

2010 年台灣的東南亞區域研究年度研討會  
2010 年 4 月 30 日-5 月 1 日  
台灣 台南 國立台南藝術大學 國立成功大學

## 威權體制中的公民話語力量 ——馬來西亞與新加坡的兩種景觀

莊迪澎

### 摘要

東南亞大部分國家還是由強勢執政黨 / 強人威權領導，在這些國家公民社會相對孱弱，而傳統的大眾媒體也在執政集團的牢牢控制之中，只是控制的手段、程度與效率不一。在這些威權體制中，媒體無法有效發揮傳達民意及監督施政的作用，公民社會對這方面的道德訴求也往往被執政黨標籤為迷信「西方」的民主意理，而且對新聞自由運動的推動者而言，其中一個艱難的任務是要如何讓許多深信政府那套意識形態的普羅大眾體會新聞自由的重要性。

國家壟斷發言權與論述權的局面，隨著電腦與網際網路的普及而發生了變化。從網際網路問世以來，即被視為表達個人自由和包容多元意見的科技象徵，而且對於公民政治參與至關重要的訊息獲取與傳播，它提供了前所未有的新手段，因而也被視為一種民主化的有力工具，成為公民突破言論與資訊封鎖的平臺。此現象在 1990 年代大力推動資訊與傳播科技的新加坡和馬來西亞，尤其顯著。

儘管新馬兩國政府推動資訊與傳播科技（ICT）的政策，非意在廣開言論，而是出自經濟建設的考量，而且兩國的國家機關與公民社會、傳統媒體與網際網路媒體之間都還在展開方興未艾的言論自由及輿論控制的博弈，但是整體而言，網際網路對打擊統治集團動員傳統媒體營造輿論一言堂的行動，卻產生了無心插柳成蔭的作用。

本文嘗試勾勒馬來西亞和新加坡的資訊與傳播科技政策及網路媒體的演變與差異、規管傳統媒體的手段、網路新聞業的沿革與政府的回應，並指出新加坡的網際網路使用雖然比馬來西亞更普及，資訊與傳播科技政策比馬來西亞更全面，但是由於其政治控制比馬來西亞更為嚴厲，以致網際網路輿論的表現形式與馬來西亞不同，而且網路媒體業也不比馬來西亞發達。最後則嘗試提出，兩國網路媒體景觀何以差異的因素。

關鍵字：馬來西亞、新加坡、言論自由、網際網路、網路媒體

# 威權體制中的公民話語力量 ——馬來西亞與新加坡的兩種景觀

莊迪澎

## 壹、緒論

東南亞大部分國家目前還是由強勢政黨 / 強人威權領導，在這些國家公民社會相對孱弱，而大眾媒體也在執政集團的牢牢控制之中，只是控制的手段、程度與效率不一。在這些威權體制中，媒體無法有效發揮傳達民意及監督施政的作用，公民社會對這方面的道德訴求也往往被執政黨標籤為迷信「西方」的民主意理，而且對新聞自由運動的推動者而言，其中一個艱難的任務是要如何讓許多深信政府那套意識形態的普羅大眾體會新聞自由的重要性。

國家壟斷發言權與論述權的局面，隨著電腦與網際網路的普及而發生了變化。Banerjee (2004: 39-41) 指出，網際網路由於具備四種主要特徵，而被假定具有民主化之潛能，這四種特徵是：（一）網際網路的非科層結構（non-hierarchical architecture）、（二）其互動性、（三）其全球性面向、（四）幾乎不可能管制。職是之故，自問世以來，網際網路即被視為表達個人自由和包容多元意見的科技象徵，而且對於公民政治參與至關重要的訊息獲取與傳播，它提供了前所未有的新手段，因而也被視為一種民主化的有力工具，成為公民突破言論與資訊封鎖的平台。此現象在 1990 年代大力推動資訊與傳播科技的新加坡和馬來西亞，尤其顯著。

網際網路在 1990 年代在東南亞一些國家開始普及，例如馬來西亞和新加坡。儘管新馬兩國政府推動資訊與傳播科技 (ICT) 的政策，非意在廣開言論，而是出自經濟建設的考量，而且兩國的國家機關與公民社會、傳統媒體與網際網路媒體之間都還在展開方興未艾的言論自由及輿論控制的博弈，但是整體而言，網際網路對打擊統治集團動員傳統媒體營造輿論一言堂的行動，卻產生了無心插柳成蔭的作用。

本文嘗試勾勒馬來西亞和新加坡的網際網路媒體的演變、比對兩地的差異，而且指出新加坡的網際網路使用雖然比馬來西亞更普及，資訊與傳播科技政策比馬來西亞更全面，但是由於其政治控制比馬來西亞更為嚴厲，以致網際網路輿論的表現形式與馬來西亞不同，而且網際網路媒體業也不比馬來西亞發達。

## 貳、馬新社會政治體制與媒體管制概況

在東南亞，僅有一水之隔的馬來西亞和新加坡都是前英國殖民地國家，馬來西亞 (Malaysia) 在 1957 年以「馬來亞」(Malaya) 的國號獨立，1963 年與砂拉越 (Sarawak)、沙巴 (Sabah) 及新加坡合組成立「馬來西亞」。新加坡併入馬來西亞後，李光耀領導的華人為主政黨人民行動黨和以馬來人为主的聯邦執政黨巫統不時發生摩擦，首相東姑阿都拉曼 (Tengku Abdul Rahman) 在 1965 年單方面宣佈將新加坡逐出馬來西亞，而新加坡在一夜之間成為一個獨立國家。

馬新雖然「分家」，但無論政治制度和執政黨執政風格都有許多相似之處。經歷英國超過一百年殖民統治的馬來西亞和新加坡，雖然承襲了西敏寺 (Westminster) 民主政體，奉行立法、司法與行政機關三權分立的制度，也有定期舉行政治選舉，但是實際「民主」程度卻常被詬病，執政黨長期壟斷政權，而且控制國會超過三分之二多數議席，可以動輒修憲，以利執政黨鞏固政權。

馬來西亞自獨立以後，就由同一個執政集團「國民陣線」（Barisan Nasional，簡稱「國陣」）長期執政。國陣現有 13 個成員黨，但內閣僅由少數幾個主要政黨的國會議員組成，其中又以馬來人政黨「巫統」（United Malays National Organisation，簡稱 UMNO）為主幹，掌握多數國會議席和內閣重要官職；其他附屬政黨則有華人政黨「馬來西亞華人公會」（簡稱「馬華公會」）及印度人政黨「印度人國大黨」（Malaysian Indian Congress，簡稱「國大黨」）。在領導人方面，馬來西亞已有六任首相，其中以第四任首相馬哈迪（Mahathir Mohamad）任期最長（1981 年至 2003 年，共 22 年）。就國會朝野勢力而言，由於選區劃分不均（mal-apportionment）與不公（gerrymandering）<sup>1</sup>，國陣得以長期以佔據國會超過三分之二席次的優勢執政，但在野黨議員的人數與比例要比新加坡好上很多。<sup>2</sup>

在馬來西亞南端的新加坡，則由李光耀領導的人民行動黨長期執政迄今，而且在 1981 年以前，國會沒有在野黨議員，直到資深在野黨從政者、工人黨秘書長惹耶勒南（Joshua Benjamin Jeyaretnam, 1926-2008）在 1981 年的一場補選中告捷後，國會才首次有在野黨議員。<sup>3</sup> 新加坡雖然約有 23 個政黨，但多年來都是一黨主宰的國家，在野黨最多只贏得四席。<sup>4</sup> 在領導人方面，新加坡迄今只出現過三位總理，現任內閣資政李光耀自 1959 年就任總理至 1990 年，長達 31 年，經吳作棟擔任過渡時期總理至 2004 年後，由李光耀的兒子李顯龍接任總理至今。<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> 獨立時的《聯邦憲法》規定，每州最大選區和最小選區的選民人數，不能多於或少於其平均選區選民人數的 15%，而且每州所佔國會議席比率應該接近該州選民占全國選民的比率，並盡量符合州人口的比率，以體現「一人一票」（票票等值）精神。但是，聯盟（國民陣線前身）政府從未恪守 15% 的限制，且在 1962 年修憲，把差距限額改為 50%，鄉村選區的選民人數可以只是城市選區選民人數的一半。1973 年，聯盟政府再度修憲，完全廢除選區大小的限制，以致馬來西亞選舉委員會可任意劃分選區。從歷年最大國會選區和最小國會選區差別，可看出選區劃分不均的比例，例如在 2004 年大選，最大選區的選民有 10 萬 4185 人，最小選區有 5079 選民，等於說最小選區選民的選票價值比最大選區選民大 20.5 倍，完全沒有體現「一人一票」（票票等值）原則（曾薛霏，2008.03.02）。

<sup>2</sup> 馬來西亞在野黨在 2008 年 3 月 8 日的第 12 屆全國大選取得史上最輝煌的突破，不但贏得 202 個國會議席中的 82 個（36.94%，總得票率則高達 48.61%），首次打破國陣在國會的三分之二多數席優勢，還贏得五個州政權（吉打、檳城、吉蘭丹、霹靂、雪蘭莪）。此外，屬於中央政府直接管轄的吉隆坡聯邦直轄區（首都）的 11 個國會議席，在野黨共贏得 10 個。

<sup>3</sup> 惹耶勒南在 1984 年大選再次當選國會議員，但是當選兩個月之後，他被控偽造工人黨帳目，最終被判坐牢一個月及罰款新幣五千元，並因此喪失國會議員資格，且五年內不能再參選。惹耶勒南也因此案而喪失律師執業資格，但英國樞密院在 1988 年裁定禁止惹耶勒南的律師執業有違公平，惹耶勒南因而獲恢復律師資格。惹耶勒南在 1997 年大選連同鄧亮洪、陳民生等人組成五人競選團隊，成功當選靜山集選區國會議員，但卻在 1998 年因選舉引起的誹謗案，與鄧亮洪被裁定須賠償名譽損失，後來惹耶勒南因故延遲償還賠償款，於 2001 年遭高等法院宣判破產，依法又喪失議員資格。

<sup>4</sup> 新加坡在野黨在 1984 年大選贏得兩席（工人黨及民主黨各一席）、1988 年一席（民主黨），而 1990 年大選則贏得四席（工人黨一席、民主黨三席），創下有史以來最多席次的記錄，而且總得票率高達 39.03%，是人民行動黨自 1968 年以來遭受最大挫折的一次選舉，其結果更是重挫新任總理吳作棟在行動黨內的地位（陳曉郁，2008）。新加坡最近一次的全國大選是在 2006 年，在野黨只贏得兩席，而執政的人民行動黨則保持 82 席，總得票率 66.60%（白士德，2006.05.06）。

<sup>5</sup> 李光耀現年 87 歲，自 1990 年卸任後一直擔任國務資政（1990-2004 年）及內閣資政（2004 年迄今），退而不休，在政府里仍有巨大影響力。

除了政治制度，馬來西亞及新加坡的憲法和其他許多法規闡明的社會控制範圍與手段也都十分相似，有差異的地方則是執行方法的具體性、處罰輕重及執行效率；其中一個例子是兩國的憲法雖都闡明保障公民享有言論自由權，但也都另有附帶條款授權國會可基於國家安全、社會秩序乃至外交友好關係等十多項理由立法約束這項憲賦權利，以致馬新兩國存在多項侵犯基本人權，但法理上卻又不違憲的法規。<sup>6</sup> 執政黨強勢統治令馬新兩國普遍上被歸類為威權國家，例如學界用來形容馬來西亞威權政體的詞彙就有：「準民主」（quasi-democracy）、「半民主」（semi-democracy）、「偽民主」（pseudo-democracy）、「柔性威權」（soft authoritarianism）、「非自由的民主」（illiberal democracy）、「曖昧政權」（ambiguous regimes）（轉引自 Wong & Norani, 2009）、「種族威權民主國家」（ethnic-authoritarian-democratic state）（祝家華，1994），甚至「殘缺民主」（flawed democracy）（Tan & Zawawi, 2008: 9）。

要瞭解馬新兩國的社會控制，務必瞭解這兩個國家的多元族群人口結構。馬新兩國都是多族群、多文化、多宗教的國家，主要族群是馬來人、華人與印度人。不同的是，馬來西亞人口以馬來人占多數，華人次之，由馬來人控制政權；對岸的新加坡人口則以華人占多數，馬來人次之，由華人控制政權。表 1 是馬新兩國人口族群結構比較。

**表 1：馬新兩國人口族群結構比較**

	馬來西亞（注一）		新加坡（注二）	
	人數	百分比	人數	百分比
土著 / 馬來人（注三）	17,743,200	66.90%	500,100	13.40%
華人	6,479,300	24.43%	2,770,300	74.19%
印度人	1,954,400	7.37%	343,500	9.20%
其他族群	344,200	1.30%	120,000	3.21%
合計	26,521,100	100%	3,733,900	100%

注一：截至 2009 年第四季資料。

注二：截至 2009 年 6 月資料。

注三：馬來西亞憲法將馬來人歸類為「土著」（Bumiputra，文意為土地王子），在土著類別里，馬來人占 1457 萬 9800 人（82.17%），而其他類別的土著則有 316 萬 3400 人（17.83%）。新加坡無此分類。

資料來源：Monthly Statistical Bulletin Malaysia, January 2010; Monthly Digest of Statistics Singapore, February 2010.

理解馬新兩國複雜的人口結構之所以重要，是由於這個特殊的社會背景業已成為兩國威權政府用以合理化其嚴厲的社會控制的理由。莊迪澎（2004）梳理馬來西亞強勢首相馬哈迪任內的媒體管制工程時，認為馬哈迪能夠成功擴張國家機關的權限及個人的權勢，固然是謀事在人，但馬來西亞既有的社會文化條件，乃是玉成其事的重要因素，一是多族群、文化與宗教的社會結構，二是馬來西亞乃前殖民地的歷史經驗。

<sup>6</sup> 對照兩國《憲法》中關於言論自由之保障與約束的條款，馬來西亞是在第十條款，而新加坡是在第十四條款，但除了國家名稱不同，以及新加坡因沒有州議會而刪掉「州議會」字眼外，行文完全一樣。兩國《憲法》闡明可約束言論自由權的理由有：國家安全、維持與其他國家的友好關係、公眾秩序、社會道德、保障國會或州議會特權、防止藐視法院、誹謗或煽動從事任何罪行。

在多族群社會裏，「族群議題」經被政府界定為「敏感議題」，倘若任由媒體「渲染」，將引發族群衝突。這種論述在主流意見市場頗有說服力，是借助了族群衝突的歷史記憶。馬來（西）亞獨立前，從 1945 年至 1957 年 12 年裏，一共發生了 17 次族群衝突（Kementerian Dalam Negeri, 1988: 46）；獨立後，1969 年 5 月 13 日發生被稱為「五一三事件」的大規模族群衝突，死了幾百人。<sup>7</sup>「五一三事件」這一慘痛的歷史經驗，使「族群和諧」成了馬來西亞政治舞台的主流論述，官方經常以「五一三事件」警惕百姓維持族群融洽相處，並告誡媒體謹慎處理族群議題，以免破壞族群和諧致難以修復，而政府也常以維持族群和諧之名立法和執法，其中一個例子就是《1948 年煽動法令》（莊迪澎，2004: 38）。

新加坡的情況亦然。Ang & Nadaraja（1995）提到新加坡的審查制度時，就闡明在這個島國里，審查有兩個好理由：一是由於有傳聞證據（*anecdotal evidence*）表明媒體足以對其消費者造成負面影響，因此寧可經由審查加以戒備是明智之舉；二就是過去曾發生過因媒體的報導而造成族群動亂及流血事件的案例，那是 1950 年的瑪麗亞赫托（Maria Hertogh）暴亂<sup>8</sup>、1964 年回教先知穆罕默德誕辰日暴亂<sup>9</sup>，以及 1969 年從馬來西亞蔓延而來的暴亂。乃至於最近，新加坡政府任命的「新媒體諮詢理事會」（Advisory Council on the Impact of New Media on Society，簡稱 AIMS）雖然主張放寬網際網路的管制，但在其報告書里，仍然重申：「在新加坡的多種族和多宗教的社會，維持種族與宗教和諧是極致重要的。任何以種族主義和仇恨的言論破壞社會和諧的企圖，無論是在網上或非網上，都必須迅速處理，這點很少人會有爭議。」（AIMS, 2008: 7）

前述社會背景使然，以致馬新兩國迄今仍沿用英國殖民地政府時期制訂的嚴峻法規行使社會控制，例如在 1940 年代後期制訂，用以打擊左派工會及馬來亞共產黨的《1948 年煽動法令》與《1960 年內部安全法令》。儘管馬來亞共產黨已在 1989 年與馬來西亞及泰國政府簽署和平協議，放棄武裝鬥爭，但這些被民間組織及在野黨視為「已過時」的法規，迄今仍是兩國政府美其名用以維護種族和諧與國家安全，實則限制媒體言論空間及打擊異議分子的工具。

---

<sup>7</sup> 官方公布大約死了兩百人，但是非官方的統計數字往往比官方公布的數字高出三至四倍，甚至估計死了上千人（Parker, 1979: 2）。官方論述將五一三事件歸咎於在野黨在當時的大選後舉行勝利遊行，以及當時馬來人和華人貧富懸殊所致，但英國解密史料則分析出，這宗困擾改變馬來西亞政治生態的歷史大事件並非一起種族衝突事件，而是一起巫統精英策謀，意在推翻馬來西亞第一任首相東姑阿都拉曼（Tengku Abdul Rahman）的政變（陳慧思，2007.05.13）。事後，國會與內閣暫停職權，改由國家行動理事會治國，而東姑阿都拉曼大權旁落，他後來下台，由黨內激進派阿都拉薩（Abdul Razak）接任，後者是馬來西亞現任首相納吉（Najib Abdul Razak）的父親。

<sup>8</sup> 1942 年太平洋戰爭爆發後，一對荷蘭籍夫妻艾德琳與阿德立安因動亂局勢把年僅五歲的女兒瑪麗亞交給馬來婦女阿米娜撫養。1950 年初，艾德琳與阿德立安找到瑪麗亞，打算把她帶回荷蘭，並為護養權爭議打官司，而法院最後裁決瑪麗亞的撫養權歸荷蘭籍親生父母所有。當時，這宗民事訴訟被視為天主教徒與回教徒的爭奪戰，結果演變成新加坡一場宗教與種族的衝突，持續兩天的暴亂造成 18 人死亡、173 人受傷。瑪麗亞經於 2009 年 7 月 9 日在荷蘭南部的住家因血癌病逝，享年 72 歲（星洲日報，2009.07.10）。

<sup>9</sup> 1964 年 7 月 21 日下午，兩萬名回教徒結集舉行回教先知穆罕默德誕辰紀念日的盛大遊行期間發生，23 人死亡，454 人受傷。至於事發原因，吉隆坡聯邦政府和新加坡地方政府說法各異。當時的馬來西亞副首相敦拉薩說，這場暴動可能是某些人「一時衝動」造成的意外，因「一名製造事端的人（指的是華人）」把一個瓶子投向遊行隊伍；不過，當時的新加坡總理李光耀則說，暴亂是因一群人（指的是馬來人）制造騷動，並拒絕警員維持紀律的指示所引起。這場暴亂為馬新分家埋下了伏筆（林義明，2007.08.01）。

馬新兩國網路媒體作為異議平台或替代媒體，堪稱政府嚴厲規管傳統媒體的結果。馬新兩國政府牢控行政、立法與司法三大機關，對媒體的管制可謂輕而易舉，基本上都牢牢控制了主流媒體，而且手段相似，只是在控制的程度與效率方面稍有差異而已。兩國政府主要采行兩種手段控制媒體業和限制輿論空間：一是立法管制，二是所有權管制。

就立法規管而言，莊迪澎（2004）認為，馬來西亞嚴厲及範圍廣泛的媒體法律對媒體的管制效應，遠遠超越了「以懲戒威嚇產生約束作用」這一層面，它甚至發揮了意識形態的作用，讓媒體業者心甘情願地接受國家機關的設限，與此同時又徹底改變媒體業的擁有權結構。他認為媒體法律在馬來西亞具有三重管制效應：

（一）壓迫性的管制效應；（二）法律雖然執行壓迫性功能，但也執行著意識形態的功能，即藉由法律文獻來詮釋何為「正統」（orthodox），何為「異端」（deviance），能使立法行動得到完美的辯解，也保障法律的合法性免遭媒體及壓力團體強烈挑戰；（三）改變了媒體業的所有權模式。這個分析亦適用於新加坡的情況，表 2 列出馬新兩國主要媒體法規的規管範圍，足以說明何以「達摩克利斯之劍」（Sword of Damocles）<sup>10</sup>尚不足以貼切形容兩國媒體法律對新聞自由的威脅，更貼切的形容應是圓形監獄（Panopticon）效應（莊迪澎，2004：87-90；Lee，2004：172）。

**表 2：馬來西亞與新加坡的主要媒體法規**

	馬來西亞	新加坡
內部安全法令	<ul style="list-style-type: none"> <li>內政部長有權未經法院審訊，下令將被認定會危害國家安全的人扣留兩年，而且扣留令可一再延長兩年。</li> <li>內政部長有權查禁被認定會危害國家安全的報刊書籍。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>內政部長有權未經法院審訊，下令將被認定會危害國家安全的人扣留兩年，總統有權一再延長扣留令兩年。</li> <li>內政部長有權查禁被認定會危害國家安全的報刊書籍。</li> </ul>
印刷機與出版法令（馬） 報章與印刷機法令（新）	<ul style="list-style-type: none"> <li>管制印刷機執照與報刊出版準證。內政部長有審批執照 / 準證的絕對權限，業者必須每年重新申請。無執照 / 準證而營業，可判處監禁或罰款或兩者兼施。</li> <li>管制外國報章雜誌，進口需經內政部批准。</li> <li>管制「不受歡迎出版物」。內政部長有權查禁被認定會損害公共秩序、道德、國家安</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>管制印刷機執照與報刊出版準證。內政部長有審批執照 / 準證的絕對權限，業者必須每年重新申請。無執照 / 準證而營業，可判處監禁或罰款或兩者兼施。</li> <li>規定報社股權需分為普通股與管理股，管理股持有人得經內政部批准。主要股東人選亦需內政部批准。</li> <li>管制外國報章雜誌，進</li> </ul>

<sup>10</sup> 「達摩克利斯之劍」喻指臨頭之危險，傳說古希臘敘拉古僭主（Syracuse）暴君狄奧尼西奧斯（Dionysius）邀達摩克利斯飲宴時，在其頭頂用西線懸一出鞘之劍，以表示大權在握者常朝不保夕，正如達摩克利斯當時的處境。

全、與鄰國邦交，或抵觸國家利益的「不受歡迎出版物」。

- 管制「虛構新聞」（false news）。任何出版物惡意刊登「虛構新聞」，承印商、出版人、編輯及作者皆可被判處監禁或罰款或兩者兼施。令人詬病的是，舉證責任在於被告方，而不是起訴方。

口、發行數量，需經內政部批准。訂戶只能向內政部授權的經銷商訂閱。

#### 官方機密法令

- 內閣部長等行政官員有權隨時將任何文件列為「最高機密」、「高度機密」、「機密」及「限制級」四種不同等級的機密文件，無需提交國會核准。

- 洩漏、接獲或擁有這些官方機密文件者，其最低刑罰是強制性監禁至少一年，最長七年。

- 保障總統在憲報（Gazette）公佈之機密文件。

- 洩漏、接獲或擁有這些官方機密文件者，其最高刑罰是罰款新幣兩千元或監禁兩年。

#### 煽動法令

- 任何行動、演講、言論或出版物只要含「煽動傾向」（seditious tendency），就是「煽動」，無需證明這些言行真正產生危害。

- 闡明六種「煽動傾向」：令人對統治者或政府產生不滿與憎恨、唆使他人以違反手段改變法律規定之事、令人對司法制度不滿、導致人民之間有不滿與憎恨、導致族群或階級之間產生敵意，以及質疑統治者地位、國語地位、馬來人特權與非土著公民地位的言行。

- 任何行動、演講、言論或出版物只要含「煽動傾向」（seditious tendency），就是「煽動」，無需證明這些言行真正產生危害。

- 闡明五種「煽動傾向」：令人對政府產生不滿與憎恨、唆使他人以違反手段改變法律規定之事、令人對司法制度不滿、導致人民之間有不滿與憎恨，以及導致族群或階級之間產生敵意。

---

資料來源：本文作者整理

至於所有權控制，由於兩國政府控制報章出版准證與廣電媒體執照，因而能夠「欽點」他們屬意的企業家或財團經營媒體。換言之，經營媒體在馬新兩國已然成為一種特權事業，在新加坡，政府欽定媒體經營者的作業尤其顯著與嚴格。以新加坡《報章與印刷機法令》（Newspaper and Printing Presses Act）為例，它規定報社股

權分「管理股」及「普通股」兩種；「管理股」只能發給部長批准的新加坡公民或機構，雖然只占總股份的 1%，但在委任或開除任何董事或者報紙員工的投票表決中，每份「管理股」擁有相等於 200 票的表決權。此外，要成為大股東（substantial shareholder），以及直接或間接控制 12%（含）以上的股權，也得事前獲得內政部批准。

政府對媒體股權的管制，令新加坡的主流媒體長期處於「兩強壟斷」（duopoly）局面，新加坡報業控股（Singapore Press Holdings）控制各語文報章，而新傳媒集團（MediaCorp）則控制電視與廣播，但彼此又有交叉股權。表 3 是新加坡報業控股與新傳媒集團控制的媒體種類。

**表 3：新加坡報業控股與新傳媒機構控制的媒體種類**

	新加坡報業控股	新傳媒集團
印刷媒體	以四種語言出版 17 份報章（包括中文《聯合早報》、英文《海峽時報》）。也在新加坡和區域內出版並發行過百份不同類型的雜誌期刊。另外，擁有新傳媒 MediaCorp Press 的 40% 股權，該公司出版免費報紙《今日報》（Today）。	經營 13 種報章、雜誌（包括《今日報》、《8 DAYS》、《I 週刊》等）
電視	擁有新傳媒 MediaCorp TV Holdings 私人有限公司的 20% 股權。	經營九個電視頻道（包括亞洲新聞台、5 頻道、8 頻道等）。
電台	擁有聯盟傳訊（UnionWorks）的 80% 股權，該公司經營中文電台 Radio100.3 FM 和英文電台 Radio 91.3 FM。	經營 14 個電台頻道（包括 CLASS 95FM、YES 93.3FM、95.8FM 城市頻道、97.2FM 最愛頻道等）。
網路媒體	AsiaOne 門戶網站、ST70、網路搜尋和指南引擎 rednano.sg、Stomp”、雙語新聞和互動網站 omy，互動網路電視服務及隨需錄像服務的 Straits Times RazorTV。	六個網站（包括 Channelnewsasia.com、Todayonline.com 等）。

資料來源：新加坡報業控股網站（<http://ir.zaobao.com/sph/pages/index.html>）、新傳媒集團網站（<http://www.corporate.mediacorp.sg/ch/business.htm>）。

由於執政黨掌握決定誰能經營媒體的絕對權力，馬來西亞傳統主流媒體的所有權幾乎全由執政黨的黨營企業控制，或由與執政黨關係密切的大亨控制；此外，執政黨也在幕後推動媒體所有權集中化及集團化工程。執政集團國陣旗下三個主要政黨——巫統、馬華公會、國大黨——都控制了馬來西亞主要的印刷媒體和廣電媒體，其中又以巫統控制了馬來西亞規模最大的綜合媒體投資集團，涉足報業、電



視、電台廣播、戶外廣告、活動管理（event management）、節目產制（content creation）與新媒體，馬來西亞僅有的四家無線電視台和規模最大的報業集團都在它旗下。表 4 是馬來西亞主要執政黨控制的傳統媒體業務。

表 4：馬來西亞主要執政黨控制的傳統媒體業務

政黨	媒體企業	報紙	電視	電台
巫統	首要媒體集團	新海峽時報 大都會日報 每日新聞	第三電視 八度空間 ntv7 TV9	FlyFM HotFM OneFM
	馬來前鋒報集團	馬來西亞前鋒報 Kosmo! 馬來前鋒報		
馬華公會	星報出版有限公司	星報		FM98.8
國大黨		淡米爾尼申報		

資料來源：本文作者整理

馬華公會曾於 2001 年不顧華人社會反對，憑著得到首相馬哈迪支持而迫使銀行業大亨郭令燦將旗下馬來西亞規模最大的中文報業集團——南洋報業控股——脫售給它。南洋報業控股的旗艦報紙是「毀家興學」的慈善家陳嘉庚所創辦、擁有 80 年歷史的《南洋商報》，也控制中文報紙銷量排名第二的《中國報》及其他多種報刊。過去七年，馬華公會分批將南洋報業股權脫售給被指幕後參與收購案的原星洲媒體集團業主張曉卿，目前僅持 3.58% 股權。

張曉卿「正式」並吞南洋報業後，將星洲媒體集團、南洋報業控股及香港明報企業合併成「世界華文媒體集團」，並於 2008 年 4 月 30 日在馬來西亞交易所和香港交易所同步上市，目前控制西馬半島四家主要中文報章《星洲日報》、《中國報》、《南洋商報》、《光明日報》及 19 種雜誌，在中文日報市場佔有率高達 93%（Media Chinese International Limited, 2009: 22）。世華媒體的所有權雖然不是由執政黨直接控制，但張曉卿與執政黨要人關係密切，本身也是國陣成員黨人聯黨要員。張曉卿在馬來西亞掌握龐大的伐木利益，他和執政黨的密切聯系不言而喻。<sup>11</sup>

由於同時遭受嚴刑峻法的外力管制，以及所有權控制的內部約束，傳統主流媒體無可避免成為政府 / 執政黨的喉舌，發揮為政府政策、立場背書的作用，遠大於成為公民社會的輿論平台；加之以媒體自我審查之故，媒體內容長期呈現一言堂或同質化現象，造成公信力闕如，例如最近的一份調查現實，部落格讀者「最不信

<sup>11</sup> 張曉卿曾任國陣成員黨人聯黨（砂拉越州執政黨）總財政、副主席，並獲舉薦連任兩屆上議員（Senator），他的弟弟張泰卿則連任四屆國會議員。在馬來西亞，伐木是特許行業，根據 1994 年《亞洲華爾街日報》的報導，當時張家直接或間接控制砂拉越州 198 萬英畝的伐木權，張曉卿能掌握如此龐大的伐木利益，其與執政黨的密切關係不言而喻。人聯黨籍的砂拉越州原任副首席部長黃順開在 1996 年州議會選舉敗選後，出任張曉卿控制的上市公司董事主席至今。詳情見莊迪澎（2004）。張曉卿是在 2001 年至 2006 年間完成全面控制《南洋商報》與《中國報》的過程，期間引發當地年輕知識份子先後發動「反收購」與「反壟斷」運動，詳情見林德順等編（2001）及曾維龍（2007）。

任」的媒體首推主流媒體，而「最信任」的媒體首推外國主流媒體，其次則是本地異議媒體（Tan & Zawawi, 2008: 61）。

正是在前述兩種嚴厲的媒體控制手段的背景下，馬來西亞和新加坡的公民話語力量難以在傳統媒體場域中找到屈身之所，只能藉由新興的網路平台突破傳統媒體的封鎖與政府的消音，盡可能在高度同質化的輿論洪流中逆流而上。然而，馬來西亞和新加坡的網路輿論景觀卻不能相提並論。

### 叁、馬新資訊傳播科技之沿革

馬來西亞第四任首相馬哈迪在 1991 年宣佈「2020 年宏願」（Vision 2020）計畫，放眼從 1990 年起的 30 年內成為發達國家，而資訊工藝將在實現「2020 年宏願」中發揮核心作用（George, 2006: 63）。為此，馬哈迪在 1995 年野心勃勃推動一個集中發展資訊科技的大型科技園區——「多媒體超級走廊」（Multimedia Super Corridor, MSC），作為馬來西亞「從工業時代過渡到資訊時代」的橋梁。「多媒體超級走廊」面積 15 公里寬、50 公里長（合計 750 平方公里，比面積只有 685 平方公里的鄰國新加坡本島還大），從吉隆坡市中心的雙子塔（KLCC）延伸至吉隆坡以南吉隆坡國際機場（KLIA），總投資額超過馬幣 500 億元（約新台幣 4700 億元）。「多媒體超級走廊」的硬體建設包括一座新機場、兩座「精明城市」（smart cities）、一所大學、一條與吉隆坡相銜接的快速鐵路及一條專用高速公路等，預計在 2020 年完全竣工。

「多媒體超級走廊」是馬哈迪著眼於在 2020 年將馬來西亞打造成發達國家所構想的巨型項目，堪稱其任內最寵愛的工程（pet project）（Zaharom & Mustafa, 1998; Rodan, 2004），即使在 1997 年亞洲金融危機期間被迫取消多項大工程，但馬哈迪仍然堅持繼續推動此工程，甚至高調邀請了包括比爾蓋茲（Bill Gates）在內的 44 位世界級多媒體企業名人組成「多媒體超級走廊國際顧問團」（MSC International Advisory Panel）（Hilley, 2001: 133）。為了確保「多媒體超級走廊」成功，政府動員國營電台及傳統主流媒體極力背書宣導，媒體上的「Cinta IT」（鍾愛 IT）、「Guna IT」（使用 IT）之聲堪稱氾濫成災，各家主要電視台甚至現場直播馬哈迪於 1997 年 10 月 11 日在一場論壇上高談闊論資訊科技對馬來西亞經濟與社會的挑戰的演講，歷時兩個半小時（Hilley, 2001: 132）。

自 1996 年開始創建迄今 14 年，距離 2020 年僅有 10 年時間，間中經歷了三名首相掌政，但業界普遍認為多媒體超級走廊是個失敗的項目。不過，雖然馬來西亞政府推動多媒體超級走廊的工作有眼高手低的現象，但這個項目提出後，至少有兩個重要的貢獻：

一、馬哈迪政府明文宣示不審查網際網路內容。1997 年 1 月 14 日，馬哈迪在美國加州大學洛杉磯分校為多媒體超級走廊投資者召開的會議上發表演講，正式向所有獲准進入多媒體超級走廊的公司開出保證書（Bill of Guarantees），除了保證硬體建設和設施品質優良訴求、財政補助及稅務優惠之外，還保證「將確保不審查網際網路」（Malaysia will ensure no censorship of the Internet）。<sup>12</sup> 雖然根據以往的經

<sup>12</sup> 保證書的十項承諾：一、將提供世界級的硬件和資訊基礎設施；二、將無條件允許從外國僱傭知識型工作人員；三、將保障公司所有權的自由；四、允許為建設多媒體超級走廊的基礎設施而向世界各國自由募集資金，並保證借款的自由；五、將採取具有競爭性的財政鼓勵措施，包括免徵所得稅和為期十年的投資稅收補貼，以及對多媒體設備免徵進口稅；六、將在知識產權保護和與電腦相關的立法方面走在本地區的前列；七、將保證不審查網際網路；八、將實行具有全球競爭力的電子通訊關稅；九、將在投標中把多媒體超級走廊關鍵的基建合約交給有意把多媒體超級走廊當作其地區

驗，人們對這項承諾仍然得有所警惕（Mosco & Jackson，1999），而且政府對新聞網站和部落客並不友善，但這項「保證」畢竟也成為公民社會非議政府插手網際網路事務的合理依據，在一定程度上令政府投鼠忌器；例如，政府曾規定網咖必須登記消費者資料，且若經指示，必須將資料交給警方，但此規定招致國際批評及損害多媒體超級走廊投資者的信心後，在 1999 年 3 月撤銷（Tan & Zawawi，2008：17）。<sup>13</sup>

二、網際網路用戶快速增加。儘管學者批評政府的資訊科技宣傳工作，是在推動知道科技（awareness of IT）遠甚於認識掌握科技（IT awareness）（Hilley，2001：135），但這種鋪天蓋地的宣傳攻勢中，不啻營造了趕上互聯網時代的氛圍，而互聯網用戶人數也在此時快速增長。馬來西亞首個互聯網服務供應商在 1990 年設立，但直到 1995 年僅有三萬個互聯網用戶，推介多媒體超級走廊的 1996 年也僅有 18 萬個（多媒體超級走廊在 1996 年 8 月 1 日舉行推介禮），1997 年以後則大幅增加，直到 2008 年，互聯網用戶已超過 1586 萬個，相當於人口的六成。表 5 是 2005 年至 2008 年的聯網用戶人數。

**表 5：1995 年至 2008 年馬來西亞網際網路用戶人數**

年份	用戶人數	滲透率
1995	30,000	0.1%
1996	180,000	0.8%
1997	500,000	2.3%
1998	1,500,000	6.8%
1999	2,800,000	12.3%
2000	4,000,000	17.2%
2005	10,040,000	37.9%
2006	11,016,000	38.9%
2007	13,528,200	47.8%
2008	15,868,000	62.8%

資料來源：Minges, M. & Gray, V. (2002)；Internet World Stats (2008)

馬來西亞的網際網路雖然快速增長，但相對於新加坡的速度與效率，還是小巫見大巫。新加坡早在 1981 年開始制訂一系列的電腦化與資訊科技策略，包括：全國電腦化藍圖（National Computerization Plan，1981-1985 年）、全國資訊科技藍圖（National Information Technology Plan，1986-1989 年）、IT2000 藍圖（1992-2000 年）、Infocomm 21 藍圖（2000 年）、「全聯新加坡」（Connected Singapore）計劃（2003 年）及 iN2015 藍圖（2005-2015 年）。

新加坡政府制訂這一系列藍圖，無非是要把新加坡打造成一個「智慧島」（Intelligent Island），其成果是：早在 2000 年，新加坡 99% 的家戶（household）與

性中心的世界級大公司；十、將確保新成立的擁有極大權力的執行機構——多媒體開發公司（Multimedia Development Corporation）——成為一個提供「一站式服務」的高效率運作機構，以滿足公司的需求。（Mahathir, 1997.01.14）

<sup>13</sup> 民間以「違反不審查網際網路的承諾」批評政府打壓網際網路活動的例子，包括警方在 2003 年突襲搜查新聞網站《當今大馬》（malaysiakini.com）的辦公室後，在野的民主行動黨疾呼多媒體超級走廊國際顧問團向馬哈迪抗議此舉抵觸不審查網際網路之承諾（Lim Kit Siang, 2003.01.24）。較近的例子，政府在 2009 年 3 月 13 日援引《1998 年通訊與多媒體法令》起訴六名網民侮辱霹靂州蘇丹後，律師公會亦批評政府違背不審查承諾（黃書琪，2009.03.14）。

中央商業區皆已經連接上全國性的混合光纖網路（hybrid fibre-optic network）（Lee, 2004: 162）。另外，新加坡 Infocomm 在 2000 年針對一千五百戶作調查，66%人口懂得使用個人電腦，61%的家庭至少擁有一台電腦，50%家庭連接上網際網路，連接率比發達國家如美國（42%）、澳洲（37%）及英國（35%）還要高（Lee, 2004: 163）。表 6 是新加坡 1996 年、2000 年與 2008 年的網際網路用戶人數，就滲透率而言，其網際網路用戶增長速度要比馬來西亞快。

**表 6: 1996 年、2000 年及 2008 年新加坡網際網路用戶人數**

年份	用戶人數	人口	滲透率%
1996	200,000	3,067,800	6.5%
2000	1,200,000	3,263,209	36.8 %
2008	2,421,800	3,654,103	66.3 %

来源: <http://www.internetworldstats.com/asia/sg.htm>; Rodan (1998)

就寬頻滲透率而言，新加坡更是將馬來西亞遠遠拋在後頭，根據新加坡資訊傳播發展機構（Singapore Infocomm Development Authority）的數據，新加坡的家用寬頻滲透率在 2009 年 6 月已經達到 118.5%，而馬來西亞截至 2009 年第二季的家用寬頻滲透率僅 24.8%，高低立見。

儘管資訊傳播科技的進步與普及，經常被人與「自由」相提並論，但是馬來西亞和新加坡的網際網路媒體景觀卻背道而馳的現象。新加坡的資訊傳播科技的發展要比馬來西亞進步得多，網際網路更加貼近尋常百姓家，但是其「先進」卻沒有促成網際網路媒體業的煥發、輿論市場的民主化與多元化；反之，馬來西亞雖然相對「落後」，但是網際網路媒體過去十年來的煥發與「風光」，卻可能羨煞多少新加坡人。

#### 肆、網際網路媒體的成長與政府的回應

新加坡傳播學者 Cherian George (2006: 8) 認為，網際網路已在促成媒體系統的民主化，但與此同時要明確指出，單是技術本身並不能完全解釋該民主化的諸多動態。以馬來西亞為例，網際網路媒體的萌芽與煥發，先天上就與當地的政治變遷脫離不了關係。雖然馬哈迪政府推動多媒體超級走廊計劃在一定程度上推高網際網路用戶，為網路媒體日後的發展提供了很好的客觀條件，但網際網路媒體迅速普及，且令人意識到它是替代新聞內容同質化的傳統媒體的重要輿論平台，應當歸功於馬哈迪在 1998 年的另一個無心插柳的貢獻——將副首相兼財政部長安華依布拉欣（Anwar Ibrahim）革職、開除（巫統）黨籍，複以人們普遍認為「莫須有」的渎職罪和肛交罪起訴。

安華依布拉欣當時是馬來西亞的政治新星，他被革職後發動「烈火莫熄」（Reformasi）改革運動與馬哈迪抗衡。由於執政黨控制的媒體一方面全力炒作馬哈迪政府對安華抹黑，另一方面則近乎全面封鎖「烈火莫熄」的訊息，以致「烈火莫熄」份子轉戰當時當起步的網際網路，設立許多匿名網站反擊馬哈迪政府的抹黑、揭露馬哈迪政府貪腐內幕，以及成為通知及動員群眾參加街頭集會的平台；這些匿名網站雖然多是曇花一現，隨著街頭集會歸於平淡而相繼消失，但就推動網絡媒體普及化的意義而言，它們堪稱網絡媒體的「先行者」。

「烈火莫熄」爆發一年後，在 1999 年 11 月 29 日第十屆全國大選前九天創設的英文新聞網站《當今大馬》（malaysiakini.com），是馬來西亞第一個有專任新聞從

業員，以媒體企業模式經營的原生新聞網站。由於搶得先機，《當今大馬》在傳統英文報章沈悶的官腔報道中異軍突起，迄今仍穩坐網絡新聞業的老大哥地位。

「烈火莫熄」過後的十年，馬來西亞的原生新聞網站的創設，雖然還不至於能以「雨後春筍般」形容，但值得注意的是，英文原生新聞網站接二連三創設，成為《當今大馬》的對手，此現象在 2008 年 3 月 8 日全國大選後尤其顯著。大選前後開通的英文新聞網站有：以深度報道政治及流行文化自居的《The Nut Graph》、以率先揭露執政黨（巫統）權爭及政府決策內幕而迅速崛起的《馬來西亞局內人》（Malaysian Insider），以及被指為馬華公會總會長幕後支持的《透視大馬》（Malaysian Mirror）。

相對於英文的網際網路獨立媒體，中文的網際網路獨立媒體的起步至少要慢了六年。2005 年，除了《當今大馬》推出附屬中文版，另一家新聞網站《獨立新聞在線》也在同年八月創刊，迄今五年。過後創刊的中文新聞網站還有《辣手》、《透視大馬》中文版，以及《風雲時報》，後兩者在 2009 開通。

約莫是在 2005 年左右，部落客也因人數日益增加而開始在輿論市場上引起注意。由於馬來西亞有正規的異議新聞網站提供有別於主流媒體的新聞報道、分析與評論，因此網民未必會把部落客視為具有公信力的訊息來源，但是由於一些部落客以打遊擊的方式出其不意「爆料」，因此會吸引網民蜂擁登陸，而且再經由新聞網站跟進報道引起社會更大層面的注意。不過，除了少數有身份特殊的政治部落客如拉惹柏特拉（Raja Petra Kamaruddin）<sup>14</sup>之外，整體而言部落客的作用比較傾向於意見交鋒的論壇。

馬來西亞政府對待網際網路媒體的態度基本並不友善，所謂「不審查承諾」的著眼點是經濟利益考量，而非推動民主化的考量。<sup>15</sup> 網際網路媒體大行其道，不但意味著政府對傳統媒體的嚴厲管制漸失意義，反而凸顯傳統媒體長期充斥「官腔」與欺瞞的政治現實，政府經由傳統媒體營造及控制輿論的效果不如從前。

因此，在 2008 年 3 月 8 日的第 12 屆全國大選以前，官方基本不承認網際網路媒體作為「正規新聞媒體」的地位，直到執政黨在這場大選中執政黨遭遇重挫後，網際網路左右選情的現象才引起注意。當時的首相阿都拉在選後公開承認忽略網際網路是執政黨選戰的敗筆，而新聞部長也采行一些看來對網際網路媒體及部落客友善的動作：主動約見部落客交流、安排部落客上國營電視台座談，以及發出官方記者證給新聞網站。<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> 拉惹柏特拉有皇族血統，是雪蘭莪州蘇丹的堂兄弟，他在安華仍受牢獄之災時擔任「釋放（前副首相）安華運動」（Free Anwar Campaign）負責人，後來創建《今日馬來西亞》（Malaysia Today）網站，憑著其身為皇族的豐富人脈，經常爆出許多非常有震撼性的政治內幕，例如揭露現任首相納吉傳簡訊給「蒙古籍女子命案」首被告的辯護律師，暗示首被告會沒事、宣稱納吉的妻子及隨扈等人串謀殺人，以及揭露在 2008 年指控遭安華性侵犯的年輕男子事前曾見過納吉及查案警官等，堪稱最令執政黨政要（尤其是納吉）頭痛的部落客。

<sup>15</sup> 馬哈迪政府並非沒有意識到互聯網作為顛覆性媒介的潛能，但由於渴望汲取資訊與傳播科技的開發政策帶來的經濟優勢，因而許下不審查互聯網之承諾，而此舉意在與當時因審查互聯網而備受國際社會抨擊的鄰國新加坡競爭（Brown, 2005: 46; Abbott, 2001: 104; Rodan, 2004: 152）。值得注意的是，馬哈迪在 1996 年 8 月 1 日為多媒體超級走廊主持推介禮時，雖然在演辭中也臚列保證書內容，但並沒有「將確保不審查網際網路」這一條，由此可見，這是後來才填補上去的（Mahathir, 1996.08.01）。

<sup>16</sup> 馬來西亞政府在 1990 年代中旬規定所有記者必須領取新聞部簽發的記者證，方可採訪官方活動，但政府部門歷來並未嚴格執行此規定，直到 2001 年初，當時的副內政部長曹智雄以沒有新聞部記者證的理由禁止《當今大馬》採訪官方活動（莊迪澎，2004: 139）。網路媒體因未能符合申請「記者

不過，政府的「開放」不能持久，隨著執政黨內部權力鬥爭激化，以及權位交替，整治媒體和部落客的動作也跟著來了。以部落客拉惹柏特拉為例，他因指責納吉夫婦涉案而先後被控煽動罪及刑事誹謗罪，也曾在 2008 年 9 月 12 日遭警方援引《1960 年內部安全法令》扣留。<sup>17</sup> 現任首相納吉在 2009 年 4 月 3 日就任後，其政府頻有干擾網際網路媒體的動作，最近的日子包括：

一、2009 年 9 月間，新聞、通訊、文化與藝術部旗下通訊與多媒體委員會要《當今大馬》撤下兩則有關執政黨人帶牛頭抗議興建興都廟事件的紀實短片，且為此四度登門調查《當今大馬》。

二、2009 年 9 月 14 日，新聞、通訊、文化和藝術部長萊益士雅丁（Rais Yatim）間接承認其部門正在進行網絡審查工作，透露每個月透過部落格、電郵、「臉書」（Facebook）和「Twitter」，鑒定 500 到 540 個對皇室、回教價值、馬來人成就、「一個馬來西亞」（1 Malaysia）等政府政策作出的不實指摘。

三、2009 年 9 月 15 日，一名部落客因貼文提到 2009 年 7 月在反貪污委員會辦公樓離奇墜落身亡的一名政治助理可能是遭他殺，而接到馬來西亞通訊與多媒體委員會警告。

至於新加坡，其第一個異議網站是 1994 年以線上布告欄（online bulletin board）形式出現的新加坡社會與文化（soc.culture.singapore）網站，立意推動開發討論新加坡的政治與時事課題，不過在澳洲默多克大學（Murdoch University）任教的新加坡籍傳播學者 Terence Lee（2005：8）認為，令新加坡異議網絡新聞業流行起來的，應是同年輻後時在美國史丹福大學創設的新加坡網際網路社區 Sintercom（Singapore Internet Community 之縮寫）。

Sintercom 的創辦人是當時年僅 33 歲的史丹福大學亞洲語言系博士班學生陳崇驥，而創設此網站的初衷，是要為像他這樣認為新加坡媒體無法全面反映輿論的新加坡人假設一個獨立的論壇。Sintercom 後來推出用來轉發新加坡文章的電子郵件組群 SGDaily，在 2000 年 1 月達到 1200 個成員。

Sintercom 雖然被喻為「新加坡公民社會的指路明燈」（beacon of civil society），卻也成為新加坡政府管制網際網路的白老鼠；在 2001 年大選前幾個月，新加坡國家媒體發展管理局堅持要 Sintercom 註冊為政治網站，原因是它「從事宣傳、推廣或討論新加坡政治課題」；陳崇驥回應說這個規管範圍是主觀武斷的，特別是「政治課題」的定義，因此他最終選擇關閉該網站，並說公民社會在新加坡是一個「失敗的事業」（lost cause）（Lee, 2005: 10; Gomez, 2005: 44）。不過，一個星期後，Sintercom「借屍還魂」，在美國以 New Sintercom 的名堂重新架設。

後來其他所謂「地下政治網站」相繼浮現，在 2001 年，新加坡一組社會學家統計，當時共有 82 個以新加坡為主或與新加坡有關的政治網站，共分為五類：在野黨網站、倡導言論自由的網站、倡導法規改革的公民社會團體、宗教與語言團體的網站，以及以新加坡為基地以避開檢控的國際網站（George, 2006: 80-81）。其中兩個歷史較久的《新加坡人追求民主》（Singaporeans for Democracy, www.sfdonline.org）及《新加坡之窗》（Singapore Window, www.singapore-

---

證」的若干規定而無法領取「記者證」，「沒有記者證」因而成為新聞網站採訪國會等政府機關或執政黨年會的障礙，例如 2006 年巫統年會就以「沒有記者證」的理由不讓網路媒體進場採訪（林宏祥，2006.11.06），而 2009 年 4 月 9 日，新任首相納吉宣佈政府團隊的記者會，首相辦公室點名禁止《獨立新聞在線》記者進場採訪（陳慧思，2009.04.09）。

<sup>17</sup> 2009 年 4 月，拉惹柏特拉以避免被控「叛國罪」（死罪）的理由，棄保潛逃，但照舊在《今日馬來西亞》爆料。2009 年 12 月 31 日，警方證實拉惹柏特拉現居英國。



window.org)，這兩個匿名經營的網站據說是由流亡澳洲的新加坡人主持(George, 2006)。其他同樣在政治壓力下存活的異議網站還有 Think Centre (www.thinkcentre.org)、TalkingCock.com、Sammyboy、The Void Deck、theonlinecitizen.com、tomorrow.sg、wayangparty.wordpress.com 及 temasekreview.com 等。除了這些網站之外，當然也少不了多不勝數的部落客。

新加坡網際網路媒體經營者面對的「風險」要比馬來西亞同道來得大，新加坡不但有具體管制網際網路的法規，而且政府對其認為違規的行為的整肅行動相對果斷。新加坡第一宗網民因表達政治意見而被起訴的案子發生在 2001 年 11 月。一名網民 Robert Ho Chong 在《新加坡人追求民主》網站上批評總理、副總理等人在 1997 年大選時進入投票站，抵觸選舉法，號召新加坡人在來屆大選「違法相同的法律」，結果新加坡政府以慫恿他人違法以致可能破壞和平的罪名起訴他；此罪名的最高刑罰是三年監禁，但後來政府以此人患精神病的理由撤銷控狀(George, 2006; Gomez, 2002: 103-104)。其他例子還有：2005 年，三名部落客被控發表反穆斯林的言論而被定罪，其中一人是 17 歲的學生(Gomez, 2005: 42)；2008 年 9 月，一名已歸化美國的新加坡部落客(Gopalan Nair)因侮辱高等法院法官的罪名被判三個月監禁。

此外，一個號稱代表新加坡馬來人的聲音的網站 Fateha.com，因發表三篇捍衛穆斯林女學生戴頭巾的權利及一篇質疑總理李顯龍的妻子何晶出任政府公司高職的文章，網主 Zulfikar Mohamad Shariff 遭政府威脅以刑事誹謗罪起訴，但他在警方的調查工作完成前飛往澳洲，並指責新加坡的司法制度有政治偏差(Zulfikar Mohamad Shariff, 2004)。

## 伍、馬新網際網路媒體景觀何以差異

在馬新兩國，網際網路雖然都成為公民的異議舞台，但是兩國網際網路媒體有個明顯差異：在馬來西亞，「原生新聞網站」堪稱當地網際網路輿論的主力；新加坡儘管通訊科技比馬來西亞進步、網際網路滲透率比馬來西亞高，但迄今都還沒有類似的原生新聞網站，網際網路輿論還是仰賴前述的論壇式網站及部落客。

這是值得考察的現象，造成這種差異的因素，至少有三項值得進一步考察：

一、新加坡管制網際網路的法規比馬來西亞明確具體。馬來西亞政府為了配合多媒體的發展，雖然先後制訂了《1997 年數位簽名法令》(Digital Signature Act 1997)、《1997 年電腦犯罪法令》(Computer Crimes Act 1997)、《1997 年遠程醫療法令》(Telemedicine Act 1997) 及《1998 年通訊與多媒體法令》(Communications and Multimedia Act 1998)。

《通訊與多媒體法令》意在監管融合通訊與多媒體產業，以及其附帶事宜，但此法第 3 (3) 條款明文闡明不可用以審查網際網路。由於沒有具體立法規管設立網路媒體，在馬來西亞設立網路媒體無需向任何政府部門申請、註冊或登記。政黨、個別從政者、非政府組織亦能自由地設立各自的網站與部落格。

新加坡的情況則大相逕庭。該國在打造「智慧島」之同時，也立法具體管制網際網路的內容，包括規定討論政治性議題的網站必須向媒體發展局登記，以及限制政黨在網際網路的宣傳活動。誠如新加坡籍學者 Terence Lee 所言，從技術與經濟的角度，新加坡作為亞洲模式的重要性絕不是小兒科，但更重要的也許是，新加坡政府在該國轉型成為一個高科技知識型社會的過程中，仍保持慣有控制的能力(Lee, 2004: 167)。表 7 是新加坡兩道管制網際網路的法規概要。

表 7：新加坡管制網際網路的法規概要

網路相關法規	管制範圍
廣播法令—廣播（分級執照）條例（亦稱網際網路（分級執照）條例）	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 涵蓋網際網路內容與服務供應商，處理涉及不良與非法內容，如色情、極端暴力或宣揚宗教和政治課題。</li> <li>• 通過網際網路從事宣揚、推廣或討論政治或宗教課題的政黨與團體，以及通過網際網路提供節目，以宣揚、推廣或討論和新加坡有關的政治和宗教課題的個人，得向媒體發展局登記。</li> </ul>
網際網路行為守則	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 管制在網際網路將被查禁的內容傳播給新加坡的用戶。</li> <li>• 忘記網路服務供應者與內容供應者都得遵守此守則，並採取相應的行動。</li> </ul>
國會選舉法令—國會選舉（選舉廣告）條例	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 管制選舉期間使用網際網路刊登競選廣告。</li> <li>• 只有參選政黨、候選人及其選舉經理人能在網際網路展開選舉廣告活動。</li> <li>• 禁止個人上載政黨視頻。</li> </ul>

資料來源：AIMS（2008）

廣播（分級執照）條例頒佈時，由於意在阻截暴力與色情內容，因此沒有引起太大的反對。一年後，新加坡廣播管理局（Singapore Broadcasting Authority，媒體發展局前身）公佈經由三個政府控制的網際網路服務供應商的代理主機阻截一百個色情網站，創下了直接審查網際網路的全球首例（Lee, 2004: 169-170; Rodan, 2002: 100）。<sup>18</sup>1999年4月，Singnet被發現秘密掃描用戶的網路帳戶，據稱此舉是要偵查是否易於受到病毒襲擊。此事成為頭條新聞，而且由於內政部牽涉在內，因而引發公眾譁然。由於此事是經當地一名偵測到其電腦遭駭客侵入的法學院學生提出投報後才曝光，因此有人暗示這是一場秘密行動。為了避免牽連警察部隊或內政部，Singnet被迫公開道歉，以結束這起難堪的事件（Lee, 2004: 173-174; Rodan, 2004: 100）。

新加坡政府立法管制網際網路，顯然不是豎立紙牌老虎而已。前述的明確立法加之以展示政府阻截網站與偵查網路帳戶的能力，其實是在網民間營造了恐懼氛圍；誠如 Rodan（2004: 99）所言，限制網際網路的影響力，乃經由一種對於易受監視的恐懼感所加強，就此事而言，技術的確適當地配合了（Rodan, 2004: 99）。

<sup>18</sup> 根據 Rodan（2004: 99）的說法，新加坡政府沒有公佈被阻截網站的名單，而這一百個網站中，有一些是政治性網站。



二、新加坡的執法比馬來西亞嚴厲果斷。馬新兩國雖然都是威權統治，但是兩國的執法效率卻有很大差別，一方面可能是由於兩國公務員的薪酬差異與工作態度所致，另一方面則與執政黨的結構不同有關。

馬來西亞執政集團是 13 個政黨組成的政治聯盟（國陣），而新加坡則是一黨（人民行動黨）統治。巫統（UMNO）雖是國陣的主幹政黨，但成員黨之間常有博弈、交涉、談判，因此政府雖然不時恫言對付這個、修理那個，但最後往往沒有相應的執法行動；例如 2007 年一名在銘傳大學深造的馬來西亞學生黃明志改編國歌製作短片《我愛我的國家 Negarakuku》，諷刺馬來西亞警察貪腐、公務員工作態度怠慢、人才外流等社會現象，上載到 Youtube 後引發軒然大波，巫統政要和馬來文報章紛紛口誅筆伐，甚至恫言以《煽動法令》起訴黃明志，但經馬華公會介入「斡旋」、黃明志道歉後，此事不了了之。

反觀由人民行動黨單獨執政，且強人專斷程度比馬來西亞更高的新加坡，其「調查」與「執法」過程就「果斷」得多了。除了前述網民遭起訴判罪的案例外，新加坡另一個聞名的現象就是在野黨從政者遭黨政要人起訴誹謗，甚至因而破產；已故惹耶勒南、徐順全及鄧亮洪都曾是有名的案例，鄧亮洪出走後，財產甚至遭凍結。此外，2004 年新加坡機師協會與新加坡航空公司發生勞資糾紛，李光耀親自介入，不僅公佈關鍵人物吳有福的個人資料，還撤銷了他自 1981 年就取得的永久居留權。在這種嚴厲執法的社會里，經營網路異議媒體的風險肯定比在馬來西亞真實。

三、馬來西亞有相對活躍的公民社會，維權組織及專業團體（如律師公會）抵抗國家機關打壓的能動性對異議分子形成一定程度的保護，而且民間社會不乏願意資助被視為對社會有意義的工作的人，例如當地華人社會每年至少捐助馬幣三億元（新台幣 31.5 億元）承擔 60 所民辦華文獨立中學的開銷（馮運達，2010.01.24），這還不包括捐助 1290 所華文小學的開銷呢！

就網路媒體的建設而言，以馬來西亞中文原生新聞網站《獨立新聞在線》為例，這個在 2005 年創建的新聞網站乃由「華人社會一群事業有成的草根商家，本著取之社會、用之社會的精神」，集資馬幣一百萬元作為草創首兩年的開支。迄今五年，《獨立新聞在線》仍然依賴不具名的出資者出資維持。此外，英文新聞網站《The Nut Graph》於 2008 年初草創時也是憑著匿名「金主」資助，2009 年 8 月因經費困頓而公開徵求捐助，截至 2010 年 1 月 5 日，獲得 132 人捐獻了近馬幣四萬二千元（新台幣 42 萬元）（Jacqueline Ann Surin, 2010.01.11）。以新加坡政府清算異議分子的效率之高，要期待社會人士資助異議媒體，難度比馬來西亞高，不難理解。

然而，新加坡政府最近有了放寬網際網路管制的動作，該國新聞、通訊及藝術部在 2008 年 12 月 2 日公布總理公署屬下新媒體諮詢理事會（Advisory Council on the Impact of New Media on Society，簡稱 AIMS）的報告書《接觸新媒體——挑戰舊思維》（Engaging New Media – Challenging Old Assumptions），新媒體諮詢理事會雖沒有如當地網民所期待的建議政府徹底放寬政治影片的管制，但建議政府漸進地放寬對新媒體的管制，並盡可能以教育取代替管制，即使非管不可，也應公開解釋限制網路內容的理由。對岸的馬來西亞，暫無類似宣示性動作。不過，新加坡政府干擾網民、部落客的頻密程度雖不及馬來西亞，但誠如漢娜鄂蘭（1982：266）在《極權主義之根源》一書中所言：「任何一個社會即使『夜不閉戶、路不拾遺』，並不表示法律是無用、多餘的，相反的，卻意指它們的治理是完善的。」這也許是對新加坡公民社會「長治久安」的最佳註腳吧？

## 參考文獻

- 林義明 (2007.08.01)。〈新加坡 1964 年種族暴亂真相〉，《聯合早報》，上網日期：2010 年 3 月 27 日，取自 <http://www.sginsight.com/xjp/index.php?id=770>
- 林德順等編 (2001)。《報殤》。八打靈再也：飛腳工作室。
- 星洲日報 (2009.07.10)。〈爭撫養權事件引種族衝突 新加坡暴亂主角病逝〉，《星洲日報》（網路版）。上網日期：2010 年 3 月 27 日，取自 <http://search.sinchew-i.com/node/367398?k=新加坡暴亂>
- 祝家華 (1994)。《解構政治神話——大馬兩線政治的評析 (1985-1992)》。吉隆坡：華社資料研究中心。
- 莊迪澎 (2004)。《強勢首相 vs 弱勢媒體：給馬哈迪的媒體操控算帳》。吉隆坡：破媒體傳播事業社。
- 陳曉郁 (2008)。《新加坡的政黨競爭史》。2008 年台灣的東南亞區域研究年度論文研討會。
- 陳慧思 (2007.05.13)。〈513 事件是推翻東姑政變 學者促政府還原歷史真相〉，《獨立新聞在線》。上網日期：2010 年 3 月 27 日，取自 <http://www.merdeka.com/news/n/4030.html>
- 曾薛霏 (2008.03.02)。〈選區劃分不公又不均 各黨選票價值不對等〉，《獨立新聞在線》。上網日期：2009 年 12 月 30 日，取自 <http://www.merdeka.com/news.php?n=6071>
- 黃書琪 (2009.03.14)。〈批評政府違反承諾告網民 律師公會否認偏袒在野黨〉，《獨立新聞在線》。上網日期：2010 年 2 月 26 日，取自 <http://www.merdeka.com/news/n/9076.html>
- 馮運達 (2010.01.24)。〈學生增加·擴建校舍 華社每年付獨中 3 億〉，《南洋商報》。上網日期：2010 年 4 月 6 日，取自 <http://www.nanyang.com/Newscenter/articleDetail.asp?type=N&ID=120168&sID=7&cID=10>
- 漢娜鄂蘭 (1982)，蔡英文譯。《極權主義》。台北：聯經。
- Advisory Council on the Impact of New Media on Society (2008). *Engaging New Media, Challenging Old Assumptions: A report by the Advisory Council on the Impact of New Media on Society*. Singapore: Advisory Council on the Impact of New Media on Society.
- Ang, P. H. & Nadarajan, B. (1995). *Censorship and Internet: a Singapore Perspective*. Proc INET '95.
- Department of Statistics Singapore (2010). *Monthly Digest of Statistics Singapore, February 2010*. Retrieved April 5, 2010, from <http://www.singstat.gov.sg/>
- Department of Statistics Malaysia (2010). *Monthly Statistical Bulletin Malaysia, January 2010*. Retrieved April 5, 2010, from [http://www.statistics.gov.my/portal/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=1&lang=en](http://www.statistics.gov.my/portal/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1&lang=en)
- George, C. (2006). *Contentious Journalism and the Internet: Towards Democratic Discourse in Malaysia and Singapore*. Singapore: Singapore University Press.
- Gomez, J. (2005). *Freedom of Expression and the Media in Singapore*. London: Article 19.
- Gomez, J. (2002). *Internet Politics: Surveillance and Intimidation in Singapore*. Singapore: Think Centre.
- Hilley, J. (2001). *Malaysia: Mahathirism, Hegemony and the New Opposition*. New York: Zed Books.

- Jacqueline Ann Surin (2010.01.11). The Nut Graph needs your support, *The Nut Graph*. Retrieved April 6, 2010, from <http://www.thenutgraph.com/the-nut-graph-needs-your-support>
- Kementerian Dalam Negeri (1988). Kearah memelihara keselamatan Negara (Kertas Perintah 14 Tahun 1988). In Aliran. *ISA dan Keselamatan Negara* (pp. 46-49). Pulau Pinang: Aliran Kesedaran Negara.
- Lee, T. (2005). Online Media and Civil Society in the 'New' Singapore. In M. B. a. A. Romano (Ed.), *Journalism and Democracy in Asia*. London: Routledge
- Lee, T. (2004). Emulating Singapore: towards a model for Internet regulation in Asia. In Gan, S., Gomez, J., & Uwe Johannsen (Eds.), *Asian Cyberactivism: Freedom of expression and media censorship* (pp. 162-196). Bangkok: Friedrich Naumann Foundation.
- Mahathir Mohamad (1997.01.14). *Global Bridges to the Information Age*. Speech at the Los Angeles Conference for Investors on MSC. Retrieved December 21, 2009, from <http://www.pmo.gov.my/ucapan/?m=p&p=mahathir&id=1236>
- Media Chinese International Limited (2009). *Annual Report 2009*. Kuala Lumpur: Media Chinese International Limited.
- Rodan, G. (2004). *Transparency and Authoritarian Rule in Southeast Asia: Singapore and Malaysia*. London: RoutledgeCurzon.
- Rodan, G. (1998). The Internet and Political Control in Singapore. *Political Science Quarterly*, 113(1), 63-89.
- Tan, Jun-E & Zawawi Ibrahim (2008). *Blogging and Democratization in Malaysia: A New Civil Society in the Making*. Petaling Jaya: Strategic Information and Research Development Centre.
- Zulfikar Mohamad Shariff (2004). Fateha.com: challenging control over Malay/Muslim voices in Singapore. In Gan, S., Gomez, J., & Uwe Johannsen (Eds.), *Asian Cyberactivism: Freedom of expression and media censorship* (pp. 318-368). Bangkok: Friedrich Naumann Foundation.