世新大學新聞傳播學院

傳播博士學位學程

博士學位論文

互聯網媒體治理術：
馬來西亞與新加坡的比較研究

指導教授 ： 賴鼎銘 博士

馮建三 博士

研 究 生 ： 莊迪澎

2018 年 1 月

The Governmentality of Internet Media:
A Comparative Study on Malaysia and Singapore

TECK PENG CHANG

Supervisors:

Professor Dr. Ting-ming LAI

Professor Dr. Chien-san FENG

A Doctoral Thesis Submitted to Ph. D Program in Communication Studies of Shih Hsin University in Partial Fulfillment of the Requirement for the Degree of Doctor of Philosophy

January 2018

世新大學傳播博士學位學程

論文題目：

互聯網媒體治理術：馬來西亞與新加坡的比較研究

The Governmentality of Internet Media:
A Comparative Study on Malaysia and Singapore

研究生：莊迪澎

本文承蒙下列口試委員審議通過。

口試委員

指導教授

中華民國 106 年 12 月 22 日

謝辭

念博士學位、當傳播學者是我大三開始萌芽的理想，大學畢業後卻因個人和客觀條件所限而走走停停。2005 年，當時由馮建三教授主持系務的政大新聞系錄取了我，還獲得台灣獎學金，卻因適逢《獨立新聞在線》草創剛一個月，不敢辜負辦好第一個中文原生新聞網站的使命和背棄我召集的新團隊，只好忍痛擱置政大新聞系和台灣獎學金。四年後，眼見《獨立新聞在線》的同仁已有能力獨當一面，於是決定繼續追求未遂之理想。這次雖有幸再獲台灣獎學金，入學申請卻未獲青睞，馮老師知悉後，建議我申請世新大學，並向時任校長賴鼎銘教授推薦我，因而憑此因緣進入傳播研究所博士班就讀。如今由賴校長和馮老師共同指導而畢業，堪稱畫下了圓滿的句點。申請入學期間，當時已在傳播研究所念博士班的黃國富也爲此事奔波張羅。兩位師長的厚愛和國富的急人之急，助我一償夙願，這份情誼永志難忘。

成家之後，出國深造就不再是個人的事。我的博士班旅程，從起點至終點，都有兩邊家人無條件的支持。我在 2009 年九月入學，八個月後美珊攜同老大承睿和老二佳睿赴台團聚，讓我深造之同時得享天倫之樂，不至於錯過小孩珍貴的成長經歷。念及家母和妻小的體諒與付出，以及爲了給孩子做榜樣，我終於鍥而不捨地走完這趟自我完成之旅途。這本論文堪稱莊家集體耕耘的成果！

「台灣最美的風景是人」，舉家旅台期間感受尤其深刻。旅台期間承蒙學長姐和同學，如李蝶菲、陳曉開、黃順星、彭慧明、曾喜松、侯剛本、周美雯、涂敏怡、林佩錡、鄭嘉慶、林信男、張約翰、房東官明郎先生、師母徐綺雯女士、五南出版社副總編輯陳念祖大哥等人關懷和照顧，全家很快適應且安心生活。傳播博士學程秘書李婉慈耐心地遠程協助處理各種流程，還有魏玓不時勉勵振作，總是鼓舞著我。

我在理大認識的老朋友——林志高與尤淑容伉儷、謝岳江與黃素真伉儷，是我回國後往來最頻密、最積極督促我完成論文的朋友，總在我需要幫忙時兩肋插刀。我在《獨立新聞在線》的戰友陳慧思和林宏祥不時關照我的養家之需，我念大學時的老師 Zaharom Nain 教授、Mustafa Kamal Anuar 副教授、碩士論文指導教授 Abdul Rahman Embong 榮譽教授、吾友楊善勇、蔡莉玫、饒兆斌、蘇曉楓、張秀芳、謝偉倫等，都以不同的方式鞭策我。我的參考書目多爲英文著作，遇上艱澀文句時，中英俱佳的唐南發總是不厭其煩地回復解說。這一切善緣總是令我不勝銘感。

我的博士論文能以互聯網媒體爲題，應感謝《獨立新聞在線》創辦人饒仁毅先生在 2005 年對我委以創刊重任，因爲籌辦和主持《獨立新聞在線》編務，讓我不僅能學以致用，規劃心目中的理想類型媒體，也累積了經營互聯網媒體的「局內人」經驗，深化我對互聯網媒體的觀察與思考，開啓我在傳播學的另一個研究方向。

除了指導教授，三位考試委員林富美教授、劉昌德教授和管中祥副教授在論文口試時敏銳地點出拙作的不足之處和補強之道，使得本論文比初稿來得完善。2012 年回國之後，一再勞煩黃康偉代辦休學、復學等在台事宜，葉詩妮在後期協助處理訪談逐字稿和打點論文口試的一切雜務，一併致謝。這些年承蒙許多新知舊雨相助，未能盡錄，但肯定永銘於心。

摘要

馬來西亞和新加坡是東南亞兩個「僞民主政體」，自獨立建國以來不曾有過政權輪替，除了歸因於偏頗的選舉制度，兩國執政黨經由立法限縮新聞與輿論空間及控制媒體所有權，使媒體成爲有力的統治宣傳工具也是公認的其中一個主因。然而，互聯網媒體自 1990 年代初在馬新兩國浮現之後，成了突破輿論封鎖和挑戰政府社會控制的重要平台。政府初期試圖以治理傳統媒體的手段來治理這種新媒體，但無法泡製相同的成果。本研究使用法國哲學家傅柯的治理術（Governmentaliy）理論作爲分析工具，使用次級資料分析和深度訪談的方法，研究馬來西亞和新加坡自 1994 年先後開放民眾接入互聯網之後，在不同時期、歷經不同政府首長治國和發生重大政治事態的互聯網治理，並比較兩國互聯網治理的異同。本研究發現，馬新兩國的互聯網治理均有相似路徑：初期訴諸管制傳統媒體的立法和執法手法規範甚至打擊互聯網媒體（雖然相對寬鬆），但是隨著互聯網日益普及成爲日常生活工具和資訊來源，尤其是社交媒體流行起來之後，馬新兩國的政府首長的治理手法亦隨之調整，不但爲了展現自由、開放的「新政」而給互聯網媒體若干程度的鬆綁，也開始藏起明顯可見的國家機關和公權力，改以「網民」和「互聯網媒體業者」的姿態融入互聯網空間——經營本身的社交媒體平台、部署網軍反擊反對派及經營或資助親政府新聞網站等，以在互聯網輿論陣地佔一席之地，模糊了國家機關、公民社會／互聯網媒體的分界線。然而，當這些統治精英發現這種相對柔性的手法未能換取所欲的政治回報，反而引發權位危機時，他們便重新動員國家機器壓制互聯網異議，冀望立竿見影的消音效果。本研究認爲，馬新兩國的互聯網媒體治理效率和公民社會／互聯網媒體的反治理能力有所差異，取決於四大因素：政府治國效率與合法性、政黨政治與公民社會結構、政府經濟控制範圍與力度，以及主流媒體專業能力與公信力。這四大因素使得新加坡的互聯網媒體治理比較接近傅柯所謂的治理術的效率，馬來西亞的互聯網治理則相對效率不彰。

關鍵詞：互聯網、社交媒體、治理／治理術、馬來西亞、新加坡

ABSTRACT

Malaysia and Singapore are two "pseudo-democracies" in Southeast Asia and there has been no regime change since their Independence due to the gerrymandered electoral systems in favour of the incumbents. Another generally acknowledged contributing factor is that the ruling parties of both countries have severely suppressed press freedom and tightly controlled media ownership through draconian laws, thereby resulting in the traditional mainstream media serving as powerful propaganda tools for the ruling parties. The Internet media, however, has become an important platform for dissent that has been challenging the social control imposed by the governments since its emergence in the early 1990s. In the early days, both governments tried to govern this new media by means of governing traditional media but could not produce the same desired result. Equipped with secondary sources of data and in-depth interviews with stakeholders, this study adopted Foucauldian concept of Governmentality to examine the governmentality of the Internet media during different eras of administrations and major political developments in both countries since their general publics were able to access the Internet starting in 1994 respectively. The similarities and differences between the governmentality of Internet media in the both countries were also examined. This study found that both Malaysia and Singapore have deployed similar governmental technologies in dealing with the Internet media. At the early stage, legislations and enforcements that were used to suppress the traditional media were also adopted to regulate the Internet media, albeit in a relatively looser manner. As the Internet media in general and the social media in particular merged as an important source of information in the everyday life of the ruled citizens and became more and more popular, the ruling elites of both countries have also adjusted accordingly the ways they govern the Internet media. While the State apparatuses were never laid aside, they tried to loosen the regulation of the Internet media in order to display the openness and liberalness of the new generation of the ruling elites, and to engage the Internet space as a "netizen" and "Internet media practitioner". They run extensively their own social media platform, deploy cybertroopers to counter-attack dissidents as well as to patronize pro-establishment news portals. All these efforts are blurring the boundary between the State and civil society/the Internet media. However, when these ruling elites found that such relatively liberal governmentality failed to yield the desired political returns but triggered a crisis of authority, they tend to re-mobilize the State apparatus to suppress the Internet dissidents with the hope of creating an immediate chilling effect. This study argues that there are four factors affecting the efficiency of Internet media governmentality and the ability of counter-conduct among the civil societies/Internet media in Malaysia and Singapore, namely, the efficiency and legitimacy of government; the structure of party politics and civil society, the scope and intensity of government's control over the economy, as well as the professionalism and credibility of the mainstream media. These four factors have made Singapore more effective in practicing Foucauldian governmentality over the Internet media, while Malaysia on the other side is relatively inefficient.

Keywords: Governmentality, Internet, Malaysia, Singapore, Social Media

目次

謝辭 **i**

中文摘要 **ii**

ABSTRACT **iii**

目次 **iv**

表次 **viii**

圖次 **x**

第一章　緒論 **1**

第一節　研究動機 1

第二節　問題意識 4

第三節　研究範圍 6

第四節　研究方法 7

一、次級資料分析 8
二、深度訪談 9

第五節　章節鋪陳 12

第二章　文獻回顧與理論架構 **14**

第一節　文獻回顧 14

一、互聯網、政治與民主化 14
二、馬來西亞的互聯網媒體與政治 17
三、新加坡的互聯網媒體與政治 23

第二節　理論架構 27

一、國家、權力與治理 27
二、治理作爲一種「施爲的引導」 31
三、自由／非自由主義的治理及「反引導」 34

第三章　馬來西亞的國家機關、經濟政策與媒體治理　38

第一節　英國殖民統治：種族政治之濫觴　39

一、日據（1941-1945 年）　41
二、馬來亞共產黨鬥爭（1948 至 1989 年）　42
三、獨立鬥爭（1946-1957 年）　43
四、種族衝突－－「五一三事件」（1969 年）　44

第二節　後「五一三事件」的經濟政策與國家機關　46

一、新經濟政策改變社會結構　46
二、國家機關權力膨脹　50

第三節　媒體治理論述與制度　62

一、媒體治理論述　62
二、媒體治理手段：立法管制　67
三、媒體治理手段：所有權管制　71

第四節　媒體施爲：馴服與反抗　77

第五節　小結　85

第四章　馬來西亞的互聯網媒體治理　87

第一節　互聯網設施沿革與互聯網媒體演變　87

一、互聯網設施之沿革　88
二、互聯網媒體之變遷　92

第二節　馬哈迪時期的互聯網媒體治理　95

一、投鼠忌器：MSC 與不審查承諾　95
二、無心插柳：「烈火莫熄」催化互聯網媒體煥發　100
三、力有未逮：控制互聯網技術不足　102

第三節　阿都拉時期的互聯網媒體治理　105

一、雨後春荀：部落格與社交媒體崛起　106
二、困獸猶斗：舊手段治理新媒體　108
三、曇花一現：遲來的領悟與友善　114

第四節　納吉時期的互聯網媒體治理　117

一、親上火線：融入社交媒體　120
二、短兵相接：動員網軍正面交鋒　124
三、混淆視聽：金援新聞網站　126
四、繩之以法：動員國家機關壓制　130

第五節　互聯網媒體與網民的施爲和反抗　145

第六節　小結　149

第五章　新加坡的國家機關、李家天下與媒體治理　151

第一節　島國危機感：繁榮中的杯弓蛇影　152

一、多元種族與種族衝突　154
二、馬來人與伊斯蘭區域中的「孤島」　156
三、天然資源匱乏　157
四、馬來亞共產黨　157

第二節　新加坡的國家機關：人民行動黨與李家天下　158

一、制服在野黨　160
二、重組黨制　161
三、制服左派職工會　163
四、變更選舉制度　163
五、有名無實的民選總統　166
六、牢控司法機關　167
七、牢控政府投資機構　168

第三節　媒體治理論述與制度　169

一、媒體治理論述　169
二、媒體治理手段：鐵腕時期　173
三、媒體治理的分水嶺：牢控所有權　179
四、媒體治理的法律工具：　184
　　誹謗案、藐視法院與出界標記
五、治理外國媒體：掐頸斷水　191

第四節　媒體施爲：恐懼與馴服　196

第五節　小結　200

第六章　新加坡的互聯網媒體治理　202

第一節　互聯網設施沿革與互聯網媒體演變　203

一、互聯網設施之沿革　203
二、互聯網媒體之演變　207

第二節　後李光耀與吳作棟時期的互聯網治理　211

一、未雨綢繆：周延立法防範未然　213
二、望風響應：嚴厲執法打擊異見　217
三、風語不透：網路監視如影隨形　222

第三節　李顯龍時期的互聯網治理　224

一、如履薄冰：李顯龍的治國危機　225
二、施之以德：放寬互聯網管制　229
三、力挽狂瀾：收緊法規和從嚴執法　234
四、搶攻陣地：親建制新聞網站崛起　244
五、後發制人：社交媒體輿論攻防戰　251

第四節　互聯網媒體與網民的施為和反抗　259

第五節　小結　264

第七章　討論與結論　265

第一節　馬新互聯網媒體的「問題化」　266

第二節　治理效率之影響因素　271

一、政府治國效率與合法性　274
二、政黨政治與公民社會結構　275
三、政府經濟控制範圍與力度　277
四、主流媒體專業能力與公信力　278

第三節　反引導力量之差異　281

第四節　結論——國家權力未完善的新戰場　283

參考書目　288

附錄　328

表次

表 1-1	受訪者名單	10
表 3-1	馬來西亞公民人口及族群結構（截至 2016 年第三季）	40
表 3-2	馬來西亞主要執政黨控制的媒體企業及主要媒體（截至 2016 年 10 月）	74
表 3-3	親政府企業家控制的媒體企業及主要媒體（截至 2016 年 10 月）	76
表 3-4	2002-2017 年馬來西亞新聞自由排名（無國界記者）	77
表 4-1	馬來西亞 2006 年至 2016 年的寬頻和手機普及率	90
表 4-2	多媒體超級走廊保證書新舊版本對照	98
表 4-3	《1998 年通訊與多媒體法令》第 211 條款和第 233 條款要點	99
表 4-4	2004 年至 2009 年阿都拉首相任內打壓部落客與互聯網媒體事件	111
表 4-5	《1950 年證據法令》「第 114（A）條款－－事實推定」之要點	133
表 4-6	《2015 年煽動（修訂）法令》針對互聯網的新增條款要點	135
表 4-7	2010 年至 2015 年遭阻截網站之總數和抵觸《1998 年通訊與多媒體法令》第 211／233 條款之案數	137
表 4-8	2015 年至 2016 年遭阻截之新聞網站、部落格和其他網站	138
表 4-9	2012 年至 2015 年通訊與多媒體委員會的互聯網案件調查統計	140
表 4-10	援引《通訊與多媒體法令》調查新聞網站和社交媒體用戶的部分顯著案例	141
表 4-11	2010 年至 2016 年《1948 年煽動法令》執法統計	142
表 4-12	針對新聞網站的民事誹謗訴訟和刑事誹謗調查案例	143
表 5-1	新加坡居民及族群結構（截至 2016 年 6 月）	154

表 5-2　新加坡獨立後朝野政黨國會議席席次　160

表 5-3　新加坡報業控股和新傳媒控制的媒體種類　183

表 5-4　新加坡報業控股歷任董事會主席／執行主席的主要公職經歷　184

表 5-5　新加坡《報章與印刷機法令》以外的主要媒體法規要點　185

表 5-6　李光耀等新加坡政府領導人起訴在野黨從政者誹謗案例　187

表 5-7　1971 年至 1986 年新加坡政府懲罰外國新聞媒體之案例　191

表 5-8　2003-2017 年新加坡新聞自由排名（無國界記者）　196

表 6-1　新加坡政府的七個資訊工藝發展藍圖（1980-2025）概要　204

表 6-2　新加坡 2006 年至 2016 年的互聯網、寬頻和手機普及率　206

表 6-3　新媒體咨詢理事會之建議與政府接納之項目　230

表 6-4　2013 年執照制度的主要變更摘要　235

表 6-5　2011 年大選後訂立／修訂的互聯網相關法規摘要　238

表 6-6　2012-2017 年十宗互聯網追究案件摘要　240

表 6-7　《母艦》公佈的廣告合作夥伴名單（截至 2017 年 10 月 10 日）　248

表 6-8　《母艦》與其他主要社會政治網站之排名比較（截至 2017 年 9 月 29 日）　250

表 6-9　2013 年至 2016 年新加坡政府向臉書提出的資料索取要求統計　257

表 7-1　馬來西亞和新加坡的互聯網治理術變化之概要　273

表 7-2　2012 年至 2016 年馬來西亞三大語文主要報紙的發行量　280

表 7-3　2011 年至 2016 年新加坡《海峽時報》及《聯合早報》發行量（紙本及數位版）　280

表 7-4　馬新互聯網媒體治理效率之影響因素概述　281

圖次

圖 7-1　馬來西亞的互聯網媒體治理術示意圖　285

圖 7-2　新加坡的互聯網媒體治理術示意圖　286

第一章　緒論

第一節　研究動機

在 21 世紀的今天，人類生活世界的許多重大變化，皆和資本體制下，資訊與傳播科技之發達息息相關的說法，恐怕極少人會不同意，甚至還會有很多人迫不及待地頌揚傳播科技之偉大。人們對資訊與傳播科技的恭維，從蘋果電腦創辦人賈伯斯（Steve Jobs）於 2011 年 10 月 5 日因病辭世後，網民和媒體廣傳「三個蘋果改變世界」之說可見端倪[1]。

「三個蘋果改變世界」的說法或許對蘋果電腦和賈伯斯有過譽及科技決定論之嫌，但不可否認的事實是，自 Tim-Bernes Lee 在 1990 年發明全球資訊網以來，四分之一世紀以來的變化與改進確實一日千里，而且主要新科技都與傳播有關，例如電視、互聯網和手機，這三者現在已成互通、定義世界且探索世界的時髦科技（Scannell, 2009, p. 210）。光是互聯網，很早以前已有許多進步用途，包括散發文檔、音頻與視頻文件、志同道合者之間的溝通、電子郵件請願書、軟體，以及作爲舉辦更多傳統形式的抗議之媒介（Abbott, 2001, p. 100）。如今，隨著電腦與通訊技術和產品的改良，例如 3G 手機、WiFi，以及 Web 2.0 互聯網程式等，人們隨時隨地皆可通過手機把文字、圖像乃至視頻上載到互聯網上廣傳。比起歷史上任何資訊與傳播工具，互聯網更容易將更多資訊提供給更多人，而且有更廣泛的來源（Kahn & Kellner, 2009, p. 271）。

在政治領域，傳播科技的每一次創新，似乎也都對統治精英的治理及公民的政治參與產生不同程度的衝擊，例如印刷術的發明，使知識得以傳揚得更廣和深入民間，削弱了教會和貴族對知識和政治權力的壟斷。互聯網這新一波的傳播科技的進步，以及其全球性且戲劇性的擴張，令人們預測它將完全擊破政治控制，使得現代民族國家經歷新一波的民主化過程，即「數位民主」（digital democracy）[2]。互聯網促成民主化

---

[1] 三個蘋果是指：夏娃的蘋果讓人有了道德、牛頓的蘋果讓人有了科學，而賈伯斯的蘋果（電腦）則是最偉大的媒體，以極具親和力的方式啟發和溝通著人與人、人與自然、人與物質的關係。

[2] Hacker & van Dijk（2000, p. 1）為「數位民主」所下的定義為：「在不受時間、地點及其他物理條件限制的情況下，利用資訊與傳播科技或電腦中介傳播（computer-mediated communication）實踐

的潛力，是基於互聯網具備四個特色：一、互聯網具有非分層結構（non-hierarchical architecture）；二、互聯網具有互動性；三、互聯網具有全球性面向；四、互聯網幾乎不可能管制（Banerjee, 2004, pp. 39-40）。

這些特色確實發揮了挑戰國家機關的言論與媒體管制，降低權威「一言堂」、提高輿論與消息來源多元性的作用。尤其是互聯網易用且便宜，確實使得人們不僅可以成爲內容產製者，也可以用自己所掌控的管道廣傳出去，甚至集結成一股輿論氛圍及從事群眾動員。互聯網在這方面的表現早已有跡可循，早期的例子是墨西哥南部恰帕斯州的薩帕塔主義者叛軍（Zapatistas）善用互聯網、電訊和視頻展開宣傳工作，進而贏得國內和國際的支持；他們成爲「第一個資訊游擊運動」（the first informational guerrilla movement），並因此從一個在軍事上脆弱的抵抗分子轉化成一股強有力、得到全球支持的勢力，迫使墨西哥政府不得不與他們談判（Curran, 2002, p. 54）。

在美國，經歷了 2001 年的 9/11 慘劇之後，美國主流媒體傾向推廣布希總統的軍事、經濟與政治議程，以及「反恐戰爭」，此時許多公民、社會行動者及反對派政治群體紛紛嘗試開拓替代性的資訊與傳播地盤；其時，一股政治行動主義在互聯網崛起，而且扮演著重要且日漸核心的角色。在 2002 年杪及 2003 年初，全球反戰運動開始湧現，衝擊布希政府的伊拉克政策和瀕臨開戰的危機；各個政治群體使用互聯網廣傳反戰訊息、組織示威及推廣林林種種的反戰活動（Kahn & Kellner, 2009, pp. 272-273）。

歐洲也有相似現象。2004 年，西班牙選舉前夕發生造成大約兩百人喪生的爆炸案，政府堅持這是巴斯克民族分裂組織「埃塔」（ETA）所爲。然而，後來外泄的情報卻揭露這是「基地」組織（al-Qaeda）的典型攻擊手法之後，西班牙人利用互聯網、手機、簡訊及其他傳播技術動員群眾展開大規模的反政府、反佔領示威，並譴責政府撒謊和要政府終止參與導致西班牙派兵伊拉克的「自願聯盟」（coalition of the willing）。這場運動最終導致原本因恐怖襲擊而眼看可以輕易連任的西班牙保守黨總理倒台，社

民主之各種嘗試，作為傳統『類比』政治實踐的附加（addition），而不是替代（replacement）」，目的在於增強政治民主或提高公民在民主的傳播中的參與程度。換言之，「數位民主」意味著公民試圖重新奪回並實踐其應享有卻已經或正在失去的公民權利（citizenship），包括近用媒體作為發聲渠道與多元資訊的來源，意即從事政治參與的機會與能力。常見的其他相若詞彙即有「虛擬民主」（virtual democracy）、「電訊民主」（teledemocracy）、電子民主（electronic democracy）和「網絡民主」（cyberdemocracy）。

會主義黨得以執政（Kahn & Kellner, 2009, p. 243）。

由此可見，由於政府較不易採用傳統控制手段（例如出版許可、廣電媒體的頻譜分配、檢舉打壓）管制，它得以挑戰政府管制媒體的能力，以致有論者認爲，威權政體裡的社運份子和運動者可以把互聯網用作促成政治變遷和改革的「屠城木馬」（Trojan horse; Abbott, 2001, p. 100）。同時，它也可能影響了國家與公民社會的權力關係，因爲它爲資訊的近用與傳播提供了前所未有的新手段，而這些正是公民得以全面投入政治參與的關鍵性因素（Banerjee, 2007, p. 21）。

位處亞洲的馬來西亞和新加坡，因應經濟轉型需要和全球大勢所趨，皆於 1994 年成爲最早開放公眾使用互聯網的東南亞國家。[3] 往後的事態演變，似乎說明兩國政府引進互聯網是在「搬石頭砸自己的腳」，導致行之多年的媒體和輿論管制系統出現了缺口，歐美公民社會利用互聯網挑戰官方言說的情況也在馬新兩國上演。馬來西亞最早顯現異議份子大規模使用互聯網挑戰新聞封鎖和輿論控制的場景，始於 1998 年爆發的「改革運動」（Reformasi）（莊迪澎，2011b，頁 240-242），爾後的 2008 年大選、2011 年「乾淨與公平選舉聯盟」（淨選盟，Bersih）大集會及 2013 年大選，更見公民社會和在野黨充分利用互聯網媒體（包含社交媒體）宣傳、串聯和動員。至於新加坡，雖然自該國接入互聯網後已有非政府組織網站、部落客和時政網站相繼浮現，形塑網路輿論空間，但是似乎是遲至 2011 年大選方產生較爲引人矚目的衝擊。

雖然來勢洶洶的網路行動主義（cyberactivism）看似銳不可當，但一來前述各個網路促進民主變革的例子都有既存的社會脈絡與背景，使其得以有成果，二來所有統治當局都依其能力而試圖對網路有不同性質與程度的控制，相對威權的馬來西亞和新加坡政府更是不會坐以待斃。在開放公眾接入互聯網初期，馬新兩國政府採取了與管制傳統媒體相比較爲寬鬆的管制手段，雖曰較爲寬鬆，畢竟還是立法管制；現行法律還在，兩國政府仍可隨時按政治需要而任意執法來限縮網路的言論自由。而且，傳統媒體的變化較小、耗時較長，政府的治理手段一經確立，可行之數十寒暑而不倒（新

[3] 東南亞其他國家開放讓公眾使用互聯網的年份是：新加坡（1994）、菲律賓（1994）、印尼（1994）、泰國（1995）、汶萊（1995）、柬埔寨（1997）、越南（1997）、寮國（1999; International Telecommunication Union，2001）。緬甸遲至 2000 年方連接互聯網，但軍人政府嚴厲控制公眾使用互聯網，詳情可參閱 Zaw Oo（2004）。

加坡政府對傳統媒體的控制即爲實例），但是互聯網媒體變化極快，十年裡已幾番變革，初期的立法已不足以應付日新月異的互聯網媒體景觀。本研究感興趣的是，到底馬新兩國政府如何與時並進，隨互聯網媒體的變化而調整或變更治理手段？而且，馬新兩國雖同爲威權國家，但是威權程度、政經背景和社會結構仍有差異，這些差異造成兩國治理互聯網的手段有何異同？面對政府可能「軟硬兼施」的治理手段，兩國公民的應對情況又會如何？這些這些問題是本研究的動機。

第二節　問題意識

馬來西亞和新加坡都是前英國殖民地，前者於 1957 年 8 月 31 日以「馬來亞」（Malaya）爲國號獨立，1963 年 9 月 31 日與砂拉越（Sarawak）、沙巴（Sabah）及新加坡合組成立「馬來西亞」（Malaysia）。馬來西亞成立後，李光耀領導的華人爲主政黨人民行動黨（People's Action Party，PAP）與馬來人爲主的聯邦執政黨巫統（United Malays National Organisation，UMNO）不時發生摩擦，首相東姑阿都拉曼（Tunku Abdul Rahman，1903-1990）在 1965 年單方面宣佈將新加坡逐出馬來西亞，以致新加坡在一夜之間成爲另一個獨立國家。此一重大事件一般稱爲「馬新分家」。

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。兩國經歷英國超過一百年殖民統治，固然承襲了西敏寺（Westminster）民主政體，奉行立法、司法與行政機關三權分立的制度，也定期舉行議會選舉，但其實際「民主」程度卻常被詬病，執政黨長期壟斷政權，控制國會超過三分之二多數議席，可動輒修憲，以利鞏固政權。兩國的憲法和許多其他法規所闡明的社會控制範圍與手段也十分相似，差異的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，卻又不違憲的法規。[4]

[4] 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。

因此，按政治學者 Larry Diamond（1999）的分類，馬新兩國僅是似是而非的「僞民主政體」（pseudo democracies）[5]。在現代國家，媒體經常被視爲判斷一國民主程度的其中一個政治制度，倘若媒體自主空間和新聞自由情況較好，且尋常百姓近用媒體表達公共訴求之權益有較好的保障，則此國家的民主程度較好；反之，當媒體生存的情況恰恰相反，則標誌著此國家即便不是獨裁統治，其民主程度也是差強人意。以「無國界記者」（Reporters without Borders）每年公佈的「世界新聞自由指數」（World Press Freedom Index）爲依據，馬新兩國的新聞自由狀況不但在後段班，還每況愈下——馬來西亞的新聞自由排名從 2002 年的第 110 位（對比 139 個國家）降至 2017 年的第 144 位（對比 180 個國家），新加坡的新聞自由排名從 2003 年的第 144 位（對比 166 個國家）降低至 2017 年的第 151 位（對比 180 個國家）。

這類以惡法（draconian law）從嚴管制傳統媒體而惡名昭彰的「僞民主整體」，面對互聯網的挑戰時不可能坐以待斃。事實上，亞洲各國紛紛採取立法行動試圖管制網路言論，東南亞國家對於充滿五花八門言論的網際網路（互聯網），亦始終保持警惕（左正東，2009，頁 240）；例如，1996 年 3 月，第四屆東南亞聯盟（ASEAN）在新加坡召開新聞部長會議時，與會部長同意在一年內設立國家監管機構論壇，以「分享制訂對互聯網的適當對策之經驗，以及在資訊工藝方面的進展，以便東盟個別政府在應付互聯網時加以考慮」；七個月之後召開的東盟互聯網論壇，同意需要制訂規則與法律以建立一個框架讓互聯網發展和繁榮（Atkins, 2002, p. 208）。

然而，前文所述及互聯網的四大特色，業已導致政府管制傳統媒體的手段實施於互聯網時，效率可能相形見絀。面對此一客觀現實，馬新兩國除了繼續訴諸法律手段之外，還能採取什麼「技術」來「治理」具有去中心、分散特點的互聯網？這個問題之所以有趣，是因爲在實體政治上，馬新兩國都處於非自由主義（Illiberal）狀態，但是互聯網所建構的虛擬世界，卻又是一個相對的自由主義（Liberal）狀態，尤其是馬來西亞，在 1990 年代雄心勃勃地建設資訊與傳播科技產業園區時，在美國高調宣示「不審查互聯網」這種自由開放的政策。

---

[5] Larry Diamond 在其著作《鞏固發展中的民主》（Developing Democracy: Toward Consolidation）裡，將民主國家分類為：鞏固的自由民主（consolidated liberal democracies，如西方國家）、不鞏固的選舉民主（unconsolidated electoral democracies，如菲律賓、泰國）、似是而非的偽民主（pseudo democracies，如新加坡、馬來西亞），以及完全的專制國家（autocracies，如緬甸）。

本研究之所以援用傅柯的治理術（Governmentality）概念作爲理論指導，乃鑒於傅柯以社會爲中心的國家觀點和去中心的權力觀點，相對比較切合互聯網現象，包括廣泛分散的互聯網使用者構成了訊息來源的分散，而且晚近社交媒體已有逐漸取代傳統媒體成爲網民主要訊息來源之趨勢。再加上，治理術的概念亦包含自由主義的治理術（liberal governmentality）和非自由主義的治理術（illiberal governmentality），可用來剖析馬新兩國既有非自由主義特色的政治，又有具自由主義特色的互聯網世界之情況，檢驗它們是否符合及多大程度符合傅柯意義的治理術。

第三節　研究範圍

在研究對象方面，本研究以馬來西亞和新加坡作爲比較對象，乃考慮了馬新兩國雖然有相似的社會結構，例如多族群、多宗教的特色傳統上成爲政府合理化社會控制的口實，尤其是兩國皆曾於 1960 年代發生死傷無數的種族暴動，以及伊斯蘭爲主要宗教，社會習俗相對保守，強調與重視風序良俗。而且，兩國乃於 1950 年代和 1960 年代先後獨立的新國家，深受當時發展主義浪潮洗禮，以維繫政治穩定來謀求經濟發展作爲治國的優先要務。

然而，馬新兩國雖然都是威權統治的國家，卻在不同時候經歷了民間較強烈的要求民主化的衝擊，但是經濟發展相對進步、曾是亞洲四小龍之一的新加坡，其民主化的步伐和程度，顯然不及經濟發展相對落後的馬來西亞。自 1998 年的「烈火莫熄」至 2008 年的「政治海嘯」，馬來西亞的政治發生驚天動地的變化，公民社會反撲、在野黨集結壯大，2013 年甚至差點實現史無前例的政權輪替；反觀新加坡，在野黨遲至 2011 年大選方有稍好的戰績，到了 2015 年大選又打回原形。

馬新兩國的民主化差異也體現在互聯網媒體的發展上。在馬來西亞，第一家正規的「原生新聞網站」於 1999 年創刊，互聯網新聞業逐步發展，在 2008 年大選以後更是此起彼落，成爲重要的互聯網輿論平台。新加坡的通訊科技比馬來西亞進步、經濟條件比馬來西亞好、互聯網普及率比馬來西亞高，但是多年來的互聯網輿論還是仰賴論壇式網站、個人部落格及晚近盛行的社交媒體，而類似原生新聞網站的所謂時政網站或社會政治部落格，經過多年掙扎求存多數仍未能茁壯成長爲有專業編採團隊的正

規新聞網站。到底是哪些因素造成兩國互聯網媒體業的差異？因此，本研究既研究馬新個別的互聯網治理術，亦比較兩國互聯網治理術的差異。

本研究主題雖是互聯網媒體治理術，但是鑒於認爲應從較廣的政治經濟脈絡檢視使治理術得以施展的客觀條件，因此本研究追溯考察馬新兩國強大的國家機關及傳統媒體治理系統的成形過程，然後再探討治理互聯網的情況。再者，互聯網媒體在馬新兩國的歷史不算太長，要爲互聯網媒體治理術勾勒較爲全面的輪廓，並非不可能，但得從兩國政府開放公眾接入互聯網開始追蹤後續的演變。因此，本研究不將研究重點限定於某個時間點，而是考察自 1990 年代初迄今的互聯網治理術。不過，由於 2008 年以後馬新兩國先後兩國政局有重大變化，加上社交媒體開始普及，連帶影響了互聯網媒體的使用和治理，因此本研究在此後段時期的著墨較多。

在研究問題方面，本研究探討下列三個主要問題，並比較馬新兩國的情況：

一、馬新政府對互聯網的「問題化」（problematizing）。這個問題將置於馬新兩國作爲發展型國家及多族群、多宗教的社會脈絡來探討，瞭解兩國政府如何建構互聯網作爲一個必須如是治理的「問題」，以及兩國對互聯網的「問題化」有何異同。

二、馬新兩國如何使用「治理技術」（governmental technologies）來治理互聯網的「問題」？社會成員是否及如何參與治理？這些治理技術結合哪些自由主義和非自由主義的技術？

三、治理作爲「施爲的引導」，身爲被治理者的互聯網媒體和行動者是否有「反引導」的施爲？力度如何？

第四節　研究方法

本研究是探討馬新兩國掌握政權的治理者如何治理互聯網媒體的施爲，以及被治理者是否及如何反治理，既牽涉國家體制的運作，又關乎人的思維和行爲。量化統計可作爲輔助資料來獲悉發生了什麼事，無法充分解釋爲何發生及如何發生。而且，本

研究從政治經濟脈絡著手梳理促成馬新兩國互聯網治理術的客觀條件，因而採用質化研究法是理想選擇，畢竟質化研究人們在自然環境中的身份，以確定他們的經歷和行爲如何在他們的生活環境中形成，例如他們所處的社會、經濟、文化或物理環境，而且可讓研究者從研究參與者的角度來鑒定問題，並且理解他們賦予行爲、事件或物件的意義和詮釋（Hennink, Hutter & Bailey, 2011, p. 9）。

本研究採從歷史脈絡梳理馬新兩國強大的國家機關和媒體治理系統如何形成，以及資訊與傳播科技和互聯網之沿革乃緊繫於兩國的經濟發展和轉型所需，於是形成政治上維持威權、經濟上（以及互聯網）相對開放的矛盾局面，並凸顯兩者之間的張力，藉以瞭解這些政經因素如何形塑兩國的互聯網治理術。爲此，本研究將使用次級資料分析及深度訪談來剖析和論證。

一、次級資料分析

次級資料是指由他人撰寫或創造，並與特定的研究問題或研究旨趣相關之文檔或物件。這些元件代表某人、某個事件或某些發展的二手或傳聞資料。次級文獻可涵蓋教科書、百科全書、個人或團體的口述歷史、期刊論文、報章的報導，甚至是訃告（Berg, 2001, p. 214）。本研究使用的主要次級資料計有：

（一）政策文件與首長演詞：政策文件幫助瞭解馬新政府的互聯網媒體發展政策等規劃，首長演詞主要是馬來西亞首相（馬哈迪、阿都拉、納吉）和新加坡總理（李光耀、吳作棟、李顯龍）在不同場合所發表、談及新聞自由或言論自由相關內容的演詞，旨在從中瞭解這些政府首長對此類課題的思維和態度。

（二）法規文本：立法和執法是馬新兩國媒體治理的重要手段，本研究參照的法規包含馬新兩國承襲自英國殖民統治的主要媒體法規，如馬來西亞的《印刷機與出版法令》、新加坡的《報章與印刷法令》、兩國內容幾乎完全一樣的《煽動法令》，以及1990年代以後因應互聯網而訂立或修訂的電子法規（cyberlaws），例如馬來西亞的《通訊與多媒體法令》、新加坡的《廣播法令》和《互聯網行爲守則》等。瞭解這些法規的內容，可以掌握馬新兩國的傳統媒體和互聯網媒體所面對的法律規範與風險。

（三）觀察報告：國內或國際組織對馬來西亞和新加坡媒體及互聯網媒體之觀察報告，包括「無國界記者」的年度「世界新聞自由指數」、美國「自由之家」（Freedom House）的年度「網路自由報告」（Freedom on the Net）、馬來西亞人權組織「人民之聲」（Suaram）的年度《馬來西亞人權報告書》（Malaysia Human Rights Report）等。由於馬新兩國的政府資訊不完全公開，此類報告可以彌補這方便的不足，例如相關執法行動的統計資料，進而一窺政府以法律打壓互聯網媒體和網民之概況。

（四）研究專著：借重馬新兩國政治、司法、媒體和互聯網的著作中，深入瞭解馬新兩國在這三方面的演變，爲本研究的政治經濟脈絡提供重要的視角。

（五）媒體報導：借助媒體報導瞭解：1. 政府未公告的政策或行政措施變化，例如有意在未來修法等；2. 與互聯網媒體相關的各類事件，例如警方調查互聯網媒體、逮捕網民等。

二、深度訪談

深度訪談是一種面對面的資料收集方法，由訪問者（研究者）與受訪者深入討論具體的題目，以便研究者深入瞭解特定課題。訪問者和受訪者之間不僅是一問一答，他們也對彼此（所認知的）外表、身份和個性有所反應，進而影響討論些什麼及如何討論。因此，訪問者和受訪者是一種「意義生產的合作關係」（meaning-making partnership），在展開一場「知識生產的對話」（knowledge-producing conversation; Hesse-Biber & Leavy, 2006；轉引自 Hennink, Hutter & Bailey, 2011, p. 108），共同創造知識和共同建構真實（Hennink, Hutter & Bailey, 2011, p. 108）。

深度訪談最重要的優勢，是它提供豐富的細節（Wimmer & Dominick, 2000, p. 122）。倘若訪談進展順利，可讓受訪者感覺像是一場對話（Hennink, Hutter & Bailey, 2011, p. 108），某些在其他方法中可能是禁忌的話題，一旦受訪者和訪問者建立了融洽關係，就較爲容易處理（Wimmer & Dominick, 2000, p. 122）。

次級資料分析無法一窺全豹，一來是因爲次級資料從撰寫到出版已經過一段時間，未必能提供最近的事態演變，二來由於撰寫、研究和出版目的不同、題材敏感等因素，有許多經驗材料未有機會記載和出版。爲了彌補這方面的不足，本研究採取深度訪談的方法，借助局內人的經歷、參與和洞察力，共同繪製互聯網媒體治理術之詳細輪廓。

本研究的深度訪談對象包括：（一）接近政府或瞭解政府情況的從政者、（二）傳統媒體和網路媒體工作者、（三）部落客、（四）社運份子及（五）熟悉互聯網技術發展者。本研究一共訪問了 13 位受訪者，其中馬來西亞五位、新加坡八位。表 1-1 爲受訪者名單。

表 1-1：受訪者名單

序	姓名	身份說明	訪問時間與地點
1	孫德俊	馬來西亞數位協會（Malaysian Digital Association）主席、英文《星報》（The Star）前數位產品主管，現任數位行銷公司 CtrlShift 的產品主管。	2017 年 3 月 4 日，雪蘭莪州八打靈再也 Original Kayu Nasi Kandar Restaurant。
2	王乃志	馬來西亞首相納吉的現任政治秘書（2011 年迄今）。曾任馬華公會中央委員、馬六甲市區國會議員（2004 年至 2008 年）。	2017 年 3 月 6 日，雪蘭莪州蒲種 Four Points Hotel 咖啡館。
3	胡逸山	馬來西亞首相納吉的前任政治秘書（2009 年至 2011 年），訪問時爲新加坡南洋理工大學訪問學者。	2017 年 3 月 14 日，吉隆坡 Vipod KLCC 咖啡館。
4	蔡添強	馬來西亞人民公正黨全國副主席、前宣傳主任（2006-2013 年）、黨報《公正報》顧問、吉隆坡峇都區國會議員（2008 年迄今）。	2017 年 3 月 14 日，雪蘭莪州八打靈再也 Tropicana City Mall 咖啡館（Caffe Pascucci）。
5	黃泉安	馬來西亞前首相馬哈迪時代最早期的著名部落客，現任民主行動黨檳城日落洞區國會議員（2008 年迄今）。	2017 年 3 月 20 日，吉隆坡國會大廈議員餐廳。
6	韓慧慧	新加坡部落客。	2017 年 7 月 19 日，新加坡 Ridout Tea Garden 麥當勞快餐店。

7	梁實軒	新加坡人權組織 Maruah 主席、《網絡公民》法定代表。	2017 年 7 月 19 日，新加坡 Ridout Tea Garden 麥當勞快餐店。
8	受訪者甲	新加坡現職新聞從業員。	2017 年 7 月 20 日，新加坡中巴魯地鐵站日式餐廳。
9	受訪者乙	新加坡前新聞從業員。	2017 年 7 月 20 日，新加坡北橋路 Cathedral Café 咖啡館。
10	受訪者丙	新加坡網路新聞工作者。	2017 年 7 月 21 日，新加坡湯申大廈麥當勞快餐店。
11	徐順全	新加坡民主黨秘書長。	2017 年 7 月 21 日，新加坡湯申路上段 Yahava KoffeeWorks 咖啡館。
12	韓俐穎	新加坡部落客、自由記者、社運份子。	2017 年 7 月 22 日，新加坡 Raffles City Costa Coffee 咖啡館。
13	鄞義林	新加坡部落客，因質疑李顯龍政府管理中央公積金的方式，遭李顯龍起訴誹謗。	2017 年 9 月 13 日和 14 日，使用臉書即時通訪問。

本研究採用半結構式訪談（Semistructured Interviews）訪問上述訪談對象。作者事前擬定了與研究主題相關的問題，依序向受訪者提出問題，間中受訪者若提及本研究未提及或忽略的議題、事件或現象，作者則及時跟進詢問更多詳情，然後再繼續提問事前擬定的問題。

上述受訪者當中，八位同意署名受訪，另三位則要求以匿名和不揭露可暴露身份的資料（例如工作崗位或所屬企業）的方式受訪，爲了讓這三位受訪者暢所欲言，本研究同意匿名和不揭露可暴露身份的資料，與他們做深度訪談。此外，除了鄞義林之外，12 位受訪者均以面談方式訪問。鄞義林是新加坡部落客，因受訪時在台灣就業，近期未有規劃返回新加坡，而作者在馬來西亞，因此借助臉書即時通（Facebook Messenger）之便利，以文字一來一往的方式分兩天完成訪談。

第五節　章節鋪陳

本研究的章節鋪陳如下：第一章《緒論》，陳述研究動機、問題意識、研究範圍、研究方法及章節鋪陳；第二章《文獻回顧與理論架構》，回顧分析互聯網、政治與民主化，以及馬來西亞和新加坡的互聯網媒體與政治之文獻，並闡述本研究所引用的法儒傅柯的治理術概念。

第三章《馬來西亞的國家機關、經濟政策與媒體治理》，梳理馬來西亞自英國殖民地時期迄今的政治、經濟和社會變遷，從中窺探這些變遷爲傳統媒體的治理系統和手段提供哪些所需條件，以及這些治理系統和手段如何讓政府駕馭傳統媒體時游刃有餘。本章的主要論述是馬來西亞多元種族的社會結構和作爲「發展型國家」，對於政府引導媒體施爲的效果有著重要的作用，而壓迫性國家機器則除了扮演引導施爲之作用，亦在各方引導作用失靈或行將失靈時，以強制性手段迫使屈從。

第四章《馬來西亞的互聯網媒體治理》，以馬來西亞三位前現任首相馬哈迪、阿都拉巴達威和納吉掌政時期作爲斷代，分析馬來西亞的互聯網媒體治理，論證前兩位首相馬哈迪和阿都拉仍是複製傳統媒體的治理術來治理互聯網媒體，相對而言，現任首相納吉讓公權力以另一種形式和方式進入互聯網空間，通過在互聯網空間活動來引導互聯網媒體和網民的施爲，以傅柯意義的治理術來治理互聯網媒體。

第五章《新加坡的國家機關、李家天下與媒體治理》，梳理新加坡政府以殖民地時期至建國的歷史經驗，營造危機感，以作爲建立強大的黨國機關之憑藉，再借助黨國機關所授予的權力和機制打壓和收編媒體，進而實現對傳統媒體的超高治理效率。

第六章《新加坡的互聯網媒體治理》，以吳作棟（後李光耀）和李顯龍掌政時期作爲斷代，並以這三場選舉爲脈絡，分析新加坡的互聯網媒體治理，論證在吳作棟時期延續李光耀從嚴約束傳統媒體的治理手法來治理互聯網媒體，其接班人李顯龍就任後則試圖以放寬互聯網管制和積極經營社交媒體的手法，讓國家以不顯見的形式融入公民社會（互聯網空間），藉此治理互聯網媒體。

第七章《討論與結論》，討論整體研究發現及結論，主要分析馬新兩國在互聯網治理的「問題化」、影響治理成效之因素及反引導之異同。

第二章　文獻回顧與理論架構

第一節　　文獻回顧

本節回顧互聯網媒體、政治與民主化，以及馬來西亞和新加坡的互聯網媒體與政治之文獻。

一、互聯網、政治與民主化

Richard Kahn 與 Douglas Kellner 的 “Oppositional Politics and the Internet: A Critical/Reconstructive Approach”（2009）一文以小布什總統治下的美國和 2004 年西班牙大選等例子，說明互聯網是個左翼和右翼及主流文化和次文化力爭來推廣各自議程和利益的「必爭之地」（contested terrain）。

小布什在 9/11 恐襲事件後以恐怖主義威脅之名限制公共空間、限縮資訊和通訊、合理化政府監視電子交換和限縮公民自由，美國主流媒體則推銷小布什的軍國主義和「反恐戰」（war on terrorism）議程。反對小布什的公民、社運份子和組織開發替代性資訊和傳播管道，使得產生了新的互聯網政治圈，媒體和政治聚爆到流行文化裡，數量空前的人們利用互聯網和其他技術來產製原創的民主手段和模式。在 2004 年 3 月的西班牙大選前三天，首都馬德里發生炸彈襲擊，造成大約兩百人喪生，原來執政的保守派人民黨堅持這是該國巴斯克地區民族分裂組織埃塔（ETA）所為，但洩露的消息和情報機關指向伊斯蘭恐怖組織阿爾蓋達（al-Qaeda）才是元兇。結果，西班牙人民利用互聯網、手機、短信及其他通訊技術模式來動員群眾舉行大規模的反政府和反佔領示威，而原來有望繼續執政的人民黨竟遭遇滑鐵盧。

因此，作者主張，媒體的科技文化迅速發展，使得政治和文化的重新配置及參與式民主政治重新聚焦於日常生活成為可能。作者總結道，互聯網提供了另一種象徵性經濟、文化與政治形式，以及政治鬥爭工具的可能性。利用互聯網來開發可以產生更自由和更快樂世界，並讓人類和自然從構成全球和在地現實的獨裁與壓迫力量中解放

出來的技術形式，這是由對立群體來決定。

相對於 Richard Kahn 與 Douglas Kellner 的積極樂觀，James Curran、Natalie Fenton 與 Des Freedman 合著的《誤解網際網路》（*Misunderstanding the Internet*，2012／馮建三譯，2015）對從前關於互聯網的各種預言提出反證，指出互聯網並不如那些以互聯網的技術潛能徑行推論所說，在促進經濟轉變、全球共識、民主化與新聞事業的復興方面發揮了產生革命性變化的作用。例如，在互聯網與民主方面，有論者認爲美國歐巴馬總統於 2008 年當選證實了互聯網無須昂貴的電視廣告，也無須企業財團補助就能創造有利於草根基層的政治此一夢想，但其實美國經濟危機日甚很有可能才是歐巴馬當選的主因；而且，歐巴馬結合新舊選戰方法，他向大企業募款、斥資超過兩億美元打電視廣告、由昂貴的專業人士爲選戰操盤，可見互聯網並沒孕育新種類的政治。

作者承認互聯網確實是活躍分子「之間」非常有效的傳播模式，可使他們彼此聯繫，也能動員活躍份子在很短時間內前往特定地方聚集，促成活動，贏得媒體和公眾的注意。然而，對於互聯網將會以結束獨裁者對資訊的壟斷來削弱獨裁者，作者認爲這種預言所未能看到的是，統治者會將互聯網納入控制，使其得以服務而不是挑戰國家所界定的利益。雖然在具有組織力作爲後盾的抵抗下，威權政府的檢查能力是會被削弱，但是互聯網也無法「造成」抵抗，僅只是強化而已。

本書提出一種反科技決定論的觀點，意即互聯網本身並不會「造成」變革，反之，外在情境條件可促成互聯網科技潛能的實現，亦可使其失靈。例如 2010/2011 年的「阿拉伯之春」革命，將之歸功於「推特」和「臉書」者忽視了發生起義的阿拉伯國家絕大多數的共通點是它們在阿拉伯地區的資訊傳播科技先鋒隊伍中完全排不上榜，而且這些國家晚近曾有叛變、內戰、人民反抗既腐敗又高壓的政權之意識與力量只增不減，以及高失業率等。

作者強調外在情境條件重要，變革因情境不同，結果有別，並以馬來西亞和新加坡的國情差異說明——馬新兩國雖然都是威權式民主政體，都有違反自由主義的法律，但是兩國的政治環境存在緊要的差別，以致新加坡的培育力量的經驗不如馬來西亞；網路在馬來西亞成爲異端代理人，在新加坡卻是合作與控制。作者所說的緊要的差別，

包括馬來西亞的公民社會的發達水平高於新加坡、馬來西亞人日漸不信任主流媒體、新加坡執政黨的支配地位和民族意識形態強大穩定。

西方以外的亞洲，情況確實與 Richard Kahn 和 Douglas Kellner 觀察的西方國家補貼。新加坡學者 Indrajit Banerjee 的 "Political Participation and Democratization: The Role of the Internet in Asia"（2007）以亞洲國家爲脈絡，從互聯網的三個特性評估互聯網的政治衝擊，即：

（一）互聯網的非分層結構——互聯網比其他媒體提供了更爲多向的資訊流通，但不應天真地以爲此技術特色可瓦解資訊分層結構和壟斷，畢竟跨國媒體集團仍然主宰全球資訊流通，而且就資訊和內容供應而言，它們比個人或小群體和組織擁有更龐大的資源與合法性。在亞洲，國家繼續經由法規和所有權對媒體與資訊管道實施嚴厲控制。

（二）互動性因素——在不民主社會，互動性媒體技術的有效使用普遍上受到各種手段的限制，從而抵消和限制了政治政治動機，從而降低互聯網等互動技術的充分有效使用。倘若使用者的政治動機闕如或有限，以及倘若政治環境限制此類技術的使用，即便是最具互動性的技術也沒有任何政治價值。

（三）互聯網的全球面向——此特性雖使得大量政治資訊傳遞給全球各地的公民，但並不一定與在地脈絡和在地政治景觀有相關性。而且，大多數亞洲國家的互聯網傳佈非常有限，限制了亞洲內部的政治資訊的多樣性，進而維持和延續國家的文化霸權，而國家持續監督、控制甚至生產大量可用資訊。

總體而言，作者的立論是，John Perry Barlow 於 1996 年發表的《網路空間獨立宣言》（Declaration of the Independent of Cyberspace）自信滿滿地要驅逐政府干預網路空間，是一種網路烏托邦，這種科技決定論觀點明顯地低估了持續設計、控制和規範大部分網路空間的政治機關和權力之範圍。

二、馬來西亞的互聯網媒體與政治

Dinamik Ruang Siber dalam Gerakan Reformasi di Malaysia（2010，馬來文，中譯爲《馬來西亞政改運動的網路場域》）一書詳細記載了 1998 年至 2004 年烈火莫熄改革運動期間，烈火莫熄支持者如何善用互聯網作爲政治動員工具、烈火莫熄網站之崛起與消退，並延伸至考察 2008 年大選期間的網路政治。

作者 Tan Lee Ooi 肯定互聯網在烈火莫熄改革運動乃至於 2008 年大選的貢獻，認爲烈火莫熄改革運動善用了互聯網文化的特征形塑烈火莫熄的想象共同體，並用來動員和組織，以及凸顯異議來與主流媒體刊載的觀點競爭。不過，互聯網的使用亦有其限制，包括政府的打壓，可見互聯網的影響力繫於真實世界。

觀察了互聯網媒體在 2008 年大選的作爲之後，作者更爲肯定互聯網促成政治變革的作用。他認爲，互聯網之意義已毋庸置疑，因爲在 2008 年大選之前，不論是主流媒體和朝野政黨都認爲不可能打破國陣在國會的三分之二多數議席優勢，已在 2008 年大選實現，而且從政黨募款、採用網路方式招收新黨員和宣導政治立場的競選策略來看，政黨政治和選舉運動已然改變且將會繼續改變。此外，互聯網不僅是政黨和支持者之間的回饋和互動管道，也是促成馬來西亞民主化的重要動因之一。

另一本著作 *Blogging and Democratization in Malaysia: A New Civil Society in Making*（2008），是作者 Jun-E Tan 與 Zawawi Ibrahim 在 2008 年大選前一年所做的調查研究成果，他們就書寫部落格（blogging）是否爲馬來西亞民主化之工具，以質化訪談結合觀察部落格貼文和其他文章的方法收集資料，對 1537 名部落格讀者展開調查，當中 852 人也是部落客。全書詳盡敘述了馬來西亞的民主與媒體自由狀況、部落格圈（blogoshere）、部落客人口統計、部落格與公民社會及政府打壓部落客情況。

根據作者的調查，部落格讀者和部落客的人口統計資料差異甚小。有閱讀英文部落格和書寫英文部落格的典型馬來西亞網民是 19 歲至 28 歲的華人、居住在雪蘭莪州或吉隆坡、受過良好教育，至少有大學學士或文憑學歷，以及很可能是大學生或擁有中等收入的工作。他們是部落格和主流報紙的忠實讀者。就部落格內容而言，個人日

誌最受偏好，然後才是社會政治內容。雖然大多數部落格讀者有意在下一屆（2008年）大選投票，但僅有少數活躍於社會和政治團體。此外，年紀較大的男性對社會政治內容較感興趣。

對於馬來西亞的部落格書寫與政治變革過程之關係，作者觀察所得如下：

（一）民主化在很大程度上是因傳播革命而實現，其中書寫部落格是一個重要元素，但表現上看互聯網在推進更民主的政治論述中扮演積極角色 ，實際上政府在對抗網路上的反對意見方面日益好鬥。

（二）部落客和部落格讀者並沒有超越族群論述，族群化或激進的社會觀點仍然大行其道，說明本質化的族群論述已在馬來西亞社會根深蒂固，成爲「歸化」和「常識」的棱鏡，並通過這種棱鏡從事任何形式的公開辯論，而部落客傾向於復製而不是挑戰這些認知。

（三）許多部落客自覺地利用這種媒介來優化本身的表達自由，並推而廣之，優化全體人民的公民自由價值——社會政治部落客多數希望能改變他們認爲深陷泥沼的政治體系，開創新的、進步的和民主的政治。

（四）絕大多數部落格讀者知道政府控制主流媒體，因而對主流媒體的訊息和評論品質抱持健康的懷疑態度，但他們也不盲目接受部落格的內容，確認其作爲個人觀點的基本個人特徵。

作者也提出了另外三個「令人沮喪的結論」：

（一）互聯網普及率和資訊工藝素養低，成了互聯網作爲政治變革和民主化手段的最主要障礙——調查期間，90%的部落客和和部落格讀者使用寬頻，但截至 2006年寬頻普及率僅佔整個人口的 3.3%。

（二）將部落格視爲民主化因素的第二個障礙是政府明顯不願意接觸部落客社群，以及近期想方設法規管部落客。政府不斷的（負面）宣傳攻勢掩蓋了一個事實，即大

多數部落客其實只是網上日誌作者，部落格圈中積極撰寫社會政治議題者不及 10%。

（三）第三個限制部落格效率的因素，是與國家建設（nation-building）未竟之業相關的更普遍問題——同一個執政集團執政超過半個世紀，應歸咎於這個社會批判意識缺席、政治冷漠，以及核心課題和政策持續種族化。

作者並不把書寫部落格視爲民主化的神器，反之提醒道書寫部落格僅能在相當明確的限制內催化民主深化。若以一系列環環相扣的網絡來觀察民主化，就可將互聯網看作是公眾在政治進程中最方便近用的參與模式之一，但對政治精英仍僅有邊際刺激作用。經過 2008 年大選之後，作者在後記補充了部落格在大選期間的作爲，認爲本屆大選固然展現了「可能的藝術」，但深化民主的真正考驗是將這些新出現的協同作用從網絡空間進一步轉化爲投票箱之外的具體且永續的政治行動。

在 *The Public Sphere and Media Politics in Malaysia*（2009）一書，作者 Mohd Azizuddin Mohd Sani 從探索自由報業理論和媒體在社會裡的角色著手，解說馬來西亞的媒體系統之變遷，並借用哈伯瑪斯（Jurgen Habermas）的公共空間（public sphere）的理論指出，馬來西亞政府操控媒體導致作爲公共空間的媒體產生了哈伯瑪斯所說的「再封建化」（Refeudalisation）現象——其賦予權威當局的光環和威望，與封建時代賦予皇室成員的光環和威望相似——阻礙公眾在公共論域自由地表達意見，而互聯網和手機則產生了「去封建化」（Defeudalisation）過程，即它們挑戰和削弱國家作爲再封建化行動者的角色，以及讓人民有了新的空間和媒介來表達批判性的觀點。

作者以2008年大選爲研究案例，分別分析了傳統媒體及互聯網在大選中的表現。在傳統媒體方面，作者統計主流日報、替代報紙和（在野黨）黨報於 2008 年大選期間的報導，指出由於替代報紙和黨報發行量不足，印刷媒體的公共空間仍由國陣控制的主流日報所主宰，具備控制人民觀點的影響力，以及成爲國陣獲取政治支持和選票的工具。因此，國陣得以繼續利用主流報紙來維持再封建化，以利執政黨和精英。

至於互聯網和手機於 2008 年大選期間的表現和活動，作者指出互聯網和手機或簡訊開拓了新的電子公共空間（new public sphere of cyberspace），並產生顯著的公共

審議效果。作者認定互聯網和手機選戰是由在野黨主導，其影響力之強足以左右公眾，也是決定該屆選舉結果的主因之一。這個新的和具有影響力的公共空間將媒體從「再封建化」過程扭轉成「去封建化」——這是一個拒絕媒體操縱以賦予權力機關光環和威望之過程，嘗試突出媒體是公眾表達關切與利益的適當管道。

作者批評發展型新聞業的論點，認爲它有利於專制領導人推行發展項目而媒體卻無從制衡這些項目的任何錯誤行爲，因而提出以「公共新聞學」（public journalism）爲替代概念，主張媒體應該報導和商酌關乎人民利益的想法和觀點，不因政府、媒體業主或任何群體而偏頗。然而，與此同時，作者提議，鑒於馬來西亞是個多元種族、多元宗教和多元文化國家，新聞自由固然重要，但必須以實踐負責任的報導來指導，因此，應該實踐社會責任理論，以產生自由而負責的媒體及確保媒體在不危害馬來西亞的種族和諧之情況下用來謀求共同福祉。作者甚至認爲，社會責任理論符合「公共新聞學」概念。

然而，美國學者貝克（C. Edwin Baker）恰恰指出，公共新聞學與社會責任理論相距甚遙，兩者最大的分歧是公共新聞學將公民定位爲參與者，強調新聞事業的特殊角色是要積極地服務民主，扶持公共的參與，強調的是「積極的作爲」；反觀社會責任理論作爲一種菁英民主論，僅強調資訊供輸及媒體的看門狗功能，應有助於菁英的治理和有助於公眾和媒體找到甚至驅趕腐敗的官員，但從不強調動員，對於如何有效鼓勵公眾參與亦未嘗致語（Baker, 2002／馮建三譯，2008，頁 196-198）。

而且，作者倡議實踐社會責任理論時，除了引用 1948 年美國報業自由委員會提出的社會責任理論作爲討論依據，亦引用馬哈迪和阿都拉這兩位前首相對報業的社會責任所發表之觀點來背書，並提及媒體評議會作爲保障媒體承擔社會責任的工具，殊不知在馬來西亞的社會政治脈絡中，社會責任理論其實是指導媒體不應刊登尖銳課題，而且這些首相闡述社會責任理論乃旨在爲政府的媒體管控辯護，並非出於捍衛新聞自由。至於政府擬議多年未成的媒體評議會，具有成爲媒體管控進一步建制化的風險，素爲倡導新聞自由的公民團體所反對。

此外，作者分析互聯網媒體在 2008 年大選的表現時，在結論段落論及互聯網媒體之黑暗面，例如遭偏執和種族主義份子等不負責任人士利用來破壞社會安定、散播謠言等，仿佛暗示互聯網媒體是產生自由而負責之媒體的阻力。本書以公共空間、再封建化和去封建化概念作爲論述脈絡，應是積極看待新聞自由及互聯網媒體的去封建化作用，然而曖昧不清的是，作者可能不自覺地陷入了官方論述和手段之窠臼。

馬來西亞最近的 2013 年（第 13 屆）大選，不僅舉國矚目，也引起國際關注，因爲經歷了 2008 年大選的「政治海嘯」之後，本屆大選極可能實現馬來西亞史上的第一次政權輪替。而且，有別於 2008 年大選忽視互聯網選戰，在 2013 年大選前夕，首相兼國陣主席納吉已宣稱這將是一場「社交媒體選舉」（social media election）。選後，學者相繼剖析社交媒體在本屆大選中的使用和作用。

James Gomez 的期刊論文 “Social Media Impact on Malaysia’s 13th General Election”（2014）指出，馬來西亞舉行第 13 屆大選前的社交媒體使用成倍增加，尤其是首相納吉自 2008 年大選後的網路亮相——臉書、推特和部落格——提高了國陣在 2013 年大選前與選民的接觸。就推特追隨者和臉書粉絲人數而言，納吉是本屆大選最受歡迎的領導人。國陣政府在 2013 年首六個月就消耗了歷來最高的廣告開支 5 億 3100 萬令吉（1 億 6200 萬美元），其中首相署佔用最多，達 2 億 6400 萬令吉（8100 萬美元），是 2012 年的五倍。有別於之前的大選，本屆大選的一部分選舉廣告開支分配給了網路廣告，例如國陣自 2012 年 5 月已開設付費推廣的@barisannasional 推特賬號，而這個賬號三個月的推廣開支至少 4 萬 5900 令吉（1 萬 5000 美元）。

在野的人民聯盟（民聯）也使用推特、YouTube 和臉書反擊國陣在主流媒體刊登的負面廣告及回應國陣的網路攻略，包括多次經由 YouTube 暴露國陣助選人員和支持者向在野黨助選人員施暴、干擾群眾大會和破壞選舉宣傳品之惡行。民聯固然在財力和形像上（指未能以單一旗幟競選）處於劣勢，社交媒體卻成了這個在野聯盟的選舉廣告平台，抗衡執政黨的主流媒體和直接行銷優勢。

雖然國陣消耗龐大資源在社交媒體選戰，卻未能在本屆選舉扳回一局。國陣雖然重奪兩國州政權，但是多輸了七個國會議席，得票率也從 2008 年的 50.2%降低至

45.5%，這是國陣自 1969 年大選以來最糟糕的選舉成績。因此，作者認爲，社交媒體在 2013 年大選確實有能力推高投票率，使得 2013 年大選的投票率達到馬來西亞選舉史上最高的 84.4%（2008 年大選的投票率爲 76%）；然而，從國陣和納吉在選前已積極部署社交媒體宣傳，卻無法阻止支持力量流失，不僅說明了本屆大選並非如國陣所說的「社交媒體選舉」，也說明了社交媒體在馬來西亞政治脈絡的預定能力（predictive power）仍難以捉摸。

不過，另一位學者 Mohd Azizuddin Mohd Sani 在期刊論文 "The Social Media Election in Malaysia: The 13th General Election in 2013"（2014）裡認同本屆大選是一場「社交媒體選舉」，理由是儘管社交媒體並非整體大選結果的決定因素，它在提供空間和管道讓人民或選民在選舉時辯論和接觸政治領導人和候選人方面，顯然起了很大的作用，有助於強化馬來西亞的民主進程。作者甚至認爲，社交媒體在馬來西亞已然強大得足以與主流媒體和傳統媒體的實力相媲美。可見，Mohd Azizuddin 和 James Gomez 對「社交媒體選舉」的定義和標準有差。

此外，另有一篇期刊論文提出了一個有趣的觀點：馬來西亞「去民主化」（de-democratization）是國家積極參與社交媒體的預期結果。在這篇題爲 "The Paradox of Social Media: The De-Democratization of Malaysia"（2014）的論文中，Badrul Azmier Mohamed Bakar、Mohammad Agus Yusoff 與 Zaliha Hj. Hussin 將社交媒體作爲一種政治工具而爲人所關注的情況追溯至薩科齊（Sarkozy）於 2007 年法國第 23 屆總統選舉時以臉書和推特從事選戰而勝選，以及後來歐巴馬在 2008 年美國總統選舉時善用「三位一體」（臉書、推特和 YouTube）社交媒體而當選美國第一位非洲裔總統，以及獲得美國史上最高的票數。作者也回顧了 2010-2011 年的「阿拉伯之春」，認爲社交媒體動員大規模街頭抗議的強大力量，推到了中東與北非（MENA）國家的舊政權，強化了社交媒體與民主化之間存有正面關係之命題和假定。

經此脈絡，作者認爲在第 13 屆大選期間，與民聯相比，國陣在社交媒體方面處於前沿，但是本屆大選的結果與國家或執政黨在社交媒體缺席的上一屆大選的結果無異，惟馬來西亞社會據稱比從前更加種族極化了。作者所謂的「國家參與社交媒體」，是指國陣和納吉在大選期間挹注資源積極經營各種社交媒體，以及部署一直在使用威

脅、恐嚇、人格謀殺、操弄宗教和種族情緒，並傾向於使用有辱人格和貶義詞彙的網路兵團，賴以平衡社交媒體上與國家唱反調的「自然」傾向。

由於作者將國陣定位爲操作種族政治的強大政府的倡導者，而民聯則是不受種族政治束縛的民主化倡導者，所以國陣繼續執政和重奪吉打和霹靂兩個州政權，民聯則在城市地區贏得華人的支持，可見國家成功地利用了社交媒體的優勢，而且社交媒體就像傳統媒體一樣。作者因而總結，「去民主化」是國家積極參與社交媒體的預期結果，惟這種情況可能只會出現或局限於高度兩極化的社會（如習慣於種族政治和強大政府的多元文化社會），在同質社會可能產生不同的結果。

三、新加坡的互聯網媒體與政治

Internet Politics: Surveillance and Intimation in Singapore（Gomez, 2002）是一本敘述新加坡接入和開放民眾使用互聯網的初期，新加坡政府管制和監視互聯網輿論與政治活動的著作。作者扼要介紹了新加坡政府在開放互聯網使用初期訂立管制互聯網活動的法規、互聯網的輿論與政治活動，比如網民設立網路聊天室（chat room）和電郵群組（mailing list）討論時事、倡導組織和政黨草創網站，還以本身於 1999 年創立和參與的倡導組織「思考中心」（The Think Centre）的經歷，詳細描述了新加坡政府如何使用傳統上用於政治控制的法律與手段來遏制互聯網動員活動和訊息流通。

本書也揭露，新加坡政府的監視和干預並不止步於新加坡境內，還動員外交官在鄰國行動，包括「思考中心」與泰國曼谷的社運夥伴合作，在泰國架設「亞洲思考中心」（Think Centre Asia）網站時，駐曼谷新加坡外交官向泰國官員申訴該網站含有反新加坡的內容，致使泰國官員去確認該網站是否有合法實體；「思考中心」安排少數會員到印尼學習製作網路電台，雖然行事低調，參與者並不知道受訓的網路電台和負責人身份，但他們抵達印尼後竟被告知，當地新加坡外交官找上負責人，表示要全程參與培訓。

本書爲早期新加坡政府抑制互聯網輿論與政治活動的情景提供了概括性描述，但是沒有論及使得新加坡政府具備和動員強大國家權力來執行監視與恐嚇行動的社會

政治脈絡。不過，整體而言，本書凸顯了新加坡作爲一個汲汲營營於邁向未來世界的國家，在推動該國的資訊工藝和互聯網設施方面雖然不遺餘力且卓有成果，但是應該伴隨資訊工藝革命而來的互聯網言論自由卻始終爲其壓迫性法律、監視機制和懲罰行動所牽絆。

Contentious Journalism and the Internet: Towards Democratic Discourse in Malaysia and Singapore（2006）是一本研究早期馬新兩國四個異議網站的著作。作者 Cherian George 選定的研究對象是馬來西亞的《當今大馬》（Malaysiakini）和《哈拉卡》（Harakah），以及新加坡的《新加坡互聯網社區》（Sintercom）和《思考中心》（Think Centre）。作者認爲，此類網路媒體從事「異議新聞事業」（contentious journalism），意指直接且明確地挑戰統治菁英所設定的國家議程與打造的共識。馬新政府從嚴管控已然嚴重限制異議，而本書嘗試解釋「異議新聞事業」在這兩個國家的出現與發展。

作者將上述四個網站定位爲「替代性」（alternative）媒體，闡明它們之所以是「替代性」媒體，並非因爲它們以網路爲媒介（主流報紙和廣電媒體也使用互聯網），也不是因爲它們能與主流的印刷或廣電新聞產品互換（它們還沒有能力直接競爭），而是基於它們有獨特目的，提高媒體系統的多樣性；他們使媒體近用民主化，容納因地位、技能或資本不足而未能在主流媒體充分發聲的聲音和觀點。

作者宣稱，本書在分析新的傳播技術之影響時，其論據是關注社會和政治脈絡。作者發現馬新兩國的替代性媒體的景觀存有一種吊詭現象：馬來西亞國土較新加坡大卻不比新加坡富裕，互聯網普及率也低於新加坡，卻是表現卓越的異議網路媒體之溫床。此一技術可使用程度（technological availability）和技術應用的反比關係是個吊詭，那是因爲我們從一開始就對媒體和社會的關係有根本上的錯誤觀念。當我們省悟傳播技術並非突然出現的「自變量」此一概念，而且認識到它們的形式和功能乃由吸收它們的社會所塑造（即便它們影響這些社會）時，馬來西亞與新加坡之間的比較就不那麼令人驚訝了。作者進一步以政治機會、資源的調動和文化框架討論四個網路媒體何以差異。

晚近一本較爲全面分析新加坡媒體治理的著作，是 Terence Lee 的 *The Media, Cultural Control and Government in Singapore*（2010）。本書應用傅柯的治理術概念探討新加坡媒體、文化和政治論述的多方面內在矛盾，並指出執政黨人民行動黨用以規管媒體和文化，進而治理新加坡人的思想與施爲的主要規管策略與技術。

作者概述了新加坡文化政策的歷史發展，包括晚近將文化規管和行政實踐擴展到「創意產業」，並指出其當代文化政策意在塑造公民接納和參與政府的理念，而文化控制之所以可能在當代新加坡實施，主因是這個城市島國的大多數個人肯認和相信治理原則。這不僅是因爲新加坡的公民社會空間有限和主要是姿態性的（gestural），也是新加坡人深諳他們在一個以社會政治順從和經濟效用爲文化公民之先決條件的社會裡，所處的位置。因此，新加坡人一直被批評「太怯於思考」，很大程度上歸咎於遭嚴密控制的媒體。

作者檢驗新加坡自 1990 年代至 2008 的互聯網規管法律、制度和政策，認爲它們產生監視與自動規管的治理效果，有效地警告潛在的網路違規者警惕本身的「網路旅程」和避免涉入政治。這種技術自動規管（technological auto-regulation）使得新加坡的媒體治理效果永在，即便行動已然停止。因而，作者認爲，新加坡人「受到驚嚇」或恐懼權威此一共同觀點已不再準確。雖說李光耀領導的人民行動黨的壓迫性權力（coercive powers）可能產生了一些恐懼因素，但現在的情況已非如此。反之，新加坡是一個憑著技術自動規管的論述應用（discursive application of technological auto-regulation）而集中管理與文化控制的社會，確保了權力自動運作，而新加坡人已然被收編且實際上「已被規訓」，因而要麼表達對政府的文化和政治上的全力支持，要麼以最少的抱怨接納現狀。這意味著新加坡人已然選擇和接納－無論是公然或默契，但就是通過「自由權力」（powers of freedom）自由地臣服於治理術原則與實踐。

至於互聯網媒體在新加坡晚近兩次大選中的角色，新加坡有 *Battle for Hearts and Minds: New Media and Elections in Singapore*（2016）一書，主要關注 2011 年大選期間互聯網相關的選舉活動影響或爭取選民之效果，並嘗試解釋媒體領域的不同行動者對新媒體的不同使用，以及分析其對選舉行爲的影響。本書由不同作者剖析本屆大選是否爲一場互聯網選舉、替代性媒體在法律雷區中的存活策略、政黨的互聯網使用、

政治部落格的立場、主流媒體與替代性媒體的議程設置、新媒體對年輕選民的政治參與之影響、臉書和推特使用情況、互聯網對知識落差之影響等議題。

作者群的研究成果不一。雖然互聯網的力量顯著提升，但是有作者認爲本屆大選還說不上是一場互聯網選舉；而且，年輕選民因新媒體廣泛使用之故而更爲投入本屆選舉，他們當中半數仍信任舊媒體，而且支持執政黨的比例較高。雖然有作者發現將新媒體平台與網路參與結合，效率普遍上比傳統的接觸形式強，但是有參與政治或公共事務團體的臉書使用者少於五分之一，等等。因此，主編之一 Arun Mahizhan（2016, p. xv）在緒論章便以「羅生門效應」（Rashomon Effect）來形容互聯網影響選情的能力結論不一之現象——部落格社群有些人認爲新媒體，特別是所提供的新聞和觀點有別於舊媒體的替代性媒體，是人民行動黨得票銳減的主因；另一方面一些政治評論員則認爲，真實生活的各種問題尚未解決且加劇，才是人民行動黨流失支持票的主因。

至於 2015 年大選，*Change in Voting: Singapore's 2015 General Election*（2016）一書收錄 Weiyu Zhang 與 Natalie Pang 之書章 The Internet and Social Media，作者以三個主題分析社交媒體在本屆大選的角色：

（一）是否爲公平競爭的場域——在本屆大選，執政黨人民行動黨是其中一個領先的社交媒體使用者，利用幾乎所有社交媒體平台，其所張貼的內容數量最多，獲得的「讚」數量也最多。在野黨雖然比執政黨更早意識到網路空間的價值，在本屆大選也活躍於社交媒體，但相比之下其網路接觸情況較低，顯示並未對大選做好準備。

（二）中間路線網站成爲主流——2011 年大選之後，替代性媒體增加了，在本屆大選有兩家強調客觀報導和多元視角的新網站進場——《母艦》（Mothership）和《中場》（The Middle Ground）。強調客觀報導和多元視角，讓人把焦點轉移到替代性新聞管道，以致網路新聞開始受到重視。隨著網路論述更爲多元，各政黨的報導和觀點更加全面和多樣化，淡化不同網絡平台的黨派色彩。

（三）反向的表達螺旋效應（Anti-Spiral-of-Expression）——作者認爲新媒體的來臨改變了「沉默螺旋」這個經典輿論理論所說的情況，讓一般互聯網使用者有各種

各樣的機會直抒胸臆，「表達螺旋」在網路空間出現了，最好的例證就是網路上的「病毒式視頻」（viral videos）。然而，對甲方有利的視頻瘋傳未必能轉換成選票，沉默大多數裡的游離選民可能把票投給乙方，形成「反向的表達螺旋」。

作者認爲，隨著政府放寬互聯網的條例與規則後，網路空間已然成爲所有新加坡人皆可自由使用的平台，在 2015 年大選看到的是互聯網的正常化，更甚於將在線和離線視爲分開的場域，親在野黨的網路媒體和親政府的主流媒體這樣的二分法也不再成立。而且，政府只要明智地動員互聯網，就不再懼怕互聯網的顛覆潛能。

第二節　理論架構

本研究乃借用法國哲學家傅柯（Michel Foucault）的治理術（Governmentality）理論作爲分析工具，因此本節從「國家、權力與治理」、「治理作爲一種『施爲的引導』」及「自由／非自由主義的治理及『反引導』」三個角度討論治理術之含義。

一、國家、權力與治理

「治理」（Governance）一詞已成爲國際間和學界十分流行的概念，越來越多文獻使用此一詞彙描述政策制訂和規管方面的變化（Puppis, 2010, p. 134）。它作爲一個科學術語，最早是新制度經濟學用來形容有助於降低交易成本的制度規則，但是如今經濟學所謂的治理，通常是指謂企業所有權與控制權分離的企業治理（corporate governance）。在政治科學，它最初是用在國際關係領域，國際組織、政權與協定，被視爲「全球治理」（global governance）的形式，適於解決單一民族國家管轄範圍之外的跨國問題（Puppis, 2010, p. 135）。

Puppis（2010, p.137）進一步將治理的定義歸納爲狹義和廣義兩種。狹義定義是指改變政體、政治、政策，以及「標誌著政府的含義之變化，指謂一個新的治理過程，或是已改變的規則條件，或是治理社會的新方法」。據此，政府（government）和治理（governance）就加以區分，前者指謂科層式法定規管形式，後者則指謂新的、創新及合作的規管形式。有鑒於此，治理「只涵蓋採用非科層指導模式的政治督導類型，

而且／或是公共和私人行動者也參與了政策制訂過程」。傳統的法定規管（或「政府」）則被明確地視爲在治理範圍之外。

廣義定義則超越所謂的新規管形式，並且注重整體上的集體協調。這是指一個整體的規管架構，涵蓋社會的整個集體規則形式，範圍從公民社會的自律到政府的傳統規管。這個廣泛定義強調，治理並不是超越國家（如治理作爲新規管形式的說法），反之也包括了法定規管。這個混合了公共和私人行動者的治理努力，在不同層次以不同模式發生。

從 Puppis 的廣義定義進一步探索「治理」問題時，法國哲學家傅柯所說的 Government 和 Governmentality，應更爲接近且更能表達 Puppis 所要表達的觀點，儘管兩者不盡相同。事實上，追溯 Governance 或 Government 之詞源，其字根 Govern 乃源自於古典拉丁語和古希臘語中在海上「駕馭」（to steer）船隻之意。既然是駕馭，就意味著含有引導或操縱之類的行動和方法。可以這麼說，「治理」一詞超越了「控制」，因爲控制的字面含義似乎局限於治理者僅僅是針對被治理者本身實施某些相對強硬的手段，以使被治理者被動地臣服於他們及爲他們所用。但是，「治理」所施展的範圍卻不僅止於被治理者本身，而是包括動員被治理者所處環境的其他非壓迫性手段，例如文化、歷史記憶等，使得對被治理者體的引導更爲圓滿和有效率。

傅柯使用的「治理術」（Governmentality）一詞，源自法文 gouvernementalité 這個形容詞。他最早是於 1978 年和 1979 年在法蘭西學院（Collège de France）的演講中使用這個詞彙，指謂旨在以複雜方式指導個人和集體的一系列行動形式和實踐場域（Brockling, U., Krasmann, S. & Lemke, T., 2011, p. 1）。傅柯的治理術概念與他對國家和權力的觀點一脈相承，瞭解傅柯如何看待國家和權力，有助於瞭解「治理術」。傅柯認爲，權力不是一個自上而下的現象，反之是滲透到整個社會裡，國家（The State）則是由這些權力組成，因此國家權力是遠遠還沒有完善（complete）。權力滲透到整個社會裡，人們就是在日常生活中依據在地的權力結構和微觀的社會規範行事，而且在許多情況下，他們挑戰佔主導地位的規範和限制它們（Chandhoke, 1995, p. 24）。

換言之，傅柯所構想的國家，是以社會爲中心，有別於國權論者（Statist）以國家爲中心的國家理論。國權論者主張，國家是自外於社會，因此對國家的研究應該專注於國家的能力和權力，更甚於它和社會的聯繫。因此，國權論者以三種方式理解國家（Chandhoke, 1995, p. 51）：

（一）國家是政治生活的主要且經常是唯一的行動者，因爲它界定議程及通過設定進一步的議程來影響社會，而不是如馬克思主義所說，社會的私人利益可利用國家爲工具來強化他們各自的目的。

（二）國家掌握某些基本職能和屬性，是在獨立於任何外在因素或壓力的情況下行使，這些職能包括維持法紀及爲它本身建立一個稅收基礎，而社會上沒有任何其他機構享有相同的地位和行使這些職能。

（三）國家官員的觀點通常（倘若並非總是）有別於社會團體的觀點。這些官員在國家所處的位置，讓他們有獨特的制高點來理解經濟、社會和政治現象，所以他們的觀點不只是有別於社會群體的觀點，而是根本上不相容。因此，國家和社會之間的關係存在著對抗（confrontation），而掌握國家權力的一方將占上風。

按照國權論者的觀點，國家和公民社會處於一種對立和此消彼長的關係，兩者之間有著張力－－當國家作爲行動者的能力和權力乃大於公民社會，而且當國家的權力過度膨脹以致侵犯原來屬於公民社會的領域時，公民社會將起而抵擋，呈現出「國家 vs.社會」、「公共 vs.私人」的形勢。

然而，傅柯延續了葛蘭西（Antonio Gramsci）對公民社會的關注，將傳統上被認爲是屬於國家及其制度（institutions）的權力公式的分析，延伸到涵蓋社會互動的所有場域（sites），採取了一種由下而上的權力分析（Chandhoke, 1995, p. 59）。葛蘭西認爲，國家和公民社會並非各據一方，反之，公民社會是國家領域的一個組成部份，而正是在公民社會裡，國家通過教育、文化、宗教和大眾媒體等各種社會體制鞏固其無形且微妙的權力形式。所以，公民社會並不是扮演約束國家的角色，反而是像現代戰壕系統（trench system）保衛城堡的作用那樣，保衛國家的地位。

傅柯正是延續葛蘭西這種視「公民社會爲國家的侍女」（Chandhoke, 1995, p. 35）的觀點，把更大的注意力放在公民社會裡的權力運作，因爲國家僅是一種社會關係，務必將它與所處、所規管的廣大社會關聯起來，任何試圖去設想沒有社會的國家，不但有問題，也是不足的（Chandhoke, 1995, p. 46）。其實，在提出治理術的概念之前，傅柯在 1978 年出版的《規訓與懲罰：監獄的誕生》（Discipline and Punish: The Birth of the Prison）一書中已提出，權力不再是一種物質力量如刑法（殺一儆百）的代名詞，而是通過社會規範、政治措施來規勸和改造人。這種權力形式，是一種「生命權力」（bio-power），它首先是一種規訓力量，其次是專門對付「專屬的身體」（the species body），即「社會眾生」（the social population）；而生命權力實乃一種「自我倫理學」，即個體如何通過一套倫理學和自我塑造的技術來創造他們的同一性。傅柯認爲，僅僅揭示個體被他者（如社會規範）通過論述實踐構成主體是不足夠的，還要關注個體的自我創造的自由和自律（Slater, 1997, p. 61）。

正是基於這種觀點，傅柯認爲現代（西方）國家是「政治權力」和「牧治權力」（pastoral power）之間複雜聯繫的結果。前者源自於古代城邦（polis），而且是圍繞著法律、普遍性（universality）、公眾等而組織起來，後者則是指對個人實施全面指導的基督教觀念（Brockling, U., Krasmann, S. & Lemke, T., 2011, p. 3）。易言之，「牧治權力」指涉的對象是個人、群體或者人民，而非國家、領土與政治結構（吳朝聖，2011，頁 21），它是沿著一種靈魂治理（government of souls）的軌跡設想牧羊人和羊群之間及領導者和被領導者之間的關係：他們的個人指示和指導，在脫俗的救恩中發生，牧治權力從而補充了道德和宗教權威法（Brockling, U., Krasmann, S. & Lemke, T., 2011, p. 3）。

「牧治權力」的特徵包含：（一）牧治權力的治理對象是正在移動中的羊群之多樣性（multiplicity），而不是領土固定的統一性。（二）牧治權力是一種慈濟權力（beneficent power）、關注他人（care for others）的權力，此權力關心的是羊群的拯救（salvation），其具體意涵爲生存方式與食物、牧場的提供。（三）牧治權力不僅關注羊群的幸福，也關注每一隻羊的幸福，職是，牧治權力的形式是總體化與個體化的（all and each one），它是個體化的權力（individualizing power）；最後它是監視的權力，它監視可能發生在羊群與每一隻羊身上的邪惡與不幸（吳朝聖，2011，頁 21）。

按「牧治權力」的概念而言，牧羊人治理羊群時，治理對象不只是羊群（集體）和每一隻羊（個體），還要治理事（羊群的食物、牧場等）。牧羊人治理羊群，既有引導和指導（例如往哪裡移動），也含有規訓成份（監視的權力）。對此，傅柯如此說道：

> 人治理事（One governs things）……我並不認為這把事與人對立起來，而是表明，治理關聯的並不是領土，而是一種由人和事構成的複合體。在這個意義上和治理相關的事，實際上是人，只不過這個人是與財富、資源、謀生手段、領土（具有特定特點、氣候、灌溉條件、肥沃程度的領土）這些事關聯、交織的人；是與習俗、習慣、行為方式和思維方式這些事關聯的人；最後，是與饑荒、流行病、死亡等事故和不幸這些事關聯的人（Foucault, 1991, p. 93；趙曉力譯，2005，頁 389）。

關於人治理事，傅柯用了一則船的隱喻進一步說明：

> 治理一艘船，意味著你不光要對船員負責、要對船舶及貨物負責，還要認真考慮風暴和礁石。意指要在需要照料的船員和需要照料的船舶之間，要在需要安全運抵港口的貨物和所有這些不測（風暴、礁石等等）之間，建立起一種關系。治家也是如此，與治家關聯的其實是組成家庭的每個人，以及他們的財產和幸福。相比而言，對家庭而言的地產問題，對君主而言奪取領土主權的問題，只是相對次要的事情，真正重要的是這種人與事的複合體；財產和領土只是其中的變量（Foucault, 1991, pp. 93-94; Dean, 1999, pp. 93-94; 趙曉力譯，2005，頁 389-390）。

由此可見，治理的實踐並不只局限於國家，而是多種多樣，涉及各種各樣的人，包括家庭的家長、修道院的院長、兒童或學生的教師或監護人，君主與他的國家之間的關係，只是眾多治理模式中的一種（Dean, 1999, p. 90）。所以，對傅柯而言，政府 vs 市場、國家 vs 公民社會，不足以形容統治（rule）行使的多樣方式，對權力的傳統思考方式也已無法理解現代社會的權力行使（Miller & Rose, 2008, pp. 53-54），因而他才主張避免高估國家的問題（problem of state），以及認爲國家對社會的宰制（the domination of society）還不如國家的治理化（governmentalization of state）那麼重要。

二、治理作為一種「施為的引導」

如此說來，治理術分析並不是規避對國家的分析，而是要發掘國家之外的其他各個權力中心。據此脈絡來說，治理國家雖然意味著在整個國家的層面上建立「家政」，

對每個人和所有人的財產和行爲實施一個像家長對其家務和財產一樣專注的監視和控制，但是治理的問題並不是施加法律於人，而是處理事情；亦即運用手法（tactics）而不是法律——或者把法律也當作手法使用——以某種方式安排事情，使得這樣那樣的目的通過一些特定的手段能夠達到。

所謂「運用手法來安排事情」，具體地說，即是一種「施爲的引導」（conduct of conduct）。「引導」（to conduct）意味著領導、指揮或指導，而且或許暗示著必須怎麼做方可達到目的的某種計算。當我們考慮了這個詞彙的反身動詞「自我引導」（to conduct oneself）時，其倫理或道德意義馬上就浮現了。作爲名詞的「施爲」（conduct），則意指我們的行爲、行動，乃至我們的親身實踐，即我們已結合的各種行爲（Dean, 1999, p. 10）。治理作爲一種「施爲的引導」的簡短定義，可擴展爲：

> 治理是任何各種或多或少經過計算且理性的活動，由多個權力機關（authorities）和機構（agencies）使用各種各樣的技巧和知識形式開展，力求從我們的慾望、心願、利益和信仰著手來塑造施為，以達明確但移動的目的，具有多種相對不可預測的後果、影響和結果（Dean, 1999, p. 11）。

例如，當我們談到專業施爲（professional conduct）或是學童的施爲，可能就牽涉到自我指導（self-guidance）和自律（self-regulation）的意義。這種討論幾無例外是評價性和規範性的，因爲它假設了有某套行爲的標準和規範可以用來評斷實際行爲，以及應該致力於哪一種行動對個人和群體最爲理想（Dean, 1999, p. 10）。或是換個說法：倘若個人或集體的施爲似乎需要介導，這是因爲那些施爲當中的某些事對某些人而言似乎出現問題，需要加以引導以便糾正；而且，幾乎可以肯定的是，個體或集體施爲的某些方面將得以某種方式爲這個問題負責－－施爲者可能以某種方式被視爲危險、惡性或有害，亦有可能被看作是非生產性和低效（Miller & Rose, 2008, pp. 14-15）。

既然治理是「一種強烈的道德活動」（Dean, 1999, pp. 11-12）時，「問題化」（problematizing）就成了治理的一個重要過程。「問題化」就是將某些事情定調爲「有問題」的事情，這說明了，「問題」（problem）不是既定（pre-given）和在某處等著被發現，而是經過人爲的建構，使之可見。這種對問題域（field of problem）的建構，是個複雜且往往緩慢的過程。那些課題和疑慮，往往以不同方式，在不同地點，由不

同的施爲者使之成爲問題。而且，一旦對某個存在且需要糾正的問題有了一定程度的協議，這類問題通常會以一種共同語言加以框架起來，或者至少是一種不同群體之間有可能對話的語言，即便他們有不同的解釋或建議不同的解決方案（Miller & Rose, 2008, pp. 14-15）。Miller & Rose（2008, p. 35）進一步闡明：

> 在建立鬆散結盟的網絡和使規則（rule）以間接方式實現方面，語言扮演關鍵性角色。採用共同詞彙、理論和解釋，以便行動者——國務院、壓力集團、學者、經理、教師、雇員、家長——能跨時空建立鬆散且靈活的結合（associations），同時每一個動因又維持憲制上的獨特和形式上的獨立。

除了採用共同的語言，在某些時候，許多問題是以或多或少已正規化的知識加以闡述（Miller & Rose, 2008, pp.14-15），因而專家的語言尤其重要。這是因爲，對治理的思考作爲一種集體活動，並非個人心智或意識的再現，而是我們都沉浸其中的知識、信仰和意見體系之再現。這是說，我們思考行使權力的方式，乃借鑒自作爲我們的社會和文化產品的理論、思想、理念和知識形式；例如，我們思考國家治理事宜的方式，牽涉到對國家經濟及其趨勢的知識，而這個知識是由某一類專家、經濟學家所供給，他們依據理論和技術知識，例如經濟模式、經濟統計、預測等等。這個知識及其意涵是由經濟學家在國家財政部或國家銀行，甚至是國際機構如世界銀行或國際貨幣基金裡提供。各方有不同的選擇，而務必嘗試適當地管理經濟，則是國家治理思維中一個完全理所當然的特色（Dean, 1999, p. 16）。

所以，現代治理形式之可能性，其核心是構成「政治的」各種實體與那些權威部門（經濟、法律、精神、醫療、技術）的項目、計劃和實踐之間所形成的關聯，這些權威部門依據何爲良好的、健康的、正常的、良性的、高效的或有利可圖之概念，致力於管理他人的生命，因而知識是治理活動之核心（Miller & Rose, 2008, p. 55）。據此，治理又可定義爲「任何經過更多或更少的算計且理性的活動，它是由各種主管部門和機構，採用各種技術和知識的形式展開，旨在通過在我們的慾望、願望、利益和信仰上面做些事，以形塑行爲，以便達到明確但轉移的目的，隨之而來的是各種相對難以預料的後果、影響和結果」（Dean, 1999, p. 11）。至此，治理術作爲一種「施爲的引導」，發揮的正是一種「介導功能」（mediating function）：

首先，它在權力和主體性之間介導，從而有可能研究統治的技術（technique of rule）如何與「自我的技藝」（technologies of the self）栓結在一起，以及政治治理之形式如何求助於「個人訴諸自身之過程」（processes by which the individual acts upon himself）；其次，治理的問題使得能對權力的技術與知識形式之間的密切關係做有系統的審查，畢竟治理的實踐利用了特定類型的理性（rationality）、再現制度（regimes of representation）及詮釋模式（interpretive models; Brockling, U., Krasmann, S. & Lemke, T., 2011, p. 2）。

三、自由／非自由主義的治理及「反引導」

簡而言之，治理鮮少以直接命令或控制的方式來操作，更有效的是，「通過他們的自由」來指導個人和集體，提示他們治理他們本身，讓他們有以某種方式行動的積極獎勵，以及理解本身爲自由主體。治理意味著創造磁力線，讓某些行爲形式比起其他行爲形式更有可能（Brockling, U., Krasmann, S. & Lemke, T., 2011, p. 13）。以此情景而言，當代權力形式就是以自由爲前提了，這是一種被管制的自由，鼓勵或要求個人以他們可能或應該是怎樣的，與他們做了什麼、他們得到了什麼，以及他們曾是什麼加以比較（Miller & Rose, 2008, p. 9）。

傅柯將自由主義（Liberalism）重新詮釋爲一種歷史現象，即一種「治理」的形式（a form of "governmentality"）。按照自由主義的基本假設，自由（freedom）和限定（determination）是對立的，自由的增加意味著社會規制和權力的縮小，反之亦然。不過，傅柯後期的作品主張，自由和權力並非對立，反之，自由可以作爲權力的一種非常有效的策略、權力的一種工具和權力的一種創造來運作（Slater, 1997, p. 59）。這種治理方式，廣義定義爲「自由主義的治理模式」（liberal modes of government），是通過從被治理者的自由或能力著手，來加以區別，經常將被治理者的自由設想爲確保實現治理結果的一種技術手段，意即統治的自由主義心態（liberal mentalities of rule）；它通常試圖去定義這些行動和思考能力的性質、來源、效能及可能用途，而且依據他們對自由概念而人言人殊（Dean, 1999, p. 15）。

所以，自由主義不是以直接和強制性權力管轄其人口，也不是通過限制國家權力而避開管轄。反之，自由主義政府仰賴個人的自我管理能力，進而迫使和要求他們自己管理，並且自由、負責任且具有理性遠見地行動。個人的這些能力，是「各權力當

局的核心目標和資源」（Rose, 1992a, p. 143；轉引自 Slater, 1997, p. 60）。由於仰賴被治理者的自我管理能力，傅柯在他討論治理術的《安全、領土和人口》第四講裡就引述佩里埃（La Perriere）所說，好的統治者必須要有的「耐心」（patience）。所謂耐心，佩里埃以大黃蜂的蜂王爲例說道：「蜂王統治蜂巢並不需要刺」，傅柯則闡述道：

> 上帝通過這個例子試圖以一種神秘的方式向我們表明，好的統治者並不非得要有一根刺——也就是一個殺人的武器，一柄劍——以實施權力；他必須要有耐心，而不是怒氣；構成統治者形象的本質的，並不是殺人的權力和使用暴力的權力（Foucault, 1991, p. 96；趙曉力譯，2005，頁 391）。

即便如此，治理這種有條不紊且理性（rational）的任務，可以放置在任何自由的（liberal），甚至不自由的（illiberal）治理論述裡（Burchell, 1996, p. 19；轉引自 Lee, 2010, p. 20）。事實上，傅柯談治理術時，亦曾提出「治安」（police）的概念——它把國家的良好治理遵循的同一原則傳遞到個人的行爲和家庭的運轉中（Foucault, 1991, p. 92；趙曉力譯，2005，頁 388）。而且，傅柯也提醒道，人口治理的概念使得發展紀律（規訓）的必要性變得更加迫切，因此，我們無需用紀律（規訓）社會代替主權社會、主權社會隨之又代替紀律（規訓）社會這樣的方式來看待問題；實際上有一個「主權－紀律－治理」的三角，其首要目標是人口，其核心機制是安全配置（the apparatus of security; Foucault, 1991, p. 102；趙曉力譯，2005，頁 396）。

Opitz 就提出，治理術的研究主要集中在自由主義的實踐越來越專注於限制直接介入（direct intervention）的程度，但在「如何提供安全」成爲現代政治的核心之際，安全成了一切：導因（cause）、目的及現代國家的合法性。於是，安全的計算（calculation of security）產生了行使權力的新形式，而且誠如傅柯所言，自由主義的治理形塑了偶然性的具體結構（specific structure of contigency），它發揮了自由的管理人的角色：佔用自由，即必須生產它，而且組織它；自由主義的治理避免暴力與直接脅迫的毀滅性關係，反之它煽惑、誘使、引誘，使之更易或更難，進而確保個體使用具體的自由。然後，安全的技術（security technologies）專注於那些威脅從內部敗壞「自由的權力」（powers of freedom）的異質實踐、施爲形式和存在模式；確認了這些成份之後，治理的技術就確立那些超出治理的權力所能誘使和煽惑的門檻，但採取強制性措施來確保自由在別處的生產性使用。易言之，自由主義理性（liberal rationality）劃定了「自

由的權力」的界限，並建立「非自由統治」（illiberal rule）的模式（Opitz, 2011, p. 98-99）。

傅柯確定至少兩個治理無限度（governmental un-limitation）的時刻，一是在安全計算的內部納入「效用考量」（considerations of utility）——雖然不可剝奪人權的法律概念爲權力的行使設置了外在限制，但是效用準則（criterion of utility）卻有可能從內部爲權力的行使「取消限制」（un-limit）。另一個時刻更爲決質化，那就是在安全計算的反面浮現了一種「危險文化」（culture of danger）——無論是與公共服務、疾病或罪案有關，到處都可看到促進對危險的恐懼感。這種「危險文化」促使主體追求自我控制，並接受外部控制。同時，危險的測定決定了治理性干預（governmental interventions）切換到一種威權模式的界限，進入「一種爲那些無法爲自身利益行事的人採取對他們最爲有利之行動的治理模式」（Opitz , 2011, p. 101）。

Opitz（2011, pp. 107-110）指出三方面的非自由主義治理術的技術（technologies of illiberal governmentality）爲：

（一）非自由主義的空間理性化（Illiberal Rationalizations of Space）——這是一種重新劃界（re-territorialization）的控制手段，安全的治理性計算（governmental calculation of security）創建一種納入或排除的連續性，而方法就是授予或拒絕不同階層的人口在不同時間進入不同地區，而拘留營作爲緊急狀態的空間實施方案，正是此一連續性的終點。拘留營是對應一個「純粹」的安全化，而安全化是經由應用治安工具，如保護性拘留或預防性拘留來加以實現的。

（二）汲用知識的意志（Will to Knowledge）——非自由主義治理術不僅是以瓜分自由和非自由的權力來操作，安全的問題化影響了治理理性的全部；「汲用知識的廣博意志」（encyclopaedic will to knowledge）鼓舞了一套涵蓋整體人口的無邊際的懷疑邏輯，例如規定電信公司儲存電話和互聯網資料的立法，作爲一種監視的手段。

（三）主體性秩序（Order of Subjectivities）——借助諸如臉部辨識這種生物科技作爲一種控制技術，以便按照事前已確立的風險標準和邊距，鑒定出威脅並將這些威脅從即時計算中掃除，使得這些已被鑒定的敵人有可能從主體性的自由主義秩序

（liberal order of subjectivity）中排除。面對危險的主體，治理術就有完全消耗該理性主體的利益，並把它變成一種非理性的、難以理解的、破壞性的動源（agent），而且是超出了人性的界限（bounds of humanity）。因此，主體被標記爲不能以賦予自由的方式加以治理的「賤民」（abject），它是處於施爲的引導以外的治理關係。

即便如此，傅柯的治理術概念，與馬克思主義國家理論的另一個差異是，治理術概念雖說是一種「施爲的引導」，通過各種治理技術使被治理者按照治理者所欲的方向施爲，但是它並不將被治理者視爲全然消極宿命、毫無反抗意志和能力。反之，類似於葛蘭西提出在建立文化霸權的過程中亦有「反霸權」（counter-hegemony）活動一樣，就治理術而言，治理者固然意欲引導被治理者的施爲，但是被治理者亦有「反引導」（counter-conduct）之意志。

雖然被治理者的自由是被管制的自由，它畢竟還是相對享有自由，因而治理並不是編程者（治理者）夢想的「實現」，因爲「真實」（real）總是存在著對該編程（治理）的抵抗形式，而編程者（治理者）的世界是個恒定處於實驗、發明、失靈、批判和調整的世界（Brockling, U., Krasmann, S. & Lemke, T., 2011, p. 11）。簡言之，當權者固然可以實施治理術，施加「施爲的引導」，但同時也會面對「反引導」。這是因爲，傅柯認爲，自由內在於所有權力關係，並與權力構成複雜的相互遊戲，誠如傅柯所言：「處在權力關係的核心並且持續挑釁它的，是反抗的意志與自由的不願妥協。並非談及一種本質的自由，而是一種頑頡，一種同時相互刺激與鬥爭的關係，其並不是癱瘓雙方，而是一種永久的挑釁（Foucault, 2002a；轉引自吳朝聖，2011，頁 32）。」

總的來說，傅柯所謂的治理術理論，國家和公民社會並非各據一方，權力的行使亦非自上而下，而是滲透到公民社會裡，並且通過教育、文化、宗教和媒體等社會體制去鞏固其無形且微妙的權力關係，使得公民社會不約束國家，反而是保衛國家。如此一來，治理術除了可能也使用法律之外，更多的是利用牧治權力訴諸道德來引導被治理者的施爲。但是，治理術不能僅僅繫於被治理者本身而已，還得運用治理技術來治理被治理者周遭的一切相關事物，方能讓被治理者心悅臣服地跟隨治理者的引導從事他們的施爲，而不需時時動用國家暴力的威懾作用使之屈從。

第三章　馬來西亞的國家機關、經濟政策與媒體治理

馬來西亞位處東南亞，是一個由十三個州組成的聯邦（Federation），由南中國海分隔爲兩部分，即西馬半島十一州和東馬砂拉越及沙巴兩州。西馬半島北部國土與泰國毗鄰，南部與新加坡以柔佛海峽（Straits of Johor）一水之隔爲鄰，西海岸則有馬六甲海峽將它和印尼的蘇門答臘島分隔。東馬砂、沙兩州則與印尼的加里曼丹毗鄰，砂拉越州另與文萊毗鄰。

馬來西亞的政治歷史可追溯至十五世紀的馬來王朝，自 1511 年起歷經葡萄牙、荷蘭及英國佔領和殖民統治（期間 1942 年至 1945 年遭日本侵略佔據），直至 1957 年西馬半島以「馬來亞」（Malaya）之國號宣告從英國殖民統治中獨立。1963 年，馬來亞與砂拉越、沙巴及新加坡合組成立「馬來西亞」（Malaysia），惟時至 1965 年，新加坡建國總理李光耀領導的華人爲主執政黨人民行動黨和馬來人爲主的聯邦執政黨巫統（United Malays National Organisation，UMNO）因不時發生摩擦而最終導致分家，新加坡自此成爲另一個獨立國家，馬來西亞則維持西馬十一州和東馬兩州共十三州的版圖。

在國家治理方面，馬來西亞獨立之前已獲英國殖民政府允許舉行第一次立法議會選舉，當時三個分別號稱代表馬來人、華人和印度人的政黨，即巫統、馬來亞華人公會（馬華公會）及印度人國大黨（Malayan Indian Congress，MIC）結盟參選，在 52 個議席中贏得 51 席。這場大捷促使三黨正式組成一個政治聯盟，稱爲「聯盟」（Aliance），在馬來亞獨立後繼續執政。聯盟在 1969 年遭逢種族衝突的政治危機後，收編大小在野黨，擴大和改組成爲「國民陣線」（國陣，Barisan Nasional/National Front），並執政至今。馬來亞獨立以來，歷經六位巫統黨籍的首相治國，其中以第四任首相馬哈迪（Mahathir Mohamad）在位最久，從 1981 年至 2003 年，歷時 22 年，對馬來西亞的政治、經濟和社會變遷，均產生了迄今仍難以消除的影響。

本章梳理馬來西亞自英國殖民地時期迄今的政治、經濟和社會變遷，從中窺探這些變遷爲傳統媒體的治理系統和手段提供哪些所需條件，以及這些治理系統和手段如何讓政府駕馭傳統媒體時游刃有餘。本章的主要論述是馬來西亞多元種族的社會結構

和作爲「發展型國家」，對於政府引導媒體施爲的效果有著重要的作用，而壓迫性國家機器則除了扮演引導施爲之作用，亦在各方引導作用失靈或行將失靈時，以強制性手段迫使屈從。

第一節　英國殖民統治：種族政治之濫觴

馬來（西）亞於 1957 年獨立之前，歷經三個歐洲帝國殖民統治，即葡萄牙（1511-1641）、荷蘭（1641-1795，1818-1825）和英國（1825-1942，1942-1957）；間中 1941 年 12 月至 1945 年 8 月，英國抵禦日本侵略不果而撤退，馬來亞進入日據時期。日本戰敗後，英國重返馬來亞。由於英國是馬來（西）亞獨立前最後一個殖民政府，馬來亞在 1957 年經由談判從英國手中獨立，獨立憲法由英國協助草擬，故獨立時承襲了英國西敏寺國家體制，包括君主立憲、立法、司法、行政等體系，亦沿用許多殖民政府訂立的法規。

英國殖民政府遺留給馬來西亞的不光是國家和政府體制，還留下了多族群人口特質此一遺產，而此人口特質被認爲是馬來西亞許多問題的根源（Gomez & Jomo, 1997, p. 1)。1874 年之前，馬來半島的人口以馬來人爲主，他們是最後一波大規模從雲南（中南半島）經由陸路入境的移民後裔，而早期的華人則是短暫逗留的商賈（Khong, 2003, p. 12）。英國在馬來亞的殖民統治始於 19 世紀末葉、結束於 20 世紀初葉，其時發展橡膠和錫米作爲殖民經濟的兩大支柱，以滿足美國和英國的商業和工業（特別是戰爭物資）不斷增長的需求（Chin, 2000, p. 1039）。由於未能吸引本地馬來人勞工從事橡膠種植園或錫礦的工作，英國便分別從印度和中國輸入勞工，其中在印度的英國殖民政府立法鼓勵印度人舉家移民到馬來亞，以確保農業種植園和基礎設施項目對勞工的需求（Chin, 2000, p. 1040）。

英國大量引進華人和印度人勞工，大大改變了馬來亞的人口結構，非馬來人的人口甚至超越馬來人，例如根據 1921 年的人口普查，「馬來聯邦」（Federated Malay States）[6] 的各族人口爲馬來人 51 萬 821 人、華人年 49 萬 4548 人、印度人 30 萬 5219 人（Cheah,

[6] 「馬來聯邦」（1895-1946）是英國在馬來半島的殖民政體之一，由四個接受英國保護的馬來王朝，即雪蘭莪、森美蘭、霹靂和彭亨組成，其外交和防務均由英國負責，內政除了馬來習俗和伊斯蘭事

1982, p. 5）；華人和印度人合計 79 萬 9767 人，比馬來人還多出 28 萬 8946 人。不過，華人和印度人的人口合計多於馬來人的局面，早已改變；如今雖然馬來人、華人和印度人的人口多寡排序維持不變，但是馬來人的人口已將華人和馬來人遠拋在後。表 3-1 是馬來西亞截至 2016 年第三季的公民人口及族群結構。

表 3-1：馬來西亞公民人口及族群結構（截至 2016 年第三季）

族群	人數	百分比
土著／馬來人	19,559,000	68.65%
華人	6,655,400	23.36%
印度人	1,993,400	7.00%
其他族群	283,700	0.99%
合計	28,491,500	100%

資料來源：本研究整理自“*Monthly Statistical Bulletin Malaysia*” (2016, November)

爲了便於管理，以及維護殖民政權的穩定，英國政府採行所謂的「分而治之」（divide and rule）手段，按照經濟專業化將馬來人、華人和印度人三大族群區隔開來，大多數華人主要是在城市地區的錫礦工作，印度人在與世隔絕的半鄉區橡膠園丘自成一體，大部分馬來人則在偏遠鄉區靠務農和捕魚爲生（Gomez & Jomo, 1997, p. 10; Wain, 2009, p. 89），藉以建立和規管打造出口經濟所需的社會秩序。政府的政策和立法，特別是與移民事務、勞工、土地與教育有關者，均負有監督按照特定地理位置和經濟功能建構的「種族」特徵和認同（Chin, 2000, p. 1039）。尤有甚者，殖民地教育政策亦固定了種族社群的隔離，方法是爲馬來人精英的孩子開辦英語授課的學校（他們將成爲較低層級的官僚開辦英語授課的學校開辦英語授課的學校），以及爲馬來人農民、華人和印度人移民社群開辦母語學校（Chin, 2000, p. 1040）。受了教育的三大族群子弟，馬來人當公務員、華人成爲小商、印度人則成了廉價勞工，繼續依照經濟功能各據一方。

「分而治之」可謂形塑了後來的種族關係，Khoo（2003, p. 16）觀察到，源自於中國、印度和印尼的三大亞洲民族主義源流雖然匯聚於馬來亞，卻沒留下任何可以真

務仍屬蘇丹權限之外，四州均須聽取英國參政司的意見。英國在馬來半島的另外兩個殖民政體是：馬來屬邦（Unfederated Malay States），由玻璃市、吉打、吉蘭丹、登嘉樓和柔佛，它們受英國保護但沒有加入馬來聯邦，比馬來聯邦有較高的自治程度；海峽殖民地（Straits Settlements, 1926-1946），即英國的直轄殖民地，乃三個重要港口——新加坡、馬六甲和檳城。

正稱爲馬來西亞民族主義且持續下去的意識形態合成（ideological synthesis），而此意識形態合成之缺席，造成馬來西亞的多元文化社會背負著曾經以種族分工的負擔，很容易被不同種族之間的不安全感或自私自利的競爭觀念所左右。

當然，若將種族之間的不安全感甚至彼此不信任僅僅歸咎於「分而治之」政策，可能簡化了問題。「分而治之」政策之外，在英國殖民統治後期至馬來亞獨立再至馬來西亞成立期間發生的若干事件，馬來人和華人均有民族主義立場的對立、此消彼長的政治和經濟利益競爭，甚至發生流血衝突，亦深化了種族之間的猜忌，計有：一、日據（1941-1945 年）；二、馬來亞共產黨鬥爭（1948 至 1989 年）；三、獨立鬥爭（1946-1957 年），以及四、更爲嚴重的「五一三事件」（1969 年）。

一、日據（1941-1945 年）

太平洋戰爭期間，馬來亞是英國的遠東司令部和東方艦隊所在地，但日軍從馬來亞半島東北部吉蘭丹州首府哥打巴魯（Kota Bahru）登陸後，英軍節節敗退，在翌年 1 月 31 日退守新加坡，2 月 15 日馬來亞全面淪陷。至此，英國的殖民統治在短短七十天內宣告結束，馬來亞則進入長達三年八個月的日據時期，直至日本在 1945 年 8 月 15 日宣佈投降爲止。

華人、馬來人和印度人對日據的態度截然不同，得到的待遇也大相徑庭。馬來亞的華人民族主義引發許多反日示威、號召抵制日貨、募款匯回中國協助抗日。馬來亞華人抗日之積極可從募款所得看出，1937 年 7 月至 1940 年 11 月，馬來亞華人共募集一億四千六百萬元的抗日救濟金，這筆金額是當時海外華人捐助中國抗日救濟金二億二千八百萬元的一半（Khong, 2003, p. 33）。日軍入侵後，馬來亞共產黨組織的「馬來亞人民抗日軍」（Malayan People's Anti-Japanese Army，MPAJA），成員絕大多數是華人，馬來人和印度人僅佔 10%至 15%（Cheah, 1982, p. 6）。因此，日軍對馬新華人素不仁慈，他們關閉華文學校、向華人社會征收五千萬元作爲懲罰華人過往的抗日活動和向日本政府「合作」之表現（Khong, 2003, p. 34）；而且，日據時期估計馬新共有五萬個華人遭日軍殺害（Cheah, 1982, p. 6）。

馬來人不曾像華人那樣抗日，對日本而言，他們是最有可能支持日本的族群，而且戰略上也不宜和三大族群中人數最多的馬來人敵對，因此日本致力於爭取馬來人的支持，包括維持蘇丹的地位、允許穆斯林職員在齋戒月時帶薪休假、保留馬來人公務員，有些甚至擢升到填補歐洲人留下的初階官員空缺（Khong, 2003, p. 37），以及讓馬來人在警察局、志願軍和行政部門擔任優差（Cheah, 1982, p. 6）。

至於印度人，日本體認到一個事實，即印度人非但不像華人那樣將他們視爲侵略者，反而將日本奉爲可以讓印度從英國殖民統治中解放的可能助力（Khong, 2003, p. 34）。因此，日軍善待印度人，許多人還被征召到印度解放軍（Indian National Army, INA）服務，據報導，在投降的五萬名印度士兵當中，有四萬名簽署了參軍承諾，其中一萬六千人立即武裝起來（Cheah, 1982, p.6; Khong, 2003, p. 35）。

日本的「親馬來人」政策，特別是錄取馬來人進入在地的日本軍事單位服務，導致華人和馬來人發生更爲直接的衝突。光復後，馬來亞共產黨以高壓手段對付日本人的同夥和親日嫌疑人，馬來人也未倖免，亦激化反華人情緒；1945 至 1946 年間，柔佛州和馬來亞不同地區都曾爆發種族騷亂（Tan, 1987, p. 105）。

二、馬來亞共產黨鬥爭（1948 至 1989 年）

馬來亞共產黨（馬共，Malayan Communist Party）是馬來（西）亞第一個政黨，於 1930 年 4 月 30 日在南部森美蘭州一個鄉村成立。二戰爆發時，馬共已成爲馬來亞最重要的政治組織，黨員五千人；日本入侵馬來亞後，馬共集結所有抗日群體組成馬來亞人民抗日軍，至日軍投降時，幅員達到一萬人之多（Khong, 2003, pp. 44-46）。英軍重返馬來亞之後，鑒於時局所需，英軍和馬共一度和平共處，但後來雙方的對抗越演越烈，英殖民政府終於在 1948 年宣佈馬共爲非法組織，並全面圍剿馬共份子，迫使馬共走入森林，展開武裝鬥爭，直至 1989 年 12 月 2 日在曼谷與馬來西亞和泰國政府簽署和平協議爲止。

馬共從一開始發展，華人就構成組織裡的主體，馬來人則因爲種族、民族性、宗教對共產主義不感興趣（林慧婷，2007，頁 2），此一成員結構對後來的種族關係造

成相當大的影響，因爲馬共游擊隊絕大多數爲華人，而圍剿馬共游擊隊的軍警則多爲馬來人，雖然雙方都有不少人員死傷，卻被建構成華人攻擊馬來人的局面。另一情況則是誠如前副首相慕沙希旦（Musa Hitam）所述：「當時甘榜（村子）裡的村民都反抗馬共，雖然不是反華人，不過基於馬共是以華人爲主，這導致種族之間產生了偏見。後來在戒嚴時期，華人被安排聚居在同一村莊，馬來人負責維持治安，這也使到華人視馬來人爲政府的代理，馬來人則視華人爲馬共代理。」（〈馬來人對華人有偏見·慕沙：馬共惹的禍〉，2009 年 5 月 27 日）

三、獨立鬥爭（1946-1957 年）

日本戰敗後，英國重返馬來亞延續其殖民統治，但經歷日據之後的馬來亞，已不可同日而語。英國人在太平洋戰爭中遭日軍打得落荒而逃，令馬來人意識到這些歐美國家並非無堅不摧，馬來人的民族主義油然而生。華人爲主的馬來亞共產黨亦積極反帝反殖。英國工黨政府對馬來亞反帝反殖和獨立運動的回應，就是在 1945 年 10 月首次公佈「馬來亞聯盟」計畫，意欲把馬來亞半島的九個馬來州屬和兩個海峽殖民地（檳城和馬六甲）結合成一個由英國總督直接管轄的中央集權制國家（Khong, 2003, p. 108），即「馬來亞聯盟」（Malayan Union）的計畫[7]。

「馬來亞聯盟」計畫雖然指陳「馬來亞應該成爲統一及開明的國家」，卻也「決定將馬來諸邦置於英王管轄內」，還要派遣特使與各州蘇丹簽署協定，以便蘇丹讓出他們分內的管轄權給英王（祝家華，1994，頁 47），等於廢除蘇丹的統治地位。不僅如此，「馬來亞聯盟」還將以出生地原則（*jus soli*）來認定公民地位，只要在馬來亞出生，不論種族，皆可獲得公民權（Cheah, 1982, p. 7; Puthucheary, 2008, p. 3）。這兩項規定，前者將摧毀個別馬來州屬作爲馬來人的效忠和活動焦點，後者則將鼓勵華人和印度人斷絕與祖國的聯繫，並認定馬來亞爲他們的家園（Khong, 2003, p. 109）[8]。

---

[7] 九個馬來州屬是柔佛、森美蘭、雪蘭莪、霹靂、吉打、玻璃市、彭亨、登嘉樓和吉蘭丹，兩個海峽殖民地是馬六甲和檳城。另一個海峽殖民地新加坡則沒有納入，而是直接歸英王殖民統治（Cheah, 1982, p. 7）。

[8] 英國政府制訂「馬來亞聯盟」方案的另一重要原因是，英國政策制定者關切某些馬來人領袖在戰時或戰後鼓動馬來半島與獨立的印尼組成聯盟，以實現「泛印尼版圖」（Pan-Indonesianism），於是先發制人，賦予馬來亞給一個更為鮮明的政治認同，並通過賦予馬來亞聯盟公民資格來提高非馬來人在馬來亞的地位（Khoo, 2003, pp. 111-112）。此外，英國也是要維護它在馬來亞的殖民利益。馬來

馬來人認爲「馬來亞聯盟」剝奪馬來人的權益，華人則因寬鬆的公民權規定而對「馬來亞聯盟」大表歡迎，畢竟賦予華人、印度人和其他種族群體公民資格，意味著英國政府不再承認馬來人爲比其他種族享有更多權益的原住民（土著；Khong, 2003, p. 123）。馬來人展開了全國性的反對運動，不但促成了後來成爲馬來（西）亞主幹執政黨的巫統在 1946 年 5 月 11 日創立，亦求仁得仁，迫使英國在同年 7 月 4 日宣佈將以「馬來亞聯邦」（Federation of Malaya）取代「馬來亞聯盟」（祝家華，1994，頁 48）。

同年 12 月 24 日，「馬來亞聯邦」協議草案出台，要點包括：（一）英國總督一職由「最高專員」（High Commissioner）取代，雖有管轄權，但不涵蓋關乎馬來人習俗和穆斯林宗教事務之權力，這方面的權力歸還給各州蘇丹，蘇丹也恢復戰前扮演象征性角色的立憲君主地位；（二）承認馬來人的土著地位，讓他們在將要設立的政府議會裡有特殊代表權[9]；（三）對非馬來人公民資格的規定要嚴格得多，不僅要有住滿十五年的要求，還需充分掌握馬來語和英語（Khong, 2003, pp. 146-147; Puthucheary, 2008, p. 9）。此次馬來人和非馬來人的交手，是馬來人在真正制憲鬥爭之前就贏了相當關鍵的第一回合（祝家華，1994，頁 49）。

四、種族衝突——「五一三事件」（1969 年）

1969 年 5 月 10 日，馬來西亞舉行獨立以來的第三屆大選。當晚初步選舉結果揭曉，聯盟在西馬的得票率不過半（48.4%），比上一屆（1964 年）大選的得票率（58.4%）銳減了 10%。雖然如此，它在西馬競選 104 個國會議席，贏得 66 個，再加上有信心在稍後東馬砂拉越和沙巴州的選舉中贏得過半議席，繼續執政不成問題[10]；它更大的挫敗是丟失了吉蘭丹州、霹靂州和槟州政權，在當時首都所在的雪蘭莪州所得議席

亞豐富的天然資源對英國的經濟舉足輕重，當時馬來亞是全球最大的錫米和橡膠出產地，其貿易相當於英國在非洲所有殖民地之總和（Khong, 2003, p. 113）。

[9] 在將要設立的聯邦行政議會和立法議會，成員均由英國最高專員任命。在聯邦立法議會的 50 位非正式議員（unofficial members）當中，馬來人 22 位，其他種族為華人 14 位、印度人和巴基斯坦人五位、歐洲人七位、錫蘭人和歐亞人各一位（Khong, 2003, p. 146）。

[10] 當時全國共有 144 個國會議席。東馬沙巴和砂拉越州的選舉原來得用上幾個星期完成，但發生「五一三事件」後，政府宣佈展延這兩州的選舉，後來沙巴州在 6 月 6 日至 27 日、砂拉越州在 6 月 6 日至 7 月 4 日恢復選舉。最終，聯盟和他的盟黨共贏得 144 個國會議席中的 96 個，剛好三分之二多數席（Ooi, 2006, p. 200）。

不過半，與在野黨形成對峙局面，無法即時組織政府（Means, 1991, p. 6）。一旦在野黨成功結盟和拉攏聯盟議員跳槽，聯盟也將把這個州政權拱手讓給非馬來人爲主的民主行動黨[11]。聯盟的華人政黨馬來西亞華人公會（馬華公會），在城鎮選區遭華人選民唾棄，派出 33 名候選人，僅 13 人當選，成了這屆大選的最大輸家；反觀華人佔多數的在野黨民主行動黨競選 24 個國會議席，贏得 13 個，總得票率 11.9%，一躍而成爲國會最大在野黨（丘光耀，2007，頁 374）。

選後三天，即 5 月 13 日傍晚，吉隆坡開始爆發主要是馬來人和華人之間的衝突。當晚爲何會爆發衝突，官方、在野黨和民間眾說紛紜，包括馬共策劃、民主行動黨舉行勝利遊行激怒馬來人，以及巫統黨內少壯派密謀推翻原任首相兼黨主席東姑阿都拉曼而策動的政變。不論何者，有一個近乎公認的情況是，雪蘭莪原任州務大臣哈倫依德里斯（Harun Idris）召集馬來人舉行支持聯盟政府的示威，以展示力量，結果雪蘭莪各地的許多馬來人在當天傍晚在哈倫的官邸集結，有些甚至攜帶巴冷刀（parang，一種開山刀）和其他武器。在會上發言的人抨擊民主行動黨的勝利遊行顯示馬來人至高無上的地位已遭「異教徒」挑戰，舉行反示威是「要給華人一個教訓」（Means, 1991, p. 7）。後續的事態，Means 敘述如下：

> 接下來發生的事情並非表達顯性的經濟不滿或階級仇恨。反之，在危機的氣氛中，加上群體心理的非理性機制，原始的情緒飆升至不可控制的情況，結合了種族厭惡、憤怒、恐懼、仇恨和自我辯護合理化的野蠻行為。在這些事件之中，也有犧牲與英勇的個人行為，即遭受威脅的個人被其他種族裡不願參與暴力行動的人所營救。攜帶武器的馬來人開始橫衝直撞，在華人和馬來人緊靠而居的地區搶劫和焚燒華人的商店和房屋；華人則在有能力時頑強抵抗，甚至做了一些報復性反擊。雙方的參與者大多來自下層階級（Means, 1991, p.7）[12]。

當天傍晚 6 時 45 分就已爆發暴力事件，政府在晚上八時宣布戒嚴，三千六百名警察和兩千名軍人進駐市區增援（Gagliano, 1971；轉引自 Ooi, 2006, p. 190）。騷亂延續至 5 月 14 日，甚至在全國各地蔓延；整个西海岸、玻璃市南部及柔佛州北部都实

[11] 人民進步黨是印度人佔多數的政黨，民主行動黨則是華人佔多數的政黨。不過，聯盟後來以誘導和談判拉攏在野黨議員倒戈，為聯盟取得了多數席，保住霹靂及雪蘭莪州政權（Ooi, 2006, p. 200）。

[12] 雖然「五一三事件」主要是馬來人和華人之間的衝突，但 6 月 28 日吉隆坡東北部郊區冼都（Sentul）曾爆發針對印度人的第二波騷亂，造成 15 個印度人喪生，許多房屋和店鋪也遭搗毀（Means, 1991, p. 9）。

施 24 小时宵禁，直至第一週結束後，局勢才平靜下來。根據國家行動理事會在五個月後公佈的報告書，截至五月底，多場騷亂共造成 177 人喪生、340 人受傷、136 所房屋燒毀、119 部交通工具損壞；截至 7 月 31 日，196 人喪生和 439 人受傷，其中 180 人爲槍械所傷，另有 9143 人被逮捕及被提控（轉引自 Ooi, 2006, p. 197）[13]。

「五一三事件」並非馬來（西）亞的第一次種族衝突，根據馬來西亞內政部的記錄，從 1945 年（獨立前）至 1957 年（獨立年）的 12 年裡，一共發生了 17 次族群衝突（Kementerian Dalam Negeri, 1988, p. 46）。然而，「五一三事件」的重要性，不僅是因爲它是馬來西亞史上最大規模的種族衝突，更重要的是因爲這場種族衝突，馬來西亞的經濟政策、國家機關與政治體制起了翻天覆地的變化，堪稱徹底改寫了後來的歷史變遷，而且其產生之深刻影響，迄今未輟。下一節梳理「五一三事件」後馬來西亞經濟政策、國家機關與政治體制的變遷，因爲這些變遷爲政府的媒體治理提供了重要的理據和工具。

第二節　後「五一三事件」的經濟政策與國家機關

一、新經濟政策改變社會結構

「五一三事件」爲何發生，朝野互相指責－－官方歸咎於民主行動黨在當屆大選大捷後舉行勝利遊行，激怒了馬來人，民主行動黨則怪罪原任雪蘭莪州務大臣哈倫煽動馬來人騷亂所致。然而，不論何者才是導致這場憾事的肇因，它畢竟都只是引發暴力衝突的近因，朝野和學界基本上認同導致種族衝突的根源是貧窮問題，但有分歧的是，所謂的「貧窮」問題，到底是種族現象（馬來人貧窮、華人富裕），抑或階級現象（各種族都有貧富懸殊）。

當時的聯盟政府乃至後來的國陣政府，都是從種族的角度看待貧窮問題，認定馬來人貧窮、非馬來人（主要是指華人）富裕。1972 年 2 月，國會復會，政府在國會發表「五一三事件」的《白皮書》，正是如此強調經濟原因，宣稱早前的經濟政策沒

[13] 有學者指出，謠傳的死亡人數往往高出三至四倍，甚至估計死了上千人，但沒有實質證據證明（Parker, 1979, p. 2）。另有學者提到，記者和非政府消息來源宣稱，死亡人數遠高於 178 人（Means, 1991, p. 8）。

能解決馬來人相較於非馬來人的相對剝奪感（relative deprivation），是這場危機的根源（轉引自 Means, 1991, p. 23）。

此一解釋並非毫無根據，因而能廣爲人們所接納。在 1950 年代，獨立前，歐洲公司控制 65%的出口貿易和 75%的進口貿易，華人公司擁有大約 10%的進口公司，參與貿易的印度人公司有大約 2%，馬來人擁有的公司則幾乎不存在。大約 83%的園丘面積乃歐洲人所有，華人占大約 14%（Gomez & Jomo, 1997, p. 14）。馬來亞在 1957 年獨立之後，儘管有穩定的經濟成長和低通貨膨脹率，馬來人的社會與經濟進展緩慢，貧窮情況普遍，而且城鄉之間的差距與非土著和土著社群的所在地吻合，是 1960 年代的常見情況。1970 年代的研究總結，生活在貧窮線下的家庭總數當中，75%是馬來人（Verma, 2004, p. 62）。

沿此思路，政府於 1971 年 7 月 11 日在國會提呈「第二個馬來西亞計畫」（Second Malaysia Plan）時，開宗明義闡明爲期 20 年（1971 年至 1990 年）的「新經濟政策」（New Economic Policy，NEP）之兩大目標爲：（一）通過不論種族提高收入水平和增加全體馬來西亞人的就業機會，以降低並最終消除貧困；（二）加速重組馬來西亞社會的過程，糾正經濟失衡，從而減少並最終消除根據種族識別經濟功能的現象。

雖說「不分種族」、「全體馬來西亞人」，但政府在這份政策文件裡明確指出，實現上述目標之過程「牽涉農村生活的現代化過程、城市活動的快速和均衡增長，以及在所有類別和所有級別的營運中創建**馬來人商業和產業社群**」，期許在 1990 年實現，馬來人在所有產業和商業活動的所有權份額達到 40%（轉引自 Means, 1991, p. 24。作者加粗）。事實上，第二個目標，即培養馬來人資產階級以累積馬來人資本的重組社會目標，才是新經濟政策的重點（祝家華，1994，頁 83），也正是這個著眼於重新分配企業股權的重組工程產生最多的利益（Gomez & Jomo, 1997, p. 27）。

雖然名爲「新經濟政策」，其所及範圍已不僅限於經濟的狹義範疇。有學者指出，「新經濟政策是馬來西亞新的後殖民文明藍圖」，是一項「將非馬來人的企業財富重新分配給馬來人」的扶弱行動（affirmative action）發展計畫，旨在使馬來人社會（論人數乃最大族群）與華人（他們在國內的非馬來人社會中較富裕和有勢力）維持社會

經濟平等，進而馬來人不僅將保有政權，還將因上述兩大目標而開始控制經濟（Chin, 2000, p. 1042）。新經濟政策的實施，標誌著獨立後自由放任（laissez faire）的發展計畫時期宣告結束，進入國家介入時期（Rahimah, 2000, p. 51）。

爲了實現重新分配財富和重組社會之目標，政府採行的措施包括改善窮人近用培訓、資本和土地的機會；通過引進有利於土著進入大專院校的種族配額制來變化教育和就業模式；規定企業重組公司持股，以確保至少 30%土著股權；以及以上市面值或僅以象征式溢價（nominal premiums）將上市股票分配給土著（Gomez, 2004, p. 157）。在協助馬來人增持企業股權方面，政府大量設立三大類國有企業涉足所有經濟部門，即（一）事業型企業（departmental enterprises），主要是供應公用事業如水供、電訊、民航和垃圾收集等；（二）依法設立的聯邦和州法定機構（statutory bodies），如馬來西亞工業發展機構、旅遊發展機構、城市發展機構、國家石油公司、各州的發展機構等；（三）根據《1965 年公司法令》設立、由政府擁有的私人或公共有限責任公司，這些公司由政府完全持股或部分持股，如馬來西亞重工業機構（HICOM; Gomez & Jomo, 1997, pp. 29-30）。馬來（西）亞在 1957 年獨立時，僅有 23 家國有企業，新經濟政策在 1970 年實施時，有 109 家國有企業，至 1992 年時，已有 1149 家國有企業（Rugaya, 1993；轉引自 Gomez & Jomo, 1997, p. 31）。這些國有企業是以「信託制」（trusteeship）的概念，由國家「代表」馬來人持有這些企業財富，並通過保護、援助和收購這三個主要策略來培養馬來人商業和產業社群（Gomez, 1990, p. 5）。

經由國家的政策介入，新經濟政策的效果可謂立竿見影，例如在馬來（西）亞獨立前，英殖民政府已採納馬來人與非馬來人四對一的公務員聘用比例，新經濟政策實施後雖仍沿用此一比例，但是 1969 年至 1973 年的實際聘用情況是馬來人高達 98%，如果再加上武裝部隊人員，就高達 99%了。在教育方面，1970 年至 1979 年期間，馬來亞大學的馬來人學生人數從 49.7%提高至 66.4%；到了 1982 年，約有五萬個馬來西亞學生在英國、北美和澳洲等國深造，而幾乎所有馬來人留學生都是由政府公費保送出國（Means, 1991, p. 26）。

新經濟政策實施首十年已有前述成果，到了 1990 年新經濟政策結束時，在 20 年裡，官方貧窮率已從 49.3%下降至 15%，馬來人專業人士（如繪測師、醫生等）從

47%提高至 58.8%，馬來人的企業財富所有權從 2.4%提高至 20.3%。中產階級馬來人已成爲巫統的主要社會基礎，中產階級馬來西亞人亦已成爲馬來西亞的主要社會勢力（Chin, 2000, p. 1045）[14]。雖然政府在新經濟政策結束十多年後公佈的官方資料均顯示土著的股本所有權尚未達標（30%），份額最高是 1995 年的 20.6%，2004 年則降低至 18.7%，但是 2006 年的一份研究報告質疑官方的統計僅以股權市值（market capitalisation of equity）來計算種族所有權結構，大大低估了土著的股本所有權，而且官方統計排除了被確認爲土著私營部門投資的官聯公司（Government-linked companies）。這份研究指出，截至 2005 年 9 月 30 日，在馬來西亞交易所上市報價的總股本達 7154 億，歸屬於土著的股權佔了 45%，即 3250.8 億令吉，而這僅是佐證新經濟政策的 30%土著持股目標已然實現的約略數字（Centre for Public Policy Studies, 2006, January 5, p. 18）[15]。

馬來人的企業股權是否已經達標的爭論，預料仍會持續，但是毋庸置疑的是，新經濟政策確實成功培養和扶持了一批批的馬來新興資產階級或所謂的「新階級」（祝家華，1994，頁 182），尤其值得注意的是，1980 年代後期的一項研究揭櫫，有政治人脈的土著商人成了地位顯赫的企業領導人和主要上市公司的股東，90%的土著股東均有政治背景（political affiliation），僅 10%的土著股東沒有政治背景（Low, 1985；轉引自 Gomez & Jomo, 1997, p. 50）。以馬來西亞的政治現實而言，所謂的「政治背景」指的是執政黨而非在野黨的背景－－1981 年的一項調查已發現，自 1970 年代中期以來，首一百家商業公司裡的馬來人董事有政治聯繫著皆來自巫統（Lim Mah Hui, 1981；轉引自祝家華，1994，頁 198）。不僅如此，巫統本身亦擁有龐大的商業王國，光是在馬哈迪任內，至少就有 23 家馬來西亞最大規模的企業成爲巫統用來從政府合約中巧取豪奪資本的工具（Berthelsen, 2015, July 14），而 1992 年的一項研究揭櫫，曾在 1980 年代至 1990 年代叱咤風雲的馬來人企業家哈林沙阿（Halim Saad）和他的妻子是十大上市公司所有者當中僅有的兩個馬來人，共同持有的企業股票高達 24 億令吉，

[14] 關於「消除貧窮」的成效，有諸多批評，包括政府把「貧窮」等同於「馬來人的貧窮」（馬來西亞十五華團，1990，頁 68），以及以絕對額（absolute terms）而非相對額（relative terms）看待貧窮問題，所以貧窮率降低但收入不均卻提高（Gomez & Jomo, 1997, p. 27）。

[15] 這份報告書亦提醒，財政部一位前高官拉蒙納瓦勒南（Ramon Navaratnam）曾在 2005 年被引述說，晚近的研究表明，土著如今在企業部門佔有大約 50%的份額（Centre for Public Policy Studies, 2006, January 5, p. 12）。

而哈林沙阿曾在1987年公開宣稱，他所持有的企業股權是巫統所託管（Gomez & Jomo, 1997, p. 50）。[16]

此一事實在本論文的研究脈絡十分重要，因爲這些馬來新興資產階級成了執行國陣和巫統往後數十年的媒體所有權管制的重要工具，這點在本章第三節有詳細論述。

二、國家機關權力膨脹

引發「五一三事件」之近因，是巫統、馬華公會和印度人國大黨組成的聯盟在1969 年大選失利，揭櫫了這個原來是權宜性結盟的政治團體之脆弱。巫統、馬華公會和印度人國大黨在 1954 年結盟，乃爲了迎戰 1955 年的大選，以及迎合英殖民政府開出的准予獨立的條件－－多族群領導。其時，巫統黨員主要是農民和教師，財務能力弱；馬華公會則主要是由「頭家」領導的政黨，財務能力強，巫統需要馬華公會的財務資助。當時 128 萬個選民當中，非馬來人僅占 11%，而 52 個議席當中僅有兩個是非馬來人占多數的議席，馬華公會需要巫統贏得馬來人的選票（Gomez, 1998, p. 232）。結盟可互惠互利，各得其所。

三黨結盟後，在 1955 年的大選大捷，在 52 個議席中贏得 51 席。此次捷報，使得三黨維持結盟關係，並於 1958 年正式註冊。然而，聯盟正式註冊後第二年便爆發「聯盟危機」－－1959 年大選前夕，馬華公會新任會長林蒼佑要聯盟從 104 個國會議席中分配40個給馬華公會競選，以確保聯盟政府不會任意修憲以侵蝕華人的權益，但是時任巫統主席東姑阿都拉曼否決了林蒼佑的要求，並宣佈他將全權圈定聯盟三黨的候選人名單。馬華公會最終僅獲分配 32 個席位，而與東姑阿都拉曼鬧僵的林蒼佑後來請辭並退出馬華公會（祝家華，1994，頁 57）。這場聯盟危機揭示了巫統崛起成爲聯盟的支配性政黨，馬華公會和國大黨已無法和巫統平起平坐。然而，這種支配地位只是聯盟三黨的支配，對聯盟以外的在野黨就鞭長莫及了，而聯盟在 1969 年大選遭逢重挫，正代表這個支配體系不穩定（祝家華，1994，頁 85）。

[16] 馬來西亞的一位經濟學者 Edmund Terence Gomez 有幾本專門研究國陣和巫統涉足商業活動的著作，包括 Gomez (1990)、Gomez (1991)、Gomez (1994)，其他人的著作有 Jamaie (2004)。

聯盟以外，有三個在野黨正在迅速壯大，即：（一）原爲新加坡人民行動黨分支、在 1965 年創黨且吸收了大批勞工黨追隨者的民主行動黨；（二）1968 年由知識分子創立，意在打造一個謀求社會公義、人權和開放民主制度的多元種族政黨民政黨（Malaysian People's Movement）；（三）信奉種族與政治均等主義、溫和的社會主義型經濟政策的人民進步黨（People's Progressive Party）。這三個主要在野黨成了聯盟最主要的競爭者。在十年後的 1969 年大選，除了民主行動黨憑著 13 個國會議席和 11.9%的總得票成爲國會最大在野黨，首次參選的民政黨不但以 17.8%的總得票率贏得八個國會議席，還贏得檳州政權，成爲第一個奪下州政權的非土著在野黨；人民進步黨則贏得四個國會議席（Gomez, 1998, pp. 234-236）。聯盟的失利和在野黨的告誡，實乃冰凍三尺非一日之寒，聯盟在 1969 年之前三次大選所獲得的支持率大不如前，其總得票率從 1955 年的 81.7%大跌至 1959 年的 51.8%，1964 年選舉的表現也僅是稍微回升至 58.4%（Means, 1991, p. 4; Verma, 2004, p. 61）。

巫統並非沒有意識到此一政治現實，而其回應是從黨內政變開始。「五一三事件」事發第三天（5 月 15 日），政府宣佈全國進入緊急狀態（Emergency），國會停權，並成立「國家行動理事會」（National Operations Council）治國，由右傾的少壯派所支持的副首相阿都拉薩（Abdul Razak Hussein, 1922-1976）當主任。原任首相東姑阿都拉曼雖然繼續擔任首相，但實際行政權掌握在阿都拉薩手中，東姑阿都拉曼成了有名無實的首相，形同已被罷黜。

國家行動理事會之成立，不僅揭櫫了巫統黨內政變，右傾少壯派崛起，亦揭櫫了巫統和馬來人政治精英支配地位的鞏固。其時的內閣共有十位馬來人閣員、四位非馬來人閣員，而國家行動理事會則由警隊首長、軍隊首長、公共服務首長、外交首長及三名政黨代表，即拉薩代表巫統、陳修信代表馬華公會、善班丹（V. T. Sambanthan）代表印度國大黨組成，馬來人七位、華人和印度人僅各一位。正是這個國家行動理事會決定了馬來西亞後來的政策方向，包括研擬和制訂了上一節所述的新經濟政策，同時拉薩亦部署收編在野黨，將聯盟從三個政黨改組成一個由巫統主導的多黨陣線－－國民陣線（國陣）。

吉隆坡爆發「五一三事件」及政府宣佈緊急狀態之後，尚未舉行的東馬砂拉越和沙巴二州的選舉宣告延後，直至 1970 年 6 月和 7 月方重新舉行選舉。聯盟在沙巴州經由沙巴統一黨（沙統）和沙巴華人公會（沙華）囊括全部 16 個議席，但是在砂拉越，由於沒有任何政黨掌握足以單獨執政的議席，拉薩收編了原來在野的人民聯合黨（人聯黨）、砂拉越華人公會（砂華公會）及土著保守黨，不僅在砂拉越組成聯合政府，亦使聯盟在聯邦多了七個國會議席（人聯黨五席、保守黨兩席），剛好達到三分之二多數席優勢（黃進發，2007，頁 35）。

化解砂拉越僵局之後，拉薩回頭在西馬展開收編大計。第一個接受收編的在野黨是控制檳州政權的民政黨，於 1972 年 2 月 13 日與拉薩宣佈成立聯合政府，聯盟分得一個行政議員[17] 官職。兩個月後，控制霹靂州怡保市政局的人民進步黨亦爲聯盟所收編，以三個市議員席位換取一個行政議員官職。拉薩收編的最後一個在野黨是自 1959 年便在吉蘭丹州執政的伊斯蘭黨，聯盟和伊斯蘭黨在 1973 年元旦宣佈全面結盟，後者以兩個行政議員官職換得一個部長、一個副部長、一個政務次長、一個政治秘書、一個上議員、登嘉樓州和吉打州各一個行政議員及若干外交官等職務（黃進發，2007，頁 36）。拉薩完成收編大計之後，不僅聯盟政權穩如泰山，在國會的 144 個議席當中，真正在野黨議員只剩下 22 人，即民主行動黨 13 人和砂拉越國民黨九人（黃進發，2007，頁 36）。

聯盟在 1974 年宣佈重組爲國陣，有別於聯盟的是，國陣將掌握更大的權力，因爲它有了更廣大的政治基礎，而且減少了國會裡的在野黨議席，新首相拉薩領導的政府有更強穩的地位和更大的政治意志去實施經濟政策（Verma, 2004, p. 63）。國陣內部已無任何一個成員黨有能力抗衡巫統，畢竟第二大黨馬華公會和民政黨所競選的國會議席合計低於國陣競選國會議席總數的三分之一（Gomez, 1998, p. 235），人民進步黨接受收編時冀望通過與聯盟的諒解控制改組後的怡保市政局，希望落空（黃進發，2007，頁 36），而且在往後的大選就不曾贏得任何國會議席（Gomez, 1998, p. 236），淪爲國陣裡一個微不足道的蚊子黨。伊斯蘭黨則於 1978 年與國陣決裂，還失去了吉蘭丹州政權。

[17]「行政議員」是西馬十一州的州政府內閣成員職稱，東馬砂拉越州和沙巴州的州政府內閣成員之職稱為「部長」。

此後國陣的主要在野黨對手僅有民主行動黨和後來決裂的伊斯蘭黨。然而，前者雖號稱多元族群政黨，卻以華人占多數，長期在華人選區勝選，未能取信於馬來人，甚至被視爲華人沙文主義政黨；後者則以馬來人穆斯林爲主，盤踞西馬東北部鄉區，其建立「伊斯蘭國」（Islamic State）的政綱爲非馬來人（尤其是華人）所抗拒，未能取信於非馬來人。此一矛盾導致在野黨未能結合彼此的影響力抗衡國陣，形成國陣長期壟斷政權而巫統一黨獨大的局面。在 1998 年爆發「烈火莫熄」改革運動之前，此一政黨政治的格局基本不變（王國璋，2007，頁 11）。到了 2008 年大選，人民公正黨、民主行動黨和伊斯蘭黨三個在野黨一共贏得 222 個國會議席中的 82 個議席，否決了國陣自獨立以來掌握的國會三份之二多數議席之優勢（還贏得五個州政權），使得國陣政府不能動輒修憲，但是制訂嚴刑峻法的能力並不受阻。即便到了 2013 年大選，前述三個在野黨組成的「人民聯盟」（民聯，Pakatan Rakyat/People's Pact）多贏了七個議席，合計 89 個，甚至獲得 50.87%的總得票率（卻因選制缺陷而未能執政），固然令國陣的政權缺乏正當性，但是國陣始終固若金湯。

在鞏固執政聯盟的同時，聯盟也經由立法途徑鞏固政權，開啓了國家機關強大、公民社會萎縮的格局。國會在 1971 年復會之前，國家行動理事會就已經發佈了修訂《1948 年煽動法令》的緊急狀態政令，限制言論自由和新聞自由，舉凡「質疑聯邦憲法第三章或聯邦憲法第 152、153 或 181 條款所確立或保障之事務、權益、地位、位置、權限、主權或特權」，即屬違法，也禁止具有「產生種族之間的惡感與仇恨之傾向」的作爲、言論和出版物（Means, 1991, p. 14）。國會復會後，聯盟政府馬上提交《1971 年憲法修正案》，將禁止公開討論公民權、聯邦保障各州的憲法、馬來統治者的權益和特權、馬來語爲國語、國家元首保衛馬來人特殊地位之責任，以及其他族群的合法利益入憲（Verma, 2004, p. 63）。

聯盟政府在發生種族衝突之後立法禁止討論前述「敏感課題」，在多元種族社會極易獲得合法性和正當性。然而，此舉實際上又是聯盟鞏固政權的政治舉措。在 1969 年大選時，所有在野黨達成協議，不自相殘殺，而是團結起來反對馬來人的特殊地位，以及倡議更多地採用中文、淡米爾文和英文作爲「教育系統的教學媒介語」（Verma, 2004, p. 61）。聯盟認爲，這是聯盟的華人成員黨馬華公會慘敗的主因，爲了馬華公會及印度國大黨未來不必再因這類關乎族群權益每況愈下的課題而在選舉時失利，禁止

討論這些課題等於奪走了在野黨手上的利器。時任副首相伊斯邁（Ismail Abdul Rahman）在國會復會前一個月就曾在柔佛州向聯盟的當地領導人說道：

> 在 1969 年大選，國語和特殊權利的敏感問題妨礙了聯盟，並造成 5 月 13 日的流血事件。因此，我們把這些課題載入憲法，規定在野黨不能以任何形式提出這些課題。所以，我們的盟友的弱點就受保護了。未來國大黨和馬華公會不能對巫統說，這些課題令他們為難，因為從現在開始，他們不再受這些課題所困擾（Ooi, 2006, p. 237）。[18]

聯盟／國陣收編了在野黨之後，自此牢牢控制國會超過三分之二多數議席的優勢，直至 40 年後的 2008 年大選，在野黨方成功打破此一格局。在國陣牢控三分之二多數議席的 40 年裡，可謂動輒修憲－－在美國 230 年的憲政史中，符合嚴格的修憲程序之修訂案少於 30 次（Koshy, 2010, September 10），馬來西亞自 1957 年 8 月 31 日獨立至 2007 年的 50 年裡，就已修憲 51 次了（Tham, 2007, July 17），而根據《維基百科》列出的憲法修訂案資料，自 1957 年立憲至 2015 年 9 月，馬來（西）亞《聯邦憲法》共修訂了 57 次（"*List of Amendments to the Constitution of Malaysia*", 2015, October 21）。在馬來西亞的政治裡，當修憲符合政府維持它對政治程序的霸權性控制，特別是應付反對派時，就會修憲，這已司空見慣了（Hwang, 2003, p. 239）。

在 2008 年大選以前，「否決國會三分之二多數議席」是在野黨（尤其是民主行動黨）每逢大選時喊出的競選口號。就選舉意義而言，此一口號反映了國陣固若金湯的執政地位；就議會政治而言，則是反映了阻擋國陣動輒修憲的重要性，因爲幾乎每一次的重大修憲，馬來西亞的三權分立失衡程度就愈發嚴重，行政機關、執政黨和首相的權力大增，以致沒有任何機關能加以制衡。例如，除了前述 1971 年的修憲，更早之前的 1962 年，聯盟修憲賦予國會劃分單議員選區（single-member constituencies）的權力，等於將原來屬於選舉委員會的權力轉移給國會，不僅削弱了選舉委員會的獨立性，亦使得執政聯盟通過不公和不均的選區劃分（gerrymandering and electoral malapportionment）來進一步鞏固政權（Kanagasabai, 2012, p. 205）。2013 年大選，在野的人民聯盟的總得票率過半卻無法執政，所得議席僅佔國會總議席的 40%，說明此

[18] 林吉祥在國會復會時參與《1971 年憲法修正案》的辯論，也曾引述伊斯邁的這番言論：「在 1969 年全國大選中，正是諸如國語、馬來人特權等敏感議題，重挫了聯盟。因此，這些議題必須明文列進憲法裡，以確保在野黨在來屆大選，不能就這些議題提出質疑。當我們明文闡明這些敏感議題之後，我們的夥伴，馬華公會與印度國大黨就不會因此而處於不利地位了。」（林吉祥，2015，頁 57）

次修憲的影響何其深遠。

修憲鞏固執政黨權位的現象，在第四任首相馬哈迪任內尤其顯現。1980 年代後期，馬哈迪經由修憲進一步限縮國家元首核准法案之權力，以及壓制素來相對獨立的司法機關之司法權， 甚至史無前例地將最高法院院長和兩位法官革職，摧毀自英殖民時期既有的司法獨立傳統。另一邊廂，馬哈迪亦調整內閣部門的權限，使得政府的重要決策權集中於首相署。

（一）法院削權與侵害司法獨立。早在 1977 年，馬哈迪仍是副首相時，已經顯露了他對司法機關根深蒂固的猜疑與厭惡，他在馬來亞大學舉行的一場菲律賓最高法院法官的演講會上致詞時，就批評司法機關：

> 司法獨立也意味著立法機關獨立於司法機關。這是一個論題和事關弘旨的評論，因為時下有個傾向是，有些希望獨立自主的機構認為，其他人不應該干涉它們的事務，但它們應自由地干涉他人的事務和篡奪其他機構的職能。……既然立法機關不應該承擔司法角色或尋求指導司法機關，那麼司法機關亦不應試圖迫使立法機關接納其觀點(轉引自 Salleh & Das, 1989, p. 28)。

馬哈迪此番言論，指的是法院對國會訂立的法律的詮釋權，甚至提出與立法初衷背反的詮釋。當時人們大概始料不及，馬哈迪在十一年後「坐言起行」，1988 年 3 月 18 日在國會修改《聯邦憲法》第 121 條款（聯邦的司法權），將「聯邦的司法權歸屬於兩個高等法院」(judicial powers of the Federation vests in two High Courts)修改爲「應有兩個管轄權和地位相等的高等法院……應有聯邦法律所授予的管轄權和權力」（there shall be two High Courts of co-ordinate jurisdiction and status...shall have such jurisdiction and powers as may be conferred by or under federal law），刪除了第 121 條款中的「司法權」（judicial powers）一詞，並規定法院只享有聯邦法律賦予的權限，法院審案再也無權詮釋法律，只能按照聯邦法律所規定的權限審案。此次修憲「是國會所做最影響深遠的憲法修訂案之一」（Salleh & Das, 1989, p. 60），行政機關不但有效地消除了司法機關作爲反抗行政僭越立法之壁壘的能力(Kanagasabai, 2012, p. 208)，更可說破壞了馬來西亞的三權分立結構，使司法、行政、立法從原來「平起平坐」的「平行線」變成了行政凌駕於立法和司法之上的「垂直線」(楊培根，1998，頁 62-64)。

馬哈迪修憲廢除法院的司法權，與 1986 年的一宗司法複核案不無關係。當時，兼任內政部長的馬哈迪因不滿《亞洲華爾街日報》（Asian Wall Street Journal）一再批評他和時任財政部長達因再努丁（Daim Zainuddin），於 9 月 26 日宣佈吊銷該報在馬來西亞的發行准證爲期三個月，並勒令將該報兩位駐馬記者在 48 小時內驅逐出境。這兩位記者告上法院，最高法院三司（包括院長沙烈阿巴斯在內）最終裁決政府禁止該報出版和驅逐記者的命令不合法。[19]

馬哈迪在兩個月後接受《時代》（Time）雜誌訪問時，言詞強烈地說：

> 司法（對我們）說,「雖然你們憑著某些想法訂立法律，我們認為你們的想法是錯誤的，而我們要提出我們的詮釋」。如果我們不同意，法院會說，「我們將詮釋你們的不同意」。結果我們就會失去我們的立法權。……如果法院的詮釋和我們立法的初衷背反，那麼我們得設法訂立一道可以按照我們的意願詮釋的法律（轉引自 Salleh & Das, 1989, pp. 11-12）

沙烈阿巴斯認爲，正是此案之後，迎來了司法獨立受損的第一個重要跡象（Salleh & Das, 1989, p. 11）。

馬哈迪對司法機關的控制和對司法獨立的破壞，不僅止於此，更爲嚴重的傷害，應是同年五月史無前例地將最高法院院長沙烈阿巴斯（Salleh Abas，1929-　　）革職，進而全面收編司法機關！

1988 年 3 月 18 日的修憲案前後，馬哈迪和沙烈阿巴斯已因司法課題頻生齟齬，數次藉公開場合互相喊話。修憲案過後一星期（3 月 25 日），九位最高法院法官（包括沙烈阿巴斯在內）和十一位高等法院法官共二十人會商，議決聯署上書國家元首，表達對馬哈迪（在動議修憲時攻擊司法機關）的不尋常行爲感到不滿（Salleh & Das, 1989, pp. 69-70）。這封由沙烈阿巴斯以院長身份簽署的信件，後來成了馬哈迪羅織「行爲不檢」罪狀的憑據，在同年 5 月 27 日通知前者，國家元首不滿他上書投訴首相，

[19] 此事起因於馬哈迪不滿《亞洲華爾街日報》於國際貨幣基金局在華盛頓召開會議前夕，一連發表四篇文章批評馬哈迪及達因再努丁。遭驅逐的兩位駐馬記者伯塞爾森（John Peter Berthelsen）及普拉（Rafael Roy Pura）向高等法院申請撤銷驅逐令，高等法院批准了普拉的申請，但否決了伯塞爾森的申請。伯塞爾森不服判決，上訴至最高法院，結果最高法院撤銷驅逐令，理由是伯塞爾森應享有陳情權。另一方面,《亞洲華爾街日報》的業主亞洲道瓊斯出版公司（Dow Jones Publishing Company [Asia] Inc.）也向高等法院申請撤銷內政部吊銷其發行准證的命令，但是在法院判決之前，內政部已在同年 11 月 13 日重新發予發行准證（Mohd Safar, 1996, pp. 300-306; 莊迪澎, 2004, 頁 63-64）。

因此要他停職接受調查。然而，導致史無前例的最高法院院長革職事件的真正原因，是當時的馬哈迪唯有藉此全面控制司法機關，方可保住他的黨政大位。

馬哈迪領導的執政黨巫統（UMNO）在 1987 年經歷了一場極其激烈的黨爭，領導層分裂爲 A 隊和 B 隊，前者由馬哈迪領導，後者則以時任財政部長東姑拉沙里（Tengku Razaleigh Hamzah）馬首是瞻。雙方勢均力敵，結果在 1987 年 4 月 24 日的黨選中，馬哈迪僅以 43 張多數票險勝東姑拉沙里（761 票對 718 票），蟬聯黨主席。黨選過關之後，敵對的 B 隊人馬紛紛丟官，馬哈迪應可就此穩坐釣魚台，不料有 11 位支持 B 隊的黨員因不滿黨選結果，以黨選時有些中央代表所屬的支部未經合法註冊的理由入稟高等法院，請求裁決黨選結果無效以便重選。孰料，高等法院在 1988 年 2 月 4 日卻爲這宗被稱爲「巫統 11 人」（UMNO 11）的訴訟案做了震驚國內外的裁決，宣判巫統爲「非法社團」（unlawful society）！此裁決等於宣判了內閣從正副首相至部長都不是合法的政府領導人。「巫統 11 人」不服裁決，提出上訴之際，馬哈迪領導的巫統反而沒有上訴，而是申請成立新黨以取代淪爲「非法社團」的巫統，進而重掌政權。由於主管政黨註冊事務的社團註冊局隸屬馬哈迪執掌的內政部，馬哈迪輕易獲准註冊「新巫統」（UMNO Baru）政黨，再以這個新黨成爲國陣最大黨，重新成爲「合法」首相。[20]

不過，巫統黨章規定，黨員若成爲另一個政黨的黨員，將自動喪失黨籍。假使「巫統 11 人」上訴成功，最高法院撤銷巫統爲非法社團的裁決，使得巫統恢復合法地位，已成立及領導新黨（新巫統）的馬哈迪將喪失他的巫統黨籍，進而（再次且永久）喪失巫統黨主席和首相的職位了！易言之，馬哈迪要保住權位，巫統就不能復活，而爲了確保巫統不復活，就得確保法院駁回「巫統 11 人」的上訴案。沙烈阿巴斯在記錄此次司法危機的著作中提到，「巫統的重生意味著馬哈迪和其政府的每一位新巫統黨籍部長都要完蛋……因此很肯定的是，對馬哈迪而言，『巫統 11 人』必須輸掉（上訴案），不計任何代價」（Salleh & Das, 1989, p. 288），因此巫統案件才是馬哈迪將他革職的真正原因（Salleh & Das, 1989, p. xx）。果不其然，調查沙烈阿巴斯「行爲不檢」的仲裁委員會議定這項指控成立，並導致沙烈阿巴斯在 8 月 8 月正式被革職之後的第

[20] 馬哈迪於 1988 年 2 月 26 日正式宣佈「新巫統」成立，同日申請加入國陣，國陣同日由馬華公會總會長林良實主持會議，僅費時三分鐘便接納「新巫統」成為國陣的第 13 個成員（Chamil, 1988；轉引自祝家華，1994，頁 225），馬哈迪旋即重新成為國陣主席及「合法」首相。

二天（8 月 9 日），最高法院便開庭審理「巫統 11 人」的上訴案，並裁決上訴無效（Khoo, 1995, p. 293; Kanagasabai, 2012, p. 208），巫統復活無望，馬哈迪則以「新巫統」主席的身份繼續領導國陣和擔任首相。

此次司法危機，不僅最高法院院長遭革職，另有五位最高法院法官亦因受理沙烈阿巴斯申請阻止仲裁委員會呈交仲裁報告書給國家元首的訴訟，以及發出禁令給沙烈阿巴斯而遭停職查辦，最後其中兩位法官旺蘇萊曼（Wan Suleiman Pawan Teh）及佘錦成遭革職。備受爭議的是，負責調查沙烈阿巴斯的仲裁委員會的主席，是職階僅次於前者、在此案中有利益衝突的馬來亞大法官阿都哈密（Abdul Hamid Omar）。他在沙烈阿巴斯停職期間，不僅擔任仲裁委員會主席，還出任代院長；沙烈阿巴斯被革職後，他便升任最高法院院長！[21] 這場史無前例的司法危機，標誌著行政機關收編司法機關，以及司法獨立遭受難以復原的破壞，也爲馬哈迪往後權傾天下的統治地位鋪平了道路。

（二）修憲削弱王室權力。馬哈迪任內除了征服司法機關，亦推動馬來統治者削權。馬哈迪在 1988 年不僅修憲廢除了法院的司法權，亦修憲廢除國家元首御准法案的權力。按照馬來西亞的君主立憲制，馬來統治者是虛位元首，並無政治決策權，但是在實際的政治操作上卻有一定的影響力，例如蘇丹可能因個人的喜惡而否決國陣（巫統）提交的州務大臣人選，或是施壓撤換原任州務大臣；此類情事實乃違憲，卻時有所聞。[22] 政務上的衝突之外，聯邦政府亦曾因確立「齋戒月」和「開齋節」日

[21] 按照當時司法機關的編制，最高法院院長以下最高階的法官就是馬來亞大法官和婆羅洲（即東馬）大法官，如果院長去職，這兩位大法官其中一人便有可能接任院長，所以時任馬來亞大法官的阿都哈密領導仲裁委員會調查院長，就有利益衝突。而且，誠如在此司法危機中遭革職的另一位法官佘錦成所批評，由阿都哈密調查沙烈阿巴斯，無異於「上校審判上將」（colonels judging the generals; Seah, 2004）。務必一提的是，阿都哈密曾出席 1988 年 3 月 25 日的法官會議，而且在會議議決由沙烈阿巴斯上書國家元首時，並沒有反對（Salleh & Das, 1989, p. 70）。此外，仲裁委員會另一成員李漢和（Lee Hun Hoe）當時正是婆羅洲大法官，在此案中亦有利益衝突。

[22] 由於馬來西亞奉行英國西敏寺制度，首相（聯邦政府首長）和州務大臣（州政府首長）是由議會最大黨所舉薦的議員擔任，雖然程序上是由國家元首或蘇丹任命，但是因為是君主立憲制度，國家元首和蘇丹應無權置喙首長人選。不過，在現實政治裡，蘇丹左右州務大臣人選確實經常發生，例如：一、1978 年，彭亨州蘇丹曾反對時任首相胡先翁選定的州務大臣人選；二、1981 年，柔佛州蘇丹迫使已在位 14 年的州務大臣辭職；三、1983 年，霹靂州蘇丹亦曾先後迫使兩位州務大臣辭職（Means, 1991, p. 114; Khoo, 1995, pp. 204 & 242, n. 35）。即便至今，蘇丹左右州務大臣人選之情事，仍不時發生，例如 2014 年，在民聯執政的雪蘭莪州，雖然民聯多數議員支持人民公正黨主席旺阿茲莎（Wan Azizah，安華的夫人）接任州務大臣，蘇丹卻不同意，而是委任該黨署理主席阿茲敏（Azmin Ali）出任州務大臣。

期事宜而與蘇丹產生衝突－－自 1968 年以來，均由聯邦政府的全國伊斯蘭事務理事會（National Islamic Affairs Council）確立上述兩個節日的日期，但是在 1982 年，霹靂州蘇丹卻決定提前一天慶祝開齋節；一年後，霹靂州和柔佛州蘇丹所定的齋戒月卻比伊斯蘭事務理事會確立的日期遲一天，這兩位蘇丹後來甚至宣佈退出伊斯蘭事務理事會（Means, 1991, p. 114; Khoo, 1995, p. 204）。

無巧不成書的是，馬來統治者會議將在 1984 年遴選新一任國家元首，按照資歷，數度與聯邦政府唱反調的柔佛州蘇丹和霹靂州蘇丹最有可能接任國家元首，馬哈迪擔憂他們任何一人接任國家元首之後會干預國會的立法程序（Khoo, 1995, p. 204），於是先發制人，試圖趕在新任國家元首就任前修憲。按照修憲之前的立法程序，任何法案在國會上下兩院三讀通過之後，必須提交給國家元首御准，方可在憲報上公佈生效；倘若國家元首對法案有異議，可發回國會再辯論和修訂。馬哈迪提出的修憲案卻是闡明，國家元首必須在 15 天內御准法案，否則可自動生效。此外，馬哈迪還建議將國家元首宣佈「緊急狀態」的權力轉移給首相。

修憲案提到國會後，引發了所謂的憲制危機，馬來統治者會議公開否決修憲案（Means, 1991, p. 115; Khoo, 1995, p. 206），馬哈迪和王室的關係也緊張起來，雙方甚至各自舉行大集會分庭抗禮（Means, 1991, p. 116）。經過了大約四個月的爭議，馬哈迪和多數蘇丹在 1984 年 12 月 15 日的一場秘密會商後接納了折中方案（Means, 1991, p. 117），國家元首御准方案的時限延長至 30 天，否則將自動生效；至於國家元首宣佈「緊急狀態」的權力，則維持不變。[23] 此折中方案說明馬哈迪在這場鬥爭中勝出了，因爲修憲後國家元首是否御准法案已毫無意義可言，而行政機關（內閣）訂立任何法案，縱然是在野黨和民間團體所說的「惡法」，已無任何阻攔的管道！

1993 年，馬哈迪再次提出針對馬來統治者的修憲案，這次是廢除馬來統治者的司法豁免權。在修憲前，馬來統治者（國家元首及各州蘇丹）享有司法豁免權，政府、法人和自然人皆不可向馬來統治者提出任何司法訴訟，等於是馬來統治者凌駕於法律之上。此次修憲案再次引發憲制危機和馬哈迪與王室之間另一輪角力，但是經過 1984

[23] 其實，根據馬來西亞憲法的規定，宣佈「緊急狀態」雖是國家元首的權力，但國家元首作為虛位元首，一切行事必須聽取首相的勸告。所以，馬哈迪收回成命不改這一條，國家元首也談不上有實質性的勝利。

年的修憲，王室影響力大不如前，再加上馬哈迪政府動員媒體對王室展開負面宣傳，馬來統治者會議最終同意了修憲案。修憲後，政府、法人和自然人均有可向馬來統治者提起訴訟，但必須由「特別法院」審理。此次修憲廢除了違反「法律面前，人人平等」的憲法條款，可說是馬哈迪任內極少數有利於民主化的政治動作，但也是削弱王室地位以強化行政機關的舉措。有學者認爲，此次修憲是馬哈迪在 1990 年以後強化其政治主導地位的最顯著舉措（Hwang, 2003, p. 238）。

（三）首相署權力膨脹。「五一三事件」之後，爲了有利於推行新經濟政策，政府收編在野黨、修憲和立法限制議論敏感課題，在限縮政治活動的同時，亦擴大了執政黨的勢力和政府的權力。然而，身爲「五一三事件」既得利益者的第二任首相拉薩任內在出訪英國時病死他鄉，大業未竟。繼任者第三任首相胡先翁（Hussein Onn，1922-1990）在巫統黨內相對弱勢，普遍被視爲過渡時期首相，在短短一屆五年（1976-1981）任期內沒有重大作爲，「守業」更甚於擴張，此時期的黨國版圖基本維持不變，直到馬哈迪在 1981 年接任第四任首相之後，才產生了幾近翻天覆地的變化。

馬哈迪獲得胡先翁欽點爲接班人時，是巫統三個副主席當中資歷最淺的一個；接棒後，他面對黨內包括元老派在內各派系的圍剿，最終演變成 1987 年巫統史上最慘烈的黨爭。然而，馬哈迪不但在這場權位存亡的戰鬥中倖存下來，而且隨著敵對陣營人員被革除官職、被排擠出權力核心、退黨甚至被扣留，馬哈迪開始牢控巫統，亦因向最高法院發動攻擊（修憲廢除法院司法權、開除最高法院院長及兩位法官）而得以將權力版圖伸展到司法機關。

不過，檢視馬哈迪拜相以來的經歷和作爲，1987 年黨爭固然堪稱爲一個分水嶺，但在這場黨爭之前，他早已在部署打造一個由他號令天下的威權政體。馬哈迪於 1981 年出任首相時，第一個副手慕沙希旦和他一樣是第一任首相阿都拉曼時期巫統的少壯派和改革派（阿都拉曼的批評者）；由於此背景，兩人接掌黨政大位後被稱爲「2M 政府」（M 乃指謂馬哈迪和慕沙的馬來文名字開頭字母），彰顯兩人的親密團隊關係。不過，這段蜜月期並不久，兩人很快就出現嫌隙，慕沙最終於 1986 年 2 月 27 日辭去副首相兼內政部長的職務。慕沙去職之後，馬哈迪便開始兼任內政部長，直到 1999 年 11 月 29 日的大選後方放棄兼任內政部長，歷時將近 14 年。

在馬來西亞，內政部是個位高權重的部門，行政上掌控警隊，也掌控有權決定政黨存亡的社團註冊局，在法務方面則是《1960 年內部安全法令》的執行機關，有權未經法院審訊而對任何人實施「防範性扣留」（preventive detention）。馬哈迪能在 1987 年 10 月 28 日向反對派和異議分子發動代號爲「茅草行動」（Operasi Lallang）的大逮捕行動（下一節討論），以及在 1988 年巫統被判爲非法社團後得以兵貴神速地成立新巫統保住權位，與他兼任內政部長有直接關係。假使當時內政部長是敵對陣營的人馬擔任，馬來西亞的歷史就是另一面貌了。

親自兼任內政部長還不足以反映馬哈迪的權力何其膨脹。馬哈迪任內在行政機關內部搞集權，越來越繞過官僚系統，成立聽命於他的專項規劃機構，以及獨立的國家機構和企業。首相署（Department of Prime Minister）比任何常規部門更有影響力，管轄機構包括國家石油和天然氣公司（Petronas）和經濟策劃組，以及政治影響力強大的總檢察署、反貪局、公共服務委員會、選舉委員會等等（Wain, 2009, p. 90）。首相署的權限確實不斷擴張，管轄事務不斷擴增，除了上述機構，還涵蓋法務（廢除司法部，由一位部長專司法務）、國會（由一位部長專司國會事務）、公共交通（原屬交通部）到人權（人權委員會），不一而足。首相署權力膨脹的情況，可從首相署部長人數中看出端倪，例如 2013 年大選之後，時任首相納吉的 30 人內閣裡，三分之一來自首相署，即首相、副首相和八位部長共十人（劉鎮東，2013 年 5 月 16 日）。

馬哈迪在 1998 年開除了兼任財政部長的副首相安華依布拉欣（Anwar Ibrahim）之後，亦史無前例地親自兼任財政部長，後來的兩任首相阿都拉巴達威（Abdullah Badawi）和納吉（Najib Abdul Razak）也仿效他的做法，兼掌財政部。首相署權力擴張，以及首相身兼數職的局面，導致首相在國家決策過程中起著決定性作用，成了主導整個國家系統（而不止是行政系統）的權力精英。

「五一三事件」之後的經濟政策和政治變遷，爲政府對傳統媒體的治理提供了玉成其事的客觀條件。一方面，藉著防止種族動亂和維持社會和諧的口實，政府經由修憲和立法、收編司法機關、對統治者削權、重組行政機關等手段，使得國家機關的權力不斷擴大和增強，並使政府／首相以法律途徑治理媒體的部署和手段得以貫徹。另一方面，新經濟政策扶持了一批又一批的馬來人資本家，爲政府對媒體實施所有權控

制得以成爲可能。下一節分析的就是政府動員公權力和資本（家）相輔相成治理媒體之情況。

第三節　媒體治理論述與制度

從前文的分析可以看出，「種族和諧」和「經濟發展」成了馬來西亞政治活動和官方意識形態的兩個主軸，而且兩者經常處於一種互爲因果的關係，即維持種族和諧，國家安定，方可促進經濟發展；反過來，經濟發展有成，國家的經濟蛋糕得以擴大，可避免種族之間因資源分配不足而重演種族衝突。「種族和諧」和「經濟發展」既然是政治活動和官方意識形態的主軸，政府對媒體的治理也免不了是沿著這兩個主軸施展，尤其是經過 1969 年「五一三事件」的衝擊之後，維護種族和諧和協助國家的經濟發展，業已成了政府合理化建立和施展各種媒體治理手段的憑藉。

一、媒體治理論述

馬來西亞獨立於 1957 年，就和當時亞非拉許多脫離殖民統治的新生國家一樣，急於擺脫過去被殖民者剝削的農業經濟體，冀望「發展」成爲向西方國家那樣的工業經濟體。這是後殖民國家迷信於 1950 年代成型於美國的「現代化理論」之結果，而所謂的「現代化」或「發展」的指標，就是衡量它們從農業經濟轉型爲工業經濟的速度與程度如何。對這些新生國家而言，爲了成就「現代化」或「發展」，不但應由政府制訂相應政策仿效西方國家的工業化經驗和步伐，人民亦應充分配合政府的政策，同時改變傳統的農業社會思維，吸收和採納追求進步的西方工業社會思維。

這套現代化理論後來也成爲傳播學界的主流思維，在 1960 年代發展出以美國政治傳播學者如施蘭姆（Wilbur Schramm）及勒納（Daniel Lerner）爲代表的「傳播與發展典範」（communication and development paradigm），宣導大眾媒體應協助第三世界國家的政府營造有利於發展的氛圍、散佈革新思維，以及協助人民對工業社會情境產生「移情作用」（empathy），催化社會變遷與工業化進程。是以，馬來西亞政府在 1963 年開設第一個（國營）電視頻道（RTM1）時，即訂立了五個明確方向，首兩個方向就開宗明義地闡明，此一新媒體應廣泛報導政府的政策和計畫，以確保公眾有最

高程度的了解，以及激發公眾的興趣與意見，以便符合政府所要求的改變。[24] 此二方向恰如其分地反映了傳播與發展典範的思維。

「五一三事件」之後，由於政府認定媒體乃重組經濟社會此一宏偉計畫的重要工具，而且大眾傳播院系將能夠產生所需的媒體專業人士來擔當重組社會經濟此一更大的國家議程，國立大學開始開辦正規的新聞學教育和傳播研究（Mustafa, 2005, p. 66）。「五一三事件」的第二年（1970 年），馬來西亞理科大學填補了新聞學／傳播學正規教育的真空，成爲第一所開辦傳播學程的大學之後，另兩所大學－－瑪拉工藝學院（現已升格爲大學）和馬來西亞國民大學分別於 1972 年及 1975 年開辦傳播課程（Zaharom, 2003, p. 158; Mustafa, 2005, p. 66）；較後設立的其他國立大學也相繼開辦傳播學院系。馬來西亞歷史最悠久的馬來亞大學經過多年辯論大學應否教授「職業培訓科目」（trade school subject）之後，雖於 1970 年決定不開辦新聞系，最終也在 1977 年開辦了相似的「創意與描述寫作學程」（Ahmad Murad, 2016, pp. 20-21）。[25]

主宰政府施政的發展主義思維，亦主宰著這些在「五一三事件」之後相當短的時間內因應而生的媒體正規教育。從政府的角度來看，在大學階段提供的新聞學課程應致力於宣揚政府爲了促成國家發展而推行的政策，意即馬來西亞的新聞學的教導和實踐應充分考慮政府的社會經濟發展目標（Mustafa, 2005, p. 64）。因此，功能主義（functionalist）和功利主義（utilitarian）的途徑在馬來西亞的媒體教育中佔據了主導地位（Zaharom, 2003, p. 160），各校傳播學系的課程規劃都是以意在能協助國家宣導、配合發展政策的實務訓練爲主，「發展傳播」（Development Communication）甚至成了

[24] 馬來（西）亞在 1957 年獨立之前已有無線電廣播系統，其主要職能是保障與宣揚殖民地政府的管轄權，以及培養人民對殖民地政府的效忠。獨立後的廣播系統依然是以政府部門的形式管理，隸屬新聞部（Ministry of Information），稱為馬來西亞電台（Radio Television Malaysia，簡稱 RTM）。新聞部在 1963 年組織電視部（Television Department）與廣播部（Radio Department），第一個電視頻道（RTM1）在 1963 年 12 月 28 日啟播，第二個電視頻道（RTM2）則於 1969 年 11 月啟播。馬來西亞電台的五個方向為：一、深入解析且盡可能廣泛報導政府的政策與計畫，以確保公眾有最高程度的了解；二、激發公眾的興趣與意見，以便符合政府所要求的改變；三、協助培養公民意識,以及推動馬來西亞藝術與文化的發展；四、提供適當的通俗教育、基本資訊與娛樂；五、經由使用國語協助多族群社會的國家整合（轉引自 Zaharom, 1994, p. 185）。

[25] 馬來亞大學是於 1977/78 學年在人文與社會科學學院的馬來研究系裡開辦「創意與描述寫作學程」（Creative and Descriptive Writing Program; Noor Bathi, 1994, p. 76; Azizah, 2016, p.27），1987/88 學年從馬來研究系裡劃分出來成為獨立科系，並易名為「寫作系」（Department of Writing），過後再易名為媒體研究系（Department of Media Studies; Noor Bathi, 1994, p. 76）。

理科大學傳播學程的其中一個科系。[26] 此類傳播學課程和發展傳播學課程宣導和延續了某種特定的意識形態和媒體應該扮演的角色，進而導致群眾安分守己和抑制反抗，有助於維持文化霸權地位（Zaharom, 2003, p. 164）。

職是之故，媒體服膺於政府宣導的這套價值觀、接受政府的指導，甚至默默承受政府的管制，按照政府所欲的方式來施爲。於是，促進和內化「負責任的發展型新聞業」（responsible development journalism）的文化成了另一種控制媒體業的方式（Loh & Mustafa, 1996, p. 104），甚至像是在馬來人社會備受敬重的建國時期新聞工作者、第一屆國家報人獎得主沙末伊斯邁（Abdul Samad Ismail, 1924-2008），雖然曾遭政府以「通過大眾媒體支持共產主義」的罪名逮捕（Mohd Azizuddin, 2009, p. 37），但是亦主張以發展型新聞業來抵擋西式新聞自由，動員起來爲發展、政治整合、消除貧窮、疾病和文盲等國家目標服務（Loh & Mustafa, 1996, p. 105）。新聞工作者信服於這套價值觀，不限於沙末伊斯邁那一代人，也不限於馬來人或馬來文圈－－現任首相納吉於 2010 年在檳城爲第 43 屆世界中文報業大會致開幕詞時，呼籲中文媒體扮演「發展的催化劑」的角色，作爲東道主的《光華日報》旋即在社論裡附和道「中文媒體的角色不僅是監督現狀的『看門犬』，爲了國家社會將來的發展，更需要發揮前瞻性的功能，以期在互相尊重的互動下，創造更美好的將來」（光華日報，2010 年 12 月 21 日）。另一家中文日報《星洲日報》亦發表社論形容納吉的這番言論爲中文報業「精神上的指引」，並宣稱中文媒體的發展歷程基本上是國家現代化的一種延長，事實上也形成了現代化的一種動力（〈譜寫中文媒體歷史新篇〉，2010 年 12 月 21 日）。[27]

媒體應該配合政府推動發展政策的主張，並不局限於象牙塔內，而是政府高官數十年來都掛在嘴邊宣傳的官方論述，晚近 36 年歷經三任首相治國，從馬哈迪（1981-2003）、阿都拉巴達威（2003-2009）到納吉（2009 迄今），無一不重申和向媒體訓導媒體應如何對政府友善、支持和配合宣導政策。執政長達 22 年的馬哈迪更是

[26] 理科大學的傳播學課程最初是設於人文學院（School of Humanities）的傳播學程（Communication Program），三個主修科為大眾傳播、電影與廣播，以及發展傳播。1996 年，傳播學程升格為傳播學院（School of Communication），三個主修科亦正名為系，大眾傳播和電影與廣播維持不變，但發展傳播則改組為說服傳播系（Persuasive Communication，即公關與廣告專業）。

[27] 《星洲日報》不僅發表社論，還同時刊登副總編輯鄭丁賢的署名文章《首相先生，謝謝你的承諾》，表示「作為發展催化者，中文報章支持任何能夠帶動國家政治和經濟發展的政策」（鄭丁賢，2010 年 12 月 21 日）。

其中的佼佼者，是最常評論媒體與新聞自由議題的馬來西亞首相，任內發表以媒體和傳播爲題的演講不下 20 篇，光是 1981 年至 1993 年的 12 年裡就有 17 篇演講，所談面向從媒體的本質、特性、角色、操作模式到文化，不一而足，其中一再強調的主題就是媒體對於國家建設與發展的重要性。

在上述發展論述的脈絡底下，馬哈迪主張媒體的巨大影響力若應用在「好」的一面，將有助於國家的發展，因爲人民的觀念和價值觀在建國過程中扮演著重要角色，「如果我們沒有適於發展所需要的價值觀，我們將不會進步」（Mahathir, 1988, p. 160）；爲了使人民改變態度，塑造更勤勞和實幹，並且能夠自立更生和捍衛尊嚴的人民，「所有教育和知識工具都重要，媒體和記者就是其中之一」（Mahathir, 1982, p. 100）。不僅要配合政府宣導以改變人民的態度，馬哈迪也要媒體負責確保它們的活動不會抵觸或阻止國家發展的鴻流（Mahathir, 1983, p. 120），因爲倘若不引導媒體往「好的」和「積極的」的軌道運行，後果將非常嚴重，畢竟「媒體掌握著威力不斷擴張的武器，它們不但能夠生產完全錯誤的看法和意見，甚至破壞國家的穩定和經濟」（Mahathir, 1991, p. 204）。1999 年，馬哈迪在一場國際對話會上，甚至直言：「媒體業者不要只是成爲觀察者，而是要成爲政府的精明夥伴」（Yazid, 1999, August, p. 3）。值得一提的是，在馬哈迪發表這番「精明夥伴」說法之前，已有國立大學的傳播學者一再宣揚「夥伴報紙」（akhbar rakan）的概念，主張那些雖非由政府直接控制，卻由支持政府的政黨所控制的報紙，應該分享國家憧憬及支持民選政府（Mohd Safar, 1995, p. 100; 1996, pp. 18-19；莊迪澎，2004，頁 35），印證前文所述發展與傳播典範的思維主宰大學傳播學教育價值取向之現實。

馬哈迪對媒體和新聞自由的基本態度可概況爲五點：

（一）否定媒體爲「第四權」（the fourth estate）的觀念，認定這種「西式新聞自由」誇大媒體的職能，而且會造成社會動盪不安。此外，西方國家推銷新聞自由理念，乃意欲對發展中國家行「再殖民」之實。

（二）馬來西亞是個基礎脆弱的多元族群社會，爲了維護社會與政治的穩定，媒體應自覺地放棄部分權利，接受某種程度的規管。

（三）認定大眾不會自覺地追求真理，而媒體不是民選的，無需向選民負責，將因競爭而濫用自由；基於此，民選的政府有權管制不負責任的媒體，以維護民主。

（四）馬來西亞是個發展中國家，媒體應配合政府的政策，成爲政府的精明夥伴。

（五）媒體不只是被政府控制，也被報社編輯及其他職員、廣告商及業主所控制。

馬哈迪在 2003 年引退，繼任者阿都拉巴達威僅擔任六年的首相（2003 年至 2009 年），即使加上他擔任副首相兼內政部長的四年任期（1999 年至 2003 年），前後僅十年的時間。雖然阿都拉並不常就媒體與新聞自由議題發言，比較長篇大論的演詞僅有兩篇，但是光是這兩篇演講已足以窺探出他與政府和馬哈迪一脈相承的媒體應支持政府和發展政策的立場，例如他在 2005 年的一場演講中如是說：

> 身為媒體工作者，諸位有重大責任將人民的訊息傳達給政府。無法接受批評的政府久而久之將與現實及民心脫節。因此，政府不曾指示媒體別批評政府。報紙必須時常成為銜接政府與人民的橋樑，它必鬚根據報紙的普世規範扮演適當的角色，那就是顧問的角色。
>
> 長久以來，政府和媒體已經建立的共生關係，那就是我們角色不同，但目標一致，那就是把我國建設成一個進步與和平的國家。但是，當其中一方過分，則另一方有責任批評。媒體和政府經常爭吵對彼此都無益處（Abdullah, 2005, July 15）。

阿都拉巴達威在 2009 年下台後，接棒的現任首相納吉繼續向媒體訓導和他的兩個前任者相同的媒體論述，在 2010 年 12 月 20 日爲世界中文報業協會第 43 屆年會主持開幕時，主張媒體應該扮演三個角色，其中一個就是在馬來西亞所嚮往和追求的目標的脈絡中成爲「发展催化劑」（Media as Catalyst for Development）[28]：

> 至於媒體的角色，新聞故事必須清楚及準確地傳達經濟與社會計畫的重要性，以改善人民的生活。它們得解釋個人和家庭將入如何受到影響、為何這些計畫需要落實，以及全體社會如何能從中受惠。難懂的經濟概念將得以日常語言來定義，並分享解釋——短期的變化如何產生長期的利益。在這些方面，媒體能夠真正成為發展催化劑（Najib, 2010, December 20）。

[28] 納吉所提的另兩個角色為「中庸推動者」（Media as Promoter of Moderation）及「改革監督者」（Media as Watch Tower for Change）。

祭出國家發展論述作爲導引媒體施爲的指導思想，讓政府管制和操控媒體的作爲有了正當性和合法性，即便是爲了阻遏媒體揭露政府的施政弊端或過失，皆能以模糊定義和界定的「國家利益」加以辯解。對於媒體業者和新聞工作者，支持和配合國家發展需要，一方面成了合理化他們屈從於的政府的打壓、怯於反抗的態度，以及爲自我審查的編採作業辯解，另一方面則可以掩飾業者實乃當權者朋黨和當前政權的既得利益者之事實。然而，這並不是說，光是憑著這套指導思想，政府的媒體治理便可無往不利。反之，要產生治理的效率，仍然需要治理工具來監督被治理的對象願意臣服於治理者的引導。馬來西亞媒體治理的兩大工具，一是幾乎完善的媒體法規，二是媒體所有權控制，後者雖是經濟面向的控制，卻也是前者產生的結果。

二、媒體治理手段：立法管制

馬來西亞的媒體法規有兩大管制面向，一是管制媒體的經營權，二是管制媒體的報導自由。無論是經營印刷媒體或廣電媒體，皆需持有政府發出的出版準證或營業執照，否則即爲違法。印刷媒體的出版準證以《1984 年印刷機與出版法令》（Printing Presses and Publication Act 1984）管理，屬於內政部權責；廣電媒體的營業執照則以《1998 年通訊與多媒體法令》（Communication and Multimedia Act 1998）管理，屬於通訊與多媒體部權責。

這兩個部門的部長不但掌握批准或否決出版準證或營業執照的權力，亦有在認定業者違規時吊銷或撤銷出版準證或營業執照的裁量權；尤其是《1984 年印刷機與出版法令》，在 2012 年修訂之前，出版準證的有效期只有一年，印刷媒體業者必須每年重新申請出版準證。由於擔憂隨時遭內政部長吊銷或撤銷出版準證，或是在年杪準證期滿後未能獲得新的準證，報社通常會依內政部的通知到內政部聽取指示，再遵照內政部的指示處理不利政府或政府認定爲「敏感」的新聞事件或課題。2012 年的修訂案雖然廢除了每年重新申請出版準證的規定，但是出版新的報紙仍然需要向內政部長申請，內政部長也仍然有權隨時吊銷或撤銷出版準證。[29] 內政部長掌握批准出版報

[29] 納吉在 2011 年礙於當時規模盛大的「乾淨與公平選舉聯盟」大集會和大選可能隨時舉行的壓力，宣佈了數項所謂的改革動作，包括修訂《1984 年印刷機與出版法令》。國會在 2012 年通過了修訂案，包括廢除了每年重新申請出版準證的條款，但對新聞自由助益口惠而實不至，因為內政部長仍然有權隨時吊銷或撤銷已發出的出版準證。無需每年重新申請出版準證，對報社實際可見但毫無意

紙的權力，等於是政府決定誰有權辦報，而能獲得政府批准出版準證或經營執照的業者，通常是執政黨的黨營企業，或與執政黨關係密切的大亨或企業。

晚近三位首相（馬哈迪、阿都拉和納吉）任內，內政部以《1984 年印刷機與出版法令》處罰媒體的案例罄竹難書，最近的案例是現任首相納吉任內，內政部分別在 2013 年 11 月吊銷摘引國會材料報導納吉夫婦窮奢極侈之作爲的英文時事週刊《熱點》（The Heat）的出版準證，以及在 2015 年 7 月吊銷以封面頭條揭露政府主權基金「一馬發展有限公司」醜聞的關係人、富商劉特佐詐欺馬來西亞政府十八億三千萬美元之細節的英文財經報紙《The Edge 財經日報》的出版準證。[30]

在 2012 年之前，有另一道法規同樣猶如媒體頭上的「達摩克利斯之劍」（Sword of Damocles）——《1960 年內部安全法令》。這道在 1960 年制訂的法規是馬來西亞民間組織公認的「惡法」，原來目的是打擊馬來亞共產黨的地下活動和游擊戰，因而授權內政部長可未經法院審訊，下令將他或警方認定會危害國家安全的人扣留兩年，即所謂的「防範性扣留」（Preventive Detention），而且扣留令可一再延長兩年。此外，內政部長亦有權查禁被認定會危害國家安全的報刊書籍，馬哈迪政府在 1987 年展開代號爲「茅草行動」的大逮捕行動時，就是援引《內部安全法令》吊銷三家報社的出版準證。雖然馬來亞共產黨經於 1989 年與馬來西亞及泰國政府簽署和平協議，放棄武裝鬥爭，但政府仍然保留此法規，而且不時以維護種族和諧與國家安全之名，用它限制媒體言論空間及打擊異議分子，直至 2012 年，納吉政府在國會通過廢除爲止。

另外兩道限制媒體報導自由，導致媒體從嚴「自我審查」的惡法是《1948 年煽動法令》和《1972 年官方機密法令》。兩者均爲英殖民時期的產物，獨立後不但保留了下來，還經過數度修訂而更爲嚴厲。如上文所述，馬來西亞政府在「五一三事件」後修訂《1948 年煽動法令》，禁止公開討論公民權、聯邦保障各州的憲法、馬來統治者的權益和特權、馬來語爲國語、國家元首保衛馬來人特殊地位之責任，以及其他族

義的利益就是每年省下三千令吉的（日報）出版準證費而已（莊迪澎，2011 年 9 月 21 日）。

[30] 《熱點》沒有反抗停刊令，於 2014 年 2 月獲准復刊；2015 年，《熱點》轉型為網站，但最終於 2016 年 12 月 1 日宣佈因「商業決定」而停刊（〈曾報導首相花費遭對付 The Heat Malaysia 走到終點〉，2016 年 12 月 1 日）。The Edge 媒體集團向法院提起司法複核訴訟，最終在 2015 年 9 月 21 日勝訴，高等法院撤銷內政部的停刊命令（Lim, 2015, September 21）。

群的合法利益入憲，否則即可視爲觸犯煽動罪。而且，所謂「煽動」的定義是：任何行動、演講、言論或出版物只要含「煽動傾向」（seditious tendency），即爲「煽動」，無需證明這些言行真正產生危害。此法規所訂明的六種「煽動傾向」，界線模糊，可以任意詮釋，任何人或媒體批評政府、司法，均可能遭政府以煽動罪提控，造成媒體避免刊登尖銳批評政府的言論和文章。[31]

值得關注的現像是，自 2013 年大選和「一個馬來西亞發展有限公司」（1Malaysia Development Berhad，1MDB）醜聞曝光後，政府援引《煽動法令》調查、逮捕和起訴學者、在野黨議員、社運分子和網民的動作日增，根據國際特赦組織的統計，2013 年大選過後共有 176 宗煽動案，光是 2015 年全年就有至少 91 宗以《煽動法令》逮捕、調查或提控個人的案例，這是該惡法訂立首 50 年裡的將近五倍（Amnesty International, 2016, p. 3）。晚近較爲矚目的案例包括著名政治漫畫家祖納（Zunar）在 2015 年因一系列批評政府的推特短文而背負九項煽動控罪，以及馬大法學院副教授阿茲米沙隆（Azmi Sharom）因在 2014 年 9 月接受新聞網站《馬來郵報在線》（The Malay Mail Online）訪問談雪州政權危機時批評了霹靂州蘇丹在 2009 年化解霹靂州政治危機的手段於法不合，結果被控觸犯煽動罪（總檢察長經於 2016 年 2 月宣布撤銷控狀）。[32]

《1972 年官方機密法令》在馬哈迪任內經過兩次修訂，修訂前何爲官方機密文件，業已明確列入此法的附表中，政府若要增刪官方機密文件，必需提交國會批准；而且，因洩露官方機密文件而被判有罪者，未必會入獄，可能因案情輕微而被判處罰款。1985 年和 1986 年，各有一名《遠東經濟評論》及《新海峽時報》記者因報導了政府的機密文件而分別遭法院判處一萬令吉和七千令吉罰款（Mohd Safar, 1996, p.

[31] 六種「煽動傾向」為：一、導致憎恨、藐視或鼓動對任何統治者產生不滿；二、激發任何統治者或任何政府管轄領土的居民試圖不循合法途徑去改變法律既定的任何事宜，例如：甲激發某人或某組人要求乙州脫離馬來西亞，此行為即為煽動行為；三、鼓動國家元首或任何州統治者的子民之間，或馬來西亞或任何州的居民之間產生不滿情緒；四、促使馬來西亞人口中各族群之間或各階級之間產生惡感、敵視或仇恨；五、以宗教之名促使個人或團體之間產生惡感、敵視或仇恨；六、質疑《聯邦憲法》第三章或第 152、153 或 181 條款所確立或保障的任何事宜、權利、地位、職務、特權、主權或專有權限。

[32] 根據警隊的資料，從 2010 年至 2016 年 10 月 14 日，警方一共開檔調查 435 宗煽動法令案件，其中 55 宗案件涉及種族、68 宗牽涉宗教、60 宗與王室有關、65 宗關乎政府行政、11 宗案件涉及鼓吹沙巴和砂拉越脫離馬來西亞，其餘 176 宗案件則歸納為其他類別（〈2010 年至今 警方開檔查 435 煽動案〉，2016 年 10 月 23 日）。

294）。[33] 然而，此法在 1986 年第二次修訂後，任何內閣部長均可憑各自的裁量權將任何公務文件列爲官方機密文件，無需經過國會批准，而且規定了強制性監禁（mandatory imprisonment）的刑罰，任何人因觸犯此法而被定罪，將被判處至少一年的監禁（最長七年），法官再也不能因案情輕微而只判處被告罰款。此修訂案業已對媒體和記者產生阻遏作用，即便是在野黨議員勇於揭露爭議性的政府文件，媒體也不敢報導。晚近的一個實例是人民公正黨副主席、國會議員拉菲茲（Rafizi Ramli）於 2016 年 3 月 28 日召開記者，公佈總稽查司署對首相納吉牽涉在內的 1MDB 數十億令吉醜聞的調查報告內容，雖有記者到場採訪，但過後媒體都沒報導該調查報告內容，包括以捍衛新聞自由爲訴求的獨立網媒如 KiniTV 雖然拍攝了拉菲茲記者會的影片，卻也沒有上傳至網站（〈KiniTV 攝記爲拉菲茲案供證 記者會影片被列爲官方機密〉，2016 年 6 月 17 日）[34]，《官方機密法令》對新聞自由的戕害，由此可見。

馬哈迪掌政時期有另一個造成寒蟬效應的法律行動，是索取巨額名譽損失賠償金的誹謗訴訟。1992 年，爭議性律師維卡納伽林甘（VK Lingam）代表大亨陳志遠起訴《馬來西亞工業》（Malaysian Industry）雜誌的業主、承印商、總編輯及四名撰稿人（包括已故著名評論作者 MGG Pillai）誹謗，索取二千萬令吉的名譽損失賠償，高等法院在 1994 年 10 月 22 日裁決陳志遠勝訴，七個答辯人合計得賠償一千萬令吉，創下馬來西亞史上最高金額的誹謗賠償金。此後，陳志遠又打了幾場索取巨額賠償金的誹謗官司，起訴對象包括聯合國特派司法獨立專員巴南古馬拉斯瓦米（Param Cumaraswamy）、律師公會秘書湯米托馬斯（Tommy Thomas）、著名經濟學教授佐摩（Jomo K. S.）、《亞洲華爾街日報》等。從《馬來西亞工業》一案開始至 2002 年，已有超過 88 宗誹謗訴訟入稟法院，索償額合計高達 72 億令吉！律師公會在 2001 年發表《誹謗法律對言論自由之影響》報告書，統計出從 1999 年至 2001 年，至少有五宗起訴本地媒體的誹謗案，索償額合計 11 億令吉（莊迪澎，2004，頁 78-87）。

---

[33] 新聞工作者之外，從政者也成為《官方機密法令》的受害者：1978 年，時任民主行動黨秘書長、國會議員林吉祥因於 1976 年 8 月在《遠東經濟評論》揭露政府的四艘巡邏艇軍購案詳情，結果被提控五項罪名，在 1979 年被判處罰款一萬五千令吉，上訴後罰款減至 6500 令吉。此案令林吉祥成為第一個因觸犯《官方機密法令》而被判罪的人。此外，掌管法務的首相署部長阿莎麗娜（Azalina Othman Said）曾在國會透露，2011 年至 2015 年共有 15 人面對觸犯《官方機密法令》的調查，其中四人已遭提控（林蕙穎、鄒詩敏、李志良，2016 年 3 月 14 日）。

[34] 拉菲茲在記者會過後一個星期被捕，並被提控洩露官方機密罪，在同年 11 月 14 日遭判處監禁 18 個月，惟至本研究截稿時，此案仍在上訴中（〈拉菲茲被控觸犯機密法 罪名成立〉，2016 年 11 月 14 日）。

此一巨額誹謗賠償趨勢在 2001 年之後因當時的聯邦法院大法官莫哈末賽丁（Mohamed Dzaiddin Haji Abdullah）對此有所非議而稍有逆轉[35]，但是 2008 年阿都拉首相任內開始出現援引《刑事法典》第 500 條的刑事誹謗罪名起訴異議份子之趨勢。由於最高刑罰可判處兩年監禁，其殺傷力要比《1957 年誹謗法令》的民事訴訟（敗訴僅需支付名譽損失賠償金和公開道歉）強多了。

即便這些惡法和政府的執法備受公民社會非議，但是政府總是以維護種族和諧等符合國家利益的說辭合理化他們的鎮壓行動，例如內政部在 1987 年 10 月的茅草行動中吊銷了三家報社的出版准證，1988 年 3 月在國會發佈白皮書解釋說，處罰這三家報社是因爲它們「故意突出敏感課題」，以及「爲個別族群利益鬥爭，而妄顧它對族群和諧、公共秩序及國家安全造成的後果」（Kementerian Dalam Negeri, 1988, p. 68）。內閣部長在國會提呈媒體法規的修訂案時，也總是以種族和諧、公共秩序、國家安全、經濟發展等理由爲依據，以使這些立法行動具有正當性。[36] 可見，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，即藉由法律文獻來诠釋何爲「正統」（orthodox），何爲「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，讓媒體業者心甘情願地接受國家機關的設限（莊迪澎，2004，頁 69-71）。馬來西亞的主要媒體法規內容摘要見附錄 1。

三、媒體治理手段：所有權管制

若說立法管制是一種外在的指導和干預，那麼馬來西亞政府的媒體治理可說是採取了裡應外合的手段，在立法管制之餘，亦通過所有權控制來加強治理的效率。除了

[35] 莫哈末賽丁的首席大法官任期為 2000 年至 2003 年，他是於 2001 年 3 月 17 日在律師公會年宴公開非議誹謗索償太高，審案法官應檢討及限制賠償金金額，因為「言論自由並非誹謗一個人的執照，但誹謗法律也不是摧毀一個人的執照」。四個多月後，上訴庭審理一宗誹謗官司時，推翻高等法院在 1999 年的判決，將十萬令吉的名譽損失賠償金減至三萬令吉，並聲明上訴庭決定讓巨額訴訟作 U 轉（莊迪澎，2014 年 6 月 15 日）。

[36] 例如，馬哈迪於 1986 年提呈《1986 年官方機密法令》修訂案時，在國會如是說道：「政府不會任意使用此法令提控公眾人士或記者。被提到法院的案件都涉及洩漏危害公眾利益或國家安全的機密……這類洩密足以威脅國家安全或國家的穩定，但是卻未能阻止記者們發布政府的各項機密。」1987 年，马哈迪提呈《1987 年印刷機與出版法令》修訂案時，重複了類似的論調：「此法令的各項條款旨在阻止印刷機的業主及報章和雜誌出版人做些會危害公共秩序及國家安全利益的事情。」（轉引自莊迪澎，2004，頁 70-71）

國營的馬來西亞電台（Radio Television Malaysia，RTM），其他印刷和廣電媒體均爲私營企業，但是多年來主流媒體的所有權幾乎都由執政黨的黨營企業或與執政黨過從甚密的友好企業家所控制。

媒體所有權的控制可追溯至 1961 年，開國首相東姑阿都拉曼千方百計向曾是反帝反殖夥伴、催生執政黨巫統的《馬來前鋒報》（Utusan Melayu）施壓和滲透，從部署巫統黨要進入董事會，到最終瓦解了該報一場歷時三個月的工潮後，巫統全面控制這家由馬來人民眾集資創辦的報紙。1972 年，第二任首相阿都拉薩再下一城，通過國營企業（Pernas）收購了當時新加坡人掌控的英文《海峽時報》（Straits Times）的 80%股權，過後再將多數股權轉移給巫統的投資臂膀「艦隊集團」（Fleet Holdings; Zaharom & Wong, 2004, p. 252）。

巫統收購了《海峽時報》之後，將之易名爲《新海峽時報》，業主新海峽時報集團則逐步擴張成爲馬來西亞最大的報業出版集團，旗下業務除了《新海峽時報》之外，還有馬來文《每日新聞》（Berita Harian）和中文《新明日報》等報紙。然而，新海峽時報集團的演變並未停頓下來，馬哈迪在掌政中期進一步深化媒體所有權控制，促成主流媒體集團化和集中化，他推動的第一筆媒體併購計畫就是在 1993 年讓新海峽時報集團與私營第三電視（TV3）合併。在這場所謂的「管理層收購計畫」（Management Buy-out），新海峽時報集團和第三電視（TV3）的四位高層主管以八億令吉現金收購前者的 48.01%股權及後者的 43.22%股權。[37] 併購計畫完成後，這家新的媒體企業成爲馬來西亞規模最大的媒體巨擘，旗下控制所有四家私營無線電視、三家電台（英語、馬來語及華語各一）、三份報章（兩份馬來文日報、一份英文日報），以及廣告公司和製作公司的媒體巨擘－－首要媒體集團（Media Prima Berhad）。[38]

---

[37] 由於向來被視為時任財政部長安華密友的金融大亨郭令燦在這筆交易中扮演要角，人們認定這是當時在巫統黨選中競選署理主席的安華幕後策劃的政治交易，直到 1999 年 10 月 28 日，安華因雞姦罪在法院受審時，揭露此收購計畫實乃馬哈迪主導，他只是按照馬哈迪的指示，以阻止前財政部長達因為首的企業家繼續控制這兩家媒體集團。安華甚至揭露用來收購股權的里爾邁私人有限公司（Realmind Sdn Bhd）的 70%股權乃歸馬哈迪所有（莊迪澎，2004，頁 97-99）。2010 年 9 月 3 日，安華在一份新聞聲明中，重申馬哈迪在該公司的利益，而他自己並無任何利益（Anwar, 2010, September 3）。

[38] 首要媒體並非從一開始就控制所有四家私營無線電視。除了第三電視之外，另外三家私營無線電視是八度空間（8TV）、第九電視（TV9）和 ntv7。八度空間前身為 1995 年啟播的大都會電視（MetroVision），第九電視的前身為 2003 年啟播的第九頻道（Channel 9），它們都曾因虧損而停播，

然而，巫統並非唯一涉足媒體業的執政黨，國陣的另兩個成員黨－－馬華公會和印度人國大黨－－也各自控制不同的媒體，尤其是馬華公會，自 1979 年開始控制馬來西亞銷量最大的英文日報《星報》，目前還控制中文電台 988、馬來文電台 Suria FM，以及網路電視等媒體[39]；印度人國大黨則直接或間接控制兩家淡米爾文日報。表 3-2 是馬來西亞主要執政黨控制的媒體企業及主要媒體。

經首要媒體併購而分別在 2004 年及 2006 年復播。1998 年啟播的 ntv7，其業主亦因負債纍纍而在 2005 年將它脫售給首要媒體。這些私營電視，即便在首要媒體收購之前，一般上都由巫統持股或是由親巫統的企業家控制。

[39] 馬華公會亦曾在 1981 年收購一家在 1957 年創刊的中文日報《馬來亞通報》，並易名為《通報》，但因連年虧損在 1992 年脫售給一家企業，新業主將《通報》易名為《新通報》，但兩年後仍因虧損過巨而宣告停刊（葉觀仕，1996，頁 161-165）。

表 3-2：馬來西亞主要執政黨控制的媒體企業及主要媒體（截至 2016 年 10 月）

政黨	媒體企業	報章	網站	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	Tonton	TV3 8TV 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	星報媒體集團	星報	The Star TV Life Inspired TV		FM98.8 Suria FM
印度人國大黨		淡米爾尼申報 馬來西亞南邦報			

註：「報章」、「電視」和「電台」已包含它們的網站，故「網站」一覽不重複臚列。
資料來源：莊迪澎（2017，頁 323）。

第二筆是 2001 年馬華公會和砂拉越州伐木大亨張曉卿強行併購當時規模最大的中文報業集團－－南洋報業控股。南洋報業出版發行量第二的中文日報《中國報》和發行量第三的《南洋商報》，以及多種雜誌；馬華公會控制發行量最大的英文日報《星報》，張曉卿則控制發行量最大的中文日報《星洲日報》等中文媒體。收購案發生時，張曉卿和《星洲日報》均否認涉入其中，但馬華公會於 2001 年至 2006 年分批將南洋報業的股權脫售給張曉卿，使後者在 2006 年「正式」兼併南洋報業，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》，在中文日報市場佔有率高達 93%（Media Chinese International Limited, 2009, p. 22）。

南洋報業收購案可說是馬哈迪完成英文、馬來文和中文媒體集團化的終極一筆，使得三大語文媒體主要由巫統控制的首要媒體、馬華公會控制的星報出版集團和張曉卿控制的世華媒體集團壟斷經營。[40] 由此可見，馬來西亞主流媒體的集團化和集中化，並非全然因市場機制和競爭造成，反之是政治操作的結果，而且此操作能求仁得仁，是因爲前述執政黨掌控龐大的國家機關，以及媒體法規給了內閣部長審批出版準證和營業執照的權力，令經營媒體成了一種親近執政黨方可享有的特權。在這方面，張曉卿之外，其他親政府的企業家如馬來西亞第二大首富阿南達克里斯南（Ananda Krishnan）和盛傳和納吉私交甚篤的紅莓集團（Redberry Group）掌舵人蕭家偉也控制了其他媒體企業。表 3-3 是親政府企業家控制的媒體企業及主要媒體。

[40] 張曉卿標榜自己為儒商，對於本身的政治聯繫十分低調。事實上，他和任期長達 33 年（1981-2004）的砂拉越州首席部長泰益瑪目家族有千絲萬縷的政商關係，本身也曾擔任砂拉越州國陣成員黨人民聯合黨（人聯黨）副主席和財政、曾任兩屆上議員，其弟張泰卿則曾連任四屆國會議員。

表 3-3：親政府企業家控制的媒體企業及主要媒體（截至 2016 年 10 月）

企業家	媒體企業	報章	網站	電視	電台
阿南達克里斯南	Astro Malaysia Holdings Berhad			Astro GEMPAK Astro 中文視界 Astro Ulagam Stadium Astro	MY FM MELODY FM ERA fm hitz fm SINAR fm MIX fm LiteFM THR Raaga THR Gegar Capital FM Red FM
張曉卿	世華媒體集團	星洲日報 南洋商報 中國報 光明日報	百格時視		
蕭家偉	Redberry Group	馬來郵報 Malaysian Reserve	馬來郵報在線 東盟榴蓮傳媒		

註：「報章」、「電視」和「電台」已包含它們的網站，故「網站」一覽不重複臚列。
資料來源：莊迪澎（2017，頁 324）。

第四節　媒體施為：馴服與反抗

經過馬哈迪在 1980 年代和 1990 年代完善化媒體治理系統後，馬來西亞的新聞自由狀況整體上是每況愈下，雖然間中會因新一任首相履新採取一些小開放措施而略有改善，但是當在位首相遭逢權力危機時，又會緊縮媒體空間。以「無國界記者」的世界新聞自由排名爲例，馬哈迪引退前的 2002 年，馬來西亞全球排名第 110 位，最近 2017 年的排名爲第 144 位。表 3-4 爲 2002 年至 2017 年馬來西亞新聞自由排名。

表 3-4：2002-2017 年馬來西亞新聞自由排名（無國界記者）

年度	排名	在位首相
2017	144（180）	納吉
2016	146（180）	納吉
2015	147（180）	納吉
2014	147（180）	納吉
2013	145（179）	納吉
2011/2012	122（179）	納吉
2010	141（178）	納吉
2009	131（175）	阿都拉／納吉
2008	132（173）	阿都拉
2007	124（169）	阿都拉
2006	92（168）	阿都拉
2005	113（167）	阿都拉
2004	122（167）	阿都拉
2003	105（166）	馬哈迪／阿都拉
2002	110（139）	馬哈迪

資料來源：本研究更新自莊迪澎（2017，頁 336）。

馬來西亞的新聞自由排名，反映了馬來西亞的主流媒體受制於媒體法規的嚴厲規管和所有權控制之窘境，政府要讓主流媒體的施爲以政府的政治意志爲準和爲政府的政治利益服務，也就事半功倍了。主流媒體俯順於政府或執政黨意志，較常爲學者所觀察的現象就是在全國大選或補選時，新聞報導向執政黨嚴重傾斜，儼然執政黨的宣傳機器，尤其是在選情對執政黨極爲不利之時。這方面的研究成果包括 Mustafa（1990, 2003, 2010）、Wong（2004a, 2004b, 2004c）、莊迪澎（1995）、傅向紅（2005）、Mohd Azizuddin（2009）、Mohd Khairie & Mohd Baharudin（2014）及 Houghton & Zaharom（2015）等，分析從馬哈迪到納吉三任首相掌政時期主流媒體在大選時的偏頗表現。

主流媒體的偏頗不只是表現在所刊載新聞的篇幅數量和版位面積嚴重失衡，更爲人所詬病的是肆無忌憚地扭曲和造假，1990 年大選就有顯著的例子。

1990 年大選是巫統經歷 1987 年激烈黨爭、1987 年茅草行動及 1988 年司法危機之後的第一場大選，在野黨伺機結盟，以洶洶來勢爭奪政權，令國陣選情不妙。選前一個星期，東馬沙巴州的沙巴團結黨臨陣退出國陣、加入在野黨陣營，令在野黨士氣大增。孰料，在野黨陣營領導人東姑拉沙里在選前赴東馬提振士氣時，在沙巴團結黨的歡迎會上戴上了黨主席拜林贈送的卡達山族（Kadazan，當地一個原住民族）傳統頭飾，不巧頭飾的正前方有個貌似十字架的圖案，主流媒體於是刻意突出頭飾上的十字架圖案，《馬來西亞前鋒報》甚至在投票前夕以封面頭條報導說「公眾生氣拉沙里戴上十字架頭飾」。這則報導對在野黨陣營的殺傷力極大，輿論甚至認爲，這張照片是導致許多原本支持在野黨的馬來人最終倒戈相向的成因。[41]

此外，在沙巴團結黨宣佈退出國陣的第二天，馬哈迪在西馬宣稱，如果國陣失去國會的三分之二多數席次，可能會導致「五一三事件」重演。幾天後，國陣在馬來文《馬來西亞前鋒報》（Utusan Malaysia）和中文《南洋商報》刊登全版的恐嚇性政治廣告，內容是馬來人武士同葡萄牙艦隊的作戰圖。《馬來西亞前鋒報》的廣告標題爲「支持（造反）帶來淪亡」（Sokong Membawa Rebah），既影射從巫統分裂出來的在野 46 精神黨是民族叛徒，也將華人比喻爲來犯的葡萄牙艦隊；《南洋商報》的廣告標題則是「歷史的回顧」，所謂歷史正是指「五一三事件」，警惕華人，當馬來人面對威脅將會拼死反抗（丘光耀，2007，頁 430）。

主流媒體在選舉時嚴重偏頗，堪稱媒體的定期實踐。選舉之外，在政府或執政黨遭逢重大事故或危機時，政府對媒體的治理成效同樣清晰可見，下舉馬哈迪任內的政治危機和媒體施爲爲例說明。

---

[41] 東姑拉沙里原為巫統黨籍，在 1987 年黨爭以微差敗給馬哈迪之後，另起爐灶成立「四六精神黨」（Semangat 46）與巫統抗衡。「四六精神黨」的所謂「四六」是指巫統創黨的 1946 年，東姑拉沙里以此為他的政黨命名，是隱喻巫統已經乖離 1946 年創黨時的初衷，而該黨是重拾 1946 年巫統創黨初衷的政黨。這表示「四六精神黨」是一個爭取馬來人支持以取代巫統的馬來人政黨。一個馬來人（穆斯林）政黨的黨主席卻戴上象征基督教的十字架頭飾，在馬來西亞這種種族和宗教政治環境裡，其殺傷力之重，可想而知。大選結果，在野黨陣營表現不如預期，在 180 個國會議席中，僅得 53 席，其中 46 精神黨只得八個國會議席（新巫統則有 71 席）。國陣共 127 席，四席是獨立議員（祝家華，1994，頁 286-287）。

一、兩次修憲（王室）危機。在前述 1983 年廢除國家元首核准法案及宣佈緊急狀態權力的修憲危機中，雙方一度僵持不下，王室和馬哈迪各別動員舉行集會展示力量。在馬哈迪改變策略訴諸群眾和輿論支持時，召見國內新聞機構的編輯，並指示他們不得報告會影響統治者的這些變更，但是卻刊登解釋憲法修訂案何其必要的文章，以及全國各地支持政府的風潮之報導（Wain, 2009, pp. 204-206）。一位長期觀察馬哈迪的學者記錄了媒體當時如何配合政府行事的情況：

> 首相署指示國內新聞界對國會的修憲案辯論保持虛寂。當地報紙的編輯們「除了一個例外……都願意遵守（首相署的）要求」,「僅報導馬哈迪提呈該法案的演講，不報導隨後的辯論」。一家主要日報的編輯回憶說,「我們本身同意，我們應該對此事不當一回事」。《新海峽時報》對 1983 年憲法（修訂）草案提呈到國會的報導（1983 年 8 月 2 日），無疑是「不當一回事」。除了馬哈迪的演講之外，沒有報導其他意見了。《新海峽時報》報導法案中較無爭議性的修訂內容。然後，它提到，該法案將「釐清第 150 條款」，卻沒有釐清擬議中的第 150 條款修訂將廢除統治者宣布國家進入緊急狀態的權力。該報導對擬議修訂的第 66 條款保持絕對的沉默，而這是此修憲法案中最有爭議性的部分。馬哈迪要國內新聞界對修憲法案保持沉默的指示，新聞界聽從了兩個月，而修憲案便在公眾不怎麼注意的情況下通過了（Khoo, 1995, p. 203）。

在十年後的 1993 年廢除王室司法豁免權修憲危機中，馬哈迪以當時的柔佛州蘇丹（蘇丹依斯干達，Sultan Iskandar）毆打一名勾球教練的事件作爲廢除王室司法豁免權之理據。對馬來人社會而言，廢除王室的司法豁免權等於侵犯馬來君主至高無上的地位，馬哈迪此舉將面對反君主制的責難，因此向公眾（尤其是馬來人）呈現君主無法無天的負面印象，將是合理化修憲案的最有力途徑，而這麼做需要媒體配合。一位爲馬哈迪立傳的西方記者，敘述了當時媒體如何罕見地呈現柔佛州蘇丹的陰暗面：

> 國營馬來西亞電台播出描繪古代統治者卑鄙或愚笨的舊電影。一名在野黨議員在國會透露，蘇丹依斯干達在 1984 年至 1989 年在位期間並不是一位模範君主。他曾在高爾夫球俱樂部裡殺了他的球童。一位巫統國會議員說，蘇丹和其長子過去 20 年來涉入 23 宗犯罪活動，包括性侵、毆打和謀殺。一份馬來文報紙的前集團編輯和資深記者發表了他們在 1985 年遭這位蘇丹騷擾的第一手經驗。這家全國性報紙批評蘇丹把一頭稀有的蘇門答臘犀牛送給泰國的動物園之後，他們便被這位蘇丹召進柔佛州的王宮和被威脅。蘇丹曾利用他的一支 337 人私人軍隊，即英國在 1886 年協助成立的柔佛州御林軍來「協助和教唆」他的一些「不當行為」（Wain, 2009, p. 213）。

在此次修憲案，柔佛州蘇丹可說是殃及池魚，據作者記憶所及，政府不但放任媒體大肆報導柔佛州蘇丹毆打平民的事件，其他州的王室亦受牽連，媒體肆無忌憚地報導各州王室成員的負面新聞，包括窮奢極侈、在外國賭場豪賭、出入聲色場所等等。若是在平時，礙於《1948 年煽動法令》的淫威，媒體不可能發表此類報導。

二、1998 年安華下台和烈火莫熄改革運動。在 1997 年的亞洲金融危機中，馬來西亞是其中一個遭受重挫的國家，但這場危機不僅重創馬來西亞的經濟，也掀起十年來的另一場慘烈的政治風暴，甚至改寫了後來的政治格局－－副首相兼財政部長安華遭革職，引發聲勢浩大的「烈火莫熄」政改運動，使安華後來促成在野黨結盟，並於 2008 年差點實現改朝換代的局面。

這場金融風暴激化了巫統內部權爭，政府對尖銳的批評與調查性報導的敏感程度不但加劇，也延伸到各種媒體，開始縮緊輿論尺度（Rodan, 2004, p. 141）。在臨近安華被革職時，馬哈迪已經加緊了媒體控制，三名被視爲「親安華」的主管在五天內先後因政治壓力而離職。安華被革職後，國內媒體在安華事件中的角色，含有兩個獨立而又互補的元素。第一個元素是把國陣發表的聲明當做「重大新聞」（breaking news）來「逐字報導」，雖然媒體並未排除安華的聲明、反對意見或報導在全國各地舉行的烈火莫熄講座會，製造客觀採訪新聞的假象；但是給反對派的這些報導，相對於「更權威」的國陣領導人的言論，總是低調處理。第二個元素則是減輕中產階級的憂慮，以更爲「咨商」和「開放式」的調子和內容去「推進理解」安華事件和經濟局勢（Hilley, 2001, pp. 158-161）。

確實，當時媒體對安華事件的報導，除了中文報章尚可看到些許關於安華的言論和「烈火莫熄」運動的報導之外，英文及馬來文媒體幾乎口徑一致，對安華事件與「烈火莫熄」的報導皆以馬哈迪和官方說法爲準，且極盡醜化之能事。Manan（2001）採用語言學的「詞法分析」（lexical analysis）和「及物詞分析」（transitivity analysis）來研究英文《新海峽時報》（New Straits Times）在 1998 年 9 月爆發安華事件與「烈火莫熄」改革運動之後三個月里對這兩起重大政治事件的報導，發現安華被標籤爲「頭目」（ringleader）、「暴民煽動者」（rabble-rouser）及「同性戀」（homosexual），進而合理化馬哈迪開除一個不利於國家發展、國家利益和政治穩定的人之舉措。該報也使

用了至少 30 個負面形容詞來強化「烈火莫熄」乃國家敵人的印象，例如：反黨（anti-party）、非法和具有潛在爆發性示威遊行（illegal and potentially explosive demonstrations and marches）、暴力抗議（violent protest）、暴力的反政府抗議和示威（violent anti-government protests and demonstrations）、暴徒（mob）、街頭暴力（street violence）、勾結外部勢力的叛徒（betrayers who work with external forces）、暴民統治（mob rule）等等（轉引自莊迪澎，2011b，頁 241）。[42]

三、對政府的處分逆來順受。主流媒體臣服於政府治理的情況，還體現在面對各種形式的「懲罰」時，受罰者默默承受，冀望經由人脈去請求開恩，而同業則識趣地當做沒有這一回事，不會報道；例如，在 1987 年的茅草行動中，被吊銷出版准證的《星報》、《星洲日報》和《祖國報》（Watan）無一向政府興訟，甚至在獲准復刊後還爲政府美言。《星洲日報》被勒令停刊五個月半之後，在 1988 年 4 月 8 日復刊，新任社長張曉卿在復刊獻詞中寫道：「本報這次能夠排除萬難，恢複出版，本人雖然盡了一點棉力，但是當局的諒解乃是關鍵所在。」（張曉卿，1988 年 4 月 8 日）總編輯劉鑑銓的獻詞甚至還爲政府辯解：

> 在當時的情勢下，本報可在下列兩條途徑中選其一：一、依法進行抗辯，要求法庭審判。二、接受政府的決定，相信政府沒有濫用權力。本報選擇了第二項途徑，理由是顯然的：我國是實行議會民主制的國家，政府是在普選中得到人民信託而治理國家的。它在任期間有權力依法採取任何認為適當的行動（劉鑑銓，1988 年 4 月 8 日；劉立忠、歐銀釧，2013，頁 109）。

十二年後，馬來西亞四家英文和中文報紙－－英文《星報》、中文《中國報》、《星洲日報》和《光明日報》－－在 1999 年 1 月 5 日因轉載《亞洲華爾街日報》一篇暗示馬哈迪長子米爾占（Mirzan Mahathir）靠父蔭獲得許多利潤豐厚的商業機會，以及遇困時由政府出面拯救的特稿，遭米爾占起訴誹謗。當時《星洲日報》和《光明日報》與《亞洲華爾街日報》有合作協議，因此此案發生時，《亞洲華爾街日報》願意承擔訴訟費用，星洲媒體集團卻選擇賠錢庭外和解，該媒體集團高層蕭依釗在 2008 年透

[42] 中文報章雖有報導安華陣營的說法及「烈火莫熄」的活動，但不乏充滿偏見的觀點和不實描述，作者人在現場見證且印象深刻的其中一個例子，是英女王到吉隆坡為共和聯邦運動會主持閉幕時，「烈火莫熄」支持者在體育館外一個擺設了巨型人猿吉祥物的空間請願，鎮暴隊以暴力驅趕請願者，導致人群四處竄逃，吉祥物周圍的擺設品因而遭撞倒損壞，但第二天的《星洲日報》報導此事時，刊登一張人群遭驅散後的現場照片，照片說明竟寫吉祥物周圍的擺設物遭示威者「蓄意破壞」。

露：「我們出於現實考量和當時的司法氣氛，沒有在法庭抗辯。在我們知悉另兩家報紙跟米占（米爾占）在庭外達致和解時，我們也公開自認理虧，私下賠了數額不小的認錯費。」（歐銀釧，2008，頁 125-126）。

即便到了阿都拉掌政時期，政治氛圍相對開放和自由，主流媒體應付政府處分的態度並無多大改變。2006 年初，四家各語文媒體因轉載或報導丹麥報章在 2005 年杪刊登的褻瀆伊斯蘭先知穆罕默德的漫畫，遭政府追究責任，其中一家報章甚至被令永久停刊，但這些媒體同樣是默默承受而未訴諸司法途徑抗辯。[43] 同一時期（2005 年 12 月），《中國報》率先揭露一宗年輕女子在警局扣留所內被女警命令裸體拉耳朵蹲站（裸蹲案），還被另一名男性警員用手機拍攝影片的案子，因內容誤指受害者是中國籍女子，結果遭國安部秋後算帳，被勒令就「報導不實新聞」提交解釋，該報後來選擇「壯士斷臂」，宣布總編輯及執行總編輯請辭負責，以換取夜報（晚報）出版准證不被吊銷。[44]

現任首相納吉掌政期間，2013 年 12 月，一份英文時事周刊《熱點》（The Heat）因摘引已在國會公佈的材料，以《全民關注大手筆首相納吉》（All eyes on big-spending PM Najib）這個封面標題報導首相夫婦窮奢極侈之作爲（包括首相夫人搭乘政府專機出國）而遭內政部吊銷出版准證，這家報社亦選擇低調與政府溝通，祈求從輕發落，內政部最終在 2014 年 2 月允許它復刊。不過，有一個例外是，英文《The Edge 財經日報》和《The Edge 週報》因揭露年輕富豪劉特佐如何與沙地石油國際公司通過一馬公司詐取逾 18 億美元，在 2015 年 7 月遭內政部吊銷出版准證三個月，其業主選擇與政府對簿公堂，結果勝訴，法院還諭令內政部賠償前者的損失（〈The Edge 遭凍結出版 上訴庭：內政部需賠償〉，2016 年 8 月 30 日）。

---

[43] 遭追究責任的媒體是英文《砂拉越論壇報》（Sarawak Tribune，永久停刊）、《新海峽時報》（New Straits Times，在封面全版刊登「毫無保留地道歉」的啟事，首相則宣佈既往不咎）、中文《光明日報》（停刊兩個星期）、《砂勞越晚報》（停刊兩個星期），以及第二電視（TV2，首相下令徹查，但後來不了了之）。

[44] 出版「夜報」是馬來西亞中文報業的特殊現象，就是在當天傍晚七時左右出版在下午四時截稿的報紙（但版面日期為第二天的日期），第二天的日報因最遲截稿時間為凌晨一時，所以內容含量較多，而且如有更重大的新聞，頭條新聞也會不同。當時，有出版「夜報」的中文報章是《星洲日報》、《南洋商報》、《中國報》、《光明日報》和北馬的《光華日報》，而《中國報》是當中的佼佼者。2005 年 12 月發生「裸蹲案」時，「夜報」的發行量佔《中國報》總體發行量的 40.27%；因此，假使「夜報」準證遭吊銷，意味著《中國報》將失掉四成的銷售收益，這是很嚴重的損失，所以該報寧可選擇壯士斷臂（莊迪澎，2006 年 1 月 7 日）。

整體而言，論馬來西亞政府的媒體治理，馬哈迪任內的多項政治決策與動作，業已建立起非常完善的機制，其繼任者從阿都拉巴達威到納吉，都只是蕭規曹隨、坐享其成，沿用他遺留的媒體治理機制繼續指導媒體的施爲和限縮言論空間。然而，政府的媒體治理並非完全沒有遭遇反治理或反引導，只是主流媒體的反治理施爲往往是商業競爭的結果，在某些較矚目的政治事件或課題浮現時，有些媒體會爲了突顯本身比對手更加勇於報導或更爲詳盡而亦步亦趨，試探底線，冀望藉此爭取新讀者。這種反治理的舉動往往在主管機關表達關切或召見之後便會回縮，形成進了一步、又退後一步的現象。

主流媒體以外的反治理施爲，是表現在野黨出版黨報和非政府組織或個別異議份子出版異議報刊。內政部雖發出出版準證給在野黨出版黨報，卻明文規定「僅限黨員」，不可合法對非黨員販售，能觸達的對象有限，也會隨時遭內政部撤銷出版準證。至於非政府組織和個別異議份子所出版的異議報刊，以下二例乃較爲顯著的例子：

一、主要由知識份子組成的民權組織國民醒覺運動（Aliran Kesedaran Negara）自 1980 年開始出版英文政論雜誌《激流月刊》（Aliran Monthly），持續針砭政府的政策弊端、貪腐和打壓民主自由等情事，歷時超過 30 年。[45] 國民醒覺運動更爲重大的反治理施爲，是在 1987 年因遲遲不獲內政部發給馬來文版的出版準證而到法院狀告政府，而且一度勝訴，做了當時甚至至今財雄勢大的媒體集團都不敢做的事情。馬哈迪對國民醒覺運動此一舉措的反擊是修訂《1984 年印刷機與出版法令》，導致國民醒覺運動在後來的最高法院審訊中敗訴。[46]

[45] 國民醒覺運動成立於 1977 年，是馬來西亞的「老牌」人權組織，成員以知識份子和大學講師為主，而《激流月刊》注重民主體制、經濟政策、司法獨立、人權、新聞自由等議題。該月刊銷量接近四千份，長期訂戶和報攤零售各佔四成半和五成半。2011 年 3 月，國民醒覺運動宣佈，礙於報攤擺售情況未臻理想且收賬不易，停止在報攤零售，只接受訂戶。2013 年 12 月 3 日，國民醒覺運動再宣佈停止出版紙本《激流月刊》——2014 年 10 月出版最後一期之後，這本頗具深度的時政雜誌便停刊，走入歷史，作者群將只在該組織的網站（aliran.com）發表時政分析（莊迪澎，2015，頁 65-66）。

[46] 敗訴的原因是《印刷機與出版法令》修訂後賦予內政部長批准或否決出版準證申請的絕對裁量權，法院無權以任何理由質疑。雖然國民醒覺運動敗訴，內政部卻出乎意料地在 1990 年發出馬來文版《激流月刊》的出版准證，不過馬來文版發行沒幾年就因銷量欠佳而停刊了。

二、在 1998 年安華事件吹響「烈火莫熄」改革運動之後，馬來人（文）社群一度湧現親反對派的政治報刊，而且不乏沒有出版准證而「非法」出版的刊物，其中一位著名的政論報刊出版人是阿末魯菲奧曼（Ahmad Lutfi Othman），他先後出版數種馬來文政論雜誌來抗衡親政府的主流媒體和官方輿論，包括《點滴》（Detik）、《文明》（Tamadun）、《哈拉奇》（Haraki）、《Al-Wasilah》及《Al-Islah》。此外，另有一份曾經舉足輕重的異議雜誌《獨家新聞》，創下十萬份的最高發行量紀錄（莊迪澎，2004，頁 133-136）。

然而，在互聯網出現和盛行之前的傳統媒體時代，政府的媒體治理和反擊獨立媒體的反治理，畢竟還是相對簡單和高效率。首先，印刷成本高昂，要創辦異議報刊並維持長期出版，意志和財力缺一不可，所以即便有異議報刊浮現，也只是零星出版，印刷量有限，而且多數是曇花一現。其次，印刷媒體需要依賴書報發行系統販售，但書報發行業者因擔憂惹禍上身，未必都願意代理，不易在全國各地廣爲流傳。此二因素限制了異議媒體的影響力和挑戰主流媒體的能力，例如《激流月刊》的發行量僅接近四千冊，而在野黨伊斯蘭黨的黨報《哈拉卡》（Harakah）的發行量雖曾在 1998 年的「烈火莫熄」改革運動之後劇增至 38 萬份，但於 2000 年遭內政部限定出版頻次（從一週兩次減少至兩週一次），銷量開始每況愈下，從 2000 年至 2001 年的 27 萬份逐步減少，至 2006 年已跌至 12 萬 4000 份（林宏祥，2016，頁 141）。

更爲關鍵的因素是，雖然在野黨可以出版黨報、有像阿末魯菲奧曼這樣的異議份子鍥而不捨地出版異議政論雜誌，但是國家機關的反擊卻是立竿見影的，只要這些異議媒體的內容觸碰了權力精英的底線（而所謂的底線並非固定可見），或是在權爭激烈的非常時期，內政部一紙公文馬上就讓這種報刊停刊。「烈火莫熄」改革運動雖然帶動了異議媒體湧現，隨之而來的卻是政府更大力度的鎮壓——2000 年伊始，阿末魯菲奧曼出版的上述雜誌和《獨家新聞》均遭內政部查禁或撤銷出版準證，其中《哈拉奇》僅出版一期便遭查禁（莊迪澎，2004，頁 134-136）；《激流月刊》雖然不曾遭撤銷出版準證，卻在「烈火莫熄」爆發後的兩三年裡陷入印刷商疑似遭受內政部施壓而不敢承印的難題，前後更換了八家印刷商方免於無法印行的窘境，也曾在 2001 年歲末因在雜誌臨近付印時遲遲未獲新的出版準證而前後撥打了二十二通電話向內政部「追」出版準證（莊迪澎，2009，頁 180）。

第五節　小結

本章闡明了，馬來西亞政府對傳統媒體的治理借助從殖民地時期至建國後的國際和國內社會政治背景，國際上在後殖民國家風行的發展論述，以及在國內多族群社會結構和種族暴動的客觀事實，成了獨立後的新政府以經濟建設作爲限縮政治活動的正當性依據。當中的邏輯是，政治活動越少，雜音的干擾越少，種族間的摩擦也能減少，政府越能將心力專注於推動他們認定能促進經濟建設和國家發展的政策，而且這些政策也將因阻力較低而事半功倍。政府持續通過國民教育系統、官員在官方和非官方場合的演講，以及對媒體發言等管道大事宣導這套觀念，使之內化爲這個多元族群國家盛行的宰制性觀念。如此一來，政府能以大局（國家發展、經濟建設、維護種族和諧）爲重、抑制破壞性言行、公民理應犧牲若干權益（例如言論自由等）等論述來合理化擴大國家機關的權限，進而限縮民主空間、言論自由和新聞自由，以及打壓異議份子等。此舉既掩飾這些政治動作背後的政商私利，亦能令打壓對象的反抗缺乏正當性和群眾的普遍支持與同情，因爲割捨若干權益以利國家發展和種族和諧業已成爲葛蘭西所說的獲得被統治者「積極同意」的「共識」。

然而，政府爲引導媒體的施爲而做的部署，並不限於創造和維繫前述「共識」，亦藉著對國家機關的宰制同時採取立法和經濟兩大途徑來引導媒體如何作爲。在立法途徑方面，通過嚴厲懲罰違規者來阻遏媒體逾越政府所劃定的界線，包括搜集和報道不利於政府的新聞材料，同時又讓政府掌握授予經營媒體之特權的便利，使得主要媒體集團幾乎都是黨營企業和親政府企業家的囊中物，便於治理。司法獨立傳統遭受破壞，亦導致遭政府追究法律責任的媒體怯於尋求司法救濟來維護權益，而是寧可息事寧人，借助政治管道和人脈向政府乞求開恩。在經濟上，新經濟政策和私營化政策扶持資本家和成就資本累計，讓這些政策的受惠者行使政府代理人的職能，從企業內部操把持、操控媒體的施爲符合政府的引導方向。

馬來西亞政府治理傳統媒體，是動員國家機關，以行使公權力的方式掌控。此治理手法應用於傳統媒體堪稱無往不利，畢竟傳統媒體如報社或廣電媒體必須挹注數以千萬甚至億計的龐大資金在境內某處設立生產據點、建立完善的工作團隊，以及獲得政府許可方能在境內合法營業，而且它們數量少且目標明確，極易受制於政府。反觀

互聯網媒體，即便是有正規編制的新聞網站，其幅員和經營成本皆遠低於傳統媒體，個人媒體（如部落格）和社交媒體的經營成本更是微不足道，以致各種互聯網媒體不計其數地浮現，已無法如法炮製傳統媒體治理術，單憑公權力一網打盡。下一章分析和論證馬來西亞的互聯網媒體治理已不再單憑國家機關粗暴打壓，反之國家機關和公權力以另一種形式和方式融入互聯網空間，通過在互聯網空間活動來引導互聯網媒體和網民的施爲，藉以治理互聯網媒體。

第四章　馬來西亞的互聯網媒體治理

馬來西亞的互聯網沿革最早可追溯至 1983 年，但開放民眾使用互聯網與世界接軌卻是 1994 年的事情了。自 1994 年迄今，業已度過 23 個年頭，期間馬來西亞歷經三位首相治國，即馬哈迪、阿都拉巴達威和納吉，他們掌權時期，互聯網媒體處於不同的發展階段，演變堪稱精彩，而且總是隨著掌權者更迭和波詭雲譎的國內政局而展現不同的變化態勢。與此同時，這三位政府首長的個人特質和治國手段不盡相同，亦遭逢各自的權位危機，包括：

一、1998 年馬哈迪將一手扶持的副手、時任副首相兼財政部長安華革職、開除黨籍，並以瀆職罪和肛交罪起訴，進而引發安華號召的「烈火莫熄」政治改革運動。

二、2007 年爆發自 1998 年烈火莫熄改革運動以來最大規模的兩場大集會（第一次淨選盟大集會和印裔大集會），2008 年大選發生「政治海嘯」，阿都拉領導的執政集團「國民陣線」失掉國會三份之二多數席優勢和丟了五個州政權。

三、2010 年、2011 年、2015 年及 2016 年四次「淨選盟」大集會、2013 年大選反對聲浪更勝 2008 年，國陣再失八個國會議席，以及納吉利用 1MDB 貪腐數十億令吉的驚天醜聞於 2014 年曝光。

上述政治動態及互聯網媒體的演變，左右了馬來西亞不同時期的互聯網媒體治理。本章以上述三位首相掌政時期作爲斷代，分析馬來西亞的互聯網媒體治理，論證前兩位首相馬哈迪和阿都拉仍是複製傳統媒體的治理術來治理互聯網媒體，相對而言，現任首相納吉讓公權力以另一種形式和方式融入互聯網空間，通過在互聯網空間活動來引導互聯網媒體和網民的施爲，以傅柯意義的治理術來治理互聯網媒體。

第一節　互聯網設施沿革與互聯網媒體演變

本節梳理馬來西亞互聯網設施之沿革和互聯網媒體之變遷，從中瞭解它們在不同時期如何改變互聯網媒體和網民的施爲與影響力，進而使政府採取不同的互聯網媒體

治理態度和手段。

一、互聯網設施之沿革

馬來西亞互聯網的實驗階段始於 1983 年，當時馬來亞大學電氣／電子工程學院一位學者莫哈末阿旺拉（Mohamed Awang-Lah）開始使用大學實驗室的互聯網，讓馬來西亞與世界連接上，成爲馬來西亞第一位網民。第二年他被借調到政府成立來推動資訊工藝的馬來西亞微電子學院（Malaysian Institute of Microelectronic System, MIMOS），在這裡建立另一個類似的互聯網連接。兩年後（1986 年），莫哈末阿旺拉建設了「馬來西亞電腦網路」（Rangkaian Komputer Malaysia, RangKom），讓四所國立大學以撥號方式銜接澳洲、美國、荷蘭及韓國，惟僅提供電郵和電子論壇服務（Rahman, Arfah & Normah, 2001, p. 71; Musa, 2002, p. 137），成了馬來西亞互聯網服務之雛形。

時至 1990 年，馬來西亞微電子學院設立了第一家互聯網服務供應商 JARING（Joint Advanced Integrated Networking）[47]，但截至 1992 年，JARING 的撥號訂戶少於 30 個（Rahman, Arfah & Normah, 2001, p. 72）。用戶如此稀少不足爲奇，畢竟馬來西亞是於 1994 年方開放民眾使用互聯網，而且當時對絕大多數人而言，互聯網仍然是一種可能聽過，卻沒有用過的新科技。[48]

然而，兩年後的 1996 年卻標誌著馬來西亞互聯網發展的重要里程碑－－馬哈迪雄心勃勃地在同年八月推展「多媒體超級走廊」（Multimedia Super Corridor，MSC）此一歷時 20 年的資訊工藝園區項目，以及設立由首相親自坐鎮的國家資訊工藝理事會（National Information Technology Council）負責擬定「國家資訊工藝議程」（National

[47] 馬來西亞財政部的投資臂膀財政部機構（Ministry of Finance Incorporation）於 2006 年收購了 JARING，後於 2014 年將它脫售給巫統控制的前鋒報集團的子公司 Utusan Printcorp；不過，JARING 於 2015 年 4 月遭法院下令清盤，最終於同年 8 月 21 日晚上 11 時 59 分結束旗下所有互聯網服務，宣告解散。JARING 除了是第一家互聯網服務供應商，其另一重要貢獻是迫使馬來西亞電訊將互聯網撥號費率從分鐘 0.04 令吉降低至每分鐘 0.015 令吉。自 2002 年開始，馬電訊網絡便後來居上，成為最大的互聯網服務供應商，JARING 則因為未能及時取得所需的網絡設施頻譜執照而沒落（Patrick, 2015, May 4;〈大馬首個互聯網供應商．Jaring 清盤解散〉，2015 年 8 月 22 日）。

[48] 以作者的經歷為例，1994 年仍是馬來西亞理科大學傳播學院新聞系二年級學生，大學尚未有上網設施，作者也不知互聯網為何物；兩年後，作者大學畢業後到馬來西亞發行量第一的中文報社（星洲日報）總社擔任記者，報社編輯部僅國際新聞組設有一台電腦連接互聯網，記者使用的電腦並無此便利，記者也沒有電子郵箱。

Information Technology Agenda），展現政府與私人界對推動資訊與傳播科技之決心（Musa, 2002, p. 137）。自此，政府更加積極推動資訊工藝和互聯網服務，包括動員各種國家機器和媒體宣導電腦、資訊工藝和互聯網的重要性，馬來西亞第二家互聯網服務供應商－－馬來西亞電訊公司（Telekom Malaysia）的子公司馬電訊網絡（TMNet）正是在 1996 年 11 月開始投入服務，並於短短兩個月內就有一萬四千個撥號訂戶（Rahman, Arfah & Normah, 2001, p. 72）。1996 年的全國互聯網訂戶（Internet subscriber）已有六萬四千個（Minges & Gray, 2002, p. 19）。

互聯網服務訂戶人數在 1998 年之後大躍進，除了「多媒體超級走廊」鋪天蓋地的宣傳攻勢使得民眾更加知道此一新科技和營造趕上互聯網時代的氛圍，另一重要因素是時任首相馬哈迪在 1998 年 9 月 2 日開除副首相兼財政部長安華依布拉欣，引發聲勢浩大的「烈火莫熄」政治改革運動，而參與其中的從政者和民眾爲了突破政府在主流媒體的新聞與言論封鎖，利用匿名網站和電郵廣傳改革運動的訊息，促使更多人對上網趨之若鶩－－1997 年的互聯網訂戶有 20 萬 500 個，1998 年增加了將近一倍（98%），達到 40 萬 5000 個（Minges & Gray, 2002, p. 19）。與此同時，1999 年有兩家新的互聯網服務供應商進場－－明訊（Maxis）和時光電訊（Time Telekom），使得市場共有四家互聯網服務供應商競逐（Musa, 2002, p. 145）。時至 2000 年，互聯網訂戶突破百萬個，達到 165 萬 9000 個，是 1998 年的三倍！（Minges & Gray, 2002, p. 19）

千禧年之後，馬來西亞的互聯網訂戶人數扶搖直上，互聯網使用日益普及。自「多媒體超級走廊」推展以來，馬來西亞政府相繼推出的資訊工藝相關計畫可說目不暇給，例如設立普及服務基金（Universal Service Fund，1998）、全家寬頻計畫（National Broadband Plan，2004）、國家數位化大藍圖（National Digitalisation Masterplan，2005）及全國寬頻專案（National Broadband Initiative，2010）等，以提高互聯網的普及率和拉近城鄉之間及貧富之間的數位落差。最近的另一項計畫，是現任首相納吉於 2011 年 10 月 19 日主持第 14 屆多媒體超級走廊國際諮詢理事會會議後宣佈稱爲「數位馬來西亞」（Digital Malaysia）的數位轉型計畫。

在這之前的 2007 年 9 月，馬來西亞政府宣佈在全國推出高速寬頻服務計畫，要在未來十年投入 152 億令吉（44.6 億美元），期許屆時能讓 220 萬個建築物（premises）

使用高速寬頻（Malaysian Communications and Multimedia Commission, 2007, p. 24）。此計畫使得馬電訊網絡在 2010 年首次推出稱爲 Streamyx 的高速寬頻服務。寬頻普及率在 2004 年底僅 1%（Malaysian Communications and Multimedia Commission, 2007, p. 23），至 2016 年已達到 77.9%（每一百個家庭），以每一百名居民計算則已超過 100%（Malaysian Communications and Multimedia Commission, 2016, December 14, p. 1）。表 4-1 爲馬來西亞 2006 年至 2016 年的寬頻和手機普及率。

表 4-1：馬來西亞 2006 年至 2016 年的寬頻和手機普及率

年份	寬頻		手機
	每 100 名居民	每 100 個家庭	每 100 名居民
2016	n.a	77.9	141.6
2015	100.4	77.3	143.8
2014	68.3	70.2	148.3
2013	22.6	67.1	143.8
2012	21.7	66.0	142.5
2011	19.4	62.3	127.7
2010	16.6	55.6	119.2
2009	9.2	31.7	105.4
2008	6.1	21.1	98.9
2007	4.1	15.2	85.1
2006	2.8	10.9	72.3

註：2016 年資料截至第三季。

資料來源：本研究整理自 Malaysian Communications and Multimedia Commission (2010, August 5, p. 2; 2011, July 11, p. 3; 2012, August 27, p. 3; 2014, February 18, p. 3; 2015, March 11, p. 3; 2016, August 25, p. 3; 2016, December 13, p. 2; 2016, December 14, p. 1)。

互聯網和寬頻服務大爲普及，與智能手機日益普及息息相關。馬來西亞的手機使用，在 2008 年首次達到每一百名居民擁有一百支手機的密度（Knirsch & Kratzenstein, 2010, p. 99），至 2016 年已達到每一百名居民擁有 141.6 支手機的密度（Malaysian Communications and Multimedia Commission, 2016, December 14）。更爲重要的是，隨著智能手機誕生，越來越多人使用手機上網，進一步推高互聯網的普及率。若說固線寬頻普及可歸功於上述各個政府資訊工藝政策和計畫，行動寬頻的普及可歸因於電訊公司晚近幾年的削價搶客競爭。2015 年 4 月，馬電訊的子公司天地通（Celcom）以每月 38 令吉低價推出入門級後付方案，還允許用戶遞延（carry forward）未用完的傳輸量，無意中觸發電訊公司之間的削價戰，使得另外三大電訊運營商推出各自的低價方案反擊（〈天地通推激進預付配套 電訊業削價戰一觸即發〉，2015 年 6 月 12 日；

Sharmila, 2015, July 8）。這場削價戰雖然一度停火，但是在 2016 年和 2017 年又再延燒（Tay, 2016, April 25；方佑銜，2017 年 2 月 11 日；〈數碼網絡無限量數據配套搶灘電信領域削價戰〉，2017 年 4 月 2 日）。此類競爭大大提高行動寬頻服務的訂戶人數，根據馬來西亞通訊與多媒體委員會的統計，截至 2016 年第三季，馬來西亞的行動寬頻服務訂戶有 2800 萬，比固網寬頻服務訂戶 2700 萬還多（Malaysian Communications and Multimedia Commission, 2016, December 14）。

電訊公司的競爭亦使得用戶有更大的傳輸量用來上網，誠如馬來西亞數位協會主席孫德俊（2017 年 3 月 4 日深度訪談）所言：

> 現在因為有行動電訊營運商（mobile telcos），行動電訊營運商讓整個市場的競爭變得更激烈，如果不是 1990 年代有行動電訊營運商，例如明訊（Maxis）、數碼網絡（Digi）和天地通（Celcom）這些公司創立的話，不會有今天這樣更美好的局面。……今天我們應該感謝行動電訊營運商在 2016 年的競爭，我們從每一個人傳統的 3GB 至 5GB 的流量套餐（data plan）進入了 30GB 至 50GB 的流量套餐。……現在很多人很容易就告訴你他有 30GB、50GB、80GB，你一個月用不完的啊。

由此可見，經過將近四分之一世紀的光景，雖然馬來西亞尚存在城鄉之間和貧富之間的數位落差，但整體上互聯網業已成爲日常生活和工作需要，孫德俊的描述說明了其重要性：

> 三十年前，你搬進一間屋子，最重要的事情是去水務局確認你有水供，確認你有電供；但是今天，我們都發現，第三樣東西是互聯網。有什麼人要搬進去一間屋子，然後那個地方是沒有互聯網的？不可能啊！我清楚記得，1990 年代中當我在美國的時候，大家都在倡導的一件事情就是，我們正在引向網路就像是水龍頭打開就有水流出來的那個未來，那個水就是互聯網（孫德俊，2017 年 3 月 4 日深度訪談）。

互聯網成了日常生活的必備設施和服務、更多的行動寬頻用戶和更大的傳輸量，意味著互聯網媒體能更快和更廣地觸達民眾，再由這些民眾以智能手機借助社交媒體轉發，進一步擴大觸達範圍，尤其是影音內容因行動寬頻的傳輸量大增而更容易觀看和轉發。這些變化，使得不論傳統媒體的網站或是原生新聞網站後來紛紛挹注資源製作視頻內容，加上臉書和推特等社交媒體日益流行，互聯網媒體更成了朝野政黨和從政者無法迴避的戰場。

二、互聯網媒體之變遷

馬來西亞的互聯網媒體從發軔迄今，可以兩個十年來劃分，第一個十年是 1998 年至 2008 年，可追溯至 1998 年的「烈火莫熄」改革運動；第二個十年則始於 2008 年，以同年三月的全國大選爲關鍵時點（莊迪澎，2015，頁 56-57）。在首十年裡，最初一年並無沒有正規的「新聞網站」。1998 年 9 月 1 日，安華被革職前夕，第一個烈火莫熄網站「安華在線」（Anwar Online）開通（Abbott, 2004；轉引自 Tan, 2010, p. 89）[49]，此後林林總總的「烈火莫熄」網站如雨後春筍般湧現，這些網站以匿名形式出現，利用外國的網站託管公司如 Tripod.com 和 Yahoo Geocities 提供的免費網頁架設。這些免費網頁形式上類似後來的部落格，但是使用這些網頁上傳內容仍需掌握網頁的超文本標記語言（HTML），不如後來的部落格在後台書寫後即可直接上傳。這些匿名網站之外，另有一個由知識份子創建、供稿，以英文與馬來文雙語架設的新聞網站《目擊者》（www.saksi.com），它既含「烈火莫熄」動向的報導，也有深度的評論（莊迪澎，2011b，頁 242），但還說不上是個正規的新聞網站。這些網站雖然曇花一現，卻堪稱爲馬來西亞網路社會運動之濫觴及後來浮現的互聯網新聞事業的「先行者」（莊迪澎，2011a，頁 160）。第一個正規的新聞網站是在「烈火莫熄」改革運動爆發的一年後、1999 年 11 月 29 日大選前九天創刊的英文新聞網站《當今大馬》（www.malaysiakini.com）。

《當今大馬》創刊以後，幾無對等的其他英文新聞網站，中文新聞網站則要遲至 2005 年才有《獨立新聞在線》和《當今大馬》中文版同時創刊（莊迪澎，2015，頁 57）；馬來文新聞網站同樣猶如鳳毛麟角，除了《當今大馬》和《獨立新聞中心》分別於 2004 年及 2009 年推出馬來文版之外，並無其他馬來文原生新聞網站。所以，在 1999 年《當今大馬》創刊至 2008 年期間，互聯網新聞業雖然給主流傳統媒體造成了相當大的新聞與言論尺度的壓力，但是新聞網站之間的競爭並不激烈。不過，在這段期間，另一種形式的互聯網媒體－－部落格開始熱鬧起來。

---

[49] 安華雖然是在 1998 年 9 月 2 日遭革職，但是在這之前數個月已經盛傳他和馬哈迪對於應付 1997 年亞洲金融風暴的政策有嚴重分歧，而且同年六月的巫統代表大會上，與會中央代表竟然獲派一本書名《安華不能當首相的五十個理由》之書籍。據作者記憶所及，同年八月安華大勢已去的說法已甚囂塵上，差別只是自行請辭或被革職而已。因此，安華在被革職的前一天推出「安華在線」，也就不奇怪了。

部落格在馬來西亞引起關注，始於《當今大馬》於 2003 年 1 月 1 日及 2 日在其網站上推介 Oon Yeoh 和 Jeff Ooi（黃泉安）這兩位最早期的社會政治部落客的部落格（Tan, 2010, p. 148; Gomez & Chang, 2014, p. 186）。與此同時，數以千計的學生、家庭主婦、記者、電腦專家和工作開始寫部落格；同年六月，第一個匯集所有部落格的網站「茨廠街計畫」（Project Petaling Street，www.petalingstreet.org）開通（Tan, 2010, pp. 148-149）。與「烈火莫熄」時期匿名網站相同的是，這些部落格也都以外國的免費平台如 Blogspot.com 和 Wordpress.com 架設；不同的是，使用者不必懂得程式語言，只需在現成的模板上打字、提交，便可將圖文上傳到部落格發表，因此部落格很快風行起來。互聯網社群的粗略估計，在 2005 年馬來西亞大約有兩萬個部落格（Tan, 2010, p. 148），而根據納吉在 2011 年的說法，在 2008 年大選之前，馬來西亞大約有 50 萬個部落格（Najib, 2011, April 24）。

原生新聞網站雖然勇於刊登傳統媒體不敢報導的新聞，以及發表論見尖銳的評論文章，但是新聞網站畢竟不多，而且也有各自的尺度和偏好，可容納的報導和評論始終有限。因此，部落格盛行彌補了新聞網站的不足，讓更多人得以公開發表意見。2006 年 11 月，有兩家國際公司做了馬來西亞部落客調查。第一項調查有 4670 位網民參與，當中 35%的受訪者有自己的部落格，而且 97%的受訪者認爲書寫部落格關乎言論自由；事隔一天公佈的第二項調查，大約 56%的受訪者是要在各自的部落格表達強烈的意見。更爲重要的發現是，與所研究的其他國家相比，馬來西亞的部落格讀者對政治部落格的興趣更高（Tan & Zawawi, 2008, p. 19）。從政者，尤其是在野黨從政者，更是踴躍開設部落格，以突破未能或較少在主流媒體曝光，或是遭主流媒體消音之窘境，甚至任內以打壓異議而惡名昭彰的前首相馬哈迪，亦因抱怨遭繼任者阿都拉壓制言論自由而於 2008 年開設部落格，以它作爲批評阿都拉的平台。

互聯網媒體的第二個十年始於 2008 年，關鍵點是同年 3 月 8 日的第 12 屆全國大選。在野黨在大選中出乎預料大勝，雖然未能促成中央政權輪替，卻歷史性地打破了執政黨在國會的三份之二多數席優勢，同時贏得十三個州當中的五個州政權。此次大捷意味著在野黨有可能在下一屆大選實現馬來西亞史上第一次中央政權輪替，似乎「激勵」了更多有心人士進場創建新聞網站，各語文版本和風格各異的網媒相繼冒出來。而且，有別於首十年是專爲創辦原生新聞網站而成立的小規模資本公司，此時進

場者不乏資本相對雄厚的媒體企業和非媒體企業，使得新湧現的新聞網站比較接近商業模式的「企業媒體」（莊迪澎，2015，頁 57-58）。[50]

在此一時期，新的原生新聞網站創刊、原有的新聞網站熄燈，逐漸成了一種司空見慣的事情。另一個重要變化是各種傳統媒體比過去更加重視各自的網路平台，甚至挹注資源製作網絡視頻報導新聞和評論，而且在處理某些重大事件的新聞時，過去被界定爲「主流」的「傳統媒體」，甚至比原生新聞網站更有作爲，反觀原生新聞網站則出現「主流化」和「例行化」（routinization）的現象（莊迪澎，2015 年 8 月 7 日）。因此，首十年裡人們普遍上以媒介類型來界定「網路媒體＝獨立媒體＝替代媒體」，並據此將它和報紙及廣電等傳統媒體區隔的做法，在第二個十年裡已不適用（莊迪澎，2015，頁 57）。

在新聞媒體發生上述變化的同一個時期，各種社交媒體如 YouTube、臉書（Facebook）、推特（Twitter）及即時通訊軟體如 Whatsapp、WeChat 也先後在馬來西亞流行起來，最受馬來西亞人歡迎的社交媒體非「臉書」莫屬了。在 2011 年，馬來西亞共有 1750 萬個互聯網用戶，臉書用戶竟有 1200 萬個（Ding, Koh & Surin, 2013, p. 43），相當於 68.57%的互聯網用戶有使用臉書。根據馬來西亞通訊與多媒體委員會的調查，2012 年、2014 年及 2016 年的網絡用戶的臉書使用率分別爲 84.20%、86.80%及 96.50%，而且 2016 年的調查顯示，超過半數（53.8%）的臉書用戶每天都使用，此頻率將其他社交媒體遠遠拋在後頭（Malaysian Communications and Multimedia Commission, 2014, March 12, p. 32; 2015, September 2, p. 28; 2017, October 16, pp. 8-9）。2016 年 11 月 26 日，通訊與多媒體部副部長再拉尼佐哈里（Jailani Johari）透露，其時馬來西亞共有 1800 萬個臉書用戶（〈大馬 1800 萬面子書使用者 57%爲 30 歲以下青年〉，2016 年 11 月 26 日）。推特用戶雖比臉書用戶少，但截至 2013 年，已有 1300 萬個用戶（Ding, Koh & Surin, 2013, p. 45）。

[50] 在 2008 年創刊的各語文原生新聞網站計有：The Nut Graph（英文，2014 年停刊）、《馬來西亞局內人》（The Malaysian Insider，英文、馬來文，2016 年停刊）、《風雲時報》（中文，2011 年停刊）、《透視大馬》（The Malaysian Mirror，英文、馬來文、中文，2011 年停刊）。往後相繼進場的資本雄厚企業／資本家計有地產商許志國創辦三語《每日蟻論》（The Ant Daily，英文，2015 年停刊）、星報媒體集團前副主席李福隆（Vincent Lee）創辦英文《辣醬》（Cilisos），以及早在 1994 年已創辦財經報紙 The Edge 的屋業發展商童貴旺先是在 2012 年創辦走專題報道路線的新聞網站 FZ.com，後於 2014 年收購新聞網站《馬來西亞局內人》（莊迪澎，2015，頁 58）。

臉書用戶從民眾到皇室成員、從縣市議員到國會議員、從國會在野黨領袖到首相，所有主要新聞媒體也都開闢專頁推廣它們的內容。雖然社交媒體和部落格同爲「使用者創生內容」（User-Generated-Content）平台，而且在一定程度上導致部落格逐漸失寵，但是比起部落格和新聞網站，它們是一種便於人們轉發分享和串聯的設施，更甚於新聞內容平台。然而，正是因爲這種分享和串聯的能力，不但使得新聞網站、部落格和社交媒體的內容比過去任何時候更快捷和更廣泛地傳遞出去，各方臉書用戶對政府和朝野政黨從政者的不滿、嘲諷和批評，亦能很快產生滾雪球效應，產生更大的輿論效應。因此，在馬來西亞互聯網媒體治理的討論中，社交媒體的流行必須記上一筆。

第二節　馬哈迪時期的互聯網媒體治理

馬來西亞傳統媒體的治理，可追溯至英國殖民地時期；互聯網媒體的治理則應追溯至馬哈迪掌政時期，尤其是他擔任首相的第二個十年，原因不言而喻：首先是馬來西亞互聯網的研發始於 1983 年，已是馬哈迪就任首相的第三年，1994 年開放公眾使用，成爲一種新興的通訊媒介時，仍是馬哈迪任內之事；其次但更重要的是，馬哈迪在 1996 年開始不遺餘力地推動建設以美國硅谷爲藍本的資訊工藝園區－－「多媒體超級走廊」，雖是立意於經濟轉型的發展項目，卻「無心插柳柳成蔭」，成爲日後馬來西亞的政治改革、民主化和新聞自由運動的重要助力。

一、投鼠忌器：MSC 與不審查承諾

誠如第三章已詳細論述，馬哈迪任內的政治部署業已使得國家機關膨脹、強大，且權力集中在首相和他所代表的行政機關。在經濟方面，馬哈迪任內經歷和推動至少兩次經濟轉型，馬來西亞以農立國，憑著得天獨厚的豐富天然資源如橡膠、錫礦、油棕、椰子賺取外匯，曾是全球最大的橡膠及錫米出口國；馬哈迪就任首相後，大力推動工業化政策，憑著廉價勞動力吸納外國直接投資在馬來西亞開設紡織、半導體及電子裝配等勞工密集的工業。工業化政策卓有成效，自 1984 年開始，馬來西亞已成爲世界領先的半導體出口國，電子工業也牢固地成爲馬來西亞製造業經濟的重點領域（O'Conner, 1993；轉引自 Jackson & Mosco, 1999, p. 29），第一輛國產車於 1985 年出產則代表了重工業政策的成果。

然而，馬哈迪的任期進入第二個十年時，這類投資大量轉移到勞動力成本更低的其他東南亞鄰國如緬甸、越南等[51]，依賴外國直接投資推動的出口導向型工業化經濟走到了極限。馬哈迪與其兩個工業大藍圖的規劃人所盤算的是，馬來西亞經濟必須沿著以服務業爲主的後工業方向轉移到增值鏈中更加有利可圖的前期與後期製作階段（Khoo, 2003, pp. 33-34）。適逢其時，「全球化」和「知識經濟」（Knowledge Economy，K-Economy）的概念開始在全球盛行，善於審時度勢的馬哈迪知道必須趕搭這一波經濟轉型，方可保持馬來西亞的經濟競爭力。於是，在馬哈迪的「2020 年宏願」（Vision 2020）的規劃中，以多媒體超級走廊掛帥的馬來西亞（MSC-wired Malaysia）將讓其製造業經濟大步跨入後工業社會（Khoo, 2003, pp. 33-34）。

馬哈迪於 1991 年 2 月 28 日在馬來西亞商業理事會發表題爲《馬來西亞：邁向前路》（Malaysia: The Way Forward）的政策性演講，闡述了以自由化和開放爲主軸的「2020 年宏願」之構想，雄心勃勃地著眼於讓馬來西亞在 2020 年成爲一個充分發展的國家（a fully developed country），即他定義的一種境況：

> 到了 2020 年，馬來西亞可以成為一個團結一致的國家，有個自信的馬來西亞社會，蘊含強大的道德和倫理價值觀，生活在一個民主、自由與寬容、關懷、經濟公正與公平，進取與繁榮的社會中，充分擁有一個具有競爭力、動態、強大和有彈性的經濟體系（Mahathir, 1991, February 28）。

其時互聯網在馬來西亞尚處於研發階段，馬哈迪在這場政策性演講中尚未提到「互聯網」一詞，但在演講的結尾則強調了資訊富裕和電腦素養的重要性：

> 在資訊時代，生活在馬來西亞社會的我們必須資訊富裕（information-rich）。今天，富裕、發達的國家都不是資訊貧窮（information-poor），資訊富裕的國家都不貧窮和落後，這並非偶然。
>
> 曾幾何時，土地是繁榮和財富的最根本基礎。然後第二波來了，那是工業化時代。曾經用來耕種田地，煙囪已豎立起來。如今，知識越來越不再只是權力的基礎，也是繁榮的基礎。我們得再一次跟上。馬來西亞人已是本區域其中一個最大的電腦用戶。如果我們要進步和發展，務必掌握電

[51] 謹舉一例，作者的家鄉是馬來西亞南部柔佛州（Johor）市鎮峇株巴轄（Batu Pahat），在 1980 年代是馬來西亞的紡織業重鎮，紡織、針織、漂染、印花、成衣廠林立，全盛時期大大小小近五百家（〈峇株巴轄．成衣公會解散．紡織業輝煌不再〉，2014 年 3 月 11 日）。作者在 1991 年高中畢業時，紡織業還相當活躍，但是 1996 年大學畢業時，已經明顯沒落了。

腦素養。要創建資訊富裕的馬來西亞社會時，我們必須不遺餘力（Mahathir, 1991, February 28）。

這兩段說法，可說是他在 1996 年推動建設總投資額超過 500 億令吉（約新台幣 4700 億元）、預計在 2020 年完全竣工的多媒體超級走廊之伏筆。多媒體超級走廊是一個集中發展資訊科技的大型科技園區，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），是馬哈迪任內最寵愛的工程（Zaharom & Mustafa, 1998），亦是其構想的「2020 年宏願」之核心，旨在使馬來西亞於 2020 年時已轉型爲一個發達和資訊富裕的社會（Jackson & Mosco, 1999, p. 22）。

毫無疑問，多媒體超級走廊的大部分概念與興趣乃源自於馬哈迪所關切的經濟現實（Khoo, 2003, p. 33）。1997 年 1 月，馬哈迪赴美「推銷」多媒體超級走廊，在加州大學洛杉磯分校對著多媒體超級走廊投資者宣稱，多媒體超級走廊「作爲奉獻給世界的禮物」，「將使我們和那些目光遠大的合作夥伴共同致富」，整篇講稿至少提了四次「共同致富」（mutual enrichment/mutually enrich）這個詞彙（莊迪澎，2011b，頁 238）。爲了吸引世界各國的資訊業者參與其盛，共同打造這個「亞洲硅谷」，馬哈迪一方面高調邀請包括微軟的比爾蓋茲（Bill Gates）在內 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」（Hilley, 2001, p. 133）[52]，另一方面在美國加州招商時發表一份「保證書」（Bill of Guarantees），提出十項具體承諾，除了保證硬體建設和設施品質優良訴求、所有權自由、財政補助及稅務優惠之外，還保證「馬來西亞將確保不審查互聯網」（Malaysia will ensure no censorship of the Internet）。值得注意的是，這份「保證書」曾於 1996 年 8 月 1 日馬哈迪在吉隆坡推介多媒體超級走廊時公佈，當時的版本並無「將確保不審查互聯網」這一條（莊迪澎，2011b，頁 238-239），可見馬哈迪增補這一條意在吸引重視資訊自由流通的西方投資者；而且，此承諾也被視爲與因審查互聯網而備受國際社會抨擊的鄰國新加坡競爭（Abbott, 2001, p. 104; Rodan, 2004, p. 152; Brown, 2005, p. 46）。表 4-2 爲多媒體超級走廊保證書新舊版本對照。

[52] 國際顧問團於 1997 年 1 月 13 日在美國加州斯坦福大學召開第一次會議，由馬哈迪親自主持。當時成為顧問團成員的世界各國資訊界巨頭包括微軟創辦人蓋茨（Bill Gates）、甲骨文（Oracle）創辦人艾莉森（Lawrence J. Ellison）、日本新力（Sony）總裁出井伸之（Nobuyuki Idei）、台灣宏碁創辦人施振榮、康柏電腦（Compaq）總裁菲佛（Eckhard Pfeiffer）、昇陽電腦（Sun Microsystems）創辦人麥克里尼（Scott McNeally）、網景（Netscape）總裁巴克斯代爾（James Barksdale）、思科系統（Cisco Systems）總裁錢伯斯（John Chambers）等人。

表 4-2：多媒體超級走廊保證書新舊版本對照

序	1996 年 8 月 1 日，吉隆坡版本	1997 年 1 月 14 日，洛杉磯版本
1	多媒體／資訊工藝是實現 2020 年宏願的優先領域，而多媒體超級走廊將成爲主導馬來西尖端多媒體開發之中心。	馬來西亞將提供一個世界級的實體和資訊基礎設施。
2	通過制訂具體針對多媒體超級走廊的法律、政策和實踐，將讓多媒體超級走廊擁有亞洲最好的環境。	馬來西亞將允許無限制地從海外聘用知識工作者。
3	多媒體超級走廊將有一個世界級的實體和資訊基礎設施。	馬來西亞將確保公司所有權的自由。
4	多媒體超級走廊公司將能獲得供應充足且掌握技能的勞動力。	馬來西亞將允許在全球範圍爲多媒體超級走廊基礎設施籌措資金之自由，以及借貸資金之自由。
5	多媒體超級走廊將成爲多媒體教育、研究和尖端應用程序的卓越區域中心。	馬來西亞將提供有競爭力的財政激勵措施，包括豁免所得稅或長達十年的投資稅務津貼，以及多媒體設備的進口免關稅。
6	多媒體超級走廊公司不會受到聘僱或擁有權的限制。	多媒體超級走廊將在知識產權保護和電子法律方面成爲區域領導者。
7	多媒體超級走廊將成爲多媒體法規的領導者；使用資訊科技以新方式（如遠程醫療、遠程教育、電子簽名）創造價值的「電子法律」，以及將立法保護知識產權。	**馬來西亞將確保不審查互聯網。**（作者加粗）
8	多媒體超級走廊將提供最好且量身定制的激勵措施，以及金融／創業投資環境。	多媒體超級走廊將提供具有全球競爭力的電訊費率。
9	多媒體超級走廊的關鍵基礎設施合約將向願意使用多媒體超級走廊作爲其區域樞紐的公司招標。	馬來西亞將把多媒體超級走廊的關鍵基礎設施合約向願意使用多媒體超級走廊作爲區域樞紐的公司招標。
10	多媒體發展機構將獲授權充當「一站式服務機構」，以確保多媒體超級走廊滿足各公司的需求。	馬來西亞將確保新成立的高動力執行機構－－多媒體發展機構將作爲一個有效率的「一站式服務機構」，以滿足各公司的需求。

資料來源：莊迪澎（2017，頁 339-340）。

除了上述「保證書」承諾「將確保不審查互聯網」之外，爾後訂立的《1998 年通訊與多媒體法令》第 3（3）條款亦闡明「本法令任何條款均不得解釋爲允許審查互聯網」（Nothing in this Act shall be construed as permitting the censorship of the Internet）。[53] 然而，此法規訂有「禁止令人反感的內容」（第 211 條款）和「處罰不當使用網路設備或網路服務」（第 233 條款）之條款，惟在馬哈迪掌政時期，幾無援用。表 4-3 爲《1998 年通訊與多媒體法令》第 211 條款和第 233 條款要點。

表 4-3：《1998 年通訊與多媒體法令》第 211 條款和第 233 條款要點

條款	要點
第 211 條款	禁止令人反感的內容。規定內容應用服務提供者及其他使用內容應用服務的人不能提供有傷風化的、猥褻的、不正確的、危險的內容，或是具有攻擊性意圖造成使任何人困擾、咒罵、威脅或騷擾等。違法者的最高刑罰爲罰款五萬令吉或監禁一年，或兩者兼施；若定罪後還繼續犯行，可以每日一千令吉的罰款處罰之。
第 233 條款	處罰不當使用網絡設施或網絡服務。違法者的最高刑罰爲罰款五萬令吉或監禁一年，或兩者兼施；若在定罪後還繼續犯行，可以每日一千令吉的罰款處罰之。

資料來源：莊迪澎（2015，頁 79）。

多媒體超級走廊推介之後，政府推展「熱愛資訊工藝」（Love IT）宣導運動，經由海報、廣告看板，以及在政府的電視頻道定期播映宣導廣告，以教育廣大市民認識資訊工藝革命帶來的好處（Jackson & Mosco, 1999, p. 28）。政府動員國營電台爲多媒體超級走廊宣導背書，不在話下，對私營媒體而言，此科技園區的規模堪稱馬來西亞史上最大，加上有全球資訊業巨頭擔任顧問，自有頻密報導和跟進之新聞價值。於是，關於資訊工藝發展的報章報導非常頻密地出現在大多數主流媒體上，電視的新聞時段和清談節目定期邀請專家談論最近的技術變革，以及這些變革如何影響觀眾的生活（Jackson & Mosco, 1999, p. 28）。1997 年 10 月 11 日，馬哈迪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，各家主要電視台都做了現場直播（Hilley, 2001, p. 132）。這種鋪天蓋地的宣導，不啻營造了趕上互聯網

[53] 《1998 年通訊與多媒體法令》在 1999 年 4 月 1 日生效，雖說是新法，但內容不完全新，因為它整合了原有的《1950 年電訊法令》（Telecommunication Act 1950）、《1985 年電訊服務法令》（Telecommunication Services Act 1985）及《1988 年廣播法令》（Broadcasting Act 1988）。整合後，這三道法規廢除，使馬來西亞成了亞洲最早採取單一法規管制架構的國家（何吉森，2007，頁 103）。

時代的氛圍，互聯網用戶人數也在此時快速增長。

確實，在 1998 年 9 月 2 日之前，政府把互聯網和資訊工藝當成一種「拼經濟」的概念和工具來推廣，目的只是要使馬來西亞從工業經濟轉型到知識經濟，進而躋身發達國家之行列，民眾對互聯網的認識微乎其微，更別說對此傳播技術的掌握了。1998 年 9 月 2 日之後，民眾開始意識到互聯網始作爲政治改革的概念和工具。馬哈迪也許始料不及的是，他爲了吸引西方資訊業者成就多媒體超級走廊而許下不審查互聯網之承諾，以及動員國家機關和公私營傳統媒體大事宣傳「資訊工藝醒覺運動」（IT Awareness Campaign），加速了互聯網的普及，竟然成了 1998 年烈火莫熄改革運動的重要助力，亦加劇了往後政府和執政黨治理傳統媒體和互聯網媒體的難度。

二、無心插柳：「烈火莫熄」催化互聯網媒體煥發

自 1998 年 9 月 2 日開始，馬哈迪將一手栽培的副手安華革職、開除黨籍、逮捕，最終以瀆職和同性戀罪名提控，是馬哈迪的另一場權位保衛戰。然而，有別於 1987 年黨爭、1988 年司法危機和 1992 年修憲危機，馬哈迪憑著駕馭國營媒體和施壓私營媒體，讓有利己方和抹黑對手的言論鋪天蓋地，在 1998 年的烈火莫熄改革運動中，雖然主流傳統媒體依然一邊倒，全力抹黑安華和烈火莫熄改革運動，但是互聯網服務開通，已讓反對派能以匿名網站和電郵反擊馬哈迪陣營的攻訐。

因應安華事件而興起的「烈火莫熄網站」，在幾個月裡數目遠遠超出 50 個（Rodan, 2004, p. 153），而且不斷增加，此起彼落，截至 2003 年 8 月 31 日，烈火莫熄的聲勢式微之際，還有 191 個各類烈火莫熄網站（Tan, 2010, p. 96）。[54] 即便是以如今互聯網已成日常必備設施的時代背景來看，此一網站數量依然驚人，更別說當時的馬來西亞互聯網還只在發展初階。

[54] 有研究者將「烈火莫熄網站」的種類分為「內容」、「新聞」、「論壇」、「電子討論群組」（Discussion e-Group）和「技術支援互動」五種。「內容」類是指張貼各種與烈火莫熄相關的訊息，形式包括評論、日誌、活動訊息等。「新聞」類發表烈火莫熄的新聞，雖然不同於專業媒體，但它將網站的功能設定為新聞供應媒介。「論壇」類則是讓網民留言表達觀點和辯論的網站。「電子討論群組」類是指電郵群組，網民以本身的電郵加入電郵群組後便可收到其他成員使用此群組發送的電郵。「技術支援互動」類是指使用互動應用程式架設的網站，用來製作音頻、賀卡與墻紙、問卷和請願書等（Tan, 2010, pp. 96-98）。

「烈火莫熄網站」既多又叫座，以「安華在線」網站爲例，它在 1998 年 9 月 1 日開通後僅僅三天，就有一百萬個訪客，對比國際特赦組織（Amnesty International）的國際網站同年全年有 140 萬個訪客；其他「烈火莫熄網站」在 1999 年四月據報每天有十萬個訪客（Tan, 2010, p. 109）。不僅如此，這些「烈火莫熄網站」的名稱除了明確標示「烈火莫熄」如 Reformasi Nasional（國家烈火莫熄）和 Laman Reformasi（烈火莫熄網）等，還有不少是衝著馬哈迪，例如 Mahazalim（意指「大暴君」，馬來文 Maha 有「龐大」之意，zalim 則是殘暴，此名稱巧妙結合了馬哈迪的名字「Mahathir」和殘暴「zalim」二字）、Mahazalimtwo、Mahafiraun（意指「大法老」，字面也是結合馬哈迪的名字「Mahathir」和法老「Firaun」二字）；在馬哈迪威權統治的時代，此舉簡直就是公然羞辱馬哈迪的大不敬行爲。[55] 而且，這些網站除了突破主流媒體對安華／烈火莫熄的封鎖，成爲公衆得知安華動向及言論的訊息來源，以及動員群衆，傳達一場又一場的街頭大集會的詳情之外，對馬哈迪政府更大的打擊是不時張貼政府文件，揭露政府高官的貪污情況（莊迪澎，2009，頁 182）。儘管當時的互聯網普及率不高，但烈火莫熄網站的影響力並不只限於網站讀者，因爲經由印刷、影印、傳真和傳統郵件，這些網站的訊息得以傳遞到非網民眼前（Bahfen, 2009, pp. 168-169）。

「烈火莫熄網站」來勢洶洶，馬哈迪政府雖然不至於坐以待斃，但是在烈火莫熄改革運動的前期，他打壓異議的對象仍是外國媒體和國內的親反對派政治報章與雜誌[56]。相比之下，馬哈迪回應互聯網媒體的挑戰倒是「力度不大」（王乃志，2017 年 3 月 6 日深度訪談）。「不審查互聯網」之承諾，再加上打壓異議的主要著力點仍是在印刷媒體，產生了一種馬哈迪信守承諾的印象：

---

[55] 在馬哈迪時代，主流媒體不敢刊登批評馬哈迪的內容，以作者在 1998 年在《星洲日報》寫專欄的經驗為例，舉凡文章中點名批評馬哈迪時，「馬哈迪」三字必遭刪除，以「某亞洲領袖」或「某國領袖」代之，甚至全文不予刊登。

[56] 當時馬哈迪政府打壓本土異議報刊相當頻仍，如在野黨伊斯蘭黨的黨報《哈拉卡》（Harakah）、1980 年已創刊的民權組織時政雜誌《激流月刊》（Aliran Monthly），以及馬來文政論報刊出版人阿末陸菲狄（Ahmad Lutfi Othman）在烈火莫熄期間出版的政論雜誌《點滴》（Detik）、《文明》（Tamadun）、《哈拉奇》（Haraki）、《獨家報導》（Eksklusif）、《途徑》（Al-Wasilah）及《改革》（Al-Islah）都曾遭到內政部不同程度的為難，從限制發行量和銷售對象、阻遏印刷商承印，到吊銷出版準證，甚至有出版人被依售賣無準證出版物的罪名提控。除了《哈拉卡》和《激流月刊》之外，其他政論雜誌最終都遭吊銷出版準證（莊迪澎，2004，頁 131-136）。此外，2001 年至 2003 年，外國新聞雜誌《亞洲週刊》、《新聞週刊》（Newsweek）、《經濟學人》及《遠東經濟評論》都曾遭內政部扣押（莊迪澎，2004，頁 151）。

馬哈迪時代……他答應說不限制互聯網……其他很多事情我反對他，可是這個，他對那一點的堅持，我蠻佩服。就是他對這一點的堅持，不限制互聯網，我覺得這一點蠻讚賞的（胡逸山，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

然而，「力度不大」意味著仍有管制，尤其是 1997 年亞洲金融風暴和 1998 年安華事件之後，外國媒體和多媒體超級走廊國際顧問認爲馬哈迪背棄了不審查互聯網之承諾，其中一位顧問未來學家托佛勒（Alvin Toffler）甚至兩度致函馬哈迪抗議，並杯葛顧問團會議（Einhorn, 1999, March 22）。除了內閣部長、巫統從政者和警方不時恫言對付網主和網民之外，政府曾於 1998 年 12 月規定網咖登記消費者資料，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（Einhorn, 1999, March 22; Tan & Ibrahim, 2008, p. 17）。[57]

烈火莫熄後期，馬哈迪政府亦曾向有制訂使用指南的主要網頁託管公司投訴烈火莫熄網站，導致提供免費網頁的美國網頁託管公司 Tripod.com 在 2001 年 3 月以違反網頁使用指南的理由停掉了一些烈火莫熄網站（Tan, 2010, p. 94；Rodan, 2004, p. 158）；另有網主申訴遭遇電郵攻擊，即同一天有大量且帶有病毒的電郵湧入，導致收件人電子郵箱爆滿，必須耗時清空方可接收新的電郵（Tan, 2010, pp. 93-94）。2003 年 1 月 20 日，警方第一次突襲《當今大馬》辦事處，充公 19 台電腦，起因是該網站在 1 月 9 日發表一篇讀者投書《新美國人和土著之間的相似性》（Similarities between new Americans and bumiputera）；總編輯顏重慶認爲，警方的行動旨在癱瘓《當今大馬》的作業，因爲有些被充公的電腦與該讀者投書完全無關（Tan, 2010, p. 135）。

三、力有未逮：控制互聯網技術不足

不過，對比馬哈迪素有的威權統治和鐵腕作風，他對互聯網媒體的治理仍算是相對溫和。馬哈迪政府雖然曾放話要修訂《1984 年印刷機與出版法令》，以便使用這道令印刷媒體聞風喪膽的惡法來管束互聯網媒體，但至他引退爲止都只是空雷不雨。[58]

---

[57] 在安華被革職的前一個月（1998 年 8 月），曾發生電郵流傳外籍勞工在收集大量「巴冷刀」，密謀在吉隆坡製造騷亂。在這起所謂的「互聯網造謠」事件中，政府援引《1960 年內部安全法令》，以通過互聯網散播謠言的罪名逮捕和起訴三人（Jackson & Mosco, 1999, p. 32）。

[58] 此類放話也是在烈火莫熄後期，馬哈迪本人、時任副首相兼內政部長阿都拉、通訊與多媒體部長廖莫宜（Leo Moggie）和內政部官員都曾發表修訂媒體法規來管制互聯網內容的主張，時任內政部秘

馬哈迪治理互聯網的態度和手段相對溫和，主因應是馬哈迪認定，其時互聯網的普及率低、影響力小，破壞力有限，尚不構成威脅（Tan, 2010, p. 93；王乃志，2017 年 3 月 6 日深度訪談；蔡添強，2017 年 3 月 14 日深度訪談；胡逸山，2017 年 3 月 14 日深度訪談；黃泉安，2017 年 3 月 20 日深度訪談），否則「根據馬哈迪的性格，他甚至會比納吉還要兇狠」（王乃志，2017 年 3 月 6 日深度訪談）。與此同時，當時馬哈迪政府牢牢控制傳統媒體，馬哈迪對於駕馭傳統媒體來維持在民間的支持力量胸有成竹，畢竟當時「整個國家的訊息來來去去都是主要集中在平面報導，還有 TV3（巫統控制的私營電視台）和 RTM（國營電視台）」（王乃志，2017 年 3 月 6 日深度訪談）。誠如「烈火莫熄」前從事勞工社運、「烈火莫熄」後參政的蔡添強（2017 年 3 月 14 日深度訪談）所述：

> 那時候馬哈迪充滿信心，到今天為止，馬哈迪還是一個充滿自信的領袖。互聯網的開放，或者是互聯網媒體的開放，對他來說不形成任何威脅；甚至對他來說，在那個時候，他用這種開放來吸引中產階級的支持。他對他的政權很有自信，因為他本身推動的一些經濟議程可以獲得中產階級的支持，所以互聯網在他手上相當開放。
>
> 另一方面，他也很牢固的控制著印刷媒體和電視電台，絕大部分的普羅大眾還是習慣看傳統媒體，所以互聯網媒體不是馬哈迪政權最大的威脅，至少在前期是這樣。到後期的時候，馬哈迪還是保持著說，他可以和你辯論。他可以不需要用控制互聯網來獲得支持。最經典的就是在 1999 年，他丟出一個拯救國家經濟的方案，成功轉移了一部分中產階級的支持，因為他避免了國際貨幣基金組織（IMF）的接管。所以他覺得控制互聯網媒體不是他的當務之急，反而是他要那種雄心與你交手，我丟這個配套出來，給你們看我可以做得更好，幫助解決了當時中產階級的隱憂。

誠如本章第一節所述，時至 2000 年，馬來西亞的互聯網訂戶達到 165 萬 9000 個，是 1998 年的三倍，但是相比傳統媒體的普及率仍是小巫見大巫。2001 年，馬來西亞 97%的家戶收看免費無線電視（free-to-air TV; *Malaysia Business and Investment Opportunities Yearbook* , 2007, p. 120），而且國營和私營電視台的所有權全都由政府和執政黨掌握，這意味著即便是鄉村地區，馬哈迪政府的宣傳觸達也不成問題。至於印刷媒體，儘管烈火莫熄的衝擊造成巫統控制的報章發行量下挫，但在 2001 年，它控

書長阿昔契末（Aseh Che Mat）甚至曾在 2002 年 1 月 31 日向媒體證實，內政部在草擬修訂《1984 年印刷機與出版法令》的草案，以便將它的管制權限延伸到互聯網媒體（Tong, 2002, January 31；莊迪澎，2004，頁 167），但最終無下文。

制的發行量最大的兩份馬來文報章《馬來西亞前鋒報》和《每日新聞報》每日發行量分別爲 23 萬 5483 份和 22 萬 2142 份、發行量第二大英文報章《新海峽時報》每日發行量 13 萬 6273 份。另一執政黨馬華公會控制、發行量最大的英文報章《星報》發行量 27 萬 9647 份（Mohd Safar, 2003, pp. 81-82）。這還不包括執政黨控制的其他報章，以及非執政黨控制卻親執政黨的中文報章。

反觀互聯網，雖說技術上可比傳統媒體更加無遠弗屆，但是時至 2003 年，馬來西亞每一百名居民僅 34.1 個互聯網用戶（Malaysian Communications and Multimedia Commission, 2017, October 16, p. 28），而且互聯網普及率最高的地區是西馬西海岸城市化程度較高、經濟較爲富裕的州屬／聯邦直轄區，普及率最低的地區則在西馬東北部和東馬經濟較不發達的鄉村地帶，城鄉的數位落差顯著。此外，互聯網用戶以年輕、高學歷、高收入族群爲主。[59] 顯然，馬哈迪「深切明瞭互聯網的普及率還不高，那時的網速也只有 56k，所以他覺得互聯網並不是他進行政治資訊傳遞的主要工具」（黃泉安，2017 年 3 月 20 日深度訪談）。此一現實，符合王乃志和蔡添強所述情況，馬哈迪仍可動員傳統媒體維持支持力量，互聯網的影響層面主要是城市中產階級，而此族群能以經濟政策和相對開放的互聯網政策爭取支持。

其次，在馬哈迪任內，馬來西亞對互聯網技術的掌握畢竟還處於初階，各項電子法律（cyber laws）也是因應多媒體超級走廊之建設而新近制訂。傳統媒體必須向政府申請出版準證和廣播執照，從業主身份、資金來源、編採主管身份到內容的底線，盡在政府掌握中。當時崛起的烈火莫熄網站則不同，它們就如打游擊戰，若被執法部門盯上了，便換個網址和換個名稱，架設另一個網站；當時還有匿名電郵服務，發信人將電郵發到某個外國電子郵箱，便能轉換成匿名電郵發給收件人。面對這些突然出現且有點不穩定和經常更換位址的網站，政府「不知道是怎麼一回事或如何用它來傳播訊息」（Tan, 2010, p. 93）。

[59] 1999 年的一項調查可作為參考：69%年齡介於二十多歲至三十多歲、83%擁有大學以上學歷（碩博士佔 33%）、超過 80%的互聯網用戶月入超過 2000 令吉、83%擁有好聲望的職業（專業人士、經理／行政人員，或學者；Rahmah, Arfah & Normah, 2001, p. 75）。烈火莫熄時期，此一現象應無多大改變，甚至到作者於 2005 年受邀主持《獨立新聞在線》編務時，發現讀者群仍是以這些族群為主。

總的來說，馬哈迪治理互聯網媒體的力度較輕，並不是因爲他在掌政的第二個十年珍視和推動政治開放、民主化和言論自由。他在推展「2020 年宏願」和多媒體超級走廊時所宣揚的民主、開放、自由，更多是用來吸引外國投資者的修辭。此外，重要的客觀現實是互聯網設施和互聯網媒體尚未普及，不至於動搖其權位，而且政府的技術能力可能也力有未逮，反觀能觸達廣大民眾尤其是馬來人基層的傳統媒體仍在他的掌握之中。

即便相對不作爲，馬哈迪始終服膺於國家機關有權管制且應以公權力管制媒體的治理思維，因此有必要對互聯網媒體有所作爲時，他主要仍然是訴諸法律、警察和法院這類壓迫性國家機器，試圖以國家暴力馴服互聯網媒體和壓制網民刺耳的雜音。馬哈迪晚年的言論再次印證此治理思維－－他雖自 2008 年開始善用部落格作爲抨擊時任首相阿都拉的言論平台，享受互聯網媒體賦予的言論自由，但他於 2014 年 8 月 1 日在部落格撰文，以互聯網破壞公眾道德觀念的理由主張政府必須審查互聯網，甚至說當年簽署承諾不審查互聯網的多媒體超級走廊保證書，是因爲不了解互聯網的力量（Mahathir, 2014, August 1），可見 1996 年的不審查互聯網承諾僅爲權宜之計，他訴諸國家機器限縮言論自由的觀念從未改變。

第三節　阿都拉時期的互聯網媒體治理

馬哈迪於 2003 年 10 月 31 日不情願地引退，阿都拉巴達威翌日宣誓就任馬來西亞第五任首相。阿都拉就任五個月之後，便宣佈解散國會，於 2004 年 3 月 21 日舉行第 11 屆全國大選，憑著「新首相效應」狂勝，贏得 219 個國會議席中的 198 個（佔總席次的 90.4%），總得票率爲 63.68%。這場大捷讓阿都拉信心飽滿，瀰漫著政治蜜月期的氛圍。大選狂勝產生的自信，加上拋開馬哈迪的政治包袱和粉飾個人形象的算計，阿都拉政府於同年 9 月 2 日釋放因瀆職和肛交罪入獄的安華。[60]

安華入獄，且經過五年的消耗，烈火莫熄的聲勢已不如從前，阿都拉釋放安華的政治舉措更有「滅火」之效，其中一個「效果」就是烈火莫熄網站大量消失－－原有

[60] 精確地說，是聯邦法院（馬來西亞的終審法院）推翻了安華的肛交罪有罪裁決，至於瀆職罪在此之前已服刑期滿。理論上馬來西亞是奉行英式三權分立制度，但如第四章所述，自馬哈迪時期開始，行政機關已牢控司法機關，因此聯邦法院的無罪裁決，人們普遍認定是代表阿都拉的政治意志。

150 個內容類烈火莫熄網站僅剩兩個還保持活躍，八個新聞類網站和十八個論壇類網站，各僅剩一個保持活躍，所有八個技術援助互動類網站都不活躍了（Tan, 2010, pp. 120-121）。可見，釋放安華有助於阿都拉化解反對派的壓力，當然阿都拉當時可能並未預見安華和在野黨有能力在 2008 年大選促成政治海嘯。

阿都拉出身宗教世家，本身是公務員從政，形象溫和，與馬哈迪不可一世的強悍專斷形象對比強烈。因此，馬哈迪引退、阿都拉上台，產生一種從威權統治中「解放」的印象；再加上阿都拉自我標榜改革者，以「我要聽真話」和「與我並肩工作，而非為我工作」（work with me, not work for me）等政治修辭來粉飾形象，社會普遍上主觀認定阿都拉治下的馬來西亞將會走向民主和開放。2004 年大選大捷之後，阿都拉意氣風發，除了對挑動宗教敏感神經的出版物較為嚴格審查之外，政論氛圍確實相對自由開放，對待互聯網媒體亦延續馬哈迪「不審查互聯網」之承諾，直至不久後遭逢黨內以馬哈迪為首的猛烈圍剿，阿都拉終於也開始約束媒體空間，以及對個人部落客展開法律行動，新聞網站則相對安全。

一、雨後春筍：部落格與社交媒體崛起

阿都拉雖然化解了烈火莫熄的壓力，但是他的政治蜜月期很快就結束，隨之而來更嚴峻的權位危機是巫統內部以馬哈迪為首的派系圍剿。與此同時，自 1987 年茅草行動以後沉寂了十一年的公民社會，經過烈火莫熄改革運動的洗禮而復甦，在阿都拉時期愈發活躍。此一時期的互聯網媒體新現象，就是部落格流行起來。由於不諳程式語言的人亦能自行在部落格發表文章，各種題材的部落格如雨後春筍般湧現；受限於傳統媒體的言論尺度或新聞網站的欄位限制而無緣在正規媒體發表政見者，紛紛在部落格奮筆疾書，反對派從政者更是其中的佼佼者。

阿都拉雖然是馬哈迪欽點的接班人，但是 2005 年以後，馬哈迪為了個人的面子、兒子的仕途和朋黨的商業利益，對阿都拉窮追猛打，炮轟他治國不力、對國產車等官聯企業治理不善、靠 28 歲的女婿出謀獻策、打壓新聞自由等等，幾乎過去能從在野黨議員口中說出的責難言說及政府的缺失，此時都由馬哈迪代言揭露了（莊迪澎，2015 年 7 月 10 日）。阿都拉應對馬哈迪的攻訐，仍是採行阻截異議通過傳統媒體傳播的傳

統治理手段－－阿都拉親自會見各語文報章的總編輯和高層主管，暗示他們別太過理會爭論性議題（莊迪澎，2006 年 6 月 26 日），於是各報開始輕描淡寫馬哈迪的言論，卻大篇幅刊登批評或「勸告」馬哈迪別再發飆的言論（郭華盈，2006 年 6 月 30 日）。

然而，當時互聯網已「不只是萌芽，而是開始 mushrooming，那些蘑菇都已經開始發芽」（王乃志，2017 年 3 月 6 日深度訪談），「部落格配合手機短訊製造了一種新的景觀」（黃泉安，2017 年 3 月 20 日深度訪談深度訪談）。在此新景觀中，無法在巫統控制的主流媒體上暢所欲言的馬哈迪，終於也在 2008 年 5 月 1 日開設部落格（www.chedet.cc），利用此平台突破傳統媒體對其言論的封鎖。[61] 其實，早在成爲部落客之前，馬哈迪已召集了一班部落客，包括親在野黨的部落客如拉惹柏特拉（Raja Petra Kamaruddin）、黃泉安、Rocky's Bru [62] 等來對抗和挑戰阿都拉。

其時，不僅在野黨和他們的支持者活躍於互聯網，復甦中的社會運動亦善用互聯網挑戰政府的訊息阻截。以 2007 年的兩場大集會爲例，第一場由五十多個公民組織成立、以選舉改革爲訴求的「淨選盟」於 2007 年 11 月 10 日舉行大集會和遊行，約有四萬人參與，卻因內政部已指示報社封鎖消息，第二天的各語文報紙以極有限篇幅報導，並將焦點鎖定在警方設路障造成交通堵塞和官方爲大集會定調爲「非法集會」（莊迪澎，2011a，頁 166-167）；然而，除了新聞網站圖文並茂全面報導之外，社交媒體 YouTube 出現 767 段由主辦者、參與者、記者和路人目擊者上載的大集會影片，點擊率最高的一段達到 22 萬 6790 人次、900 則回應（Tan, 2010, p. 160）。

第二場大集會是兩個星期後舉行的「興都權利行動力量」（Hindraf，或稱印裔大集會），約有三萬名印度人走上街頭，抗議政府長期的制度性歧視，各語文報章同樣著重於官方說辭和負面報導大集會過程；此次，YouTube 上的大集會影片共有 1280 段，最受歡迎的影片點擊率達 30 萬 7878 人次、3606 則回應（Tan, 2010, p. 161）。新

[61] 馬哈迪在首相任內，以打壓新聞自由和異議份子而惡名昭彰，在阿都拉治國時期卻不斷批評阿都拉打壓新聞自由和言論自由，在其部落格版頭的姓名下面，還寫上「書寫部落格以解除封鎖」（blogging to unblock）之箴言，真是諷刺。

[62] Rocky's Bru 原名阿希魯丁阿旦（Ahidudin Attan），曾任多家英文報章的記者和編輯，包括《商業時報》（Business Times）、《馬來郵報》（The Malay Mail）和《馬來郵報星期刊》（The Sunday Mail）。他自 2006 年 5 月開設 Rocky's Bru 部落格（www.rockybru.com.my），2007 年出任全國部落客聯盟（National Bloggers Alliance）主席。他的部落格目前仍不時更新。

聞網站和社交媒體的圖文和視頻，凸顯政府雖能阻止傳統媒體報導此類活動，卻已無意義，畢竟此類消息仍可經由互聯網媒體傳播出去，而且傳得更廣，傳統媒體的公信力因此更加低落。

儘管如此，面對在野黨和政治對手在互聯網的鬥爭中佔了上風，阿都拉和他的主要謀臣凱里（Khairy Jamaluddin）[63]「盡量也要跟上去，他們也養了一些部落客，弄了一些網站出來，但畢竟無法與在野黨、反對派比擬」（蔡添強，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。有研究者指出，2004 年在野黨擁有超過七千五百個部落格和網站，反觀政府（執政黨）只有兩個網站和一個部落格（Mohd Azizuddin, 2009, p. 146），落差之大令人難以置信。

二、困獸猶斗：舊手段治理新媒體

毋庸置疑，面對黨內敵對派系、在野黨和公民團體利用如雨後春荀般湧現的各類互聯網媒體圍剿，阿都拉不知所措，應對手段相當笨拙（蔡添強，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。所謂「笨拙」，說穿了，就是訴諸傳統的法律手段打壓部落客和異議份子。以部落客黃泉安爲例，他第一次遭馬來西亞通訊與多媒體委員會調查，就是在 2004 年杪。當年 10 月 1 日，一位網民以「安華」（Anwar）爲名，在黃泉安的部落格留言回應「文明伊斯蘭與金錢政治」（Islam Hadhari and Money Politics）的課題[64]，將文明伊斯蘭與金錢政治等同於屎與尿，巫統控制的馬來文報章《每日新聞》在第二天報導了這則留言（Tan, 2010, p. 136）。黃泉安認爲，《每日新聞》跟進報導是把他「擺上台」（廣東話俚語，有「被推出來當箭靶」之意）：

[63] 凱里是阿都拉的女婿，現任巫統青年團團長，在納吉政府擔任青年與體育部長。阿都拉擔任首相時，凱里年僅 28 歲，擔任阿都拉的助理，辦公室在首相署四樓，因此當時阿都拉的批評者如馬哈迪常以「最有權勢的 28 歲」（most powerful 28-year-old）和「四樓小子」（4th Floor Boys）來批評凱里（和他的團隊）影響阿都拉的施政。

[64]「文明伊斯蘭」原意是指根據《古蘭經》的伊斯蘭原則來治國，阿都拉在 2004 年 1 月開始以此作為其施政口號。就如馬哈迪任內提出的「2020 年宏願」和後來納吉提出的「一個馬來西亞」（Satu Malaysia），這類由首相提出的治國口號，往往不容質疑、嘲諷和羞辱。

> 我曾經被《每日新聞》擺上台。它是說有人在我的部落格的留言板留下藐視宗教的言論，就把我標榜成反伊斯蘭。這是我第一次被（通訊與多媒體委員會）拉去問話。……那個時候我被打壓，政府好像要動用種種的法令來制裁我（黃泉安，2017 年 3 月 20 日深度訪談）。

不過，警方、通訊與多媒體委員會和馬來西亞微電子學院攜手調查，黃泉安配合查出網民身份，得以全身而退（Tan, 2010, p. 137）。然而，兩年後，阿都拉陣營再採取民事誹謗訴訟和刑事誹謗起訴的手段，試圖令部落客噤聲，其中黃泉安和 Rocky's Bru 面對民事誹謗訴訟，拉惹柏特拉則成爲第一位遭提控刑事誹謗罪名的部落客。

黃泉安和 Rocky's Bru 面對的訴訟，提告者並非阿都拉和巫統，而是巫統控制的新海峽時報集團及其高階主管。事緣黃泉安和 Rocky's Bru 於 2006 年 11 月撰文揭露新海峽時報社集團編輯布倫登（Brenden Pereira）抄襲，兩個月後遭新海峽時報社、董事會副主席卡里慕拉（Kalimullah Hassan）、集團總編輯希山慕丁（Hishamuddin Aun）、行政總裁賽費伊莎（Syed Feisal Syed Albar）及布倫登起訴誹謗；許多人視此案爲政府間接打壓持續批評現任政府甚至是首相的部落客（Tan & Zawawi, 2008, pp. 22-24）[65]，黃泉安亦認爲此訴訟乃阿都拉政府授意的動作：

> 馬哈迪把政權交給阿都拉，那個時候阿都拉身邊就包圍了很多掛著新聞從業員招牌的人，不過都是做那種跟風或蹦達虛偽的作風，我就和新海峽時報集團的一些主管人員對著幹。……真正對著我來的是卡里慕拉，他也可以說是阿都拉巴達威的親信。……那個時候唯一能夠調查網路媒體、網路內容就是《通訊與多媒體法令》。雖然《煽動法令》也可以，不過那個時候的論點是網路內容不是印刷媒體，比較多（法律的）灰色地帶……所以新海峽時報集團的人馬覺得說，通過正常程序來針對我好像沒有什麼功效。之後就說要把你告到傾家蕩產。……所以就通過私人訴訟，誹謗案，說我的文章有影射新海峽時報的主管是新加坡的代理人這一類的（黃泉安，2017 年 3 月 20 日深度訪談）。

阿都拉在 2008 年大選遭遇重挫，成了跛腳首相和黨主席，權力開始式微，卡里慕拉和希山慕丁等海峽時報社高層相繼卸任，海峽時報集團主動通過第三者找黃泉安庭外和解，此訴訟案方告結束（黃泉安，2017 年 3 月 20 日深度訪談）。事實上，新

---

[65] 《新海峽時報》的一位前政治新聞編輯努萊納（Nuraina A. Samad）曾評述道：「人們認為新海峽時報的行動是一件可怕的事情。一家報紙對付部落客、打擊言論自由。更糟糕的是，新海峽時報是聽從政府的要求這樣做。這是否正確無關緊要。印象將會是那樣。」（Nuraina, 2007；轉引自 Tan & Zawawi, 2008, p. 23）

海峽時報集團提起此訴訟，對該集團和阿都拉政府的互聯網媒體治理均得不償失，因爲部落客因此案團結起來、杯葛新海峽時報集團，以及意識到部落格空間的法律問題（Tan & Zawawi, 2008, p. 24）。

拉惹柏特拉是雪蘭莪州現任蘇丹的堂兄，在安華受牢獄之災時擔任「釋放安華運動」（Free Anwar Campaign）負責人，後來創建《今日馬來西亞》（Malaysia Today）網站（部落格）作爲個人的政治評論平台。他以英文書寫，猛烈批評阿都拉政府，憑著豐富人脈經常爆出許多重大政治內幕，尤其是在時任副首相兼國防部長（即現任首相）納吉牽涉其中的蒙古籍女子阿爾丹杜雅（Altantuya Shaariibuu）命案，他以訂立法定聲明的方式公開宣稱納吉的妻子及隨扈等人串謀殺人，亦曾揭露納吉傳短訊給第三被告的辯護律師，暗示首被告會沒事，迫使納吉被新聞網站記者追問而不得不回應。[66] 他也曾揭露在 2008 年指控遭安華性侵的年輕男子事前曾見過納吉及查案警官，堪稱最令執政黨政要（尤其是納吉）頭痛的部落客（莊迪澎，2011b，頁 247-248）。[67]

阿都拉應對拉惹柏特拉的部落格揭秘和攻訐，仍是便宜行事，試圖以既有法律迫使他噤聲，於是警方先後於 2008 年 5 月和 7 月以煽動罪和刑事誹謗罪起訴拉惹柏特

[66] 2006 年 10 月，警方調查蒙古籍女子阿爾丹杜雅失蹤案，在雪蘭莪州一處森林發現這位 28 歲女子竟然已遭人用軍用炸藥（C4）炸得粉身碎骨，意外牽扯出三名嫌犯是時任副首相兼國防部長的親信——被控謀殺罪的首被告阿茲拉（Azilah Hadri）和次被告西魯（Sirul Azhar Umar）是納吉的隨扈（曾是警方防恐單位特警），被控唆使謀殺罪的第三被告阿都拉薩巴金德（Abdul Razak Baginda）則是納吉的智囊（身兼國防分析員、國防部顧問、軍火商）。法院的審訊暴露阿爾丹杜雅遭人槍決再炸屍。後來，法院果然裁決第三被告唆使謀殺罪名不成立，首、次被告則謀殺罪名成立，判處死刑，但其中一人後來潛逃到澳洲，另一人則還是監獄服刑。在野的人民公正黨宣稱此案與國防部的潛水艇交易佣金有關，阿爾丹杜雅則是交易中介。此案過程峰迴路轉，死者生前委任的私家偵探巴拉（Bala Subramaniam）曾發表法定聲明，宣稱從第三被告口中得知納吉與死者有性關係，亦從死者口中得知一筆 50 萬美元潛水艇交易佣金一事；然而，巴拉第二天由另一律師陪同，神情沮喪地宣佈撤回上述法定聲明中七段提到納吉的內容。巴拉發表第二份聲明後，一家五口宣告失聯，後來證實逃亡印度。十五個月後，巴拉回國，並揭露納吉的密友在他發表第一份法定聲明當天與他見面，以五百萬令吉的代價要他發表第二份聲明，以及安排他前往印度。他堅持第一份聲明的內容正確。巴拉不久後離奇病逝。這一切資料說明此案與納吉脫離不了關係，不料納吉最後仍全身而退。

[67] 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，流亡英國，但照舊在《今日馬來西亞》爆料，也不時在網站上張貼生活照；2010 年 5 月 22 日甚至在倫敦一所法學院公開演講，向馬來西亞政府嗆聲（沈志偉，2010 年 5 月 23 日）。然而，拉惹柏特拉是個爭議性人物，曾有人暗指他收受馬哈迪的金援，設立《今日馬來西亞》來推翻阿都拉（Lee, 2012, November 22），在納吉就任首相若干年後，卻「變節」了，如今儼然納吉的重量級網軍，轉向攻擊在野黨。拉惹柏特拉目前仍在英國曼徹斯特定居。

拉，令他成爲馬來西亞第一位被提控這兩項罪名的部落客。[68] 同年 8 月 27 日，馬來西亞通訊與多媒體委員會指示互聯網服務供應商阻截《今日馬來西亞》，理由是有公眾投訴其內容觸及敏感課題及含煽動成分（Suaram, 2008, p. 76）。不過，9 月 11 日阿都拉主持多媒體超級走廊執行理事會會議後宣布不再封鎖網站，但警告說政府將採取更嚴厲的法律行動對付觸及敏感和煽動性課題的網站，包括援引《1960 年內部安全法令》，結果警方第二天就援引《內部安全法令》扣留拉惹柏特拉，直至兩個月後法院諭令釋放爲止。[69] 除了遭受公訴，拉惹柏特拉亦遭納吉夫人的隨扈和丈夫起訴誹謗，以及因在《今日馬來西亞》撰文指控一名著名律師幕後策劃誣陷國會在野黨領袖安華犯肛交罪而遭這名律師起訴誹謗。表 4-4 是 2004 年至 2009 年阿都拉首相任內打壓部落客與互聯網媒體事件。

表 4-4：2004 年至 2009 年阿都拉首相任內打壓部落客與互聯網媒體事件

日期	事件
2009 年 3 月 13 日	總檢察署援引《1998 年通訊與多媒體法令》提控六名在互聯網發表或散播羞辱霹雳州蘇丹的言論的男子，一人認罪後判罰款一萬令吉（或以五個月監禁取代），四人不認罪，一人缺席。
2008 年 9 月 12 日	警方援引《1960 年內部安全法令》扣留部落客拉惹柏特拉，直至 11 月 7 日法院諭令放人爲止。
2008 年 9 月 17 日	部落客賽阿茲迪賽阿茲在部落格號召國人在國慶日期間倒掛國旗抗議政府貪污猖獗，遭警方以煽動罪逮捕。
2008 年 7 月 17 日	拉惹柏特拉遭總檢察署以刑事誹謗罪提控，成爲第一位遭此罪名提控的部落客。
2008 年 5 月 5 日	拉惹柏特拉遭總檢察署以煽動罪提控，成爲第一位遭此罪名提控的部落客。
2007 年 7 月 13 日	巫統向警方舉報拉惹柏特拉侮辱國家元首和貶損伊斯蘭，警方盤問了拉惹柏特拉八小時。同年 8 月 8 日，其妻亦因此案遭警方盤問。

[68] 還有另一位部落客賽阿巴阿里（Syed Akbar Ali）與拉惹柏特拉同時因在互聯網發表文章而被控煽動罪（Suaram, 2008, pp. 74-76）。

[69] 馬來西亞警方是在 2008 年 9 月 12 日援引《1960 年內部安全法令》扣留拉惹柏特拉，時任內政部長於 9 月 22 日為期兩年的扣留令，但拉惹柏特拉向法院申請人身保護令（Habeas Corpus）成功，因而僅被扣留了兩個月就獲釋。在 9 月 12 日的扣留行動中，另有在野黨議員郭素沁和《星洲日報》記者陳雲清亦遭扣留，前者一個星期後獲釋，後者一天後獲釋。當時掌管法務的首相署部長再益依布拉欣（Zaid Ibrahim）因不認同這場扣留行動而辭官明志。

2007 年 7 月 13 日	警方援引《1972 年官方機密法令》扣留部落客陳仁義（Nathaniel Tan），起因是匿名訪客在他的部落格留言評論時任副內政部長佐哈里（Johari Baharom）貪污傳聞。
2006 年 1 月 11 日	阿都拉的女婿凱里擔任董事的投資公司起訴伊斯蘭黨電子黨報《哈拉卡》（www.harakahdaily.com）誹謗，起因是該報報導了凱里收購該公司總值 920 萬令吉股票之情況。
2005 年 7 月 18 日	部落客馬克朱基菲里（Mack Zulkifli）在部落格裡鏈接一名宣稱詐死逃過警方追捕的黑幫首領邁克蘇賽（Michael Soosai）的網站，警方網絡罪案組發電郵要他刪除鏈接。
2005 年 4 月 1 日	新聞網站《當今大馬》刊登愚人節新聞，宣稱三名內閣部長和一名首席部長因貪污被捕，雖然旋即發文說明這是愚人節新聞，總檢察署和通訊與多媒體委員會仍調查該網站。
2005 年 3 月 16 日	四名警官和兩名政府官員到部落客馬克朱基菲里（Mack Zulkifli）的住家訪問他，宣稱要了解如何管控部落格的內容。
2004 年 11 月 16 日	馬來文《大都會日報》報導一個論壇網站玩弄宗教和種族情緒後，通訊與多媒體委員會介入調查，惟該網站在報導刊出後次日關閉。

資料來源：本研究製表。

訴諸法律行動未能完全阻擋揭露政府管理不當和貪污腐敗等不利訊息在互聯網上流傳，於是否定互聯網媒體的公信力似乎就成了另一要務；因此，伴隨著執法行動的往往就是「污名化」手段，期望藉此說服網民認定互聯網媒體爲不可靠和不實的資訊來源。這方面的例子俯拾即是，例如阿都拉曾告誡傳統媒體「無需（與網站）競爭。要競爭什麼……別根據（網站的）虛假消息來寫不實新聞、揣測性報導（"*Mainstream media need not ape websites, bloggers - PM*", 2006, July 25）。」更早以前，他以二分法來對比主流媒體的可靠和替代媒體的謠言：

> 我希望媒體認真看待他們公平和準確地呈現新聞的責任……（否則）最終將斷送媒體的信譽，而且如果人們不信任主流媒體，他們將轉向從替代媒體獲得新聞。 這可不是一件可欲的事情，畢竟許多替代性消息來源並不恪守信譽良好的機構嘗試維護的高標準。如果普羅大眾依賴的消息來源是那些有興趣散播謠言和影射更甚於作為合宜的訊息傳遞者，這真是一種令人擔憂的想法（Abdullah, 2005, July 15）。

否定互聯網媒體公信力的政策表現，就是阿都拉政府不承認新聞網站爲正規新聞媒體，故新聞部一直不對新聞網站授予官方記者證[70]，各政府部門和執政黨甚至不時剝奪新聞網站的採訪權，更別說部落格和部落客了。不發記者證給互聯網媒體，意在名正言順地阻擋互聯網媒體記者採訪第一手資料，令他們沒有機會提問尖銳和刁鑽的問題來迫使政府官員回應政府不欲公開交代的事件和課題，同時又能不讓互聯網媒體具有正當性地位，藉此繼續維護傳統媒體所能爲政府扮演的宣傳角色。不發記者證之做法，或許還說不上是國家暴力，但仍是行使公權力阻撓之做法，同時宣示了採訪是國家機關賦予的某種特權，而非權利。

相對於新聞網站，阿都拉和他的政府對部落客的污名化力度更大。新海峽時報集團起訴黃泉安事件曝光後幾天，阿都拉批評部落客「編造故事」、「謊言層出不窮，他們認爲他們自由、不可受到干擾，以及他們可以暢所欲言」（International Herald Tribune, 2007；轉引自 Tan & Zawawi, 2008, p. 23）。阿都拉內閣的部長甚至以更糟糕的形容詞污名化部落客，例如時任旅遊部長東姑安南（Tengku Adnan）抨擊「部落客都是騙子，以種種方法欺騙別人。根據我的瞭解，一萬名沒有工作的部落客當中，有八千名是失業女人。」（〈東姑安南：80%是失業女人 網站部落客是騙子〉，2007 年 3 月 8 日）另一位曾任《馬來西亞前鋒報》總編輯的新聞部長再努丁邁丁（Zainuddin Maidin）甚至長篇大論地告誡傳統媒體別引述部落格訊息：

> 部落格上的訊息是由沒有權威性的人所張貼。為什麼你們記者得引用部落格網站來作為報導的消息來源，然後在有權威性的報紙上發表成新聞？……部落格上發布的訊息可能是一些挑釁的、有政治動機、不准確的訊息，而且大多數是為了某方的利益而散播的謠言。你們（記者）不應該讓你的讀者以為部落格網站是可靠的消息來源（Bernama, 2007; 轉引自 Tan & Zawawi, 2008, p. 21）。

[70] 在馬來西亞，報社和電視台的新聞工作者通常都會向通訊與多媒體部申請官方記者證，有了這張記者證，方可進入政府部會和執政黨的新聞發佈會或活動會場。然而，在通訊與多媒體部修改記者證的申請辦法之前，新聞網站的新聞工作者無法申請官方記者證，因為記者證申請書必須附上所服務媒體的執照（廣電媒體）或出版準證（印刷媒體）之副本，然而新聞網站無需任何政府部會批准即可開設，因而並無任何此類文件的副本可以附上。再說，假使新聞網站願意屈服，仿效報社申請報章出版準證，它也申請無門，因為報章出版準證為內政部權限，由內政部長依《1984 年印刷機與出版法令》簽發出版準證，但此法規並無管理新聞網站之授權，而互聯網事務歸通訊與多媒體部管轄，但《1998 年通訊與多媒體法令》並無規定新聞網站必須獲得部長簽發任何準證方可營業。

從前述分析可見，阿都拉仍然是沿著治理傳統媒體的路徑來治理互聯網媒體，主要就是動員國家機關（執法單位、法律）打壓互聯網媒體和部落格，冀望以殺雞儆猴的方式阻截其他網民發聲。同時，爲了合理化打壓行動，污名化互聯網媒體，這種手段與過往數十年污名化在野黨從政者和異議份子如出一轍。總的來說，至此階段，若說阿都拉有所謂的互聯網媒體治理，其思維和手段仍是照搬治理傳統媒體的模式，而非傅柯意義的治理術。

三、曇花一現：遲來的領悟與友善

阿都拉正是在內憂外患、部落格與社交媒體崛起，傳統媒體公信力滑落的背景中，領軍迎戰他拜相後的第二場選戰。然而，這場大選已不能和 2004 年同日而語。「新首相效應」已然過去式，阿都拉不僅在黨內面對馬哈迪派系窩裡反，在民間則面對改革不力、治理不善的責難，加上前述「凈選盟大集會」和「印裔大集會」大大推高了「反」的氛圍和在野黨的聲勢。然而，在執政黨牢控的主流傳統媒體上，政治形勢對執政黨仍然有利；以下敘述恰如其分地描繪了當時的景觀：

> 2008 年大選前，馬來西亞儼然有兩個世界，一個是由主流媒體所代表的真實世界，另一個則是由新媒體在互聯網空間創造的互聯網世界。在真實世界，馬來西亞國民將接收由主流媒體傳輸的官方版本訊息，這些訊息以更積極的角度呈現政府的一切。至於互聯網世界，毫無限制且有時甚至是無禮的各種批評，衝著國陣政府而來。傳統媒體所建構的真實世界的景象是，馬來西亞沒有什麼大不了的問題，人民都滿意領導馬來西亞 50 年的國陣。互聯網空間所形成的互聯網世界景象，則是馬來西亞面臨著大問題，許多憤怒的國民都認為需要有所改變來拯救國家（Tan, 2010, pp. 158-159）。

民間強烈的「求變」意願，成了國陣和阿都拉的選舉夢魘。2008 年 3 月 8 日舉行第 12 屆全國大選，國陣固然一如所料繼續執政，選舉成績卻是史上最糟－－在 222 個國會議席中僅得 140 個（2004 年大選得 198 個議席），佔總議席的 63.1%（2004 年大選爲 90.4 %），這是國陣自 1969 年大選以來首次失去了國會三分之二多數席優勢，以及有史以來第一次失去十三州中的五個州政權（選前僅東北部吉蘭丹州由在野的伊斯蘭黨執政）。遭此痛挫的阿都拉，在 3 月 25 日的一場活動結束後對記者說，國陣在大選中輸掉了互聯網選戰：

> 我們並不認為它（互聯網）重要，這是一個嚴重的誤判。我們以為，報紙、印刷媒體、電視是重要的，但年輕人都在看短訊和部落格。（另類媒體的影響）是痛苦的，但它來得正是時候，為時未晚（轉引自 Mohd Azizuddin, 2009, p. 146）。

誠然，將執政黨選情失利僅僅歸咎於忽略互聯網選戰，不僅過度簡化問題，也是阿都拉爲本身施政失敗推卸責任。阿都拉在大選失利，應歸咎於他的施政未能立竿見影，論述洋洋大觀，實現的卻很少，忽略互聯網選戰成了一個很方便的藉口（黃泉安，2017 年 3 月 20 日深度訪談）。蔡添強的觀點相似：

> 阿都拉的失敗是因為他的施政失敗。我要講的是：這和你養多少個部落客無關。其實互聯網和其他報紙的平台是一樣的，只是速度的問題，主要是阿都拉施政失敗。他的失敗暴露在人民的眼中，互聯網加速了人家看到的時間；如果你有一個自由的印刷媒體，它還是一樣，只是隔天看罷了（蔡添強，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

話雖如此，國陣在 2008 年大選確實仍以傳統媒體爲主力，忽略互聯網。一方面是國陣不認識互聯網這個新場域，畢竟國陣長久以來都是處於一種經由主流媒體由上而下單向傳達訊息的舒適環境（王乃志，2017 年 3 月 6 日深度訪談）。雖然紙媒走下波，但在窮鄉僻壤的鄉村選區，第三電視（TV3）、國營電視（RTM）的影響力蠻廣，國陣完全相信它們能夠進行政治洗腦的工作（黃泉安，2017 年 3 月 20 日深度訪談）。[71] 另一方面則是國陣在 2004 年大選大勝，導致國陣不把由下而上的互聯網當一回事，看不到互聯網的破壞力，直至 2008 年差點失去政權時才看到它的威力（王乃志，2017 年 3 月 6 日深度訪談）。其他原因則是社交媒體當時「太新」，阿都拉政府慢半拍，沒有想到怎樣去管理，而阿都拉的主要謀臣、女婿凱里的心思主要放在配置政府項目，管理互聯網活動並非要務（胡逸山，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。總的來說，阿都拉「忽略互聯網選戰」的說法確實反映了當時的情況：

---

[71] 阿都拉政府仍相信主流傳統媒體的影響力之說，有跡可循。阿都拉本身在 2006 年 7 月 25 日告誡傳統媒體勿與新聞網站和部落格競爭時，曾說「人們仍將會參考主流報紙的報導」（"*Mainstream Media Need Not Ape Websites, Bloggers - PM*", 2006, July 25）。此外，2016 年出版的《阿都拉傳》（Being Abdullah Ahmad Badawi: The Authorised Biography）引述阿都拉說，雖然巫統黨內有人認為能夠利用蓬勃發展的社交媒體來發揮其優勢，他也不反對積極拉攏網路媒體和部落格，但他的新聞部長再努丁邁丁認為無此必要，因為政府掌握了主流媒體（"*BN paid dearly when Zam dismissed social media, says book*", 2016, November 1）。

當然那時他（阿都拉）是對的，現在 2017 年，你看回去當時他說的話，也是對的。事實證明我們在 3 月 8 日過後開始認識，認真的看待互聯網在政治圈中造成的破壞，這是一個事實，他沒有說錯。而且，那個時候國內的一些政治人物，尤其是在朝的政治人物才開始大量的去學習要怎麼用互聯網這個便利，以及學習在輿論上要怎樣去應對、要怎樣去塑造自己的形象。這是一個不同的政治環境，它把傳統的平面媒體拉到互聯網，你怎樣知道破壞政府的言論是發自國內？有的人在北極、在南極都可以（王乃志，2017 年 3 月 6 日深度訪談）。

反觀在野黨，由於使用傳統媒體宣傳處處受限，除了白天跑行程拜票、晚上舉行群眾演講會的傳統選戰方式之外，也善用互聯網造勢，包括籌募競選經費、發表政見、上傳演講會視頻等。以民主行動黨爲例，它在大選前半年率先宣佈推展電子選戰，並委任部落客黃泉安出任「全國電子選戰主任」，後來委派黃泉安競選北部檳城的國會議席。黃泉安利用自己的部落格籌募競選經費，預計籌募十萬令吉，最終籌獲 11 萬 3000 令吉（Tan, 2010, p. 161）。民主行動黨另一名新候選人潘儉偉，從政前也是一名部落客，在競選期間通過部落格募得三萬令吉的競選經費（Mohd Azizuddin, 2009, p. 151）。除了部落格，民主行動黨亦使用手機短訊動員：

我們的資源有限，不妨說我們要徵求的對象是游離票。游離票就是那些憤怒青年，我們之前做了一些準備功夫，還沒大選之前就大量做選民登記運動，收集這些資料。那時候的推動力並不是臉書，有部落格肯定是對。我們也不太用網站，而是通過短訊。那時候還是 SMS，並不是 WhatsApp，因為還沒出現。我們花了很多的資源在短訊。凡是短訊召集人馬去出席講座會等等詳情，人就跑到林吉祥的講座會；行動黨的網絡還是把他們牽引到網站和個人部落格（黃泉安，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

經過「政治海嘯」的衝擊之後，阿都拉一改對新聞網站和部落客不友善的態度，指示通訊與多媒體部長將會見部落客列爲優先任務，以便「更好地了解他們的情緒，給他們一個表達意見的管道」，同年五月，通訊與多媒體部長便宣佈有意「讓部落客每個星期上電視一次」，此措施維持了幾個月的時間（Hopkins, 2014, p. 10），具有在野黨國會議員身份的部落客也在受邀之列。此外，阿都拉政府也開始「承認」新聞網站爲正規新聞媒體和網絡新聞工作者的記者身份，修改官方記者證的申請辦法，主動發出官方記者證給十家新聞網站（莊迪澎，2009 年 3 月 26 日），後來也陸續發出記者證給其他新聞網站。[72]

[72] 新聞網站的記者經常因沒有官方記者證而被擋駕在政府部會和執政黨門外，但必須說明的是，即便

阿都拉執政後期嘗試以南轅北轍的態度治理互聯網媒體和部落客，但是黨內逼宮迫使他在 2009 年 4 月狼狽下台，相對友善的互聯網媒體治理手段僅能曇花一現，未能見其產生後續效應。就互聯網治理而言，阿都拉下台標誌著一個時代的結束——阿都拉的年紀雖比馬哈迪小，但同屬傳統媒體時代的老派從政者，他們任內應對互聯網輿論挑戰的手段，說明他們如法炮製以國家機關的壓迫性職能來馴服傳統媒體這一招，不同的是，兩者性質不同，未能完全事如人愿。納吉接班以後的互聯網媒體治理，才有了顯著變化，國家機關肯定不缺席，卻以不同的形式和方式，融入公民社會和互聯網的場域發揮治理作用。

第四節　納吉時期的互聯網媒體治理

馬來西亞現任（第六任）首相納吉是被喻爲「發展之父」的第二任首相阿都拉薩的長子。1976 年，拉薩在首相任內到英國治病時客死異鄉，納吉以 23 歲之齡出征父親的國會選區補選並當選，成爲馬來西亞史上最年輕的國會議員。此後，納吉平步青雲，歷任州務大臣、內閣部長、副首相，並於 2009 年接任首相。納吉政績平庸，先靠父蔭從政，後靠馬哈迪護航坐上黨政大位，卻是馬來西亞史上形象最糟糕的首相－－1987 年擔任巫統青年團團長時，以右派馬來人民族主義者的姿態示人，曾被指在同年的「茅草行動」前的馬來人大集會裡率領團員高喊「用華人的血來清洗克利斯劍」；2006 年在副首相任內，被指涉入蒙古女子阿爾丹杜雅謀殺案；2009 年出任首相之後，同年成立國家主權基金 1MDB，五年後爆出至少 26 億美元的資金從這家公司輾轉匯入他的個人銀行賬戶。無獨有偶，他的妻子羅斯瑪（Rosmah Mansor）同樣被指涉入阿爾丹杜雅命案，日後亦多次被爆出在海外巨款消費購買名牌包包和首飾，是歷來形象最糟糕的首相夫人。

在醜聞聲中就任政府首長，納吉不是不知道修復形象之重要。由於他是馬哈迪隔代欽點的屬意人選，靠著馬哈迪對阿都拉逼宮而上位，在野黨和公民社會不無擔憂他接棒將意味著「馬哈迪主義」（Mahathirism）之復歸，令國家倒退到馬哈迪時代的威

新聞網站後來獲得官方記者證，也不保證採訪政府部會和執政黨活動便可通行無阻。事實上，巫統召開全國代表大會時，不時會將新聞網站的記者擋駕在外。納吉在 2009 年 4 月 3 日宣誓就任首相，4 月 9 日召開第一場新聞發佈會宣佈政府團隊，《獨立新聞在線》的記者和攝影記者就被禁止進場採訪。

權統治。納吉在宣誓就任的前後一個星期，藉拜訪《星洲日報》報社等四個不同場合發表向媒體示好的言論或舉措，試圖藉著既被政府牢控，又讓政府摸頭的主流媒體塗脂擦粉，打造尊重異議、容許新聞自由的開明形象（〈納吉僞善政權原形畢露！〉，2009 年 4 月 9 日）[73]。2011 年 9 月 15 日，納吉在「馬來西亞日」[74] 前夕的電視廣播獻詞中宣佈了幾項所謂的「改革」，包括廢除《1960 年內部安全法令》和《1959 年放逐他州法令》，以及修訂《1984 年印刷機與出版法令》、《1933 年限制居留法令》和《1967 年警察法令》。 2012 年 7 月 11 日，納吉在律師公會晚宴再宣布將廢除《1948 年煽動法令》（莊迪澎，2014 年 12 月 15 日）。

然而，納吉接棒的時期，正值大大小小新聞網站湧現及社交媒體（尤其是臉書）開始普及之際，互聯網輿論進入「草木皆兵、正面衝突的年代」（王乃志，2017 年 3 月 6 日深度訪談），他面對來自互聯網媒體的挑戰，要比馬哈迪和阿都拉時期更爲嚴峻。首先是新聞網站湧現，越來越多選擇，除了《當今大馬》之外，都是免費開放閱讀；近用新聞網站作爲傳播和汲取新聞與輿論的訊息來源，已然常態。而且，新聞網站之間的競爭迫使他們挖掘更多獨家或揭秘的政治新聞，其中不乏政府所不樂見的不利報導。社交媒體如臉書普及，網民在媒體的臉書專頁留言非議甚至謾罵，或是在自己的臉書轉發媒體的報導，並附上本身的調侃，或是轉發其他臉書社群嘲諷政府、首

[73] 這四個場合是：一、3 月 24 日，為巫統青年團代表大會主持開幕，大談巫統年輕一代必須投身互聯網輿論，學習利用科技作為政治武器，不能把互聯網帶來的障礙視為敵人，方可在政治意識形態和輿論戰場上勝利；二、3 月 31 日，造訪《星洲日報》總社，根據該報副總編輯鄭丁賢的側寫，納吉對星洲媒體集團董事經理劉鑑銓提出「政府不應任意懲罰媒體」的看法「回應相當正面」，表明政府不會對媒體採取高壓手段;《星洲日報》在 4 月 2 日詳細刊出納吉當時的說法:「他相信禁止或關閉傳統媒體（報紙）不是好方法，最好的方法是多與媒體交流，以向公眾傳達當局的訊息。」; 三、4 月 3 日，經由國營第一電視（TV1）發表簡短就職演講，宣布撤銷內政部吊銷人民公正黨黨報《公正之聲》及回教黨黨報《哈拉卡》出版准證三個月的禁令；四、4 月 6 日，在馬來西亞新聞協會新聞獎頒獎典禮，納吉發表題為《政策、政治與媒體——新路向》（Policy, Politics and the Media – A New Way Forward）的演詞，《南洋商報》第二天以封面頭條引述納吉說，負責任報導的重要性並不是要媒體站在政府這一邊說話，而是使政治對話風氣可以散佈到每一個角落；他更要媒體根據根據事實「無畏懼監督政府」（〈納吉偽善政權原形畢露！〉，2009 年 4 月 9 日）。

[74] 馬來西亞的「國慶日」訂於 8 月 31 日，這是紀念馬來亞在 1957 年脫離英國殖民統治的日子；9 月 16 日的「馬來西亞日」（Malaysia Day）則是紀念馬來亞、砂拉越、沙巴和新加坡在 1963 年合組成為馬來西亞的日子。馬來西亞尤其是來自東馬砂拉越和沙巴兩州的一些黨團和人士主張，將國慶日訂於 8 月 31 日並不尊重砂沙兩州，應改訂 9 月 16 日為國慶日。雖然迄今國慶日仍是 8 月 31 日，但納吉於 2009 年 10 月 19 日在國會宣佈，自 2010 年起，9 月 16 日的「馬來西亞日」列為全國公共假期（〈納吉：紀念「馬來西亞成立日」， 9 月 16 列公假〉，2009 年 10 月 19 日）。這是討好和「犒賞」砂沙兩州選民的政治舉措，因為在 2008 年大選的政治海嘯中，國陣正是憑著砂沙兩州的選票和議席保住政權；若非砂沙兩州繼續發揮「定存州」的作用，單靠西馬半島的議席和選票，國陣已經輸掉政權了。

相（和其妻子）及部長等從政者的漫畫等材料，進而形成一種輿論氛圍。此時，政府和執政黨感受到的互聯網的壓力，大致如下：

> 越來越快，牽涉的人層面也越來越多，而且越來越複雜，（政府和執政黨）越來越有一種無力感，好像是你講什麼都錯的這種感覺，因為四面八方排山倒海的輿論總是在質疑你。……這個互聯網，它是由下而上，它的寬度很大，深度也很大，所以這個輿論在民間發酵了之後，那種反對政府的力度，你才發覺到它排山倒海而來。這個是從下面發酵過後才傳到上面去（王乃志，2017 年 3 月 6 日深度訪談）。

然而，互聯網媒體不僅直接衝擊政府和執政黨的輿論操控，亦間接衝擊政府控制傳統媒體的效率。雖然政府仍然牢控傳統媒體的所有權，媒體法規也沒有顯著放寬，但是發行量逐日下跌的傳統媒體認爲，新聞網站的新聞尺度相對較大，能報導傳統媒體不能報導的題材，是導致傳統媒體沒落的主因之一，因而嘗試掙脫某些尺度的束縛，即便是對政府或首相不利的新聞也會報導。

> 應該這樣講，我所知道的傳統媒體本身，即使可能他們做不到獨立媒體的一些東西，他們都盡可能往前走，因為他們知道這是讀者要的。三、五年前，他們可能沒有這個壓力，但是現在因為有了社交媒體，讓所有東西都很開放，所有東西都很透明。……我知道他們盡力在做，某一些可以報導的，他們都會報導，因為你不做的話，你就是輸家啊！（孫德俊，2017 年 3 月 4 日深度訪談）。

當傳統媒體有向新聞網站看齊的企圖心時，儘管是出自業績考量，也確實會導致政府對傳統媒體的操控出現一定程度的鬆動。以阿都拉掌政時期，納吉在副首相任內牽涉的阿爾丹杜雅命案爲例，命案曝光後，媒體最初的報導雖然提到嫌犯是某一政要的隨扈和智囊，卻不披露嫌犯的姓名，也不提納吉的身份；即便後來案件在法院審訊時傳出納吉發簡訊給第三被告的辯護律師，暗示第三被告將會沒事，主流媒體同樣不報導，直至納吉公開回應後方報導納吉的回應內容。然而，當一馬發展有限公司醜聞曝光後，多數傳統媒體固然仍未敢主動挖掘內幕，引述外國媒體的揭秘報導時也仍會自我審查，刪除直接指涉納吉的內容，但已不再如從前對這類報導視若無睹。

此時的互聯網媒體景觀比馬哈迪和阿都拉時期複雜許多，主要是臉書和推特等社交媒體的出現和普及不但擴大了新聞網站相對大膽的新聞報導與尖銳的評論的觸達

面，也使得不計其數的不滿政府的民眾經由社交媒體起哄、串聯，讓各種攻擊、怨懟、嘲諷和調侃產生滾雪球般的效應。動員法律和執法機關打壓傳統媒體如報社和電視台，或是新聞網站如《當今大馬》，極易鎖定對象，畢竟數量屈指可數；然而，社交媒體用戶是無數個個體，甚至可能使用假資料註冊不同賬號，要逐一鎖定對象打擊，相對不易。就互聯網媒體治理而言，若說馬哈迪時期是相對放任，阿都拉時期是輕忽不慎，納吉時期則進入了「打正規戰，正面交鋒」（王乃志，2017 年 3 月 6 日深度訪談）的階段。然而，正面交鋒並不意味著只有武力，反之是「一方面懷柔，一方面炫武」（胡逸山，2017 年 3 月 14 日深度訪談）；不過，懷柔和炫武的比重並非一成不變，而是隨時勢變化而調整。

所謂的「懷柔」手段，就是藏起明顯可見的國家機關和公權力，改以「網民」和「互聯網媒體業者」的姿態融入互聯網空間，在這個空間裡遊走，通過政治的或非政治的內容左右互聯網輿論的方向和其他網民的施爲及對政府與政府首長的觀感。過去政府以國家機器干預傳統媒體時，顯現的是強硬的國家公權力侵犯公民社會；如今，納吉在社交媒體與網民互動時，顯現的是一種親切、友好、稱兄道弟的同儕姿態，國家和公民社會的分界線已然模糊，甚至交融在一起了。

一、親上火線：融入社交媒體

若說 2008 年大選忽略互聯網選戰是執政黨的共識，那麼納吉已從中吸取教訓，而且他和兩位前任首相有個顯著差異，就是他本身是個「資訊工藝潮人」（IT Savvy）。納吉是於 2009 年 4 月出任首相，但於 2008 年 9 月尚未接班時已邁出了經營社交媒體宣傳運動的第一步，設立個人而非政府的 1Malaysia 網站（www.1malaysia.com.my），宣稱「意在提供討論國家要務的自由且開放的論壇」（Hopkins, 2014, p. 16）和開設推特（Tweeter）賬號。就任首相前兩週（2009 年 3 月 24 日），納吉在巫統青年團代表大會上大談巫統年輕一代必須投身互聯網輿論，學習利用科技作爲政治武器，不能把互聯網帶來的障礙視爲敵人，方可在政治意識形態和輿論戰場上勝利（〈納吉僞善政權原形畢露！〉，2009 年 4 月 9 日）。接著，納吉坐言起行，先後於 2009 年 11 月宣佈開設臉書專頁、2011 年 1 月在推特推出「#tanyanajib」（詢問納吉）讓網民提問、2012 年 1 月增設中文版臉書專頁「阿 Jib 哥」。

納吉的社交媒體宣傳不僅限於線上虛擬空間，還延伸至實體空間——納吉於 2010 年 2 月宣佈在私邸舉辦茶會與受邀網民交流，共有三百人受邀在三月赴會；2011 年 2 月，納吉再辦茶會，受邀人數增加至六百人，還在 1Malaysia 網站直播（Hopkins, 2014, p. 16）。對象爲華人網民的「阿 Jib 哥」臉書專頁甚至配合時節贈送月曆、紅包封套、燈籠和行李掛牌等，維持與網民親密互動的氛圍。納吉最近的搞作是於 2016 年 10 月推出個人的手機應用程序，網民可從中讀取其臉書、推特及部落格的更新內容，還有獨家直播納吉的活動和投票等功能（〈納吉推個人 APP！〉，2016 年 10 月 12 日）。

這些治理舉措背後的思路不難理解，因爲 2008 年大選已顯見年輕人對登記成爲選民、助選和投票的熱忱，而且年輕選民普遍上傾向在野黨。納吉投入社交媒體宣傳作業，固然是對執政黨在 2008 年大選忽視互聯網選戰的亡羊補牢之舉，也是藉此塑造其個人開明、親民和清新的新生代領導人形象，同時藉由親自「融入」網民的姿態爭取年輕選民的好感和支持。納吉開設這些社交媒體賬號，確實能營造受落印象，例如其臉書專頁在 2009 年 11 月開設，截至 2012 年 9 月，已有超過一百萬個「讚」；另外，截至 2012 年 4 月共有 227 篇貼文和大約 2 萬 8000 則留言，平均每個星期 1.5 篇貼文和每篇貼文 150 則留言（Hopkins, 2014, p. 16）。截至 2017 年 5 月 27 日，納吉臉書的按讚人數有 329 萬。至於他的推特賬號，在 2012 年 2 月初有 41 萬 9000 個追隨者（"*Najib is tops with 419000 Tweeter followers*", 2012, February 4），2013 年已有超過 83 萬個追隨者（Ding, Koh & Surin, 2013, p. 43），截至 2017 年 5 月 27 日累積至 350 萬個追隨者。

雖然納吉社交媒體的追隨者不全然真實[75]，在納吉的臉書按讚或追隨納吉的推特也不一定是他的支持者或讚同他，反之可能僅爲了知道他說了什麼和方便留言批評和調侃他；然而，傳統媒體對從政者社交媒體動態的報導一般上都將按讚和追隨者人數化約爲他們的受歡迎程度，營造他們在社交媒體如魚得水的印象。[76] 納吉本人亦不

[75] 2013 年 5 月 3 日，澳洲新聞網站 Meld Magazine 揭露，納吉的推特追隨者有七成是假的（fake），另外 15%追隨者不活躍（inactive），假追隨者人數的百分比是全球各國領袖之首（"*Mirror mirror: Which political leader has the most fake followers on Twitter?*", 2013, May 3）。 Meld Magazine 的報導發表後，馬來西亞新聞網站《當今大馬》使用相同的工具檢測納吉推特賬號裡的假追隨者，所得結果是假追隨者佔 51%，不活躍追隨者則佔 21%（"*Najib has most 'fake' Twitter followers, analysis finds*", 2013, May 15）。

[76] 例如："*Najib is tops with 419000 Tweeter followers*" (The Star, 2012, Feb 4)；"*Najib in world Top 10 of*

例外，在他的推特追隨者人數破兩百萬時，發文「謝謝我的兩百萬推特朋友」（"*PM has over 2m Twitter followers*", 2014, June 21），略去存在於社交媒體的反對者和批評者。

雖然多數時候是納吉上任後成立的國家通訊團隊（National Communication Team）的宣傳人員在管理這些社交媒體，但納吉在特定時間會親自發文：

> 納吉本身有一點 IT savvy，納吉本身會用 WhatsApp、先進的媒體，他是新一代領導人了。……他清楚知道，假如他可以好好地利用媒體，他就可以佔優勢。……他會這種東西……他每天 tweet，早上八點、下午五點，這兩個時段通常他自己 tweet……因為他沒有事做。在車上，上班、下班，沒事做就 tweet，都是他本身在做的。當然他忙的時候 tweet 不了，但是一有空就 tweet（胡逸山，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

納吉還親自發文並刻意讓人知道他親自發文，以塑造在社交媒體的受歡迎親和形象。納吉在推特開設「#tanyanajib」（詢問納吉）後，有一次回應網民提問時寫道：「我在車裡給你發推特。我正在前往會見敘利亞副總理的路上。」一名曾出席納吉的網民茶會的推特用戶收到納吉的推特回復後便在推特上大讚「他（納吉）真是……太棒了！」（Hopkins, 2014, p. 16）此舉意欲產生的親和作用顯而易見。

在傳統媒體時期，當權者的親民包裝不會招致民眾公開奚落，並不是因爲民眾照單全收，而是傳統媒體的把關人不會讓這些負面批評見報。互聯網媒體時期局面已不可同日而語，傳統媒體可能仍然阻擋負面批評，但不買賬的網民已在臉書等社交媒體批評、奚落和惡搞。然而，成爲社交媒體潮人已然必要策略而非選項，因爲他們必須在互聯網空間掙得一席之地，首先是爲了讓本身成爲直接的資訊來源去觸達網民，並反擊政敵的宣傳，以達到他們認爲的「以正視聽」。因此，即便納吉融入社交媒體必然招致不可欲的反擊，還是得這麼做，因爲：

> 你必須要把正面的、正統的消息傳出來，因為一個政治人物的形象塑造不可以由別人來幫你定位，你一定要自己定位，告訴老百姓什麼才是正統的消息，而且直接從他（納吉）那邊過來。所以，可信度必須要高，因為在互聯網年代有很多似是而非的新聞，有的標題是誤導性的，有些內容是假的，一些是過時的或是重新包裝又加料的。所以，這種環境之下，你

'Twiplomacy'" (The Star, 2012, July 28)；"*Najib is world's 11th most popular political figure, first in Malaysia on social media*"（New Straits Times，日期不詳；轉引自 Low, 2013, July 8）。

必須要有一些可以信賴的源頭，不能夠靠別人以各種各樣似是而非的言論來幫你塑造你的形象。要靠自己作為一個可信度高一些的源頭來去鎮著一些言論和擺正言論。

現在網民的一種心理，就是好的新聞好像已經不是大家注意的事情；大家總是對不好的新聞或是能夠破壞別人形象的新聞、能夠製造一些疑點的新聞特別有興趣。……所以，在互聯網現在也面對一種難題，就是在你要塑造一個政治人物的形象過程之中，免不得就是要面對這種現象，你只能夠經過一些可信度高的源頭就如他的推特或臉書，以便能夠擺正一些歪論。我所說的歪論，就是不只是不正確，而且有惡意的來扭曲你的言論（王乃志，2017 年 3 月 6 日深度訪談）。

其次，是即便做不到「撥亂反正」，也不讓政敵霸佔所有空間；反之，佔有一定的空間，可以繼續作戰，進而觸達他們所要觸達的對象－－在馬來西亞當前的政治形勢當中，是指年輕馬來人。易言之，這是在實踐「陣地戰」的思路。

對納吉來說，最大要捕捉、永永遠遠捉在手上不能夠放的群體是什麼？當然是馬來人，尤其是年輕馬來人，因為這班年輕馬來人，他們有做過調查，在下一次大選佔了好大的比重。而且，在好些選區，這些人都會起絕大多數的重要性。……所以，他最重要的是觸達這班人。能夠觸達一些華人當然是最好，但是他也知道華人不太可能。

……（網民在納吉臉書冷嘲熱諷和批評）我都有看到，一些是 Respect My PM（尊敬我的首相），一些是 Undur PM（馬來文，意即「首相下台」）。應該這樣說，假如你不這樣做，效果會更糟。你這樣做，你的支持力也許沒有增長得很厲害，但是假如你不這樣做，你就會更糟，你完全輸掉。你想象一下，他不這樣做，他整個群體一定輸掉，一定給反對黨搶去。他現在起碼還有所謂一些陣地。所以你不做你就等於向對方投降，你做，你起碼還有一點。……你把它想象成以色列。你假如完全不做一點事情，西岸就整個都是巴勒斯坦人的。現在有一點據點，雖然國際譴責，我怎麼說都有那幾百個據點，就是我的以色列人，你能怎樣？所以為什麼納坦亞胡（以色列總理）那麼堅持不肯把那些明顯違反國際法的據點放掉。這樣的話我一定都有佔地方，必要的時候再來跟你打過。這是一樣的道理（胡逸山，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

而且，對社交媒體上的各種冒犯展現「容忍」，也是一種治理手段。展現這種容忍，既可藉此塑造個人容忍異議的正面形象，又能襯托出對手非理性和胡鬧的負面形象。此舉不僅贏得讚許，亦有助於在關鍵時刻削弱網路輿論的合理性，甚至肯定政府檢舉「不理性」網民的正當性。

納吉給我的一個印象就是他做得很正面，他的個人臉書、個人推特都很正面。他做得很正面，很積極。我覺得這是值得讚許的。這也是政治人物的包裝。這些都是屬於非常及時、非常互動，而且有時候你的言論，或者納吉一放了羅斯瑪（納吉的妻子）的照片等等，就會引起一窩蜂的反應。如果這一窩蜂的反應也是反面的話了，反而會覺得有很多網路無賴、流氓出現。有些網民的反應我覺得很不得體，尤其是用詞方面我覺得很不得體。

……曾經一則短文，出現三萬多個回應。這三萬多的回應當中，我相信有九成是負面的，他（納吉）也沒有去刪除。我覺得反而就給人家那種正面的印象，就是說他有那種包容心。不過這一切，我把它歸納成政治人物的包裝。在網路方面看起來有包容，不過私底下就是另外一回事（黃泉安，2017 年 3 月 20 日深度訪談）。

二、短兵相接：動員網軍正面交鋒

納吉在互聯網戰役中當然不是孤軍作戰。早在 2007 年，巫統已遭人指控安插「網路兵團」（cyber-troopers）喬裝身份在《今日馬來西亞》網站張貼種族言論，一批人先喬裝成華人攻擊馬來人及回教，另外一批人回應攻擊華人，然後再報案指責此網站侮辱回教及挑起種族情緒（莊迪澎，2007 年 7 月 26 日），栽贓讓執法單位採取行動。2009 年，在野的人民公正黨揭露，新聞部雇用數以百計的大學畢業生充當「網路兵團」，這些人獲得月薪三千令吉（大約相當於當時馬來西亞人均所得的 1.5 倍）、電腦和上網設備，工作就是監督和收集情報，並反擊有損國陣公信力的指責及攻擊民聯（當時的在野黨聯盟）領導人（〈月薪三千打擊民聯領導人 新聞部雇用「網絡兵團」〉，2009 年 8 月 14 日）。[77]

巫統常規化統籌網軍，應是在 2009 年由青年團成立所謂的「新媒體小組」（Unit Media Baru/New Media Unit）來協調包含部落客、推特用戶或在網上貼文留言和回應者在內的網軍。2010 年，「新媒體小組」擁有 27 名部落客，而且訓練大約 1800 名成員使用社交媒體；他們的角色是散播關於政府和黨政策的訊息、闡明他們對當前各個課題的立場，其中一項最重要的任務就是從事網路戰，即反擊在野黨錯誤的指責、誹謗和謊言。爲此，一名常發表極端種族言論的親巫統部落客 Papagomo（原名旺莫哈

[77] 時任巫統宣傳局主任阿末馬斯蘭（Ahmad Mazlan）雖否認巫統聘雇「網路兵團」打網路戰，但反問記者：「那是錯的嗎？」（陳慧思，2009 年 10 月 16 日）此外，執政集團另一成員黨馬華公會亦曾於 2010 年 8 月宣佈組建一支 573 人的網路自願軍，意欲向佔據網絡資訊流通已久的在野黨宣戰，「確保人民獲得正確資訊」（黃書琪，2010 年 8 月 15 日）。

末阿茲里，Wan Muhammad Azri），甚至曾受國防部邀隨團參觀軍方潛水艇，以反駁在野黨指責該潛水艇不可使用（Hopkins, 2014, pp. 12-14）。

Papagomo 是一名肆無忌憚攻擊在野黨和煽動種族情緒的親巫統部落客，其劣行可謂罄竹難書，包括四度上傳圖片宣稱時任國會在野黨領袖安華與一男性肛交、誣蔑民主行動黨秘書長、槟州首席部長林冠英的兒子非禮女同學，以及在 2015 年吉隆坡一宗手機偷竊案導致騷亂事件後鼓動種族衝突等。易言之，部署網軍作戰也意味著網路流氓開始湧現：

> 網路流氓開始湧現，我相信有增無減。網路流氓就是比如說針對，有些是屬於網路僱傭兵，為了他們的金主出面胡亂指責，是一個欲加之罪何患無辭的做法。另外一個是變本加厲，就是製造假新聞，有些是通過圖片製造假新聞，有些事通過歪曲的論調製造假新聞，以假亂真。問題是現在你要通過臉書發表，要通過推特發表，非常容易。所以如果你受誤導了，你還是懵懵懂懂的話，也跟著誤導人家。那種病毒式的瘋傳，的確會製造很大的傷害，所以我覺得這是非常非常負面（黃泉安，2017 年 3 月 20 日深度訪談）。

網路流氓雖然會招致反感，無法吸納新的支持者，但有助於鞏固己方的基本盤，同時把對手嚇走。

> 你在臉書裡面攻人，攻到人家怕，他不是投降咯。所以，還是有一定的效用，但是這種是很粗暴的效用，只有鞏固你的支持者，你其實是沒有贏到新的人。各自都在鞏固，伊斯蘭黨的支持者，只要誠信黨（AMANAH）[78] 的人講什麼，就全部在臉書那邊攻擊，讓他看起來聲勢壯大。行動黨也玩這個（蔡添強，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

然而，網軍的層次不僅限於此。晚近的情況顯示，網軍的部署要比一般民眾所想象的複雜，部署不同層次的網軍面向不同層次的網民。網軍不再只限於如 Papagomo 這類以膚淺和粗暴的語言打擊對手的部落客，也招攬了知識份子型部落客向中產階級網民宣傳。

[78] 誠信黨全名為「國家誠信黨」（Parti Amanah Negara）。伊斯蘭黨於 2015 年因實施伊斯蘭刑法立場分歧而分裂，非主流的開明派在黨選中全軍覆沒，過後退黨，另起爐灶，輾轉接管 1978 年成立的不活躍政黨「馬來西亞工人黨」，再申請改名為「國家誠信黨」，與伊斯蘭黨分庭抗禮。

國陣，尤其是馬華和巫統都在網戰這方面押注他們的籌碼，他們的準備工作在 2013 年過後比大選的時候更加積極。所謂的積極，就是他把選戰當作必須要做的事情，也把整個選民測繪，分了很清楚的層次。如果是專門針對 1MDB 這種複雜、充滿天文數字的大課題，他們就有專人來逐一解答，比如回應潘儉偉（在野民主行動黨國會議員）、拉菲茲（在野人民公正黨國會議員）所提出的疑問。[79] 其中一個非常要注意的人物就是 Lim Sian See。他是一個知識份子，他能夠針對納吉所面對的 1MDB 種種的行為，以理性的方式逐一回應，以財務專家的方式解釋。難免的這種解釋會長篇大論，不過他針對的層次就是知識份子，潘儉偉的聽眾、拉菲茲的聽眾。這是第一個層次，他的原名是 Eric Seeto（司徒忠）[80]，他的 Blogspot 是 Lim Sian See（limsiansee.blogspot.my）。他在臉書也相當活躍，他就是以理服人的那種。他的說詞很像 PEMANDU（首相署表現管理與履行組）那一類的說詞。

另外一個層次的典型人物就是拉惹柏特拉。拉惹柏特拉現在也是國陣的僱傭兵。這個層次就是以一種喧鬧的方式，講得親者痛、仇者快。這個是比較針對中等層次，稍微有教育背景的人士。

第三個層次就比較草根，尤其是在推特和臉書。有不同的臉書，不過幕後操縱者相信都是同一個小集團。這些都是受薪人士，他們的工作就是搞針對，黃偉益（民主行動黨國會議員）有什麼發表，他們就搞針對，寫他的爛瘡疤。另外一個就是用推特標籤你，我黃泉安每講一句，就算是講馬來文化的東西，他也能夠直接標籤你是反伊斯蘭。這種真的是屬於真刀真槍，就是跟你對著幹，巫統的僱傭兵以這個層次最多（黃泉安，2017 年 3 月 20 日深度訪談）。

三、混淆視聽：金援新聞網站

原生新聞網站在馬來西亞浮現初期，業者相對獨立，而且不受出版準證限制，新聞尺度較大、言論較尖銳，因而普遍上予人「反政府」或「親在野黨」的印象，甚至畫上等號。然而，當原生新聞網站日益增加，尤其是 2008 年大選之後各種新聞網站湧現，對原生新聞網站「親在野黨」的認定已不可同日而語，因爲後來已不乏執政黨

[79] 潘儉偉和拉菲茲是兩位緊跟 1MDB 醜聞的在野黨國會議員。潘儉偉畢業自英國牛津大學，曾任新加坡上市電子商務公司執行長，2008 年大選首次當選雪蘭莪州八打靈再也北區國會議員；拉菲茲畢業自英國利茲大學，曾任馬來西亞國家石油公司負責管理三百億令吉石化資產的高階主管，2013 年大選首次當選雪蘭莪州班丹區國會議員。他們不時以 1MDB 的相關文件揭露和分析 1MDB 的可疑交易。

[80] 司徒忠實為國陣策略通訊局副主任，但在英文《星報》於 2015 年 10 月 31 日刊出的一則 WhatsApp 訪談中，司徒忠宣稱自己「不是從政者，也不在任何政黨或非政府組織」還重申在第 13 屆大選（2013 年）前並不知道林冠英（民主行動黨秘書長、槟州首席部長）是何許人（Golingai, 2015, October 31）。

從政者幕後創設或金援新的新聞網站，例如已停刊的新聞網站《馬來西亞局內人》於 2008 年創設時，業界盛傳幕後金主爲時任首相阿都拉巴達威的女婿凱里；另一於 2009 年創設的雙語（英文和中文）新聞網站《透視大馬》（The Malaysian Mirror）則盛傳幕後金主是時任馬華公會總會長翁詩傑。2001 年創設、迄今仍在經營的馬來文新聞網站《每日議程》（Agenda Daily，www.agendadaily.com）也被視爲親巫統的網站。

易言之，創建或金援新聞網站早已是執政黨融入互聯網媒體的另一手段，而納吉更爲積極部署和執行。馬哈迪的支持者、曾任巫統控制的《新海峽時報》集團總編輯的卡迪雅欣（A Kadir Jasin）曾於 2016 年 1 月 22 日在部落格撰文，揭露納吉鑒於巫統控制的主流媒體如《馬來西亞前鋒報》發行量每況愈下，影響力式微，便讓其宣傳人員著手收購或控制諸如《當今大馬》、《馬來西亞局內人》和《今日自由馬來西亞》（Free Malaysia Today）等獨立新聞網站（"*Kadir: Najib's camp seeks to buy, control news portals*", 2016, January 22; Mangor, 2016, Janurary 22）。巧合的是，卡迪雅欣做此揭露的時間點，正是《馬來西亞局內人》傳出蒙受龐大虧損之際，以及通訊與多媒體委員會阻截《馬來西亞局內人》網站之前的一個月。而且，2013 年亦曾有傳聞說納吉的親信、華裔企業家蕭家偉收購《馬來西亞局內人》（Barrock, 2013, May 14）。[81]

雖然《馬來西亞局內人》的所有權最終沒有順利易手，但納吉陣營收購或金援新聞網站（和其他媒體）確有實例－－蕭家偉於 2009 年收購了原來由巫統控制、1896 年創刊的英文報紙《馬來郵報》（The Malay Mail）和《馬新社電視》（Bernama TV）、2010 年收購及曾控制英文財經日報《Malaysian Reserve》、2012 年 7 月收購網路電台《榴蓮台》（www.durianfm.com），以及在 2013 年創設《馬來郵報在線》（The Malay Mail Online，www.malaymailonline.com）。

[81] 蕭家偉現年 59 歲，是馬來西亞上市公司安康有限公司（Ancom Berhad）的集團董事經理（Group Managing Director），安康是通過子公司 Redberry 媒體集團控制媒體業務。除了文中提到的媒體，Redberry 旗下其他媒體有砂拉越州的電台 TEA FM、網絡電台《東盟榴蓮台》（Durian ASEAN, www.durianasean.com）、生活雜誌《Unreserved》，以及戶外廣告等業務。納吉政府還於 2016 年 9 月 20 日委任蕭家偉出任馬來西亞旅遊促進局主席。

除了蕭家偉控制的媒體，另有其他在 2009 年之後創設的新聞網站與納吉陣營有關聯，其一是 2013 年創刊的三語新聞網站《人民郵報》，亦盛傳幕後金主是 1MDB 醜聞主角、年輕富商劉特佐。[82] 另一個於 2009 年創建、迄今仍在營運的中文網站《辣手網》（www.laksou.com），其幕後金主是有「國陣大財主」之稱的砂拉越民進黨（國陣成員黨）署理主席張慶信：[83]

> 還有一些假反政府的網，好像《辣手網》，《辣手網》是張慶信開的……肯定是張慶信出錢，是一般性任務，就是國陣的大財主，有時候巫統會說你出錢（資助）這個，有時候馬華會說你出錢（資助）這個（胡逸山，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

通過親政府企業家和從政者收購新聞網站，是以阻截作爲恐嚇以達「聽話」效果之外的另一種「招數」（胡逸山，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。這類新聞網站未必會表現出一邊倒的跡象，它們也會報導一些不利政府的新聞或批評政府的論點，但在關鍵時刻對納吉政府「小罵大幫忙」。除了前述新聞網站，馬來西亞亦不時浮現顯然是執政黨資助的「僞新聞／評論網站」，它們的內容品質乏善可陳，美其名爲新聞時事網站，往往以內容農場的風格來吸引年輕讀者，再以似是而非的論點、扭曲的資料和謾罵的筆調攻訐在野黨、非政府組織和他們認定爲親在野黨的知識份子和評論作者，以達混淆視聽之效。

> 納吉不單單花很多錢去打媒體戰，也去收買原本親在野黨或是獨立的媒體，也做一些比如說用拉惹柏特拉、用《馬來郵報在線》這一類的形式，還有許許多多的網站，即使沒有達到宣傳他的好處的效果，也多多少少達到擾亂人民視線的作用……我不知道《當今大馬》給他們滲透了多少人進去，這個我不敢講，但是有很多很奇怪的新聞出來（蔡添強，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

混淆視聽的另一做法也許就是「渲染」所謂的「假新聞氾濫成災」此一現象了。從馬哈迪到阿都拉，政府多年來皆致力於否定互聯網媒體的公信力－－新聞網站有圖利在野黨的議程、部落格內容毫無根據云云，甚至傳統主流媒體也唱和此類論調；以

---

[82] 《人民郵報》於 2016 年 2 月 29 日停刊，但詭異的是，它於同年 3 月 10 日突然復活，但原有的編輯團隊則發表聲明撇清關係，宣稱與復活的《人民郵報》無關（"*Rakyat Post's former employees deny involvement in 'relaunch'*", 2016, March 10）。

[83] 張慶信目前是砂拉越民都魯區（Bintulu）國會議員，納吉於 2015 年委任他出任東亞（日本、韓國、台灣）特使。

2010 年《星洲日報》高層劉鑑銓的文章《大馬報業路在何方》爲例，其中四段提到「新媒體」，都是負面標籤：（一）歷史悠久的主流媒體擁有新媒體所欠缺的優勢：公信及資源；（二）新媒體容易消化，同時看起來也很有說服力。但，實話實說，你們真會相信那些多數過於聳動的煽情報導嗎？（三）儘管真實性未必可靠，新媒體在提供即時資訊上表現出眾。他們在事件發生時爭分奪秒的同步報導，卻膽敢沒有經過查證，即作出不實報導；（四）相對的，我們主流媒體若報導有誤，隔天馬上會被憤怒的讀者責備，長久辛苦建立的公信受到考驗，且可能須負上法律責任（劉鑑銓，2010 年 5 月 15 日；莊迪澎，2010 年 7 月 2 日）。[84]

納吉政府不僅延續了這套素有的宣傳，對他更有利的客觀條件是臉書專頁和內容農場氾濫，導致各種「假新聞」在互聯網上流傳。所謂的「假新聞」（fake news）由哪個陣營釋出、哪個陣營是攻擊對象，已非重點；重點在於向民眾證成了互聯網尤其是社交媒體確實充斥著「假新聞」，互聯網上對政府的各種攻擊和揭露也就不可信了。

2015 年 7 月 15 日發生了一宗精心策劃的「假新聞」事件：一個自稱爲非政府組織「馬來西亞追求問責施政公民」（Citizen of Accountable Governance Malaysia, CAGM）的部落格貼出一份宣誓書，內容是一名遭解僱的銀行職員透露曾於 2013 年授命處理數筆從新加坡瑞士銀行匯入納吉私人帳戶、合計 2100 萬新元（5860 萬令吉）的轉帳，卻因依法向國家銀行報備而遭銀行即時解僱。此資料張貼後，《當今大馬》、《馬來西亞局內人》、《自由今日馬來西亞》及《東方日報》網站都及時報導這個震撼性新聞。然而，當天傍晚，該部落格宣稱所公佈的所有內幕材料和人物均爲虛構，甚至這個非政府組織也是虛構，目的是在做一項「社交媒體實驗」（莊迪澎，2015 年 7 月 24 日）。

此事發生在《華爾街日報》揭露一馬發展有限公司將七億美元（26.7 億令吉）巨款過戶到納吉在私人銀行帳戶的 13 天之後，以及《砂拉越報告》揭露納吉夫人羅斯

[84] 劉鑑銓為馬來西亞資深新聞工作者，自 1960 年投身報業，起初任職於《中國報》，不久後加盟《星洲日報》，從記者一路高升採訪主任、執行總編輯、總編輯、集團總編輯、集團編務總監、執行董事、董事經理，至 2012 年退休。2010 年，劉鑑銓先後獲得台灣星雲真善美新聞傳播貢獻獎及馬來西亞報業協會授予「國家報人獎」。除了劉鑑銓，該報一位資深記者曾在一篇評論文章中如此敘述互聯網媒體：「我們具名而光明磊落的報導，為報導負責，為讀者慎重把關，我們連名帶姓，不是放了屁就溜得無影無踪的不具名哄客。這些人不必收拾殘局，不必負法律責任、國家責任。……畢竟，我們不是躲在網絡背後聞雞起舞的孤魂野鬼，他們無須為言論負責，不必考慮讀者是大人，是小孩，是何方神聖？再者，你哪裡去找他們！」（鄭梅嬌，2011 年 7 月 14 日）。此類例子不勝枚舉。

瑪的帳戶在 2015 年收受八次合計兩百萬令吉存款的六天之後，而且經過精心部署，令人懷疑這是 1MDB 醜聞關係人爲了化解《華爾街日報》和《砂拉越報告》揭秘的壓力而策劃，藉此否定媒體所揭露的 1MDB 醜聞的真實性（莊迪澎，2015 年 7 月 24 日），畢竟在前述《華爾街日報》報導的第二天，納吉就已將此類報導定調爲假新聞，並點名馬哈迪爲幕後推手，意在推翻他（〈納吉：假新聞要推我倒台 點名馬哈迪是幕後推手〉，2015 年 7 月 4 日）。

時至 2017 年 4 月，納吉仍將一切關於 1MDB 醜聞的報導歸咎於新聞工作者杜撰假新聞（Murdoch, 2017, April 20）。在一個月之前，通訊與多媒體委員會煞有介事地推介所謂的「實情如是」網站（Sebenarnya，www.sebenarnya.my），打著「不確定，勿分享」（Tidak Pasti Jangan Kongsi）的標語，澄清網站、部落格、內容農場和社交媒體流傳的各種假新聞；通訊與多媒體部長沙烈賽益（Salleh Said Keruak）推介此網站時，更警告說「假新聞不僅混淆真相，而且會威脅到安全、繁榮，以及人民和國家的福祉」（"*Sebenarnya.my portal launched for checking validity of news*", 2017, March 14）。[85] 一個月之後，《星洲日報》配合政府的舉措，藉世界新聞自由日之名，推出《求真》版，自詡「堅持媒體報導真相和事實的精神，爲讀者梳理海量的信息，以辨識真假消息」（〈失真年代點燃求真火焰〉，2017 年 5 月 4 日）。

四、繩之以法：動員國家機關壓制

傅柯談論的治理術並不排除把法律當作手法使用，以便達到某種目的。納吉融入互聯網空間的懷柔手法仍得使用法律此一炫武手法配搭，以讓互聯網媒體的自由繼續處於一種被管制的自由之狀態。此狀態在納吉或其他當權者遭逢權位危機是尤其重要，因爲危機之發生意味著懷柔手法已無法持續抑制互聯網的雜音，此時法律派上用場，能以最快的速度壓制雜音。

[85] Sebenarnya.my 網站所澄清的都是一些瑣碎的假新聞，而非重大的政經事件。根據《星洲日報》的跟進報導，該網站推介之後的半個月內瀏覽量已達 330 萬，平均每天有十人瀏覽。該網站張貼的假新聞分為四大類：社會（社區、罪案、食物、健康、運動、消費）、國內（時事、治安與教育）、經濟和宗教，而所澄清的假新聞包括蘇丹生病、蛋洗車鏡的犯罪手法、水壩潰堤引發水患、食品或餐館含有豬的成分或違法清真條例、蟒蛇吞人等（吳嘉雯，2017 年 5 月 7 日）。2017 年 12 月 2 日，馬來西亞通訊與多媒體委員會宣稱,「實情如是」網站開通以後七個月的累積點擊率達 1500 萬（〈打擊假新聞網點擊率高〉，2017 年 12 月 2 日）。

在 2013 年大選和 2015 年 1MDB 醜聞白熱化之前，納吉於 2011 年 4 月 24 日在吉隆坡爲第一屆馬來西亞－東盟部落客論壇主持開幕時，尚信誓旦旦將信守馬哈迪的「不審查互聯網」承諾：

> 我毫不懷疑，馬來西亞是世界上其中一個最活躍的部落格空間。若非最為自由，也絕對是最自由之一。馬來西亞人不得不再次感謝馬哈迪。當他是首相時，馬來西亞正在開發多媒體超級走廊，他向世界承諾，馬來西亞絕不審查互聯網。我的政府完全忠於此智慧。我們會信守其承諾（Najib, 2011, April 24）。

納吉這番話言猶在耳，其治理互聯網媒體的手段卻在 2013 年以後起了顯著變化。雖然先前的融入社交媒體懷柔手段持續，但動員國家機關的炫武手段成了這時期以後的主力。可考察的原因有兩個：一是納吉領導的國陣在 2013 年大選中總得票率不過半，同時再失八個國會議席，二是納吉主導的國家主權基金 1MDB 醜聞白熱化。

2013 年，納吉領導國陣迎戰第 13 屆大選，面對在野黨遠比 2008 年大選更浩蕩的攻勢。在野黨受到 2008 年大選大捷的鼓舞，在 2013 年大選以「入主布城」（即馬來西亞政府行政中心布特拉再也，Putrajaya）爲目標，來勢洶洶。民間同樣展現追求「五零五，換政府」的雄心壯志，許多人響應在野黨和民間團體征召，成爲在野黨候選人的監票員；社交媒體上盡是鼓舞足齡青年登記爲選民和疾呼旅居外國的選民回國投票，以成就改朝換代之大業，互聯網尤其是臉書瀰漫著強烈的求變氣勢。2013 年 5 月 5 日舉行大選，國陣雖然重奪北部吉打州政權，令在野的希望聯盟執政的州政府減少至三個，但在國會非但無法重奪三分之二多數席優勢，還多丟了八個議席；而且，民聯的總得票率達 50.1%，對比國陣的 46.7%，若非選制的緣故，國陣已經失掉中央政權。換言之，納吉領軍應戰大選的成績，不見得比阿都拉在 2008 年大選的成績好。

大選過後，1MDB 醜聞逐漸曝光。1MDB 原爲阿都拉任內於 2008 年創建的登嘉樓投資機構（Terengganu Investment Authority），但登嘉樓州政府後來退出此計畫。納吉接任首相後，於 2009 年 7 月 22 日宣佈將登嘉樓投資機構轉型爲直接向首相負責的國家主權基金，並易名爲 1MDB。兩個月後，1MDB 注資十億美元與位於開曼群島的境外公司簽署合作項目，十個月後再貸款五億美元給該合資項目，至 2011 年 5 月，1MDB 先後將 18.3 億美元匯出國。雖然時任在野黨領袖安華曾於 2010 年和 2011 年

兩次在國會質詢 1MDB 的營運，但並未引起關注，直至 2014 年因各種交易內情逐步曝光始白熱化。2014 年 12 月 26 日，美國《華爾街日報》揭露 1MDB 的子公司將 3200 萬令吉匯入納吉的私人銀行賬戶；2015 年 2 月 10 日，該報再揭露同一家子公司再將 1000 萬令吉匯入納吉的私人銀行賬戶。2015 年 7 月 2 日，該報揭露，馬來西亞的調查發現，2013 年 3 月曾有一筆高達七億美元（26 億令吉）的款項匯入納吉的私人銀行賬目，舉國嘩然。2016 年 3 月 1 日，該報再揭露匯入納吉私人銀行賬戶的款項實則高達十億美元（37 億令吉；李健聰，2016 年，頁 187-212）。期間，馬來西亞 The Edge 媒體集團旗下的《The Edge 財經日報》和《馬來西亞局內人》（The Malaysian Insider）在 2015 年 7 月果敢報導了獨家取得的 1MDB 關係人詐騙 18 億 3000 萬美元的流程。

1MDB 醜聞白熱化，巫統黨內權爭隨之激化，一度危及納吉的黨政權位。[86] 在阿都拉任內扶持納吉接任黨政大位的馬哈迪，再次成爲黨內反對派要角，竭盡所能要拉納吉下台。面對權位危機的納吉，開始壓縮言論空間，不論是傳統媒體、互聯網，抑或在野黨在公共場合的演講。納吉雖然繼續展示自己融入社交媒體的親和力，不時上傳自己和新加坡總理李顯龍（2013 年 11 月 15 日）、美國總統歐巴馬（2014 年 4 月 28 日）等政府首長的自拍照，但輕鬆自若的神情掩蓋著背後所鋪陳的一系列壓迫性治理措施，從立法到執法，從監視到起訴，以求限縮互聯網輿論空間和抑制互聯網媒體和網民的施爲。

（一）立法阻嚇網媒與網民。雖說納吉在 1MDB 醜聞白熱化之後加強了動員國家機關如法律和執法機關治理互聯網媒體，但是早在 2012 年，他已經著手修補法律對互聯網相對「鞭長莫及」的缺憾，將法律黑手伸入互聯網空間。納吉在 2012 年修訂《1984 年印刷機與出版法令》，廢除了印刷媒體（定期出版的報章和雜誌）必須每

[86] 納吉後來在權爭中穩住陣腳，他於 2015 年 7 月 29 日革除副首相慕尤丁（Muhyiddin Yassin）和鄉村與區域發展部長沙菲益阿達（Mohd Shafie Hj. Apdal）的官職、2016 年 2 月 26 日凍結慕尤丁的黨職（署理主席，這是巫統的第二把交椅）、2016 年 6 月 24 日開除慕尤丁的黨籍和凍結沙菲益的黨籍。馬哈迪的幼子、原任吉打州務大臣慕克里茲（Mukhriz Mahathir）在 2016 年 2 月辭官，6 月 24 日遭納吉開除黨籍。馬哈迪、慕尤丁和慕克里茲於 2016 年 9 月 9 日成立土著團結黨（Parti Pribumi Bersatu），並與在野黨結盟，要在最遲於 2018 年舉行的第 14 屆大選抗衡巫統。來自沙巴州的沙菲益阿達後來退黨，於 2016 年 10 月接管「沙巴傳承發展黨」（Parti Pembangunan Warisan Sabah），再易名為「沙巴傳承黨」（Parti Warisan Sabah），出任黨主席。此外，納吉在 2016 年 6 月 27 日改組內閣，第二財政部長胡斯尼（Ahmad Husni Hanadzlah）辭官，隨後辭去所有黨職；三個月後，他告訴媒體，1MDB 事件提示了他辭官，但他沒有參與管理 1MDB，甚至對 1MDB 之成立毫不知情（"*Husni tells of 1MDB epiphany prompting him to quit his post*", 2016, September 11；〈前第二財長:不知道成立 處理 1MDB 導致血壓飆高〉，2016 年 9 月 11 日）。

年重新申請出版準證的規定，以口惠而實不至的「改革」動作讓傳統媒體爲他塗脂抹粉，塑造改革者形象。[87] 然而，此修法實乃聲東擊西之舉，因爲與此同時，納吉政府修訂和制訂了兩道把互聯網和網民當做整治對象的法規。首先是修訂《1950 年證據法令》，新增「第 114（A）條款－－事實推定」，規定網上論壇、新聞網站及部落格網主，以及提供無線上網服務的企業必須爲他人在他們的網絡或網站上發表的煽動性內容負責；若某人的名字與惹禍文章扯上，或該文章是從某人的電腦上傳，即便他不是作者，也得承擔法律責任。表 4-5 爲《1950 年證據法令》第 114（A）條款之要點。此修法意在迫使網站所有人或編輯自我審查，以及迫使網民相互監視。另一立法舉措是制訂《2012 年安全罪行（特別措施）法令》，授權總檢察署及警方在處理安全罪行案件時，無需法院的命令即可干預通訊。

表 4-5：《1950 年證據法令》「第 114（A）條款－－事實推定」之要點

條款	內容
114（A）（1）	當某人的姓名、照片或筆名在任何出版物中出現，描述其爲該出版物的所有者、網主、管理者、編輯或助編的身份，或以任何方式給予刊載或轉載該出版物之便利，其人應被被假定爲該出版物的作者，除非他能證明事實並非如此。
114（A）（2）	任何人向網絡服務供應商註冊爲訂戶後，該人應被假定爲出自該網絡服務的任何出版物之刊載人或轉載人。
114（A）（3）	任何人保管或管控作爲某出版物來源的任何電腦，該人應被假定爲刊載或轉載該出版物之人，除非他能證明並非如此。
114（A）（4）	爲本條目的— （a）「網絡服務」（network service）及「網絡服務供應商」（network service provider）之意義與《1998 年通訊及多媒體法令》（第 588 號法令）第 6 條相同；以及 （b）「出版物」（publication）意指展示在電腦屏幕的聲明或描述，包含書寫的、印刷的、圖片的、影片的、圖像的、傳音的或其他形式。

資料來源：莊迪澎（2015，頁 73）。

[87] 例如，中文報章《星洲日報》的副總編輯鄭丁賢在納吉於 2011 年宣佈將要修法時，就撰文吹捧納吉「把大馬的政治民主進程，推進了 10 年，甚至是 20 年」（鄭丁賢，2011 年 9 月 19 日）。

納吉在 2013 年大選和 1MDB 醜聞白熱化之後的修法大動作，就是違背 2012 年的廢除《1948 年煽動法令》之承諾，在 2015 年倉促修訂《1948 年煽動法令》，劍指互聯網媒體。此次修訂案有三個要點，一是迫使遭法院判處煽動罪名成立的在野黨議員喪失議員資格，二是將倡導東馬砂拉越和沙巴州獨立的言論入罪，三是將互聯網的內容名正言順地納入管制範圍。這三個要點的最終目的不外乎使在野黨議員、異議份子和網民等不敢在互聯網暢所欲言。

馬來西亞的《1958 年選舉法令》規定，議員若遭法院判處罰款超過兩千令吉或監禁超過一年，將喪失議員資格，而且五年內不得參選。《煽動法令》修訂前，刑罰介於罰款最高五千令吉或監禁最長三年（重犯可判最長五年），這表示在野黨議員被起訴煽動罪，即便被判有罪，只要刑罰不超過兩千令吉或監禁不超過一年，就不會喪失議員資格。《煽動法令》修訂後，刑罰提高至監禁至少三年、最長七年，以及若煽動行爲導致人身傷害或財產損失，刑罰爲監禁五年至 20 年不等；這表示在野黨議員一旦煽動罪名成立，肯定喪失議員資格。如此一來，在野黨議員們公開發言，尤其是在新聞網站的言論和社交媒體的貼文，就會投鼠忌器，得三思而後言了。

東馬砂拉越和沙巴長期認爲聯邦政府汲取兩州的豐富天然資源，但回饋甚少，而且在政治上不尊重 1963 年合組馬來西亞時簽訂的契約，導致自治運動甚至脫離馬來西亞獨立的呼聲在晚近幾年日益高調。[88] 砂拉越州尤其活躍，「砂拉越人的砂拉越」（Sarawak for Sarawakians，S4S）的口號在砂拉越人的輿論領域，包括臉書、WhatsApp（即時通訊軟體）、論壇及傳統印刷媒體在 2013 年大選後爆紅起來（陳泓縑，2015 年 10 月 5 日）。此次修訂案將倡導「砂沙獨立」的言行入罪，抑制此類言論在互聯網媒體發聲和廣傳之意圖不言而喻。

《2015 年煽動（修訂）法令》的另一重大修訂，是明文加入「以電子方式」（by electronic means）一詞，使得「法院有權禁止煽動性出版物流傳」此一規定明確延伸至電子媒體，闡明若被查禁的出版物（prohibited publication）是以電子方式出版，法

[88] 東馬砂、沙兩州的不滿大致有三點：一、東、西馬兩岸的社會、經濟發展不平衡；二、西馬的富貴建基於聯邦對沙砂兩州的剝削，例如聯邦政府從東馬的石油稅抽取 95%，而砂沙兩州則僅分得區區 5%；三、西馬從政者不尊重立國條款（沙巴 20 條款、砂拉越 18 條款），砂沙從立國平等夥伴地位淪為從屬聯邦的普通州屬（陳泓縑，2015 年 10 月 5 日）。

院的禁制令（prohibited order）應諭令產製者或流傳者刪除或安排刪除該出版物（完全或部分），以及禁止產製者或流傳者禁用任何電子裝置。而且，任何人若知道本身藏有或控制著以電子方式出版的被查禁出版物時，應刪除或安排刪除該出版物（完全或部分），否則即違法。此外，修訂後的《煽動法令》賦予法院「針對電子方式煽動性刊物發出命令的特殊權力」（Special power to issue order regarding seditious publication by electronic means），闡明若以電子方式出版的煽動性出版物是由無法確認身份的人士所產製或流傳，地方法院法官可依檢察官之申請，命令《1998 年通訊與多媒體法令》授權之官員去防止人們近用這些出版物。表 4-6 爲《2015 年煽動（修訂）法令》針對互聯網的新增條款要點。

表 4-6：《2015 年煽動（修訂）法令》針對互聯網的新增條款要點

條款	內容
2（字詞詮釋）	新增「以電子方式」一詞的詮釋。
10（1A）（b）	若被查禁出版物是以電子方式出版，法院的禁制令應諭令產製者或流傳者刪除或安排刪除該出版物（完全或部分），以及禁止產制者或流傳者禁用任何電子裝置。違令者可判處罰款不超過五千令吉或監禁不超過三年（修訂前爲罰款不超過一千令吉或監禁不超過一年），或兩者兼施。
10（5）（b）	任何人若知道本身藏有或控制著以電子方式出版的被查禁出版物時，應刪除或安排刪除該出版物（完全或部分），否則可判處罰款不超過五千令吉或監禁不超過三年（修訂前爲罰款不超過一千令吉或監禁不超過一年），或兩者兼施。
10A	賦予法院「針對電子方式煽動性刊物發出命令的特殊權力」。若以電子方式出版的煽動性出版物是由無法確認身份的人士所產製或流傳，地方法院法官可依檢察官之申請，命令《1998 年通訊與多媒體法令》授權之官員去防止人們近用這些出版物。

資料來源：本研究整理自 *Sedition (Amendment) Act 2015* (Act A1485)。

自馬來西亞建國以來，《1948 年煽動法令》素爲執政黨打壓在野黨從政者和異議份子的利器，畢竟其對「煽動傾向」之界定模糊，警方、總檢察署和法院可任意詮釋某種言行含有「煽動傾向」而逮捕、起訴從事該言行者，甚至定罪。即便最終無罪開釋，曠日費時的審訊對被起訴的在野黨從政者和異議份子都帶來極大的干擾和沉重的經濟負擔。修法加重刑罰，意在阻遏在野黨從政者持續追究 1MDB 醜聞之內幕和打

擊砂沙獨立運動的聲勢，動機不難理解。然而，即便不加入「以電子方式」一詞，政府仍然能以《煽動法令》阻嚇和處罰在互聯網媒體發聲者；修法加入「以電子方式」一詞，看似畫蛇添足，應是意在「提醒」和「加強」民間對於在互聯網的言行可招致煽動罪起訴的「印象」，以求達到阻嚇網民之目的。

（二）頻密執法懲處網媒與網民。毫無疑問，納吉任內以互聯網活動爲對象的執法行動，遠遠超越兩個前任首相，從監督社交媒體到阻截新聞網站，整肅對象從在野黨議員到市井網民，在 1MDB 醜聞鬧得甚囂塵上之際，互聯網空間亦籠罩著白色恐懼的氛圍。

1. 監視與阻截。在馬來西亞，互聯網事務的主管機關是通訊與多媒體委員會，這個委員會隸屬於通訊與多媒體部，負責執行《1998 年通訊與多媒體法令》，有權援引這道法規命令互聯網撤除不當內容，甚至起訴違法者。早在 2009 年 9 月 14 日，時任新聞部長萊益士雅丁已承認政府審查網路，每個月透過部落格、電郵、臉書和推特，鑒定 500 至 540 個對皇室、回教價值、馬來人成就、「一個馬來西亞」等政府政策作出的不實指摘（莊迪澎，2011b，頁 251）。2014 年，馬來西亞皇家警察亦將扮演「互聯網言論警察」的角色當成正規任務，宣佈成立新的特殊任務單位－－「網路調查回應中心」（Cyber Investigation Response Center），任務就是監控社交媒體網站、偵察和追捕在網上傳播謠言和發表煽動性言論的不負責任份子（Suaram, 2014, p. 31; "*Police to form unit to stop errant social media users*", 2014, March 22）。

除了執法機關的監視，納吉政府甚至採取了違憲的監視行動－－使用間諜軟體（spyware）監視互聯網！加拿大多倫多大學的「公民實驗室」（Citizen Lab）於 2013 年 3 月揭露，在全球 36 個伺服器裡偵測到一個名爲 FinFisher 的軟體，馬來西亞的一個伺服器正是 36 個伺服器中的一個。重點是，根據該軟體分銷商 Gamma International 的介紹，該軟體乃「政府資訊工藝入侵和遠程監控解決方案」；「公民實驗室」則指出，該軟體能使伺服器在未經其他電腦許可的情況下盜取密碼、竊聽 Skype 通話、音頻或視頻。兩個月後，公民實驗室」再揭露，他們確認了「一個與馬來西亞選舉相關的文件」含有監視間諜軟體。該研究單位表示，由於該間諜軟體只向政府行銷，因此若說

有些政府行動者難辭其咎，是合理的假設（Freedom House, 2013, pp. 13-14）。[89]

監視互聯網的其中一個後續動作，是阻截執法機關認定違法的網站。馬來西亞素有控制不利於道德和人身安全的網站和論壇（如色情、威脅、網路賭博、網路釣魚等），以通訊與多媒體部副部長再拉尼佐哈里於 2016 年透露的資料爲例，通訊與多媒體委員會在 2015 年至 2016 年 10 月期間阻截了 5044 個網站，其中 4277 個（85%）是色情網站，其餘 767 個網站是賭博、賣淫、欺詐、販賣僞劣產品及未註冊藥品等網站（"*MCMC blocks over 5,000 websites for various offences - Jailani*", 2016, December 14；〈報導一馬批伊教 去年 39 網站遭封鎖〉，2016 年 12 月 21 日）。本研究檢索通訊與多媒體委員會 2010 年至 2015 年的年報所公佈的統計資料[90]，六年裡該委員會一共阻截了 5733 個網站。值得注意的是，在 1MDB 醜聞鬧得沸沸揚揚的 2014 年和 2015 年，不但遭阻截的網站數量大增，因被指抵觸《1998 年通訊與多媒體法令》第 211／233 條款而遭阻截的網站數量亦大增（參見表 4-7）——此二條款爲禁止令人反感的內容和處罰不當使用網絡設施（參見表 4-3），通訊與多媒體委員會通常就是援引此二條款調查、處罰或起訴新聞網站和部落客。表 4-7 爲 2010 年至 2015 年遭阻截網站之總數和抵觸《1998 年通訊與多媒體法令》第 211／233 條款之案數。至於 2016 年，首兩個月就阻截了 399 個網站（Freedom House, 2016a, p. 7）。

表 4-7：2010 年至 2015 年遭阻截網站之總數和抵觸《1998 年通訊與多媒體法令》第 211／233 條款之案數

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
遭阻截網站之總數	1072	166	142	390	2268	1695
第 211／233 條款	10	9	10	3	111	1032

資料來源：本研究整理自 Malaysian Communications and Multimedia Commission (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015)。

[89] 當時，新聞網站《馬來西亞局內人》曾引述《紐約時報》對此事的報導，馬來西亞通訊與多媒體委員會以「揣測和未經深入研究」之罪名調查該新聞網站（Azhar, 2013, March 15; Asohan, 2013, March 15），但後來沒有提出告訴。

[90] 2010 年之前的年報並無阻截網站的統計資料，至本論文截稿時，2016 年的年報尚未發表。

在 1MDB 醜聞越演越烈後，遭阻截的網站當中不乏國內外新聞網站，自 2015 年開始至少有九個報導或轉載 1MDB 醜聞相關新聞的網站和反納吉部落格遭阻截，包括設於英國的《砂拉越報告》（Sarawak Report，www.sarawakreport.org）、《馬來西亞紀事》（Malaysian Chronicle，www.malaysia-chronicle.com）、《馬來西亞局內人》（The Malaysian Insider，www.themalaysianinsider.com）、設於香港的評論網站《亞洲前哨報》（Asia Sentinel，www.asiasentinel.com），以及網絡出版平台 Medium（www.medium.com; Freedom House, 2016a, p. 6）。表 4-8 爲這些遭阻截的新聞網站和部落格及遭阻截緣由。值得注意的是，原來已蒙受巨大虧損而正在物色買主的新聞網站《馬來西亞局內人》，更因網站遭阻截而未能順利轉讓，最終於 2016 年 3 月 14 日上午宣佈停刊、當晚午夜 12 時便關閉網站。[91]

表 4-8：2015 年至 2016 年遭阻截之新聞網站、部落格和其他網站

日期	遭阻截的網路媒體	緣由
2015 年 7 月 19 日	英國《砂拉越報告》網站。	通訊與多媒體委員會宣稱民眾投訴該網站發表未經證實的內容。馬來西亞政府自 2013 年已禁止該網站創辦人克萊爾（Clare Rewcastle，英國公民）入境。
2015 年 8 月 27 日	淨選盟網站和其他鼓勵民眾參加 8 月 29 日淨選盟大集會的網站。	通訊與多媒體委員會宣稱淨選盟已遭內政部宣佈爲非法活動，以及破壞國家穩定。
2015 年 10 月 24 日	《馬來西亞紀事》網站。	通訊與多媒體委員會沒有說明。
2016 年 1 月 21 日	香港《亞洲前哨報》網站。	該網站轉載《砂拉越報告》一篇宣稱納吉將面對 37 項控罪，且正在設法脫身的報導。
2016 年 1 月 22 日	部落格平台 Medium。	通訊與多媒體委員會要 Medium 撤下《砂拉越報告》宣稱納吉將面對 37 項控罪，正在設法脫身的報導，但 Medium 拒絕從命。

[91] 與《馬來西亞局內人》同屬 The Edge 媒體集團的報章《The Edge 財經日報》和《The Edge 週報》，亦因詳盡揭露 1MDB 的資金流向而於 2015 年 7 月 27 日遭內政部吊銷出版準證，為期三個月，即日起生效。不過，The Edge 媒體集團向法院申請司法複核，成功撤銷內政部的決定，法院還諭令內政部賠償 The Edge 媒體集團的損失（〈The Edge 遭凍結出版 上訴庭：內政部需賠償〉，2016 年 8 月 30 日）。

2016 年 1 月 28 日	四個本地人部落格。	這些部落格爲親馬哈迪、批評納吉的部落客所有，即 syedsoutsidethebox.blogspot.com、www.tabunginsider.blogspot.my、jinggo-fotopages.blogspot.my 及 dinturtle.blogspot.com
2016 年 2 月 25 日	《馬來西亞局內人》網站。	通訊與多媒體委員會指責該網站觸犯《1998 年通訊與多媒體法令》第 233 條款。

資料來源：本研究整理自李健聰（2016，頁 192-219）、〈報導納吉卅七罪新聞 政府封鎖亞洲前哨報〉（2016 年 1 月 20 日）、〈通訊委員會再封鎖四個網站 《Medium》拒撤砂報告文章〉（2016 年 1 月 28 日）、〈通訊委會出手 封鎖淨選盟網站〉（2015 年 8 月 28 日）。

2. 調查、逮捕與起訴。阻截網站是阻擋國內網民登陸指定的互聯網媒體平台，更爲嚴厲的執法行動是援引現行法規調查、逮捕甚至起訴網路新聞工作者、異議份子和網民。1MDB 醜聞爆發後的執法行動同時浮現三個趨勢：一是執法對象除了不再以在野黨議員和從政者爲主，也擴大至新聞網站工作者（即以個人爲對象，不僅是以法人爲對象）、個人和一般網民；二是執法機關不再限於通訊與多媒體委員會執行《1998 年通訊與多媒體法令》，警方執行《1948 年煽動法令》成了新的主力；三是網民被控在社交媒體「侮辱」蘇丹等皇室成員罪名的案例日益增加。

《1998 年通訊與多媒體法令》主要針對新聞網站、個人和一般網民，這道法規在馬哈迪時期幾無援用，在阿都拉時期偶有援用，到了納吉掌政時期則十分頻密引用。本研究提到《1998 年通訊與多媒體法令》之執法，是指涉針對互聯網內容的調查和執法，即該法令第 211 條款和第 233 條款。表 4-9 爲 2012 年至 2015 年通訊與多媒體委員會的互聯網案件調查統計，從中可見，與 2012 年相比，2013 年和 2014 年的調查件數大增，針對網站、部落格和社交媒體的調查也不少。通訊與多媒體委員會 2015 年的年報亦有表明「2015 年的調查重點更側重於《1998 年通訊與多媒體法令》第 233 條款之罪行」（Malaysian Communications and Multimedia Commission, 2015, p. 78）。

表 4-9：2012 年至 2015 年通訊與多媒體委員會的互聯網案件調查統計

	2012	2013	2014	2015
調查件數	141	518	355	144
援引第 233 條款之調查	59	290	197	142
－惡作劇電話／短訊／多媒體短訊	50	165	134	105
－電郵	9	22	5	3
－網站／門戶網站	-	13	9	11
－部落格	-	22	8	5
－社交媒體	-	68	41	18
起訴（第 211／233 條款）	2	不詳	7	5

資料來源：本研究整理自 Malaysian Communications and Multimedia Commission (2012, 2013, 2014, 2015)。

本論文截稿時，通訊與多媒體委員會尚未發表 2016 年年報，無從得知全年統計，但該委員會曾於 2016 年 6 月 3 日發表文告公佈，截至同年 5 月已調查了 62 宗針對濫用社交媒體的投訴，比 2015 年同一時期的 38 宗多出 63%（"*MCMC Siasat 62 Aduan Salah Guna Media Sosial Setakat Mei Tahun Ini*", 2016, June 3）。

通訊與多媒體委員會的調查和執法還浮現了兩個趨勢。一是調查對象已不限於在野黨從政者、異議份子等較有知名度人士，而是擴大至一般民眾，即便他們並非發表政治課題，例如在 2014 年 12 月底開始大動作調查在社交媒體發佈東北部吉蘭丹州大水災不實訊息的網民，至 2015 年 1 月 10 日爲止共傳召 22 人中的 21 人協助調查（"*Berita Palsu Banjir: 21 Individu Telah Tampil Beri Keterangan*", 2015, January 10; Suaram, 2016, p. 25）。

另一趨勢是越來越多網民因爲被指在社交媒體「侮辱王室」而被逮捕和以第 233 條款提控，並遭法院重判，其中一個矚目案件發生於 2015 年，一名 68 歲老翁旺法都（Wan Fatul Bin Johari）被控三項在臉書侮辱國家元首和吉蘭丹州蘇丹的罪名，遭判處罰款 12 萬令吉或監禁 30 個月（Suaram, 2016, p. 26; Malaysian Communications and Multimedia Commission, 2015, p. 79），另一案例則是一名 19 歲青年被控在臉書張貼羞辱柔佛州王儲的留言，最終被判處 14 項罪名成立，監禁 12 個月（Freedom House, 2016a, p. 12-13），判刑之重令人嘩然。根據「馬來西亞人民之聲」的記錄，光是在 2016 年，便有 15 宗網民因「侮辱王室」而被提控的案例（Suaram, 2016, pp. 18-20）。表 4-10

爲援引《1998 年通訊與多媒體法令》調查新聞網站和社交媒體用戶的部分顯著案例。

表 4-10：援引《通訊與多媒體法令》調查新聞網站和社交媒體用戶的部分顯著案例

日期	行動	緣由
2015 年 3 月 30 日	通訊與多媒體委員會官員和警官搜查新聞網站《馬來西亞局內人》辦公室，並援引《1948 年煽動法令》和《1998 年通訊與多媒體法令》扣留三位編輯。	《馬來西亞局內人》刊登一則關於馬來統治者會議否決伊斯蘭刑法的報導。
2016 年 6 月 6 日	起訴藝術家法米（Fahmi Reza）觸犯《1998 年通訊與多媒體法令》第 233（1）（a）條款。	通訊與多媒體委員會指控的罪名有：一、將納吉畫成小丑的樣子，並於 Instagram 賬戶發佈；二、在臉書發文模仿通訊與多媒體委員會向他發出警告。
2016 年 9 月（日期不詳）	通訊與多媒體委員會指示《當今大馬》旗下視頻新聞網站 KiniTV 撤下巫統前黨員凱魯丁（Khairuddin Abu Hassan）批評在 1MDB 案件中偏袒納吉的總檢察長阿班迪（Mohamed Apandi Ali）的兩支（馬來文和英文各一支）視頻「凱魯丁：阿班迪不配當總檢察長且須立即辭職」。	通訊與多媒體委員會認定，這兩支視頻使用不當、具有攻擊性的字眼，違反《1998 年通訊與多媒體法令》第 233 條款。KiniTV 沒有撤下該視頻，但刪除了凱魯丁指責總檢察長爲「廢材」的字眼。
2016 年 11 月 8 日	通訊與多媒體委員會官員突襲搜查《當今大馬》辦事處超過四小時，最後帶走兩台電腦。	調查《當今大馬》旗下視頻新聞網站 KiniTV 於 7 月 26 日上傳播放巫統前黨員凱魯丁批評在 1MDB 案件中偏袒納吉的總檢察長阿班迪的兩支視頻「凱魯丁：阿班迪不配當總檢察長且須立即辭職」。
2016 年 11 月 17 日	總檢察署起訴《當今大馬》旗下視頻新聞網站 KiniTV、其董事顏重慶和觸犯《1998 年通訊與多媒體法令》第 233（1）（a）條款。若罪名成立，最高刑罰爲監禁一年、	傳輸巫統前黨員凱魯丁批評在 1MDB 案件中偏袒納吉的總檢察長阿班迪之視頻「凱魯丁：阿班迪不配當總檢察長且須立即辭職」。

	罰款五萬令吉或兩者兼施。	
2017 年 5 月 15 日	總檢察署起訴《當今大馬》旗下視頻新聞網站 KiniTV 的董事詹德蘭（Premesh Chandran）觸犯《1998 年通訊與多媒體法令》第 233（1）（a）條款。若罪名成立，最高刑罰爲監禁一年、罰款五萬令吉或兩者兼施。	同上。總檢察署原定 2016 年 11 月 17 日同時起訴詹德蘭，惟當時詹德蘭人在英國，而馬來西亞《刑事程序法典》規定，傳票必須送達被告本人，因此當時無法起訴詹德蘭。

資料來源：本研究製表。

《1948 年煽動法令》雖然可以用來提控任何人，但多年來主要針對在野黨從政者和維權份子。納吉曾於 2012 年承諾廢除這道英國殖民地政府遺留下來、旨在打擊左翼工會和共產黨地下活動的惡法；然而，1MDB 醜聞曝光後，納吉政府頻密用它壓制異議份子，甚至在 2015 年兵貴神速地通過修訂案。在修訂《煽動法令》之前的 2014 年，共有 44 人遭警方援引《煽動法令》調查、逮捕和判刑，這些人包括從政者、國州議員、學者、漫畫家、新聞工作者、宗教領袖、社運份子和學生（Suaram, 2014, p. 31）。在修訂《煽動法令》的 2015 年，被調查、起訴和判刑的人數竟達 220 人（Suaram, 2016, p. 15），是 2014 年的五倍！表 4-11 爲 2010 年至 2016 年的《1948 年煽動法令》執法統計，顯見 2013 年至 2015 年的案件劇增。[92]

表 4-11：2010 年至 2016 年《1948 年煽動法令》執法統計

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
調查	3	2	6	10	29	206	8
起訴	2	1	1	7	12	11	0
判刑	-	-	-	1	3	3	4
總數	5	3	7	18	44	220	12

資料來源：本研究整理自 Suaram (2014, p. 31; 2015, p. 23; 2016, p. 15)。

[92] 根據人民之聲的統計，2010 年至 2016 年的《煽動法令》案件合計 309 宗，仍是少於實際數目，因為馬來西亞皇家警察防範罪案及社區安全組總監魯斯迪阿末曾於 2016 年 10 月 23 日透露，從 2010 年至 2016 年 10 月 14 日，警方一共開檔調查 435 宗《煽動法令》案件，其中 55 宗案件涉及種族、68 宗牽涉宗教、60 宗與王室有關、65 宗關乎政府行政、11 宗案件涉及鼓吹沙巴和砂拉越脫離馬來西亞，其餘 176 宗案件則歸納為其他類別（〈2010 年至今 警方開檔查 435 煽動案〉，2016 年 10 月 23 日）。

在這些《煽動法令》案例中，不乏新聞網站的編輯，以及在社交媒體（主要是臉書）貼文的從政者和一般網民，包括《當今大馬》記者、《馬來西亞局內人》執行長和主編等五人、在新聞網站撰文的律師、號召網路連署要首相下台的智庫策略師、在臉書嘲諷已叛變在野黨的病逝領導人，甚至僅是在「我愛以色列」（I Love Israel）臉書專頁按讚的高中學生等（Suaram 2014, p. 44; 2015, pp. 25-27; 2016, pp. 15-16），其中有一名社運份子阿里阿都嘉里爾（Ali Abdul Jalil）被指在臉書發表冒犯王室的內容而被控三項煽動罪，因而流亡瑞典。

除了《1998 年通訊與多媒體法令》及《1948 年煽動法令》，此一時期用來治理互聯網媒體的另一法律工具，就是民事誹謗訴訟和刑事誹謗調查。在馬來西亞，《1957 年誹謗法令》是保護個人和法人免受惡意誹謗的法律救濟工具，認爲遭人誹謗者可向法院入稟民事訴訟起訴誹謗者，法院可裁決誹謗者賠償若干金額的名譽損失賠償金和／或在媒體刊登公開道歉啓事。《刑事法典》第 500 條的刑事誹謗條款是由國家（總檢察署）對誹謗者（誹謗對象通常是公職人員）提出告訴，若罪名成立可判處兩年監禁。誠如第三章所述，馬哈迪掌政的 1990 年代浮現索取巨額賠償的誹謗訴訟風潮，阿都拉掌政期間則首次出現刑事誹謗告訴，但這兩位前首相任內不曾提出民事誹謗訴訟。自 1MDB 醜聞曝光後，納吉在 2014 年起訴新聞網站誹謗，對象是新聞網站《當今大馬》、視頻新聞網站《人民媒體》（Media Rakyat，www.mediarakyat.net）和在野黨伊斯蘭黨黨報網站《哈拉卡》（Harakah Daily，www.harakahdaily.net），成了馬來西亞史上第一位起訴媒體誹謗的首相。此外，警方亦曾於 2015 年援引刑事誹謗條款調查《當今大馬》。表 4-12 爲針對新聞網站的民事誹謗訴訟和刑事誹謗調查案例。

表 4-12：針對新聞網站的民事誹謗訴訟和刑事誹謗調查案例

日期	行動	緣由
2014 年 5 月 30 日	納吉和巫統起訴《當今大馬》、集團總編輯顏重慶、總編輯法迪阿力斯誹謗。	納吉和巫統認定《當今大馬》彙整和刊登的兩篇讀者來函《納吉種其因、得其果的實例》和《納吉將花多少錢保住登嘉樓》誹謗他們。
2015 年 3 月 5 日	納吉起訴《人民媒體》負責人陳志剛誹謗。	《人民媒體》上傳了民主行動黨國會議員潘儉偉於 2014 年 11 月 3 日在該黨募款晚宴上的演講視

		頻，潘儉偉在演講中形容「納吉製造馬來西亞史上最大醜聞」1MDB。潘儉偉是此誹謗訴訟的第一答辯人。
2015 年 4 月 15 日	納吉和妻子羅斯瑪起訴《人民媒體》負責人陳志剛誹謗。	《人民媒體》上傳了人民公正黨國會議員拉菲茲於 2014 年 11 月 22 日在一場論壇上指責以廢除汽油補貼的方式竊取人民的錢，以購買兩千萬令吉的戒指。拉菲茲是此誹謗訴訟的第一答辯人。
2015 年 3 月 20 日	納吉起訴伊斯蘭黨黨報《哈拉卡》網站的總編輯道菲雅哈耶（Taufik Yahya）誹謗。	《哈拉卡》於 2 月 19 日刊登該報董事經理羅斯里（Rosli Yaakub）撰寫的文章《一馬公司資助利查的電影公司？（第二部分）》。
2015 年 11 月 6 日	通訊與多媒體委員會和警方聯袂突襲搜查《當今大馬》辦事處超過三小時，最後帶走一台電腦。此次調查是援引《刑事法典》的刑事誹謗條款。	調查《當今大馬》於 11 月 2 日揭露反貪污委員會檢察官阿末沙扎里（Ahmad Shazalee Abdul Khairi）被調職的獨家報導。警方曾於 8 月 1 日凌晨逮捕阿末沙扎里及搜查其住所和辦公室，還帶走他放在反貪會特別行動組辦公室的文件和筆記型電腦。

資料來源：本研究製表。

3. 設立網路罪案特別法院。掌管法務的首相署部長阿莎麗娜（Azalina Othman）於 2016 年 7 月 20 日宣佈將設立專司審理網路罪案的特別法院（〈網絡特別法庭 9 月隆市開跑〉，2016 年 7 月 20 日），爲了確保此特別法院更有效和順暢運作，政府還將制定網路罪案指南（〈確保特別法庭順利運作 政府將制定網絡罪案指南〉，2016 年 9 月 1 日）。[93] 網路罪案特別法院於同年 9 月 1 日啓用，當天便審理了十宗案件（〈確保特別法庭順利運作 政府將制定網絡罪案指南〉，2016 年 9 月 1 日），前述 KiniTV 及其董事被控觸犯《1998 年通訊與多媒體法令》第 233（1）（a）條款，就是移送此特別法院審理。

[93] 根據阿莎麗娜的說法，網路罪案特別法院負責審理網路犯罪，因為國內發生許多網路攻擊，如駭客、網路詐騙、網路侮辱、盜竊資料、網路賭博、色情等（〈網絡特別法庭 9 月隆市開跑〉，2016 年 7 月 20 日）。

第五節　互聯網媒體與網民的施為和反抗

納吉接任首相之後，採取有別於傳統的互聯網治理手法，藏起明顯可見的國家機器，改以「融入」網民世界的方式引導網民施爲。此舉固然可謀求加分效果，尤其是沒有政治傾向或政治傾向搖擺的網民，會對位高權重的首相親自給他發短訊或邀約茶敘而感到與有榮焉。然而，在互聯網這個相對自由的公共空間，水能載舟亦能覆舟，社交媒體的即時互動便利可讓從政者和網民相互恭維，也能讓網民輕易留言非議、嘲諷，甚至辱罵。網民在社交媒體反攻納吉的例子，俯拾即是：

一、2011 年納吉推出「#tanyanajib」推特交流後，就有有網民提問蒙古女子阿爾丹杜雅命案，導致「#tanyanajib」喊停，再也不做了（Hopkins, 2014, p. 16）。

二、2012 年 1 月，納吉的中文臉書專頁「阿 Jib 哥」開設後，網民旋即開設「阿 Jib 嫂」惡搞專頁，宣稱「歡迎大家提出疑問，包括如何養成自小存錢的習慣、如何贏球、老公怎樣稱呼我。也歡迎大家談談 Fashion、名牌包包、鑽石和整容」（林蕙穎，2012 年 1 月 18 日），調侃生活窮奢極侈與收入不符的首相夫婦。

三、2012 年 4 月 28 日，超過 30 萬人參加凈選盟大集會，納吉的臉書卻隻字不提，招致網民湧入留言批評（Hopkins, 2014, p. 16）。

四、2015 年 8 月，反貪污委員會宣稱納吉個人賬戶的 26 億令吉巨款是政治捐款，並非「1MDB 醜聞」的不法所得後，網民響應使用「#DearNajib」（親愛的納吉）主題標籤（hashtag）在推特和臉書洗版轟炸納吉，臉書頓成「hatebook」（"*Malaysia PM Najib Razak attacked with hashtags*", 2015, August 5）。

五、2016 年 2 月，臉書推介各種神情的表情符號（emoji），數以萬計的網民紛紛到納吉的臉書留下「生氣」的表情符號（Hazlan, 2016, February 27）。

六、2017 年 2 月，政府宣佈汽油漲價 0.20 令吉（從 2.10 令吉漲價至 2.30 令吉，漲幅超過百分之十），網民在納吉臉書留言區鍵入不計其數的「20¢」字眼表達抗議

（Pragalath, 2017, February 3）。

互聯網空間眾聲喧嘩，各語文和各種族網民在社交媒體圖文並茂對執政黨、權貴和親政府傳統媒體冷嘲熱諷的情況不曾消失。以 2011 年 7 月 9 日的第二次淨選盟大集會爲例，警方暴力鎮壓這場約有五萬人參與的大集會，甚至在看見集會參與者被逼進一家私立醫院避難時向醫院發射催淚彈。事後，時任衛生部長廖中萊否認此事，辯說催淚彈的煙霧乃被風吹進醫院範圍，結果不計其數的各族網民紛紛在臉書敘述參加集會之經歷，駁斥廖中萊之說法。當天傍晚，《中國報》晚報頭條刊登集會參與者和鎮暴隊各據一方、催淚彈煙霧瀰漫的現場照片，新聞標題爲〈說好的和平呢？〉，副題則爲〈示威亂隆市•近千人被捕〉，很快就招致超過兩千個網民湧入該報臉書專頁抗議，甚至開設臉書專頁號召杯葛該報，超過一萬人按讚；與此同時，網民開設「十萬人要求納吉下台」臉書專頁，兩天內參與人數便衝破十萬人（〈海峽時報封面打著「和平？」 網民抨中國報標題報導不公〉，2011 年 7 月 10 日；〈專頁兩天內破十萬人 網民奮起要納吉下台〉，2011 年 7 月 11 日）。

除了個別網民，馬來西亞的公民組織在政府意欲限縮互聯網空間時，均會發聲抗議，例如 2012 年修訂《證據法令》時，非政府組織、網民和網媒攜手舉行一系列抗議活動，包括設立網站宣導反對修法緣由、在網站張貼抗議海報，以及在當年 8 月 14 日舉行爲時 24 小時的「互聯網斷電日」（Internet Blackout Day）。此外，馬來西亞公民社會最重要的反治理表現，應是將近 20 年來不斷有個人、團體和企業願意資助設立和維持新聞網站。除了《當今大馬》於 1999 年創刊以來，憑著讀者以付費訂閱的方式仗義相助，若干開放閱讀的新聞網站均依賴公民社會資助，例如維持七年（2005 年至 2012 年）之久的中文新聞網站《獨立新聞在線》，首六年的經費由多名出資者長期資助，2011 年因資金中斷而發起「自救運動」，也是憑著募款和後來推行的訂閱制維持了一年。[94] 資源相對豐富的《當今大馬》於 2014 年募款購買三層樓辦公大樓，更是獲得各方響應，終於在同年 11 月 22 日遷入斥資七百萬令吉（約新台幣 5304 萬元）、佔地一萬平方尺的新辦公大樓（莊迪澎，2017，頁 158）。晚近還有《燧火評論》、《當代評論》等中文評論網站，亦憑著個人和組織出資維持。

[94] 另有一個於 2008 年創刊的英文新聞網站 The Nut Graph，在 2010 年 7 月 22 日宣佈經費耗盡，後經由網民捐款，並資遣全職人員和減產，苟延殘喘至 2014 年 7 月 28 日方宣告完全停刊。

互聯網媒體和網民的反治理施爲在不同階段受到不同待遇，分界點是納吉遭逢權位危機，即 2013 年大選和 2014 年 1MDB 醜聞白熱化之後。此時的納吉對互聯網媒體和網民的施爲所做之回應，顯示他已失去治理的「耐心」，放棄了懷柔，選擇了炫武，重啓以國家機器直接打擊的方式，期望以最快的速度壓制互聯網異議。從立法、修法、執法到設立網路罪案特別法庭，再加上調查、逮捕和起訴的對象已從新聞網站和從政者擴大至一般網民，隨機挑選，誰也不知道誰會是下一個遭殃的網民，這些手法之配置已對若干網民產生寒蟬效應。執法機關對付在野黨從政者，效果可能適得其反，因爲這會給在野黨從政者加分，而且他們有較多的可用資源來應付官司，甚至可能得益於國內外的輿論壓力而脫身。反之，一般網民沒有這種優勢，萬一遭逮捕和起訴，隨時得遭受罰款甚至牢獄之災，即便最終無罪開釋，也得支付龐大的律師費。

> 納吉藉這個機會選擇性去對付一些人。初期他有對付一些在野黨的主要人物，但是後來他就覺得他的手段好像沒有作用，你捉太頻，他講完了罰款，最多就是給他取消國會議席，但是無法阻止人民公正黨更多砲手出來。……所以他現在是採取比較游擊性的，就是我說的隨機挑選，一些完全沒有背景的人被捉到，他們就認罪，捉到他們就判，所以給你一個感覺，就是發什麼訊息都會受影響。
>
> 或者批評羅斯瑪（納吉的妻子），平時我們本來都笑笑沒有事，但是突然有一個人被捉，全部人就說是不是啊，快點刪掉。……他不是好像中國或者新加坡那種有苗就拔，他現在還不用這樣做；他就隨機，其實隨機的效用比較大，對嗎？你每天都批評蘇丹，有很多人講不同的聲音，一個講得稍微溫和的，突然被通訊與多媒體委員會捉去問話；他那個作用，使得別人覺得他這樣都中招，我們就趕快刪除。他有產生這個殺雞儆猴的作用（蔡添強，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

胡逸山亦觀察到，針對一般網民的法律行動，比針對從政者的法律行動更能產生殺雞儆猴的效果：

> 所謂的殺雞儆猴，你一定要做出一些這樣的舉措，你要嚇一下他。巫統政治、國陣政治來來去去都是那幾招，就是那些可以籠絡的、可以招安的，都給一些甜頭……那些死硬份子，既然他死硬，他就死硬對他。……你不要小看，你會害怕的。……最死硬的份子當然也不介意，但是一般的份子，比如說那個老翁在網上批評柔佛蘇丹，他們這一類人會嚇到，不敢的。……（政府）當然是選批評他的，他就告，這個當然有選擇性。你去攻擊行動黨、罵行動黨，他肯定不理你。你去攻擊國陣，尤其是巫統，尤其是他（納吉），他肯定要對付你。

那些議員，有時候也是說一個願打、一個願挨。一個要捉，一個也想被捉，因為想要做英雄，那個反而好應付。比如蔡添強是一個最好的例子，他好像整天都跟警察講我要被捉。所以你那麼喜歡被捉，就捉你呀。所以這個某種程度上來講是一種默契。好像長毛（香港立法會議員梁國雄）和香港警察那樣。可是一般網民很多是生活過得好好，事業什麼的都好，他喜歡寫一些東西來發洩，認為是納吉害了他，有 GST（消費稅）什麼的。這些你很難控制，你跟蔡添強可能某種程度很像跳「探戈」(tango）這樣，有時候他動你停這樣，這些很難控制。所以你要有一個總的東西讓大家怕而不敢太造次。

反對黨這些不管是網上網下都有辦法對付，你講錯一句話就可以捉你，一點都不難；星洲日報等媒體都有報導，捉你不難。可是你要如何讓一般平民百姓不會造成這個勢，造成一個浪潮。……這個殺雞儆猴的對象是一般網民……你多多少少會有一點忌諱，以前你可能認為真的是誰都可以罵。柔佛蘇丹和中國巴結，亂賣土地，這種你也罵，因為碧桂園[95] 建的房子那麼貴，你買不起嘛，你就大罵「死人蘇丹，你有路」。不過現在你不敢了。你一不敢他就贏了（胡逸山，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

即便是素來予人挑戰新聞禁區的所謂獨立新聞網站，亦受到納吉晚近針對互聯網媒體和網民的法律行動所牽制。以《當今大馬》爲例，通訊與多媒體委員會曾於 2009 年 9 月指示《當今大馬》撤下兩則有關巫統黨員帶牛頭抗議興建興都廟事件的紀實短片，且爲此四度登門調查《當今大馬》，但是《當今大馬》堅持不撤短片（莊迪澎，2011b，頁 251）。然而，當人民公正黨國會議員在 2016 年 3 月 24 日和 28 日召開記者會揭露 1MDB 與武裝部隊基金局的一筆舞弊交易，《當今大馬》旗下 KiniTV 雖然派員採訪和攝錄記者會視頻，最後卻沒有上傳至網站（〈KiniTV 攝記爲拉菲茲案供證記者會影片被列爲官方機密〉，2016 年 6 月 17 日）。[96] 《當今大馬》和 KiniTV 應是研判上傳此視頻將會惹禍而決定收著不用。

這個是正常的……它就是正規化了，你每一個網媒也好，你變成一個正規的新聞機構，所有新聞機構的責任你都必須要承擔了。你對你的員工，你對你所講的東西，你在這個地方營業的法令，你就跟路透社一樣了，你不可以期待它是非主流用來打政府的工具了。

[95] 碧桂園指的是坐落於南部柔佛州新山依斯干達經濟特區的一個綜合城鎮開發項目，表面上是由柔佛州政府旗下企業 Esplanade Danga 88 與中國頂尖建商碧桂園集團聯營，但實際上柔佛州蘇丹依布拉欣才是 Esplanade Danga 88 的大股東（〈柔「森林城」背後的王室利益〉，2014 年 7 月 14 日）。

[96] 拉菲茲後來於 2016 年 4 月 8 日被控兩項觸犯《1972 年官方機密法令》的罪名和一項刑事誹謗罪，案件仍未審結。在 2016 年 6 月 17 日的聆訊時，法官諭令將《當今大馬》攝製的兩支視頻列為官方機密文件（〈KiniTV 攝記為拉菲茲案供證 記者會影片被列為官方機密〉，2016 年 6 月 17 日）。

我不覺得他們（當今大馬）以前大膽……不是這樣講，其實 The Edge 和《馬來西亞局內人》的行為與《當今大馬》一模一樣，它們也不會登，因為媒體就是一個媒體，《星洲日報》不登，它也不會登。我個人認為，絕對不會有絕對的新聞自由，因為大家都是受同一個遊戲規則所限制，不管你是主流印刷媒體，還是一個（新聞）網站。如果這是我個人的網站，我自己去衡量，我要不要報導這個新聞；但是我是一個網站的總經理時，我得去衡量我整個機構的風險。所以大家的衡量是一樣的，不是恐懼因素，基本上是責任。

你（政府）制訂了這個法律，他們（新聞網站）就去到這個地方咯……對，是受到法律的牽制，每一個人都是這樣。我的意思是說，不是因為當年馬哈迪時期他們勇敢，現在不勇敢，當年馬哈迪說我沒有法律，你寫什麼都好，我都不會有法律來控制；如果馬哈迪時代有，《當今大馬》就不敢了（蔡添強，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

第六節　小結

從本章各節的分析，可見馬來西亞的互聯網媒體治理有兩個關鍵時間點，一是 2008 年、二是 2013 年和 2014 年。在 2008 年以前，不論是馬哈迪或阿都拉，他們因經濟轉型之考量（發展多媒體超級走廊）、仍相信和依賴傳統媒體作爲主要宣傳機器、電腦和互聯網尚未普及等因素，對互聯網媒體相對放任，也不熱衷於融入互聯網空間。然而，馬哈迪和阿都拉仍然是以公民社會與國家對立的思維治理互聯網，只不過在他們執政的時空裡，他們認定互聯網媒體尚不成氣候，所以較少（並非全無）動員國家機器直接限縮和打壓互聯網媒體。對馬哈迪和阿都拉而言，這是國家的「寬容」，並非互聯網的權利。

2008 年大選以後，國陣認定忽視互聯網選戰是在大選遭逢重挫的主因，而且此時行動上網開始普及，互聯網普及率已不可同日而語，傳統媒體幾乎都已網路化，傳統媒體和互聯網媒體的分際模糊，再加上方便易用的社交媒體平台已然流行，準備接班的納吉部署了一系列融入互聯網和社交媒體的動作，暫不使用以國家和公權力直接侵犯及打壓互聯網空間的治理模式和手法。

儘管納吉的互聯網媒體治理術有別於馬哈迪和阿都拉，但有個共同點是他們在遭逢權位危機時，均訴諸國家機關（警察、法律、法院等）打擊網民和限縮互聯網空間，

使之成爲重要的治理手法。因此，2013 年大選再丟失八個國會議席及 2014 年 1MDB 醜聞白熱化，不僅社交媒體熱烘烘，甚至有傳統媒體如《The Edge 財經日報》跨過禁區，揭露 1MDB 洗錢途徑，納吉終於失去懷柔治理的耐心，重新動員國家機器壓制互聯網異議，冀望立竿見影的消音效果。國家機器的打壓固然產生或大或小的寒蟬效應，令網民、網媒甚至從政者收斂，民間的反治理雖然相形見絀，但不曾消失，就像「打地鼠」遊戲機，把一隻地鼠打回洞裡，另一隻地鼠馬上從另一個洞裡冒出。易言之，治理和反治理，方興未艾。

第五章　新加坡的國家機關、李家天下與媒體治理

新加坡是位於東南亞大陸最南端的小島國，由一個本島和大約 60 個小島組成（Ooi, 1998, p. 343），國土面積大約 719 平方公里（"*Selected Key Indicators*", 2015, September 9），是東南亞國土面積最小的國家。新加坡與北部鄰國馬來西亞最南端的州屬柔佛州（Johor）之間，僅隔著柔佛海峽，最早銜接兩地的陸路通道是建於 1923 年的柔新長堤（Johor-Singapore Causeway），全長僅約一公里（1045 公尺），兩地之近，由此可見[97]。新加坡原來屬於柔佛蘇丹王朝，直至 1819 年時任印尼明古連（Bencoolen）[98] 副總督萊佛士（Thomas Stamford Raffles）向柔佛蘇丹買下這個小島，「發現」了新加坡（Seow, 1998, p. 2; Wong, 2001, p. 23），可謂開啓了新加坡的近代史。其時，正值荷蘭在東南亞的支配權不斷升級，萊佛士買下新加坡之後，將它作爲轉口貿易中心（entrepot），以保護英國的貿易利益（Ang & Yeo, 1998, p. 13）。

後來，新加坡和檳城、馬六甲均由英國在印度的殖民地辦事處（Indian Colonial Office）管轄，併稱爲「海峽殖民地」（Straits Settlements），直至 1867 年之後改由英國直接管轄。1941 年 12 月，日軍從馬來亞東北部馬泰邊境附近登陸，憑著自行車長驅直入，攻佔馬來亞半島後，在 1942 年佔據了新加坡。1945 年日本戰敗後，英國重返新加坡，實施軍事統治，一年後新加坡成爲英國的「直轄殖民地」（Crown Colony）。新加坡在 1959 年獲准自治，1962 年人民行動黨政府舉行全民公投，以決定是否併入經於 1957 年獨立的馬來亞，結果人民行動黨支持的合併提案獲得通過（Wong, 2001, p. 23）[99]；於是，新加坡在 1963 年與馬來亞、沙巴和砂拉越合組成立「馬來西亞」。不

---

[97] 自 1998 年開始，除了柔新長堤之外，馬來西亞和新加坡之間有了第二個陸路通道——「馬新第二通道」，這是一座全長約 1.9 公里的跨海大橋，銜接柔佛州丹絨古邦（Tanjung Kupang）和新加坡大士（Tuas）。

[98] 明古連（Bencoolen），即現在的印尼蘇門答臘島明古魯省（Bengkulu）。萊佛士買下新加坡之後，委任一名派駐新加坡的首席地方行政官管轄新加坡事務（Seow, 1998, p. 2）。

[99] 在 1962 年 7 月 2 日舉行的這場全民公投，新加坡公民其實沒得選擇是否要與馬來亞合併，因為人民行動黨政府擬定的三項公投提案都是以合併為前提，差別只在於有條件或無條件合併。公投的三項提案是：一、合併，賦予新加坡在教育和勞工事務的自主權；二、無條件合併，意即將享有馬來亞半島 11 州的待遇，而新加坡的大約 40 萬公民將有資格獲得聯邦公民權；三、合併，惟合併條件日後再議（Wong, 2001, p. 26）。在野黨社會主義陣線（Socialist Front）號召人民投「空白票」，以示抗議這場他們認為具有誤導性的公投，但李光耀政府隨即宣佈「空白票」當作「讚成票」；最終公投結果是 71%投選了第一提案，25%則投了「空白票」（丘光耀，2007，頁 64）。

過，未及兩年，新加坡就因和馬來西亞聯邦政府的矛盾積重難返，最終於 1965 年脫離馬來西亞，成爲獨立島國。

自治時期的新加坡曾舉行兩次立法會選舉，第一次選舉在 1955 年舉行，勞工陣線（Labour Front）贏得多數議席執政，由該黨秘書長馬紹爾（David Marshall, 1908-1995）出任新加坡第一任首席部長。人民行動黨當時僅競選四個議席，贏得三個（Mauzy & Milne, 2002, p. 3）。1959 年舉行第二次選舉時，人民行動黨全面參選，競選全部 51 個議席，贏得 43 個議席執政（Wong, 2001, pp. 24-25; Mauzy & Milne, 2002, p. 16），該黨秘書長李光耀接任首席部長。此次大選不但開啓了人民行動黨執掌新加坡政權迄今將近一甲子的政治事業，也開啓了人民行動黨政府驚心動魄的媒體治理史。

新加坡和馬來西亞一樣，都曾是英國殖民地，因此也承襲了英式政治制度和法律，迄今新加坡仍有好些法律和馬來西亞大同小異，但是在變更制度和法律以符合新加坡及人民行動黨的政治需要方面，新加坡遠比馬來西亞政府更爲徹底。就媒體治理而言，雖然主要的媒體法規確實是英國殖民統治之產物，但經人民行動黨政府修訂之後，早已不可同日而語，與馬來西亞的同源媒體法規有非常大的差異，其所產生的媒體治理效果亦更爲深刻。本章梳理的正是新加坡政府如何以殖民地時期至建國的歷史經驗，營造危機感，以作爲建立強大的黨國機關之憑藉，再借助黨國機關所授予的權力和機制打壓和收編媒體，進而實現對傳統媒體的超高治理效率。

第一節　島國危機感：繁榮中的杯弓蛇影

新加坡和馬來西亞於 1965 年分家之後，從此「兄弟登山，各自努力」。經過超過半個世紀的勵精圖治，今天的新加坡已經將從前所屬的馬來西亞遠拋在後，它雖是東南亞最小的彈丸小國，卻是東南亞最富裕的國家——2015 年的人均國民生產總值（GDP Per Capital）高達 5 萬 2744 美元，高居東協（Asean）十國之榜首，比富裕程度最接近的鄰國文萊的 3 萬 942 美元高出整整七成，比地理上最接近的鄰國馬來西亞的 9657 美元更是高出將近 5.5 倍（"*Selected Key Indicators*", 2015, September 9）。

回顧新加坡的經濟成果，它自 1965 年獨立至 2008 年的 43 年裡，國內生產總值（GDP）從 21.49 億新元提高至 2570 億新元，提高了 120 倍（張青、 郭繼光，2010，頁 34），到了 2015 年慶祝建國 50 週年時，已提高至 4024 億 5790 萬美元（"*Latest data*", 2016, September 30）。至於人均國民生產總值，則從 450 美元增加至 3 萬 7596.8 美元，增加 了 82 倍，在亞洲僅次於日本（張青、 郭繼光，2010，頁 34）；2015 年進一步增加至 7 萬 2711 新元（約 5 萬 3099.4 美元；"*Latest data*", 2016, September 30）。新加坡的外匯儲備，從 1963 年的 115.1 億新元增加至 2008 年 12 月 1741.9 億新元（張青、郭繼光，2010，頁 34），到了 2015 年則達到 2522 億 8280 萬新元（"*Latest data*", 2016, September 30）。

就新加坡在全球經濟中的地位而言，其金融外匯市場是世界第四大外匯交易市場，僅次於英國倫敦、美國紐約和日本東京；在 2009 年 10 月世界經濟論壇公佈最新全球金融中心排名，新加坡由 2008 年的第十名躍升至第四名，擊敗香港成爲亞洲最佳金融中心（張青、 郭繼光，2010，頁 34）。此外，根據 2012 年度全球化指標就外貿與投資方面的排名，外貿和投資額全球名列第二；在美國商業環境風險評估公司（Business Environment Risk Intelligence，BERI）發佈的《投資環境風險評估報告》，新加坡在連續 16 年排名第二之後，於 2014 年成爲世界五十個主要投資地點中位居榜首的最佳投資潛力的城市（〈資料與排名〉，無日期）。

儘管經濟成就非凡，而且政府以廉潔、施政高效率及城市規劃整齊乾淨見稱，新加坡政府卻總是擺出居安思危的姿態，向人民宣導防衛計畫或通過媒體激勵人民自強不息，仿佛隨時稍有不慎就會亡國或遭鄰國侵犯似的。[100] 這種危機感，主要源自英國殖民統治所留下的與馬來西亞極其相似的社會結構和經歷，如多元種族人口、種族衝突，以及馬來亞共產黨的鬥爭。此外，新加坡的地理位置處於東南亞的馬來和伊斯蘭區域（Nusantara），以及缺乏生存所需的天然資源，亦是令新加坡充滿危機感的另一成因。這些所謂的「危機」，尤其是多元種族社會結構和曾經發生種族衝突的歷史，成了政府從嚴治理媒體的重要憑藉。

[100] 例如，新加坡曾在 1984 年推動所謂的「全面防衛」，涵蓋心理防衛、民事防衛、社會防衛、經濟防衛及軍事防衛，電視台頻密地播放宣導片段。在 1980 年代和 1990 年代初期，新加坡電視台也經常播放愛國歌曲的片段。本研究作者在馬來西亞最南部的柔佛州成長，平時完全是收看新加坡電視臺的節目，對於新加坡電視台頻密播放此類宣傳影片仍有十分深刻的印象。

一、多元種族與種族衝突

早在 19 世紀初，新加坡仍是一個以馬來人爲主的地方。根據 1824 年的第一次人口普查，新加坡人口僅一萬一千人，最大族群是馬來人，其餘人口則主要來自現在的印尼，但馬來人人口過後便被華人人口快速超越－－到了 1860 年，新加坡人口已超過八萬人，其中華人有五萬人、印度人有一萬三千人、馬來人一萬一千人，其餘爲歐洲人（Mauzy & Milne, 2002, p. 13）。

換言之，19 世紀晚期的新加坡已然成爲一個華人佔多數的多元族群國家，而且華人人口隨著 19 世紀晚期和 20 世紀初期從中國南來而移民日增而不斷增長，多年來維持在七成左右的比例。截至 2016 年 6 月的人口統計，新加坡居民[101] 合計 393 萬 3559 人，其中華人有 292 萬 3172 人（74.3%）、馬來人有 52 萬 5888 人（13.4%）、印度人有 35 萬 6876 人（3.2%），以及其他族群有 12 萬 7623 人（3.2%; Singapore Department of Statistics, 2016, pp. 5 & 41）。表 5-1 是新加坡截至 2016 年 6 月的居民及族群結構。

表 5-1：新加坡居民及族群結構（截至 2016 年 6 月）

族群	人數	百分比
華人	2,923,172	74.3%
馬來人	525,888	13.4%
印度人	356,876	9.1%
其他族群	127,623	3.2%
合計	3,933,559	100%

資料來源：Singapore Department of Statistics (2016, pp. 5 & 41)。

新加坡和馬來西亞一樣主要是由馬來人、華人和印度人組成的多元種族社會，不同的是新加坡人口以華人佔多數，馬來人次之，政府也由華人主導；馬來西亞則是馬來人佔多數，華人次之，政府由馬來人主導。換言之，在新加坡是華人主宰政權，統治非華人，馬來西亞則是馬來人主宰政權，統治非馬來人。由於牽涉族群與宗教權益

[101] 新加坡的人口統計除了區分「新加坡居民」（Singapore Residents）和「非居民」（Non-Residents）之外，在「新加坡居民」的類別裏又分「國民」（Citizens）和「永久居民」（Singapore Permanent Residents）；本表顯示之人口統計，包含 52 萬 4600 名「永久居民」（約佔居民人數的 15.3%）。倘若加上「非居民」人數，新加坡的人口則有 560 萬 7300 人（Singapore Department of Statistics, 2016, p. 3）。

及資源分配，新加坡也和馬來西亞一樣經歷造成人員傷亡的種族衝突。新加坡歷史上至少發生四場重大傷亡的種族騷亂（Mauzy & Milne, 2002, p. 100），其中兩場較爲顯著的種族衝突如下：

（一）1950 年瑪莉亞赫托（Maria Hertogh）騷亂。這宗種族衝突亦稱爲「叢林女孩案」（jungle girl case），事緣 1942 年太平戰爭爆發，日軍侵略馬來亞和新加坡，荷蘭籍軍人阿德立安（Adrianus Petrus Hertogh）和妻子艾德琳（Adeline Hunter）因動亂局勢將年僅五歲的女兒瑪莉亞[102] 交給馬來婦女阿米娜（Aminah binte Mohammad）撫養。阿米娜領養瑪莉亞後，給她改了馬來人姓名娜德拉（Nadra binte Ma'arof），亦使她成爲穆斯林。1950 年初，阿德立安和艾德琳找到瑪莉亞，打算把她帶回荷蘭，並爲護養權爭議打官司。法院裁決瑪莉亞的撫養權歸荷蘭藉親生父母所有，但是在判決之前，審理此案的英籍法官卻諭令將已是穆斯林的瑪莉亞交由一家天主教修道院看管（Lee, 1971, June 9）。

過後，一份馬來文報章刊登了一張瑪莉亞在修道院的照片，而她的背後是聖母瑪莉亞的肖像，引發了爲期四天的騷亂（Lee, 1971, June 9），造成 18 人死亡（包括七個歐洲人和歐亞人，以及兩名警察）、173 人受傷（〈爭撫養權事件引種族衝突 新加坡暴亂主角病逝〉，2009 年 7 月 10 日；Mauzy & Milne, 2002, p. 222, n. 6; George, 2012, p. 125）。事後，新加坡律政司指責馬來文報章《大馬來亞》（Malaya Raya）和印裔穆斯林報章《馬來亞南班》（Malaya Namban）鼓動此暴力騷亂，將瑪莉亞案建構成伊斯蘭和基督教之間的戰爭，唆使穆斯林捍衛他們的信仰（George, 2012, p. 125）。

（二）1964 年伊斯蘭先知誕辰日騷亂。這場騷亂發生於 1964 年 7 月 21 日，新加坡已和馬來西亞合併，當時正值李光耀領導的人民行動黨和馬來西亞聯邦時任首相東姑阿都拉曼領導的巫統頻生摩擦之際。當天下午五時，兩萬五千多名穆斯林集結舉行伊斯蘭先知穆罕默德誕辰紀念日的盛大遊行，當遊行隊伍經過華人區一家煤氣廠時，一名從馬來亞調來的聯邦警察後備隊員（即鎮暴隊）要求掉隊的馬來人回到隊裡，這些人不從，還毆打這名警察，接著遊行失控，更多馬來人攻擊路人和旁觀者；騷亂迅

[102] 瑪莉亞經於 2009 年 7 月 9 日在荷蘭南部的住家因血癌病逝，享年 72 歲（〈爭撫養權事件引種族衝突 新加坡暴亂主角病逝〉，2009 年 7 月 10 日）。

速蔓延，全島各地的馬來人開始殺害華人，華人也反擊，結果造成 23 人死亡，454 人受傷（丘光耀，2007，頁 73）。這場騷亂一度平息，但九月再度爆發，合計 36 人死亡、560 人受傷（Mauzy & Milne, 2002, p. 222, n. 6）。

至於事發原因，吉隆坡聯邦政府和新加坡政府說法各異－－時任馬來西亞副首相阿都拉薩說，這場暴動可能是某些人「一時衝動」造成的意外，因「一名制造事端的人（指華人）」把一個瓶子投向遊行隊伍」；李光耀則說，暴亂是因一群人（指馬來人）制造騷動，並拒絕警員維持紀律的指示所引起（林義明，2007 年 8 月 1 日）。更具體的說 ，人民行動黨和巫統互相指責對方應對這場騷亂負責，李光耀甚至曾透露，曾任《馬來前鋒報》副總編輯的時任新加坡福利部長奧斯曼（Othman bin Wok）在吉隆坡從《馬來前鋒報》一名資深記者口中得知，事發當天下午二時，編輯部已接通知預留頭版刊登下午四時才會發生的大新聞（丘光耀，2007，頁 74）。這場暴亂爲馬新分家埋下了伏筆。

除了這兩場種族騷亂， 1969 年 5 月 13 日馬來西亞爆發有史以來最大規模的種族騷亂「五一三事件」（參閱第四章），獨立已四年的新加坡亦遭受池魚之殃，爆發另一輪的種族衝突，造成四人死亡、60 人受傷，以及上千人被逮捕（Mauzy & Milne, 2002, p. 222, n. 6）。

種族衝突的經歷成了政府採取嚴厲的社會控制和審查媒體的口實，誠如 Ang & Nadaraja（1995）提到新加坡的媒體審查制度時，就闡明審查在新加坡有兩個好理由：一是有觀察性證據（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；二是過去曾發生因媒體報導而造成族群動亂及流血事件的案例。

二、馬來人與伊斯蘭區域中的「孤島」

新加坡的地理位置處於東南亞的馬來人和伊斯蘭／穆斯林區域，北部與馬來西亞隔著柔佛海峽，東部馬六甲海峽的另一端是全球穆斯林人口最多的國家印尼，以及東帝汶；西部南中國海，大海的另一端是另一個伊斯蘭國家文萊（以及馬來西亞的沙巴

和砂拉越州）。此外，再遠一點的泰國南部和菲律賓南部群島，也都是屬於這個馬來人和伊斯蘭／穆斯林區域的成員。

換言之，華人和非穆斯林人口超過七成的新加坡，儼然被穆斯林國家包圍的一座「孤島」。不論是放在前述種族衝突的歷史脈絡，或是晚近 40 年伊斯蘭復興運動，乃至 2001 年美國 9/11 事件以來日益猖獗的伊斯蘭恐怖主義襲擊的國際時勢中，對新加坡人民而言，這種「孤島」的危機感應不是無的放矢。

三、天然資源匱乏

新加坡是一個沒有天然資源的小島國，對外依賴物質資源，包括人民賴以爲生的水源和糧食，尤其是食水一直是依賴馬來西亞供應。在經濟上，它不像馬來西亞擁有富饒的天然資源如橡膠、錫礦、棕櫚和石油等，也沒有顯著的國內市場，因而必須依賴出口工業、國際貿易和金融業作爲國家的經濟命脈。人民行動黨一直能向選民傳達這些問題的嚴重性（Ooi, 1998, p. 358）。

李光耀在新加坡獨立之前已意識到此問題，他在 1963 年主張與馬來亞合併，其中一項考量正是新加坡市場太小，合併後可以進入馬來西亞的「共同市場」（common market）。新加坡成爲馬來西亞一份子之後，決定降低對轉口貿易的依賴，選擇了工業化政策，其中包括進口替代（import substitution）和專注於擴大出口。然而，新加坡脫離馬來西亞之後，共同市場的概念就煙消雲散了（Mauzy & Milne, 2002, pp. 66-67）。因此，獨立後的新加坡不得不自食其力發展本身的工業和累積經濟實力，爲此它必須創建具有吸引力的投資環境，包括穩定的政治、低廉的人力成本，以及能有效執行的親商政策（例如限制工運以利維持較低的人力成本）。對新加坡政府而言，要實現這一切，需要具備強大的國家機關才行。

四、馬來亞共產黨

馬來亞共產黨或親共份子在 1960 年代活躍於工會和政黨，甚至是李光耀所屬的人民行動黨也一度爲親共派所控制。雖然經過李光耀政府以逮捕、解散工會和立法等

手段打壓後，其對新加坡政府和安全幾無威脅，但在馬共於 1989 年 12 月 2 日在泰國合艾與馬來西亞及泰國政府簽訂和平協議，結束武裝鬥爭之前，馬共和共產主義在新加坡一直是政治禁忌－－在 1960 年代至 1970 年代，新加坡政府數度以親共的罪名對付新聞工作者，甚至到了馬共實際上已毫無作爲的 1987 年，新加坡政府還以「馬克思主義陰謀」（Marxist Conspiracy）[103] 之罪名逮捕 22 名基督教社運份子。不過，和平協議簽訂之後，所謂的馬共威脅已不復存在[104]，新加坡政府於 2004 年批准馬共總書記陳平應新加坡國立大學的邀請，到新加坡訪問三天。

前述各種事件和現實條件所產生的危機感，不論是自發性或政府刻意營造，爲新加坡政府提供了從嚴實施社會和政治管控的正當性基礎。既然需要從嚴治國，強大的國家機關就成了一種會被認同和接受之必要，而新加坡執政黨人民行動黨建立起來的強大的國家機關，大大提高了媒體治理的成效。下一節分析的就是新加坡的國家機關如何在李光耀治下變得強大，甚至堅不可摧。

第二節　新加坡的國家機關：人民行動黨與李家天下

新加坡自 1965 年獨立以來，一直是由人民行動黨掌握政權，而且其牢控國家機關之程度，非馬來西亞執政集團國陣所能比擬。然而，不同的是，自馬來西亞有選舉以來，國陣和巫統一直是執政黨，人民行動黨卻不是新加坡的第一個執政黨。新加坡在 1955 年（自治時期）首次舉行選舉，人民行動黨並不熱衷，在 25 個議席當中，只競選四個議席，贏得三席（Mauzy & Milne, 2002, p.15）。當時是勞工陣線贏得多數議席而執政，並由該陣線的秘書長馬紹爾出任第一任首席部長。然而，馬紹爾執政期間，暴亂、罷課和工潮不斷，英國對他治理不力感到不滿，而馬紹爾於 1956 年率領各黨代表團赴倫敦舉行憲制談判，在無法爭取到包括掌控內部安全事務在內的全面自治後辭職，任期僅一年兩個月。

---

[103] 1987 年五月至六月，新加坡內部安全局援引《內部安全法令》逮捕 22 名專業人士和基督教社運人士，罪名是參與一項「馬克思主義陰謀」。這群被逮捕的基督教社運人士捍衛工人的問題，例如提高新增、社會保障福利、就業保障和客工的情況，但新加坡內部安全局指控他們利用基督教組織掩飾政治鼓動。許多被扣留者在電視台發表自供狀後獲釋，其中五名基督教傳教士被驅逐出境（Mauzy & Milne, 2001, p. 130）。獲釋的新加坡人當中，有八人在 1988 年再度被捕（Seow, 1998, p. 27）。

[104] 即便是在簽訂和平協議之前，由於 1980 年代幾乎沒有新血進入森林投奔馬共，仍匿藏在馬泰邊境森林裡的馬共部隊已是耄耋老兵，馬共和他們在 1960 年代晚期發動的武裝鬥爭早已名存實亡。

馬紹爾卸任後，由同樣來自勞工陣線的林有福接任首席部長，但林有福的任期也不長，1959 年再次舉行大選時，李光耀躊躇滿志地領導人民行動黨全面出擊，競選全部 51 個議席，終於贏得 43 個議席，成爲自治政府的執政黨（Mauzy & Milne, 2002, p. 15），開啓人民行動黨和李光耀政權元年，並且憑著鐵腕統治，建立起所謂的「李家天下」和堅不可摧的國家機關。

自 1959 年自治，乃至 1963 年與馬來亞合併，人民行動黨都是新加坡的執政黨，李光耀則擔任首席部長。1965 年，新加坡脫離馬來西亞之後，時至今日建國已 52 年，人民行動黨一直是執政黨。至於政府內閣，建國至今也僅有三位總理，即李光耀（1959-1990 年）、吳作棟（1990-2004 年）和李顯龍（2004 年迄今）。[105]

新加坡是採行英式內閣制，政府是由在大選時贏得多數議席的政黨組成，人民行動黨長期執政，意味著它長期佔據國會多數席次。具體地說，人民行動黨不僅是佔有國會多數席次，更可說是壟斷了國會－－從 1968 年至 1981 年，歷經四屆大選，新加坡國會完全沒有在野黨議員，直至 1981 年安順（Anson）國會議席補選，在野的工人黨候選人惹耶勒南（Joshua Benjamin Jeyaratnam，1926-2008）當選，才結束了人民行動黨對國會的完全壟斷（Ooi, 1998, p. 345）。然而，從那以後到 2011 年，歷經六屆大選，在超過 80 個議席裡，從來沒有超過四位民選國會議員（傅樹介、陳國防、孔莉莎，2013／王鳳嬌譯，2013，頁 9）。

2011 年大選，新加坡的在野黨大有斬獲，贏得獨立以來最多的席位，但也僅是 87 個席位中的六個。2015 年大選，在野黨首次與人民行動黨在所有選區交鋒，此時國會席次已增加至 89 個，但在野黨僅維持贏得六個議席的成績（表 5-2 爲新加坡獨立後朝野政黨國會議席席次）。無論是 2011 年或 2015 年大選，在野黨席位均爲工人黨所有，其他在野黨皆全軍覆沒。簡而言之，新加坡已演變成一黨統治制度（one-party dominant system），在可預見的未來人民行動黨也將繼續成爲新加坡的執政黨（Ooi, 1998, p. 347）。

[105] 從 1959 年接任自治政府首席部長開始，李光耀執掌新加坡政權 30 年，1989 年雖卸下總理職務，卻繼續留任內閣，先後以內閣資政（Senior Minister）和國務資政（Minister Mentor）的職務在內閣指點江山，直至 2011 年為止。

表 5-2：新加坡獨立後朝野政黨國會議席席次

選舉年份	國會議席總數	執政黨		在野黨／獨立候選人	
		席次	得票率	席次	得票率
2015	89	83	69.9%	6	30.1%
2011	87	81	60.1%	6	39.9 %
2006	84	82	66.6%	2	33.4%
2001	84	82	75.3%	2	24.7%
1997	83	81	65.0%	2	35.0%
1991	81	77	61.0%	4	39.0%
1988	81	80	63.2%	1	36.8%
1984	79	77	64.8%	2	35.2%
1980	75	75	77.7%	0	22.3%
1976	69	69	74.1%	0	25.9%
1972	65	65	70.4%	0	29.6%
1968	58	58	86.7%	0	13.3%

資料來源：本研究整理自 Singapore Elections Website, www.singapore-elections.com/index.html。

然而，「羅馬不是一天造成的」，人民行動黨政府維繫穩定的政權和建立強大的國家機關，堪稱一項始於自治時期、歷時數十年的龐大工程，此工程可分爲兩個階段：第一階段，李光耀政府以作戰姿態動員國家機關的壓迫性權力，瓦解所有足以動搖政權穩定性的勢力，從黨內異議份子、工會、在野黨到媒體，在李光耀治下都被解除戰鬥力了。至於第二階段，黨內、工會和媒體皆已馴服，而即便在野黨在國會的席次屈指可數，幾無影響力可言，但人民行動黨政府並不因此而放鬆，而是持續阻截民間對在野黨的支持力度，所採取的主要手段是不斷變更選制、國會結構和市鎮管理，藉著滿足選民冀望國會有更多在野黨議員的欲求來阻擋選民投選在野黨候選人。

一、制服在野黨

林有福在首席部長任內的作爲，可說爲人民行動黨及李光耀崛起成爲執政黨和首席部長埋下伏筆。林有福是一位白領工運人士，雖然來自勞工陣線，但是對待工潮和罷課，手段強硬。1956 年 10 月，林有福政府取締包括「新加坡華文中學學生聯合會」在內被指爲親共的組織，還關閉了兩所華文學校及開除 142 名中學生；此事觸發華文學校左派師生聲援，在六所學校發起靜坐抗議（韋傑夫／伍德南譯，2013，頁 17）。兩個星期後，林有福政府派出鎮暴警察進入校園清場，最終有 13 人喪生、123 人受傷，超過一千人被逮捕（Mauzy & Milne, 2002, p. 15）。

不受歡迎的林有福政府，使得在 1959 年選舉躊躇滿志全面出擊的人民行動黨求仁得仁，崛起成爲新的執政黨。人民行動黨執政之後的其中一個重大目標，是借助與馬來亞合組馬來西亞來實現獨立建國的目標。然而，左傾的在野黨極力反對合併計畫，李光耀政府爲了清除合併阻力，也爲了在下一屆大選之前削弱在野黨的勢力，於 1963 年 2 月 2 日凌晨開始展開代號爲「冷藏行動」（Operation Coldstore）的大逮捕行動，共有 130 人被捕，計有 31 名政界人士（包括當時的社陣秘書長林清祥）、40 名工會負責人、18 名教育界人士、11 名文化界人士、七名鄉村組織和小販公會負責人、九名被指爲馬共黨員，以及其他 14 人。這場大逮捕行動不但清除了新加坡與馬來亞合併的主要反對力量，也剷除了將在七個月後舉行的大選中挑戰人民行動黨的主要在野黨領袖（韋傑夫／伍德南譯，2013，頁 52）。

另一方面，在 1965 年 7 月舉行的芳林區（Hong Lim）補選，人民行動黨以 59% 的得票率重奪兩年前輸掉的選區，社會主義陣線候選人李紹祖敗北。隨後，社陣議員相繼辭職，人民行動黨則在這些補選中告捷，導致社陣僅剩兩名議員。由於社陣強人、李光耀「最難纏的對手」（Mauzy & Milne, 2002, p. 24）林清祥已從政壇退隱，此時的社陣領導人抵制 1968 年大選，不但放棄了國會這個戰場，也宣告了該黨的消亡。

此後，新加坡的在野黨陣營可謂一蹶不振，乃至在 1981 年安順區補選之前，國會都沒有在野黨議員。新加坡目前雖有 36 個合法註冊的政黨，但僅有 13 個政黨被歸類爲活躍政黨 （“*Political parties in Singapore*”, n.d.），在晚近幾屆大選中有派出候選人參選的政黨則不超過十個。除了民主黨和工人黨之外，其他政黨幾無影響力可言。

二、重組黨制

人民行動黨的權力由中央執行委員會掌握，權力最大的黨職是秘書長，而李光耀在該黨於 1954 年創立時即擔任秘書長。李光耀是留學英國的律師，屬於受英文教育的精英，但當時的新加坡社會精英是少數，更多的是左傾、以受華文教育居多的勞動階級。人民行動黨於 1954 年 11 月召開創黨大會時，籌委會的半數成員及 90%的與會者是職工會會員（Mauzy & Milne, 2002, p. 39），第一屆中央執行委員會有 11 人，當中至少有四人是職工會領袖（陳烈甫，1982，頁 62），其中一名委員方水雙後來還被

李光耀政府稱爲「馬共全權代表」。在當時，職工會普遍上左傾，在殖民地政府眼中甚至是「親共」。有論者形容 1950 年代的人民行動黨是「最左傾的政黨」（傅樹介、陳國防、孔莉莎，2013／王鳳嬌譯，2013，頁 2）。

在左傾人士眼中，李光耀是「右派冒充左派」（傅樹介、陳國防、孔莉莎，2013／王鳳嬌譯，2013，頁 6），兩個陣營漸行漸遠，左傾陣營的影響力日益擴大，甚至一度掌握領導權。1956 年 7 月 8 日，人民行動黨舉行中央執行委員會選舉，親共派贏得十二席中的五席，林清祥更以 1537 票的最高票當選，高於李光耀的 1488 票。士氣大增的親共派有意再下一城，於 1957 年 8 月 4 日的黨大會上爭奪中委會控制權，結果雙方各佔六席。李光耀執意不願再給親共派提供掩護平台，加上沒有足夠的多數票來推行非共政策，所以拒絕任職，由親共派掌握領導權（丘光耀，2007，頁 53）。

然而，兩個星期後，時任首席部長林有福展開大逮捕行動，逮捕了 35 名親共份子，其中五人正是人民行動黨中委，堪稱幫了李光耀爲首的非共派一個大忙，使得非共派重掌控制權，並且修改黨章以防止未來重演類似的「政變」（Mauzy & Milne, 2002, pp. 16-17）。所謂的修改黨章，就是建立「幹部制度」（cadre system），仿效梵蒂岡教廷任命紅衣主教，再由紅衣主教推舉教皇的做法，由黨的中央執委會委任「幹部」，再由「幹部」投選中央黨職（Mauzy & Milne, 2002, p. 41；丘光耀，2007，頁 55）。幹部的委任過程細緻、嚴謹和秘密，先是委任大約五百個「臨時幹部」，他們通常由國會議員推薦，經過篩查後，由中央執行委員會安排的由部長和國會議員組成的四或五人小組與幹部候選人面談，每年推薦大約一百名黨員成爲「幹部」。幹部和黨員的唯一差異是，幹部有權在每兩年一次的黨高層領導人選舉時投選領導人（Ooi, 1998, p. 363; Mauzy & Milne, 2002, p. 41）[106]。

設立幹部制度之後，外界再無法以「普通黨員」的人頭數量，憑所謂一人一票的民主原則輕易滲透、控制或顛覆整個黨中央（丘光耀，2007，頁 55）。如此一來，除非中央執行委員會同時有多人叛變，策動幹部謀反，始有可能推動原任黨魁，但這種局面幾無可能發生，因爲中央執行委員會成員往往也都是黨魁欽點的人選。

[106] 後來成立的其他政黨也有採行幹部制度，但名稱不同，例如工人黨稱之為「組織黨員」（organizing members; Ooi, 1998, p. 363）。

三、制服左派職工會

新加坡的左翼團體爲了趕走英國殖民主義者，所利用的主要工具就是煽動當時已有親共傾向的積極工運，而人民行動黨主要是由受英文教育的專業人士組成，與工人階級缺乏聯繫，加上幾無黨組織可言，李光耀決定與影響力強大的左翼職工會合作，以爭取他們的選票贏得選舉（Ho, 2003, p. 58），律師出身的他甚至擔任一些左傾職工會的法律顧問。李光耀親近和利用左派的政治手段，確實爲人民行動黨帶來豐碩成果，卻也使得工會成員一度在該黨佔據重要位置－－除了上文提到人民行動黨第一屆 11 人中央執行委員會有至少有四人是職工會領袖之外，該黨在 1959 年大選贏得 51 席中的 43 席，其中 23 席或 54%的議席是職工會的活躍份子所佔據（傅樹介、陳國防、孔莉莎／王鳳嬌譯，2013，頁 4），足以說明左派分子當時如何舉足輕重。

李光耀清除了黨內的左派陣營後，藉著就是制服左派職工會了。對李光耀和他的政府而言，左派工會以罷工、對抗資方的方式謀求勞工福利，不利於政府推行吸引外資的政策。爲了瓦解左派工會，李光耀政府在 1961 年組織新加坡職工總會（National Trade Union Congress，NTUC），抗衡左翼工會所組織的新加坡職工協會（Singapore Association of Trade Union，SATU）。三年後（1964 年），李光耀政府宣佈查禁新加坡職工協會，使得新加坡職工總會（職總）成了新加坡唯一的全國性職工總會。此後，新加坡已無獨立工會，由政府成立的職總，初期是由曾活躍於工會、後來成爲新加坡總統的蒂凡那（Devan Nair）擔任秘書長，但自 1970 年代後期開始，秘書長人選並無工運背景，而且是由內閣部長兼任－－自林子安於 1979 年接任秘書長職務開始，往後的接棒人王鼎昌、林文興、林瑞生和現任的陳振聲，都是以內閣部長的官職兼任職總秘書長，而他們的主要任務是傳達、說服和執行政府的勞工政策 [107]。

四、變更選舉制度

新加坡國會是一院制，建國時承襲英國的議會制，以「領先者當選」（First Past the Post）方式在一個選區選出一位議員，然而今時今日的新加坡選制已面目全非，除了

[107] 林子安是在出任職總秘書長之後，獲得李光耀委任為不管部長。王鼎昌出任職總秘書長之前，原任交通兼勞工部長，因應兼任職總秘書長，改任不管部長。林文興是總理公署部長、林瑞生是總理公署部長兼第二國家發展部長，陳振聲則是總理公署部長。

單選區之外，還先後增設非選區議員、官委議員和集選區制度。這些選制變更，美其名是改善國會民主，實際上卻是制止在野黨的議席和影響力繼續擴張。

選制變更始於 1981 年安順補選。工人黨在 1981 年補選中擊敗人民行動黨，取得零的突破，打破了人民行動黨自 1968 年以來獨佔國會的格局後，工人黨和民主黨於 1984 年大選再下一城，各有一位候選人當選，總得票率還比上一屆大選提高了 12.9%！對人民行動黨而言，這是一記不容忽視的警鐘，若放任在野黨的影響力和得票率持續提高，未來將成爲執政黨的絆腳石。於是，新加坡政府在 1984 年變更選制，一是增設委任制的非選區議員（Non-Constituency Members of Parliament，NCMPs），二是以確保少數族群在國會有代表權之理由（Ooi, 1998, p. 376），將國會選區劃分爲單選區（Single Member Constituencies，SMCs）和集選區（Group Representation Constituencies，GRCs）兩種。

所謂的非選區議員，就是由總統委任敗選但得票率高的在野黨候選人成爲國會議員。按規定，假使在大選時，當選的在野黨議員少於三人，總統可委任敗選票數差距最小的在野黨候選人補足，最多可以委任六人（Ooi, 1998, p. 345）。至於集選區，是指參選政黨必須派出三位候選人組成團隊競選單一選區，三人之中必須有至少一位少數族群，例如馬來人、印度人或歐亞人（Ooi, 1998, p. 376; Mauzy & Milne, 2002, p. 145），而且這些少數族群候選人必須獲得相關機關的證書。集選區候選人人數於 1991 年增加至四人，1997 年大選前再修改爲上限六人，並取消了特定族群分配（Ooi, 1998, p. 376）。在 1988 年劃定集選區時，共有 13 個集選區，1996 年增加至 14 個，截至目前則有 16 個。

減少單選區、增加集選區的策略，對執政的人民行動黨有利，主因是在野黨征召候選人原本就不容易，要征召多名包括少數族群在內且條件相近的候選人參選，更加艱辛。而且，對在野黨而言，集選區也提高了他們所需選票的門檻，亦釋稀候選人的個人影響力（Mauzy & Milne, 2002, p. 145）。此外，新加坡政府爲了阻擋在野黨候選人進入國會，還做了另一項影響力更爲深遠的選制「創新」，那就是在 1988 年劃定集選區的一個月之後，成立「市鎮理事會」來管理大多數市民居住的政府組屋（公共住宅區），並由國會議員擔任市鎮理事會主席和成員。如此一來，選民就不只是投選一

位民意代表，也是投選一位管理數百萬新元預算、直接影響其日常生活品質的管理人。這對執政黨議員的選區不成問題，因爲這些選區的市鎮理事會將會得到建屋發展局等政府機構全力配合，但在野黨議員的選區往往遭到刁難。由於顧及切身利益，選民就會格外審慎投票，而投選執政黨候選人成了萬無一失的選擇；假使選民執意投選在野黨候選人，其社區未來的發展就得自求多福了。

1990 年開始，新加坡增設官委議員（Nominated Members of Parliament，NMPs），即總統可經一個特設的國會特選委員會推薦，委任傑出公務員、爲國爭光者，或是在文化、藝術、科學、商業、工業、專業、社區或工運領域有優秀表現者成爲官委議員，任期兩年且可連任（Ooi, 1998, p. 346）。

非選區議員和官委議員可以參與國會辯論，但無權對修憲和對政府不信任動議等相關法案投票表決（Ooi, 1998, p. 345）。新加坡政府增設非選區議員和官委議員制度的盤算是，表面上是滿足選民對國會有在野黨議員或非執政黨議員的期待，實際上是削弱選民投選在野黨候選人的情緒（Mauzy & Milne, 2002, p. 144），因爲選民可能會害怕國會有太多在野黨議員，導致國家治理不順暢，有了非選區議員和官委議員，有這種擔憂的選民在大選時可能就不會再投選在野黨了。[108] 尤有進者，由於計票中心增加，使得政府更易知道哪些住宅區不支持人民行動黨（Ooi, 1998, p. 389），這也是導致選民對投選在野黨候選人卻步的另一個原因。

雖然政治學者認爲新加坡並無選舉舞弊，但是人民行動黨能夠維持國會超級多數（legislative supermajority）的主宰地位仍是歸因於新加坡的選舉機制和選舉型威權（electoral authoritarianism）特質，包括自 1988 年大選劃分集選區以來便採用每個選民僅用一票選出多位議員（集選區）的多數政黨連記投票法（plurarily party bloc voting）及由執政黨控制選區劃分等選舉條例（Tan & Grofman, 2016）。新加坡沒有獨立的選舉委員會，總統選舉、國會選舉及任何公投均由隸屬於總理公署的選舉局（Elections

[108] 在野黨起初抗拒非選區議員制度，在 1984 年大選，兩名在野黨候選人當選，工人黨一位落選的候選人則獲得獻議出任非選區議員，但該黨拒絕成為「二等席位」（second-class seat）議員和「無牙的替代選擇」（toothless alternative）。1988 年大選，在野黨有兩個非選區議員，代表工人黨的李紹祖受委為非選區議員。1997 年大選，工人黨黨魁惹耶勒南改變立場，接納了非選區議員的委任（Mauzy & Milne, 2002, p. 144）。

Department）承辦[109]。選舉局依部長指示重劃選區，不但無需提交國會核准，而且往往在臨近選舉時方公佈重劃選區報告[110]及變更選舉規則[111]，令在野黨措手不及。

新加坡在野黨和政治學者都曾建議改革選制，民主黨提出廢除集選區、延長競選期和選舉局脫離總理公署控制等主張（"*Reform, not adjust, the election system*", 2016, January 27），政治學者 Tan 和 Grofman（2016）認爲應該使用比例代表制（proportional representation），但新加坡朝大野小，執政黨對此類有利於在野黨的選制改革建言充耳不聞，且民眾也未積極支持改革，以致選制改革的主張淪爲望梅止渴。[112]

五、有名無實的民選總統

爲了進一步削弱選民投選在野黨候選人的情緒，以及滿足人民對制衡執政黨的期待，人民行動黨政府採取的另一策略就是推行總統民選制。新加坡在 1959 年成立自治政府時，已委任《馬來前鋒報》共同創辦人尤索夫依薩（Yusof Ishak）擔任虛位「元首」（Yang di-Pertuan Negara）；1965 年獨立後，繼續由尤索夫出任總統。職銜雖爲「總統」，但是由於新加坡是內閣制，總統也是由執政黨向國會舉薦委任的虛位元首，沒有行政權。直至 1991 年，新加坡政府修憲，將總統改爲民選，任期爲一屆六年，但民選總統也不可自主決策，而是由六人（後來增至八人）組成的總統顧問理事會（Council of President Advisers）輔佐。

---

[109] 選舉局除了執行《國會選舉法令》，自 2003 年開始也負責執行《政治捐款法令》；在這之前，執行《政治捐款法令》是內政部的權限（"*About Elections Department*", n.d.）。

[110] 晚近幾年的記錄：2011 年的重劃選區報告於 4 月 24 日公佈、5 月 7 日舉行選舉；2006 年的重劃選區報告於 3 月 3 日公佈、5 月 6 日舉行選舉；2001 年的重劃選區報告於 10 月 17 日公佈、11 月 3 日舉行選舉（Tey, 2014, p. 176, n. 32）。

[111] 以 2015 年大選為例，選舉局在頒布大選令狀前五天始宣佈變更五項選舉規則：一、將每位候選人用於每位選民的開支上限由 3.50 新元提高至 4.00 新元；二、每位候選人的選舉按金由 2011 年的 16,000 新元降低至 14,500 新元；三、選票印上候選人的照片；四、限制在投票站附近張掛海報和橫幅的數量與位置；五、規定集選區的少數族裔候選人於提名日向選舉官出示馬來人社區委員會證明書或印度及其他少數族裔社區委員會證明書（Tan, 2016, p. 177）。

[112] 2010 年，新加坡的非政府組織「新加坡人追求民主」（Singaporeans For Democracy）曾在提交給聯合國人權理事會普遍定期審議（Universal Periodic Review）的報告中建議兩項主要的選制改革——成立獨立的選舉委員會及廢除集選區（"*SFD's report on Electoral Reform to UN Universal Periodic Review*", 2010, November 3）。然而，即便新加坡的選舉局脫離總理公署，改組為獨立機關，其實質獨立性如何仍然不容樂觀。馬來西亞的選舉委員會就是美其名的獨立機關，但其成員還是由首相建議國家元首任命，素為在野黨和公民組織非議在處理選舉事務時偏頗執政黨。

根據新加坡政府的說法，民選總統的原意是要防止未來潛在的魯莽和腐敗的政府，所以總統獲賦予某些否決權，包括對高階公務員、法定機構和政府公司高階人員的任命、保護這些組織在歷屆政府任期內所累積的儲備金，以及對於與國內安全相關的拘留令、貪污調查和與維護宗教和諧相關的限制令（Ooi, 1998, p. 347）。話雖如此，當原任副總理的王鼎昌於 1993 年當選第一位民選總統後，任內意欲行使總統職權，要求政府提供國家儲備金詳情，卻不得要領，並因此事而與政府發生摩擦。王鼎昌原來希望任滿後提名連任，卻遭人民行動黨否決。王鼎昌於 1999 年卸任時亦公開抱怨政府。王鼎昌任內索取儲備金詳情一事，顯然令人民行動黨政府意識到賦予民選總統的權力將限縮政府的權力和治理，於 1996 年王鼎昌仍在任時便修憲限縮總統的權限，包括假使總統對於高階政府任命所行使的否決權，與總統顧問理事會的建議背反，國會有權以三分之二多數票推翻總統的否決權。

六、牢控司法機關

新加坡和承襲英式三權分立制度，理論上立法（國會）、司法（法院）和行政（內閣）應是相互制衡的權力機關，但在實際操作上，立法機關和行政機關的人員重疊，司法機關則因其人員由行政機關舉薦而受後者牽制。新加坡司法機關審理商業和民事案件的效率備受國際肯定，但審理政治敏感案件卻因政治順從和依行政機關的意志判決而備受詬病 。

新加坡憲法規定，國家法院大法官（Chief Justice）的人選乃由總理向總統舉薦，再由總統任命，無需經過國會表決。而且，誠如前文所述，假使總統行使否決權之決定與總統顧問理事會的意見背反，國會可以三分之二多數票推翻，這等於說總統的否決權有名無實。此一程序使總理得以舉薦親信、他認定可以駕馭或傾向政府的人選成爲司法機關首長。新加坡建國後的第一位大法官黃宗仁[113] 於 1990 年退休後，李光耀舉薦的大法官人選楊邦孝正是他在英國劍橋大學法學院的同窗（Ooi, 1998, p. 133），而楊邦孝早自 1971 年已沒有執律師業，先後投身金融業和領導新加坡投資機構及金融管理局。楊邦孝擔任大法官至 2006 年，任期 16 年。楊邦孝之後的兩位大法官陳錫

[113] 黃宗仁（1917-2005）在新加坡獨立前兩年已出任大法官，是第一位擔任此要職的亞洲人。新加坡獨立後，他繼續擔任大法官至 1990 年，前後 27 年，是新加坡任期最長的大法官。

強和梅達順（Sundaresh Menon），均是從總檢察長轉任大法官。類似近例是李顯龍於 2017 年 7 月委任他的私人律師黃魯勝出任新加坡第九任總檢察長，假使黃魯勝未來出任大法官，他曾爲李顯龍私人律師的背景勢必加深人們對新加坡司法獨立的疑慮。

從憲法的規定到任命法官人選的實際操作，造成司法機關和行政機關之間形成一種「密切和協商的關係」，可能更好的定性是行政機關內部的權力分工（division of power），而不是更廣泛的三權分立（separation of powers），意即政府機關不是分立，而是分工（Sim, 2011, p. 326）。這種密切關係亦造成新加坡的司法機關接納一套淺薄的法治概念－－法治不是用來破壞或抑制國家的權力，而是要加強它，並爲國家權力提供解釋和合理化。因而，法治被操縱作爲一種合法化意識形態，以表明經濟強穩是因爲具備有效的治理方式，但同時它也被濫用來壓制反對派從政者和創建以法律來統治的制度（Sim, 2011, p. 321）。

七、牢控政府投資機構

新加坡政府於 1970 年代成立了多家公司參與經濟活動，據估計，在 1973 年新加坡政府通過財政部完全擁有 26 家公司，授權資本達六億七千萬新元，部分擁有的公司則有 33 家，政府股本達二億新元。1974 年 6 月，新加坡政府成立另一家獨資擁有的控股公司－－淡馬錫控股（私人）有限公司（Temasek Holdings (Private) Limited），授權資本爲二億新元，以擴大政府參與經濟的程度（Rodan, 1989, p. 108）。如今，淡馬錫已成爲新加坡政府最主要的投資臂膀，截至 2016 年 3 月 31 日，主要在新加坡和亞洲擁有 2420 億新元的投資（"*Corporate Profile*", n.d.）。淡馬錫控股在本文的重要性是，李光耀的媳婦、現任總理李顯龍的夫人何晶自 2004 年起便出任執行董事兼首席執行員至今；意即政府的投資命脈亦由李家控制，而且淡馬錫控股亦獨資牢控新加坡唯一的廣電企業－－「新傳媒集團」（Mediacorp Pte Ltd）。

人民行動黨創建和牢控強大的國家機關，使得李光耀和他的接班人（吳作棟、李顯龍）無論黨內黨外均無制衡力量。在黨內，「幹部制度」使得黨魁不必擔憂其他領導人因施政手段分歧而叛變逼宮；在黨外，從法規到選舉制度皆限制了在野黨的戰鬥能力和影響力。沒有了這種權位動搖的後顧之憂，從李光耀到李顯龍皆能隨心所欲地

施政。就媒體治理而言，掌控強大的國家機關不但令新加坡執政黨掌握法律和經濟工具來實踐所欲的治理手段，也能透過無孔不入的宣傳使這些治理手段贏得媒體和民間的認同。下一節分析新加坡自李光耀以降的媒體治理論述與制度。

第三節　媒體治理論述與制度

與馬來西亞一樣，新加坡是個多元種族社會，也是脫離英國殖民統治而亟需自力更生的新生國家，這使人民行動黨政府能以維持社會和諧穩定，以利經濟建設和國家發展之名，從嚴實施社會控制和媒體管制。然而，雖然同爲新生國家，對新加坡而言，它的處境比馬來西亞不利，因爲馬來西亞有富饒的天然資源如橡膠、錫米、石油支撐經濟，新加坡則幾乎沒有天然資源可供汲取來賺取外匯，甚至全民生活所需的食水和糧食，都得從馬來西亞進口。

此一現實，使得新加坡政府所營造的危機感更易取得媒體和民間的共鳴，而自建國伊始，從李光耀、吳作棟至現任總理李顯龍，無不倡導媒體應配合政府宣導政策和官方價值觀，以及管制媒體以維護多元種族社會和諧之必要。

一、媒體治理論述

早在新加坡於 1965 年獨立，人民行動黨的控制日漸穩定之後，政府領導人開始更加強調媒體在國家發展中的積極作用，並且以文化部的指導政策加以宣示。當時的文化部長易潤堂說：

> 我們在大眾媒體方面的活動，我們（文化部）的政策是誘發人們改變態度。許多發展中國家已正確地在經濟與社會變革的基礎上致力於現代化，但無意中遺漏了一個重要領域——人們的思維。我們的現代化進程絕不能忽視我們人民的態度上的改變，這就是大眾媒體要發揮重要作用之處（Kuo & Chen, 1983, p. 43）。

易潤堂的言說固然代表新加坡政府的立場，但更具代表性且較常爲人所引述的官方論點，莫過於建國總理李光耀於 1971 年在芬蘭首都赫爾辛基（Helsinki）舉行的國際報業協會（International Press Institute）大會發表的演講。李光耀的這場演講是在他

向新加坡三家中英文媒體發動凌厲的整肅行動之後不久舉行，他在演講中除了力陳西方的新聞自由不利於新加坡社會，亦以新加坡曾發生的錫克人、華人和馬來人的種族衝突爲例，論證媒體的破壞力何其強大，藉此合理化他早前整肅國內媒體的舉動。李光耀在演講中傳遞的主要論述有：

（一）西方的新聞自由不適合新加坡社會－－「當新的國家需要他們的人民勤奮工作和遵守紀律，以求取進步時，他們的人民因觀看和閱讀西方發生的事情而感到混淆。他們在報紙上讀到和在電視上看到支持和平的暴力示威、城市游擊隊、毒品、自由性愛和嬉皮士作風（Lee, 1971, June 9, p. 4）。」

（二）媒體應協助政府發展國家－－「大眾媒體可以扼要精確地呈現新加坡的問題，然後解釋他們支持某些計畫和政策如何使得這些問題得到解決。更重要的是，我們要大眾媒體加強而不是破壞學校及大學灌輸的文化價值觀與社會態度。大眾媒體可以營造一種意境，使人們熱衷於掌握先進國家的知識、技能和紀律。缺乏這些，我們永遠無法期望提高我們人民的生活水平（Lee, 1971, June 9, p. 6）。」

（三）媒體的影響力強大－－「一個有趣的問題是，大眾媒體是否能影響一個人到一種程度，即經過一段持續的時間後，它們不僅決定了社會行爲，也引發政治行動。我不時認爲它們就是如此。人們受到印刷文字的建議或電台的聲音所影響，特別是經過電視畫面增強效果（Lee, 1971, June 9, p. 10）。」

（四）媒體導致種族騷亂－－「……這些騷亂和縱火都是不約而同地經由經過算計的活動來燃起苗頭，其中報章和大幅印刷品（broad-sheets）發揮了重要作用。印刷文字增強了在舉行的大規模集會，以激起共產黨搞『人民起義』所需的足夠情緒（Lee, 1971, June 9, p. 12）。」

（五）即使教育程度提高，人們也易受媒體影響－－「我曾經認爲，當新加坡人變得更加精明，受教育程度更高時，這些問題會減弱。但是看著貝爾法斯特、布魯塞爾和蒙特利爾因宗教和語言而發生騷亂，我不知道這種現象能否永遠消失（Lee, 1971, June 9, p. 12）。」

（六）政府有責任規管媒體－－「……新聞自由、新聞媒體的自由必須服從於壓倒一切的新加坡完整性需要及民選政府的首要目標。政府已經採取，並將會不時採取堅定的措施，以確保在面對不同的文化價值觀和生活方式的分化力量時，有一致的目標，以帶領新加坡人民走向更高的生活水平，否則大眾媒體不能茁壯成長（Lee, 1971, June 9, p. 13）。」

在 1990 年接替李光耀成爲新加坡總理的吳作棟，於 1995 年《海峽時報》150 週年報慶慶典上致詞，亦延續李光耀的相似觀點，批評「西方民主國家」的自由民主過度過於重視個人權益，「新聞媒體作爲第四權、作爲對立的政府監督者的西方思想，違背了我們的共識政治（consensus politics）和使新加坡成爲一支團隊的目標。……新加坡的新聞媒體不應該因爲其他國家的新聞機構已經這樣做而扮演對抗性角色。新聞媒體的作用是形成共識，而不是煽動對抗，促進國家建設，而不是破壞社會結構（Goh, 1995, July 15）。」

十年後，吳作棟已卸下總理職務，轉任內閣資政，在爲一家新的英文報紙《今日報》（Today）五週年報慶致詞時，不但重申十年前的論述，還引鄰國爲例，申論西方的新聞自由理念不必然造就經濟發展、繁榮和廉潔的政府。吳作棟說（Goh, 2005）：

> 西方自由主義者經常認為新聞自由是民主的必要因素，以及它是監督民選政府，特別是監督貪腐的第四權。但是西方標準的自由媒體並不總是造就廉潔和有效率的政府，或有助於經濟自由和繁榮。
>
> 一個國際非政府組織——無國界記者，發表年度新聞自由指數。新加坡在這個指數上排名不高。當新加坡於 2003 年第一次被評估排名時，我們在 166 個國家中排名第 144。2005 年，我們上升了四個位置，在 167 個國家中排名第 140 位。但是，這並不值得驕傲。畢竟，其他四個東盟國家的排名都領先於新加坡。
>
> 我們應該因為我們的排名敬陪末座而尷尬嗎？我們應該擔心投資者會撤資嗎？一點也不必。前總理李光耀在 1959 年所說過的話迄今仍是我們的立場。他告訴一位外國記者：「你不必教我們怎麼管理這個國家。我們不是那麼愚蠢。我們知道我們的利益是什麼，而我們試圖保護它們」。李先生證明他是對的。當他於 1990 年卸下總理職務時，他將新加坡從第三世界國家轉變為第一世界國家。不僅如此，新加坡擁有世界上其中一個最廉潔和最高效的政府。

國際透明組織（Transparency International）在 2005 年針對 158 個國家所做的貪腐印象調查，將新加坡列為最少貪腐國家中的第五位。馬來西亞、泰國、菲律賓和印尼的新聞自由排名依序介於第 39 位和第 137 位之間。蘇丹則是拋在遠遠的第 144 位。

經濟自由和繁榮情況又如何？備受推崇的美國傳統基金會（Heritage Foundation）的經濟自由指數給了我們高度評價。新加坡在 155 個經濟體中排名第二位。再次，馬來西亞、泰國、印尼和菲律賓落後於新加坡。他們的排名介於第 70 位和第 121 位之間。

至於經濟繁榮，新加坡領先於許多新聞自由排名更好的國家。我的簡單論點是：迄今仍未有證明，更大的新聞自由會造就廉潔和有效率的政府或經濟自由和繁榮。

最後，讓我強調，雖然時代已經改變，但我們的媒體運作的背景並沒有太大變化。 我們的多元種族結構和社會結構保持不變。永久性的弱點也是如此。儘管新加坡現在更加發達，我們的人口受到更好的教育，但是讓新加坡保持我們獨特和經過考驗的政治治理和媒體模式，仍然至關重要。

1987 年，第 40 屆世界報紙發行人大會在赫爾辛基召開，李光耀的長子、新加坡現任總理李顯龍當時以貿易與工業部長兼第二國防部長的身份在會上演講，發表了他對媒體和新聞自由的冗長觀點。16 年前，父親李光耀曾在同一地點爲新加坡政府限縮新聞自由辯護，16 年後兒子李顯龍在題爲《當新聞媒體誤傳時》（When The Press Misinforms）的演講中，除了延續對西方新聞自由理念的批評（指美國的新聞媒體免於誹謗訴訟及不讓批評對象享有答復權），以及重申新加坡是一個曾經發生種族衝突的多元種族社會（舉「瑪莉亞赫托事件」及馬來西亞的「五一三事件」爲例），「永遠不能自滿地認爲，人人自由的言論市場將神奇地帶來真理和啓蒙」，更具體地將矛頭指向外國新聞媒體在新加坡參與顛覆活動（舉「黑色行動」爲例），力陳外國媒體爲何不應涉入新加坡的國內政治（Lee, 1987, pp. 7 & 11）：

新加坡非常關注外國新聞媒體涉入國內政治，原因是我們曾經看到媒體如何帶來不良價值觀、如何使用報紙暗中顛覆，以及如何通過煽動性報導引發種族暴亂。這些不是理論上的危險，而是新加坡晚近歷史中的慘痛挫折。

……

> 鑑於這些危險，形容新加坡的新聞媒體無法在意見市場激起漣漪，是簡化的說法。新加坡的任何民選政府對外國新聞媒體採取自由放任的態度，將是嚴重失職。

十多年後，李顯龍在總理任內談媒體角色，雖然用詞較爲溫和，仍離不開提醒媒體新加坡是個多元化社會，可反映多元意見但是必須促進共識，不要深化鴻溝、不要加劇各種矛盾，尤其是敏感課題或容易情緒化的課題，平衡報導是維護新加坡社會和諧的重要部分（李顯龍，2013 年 11 月 22 日），而且作爲過去、現在和未來都與新加坡聯繫在一起的新加坡報紙，其自然立場就是親新加坡（Lee, 2015, July 15）。

新加坡三任總理對媒體和新聞自由的觀點，反映了新加坡政府的媒體治理的正當性得以爲繼的論述，即西方的新聞自由理念不適合新加坡這種多元種族社會、外國媒體介入國內政治其心可誅、爲了成就國家建設、經濟成長和社會安定，政府管制媒體乃責無旁貸之事。諸如此類的論述，和馬來西亞政府一貫的媒體治理論述乃大同小異。下一節分析新加坡政府如何憑著這套論述治理媒體、治理手段及其變化，以及所產生的媒體施爲。

二、媒體治理手段：鐵腕時期

新加坡在 1959 年開始自治時，宣稱有各種各樣的英文和中文獨立報紙，對公共政策和問題提供顯著的監督措施和嚴格的檢驗，而且這些由家族或個人經營的報紙，相對較少遭到政府侵犯（Seow, 1998, p. xii; Rodan, 2004, p. 19）。李光耀初期不僅對左翼工會和左翼從政者友好，亦曾嘗試討好媒體，但媒體並不總是支持他和他的政府，例如面對刺耳的馬來文報紙《馬來前鋒報》（Utusan Melayu）、不合作的中文報《南洋商報》及爭強好勝的英文報紙《新加坡先驅報》（Singapore Herald）；李光耀尤其對中文和馬來文報紙有所顧忌，因爲他認爲這兩種語文的報紙「對母語教育提出更爲情緒性和強烈的訴求，而且拖曳讀者的心弦」（Seow, 1998, p. xii）。

與李光耀同個時代的新加坡資深媒體人指出，李光耀登上總理高位之前與後，對言論自由及新聞自由所發表的公開談話有極端的差別；在 1959 年大選的 12 天前，他似乎已經肯定將會贏得政權，公開放話說，選後任何報館如果破壞新加坡和馬來亞的

關係，包括合併取得獨立的政策，或者使兩岸關係緊張，將面對顛覆罪，「我們將會扣留他和關禁他」（陳加昌，2015，頁 157-158）。李光耀會說這番話並不奇怪，因爲他認爲要有效治理，必須控制三大關鍵體制：軍隊、財政部門和報紙（Cheong, 2013, p. 209）。瞭解其思維，也就不難理解，新加坡建國後的首五年，已然掌握國家機關大權的李光耀就鐵腕整肅三家報紙，甚至親上火線與報社掌舵人周旋，結局是政府大獲全勝，導致兩家報紙停刊、一家報紙易主。在這場發生於 1971 年的整肅行動中，新加坡政府指責中文報紙《南洋商報》、英文報紙《東方日報》（Eastern Sun）和《新加坡先驅報》向政府發動「黑色行動」（Black Operations）－－根據新加坡政治部的說法，「黑色行動」意指「由國外組織，通過內在工作人員，在當地製造破壞和麻煩事件」（〈本報前總經理與三位高級職員 昨日凌晨被當局扣留 政府爲此事發表文告〉，1971 年 5 月 3 日）。

（一）整肅《南洋商報》－－《南洋商報》是由以「毀家興學」聞名馬來西亞、新加坡甚至中國的企業家和慈善家陳嘉庚於 1923 年創辦，當時已由其女婿、東南亞橡膠業鉅子李光前的後人李玉榮擔任社長。1971 年 4 月 29 日，李光耀在一場題爲《共產主義與民主》的研討會上以不點名方式指責「一家馬來文報章什麼都不談，就只談馬來人的問題和倡導土著政策」，以及另一家中文報章一直在炒作「親華人的共產主義新聞和渲染華語課題」（Seow, 1998, p. 39）。

四天後（5 月 2 日）的凌晨，新加坡內部安全局援引《內部安全法令》逮捕《南洋商報》前總經理李茂成、總編輯仝道章、主筆李星可和公關經理郭隆生，並於當天發表冗長文告，內容除了細數前三人的身份背景，還指責「南洋商報的決策要員已經下了決心，而且似乎急於要在新加坡興風作浪，製造麻煩」，而「不通曉華文」的李茂成「僱用了兩名從前反共的新聞工作者，來大事渲染親中共的新聞，並且在華文和華人文化的問題上鼓動種族主義的情緒」、「不但大事渲染共產黨的成就，並且也故意製造一種印象，使人誤以爲華文和華文教育，正在爲了生存而向一個對華教充滿敵意的政府，展開一場生死的決鬥」，「這種作爲，如果不及時加以制止，勢將引起種族主義的爆發」（〈本報前總經理與三位高級職員 昨日凌晨被當局扣留 政府爲此事發表文告〉，1971 年 5 月 3 日，第 1 版；Seow, 1998, p. 43）。全篇文告不厭其煩地重複陳述《南洋商報》如何宣揚共產主義和煽動華人的種族情緒，所提到的唯一新聞實例竟是

該報「最近源源而來有關中國與美乒乓隊於今（1971）年訪問的新聞」(〈本報前總經理與三位高級職員 昨日凌晨被當局扣留 政府爲此事發表文告〉，1971 年 5 月 3 日，第 1 版)。

《南洋商報》並未保持沉默，而是在翌日發表社論，抗議政府的逮捕行動，並促請政府撤銷「所有嚴重的指控」和給予該報作爲一家獨立報紙所應有的尊重，以及「仔細研究該事件後加以澄清」(Seow, 1998, p. 44)。該報社長李有成（李茂成的兄長）次日再次否認政府的指責，《南洋商報》接著一連幾天發表社評，反駁政府的指責，雙方關係越來越緊張（葉觀仕，1996，頁 185)。新加坡政府在 5 月 22 日宣佈向上述四人發出爲期兩年的扣留令之後，第二天的《南洋商報》社論開空窗，以示抗議(Seow, 1998, p. 46; George, 2012, p. 122)。[114]

李有成繼續促請政府公開審訊上述四人，並舉例反駁宣揚共產主義和煽動華人種族情緒的指控（Seow, 1998, p. 46)，但他的一切反駁非但徒勞無功，自己也在大約一年半之後（1973 年 1 月 28 日凌晨）遭新加坡政府援引《內部安全法令》，以「利用他的報紙煽動人民就華人文化的問題反政府」的罪名逮捕和扣留五年(Seow, 1998, p. 51)。更甚的是，李有成被捕後，新加坡政府撤銷原來發給李有成的出版準證和印刷機執照，改發給該報總編輯陳振夏(葉觀仕，1996，頁 185；Seow, 1998, p. 51; George, 2012, p. 122)。李有成五年後獲釋時，李光耀政府已經修訂了《報章與印刷機法令》，讓政府以干預報章所有權的手段馴服數十年的政治色彩新聞業傳統（George, 2012, p. 122)。

（二）整肅《東方日報》 ——英文《東方日報》於 1966 年 7 月 17 日創刊，業主是《星洲日報》創辦人胡文虎的兒子、時任《星洲日報》董事經理胡蛟。在前述《南洋商報》事件期間，李光耀再向英文報章發動攻擊，以不點名方式指控「某些英文報

[114] 曾任新加坡律政司的蕭添壽揭露，時任新加坡內部安全局代局長曾向李光耀匯報，這四人並沒有參與任何擾亂新加坡內部安全的陰謀，但不久後這位代局長的職務就被他人取代了。仝道章是一位華人穆斯林，李星可是一位羅馬天主教徒，兩人都長期且一貫地支持竭盡全力反共的國民黨。而且，李星可把都孩子送到英文學校上學（Seow, 1998, p. 46)。此外，李玉成曾於 1971 年 5 月 13 日反駁政府的說法，表明李茂成在 1969 年 1 月 22 日因夫人罹患重病入院就醫而回到新加坡，同一個月李氏夫婦便前往香港治病，直至同年 11 月夫人病逝，並非如新加坡政府所說，在馬來西亞爆發「五一三事件」後才從吉隆坡返回新加坡。李玉成還指出，仝道章和李星可都是由他聘請，並非如新加坡政府所指控，是李茂成所聘請（Seow, 1998, p. 45)。

章」與「黑色行動」有關聯（Seow, 1998, p. 2），宣稱一家英文日報從香港的中共資金來源接收了 800 萬港元的資金，而另一份英文日報《新加坡先驅報》獲得香港資金的融資和致力於爲國家製造政治挑戰（Wong, 2001, p. 82）。1971 年 5 月 14 日，《東方日報》在封面回應李光耀的指責，宣稱「本報一直是，而且現在仍然是反共產主義」。第二天，政府便發表文告，細數據稱胡蛟於 1964 年初至 1968 年間至少三次與駐香港中共情報局高級官員秘密談判，而談判結果就是胡蛟獲得合計 720 萬港元的貸款，讓他用來在新加坡創辦、經營《東方日報》，以及應付這份報章的虧損（Seow, 1998, pp. 52-53; Wong, 2001, p. 82）。

雖然發出貸款的中國銀行（香港）在新加坡亦有合法註冊的分行，政府的文告仍煞有介事地說，中國銀行的貸款是「低得離譜的 0.1%年利」，而且是五年後方開始償還，回報條件則是胡蛟同意讓《東方日報》遵循中共情報局制訂的三個基本原則：大課題不唱反調、小課題保持中立，以及社論和新聞處理保持公平（Seow, 1998, p. 52）。

當時新加坡並無立法禁止外國資本投資新加坡的報業或貸款給新加坡的報業，但新加坡政府在文告中宣稱：「幾股外國勢力，基於不同的目標和各自運作，已在設法掌握和操縱本地大眾媒體，這是他們影響輿論和營造有利於其利益的政治形勢的其中一種最有效方法。……一旦新加坡政府認定必須制止形勢超出安全管制的界限，就必須採取行動。」（Seow, 1998, p. 53）

1971 年 5 月 16 日，《東方日報》的總編輯和六名外國高層職員發表聯合聲明宣佈請辭，表明報社的資金來源並沒有影響這份報紙的編輯方針，假使李光耀不爲他們平反（即指他們是黑色行動的一份子），他們將在一個月的請辭通知期滿後離職。聲明也透露，他們離職後，報社將因人員短缺而被迫關閉，但他們無法在這種不信任的陰影中工作。果不其然，《東方日報》在創刊五週年紀念的前兩個月宣告停刊（Seow, 1998, pp. 53-54）。然而，《東方日報》的業主是否確實參與所謂的「黑色行動」仍是一個謎，惟已知的事實是，在此事件中，新加坡政府並沒有逮捕任何人或以《煽動法令》將任何人提控上法院（Wong, 2001, p. 82），堪稱罕見。

（三）整肅《新加坡先驅報》－－《新加坡先驅報》是於 1970 年 7 月創刊的英文日報，放眼與老字號《海峽時報》競爭。《新加坡先驅報》的大股東是曾任馬來西亞沙巴州第一任首席部長、時任馬來西亞駐澳洲最高專員斯蒂芬斯（Donald Stephens, 1920-1976）[115]，他是通過在香港的一家代名人公司－－希達公司（Heeda and Company）持股。由於斯蒂芬斯的身份敏感，創刊總編輯黃子芹（Francis Wong）曾向新加坡政府報備此事（Seow, 1998, p. 57）。《新加坡先驅報》創辦人從一開始就明確表明該報旨在成爲親政府的《海峽時報》以外的替代選擇（Wong, 2001, p. 84），創刊時就採取「幾乎立刻就對公共事務採取活絡獨立的姿態，其中它的讀者來函欄目刊登活力十足的對話，得罪了古板的政府」，例如，就前述《南洋商報》事件，《新加坡先驅報》有別於《海峽時報》以「爲了安全利益」等政治正確詞句爲政府背書，而是保留其政治判斷，並不無道理地指出「無人能知道該事件的全部事實」（Seow, 1998, p. 58）。

李光耀將《新加坡先驅報》拒絕配合官方論調的態度視爲「與政府較量」（taking on the government）。曾任新加坡律政司的蕭添壽如此敘述李光耀對付《新加坡先驅報》的手段：

> 李光耀指示所有政府部門拒絕讓《新加坡先驅報》使用媒體設施和採訪官方記者會，而且，為了強調他的不滿，禁止在該報刊登政府廣告。政府部門和法定機構也接到指示，取消訂閱該報，以及不回復該報刊登的讀者詢問函件。官員們拒絕向《先驅報》記者發言，人民行動黨的國會議員退回贈報，甚至據稱新加坡總統也取消訂閱《先驅報》。一些校長告訴老師和學生，別把該報帶到學校，以及在某些被誤導的情況下，甚至向家長施壓，要他們取消訂閱（Seow, 1998, pp. 58-59）。

新加坡政府整肅《新加坡先驅報》的口實，是這家報社參與所謂的「黑色行動」，憑據就是它的外資背景。儘管《新加坡先驅報》一早已向政府報備外資背景，而且當時並無法律禁止報社有外資（其時已成爲親政府報章的《海峽時報》亦有外資背景），李光耀卻宣稱不知情 ，並以此大作文章，將它與國家安全相提並論。爲此，馬來西亞籍業主斯蒂芬斯不僅撤換了李光耀政府不喜歡的總編輯黃子芹，還於 5 月 12 日從澳洲坎貝拉寫信給李光耀，說明和保證他在新加坡投資報業，僅爲營利（Seow, 1998, p. 60）。斯蒂芬斯的信件顯然無濟於事，5 月 17 日，新加坡政府命令《新加坡先驅報 》

[115] 斯蒂芬斯在 1971 年改信伊斯蘭之後，改名為 Muhammad Fuad Stephens。1976 年，他在沙巴州因空難喪生。

的外國新聞編輯里斯（Bob Reece）和特寫編輯許阿黛爾（Adele Koh，馬來西亞籍，也是里斯的妻子）在48小時內離境，以及拒絕延長另一名馬來西亞籍助編比萊（M.G.G. Pillai）的簽證（Seow, 1998, p. 62）。

新加坡政府的整肅行動導致原來資金短缺的《新加坡先驅報》處境雪上加霜。該報陷入財務困境之際，《星洲日報》創辦人胡文虎家族繼承人、香港星島報業掌舵人胡仙有意連同其他投資者注資拯救，亦被李光耀套上神秘陰謀的氛圍（Seow, 1998, p. 59）。1971 年 5 月 17 日和 18 日，李光耀連續兩天召見從香港專程而來的胡仙，儘管後者試圖證明純粹是商業投資，並無其他目的，李光耀卻一再質疑她挹注資金到一家虧損的報社，乃別有用心，最終迫使胡仙放棄注資。胡仙後來在一通電話聲明裡透露會面的情況：

> 雖然我提出一切證據來證明我的興趣純粹是商業，我期望有興趣投資的其他出版商，同樣毫無險惡用心，但這都無濟於事。
>
> 李先生似乎已有成見，認定有某些可疑的情況，我們的討論會唯一的目的似乎是要讓我承認這一點。由於沒有什麼可承認，儘管會面時間冗長，卻都在浪費時間（轉引自 Seow, 1998, p. 71）。

5 月 18 日的會面結束後，李光耀旋即親自召開記者會，不但宣佈胡仙不入股，還宣佈除非《新加坡先驅報》能籌得 450 萬新元資金，否則將停刊。與此同時，李光耀卻迫使該報的銀行大通曼哈頓銀行（Chase Manhathan）公開透露該報的機密財務狀況，包括已經透支 85 萬新元和停止兌現合計 2 萬 8000 新元的支票等。兩天後，這家銀行還正式要求該報在 48 小時內清償 103 萬新元的貸款（Seow, 1998, pp. 67-68）。

銀行追債次日，新加坡新聞從業員職工會（Singapore National Union of Journalists，SNUJ）發動「拯救先驅報」（Save the Herald）募款運動，就在募款運動如火如荼之際，突然冒出一名神秘融資人獻議收購《新加坡先驅報》。這名神秘融資人的身份稍後證實是銀行家黃祖耀，但僅僅幾天後，黃祖耀竟在接管人並未開價的情況下宣佈因估值太高，所以放棄收購。黃祖耀宣佈放棄收購的第二天，新加坡政府便撤銷了《新加坡先驅報》的出版準證（Seow, 1998, p. 85），使該報成了第一份遭政府撤銷出版準證的新加坡報章（Wong, 2001, p. 86）——有論者認爲，以《新加坡先驅報》的嚴重

財務困境而言，即便不撤銷出版準證也無以爲繼了，李光耀卻選擇撤銷其出版準證，以作爲示例（George, 2014, p. 28）。1972 年 8 月 30 日，《新加坡先驅報》的前銀行大通曼哈頓銀行向高等法院申請讓新加坡先驅報有限公司清盤，理由是後者資不抵債，無能力償還總額 62 萬 3439 新元的債務（Seow, 1998, p. 99）。至此，《新加坡先驅報》正式結束了它在新加坡報業史上曇花一現的壽命。

三、媒體治理的分水嶺：牢控所有權

新加坡政府於 1971 年 5 月以「外國陰謀」和「對政府展開『黑色行動』」之罪名向三家報社發動攻擊，結局是《南洋商報》股權易主，《東方日報》和《新加坡先驅報》停刊。在這場政府與媒體的交戰中，李光耀大獲全勝，也爲新加坡政府往後半世紀幾近一勞永逸的媒體治理切開一道分水嶺。李光耀政府從這場媒體交戰汲取了經驗，於 1974 年對《報章與印刷機法令》（Newspaper and Printing Presses Act）做了重大修訂，個人或家族經營和掌控媒體業的情景從此不復見，取而代之的是由政府「合法」地欽點他們屬意的企業掌控媒體的所有權，以及他們屬意的人選控制董事會。

（一）修訂《報章與印刷機法令》。1974 年的《報章與印刷機法令》修訂案有下列五大要點（Ang & Yeo, 1998, pp. 391-394; Wong, 2001, p. 87; Rodan, 2004, pp. 20-21; 袁舟，2003，頁 40-41）：

1. 規定報社必須成爲股份公開公司（即上市公司），而股權分「管理股」（management shares）及「普通股」（ordinary shares）兩種。「管理股」只能發給文化部長批准的新加坡公民或機構，未經政府許可，非公民不得持有「管理股」。因此，公司董事亦必須是新加坡公民。假使報社提名成爲所有者的代名人未能符合政府的批准，政府有權任命其代名人。

2. 「管理股」之轉讓必須獲得部長批准，而任何報社皆不得拒絕接受部長所批准的「管理股」轉讓；不同意部長就此事所做之決定者，可向總統上訴，總統之決定爲最後之決定。

3. 「管理股」雖然只佔有總股份的 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」有相等於 200 票的表決權，意即「普通股」的 200 倍。易言之，公司的控制權牢牢控制在政府欽點的股東手上。

4. 要成爲大股東及直接或間接控制 12%（含）以上的股權，也得事前獲得內政部批准，此規定分散了個人和家族控制的大份額所有權，意味著任何個人和家族絕無可能控制任何一家報社。此條款於 1977 年修訂，規定任何人都不可持有超過 3%的普通股，2002 年再度修訂，將上限提高至 5%。

5. 外國資金來源必須首先公開宣布。未經政府事前批准，當地報紙或記者禁止接受外國資金。記者未報備接收外國資金，可判處高達十年的監禁或罰款兩千美元。政府必須滿意，外國資金僅用於真正的商業目的。

（二）操控媒體產業結構。修訂《報章與印刷機法令》僅是新加坡政府干預和掌控媒體所有權的第一步。通過管制媒體股權，新加坡政府部署讓傳統媒體處於「兩強壟斷」（duopoly）局面，即新加坡報業控股（Singapore Press Holdings）控制各語文報章，新傳媒集團控制電視與廣播，彼此又有交叉股權。此部署始於 1982 年，新加坡政府促成競爭將近一甲子的兩家中文報社－－1923 年創刊的《南洋商報》和 1929 年創刊的《星洲日報》－－合併，組成「新加坡新聞與出版有限公司」（Singapore News and Publications Ltd.），並於 1983 年推出《南洋•星洲聯合早報》，過後再簡化爲《聯合早報》，新加坡的《南洋商報》和《星洲日報》從此成爲歷史名詞[116]。

1984 年，新加坡政府再促成「新加坡新聞與出版有限公司」、英文報章《海峽時報》的業主「海峽時報有限公司」（Straits Times Ltd.）及出版雜誌和各類圖書的「時報出版公司」（Times Publishing Berhad）合併，形成新加坡絕無僅有的龐大報業出版集團－－新加坡報業控股，並於同年 12 月在新加坡股票交易所上市（袁舟，2003，

[116] 2003 年，李光耀在《聯合早報》80 週年晚宴上致詞時透露，由於新加坡受華文教育人口日益減少，將造成《星洲日報》和《南洋商報》陷入「非生產性和毀滅性」的長期卻徒勞的惡鬥，而政府不能坐視不理，因此他先是「鼓勵」這兩家中文報社合併，後又「鼓勵」它們和海峽時報有限公司合併，進而形成一家財務健全的媒體公司，憑著讀者日益增加的英文報紙的資源來維持讀者人數每況愈下的中文報紙（Lee, 2003, September 6）。

頁 25）[117]。截至 2016 年，新加坡報業控股旗下控制 21 種報章、超過 100 種雜誌、61 個網站，以及三個電台頻道（Singapore Press Holdings, 2016, pp. 2-3）。

除了報業，新加坡廣電媒體也是僅此一家－－「新傳媒集團」。有別於新加坡報業控股的上市企業地位，新傳媒集團從原有的政府單位加以企業化和私營化之後，迄今仍是一家由政府間接控制的官聯公司（Government-linked Company，GLC）。新加坡的廣電事業也是始於英國殖民時期，當時的無線電廣播的所有權和控制是在私營和國營之間交替。1936 年設立的第一家電台，是由英國資本私營的商業電台，稱爲英屬馬來亞廣播機構（British Malaya Broadcasting Corporation，BMBC），意在滿足旅居馬新的英國人的需求，1940 年方爲殖民地政府所收購（Wong, 2001, p. 57）。自 1959 年新加坡自治開始，新加坡電台便由人民行動黨政府控制；1963 年引進電視之後，廣電的所有權和控制便延伸到電視，成爲國營的新加坡電台電視臺（Radio Television Singapore，RTS）。

1980 年 2 月 1 日，新加坡政府將新加坡電台電視臺重組爲「新加坡廣播機構」（Singapore Broadcasting Corporation，SBC），1994 年再度重組時，以企業化和私營化的概念將新加坡廣播機構一分爲三，分拆成經營「5 頻道」（英文）和「8 頻道」（中文）的新加坡電視機構（Television Corporation of Singapore，TCS）、經營「Prime 12」和「Premier 12」電視頻道的 STV12，以及經營十個電台頻道的新加坡電台機構（Radio Corporation of Singapore，RCS）。這三家廣電企業都收歸於一家稱爲「新加坡國際媒體」（Singapore International Media，SIM）的控股公司。雖然一分爲三和私營化，但這三家廣電企業仍然受到人民行動黨政府經由新加坡廣播局（Singapore Broadcasting Agency，SBA）嚴密監管（Wong, 2001, p. 58）。

1999 年，「新加坡國際媒體」重組，改稱「新加坡傳媒機構」（Media Corporation of Singapore，MediaCorp），簡稱「新傳媒」，雖然名義上是一家私營商業機構，但其最大股東仍然是新加坡政府的投資臂膀淡馬錫控股（劉震，2011，頁 183）。截至 2016

[117] 三家公司宣佈合併的三項理由是：一、立即避免重複的資本開支，按照最適當的經濟規模原則辦事；二、建立一個大規模的出版機構，具有財力資源和人力資源，不僅爭取在製造本國產品方面精益求精，也能獲取通訊和資訊技術的發展領域裡的新機會；三、為不同語言的報紙建立共同的理想，繼續提高報紙內容的水平（袁舟，2003，頁 42）。

年 3 月 31 日，新傳媒仍是由淡馬錫控股獨資擁有（“*Corporate Profile*”, n.d.）。

新加坡政府曾試行讓新加坡報業控股和新傳媒涉足對方的業務範圍，以便產生某種程度的競爭，但最後以失敗告終。此事始於 2000 年 6 月，新加坡政府宣佈「本地媒體產業結構檢討」（Local Media Industry Structure Review）計畫，選擇性「自由化」（liberalisation）本地媒體市場，允許國營企業之間有較大的競爭（Rodan, 2004, p. 95）。爲此，新加坡政府開始允許跨業經營，讓新加坡報業控股進軍電視業，成立新加坡第二家電視台－－新加坡報業控股傳訊公司（SPH Media Works Limied，簡稱報業傳訊），旗下英文電視頻道「i 頻道」和中文電視頻道「優頻道」分別於 2001 年 5 月 6 日和 20 日啓播，成爲新傳媒的競爭對手（劉震，2011，頁 184；袁舟，2003，頁 25）。另一邊廂，新傳媒則獲准進軍報業，出版一份英文的免費報紙《今日報》（Today；袁舟，2003，頁 28；Rodan, 2004, p. 95）。易言之，新傳媒壟斷廣電業、新加坡報業控股壟斷印刷媒體業的格局就此打破。

報業傳訊啓業後，在新傳媒掀起跳槽風，挖走新傳媒的高層和一眾藝人，也在娛樂節目和新聞節目與新傳媒一較高下，據稱「優頻道」已爭取到當地華語觀眾的一半，而「i 頻道」則爭取到 30%的英語觀眾（袁舟，2003，頁 25）。然而，報業傳訊的業績不如預期，它在 2002 年財政年度裡蒙受 4460 萬新元的虧損，原來預計在 2003 年達到收支平衡，也推遲至 2005 年，期間亦發生包括總裁在內四位高層離職和大裁員的情況（袁舟，2003，頁 234）。到了 2004 年，新加坡政府宣佈，實驗表明，新加坡太小，無法讓媒體業全面競爭（George, 2012, p. 33）。2005 年 1 月 1 日開始，新加坡報業控股旗下的電視業務，交由新傳媒和新加坡報業控股共同成立的新公司「新傳媒電視控股（私人）有限公司」經營，新傳媒持有這家公司的 80%股權，新加坡報業控股則持有 20%股權（劉震，2011，頁 185）。新加坡重新回到兩大媒體集團各自壟斷印刷媒體業和廣電業的格局。表 5-3 是新加坡報業控股和新傳媒控制的媒體種類。

表 5-3：新加坡報業控股和新傳媒控制的媒體種類

	新加坡報業控股	新傳媒集團
印刷媒體	以四種語言出版 21 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志。另外，新傳媒 MediaCorp Press 的 40%股權。	經營 12 種報章和雜誌，包括英文《今日報》（Today）、《8 DAYS》、中文影視週刊《I 週刊》等。
電視	旗下沒有電視頻道，但擁有新傳媒 MediaCorp TV Holdings 私人有限公司的 20%股權。	八個電視頻道，包括英文的亞洲新聞臺、5 頻道，以及中文的 8 頻道及優頻道等。
電台	旗下 SPH Radio 有三個電台頻道，即英文電台 ONE FM 91.3、Kiss92，以及中文電台 UFM 100.3。	經營 12 個電台頻道，包括英文的 CLASS 95FM、中文的 YES 93.3FM、95.8FM 城市頻道、97.2FM 最愛頻道，以及馬來文的 Ria89.7 等。
網絡媒體	61 個各類網站，除了旗下報章和電台的網站，另有門戶網站 AsiaOne、公民新聞網站 Stomp、英中雙語新聞和互動網站 omy，互動網絡電視服務 razor.tv。	九個各類網站，除了旗下電視和電台的網站，還有育兒和時尚主題網站。

資料來源：本研究整理自 Singapore Press Holdings (2016); "*Our Brands*" (n.d.)。

（三）政府要員掌控媒體。新加坡政府對媒體所有權的管制，不僅限於規定股權結構，也部署讓政府要員進入報社擔任董事會主席和管理層要職，例如曾經在 1970 年代至 1980 年代擔任安全與情報局局長的納丹（S. R. Nathan，1999 年至 2011 年擔任新加坡第六任總統）在 1982 年從外交部常任秘書的職位退休後不久，便出任海峽時報執行主席，直至 1988 年（Rodan, 2004, p. 21; George, 2012, p. 33）。新加坡新聞與出版有限公司、海峽時報有限公司及時報出版公司合組新加坡報業控股之後，除了第一任主席連瀛洲是銀行家之外，自接任的林金山[118] 開始，迄今四位前現任主席都曾擔任公職，最高甚至官拜副總理。表 5-4 為新加坡報業控股歷任董事會主席／執行主席的主要公職經歷。

[118] 據林金山透露，新加坡報業控股董事會邀請他擔任公司主席時，是他提出條件要擔任實權在握的「執行」主席，而非坐上一個有名無實的虛位（袁舟，2003，頁 49）。林金山卸任後，該職稱已改用回主席。

表 5-4：新加坡報業控股歷任董事會主席／執行主席的主要公職經歷

序	姓名	任期起訖	任期前主要公職經歷
1	連瀛洲	1984 年 10 月 4 日－1988 年 8 月 31 日	駐馬來西亞最高專員。
2	林金山	1988 年 9 月 1 日－2002 年 12 月 2 日	建屋發展局第一任主席、財政部長、國內與國防部長、環境部長、通訊部長、國家發展部長。
3	林振明	2002 年 12 月 13 日－2005 年 12 月 2 日	新加坡旅遊局主席、駐日大使。
4	陳慶炎[119]	2005 年 12 月 2 日－2011 年 7 月 1 日	教育部長、貿易及工業部長、財政部長、衛生部長、國防部長、國家安全統籌部長、副總理。
5	李文獻	2011 年 10 月 1 日－迄今	國防部長、總理公署部長、人力部長、新聞、通訊及藝術部長。

資料來源：本研究製表。

董事會主席之外，集團總裁（Group President）一職也由曾任政府要職的人選擔任，包括 1986 年至 1993 年擔任內部安全局局長、於 1987 年指揮瓦解所謂「馬克思主義陰謀」的逮捕行動及未經審訊扣留 22 人的張奕民（Tjiong Yik Min）就曾於 1995 年至 2002 年擔任這個職位（Rodan, 2004, p. 21; George, 2012, p. 33）。張奕民於 2002 年卸任後，接棒者是曾任內閣資政李光耀的首席私人秘書、外交部副秘書、交通與資訊科技部常任秘書及交通部常任秘書的陳慶鏻（Alan Chan Heng Loon），當時他是從交通部常任秘書任內借調到新加坡報業控股（袁舟，2003，頁 59；Singapore Press Holdings, 2002, June 14; George, 2012, p. 33）。半年後（2003 年 1 月 1 日），陳慶鏻改任行政總裁（CEO）迄今（"*Board of Directors*", n.d.）。

四、媒體治理的法律工具：誹謗案、藐視法院與出界標記

新加坡有十分精密的法律框架來對當地報紙和媒體系統施加密切和嚴格的監管（Tey, 2008, p. 452），這些媒體法規的基本範式就是媒體的「強大效果」模式，即媒

[119] 陳慶炎從新加坡報業控股董事會主席卸任後，參加 2011 年總統選舉並當選新加坡第七任總統，直至 2016 年卸任。

體被視爲向「脆弱」和「消極」的閱聽人施加強大的影響力（Ang & Yeo, 1998, p. 15）。此範式符合前述新加坡政府首長對媒體影響力的看法。因此，雖然新加坡憲法第 14（1）（a）條款賦予「言論和表達自由」的權利，但接下來的第 14（2）（a）條款卻明文限縮此權利，授權國會可基於下列理由立法約束此項權利：新加坡的安全利益、與其他國家的友好關係、公共秩序、道德、專爲保護國會特權而設的限制或爲抵抗藐視法院、誹謗或唆使任何違法行爲而提供的限制（Ang & Yeo, 1998, p. 18）。

除了前文已有討論的《報章與印刷機法令》，新加坡的其他主要媒體法規尚有《內部安全法令》、《官方機密法令》和《煽動法令》等。表 5-5 是《報章與印刷機法令》以外的主要媒體法規內容摘要。不過，就晚近新加坡針對媒體或言論的管制情況而言，這三道法規已非主角，更值得討論的是誹謗訴訟、藐視法院罪和「出界標記」的規定。本節討論這三項。

表 5-5：新加坡《報章與印刷機法令》以外的主要媒體法規要點

法規名稱	法規要點
內部安全法令	• 內政部長可未經法院審訊，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。 • 內政部長可查禁被認定會危害國家安全的報刊書籍。
官方機密法令	• 保障總統在憲報（Gazette）公佈之機密文件。 • 泄漏、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。 • 闡明五種「煽動傾向」：令人對政府產生不滿與憎恨、唆使他人以違法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：本研究製表。

（一）誹謗訴訟。新加坡的誹謗法律和馬來西亞一樣，分爲民事誹謗訴訟和刑事誹謗罪（criminal defamation）兩種。前者是由誹謗行爲的受害者提起民事訴訟，若勝訴，乃由法院裁定被起訴方賠償訴方若干金額的名譽損失賠償金，以及刊登道歉啓事；後者則是屬於《刑事法典》管轄的刑事罪行，由總檢察署代表國家提出告訴，若被告罪名成立，法院可判處監禁－－新加坡《刑事法典》第 500 條闡明，刑事誹謗罪可判處最高兩年監禁加罰款的刑罰。

在新加坡，早至 1971 年已有刑事誹謗案，當時人民聯合黨（United People's Party）秘書長哈班斯星（Harbans Singh）在大選演說中說「李光耀是全世界最大的無賴，不只是在新加坡」、「流氓和綁匪」及「新加坡頭號公敵」，遭總檢察署起訴觸犯「刑事誹謗罪」，最終被法院判處監禁六個月（Tan, 2014, p. 119）。不過，刑事誹謗罪起訴相對少見，常見的是政府領導人對在野黨從政者、異議份子和外國新聞媒體提起民事誹謗訴訟，要對方支付金額不小的名譽損害賠償金。

新加坡的民事誹謗訴訟同樣可追溯至 1970 年代，且成功率是壓倒性的，自 1959 年開始執政的人民行動黨的領導人在新加坡法院對在野黨領導人訴諸誹謗訴訟，戰無不勝攻無不克（Ellis, 2002, Septmber 26; Tey, 2008, p. 453）－－具體地說，無論是前總理李光耀或現任總理李顯龍都不曾在誹謗訴訟中敗訴（Sim, 2011, p. 320）。據統計，從 1965 年至 2006 年，李光耀在新加坡境內控告媒體和政治反對派領導人誹謗的官司，多達 24 宗（曹長青，2006 年 10 月 23 日）。表 5-6 是李光耀等新加坡政府領導人起訴在野黨從政者誹謗的部分案例。反之，在野黨起訴執政黨領導人往往無功而返，例如 1974 年工人黨起訴人民行動黨候選人鄭文滔（Tay Boon Too）誹謗，法院裁定起訴人未能提出充份的證據證明答辯人確實在選舉集會上說出誹謗言詞（Tan, 2014, p. 119）。外國出版商對新加坡執政黨領導人在新加坡法院提起的誹謗訴訟所做的抗辯，無一成功（Ellis, 2002, Septmber 26; Tey, 2008, p. 453）。

表 5-6：李光耀等新加坡政府領導人起訴在野黨從政者誹謗案例

年份	起訴人	答辯人	法院判決
1979	李光耀	惹耶勒南	判賠 13 萬新元
1988	李光耀	蕭麒麟 [120]	判賠 25 萬新元
1989	李光耀	戴維斯 [121]	判賠 23 萬新元
990	李光耀	惹耶勒南	判賠 26 萬新元
1995	李光耀	Vinocur（訴訟一）	判賠 30 萬新元
1995	李光耀	Vinocur（訴訟二）	判賠 35 萬新元
1997	李光耀等十一位政治領導人	鄧亮洪	判賠合計 800 萬新元
1997	吳作棟	惹耶勒南	判賠 10 萬新元
2002	李光耀	徐順全	判賠 20 萬新元
2002	吳作棟	徐順全	判賠 30 萬新元

資料來源：本研究製表。

在新加坡的「誹謗政治」案例裡，有個指標性的受害者——在 1981 年當選成爲新加坡自 1968 年以來首位在野黨國會議員的工人黨秘書長惹耶勒南。惹耶勒南曾至少三次遭新加坡政府領導人起訴誹謗，其中兩次是在 1976 年和 1988 年遭李光耀起訴，分別被判處支付 13 萬新元和 26 萬新元的名譽損害賠償金（Evans, 2015, March 26）。1997 年大選，惹耶勒南連同鄧亮洪、陳民生等人組成五人競選團隊，當選靜山集選區國會議員，選後卻遭總理吳作棟等人起訴誹謗，面對總共 11 項民事起訴（Bentley, 1997）。1998 年，新加坡法院判處惹耶勒南連同鄧亮洪須賠償吳作棟等原告名譽損失，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，並且依法喪失議員資格。鄧亮洪後來流亡海外，他在新加坡的財產則遭政府凍結。

惹耶勒南不是唯一有此遭遇的在野黨人士。2006 年，另一個在野黨從政者，曾因「非法公開演講」而四度被判監禁的民主黨秘書長徐順全在黨報《民主報》指責新加坡內閣早知道國家腎臟基金會（National Kidney Foundation）發生控管醜聞，但爲防損及內閣聲譽而沒有處置，結果遭內閣資政李光耀及總理李顯龍起訴誹謗，法院裁決他必須賠償李顯龍 50 萬新元（35 萬 600 美元）和李光耀 45 萬新元（32 萬美元）的名譽損害賠償金。

[120] 蕭麒麟是新加坡在野黨老將，曾活躍於工人黨，後來先後創立新加坡統一陣線（Singapore United Front）和民主進步黨（Democratic Progressive Party），以及擔任這兩個政黨的秘書長。他也曾參加 1976 年、1980 年、1984 年、1988 年及 2015 年大選。

[121] 全名為 Derek Davies (1931-2002)，英國籍新聞工作者，曾任《遠東經濟評論》長達 25 年。

以誹謗訴訟來令批評者噤聲的做法，不僅施加於在野黨從政者和異議份子，亦延伸至外國新聞媒體，尤其是批評李家裙帶關係的內容往往無法倖免。晚近一些起訴外國新聞媒體誹謗的顯著案例如下：

1. 2002 年，彭博社（Bloomberg）一位作者的文章提及新加坡政府委任內閣資政李光耀的媳婦、時任副總理李顯龍的夫人何晶出任政府投資機構淡馬錫控股的執行董事是一種裙帶主義作風（nepotism）作風，遭李光耀、時任總理吳作棟及李顯龍起訴，結果彭博社選擇在開庭前公開道歉和支付 59 萬 5000 新元（46 萬 6000 美元）的賠償金（Alexander-S-Luistro, 2013, September 1）。彭博社選擇道歉和賠償的理由是該公司在新加坡的 180 位僱員的福利「面對風險」，以及 3000 多個新加坡客戶「可能會失去彭博社服務」（Ellis, 2002, September 26）。

2. 2004 年，《經濟學人》（The Economist）指稱新加坡李家裙帶關係，遭法院判處賠償李光耀和李顯龍 20 萬美元。

3. 2005 年，財經雜誌《亞洲金融》（Finance Asia）指稱淡馬錫控股爲「李家的信託基金」，遭法院判處未公開揭露的名譽損害賠償金。

4. 2009 年，《遠東經濟評論》（Far Eastern Economic Review）於 2006 年刊登的一篇文章《新加坡的獨行俠：徐順全》含有指責李氏父子貪腐的內容，遭法院判處賠償 40 萬 5000 新元。

5. 2010 年，《國際先驅論壇報》（International Herald Tribune）的一篇專欄文章談論「王朝政治」（dynastic politics）時提及李顯龍靠父蔭而非憑真本事上位，在李氏父子和吳作棟恫言起訴誹謗後，該報業主紐約時報公司選擇道歉和賠償 16 萬新元（11 萬 4000 美元）給這三人。該報和同一位作者曾於 1994 年寫過類似內容，當時也曾向李氏父子和吳作棟道歉和支付賠償金。

對比在野黨從政者和外國媒體應付誹謗訴訟的態度，外國媒體比較傾向於與起訴方和解，以刊登道歉啓事和支付賠償金的方式結案，可見誹謗訴訟對新聞媒體產生的

威懾作用和寒蟬效應。當然，外國新聞媒體選擇和解，還有另一層顧慮，那就是選擇「破財消災」來避免遭新加坡政府禁止在境內發行或限定發行量（以下將討論）。

（二）藐視法院罪。在新加坡，另一個常見施加於在野黨從政者和外國新聞媒體的罪名是「藐視法院」（contempt of court）。2006 年，民主黨秘書長徐順全被控兩項在其破產案聆訊時藐視法院的罪名－－他在當年 2 月 10 日的聆訊中堅決拒答助理主簿官的問題，反之堅持念出四頁聲明，聲明的其中一個要點是指責新加坡司法偏頗，以及淪為新加坡政府令其批評者和在野黨從政者噤聲的工具。徐順全還將這份聲明派發給法院外的記者，以及分發另外 59 份給新加坡的個別人士和組織。這份聲明也在徐順全所屬的新加坡民主黨的網站刊登（Tan, 2014, p. 106）。

在 2007 年的另一宗官司，是李顯龍起訴新加坡民主黨誹謗的官司，指控民主黨及其中委會在黨報《新民主黨人》（The New Democrat）刊登的文章將李光耀和李顯龍父子管理新加坡和新加坡腎臟基金會的管理相提並論，指責李氏父子不誠實和不配擔當官職。徐順全和妹妹徐淑真代表自己抗辯時，被指以「懷有惡意」的方式盤問李氏父子，結果遭法院指責在法院發表政治言論來施展「肥皂盒戰術」（soapbox tactics），構成藐視法院罪名，分別被判處監禁十天和 12 天（Tan, 2014, p. 107）。

另外一宗牽涉新聞媒體的藐視法院案件，發生於 2009 年。總檢察長起訴《亞洲華爾街日報》編輯赫茲柏格（Daniel Hertzberg）、執行編輯（managing editor）格蘭西（Christine Glancey）及其業主道瓊斯出版公司（Dow Jones Publishing Company）等人。事緣，《亞洲華爾街日報》刊登了兩篇文章《新加坡的民主》（Democracy in Singapore）和《審判新加坡司法》（Judging Singapore's Judiciary），以及徐順全題為《出示抄本，展示真相》（Produce the Transcript, Show the Truth）的來函，總檢察長認為這三篇文章抨擊新加坡司法的廉正、中立和獨立，影射新加坡法院在牽涉政治反對派和李光耀及其他政府高官的誹謗案件時沒有公正地伸張正義，以及新加坡法院以裁決誹謗案的名譽損害賠償來打壓新加坡的政治異議份子和批評（Tan, 2014, p. 108）。新加坡法院判處《亞洲華爾街日報》藐視法院罪名成立，罰款二萬五千新元（一萬四千美元），這是歷來最高金額的罰款；決定刊登上述文章的該報駐紐約言論版編輯寇克派屈克

（Melanie Kirkpatrick）則被判處罰款一萬新元（七千美元）[122]。

（三）出界標記。所謂的「出界標記」（Out of Bounds Markers，OB Markers）並非法條，而是不成文的限制，成爲媒體辯論各種課題的自我設限。此英文「Out of Bounds」一詞原來是高爾夫球運動的術語，是指在球場以白色樁爲標誌，樁內緣之連線爲出界之界線。用於新加坡的輿論空間，則是指在政治上可接受的界限，「出界標記」所勾勒的球場要比法律所允許的範圍更狹窄，即便有些領域未經任何成文法律或條例禁止，但政府認爲負責任的球員應該視爲禁區（George, 2012, p. 65）。

「出界標記」的概念始於 1994 年的「林寶音事件」。1994 年 11 月 20 日，新加坡著名小說家和社會評論作者林寶音（Catherine Lim）在《海峽時報星期刊》發表政治評論《一個政府，兩種風格》（One Government, Two Styles），評述說時任總理吳作棟放棄了他上任時承諾的更開放、協商達成共識的領導風格，以屈從於前任總理李光耀的威權風格。文章發表後，吳作棟的新聞秘書、吳作棟和李光耀先後反駁林寶音的觀點，吳作棟甚至非議林寶音的評論離經叛道，打擊他身爲總理的威信，並非儒家亞洲脈絡所能接受的行爲，而且政論作者若有攻擊具體的從政者或政策，就應預期會面對政府的強烈反駁（Lee, 2010, p. 96）。此爭議爆發後，《海峽時報》迅速停止林寶音的定期專欄（Seow, 1998, p. 28）。吳作棟政府正是在此事中提出「出界標記」的不成文言論界限。

「出界標記」對新加坡新聞自由和言論空間的影響，就是它爲主流媒體劃定哪些能報導、哪些不能報導的界線（Article 19, 2005, p. 73），憑此政府能夠限制公眾參與和過濾任何被認爲有問題的政治評論。其淨效應是，能在政府控制和調解的「審查員」審查中過關的任何政策或政治觀點，必然是不加批判、未經各方檢驗和辯論的，或是充其量不過是思考拙劣或不足的（Lee, 2010, p. 97）。以新加坡的國情而言，最常提及「出界標記」的題材計有：1. 族群和宗教、2. 公職人員的威信（新加坡媒體不刊登該國從政者的政治漫畫）、3. 定義社會規範和形塑國家認同、4. 外國新聞，維護政府在國際事務中代表新加坡的威信（George, 2012, pp. 65-67）。由於並非法律明文規定

[122] 這是《亞洲華爾街日報》第三次在新加坡被判藐視法院罪名成立，前兩次分別於 1985 年 10 月和 1989 年 12 月被判罰款 6000 新元和 4000 新元。新加坡法院也是以該報「重犯」的理由施以重罰。

的禁區，逾越「出界標記」雖然不至於面對監禁或罰款懲罰，但將會招致政治報復，以致個人和組織可能會失去政治資本（George, 2012, p. 65），因此對媒體和媒體主管仍具有約束力。

五、治理外國媒體：掐頸斷水

以上章節討論了新加坡政府自 1970 年代初期開始從嚴治理國內媒體，對於外國媒體，新加坡政府亦採取強硬的治理態度和手段，而且同樣是以國家利益和干預內政的論述賦予正當性。新加坡政府對待外國新聞媒體不會掉以輕心，並不奇怪，因爲新加坡的人口雖少，華人佔多數，卻是一個英語爲主的社會，又是國際經貿中心，是外國新聞報刊的重要市場－－李光耀就曾指出，新加坡是《遠東經濟評論》和《亞洲華爾街日報》的第二大市場，僅次於香港，佔了它們的總發行量的 13%至 14%(Lee, 1987, p. 7）。外國新聞媒體對新加坡人的影響，不言而喻。

因此，早於建國初期，李光耀領導的新加坡政府就不時與外國新聞媒體發生摩擦；無法容忍外國新聞媒體對新加坡政府的威權統治說三道四的李光耀，訴諸司法懲罰外國新聞媒體從不手軟。除了上一節已討論的誹謗訴訟和藐視法院罪之外，還有表 5-7 所示的其他懲罰外國新聞媒體和新聞工作者之案例。

表 5-7：1971 年至 1986 年新加坡政府懲罰外國新聞媒體之案例

年份	媒體	事件	結果
1971	遠東經濟評論	新加坡政府指責其駐新兼任通訊員波爾斯基（Anthony Polsky）與國際特赦組織員工合作「編寫一份據稱新加坡虐待政治犯的報導」，干預新加坡內政、逾越記者本分。	波爾斯基被驅逐出境。
1974	新聞週刊	發表《新加坡－選擇性正義》（Singapore - Selective Justice），陳述新加坡高等法院對在野黨從政者起訴執政黨國會議員誹謗的判決不公。	駐新加坡兼任通訊員被判藐視法院罪名成立，罰款 1500 新元。

1982	遠東經濟評論	發表常駐通訊員史密斯（Patrick Smith）撰寫的關於新加坡政府援引《內部安全法令》打壓政治對手的報導。	不續延史密斯的工作準證。
1985	亞洲華爾街日報	發表《惹耶勒南的挑戰》（Jeyaretnam's Challenge），評論新加坡政府起訴惹耶勒南，導致他喪失國會議員資格和律師執業資格，陳述新加坡法院素來被用來打擊在野黨從政者。	業主道瓊斯出版公司（亞洲）、編輯和出版人、駐新通訊員齊默爾曼（Fred Zimmermann）、印刷商和分銷商被判藐視法院罪名成立，罰款 500 新元至 6000 新元不等。
1986	路透社	通訊員歐奇瑪（Marilyn Odchimar）報導六層樓新世界飯店坍塌慘劇時，引述一名倖存者說，曾聽到救援人員向一名垂死的婦女索錢。	歐奇瑪被驅逐出境。

資料來源：本研究整理自 Seow (1998, pp. 141-145)。

相對而言，新加坡政府在 1986 年以前對外國新聞媒體所訴諸的司法行動，仍然是一種被動的秋後算賬舉措。然而，自從人民行動黨在 1984 年 12 月 22 日的大選遭逢歷史性的「挫敗」——得票率從上一屆（1980 年）大選的 75.5%降低至 62.7%，降幅將近 13%，而且第一次有兩位在野黨議員（包括惹耶勒南）當選（Seow, 1998, p. 144; George, 2012, p. 37）——之後，其外國新聞媒體的治理便化被動爲主動，於 1986 年修訂《報章與印刷機法令》，訴諸限制外國報刊發行量，進而打擊它們的廣告收入的手段，以期它們因害怕發行量和廣告收入受損而不敢造次。

新加坡政府是於 1986 年 5 月 5 日向國會提呈《報章與印刷機法令》修訂案，並於 7 月 31 日通過。修訂後，通訊與新聞部長有權在《政府憲報》（Government Gazette）公告哪些在新加坡境外出版的外國報刊「涉入新加坡的國內政治」，並可限制這些被點名的外國報刊在新加坡銷量或發行量（Seow, 1998, p. 148）。國會在同年 7 月 31 日通過此修訂案，經憲報公告的報刊稱爲「刊憲出版物」（gazetted publications）。所謂的「涉入國內政治」，定義和界限模糊，按照新加坡政府的示例是指：

旨在供給新加坡讀者的出版物，以造成政治、種族和宗教衝突和動亂；好於偏頗、扭曲或黨派的報導；或持續拒絕發表政府反駁誤報和毫無根據的指控之答复（Ministry of Communications and Information, 1987, p. 9; 1988, p.16）。

在上述修訂案仍在起草期間，李光耀於 1985 年與《遠東經濟評論》（Far East Economic Review）發生齟齬時，曾向後者發出最後通牒 ，恫言從嚴限制其發行量（Seow, 1998, p. 143）。修正案一經國會通過，一個多月後四家源自美國的報紙和雜誌，即《時代》雜誌、《亞洲華爾街日報》、《遠東經濟評論》及《亞洲週刊》（Asiaweek）便先後成爲新法條的整肅對象。案情如下所述。

（一）《時代》在 1986 年 9 月 8 日刊的亞洲版發表了題爲《令異議份子噤聲》（Silencing the Dissenters）的文章，談論新加坡在野黨議員惹耶勒南遭法院判處處置資產欺詐債權人和作僞證罪名成立一事。文章發表後，李光耀的新聞秘書傅超賢（James Fu）投書要求更正三處錯誤，而《時代》只承認其中一處錯誤。傅超賢後來要《時代》原文照登其投書，但後者不從，新加坡政府於是在同年 10 月 15 日宣佈《時代》在新加坡的發行量將自 10 月 19 日起從一萬八千份削減至九千份；翌年元旦，新加坡政府再削減其發行量至兩千份（Ministry of Communications and Information, 1987, p. 2; Wong, 2001, p. 3; Rodan, 2004, p. 28）。

（二）《亞洲華爾街日報》在 1986 年 12 月 12-23 日刊發表了一篇題爲《新加坡交易所令金融家困擾》（Singapore Exchange Puzzles Financiers）的文章，批評新加坡意欲設立第二個證券交易市場－－新加坡自動報價與交易系統（Stock Exchange of Singapore Dealing and Automated Quotation System，SESDAQ）－－之動機。文章刊出後，新加坡金融管理局投書該報反駁作者的指責，但該報堅持內容正確，拒絕刊出該投書。1987 年 2 月 9 日，新加坡宣佈將《亞洲華爾街日報》的發行量從五千份縮減至四百份（Ministry of Communications and Information, 1987, p. 4-5; Wong, 2001, p. 3; Rodan, 2004, p. 28-29）。

（三）《亞洲週刊》 在 1987 年 9 月 13 日刊發表了一篇題爲《對抗左派》（Battle Against Leftism）的文章，敘述新加坡政府援引《內部安全法令》扣留 22 名被指涉入「馬克思主義陰謀」的人士；文章刊出後，內政部長的新聞秘書陳福良（譯音，Chin

Fook Leong）投書《亞洲週刊》，宣稱該文含有錯誤和歪曲事實。《亞洲週刊》在 9 月 27 日刊再發表一文《歪曲事實，你說的？》（A Distortion of Fact, You Say?），雖刊出陳福良的投書，但新加坡政府指責該週刊刪除了投書中的重要部分，還未經陳福良同意加入 470 字的內容。為此，陳福良再投書，要該週刊全文刊出上一封投書和此封投書，但該週刊沒這麼做。於是，新加坡政府在 10 月 7 日宣佈《亞洲週刊》為一份涉入新加坡國內政治的報紙，並從 10 月 11 日起將其發行量限制為 500 份（Ministry of Communications and Information, 1988, p. 9; Rodan, 2004, p. 29）。

（四）《遠東經濟評論》在 1987 年 12 月 17 日刊發表了一篇題為《扣留的新啓發》（New Light on Detentions）的文章，提及李光耀曾於 6 月 2 日就逮捕「馬克思主義陰謀」22 人一事與新加坡天主教大主教會面。該文引述一位未與會的埃德加神父（Father Edgar D'Souza）的說法，指稱李光耀在大主教不知情的情況下召開新聞發佈會，矇騙大主教出席並公開接納其中一位被逮捕者的聲明，以及阻止大主教在新聞發佈會上的一個回應在電視和報紙上刊登。該文也提到，上述逮捕行動是新加坡政府對天主教會發動攻擊。新加坡政府認為，這是對李光耀和新加坡政府做了嚴重的指責。李光耀的新聞秘書傅超賢投書《遠東經濟評論》，投訴該報根據缺席者的說法撰文，也未向他查證；傅超賢也質問該報是否曾向大主教查證。《遠東經濟評論》雖刊登傅超賢的投書，但沒有回答他的提問。於是，傅超賢再投書，重複其提問，並質問該報為何壓下埃德加神父和一位女士的醜聞。《遠東經濟評論》在 12 月 31 日刊再刊登傅超賢的投書，但堅持它只是複述埃德加神父的說法，並未如傅超賢所說對李光耀和新加坡政府提出指責。然而，新加坡政府宣佈從 12 月 29 日起，限制該報的發行量為五百份，李光耀也向該報提出誹謗訴訟（Ministry of Communications and Information, 1988, pp. 10-11; Rodan, 2004, p. 29）。

上述四個案例過後，新加坡政府又分別於 1988 年和 1990 年針對外國新聞媒體修訂《報章與印刷機法令》——1988 年 1 月 27 日的修訂案允許複製和銷售受限制的出版物，條件是沒有從中獲取利潤和符合其他標準條件，包括刪除所有廣告（Ministry of Communications and Information, 1987, p. 9; 1988, p. 17）；1990 年 7 月 18 日的修訂案則規定發行量超過三百份的外國報刊必須按年申請準證，而政府可拒絕或撤銷它們的申請，無需說明理由。此外，外國報刊亦得繳付一筆足以支付可能發生的任何法律責

任的保證金，以及在新加坡委任一名代理人來接收法律通告，以防止未能聯係上出版商和訴訟中的其他當事方（Seow, 1998, pp. 185-186; Rodan, 2004, p. 29）。

「限制發行量」並非完全禁止「刊憲出版物」在新加坡流通，而只是限制其可發售的數量。1988 年的修訂案通過後，看似政府在保障資訊自由流通，因爲「刊憲出版物」只要不含廣告，即可不受限制地發售，而且他人亦可將它影印流傳，實際上卻是讓政府在論述戰中告捷、取得道德制高點的一石二鳥之計。首先，它確實產生了令外國新聞媒體屈服的作用，在報導新加坡題材時戰戰兢兢、自我設限，以及俯順政府的意願全文刊登政府反駁批評的投書－－誠如李光耀於 1988 年在華盛頓爲美國報章編輯協會（American Society of Newspaper Editors）演講時就說：

> 既然銷售是這些報刊的其中一個主要動機，限制其流通就足夠了……不允許這些報刊增加銷量，政府已經取得了一些讓步。《時代》和《亞洲週刊》在他們經憲報公告後，刊登了爭議的信件（轉引自 Seow, 1998, p. 178）。

其次但同樣重要的是，傳統印刷媒體依賴廣告業績生存，廣告則根據發行量多寡定價，限制外國報刊的發行量，等於削弱它們的廣告收益能力，甚至阻遏廣告主在這些報刊刊登廣告，長遠下去必將導致這些外國報刊至少在新加坡的營運蒙受虧損。當這些「刊憲出版物」的業主因此屈服於政府時，便證成了新加坡政府關於「外國媒體並非爲了捍衛新聞自由，而是僅爲盈利」的論述，時任貿工部長兼第二國防部長的李顯龍就爲「限制發行量」的措施辯護時就如此說道：

> （限制外國報刊的發行量）這不是基本自由受損的問題。這是關乎罪罰相當的問題。政府一向有權禁止其認為不宜的所有外國出版物。……在某些情況下，限制報刊的發行是一個充分對策。這損害其銷售和廣告收入，但並不剝奪新加坡人獲得資訊。圖書館將會收藏受限報刊，而且文章可以復印。經濟學家會稱之為顯示性偏好（revealed preference）之練習－－這是證明報刊對銷售和廣告收入更感興趣，抑或對保護資訊自由更感興趣的實際測試（Lee, 1987, p. 12）。

李光耀的說法更是揭櫫了新加坡政府何其工於心計：「當你查禁（報章），報章會得意地認爲『啊，我傷害你，你無法忍受我的批評，所以你禁止我』。」限制發行量的做法，正是不讓報章因被查禁而有道德制高點（轉引自 George, 2012, p. 37）。

第四節　媒體施為：恐懼與馴服

自從李光耀在1960年代和1970年代親上火線與他認爲對政府不友善的媒體交手，並於 1980 年代修訂《報章與印刷機法令》操控報社的股權後，新加坡政府的媒體治理堪稱滴水不漏，的新聞媒體已然被馴服。李光耀在 1990 年卸下總理職務（但留任資政），先後由吳作棟和李顯龍接棒，兩人雖不時宣稱將以較爲開放的政策治國，但新加坡的新聞自由情況非但沒有改善，反而更糟。吳作棟曾於 2003 年 5 月遭國際新聞自由觀察組織「無國界記者」列入「新聞自由掠奪者」（Predator of Press Freedom）名單（Rodan, 2004, p. 89）；第二年，李顯龍接任總理後亦被列入該名單中，而且至 2016 年仍在榜中。表 5-8 是 2003 年至 2017 年新加坡新聞自由排名。

表 5-8：2003-2017 年新加坡新聞自由排名（無國界記者）

年度	排名	在位總理
2017	151（180）	李顯龍
2016	154（180）	李顯龍
2015	153（180）	李顯龍
2014	150（180）	李顯龍
2013	149（179）	李顯龍
2011/2012	135（179）	李顯龍
2010	137（178）	李顯龍
2009	133（175）	李顯龍
2008	144（173）	李顯龍
2007	141（169）	李顯龍
2006	146（168）	李顯龍
2005	140（167）	李顯龍
2004	147（167）	李顯龍／吳作棟
2003	144（166）	吳作棟

資料來源：本研究製表。

雖然新加坡的新聞自由乏善可陳，但是該國新聞工作者似乎並不察覺。在 2009 年一項共有 447 名在新加坡報業控股和新傳媒服務的新聞工作者參與的調查中，大約一半的受訪者說，在決定報導什麼新聞題材時，他們享有完全的自由（11.1%）或很大的自由（43.5%）。至於決定要強調新聞題材的哪個面向，也有大約一半的受訪者認爲享有完全的自由（10.3%）或很大的自由（41.1%）。只有小部分認爲他們沒有自由

選擇新聞題材（10%）或要強調的面向（5.6%；George, 2014, p. 50）。

尤有進者，即便多數新聞工作者知道，他們的自主性有所限制，他們並不將這些限制歸因於新加坡的威權管制，僅區區 3.3%的受訪者回答他們的自由所面對的主要限制的開放式問題中提及法律（包括誹謗法令）和條例；最普遍提及的限制並非政府和政治當局（30.4%），而是內部因素如新聞室文化、編採政策和編輯的偏好（32.8%；George, 2014, p. 50）。

上述調查結果恰恰顯示，新加坡政府的媒體治理正在發揮作用，程度已經到了在職新聞工作者並不自覺不自由，對限制有所覺察的新聞工作者卻認爲這些限制是媒體機構內部的問題，未能意識到所謂的內部問題實際上是外在的嚴刑峻法和政治施壓造成的惡果。因此，新加坡幾無新聞自由和媒體改革運動，也就不稀奇了，甚至當其他利益相關者嘗試倡議新聞自由時，主流媒體也視若無睹，例如 2008 年有六位從政者史無前例地在新聞自由日當天到新加坡報業控股新聞中心展示「自由報業、自由思想」（Free Press, Free Minds）和「報章與印刷機法令＝打壓」的橫幅，新聞中心裡的數百位新聞工作者竟無一人聲援，主流新聞媒體也隻字不提（George, 2014, pp. 45-46）。

新加坡政府媒體治理論述的成果，不亞於嚴刑峻法和執法效率。誠如前文關於「黑色行動」、修訂《報章與印刷機法令》和限制外國新聞報刊的發行量等行動，新加坡政府無不以遏止外國勢力介入內政、維護國家安全和社會和諧穩定爲口實，而這些說辭往往獲得主流媒體主管呼應唱和，例如《聯合早報》總編輯林任君在一篇題爲《營造共識，促進和諧：新加坡報章在國家發展中的角色》的長文裡，就如此唱和李光耀政府在 1960 年代和 1970 年代整肅報紙的行動：

> 新加坡政府在大力發展經濟、消除失業、改善民生，確保新加坡的生存之餘，也開始整頓報業，加強對媒體的管制，並採取行動對付個別受外國勢力資助滲透的報章和一些被認為受外力指使顛覆社會的報業老闆和新聞從業人員，使各語文報章以國家而不再是族群或其他內外勢力為效忠對象。
>
> 隨著報章出版公司在新法律下紛紛掛牌上市，不再受家族或企業的控制，成為真正的公共公司，報紙跟政府的關係從此步上正常化的、非對抗性的道路。……但彼此間關係的改善並不純然是政府立法管制的結果，而

更多是報紙和政府對國家的命運逐漸形成休戚與共的共識使然（林任君，2009 年 6 月 24 日）。

不僅如此，對於政府的媒體管制，林任君既唱和政府素來否定所謂的「西式新聞自由」，認爲他是一種「敵對新聞學」（Adversarial Journalism），亦辯解說新加坡的新聞業並非一味要求口徑一致的「指令新聞學」（Command Journalism），而是一種獨特、有建設性的「負責任的新聞自由」（Responsible Press Freedom）。林任君甚至沾沾自喜地自詡該國新聞媒體配合政府發展國家的重要地位：

大體上說，新加坡報章這 30 多年來在國家發展中扮演的是政府夥伴的角色。一方面，報章幫助政府宣傳國家社會發展的目標，上情下達，通過引導輿論凝聚人們對這方面的共識，協助動員人民來實現目標；以讀者易懂的方式，圖文並茂報道並解釋政府的政策，使政策得以順利貫徹，施政效果事半功倍。

另一方面，報章也如實反映輿情，反饋民意、下情上達，幫助政府了解人民對政策的反應，掌握社會脈搏和民間情緒，以便知所調整，及時在政策或措施方面做出回應, 改善對國家的治理（林任君, 2009 年 6 月 24 日）。

在新加坡，主流新聞媒體幾乎成了政府的其中一隻臂膀，在配合政府的宣傳之餘，對在野黨和異議份子的報導則剛好相反。國際言論自由監督組織「Article 19」曾如是描述新加坡主流媒體處理在野黨新聞的態度：

事實的真相是，很少當地記者與在野黨及其成員建立良好和牢固的聯繫。通常他們向選定的個人發送電子郵件或打電話，希望得到對方回應。如果他們無法聯繫上高層領導，就會瞄準下一個層級的成員，直到他們找到有人願意評論為止。 因此，關於在野黨的新聞報導乃來自一個在野黨新聞來源, 或是來自不屬於政黨決策機構的黨員所發表的言論, 這並不奇怪。在其他情況下，由於當地記者無法接觸較大的在野黨及其領導人，他們便寫些邊緣政黨和不存在的政黨的新聞（Article 19, 2005, p. 74）。

不僅如此，新加坡的主流媒體還配合執政黨抹黑在野黨，例如 1997 年大選，人民行動黨集中火力打擊民主黨秘書長兼候選人徐順全及工人黨候選人鄧亮洪，《海峽時報》配合演出，一方面刊登一系列文章和評論質疑徐順全的廉正和人格缺失，另一方面則報導鄧亮洪是一個「反基督教的華人沙文主義者」、「一個危險角色」和「一個

機會主義者」（Ooi, 1998, p. 391）。[123]

新加坡政府的媒體治理，業已對媒體和新聞從業員形成一種既馴服又恐懼的效應，這種效應使得政府對媒體的管控工作幾近一勞永逸，即便不必時時下達命令，媒體和新聞工作者也深諳應該如何施爲才符合當權者的期待和不會招惹當權者的不滿。一位如今已在加拿大定居和執教的新傳媒集團前主播 Joanne Leow（Leow, 2016, October 21），在晚近一篇文章裡對兩件事情的描述，恰如其分地反映了新加坡媒體和新聞工作者的馴服和恐懼，以及不自覺地按照政府的意志施爲：

（一）採訪在野黨在大選時的群眾大會，採訪團隊雖然人在現場，但記者深知，即便拍攝和採訪，大批群眾踴躍前來在野黨群眾大會的鏡頭也不會在新聞節目播映。

> 我們被推擠越過街頭。我的攝影師緊跟著我，因為我們在這裡畢竟不受歡迎。國家機器的部分出現在這個國家的某個地方，而這個地方正在公然反抗，並拒絕就範。
>
> 「嘿！我敢打賭你不會拍攝這個！」
>
> 一名士氣高昂的青年出示不雅手勢嘲諷我們，然後快步離去趕上他的朋友們。他們整組人折返，裝模作樣地說，這台攝影機並沒有在攝錄——他是對的。我們知道，即使我們讓磁帶捲動，編輯也不會批准播放這個鏡頭。這裡洋溢著歡樂，幾乎令人暈眩，這完全不適合在晚間新聞播報。
>
> 幾經艱難，我們才回到直播地點。我們盡職盡責地提交報導。我們等待我們的這節報導在新聞裡播出。我們捉鏡頭拍攝，仔細地把街道上的人潮隱藏在鏡頭之外。我們不發一言地這樣做，因為經過這些年月的工作以後，我們不知如何就知道了他想要什麼。我等待著燈光以正確的角度照向我的臉。我拿著麥克風等著，忽略人群，看著攝影機的紅燈閃爍。我等待著我的提示。

（二）主持人在廣播時開了關乎李光耀家族的政治玩笑，編輯主管緊張訓話，開玩笑的主持人也嚇壞了。

[123] 鄧亮洪當時是和惹耶勒南搭檔競選靜山集選區，後者才是候選人團隊的主力，但人民行動黨卻主攻鄧亮洪。鄧亮洪是華文和華人文化的捍衛者，據稱曾批評內閣有太多基督教徒，而且全部都是受英文教育。

有一次正在廣播時，我的搭檔主持人開了一個不適當的政治笑話。當他意識到自己犯了大過失時，我感覺到他的皮膚在我身邊變紅了。我記得我自己的表現，我探詢式地轉向攝影機，仿佛想用自己的身體遮掩他的身體。我們在這個攝影棚空間非常脆弱，三台自動攝像機上下移動他們的液壓動力支架，每台攝影機的黑色玻璃眼，映照出我們打了粉底的臉龐。就在這一瞬間，他已經揭示了權力的機制，那個人和他的家人如何在這個最不貪腐的國家與錢扯上關係。[124]

「你想讓我們全部被解僱嗎？別再這樣做了！」

編輯主管的桌位就在攝影棚透明的窗格外，她就在桌位那裡尖叫著。我的搭檔主持人拼命道歉，脫掉他的西裝外套，他的皮膚因受真相所驚嚇而滲透著汗水。我報以無語的同情。我打開我的粉盒，給我的鼻子補妝和查看我的口紅。

第五節　小結

從以上章節的討論可以看出，新加坡政府的媒體治理的關鍵時期是在 1965 年建國以後的首十年。在這十年裡， 主要是以李光耀馬首是瞻，動員他所掌控的國家機關對他認爲正在「與政府較量」的報章展開圍剿，甚至親上火線與這些媒體周旋、對質。這種直搗黃龍式的手段因國家機關的賞罰權具有威懾能力，在相對威權的國家往往能奏效，但是由於它強硬且粗糙，必須師出有名，讓政府所採取的一切行動都能具有合法性和正當性，方可解除或紓解這些行動所可能招致的批評和輿論壓力。新加坡政府治理和整肅媒體所訴諸的論述，與許多剛獨立的發展中國家相似－－新生國家需要政治穩定來經營經濟方可存活，而維持多元種族社會的政治穩定，其中一個要素就是從嚴約束媒體，以免過於自由的媒體挑撥族群情緒造成社會動亂；與此同時，新生國家脆弱，外國勢力莫不覬覦從中汲取利益，因而阻截外國勢力透過媒體干預內政亦成了「當務之急」。

李光耀在 1971 年的「黑色行動」戰役中大獲全勝之後，於 1974 年修訂《報章與印刷機法令》嚴控報章所有權，堪稱是總結該戰役的經驗而作的相應舉措。經此舉措，新加坡政府不僅剝奪了個人或家族掌控此一社會公器的權利，還能隨心所欲決定報章

[124] 雖然作者沒有明言，但這裡所謂的「那個人和他的家人如何在這個最不貪腐的國家與錢扯上關係」，應是指涉李光耀和李顯龍在 1996 年購買四個公寓房產，獲得 5%至 12%不等的回扣一事。新加坡政府宣稱李氏父子並無違法，但李光耀後來將一百萬新元的回扣金額捐作公益。

所有權屬誰，成爲報業集團的間接所有人，以及「派遣」曾任政府高官的人員進入報業集團董事部和管理層，以及促成媒體企業大一統－－全國僅有一家報業集團和一家廣電集團。值得注意的是，新加坡報業控股的前身新加坡新聞出版有限公司在 1983 年成立時，三家主要銀行即華聯銀行、大華銀行和國營的星展銀行成了大股東（Wong, 2001, p. 92），並由當時華聯銀行的創辦人連瀛洲擔任董事會主席，由銀行和保險公司掌控新加坡報業控股的局面一直維繫至今[125]。此類企業對經濟狀況敏感，對於維持政治穩定以確保經濟繁榮的立場，與政府一致，因而由他們控制媒體更能符合政府的利益。同樣重要的是，由前述企業掌控報業（和政府投資臂膀掌控廣電業），使之成爲以經營資本業績爲主要目標的商業實體，解除了媒體作爲社會公器的政治角色。

換言之，1974 年修訂《報章與印刷機法令》之後，新加坡政府的媒體治理進入了另一個階段。若說第一階段的媒體治理是以公權力公開且粗暴地與媒體作戰，那麼第二階段的媒體治理則是以較爲細微、隱秘的方式深入媒體腹地，使媒體成了新加坡政府的甕中之鱉，實現了李光耀就任總理前夕對「到時所有報紙都會是我們的」（陳加昌，2015，頁 159）之盤算[126]。在第二階段，公權力的施展雖然不如第一階段那樣清晰可見，卻比第一階段更爲高效。第一階段的危機意識論述，固然並無完全摒棄，但是相對而言，已爲資本盈利和企業成就的宣揚所取代。在李光耀以「黑色行動」之名與三家報社交手時，尚可見這些整肅對象駁斥、批評和反擊政府的行動，但此情此景在往後已不復見，新加坡的媒體已然成了另一馴服的政府臂膀。

[125] 迄今，銀行企業仍然掌控新加坡報業控股，根據新加坡報業控股 2016 年年報的資料，普通股中的 20 大股東共持有 46.41%的股權，當中至少九個股東是銀行相關企業，包括花旗銀行、匯豐銀行、大華銀行和星展銀行等。在更為重要的管理股，共有 11 個股東，最大股東是大東方人壽保險有限公司，持有 22.60%股權，依次為華僑銀行（16.80%）、職總英康保險（16.35%）、新加坡電訊（13.30%）、星展銀行（9.50%）、大華銀行（8.05%）、新加坡國立大學（5.36%）、富勒頓私人有限公司（4.02%）、南洋理工大學（4.02%）及執行長和董事（共 11 人，但分別僅有微不足道的八股和四股，百分比顯示為 0%；Singapore Press Holdings, 2016, pp. 214-215）。

[126] 新加坡退休新聞工作者陳加昌追憶道，在人民行動黨贏得大選並使李光耀出任總理的 1959 年大選前幾天，他偶遇當時正與《海峽時報》總編輯因新聞自由話題而爭執得面紅耳赤的李光耀，問他倘若人民行動黨執政，會不會創辦一份（黨報以外的）報紙，意氣風發的李光耀冷笑著說：「哈，哈！到時所有的報紙都會是我們的，我們不會蠢到自己來辦報。」陳加昌認為，以李光耀的性格而言，這番話不可能是信口開河（陳加昌，2015，頁 159）。

第六章　新加坡的互聯網媒體治理

新加坡是東南亞第二個開放公眾接入互聯網的國家，稍遲於馬來西亞，但是新加坡政府建設互聯網設施的力度要比馬來西亞強得多；自 1994 年 7 月開放公眾接入互聯網之後，其互聯網普及率在極短的時間內就超越亞洲各國。與馬來西亞相似的是，新加坡自 1994 年迄今的 23 個年頭裡也經歷了政府首長更迭和國內政局變化。這段期間，新加坡經歷兩任總理治國，即吳作棟（1990 年至 2004 年）和李顯龍（2004 年迄今），但是有別於馬來西亞的是，吳作棟和李顯龍領導的人民行動黨是一個中央領導層牢牢掌控的單一政黨，總理人選的更替經過黨內精心部署，加上新加坡政府在國際上以廉政見稱，國家經濟繁榮，而且在野黨不成氣候，人民行動黨的政權牢不可破。

然而，可能受到馬來西亞 2007 年凈選盟大集會和 2008 年大選在野黨狂勝的鼓舞，新加坡晚近十年的國會議席選舉微波蕩漾：

一、2011 年 5 月 7 日舉行大選，執政 46 年的人民行動黨雖然繼續執政和控制超過九成的國會議席，但是在野黨寫下 1965 年獨立以來最好的戰績——贏得 87 個議席中的六個，並將執政黨的總得票率拉低至歷年最低的 60.14%。

二、2012 年 5 月 26 日舉行後港（Hougang）國會議席補選，雖是事緣在野的工人黨原任議員饒欣龍因桃色新聞請辭，工人黨候選人方榮發仍能以 1 萬 3447 張選票（得票率 62.09%）保住此議席，人民行動黨候選人朱倍慶僅得 8210 張選票（得票率 37.91%），多數票爲 5237 張。

三、2013 年 1 月 26 日舉行榜鵝東（Punggol East）國會議席補選，在野的工人黨候選人李麗蓮以 1 萬 6038 張選票（得票率 54.52%）爆冷戰勝人民行動黨候選人許寶琨（得票 1 萬 2856 張，得票率 43.71%），多數票爲 3182 張，成爲新加坡自 1968 年以來第一位贏得單選區的女性在野黨議員。

這三場選舉雖然不至於動搖人民行動黨政權，該黨在後來的 2015 年大選亦憑著歡慶建國五十週年的氛圍和李光耀辭世的悲情扳回一局，但是時任總理李顯龍並未掉

以輕心，其回應此政治挑戰的手段之一就是調整互聯網媒體的治理術。本章以吳作棟（後李光耀）和李顯龍掌政時期作爲斷代，並以這三場選舉爲脈絡，分析新加坡的互聯網媒體治理，論證在吳作棟時期延續李光耀從嚴約束傳統媒體的治理手法來治理互聯網媒體，其接班人李顯龍就任後則試圖以放寬互聯網管制和積極經營社交媒體的手法，讓國家以不顯見的形式融入公民社會（互聯網空間），藉此治理互聯網媒體。

第一節　互聯網設施沿革與互聯網媒體演變

本節梳理新加坡互聯網設施之沿革和互聯網媒體之變遷，因爲這兩者在不同時期都改變互聯網媒體的施爲方式與影響力，進而亦使政府採取不同的互聯網媒體治理態度和手段。

一、互聯網設施之沿革

新加坡其實早於 1991 年已接入互聯網，只是其時僅限於學術與工業研究，直至 1994 年 7 月才開放公眾接入，繼而成爲世界上其中一個互聯網傳佈最快的國家（Ang & Lee, 2002, p. 166）。雖然接入互聯網是 1994 年的事，但是新加坡互聯網設施之沿革應追溯至自 1981 年便已制訂和執行的一系列電腦化與資訊工藝計畫——在開放公眾近用互聯網設施之前已執行的計畫是「國家電腦化藍圖」（National Computerisation Plan，1980-1985）和「國家資訊工藝藍圖」（National IT Plan，1986-1991）。

1991 年引進互聯網時，新加坡政府已在研究資訊工藝如何可能在新加坡使用，經過與私人界和公共領域的廣泛諮詢之後，於 1992 年公佈「資訊工藝 2000 藍圖」（IT2000 Plan，1992-1999），以廣泛使用資訊工藝建立「智慧島」（Intelligent Island）爲願景，著眼於讓每一個家庭、辦公室和學校連接上先進的全國性資訊基建（Ang & Lee, 2002, pp. 163-164; Lee, 2004, p. 162）。開放公眾接入互聯網，正是在執行此藍圖的第三年；到了第五年（1997 年），新加坡推介了稱爲「Singapore ONE」的全國性多媒體寬頻基礎設施（Ang & Lee, 2002, p. 164），至 1998 年已觸達新加坡 98%的住家、所有學校、42 所圖書館和社區中心（Ang & Lee, 2002, p. 167）。「資訊工藝 2000 藍圖」的另一成果是在 1999 年杪責成 1980 年成立來推動國家電腦化計畫的國家電腦局

（National Computer Board）與新加坡電訊局（Telecommunication Authority of Singapore）合併，組成「資訊通信發展管理局」（Infocomm Develeopment Authority，IDA），作爲推動新加坡往後資訊通訊產業發展的單位（Toh, 2002, p. 157）。

後續的資訊工藝發展計畫計有「資訊通訊 21 藍圖」（Infocomm 21 Plan，2000-2003）、「連接新加坡」（Connected Singapore，2003-2006）、「智慧國 2015 藍圖」（iN2015 Plan，2006-2015）。2006 年 6 月公佈的「智慧國 2015 藍圖」，計劃將所有資訊通訊（info-communications）併入一個單一的超高速（ultra-fast）寬頻平台，這個平台的傳遞速度可高達 1Gbps（Lee & Kan, 2008, p. 2）。

最新的規劃是 2015 年 8 月公佈的「資訊通訊媒體 2025 藍圖」（InfoComm Media 2025 Plan，2016-2025），訂立下一個十年的資訊通訊產業和媒體產業的發展方向，放眼成爲全球第一個智慧國家（Smart Nation）。爲了配合此藍圖之執行，新加坡政府於 2016 年 4 月將資訊通信發展管理局與媒體發展管理局（Media Development Authority，MDA）重組爲「新加坡資訊通信媒體發展管理局」（Info-communications Media Development Authority of Singapore，IMDA）和「政府科技局」（Government Technology Organisation，GTO），前者將著重於發展和監管資訊通訊業與媒體業，負責推行「資訊通訊媒體 2025 藍圖」，後者則專門負責政府機構的資訊科技服務。表 6-1 爲新加坡政府的七個資訊工藝發展藍圖概要。

表 6-1：新加坡政府的七個資訊工藝發展藍圖（1980-2025）概要

序	計畫	執行時間	策略性目標
1	國家電腦化藍圖	1980-1985	民事服務電腦化、促進本地資訊工藝產業成長，以及開發資訊工藝人力資源，以應付該產業之需求。
2	國家資訊工藝藍圖	1986-1991	通過電子資料交換網絡，將政府系統擴展到私營部門。
3	資訊工藝 2000 藍圖	1992-1999	將新加坡打造爲「智慧島」。
4	資訊通訊 21 藍圖	2000-2003	建立資訊通訊作爲成長的關鍵領域、提升企業競爭力，以及通過資訊通訊提高生活品質。

5	連接新加坡藍圖	2003-2006	通過資訊通訊使個人、組織和企業更加高效和有生產力；通過匯集計算、通訊和內容的力量來創造和實現新的可能性。
6	智慧國 2015 藍圖	2006-2015	促進資訊通訊領域的成長，以及善用資訊通訊技術提升重點經濟領域的競爭力，並建設互聯互通的社會。
7	資訊通訊媒體 2025 藍圖	2016-2025	創建一個具有全球競爭力的資訊通訊媒體生態系統，進而實現和補足新加坡的智慧國家（Smart Nation）願景、實現經濟和社會轉型，以及創造豐富而引人注目的內容。

資料來源：本研究製表。

新加坡政府持續推行七個資訊工藝藍圖及其他相應計畫，在很早以前已經看到顯著成果。早在 2000 年，新加坡資訊通訊發展管理局針對一千五百戶所作調查顯示，66%人口懂得使用個人電腦、61%的家庭至少擁有一台電腦、50%家庭連接上互聯網，連接率比發達國家如美國（42%）、澳洲（37%）及英國（35%）還要高（Lee, 2004, p. 163）。2001 年的另一筆記錄則顯示，新加坡的互聯網普及率當時已是亞洲區最高（32%），將香港（16%）、台灣（14%）、馬來西亞（8%）、菲律賓（8%）、中國（7%）、印尼（3%）和泰國（2%）遠拋在後（轉引自 Gomez, 2002, p. 2）。

如今新加坡的互聯網普及率更加不可同日而語，表 6-2 是新加坡 2006 年至 2016 年的互聯網、寬頻和手機普及率，顯示新加坡如今幾乎是家家戶戶和全民上網，手機使用率相當於每人使用 1.5 支手機。新加坡不僅互聯網普及，而且網速在亞洲乃至全球都名列前茅——英國 Cable.co.uk 網站於 2017 年 8 月 8 日公佈全球寬頻載速測試，新加坡全球排名第一，平均下載速度爲 55.13Mbps，下載一部大小爲 7.5GB 的高清電影僅需要 18 分 34 秒（"*New Worldwide Broadband Speed League Unveiled – UK Ranks 31*", 2017, August 8；〈大馬寬頻下載速度全球第 63〉，2017 年 8 月 9 日）。

表 6-2：新加坡 2006 年至 2016 年的互聯網、寬頻和手機普及率

年份	個人互聯網使用	家庭互聯網使用	家庭寬頻使用	手機使用
2016	84%	91%	91%	149.8%
2015	79%	88%	88%	148.4%
2014	80%	88%	88%	148.0%
2013	79%	87%	87%	156.0%
2012	72%	84%	84%	151.8%
2011	70%	85%	85%	149.6%
2010	69%	82%	82%	143.6%
2009	69%	81%	80%	137.5%
2008	68%	76%	75%	131.0%
2007	68%	74%	71%	122.5%
2006	59%	71%	65%	105.4%

資料來源：本研究整理自"*Infocomm Usage - Households and Individuals*" (2017, July 25) 。

此外，在世界經濟論壇（World Economic Forum）的「網絡就緒指數」（Networked Readiness Index）中，新加坡在 2010 年至 2014 年一連五年排名全球第二之後，2015 年和 2016 年連續兩年全球第一（"*Singapore's Ranking in Infocomm*", n.d.）[127]；而且，在「網絡就緒指數」的四大分類指數（subindex）中，新加坡在「環境」（政治與監管環境、商業與創新環境）、「使用狀況」（個人使用、商業使用和政府使用）和「影響」（經濟影響和社會影響）三個分類都名列第一，僅在「就緒情況」（基礎設施、負擔能力和技能）此一分類排名第 16（Baller, Dutta & Lanvin, 2016, p. 169）。

總的來說，無論是互聯網的普及率或互聯網設施之進步，新加坡是全球的佼佼者，馬來西亞乃小巫見大巫。然而，就互聯網媒體（尤其是獨立新聞網站）的演變而言，新加坡卻未能展現出像馬來西亞網媒那樣的蓬勃景觀。下一節梳理新加坡互聯網媒體之演變。

[127] 「網絡就緒指數」是由世界經濟論壇推出的一套指標體系，對全球主要經濟體利用訊息和通訊技術推動經濟發展及競爭力的成效打分和排名，從而評估各經濟體的資訊工藝水平。「網絡就緒指數」在每年出版的《全球資訊工藝報告》（The Global Information Technology Report）裡公佈，已成為研究資訊和通訊技術如何影響各國發展進程和競爭力的最權威評估報告（〈世界經濟論壇：「網絡就緒指數」新加坡又是第一〉，2016 年 7 月 7 日）。

二、互聯網媒體之演變

新加坡小國寡民，識字率卻很高，在開放公眾接入互聯網的 1994 年，15 歲以上居民人口的總體識字率已達 90.4%，時至 2016 年的識字率則達到 97%（"*Education and Literacy – Tables*", 2016, March 21）。高識字率，加上互聯網普及和進步，意味著新加坡人更具備近用互聯網和產製互聯網內容的能力，回顧新加坡互聯網媒體 23 年來的演變，新加坡網民確實在政府開放讓公眾接入互聯網之初，便已開始活躍其中了；而且，各類網站幾乎都是在同一時期同時浮現，包括傳統媒體集團所開發的網站。起初是以線上布告欄（Bulletin Board System，BBS）和「互聯網中繼聊天」（Internet Relay Chat，IRC）的形式出現，最早的一個線上佈告欄網站是 1994 年創設、立意推動開放討論新加坡政治與時事課題的「新加坡社會與文化」（soc.culture.singapore）網站；同年較後時，當時年僅 33 歲的史丹福大學亞洲語言系博士班學生陳崇骥創設「新加坡互聯網社區」網站（Sintercom，Singapore Internet Community 之縮寫），志在爲像他一樣認爲新加坡媒體無法全面反映輿論的新加坡人架設一個獨立論壇。

「新加坡互聯網社區」發展迅速，在巔峰時期擁有超過 20 名編輯和 1200 名訂戶（Zhang & Pang, 2016, p. 233），被喻爲「新加坡公民社會的指路明燈」（beacon of civil society），以及「令新加坡異議網路新聞業流行起來」（Lee, 2005, p. 8）。可惜的是，它維持了七年左右，新加坡廣播管理局（Singapore Broadcasting Authority）在新加坡 2001 年大選前幾個月以它「從事宣傳、推廣或討論新加坡政治課題」之理由，要它注冊爲政治網站，但陳崇骥認爲此規管範圍主觀武斷，特別是對「政治課題」的定義，因而選擇關閉網站，並說公民社會在新加坡成了「失敗的事業」（Lee, 2005, p. 10; Zhang & Pang, 2016, p. 233）。後來，有人以 New Sintercom Editor 之名「借屍還魂」，在美國重新架設。如今，這個網站已不復存在。此外，在 1994 年至 1996 年期間，在新加坡屬於少數族群的馬來人社群也有三個馬來人線上佈告欄網站（Zulfikar, 2004, p. 338）。

雖然「新加坡互聯網社區」走入歷史，但其他時政網站相繼浮現。2001 年，新加坡一組社會學家統計，當時共有 82 個以新加坡爲主或與新加坡有關的政治網站，並將它們分爲五類：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，以及不以新加坡爲基地以避開檢控的國際網站；其中兩個歷史較久的是《新加坡人追求民主》(Singaporeans for Democracy，www.sfdonline.org）及《新加坡之窗》（Singapore Window，www.singapore-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, pp. 80-81）。如今，《新加坡人追求民主》已不存在，其網址亦已爲他人所使用，成爲一個生活資訊內容的網址；《新加坡之窗》雖仍在線上，但僅轉載其他媒體的文章，也不頻密更新。其時其他較爲顯著的論壇類網站還有 TalkingCock.com（2000 年創設，2009 年開始沉寂，2011 年宣佈休眠）、The Void Deck（www.thevoiddeck.org，2002 年創設，已不存在）、tomorrow.sg（已不存在，網址已成爲地產資訊網址）等，均已成爲歷史。

至於倡導團體和政黨的網站，非政府組織「思考中心」（Think Centre）自 1999 年已設立網站（www.thinkcentre.org）發表評論新加坡民主、人權、政治發展等問題的文章；另一個倡導新加坡穆斯林權益的網站 Fateha.com（已關閉）則於 2001 年創建。政黨方面，最早是在野的國民團結黨（National Solidarity Party）於 1998 年設立網站，執政的人民行動黨隨後以人民行動黨青年團（Young PAP）之名設立網站，直至 2001 年末始設立該黨的網站（Gomez, 2002, p. 43; Zhang & Pang, 2016, p. 236）。儘管 2001 年大選已是新加坡開放民眾接入互聯網之後的第二場大選，但是對該屆大選的互聯網研究結果指出，各黨的網站看起來像是大多數人的事後想法（George, 2011, p. 147）。

與論壇類網站幾乎同時出現的另一種互聯網媒體是個人時政部落格，其中著名部落客區偉鵬（Alex Au）自 1996 年已開設名爲 Yawning Bread（yawningbread.wordpress.com）的部落格，另一位有「部落格教父」（Blogfather）之稱的「伯朗先生」（Mr Brown，原名李健敏，www.mrbrown.com，）的部落格則於 1997 年開設。除了他們兩位，新加坡迄今仍有許多異議份子、社運份子和公共知識份子活躍於部落格，例如盧洪佩、鄞義林、韓俐穎、韓慧慧等。

除了網路論壇和部落格，新加坡的另一種互聯網媒體是所謂的「社會政治網站」（socio-political websites）。這類網站有時又以部落格自稱，但它既非個別作者的個人部落格，也不是匯整其他媒體的文章之平台。這類網站類似原生新聞網站，既撰寫和

發表重點新聞報導，亦刊載評論文章，卻未必有一支專任的完整編採團隊，甚至有些網站可能僅有一位兼任編輯。這些社會政治網站的發稿頻密情況不一，有些每天發稿，有些未必，端視它們的資源多寡。在這些社會政治網站當中，較廣爲人所知的有《網絡公民》（The Online Citizen，www.theonlinecitizen.com）、《新加坡獨立報》（The Independent，www.theindependent.sg）和《淡馬錫評論》（The TR Emeritus，www.tremeritus.com），它們迄今仍在營運。

新加坡的傳統媒體集團早至 1995 年便已開始因應趨勢需要而走向互聯網。新加坡報業控股發現年輕讀者越來越多上網閱讀報紙，在 1995 年開發了本身的電子商務網站 AsiaOne.com，並將旗下報紙掛上網（Cheong, 2013, p. 315），其中《商業時報》（Business Times）及旗艦報紙《海峽時報》分別於同年 6 月和 12 月先後掛上網（George, 2006, p. 102）。新加坡報業控股走向互聯網的動作，不僅限於爲紙本報紙增設網站，還投入資源創設原生互聯網媒體——2006 年 6 月 15 日創設號稱新加坡第一的社交網絡和公民新聞網站 STOMP（stomp.straitstimes.com），以及在 2007 年創設中英雙語新聞網站 omy News（omy.sg）。

新加坡報業控股最近的網路新聞業務是在 2017 年開設了新的新聞網站《紅螞蟻》（www.redants.sg），以輕鬆筆調寫新聞，自詡「旨在學習螞蟻靈活的腦袋和打架的本事，以生動的筆調撰寫獨立觀點，以新穎的手法呈現新聞，讓讀者被咬得直呼過癮」（〈關於我們〉，無日期）。值得注意的是，《紅螞蟻》網站下端可見「2017 Red Anthill Ventures Pte. Ltd. 版權所有」聲明，但沒公佈公司地址（聯繫資料僅公佈電郵）和指向新加坡報業控股的明顯可見資料；不過，使用互聯網域名工具 WHOIS 檢索，即顯示域名註冊人和技術聯繫人均爲新加坡報業控股。

主業爲電視和電台的新傳媒集團，除了推出旗下免費報紙《今日報》（Today）的網站，另外也創設多個時尚與資訊網站。

新加坡互聯網媒體生態晚近的另一重要演變，是除了傳統媒體集團，另有一些在政治光譜上親近執政黨的原生新聞網站在 2011 年大選後相繼創刊，如《母艦》（Mothership，www.mothership.sg，2014 年創刊）、《中場》（The Middle Ground，

www.themiddleground.sg，2015 年創刊）。不過，值得注意的是，這些親近執政黨的新聞網站仍以「部落格」自居，例如《母艦》號稱「在新加坡最多人閱讀的部落格」（the most-read blog in Singapore）。

至於社交媒體，新加坡的互聯網發達程度是世界首屈一指，社交媒體平台的使用也不落人後。根據全球頂尖社交媒體行銷公司 WeAreSocial 的《2017 年全球數位報告》（Digital in 2017: Global Review），新加坡的 471 萬個互聯網用戶當中，有 440 萬個活躍的社交媒體用戶，普及率達 77%。最受新加坡互聯網用戶歡迎的社交媒體依次為 YouTube（75%）、臉書（72%）、WhatsApp（67%）、Instagram（43%）、FB Messenger（42%）、推特（33%）等（"*Digital in 2017: Global Review*", 2017, January 25）。

臉書和推特崛起之後，部落格雖然比從前少了一些，但還是存在。與從前不同的是，現在許多人是依賴在臉書分享和傳遞的方式來接觸部落格和其他網站的內容，網民也不再如從前那樣在部落格文章的尾端留言回應，而是在臉書的留言區留言回應。因此，在傳遞訊息方面，臉書如今要比部落格更有效率，也成了人們發掘事物和討論事物的平台（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。社交媒體普及，不僅使得媒體、在野黨從政者和社運份子善用各種社交媒體推廣內容和表達政見，執政黨從政者亦不例外——總理李顯龍在 2011 年大選前夕開設臉書，宣稱希望藉此了解民情（何惜薇，2012 年 4 月 21 日；Mahtani, 2012, April 20）；至 2011 年下半年，大多數內閣部長都有臉書賬號（George, 2012, p. 222）。

從以上討論可見，新加坡政府開放公眾接入互聯網之後，各類互聯網媒體幾乎同時應運而生，但後續的演變與馬來西亞稍有不同。馬來西亞的互聯網媒體從匿名網站到部落格到獨立新聞網站的出現、受歡迎，乃至在輿論市場上發揮作用，有相對明顯的時間先後次序。然而，在新加坡，雖然網路論壇、個人時政部落格、社會政治網站和新聞網站也有先後出現的間隔，以及不同的網站可能曇花一現，此起彼落，但是迄今各類互聯網媒體仍共存和發揮各自的輿論作用，個人部落格並不因為社會政治網站和新聞網站的出現而沒落。個中原因，也許是因為社會政治網站資源稀缺，未能為異議份子提供足夠的言路，所以異議份子較多依賴部落格、YouTube 等「自媒體」發聲。

第二節　後李光耀與吳作棟時期的互聯網治理

自 1994 年迄今，新加坡僅經歷兩位總理治國，即吳作棟（1989-2004 年）和李顯龍（2004 年迄今）。不過，鑒於新加坡的互聯網建設應追溯至李光耀治國時期分別於 1981 年和 1986 年推行的「國家電腦化藍圖」和「國家資訊工藝藍圖」，加上李光耀雖然自 1990 年 11 月卸下總理職務，卻留任內閣資政和繼續擔任人民行動黨秘書長[128]，無論是對內閣決策或黨內均有強大影響力；因此，討論吳作棟政府的互聯網媒體治理應以「後李光耀時期」的脈絡加以理解。

李光耀不僅在 1970 年代初鐵腕整肅他指控有外國勢力控制的報社，以及立法從嚴控制媒體所有權，令新加坡的媒體業產生翻天覆地的變化，他在吳作棟政府裡擔任內閣資政期間亦曾幕後主導再次改造媒體業結構，而且這一次與互聯網媒體的崛起息息相關。本研究第五章提到，新加坡政府在 2000 年 6 月讓新加坡報業控股和新傳媒集團涉足對方的業務範圍，此事正是由李光耀操盤。1999 年 11 月，僅有 24 年歷史的互聯網服務企業美國在線（America Online，AOL）併購擁有 84 年歷史的老牌媒體企業時代華納（Time Warner），李光耀擔憂此類美國媒體巨擘將影響新加坡，並念茲在茲如何反擊此類威脅和駕馭新媒體技術使之成爲機會，於是親自召見兩大媒體集團高層、新聞與藝術部部長和其他政府部門主管商議和部署，最終達成兩大媒體集團即新加坡報業控股和新傳媒集團涉足對方業務範圍的定案（Cheong, 2013, pp. 311-317）。[129] 雖然兩大媒體集團互涉對方業務領域並非李光耀之原意，而且部署後未及五年便宣告失敗，打回原形，但是此事不僅揭櫫了李光耀在吳作棟政府仍有實際的決策影響力，亦說明新加坡政府對互聯網所可能構成的威脅早已未雨綢繆，而且會果斷地採取回應行動。

---

[128] 新加坡的主要政黨，包括人民行動黨、在野的民主黨和工人黨，大權在握的黨魁是秘書長，而不是主席。李光耀於 1992 年 12 月宣佈卸下秘書長職務，交由吳作棟接任，這可能是迫不得已的決定，因為李顯龍在 1992 年 11 月診斷出患有惡性淋巴瘤，吳作棟不可再被當做是為李顯龍暖席的過渡領導人（Mauzy & Milne, 2002, p. 116）。

[129] 曾參與商議此事的《海峽時報》時任集團總編輯張業成的回憶錄有一章《新媒體的壓力》（New Media Pressures），詳盡敘述李光耀為此事操盤的過程。商議過程共有三個建議：兩大媒體集團合併、維持各別獨立（維持現狀），或是有限度地合併。李光耀傾向合併，新加坡報業控股也主張合併，新傳媒集團則反對，最終定案是讓兩大媒體集團涉足彼此的業務範圍，相互競爭（Cheong, 2013, pp. 315-317）。

事實上，李光耀後來也曾領教網民的批評——2003 年 10 月 25 日，李光耀的妻子柯玉芝（1920-2010）隨他出訪英國期間中風，三天後，新加坡航空公司將一架客機改裝爲「移動醫院」，載送兩名重症護士、兩名醫生、氧氣和打點滴設備，專程從新加坡飛往倫敦接柯玉芝回國治療（Spillius, Helm & Hall, 2003, November 4）。然而，此舉無可避免地招致網民質問誰爲這趟專機買單？據稱李光耀沒有迴避互聯網上的質問，這是新加坡政治領導人第一次回應網路的喋喋不休（Cheong, 2013, p. 341）。

吳作棟屬於第二代領導人，他接班以後試圖與第一代領導人有區別，所以就表現得相對開放，上任次年（1991 年）制訂電影分級制，允許「R（A）級電影」（情色電影）公映，又於 2000 年在芳林公園開闢「演說者角落」，允許民眾無需準證在該處公開演講和請願示威，以示開放，但是一旦發現批評聲浪多了，又把言論空間收緊，如此這般重複循環（受訪者乙，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。雖然相比李光耀那一代，第二代領導人會開放一些，第三代又會比第二代開放一些，但是他們對所謂的國家利益、政黨利益的認知並無改變；所謂「開放」，僅是在處理一些個別事件時手法可能比較通融、身段比較靈活，但控制的慾望並沒有改變（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

吳作棟的總理任內正是新加坡迎接互聯網之際，他對互聯網媒體的治理恰恰反映了前述那種試圖表現開放但實際上仍執著於控制的情況。具體而言，吳作棟乃採取未雨綢繆再望風響應的模式來治理互聯網媒體。所謂未雨綢繆，就是制訂相應的法規和設立監管機關，以規範所可能產生的互聯網行爲和限縮其可能造成的威脅。此舉令新加坡成爲全球其中一個最早設計互聯網內容法規的國家。然而，互聯網畢竟還是新玩意兒，當它實際上進入新加坡人的生活，成爲一種新的媒體平台時，其在政府預測之外的實際用途和現象可能才真正顯現出來。當此一情況浮現時，望風響應的模式即啓動，除了檢討並修訂現行法規，亦相應執法以限縮網互聯網上對政府而言不可欲的政治活動和異議氛圍。

一、未雨綢繆：周延立法防範未然

吳作棟政府制訂和修訂用來限制互聯網活動的法規，依序計有 1994 年制訂《廣播法令》與《互聯網行爲守則》、1998 年修訂《不受歡迎出版品法令》和修訂《影片法令》、2001 年修訂《國會選舉法令》與制訂《國會選舉（選舉廣告）條例》及制訂《政治捐款法令》。

（一）制訂《廣播法令》與《互聯網行為守則》。1994 年，新加坡政府訂立新的《廣播法令》（Broadcasting Act），將政府的管轄範圍延伸至電子通訊，但當時尚未對線上媒體訂立具體條例（George, 2006, p. 71）。直至 1996 年，新加坡政府授權新聞、通訊與藝術部屬下新加坡廣播管理局（Singapore Broadcasting Authority，SBA）規管互聯網活動，並於同年 7 月 11 日援引《廣播法令》第 6 條款頒布「廣播（類別執照）條例」（Broadcast (Class Licence) Notification），確立了監管互聯網媒體之制度。「類別執照制度」規定，互聯網服務供應者（Internet Service Provider）和互聯網內容供應者（Internet Content Provider）均自動獲得「類別執照」，後者也無需如傳統媒體那樣申請「個別執照」（Individual Licence）和每年繳納執照費或保證金，即可經營網站。

「廣播（類別執照）條例」有以下四項註冊規定：

1. 互聯網內容供應者若爲在新加坡註冊之政黨或經當局認定爲政黨，其通過互聯網在全球資訊網（World Wide Web）供應任何內容，應在其服務開始後的 14 天內（或當局所允許的更長期限內）向當局註冊。

2. 互聯網內容供應者若經當局認定爲通過互聯網在全球資訊網從事宣揚、推廣或討論與新加坡相關之政治或宗教課題的一群人，應在其服務開始後的 14 天內（或當局所允許的更長期限內）向當局註冊。

3. 在當局以書面通知的情況下，互聯網內容供應者若經當局認定爲通過互聯網從事收取線上報紙之業務，以收取訂閱費或其他代價，必須於通知書規定的時限內註冊。

4. 經當局以書面通知後，互聯網內容供應者若經當局認定爲供應任何內容，以宣揚、推廣或討論與新加坡相關之政治或宗教課題之個人，必須於通知書規定的時限內註冊。

「自動獲得類別執照」不僅意味著臣服於「新加坡的媒體所有權不是一項權利，而是得到政府許可」之基本原則（George, 2012, p. 163），也意味著互聯網內容供應者受新加坡法律約束，並有義務遵守類別執照裡闡明的條件和「互聯網行爲守則」（Internet Code of Practice），否則他們的執照將被撤銷（Atkins, 2002, pp. 208-209; Ang & Lee, 2002, pp. 169-170）。

所謂的「互聯網行爲守則」，實質上是一套關於互聯網服務供應者和互聯網內容供應者必須遵守的可接受之互聯網內容準則（Anil, 2001）。最初版本規定，已註冊的互聯網內容供應者的編輯團隊必須簽署一份聲明，表明對網站的內容承擔全責及採取一切合理步驟來確保此類內容遵守新加坡法律（George, 2006, p. 71; George, 2012, pp. 163-164）。它也對互聯網服務供應者和互聯網內容供應者施加總體義務，規定它們盡最大努力確保互聯網不含違反公共利益、公共秩序、國家和諧或冒犯公序良俗的內容，而且具體說明三類不應允許的互聯網內容（Ani, 2001, pp. 13-14）：

1. 公共安全和國防——危害公共安全或國防、破壞公眾對新加坡司法行政的信心、以驚嚇或誤導公眾的方式呈現訊息或事件，以及導致新加坡政府爲人所仇恨或蔑視，或激發對新加坡政府的不滿。

2. 種族和宗教和諧——詆毀或諷刺任何種族或宗教團體、導致任何種族或宗教團體爲人所仇恨或怨恨，以及推廣宗教偏見或神秘行爲如撒但主義（Satanism）。

3. 公共道德——色情或淫穢、宣揚放任或濫交、描繪或宣揚嚴重剝削暴力、裸露、性或恐怖，以及描繪或宣揚性異常行爲（sexual perversions），如同性戀、女同性戀和孌童癖。

「廣播（類別執照）條例」和「互聯網行爲守則」頒布後，備受國內外抗議（George, 2006, p. 72），有人號召向廣播管理局寄發請願書和鼓勵互聯網用戶在網站上放藍絲帶，作爲抗議「互聯網行爲守則」的標誌。具體而言，人們批評「互聯網行爲守則」過於廣泛、模糊和模棱兩可，以及擔心它會壓制網上的討論和批判性思維，進而扼殺互聯網上的言論自由（Anil, 2001, p. 14）。爲了回應批評，政府於 1997 年 8 月 15 日成立「國家互聯網咨詢理事會」（National Internet Advisory Committee，NIAC），以協助廣播管理局制定互聯網監管框架；該理事會在一個月後發表了它的第一份報告（Anil, 2001, p. 11），提出修改「互聯網行爲守則」等建議，使得新加坡廣播管理局不僅做了相關修訂，也制訂一份產業指南闡述互聯網監管政策之要點，並且宣稱制訂一個諮詢性質的、親商界（pro-business）和對業界透明的「柔性」（light-touch）監管框架（Ang & Lee, 2002, pp. 169-170）。新版本的「互聯網行爲守則」刪除了前述不應允許危害公共安全或國防、激發對新加坡政府的不滿或破壞公眾對新加坡司法行政的信心的內容之規定，直截了當強調了禁止色情內容和危害種族與宗教和諧的材料（George, 2006, pp. 72-73）。

（二）修訂《不受歡迎出版品法令》。《不受歡迎出版品法令》（Undesirable Publications Act）是英國殖民地時期的產物[130]，原來是用以查禁印刷媒體，然而新加坡政府在 1998 年修訂了這道法律，將其審查權力延伸至現代電子媒體，包括 CD-ROM、電腦圖像、數位聲音和圖片（Gomez, 2002, p. 36; Rodan, 2004, p. 95）。此修訂案是對在野的民主黨以製作和分發錄影帶傳達訊息的直接回應（Gomez, 2002, p. 36）。

（三）修訂《影片法令》。1996 年，在野的民主黨根據《影片法令》（Films Act）申請執照以銷售它所製作的影片後，新加坡政府頒布了禁止政治錄影帶的政策（Rodan, 2004, p. 200）。兩年後（1998 年），新加坡政府修訂《影片法令》，禁止政黨製作或分發政治影片或錄像帶（Rodan, 2004, p. 95）——新增第 33 條款，明確禁止任何人進口、製作、複製、分發或向他人展示政治影片，違法者可判處最高十萬新元（七萬四千美元）罰款或最長監禁兩年。

[130] 馬來西亞原來也有相同的《不受歡迎出版物條例》，但經於 1987 年併入《1984 年印刷機與出版法令》。

（四）修訂《國會選舉法令》與制訂《國會選舉（選舉廣告）條例》。吳作棟政府的另一項治理互聯網媒體的立法行動，是於2001年8月13日修訂《國會選舉法令》，加入新條款（78A 至 78E），授權部長制訂《國會選舉（選舉廣告）條例》（Parliamentary Elections (Election Advertising) Regulations），以規管互聯網上的選舉廣告。《國會選舉（選舉廣告）條例》於在同年 10 月 17 日生效，它雖然允許政黨和候選人利用互聯網從事競選運動——政黨可以在網站上張貼候選人的照片、黨史、候選人自傳及競選宣言，也可以在網上舉辦有人主持的聊天室和論壇，以及使用電子郵件推介或反對某個政黨或候選人——，但是施加了下列嚴格限制：

1. 寄發的電郵必須明確顯示發信人電郵地址，以便讓收信人得以表達不要再接收此類電郵之意願，發信人接到收信人的意願後，不得再繼續寄發此類電郵給對方；電郵不可含有請求、呼籲或鼓勵收信人轉發該電郵或在互聯網上發表該電郵之聲明；以及寄信人的電郵地址在發信後的至少 14 天內必須能完全接收回信。

2. 政黨和候選人在選舉期間的互聯網競選宣傳不得包含這些內容：任何選舉調查、呼籲公眾人士捐錢宣傳政黨的活動或任何候選人，以及能使公眾得以檢索違反選舉廣告條例的選舉廣告之設施。

3. 每個政黨和候選人必須竭盡所能確保他們刊登的選舉廣告遵守此條例或任何其他成文法。

4. 政黨或候選人若設有聊天室（chat rooms）或論壇（discussion forum），必須在競選期開始前指定至少一位人員（主持人），以便在選舉期間管理這些聊天室或論壇，而且主持人的身份必須通報選舉官。聊天室或論壇的主持人接獲選舉官書面指示撤除聊天室或論壇上的任何材料時，必須立即照辦。主持人也必須保存聊天室或論壇上的一切文字訊息、文章和信件；經選舉官要求，必須呈交這些材料。

此外，上述新增條款條款（78B、78C、78D）亦禁止在投票日當天展示或發佈任何選舉廣告、禁止在選舉期間發佈任何選舉調查結果，以及在投票日當天發佈任何選民的投票方式或預測選舉結果。違法者可判處罰款不超過一千新元（740 美元）或監

禁不超過 12 個月或兩者兼施。

（五）制訂《政治捐款法令》。新加坡政府以保障該國政治進程不受外國勢力影響之理由，於 2001 年制訂《政治捐款法令》（Political Donations Act）。這道法規於同年 2 月 15 日生效，規定任何組織的宗旨或活動完全或主要牽涉新加坡政治，總理就有權援引《政治捐款法令》將它列爲「政治團體」；任何組織一旦被列爲「政治團體」，其收受捐款的情況就受《政治捐款法令》約束——禁止所有政黨、政治團體及參加國會選舉或總統選舉的候選人接受未經許可者或國外的捐款；它也規定，在一個財政年度裡捐款給政黨或社團超過一萬新元（七千四百美元）的捐贈者，名單必須公佈，而且一年內收取的匿名捐款不得超過五千新元（三千七百美元；Mauzy & Milne, 2002, p. 147; Rodan, 2004, p. 108）。

《政治捐款法令》意在改善政治透明度，難以爭辯，但是在一個非常擔心政治迫害的國家，此一立法代表了可能阻礙在野黨原已微薄的籌資能力和政治導向型社團的額外恐嚇（Rodan, 2004, p. 108）。這道法規不僅影響政黨和社團，也限制了互聯網媒體的經費來源，進而妨礙其存活能力，因爲總理可將任何經營互聯網媒體的組織列爲「政治團體」而使其受制於《政治捐款法令》。此情況確實發生，下文有討論。

二、望風響應：嚴厲執法打擊異見

新加坡政府開放公眾接入互聯網初期，有一段相對「柔性」規管的時期，但這並不意味著新加坡政府無意管制互聯網。它仍然希望對互聯網的政治使用施加任何可能的管制，但礙於兩個現實：一是限制資訊會造成經濟後果，新加坡可無法成功融入全球經濟；二是試圖阻截新的網站是繁重工作，而且可能也無法阻止那些「網路達人」（Mauzy & Milne, 2002, pp. 140 & 160）。因此，當時大多數觀察家認爲，新加坡政府對互聯網採取放任態度，也缺乏控制互聯網的手段，那些政治想法與人民行動黨不相符者對此相當振奮（Gomez, 2002, p. 11）。這種振奮並不稀奇，畢竟誠如本研究第五章所揭櫫，新加坡自 1970 年代初開始完全控制了傳統媒體，在後來二十年裡堪稱滴水不漏，除了官方言說或官方默許的無關痛癢的輕微批評之外，在野黨、公共知識份子乃至一般公眾的政治和政策異議幾無可能在傳統媒體發聲；二十年後，互聯網分散

且不爲單一所有者所能控制的特質，業已成爲異議份子們得以善用的發聲平台。

新加坡小國寡民，識字率高，不僅使得互聯網普及率快速提高，也提供了有能力產製內容的人才庫。所以，即便是接入互聯網初期，新加坡的公民團體和異議份子已活躍於互聯網，前述「新加坡互聯網社區」即爲一例，它在政府開放公眾接入互聯網的同一年（1994）便已創建，而且很快集結了一群國內外的志同道合網友成爲義務編輯，甚至有一名負責撰寫複雜程式的編輯年僅 16 歲（George, 2006, p. 105）。四年後，公民團體「思考中心」架設本身的網站，並在網站上開設「網上演說者角落」（Speaker's Corner Online）[131]，成爲網上異議論壇，其電郵名單共有四千人，是當時包括「新加坡互聯網社區」在內眾多電郵名單中陣容最大的一個（Gomez, 2002, p. 29）。

新加坡政府牢控傳統媒體超過二十年，此類網上輿論空間的浮現和受落，不僅意味著對傳統媒體的控制意義和效率不比從前，更重要的是，不論是「新加坡互聯網社區」、思考中心網站或是其他論壇和部落客，開始在做些揭露新加坡政府不欲公開爲人所知的統治行爲和挑戰政府的威信。以思考中心爲例，該中心負責人戈梅茲（James Gomez）在 1999 年 6 月中旬出席一個公民組織的茶會時，發現有便衣警察在會場周遭監視，過後便在思考中心網站首次發佈了一篇《監視監視者：反監視報告》（Watching the Watchers: A Counter-Surveillance Report），詳盡描述便衣警察的監視活動。類似的反監視報導在往後陸續有來，甚至在會場用相機反拍監視人員，將照片放上網，並通過電郵群組動員去確認這些監視人員的身份（Gomez, 2002, pp. 77-83）。

相對溫和，討論社會、政治、文化和生活方式等話題的「新加坡互聯網社區」，雖然並非旗幟鮮明的改革者，但這不阻它偶爾採取明確的政治立場，就如反對嚴格控制互聯網的立場，以及尖銳批評人民行動黨，不時引來人民行動黨網路監視人員的回應（Rodan, 2004, p. 102）；它還曾開設「不是海峽時報論壇」（NOT The Straits Times Forum）欄目及「不是海峽時報」（NOT The Straits Times）欄目，前者刊登遭《海峽

[131] 新加坡的《公共娛樂與集會法令》禁止任何人未經許可在公共場合公開演講。2000 年 9 月，新加坡政府仿效英國，將芳林公園闢為「演說者角落」，允許公民在這個指定地點無需申請「公共娛樂執照」（Public Entertainment License）而發表公開演講。然而，在「演說者角落」演講不盡然能暢所欲言和安全，警方曾於 2000 年和 2002 年分別調查思考中心和在野黨從政者徐順全在「演說者角落」有違規行為（Gomez, 2002, pp. 33-34）。「網上演說者角落」是對應新加坡的「演說者角落」，寓意自由的言論空間。

時報》退稿、刪節的讀者來函，後者則突出《海峽時報》的可疑新聞案例（George, 2006, pp. 102-103），此舉無疑是調侃和否定長期作爲官方喉舌的《海峽時報》的公信力。

執政的人民行動黨正是在這種互聯網媒體日益衝撞權威和提供空間讓異議發酵的現實中，準備迎接 2001 年大選。巧合的是，適逢這個選舉年，美國發生了「9/11 恐襲」，精於審時度勢的新加坡政府有了更好的理據來箝制互聯網輿論和政治活動，在 2001 年大選前採取相應的依法行政措施來治理互聯網媒體，三個初期的主要網站「新加坡互聯網社區」、思考中心及 Fateha.com 則首當其衝。

上一節提到的《國會選舉法令》、《國會選舉（選舉廣告）條例》及《政治捐款法令》均趕在 2001 年大選前出台，有學者認爲，此舉有兩大主要考慮：首先是擔心互聯網可能使執政黨的批評者控制既有媒體，進而增強他們與執政黨競爭的能力，其次則是擔心互聯網有可能培養出真正的公民社會，這將破壞官方分化進而削弱政治參與的工作（Rodan, 2004, p. 103）。此一先下手爲強的舉措可謂一石二鳥，一方面原已無法使用傳統媒體宣揚政見和爭取支持的在野黨，無法善用互聯網的自由和便利來彌補在選舉宣傳戰的劣勢，另一方面則是互聯網媒體不僅不得在選舉期間從事選舉廣告的行爲，還遭政府援引《政治捐款法令》頒布爲「政治組織」，資金來源大受限制。思考中心和「新加坡互聯網社區」均逃不過政府的五指山，先後接獲新加坡廣播管理局的通知，他們已被頒布爲「政治組織」，必須註冊，網站所有者和編輯必須爲網站內容承擔全責。[132]

思考中心於 4 月 1 日發佈新聞稿，宣佈將在來臨的大選派候選人參選，以示直接回應政府將他們頒佈爲政治組織的舉措；結果在主流媒體跟進人民行動黨國會議員的評論之後，思考中心當晚臨近午夜時再發新聞稿，宣佈早前的新聞稿是一則愚人節笑話（Gomez, 2002, pp. 66-67），耍了政府和主流媒體一頓。即便如此，思考中心最終還是關掉網站上的「網上演說者角落」，以抗議政府要所有者和編輯爲匿名貼文者所引發的法律問題承擔全責（Gomez, 2002, pp. 29 & 87）。至於「新加坡互聯網社區」，

[132] 其實，早在 1996 年 7 月，新加坡廣播管理局曾經指示「新加坡互聯網社區」註冊及簽署所有者和編輯對內容承擔全責之聲明，當時「新加坡互聯網社區」雖有公開抗議，主要還是通過私下協商，經由贊助網站託管服務的官聯企業三巴旺媒體（Sembawang Media）的高層穿針引線，得以和新加坡廣播管理局局長、國家互聯網咨詢理事會主席和新聞與藝術部部長會商，會後一個星期，新加坡廣播管理局通知他們無需註冊（George, 2006, pp. 112-113）。

其創辦人陳崇驥則填妥和提交了註冊表格，但自行刪除了他認爲侵犯其權益的一欄，還把所有已在網站發表的材料交給新加坡廣播管理局審閱，以示不自我審查，而是由新加坡廣播管理局審查。經過與新加坡廣播管理局一來一往的溝通後，最終還是決定關閉網站（George, 2006, p. 115），這個維持了七年的網站從此走入歷史。[133]

除了「新加坡互聯網社區」和思考中心，還有一個倡導馬來人穆斯林權益的網站 Fateha.com[134] 也在吳作棟任內遭受政府打壓，網站負責人遭逢警方跟監、調查、逮捕和起訴，最終選擇逃離新加坡。Fateha.com 之誕生，始於 1999 年一場關於伊斯蘭宗教學校（Madrasah）存廢的爭論——政府認爲宗教學校的學生沒有爲新的知識經濟做好充分準備，建議關閉小學階段的宗教學校。政府雖然邀請捍衛宗教學校的穆斯林公民組織參與討論，但主流媒體大篇幅報導人民行動黨國會議員的觀點，甚少報導反對意見。在此爭論期間，另外還發生了穆斯林女學生因堅持戴頭巾（Tudung）上學而被令退學之事件。Fateha.com 原爲一個電郵群組（Fateha@yahoogroups.com），後來鑒於只限會員的電郵群組影響力有限，便於 2001 年 6 月 7 日創建網站，以提供穆斯林課題的獨立分析。Fateha.com 從一開始即確定了其兩大任務，一是刊登人民行動黨控制的媒體不刊登的內容，尤其是關於巴勒斯坦、摩洛、阿富汗及當時成爲關注焦點之社會的課題，二是就對穆斯林社群的進步重要的課題積極遊說政府（Zulfikar, 2004, pp. 340-345）。

除了宗教學校存廢和穆斯林女學生戴頭巾的課題，2001 年大選後還發生另一件事——政府以《內部安全法令》未經審訊扣留 18 名被指爲伊斯蘭異端組織「伊斯蘭祈禱團」（Jemaah Islamiyah）成員的穆斯林。Fateha.com 批評這場逮捕行動，並非議政府的政策歧視該國穆斯林，以及與美國和以色列締結軍師聯盟，可能才是實際上對所謂的「伊斯蘭祈禱團」的計劃起了推動作用。此一批評令它引起全國注意，但也招

---

[133] 「新加坡互聯網社區」關閉一個星期之後，有人在美國讓它借屍還魂，易名為「新新加坡互聯網社區」（New Sintercom），後來兩度易手，並以匿名方式經營（George, 2006, p. 118），但最終也無以為繼。有學者認為陳崇驥後來已被收編，參加了政府主導的舉措，最顯著的是 2002 年由總理委任、國家發展部長維文（Vivian Balakrishnan）主持的重塑新加坡理事會（Remaking Singapore Committee），並認為隨著陳崇驥的「變節」（defection），人民行動黨政府自從獨立以來便非常成功執行的收編戰略，看起來可能會繼續下去，甚至延伸，但會以更為精細和微妙的方式執行（Lee, 2010, p. 102）。

[134] Fateha 一詞為伊斯蘭聖經《古蘭經》（Al-Quran）的第一章「開宗明義章」或「開端章」。該網站取名 Fateha，意喻穆斯林的聲音開始為人所聽到（Zulfikar, 2004, p. 343）。

致新加坡廣播管理局指示它註冊爲政治網站（Zulfikar, 2004, pp. 346-348）。

註冊爲政治網站並非 Fateha.com 的最大夢魘。網站負責人楚菲卡（Zulfikar Mohamad Shariff）申訴他和網站的其他成員都遭國內安全局人員跟蹤、監視、電話被竊聽，甚至接到恐嚇電話。2002 年 5 月 1 日，他到警察局聲援遭警方扣留的在野黨從政者徐順全時，遭警方逮捕和控以「故意入侵警察局」罪，並於同年 7 月 1 日宣判，罰款六百新元（442 美元）。翌日，警方搜索他的住家和辦公室，調查他於 6 月 19 日在 Fateha.com 發表的一篇文章《何晶傳奇》（The Ho Ching Miracle），因爲有人投報此文影射政府委任時任副總理李顯龍的妻子、李光耀的媳婦何晶擔任政府投資臂膀淡馬錫控股的執行董事是裙帶關係，涉嫌刑事誹謗（Zulfikar, 2004, p. 357）。《海峽時報》報導警方是因爲楚菲卡在 Fateha.com 發表的三篇文章而調查他，除了《何晶傳奇》，另兩篇文章是質疑該國穆斯林事務部長雅國（Yaacob Ibrahim）在馬來人／穆斯林社群的領導地位（Lee, 2010, p. 127; Rodan, 2004, p. 104）。[135] 同年 7 月 9 日，楚菲卡舉家逃離新加坡，流亡澳洲。[136] 他離開新加坡之後，Fateha.com 換了匿名且定居外國的新加坡人擔任編輯，以避開新加坡政府的追查（Zulfikar, 2004, p. 361）。

新加坡政府於 2001 年大選後的互聯網媒體執法行動，對象並不只限於公民團體的網站，一般網民也難逃法網。2001 年 11 月 3 日，新加坡舉行大選，人民行動黨不但一如既往繼續執政，還獲得 1984 年大選以來最高的得票率（75.29%），但是兩個星期後，政府逮捕和起訴一位網路政治評論員，寫下新加坡第一宗網民因表達政治意見而被起訴的案子。前新聞工作者和網路政治評論員 Robert Ho Chong 於 2001 年 10 月 19 日在《新加坡人追求民主》網站和 soc.culture.singapore 發表一篇文章《像你的人

[135] 楚菲卡批評雅國的文章是 6 月 4 日發表的《雅國是個偽君子嗎？》（Is Yaacob Ibrahim a hypocrite?）和 6 月 7 日發表的《強迫女生脫去頭巾的真正原因》（The real reason for forcing girls to remove hijab; Rodan, 2004, p. 104）。

[136] 楚菲卡離開新加坡之後，在澳洲定居了 14 年。2016 年 7 月 1 日，已入籍澳洲的他返回新加坡，遭新加坡政府援引《內部安全法令》扣留兩年。新加坡內政部宣稱，楚菲卡旅居澳洲期間仍支持極端主義思想，不僅跟一些極端主義傳道者有往來，也開設臉書專頁宣揚支持伊斯蘭國恐怖組織（ISIS），呼籲穆斯林到中東、巴勒斯坦、緬甸和菲律賓參加武裝聖戰，並認為宣傳極端主義思想也是一種聖戰手段。他還計劃舉辦培訓課程，以號召年輕的新加坡人以伊斯蘭國取代新加坡的世俗制度，而且已導致至少兩名新加坡人激進化（Lim, 2016, July 29；林心惠，2016 年 7 月 29 日）。

民行動黨領袖那樣犯法》（Break the Law - Like your PAP Leaders）[137]，既批評總理吳作棟、副總理李顯龍等人在 1997 年大選時違法進入投票站，亦號召新加坡人在來屆大選「違反相同的法律」。結果，新加坡警方於同年 11 月 16 日逮捕他，並於第二天援引《刑事法典》的慫恿他人違法以致可能破壞和平的罪名起訴和強制移送做精神病學檢查。此罪名的最高刑罰是三年監禁，但是法院在同年 12 月 14 日以此人患精神病的理由撤銷控狀（Gomez, 2002, pp. 99-104; Rodan, 2004, p. 103; Lee, 2010, p. 127）。新加坡警方宣稱在作者發表上述文章的五天後已發現該文章（Gomez, 2002, p. 104），卻遲至大選結束後方逮捕和起訴作者，應是要避免在選前招致在野黨和公民團體批評。

三、風語不透：網路監視如影隨形

雖然新加坡政府在開放公眾接入互聯網初期宣示「柔性」的管制立場，以及在臨近 2001 年大選時方有顯見的意圖限縮互聯網媒體的立法和執法行動，然而在這些公開行動之前，新加坡政府從一開始都已在執行可疑的互聯網監視行動。光是在開放公眾接入互聯網的第一年（1994 年），至少發生了兩次政府利用主要的互聯網服務供應商非法掃描用戶的電郵賬戶事件（Lee, 2010, p. 121），其中一次是互聯網服務供應商 TechNet 掃描在該公司開設的互聯網賬號，一共掃描了八萬封電郵的圖像互換格式（Graphic Interchange Format，GIF），該公司宣稱這是在檢查下載色情文件的行爲（Gomez, 2002, p. 45; Rodan, 2004, p. 100）。

1996 年，政府再次未經同意秘密侵入和掃描了二十萬台私人電腦，此次行動的說法是爲了檢測電腦病毒（Gomez, 2002, p. 43; Rodan, 2004, p. 100）。同年五月，新加坡的三家互聯網服務供應商同意設立一個自成一體的互聯網系統——「新加坡互聯網骨幹網」（Singapore Internet Backbone），使得政府監視互聯網的能力大爲增強（Gomez, 2002, p. 43）。此外，新加坡警察部隊在 1998 年 11 月成立「巡邏網路空間」的部門，以阻遏網路上的不法活動（Rodan, 2002, p. 100; Lee, 2010, p. 121）。

[137] 發表在 soc.culture.singapore 網站的題目稍有改動為《像人民行動黨那樣犯法後逃之夭夭》（Break the Law and get away with it, Like PAP），但內容相同（Gomez, 2002, p. 99; Rodan, 2004, p. 103）。

早前的秘密掃描行動爲人所揭發和批評，未能阻止新加坡政府這種監視互聯網的行動。1999 年 4 月，新加坡一名法學院學生偵測到其電腦遭駭客侵入後投報，無意間揭露了內政部主導互聯網服務供應商 SingNet 秘密掃描用戶的賬號。此事曝光後，SingNet 宣稱是要偵查是否易於受到病毒襲擊，但是由於內政部牽涉在內，此事成爲頭條新聞，引發公眾譁然。有人暗示這是一場秘密行動，爲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, pp. 173-174; Rodan, 2004, p. 100; Lee, 2010, pp. 121-122）。

新加坡的互聯網監視行動，並不限於上述不分具體對象的大規模電郵掃描，也細膩至監視特定對象。思考中心在 2000 年 1 月重新設計網站，增設了網站統計功能，結果發現新加坡廣播管理局官員非常頻密地登陸該網站；而且，電郵群組亦遭警方監視，事緣該中心在電郵群組發出舉辦人權學習小組會議的通知之後，負責人便接到警方的電話，表示他們需要有準證方可舉行此活動（Gomez, 2002, pp. 62-63）。登陸網站追蹤已發表的內容是公開行爲，但思考中心和 Fateha.com 曾於 2001 年共同經歷互聯網通訊遭政府秘密監視的情況，揭櫫了新加坡政府秘密監視特定對象——2001 年 6 月，思考中心和 Fateha.com 成員應邀到印尼雅加達參加當地獨立網路電台 Radio 68H 的廣播新聞培訓，行前思考中心與 Radio 68H 台長及其秘書溝通行程事宜（與前者溝通的電郵經過加密，與後者的電郵則未加密），並未公開活動詳情，甚至參加培訓的人員事前也不知道在哪一個電台受訓。然而，一行人抵達雅加達時，Radio 68H 台長告知，新加坡駐雅加達使館聯繫電台，找上他的秘書，要求參加該次培訓（Gomez, 2002, p. 82; Zulfikar, 2004, pp. 355-356）。此例揭櫫了新加坡政府的互聯網監視效率。

總的來說，從本節梳理的後李光耀和吳作棟時期的互聯網治理情況，可見新加坡政府當時雖然放眼於趕搭知識經濟的全球列車，故而在商業使用互聯網方面全面開放，但是對於互聯網作爲一種新媒體和輿論平台，從一開始便嚴陣以待。[138] 而且，其時的吳作棟政府仍是沿用李光耀動員國家機器治理傳統媒體的慣有手段，先是試圖通過制訂盡可能周全的法規來規範互聯網媒體的誕生、施爲和發展，然後從嚴執法以懲罰政府認定爲違規或脫序者。

[138] 初期新加坡廣播管理局對互聯網內容實施三個過濾標準：一是在商業用途，完全不過濾；二是家庭用途，以代理過濾阻截大約一百個網站；三是以「家庭友善」（family friendly）網絡來阻截二十萬個大多數為色情內容的網站（Ang & Lee, 2002, p. 170）。

然而，互聯網媒體的特質畢竟有別於傳統媒體，尤其是其分散、成本低廉的特質，導致政府藉助法律和資本牢控所有權和劃定出界標記，進而駕馭媒體的手段無法有效地對互聯網媒體如法炮製。此一治理方式，一方面反映了威權政府動員壓迫性國家機關打壓抵抗力量的慣性手法，另一方面也暴露了在互聯網發軔初期，這些政府尚未掌握法律以外更為精緻的治理手段，這或許足以解釋為何以治國效率見稱的人民行動黨當時並未積極開拓本身的互聯網平台。是以，在吳作棟時期所顯現的互聯網媒體治理情境，主要還是展現了互聯網媒體浮現，遭逢政府打壓，然後經營者反抗和／或逃逸的模式。時至更年輕的李顯龍接班後，此一局面方有所改變。李顯龍固然承襲李光耀和吳作棟的威權統治傳統，並未放棄以國家機器直接限縮互聯網媒體，但相比之下，他是雙管齊下，在配置國家機器之餘，亦積極融入互聯網空間。

第三節　李顯龍時期的互聯網治理

李顯龍是李光耀悉心栽培的接班人，他於 1984 年 9 月出任國防部長的政治秘書，並被欽點為同年即將舉行的國會選舉候選人，從此在官場上平步青雲。李顯龍 32 歲當選國會議員，三年後出任政務部長；2004 年接任總理之前，歷任貿易與工業部長、金融管理局主席、財政部長和副總理。李顯龍是相對年輕的新加坡第三代領導人，按理作風應會比他的父親李光耀和第二代總理吳作棟民主、開放，然而他在 2000 年副總理任內談及政府應如何促進政治參與而不削弱人們對政府的尊重時所說的一段話，似乎已預示了他的政治和輿論控制思維與前任不會相去太遠。當時，李顯龍這麼說：

> 如果每一次人們對我們有異議時，我們都用上大錘和炮轟或羞辱的方式回應，就沒有人會要說話了。另一方面，如果每一次有人向你開槍時，你都溫順迎合，那麼就不會是所有子彈都是為了引導你去正確的方向。所以，你得在某處找到立足之地。這是一個判斷的問題（轉引自 Mauzy & Milne, 2002, p. 121）。

李顯龍此一言說，雖然先是表達了不應鐵腕打壓異議，但是下半句揭櫫了他認定政府溫順迎合批評會縱容非出自善意的批評。然而，在新加坡或馬來西亞等威權國家，異議份子的批評是否出自「善意」，往往由政府主觀詮釋和定調。因此，新加坡異議份子對政府的批評，隨時皆有可能遭政府定調為非出自善意，進而招致政府「不溫順」的回應，問題只在於「不溫順」的程度為何。

聽其言、觀其行，李顯龍還在 2001 年大選的五個月之前指示選舉局「制定適當的規則，以指導政黨在選舉期間負責任地使用互聯網」（Rodan, 2004, p. 102）。兩個月和四個月之後，新加坡政府便先後修訂《國會選舉法令》和制訂《國會選舉（選舉廣告）條例》，從嚴限制使用互聯網從事選舉宣傳了。由此可見，即便李顯龍是相對年輕和處於互聯網時代的第三代領導人，吾人亦不應預期他對待異議和言論自由的想法和態度與前任有重大差異，儘管治理手法可能稍有差異。

一、如履薄冰：李顯龍的治國危機

李顯龍擔任總理時期的新加坡，與兩位前任大不相同——1980 年代和 1990 年代誕生的新生代已經成年和達到成爲合格選民的法定年齡（滿 21 歲），這些新生代不僅是自小依賴互聯網汲取資訊和溝通互動的「互聯網原住民」（Internet natives），崇尚互聯網的自由開放，而且他們沒有經歷和體會李光耀治國的情景，對李光耀和他的父權威權統治缺乏（若非完全沒有）情意結和認同。再加上，李顯龍並非直接繼承李光耀的權柄，間中經歷了十四年的吳作棟任期，李光耀的影響力已逐漸式微，李顯龍出任總理後不但無法充分利用李光耀的權威和影響力遺蔭來治國，甚至有時候李光耀因素還會成爲包袱。是以，李顯龍在三場國會選舉和補選遭逢某種程度的權威危機。

李顯龍接班後的第一場大選於 2006 年舉行，當時他定下可接受的底線是在野黨議員不得超過十二人，因爲他認爲，在野黨議員人數超過十二人將嚴重破壞政府的效率（Cheong, 2013, p. 208）。是屆大選，在野黨與上一屆（2001 年）大選一樣，只有兩人當選，但是得票率從 24.7%提高至 33.4%，反觀人民行動黨的得票率僅得 66.6%，比上一屆大選的 75.3%降低了 8.7%。這次大選並非在野黨自建國以來最好的表現，在野黨最好的選舉表現是在 1991 年大選，得票率 39%，並贏得四個議席，但在 1997 年和 2001 年大選卻未能維持，得票率一路下滑，也僅維持兩個議席而已。因此，對比前兩屆大選的頹勢，在野黨在 2006 年大選的得票率回升，可說是預示著在野黨開始重振旗鼓。而且，在 2006 年至 2011 年期間，新加坡的媒體景觀至少有三個重大變化：（一）社交媒體（尤其是臉書）的到來，使人們得以在虛擬朋友網絡上溝通；（二）廣泛使用行動互聯網設備，如智能手機，越來越少人得守著家裡或辦公室的電腦汲取或產製網上內容；（三）政府放寬了網上競選運動的條例（George, 2011, p. 148）。

五年後的 2011 年大選，在野黨的斬獲更好，對李顯龍的打擊更大。在本屆大選，人民行動黨首次無法在提名日當天宣佈重新執政，因爲六個在野黨達成協議，與執政黨一對一對壘，更首次全面競逐 82 個議席。5 月 7 日舉行大選，人民行動黨雖然繼續執政和控制超過九成的國會議席，但是在野黨創下建國以來最好的戰績——贏得 87 個議席中的六個，得票率 39.9%，導致執政黨的得票率滑落至歷來最低的 60.14%。不僅如此，在野黨還首次在集選區告捷——工人黨候選人贏得阿裕尼（Aljunied）集選區。輸掉集選區對人民行動黨是個重大打擊，因爲集選區素爲該黨政治權力的堡壘，在野黨總是吃敗仗，只要繼續讓在野黨認定集選區堅不可摧，對人民行動黨就有利，但是工人黨這次打破了人民行動黨在集選區戰無不勝的神話（Tan & Lee, 2011, p. 13），還令人民行動黨折損了三位部長——原任外交部長楊榮文、總理公署部長陳惠華和外交部高級政務部長再諾（Zainul Abidin Rasheed）。除了工人黨候選人饒欣龍以 64.8% 的得票贏得後港單選區之外，在野黨在一些選區僅以微差敗北。當時，新加坡政治學者將在野黨出人意表的收穫喻爲新加坡政治的「新常態」（Lim, 2016, p. 27）。

人民行動黨和李顯龍在 2011 年大選經歷的震撼，不光是選舉結果而已。在選前和選舉期間，新加坡已瀰漫著「反風」。這股「反風」之壯大，除了國內既有的不滿情緒之外，亦受到 2008 年鄰國馬來西亞的在野黨結盟引發「政治海嘯」的鼓舞。新加坡的在野黨不僅期盼「複製」鄰國在野黨的勝利，也企望能「複製」鄰國新媒體的「助選」效應（莊迪澎，2011 年 6 月 11 日；George, 2011, p. 149）。此外，在 2008 年的美國總統選舉中，歐巴馬善用社交媒體輔選而最終成爲美國第一位黑人總統。互聯網和社交媒體在馬、美兩國的歷史性選舉中的角色引起關注，啓發了新加坡人，提高了人們對於在 2011 年大選發生新媒體效應的期望（George, 2012, p. 159）。

有研究者認爲，2011 年大選「談不上是一場『互聯網』選舉」，因爲在 2011 年大選期間以舊媒體作爲政治新聞管道的人數是新媒體的兩倍（Tan & Mahizhnan, 2016, p. 11）；然而，在這場大選中，新媒體挑戰許多出界標記，同時在意識到嚴格的媒體規則和條例之際，力圖推動界限。雖然新媒體的內容龐雜，但絕大多數都是批評人民行動黨（Mahizhnan, 2016, p. xxiv），人民行動黨從政者的每一個言論都被反政府的網民無情地挑剔非議，在野黨則使用各自的網路平台（包括臉書和 YouTube）來繞過主流媒體的把關人（George, 2012, p. 159）。新加坡民主黨的網站在該屆大選期間最爲活

躍和有創意、最常更新，每天上傳各個課題的新文章；該黨雖然再次無緣重返國會，卻是成績進步最多的政黨，得票率達 36.8%，比 2001 年大選（得票率 20.4%）及 2006 年大選（得票率 23.2%）增加超過 10%，而且僅稍低於各在野黨的 39.9%總得票率（George, 2011, p. 151）。

回顧當時的景觀，人民行動黨的選戰確實在網路和社交媒體上栽跟斗。由前總理、國務資政吳作棟領銜的馬林百列（Marine Parade）集選區候選人團隊納入一位 27 歲的新人陳佩玲，但陳佩玲從一開始亮相就不斷遭網民奚落、揶揄只是一個喜歡攜帶名牌皮包、沒有想法的小妹妹。網路上還廣爲流傳「我不知道該說什麼」和踩腳的短片，以及她在臉書炫耀新的名牌包和小女生的小確幸；加上她接受媒體訪問時對記者說，她最大的遺憾是還沒帶父母親去遊覽聖陶沙名勝世界裡的環球影城，更強化了選民認爲人民行動黨草率安插候選人（邱暐然，2011 年 5 月 7 日；George, 2012, p. 160；李慧敏，2014，頁 183）。相比之下，人民行動黨的對手國民團結黨候選人團隊中的 24 歲候選人佘雪玲，受歡迎程度形成強烈反差，她的臉書粉絲人數在選前幾天突破六萬（莊迪澎，2011 年 6 月 11 日），後來更飆升至十萬五千個（Lau, Lin & Low, 2013, p. 72），臉書粉絲人數比一個爲李光耀架設的社交網絡平台還要多（George, 2012, p. 160），成了選舉期間的在野黨網紅。雖然人民行動黨保住了這個集選區，但得票率低於 57%（George, 2012, p. 160），成了人民行動黨兩個表現最糟糕的集選區之一，肇因則歸咎於陳佩玲成了候選人團隊的政治負累（Tan & Lee, 2011, p. 14）。

人民行動黨在 2011 年大選的選戰挫折還不光是這件事。貴爲「建國總理」的內閣資政李光耀叱咤風雲數十年，總理任內肅清政治異議份子毫不手軟，在 2011 年大選的競選運動期間卻踢了鐵板。李光耀警告阿裕尼集選區的選民，如果他們一意孤行要投選在野黨，他們將會後悔，並有五年的時間來懺悔。類似警告在新加坡已是司空見慣，但是李光耀這一次的警告卻招致選民和網民強烈反彈。人民行動黨選情告急後，李顯龍在關鍵時刻和父親李光耀劃清界線，宣稱父親有話直說的強硬領導風格，未必是新一代新加坡人所能接受（邱暐然，2011 年 5 月 7 日）。工人黨史無前例地贏得阿裕尼集選區之後，李光耀和吳作棟在 5 月 14 日聯袂宣佈辭去內閣資政和國務資政職務，以「放手讓年輕一代在更加艱難和復雜的局面下帶領新加坡繼續前進」（郭麗娟，2011 年 5 月 15 日）。李、吳之外，三朝元老、原任國家發展部長馬寶山領銜競選淡

濱尼集選區，在大選時因公共房屋政策備受批評，雖然勝選卻是另一表現最糟的集選區（Tan & Lee, 2011, p. 14），選後也丟了烏紗帽。

2011 年大選過後，新加坡還經歷了兩場補選。2012 年，工人黨的原任後港國會議員饒欣龍因拒絕回應桃色新聞而遭開除黨籍，導致議席懸空和補選。補選在 5 月 26 日舉行，工人黨候選人方榮發的得票率（62.09%）雖然比饒欣龍在 2011 年大選的得票率（64.80%）減低了 2.71%，卻仍爲該黨保住議席。2013 年，人民行動黨的原任榜鵝東國會議員兼國會議長柏默（Michael Palmer）因爆出與黨內基層職員鬧婚外情而請辭，補選在 1 月 26 日舉行，工人黨候選人李麗蓮在四角戰中以 54.52%的得票率（比 2011 年大選參選時提高了 13.51%）爆冷勝出，成爲新加坡自 1968 年以來第一位贏得單選區的女性在野黨議員。

雖然人民行動黨的政權仍是堅不可摧，但是 2011 年大選的選情及陳佩玲和李光耀的遭遇，以及後來兩場補選的選情，對李顯龍和人民行動黨無異於一記警鐘。人民行動黨和李顯龍面對的真正危機，不是在大選和補選失利，畢竟國會議席比例仍是朝超大、野超小，在野黨在國會的聲音微不足道，一般法案都無法阻擋，更別提阻擋修憲了。而且，新加坡人在大選時投票給在野黨，並非意在政權輪替，而是冀望國會有多幾位在野黨議員反映民意——「新加坡人很清楚，我們要人民行動黨繼續執政，因爲它有績效，但是我們要更多反對黨（在野黨）在國會監督他（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。」此外，新加坡選民在大選時投票給在野黨，也是爲了宣洩對社會經濟生活狀況的不滿，因爲大選是唯一能讓他們表達己見的平台，也是人民行動黨對人民的憤怒有感的時刻（鄞義林，2017 年 9 月 13 日深度訪談）。

然而，人民行動黨在大選和補選失利，所折射的可能是未來更大的危機——國家經濟情況每況愈下、薪金停滯、生活開銷飆升、住房問題、新移民、公共交通和基礎設施，等等。這些問題乃冰凍三尺非一日之寒：

> 在社會經濟方面，自 1990 年代中期開始，由於工資低迷，人民的生活越來越糟糕。李顯龍掌權後打開了缺口，導致工資停滯。再加上李顯龍對新加坡大企業的控制權，導致物價高漲，而且吳作棟在 1990 年代開始推行的資產提升計劃（asset enhancement scheme）因李顯龍對退休基金的扭曲而惡化。這一切加起來，造成人民的生活更糟糕——貧困加劇，人們為基本生活必需

品支付的能力下降（鄞義林，2017 年 9 月 13 日深度訪談）。

眼前這些經濟和民怨，對李顯龍的挑戰是當它們不斷積累之後，會不會在若干年後爆發成類似馬來西亞 1998 年「烈火莫熄」改革運動般激烈的反政府群眾運動和演變成 2008 年大選那樣幾近動搖政權。

> 你看看統計數據，所有跡象顯示，新加坡的情況並不好。……我們甚至無法與馬來西亞競爭，人們可以看到石油和天然氣公司撤離，甚至遷移去吉隆坡或丹絨伯勒巴斯（Tanjung Pelepas，柔佛州港口），諸如此類的情況。新加坡的成本非常高，在這裡做生意非常昂貴，這一切反過來拖累經濟。如果你任由這個情況持續……這個政府不知道該怎麼辦。如果這種情況再持續好幾年，一旦爆發，人們會認定「人民行動黨無法兌現」……情況就會往最壞的方向開始，那我可以告訴你，情況將會開始顯著變化。……你看看馬來西亞，這麼多年都沒事，然後危機發生了，安華展開了「烈火莫熄」；印尼在六個月內（發生蘇哈托下台），沒有人能想象蘇哈托會下台（徐順全，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。

李顯龍和人民行動黨正是在此窘境中陷入選舉上的相對頹勢，直至 2015 年大選方憑著歡慶建國五十週年的氛圍、李光耀辭世遺緒及政府調整政策等因素扳回一局。在這個時間歷程當中，李顯龍政府治理互聯網的手段幾經變更——時而試圖稍微鬆綁，以展現第三代領導人的自由、開放；時而勒緊，甚至訴諸司法行動處罰部落客。

二、施之以德：放寬互聯網管制

李顯龍於 2004 年接任總理，2006 年舉行了他就任以來的第一場大選。人民行動黨雖然毫無懸念地再度執政，在野黨僅贏得兩個議席也在李顯龍設想的十二人上限之內，但是人民行動黨的得票率下跌了 8.7%。[139] 在 2006 年大選期間，互聯網在最影響新加坡人如何投票的管道排名第九位（Tan & Mahizhnan, 2016, p. 2），但是此時部落格已崛起成爲非常流行的表達和討論競選運動課題的平台（Zhang & Pang, 2016, p. 234）。而且，雖然《國會選舉（選舉廣告）條例》規定部落格不可用於政治選舉運動之目的，不能「在政治上立場鮮明地」表示支持特定候選人或政黨，也不可參與競選活動，新加坡網民卻在 2006 年大選期間公然違抗該條例和挑戰當時實施的制裁

[139] 李顯龍將 2006 年大選的目標設在不讓在野黨的議席超過十二個，以新加坡的政治現實、選區劃分和歷屆大選成績而言，此目標之寬鬆令人難以置信，因為在野黨絕無可能贏得超過十二個議席。李顯龍第一次領軍作戰卻為自己設定如此寬鬆的目標，是自信不足抑或另有盤算，委實令人玩味。

（Zhang & Pang, 2016, pp. 234-235），政治視頻亦肆無忌憚地在網路傳播，但政府沒有對他們採取任何行動（Cheong, 2013, p. 341）。

2006 年大選過後，新加坡新聞、通訊與藝術部於 2007 年 4 月責成一個 13 人組成的「新媒體咨詢理事會」（Advisory Council on the Impact of New Media on Society，AIMS）[140]，研究發展迅速的新媒體將對新加坡社會產生什麽影響，以及提出治理之道。「新媒體咨詢理事會」用了十八個月的時間諮詢、研究與審議，廣泛徵詢國內外新媒體從業人員、學者、業內人士、監管機構及社會人士的意見，在 2008 年 12 月發表題爲《接觸新媒體：挑戰舊思維》（Engaging New Media: Challenging Old Assumptions）的報告書，建議政府對互聯網採取「更柔性」（lighter touch）的管制。

「新媒體咨詢理事會」的報告書處理了四項他們認爲有時效性的課題：電子參與（e-engagement）、規管網上政治內容、保護未成年人，以及適度豁免網路誹謗責任，總共提出 26 項建議，而政府接納了其中 17 項，包括擴大互聯網選舉廣告的正面清單和分階段放寬《影片法令》。表 6-3 爲新媒體咨詢理事會之建議與政府接納之項目。

表 6-3：新媒體咨詢理事會之建議與政府接納之項目

	新媒體咨詢理事會之建議	政府的回應	
		接納	不接納
1.	**電子參與**	√	
1.1	評估政府在網上有效溝通之能力。	√	
1.2	重新思考目前的一些公民參與過程，例如：關閉回饋迴路和回复網上信件。		
1.3	回應現有政府平台之外的言論。		√
1.4	設立一個由年輕數位原住民組成的諮詢機構。		√
1.5	讓公務員有更多空間發表意見。		√
	小計	**2**	**3**
2.	**網上政治內容**		
2.1	保留類別執照制度	√	

[140] 「新媒體咨詢理事會」成員來自報業、學界、政府機關和社團，主席張業成是新加坡報業控股前英文和馬來文報業組總編輯、副主席陳清漢是新加坡國立大學法學院院長，另外十一位成員是新傳媒機構總裁周永強、新加坡報業控股華文報／報章服務集團執行副總裁胡以晨、《海峽時報》副編輯朱萊達（Zuraidah Ibrahim）、新加坡交易所助理副總裁 Koh Su Haw、南洋理工大學黃金輝傳播與資訊學院教授郭振羽、新電信總裁劉永強、總檢察署立法與法律改革司首席資深政府律師 Charles Lim Aeng Cheng、新加坡國立大學哲學系副教授安奴晏（Anh Tuan Nuyen）、新加坡國立大學人文與社會科學院傳播與新媒體主任米拉格羅斯（Milagros River）、新加坡國立大學法學院副教授 Daniel Seng、新加坡印度人發展協會總裁瑪諾嘉蘭（Manogaran Suppiah）。

2.2	• 修訂類別執照制度，即取消個人、團體和政黨的註冊規定。		√
2.3	擴大互聯網選舉廣告的正面清單。	√	
2.4	分階段放寬《影片法令》。	√	
2.5	• 黨政影片產製除罪化。		√
2.6	• 只針對誤導觀眾的影片。	√	
2.7	• 設立獨立諮詢小組來審議政黨影片。	√	
2.8	保留《影片法令》第 35 條款。	√	
2.9	• 任何查禁決定應明確說明理由。		√
2.10	• 設立獨立諮詢小組就查禁決策提供意見。		√
2.11	• 部長有義務說明查禁的理由。		√
	小計	**6**	**5**
3.	**保護未成年人**		
3.1	設立年度基金。	√	
3.2	設立專門的協調機構。	√	
3.3	只有當監管機構對方案有效運作感到滿意時，方解除禁止 100 個網站。	√	
3.4	注重教育。	√	
3.5	由政府支付家庭近用網絡服務（Family Access Network Service），以協助家長監控兒童的互聯網使用。		√
3.6	開發研究能力。	√	
3.7	與海外同行合作。	√	
3.8	鼓勵志願精神。	√	
	小計	**7**	**1**
4.	**適度豁免網路誹謗責任**		
4.1	爲可靠和負責任的新媒體業者提供有利且可預見的法律環境，以利他們蓬勃發展。	√	
4.2	立法賦予中介機構有限的豁免權。	√	
	小計	**2**	**0**
	合計	17	9

資料來源：Ministry of Communications and Information (2009, January 9)。

「新媒體咨詢理事會」實際上是對 2006 年大選期間的事件採取迅速和緊急的回應，特別是令政府和主流媒體措手不及的公民報導和部落格所展現的直接、即時和大膽（Lee, 2011, p. 133）。新加坡政府宣佈接納「新媒體咨詢理事會」提出的其中 17 項建議之後，兌現情況如何，本研究訪問的對象均不知情，而且普遍上認同「新媒體咨詢理事會」報告書已然失效。易言之，「新媒體咨詢理事會」固然建議政府放寬對互聯網的管制，但是鑒於政府最終並沒有從善如流，此類報告書詳盡探討現行的互聯網管制法律和制度，反而可能產生了一種提醒民眾現行嚴刑峻法的警戒作用。

如果你來我的家，我先跟你說我家裡的槍在這裡，如果有賊來，你要拿這把槍；或是，我家裡面的藥布在這裡，你遲早會跌倒，你要用這個。你會覺得安全嗎？……所以我們要有 lighter touch，不過 lighter touch 還沒有成功，所以你最好什麼都不要做。……我跟你說這個建議過後，我又沒有跟你說你要怎樣保護自己，我也沒有跟你說這個建議到底是成功還是不成功。……現在變成你知道舊的法律在，新的法律還沒被接受，所以你是不是最好什麼都不要講？（韓慧慧，2017 年 7 月 19 日深度訪談）。

李顯龍在 2006 年大選期間對違規的部落客「開一隻眼、閉一隻眼」，選後亦祭出一連串鬆綁動作，一方面可能是因爲新官上任，試圖以自由、開放的政治姿態來爭取新生代新加坡人的青睞，另一方面則是礙於已不可能如法炮製傳統媒體的控制手段，不得不展示的一種自由主義式的治理手段。易言之，倘若 2006 年之後的演變即便說得上「開放」，則這種「開放」並非李顯龍的自主選項。

（李顯龍治下的新加坡看似比前任開放）我認為這不是他的選擇……李顯龍在 2004 年出任總理，然後你知道的，社交媒體如臉書、YouTube 都是在 2005 年或 2006 年出現。他沒有選擇……在這個意義上來說，你知道互聯網是開放的，你知道你的傳統媒體也必須趕上來。……當然，如果你比較還沒有互聯網的日子，李光耀的時期，1980 年代，甚至 1990 年代，非常不同，但並不是因為他們有求變之心，而是他們發現「有了互聯網，我們能怎麼辦？」你不能控制傳統媒體，你再也不能控制媒體，不是他們沒有嘗試，只是他們也必須平衡（徐順全，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。

本研究訪問的新加坡網路新聞工作者亦認爲，現時的新加坡有很多平台，人們如果不爽，就去開一個部落格或其他平台，找幾個朋友一起來罵政府；至於這麼做還是會有法律風險的問題，他認爲如今批評有很多種方法，人們會去製作有趣的視頻，做電影海報放一個李顯龍的人頭。此類行爲，十幾年前可能會有問題，可是現在政府也管不了（受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。

在已然無法全面控制的情況下展示「開放」，除了可以包裝當權者從善如流的形象，另一個作用是保護政府牢控的傳統媒體的公信力不至於喪失殆盡。在還沒有互聯網的時代，政府牢控各個傳統主流媒體，一聲令下，政府不樂見的不利訊息和異議通常就不會在媒體刊載。然而，在互聯網時代，即便政府不樂見、主流媒體自我審查，這類不利訊息和異議仍會在互聯網空間迅速流傳。兩相比較時，政府箝制媒體、媒體自我審查之事實旋即暴露無遺，有損主流媒體的公信力。一旦出界標記破壞了主流媒

體的誠信，讀者就會放棄報紙，並以網路內容代之（Cheong, 2013, p. 345），這將破壞主流媒體未來持續從事政治宣傳的效率。因此，網路讀者越多，政府越是需要保護主流媒體的誠信，主流媒體隨之調整做法，再也不能如以往那樣把互聯網上流傳的事件和言論視若無睹。

> 一開始的時候在主流媒體內部是盡量不去理會網上發生的事情，比如說很多社會新聞都是從網上開始炒作起來，除非後來演變得太大了，沒有辦法，主流媒體才跟進報導。一開始的時候都是採取假裝它不存在的態度……到後來的策略就變成說，大家都意識到（互聯網）這個平台的厲害，所以連主流媒體也要在網上有陣地，就設立陣地，包括在臉書還是其他平台都要有自己的聲音出現。就變成說，現在是網上的消息主流媒體也要跟進報導，似乎是倒過來，很多消息都是從網上來，主流媒體是做查證把關，確保事實正確的工作（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

2006 年大選曾發生一個經典例子。大選前夕，工人黨的最後一場群眾大會在阿裕尼集選區的實龍崗體育場舉行，據稱出席人數超過十萬人。這類凸顯在野黨大受歡迎的景象有可能影響第二天的投票結果，執政黨控制的主流媒體極可能不予刊載。然而，部落客歐偉鵬拍攝的現場照片當晚已如洪水般在網路上流傳（George, 2011, p. 153），這對主流媒體造成非常大的壓力，因爲無論是從影響力、經濟效益，甚至社會地位，都有或多或少的衝擊（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

> 現場水洩不通，當晚網上照片已經出來了，非常震撼，你看到整個廣場站滿了人，邊上就是一個講台，講台很小，亮著光，其他就黑壓壓的一整片，周圍的組屋也站滿了人在看。當時主流媒體面對的一個困境就是說，我們同時也拍到這張照片，要不要用？傍晚的時候就已經在網上流傳了，你第二天的報紙要不要出現？這變成是一個很大的考驗。後來是有用，但是當然不是用在顯著版面，因為你不能不用，那個鴕鳥政策已經行不通了，它的影響力已經越來越大（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

2006 年大選工人黨群眾大會萬人空巷的場景掩蓋不了，不啻爲對報紙和電視新聞等主流媒體的一次直接衝擊。自此之後，不刊登此類照片的不成文規則便無以爲繼了（George, 2011, p. 153）。然而，在 2006 年大選之前已有另一案例揭櫫了，政府無法隨心所欲地阻擋它所要阻擋的訊息——2005 年初，新加坡導演施忠明（Martyn See）製作了一部片長僅 26 分鐘、以在野黨領導人徐順全爲題材的短片《新加坡反叛》（Singapore Rebel），遭媒體發展管理局以《影片法令》第 33 條款禁止公映，但是該

短片上傳到 YouTube 後達到 15 萬次的觀看記錄。法律禁止適得其反，吸引更多觀眾（Cheong, 2013, p. 341），其後李顯龍談論此事時不得表明，徹底查禁已不再明智，並於 2008 年修訂《影片法令》，放寬對政治影片的管制（George, 2012, p. 143）。[141]

此一時期的鬆綁舉措一直維持到 2011 年大選爲止。2011 年大選於 5 月 7 日舉行，新加坡政府於 3 月 14 日公布修訂選舉條例，進一步放寬人們使用以互聯網爲基礎的新媒體作爲競選宣傳平台的限制，例如允許政黨上載競選錄像到互聯網成爲競選廣告，以及使用更多新媒體平台展開競選宣傳，包括播客（podcast）、視頻廣播（videocast）、部落格、臉書等社交網站、推特（Twitter）等微博（micro-blogs）、手機彩信（MMS），Flickr 等照片共享平台及手機應用程式等（周殊欽，2011 年 3 月 15 日）。

2011 年大選前放寬對互聯網在選舉時的限制，理論上對執政黨並非壞事，因爲它可以憑著比在野黨豐厚許多的資源放手打一場網路選戰，產製海量訊息淹沒在野黨的訊息。然而，誠如上一節已有討論的 2011 年大選競選期間，在野黨候選人臉書受追捧、執政黨候選人臉書遭奚落的現象和大選結果，揭櫫了事與願違——放寬對互聯網的管制，執政黨非但並未得利，反而賠了夫人又折兵。2011 年大選之後，李顯龍政府的互聯網媒體治理手段，顯現了兩大重點：一是互聯網法規的鬆綁出現逆轉，二是人民行動黨和其從政者更積極經營互聯網這個陣地了。

三、力挽狂瀾：收緊法規和從嚴執法

2011 年大選之後，互聯網法規的鬆綁出現逆轉、互聯網空間相對萎縮，可從兩方面分析：一是新加坡政府自 2013 年開始訂立新的法規和修訂既有法規，二是更頻密地對部落客和互聯網媒體採取法律行動。

[141] 新加坡政府雖然在 2008 年修訂《影片法令》，放寬對政治影片的管制，但是執法實情未必如此。2014 年，新加坡導演陳彬彬拍攝政治（人權）紀錄片《星國戀》（To Singapore, With Love），以九位旅居倫敦、曼谷、合艾和勿洞等地，分別在 1960 年代至 1970 年代因不同的政治事件中逃離新加坡的流亡者（其中六人曾是馬共成員）的生命經歷為主軸，貫穿連結成一篇流亡敘事（潘婉明，2014 年 10 月 28 日），卻遭新加坡媒體發展管理局評定為含有破壞國家安全的內容，將安全機構的合法行為扭曲為破壞無辜的個人，因此任何分級均不允許，不得公映（鄭寶煒，2014 年 9 月 10 日）。不過，《星國戀》得以在馬來西亞幾個城市公映，吸引了不少新加坡人越堤觀賞（潘婉明，2014 年 10 月 28 日）。

2013 年 5 月 28 日，新加坡通訊及新聞部屬下的媒體發展管理局宣佈修訂類別執照的規定：（一）任何新聞網站只要在連續兩個月內，平均每個星期發表一則當地新聞或時事報導，並在這兩個月內每月吸引至少五萬個不同的該國網絡 IP 地址點閱，就得申請執照；（二）這些新聞網站也得按照新條例繳付一筆五萬新元履約保證金（performance bond），以及（三）一旦接獲內容違反媒發局條例的通知，就得在 24 小時內刪除。表 6-4 爲 2013 年執照制度的主要變更摘要。

表 6-4：2013 年執照制度的主要變更摘要

序	主要變更	原有類別執照之規定	新執照制度之規定
1.	個別執照 － 執照的具體條款將與互聯網內容供應者作爲新聞提供者的角色相稱，但不會異於新聞網站根據類別執照制度所遵守的內容標準。	• 所有互聯網內容供應者自動根據《廣播法令》獲得類別執照，並且必須遵守《互聯網行爲守則》和類別執照的內容標準。	• 媒體發展管理局有權鑒定必須符合新執照制度規定的網站。這些網站必須： （i）在連續兩個月裡，平均每個星期報導一則新加坡的新聞，以及 （ii）在相同的連續兩個月裡，一個月平均每個月有五萬個來自新加坡的獨特IP地址。
2.	履約保證金五萬新元 － 類似履約保證金實施於其他領有個別執照的廣播機構，以確保執照持有者遵守執照裡附帶的任何條件。五萬新元的履約保證金與小眾廣播業者所繳付的數額掛鉤。	• 對互聯網內容供應者並無此類規定。	• 執照持有者必須繳納履約保證金五萬新元，繳納方式可以是現金、銀行擔保或保險。 • 如果執照持有者無力承擔保證金，媒體發展管理局將願意考慮該執照持有者的具體情況，並相應調整履約保證金。
3.	24小時內刪除 － 高訪客流量網站的新聞快速傳播，可能對社會產生不利影響。	• 雖然類別執照持有者有義務遵守刪除通知，但他們不必在24小時內履行此義務。	• 媒體發展管理局可以指示新聞網站在24小時內刪除被禁止的內容。

資料來源：Lee Kuan Yew School of Public Policy (2013, June, p. 6)。

上述新規定在 5 月 28 日宣佈，6 月 1 日開始生效，從宣佈到執行僅三天時間，備受非議。除了部落客和其他觀察員抱怨許多細節不明確，包括如何測量網站的閱聽人數，以及缺乏透明度和獨立於政治的程序（Freedom House, 2014, p. 6），新加坡國立大學的李光耀公共政策學院亦發表 12 頁長、題爲《新加坡政府應如何規範網路新聞網站？》的「新聞稿」來詳盡評論此事，並批評此次修訂過程缺乏清晰度和可預測性、阻礙進場和創新，以及決策過程缺乏諮詢和透明度（Lee Kuan Yew School of Public Policy, 2013, June, pp. 7-10）。

就申請執照事宜，當時共有十個媒體企業的網站受影響，七個是新加坡報業控股的新聞網站，兩個是新傳媒的網站，另一個則是新加坡雅虎（Yahoo Singapore）的新聞網站。[142] 新加坡雅虎是這十個網站當中唯一不屬於新加坡政府控制的網站，它們設有小型編輯部，聘有專任記者每天報導新加坡的新聞。在之前未受任何自由裁量準證制度支配，它的政治新聞報導有時會面稍微大膽一些，這可能招致決策者注意到了監管漏洞（Freedom House, 2014, p. 5）。這十個網站都同意遵守新制度，畢竟它們都隸屬於財力雄厚的大型企業，五萬新元是小兒科。雖然有網路新聞工作者認爲，五萬新元保障金「還好」，不算高（受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談），但是考量在政治光譜比較親近在野黨的社會政治網站不易獲得廣告商支持和大額捐款之政治現實，五萬新元保證金就成了一個高門檻。

這類社會政治網站不易獲得大額捐款，乃因爲前述《政治捐款法令》規定，在一個財政年度裡捐款給政黨或社團超過一萬新元的捐贈者，名單必須公佈，而且一年內收取的匿名捐款不得超過五千新元。五千新元匿名捐款的上限，加上該法嚴禁收受外國捐款，爲了證明所得捐款並非來自外國，就得呈上捐款者的姓名、身份證號碼，此舉會讓擔憂遭政府盯上的人對捐款卻步（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。即便無懼政府盯上而刊登廣告，亦會遭受政府阻撓——2016 年 3 月，媒體發展管理局宣稱《網絡公民》的籌款臂膀 The Opinion Collaborative 在 2015 年 4 月違反資金條例，接受了英國一家非商業實體季候風書社（Monsoons Book Club）的五千新元廣告收入，

[142] 這十個新聞網站是：asiaone.com、businesstimes.com.sg、channelnewasia.com、omy.sg、sg.news.yahoo.com、stomp.com.sg、straitstimes.com、tnp.sg、todayonline.com、zaobaocom。

指示《網絡公民》退款（Freedom House, 2016b, p. 7；黃偉曼，2016 年 3 月 4 日）。[143]

新的執照制度實施之後，立竿見影。新制度實施一個月後，新加坡媒體發展管理局宣稱新聞網站《新加坡獨立報》（The Independent Singapore）有意接受外國資金，向該公司實施新的營業條件，即簽署承諾書，表明除了商業廣告和訂閱收入外，不得從外國獲得資金，以及向媒體發展管理局提交業主、編採團隊和資金來源的詳盡個人資料，包括姓名和身份證號碼。《新加坡獨立報》不得不同意遵守這些條件。另一個新的新聞網站《早餐網絡》（Breakfast Network）則認爲媒體發展管理局的規定過於繁瑣，選擇關閉網站而不是向政府註冊，隨後媒體發展管理局於 2013 年 12 月發表聲明，禁止該公司經營網站的「任何迭代」，包括其臉書專頁和推特，最終迫使該網站的業主宣佈解散公司（Freedom House, 2014, p. 7）。

至於刪除通知（takedown notice），雖然原來就已存在，但在執照制度修訂之前，並無具體規定刪除網站內容的時限，而是媒體發展管理局依個別案件在通知書裡限定在幾天內刪除，網站所有者還可能有時間陳情，爭取轉圜；但是修訂之後限定在 24 小時內刪除，即便網站所有者要陳情，也得先撤下內容，以免違法惹官司，假設網民有意存檔也可能來不及了。新加坡政府曾於 2013 年 7 月向國會報告，媒體發展管理局自 1996 年以來共發出 24 次刪除通告，平均每年少於 1.5 次。當中 21 次是色情內容或性愛廣告、兩次是賭博內容，以及一次是 2012 年針對一支題爲《穆斯林的清白》（Innocence of Muslims）的 YouTube 視頻。2014 年另一個網站因鼓勵吸毒而接到撤除命令（Freedom House, 2014, p. 5）。2015 年 2 月，媒體發展管理局命令《真實新加坡》（The Real Singapore）網站完全停擺（見下一節），這是新加坡政府第一次關閉網站，也是第 27 次對互聯網內容採取干預行動，也是第一次關閉網站（Freedom House, 2014, p. 8）。

[143] 季候風書社是 2015 年在英國註冊，號稱為一個由對東南亞的社會、政治與經濟進步相關之書籍和想法感興趣的人所組成的非營利組織；其兩大目標為：一、推廣閱讀為社會變革提供有挑戰性想法之書籍；二、鼓勵討論和批判性思考東南亞的社會、政治與經濟進步（"*About*", n.d.）。季候風書社特殊之處是，他的其中一位主要負責人陳華彪是 1970 年代新加坡大學的學生領袖，曾遭新加坡政府入獄，後來逃到英國尋求政治庇護，自此在那裡生活。新加坡政府也曾指他是馬克思主義分子，為 1987 年所謂的馬克思主義陰謀的幕後主使人，並通緝他和取消他的新加坡國籍（黃偉曼，2016 年 3 月 4 日）。可見，阻攔《網絡公民》接受季候風書社的廣告，乃政治考量之結果。

修訂執照制度鞭長所及僅是新聞網站的業主和編採人員，以及影響新聞網站的把關尺度，未直接殃及個別網民。然而，新加坡政府並未忽視這點，在 2013 年至 2016 年的三年裡，新加坡政府還修訂了《濫用電腦與網絡安全法令》，以及制訂另外兩道新法令——《防止騷擾法令》（Protection from Harassment Act）和《司法維護法令》（Administration of Justice (Protection) Act）。這三道法規均可對網民在網路空間的施爲與言論產生監視、阻遏和懲罰之作用。表 6-5 爲 2011 年大選後訂立／修訂的互聯網相關法規摘要。

表 6-5：2011 年大選後訂立／修訂的互聯網相關法規摘要

國會批准日期	法規名稱	摘要
2013 年 1 月 14 日	濫用電腦與網絡安全法令（修訂）	• 內政部長可未經法院允許授權收集任何電腦的訊息（包括即時方式），以應付國家安全威脅。 • 不遵守此類命令者，可被判處最高五萬新元（四萬美元）或監禁最長十年，或兩者兼施。
2014 年 3 月 13 日	防止騷擾法令（新法）	• 無論是身體騷擾或網路騷擾（例如每天發電子郵件與簡訊），只要對受害者造成威脅、侮辱和導致他們痛苦，均將構成刑事罪。受害者可採取自救方式、要求民事補償和刑事制裁。 • 違法者初犯可被判處罰款五千新元，或監禁六個月，或兩者兼施。累犯可被判處罰款最高一萬新元，或監禁最長兩年。
2016 年 8 月 16 日	司法維護法令（新法）	• 確立構成藐視法庭的行爲，包括在案件審理中或預料進入司法程序前預作判斷、胡亂批評法庭不公正以及違抗庭令。 • 違法者可被判處罰款最高十萬新元、監禁最長三年，或兩者兼施。

資料來源：本研究製表。

互聯網新聞業發軔以來，當權者和主流媒體慣性地以互聯網的新聞不如傳統媒體那樣嚴謹查證，充斥著不實消息，缺乏公信力，藉以否定新聞網站揭露的不利於政府的報導。話雖如此，誠如前文已有討論，主流媒體後來也不得不隨機應變，跟進新聞網站的報導。然而，否定互聯網消息的做法不曾停止，晚近幾年，「打擊網路假新聞」已然成爲用來否定互聯網消息的可信度之言說。在東南亞，「打擊網路假新聞」恐怕已形成各國的「新聞控制 2.0」（張春炎，2017 年 9 月 26 日）。早在 2012 年，新加坡政府已設立一個稱爲「實事求是」（Factually）的網站（www.gov.sg/factually），旨在澄清「廣泛或普遍誤解政府政策，或糾正那些對公眾關注的事務提出可能危害新加坡社會結構的不正確主張」（Lee, 2017, March 2）。不過，這個網站恐怕乏人問津（受訪者乙，2017 年 7 月 19 日深度訪談）。新加坡報業控股在 2017 年開設的新網站《紅螞蟻》還開闢「騙你的——假新聞終結站」一欄，刊登和澄清互聯網流傳的各種假新聞。如今，新加坡政府的下一步行動就是立法打擊「假新聞」——內政部長兼律政部長尙穆根（K. Shanmugam）經於 2017 年 6 月 20 日透露，政府將在 2018 年訂立新法，「採取明確管制並懲處蓄意捏造假新聞者，以及教育公眾辨識假新聞，多管齊下打擊假新聞」（蘇文琪，2017 年 6 月 20 日）。

打擊「假新聞」的新法內容爲何、何時提呈國會，至本研究截稿時尙無下文，但本研究訪問的其中四位受訪者（韓俐穎、鄞義林、徐順全、受訪者乙）皆提及此事，認爲此舉意在限縮互聯網訊息及合理化箝制行動。部落客鄞義林認識打擊「假新聞」是政府箝制互聯網輿論的下一步，政府把它當做一個雙重枷鎖，首先是要讓在海外的人感到人心惶惶，以阻遏他們（在網路上批評政府）；如果這樣做無效，政府的第二步將會是讓它們在本地絕跡（鄞義林，2017 年 9 月 13 日深度訪談）。因此，令人擔憂的是新法不會一視同仁，而是選擇性地以批評政府的內容爲打擊對象。

> 這是要合理化箝制行動（to justify clamp down）。因為每個人都沒有指出，有很多親政府的假新聞似乎都沒事。總是批判性內容會惹上麻煩。所以它並不是普遍性的箝制網路媒體，而是有特定對象，這個特定對象似乎就是政治內容。有一個臉書群組叫做 Fabrication About the PAP，有很多假新聞、很多騷擾，它是親政府的，而且看起來很瘋狂（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。

而且，如何界定「假新聞」似乎也是政府說了算。徐順全舉了 1987 年的「光譜行動」爲例說，政府當年指控被逮捕者參與馬克思主義陰謀，試圖以暴力推翻政府，卻未能在法院證明，但報紙的頭條都這麼寫被扣留者（徐順全，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。徐順全也曾在 2016 年武吉巴督國會議席補選期間親身經歷報紙刊登了他不曾說過的話的情況：

> 《聯合晚報》邀請我做訪問，他們有兩個記者來訪問我。他們想要更加了解我，這是他們第一次做這個報導。當晚新聞刊登出來，他們引述了我沒說過的話，他們寫我說我對自己的瘋狂感到自豪。我記得很清楚，我沒有用瘋狂這些字眼，他們卻這樣引述。所以我挑戰他們播放訪談錄音，給我聽聽我在哪一段這麼說。後來他們修改了網路版，但是紙本已經發行了。第二天，李顯龍引述這則報導來批評我。我說這就是「假新聞」（徐順全，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。[144]

2011 年大選之後，李顯龍政府不僅修訂互聯網執照制度、制訂和修訂法規，亦更爲頻密地向部落客、新聞網站和網民採取雷厲的法律行動，甚至創下了新加坡史上第一宗總理起訴部落客誹謗的案例，以及類別執照自 1996 年實施後第一宗勒令網站關閉的案例。自 2012 年至 2016 年，新加坡至少發生了十宗部落客、網路媒體和網民遭受追究的案件，表 6-6 爲這些案件之摘要。

表 6-6：2012-2017 年十宗互聯網追究案件摘要

日期	對象	事由／結果
2012 年 7 月	部落客歐偉鵬（Alex Au）	2012 年 6 月 18 日，歐偉鵬在部落格發文，評論整形醫師吳志良爲開車超速找人頂罪被輕判，總檢察署認爲他影射吳志良獲得特殊待遇，限定歐偉鵬在五天內刪文、刊出總檢察署來函及道歉聲明，否則將提起藐視法院訴訟。最終歐偉鵬按總檢察署指示照辦。
2013 年 11 月	部落客歐偉鵬	歐偉鵬四度在部落格 Yawning Bread 發文，質疑執政黨人民行動黨擁有的 AIM 公司（Action Information Management）收購行動黨市鎮會電腦管理系統的交易背後不單純。李顯龍向歐偉鵬發律師信，指歐誹謗他失信，限定歐在三天內刪除貼文和道歉。最終歐偉鵬刪貼和道歉。

[144] 徐順全提及的《聯合晚報》專訪，標題為《絕食抗議 進出監獄 宣告破產 徐順全不後悔往日「瘋狂史」》，刊於 2016 年 4 月 28 日。新加坡新聞網站《母艦》（Ang, 2016, May 8）及《YAHOO!》（Yong, 2016, May 3）的報導均提及《聯合晚報》事後宣稱修改了網路版的新聞標題，以免引起錯誤詮釋。

2013 年 7 月	漫畫家周平易（Leslie Chew）	總檢察署指周平易於 2011 年 7 月 20 日至 2012 年 6 月 16 日期間在 De-mon-Cratic Singapore 臉書發表的四幅諷刺性漫畫藐視法院，於 2013 年 7 月起訴他。周平易在 8 月刪除四幅漫畫和道歉後，總檢察署撤銷控訴。
2014 年 5 月	部落客鄞義林（Roy Ngerng）	2014 年 5 月 15 日，部落客鄞義林撰文批評新加坡的中央公積金（CPF）制度，遭兼任政府投資公司管理人的總理李顯龍起訴誹謗。鄞義林道歉和獻議賠償五千新元，但李顯龍的律師認爲此賠償金微不足道。 法院在 2014 年 11 月裁定鄞義林誹謗李顯龍，兩個月後再諭令他支付二萬九千新元（二萬七百美元）堂費。2015 年 12 月，法院裁決鄞義林必須向李顯龍支付 15 萬新元的名譽損失賠償金。這是新加坡史上第一宗總理起訴部落客誹謗的案例。
2015 年 2 月	《真實新加坡》（The Real Singapore）創辦人楊凱興和總編輯高木愛	2012 年創辦的政治網站《真實新加坡》於 2015 年 2 月發表一篇文章表示當地菲律賓家庭在印度教節日「大寶森節」時投訴印度鄰居的鼓聲太大，文章招致許多針對菲律賓人的負面留言。過後警方逮捕經營此網站的夫妻，即創辦人楊凱興和總編輯高木愛（澳洲日裔）。警方認爲該報導內容不實，只是爲了激發當地印度裔及菲律賓國民之間的敵意情緒。 這對夫妻都被控七項煽動罪名和一項未依法向警方提呈文件的罪名。2016 年 3 月，高木愛認罪後被判處監禁十個月。2016 年 4 月，楊凱興認罪後被判處監禁八個月。 此外，新加坡媒體發展管理局在 2015 年 5 月 3 日宣佈《真實新加坡》因違反互聯網行爲守則，撤銷其類別執照，並指示該網站在當晚八時前關閉。這是類別執照自 1996 年實施後第一次採取此類行動。
2015 年 3 月	部落客歐偉鵬	2013 年 10 月 5 日，歐偉鵬在部落格發表文章，評論大法官審理一宗同性戀者申請釋憲案的程序，遭法院裁定其文章暗示法官違反司法獨立原則，判處中傷法院罪名成立，罰款八千新元（5700 美元）。

2015 年 3 月	部落客余澎杉（Amos Yee）	李光耀於 2015 年 3 月 23 日辭世，年僅 16 歲的余澎杉於 3 月 27 日在 YouTube 上傳一支片長 8 分 38 秒的自拍短片，以《李光耀終於死了！》（Lee Kuan Yew Is Finally Dead!）爲題，批評李光耀是極具馬基雅維利色彩的獨裁者，全面箝制媒體和教育，締造了一個貧富懸殊、以物質富足論成敗的社會。他還揶揄李光耀與耶穌一樣都是「渴望權力而具惡意，卻騙人以爲他倆慈悲仁厚」。 影片上傳三天便有 68 萬人次點擊。警方在 3 月 30 日宣佈逮捕余澎杉，後來以傷害他人宗教或種族情感、發放猥褻物品及社會騷擾三項罪名提控。審訊期間，法院認定他有精神病，將他送入精神病院兩個星期。法院在同年七月裁定首兩項罪名成立，監禁四個星期，騷擾罪則撤銷。
2015 年 8 月	網民碧羅（Ello Ed Mundsel Bello）	碧羅是一位菲律賓籍男護士，他在臉書張貼「新加坡人在自己的國家都是失敗者，我們會奪走他們的工作、未來和女人。我們會把所有失敗的新加坡人趕走」等語，警方認定可導致新加坡人和菲律賓人之間的惡意和敵意，後以兩項發表煽動性言論和三項假口供的罪狀起訴他。碧羅在同年九月被判罪名成立，監禁四個月。
2016 年 5 月	部落客余澎杉	新加坡警方再以八項控罪起訴余澎杉，其中六項指控他於 2015 年 11 月至 2016 年 5 月期間，在互聯網發布傷害穆斯林和基督徒感情的影片與圖片，另兩項指控他沒遵守指令到警署報到。法院裁定罪名成立，監禁六個星期和罰款兩千新元。
2017 年 3 月	部落客韓慧慧	韓慧慧於 2016 年中因非法集會和滋擾罪被判罪名成立，她於 2017 年 1 月間在部落格撰文和上傳視頻，指控審案法官撒謊、令她遭受政治迫害，還宣稱在國家法院扣留室被令赤裸搜身等。總檢察署認爲她藐視法院，命令她在七天內刪除這些內容和道歉，否則將以六項罪狀起訴。韓慧慧選擇刪貼和道歉之後，總檢察署宣佈不起訴。

資料來源：本研究製表。

在互聯網普及之前，一般民眾難得在言論平台發聲，主要是依賴意見領袖傳達，因言獲罪的風險便由意見領袖承擔，其中以在野黨從政者最常成爲政府入罪的對象。互聯網普及之後，人人皆可輕易在互聯網上月旦人物、針砭時弊，因而也承擔了因言獲罪的風險。新加坡政府提控部落客、網站業者和網民，反映了新加坡政府已從過去的提控在野黨從政者轉向提控擁有網路平台的公民，此現象在 2011 年大選失利後加劇（鄞義林，2017 年 9 月 13 日深度訪談）。

> 政府主要擔憂的是人民組織起來。如果人民想要閱讀、知道更多，那是可以的，因為他們知道，通過他們創建的系統，人民不會積極地探索資訊和知識。而且，憑著對主流媒體的控制，他們幾乎不擔心人民會主動在網上探索新資訊，因為那很耗時和麻煩，你需要知道如何檢索。所以在 2000 年代初期，政府真的不大需要警惕或擔心人們如何使用互聯網；但是當人們開始想到如何使用互聯網組織起來時，政府就開始擔心了。
>
> 2011 年之前，人們開始通過社交網站和分享部落格更好地組織起來，而人民行動黨在（是屆）大選的表現相對較差時，他們感到震驚。可是，公民（在網絡上）先聲奪人好幾年了。選舉後，政府意識到他們必須認真看待公民行為，因此開始提控在網上發聲的有影響力公民。因此，從 2011 年起，政府的策略已從提控從政者政客提控有網路平台的公民。在此之前，政府很有可能認為他們只需提控一些在野黨從政者，便可發出訊息，以及阻止在野黨集結支持力量，但是從 2011 年開始，他們意識到他們忘記了公民，於是轉身面向公民了——也許他們在光譜行動[145]之後停了下來，但是從 2011 年開始再度提控公民了（鄞義林，2017 年 9 月 13 日深度訪談）。

在新加坡，檢方在因言獲罪的官司中幾乎戰無不勝，當法律檢舉的目標轉向公民時，勢必產生寒蟬效應。雖然網上不至於完全噤聲，但是這些檢控行動加強了恐懼感，加強網民認定自己隨時都可能因言獲罪的認知。

> 你不能說（新加坡的）法院不獨立，否則就是藐視法院，對吧？但是與此同時，新加坡人知道，政府幾乎不曾輸過（官司），所以就有一種感覺，如果他們把你控上法院，你肯定輸。所以當總理起訴鄞義林，每個人都知道他（鄞義林）會輸，這就是寒蟬效應。所以它有產生寒蟬效應，因為突然間不知道我可以說什麼、不可以說什麼，界線並不明確。當界線不明確時，他們就盡量保持安全。所以它其實不只是阻止人們推動邊界，也是在阻止人們接近邊界。不過，情況並不是每個人突然噤聲了，還是可以看到很多批評，但它加強了恐懼感，加強了「情況並未改變，你知道你仍會招惹麻煩」的認知（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。

[145] 「光譜行動」（Operation Spectrum）是新加坡政府於 1987 年以「馬克思主義陰謀」之罪名逮捕 22 名基督教社運份子的行動代號（見本研究第五章）。

四、搶攻陣地：親建制新聞網站崛起

2011 年大選之後的新媒體景觀，是「試圖表現中立」（受訪者乙，2017 年 7 月 20 日深度訪談）的新聞網站或社會政治網站相繼浮現。2011 年大選之前，新加坡較爲人知的社會政治網站如《網絡公民》、《新加坡獨立報》和《淡馬錫評論》，雖然無法確認它們與在野黨有直接聯繫，但予人的普遍印象是批評執政黨，比較親近在野黨。以《網絡公民》爲例，它有兩位前編輯曾是在野黨在 2015 年大選的候選人和非選區議員（Sim, 2016, March 3），其中一人後來轉任《新加坡獨立報》編輯。[146] 這類社會政治網站幅員小，通常只有少數幾位兼任編輯和若干位自由撰稿人撐起整個網站的內容，而且經費捉襟見肘，讀者捐款杯水車薪。歷史較爲悠久的《網絡公民》在 2013 年 9 月曾有四位編輯，但在 2016 年 3 月因「沒有錢支付任何作者或編輯」而僅由一位編輯徐淵臣獨挑大樑（Sim, 2016, March 3），三個月後更宣佈暫時進入休息期（黃偉曼，2016 年 5 月 28 日）。徐淵臣主持編務期間，有經費就支薪，沒有經費就沒支薪，甚至還得在外兼差來補貼《網絡公民》的開支（梁實軒，2017 年 7 月 19 日深度訪談）。當時還有另兩個社會政治網站宣佈停刊——The Inconvenient Questions 及《六六新聞》（Six-Six News），這兩個網站都是在 2015 年創刊，豈料未及一年便無以爲繼（黃偉曼，2016 年 5 月 28 日；Au-Yong, 2016, May 28）。

社會政治網站經營不易，賴活已是艱難任務，更別說獲利了。耐人尋味的是，在獨立網媒慘淡經營的氛圍中，2011 年大選之後、2015 年大選之前卻有新的社會政治網站相繼進場。2013 年有兩個新的社會政治網站創刊——《早餐網絡》和《母艦》，惟前者開業僅兩個月即因不同意媒體發展管理局要它註冊和接受不收受外國資金的規定而關閉。2015 年，除了前文提及的 The Inconvenient Questions 和《六六新聞》，《早餐網絡》的核心成員默樂（Bertha Henson）和葉光榮（Daniel Yap）開辦了另一個時政網站《中場》。不過，《中場》經營了兩年半之後，於 2017 年 10 月 28 日宣佈將要關閉，原因是資金無法支撐採編團隊長期運營（Yap, 2017, October 28）。

[146] 這兩位前編輯是拉維（Ravi Philemon）和嚴燕松（Gerald Giam）。拉維曾在 2015 年大選代表新加坡人民黨參選，他離開《網絡公民》之後，轉任《新加坡獨立報》編輯。嚴燕松曾於 2011 年大選代表工人黨參選，雖然落敗，但因得票率在落選的在野黨候選人中排第三，工人黨獲分配一個非選區議員的名額，委派嚴燕松出任。

這些新進場的網站有兩個值得注意的特點：首先是核心編輯來自主流媒體，例如《早餐網絡》和《中場》的默樂，曾是《海峽時報》副總編輯[147]；《六六新聞》出版人甘南（Kannan Chandran）也曾是《海峽時報》記者。其次是這些新晉網站日益主流，強調他們注重客觀報導和提供多元視角，嘗試以刊登對朝野雙方的批評來顯示平衡；許多政黨，包括人民行動黨也要求這些替代媒體出席新聞發佈會，顯示他們的觸達能力受到認可（Zhang & Pang, 2016, p. 237）。本研究的一位受訪者對這些由前主流媒體人主持的新聞網站的中立性抱持懷疑態度，認爲它們「試圖表現中立」，「你要看看它裡面一些人的背景，有一些他們可能是政府派過去的你也不知道」（受訪者乙，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

這些網站當中最受矚目的當屬《母艦》。在本研究訪問的對象中，無人可確認《母艦》是人民行動黨進軍互聯網輿論空間之作，但肯定的是，它亦非一家以營利爲目的之企業。本研究於 2017 年 9 月 27 日從新加坡會計與企業管理局檢索公司資料，發現《母艦》的企業實體 Mothership.sg Ltd 是一家「公共擔保責任有限公司」（Public Company Limited By Guarantee），而非「私人股份有限公司」。「公共擔保責任有限公司」是指爲了從事具有國家或公共利益性質的非營利活動，如促進藝術、慈善等而設立之公司（"*Setting Up a Local Company*", n.d.），此類公司並無「股東」，僅有「會員」，而且其特點是公司的盈餘和其他收入應用於其原來目的，禁止派發股息給會員，意即假使公司獲利，不論多寡，所有盈餘都只能爲公司經營業務所用，會員不得瓜分（莊迪澎，2017，頁 167）。可見，開設和經營《母艦》並非出於從網媒市場中累積資本，進而讓業者獲利之商業和營利目的。

更重要的是，本研究發現《母艦》與人民行動黨及／或新加坡政府（總理公署）的若干關聯性。《母艦》於 2013 年 8 月上線，新加坡報業控股的兩大旗艦報紙——英文《海峽時報》和中文《早報》——均於 2014 年 2 月 3 日刊載介紹《母艦》、訪問編輯團隊的新聞（Chan, 2014, February 3；〈「慈母艦」新網站吸引年輕網民〉，2014 年 2 月 3 日），做法罕見。這兩篇報導都提到《母艦》邀請曾被譽爲「第一個寫部落格的

[147] 默樂自 1986 年從新加坡國立大學畢業後即受聘於《海峽時報》，服務期間頗受重用，不僅曾任負責本地新聞的副編輯，新加坡報業控股在 1999 年對她委以重任，負責規劃出版一份以年輕互聯網世代為對象的英文報紙《眼球計畫》（Project Eyeball）；後來新加坡報業控股要涉足電視新聞業務時，默樂也被派到美國考察（Cheong, 2013, pp. 81, 316 & 321）。

內閣部長」、在 2011 年大選敗北的前外交部長楊榮文成爲撰稿人，但本研究訪問的自由記者韓俐穎證實，創辦《母艦》的最初想法正是源自楊榮文：

> 我知道《母艦》的情況是因為我曾在他們推出《母艦》之前參與非常初期的討論，所以我知道原始想法來自前外交部長楊榮文，這是他在大選中敗北之後不久的事。他有個想法，就是他要做些網路新聞的東西，但他不知道該怎麼做，於是他們問我是否願意參與，所以我曾參與了初期的討論。然後我出國修讀碩士，回來時他們已經推出《母艦》了（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。

韓俐穎和本研究的其他受訪者均表示不知道誰是《母艦》的金主，但上述兩則報導皆引述執行董事連偉慶指出，董事主席是擔任新加坡標準、生產力與創新局（標新局）主席的資深高階公務員楊烈國，並由楊烈國主持的社會企業「漁夫計劃」（Project Fishermen）資助（Chan, 2014, February 3）。[148] 本研究檢索所得，《母艦》網站的域名迄今仍是註冊在 Project Fisher-Men Ltd 名下。

除了楊烈國是在職高階公務員，《母艦》團隊中亦有總理公署的離職公務員和人民行動黨前大選候選人。本研究於 2017 年 9 月 27 日從新加坡會計與企業管理局檢索公司資料，發現公司有四位董事：陳偉忠（Martino Tan Wei Chong）、拉美斯（Edwin Ramesh）、陳秉禾（Steve Tan Peng Hoe）及連偉慶（Lian We King）。本研究從不同管道查證，除了未能查得拉美斯的政治聯繫之外，發現其他三人均與新加坡政府和人民行動黨有或深或淺之關聯：

（一）陳偉忠曾是公務員，自 2009 年起歷任新聞及藝術部媒體關係助理經理、資深經理，以及總理公署網路通訊（Online Communication）資深經理，是協助李顯龍開設和管理其社交媒體平台的團隊成員；他自 2013 年 6 月離開總理公署，旋即成爲《母艦》的共同創辦人兼總編輯（"*Martino Tan profile*", n.d. ）。[149]

---

[148] 新加坡標新局（SPRING Singapore）是貿易與工業部屬下法定機構，負責推動新加坡企業的發展，增強企業競爭力、發展活力和創新力。楊烈國自 1970 年（24 歲）加入國防部，擔任新加坡標新局主席之前，歷任國防部第二常任秘書、國家電腦局局長、經濟發展局局長及新加坡科技研究局主席（王珏琪、蔡欣穎，2011 年 7 月 5 日）。截至 2017 年 9 月 29 日，楊烈國仍是新加坡標新局主席。

[149] 《母艦》助理董事兼編輯林玮麟（Jonathan Lim）也曾是陳偉忠在新聞及藝術部的同事，歷任該部企業關係司助理經理及危機處理與行銷司助理經理（"*Jonathan Lim profil*e", n.d.）。

（二）陳秉禾曾是政府控制的新加坡職工總會（職總）青年團執行秘書，以及在淡濱尼（Tampines）集選區協助時任國家發展部長馬寶山處理選區事務；2011 年大選，人民行動黨曾宣佈他是淡濱尼集選區的其中一名候選人，但在提名日前夕以私人原因退選（〈私人原因退選 陳秉禾問心無愧〉，2011 年 4 月 28 日）。

（三）擔任執行董事的連偉慶是前外交部長楊榮文的好友和支持者，曾協助楊榮文透過社交媒體等平台與年輕人建立關係（〈「慈母艦」新網站吸引年輕網民〉，2014 年 2 月 3 日）；楊榮文於 2011 年大選敗選後，一度想要參選總統，因人在國外而委託連偉慶到選舉局代領參選表格（〈楊榮文若競選總統 料有年輕團隊做「後盾」〉，2011 年 6 月 7 日）。[150]

誰是《母艦》的金主也不盡然諱莫如深。按圖索驥，《母艦》網站上「簡介」網頁中的「我們的廣告合作夥伴」一欄，展示了 40 個廣告合作夥伴的徽標，廣告合作夥伴數量之多令人側目，更令人眼前一亮的是這些廣告合作夥伴包含了 14 個政府機關、兩家政府投資臂膀及四家政府直接或間接持股的企業（見表 6-7），合計佔了半數，另一半的廣告合作夥伴絕大多數爲大型跨國企業。此外，《母艦》刊登的一些贊助內容疑由政府付費，該網站有說明是贊助內容，但沒有說明贊助者何許人（Freedom House, 2017, p. 8）。就非體制內的新聞網站而言，如此強大的廣告合作夥伴陣容確實罕見，尤其是政府機關之外，由總理李顯龍和妻子何晶分別坐鎮的兩大政府投資臂膀（及它們持股的企業）均在名單中，說明了《母艦》不僅是新加坡政府所能接受的新聞網站，甚至可以說得到新加坡政府或人民行動黨間接扶持。

[150] 楊榮文後來決定不參選總統，棄政從商，應亞洲糖王、長居香港的馬來西亞首富郭鶴年之邀，出任旗下香港嘉里集團（Kerry Group）副主席、嘉里物流集團（Kerry Logistics Network）主席。

表 6-7：《母艦》公佈的廣告合作夥伴名單（截至 2017 年 10 月 10 日）

分類	機關／企業名稱	本研究加註說明
政府機關	交通部	內閣部門。
	教育部	內閣部門。
	文化、社區及青年部	內閣部門。
	財政部	內閣部門。
	國防部	內閣部門。
	國家發展部	內閣部門。
	經濟發展局	隸屬於貿易與工業部。
	全國青年理事會	隸屬於文化、社區及青年部。
	建屋發展局	隸屬於國家發展部。
	護聯中心	隸屬於衛生部。
	國家圖書館管理局	隸屬於通訊及新聞部。
	陸路交通管理局	隸屬於交通部。
金融業／產業	新加坡政府投資公司	新加坡最大的國際投資機構，管理新加坡政府的海外資產，由總理李顯龍擔任主席。
	淡馬錫控股	新加坡財政部持有 100%股權的投資公司，由總理李顯龍的妻子何晶擔任執行長。
	星展銀行	新加坡最大的商業銀行，淡馬錫控股是最大股東。
	大華銀行	新加坡第三大銀行。
	新加坡金融管理局	隸屬於總理公署，行使中央銀行職能、監管金融機構。
	中央公積金局	隸屬於人力部，負責管理就業人士強制性儲蓄計畫中央公積金的政府機關。
	新加坡證券投資者協會	證券投資者自主成立的組織。
	安盛保險（AXA）	全球最大的保險集團，總部設於法國。
	馬來亞銀行（新加坡）	馬來西亞的馬來亞銀行集團最大的海外業務。
	吉寶置業	新加坡吉寶企業的子公司，而吉寶企業是新加坡最大的跨國企業，淡馬錫控股持有 20.43%股權（截至 2017 年 5 月 15 日），現任主席李文獻曾在吳作棟和李顯龍總理任內擔任內閣部長，目前也是新加坡報業控股主席。
餐飲業	麵包新語（BreadTalk）	新加坡最大的西餅連鎖店。
	麥當勞	全球最大的快餐連鎖店。
	肯德基家鄉雞	美國快餐連鎖店。
	南多世（Nando’s）	英國烤雞連鎖店。

消費／生活方式	聖淘沙名勝世界	馬來西亞賭業巨擘雲頂集團在新加坡的子公司。
	新加坡航空公司	新加坡的國家航空公司，淡馬錫控股持有 55.63%股權（截至 2017 年 6 月 30 日）。
	新加坡電信（Singtel）	新加坡最大的電信公司，淡馬錫控股持有 52.33%股權（截至 2016 年 11 月 17 日）。
	星和電信（StarHub）	新加坡第二大電信公司。
	健力士（Guinness）	啤酒製造商。
	嘉士伯（Carlsberg）	啤酒製造商。
	海尼根（Heineken）	啤酒製造商。
	Grab	私人召車業者。
	佳能（Canon）	影像光學產品製造商。
	維他精（Vitagen）	乳酸飲料製造商。
	LG 集團	韓國跨國企業。
	ezbuy	新加坡的海外網購服務業者。
	家樂氏（Kellogg's）	美國穀物零食製造商。
	美體小鋪（The Body Shop）	英國化妝品和護膚用品公司。

資料來源：本研究製表。

對比異議媒體捉襟見肘的窘境，擁有龐大廣告資源的《母艦》的團隊陣容截至 2017 年 7 月 21 日已擴大至 26 人（受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。在資源充沛的情況下，《母艦》比其他異議網站更有能力產製更豐富的內容來吸引讀者，「每天大概都有十條新聞」（受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。《母艦》採納了有別於《網絡公民》、《新加坡獨立報》和《淡馬錫評論》那種相對傳統、嚴肅的新聞和評論風格，仿效美國 BuzzFeed、懶人包（listicle）的形態，不拘於內容的歸類，以至於有些人把《母艦》形容成爲新加坡的 BuzzFeed（受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。

> 剛開始的時候，它給人家的感覺就是一個部落格，它的風格跟傳統的（新聞）不是那麼接近，不是那個倒金字塔的寫法，然後有背景段落，然後有引述什麼人。它其實有點像是在評論時事，就是旁觀著一個社會的發展。……我覺得它比較有意思的是，它選擇在（政治）光譜的中間。那個時候碰上後 2011 年大選，大家對新興媒體的需求很大，可是那時如果你去看那個光譜，《網絡公民》、《新加坡獨立報》，它們都是一些比較悶悶的聲音。可能自然而然的，《母艦》意識到市場有一個空間做一個比較溫和的嘗試，所以他們寫的東西其實不完全很尖銳，但是有時候還是會讓體制感覺到不舒服（受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。

豐富的資源、強大的團隊陣容及符合訊息消費形態的路線，確實更容易俘虜網民，而且對一些不直搗權力核心的民生課題，它還是會表現出批評政府的姿態，例如「寫交通新聞沒有手軟，罵新加坡地鐵發生故障沒有手軟」（受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談），此舉可以滿足不滿現狀者的閱讀需要。這些策略使得《母艦》異軍突起——無論是 Alexa.com 和 SimilarWeb 的統計，按網站流量排名，《母艦》在新加坡的排名都遠超《新加坡獨立報》、《網絡公民》和《淡馬錫評論》，僅遜於《新加坡啥都有》（All Singapore Stuff），但是《新加坡啥都有》卻談不上是一個新聞網站，更像是內容農場。表 6-8 爲《母艦》與其他主要社會政治網站之排名比較（截至 2017 年 9 月 29 日）。龐大的流量亦使得它成爲第十一家需要申請個別執照的新聞網站，也是唯一不屬於大媒體集團的個別執照持有者（受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。

表 6-8：《母艦》與其他主要社會政治網站之排名比較（截至 2017 年 9 月 29 日）

網站	Alexa.com	SimilarWeb	
	在新加坡排名	在新加坡排名	總訪問量
母艦	149	156	2.49M
新加坡獨立報	528	829	670.90K
網絡公民	714	1,223	469.32K
淡馬錫評論	1,129	2,678	133.72K
新加坡啥都有	21	391	1.04M

資料來源：本研究製表。

有觀察者認爲，新加坡許多採取中間立場的網站出現之後，從前將親在野黨的網路異議媒體和親人民行動黨的主流媒體之間的二分法不再有效（Zhang & Pang, 2016, p. 242），《母艦》就是一個實例，它不在官方牢控的體制內，但政治光譜上比較傾向體制，可是又以原生網站的形態出現，予人獨立網站的印象——本研究所參考的文獻及深度訪談的對象，提到《母艦》時，均沒提及如前文所述《母艦》與新加坡政府和人民行動黨的關聯性。這種壁壘的模糊亦進一步削弱批判性互聯網媒體的觸達層面和影響力，《母艦》和其他社會政治網站固然是在不對等的條件底下競爭，其創設四年來將其他社會政治網站比下去，或許可以成爲「2015 年（新加坡）大選還顯示，只要在位者願意智慧地動員互聯網，當權者就不必害怕互聯網的顛覆性潛力」（Zhang & Pang, 2016, p. 242）此一說法之註腳。尤有進者，不論《母艦》確實「中立」或僅是「試圖表現中立」，其受歡迎程度後來居上，不僅印證新加坡主流社會偏好看似中立

的新聞，可能也印證了新加坡政府數十年來的教化成果。

五、後發制人：社交媒體輿論攻防戰

人民行動黨融入互聯網的步伐固然比在野黨和民間慢三拍，卻有後來居上之勢，除了前述新聞網站，還另有部署「網軍大隊」和社交媒體攻防戰。

（一）「網軍大隊」。若說投入資源創辦或扶持新聞網站是一種相對「正規」的進場手段，而有另一種「不正規」的進場手段的話，那就是動員所謂的「網軍大隊」（Internet Brigade，簡稱 IB）在互聯網上作戰了。新加坡的「網軍大隊」與馬來西亞的「網絡兵團」（cyber-trooper）名稱不同，性質相近，都是指謂資源豐富的執政黨部署在互聯網尤其是社交媒體上的職業網民，他們的任務除了在各種網站和社交媒體爲政府和執政黨辯解、美言之外，就是攻擊甚至抹黑在野黨和社運份子。三位接受本研究深度訪談的新加坡新聞工作者和部落客談及「網軍大隊」時皆提及中國的「五毛黨」[151] 作爲參考對象（受訪者乙，2017 年 7 月 20 日深度訪談；韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談；鄞義林，2017 年 9 月 13 日深度訪談）。

在新加坡，執政黨部署「網軍大隊」一事首次公開浮上檯面，可以追溯至 2007 年，新加坡政府控制的《海峽時報》引述匿名消息來源報導，人民行動黨於 2006 年大選後在黨內的新媒體委員會分設兩個小組，安插人員進入互聯網論壇和部落格裡，以匿名發表的方式來反駁反建制的觀點，靜悄悄地對其網路批評者展開「平亂」（counter-insurgency）。這兩個小組，一個由時任教育部政務部長呂德耀和豐加集選區國會議員扎吉哈（Zaqy Mohamad）共同主持，負責爲此網路行動擬定策略。另一個小組由時任丹絨巴葛集選區國會議員馬炎慶和楊莉明領導，稱爲「新媒體功能小組」（new media capabilities group），負責執行前述策略（Li, 2007, February 3）。[152]

---

[151] 「五毛黨」是指謂中國受僱於政府，專門上網說中共政權好話、幫忙護航中共政府施政，企圖改變網路民意走向的一群人，由於貼一句話可以跟政府請款五毛錢，所以這群人被稱之為五毛黨。美國著名政治學者加里·金（Gary King）的團隊研究「五毛黨」指出，中國政府及其支持者每年發出 4.48 億個貼子；這些貼子可分成五大類：一、嘲笑外國；二、與其他網友針對時政的爭論；三、對近日施政表達滿意；四、純粹施政內容的貼文；五、讚美中國、愛國愛黨（王宏恩，2017 年 3 月 11 日；〈美國研究：中國社交網充斥「五毛黨」評論〉，2016 年 5 月 20 日）。

[152] 呂德耀曾任新加坡海軍首長，軍階為少將，自 2006 年大選首次參選和當選後，歷任教育部政務部

此後，幾無「網軍大隊」的其他詳情，諸如「網軍大隊」的陣容多大、有些什麼人、是否有公務員在內、誰支付他們的酬勞等疑問，迄今爲止都仍是大問號（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談；鄞義林，2017 年 9 月 13 日深度訪談）。不過，「網軍大隊」之存在是確定的，本研究與新加坡的深度訪談對象談及「網軍大隊」時，他們都認定有疑似「網軍大隊」的網民。新加坡的網媒和網民也觀察和拼湊了「網軍大隊」的行爲模式。2012 年 11 月，有人揭露了一個名爲 My Compass 的封閉臉書群組（目前已不存在）的平亂作業流程：「在接到管理員的指示後，毫不遲疑的成員將採取行動反擊那些數落人民行動黨成員的言論或其鏈接內容。他們人數眾多，主要目的是淹沒負面評論和破壞互聯網上的討論。此外，他們還監督在野黨的臉書活動，並號召加強反擊批評執政黨的言論。」（"*Inside the World of PAP Internet Brigade*", 2012, November 11）

另外，甚至有人設立名爲《人民行動黨網軍大隊》（PAP Internet Brigade，papbrigade.tumblr.com）的部落格，揭露「網軍大隊」的四個特質：1. 人民行動黨的一組年輕黨員安置在「情報」部門裡；2. 他們每天從早上六時開始輪班工作，監督論壇和臉書的聊天內容等；3. 他們創建了假賬號來反擊對立的觀點，如果他們反駁不了，他們就設法擾亂討論或以錯誤訊息混淆視聽；以及 4. 有些人已經開始行動了，但大多數人的行動將會升級。

《網絡公民》曾於 2014 年將網軍大隊歸納爲兩組，一組是個人管理的假賬號，旨在利用群眾支持的假象來左右輿論，另一組則是以「自發激進」（self-radicalised）的方式，狂熱地支持政府或親自參與基層或相關機構（Xu, 2014, November 27）。由於時下網民主要在臉書而不是在網站和部落格的原文留言，臉書等社交媒體成了「網軍大隊」的重要戰場。網軍大隊的運作方式林林總總，多年來不斷進化，變得越來越精細，從開始時在社交媒體上以各種策略攻擊關鍵影響者和反擊論點，至後來發展成開設本身的網站（鄞義林，2017 年 9 月 13 日深度訪談），例如有報告指出，《五星一

長、高級政務部長、新聞、通訊與藝術部部長、交通部長兼國防部第二部長，但在 2015 年因發生有史以來最嚴重的地鐵癱瘓事故，宣佈不參加將在不久後舉行的大選，隱退政壇，後於 2017 年 6 月 1 日起出任新加坡駐日本大使。扎吉哈現任蔡厝港集選區國會議員、政府國會委員會通訊及新聞委員會主席；2017 年 8 月 8 日，馬西嶺－油池區國會議員兼基層顧問哈莉瑪（Halimah Yacob）辭職參選總統，扎吉哈受委為接替哈莉瑪的基層顧問職務。馬炎慶現任文化、社區及青年部政務次長，楊莉明現任總理公署部長。

月》（FiveStarsAndAMoon，www.fivestarsandamoon.com）是新加坡政府致力於提高它們在互聯網的存在程度，至多縮小了與批評者落差的其中一個網站（Freedom House, 2015, p. 8）。

公開且非常明顯的「網軍大隊」種類就是臉書群組，例如公開表態支持人民行動黨的「Fabrications About The PAP」及其姊妹專頁「Fabrications Led by Opposition Parties」，它們的貼文要麼支持人民行動黨，要麼就是攻擊在野黨或反對政府政策的人（Xu & Lee, 2014, November 26）。他們也攻擊批評執政黨的網路平台，會在媒體的新聞鏈接發布後幾分鐘內就向在野黨發動攻擊，而且明顯可見有組織的攻擊角度（Xu & Lee, 2014, November 26; Xu, 2014, November 27）。「Fabrications About The PAP」和「Fabrications Led by Opposition Parties」的創建者也是前述 My Compass 臉書群組的負責人（"*Inside the World of PAP Internet Brigade*", 2012, November 11）。這兩個臉書專頁可能僅是滄海一粟，鄞義林估計「網軍大隊」的臉書賬號應是數以千計，每一個賬號可以是由幾個人管理，他們會在社交媒體上寫相同的評論（鄞義林，2017 年 9 月 13 日深度訪談）。

「網軍大隊」將他們要攻擊的對象在社交媒體的貼文截圖，然後影射，甚至牽連攻擊對象的家庭成員：

> 他們丟出對話、他們應付討論、他們貼出支持政府的內容，所以當你看著留言頁面，你會看到人民支持他（李顯龍）的印象。我也看過我非常懷疑是網軍大隊的內容，他們影射、探查社運人士。有一個現在似乎已不很活躍的部落格，它們把社運人士的貼子截圖，然後影射，他們也會把這些人的家人截圖。他們也會說韓俐穎做了這些、那些事情，然後也會說我的丈夫。這種手段其實很有效……我非常懷疑這是網軍大隊的網站，因為一般新加坡人沒那麼得空做這樣的事情（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日）。

「網軍大隊」在一些比較為人關注的新聞發生時，會發表傾向性很明顯、一味為官方說話的留言（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談），2017 年發生的「李光耀故居糾紛」就是一個近例——2017 年 6 月 14 日，總理李顯龍的弟弟李顯揚和妹妹李瑋玲以臉書發表聯合聲明，指責李顯龍濫用職權和違背父親的意願，執意保存李光耀故居來支撐本身的政治合法性，並培養兒子接班以便建立一個王朝。此聲明引發了將近一個月的公開爭執，在這場糾紛鬧得沸沸揚揚之際，「就出現了臉書專頁來批評李

顯揚，這產生了很多疑問，到底是誰在經營這些臉書專頁？其中一些專頁做得很華麗，有很好看的圖片」（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。

部署「網軍大隊」反擊網路異議，是立法和執法打壓之外的另一手段，畢竟網民多如繁星，而且即便有些言論、圖像和影音作品對政府或政府領導人冷嘲熱諷，卻還不至於違法，未必能依法處置，因而部署「網軍大隊」以求中和網路異議：

> 政府已經控制了傳統媒體——廣電媒體和印刷媒體，他們需要做的只是去中和社交媒體、異議媒體；對他們來說，只要平衡了，就可以了。他們知道反正他們無法控制異議媒體，他們就進去發言來反擊這些言論，這就足夠了（徐順全，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。

（二）經營社交媒體。對執政黨而言，在社交媒體部署「網軍大隊」可能是一種不得不做的作戰策略，但是「網軍大隊」打擊、抹黑對手亦可產生消極、負面的印象，連帶導致他們對政府和政府領導人歌功頌德之效果可能適得其反。相比之下，政府領導人在社交媒體活動的討好情況應會比「網軍大隊」來得好，一來去政治化的圖文、溫馨的小故事極易討好政治意識不強烈的網民，二來由於是政府領導人的貼文，傳統媒體或互聯網媒體均會轉載報導，更添人氣。

在 2011 年大選，對比在野的民主黨和工人黨，人民行動黨是其中一個最不活躍於臉書的政黨（Goh & Pang, 2012；轉引自 Zhang & Pang, 2016, p. 235），但是當選情告急時，李顯龍史無前例地和年輕選民舉行網路交談，人民行動黨的一些集選區候選人亦「突然」意識到新媒體的力量，紛紛呼籲網民通過他們的臉書賬號和他們交流（邱暐然，2011 年 5 月 7 日）。人民行動黨輸掉一個集選區和僅獲得大約 60%的選票後，開始承認互聯網和臉書及推特等社交平台的價值與功能，選後開始開設臉書和推特賬號；到了 2015 年大選，人民行動黨成了其中一個主要的社交媒體使用者，用上了幾乎所有社交平台，包括 YouTube、Instagram 和行動應用程式，而且在大選期間的貼文更新最多，以及獲得最多的讚（Zhang & Pang, 2016, pp. 235-236）。

在 2011 年大選感受到互聯網壓力的李顯龍，自 2012 年 4 月 20 日開設官方臉書專頁，半天內就有超過一萬八千名網民歡迎他「上車」（何惜薇，2012 年 4 月 21 日），外媒如《華爾街日報》（The Wall Street Journal）也報導此事（Mahtani, 2012, April 20）。

截至 2017 年 10 月 4 日，李顯龍的臉書累積了 118 萬 9750 個「讚」，成了新加坡最受歡迎的臉書專頁。

> 你要去看一下李顯龍的臉書，他的 Like（讚）是一個指標。李家風波之前，我看現在還是，李顯龍是新加坡最受歡迎的人物，不只是政治人物。你去問臉書，新加坡最多人 Like（讚）的名人是誰，不是什麼娛樂明星，是他。你如果現在去看，超過一百萬，所以他個人的那個品牌是做得不錯的，而且我覺得他有去經營，他在臉書有個性的，是一把聲音，而且是挺受歡迎的一把聲音（受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。

李顯龍的臉書由專人團隊設計，內容展示李顯龍的日常生活和官方活動，例如父親節和母親節會貼出和父母的舊照祝賀國人、汗流浹背的健行照片、與民眾的自拍照，甚至是一隻穀倉貓頭鷹飛進他的辦公大樓過夜的照片，諸如此類無關政治的題材來貼近民眾，而且確實求仁得仁，這類臉書貼子獲得最多「讚」（"*PM Lee Hsien Loong on Using Social Media: Some of His Most Popular Facebook Posts*", 2015, January 16）。本研究的三位新加坡受訪者均注意到李顯龍喜歡拍照和貼出很好看的照片（鄞義林，2017 年 9 月 13 日深度訪談；徐順全，2017 年 7 月 21 日深度訪談；受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

> 他（李顯龍）透過臉書經營了一個非常親民的形象，他很喜歡拍照，而且拍的照片水準都很高，就放上臉書；有些是官方攝影師幫他拍，有些是他自己拍。很多場合你都看到他拿出手機來拍，他早上去晨運他也會拍，（納吉也是這樣）對，和李顯龍一起去吃榴蓮啊，拍啊。這是有效果的，就是營造一種親民，李顯龍本身在民間的支持度不錯（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

李顯龍已能控制主流媒體作爲主要的宣傳工具，使用臉書和社交媒體意在加強他的形象（徐順全，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。經過幾年的經營，李顯龍在 2015 年大選期間收割了成果，他在一場午餐集會的演講上傳臉書後，有 40 萬次觀看；副總理兼財政部長尙達曼（Tharman Shanmugaratnam）談論稅務制度的演講，亦成了人民行動黨所有臉書賬戶中人氣最高的貼子，超過七千人按讚和分享（Tan, Tng & Yeo, 2015；轉引自 Zhang & Pang, 2016, p. 236）。反觀在野黨礙於資源有限，在 2015 年大選期間的社交媒體戰場相形見絀。

2015 年（大選時），有人說那可能是一個策略，所有選區都會配上一個公務員的照片，可是縱觀整個政治環境，我覺得行動黨是最多，現在他的臉書這一些，我不知道是不是他有動員啦，但是現在都是經營得不錯喔，都有定期更新，都有提供一些資訊。2015 年大選，候選人都有做視頻什麼的，然後整個候選人介紹的方式也有包裝，有跟上時代。至於在野黨方面，當然受限於資源；我覺得工人黨還是做得不錯，工人黨有拍一支短片，其他在野黨就沒有印象（受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。

（三）舉報攻防戰。社交媒體這個戰場不全然軟性和溫和，也有「網軍大隊」的監視檢舉和疑似公權力的介入。社交媒體雖說不像新聞網站那樣受到主管機關和法律的規範，卻可經由「網軍大隊」採取向臉書舉報某個臉書賬戶「違反社群守則」的方式，導致被舉報對象的臉書貼子被移除，甚至賬戶被封鎖。2016 年曾有一個較爲矚目的案例——2016 年 5 月底，警方指前政治扣留者張素蘭[153] 及其社會運動同伴鄞義林在武吉巴督（Bukit Batok）國會議席補選前一天「發表數篇網路文章及貼文，相當於爲選舉宣傳，在選民前往投票所前爲選舉中衍生的各種議題帶來影響」，到她家搜查並帶走她的手機、桌面電腦和筆電。同年 7 月 4 日，張素蘭在社會政治網站「功能八號氏族會」（Function 8）[154] 撰文譴責警方濫權騷擾她，並將此文貼上臉書，豈料該文竟遭臉書公司以「違反社群守則」的理由移除。

臉書移除張素蘭的貼文，並非孤立個案。張素蘭的臉書貼文遭刪除後，社運份子兼自由記者韓俐穎在自己的臉書詳細說明張素蘭的貼文如何被刪除，然後將張素蘭的原文全文賺貼出來，結果她的貼文亦遭刪除，還被禁登入臉書 24 小時（Han, 2016, July 7）。在這之前，新加坡另一名部落客盧洪佩（Andrew Loh）於同年 6 月 23 日發表貼文批評親政府臉書專頁 Fabrication About PAP 創辦人 Jason Chua 和《海峽時報》非法發佈榜鵝東補選結果，結果不僅貼文遭臉書刪除，還被禁止登入臉書三天（Palatino,

[153] 張素蘭原是新加坡的一位維權律師，曾任新加坡律師公會理事，亦曾代表流亡英國的前學生會領袖陳華彪處理公民權事宜。1987 年 5 月 21 日，新加坡政府援引《內部安全法令》展開代號為「光譜行動」的大逮捕行動，以參與「參與旨在顛覆新加坡現行社會與政治制度的馬克思主義陰謀」的罪名未經審訊扣留了 16 人，張素蘭是其中一位。她在 1987 年 9 月 26 日有條件獲釋，獲釋後與八名被扣者同伴聯名發表聲明，否認內部安全局的指控，1988 年 4 月 18 日再度被捕，1990 年 6 月 1 日獲釋（伍依，2015 年 5 月 28 日）。張素蘭分別於 2010 年和 2015 年出版英文版和中文版回憶錄《在藍色柵門的後面——一個政治犯的回憶紀實》(Beyond The Blue Gate: Recollections of a Political Prisoner)。

[154] 「功能八號氏族會」是一群公民的倡議，他們認為有必要通過反思和公民討論來讓那些具備社會、政治和經濟經驗者或渴望貢獻社會者分享這方面的經驗。「功能八號氏族會」的名稱取自電腦的 F8 鍵將電腦重置為「安全」和基本模式以排除故障那樣，代表著他們希望他們還可以反思使社會強大、公正和有意義的基礎，以及民主進程在實現這些目標所扮演的角色（“*About us*”, n.d.）。

2016, July 7）。詭異的是，三天後，臉書宣稱其人員「意外地刪除」該貼文及封鎖盧洪佩三天，因此向盧洪佩道歉（“*Facebook apologises for removing blogger's post ‘in error*’”, 2016, June 27）。

韓俐穎認爲，上述臉書貼文頻遭臉書刪除，有可能是其他臉書用戶利用臉書檢舉濫用行爲的機制，投訴或檢舉這些異議份子，進而可能會在新加坡成爲一種「消除批評的新策略」（Palatino, 2016, July 7）。這種擔憂未必是杞人憂天。社交媒體固然提供了一個相對自由的言論戰場，但也無法倖免於政府的監視。新加坡政府曾於 2013 年 10 月宣稱，執法機關爲了收集證據，在 2010 年至 2012 年間每年向谷歌、臉書和微軟索取大約 600 筆資訊，多數是出於《濫用電腦與網絡安全法令》罪行，其他則是貪污、恐怖主義威脅、賭博等（Freedom House, 2014, p. 11）。光是臉書，新加坡政府提出資料索取要求的次數之多，在東南亞鄰國當中獨佔鰲頭——以 2016 年 7 月至 12 月期間爲例，新加坡向臉書索取資料達 185 次，僅次於它的馬來西亞有 22 次，差距很大；其他國家依次爲印尼（9 次）、菲律賓（7 次）、泰國（6 次）、文萊（2 次）、緬甸（1 次）、柬埔寨（1 次）、越南（0 次）及寮國（無資料；〈政府資料索取要求報告〉，無日期）。自 2013 年至 2016 年，新加坡政府向臉書索取資料的次數介於 107 次至 233 次，合計 1384 次，平均每年 346 次。值得注意的是，新加坡在 2015 年舉行大選，政府向臉書索取資料的次數在該年大增，直至 2016 年 7 月至 12 月期間方回降。表 6-9 爲 2013 年至 2016 年新加坡政府向臉書提出的資料索取要求統計。

表 6-9：2013 年至 2016 年新加坡政府向臉書提出的資料索取要求統計

時段	政府要求總數	被要求的用戶／帳號	政府在產生部分數據的地方所提出的要求百分比
2016 年 7 月至 12 月	185	230	50.81%
2016 年 1 月至 6 月	233	260	50.21%
2015 年 7 月至 12 月*	214	239	76.17%
2015 年 1 月至 6 月	198	213	74.62%
2014 年 7 月至 12 月	177	194	74.58%
2014 年 1 月至 6 月	129	139	75.97%
2013 年 7 月至 12 月	141	142	70.92%
2013 年 1 月至 6 月	107	117	70.00%

* 新加坡於 2015 年 9 月 11 日舉行大選。
資料來源：本研究整理自〈政府資料索取要求報告〉（無日期）

尤有進者，新加坡政府和臉書公司的關係可能更爲複雜。新加坡政府在 2016 年 11 月 10 日宣佈，經於 10 月開始採用臉書的企業協作辦公室平台 Facebook Workplace 作爲內部溝通協作工具，成爲全球第一個採用 Facebook Workplace 的公務體系。第一階段已有 15 個機構和超過 5300 名公務員採用，並預計於 2017 年 3 月前讓全體 14 萬 3000 名公務員都採用該服務。隨著全面採用 Facebook Workplace，2017 年 5 月後新加坡政府的公務電腦將無法再連上網路，若要上網只能改用沒有和政府系統連接的電腦或平板（張庭瑜，2016 年 11 月 10 日）。

Facebook Workplace 採用累進費率計算賬單金額：首一千位每月活躍用戶的費用爲每月三美元，其後九千位用戶爲每月二美元，接下來的每月活躍用戶費用爲每月一美元（Lunden, 2016, October 10）。以新加坡 14 萬 3000 名公務員爲準，新加坡政府每月將支付六萬四千美元、每年將支付 76 萬 8000 美元。這僅是公務員而已，假使政府控制的淡馬錫控股、政府投資公司等官聯企業未來也都使用 Facebook Workplace 平台，將是一筆更大金額的生意。

因此，臉書成爲新加坡政府公務體系溝通協作工具的供應商，這筆生意的背後是否會有何政治交易？臉書對於新加坡政府的資料索取和刪文要求會否有所妥協？會有多大程度的妥協？這一切肯定非外人所能知情，但是對於新加坡社交媒體使用者的言論自由卻有深遠影響。

儘管新加坡從嚴立法和執法，但是畢竟仍有不計其數的網民在不抵觸法律禁區的範圍內調侃和批評，不可能一一以警察和法律追究法辦，所以政府在互聯網輿論戰役中相對處於挨打狀態。然而，2011 年大選後，人民行動黨積極投入經營互聯網平台，業已改變了互聯網上近乎一面倒的局面：

> 在網路上，政府（以前）還不夠強，現在有逐步改善。以前你在網路上發表親政府的言論，通常都會被口水淹沒，因為在主流媒體沒得發洩，積了一肚子緣怨氣都在網路上發洩；所以你如果還來網絡的話，你根本是屬於弱勢。現在經過幾年下來，他們（政府）非常積極的運作之後，出現一種勢均力敵的現象，我不願意用激烈交鋒來形容，因為新加坡的政治還沒有到這種你死我活的氛圍（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

從本節的分析可看出，李顯龍時期的互聯網媒體治理，著力點數度改變。先是試圖以看似爲互聯網媒體鬆綁的政策來展示他身爲第三代領導人的開放，當互聯網上出現排山倒海的反政府言論，乃至影響選舉結果時，李顯龍政府便開始回轉，以修訂既有法規和訂立新法規來阻止互聯網異議媒體煥發，同時積極投入經營親政府的互聯網平台。一邊限制、一邊扶持，是以能在互聯網上與反對派勢均力敵，也就不足爲奇了。

第四節　互聯網媒體與網民的施為和反抗

新加坡政府固然是個威權政府，在互聯網誕生之前的傳統媒體時代，其媒體控制可說是滴水不漏，立法規範的範圍從緊縮言論尺度到決定股東和董事等管理層人選。層層管制，使得政府所不樂見的異議難以在媒體上傳播，包括在野黨從政者、社運份子等異議份子對新加坡缺乏新聞自由和言論自由、政府獨裁等批評。個別記者可能會私底下抱怨處處限制，但作爲一個機構，傳統媒體對此卻不置一詞。

> 主流媒體的新聞工作者本身不談新聞自由。所以，像我這樣的自由記者，我說新加坡有新聞自由的問題，明天《海峽時報》社論說新加坡沒有新聞自由的問題；主要報紙都說沒有問題，我還能說什麼？
>
> 組織裡的個人和作為一個整體的組織是有差異的。當我和《海峽時報》或《亞洲新聞台》（Channel NewsAsia）的記者談話，他們會說這個不能講、那個不能做，他們對於新聞室裡的情況非常開放，他們對新聞室裡的新聞自由問題並不愚昧。但是作為一個機構（institution），他們不會說，因為《報章與印刷機法令》讓政府對總編輯人選有決定權，所以主管不會說。……他們甚至不說沒有新聞自由的問題，大多數時候他們就是什麼都不說（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。

由於傳統媒體不違抗政府管制，加上其有篇幅限制，相對有社會地位的在野黨從政者和社運份子等異議份子尚且無法經由傳統媒體發聲，更別說一般民眾了。然而，互聯網問世之後打亂了這種「常態」，異議份子可以在互聯網上嚴肅地批評政府及其政策，亦可以遊走法律的灰色地帶，輕佻地以影音作品調侃政府領導人。前文已提到新加坡接入互聯網初期，公民團體「思考中心」在網站上詳盡揭露情治人員的監視行動，甚至拍攝和上傳情治人員的照片；當影音製作更爲簡易和方便上傳到互聯網之後，各種調侃政府和政府領導人的作品均可見諸於互聯網，政府似乎無可奈何——2006 年風行一時的「米暹嘜蚶」（Mee Siam Mai Hum，閩南語發音，意即「炒米粉不要蚶」）

視頻即爲一例。

當時，部落客「伯朗先生」（李健敏）製作了以「買肉脞面不要豬肝」爲題的播客（podcast），諷刺新加坡選舉局在當屆大選時取消一位在野黨候選人一事，總理李顯龍在同年八月的國慶集會演講中試圖以四兩撥千斤的輕鬆口吻反諷「伯朗先生」說，換著是他，他會說「米暹嘜蚶」。孰料，李顯龍講這句話的視頻再被「伯朗先生」剪輯，以諧音的英文歌曲「My Humps」[155] 移花接木，改編成一支搞怪混音視頻（www.youtube.com/watch?v=k4xrmNEp-Mo），將李顯龍對嘴重複唱出「嘜蚶」二音，以調侃李顯龍。李顯龍說出「米暹嘜蚶」會遭 Mr Brown 和網民調侃，是因爲炒米暹這道新、馬道地食物並沒有以蚶爲配料，只有炒粿條才以蚶爲配料（即所謂的「鮮蚶粿條」），李顯龍說出「米暹嘜蚶」暴露他不懂民情（受訪者乙，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

> （面對「伯朗先生」如此調侃）政府可以接受，沒有辦法，因為它不可能像（中國國家主席）習近平那樣把小熊維尼（Winnie the Pooh）禁掉[156]。而且，這個調侃它也沒有法律來禁你啊。你又不是誹謗，他也沒有批評，他只是搞怪而已。Mr Brown 就一直在用這個調侃方式，他並沒有評論，就是搞怪就對了，針對一些政客來搞怪（受訪者乙，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

「米暹嘜蚶」乃早期案例，往後亦可見網民上李顯龍的臉書留言罵他，畢竟新一代的網民知識比較豐富，知道什麼構成誹謗、什麼不構成誹謗，而且所謂「白色恐怖」心理，相對而言會比十年前減弱蠻多（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

新加坡政府在 2013 年兵貴神速地實施新的互聯網執照制度，便招致部落客發起「#FreeMyInternet 醒覺運動」抗議，除了號召聯署一份網絡聲明，還號召網民在 2013 年 6 月 6 日凌晨 12 時至當晚 11 時 59 分讓他們的網站和部落格停擺 24 小時，以及參

---

[155] 「My Humps」（我的屁屁）是美國流行樂團「黑眼豆豆」（The Black Eyed Peas）在 2005 年發表的單曲，曾以超過兩百萬下載人次成為當時全美最受歡迎的手機鈴聲。

[156] 2013 年 6 月，中國國家主席習近平訪問美國，與時任美國總統歐巴馬會面，有網民把習近平和歐巴馬在莊園並行的照片與童書角色小熊維尼和滿臉笑容的同伴跳跳虎（Tigger）並行的圖片放在一起，將小熊維尼比作習近平、跳跳虎比作歐巴馬，兩者形似神似，但圖片上傳微博後不久便遭中國網管部門刪除。2017 年更傳出小熊維尼因屢遭網民用來比作習近平而遭封殺，小熊維尼四字成為網路敏感詞，無法檢索，微信亦將小熊維尼的表情包下架（高毅，2013 年 6 月 12 日；赫海威，2017 年 7 月 18 日；〈「小熊維尼」成中國網絡敏感詞」〉，2017 年 7 月 17 日）。

加 6 月 8 日下午四時至七時在芳林公園（演說者角落）舉行的抗議大會。截至抗議大會當天，超過四千人簽署了網路請願書、超過 150 個部落格響應網路停擺（online blackout），以及超過兩千五百人參加當天的抗議活動，是新加坡第一場最大規模的部落客主導抗議活動（*"#FreeMyInternet Media Release*", 2013, June 8），也是 1960 年代以來第一場有數以千計抗議者的抗議集會（鄞義林，2017 年 9 月 13 日深度訪談）。

不僅「#FreeMyInternet」抗議集會罕見，同樣罕見的是新加坡政府後來靜悄悄地擱置了該項新執照制度。鄞義林認爲，新加坡政府實施新執照制度，是試圖遏制網路空間，但是網民對新執照制度的反應和「#FreeMyInternet」抗議集會令新加坡政府吃驚，並因此退縮，雖然保留新執照制度，但已不實行（鄞義林，2017 年 9 月 13 日深度訪談）。

> 這個法律（指新執照制度）是人民行動黨正在努力學習如何處理網路媒體時創建，也許是他們使用法律這樣做的第一個例子。他們還沒有準備好去應對這些反應和抗議活動。不過，他們學得很快，並重新組織起來。人民行動黨不會放棄這個法律。這是一個有用的法律，但至於何時重新使用它，則還不確定。人民行動黨也可能在觀望，看看馬來西亞會怎麼辦，然後仿效（鄞義林，2017 年 9 月 13 日深度訪談）。

若說政府擱置新的執照制度是礙於「#FreeMyInternet」抗議集會的壓力，那麼這並非新加坡網民和部落客抗爭的第一次成果；在一年以前（2012 年），時任新聞，通訊及藝術部長雅國建議由政府和民間共同探討如何推出一套使用互聯網空間和社交媒體的「行爲守則」，以使互聯網更爲平衡和負責任，但部落格紛紛反對，以致其建議最終不了了之（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。[157]

然而，「#FreeMyInternet」抗議集會並未促成政府正式撤銷新的執照制度，也沒有迫使政府對制訂其他類似法規退縮，難以評估此集會之成效，但政府注意到了這個過程，了解了事態會如何演變，並學習如何在未來制訂法律時將其影響最小（鄞義林，

[157] 主流媒體如《聯合早報》曾於 2012 年 4 月 7 日發表社論支持雅國的建議，甚至提出恐怖份子無孔不入這個理由（〈社交網絡急需行為守則〉，2012 年 4 月 7 日），但是受邀參與閉門討論的部落客紛紛反對——部落客盧洪佩以《歇會兒吧，雅國》（Give it a rest, Yaakob）為題，表達反對立場，並於文章引述了其他部落客的文章題目，例如 Belmont Lay 的"*Leave the Internet alone*"、Ravi Philemon 的"*A code's not gonna bring civility to cyberspace*"、Cherian George 的"*A voluntary code of ethics for blogs*"及 Elaine Ee 的"*Forget code of ethics, free up mainstream media*"（Loh, 2012, April 27）。

2017 年 9 月 13 日深度訪談）。這或許解釋了爲何新加坡政府和人民行動黨在 2013 年以後更積極地在網路空間活動，既支持親建制的新聞網站，也積極經營社交媒體。

「#FreeMyInternet」抗議集會雖有兩千五百人參加，但是這場偶發性的活動可能仍然無法成爲民間「反引導」的指標，尤其是深入探討爲何新加坡雖然不論經濟能力、技術水平和人力資源均比馬來西亞優秀，卻遲遲未能像馬來西亞那樣出現穩定、成熟和有規模的新聞網站與執政黨牢控的傳統媒體和網路媒體抗衡。互聯網執照制度及管制互聯網媒體募款是造成新加坡獨立網媒無法壯大成爲專業新聞網站的成因之一，而且卓有成效，顯現網民在此方面的反引導能力遠不及執政黨的引導施爲之力。

維持新聞網站從來都不是簡單任務，財雄勢大的媒體集團尚且未能覓得可以獲利的經營模式，被視爲與當權者作對的異議媒體更是難以獲得充足的資源。在新加坡，一方面《政治捐款法令》導致異議新聞網站無法獲得國際機構的輔助及難以獲得國內的大額捐款，另一方面一般企業可能礙於擔憂在這些網站打廣告會被視爲反政府而卻步。至於理應較可行的眾籌管道，在新加坡的現實環境裡成果亦微不足道，究其因是大多數民眾縱然對政府有所不滿，但只圖在國會增加在野黨議席而非政權更替，或是因爲認爲主流媒體仍具公信力及互聯網上已有各種宣洩的平台等，因而未能看到出資捐助異議新聞網站長足生存之必要性（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談；受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談；韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。

> 他（民眾）沒必要和政府對著幹啊，為什麼要和政府對著幹？新加坡的政治還沒有像馬來西亞那麼的對抗性，政府的統治合法性相對來說還是比較強，這點連反對黨都知道。新加坡人也很清楚，我們要行動黨繼續執政，因為他有績效，但是我們要更多反對黨在國會監督他，在言論上恐怕也呈現出一種務實的心態。（至於大選時在野黨的支持率有 30%至 40%）這些人的構成，有多少是有影響力的社會精英，或者是有資源願意公開的出資贊助網絡上的異議行動？沒有，因為對他們來講，也沒有什麼異議，就你要圖個什麼呢？在馬來西亞我可能可以明白，就是說有很多會激起公憤的議題，所以社會一股氣在，新加坡沒有（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

民眾未能看到捐助異議新聞網站長足生存之必要性，對異議新聞網站的存亡產生了惡性循環：沒錢無法產製優質內容，缺乏優質內容導致人們質疑爲何應付費支持新聞網站（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。在新加坡報業控股和新傳媒這兩個

龐大、專業化的媒體集團的襯托底下，此惡性循環導致異議新聞網站的前景更加不妙。

> 新加坡人雖然可能對政府不滿，但是我們的主流媒體還沒有到那種公信力破產的地步，所以它沒有去製造一個需求，你說要付錢去了解什麼。……即使是被政府控制的媒體，在民生課題、在很多問題上面，它的公信力其實是長期建立起來的，而且它有透明度。在一些重要的公共危機的時候，它還是有扮演它的角色，有些人可以辯論說它到什麼程度、透不透明，可是基本上我覺得，一直以來整個社會還是相信主流媒體（受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。

2015 年發生「余澎杉事件」，網民的反應更是令人擔憂。發佈《李光耀終於死了！》視頻（www.youtube.com/watch?v=6jMODDfNE0Y）的余澎杉，在兩個月裡先後遭受四個星期和六個星期的牢獄之災。余澎杉年僅 16 歲，政府卻下重手，但是包括網民在內的民間主流意見卻傾向認同政府處罰余澎杉（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談；受訪者乙，2017 年 7 月 20 日深度訪談；受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談；韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。

> 侮辱李光耀，民間有一些是憤怒的，覺得他是一個死小孩，沒大沒小；但是，我覺得新加坡人都很清楚為什麼余澎杉會被起訴，是因為他侮辱了宗教，侮辱了基督教。我覺得理解政府做法的是多數，同情他的是少數。他後來去美國尋求政治庇護，至少我在網上接收到的訊息都是歡迎美國收留他，（當中）有不少是我圈內的朋友，我不認為他們是所謂的網軍（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

余澎杉案的「問題」還不在於主流民意認爲他活該，更值得注意的是此案最初並非總檢察署主動偵辦，而是民眾向警方報案，共有三十多次投報（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談），揭櫫了一種民間相互管治（police）的現象。

> 人們的思維已經根深蒂固了，就是有些東西你別說、不能說，我不想听；他們不僅不想听，想要確定這些話不說出來。如果你不喜歡余澎杉，當然你可以不看，但是一些新加坡人，本身不看還不夠，他們必須確保它被刪除。我覺得這是這個精心設計的社會（engineered society）的非常危險的產物，我們可以不能思考、不能聽、不能討論，甚至到了我們其實是在相互管治別說這些話的地步（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。

可見，在新加坡，雖然互聯網一直是異議份子和不滿的民眾賴以發聲和反抗的重要平台，有人挑戰邊界犯險前進，有人以創意而不逾矩地月旦權貴，但網民的反叛卻會遭遇到未必是來自國家機關卻認同治理者意識形態的其他公民的監視和管制。因此，新加坡政府宣稱，超過九成的新加坡人讚成立法打擊假新聞（〈九成獅城人讚成立法打擊假新聞〉，2017 年 6 月 20 日），即便屬實，也不稀奇了。這是治理論述和新加坡政府五十年來的治國成果在發揮作用，下一章（討論與結論）將進一步申論。

第五節　小結

從後李光耀和吳作棟時期到李顯龍時期，就動員國家機關從嚴管制之立意而言，新加坡的互聯網治理乃一脈相承，即嚴刑峻法先行，規範被統治對象的言行，倘若有人逾矩，則憑著高效的警察、總檢察署和法院追究法辦。此類做法在李光耀掌政的年代治理傳統媒體時發揮得淋漓盡致，吳作棟蕭規曹隨，但用於治理互聯網，其效率已不可同日而語。李顯龍總理任內更是一個截然不同的年代，他固然也蕭規曹隨，繼續維持既有的法律規範互聯網媒體和網民的行爲，但不得不順應互聯網時代的公民對自由、開放的訴求，試圖以看似爲互聯網媒體鬆綁的政策和融入社交媒體的手法來討好新加坡人。

不過，李顯龍看似施之以德的政策卻經不起選舉挫折的考驗，即便人民行動黨政權固若金湯，但是眼見在野黨在 2011 年大選取得歷史性勝利和在隨後的兩場補選告捷之後，馬上又勒緊繩索。這種危機處理模式，不僅和兩位前任總理相似，也和馬來西亞的執政黨相似；不同的是，李顯龍在動員警察和法律之餘，亦積極投入互聯網輿論戰役，搶攻這個過往執政黨相對弱勢的陣地。由於具備龐大的國家資源，人民行動黨在互聯網的戰役中逐漸佔上風。互聯網空間原屬公民社會和公共領域之範疇，國家未必如從前那樣粗暴入侵，卻以不同的身影遊走其中，行使微妙的權力和影響力。這種融入治理頗見成效，但不至於能重現李光耀時期全面鎮壓和收編傳統媒體的場景，因爲互聯網的特質使得網民的反抗縱使力度無法與國家機關抗衡，卻能平台處處，伺機而動。易言之，和馬來西亞相同，新加坡的互聯網治理和反治理將是一場無止境的拔河，不同的是實力懸殊的情況。

第七章　討論與結論

馬來西亞和新加坡有相同的歷史背景：曾被英國殖民統治、中國和印度移民與馬來人形成多元種族、多元宗教的社會，甚至曾爲同一個國家，因而具備相似的國家體制和社會結構。兩國於 1965 年分道揚鑣，成爲兩個主權獨立的國家之後，按各自的政治需要變更英國殖民政府遺留下來的國家體制和法律，鞏固政府的權力基礎，以致兩國仍然具有相似的政治景觀——同一執政黨／執政集團自國家獨立前便長期執政超過半世紀、國家機關強而公民社會弱、政府嚴控新聞媒體而致新聞自由狀況惡名昭彰，等等。

管制新聞媒體是兩國執政黨維持政權穩定的重要手段，本研究第三章和第五章已剖析了兩國採取相似的立法管制模式，一方面控制傳統媒體的所有權，另一方面則限縮傳統媒體的新聞和言論尺度。此一管制模式使得兩國執政黨多年來駕馭傳統媒體得心應手，尤其是在遭逢權威危機時，既隨心所欲地發動有利於己方的政治宣傳，亦阻擋不利於己方的訊息和言論經由媒體在民間營造輿論氛圍。兩國管制媒體的手段固然相似，但力度和效率有差異，馬來西亞委實難望新加坡之項背。自 1970 年代李光耀親上火線「收伏」他認定爲「反政府」和「背後有外國勢力」的報社之後，新加坡政府對媒體所有權的控制極爲徹底，不僅由政府部會和政府投資機構控制兩大媒體的所有權，還能欽點股東和董事局成員，以致歷屆董事局主席幾乎都是退休內閣部長和高階公務員擔任。因此，四十多年來幾無媒體造次之情事，外國媒體對新加坡的報導亦審慎收斂。反觀馬來西亞，政府和媒體之間則不斷在操練進一步、退一步的探戈舞。

當互聯網進入馬新兩國人民的日常生活，甚至成爲「必需品」之後，兩國政府初期試圖沿用治理傳統媒體的手段來治理互聯網媒體，只是礙於知識經濟或資訊經濟已然成爲經濟建設的新路子，沿用舊法管制新媒體的力度還是相對較輕。其時，由於互聯網媒體和活躍網民相對較少，而且以受教育程度較高者爲主，沿用舊法管制互聯網媒體還不至於鞭長莫及。然而，社交媒體流行起來、行動上網普及之後，互聯網媒體的訊息可以瘋傳、人人皆可隨時隨地在網上發言，僅動員國家機器來治理互聯網媒體已然鞭長莫及，進場經營網站和部署網軍展開網路輿論戰成了重要的治理手段。馬新

兩國的互聯網治理均經歷這些轉折，下一節討論馬新兩國在互聯網治理的「問題化」、影響治理成效之因素及反引導力量之差異。

第一節　馬新互聯網媒體的「問題化」

本研究第三章和第五章剖析馬新兩國的傳統媒體治理時，討論了兩國合理化從嚴管制媒體的官方論述，主要是兩國都是多元種族和多元宗教社會，而且曾經在 1960 年代爆發嚴重的種族衝突，自由放任的媒體爲了謀求商業和種族利益將炒作種族與宗教敏感課題，進而導致種族衝突重演。此外，馬新兩國乃新生國家，熱衷於追求「發展主義」經濟建設，並認定媒體應該成爲配合官方宣導和推行發展政策的發展型媒體（developmental media）和奉行發展新聞學（development journalism），爲此政府必須有能力指揮它們，否則任由媒體對國家發展政策唱反調，只會妨礙政策有效實施。

馬新兩國治理媒體的「問題化」，不僅限於傳統媒體，亦延伸至互聯網媒體，堪稱貫徹始終。從馬新兩國政府的思維邏輯，不難理解兩國政府爲何會沿用上述治理媒體的論述來合理化對互聯網媒體的治理——既然有專任編輯把關的傳統媒體尚且會爲了商業和種族利益而炒作種族敏感課題，以及和政府對抗，相對放任的互聯網平台這麼做的可能性更高、破壞力更大，尤其是正規新聞網站以外的網站、部落格和個別網民。

馬來西亞政府的社會控制和媒體管制的論述，素來都是以維護種族和諧及政治穩定爲主軸（王乃志，2017 年 3 月 6 日深度訪談；胡逸山，2017 年 3 月 14 日深度訪談；蔡添強，2017 年 3 月 14 日深度訪談），甚至「未來的 60 年，不管什麼人當（馬來西亞）首相，也會是這個主軸」（王乃志，2017 年 3 月 6 日深度訪談），但是民眾認同此類論述和執法行動之原因或許稍有差異。馬來西亞自 1970 年推行新經濟政策，以扶弱行動（affirmative action）之名賦予馬來人各種特殊待遇，如公務員系統和大學學額的配額制，不論是在政治、經濟、文化和教育均衝擊非馬來人的權益。數十年來，對政府體制日益伊斯蘭化的擔憂、對華文和淡米爾文學校未得公平待遇的不滿、對經濟分配是否公平的爭議等等，固然不至於爆發衝突，卻不時令政治和種族關係氣氛緊繃。此種族政治造成一種矛盾狀況，有些人一方面批評政府威權，但是當面對另一族

群發表對本身族群不利的言論時，卻又期望政府壓制這些言論，以保障己方的權益。各宗教之間的糾紛亦有這種情況。於是，當政府採取法律行動約束言論時，即便違反民主和言論自由的精神，仍會得到某方認同或至少不會招致批評。易言之，當政府以維護種族與宗教之名限縮新聞自由和言論自由時，民間未必會眾口一詞譴責政府。

> 對於政權的控制還是用這個政策，因為最終人民是理性的，你可以用非理性的行為來嚇人，令他們（人民）去做一些理性的動作。政府控制的時候，大家忍一忍嘛，因為我理性上知道，華人不要看到像是印尼這樣被殺，我就講好啦，警察捉極端分子是應該的，我也願意一些華人被捉，因為他挑戰了大家都認同的這一個遊戲規則。
>
> ……
>
> 現在你碰到馬來人的神經線，就是他的宗教、他的身份認同、他的族群利益，和碰到華人的身份認同，當大家都跳起來的時候，在網站的衝突很厲害，然後你隨機挑出一些人（追究），誰都不會站起來講這個是新聞自由、這個是言論自由，我們應該維護他。這樣就不同了，是嗎？他在馬來人之間也進一步的分化，他捉一下什葉派的言論，大部分遜尼派的人講：是啊，以前沒有聽過什葉派的人敢公開放臉書，今天出來了就是很嚴重了，應該捉的（蔡添強，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

上述現象其實更爲複雜。雖然政府總是以「五一三事件」作爲限縮言論自由和新聞自由的官方論述，但是執政黨巫統經常是種族性言論的始作俑者，在常年代表大會慣性地發表批評非馬來人（尤其是華人）的激烈言論，操弄種族情緒，以爭取馬來人的選票；近年一些不時鬧事和發表挑撥種族關係言論的右翼馬來人組織如「土著權威組織」（Perkasa）和「非政府組織聯盟」（Gabungan NGO Malaysia）均與巫統有關聯，普遍上被視爲巫統或巫統黨魁的外圍組織[158]。巫統正是依賴營造適度的種族緊張氣氛來維持政權，因而現任首相納吉對互聯網上一些批評種族和宗教的言論反而會視而不見，以便借助衝突來鞏固執政黨的正當性和合法性，以及轉移人們對政府貪腐醜聞的視線。

[158] 「土著權威組織」於 2008 年大選後成立，提倡「馬來人至上」，主席依布拉欣阿里（Ibrahim Ali）曾是巫統黨籍國會議員，他宣稱 60%會員是巫統黨員（"*Perkasa has nothing to do with Umno: Ibrahim Ali*", 2010, September 9），前首相馬哈迪則擔任顧問。「非政府組織聯盟」並非代表馬來西亞非政府組織的機構，僅為嘉瑪成立的組織，而嘉瑪也是巫統雪蘭莪州一個區部的主席。

如果他還是要用這個論述，的確他是可以得到人民的支持，但是問題是，納吉現在已經和之前的政權不同了。之前的政權，他的目的的確是穩定，他要把這些所謂比較極端的聲音，或者威脅到政權的聲音，或者是威脅到中央力量的聲音都消滅掉。任何講伊斯蘭刑法、講要『獨大』[159]，他都刪掉，所以大家也認同說，既然是這樣，公平，我們也接受這樣的控制。但是，今天不同，現在納吉是放，放你這兩股力量，或者很多股力量，讓你們去衝突；衝突之餘，我又要控制你，你要選我，因為只有我能夠平衡這些力量。我不知道他要玩到多久，但是他就是要炒作起來，讓各種不同的力量加劇他們之間的衝突，甚至他現在在鼓勵。所以我覺得他不想控制（這些衝突）……他要製造中產階級之間互相猜疑，看網站的人互相對罵，對罵的時候，當那個課題是很 close to heart 的時候……他的貪污腐敗就已經淹沒下去了（蔡添強，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

新加坡對種族和生存的危機感比馬來西亞更爲強烈。誠如第五章所述，新加坡是個沒有天然資源的小島國，而且人口以華人和非穆斯林佔多數卻位處伊斯蘭／穆斯林區域，周邊爲穆斯林國家所包圍，比馬來西亞多了一重危機感，防止外國勢力借助媒體反政府和禁止媒體炒作種族課題更顯得具有正當性。新加坡的這種「脆弱性」成了政府用來合理化從嚴實施政治、社會和言論管制，以及必須擁有強大政府之依據（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談；韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。

新加坡的脆弱性，因為我們是一個小國，我們沒有資源，人民必須團結和穩定是國家生存最主要的條件。然後我們內部又有很多社會地殼線——我們有多元語言、多元宗教、多元種族，所以我們不可能有絕對的言論自由。這個論述，如果是講道理的人，一般都可以接受，只是如果你把它當成是一種箝制言論的藉口，那就很可惡，因為它的確是有它的正當性，所以基於這套論述，大家要負責任的發表言論（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

你看看兩年前（2015 年）的新加坡建國 50 年國慶，（宣揚）新加坡在 50 年裡從一個漁村蛻變成國際大都會。所有這一切關於多元種族、多元宗教的意識形態不僅是用來為限縮新聞自由和言論自由辯解，也用來為人民行動黨的合法性辯解，例如你知道我們面對這一切事情時是如此脆弱，因此我們需要一個強大的政府，而人民行動黨是唯一能組成這個強大政府的政黨（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。

[159]「獨大」意指「獨立大學」，這是馬來西亞華文教育機構董總和教總於 1960 年代末推動的倡議，以為受華文教育的華人學生開闢國內升學的管道，但馬來西亞政府不批准。1980 年，籌辦獨大的獨大有限公司起訴政府，在高等法院敗訴後上訴至聯邦法院，惟於 1982 年終審敗訴。

因此，「語言」、「宗教」和「種族」成了新加坡政府長期約束的三大不可逾越的紅線（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談；受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談），而且其正當性很強，甚至社會上的異議人士也認可這些紅線確實敏感（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

> 你強調言論自由，可是種族的問題有時候是無法開誠佈公或者心平氣和地談。宗教信仰的問題，當牽涉到這是你的神，是沒有什麼道理好講，所以唯一能夠保持和諧的做法就是，大家都不要講。所以這些紅線並非是完全沒有正當性的，它是有正當性，只是說前面李光耀時代和第二代，甚至是現在都會有人有這種動機，就是利用這三條紅線來擴大化限制其他領域的言論，但是現在這樣的做法和這樣的空間會稍微有點改變（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

這個三條紅線的限制，不僅具有正當性，而且行之有效，主因是三條紅線所指何事相對明確，但每一條紅線畫在哪裡並不明確，言行是否越界犯規，乃由政府界定。因此，界線越模糊，對施爲者的約束力越大，因爲在無法確知界線何在時，施爲者自畫的界線空間往往更小，以策安全。雖然界線模糊，但在新加坡從事媒體工作的人會知道出界標記一直存在，因而會特別小心（受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。

> （政府）先列出這些正當性很強的基本紅線，語言、宗教、種族，然後說我們有出界標記，但是出界標記到底在哪裡，政府從來不講清楚，所以媒體自己要小心，因此基於這三條紅線，有很多灰色地帶也被控制了。那些灰色地帶變成一種心理壓力，無形中你會自己自我審查，就會緊縮一些。……它不需要出面，你自己審查自己；所以通常你會（做得）比較安全，可能是 80 分，你做的時候你做 60 分（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

余澎杉案也許就是這種紅線界線不明的近例：

> 他們說余澎杉案是個仇恨言論（hate speech）的課題。它真是仇恨言論嗎？我們發現的是，我們的法律是如此廣泛，不符合仇恨言論的一般定義。仇恨言論通常指謂他們實際上在煽動暴力，例如一群人彼此訴諸暴力。但是，新加坡的法律太廣泛了，例如傷害宗教感情。所以，余澎杉就是因為傷害宗教感情而被定罪。你自己看看法律，傷害宗教感情到底是什麼意思？你如何證明？它太廣泛了，以致人們無法確定什麼能說或不能說（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。

新加坡政府的三道紅線並非完全未經挑戰，但所謂的挑戰不是挑戰其合法性，而僅是質疑政府是否任意擴大三條紅線的範圍來打壓言論自由（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。而且，挑戰的力量微不足道，雖然民間有較多的討論和較多的醒覺——例如從前人們不知道未經審訊的扣留（detention without trial），現在則可以輕易地從網上得知——，但相對於普羅大眾，會討論這些問題者仍是少數（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。以余澎杉案爲例，民眾主動報案檢舉，乃至檢方以傷害他人宗教或種族感情等罪名起訴亦獲主流意見認同，可見以抵觸三條紅線之理由處罰言論不符合國家規範者的行動容易取得正當性。

> 即便人們在網路上談話時，也會不知不覺說起這些事情，例如李光耀把新加坡從第三世界變成第一世界國家，甚至在野黨人也這麼說。這並不確實，但已經根深蒂固了，即便那些批評政府的人也沒有意識到這是一個神話。……這是很難挑戰的，因為一旦你意識到這將會挑戰你對很多事情的世界觀時……就像有人告訴你，你對你的國家的一切的了解都是錯的，它就變得非常個人化，所以很難挑戰（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。

禁止逾越前述三道紅線之正當性，在新加坡會比在馬來西亞更容易獲得認同，主因是雖然兩國都是多元種族、多元宗教國家，新加坡執政黨人民行動黨是個多元種族單一政黨，主要在野黨也是多元種族政黨，政府的種族歧視性政策較不顯著，而且除了英文之外，中文、馬來文和淡米爾文均並列爲官方語言，較少有明顯可見的以操弄種族情緒的言論來汲取政治利益，各族之間的猜忌和對立較不白熱化。因此，訴諸維護種族和宗教和諧之名查禁言論，雖仍會遭一些異議份子和公民組織非議，但民眾會基於應保護「脆弱」的新加坡得之不易的發展成果而認同政府的執法行動。

由此可見，在馬來西亞和新加坡這種多元種族、多元宗教、曾經發生大規模種族衝突，業已成爲用來闡述以政治穩定來換取經濟發展的國家，維護種族和諧、政治穩定和推動經濟發展之重要性的「知識」，使之成爲一種「共同的語言」，進而掌握「牧治權力」者以關心羊群和每一隻羊的福祉，監視可能發生在它們身上的邪惡與不幸之姿態，來引導和規訓它們的施爲。由於關乎共同福祉，任何打擊、禁止會傷害此共同福祉的言行既顯得合情合理，亦淡化執政黨的政治利益。所以，無論是在馬來西亞或新加坡，此類官方論述的正當性不僅不易質疑，在野黨和異議份子甚至會不自覺地唱和，他們質疑或批評的僅是政府坐言起行或說一套做一套，以及公平執法或選擇性執

法。事實上，這套治理論述不僅僅是一套論述，也是一套能讓執政黨用來限縮言論空間，甚至製造衝突以利鞏固政權的治理技術。

第二節　治理效率之影響因素

馬新兩國的互聯網媒體治理技術相似，不同的是治理的效率。本研究第三章和第五章分別剖析了馬新兩國治理傳統媒體的手段，基本上就是動員國家機關，從立法著手，兵分兩路：一路是限制媒體企業的所有者，由政府來決定誰有權掌握和經營媒體，另一路是爲新聞和言論尺度劃定禁區，並處罰擅闖禁區者。這兩方面，新加坡都比馬來西亞更爲徹底。此一治理技術頗見成效，因爲控制了傳統媒體就可控制輿論和訊息流通，亦可經由媒體的議程設置功能成就政府的政策宣導和執政黨的政治宣傳，包括那一套多元種族社會不能有過度新聞自由的官方論述。反之，在野黨、非政府組織和異議份子對政府的尖銳批評或反擊，若非刪減後刊登在不顯眼處，就是完全不予刊登；至於一般公民，除非媒體做街訪，否則不易有發聲平台。

在傳統媒體時代，上述治理技術實施易、效率高，尤其是在新加坡，傳統媒體的治理已然形成一種「自動規管」（auto-regulation; Lee, 2010），媒體馴服、不敢造次。然而，互聯網誕生和日益普遍之後，這種非自由主義的治理手段和效率已不可同日而語了。從本研究第四章和第六章可見，馬新兩國均經歷了超過十年的摸索期，期間仍奢想將傳統媒體的治理手段如法炮製在互聯網媒體，但又未全力以赴，因爲一方面技術上力有未逮，另一方面有趕搭資訊經濟列車的考量，以致投鼠忌器。不過，這並不是說，這套治理手段無效，畢竟當時的互聯網媒體業者和使用者相對較少，其中大多數爲教育程度較高、年齡較輕者，尤其是在馬來西亞，英文並非全民共通語言，而互聯網內容則多爲英文。

然而，當網民人數日增、上網成爲日常活動，加上社交媒體誕生和普及之後，初期的治理手段就不足夠了。互聯網的分散性質，不可能如控制傳統媒體所有權那樣，以立法來限定誰可以擁有和經營網站。而且，不計其數的網民即便沒有設立本身的網站，亦可在其他網路平台或在政府鞭長莫及的外國發表意見。即便政府頻密採取大規模的網路執法行動，也不可能消除雜音；反之，不但消耗國家資源，還可能造成國內

反彈和承擔極大的國際譴責的代價，得不償失。因此，兩國執政黨和政府較爲年輕的現任領導人均採取了過往以國家機器和公權力直接壓制傳統媒體的治理技術，改以「進場」搶奪互聯網陣地，從部署網軍打互聯網輿論戰、個別領導人（尤其是首相／總理）積極經營臉書等社交媒體體現親和力，到幕後直接或間接資助設立和經營新聞網站等，以期在互聯網空間左右輿論走向、網媒和網民之施爲，包括延續新聞網站浮現初期否定新聞網站公信力之做法，乘勢借助社交媒體流行而產生的「假新聞」現象否定互聯網媒體上不利當權者的報導。

然而，馬新兩國畢竟都是威權統治的國家，此一特點使得它們不論治理傳統媒體或互聯網媒體均展現相似的危機處理模式：一旦政府、執政黨和他們的領導人遭逢權位危機，便會失去上述懷柔治理手法之耐心，迫不及待地重新採用國家機器和公權力直接壓制的手法，以期立竿見影。於是，馬新兩國政府在選舉（新加坡）或爆發政府醜聞（馬來西亞）期間，修改法律或條例限縮互聯網空間和輿論聲勢，並不時針對具有執法正當性的言論採取執法行動，例如「傷害宗教感情」、「醜化司法／藐視法院」、「侮辱皇室」等，藉以殺雞儆猴，令其他網民因擔憂招惹牢獄之災而收斂。馬新兩國晚近宣稱正在研擬打擊「假新聞」的法規，既是進一步否定互聯網媒體公信力之舉，亦可限縮互聯網自由。表 7-1 爲馬來西亞和新加坡的互聯網治理術變化之概要，其細節可參見附錄 2。

表 7-1：馬來西亞和新加坡的互聯網治理術變化之概要

馬來西亞	年份	新加坡
互聯網媒體起步時期。馬哈迪對互聯網媒體相對不作爲，但始終服膺於國家機關有權管制媒體的治理思維，在互聯網媒體造次時仍是訴諸法律、警察和法院等壓迫性國家機器，以國家暴力馴服互聯網媒體和網民。	1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2003	互聯網媒體起步時期。吳作棟以新加坡典型的國家機關從嚴管制傳統媒體的模式治理互聯網媒體，制訂盡可能周全的法規來規範互聯網媒體的誕生、施爲和發展，然後從嚴執法以懲罰政府認定爲違規或脫序者。
互聯網媒體普及。阿都拉執政初期蕭規曹隨，動員國家機關打壓互聯網媒體；2008 年大選後嘗試融入互聯網空間，但曇花一現，未能見其產生後續效應。	2004 2006 2007 2008	互聯網媒體和社交媒體普及。李顯龍先以看似爲互聯網媒體鬆綁的政策來展示開放，但是互聯網輿論影響選舉結果時，便開始回轉。此時仍是典型的國家機關直接打壓互聯網的模式。
社交媒體普及。納吉積極經營社交媒體，配置國家機關以不同的形式和方式「融入」公民社會和互聯網空間發揮治理作用。公權力直接打壓暫時退居二線。	2009 2010 2011 2012	大選失利。李顯龍動員公權力之餘，亦開始積極經營社交媒體和扶持親政府新聞網站，藉「融入」互聯網發揮治理作用。公權力直接打壓暫時退居二線。
大選失利、1MDB 醜聞白熱化。納吉緊縮法規、依法打擊網媒和網民，再以動員國家機器壓制互聯網異議爲主要治理手段，冀望立竿見影的消音效果。	2013 2014 2015 2016 2017	補選失利。李顯龍緊縮法規、依法打擊網媒和部落客，再以動員國家機器壓制互聯網異議爲主要治理手段，冀望立竿見影的消音效果。

資料來源：本研究製表。

馬新兩國的互聯網治理技術相似，力度和效果卻大相徑庭。新加坡治理傳統媒體的力度和效果遠勝馬來西亞，治理互聯網媒體的力度和效果同樣在馬來西亞之上，其中的一個主要指標是新加坡的異議新聞網站無法借助民間力量發展成有專業團隊持續經營的新聞企業；相比之下，馬來西亞民間對異議新聞網站的支持力度非新加坡民間所能比擬。力度和效果的差異，可歸因於四個因素：一、政府治國效率與合法性；二、政黨政治與公民社會結構；三、政府經濟控制範圍與力度；四、主流媒體專業能力與公信力。

一、政府治國效率與合法性

本研究從深度訪談中發現，影響馬新兩國政府互聯網媒體治理效率的其中一個重要因素，是政府的治國效率與合法性。

馬來西亞政府醜聞頻傳，前首相馬哈迪的 22 年任期內財務醜聞罄竹難書，現任首相納吉拜相首五年就已爆發累積數百億債務的「一個馬來西亞發展公司醜聞」、不時傳出納吉的妻子羅斯瑪窮奢極侈的生活方式，政府又巧立名目征稅填補損失，民間怨聲載道。在政府體制內，每年的審計司報告（Auditor General Report）皆揭露多個政府部門虛耗公帑、浮報開支和中飽私囊等弊端，積重難返。一邊政府貪腐和無效率，另一邊公會社會復甦，在 2007 年開始吹響號角的五場淨選盟大集會、2008 年大選及 2013 年大選的反政府浪潮，不斷凸顯政權更替乃時下的政治正確，嚴重削弱政府的合法性基礎。內閣部長等高官的言行總是遭到調侃和非議，對互聯網媒體和網民的騷擾行動，例如剝奪新聞網站的採訪權、逮捕和調查網民等等，招致批評更甚於認同。

反觀新加坡政府數十年來以效率和清廉聞名於國際，少有顯著可見的貪腐醜聞，儘管晚近幾年經濟條件略有轉弱，如房價飆升和公共交通故障等民生問題招致民怨，但新加坡人普遍上認可人民行動黨政府的合法性，在選舉中投選在野黨意在讓國會有更多不同的聲音，不志在更換政權。

> 他（人民）沒必要和政府對著幹啊。為什麼要和政府對著幹？新加坡的政治還沒有像馬來西亞那麼的對抗性，政府的統治合法性相對來說還是比較強，這點連反對黨（在野黨）都知道。新加坡人也很清楚，我們要人民行動黨繼續執政，因為它有績效；但是，我們要更多反對黨（在野黨）在國會監督他，在言論上恐怕也呈現出一種務實的心態。……新加坡人對政府的信任度來說還是滿高的，他大概沒有所謂的信任赤字（受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。

由於相對信任政府的治國效率，以及普遍認可人民行動黨的統治合法性，新加坡民眾相對願意信任、響應和配合政府的號召來捍衛「脆弱」的新加坡，反之，對於異議份子和非政府組織號召的公民運動則興趣缺缺，甚至認爲異議份子所爲是在搗亂。

（異議份子的遭遇）不會引起太大的同情和支持，一來是如果大部分的人都覺得日子還可以過，就覺得你這些搗亂的人有問題，因為他認為他的利益是和體制一起的，所以任何來搗亂體制的，在他們眼中就是負面的。這個整體的環境不利於異議的存在，因為這個不光只是說理念的問題，還包括實際利益的問題（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。

因此，鄞義林批評政府管理公積金回酬高、派系低的問題，乃至因言獲罪遭法院判處賠償李顯龍，此事雖然攸關民眾的切身利益，但除了事後的抗議集會有六千人出席之外，似乎沒有引起太大的反應。至於余澎杉案，新加坡民間主流意見則普遍上傾向支持政府，即便有人可能意識到政府對余澎杉採取雷厲行動的真正原因是他羞辱已故李光耀。民眾主動向警方報案檢舉余澎杉，既是一種參與治理的施爲，也強化了執法行動的正當性。民眾參與治理，就傅柯的說法是一種「自我倫理學」，個體通過一套倫理學和自我塑造的技術來規訓自己，如此一來國家和公民社會就不會各據一方，而是國家經由教育、文化、宗教和媒體等各種社會體制在公民社會鞏固其無形且微妙的權力關係。

二、政黨政治與公民社會結構

馬來西亞和新加坡的國家體制是英國殖民統治的產物，非常相似，但是政黨結構卻有很大差異。在馬來西亞，國陣是一個十三個大小政黨組成的聯盟，國陣對外與在野黨對壘，內部也有成員黨之間的博弈。而且，政黨內部結構雖然往往由黨魁掌握大權，但是基層代表有權投票選舉領導層（雖然不是直選），政黨不時仍會發生派系鬥爭，而派系之間經常會有政治協商和交易。反之，在新加坡，人民行動黨不僅是單一執政黨，而且其政黨結構權力非常集中，仿效天主教教廷的「幹部制度」使得黨魁的權位固若金湯，幾無機會推翻。馬新兩個政黨結構的差異，大大影響了政府執法的果斷程度——在馬來西亞，針對媒體的執法行動會因政治協商而不了了之；在相比之下，新加坡則極少如此，因而執法相對果斷和有效率。

當然新加坡很有效，但是馬來西亞的問題不同，不是它有效不有效。馬來西亞政治的矛盾就像俄羅斯套娃，它不但是朝野對抗，又有族群之間的矛盾，它有宗教之間的矛盾、有在野黨之間、執政黨之間的矛盾、有東馬和半島的矛盾，這些矛盾交錯在權力之中的時候，它給了很多空間，進行這種任意（arbitrary）的對付。

（所以）很難全面控制，因為它控制的時候，它也要這樣對付執政黨。新加坡人民行動黨可以，你說不上（指不在網路上傳某個訊息），人民行動黨真的是不上。你講拿下來，馬華（公會）上，你要怎麼樣，你要對付馬華（公會）嗎？巫統的人上，納吉本身也蠢蠢欲動，他也放，所以大家一上的時候，上完咯，你不能控制（蔡添強，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

經過政治協商而令案件不了了之的其中一個顯著案例，發生於 2007 年。當時，一名在台灣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」並安排黃明志公開道歉後，此事不了了之（莊迪澎，2012，頁 66）。[160] 執政集團內部會有此類協商和妥協，正是因爲馬來西亞的在野黨有爭奪選票的能力。以黃明志案爲例，馬華公會既想憑「拯救」黃明志來累積政治資源，爭取華人社會的支持，也要避免黃明志遭起訴牽連該黨流失華人的選票。反觀新加坡，在野黨勢弱，未能對執政黨形成類似的制衡。

馬來西亞不是因為執政黨有勢力，而是因為在野黨有勢力。所以在朝的政黨有議價能力，他可以跟首相講，你再不給我面子，我就全盤完了，在野黨搶完了；如果你給我面子，我還可以救回一些力量。所以，多多少少因為一些結構，主要的矛盾是國陣和民聯。新加坡就沒有這樣的空間，他們就是兩塊，這邊一散，就完全是另一邊控制了（蔡添強，2017 年 3 月 14 日深度訪談）。

因此，從第四章和第六章的分析可見，論案件數量，馬來西亞的網路調查和逮捕行動比新加坡多且頻繁，但是未必每一個案子都會提控，即便提控也未必定罪。反之，在新加坡，案件宗數雖少，但一經提控，除非總檢察署中途撤銷控訴，否則幾無例外會定罪。因此，相比之下，馬來西亞人對於在互聯網因言獲罪，會比新加坡人較有「未必會出事」的僥倖心理，這導致政府的治理效率較弱。

[160] 傳統媒體也有類似案例。2006 年 11 月 19 日，《南洋商報》以封面整版高調報道華人社團與政黨炮轟執政黨巫統年會發表過火言論後，招致巫統政要不滿，總編輯與執行總編輯已奉命前往國安部交代，而內閣預料將懲罰這家中文報社，可能施加的處分包括：一、書面警告；二、停刊兩個星期；三、編輯部高層「人頭落地」（莊迪澎、林宏祥，2006 年 11 月 21 日），但是懲罰行動中途喊停，原因之一可能是因為此事經新聞網站《獨立新聞在線》揭露後曝光（莊迪澎，2006 年 11 月 23 日），另一原因則可能是當時仍有持股的馬華公會與巫統斡旋。

馬新兩國公民社會的情況也是如此。在馬來西亞，公民社會在 1987 年經歷惡名昭彰的「茅草行動」之後陷入低潮超過十年，但於 1998 年因「烈火莫熄」改革運動而復甦，在 2007 年爆發淨選盟大集會和印度人大集會兩場大集會，並促成 2008 年大選在野黨大勝。公民社會的反政府聲勢之高，一直維持至 2013 年大選時達到巔峰。即便 2013 大選的「五零五，換政府」夙願功敗垂成之後，公民社會的聲勢從巔峰轉弱，但後來「一馬發展有限公司醜聞」曝光，公民社會分別於 2015 年和 2016 年促成超過十萬人參與的第四次和第五次淨選盟大集會。此外，馬來西亞也有各類活躍的公民組織如「馬來西亞人民之聲」（Suaram，人權組織）、「獨立新聞中心」（Centre for Independent Journalism）及華人社團，不時公開抗議政府違反民主的舉措。

反觀新加坡的公民社會沉寂無力。由於公務員體系的薪資、社會地位高，一般精英份子在茲念茲於進入體制，會刻意去反體制的人不多，再加上體制本身很有績效，經濟發展政策做得很好，世界排名很高，其統治正當性很強，這些因素加總，導致新加坡雖然還有異議，但引起民間聲援的能力就比馬來西亞弱（受訪者甲，2017 年 7 月 20 日深度訪談）。精英份子想要進入體制謀求個人前途，不願反體制，一般民眾同樣只在乎「麵包和牛油」（即生計），謀求安居樂業，而不是民主、人權、言論自由這類相對抽象的政治權益。

> 一般新加坡民眾只在乎「麵包和牛油」，上下班有錢繳車貸、房貸，對新聞自由和網路自由等政治議題漠不關心，所以在大選期間，無人談論人權、政治權益或言論自由等議題，人人都專注於「麵包和牛油」，因為他們（政黨）知道，選民在乎的是這些。如果你參選，而你談論內部安全法令，裡頭一些人就會務實地迴避這些課題，因為他們不僅認為你無法贏得選票，還會輸掉選票。所以，工人黨對廢除死刑、同性戀權益或內部安全法令沒有鮮明的公開立場，他們不談這些事情（韓俐穎，2017 年 7 月 22 日深度訪談）。

三、政府經濟控制範圍與力度

馬新兩國政黨權力集中程度的差異，也體現在它們的經濟控制範圍。馬來西亞的新經濟政策培植了大量的新興馬來人資本家，許多人憑著朋黨主義（cronyism）和裙帶作風（nepotism）致富，這些資本家固然與執政集團關係密切，但是巫統黨內有不同派系，個別資本家依附不同的權力精英，而一些資本家已然龐大得具有相對自主性。

此外，非馬來人社會也有相對獨立、不依附執政黨的企業家。因此，在馬來西亞會有個別資本家和企業家挹注資源資助不同的社會或政治活動，包括設立或金援各類互聯網媒體，使得馬來西亞的新聞網站雖然未必能永續經營，卻不時會有舊網站倒下，新網站浮現的現象。

新加坡的情況大不相同。新加坡是彈丸小國，人民行動黨政府牢控國家經濟活動，政府的兩大投資臂膀——淡馬錫控股和政府投資公司——所控制的經濟活動層面深而廣，資本家、企業家和中小企業非常依賴這兩大投資臂膀存活，以致不願意犯險支持政府所不樂見的替代性新聞網站或其他社運項目。

> 真正能負擔得起的人，他們害怕，對吧？你得明白，新加坡與馬來西亞不同，新加坡仍然很小，控制非常容易。所以，所有商界人士、中小企業，都是非常依賴政府的施惠（patronage），所以不敢在財政上公開支持（異議新聞網站）。另一件事就是，別忘了新加坡政府對經濟的控制與別國不同。我們的官聯企業有數以千計的小規模子公司，這一切都回到李顯龍的妻子何晶掌管的官聯企業淡馬錫控股。這一切在新加坡都受到嚴密控制，所以如果企業家、商界人士，只要他們沒有站出來支持，就仍然可以得到政府的合約。與其他地方不同，即使是馬來西亞，雖然模式非常相似，但控制的程度還不那麼嚴密（徐順全，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。

由此不難理解，新加坡《政治捐款法令》規定必須公佈在一個財政年度裡捐款超過一萬新元的捐贈者身份，何以奏效，導致異議新聞網站難以獲得可觀的捐款。馬來西亞的情況恰恰相反，新聞網站《當今大馬》於 2013 年募款自置辦公樓，舉凡以一千令吉（約新台幣 7578 元）認購一塊磚，除了將獲得等值的訂閱和廣告配套，名字也刻在新辦公樓的「支持者之牆」（supporters wall）留念，以及在網站上公佈。

四、主流媒體專業能力與公信力

馬新兩國的主流媒體有個吊詭現象，兩國政府都經由立法授權政府管制主流媒體的所有權，從第三章和第五章的分析可見新加坡政府控制主流媒體所有權的控制比馬來西亞政府徹底，新聞和言論管控也更爲嚴密，但是新加坡主流媒體的專業能力和公信力在民間的認受程度卻優於馬來西亞的主流媒體。

在馬來西亞，1998 年烈火莫熄改革運動爆發後，反對派號召杯葛巫統控制的三家媒體——《新海峽時報》（英文）、《馬來西亞前鋒報》（馬來文）及第三電視——之後，主流媒體的公信力大不如前，發行量甚至因杯葛行動而每況愈下。中文媒體先後經歷 2001 年的反收購運動、2006 年的反壟斷運動、2008 年大選及 2011 年淨選盟等事件衝擊之後，公信力亦每況愈下，凡有失衡報導，必遭網民湧入它們的臉書專頁批評[161]。由於民眾普遍上不信任主流媒體，認定主流媒體既是執政黨喉舌，也不敢報導不利於政府和執政黨的新聞，因而轉向閱讀原生新聞網站，而且盡力支持它們存活和抵抗政府的各種滋擾。

反觀新加坡民眾，儘管知道主流媒體爲政府牢控，但是仍信任主流媒體的專業能力和公信力，因而並不特別熱衷於支援替代性新聞網站的存續。

> 馬來西亞有一個很特別的大環境，就是因為你們的主流媒體的公信力受到質疑，所以它就塑造了這個獨特的環境（願意付錢支持新聞網站）。新加坡人雖然可能對政府不滿，但是我們的主流媒體還沒有到那種公信力破產的地步，所以它沒有去製造一個需求，你說要付錢去了解什麼。
>
> 新加坡（的主流媒體）基本上即使是被政府控制的媒體，在民生課題、在很多問題上面，它的公信力其實是長期建立起來的，而且它有透明度。在發生一些重大公共危機的時候，它還是有扮演它的角色；有些人可以辯論說，它到什麼程度、透不透明，可是基本上我覺得，一直以來整個社會還是相信主流媒體（受訪者丙，2017 年 7 月 21 日深度訪談）。

兩國報紙的發行量變化，應可印證受訪者甲的觀察。馬來西亞各語文報紙的發行量自 2012 年以後節節敗退，表 7-2 爲 2012 年至 2016 年馬來西亞三大語文主要報紙的發行量。

---

[161] 在中文媒體方面至少有兩個實例：一、2011 年 7 月 9 日，警方暴力鎮壓淨選盟大集會，《中國報》當晚的夜報封面頭條打出《說好的和平呢？示威亂隆市 1667 人被捕》，標題有將亂局歸咎於集會者而非警方之意，結果遭大批網民強烈抨擊，甚至在臉書號召抵制，並要總編輯道歉和辭職，《中國報》於四天後罕見地發表道歉啟事（莊迪澎，2011 年 8 月 15 日）。二、2012 年 2 月 18 日，《星洲日報》報導前一天的朝野兩黨（馬華公會和民主行動黨）黨魁辯論會，篇幅和版位厚此薄彼，招致大量憤怒的讀者湧入它剛於一個月前開設的臉書裡批評、抗議，該報幾位高層接連發文辯解（莊迪澎，2012 年 2 月 23 日）。

表 7-2：2012 年至 2016 年馬來西亞三大語文主要報紙的發行量

年份	星報（英文）	星洲日報（中文）	都會日報（馬來文）
2016	220,972 (-11.0%)	316,564 (-7.1%)	142,262 (-20.6%)
2015	248,413 (-13.3%)	340,584 (-4.7%)	179,231 (-32.7%)
2014	286,436 (- 1.1%)	357,387 (-2.5%)	266,403 (-22.3%)
2013	289,611 (+ 0.2%)	366,390 (-5.3%)	342,689 (- 9.6%)
2012	288,916 (+ 0.6%)	386,693 (-4.0%)	379,169 (- 2.0%)

註：表中發行量是每年下半年（7 月至 12 月）之審計發行量。
資料來源：本研究整理自 Audit Bureau of Circulations Malaysia 網站 abcm.org.my

反觀新加坡，儘管經過 2011 年大選在野黨大勝的洗禮，新加坡報業控股的兩大旗艦報紙——英文《海峽時報》和中文《聯合早報》——的發行量（紙本及數位版）仍維持成長態勢，雖然成長率不高。表 7-3 爲 2011 年至 2016 年新加坡《海峽時報》及《聯合早報》發行量（紙本及數位版）。

表 7-3：2011 年至 2016 年新加坡《海峽時報》及《聯合早報》發行量（紙本及數位版）

年份	海峽時報	聯合早報
2016	393,300 (+ 3.9%)	188,600 (+15.9%)
2015	481,700 (+ 4.9%)	187,900 (+ 2.5%)
2014	459,300 (+ 2.2%)	183,300 (+ 6.3%)
2013	449,200 (+15.3%)	172,500 (+ 2.3%)
2012	373,900 (+ 4.9%)	168,700 (- 2.5%)
2011	370,100 (+ 0.6%)	173,000 (+ 0.5%)

資料來源：本研究整理自 Singapore Press Holdings (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016)。

比較馬新兩國政府的互聯網治理術，可見所使用的治理論述和治理技術固然相似，但治理效率大相徑庭，主要不是取決於所實施的治理技術本身，而是取決於實施治理術所處環境的客觀條件。前述四項因素：政府治國效率與合法性、政黨政治結構與公民社會、政府經濟控制範圍與力度，以及主流媒體專業能力與公信力，均影響政府治理互聯網媒體的效率，進而影響民間的反治理能力。表 7-4 爲上述馬新互聯網媒體治理效率之影響因素概述。

表 7-4：馬新互聯網媒體治理效率之影響因素概述

影響因素	馬來西亞	新加坡
政府治國效率與合法性	政府醜聞頻傳，治國效率不彰，削弱政府的統治合法性和民眾的信任程度。	以廉潔聞名國際，治國效率高，民眾相對願意信任政府。
政黨政治與公民社會結構	執政集團是十三黨聯盟，成員黨之間和黨內有派系協商和交易，在野黨有影響力。公民社會活躍。	執政黨爲單一政黨，黨內權力集中，在野黨勢弱。公民社會沉寂無力。
政府經濟控制範圍與力度	資本家依附不同權力精英，也有相對獨立的資本家和企業家，不完全依賴政府存活。	政府投資臂膀控制經濟活動層面深而廣，資本家、企業家和中心企業非常依賴它們。
主流媒體專業能力與公信力	主流媒體自 1998 年以來公信力每況愈下，民眾熱衷於尋求替代媒體。	民眾普遍上信任主流媒體的專業能力和公信力，不特別熱衷於尋求替代媒體。

資料來源：本研究製表。

這些客觀因素的影響，即爲傅柯所談的「牧治權力」和「人治理事」——牧羊人治理羊群時，治理對象不僅是羊群（集體）和每一隻羊（個體），還得治理羊群的食物、牧場等。食物和牧場條件不好，羊群浮躁，牧羊人固然能以暴力方式使之馴服。然而，要維繫這種非心悅臣服的馴服，需要不時行使暴力，其治理效率遠不如以優良食物和牧場條件讓羊群心悅臣服，長治久安。馬新兩國的互聯網治理因前述四項因素的差異而效率大相徑庭，恰恰反映了這種牧羊景象。

第三節　反引導力量之差異

毋庸置疑，馬新兩國不曾對互聯網媒體構成的挑戰坐視不理，畢竟互聯網媒體（尤其是社交媒體）的廣傳和串聯能力，能激發強烈的反政府輿論氛圍（尤其是在大選期間和爆發重大醜聞時）——馬來西亞的 2013 年大選和新加坡的 2011 年大選，以及馬來西亞的 1MDB 醜聞，均爲例證。雖然馬新兩國的選舉制度和選區劃分有利於執政

黨繼續執政，但是爲了防止長期下去產生雪球效應，兩國政府對互聯網媒體上各種可能挑戰政府權威的言行會防微杜漸。政府動員國家機關的治理會起著一定程度的阻遏作用，令一些網民在社交媒體上謹言慎行；進場經營新聞網站和社交媒體的自由主義式治理，也能發揮反擊及中和不利輿論的效果。然而，誠如傅柯所言，處在權力關係的核心並且持續挑釁它的，是反抗的意志與自由的不願妥協（Foucault, 2002a；轉引自吳朝聖，2011，頁 32），馬新兩國政府意欲藉由治理來引導互聯網媒體和網民的施爲，治理對象的反引導施爲縱然力度不一，甚至相對脆弱，卻總不缺席。

在馬新兩國，雖然盯著互聯網媒體和網民的老大哥隨時皆可訴諸法律行動來壓制前者的施爲意志，而且會產生某個程度的阻遏作用，但是長期處於威權統治環境裡的行動者也會醞釀出一種「上有政策、下有對策」的應對方式來反引導——在盡可能不抵觸法律的範圍內繼續挑戰政府的權威，例如第六章所述新加坡部落客「伯朗先生」以製作「買肉脞面不要豬肝」及「米暹嘍蚶」等視頻對執政黨和李顯龍冷嘲熱諷。在馬來西亞，網民以諷刺言語和改圖方式諷刺和反駁首相（及其夫人）或內閣部長的言論，更是常見。因此，這就成了一場此消彼長的角力，當政府嚴厲執法時，互聯網媒體和網民就會收斂一些，反之亦然。然而，這種角力之間看似存在者自由，但它是一種被管制的自由，人們在這個自由的範圍裡應該怎麼做方爲安全，甚至互聯網媒體也得表現中立、客觀（而非尖銳批判），以謀求多數讀者的青睞。而且，不無爭議的是，這種被管制的自由是否可能恰恰是治理術的一部分，治理者「允許」這個自由空間的存在，是讓不足以動搖權力基礎的雜音得以在不同管道排洩，而不是匯流成懷山襄陵的洪水，一發不可收拾？

無論如何，若純粹論公民團體的反治理或反引導施爲，馬來西亞公民團體遠比新加坡公民團體積極。舉凡政府祭出不利於網路自由的立法或政策，馬來西亞公民團體一般上會立即表達異議，甚至號召和動員反對運動。而且，此類反對聲音一般上也會得到在野黨、互聯網媒體，甚至執政集團裡某個成員黨或某些從政者響應，因而能引起較大的關注、討論，甚至有時會產生阻擋效果；例如，政府雖曾透露將修訂《1998 年通訊與多媒體法令》，以強制新聞網站向政府登記，但此修訂案遲遲未提交國會，除了技術上是否可行的疑慮之外，另一因素應是執政黨內部有異議，以及顧及它可能招致的反彈。

面對異議新聞網站，馬新兩國政府的態度基本相似——最好是無以爲繼，然後直接或間接資助親建制網站來抗衡或至少中和異議新聞網站的影響力。因此，新加坡政府從嚴管制新聞網站的資金來源，試圖藉由「掐頸斷水」的方式阻礙異議新聞網站成長（此一手段早期已應用於傳統媒體，見第五章）。馬來西亞雖無此類立法，但政府和執政黨資源不會惠及異議新聞網站，而且不時剝奪他們的採訪權益。與此同時，兩國政府和執政黨亦有「進化」，動用資源進入新聞網站和社交媒體的場域，爭奪陣地和參與輿論戰，而且因資源豐富而佔了優勢。互聯網媒體和網民在這方面的反引導施爲，就是藉由公開募款和號召訂閱來維繫新聞網站的存活，以馬來西亞爲例，除了《當今大馬》長期仰賴民眾付費訂閱和捐款，甚至還能自購辦公大樓之外，已停刊的《獨立新聞在線》及《The Nut Graph》均曾憑著公開捐款維繫一段時間的營運。新加坡民眾這方面的反引導力量遠不及馬來西亞。

第四節　結論——國家權力未完善的新戰場

本研究第四章及第六章的討論和剖析，已勾勒出馬來西亞和新加坡的互聯網媒體治理術之輪廓，分別以圖 7-1 及圖 7-2 說明。

圖 7-1 爲馬來西亞的互聯網媒體治理術示意圖，粗線箭頭（⟶）表示，執政黨憑著對國家機關的掌控，得以兵分三路（立法執法、治理論述及挹注資源經營網媒）介入治理互聯網。自互聯網發軔之初，馬來西亞已制訂了規範互聯網使用之法律，以引導互聯網媒體應有和不應有的施爲（例如言行的界線）。不過，立法和執法時緊時鬆，這是受到「X 因素」影響之故，例如爲了爭取外國（主要是西方）投資者、新首相就任時爲了展示民主開放「新政」、舉行大選、爆發政府醜聞及互聯網輿論來勢太兇等。爲了使立法和執法具有正當性，倡導維護種族與宗教和諧、促進國家經濟發展及保障國家安全（脆弱性）等治理論述乃必要之治理術。

然而，互聯網的分散特質，而且法律不可能無所不包，具有抗爭意識的互聯網媒體業者、部落客乃至一般網民，會找出法律的灰色地帶，然後在這個灰色地帶裡有所施爲。所以，當馬來西亞現任首相納吉於 2008 年準備接班時，已部署融入互聯網和社交媒體，除了挹注資源部署網路兵團反擊親反對派或反政府網民的言論，也善用社

交媒體展現政府首長政務以外的「日常」與親和力，以及資助看似中立的新聞網站。這是一場中和互聯網輿論的戰役，雖然主力不是法律和警察，但不表示國家已無發揮治理作用，反之是以另一種形式融入互聯網空間和公民社會行使權力和影響力。此外，主流媒體和公民社會的某些成員在互聯網治理術當中扮演各自的角色，前者不斷地協助強化互聯網訊息不可信之印象，後者則有意或無意地協助政府從事網路監視甚至管制，或至少保持緘默。就此意義而言，主流媒體和這部分公民社會成員等同於代表國家行使治理職能，讓國家的權力散佈其中。圖中的國家機關、主流媒體和公民社會三個圓圈有部分重疊，正是指謂此情況。

由於公民社會和互聯網媒體並非同質，加上馬來西亞有相當活躍的公民社會、互聯網新聞業和輿論場域，雙點線（━ · · ➔）表示，公民社會當中仍有一部分人從事反治理的活動，例如資助新聞網站營運、聲援遭政府打壓的部落格等等。雙點線也表示互聯網媒體的反治理施爲，包括試圖在法律的灰色地帶發出雜音、質疑官方論述和打壓行動之合法性等等。

外圍的橢圓形及虛線上的四個小橢圓形，乃意指本章第二節所分析的影響互聯網媒體治理成效之四大因素，即：政府治國效率與合法性、政黨政治結構與公民社會、政府經濟控制範圍與力度，以及主流媒體專業能力與公信力。

圖 7-2 爲新加坡的互聯網媒體治理術示意圖。新加坡政府配置的互聯網媒體治理術與馬來西亞相似，不同的是，在新加坡，國家涉入主流媒體和公民社會的層面更廣更深，因此圖 7-2 的國家機關、主流媒體和公民社會三個圓圈重疊的範圍要比馬來西亞大，尤其是新加坡的主流媒體幾近完全由國家掌控。

圖 7-1：馬來西亞的互聯網媒體治理術示意圖

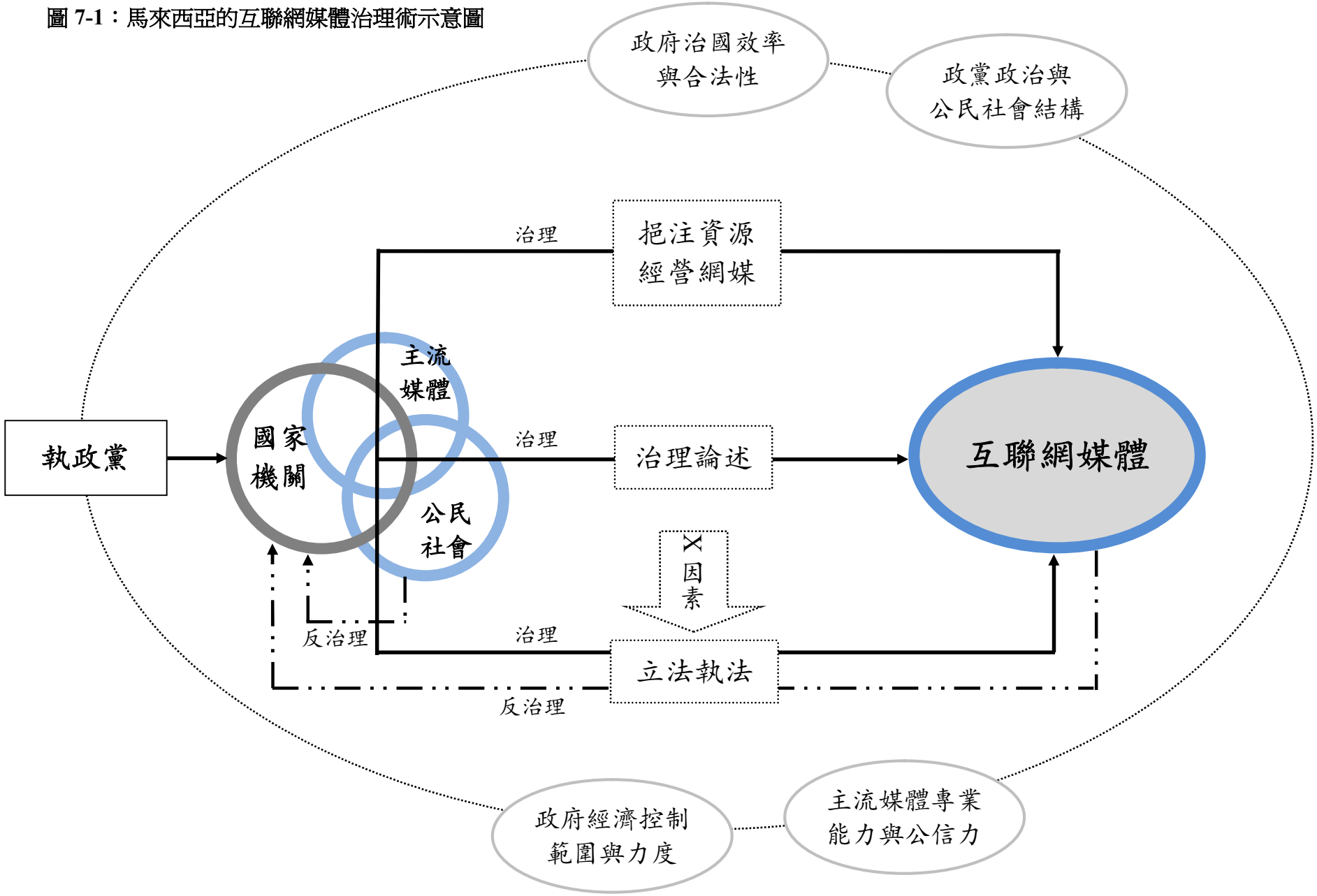
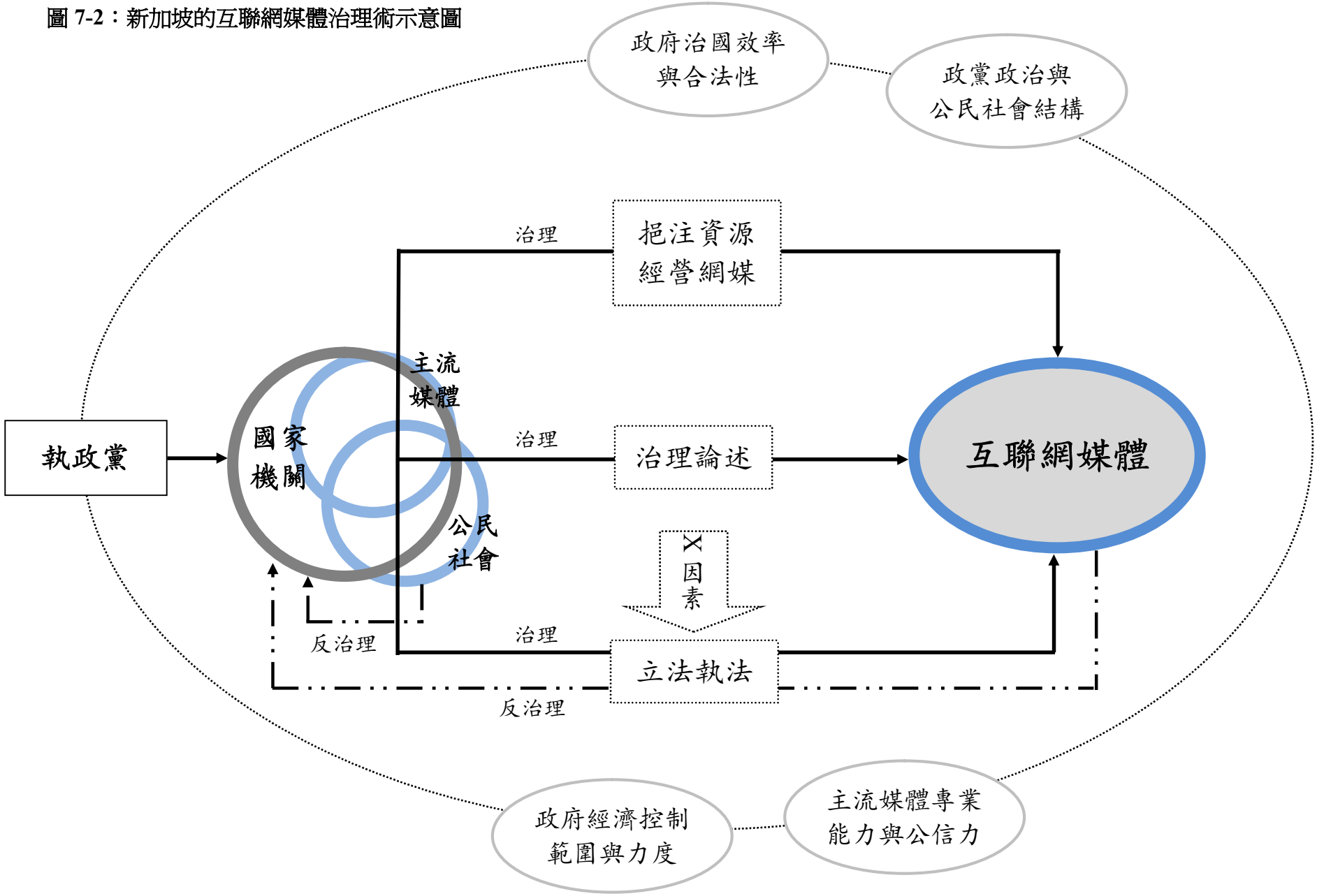


圖 7-2：新加坡的互聯網媒體治理術示意圖



總體比較馬來西亞的新加坡的互聯網媒體治理，新加坡治理互聯網媒體的情況比較接近傅柯所提的治理術意義。新加坡固然以從嚴立法和執法見稱，但是相對於馬來西亞，執法並不頻密，這不是因爲新加坡政府仁厚治國，而是因爲新加坡社會已然呈現相對長治久安之狀態，在此狀態中，大多數人因安居樂業而肯認政府的合法性和行動的正當性，無意造次或僅在政府默許的界限內小鬧。偶發的執法行動，對象是有動員能力誘發雪球效應的少數異議者。反觀馬來西亞，不時發生針對互聯網媒體和網民的大大小小執法行動，反映政府仍得不斷訴諸國家暴力來指揮而非引導民間施爲，恰恰暴露了治理不力、效率不彰。

互聯網將會越來越普及，各種方便易用和具備多功能的社交媒體也會不斷推陳出新，可以預見的是，馬新兩國政府將會挹注更多資源、更大規模和以更細膩的手法融入互聯網這個場域，滲透其中以求發揮引導施爲之作用。然而，相對於傳統媒體的時代，這種藏起若干公權力的行動，在治理對象不計其數的互聯網空間裡勢必不斷招致反擊。互聯網的誕生之所以說挑戰了國家的權力，不僅是它導致國家的強制性權力在互聯網時代顯得力有未逮，更是把國家引入一個令其權力變得遠未完善的新戰場，既不如過往駕輕就熟，還顯得有點笨拙。

參考書目

（中文）

〈「慈母艦」新網站吸引年輕網民〉（2014 年 2 月 3 日）。《聯合早報》（新加坡）。取自 http://www.redotnews.com/singaporetoday/show/3850.html

〈2010 年至今 警方開檔查 435 煽動案〉（2016 年 10 月 23 日）。《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://www.orientaldaily.com.my/s/167577

〈KiniTV 攝記爲拉菲茲案供證 記者會影片被列爲官方機密〉（2016 年 6 月 17 日）。《當今大馬》（馬來西亞）。取自 http://www.malaysiakini.com/news/345701

〈The Edge 遭凍結出版 上訴庭：內政部需賠償〉（2016 年 8 月 30 日）。《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://www.orientaldaily.com.my/s/158727

〈九成獅城人讚成立法打擊假新聞〉（2017 年 6 月 20 日）。《南洋商報》（馬來西亞）。取自 http://www.enanyang.my/news/20170620/%E4%B9%9D%E6%88%90%E7%8B%AE%E5%9F%8E%E4%BA%BA%E8%B5%9E%E6%88%90br-%E7%AB%8B%E6%B3%95%E6%89%93%E5%87%BB%E5%81%87%E6%96%B0%E9%97%BB/

〈大馬 1800 萬面子書使用者 57%爲 30 歲以下青年〉（2016 年 11 月 26 日）。《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://www.orientaldaily.com.my/s/173003

〈大馬首個互聯網供應商・Jaring 清盤解散〉（2015 年 8 月 22 日）。《星洲日報》（馬來西亞）。取自 http://www.sinchew.com.my/node/1464574

〈大馬寬頻下載速度全球第 63〉（2017 年 8 月 9 日）。《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://www.orientaldaily.com.my/s/207956

〈「小熊維尼」成中國網絡敏感詞」〉（2017 年 7 月 17 日）。《美國之音》。取自 https://www.voachinese.com/a/news-winnie-the-pooh-blacklisted-by-china-online-censors-20170717/3947292.html

〈中文媒體肩挑 3 重任〉（2010 年 12 月 21 日）。《光華日報》。取自 http://www.kwongwah.com.my/news/2010/12/21/87.html

〈天地通推激進預付配套 電訊業削價戰一觸即發〉（2015 年 6 月 12 日）。《南洋商報》（馬來西亞）。取自 http://www.enanyang.my/news/20150612/%E5%A4%A9%E5%9C%B0%E9%80%9A%E6%8E%A8%E6%BF%80%E8%BF%9B%E9%A2%84%E4%BB%98%E9%85%8D%E5%A5%97-%E7%94%B5%E8%AE%AF%E4%B8%9A%E5%89%8A%E4%BB%B7%E6%88%98%E4%B8%80%E8%A7%A6%E5%8D%B3%E5%8F%91/

方佑銜（2017 年 2 月 11 日）。〈搶客不計成本 配套不斷升級 電訊公司削價戰〉，《南洋商報》（馬來西亞）。取自 http://www.enanyang.my/news/20170211/%E3%80%90%E7%8B%AC%E5%AE%B6%E3%80%91%E6%8A%A2%E5%AE%A2%E4%B8%8D%E8%AE%A1%E6%88%90%E6%9C%AC-%E9%85%8D%E5%A5%97%E4%B8%8D%E6%96%AD%E5%8D%87%E7%BA%A7br-%E7%94%B5%E8%AE%AF%E5%85%AC%E5%8F%B8/

〈月薪三千打擊民聯領導人 新聞部雇用「網絡兵團」〉（2009 年 8 月 14 日）。《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://www.merdekareview.com/news/n/10527.html

王宏恩（2017 年 3 月 11 日）。〈哈佛大學怎麼研究中國五毛黨？又有什麼發現？〉，《菜市場政治學》。取自 http://whogovernstw.org/2017/03/11/austinwang22/

王珏琪、蔡欣穎（2011 年 7 月 5 日）。〈楊烈國獲國大頒發 榮譽文學博士學位〉，《聯合早報》（新加坡）。取自 http://www.zaobao.com.sg/lifestyle/education/live/story20110705-22072

王國璋（2007）。〈馬來西亞的政黨政治：局限與前瞻〉，孫和聲、唐南發（編），《風雲五十年：馬來西亞政黨政治》，頁 7-17。吉隆坡：燧人氏。

〈世界經濟論壇：「網絡就緒指數」新加坡又是第一〉（2016 年 7 月 7 日）。《東方網》（中國）。取自 https://read01.com/AkBMKo.html

〈失真年代點燃求真火焰〉（2017 年 5 月 4 日）。《星洲日報》（馬來西亞）。取自 http://www.sinchew.com.my/node/1639785

〈本報前總經理與三位高級職員 昨日凌晨被當局扣留 政府爲此事發表文告〉（1971 年 5 月 3 日）。《南洋商報》（新加坡），第 1 版。

〈打擊假新聞網點擊率高〉（2017 年 12 月 2 日）。《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://www.orientaldaily.com.my/s/222595

左正東（2009）。〈網路言論管制和網路自由運動〉，《資訊社會研究》，17：239-255。

丘光耀（2007）。《超越教條與務實：馬來西亞民主行動黨研究》。吉隆坡：大將出版社。

伍依（2015 年 5 月 28 日）。〈張素蘭的回憶錄〉。《新國志》。取自 https://xinguozhi.wordpress.com/2015/05/28/%E5%BC%A0%E7%B4%A0%E5%85%B0%E7%9A%84%E5%9B%9E%E5%BF%86%E5%BD%95/

〈私人原因退選 陳秉禾問心無愧〉（2011 年 4 月 28 日）。《聯合早報》（新加坡）。取自 http://www.zaobao.com.sg/special/report/singapore/ge/story20110428-135263

〈社交網絡急需行爲守則〉（2012 年 4 月 7 日）。《聯合早報》（新加坡）。取自 http://www.chinanews.com/hb/2012/04-08/3802984.shtml

何吉森（2007）。《通訊傳播規範之整合與建構研究》。世新大學傳播研究所博士論文。

何惜薇（2012 年 4 月 21 日）。〈總理推出面簿 半天「讚」者破 1 萬 8000 人〉，《聯合早報》（新加坡）。取自 http://mediamalaysia.net/archives/3003

沈志偉（2010 年 5 月 23 日）。〈「要玩就按照我的遊戲規則」 柏特拉：來英國證明我有罪〉，《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://www.merdekareview.com/news/n/13495.html

李健聰（2016）。〈一馬公司弊案演進表〉，林宏祥（編），《馬來西亞大崩壞——從 1MDB 看國家制度腐敗》，頁 187-232。吉隆坡：大將。

李慧敏（2014）。《成長在李光耀時代》。新加坡：玲子傳媒。

李顯龍（2013 年 11 月 22 日）。《總理在早報國是論壇 2013 的演講》。取自 http://www.pmo.gov.sg/newsroom/%E6%80%BB%E7%90%86%E5%9C%A8%E6%97%A9%E6%8A%A5%E5%9B%BD%E6%98%AF%E8%AE%BA%E5%9D

%9B2013%E7%9A%84%E6%BC%94%E8%AE%B2

吳朝聖（2011）。《傅柯對治理性的研究》。國立中山大學政治學研究所碩士論文。

吳嘉雯（2017 年 5 月 7 日）。〈防荼毒民眾 提供平台查證 • sebenarnya.my 專打假消息〉，《星洲日報》（馬來西亞）。取自 http://www.sinchew.com.my/node/1640882

邱暐然（2011 年 5 月 7 日）。〈過於輕敵競選策略頻出亂子 人民行動黨忽視網絡影響力〉，《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://www.merdekareview.com/news/n/18217.html

〈東姑安南：80%是失業女人 網站部落客是騙子〉（2007 年 3 月 8 日）。《星洲日報》（馬來西亞）。取自 http://www.sinchew.com.my/node/432776

〈爭撫養權事件引種族衝突 新加坡暴亂主角病逝〉（2009 年 7 月 10 日）。《星洲日報》（馬來西亞）。取自 http://search.sinchew-i.com/node/367398?k=新加坡暴亂

林心惠（2016 年 7 月 29 日）。〈內政部逮捕支持恐怖組織男子〉，《聯合早報》（新加坡）。取自 http://www.zaobao.com.sg/realtime/singapore/story20160729-647134

林任君（2009 年 6 月 24 日）。〈營造共識，促進和諧：新加坡報章在國家發展中的角色〉，《聯合早報》（新加坡），第 16 版 。

林吉祥（2015）。《馬來西亞的計時炸彈－－林吉祥從政 50 週年中文紀念版》。吉隆坡：眾意媒體。

林宏祥（2016）。〈異議媒體小刀鋸大樹——政治變遷中的馬來語媒體〉，林宏祥（編），《馬來西亞大崩壞－－從 1MDB 看國家制度腐敗》，頁 136-150。吉隆坡：大將。

〈拉菲茲被控觸犯機密法 罪名成立〉（2016 年 11 月 14 日）。《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://www.orientaldaily.com.my/s/170993

林義明（2007 年 8 月 1 日）。〈新加坡 1964 年種族暴亂真相〉，《聯合早報》（新加坡）。取自 http://www.sginsight.com/xjp/index.php?id=770

林慧婷（2007）。《馬來亞共產黨活動之探究（1930-1989）》。國立中央大學歷史研究所碩士論文。

林蕙穎（2012 年 1 月 18 日）。〈馬來西亞首相親近華裔選民 設中文網頁收集心聲〉，《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://www.chinanews.com/hr/2012/01-18/3612714.shtml

林蕙穎、鄒詩敏、李志良（2016 年 3 月 14 日）。〈阿莎麗娜：15 人在《官方機密法令》下被調查〉，《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://www.orientaldaily.com.my/s/131009

周殊欽（2011 年 3 月 15 日）。〈競選宣傳條例放寬 政黨競選錄像可上載互聯網〉，《聯合早報》（新加坡）。取自 http://www.zaobao.com/ge/pages/ge110315.shtml

〈柔「森林城」背後的王室利益〉（2014 年 7 月 14 日）。《當今大馬》（馬來西亞）。取自 http://www.malaysiakini.com/news/268667

〈前第二財長:不知道成立 處理 1MDB 導致血壓飆高〉（2016 年 9 月 11 日）。《光華日報》。取自 http://www.kwongwah.com.my/?p=196280

〈政府資料索取要求報告〉（無日期）。取自臉書網站 https://govtrequests.facebook.com/country/Singapore/2016-H2/

〈峇株巴轄・成衣公會解散・紡織業輝煌不再〉（2014 年 3 月 11 日）。《星洲日報》（馬來西亞）。取自 http://www.sinchew.com.my/node/968502

〈美國研究：中國社交網充斥「五毛黨」評論〉（2016 年 5 月 20 日）。《BBC 中文網》。取自 http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/05/160520_harvard_50_center_research

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。

高毅（2013 年 6 月 12 日）。〈習近平比作「小熊維尼」 網友創意遭刪〉，《BBC 中文網》。取自 http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2013/06/130612_xi_winnie_weibo_delete

韋傑夫（2013）。〈「冷藏行動」：現代新加坡在建國道路上經歷的重大事件〉，傅樹介、陳國防、孔莉莎（編），《新加坡 1963 年的冷藏行動 50 週年紀念》，頁 15-62。

吉隆坡：策略資訊研究中心及人民歷史中心。

〈納吉：紀念「馬來西亞成立日」· 9 月 16 列公假〉（2009 年 10 月 19 日）。《星洲日報》（馬來西亞）。取自 http://www.sinchew.com.my/node/1160937

〈納吉：假新聞要推我倒台 點名馬哈迪是幕後推手〉（2015 年 7 月 4 日）。《股票消息》。取自 http://sharesinfo4u.com/archives/20119

〈納吉推個人 APP！〉（2016 年 10 月 12 日）。《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://www.orientaldaily.com.my/s/165607

〈納吉僞善政權原形畢露！〉（2009 年 4 月 9 日）。《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://www.merdekareview.com/news/n/9348.html

〈馬來人對華人有偏見·慕沙：馬共惹的禍〉（2009 年 5 月 27 日）。《星洲日報》（馬來西亞）。取自 http://news.sinchew.com.my/node/115941

〈通訊委員會再封鎖四個網站 《Medium》拒撤砂報告文章〉（2016 年 1 月 28 日）。《當今大馬》（馬來西亞）。取自 http://www.malaysiakini.com/news/328533

〈通訊委會出手 封鎖淨選盟網站〉（2015 年 8 月 28 日）。《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://www.orientaldaily.com.my/s/100011

〈海峽時報封面打著「和平？」 網民抨中國報標題報導不公〉（2011 年 7 月 10 日）。《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://mediamalaysia.net/archives/1974

袁舟（2003）。《媒體集團的經營與管理：新加坡報業控股的成功之道》。汕頭：汕頭大學出版社。

陳加昌（2015）。《我所知道的李光耀》。新加坡：玲子傳媒。

陳泓縑（2015 年 10 月 5 日）。〈從沙巴經驗看砂拉越自主運動〉，《當今大馬》（馬來西亞）。取自 http://www.malaysiakini.com/columns/314536

陳烈莆（1982）。《李光耀治下的新加坡》。台北：台灣商務印書館。

陳慧思（2009 年 10 月 16 日）。〈巫統是否雇用「網絡兵團」 宣傳局主任：那是錯的嗎？〉，《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自

http://www.merdekareview.com/news/n/11080.html

曹長青（2006 年 10 月 23 日）。〈誹謗案和新加坡的專制〉，《大紀元時報》（網路版）。取自 http://www.epochtimes.com/gb/6/10/21/n1493886.htm

郭華盈（2006 年 6 月 30 日）。〈阿都拉見總編輯立竿見影 媒體本週輕描淡寫馬哈迪〉，《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://www.merdekareview.com/news_v2.php?n=2038

郭麗娟（2011 年 5 月 15 日）。〈讓年輕一代帶領國家繼續前進 兩資政宣布退出內閣〉，《聯合早報》（新加坡）。取自 http://www.zaobao.com.sg/special/report/singapore/ge/story20110515-134721

〈專頁兩天內破十萬人 網民奮起要納吉下台〉，2011 年 7 月 11 日）。《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://mediamalaysia.net/archives/1985

莊迪澎（1995）。〈大選烽火殃及傳媒－－從第九屆大選看傳媒公信力之折損〉，《資料與研究》，16：8-16。

莊迪澎（2004）。《強勢首相 vs 弱勢媒體－－給馬哈迪的媒體操控算賬》。八打靈再也：破媒體傳播事業社。

莊迪澎（2006 年 1 月 7 日）。〈中國報壯士斷臂 力保南洋報業集團營收〉，《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://www.merdekareview.com/news_v2.php?n=182

莊迪澎（2006 月 6 月 26 日）。〈見總編暗示別報導馬哈迪爭議 阿都拉：別太理會爭論性事情〉，《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://www.merdekareview.com/news_v2.php?n=2004

莊迪澎（2006 年 11 月 23 日）。〈消息曝光政府中途剎車？《南洋商報》安度難關〉，《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://www.merdekareview.com/news/n/3021.html

莊迪澎（2007 年 7 月 26 日）。〈網絡兵團喬裝讀者挑族群情緒 拉惹柏特拉指巫統做賊喊抓賊〉，《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://www.merdekareview.com/news/n/4589.html

莊迪澎（2009）。〈威權統治夾縫中的奇葩－－馬來西亞獨立媒體運動方興未艾〉，《新聞學研究》，99：169-199。

莊迪澎（2009 年 3 月 26 日）。〈如此這般「無證」採訪〉，《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://www.merdekareview.com/news/n/9191.html

莊迪澎（2010 年 7 月 2 日）。〈大馬報業路在何方（莊迪澎版）〉，《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://mediamalaysia.net/archives/499

莊迪澎（2011a）。〈網上的「烈火莫熄」〉，葉蔭聰（編），《草根起義：從虛擬到真實》，頁 157-189。香港：上書局。

莊迪澎（2011b）。〈互聯網驅動下的民主化與國家反撲：馬來西亞網路媒體經驗〉，《中華傳播學刊》，20：229-269。

莊迪澎（2011 年 6 月 11 日）。〈「魔彈論」迷思借屍還魂？〉，《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://mediamalaysia.net/archives/1891

莊迪澎（2011 年 8 月 15 日）。〈抵制媒體，是閱聽人權益——新聞自由論衡（四）〉，《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://mediamalaysia.net/archives/2296

莊迪澎（2011 年 9 月 21 日）。〈報業與狼共舞〉，《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://mediamalaysia.net/archives/2392

莊迪澎（2012）。〈從「發展新聞學」中突圍的異議空間——馬新網絡媒體的兩種景觀〉，《傳播與社會學刊》，20：41-78。

莊迪澎（2012 年 2 月 23 日）。〈《星洲日報》遲來的教訓！〉，《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://mediamalaysia.net/archives/2707

莊迪澎（2014 年 12 月 15 日）。〈2014 年，納吉假改革壽終正寢〉，《火箭報》，頁 19。

莊迪澎（2015）。〈馬來西亞：曙光乍現，暗夜驟臨〉，管中祥（編），《光影游擊最前線：華人獨立媒體觀察》，頁 55-96。台北：紅桌文化。

莊迪澎（2015 年 7 月 10 日）。〈耄耋馬哈迪：巫統的幸與不幸〉，《燧火評論》。取自 http://www.pfirereview.com/20150710/

莊迪澎（2015 年 7 月 24 日）。〈CAGM 假新聞：媒體和讀者的共業〉，《燧火評論》。取自 http://www.pfirereview.com/20150724/

莊迪澎（2015 年 8 月 7 日）。〈沒到壯年，就開始衰老了？〉，《燧火評論》。取自 http://www.pfirereview.com/20150807b/

莊迪澎（2017）。〈「民營」的公共媒體服務－馬來西亞「擔保責任有限公司」集資模式芻議〉，《傳播、文化與政治》，5：153-176。

莊迪澎、林宏祥（2006 年 11 月 21 日）。〈報道黨團炮轟巫統過火言論 南洋商報遭殃內閣明天定奪〉，《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://www.merdekareview.com/news/n/3001.html

張青、 郭繼光（2010）。《新加坡—小國繁榮之道》。香港：香港城市大學出版社。

張春炎（2017 年 9 月 26 日）。〈東南亞各國恐形成「新聞控制 2.0」〉，《媒體改造學社》。取自 http://twmedia.org/archives/1922

張庭瑜（2016 年 11 月 10 日）。〈新加坡政府宣佈：2017 年公務員全面採用 Facebook Workplace〉，《數位時代》。取自 https://www.bnext.com.tw/article/41779/singapore-civil-service-to-use-facebook-workplace

張曉卿（1988 年 4 月 8 日）。〈我們開始新的長征——星洲日報復刊有感〉，《星洲日報》（馬來西亞），1 版。

馮建三譯（2008）。《傳媒、市場與民主》。台北：巨流。（原書 Baker, C. E. [2002]. *Media, markets, and democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.）

馮建三譯（2015）。《誤解網際網路》。台北：巨流。（原書 Curran, J., Fenton, N. & Freedman, D. [2012]. *Misunderstanding the Internet*. London, UK: Routledge.）

傅向紅（2005）。〈馬來西亞第十一屆選舉報章新聞分析－－從平衡報導原則與把關人理論看七報選舉新聞與報社專業〉，《新紀元學院學報》，2：133-159。

傅樹介、陳國防、孔莉莎（2013）。〈導言：「冷藏行動」的歷史反思〉，傅樹介、陳國防、孔莉莎（編），《新加坡 1963 年的冷藏行動 50 週年紀念》，頁 1-11。吉隆坡：策略資訊研究中心及人民歷史中心。

〈曾報導首相花費遭對付 The Heat Malaysia 走到終點〉（2016 年 12 月 1 日）。《中國報》（馬來西亞）。取自 http://www.chinapress.com.my/20161201/%E6%9B%BE%E5%A0%B1%E5%B0%8E%E9%A6%96%E7%9B%B8%E8%8A%B1%E8%B2%BB%E9%81%AD%E5%B0%8D%E4%BB%98-the-heat-malaysia%E8%B5%B0%E5%88%B0%E7%B5%82%E9%BB%9E/

〈報導一馬批伊教 去年 39 網站遭封鎖〉（2016 年 12 月 21 日）。《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://www.orientaldaily.com.my/s/176970

〈報導納吉卅七罪新聞 政府封鎖亞洲前哨報〉（2016 年 1 月 20 日）。《當今大馬》（馬來西亞）。取自 http://www.malaysiakini.com/news/327648

黃珮玲、林展霆（2016 年 4 月 28 日）。〈絕食抗議 進出監獄 宣告破產 徐順全不後悔往日「瘋狂史」〉，《聯合晚報》（新加坡），頁 P5。

黃書琪（2010 年 8 月 15 日）。〈馬華公會網絡兵團月底成軍 蔡細歷矢反擊民聯以正視聽〉，《獨立新聞在線》（馬來西亞）。取自 http://www.merdekareview.com/news/n/14541.html

黃偉曼（2016 年 3 月 4 日）。〈媒發局要求「網絡公民」退還外國廣告資金〉，《聯合早報》（新加坡）。取自 http://www.zaobao.com.sg/realtime/singapore/story20160304-588863

黃偉曼（2016 年 5 月 28 日）。〈無法籌足資金 兩英文時政網站結束運作〉，《聯合早報》（新加坡）。取自 http://lkyspp2.nus.edu.sg/ips//wp-content/uploads/sites/2/2013/04/LHZB_Wu-fa-chou-zhu-zi-jin_280516.pdf

黃進發（2007）。〈馬來西亞 50 年：「選舉型一黨制國家」的打造〉，孫和聲、唐南發（編），《風雲五十年：馬來西亞政黨政治》，頁 26-55。吉隆坡：燧人氏。

〈資料與排名〉（無日期）。新加坡經濟發展局。取自 https://www.edb.gov.sg/content/edb/zh/why-singapore/about-singapore/facts-and-rankings/rankings.html

〈楊榮文若競選總統 料有年輕團隊做「後盾」〉（2011 年 6 月 7 日）。《聯合早報》（新加坡）。取自

http://www.zaobao.com.sg/special/report/singapore/pe/story20110607-181741

楊培根（1998）。《法律常識第八集－－馬來西亞人權知多少？》，第三版。吉隆坡：華社研究中心。

葉觀仕（1996）。《馬新新聞史》。吉隆坡：韓江新聞傳播學院。

鄭丁賢（2010 年 12 月 21 日）。〈首相先生，謝謝你的承諾〉，《星洲日報》（馬來西亞）。取自 http://opinions.sinchew.com.my/node/17510

鄭丁賢（2011 年 9 月 19 日）。〈改革沒有退路〉，《星洲日報》（馬來西亞）。取自 http://www.sinchew.com.my/node/242661

鄭梅嬌（2011 年 7 月 14 日）。〈走在前線，就必須有肩膀〉，《星洲日報》（馬來西亞）。取自 http://www.sinchew.com.my/node/241817

鄭寶煒（2014 年 9 月 10 日）。〈政治紀錄片《星國戀》本地不能公映〉，《聯合早報》（新加坡）。取自 http://www.zaobao.com.sg/realtime/singapore/story20140910-387430

赫海威（2017 年 7 月 18 日）。〈小熊維尼在中國惹怒了誰？〉，《紐約時報中文網》。取自 https://cn.nytimes.com/china/20170718/china-winnie-the-pooh-censored/zh-hant/

〈網絡特別法庭 9 月隆市開跑〉（2016 年 7 月 20 日）。《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://www.orientaldaily.com.my/s/151916

趙曉力譯（2005）。〈治理術〉，汪民安、陳永國、陳雲鵬（主編），《現代性基本讀本》，頁 383-398。開封：河南大學出版社。

〈確保特別法庭順利運作 政府將制定網絡罪案指南〉（2016 年 9 月 1 日）。《東方日報》（馬來西亞）。取自 http://www.orientaldaily.com.my/s/159154

〈數碼網絡無限量數據配套搶灘 電信領域削價戰〉（2017 年 4 月 2 日）。《南洋商報》（馬來西亞）。取自 http://www.enanyang.my/news/20170402/%E6%95%B0%E7%A0%81%E7%BD%91%E7%BB%9C%E6%97%A0%E9%99%90%E9%87%8F%E6%95%B0%E6%8D%AE%E9%85%8D%E5%A5%97%E6%8A%A2%E6%BB%A9br-%E7%94

%B5%E4%BF%A1%E9%A2%86%E5%9F%9F%E5%89%8A%E4%BB%B7%E6%88%98/

潘婉明（2014 年 10 月 28 日）。〈舐犢遺憾──《星國戀》的流亡敘事及其他〉，《燧火評論》。取自 http://www.pfirereview.com/20141028a/

劉立忠、歐銀釧（2013）。《無住生心－－一代報人劉鑑銓》。吉隆坡：星洲日報。

劉震（2011）。〈多語言文化背景下的新加坡與馬來西亞電視〉，張卓、王瀚東（主編），《亞洲電視新景觀》，頁 181-195。武漢：華中科技大學出版社。

劉鎮東（2013 年 5 月 16 日）。《新內閣擴大「首相獨裁權力」》。取自 http://liewchintong.com/2013/05/%E6%96%B0%E5%86%85%E9%98%81%E6%89%A9%E5%A4%A7%E9%A6%96%E7%9B%B8%E7%8B%AC%E8%A3%81%E6%9D%83%E5%8A%9B/?lang=zh-hans

劉鑑銓（1988 年 4 月 8 日）。〈新的開始，舊的延續〉，《星洲日報》（馬來西亞），3 版。

劉鑑銓（2010 年 5 月 15 日）。〈大馬報業路在何方〉，《星洲日報》（馬來西亞）。取自 http://www.sinchew.com.my/node/1186533

歐銀釧（2008）。《星洲日報－－歷史寫在大馬的土地上》。吉隆坡：星洲日報。

〈關於我們〉（無日期）。《紅螞蟻》。取自 http://www.redants.sg/about-us

〈譜寫中文媒體歷史新篇〉（2010 年 12 月 21 日）。《星洲日報》（馬來西亞）。取自 http://opinions.sinchew.com.my/node/17511?page=8

蘇文琪（2017 年 6 月 20 日）。〈尚穆根：政府明年將立法打擊假新聞氾濫〉，《聯合早報》（新加坡）。取自 http://www.zaobao.com.sg/znews/singapore/story20170620-772540

（英文）

#FreeMyInternet Media Release (2013, June 8). *Sgpolitics.net*. Retrieved from http://www.sgpolitics.net/?p=8391

Abbott, J. P. (2001). Democracy@internet.asia? The challenges to the emancipatory potential of the net: lesson from China and Malaysia. *Third World Quarterly, 22 (1)*, 99-114.

Abdullah Ahmad Badawi (2005, July 15). *Speech at the Mass Media Conference 2005*. Retrieved from http://www.pmo.gov.my/ucapan/?m=p&p=paklah&id=2968

About. (n.d.). Retrieved from Monsoon Book Club website http://www.monsoonsbookclub.com/about/

About elections department. (n.d.).. Retrieved from Elections Department Singapore website http://www.eld.gov.sg/about.html

About us. (n.d.). Retrieved from Function 8 website https://fn8org.wordpress.com/about/

Ahmad Murad Merican (2016). Demystifying skills: The early years of journalism education in Malaysia. In Azizah Hamzah & Amira Firdaus (Eds.), *Malaysian media studies: Integrating perspectives* (pp. 17-24). Kuala Lumpur, Malaysia: University of Malaya Press.

Alexander-S-Luistro, M. (2013, September 1). Singapore and the 'economics' of defamation. *The Filipino Connection*. Retrieved from http://thefilipinoconnection.net/singapore-the-economics-of-defamation/

Amnesty International (2016). *Critical crackdown: Freedom of expression under threat in Malaysia*. London, UK: Amnesty International

Ang, M. (2016, May 8). Chee Soon Juan's rebuke of mainstream media after Bukit Batok by-election result is a hoot. *Mothership*. Retrieved from https://mothership.sg/2016/05/chee-soon-juans-rebuke-of-mainstream-media-after-bukit-batok-by-election-result-is-a-hoot/

Ang, P. H. & Lee, B. (2002). Wiring an intelligent island: The Internet in Singapore. In Sandhya Rao & Bruce C. Klopfenstein (Eds.), *Cyberpath to development in Asia: Issues and challenges* (pp. 159-182). Westport, CT: Praeger Publishers.

Ang, P. H., & Nadarajan, B. (1995). *Censorship and Internet: A Singapore perspective*. Paper presented at the INET'95 - The Internet Society's 1995 International

Networking Conference, Honolulu, Hawaii. Retrieved from http://www.isoc.org/inet95/proceedings/PAPER/132/txt/paper.txt

Ang, P. H. & Yeo, T. M. (1998). *Mass media laws and regulations in Singapore*. Singapore: AMIC.

Anil, S. (2001), Re-Visiting the Singapore Internet Code of Practice. *The Journal of Information, Law and Technology, 2*. Retrieved from https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/2001_2/anil/

Article 19 (2005). *Freedom of Expression and the Media in Singapore*. London, UK: Article 19.

Asohan, A. (2013, March 15). MCMC probes The Malaysian Insider over spyware story. *Digital News Asia*. Retrieved from https://www.digitalnewsasia.com/digital-economy/mcmc-probes-the-malaysian-insider-over-spyware-story

Atkins, W. (2002). *The politics of Southeast Asia's new media*. London, UK: Curzon.

Azhar, A. (2013, March 15). Malaysian Insider report under MCMC probe. *Free Malaysia Today*. Retrieved from http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2013/03/15/malaysian-insider-report-under-mcmc-probe/

Azizah Hamzah (2016). Media curriculum as a panachea for Malaysian society. In Azizah Hamzah & Amira Firdaus (Eds.), *Malaysian media studies: Integrating perspectives* (pp. 25-38). Kuala Lumpur, Malaysia: University of Malaya Press.

Badrul Azmier Mohamed Bakar, Mohammad Agus Yusoff & Zaliha Hj. Hussin (2014). The paradox of social media: The de-democratization of Malaysia. *International Review of Basic and Applied Sciences*, 2 (7): 104-112.

Bahfen, N. (2009). Modems, Malaysia and modernity: Characteristics and policy challenges in Internet-led development. In Gerald Goggin & Mark McLelland (Eds.), *Internationalizing Internet studies: Beyond Anglophone paradigm* (pp. 163-177). New York, NY: Routledge.

Baller, S., Dutta, S. & Lanvin, B. (2016) (Eds.), *The global information technology report 2016: Innovating in the digital economy*. Geneva, CH: World Economic Forum and INSEAD.

Banerjee, I. (2004). Cyber democracy in Asia: Issues, challenges and prospects. In Gan, S, Gomez, J. & Johannen, U. (Eds.), *Asian Cyberactivism: Freedom of Expression and Media Censorship* (pp. 32-66). Bangkok, Thailand: Friedrich Naumann Foundation.

Banerjee, I. (2007). Political Participation and Democratization: The Role of the Internet in Asia. In Hoff, J. (Eds.), *Internet, Governance and Democracy: Democratic Transitions from Asian and European Perspectives* (pp. 21-45). Copenhagen, DK: NIAS Press.

Barrock, J. (2013, May 14). Redberry not taking over The Malaysian Insider?. *KiniBiz*. Retreived from http://www.kinibiz.com/story/corporate/20692/redberry-not-taking-over-the-malaysian-insider.html

Bentley, P. (1997). The Politics of Defamation in Singapore. *The Provincial Judges' Journal*. Retrieved from http://www.singapore-window.org/80217can.htm

Berg, B. L. (2001). *Qualitative research methods for the social sciences*. Boston: Allyn & Bacon.

Berthelsen, J. (2015, July 14). UMNO's Corporate Cornucopia. *Asia Sentinel*. Retrieved from http://www.asiasentinel.com/politics/umnos-corporate-cornucopia/

BN paid dearly when Zam dismissed social media, says book. (2016, November 1). *Free Malaysia Today*. Retrieved from http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2016/11/01/bn-paid-dearly-when-zam-dismissed-social-media-says-book/

Board of directors. (n.d.). Retrieved from Singapore Press Holdings website http://www.sph.com.sg/about-sph/board-of-directors/

Brockling, U., Krasmann, S. & Lemke, T. (2011) (Eds.), *Governmentality: Current issues and future challenges*. New York, NY: Routledge.

Brown, G. (2005). The rough and rosy road: Sites of contestation in Malaysia's shackled media industry. *Pacific Affairs, 78(1)*, 39-56.

Centre for Public Policy Studies (2006, January 5). *Corporate equity distribution: Past trends and future policies (CPPS working paper)*. Retrieved from http://cpps.org.my/wp-content/uploads/2017/10/Corporate-Equity-Distribution-9MP-Recomendations.pdf

Chan, R. (2014, February 3). Social news website Mothership brings home discussion on Singapore. *The Straits Times*. Retrieved from http://www.straitstimes.com/singapore/social-news-website-mothership-brings-home-discussion-on-singapore

Chandhoke, N. (1995). *State and civil society: Explorations in political theory*. New Delhi, India: Sage.

Cheong, Y. S. (2013). *OB markers: My Straits Times story*. Singapore: Straits Times Press.

Chin, C. B. N. (2000). The state of the "state" in globalization: Social order and economic restructuring in Malaysia. *Third World Quarterly*, 21 (6): 1035-1057.

Corporate profile. (n.d.). Retrieved from Temasek Holdings website http://www.temasek.com.sg/abouttemasek/corporateprofile

Curran, J. (2002). *Media and power*. London, UK: Routledge.

Dean, M. (1999). *Governmentality: Power and rule in modern society*. London, UK: Sage.

Diamond, L. (1999). *Developing democracy: Toward consolidation*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Digital in 2017: Global overview. (2017, January 25). Retrieved from We Are Social website http://www.slideshare.net/wearesocialsg/digital-in-2017-southeast-asia/download

Ding, J. A., Koh, L. C. & Surin, J. A. (2013). *Mapping digital media: Malaysia*. London, UK: Open Society Foundations.

Education and Literacy – Tables. (2016, March 21). Retrieved from Singapore Department of Statistics website http://www.tablebuilder.singstat.gov.sg/publicfacing/createDataTable.action?refId=12759

Einhorn, B. (1999, March 22). Mahathir's high tech folly: The Silicon Valley of East Asia isn't dead, but it is badly wounded. *Bloomberg Asia*. Retrieved from https://www.bloomberg.com/news/articles/1999-03-21/mahathirs-high-tech-folly-intl-edition

Ellis, E. (2002, September 26). Singapore authorities use libel laws to silence critics. *The Australian*. Retrieved from http://www.singapore-window.org/sw02/020926au.htm

Evans, T. (2015, March 26). Lee Kuan Yew and freedom of expression: the libel action as a means of silencing political opposition. *The International Forum for Responsible Media Blog*. Retrieved from https://inforrm.wordpress.com/2015/03/26/lee-kuan-yew-and-freedom-of-expression-the-libel-action-as-a-means-of-silencing-political-opposition-tessa-evans/

Facebook apologises for removing blogger's post 'in error' (2016, June 27). *Channel NewsAsia*. Retrieved from http://www.channelnewsasia.com/news/singapore/facebook-apologises-for-removing-blogger-s-post-in-error-7951342

Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchill, C. Gordon & P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 87-104). Chicago, IL: The University of Chicago Press.

Freedom House (2013). *Freedom on the net 2013: Malaysia*. Retrieved from https://freedomhouse.org/sites/default/files/resources/FOTN%202013_Malaysia.pdf

Freedom House (2014). *Freedom on the net 2014: Singapore.* Retrieved from https://freedomhouse.org/sites/default/files/resources/Singapore.pdf

Freedom House (2015). *Freedom on the net 2015: Singapore.* Retrieved from https://freedomhouse.org/sites/default/files/resources/FOTN%202015_Singapore.

pdf

Freedom House (2016a). *Freedom on the net 2016: Malaysia*. Retrieved from https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN%202016%20Malaysia.pdf

Freedom House (2016b). *Freedom on the net 2016: Singapore*. Retrieved from https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN%202016%20Singapore.pdf

Freedom House (2017). *Freedom on the net 2017: Singapore*. Retrieved from https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN%202017_Singapore.pdf

George, C. (2006). *Contentious journalism and the Internet: Towards democratic discourse in Malaysia and Singapore*. Singapore: NUS Press.

George, C. (2011). *Internet politics: Shouting down the PAP*. In Tan, Kevin Y. L. & Terence Lee (Eds.), *Voting in change: Politics of Singapore's 2011 general election* (pp. 145-160). Singapore: Ethos Books.

George, C. (2012). *Freedom from the press: Journalism and state power in Singapore*. Singapore: NUS Press.

George, C. (2014). Why Singapore journalists don't press for legal reform. In A.T. Kenyon, Tim Marjoribanks & Amanda Whiting (Eds.), *Democracy, media and law in Malaysia and Singapore* (pp. 45-59). London, UK: Routledge.

Goh, C. T. (1995, July 15). *Speech by prime minister Goh Chok Tong at The Straits Times 150th anniversary gala dinner*. Retrieved from http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/gct19950715.pdf

Goh, C. T. (2005, October 31). *Speech by Mr Goh Chok Tong, senior minister, at the 5th anniversary dinner of Today newspaper*. Retrieved from http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/view-html?filename=20051031995.htm

Golingai, P. (2015, October 31). A conversation with Lim Sian See. *The Star*. Retrieved from https://www.thestar.com.my/opinion/columnists/one-mans-meat/2015/10/31/a-conversation-with-lim-sian-see/

Gomez, E. T. (1991). *Money politics in the Barisan Nasional*. Kuala Lumpur, Malaysia: Forum.

Gomez, E. T. (1994). *Political business: Corporate involvement of Malaysia political parties*. Cairns, Australia: James Cook University Press.

Gomez, E. T. (1998). Malaysia. In Sachsenroder, W. and Frings U. E. (Eds.), *Political Party Systems and Democratic Development in East and Southeast Asia*, Volume I (pp. 226-288), Aldershot, UK: Ashgate.

Gomez, E. T. (2004). Governance, affirmative action and enterprise development: Ownership and control of corporate Malaysia. In E. T. Gomez (Eds.), *The state of Malaysia: Ethnicity, equity and reform* (pp. 157-193). London, UK: RoutledgeCurzon.

Gomez, E. T. & K. S. Jomo (1997). *Malaysia's political economy: Politics, patronage and profits*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Gomez, J. (2002). *Internet Politics: Surveillance and intimation in Singapore*. Singapore: Think Centre.

Gomez, J. (2014). Social media impact on Malaysia's 13th general election. *Asia Pacific Media Educator*, 24 (1): 95-105.

Gomez, J. & Chang, H. L. (2014). New media and general elections: Online citizen journalism in Malaysia and Singapore. In A.T. Kenyon, Tim Marjoribanks & Amanda Whiting (Eds.), *Democracy, media and law in Malaysia and Singapore* (pp. 181-200). London, UK: Routledge.

Hacker, K. L. & van Dijk, J. (2000). What is digital democracy? In K. L. Hacker & J. van Dijk (Eds.), *Digital democracy: Issues of theory and practice* (pp. 1-9). London, UK: Sage.

Han, K. (2016, July 7). In which I'm blocked from Facebook for… what?. *The Spuddings Blog*. Retrieved from https://spuddings.net/in-which-im-blocked-from-facebook-for-what-37e6608c38c6#.3j1vs3j0y

Hazlan Zakaria (2016, February 27). Najib's FB page awash in flood of 'angry' emoji. *Malaysiakini*. Retrieved from http://www.malaysiakini.com/news/331901

Hennink, M., Hutter, I. & Bailey, A. (2011). *Qualitative research methods*. London, UK: Sage.

Hilley, J. (2001). *Malaysia: Mahathirism, hegemony and the new opposition*. London, UK: Zed Books.

Ho, K. L. (2003). *Shared responsibilities, unshared power: The politics of policy-making in Singapore*. Singapore: Eastern Universities Press.

Hopkins, J. (2014). Cybertroopers and tea parties: government use of the Internet in Malaysia. *Asian Journal of Communication*, 24 (1): 5-24.

Houghton, T. & Zaharom Nain (2015). Watchdogs or Lapdogs? Monitoring Malaysia's Media Coverage of GE13. In Saravanamuttu, J., Lee, H. G., & Mohamed Nawab Mohamed Osman (Eds.), *Coalitions in Collision: Malaysia's 13th General Elections* (pp. 159-180). Singapore: ISEAS.

Husni tells of 1MDB epiphany prompting him to quit his post. (2016, September 11). *Malaysiakini*. Retrieved from http://www.malaysiakini.com/news/355413

Hwang, I. W. (2003). *Personalized politics: The Malaysian state under Mahathir*. Singapore: ISEAS.

Infocomm Usage-Households and Individuals. (2017, July 25). Retrieved from Infocomm Media Development Authority (IMDA) website https://www.imda.gov.sg/industry-development/facts-and-figures/infocomm-usage-households-and-individuals#3

Inside the world of PAP Internet brigade. (2012, November 11). *Singapore Hall of Shame*. Retrieved from http://singaporenewsalternative.blogspot.my/2012/11/opinion-inside-world-of-pap-internet.html

International Telecommunication Union (2001). *The Internet in South East Asia*. Retrieved from http://www.itu.int/asean2001/reports/index.html

Jackson, S. & Mosco, V. (1999). The political economy of new technological spaces: Malaysia's Multimedia Super Corridor. *Journal of International Communication*, 6 (1), 23-40.

Jonathan Lim profile. (n.d.). Retrieved from LinkedIn website https://www.linkedin.com/in/jonathan-lim-34109836/

Kadir: Najib's camp seeks to buy, control news portals. (2016, January 22). *Malaysiakini*. Retrieved from http://www.malaysiakini.com/news/327860

Kahn, R. & Kellner, D. (2009). Oppositional politics and the Internet: A critical/reconstructive approach. In L. A. Lievrouw & S. Livingstone (Eds.), *New media – Vol. IV: Social institutions, structures, arrangements* (pp. 270-291). London, UK: Sage.

Kanagasabai, C. (2012). Malaysia: limited and intermittent judicialization of politics. In Björn Dressel (Eds.), *The judicialization of politics in Asia* (pp. 202-218). Oxon, UK: Routledge.

Khong, K. H. (2003). *Merdeka! British rule and the struggle for independence in Malaysia, 1945-1957*. Kuala Lumpur, Malaysia: Strategic Information Research Development.

Khoo, B. T. (1995). *Paradoxes of Mahathirism: An intellectual biography of Mahathir Mohamad*. Kuala Lumpur, Malaysia: Oxford University Press.

Khoo, B. T. (2003). *Beyond Mahathir: Malaysian politics and its discontents*. London, UK: Zed Books.

Knirsch, T. S. & Kratzenstein, P. (2010). Press freedom, new media and political communication in Malaysia - A society in flux. *International Reports*, 6: 96-106. Retrieved from http://www.kas.de/wf/doc/kas_19710-544-2-30.pdf?100526132301

Koshy, S. (2010, September 10). The citizen and the Constitution. *The Star*. Retrieved from http://www.thestar.com.my/news/nation/2010/09/10/the-citizen-and-the-constitution/

Kuo, Eddie C. Y. & Chen, Peter S. J. (1983). *Communication policy and planning in Singapore*. London, UK: Kegan Paul International.

Latest data. (2016, September 30). Retrieved from Singapore Department of Statistics website http://www.singstat.gov.sg/statistics/latest-data#1

Lau, J. N., Lin, T. & Low, M. M. (2013). *Mapping digital media: Singapore*. London, UK: Open Society Foundations.

Lee, H. L. (1987). *When the press misinforms*. Singapore: Ministry of Communications and Information.

Lee, H. L. (2015, July 15). *Transcript of Prime Minister Lee Hsien Loong's Speech at ST170 Exhibition Launch on 15 July 2015*. Retrieved from http://www.pmo.gov.sg/newsroom/transcript-prime-minister-lee-hsien-loongs-speech-st170-exhibition-launch-15-july-2015

Lee, K. Y. (1971, June 9). *Address to the general assembly of the International Press Institute at Helsinki*. Retrieved from http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/lky19710609a.pdf

Lee, K. Y. (2003, September 6). *Speech by senior minister Lee Kuan Yew at the Lianhe Zaobao's 80th anniversary gala dinner*. Retrieved from http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/viewhtml?filename=2003090608.htm

Lee Kuan Yew School of Public Policy (2013, June). *Press Release: How should the Singapore government regulate online news sites?* Retrieved from http://policy-design.org/wp-content/uploads/2014/11/How-Should-the-Singapore-Government-Regulate-Online-News-Sites.pdf

Lee, P. (2012, November 22). Haris: I've had enough of RPK. *Free Malaysia Today*. Retrieved from http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2012/11/22/haris-ive-had-enough-of-rpk/

Lee, P. (2017, March 2). Factually website clarifies 'widespread' falsehoods. *The Straits Times*. Retrieved from

http://www.straitstimes.com/singapore/factually-website-clarifies-widespread-falsehoods

Lee, T. (2004). Emulating Singapore: towards a model for Internet regulation in Asia. In Gan, S., Gomez, J., & Uwe Johannen (Eds.), *Asian Cyberacitivism: Freedom of expression and media censorship* (pp. 162-196). Bangkok, Thailand: Friedrich Naumann Foundation.

Lee, T. (2005). Online Media and Civil Society in the 'New' Singapore (Working Paper No. 123 of the Asia Research Centre, Murdoch University, Australia). Retrieved from https://www.murdoch.edu.au/Research-capabilities/Asia-Research-Centre/_document/working-papers/wp123.pdf

Lee, T. (2010). *The media, cultural control and government in Singapore*. London, UK: Routledge.

Lee, T. (2011). Mainstream media reporting in the lead-up to GE2011. In Tan, Kevin Y. L. & Terence Lee (Eds.), *Voting in change: Politics of Singapore's 2011 general election* (pp. 131-144). Singapore: Ethos Books.

Lee, T. & Kan, C. (2008). Blogospheric pressures in Singapore: Internet discourses and the 2006 general election (Working Paper No. 150 of the Asia Research Centre, Murdoch University, Australia). Retrieved from https://www.murdoch.edu.au/Research-capabilities/Asia-Research-Centre/_document/working-papers/wp150.pdf

Leow, J. (2016, October 21). Journalism and jiujitsu: The gentle arts of a dictatorship. *Catapult*. Retrieved from https://catapult.co/stories/journalism-and-jiujitsu

Li, X. (2007, February 3). PAP moves to counter criticism of party, Govt in cyberspace. *The Straits Times*. Retrieved from http://singabloodypore.blogspot.my/2007/02/pap-moves-to-counter-criticism-of-party.html

Lim, I. (2015, September 21). Court reverses three-month ban on The Edge. *The Malay Mail Online*. Retrieved from http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/court-reverses-three-month-ban-on-the-edge#aA9GU5YpQkTsFAz7.97

Lim, J. (2016). Political developments after the 2011 general election. In Terence Lee & Kelvin YL Tan (Eds.), *Change in voting: Singapore's 2015 general election* (pp. 26-44). Singapore: Ethos Books.

Lim, Y. L. (2016, July 29). Singaporean Zulfikar Mohamad Shariff, 44, detained under ISA for promoting violence and ISIS, radicalising others. *The Straits Times*. Retrieved from http://www.straitstimes.com/singapore/44-year-old-singaporean-detained-under-isa-for-promoting-violence-and-isis-radicalising

List of amendments to the Constitution of Malaysia. (2015, October 21). Retrieved February 1, 2016, from https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_amendments_to_the_Constitution_of_Malaysia

Loh, A. (2012, April 27). Give it a rest, Yaacob. *Andrew Loh*. Retrieved from https://andrewlohhp.wordpress.com/2012/04/27/give-it-a-rest-yaacob/

Loh, Francis K. W. & Mustafa Kamal Anuar (1996). The press in Malaysia in the early 1990s: Corporatisation, technological innovation and the middle class. In Muhammad Ikmal Said & Zahid Emby (Eds.), *Malaysia: Critical perspectives. Essays in honour of Syed Husin Ali* (pp. 96-131). Petaling Jaya, Malaysia: Malaysian Social Science Association.

Low, B. (2013, July 8). Najib and the social media illusion. *The Nut Graph*. Retrieved from http://www.thenutgraph.com/najib-and-the-social-media-illusion/

Lunden, I. (2016, October 10). Workplace by Facebook opens to sell enterprise social networking to the masses. *TechCrunch*. Retrieved from https://techcrunch.com/2016/10/10/facebook-workplace/

Mahathir Mohamad (1997, January 14). *Global bridges to the information age*. Speech at the Los Angeles Conference for investors on MSC. Retrieved from http://www.pmo.gov.my/ucapan/?m=p&p=mahathir&id=1236

Mahathir Mohamad (2014, August 1). *Censoring the Internet*. Retrieved from http://chedet.cc/?p=1431

Mahizhnan, A. (2016). Rashomon effect: Introduction. In Tan Tarn How, Arun Mahizhnan & Ang Peng Hwa (Eds.), *Battle for hearts and minds: New media and elections in Singapore* (pp. xv-xxxii). Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

Mahtani, S. (2012, April 20). Singapore's Lee Hsien Loong Joins Facebook. *The Wall Street Journal*. Retrieved from https://blogs.wsj.com/indonesiarealtime/2012/04/20/singapores-lee-hsien-loong-joins-facebook/

Mainstream Media Need Not Ape Websites, Bloggers - PM. (2006, July 25). *Bernama*. Retrieved from https://forum.miricommunity.net/t/mainstream-media-need-not-ape-websites-bloggers-pm/1982

Malaysia Business and Investment Opportunities Yearbook. (2007). Washington, DC: International Business Publications.

Malaysia PM Najib Razak attacked with hashtags. (2015, August 5). *BBC*. Retrieved from http://www.bbc.com/news/world-asia-33783122

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2007). *Broadband access: Trends and implications*. Retrieved from https://www.skmm.gov.my/skmmgovmy/files/attachments/IR_Broadband%20Access.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2010). *Annual report 2010: Connecting 1Malaysia*. Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/MCMC_AR_2010(English).pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2010, August 5). *Communications and multimedia: Selected facts and figures, Q4 2010.* Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/files/attachments/Q4%202010%20Text.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2011, July 11). *Communications and multimedia: Pocket book of statistics, Q4 2011.* Retrieved

from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/Q4-2011-C-M-Pocket-Book-of-Statistics.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2012). *Annual report 2012: Growing beyond borders*. Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/MCMC_RET523-667P_ENGLISH_COMPLETE.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2012, August 27). *Communications and multimedia: Pocket book of statistics, Q4 2012.* Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/Q4-2012-ENG-250213.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2013). *Annual report 2013: Lifestyle digital*. Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/MCMC-AR_ENG_2013.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2014). *Annual report 2014: Colour your life with digital content*. Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/MCMC_AR_2014_ENG_web.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2014, February 18). *Communications and multimedia: Pocket book of statistics, Q4 2013.* Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/CM_Q4_2013_%20ENG.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2014, March 12). *Internet users survey 2012.* Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/InternetUsersSurvey2012.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2015, March 11). *Communications and multimedia: Pocket book of statistics, Q4 2014.* Retrieved

from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/CM-Q4-2015_BI.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2015, September 2). *Internet users survey 2014.* Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/Internet-Users-Survey-2014.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2016, August 25). *Communications and multimedia: Pocket book of statistics, Q4 2015.* Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/CM-Q4-2015_BI.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2016, December 13). *Communications and multimedia: Pocket book of statistics, 1H 2016.* Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/PocketBook_1H_-2016_BI.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2016, December 14). *Communications and multimedia: Facts and figures, 3Q 2016.* Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/3Q16-infog.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2017, October 16). *Internet users survey 2016.* Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/IUS2015-Appendix_281216_final-20171016.pdf

Manan, S. (2001). Re-reading the media: A stylistic analysis of Malaysian media coverage of Anwar and the Reformasi movement. *Asia Pacific Media Educator,* 11: 34-54.

Mangor, W. (2016, January 22). *Kadir: Najib has eye on the new media*. Free Malaysia Today. Retrieved from http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2016/01/22/kadir-najib-has-eye-on-the-new-media/

Martino Tan profile. (n.d.). Retrieved from LinkedIn website https://www.linkedin.com/in/martino-tan-40921214/

Mauzy, D. K. & Milne, R. S. (2002). *Singapore politics under the People's Action Party*. London, UK: Routledge

MCMC blocks over 5,000 websites for various offences - Jailani. (2016, December 14). *Bernama*. Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/media/press-clippings/mcmc-blocks-over-5,000-websites-for-various-offenc

Means, G. P. (1991). *Malaysian politics: The second generations*. Singapore: Oxford University Press.

Media Chinese International Limited (2009). *Annual report 2009.* Retrieved from http://www.mediachinesegroup.com/htm/content.cfm?channel=invest&path=invest_01_2009&lang=E

Miller, P. & Rose, N. (2008). *Governing the Present: Administering economic, social and personal life*. Cambridge, UK: Polity Press.

Minges, M. & Gray, V. (2002). *Multimedia Malaysia: Internet case study*. Geneva: International Telecommunication Union.

Ministry of Communications and Information (1987). *The right to be heard: Singapore's dispute with TIME magazine and The Asian Wall Street Journal: The facts*. Singapore: Ministry of Communications and Information.

Ministry of Communications and Information (1988). *Singapore and the foreign press*. Singapore: Ministry of Communications and Information.

Ministry of Communications and Information (2009, January 9). *Government's response to the recommendations made by the Advisory Council on the Impact of New Media on Society (AIMS) in the report "Engaging New Media – Challenging Old Assumptions"*. Retrieved from http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/20090116002/govt's+response+to+aims+recommendations.pdf

Mirror mirror: Which political leader has the most fake followers on Twitter? (2013, May 3). *Meld Magazine*. Retrieved from http://www.meldmagazine.com.au/2013/05/world-leaders-fake-followers/

Mohd Azizuddin Mohd Sani (2009). *The public sphere and media politics in Malaysia*. Newcastle, UK: Cambridge Scholars.

Mohd Azizuddin Mohd Sani (2014). The social media election in Malaysia: The 13th general election in 2013. *Kajian Malaysia*, 32 (Supp. 2): 123–147.

Mohd Khairie Ahmada & Mohd Baharudin Othmana (2014). General election and the enigma of free press in Malaysia. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 155: 547–552.

Mohd Safar Hashim (2003). Circulation of Malaysian newspapers: A decade of mixed fortune. *Jurnal Komunikasi*, 19: 79-98.

Monthly statistical bulletin Malaysia. (2016, November). Retrieved from Department of Statistics Malaysia website: https://newss.statistics.gov.my/newss-portalx/ep/epFreeDownloadContentSearch.seam?cid=9490

Murdoch, L. (2017, April 20). Malaysian PM Najib Razak accuses media of 'fake news', doubts corruption reports. *The Sydney Morning Herald*. Retrieved from http://www.smh.com.au/world/malaysian-pm-najib-razak-accuses-media-of-fake-news-doubts-corruption-reports-20170420-gvod85.html

Musa Abu Hassan (2002). The Internet in Malaysia. In Sandhya Rao & Bruce C. Klopfenstein (Eds.), *Cyberpath to development in Asia: Issues and challenges* (pp. 137-157). Westport, CT: Praeger Publishers.

Mustafa Kamal Anuar (1990). The Malaysian 1990 general election: The role of the BN mass media. *Kajian Malaysia*, 8 (2): 82-102.

Mustafa Kamal Anuar (2003). The role of Malaysia's mainstream press in the 1999 general election. In Francis Loh Kok Wah and Johan Saravanamuttu (Eds.), *New politics in Malaysia* (pp. 53-65). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Mustafa Kamal Anuar (2005). Journalism, national development and social justice in Malaysia. *Asia Pacific Media Educator*, (1) 16: 63-70.

Mustafa Kamal Anuar (2010). Packaging the PM: The art and ideology of political advertising. In Yeoh, Seng Guan (Eds.), *Media, culture and society in Malaysia* (pp. 46-63). London, UK: Routledge.

Najib Abdul Razak (2010, December 20). *Speech at 43rd international convention of the world Chinese language press institute*, Penang, Malaysia.

Najib Abdul Razak (2011, April 24). *Speech at the 1st Malaysia-Asean bloggers Forum*. Retrieved from http://www.pmo.gov.my/home.php?menu=speech&page=1908&news_id=449&speech_cat=2

Najib has most 'fake' Twitter followers, analysis finds. (2013, May 15). *Malaysiakini*. Retrieved from http://www.malaysiakini.com/news/230215

Najib in world Top 10 of 'Twiplomacy' (2012, July 28). *The Star*. Retrieved from https://www.thestar.com.my/news/nation/2012/07/28/najib-in-world-top-10-of-twiplomacy/

Najib is tops with 419000 Tweeter followers. (2012, February 4). *The Star*. Retrieved from https://www.thestar.com.my/news/nation/2012/02/04/najib-is-tops-with-419000-twitter-followers/

New worldwide broadband speed league unveiled – UK ranks 31 (2017, August 8). *Cable.co.uk*. Retrieved from https://www.cable.co.uk/media-centre/release/New-Worldwide-Broadband-Speed-League-Unveiled-UK-Ranks-31

Noor Bathi Badarudin (1994). Training media professionals for national and media needs: The role of the Department of Media Studies, University of Malaya, Kuala Lumpur. In *Communication Education and the needs of the media* (pp. 76-84). Singapore: AMIC & The Asia Foundation.

Ooi, C. S. (1998). Singapore. In Sachsenroder, W. and Frings U. E. (Eds.), *Political Party Systems and Democratic Development in East and Southeast Asia*, Volume I (pp. 343-402), Aldershot, UK: Ashgate.

Ooi, K. B. (2006). *The reluctant politician: Tun Dr Ismail and his time*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Opitz, S. (2011). Government unlimited: The security dispositif of illiberal governmentality. In U. Brockling, S. Krasmann & T. Lemke (Eds.), *Governmentality: Current issues and future challenges* (pp. 93-114). New York, NY: Routledge.

Our brands. (n.d.), Retrieved from MediaCorp website https://www.mediacorp.sg/en/brand-artiste-personality/our-brands

Palatino, M. (2016, July 7). Why did Facebook remove a post criticizing Singapore police?. *Advox*. Retrieved from https://advox.globalvoices.org/2016/07/07/why-did-facebook-remove-a-post-criticizing-singapore-police/

Parker, W. C. (1979). *Communication and the May 13th crisis: A psychocultural interpretation*. Kuala Lumpur, Malaysia: Penerbit Universiti Malaya.

Patrick, S. (2015, May 4). Jaring, the first Malaysian ISP, winds up. *The Star*. Retrieved from http://www.thestar.com.my/tech/tech-news/2015/05/04/jaring-the-first-malaysian-isp-winds-up/

Perkasa has nothing to do with Umno: Ibrahim Ali (2010, September 9). *The Star*. Retrieved from https://www.thestar.com.my/story/?file=%2f2010%2f9%2f9%2fnation%2f20100909174045&sec=nation

PM has over 2m Twitter followers. (2014, June 21). *New Straits Times*. Retrieved from https://www.nst.com.my/news/2015/09/pm-has-over-2m-twitter-followers

PM Lee Hsien Loong on using social media: Some of his most popular Facebook posts (2015, January 16). *The Straits Times*. Retrieved from http://www.straitstimes.com/singapore/pm-lee-hsien-loong-on-using-social-media-some-of-his-most-popular-facebook-posts

Police to form unit to stop errant social media users. (March 22, 2014). *The Malay Mail Online*. Retrieved from http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/police-to-form-unit-to-stop-errant-social-media-users

Political parties in Singapore. (n.d.). Retrieved from Singapore Elections website http://www.singapore-elections.com/political-parties.html

Pragalath, K. (2017, February 3). Netizens swamp Najib's Facebook to object fuel hike. *Berita Daily*. http://www.beritadaily.com/netizens-swamp-najibs-facebook-to-object-fuel-hike/

Puppis, M. (2010). Media governance: A new concept for the analysis of media policy and regulation. *Communication, Culture & Critique*, 3: 134-149.

Puthucheary, M. C. (2008). Malaysia's "Social Contract": The invention and historical evolution of an idea. In Othman, N., Puthucheary, M. C. & Kessler, C. S. (Eds.), *Sharing the nation: Faith, difference, power and the state 50 years after Merdeka* (pp. 1 - 28). Petaling Jaya, Malaysia: Strategic Information and Research Development Centre.

Rahmah Hashim, Arfah Yusof & Normah Mustaffa (2001). From a single strand to a myriad of webs: Internet development in Malaysia. In Becker, J. & Rahmah Hashim (Eds.), *Internet Malaysia* (pp. 69-104). Bangi, Malaysia: UKM Department of Communication.

Rakyat Post's former employees deny involvement in 'relaunch'. (2016, March 10). *The Star*. Retrieved from http://www.thestar.com.my/news/nation/2016/03/10/rakyat-post-former-employees/

"Reform, not adjust, the election system" (2016, January 27). *Singapore Democrats*. Retrieved from http://yoursdp.org/news/reform_not_adjust_the_election_system/2016-01-27-6095

Rodan, G. (1989). *The political economy of Singapore's industrialization: National state and international capital*. Kuala Lumpur, Malaysia: Forum.

Rodan, G. (2004). *Transparency and authoritarian rule in Southeast Asia: Singapore and Malaysia*. London, UK: Routledge.

Salleh Abas & Das, K. (1989). *May day for justice: The lord president's version*. Kuala Lumpur, Malaysia: Magnus Books.

Scannell, P. (2009). The question of technology. In M. Bailey (Eds.), *Narrating media history* (pp. 199-211). London, UK: Routledge.

Seah, Edward K. S. (2004). Colonels judging the generals? Lessons to be learnt from the 1988 judicial crisis. *Aliran Monthly*, (24) 8. Retrieved from http://aliran.com/archives/monthly/2004b/8k.html

Sebenarnya.my portal launched for checking validity of news. (2017, March 14). *The Star*. Retrieved from http://www.thestar.com.my/news/nation/2017/03/14/sebenarnya-portal/

Sedition (Amendment) Act 2015. (n.d.). Retrieved from e-Federal Gazette website http://www.federalgazette.agc.gov.my/outputaktap/20150604_A1485_BI_Act%20A1485.pdf

Selected Key Indicators. (2015, September 9). Retrieved from Asean website http://asean.org/?static_post=selected-key-indicators-2

Seow, F. T. (1998). *The media enthralled: Singapore revisited*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Setting up a local company. (n.d.). Retrieved from Singapore Accounting and Corporate Regulatory Authority website https://www.acra.gov.sg/components/wireframes/howToGuidesChapters.aspx?pageid=1241#1244

SFD's report on Electoral Reform to UN Universal Periodic Review. (2010, November 3). *The Online Citizen*. Retrieved from https://www.theonlinecitizen.com/2010/11/03/singaporeans-for-democracys-report-on-electoral-reform-to-un-universal-periodic-review/

Sharmila, G. (2015, July 8). The telco battlefield today. *Kinibiz*. Retrieved from http://www.kinibiz.com/story/issues/177063/the-telco-battlefield-today.html

Sim, C. (2011). The Singapore chill: Political defamation and the normalization of a statist rule of law. *Pacific Rim Law and Policy Journal*, 20 (2): 331–345.

Sim, W. (2016, March 3). The Online Citizen now a one-man show. *The Straits Time*. Retrieved from http://www.straitstimes.com/politics/the-online-citizen-now-a-one-man-show

Singapore Department of Statistics (2016). *Population trends 2016.* Retrieved from http://www.singstat.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/publications/publications_and_papers/population_and_population_structure/population2016.pdf

Singapore Press Holdings (2002, June 14). *Announcement - Appointment and resignation of directors*. Retrieved from http://www.sph.com.sg/media_releases/44

Singapore Press Holdings (2011). *Annual report 2011: Building on our strengths.* Retrieved from http://sph.com.sg/system/misc/annualreport/2011/SPHAR2011.pdf

Singapore Press Holdings (2012). *Annual report 2012: Staying ahead.* Retrieved from http://sph.com.sg/system/misc/annualreport/2012/SPH_AR2012.pdf

Singapore Press Holdings (2013). *Annual report 2013: Making sense of a changing world.* Retrieved from http://sph.com.sg/system/misc/annualreport/2013/SPH_AR2013.pdf

Singapore Press Holdings (2014). *Annual report 2014: Steadfast@30.* Retrieved from http://sph.com.sg/system/misc/annualreport/2014/SPH_AR2014_Final.pdf

Singapore Press Holdings (2015). *Annual report 2015: People with passion.* Retrieved from http://sph.com.sg/system/misc/annualreport/2015/SPH_AR2015_Final.pdf

Singapore Press Holdings (2016). *Annual report 2016: Mediascape: Maintaining focus in an evolving mediascape*. Retrieved from http://sph.com.sg/system/misc/annualreport/2016/SPH%20Summary%20Report%202016.pdf

Singapore's Ranking in Infocomm. (n.d.). Retrieved from GovTech Singapore website https://www.tech.gov.sg/About-Us/Facts-and-figures/Singapore-ranking-in-infocomm#infocomm1

Slater, D. (1997). *Consumer culture and modernity*. Cambridge, UK: Polity Press.

Spillius, A., Helm, T. & Hall, C. (2003, November 4), No 10 'helped leader's wife to jump NHS queue'. *The Telegraph*. Retrieved from http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1445850/No-10-helped-leaders-wife-to-jump-NHS-queue.html

Suaram (2008). *Malaysia human rights report 2008: Civil and political rights*. Petaling Jaya, Malaysia: SUARAM Komunikasi.

Suaram (2014). *Malaysia human rights report 2014: Civil and political rights*. Petaling Jaya, Malaysia: Suara Inisiatif Sdn Bhd.

Suaram (2015). *Malaysia human rights report 2015: Civil and political rights*. Petaling Jaya, Malaysia: Suara Inisiatif Sdn Bhd.

Suaram (2016). *Malaysia human rights report overview 2016: Civil and political rights*. Petaling Jaya, Malaysia: Suara Inisiatif Sdn Bhd.

Tan, C. B. (1987). Ethnic relations in Malaysia in historical and sociological perspectives. *Kajian Malaysia*, V (1) June: 99-119.

Tan, J. E. & Zawawi Ibrahim (2008). *Blogging and democratization in Malaysia: A new civil society in the making*. Petaling Jaya, Malaysia: SIRD.

Tan, Kevin Y. L. & Lee, T. (2011). *Political shift: Singapore's 2011 general election*. In Tan, Kevin Y. L. & Terence Lee (Eds.), *Voting in change: Politics of Singapore's 2011 general election* (pp. 9-26). Singapore: Ethos Books.

Tan, Kevin Y. L. (2014). Defaming politicians, scandalizing the courts: a look at recent developments in Singapore. In A.T. Kenyon, Tim Marjoribanks & Amanda Whiting (Eds.), *Democracy, media and law in Malaysia and Singapore* (pp. 105-128). London, UK: Routledge.

Tan, N. (2016). Pre-electoral malpractice, gerrymandering and its effects on Singapore's 2015 GE. In Terence Lee & Kelvin YL Tan (Eds.), *Change in voting: Singapore's 2015 general election* (pp. 169-190). Singapore: Ethos Books.

Tan, N. & Grofman, B. (2016). The electoral authoritarian's subtle toolkit: Evidence from Singapore. *IHS Political Science Series Working Paper 142*. Retrieved from http://irihs.ihs.ac.at/4020/1/wp_142.pdf

Tan, T. H. & Mahizhnan, A. (2016). Not quite an "Internet" election: Survey of media use of voters. In Tan Tarn How, Arun Mahizhnan & Ang Peng Hwa (Eds.), *Battle for hearts and minds: New media and elections in Singapore* (pp. 1-28). Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

Tay, C. (2016, April 25). Telcos' price war getting 'irrational', no signs of abating. *The Edge Financial Daily*. Retrieved from http://www.theedgemarkets.com/article/telcos%E2%80%99-price-war-getting-%E2%80%98irrational%E2%80%99-no-signs-abating

Tey, T. H. (2008). Singapore's jurisprudence of political defamation and its triple-whammy impact on political speech. *Public Law*, Autumn: 452-462.

Tey, T. H. (2014). Moulding a 'rational' electoral contest regime Singapore-style. In A.T. Kenyon, Tim Marjoribanks & Amanda Whiting (Eds.), *Democracy, media and law in Malaysia and Singapore* (pp. 157-180). London, UK: Routledge.

Tham, C. (2007). Major changes to the Constitution. *theSun*. Retrieved from http://www.malaysianbar.org.my/echoes_of_the_past/major_changes_to_the_constitution.html

Toh, M. H. (2002). Singapore as a regional information technology hub. In Chia, S. Y. & Lim, J. J. (Eds.), *Information technology in Asia: New development paradigms* (pp. 147-176). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Tong, Y. S. (2002, January 31). Net media to be included in publishing act. *Malaysiakini*. Retrieved from http://www.malaysiakini.com/news/6483

Verma, V. (2004). *Malaysia: State and civil society in transition*. Petaling Jaya, Malaysia: SIRD.

Wain, B. (2009). *Malaysian maverick: Mahathir Mohamad in turbulent times*. London, UK: Palgrave Macmillan.

Wimmer, R. D. & Dominick, J. R. (2000). *Mass media research: An introduction*, 6th Edition. Belmont: Wadsworth Publishing Company.

Wong, K. K. (2001). *Media and culture in Singapore: A theory of controlled commodification*. New Jersey: Hampton Press.

Wong, K. K. (2004a). Asian-based development journalism and political elections: Press coverage of the 1999 general election in Malaysia. *Gazette: The International Journal for Communication Studies*, 66 (1), 25-40.

Wong K. K. (2004b). Propagandists for the BN (Part 1): RTM and TV3 were the main culprits. *Aliran Monthly*, 24 (5): 14-17.

Wong K. K. (2004c). Propagandists for the BN (Part 2): The Star and the NST could learn a thing or two from theSun - though, overall, journalistic integrity was in short supply. *Aliran Monthly*, 24 (6): 13-17.

Xu, T. & Lee, H. (2014, November 26). Where have all the IBs gone - Part 1: Evolution of PAP's online counter-insurgency. *The Online Citizen*. Retrieved from https://www.theonlinecitizen.com/2014/11/26/where-have-all-the-ibs-gone-part-1-evolution-of-paps-online-counter-insurgency/

Xu, T. (2014, November 27). Where have all the IBs gone - Part 2: Catch them if you can. *The Online Citizen*. Retrieved from https://www.theonlinecitizen.com/2014/11/27/where-have-all-the-ibs-gone-part-2-catch-them-if-you-can/

Yap, D. (2017, October 28). Thank you. But we just can't go on any more. *The Middle Ground*. Retrieved from http://themiddleground.sg/2017/10/28/thank-just-cant-go/

Yong, N. (2016, May 3). 'Dirty politics' must stop: Chee Soon Juan. *YAHOO!*. Retrieved from https://www.yahoo.com/news/dirty-politics-must-stop-chee-soon-juan-155103028.html

Zaharom Nain (1994). Commercialization and control in a "caring society": Malaysian media "Towards 2020". *Sojourn*, 9 (2): 178-199.

Zaharom Nain (2003). Media role in a K-Economy: Transforming media education in Malaysia. *Asia Pacific Media Educator*, (1) 14: 155-165.

Zaharom Nain & Mustafa Kamal Anuar (1998). *IT strategies in Malaysia: The Multimedia Super Corridor*, paper presented at the UNRISD International Conference on Information Technologies and Social Development, Geneva.

Zaharom Nain & Wang, L. K. (2004). Ownership, control and the Malaysian media. In Pradip N. Thomas & Zaharom Nain (Eds.), *Who owns the media? Global trends and local resistances* (pp. 249-267). Penang, Malaysia: Southbound.

Zaw Oo (2004). Mobilising Online: the Burmese diaspora's cyber strategy against the Junta. In Gan, S., Gomez, J., & Uwe Johannen (Eds.), *Asian Cyberacitivism: Freedom of expression and media censorship* (pp. 514-553). Bangkok, Thailand: Friedrich Naumann Foundation.

Zhang, W. & Pang, N. (2016). The Internet and social media. In Terence Lee & Kelvin YL Tan (Eds.), *Change in voting: Singapore's 2015 general election* (pp. 232-245). Singapore: Ethos Books.

Zulfikar Mohamad Shariff (2004). Fateha.com: Challenging control over Malay/Muslim voices in Singapore. In Gan, S., Gomez, J., & Uwe Johannen (Eds.), *Asian Cyberacitivism: Freedom of expression and media censorship* (pp. 318-368). Bangkok, Thailand: Friedrich Naumann Foundation.

（馬來文）

Abdullah Ahmad Badawi (2005, July 15). *Teks Ucapan sempena Persidangan Media Massa 2005*, Putrajaya, Malaysia.

Anwar Ibrahim (2010, September 3). *Realmind - 70% atas nama Mahathir*. Retrieved from http://anwaribrahimblog.com/2010/09/02/realmild-70-atas-nama-dr-mahathir/

Berita palsu banjir: 21 individu telah tampil beri keterangan. (2015, January 10). Retrieved from Malaysian Communications and Multimedia Commission website:

https://www.mcmc.gov.my/media/press-releases/berita-palsu-banjir-21-individu-telah-tampil-beri

Cheah, B. K. (1982). Evolusi sebuah negara persekutuan Malaysia: Satu perspektif sejarah. In Zuraina Majid (Eds.), *Masyarakat Malaysia: Tinjauan dan perbincangan terhadap beberapa isu dan topik semasa* (pp. 1-10). Penang, Malaysia: Penerbit Universiti Sains Malaysia.

Gomez, E. T. (1990). *Politik dalam perniagaan: Pelaburan korporat UMNO* (Mohd Nazari Ismail, Trans.). Kuala Lumpur, Malaysia: FORUM. (Original work published 1990.)

Jamaie Hamil (2004). *UMNO dalam politik dan perniagaan Melayu*. Bangi, Malaysia: Penerbit UKM.

Kementerian Dalam Negeri (1988). Kearah memelihara keselamatan negara (kertas perintah 14 tahun 1988). In Aliran. *ISA dan keselamatan negara* (pp. 46-49). Pulau Pinang, Malaysia: Aliran Kesedaran Negara.

Mahathir Mohamad (1982). Akhbar dan perubahan sikap. In Mohd Safar Hashim (1996). *Mahathir dan akhbar* (pp. 97-103). Kuala Lumpur, Malaysia: Utusan Publications and Distributors.

Mahathir Mohamad (1983). Kerjasama antara kerajaan dan media massa. In Mohd Safar Hashim (1996). *Mahathir dan akhbar* (pp. 119-127). Kuala Lumpur, Malaysia: Utusan Publications and Distributors.

Mahathir Mohamad (1988). Kebebasan untuk kebaikan atau kebebasan untuk kebebasan. In Mohd Safar Hashim (1996). *Mahathir dan akhbar* (pp. 154-163). Kuala Lumpur, Malaysia: Utusan Publications and Distributors.

Mahathir Mohamad (1991). Penipuan atasa nama kebebasan akhbar. In Mohd Safar Hashim (1996). *Mahathir dan akhbar* (pp. 201-209). Kuala Lumpur, Malaysia: Utusan Publications and Distributors.

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2011). *Laporan tahunan 2011: Memperluas jangkaan*. Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/SKMM_11eng.pdf

Malaysian Communications and Multimedia Commission (2015). *Laporan tahunan 2015: Usaha kami ke arah sebuah negara yang terhubung.* Retrieved from https://www.mcmc.gov.my/skmmgovmy/media/General/pdf/MCMC-Annual-Report-2015.pdf

MCMC Siasat 62 Aduan Salah Guna Media Sosial Setakat Mei Tahun Ini. (2016, June 3). Retrieved from Malaysian Communications and Multimedia Commission website: https://www.mcmc.gov.my/media/press-releases/mcmc-siasat-62-aduan-salah-guna-media-sosial-setak

Mohd. Safar Hashim (1995). Pembentukan press rakan. *Pemikir*, Julai-September: 100-113.

Mohd Safar Hashim (1996). *Akhbar dan kuasa: Perkembangan sistem akhbar di Malaysia sejak 1806*. Kuala Lumpur, Malaysia: Penerbit Universiti Malaya.

Rahimah Abdul Aziz (2000). Perancangan pembangunan sosioekonomi: Dasar, strategi dan pelaksanaan. In Abdul Rahman Embong (Eds.), *Negara, pasaran dan pemodenan Malaysia* (pp. 45-69). Bangi, Malaysia: Penerbit UKM.

Tan, L. O. (2010). *Dinamik ruang siber dalam gerakan Reformasi di Malaysia*. Bangi, Malaysia: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.

Yazid Haji Othman (1999, August 14). *Pemikiran Dr. Mahathir dari perspektif wartawan*. Kertas kerja Seminar Pemikiran Dr. Mahathir. Ampang, Malaysia, 14 August.

附錄

附錄 1：馬來西亞的主要媒體法規內容摘要

法規名稱	法規要點
1960 年內部安全法令（經於 2012 年廢除）	• 內政部長可未經法院審訊，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。 • 內政部長可查禁被認定會危害國家安全的報刊書籍。
1984 年印刷機與出版法令	• 未經內政部發給印刷機執照，任何人均不可擁有和使用印刷機。違法者的最高刑罰是監禁三年或罰款二萬令吉或兩者兼施。內政部長可隨時撤銷或暫時性吊銷印刷機執照。 • 未經內政部長發給出版准證，或出版准證已被撤銷或暫時吊銷，任何人均不可在馬來西亞印製、進口、出版、銷售或發行任何報紙（無論是在馬來西亞或新加坡印製）。違法者的最高刑罰是監禁三年或罰款二萬令吉，或兩者兼施。內政部長可隨時撤銷或暫時性吊銷出版准證。 • 內政部長認定任何出版物的內容會損害公共秩序、道德、國家安全、我國與鄰國邦交，或抵觸國家利益，即可列爲「不受歡迎出版物」並查禁之。任何人無合法理由而持有「不受歡迎出版物」，均屬違法，最高刑罰是罰款五千令吉。 • 任何出版物惡意刊登「不實新聞」，其承印商、出版人、編輯及作者皆可被追究法律責任，罪成可判處的最高刑罰是監禁三年或罰款二萬令吉，或兩者兼施。
1972 年官方機密法令	• 聯邦政府部長、各州州務大臣／首席部長或他們授權的官員，均可隨時將任何文件列爲「官方機密文件」或將任何機密文件解密。機密文件可分爲四個等級：最高機密（Top Secret）、高度秘密（Secret）、機密（Confidential）或限制級（Restricted）。

- 任何人若受到他人以任何方法索討官方機密，務必向警方投報，若是公務員則務必以書面方式向部門主管報告，否則均屬犯法，可被判處一年至五年監禁的刑罰。

- 任何人擁有官方機密，並將它傳達給不應該擁有的人，或者沒有合理看守該官方機密，皆可被定罪；罪名成立可判處一年至七年監禁。任何人接獲官方機密，且知道官方機密之內容，可被定罪；罪名成立可判處一年至七年監禁。

- 任何擔任或曾經擔任公職的馬來西亞公民或永久居民，即使在國外觸犯《官方機密法令》，也視同在國內犯法辦理。

1948 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（指各州蘇丹、州元首和國家元首）產生不滿、唆使他人以違法手段改變法律規定之事（例如鼓吹脫離馬來西亞）、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、以宗教之名使個人或團體之間產生敵意，以及質疑《聯邦憲法》確立或保障之任何權利與地位（例如馬來人特殊地位、非馬來人的公民地位等）。

- 違法者的刑罰爲監禁三年至七年不等，而被查獲的「煽動性出版物」可依法院的命令銷毀。

- 法院不僅有權禁止從事煽動行爲的報紙繼續出版，還可以禁止該報出版人和編輯等人員從事報業工作。

2002 年影片審查法令

- 未經批准，任何人均不得擁有或使其擁有或發行、展示、分發，展示、製造、製作、銷售或出租任何未經電檢局批准之影片或影片宣傳材料。違法者的刑罰分別是（影片）罰款不少於五千令吉但不超過三萬令吉，

	或兩者兼施及（影片宣傳材料）罰款不少於一千令吉但不超過一萬令吉。 • 進口影片應由海關扣押，直至它們獲得電檢局發出准證或豁免證書，方可放行。任何人若無上述准證或豁免證書而使這些影片和影片宣傳材料離開海關的看管，刑罰爲罰款不少於五千令吉但不超過三萬令吉，或監禁不超過三年，或兩者兼施。 • 影片之物主應按指定方式將影片送交電檢局審查，電檢局審查後，可（一）批准影片播映且無需做任何修改；（二）批准影片播映，但得根據其指示加以修改；（三）不批准影片播映。 • 任何人均不得擁有或使其擁有或發行、展示、分發，展示、製造、製作、銷售或出租任何猥褻或有傷風化之影片或影片宣傳材料。違法者的刑罰爲罰款不少於一萬令吉但不超過五萬五千令吉，或監禁不超過五年，或兩者兼施。
刑事法典	• 任何人用文字，無論是口頭或意在讓人閱讀或以符號，或以可見的陳述，製作或發布關於任何人的任何歸罪，有意損害或知道或有理由相信此類歸罪將損害該人之名譽，除了指定的例外情況之外，即爲誹謗該人。此即「刑事誹謗罪」。 • 觸犯「刑事誹謗罪」者可判處監禁不超過兩年或罰款，或兩者兼施。
1957 年誹謗法令	• 這是屬於民事訴訟法律。它允許自然人或法人在遭受文字損害名譽（Libel）和口頭中傷（Slander）時，起訴誹謗方，索討名譽損失賠償。

資料來源：本研究整理。

附錄 2：馬來西亞和新加坡的互聯網治理之歷史脈絡

年份	馬來西亞	新加坡
1994	開放民眾接入互聯網。	開放民眾接入互聯網，吳作棟政府制訂新的《廣播法令》，將管轄權延伸至電子通訊。
1995	舉行第九屆大選，馬哈迪政府繼續執政，在野黨表現不如預期。	
1996	馬哈迪推展「多媒體超級走廊」，並發表吉隆坡版「保證書」。	吳作棟政府頒布《廣播（類別執照）條例》，確立監管互聯網之制度。
1997	馬哈迪發表洛杉磯版「保證書」，新增「不審查互聯網」之承諾。 這一年，爆發亞洲金融危機。	舉行大選，吳作棟政府繼續執政，在野黨維持兩個席位。
1998	馬哈迪政府制訂《1998 年通訊與多媒體法令》，成爲亞洲最早對互聯網採取單一法規管制架構的國家。馬哈迪整肅副手安華，引發「烈火莫熄」政改運動，「烈火莫熄網站」湧現，促進互聯網普及。	吳作棟政府修訂《不受歡迎出版品法令》，將審查權力延伸至電子媒體；修訂《影片法令》，禁止政黨製作或分發政治影片或錄像帶。
1999	首個原生新聞網站《當今大馬》創刊。 舉行第十屆大選，馬哈迪政府繼續執政，在野黨表現不如預期。	
2000		舉行大選，吳作棟政府繼續執政，在野黨維持兩個議席。
2001		吳作棟政府修訂《國會選舉法令》，授權部長制訂《國會選舉（選舉廣告）條例》，以規管互聯網上的選舉廣告；制訂《政治捐款法令》，禁止任何政治團體收受國外捐款、一年裡捐款超過一萬新元者身份必須公佈、一年內收取的匿名捐款不得超過五千新元。

2003	首相馬哈迪引退，阿都拉接班。	
2004	舉行第十一屆大選，阿都拉政府憑著「新首相效應」大勝。安華出獄，「烈火莫熄網站」式微。	總理吳作棟引退，李顯龍接班。
2006		舉行李顯龍接班後第一場大選，李顯龍政府繼續執政，但得票率比上一屆低，在野黨維持兩個席位。
2007		李顯龍政府成立「新媒體咨詢理事會」，研究新媒體對新加坡社會的影響和提出治理之道。
2008	舉行第十二屆大選，阿都拉政府繼續執政，但在野黨自 1969 年來首次否決執政黨在國會的三分之二多數席次，以及首次奪得十三州當中的五個州政權。阿都拉感歎輸掉互聯網選戰。 新聞部首次發出官方記者證給新聞網站。 總檢察署首次以刑事誹謗罪和煽動罪提控部落客（拉惹柏特拉）。 納吉設立 1Malaysia 網站及開設推特賬號。因在野黨大勝效應，新的新聞網站陸續創刊。	「新媒體咨詢理事會」發表《接觸新媒體：挑戰舊思維》報告書，建議政府對互聯網採取更柔性的管制，共提出 26 項具體建議，政府接納其中 17 項。
2009	首相阿都拉引退，納吉接班。納吉開設臉書專頁。	
2010	安華曾於國會質詢一個馬來西亞發展公司之營運，但未引起關注。	

2011	納吉宣稱將信守馬哈迪許下之「不審查互聯網」之承諾。安華再於國會質詢一個馬來西亞發展公司之營運，仍未引起關注。	李顯龍政府修訂選舉條例，放寬使用互聯網作爲競選宣傳平台之限制。 舉行大選，李顯龍政府繼續執政，在野黨在 87 個國會議席中贏得六個（包括首次贏得集選區），爲建國以來最多的席位。 李顯龍開始臉書賬號。政治光譜親近執政黨的新聞網站相繼創刊。
2012	首相納吉宣佈將廢除《1948 年煽動法令》，但修訂《1950 年證據法令》和制訂《2012 年安全罪行（特別措施）法令》。納吉開設中文臉書專頁「阿 Jib 哥」。	後港補選，工人黨保住議席。 李顯龍政府設立「實事求是」（Factually）網站，宣稱旨在澄清「廣泛或普遍誤解政府政策，或糾正那些對公眾關注的事務提出可能危害新加坡社會結構的不正確主張」。
2013	舉行第十三屆大選，納吉政府繼續執政，但所得國會議席比上一屆再少八個，而且總得票率不過半。在野黨繼續在雪蘭莪州和槟州執政。	李顯龍政府修訂《濫用電腦與網絡安全法令》、制訂《防止騷擾法令》和《司法維護法令》。 榜鵝東補選，人民行動黨痛失議席。 媒體發展局修訂《廣播（類別執照）條例》，規定新聞網站申請執照、繳付五萬新元保證金和 24 小時刪除內容責任。 政治光譜親近執政黨的新聞網站《母艦》創刊。
2014	美國《華爾街日報》揭露 1MDB 的子公司將 3200 萬令吉匯入納吉的私人銀行賬戶，令該醜聞白熱化。	李顯龍起訴部落客鄞義林誹謗，這是新加坡史上第一宗總理起訴部落客誹謗之案例。

	納吉起訴《當今大馬》誹謗，成爲馬來西亞史上第一位起訴媒體誹謗的首相。	
2015	美國《華爾街日報》兩次揭露首相納吉從 1MDB 收受超過七億美元（26 億令吉）之巨款。 納吉食言，不廢除《1948 年煽動法令》，反而提出修訂案，將互聯網的內容納入管制範圍。 納吉政府宣佈將修訂《通訊與多媒體法令》，以加重刑罰打擊網路罪案，尤其是社交媒體。	媒體發展局自類別執照於 1996 年實施後首次撤銷政治網站的類別執照（《真實新加坡》網站），該網站的兩名負責人都被控七項煽動罪名和一項未依法向警方提呈文件的罪名。 李光耀辭世，16 歲少年余澎杉發表《李光耀終於死了！》視頻，遭法院以傷害他人宗教及發放猥褻物品兩項罪名定罪。 舉行大選，國會議席增加至 89 個，李顯龍政府繼續執政，在野黨維持六個席位。
2016	《華爾街日報》再揭露匯入納吉私人銀行賬戶的款項實則高達十億美元（37 億令吉）。 納吉推出個人手機應用程式。	新加坡政府成爲全球第一個採用 Facebook Workplace 企業協作辦公室平台的公務體系。
2017	通訊與多媒體委員會設立「實情如是」（Sebenarnya）網站，宣稱澄清網站、部落格、內容農場和社交媒體流傳的各種假新聞。	內政部長宣稱，將於 2018 年立法打擊「假新聞」。

資料來源：本研究製表。