

言论自由与社会发展

刘海年

摘 要 言论自由和社会发展紧密相关。无论是国际公约还是各国宪法,都宣告言论自由为一项基本人权并加以法律保障,同时都对这种自由权利的行使规定了相应的限制。但就言论自由及其限制来说,自由仍然是首要的、基本的,限制言论自由的目的是为达到言论权利与言论义务的协调和统一。各个国家之间存在限制言论自由的不平衡,有更深更复杂的原因。中国今后应该依据宪法进一步完善有关保障言论自由的法律,使包括言论自由在内的整个公民权利、政治权利的保障法律化、制度化。

关键词 言论自由 社会发展 权利

作者简介 刘海年,中国社会科学院法学研究所教授、博士生导师。(北京 100720)

言论自由和社会发展对于人类文明来讲都是重要的,但是,无论从人类历史,还是从当今世界的现实来看,如何正确认识和处理这两者之间的关系,却一直是一个颇为令人困惑的问题。有时我们听到这样的观点:发展中国家的的发展不可避免地要以牺牲言论自由为代价;有时我们又听到这样的观点:言论自由是一项绝对权利,社会要为保障这项权利付出代价,即使允许淫秽、暴力作品泛滥以至影响少年儿童的身心健康发展也在所不惜。这类观点不仅仅是一个认识问题,它们往往通过立法、行政和司法审判等体现在制度设计和运作之中。尤其是在解决有关利益冲突、权利冲突的时候,问题就暴露得更加明显。有鉴于此,我愿就言论自由与社会发展谈几点个人见解,以就教于各位朋友和同行。

言论自由是指人人享有的以口头、书面以及其他形式获取和传递各种信息、思想的权利。它包括三个方面的自由:(一)寻求、接受信息的自由。人类为了生存和发展,必须认识和改造主观和客观世界,必须组成社会和进行交往沟通,为此,就要寻求和接受前人和他人的经验,享有寻求和接受信息的自由。否则,生存和发展将不可能。(二)思想和持有主张的自由。寻求和接受到的信息,成为思想的资源,经过加工成为思想和主张、意志。这种思想、主张和意志,不应受干扰和禁锢,否则发展将会停止,生存将受到威胁。(三)以各种方式传递各种信息、思想和主张的自由。这是人类为改造自然和争取社会进步,实现相互协作和联合必需的起码条件。言论自

由是人们认识、接受、发展和传播知识、经验以及真理的重要形式;保障言论自由是对人的关怀和尊重。它与其他自由和权利一起成为现代市场经济、民主政治和现代国家立国的基础。

纵观历史,我们可以找到许多有关言论自由与社会发展紧密相关的强有力的论据。

中国古代西周王朝(公元前 1100 年至前 771 年)时期,统治者在全国实行以嫡长子继承为核心、以血缘关系为纽带的封邦建国的宗法奴隶制统治。从文献记载和考古资料看,西周奴隶主贵族制定了不少法律,史称:“周有乱政而作《九刑》”。之后周穆王时又制定《吕刑》,这里所谓“刑”,就是指法律。传世和新发掘的金文中的法律史料也印证了这些记载。尽管如此,“礼”无论在国家政治统治或意识形态方面都居于主导地位。在政治统治上,它“经国家,定社稷,序人民,利世嗣”,“分争辩讼,非礼不决;君臣上下、父子兄弟,非礼不定;宦官事师,非礼不亲;班朝治军,莅官行法,非礼威严不行”。在思想和言论上,“非礼勿视,非礼勿听,非礼勿言,非礼勿动”,可以说,言论自由被钳制到了无以复加的地步。虽然礼制有其存在的必然性,但到了西周末期已成了社会发展的障碍,不冲破“礼”的束缚,社会就不可能发展。春秋(公元前 771 年—前 403 年)战国(公元前 403 年—前 221 年)的变革当然是基于社会生产力的发展,但冲破了“礼”对人们思想的束缚也是重要条件。所谓“礼乐崩坏,权力下移”,就是对当时客观情况的描述。春秋末期开始的“百家争鸣”,则是中国古代言论自由的形式和内容。它是当时社会变革的产物,又大大地推动了社会变革。其结果是推动了中国从奴隶制度向封建制度的转变,为以后持续了两千多年的封建王朝统治奠定了基础。

历史发展到 19 世纪,中国的封建专制制度已愈来愈腐朽,但是对这种制度的任何批评、指责,都被法律视为“大不敬”和“犯上”,为常赦所

不原。1840 年之后,尽管列强入侵,丧权辱国,割地赔款,民族生存到了危亡的关头,封建君主们仍然抱住祖制不可改变的信条,企图继续禁锢人们的改革思想和主张。一百多年来,西方资产阶级的君主立宪思想、民主共和思想和马克思主义的人民民主思想在中国的传播,每一次都付出了血的代价。可以说言论不自由,是中国社会发展迟缓的一个原因;而经过艰苦斗争,先进思想终得传播并变成巨大的精神和物质力量,又成为推翻封建帝制,促使民主革命胜利,新中国终于诞生的巨大动力。

1978 年以来,中国经济取得了举世瞩目的成就,社会得到了长足发展,是与中国坚持解放思想、实事求是的思想路线分不开的。解放思想使人们冲破一个个理论禁区,想许多过去不能想的事,说许多过去不能说的话。对于许多重大问题,在“百花齐放,百家争鸣”的方针指导下,通过自由讨论,使认识符合或接近真理。实事求是要求人们摆脱本本主义,认识和思考问题不要从现成的定义和原则出发,而要使思想认识符合实际,以实践检验思想和认识是否正确。评价社会发展进步的标准,“应该主要看是否有利于发展社会主义社会的生产力,是否有利于增强社会主义国家的综合国力,是否有利于提高人民的生活水平”。这种新的历史条件进一步鼓舞了中国人的思想解放和言论自由,正在并将继续促进中国的社会发展。

言论自由与社会发展的密切关系,在西方国家的历史上,也有许多例证。很显然,如果烧死布鲁诺的神权政治和法律制度依然存在,那么人们今天登上月球、探测太空则是不可能的。

正因为言论自由之于社会发展具有如此重要意义,所以人们不仅把它当做一种信念,而且把这种信念用法律加以确认和保障;不仅把它做为某一国的国内法内容,而且还以国际宣言和条约的形式加以规定。

如,《世界人权宣言》:“人人有主张和发表

意见的自由; 此项权利包括持有主张而不受干涉的自由, 和通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递消息和思想的自由。”

又如,《公民权利和政治权利国际公约》第19条:“一、人人持有主张, 不受干涉。二、人人有自由发表意见的权利; 此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由, 而不论国界, 也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介。”

除此之外,《德黑兰宣言》(1968年)、《维也纳宣言和行动纲领》(1993年)、《美洲人的权利和义务宣言》(1948年)、《欧洲人权公约》(1950年)、《美洲人权公约》(1969年)和《非洲人权和民族权宪章》(1981年)等国际人权宣言和公约对言论自由都作了规定。

—

言论自由对于社会发展是重要的, 但并不能由此得出结论说它是绝对的、不受限制的。孟德斯鸠认为, 自由是做法律许可的一切事情的权利。人人都是生活在特定的群体、社会和国家之中, 都必须遵循公认的道德和法律确认的行为准则。不允许借言论自由侵犯他人的权利的自由, 不允许损害社会公共道德, 危害国家安全, 出卖国家机密, 危及世界和平。“如果一个公民能够做法律所禁止的事情, 他就不再有自由了, 因为其他人也同样有这个权利。”¹⁰

因此, 无论是国际公约或各国宪法, 在宣告言论自由为一项基本人权并以法律保障的同时, 都对这种自由权利的行使规定了相应的限制。

《公民权利和政治权利国际公约》第19条规定: 言论自由的行使“带有特殊的义务和责任, 因此得受某些限制, 但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必须: (甲) 尊重他人的权利或名誉; (乙) 保障国家安全或公共秩序, 或公共卫生或道德”。有关这种限制, 在其他国际或

区域性人权公约中都有规定, 其中, 以《欧洲人权公约》最具有代表性。该公约规定: “上述自由(指言论自由—作者注)的行使既然带有责任和义务, 就得受法律所规定的程序、条件、限制或惩罚的约束; 并受在民主社会中为了国家安全、领土完整或公共安全的利益, 为了限制混乱或犯罪, 保护健康或道德, 为保护他人的名誉或权利, 为了防止秘密收到的情报的泄露, 或为了维护司法官的权威与公正性所需要的约束。”¹¹

据荷兰两位宪法学者统计, 在世界142部宪法中, 有124部规定了发表意见的自由¹²。这些国家在肯定言论自由作为一项基本人权的同时, 为防止这项权利的滥用, 也都以“但书”的形式对这种权利的行使作了限制。

美国关于言论自由的“但书”多规定于各州宪法, 如: 纽约州宪法: “每一公民对于任何问题, 均有写作、口述或出版其意见的自由, 但须自负滥用此项权利之责任。”伊里诺斯州宪法: “每个公民均能自由写作, 口述或出版各种问题之文字, 但若滥用其权利时须自负其责任。”作为法国宪法序言的《人权宣言》: “自由表达思想和意见是人类最宝贵的权利之一, 因此, 各个公民都有言论、著述和出版自由, 但在法律所规定的情况下, 应对滥用此项自由承担责任。”巴西宪法: “除每个人依照法律规定对其在娱乐和公开表演中所犯的越轨行为负责外, 思想、政治或哲学见解可以自由表达, 以及提供信息不受检查。通讯权利受到保护, 出版书刊、报纸和期刊无须当局许可。战争、扰乱秩序的宣传或宗教、种族或阶级偏见的宣传, 以及与道德及良好习俗背道而驰的出版物和放肆行为都将是不可容忍的。”印度宪法第19条第1款, 一切公民均享有(一)“言论和表达自由”……但第二款规定, “为维护印度主权完整、国家安全、与外国的友好关系、公共秩序、礼仪道德, 或由于涉及到藐视法庭、诽谤或煽动犯罪等问题而对上述第一款(一)项施加合理限制, 也不妨碍国家为此制

定法律施加此类限制。”埃及宪法：“每个公民的思想和言论必须得到保障，在法律规定的范围内有权表达自己的意见。”¹³

从这些国家宪法和法律可以看出，对言论自由的限制正如对言论自由的肯定一样，也是普遍的。尽管如此，我认为，就言论自由及其限制来说，自由仍然是首要的、基本的，正如权利与义务之于法律，权利是基本的一样。限制言论自由的目的是为达到言论权利与言论义务的协调和统一。

三

关于对言论自由限制的范围大小和程度，从宪法和法律的条文中不是不能作出区分，但主要的还要看各国的司法与行政执法的实际情况。各个国家之间限制言论自由的不平衡，不仅是因为宪法和法律规定与法律的执行总是存在差距，而且还有更深层次更复杂的原因。这就是：（一）各国的历史文化背景不同；（二）各国的宗教与民族习惯不同；（三）各国的经济、文化和科学技术发展水平不同；（四）各国国内的社会治安状况不同；（五）各国面临的国际形势不同。

客观世界是复杂的，且不断发生变化，它不像理论家笔下抽象形成的逻辑严谨、首尾一贯的应然道理。面对选民、担负国家责任的政治家和法官要更多地考虑具体情况下的具体操作。他们既要保障公民的言论自由，又要考虑社会秩序的稳定和发展，使这种自由权利的行使促进而不是妨碍秩序的稳定从而影响发展。为了避免顾此失彼，招致混乱，他们必须在履行自己职责时，注意在言论自由和发展所需要的秩序和稳定之间寻找平衡点，也就是哲学上所称的“度”。这个度在各国宪法和法律中都有所规定，但在实践中对具体问题仍要靠法官依据法律的规定和事实作出裁决。

1997 年冬我们在访问挪威时，挪威最高法院院长卡斯坦·施密斯(Karstein·Smith)告

诉我们，最高法院正在审理这样一个案件：挪威白人联盟党以维护挪威人原有特性为由，公然在该党党纲中提出反对挪威人与黑人通婚。对此，初审法院判定该党领袖有罪，处以监禁和罚金。被告人不服，以该判决违反挪威宪法和《欧洲人权公约》关于言论自由的规定为由提起上诉。最高法院考虑到这一案件涉及重大原则问题，破例不经中级法院而由最高法院审理，并由最高法院全体法官出庭。经审理，最高法院认定，白人联盟党在党纲中反对白人与黑人通婚属于言论自由的理论是不能成立的。为了主持法律公正与社会正义，在所谓言论自由与反对种族歧视的关系上，选择了反对种族歧视的立场，驳回了上诉，维持初审判决。这一案件的审理过程和最终裁决给我们留下了深刻印象。它再次说明，宪法和国际公约关于言论自由的规定不得滥用，否则势必走向反面。

基于各个国家的具体情况，不少国家在批准《公民权利和政治权利国际公约》时，对该公约第 19 条关于言论自由及限制的有关内容作了某些保留或声明。例如，澳大利亚、比利时、法国和德国表示它们要在与《欧洲人权与基本自由保护公约》第 10 条、第 11 条及第 16 条相一致的前提下遵守《公民权利与政治权利国际公约》第 19 条；对于第 19 条第 2 段，澳大利亚、爱尔兰、卢森堡和荷兰曾就无线电和电视广播的规制和颁发执照作出了保留；卢森堡和荷兰还在保留中提到对电影公司和电影院颁发执照的制度¹⁴，等等。对于这些保留或声明，只要不违背公约的根本原则，都应当抱着理解和谅解的态度。这是因为包括言论自由在内的各种自由和人权保障都主要依靠各国通过国内法律机制和措施来实现。一般情况下，其他国家政府和国际组织通过国际合作，平等对话和提示来促进而不是通过发表声明指责和干涉。

四

正如本文开始所谈到的，在历史上，中国人

民为争取言论自由曾进行了长期斗争,并付出过血的代价。1949年新中国成立以后中国人民就把来之不易的言论自由写在自己的纲领上。《中国人民政治协商会议共同纲领》第5条:“中华人民共和国公民有思想、言论、出版、集会、结社、通讯、人身居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由。”这个纲领在1954年宪法制定之前曾起了临时宪法的作用。自1954年第一部宪法颁行之,宪法虽几经修改,但言论自由都是明确肯定的。现行宪法规定:“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威自由。”同时还规定公民还有“进行科学研究、文艺创作和其他文化活动的自由”。针对中国的具体情况,宪法特别规定公民“对于任何国家机关和国家机关工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家机关工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。”同其他国家一样,中国宪法也为言论自由的正确行使确立三点原则。宪法第51条规定“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。”这一规定要求:尊重他人的权利和自由,尊重他人的名誉、人格和隐私,遵守公共秩序,保守国家秘密和国家安全,尊重公共道德。为了保证宪法规定的实施,中国《民法通则》《未成年人保护法》《保守国家秘密法》等法律还作了具体规定。《刑法》和《治安管理处罚条例》对于违反上述规定和构成犯罪的规定了惩罚措施。

中国尽管对言论自由作了一系列法律规定,但由于封建专制主义统治历史很长,家长制影响极深,“不敬”、“非上”、“指斥乘舆”、“犯讳”、“不孝”、“告尊长”和“亲亲相隐”、“为长者讳”以及形形色色的封建等级特权等都曾作为封建刑法的罪名和适用原则。这些并没有随封建王朝的倾覆和封建皇帝的推翻而被埋葬,之后很久仍时不时散发某些臭气。几十年来,在对

待言论自由上,我们是有深刻教训的,一个时期,宪法原则曾一度遭到破坏,公民的言论自由得不到基本保障和正确对待。实践中,既有限制过严,“把领导人说的话当作‘法’;不赞成领导人的话叫做‘违法’⁴⁵;又有失之过滥,在“大民主”、“革命行动”的口号下,一部分人对另一部分人,这一部分人和那一部分人之间,相互攻击、诽谤、揭露隐私、侮辱人格尊严,从动笔动口到动手,从动刀动棍棒到动枪动炮,形成了“全面内战”。只是在1978年之后,中国共产党通过拨乱反正,果断地结束了那场所谓“文化大革命”,恢复了宪法和法律秩序,混乱局面才得以根本好转。

中国70年代末80年代初的思想解放促进了改革开放,改革开放所带来的社会发展也促进了言论自由的实现。一方面,1978年以来的经济改革首先使广大农民,然后使全体中国公民在财产关系、身份关系以及相应的行为选择等方面都获得了较大的自由,他们比过去更愿意,也更能够真实地表达自己的利益要求和内心的愿望;另一方面,随着社会、经济和科学技术的发展,报纸、杂志、收音机、电视机乃至VCD机和英特网络等大众传播媒介在中国以惊人的速度和规模增长,为中国公民充分享有言论自由提供了前所未有的条件。为了落实1982年宪法关于言论自由的规定,全国人民代表大会及其常务委员会,地方各级人民代表大会及其常委会先后制定了一些有关新闻、出版、专利、商标、著作权的法律、法规。例如,《著作权法》特别规定:“外国人作品在中国境内发表的,依照本法享有著作权。外国人在中国境外发表的作品,根据其所属国同中国签订的协议或者共同参加的国际条约享有著作权,受本法保护。”⁴⁶这些规定表明,我国政府对言论自由的保护是不分国界的,十分广泛的。

中国人民正在建立社会主义市场经济体制,同时,也在建立社会主义民主政治,决心贯

彻科教兴国和依法治国的方略,把自己的国家建设成为社会主义法治国家,建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家。在现有的基础上实现这一伟大目标,必须深化经济体制改革,完善社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,坚持和完善按劳分配为主体的多种分配方式,坚持和完善对外开放,积极参与国际合作和竞争;必须大力发展科学和教育事业,促进科技进步,提高劳动者素质,加快新科技成果的运用,实现技术发展的跨越;必须继续进行政治体制改革,发展社会主义民主,对国家机关,真正实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。“发展才是硬道理”¹⁷,而在我们前进的道路上,没有现成模式可以遵循,为了实现经济、科技、教育和政治等方面的发展,必须依靠广大人民群众的聪明才智和首创精神,这就需要以包括言论自由在内的各种权利与自由为基础条件。正如江泽民所说:要“保持人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权”¹⁸。

中国尚处在社会主义初级阶段,法制在完备过程之中,今后应该依据宪法进一步完善有关保障言论自由的法律,诸如新闻法、出版法、广播电影电视法、演出法和其他关于信息传播的法律,使这些领域的从业人员之间,他们与听众、观众、读者之间的法定权利与义务关系进一步明晰,平时有所遵循,发生和解决纠纷时有法律依据,使包括言论自由在内的整个公民权利、政治权利的保障法律化、制度化,使这些权利一旦被侵犯就能得到及时救济。中国保障言论自由的法律有待完善,并不能否定 20 年来中国在保障言论自由方面所作的努力和取得的历史性进展。可以预言,充分的言论自由将进一步体现

中国公民的民主和人权意识,从而进一步推动中国社会主义市场经济和整个社会向前发展。而随着社会发展、科学技术进步和文化水平的提高,中国人将会更加充分地享有言论自由。这是肯定的。

注 释

《左传·昭公六年》。

见《史记·周本纪》,据吕思勉先生考:《九刑》实出周公之前(见《中国制度史》第 806 页,上海教育出版社 1986 年版)。

《左传·隐公十一年》。

《礼记·曲礼》。

《论语·颜渊》。

《大清律例·名例律》。

《邓小平文选》第 3 卷,第 372 页。

11 中国社会科学院法学研究所编:《国际人权文件与国际人权机构》第 6 页、第 29 页、第 29 页,社会科学文献出版社 1993 年版。

10 孟德斯鸠:《论法的精神》上册,商务印书馆 1982 年版(中译本),第 154 页。

12 [荷]亨利·范·马尔赛文、格尔·范·德·唐著,陈云生译:《成文宪法的比较研究》,华夏出版社 1987 年 10 月出版,第 149 页。

13 以上见姜士林等主编:《世界宪法全书》,青岛出版社 1997 年版,第 894 页、第 585 页、第 1409 页。

14 联合国人权事务委员会:《各国关于公民权利和政治权利国际公约及其任意议定书的保留、声明、通知和反对》(1992 年 5 月 12 日)。

15 《邓小平文选》第 2 卷,第 146 页。

16 《中华人民共和国著作权法》。

17 《邓小平文选》第 3 卷,第 377 页。

18 《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》,人民出版社 1997 年版,第 32 页。

(责任编辑 朱春玉)