦復如此。然而媒體基於監督政府、維護公眾知的權利，卻不斷設法保持對政府活動消息的靈通，如此便引發媒體與政府間對新聞自由與國家安全的長期拉鋸。本文便從國家機密維護的立場出發，以國家安全為著眼探討新聞自由的尺度與限制，同時對國家安全的保障與新聞自由的限制，設法尋求較為妥適的平衡點。

現代民主社會為保障人民知的權利，對於提供大眾資訊的新聞事業，一般公認應給予特別保障，使其享有新聞自由，並認為媒體基於監督政府的立場，足以成為制衡行政、立法、司法的「第四權」。儘管如此，一旦媒體報導涉及國家安全，仍易引發政府與媒體的對立，其癥結就在於雙方對於什麼樣的新聞才算涉及國家安全認知差距過大。因此在尋求新聞自由與國家安全的調和前，首先應探討新聞自由與國家安全的意涵。

貳、新聞自由與國家安全之意涵

一、新聞自由之概念

「新聞自由」概念的源起，早在17、8世紀歐洲「啟蒙運動」時期，受到「天賦人權」觀念影響，英國思想家米爾頓(John Milton)於1644年向國會提出「新聞自由請願書」，要求賦予個人自由獲知、自由說明、自由辯論的權利。其後洛克(John Locke)將其理念發揚，認為政府統治是基於人民的意志，唯有賦予言論自由，人民才能表達其意志，這種自由政府不得加以干涉。19世紀西方自由主義盛行，美國第三任總統哲弗遜(Thomas Jefferson)是首位倡導新聞自由的政治領袖，他主張：

1 中華民國國防部編印，《中華民國93年國防報告書》（臺北：國防部，2004年7月），頁16。

2 參考中華民國全國法規資料庫網站：<http://npl.ly.gov.tw>。



「我們自由權利的保證，係基於新聞自由，這種自由不能限制，也不能喪失。」、「凡有新聞自由的地方，且每個人都能閱讀報紙，那麼這個社會一切都是安全的。」³上述觀點建構了近代新聞自由的理論基礎。

以上有關新聞自由的理論，基本上偏重於「意見表達的自由」，隨著時代進步，新聞自由的內涵亦逐步擴大。冷戰時期各國政府為確保國家安全，不斷擴張機密消息的範疇，於是新聞界開始爭取所謂「資訊自由」，如今新聞自由已涵蓋「採訪報導」及「閱聽」的自由，成為一個跨國界的綜合性概念⁴。

1948年聯合國通過「世界人權宣言」，第19條規定：「凡人均得享有信仰及言論自由的權利，此項權利包括：抱持任何意見而不受干涉之自由，學習、尋求、研究、傳播各種資料及思想的自由，不因傳播方式或其所在區域不同而受到限制。」此外國際新聞學會(International Press Institute)亦於1962年發表新聞自由的四項主要意涵⁵：

(一)自由接近新聞(Free Access to News)。

(二)自由傳播新聞(Free Transmission of News)。

(三)自由發行報紙(Free Publication of Newspaper)。

(四)自由表示意見(Free Expression of Views)。

總之，新聞自由應包含經營傳播事業的自由、採訪報導的自由、傳遞訊息的自由、

意見表達的自由、及接受訊息的自由。然而依此標準，至今世界上還沒有一個國家具備充分的新聞自由，即使民主國家在戰時或面臨緊急狀態，對於新聞自由仍有諸多限制，因此新聞自由的實現仍有待努力⁶。

二、國家安全之意涵

「國家安全」為國家生存之保障，但什麼是「國家安全」卻是一個複雜的概念，涉及的內容極為廣泛，舉凡領土、政治制度、傳統生活方式、主權、經濟、外交、軍事、內外的環境等因素，均與國家安全有關。後冷戰時期的戰略環境對「安全研究」產生重大影響，有關國家安全研究的風潮，不因為冷戰終結而式微，反倒因為世界更趨於多元化的發展，國與國間的衝突因子，隨著高科技的發展，大量毀滅性武器的發明，及聯合國集體安全機制功能不彰，安全研究更有其急迫性，同時也更走向理論與實務結合的趨勢，因而「安全」的內涵與外延不斷擴大，不再侷限於軍事領域，而是逐步延伸到政治、經濟、科技、文化、環境領域，但「國家安全研究」仍為安全研究的中心。面對後冷戰時期安全環境的轉變，國家安全政策必須因應新的環境與挑戰而做修正，亦即建構一套國家永續生存與發展的戰略，以應付各種立即與潛在的威脅，運用此套安全戰略，不僅可以形成國家未來發展的共識與前景指導原則，更可以指出相應配合的其他手段與資源的配當，即是如何整合政治、經濟、外

3 李瞻，《新聞學》（臺北：三民書局，1987年），頁89。

4 李茂政，〈從『新聞自由』角度論媒介與政府之關係〉，《政治大學報學》（臺北：政治大學，1991年8月），頁19。

5 邵定康，《各國憲法與新聞自由的理論》（臺北：臺北市新聞記者公會，1960年），頁3-4。

6 張哲綱，〈以國防觀點看美國之國家安全與新聞自由〉，《雄中學報》（臺北：高雄中學，1999年2月），頁297。

交與軍事等層面以爲國家整體安全而服務。

國家安全是任何一個國家或政權施政的首要目標，因爲國家安全是一切建設的根本與國家發展的核心。但什麼是「國家安全」，卻是一般人較難以了解的概念，依據國軍軍語辭典，所謂「國家安全」乃爲國家保障其領域、主權之完整與人民生命財產之安全，所採取「安內攘外」之護衛行動。爲了排除威脅以維護國家的利益，勢必需要具備相當的能力並採取一切必要的回應；因此，國家安全定義係指有關國家建構抵禦威脅的能力，以及爲維護國家利益所採取的必要措施與行動。總而言之，國家安全主要在研究國家所面臨的各種威脅，以及如何應付這些威脅。近程目標乃在避免戰爭的立即威脅，遠程目標則爲獲取更深入、更廣泛的安全感。就當前時勢而言，國家安全內涵議題涵蓋非常廣泛，包含了政治、經濟、軍事、社會、文化、心理等與國家安全或利益相關事務。國家安全是「國家利益受到威脅時，對抗各種威脅所採取的措施」，沒有威脅就沒有安全問題。在國家安全的範圍界定上，爲力求簡單、明顯、周全與合乎國情，概可區分爲軍事安全、內部安全和國際安全三部分，其中所述軍事安全部分略同現在國防安全之認知，因此，國防安全在國家安全整體架構中，占了極爲重要地位。

所以「國家安全」簡單定義：「爲維持國家長久生存、發展與傳統生活方式，確保領土、主權與國家利益，並提升國家在國際上的地位，保障國民福祉，所採取對抗不安全的措施。」具體而言，「國家安全」包括下列五個重點：

(一)國家生存不受威脅。

(二)國家領土完整，不受任何侵犯。

(三)政治獨立和主權完整，維持政府運作和國家預算。

(四)維持經濟制度及發展的正常。

(五)確保國家傳統生活方式，不受外力干涉與控制。

要言之，「國家安全」的意義係指國家保護其重要的價值免受內外威脅的能力。而國家安全的功能在於抵抗威脅、目的在於保護價值、以及增強國家應付威脅與危機之能力。

參、新聞自由的保障與限制

司法院1994年9月23日大法官釋字第364號解釋文：「以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第11條所保障言論自由之範圍。爲保障此項自由，國家應對電波頻率之使用爲公平合理之分配，對於人民『接近使用傳播媒體』之權利，亦應在兼顧傳播媒體編輯自由原則下，予以尊重，並均應以法律定之」。⁷

言論自由爲民主憲政之基礎。廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啓迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，爲憲法第11條所保障之範圍。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制。廣播電視之電波頻率爲有限性之公共資

7 同註2。

源，為免被壟斷與獨佔，國家應制定法律，使主管機關對於開放電波頻率之規劃與分配，能依公平合理之原則審慎決定，藉此謀求廣播電視之均衡發展，民眾亦得有更多利用媒體之機會。至於學理上所謂「接近使用傳播媒體」之權利，乃指一般民眾得依一定條件，要求傳播媒體提供版面或時間，許其行使表達意見之權利而言，以促進媒體報導或評論之確實、公正。例如媒體之報導或評論有錯誤而侵害他人之權利者，受害人即可要求媒體允許其更正或答辯，以資補救。又如廣播電視舉辦公職候選人之政見辯論，於民主政治品質之提升，有所裨益。惟允許民眾「接近使用傳播媒體」，就媒體本身言，係對其取材及編輯之限制。如無條件強制傳播媒體接受民眾表達其反對意見之要求，無異剝奪媒體之編輯自由，而造成傳播媒體在報導上瞻前顧後，畏縮妥協之結果，反足影響其確實、公正報導與評論之功能。是故民眾「接近使用傳播媒體」應在兼顧媒體編輯自由之原則，予以尊重。如何設定上述「接近使用傳播媒體」之條件，自亦應於法律內為明確之規定，期臻平等。

綜上所述，以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第11條所保障言論自由之範圍。為保障此項自由，國家應對電波頻率之使用為公平合理之分配，對於民眾平等「接近使用傳播媒體」之權利，亦應在兼顧傳播

媒體編輯自由原則下，予以尊重，並均應以法律定之。⁸

現代民主政治是輿論政治，係以「意見自由市場」為前提，新聞媒體扮演傳達訊息、溝通意見及監督政府等多重角色，若新聞不能享有自由，意見自由市場便不存在，民主政治即形同虛設。故新聞媒體是社會輿論與國家政策的橋樑，各國多立法保障新聞自由，以落實民主政治的發展。然而新聞報導涵蓋國家政治、經濟、軍事、外交、科技、文化等領域，傳播範圍廣，傳遞速度快，國家機密一旦經由媒體披露，將可能使外國情報機構取得有價值的情資，許多國家為確保國家安全，已在國家機密維護方面，對新聞自由採取一定的規範與限制⁹。

一、新聞自由的保障

我國憲法第11條：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」雖然沒有明定保障新聞自由，但一般認定新聞自由為其保障之言論及出版自由所涵括¹⁰。美國憲法第一修正案亦指出：「國會不得制訂任何與下列有關的法律，包括設立宗教或禁止宗教自由活動，剝奪言論自由，剝奪人民和平集會及為了糾正不平向政府請願的權利」。¹¹由於第一修正案對言論自由的明確保障，使得新聞自由成為西方民主社會的優良傳統。

此外，美國聯邦最高法院大法官史都華(Potter Stewart)所提出的「第四權理論」(the

8 中華民國司法院，〈大法官釋字第三六四號解釋文〉，1994年9月23日，〈<http://law.moj.gov.tw>及 www.lawformosa.com〉。

9 鄭昇陽，〈國防軍機安全與新聞自由規範之探討〉，《清流月刊》（臺北：法務部調查局，1999年3月），頁23。

10 林子儀，〈新聞自由的意義及健全之道〉，《中國比較法學會學報》，第15卷，1994年7月，頁593。

11 李瞻編譯，〈傳播法——判例與說明〉（臺北：黎明事業出版公司，1992年3月），頁59。

fourth estate theory)，亦常被援引作為保障新聞自由的理論基礎。該理論認為憲法保障新聞自由的目的，係保障一個有組織、獨立自主的新聞媒體，使其能夠成為政府行政、立法、司法以外的第四權，提供未被政府控制或影響的資訊或意見，引發民眾對政府及公共事務的關心，進而引起公眾討論，以發揮監督政府及防止政府濫權的功能。

「第四權理論」認為現代國家政府權力過度膨脹，為防止濫權，政府權力應受充分監督，而一個獨立自主的現代媒體，足以扮演監督政府的角色。由此可知憲法之所以保障新聞自由，係為有效達成對政府監督的目的，但超越此目的以外之行爲則不得加以援用。儘管新聞自由受憲法保障，如政府認為對新聞自由採取管制，將更能促進保障新聞自由所追求之利益時，政府對媒體所採取之適當管制是否構成違憲，仍有許多值得討論的空間¹²。

二、新聞自由由的限制

儘管民主國家極力維護言論與新聞自由，然而英美等民主國家一旦面臨戰爭威脅，除民主自由體制須因應變局做出必要調整外，憲法所保障之人民權利，亦因戰爭而有較嚴格的限制。以美國在越戰及兩次波灣戰爭期間的新聞管制為例，越戰是美國現代戰爭中首次未採用新聞檢查的戰爭，當越戰升高後，美國媒體競相採訪戰爭現場，全美民眾透過新聞報導目睹戰爭的真實慘況，導致輿論全面反戰。越戰期間美軍新聞政策的

失當，一般公認是導致戰爭失利的重要因素之一¹³。

有鑑於越戰的教訓，美軍於波灣戰爭初期即採取有計畫的新聞管制。我國國防部於1991年1月4日發布「新聞媒體守則」與於1999年5月29日制訂「國軍保密實施規定」第四章新聞保密及2008年8月11日頒布「國軍保密工作教則」第11章其他保密，有明定限制有關部隊人員、裝備數量、軍事設施名稱、位置、軍事作戰及情報活動等消息不得報導，軍事行動展開前，記者不得向編輯人員透露任何訊息。此外，美軍為防止軍機外洩，除嚴禁官兵擅自發布新聞，更於地面作戰開始後全面封鎖新聞。此舉雖曾引發干預新聞自由的批評，然而由於國防部對新聞處理經驗日趨成熟，除主動提供媒體必要的資訊外，並由專責發言人主動發布重要消息，這種重視新聞處理的態度，對於緩和媒體抗議和爭取民眾認同，具有正面的功效¹⁴。而由美軍戰時的新聞管制措施，或許不難了解民主國家在限制新聞自由時所採取的一貫標準。

國家安全是一切國家利益的基礎。我國憲法前言揭示：「鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利」的立國宗旨，其中「保障民權」、「增進人民福利」可視為人民基本權利的保障，而「鞏固國權」、「奠定社會安寧」則強調維護國家安全的重要，因此我國憲法實兼顧了個人基本權利與國家安全的保障。新聞自由雖為憲法第11條所保

12 林子儀，〈新聞自由的意義及健全之道〉，《中國比較法學會學報》，第15卷，1994年7月，頁595。

13 陳錫卿，〈國家安全與新聞自由——從越戰及波灣戰爭論戰時新聞管制〉，《國防雜誌》（臺北：國防部，1999年3月），頁60。

14 同註13，頁58。

障之自由權，但仍受憲法第23條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」所規範，如有該條所述四種情形，政府仍可對新聞自由加以限制，因為國家安全亦為憲法所保障的重要利益之一。

現代國家為維護其國家安全，對於「國家機密」多立法加以保護，但由於國家安全概念的複雜性和抽象性，法律上對於國家機密的認定迄今仍缺乏統一的規範標準，而是授權行政機關依其行政裁量對於國家機密逕行認定。以英美國家機密概念的規定為例，洩漏國家機密的刑事處罰，主要係採個別列舉機密事項的方式，由相關機關明定機密資料的分類及其範圍。美國於1982年頒布「國家安全機密實施法令」，明列機密資料的分類標準¹⁵，然而英美國家對於妨害國家機密罪之處罰，並不以違反行政機密分類的形式要件為唯一判準。由於英美法國家屬判例法體系，國家機密的保護，實質上與個人人權、新聞自由、言論自由都有關聯，因此還須配合這些自由的容許與限制一併考量，對人權保障及新聞自由與國家機密概念的劃分，較具客觀性。

我國在國家機密的管制措施方面，行政院於1960年頒布「國家機密保護辦法」，規定國家機密之項目、機密等級之區分、機密資料之分發、傳遞、使用、發布、保管、解密等處理方法，及各種機密的維護措施等，對於國家機密實質內容的了解，具有相當的助

益。此外關於國家機密的法律保護，我國除刑法有關洩漏軍事機密、國防機密及公務機密罪等之處罰規定外，另於1951年公布「妨害軍機治罪條例」特別法，對於軍機種類與範圍委由國防部以行政命令定之。該法於第一條規定：「軍機者，指軍事上應保守秘密之消息、文書、圖畫或物品而言。該項消息、文書、圖畫或物品之種類範圍，由國防部以命令定之」。國防部另於1972年公布「軍機種類範圍準則」，與美國國防機密分類方式相類似，惟就「保密的需要」及「保密範圍」則未設定明確範疇，而是由法官在適用法律時以解釋及自由裁量的方式加以權衡，因此面臨新聞自由與國家安全法益相衝突時，如何衡量便常引起爭議¹⁶。

因此我國2003年施行「國家機密保護法」，是為因應資訊自由的潮流，限縮以往機密的層級及保密年限，然而對於新聞自由與國家安全爭議的關鍵——機密由誰認定、如何認定卻未提出根本解決之道。新法中除未列舉「構成國家機密事項清單」，仍由行政部門依「必要之最小範圍」核定國家機密外，相關配套的「國家機密審議委員會」遭刪除，然「政府資訊公開法」雖完成立法施行，司法單位未成立「國家機密審議機關」，審查政府機密資訊遭披露或洩密訴訟時，鑑定各類機密事務是否符合法定機密內容，其爭議仍難以避免。

綜合以上所述，國家機密不以國防及軍事機密為限，外交、經濟及科技的重要情報也應包含在內，但以明確對於國家安全具重

15 劉國棟，〈妨害國家機密罪（上）〉，《軍法專刊》（臺北：國防部軍法司，1988年），頁47。

16 蘇俊雄，〈論『國家機密』法益與新聞自由的保護〉，《政大法學評論》，第48卷，1993年9月，頁171。

要性者為要件。然而國家機密的範疇亦不宜擴張解釋，否則不僅違反資訊自由的潮流，損害民眾知的權利，更可能導致媒體與政府的對立，不利民主政治的運作與發展。

肆、國家安全法益對新聞自由之限制

如何把一個模糊不確定的「國家安全」之概念予以客觀化、明確化，使新聞自由既維護人民知的權利又能維護國家安全、司法公正，而獨立防止行政權濫用亦不致淪為管制新聞自由之幫兇。因為民主法治國家，沒有任何一項權利可以毫無限制的擴張，尤其在與其他權利或公權利之行使有衝突時，必須經過法益的權衡，彼此做適度的讓步，當限制某種基本權利所能得到的利益，較不限制所能得到的利益為高時，即可考慮限制該種基本權利。直言之，民眾知的權利與資訊公開是有界限的，而國家安全亦非可以排拒其他諸基本權利的絕對概念，再明確地說：國家安全並不是一個單位獨立存在的堡壘，安全也是奠基於自由制度的價值體系裡。

英國學者馬夏(Norman Marsh)認為，資訊公開之理論基礎在於：¹⁷

- 一、秘密本身有如邪惡(*secrecy as an evil per se*)，是陰謀的工具。
- 二、秘密意指不正當(*secrecy means impropriety*)是不平等的原因。
- 三、公開是民主政府的本質，公開越多資料，對公共利益越有幫助。

由於在民主化的過程中，獨立自由的媒體往往是刺穿統治者的獨裁之利刃，使得

「國家安全」有時被統治者做為「排除異己、遮掩腐化」的盾牌，如此不惟不能達到維護國家安全之目的，反而把國家導入危懼敗亡之域。「國家安全」旨在維護國家人民不受外力侵犯，安居樂業。政府則以國家安全之目的，定社會安寧、增進人民福祉，而不應純以鞏固統治者執政權為主要考量。新聞自由為憲法保障之第四權，政府即應加以維護，並接受媒體之監督。但政府偵查犯罪發現證據之執法利益、國家安全利益亦同等重要，殊無理由成為不得搜索之「治外法權地域」。惟政府司法機關任意搜索新聞媒體，恐又造成「寒蟬效應」，導致人民不敢提供消息、媒體不敢監督政府。易不願見到政府動輒以「國家安全」之藉口，壓縮「新聞自由」的空間，也不樂見媒體工作者、企業主以「新聞自由」為護身符，即使危害「國家安全」亦在所不惜，希望兩者之間能取得平衡點，才是人民之福、國家之福。以上所論述，是以提醒國家政府機關，對於國家機密、國防秘密及軍事機密之限制，應採必要最小化原則的警惕，適足為各政府機關參酌。

一、我國國家安全法益對新聞自由之限制

(一)洩漏國防機密罪——依刑法第109條：¹⁸「洩漏或交付關於中華民國國防應秘密之文書、圖畫、消息或物品者，處一年以上七年以下有期徒刑。洩漏或交付前項之文書、圖畫、消息或物品於外國或其他派遣之人者，處三年以上十年以下有期徒刑。前二項之未遂犯罰之。預備或陰謀犯第一項或第二項之罪者，處二年以下有期徒刑。」第110條規定：「公務員對於職務上知悉或持有前條第一

17 羅傳賢，《行政程序法論》（臺北：五南圖書出版公司，2000年12月），頁102。

18 同註2。

項之文書、圖畫、消息或物品，因過失而洩漏或交付者，處二年以下有期徒刑、拘役或1,000元以下罰金。」第111條規定：「刺探或收集第109條第一項之文書、圖畫、消息或物品者，處五年以下有期徒刑。前項之未遂犯罰之。預備或陰謀犯第一項之罪者，處一年以下有期徒刑」。第112條規定：「意圖刺探或收集第109條第一項之文書、圖畫、消息或物品，未受允准而入要塞、軍港、軍艦及其他軍用處所建築物，或留滯其內者，處一年以下有期徒刑」。

(二)洩漏非國防機密罪——依刑法第132條：¹⁹「公務員洩漏或交付關於中華民國國防以外應秘密之文書、圖畫、消息或物品者，處三年以下有期徒刑。因過失犯前項之罪者，處一年以下有期徒刑、拘役或3,000元以下罰金。非公務員因職務或業務知悉或持有第一項之文書、圖畫、消息或物品，而洩漏或交付之者，處一年以下有期徒刑、拘役或3,000元以下罰金」。

新聞工作者如故意刺探國防軍事機密而洩漏報導，或因偶然得知而故意洩漏，乃至過失洩漏而加以報導者，得依上述刑法第109條至112條之規定論處。至於洩漏而報導國防機密以外應保守秘密之文書訊息，則視記者是否具有公務員身分，分別依刑法第132條第一項或第三項之規定論處。

(三)有關國內媒體最喜歡報導的犯罪新聞，在偵查過程中，依刑事訴訟法第245條：「偵查不公開」。故可認定犯罪偵查中之事

項，均應解釋為刑法第132條所規定之國防以外應秘密之文書訊息，是禁止對外洩漏的，否則即可能有刑法第132條洩密罪之嫌。而在中華民國報業道德規範中，對於犯罪新聞的報導，亦有不得誘導犯罪及濫用媒體審判之規範²⁰。儘管新聞報導有上述規範，然而實際上對媒體的約束力卻微乎其微，媒體報導脫序的現象仍時有所聞，爭議亦層出不窮。

(四)涉及洩漏或交付國家機密罰責²¹——洩漏或交付國家機密者，處一年以上七年以下有期徒刑。「過失犯」及「未遂犯」亦均訂有罰則（國家機密保護法第32條）。刺探或收集國家機密者，處五年以下有期徒刑；毀棄、損壞或隱匿國家機密，或致令不堪用者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣30萬元以下罰金（國家機密保護法第34、35條）。另國家機密保護法第三十七條規定：「犯本章之罪，其他法律有較重處罰之規定者，從其規定」。換言之，亦即「刑法」、「陸海空軍刑法」有關洩漏國防機密或軍事機密之罪責，如所洩漏之機密資訊兼屬國家機密者，罰則即取其重者。

二、國外對新聞自由限制判例之探討

(一)1971年，美國最高法院做成舉世傳頌的國防部文件案(The Pentagon Papers Case)判決，駁回政府的聲請，拒絕禁止紐約時報與華盛頓郵報刊登國防部有關越戰決策的報告。這份報告業經紐約時報與華盛頓郵報刊登其中一部分，美國政府認為繼續刊登將會妨害國家安全，因此聲請法院裁定禁止兩報

19 同註 2。

20 李永然，〈內幕消息無所禁忌？論新聞自由與隱私權、洩密罪間的拉鋸戰〉，《法律與你》，第125期，1998年3月，頁41。

21 同註 2。

繼續刊登。美國最高法院表示：「任何事前限制言論的機制，在本院面前都會先被假設為違憲之舉，政府乃須擔負所以如此設限的高度舉證責任」。該案中最高法院認為政府未能證明報紙刊登該則報告如何危害國家安全，因此拒絕簽發禁制令。道格拉斯大法官說：「憲法第一修正案保障新聞自由的主要目的在於限制政府廣泛箝制令政府難堪消息的舉措，政府機密總為官僚體制的錯誤鋪路，公開的辯論與討論公眾議題，乃是我們國家健康生命之所繫」。²²這項判決使得本案成為捍衛新聞自由的典範，亦為各國媒體主張新聞自由所經常援引的判例。

(二)至於新聞媒體是否擁有不洩漏資訊來源及免於政府搜索扣押的特權，向為新聞自由爭論的重大議題，惟美國法院迄今仍未承認媒體享有這些憲法所保障的特權。聯邦最高法院於1978年 *Zurcher vs. Stanford Daily* 案中，認為搜索報社與搜索通常處所的法定標準並無不同，法律對搜索的一般限制即足以保障新聞自由，等於直接否定了新聞媒體擁有不被搜索的特權²³。而在1985年的 *Sims vs. C.I.A.* 案中，聯邦最高法院則對本案主題——究竟由誰決定何者為機密給予正面的答覆：即中央情報局具有決定何者為國家機密，何者應保密而不公布的權力。換言之，為確保國家安全而依國家安全法律保密之需要，大

過於公眾有「知的權力」的公眾利益需求²⁴。

(三)由以上判例可知，美國法院對於新聞自由與國家安全的保障可謂同等重視，惟依不同案件當時的具體情況衡量其保障的優先順序。前述1971年紐約時報未經授權報導有關國防部越戰報告所引發的爭議，基本上是在當時整個社會輿論反戰及對政府不信任的環境配合下，使得媒體能夠在新聞自由與國家安全的拉鋸中贏得歷史性的勝利。然而一旦時移勢轉，社會環境和輿論的力量或許可能轉而支持國家安全，這個假設不難由後來波灣戰爭獲得證明。儘管美國在波灣戰爭中對新聞自由採取諸多限制，卻依然獲得輿論支持，可見在處理有關新聞自由與國家安全的爭議時，仍須就個別案件逐一衡量，國防部越戰文件案的歷史訴訟，充其量只能提供參考而無法作為日後類似衝突的結論²⁵。

伍、新聞自由與國家安全之關係

新聞自由是民主社會尊重的價值，然而當國家面臨戰爭或重大危機時，即使民主國家仍會採取限制新聞自由的措施，來維護特定時期國家的特定利益。這些實證經驗是否表示新聞自由與國家安全利益基本上難以兼顧？由歐美國家的經驗來看，新聞自由與國家安全利益只可能在短期內發生衝突，長期而言，兩者應該是目標一致，相輔相成的²⁶。

22 2000年10月24日，中國時報，第3版。

23 2000年10月19日，自由時報，第15版。2000年10月4日，聯合報，第4版。

24 楊日旭，《國家安全與民眾知的權利》（臺北：臺灣省訓練團，1986年5月），頁4。

25 吳寧康，《論新聞自由與國家安全——以美國五角大廈越戰文件洩密案為例》（中國文化大學美國研究所碩士論文，1991年），頁118。

26 石之瑜，〈誰的新聞自由？誰的國家安全？兩岸關係中的媒體與敵意〉，《臺大新聞論壇》（臺北：臺灣大學，1994年12月），頁30。

究竟媒體與政府的互動，新聞報導與國家機密的維護，以及新聞自由與國家安全法益的平衡應採取何種模式，是民主社會所應關注的課題。

一、新聞媒體與政府的關係

近代自由主義報業興起於18、9世紀民主革命運動，藉由媒體來宣揚民主理念，爭取言論與新聞自由。因此傳統西方媒體常標榜站在民眾這邊，對政府採取批判的態度。因為媒體的功能主要是保持民眾對公共事務消息的靈通，而政府卻往往刻意隱瞞或控制資訊的流通，因此新聞媒體與政府的關係多半處於對立狀態。媒體與政府抗衡主要基於自己是公眾利益的代表，因為媒體是社會上少數可透過揭露、批評，甚至訴訟，向政府挑戰的力量之一。儘管政府的統治來自被統治者同意，所代表的也是公眾利益，然而在兩者的對抗中，媒體無疑占有較大的優勢，因為任何透過媒體到達公眾的意見，都先經過媒體的「分析」(analysis)和「解釋」(interpretation)，因此媒體擁有社會上最大的發言權，成為民主社會最有效的監督力量²⁷。

理論上，在一個民主成熟的社會，新聞媒體與政府間應該是既對立又和諧的關係。政府不能忽視媒體反映的輿論，媒體也應客觀公正的報導與評論，使政府與民眾對於問題有更深刻的了解，增進彼此建立共識的機會，成為政府與民眾溝通的橋樑。儘管政府與媒體有時對於公眾利益的看法相當分歧，然而兩者都是主張以公眾利益為出發，當國家面臨戰爭或重大危機，媒體通常會選擇與

政府合作，對於政府在非常時期限制新聞自由的作法給予理解。因此媒體與政府的爭議應該是基於公益是非，而不妨礙彼此的互動關係。

然而隨著自由市場的運作，如今新聞媒體已呈現過度商業化及所有權集中的傾向，媒體為求生存競爭，幾乎已到了無所不為的地步，只要能夠提高閱聽率，不惜以聳動不實的報導吸引民眾注意。1981年華盛頓郵報(Washington Post)記者庫克(Janet Cooke)，以一則敘述黑人小孩吉米(Jimmy)吸毒成癮的虛構報導獲得普立茲新聞獎，引起舉世譁然²⁸，新聞報導的真實性已受到民眾質疑。此外許多媒體雖然標榜「新聞自由」，新聞內容卻被廣告商和經營者所操控，「意見自由市場」早已名存實亡。美國學界鑑於新聞自由的濫用，於二次大戰後提出「社會責任論」，強調媒體如不自律，勢必將引起政府的干預。因為現代所謂「新聞自由」，其實不過是媒體的自由，因此媒體在爭取新聞自由的同時，也必須負擔社會責任，而「新聞自律」(self-regulation)實為現代新聞媒體發展的必然趨勢²⁹。

綜合以上所述，新聞媒體與政府的關係實際上帶有衝突與合作，政府固然不宜以維護國家安全為名，處處限制新聞自由，媒體亦不應濫用新聞自由，置國家安全及公眾利益於不顧，因為真正的「新聞自由」應受媒體、政府和民眾三方面尊重才有價值，唯有彼此良性互動，民主政治才能順利運作發展。

二、新聞報導與國家機密的關係

27 同註4，頁24。

28 李茂政譯，〈新聞傳播事業的基本問題〉，《政治大學報學》（臺北：政治大學，1985年2月），頁174。

29 李茂政，〈新聞媒介與新聞自律〉，《政治大學報學》（臺北：政治大學，1988年12月），頁15。

(一)公開性與保密的關係

新聞報導具有公開性，目的在於擴大影響，追求社會效益，而保密則在於管制公開時間，限制接密範圍，兩者間利弊應審慎權衡。政府宜以維護國家安全及利益為衡量標準，將屬於機密不能公開的內容限制外流，而應該公開的訊息則經由新聞報導的管道對外傳播，以妥善處理公開性與保密的關係。

(二)真實性與保密的關係

真實性是新聞報導的靈魂，國家機密的維護既不能否定新聞報導的真實性，亦不宜將虛構的內容經由媒體報導傳播。例如媒體報導我國防機密消息，國防部若出面澄清，極易使敵人藉此研判其蒐獲情報之正確性；反之若發布不實消息，雖可混淆敵人視聽，卻使新聞報導真實性受到民眾質疑。故政府的保密措施還需媒體的支持與配合，才能達成彼此預期之效果。

(三)時效性與保密的關係

新聞報導最重時效，因為過時的新聞即毫無價值，事實上媒體為求時效逕行報導，有時確已危及國家安全。例如近年來國內幾項重要的武器採購案，在商議階段經媒體披露，即遭中共干預引發困擾。目前國內對於國防機密採區分階段，逐步公開的方式處理，其用意即在於尊重媒體報導時效性的需求，惟基於彼此對機密認知的差異，共識的形成仍有待努力。

(四)自由性與保密的關係

真正的新聞自由應有助於國家安全，而國家安全亦為保障新聞自由的基礎。目前各先進國家均設有防範國家機密外洩之相關

法規，媒體報導若涉及洩密，將可能有觸法之虞。新聞報導若能以國家安全為重，遵守國家機密限制公開報導的規範，當可從實際工作中獲得充分的新聞自由³⁰。

三、新聞自由與國家安全法益之關係

現代國家憲政發展的過程中，對於新聞自由與國家安全法益的保障，其界限如何畫分一直是個引起爭議的課題。由於自由開放社會對於「知的權利」要求日益殷切，傳統國家機密的觀念也須因應社會變遷有所調整，以符合多元社會資訊流通的需要。然而隨著新聞報導尺度放寬，往往引發有關國家機密認知的問題。於是法理上，憲法保障新聞自由及國家安全之間的法益衝突，就成為法界所討論的焦點。此外有關媒體對於國防外交政策的報導，有時不免涉及國家機密的範疇，因此刑法對於國家機密法益的保護，及國家機密合法性的問題，便成為現代刑法所必須面對的問題。

由於我國刑法對於國家機密概念及各種犯罪構成要件，多採抽象性的概念規定，加上刑法對於國家機密法益的保護，與行政上對於國家機密形式概念的配合，尚未發展出如國外有完整的價值體系，特別是面臨新聞自由與國家安全法益相衝突時，如何衡量一直未有定論。有學者主張新聞自由直接受憲法保障，其法律保護位階應優於刑法所保障的國家機密法益。惟通說認為，兩種價值實際上很難定出保護的優先順序，蓋因國家安全法益關係全民福祉與公共利益，具有憲法上高度的保護性，因此新聞自由的保障與國家安全法益應置於同等重要的位階，而法益的平衡考量，係依個別案件之具體情況衡量

30 同註9，頁24。

決定其優先順序，兩者間實無絕對的法律優位關係³¹。不過更重要的是應針對實際情況釐清國家機密的範疇，才能根本解決新聞自由與國家安全法益的衝突。

陸、結 論

從君權時代起，執政者便了解資訊即權力，透過資訊的控制，是確保政策推動的必要途徑。時至今日，隨著傳播科技日新月異，多元溝通管道暢通，資訊的掌握已成為政府與媒體間競逐的目標。就新聞媒體而言，資訊代表媒體的生命，也是社會大眾賦予媒體的主要使命，現代媒體對資訊需求如此迫切，極易引發媒體與政府為爭取特定資訊而發生衝突。而雙方爭議的焦點主要是對何種資訊應該保密、何者應予公開，及特定資訊公開與否究係由何人決定認知差距過大。其中不僅反映民眾對於政府體系運作的普遍不信任，也凸顯目前各國政府在處理有關國家機密維護，及新聞自由與國家安全衝突時所面臨的困境。

以往戒嚴時期，政府對於新聞自由的管制，一直是政治而非法律問題。當時民眾對於新聞自由的保障與國家機密維護，甚少認識或提出質疑。然而解嚴後隨著多元社會資訊需求的增加，民眾對於國防外交、國際經濟及國家安全概念，因民主政治發展而產生與以往不同的價值觀，影響輿論與法律見解，使得傳統國家安全與國家機密概念出現爭議。對於向來列管的機密事項，其範圍的適切性及法定要件的實證性，均已面臨檢討的必要。由於國會結構及問政方式改變，對於國防及軍備採購的監督，國防外交預算的

審查，及新聞報導限制的放寬，使得許多列管的機密內容因而曝光。再者自從2008年5月政黨輪替，政府積極改善兩岸關係，恢復制度化協商，使兩岸新聞交流更為頻繁，國內媒體記者赴陸採訪報導固然絡繹於途，大陸媒體已在臺設立據點，記者常駐臺灣，大陸人士來臺觀光旅遊每日將達5,000人次。如何在確保國家安全下又能兼顧民主社會資訊公開的原則，對國家機密維護勢將面臨衝擊。現階段國內司法機關對於涉及洩密案件，有時與行政機關的認知不同，不僅形成國家機密維護體系的漏洞，亦容易引發媒體與政府間對於國家機密內涵的爭議。解決之道，除落實國家機密維護與政府資訊公開的法制執行外，應明確釐清國家機密的界限，使資訊的蒐集、儲存與使用等，能有一套明確合理的規則，避免中共方面透過兩岸新聞交流的管道，對我國家機密與安全維護形成合法的威脅。

本文探討有關新聞自由與國家安全的之關係，曾援引美國法院相關判例，發現即使是標榜民主自由的美國，在處理類似爭議時，亦不盡然絕對站在新聞自由或國家安全的立場，而是依不同案件當時的具體情況衡量其保障的優先順序。何況就國家機密維護而言，新聞自由與國家安全雖同為各國憲法所保障之重要法益，但仍應受其自身目的及符合相關法律比例原則的限制，一旦新聞自由逾越了法律的規範，對國家安全與機密造成危害，新聞媒體仍可能面臨法律的問題。此外隨著傳播科技發展及全球化時代來臨，不僅促成許多新興媒體出現，也模糊了傳統新聞的界限。現今跨國媒體及數位資訊科技

31 同註9，頁27。

發展的網路新聞，除顛覆傳統媒體與政府的互動關係，也為媒體發展提供無限寬廣的空間。跨國媒體強調以國際視野關照國內事件，網路新聞標榜及時性和擴散性，使得傳統國家機密的觀念面臨調整的必要。再者，隨著國內民主發展，國會及輿論對國家安全政策監督的要求，未來應如何規範國會論政及媒體報導，以提升國家機密管理品質，唯有透過立法規範國家機密的實質意涵，使政府與媒體依循合理的規則運作，才能避免新聞自由與國家安全的對立。

總之，真正的新聞自由應有助於國家安全，而國家安全亦為保障新聞自由的基礎，當前兩岸關係仍處敵對狀態，國內在面對新聞自由與國家安全的爭議時，宜持續推動並

落實國家機密維護的相關立法，使資訊公開與保密的運作機制法制化，俾能滿足民眾知的權利，亦能兼顧國家安全與利益。

收件：98年12月21日

修正：99年09月02日

接受：99年09月16日

作者簡介

溫文和中校，政戰學校專83年班、政戰學校正規班89年班、文化大學政治學研究所碩士96年班；曾任連輔導長、保防官、組長、保參官、教官；現任職於桃園縣私立治平高中教官。

