

# 澳門傳播法的回顧與前瞻

Inquiry in Macao Media Law: Past, Present and Future

作者：張榮顯  
Author: Cheong Weng Hin, Angus

單位：澳門大學  
電話：(853) 3974242  
傳真：(853) 838312  
聯絡地址：澳門郵箱 3001 號(FSH)  
電子郵箱：fshwhc@umac.mo

論文發表於「亞洲新聞傳播與社會變遷」研討會  
主辦單位：香港浸會大學傳理學院新聞系

一九九八年六月二日至四日

# 澳門傳播法的回顧與前瞻

## 一、引言

澳門自 1990 年的出版法頒佈後，正式具備了一套較為完整的管制大眾傳播和傳播行為的法規，大致可分為：主要法例有《出版法》、《出版登記規章》、《書刊的法定收藏制度》、《視聽廣播法》、《公開映、演甄審法令》、《廣告活動法》及《通訊保密及隱私保護法》。其中《出版法》是系統地規範出版自由和資訊權的行使、報刊編印和新聞通訊等企業的活動；《視聽廣播法》是對無線電頻如電視及電台就資訊、節目編排、廣告、廣播權以及答覆權加以規定；《公開映、演甄審法令》是管制公開放映的電影及公開表演節目的舉行及審別；《出版登記規章》是規範出版物及其擁有人的登記規章；而《書刊的法定收藏制度》是規定澳門中央圖書館對澳門的出版物作必要收藏的法令；《廣告活動法》是針對使用何種方式的廣告信息的傳播，以及其書寫和公開標貼的條件的法律；《通訊保密及隱私保護法》是對澳門居民的信件、電訊和其他私人通訊方式、私生活加以保障的法律。

其他次要的法律，雖然不是直接對大眾傳播媒介作出管制，但有部份條款會直接影響到大眾媒體的運作及新聞工作者的言論、報導等自由。例如：《刑法典》中的「破壞名譽罪」及「侮辱公共當局罪」。

還有，澳門也適用多條有關傳播方面的國際公約，例如《國際電報公約》、《國際電信公約》及《世界知識產權公約》等。

此外，根據《出版法》及《視聽廣播法》的規定，澳門應設立「出版委員會」及「廣播委員會」。然而，由於官方與民間的意見不一致，目前仍在草案制定階段。同時，一個「社會傳播委員會」的草案亦在諮詢之中，以圖取代上述兩個委員會。而規範新聞工作者的權利與義務的《新聞工作者通則》草案尚待通過。

本文以下部份將分別簡述澳門法制及傳播法的發展過程、現狀的一些爭議性問題及未來的一些焦點議題。

## 二、澳門法制簡史

澳門現行法律制度，是以葡萄牙法律為基礎，這種法律淵源是隨著葡萄牙人由停靠、租地、佔據開始，逐步實行殖民統治而實現的。從葡人據居澳門起，其法律發展大體上可劃分為四個階段。<sup>1</sup>

### (一) 租地時期(1553-1849)

這一時期是自 1553 年葡人在得到中國地方官署的批准而據居澳門起，直至 1849 年澳門總督亞馬留(Amaral)以非常手段進行葡萄牙的殖民統治，強行封閉中國海關並拒絕向中國清政府繳納地租時止。

在這差不多三百年的時期內，澳門的司法管轄權和稅收權始終是由中國廣東地方政府行使，就算是行政管理權，亦受中國廣東地方政府的制約。因此，這個時期的澳門，基本上是處於一個中葡混合式的管轄制度中。

### (二) 殖民時期(1849-1976)

自葡萄牙在澳門的總督亞馬留於 1849 年宣佈澳門成為自由港後，實際上澳門已淪為葡萄牙的殖民地。在此之前，1822 年葡萄牙立憲主義取得勝利，對澳門引入葡萄牙首部憲法——《一八二二年憲法》，規定澳門為其殖民地，但事實上此舉仍未影響中國政府對澳門的管治權，葡人只不過仍是擁有自治權而

已。1933年葡萄牙由薩拉查(Salazar)統治下，通過《葡萄牙殖民地帝國組織章程》再次確認澳門的海外領土，規定在澳門實行殖民帝國的法律。因此，葡人對澳門實施的殖民統治是由1849年直至1974年葡萄牙「四·二五」軍人政變後實施非殖民化政策止。在此時期，葡萄牙逐漸將其法律如《刑法典》、《民法典》、《商法典》、《刑訴法典》和《民訴法典》等實施於澳門。

### (三) 管治時期 (1976-1987)

1974年4月25日，葡萄牙軍人發動了「四·二五」政變，之後開始實行非殖化政策。1976年通過新憲法，規定「葡萄牙管理下的澳門地區，依照適合其特殊情況的章程進行管理」。同年2月，葡萄牙總統頒佈當時的「葡國革命委員會」通過的《澳門組織章程》。自此，澳門進入管治時期，實行總督及立法會雙軌立法制，主要針對澳門社會的情況而制定相應法律。

### (四) 過渡時期(1987-1999)

中葡兩國政府於1987年4月13日在北京正式簽署了《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》，正式宣告葡萄牙人在澳門長達一百多年的殖民統治和管治將於1999年12月20日結束。從而使澳門進入了過渡時期。為適應中葡聯合聲明簽署後的新形勢，葡萄牙於1990年重新修訂《澳門組織章程》，擴大立法會的權限和議席；1993年4月1日，《澳門特別行政區基本法》正式公佈。自此，澳門進入一個以《基本法》為依據、建立特別行政區法律制度的準備時期。然而，在澳門本地進行「法律本地化」的同時，葡國的憲法、主要法律如1866年的《葡萄牙刑法典》、1977年的《葡萄牙法院組織法》、1989年的《葡萄牙檢察院組織法》等仍適用於澳門。

綜上所述，澳門的法律及其制度的形成經歷了租地期、殖民期、管治期及過渡期四個階段。從憲法的角度看，葡國的法律制度是在1822年以後才正式在澳門確立。

雖然澳門沿用的法制是源自葡國，實際上它是「一個法律的多元混合體，它將葡萄牙法律、澳葡政府的法律、中國的法律、華南地區、尤其是澳門的風俗習慣以及香港的某些法律(如經濟法、會計法和商法)結合為一。所以澳門的法律文化是一種多元文化。」<sup>11</sup>由於這個複雜的原因，為方便起見，下文對澳門傳播法的探討，理論上主要是沿著葡國法律在澳門發展的過程，再結合某些特殊的歷史因素，試圖勾劃出一個較為清晰的澳門傳播法的發展脈絡。

## 三、 澳門傳播法簡史

從憲法角度來說，澳門的傳播法規最早見於葡萄牙的《一八二二年憲法》，至1990年澳門的《出版法》頒佈後，澳門地區基本具備了一套共7條較全面的直接與傳播事業相關的法規。本節將分別以與印刷媒體和電子媒體直接相關的法規的形成、發展及管制性質作一綜述。

### 印刷媒體

澳門有關印刷媒介的法規或制度的施行，可分為四個時期：出版解禁時期、內容審查制度時期、管制寬鬆時期及「法律本地化」管制時期。

#### (一) 出版解禁時期(1822-1933)

1820年，葡國立憲黨人革命成功，推翻葡萄牙帝制，創立「君主立憲制」，在1821年的國民議

會上，通過第一份「新聞自由法草案」，同時廢除了 1737 年開始實施的禁止海外屬地出版書報法令，及撤消 1768 年實行的「新聞檢查制度」(又稱「審查桌制度」)，《一八二二年憲法》頒佈後，確定《新聞自由法》，並且同時適用於澳門。

葡國新聞法規的變革，加上革命後仍存在的政黨鬥爭的關係，於 1822 年 9 月 12 日在澳門產生了「中國境內最早的近代報刊」——《蜜蜂華報》(A Abelha da China)。<sup>iii</sup>

「蜜蜂華報」是立憲黨澳門分部首領巴坡沙(Barbosa)中校和阿美達(Almeida)醫生創立，由阿馬蘭特(Amarante)神父編輯，該報以「蜜蜂咬人」的比喻，專門以言論攻擊當時的保皇黨人。

然而，隨著葡國本土於 1823 年 5 月 27 日發生君主復辟政變，恢復帝制，澳門的政治形勢亦發生變化，保皇派重新掌權，《蜜蜂華報》被封，於 1823 年 12 月 26 日停刊。之後，保皇派利用《蜜蜂華報》的資源，於 1824 年 1 月 3 日創辦了《澳門鈔報》(Gazeta de Macau)。它同樣代表了執政派的喉舌。

由 1822 年出版解禁開始，澳門在法律上基本享有出版的自由，但是礙於當時的政治勢力的影響，葡文報章的出版，都是由執政勢力壟斷。至 1910 年 10 月 5 日葡國本土的共和黨推翻了「君主立憲制」，建立了「葡萄牙第一共和國」，在憲法上明確規定公民享有意見表達自由和出版自由。在往後的二十年裏，葡國政局動盪不已，許多失勢的政客紛紛跑到澳門來，並出版報章進行政治角力。雖然葡國在 1927 年由軍人委員會負責設立「新聞預審制度」，但卻對澳門影響極微。因此，這段時期，澳門的葡文報章出現百花齊放的局面，由 1822 年至 1937 年期間，在澳門先後出版的葡文報刊共有 70 份之多。<sup>iv</sup>

在中文報刊方面，真正有案可查的在澳門出版的中文報章是《鏡海叢報》，它是由孫中山的朋友、澳門土生葡人飛南第(Fernandes)於 1893 年 7 月 18 日創刊，是孫中山發表政見、抨擊清政府的重要陣地。而另一份較有影響力的中文報紙是 1879 年 1 月 21 日，由保皇派康有為等支持創辦的《知新報》。該報以宣傳變法維新、君主立憲的改良主義為宗旨，是保皇派在華南地區的重要輿論陣地。辛亥革命之後，中文報紙在澳門開始發展蓬勃，目前有案可查的報紙計有 10 份，其中包括現在仍出版的《大眾報》及《華僑報》。<sup>v</sup>

總括來說，這段「出版解禁時期」，促使了澳門中、葡文報刊的出版及得到發展，在內容上也以政治宣傳、發表政見為主。葡澳政府對中文報章的甚少干預，以及在本世紀 20 年代向每家報社發放每月幾十元的津貼，也促進了中葡文報章的發展。

## (二) 內容審查制度時期(1937-1976)

1927 年，葡國在薩拉查的獨裁統治下，成立了「出版物檢查委員會」(Comissão de Censura)，由政府、耶蘇會及政黨民族聯盟(National Uniao)的代表各一名所組成。委員會的成員對禁止出版的內容用藍色鉛筆圈出來，因此這段時期又稱「藍色鉛筆時期」。在此之前的檢查制度，出版者可以對判決提出上訴，但在此獨裁時期，出版者是沒有上訴權的。

這個出版物檢查制度於 1937 年 1 月正式被薩拉查政府確立頒佈執行，而澳葡政府亦同年根據法令實施新聞預檢制度，成立「出版物檢查委員會」，由澳門總督的秘書長、市行政局長和陸軍總部官員組成，委員會下設負責檢查報刊、雜誌、書籍等一切出版物的總辦公室，同時設有西文科和中文科，負責分管不同語言的各類出版物。<sup>vi</sup>

根據這個新聞預檢制度，在澳門出版的所有刊物，必須在出版前先送交「出版物檢查委員會」，經委員會審批通過內容，才可以印行。

另外，「太平洋戰爭」於 1941 年底爆發，香港於 1942 年至 1944 年淪陷，澳門雖然沒有被日軍佔領，但經濟也陷入困境。此時，澳門政府受制於日駐澳機關，對中文報章也實施新聞檢查制度，致使有些報紙經常被迫開「天窗」，有些報紙如《澳門時報》、《平民報》、《新聲報》、《民生報》等相繼停刊，

而《大眾報》、《朝陽日報》亦於1942年下半年停刊。

這段期間，親日本報紙如《西南日報》和《民報》卻刊出，而且每月還可以向日偽政府拿津貼，大肆宣揚「大東亞共榮國」和「皇軍必勝」之類的口號。

此外，在香港淪陷期間，澳門成立了中立的「東亞孤島」，大批不同族裔的戰爭難民逃到澳門這個孤島，其中不少是政要或地下工作人員。他們爲了戰情需要及開展特務工作，紛紛辦報。在1943年內，所出的外文報章便達7種之多。從1938年至1976年間，澳門共出版了20種葡文報刊。<sup>vii</sup>

從第二次世界大戰到1976年間，由於世界政局仍然動盪，百業待興，新聞制度的執行逐漸寬鬆。《澳門日報》亦於1958年8月15日創刊，代表了親中派在澳門的輿論喉舌。在1966年發生的「一二·三事件」後，澳葡政府喪失了統治權威，逐漸改變其在澳門的一套舊殖民統治政策，1937年由葡國引伸到澳門的出版法規及新聞檢查制度在中文報界中形同虛設，遵守的人越來越少，而葡文報章所受的監管也逐漸寬鬆。

### (三) 管制寬鬆時期(1976-1990)

1974年4月25日，葡萄牙發生軍事政變，推翻薩拉查建立的獨裁統治。翌日，葡萄牙的新聞檢查制度即被廢除，而澳門則於5月4日才取消此一制度<sup>viii</sup>。自此，澳門印刷出版物在《葡萄牙共和國憲法》的保障下，享有言論自由、新聞自由，任何居民可以無需事先申請、無需經過審查而行使出版刊物、創辦報社的權利<sup>ix</sup>。

由於1976年葡國制定的《澳門組織章程》中只對澳門的行政權、立法權、司法權、財政權等作出了明確的規定，所以關於傳播方面的規章，仍然依據《葡萄牙共和國憲法》的一些原則性的規定。直至1987年，中葡兩國簽署了《中葡聯合聲明》，由這個時期開始，爲了跟將來的特區政府的《基本法》銜接，澳葡政府展開「法律本地化」的步伐。

基於《中葡聯合聲明》中明確規定將來「澳門特別行政區」依法保障澳門原有法律所規定的澳門居民和其他人的各項權利和自由，包括人身、言論、出版、集會、遊行、結社、學術研究等自由<sup>x</sup>。澳門立法會逐步制訂及通過有關大眾傳播方面的法例，並授權予澳督行使。例如，1989年7月22日頒佈的《視聽廣播法例》，1989年9月4日頒佈的《廣告活動法》及1990年8月6日頒佈的《出版法》。

在這十多年的管制寬鬆時期裡，澳門的傳播事業相對其他時期來說，發展是頗蓬勃的。除了法律方面的寬鬆因素外，八十年代開始至九十年代，澳門經濟起飛，造就了一批新興資本家，他們爲了表達對政府施政的意見，及代表自身階層的利益；還有一些思想較爲開放的中產階級爲表達對社會的不滿而創辦一些定期刊物；另外，政府部門，如「澳門文化司署」、「新聞司」、「統計司」等，及民間組織如「澳門筆匯」、「五月詩社」等都紛紛出版各類型雜誌書刊。

### (四) 「法律本地化」管制時期(1990-1999)

1990年8月6日於澳門政府憲報頒佈的《出版法》，於同年11月正式執行，標誌著澳門的傳播事業進入「法律本地化」的管制時期。

《出版法》是一份規範澳門的新聞出版事業、管理從事新聞、出版活動企業的法律。其確立是爲了實現一個自由、有意識和資訊流通的社會價值觀。因此，《出版法》內訂定了新聞與出版自由的原則，規定了與出版有關的制度對違法者的處罰辦法。它共分7章61條，主要規定：<sup>xi</sup>

(一) 出版自由和資訊權的含義，新聞工作者享有的新聞自由權、新聞工作者的獨立性及職業保密的保障、刊物印刷、出版及發行的自由、設立報社、出版社及新聞通訊社等企業的自由及其方針、宗旨、競爭的自由。

(二) 刊物的組織和出版登記，包括刊物出版前須向政府新聞司進行組織資料、刊物資料的登記，及其對政府文告所承擔的刊登義務。

(三) 答辯權、否認權、更正權和澄清權的內容及其行使，包括當事人認為有關報導侵犯了其名譽權、肖像權或其他合法權利，而向出版企業提出答辯和否認，或要求出版企業予以澄清和更正；而有關出版企業亦須根據有關規定執行或拒絕當事人的要求。

(四) 出版委員會的職責和權限，包括就與新聞出版有關的事項提出意見和建議，受理及審議投訴、有權要求出版企業澄清有關事項等。

(五) 不法行為引致的責任，包括濫用出版自由罪、誹謗罪、侮辱罪的處罰及訴訟程序等事項。

《出版法》基本上明確規定了澳門居民依法享有的新聞出版自由，以及行使相應權利的行為準則，而與其相呼應的還有《出版登記規章》、《書刊的法定收藏制度》、《通訊保密及隱私保護法》及《刑法典》。

《出版登記規章》是依據《出版法》第二章第十五條規定而制訂，並於1991年1月28日頒佈即時生效。《出版法》訂明，在新聞司設立出版登記，其內載明定期刊物及擁有報刊、編印及新聞通訊等企業所有權實體的登記，以及法人住所在本地區以外的社會傳播機構的通訊員和其他形式的代表之登記。

《出版登記規章》共分5章，主要規定出版企業在新聞司登記的程序、對象及期限等。<sup>xii</sup>

《書刊的法定收藏制度》於1989年10月31日頒佈實行，目的是使澳門地區所出版的所有書刊得到法定方式的保存，以豐富及維護當地的文化。該制度主要規定法定收藏的對象、數量、罰則及監督等共11條條款。<sup>xiii</sup>

《通訊保密及隱私保護法》於1992年頒行，主要是對澳門居民的信件、電訊和其他私人通訊方式、私生活加以保障。該法規定行政當局不得對信件和電訊進行干預，從事通訊業人員和公務員的保密義務及違反行為的處罰、侵犯他人私生活特別是家庭或性的隱私生活的處罰等共8條。<sup>xiv</sup>

《刑法典》中與傳播相關的法例有「破壞名譽罪」（包括誹謗罪和侮辱罪），「侵犯受保護之私人生活罪」，（例如侵犯住所、侵犯限制公眾進入之地方、偷竊私人物品、偷錄說話等），「危害和平及違反人道罪」（例如散播種族歧視、戰爭等言論），「妨害公共秩序及公共安寧罪」（例如利用媒體公然教唆犯罪及公然讚揚犯罪），「妨害政治、經濟及社會制度罪」（例如侮辱本地區象徵如旗幟或徽）及「妨害國家及國際組織罪」（例如侮辱其他地區官方象徵）。<sup>xv</sup>

在此時期，澳門基本上具有一套較為完整的法律來規範該地區的新聞出版事業的行為和準則。從法律的角度看，它無疑比之前一個時期顯得更嚴緊，對媒體的監管也制度化了；然而，相對來說，媒體卻可以在有規可循、有法可依的情況，行使其應獲得的權利和保障。從運作層面來看，此時期的傳播事業可以說是上一時期的延續。報刊出版方面，現時共有中文日報8家、葡文日報3家、中文週報5份、葡文週報3份。另外，書刊出版方面，「澳門基金會」、「澳門大學出版中心」、「澳門日報出版社」等，不定期地出版各類書籍刊物。可以說，在「法律本地化」管制時期，澳門印刷出版事業向著蓬勃發展的方向前進。

至此，與印刷出版有關的主要法例，經歷了四個不同時期，至九十年代初，印刷媒體在葡國憲法的保障下及在澳門本地法律的規範下，享有言論、出版、新聞自由的空間，為進一步扮演監督政府施政、提供更多資訊與娛樂的角色，打下了根基。

## 電子媒體

電子媒體如電視、電台、電影等被視為是現代大眾傳播媒體中極具影響力的媒體，其接觸面寬廣，

訊息傳遞迅速，內容亦容易訴諸感性，不論受眾的文化程度高低，皆可直接對其加以使用。因此，相對印刷媒體來說，電子媒體受到法律的管制是比較嚴苛的。

在澳門地區，電子媒體分電視、電台及電影三類（電腦互聯網尚未包括在此討論的法例之內）。電視和電台受到的管制和電影受到的管制又有所不同。這是因為電視與電台可直接進入每個家庭，任何年齡的人士都可收看電視或電台播放的任何節目；而電影是在戲院播放，觀眾需購票才可進場觀看，加上可以就播放的電影的類別來限制進場的觀眾。本節以下部份分別對澳門的電子媒體（電視和電台、電影）的發展及其法律制訂過程作一簡述。

### （一）電視及電台

澳門的廣播電台早於 1933 年 8 月 26 日便有正式啓播的「澳門電台」，至今已有 65 年的歷史。早期是由一些業餘的無線電愛好者所主持，1937 年停辦，1938 年 9 月復播，1948 年由澳門政府接收經營。至 1982 年 10 月，「澳門廣播電視公司」成立，翌年「澳門電台」歸併到該公司成為其電台部。現時「澳門電台」有兩個頻道，即葡文台及中文台，廿四小時廣播，是一個提供綜合性節目的電台。

此外，尚有現已停播的「綠村電台」。該台由土生葡人羅保博士創辦於 1950 年。由 60 年代到 80 年代，主要提供娛樂節目及現場轉播賽狗節目，並風行一時。由於該台以「不談政治為宗旨」，以及未能向政府申請到新聞准照，故沒有自編的新聞節目，只是在綜合性節目中加播一些轉載自報紙的社會新聞，以及在深夜播放一次政府新聞司發放的新聞稿。1994 年由「東方基金會」收購該台，改名為「東方廣播電台」，至 1995 年 3 月暫停廣播，現仍復播無期。

電視台方面，由官方經營的「澳門廣播電視公司」於 1984 年 5 月 13 日正式啓播，初期分別以中、葡語交叉廣播節目。至 1988 年因虧損嚴重而引入私人股份，成立了「澳門廣播電視有限公司」（簡稱「澳廣視」），政府佔 50.5% 大股，私人股東佔 49.5%。1990 年 9 月 17 日起，分中（粵語）、葡語兩個頻道播放節目。

至此，目前實際上澳門廣播中的電視和電台同屬於「澳廣視」，下設兩個電視頻道（中文台和葡文台）及兩個電台頻道（中文台和葡文台），由政府（佔過半股份）及私人機構合辦。<sup>xvi</sup>

澳門視聽廣播自啓播開始，都是在沒有法例管制的情況下經營。在澳門生效的《葡萄牙共和國憲法》在第二編「權利、自由和保障」中，只對廣播電視制度作了若干原則性的規定。然而，由於廣播電視與新聞出版法在許多方面是分不開的，故葡國憲法對新聞出版制度所訂的原則性規定，很大程度上也涵蓋了廣播電視制度，例如新聞自由、資訊權、知情權等。此外，葡國憲法還規定國家保障公共的廣播與電視事業的存在與經營，其經營必須在持有執照的情況下才能進行，而且執照的發放須依法通過公開競投；而政黨、民間組織及於選舉期間的競選人有權依法在電視台及電台佔有公平的播放時間。

隨著澳門廣播電視事業的發展，單靠葡國憲法的原則性規定，不足以有效管制澳門地區的有關事業。因此，為了加強政府對廣播電視事業的監督管制及促進該事業的發展，澳門立法會於 1989 年 7 月制定並由澳督於 9 月 4 日頒行的《視聽廣播法》，就資訊、節目編排、廣告、廣播權、答覆權、經營制度等提出不同的原則及內容。該法例分 5 章 82 條。主要內容包括：<sup>xvii</sup>

1. 規定廣播電視業的宗旨及廣播電視使用的依據和頻段。
2. 廣播委員會的組成、職權、職能等事項，它確保廣播電視獨立於政治和經濟權力之外；確保言論及思想的多元化和自由；以及確保資訊的正確性和客觀性等。
3. 視聽廣播業的進入：規定電視廣播為一項公共服務，可透過競投批給專營權。電視批給以合同形式行使；電台批給以發出牌照形式行使。澳門政府作為批給人及發牌人，有權根據法律及批給合約規定的條件，對承批公司及其業務進行經常性的監督；對批給有權贖回、作廢和撤銷。對發出的牌照發牌人可根據法例規定牌照的期限、修改、中止及取消。
4. 業務的經營方面，規定資訊、節目安

排的自由；被禁示的有關淫褻或不雅、煽動性或暴力的節目及對廣告活動的限制；參加葡國選舉、澳門地區立法會、市議會等的政黨或候選人所享有的廣播權；以及任何人若認為因廣播內容的不實可能影響其名譽時所享有的答覆權。5. 規定廣播電視經營者的民事和刑事責任以及非法經營廣播業務所應受的處分。

由此可見，《視聽廣播法》賦予政府對電視台和電台很大的控制和管制權力。事實上，由於目前「澳廣視」仍由佔過半股份的澳葡政府所控制，所以它能發揮「第四權」中監督政府的功能仍然是令人懷疑的。

## (二) 電影

有關管制電影的法例早在 1978 年便已存在。澳葡政府認為對於維護公共道德及良好風尚，並盡可能切合本地區市民的感想和願望，必須制定法例以管制公開放映的電影及公開表演的舞台劇目、文娛節目和展覽等。因此，1978 年 6 月 1 日起生效的《公開映、演甄審法令》便成為澳門地區管制上述公開映、演活動的法律。

《公開映、演甄審法令》共有 26 條條款，主要是規定設立「公開映、演甄審委員會」的職責、組成及運作原則，對公映、公演及娛樂節目進行審查定級，以及訂定違反該法律的罰則等。<sup>xviii</sup>

根據該法例，所有電影在公映前須提交委員會審別。委員會對公開放映的電影採取分齡辦法進行審別，並根據電影的內容性質進行分級。計有四組：A 組：被認為是老少咸宜；B 組：凡因內容、演員所用言詞或動作可能被認為不宜 13 歲以下兒童觀看；C 組：凡因內容或動作被認為不宜未滿 13 歲兒童，但 13 歲以上 18 歲以下有健全道德修養者可以觀看；D 組：凡因內容宣揚犯罪或吸毒，純以渲染暴力或對性和敗德加以利用，禁止未滿 18 歲人士觀看。

除了規定對公開放映的電影進行事先審別分級外，還禁止將被委員會認為色情或有違公共道德的廣告海報、介紹畫和劇照張貼於放映場所之櫥窗、公眾地方或將之刊登於報章。對於在電影院內放映的廣告片，亦應據同一標準進行分齡審別。

由上觀之，對於電影及其相關印刷品、廣告片的審別，該法律並沒有詳細列明審查內容的客觀標準。因此，對影片的審查很可能存在人為主觀的因素。不過，由於一直以來在澳門公映的影片多為香港進口，而香港的審查結果很多時候成為澳門的審查參考標準。事實上，大部份在澳門分級的影片跟香港的分級吻合，有時候澳門的分級比香港的分級更為嚴厲。例如香港列為 BII 級的影片，在澳門卻列為 D 組。

目前，雖然該法例沒有明文規定某類型的影片被禁止放映，但若某影片對社會構成可能的負面影響時，委員會應通知有關當局待作出裁決。最近被媒體稱為「江湖人物」的尹國駒出品的影片《濠江風雲》被禁在澳上映，便為其中一例。

而與視聽廣播及印刷媒體相關的《廣告活動法》亦於 1989 年 9 月 4 日頒佈執行，其中具體地規範了在媒體上被禁止、允許及受管制的廣告的條款。<sup>xix</sup>

## 四、關於澳門傳播法現狀的若干爭議性問題

澳門傳播法經歷過 4 個時期的演變，目前，已具備 7 條與傳播事業直接相關的主要法規及多條次要法規。雖然在傳播「法律本地化」後，澳門傳播媒體所受到的管制越趨寬鬆，在言論及新聞自由等方面受到法律的規範和保障，但是，有關條例如《出版法》中的「濫用出版自由罪」、「對當局的冒犯或威脅」、「出版委員會」的設立，《公開映、演甄審法令》的預審分級制度，《刑法典》中的「侵犯名譽罪」、「妨害公共秩序及公共安寧罪」等，仍對言論、資訊、新聞出版等自由構成嚴苛的限制，對傳播

企業及從業員仍造成相當程度的工作與心理壓力。

以下就現時傳播法中較為人注意的兩個問題作一簡要探討。

### (一) 「濫用出版自由罪」與《刑法典》

《出版法》第二十九條「濫用出版自由罪」規定：透過出版品發表或出版文書或圖像，損害刑法保護的利益之行為，為「濫用出版自由罪」。

所謂刑法保護的利益，根據《刑法典》規定，主要是涉及「侵犯名譽罪」的誹謗罪及侮辱罪、「侵犯受保護之私人生活罪」的隱私權、「危害公共秩序及公共安寧罪」的教唆犯罪及讚揚犯罪等。

在實際運作上，「濫用出版自由罪」所針對的是報章對政府當局或官員所作的誹謗或侮辱行為。雖然《出版法》第 35 條規定若當事人能提出「事件真實性的證明」而又被採納的話，可免於罪。但它同時亦規定在以下三種情況不採納「事件真實性的證明」：1. 被針對者為共和國總統或總督；2. 被針對者為外國元首，而有對等待遇協定者；3. 案件如涉及被害人私人或家庭生活，且非為公共利益時。換句話說，當媒體的報導涉及懷疑對國家級政治人物，或一般市民而非關乎公眾利益而構成誹謗或侮辱行為時，即使所報道的事件屬實，亦不能作為辯方的舉證。很明顯，此規定對報道有關政府訊息的媒體構成很大壓力，尤其是在批評、監督政府施政的報道或言論上，更使媒體步步為營。

在現代民主社會中，媒體享有出版新聞自由是確保其能為公眾提供資訊的最有效方法，尤其是提供有關政治人物、政府官員的言行態度的訊息，從而讓廣大市民能基於事實而作出公正公平的評價，這亦是現代傳媒發揮監督政府功能的最佳體現。然而出版新聞自由並非是公民及媒體絕對的權利，傳媒不能只顧市場利益而嘩眾取寵，在未經證實或在毫無根據的情況下惡意損害他人的名譽。故如何在出版新聞自由與尊重他人名譽權利之間取得平衡，一直是澳門以至世界各地關注的焦點所在。

有見及此，1997 年「立法會憲法權利自由及保障事務委員會」曾向新聞界諮詢並提出「修訂出版法」法律草案，其中指出「出版法」第 35 條第三款 a 項及 b 項(即上述三種情況中的 1、2 項)，確實存在著不公平的現象，故予刪去。<sup>33</sup>目前，該草案仍未正式通過。

### (二) 「出版委員會」的設立

根據《出版法》第四章及第六十條規定，澳門地區應在《出版法》生效一年後設立一個「出版委員會」，其目的是保障出版的獨立性、保障出版多元化和思想表達的自由及維護公眾的資訊權。然而，由於《出版法》內訂明的「出版委員會」的性質、組成、權限等一直受到傳媒界和新聞專業團體如「澳門記聯」及「澳門記協」的反對，至今仍未能依法通過成立。

對於該委員會的設立的反對意見，綜合來說，主要有：

1. 原訂的「出版委員會」具官方性質，這並不符合國際慣例所通行的新聞傳播自律組織是新聞專業自治機構。反對意見認為，它應該是獨立、自治的民間組織。

2. 立法會雖然將「出版委員會」修訂為「新聞評議會」，由原來的官方色彩改為民間自律團體性質，但其成員的組成仍偏重於有官方背景、或由官方推選的人士；再者，新的「新聞評議會」仍由立法會統籌協調工作。因此，實質上它仍是受制於官方。

3. 立法會建議新的評議會應被官方授予「具有公權力」，並且負責制訂「新聞工作者守則」。反對意見認為此舉只會造成該評議會的依賴性，因為權力是來自官方，而非來自民間的監督、信任。結果，它的獨立性便受到質疑，而由它所制定的規則亦不能達至公平客觀的原則。

基於「出版委員會」或「新聞評議會」的設立仍具爭議，其「獨立性」及成員的組成一直是爭議的焦點，在目前尚未有一個共識的方案下，相信此爭議仍持續下去。

## 五、 結語：九九後的傳播法

1993年4月，《澳門特別行政區基本法》頒佈，為澳門未來提供了一個憲制性的基本法律。《基本法》第八條規定，在「一國兩制」的原則下，「澳門原有的法律、法令、行政法規和其規範性文件，除同本法相抵觸或經澳門特別行政區的立法機關或其他有關機關依照法定程序作出修改者外，予以保留」。加上第二十七條訂明「澳門居民享有言論、新聞、出版的自由……」。這意味著，現行的傳播相關法例將在九九年後得以保留。<sup>xxi</sup>

然而，正如前文所述，由於歷史的原因，澳門雖然是以華人為主的社會，但其法律制度卻深受葡國影響，富於殖民地色彩。因此，即使99年後澳門仍將沿用葡國的法律，但不一定表示要完全套用原來的一套法律。

關於澳門傳播法例的未來發展，以下幾點尤為值得關注。

1. 《出版法》中的第35條a、b款富於殖民地色彩，有袒護總督及其他政治領袖之嫌，容易使人產生將來特區首長有凌駕法律之上的錯覺，造成輿論壓力。

2. 《出版法》第29條「濫用出版自由罪」規定的「損害刑法保護的利益之行爲」中的刑法，是根據由葡國1866年引伸至澳門的法律，條例意義抽象、闡釋不清，加上第31條有袒護公共當局之嫌，容易使政府或官員動輒以誹謗、侮辱等罪名控告傳媒，結果可能會造成傳媒逐漸減少對政府、時局的監察和批評。

3. 《刑法典》中的誹謗罪及侮辱罪屬刑事罪行，對傳媒構成的心理壓力很大。由於澳門媒體一般規模較小，每遇到上述罪行的案件(尤其是涉及權貴或政府官員)，礙於資金、人力等資源薄弱，許多時候只能以庭外和解、賠償及道歉等方法了事。長期來說，這樣會使媒體在報道敏感話題時顯得特別謹慎、保守。此情況可效法香港將誹謗罪分作刑事與民事處理而加以改善。

4. 現時國際互聯網通行，有關監管網上言論、色情等相關法例欠奉。目前，世界各地已在制定及完善有關法例。澳門作為一個國際性小都會，有必要在此等問題上加以立法，俾使與國際傳播接軌。

5. 目前有關傳播法例(如上述7條)的中文翻譯已完成，然而一直以來，許多條文的翻譯水平備受批評，尤其是涉及罪行及訴訟程序等方面。未來特區對此應加以重視、作出改善，俾使傳播法例能在澳門得到傳播界以至廣大市民的正確認識和了解。

註：

<sup>i</sup> 此部份根據以下書目整理而成：

(1) 蕭偉華(1997)，《澳門憲法歷史研究資料(1820-1974)》。澳門法律翻譯辦公室。(2) 米健等(1994)，《澳門法律》，澳門：澳門基金會。(3) 吳志良 (1993)。《澳門政治制度：沿革、現狀和展望》。澳門：澳門公共行政管理學會。(4) 吳志良 (1995)。《澳門政制》。澳門：澳門基金會。

<sup>ii</sup> 參見蘇保榮，「論司法與澳門社會——過渡時期的社會問題、行政當局與社會組織」，《行政》第 13/14 期，頁 724。原文引自米健等(1994)，《澳門法律》，澳門：澳門基金會。頁 7。

<sup>iii</sup> 有關《蜜蜂華報》的資料可參見(1) 文德泉(1993)，「澳門報刊業的起源」，《文化雜誌》，中文版第十一、十二期，頁 20-26。澳門：澳門文化司署。(2) 若昂.凱茲斯(1993)，「一場革命，一位法官和一個勇於墾荒的記者——《中國蜜蜂》的短訊」，《文化雜誌》，中文版第十一、十二期，頁 27-32。澳門：澳門文化司署。(3) 吳志良 (1996)，《東西交匯看澳門》。澳門：澳門基金會。頁 109。(4) 澳門大學和澳門基金會已於 1994 年將《蜜蜂華報》各期(缺 1823 年 3 月 20 日一期中 4 頁)照相翻印成冊出版。

<sup>iv</sup> 有關葡文報章在澳門的發展歷史，可參見林玉鳳 (1998)。《澳門葡文報章的發展特點：1882 年迄今》，中國人民大學碩士學位論文。

<sup>v</sup> 參見(1) 老冠祥和譚志強(1996)。「澳門的新聞事業」，台灣行政院新聞局編，《變遷中的香港、澳門大眾傳播事業》。台灣：台灣行政院新聞局。(2) 黃漢強和吳志良編(1996)。《澳門總覽》。澳門：澳門基金會。

<sup>vi</sup> 同 5。

<sup>vii</sup> 同 5。

<sup>viii</sup> 參見吳志良 (1996)，《東西交匯看澳門》。澳門：澳門基金會。頁 109。

<sup>ix</sup> 《葡萄牙共和國憲法》第 37 及 38 條。

<sup>x</sup> 《中葡聯合聲明》中基本政策第四項。

<sup>xi</sup> 《出版法》，澳門法律第七/九 0/M 號，八月六日。

<sup>xii</sup> 《出版登記規章》，澳督訓令第十一/九一/M 號，一月廿八日。

<sup>xiii</sup> 《書刊的法定收藏制度》，澳門政府法令第七二/八九/M 號，十月三十一日。

<sup>xiv</sup> 《通訊保密及隱私保護法》，1992 年。

<sup>xv</sup> 《刑法典》第 174、175、184、286、287、296、302、309 條。

<sup>xvi</sup> 同 6。

<sup>xvii</sup> 《視聽廣播法》，澳門法律第八/八九/M 號，九月四日。

<sup>xviii</sup> 《公開映、演甄審法令》，澳門政府法令第十五/七八/M 號。

<sup>xix</sup> 《廣告活動法》，澳門法律第七/八九/M 號，九月四日。

<sup>xx</sup> 「立法會憲法權利自由及保障事務委員會」之「修訂出版法」法律草案說明書，1997 年 5 月 6 日。

<sup>xxi</sup> 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》。