

國立政治大學歷史學系博士論文

指導教授：薛化元教授

新聞自由論述在台灣(1945-1987)



研究生：楊秀菁撰

中華民國101年7月

國立政治大學  
歷史系 楊秀菁 博士論文

新聞自由論述在台灣(1945-1987)

經學位考試合格特此證明

口試委員：

林正儀 黃明志 林嘉雲  
林正輝 傅化元

指導教授：傅化元

主任：吳紹晚

中華民國一百零一年七月九日

本論文曾獲得

公益信託雷震民主人權基金獎學金（2007年）

財團法人鄭福田文教基金會文史類博碩士論文獎助金（2009年）

100年度廖風德先生學術研究培育獎

特致謝忱



# 目次

緒論 .....	1
一、前言 .....	1
二、新聞自由的發展.....	5
三、戒嚴時期台灣傳播學界的特性.....	19
四、研究回顧 .....	26
五、研究方法與架構.....	28
<b>第一章 國際人權典章中的新聞自由.....</b>	<b>33</b>
第一節 聯合國人權典章中的新聞自由 .....	35
一、人權宣言與公約的起草 .....	36
二、新聞自由相關條文的擬定.....	38
三、世界人權宣言的制定.....	43
四、公民與政治權利國際公約的制定 .....	45
第二節 歐美兩洲人權典章中的新聞自由 .....	50
一、歐洲人權公約中的新聞自由 .....	51
二、美洲人權公約中的新聞自由 .....	53
<b>第二章 新聞自由國際法化的嘗試與意義 .....</b>	<b>59</b>
第一節 聯合國國際新聞自由會議.....	60
一、國際新聞自由會議的催生.....	60
二、國際新聞自由會議的召開.....	64
三、會議決議 .....	68
第二節 新聞自由相關國際文書的討論.....	71
一、國際新聞傳遞及更正權公約.....	71
二、新聞自由公約.....	78
三、新聞自由宣言.....	97
<b>第三章 台灣憲法學下的新聞自由 .....</b>	<b>103</b>
第一節 憲法學界對憲法第十一條的闡釋.....	104
第二節 保障內涵.....	107
一、出版自由 .....	107

二、新聞自由 .....	114
第三節 限制的標準.....	122
一、公益與私益之別.....	122
二、美國最高法院的五大原則.....	123
<b>第四章 新聞自由的發展與內涵.....</b>	<b>131</b>
第一節 「新聞自由」的緣起與發展.....	132
第一階段：以「表現自由」取代「出版自由」 .....	134
第二階段：國際新聞自由運動的推動.....	135
第三階段：國際文書的制定.....	136
第四階段：非政府組織.....	138
第二節 新聞自由的權利內涵.....	147
一、言論出版自由的傳統.....	148
二、「新聞自由」的內涵.....	150
<b>第五章 新聞自由的限制 .....</b>	<b>165</b>
第一節 台灣新聞法規的檢視.....	165
一、出版法令 .....	165
二、廣電法規 .....	176
三、戰爭時期的新聞法.....	188
第二節 新聞自由與國家安全.....	190
一、八二三砲戰 .....	190
二、1961年古巴豬羅灣事件 .....	192
三、1971年美國「越戰報告書」.....	196
第三節 新聞自由與個人權益.....	199
一、誹謗罪 .....	199
二、隱私權 .....	207
三、公平審判 .....	211
<b>第六章 社會責任論與新聞自律.....</b>	<b>217</b>
第一節 新聞事業的四項理論.....	218
一、兩種基本觀念.....	220
二、威權主義理論.....	220
三、自由主義理論.....	222
四、蘇聯共產主義理論.....	223

五、社會責任論 .....	225
第二節 譯介與建構.....	228
一、《大眾傳播的責任》 .....	228
二、《自由而負責的新聞事業》 .....	235
三、三民主義報業藍圖的建構.....	241
第三節 新聞自律.....	245
一、道德規約 .....	245
二、自律體制 .....	251
三、社會新聞改進之路.....	266
四、1980 年代的反思 .....	272
<b>結論 .....</b>	<b>277</b>
<b>徵引書目 .....</b>	<b>285</b>



# 緒論

## 一、前言

在台灣多數的人皆認可，「新聞自由」為普世人權之一。近幾年來，由自由之家(Freedom House)所公布的「世界新聞自由度評比」更時常成為朝野相互攻訐的依據之一，連行政院新聞局也須即時在網頁上公布最新的評比<sup>1</sup>。然而，同樣出身於台大法律系的兩位總統對於「中華民國憲法」是否已保障新聞自由卻有不同的見解。主張正名制憲的陳水扁，在 2005 年 7 月面對「國際記者聯盟」(International Federation of Journalists, IFJ)時表示，其有讓新聞自由百分之百入憲的決心，並深盼台灣在不久的未來，也能充分享有和美國憲法增修條文第 1 條中，對「新聞自由保障」的民主價值<sup>2</sup>。換言之，在現有的中華民國憲法架構中，新聞自由並未入憲。而言必稱「中華民國憲法」的馬英九，在 2011 年 9 月國際新聞協會(International Press Institute, IPI)世界年會的開幕致詞則表示，新聞自由在台灣受到憲法保障<sup>3</sup>。

兩位總統的言論看似矛盾，但單從憲法條文和大法官解釋文來看，確有一定道理。一般被視為保障新聞自由的中華民國憲法第 11 條，其實只規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」，新聞自由並不在其內。解嚴後，雖有一些解釋文與新聞自由有關<sup>4</sup>，但遲至 2011 年 7 月出爐的釋字第 689 號，才在理由書中明言「新聞自由……應受憲法第十一條所保障」<sup>5</sup>。馬英九的演說發表於釋字第 689 號出現之後，以最嚴格的標準，必須明文規定來看，透過大法官釋憲，的確已將新聞自由納入憲法第 11 條的保障範疇。

然而，從另一個角度來看，陳水扁所提保障新聞自由的美國憲法增修條文第 1 條：the freedom of “speech,” or of “the press”，of “the press”在台灣大多的時候，都被翻譯成「出版自由」。容或在中華民國憲法對出版自由的保障，是否如同美國為直接保障，抑或為間接保障有所爭議<sup>6</sup>，但兩國憲法皆保障出版自由卻

<sup>1</sup> 「中華民國行政院新聞局全球資訊網」，網址：[http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=101642&ctNode=5473\(2011/12/28\)](http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=101642&ctNode=5473(2011/12/28))。

<sup>2</sup> 《聯合報》2005 年 7 月 9 日，A4 版。

<sup>3</sup> 《聯合報》2011 年 9 月 26 日，A2 版。

<sup>4</sup> 包括大法官釋字第 294、364、407、414、509、613、617、644 號解釋等。陳雅慧，〈想像的新聞自由——從台灣媒體之現實檢討第四權理論〉(台北：台大科技整合法律學研究所碩士論文，2009)，頁 32。

<sup>5</sup> 「司法院大法官」，網址：[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=689\(2011/7/29\)](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=689(2011/7/29))。

<sup>6</sup> 「直接保障」係指在憲法上明文禁止立法機關制定或剝奪言論出版自由的法律，美國憲法便是一個典型的例子。「間接保障」則是指，憲法只承認人民在法律範圍內有言論出版自由，如戰前大日本帝國憲法第 29 條規定：日本臣民在法律範圍內有言論、著作、出版、集會與結社之自由。而中華民國憲法因有第 23 條之但書：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人

沒有任何疑義。如陳水扁總統認為，美國憲法增修條文第 1 條保障了新聞自由的民主價值，那中華民國憲法第 11 條，是否也保障了新聞自由？

產生上述疑慮最根本的原因在“freedom of the press”，以及對其的中文翻譯。現在台灣社會所認識的言論自由與“freedom of the press”，源自歐美社會，至 19 世紀後期，才隨著東西文化的大量接觸，以及日本、中國等相繼學習歐美憲法體制，而引入東方。對歐美國家而言，言論自由與“freedom of the press”為其歷史發展的一部份，並隨著該社會的變動，與不斷新生的問題，進行修正與調整。而以在憲法中明文保障 the freedom of “speech,” or of “the press”的美國而言，基本上還是在這兩個詞彙下累積經驗、判例、見解及學說，在保存原始精神下，不斷堆累出新的意義與內涵。其間雖曾出現“freedom of expression”(表現自由)，意指包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接收以及傳播各種消息及思想之自由(聯合國「公民與政治權利國際公約」第 19 條)，或是聯合國在推動國際新聞自由會議，以及擬定相關公約過程中所採用的“freedom of information”(新聞自由)，主要探討將當前的狀況、事件和意見立即地傳遞給大眾知道的下列工具，包含新聞紙、新聞期刊、廣播，和新聞影片的新聞自由問題<sup>7</sup>。然而，一旦問題聚焦於媒體權利，許多知名的國際組織或英文文獻，最終還是選擇了“freedom of the press”。例如：1951 年 5 月在巴黎所創設的國際新聞協會，其首要目標即是維護“freedom of the press”<sup>8</sup>。而 1941 年成立的「自由之家」，在 1980 年開始，決定針對世界各國媒體的獨立性進行調查時，亦採用了“freedom of the press”這個詞<sup>9</sup>。針對上述兩個團體所提的“freedom of the press”，在台灣的翻譯皆為「新聞自由」。

“freedom of the press”被翻譯成「新聞自由」，其所代表的意義不僅是翻譯名稱的改變。美國有一派學者，試圖從“freedom of the press”的用語或觀念轉換的角度來闡述“freedom of the press”的意義。其指出，在早期，尤其是 17、18 世紀，“press”這個字被用來指稱所有以印刷作為表達方式的各種形式，以示與口頭或用手寫作為的表達方法不同。在這種意義下，“press”的概念等於「出版」，其不僅指稱報紙或雜誌，尚指稱書籍及各種形式的小冊子在內。然而，“press”在現代的意義則大不相同，在用到“the press”這個名詞時，我們並不會以為該名詞是指稱諸如書籍或一般雜誌的出版，而會認為其是指報紙、某些專業性雜誌、政論性雜誌，以及廣播與電視等。因此，在早期意義下，“freedom of the press”即使是指「出版自由」，在現代意義下，美國憲法規定的“freedom of

---

自由，避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」，使得學界對中華民國憲法係屬直接保障，抑或間接保障見解不一。劭定康，《各國憲法與新聞自由》(台北：台北市新聞記者公會，1970)，頁 5-6。

<sup>7</sup> 相關的討論請見本論文第 1、2 章。

<sup>8</sup> 「國際新聞協會」，網址：<http://www.freemedia.at/about-us/history/1950-1959.html>(2011/12/31)。

<sup>9</sup> 「自由之家」，網址：<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=16>(2011/12/28)。

the press”，也應隨著“press”意義的轉變而專指「新聞媒體的新聞自由」<sup>10</sup>。

中國的新聞學學者至遲在 1930 年代便開始使用「新聞自由」一詞<sup>11</sup>。二次大戰結束後，隨著聯合國國際新聞自由會議的催生，「新聞自由」成為戰後新聞學上最時髦的名詞<sup>12</sup>。影響所及，戰後初期台灣所發行的報紙亦開始採用「新聞自由」一詞。台灣本土的新聞人才經歷二二八事件期間的整肅，許多人不是慘遭殺害、逮捕，便是黯然退出，餘下的空間，由其後撤退至台灣的中國新聞從業人員所填補。1949 至 1987 年戒嚴期間，由中國遷台，尤其是具備國民黨員身分的外省籍人士掌控主要新聞媒體更成為常態。以國民黨於 1965 年成立的新聞黨部為例，散佈於各新聞媒體的 11 位區黨部常務委員，包括聯合報社發行人王惕吾、徵信新聞報社社長余紀忠等，皆是外省籍<sup>13</sup>。

這群從中國遷台的新聞從業人員，將中國累積的新聞自由觀帶進台灣。而其不僅僅是消極的想在新聞事業謀求一個棲身之所，亦有積極的一面，希望建立新聞自由的理論基礎。1951 年台北市編輯人協會(以下簡稱「編協」)創辦的《報學》便展現此一企圖心<sup>14</sup>。至 1952 年 10 月，編協更進一步推行「新聞教育運動」，希望台灣大學增設新聞學系，以延續因大陸淪陷而中斷的新聞教育<sup>15</sup>。該提案獲得台大校長的肯定，但苦無經費來源。省教育廳原則上雖願予補助，但表示無法一次拿出一大筆經費<sup>16</sup>。最後，國民黨政府決定將經費投諸於即將於台灣復校的政治大學，並在 1954 年的行政院會議中，決議復校時先成立研究部，而新聞研究所即是其中之一<sup>17</sup>。國民黨此舉很難說沒有政治的考量，撇除政治大學的前

<sup>10</sup> 林子儀，〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，《言論自由與新聞自由》(台北：元照，1999)，頁 71-72。

<sup>11</sup> 1938 年由任畢明著的《戰時新聞學》一書曾提及「新聞自由」一詞，但僅言「『言論自由』和『新聞自由』也有區別」，而未多加說明。任畢明，《戰時新聞學》(漢口：光明書局，1938)，頁 67。

<sup>12</sup> 儲玉坤，《現代新聞學概論(增訂本)》(世界書局，1948)，頁 367。

<sup>13</sup> 國民黨在 1963 年召開的第一次新聞工作會談做成「加強新聞從業同志之組織關係案」，其具體的措施即是成立「新聞黨部」。新聞黨部籌備委員會在 1964 年 8 月成立，第一步先在台北各大新聞機構、中華日報南部版，以及台灣新聞報等單位設置區黨部籌備委員會，將各單位國民黨新聞從業人員納入組織。第二步再將該黨所有新聞從業人員全部納入。到各區分部組織完成，新聞黨部即可正式完成。而依據國民黨相關檔案，國民黨共在中央社、中央日報、中華日報、中華南社、中廣、新生報、台灣新聞報社、台視、徵信新聞、聯合報、中央廣播電台等 11 個新聞機構設立區黨部，並在大華晚報、中國郵報社、民族晚報、正聲廣播電台、自立晚報設立直屬第一至五區分部，首任新聞黨部主任委員為曾虛白。楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》(台北：稻鄉，2005)，頁 188；「台(54)央秘字第 006 號谷鳳翔、張寶樹呈」(1965 年 1 月 15 日)、「台(54)央秘字第 054 號谷鳳翔、張寶樹呈」(1965 年 4 月 9 日)，國民黨黨史館藏，「蔣中正總裁批簽檔案」。

<sup>14</sup> 該協會成立於 1951 年 1 月，大部分的成員都是從中國撤退來台的新聞從業人員。本刊編輯委員會，〈創刊辭〉，《報學》(1951 年 6 月)，頁 1。

<sup>15</sup> 《聯合報》1952 年 10 月 23 日，第 3 版、沈宗琳，〈編協十年〉，《報學》2：9(1961 年 12 月)，頁 12。

<sup>16</sup> 《聯合報》1952 年 12 月 21 日，第 3 版。

<sup>17</sup> 《聯合報》1954 年 7 月 9 日，第 1 版。

身——中央政治學校本為其培訓政治人才的重要教育機構，1954 年年底時任教育部長的張其昀在面對立法委員的質詢時，亦表達對台大的不放心<sup>18</sup>。選擇擁有培養國際宣傳人才傳統的政大作為培養新聞人才的重要機構<sup>19</sup>，顯然比較符合蔣介石所主張，新聞事業必須擔負政治宣傳責任的想像<sup>20</sup>。

然而，這群由中國遷台的新聞從業人員，在遷台前經歷中國新聞界對新聞自由的追求、對政府「出版法」修正案的批判，見證美國新聞界在戰爭後期所發起的國際新聞自由運動，以及 1948 年聯合國國際新聞自由會議的召開，也在遷台後繼續吸取歐美社會有關新聞自由的新思維與新進展。其中，有一些人頂著美國密蘇里大學新聞學院的學經歷<sup>21</sup>，包括在戒嚴時期先後擔任國民黨第四組主任，同時在新聞界、新聞教育佔有一席之地之馬星野(1954-1959)、曹聖芬(1960-1961)與謝然之(1961-1967)<sup>22</sup>等。還有許多人同時身兼新聞從業人員與教育者的身分，例如：曾虛白同時身兼中央通訊社社長(1950-1964)與政大新研所所長二職(1954-1969)，中央日報總編輯錢震於 1957 年接下政大新研所兼任教授職位等<sup>23</sup>。

<sup>18</sup> 教育部長張其昀在 1954 年 11 月 4 日列席立法院教育委員會答覆教育相關問題時表示，台大有許多需要改進之點，教育部當負責督促進行。《聯合報》1954 年 11 月 6 日，第 3 版。

<sup>19</sup> 1943 年國民政府因急需加強對外宣傳，乃由中央政治學校與國民黨中央宣傳部國際宣傳處合作，創辦新聞學院，並聘請美國哥倫比亞大學新聞學院教授主持教學工作，培養國際宣傳人才。曾任政大新研所所長的徐佳士認為，該新聞學院也可以說是政大新研所的前身。徐佳士，〈政大新聞教育的創始成長和現狀〉，中華民國大眾傳播教育協會編印，《新聞教育與我》(台北：中華民國大眾傳播教育協會，1982)，頁 91-92、林元輝主編，《一步一腳印：政大新聞教育六十年大事紀》(台北：政大新聞系，1995)，頁 2。

<sup>20</sup> 蔣介石在 1940 年對中央政治學校新聞專修班一期畢業生訓詞〈今日新聞界之責任〉中表示，報業應負擔的責任有五，「普及宣傳」為其中之一。其後，在 1964 年第二次新聞工作會談〈發揮大眾傳播力量〉的講詞，以及 1974 年第四次新聞工作會談〈任主義先鋒，作國民喉舌〉的講詞中，蔣介石二度強調新聞事業的宣傳責任。李瞻，〈總統 蔣公的大眾傳播思想〉，《報學》6：1(1978 年 12 月)，頁 7-8。

<sup>21</sup> 談到中國的新聞教育，一般都會提到美國密蘇里大學新聞學院，中國各大學的新聞系幾乎都是密蘇里校友創辦的，課程也和密蘇里亦步亦趨，密蘇里大學新聞學院在中國甚至比美國更有名。張詠、李金銓，〈密蘇里新聞教育模式在現代中國的移植——兼論帝國使命：美國實用主義與中國現代化〉，李金銓等，《文人論政：民國知識份子與報刊》(台北：政大出版社，2009) 頁 321。

<sup>22</sup> 1931 年，馬星野進入密蘇里大學新聞學院就讀，為中國國立大學派至密大研究新聞的第一位學生。馬星野在戒嚴時期先後擔任中央日報社長(1945-1952)、中央社社長(1964-1972)，並在 1954 年政大新聞所開設時講授「報業經營及管理」。而時任中央日報副社長的曹聖芬，於 1953 年赴美考察新聞事業，同時在密蘇里大學進修，1955 年回國後，接任中華日報社長，1973 年成為政大新聞系所的新聘教師。謝然之則在戰後至美國進修，取得密大新聞學士與明尼蘇達大學新聞學碩士。謝然之在戒嚴時期同時兼任台灣新生報社長和政大新聞系系主任的位置。馬星野，〈我從事新聞教育經過〉，《報學》3：4(1965 年 6 月)，頁 24；《聯合報》1955 年 6 月 15 日，第 3 版；林麗雲，《台灣傳播研究史》(台北：巨流，2004)，頁 83；林元輝主編，《一步一腳印：政大新聞教育六十年大事紀》，頁 3、8；胡有瑞主編，《六十年來的中央日報》(台北：中央日報，1988)，頁 250-251；冷若水主編，《中央社六十年》(台北：中央社六十週年社慶籌備委員會，1984)，頁 334、336。

<sup>23</sup> 林元輝主編，《一步一腳印：政大新聞教育六十年大事紀》，頁 2、4、7；冷若水主編，《中央社六十年》，頁 330、334；胡有瑞主編，《六十年來的中央日報》，頁 251-253。

這些人如何看待戒嚴時期政府對新聞事業的種種管制，如何將所學與實務經驗轉化為學院中的教材，甚至進一步成為管制媒體的那隻手，為政府限制媒體提供學術上的理論基礎？

再者，依據林麗雲的研究，在 1969 年至 1989 年間進入政大新聞系所擔任教職的新進成員，多數於 1949 年後在台灣接受大學教育，其中有 11 位曾前往美國攻讀大眾傳播學，並獲得碩士或博士學位。相較於先前擔任政大新聞所所長的曾虛白、新聞系系主任的謝然之(1956-1960)，這群新進成員在進入學術場域前後，較少在黨政機關工作，與國民黨的關係較為疏遠<sup>24</sup>。換言之，這群學界的生力軍，學術的純度更高，受美國的影響也更重。

1969 年在台灣政治史上是非常重要的年份，該年 7 月，蔣經國擔任行政院副院長，開始其接班之路。另一方面，蔣經國為接掌政權而扶植的《大學雜誌》，卻替黨外雜誌與黨外運動提供一個發展的基礎與園地。從 1969 年以降政府所發動的取締違法刊物行動、法規修訂，包括「台灣地區戒嚴時期出版物管制辦法」、「出版法」、「出版法施行細則」等來看，政府的新聞管制並未見放鬆，反而愈趨嚴格。然而，《大學雜誌》以降，雨後春筍般竄出的黨外雜誌卻展現無比的活力。從 1969 年蔣經國擔任行政院副院長起，至其在 1987 年，第二任總統期間宣布台灣解嚴，政府與黨外雜誌間展開一場新聞管制與言論突破的相互交鋒<sup>25</sup>。面對不同的時局，面對與主流媒體：報紙、廣播、電視炯然不同言論尺度、批判精神，這群學者如何建構所謂的「新聞自由」？

本論文嘗試從戒嚴時期出版的傳播學著作，包括《報學》、《新聞學研究》等專業性雜誌、傳播學者的專門著作著手，以「新聞自由」為主軸，探討戒嚴時期傳播學界所建構的「新聞自由」。此外，本論文並試圖回溯學界從國外引介的相關觀念，以評析學界在轉介的過程中是否為屈就台灣新聞自由的現況而有所保留或曲解，或能否以國外進步的觀念來督促政府改革。

## 二、新聞自由的發展

新聞自由的概念源自於歐美社會，但即使是同為英語系，擁有共同文化傳承的英、美兩國，在發展上亦有許多歧異。作為接受者的一方，無論是引入者的有意或無意，多多少少都會在選擇與詮釋的過程中，與歐美的「新聞自由」概念產生差異，並隨著該社會的變動，發展成一套新的「新聞自由」理路。在日本，多數的學者都將新聞自由視為個人實踐其表現自由的工具之一，為其「情報社會」服務<sup>26</sup>。在台灣又是如何的發展呢？此處嘗試從近代立憲主義的角度出發，勾勒

<sup>24</sup> 林麗雲，《台灣傳播研究史》，頁 138-139。

<sup>25</sup> 相關的討論請見楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》第四章〈黨外運動時期的新聞管制〉。

<sup>26</sup> 其中最明顯的特徵為近年來日本各學會、大學系所、研究機關和課程名稱等等，都已不再用「新聞」二字，顯現「新聞」已被相對化為「大眾媒體」之一。日文的「新聞」現在被解釋為「報紙」，但最早為「news」的翻譯。有山輝雄，〈日本の新聞学・メディア研究〉，津金澤

新聞自由在歐美社會發展的粗略輪廓，並進一步檢視戒嚴時期台灣新聞自由的具體發展，以作為後續分析與討論的基礎。

### (一) 歐美社會的新聞自由發展

從歐美的發展來看，言論出版自由被導入憲法，並成為近代立憲主義憲法的重要成分之一，最早可追溯至 1776 年，美國維吉尼亞州憲法的權利典章第 12 條：「言論出版自由為自由的有力防塞之一，限制該自由者即被視為專制的政府」。之後，有關言論出版自由的憲法層級保障，在 1789 年法國的人權宣言，及 1791 年美國憲法增修條文第 1 條再次獲得確認。同時，在法國人權宣言與美國憲法的影響下，歐洲諸國及其後學習西方憲政體制的國家，皆開始制定包含言論出版自由等人權宣言的近代立憲主義憲法<sup>27</sup>。

言論自由(freedom of speech)一詞，源自於英國國會為爭取其自由爭辯的權利，但起初僅是國會議員的特權。1644 年約翰·彌爾頓(John Milton)發表著名的《出版自由請願書》(Areopagitica)，爭取無需許可的「出版自由」。在思想上，則主張「讓真理與錯誤一同競技，才是戰勝錯誤的最好方法」。不過，最終彌爾頓對宗教的狹隘觀點，限縮了其對言論、出版自由的保障範圍<sup>28</sup>。

而類似的論述在 1859 年，約翰·密勒(John Stuart Mill)的《論自由》(On Liberty)得到進一步的討論，並發展成「言論自由市場」論述。密勒的主張代表啟蒙運動以降，人類的自信，深信人類如果可以自由的探問一切事物，懷疑和討論一切事物，根據學識和證據形成自己的意見，並自由地表示自己的意見，則各種學識和意見在理性論辯中，終將驅走無知和迷信，而使人類能照自然不變的常律和神的旨意行動並建立各種制度<sup>29</sup>。在法制上，則是要求意見的完全自由。然而，從言論自由發展之初，言論自由就與「叛亂誹謗罪」(seditious libel)糾纏不清，亦即在「國家安全」與「社會治安」等因素下，受到程度不一的限制。而哪種言論、訊息應該受到限制，才不致使限制權利變成比濫用權利更大的罪惡，至此仍爭論不休。唯一可確立的，則是「不受事前檢查」的保障<sup>30</sup>。

而隨著新聞媒體在民主政治所扮演的角色不斷地加重，以及大眾化報紙的興

---

聰廣、武市英雄、渡辺武達編，《メディア研究とジャーナリズム 21 世紀の課題》(京都：ミネルヴァ書房，2009)，頁 29-30、松井茂記，《マス・メディア法入門》(東京：日本評論社，1998)，頁 19-23、芦部信喜，《憲法(第 3 版)》(東京：岩波書店，2002)，頁 165。

<sup>27</sup> 芦部信喜，《憲法(第 3 版)》，頁 74-75、高木八尺、末延三次、宮澤俊義編，《人權宣言集》(東京：岩波書店，1970)，頁 108-111。

<sup>28</sup> Leonard W. Levy, *Emergence of a Free Press* (New York: Oxford University Press, 1985), pp.3-5, 96. William Ernest Hocking, "The New Problem of Press Freedom," in *Freedom of the Press: a Framework of Principle* (Illinois: the University of Chicago Press, 1947), pp.3-8.

<sup>29</sup> C. L. Becker 著，郝留夷譯，〈言論自由與出版自由〉，徐佳士主編，《新聞自由與自律》(台北：學生書局，1974)，頁 10。

<sup>30</sup> 該原則在 1949 年德國憲法第 5 條、1946 年日本憲法第 21 條皆可清楚的看到。高木八尺、末延三次、宮澤俊義編，《人權宣言集》，頁 221、393。

起所引發的黃色新聞問題與新聞事業所有權集中化，使得新聞自由的內涵開始與言論出版自由產生歧異。

第一，由於新聞媒體在民主政治所扮演的角色不斷地受到肯定，甚至在 19 世紀後半即被冠上「第四階級」的榮銜<sup>31</sup>。到 1974 年，美國大法官波特·斯圖爾特(Potter Stewart)更提出「第四權理論」，認為美國憲法增修條文第 1 條是對「自由新聞界的憲政性保障」(constitutional guarantee of a free press)，其目的在使其能成為政府三權之外的第四權，監督政府，防止政府濫權，發揮制度性的功能<sup>32</sup>。故而學界要求新聞媒體在享受權利／權力之時，亦須負擔更多的責任，甚而建議政府在某些方面可以制定法規，藉以保證新聞媒體實踐他的責任與功能<sup>33</sup>。然而，哪方面或哪種程度的管制，才能促使新聞媒體發揮其功能，而不致箝制新聞自由，產、官、學界的討論至今仍存歧見。

第二，面對社會各界對新聞媒體以誇大、煽情，甚至編造的新聞，爭取讀者、提高銷售量等惡性競爭手段的批判，新聞媒體則發展出獨特的「新聞自律」體制，希望透過業者自我約束的方式，提升新聞媒體的水準，使新聞媒體能善盡其形成公共輿論、監督政府的功能<sup>34</sup>。然而，隨著新聞媒體的企業性格，亦即以營利為目的的特性愈加發展，廣告主和企業主對新聞內容的影響日漸加大。再加上政府機關巧妙地透過公共關係來處理新聞，諸如利用政治宣傳、記者會等形式主導新聞報導的方向，或在國家安全，甚至是私人利益等種種理由下，促使新聞媒體自願或非自願地與政府合作扣壓新聞<sup>35</sup>。以上種種皆引發各界對於新聞媒體自主權的重視，而期許媒體能夠承受社會各界(包含政府)的壓力，獨立地進行採訪、撰寫新聞，也被納入相關的新聞自律公約<sup>36</sup>。

第三，隨著資本主義的發展，形成思想、資訊「傳播者」與「接受者」之間的分離現象顯著化。大眾媒體因巨大化與獨佔化，影響力急速的提升，在美國甚

<sup>31</sup> 漢特(F. K. Hunt)在 19 世紀後半完成他的兩冊巨著 *Fourth Estate*，宣稱報業乃僧侶、貴族、平民以外之第四階級。李瞻，〈新聞自由的演進及其趨勢〉，徐佳士主編，《新聞自由與自律》，頁 46。

<sup>32</sup> 馬凌，《共和與自由：美國近代新聞史研究》(上海：復旦大學出版社，2007)，頁 17、林子儀，〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，頁 73-74。

<sup>33</sup> 1945 年美國新聞自由委員會(Commission On Freedom of The Press)在芝加哥大學成立。該會於 1946、1947 年，連續出版七種叢書，其中一本為《自由而負責的報業》，首倡「社論責任論」的口號。上述的建言，即由該委員會基於「社會責任論」的理論所提出的。李瞻，〈新聞自由的演進及其趨勢〉，頁 51。

<sup>34</sup> 林伸郎，〈第 1 節 自主規制〉，新井直之、稻葉三千男編，《新聞學》(東京：日本評論社，1988)，頁 108-111。

<sup>35</sup> Michael Schudson 著，何穎怡譯，《探索新聞：美國報業社會史》(台北：遠流，1993)，頁 166-178。

<sup>36</sup> 在美國報紙編輯人協會(ASNE)1922 年公布、1975 年修訂的「原則的聲明」(Statement of Principle)和 1948 年日本新聞協會公布的「關於確保新聞編輯權的聲明」中，皆有相關的內容。塚本三夫，〈第 2 節 編集權〉，新井直之、稻葉三千男編，《新聞學》，頁 125-126、「ASNE」，網址：[http://www.asne.org/articleview/tabid/58/smId/370/articleId/325/reftab/79/t/asnes%20s\(2009/9/11\)](http://www.asne.org/articleview/tabid/58/smId/370/articleId/325/reftab/79/t/asnes%20s(2009/9/11))。

至形成缺乏競爭對手的「一城一報」現象。為了健全及維護言論思想的自由，使一般民眾或少數團體的意見亦能夠有效的傳播，乃發展出接近使用媒體權(right to access，以下簡稱「接近權」)的概念。美國學者 Jerome Barron，於 1967 年發表“Access to the Press: A New First Amendment”一文，主張美國憲法增修條文第 1 條應該承認為了保障閱聽人表現自由的接近權<sup>37</sup>。之後，隨著 Barron 有系統地闡述接近權的概念，接近權在美國學界獲得相當廣泛的支持，但持反對意見者亦不在少數。憲法學者林子儀認為在報紙方面，應有答覆權(或稱更正權)、讀者投書、付費刊登評論性廣告的權利；在傳播與電視，可透過合理使用頻道原則、機會均等原則，以及公平原則，來實現接近權；在有線電視部分，則透過公共使用頻道以及付費使用頻道的提供，讓一般人亦得使用有線電視<sup>38</sup>。

第四，二次大戰期間，為對抗政府的「祕密主義」傾向，所發展出「知的權利」(Right to Know)，則成為健全媒體扮演其第四權角色的重要基石。其具體的內容包含：「資訊接受權」、「資訊收集權」，即採訪自由、更積極的要求政府公開資訊的權利，以及民眾能公正地接收多元的意見與資訊等。換句話說，「知的權利」在政府部分，一方面要求政府不得阻斷任何資訊的流通，包括不得管制外國出版品、不得禁止受刑人閱讀新聞等等。另一方面，則要求政府必須積極的公開政府資訊。在媒體部分，則要求媒體必須提供多元及公正的意見與報導<sup>39</sup>。

總結來看，新聞自由的內涵包含四個部分：一為原始言論出版自由，包含不受政府限制的出版自由和意見自由，實際內容包括出版自由的「免於出版前之特許或請領執照」、「免繳保證金」、「出版前免於檢查」，和意見自由的免於「煽動誹謗罪」的刑罰等<sup>40</sup>；二為以「新聞自律」提高新聞媒體的水準、追求新聞媒體與從業人員的自主性等；三為訴諸「接近權」，使一般民眾亦有使用大眾媒體，傳遞思想的權利；四為訴諸「知的權利」，積極的要求政府公開資訊，以及加強新聞媒體的「採訪自由」，要求新聞媒體提供多元、公正的意見與訊息等。

不過，從上述的討論可知，新聞自由的相關內涵，會隨著新出現的挑戰，不斷地修正與增補，而這個發展至今仍延續著。再者，新聞自由在不同的國度亦會隨著該國體制、時空環境的不同，而發展出不同的面貌。從最根本的憲法來看，將含有言論、出版自由的人權宣言納入憲法保障，幾已成世界各國的共識。然而，未必每個國家都採用自然權的人權概念，尤其在許多新興民主國家成立之初，人權保障更是停留在「法律下的自由」的範疇<sup>41</sup>。

<sup>37</sup> 堀部政男，《アクセス権》(東京：東京大学出版会，1978)，頁 57-67。

<sup>38</sup> 林子儀，〈論接近使用媒體權〉，《言論自由與新聞自由》，頁 232、246-255。

<sup>39</sup> 松井茂記，《マス・メディア法入門》，頁 19-21。

<sup>40</sup> 李瞻，〈新聞自由的演進及其趨勢〉，頁 43。

<sup>41</sup> 芦部信喜，〈第五章 基本的人權の原理〉，《憲法》，頁 75-76。

## (二) 台灣的新聞自由發展

近代人權保障的概念傳入台灣，最直接而明顯中介者為戰前日本的統治體制。不過，即使在《台灣日日新報》已出現近似現在中文所述「新聞自由」的「報道の自由」一詞<sup>42</sup>，「新聞自由」開始在台灣生根、發展，還是要等到 1945 年國民政府接收台灣以後。而國民政府帶來的不僅是「新聞自由」一詞，相關的新聞管制制度、中國產、官、學界，尤其是獲國民黨青睞的新聞自由觀點亦進入台灣，並長期影響台灣的新聞自由發展。以下擬從「『新聞自由』的誕生」、「憲法與新聞自由」，以及「戒嚴時期台灣的新聞管制政策與媒體回應」三個面向，說明台灣新聞自由發展的不同面貌，以作為後續分析的基礎。

### 1. 「新聞自由」的誕生

“freedom of the press” 從「出版自由」轉變為「新聞自由」，最明確的依據為《中央日報》於 1944 年 8 月 29 日翻譯的美國新聞處電文。該電文提到，美國前副國務卿威爾斯(Benjamin Sumner Welles)在《自由世界月刊》表示，任何未來建立之國際組織應包括保障新聞自由之協定，新聞自由乃保持永久和平所不可少者<sup>43</sup>。威爾斯的說法反映出美國新聞界，尤其是由美國報紙編輯人協會(ASNE)所推動的國際新聞自由運動的訴求。同年 9 月起，中央政治學校新聞系主任馬星野針對新聞自由與國際新聞自由運動發表一系列的演說與文章<sup>44</sup>。

然而，「新聞自由」一詞在此時的中國還不算普遍。以張靜廬所編輯的《中國現代出版史料》為例，「新聞自由」一詞，在 1945 年 10 月的「昆明文化界爭取出版自由宣言」便已出現，但隔年 1 月，由成都新聞記者所提出的「成都新聞記者呼籲言論出版自由書」卻僅言「言論出版絕對自由」、「新聞採訪應絕對自由」，並未使用「新聞自由」<sup>45</sup>。而 1946 年 12 月 25 日，制憲國民大會所通過的「中華民國憲法」第 11 條亦僅言：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」。

新聞界開始大量使用「新聞自由」一詞，與聯合國從 1946 年起所作一連串，新聞自由相關問題的討論與決議有極大的關係。而這個現象不僅侷限於中國大陸，從該年 2 月起，台灣發行的《民報》也開始轉載中央社翻譯的相關電文，並

<sup>42</sup> 若以《台灣日日新報》的報導內容來看當時所提到的「報道の自由」大都僅停留在能否報導的層面，例如 1913 年 3 月 14 日的〈海軍充實案內容〉及 1922 年 4 月 2 日所載〈內地電報／元帥會議內容〉等。比較符合本文所討論的「新聞自由」者，為 1930 年 12 月 20 日所載東京訊息。該新聞提及日本內務大臣對前來表達抗議的日本新聞通訊社表示，將來會十分注意記者的報道自由。相關新聞請見：大鐸資訊，「台灣日日新報」資料庫。

<sup>43</sup> 漢珍資訊系統公司，「中央日報資料庫」：《中央日報》1944 年 8 月 29 日，第 2 版。

<sup>44</sup> 這些文章於 1948 年 3 月聯合國新聞自由會議舉行前夕，由中央日報社彙編成小冊子出版。馬星野，《新聞自由論》(南京：中央日報，1948)。

<sup>45</sup> 張靜廬輯註，《中國現代出版史料(丙編)》(北京：中華書局，1956)，頁 71-72、120。

採用了「新聞自由」一詞<sup>46</sup>。然而，一開始不同文件對相關名詞的翻譯並不統一。例如，對於負責研討新聞自由相關問題，屬於人權委員會底下之暫時組織的「新聞及報業自由小組委員會」(The Sub-commission Freedom of Information and of the Press)，《申報》於 1948 年 1 月翻譯為「情報及新聞自由」，亦即“freedom of the press”就是「新聞自由」<sup>47</sup>，而中文版的聯合國大會會議速記紀錄則將其翻譯為「新聞暨報業自由」，換言之“freedom of information”為「新聞自由」<sup>48</sup>。

一直要到 1948 年 3 月，聯合國國際新聞自由會議(International Conference of Freedom of Information)召開，才確立“freedom of information”的中文翻譯為「新聞自由」。不過，這並不同於“freedom of the press”就與「新聞自由」這個中文翻譯絕緣。相反的，將“freedom of the press”翻譯成「新聞自由」的情況並未因此而減少。尤其是 1970 年代，聯合國不再單獨討論國際新聞自由會議所通過的相關公約草案，以及中文文獻對“freedom of information”的翻譯逐漸改為「資訊自由」或「消息自由」後<sup>49</sup>，台灣學界在提及「新聞自由」時，其所對應的英文原文，更以“freedom of the press”居多數。然而，即使如此，並未改變“freedom of the press”被一詞多譯的狀況，在同一篇文章中，「出版自由」與「新聞自由」夾雜出現的情形，更是屢見不鮮<sup>50</sup>。在 1984 年，由王洪鈞所著的《新聞法規》，更直接將美國憲法增修條文第 1 條翻譯為「國會不能制定任何法律，……剝奪言論或新聞(出版)自由」，將「新聞自由」、「出版自由」兩種翻譯並

<sup>46</sup> 依據台中圖書館的「數位典藏服務網」的檢索結果，台灣《民報》首先於 1946 年 2 月 1 日轉載中央社相關譯文，該譯文指出，聯合國大會決定在經濟暨社會理事會下增設五個委員會，人權委員會為其中之一。而人權委員會的第一項任務或將為：研究關於「新聞自由」之擬議公約或宣言。同月 10 日，《民報》再登載另一個譯文，提及菲律賓促請聯合國召開國際新聞會議的「新聞自由」提案。《民報》(台灣)，1946 年 2 月 1 日、10 日，第 1 版。出處：國立台中圖書館，「數位典藏服務網」。網址：[http://das.ntl.gov.tw/mp.asp?mp=1\(2012/1/2\)](http://das.ntl.gov.tw/mp.asp?mp=1(2012/1/2))。

<sup>47</sup> 《申報》的報導將「新聞及報業自由小組委員會」和該會有關於 1948 年 3 月召開的「國際新聞自由會議」的討論與建議搞混了。其把該小組稱為「情報自由小組委員會」，而之後所聯合國所召開的會議稱為「聯合國情報及新聞自由會議」。《申報》1948 年 1 月 23 日，第 3 版。

<sup>48</sup> 政大社資中心藏，《聯合國大會第一屆第二期會議正式紀錄·大會全體會議速記紀錄》(1946/10/23-12/16)，頁 277。

<sup>49</sup> 李瞻在 1965 年的文章中曾指出，消息自由(freedom of information)在中華民國通稱為「新聞自由」。但是，方蘭生在 1984 年的著作，採用李瞻的討論架構時，則不提「新聞自由」的說法，僅言「消息自由」。另外，張妮秀在 1981 年翻譯外國文獻時，則將 1948 年聯合國舉行的國際新聞自由(freedom of information)會議翻譯為「資訊自由會議」。而法治斌於 1982 年發表的〈「知」的權利〉則將美國於 1966 年制定的 Freedom of Information ACT，翻譯為「消息自由法」。李瞻，〈新聞自由的演進及其趨勢〉，《報學》3：5(1965 年 12 月)，頁 44、張妮秀摘譯，〈資訊的自由流通、平衡、與傳播的權利〉，《報學》6：6(1981 年 6 月)，頁 121、法治斌，〈「知」的權利〉，《法學叢刊》105(1982 年 3 月)，頁 75、方蘭生，《新聞自由與新聞自律》(台北：允晨，1984)，頁 5。

<sup>50</sup> 舉例來說，李瞻在《新聞學》一書中，將美國憲法增修條文第 1 條翻譯為「新聞自由」，同時在引用 Fred Siebert 著作，論述英國新聞自由的發展時，又將其中一個時期“Freedom of Press”翻譯為「出版自由」。李瞻，《新聞學》，頁 33、36。

列呈現<sup>51</sup>。

## 2. 憲法與新聞自由

台灣社會一直到 19 世紀末，日本帝國領有台灣之後，才開始接觸到西方立憲主義的憲法。戰前日本將「言論自由」與「出版自由」載明於「明治憲法」之內，雖然關於明治憲法的施行範圍是否及於台灣，或是施行內容有多少，學界有不同的看法<sup>52</sup>，但其所保障的自由基本上也是「法律下的自由」<sup>53</sup>，在實踐上，更是對新聞自由的限制遠大於保障。因此，有日本學者在探討戰前日本的「新聞自由」時，明言「戰後的新聞自由，並非是自由的復活，而是自由的出發」<sup>54</sup>。

戰後初期，國民黨政權施行於台灣的統治體制，為一黨專政的訓政體制。在訓政體制下所發展的「新聞自由」，亦為「法律下的自由」，而限制亦高於保障<sup>55</sup>。但隨著憲政的推動，政府對言論的管制基本上朝著鬆綁的方向發展。而在 1946 年「政治協商會議」所通過的「五五憲草修改原則十二項」，在人權部份更立下：「凡民主國家，人民應享之自由及權利，均應受憲法之保障，不受非法之侵犯」，與「關於人民自由，如用法律規定，須出之於保障自由之精神，非以限制為目的」的規範<sup>56</sup>。

但令人遺憾地，在制憲國民大會具有人數優勢的國民黨，最後仍採行比較保守的四條件說，為人民的自由權利，立下「為防止妨害他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者」，可以法律限制之的方便大門<sup>57</sup>。而隨著國民黨政權在國共內戰失利，退守台灣，以及隨內戰而來的國家總動員、動員戡亂體制，與台灣戒嚴，「中華民國憲法」所保障的新聞自由，不論在政府施政，或大法官釋憲上，皆侷限在「法律下的自由」的範疇。

然而，就如 Lynn Hunt 所述，一旦人權的概念被接受，其內涵就成為一個被劇烈爭辯的題材，而其內容也會不斷地擴大<sup>58</sup>。尤其是戰後的國民黨政府，雖仍

<sup>51</sup> 王洪鈞，《新聞法規》，頁 20。

<sup>52</sup> 關於明治憲法是否適用於台灣的議題，學界有不少爭議。但日本政府認為憲法典為有助於台日間「政治統合」的有用道具，故於治台後不久即持肯定說。王泰升，〈台灣近代憲政文化的形成〉，《台大法學論叢》36：3(2007年9月)，頁 7-8。

<sup>53</sup> 明治憲法(1889)第 29 條：「日本臣民在法律的範圍內，有言論著作出版集會及結社的自由。」小林善八，《出版法規總覽》(東京：文藝社，1929)，頁 38。

<sup>54</sup> 內川芳美，〈第 4 節 新聞の自由の歴史〉，新井直之、稻葉三千男編，《新聞學》，頁 51。

<sup>55</sup> 中華民國訓政時期約法(1931)第 15 條：「人民有發表演論及刊行著作之自由非依法律不得停止或限制之」。《國民政府公報》第 786 號(1931年6月1日)，頁 7。

<sup>56</sup> 國民大會秘書處編印，〈政治協商會議對憲法草案修正原則之商定〉，《國民大會實錄》(1946年12月)，頁 278-281。

<sup>57</sup> 中華民國憲法(1947)第 23 條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

<sup>58</sup> Lynn Hunt, "Introduction: the Revolutionary Origins of Human Rights", in Lynn Hunt, ed., *The French Revolution and Human Rights: A Brief Documentary History* (Boston: Bedford/ St. Martins, 1996), p.3.

高舉「戰時」的大旗，合理化其限制新聞自由的政策。但另一方面，卻一再向人民與國際宣傳，中華民國是一個保障新聞和言論自由的國家。再者，國際最新的新聞自由發展現況與討論也透過學者、新聞媒體不斷地輸入台灣。例如 1971 年發生的美國五角大廈越戰文件洩密案，在當時就成為學界的研究課題<sup>59</sup>。國民黨政府宣稱台灣擁有言論、新聞自由，卻實施新聞管制的既有矛盾，給予反對者抗爭的基礎，最終也迫使國民黨政府選擇開放之路。

### 3. 戒嚴時期台灣的新聞管制政策與媒體回應

學者 Fred S. Siebert 在 *Freedom of the Press in England* 一書中，嘗試從三個角度來探討 1476 年至 1776 年間英國出版自由的發展：第一，政府控制出版自由的法令；第二，政府執行的力道；第三，社會的順從度<sup>60</sup>。過去筆者曾針對戒嚴時期台灣的新聞管制政策進行研究，並參與《戰時台灣民主運動史料彙編》(七)(八)兩部有關新聞自由相關法規資料的編輯出版，此處借用 Siebert 這三個指標說明戒嚴時期台灣的新聞自由發展<sup>61</sup>。

#### (1) 法令的限制

就法令限制而言，可細分為平面媒體與電子媒體。關於報紙、雜誌等平面媒體，國民黨政府約略在 1950 年代便已建立戒嚴時期管制新聞媒體的相關法令。其內容包括，第一，順應政府行憲，而於 1952 年修正公布的「出版法」，延續戰前出版品必須聲請登記，經政府核可後始得發行的規定，但手續較為寬鬆。第二，配合 1949 年 5 月 20 日台灣省戒嚴，警備總部所制定「台灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法」(該辦法隨台灣省警備總司令部體制的更迭而有多次修正，此處統稱「警備總部」<sup>62</sup>)，著重內容管制。依據 1953 年修正公布的「台灣省戒嚴期

<sup>59</sup> 1971 年 6 月 13 日，《紐約時報》開始刊載一項名為「美國的越南政策制定過程史」的報告書摘錄。6 月 15 日，設於紐約曼哈坦區內的一聯邦法院推事葛爾芬(Murray I. Gurfein)在司法部要求下，頒發禁令，要求《紐約時報》停止刊載這項密件四天，以便舉行聽證。然而，在 6 月 18 日聽證會舉行當日，《華盛頓郵報》(The Washington Post)亦根據同一份檔案改寫專文開始連載。美國國防部和司法部立即採取行動，請華盛頓區法官蓋瑟爾(Gerhard A. Grsrll)勒令郵報停止刊登該項專文。但蓋瑟爾卻以美國憲法增修條文第 1 條為依據，拒絕司法部的請求。該案在司法部與報業先後提出上訴後，進入美國最高法院審查。最後，美國最高法院以六票對三票，支持下級法院的判決，重申新聞自由包含在憲法增修條文第 1 條內。當時台灣有關該案的相關記載和研究有 1971 年 12 月，張為平的〈美國最高法院推事對於報紙刊載密件的意見〉(《報學》4:7)，和張佑的〈新聞自由與國防機密關係之研究〉(台北：政大新聞所碩士論文，1972)等。

<sup>60</sup> Fred S. Siebert, *Freedom of the Press in England* (Urbana: University of Illinois Press, 1952), pp.1-2.

<sup>61</sup> 以下主要整理自楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》(台北：稻鄉，2005)；薛化元、楊秀菁，〈戰後台灣新聞自由的歷史考察結案報告(1945-1988)〉(國科會補助專題研究計畫成果報告，NSC91-2411-H-004-027，2003)，頁 25-36；楊秀菁等主編，《戰後台灣民主運動史料彙編(七)新聞自由》、《(八)新聞自由》(台北：國史館，2002)。

<sup>62</sup> 1945 年 8 月 10 日，日本投降，二次世界大戰結束。國民政府隨即於該年 9 月 1 日成立台灣省警備總司令部，負責受降、接收台灣，及遣送日僑等任務。1947 年 5 月 10 日，奉國防部令，

間新聞紙雜誌圖書管制辦法」規定，出版品不得為「詆毀國家元首之圖書文字」、「違背反共抗俄國策之言論」、「足以混淆視聽，影響民心士氣，或危害社會治安之言論」，以及「挑撥政府與人民情感之圖書文字」。違反該條規定者，警備總部得以扣押出版品。第三，在紙張不足的時空背景下，推行「報禁」政策，限制報紙的張數與家數。「報禁」包括報紙限張、限證，以及限印。國民黨從 1947 年起，便開始推行相關的報禁政策，但一開始的施行重點擺在中國發行的報刊。「限張」在台灣的推動，起初僅憑 1950 年行政院公佈的一紙訓令，規定報紙僅能日出一張半。1955 年行政院頒佈「戰時新聞用紙節約辦法」，成為戒嚴時期台灣實施限張最重要的法令依據。「限證」起於 1951 年初台灣省政府公佈的「施政準則」，同年 6 月，行政院以「台灣省全省報紙雜誌已達飽和為節約用紙起見」，要求各縣市政府從嚴限制報紙雜誌登記。「限印」係指限制同一份新聞紙在他地印刷出版，其所依據的法源為「出版法」第 9 條，規定登記聲請書需載明「發行所及印刷所」名稱，「出版法施行細則」第 6 條規定，新聞紙或雜誌另在他地出版發行者，必須再依照「出版法」第 9 條聲請登記。而其主要能發揮影響，主要因為「限證」。以上主要依據實際的發展來論述「報禁」政策的形成，而除了上述所提的行政命令、法規外，1942 年公布的「國家總動員法」第 22 條規定，政府於必要時得限制、停止報館及通訊社的設立；1952 年修正公布的「出版法施行細則」第 27 條規定，戰時各省或直轄市政府得調節轄區內新聞紙、雜誌的數量；以及 1952 年公布的「出版法」第 28 條規定，主管機關得視實際情況計畫供應出版品所需紙張，亦被視為報禁的法源。

另一方面，關於電子媒體的限制。1976 年「廣播電視法」制定公布前，台灣電子媒體的發展，在很長一段時間都受行政命令所管制，而管制的內容可細分為三類：對設置廣播、電視電台的限制；對廣播與電視節目的監控；以及對閱聽人的限制。

首先，對設置廣播、電視電台的限制。戰後，行政機關處理廣播電台的設置，主要依據交通部於 1946 年公布的「廣播無線電台設置規則」辦理。1959 年為迎接電視時代的來臨，交通部相繼公布「電視廣播電台設置暫行規則」、「廣播無線

---

該部改制為台灣全省警備司令部。至 1949 年 3 月 1 日，又恢復為台灣省警備總司令部。同年 5 月 28 日，因應台灣省戒嚴，警備總部制定公布「台灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法」。8 月，廢止台灣省警備總司令部，設管轄江蘇、浙江、福建、廣東(特別是其沿岸島嶼)的東南軍政長官公署，該辦法於 1950 年 3 月 18 日修正(管制單位為 1949 年 9 月 1 日取代警備總部成立的台灣省保安司令部)；後東南軍政長官公署撤廢，該辦法又於 1953 年 7 月 27 日修正。1958 年 5 月 15 日台灣警備總司令部成立(這個機構係由過去的台灣防衛總部、台北衛戍總部、台灣省保安司令部、台灣省民防司令部四個單位合併組成)，但該辦法卻一直施行到 1970 年 5 月 5 日才又進行修正。國防部藏，「台灣省保安司令部卅八年度工作報告書」，檔號：00004194-001；《新聞業務手冊》1952 年版，頁 9、1956 年版，頁 34、1983 年版，頁 14；《聯合報》1958 年 5 月 14 日，第 3 版；薛化元主編，《台灣歷史年表：終戰篇 I》(台北：國家政策研究中心，1990)，頁 90、92、106。

電台設置及管理規則」、「廣播無線電台節目規範」等規定。1963年，交通部進一步將上述兩部廣播、電視管理規則合併修訂為「廣播及電視無線電台設置及管理規則」。從1946年的「廣播無線電台設置規則」起，即規定各地廣播電台的數量(第18條)。換言之，對電子媒體的「限證」是明確的規定在相關的行政命令中。雖然，在戒嚴時期台灣廣播電台的「台數」雖非停滯不前，能夠擁有廣播電台的「家數」在1960年代卻一直停留在38家(一家廣播機構可以申請數個的廣播電台)。再者，在電視方面，1963年公布的「廣播及電視無線電台設置及管理規則」規定，中央政府所在地無線電視不得超過四座。但到1971年台灣第一家無線電視台——中華電視台成立前後，行政院卻於該年3月4日通過修正辦法，規定不得超過三座，讓台灣在公、黨營電視台成立後，即無其他電視台成立的空間。

其次，對廣播與電視節目的監控。此處可細分為兩個部分來說明：第一，方言的使用。1946年公布的「廣播無線電台設置規則」規定，電台的播音語言應以「中國語言」為主，至1959年的「廣播無線電台設置及管理規則」、「廣播無線電台節目規範」改為「應用國語」，並限制方言節目不得超過40%。1963年略微放鬆，改為不得超過50%。但1975年通過的「廣播電視法施行細則」，卻進一步緊縮，改為電台國語播音比率，廣播電台不得少於55%，電視電台不得少於70%。就整體而言，對方言節目的限制愈來愈嚴格。第二，節目內容的限制。從1946年頒佈的「廣播無線電台設置規則」起，即規定「不得播送不真確之消息，或違反政府法令，危害治安，有傷風化之一切言論消息，歌曲文詞」。而1963年新聞局公佈的「廣播及電視無線電台節目輔導準則」，則進一步規定「電台播送之節目，除法令另有規定，需經主管機關檢查或審核後始可播送者外，均應建立事先自行審查及自行監聽制度」(第5條)、「電視電台播送電影片，應按照電影檢查法及其有關規定辦法」(第24條)。根據時任台視新聞主播的盛竹如回憶，當時的新聞影片被比照為「電影片」，必須經由主管機關事先審查才得以播放。一直要到1976年「廣播電視法」通過，才明文規定「新聞」無須送審(第25條)。然而，政府對電視新聞的操控與限制則持續存在。

另一方面，政府對電子媒體的管制並非僅有消極的法規限制與新聞檢查，更負有積極輔導的任務。1950年，國民黨中央改造委員會為加強反共抗俄之宣傳，邀集交通部等軍政機關組成「廣播事業輔導會議」，負責廣播事業的輔導與節目的改進。1951年9月間，民營廣播電台為要求免納營業稅，呈請行政院將廣播事業視同新聞事業辦理。經交議審查後，行政院採納該項建議，並決議在政府未設立主管文化事業機構前，由教育部設立「廣播事業管理委員會」負責管理。委員會於1952年6月17日成立，1958年結束。該會共分為三組，其中第二組主管新聞報導與時事評論之指導事項，起初由中央改造委員會第四組總幹事主其事。該會從1955年8月起，分別在台北、彰化、台南三地設立廣播收聽站，進

行監聽工作。1960年，在國民黨中央常務委員會建議下，成立「廣播安全會報」，由警備總部掌管廣播節目之監聽工作。

從法規來看，警備總部從1947年起，即在「電信監察實施辦法」的授權下，成為台灣區的電信監察機關，負責管理台灣境內所有軍民營電台。1949年台灣戒嚴後，警備總部與台灣省政府共同頒發「台灣省戒嚴期間無線電台管制辦法」，規定警總有權派員前往各電台查詢，各電台不得藉故拒絕。1951年該辦法修正，增加廣播電台「不得播送違反政府國策之任何言論及歌曲」的規定，警總對廣播的言論管轄權自此確立。而1960年「廣播安全會報」成立後，警備總部更將其權力擴及電視節目的管制。

再者，對閱聽人的限制。早在戰前中國，國民政府即制定「裝設廣播無線電收音機登記暫行辦法」，要求凡購置或裝設廣播無線電收音機者均需向交通部登記。戰後國民政府接管台灣，亦連帶將此一登記制度移植到台灣施行。1950年11月16日，台灣省保安司令部頒布「台灣省戒嚴期間廣播無線電收音機管制辦法」，要求所有廣播收音機用戶，需在一個月內，向當地電信局或台灣電信管理局登記，該份資料需按月轉送保安司令部備查。收音機用戶遷移，需在三日內申請換發新證。購買收音機，或因機件損壞需要修理或自行補充真空管等皆須向保安司令部申請。而收音機用戶如被發現違反上述規定，或收聽「奸匪電台廣播」，或「將奸匪廣播予以筆錄或散佈流言者」，輕者沒收其機件，重則移送軍法機關法辦。1955年行政院制定公布「動員時期無線電廣播收音機管制辦法」，取代上述辦法，作為管制收音機用戶的法源，保安司令部為台灣地區的電信監察機關(後因應保安司令部組織更迭，改為警備總部)。其管制目的在防止無線電廣播收音機非法持有買賣或改裝收發報機使用，並「取締收聽匪俄廣播」。其後，隨著電視的出現，該辦法於1963年更名為「動員時期無線電收音機及電視接收機管制辦法」，內容與前者大致相同。1972年，行政院廢止上述辦法，對閱聽人的管理才回歸到純由交通部管理的狀況。交通部依據「廣播收音機及電視接收機登記規則」進行管理，該規則僅規定收音機需聲請登記、領取執照，而無取締收聽奸匪電台廣播的規定<sup>63</sup>。

## (2) 執行的力道與社會順從度

在戒嚴時期，國民黨政府持續對新聞媒體進行管制與監控，尤其是對廣播與

<sup>63</sup> 政府為輔助各電台經費，交通部曾於1950年12月，依據行政院制定公布的「台灣廣播無線電收音機收費暫行規則」(11月公布)，徵收「收聽費」。1952年，立法院反對徵收收聽費，教育部廣播事業管理委員會乃於該年重訂「廣播收音機登記規則」，於12月18日由交通部公佈實施，規定收音機每架發執照一紙，每照徵收銀元10元，每年換發一次。1959年，因應電視的誕生，交通部制定公布「電視廣播接收機登記規則」，規定電視機的執照費。1963年，交通部進一步將上述兩規則合併為「廣播收音機及電視接收機登記規則」。1970年，該規則修正，刪除「有效期間一年，期滿申請換發」的規定。張宗棟，《新聞傳播法規》(台北：三民，1978)，頁113、《新聞業務手冊》1983版，頁224-225。

電視，更是遲至 1990 年代才有具體的開放政策<sup>64</sup>。然而，相較於電子媒體對政府管制的噤聲與順從，報紙、雜誌等平面新聞媒體，則有較顯著的反抗與批判。

1950 年代為國民黨管制平面新聞媒體體制的建構期，相關的法令、政策，包括「出版法」、報禁政策、警備總部管制新聞刊物的法源等皆建立於此時。其間國民黨政府曾兩度試圖透過法規的修訂，增強管制的力道，但皆遭到極大的反彈。第一次發生在 1954 年，內政部欲透過「戰時出版品禁止或限制登載事項」(俗稱「九項新聞禁例」)的頒布，加強言論的管控。該項舉措引起各界的反彈，連《中央日報》、《台灣新生報》與《中華日報》三家黨公營報紙亦在反對之列，迫使內政部在短短五天內轉向，宣布「暫緩實施」。第二次為 1958 年的「出版法」修正案，內政部希望在原有「罰鍰」、「警告」、「禁止出售散佈或扣押出版品」，以及「定期停止發行」外，再增加「撤銷登記」的行政處分。該修正案引起輿論譁然。然而，從一開始行政院將修正案送交立法院秘密審查，以及其後立法院兩度以多數決否決程滄波等立法委員所提出的應公開審查案，已彰顯行政機關強渡關山的決心。有別於九項禁例的五日落幕，「出版法」修正案在立法院吵了兩個月，媒體也翻騰了兩個月，其中《自立晚報》和《聯合報》更分別發表 19 和 11 篇社論，批判該項修正案。不過，此次黨官營報業選擇跟民營報刊分道揚鑣。除發表力挺「出版法」修正案的評論外，在台北市報業公會向立法院提出請願書，以及在立法院決議報業公會請願書「不付審查」，報業公會發表聲明抨擊立法院後，黨官營報業更發表聯合聲明質疑報業公會的舉動，打擊公會的信譽。

「出版法」修正案在 6 月 20 日，立法院刻意延長的會議中獲得通過。國民黨政府此次在黨官營媒體、立法院的強行動員預示其加強媒體管制的決心。在政論雜誌部分，除了一些刊物遭到查禁外，闡述「民主憲政」思想著稱的《自由中國》發行人雷震，更於 1960 年以「叛亂罪」的罪名遭到逮捕。而對於報紙，國民黨則在 1960 年前後，藉一些體質不佳的報紙財政困窘時趁虛而入。國民黨政府在 1950 年代開始施行報禁政策，至 1960 年核准英文《中國日報》由油印的通訊社稿改為正式報紙後，台灣的報紙就停留在總數 31 家。國民黨對辦報的種種限制，形成戒嚴時期「辦報需先買報」的畸形情況，也給了國民黨上下其手的空間。其中，李萬居因與執政當局的緊張關係，不但找不到適當的金主，最終連《公論報》的經營權都不保。而標榜「無黨無派，獨立經營」的《自立晚報》發行人李玉階則是在國民黨以訟事相脅之下，接受妥協方案，即國民黨(許金德代表)、台南幫吳三連、李玉階各佔三分之一股權的方式進行改組，並任命前《中華日報》社長葉明勳擔任該報社長<sup>65</sup>。而整個民營報刊在國民黨的整肅後，亦無再有集體

<sup>64</sup> 例如，1993 年廣播電台的電波開放、「有線電視法」公布、1997 年第四家無線電視「民視」的開播等。

<sup>65</sup> 1957 年 1 月，李萬居等人託《自由中國》半月刊負責人雷震向吳三連請求財源挹注，但最終因《公論報》與執政當局的緊張關係，致使吳三連的台南紡織猶豫不前。同時，李玉階亦積極爭取吳三連的財務奧援。而當下吳三連亦有另一個選擇，即買下 1949 年停刊的天主教會報

對抗政府管制政策的舉動。反之，國民黨從 1963 年起所召集的「新聞工作會談」，則成為新聞從業人員「交換彼此意見，研究共同的方針，協調各方的步驟，發揮統一的力量」的重要場域。

1969 年蔣經國接掌了行政院副院長的位置，台灣的新聞自由發展進入另一個階段。該年，當時台灣的兩大報經營者，聯合報發行人王愷吾、中國時報余紀忠成為國民黨的中央委員，至 1979 年更雙雙晉升中央常務委員<sup>66</sup>。從上述的討論可知，一些較具獨立色彩的報紙，在 1960 年前後，紛紛因財政問題易主，或讓出部分主導權。而聯合、中時兩大領導人的此一決定，則告訴世人，這些體質尚佳的民營報刊，並沒有因為發行量提升，甚至成為台灣數一數二的大報而展現更強的獨立性<sup>67</sup>，反而向執政當局靠攏，成為國民黨中央決策的一員。

在辦報難以實現，既有的兩大民營報紙向執政黨傾斜的局面下，蔣經國為接班而扶植，並於 1971 年改組成功的《大學雜誌》卻開啟了另一條道路。蔣經國扶植《大學雜誌》的目的是欲藉青年建言「應勢而起」，但不代表容許超乎其預期的言論存在。因此，在其主政後，即積極地修訂相關的出版法規，包括 1970 年「台灣地區戒嚴時期出版物管制辦法」與「獎勵檢舉違法出版品原則」、1972 年「台灣地區省市一縣(市)文化工作處理要點」的制定，擴張警備總部的管轄權力，並增加禁止刊載、散佈的言論項目。其後，在《大學雜誌》的言論趨向激進後，國民黨除在 1974 年元月「輔導」其改組外，蔣經國更先後於 1974 年修正「出版法施行細則」，增加對「發行旨趣」的相關規定，並頒佈「加強雜誌管理執行要點」，要求從嚴審核雜誌登記案件，擴大「違反發行旨趣」的適用範圍<sup>68</sup>。

《大學雜誌》被迫改組後，一部分人士轉而參加實際政治，如張俊雄、許信良等。其與非國民黨籍政治人物黃信介、康寧祥等結合，於 1975 年 8 月創辦《台

《益世報》。針對各方動作，國民黨一方面決定不准《益世報》復刊，一方面則由台灣省省議員許金德以個人身分向李玉階接洽。李玉階與許金德簽約後，李發現許背後有省府投資，因不甘受制執政當局，重行與吳三連接觸。但因與許有合約在身，最後在省主席周至柔以訟事相脅下，接受妥協方案。吳三連、〈吳三連與自立報系的經營〉，《國立政治大學歷史學報》12(1995 年 5 月)，頁 248-252。

<sup>66</sup> 劉維開編輯，《中國國民黨職名錄》(台北：國民黨黨史會，1994)，頁 331-332、362。

<sup>67</sup> 《聯合報》在 1959 年銷售量躍居第一位，1962 年全年之商業廣告業績躍居全國首位。《徵信新聞》在 1960 年改名為《徵信新聞報》，正式加入綜合性報紙的行列，發行量亦隨之迅速增長，至 1968 年再度改名為《中國時報》時，發行量已超越《中央日報》。1977 年，《聯合報》因「中壢事件」報導不當受到朝野雙方的指責，並引起退報運動，讓出第一大報的位置，由《中國時報》所取代。黃年主編，《聯合報四十年》(台北：聯經，1991)，頁 232-233、左成慈，《余紀忠辦報思想與實踐研究(1988-2001)》(南京：南京大學出版社，2003)，頁 8-11。

<sup>68</sup> 「違反發行旨趣」是國民黨在 1950 年代發明出來的罪名。依「出版法」規定，新聞紙或雜誌的登記申請書需載明「發行旨趣」，而登載不實者，得停止其發行。在 1954 年文化清潔運動推動之時，內政部曾以「違反發行旨趣」的名義，給予《世界評論》停刊處分。針對內政部此舉，監察委員陶百川曾提起糾正，認為內政部特創此罪名的主要目的在「輕罪重罰」。但是內政部(1973 年「出版事業」的主管單位改為新聞局)並未因此而改善，反而在 1970 年代透過相關法規的修訂，擴大「違反發行旨趣」的適用範圍。楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁 131-133。

灣政論》。1969 年中央民代增補選與 1972 年以降的增額中央民意代表選舉，讓原本只活動於省縣市議會的非國民黨籍人士，有躍升中央的機會，同時也讓新一代的異議份子有伸展的舞台。1975 年創刊的《台灣政論》則是這兩者的結合，也是新聞刊物與黨外運動的結合<sup>69</sup>。其後，帶有濃厚批判色彩的異議書刊(包括雜誌與書籍)，隨著選舉活動而大量出現。國民黨面對此，除了積極的進行查緝工作外，亦不斷的修改法令，以限制這些書刊的流動，至 1978 年 3 月更決定暫停受理雜誌申請登記一年。一年後，雜誌開放登記，但同時「出版法施行細則」也進行修正，規定「發行旨趣，必須具有闡揚基本國策，激勵民心士氣之旨」。「新聞紙、雜誌內容從事人身攻訐、揭人隱私或藉端斂財者，以變更發行旨趣論」。此外，國民黨更於 1980 年修訂「台灣地區省市一縣(市)文化工作處理要點事項」，將各縣市警備分區指揮部指揮官提升至各縣市文化工作執行小組小組長的位置，正式由軍方掌控地方書刊的審查工作。

法令的轉嚴並沒有降低黨外對政府的批判力道。其中，採取激烈群眾路線的《美麗島》雜誌，更藉由分社和服務處之創立達成「政黨」之實，並積極推動群眾運動。該雜誌一連串的群眾聚會，引起台灣部分以反共義士為首的愛國主義人士的不滿，衝突事件也接踵而來。而隨著每次集會均會出現劍拔弩張的局面，軍警人員也逐漸增多，至 1979 年 12 月 10 日更釀成驚動海內外的「美麗島事件」(又稱「高雄事件」)。美麗島事件除了使《美麗島》雜誌受到停刊處分外，連帶也使《八十年代》、《春風》等黨外雜誌遭到停刊。不過，所有黨外政論刊物皆被停刊的「真空狀況」僅存在一個月。而隨著接替《八十年代》的《亞洲人》出刊，台灣乃進入發行許可放寬，但對新聞刊物的言論仍嚴加監視、懲戒的時代。

面對黨外運動的蓬勃發展與批判政府的言行，民營報刊也開始有較多不同的聲音出現，但也因此付出一些代價。1978 年，國防部以軟硬兼施的手法，強迫黨外律師傅朝樞交出《台灣日報》的經營權<sup>70</sup>。1980 年在國民黨的壓迫下，《民眾日報》社長李哲朗選擇離職，以避免停刊的處分。但到 1985 年，《民眾日報》還是因「標題及內容顯然違反國策」，遭到停刊七日的處分<sup>71</sup>。1984 年美洲《中國時報》，在國民黨高層的極大壓力下，選擇「停辦」<sup>72</sup>。

<sup>69</sup> 在黃信介、康寧祥崛起後，「黨外」一詞大量使用。

<sup>70</sup> 傅朝樞於 1974 年買下《台灣日報》後，重訂言論方針與路線。後因言論不見容於當局，被迫以八千萬將《台灣日報》轉讓給國防部經營的「台灣報業股份有限公司」接辦，該報編輯部主管俞國基和吳哲朗亦被迫離職。王天濱，《新聞自由：被打壓的台灣媒體第四權》(台北：亞太，2005)，頁 162。

<sup>71</sup> 1978 年 9 月，《民眾日報》從基隆遷至高雄後，開始以報導敏感性的政治新聞號召，大力批判政府的不當施政與作為，也因此屢屢受到國民黨文工會、警備總部的壓力與干擾。王天濱，《新聞自由：被打壓的台灣媒體第四權》，頁 167-170。

<sup>72</sup> 1982 年美洲《中國時報》創刊，余紀忠採行了相對於台北《中國時報》，較為「開明、進步」的新聞取向與言論風格，也因此受到國民黨高層的壓力。1984 年余紀忠接到有關單位通知，三條路由他選擇：一、撤換總編輯、總主筆及會計主任；二、由《中央日報》接辦，國民黨津貼報社每月 70 萬元；三、停辦。最後，余紀忠選擇停辦。王天濱，《新聞自由：被打壓的

國民黨政府對新聞言論的強力監控與取締，即使在 1986 年，國民黨內部確立政治革新與解嚴、開放的方向後<sup>73</sup>，亦未見緩和。然而，卻有更多的新聞媒體選擇較為開放的言論尺度。至 1987 年年初，行政院透露報禁可能解除的訊息後，則連在黨外時期，消極面對政府相關新聞法規、新聞限制的民營報刊，如《聯合報》、台北《中國時報》等亦紛紛出來表示意見<sup>74</sup>。即使彼此的意見不盡相同，但整個民營報刊的輿論宛如回到 1950 年代，再度一同面對並試圖影響政府的新聞政策。

整體觀之，戒嚴時期台灣的新聞自由發展還停留在原始的言論出版自由層面。電子媒體在政府嚴格的管控下，「出版法」所規定的登記手續雖較戒嚴前寬鬆，但在「限證」政策下，新聞紙的「登記」早已變成「特許」。而「出版法」、「台灣省戒嚴期間新聞紙雜誌圖書管制辦法」、「刑法」等加諸言論的限制，更顯現台灣並沒有充分的意見自由。

### 三、戒嚴時期台灣傳播學界的特性

若以時序來看，戰後首先在台灣創建的新聞教育為軍系的政工幹校。1951 年政工幹校成立後，在總政治部主任蔣經國的指示下成立新聞組，由謝然之主持。新聞組所有學員都是由部隊中考選錄取的。政工幹校的新聞訓練主要希望能夠培養戰地記者，但更重要的是期待他們成為宣傳員、戰鬥員，不僅要作記者編輯，還要兼任組織者與鼓動者<sup>75</sup>。1954 年國民黨政府捨棄台大，選擇在台復校的政治大學成立新聞研究所。時任教育部長的張其昀在政大演講時表示，「新聞研究所應致力於宣傳事業」<sup>76</sup>。1955 年師範大學社會教育系新聞組召開，其教學目的在使從事社會教育工作者，學習新聞傳播技術以進行社教工作<sup>77</sup>。1956 年成舍我成立私立世界新聞職業學校。成舍我在呈請立案的的創校旨趣中寫道：「本校創立，其目的在培養『德智兼修，手腦並用』之健全新聞人才，供自由中國及反

台灣媒體第四權》，頁 163-166。

<sup>73</sup> 1986 年 3 月底，國民黨主席蔣經國召集第 12 屆三中全會，會中決定進行「政治革新」。同年 4 月 9 日，為檢討如何實現決議的具體政策，在國民黨中常會設立「政治革新十二人小組」。10 月 7 日，蔣經國接見美國華盛頓郵報董事長葛蘭姆(Katharine Garham)訪問時表示，中華民國政府將在不久的將來解除戒嚴。該月 15 日，國民黨中常會通過十二人小組的提案，決議制定國家安全法令、解除戒嚴，以及修訂現行的「非常時期人民團體法」和「動員戡亂公職人員選舉罷免法」。楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁 269 註 197。

<sup>74</sup> 在黨外時期，民營報刊面對政府相關新聞法規的修訂，或限制新聞自由的行為，多沈默以對，或僅敢以新聞型態，報導學者、立法委員的主張。但在行政院表達解除報禁之意後，則紛紛以社論表達報社意見。楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁 270。

<sup>75</sup> 謝然之〈台灣新聞教育之開拓——從復興崗木柵到華岡的創建歷程〉，《新聞教育與我》，頁 17-19。

<sup>76</sup> 胡春惠，〈第七章 在台復校初期(1954-1959)〉，國立政治大學校史編纂委員會，《國立政治大學校史稿》(台北：國立政治大學，1989)，頁 224。

<sup>77</sup> 張宗棟，〈自由中國新聞教育概況〉，《報學》2：1(1957 年 6 月)，頁 108。

攻大陸後，建立新聞自由及健全新聞事業之用」<sup>78</sup>。以上四所為台灣歷史最悠久的新聞教育機構，但若論其成立的動機或教學目的，在傳統的培養新聞人才、建立理論體系外，皆有一些附加價值，包括戰爭、反共宣傳、反攻大陸後的新聞建設，以及社會教育等。在此影響下，誰能成為該項目標取向的教育、研究者？在其影響下發展出什麼樣的新聞研究環境？以下擬利用既有的研究成果、相關學者的記述，說明戒嚴時期台灣傳播學界的特性<sup>79</sup>，以作為後續研究的基礎。

### (一) 國民黨認可的政治資本與文化資本

林麗雲在《台灣傳播研究史：學院內的傳播學知識生產》一書，嘗試從 Bourdieu 的「資本」概念來分析台灣傳播學門學術工作者的特質。其指出，以台灣的傳播學術生產場域而言，行動者若要進入此場域，需要相關的資本，包括教育資本(如傳播相關的學位)、學術資本(如研究成果的出版)、文化資本(特定的文化作品，如攝影、新聞報導、影像作品)、政治資本(如政黨的經歷與網絡)、社會資本(指與民間社會團體的網絡)，以及經濟資本(指錢貨與金錢)。林麗雲將台灣傳播學門的發展分為三個分期：「以反攻復國為首要目標(1954-1969)」、「以國家發展為普遍目標(1969-1989)」、「『向全球轉』？或『向在地文化轉』？」第一期的研究者，在政治場域累積特定的資本與豐富的文化資本，與其能否進入這個學術場域有極大的關係。此處的政治與文化資本，主要是指具有黨政經歷，及官方宣傳的表現，包括曾在黨、政機關擔任要職，或在黨官營媒體工作等。而其中幾位學術界的重要成員，例如擔任政治大學新研所所長長達 16 年的曾虛白，以及於 1956 年至 1960 年間擔任新聞系系主任的謝然之，更因其在政治場域所累積的資本，使其能穿梭政治、學術兩個場域之間，將政治場域的邏輯直接轉移到學術生產場域，並用學術的語言加以詮釋。第二期的新進研究人員，雖主要憑藉教育與學術資本進入學術生產場域，與黨政機關的關係較為疏遠。但他們基於對國家與社會的使命感，仍願意配合國家目標，協助推動國家發展的計畫<sup>80</sup>。換言之，

<sup>78</sup> 成舍我，〈我如何創辦世新〉，世界新聞專科學校編印，《世新二十年》(台北：編者印行，1976)，頁 13。

<sup>79</sup> 二次戰後，美國各新聞院系幾乎都改名為「傳播學院」或「新聞與大眾傳播學院(系)」，課程中有大量以社會科學理論和方法為基礎的「傳播」研究，涵蓋面比原有的「報學」和「新聞學」廣泛得多。然而，密蘇里、哥倫比亞、西北大學和加州大學(柏克萊)卻堅守舊名。在 1950 年代台灣建立新聞教育初期，基本上還是沿用戰前「新聞學」(Journalism)的舊名，但「大眾傳播」(Mass Communication)一詞亦開始在報刊上流傳。之後，在戒嚴時期所成立的新聞系所，除文化大學(1963 年成立)外，輔仁(1971)、銘傳(1980)、淡江(1983)皆以「大眾傳播」為名。至 1989 年政大將新聞系、廣電系、廣告系獨立出來，納入「傳播學院」之下，爾後一些傳播科系，如輔大、文化、世新等，較具規模的大專院校皆採取此一方式安排相關系所。張詠、李金銓，〈密蘇里新聞教育模式在現代中國的移植——兼論帝國使命：美國實用主義與中國現代化〉，頁 349、王洪鈞，〈大眾傳播學的簡介〉，王洪鈞主編，《大眾傳播學術論集》(台北：政大新聞學系，1967)，頁 54-55、各校傳播相關系所網站。

<sup>80</sup> 林麗雲，《台灣傳播研究史：學院內的傳播學知識生產》，頁 60-62、81-83、138-139。

在戒嚴時期的傳播學門研究者，要不與國民黨黨政機關有一定的關係，要不就是不排斥國家在此一領域扮演指導角色。

「政治資本」在戒嚴時期新聞業界所擁有的影響力，不下於傳播學界。在戒嚴時期，除中央社、《中央日報》、《中華日報》、《台灣新生報》、中國廣播公司等黨官營媒體，絕對由國民黨人所主導外，其餘幾家知名媒體，例如：《聯合報》、《徵信新聞》（《中國時報》的前身）、《自立晚報》等，其上層主管亦具有國民黨背景。而在 1970 年教育部文化局草擬「廣播法」期間，中華民國民營廣播電台聯合會更直言：「經營廣播電視業之負責人暨其重要佐理人員，均為中國國民黨同志」<sup>81</sup>。在傳播學門，產學的關係是相當緊密的。除前述曾虛白、謝然之等同時在學術界、國民黨黨部，及黨營媒體擔任要職外，部分的新聞從業人員亦常身兼二職，例如：擔任中央社副總編輯的胡傳厚，同時在政大、世新授課<sup>82</sup>；身為中國廣播公司副總經理的張宗棟，亦同時為中國文化學院的教授。

## （二）政大體系的擴張與壟斷

此處所說的政大體系，包括政大的前身，於中國成立的中央政治學校(以下簡稱「政校」)。1935 年 5 月，國民黨中央執行委員會決議，明令政校辦理新聞系，由剛從美國密蘇里大學學成歸國的馬星野負責實際系務。若要論中國的新聞教育，燕京和復旦大學的新聞系皆成立於政校之前，燕京大學新聞系始於 1924 年，復旦大學新聞系則成立於 1926 年。曾任復旦大學新聞系主任的黃天鵬在回憶這三校校風時表示：「政校的嚴格政治教育，復旦的自由研究氣氛，燕大的美式教學，各有千秋」<sup>83</sup>。然而，到了戰後，因為僅有政大得以在台復校，政大體系乃佔了上風。

政大新聞系所為政大體系最理所當然的延續與擴展者。在戒嚴時期，先後擔任政大新聞系所的負責人，皆與政大有深厚的關係。首任所長曾虛白(1954-1968)為 1943 年政校新聞學院成立時的副院長，第一任系主任謝然之(1956-1960)曾於戰後初期在政大授課，第二任系主任王洪鈞(1960-1967)畢業於政校新聞專修科，第三任系主任暨第二任所長徐佳士(1967-1975, 1969-1975)畢業於 1947 年改制後的政大新聞系，其後接任系主任、所長的漆敬堯(1975-1981)畢業於政大其他院系。1981 年接任所長的李瞻(1981-1987)為政大新研所第一屆學生，接任系主任的賴光臨(1981-1987)則為 1960 年政大新聞系的畢業生。另外，像曾任中央日報董事長的曹聖芬、大華晚報董事長錢震、英文中國郵報社長余夢燕、中央日報副社長姚朋等皆是政校或政大畢業，並曾在政大新聞系所授課。除了在政大擔任教

<sup>81</sup> 〈廣播業對廣播法草案之意見〉，《廣播與電視》15(1970 年 7 月 1 日)，頁 6。

<sup>82</sup> 類似的例子很多，此處主要以本論文所提到的新聞從業人員、學者為例，以下的說明亦以此為標準。冷若水主編，《中央社六十年》，頁 298-299。

<sup>83</sup> 黃天鵬，〈新聞教育二十五年的回顧〉，《新聞教育與我》，頁 58。

職外，政大的教師、學生亦有許多轉向其他學校發展。其中較為著名的為謝然之及其所創立的中國文化學院新聞系。謝然之應前教育部長張其昀之邀，於 1963 年接任文化新聞系系主任。而擔負實際系務，並在 1969 年接任系主任的鄭貞銘亦畢業於政大新研所。另外，曾任文化大學夜間部新聞系主任彭河清，則是政校新聞系第一屆畢業生<sup>84</sup>。

然而，政大新聞系所師生的向外發展，並未帶動學術資源朝向更合理的分配。依據祝基滢的研究，在戒嚴時期政府所提供的大眾傳播專題研究計畫贊助，幾乎由政大所獨佔(見表 1)。連帶的在知識生產上，亦由政大取得優勢(見表 2)。從表 1 和表 2 最後所計算的比例來看，無論是贊助的取得，抑或研究計畫的參與，政大皆囊括近九成的比例。唯一的例外是 1977 年至 1981 年間，在這段時期政大所取得的國科會贊助比例降至 44%。但很弔詭的是，瓜分國科會資源的最大勢力，卻是當時尚未成立新聞系所的台大(見表 1)。

表 1 國內新聞與大眾傳播專題研究計畫贊助單位分表

贊助研究機構	協同研究學校	年代(民國)	篇數	政大所佔比例(%)
國科會	政大	53~59	15	100
		60~65	16	100
		66~70	7	44
		71~74	4	100
	台大 師大 中興 輔大	66~70	5	(台大比例：31)
		66~70	2	
66~70		1		
新聞局	政大	66~70	1	50
		71~74	7	100
	輔大	66~70	1	50
研考會	政大	66~70	3	100
		71~74	1	100
文建會	政大	71~74	2	100
省市新聞處	政大	60~65	2	100
國際傳播協會	政大	71~74	2	100
總計	政大：60 篇／其他學校：10 篇／總計：70 篇			86

資料來源：祝基滢主持，〈我國新聞學與大眾傳播學研究現況之分析〉(國科會專題研究報告，計畫編號：NSC74-0301-H004-03，1986 年 2 月 28 日)，頁 120-121。

說明 1：所列舉之研究機構均為贊助傳播研究兩次以上者，餘均非主要贊助單位，故不列出。

說明 2：在提供兩次以上研究贊助的單位中，唯一的外國機構為位於夏威夷檀香山的國際傳播協會(ICA Conference)。而此兩篇研究均為兩次會議所提出之報告。

說明 3：「政大所佔比例」為本文所加，原報告無。

<sup>84</sup> 以上資料整理自馬星野，〈我從事新聞教育經過〉、謝然之，〈台灣新聞教育之開拓〉、曹聖芬，〈作始也簡——母校新聞系創辦的回憶〉，《新聞教育與我》；林元輝主編，《一步一腳印》。

表 2 國內新聞與大眾傳播專題研究計畫參與學校分表

學校名稱	年代(民國)	研究篇數	研究性質	
			獨力	協同
政大	53~59	20	5	15
	60~65	40	21	19
	66~70	22	8	14
	71~74	34	12	22
	小計	116	46	70
台大	66~70	6	0	0
師大	66~70	2	0	2
東吳	66~70	2	1	1
	71~74	1	0	1
輔大	66~70	1	0	1
中興	66~70	1	0	1
文化	66~70	1	0	1
國外學者	66~70	1	1	0
	71~74	2	2	0
	小計	17	4	13
	總計	133	50	83
	政大所佔比例	87%		

資料來源：祝基滢主持，〈我國新聞學與大眾傳播學研究現況之分析〉，頁 121-122。

說明 1：非政大研究篇數之「小計」及「政大所佔比例」為本文所加，原報告無。

### (三) 美國經驗的引入

台灣現有新聞教育的基礎，基本上是由戰後遷台的中國學者所建立的。而在中國新聞教育的建制過程中，美國體系，尤其是「密蘇里模式」更在其中扮演關鍵角色，即使是國民黨黨校「中央政治學校」亦不例外。

張詠、李金銓認為密蘇里模式之所以得以在中國暢行無阻，可以從兩個面向來理解。第一，中國知識份子普遍承認報紙是促進現代化的利器，卻不知如何建立新聞教育。而密蘇里在理念上非常強調規範性的新聞自由、新聞責任和新聞道德，不作艱深抽象的哲學或學理探討。再加上當時中國報業道德低、水準差、缺乏社會責任，知識界和報界普遍不滿，他們認為密蘇里這套理念對症下藥，切中中國時弊。再者，在操作上，密蘇里不唱高調，格外注重動手作，實際又易學，移植起來不難。前者符合科學家孔恩(Thomas Kuhn)「典範」(paradigm)的理念部分，後者提供「典範」的實例，從課程、實習到課外活動似乎皆可直接移植<sup>85</sup>。第二，從人際網絡來看，密蘇里新聞學院創院院長威廉士(Walter Williams)是典型早期的「帝國締造者」(empire builder)，也是極為出色的傳教士型學術活動家，既成就一番學術霸業，又兼任超級明星推銷員。早在 1909 年，密蘇里建立美國

<sup>85</sup> 孔恩認為建立一個新的「典範」，不僅需要一組抽象思想，還得有一套成功的例證可供參考模仿，並且能夠解決實際問題。張詠、李金銓，〈密蘇里新聞教育模式在現代中國的移植——兼論帝國使命：美國實用主義與中國現代化〉，頁 342。

第一個新聞學院後一年，威廉士已迫不及待要介紹他的學院給中國。他寫信給美國駐香港、廣州和上海領事館，詢問中國高校是否教授新聞課程。隨後，在 1919、1921、1927 和 1928 年，威廉士四度訪華，為密蘇里模式開疆闢土。1928 年，密蘇里新聞學院幫燕京大學重組新聞課程，試圖建立「中國首都第一流的新聞學院」。此外，威廉士還藉著訪華的機會，趁機招攬學生，像馬星野即在此機緣下決定進入密蘇里新聞學院，並成為中國國立大學派到密蘇里研究新聞的第一位學生<sup>86</sup>。而透過密蘇里畢業生，密蘇里模式進一步傳佈到中國各大學，包括黃憲昭在廣東中山大學、汪英賓在上海暨南大學和光華大學、馬星野在南京中央政治學校。另外，成舍我則是在訪問密蘇里兩年後，於 1933 年成立北平新聞專科學校<sup>87</sup>。

密蘇里的影響力隨著這些「密蘇里幫」延續到戰後台灣，舉例來說，政大復校時，密蘇里新聞學院即曾發起捐贈政大圖書運動<sup>88</sup>，而謝然之、王洪鈞這兩位密蘇里新聞學院碩士則相繼接掌新聞系系主任一職。另外，曾任中央日報社長的曹聖芬、總編輯錢震、新生報總編輯侯斌彥、中華日報總編輯戴潮聲、英文中國郵報副社長余圓燕、中央日報副總編輯彭河清、編輯武月卿、中華日報採訪主任李鑫矩、台灣新聞報尹雪曼與程朱鑫，以及政大新研所研究生張緒心等，皆於戰後由台赴密蘇里新聞學院深造<sup>89</sup>。再者，從第一任所長曾虛白強調以「理論」與「實務」並重為原則，以及第一任系主任謝然之所擬定的教學方針：培養新聞人才與提高新聞事業的水準<sup>90</sup>，顯見密蘇里注重「動手作」的精神仍被延續下來。

然而，若從傳播知識的引進來看，在戒嚴時期雖仍以美式的新聞學研究及見解為大宗<sup>91</sup>，但來源則更加多元。以政大新研所為例，首任所長曾虛白雖未曾接受正規的新聞教育，但其新聞專業的累積過程與美國經驗息息相關。曾虛白進入新聞領域的入門師傅為董顯光。董顯光先後就讀密蘇里新聞學院與哥倫比亞新聞學院，返國後將美式倒金字塔新聞寫作模式引入其在天津所開辦的《庸報》<sup>92</sup>。在《庸報》期間，曾虛白跟著董顯光從基礎學起，學習如何作一名報人<sup>93</sup>。其後，

<sup>86</sup> 馬星野，〈我從事新聞教育經過〉，頁 3。

<sup>87</sup> 成舍我部分依據世新大學「舍我紀念館」網站所登「生平事蹟年表」校正。張詠、李金銓，〈密蘇里新聞教育模式在現代中國的移植——兼論帝國使命：美國實用主義與中國現代化〉，頁 334-336、343。「舍我紀念館」，網址：<http://csw.shu.edu.tw/website/2-2.html>(2012/3/16)。

<sup>88</sup> 胡春惠，〈第七章 在台復校初期(1954-1959)〉，頁 220。

<sup>89</sup> 台北市新聞記者公會編印，《中華民國新聞年鑑開國五十年紀念》(台北：編者印行，1961)，頁 37。

<sup>90</sup> 馬之驢編著，《新聞界三老兵》(台北：經世書局，1986)，頁 109。謝然之，〈中國新聞教育的沿革〉，《新聞學論叢》(台北：改造委員會，1963)，頁 201。

<sup>91</sup> 依據林麗雲的研究，在 1970 年代以前，由於中華民國政府與美國政府建立依附的關係，台灣的傳播學門也接受美式的新聞學研究。此一影響隨著 1960 年代中期以來，留美學人歸國繼續延續下來，直至 1980 年代末期，源自歐陸的批判性研究，經由美國轉口進入台灣，新的思維才開始進入台灣的傳播學界。林麗雲，《台灣傳播研究史：學院內的傳播學知識生產》，頁 53。

<sup>92</sup> 張詠、李金銓，〈密蘇里新聞教育模式在現代中國的移植——兼論帝國使命：美國實用主義與中國現代化〉，頁 329。

<sup>93</sup> 周安儀編著，〈辦報、教書、談天下事〉，《新聞從業人員群象(上冊)》(台北：黎明文化，1971)，

隨著董顯光於 1937 年接下國際宣傳的重任，曾虛白亦隨之轉向，在其下擔任國際宣傳處處長，負責督導國際宣傳工作<sup>94</sup>。1943 年，中宣部為培養國際宣傳人才，特與哥倫比亞大學合作，於中央政校設立新聞學院，董顯光為院長、曾虛白為副院長<sup>95</sup>。換言之，透過董顯光與新聞學院的經歷，曾虛白接觸並學得美式的新聞專業知識。而在其主掌政大新研所期間，曾虛白在美國亞洲協會(Asian Foundation)的協助下<sup>96</sup>，將戰時中美合作的經驗延續到台灣。從 1955 年起，以兩年聘請一位為原則，至 1970 年止，政大新研所總共聘請 10 為外籍教授，8 位來自美國，2 位來自日本。8 位來自美國的學者中，3 位來自哥倫比亞大學、2 位來自南伊利諾州立大學，其餘 3 位分別來自猶他大學、俄克拉荷馬州立大學、密蘇里大學。依人數來看，以哥倫比亞居首位，但若論立即影響與實際交流來看，則以南伊利諾最為顯著，其中尤以郎豪華(Howard R. Long)教授的貢獻最大。在郎豪華教授的邀請與協助下，謝然之於 1959 年應聘赴南伊利諾大學講學一年，新研所畢業生黃胛、何光國、姚朋(同時亦為新生報副總編輯)、張宗棟(新生報採訪主任)、熊玠，以及自立晚報特派員李子堅等，先後至南伊利諾大學深造。此外，在其推薦下，政大新聞系所自 1960 年起正式成為美國新聞教育協會(American Society of Journalism School Administration)的會員<sup>97</sup>。

除了密蘇里和南伊利諾大學外，依據《中華民國新聞年鑑開國五十年紀念》的記載，在 1950 年代赴美深造或考察的新聞界人士還有：在史丹福大學研究的中央日報編譯主任徐佳士與英文中國日報編輯主任朱謙等；在美國國際合作總署

頁 45-46。

<sup>94</sup> 1937 年 7 月盧溝橋事件發生後，國民黨針對戰時的黨政軍統一指揮機構有許多討論與決議。其中，在該年 8 月 27 日國民黨中常會第 51 次會議決議：「公布大本營組織條例，由軍事委員會委員長行使陸海空最高統帥權，並授權委員長對於黨政統一指揮」，正式以軍事委員會取代大本營，成為戰時最高統帥機構。其後，軍事委員會進行組織改造，決定於委員長之下設六個部，第五部負責宣傳，部長內定由陳公博擔任，並設負責國內宣傳之副部長一人，內定由谷正綱擔任，以及負責國際宣傳之副部長一人，內定由董顯光任之，曾虛白內定為國際宣傳處處長，承董顯光之督導。不過，由於正式任命還要經過許多步驟與手續，董曾二人決定先行作業。1938 年 12 月，汪兆銘自重慶出走河內，發表豔電主張對日求和，使情勢產生變化。為重整抗日陣營，黨政軍再次進行大規模改組。原有的第五部則決定取消，國際宣傳處名義上恢復其在中央宣傳部的隸屬，董顯光也在名義上改任為中央宣傳部副部長，負責督導國際宣傳事宜。但實際上，國際宣傳處的人士編制和經費全部接收第五部，原封不動地繼承下去，一切由董副部長督導，對軍事委員會委員長蔣介石負責，宣傳部無權干預。而為了該機構的特殊任務，抗戰 8 年換了 10 位宣傳部部長，但副部長始終由董顯光擔任。曾虛白，《曾虛白自傳(上冊)》(台北：聯經，1988)，頁 178-192、劉維開，〈戰時黨政軍統一指揮機構的設置與發展〉，《中華民國史專題論文集 第三屆討論會》(台北：國史館，1996)，頁 5-11。

<sup>95</sup> 謝然之，〈中國新聞教育的沿革〉，頁 184。

<sup>96</sup> 1945 年，二次大戰結束後，美國為援助亞洲國家反共，特別成立亞洲協會，其宗旨在對亞洲開發中國家給予文化、教育方面的協助，作反共之宣傳，以防堵共產主義思想的蔓延。名義上為「基金會」，經費由美國國務院編列。馬之驩編著，《新聞界三老兵》，頁 109-110。

<sup>97</sup> 謝然之，〈中國新聞教育的沿革〉，頁 195-196、台北市新聞記者公會編印，《中華民國新聞年鑑開國五十年紀念》，頁 37。

的技術協助下，先後赴美考察新聞事業，並分別在波士頓、西北大學、哥倫比亞大學研究的英文中國郵報採訪主任周金海、中國廣播公司節目部主任邱楠、中央電影公司總經理李潔、僑委會科長羅路興、行政院新聞局長彭思衍、中央社總編輯沈宗琳、副總編輯兼編譯部主任王芒、採訪部副主任張任飛、副總編輯胡傳厚、英文部副主任楊孔鑫、行政院新聞局副局長龔弘、科長陳宗克等；由美國亞洲協會資助赴美考查或研究的自立晚報社長葉明勳、中央日報主筆劭德潤、中央社編譯部副主任陳復禮等<sup>98</sup>。

從中也可發現，在戒嚴時期能赴美深造，以具備黨、官營新聞機構或政府新聞機關資歷者居多數。無論是在戒嚴時期抑或現在，在相關的新聞自由評比，美國一定是被擺在最自由的一端，這與台灣戒嚴時期的新聞自由實況顯然是天差地別。這些人一方面在國民黨主控的產、官、學界擔任要職，一方面又透過學術的交流與進修接收到美國最新的新聞自由論述，他們如何傳譯這些思想，又如何將其轉化為教育台灣學子的教材、檢視或推動台灣新聞政策的依據，而這些經過篩選、甚至可能遭到扭曲的西方新聞自由觀念對後續台灣新聞自由的發展又產生什麼樣的影響。本論文希望透過「新聞自由」這個概念在台灣傳播學界的發展，與其內涵的轉變等分析，勾勒源自歐美社會的「新聞自由」，在台灣發展的真實面貌，並探討其特殊，或扭曲與不足之處，以為台灣的新聞自由提供更紮實，並具有內涵的發展基礎。

#### 四、研究回顧

本論文希望從三個角度來探討這個議題：第一，國際社會如何看待新聞自由，並以此作為比較的基準，來分析台灣學界所建構的新聞自由。此處擬以聯合國所通過的相關宣言、公約，以及對該議題的討論作為分析的重點。對此，過去已有一些研究者進行討論，其中又以日本神古百市於 1950 年出版的《國際報道自由運動の沿革と現状》最為詳盡。神古為朝日新聞調查研究室的一員，其從該研究室創設以來就一直關注 1940 年代由美國所興起的國際新聞自由運動，以及聯合國所召開國際新聞自由會議，其後更進一步取得聯合國相關資料，並在該資料輔助下完成此書。該書對聯合國的討論有十分詳盡的闡述，許多內容甚至連《聯合國年鑑》(Yearbook of the United Nations)都沒有記載。但很可惜該書完成於 1950 年，而聯合國對三大公約的討論則一直持續到 1960 年代，「公民與政治權利國際公約」亦到 1966 年才完成修訂，神古對後續的發展並未作進一步的研究與追蹤。在中國和台灣，先後則有馬星野和王洪鈞針對此一議題進行整理與討論。不過，馬星野只記載到 1948 年國際新聞自由會議的召開，以及當下所草擬的三大公約(主要內容收錄在 1948 年出版的《新聞自由論》)。而王洪鈞雖往前延伸一些，看到 1950 年代聯合國推動新聞自由國際法化過程中所遭遇的困境，但亦未能完

<sup>98</sup> 台北市新聞記者公會編印，《中華民國新聞年鑑開國五十年紀念》，頁 37。

整呈現整個討論過程。再者，王洪鈞針對此一議題所作，較為詳細的討論僅見於《新聞採訪學》的手稿中。1955年該書出版時，王洪鈞因篇幅限制，決定將該部分刪除<sup>99</sup>。而其於1984年出版的《新聞法規》雖納入此一部份，但內容十分簡略。

第二，台灣憲法學如何看待或建構新聞自由的內涵。在歐美和日本學界，憲法學者在新聞自由相關內涵的討論與建構上，皆扮演重要的角色。因此，本文特別關注戒嚴時期憲法學界的觀點。而從學術發展的脈絡來看，林子儀於1992年發表的〈新聞自由的意義及其理論基礎〉對後續的新聞自由研究產生一定的影響。以國家圖書館的「台灣博碩士論文系統」為例，共有1230篇文章參考林子儀的著作，其中497篇與新聞自由有關。林子儀整篇文章建構於美國聯邦最高法院大法官Potter Stewart於1974年所提出的「第四權理論」。Potter Stewart的文章發表於1974年，卻至1990年代後台灣才有相關的著作發表，可以讓我們更清楚的看到從知識生產、傳播至接收的過程中，所可能產生的落差。再者，由於第四權理論在目前相關的研究已佔有相當重要的位置，本文也將第四權理論作為衡量戒嚴時期相關新聞自由論述的一個比較基準。

第三，台灣傳播學界所建構的新聞自由。近年來由於媒體的諸多亂象，以及新聞媒體對個人權利所造成的侵害，促使學界開始重新檢視西方新聞自由的發展脈絡與內涵，例如：林元輝的〈對報禁解除廿周年新聞自由發展的思辨〉(2008)、何念耘的〈新聞自由的起點？——論彌爾頓與出版特權〉(2009)，馮建三的〈國家與傳媒社會責任：從《報業四種理論》出版50年談起〉(2006)，以及顧佳欣的〈傳媒社會責任論之論述與想像〉(2010)等，便以此為探討主軸。林元輝與何念耘透過原典的耙梳、回溯自由主義者所推崇之新聞自由論述的生成環境，對自由主義者所建構的新聞自由提出批判。林元輝批評，自由主義者表彰的新聞自由奮鬥史，根本是粉飾騙人的自利自肥史<sup>100</sup>。何念耘指出，彌爾頓的論點與傳播學界所塑造的「新聞自由」大相逕庭，但新聞自由在實踐過程中所凸顯，為少數人之「特權」的一面，卻與彌爾頓的論點似而不同。彌爾頓的特權擔負相應的義務，但現今實踐的新聞自由不但是不負責任的特權，還成為當代的公害<sup>101</sup>。馮建三提出社會責任論的三大缺失，並提出政府介入傳媒市場營運，增進從業人員新聞自由的可能方向<sup>102</sup>。顧佳欣則針對社會責任論的生成背景、理論的建構，以及相關的內涵進行耙梳，並以2009年台灣所發生的三大傳媒事件：「衛星廣播電視法」

<sup>99</sup> 王洪鈞，《新聞採訪學》(台北：正中，1961)，頁7-8。

<sup>100</sup> 林元輝，〈對報禁解除廿周年新聞自由發展的思辨〉，張炎憲主編，《戰後台灣媒體與轉型正義論文集》(台北：吳三連台灣史料基金會，2008)，頁119。

<sup>101</sup> 何念耘的「公害」說主要參考林元輝於2006年出版的《新聞公害的批判基礎——以涂醒哲聒耳冤案新聞為主例》。何念耘，〈新聞自由的起點？——論彌爾頓與出版特權〉(台北：淡江大學大眾傳播學系傳播碩士班碩士論文，2009)，頁123。

<sup>102</sup> 馮建三，〈國家與傳媒社會責任：從《報業四種理論》出版50年談起〉，《中華傳播學刊》9(2006年6月)，頁17-36。

修正草案、中視中天股權變更風波，以及動新聞爭議作為分析的對象，以闡述媒體如何建構所謂的「社會責任」。顧佳欣重新檢視「國家」的角色，其表示國家並不一定是「新聞自由的天然敵人」，也不僅是消極被視為監察的對象。政府作為一個有能力與正當性統領整理資源的機制，在傳媒領域，得以「管制」，也有能力進行「規劃」<sup>103</sup>。

以上這些著作都是從現今媒體的問題出發，重新檢視西方新聞自由的內涵。本論文則希望回到現今台灣許多新聞自由概念的生成期——戒嚴時期，探討這些概念是如何被建構的。從前述的討論可知，台灣的新聞自由概念發展在一個備受政府管控的時空環境中，主要的知識傳遞者多帶有國民黨色彩，部分尚負有為政府政策辯護的責任在。上述研究者批判傳播學著作中所建構，立基於自由主義史觀的新聞自由論述。然而，自由主義僅是這些著作的一部分。要理解這些傳播學者的主張，回到其著作生成的環境，並全盤檢視其理路的形成與轉折有其必要性。同一套論述在現在看來可能是業者合理化其既得利益的自辯之詞，在戒嚴時期則可能是難得的進步言論。支持政府在傳媒的經營上扮演積極角色，在現代或許能夠促進新聞自由的發展，在戒嚴時期則可能更助長國家限制和佔有傳播工具。

本論文期望能在「戒嚴」這個特殊的時空背景中，理解台灣傳播學界所建構的新聞自由論述。而這個理解將透過同時期不同學者的闡述、同一個主題在不同時期的變化，以及歐美思潮如何被譯介到台灣等三個方向來進行。朱傳譽在〈新聞史的研究〉一文曾提到，新聞史是研究新聞學術所必備的基礎。「歷史的功能在鑒往知來，我們只有了解過去新聞事業的活動，吸取前人的經驗，接受前人失敗的教訓，才能改進現在，策劃未來」<sup>104</sup>。本論文希望為台灣的新聞自由發展，提供概念形成與演變的歷史縱深，並期許台灣的新聞自由得以在更堅實的基礎上開花結果。

## 五、研究方法與架構

本論文的時間斷限為 1945 至 1987 年，研究的重心主要集中在台灣傳播學界相關的新聞自由論述，並希望透過比較的方式，與當時英美各國的新聞自由論述相對照，以瞭解台灣新聞自由發展的特殊、扭曲與不足之處。本研究之所以選擇 1945 年至 1987 年這個時間段限，主要原因在於，在這個時期，政府對新聞自由的基本概念，不論是政府施政，或大法官解釋，都還停留在「法律下的自由」，具有強烈的一致性。再者，此時的廣電媒體尚受到國家嚴格的控制，整個論述也停留在頻道「有限」的情形下，政府該如何管理廣電媒體的問題上。相對於解嚴

<sup>103</sup> 顧佳欣，〈傳媒社會責任論之論述與想像〉(台北：政大新研所碩士論文，2010)，頁 97-98。

<sup>104</sup> 朱傳譽，〈新聞史的研究〉，王洪鈞主編，《大眾傳播學術論集》(台北：政大新聞系，1967)，頁 41。

後，廣電頻道大量釋出後所引發的種種問題，是一個比較單純的課題。

本論文屬於傳播史的研究，希望透過論述分析(Discourse Analysis)<sup>105</sup>，瞭解新聞自由是如何被引進和傳播的。而這些引進的概念再與台灣社會相碰撞後，又會產生怎麼樣的發展與變化，並進而影響台灣的新聞自由發展。

本論文除緒論、結論外，共有六章，就內容而言，可分為三大區塊。第一區塊為第一、二章，主要探討國際社會對新聞自由的見解。第二區塊為第三章，主要探討戒嚴時期台灣的憲法學如何界定新聞自由。第三區塊為第四至六章，亦是本論文的主軸，主要探討戒嚴時期傳播學界所建構的新聞自由。

本研究基本上肯定聯合國大會於 1946 年 12 月 14 日第 65 次全體會議中所作的決議：

新聞自由(Freedom of Information)為一基本人權，亦為所有聯合國所尊崇之自由的基石。……

自願並有能力使用這個權利而不濫用，為新聞自由的必需要素。其必須將沒有偏見地追求真實，和沒有惡意地傳遞知識的道德義務，作為其基本紀律。

以及「世界人權宣言」和「公民與政治權利國際公約」中對表現自由的保障。然而，就如同人權史上兩大法典：美國憲法增修條文第 1 條與法國人權宣言，對表現自由採取不同的構想<sup>106</sup>，世界各國對新聞自由的見解也不一致。基於此，第一區塊擬以聯合國及歐美兩洲際組織對表現自由及新聞自由的討論與決議為重心，分析國際社會對新聞自由的基本主張與彼此間的歧異之處。

本區塊共分為兩章，第一章「國際人權典章中的新聞自由」主要探討聯合國「世界人權宣言」和「公民與政治權利國際公約」中，表現自由相關條文的制定過程，及其間所引發爭議，並與歐美兩洲的人權公約相比，分析不同時期、不同區域對表現自由的見解及其差異。

第二章「新聞自由國際法化的嘗試與意義」主要整理 1948 年聯合國召開之

<sup>105</sup> 內容分析(Content Analysis)、文本分析(Textual Analysis)和論述分析為現今台灣學界解析社會製成品，諸如書籍、雜誌、報紙、法條等，較受到重視的研究取向，但功能和解析觀點不禁相同。內容分析法較屬於實證主義傾向，強調科學客觀的量化分析。文本分析通常只針對一種社會製成品作解析和意義詮釋，但晚近學者也很強調社會研究中的「互為正文的分析」或「語境分析」。論述分析則包含更廣闊，不只是單純的檢視文本本身，而是將建構文本所使用的論述及其相關的社會場址(institutional sites)和歷史文化因素都納入分析之中。游美惠，〈內容分析、文本分析與論述分析在社會研究的運用〉，《調查研究》8(2000年8月)，頁5-6。

<sup>106</sup> Francis Balle 認為，美國憲法增修條文第 1 條的原則，在防止立法機構限制表現自由的完整運作。而法國人權宣言則認為出版自由為意見表現的基本工具。信奉增修條文第 1 條者不會採取任何可能限制自由表現思想與意見的行動，他們並將這個原則延伸到其他媒體，如廣播。而法國出版自由的運作則由兩個主要元素所組成：第一，自由地去創造、設立、組織出版事業，包括新聞機構或報紙；第二，為尊重其他公共自由，包括維護公共利益、尊重其他自由等，得立法限制完整的出版自由。Francis Balle, "The Communication Revolution and Freedom of Expression Redefined," Everett M. Rogers, in Francis Balle ed., *The Media Revolution in American and in Western Europe* (New Jersey: Ablex Publishing Corporation, 1985), p.82.

「國際新聞自由會議」的相關資料，及聯合國後續針對該會議所草擬的三大公約的討論。透過該項資料的耙梳將有助於我們瞭解新聞自由在國際法化過程中所遭遇的困境，以及不同國家對於新聞自由的歧異觀點，並藉此評析中華民國在世界新聞自由發展中所處的位置。

關於此一區塊，本論文除了參考前述神古百市，以及馬星野、王洪鈞等人的研究外，並擬利用中央研究院所典藏的外交部檔案、政大圖書館所藏的聯合國資料，包括《聯合國年鑑》和會議紀錄等、日本外務省條約局國際協力課編輯的《「人權に関する世界宣言」成立の経緯》(1951)與國際聯合局社會課所編的《國際人權規約成立の経緯》(1968)、相關的報導以及研究，完整地勾勒聯合國以及歐美兩洲際組織對新聞自由的保障與限制。

第二區塊，主要探討戒嚴時期台灣的憲法學如何界定新聞自由。近代立憲主義的憲法實際上包含兩個不可或缺的部分，一為「權利典章」(Bill of Rights)，其次為統治機構的組織必須採取權力分立制衡的原則<sup>107</sup>。1946年聯合國決議「新聞自由為一基本人權」，而在戰後台灣多數人，尤其是新聞界皆贊同新聞自由受憲法保障。然而，於1946年通過，1947年施行的「中華民國憲法」卻延續過去的慣例，僅言「言論」與「出版」自由，並未對這個戰後新聞學上的時髦名詞<sup>108</sup>，及其所代表的不同權利觀念有所著墨。而在台灣戒嚴的這段期間，聯合國仍繼續討論新聞自由相關議題，國際上的非政府組織，尤其是國際新聞協會更持續關注各國的新聞自由狀況，而中華民國政府也不斷向外表示台灣是個有新聞自由的國家，面對國際上各種不同的見解及政府主張，台灣憲法學者如何詮釋這個憲法未直接明言，又受到種種限制的權利？和解嚴後所盛行「第四權理論」相比，戒嚴時期憲法學界所建構的新聞自由又有哪些特點？在文本上，本論文擬利用戒嚴時期出版的憲法學著作，探討此一議題。在資料收集上，除透過一般圖書館的檢索系統外，並利用林榮耀於1982年編輯出版的《憲法論文索引》作為輔助，以求能更完整的呈現戒嚴時期台灣憲法學界的觀點。

第三區塊為本論文的主軸，主要在探討戒嚴時期傳播學界所建構的新聞自由。聯合國「公民與政治權利國際公約」第19條對表現自由有如下的規定：

- 一、人人有保持意見不受干預之權利；
- 二、人人有表現自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接收以及傳播各種消息及思想之自由。
- 三、上項條文所載權利之行使，負有特別責任與義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：
  - (一) 尊重他人權利或名譽；

<sup>107</sup> 薛化元等，《戰後台灣人權史》(台北：國家人權紀念館籌備處，2003)，頁2。

<sup>108</sup> 儲玉坤，《現代新聞學概念(增訂本)》(世界書局，1948)，頁367。

(二)保障國家安全、公共秩序、公共健康或道德<sup>109</sup>。

本論文在此架構下，將傳播學界對新聞自由的討論分為三個部分：新聞自由的權利內涵(第四章)、新聞自由的限制(第五章)、社會責任論與新聞自律(第六章)。在文本部分，在此一區塊擬利用《中華民國新聞年鑑》、《新聞學研究》所整理的書目(包括專著和碩博士論文)，以及《報學》、《新聞學研究》、《新聞評議》與《廣播與電視》等在戒嚴時期出版時間較長，亦較具代表性的新聞刊物<sup>110</sup>，作為討論的基礎。

其次，關於各章節議題的選擇。從前述的討論可知，新聞自由的內涵至少包含下列幾個部分：原始的言論出版自由、接近權、知的權利、媒體的社會責任與新聞自律，以及媒體與新聞從業人員的自主權等。但在戒嚴時期，有些面向顯然是受到了忽略，或遲至解嚴前後才有較深入的討論。以「接近權」為例，雖然在一些文章中已約略提到類似的概念，但一直要到解嚴後，為因應報紙開放登記及報紙增張，學界才對此有較完整的討論<sup>111</sup>。而關於媒體與新聞從業人員的自主權，在戒嚴時期更是幾乎沒有觸及。因此，本論文在內容的設定上，選擇在戒嚴時期，在上述的新聞刊物中，曾有專文討論的議題作為討論的重心。

另一方面，雖然本論所選擇的材料，如：《報學》、《新聞學研究》等，皆是戒嚴時期相當重要的學術刊物，許多傳播學者皆曾在這些刊物發表文章。然而，隨著選擇性的增多，抑或在其他刊物，能夠取得較大的言論空間，也促使一些學者琵琶別抱。像 1979 年至政大新聞系任教的鄭瑞城，就未曾在《報學》上發表文章<sup>112</sup>。而在 1981 年回台參與國民黨政府舉辦之「國家建設研究會」，並於前後在台灣傳播學界嶄露頭角的李金銓，亦僅在《報學》發表過一篇譯文<sup>113</sup>。拜其所出版的言論集所賜，我們現在得以輕鬆取得散落在各處的文章。然而，若究其言論集的出版時間，鄭瑞城的《傳播的獨白》與《透視傳播媒介》分別出版於 1987 和 1988 年，李金銓的《新聞的政治，政治的新聞》出版於 1987 年，仍可嗅出一些屬於這個時代的獨特氛圍。李金銓在該書的序言即提到，其在 1986 年下半年

<sup>109</sup> 以上翻譯主要參考《總統府公報》所刊載的「公民與政治權利國際公約」第 19 條，再依據英文版內容略加更動。國際連合局社會課，《國際人權規約成立の経緯》，頁 163；《總統府公報》第 6896 號，頁 8。

<sup>110</sup> 祝基溼，〈我國新聞學與大眾傳播學研究現況之分析〉，頁 165-166。

<sup>111</sup> 為了因應 1988 年元旦的報禁解除，中華民國新聞評議委員會於 1987 年 10 月 16 日委員會議中決議成立研究小組，針對報紙刊登讀者投書的問題進行專題研究。研究小組由該會委員，陳世敏、王洪鈞，以及漆敬堯等三位傳播學者組成，研究報告定名為「讀者投書：『接近使用權』的實踐」。該報告對於“the right of access to the media”有如下的註解：「『接近使用媒介權』有譯『接近權』、『使用權』、『攀登媒介權』。此一觀念在我國大眾傳播界尚屬陌生，也無統一譯法」。陳世敏、王洪鈞、漆敬堯，〈讀者投書：『接近使用權』的實踐〉，《新聞評議》161(1988 年 5 月 1 日)，頁 4。

<sup>112</sup> 林元輝主編，《一步一腳印》，頁 9。

<sup>113</sup> 《聯合報》1981 年 6 月 30 日，第 2 版、李金銓譯，〈夠水準的新聞〉，《報學》4：5(1970 年 12 月)。

踏入國門後所感受到「時代在變，環境在變，潮流也在變」的氣氛。而也就是這股氣氛，讓他破了戒，不再僅是「多觀察，少講話；多做學問，少管閒事」<sup>114</sup>。本論文基於這樣的認識，將這些散落各處的觀點視為「例外」。在討論時，仍以《報學》、《新聞學研究》等學術刊物、學術著作作為主調，而以這些「例外」作為對照組，並留下時代變動的軌跡。

在上述的原則下，本論文第四章「新聞自由的權利內涵」主要從歷史的脈絡著手，一方面從國際新聞自由的發展著手，探討台灣傳播學界如何引介相關運動、文獻，並如何詮釋國際社會對台灣新聞自由度的評價。另一方面則從新聞自由的具體內容著手，探討台灣傳播學界如何從西方的言論、出版自由，及 1940 年代發展出來的新聞自由傳統，來詮釋新聞自由的具體內容。第五章「新聞自由的限制」，主要探討傳播學界如何評價戒嚴時期政府加諸於新聞事業的種種限制，以及如何訂立得以限制的標準。「公民與政治權利國際公約」明文規定，為了「尊重他人權利或名譽」與「保障國家安全、公共秩序、公共健康或道德」，得以法律限制表現自由的行使。基於此，除了戒嚴時期相關的新聞法規外，本章特別選擇「國家安全」與「個人權益」(包括誹謗、公平審判及隱私權)這兩個主題進行討論。第六章「社會責任論與新聞自律」，主要探討傳播學界所建構之新聞媒體的社會責任觀，並對戒嚴時期所建制的新聞自律體制，與學界對該體制的評析進行討論。

<sup>114</sup> 「時代在變，環境在變，潮流也在變」為蔣經國在國民黨中常會所發表的談話，李金銓認為此一談話將一場政治風暴化為和風細雨。李金銓，《新聞的政治，政治的新聞》(台北：圓神，1987)，頁 V。

## 第一章 國際人權典章中的新聞自由

新聞自由在大部分的近代立憲主義憲法體制國家，起初都是被包含在「言論自由」或「出版自由」的範疇，而受到保障<sup>1</sup>。而言論或出版自由被導入憲法，並成為近代立憲主義憲法的重要成分之一，最早可追溯至 1776 年，美國維吉尼亞州憲法的權利典章第 12 條：「言論出版自由為自由的有力防塞之一，限制該自由者即被視為專制的政府」。之後，有關言論自由和出版自由的憲法層級保障，在 1789 年法國的人權宣言，及 1791 年美國憲法增修條文第 1 條再次獲得確認。同時，在法國人權宣言與美國憲法的影響下，歐洲諸國及其後學習西方憲政體制的國家，皆開始制定包含言論、出版自由等人權宣言的近代立憲主義憲法。然而，在二次大戰前，各國對人權保障的標準不一，對新聞自由的保障，更大多停留在「法律保障」的範疇<sup>2</sup>。

將人權的尊重納入國際關係中，並在條約上予以明文規定，是二次大戰以後的事。在此之前，雖在相關的文件上曾觸及人權的問題，但這些大多由特定的時空背景所催發，並侷限在某些議題，例如宗教自由、奴隸買賣等等<sup>3</sup>。人權保障並未成為國際社會所共同關心，並極力解決的議題，而大多停留在國內事務的階段。這樣的情況一直持續到一次大戰結束，國際聯盟成立後<sup>4</sup>。其間雖有萬國國際法學會，於 1929 年 12 月 12 日，在紐約集會時提出「國際人權宣言」(Déclaration

<sup>1</sup> 諸如美國憲法增修條文第 1 條規定：「國會不得制定法律……剝奪人民的『言論』及『出版』自由(the freedom of speech, or of the press)」。在美國，不論是法院實務或學理的觀點都一致同意新聞自由為該條所明文保障的一種基本權利。戰後日本憲法第 21 條：「集會、結社、言論、出版及其他一切方式表現之自由，均保障之」的規定，亦將新聞自由包含在內。而中華民國憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」，學界亦肯定新聞自由為其重要內涵。林子儀，〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，《言論自由與新聞自由》(台北：元照，1999)，頁 68-72、松井茂記，《マス・メディア法入門》(東京：日本評論社，1998)，頁 17。

<sup>2</sup> 各國憲法保障人民自由權有兩種方式：一為間接保障主義或法律保障主義。在此制度下，固然行政機關非依法律不得限制人民的自由，但立法機關尚可藉法律而隨時變更人民的自由權。例如，德國威瑪憲法規定，「所有德意志人民在普通法律之限制範圍內，均有以語言、文字、印刷、圖畫或其他方式自由表達其意見之權利」。大日本帝國憲法，規定「日本臣民在法律的範圍內有言論著作印行集會及結社自由」。中華民國訓政時期約法規定「人民有發表演論及刊行著作之自由非依法律不得停止或限制之」等皆屬此類。另一種為直接保障主義或憲法保障主義。在此制度下，人民的自由權直接受到憲法保障，即使是立法機關亦不得隨意限制人民的自由權，美國憲法即屬於此類。芦部信喜，《憲法(第 3 版)》(東京：岩波書店，2002)，頁 74-75、高木八尺、末延三次、宮澤俊義(編)，《人權宣言集》(東京：岩波書店，1970)，頁 108-111、389。劉慶瑞，《比較憲法》(台北：大中國，1961)，頁 76。《國民政府公報》第 786 號(1931 年 6 月 1 日)，頁 7。世界各國憲法大會編輯委員會編，《世界各國憲法大全(第二冊)》(台北：國民大會憲政研討委員會，1965)，頁 671。

<sup>3</sup> 例如，1648 年「威斯發利亞條約」以降，西歐所訂有關宗教自由的條約，以及一次大戰前有關廢止奴隸買賣和婦女買賣的條約等等。

<sup>4</sup> 畑博行、水上千之編，《國際人權法概論》(東京：有信堂，1999)，頁 18-21。

des droit internationaux de l'homme) ,但並沒有引起太大的漣漪。而在其所提出的六條條款中,也尚未將本文所關注的主題「言論自由」或「新聞自由」單獨提出,僅簡單述及國家有義務保障個人自由(第一條)<sup>5</sup>。

國際社會對人權國際保障的關注,主要起因於 1930 年代至 1940 年代前半,德國、義大利和日本等軸心國對人權的迫害。二次大戰期間,英美等同盟國成員,高舉民主主義及人權擁護的大旗,與軸心國成員戰鬥。因此,在戰爭期間,即有許多同盟國的領導者針對戰後國際秩序的建立,以及人權與基本自由的尊重,提出許多看法。其中最著名的就是美國羅斯福總統,於 1941 年 1 月 6 日,在美國國會咨文所提出,樹立於人類四大自由上的世界,亦即「言論與表現自由」(freedom of speech and expression)、「宗教自由」、「免於匱乏的自由」,以及「免於恐懼的自由」。而同年 8 月 14 日,在羅斯福與邱吉爾所聯名簽署的「大西洋憲章」中,亦表達出在戰後建立和平,使各國人民安居樂業,享有自由,無所恐懼,亦不感匱乏的希望<sup>6</sup>。

之後,在聯合國成立的過程中,人權的議題更是不斷的被提及。首先,在 1942 年 1 月 1 日,英美等 26 國所簽署的「聯合國宣言」中表示,「對敵人的完全勝利,為保護生命、自由、獨立、宗教自由,以及維持自國與他國之人權與正義之所必要者」。該文件也是聯合國相關文書中,採用「人權」(human rights)一詞的開端。其後在 1944 年 10 月 9 日,「敦巴頓橡園會談」的「建立一般性國際組織之計畫」中,更將人權與基本自由的擁護納入聯合國的重要使命之一<sup>7</sup>。

1945 年 4 月 25 日,在美國以其與相關支持國的名義邀請下,於舊金山舉行聯合國成立大會<sup>8</sup>,即一般所稱的「舊金山會議」。會議中許多國家,尤其是中南美國家提議,須對人權加以更詳盡的規定。例如,巴拿馬就提出包含自由權,以及教育權與勞動權等社會權的十八條基本人權,希望將其納為聯合國憲章的附屬文件,要求各國遵守。另外,古巴亦提出與個人國際之權利義務有關的宣言。而巴西則主張,聯合國憲章必須對人權的基本原則加以規定。除此之外,美洲的民間團體亦展開相關運動,希望能將對人權的實質保障納入「聯合國憲章」。

不過,即使有上述國家對人權議題納入「聯合國憲章」表示贊同,實際情況卻未如此順遂。例如,一直支持人權保障的英美等國,就對擴大聯合國在此部分

<sup>5</sup> 外務省條約局國際協力課編,《「人權に関する世界宣言」成立の経緯》(1951),頁 1-2。

<sup>6</sup> 畑博行、水上千之編,《國際人權法概論》,頁 21-22、外務省條約局國際協力課編,《「人權に関する世界宣言」成立の経緯》,頁 2-3、李恩國編著,《聯合國憲章概論》(台北:正中,1961),頁 7。

<sup>7</sup> 相關條文見「建立一般性國際組織之計畫」第 9 章第 1 節第 1 項。外務省條約局國際協力課編,《「人權に関する世界宣言」成立の経緯》,頁 2-3、李恩國編著,《聯合國憲章概論》,頁 8、*Yearbook of the United Nations 1946-47* (New York: Department of Public Information United Nations, 1947), p.8. (聯合國歷年的 *Yearbook of the United Nations*, 多半在該年度次年出版,以下為避免累贅,凡引用到年鑑時,皆省去出版項的說明。)

<sup>8</sup> *Yearbook of the United Nations 1946-47*, p.12.

的活動，以及將人權尊重明確義務化，表示反對。再加上舊金山會議討論的時間不足，最後會議乃決定將人權內涵的討論交由人權相關委員會負責。然而，上述國家的主張並沒有因此而遭到廢棄，例如，「敦巴頓橡園會談」有關人權與基本自由的部分，最終還是在修正後，由「聯合國憲章」所採納，成為聯合國成立的目的之一<sup>9</sup>。而人權條列化，以及實質保障的主張，也在之後的聯合國相關委員會和大會中，獲得落實。除此之外，在 1948 年，聯合國「世界人權宣言」通過後，歐洲、美洲與非洲也相繼制定該洲的人權條約。以下乃針對「世界人權宣言」，和「公民與政治權利國際公約」的制定過程、上述宣言與公約，以及歐美兩洲人權條約所涉及的「新聞自由」條文加以討論與分析<sup>10</sup>。

## 第一節 聯合國人權典章中的新聞自由

目前聯合國通過，並與新聞自由有關的人權典章為 1948 年通過的「世界人權宣言」和 1966 年通過的「公民與政治權利國際公約」。如前所述，在舊金山會議時，巴拿馬、古巴等國就曾提議在該會議中採納相關的人權宣言。至 1946 年 1 月，聯合國大會第 1 屆第 1 期會議召開時，古巴代表再度建議大會應討論人權議題，以及國家的權利與義務。但在綜合委員會(General committee)建議下<sup>11</sup>，聯合國大會於該年 1 月 14 日的會議中決議，不將古巴提案列入此次議程<sup>12</sup>。不過，在該次會議中，巴拿馬代表則直接提出「基本人權與自由宣言草案」(Draft Declaration on Fundamental Human Rights and Freedoms)，並要求聯合國大會在該屆第 2 期會議討論該草案。聯合國大會在 1946 年 10 月 31 日，第 46 次會議中決

<sup>9</sup> 例如，「聯合國憲章」前文提及「重申基本人權、人格尊嚴與價值」、第一條第三項提到聯合國的宗旨為「增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重」、第 55 條規定，聯合國應促進「全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守」。畑博行、水上千之編，《國際人權法概論》，頁 23、李恩國編著，《聯合國憲章概論》，頁 367-368、387。

<sup>10</sup> 由於本文討論涉及許多名詞的翻譯問題，其中，即使是同一個單位，例如聯合國，對同一名詞，例如 *opinion*、*expression* 等，在不同公約所採用中文翻譯亦不盡相同。本文為避免讀者混淆，在不違背英文原意的原則下，同一名詞採用同一種翻譯，例如 *opinion* 翻譯為「意見」、*expression* 翻譯為「表現」。而對某些詞彙當時翻譯與現在翻譯、內容有重大差異，或同一詞彙在文中必須採取不同翻譯者，例如 *freedom of information* 翻譯為「新聞自由」，而 *information* 翻譯為「消息」，則在提到處說明其理由。

<sup>11</sup> 聯合國大會由所有會員國組成，每屆大會開始時，先選舉主席一人，副主席七人。聯合國大會底下有四種形式的委員會：程序委員會、主要委員會、常設委員會，和特別委員會。聯合國大會底下的程序委員會共有兩個，一為證書(或國書)委員會(Credentials Committee)，一個就是此處提到的綜合委員會(General Committee)。綜合委員會由十四個成員所組成，包含大會主席、七位副主席，和六個主要委員會主席，主要負責歷屆會議議程的擬定、決定議案的優先順序，以及協調各委員會的議項等。以上為聯合國成立之初的情況，之後隨著組織改組而有些微的變化。*Yearbook of the United Nations 1946-47*, pp.53-54.

<sup>12</sup> *Yearbook of the United Nations 1946-47*, p.77.

議將該草案送交第一(政治、安全)及第三(社會、人道和文化)委員會討論<sup>13</sup>。而在該年 11 月 26 日，第三委員會第 33 次會議中，美國代表則以人權委員會成立的目的之一，即是草擬國際人權清單(an international bill of human rights)為由，提議將該草案送交經濟暨社會理事會(以下簡稱為經社理事會)底下的人權委員會討論<sup>14</sup>。該提案，在該委員會以 27 比 10，獲得採納。之後，第一委員會更進一步在該決議案上添加時間限制，要求人權委員會將討論結果送交聯合國第 2 屆大會討論。該增補案在經第三委員會同意後，於 12 月 11 日，獲大會第 55 次會議採納<sup>15</sup>。

## 一、人權宣言與公約的起草

### (一)起草小組

人權委員會於 1947 年 1 月 27 日至 2 月 10 日間舉行第 1 屆會議，議長為美國故總統羅斯福夫人、副議長中華民國代表張彭春。在該會議中，委員會決定由委員會議長、副議長，和報告起草人——黎巴嫩代表 Dr. Charles Malik 組成起草小組，在聯合國秘書處的協助下，草擬初步的國際人權清單，以供下個會期討論。起草小組考量委員會許多意見，包含應該納入國際人權清單的項目，在個人權利部分，包含個人自由、宗教、意見(opinion)、言論(speech)、新聞(information)<sup>16</sup>、集會、結社自由，和為受刑事控告者提供保障的權利；在社會權，包含安全、工作、教育、糧食、醫療照顧和財產等權利；在政治權利部分，包含公民權、參政權；以及平等而無差別待遇的權利。另外許多委員會成員也提到會員國的憲法應納入考量，並建議人權清單應簡短、簡單、易於瞭解並意義深遠，且納入最多的基本權利<sup>17</sup>。

其後，經社理事會於 1947 年 2 月底舉行第 4 屆會議，部分會員國表示，應擴大起草小組的規模，納入歐洲代表。針對此，經社理事會下的社會委員會建議由澳洲、智利、中華民國、法國、蘇聯、美國、英國，和黎巴嫩組成臨時的起草委員會，以秘書處所提供的文件為基礎，草擬人權清單。人權委員會議長在此建

<sup>13</sup> 第一、第三委員會為聯合國大會底下的六個主要委員會之二。

<sup>14</sup> 聯合國共有大會、安全理事會、經濟暨社會理事會、託管理事會、國際法庭，及秘書處等主要機關。經社理事會下設五個常設委員會，人權委員會為其中之一。Yearbook of the United Nations 1946-47, p.470.

<sup>15</sup> Yearbook of the United Nations 1946-47, pp.177-178.

<sup>16</sup> 1946 年底，菲律賓代表團建議聯合國舉行「國際新聞會議」(International Information Conference)以來，聯合國公文書中文版，以及中華民國的公文書便將 freedom of information 翻譯為「新聞自由」，本論文透過第二章對該會議(後定名為「國際新聞自由會議」International Conference on Freedom of Information)的討論，認為該會議涵蓋新聞自由的各個面向，包含新聞自由的基本原則、採訪與國際新聞傳遞自由問題，以及新聞媒體的權利與義務等。故在此處仍沿用此翻譯，將其翻譯為「新聞自由」。

<sup>17</sup> Yearbook of the United Nations 1946-47, p.524.

議下，於該年 3 月 24 日向經社理事會主席表達其任命上述國家代表組成起草委員會的意願。該意見獲得經社理事會同意，同時經社理事會並要求秘書處在起草委員會的基礎上，準備國際人權清單草案，供人權委員會第 2 屆會議討論。此外，依據上述聯合國大會於 1946 年年底的決議，經社理事會將前述巴拿馬的草案、其他國家所提出的宣言草案、相關國際組織，包含世界工會聯合會、美國勞工聯合會等所提出的意見，一併交由起草委員會討論<sup>18</sup>。

## (二)起草委員會

起草委員會於 1947 年 6 月 9 日至 25 日間舉行第 1 屆會議，議長、副議長同樣由羅斯福夫人、張彭春擔任。會議中，委員們針對最基本的問題進行討論，亦即只要訂立僅有道德拘束力的「宣言」，抑或尚須訂立有法律拘束力的「公約」。其中，美國與蘇聯主張前者，而英國和其他國家則贊同後者<sup>19</sup>。最後，起草委員會決定準備兩份文件：一份文件為「宣言」，提出普遍原則；一份為建議案，建議從這些原則衍生出一份或多份「公約」，以供會員國遵守<sup>20</sup>。

在「宣言」部分，由起草委員會議長，和法國、黎巴嫩與英國代表所組成的臨時工作小組，委派法國代表 Cassin 教授參酌各項意見，先行草擬宣言草案。Cassin 教授所草擬的宣言草案，包含序言與 44 條條文。該宣言草案，經過臨時工作小組，以及起草委員會討論修改後，再交由 Cassin 教授修訂。該修訂版在起草委員會再一度審視後，送交人權委員會審議。起草委員會所審議通過的版本，將原先的 Cassin 教授所提的 44 條濃縮為 36 條。其中，第 6 條、第 13 條、第 15 條、第 18 條和第 36 條，希望與人權委員會底下的保護少數與防止歧視兩小組委員會取得一致，而第 22 條，與言論自由、新聞自由有關的條文，則希望與同樣隸屬於人權委員會底下的新聞及報業自由小組委員會(freedom of information and of the press)，以下簡稱為「小組委員會」)取得一致<sup>21</sup>。

在「公約」部分，英國、黎巴嫩和議長則被要求獨立地去檢視秘書處草案和英國草案，以決定哪些條文可以發展成「公約」。最後他們決定英國草案第二部分，有關人權和基本自由定義的九條條文，再加上有關酷刑、法人權利，和政治庇護權等條文，可以送交人權委員會以作為公約草案的基礎<sup>22</sup>。

<sup>18</sup> *Yearbook of the United Nations 1946-47*, pp.524-525.

<sup>19</sup> 外務省條約局國際協力課編，《「人權に関する世界宣言」成立の経緯》，頁 10、12。

<sup>20</sup> *Yearbook of the United Nations 1946-47*, p.525.

<sup>21</sup> 依日本外務省條約局國際協力課所編的《「人權に関する世界宣言」成立の経緯》所記，Cassin 教授所提的版本共有 46 條條文，但聯合國年鑑所記則是 44 條，此處以聯合國年鑑為主。外務省條約局國際協力課編，《「人權に関する世界宣言」成立の経緯》，頁 11-12。《*Yearbook of the United Nations 1946-47*, p.525.

<sup>22</sup> 外務省條約局國際協力課編，《「人權に関する世界宣言」成立の経緯》，頁 12。《*Yearbook of the United Nations 1946-47*, pp.525-526.

### (三)第二屆人權委員會的討論

1947年12月2日至17日，人權委員會召開第2屆會議，討論起草委員會所準備的國際人權清單草案。會議中，委員會也討論到人權清單的形式。最後，委員會決議同時起草一個包含普遍原則的「宣言」，以及一個加付法律義務的「公約」，並同時討論實施的問題。其認為必須有「人權宣言」、「國際人權公約」，以及「實施方法」三項文件才能構成所謂的「國際人權清單」。而為了完成這三項文件，人權委員會組成三個工作群。不過，委員會最終僅對人權宣言有詳盡的討論，對人權公約僅有簡略的討論，對實施方法則沒有任何決議<sup>23</sup>。

有關「宣言」案，經此次委員會審議後，再度濃縮為33條，主要是有關人權和基本自由的簡單陳述。換言之，是道德性重於法律性。而在其中，第17條第一項、第二項，和第18條，有關言論自由與新聞自由的部分，則決定在新聞及報業自由小組委員會的建議尚未提出之前，暫不做決議<sup>24</sup>。

針對「公約案」，委員會共草擬了27條條文。而這27條條文又可分為三個部分：第一部份說明簽約國的義務；第二部分則以更精確的文字說明宣言草案中的某些權利與自由；第三部分則述及公約實踐與生效的問題。

另外，有關「實施方法」部分，委員會雖沒有討論，但工作小組提出以下看法：(1)簽約國必須將人權公約的原則納入該國法律；(2)經社理事會應授權常務理事會調解，如可行的話，並改正違反人權的事件；(3)無法由上述方法解決的爭論，則由人權委員會決定是否交由國際法庭處理；(4)應授權給國際法庭做成有拘束力的決定；(5)聯合國秘書處在「聯合國憲章」的授權下，執行國際法庭的決議。

最後，人權委員會決議將上述三份文件，於1948年1月第一個禮拜送交各國政府研議，並要求秘書處在4月3日前匯集各國的意見<sup>25</sup>。

## 二、新聞自由相關條文的擬定

如前所述，無論在起草委員會，抑或第二屆人權委員會上，都希望在徵詢「新聞及報業自由小組委員會」的意見後，再確定言論自由和新聞自由相關條文的內容。小組委員會於1948年初討論人權委員會所遞交的草案內容，討論後的結論原應交回人權委員會或經社理事會再度審議。然而，由於「聯合國國際新聞自由會議」即將在3月底召開，經社理事會乃在1948年3月初所召開的第6屆會議中決議，不討論小組委員會的報告，而直接將該報告，以及人權委員會所遞交的宣言案和公約案，送交國際新聞自由會議討論<sup>26</sup>。以下僅分為新聞及報業自由小

<sup>23</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, pp.572-573.

<sup>24</sup> 外務省條約局國際協力課編，《「人權に関する世界宣言」成立の経緯》，頁16。

<sup>25</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, p.573.

<sup>26</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, p.588.

組委員會及聯合國國際新聞自由會議兩個部分，探討人權宣言和公約中，新聞自由相關條款的擬定與內容演變。

## (一)新聞及報業自由小組委員會的討論

「新聞及報業自由小組委員會」是人權委員會底下的一個次級單位，由經社理事會授權人權委員會設立，為一暫時性組織<sup>27</sup>。當時人權委員會送交給小組委員會的條文，包含「宣言」案中，委員會所草擬的第 17 和 18 條條文，以及「公約」案中，由起草委員會起草，和美國代表所提出的第 17 條條文<sup>28</sup>。小組委員會於 1948 年 1 月 19 日至 2 月 2 日，第二次集會時討論上述草案<sup>29</sup>。

### 1. 宣言案

首先，關於「宣言」案，當初人權委員會交下的草案內容如下<sup>30</sup>：

#### 第 17 條

一、任何人皆有表達、提供意見，以及接收、探究任何地方所出的新聞(消息)與他人意見之自由。

二、任何人皆不能因其意見而被加以干涉。

第 18 條 應有透過言論、文字、報紙、書籍，或視覺的、聽覺的，或其他手段表現之自由。應有平等接近所有通訊工具的機會。

基本上，小組委員會對宣言案並沒有太大的爭論，很快就達成一致的意見。而在修改上，則朝向較簡單與抽象的方向進行。其中，第 18 條遭到刪除，而其部分內容則被納入第 17 條條文。修改後的內容如下：

任何人皆有思想及表現的自由。這個權利包含持有意見而不受干涉，以及經由任何方法，不分國界，尋求、接收，並傳播消息及思想之自由。

<sup>27</sup> *Yearbook of the United Nations 1946-47*, pp.467, 469-470, 523-524, 526.

<sup>28</sup> 神古百市，《國際報道自由運動の沿革と現状》(東京：朝日新聞調査研究室，1950)，頁 103。

<sup>29</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, p.588.

<sup>30</sup> 此處所引「新聞及報業自由小組委員會」討論「宣言案」與「公約案」的條文內容皆來自神古百市的《國際報道自由運動の沿革と現状》。1946 年聯合國成立以後，無論是日本或中華民國，在聯合國討論「freedom of information」時，皆將該詞翻譯為「新聞自由」。神古百市在該書也沿用此翻譯，除此之外，神古百市更常將 information 一詞全翻譯為「報道」，意即中文「新聞」的意思。然而，在聯合國相關的討論中，information 一詞有時並不侷限在新聞報導，而可能指摘更廣泛的資訊或消息。由於此處宣言案所通過的內容幾乎與後來「世界人權宣言」的條文內容一致，本文對照其後聯合國國際新聞自由會議所通過的英文版本與「世界人權宣言」的中文譯本，將該詞翻譯為「消息」，並在原提案中神古百市所翻譯的「新聞」後加註「消息」，以作為補充。神古百市，《國際報道自由運動の沿革と現状》，頁 103、105、112；“Annex B,” in *Final Act of the United Nations Conference on Freedom of Information*，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「新聞自由資料(1948/4/22~1961/12/15)」，檔號：633/0001，頁 22；聯合國新聞部，《世界人權宣言》(1949)，第 19 條。

## 2. 公約案

人權委員會交付給小組委員會的公約案條文共有起草委員會和美國代表提案兩個版本。其內容如下：

### 第 17 條

#### 起草委員會版

- 一、任何人皆有透過口頭、文字、藝術或其他形式表現、發表其思想之自由。
- 二、任何人皆有透過書籍、報紙、口頭傳達，或其他合法媒體，接收或發表事實、批判、思想等所有種類之新聞(消息)的自由。
- 三、本條第二項所揭諸的言論和新聞自由，以下列事項為限，得以做必要的限制、刑罰，抑或科以責任與義務：為了國家安全不得予以保密的事項；意圖唆使他人透過暴力變更政體、紊亂秩序、助長犯罪，抑或被認為造成上述唆使結果的刊物；猥褻刊物；(以抑制人權和基本自由為目的的刊物)；有害司法獨立，或公正執行司法程序的刊物；毀損他人名譽，或加以中傷的表現或刊物。

#### 美國代表版

任何人皆享有新聞、言論與表現之自由。任何人皆有不受妨害保持其意見，從任何地方接收、尋求新聞(消息)與他人意見，以及透過言語、文字、報紙、書籍、或視覺的、聽覺的，抑或其他手段發表意見及新聞(消息)之自由<sup>31</sup>。

相對於宣言案很快的取得一致的意見，公約案的討論就引起很大的爭辯。會議的爭執點集中在「自由」與「責任」的問題上。如從上述起草委員會和美國提案內容來分析，主張「自由」者，只言「自由」，而不提限制，如美國提案所示。反之，主張「責任」者，則偏向保守，尤其是蘇聯等國代表，更是一味強調新聞媒體作為「公共政策」的工具，所應負起的責任。而所謂「責任」，則表現在政府得在某些特定事項加以限制的例外條件上，如起草委員會版第三項所列。

討論的結果，基本上是朝起草委員會版靠近，但加重「自由」面的比例。例如，在「自由」面部分追加下列規定：應排除政府的干涉、免於政府統制的自由、事前檢查的廢止等。而在「責任」面，則加入國家應有抗辯權和更正權，以及採取除去政治、經濟等其他妨害新聞自由的措施等。換句話說，雖是「責任」，但並非要求意見或訊息發表者迴避某些內容，而是要求當局者透過抗辯和更正來表達其意見，以及透過障礙排除，來提供更自由的訊息傳播環境。而之所以會有這些條文，尤其是「責任」的第二項，有關障礙排除部分的加入，則是偏向「責任」

<sup>31</sup> 神古百市，《國際報道自由運動の沿革と現状》，頁 103-104。

面的多數代表，為減輕歐洲諸國對該草案的疑慮所做的讓步<sup>32</sup>。而修正過後的內容如下：

- 一、任何人皆有不受政府行動干涉的思想及表現自由。這個權利包含持有意見，以及不分國界，透過口頭、文字、印刷品、藝術形式，或任何合法的視覺、聽覺的設備，尋求、接收，和傳播新聞(消息)與思想的自由。
- 二、表現自由伴隨著義務與責任。然而，對該項權利加以刑罰、責任與義務或限制必須以法律，且明確規定，並以下列事項有關者為限：
  - (一) 因國家存亡而不得不加以保密的事項；
  - (二) 唆使他人暴力變更政體的表現；
  - (三) 直接唆使他人犯罪的表現；
  - (四) 猥褻的表現；
  - (五) 妨害公正執行司法程序的表現；
  - (六) 侵害文學或藝術財產權的表現；
  - (七) 損害他人或法人名譽，或對其造成傷害而與公共利益無關的表現。本項所使用字句並不妨害任何國家訂立抗辯權或類似更正方法的合理條項。
- 三、不得對文字、印刷品、廣播，以及新聞影片進行事前檢查。
- 四、應採取相關措施，除去阻礙新聞(消息)自由流通的政治、經濟，及其他方面的障礙，以促進新聞自由<sup>33</sup>。

整體觀之，在保障的主體，「宣言案」由於採取較簡單、抽象的模式，僅言「思想」及「表現」的自由，而「公約案」則保留「新聞自由」一詞。在保障範圍部分，起初人權委員會交給小組委員會的版本並不統一，在「宣言案」提到「接收」與「探究」，「公約案」的起草委員會版用了「接收」與「發表」，而美國代表版則提到「接收」、「尋求」，以及「發表」的權利。透過小組委員會的討論，確立了思想及表現自由的保障範圍：「尋求」、「接收」和「傳播」。本文後續的討論將會提到，「尋求」(seek)一詞意指積極探求的權利，各國對於是否納入該項權利曾有一番爭執。而從上述不同版本的內容來看，最後小組委員會決定加入「尋求」一項，顯然是受到美國的影響。

<sup>32</sup> 該修正案是由法國代表所提出，獲得歐洲多數非共產國家的支持。英美兩國則認為此修正案可能被擴張解釋，成為政府干涉的藉口。神古百市，《國際報道自由運動の沿革と現状》，頁 105-106、110-111。

<sup>33</sup> 神古百市，《國際報道自由運動の沿革と現状》，頁 112-113。

## (二)聯合國國際新聞自由會議的討論

聯合國國際新聞自由會於 1948 年 3 月 23 日至 4 月 21 日，在瑞士日內瓦舉行<sup>34</sup>。會議中，與會各國對新聞及報業自由小組委員會修正過後的宣言草案非常滿意，一字未動的加以通過。反之，對公約案則意見分歧。首先，關於「權利」部分，西方各民主國家基本上沒有太大的歧異。然而，對「限制」部分，主張採取概括式的美國，就與採取列舉式的西方諸民主國家產生歧異。尤其是針對印度的提案，試圖在原有的七項限制上，再加上第八點：

有系統地頒布破壞人民間與國家間友好關係的虛偽與歪曲報導。

針對此，美國雖同意對上述虛偽與歪曲的報導加以譴責，但對將決定何謂虛偽與歪曲報導的決定權交與政府，並予以法律上的懲罰則嚴正地表示反對。美國代表並表示，印度修正案會大開政府干涉報紙之大門，此修正案是否能達成其目的還在未知數，但卻可能成為政府驅逐外國通訊員的藉口。

不過，最終美國的意見還是沒有獲得採納，而且在西方民主國家全數贊同下，新的修正案獲得採納，修正過後的內容如下<sup>35</sup>：

人權公約 第 17 條

- 一、任何人皆有不受政府行動干涉的思想及表現自由；這個權利包含持有意見，以及不分國界，透過口頭、文字、印刷品、藝術形式，或任何合法的視覺、聽覺的設備，尋求(seek)、接收(receive)，和傳播(impart)消息與思想的自由。
- 二、表現自由伴隨著義務與責任，因此，在明確的法律規定下，得以處罰、科以責任，或加以限制，但須與下列事項有關者為限：
  - (一) 因國家安全而須加以保密的事項；
  - (二) 唆使他人以暴力變更政體的表現；
  - (三) 直接唆使他人犯罪的表現；
  - (四) 猥褻的表現；
  - (五) 妨害公正執行司法程序的表現；
  - (六) 侵害文學或藝術財產權的表現；
  - (七) 損害他人或法人名譽，或對其造成傷害而與公共利益無關的表現。
  - (八) 有系統地頒布破壞人民間與國家間友好關係的虛偽與歪曲報導。

國家得以訂立抗辯權或類似更正方法的合理條項。

- 三、應採取相關措施，除去可能阻礙消息自由流通的政治、經濟，及其

<sup>34</sup> 「聯合國國際新聞自由會議」的詳細介紹與分析請見本論文第二章。

<sup>35</sup> 神古百市，《國際報道自由運動の沿革と現状》，頁 183-185。

他方面的障礙，以促進新聞自由(freedom of information)。

四、本條所有規定並不影響國家管理個人進入該國領土或其居留時間的權力<sup>36</sup>。

從上述修正後的條文可見，原有的七項限制增加一條，變成八項，原有不得「事先檢查」的限制，也遭到刪除，而新增的一項則是在重申國家主權。換言之，此次修正與起草委員會的版本相比，顯得更為保守，而且限制更多。另一方面，此次修訂的版本，延續小組委員會的草案，而不像美國版，在一開始便提及「新聞自由」，再加上宣言案不明確提及「新聞自由」，難免引發「新聞自由」是否含括在內的疑問。針對此國際新聞自由會議乃進一步採納以下見解：認為公約第 17 條適用於個人的表現自由，亦適用於新聞媒體的自由。另外，對於有些超出本條第二項所規範，限制表現與新聞自由的條文，則提醒人權委員會加以注意<sup>37</sup>。

### 三、世界人權宣言的制定

聯合國國際新聞自由會議後，人權宣言等草案經過 1948 年 5 月第 2 屆起草委員會，以及 5 月底和 6 月初第 3 屆人權委員會討論。由於時間的關係，在這兩次會議都僅能將討論的重心擺在人權宣言草案。而修正的方向，則採納美國的意見，以簡短、明瞭為主。在新聞自由相關條款，則因「思想」(thought)自由被納入前一條，與良心、宗教自由並列，乃改著重「意見」(opinion)自由的重要外，幾乎沒有什麼更動，通過後的條文(第 17 條)內容如下：

任何人皆有意見及表現的自由。這個權利包含持有意見而不受干涉，以及經由任何方法，不分國界，尋求、接收，並傳播消息及思想之自由<sup>38</sup>。

除此之外，人權委員會為避免過度簡單化，乃進一步思考該宣言的目標為何？當時共有三個不同見解被提出來：第一，課以會員國直接的義務，必須將該國法律修正以符合人權宣言；第二，本宣言不課予任何義務；第三，本宣言代表所有民族及國民的共同目標。因此，為了確保宣言中所規定的權利與自由能夠被世界有效的承認與遵守，該宣言可被解釋課以會員國應不斷努力的道德性義務，但並沒有法的拘束力。最後，人權委員會採納第三個見解，意即僅有道德義務，而無法律拘束力<sup>39</sup>。

人權委員會將修正後，以「國際人權宣言」(International Declaration of Human Rights)為名的草案送交 1948 年 8 月的第 7 屆經社理事會討論。會議中各國對宣言草案提出很多修正案，但基本上與新聞自由相關條文無關，也沒有具體決議。

<sup>36</sup> "Annex B," in *Final Act of the United Nations Conference on Freedom of Information*, pp.22-23。

<sup>37</sup> "Annex B," in *Final Act of the United Nations Conference on Freedom of Information*, p.22.

<sup>38</sup> 官方版的中文翻譯為：「人人有主張及發表自由之權；此項權利包括保持主張而不受干涉之自由，及經由任何方法不分國界以尋求、接收並傳播消息意見之自由」。Yearbook of the United Nations 1947-48, pp.574-576. 聯合國新聞部，《世界人權宣言》(1949)，第 19 條。

<sup>39</sup> 外務省條約局國際協力課編，《「人權に関する世界宣言」成立の経緯》，頁 17。

此外，大部分的國家皆認為除宣言以外，公約和實施方法亦很必要。其中，紐西蘭和丹麥更提出宣言與公約應一起表決的意見。不過，大多數的國家皆認為人權宣言的通過將是人權的重要一步，不容延緩。因此，最終，經社理事會乃決議將人權委員會所通過的版本送交第 3 屆聯合國大會審議<sup>40</sup>。

聯合國大會於 1948 年 9 月 24 日第 142 次會議，將宣言草案送交第三委員會討論。第三委員會從 9 月 30 日起，至 12 月 7 日止，共耗費 81 次會議討論該案，提交委員會討論的決議案草案，包含各條文的修正案在內，共達 168 件<sup>41</sup>。第三委員會在 11 月 9 日至 10 日，第 128 至 130 次會議討論第 17 條，即與新聞自由有關的條文。當時共有蘇聯、法國、古巴，和巴拿馬四國提出修正案，但最後都遭到否決，而原草案則在一字未改的情形下獲得採納。

在上述四國提案中，以蘇聯所提出的兩項修正案所引起的爭論最大。蘇聯第一修正案強調言論與報業(the press)自由不得用於法西斯、侵略等宣傳，以及挑撥國際間仇恨之用。此外，該提案要求國家必須協助提供發展民主的報業機構所須的資源，以使更多的民眾得以發表其意見。第二修正案則強調思想與發表自由必須以國家安全利益相符合為限<sup>42</sup>。

蘇聯的第一個提案，主要針對美國報業而來，因而主張國家須在提供傳播工具上扮演重要角色。例如，蘇聯代表在說明時即指出，報業自由是為了極少數而設，反動的報章雜誌反映巨大的新聞托拉斯的意見，而非普通人民的意見。針對此，菲律賓代表 Aquino 強調各種基本自由並非國家賦予，國家的任務乃是保障此等自由，而且不能加以侵犯。但蘇聯所提出的修正案，則是要讓國家負責保證意見與表現自由。該修正案如獲得採納，將使新聞遭受管制，如同在極權國家一般。英國代表 Corbet 則表示，蘇聯政府認為國家是訊息最好的判斷者，而英國政府則認為完全的批判自由是擁護民主主義最重要的要素。針對英國意見，比例時代表 Dehousse 表示贊同，並指出政府控制報業之後所引起的弊害，比私人控制所引起的弊害遠為可怕。

其次，針對蘇聯第二案，以國家安全利益為限的修正案，以及法國強調權利與責任不可分的修正案。菲律賓、紐西蘭等代表則認為宣言草案第 27 條第 2 項所列但書已足夠。該條文規定，在「確認及尊重他人之權利與自由」、「謀求符合民主社會中道德、公共秩序及一般福利」等情形下，才能對人民的權利與自由加以限制。另外，古巴有關調整各項權利順序、巴拿馬主張意見自由與表現自由分別提及的意見，則被認為對原草案無任何增溢。最後，第三委員會針對上述提案進行表決，上述提案全部遭到否決。而原草案則以 36 比 6，獲得通過<sup>43</sup>。

<sup>40</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, p.576-578.

<sup>41</sup> *Yearbook of the United Nations 1948-49*, p.526.

<sup>42</sup> 外務省條約局國際協力課編，《「人權に関する世界宣言」成立の経緯》，頁 67-68。

<sup>43</sup> 「第 128 至 130 次會議」，政大社資中心藏，《聯合國大會第三屆第一期會議正式紀錄：第三委員會各次會議簡要紀錄》(1948/9/21-12/8)，頁 204-214。

第三委員會於 1948 年 12 月 7 日完成所有的審議工作。同年 12 月 9、10 日，聯合國大會於第 180 至 183 次全體會議中審議該報告。而在波蘭代表的提議下，大會以逐條表決的方式，表決各條條文。其後，則以唱票表決(roll-call vote)的方式，48 票贊同，8 票棄權通過整部宣言。通過後的宣言案定名為「世界人權宣言」(The Universal Declaration of Human Rights)，而與新聞自由相關條款則排在第 19 條<sup>44</sup>。

#### 四、公民與政治權利國際公約的制定

如前所述，人權宣言僅具有道德拘束力，無法律拘束力。而唯有「人權宣言」、「國際人權公約」，以及「實施方法」皆獲得通過，才能構成所謂的「國際人權清單」，人權保障才能被具體的落實。基於此，聯合國大會乃在人權宣言通過同日，於 1948 年 12 月 10 日，以 44 比 0，8 票棄權，通過決議案，請經社理事會要求人權委員會優先處理人權公約與實施方法草案<sup>45</sup>。

##### (一)A、B 兩公約的制定過程

人權委員會從 1949 年第 5 屆會期開始，至 1954 年第 10 屆會期為止，共耗費六個會期制定人權公約。其中，人權委員會在第 5 及第 6 屆會期(1949-1950)，主要是以先前第 2 屆會期，以及 1947、1948 年兩次起草委員會所草擬的人權公約為基礎，進行討論。而此次所完成的公約草案，主要包含與公民和政治權利有關的條文，以及設立人權專門委員會(Human Rights Committee)，以處理人權相關問題，例如認定相關的人權侵害事件、從中斡旋以解決關係國家的人權問題等等。

人權委員會在這兩屆會議也討論到經濟、社會，以及文化等權利是否要納入人權公約等問題。不過，最終只完成包含公民與政治權利的人權公約草案。人權委員會其後將第 6 屆會議的報告送交經社理事會討論，但經社理事會並沒有更進一步的進展。而另一方面，聯合國大會則在 1950 年第 5 屆會議通過決議，要求人權委員會在相關單位的協助下，完成經濟、社會、文化等權利的追加與定義。

基於此，人權委員會乃於 1951 年 4、5 月第 7 屆會議，在國際勞工組織、教科文組織、世界衛生組織等代表的協助下，起草經濟、社會、文化權利相關條文。其後，聯合國大會於 1951、1952 年第 6 屆會議中決定，將公民與政治權利，以及經濟社會文化權利拆為兩個公約，一併向大會提出審議。人權委員會在此指示下，於 1952 年第 8 屆會議，將人權公約一分為二，進行相關的審議工作。其中公民與政治權利公約是以第 6 屆會為基礎，經濟社會文化公約則以第 7 屆會為基礎，個別進行討論。

人權委員會在 1954 年第 10 屆會議完成兩公約的審議工作。而聯合國大會

<sup>44</sup> Yearbook of the United Nations 1948-49, pp.530, 534-536.

<sup>45</sup> Yearbook of the United Nations 1948-49, pp.537-538.

第三委員會則於 1955 年至 1963 年間，進行前言與一般條文的審議工作。1966 年第三委員會進一步完成兩公約實施措施、最後規定，以及任擇議定書的審議工作。該年底，聯合國大會於 12 月 16 日，第 21 屆會議中，全體一致通過「經濟社會文化權利國際公約」和「公民與政治權利國際公約」，亦即一般俗稱的 A、B 公約。而「公民與政治權利國際公約任擇議定書」則以 66 比 2，38 票棄權獲得採納<sup>46</sup>。依據公約規定，必須要有 35 國批准或加入後，該公約才能發生效力。「公民與政治權利國際公約」於 1976 年 3 月 23 日達成這個目標，正式生效<sup>47</sup>。

## (二)新聞自由相關條文的擬定

A、B 兩公約涵蓋許多基本自由與權利，而本文所關注的新聞自由，起初在「新聞及報業自由小組委員會」與「國際新聞自由會議」的討論，都將重點擺在第 17 條，亦即後來「公民與政治權利國際公約」(以下簡稱 B 公約)的第 19 條。但到 1961 年第 16 屆聯合國大會第三委員會審議時，則認為原納入少數族群權利，有關鼓吹民族、種族、宗教仇恨言論的第 26 條(即後來的第 20 條)，亦與第 19 條相關，需被一同審視。因此，在 B 公約中與新聞自由相關的條文，除第 19 條外，第 26 條亦值得注意。

繼 1948 年聯合國國際新聞自由會議之後，聯合國曾於 1950 年第 6 屆、1952 年第 8 屆人權委員會，以及 1961 年第 16 屆聯合國大會第三委員會中討論新聞自由相關條文。其中又以 1950 年第 6 屆人權委員會所草擬的第 19 條版本，奠定了未來的基礎。礙於資料所限，此處主要整理 1950 年人權委員會和 1961 年第三委員會的審議過程，分析人權公約所保障的新聞自由內涵。

### 1. 1950 年人權委員會的修訂

如前所述，聯合國相關會議所討論的新聞自由條款(即後來的第 19 條)原先共有起草委員會版和美國版兩個版本。美國版重視權利的表述，起草委員會版則在權利之外，強調「責任」的重要，並增添可以法律限制的言論範疇。其後，由於美國以外的西方民主國家亦贊同採取列舉式的限制條款，責任版大獲全勝，甚至在新聞自由會議還一舉通過高達八項限制的建議版本。

該情況在 1950 年 3 月至 5 月的第 6 屆人權委員會有所轉變，此次西方民主國家又再度與美國站在同一戰線，對抗印度、埃及、黎巴嫩等國擴大限制範圍的主張，最後限制項目縮減到國家安全、公共秩序、公共健康、道德，和尊重他人權利、自由或名譽等項目。

<sup>46</sup> 以上兩公約的正式名稱以 2009 年《總統府公報》所公告的為準。國際連合局社会課，《國際人權規約成立の経緯》(1968)，頁 2-7；《總統府公報》第 6896 號(2009 年 12 月 10 日)，頁 1。

<sup>47</sup> 「聯合國」，網址：[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en)(2011/3/21)。

不過，美國的主張也非完全為人權委員會所採納。從會議開始美國代表就力求保住原修正條文所定，「不受『政府行動』干涉」的部分。認為如刪除「政府行動」，而僅言「不受干涉」，亦即將不受干涉的範圍從政府行動，擴及至所有私領域的干涉，例如原草案所指經濟的障礙等，是相當危險的，有可能造成政府權力的擴張，進而破壞公約保障人權的效果。然而，多數的國家還是認為對新聞自由的干涉不只來自於國家，因而支持刪除「政府行動」等字句<sup>48</sup>。

第 6 屆人權委員會所通過的第 19 條版本，經 1952 年第 8 屆人權委員會小幅修改，刪除「得予以一定刑罰、責任與義務」等字句後，被納入「公民與政治權利國際公約」草案，於 1954 年底送交聯合國大會討論。

## 2. 1961 年第三委員會的討論

第三委員會於 1961 年 10 月 11 日第 1070 次會議起，開始審議人權委員會所提交的第 19 條草案。討論過程中，雖委員會否決蘇聯所提，與第 26 條草案相似，禁止戰爭宣傳、鼓吹民族、種族、宗教仇恨言論的增修條文。但仍通過智利的提案，在第 19 條審查過後，緊接討論第 26 條。第 26 條在討論過後，被改為第 20 條，與第 19 條相鄰。換言之，該條已從原先，與少數族群權利相關的條文，被轉化為與新聞自由相關的條文。以下乃以條文作為劃分，探討 B 公約中與新聞自由有關的條文內容與爭議點。

### 第 19 條

第三委員會於 1961 年 10 月 11 日第 1070 次會議起，開始審議人權委員會所提交的第 19 條草案。人權委員會所通過的條文內容如下：

- 四、人人有保持意見不受干預之權利；
- 五、人人有表現自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求(seek)、接收以及傳播各種消息及思想之自由。
- 六、上項條文所載權利之行使，負有特別責任與義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：
  - (三) 尊重他人權利或名譽；
  - (四) 保障國家安全、公共秩序、公共健康或道德<sup>49</sup>。

討論過程中，大部分代表都肯定意見與表現自由的重要性，但對於可以加以限制的範圍與形式，則有不同的意見。許多代表認為第 19 條已兼具個人權利與

<sup>48</sup> 神古百市，《國際報道自由運動の沿革と現状》，頁 318-321。

<sup>49</sup> 以上翻譯主要參考《總統府公報》所刊載的「公民與政治權利國際公約」第 19 條，在依據英文版內容略加更動。國際連合局社会課，《國際人權規約成立の経緯》，頁 163；《總統府公報》第 6896 號，頁 8。

社會和國家的需求。但其他代表則認為應增加可以限制的項目，以防止表現自由的濫用。針對此，與會代表提出許多關於第三項的修正案，但不是撤回，就是遭到否決。

當時各國所提出的意見或修正案，重要者有下列三項：第一，伊索比亞、迦納、印度等七國所提出的，以「蒐集」(gather)，取代「尋求」(seek)。反對者認為「尋求」一詞意指積極探求的權利，而「蒐集」僅是被動地接收政府或新聞機構所提供的新聞。支持者則辯稱，「尋求」一詞意指無限制地、甚至無恥的探查他人事務。「蒐集」只是較缺乏積極的涵意，而且第三委員會在審查「新聞自由公約」第一條時，已經以「蒐集」一詞取代「尋求」。

第二，強調傳播工具必須是「合法地被操作」(lawfully operated)或「適當地取得執照」(dully licensed)。支持者認為，這個修訂是有關這些設備的執照問題，而與其所傳遞訊息內容無關，並指出應避免廣播、電視等使用頻率的混亂。反對者則擔心這會被用來阻礙這些媒體的表現自由，甚至會被誤認為是許可制，更有可能的則是以第三項所指的「公共秩序」來決定是否給照。最後，有關此類的提案皆被撤回。

第三，增加可予以限制的項目，包括蘇聯所提有關民族、種族、宗教的仇恨或歧視、戰爭宣傳、誹謗謠言的傳布，以及印度和印尼所提有關和平、人民間和國家間友好關係的言論等。反對者認為，這會使第 19 條變成限制新聞自由的工具，政府有可能只允許其所贊同的言論流布。對抗戰爭宣傳、偏見與類似的罪惡最好的方法就是讓所有觀點能自由的流通，並以此方法讓真相能夠傳布。

上述的提案與討論，實際上受到 1959 年至 1961 年間第三委員會討論「新聞自由公約」草案很大的影響。例如，在當時修正新聞自由公約第 1 條時，即將「尋求」一詞改為「蒐集」，上述所提增加的限制項目也幾乎全為該公約所採納<sup>50</sup>。因此，在討論第 19 條時便引發兩者條文是否需一致的問題。其中，印度建議限制部分必須兩者一致。美國則建議應將公約中不得「事先審查」的部分容納進第 19 條。反對者認為，人權公約與新聞自由公約兩者的目標不同，人權公約代表憲法層級的特質，其目的在確保對基本個人權利的尊重，新聞自由公約則是處理新聞自由更專門或法律面的部分。問題不在將兩者一致化，而是要避免兩者的不一致。

第三委員會於 10 月 19 日，針對上述未被撤回的提案進行表決。人權委員會所草擬的第一項條文，獲得無異議通過。伊索比亞等七國針對第二項的修正案遭到否決，人權委員會草擬的第二項以 88 比 0，1 票棄權獲得通過。蘇聯、印度和印尼針對第三項的修正案亦遭到否決。但另一方面，第三委員會則以 71 比 7，12 票棄權，接受冰島的提案，在原草案第三項英文版的 public order(公共秩序)後加註 ordre public 一詞。最後，增添 ordre public 一詞的修正第 19 條，以 82 比

<sup>50</sup> 有關「新聞自由公約」的討論請見本論文第二章。

1, 7 票棄權獲得通過<sup>51</sup>。

## 第 26 條(第 20 條)

在智利代表的建議下，委員會緊接討論第 26 條，有關鼓吹民族、種族和宗教仇恨的條文。雖然，該條在人權公約中，一直被視為與少數族群的權利相關，而擺在第 25 條，與禁止歧視有關的條文之後。但在蘇聯所提，與新聞自由相關的提案中，早就觸及這個議題。而在 1948 年舉行的「國際新聞自由會議」更通過決議文，要求聯合國相關單位研議適當的手段以促使相關議案的實踐<sup>52</sup>。

此次委員會在審議第 19 條時，雖延續人權宣言案的看法，否決蘇聯提案。但卻認為第 19 條主要在提出「意見」與「表現」自由的標準，第 26 條草案則在禁止特殊的表現形式。因而，決定將第 26 條提到第 19 條之後，成為第 20 條，顯見蘇聯的主張獲得一定的認可。

人權委員會所提出的第 26 條草案內容為：

任何鼓吹民族、種族或宗教敵視的主張，構成煽動仇恨與暴力者，應以國家法律加以禁止。

針對此，巴西代表認為「戰爭宣傳」也應被禁止。而在巴西、柬埔寨、迦納等九國所提出的修正案，則除了將「戰爭宣傳」納入外，並認為構成煽動「歧視」者亦應加以限制(九國修正案)。另一方面，黎巴嫩、菲律賓、沙烏地阿拉伯和泰國等四國所提出的修正案，則將前述「鼓吹民族、種族或宗教敵視」的「敵視」改為「仇恨」，並認為唯有構成煽動「暴力」者，才需加以禁止(四國修正案)。之後，上述十三國和剛果(Léopoldville)、印尼、波蘭等三國，針對以上意見，提出聯合修正案，包含下列兩項條文(十六國修正案)：

- 一、任何鼓吹戰爭的宣傳，應以法律加以禁止；
- 二、任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨的主張，構成煽動歧視、敵視，或暴力者，應以法律加以禁止。

與會各國針對是否要訂立該項條文、是否要將「戰爭宣傳」涵蓋在內，以及是否要將禁止的範圍侷限在煽動「暴力」的言論，抑或要包含煽動「仇恨」或「歧視、敵視」的言論等事項，進行討論。

首先，針對是否要訂立該項條文。美國要求刪除第 26 條，獲得英國支持。日本則以「仇恨」一詞是非常主觀、難以判定的，對其是否能成為法律規範的對象表示疑慮。並認為對沒有具體暴力行為的「敵視」加以禁止，將有不當限制「表現自由」之虞。基於此，日本對原第 26 條草案表示反對。再者，針對修正案中

<sup>51</sup> 聯合國大會通過的最終版本還是跟人權委員會的草案有些微的差異，即原草案第三項開頭「上項條文」改為「本條第二項」。以上整理自 *Yearbook of the United Nations 1961*, pp.292-294. *Yearbook of the United Nations 1966*, p.426.

<sup>52</sup> 詳細內容請見第二章第一節「三、決議內容(一)新聞自由之基本原則」。

的「宣傳」與「戰爭宣傳」，日本亦覺得有關此類的表現難以定義，在法律解釋和適用時，有可能會發生困難。反之，智利則認為「仇恨、敵視」和「宣傳」等的法律概念，在國際聯盟時代已經有一定的基礎，聯合國亦在第 2 屆和第 5 屆採納相關的決議案。另外，有關戰爭宣傳的問題，在「新聞自由公約」亦有處理，因此對巴西提案表示強烈支持。

其次，針對禁止的範圍。剛果(Léopoldville)認為，煽動歧視或是敵視的宣傳，往往容易引發暴力，因此必須加以禁止。法國則認為只要禁止煽動「仇恨與暴力」者。而黎巴嫩等四國所提出的修正案，則只禁止煽動「暴力」者。面對此提案，美國一改前面全然反對的態度，表示贊同此案。反之，巴西則表示反對，並與其他國家提出上述包含煽動「歧視」的九國修正案。針對九國修正案，英國、比利時、紐西蘭和日本表示反對，共產諸國、古巴和印尼則表示贊同。而在後續的討論中，四國修正案遭到撤回。另外，則以九國修正案為基礎，提出十六國修正案。針對此，日本認為其可能對「言論與新聞自由」造成不當的限制，而加以反對。美國則以該修正案不能以四國修正案為基礎，亦表示反對。

整體來看，多數的國家皆認可訴求民族、種族、宗教仇恨，或戰爭宣傳是種罪惡。但美國、英國和日本等國家則害怕該條文會遭到濫用，成為事先審查或抑制反對團體表達其意見的藉口。針對此，沙烏地阿拉伯和蘇聯等國則認為，禁止戰爭宣傳或鼓吹種族敵視並不會構成對新聞自由的限制，反之，還是維繫國家和平之所需。

第三委員會於 10 月 25 日針對十六國修正案進行審查，在分段表決中，無論是第一項或第二項皆獲得採納。最後，在全文表決中，委員會以 52 比 19，12 票棄權通過第 26 條條文<sup>53</sup>。而在 1966 年底聯合國大會所通過的 B 公約中，該條文則被擺在第 20 條<sup>54</sup>。

## 第二節 歐美兩洲人權典章中的新聞自由

1948 年 12 月 10 日，聯合國採納「世界人權宣言」。然而，就如前述，該宣言僅具有道德拘束力，而無法律效力。由英國、法國、義大利、愛爾蘭、荷蘭、比利時、盧森堡、丹麥、挪威、瑞典等十國所組成的歐洲理事會(Council of Europe)有鑑於此<sup>55</sup>，乃著手進行歐洲人權公約的起草與人權法院的設置工作。1950 年

<sup>53</sup> 反對者包含英美、挪威、瑞典、冰島、芬蘭和日本等國。表示棄權者則有法國、奧地利、西班牙、希臘和中華民國等國。以上整理自 *Yearbook of the United Nations 1961*, pp.294-295, 300-301. 國際連合局社會課，《國際人權規約成立の経緯》，頁 171-175。

<sup>54</sup> *Yearbook of the United Nations 1966*, p.426.

<sup>55</sup> 歐洲理事會於 1949 年 8 月 3 日，由上述十國所創立。後來西德、奧地利、瑞士、希臘、土耳其、賽普魯斯、冰島和馬爾他加入，成為十八國。王曾才，《西洋現代史》(台北：東華，1996)，頁 491。

11月4日，歐洲理事會通過「歐洲人權公約」(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)，1953年9月3日，獲得10國批准而正式生效<sup>56</sup>。相對於歐洲，美洲在聯合國採納「世界人權宣言」前，就搶先在1948年8月通過「美洲人民權利義務宣言」(American Convention on Human Rights)。然而，真正具有法律效力的「美洲人權公約」，卻遲至1969年才通過<sup>57</sup>。而除歐、美兩洲以外，非洲也於1981年6月27日通過「非洲人權及民族權利憲章」(African Charter on Human and People's Rights)<sup>58</sup>。

以時間來看，「歐洲人權公約」制定於1948年的「世界人權宣言」之後，美洲、非洲人權公約則制定於1966年「公民與政治權利國際公約」(以下簡稱B公約)之後。透過這段時間差，正可比較不同時期，不同區域對「新聞自由」的看法與差異性。另一方面，以內容來看，「非洲人權及民族權利憲章」第9條規定「人人有權在『法律範圍』內表達和傳播自由的見解」<sup>59</sup>，顯見非洲有關新聞自由的保障還停留在戰前，意即「法律保障」的概念。因此，本處擬先擱置「非洲人權及民族權利憲章」，直接探討歐美兩洲人權公約對新聞自由的保障與差異性。

## 一、歐洲人權公約中的新聞自由

歐洲理事會是在歐洲統合(European integration)運動背景下所建立的，其成立的主要目的之一為擁護民主主義的傳統。其認為，為達成此目的，對人權實現採取共同行動為不可欠缺的手段(歐洲理事會規程第1條)。基於此，該會乃將接受依法行政與人權尊重的原則，作為締約國的義務(第3條)。簽約國如對上項義務有重大違反行為，理事會將可停止其代表權、要求退出，或予以除名(第8條)。

1950年11月4日，歐洲理事會基於上述認識通過了「歐洲人權公約」。該公約不僅是對人權有廣泛保障的首部公約，其所建立的人權保障體制，與後來訂立的人權公約相比，也相對的健全與發達<sup>60</sup>。

「歐洲人權公約」有關新聞自由的規定在第10條，主要內容如下：

- 一、人人均有表現自由之權利。此權利包括保持意見，以及不受公部門干預、不分國界，接收(receive)和傳播(impart)消息和思想之自由。本條不應限制各國要求廣播、電視或電影事業應取得證照。
- 二、由於上述自由之行使負有責任與義務，在法律規定，且為民主社會所必需的前提下，得為國家安全、領土完整或公共秩序之利益，防

<sup>56</sup> 畑博行、水上千之編，《國際人權法概論》，頁236。

<sup>57</sup> 該公約在1978年生效。高野雄一、宮崎繁樹、齊藤惠彥編，《國際人權法入門》(東京：三省堂，1983)，頁205。

<sup>58</sup> 張隆志編，《國際人權法文獻選集與解說》(台北：前衛，2006)，頁648。

<sup>59</sup> 張隆志編，《國際人權法文獻選集與解說》，頁649。

<sup>60</sup> 畑博行、水上千之編，《國際人權法概論》，頁235-236；高野雄一、宮崎繁樹、齊藤惠彥編，《國際人權法入門》，頁172。

止失序或犯罪，保護健康或道德，保護他人之名譽或權利，防止洩密，或維持司法的權威與公正性，得訂定正式手續、條件、限制或予以懲罰<sup>61</sup>。

「歐洲人權公約」制定於聯合國「世界人權宣言」之後，但若細就其內容確有許多不同之處。

首先，人權宣言保障的意見與表現自由包含「尋求」、「接收」與「傳播」，「歐洲人權公約」卻僅保障「接收」與「傳播」。從上述 B 公約的討論可知，「尋求」一詞代表「積極」探求的權利。然而，「歐洲人權公約」卻將該項權利摒除在外。雖然，歐洲理事會在 1970 年 1 月的諮詢會議中通過決議案，認為第十條所保障的範圍亦包括「尋求」的權利<sup>62</sup>。但是，從制定時的缺席，亦可推知當時歐洲民主國家對賦予該項積極的權利還有許多疑慮。而這個疑慮可以表現在歐洲國家對「防止洩漏機密」一事的反應上。

1951 年的新聞自由公約起草委員會上，英美曾為是否在限制條款中加入「防止洩漏機密」一事交鋒。美國認為該款可能成為政府控制媒體的工具，英國則自始堅持要納入該條款。最後，與防止洩漏機密有關的條文獲得通過，當時參與該會議，同時亦簽署「歐洲人權公約」的英國、法國，和荷蘭三國皆投下贊成票<sup>63</sup>。就「尋求」的積極面而言，即使是國家機密也應當納入「尋求」的範圍內。但若從上述事件來看，歐洲諸國對尋求一事還存有戒心的。

從另一個角度來看，1959 年第三委員會審議「新聞自由公約」時，比利時、法國，和英國反對以「蒐集」(gather)取代「尋求」的主張<sup>64</sup>，是否代表歐洲諸國已經接納這項權利？從歐洲諸國對主動公開政府資訊的態度來看似乎還有待商榷。身處於北歐的瑞典雖早在 1951 年就已經制定了「公文書公開法」，但整個風潮並沒有擴及到整個歐洲。尤其是英國，在 1911 年「公務秘密保護法」的約束下，對探求政府秘密的大眾媒體仍採取很嚴厲的制約。一直要到 1966 年美國制定「資訊公開法」後，西方民主諸國對公開政府資訊的態度才轉為比較開放。例如丹麥、挪威都是在 1970 年才建立資訊公開制度。法國、荷蘭在 1978 年導入。英國則是在 1970 年代，先透過法院判決認定某些不值得保密的資訊，無須加以制約，間接凍結「公務秘密保護法」，之後再進行該項法律的修訂工作<sup>65</sup>。換言

<sup>61</sup> 「歐洲理事會」，網址：<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (2011/3/23)。

<sup>62</sup> 該決議案主要認為國家有義務在合理的限制範圍內提供與公共利益有關的資訊，而大眾傳播媒體亦有義務針對公共事務提供完整與普遍的資訊。雖該決議案不具有法律拘束力，但已顯現部分簽約國有類似的法律見解。P. van Dijk and G.J.H.van Hoof ed., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (Hague: Kluwer Law International, 1998), pp.565-566.

<sup>63</sup> 詳細討論內容請見第 2 章第 3 節(三)1951 年新聞自由公約起草委員會。《聯合國大會正式紀錄第七屆會議程項目 29 附件》，頁 11，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「國際新聞記者會議案」，檔號：649/88024。《The New York Times》，27 Jan 1951, p.6.

<sup>64</sup> *Yearbook of the United Nations* 1959, p.214.

<sup>65</sup> 松井茂記，《情報公開法》(東京：岩波書店，1996)，頁 5-10。

之，一直要到 1970 年代，歐洲民主各國對公開政府資訊才採取比較開放的態度。

第二，排除政府干預的問題。在 1950 年聯合國第三委員會討論人權公約時，曾為是否要保留原草案，「不受『政府行動』干涉」的部分。討論過程中，由於大多數的國家認為對媒體的干涉不只來自於國家，因此決定刪除。然而，歐洲各民主國家顯然認為此一聲明有其必要性，因此在第一項第二段即明言「不受公部門干預」。

第三，執照問題。歐洲人權公約第十條第一項最後一段規定：「本條不應限制各國要求廣播、電視或電影事業應取得證照。」在 1948 年聯合國各會議討論「人權公約」時，都會曾提及「合法」的媒體或設備。「歐洲人權公約」在制定時顯然也認為政府得以「執照」來管理廣播、電視等電子媒體。雖然，聯合國在 1961 年討論人權公約時，否決添增「合法」等字句的相關提案。但就各國的實際執行而言，對廣播、電視採取執照制一直存在。不過，該規定在歐洲還有另一層意義，即確認電子媒體，尤其是電視，由國家所獨佔，意即電視公有的概念<sup>66</sup>。1945 年起，歐洲政府就致力於將商業競爭與私人利益排除於廣電媒體之外，即使各國所採取的方式不盡相同，但都反映出國家獨佔的色彩。當然這也引發出政府干預節目製作與傳播的問題。不過，這個問題隨著 1970 年代歐洲電視制度的修正，以及 1980 年代有線電視的出現，有很大的轉變<sup>67</sup>。

第四，限制條款。「歐洲人權公約」中政府得對表現自由加以限制的項目共有六項，其中某些項目，例如「得為國家安全、領土完整或公共秩序之利益」中又可拆為三個子項。換言之，若將各個子項分開看，其所限制的範圍高達九項，與 1948 年聯合國國際新聞自由會議所通過的八項限制可說不相上下。若以內容來看，除印度所提的「破壞人民間與國家間友好關係」，以及有關智慧財產權的條款遭到刪除外，其餘的條款皆在略加修改後，獲得採納。由此可以看出，在 1950 年代，歐洲各國對言論內容的保障，還是相當侷限的。而在其中，國家政權的穩固和社會的安定，更是執政者極力捍衛之處。不過，就後來的發展而言，有鑑於表現自由，尤其是新聞媒體在民主社會的重要位置，歐洲人權法院對各國所採取的言論限制，是以相當嚴格的標準來檢驗，並在相關案例中，確認新聞媒體所提供公共討論場域的重要性<sup>68</sup>。

## 二、美洲人權公約中的新聞自由

以美洲諸國為主體的區域組織或會議，涉及到人權的國際保障，可上推至 1945 年 3 月，在墨西哥所召開的「美洲戰時及戰後問題會議」。該會議在最終議

<sup>66</sup> F・シュールド着，建石真公子訳，《ヨーロッパ人權条約》（東京：有信堂，1997），頁 156。

<sup>67</sup> Francis Balle, "The Communication Revolution and Freedom of Expression Redefined," in Everett M. Rogers, Francis Balle ed., *The Media Revolution in America and in Western Europe* (Norwood, N.J.: Ablex Pub. Corp., 1985), pp.84-85.

<sup>68</sup> F・シュールド着，建石真公子訳，《ヨーロッパ人權条約》，頁 156。

定書中，納入「基本人權的國際保護」以及「種族歧視」等相關決議案。然而，若從其決議的內容來看，尤其是規定不得濫用外交手段來保護旅居國外的國民這一點上，該決議並無法達到現今對人權的國際保障範疇，而僅是在「不干涉原則」的確保下，提及相關的人權問題。

1948年，以美國和20個拉丁美洲共和國為創始會員國，組成「美洲國家組織」(OAS: Organization of American States)。不過，該組織並不像聯合國或歐洲理事會，將人權的尊重與促進，納入該會章程，而是另定「美洲人權宣言」，作為美洲諸國共通的人權基準。美洲人權宣言的內容與「世界人權宣言」差異不大，也同樣僅具有道德約束力。但不同的是，美洲之後並沒有對人權保護的實施措施採取具體的作為。一直到1959年初，以古巴革命為開端，在加勒比海政情不穩的情勢下，美洲各國才在該年8月第5屆外長會議中決議起草「美洲人權公約」、設置美洲人權法院，以及設立美洲人權委員會。

但是，人權公約草擬的過程並不順遂，一直到1965年，第2屆美洲特別會議，智利和烏拉圭分別提出「人權公約案」，才再度觸及美洲人權公約的起草問題。而有鑑於當時聯合國人權公約的制定已接近收尾工作，聯合國人權公約與美洲人權公約的競合也成為關注的焦點。最後，在多數的國家期待兩者應「共存與協調」的共識下，美洲開始積極進行公約的草擬工作。1969年2月，「美洲人權公約」獲得通過。1978年7月，在取得11國的批准後，該公約正式生效<sup>69</sup>。

「美洲人權公約」(American Convention on Human Rights)有關新聞自由的規定在第13條，內容如下：

- 一、人人皆有思想(thought)與表現之自由。此種權利包括以語言、文字或出版品、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接收以及傳播各種消息及思想(ideas)之自由。
- 二、上項條文所載權利之行使，不應受到事先審查，但為了確保下列事項，得在法律明確規定下科以責任：
  - (一) 尊重他人權利或名譽；
  - (二) 保障國家安全、公共秩序、公共健康或道德。
- 三、不得以間接的方法或手段限制表現自由，例如政府或私人濫用對新聞用紙、廣播頻率，或傳播設備的控制，或採取任何手段，意圖阻礙思想與意見的傳達和流通。
- 四、儘管有上述第二項的規定，但基於對兒童和青少年進行道德上的保護，而必須管控其接近之唯一目的，得依據法律事先審查公開的娛樂節目。
- 五、任何戰爭宣傳和任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨，構成煽動非法暴

<sup>69</sup> 外務省條約局國際協力課編，《「人權に関する世界宣言」成立の経緯》，頁3、高野雄一、宮崎繁樹、齊藤恵彦編，《國際人權法入門》，頁208-210。

力行為，或以任何其他理由，包括以種族、膚色、宗教、語言或國籍為理由，對任何人或一群人煽動任何其他類似的非法活動，都應視為法律應予懲罰的犯罪行為<sup>70</sup>。

從內容來看，第一、二項與 B 公約第 19 條的規定極為相近，符合前述所說兩公約「共存與協調」的原則。但仍有些許差異，第一，思想(thought)取代意見(opinion)。B 公約將思想自由移入前條，與宗教自由擺在一起。而「美洲人權公約」則不沿用此道，將思想與表現自由擺在一起，回到聯合國人權公約最原始的狀態。第二，在第二項擺入「不應受到『事先審查』」的規定。從聯合國於 1961 年討論 B 公約的情形可知，加入「不得事先審查」等規定，一直為美國所堅持。美洲人權公約在此處擺入事先審查的相關規定，顯然是受到美國的影響。然而，更重要的是，不得事先審查，其實是要對抗更嚴苛的言論限制，亦即第五項有關戰爭宣傳等的限制。第五項規定與 B 公約第 20 條禁止戰爭宣傳、鼓吹民族、種族和宗教仇恨的內容相近。B 公約第 20 條在表決時，曾獲智利、多明尼加、海地、尼加拉瓜、墨西哥、秘魯等美洲國家贊同，「美洲人權公約」採納類似條文並不令人意外。不過，兩者仍有重大的差異。在 B 公約討論時，曾觸及是否要將禁止的範圍侷限在煽動「暴力」的言論，抑或連煽動「仇恨」、「歧視」、「敵視」之言論皆一併納入的議題。最後，第三委員會採納後者。然而，「美洲人權公約」則採納前者並加上「非法」一詞，侷限在構成煽動「非法暴力行為」(lawless violence)，或「其他類似的非法活動」的範疇，大幅縮減限制的範圍。換言之，美國在聯合國第三委員會審議時所支持的四國修正案，在此處獲得採納。

第三，美洲人權公約刪去 B 公約「不受干預」的規定，但在第三項，禁止政府或私人透過對新聞用紙、頻道等的控制，間接限制表現自由。該項規定具體呈現當時國際社會控制媒體的方式，也是所有人權公約中，唯一明確禁止者。

第四，增加對兒童和青少年的保護，故認為在此目的下，得對於音樂節目進行事先審查。該項規定其實可以納入「公共健康和道德」的範疇，但在此處則對保護的對象及手段有更清楚的闡釋。

## 小結

二次世界大戰後，在人權保護國際化的訴求下，聯合國、歐洲理事會，以及美洲國家組織等國際組織，開始進行人權典章的起草工作。「新聞自由」一項，在聯合國審議之初，被視為個人權利之一，而獲得採納。在美國所提的人權公約草案中，更將其單獨列出，與言論、表現自由並列。不過，最終在「人權清單應

<sup>70</sup> 「人權文獻」，網址：[http://www.hrcr.org/docs/American\\_Convention/oashr4.html](http://www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr4.html) (2011/3/24)。中文翻譯參考張隆志編，《國際人權法文獻選集與解說》，頁 635。

簡短、簡單、易於瞭解並意義深遠，且納入最多的基本權利」的原則下，隨言論自由一併被納入表現自由之下。1948年12月10日，聯合國通過「世界人權宣言」。雖其僅有道德拘束力，而無法律拘束力，但已替未來相關的國際人權典章建立一個架構，其後所訂立的國際人權典章，尤其是歐美的人權典章，雖有添補或修正，但大致保留一定的要素。

在「世界人權宣言」中，新聞自由是被納入第19條，而受到保障。第19條規定：「任何人皆有意見及表現的自由。這個權利包含持有意見而不受干涉，以及經由任何方法，不分國界，尋求、接收，並傳播消息及思想之自由。」該條僅言權利，不言限制。而其權利內涵——尋求、接受與傳播，無論在當時或現在皆屬於相當自由的權利保障。台灣學者廖福特認為，「接收」與「尋求」消息及思想的權利，又可稱之為「知的權利」。而對於該條文則可能有以下兩個層次的見解：第一，國家必須保障個人有積極接近國家或私人資訊之自由，並要求國家必須保障個人有取得上述資訊之較便利的管道；第二，個人得直接以本條文為依據，擁有請求資訊公開的具體權利。廖福特從「公民與政治權利國際公約」第2條第2項所規定的締約國立法義務之文意推論，該條文至少應具備第一層次的權利內涵<sup>71</sup>。

從人權宣言及相關公約草案的內容推測，「尋求」一項應是受到美國的影響才納入的。但對此，各國的意見並不一致。舉例來說，於1950年11月4日，由歐洲理事會所通過的「歐洲人權公約」，便將「尋求」此一積極探求的權利摒除在外。而1959年聯合國第三委員會討論「新聞自由公約」時，更決議以「蒐集」取代「尋求」。顯見世界各國對於是否賦予人民此一積極權利，仍存有許多歧見。

1961年聯合國第三委員會完成「公民與政治權利國際公約」第19、20條，新聞自由相關條文的審定工作。1966年12月16日，聯合國通過整部公約，為人權的國際保障訂下另一個里程碑。該公約第19、20條，為表現自由作了更詳細的說明，但也強調責任與義務，賦予政府得以依法限制的權力。

第19條與「世界人權宣言」一般，強調「不受干預」的權利。該條的原始版本為「不受政府行動干涉」，然而多數的國家認為對新聞自由的干涉不只來自於國家，因而主張刪除「政府行動」等字句。從現在新聞媒體的發展來看，商業競爭、媒體壟斷對新聞自由流通的干涉力，在某些國家的確早已高於政府的干涉，這樣的論述有其道理。然而，在戰後初期，該公約草案討論時，美國力主保留該字句，1950年的「歐洲人權公約」特別明言「不受公部門干預」，以及1969年，由美洲國家組織通過的「美洲人權公約」，特別述及「政府或私人」限制表現自由的手段，皆證明政府對個人與新聞媒體的干涉，仍是歐美等民主國家首要防範的目標。

<sup>71</sup> 廖福特，〈表達自由權——「人權事務委員會」意見之分析〉，《人權法論叢》(台北：元照，2007)，頁273。

再者，第 19 條第 3 項，和第 20 條明文規定政府得以限制的範圍。第 19 條第 3 項限定在「尊重他人權利或名譽」與「保障國家安全、公共秩序、公共健康或道德」兩項，顯然比戰後初期的草案，以及 1950 年的「歐洲人權公約」簡明許多，實為一種進步。然而，第 20 條規定「任何鼓吹戰爭的宣傳」、「任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨的主張，構成煽動歧視、敵視，或鼓吹暴力者，應以法律加以禁止」，則為「公民與政治權利國際公約」保障的表現自由增添許多變數。該條文在討論過程中，英美等民主國家因害怕該條文遭到濫用，成為政府事先審查或抑制反對團體表達其意見的藉口，曾發言表示反對。但是，最終還是因多數國家認可訴求民族、種族、宗教仇恨、或戰爭宣傳為一種罪惡而獲得通過。1969 年，美洲國家組織的「美洲人權公約」雖延續該公約第 20 條的規定，但增加不得「事先審查」的規定，並將限制的範圍侷限在構成煽動「非法暴力行為」或「其他類似的非法活動」的範疇，可視為對第 20 條的修正與補救。

另一方面，即使「公民與政治權利國際公約」允許政府在某些範圍內得以限制表現自由。但依據人權事務委員會(Human Right Committee)於 1983 年所通過的第 10 號一般建議書，限制表現自由必須服從以下三個要件：

1. 以法律規定之；
2. 只能依據「公民與政治權利國際公約」第 19 條第 3 項第 1、2 款所規定的目的之一加以限制；
3. 這些限制必須被證明是國家為了達成前述目的所「必要」的<sup>72</sup>。

<sup>72</sup> 「公民與政治權利國際公約」第 28 條規定：本公約締約國國民組成十八位委員之人權事務委員會，該委員會係為專門執行執行本公約之常設性機構。廖福特，〈表達自由權——「人權事務委員會」意見之分析〉，頁 26、283；「聯合國人權事務高級專員辦事處」，網址：[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/2bb2f14bf558182ac12563ed0048df17?Opendocument\(2012/7/23\)](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/2bb2f14bf558182ac12563ed0048df17?Opendocument(2012/7/23))。



## 第二章 新聞自由國際法化的嘗試與意義

從第一章的討論可知，即使在相關的國際人權典章中並未明言保障新聞自由，但新聞自由卻在討論的過程中，佔有一席之地，亦是表現自由的重要成分之一。而就新聞自由的實際運作來看，一方面，隨著新聞媒體在民主政治所扮演的角色不斷地受到肯定，甚至在 19 世紀後半即被冠上「第四階級」的榮銜，「新聞自由」的價值逐漸被提升，甚至被視為其他基本權利的重要基石。另一方面，面對社會各界對新聞媒體以誇大、煽情，甚至編造的新聞，爭取讀者、提高銷售量等惡性競爭手段的批判，以及隨著新聞媒體的企業性格，亦即以營利為目的的特性愈加發展，廣告主和企業主對新聞內容的影響日漸加大。再加上政府機關巧妙地透過公共關係來處理新聞，或宣傳自己的意識型態等等，卻使得各界對「新聞自由」的保障範圍產生疑慮。

20 世紀上半葉，世界各國歷經兩次大戰的洗禮。一次大戰後，西方世界希望能透過降低國際間誤解，以及沈著的輿論，來確保和平。在此期間，雖新聞從業人員提出新聞自由的重要性。但更多的，則是期望透過提升新聞媒體的責任，消除假消息的傳遞來促進世界各國的友好關係<sup>1</sup>。而接踵而來的二次世界大戰，則讓各界產生新的反省，認為對新聞自由的壓抑才是妨害各國國民相互理解，激化對立，進而引發戰爭的重要因素。1945 年年初，在大戰即將進入尾聲之際，美洲各國在墨西哥舉行「美洲戰時及戰後會議」。會議中，美洲各國體認到沒有新聞自由，就沒有自由、和平，以及安全保障，通過促進各國新聞自由交換的勸告案。其後，同年 7 月 26 日，美英中三國領袖聯名要求日本投降的「波茨坦宣言」中，直接述及對言論、思想，以及基本人權的重視。而 8 月，美英蘇三國領袖針對德國具體處分做成決議的「波茨坦議定書」中，則明言在聯合國管理德國期間，除維持軍事上的安全所必要外，對言論和新聞自由應予尊重<sup>2</sup>。

在此風潮之下，聯合國和歐、美等區域組織一方面在相關的人權典章中納入新聞自由的保護，另一方面，則透過聯合國國際新聞自由會議的召開，探討新聞自由的各個面向，並嘗試制定普世遵行的新聞自由公約。就結果來看，新聞自由被納入意見與表現自由的範疇，為聯合國人權宣言、公約，以及歐、美等區域性的人權公約所保護。然而，國際新聞自由會議所草定的三大公約，則除了「國際更正權公約」外，皆無疾而終。無疾而終的關鍵因素在於世界各國雖都肯定新聞自由為一基本人權，卻對新聞自由的保障範圍、所應課予新聞媒體的責任，以及

<sup>1</sup> Salvador P. Lopez, *FREEDOM OF INFORMATION, 1953*, pp.5-6. 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1959/8/12~1960/10/27)」，檔號：633/0007-1。

<sup>2</sup> 神古百市，《國際報道自由運動の沿革と現状》（東京：朝日新聞調查研究室報告，1950），頁 3-5、9。

得給予的限制意見分歧。此一分歧不僅存在於歐美傳統民主國家、新興民主國家，以及共產國家之間，亦存在於歐美等民主國家之間。本章擬透過聯合國國際新聞自由會議對新聞自由的討論，該會議所草擬的三大公約，以及從其所衍生出的「新聞自由宣言」的審議過程，探討國際社會對新聞自由的見解與歧異之處。

## 第一節 聯合國國際新聞自由會議

1948年3月23日，在菲律賓代表團的提議下，聯合國舉行「國際新聞自由會議」。該會並非是世界上第一個與新聞自由有關的國際會議，也非第一個有政府代表參加的新聞自由會議。但過去大多聚焦於各國間誤會的消解，友好關係的促進上，而強調報紙的責任。雖在1919年，曾有美聯社社長建議將新聞自由的保障列入巴黎和約<sup>3</sup>，但並未獲得採納。而其後國際聯盟所召開的國際會議，例如：1927年日內瓦新聞專家會議、1932年哥本哈根各國政府新聞局會議，以及1933年馬德里新聞業代表會議等，也多聚焦於假消息之流傳問題<sup>4</sup>。

相對於此，此次會議則是在新聞自由「為促進和平與推動世界進步等重要力量的基本元素」的認識下所召開的，其所探討的問題涵蓋新聞自由的各個面向，包含新聞自由的基本原則、採訪與國際新聞傳遞自由問題，出版自由與接收自由，以及新聞媒體的權利與義務等。其所通過的決議文，例如確保新聞用紙的取得、新聞規範的擬定、援助落後國家發展國內媒體、外國通訊員的保障等，之後皆成為聯合國關注的議題<sup>5</sup>。而該會議所草擬的三大公約，尤其是「新聞自由公約」，更成為未來十多年聯合國討論新聞自由的重心。然而，即使有前述對新聞自由有正面認識的前提在，各國對新聞自由的想法仍相當分歧。以下擬從聯合國國際新聞自由會議的召開過程，討論時所引發的爭議，探討此一時期各國所關注的新聞自由問題，以及彼此間對新聞自由的認識與歧異。

### 一、國際新聞自由會議的催生

聯合國國際新聞自由會議的召開，源自於菲律賓代表團於1946年1月4日發電聯合國籌備委員會執行秘書，建議立即召開國際報業會議(International Press Conference)，以確保全世界自由報業(free press)的建立與運作<sup>6</sup>。聯合國在該年

<sup>3</sup> 其所說的新聞自由內容包括：保障全世界之新聞自由(press freedom)；保障在每一國內至少有一個新聞通訊社，其所有權及控制權屬於該通訊社所服務的若干報紙；保障每一通訊社得以依其選擇建立國際新聞交換約定；所有官方新聞及通訊設備，保證其普遍供應，無分軒輊；禁止任何新聞機構從事偏見的國際宣傳。Salvador P. Lopez, *FREEDOM OF INFORMATION*, 1953, p.5.

<sup>4</sup> 林靜，〈聯合國與新聞自由〉，《報學》10(1956年12月)，頁6-7。

<sup>5</sup> 聯合國對上述議案的討論可參考歷年的聯合國年鑑。

<sup>6</sup> 中文版的聯合國正式紀錄，將 International Press Conference 翻譯為「國際新聞自由會議」，但若根據菲律賓後來的新提案，該會議的主軸應為「報紙」，故此處將 press 翻譯為「報業」，以

10月31日，第1屆第2期第45次全體會議決議，將該案提交聯合國大會第三委員會(Third Committee)處理。然而，在第三委員會討論之前，菲律賓代表團又在該年11月20日提出新的提案。菲律賓代表指出，自由地交換消息，和全人類沒有限制地相互學習的機會，是摒除懷疑和促進國際間瞭解的最有效方法。因此，該代表團認為，從純粹消息傳遞方面來看，廣播和電影皆應被納進來討論。故其建議改召開「國際新聞會議」(International Information Conference)，討論範圍不再侷限於報業，而擴及其他傳播媒體。而在聯合國的正式文件上，則將該會議定名為「國際新聞自由會議」(International Conference on Freedom of Information)<sup>7</sup>。

### (一)第三委員會的討論

菲律賓所提出的新案，在第三委員會討論時，首先獲得美國和英國的支持。其中，英國更建議該會議應該與聯合國大會的任何會議分開，而聯合國教育科學文化組織(以下簡稱「聯合國教科文組織」)、某些非政府組織、報紙發行人，以及各有關工會，均可派代表出席。英國並提出下列幾點，作為該會的實際目標：

1. 促進更廣泛和自由地交換新聞(news)，並在和平時期不受政府檢查制度的限制。
2. 無歧視地給予誠實的(bona fide)報業(press)、電影(film)及廣播(radio)事業通訊員一切合理的工具，使其可以在各該締約國境內旅行和居留、完全自由地從事他們的活動，以及公平接近、使用所有新聞來源。
3. 在各締約國境內，無歧視地讓各誠實的新聞機構(news service)得以最自由和廣泛地散佈新聞。
4. 讓誠實的通訊員(correspondent)和新聞機構得以使用所能取得的通訊工具，而不因國籍而受歧視。

智利代表建議增加第五點，即防止在新聞媒體上登載歧視任何國家或區域的報導。該點獲得其他代表的支持，而其理由不外是，從最近世界的歷史發展中，可以很清楚地發現，一些宣傳媒體所散播的並不是真實的新聞，而是宣傳。其他代表並支持專業的新聞記者、編輯和新聞媒體的事業主，皆應出席這個會議。而尋找呈現和獲得真實新聞的解決之道，亦是非常重要的課題。

其間，還有蘇聯代表提出在目前情形下，尚不必將廣播和電影納入該會議的討論範圍、法國提出由聯合國教科文組織的技術部門來負責該會議的準備工作等議案，皆遭到否決<sup>8</sup>。

---

與後來的「國際新聞自由會議」(International Information Conference or International Conference on Freedom of Information)作區隔。政大社資中心藏，《聯合國大會第一屆第二期會議正式紀錄·大會全體會議速記紀錄》(1946/10/23-12/16)，頁354-355。

<sup>7</sup> *Yearbook of the United Nations 1946-47*, p.175.

<sup>8</sup> 以上整理自 *Yearbook of the United Nations 1946-47*, pp.175-176；中文翻譯部分參考政大社資中

## (二)聯合國大會決議

聯合國大會於 1946 年 12 月 14 日第 65 次全體會議中，無異議接納第三委員會的決議。該決議開宗明義即指出：

新聞自由(Freedom of Information)為一基本人權，亦為所有聯合國所尊崇之自由的基石。

新聞自由意指沒有束縛地在任何地方蒐集(gather)、傳遞(transmit)和刊載(publish)新聞(news)。此為促進和平與推動世界進步等重要力量的基本元素。

自願並有能力使用這個權利而不濫用，為新聞自由的必需要素。其必須將沒有偏見地追求真實，和沒有惡意地傳遞知識的道德義務，作為其基本紀律。

國家間的瞭解與合作，若缺乏警示與國際意見，將成為不可能，而這一切都有賴新聞自由。

該次全體會議責成經濟暨社會理事會(以下簡稱「經社理事會」)依據下列三個原則進行該會議的召開事宜：

1. 該會議的目的在制定應被納入新聞自由的相關內涵，包含權利、義務和實踐等。
2. 這個會議應包含實際從事，或有報業、廣播、電影，以及其他相關傳播媒體等經驗的人員。
3. 這個會議必須在 1947 年年底以前召開，地點由經社理事會決定後交聯合國大會審議<sup>9</sup>。

## (三)新聞及報業自由小組委員會的討論

經社理事會在接獲聯合國大會指示後，將國際新聞自由會議的籌備工作交由人權委員會底下的「新聞及報業自由小組委員會」(freedom of information and of the press)討論。

經社理事會下設五個常設委員會，人權委員會為其中之一。1946 年 5 月 25 日至 6 月 21 日，經社理事會舉行第 2 屆會議，授權人權委員會設立次級委員會。人權委員會，乃於 1947 年 1 月 27 日至 2 月 10 日第一次集會時，決定設立「新聞及報業自由小組委員會」。小組委員會為一暫時組織，其功能在(1)研究哪些權利、義務和常規應被納入新聞自由的內涵，並將相關研究報告交給人權委員會。(2)完成其他經社委員會或人權委員會所委託的工作。小組委員會曾於 1947 年 5-6 月和 1948 年 1-2 月，舉行兩次集會，第一次主要探討國際新聞自由會議相關事

心藏，《聯合國大會第一屆第二期會議正式紀錄·大會全體會議速記紀錄》(1946/4/23-12/16)，頁 354-355，並做部分修正。

<sup>9</sup> 以上整理自 *Yearbook of the United Nations 1946-47*, p.176。

宜，第二次主要起草人權宣言和人權公約中有關新聞自由部分的條文。1948年3月1日，經社理事會第157次全體會議決議延長該委員會的壽命，決定在國際新聞自由會議結束後再召開一次會議<sup>10</sup>。

小組委員會在1947年5月19日至6月4日間所召開的第一次集會中，提出下列建議。首先，於1948年3月或4月舉行國際新聞自由會議，參加國不限於聯合國會員國，非聯合國成員國家亦可參加，並擁有參與討論和投票完整權利。每個國家最多可派五個代表參加，另可安排五個候補者，如有需要可派遣顧問。其並建議應該邀請與該議題相關的聯合國四個特別機構、七個跨國組織、八個非政府組織，包括國際新聞記者組織(International Organization Journalists)<sup>11</sup>，參加該會議。

其次，該委員會建議國際新聞自由會議下設五個委員會，其一為「綜合委員會」(general committee)，由會議主席、副主席，和其餘四個主要委員會主席組成。第一個主要委員會，主要討論新聞媒體和其他大眾媒體的基本任務、新聞自由的基本原則等。第二個委員會主要討論新聞的蒐集和傳播。第三個委員會主要討論全人類接收正確和廣泛消息的權利，和新聞媒體的義務。第四個委員會討論法律和常設性機構的問題<sup>12</sup>。

經社理事會在1947年7月25日，第95次全體會議中，接受小組委員會將開會日期由聯合國大會所提議的1947年年底前，移至1948年一項，並決定將國際新聞自由會議的召開日期訂在1948年3月23日，地點選在日內瓦。而該委員會的大部分建議，也獲得經社理事會採納。然而，有關非會員國的投票權部分，則在土耳其代表的提議下，於1947年8月13日第115次全體會議決議，投票權僅限於會員國<sup>13</sup>。

在經社理事會決定國際新聞自由會議議程的過程中，還發生一個插曲，即蘇聯代表向第三委員會提出建議案，內容包含將「殘餘法西斯主義的根除」作為新聞媒體的重要工作之一<sup>14</sup>、獲邀參與會議的非會員國成員應有投票權、蒙古共和

<sup>10</sup> *Yearbook of the United Nations 1946-47*, pp.467, 469-470, 523-524, 526. *Yearbook of the United Nations 1947-48*, p.588.

<sup>11</sup> 聯合國四個特別組織為：國際勞工組織、聯合國教育科學及文化組織、聯合國糧食及農業組織、國際民用航空組織。七個跨國組織為：國際復興開發銀行、國際貨幣基金組織、國際難民組織、國際電信聯盟、國際貿易組織、萬國郵政聯盟、世界衛生組織。其餘七個非政府組織為：美國勞工聯合會、國際商會、國際消費合作同盟、國際農業生產者聯合會、國際基督教職工會聯合國、各國議會協會、世界職工會聯盟。“74(V). Freedom of Information and of the Press” (Resolutions of 15 August 1947)，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1947/11/27~1948/3/6)」，檔號：633/0003，頁11-12。中文翻譯參見《申報》，1948年1月23日，第3版、王世華主編，《新聞用語辭典》(台北：五洲出版社，1984)，頁352。

<sup>12</sup> *Yearbook of the United Nations 1946-47*, pp.526-528.

<sup>13</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, pp. 586-588.

<sup>14</sup> 其內容包括：(1)建立揭露法西斯主義和根除法西斯意識型態的組織；(2)揭露戰爭販子並建立有效對抗煽動戰爭和侵略的新聞媒體和其他大眾媒體的組織；(3)在獨立、平等、自決的原則下，發展國與國間的友善關係；(4)協助解決經濟、社會與人道問題，並促進對人權、基本自

國應被納入邀請名單，以及同意將會期訂在 1948 年 3 月 23 日等四項。但除第四項會期召開時間以外，皆遭到否決<sup>15</sup>。

不過，在此前後，由南斯拉夫所提出，並於 1947 年 9 月 23 日由聯合國大會列入議程的「防止誹謗言論」案，則經第三委員會討論後，以法國的修正案，並在中華民國代表提議下，改名為「虛構或歪曲消息」案。該案在 11 月 15 日，獲得聯合國大會第 115 次全體會議通過。聯合國秘書長並以此決議，請求各國提供相關資料，以供國際新聞自由會議討論之用<sup>16</sup>。

而除了上述的「虛構或歪曲消息」案外，在 1948 年 3 月 1 日，經社理事會第 157 次會議又提到，聯合國大會須在其第 2 屆大會，將「對抗宣傳和新戰爭煽動者」案的決議移交給國際新聞自由會議討論，該決議最後亦獲得聯合國大會採納<sup>17</sup>。由此可知，蘇聯的部分提議也獲得部分國家的支持。

## 二、國際新聞自由會議的召開

1948 年 3 月 23 日，聯合國於瑞士日內瓦舉行國際新聞自由會議，會議共進行 30 日，至 4 月 21 日閉幕。本次會議，包含非會員國部分，共有 54 個國家參與。3 月 23 日舉行開幕式，推選大會主席、副主席，由菲律賓首席代表羅慕洛 (Carlos P. Romulo) 當選大會主席<sup>18</sup>。24 日繼續討論大會議程，該議程融合了經社理事會於 1947 年 8 月 15 日所通過的臨時議程、上述「虛構或歪曲消息」和「對抗宣傳和新戰爭煽動者」兩案，以及國際新聞記者組織所提有關「新聞榮譽法庭」和「新聞日」兩案<sup>19</sup>。

### (一)討論主題

在經社理事會所通過的議程中，特別對“information”下定義：亦即將當前的狀況、事件和意見立即地傳遞給大眾知道的下列工具：新聞紙、新聞期刊、廣播，和新聞影片。而其所提出的議程，共有九項：

---

由的尊重，不因種族、性別、語言或宗教而有所區別；(5)出版自由(freedom of the press)為所有公民的權利，但縱容任何形式的法西斯主義宣傳或樂於宣傳戰爭、侵略者除外；(6)完整的新聞自由，必須建立在由人民或其組織所建立的報紙或其他媒體組織上；(7)在新聞機構直屬於私人業主及其商業利益的國家，有必要採取更有效的方法防止新聞機構收賄，和有意地傳遞扭曲的真實；(8)依照自由必然包含義務的假設，建議制定有效的法律來對抗散播他國不實或誹謗訊息的新聞機構。誤導公共輿論的不實消息，將損害國家間的關係，激化衝突，並煽動戰爭；(9)必須闡述確保更廣泛地傳遞真實、客觀訊息的價值等九項。*Yearbook of the United Nations 1947-48*, pp.102-103.

<sup>15</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, p.104.

<sup>16</sup> 政大社資中心藏，《聯合國大會第二屆會正式紀錄·大會全體會議速記紀錄》(1947/9/16-11/29)，頁 84-86。「聯合國致中華民國外交部函」(1947/12/7)，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1947/11/27~1948/3/6)」，檔號：633/0003。

<sup>17</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, p.588.

<sup>18</sup> 《大公報》，1948 年 3 月 24 日，第 3 版。

<sup>19</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, p.588.

1. 關於新聞自由原則之一般討論：討論範圍涵蓋聯合國大會、經社理事會、人權委員會、新聞及報業自由小組委員會，和其他組織對此所提出的看法。
2. 新聞媒體沒有束縛地在從事其基本功能，包括蒐集、傳遞、散佈新聞時，所應遵從的基本原則：包含(1)沒有偏見地敘述事實、沒有惡意地傳播知識；(2)透過自由地交換訊息來謀求世界經濟、社會、人道問題的解決；(3)幫忙促進對人權和所有基本自由權的尊重，不因種族、性別、語言或宗教而有所區別。並反對任何傷害這些權利與自由的意識型態；(4)幫助透過人與人的相互瞭解與合作，來維持國際的和平與安全。並透過將鼓動戰爭的訊息從媒體中去除，來反對任何足以煽動戰爭的力量。
3. 便利採集新聞之措施：包含(1)給予正式新聞通訊員入境、居住、遷徙、旅行之便利；(2)酌給通訊員國際專業證；(3)保護通訊員，不得強行驅逐出境；(4)儘量准許其接近消息來源，包含私人與官方，而不因國籍、正式國外通訊員而有所區別；(5)減少一切影響外國新聞機構和通訊員運作之不合理及特別捐稅。
4. 便利新聞之國際傳遞：包含(1)逐漸取消和平時期之新聞檢查；(2)請理事會向國際電信聯盟、萬國郵政聯盟等組織建議，對於新聞之傳遞予以特惠待遇；(3)對於外國通訊社之通訊，收費和服務皆平等而無差別；(4)減少國外發來新聞資料之經濟及商業上限制；(5)防止足以危及新聞自由之新聞通訊社寡占化。
5. 新聞出版及接收自由問題：包含(1)審議各國政府對於個人或團體接受及傳布消息、思想，及意見時所受的限制；(2)建議增加國內外消息取得量之方法；(3)建議改善新聞的品質，使其正確、客觀、廣泛，又有代表性。
6. 新聞媒體權利義務草案之審議：包含(1)說明新聞媒體的權利，以及在聯合國範圍內，由於各項國際公約或多方雙方協定而獲得保障此項權利之方法；(2)說明新聞媒體之義務，以及保證履行此項義務之必要措施。
7. 設置常設機構以促進正確消息之自由流通問題。
8. 審議因設置官方與半官方新聞處而發生之種種問題，使本國以外國家亦得接獲情報。
9. 審議採用何種方式，使會議之建議案能生效發生影響力。包括透過聯合國大會決議、國際公約、雙邊協定、由個別國家制定適當法令，抑或其他方法等<sup>20</sup>。

<sup>20</sup> “74(V). Freedom of Information and of the Press” (Resolutions of 15 August 1947), pp.14-18:『說帖聯合國新聞自由會議』，「外交部致行政院」(1948/2/9)，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1947/11/27~1948/3/6)」，檔號：633/0003。中文翻譯參見：《申報》，1948年1月24日，第3版。

從上述的內容可知，聯合國後來新加的兩項議案，亦能包含在上述的九個子題內。因此，第三委員會在討論時，也建議將這些議案納入上述九項議案，進行討論<sup>21</sup>。

## (二)分組與討論重點

國際新聞自由會議從 1948 年 3 月 25 日起，開始進行分組開會。該會共分為五個委員會，名稱及探討重點如下：

1. 綜合委員會：大會及各小組會議程、大會會議，及不屬其他各小組委員會事項。
2. 第一委員會：新聞自由基本概念及有關新聞自由原則性問題。
3. 第二委員會：採訪自由及國際傳遞自由。
4. 第三委員會：出版自由及接收新聞之自由。
5. 第四委員會：立法及設立永久性機構問題<sup>22</sup>。

## (三)各國的立場與主張

從上述的討論主題可知，新聞自由涉及的範圍非常廣泛，能夠討論的議題非常多，要在短短的 30 日內觸及所有議題絕非易事。因此，一些重要國家關注的主題，往往能夠主導整個會議的走向，影響相關的決議。故而在此處將焦點擺在幾個重要國家，藉以更清楚的呈現此次會議的焦點所在及重要決議。

### 1. 美國主張

美國在此次會議中，基本上採取高度強調新聞自由的立場。這可以從美國前助理國務卿，亦是本次美國代表團的首席代表班登(William Benton)，於 1948 年 3 月 26 日，在國際新聞自由會議的演說中表現出來。班登開宗明義指出，新聞自由是維持和平及人類自由的基本要素。診療戰爭販子和虛構報導的最好方法，就是給予大眾多樣的訊息來源。任何嘗試管制人們思想及抑制人類談話的舉措，都是對人類尊嚴的否定。「我們相信，只要給予接近真實的機會，普羅大眾和菁英份子一樣，都有能力可以分辨是與非，真實與虛構。」「只要人們有充分知的權利，就很難把他們引領到侵略的戰爭之路。」

班登並指出，此次會議有三大目標：(1)由各國保障其人民能取得國內外多元的訊息來源。(2)保障所有人民的表現自由(freedom of expression)。(3)限制任何國家威脅外國記者，或檢查他們的報導的權力<sup>23</sup>。

<sup>21</sup> 政大社資中心藏，《聯合國大會第二屆會正式紀錄·大會全體會議速記紀錄》(1947/9/16-11/29)，頁 85。

<sup>22</sup> 「張彭春呈參加各組委員會名單」(1948/4/13)，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1948/3~1948/9)」，檔號：633/0004。

<sup>23</sup> "Poland Berates US Newspapers and Radio," *North-China Daily News*, 27 March 1948.

而此次美國著力最深的就是其於 3 月 27 日所提出的「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案。該公約全文共 16 條，要點包括：(1)每個簽約國應允許其他簽約國的新聞，以「最惠國」的基礎傳入該國。(2)非有軍事安全之必要時，不得施以檢查、更改，或延擱措施。(3)任何一簽約國，得請另一簽約國以各種方法宣布事實真相，以糾正外國記者錯誤的報導。(4)外國記者應有同等機會得到任何地方，接近任何消息來源。(5)外國記者之出入，不得予以特別限制<sup>24</sup>。

## 2. 蘇聯主張

蘇聯自始即反對起草相關的新聞公約，這可從其在會議之初，即反對將(1)起草有關新聞傳遞之憲章、(2)考慮設置常設國際機構，以促進國際間準確情報之自由交換，及(3)考慮設置各國政府之新聞處，使其消息可為外國所悉等三項議題，列入討論議程可知<sup>25</sup>。

而在會議期間，蘇聯和其他共產國家，則不斷抨擊英美新聞企業的集中化，新聞企業由少數人所操縱，並指責英美報紙對蘇聯等共產國家的虛構報導，以及充滿煽動戰爭的新聞內容<sup>26</sup>。

## 3. 英國主張

英國立場與美相近，但較美國保守。例如，針對印度所建議的「處罰意圖破壞政府與人民間情誼之歪曲報導之辦法」，美國予以反對，英國則予以贊同<sup>27</sup>。而根據中華民國代表張彭春的報告，英國所提出的「新聞自由公約草案」，雖規定各簽約國應賦予其本國人民及外國居留人民同樣的自由權利，從事收受或發出新聞，卻也列舉了依法可加限制或取締的範圍(第 2 條)。而該公約顧慮各國情形不一，亦處處保留依照現行法律辦理的字樣<sup>28</sup>。顯見英國的提案，還是為各國政府保留相當干涉新聞自由的行政權力。

## 4. 法國主張

在此次會議中，法國似乎站在美蘇之間，希望能提出折衷的辦法。蘇聯注重懲罰危及和平的虛構與歪曲報導，美國則反對對新聞自由施以限制。法國最重要的主張為設立一個國際新聞委員會，該委員會的主要目的在於設法消滅各報登載虛構消息。另外，法國還有如下意見：(1)嚴斥平時一切新聞檢查制度。(2)採取

<sup>24</sup> "New US Proposal to UN Press Conference," *North-China Daily News*, 29 March 1948:《申報》，1948 年 3 月 29 日，第 3 版。

<sup>25</sup> 該提議最後遭到否決。《申報》，1948 年 3 月 25 日，第 3 版。

<sup>26</sup> 「出席聯合國新聞自由會議報告」(1948/4/23)，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1948/5~1952/1)」，檔號：633/0005，頁 8。

<sup>27</sup> 《申報》，1948 年 4 月 14 日，第 3 版。

<sup>28</sup> 「出席聯合國新聞自由會議報告」(1948/4/23)，頁 15-16。

措施，禁止獨佔組織，或新聞加特示，表明該項組織，結成強大的金融勢力，將一切新聞來源標準化，阻止大眾獲悉一切事實內容。(3)各國政府有更正之國際權利，可對犯有披露不正確或歪曲事實之新聞機關，要求登載符合正確事實之更正消息等<sup>29</sup>。

## 5. 中華民國主張

中華民國雖然在國際上依附美國，在該會議上也多次對美國提案表達支持，但若細究其發言與提案，顯然還是偏向管制的一方。例如：針對英美所提倡的高度自由，中華民國代表張彭春即在報告中指出：

我國經濟落後，倘不採取若干保護性之措施，實無以扶助本國新聞事業之發展，而在我財政經濟情況下，亦不容各種新聞傳播之工具器材無限制大量輸入，故英美高度自由及向外自由發展之主張，我不能無保留加以贊同。然而，中華民國方面又不想給人限制新聞自由的印象，故代表團主要從「質」的方面著手，強調新聞媒體的道德標準與責任觀念，並希望從教育著手，改善新聞的品質。

中華民國的立場，相當程度也代表部分自由民主體制尚未健全、經濟尚處落後之後進國家的立場。而這類國家在此次會議中亦非少數，像在張彭春的報告中即指出，中華民國透過與印度、菲律賓、土耳其、埃及，以及歐洲、中南美諸小國的合作，也形成一股中間力量<sup>30</sup>。而這也應是美國未能阻止國際新聞自由會議通過「鼓勵在未發展國家內設立政府支持的通訊社」案的關鍵因素之一<sup>31</sup>。

## 三、會議決議

此次會議總共通過公約草案三件(即美國所提「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案、法國所提「更正外國報紙歪曲報導或傳聞失實新聞公約」草案，及英國所提「新聞自由公約」草案)、人權宣言及人權公約草案一件。議決案 43 件，包括關於新聞自由之基本原則 4 件、關於採訪新聞及國際傳遞自由 20 件、關於出版及接受新聞自由 14 件、關於永久機構 1 件、不屬於以上四類之雜項議決案 2 件、關於處理大會公約草案及議決案之辦法 2 件，以及大會總報告 1 件。三件公約草案的大致內容，以及相關的討論內容，請見第三節。以下主要針對議決案中較具體的部分加以說明<sup>32</sup>。

<sup>29</sup> 《東南日報》，1948 年 4 月 2 日。

<sup>30</sup> 「出席聯合國新聞自由會議報告」(1948/4/23)，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1948/5~1952/1)」，檔號：633/0005，頁 12-13。

<sup>31</sup> 《申報》，1948 年 4 月 9 日，第 3 版。

<sup>32</sup> 以下內容整理主要自經社理事會 1948 年 4 月 22 日所整理的 *Final Act of the United Nations Conference on Freedom of Information*，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「新聞自由資料(1948/4/22~1961/12/15)」，檔號：633/0001，頁 24-51。

### (一)新聞自由之基本原則

此次會議關於新聞自由基本原則的議決案，共有 4 件。第 1 件為美國提案<sup>33</sup>，該案首先重申前述聯合國大會的決議，肯定「新聞自由乃人民之基本權利，亦為聯合國所基一切自由之試金石，苟無此等自由，世界和平將不能維護。」而其重要內涵共有下列幾點：

- (1) 人人均有思想與表現自由，包含自由地持有意見而不受干涉，和不分國界，用任何方法尋找(seek)、接收(receive)與傳播(impart)消息與意見。
- (2) 保障新聞人員能盡可能的接近消息來源、不受阻礙地到各地從事其工作，以及不受不合理限制或遭差別待遇地傳遞訊息。
- (3) 唯有涉及其他權利時，才得對此項權利的行使進行限制。
- (4) 為了防止新聞自由遭到濫用，政府應支持增進消息品質的措施，並使人們可以取得多樣性的新聞。
- (5) 尋找真實和報導真實為新聞與其他媒體的道德義務。在此基礎下，才能透過自由地消息流通解決世界的問題，促進對人權和基本自由權的尊重，並有助世界和平與安全的維持。
- (6) 這個義務透過新聞記者組織和記者本人而精進。
- (7) 上述這些非政府組織應鼓勵新聞從業人員與組織實踐下列義務：沒有偏見的報導事實、沒有惡意的進行評論；透過自由地消息交換，促進世界經濟、社會、人道問題的解決；沒有歧視地促進對人權、基本自由權的尊重；協助維持世界的和平與安全；對抗錯誤與歪曲報導的散佈，這些報導會引發對國家、個人、不同種族、語言、宗教，或哲學信仰的仇恨與偏見。
- (8) 透過新聞從業人員提供多元的新聞與意見亦有助於上述義務的實踐。

第 2 件是針對破壞和平、鼓勵侵略等宣傳品，以及錯誤和歪曲新聞所做的議決案。其主要的內容包括呼籲各國譴責破壞和平、鼓動侵略的宣傳品，以及歪曲和錯誤的新聞。呼籲各國的新聞從業人員與新聞媒體必須善盡其責任，以正確、公平、負責任等精神來從事其工作，並藉此完成友好、相互瞭解與和平等目標。該議決案指出，唯有各國的新聞組織能夠自由地尋找並傳遞真實，並實踐他們的責任，才能有效地對抗納粹、法西斯、宗教歧視，並防止納粹、法西斯和其他侵略的復發。該議決案最後並建議各國可以採取必要的手段，以促使該議決案的實踐。

第 3、4 件議決案主要是為了達成第 2 件目標所提出的建議案，包括請各國將其所採取的手段報告給聯合國秘書處，再由「新聞及報業自由小組委員會」研議適當的方法以促使該議案的實踐；鼓勵透過更寬廣、多元的消息流通來對抗種

<sup>33</sup> "US Wants 6-Point Plan On Information Passed," *The China Press*, 5 April 1948.

族、國家的仇恨與偏見；鼓勵透過新聞記者組織會議，亦即透過「非法律」(non-legislative)的手段來對抗仇恨與偏見的傳布；以及在憲法的範圍內，基於聯合國憲章的原則，採取適當的手段鼓勵增進種族、國家和諧的消息傳布。

## (二)採訪新聞及國際傳遞自由

此次會議通過的決議案，以關於採訪新聞及國際傳遞自由者為最大宗。其基本精神如 3 月 31 日，美國的提案所述：規定政府必須鼓勵外國記者最可能自由的移動，並不得對彼等進入該國居住或旅行，實施歧視性的限制<sup>34</sup>。

其他重要內容，還有 4 月 3 日英國的提案，包括(1)合法進入國內之外國記者，不得因其合法行使採訪、接受及傳遞等新聞之權而予驅逐；(2)政府對新聞機構供給資料時，不得因政治、國籍、宗教、種族，或個人而有歧視；(3)政府應調查國內新聞機構之被公私獨佔狀況；(4)人人得有不受壓迫接收國內外廣播之權<sup>35</sup>。

由此，也產生誰可享有該項自由的疑問。因此，在相關的議決案中，也試圖對享有該自由的新聞從業人員提出定義，如議決案第 6 件即指出，新聞從業人員包括報紙、新聞通訊社、期刊、廣播公司，和新聞影片事業的專業外國通訊員。但是這樣還是不夠精確。因此，在該議決案中，還建議由「新聞及報業自由小組委員會」研擬可行的認證制度。

此外，前述「鼓勵在未發展國家內設立政府支持的通訊社」等議決案，也屬於這個範疇。其中包含兩件中華民國的提案：第 22 件建議所有國家應合作供應並改進種種工具，以便利新聞之傳遞與散佈；以及第 19 件，建議除與本地新聞通訊社，或本地報紙合作產生之新聞外，限制外國通訊社在不發達國家內傳遞與該國國內事務有關之新聞。第 19 件雖為英美代表所反對，認為該案違反新聞自由流通之精神，且與英美新聞通訊社發展的現況衝突，礙難實行，但最後還是獲得通過<sup>36</sup>。

## (三)出版及接受新聞自由

此一部分的精神，在肯定每個人或團體都有透過大眾傳播工具表達自己意見的權利。政府應儘量使人們能接近這些工具，不因政治或個人團體、種族、國籍、性別、語言、宗教而有差別。其重要內涵包括營業稅的降低、請求國際電信聯盟、萬國郵政聯盟等組織建議，對於新聞之傳遞給予特惠待遇，以及確保新聞用紙的取得等等。而針對發表意見所可能觸犯的誹謗罪問題，則建議經社理事會邀請法

<sup>34</sup> 《申報》，1948 年 4 月 1 日，第 3 版。

<sup>35</sup> 《申報》，1948 年 4 月 4 日，第 3 版。

<sup>36</sup> 『處理新聞自由會議決議案之意見』，「行政院新聞局致外交部」(1948/6/22)，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1948/5~1952/1)」，檔號：633/0005。

界人士研究各國的誹謗法令，制定一套基本的規範與原則，來處理民主國家媒體誹謗罪的問題。

除此之外，在此一議題也同樣重視新聞品質的問題，包括：第 35 件，中華民國所提新聞教育的問題，建議加強他國歷史與文化的研究，以作為詮釋國際新聞及事件的依據、灌輸未來新聞記者強烈的道德與社會責任感等；第 36 件，要求新聞及出版自由小組委員會草擬「國際新聞道德規範」，並研議成立榮譽法庭的可能性。另外，國際新聞自由會議還關注到新聞從業人員的薪資、退休照顧等改善勞動條件的問題(第 37、38 件)。

而有鑑於該會通過的僅是草案或建議案，沒有實際效力，該會乃將三個公約草案，和所有議決案送交經社理事會，並決議所有獲邀出席的國家均應在 1948 年 7 月 5 日前，將該國對這些決議案的意見送交聯合國秘書處。該會議還要求經社理事會於第 7 屆會議討論會議所通過的三項公約，並在綜合各國意見後，將其送交聯合國第 3 屆大會決議<sup>37</sup>。

## 第二節 新聞自由相關國際文書的討論

聯合國國際新聞自由會議總共草擬了三大公約，即美國所提「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案、法國所提「更正外國報紙歪曲報導或傳聞失實新聞公約」草案，及英國所提「新聞自由公約」草案。其中，美國與法國所提的兩公約，在 1949 年，經第三委員會決議合併為「國際新聞傳遞及更正權公約」。而在「新聞自由公約」草案討論的過程中，又衍生出「新聞自由宣言」草案。因此，此章節主要針對「國際新聞傳遞及更正權公約」、「新聞自由公約」，及「新聞自由宣言」三個部分進行討論與分析。

### 一、國際新聞傳遞及更正權公約

#### (一)1949 年第三委員會的討論

國際新聞自由會議所草擬的三大公約，首先於 1948 年送交經社理事會。然而，1948 年 7 月 19 日至 8 月 29 日，經社理事會舉行的第 7 屆會議，只討論了美國所提的「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案。最後經社理事會決議，將三項公約及國際新聞自由會議的議決案，送交聯合國大會討論<sup>38</sup>。而聯合國大會則

<sup>37</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, p.588.

<sup>38</sup> 除了第 39 件有關「新聞及報業自由小組委員會」的議決案之外，其餘 42 件議決案皆送交聯合國大會討論。該議決案主要建議延長該小組委員會的存續，以進行國際新聞自由會議所提三項公約草案，以及相關議決案的研究與推動工作。第 2 屆委員會委員任期從 1949 年 4 月 11 日至 1952 年 12 月 31 日。 *Yearbook of the United Nations 1948-49*, pp.93, 508, 544.

將審議的工作，交給第三委員會處理<sup>39</sup>。

第三委員會在 1949 年 4 月 6 日第 181 次會議，開始討論「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案。到第 195 次會議，在法國的建議下，第三委員會決定將該草案與「更正外國報紙歪曲報導或傳聞失實新聞公約」草案合併。4 月 29 日，第 208 次會議，在英國的提議下，將合併的草案定名為「國際新聞傳遞及更正權公約」(Convention on the International Transmission of News and the Right of Correction)。

之後，第三委員會於 5 月 6 至 11 日，第 219 至 226 次會議討論該項公約。根據聯合國記錄，在這段期間，共有超過 60 項來自各國代表的提案，聯合國秘書處本身也準備了 20 個文件。另外，國際電信聯盟亦提出他們的意見<sup>40</sup>。而其中最主要的爭論為以下幾項：

### 1. 定義問題

首先，關於「通訊員」(correspondent)的定義。國際新聞自由會議通過的原文為：「通訊員」一詞指受雇於新聞機構的個人，或簽約國的國民，該國民從事收集、報導新聞，而當其在國外時，持有有效的護照證明其為通訊員，或類似的文件證明其身份(「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案第 1 條第 2 項)。對此，中華民國和印度代表指出，該公約保障的範圍應不包含「國民」。因為，身為「外國通訊員」的國民，不應比其他領域的國民，享有更多的特權。1948 年 6 月，國際新聞自由會議結束後，中華民國新聞局針對該會議的相關決議提出該局的意見。其中，針對「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案，新聞局表示「全部我均可接受」。然在此次的討論中，中華民國代表卻提出限縮的意見，從中可以看出這段期間中華民國對新聞自由態度的轉變。<sup>41</sup>

對此，美國和巴基斯坦代表認為，國民應被納入保障範圍，否則外國新聞機構將不願雇用該國人，也將影響報導品質，因為外國人沒有同樣有關該國的專業知識。另外，英國、法國、加拿大、菲律賓、南非等亦皆主張該公約應包含國民。最後，委員會以 22 比 17，通過將「國民」和「非國民」皆納入通訊員的範圍。另外，其間，墨西哥曾提出在該條中加入但書，「沒有簽約國會被強迫將從事外國通訊員的該國國民，納入該公約之中」，但亦遭到否決<sup>42</sup>。

其次，何謂「新聞資料」(News Material)問題。原「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案第 1 條第 3 項規定，「新聞資料」意指所有傳遞給公眾的新聞資料，無論是消息抑或意見、視覺抑或聽覺的。

<sup>39</sup> 神古百市，《國際報道自由運動の沿革と現状》，頁 241。

<sup>40</sup> *Yearbook of the United Nations 1948-49*, p.554.

<sup>41</sup> 「行政院新聞局致外交部」(1948/6/22)，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1948/5~1952/1)」，檔號：633/0005。

<sup>42</sup> *Yearbook of the United Nations 1948-49*, pp.554-555.

“News Material” means all news material, whether of information or opinion and whether visual or auditory, for dissemination to the public.

對此，秘魯代表建議：(1)以「那些事實」(those facts)取代「新聞素材」。(2)在 or 和 opinion 間加入“authentic”一詞，亦即「真實的」意見。(3)刪除「無論是視覺的抑或聽覺的」部分。秘魯代表指出，他所提的修正案，是希望能確保新聞資料的確實性(authenticity)。其強調，唯有來自值得信賴的消息來源的可信消息才可被視為「新聞資料」。

該意見獲得蘇聯和菲律賓的支持。墨西哥代表則建議以「意見的平衡表現」(balanced expression of opinion)取代「真實的」意見。但秘魯代表指出，這無法充分表現他的意見。

其他的反對意見來自古巴、加拿大、黎巴嫩、智利等國。古巴代表指出，政府無法決定哪個意見是「真實的」或哪個新聞資料可能煽動對和平的威脅。報紙和新聞機構可自行根據新聞資料的可信度來判斷。加拿大代表則指出，在缺乏公正國際機構的情形下，只能依賴政府依據分歧的標準來決定何者為「真實的」，而這樣只會製造更多的混亂。

另外，波蘭代表則建議應在「新聞資料」的說明部分，加入以下文字：「新聞資料」不可被設計來，或有可能煽動、鼓動任何對和平的威脅、對和平的破壞或侵略行為，並且不可意圖散播可能影響國家間友好關係的虛假或歪曲報導。該意見獲得捷克、蘇聯、南斯拉夫的支持。

法國代表則指出，其當然贊同波蘭代表的理念，包含不允許虛假和歪曲的報導，或以報導來煽動戰爭等等。但是，相關的文字應該擺在序文比較恰當，其應被當作普遍的指導原則。該意見獲得加拿大、希臘和英國的支持。英國並強調除了國家安全和公共道德的緊急狀態下，應具有蒐集和傳遞新聞的絕對自由。美國代表則強調讀者必須能夠從不同的消息來源中做挑選。新聞自由並非是媒體的權利而是人民的權利。波蘭所述政府應決定什麼新聞包含對和平的威脅，侵犯人民的新聞自由。最後，委員會雙雙否決秘魯和波蘭的提案<sup>43</sup>。

## 2. 通訊員和新聞機構的義務與責任

這部分的討論主要來自墨西哥所提，對原「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案第 3 條(外國通訊員與本國通訊員具有同等採訪新聞之機會，不得歧視)的修正案。該修正案內容如下：

新聞機構與通訊員的義務如下：沒有歧視的報導真實、促進對人權和基本自由的尊重、促進國際的瞭解與合作、對維持國際和平與安全做出貢獻。而為了達成上述目的，因這個公約而受惠的新聞機構與通訊員，在簽約國的要求下，必須接受並在主要頻道上發佈與該國直接相關新聞的更正稿。

<sup>43</sup> Yearbook of the United Nations 1948-49, pp.555-556.

委員會否決該修正案，但在之後的唱票表決中，以 24 比 15，10 票棄權，決議採納該修正案的前半部份，並納入第 9 條有關簽約國權利的部分。

但仍有許多國家對該條表示意見，認為該條文具有強制性。最後在哥倫比亞、法國、墨西哥、秘魯、英國、美國等的提議下，將該內容修改成序言般的形式，成為兩公約合併後的第 9 條<sup>44</sup>。

### 3. 更正權範圍的問題

上述墨西哥修正案的後半段已涉及更正權範圍的問題，但沒有獲得採納。對此，墨西哥再提出建議，希望能將損害國家威信和尊嚴的報導也納入更正權的範圍。該提案獲得部分代表的支持，但也有部分代表認為要決定什麼時候國家威信遭到損害是很困難的。不過，最後該提案還是以 20 比 13，15 票棄權獲得採納<sup>45</sup>。

### 4. 國家權限問題

有關這部分，原先經社理事會提交給聯合國大會的內容如下(原「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案第 9 條，合併後第 12 條)：

本公約的任何條文不應被理解為剝奪任何簽約國制定任何法律與規則以保護國家安全與公共秩序的權利。

本公約的任何條文不應被理解為剝奪任何簽約國制定任何法律與規則禁止猥褻新聞的權利；

本公約的任何條文並不限制任何簽約國拒絕特定人士進入該國，或限制其居留期限。進行此類限制並不違反該公約第五條(該條主要規定通訊員不能因其進行其合法職權而遭到驅逐)。

對此，墨西哥代表建議加入以下內容，包括簽約國有權執行有關其國家威信和尊嚴的法律、簽約國基於該國法律有權保留該國國民建立新聞機構的權利以及保障該國國民在該國之外國通訊社工作的權利等等。

法國代表則建議給予簽約國權力採取適當的步驟以有效地促進新聞機構發展成獨立機構，並使外國新聞機構以不公平的手段發展，並損害本國機構的正常發展成為不可能。

另外，美國代表建議刪除該條文中「公共秩序」的部分，並建議加入以下文字：除了國家防衛的情形下，任何簽約國不應在和平時期(peace-time)進行新聞檢查。此外，美國還建議刪除有關限制特定人士入境和限制居留期限的規定。

針對上述意見，墨西哥與法國決定合併兩者的意見提出修正案，並獲得委員會採納。而美國有關和平時期新聞檢查，以及限制入境與居留期限的部分也獲得採納。不過，美國建議刪除「公共秩序」的部分則遭到否決。

<sup>44</sup> *Yearbook of the United Nations 1948-49*, p.556.

<sup>45</sup> *Yearbook of the United Nations 1948-49*, p.556.

最後，哥倫比亞、法國、墨西哥、秘魯、英國及美國整合相互衝突的觀點，重新草擬該條內容，以 30 比 7，9 票棄權，獲委員會採納<sup>46</sup>。重新草擬的內容如下：

- 一、本公約任何條文不應被理解為剝奪簽約國制定、施行法律與規則以保護國家安全與公共秩序。
- 二、本公約任何條文不應被理解為剝奪任何簽約國制定、施行法律與規則以禁止褻瀆或違反公共道德或公序良俗的新聞資料。
- 三、但是，任何簽約國皆不可在承平時期的實施新聞檢查，除非是基於國家防衛，且符合第七條所規定者。
- 四、本公約任何條文不得被理解為妨礙締約國採納任何立法，要求在其領土內活動的外國企業聘用一部分的該國國民。
- 五、本公約任何條文不得被理解為妨礙簽約國採取方法協助本國設立與發展獨立的新聞社，或禁止形成獨佔的舉措。
- 六、本公約任何條文不得被理解為限制簽約國保留其國民在其領土內建立與經營報紙、期刊、廣播與電視機構的權力。
- 七、本公約任何條文不得理解為限制簽約國拒絕任何特定人物入境，或限制其居留期限的處理權；但是此項拒絕與限制必須基於此人為通訊員之外的理由，且關於居留的限制不得與第三條條文相牴觸。
- 八、本公約任何條文不得迫使簽約國認定受雇於外國新聞社的該國國民為通訊員，除非其代表該新聞社行使職權，且為使該新聞社充分地享受本公約的惠澤；然而，本公約任何規定不得理解為賦予其他簽約國為該國民向其政府調停的權力，但可以為其所受雇的新聞社調停<sup>47</sup>。

另外，第三委員會還討論當兩國或兩國以上簽約國發生爭議的處理方式，最後採納挪威的意見，交由國際法庭仲裁。而有關於該公約效力是否擴及殖民地或簽約國負責之聯合國託管地的問題，則採納美國重新草擬的條文，「在憲法的原則下，經該區域政府同意」，簽約國採取適當的步驟，儘速地將該公約適用範圍擴及該地區。

最後，第三委員會分別在 1949 年 5 月 10 日第 224 次會議，以 27 比 4，12 票棄權，通過該公約序言及全部 23 條條文。在 5 月 11 日第 226 次會議以同樣的票數，通過英國的提案。該提案建議聯合國大會同意「國際新聞傳遞及更正權公約」，並力勸各會員國簽署該公約。而針對不同意的國家，則要求其在 12 個月內提出反對意見<sup>48</sup>。

<sup>46</sup> *Yearbook of the United Nations 1948-49*, pp.556-557.

<sup>47</sup> *Yearbook of the United Nations 1948-49*, p.566.

<sup>48</sup> *Yearbook of the United Nations 1948-49*, pp.557-558.

## (二)1949 年聯合國大會的決議

聯合國大會於 1949 年 5 月 13 日，第 209 和 211 次全體會議中討論該草案。爭議點還是一直以來的問題，亦即到底要給予完全的自由，或是要加以某些限制，特別是針對新聞機構或資訊機構。一部份的國家主張，對虛假和歪曲報導的最好更正方式就是消息的自由及大量的傳布。另一方則認為，新聞媒體應遵循只能刊載真實、客觀、對社會有益之新聞的原則。

針對該草案，部分的代表強調此次通過的條文基本上為妥協過後的版本。但亦有部分代表指出，該公約的採納將是新聞自由成為國際法(international statute)的第一步。其中，黎巴嫩代表更詳述該草案的三個重要面向：

第一，簽約國必須給予外國通訊員，與本國國民同等接近所有新聞來源的權利。他們將同意簡化入境手續，以使外國通訊員的旅遊與居住更加容易，並不會因其致力於尋求、蒐集與報導新聞而遭到驅逐。

第二，簽約國將同意，除了國家防衛之外，不在和平時期實行新聞檢查。若要在和平時期採取新聞檢查，也必須依據已建立的法令，並在清楚的規範之下。

第三，過去，更正權僅停留在國內法的層級，而透過該公約，首次建立國際層級的更正權<sup>49</sup>。

之後，聯合國大會還討論部分國家所提出的修正案，但大多遭到否決。最後，聯合國大會以 32 比 6，11 票棄權，通過以下決議：同意「國際新聞傳遞及更正權公約」草案，並建議所有聯合國會員國，與 1948 年受邀參與聯合國國際新聞自由會議的國家儘早採納。力勸這些國家在該公約開放簽署時，予以簽署或同意。不願簽署或同意的國家，亦要求其於開放簽署的十二個月內向聯合國秘書處提出其理由。力勸所有簽約國儘速在憲法的原則下，經該區域政府同意，採取適當的步驟，儘速地將該公約適用範圍擴及託管區域等等<sup>50</sup>。

## (三)國際更正權公約

「更正權」簡而言之，就是對於媒體所登載之事項，「本人或直接關係人得請求更正或登載辯駁書」。過去，有關更正權的行使大多侷限在國內範疇，透過相關法律或倫理規範，來保障被報導者提出更正、說明的權利<sup>51</sup>。而「國際更正

<sup>49</sup> *Yearbook of the United Nations 1948-49*, pp.562-563.

<sup>50</sup> "Resolution 277(III)C," in *Yearbook of the United Nations 1948-49*, p.564.

<sup>51</sup> 此處所引為 1937 年國民政府公布「出版法」第 17 條有關更正權的文字。另外，像「廣播電視法」中亦有類似的規定。而有關更正權的規定不獨為中國、台灣所有。在日本，戰前所頒布的「新聞紙法」亦有相關的規定。而在戰後，雖新聞紙法令已廢除，但在日本新聞協會所通過的「新聞倫理綱領」中亦有相關的要求。楊秀菁等編，《戰後台灣民主運動史料彙編(七)新聞自由(1945-1960)》(台北：國史館，2002)，頁 10、《戰後台灣民主運動史料彙編(八)新聞自由(1961-1987)》頁 212-213、小林善八編，《出版法規總覽》(東京：文藝社，1929)，頁 9、日本新聞協會編，《日本新聞協會十年史》(東京：日本新聞協會，1956)，頁 637。

權公約」的目的，則如同前述黎巴嫩代表所說，是在建立「國際層級」的更正權。而聯合國之所以要建立國際層級的更正權，則是有鑑於「不實消息」的發表，將「足以危及各國人民間友好關係之維持及和平之保衛」。因此，為了「促進其各國人民之了解」，乃創設此一「可供外國政府利用之更正權」<sup>52</sup>。

「國際更正權公約」最早是由法國於國際新聞自由會議中所提出。1949年第三委員會決議將其與美國所提的「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案合併為「國際新聞傳遞及更正權公約」，並完成修訂。然而，由於該公約有關「國際新聞傳遞」部分，反映出比較多報業界的觀點<sup>53</sup>，甚至蘇聯等國解讀為對英美所獨佔的新聞機構有利。因此，在「新聞自由公約」難產的情形下，面臨是否單獨對前項公約，開放簽署時，便引發許多討論<sup>54</sup>。

最後，聯合國大會在1949年5月13日第211次全體會議，通過以下但書，明訂在聯合國大會對「新聞自由公約」草案採取明確的動作前，「國際新聞傳遞及更正權公約」將不會開放簽署<sup>55</sup>。然而，接連幾年，各會員國仍無法協調出一部能獲得大多數國認可的「新聞自由公約」。因此，到1952年6月，法國乃在社會委員會中提議，經社委員會必須做出以下宣示：正視有效對抗虛構與歪曲新聞的需要，並請求聯合國大會在下個會期針對「國際更正權公約」開放簽署<sup>56</sup>。該公約的所有條文，皆擷取自「國際新聞傳遞及更正權公約」，並作微幅的調整。

雖然，法國的提議在社會委員會討論時，也受到加拿大、中華民國、蘇聯，以及英美等國，反對將三大公約草案分開表決的抵制<sup>57</sup>。但在同年10月22至29日的第三委員會中，將「國際更正權」單獨列出，並開放簽署的提議再度獲得討論。最後，第三委員會完成「國際更正權公約」的修訂，並於1952年12月16日，獲得聯合國大會第403次全體大會採納，決議在本屆會(第7屆)閉會之日時，開放簽署<sup>58</sup>。

然而，建立「國際更正權」，美其名是為「防止虛構新聞之傳播」，進而「鞏固和平」，如聯合國決議文所述<sup>59</sup>。但更露骨的目的則可能如薩爾瓦多和瓜地馬

<sup>52</sup> 以上所引為「國際更正權公約」序言部分內容。「國際更正權公約」中文版請見《聯合國大會正式紀錄 第七屆會議程項目 29 附件》，頁 50。中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「國際新聞記者會議案」，檔號：649/88024。英文版請見：*Yearbook of the United Nations 1952*, p.463.

<sup>53</sup> 朝日新聞調查研究室成員神古百市在分析聯合國國際新聞自由會議所通過的三大公約時曾指出，英國所提出的「新聞自由公約」草案和法國所提的「國際更正權公約」草案反映出較多政府的見解，反之，美國所提的「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案則反映出較多美國報業界的觀點。神古百市，《國際報道自由運動の沿革と現状》，頁 194-195。

<sup>54</sup> 「國際新聞傳遞及更正權公約」並沒有在獲得聯合國大會同意後，立即開放簽署，其原因請見下面有關「新聞自由公約」的討論。

<sup>55</sup> "Resolution 277(III)A," in *Yearbook of the United Nations 1948-49*, p.563.

<sup>56</sup> *Yearbook of the United Nations 1952*, p.460.

<sup>57</sup> *Yearbook of the United Nations 1952*, p.460.

<sup>58</sup> *Yearbook of the United Nations 1952*, pp.462-463.

<sup>59</sup> *Yearbook of the United Nations 1952*, p.463.

拉所提，是為保護「國家威信」(national prestige)<sup>60</sup>。這樣保守而難以界定的保障範圍，也或許就是遲至今日，「國際更正權」公約僅有 23 國，而在一般被視為較推崇新聞自由的歐美各國中，亦只有發起國——法國簽署的原因之一吧<sup>61</sup>！

#### (四)相關名詞定義的確立

「國際新聞傳遞及更正權公約」是合併兩公約而成。然而，在「國際更正權公約」開放簽署後，屬於比較偏向業界，或可稱之為較開放的「國際新聞傳遞」部分規定便化整為零，散落在各個保護國際新聞記者的議題中，鮮少獲得全盤性的討論。但「國際更正權公約」的通過也非除了對國家有利外，全然一無是處。至少在名詞定義上，該公約為首度在正式的國際文書上，明確定義何謂「新聞社」(Information agency)和「通訊員」(Correspondent)者。而透過該公約的定義，也有助於我們進一步去界定「新聞自由」的範疇。

而根據其定義，所謂「新聞社」者，主要指「經常從事新聞資料之蒐集與傳播之一切公營私營新聞紙、廣播、電影、電視或影印機構，其設立與組織依照其總組織所在締約國之法律與規章，而其執行業務則依照其工作所在之各締約國之法律與規章者」。而稱「通訊員」者，則是指「締約國之國民，或締約國新聞社之受僱人，經常從事於新聞資料之蒐集與報導，且居留於本國境外時，持有有效之護照或國際間公認之類似文件，以證明其通訊員身份者」<sup>62</sup>。

## 二、新聞自由公約

### (一)1949 年第三委員會的討論

第三委員會在 1949 年 4 月 29 日至 5 月 6 日間討論「新聞自由公約」(Convention on Freedom of Information)。總體來看，各國對該公約的看法可約略分為兩類。首先，智利、墨西哥、美國等國認為該公約內容普遍涉及國內事務，而該公約的完成必須仰賴國內法規的調整。因此，其主張限縮公約的範圍。反之，

<sup>60</sup> 1952 年 11 月 10 日，聯合國第三委員會第 441 次會議，討論「虛構或歪曲新聞問題」時，薩爾瓦多與瓜地馬拉提出聯合決議草案。該決議草案稱大會鑑於國內及國際新聞機構傳播虛構或歪曲新聞為各國缺乏互相了解原因之一，有害於國際和睦，故該問題應與提為「新聞自由」之概括議案合併研究，爰建議負責研究新聞自由問題之聯合國各機構應顧及保護各國使其國家威信不致因傳播虛構或歪曲新聞而受損害之必要。雖然，在之後的討論，「國家威信」一詞並沒有被納入最後決議文，但在「國際更正權公約」第 2 條中，損害「國家威信」已是可以提出更正權的條件之一。*Yearbook of the United Nations 1952*, pp.472, 463；《聯合國大會正式紀錄 第七屆會議程項目 29 附件》，頁 47、50。

<sup>61</sup> 「國際更正權公約」，依據該公約第 8 條規定，在 1962 年 8 月 24 日生效。聯合國網站，網址：[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XVII-1&chapter=17&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVII-1&chapter=17&lang=en) (2011/1/6)。

<sup>62</sup> 英文版見 *Yearbook of the United Nations 1952*, p.463；中文版見《聯合國大會正式紀錄 第七屆會議程項目 29 附件》，頁 50。

該公約的主催國英國則主張，簽約國應修改該國法令以履行其對該公約的義務。而其支持者的共同見解則為，對抗虛假宣傳最好的方式就是確保完整的新聞自由，並交由民眾來判別真實與虛假<sup>63</sup>。在這段期間，比較重要的討論如下：

### 1. 簽約國的義務

第 1 條，處理簽約國國內法令，以及個人不受政府干涉，接收和傳遞消息權利的問題。針對該條，許多國家提出修正意見。海地建議，應納入對抗利用新聞宣傳煽動暴力行為的內容。美國建議提及「適當的防衛」，以避免公約內容與國內法令產生衝突的問題，但遭到英國與澳洲的反對。

墨西哥建議加入強調該公約不會損及有關公共秩序的法令，以及宣示新聞媒體不應屈從於獨佔、意識型態和商業影響之下的內容。雖墨西哥在討論後決定撤回該修正案，但智利卻再提出類似的修正案，提議在不違背以法令限制或控制牴觸人權宣言的宣傳機構的原則下，享有新聞自由。不過，由於其所提出的修正案變動太大，委員會主席要求採取三分之二的多數決進行投票，最後以 15 比 11，21 票棄權遭到否決。

另外，蘇聯則主張該公約的主要原則應是在全世界人民的利益下保障新聞自由。該公約應確保國際新聞有益於維持和平與安全，並對抗戰爭販子與法西斯宣傳。蘇聯代表批評該公約未涉及達成上述目標的相關手段，並認為該公約只會使那些獨佔的新聞機構更全面地滲透到沒有抵抗能力的小國家。

最後，在美國撤回其提案，黎巴嫩、海地、智利等國的提案遭到否決後，委員會以 28 比 6，7 票棄權通過英國的提案，在將該條文修改得更為清楚、簡明與合乎邏輯的原則下，小幅修改條文<sup>64</sup>。

### 2. 限制的範圍

第 2 條，有關政府能以法律限制的範圍。1948 年聯合國國際新聞自由會議所通過的第 2 條，能以法律限制的範圍包含下列幾項：

- 一、為國家利益和國家安全，必須保持機密的事情；
- 二、煽惑人民以暴力改變政制，或鼓動擾亂治安之言論；
- 三、煽惑人民犯罪之言論；
- 四、猥褻及有害青年之言論；
- 五、妨害公正執行法律程序之言論；
- 六、侵害文學或藝術權利之言論；
- 七、損害他人、自然人或法人名譽之言論；
- 八、因職業、契約或其他法律關係而產生之法律責任，包括洩漏因業務或

<sup>63</sup> *Yearbook of the United Nations 1948-49*, p.558.

<sup>64</sup> *Yearbook of the United Nations 1948-49*, pp558-559.

公務而獲知之機密消息；

九、防止欺騙；

十、有系統地散佈足以破壞人與人，以及國與國間友好關係的虛構與扭曲報導<sup>65</sup>。

針對此，英國接續上述的原則，希望以更簡明，不細述限制內容的方式重擬該條款。而英國也根據該原則提出以下修正案：

第一條所揭禁的各自由伴隨著義務與責任，為國家安全、避免動亂與犯罪、保衛公共安全、健康或道德、維護他人權利、避免洩漏機密，或維持司法威信與公平之所需，在法律的規範下，得加以處分、科以責任或限制。

該修正案得到瑞典、挪威、南非、厄瓜多爾、智利等國的支持。但法國、澳洲、海地、墨西哥等國則認為這樣太不明確。最後，大多數的國家認為還是應該把焦點擺在原來會議所採納的條文內容。最後，墨西哥、波蘭和美國以此為基礎，提出以下修正案：

第一條所揭禁的各自由伴隨著義務與責任，為公共秩序與國家安全；防止種族、民族或宗教歧視報導的散佈；避免動亂與犯罪；保衛公共安全、健康或道德；維護其他自然人或法人權利；避免洩漏機密；或維持公平審判；防止破壞人民間或國家間友好關係之虛假或歪曲報導的散佈；或為除去阻礙消息自由散佈之經濟障礙之所需，在法律清楚的界定下，得加以處分、科以責任或限制。

對此，英國表示其無法接受此一新「混血的」觀點。但最後，該修正案還是以 18 比 12，12 票棄權，獲委員會採納<sup>66</sup>。

另外，委員會還討論波蘭所提有關建立消息傳布的非政府組織、美國所提簽約國可採保護手段，但不得用來限制其他簽約國國民入境、遷徙、居住以從事消息蒐集、傳播，和意見傳布等修正案。然而，隨著各方的意見愈加分歧，再加上委員會主席指出，重審某條文，或提出替代條文須獲三分之二以上多數決同意才能採決。在愈來愈多的會員代表對表決的議案表示棄權的情況下，剩餘條文的審查幾乎難以進行。面對此一局面，部分代表強調，唯有周密的公約草案，才有可能獲得大多數會員國的批准。而起草一個不健全的公約將比延宕還危險。

在上述的認識下，荷蘭代表提議，將該公約草案、第三委員會所觸及的問題，以及聯合國其他單位的意見，送交聯合國第 4 屆大會討論。針對該提案，英國代表建議成立一個特別委員會，第三委員會的成員亦參加，在第 4 屆大會開幕的兩個禮拜前召開，以完成該草案。澳洲代表則建議直接由第三委員會進行此一工作，該意見獲得荷蘭和英國的同意。

<sup>65</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, pp.593-594.

<sup>66</sup> *Yearbook of the United Nations 1948-49*, p.559.

然而，白俄羅斯、烏克蘭和蘇聯則持反對意見。蘇聯代表指出，兩個公約是一體的，但是第一個公約只處理蒐集和傳遞新聞的問題，第二個公約才觸及新聞自由的本質。其認為，第一個公約獲得採納，是因為該公約對由美國和英國獨佔的新聞機構有利。但是第二個公約卻對這些獨佔機構有所限制，而這也是該公約遭到延宕的原因。

印度代表也認為兩個公約是一體的，其主張如果荷蘭的提議獲得採納，那印度將保留其對第一個公約的同意，到第 4 屆大會。對此，美國代表建議將第一個公約提交近期的聯合國大會，但在第二個公約於下屆大會完成前，會員國並不會被要求簽署。而巴西代表則建議在第二個公約完成前，第一個公約將不會開放簽署<sup>67</sup>。

針對上述意見，聯合國大會在 1949 年 5 月 13 日，第 211 次全體會議中，做出以下決議案：

1. 將「新聞自由公約」草案、第三委員會所觸及的問題，以及聯合國其他單位的意見，送交聯合國第 4 屆大會討論。
2. 請求聯合國大會在第 4 屆會期給予這個議題高度重視。
3. 請求聯合國大會在第 4 屆會期通盤討論第三委員會所採納的所有建議案，以整合分歧的觀點。
4. 「國際新聞傳遞及更正權公約」將不會開放簽署，直至聯合國大會對「新聞自由公約」草案採取明確的動作<sup>68</sup>。

## (二)1949 年第四屆聯合國大會的決議

第 4 屆聯合國大會於 1949 年 9 月 20 日至 12 月 10 日舉行。但聯合國大會討論「新聞自由公約」草案之前，第三委員會先於 9 月 27 日第 223 與 224 次會議，對該公約進行討論。會議中主要討論荷蘭、英國與美國的共同提案，即將該公約的討論延至第 5 屆聯合國大會討論，並建議將該草案交由人權委員會研究，藉由對新聞自由基本原則的討論與共識，提供「人權公約」所應具備保障新聞自由的內涵。該提案引起法國的嚴重反對，但最後仍獲得採納。不過，美國的另一提案，開放簽署「國際新聞傳遞及更正權公約」，則遭到否決。

聯合國大會於 1949 年 10 月 20 日第 232 次全體會議中，討論上述第三委員會所採納美國等的提案。討論過程中，法國仍強烈表達其反對意見。法國代表指出：延期是不正當，反之，還是可悲的。該公約從國際新聞自由會議被延至經社理事會，從理事會被延至聯合國大會，從聯合國大會被延至下一個聯合國大會，現在又被延至人權委員會，最後終會被無限期延期。如果歧異存在，應透過討論來消弭，而非沈默。最後，法國強烈質疑那些提出延期建議的代表似乎並不想要

<sup>67</sup> *Yearbook of the United Nations 1948-49*, pp.560-561.

<sup>68</sup> *Yearbook of the United Nations 1948-49*, p. 563.

這個公約。

面對法國的批判，美國代表表示，提議延期並不是為了逃避，反之，是希望能擺脫這個僵局。由於現在各國對新聞自由的分歧點缺乏足夠的共識，其建議回到最根本的討論，探討新聞自由的基本原則。其認為，尋求新聞自由基本原則共識最好的地方就是「人權公約」。另一方面，蘇聯代表則強調，其所同意簽署的公約必須是能夠保障真正新聞自由的公約，亦即保障新聞機構超脫私人財團的專制。

最後，聯合國大會以 38 比 10，10 票棄權通過美國等的提案。該提案，再一次肯定「新聞自由為基本自由之一，亦為推進與保障所有其他自由的基礎」。而有鑑於人權委員會正在起草「國際人權公約」，並宣告將在第 5 屆聯合國大會提出「國際人權公約」草案，聯合國大會決議：

1. 建議經社理事會要求人權委員會將新聞自由有關條款納入「國際人權公約」草案，而該工作的完成必須參酌國際新聞自由會議所提出的「新聞自由公約」草案和聯合國第 3、第 4 屆大會的提案。
2. 決定將「新聞自由公約」草案的相關工作展延至第 5 屆聯合國大會，並待接到「國際人權公約」草案或相關報告再做決定<sup>69</sup>。

### (三)1951 年新聞自由公約起草委員會

#### 1. 起草委員會的催生

人權委員會於 1950 年 3 月 27 日至 27 日，第 6 屆會議討論上述決議案。在其報告中建議經社理事會向聯合國大會提案，繼續審議「新聞自由公約」以保障新聞自由。該提案在社會委員會討論時，遭到英美的反對，認為先前聯合國的決議案是在「國際人權公約」的角度來審視新聞自由。而巴西、法國、印度和墨西哥代表則認為，人權公約無法取代整個「新聞自由公約」。雖然，最後該提案獲社會委員會採納，但仍在經社理事會遭到否決。

1950 年 11 月 20 至 22 日，第三委員會再針對「新聞自由公約」問題進行討論。該會首先討論智利、古巴、埃及、法國和荷蘭等國的提案，建議在 1951 年 3 月前召開一個由十五國代表組成的特別委員會，討論「新聞自由公約」草案。並建議經社理事會在 1951 年 8 月前召開全權代表會議，針對上述委員會所草擬的「新聞自由公約」草案，和各國的意見，處理該公約的簽署問題。

該提案的成員之一，法國代表認為，新聞自由是很複雜的課題，無法僅透過人權公約的一條條文就能處理，一個公約是必要的。如果缺乏此基本民主自由之一的「新聞自由公約」，將會有嚴重後果。另一方面，美國代表則表示，「新聞自由公約」與人權公約密切相關，既然人權公約尚未完成，就不宜先對「新聞自由

<sup>69</sup> 以上內容整理自 *Yearbook of the United Nations 1948-49*, pp.572-576.

公約」做最後結論。

會議的爭執點，以是否在人權公約完成前討論「新聞自由公約」為中心，分為兩派。最後，法國等的提案，在小幅修正下獲得採納，該提案並於 1950 年 8 月 9 日，聯合國大會第 325 次全體會議中，以 44 比 0，12 票棄權獲得通過。決議文再度肯定新聞自由與聯合國的宗旨密不可分，並決定：

- (1) 任命一個由古巴、厄瓜多爾、埃及、法國、印度、黎巴嫩、墨西哥、荷蘭、巴基斯坦、菲律賓、沙烏地阿拉伯、蘇聯、英國、美國、南斯拉夫等 15 國代表組成的委員會，至遲於 1951 年 3 月 1 日前，在聯合國總部集會，進行「新聞自由公約」草案之擬訂工作。
- (2) 要求該委員會向經社理事會提出會議報告與建議案，尤其是有關召集全權代表會議以處理「新聞自由公約」簽署的問題。
- (3) 要求秘書處將該委員會的報告和公約草案送交各國政府，以尋求其意見。
- (4) 邀請各國於 1951 年 6 月前將其意見送交秘書處。
- (5) 建議經社理事會於其第 13 屆會議討論該委員會的報告，在考量委員會建議、各國政府的意見與聯合國大會的期望下，如認為適當，則儘速於 1952 年 2 月 1 日前，召集全權代表會議以處理公約架構與簽署問題<sup>70</sup>。

## 2. 會議中的爭議點

新聞自由公約起草委員會於 1951 年 1 月 15 日至 2 月 7 日間舉行。聯合國大會曾建議委員會以國際新聞自由會議所核定的「新聞自由公約」草案、大會第 3 屆第 2 期會議所草擬之案文、「國際人權公約」草案暫擬之第 14 條，以及第三委員會有關「新聞自由公約」草案各次會議簡要紀錄所載之意見作為修訂新聞自由公約草案的參考。但起草委員會在討論後，決定以 1948 年國際新聞自由會議所擬的草案為基礎，進行修訂<sup>71</sup>。雖然，該會最終擬定了「新聞自由公約」的序言及十九條條文案草案，但各國對新聞自由內涵的見解仍相當分歧。而其中又以有關序言、第 2 條限制範圍，與是否應加入新聞道德相關內容的部分為最，以下便針對這三部分加以分析與討論。

### (1) 序言

1948 年國際新聞自由會議所通過的序文為：

<sup>70</sup> 以上內容整理自 *Yearbook of the United Nations 1950*, pp.544-547.

<sup>71</sup> 《聯合國大會正式紀錄 第七屆會議程項目 29 附件》，頁 6。中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「國際新聞記者會議案」，檔號：649/88024。

本公約各簽約國，

有鑑於在國內及國際範圍內自由的交換消息與意見為一基本人權，且為促進和平與達成政治、社會、經濟進步的基礎，以及

極願通力合作，透過這個工具促進和平與人類福祉，

爰接受下列各條款<sup>72</sup>：

針對此序言，起草委員會主要以南斯拉夫所提，在上述文字中加入「鑑於新聞自由應有助於聯合國憲章原則及世界人權宣言之實現」等文字，以及沙烏地阿拉伯、埃及、印度、巴基斯坦、菲律賓等五國所提出的聯合修正案，作為修正的依據。其中，有關聯合國憲章與世界人權宣言的部分，略加修正後，以 13 比 0 獲得通過。然而，五國提案中「增進各國間及民族間之友好關係」等文字，雖獲得大多數國家支持，卻受到英美兩國反對。

另外，蘇聯則提出全然不同的修正案。內容不外乎其一直所強調的，包括新聞自由須在報業不受私人獨佔、托辣斯等壓力控制下始能獲得保障、各政府應鼓勵報業達成下列責任：傳播旨在維持及鞏固國際和平與安全的真實客觀新聞、對付納粹、法西斯，與其他各種鼓吹侵略與戰爭之宣傳，以及促進國際間友好關係之發展等。不過，該案最終仍以 11 比 1，3 票棄權遭到否決<sup>73</sup>。

最後，起草委員會以 10 比 2，3 票棄權，通過的以下「序文」<sup>74</sup>：

本公約各締約國

銘記聯合國憲章及世界人權宣言，

有鑑於表現自由以及消息與意見的自由交換，在國內及國際範圍內皆為一基本人權，且為促進民主與和平，以及獲致政治、社會、文化、經濟進步所必需者；

極願通力合作，保護此各種自由，從而提倡民主制度，增進各國間及民族間之友好關係，促進人類之和平與福利；

深知欲達上開目的，新聞事業必須不受壓迫或控制，而此項事業因有左右輿論之力量，對於世界人民實負有重大責任；

爰接受下列各條款<sup>75</sup>：

表決中的那兩張反對票，由英國和美國所投出。其認為序文內容不夠嚴謹，且有被擴大解釋的可能性<sup>76</sup>。另外，從美英兩國在最後的公約草案總評中，針對

<sup>72</sup> 以下所引 1948 年新聞自由會議所通過的條文之原文見 *Yearbook of the United Nations 1948-1949*, pp.593-595.

<sup>73</sup> 上述有關序言的討論整理自《聯合國大會正式紀錄 第七屆會 議程項目 29 附件》，頁 7-8。

<sup>74</sup> 反對者為英美兩國，棄權者為荷蘭、蘇聯與南斯拉夫。《聯合國大會正式紀錄 第七屆會 議程項目 29 附件》，頁 8、24。

<sup>75</sup> 此處之翻譯主要參考《聯合國大會正式紀錄 第七屆會 議程項目 29 附件》之中文版「新聞自由公約」草案，再略加修正而成。英文版請見中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「國際新聞記者會議案」所收錄之英文版「新聞自由公約」草案，檔號：649/88024。

<sup>76</sup> *The New York Times*, 24 Jan. 1951, p.8.

序文內容表示「其中條文頗有令人不安之處」、「序言第四段尤易受人反對」，「該段所載事項實非國際公約所應有」等等，可見該內容所隱藏政府濫權的可能性，應是英美兩國對該修正案始終投反對票的原因之一<sup>77</sup>。

## (2) 第二條限制範圍

第 2 條有關政府得以限制的範圍部分，從該公約草擬以來便一直爭議不休，此次起草委員會亦無例外。其中，英美兩國代表更將其作為主要的攻擊重點，批評該條款羅列許多政府可對新聞自由採取的限制，已威脅到報紙、廣播和其他傳播媒體的自由<sup>78</sup>。然而，若細究此次會議各國的意見，即使是同樣站在保障新聞自由立場的英美兩國，其所堅持與反對的亦不全然相同。

1948 年國際新聞自由會議所通過的第 2 條條文，政府能以法律限制的範圍包含國家安全、擾亂治安、洩漏公務機密，以及破壞人與人、國與國間友好關係的虛構與扭曲報導等十項。在該次會議中，黎巴嫩代表針對美國提案，提出修正案，將原有的十項限制簡化為「保護國家安全」、「防止擾亂治安或犯罪」、「保障公共安全、健康或道德」、「保障他人之權利或聲譽」、「保證司法之公平執行」、「防止公務人員洩漏其以官員資格獲得之機密消息」等六項<sup>79</sup>。

針對該提案，阿拉伯、巴基斯坦、印度和埃及四國提議增加「足以傷害該國國民感情」一款。而贊同者則以美國新聞的某些報導傷害他們的國家為例，作為支持該修正案的理據<sup>80</sup>。另一方面，南斯拉夫則在蘇聯的獨立提案遭到否決後<sup>81</sup>，針對黎巴嫩提案，提出類似的修正案，建議增加「破壞民族間或國際間友好關係之虛構或歪曲消息」與「關於種族、國族或宗教歧視之消息」兩款。這些意見，與 1948 年版第二條第十款所列「有系統地散佈足以破壞人與人，以及國與國間友好關係的虛構與扭曲報導」的意涵十分接近。然而，不管是前者或者後者，其措辭都過於概括，伸縮性太大，難以提供穩固的法律基礎<sup>82</sup>。因此，在討論過程中，這些新舊版條文皆遭到否決與刪除<sup>83</sup>。不過，該內容的支持國並沒有因此而放棄。該會乃在最後做成決議，要求聯合國秘書長針對阿拉伯等四國，與南斯拉

<sup>77</sup> 有關「增進各國間及民族間之友好關係」的問題請見下面第 2 條的討論。《聯合國大會正式紀錄 第七屆會 議程項目 29 附件》，頁 21、23。

<sup>78</sup> *The New York Times*, 17 Jan. 1951, p.4.

<sup>79</sup> 《聯合國大會正式紀錄 第七屆會 議程項目 29 附件》，頁 9-10。

<sup>80</sup> *The New York Times*, 27 Jan. 1951, p.6. 由於該提案的提出國位居於亞洲與中東，《紐約時報》在後續的報導中，便將該提案簡化為「亞洲與中東國家」的提案。*The New York Times*, 6 Feb. 1951, p.12.

<sup>81</sup> 蘇聯所提的第 2 條修正案內容為「為維護民主制度計，各締約國應以法律保證每一人民享有自由表達其意見之權利，尤其是言論自由、報業自由，及藝術表達之權，但言論自由及報業自由不得用以從事戰爭宣傳、挑撥各民族間之惡感、煽動種族歧視及傳播謾言」。《聯合國大會正式紀錄 第七屆會 議程項目 29 附件》，頁 9-10。

<sup>82</sup> 《聯合國大會正式紀錄 第七屆會 議程項目 29 附件》，頁 19。

<sup>83</sup> 《聯合國大會正式紀錄 第七屆會 議程項目 29 附件》，頁 10、12。

夫提案所引起的法律問題，儘早研究具報，並於必要時諮商國際法專家，以對該公約「提出符合公約之形式與精神之適當文句」<sup>84</sup>。換言之，這些國家還是希望能對類似的內容加以限制。

另外，有關「防止公務人員洩漏其以官員資格獲得之機密消息」一款，美國自始表示反對，認為該款可能成為政府控制媒體的工具<sup>85</sup>。對此，英國則始終與美國持不同意見。甚至，在美國再度提出不含該款的修正案時，英國還提議增列相關的文字<sup>86</sup>。

但是，不論是黎巴嫩，或是美國所提出較為簡明的修正案，最後都遭到否決。最後，該會乃再針對 1948 年版的限制內容，進行討論。在討論的過程中，除刪除前述第 10 項外，該會僅作小幅的文字更動<sup>87</sup>。亦即原有的限制內容，大致被保留下來。而新版的限制內容如下：

- (一) 保護國家安全；
- (二) 煽惑人民以暴力改變政制之言論或鼓動擾亂治安之言論；
- (三) 煽惑人民犯罪之言論；
- (四) 猥褻言論及有害青年之言論；
- (五) 妨害公正執行法律程序之言論；
- (六) 侵害文學或藝術權利之言論；
- (七) 毀損他人(自然人或法人)名譽之言論；
- (八) 因職業、契約或其他法律關係而產生之法律責任，包括洩漏因業務或公務而獲知之機密消息；
- (九) 防止舞弊<sup>88</sup>。

### (3) 新聞道德規範

新聞自由公約草案中有關新聞道德規範的部分，主要在第 5 條(原第 3 條)。在討論過程中，雖有美國和黎巴嫩反對此一條文，認為此項公約屬於法律性質，不應摻入類似業務手則等非法律義務的文字。並指出其「不獨為多餘之條款，且有害處」<sup>89</sup>。但最後該會還是通過該條款的修正案，修正後的內容如下：

每一締約國應鼓勵從事向大眾傳播新聞及言論之人員在其領土內成立及經營一個或一個以上之非官方組織藉以鼓勵此種人員遵守業務行為之崇

<sup>84</sup> 《聯合國大會正式紀錄 第七屆會 議程項目 29 附件》，頁 19。

<sup>85</sup> *The New York Times*, 27 Jan. 1951, p.6.

<sup>86</sup> 美國所提的第二條訂正本內容為「締約國對第一條所指各種自由之享用，祇可施行法律所明文規定並依法實施而為下列各事項所必要之限制：保護國家安全；防止擾亂治安；保障公共安全、健康或道德；保障自然人或法人之權利與聲譽；或保持司法之公平執行。」《聯合國大會正式紀錄 第七屆會 議程項目 29 附件》，頁 11。

<sup>87</sup> 《聯合國大會正式紀錄 第七屆會 議程項目 29 附件》，頁 11-13。

<sup>88</sup> 《聯合國大會正式紀錄 第七屆會 議程項目 29 附件》，頁 25。

<sup>89</sup> 《聯合國大會正式紀錄 第七屆會 議程項目 29 附件》，頁 14。

高標準，尤其道德上之義務，即報導事實，不存偏見，不斷章取義，且不作惡意之批評，因而得以：

- (一)藉自由交換有關全世界經濟、社會及人道之消息而促進此類問題之解決；
- (二)促使各國尊重人權及基本自由而無歧視；
- (三)協助維持國際和平及安全；
- (四)對於足以損害各民族之國家尊嚴，或足以促成對種族、語言、宗教或哲學信仰不同之其他國家、個人或團體之仇恨或偏見之虛構或歪曲消息之散佈加以抗拒；
- (五)對抗任何形式之戰爭宣傳<sup>90</sup>。

其中值得注意的是，原本條文所沒有的「損害各民族之國家尊嚴」和「對抗任何形式之戰爭宣傳」的字句被納進來了。換言之，前述所提及類似「各民族之友好關係」，以及蘇聯念茲在茲的對抗「戰爭販子」等，易為政府用來限制新聞自由的文字又再度獲得採納。也因此，英美兩國在最後的總評中，再度批評第五條類似業務道德規範的文字，不宜見諸國際公約，且足以引起不正當之解釋<sup>91</sup>。

### 3. 最後決議文

從上述的討論中，可知美國對草案的許多內容皆提出反對意見。因此，在所有條文討論完畢後，美國乃進一步提議，將序文及十九條條文整個交付表決。不過，在主席與委員會認為無此必要，而美國亦不再堅持後，委員會乃在古巴等九國的提議下，針對召開全權代表會議一事進行討論。最後，委員會做成決議，要求聯合國秘書長將已草擬的序言及十九條條文，送請各國政府發表意見，尤其對於召開全權代表會議一事，倘各國政府表示贊同，乃建議經社理事會召開全權代表會議，「以便制定新聞自由公約，聽由各國簽署」<sup>92</sup>。

#### (四)1953 年聯合國新聞自由報告書

1951 年 2 月 7 日，新聞自由公約起草委員會完成聯合國大會所託，提出新版的「新聞自由公約」草案與相關的建議案。然而，會議最後兩天，美英代表兩國相繼表示該國政府不可能支持或同意該公約<sup>93</sup>，則預示建立一套普世認可的新聞自由公約，還有很長的一段路要走。

同年 9 月 1 日，經社理事會有鑑於各國對「新聞自由公約」草案仍存有許多歧見，決議暫不召開全權代表會議。隔年 2 月 4 日，聯合國大會決議將該公約與

<sup>90</sup> 《聯合國大會正式紀錄 第七屆會議程項目 29 附件》，頁 25。

<sup>91</sup> 《聯合國大會正式紀錄 第七屆會議程項目 29 附件》，頁 21、23。

<sup>92</sup> 《聯合國大會正式紀錄 第七屆會議程項目 29 附件》，頁 18。

<sup>93</sup> *The New York Times*, 6 Feb. 1951, p.12, 7 Feb. 1951, p.3.

相關的新聞自由問題移至下個會期(第 7 屆)優先討論<sup>94</sup>。然而，到第 7 屆大會，各會員國仍難做成任何具體決議。其中，在 1952 年 10 月 22 至 29 日，第三委員會討論期間，中華民國與英美等國，更以經社理事會已決議委派報告員一人，針對新聞自由相關問題與解決之道，提出報告為由，建議將「新聞自由公約」的討論工作，移至理事會收到並研究該報告後再予進行<sup>95</sup>。

由聯合國針對當下新聞自由議題，提出固定報告的建議，最早由新聞及報業自由小組委員會所提出<sup>96</sup>。該議案前後經社會委員會及經社理事會討論，最後於 1952 年 6 月 13 日，經社理事會第 603 次會議決議，指派報告員一人，以個人資格，在一年試驗期間內進行新聞自由相關研究工作。其後經社理事會乃於同年 7 月 25 日，第 660 次會議，指派菲律賓代表 Salvador P. Lopez 擔任此一工作。而聯合國大會則於其第 403 次會議決議，在第 8 屆大會，於經社理事會討論該報告後，針對促進與保護新聞自由相關議題，提出更進一步的討論<sup>97</sup>。

Salvador P. Lopez 為新聞界出身的菲律賓代表，1933 年至 1941 年間曾在菲律賓前驅報工作。1947 年新聞及報業自由小組委員會成立後，也曾參與該會的工作<sup>98</sup>。1953 年年中，Salvador P. Lopez 於經社理事會第 16 屆會提出報告。報告共分為兩大部分，第一部分，主要闡述聯合國成立之前，相關的非政府組織或國際聯盟，以及聯合國成立後，有關組織所推動，新聞自由相關工作的成功與失敗之處。第二部分則探討新聞自由的現況，與所面臨的問題，包含新聞媒體的權利與義務、戰爭宣傳、虛構與歪曲新聞、影響新聞媒體的法律、獨佔、專業規範、新聞人員的獨立性、保護消息來源、出版、影片、廣播的發展、專業訓練報導比例與重點、國際廣播、郵遞服務、關稅與貿易問題，以及著作權等等。另外，Salvador P. Lopez 亦在此一部分提出一系列與新聞自由有關的建議案，「新聞自由公約」草案的修訂建議亦在其中<sup>99</sup>。

在有關「新聞自由公約」草案的修訂意見中，Salvador P. Lopez 首先肯定該公約在三大公約的地位。其指出，1948 年聯合國國際新聞自由會議所草擬的三大公約，「新聞自由公約」無疑是其中最重要的。該公約界定新聞自由的範圍與限制、權利與義務，以及自由與責任。如果該公約獲得採納，將成為新聞自由的基本法。雖然，三項公約皆是構成整體的一部分。但是，很顯然地，「新聞自由公約」為整個構造的基礎。缺了它，「國際新聞傳遞公約」將沒有作用，甚至已

<sup>94</sup> *Yearbook of the United Nations* 1951, pp.511, 513.

<sup>95</sup> *Yearbook of the United Nations* 1952, p.461.

<sup>96</sup> 根據經社理事會於 1951 年 9 月 18 日決議，新聞及報業自由小組委員會於 1952 年 3 月 3 日至 21 日間，舉行其第五次，亦是最後一次集會。會議中小組委員會提出許多建議案，其中一項為「新聞自由年度報告」。 *Yearbook of the United Nations* 1952, pp.459, 475.

<sup>97</sup> *Yearbook of the United Nations* 1952, pp.475-479.

<sup>98</sup> 日本新聞協會國際課，〈「報道の自由」と国連の活動〉，《新聞研究》第 129 號(1962 年 4 月 1 日)，頁 57。

<sup>99</sup> *Yearbook of the United Nations* 1953, p.418.

開放簽署的「國際更正權公約」也顯得缺乏脈絡並毫無價值。唯有「新聞自由公約」通過並開放簽署，才能賦予其他兩項公約生命。

而「新聞自由公約」遲遲無法通過，最重要的因素就在關鍵的第二條，亦即限制的範圍。大部分的國家都同意「國家安全、煽惑人民以暴力改變政制、煽惑人民犯罪、猥褻，以及有關他人權利和名譽」的部分應被納入。然而，在定義這些範疇時，卻顯得意見紛歧。以「國家安全」為例，其範圍可能從「國家軍事安全」到「廣泛的國家利益」。

另外，還有一些限制範圍，是因為符合某些國家立法需要或特殊國家利益，而被提出來的，例如「褻瀆上帝、洩漏公務機密、影響司法審判、傷害國家威信、煽動種族、國家或宗教歧視，以及損害人民間的友好關係」等等。這就引出第二個問題：要以概略的或鉅細靡遺的方式來訂定第 2 條條文？

支持鉅細靡遺地列舉者認為，限制範圍必須使用明確的字句，否則可能衍生出任何不同的解釋。概略性的條文極可能喪失法律的價值，並鼓勵善變的闡釋，進而衍生出超越公約原有意旨的限制。反對者則認為，「新聞自由公約」建立在以下的前提，即許多國家所能共享的新聞自由基本內涵。在此原則下，不可能列舉出一個永無止盡的限制範圍。再者，也不可能擬定出一個限制清單，包含不同國情與法律體系的所有可能狀況。而找出一個可供運行的公分母，更是不可能任務。更甚者，當所有的限制都被鉅細靡遺的列舉出來，所謂的「新聞自由公約」將成為一個保障「限制」而非保障「自由」的公約。

經過上述的分析下，Salvador P. Lopez 主張，最可行的公約必須建立在概括性的準則上。Salvador P. Lopez 承認該作法可能在比較沒有人權傳統的國家，會引發政府惡意的曲解與濫用。然而，更有可能的是，這些國家會被其他人權概念已深化的國家所做出的解釋所影響。獨裁者和獨裁政府，只要他要侵犯基本人權並藐視世界輿論，那他根本不需要公約的保護或掩護。而即使他選擇背道(公約)而行，也不可能比沒有公約時，讓其在濫用後，更能全身而退。再者，在已有高度人權水準的國家，將因有公約第 3 條「本公約所稱各種權利與自由中，倘有為締約國之法律或該國參加之公約所保障者，本公約不得解釋為對此種權利及自由有所限制或減損」，而更受保障。

因此，Salvador P. Lopez 以人權委員會於 1952 年第 8 屆會議所通過「人權公約」為基礎，擬定新版的第 2 條條文：

第一條所指自由的實踐，伴隨著義務與責任。但唯有在法律所明文規定下，並依法實施，且為尊重他人之權利與名譽、保護國家安全、防止動亂與犯罪，或保障公共衛生或道德所必需者。

此外，Salvador P. Lopez 還建議增加下列條款，明訂在該公約生效後的第五年舉行會議，屆時各簽約國再依其實際經驗，探討概略型的第 2 條條文是否睿智可行。如果事實證明不可行，要再將其修改成鉅細靡遺地條列式模式並不困難。

反之，要由繁入簡則沒那麼容易<sup>100</sup>。

Salvador P. Lopez 認為概括性的第 2 條條文，是面對目前僵局最有可能的解決之道。在 1953 年 11 月第三委員會討論期間，亦有墨西哥和菲律賓代表發言表示肯定。然而，仍有部分國家對第 2 條條文有許多疑義，其中，英國、加拿大、土耳其等國更建議不宜倉促地處理此一棘手問題<sup>101</sup>。因此，有關「新聞自由公約」的討論也在歷屆會期中不斷地被擱置，一直要到 1957 年才有進一步的進展<sup>102</sup>。

### (五)1959 年至 1961 年間第三委員會的修訂

1957 年第三委員會針對「新聞自由公約」草案進行討論，最後有鑑於各會員國皆有權針對第 2 條提出其意見，通過決議，要求秘書處將 1951 年的修正版本傳遞給各會員國，並請其發表意見。此外，該決議還要求各會員國提供該國與新聞自由有關的法令，並要求秘書處針對上述資料提出報告，以有助於聯合國於第 13 屆大會討論「新聞自由公約」草案<sup>103</sup>。

1958 年秘書處向聯合國大會提出報告，裡面包含超過 25 國政府的意見。大會則將其交由第三委員會討論。會中阿富汗、印度、伊朗、巴基斯坦、菲律賓、沙烏地阿拉伯、蘇丹和阿拉伯聯合共和國等八國，首先請聯合國聲明「新聞自由公約」在實踐「世界人權宣言」保障表現自由的重要角色，但有鑑於會員國需要更多的時間來具體化他們的意見，建議至 1959 年第 14 屆大會再來進行相關的討論。然而，仍有許多反對針對該公約採取進一步動作者，例如比利時、法國、日本和英國認為，1951 年版的第 2 條限制範圍是箝制多於保障新聞自由。而要找出一個可接受的公約草案仍有很長一段路要走，以及應待更適當的政治氛圍出現才能採取進一步動作的聲音也持續出現。不過，最後大會仍通過上述八國的建議案，決議在 1959 年第 14 屆大會討論「新聞自由公約」草案<sup>104</sup>。

1959 年起，聯合國大會透過第三委員會開始進行公約草案的逐條討論。不過，最終僅持續三屆，也只討論到第 4 條。而這也是聯合國年鑑，以及目前台灣相關檔案、會議紀錄中，聯合國對公約草案最後一次所做的詳細討論。此後，公約連同下列的「新聞自由宣言」草案乃在聯合國大會一再的擱置下，無疾而終。以下主要針對聯合國此次對公約草案的逐條討論，進行整理與分析。

<sup>100</sup> 以上整理自 Salvador P. Lopez, *FREEDOM OF INFORMATION*, 1953, pp.15-17.

<sup>101</sup> *Yearbook of the United Nations* 1953, pp.419-421.

<sup>102</sup> 1954 年 12 月 17 日，第三委員會決議，要求經社理事會在第 19 屆會期(1955)討論「新聞自由公約」草案。而在 1955 年社會委員會和經社理事會的討論則認為立即對該公約採取下個行動是無益的，並建議聯合國大會將該議案擱置至第 12 屆(1957)大會再討論，並期望當時的氣氛較有利於公約的制定。相關決議見：*Yearbook of the United Nations* 1954, pp240-24. *Yearbook of the United Nations* 1955, p.170.

<sup>103</sup> *Yearbook of the United Nations* 1957, pp.213-241, 215.

<sup>104</sup> *Yearbook of the United Nations* 1958, pp.227-228, 230.

## 序言

1951年新聞自由公約起草委員會所通過的序言內容如下：

- (1) 有鑑於表現自由以及消息與意見的自由交換，在國內及國際範圍內皆為一基本人權，且為促進民主與和平，以及獲致政治、社會、文化、經濟進步所必需者；
- (2) 極願通力合作，保護此各種自由，從而提倡民主制度，增進各國間及民族間之友好關係，促進人類之和平與福利；
- (3) 深知欲達上開目的，新聞事業必須不受壓迫或控制，而此項事業因有左右輿論之力量，對於世界人民實負有重大責任；

針對第(1)段，印度、賴比瑞亞、墨西哥、菲律賓、沙烏地·阿拉伯和阿拉伯聯合共和國等代表建議在「消息與意見的資由交換」前加上「正確、客觀、廣泛的」等字(七國修正案)。強調此為對抗誹謗與偏見消息散佈之所需，而這類言論乃是對國際間瞭解最大的傷害，特別是在一些裝備不良，無法將該區域真實情況傳遞出去的不發達國家。反對者如比利時、丹麥、紐西蘭、瑞典，及美國等則擔心此項修正將變相給予政府管理及實行審查言論的權力。不過，最終第三委員會還是以 43 比 9，18 票棄權，通過上述修正案。同樣的觀點也反映在賴比瑞亞所提出的修正案，建議將媒體「有義務尊重真實，和促進國家間的瞭解」等字句納入第(3)段。而該修正案也獲得第三委員會的採納<sup>105</sup>。

反之，比利時、瓜地馬拉、冰島和義大利等所提出的修正案，強調人民有權自由地從「任何的來源」尋求及接收消息與意見，則因印度、沙烏地·阿拉伯等國認為該修正案的目的與上述七國修正案重複，並有可能反被解釋為替錯誤或誹謗的報導作辯護，而遭到否決。

另一方面，法國則建議在(1)之後，增加下列一段文字：新聞自由包含尊重「所有人憑藉最充分可能關於事實(fact)的知識，來形成其意見(opinion)的權利」。雖有白俄羅斯、印度、波蘭和烏克蘭等國批評此修正案不夠明確，且將真實報導(factual reports)與意見(opinions)劃分開來是不可行的。不過，此修正案還是以 51 比 0，21 票棄權，獲得第三委員會採納。之後，第三委員會乃於 1959 年 12 月 4 日，依據上述意見，以 49 比 5，24 票棄權，通過新版的「序言」<sup>106</sup>。

## 第一條

1951年新聞自由公約起草委員會所通過的第 1 條內容如下：

<sup>105</sup> 賴比瑞亞的修正案，在羅馬尼亞的提案下，採取唱票表決，中華民國與英美同調，站在反對的立場，法國則表示棄權。參見聯合國大會正式紀錄 A/4341(1959/12/8), pp.7-8, 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1959/8/12~1960/10/27)」，檔號：633/0007-1。

<sup>106</sup> 以上整理自 *Yearbook of the United Nations 1959*, p. 213.

(甲)每一締約國應予其本國國民及合法入境之其他締約國國民以尋求(seek)、接收(receive)並傳播(impart)消息與言論之自由，政府不得予以干涉，此種新聞之尋求、接收與傳播應不受疆界之限制，藉口述，或書面印刷品、藝術品之形式或領有執照之視覺或聽覺設備為之；

(乙)關於上項所列各種通訊方法之應用，締約國不得因政治關係或種族、性別、語言或宗教關係而對其本國國民或合法入境之其他締約國國民加以歧視。

針對上述內容，法國提議增加一段內容，要求簽約國「尊重並保護每個人自由地擁有多元消息來源的權利」。支持者認為，多元消息來源為保障人民充分被告知，以及自由地形成其意見之權利的基礎。最後，第三委員會以 51 比 1，14 票棄權，通過該提案<sup>107</sup>。

另一方面，衣索比亞、印度、菲律賓、沙烏地·阿拉伯和委內瑞拉五國則提議以「蒐集」(gather)取代「尋求」(seek)一詞(五國修正案)。其主張此舉將可防止新聞記者濫用其調查權褻瀆宗教、國家傳統，或侵犯個人隱私，甚而危害國家安全。反對者，如比利時、法國、英美等則主張，「世界人權宣言」第 19 條和「人權公約」草案都是採用「尋求」一詞。「尋求」相對於「蒐集」一詞，較具「積極」意義，範圍也較廣泛。再者，唯有人民能夠被允許主動地去「尋求」新聞，才是真正的新聞自由。不過，最終第三委員會還是以 30 比 29，7 票棄權通過五國修正案<sup>108</sup>。之後，第三委員會更進一步於 1959 年 12 月 7 日，以 41 比 4，21 票棄權通過第 1 條修正案<sup>109</sup>。

## 第二條

「新聞自由公約」第 2 條，可立法限制的部分，普遍被認為是本公約的核心，也是爭議最多的部分。1951 年所通過可立法限制的範圍，包含保護國家安全、煽動人民以暴力改變政制之言論或鼓動擾亂治安之言論等九項。至 1960 年年底第三委員會討論第 2 條時，限制範圍的廣度又成為討論的焦點。一部分代表強調，如果因本條的規定而容許有影響遠大的限制，那麼公約就會變成限制新聞自由的工具，他們就不能接受此種公約。而其他代表則認為，以新聞自由的名義，縱容煽動戰爭及煽動國族、種族或宗教的仇恨，是很危險的事。

之後，委員會進入條文內容的實質審查。起初，菲律賓代表延續 1953 年新聞自由報告書的觀點，主張簡略的模式，並提出修正案，將限制範圍縮減在「保

<sup>107</sup> *Yearbook of the United Nations* 1959, p. 214.

<sup>108</sup> 針對五國修正案，英美和北歐諸國皆提投下反對票。久保田きぬ子，〈報道の自由に関する条約案〉，《新聞研究》第 129 號(1962 年 4 月 1 日)，頁 50-51；*Yearbook of the United Nations* 1959, p. 214.

<sup>109</sup> 反對者有丹麥、冰島、挪威和瑞典四國。英美和中華民國則表示棄權。*Yearbook of the United Nations* 1959, pp. 214, 218.

衛國家安全、防止混亂或罪行、保護公共安全、衛生或道德、保護他人之權利及名譽或保證司法之公正執行」等五項。然而，整個討論還是以詳盡，且更加保守派佔上風。最後，委員會以巴西等十國的修正案為基礎，46 比 8，23 票棄權通過新版的第 2 條條文：

第一條所述各項自由之行使同時附有義務與責任。但此等自由之行使所受限制，僅以法律有明文規定且依照法律實施，針對國家安全及公共秩序，有系統傳播破壞國際友好關係之虛妄報導及煽動戰爭或煽動國族、種族或宗教仇恨之言論，攻擊宗教創立人，煽動暴行罪行、公共衛生與道德，他人之權利、尊榮與名譽及司法之公正執行而有必要者為限。

另外，在討論過程也提及「事先審查」的問題。其中，沙烏地·阿拉伯代表建議在第 2 條內增添第二項內容：所列各項限制(第一項內所提及者)，未經與國內報告或其他(國內)新聞媒介協會正式商議以前，不得實行。阿根廷、波利維亞等八國則提議增加下列條文：任何國家均不得以前項所規定之各種限制作為事先審查之理由。上述的條文在經過討論、修正補充，以及沙烏地阿拉伯撤回其原先提案後，以 39 比 22，15 票棄權，通過以下新增條文：

前項規定之各種限制不得作為任何國家對於新聞、評論及政見事先審查之理由，亦不得作為限制批評政府之權利之理由。

從新增的內容來看，該項條文可視為前項之補救條文。但經過上述「序言」，及第 1、2 條的修正，無疑將「新聞自由公約」推向更為保守，且限制多於保護的面向，喪失保障新聞自由的功能。然而，第三委員會還是在 1960 年 12 月 2 日，以 50 比 5，19 票棄權，通過此一保守的第 2 條條文<sup>110</sup>。

而在相關的表決中，中華民國代表雖在第三委員會表示，該國並不認為審查或對新聞自由採取限制是治療不負責任新聞業的良方<sup>111</sup>，但最終還是因為第 2 條所列舉得以限制的部分，與當下其所施行的新聞法規，如「出版法」等大體相符<sup>112</sup>，罕見地在公約案中，採取與美國相左的態度，對本條文表示贊同。而英美兩國則以棄權表現其態度，反對者則有為丹麥、芬蘭、冰島、挪威及瑞典等國<sup>113</sup>。

### 第三條

1951 年版的第 3 條條文內容為：「本公約所稱各種權利及自由中倘有為締約國之法律或該國參加之公約所保障者，本公約不得解釋為對此種權利及自由有所

<sup>110</sup> 政大社資中心藏，《聯合國大會第十五屆會正式紀錄·議程項目三十五：新聞自由公約草案》(1960-1961)，頁 1-6。Yearbook of the United Nations 1960, pp. 335-336.

<sup>111</sup> "Statement by Dr. Chun-ming Chang in the Third Committee on the Convention on Freedom of Information(Article 2)"，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「新聞自由宣言、國際人權盟約草案(1960/10/8~1960/12/17)」，檔號：633.13/91001，頁 3。

<sup>112</sup> 「中華民國駐聯合國代表辦事處代電外交部」(1960/10/14)。中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1959/8/12~1960/10/27)」，檔號：633/0007-1。

<sup>113</sup> Yearbook of the United Nations 1960, pp. 339-340.

限制或減損」。第三委員會在 1961 年 12 月討論時，以 55 比 0，11 票棄權，一字不改的通過該條文<sup>114</sup>。

#### 第四條

第 4 條是有關答辯權與更正權的規定。1951 年所採行的條文內容為：「締約國得創設答辯權，或訂立類似之更正補救辦法」。1961 年年底第三委員會討論時，智利等六國提出修正案(六國修正案)要求簽約國「承認答辯權為新聞自由的『要素』(element)之一」，並需「透過適當的方法保護該項權利的行使」。針對此一修正案，有些國家認為應以「必然的歸結」(corollary)取代「要素」一詞。另外，法國、秘魯、烏拉圭與智利等國則要求將 1951 年版的「任意規定」改成「強制規定」，意即將原來的「得創設」，改為「必須創設」。對此，印度表示反對，表示應維持原來的「任意規定」。沙烏地·阿拉伯和蘇聯則以承認「答辯權」是對新聞自由最大的限制為由，反對法國等的提案。最後，委員會以前述六國修正案為基礎，在 12 月 12 日，以 33 比 5，37 票棄權，通過新版的修正條文：

簽約國承認答辯權為新聞自由必然的歸結，並得建立保障此項權利的適當方法<sup>115</sup>。

#### (六)無疾而終的公約草案

日本學者久保田きぬ子在分析 1959 至 1961 年間第三委員會討論公約草案時，曾將各國的立場分為三類，第一類，有鑑於先進國對落後國家常有不實、歪曲的報導。主張正確、客觀、廣泛的報導是必要的，基於此，對於國際新聞必須有詳細的限制。此類國家包含以蘇聯為首的共產國家、阿富汗、印度、菲律賓、沙烏地阿拉伯等亞非諸國，以及委內瑞拉。第二類，認為新聞自由為所有自由的基礎，主張絕對的自由。此類國家包括英美、北歐諸國等。第三類，主張所有的自由都不是絕對的，且經常伴隨著義務與責任。基於此，對新聞自由採取某種程度的限制是必要的。此類國家包含法國、希臘、南非和日本等國<sup>116</sup>。

如綜合歷次「新聞自由公約」草案的討論，可以發現此三類國家對新聞自由最大的歧異就在「自由」與「責任」的比重孰輕孰重。強調絕對自由者，如英美等國，認為開放，與消息的自由流通，是增進各國瞭解與促進民主發展最好的工具。主張必須加以限制者，則不斷強調錯誤與歪曲新聞對世界和平，及人類間相互瞭解的傷害。基於此，其除對「足以傷害該國國民感情」與「破壞民族間或國際間友好關係」之言論，極力表示必須加以限制以外，在任何鼓勵開放、自由流

<sup>114</sup> *Yearbook of the United Nations 1961*, pp. 307, 309.

<sup>115</sup> 久保田きぬ子，〈報道の自由に関する条約案〉，頁 52-53、*Yearbook of the United Nations 1961*, pp. 307, 309.

<sup>116</sup> 久保田きぬ子，〈報道の自由に関する条約案〉，頁 50。

通的部分，更一再主張必須加上「正確、客觀」等詞。

而這三類國家彼此之間認知的差異，最明顯的就反映在此次委員會針對公約草案的基本問題，亦即在「自由」與「責任」之間該如何取得平衡的討論上。多數的國家認為媒體報導會影響人與人之間的關係，負責任的媒體必需保護新聞和消息的「消費者」，使其遠離錯誤、虛構與歪曲的新聞，而這一點必須反映在公約上。反對者則認為，公約制定的目的應在如何確保最自由的接近真實，和與該事實有關的新聞與消息有可能最充沛的流通。如果要使這個目的被實踐，世界上所有人皆可被充分和適當的告知，那新聞媒體應該脫離政府的限制，並讓他們自行去建立並實施其規範<sup>117</sup>。

從上述的討論可知，多數的國家都偏向保守，並主張對新聞自由採取某種程度的限制是必要的。然而，過去有關公約的討論，雖然在討論時，都以限制派的聲音較為強大。但在表決時，尚還不至於一面倒的偏向限制派。但此次的討論，顯然由限制派取得絕對優勢。針對此，久保田きぬ子認為，後來大量加入聯合國的國家大多是沒有自由傳統的國家，以及當時國際情勢的變化助長限制派的興起等，皆是造成此一結果的原因<sup>118</sup>。然而，若以 1961 年第三委員會審議「公民與政治權利國家公約」第 19 條的結果相比，類似的修正案，例如以「蒐集」取代「尋求」，增加限制的範圍等，皆未獲得採納。久保田きぬ子的觀察似乎有待商榷。

首先，就聯合國新加入的成員大多是沒有自由傳統的國家這一點，從組成的結構來看，或許是如此，但卻未反映在實際表決上。聯合國於 1945 年創立，共有 51 個創始會員國。1958 年增至 82 國，其中雖有不少所謂無自由傳統的國家，但在表決中力挺自由派主張的冰島、瑞典、芬蘭亦屬於新增國家。1960 年，在非洲獨立浪潮下，聯合國一口氣增加了 17 個會員國<sup>119</sup>，但其意見卻沒有表達在 1960 年「新聞自由公約」第 2 條的投票上。反之，在 1961 年，高達 82 個國家支持人權委員會原草擬，偏向自由派的「公民與政治權利國際公約」第 19 條。

其次，就國際情勢而言。在 1959 年 7 月，透過美國副總統尼克森訪俄，美蘇間的關係一度緩和。但隨即在 1960 年 5 月 1 日，因美國一架高空偵察飛機在蘇聯領空，被蘇聯以地對空火箭射落，造成美蘇關係急遽惡化。隔年 1 月，美國與古巴斷絕外交關係。8 月東德在柏林興建圍牆。至 1962 年 10 月爆發古巴危機，使美蘇兩國一度處於核子戰爭的邊緣<sup>120</sup>。國際情勢的確進入空前緊張的局面。然而，在新聞自由相關條文的表決上，同樣的訴求，在 1960 年和 1961 年卻產生不同的結果，顯然國際情勢並非造成整個「新聞自由公約」的修訂朝向限制面發展

<sup>117</sup> *Yearbook of the United Nations 1959*, pp.212-213.

<sup>118</sup> 久保田きぬ子，〈報道の自由に関する条約案〉，頁 53。

<sup>119</sup> 相關數據與資料請參見「聯合國」網站。網址：<http://www.un.org/zh/members/growth.shtml> (2011/3/18)。

<sup>120</sup> 王曾才，《西洋現代史》(台北：東華書局，1996)，頁 483-484、544。

的關鍵因素。

在「公民與政治權利國際公約」第 19 條討論時，自由派支持者試圖以「憲法層級」的「公民與政治權利國際公約」，來與「法律層級」的「新聞自由公約」做區隔，以破除兩者的連動性。從表決的結果來看，該項訴求得到絕大多數的回應。換句話說，在憲法層級，大多數的國家皆肯定必須保障新聞自由，如同過去聯合國決議文，及相關討論所示。然而，面對新聞自由的保障範圍，亦即細節的部分，由於牽涉到國內法修訂的問題，再加上聯合國組成成員為國家，參與者大多為政府官員，對新聞自由的態度自然偏向保守。就如同國際新聞協會(IPI)在評論 1962 年年初，聯合國在印度所召集的新聞自由討論會所述，由於參與者大多為政府代表，不由得讓整個討論會變成政府官員辯護為何降低以及如何降低該國新聞自由程度的場域<sup>121</sup>。

這樣的態度可以明顯反映在中華民國政府對「新聞自由公約」草案的看法上。在 1948 年公約草案被提出時，中華民國曾因該草案顧慮各國情形不一，處處保留依照現行法律辦理的字樣而加以稱讚。但其後，卻考量「主張儘早完成公約之國家多係主張限制新聞自由之國家」，而主張暫不必草擬公約<sup>122</sup>。甚至，在 1957 年 12 月 4 日，中華民國駐聯合國代表團發給第三委員會的聲明還指出，以促進和平來為限制項目做辯護是非常謬誤的，因為和平是要透過新聞自由來達成，而不應被用來限制自由<sup>123</sup>。

中華民國政府一向以「自由陣營」一員自居，也不斷向外宣稱保障新聞自由，會有如此聲明其實並不意外。但到 1958 年，中華民國正因「出版法」修正被叮得滿頭包，連於該年 4 月召開的國際新聞協會年會也對此加以批判，指責「中華民國沒有真正的新聞自由」<sup>124</sup>。此時的中華民國正需要第 2 條限制條文，作為其辯護的基礎。因此，在該年 6 月底司法行政部給外交部的回文便指出，公約草案第 2 條「所舉新聞自由可得受之限制與我憲法及法令所規定者大體相符」，代表團上述發言「似傾向於新聞絕對自由」，與憲法第 23 條之精神頗有出入<sup>125</sup>。而面對美國直言反對第 2 條<sup>126</sup>，最終中華民國代表也在考量國內法令現況後，做出與

<sup>121</sup> "Many Officials—Few Pressmen," *IPI Report*, 10:12(Apr. 1962), p.4.

<sup>122</sup> 「中華民國駐聯合國代表辦事處代電外交部」(1958/2/24)，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「國際新聞記者會議案」，檔號：649/88024。

<sup>123</sup> "Statement by Mr. P. Y. Tsao,"(1957/12/4)，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「國際新聞記者會議案」，檔號：649/88024。

<sup>124</sup> 中央通訊社參考消息，「國際新聞學會注視我修正出版法」(1958/4/17)，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「國際新聞記者會議案」，檔號：649/88024。

<sup>125</sup> 同時期，新聞局給外交部的回文亦表示：「第二條所列舉新聞自由可得受之限制，及其第十一條所規定締約國於戰時或緊急時期得採必要措施，以限制新聞自由各節，與我憲法第二十三條，出版法第卅二條至第卅四條，及其他法律之有關規定，大體相符」。「司法行政部致外交部函」(1958/6/25)、「行政院新聞局致外交部函」(1958/6/30)，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「國際新聞記者會議案」，檔號：649/88024。

<sup>126</sup> 「中華民國駐聯合國代表辦事處致外交部」(1960/10/14)。中研院近史所檔案館藏，外交部檔

美國相左的決定，在表決中支持修訂，且更為保守的第 2 條條文。

然而，一個以「自由」為名，卻愈加充滿「不自由」色彩的「新聞自由公約」終至無法繼續下去。菲律賓代表 Salvador P. Lopez 在「1953 年聯合國新聞自由報告書」中所做的建言：保障新聞自由的信條有其風險，但再大的風險也不及不負責地使用「責任」的內涵。面對當前新聞媒體的問題，例如虛假新聞、腥羶色新聞，和集中化問題，不論先進國或後進國都應銘記在心的為「在尋求解藥的同時，不要反殺了這個病人」<sup>127</sup>，似乎在最後發揮的功效。該公約草案在各國始終無法達成共識，被一再擱置，終至無疾而終<sup>128</sup>！

### 三、新聞自由宣言

由於各國對於「新聞自由公約」意見紛歧，難以達成共識。美國有鑑於「宣言」較為簡單易行，且無須會員國批准<sup>129</sup>，乃結合智利、哥斯大黎加、墨西哥等國，於 1959 年 4 月提出「新聞自由宣言」。該宣言提出於聯合國大會決定針對停滯多時的「新聞自由公約」再度進行審查之後，且由對公約有諸多意見的美國所提出，難免引起許多揣測。美國有鑑於此，為使宣言能獲大多數國家認同，乃多次修改宣言版本。以下乃針對宣言的提出與決議過程，以及宣言的內容轉變進行討論。

#### (一)新聞自由宣言的提出與決議過程

有關制定「新聞自由宣言」的提議，首見 1953 年 Salvador P. Lopez 的報告。1957 年年底，菲律賓代表再次在第三委員會建議，依據「世界人權宣言」第 19 條，草擬「新聞自由宣言」，但遭到委員會否決<sup>130</sup>。1959 年 4 月 16 日，智利、哥斯大黎加、墨西哥、美國等四代表團進一步備妥其所草擬的宣言與決議文草案，送交經社理事會第 27 屆常會審議<sup>131</sup>。

由於聯合國大會已於 1958 年決議將在 1959 年的大會中審議「新聞自由公約」草案，再加上美國一直以來反對公約第 2 條的立場，此舉乃被懷疑有藉此阻撓或延遲公約討論之嫌。蘇聯便採取此一觀點，其並指出公約會對簽約國加諸明確及

案：「聯合國新聞自由會議(1959/8/12~1960/10/27)」，檔號：633/0007-1。

<sup>127</sup> Salvador P. Lopez, *FREEDOM OF INFORMATION*, 1953, p.12。

<sup>128</sup> 1962 至 1971 年間，大多由第三委員會建議聯合國大會，以時間不足為由，通過正式決議案，將公約草案，以及之後的宣言草案，移至下個會期討論。之後則透過簡單的表決、或不經表決，將該議題延至下個會期討論。而公約案與宣言案也鮮少成為獨立的議題，而成為新聞自由問題之一，甚至到最後被納入整個人權議題，不再單獨討論。相關的變化請見歷年聯合國年鑑。

<sup>129</sup> 此為 1960 年 9 月，美國駐華大使館遊說中華民國支持「宣言」案的說詞之一。「外交部致中華民國駐聯合國代表辦事處」(1960/10/1)。中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1959/8/12~1960/10/27)」，檔號：633/0007-1。

<sup>130</sup> *Yearbook of the United Nations* 1957, p.213.

<sup>131</sup> *Yearbook of the United Nations* 1957, p.211.

有拘束力的義務，但宣言只是重複「世界人權宣言」所揭示的原則，而無法定效力<sup>132</sup>。

為了減低各國的疑慮，此四國乃在其所提出的決議案草案中，強調宣言的討論將不會「損害聯合國大會在這方面(審議公約草案)的行動」，並要求理事會決議「將公約問題放入(1959年中)第28屆會期的議程中」。此外，其並進一步保證，不會期待理事會做成相關阻撓聯合國審議公約的相關決議。1959年4月21日，社會委員會首先採納四國的提案。同月24日，該案獲得經社理事會採納。

1959年年中第28屆會期，四國再向理事會提出修正後的宣言及決議文草案。該決議文首先申明，理事會將不會採取任何行動阻撓聯合國大會審議公約草案。其次，則決議將宣言草案送交給各會員國政府，請其提出意見，並要求秘書處針對會員國所提出的意見，包含條文內容，及聯合國是否有必要通過此宣言等提出報告。此外，其還建議理事會在1960年4月第29屆會中討論宣言案。最後，理事會於1959年7月30日，通過上述四國所提交的修正案<sup>133</sup>。

1960年4月，經社理事會第29屆會議再度針對是否有必要通過此一宣言提出討論。支持者，如巴西、丹麥、日本，和英國等表示採納此一宣言不但不會阻礙，反而有助於「新聞自由公約」的推動。保加利亞、波蘭和蘇聯等國反對此一觀點，並認為沒有必要通過此一宣言。

而本案的提出者美國，則為了促使該宣言獲得採納，除重申宣言的採納不會影響聯合國大會通過「新聞自由公約」的進程外，並再度提出新版的「新聞自由宣言」。該版宣言於1960年4月30日，以15比0，3票棄權獲經社理事會採納。之後，聯合國大會於該年第15屆會期將該宣言送交第三委員會討論。然而，第三委員會因時間不足，乃在美國、智利、哥斯大黎加等三國的提議下，移至聯合國第16屆大會再予討論<sup>134</sup>。

## (二)新聞自由宣言的內容轉變

「新聞自由宣言」從1959年4月由美、墨等四國代表提出，至1960年4月獲經社理事會採納，共出現三個版本。內容轉變簡單言之就是由簡入繁，容或其中有許多部分是將保障新聞自由的目的，以及新聞媒體的重要性闡釋得更為清楚。但就整體精神而言，則如當時中華民國外交官所評論的「語氣益形沖淡」，「似在迎合國際間之妥協氣氛」<sup>135</sup>。

舉例來說，原始版本的「弁言」提到：此種權利(新聞自由)的提升需要國家開放更廣闊的通信自由(freedom of communication)，因為如果人們無法自由地傳

<sup>132</sup> *Yearbook of the United Nations* 1959, p.212.

<sup>133</sup> 以上整理自 *Yearbook of the United Nations* 1959, pp.211-212.

<sup>134</sup> *Yearbook of the United Nations* 1960, pp.333-335.

<sup>135</sup> 「中華民國駐聯合國代表辦事處代電外交部」(1959/8/19)。中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1959/8/12~1960/10/27)」，檔號：633/0007-1。

達他們的思想給其他人，其他的自由權利亦無法保全。該文字要求政府積極開放，最後遭到刪除。而第 2 條規定：「政府『有責任』保護和鼓勵消息透過所有媒體自由地流通」，也轉變成比較保守的「政府應實行」相關的政策，保護新聞在國內外自由地流通。再者，第 3 條原來規定：「報紙和其他媒體應為人民服務，『而非政府』」。最後，「而非政府」等字句也遭到刪除<sup>136</sup>。

不過，整體而言，1960 年版的「新聞自由宣言」對新聞媒體對民主社會的重要性、保障新聞自由的意義、政府所應採取的新聞政策，以及新聞自由的界限等，皆有概括性的規定，可作為各國保障新聞自由的圭臬。不過，很可惜地，在相關決議案一再強調，該宣言的通過，不會阻礙聯合國大會審議公約草案的原則下，該宣言最終也隨著各國對「新聞自由公約」無法達成共識，而一再遭到擱置。該宣言詳細的內容如下：

### 新聞自由宣言草案全文(1960 年版)

弁言

鑑於發展國與國間之友好關係及促進全人類人權及基本自由之尊重，均為聯合國之基本宗旨，

鑑於世界人權宣言確認：“人人均有意見自由、發表自由之權利，是項權利包括保持意見而不受干涉之自由及經由任何媒介不分疆域從事採訪(seek)、收受(receive)及傳播(impart)新聞與思想之自由”，

鑑於新聞自由乃其他人權及基本自由獲得尊重之基本條件，因新聞若不能自由採訪、收受及傳播則其他自由無法穩固，

鑑於新聞自由亦為民族與民族間及國家與國家間和睦友好關係之基礎，因對新聞之自由流通樹立障礙，足以妨害國際了解，以致有毀損世界和平之希望，

鑑於報紙、雜誌、書籍、廣播、電視、電影及其他新聞媒介在使人民獲致為履行其公民責任所需有關公共事務之知識方面，以及在形成各民族與各國家對於彼此之態度方面，發揮重要作用，因而在傳播正確新聞上負有重大責任，

大會爰於此，

欲重申各項應行擁護與遵守之原則，亦為保護新聞自由之國內法、國際公法及其他法律文件所應予支持及努力提倡之原則，

乃頒布本新聞自由宣言，藉以證明其決心：全球人民應充分享受新聞之自由交換並運用一切發表之媒介：

第一條 求知之權與自由尋求真相之權乃人類不可移讓之基本權利。人人有權單獨或

<sup>136</sup> 以上主要比較 1959 年 4 月最原始版本與 1960 年 4 月最後版本的差異。1959 年 4 月版原文請見：「中華民國駐聯合國代表辦事處代電外交部」(1958/6/3)，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「國際新聞記者會會議案」，檔號：649/88024。1960 年 4 月版請見：Yearbook of the United Nations 1960, pp.338-339。另外，1959 年 7 月版內容請見：Yearbook of the United Nations 1959, pp.216-217。

集體採訪、收受及傳播新聞。

- 第二條 各國政府應實行保護新聞在國內外自由流通之政策。採訪及傳遞新聞之權利應予保障，藉使民眾能查明事實並評估事件。
- 第三條 新聞媒介之運用應以服務人民為依歸。政府、公私機關或社團均不得對傳播新聞之媒介實施控制以妨礙其各種新聞來源，或使個人不得自由利用此種來源。獨立性之國內新聞媒體之發展應予鼓勵。
- 第四條 此種權利與自由之享用引起特殊責任與義務。凡傳播新聞者務須一秉善意，力圖確保所報導事實之正確性，且須不分種族、國籍或信仰，尊重各個國家、集團及個人之權利與尊嚴。
- 第五條 以上頒布之權利與自由應受舉世普遍承認與尊重，其享用絕對不得違反聯合國之宗旨及原則。對此種權利與自由之限制應以法律純為保證適當承認與尊重他人權利與自由以及符合民主社會中國家安全、公共秩序、風化及一般福利之正當需要所規定者為限<sup>137</sup>。

## 小結

透過聯合國有關新聞自由的討論，可以發現對於國家應保障新聞自由，各國並沒有異議。而對於哪類媒體應被納入新聞自由的範疇，除最初蘇聯曾反對將廣播和電影納入會議討論範圍外，也無太多的爭議。總結來看，從菲律賓最早提議召開以新聞紙為主的「國際報業會議」(International Press Conference)，到後來所召開的「國際新聞自由會議」(International Conference on Freedom of Information)。亦即從“press”到“information”，我們可以看到「新聞自由」，在面對新式媒體不斷出現的過程，保障對象也不斷地擴大。當然，對“information”一詞該翻譯為何，起初並非一致。例如，在相關的外交部檔案、聯合國中文版的文件，就有「情報自由」和「新聞自由」兩種翻譯，而《申報》最初也將該會議翻譯成「情報及新聞自由會議」<sup>138</sup>。但若從討論的內容來看，將該詞翻譯為「新聞自由」則無太大的疑義，日本也採用同樣的翻譯<sup>139</sup>。而美國則是在報導「新聞自由公約」時，將該公約稱為“News Pact”或“News treaty”(新聞條約)<sup>140</sup>。「新聞自由」保障的對象則包含所有「經常從事新聞資料之蒐集與傳播」，包括一切公私營新聞紙、廣播、電影、電視或影印機構，如「國際更正權公約」所規範者。

<sup>137</sup> 政大社資中心藏，《經濟暨社會理事會正式紀錄第二十九屆會·決議案補編第一號》(1960/4/5~21)，頁6-7。

<sup>138</sup> 《申報》，1948年1月23日，第3版。

<sup>139</sup> 日本將該會議翻譯為「國際報道自由會議」，「報道自由」即為中文「新聞自由」的意思。神古百市，〈「報道自由への一筋道」〉，《新聞研究》4(1948年9月)，頁18。

<sup>140</sup> *The New York Times*, 6 Feb. 1951, p.12, 7 Feb. 1951, p.3.

再者，從第一章對國際人權典章的討論，到第二章，有關新聞自由國際法化的嘗試，可以知道，至少在 1970 年代以前，國際社會對表現自由、新聞自由和言論自由等的區隔並不明顯。雖在 1948 年的國際新聞自由會議中已觸及「個人的表現自由」與「新聞媒體的自由」，亦即「個人的」與「集團的」權利的概念，但並沒有嚴格的去區隔，而認為兩者皆為聯合國人權典章所應保護者。然而，即使國際社會普遍認為新聞自由為一基本人權，但對新聞自由的內涵，特別是新聞自由的保障內涵，以及新聞媒體的義務與責任部分，則始終無法達成共識。

國際社會對新聞自由最大的爭執點來自對媒體「責任」面的要求，此一分歧具體呈現在得以法律「限制」的範圍。美國基本上主張，不要在人權典章或新聞自由公約中具體說明得以限制的範圍。如非要如此，則 B 公約所定「尊重他人權利或名譽」、「保障國家安全、公共秩序、公共健康或道德」則是其可接受的範疇。歐洲民主國家認為必須加上「防止洩密」，以及「維持司法的權威與公正性」。而阿拉伯、印度、埃及等亞非國家則認為「人民間與國家間的友好關係」亦很重要，不得破壞，並在任何鼓勵開放、自由流通的部分，一再主張必須加上「正確、客觀」等詞。另外，蘇聯等共產國家則將焦點擺在「戰爭宣傳」與鼓吹民族仇恨的言論。

神古百市在 1950 年代分析國際新聞自由運動時，曾將世界各國對新聞自由的看法分為幾個大塊：光譜的一端為最強調自由的美國，另一端則為最強調責任的蘇聯。與美國鄰近者為英國，依次為西方民主國家，與蘇聯相鄰者則為其衛星國家，亦即共產國家。中間則是對新聞自由有各式看法的其他諸國，而其意見又常會隨著國內變革、思潮的轉變而產生變化，莫衷一是<sup>141</sup>。

透過外交部檔案，我們可以發現，無論是獲派參與國際會議的中華民國代表，抑或駐聯合國代表對世界各國，尤其是美國關於新聞自由，及各個公約草案的看法，皆有一定程度的掌握。在 1948 年聯合國國際新聞自由會議，與會代表選擇「質」的方面著手，強調新聞媒體的道德標準與責任觀念，並與印度、菲律賓等國合作，試圖形成一股中間力量。其後，為了迎合其所依附的「自由陣營」，也曾在美國的影響下，於 1957 年發表聲明指出，以促進和平來作為限制項目作辯護是非常謬誤的，因為和平是要透過新聞自由來達成，而不應被用來限制自由。然而，所有冠冕堂皇的主張，終究要對應到國內現況。因此，在 1949 年，中華民國代表即摒棄過去「全部均可接受」的立場，要求「採訪新聞及國際傳遞自由公約」的保障範圍必須將「國民」剔除。因為，身為「外國通訊員」的國民，不應比其他領域的國民，享有更多的特權。而當駐聯合國代表於 1957 年發表「傾向於新聞絕對自由」的上述主張時，司法行政部即陳述意見，認為該項發言與憲法第 23 條的精神頗有出入。最後，在 1960 年「新聞自由公約」草案第 2 條表決時，更選擇與蘇聯等共產國家和阿拉伯、印度等亞非諸國站在一起，支持鉅細靡

<sup>141</sup> 神古百市，《國際報道自由運動の沿革と現狀》，頁 7。

遺地將政府可加以限制的部分條列出來。

世界各國對新聞自由的分歧影響三公約的產出。最終，站在美蘇之間，由法國所提出，並強力推動的「國際更正權公約」獲得通過。由美國所提出，被視為反映較多美國報業界觀點，並被蘇聯批評為對英美獨佔的新聞機構有利的「採訪新聞及國際傳遞自由公約」，隨著反映較多政府見解的「新聞自由公約」難產，雙雙無疾而終。連帶的由「新聞自由公約」衍生而出，無須會員國批准的「新聞自由宣言」，亦在 1960 年獲經社理事會採納後，即無下文。

從結果論來看，「採訪新聞及國際傳遞自由公約」，以及「新聞自由公約」、「宣言」最終難產，可謂新聞自由國際法化的挫敗。然而，透過聯合國大會針對相關草案的決議，新聞自由為一基本人權的概念獲得確認。再者，一個以「自由」為名，卻愈加充滿「不自由」色彩的「新聞自由公約」終至無法持續下去。顯見即使是由政府所組成的國際組織，其中多數的國家皆強調媒體「責任」的重要性，但在條文化的過程中，最終仍能有所克制，沒有「在尋找解藥的同時」，「反殺了這個病人」。



### 第三章 台灣憲法學下的新聞自由

在台灣，多數人皆認可，新聞自由受憲法保障。林紀東、林子儀等憲法學者更撰文直言，新聞自由為憲法所保障的基本權利之一。中華民國憲法雖未直接提及「新聞自由」一詞，但就憲法第 11 條「人民有言論、講學、著作及出版之自由」的意旨而言，可以推知新聞自由亦在該條保障的範圍之內<sup>1</sup>。然而，作為戰後所制定施行的憲法，第 11 條的規定，較之「世界人權宣言」第 19 條，甚至其他各國於戰後所施行的憲法，例如日本<sup>2</sup>、德國等<sup>3</sup>，中華民國對新聞自由的保障，都顯得過於簡陋，甚至不全。再者，雖在各級法院的判決中，新聞自由為憲法所保障一事已多次獲得確認<sup>4</sup>。且就廣義而言，在解嚴後，新聞自由已透過司法院大法官釋憲獲得更明確的保障<sup>5</sup>。然而，遲至 2011 年 7 月出爐的司法院釋字第 689 號解釋，才在理由書中明言「新聞自由.....應受憲法第十一條所保障」<sup>6</sup>。從歷史的發展來看，中文的「新聞自由」一詞於戰前中國便已存在，戰後並為台灣傳播學界和傳播媒體廣泛採用<sup>7</sup>。然而，戒嚴時期的憲法學著作卻鮮少直接提及新聞自由。到底新聞自由的內涵為何？新聞自由與憲法第 11 條所保障的言論、講學、著作及出版自由又有何異同？再者，戒嚴時期的憲法學者如何看待「新聞

<sup>1</sup> 林子儀，〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，《言論自由與新聞自由》（台北：元照，1999），頁 69。

<sup>2</sup> 日本憲法制定於 1946 年，其第 21 條規定：「集會、結社、言論、出版及其他一切表現自由，均予以保障。不得實施檢閱。」憲法學者李鴻禧認為，現代傳播的媒體，已非古典的言論、出版等所能涵蓋。現實上有不少各式各樣的媒體存在，其傳播功能甚至高於傳統的言論出版媒體。因此，以「及其他一切表現自由」，作為保障之範疇，當然更合乎現代憲法的趨向。李鴻禧，《憲法與人權》（台北：著者出版，1985），頁 371。

<sup>3</sup> 德國憲法制定於 1949 年，其第 5 條規定：「一、任何人均有以語言文字及圖畫，自由發表及散佈意見之權利。並有自一般情報來源，接受報導，而不受阻礙之權利。出版自由及廣播電影之新聞自由，應保障之。檢閱制度，不得設置。二、此等權利，得依一般法律規定，或依保護少年之法規，或依保護個人名譽之法規，加以限制。」憲法學者張永明認為，較之中華民國憲法之簡陋，德國憲法依傳播性質與媒體種類之不同，詳細規定受憲法保障之不同種類的傳播自由權。張永明，《新聞傳播之自由與界限》（台北：永然文化，2001），頁 15。

<sup>4</sup> 最近的一次為 2009 年 9 月最高法院 98 年度台上字第 5053 號刑事判決。該判決文指出：憲法第 11 條規定人民有言論、講學、著作及出版之自由，「新聞自由」乃該條保障之範圍，其目的在於保障新聞媒體之獨立性及完整性，俾以維持新聞媒體之自主性，使其提供未被政府控制或影響之資訊、意見及娛樂，從而促使人民對於政府及公共事務之關心，並進而引起公眾討論，以發揮輿論及教化之功能。「司法院法學資料檢索系統」。網址：[http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm\(2012/4/5\)](http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm(2012/4/5))。

<sup>5</sup> 包括司法院釋字第 294、364、407、414、509、613、617、644 號解釋等。陳雅慧，〈想像的新聞自由——從台灣媒體之現實檢討第四權理論〉（台北：台大科技整合法律學研究所碩士論文，2009），頁 32。

<sup>6</sup> 「司法院大法官」。網址：[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=689\(2011/7/29\)](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=689(2011/7/29))。

<sup>7</sup> 戰後初期，由台灣民眾所創辦的《民報》從 1946 年 2 月起，因報導聯合國討論新聞自由相關提案，開始使用「新聞自由」一詞。《民報》1946 年 2 月 10 日，第 1 版。

自由」？以下擬從戒嚴時期的憲法學著作著手<sup>8</sup>，探討戒嚴時期台灣憲法學界的新聞自由論述。

## 第一節 憲法學界對憲法第十一條的闡釋

在戒嚴時期出版的憲法學著作，多數從「意見自由」的角度來闡釋憲法第 11 條的內涵。而以「意見自由」來涵蓋「言論、講學、著作及出版」自由，並詳細闡釋相關內涵的憲法學著作，可上推至戰前由王世杰和錢端升所合著的《比較憲法》。該著所使用的「意見自由」一詞是從 freedom of expression 和 Liberté d'opinion 翻譯而來<sup>9</sup>。換句話說，該著將 expression 和 opinion 視為一體，皆翻譯為「意見」<sup>10</sup>。

1961 年劉慶瑞的《比較憲法》區隔兩者，以意見自由(freedom of thought or opinion)涵蓋「沈默的自由」與「表現的自由」(freedom of expression)。而憲法所保障的言論、講學、著作、出版，甚至演戲自由、廣播自由等，則被納入「表現自由」的範疇，予以保障<sup>11</sup>。換言之，劉慶瑞認為表現自由為意見自由的一部分。另外，林紀東在 1980 年所出版的《比較憲法》則受到日本的影響，以「表現自由」來涵蓋「言論、講學、著作、出版」自由。然而，表現自由是否與意見自由有所區隔，林紀東則無討論。反之，則是在相關的「中華民國憲法」論著中，以「表現意見之自由」的合稱方式，來討論憲法第 11 條的保障範疇<sup>12</sup>。不過，劉林二位採用「表現自由」一詞，來闡釋憲法第 11 條，在戒嚴時期算是特例。大多數的學者還是採用「意見自由」一詞，或不加註英文原文，或以 freedom of

<sup>8</sup> 此處所採用的分析文本為戒嚴時期所出版的憲法學專著，以及相關的期刊論文。在資料收集上，除透過一般圖書館的檢索系統外，並利用林榮耀於 1982 年編輯出版的《憲法論文索引》作為輔助，以求更完整的呈現戒嚴時期台灣憲法學界的觀點。

<sup>9</sup> 王世杰所著的《比較憲法》初次出版於 1927 年，1928 年再版，1936 年與錢端升合著「增訂三版」，1942 年再出版「增訂四版」。本文所使用的為北京商務書局於 2010 年出版的增訂四版。王世杰、錢端升，《比較憲法》(北京：商務，2010)，頁 105。

<sup>10</sup> 世界人權宣言的法文版，以 d'opinion 和 d'expression 來翻譯英文版的 opinion 和 expression，在本論文第一章中，將其翻譯為「意見」與「表現」。

<sup>11</sup> 王世杰、錢端升，《比較憲法》，頁 104、劉慶瑞，《比較憲法》(台北：大中國，1961)，頁 98。耿雲卿、林紀東、陳世鴻、王文、張文汲等憲法學者皆採用劉慶瑞的觀點。

<sup>12</sup> 在解讀林紀東所用「表現自由」一詞有一點值得注意。日本憲法第 21 條規定：「集會、結社、言論、出版，及一切自由之表現，應保障之。」林紀東受日本影響而採用表現自由。然而，日本憲法學者是從日本憲法來解釋表現自由，因此，集會結社和言論出版並列，皆被納入表現自由。反之，講學自由則被單獨列出(第 23 條)，而被視為精神自由之「內心的自由」，表現自由亦為精神自由。但是，中華民國憲法卻將集會、結社自由另外處理(第 14 條)，講學與言論出版並列，故而林紀東所提的「表現自由」包含講學自由，卻未納入集會結社自由。林紀東，《比較憲法》(台北：五南，1980)，頁 197、《中華民國憲法釋論》(台北：大中國，1960)，頁 137、《中華民國憲法逐條釋義(一)》(台北：三民，1975)，頁 145。芦部信喜，《憲法(第三版)》(東京：岩波，2002)，頁 139、165。

expression 指稱其所述的「意見自由」。例如，管歐的《憲法新論》就主張，表現自由的涵義過廣，而主張將言論、講學、著作及出版自由，稱為「意見自由」較為適當<sup>13</sup>。

戰前，王錢二人對意見自由所下的定義為「表示意見的自由」。而戰後，劉慶瑞等憲法學者則解釋為「自由發表意見而不受非法侵害之意」<sup>14</sup>。多數的學者皆是從憲法第 11 條言論、講學、著作、出版四項範疇來討論意見自由的內涵。謝瀛洲於 1947 年出版的《中華民國憲法論》為憲法第 11 條所保障的四項權利下了以下的註解：

以口頭發表其思想者，謂之言論；藉文書圖畫而發表其思想者，謂之著作；以此等發表思想之文書圖畫，從事印刷發行者，謂之出版。至於講學自由，有廣狹兩義：從廣義解釋，即以學術研究之所得，對眾自由發表之謂，是與言論自由，無甚區別；從狹義解釋，則專指在學校中自由講授，自由研討而言<sup>15</sup>。

該說與王錢二人的見解極為相近，但王錢二人是針對「臨時約法」與 1923 年「中華民國憲法」而來，上述兩法僅言言論、著作及刊行三種自由。謝瀛洲對憲法第 11 條四項權利的界定，獲得戰後憲法學者的採納，像劉慶瑞、林紀東、薩孟武等皆採用類似的觀點<sup>16</sup>。而針對憲法本文未提及的電子媒體，王世杰、劉慶瑞等都將廣播單獨列出，認為亦應為意見自由的保障範圍<sup>17</sup>。不過，到 1970 年代，林紀東出版的《中華民國憲法逐條釋義》則將其納入「出版自由」的範疇，認為「以其著作印刷、或以攝影、錄音等方法，而傳布於眾者」，皆是「出版」，受出版自由的保障<sup>18</sup>。

其次，在相關的憲法學著作中還有一點值得注意，即是對「言論自由」的解釋。針對言論自由，林紀東表示：

由廣義言之，講學、著作與出版各種自由，乃至後述之集會自由，莫不為

<sup>13</sup> 管歐認為居住遷徙、宗教和集會結社都應是表現自由的一部分。然而，由於其未引述相關論述，很難討論此說來自何處。若以日本憲法學而言，宗教自由被視為「內心的自由」，與表現自由同屬於「精神的自由權」。而居住遷徙則被納入「經濟的自由權」。管歐，《憲法新論》（台北：五南，1975年初版，1983年11版），頁108、伊藤正巳，《憲法(新版)》（東京：弘文堂，1990），頁208-214。

<sup>14</sup> 劉慶瑞，《比較憲法》，頁98。

<sup>15</sup> 謝瀛洲，《中華民國憲法論》（上海監獄印，1947），頁53-54。

<sup>16</sup> 劉慶瑞，《中華民國憲法要義》（台北：著者出版，1957），頁69-70、林紀東，《中華民國憲法釋論》（1960），頁137、薩孟武，《中國憲法新論》（台北：三民，1974），頁95。

<sup>17</sup> 王錢二人的《比較憲法》撰寫於戰前，其所論述的基準為「臨時約法」和1923年的「中華民國憲法」。而這兩部法案對意見自由的保障只提及「言論、著作及刊行」三項自由。但在討論時，王錢二人亦將講學自由納入意見自由的範疇，使得二人與戰後憲法學學者的討論範疇具有一致性。王世杰、錢端升，《比較憲法》，頁105。

<sup>18</sup> 林紀東的《中華民國憲法逐條釋義(一)》初次出版於1970年，本文所使用的為1975年再版的版本。林紀東，《中華民國憲法逐條釋義(一)》，頁152。

言論自由之一種，憲法既將此各項自由，與言論自由併舉，則所謂言論自由，自係指狹義而言，即指有發言以表達其意見，與不發言之自由而言<sup>19</sup>。從廣義言，林紀東所定義的言論自由，其實是一個保障範圍比意見自由更為廣闊的自由權。以廣義的角度來談言論自由，在台灣社會是十分普遍的現象。不過，或許是基於與林紀東同樣的考量，認為憲法既然將言論自由與其他自由併舉，則憲法所稱的言論自由即是狹義的言論自由，戒嚴時期的憲法學著作多從狹義面來詮釋言論自由。不過，若論及「不發言」的自由，其重要性又可能遠高於狹義的言論自由。劉慶瑞將其稱為「沈默的自由」，為意見自由的重要內涵之一，意指「不得強迫任何人表明其內心所抱懷的意見或思想」。而值得注意的是，劉慶瑞於 1961 年出版的《比較憲法》是從美國最高法院的判決，例如強制學生向國旗敬禮，提出沈默的自由的概念。而曾繁康於 1962、1963 年、耿雲卿於 1982 年出版的憲法學著作，則從共產國家強迫人民說出其內心之意見的角度，說明不表示意見之自由<sup>20</sup>。此外還有一群學者提及公開議論、演說的權利，例如張鏡影(1950 年代)、左潞生(1964)、韓駿傑(1967)、管歐(1975)等。其中張鏡影特別強調政治評論的權利，其指出，如其發表的目的「在於為國家社會或公共團體及人民之公益者，乃憲法上所保障的言論自由」。「政府對人民的批評與議論須虛心以納之，擇其善者而從之。其有不瞭解政府之設施及處理之內容而妄為批評者，政府亦只能向之解釋，不能認為其別有居心，或加以叛逆之罪名，或藉他事中傷而公開拘之，或陰使人暗中處置之」。張鏡影並批評上述行為乃「希魔(希特勒)之暴行，匪共之鬼蜮」<sup>21</sup>。戒嚴時期的憲法學著作若提到憲法對意見自由的保障與限制，通常以法規帶過，像張鏡影這般清楚的表達政府對外界批評所應採取的態度，實屬少見。

再者，關於憲法第 11 條的保障範圍是否包含「新聞自由」，大多數的憲法著作皆未明確的說明，但透過其分析，例如王世杰、錢端升指出，「古希臘羅馬的民治制度，只能行于地域極小的城市國家，而近代的民治制度卻能行之于地廣人眾的大國者，即因一無報紙一有報紙之故」，以及在討論過程中，對「出版法」的重視，皆可看出新聞媒體亦受到憲法的保障。不過，也由於新聞媒體是被納入「出版自由」的範疇，討論的重心大多擺在出版體制，對於聯合國 1946 年 12 月 14 日的決議認為，新聞自由應包含「沒有束縛地在任何地方蒐集、傳遞和刊載新聞」的具體內容，則除林紀東、劭定康等人的著作外，幾乎都沒有觸及。

<sup>19</sup> 林紀東，《中華民國憲法逐條釋義(一)》，頁 153-154。

<sup>20</sup> 劉慶瑞，《比較憲法》，頁 98、曾繁康，《比較憲法》(台北：三民，1962)，頁 90、曾繁康，《中華民國憲法概要》(台北：三民，1963)，頁 74、耿雲卿，《中華民國憲法論(上)》(台北：華欣文化，1982)，頁 87-88。

<sup>21</sup> 張鏡影所著的《比較憲法》初次出版於 1983 年，但若究其文字，包括其所提及的「出版法」僅言「停止發行」的處分，以及聯合國人權宣言(應為「人權公約」草案)對表現自由所立可依法加以限制的八項言論，其寫作的時間應該在 1958 年「出版法」修訂前。張鏡影，《比較憲法》(台北：黎明文化，1983)，頁 118、128。

另外，所有的憲法學著作皆認為意見自由有其限制，例如王錢二人提出「為保障社會全體利益而設的限制」與「為保障私人利益而設的限制」兩類；劉慶瑞提出「誹謗或中傷他人的言論出版、猥褻的刊物、破壞治安的言論出版、主張以非法手段推翻政府的言論出版、妨害司法審判的言論出版」等五項限制，與美國「明白而立即的危險、惡劣傾向原則」兩項衡量標準，以及李鴻禧擴大說明美國聯邦最高法院處理意見自由的五項原則等。

## 第二節 保障內涵

在戒嚴時期，以「憲法」為名的專書，除林紀東、劭定康等人特別提及新聞自由外，對於新聞媒體的保障，大多是被涵蓋在「出版自由」之下，以「出版自由」的面貌呈現。因此，要瞭解戒嚴時期憲法學的「新聞自由」，勢必要從「出版自由」著手。而從被納入「出版自由」的一環，到被單獨列出，兩者內涵的轉變，可以讓我們更清楚的瞭解傳統出版自由與新聞自由的差異。因此，本文擬從「出版自由」與「新聞自由」這兩個面向來探討戒嚴時期，台灣憲法學中新聞自由的內涵。

### 一、出版自由

出版自由最原始的保障範圍為「以印刷的文字圖書發表者」。林紀東在 1970 年代出版的《中華民國憲法逐條釋義》則將攝影、錄音等納入出版自由的範疇，擴大保障的範圍。大多數的憲法學者都將出版自由的討論重點擺在出版體制，但在分析中華民國「出版法」時，卻對要將該法擺在哪個制度產生歧異。因此，以下擬從「出版體制」和對「『出版法』的評價」兩個面向，探討出版自由的內涵。

#### (一)出版體制

對出版體制所做較為詳盡的分析與討論，可上推至戰前王世杰和錢端升所合著的《比較憲法》。戰後，劉慶瑞在此基礎下，加以修正與補充，但基本上還是沒有超越前者。而其他研究者，較之劉慶瑞的討論，更顯得簡略與不足。因此，本文以王錢二氏合著的《比較憲法》為基礎，輔之以劉慶瑞的《比較憲法》，探討憲法學中所描繪的出版體制。

王錢二氏，主要從「出版的手續」、「言論出版的限制」，以及「違法出版品的處分」三個面向來討論出版自由。其中，「言論出版的限制」留待第三節「限制的標準」再一起討論。此處將焦點擺在「出版的手續」與「違法出版品的處分」。

## 1. 出版的手續<sup>22</sup>

世界各國關於出版手續的規定，共有兩個制度：一為預防制，一為追懲制。「預防制」是指出版物不只在出版後，在出版前亦須受行政機關的干涉<sup>23</sup>。「追懲制」則是出版前，不受任何機關的干預。但在出版後，則針對違法出版物，依據法律規定加以懲處。王錢二氏指出，在英美等自由國家，所謂的「出版自由」(freedom of the press)，在一般人見解中，已有在出版之前，不受政府檢查或特許或其他干涉的意思。

再者，預防制又可細分為檢查制、特許制、保證金制和報告制。

「檢查制」規定一切出版物，須在出版前，經政府機關檢查，為預防制中最嚴酷者。王錢二氏指出，在 20 世紀初年，一般國家的憲法或法律，大都已明禁檢查制度。但遇到作戰時期，則又多恢復檢查制，唯獨美國例外。

「特許制」規定凡經營出版業者，須於出版前取得政府之特許。特許制雖較檢查制和緩，但足以成為行政機關束縛人民言論的危險武器，因此，王錢二氏指出，在今日之自由國家，無不否認這種制度。

「保證金制」規定在報紙開辦之前，須繳納若干保證金。王錢二氏指出，保證金制一方面足以阻遏報紙之成立，一方面主持報紙者因畏懼政府沒收保證金，勢必存有戒心，而影響其言論。因此，在一般自由國家的法律，亦皆已廢除保證金制。

「報告制」規定出版業者於出版前，須報告行政機關，但行政機關無拒絕其出版之權。該制度為預防制中最輕者，其目的在使行政機關預知某種出版物即將出現，而予以注意。該制雖不若上述其他制度這般嚴酷，且一般都只用在報紙、雜誌的出版<sup>24</sup>。但王錢二氏認為，如果其適用於一切出版品，對出版自由的束縛，仍不可輕視。

<sup>22</sup> 以下整理自王世杰、錢端升，《比較憲法》，頁 106-109、劉慶瑞，《比較憲法》，頁 98-102。

<sup>23</sup> 王錢二人的原文為須受「警察機關」的干預，並指出該制度亦稱為「警治制度」。其特別指明「警察機關」主要在於其所探討的對象應為 1914 年，由袁世凱政府所公布的「出版法」。該法規定出版物於發行或散佈前，應「稟報該管警察官署」。然而，1930 年以降由國民政府所頒佈的「出版法」則將呈報的對象改為發行所所在地的地方政府(一開始為省級後改為縣市級)。因此，此處依據劉慶瑞的《比較憲法》做更動，以符合戰後台灣的狀況。《政府公報》第 929 號(1914 年 12 月 5 日)，頁 351；《國民政府公報》第 651 號(1930 年 12 月 18 日)，頁 2；楊秀菁等編，《戰後台灣民主運動史料彙編七 新聞自由(1945-1960)》(台北：國史館，2002)，頁 8、203、227；劉慶瑞，《比較憲法》，頁 99。

<sup>24</sup> 例如戰前法國所施行的報告制僅限於報紙，而 1930 年國民政府所頒佈的「出版法」亦只限定新聞紙與雜誌須聲請登記。

## 2. 違法出版品的處分<sup>25</sup>

對於「違法出版品的處分」這一點，主要著眼於應由何種機關、採何種程序，並依何種原則來施以處分？

關於處分機關這個問題，大約有兩種方式：一為行政處分，亦即賦予行政機關直接處分權，凡其認為違法的出版物，可不經法院審判，逕行沒收、停止出版、或封閉出版機關等。一為司法處分，即對違法出版物，須經法院審判，始得處分。王錢二氏與劉慶瑞皆認為，行政處分等於讓行政機關兼具執行法律與解釋法律之權，易造成行政機關專擅行事，而有壓制言論之舉。因此，現今各自由國家或完全否認行政機關享有直接處分權，或僅承認行政機關有狹小的直接處分權。

再者，關於處分的程序問題，主要在探討出版物訴訟的審判應否由普通人民，即陪審人員參與的問題。王錢二氏認為，出版訴訟最容易演變為政府壓迫人民的武器。如採用陪審制，政府便不易橫加壓力。

另外，關於處分的原則問題，主要在探討違法出版物的責任問題，並從中衍生出是否要訂立「出版法」此一特別法的問題。王錢二氏指出英美人士大都不贊成特別法的存在，其認為頒行此類特別法的國家，主要目的在增加對報紙或其他出版品的束縛。然而，其實特別法亦可能減少出版自由的束縛。例如，依據英國刑法的原則，凡參加一種犯罪行為之人，須各負刑事責任，所以著作人、編輯人、印刷人，乃至於發行人，皆可能因一份違法刑法的出版物，而須負法律責任。而透過特別法，則可能減輕普通刑法的束縛<sup>26</sup>。

### (二)對「出版法」的評價

中華民國的第一部「出版法」，於 1914 年由袁世凱政府所制定，1926 年由段祺瑞所廢止。然而，至 1930 年，由國民黨所主導的國民政府，為其統治需要，乃再度頒行新版的「出版法」，作為管理出版物的依據。而戰後初期，施行於台灣的「出版法」，則是國民政府於 1937 年修訂的版本。該版本於戰後，為因應行憲、執政者的需求，以及行政組織的調整，在戒嚴時期曾歷經三次修正，分別於 1952、1958 和 1973 年<sup>27</sup>。「出版法」管理的範圍為新聞紙、雜誌、書籍和其他出

<sup>25</sup> 以下整理自王世杰、錢端升，《比較憲法》，頁 111-113、117-118；劉慶瑞，《比較憲法》，頁 108。

<sup>26</sup> 例如，比利時的制度認為違法出版品的負責人只有為首的一人：為首者應為著作人；著作人不可查知時，則由編輯人負責；無編輯人時，則由印刷人負責；印刷人不可查知時，則由發行人負責。王錢二氏認為此舉在使著作人的言論不致受編輯人、發行人或印刷人的阻撓。因為，如其須與著作人同負責任，則著作人的言論，難免要受到他們的檢查。王世杰、錢端升，《比較憲法》，頁 113。

<sup>27</sup> 楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》(台北：稻鄉，2005)，頁 23-、26-29、66-28、73-74、116-119、208-209。

版品<sup>28</sup>，為戒嚴時期，管理平面新聞媒體最重要的法律。以下擬從「出版的手續」與「違法出版品的處分機關」兩個面向，來探討戒嚴時期，憲法學界對「出版法」的評價。

## 1. 出版的手續

「出版法」有關新聞紙、雜誌的出版手續，主要在第 9 條<sup>29</sup>：

新聞紙或雜誌之發行應由發行人於首次發行前，填具聲請書，呈經該管直轄市政府或該管縣(市)政府轉呈省政府，核與規定相符者准予發行，並轉請內政部發給登記證。

前項登記手續各級機關均應於十日內為之並不收費用。

若以王錢二氏的標準，該法所規定的出版手續為「預防制」，但到底屬於預防制的哪一級？王錢二氏以 1930 年的「出版法」討論重心，因該法只言「聲請登記」，不提「准予發行」，而認定為「報告制」<sup>30</sup>。然而，戰後施行於台灣的「出版法」多了「准予發行」四個字，應該畫入哪個層級<sup>31</sup>？

劉慶瑞在 1957 年的《中華民國憲法要義》另外創了一個詞為「許可制」，但沒有解釋其意義。其認為「出版法」對報紙、雜誌採行許可制，對書籍和其他出版物，則採追懲制。但在 1961 年的《比較憲法》則規避此問題，僅言所有出版物，均須向主管機關聲請登記，而未歸類<sup>32</sup>。管歐則界定「出版法」為「部分特許制」，因為僅有新聞紙或雜誌需取得准許，而其他書籍出版品則不必<sup>33</sup>。羅志淵亦採行「部分特許制」的觀點，但指出書籍或其他出版品亦應聲請登記，而教科書等，則須經教育部審定後方得印行<sup>34</sup>。

曾繁康將「特許制」改為「許可制」，在此制度下，新聞與一切出版品之出版，均不需先經過檢查。但是報紙與雜誌的開辦，須經國家機關之許可。曾繁康指出，「出版法」對新聞紙雜誌採取許可制，而圖書則採追懲制。但認為，「出版法」之所以從 1930 年的報告制，到 1937、1952、1958 年修正，採行許可制，則

<sup>28</sup> 此為 1952 年「出版法」對出版品的界定。戒嚴時期三次「出版法」修正，以 1952 年針對行憲所做的修訂最為廣泛，也確立「出版法」的輪廓。因此，此處所討論的「出版法」法規基本上以 1952 年修訂的內容為主，而 1958 和 1973 年的修訂，與本文探討的重點有關者，則另外說明。

<sup>29</sup> 此處所引為 1952 年的版本。1958 年修訂時，行政院所提的修訂版本曾試圖加入「但法律對新聞紙雜誌之發行與登記有限制之規定者，得從其規定」，以及「除特殊者外」，各級機關均應於十日內為之的規定。但最後並沒有獲得立法院採納，而維持原案。《總統府公報》第 341 號(1952 年 4 月 15 日)，第 1 版。《立法院公報》第 27 會期第 21 期(1961 年 9 月 9 日)，頁 14-15。

<sup>30</sup> 王世杰、錢端升，《比較憲法》，頁 116。

<sup>31</sup> 1937 年的「出版法」的規定為「核准後，始得發行」。《國民政府公報》第 2401 號(1937 年 7 月 9 日)，頁 2。

<sup>32</sup> 劉慶瑞，《中華民國憲法要義》，頁 72；劉慶瑞，《比較憲法》，頁 102。

<sup>33</sup> 管歐，《憲法新論》，頁 111。

<sup>34</sup> 羅志淵，《中國憲法釋論》(台北：商務，1968)，頁 46。

是為「應戰時需要」<sup>35</sup>。張文汲亦採行「許可制」和「追懲制」並行的觀點，但未評價<sup>36</sup>。張鏡影則界定「出版法」對新聞紙或雜誌的發行，採行「準則許可制」，但亦未界定何謂「準則許可制」<sup>37</sup>。

韓駿傑僅言台灣採行「預防制」，未說明哪個層級。但主張此為戰爭或動亂時期，為軍事與國策計，不得不然<sup>38</sup>。林紀東亦採類似的觀點，認為「出版法」為預防制。而其雖認為應採追懲制較符合憲法精神，但也認為在「戰爭或變亂之際」，為保護國家安全，採取預防制，亦為憲法所許<sup>39</sup>。而薩孟武亦採「預防制」說，但表示不贊成<sup>40</sup>。另外，田桂林則主張，「出版法」為報告制，但未說明理由<sup>41</sup>。

以上觀點無論是「特許制」、「部分特許制」、「許可制」或「報告制」皆屬於預防制。在戒嚴時期，多數的憲法學著作都採取此一觀點，但亦有反對者。例如，謝瀛洲便主張，「出版法」對於新聞紙和雜誌的發行，只需要履行登記手續，「不能解釋為預防制度」<sup>42</sup>，該觀點獲得王文、耿雲卿等人的採納<sup>43</sup>。另外，丁道源、程元藩、汪威鏞等人則受到新聞法學者呂光與潘賢模的影響，認為「出版法」採取「登記制」，人民只要合於規定條件，向政府履行登記備案的手續即可發行。該制度既合於出版、新聞自由的原則，又便於政府機關的管理<sup>44</sup>。

針對謝瀛洲的觀點，林紀東曾加以評論，認為其所討論的「出版法」並非戰後所施行的「出版法」，故評價有異<sup>45</sup>。若以林紀東所提的時間點 1947 年——謝氏之書的出版年而言，當時所適用的為 1937 年，於戰前公布的「出版法」。該法針對新聞紙、雜誌規定需「核准後始得發行」，與 1952 年版的「准予發行」並未

<sup>35</sup> 曾繁康，《比較憲法》，頁 95、98。

<sup>36</sup> 張文汲，《中華民國憲法概要》(台北：文化圖書，1964)，頁 65。

<sup>37</sup> 張鏡影，《比較憲法》，頁 124-126。

<sup>38</sup> 韓駿傑，《比較憲法新論》(台北：大中國，1967)，頁 135。

<sup>39</sup> 林紀東，《中華民國憲法逐條釋義(一)》，頁 169。

<sup>40</sup> 薩孟武，《中國憲法新論》(台北：三民，1974)，頁 104。

<sup>41</sup> 田桂林，《中華民國憲法衡論》(台北：憲政論壇社，1961)，頁 63。

<sup>42</sup> 謝瀛洲，《中華民國憲法論》(上海監獄，1947)，頁 55。

<sup>43</sup> 王文，《中華民國憲法論》(台北：編者印行，1973)，頁 65、耿雲卿，《中華民國憲法論(上)》，頁 95。

<sup>44</sup> 程元藩與丁道源討論的主軸為「出版自由」，其沿用呂潘二人的概念，將各國對出版物發行的制度分為「放任制」、「保證金制」、「申請制」和「登記制」。其中「申請制」需要政府核准，「登記制」則否。這些學者認為「出版法」採取「登記制」，而此制度結合放任制與申請制的優點，既合乎出版自由的原則，又便於政府監督管理。汪威鏞探討的主軸為「新聞自由」，其所指的新聞自由原則為「出版前不需請照及免於檢查」。汪威鏞認為，「出版法」結合追懲制與預防制的優點，既合乎新聞自由的原則，又便於政府管理。程元藩，〈論出版自由〉，《刑事法雜誌》10：4(1966年8月)，頁 134、丁道源，〈論憲法第十一條之出版自由問題〉，《法律評論》35：11、12 合刊(1969年11月1日)，頁 17-18、汪威鏞，〈從憲法的觀點論新聞自由——兼對現行出版法的檢討〉，《憲政時代》2：3(1977年1月)，頁 35、呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》(台北：正中，1952年初版，1956年修訂一版)，頁 50-52。

<sup>45</sup> 林紀東，《中華民國憲法逐條釋義(一)》，頁 169。

有太大的差異。再者，1952年版的「出版法」將政府機關的核定時間，從28天，縮減在10日內，顯然有意加快行政效率，降低政府對出版物的干涉。換言之，如果1952年以後的「出版法」為「預防制」，1937年版則是政府控制力度更深的「預防制」<sup>46</sup>。

再者，「預防制」僅限於新聞紙、雜誌，或擴及所有出版物，則即是為同樣主張的憲法學者亦見解歧異。從「出版法」的法條來看，新聞紙、雜誌依第9條規定聲請登記。而規範書籍及其他出版品的條文則在第17條，該條規定「發行書籍或其他出版品之出版業，應依第9條第1項第2項之規定聲請登記」，換言之，所有的出版品皆按相同的手續聲請登記，皆為「預防制」。而在程度上教科書最為嚴格，須經教育部審定後才能印行，屬於「檢查制」<sup>47</sup>。新聞紙在1960年英文《中國日報》發行後，就停留在31家。在此之前，主管機關可以依據政府政策，決定是否發給登記證<sup>48</sup>。其後，任何報社經營權的轉移皆須得到國民黨政府的支持或默許，已變相成為「特許制」。雜誌與書籍等其他出版物比較偏向報告制，基本上只要聲請登記，即可獲得許可，但政府機構對雜誌的聲請要求又高於其他出版物，例如，雜誌需填寫「發行旨趣」，書籍不用，而「違反發行旨趣」又往往成為政府取締雜誌的重要理由<sup>49</sup>。

另外，從上述的整理可知，有一派學者的觀點是從「戰時」需要來解釋政府為何要採取「預防制」。採取此一觀點的為曾繁康、韓駿傑和林紀東三位學者。然而，根據筆者的研究，戰後第一次「出版法」修正，從1947年10月修正草案提出，到1952年4月公布生效，主要目的在因應「行憲」，而需將與憲法抵觸者予以修正或廢除，並非為了「戰時」需要<sup>50</sup>。上述三位的著作出版於1960、70年代，戰時一說，可能來自於1958年，戰後「出版法」第二次修正時，立法院聯席會議討論時「當茲反攻復國前夕，為保障出版自由，防止不良刊物影響民心士氣」之說。然而，在審查聲請手續，亦即第9條時，立法院卻認為「戰時限制因法有明文，無庸再行規定」，決定不予修正<sup>51</sup>，顯見「預防制」並非為因應「戰時」而生。

而這些學者之所以著墨於「戰時」，或是如謝瀛洲等否認「出版法」為預防制，最重要的原因在於幾乎所有的學者都反對採用預防制。然而，就如謝瀛洲所

<sup>46</sup> 楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁73-74。

<sup>47</sup> 《總統府公報》第341號(1952年4月15日)，第1版。

<sup>48</sup> 針對此點，新聞學者漆敬堯認為，已與西洋某些國家採用的特許制相似。漆敬堯，《現代新聞學》(台北：海天出版社，1964)，頁63。

<sup>49</sup> 所謂的「違反發行旨趣」意指，該出版物所刊載的內容與當初其聲請登記的「發行旨趣」不符。行政機關對該罪名的使用可上推至1954年，其後雖經監察院一再糾正，但行政機關仍繼續使用。在1970年代以後更成為取締黨外雜誌的重要武器。楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁131-133、236-238。

<sup>50</sup> 楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁66-68、73-75。

<sup>51</sup> 《立法院公報》第27會期第21期，頁6。

述，中華民國憲法未若波蘭、比利時等國的憲法，明文禁止事前檢查、刊物註冊、收取保證金等預防制的作為。即使「出版法」採取預防制，亦難以「違憲」之由加以抵抗<sup>52</sup>。因此，戒嚴時期的憲法學著作，即使提及各國憲法多已摒棄預防制，也未直接批判「出版法」違憲。

## 2. 違法出版品的處分機關

1952 年的「出版法」針對違法出版品，規定「行政官署」得處以罰鍰、警告、禁止出售散佈或扣押出版品，以及定期停止發行等四項行政處分，亦即將處分違法出版品的權力，交付行政機關。針對違法出版品的處分機關一點，王錢二人和劉慶瑞皆指出，現今各自由國家或完全否認行政機關享有直接處分權，或僅承認行政機關有狹小的直接處分權。該觀點獲得許多憲法學者的認同，例如張鏡影便採取類似的觀點，批判「出版法」賦予行政機關定期停止發行的權力，「未免過大」<sup>53</sup>。而 1958 年「出版法」修正，增加行政機關「撤銷登記」的權力，更引起是否違憲之議。

針對此，司法院大法官於 1964 年 10 月 7 日作成第 105 號解釋，認為「出版法」所定期停止發行或撤銷登記之處分，「為憲法第 23 條所定必要情形，而對於出版自由所設之限制，由行政機關逕行處理，以貫徹其限制之目的，尚難認為違憲」。對於大法官的解釋，林紀東認為，就一般情形而言，由法院處理較由行政機關處理縝密，但「憲法」對違法出版品的處分方式並無限制。再加上不服處分者尚得提起訴願，及向行政法院提起行政訴訟，對人民出版自由之保障，亦甚重視。因此，「出版法」的規定，尚難認為違憲。故而，林紀東認為大法官的解釋，甚為正確<sup>54</sup>。不過，薩孟武則認為大法官的解釋，「太過勉強」。其指出，當初監察院請求釋憲的關鍵點在於其認為「出版法」不經司法，而由行政官署逕行予以出版品「停止發行」、「撤銷登記」的處分，已超過憲法第 23 條「為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益」規定的「必要」程度<sup>55</sup>。然而，大法官卻將監察院所謂的「必要程度」，解釋為「必要情形」。薩孟武指出，任何刑罰無不出於「必要情形」，至於刑罰是否超過「必要程度」乃是

<sup>52</sup> 謝瀛洲，《中華民國憲法論》，頁 55-56。

<sup>53</sup> 張鏡影，《比較憲法》，頁 128。

<sup>54</sup> 林紀東，《中華民國憲法逐條釋義(一)》，頁 168。

<sup>55</sup> 監察院申請釋憲的公文所使用的詞彙為「必要『限度』」，薩孟武則稱為「必要『程度』」，兩者意義相同。另外，依據薩孟武的見解，政府依據憲法第 23 條限制人民權利時必須符合下列三個要素：第一，限制的根據，必須依法律為之；第二，限制的目的，必須出於防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益之故；第三，限制的限度，只能達到上述四種目的之一所必要者為限。許多人均將「必要」二字解釋為「必要時」，然觀憲法條文即可知，「必要」二字是指限制的程度不得超過「必要」的範圍外。《總統府公報》第 1583 號 (1964 年 10 月 13 日)，頁 5-6、薩孟武，《中華民國憲法概要》(台北：聯合書局，1962)，頁 94-95。

另外一個問題。其認為，憲法第 23 條的目的在約束立法機關，使其制定法律限制自由時，不得超過必要程度。「法律問題原則上應由司法機關處理，民事如此、刑事亦如此，而關於重大處罰更要如此」。因此，薩孟武贊同劉慶瑞的觀點，認為對違法出版品的處分，以「司法處分」較為妥當<sup>56</sup>。而汪威鏞則直接批評，停止發行及撤銷登記，為現代國家所不採。其中，撤銷登記實等於封閉新聞機構，已不是限制新聞自由的問題，而是剝奪新聞自由<sup>57</sup>。

## 二、新聞自由

戒嚴時期的憲法學著作討論到意見自由或表現自由時，大多僅提及憲法第 11 條的「言論、講學、著作及出版」自由。而新聞媒體的自由則被納入「出版自由」一項討論。以「憲法」為名的專書，直接言及「新聞自由」的僅有張鏡影、林紀東、劭定康等人。張鏡影是從義大利憲法「新聞不得採取許可制或檢查制，其扣押……須依司法機關附有理由之令狀，始得為之」的觀點出發，主張新聞及出版物之扣押，須由司法機關依法定程序處理。從內容來看，張鏡影的討論並未超出上述「出版自由」的內涵<sup>58</sup>。而林紀東則受到日本憲法學的影響，在「表現自由」一節，將「報道自由」單獨列出討論。「報道自由」係由日文而來，其在中文即是「新聞自由」<sup>59</sup>。林紀東認為憲法所保障的表現自由是以各人自由自主之考慮為其前提。而各人自由自主之考慮，實由事實之報導而來。故而，表現自由當然包含新聞自由<sup>60</sup>。

另外，劭定康則是直接將憲法與新聞自由連結，試圖透過各國憲法與相關國際組織有關新聞自由的規定，探討中華民國憲法關於新聞自由保障之得失。劭定康的論點明顯受到傳播學界，尤其是新聞法學者呂光與潘賢模的影響，而這也是當時以新聞自由為探討重心的學術論著的共通點。在此影響下，包括陳臬(1968)、劭定康(1970)、汪威鏞(1977)在內的新聞自由觀點，皆展現一定的一致性。另一方面，從 1970 年代起，憲法學界本身也開始從歐美日本等國引進新的觀念與司法判例，為新聞自由增加更豐富的內涵，前述林紀東的著作即是一例。本文基於上述的認識將憲法學界對新聞自由的討論分為以下三項：憲法是否保障新聞自由？新聞自由的保障範圍，以及「知的權利」。從內容來看，前二項的內容多受傳播學界的影響，而第一項有關「權利」的概念，與第二項有關採訪自由的新見解，以及第三項的內容則由 1970 年代以後所引進的新觀點、判例所支撐。

<sup>56</sup> 薩孟武，《中國憲法新論》，頁 106。

<sup>57</sup> 汪威鏞，〈從憲法的觀點論新聞自由——兼對現行出版法的檢討〉，頁 37。

<sup>58</sup> 張鏡影，《比較憲法》，頁 125。

<sup>59</sup> 例如，第二章所討論的聯合國新聞自由會議和「新聞自由公約」，在日文便稱為「報道自由」。

<sup>60</sup> 林紀東，《中華民國憲法逐條釋義(一)》，頁 170。

### (一)憲法是否保障新聞自由？

對於中華民國憲法是否保障，論及新聞自由的憲法學著作皆持肯定的態度，但觀點略有不同。而由於憲法並未明文保障新聞自由，如何從憲法條文中推論出新聞自由乃是論述的關鍵。陳臬於 1968 年發表的〈新聞自由與言論自由〉，主要在呂光、潘賢模的《中國新聞法概論》(1952 年初版)的基礎下<sup>61</sup>，整理學者有關言論自由與新聞自由的觀點。當時學界的見解共可分為以下三類：

第一，新聞自由是言論自由的一部分：在以往的新聞事業中，最主要為報紙。著作及出版的自由就是發行報紙的自由。各國憲法僅稱「言論自由」或「思想自由」、「著作自由」、「出版自由」，而無新聞自由者，是因在以往的觀念中，認為言論自由可以包括新聞自由。

第二，新聞自由是言論自由的延伸。有些學者認為新聞自由的發展如下：先有思想自由，然後產生言論自由與出版自由，再延伸為今日所謂的新聞自由。

第三，新聞自由是言論自由的根源。呂光和潘賢模為該項論點的主催者。其指出，表達思想自由的方式有二：一是言論自由，一是出版自由。思想自由的作用不僅限於少數學者和政治家有表達其思想之自由，而是要大多數人民能表達其思想。但思想並非空穴而來的妄想，尤其對一般人，要使其有新思想、新見解，第一必須灌輸新知識，養成發表意見的能力。第二必須供給客觀的事實，使其發表意見有所依據。要達成這兩種任務必須靠新聞自由，沒有新聞自由，等於是窒息了思想自由。所以新聞自由是思想自由的根源，而言論與出版僅為思想自由的表現形式而已。

陳臬坦言，學者之所要研究言論自由與新聞自由的關係，是因為各國憲法對新聞自由的規定幾乎付之闕如。因此他們想研究兩者的關係，想把新聞說成憲法規定的基本人權之一，讓憲法作新聞自由的護身符。陳臬指出，這種研究是否能達到確保新聞自由的目的乃屬另外一個問題，但值得注意的是，今日舉世學者將新聞自由與言論自由分開，必有其特殊用意，即言論自由及出版自由，均已不足以涵蓋新聞自由的全部意義。

劭定康於 1970 年的著作亦談到此點，其指出，「新聞自由」這個觀念<sup>62</sup>，在

<sup>61</sup> 陳臬在陳述中並未交代其論述基礎與資料來源，在分析過程中也僅言「有些學者」，但從內容上來看，應是參考許多呂光和潘賢模的見解。陳臬，〈新聞自由與言論自由〉，《政治評論》20：3(1968 年 4 月 10 日)，頁 29；呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》，頁 20-22。

<sup>62</sup> 劭定康所使用「新聞自由」的英文原文為“freedom of information”和“freedom of the press”。“Freedom of information”從其內文的討論可知來自聯合國對新聞自由的討論，尤其是 1948 年所召開的國際新聞自由會議。而“freedom of the press”一詞就其解釋，通常是指「出版自由」而言，例如，1791 年美國憲法增修條文第 1 條中的“freedom of the press”即是「出版自由」。但其後由於報業發達而成為出版事業的主要部分，因此“the press”乃轉解為「新聞事業」、「新聞界」，也開始有人將“freedom of the press”解釋為「新聞自由」。例如，美國芝加哥大學校長 R. M. Hutchins 所主持的「新聞自由委員會」(The Commission on Freedom of the Press)，即將“freedom of the press”解釋為「新聞自由」。劭定康，《各國憲法與新聞自

各國憲法中，通常被蘊含在「出版自由」(freedom of the press, freedom of publication<sup>63</sup>)、「言論自由」(freedom of speech)、「意見自由」(freedom of opinion)、「表達自由」(freedom of expression)等名詞內。但自廣播、電視等傳播媒體，以及「採訪自由」、「傳遞自由」、「接受消息與意見之自由」等觀念出現後，前述名詞已無法完全涵蓋今日所謂「新聞自由」的意義。對於中華民國憲法條文，雖劭定康認為第 11 條所保障的言論、著作與出版自由，無不與新聞自由有密切關係。但因新聞自由的概念已非言論、出版自由所能涵蓋，劭定康建議將來如修訂憲法，最好能採納新聞自由一詞，並予以明確的界說<sup>64</sup>。

汪威鏞基本上肯定新聞自由與言論、出版自由並不完全一致的概念。此外，其更進一步指出，上述有關言論自由與新聞自由的討論僅說明新聞自由應該成為憲法保障之一項權利的理由，而不能說明新聞自由已成為憲法所保障之一項權利的事實。汪威鏞認為，為了探討新聞自由是否已成為憲法所保障的一項權利，必須再就新聞自由與言論、出版自由作一比較的觀察。在李瞻的影響下，汪威鏞指出，言論自由是每一個人的基本權利，而新聞自由則是一種人為與機械的活動，僅為少數新聞事業機構所享受。由於新聞自由是奠基於言論自由的理論基礎而發展出來的，所以唯有在新聞的內容充分反映多數人的意見時，新聞自由才能受到與言論自由同等的保障。

汪威鏞引用呂光和潘賢模的概念指出，新聞自由應包含以下四項基本自由：採訪自由、傳遞自由、發表自由，以及閱讀與收聽自由。其中發表自由意指「發表前不須請求執照」、「發表後唯有法律始能決定應負之責任」。汪威鏞認為，就發表自由這點而言，新聞自由與出版自由的內涵完全相同。而發表自由又為新聞自由的主體，因此，即使認為出版自由即為新聞自由，亦非過份。但若細推，如果出版自由僅保障發表自由，新聞自由的其他三個內涵，是否在憲法所保障範圍內？汪威鏞指出，現代各國憲法對人權的保障縱然有所列舉，但亦有概括的規定，以防掛一漏萬。其中，中國民國憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法之保障」。汪威鏞認為，新聞自由的其他三個內涵，只要不妨害社會秩序及公共利益者，均在憲法第 22 條的保障之列<sup>65</sup>。

再者，世界各國憲法對新聞自由的保障方式可分為兩種：直接保障主義與間接保障主義。直接保障主義又稱為憲法保障主義，對於人民所享受的新聞自由，由憲法本身詳為規定，並直接予以保障，而無「依法律」或「非依法律不得

由》(台北：台北市新聞記者公會，1970)，頁 1-3、7。

<sup>63</sup> “Freedom of Publication”一詞出自行政院美援運用委員會編譯的 *Law of the Republic of China First Series* 第五頁關於「出版自由」的標準英語用詞。丁道源，〈論憲法第十一條之出版自由問題〉，頁 20。

<sup>64</sup> 劭定康，〈各國憲法與新聞自由〉，頁 117。

<sup>65</sup> 汪威鏞，〈從憲法的觀點論新聞自由——兼對現行出版法的檢討〉，頁 30-32。

限制」等字句的規定，以免立法機關利用立法權限制人民權利。美國憲法增修條文第 1 條即屬於此類。間接保障主義又稱法律保障主義，即憲法上所保障的新聞自由，附有「依法律」或「非依法律不得限制」等字句的規定，以便使立法機關制定法律對之加以限制。大陸法系國家的憲法多採此種主義<sup>66</sup>。如依此標準，中華民國憲法對新聞自由的保障應劃歸於哪一種？

在戒嚴時期討論新聞自由的著作多認可，中華民國對新聞自由採取間接保障主義。其中，呂光與潘賢模所述，中華民國憲法乃是採取「較富有彈性的間接保障主義」，獲得一些以「出版法」為探討重心的著作的認可，例如：程元藩於 1966 年所著的〈論出版自由〉和丁道源於 1969 年所著的〈論憲法第十一條之出版自由問題〉等<sup>67</sup>。呂潘二人指出，所謂直接保障並非絕對放任，例如，美國私人廣播電台必須向聯邦交通委員會申請獲得許可後，才能設立。美國最高法院亦曾在判例中確定「明顯的危險」的原則。因此，問題不是直接保障優過間接保障，而是間接保障的國家，能否真正發揚憲法中尊重言論出版自由的精神，而在特別法中予新聞紙切實而有效的保障。呂潘二人認為，在文化先進的國家實行直接保障，不准國會制定特別法，對於自由的保障固甚徹底，但若實行於文化落後，環境複雜的國家，則將因之缺乏彈性，發生濫用自由的情事。間接保障的好處在於富有彈性，其壞處則是常常有許多變相壓制新聞自由、言論自由的措施。「我國由於環境複雜，所以，現行憲法仍是採取較富有彈性的間接保障主義」<sup>68</sup>。

汪威鏞同樣主張中華民國憲法對新聞自由採取間接保障主義，但其進一步借用德國憲法學和傳播學界的社會責任論探討新聞自由的權利本質。其指出，新聞自由既是憲法所保障的一項權利，而此項權利依其本質係一種先於國家而存在的超實證權利，即它在憲法未制定之前，甚或國家未成立之前即已存在於各個民族的法的確信之中。憲法的規定，不過是對此一原已存在的法的確信予以重申，而非制憲者基於自己的意思所創設者。所以憲法中關於人權的條款，只有宣言性的意義，沒有創作性的意義，即使制憲者本身，亦應受其拘束。實則，憲法所保障的人民權利依其本質為一種先於國家而存在的超實證權利，它不但拘束立法機關也拘束制憲機關。

但是，汪威鏞也指出，世界上沒有不受限制的權利，新聞自由亦然。因為新聞自由固能促進知識的交流，也能堵塞知識的交流；固能發揮民主的力量，也能腐蝕民主的力量。如果新聞自由的行使，不能適當地負責保持公眾的利益，報導真實，並對歷史事實作公正平衡的解釋，則它本身便是危害社會的基礎。正由於新聞自由具有此種雙重性格，新聞自由在其概念的本身，自始即有一定的限制。再者，現代各國憲法對權利的概念，已由個人本位主義趨向社會本位主義，馴至

<sup>66</sup> 汪威鏞，〈從憲法的觀點論新聞自由——兼對現行出版法的檢討〉，頁 33。

<sup>67</sup> 程元藩，〈論出版自由〉，頁 133-134、丁道源，〈論憲法第十一條之出版自由問題〉，頁 17。

<sup>68</sup> 呂光、潘賢模，〈中國新聞法概論〉，頁 33-36。

以社會責任的觀念代替個人權利觀念。對於新聞自由而言，亦從傳統的天賦人權論，演變為現今的社會責任論。過去認為新聞自由純屬個人自由，政府不得制定任何法律加以限制，現在則認為新聞自由是公眾的自由，新聞事業要在國家安全與社會福祉的前提下，負起社會責任。過去認為政府不應干涉新聞事業，或者愈少干涉愈好，現在則認為政府應該積極參與新聞自由的推進，而且只有藉由政府強大的力量，才能使新聞不為少數人所操縱和壟斷，進而保障社會大眾的自由權利。

不過，汪威鏞強調，社會責任論的基本思想乃係源自天賦人權論，其也支持「思想、觀念和意見的自由市場」的理論，而反對政府控制。它只是強調「自由的本身應包括責任，新聞事業既然享有憲法的特殊地位，就不能不對社會負責，以履行大眾傳播事業在當代社會中的任務」。因此，千萬不要誤認為社會責任論是天賦人權的否定，國家統制主義的復活。相反的，它只是天賦人權論的補充和修正，所以本質上仍是以自由為其理論的基礎，因為如無自由，僅一味強調責任，則社會責任論將失其實質的意義。基於此，法律對新聞自由的限制，既是基於新聞自由本質概念所使然，故其限制自不應超越新聞自由本質概念限制必要的範圍。至於什麼樣的情形才算超越必要的範圍，汪威鏞認為，凡法律對新聞自由的限制觸及前述新聞自由的核心內容(上述所提之四項基本自由)，即是超越新聞自由本質概念限制必要的範圍<sup>69</sup>。

汪威鏞的文章發表於 1977 年，從內容來看，其延續 1960 年代程元藩、丁道源等人對呂潘二人論述的倚重，也有突破。而這個突破不僅來自於西方新思潮的引進，更重要的其透過原典的耙梳，對台灣傳播學界所形塑的社會責任論提出不同的關注焦點。汪威鏞有關社會責任論的討論主要參考李炳炎所著的《新聞法規與道德》。而該書則是採取國民黨第四組主任謝然之所形塑的社會責任論，強調「責任」及政府干涉的正當性，而忽略社會責任論源自天賦人權論的一面<sup>70</sup>。透過原典，Theodore Peterson 等人合著的 *Four Theories of the Press* 的耙梳，汪威鏞將社會責任論承襲天賦人權與「思想、觀念和意見的自由市場」的基本思想抓出來，並由此建構衡量「出版法」相關限制是否恰當的基礎。

## (二)新聞自由的保障範圍

由上述的討論可知，陳臬等人皆已提出，新聞自由與言論、出版自由並不完全一致的概念。而從此角度出發，新聞自由應包含哪些內涵？受到傳播學界的影響，陳臬等人從 1948 年聯合國國際新聞自由會議通過的「新聞自由公約」草案第 1 條、「世界人權宣言」第 19 條，以及 1962 年「國際新聞協會」出版的《最初十年》(*The First Ten Years*)著手，整理其所認為的新聞自由內涵。陳臬等人皆認

<sup>69</sup> 汪威鏞，〈從憲法的觀點論新聞自由——兼對現行出版法的檢討〉，頁 33-34。

<sup>70</sup> 有關社會責任論的討論請見本論文第六章。

為新聞自由應包含採訪自由、傳遞自由、發表自由，與閱讀及收聽自由等四種自由，即呂光與潘賢模所提出的四項自由。陳臬在「閱讀及收聽自由」一項加上「收看」的自由。此外，陳臬與劭定康還認為，創辦、經營傳播事業(報刊、廣播電台、電視台)的自由應被單獨列出。對於陳、劭所提出的第五項自由，汪威鏞則是將其放在發表自由。此處以呂潘二人所提出的四項基本自由為基礎，說明新聞自由的保障範圍：

- (1) 採訪自由：亦即接近消息之自由。因新聞的產生必須根據事實，而要獲悉事實的真相，必須進行採訪。因此，採訪自由為新聞自由的先行條件。
- (2) 傳遞自由：新聞記者傳遞消息，常藉由電話、電報、廣播、無線電傳真，以及電視等大眾傳播工具。這些工具等於新聞整體的血脈，必須獲得自由使用的保障。
- (3) 發表自由：新聞必須發表始能與公眾見面，故發表自由為新聞自由的主體。而依據英國司法大臣曼斯菲爾(Lord Mansfield)的見解，所謂發表自由，必須具備兩個基本要素：一為發表前不須請求執照，二為發表後唯有法律始能決定應負之責任。前者即一般所謂的出版自由，後者即不受事前檢查之自由。汪威鏞認為除在戰時因特殊需要而採取事前檢查外，凡以其他任何手段妨礙發表自由，均屬侵犯新聞自由。
- (4) 閱讀及收聽的自由：所謂新聞自由，並不限於自己閱讀及收聽，同時還保障別人亦可自由地閱讀及收聽。例如英國在過去曾經實施報紙印花稅，以及抽取高額的收音機稅，皆可視為侵犯該項自由。而共產國家強迫每一個人皆須參加讀報小組或收聽小組，使人民無不看與不聽的自由，亦屬於侵犯該項自由<sup>71</sup>。

在上述四項自由中，「發表自由」一項如汪威鏞所述，與出版自由的內涵完全相同。而如前所述，憲法學界在討論出版自由時，也多將焦點擺在此處。反之，其他三項自由，除採訪自由外，幾乎乏人問津。

再者，即使是論及「採訪自由」的林紀東，亦採取相對保守的態度。例如，在林紀東的《比較憲法》中便指出，採訪活動不得侵害他人之權利，而政府基於保密之必要，或具有合理根據時，亦得拒絕採訪活動。所謂的採訪自由，並非代表政府機關對於報道機關，負有傳達之義務。因此，報道機關並無閱覽政府紀錄之自由，而公務員由於對於其職務，負有嚴守秘密之義務，亦得拒絕採訪。此外，縱令憲法上定為應公開之事項(如審判公開)，亦因維持法庭秩序或其他理由，得對採訪之方法，例如法庭攝影等，加以相當之限制。

從採訪自由，又衍生出消息來源之保密問題。林紀東指出，為確保採訪自由，記者對消息來源有保密之必要，不洩漏消息來源，亦為新聞記者應守的職業道德

<sup>71</sup> 汪威鏞所提出四項基本自由的內容，主要轉引自呂光、李炳炎所著的《中國新聞法概論》。汪威鏞，〈從憲法的觀點論新聞自由—兼對現行出版法的檢討〉，頁 31。

之一。然而，對於此項職業道德，是否應予法律上的保護，則為立法政策上的問題。例如，美國有州法規定，新聞記者被傳喚為證人時，就其消息來源，無答覆之義務。另一方面，日本東京高等法院則判決，即使強迫新聞記者作證，說明出處亦不能視為違憲<sup>72</sup>。

從第一章「國際人權典章中的新聞自由」的討論可知，「防止洩漏機密」是否應被納入政府得以立法限制新聞自由的範圍內，在美國與歐洲民主國家間是存有歧異的。而要求政府主動公開資訊的訴求，在 1966 年美國制定「資訊公開法」之後，也逐漸影響到歐洲政府的態度，進而著手建立相關的資訊公開制度。然而，從上述林紀東的討論可知，其完全採納保守的意見，賦予政府拒絕採訪、拒絕公開資訊的權力。

### (三)新聞自由與「知的權利」

「知的權利」( the Right to Know)為 1940 年代以降，美國新聞界推動「國際新聞自由運動」的重要內涵。在該運動中，美聯社總編輯 Kent Cooper 在提倡「知的權利」部分，扮演先驅者的角色<sup>73</sup>。依據 1945 年 1 月 23 日《紐約時報》社論指出，Cooper 所提出的「知的權利」為人民有充分「接近」正確被傳遞出之新聞的權利。其認為一個國家或世界如缺乏對知的權利的尊重，政治之自由將不可能。該權利的擁護者，《華盛頓郵報》的總編輯 J. R. Wiggins 進一步為抽象的權利提出具體的內涵，認為「知的權利」至少應包含五項內容：(1)取得資訊的權利、(2)不受事前壓迫印刷的權利、(3)不受不當報復威脅印刷的權利、(4)接近通信所不可獲缺的設備及材料的權利，以及(5)不受政府以法律，或無視於法律之民眾干涉傳播資訊的權利<sup>74</sup>。

「知的權利」為戰後日本的憲法學者所吸收，成為其論述「表現自由」的重要內涵。日本憲法學者芦部信喜指出，「知的權利」將傳統「傳播者」的表現自由轉化為「接受者」的表現自由。表現自由從傳播資訊的自由來看，本就包含以「接受者」為前提的「知的權利」。不過，在 19 世紀，並未特別關注「接受者」的自由。然而，到了 20 世紀，隨著對社會有強大影響力的大眾傳播媒體的發展，作為「傳播者」的大眾媒體顯然與「接受者」的一般國民產生顯著的分離。然而，資訊對社會生活的影響卻顯著的擴大。因此，表現自由乃從一般國民的角度重新檢視，認為應保障「接受者」的自由，包括聽的自由、讀的自由，以及看的自由。而「世界人權宣言」第 19 條規定，「持有意見而不受干涉，以及經由任何方法，不分國界，尋求、接收，並傳播消息及思想之自由」，即可以從「知的權利」來

<sup>72</sup> 林紀東受日本憲法學影響，沿用「取材自由」一詞，其實就是「採訪自由」的意思。林紀東，《比較憲法》，頁 211-213。

<sup>73</sup> James S. Pope, "Foreword", Harold L. Cross, *The People's Right to Know* (New York: Columbia University Press, 1953), pp.x-xi.

<sup>74</sup> 千葉雄次郎，《知る権利—現代の新聞自由》(東京：東京大学出版会，1972)，頁 187-188。

解讀。再者，從「知的權利」出發，積極的要求政府公開資訊、一般民眾對媒體的接近權(right to access)，以及作為新聞自由一環的「採訪自由」，皆應當受到憲法的保障<sup>75</sup>。

由上可知，「知的權利」為 1940 年代以降美國爭取新聞自由，以及日本憲法學界討論表現自由的重要內涵。然而，在戒嚴時期台灣的憲法學界，卻鮮少從這個角度來探討意見自由，或新聞自由。其中，林紀東為少數在該憲法學專著中論及「知的權利」的學者，但僅提到：報道自由從字面觀之，僅為報道者方面的報道自由，實則應包含受報道國民的「知的自由」。但對何謂「知的自由」卻沒有深入的討論，而對於與「知的權利」息息相關的「採訪自由」也採取相當保守的觀點<sup>76</sup>。

而以「知的權利」為名的期刊論文，則有 1978 年李鴻禧翻譯的〈國家之機密與國民知之權利〉、1982 年法治斌的〈知的權利〉，以及 1985 年楊日旭的〈論美國「社會公眾知之權利」與國家安全利益之均衡問題〉。李鴻禧翻譯的為日本學者右崎正博針對日本外務省洩漏案相關司法判決所做的分析與討論，為日本案例<sup>77</sup>。法治斌與楊日旭則引介 1966 年美國「資訊公開法」制定後，美國各界對「知的權利」的見解<sup>78</sup>。

從立場來看，右崎正博和法治斌的著作呈現較為開放的態度，楊日旭則略顯保守。從內容來看，右崎正博一文涉及日本媒體報導公務員所洩漏的國家機密，對新聞自由與知的權利的關係有較深入的討論。而楊日旭所討論的案例雖同樣涉及新聞媒體，但卻無太多著墨。

右崎正博援引 1974 年日本東京地方法院的判決指出，由於報導機構負有為國民知的權利服務的公共使命，報導機構的新聞自由受日本憲法第 21 條所保障，以報導為目的的新聞採訪自由，自應依照憲法第 21 條的精神，予以充分尊重。在該案例中，雖報導機構的採訪行為符合「國家公務員法」所規定的「唆使」公務員洩漏秘密罪，但因其行為係以達成服務國民知的權利的公共使命為目的，故可以認為該採訪具有正當性<sup>79</sup>。換言之，右崎正博認為新聞自由奠基於「知的

<sup>75</sup> 芦部信喜，《憲法(第三版)》，頁 162-169。

<sup>76</sup> 林紀東，《比較憲法》，頁 211-213。

<sup>77</sup> 1972 年 3 月社會黨眾議院議員持前年日本與美國交涉「沖繩歸還協定」時，所簽署由日本代為支付應由美方負擔的沖繩軍事用地復原補償費用的極密電文，質詢日本政府，獲各新聞社大幅報導。4 月日本外務省以違反「國家公務員法」為名，逮捕涉及洩漏相關文件的退休外務省事務官蓮見洗久子與《每日新聞》記者西山太吉，引發政府侵害新聞自由與國民知的權利等相關論爭。千葉雄次郎，〈知る權利と新聞記者の倫理〉，《新聞研究》274(1974 年 5 月 1 日)，頁 27。

<sup>78</sup> 李鴻禧譯文原載於《憲政思潮》第 42 期(1978 年 6 月)，後收錄於荊知仁主編之《憲政思潮選集》(台北：正中，1981)，頁 607-631、法治斌，〈知的權利〉，《法學叢刊》105(1982 年 3 月)，頁 73-78、楊日旭，〈論美國「社會公眾知之權利」與國家安全利益之均衡問題〉，《憲政思潮》71(1985 年 9 月)，頁 26-35。

<sup>79</sup> 李鴻禧譯，〈國家之機密與國民知之權利〉，頁 628-629。

權利」，並因其負有為國民知的權利服務的公共使命而受到保障。而在此基礎下，即使採訪行為已涉及相關刑責，亦因達成服務國民知的權利的公共使命的目的，而受到憲法保障。右崎正博透過「知的權利」將日本憲法所保障的「表現自由」，與「新聞自由」和其衍生出的「採訪自由」連結在一起。

右崎正博的觀點，顯然較前述林紀東的立場開放許多。若究其原因，林紀東極可能受到日本外務省洩漏案後續判決的影響。右崎正博的文章完成於 1974 年，當時一審的東京地方法院判決涉案記者無罪，對憲法所保障的採訪自由採取較寬鬆的角度。而林紀東的著作則出版於 1980 年，日本最高法院做出有罪判決，認為國家秘密，高於新聞自由與國民知的權利之後<sup>80</sup>。

### 第三節 限制的標準

在戒嚴時期，所有的憲法學著作皆認為意見自由有其限制。其中，王世杰、錢端升所提「為保障社會全體利益而設的限制」與「為保障私人利益而設的限制」二分法獲得許多憲法學著作的採用，但大多僅表示哪些法規歸於哪類，而鮮少如王錢二人一般，進一步探討其內涵。而劉慶瑞則針對各國法制，歸納應受限制的五種言論。若從劉慶瑞的討論內容來看，其實也可以簡化為上述兩類。另外，美國最高法院處理意見自由的標準，也受到憲法學界的重視。其中，李鴻禧在 1980 年代的著作，更一舉提出美國聯邦最高法院處理言論出版自由的五大原則，以提供台灣司法界處理相關問題的參考。以下擬就「公益與私益之別」與「美國最高法院的五大原則」兩個面向，探討戒嚴時期，憲法學界所整理出意見自由的界線。

#### 一、公益與私益之別

王世杰、錢端升指出，各國法律對出版品的限制可分為「為保障社會全體利益而設的限制」與「為保障私人利益而設的限制」兩類。戒嚴時期有許多憲法學著作採用類似的觀點，或採取更簡化的標準，亦即「公益」與「私益」之別<sup>81</sup>。不過，多數僅說明哪些法規歸屬於哪類，例如「出版法」限制刊載觸犯內亂、外患罪的言論，屬於「公益」類，而「刑法」有關誹謗罪的規定屬於「私益」類的限制等，而未針對其內涵進行說明，亦未對現行法令進行評價。相對於此，王、錢二人則有較深入的分析。

王、錢二人指出，關於「為保障社會全體利益而設的限制」，即使在自由國家，仍然不能一致。但其認為：凡出版物的記載，如僅係一種意見，便不能構成

<sup>80</sup> 芦部信喜，《憲法(第三版)》，頁 169。

<sup>81</sup> 例如王文將「社會全體利益」改為「國家社會利益」，羅志淵分為「為國家安全而設的限制」、「為社會公益而設的限制」和「為個人而設的限制」。而韓駿傑、張文汲等則採取「公益」、「私益」之說。

一種非法行動；必其記載的本身，已經構成妨害社會全體利益的事實，始應認為非法。王、錢二人肯定，猥褻的刊物、煽動人民暗殺搶劫的言論、揭示軍事外交的秘密文件、揭示法院未經公判而應秘密的案件，以及散佈知其偽而有害公安的謠言等應受到限制。然而，其認為，政府如限制攻擊國體、誹謗元首、宗教，或離間社會情感的言論，並予以處分，就是一種意見罪<sup>82</sup>。

從此標準來看，戒嚴時期限制出版品言論的重要行政命令「台灣省戒嚴期間新聞紙雜誌圖書管制辦法」規定，限制出版品不得刊載「詆毀國家元首」、「足以混淆視聽，影響民心士氣」、「挑撥政府與人民情感」的言論<sup>83</sup>，便可視為一種「意見罪」。

另外，關於「為保障私人利益而設的限制」。王、錢二人指出，各國法律為保障私人利益，除限制出版品不得有妨害私人安全、名譽、信用或秘密的記載外，還會透過「更正權」的設立，給予當事人澄清的機會。王、錢二人認為更正權的行使較訴訟簡便，而更正函件的功用，有時較訴訟敏捷而宏大。因此，更正權的規定，極為重要。另外，著作權的承認，也是保障私人利益的一種工具<sup>84</sup>。相較於戒嚴時期的憲法學著作，多將標準擺在誹謗罪及相關的法律，例如刑法第 310 條<sup>85</sup>，王、錢二人其實更注重名譽回復措施，亦即「更正權」的行使。

## 二、美國最高法院的五大原則

在戒嚴時期，美國最高法院處理意見自由的標準，也開始受到憲法學界的重視。早期憲法學者將焦點擺在「明顯而立即的危險」與「惡劣傾向」兩項原則，其中，劉慶瑞和荊知仁更撰寫專文介紹「明顯而立即的危險」。而受到反共思潮的影響，當時的學者對「惡劣傾向」原則並未有負面的評價。反之，到 1980 年代的憲法學著作，則對「惡劣傾向」原則持反對態度，在賀德芬針對言論自由尺度的專文中，更因惡劣傾向原則，「適用極少，並無重要地位」，略而不提<sup>86</sup>。另一方面，賀德芬雖對「惡劣傾向」略而不提，但另外引介「絕對」和「逐案權衡」兩項原則，1985 年李鴻禧再增添一項「優先適用原則」。從現在的角度來看，這些學者對五大原則的詮釋或理解或有不夠精確之處。然而，放在戒嚴這個特殊時空，當時多數的憲法學著作皆未超脫戰前的框架，在論述上，甚至更為保守與不足。這些學者透過國外見解的引入，擴大台灣憲法學界的視角，在學術史上具有一定的意義。以下便從這五項原則著手，分析不同學者對這些原則的詮釋與評

<sup>82</sup> 王世杰、錢端升，《比較憲法》，頁 110。

<sup>83</sup> 該辦法制定於 1949 年，在戒嚴時期經過多次更名與修正，最後定名為「台灣地區戒嚴時期出版物管制辦法」，此處所引為 1953 年修正通過的版本。楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁 92-95、205-206。

<sup>84</sup> 王世杰、錢端升，《比較憲法》，頁 110-111。

<sup>85</sup> 例如羅志淵、劉慶瑞、曾繁康等人的著作。

<sup>86</sup> 賀德芬，〈美國最高法院近年來對言論自由尺度的變遷〉，《憲政思潮》54(1981 年 6 月)，頁 258。

價，以瞭解時代的變異<sup>87</sup>。

### (一)明顯而立即的危險(Clear and Present Danger)

根據劉慶瑞的研究，「明顯而立即的危險」原則，最初由 Holmes 法官在 1919 年 *Schenck v. United States* 案件中提出。該案被告 Schenck 因散佈反對徵兵的傳單，而依違反「間諜法」(Espionage Act)遭到起訴。Holmes 法官針對該案指出，任何行為的性質皆依其所作環境而定，言論自由不管要如何保障，總不能保障在戲院內虛叫火災而引起大混亂的這種言論。問題的關鍵在於言論所用的環境和言論本身的性質，究竟有無產生實際弊害的「明顯而立即的危險」。同年，Holmes 法官在 *Abrams v. United State* 案中，再度提到「明顯而立即的危險」原則。Holmes 在該案中，雖仍承認言論自由在戰時必須受到較多的限制，但另一方面又充分表現他對言論自由的尊重。其認為除為解救國家的危難必須採取即時限制外，對意見的發表不應加以任何限制。針對 Holmes 的觀點，Brandeis 法官在 1927 年的 *Whitney v. California* 案中，更進一步予以闡揚。其認為要認定某種言論有「明顯而立即的危險」，必須證明該言論有預期或倡導直接的暴力行使，或者要證明從過去的行動觀之，該言論確有這種計畫。然而，縱令有迫切的危險，如果這個言論所產生的危險不是「明白而立即的」，如果仍有時間可以用討論的方式來辨別是非，或者仍可以用教育的方法來避免弊害，那採許的手段應是允許更一層自由的言論，而不是強迫沈默。只有緊急狀態的存在，才可使言論限制變為正當。

Holmes 的原則在提出之後並沒有立即獲得美國法院的採納，而且即使在 *Schenck* 案件，亦因此而做出有罪判決<sup>88</sup>。一直要到 1940 年代以後，美國最高法院適用該原則的判例才漸次增加，其適用範圍亦逐漸擴大。過去該原則僅限於政治性言論，而後則擴及到勞工自由、信仰自由和法庭侮辱罪等領域。此外，該原則適用的第一個案例為有罪判決，之後則多為無罪判決，甚至進一步作為宣告法律違憲的依據。

二次戰後，美國最高法院在反共的思潮下，對言論自由採取較嚴格的解釋。在 1951 年的 *Dennis v. United State* 案中，參與的八位法官，以 6：2 的多數，支持禁止主張以暴力顛覆政府的言論、出版、集會和結社的「史密斯法案」(Smith Act)合憲。最高法院院長 Vinson 雖相當尊重「明顯而立即的危險」原則，但實際上仍偏向上訴法院院長 Hand 審判該案所提出的「明白而可能的危險」(Clear and

<sup>87</sup> 不同學者對這五項原則的翻譯略有不同，此處為避免造成讀者混淆，以李鴻禧教授的翻譯為主。

<sup>88</sup> 後來的研究者指出，傳統上認為 Holmes 在 1919 年 *Schenck* 案中判決所提出的原則就是「明顯而立即的危險」的觀點，是一個嚴重的誤會。如仔細閱讀該判決的文字，以及比較在該案判決宣告一週後，同樣由 Holmes 主筆的兩個案件——*Frohwerk v. United States* 及 *Debs v. United States*，可以推知，Holmes 法官在這三個案件的判決，仍受到惡劣傾向原則的影響。林子儀，〈言論自由與內亂罪〉，《言論自由與新聞自由》，頁 207。

Probable Danger)原則，即危險不須是立即的，只要有革命團體企圖顛覆政府，則可加以限制。Frankfurter 法官更指出，「明顯而立即的危險」原則對共產黨絕不能適用之<sup>89</sup>。

1951 年 *Dennis* 案的出現，劉慶瑞、荊知仁等教授視為該原則沒落的徵兆<sup>90</sup>。然而，1957 年的 *Yates v. United State* 案，美國最高法院再度採用「明顯而立即的危險」，該原則似有復活的趨勢，劉慶瑞於 1961 年出版的《比較憲法》即採取此一觀點<sup>91</sup>。反之，林紀東則表示：「當此國際共產主義、濫用言論及出版自由，以圖顛覆活動之時期，美國最高法院此項傾向，尚難視為一般之傾向」<sup>92</sup>。相對於林紀東的主觀立場，其他學者對該原則的發展則見解不一。賀德芬認為該原則「曖昧不明」，1960 年代後便鮮少獲得採用<sup>93</sup>。而李鴻禧則引用日本學者小林直樹的觀點，認為該原則在保障言論自由上發揮強大的功能。嗣後該原則雖逐漸被其他原則所替代，但仍留有命脈，在某些場合繼續適用<sup>94</sup>。而從後續台灣憲法學界和司法界的發展來看，該原則，尤其是 1969 年 *Brandenburg* 案後修正後的標準：

憲法保障言論及出版自由並不允許政府可以禁止或限制任何主張暴力或主張不遵守法律之言論，除非該主張是以煽動他人為立即之非法行為或以產生非法行為為目標，而且該主張的確可能會煽動或產生此種立即之非法行為者，才可對之予以限制或處罰<sup>95</sup>。

已為解嚴後台灣學界或司法界衡量某些法律是否違憲，或判斷某種言論是否能加以限制或懲罰的依據之一。例如：林子儀〈言論自由與內亂罪〉一文，即引介「明顯而立即的危險」原則，希望作為台灣處理「刑法」內亂罪的參考。另外，司法院釋字第 445 號，則針對「集會遊行法」，對於在舉行集會、遊行以前，尚無「明顯而立即危險」之事實狀態，僅憑將來有發生之可能，即由主管機關以此作為集會、遊行准否之依據部分，宣告違憲<sup>96</sup>。換言之，大法官透過釋憲文，將該原則

<sup>89</sup> 劉慶瑞，〈論「明白而立刻的危險」原則〉，《劉慶瑞比較憲法論文集》（台北：三民，1962），頁 115-124。

<sup>90</sup> 荊知仁，〈「明顯而即刻危險」原則與言論自由〉，原載於《憲政思潮》25(1974 年 1 月)，收錄於荊知仁主編之《憲政思潮選集》，頁 588。

<sup>91</sup> 劉慶瑞的〈論「明白而立刻的危險」原則〉原載於 1957 年出版的《薩孟武先生六秩晉一華誕紀念社會科學論文集》，當時劉慶瑞認為 1951 年的 *Dennis* 案的出現，表示二次戰後，美國最高法院似又恢復 1925 年 *Gitlow v. New York* 案所採取的態度，即下面所述的「惡劣傾向」原則，不像 1940 年代那樣注重「明白而立刻的危險」。而隨著 1957 年的 *Yates v. United State* 案的出現，劉慶瑞亦在其 1961 年出版的《比較憲法》改變看法，認為美國最高法院似再傾向「明白而立刻的危險」原則。劉慶瑞，〈論「明白而立刻的危險」原則〉，頁 124、《比較憲法》，頁 107。

<sup>92</sup> 林紀東，《中華民國憲法逐條釋義(一)》，頁 164。

<sup>93</sup> 賀德芬，〈美國最高法院近年來對言論自由尺度的變遷〉，頁 252。

<sup>94</sup> 李鴻禧，〈言論出版自由之民主憲政意義〉，頁 405。

<sup>95</sup> 林子儀，〈言論自由與內亂罪〉，頁 217-218。

<sup>96</sup> 《總統府公報》6209(1998 年 3 月 25 日)，頁 5-6。

納入憲法層級，作為衡量相關法規是否違憲的標準之一。

不過，該原則並非全然沒有問題。除了賀德芬所提出的「曖昧不明」外，李鴻禧尚提出，該原則並不能普遍而廣泛地運用於所有言論出版問題的訴訟，以及對言論出版是否構成「明顯而立即的危險」之爭議，要求法院依一般司法程序之進行方式，來做成事實判斷，是相當困難或不可能的等問題。而這也是該原則在 1950 年代後遭受強烈挑戰，甚至在美國最高法院處理相關案件時，不復以往具有舉足輕重之準則地位的關鍵因素<sup>97</sup>。

## (二)惡劣傾向原則(Bad Tendency)

關於「惡劣傾向」原則，劉慶瑞與李鴻禧的文章皆提到 1925 年的 *Gitlow v. New York* 案。李鴻禧指出，美國最高法院於該案中，展開形成此一原則的判例<sup>98</sup>。在該案中，主筆的法官 Sanford 認為凡言論有「惡劣傾向」即可加以處罰，無須待有「明顯而立即的危險」<sup>99</sup>。林紀東指出，二次戰後，美國最高法院，鑑於國際共產主義對美國國內安全的威脅，認為「明顯而立即的危險」過於嚴格，不足以維護國家社會的安寧，故在若干案件上，改採「惡劣傾向」原則<sup>100</sup>。相對於劉慶瑞對該原則的優劣不予討論，以及林紀東偏向該原則。李鴻禧引用該案法官 Holmes 與 Brandies，以及國外學者的意見指出，凡是思想本就具有煽動性，此一原則，對言論出版自由，沒能給予實質上的保障。而且，該原則過份順從立法機關的評斷，政府可用來作為鎮壓反政府言論的「尚方寶劍」，使有價值的言論出版自由莫由保障<sup>101</sup>。

## (三)逐案權衡原則(Adhoc Balancing Test)

根據李鴻禧的研究，「逐案權衡」原則意指，對言論自由是否能加以限制，必須先就某一言論的價值，以及限制該言論所能保障的其他價值，在具體的案例中兩相比較衡量得失之後，再加以決定。李鴻禧指出，該原則早在 1930 年代，便夾雜在「明顯而立即的危險」原則中提出，但真正成為美國最高法院的多數意見，經判決明確採行者，則在 1950 年的「美國傳播學會案」(*American Communication Association v. Dounds*)後。在該判決中，Vinson 院長否認美國憲法增修條文第 1 條保障言論自由的「絕對性」。其指出，面對自由與公共秩序兩種要求時，法院的任務即在針對此相互對立之要求，於具體的案件下，權衡決定應

<sup>97</sup> 李鴻禧，〈言論出版自由之民主憲政意義〉，頁 408。

<sup>98</sup> 不過，依據林子儀的研究，在 Holmes 大法官尚未提出「明顯而立即的危險」原則之前，美國法院在處理有關言論自由案件所適用之原則，主要因襲 18 世紀英國法院所創設之「惡劣傾向」原則。李鴻禧，〈言論出版自由之民主憲政意義〉，頁 401、林子儀，〈言論自由與內亂罪〉，《言論自由與新聞自由》，頁 206。

<sup>99</sup> 劉慶瑞，〈論「明白而立刻的危險」原則〉，頁 117。

<sup>100</sup> 林紀東，〈比較憲法〉，頁 209。

<sup>101</sup> 李鴻禧，〈言論出版自由之民主憲政意義〉，頁 402-403。

該保護那一個要求。該原則在 1950、60 年代，成為審理間接限制言論自由的法令是否違憲的重要基準。然而，該原則未曾明示衡量的基準為何，即使是同類案件，也可能因法官不同、衡量方法不同，而無法獲得同樣的結論，受法官主觀影響的可能性頗高。再者，該原則多用於抑制言論自由的場合。由於法院的判斷必須尊重立法機關的決定，以至於造成政策考慮重於言論自由的結果，就保護言論自由的立場觀之，本原則並無任何意義。因此，到 1967 年的 *United State v. Robel* 案後，便走上日暮途窮之路<sup>102</sup>。

#### (四)優先適用原則(Preferred Position Test)

李鴻禧主要從日本學者久保絹子的觀點來陳述「優先適用原則」。其指出，在 1940 年代中期，該原則曾獲美國最高法院採用。而對該原則以最明確方式提出者，則是 1945 年的 *Thomas v. Collins* 案。該判決指出，美國憲法增修條文第 1 條被賦予優越的地位，用以保障偉大而不可或缺的民主自由。此一優越性，即在賦予民主自由以神聖與強烈之力量，不允許可疑之干涉越雷池一步。該原則在 Stone 法官逝世，Rutledge、Murphy 兩位法官卸職後，在美國司法界日漸式微<sup>103</sup>。不過，卻對日本憲法學界和實務界影響甚大，也得到相當有力的支持。1977 年洪慶麟翻譯芦部信喜所著，以及 1987 年李文龍翻譯小林直樹所著有關表現自由的文章，對「優越的地位」有以下的敘述：日本憲法學界和司法界以 1930 年代後半至 40 年代，美國憲法判例所確立的雙重基準(double standard)理論為基礎，區別精神自由與經濟自由，認為以表現自由為核心的精神自由，在人權的層次上較經濟自由具有更高的價值。而由其優越地位來看，限制僅止於「必要的最小限度」。這是由「從沒有其他選擇手段而作的限制」(less restrictive alternative)的法理中推演出來的，又簡稱為 LRA 原則。LRA 原則亦從美國判例而來，而為日本司法界所採用<sup>104</sup>。李鴻禧指出，該原則的主要問題在失之抽象，又不夠具體明晰<sup>105</sup>。

#### (五)絕對原則(Absolute Test)

從上述的討論可知，以上四項原則雖在不同的時間點，針對不同的問題，發揮一定的功能與影響，但都潛藏了一些問題，基於此，美國法學界與司法實務界，一些學者、律師和法官，乃欲從理論層次，推展開發新系統的理論或原則。「絕對原則」便是在此客觀環境下，逐漸形成。李鴻禧指出，「絕對原則」有兩大構成要素：第一，美國憲法增修條文第 1 條的本意，認為增修條文第 1 條既稱沒有

<sup>102</sup> 李鴻禧，〈言論出版自由之民主憲政意義〉，頁 411-415。

<sup>103</sup> 李鴻禧，〈言論出版自由之民主憲政意義〉，頁 408-411。

<sup>104</sup> 芦部信喜著，洪慶麟譯，〈表現之自由〉，《憲政思潮》38(1977年6月)，轉引自《憲政思潮選輯》，頁 595-596、小林直樹著，李文龍譯，〈表現的自由〉，《憲政思潮》80(1987年12月)，頁 115。

<sup>105</sup> 李鴻禧，〈言論出版自由之民主憲政意義〉，頁 408-411。

任何法律得以剝奪人民的自由權利，政府就不得就言論所傳遞的訊息、思想、主題和其內容加以任何限制。第二，「絕對原則」試圖擴充言論自由的範圍，使之納入增修條文第 1 條的保護領域之內。不過，由於該原則尚有許多重要要素未經確定其意義，尚未成為美國最高法院多數意見接受之理念<sup>106</sup>。

除了上述由王世杰、錢端升二人所發展出來的「公益與私益之別」，與美國最高法院的五大原則外，從戒嚴時期相關的法學譯文中，我們還可以看到在日本憲法學界衡量限制表現自由的法規是否恰當的重要原則——明確性原則。依據該原則，限制表現自由的法規如有曖昧不明確，依其「籠統性」(vagueness)或「過度的廣泛性」(overbreadth)的理由，應判定為無效<sup>107</sup>。1979 年許志雄所著的〈違警罰法與表現自由〉曾嘗試用日本憲法學界衡量表現自由的兩大基準：優越地位與明確性原則來評析「違警罰法」。其指出，「違警罰法」中「足以影響公共之安寧」、「任意」、「不合人道」、「不快之感」、「妖言惑眾」、「有礙觀瞻」、「窒礙公務進行」及「不當之言論」等用語，均極抽象籠統，概念不確定，與明確性要求不符。其運用的結果，產生與事前抑制類似的弊端，合憲性頗成問題<sup>108</sup>。

## 小結

戒嚴時期台灣的憲法學，大多從憲法條文本來探討包含言論、講學、著作、出版的「意見自由」。而對於新聞媒體的保障，除了林紀東、劭定康等人，特別關注新聞自由外，大多是被涵蓋在「出版自由」之下，以「出版自由」的面貌呈現。出版自由最原始的保障範圍為「以印刷的文字圖書發表者」。關於電子媒體，王世杰、劉慶瑞等都將廣播單獨列出，認為亦應為意見自由的保障範圍。而林紀東在 1970 年代出版的《中華民國憲法逐條釋義》則將攝影、錄音等納入出版自由的範疇。大多數的憲法學者都將出版自由的討論重點擺在出版體制，但在分析中華民國「出版法」時，卻對要將該法擺在哪個制度產生歧異。

對出版體制所做較為詳盡的分析與討論，可上推至戰前王世杰和錢端升所合著的《比較憲法》。戰後，劉慶瑞在此基礎下，加以修正與補充，但基本上還是沒有超越前者。而其他研究者，較之劉慶瑞的討論，更顯得簡略與不足。憲法學界對出版體制的討論主要集中在「出版手續」、「違法出版品的處分」，以及「意見自由的限制」三項。

第一，出版手續。世界各國關於出版手續的規定，共有兩個制度，一為預防

<sup>106</sup> 李鴻禧，〈言論出版自由之民主憲政意義〉，頁 416-417。

<sup>107</sup> 小林直樹著，李文龍譯，〈表現的自由〉，頁 113、芦部信喜著，洪慶麟譯，〈表現之自由〉，頁 601。

<sup>108</sup> 許志雄，〈違警罰法與表現自由〉，《中國論壇》8：8(1979年7月25日)，頁 33。

制，一為追懲制。預防制可細分為檢查制、特許制、保證金制和報告制。而追懲制則是指出版前不受任何機關的干預，但在出版後，則針對違法出版物，依據法律規定加以懲處。王錢二氏在戰前已提出，在英美等自由國家，所謂的「出版自由」，在一般人見解中，已有在出版前不受政府檢查或特許或其他干涉的意思。

在戒嚴時期，幾乎所有的學者都反對採用預防制。但對於「出版法」究竟屬於哪一種制度卻意見分歧。謝瀛洲主張，「出版法」對於新聞紙和雜誌的發行只需要履行登記手續，不能解釋為預防制度，該觀點獲得王文、耿雲卿等人的採納。其中丁道源等人更採用新聞法學者呂光、潘賢模的見解，認為該制度既合於出版、新聞自由的原則，又便於政府機關的管理。對此，林紀東則指出，謝瀛洲所討論的「出版法」並非戰後所施行的「出版法」。戰後施行的「出版法」為預防制，而政府之所以要採取「預防制」，則是因「戰時需要」。曾繁康、韓俊傑等學者，亦採用戰時需要的觀點。

然而，無論是追懲制或預防制，抑或「出版法」歸屬於哪一類的預防制。戒嚴時期的憲法學著作對「出版法」的解析顯然都背離歷史脈絡，以及實際施行的狀況。再者，即使多數的學者皆反對預防制，甚至提及各國憲法多已摒棄預防制，但由於中華民國憲法並未明文禁止事前檢查、刊物註冊等預防制的作為，當時的憲法學著作亦未直接批判「出版法」違憲。

第二，違法出版品的處分。多數的學者皆表示，現今各自由國家或完全否認行政機關享有直接處分權，或僅承認行政機關有狹小的直接處分權。但對於「出版法」賦予行政機關的處分權，尤其是 1958 年修正後所增加的「撤銷登記」則有不同的意見。林紀東認為，大法官對此所作成「尚難認為違憲」的解釋文(第 105 號)，甚為正確。薩孟武則認為該解釋文「太過勉強」，大法官錯把憲法第 23 條所規定的「必要」程度，解釋為「必要情形」。而汪威諱則直接批評，停止發行及撤銷登記，為現代國家所不採。其中，撤銷登記等於封閉新聞機構，已不是限制新聞自由的問題，而是剝奪新聞自由。

第三，關於意見自由的限制。在戒嚴時期，所有的憲法學著作皆認為意見自由有其限制。而除了王世杰、錢端升所延續下來的「公益與私益之別」外，美國最高法院處理意見自由的標準，也受到憲法學界的重視。總結來看，戒嚴時期的憲法學著作對為保障「公益」和「私益」可加以限制的討論，多僅止於法條分類，例如「出版法」限制刊載觸犯內亂、外患罪的言論屬於「公益」類，而「刑法」有關誹謗罪的規定屬於「私益」類等，並未如王錢二人針對限制的內涵進行說明，也未予評價，更遑論針對當下台灣所發生的實際案例進行分析與討論。再者，關於美國最高法院的相關原則。早期憲法學者將焦點擺在「明顯而立即的危險」與「惡劣傾向」兩項原則。受到反共思潮的影響，當時的學者對後來被認為對意見自由未能給予實質保障的「惡劣傾向」原則並未有負面的評價。反之，到 1980 年代的憲法學著作，則對「惡劣傾向」原則持反對態度，在賀德芬針對言論自由

尺度的專文中，更因惡劣傾向原則，「適用極少，並無重要地位」，略而不提。

另一方面，關於本文所關注的「新聞自由」。早期的論述主要受到新聞法學者呂光與潘賢模的影響。但從 1970 年起，憲法學界本身也開始從歐美日本等國引進新的觀念與司法判例，為新聞自由增加更豐富的內涵。首先，針對中華民國憲法是否保障新聞自由，多數的著作皆持肯定的態度，但也提出新聞自由與言論、出版自由並不完全一致的概念。其中，劭定康認為憲法第 11 條對意見自由的保障，無不與新聞自由密切相關，但也期待將來如修訂憲法，最好能採納新聞自由一詞。而汪威鏞則是從憲法第 22 條對其他人權的概括性規定，建立憲法保障新聞自由的基礎。

其次，針對憲法對新聞自由的保障方式，多數的著作認可呂潘二人，「現行憲法仍是採取較富有彈性的間接保障主義」的觀點。但汪威鏞於 1977 年發表的文章，進一步借用德國憲法學和傳播學界的社會責任論探討新聞自由的權利本質。汪威鏞透過原典的耙梳，點出社會責任論承襲天賦人權與「思想、觀念和意見的自由市場」的基本思想，並以此建構政府得以法律限制的衡量標準。其指出，法律對新聞自由的限制既是基於新聞自由本質概念所使然，故其限制自不應超越新聞本質概念限制必要的範圍，亦即相關的限制不能抵觸新聞自由所包括的四項基本自由。

在呂潘二人的影響下，多數的著作皆採納，新聞自由應包含採訪自由、傳遞自由、發表自由，以及閱讀與收聽自由等四項基本自由的概念。其中，「發表自由」與出版自由的內涵完全相同。不過，多數的著作雖提及這四項自由，卻未有太多的論述。林紀東對「採訪自由」有較多的著墨，但採取相對保守的態度。關於「知的權利」，上述這些以新聞自由為探討主軸的文章卻未多所著墨。不過，透過 1978 年李鴻禧所翻譯，以及 1980 年代法治斌等對「知的權利」的研究與闡釋，相關的法學論述也開始進入台灣社會。

## 第四章 新聞自由的發展與內涵

相較於憲法學界，在傳播學界，戰前中國的新聞學著作中便已出現「新聞自由」一詞<sup>1</sup>。若以新聞媒體的報導或評論來看，《中央日報》從 1944 年 8 月，報導美國前副國務卿威爾斯(Benjamin Sumner Welles)呼籲，任何未來之國際組織應包括保障新聞自由之協定起，開始使用「新聞自由」一詞<sup>2</sup>。威爾斯的說法反映出美國新聞界，尤其是由美國報紙編輯人協會(ASNE)所推動的國際新聞自由運動的訴求。同年 9 月起，中央政治學校新聞系主任馬星野針對新聞自由與國際新聞自由運動發表一系列文章<sup>3</sup>。其後，隨著聯合國從 1946 年起所作一連串，新聞自由相關問題的討論與決議，「新聞自由」成為戰後新聞學上最時髦的名詞之一<sup>4</sup>。而從該年 2 月起，台灣發行的《民報》也開始轉載中央社翻譯的相關電文，並採用了「新聞自由」一詞<sup>5</sup>。

戰後台灣，最常用來與「新聞自由」相對應的英文有兩組，一為“freedom of press (the press)”<sup>6</sup>，一為“freedom of information”。而這兩組英文卻又分別有其他的中文翻譯存在，前者為「出版自由」，後者為「消息(資訊)自由」。從相關名詞出現的順序來看，「出版自由」先「新聞自由」出現，“Freedom of the press”又先於“freedom of information”而出現。從內容來看，隨著世界各國不同媒體經驗的發展，發展出豐富的新聞自由內涵。就台灣而言，以美國為主的新聞自由思潮，

<sup>1</sup> 1938 年由任畢明著的《戰時新聞學》一書曾提及「新聞自由」一詞，但僅言「『言論自由』和『新聞自由』也有區別」，而未多加說明。任畢明，《戰時新聞學》(漢口：光明書局，1938)，頁 67。

<sup>2</sup> 漢珍資訊系統公司，「中央日報資料庫」：《中央日報》1944 年 8 月 29 日，第 2 版。

<sup>3</sup> 這些文章於 1948 年 3 月國際新聞自由會議舉行前夕，由中央日報彙編成小冊子出版。馬星野，《新聞自由論》(南京：中央日報，1948)。

<sup>4</sup> 儲玉坤，《現代新聞學概論(增訂本)》(世界書局，1948)，頁 367。

<sup>5</sup> 依據台中圖書館的「數位典藏服務網」的檢索結果，台灣《民報》首先於 1946 年 2 月 1 日轉載中央社相關譯文，該譯文指出，聯合國大會決定在經濟暨社會理事會下增設五個委員會，人權委員會為其中之一。而人權委員會的第一項任務或將為：研究關於「新聞自由」之擬議公約或宣言。同月 10 日，《民報》再登載另一個譯文，提及菲律賓促請聯合國召開國際新聞會議的「新聞自由」提案。《民報》(台灣)，1946 年 2 月 1 日、10 日，第 1 版。出處：國立台中圖書館，「數位典藏服務網」。網址：[http://das.ntl.gov.tw/mp.asp?mp=1\(2012/1/2\)](http://das.ntl.gov.tw/mp.asp?mp=1(2012/1/2))。

<sup>6</sup> 以美國憲法為基準，無論是傳播學界將其稱為「出版自由」抑或「新聞自由」，其英文原文應為“freedom of the press”，但戰後幾位著名的傳播學者，例如：馬星野、漆敬堯、王洪鈞、李瞻等，在引用時皆將“the”給省略掉了。然而，此一落差卻又不影響其將“freedom of the press”翻譯為「新聞自由」或「出版自由」。換言之，freedom of the press 和 freedom of press 對多數的傳播學者為同義詞。本文以下討論該詞時，皆以美國憲法為主，採用“freedom of the press”。馬星野，〈新聞自由與新聞道德〉，董顯光等著，《新聞學論集》(台北：中華文化出版事業委員會，1955)，頁 85、漆敬堯，〈「新聞自由」與新聞處理所受的拘束〉，《報學》6：7(1981 年 12 月)，頁 35、王洪鈞，《新聞法規》(台北：允晨文化，1984)，頁 3、李瞻，《新聞學》(台北：三民，1983)，頁 33。

無論是實務界或學界，成為台灣傳播學界最常取經的對象。然而，動員戡亂與戒嚴體制所加諸對新聞自由的限制，顯然與美國經驗格格不入。相對於台灣憲法學界，「新聞自由」一直是傳播學界的重要研究課題。1951年《報學》創刊時，即將「建立新聞自由的理論中心」作為其創刊的宗旨之一<sup>7</sup>。而謝然之於1955年年底發表的〈新聞學的發展與新聞教育之改革〉，亦將「新聞自由的本質」納入新聞學研究最主要的課題之一<sup>8</sup>。面對學習典範，尤其是美國經驗與台灣新聞自由實況的差距，傳播學界該如何建構新聞自由的權利內涵，是從中選取符合台灣現況的成分、藉之進行批判並尋求改革之路，抑或另闢蹊徑，打造台灣獨有的新聞自由論述？

以下的三章，將從不同的面向，運用戒嚴時期所出版的傳播學專著、台北市編輯人協會出版的《報學》<sup>9</sup>、政治大學新聞系的《新聞學研究》、中華民國廣播電視協會的《廣播與電視》等學術性刊物，探討戒嚴時期台灣傳播學界所呈現新聞自由的不同面向。本章的主題為「新聞自由的發展與內涵」，主要從歷史的脈絡著手，一方面從國際新聞自由的發展著手，探討台灣傳播學界如何引介相關運動、文獻，並如何詮釋國際社會對台灣新聞自由度的評價。另一方面則從新聞自由的具體內容著手，探討台灣傳播學界如何從西方的言論、出版自由，及1940年代發展出來的新聞自由傳統，來詮釋新聞自由的具體內容。

## 第一節 「新聞自由」的緣起與發展

二次世界大戰後期，美國新聞界對新聞媒體的發展與定位有兩種不同面向的省思。一方面有鑑於新聞媒體商業化後所帶來的種種弊端，諸如所有權集中，惡性競爭等問題，延續1911年以來的批評浪潮<sup>10</sup>，展開對新聞自由的現況反思，並試圖提出建言。1944年成立，由芝加哥大學校長郝金斯(Robert M. Hutchins)領軍的「新聞自由委員會」(The Commission on Freedom of the Press)，對美國媒

<sup>7</sup> 本刊編輯委員會，〈創刊辭〉，《報學》1(1951年6月)，頁1。

<sup>8</sup> 謝然之，〈新聞學的發展與新聞教育之改革〉，《報學》8(1955年12月)，頁12。

<sup>9</sup> 台北市編輯人協會發起於1950年8月，1951年1月成立，早期的參與者多為由中國遷至台北新聞機構的編輯、編譯和資料工作者。1951年2月12日，編輯人協會舉行第三次理監事，提議編行一種小冊子，彙載該會會員個別與集體的的心得，並報告該會的工作。後獲得台灣新生報社長謝然之、中央日報社長馬星野的贊助，決議擴大規模，定名為「報學半月刊」。編協自詡為學術團體，其創會的宗旨之一即為「研究學術」。相關的傳播學術史研究，例如：祝基溼主持的〈我國新聞學與大眾傳播學研究現況之分析〉(1986)與林麗雲的《台灣傳播研究史》(2004)皆將《報學》當作重要的研究素材。第一屆理監事會，〈台北市編輯人協會〉，《報學》1，頁173-174。

<sup>10</sup> 根據Wilbur Schramm的見解，雖然第一本廣泛抨擊報業的書出版於1859年。然而，各界批判新聞媒體的第一個浪頭則起於1911年，Will Irwin在《柯里爾》週刊登載一系列文章後才湧現。Wilbur Schramm著，程之行譯，《大眾傳播的責任》(台北：台北市報業新聞評議委員會，1970)，頁75。

體現況展開調查。受其影響下，1946 年英國下院所設立「皇家委員會」(Royal Commission on Press)，針對英國報業獨佔的情形展開調查。其中，新聞自由委員會所提出總報告名稱「自由而負責的新聞事業」，更以標語般的姿態，散見於相關的傳播學著作。而委員會所提出新聞媒體所應負的種種責任，以及英國所建立的自律體制，更成為未來「社會責任論」發展的基礎<sup>11</sup>。新聞自由委員會所提出的觀念，以及英國所建立的自律體制，一直要到 1960 年代「社會責任論」引進台灣學界，以及台灣自律體制的推動，才受到較多的重視。本論文將在第六章專門處理此一議題，而此處則著重美國新聞界另一面向的發展。

另一面向的發展源自對 20 世紀兩次世界大戰的反思，其認為藉由新聞自由，可以肅清國與國間的惡意宣傳、防止國與國間的秘密外交、消除國與國間的誤會，而養成四海一家的國家意識。此外，新聞自由還可以形成強有力的國際輿論，並以此輿論來制裁侵略、抑制戰爭的企圖，保障和平。故其主張，未來世界和平的維持，首賴世界新聞及電訊的自由。基於此，從 1943 年起，美國報紙編輯人協會(American Society of Newspaper Editors)，即著手推動國際新聞自由運動，試圖透過戰後和平條約的擬定，打破國際間的新聞壁壘，並藉以消弭國與國間的誤會，以達到消滅戰爭的目的<sup>12</sup>。

國際新聞自由運動的推動，在 1948 年 3 月聯合國召開國際新聞自由會議達到最高潮。然而，如第二章所述，該會議所草擬的三項公約，僅「防止虛構新聞之傳播」，進而「鞏固和平」的「國際更正權公約」獲得聯合國採納。美國所提出的「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案遭到擱置。而英國所提出的「新聞自由公約」則因各國始終無法達成共識，且法案內容日趨保守，終至無疾而終。國際新聞自由運動的中心乃因此轉移向非政府組織，其中又以「國際新聞學會」(International Press Institute, IPI)的組成與行動，最受矚目<sup>13</sup>。

對於二次大戰後期，美國新聞界所發起的國際新聞自由運動，馬星野從 1944 年起便予以關注，而其也正是 1948 年聯合國國際新聞自由會議的中華民國代表之一。從美國國際新聞自由運動的興起，至 1948 年聯合國國際新聞自由會議的召開，其實就是“freedom of information”成為「新聞自由」英文原文的重要時期。馬星野在 1955 年的文章中曾表示：新聞自由(freedom of information)一名辭，二次世界大戰期間內方流行。但若比對《紐約時報》的記載，馬星野在 1945 年前

<sup>11</sup> 李瞻，《新聞學》，頁 204-205。

<sup>12</sup> 馬星野所描述的國際新聞自由運動的起始點，有 1943 和 1944 兩個年份，其所指皆為美國報紙編輯人協會和發行人協會的決議。而比對其他文獻，馬星野所言，上述二協會所通過的決議內容，應為 1944 年所通過。然而，早在 1943 年 2 月，美國報紙編輯人協會即通過「新聞自由的世界性保障」的決議案。因此，本文將美國新聞界所發動的國際新聞自由運動起始點，定於 1943 年。馬星野，〈新聞自由與世界和平〉，《新聞自由論》(南京：中央日報，1948)，頁 7-9、馬星野，〈新聞自由與新聞道德〉，頁 87-88、神古百市，《國際報道自由運動の沿革と現狀》(日本：朝日新聞調查研究室報告，1950)，頁 57。

<sup>13</sup> 馬星野，〈新聞自由與新聞道德〉，頁 90-91。

後所提到的新聞自由，基本上應該都還是“press”，無論是“freedom of the press”或“free press”。最明確的證據為其在 1946 年 7 月發表的〈出版自由論〉一文指出，「新聞自由」為晚近所提出，其較舊之名詞，則為「出版自由」(freedom of press)<sup>14</sup>。而其所指涉的對象則是以報紙為主的平面媒體，以及通訊社記者。“information”在 1944 年前後，還是偏向「消息」一意，強調消息的自由流通<sup>15</sup>。一直要到 1946 年底，聯合國決議召開國際新聞自由(freedom of information)會議。“freedom of information”才成為涵蓋新聞紙、新聞期刊、廣播和新聞影片的「新聞自由」<sup>16</sup>。

而漆敬堯的理解：「出版自由」(freedom of press)這一英文名詞，由美國「新聞自由委員會」在 1947 年解釋為「新聞自由」，內涵有些不同，可說包含「言論」及「出版」兩種自由在內。到 1948 年，「新聞自由」的英文「新聞」一字，又由聯合國改用 information 來替代美國新聞自由委員會所用的 press，雖與馬星野開始採用「新聞自由」一詞的背景有出入。但漆敬堯所做的結論：從那年(1948 年)起，聯合國的新英文字和美國新聞自由委員會的舊英文字一併在各國流傳<sup>17</sup>，則符合其後的發展。

馬星野將美國的國際新聞自由運動上推至 1941 年 1 月 6 日，美國總統羅斯福在國會咨文所提出的四大自由。王洪鈞認為羅斯福將美國憲法增修條文第 1 條的「出版自由」改為「表現自由」(freedom of expression)，為新聞自由本質的第一個質變，四大自由所稱的「言論及表現自由」，幾乎包括新聞自由最廣泛的意義。其後至 1948 年，美國各方面對新聞自由觀念的討論，給予其更為一致而具體的概念。而 1948 年 12 月 10 日聯合國所通過的「世界人權宣言」第 19 條，則給予新聞自由最正確的解釋<sup>18</sup>。以下擬從王洪鈞的架構為基礎，探討 1940 年代中期發展出的國際新聞自由運動及其對台灣傳播學界的意義。

## 第一階段：以「表現自由」取代「出版自由」

1941 年 1 月 6 日，美國總統羅斯福在國會咨文所提出的四大自由，以「言論及表現自由」(freedom of speech and expression)居首位。若依據美國憲法，言論自由是與出版自由(the press)並列的。而羅斯福以「表現自由」取代「出版自

<sup>14</sup> 馬星野，〈出版自由論〉，《新聞自由論》，頁 49。

<sup>15</sup> 例如：美國政府要求其謀友，並強迫其敵人，在戰後除去或縮減對新聞(news)和其他消息(information)自由交換的所有限制。美聯社總經理 Kent Cooper 表示，沒有任何國際組織或體系所討論的和平能夠獲得成功，除非其所採取的第一個步驟為確保不受阻礙的消息流通(flow of information)。The New York Times, 13 July 1944. The New York Times, 22 Oct. 1944. (本節所引《紐約時報》報導檢索自該報網頁：<http://www.nytimes.com/>)。

<sup>16</sup> 詳情請見第二章「聯合國國際新聞自由」的討論。

<sup>17</sup> 漆敬堯，〈「新聞自由」與新聞處理所受的約束〉，《報學》6：7(1981 年 12 月)，頁 35-36。

<sup>18</sup> “freedom of expression”的翻譯沿用第一章的用法，翻譯為「表現自由」，以茲統一。王洪鈞，〈新聞自由的八大威脅〉，《報學》3(1952 年 8 月)，頁 26-27、王洪鈞，《新聞法規》，頁 22-23。

由」，彰顯了一個問題，即“the press”一詞帶有侷限性，無法涵蓋 20 世紀上半葉所發展出的新式媒體及表現方式。舉例來說，1944 年 9 月，美國眾議院議員 J. William Fulbright 所草擬的決議文，將“the press”與“radio”並列，顯見當時「廣播」並未被納入“the press”的內涵<sup>19</sup>。故而，羅斯福透過“expression”取代“the press”，形塑更寬廣的保障內涵。而當時的傳播學者，如馬星野、王洪鈞等則將羅斯福的「言論及表現自由」轉化為對出版，乃至新聞自由的保障。

王洪鈞指出，新聞自由最初的含義只是言論自由，言論須藉文字來傳播，便產生了出版自由。言論自由和出版自由實是新聞的原始解釋。在構成基本人權的多種自由中，也是最重要的兩種。其後，隨著社會因素的轉變，報紙言論的勢力日趨衰微。報館主持人發現讀者對現實事務的興趣遠超過對抽象觀念的興趣。因此，言論在報紙中逐漸為新聞所取代。由於新聞本位的確立與傳遞工具的發達，新聞的表現方式乃自文字，擴及語言以及形像。其種類，除報紙外，尚包括雜誌、書冊、廣播、電影和無線電視。自此，出版自由的意義已嫌侷限一隅了。羅斯福總統在其所揭櫫的四大自由，將出版自由改為表現自由，此為新聞自由本質的第一變<sup>20</sup>。

## 第二階段：國際新聞自由運動的推動

1943 年 2 月美國報紙編輯人協會通過決議，訴求「新聞自由的世界性保障」，源自兩次世界大戰，意圖透過消息的自由流通，以確保和平的國際新聞自由運動啟動。隔年 4 月美國報紙編輯人協會再度通過決議，認為未來世界和平的維持，首賴世界新聞及電訊的自由，並要求和平條約針對此點，應有相關的保障規定。同時，美國報紙發行人協會(Newspaper Publishers Association)亦通過類似決議，並希望簽署和平條約的國家能夠接受以下四點：

1. 一切消息，要公開的任各報社採訪；
2. 一切電訊工具要平等的讓各記者使用；
3. 對於新聞的傳遞，官方的限制要減到最低限度；
4. 各種消息來源，各報均得採用<sup>21</sup>。

除了在美國境內發聲外，美國報紙編輯人協會還組成三人小組，從 1944 年起訪問各國，一方面調查各國新聞自由的情況，一方面與各國政府及新聞界交換意見。1945 年 4 月上旬，三人小組到了中國四川，對中國提出四點建議：

1. 中國新聞事業要發達，教育是最重要的事，訓練出能夠負責、尊重自由的記者，比什麼都重要。

<sup>19</sup> *The New York Times*, 13 Sept. 1944.

<sup>20</sup> 《新聞採訪學》於 1955 年出版時，王洪鈞因篇幅限制，決定將該部分刪除，故此處引用手稿。政大傳圖藏，王洪鈞，《新聞採訪學(上冊)》(1954)手稿。

<sup>21</sup> 馬星野，〈新聞自由與世界和平〉，頁 8

2. 中國報紙要同津貼分離，經濟獨立是自由的第一條件。
3. 寫新聞最好不要夾雜意見，意見更不可受政治偏見左右。
4. 對於政治，不要顧忌任何外來的侵略或內在分裂，只要有決心作政治改革工作，一點點的改革，為小老百姓而努力的改革，比一切外交軍事更重要<sup>22</sup>。

美國新聞界的意見很快轉換成為官方的意見，其中最重要的就是 1944 年 9 月，美國參眾兩院通過議案，決議由美國政府與各國交涉，以國際條約來推動新聞自由。該議案的重點有兩項：第一，各國記者，在新聞發生的地點都有採訪新聞及發出新聞的自由；第二，每個國家均應允許各報自由接受世界其他部分的新聞<sup>23</sup>。而 1948 年美國提交聯合國國際新聞自由會議審議的「採訪新聞及國際傳遞自由公約草案」，則是該議案的具體展現。

### 第三階段：國際文書的制定

1948 年 3 月 23 日至 4 月 21 日，聯合國於瑞士日內瓦舉行國際新聞自由會議。與會各國代表針對聯合國人權宣言、人權公約有關新聞自由部分的條文進行討論，並完成三部新聞自由公約，即美國所提「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案、法國所提「更正外國報紙歪曲報導或傳聞失實新聞公約」草案，及英國所提「新聞自由公約」草案的草擬工作。然而，除「世界人權宣言」於該年 12 月 10 日獲得聯合國大會通過外，其餘公約皆陷入難產。最終，有益於保護「國家威信」的「國際更正權公約」在 1952 年 12 月 16 日獲聯合國採納。而涵蓋新聞自由相關條文的「公民與政治權利國際公約」亦在 1966 年 12 月 16 日獲得通過。不過，被認為反映較多報業界觀點的「國際新聞傳遞」部分，則因被視為對英美所獨佔的新聞機構有利，在被視為三公約基礎，甚至能對英美獨佔新聞機構產生限制的「新聞自由公約」裹足不前的情形下，連帶遭到擱置，並雙雙無疾而終<sup>24</sup>。

上述宣言與公約，以「世界人權宣言」通過的時間最早，理應能夠成為學界定義新聞自由內涵的主要參考之一。然而，早期的傳播學甚至憲法學著作卻鮮少提及「世界人權宣言」，反而較著重聯合國國際新聞自由會議通過的相關草案<sup>25</sup>。「世界人權宣言」與其他草約最大的差異在於「世界人權宣言」僅言表現自由的權利面，而未言責任與義務。反之，其他草案則列舉許多政府得以法律限制的標準。例如：國際新聞自由會議所通過的「人權公約」草案第 17 條規定：

<sup>22</sup> 馬星野，〈現階段之國際新聞自由運動〉，《新聞自由論》，頁 37。

<sup>23</sup> 馬星野，〈到世界新聞之路〉，《新聞自由論》，頁 14。

<sup>24</sup> 詳細的討論請見本論文第二章。

<sup>25</sup> 依據作者的觀察，從 1970 年代起，才有較多的學術著作引用「世界人權宣言」。例如：林紀東的《中華民國憲法逐條釋義》(台北：三民，1975)、邵定康的《各國憲法與新聞自由》(台北：台北市新聞記者公會，1970)等。

表現自由伴隨著義務與責任，因此，在明確的法律規定下，得以處罰、科以責任，或加以限制，但須與下列事項有關者為限：

- (九) 因國家安全而須加以保密的事項；
- (十) 唆使他人以暴力變更政體的表現；
- (十一) 直接唆使他人犯罪的表現；
- (十二) 猥褻的表現；
- (十三) 妨害公正執行司法程序的表現；
- (十四) 侵害文學或藝術財產權的表現；
- (十五) 損害他人或法人名譽，或對其造成傷害而與公共利益無關的表現。
- (十六) 有系統地頒布破壞人民間與國家間友好關係的虛偽與歪曲報導。

「新聞自由公約」草案第二條規定，政府得以法律限制的範圍包含下列幾項：

- (一) 為國家利益和國家安全，必須保持機密的事情；
- (二) 煽惑人民以暴力改變政制，或鼓動擾亂治安之言論；
- (三) 煽惑人民犯罪之言論；
- (四) 猥褻及有害青年之言論；
- (五) 妨害公正執行法律程序之言論；
- (六) 侵害文學或藝術權利之言論；
- (七) 損害他人、自然人或法人名譽之言論；
- (八) 因職業、契約或其他法律關係而產生之法律責任，包括洩漏因業務或公務而獲知之機密消息；
- (九) 防止欺騙；
- (十) 有系統地散佈足以破壞人與人，以及國與國間友好關係的虛構與扭曲報導。

再者，援引相關草案的著作，對新聞自由的態度亦非全然一致。舉例來說，王洪鈞在 1952 年的著作中，援引新聞自由會議所通過的「人權公約」草案第 17 條，認為該條款已為新聞自由提供最正確的解釋<sup>26</sup>。張鏡影在 1950 年代所著的《比較憲法》則以該草案所訂的八項限制，作為表現自由的義務與責任<sup>27</sup>。而李炳炎與陳有方雖在 1964 年的著作已提及「世界人權宣言」，但卻以「新聞自由公約」草案所列舉的限制，表達新聞所能享有的自由實在很少的概念<sup>28</sup>。針對「新聞自由公約」草案，多數的學者，如馬星野、呂光、錢震等，則採取權利面與義務面

<sup>26</sup> 王洪鈞，〈新聞自由的八大威脅〉，頁 27。

<sup>27</sup> 此處所參考張鏡影的《比較憲法》出版於 1983 年，但觀其內容，應完成於 1950 年代。張鏡影，《比較憲法》(台北：黎明文化，1983)，頁 128。

<sup>28</sup> 李炳炎、陳有方編著，《新聞自由與自律》(台北：正中，1964)，頁 16。

並列的方式，說明新聞自由的內涵與限制<sup>29</sup>。另外，值得注意的是，1976年聯合國正式生效的「公民與政治權利國際公約」(前身為「人權公約」草案)，在戒嚴時期顯然不受傳播學者的青睞。呂光於1980年代出版的《大眾傳播與法律》繼續選擇「新聞自由公約」草案，而王洪鈞於1984年出版的《新聞法規》則寧可以「世界人權宣言」第19條取代1952年所引的「人權公約」草案第17條，而不採用早已生效的「公民與政治權利國際公約」<sup>30</sup>。

在學界，多數的學者皆認可新聞自由有其界限，在討論過程中，援引相關的限制亦屬正常。然而，問題在於上述人權公約與新聞自由公約草案所列舉的限制範圍，在當時皆有許多爭議。尤其是「破壞人與人，以及國與國間友好關係」等類似文字，更多次引發英美等民主國家的批評。然而，台灣的傳播學界對於這些爭論，卻幾乎完全沒有碰觸。就此來看，傳播學界特別青睞相關的限制條款，其目的顯然不僅僅在「公民與政治權利國際公約」所述的「尊重他人權利或名譽」、「保障國家安全、公共秩序、公共健康或道德」，而是擴及錢震所謂的「缺乏國家民族意識」者<sup>31</sup>。

#### 第四階段：非政府組織

聯合國所推動的國際新聞自由，從1950年代「新聞自由公約」難產後便陷入僵局。而在此同時，有一派新聞從業人員主張，由新聞事業領域中成長出來的機構，才不致失敗，國際新聞自由的推動乃轉向各式各樣的非政府組織。而在其中，又以1951年5月在巴黎所創立的國際新聞協會(The International Press Institute, IPI)，最受矚目。IPI在籌備之時，即確立該組織必須獨立存在，不但要完全免於政府控制，而且不受政府贊助機構(包括聯合國組織)的牽扯。而該組織的目標則包含下列四項：

1. 進一步維護新聞自由，包括新聞採訪自由、新聞傳遞自由、報紙出版自由，與意見表達自由。
2. 新聞從業人員間的相互瞭解，進而達成民族間的相互瞭解。
3. 增進各國間精確平衡新聞的自由交換。
4. 改進新聞事業的實際工作。

從內容來看，這四項與聯合國國際新聞自由會議的目標與結論有許多相似之處。而其中第一項所提出的新聞自由四項內涵，更獲得許多台灣傳播學者引用。IPI的人會資格非常嚴格，首先，為保持協會能有超然政策與獨立行動，決定會員以個人身分入會。再者，創會之初，規定僅有負責報紙編輯和新聞政策的報人，

<sup>29</sup> 馬星野，〈新聞自由與新聞道德〉，頁86-87；呂光，《大眾傳播與法律》(台北：商務，1985)，頁5-6；錢震，《新聞論(下冊)》(台北：中央日報，1967)，頁472、484。

<sup>30</sup> 王洪鈞於1952年的著作並未提到「世界人權宣言」。王洪鈞，《新聞法規》，頁23。

<sup>31</sup> 錢震，《新聞論(下冊)》，頁485。

才有入會資格。1952年進一步開放，允許國外特派員、記者、專欄作家、報紙評論員，和新聞教育人員等，以贊助會員的身分加入。而廣播電視人員則遲至1967年才獲准入會<sup>32</sup>。

另一方面，具備入會身分，亦非代表能順利入會。從1956年起，便有台灣的新聞從業人員嘗試申請入會<sup>33</sup>，但多次遭到拒絕，而拒絕的理由都是「台灣沒有新聞自由」。其中，趁著1957年IPI至日本東京舉行年會，台北市記者會，曾設法與該會秘書，即前英國《觀察者》(Observer)編輯羅斯(E. J. B. Rose)接觸，傳達與會意願。然羅斯囑其秘書代見，以協會活動僅限於「有新聞自由的國家」參加為由，拒絕記者會。此外，羅斯在東京年會前夕，於東京所舉行的記者招待會中，還將台灣與北韓、中共並列，謂這三國無新聞自由，故不在邀請之列。此舉引起台灣新聞界的不滿，除記者會理事長曾虛白曾去函抗議外，台北市報業公會九報社長亦聯名向羅斯表達抗議。

若以IPI獨立存在、免於政府控制的理念。從1956年首度叩關的謝然之、1957年曾虛白主導的台北市記者會，到1960年的英文中國日報發行人魏景蒙、社長鄭南渭和中央社東京分社主任李嘉，這些具有國民黨背景，甚至在黨、公營媒體工作的新聞從業人員，遭到拒絕亦屬情理之間。然而，這些國民黨籍的新聞從業人員並未因此而退縮。而1960年魏景蒙等人的叩關雖遭到拒絕，但在該年年會中，包含討論會主席菲律賓代表、西德記者、美國記者，以及日本記者皆替台灣發言，希望執行委員會重加考慮，終於替台灣爭取到入會的鑰匙。執行委員會針對台灣入會一事作成以下決議：遴派執行委員會秘書處職員蓋斯潑(Armod Gaspard)赴台灣調查實際情形，待其報告執行委員會後，再核定台灣記者的申請。雖然蓋斯潑的報告對台灣仍有許多負面評價，但此後執行委員會已不再拒絕台灣記者以個人身分申請入會<sup>34</sup>。

1962年，IPI終於批准台灣新聞從業人員入會，首位獲准入會者為英文中國日報社長鄭南渭。至1969年，協會更進一步授權台灣會員得成立國家分會<sup>35</sup>。該項授權，被國民黨視為外界認可中華民國擁有新聞自由的重要象徵。國民黨中央委員會第四組主任陳裕清甚至親自接機，以迎接凱旋歸來的聯合報發行人王惕

<sup>32</sup> 早期的傳播學著作和新聞報導將該組織翻譯成「國際新聞『學會』」，現在則翻譯成「協會」。若以其組織性質和組織成員來看，應稱為「協會」較為恰當。吳圳義，《國際新聞學會組織與功能之研究》(嘉新水泥公司文化基金會，1976)，頁2-4、13-14、20。「聯合知識庫」，網址：[http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS6/\(2011/9/14\)](http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS6/(2011/9/14))

<sup>33</sup> 首次叩關者為時任台灣新生報社社長的謝然之(1956年)，其由日本每日新聞社社長介紹參加國際新聞協會，但遭該會會長馬格爾(Markel)以台灣無新聞自由為理由加以婉拒。曾虛白主編，《中國新聞史》(台北：政大新研所，1966)，頁876。

<sup>34</sup> 曾虛白主編，《中國新聞史》，頁876-880。

<sup>35</sup> 依據國際新聞協會章程第3條第1項規定，在任何享有充分新聞自由和擁有國際新聞協會會員的國家或地區，其會員得基於執行委員會的授權，成立國家分會(National Committee)。吳圳義，《國際新聞學會組織與功能之研究》，頁84。

吾<sup>36</sup>。換言之，對中華民國政府以及國民黨新聞從業人員而言，IPI 已成為洗刷「台灣沒有新聞自由」污名的重要場域。

然而，IPI 自詡為獨立組織，並致力於追求新聞自由，對世界各國新聞自由的發展皆持續關注與調查，中華民國政府限制新聞自由的種種舉動亦難逃協會的批判。舉例來說，即使協會從 1962 年起，便開始接受台灣新聞從業人員入會，並不代表該會認可台灣報紙已享有新聞自由<sup>37</sup>。而 1970 年 5 月的菲律賓《華僑商報》于長城兄弟案<sup>38</sup>，更讓中華民國「國家分會」的會籍岌岌可危。為保住會籍，蔣介石總統還親自接見王惕吾，希望他代表與會，盡力爭取<sup>39</sup>。

IPI 對國際新聞自由的推動具有重要地位，也為中華民國政府和台灣新聞界所重視。然而，在傳播學界，除上述新聞自由四項內涵，以及零星幾篇有關協會的報導或譯文外，卻很少關注相關的議題。對 IPI 的主要目標：「維護新聞自由」，及其為達成此目標所採取的行動，諸如向侵犯新聞自由的國家提出抗議、調查各國新聞自由的現況等<sup>40</sup>，更是鮮少觸及。但這亦不表示台灣傳播學界自外於世界，完全忽視國際社會對台灣的看法。雖為數不多，但在一些學術著作，我們還是可以看到不同民間機構或學術團體對台灣新聞自由的評價。其中，比較值得注意的有下列幾份資料。

### (一)美聯社的評比

1958 年 12 月美聯社的調查報告，將台灣列入「限制自由者——權力主義」一類。引用該報告的作者李炳炎、陳有方解釋這是因中華民國「正處於戰爭狀態中」<sup>41</sup>。李炳炎在 1960 年的碩士論文〈現階段中國新聞政策之研究〉便已注意到美聯社於 1958 年所作的調查。在該篇論文中，李炳炎還特別提及美聯社對台灣新聞自由實況的描述：

<sup>36</sup> 《聯合報》1969 年 6 月 17 日，第 2 版。

<sup>37</sup> 1965 年國際新聞協會顧問、美國老報人賴恩斯訪台，對協會尚未承認台灣的報紙是享有新聞自由的報紙，表示遺憾。《聯合報》1965 年 3 月 12 日，第 2 版。

<sup>38</sup> 《華僑商報》為一海外華人報紙。1970 年 3 月 23 日，菲律賓移民局人員以煽動武裝革命、反菲及顛覆等罪名逮捕社長于長城以及總編輯于長庚二人，並進行審判。最後，菲律賓政府不顧于氏兄弟意願下，於該年 5 月 5 日，將其遣送來台，接受軍事審判。同年 8 月 25 日，台灣軍事法庭以于氏兄弟二人僑居國外，對「共匪之陰謀毒計，缺乏深刻之認識，且於犯罪歸案後，坦承錯誤，深表悔悟」，決定從輕量刑，判處于長庚交付感化 3 年，于長城交付感化 2 年。楊秀菁，〈菲律賓《華僑商報》案與新聞自由問題〉，《政大史粹》9(2005 年 12 月)，頁 145-149。

<sup>39</sup> 最終，國際新聞協會還是於 1971 年 10 月 2 日，片面宣布「暫停」承認中華民國分會，直至 1975 年 1 月 17 日，于氏兄弟獲得釋放後，才恢復承認。王麗美，《報人王惕吾：聯合報的故事》(台北：天下文化，1994)，頁 159、《聯合報》1975 年 5 月 23 日，第 2 版。

<sup>40</sup> 吳圳義，《國際新聞學會組織與功能之研究》，頁 22-32。

<sup>41</sup> 從其分類：「享有新聞自由者——自由主義」、「限制新聞自由者——權力主義」，以及「絕對控制新聞主義者——共產主義」，顯然受到 1956 年出版的 *Four Theories of the Press* 的影響，關於該書的重要主張，留待下章討論。李炳炎、陳有方編著，《新聞自由與自律》(台北：正中，1964 年)，頁 25。

自由中國一般情形說，是頗為良好的，雖然有時關閉新聞來源，但即使在台海戰爭的最高潮中，亦未實行新聞檢查。台灣的報紙，能夠嚴厲地批評政府，唯對於蔣總統及其重返大陸的目標，卻從未有過批評<sup>42</sup>。

該報告指出台灣報紙在言論上的自我設限：不能觸及「蔣總統及其重返大陸的目標」，其實是相當貼近台灣新聞界的實況。然而，在 1964 年李炳炎、陳有方合著的《新聞自由與自律》出版時，卻將該段文字刪除。

從相關的資料可知，美聯社長期關注世界各國的新聞自由發展。《聯合報》在 1957 年 1 月首度刊載美聯社所作的世界新聞自由評比，當時美聯社對台灣的描述為：台灣報紙遭官方指責，認為不配合政府的要求，但新聞自由確已較過去加強。1959 年 1 月，《聯合報》再度刊載美聯社的評比，內容如前述李炳炎所引部分<sup>43</sup>。不過，爾後《聯合報》再也沒有相關的報導。相關的傳播學著作，除前述李炳炎、陳有方的著作外，亦未有相關的記載。

1975 年由中華民國新聞評議委員會所編印的《新聞評議》出刊，在相關國際組織、民間團體所作的世界新聞自由評比上，投注較過去多一些的心力，讓新聞界可接觸到更多的資訊<sup>44</sup>。1982 年 4 月《新聞評議》刊出最新的美聯社評比：「台灣沒有官方的新聞檢查，但報紙實施自我檢查，而對政府的批評也不多」。對此評價，《新聞評議》的編者下了以下註解：「事實上我國報紙對政府可自由批評為數不少」<sup>45</sup>。

## (二)密蘇里大學新聞學院的評比

1977 年張子樟翻譯 Ralph L. Lowenstein 所著的〈新聞自由：民主政治的衡量標準〉，介紹美國密蘇里大學新聞學院的新聞自由中心，於 1966 年所進行的全球「新聞獨立與批評能力」調查(Press Independence and Critical Ability, 簡稱 PICA 調查)。該中心首先給「自由的新聞」和「控制的新聞」下定義：「完全自由的新聞」指除了最少的誹謗和猥褻法律外，報紙、期刊、通訊社、書籍、廣播和電視具有絕對獨立和批評的能力；新聞機構沒有集中的所有權，沒有邊際經濟單位或有組織的自律。而「完全控制的新聞」則是指沒有獨立或批評能力；報紙、期刊、通訊社、書籍、廣播和電視完全直接或間接由政府、自律團體或所有權集中所控制。

根據 1966 年該中心所作的 PICA 調查，世界各國的新聞自由狀況可分為下列

<sup>42</sup> 李炳炎，〈現階段中國新聞政策之研究〉(台北：國立政治大學碩士論文，1960)，頁 38。

<sup>43</sup> 《聯合報》1957 年 1 月 2 日，第 2 版、1959 年 1 月 1 日，第 12 版。

<sup>44</sup> 《新聞評議》並未公開發行，而是由各報分發給記者閱讀。該刊創辦的宗旨在刊登評議會裁定之案件、介紹會務工作、介紹各國新聞評議會工作，以及蒐集各國大眾傳播資料，介紹新聞編採、廣告發行及管理經營等新觀念與新作法，以供新聞界同業借鏡。〈新聞評議會功能日漸顯著〉，《新聞評議》130(1985 年 10 月 1 日)，頁 3。

<sup>45</sup> 朱菊初譯，〈過去一年世界各地對新聞限制漸嚴〉，《新聞評議》88(1982 年 4 月 1 日)，頁 4。

七級：第一級，自由—高度，包括美國、加拿大、菲律賓等國；第二級，自由—適度控制，包括英國、日本等；第三級，自由—許多控制，包括中華民國、印度等；第四級，過渡期，包括南韓、印尼等；第五級，控制—低度，包括阿富汗、西班牙等；第六級，控制—中度，包括敘利亞、阿拉伯聯合共和國等；第七級，控制—高度，包括中共、北韓、蘇聯等。

Lowenstein 在 PICA 調查出現的十年後重新探討該報告，最主要的目的在檢視該報告的預示能力，以及世界新聞自由的發展。Lowenstein 指出，PICA 的原先假定為：那些在過渡期的國家，在不久的將來，可能會進行尖銳的政治改變。但很明顯的，第三級也應密切的加以觀察。大多數在第三級和第四級的國家，都相當不穩定。第三級是危險區，是新聞自由(和民主)標準的警示區。許多在此級的國家，在 1966 年都坐在火山邊緣。有些可能已慢慢移離邊緣，並且很有希望移向更民主，在政治上更穩定。但有些正傾向於另一方面。第四級國家，已在大汽鍋裡，可能正進行極端的內部鬥爭，在新聞自由與新聞控制之間搖擺不定<sup>46</sup>。

在 1966 年的報告中，台灣屬於第三級，仍可歸類為「自由區」。但依據《聯合報》報導，在 1967 年的報告中，台灣已被降至第四級—過渡期。《聯合報》在 1967 和 1968 兩年相繼報導該報告，紀錄了台灣從「自由區」被降至過渡期的過程<sup>47</sup>。賀照禮在 1969 年出版的《新聞學的理論與實際》引用《聯合報》的報導，提到 1967 年的報告，但卻只列出了具有高度新聞自由的 14 國，對台灣的狀況隻字不提<sup>48</sup>。1977 年張子樟翻譯 Lowenstein 的文章，如把文章中的幾段論述：

如果我們注意到新聞自由的最高級，我們對於一九六六年，菲律賓出現於此級，今日卻明顯沒有新聞自由，會大吃一驚。戒嚴令消滅了多數的其他自由，也消滅了新聞自由。

.....

如果 PICA 給了一個值得複頌的預言的話，那就是：即使對新聞制定較少的控制，幾乎也經常是政治自由減少的預兆。

拿來與 1977 年台灣新聞自由的實況相對照，其實可以進行許多反思與檢討。當時的台灣，正是黨外運動和黨外雜誌蓬勃發展的時期，同樣也是政府大量取締違禁書刊的時期<sup>49</sup>。然而，最終傳播學界對該篇文章的處理僅停留在翻譯、引介，而未真正的運用到台灣社會。

### (三)國際新聞協會(IPI)的評比

1975 年 1 月，由中華民國新聞評議委員會所編印的《新聞評議》出刊。在

<sup>46</sup> Ralph L. Lowenstein 著，張子樟譯，〈新聞自由：民主政治的衡量標準〉，《報學》5：8(1977 年 6 月)，頁 12-15。

<sup>47</sup> 《聯合報》1967 年 6 月 3 日，第 2 版、1968 年 6 月 23 日，第 2 版。

<sup>48</sup> 賀照禮，《新聞學的理論與實際》(台北：蘭台書局，1969)，頁 162。

<sup>49</sup> 楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁 228-230。

創刊號上，《新聞評議》登載 IPI 秘書長梅耶(Ernest Meyer)1974 年於第 23 屆世界大會上的報告。該報告特別說明亞洲各國新聞自由的近況，其中對台灣有如下的敘述：

從英文報紙和中文報紙的譯文看來，有比較自由化的傾向。對政府仍然表現一致與順從，但是報紙的態度有時有批評的意味。.....雖然程度不一，國際通訊社的代表似乎都同意：儘管台灣認為處於與中共的戰爭狀態中，很明顯的可以看出稍微放鬆嚴厲管制的趨向。台灣報紙的發言人聲明報紙可以自由批評和毫無恐懼的表達自己<sup>50</sup>。

其後，《新聞評論》分別在 1979 年、1981 年刊載 IPI 有關世界新聞自由概況的報告，但都未針對台灣的狀況進行說明<sup>51</sup>。1982 年《新聞評議》刊載了 IPI 對東亞新聞自由的評價，對於台灣，IPI 的報告指出：

一般來說在很多方面，政府容忍傳播媒體對它的批評。國內有些資深的記者也表示新聞自由尺度已放寬了很多，但一般印象也認為在最近三年又比較嚴格些<sup>52</sup>。

IPI 成立於 1951 年，該會成立的首要目標在「維護新聞自由」。為達成此目標，IPI 曾採取許多實際行動，而這些行動基本上朝著四個方向進行：

1. 直接採取公開抗議，公布侵犯新聞自由的實際情況。
2. 與有關政府秘密協商解決。
3. 派觀察員到新聞自由顯著危險地區從事現場調查。
4. 出版有關政府對報紙壓力的研究<sup>53</sup>。

關於第四項，目前最為大眾所知的就是 IPI 每年所公布的世界新聞自由報告。從前述的討論可知，台灣的新聞界經過許多努力，才得以成為 IPI 的會員，進而成立國家分會。然而，相對於日本自律組織——日本新聞協會對 IPI 相關活動與報告的重視，台灣新聞界和傳播學界則近乎視若無睹。日本新聞協會所出版的《新聞研究》從 1975 年開始便逐年刊載 IPI 年度新聞自由報告，台灣則是有一搭沒一搭的選擇性報導。從歷年的報告中，我們可以看到黨外雜誌遭到停刊、撤銷登記、新聞從業人員遭到逮捕的消息，以及 IPI 的抗議訴求。例如：1975 年《台灣政論》遭到停刊、1979 年與 1980 年的美麗島事件與大審、1982 年 IPI 要求國民黨政府釋放入獄的新聞從業人員，並放寬相關的新聞管制<sup>54</sup>。但台灣相關的學術著作、

<sup>50</sup> 〈「台灣的新聞自由問題——IPI 秘書長提出報告」〉，《新聞評議》1(1975 年 1 月 1 日)，頁 2。

<sup>51</sup> 詹百翔譯，〈去年度世界新聞自由概況〉，《新聞評議》63(1979 年 5 月 1 日)，頁 6-7、54(1979 年 6 月 1 日)，頁 3-4、〈國際新聞自由概況〉，《新聞評議》74(1981 年 2 月 1 日)，頁 2-3。

<sup>52</sup> 張國蓉譯，〈東亞新聞自由的評價〉，《新聞評議》87(1982 年 3 月 1 日)，頁 2。

<sup>53</sup> 吳川義，〈國際新聞學會組織及其功能之研究〉，頁 22。

<sup>54</sup> 石福秀太郎譯，〈新聞の自由に関する IPI 報告(中)〉，《新聞研究》311(1977 年 6 月 1 日)，頁 89-90、〈プレスの自由に関する IPI 報告(下)〉，《新聞研究》346(1980 年 5 月 1 日)，頁 87、Alan Pearce, "world Press Freedom Review," *IPI Report* 29:6(Dec.1980), p.14、Peter Galliner, "world Press Freedom Review," *IPI Report* 31:12(Dec.1982), p.7。

《報學》和《新聞學研究》等學術期刊，以及台灣自律組織所出版的《新聞評議》，不是沒有記載，就是刻意挑選一些還保留一點正面評價的評比。

#### (四)自由之家的評比

1974年7月，李瞻在《新聞評議》上發表〈衡量新聞自由的標尺〉，介紹兩種新聞自由評比。第一種為美國雷蒙·尼克森(Raymond B. Nixon)博士根據 IPI 的四項標準：自由採訪(Free access to the news)、自由通訊(Free transmission)、自由出版報紙(Free publication of newspapers)，以及自由批評(Free expression of views)<sup>55</sup>，對世界各國所作的新聞自由評比。尼克森將所有國家分為「自由」、「部分自由」與「沒有自由」三類，每類再依據實際情形分為三級，即將各國新聞自由程度分為九級。在 1965 年的評比中，英、美、日等國列為第一級，台灣為第六級，蘇聯第八級，而中共列為第九級<sup>56</sup>。

第二種為自由之家(Freedom House)的評比。自由之家從 1972 年起，對各國政治權利(Political Rights)與公民自由(Civil Liberties)進行系統化的調查分析，並每年發表報告。李瞻於該篇文章所介紹，1974 年由雷蒙·蓋斯蒂爾(Raymond Gastill)博士負責的新聞自由調查，其實是自由之家所作的「公民自由」評比。李瞻指出，1974 年的報告將各國享有新聞自由的情況分為七級，第一、二級為享有新聞自由者，第三至五級為享有部分新聞自由者，第六、七級為完全沒有新聞自由者。衡量新聞自由的標尺如下：自由發行報紙、自由批評、沒有新聞檢查、沒有政府經營的報紙、沒有因政治原因而停刊報紙的紀錄、人民可自由選舉公職候選人等。

在 1974 年的調查中，英、美、日等國仍列為第一級，台灣屬於第五級，蘇聯第六級，中共第七級。關於台灣被列入第五級，李瞻認為，台灣目前處於戰時狀態，不能享有充分新聞自由乃事實所迫。但其也表示，為了提高國家聲望，加強國際宣傳，台灣在新聞自由方面應再加強努力。

另一方面，李瞻則將矛頭轉向上述這些評比的潛在問題。李瞻指出，上述這些衡量方法的最大缺點，在於認為政府為新聞自由的唯一威脅。其援引哈佛大學前法學院院長賈非(Zechariah Chafee)的論點指出，「政府威脅現代新聞的自由因素不到十分之一」，「我們欲實現新聞自由的理想，發揮新聞自由的功能與價值，必須運用政府的力量來消除新聞自由的『非政治因素的』其他威脅」。「這項理論為新興社會責任論的核心，也是衡量新聞自由的新標準」。基於此，李瞻提出台灣提升新聞自由的兩大方針：第一，政府應儘速制定一個開明的新聞政策，絕對維

<sup>55</sup> 此四項即前述所提 IPI 成立的第一個目標：進一步維護新聞自由，包括新聞採訪自由、新聞傳遞自由、報紙出版自由，與意見表達自由。李瞻在翻譯這些衡量的標準時，僅針對 IPI 的四項標準加註英文，後面所提自由之家的六項標準則僅以中文說明，為不使讀者誤解，此處全採用李瞻的翻譯。

<sup>56</sup> 李瞻在 1965 年發表的文章，曾刊出雷蒙·尼克森所作的評比，但未加以說明。李瞻，〈新聞自由的演進及其趨勢〉，頁 49-53。

護新聞自由的基本原則，進而充分發揮新聞自由的功能與價值。第二，詳細檢討除政府外，還有哪些危害新聞自由的重要因素？並運用政府的力量徹底排除這些因素<sup>57</sup>。李瞻的見解影響到鄭貞銘，其在 1978 年出版的《新聞學與大眾傳播學》便採用了李瞻對這些評比的批評：認為政府是新聞自由的唯一威脅<sup>58</sup>。

自由之家每年都會針對「政治權利」與「公民自由」，對各國進行人權等級評比。在 1974 年的報告中，台灣的政治權利被劃歸第六級，公民自由在第五級，總評比為「沒有自由」(NF, Not Free)<sup>59</sup>。李瞻在該篇文章中僅言「公民自由」，不但沒有提到「政治權利」的評比，亦忽略台灣在總評比中被劃入「沒有自由」的國家，顯然是有意的迴避。1979 年 7 月張錦華在《新聞評議》所撰寫的〈「自由之家」對各國人權等級評估——政治權與公民權〉彌補了該項缺失<sup>60</sup>。

張錦華的文章對政治權利與公民自由有如下的敘述。在政治權利方面，第一級的國家具有完全競爭的選舉過程，當選人亦能有充分的治理權。第二級國家的選舉過程，以及被選出的執政者雖然照常運動，但其中卻有些不利因素，減低該過程的有效素質。這些因素包括經濟不平等、文盲或威脅暴力等。另外，執政黨不能作期限性的更替，也是削弱有效競爭的原因之一。政治權利從第三級到第五級，代表效率愈差的民主過程。第五級的政府有些根本缺乏有效的選舉過程，更談不上民主，但他們稍能力圖在各種社會團體間尋求一致的意見。第六級國家則不允許競爭性的選舉過程，不允許人們有機會表達對執政黨及國家政策要求改變的期望。第七級的國家幾乎無視於民意或公共傳統。

在公民自由方面，第一級的國家對於理性的政治意見表達，甚至含有影響合法政治過程之意圖，均不加以出版發言的限制。市面上沒有為政府宣傳為主的媒介，法院保障個人，人民不會因其意見而受到拘捕。人民之隱私權、教育自由、職業、宗教自由，及居住自由等，均受到尊重。守法的公民不必為其理性的政治行為感到懼怕。從第二級至第七級，公民自由逐次遞減。第二級國家的警察和法院有較高的權威傳統，某些國家的自由保障制度較差。第三級以下的國家可能有政治犯和其他形式的檢查制。第六級的國家則一定有政治犯，一般合法媒介受到政府完全控制，人民沒有集會自由，旅行、居住及職業等自由亦受到嚴格管制。第七級的國家，人民常處於恐懼之中，極少有獨立的表達自由。在警察國家的環境中，幾乎絕無反對意見，法院判決常是快速而確然的。

在該篇文章所附的圖表中，在政治權利部分，台灣被列為第五級，中共為第六級。在公民自由部分，台灣為第四級，中共為第六級。在自由之家的評比中，

<sup>57</sup> 李瞻，〈衡量新聞自由的標尺〉，《新聞評議》7(1975 年 7 月 1 日)，頁 1-2。

<sup>58</sup> 鄭貞銘，《新聞學與大眾傳播學》(台北：三民，1978)，頁 191。

<sup>59</sup> "Country ratings and status, FIW 1973-2011"，「自由之家」。網址：[http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world\(2012/4/17\)](http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world(2012/4/17))。

<sup>60</sup> 張錦華，〈「自由之家」對各國人權等級評估——政治權與公民權〉，《新聞評議》55(1979 年 7 月 1 日)，頁 1-3。

五、六級雖只差一級，卻是「部分自由」(PF, Partly Free)與「沒有自由」的差異。針對一級之差，卻被歸屬於不同族群，張錦華提出「邊際情形」的概念。張錦華指出，自由之家的衡量尺度並不是數學單位，而只是主觀斷定的分類標準而已，故其間必然有邊際(marginal)情形。第五級和第六級的國家都有可能被分到「部分自由」或「沒有自由」的類別中，這要看屬於第五級的國家是高度的第五級還是低度的第五級，第六級是高度第六級還是低度第六級。此外，在判斷邊際案例中，對政治權利應予較多的重視。

張錦華特別提出「邊際情形」的概念，可能有意對台灣與中共為何僅有一級之別提出說明，但文章中卻未明確表達。其次，《新聞評議》的編者刻意在該篇文章的開頭加入以下的說明：

中共歷年來一直被列在第七級，去年由於鄧小平准許人民有限度地張貼大字報及示威，卻被升到第六級，這是鄧匪在國際宣傳上所施的障眼法，但卻立即見效了。

《新聞評議》的編者特別向讀者說明中共為何得以提升評等的原因，但綜觀全篇文章，包括編者的說明，卻對台灣的狀況隻字不提。台灣從 1972 年以來一直被歸類為「沒有自由」的國度，至 1976 年度才被提升到「部分自由」國家。爾後，在整個戒嚴時期，除本文所採用的 1977 年度和解嚴前後的 1987 年度(Nov.1986-Nov.1987)外，台灣皆是以政治權利第五級、公民自由第五級，被歸類為「部分自由」國家。換言之，整篇文章談到了中共，卻不提台灣，不管是進步面(提升至「部分自由」國家)，抑或退步面(在 1978 年度的評比，「公民自由」又被降至第五級)，全然迴避。這樣的情形不僅發生在張錦華的文章，《聯合報》在 1974 年和 1977 年曾報導自由之家的調查，但皆只提到中共，並藉此批評中共毫無自由，完全略去自由之家對台灣的評比<sup>61</sup>。

透過上述對四個單位新聞自由評比的整理，可以歸納出戒嚴時期台灣傳播學界面對國際社會批評時，所採取的態度與處理方式。基本上是媒體先加以報導，學術著作再引用。傳播學界在尋求(seek)、接收(receive)與傳播(impart)方面扮演相當消極的角色。而即使是由學者率先提出的報告，其傳遞的資訊也是刪節過的。對台灣不利的批評與現況描述，較消極者，不是略而不提，便是以「戰時」搪塞。較積極者，如李瞻，則是針對評比的標準提出批判。李瞻指出，這些衡量方法最大的缺點在於認為政府是新聞自由的唯一威脅。

<sup>61</sup> 《聯合報》1974 年 1 月 14 日，第 2 版、1977 年 1 月 14 日，第 1 版。

## 第二節 新聞自由的權利內涵

二次大戰後期的中國，在美國國際新聞自由運動的影響下，「新聞自由」這個中文名詞浮上報紙版面。戰後，在聯合國國際新聞自由會議的推波助浪下，「新聞自由」一詞在新聞界與傳播學界都受到廣泛的使用。然而，「新聞自由」是一個新誕生的名詞，連戰後才通過的「中華民國憲法」都沒有採用這個名詞，傳播學界要如何解釋「新聞自由」的起源與內涵呢？

前面曾經提到，馬星野在 1946 年的文章曾提出「新聞自由」較舊的名詞為「出版自由」，將「新聞自由」和「出版自由」連結在一起，該說法獲得錢震採用<sup>62</sup>。另外，「新聞自由」由「言論自由」及「出版自由」延伸而來的說法，亦相當常見。例如：王洪鈞於 1952 年的著作指出，新聞自由最初的含義是言論自由，言論須藉文字來傳播，便產生了出版自由<sup>63</sup>。

呂光與潘賢模進一步闡釋憲法的言論、出版自由與新聞自由的關係。呂潘二人指出：一般民主國家的憲法，均認為人民有自由思想之權，而表達此項自由的方式分為兩種，一為言論自由(包括言論講學)，一為出版自由(包括著作及刊行)。而現在所謂的「新聞自由」，乃是出版與言論自由的延伸。傳統認為，新聞自由的發展程序如下：先有思想自由(freedom of thought)，然後產生言論與出版自由(freedom of speech and expression)<sup>64</sup>，於是延伸而有今日的新聞自由(freedom of information)。然而，呂潘二人認為思想不是憑空而來的玄想，尤其是對大多數人而言，要使他們有新的思想、新的意見，第一要灌輸以新的常識，才能養成其有發表意見的能力；第二必須供給客觀的事實，其才能有所依據、有所批評、有所建議。而能達成上述兩項任務者便是「新聞自由」。故而，新聞自由是思想自由的根源，而言論出版自由，不過是思想自由的表現形式而已。因此，在現在，新聞自由不再是言論自由的附屬品，而是思想自由、言論自由的基礎<sup>65</sup>。

上述無論是最簡單的新聞自由的舊稱為出版自由，或呂潘二人詳述新聞自由與言論、出版、思想自由的關係，在在凸顯戒嚴時期的傳播學著作，將新聞自由的思想淵源上推自言論、出版自由的歷史傳統。李瞻在 1965 年所發表的文章，透過英國發展的三個階段：爭取出版自由(Freedom of Press)、爭取意見自由(Freedom of Expression)、爭取消息(新聞)自由(Freedom of Information)<sup>66</sup>，來建構

<sup>62</sup> 錢震，《新聞論(下冊)》，頁 467。

<sup>63</sup> 王洪鈞，〈新聞自由的八大威脅〉，頁 26。

<sup>64</sup> 早期的傳播學者常將羅斯福提出的「言論與表現自由」翻譯為「言論與出版自由」。馬星野〈新聞自由與世界和平〉，頁 7、王洪鈞，〈新聞自由的八大威脅〉，頁 26。

<sup>65</sup> 呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》(台北：正中，1956)，頁 20-21。

<sup>66</sup> 李瞻在 1965 年的著作將該階段翻譯為「爭取消息自由」，並表示「消息自由在我國通稱為新聞自由」。至 1972 年出版的《比較新聞學》則翻譯為「爭取新聞自由」，說明改為「消息自由在我國通稱新聞自由」。李瞻，〈新聞自由的演進及其趨勢〉，頁 44、李瞻，《比較新聞學》(台

新聞自由的演進。其後所出版的傳播學著作，雖不一定明確的指出這三個階段，但其所建構的新聞自由內涵，亦鮮少超越這個範圍。然而，彼此對相關思想家的理解及其重要性，卻有些歧異看法。另一方面，從上述的討論可知，隨著 1940 年代國際新聞自由運動的發展，新聞自由已發展出有別於過去的新內涵。因此，以下擬從「言論出版自由的傳統」與「新聞自由的內涵」兩個部分，探討台灣傳播學界如何定義新聞自由的內涵。

## 一、言論出版自由的傳統

戒嚴時期的傳播學著作在討論到言論出版自由的傳統時，有兩組人物的著作或言論最常被引用，一為英國思想家的主張，一為美國開國先賢的言論。

首先，在英國思想家的主張部分，以約翰·彌爾頓、洛克、約翰·密勒三位思想家的主張，最常被提起。約翰·彌爾頓(John Milton)1644 年於英國國會發表的「出版自由請願書」(*Aroepagitica*)。許多傳播學著作主張，該書在新聞自由的發展中佔有重要地位，李瞻更稱此為新聞自由的嚆矢<sup>67</sup>。彌爾頓要求「依據個人良知、自由獲知、陳述及辯論的權利」獲得多位學者的引述<sup>68</sup>。從相關彌爾頓的研究可知，彌爾頓對宗教的狹隘觀點，限縮了其對言論、出版自由的保障範圍<sup>69</sup>。不過，早期的傳播學著作並未強調這一點。一直要到 1980 年代，方蘭生才在其著作表示，彌爾頓主張的出版自由為某部分「有教養的高尚人士」的特權<sup>70</sup>。

李瞻指出，延續彌爾頓的「理性」、「個人自由」，以及傳統的「平等思想」與「個人價值」的觀念，洛克(John Locke)於 1690 年完成了《政府論》一書。洛克認為：「每人都有一些天賦不可剝奪的自然權利，這些權利就是生命權、自由權，與財產權」。基於此，18 世紀的英國報人，如英國報業之父 Daniel Defoe、蘇格蘭人雜誌創辦人 John Wilkes 均堅持新聞自由為一種天賦人權，而批評政府乃是每位報人的神聖天賦<sup>71</sup>。

約翰·密勒(John Stuart Mill)為 19 世紀功利主義的代言人。其繼承古希臘時代的「個人主義」思想，並綜合彌爾頓、洛克、休姆(David Hume)與邊沁(Jeremy Bentham)等諸家的學說，於 1849 年完成《自由論》一書。密勒認為：任何觀念，都可能部分真實、部分錯誤；假使准許所有觀念彼此自由競爭，最後真理就會產

---

北：政大新研所，1972)，頁 34。

<sup>67</sup> 李瞻在 1965 年的著作將彌爾頓的 *Aroepagitica* 翻譯為「出版自由請願書」，但在 1972 年出版的《新聞學》則將其翻譯為「新聞自由請願書」。該翻譯得到部分研究者的採用，但並非通說。李瞻，《比較新聞學》，頁 89。

<sup>68</sup> 錢震翻譯為「知之自由」、「說之自由」以及「自由辯論之自由」。李瞻，〈新聞自由的演進及其趨勢〉，頁 43；錢震，《新聞論(下冊)》，頁 468；方蘭生，《新聞自由與新聞自律》，頁 8-9。

<sup>69</sup> Leonard W. Levy, *Emergence of a Free Press* (New York: Oxford University Press, 1985), p. 96.

<sup>70</sup> 方蘭生，《新聞自由與新聞自律》，頁 9。

<sup>71</sup> 李瞻，〈新聞自由與新聞自律〉，《報學》5：4(1975 年 6 月)，頁 36。

生<sup>72</sup>。姚朋指出，密勒的主張，較彌爾頓更為深入周備。其非僅博採上述學者的觀點，並關注美國獨立革命前後的事實演變。因此，密勒的理論，成為英美近代新聞自由觀念的哲學基礎<sup>73</sup>。

其次，在美國開國先賢的主張部分，以第三任總統傑佛遜的言論最常被引用。其中，傑佛遜提到：「如果由我來決定，是否我們可以有政府而無報紙，或有報紙而無政府，則我將毫不遲疑地選擇後者」，更成為新聞自由比政府更為重要的證明。另外，第四任總統麥迪遜的一段話：「知識將永遠統治無知。一個民族若想做自己的統治者，必需藉知識所賦予的力量作為武裝。一個民主政府而無新聞自由，或沒有實現新聞自由的方法，則祇不過是一場鬧劇的序幕，一場悲劇，或悲喜劇兼而有之而已」，則是對新聞自由最簡賅有力的主張<sup>74</sup>。

上述幾位英國思想家和美國開國先賢有利於新聞界的言論不但常為新聞界的支持者所引用<sup>75</sup>，更重要的是美國司法界亦常引述，並出現於相關的判決中<sup>76</sup>。而戒嚴時期台灣的傳播學界雖同樣認可上述主張，在分析時卻呈現不同的觀點。其中，姚朋認為彌爾頓等人是以學者身分從事著述，其立論偏重於意見表達的自由，而少涉及事實報導的自由。反之，美國幾位開國先賢，不但認清新聞自由的重要性，更將報導事實的重要性置於表達意見之上<sup>77</sup>。相較於姚朋凸顯其差異性，李瞻則強調，自彌爾頓倡導新聞自由以來，所有新聞自由的賢哲，包括傑佛遜，都將新聞自由的理論建立在服務公益的基礎上<sup>78</sup>。

以上無論是姚朋或是李瞻都將彌爾頓以降的主張，當作新聞自由的重要基礎。然而，就如姚朋已經注意到彌爾頓等思想家與美國開國先賢的差異性。上述這些思想家與開國先賢的主張是否能完全與 1940 年以降所發展出的現代新聞自由內涵相連結，其實是有疑義的。而 1977 年陸永強翻譯的〈美國最高法院論新聞自由〉即凸顯此差異性。該文指出，根源於彌爾頓、傑佛遜、麥迪遜的自由主義觀點雖在美國最高法院的判決中仍佔有優勢。但是，傳統自由主義的觀點，主要適用於個人的說話與出版的權利。而責任論或政府干涉，則用於大眾媒介被認為是公司型態時。當巨型的廣播網及新聞通訊社捲入訟端時，法院似乎更關注無組織團體的權利，如「人民知之權利」或「公眾利益」<sup>79</sup>。

陸永強一文將彌爾頓等思想家與美國開國先賢的主張都納入傳統的自由主義。若以這些先賢所處的時代來看，當時英美社會追求的言論出版自由保障內涵

<sup>72</sup> 李瞻，《新聞學》，頁 98。

<sup>73</sup> 姚朋，《新聞學研究》(台北：商務，1967)，頁 3。

<sup>74</sup> 姚朋，《新聞學研究》，頁 3-4。

<sup>75</sup> Ralph Novak 著，周長生譯，〈大眾「知之權利」瀕臨危境嗎？——美國有關新聞自由的爭議〉，《報學》4：10(1973年6月)，頁 47。

<sup>76</sup> 陸永強譯，〈美國最高法院論新聞自由〉，《報學》5：8(1977年6月)，頁 22。

<sup>77</sup> 姚朋，《新聞學研究》，頁 3。

<sup>78</sup> 李瞻，〈新聞自由與新聞自律〉，頁 37。

<sup>79</sup> 陸永強譯，〈美國最高法院論新聞自由〉，頁 22-23。

如下<sup>80</sup>：

1. 免除出版前之特許或請領執照；
2. 免繳保證金；
3. 出版前免於檢查；
4. 「知識稅」的廢除；
5. 「津貼制度」的停止；
6. 「煽動誹謗罪」的改革。

其中關於津貼一項，主要目的避免報刊受到政府的控制，破壞其獨立自主的精神。但在戒嚴時期，卻成為支持政府新聞政策者嘲諷台灣新聞事業的理由之一。例如：台灣新生報社長謝然之於 1955 年的文章批評：若干新聞事業一面標榜新聞自由，一面向政府要求種種津貼，違背了民主社會制度的基本法則，也不合現代新聞事業的經營原理<sup>81</sup>。亞洲出版社社長張國興在 1961 年 8 月舉行的第二次陽明山會議要求：報紙必須自足始能自立，「應該不再取給於變相津貼，甚至政府分配的公告費也不應接受，如此，才可言申請新報的登記」。對此，聯合報發行人王惕吾反駁：台灣的報紙未聞有非法的行為，更沒有任何敲詐要求津貼的事實，政府對虧損的報社亦無挹注補助的辦法。自給自足這個原則僅能責成現有報紙去努力，絕對不能以這個理由去限制新報登記<sup>82</sup>。

## 二、「新聞自由」的內涵

1940 年代以降國際新聞自由運動的發展，與 20 世紀上半葉美國的媒體經驗息息相關。而這個經驗，又夾雜著兩次世界大戰的衝擊。從技術面來看，新式媒體的誕生，擴大傳統以「出版」為主的保障範圍。而對戰爭的省思與對和平的期望，則替「新聞自由」增添有別於傳統言論、出版自由的內涵。以下擬從「何謂『新聞』？」、「新聞自由與知的權利」，以及「『採訪自由』內涵與限制」三個面向，說明新聞自由的內涵。

### (一)何謂「新聞」？

新式媒體的誕生，擴大傳統以「出版」為主的保障範圍。1944 年 9 月，美國眾議院議員 J. William Fulbright 所草擬的決議文，將「出版」與「廣播」並列。1947 年 8 月聯合國經濟及社會理事會對“information”所下的定義，將新聞紙、新

<sup>80</sup> 依據李瞻所提出的三階段論：爭取出版自由、爭取意見自由和爭取新聞自由，內文所提這些與新聞自由相關的重要言論，都集中於「爭取出版自由」和「爭取意見自由」這兩個階段，而這兩個階段所追求的目標則是文中所舉的六項自由。其中，前三項屬於「爭取出版自由」時期，後三項屬於「爭取意見自由」時期。李瞻，《新聞學》，頁 33-34、方蘭生，《新聞自由與新聞自律》，頁 5-15。

<sup>81</sup> 謝然之，〈新聞學的發展與新聞教育之改革〉，《報學》8(1955 年 12 月)，頁 14。

<sup>82</sup> 楊秀菁等編，《戰後台灣民主運動史料彙編(八)新聞自由》(台北：國史館，2002)，頁 14-15。

聞期刊、廣播和新聞影片皆納入聯合國國際新聞自由會議的討論範圍。以及美國各界對“the press”的擴充，包括美國新聞自由委員會將廣播、報紙、電影、雜誌，以及書籍都納入討論範圍<sup>83</sup>；1956年希伯特(Fred S. Siebert)等著的 *Four Theories of the Press* 以“press”一詞涵蓋所有的大眾媒體<sup>84</sup>；1975年美國最高法院法官 Potter Stewart 於其發表，探討美國憲法增修條文第 1 條“or of the Press”的內涵時，將報紙以外的新興媒體納入討論的範圍<sup>85</sup>；以及國際新聞協會也從 1967 年起，准許廣播電視人員入會。以上種種，皆皆顯示新聞自由保障範圍的擴充。

而在台灣，1952 年出版，呂光、潘賢模所著的《中國新聞法概論》除援引聯合國「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案對新聞社的定義外，更進一步從政府法令的角度出發，探討「新聞記者」的指涉範圍。呂潘二人指出，依據 1943 年國民政府於中國重慶公布，卻未實行的「新聞記者法」規定，新聞記者係指「在日報社或通訊社擔任發行人、撰述、編輯、採訪或主辦發行及廣告之人」。此為中華民國法律首次為「新聞記者」所下的官方定義。然而，此一侷限在報社與通訊社人員的狹隘定義在戰後已有了變化。首先，在戰後初期，內政部即下令，准許廣播電台相關人員參加各地的新聞記者公會。其次，1952 年修正公布的「出版法」，將雜誌劃入新聞紙類的範疇<sup>86</sup>。再者，中國國民黨中央改造委員會新聞政策討論會討論「新聞記者法」時，主張將社長、經理也納入新聞記者的範圍。呂潘二人認為，總結來看，政府對新聞記者的法定名稱，具有朝向採取廣義說法的傾向<sup>87</sup>。

呂潘二人的著作完成於 1950 年代初期，並未觸及另一個新興媒體——電視。徐詠平在 1968 年的文章建議以「台北市新聞記者公會章程」的規定界定何謂「新聞記者」：

1. 在政府核准，每日刊行之報社、通訊社擔任下列各項職務者：發行人、董事長、社長、主筆、編輯、採訪、攝影記者、編譯、資料員、校對、業務經理及業務秘書、發行及廣告主管、電訊技術主管、公共關係及讀者服務主管。
2. 在政府核准之廣播電台及電視台擔任下列各項職務者：董事長、總經理或台長、新聞編輯、節目或新聞主任，廣播評論員、導播、廣播記者、新聞廣播員、新聞攝影員、業務經理、秘書、電訊工程技術主管、公共關係及廣告主任。

<sup>83</sup> The Commission on Freedom of the Press, *A Free and Responsible Press*, (Illinois: the University of Chicago Press, 1947), p.v.

<sup>84</sup> Fred S. Siebert, Theodore Peterson, Wilbur Schramm, *Four Theories of the Press*, (Urbana: University of Illinois Press, 1956), p.1.

<sup>85</sup> Potter Stewart, “Or of the Press”, *The Hastings Law Journal*, 26:3(Jan. 1975), p.631.

<sup>86</sup> 1937 年國民政府修正公布的「出版法」，將新聞紙與雜誌分開，但在雜誌部分註明：「以登載時事為主要者，仍視為新聞紙」。《國民政府公報》第 2401 號(1937 年 7 月 9 日)，頁 1。

<sup>87</sup> 呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》，頁 37-38。

3. 在政府核准，從事攝影新聞片之電影製片廠中擔任下列職務者：廠長、編輯、攝影師、錄音員、業務經理及業務秘書、技術主管及公共關係主任<sup>88</sup>。

從上述的內容可知，徐詠平將廣播、電視、電影皆納入新聞事業的範疇，但侷限在和「新聞」有關的從業人員。而對於哪些屬於「新聞」或「新聞媒體」，漆敬堯則有進一步的界定。漆敬堯認為：嚴格來說，中文報紙副刊所載的散文、詩、歌……不能當作新聞看；廣播、電視中的娛樂性質節目，也不宜視為新聞。從另一方面看，富有新聞性質的雜誌(如美國的《時代週刊》)，以及一些記錄影片，應該算是新聞媒介<sup>89</sup>。

## (二)新聞自由與「知的權利」

1940年代美國所興起的國際新聞自由運動，與20世紀上半葉兩次世界大戰的經驗息息相關。當時的美國新聞界認為政府的新聞宣傳與新聞檢查，是引發戰爭的重要推手，因此力求政府放棄新聞宣傳，並促進國際新聞的自由流通<sup>90</sup>。推動的過程中，美國新聞界逐漸意識到其背後的價值，亦即「知的權利」的重要性。而「知的權利」也成為國際新聞自由運動的重要內涵。從第三章的討論可知，從「知的權利」所發展出來的權利內涵，與戰後聯合國人權典章所提出的表現自由，以及新聞自由公約草案、國際新聞協會等組織所提出的新聞自由內涵極為相近。然而，早期的傳播學者，如馬星野、王洪鈞等，雖注意到國際新聞自由運動的發展，卻忽略了「知的權利」。而呂潘二人早在1950年代初期便提出包含「採訪」、「傳遞」、「發表」以及「閱讀及收聽」等四項自由的新聞自由概念，卻也忽略「知的權利」<sup>91</sup>。1952年楊幼炯的〈新聞自由與各國出版制度〉提到，新聞自由代表三種自由：知道的自由(採訪)、刊行的自由(登載)、議論的自由(言論)<sup>92</sup>。其所提到的「知道的自由」以及其所下的註解——採訪，與「知的權利」有某些相合之處，但作者並未對此多作解釋。

1956年年底，程之行在《報學》上介紹美國報紙編輯人協會對於「知的權利」的鬥爭。該文為作者所見，最早涉及「知的權利」的中文文獻。程之行在文中提到協會主席麥唐納(Kenneth Mac Donald)在年會中，對美國政府提出的十五點建議，包括修改檔案、公文保管的法律；公開參眾兩院會議(當時仍有31.9%採取秘密會議)；徹底執行國防建設的指令，使新聞發佈動作加快；審判公開；

<sup>88</sup> 徐詠平，〈新聞記者的法律地位與責任〉，《報學》4：1(1968年12月)，頁17。

<sup>89</sup> 漆敬堯，〈「新聞自由」與新聞處理所受的拘束〉，《報學》6：7(1981年12月)，頁35-36。

<sup>90</sup> 子健，〈新聞著述介紹「知的權利」〉，《報學》10(1956年12月)，頁28-29。

<sup>91</sup> 呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》，頁21-22。

<sup>92</sup> 楊幼炯在1955年發表的文章中將三種自由改為：批評的自由(言論)、發表的自由(出版)、知道的自由(採訪)，就內容而言，與1952年所述並未有太大的差異。楊幼炯，〈新聞自由與各國出版制度〉，《報學》2(1952年1月15日)，頁13、〈新聞自由之理論與實際〉，《報學》7(1955年4月)，頁2。

改變 10、501 行政命令，對文件「極機密」、「機密」、「秘密」的分類法時加研究等。另外，該文亦引述美國總統艾森豪在年會中的演講：

每一公民有一不可諉卸的職能，這一職能不可以委諸那些最有權力和影響力的政治領袖。他必須參與其事，使自己充分被知。……不論在國內或國外，新聞必須經由自由報業的處理過程中發佈出去，而且越廣越好。而政府除了必須支持那一努力之外，別無他途可循<sup>93</sup>。

除此之外，同期的《報學》還介紹提倡「知的權利」的先驅者，前美聯社總編輯、紐約哥倫比亞大學新聞學院顧問委員會委員 Kent Cooper 所著的《「知之權利」——對壓制新聞界與新聞宣傳的醜惡的一個暴露——》。透過程之行及《報學》的介紹，傳播學界對「知的權利」開始有初步的認識<sup>94</sup>。而隔年馮志翔所著的〈報紙對社會的責任〉，便從「知的權利」著手，對新聞自由以及報紙的責任提出簡潔明確的定義。其認為：所謂的「新聞自由」，就是「人民有知曉的權利」，報紙的責任在使大眾知曉，唯有通過報紙才能使人民澈底知曉並獲知最正確的消息<sup>95</sup>。

1956 年召開的美國報紙編輯人協會年會，可說是台灣傳播學界接觸「知的權利」的起點。然而，真正影響到台灣傳播學界的則是 1965 年國立政治大學新聞研討會的召開。在研討會中，曾虛白與李瞻分別提出有關「知的權利」的論述。

李瞻主要是從歷史的脈絡，談及「知的權利」。李瞻指出，一次大戰後，各國政府為保障國家安全，竭力擴展機密消息的範圍，壓制新聞發佈。報業乃提出「知的權利」的口號，以爭取新聞自由。而二次戰後，因有十億人口關入鐵幕，與自由世界斷絕消息流通。英、美報業乃進一步提出「採訪自由」、「消息傳遞自由」，與「閱讀、收聽的自由」<sup>96</sup>。李瞻的論述對照實際的歷史發展其實有若干的差距，最明顯的就是其有關二次戰後的敘述。李瞻認為英美報業提出採訪、消息傳遞等自由，與「共產鐵幕」息息相關。然而，早在 1944 年，戰爭結束之前，美國報紙編輯人協會便提出採訪自由、傳遞自由等訴求。而當呂潘二人於 1950 年代初期提出「閱讀及收聽的自由」時，也僅言英國早期所實行的報紙印花稅、收音機稅，妨害該項自由，而未提及共產國家對新聞自由的限制。李瞻將源自兩次世界大戰所發展出的新聞自由概念，與二次戰後的「共產鐵幕」相連結，雖符合當時的反共思潮，並與西方學界對共產體制的批評相符，但明顯的背離史實。不過，由於李瞻為戒嚴時期少數從歷史角度來探討新聞自由發展的學者之一，該論點獲得一些學者的採用。其中戴華山、方蘭生完全採用李瞻的說法<sup>97</sup>。而鄭貞銘和李茂政則去除「共產鐵幕」的因素，並將各國政府為保障國家安全，擴大機

<sup>93</sup> 程之行，〈美國報人對「紙幕」的挑戰〉，《報學》10，頁 26-27。

<sup>94</sup> 子健，〈新聞著述介紹「知的權利」〉，頁 28-29。

<sup>95</sup> 馮志翔，〈報紙對社會的責任〉，《報學》2：2(1957 年 12 月)，頁 53。

<sup>96</sup> 李瞻，〈新聞自由的演進及其趨勢〉，頁 44。

<sup>97</sup> 戴華山，《新聞學理論與實務》(台北：學生書局，1980)，頁 572、方蘭生，《新聞自由與新聞自律》，頁 16。

密消息範圍的時空背景，移至二次戰後<sup>98</sup>。從著作生成的時間來看，方、鄭、李三人的著作都成於 1980 年代，其中李茂政的著作更恰巧於解嚴後出版(1987 年 8 月初版)，顯然「共產鐵幕」的說法越接近解嚴，越少獲得採用。

另外，曾虛白則是從權利的享受者來看「知的權利」。曾虛白指出，傳播界要爭取的自由分為三大類：知的自由、說的自由，以及採的自由。其中，知與說為一般公民共享的權利，而「採的自由」則是公民將其所享受的公權，委託記者去執行<sup>99</sup>。曾虛白的看法主要源自於施蘭姆(Wilbur Schramm)的《大眾傳播的責任》，該觀點與美國報紙編輯人協會的看法極為相近。例如，協會所成立的「新聞自由委員會」(Committee on Freedom of Information)主席 James S. Pope 便曾指出，新聞媒體是人民接近政府資訊權利的代理人<sup>100</sup>。而類似的觀點，在其後台灣的傳播學著作亦常見到。例如：姚朋認為，新聞自由是保障人民「知的權利」最可靠的途徑。徐詠平指出，人民有知的權利及知的自由，即人民具有自由獲知所需知道消息的權利。而新聞從業人員，為提供人民享有此項權利的需要，應有報導的自由與採訪的自由。另外，鄭貞銘則提到，「知的權利」屬於廣大民眾，而非新聞出版界的特權。新聞記者的採訪權利，奠基於人民「知的權利」。人民委託記者採訪，以忠實地報導實況。而記者應對社會大眾負責，才是值得人民「授權」的對象<sup>101</sup>。相對於上述學者認為，新聞媒體的權利來自社會大眾的委託或授權。李瞻則認為新聞自由為少數出版商的特權，其存在係基於言論自由的理論基礎，因此唯有出版內容充分反映多數人民的意見時，新聞自由才能受到與言論自由同等的保護<sup>102</sup>。

### (三)「採訪自由」的內涵與限制

呂潘二人早在 1950 年代初期便提出包含「採訪自由」、「傳遞自由」、「發表自由」以及「閱讀及收聽自由」等四項自由的新聞自由概念。其後的傳播學者至多再提及國際新聞協會的四項自由：新聞採訪自由、新聞傳遞自由、報紙出版自由，與意見表達自由。但就內容而言，其實亦可涵蓋在呂潘二人的四項自由之內。第三章所提，汪威錚有關四項自由的說明，其實便是引述呂潘二人的觀點。而與

<sup>98</sup> 鄭貞銘，《新聞傳播總論》(台北：允晨文化，1984)，頁 166、李茂政，《當代新聞學》(台北：正中，1987)，頁 2。

<sup>99</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，《報學》3：5，頁 59。

<sup>100</sup> 此處所提的「新聞自由委員會」由美國報紙編輯人協會所成立，原名 Committee on Freedom of World Information，1950 年 James S. Pope 任內更名為 Committee on Freedom of Information。該會成立的主要宗旨在打破接近公共記錄的藩籬。James S. Pope, "Foreword", Harold L. Cross, "Preface", Harold L. Cross, *The People's Right to Know*, (New York: Columbia University Press, 1954), pp. vii, xiv-xv.

<sup>101</sup> 姚朋，《新聞學研究》，頁 8、徐詠平，《新聞學概論》(台北：中華書局，1971)，頁 12、鄭貞銘，《新聞傳播總論》，頁 166-167、176。

<sup>102</sup> 李瞻，《新聞學》，頁 43。

憲法學者相同，傳播學著作也將焦點擺在採訪自由，而鮮少觸及其他三項自由。

關於採訪自由，呂潘二人在同一本著作已提及「採訪報導權」、「事實證明權」，和「保守秘密權」三項權利，並從中華民國相關法規著手，建立法律對此三項權利的保障。

第一，就「採訪報導權」而言，「出版法」第 27 條：新聞紙或雜誌採訪新聞或徵集資料，政府機關應予以便利、「刑法」第 23 條：業務上之正當行為，不罰。呂潘二人認為，以上兩條足以使新聞記者獲得充分的採訪自由，亦即使報人站在公益的立場，能獲得採訪自由、言論自由的保障。第二，關於「事實證明權」。呂潘二人指出，記者由於職務之特殊關係，容易發生侵害他人權益的糾紛，但依據「刑法」第 110 條第 3 款：「對於所誹謗之事，能證明其為真實者，不罰，但涉及私德而與公共利益無關者，不在此限」，只要能證明所刊載之新聞確係事實者，可免除刑責<sup>103</sup>。第三，關於「保守秘密權」。呂潘二人認為，對於新聞來源必須保守秘密，為新聞記者的一種信條。而「民事訴訟法」第 307 條：「證人有左列各款情形之一者，得拒絕證言：……四、證人就其職務上或業務上有秘密義務之事項受訊問者」，雖只限定於證人，但在記者業務上，亦可解釋做為記者的職權。然而，呂潘二人指出，新聞記者對於「職業秘密」的保守範圍，並非絕對毫無限制。該項權益只能適用於政治案件，不能適用於普通刑事案件。再者，雖在原則上，記者可依據上述「民事訴訟法」之規定享有該項權益。但使用之適當與否，仍得經過法院的裁定<sup>104</sup>。

呂潘二人從法律的層面，建立採訪自由的保障基礎。然而，就如其所言「並非絕對毫無限制」，衡量的標準為何？遇到不同價值、不同權利間的衝突時又該如何取捨？仍有待不斷累積的案例來確認與修正。不過，在戒嚴期間，除了 1980 年代，時任新聞局長的宋楚瑜以美聯社報導不實為由，取消美聯社記者登記證一案<sup>105</sup>，曾引發採訪權的爭議外，幾乎沒有什麼顯著的大案子。再者，傳播學界對於該案，也並非全以負面的角度來看待。例如：方蘭生指出：「像這些錯誤……，如果是由於記者的能力不足或一時失察，尚情有可原，如果出自記者的私心、偏見或成見，甚至蓄意為之，那就完全失去了新聞道德，實在罪無可逭了」。而賴國洲則認為，美聯社一案，「在政策上能尊重新聞自由，並維護國家形象」，是極

<sup>103</sup> 關於誹謗罪的討論請見本論文第五章。

<sup>104</sup> 呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》，頁 43-46。

<sup>105</sup> 美聯社記者被新聞局取消記者登記證的事情，始於 1980 年 3 月美麗島事件公開審判時。時任新聞局長的宋楚瑜以美聯社報導不實為由，要求美聯社澄清與更正，否則將取消美聯社的採訪權。該案最後以美聯社向全世界發出更正急電，並由分社負責人向宋楚瑜道歉而和平落幕。隔年年 7 月，陳文成命案再度引發新聞局取消記者登記證的舉動。最後由於美聯社未能發出符合新聞局要求的更正稿，亦不願寫悔過書，該案的採訪記者周清月的記者證乃遭到撤銷，所有的採訪活動亦遭到禁止。當時的新聞局長亦是宋楚瑜。楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁 253-256。

重要的<sup>106</sup>。

另一方面，案件的稀少亦不能等同台灣擁有寬鬆的採訪自由。1956年3月台北市編輯人協會所舉行的座談會已指出：中國編輯人員對於新聞的選擇，首先考慮者為國家之利害，其次始為其本身職業上的需要<sup>107</sup>。而鄭南涓在1965年所發表的文章則更露骨的指出，「自檢(自我檢點)」在自由中國一般記者的心中，比其他任何東西都沈重。「自檢」來自於記者的恐懼，恐懼因刊出可以訾議的文字，而引起官方的敏感或反應<sup>108</sup>。基於此，新聞記者對採訪自由的爭取，亦難有驚人之舉<sup>109</sup>。相較於台灣新聞界的消極，美國新聞界則就此議題與美國政府產生許多交鋒，美國法院亦曾針對此一權利進行討論，而這些亦為《報學》所轉譯。以下擬從轉譯的內容及相關文章，探討台灣傳播學界所形塑的採訪自由內涵。

### 1. 要求政府公開資訊

延續上述美國報紙編輯人協會要求艾森豪總統修改第10、501號行政命令，《報學》在1957年又刊出一篇文章，論及1956年11月，美聯社社員報紙主編人協會(The Associated Press managing Editors Association)年會的提案：要求艾森豪總統撤銷第10、501號行政命令。該命令授權17個聯邦機構，把若干情報列為「機密」而不予發表。該文引述反對政府新聞封鎖，由眾議院議員毛斯(John E Moss)主持的政府新聞小組委員會(又名「毛斯委員會」)，以及國防部所組成的民事顧問委員會，兩方的觀點。最後則以前美國報紙編輯人協會新聞自由委員會主席維京斯(James Russell Wiggins)的觀點作結。維京斯認為，在美國，自由已呈退步，而秘密制度則有代之而起的趨勢。「我們在抉擇之中，誤認秘密是安定，只有自由是危險，這個觀念就有危險」。「我們可能放棄一小部分自由而不致完全喪失自由。……可是，秘密的程度增一分，我們自由的程度就減一分。」「如果我們保持秘密的地方越來越多，我們終有一天到達一個關頭，我們必須不是選擇自由就是選擇秘密。我們將通過一個地點，到了那裡要不是放棄自由體制或接受秘密體制，就不能再往前走一步。<sup>110</sup>」

相對於美國新聞界要求政府公開資訊、減少新聞封鎖的立場。中央社編輯部主任胡傳厚則從「保密與新聞自由的矛盾」著手<sup>111</sup>，論述「新聞」、「消息」與「情

<sup>106</sup> 方蘭生，《新聞自由與新聞自律》，頁36、賴國洲，〈我國傳播政策之研究〉(台北：政大新研所博士論文，1988)，頁151。

<sup>107</sup> 台北市編輯人協會座談會紀錄，〈中美兩國處理新聞的異同〉，《報學》9(1956年6月)，頁50。

<sup>108</sup> 鄭南涓，〈新聞自由在自由中國〉，《報學》3：4(1965年6月)，頁9。

<sup>109</sup> 舉例來說，呂光早在1965年的政大新聞研討會便提到，國外有記者堅持不透露其所報導的強盜在哪而入獄，但出獄時有五千多位新聞記者到監獄迎接他。「但在台灣，有時報紙登出了警察要抓的人，那人就被抓去了」。呂光，〈新聞自由與法律責任〉，《報學》3：5，頁29。

<sup>110</sup> 子健，〈美國新聞界為「自由」而戰〉，《報學》2：1(1957年6月)，頁42-43。

<sup>111</sup> 胡傳厚長期於國民黨黨營媒體工作(1959年升任中央社副總編輯，1973年再升任為總編輯)，並在政大、世新授課，同時亦是《報學》的創辦人。冷若水主編，《中央社六十年》(台北：

報」的界限。首先，胡傳厚以國與國之間，即使是最友好的友邦，也絕不能事事公開，批評 1955 年 2 月間，12 位駐台北的外籍記者，聯名向行政院新聞局提出抗議，指責台灣政府各機關公務人員，嚴密「封鎖新聞」，顯然無充分的理由。胡傳厚認為，甲國駐在乙國的新聞記者，絕不能以甲國人民「知的權利」，來支持他對抗乙國政府的公務人員，而迫使其放棄保密的職責。其次，胡傳厚劃分「新聞」、「消息」與「情報」之間界限。其認為「消息」(Information，事實及其報導)、「新聞」(News，新的消息)都是公開性的。而「情報」(Intelligence)則是屬於機密性的消息。採訪報導公開的消息和新聞，是新聞記者的職責。刺探、蒐集和傳遞機密情報，則是情報人員的任務。而有些記者喜歡探聽的「內幕新聞」，喜歡蒐集的「背景資料」，則與機密情報極為接近。基於上述三者的差異，以及民主國家實踐新聞自由最大的障礙，實為新聞與機密性情報的混淆不清。胡傳厚建議聯合國在修訂「新聞自由公約」時，將下列原則，列入條文：

- (1) 明確規定新聞、消息與情報之間的界限。
- (2) 明確規定，新聞記者的採訪和報導標的，應以公開性的新聞、消息為限。
- (3) 明確規定新聞記者應尊重採訪對象保守職務上機密的職責和權利。
- (4) 明確規定嚴禁情報人員以新聞記者的身分為掩護，並嚴禁新聞記者兼任情報工作。

胡傳厚表示，其要求必須明訂「新聞」、「消息」與「情報」三者的界限，是為了維護新聞自由原則、促進國際間新聞消息的自由流通<sup>112</sup>。然而，從內容來看，其與美國新聞界要求政府公開資訊、撤銷新聞封鎖的訴求，顯然背道而馳。

## 2. 赴中國採訪的權利

1956 年 8 月，中國邀請美國十五位記者前往中國訪問，開啟了美國國務院與新聞界的論爭。美國國務院原始的態度為：美國護照不得用於前往中國，而此一政策在 1955 年 10 月便已確立<sup>113</sup>。國務院的禁止立場引起新聞界的抗議，而湯德臣於 1957 年的文章則呈現相關的爭議點。

首先，國務院的禁令是否違反美國憲法所保障的新聞自由與遷徙自由？從遷徙自由來看，該文提出公民赴國外旅行，究係一項權利？抑或是一項特權？關於此點，美國政府認為政府當然有權加以干涉。然而，法院已開始糾正政府的相關措施。就新聞自由來看，違法先行的記者伍爾錫(William Worthy)表示：「如果我們讓政府告訴一個記者什麼地方是他所能去的，那麼政府也就會告訴他什麼事情是他所能報導的」。另外，美國報紙發行人協會亦提出聲明，要求在美國並未與該國處於交戰狀態的情況下，必須做到(1)記者有在任何國家報導新聞之自由；(2)

---

中央社六十週年社慶籌備委員會，1984)，頁 298-299。

<sup>112</sup> 胡傳厚，〈新聞自由的障礙及其基本問題〉，《報學》2：2(1957 年 12 月)，頁 9-10。

<sup>113</sup> 《聯合報》1956 年 8 月 8 日，第 1 版。

不得限制記者前往外國旅行；(3)對於善盡職責的新聞記者，不得處以罰金、徒刑，或撤銷其護照。

美國報紙發行人協會的聲明涉及「交戰狀態」的問題，而美中是否處於交戰狀態呢？對此《紐約時報》專欄作家克洛克(Arthur Krock)認為，國務院的態度為：美國、聯合國與中國之間，處於一種「未解決的衝突態度」。而《紐約前鋒論壇報》專欄作家勞倫斯(David Lawrence)則表示，國會的一切行動，均係根據中國尚與聯合國處於戰爭狀態。上述兩位專欄作家的說法，彰顯了美國政府不願對外表示美國與中國處於戰爭狀態的態度。而依據湯德臣的看法，正是此一模糊態度，使美國所提出的禁止理由站不住腳。美國政府禁止的理由包括：美國不能保護前往中國的記者，因美中之間沒有邦交、北京政府企圖利用記者的訪問，增加討價還價或勒索的籌碼等。從結論來看，湯德臣最終還是在批判美國反共立場不夠堅定<sup>114</sup>。然而，透過該討論，也可使傳播學界對採訪自由的行使，及權利的保障有更進一步的認識。不過，若要說到學以致用，則要等到解嚴後，《自立晚報》記者以探親之名，前往中國訪問時<sup>115</sup>。

### 3. 保守秘密權

《報學》首篇以新聞記者保守秘密權為主軸的文章，為 1960 年張宗棟翻譯美國密西根州立大學大眾傳播學系系主任希伯特(Fred S. Siebert)之作。該文指出，在美國，新聞從業人員可能為了已刊登的新聞來源問題，受到行政、立法、司法三方面人員的詢問。其中，面對行政、立法機關，記者有拒絕作證之權，已獲得法律及美國最高法院的保障。然而，在司法方面，則仍存有許多歧異。希伯特指出，立法保障保守秘密權的最主要反對者，來自法官與律師。法界反對的理由為：包括新聞來源姓名在內，所有有關的報告，對政府機構有用處。部分法官認為，不透露已知新聞來源的姓名，看不出對社會有什麼益處。同時其也認為，沒有證實來源的新聞，記者根本就不應該發表。對此，Siebert 以最早立法保障記者保守秘密權的瑪利蘭州為例指出，看不出該州法院或立法機構在實行該法律時有任何的阻礙。最後，希伯特指出，要起草任何保障記者保守秘密權的法律時，必須考慮以下問題：

- (1) 哪些新聞機構應該被法律賦予拒絕透露消息來源的特權？
- (2) 哪些與新聞事業有關的人員應該有拒說的特權？
- (3) 應否就新聞的性質加以區別？
- (4) 此特權是否對所有類型的公務處理都適用，還是僅及於某些特定的案件？是否適用於刑事案件、民事案件、誹謗案件？或是否在所有的政府偵訊機構前都可適用？

<sup>114</sup> 湯德臣，〈美記者赴大陸的法律問題〉，《報學》2：1(1957年6月)，頁80-84。

<sup>115</sup> 《聯合報》1987年9月14日，第2版。

(5) 特權能否放棄？如果可以，誰可放棄他？

基於上述的認識，希伯特嘗試草擬一個可能的法律條文：

報紙、雜誌、廣播電台、電視台的發行人、編輯人、採訪記者或其他雇用人員，若拒絕發表其為刊載或播送而獲得之新聞來源時，司法、立法或行政機關均不得認其有藐視政府之罪責<sup>116</sup>。

美國記者拒絕在大陪審團與法院前作證的案例，從 1965 年開始激增。而此一趨勢，一方面驅使美國最高法院於 1972 年 6 月首次針對此一議題做出判決。另一方面，則促使美國國會就記者「庇護法」舉行聽證<sup>117</sup>。對此，《報學》分別在第 4 卷第 9 和 10 期，翻譯相關的文章。

《報學》第 9 期刊出美國最高法院於 1972 年 6 月 29 日，針對 *Branzburg v. Hayes* 案所作出的判決，這是針對三個性質類似的案件所作的一次合併判決<sup>118</sup>。該判決以 5 比 4 裁定，美國憲法增修條文第 1 條並不能使新聞從業人員，在一項刑事案件的調查上，免除回答大陪審團問話的義務。該文擷取不同法官對於此一議題的看法。

由懷特(White)法官所主稿的判決主文提出以下觀點：第一，一般裁決均認為，美國憲法增修條文第 1 條並不賦予報界一種未供給一般公眾之特別途徑來獲取新聞的特別權利，同樣的，新聞記者亦不能免除作證的義務。第二，知情不報常被視為一種不成文法下的罪行。當然，報界有權遵守協議，不刊出所有其獲知的消息資料。但是，這種扣住不發的權利，並不同於其可豁免向大陪審團提供相關資料的責任。第三，雖反對者認為，拒絕對記者提供拒絕作證的特權，將損害報界蒐集和散播新聞的自由。但是歷史的發展，並非如此。從美國建國以來，報業一直在消息來源未獲憲法保護的情形下經營，而報業一直繁盛滋長。現存的憲法規章，對報界保護消息來源的發展或保持，一直未成為嚴重的障礙。第四，施行該項記者特權將會出現實際上與理論上的高度困難。不久就將必須闡明，那幾類新聞人士具有此類特權的資格。出版自由是一項基本的權利，但並不限於報紙和定期刊物。出版一詞就其歷史含意而言，包含用作傳達消息和意見的每一種

<sup>116</sup> 張宗棟譯，Fred S. Siebert 著，〈新聞記者與業務秘密〉，《報學》2：5(1959年9月)，頁8-11。

<sup>117</sup> 此處所指的聽證會，依據 1975 年鍾耀長《報學》所發表的文章，有可能是美國國會針對「新聞人員特權議案」(Newsman's Privilege Bill)所作的聽證。該議案試圖透過正式的立法程序，保護新聞工作人員，使其可以拒絕向法庭、大陪審團或其他調查機構，透露消息來源，或交出錄音帶、筆記、照相及其他採訪中所獲得，但尚未發表的任何資料。針對類似的法案，有稱之為「庇護法」、「盾法」、「盾牌法」、「記者保護法」(Shield Law)，或「豁免法」(Immunity Law)。本文採用 1973 年《報學》翻譯美國新聞處報導所使用的名詞「庇護法」。美國新聞處，〈美國國會就記者「庇護法」舉行聽證〉，《報學》4：10(1973年6月)，頁38、鍾耀長，〈隱名新聞可信度的研究〉，《報學》5：5(1975年12月)，頁19、王兆鵬，〈論新聞記者之拒絕證言權〉，《月旦法學雜誌》134(2006年7月)，頁200、范立達，〈記者拒絕證言權之研究〉(台北：台灣大學社會科學院政治學系碩士論文，2007)，頁138。

<sup>118</sup> 張為平譯，〈美國最高法院裁定記者應與大陪審團合作〉，《報學》4：9(1972年12月)，頁15、范立達，〈記者拒絕證言權之研究〉，頁37。。

出版物。而本案內各有組織新聞機構代表所力陳的報導功能，演講人、政治性的民意調查專家、小說家、學術研究員，或戲劇家等人士皆可發揮。幾乎任何一位作家都可以準確的聲稱，他對有關公益的新聞流通有貢獻。假使他被迫要在大陪審團前透露資料來源，那他將保持緘默<sup>119</sup>。

相對於此，由司徒華(Stewart)法官所執筆的不同意見書則指出，一個自由報業對一個自由的社會是不可或缺的。如果我們要維護我們經由鼓勵不同意見的表達，而達成最大自由選擇的憲法傳統，就需要報業以報導、調查和批評等方式來散播各種的消息和輿情。過去，為了保持這項傳統，曾數度裁定，出版權利是憲法增修條文第 1 條的核心，與憲法民主政體存在的基礎。隨著出版權利而來的一個推論，必定是蒐集新聞的權利。如果保護不及於蒐集與傳播新聞的過程，由自由出版所保護，新聞對公眾的充分流通將嚴重地縮減。蒐集新聞的權利也順次意味著，一位記者與其消息來源間保持守密關係的權利。這種見解遵循一種簡單的三段推論：

- (1) 新聞從業人員需要消息來源，以蒐集新聞。
- (2) 保證守密在建立和維持其與消息來源之間蒐集新聞的關係上是必要的。
- (3) 一項毫無拘束的傳喚能力的存在，將嚇阻消息來源洩露消息，或嚇阻記者蒐集和發表新聞。

當記者或其消息來源不能倚靠守密的盾牌，來對抗無限制的大陪審團要求作證的傳票權力時，有價值的新聞將不被刊出，公眾的交談將不可避免變得貧瘠。為了使有效執行法律中的公眾利益和憲法增修條文第 1 條所保證的新聞充分流通之間得到一個適當的平衡，必須採用一個基本的見解，即由於它們「纖弱和易受損害」的本質，以及它們對於社會正當功能的超凡重要性，憲法增修條文第 1 條權利需要特別的保護。最高法院的裁定一貫地堅持，唯有迫切的利益，方能認為限制憲法增修條文第 1 條為正當。因此，當一位記者被要求在大陪審團前透露保證守密的資料時，政府必須：

- (1) 顯示出有可能的原因相信，這位記者擁有顯然與某件違法事件有關的資料；
- (2) 證明這種資料不能經由較少破壞憲法增修條文第 1 條的其他方法取得。
- (3) 證明需要這些資料的一項迫切且凌駕一切的利益。

「可能原因」和「取代方法」，可以在司法行政上的公共利益，和新聞充分流通的憲法保護間，構成一種調和作用<sup>120</sup>。

1972 年 6 月美國最高法院的判決，引起很大的討論。《報學》第 10 期登出美國新聞處所發佈的〈美國會就記者「庇護法」舉行聽證〉一文，呈現不同立場者在國會所做的證言。多數的美國新聞記者皆反對受到傳訊，從而被勒令其對消

<sup>119</sup> 張為平譯，〈美國最高法院裁定記者應與大陪審團合作〉，頁 16-22。

<sup>120</sup> 張為平譯，〈美國最高法院裁定記者應與大陪審團合作〉，頁 24-30。

息來源所做不透露來源的保證。雖有參議員對賦予記者此項特權感到疑慮，但依據 1972 年所舉行的一項蓋洛普民調，有 57% 的受訪者表示，報紙記者不應被要求在法庭透露保證守密的消息來源。另外，還有一些新聞人員強調，提供秘密資料者往往不是犯罪者，而是正直的生意人或公職人員，其因深感弊端，並意欲揭露，但恐懼表明身分後失去工作。

相對於新聞從業人員，美國司法部則反對一種絕對的特權，因為它能「使公平和有效，司法行政上的主要國家利益屈居次要的地位」。國會所擬議的一項折衷方法為依循司法部長有關對新聞界發出傳票的「指導原則」。該項原則載明，司法部長僅在有足夠的理由相信，一項罪行業已發生，所尋求的消息資料為確定罪行所必要，以及政府已試圖從非新聞界方面尋求消息資料但未成功，方可考慮發出一張傳票。最後，該文總結美國國會聽證的結果表示，某種的庇護法可能制定，但是，它將不會是一種在所有情況下均禁止傳訊的「絕對」庇護<sup>121</sup>。不過，最終因反對者甚多，美國國會並沒有通過相關的庇護案<sup>122</sup>。

針對上述美國最高法院的判決，以及美國國會無法完成記者「庇護法」，鍾耀長於 1975 年所發表的文章表示，雖美國最高法院在意見書上重申新聞採訪受到憲法增修條文第 1 條的保護，實際上，新聞自由已受到侵害<sup>123</sup>。

另一方面，從美國看台灣。相對於呂潘二人的見解，黃宣威在 1967 年出版的著作指出，台灣法律對於職業秘密或私人秘密，都有明文加以規定，但對世界進步國家所尊重的記者職業秘密，即新聞來源秘密，則未列入。而這也是台灣在世界新聞自由程度的分類中，被列為新聞自由不夠發達的主要因素之一<sup>124</sup>。鍾耀長同樣認為台灣法律對職業秘密的保障，並未包括新聞記者。因此，新聞記者如需出庭作證時，仍無法拒絕法庭的要求，必須透露新聞來源。其認為，新聞記者倘若無法享受此項權利，對新聞採訪或報導而言，都構成嚴重的威脅<sup>125</sup>。尤英夫於 1984 年的文章則進一步區分民、刑法。其認為「民事訴訟法」有關「證人就其職務上或業務上，有秘密義務之事項」等例外情形，可適用於新聞記者。但「刑事訴訟法」有限定醫師、藥劑師等職務，而記者不在其中。尤英夫原則上認為，新聞記者應賦予保密特權，因此其建議修法納入新聞記者<sup>126</sup>。

以上從 1950 年出版的呂潘著作，至 1984 年尤英夫所提出的見解，台灣學界基本上皆肯定應賦予新聞記者保密特權。然而，從上述的這些翻譯文章，到尤英夫本人，亦同時提出「誰」該擁有這項特權的問題。1967 年，黃宣威出版的《新

<sup>121</sup> 美國新聞處，〈美國會就記者「庇護法」舉行聽證〉，頁 38-40。

<sup>122</sup> 尤英夫，《新聞法論(上冊)》(台北：世紀法商雜誌社，1991)，頁 287。

<sup>123</sup> 鍾耀長，〈隱名新聞可信度的研究〉，頁 19。

<sup>124</sup> 黃宣威所指的新聞自由程度分類，為密蘇里大學新聞學院新聞自由中心所公布的 1966 年度 PICA 調查。黃宣威，《新聞來源的保密問題》(台北：台北市新聞記者公會，1967)，頁 24。

<sup>125</sup> 鍾耀長，〈隱名新聞可信度的研究〉，頁 20。

<sup>126</sup> 尤英夫，〈談新聞來源之保密問題〉，《報學》7：2(1984 年 6 月)，頁 47、50。

聞來源的保密問題》記載了國際新聞協會針對全世界 24 個國家的新聞從業人員所作的一次意見測驗。在該項測驗中，有 82.9%認為，所有的記者皆應擁有該項特權。不過，該調查對「所有的記者」並沒有清楚的說明<sup>127</sup>。尤英夫在 1984 年的著作並未針對此一問題提出解答，但在解嚴後所出版的《新聞法論》則嘗試回答這個問題。尤英夫認為，具有報導新聞事件的新聞記者，才可能擁有此一權利，不論他們屬於報紙、雜誌(一個月期刊以內)、通訊社、廣播或電視。而一般的出版商、出版人則不應擁有此一權利。除了新聞記者以外，編輯人與發行人亦得享有此項權利。再者，該項特權可以擴及所有的案件，不限於刑事、民事案件。但如新聞記者為處理該案件的唯一線索來源時，此一特權將受到限制，尤其是牽涉犯罪的案件<sup>128</sup>。

另一方面，尤英夫建議在支持新聞記者擁有該項特權的同時，亦應注意以下幾點：

- (1) 此一特權範圍仍有待詳細界定，以期兼顧各方利益。
- (2) 新聞界本身應防止此權利之濫用。避免記者以此權利為護身符，任意作不實在與不負責任的報導。新聞評議會尤應發揮功能，加強自律作用。
- (3) 新聞界應有自信，不怕甚至鼓勵外界對不負責任的報導，如侵犯隱私、毀損名譽等加以追訴，以期產生阻遏作用。
- (4) 提高新聞記者水準，以期減少濫用此權利之可能。並因此，較可獲得人民對此一權利的支持<sup>129</sup>。

根據鍾耀長分析，「記者的素質良莠不齊」為反對記者擁有此一特權的關鍵因素之一<sup>130</sup>。而尤英夫の後三點考量，其實正反應此項疑慮。

## 小結

二次大戰後期的中國，在美國國際新聞自由運動的影響下，「新聞自由」這個中文名詞浮上報紙版面。戰後，在聯合國國際新聞自由會議的推波助浪下，「新聞自由」一詞在新聞界與傳播學界都受到廣泛的使用。「新聞自由」是一個新誕生的名詞，連戰後才通過的「中華民國憲法」都沒有採用。從上章的討論可知，戒嚴時期台灣的憲法學界大多侷限於「出版自由」的討論，而鮮少觸及「新聞自由」的內涵。反之，傳播學界則一直將新聞自由納入憲法所保障的基本人權之一。

傳播學界對新聞自由受憲法保障所做最簡單的連結為：「新聞自由」的舊稱為「出版自由」。從馬星野對 1940 年代美國國際新聞自由運動，以及聯合國國際

<sup>127</sup> 黃宣威，《新聞來源的保密問題》(台北：台北市新聞記者公會，1967)，頁 242。

<sup>128</sup> 尤英夫，《新聞法論(上冊)》，頁 283-284。

<sup>129</sup> 尤英夫，〈談新聞來源之保密問題〉，《報學》7：2(1984年6月)，頁 47、50。

<sup>130</sup> 鍾耀長，〈隱名新聞可信度的研究〉，頁 19。

新聞自由會議的描述，可以看到「出版自由」轉化為「新聞自由」，以及 freedom of the Press 與 freedom of information 先後被翻譯為「新聞自由」的過程。而約略也是從 1940 年代起，這些名詞在多數的傳播學著作，皆未獲得清楚的釐清與界定，至今仍然。

聯合國所推動的國際新聞自由會議，讓「新聞自由」一詞成為戰後傳播學上最時髦的名詞之一。然而，繼馬星野、王洪鈞之後，鮮少有學者針對聯合國所作相關的決議與討論進行介紹與分析。多數的著作對該項運動的理解僅停留於「人權公約」草案第 17 條，以及「新聞自由公約」草案第 2 條，政府得以法律限制的範圍，而對該項條文在審議過程中所引發的爭議更是隻字不提。

台灣的新聞界一度將焦點擺在 1951 年創立的非政府組織「國際新聞協會」。參與 IPI 曾是國民黨新聞從業人員極力爭取的目標，1969 年獲准成立國家分會，更被相關人士視為台灣擁有新聞自由的重要象徵。然而，對於國際新聞協會或其他非政府組織所作的新聞自由評比，無論是新聞界或傳播學界，卻多視若無睹，或選擇性登載。透過相關資料的整理，可以歸納出戒嚴時期台灣傳播學界面對國際社會批評時，所採取的態度與處理方式。基本上是媒體先加以報導，學術著作再引用。傳播學界在尋求(seek)、接收(receive)與傳播(impart)方面扮演相當消極的角色。而即使是由學者率先提出的報告，其傳遞的資訊也是刪節過的。對台灣不利的批評與現況描述，較消極者，不是略而不提，便是以「戰時」搪塞。較積極者，如李瞻，則是針對評比的標準提出批判。李瞻批評，這些衡量方法最大的缺點在於認為政府是新聞自由的唯一威脅。

延續李瞻所提出的英國新聞自由發展的三階段論：爭取出版自由、爭取意見自由、爭日消息(新聞)自由。我們可以從中找尋一些「新聞自由」與其他表現自由的差異。例如，姚朋所提，美國幾位開國先賢，不但認清新聞自由的重要性，更將報導事實的重要性置於表達意見之上。李永強所翻譯的文章指出，傳統自由主義的觀點，主要適用於個人的說話與出版的權利。而責任論或政府干涉，則用於大眾媒介被認為是組織團體的權利，如「人民知之權利」或「公共利益」等。

美國新聞界所建構的「知的權利」，於 1956 年年底，透過程之行等人的引介進入台灣。然而，真正產生影響，並被納入相關的傳播學著作，則是 1965 年國立政治大學新聞研討會中，李瞻與曾虛白所建構的「知的權利」的歷史脈絡與意義。李瞻有關「知的權利」發展中「共產鐵幕」的影響，愈接近解嚴，愈少獲得採用。另一方面，曾虛白受施蘭姆影響，從權利享受者的觀點，將「知的權利」與「說的權利」歸為一般公民共享的權利，而「採的自由」則為公民將其所享受的公權，委託記者去執行。曾虛白的「委託說」與美國報紙編輯人協會的看法極為相近，其後的傳播學學者也多採「委託說」。

關於「採訪自由」，呂光、潘賢模於 1950 年代出版的《中國新聞法概論》，已從中華民國法規著手，提出「採訪報導權」、「事實證明權」，以及「保守秘密

權」三項權利。但其也表示這三項權利「並非絕對毫無限制」。衡量的標準為何？遇到不同價值、不同權利間的衝突時又該如何取捨？仍有待不斷累積的案例來確認與修正。然而，在戒嚴期間，幾乎沒有什麼顯著的大案子。不過，案件的稀少並不能等同台灣擁有寬鬆的採訪自由。1956年3月台北市編輯人協會所舉行的座談會已指出：中國編輯人員對於新聞的選擇，首先考慮者為國家之利害，其次始為其本身職業上的需要。而鄭南渭則更露骨的指出，「自檢(自我檢點)」在自由中國一般記者的心中，比其他任何東西都沈重。「自檢」來自於記者的恐懼，恐懼因刊出可以訾議的文字，而引起官方的敏感或反應。基於此，新聞記者對採訪自由的爭取，亦難有驚人之舉。

相較於台灣新聞界的消極，美國新聞界則就此議題與美國政府產生許多交鋒，美國法院亦曾針對此一權利進行討論，而這些亦為《報學》所轉譯。《報學》轉譯的文章，可細分為三個主題：要求政府公開資訊、赴中國採訪的權利，以及保守秘密權。從內容來看，美國新聞界在前兩個議題，針對政府的限制提出許多反駁之詞，例如，維京斯表示：「如果我們保持秘密的地方越來越多，我們終有一天到達一個關頭，我們必須不是選擇自由就是選擇秘密」。伍爾錫表示：「如果我們讓政府告訴一個記者什麼地方是他所能去的，那麼政府也就會告訴他什麼事情是他所能報導的」。但當時台灣的傳播學界對此卻無太多的迴響，胡傳厚與政府站在同一側，譴責外籍記者指控台灣政府嚴密封鎖新聞，並無充分的理由。湯德臣則批評，就是因為美國反共立場不夠堅定，才使其禁止記者赴中國採訪的理由，站不住腳。

另一方面，關於保守秘密權，台灣的傳播學界則自始至終支持新聞記者應擁有該項特權。不過，對於「誰」該擁有該項特權的問題，雖多數的文章皆曾碰觸，但大多沒有進一步的分析與探討。「始終互相尊重的」台灣司法界與新聞界，也讓台灣在戒嚴時期從未發生此類追究新聞來源的案件<sup>131</sup>。透過案例的累積，不斷思索新聞自由與其他權利間的競合關係，也成為不可能。

<sup>131</sup> 黃宣威，《新聞來源的保密問題》，頁 21。

## 第五章 新聞自由的限制

與台灣憲法界相同，新聞自由有其限制的概念也獲得傳播學界的認同，而同樣亦面臨到怎樣才算是合理限制的問題。然而，相對於憲法學界，「新聞自由的本質」為傳播學的主要課題之一<sup>1</sup>，相關法令對新聞自由的限制，為傳播學界不得不處理的問題。國際新聞自由運動發起國——美國經驗，也是台灣傳播學界必須正視的取經對象。因此，相對於憲法學界對新聞法規的疏離，可僅從法條本身來解釋法令，傳播學界不但須面對法規實際執行的效果、所產生的影響，也必須與國外的新發展不斷的對話。從上面的討論可知，言論、出版自由的傳統已確立出版前，不須請求執照、免於檢查的保障原則。但就台灣實況而言，「出版法」一直規範出版物的出版，傳播學界以怎樣的態度面對此項衝突？其次，雖「歐洲人權公約」規定「不應限制各國要求廣播、電視或電影事業應取得證照」，怎樣的規範才算適度？才無損於新聞自由的發展？亦是傳播學界必須思考的問題。再者，雖聯合國「新聞自由公約」草案、「公民與政治權利國際公約」認定，可以對新聞自由施以某種限制。但即使是最自由開放的英美兩國，對「尊重他人權或名譽」與「保障國家安全、公共秩序、公共健康或道德」這兩項獲得最多國同意，認為政府可依法加以限制的範疇，亦有許多爭論。以下擬從「台灣新聞法規的檢視」、「新聞自由與國家安全」、「新聞自由與個人權益」三個面向，探討戒嚴時期台灣傳播學界所劃定的新聞自由界線。

### 第一節 台灣新聞法規的檢視

在戒嚴時期台灣傳播學界，尤其是新聞法學者所關注的新聞法規主要可分為三類：出版法令、廣電法規，以及戰爭時期的新聞法。以下便從這三個面向著手，探討台灣傳播學界對相關法規的看法。

#### 一、出版法令

在戒嚴時期，有關出版法令最重要的兩個問題就是「出版法」的存廢與報禁問題。就前者而言，傳播學界的意見不一。其次，對於「出版法」本身，無論贊同與否，「出版手續」和「行政機關的直接處分權」，皆為彼此交鋒的標的。另一方面，對於報禁問題，早期的新聞法學者大多沒有涉及，但在其他的傳播學著作，以及新聞界，則可看到一些批判的言論。以下擬分為「出版法」和「報禁」兩個

<sup>1</sup> 謝然之在 1955 年的文章指出，當前研究新聞學最主要的課題，約有四個：(一)新聞自由的本質；(二)大眾思想交通及其傳播；(三)新聞事業之經營；(四)新聞道德之促進。謝然之，〈新聞學的發展與新聞教育之改革〉，《報學》8(1955 年 12 月)，頁 12。

部分，進行討論。

## (一) 出版法

戰後初期所施行於台灣的「出版法」，為 1937 年國民政府於中國所頒行的版本。戰後，為行憲的需要，於 1952 年完成修訂，刪除國民黨的干涉權力、縮減聲請核准所耗費的時間，並加強對「出版之獎勵及保障」。1958 年，在總統蔣介石的示意下，行政院將「出版法」修正草案送交立法院審查。由於該次立法院係採秘密審查，而非公開審查，再加上增添「撤銷登記」的行政處分等加強管制的措施，引起民營報刊的反對。不過，最終國民黨仍以多數優勢，通過「出版法」修正案。1973 年，「出版法」再度修正。由於僅是因應該年新聞局和內政部組織調整後，將原屬於內政部主管的「出版事業」，改由新聞局辦理，而必須修正「出版法」相關條文，輿論對此反應極為冷清。

在戒嚴時期經歷的三次修訂「出版法」中，除第三次外，前兩次都引發「出版法」存廢的爭議。持正面者如呂光和潘賢模，該著作指出，英美民主國家，雖無單行出版法，然有關出版業的規定，亦均散見於各種法令之中。再者，多數的出版法令，多傾向消極的防範，以為事前的預防與事後的追懲。然而，1952 年台灣公布的「出版法」偏重在獎勵與保障，「確為近世各國所未創制的進步出版法案」<sup>2</sup>。持反對者則有楊幼炯，其認為「出版法實無制定的必要」<sup>3</sup>。新聞界也多持反對意見，例如，台北市編輯人協會在 1951 年創立之初，即曾開會討論正在審議的「出版法」草案，多數認為「出版法」無訂立的必要<sup>4</sup>。1958 年「出版法」再度修訂時，台北市民營報業也提出廢除「出版法」的願望<sup>5</sup>。

除了「出版法」存廢的基本問題外，在傳播學專著中，「出版手續」和「行政機關的直接處分權」則是「出版法」最受爭議的部分。

### 1. 出版手續

對於出版手續，呂潘二人省略憲法學界「預防制」與「追懲制」的劃分，直接將世界上所採行的制度分為四種：放任制、保證金制、申請制、登記制。其指出，登記制是由申請制轉變而來，但與申請制的立法原意，卻大不相同。申請制是政府操有批准與否的權力，登記制則革除政府此項權力，人民只要合於規定條件，向政府履行登記備案的手續，即可發行。這種制度採取了放任制與申請制的

<sup>2</sup> 呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》(台北：正中，1956)，頁 14。

<sup>3</sup> 楊幼炯，〈新聞自由之理論與實際〉，《報學》2(1952 年 1 月 15 日)，頁 7。

<sup>4</sup> 第一屆理監事會，〈台北市編輯人協會會務報告〉，《報學》1(1951 年 6 月)，《報學》1(1951 年 6 月)，頁 173。

<sup>5</sup> 1958 年 5 月 4 日，台北市報業公會向立法院提交請願書，提出兩項願望：第一項願望根本廢止「出版法」，第二項願望合理修改「出版法」。該請願行動，遭到同為報業公會成員的四家黨政軍報系駁斥，聲明該項行動，不代表台北市報業公會全體會員報紙。故此處稱台北市民營報業。楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》(台北：稻鄉，2005)，頁 124-126。

優點，既合乎新聞自由的原則，又便於政府的監督管理。不過，呂潘二人強調，這種制度的徹底實施，只限於平時，而非戰時<sup>6</sup>。相對於呂潘二人，張宗棟則採用憲法學的預防制與追懲制的分類。追懲制係指凡出版品於出版前，一任出版者之自由，不受任何機關拘束。惟出版後，認有違反法律規定者，始受法律制裁。追懲制又名「自由制」或「放任制」，英、美皆採此種制度。預防制包括檢查制、保證金制、申請制，和登記制四種，台灣屬於登記制。張宗棟延續呂潘二人的觀點，認為登記制具放任、申請二制之長，合乎新聞自由原則，又便於政府管理<sup>7</sup>。

類似的概念，馬星野早在 1946 年，面對國外的質疑時，便指出：登記不能算是剝奪新聞自由，要看發許可證的必要條件<sup>8</sup>。然而，其到 1980 年，也不得不承認台灣報紙的登記是受限制的<sup>9</sup>。而對於台灣辦報所遭遇的限制，漆敬堯在 1964 年便指出，內政部可依據政府政策決定發不發給登記證，這樣就與西洋某些國家採用的特許制相似<sup>10</sup>。反之，賀照禮則替政府緩頰，認為台灣採行此種辦法，是有不得已的苦衷。其指出，中國「歷經日寇侵略及共匪叛亂」，「若無嚴格的防制政策，唯恐奸佞乘機活動，危害國家安全」<sup>11</sup>。

相較於「出版法」，由行政機關所訂立的「出版法施行細則」，對新聞自由施加的限制更大。早在 1955 年，成舍我便以立法委員的身分提出批判：「這一份由行政官署制定的施行細則，許多地方，多與母法的立法原則相衝突，痛快的說，簡直就是違憲」<sup>12</sup>。不過，傳播學界對「施行細則」卻鮮少著墨。王洪鈞為少數對「施行細則」提出批判的學者之一，但亦要等到 1980 年代。王洪鈞在 1984 年的著作批判，1979 年「出版法施行細則」第 9 條規定，新聞紙雜誌登記申請書應載明的「發行旨趣，必須闡揚基本國策、激勵民心士氣」，第 28 條規定「新聞紙、雜誌內容從事人身攻訐、揭人隱私或藉端斂財者，以變更發行旨趣論」<sup>13</sup>，不獨逾越母法的立法精神，亦不盡符合邏輯之觀念。王洪鈞並指出，雖有論者認為，訂定此細則的目的在「適合目前國情之需要」，但除了「出版法」外，尚有多種戰時法令可以引用，無須削足適履<sup>14</sup>。相對於王洪鈞，李瞻雖認為上述有關

<sup>6</sup> 呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》，頁 52。

<sup>7</sup> 張宗棟，《新聞傳播法規》(台北：三民，1978)，頁 27-28。

<sup>8</sup> 馬星野，〈世界新聞自由現狀之研究〉，《新聞自由論》(南京：中央日報，1948)，頁 48。

<sup>9</sup> 馬星野，〈新聞與教育〉，《報學》6：5(1980 年 12 月)，頁 13。

<sup>10</sup> 漆敬堯，《現代新聞學》(台北：海天，1964)，頁 63。

<sup>11</sup> 賀照禮，《新聞學的理論與實際》(台北：蘭台書局，1969)，頁 166。

<sup>12</sup> 楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁 113-114。

<sup>13</sup> 行政機關從 1954 年代起，便開始以違反「發行旨趣」的罪名，對報刊雜誌進行糾正與處分。該舉措曾遭到監察院的糾正。監察院批評，內政部特創「違反發行旨趣」的罪名，主要目的在依「出版法」第 41 條第 1 項第 1 款(就應登記之事項為不實之陳述)，給予出版品當時最重的定期停止其發行的處分。不過，行政機關不但不進行改正，反在 1970 年代兩度修訂「出版法施行細則」，納入「發行旨趣」相關條文，以作為懲處的依據。楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁 131-133、237-238。

<sup>14</sup> 王洪鈞，《新聞法規》(台北：允晨文化，1984)，頁 53-54。

違反發行旨趣的認定，如逕由行政機關執行，不僅困難，且有違民主政治的基本精神。但其反對的最根本理由在：「目前黨外雜誌脫法行為，政府取締困難，即為明證」<sup>15</sup>。

## 2. 行政機關的直接處分權

對於行政機關的直接處分權，呂潘二人指出，一部分新聞界人士，接受英美對於新聞事業主張的影響，反對行政機關有處分新聞刊物的權力。然而，從菲律賓、美國的例子來看，其郵政機關具有緊急的行政處分權，有權限制猥褻或載有圖謀不軌文字的刊物傳遞，顯見行政機構對新聞紙保有行政處分權，不一定就是違反新聞自由。再者，如能以行政處分乃是補助司法處分的觀點，加以衡量，那麼行政處分就有其存在的必要。問題在於，行政處分的運用和權限。「出版法」授與行政機關「登記」和「刊載事項」兩項行政處分的權力。呂潘二人認為，中華民國對新聞紙、雜誌採取登記制，賦予行政機關該項處分權是必然的產物。而關於違反禁載事項刊物的處分權力，也達「定期停止發行」而已。呂潘二人認為，站在行政處分是用以輔助司法處分的立場上，該處分權有其存在的必要<sup>16</sup>。張宗棟於 1978 年的著作，延續呂潘二人的觀點，對於 1958 年增加「撤銷登記」的行政處分表示：其所適用的對象，非常具體明確，也可說範圍十分狹隘；其用意在於確保國家安全、維護社會利益，對於正常經營之新聞出版事業的言論、出版自由，應不致構成威脅<sup>17</sup>。不過，相對於張，呂光本人在 1961 年的著作，已有所修正，其指出：「行政處分既然是幫助司法機關，對於出版品之處分，乾脆不如完全納入於司法程序，這樣將能更合乎法治的精神」<sup>18</sup>。而王洪鈞在 1984 年的著作則直接批判「報禁」與「撤銷登記」對人民的出版自由造成直接的傷害<sup>19</sup>。另外，李瞻於 1987 年的文章則批評「出版法」行政權與司法權界限不明、行政處分缺乏明確解釋，處分的衡量亦有待商榷<sup>20</sup>。

從上述的討論來看，愈到解嚴前夕，學界愈能正視「出版法」在實行過程中，所加諸對新聞自由的限制。不過，從內容來看，傳播學界大多還是從法條本身來分析，對法條的修正過程，和法條修正所引起的爭議、輿論反彈，幾乎沒有論及。舉例來說，1958 年的「出版法」修正引起民營報刊極大的批判。其中，《自立晚報》在「出版法」審查期間曾發表 39 篇短評、19 篇社論，《聯合報》則發表 15

<sup>15</sup> 李瞻，〈修訂出版法之商榷〉，《報學》7：8(1987年6月)，頁85。

<sup>16</sup> 呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》，頁77-79。

<sup>17</sup> 張宗棟，《新聞傳播法規》，頁25。

<sup>18</sup> 呂光，〈新聞自律與報業自律〉，《報學》2：9(1961年12月)，頁25。

<sup>19</sup> 王洪鈞，《新聞法規》，頁55。

<sup>20</sup> 李瞻，〈修訂出版法之商榷〉，頁86。

篇短評、11 篇社論批判「出版法」的修正過程及內容<sup>21</sup>。此外，台北市民營報刊更向立法院提出請願書，希望根本廢除「出版法」，或合理的修改「出版法」。然而，傳播學著作卻忽略此一事件，僅有《報學》記載此次「出版法」的修正過程，並整理相關文件。《報學》輯錄的史實和文獻包括以下九項：

- (1) 「出版法」修正案大事記。
- (2) 台北市報業公會上立法院請願書。
- (3) 台灣全省民營報業的聲明。
- (4) 通訊協會與雜誌協會的聲明和願望。
- (5) 台灣省民營廣播電台的聯合評論。
- (6) 台灣省議會呼籲維護言論自由。
- (7) 「出版法」是否違憲的爭議。
- (8) 內政部對「出版法」修正案的說明。
- (9) 「出版法」修正內容對照表

從內容來看，上述九項資料中，僅有「內政部對『出版法』修正案的說明」，以及「『出版法』是否違憲的爭議」中所選錄的其中一篇文章——《中央日報》所載何佐治的〈出版法修正案違憲嗎？〉贊同「出版法」修正案，其餘多為反對意見，輯錄者陳立峰亦應持反對立場。不過，該期《報學》有別於過去於 6 月出刊，而選擇在立法院通過「出版法」修正案(1958 年 6 月 20 日)後，於 8 月出刊<sup>22</sup>。從正面來看，或許《報學》希望等到事情塵埃落定後再加以討論。但真正的原因，則可能是民營報紙與黨官營報紙對「出版法」修正案的歧見<sup>23</sup>，致使由新聞從業人員主辦的《報學》無法在第一時間表達共同意見。再者，該文以資料整理的方式呈現，而不直接表示作者看法，更加顯現《報學》對此修正案的遲疑態度。

相對於《報學》的遲疑與隱諱，國民黨第四組則選擇在 1958 年 6 月，各界聚焦於「出版法」時，出版《新聞自由與責任》一書，替修正案辯護。該書網羅各種要求新聞界自省、自重的聲音，包括沈宗琳的〈新聞界的自省與自衛〉(1951)，要求新聞界以「自省來自衛」、李秋生的〈新聞自由與自重〉(1952)，期望新聞從業人員不要只是外懼法網，而要內秉道義，這樣才能使新聞事業發揮其正常功能，而不致發生任何弊害；論及新聞記事可能觸犯的誹謗罪問題、探討犯罪新聞的記事法，包括陳霆銳所著的〈新聞記載與誹謗罪〉(1955)與張宗棟的〈誹

<sup>21</sup> 楊秀菁，〈從 1958 年「出版法」修正看民營報業的新聞自由表述——以《自立晚報》、《聯合報》和《徵信新聞》為中心的討論〉，胡春惠、唐啟華主編，《兩岸三地歷史學研究生論文選集 2007》(台北：政大歷史學系，2008)，頁 429。

<sup>22</sup> 陳立峰，〈出版法修正案條文的爭議〉，《報學》2：3(1958 年 8 月)，頁 104、118。

<sup>23</sup> 《中央日報》、《台灣新生報》、《中華日報》與《青年戰士報》四家黨官營報紙在此案上，採取與民營報業完全相反的態度。例如：對於台北市報業公會決議上書立法院，四報發表聯合聲明表示該行動「不能代表台北市報業公會全體會員報紙」。而在立法院決議報業公會請願書「不付審查」後，報業公會所發表的聯合抗議聲明，四報再度表達聯合，表示該聲明不能代表報業公會。楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁 160-161。

謗的類型及其責任》(1956)、陸崇仁所翻譯的〈論犯罪新聞記事法〉(1957)。此外，該書更蒐集《中央日報》、《中華日報》、《新生報》等黨官營報紙的社論，以及龍一諤的評論，以作為對「出版法」修正案的辯護。其中，龍一諤的〈出版法修正草案平議〉更拿死刑罪來與「撤銷登記」相比較，認為法學家和政治學家既然不認為死刑罪侵害人權或違背憲法保障人身自由的條款，言論出版自由與其他人權相同，在觸犯法定刑責的情況下，依法取消其出版權利，亦不能謂之違憲。再者，「撤銷登記」是為了維護國家安全與社會公益，以及防止不法言論妨礙他人自由，是替言論新聞界除害群之馬，完全符合憲法第 23 條的精神，大大有助於新聞自由的正常發展<sup>24</sup>。

## (二) 報禁

所謂的「報禁」是指「限制新聞紙申請登記」、「限制新聞紙的篇幅」和「限制新聞紙應在申請登記時載明所在地印刷出版」，亦即「限證」、「限張」和「限印」。戰後台灣最早的「限張」命令，可追溯到 1947 年，由國民黨中宣部命令全國報紙自 2 月 16 日起，一律縮減篇幅，以減少印刷用紙。同年 9 月，行政院通過「新聞紙雜誌及書籍用紙節約辦法」，除限制報紙篇幅外，連帶授權內政部可酌量調劑各地報刊雜誌的數量。不過，這些命令與辦法的施行重點皆擺在中國發行的報刊，在台灣沒什麼實際的作用。一直要到中華民國政府遷台，相繼於 1950 年行政院訓令規定各報縮減為一張半，1951 年確立嚴格限制新申請登記報刊的政策，限張、限證，以及伴隨限證而產生影響的「限印」<sup>25</sup>，才真正落實。

各界對「報禁」的認識，始於 1955 年《聯合報》社長范鶴言對政府配紙制度的批評。1955 年立法委員成舍我在立法院提出質詢，批判禁止新報刊雜誌出版的政策。1958 年，政府首度宣布增張為「二大張」，因來得突然，引起輿論譁然，認為政府此舉在以經濟的壓力來打壓民營報業。1960 年政府在停止核發報紙登記證多年後，核准英文《中國日報》由油印的通訊社稿改為正式報紙，曾為新聞界開啟一線希望。但結果是，台灣報紙自此就停留在總數 31 家<sup>26</sup>。

針對當時所實行的「報禁」政策，相關的傳播學專書一直要到 1980 年代，才有較多的涉入。而《報學》在 1960 年代則有兩篇文章探討報禁的問題，其中一篇由英文《中國日報》轉譯而來，相較於新聞界或民意代表，僅是九牛一毛。

《報學》的兩篇文章，由鄭南渭(1964)和成義(1967)所撰。鄭南渭是以國際新聞協會當時台灣的唯一會員身分提出批評。其指出，在台灣最不合理的現象就

<sup>24</sup> 龍一諤，〈出版法修正草案平議〉，原載於《政論週刊》174(1958年5月)，收錄於中央委員會第四組編印，《新聞自由與責任》(1958年6月)，頁155、156。

<sup>25</sup> 「限印」所依據的法源為「出版法」第9條和「施行細則」第6條，新聞紙雜誌要在他地出版發行，必須重新辦理登記。因此，「限印」之所以能造成影響，最主要還是來自於「限證」。楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁87註61。

<sup>26</sup> 楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁86-92、109-115。

是凍結報紙登記證。當局顯然認為報紙愈多頭痛也愈多，因而希望保持新聞界現狀。然而，對產生更多報紙的最大障礙不在政府，而在報紙本身。在台北出版的大多數報紙，在業務成就方面已達到飽和，大都願意保持他們的「既得權益」，沒有面對更多競爭或做進一步改善的必要<sup>27</sup>。

成義的文章發表於 1967 年，報紙第二次增張(二大張半)後，針對當時各報增張的情形提出反思。成義指出，台灣的報紙處在一場「有限度的戰爭」中。台灣的報紙面臨兩種限制：第一種限制為新報不准登記，這對現存報紙而言，是一種不折不扣的保護政策，保證沒有新的「敵人」出現。而且，辦垮的報紙，還可透過登記證的出讓，撈回本錢<sup>28</sup>。第二種限制是報紙篇幅的限制，不論各報財力大小、業務好壞，及編輯政策，都按規定的張數出報。這雖然是一種限制，但從另一個角度看來，也是一種保護。而從該次擴版後篇幅不一的情形看來，各報的力量顯然不同。因此，如果說限張是保護，增張變成了打擊的武器。其次，針對政府限張的理由。首先，就「戰時節約」而言，成義表示該理由已不存在。其指出，政府遷台以來，除最初的一段時日以外，台灣幾乎沒有一天是過戰時生活。即使在理論上應有「戰時」這兩個字存在，但也不必在新聞用紙上節約。再者，就報紙本身，也歡迎取消限制。例如：《中央日報》社長曹聖芬便對一批大學學生刊物的編輯們指出，目前限張的理由已不復存在。另外，就「全省報紙數量已達飽和點」而言，成義指出，十幾年來的人口增加與工商業繁榮，以前的飽和點，現在應已不再飽和了<sup>29</sup>。成義的文章基本上點出政府實施報禁的原始理由，及其所造成的負面影響，但是其後出版的傳播學專著卻未有所著墨。

1979 年 11 月，在國民黨政府擴大舉辦的第二次「國家建設研究會」(簡稱「國建會」)中<sup>30</sup>，返台與會的海外學者馬克任提出「開放報紙登記與取消篇幅限制」的建議，打破了傳播學界甚至是主流報紙不碰觸「報禁」相關議題的隱形屏障。

在該年 11 月 24 日《聯合報》轉載，由馬克任所撰述的〈我為什麼建議開放報紙登記與取消篇幅限制！〉曾直言，國內報紙對其所提出的建議不是未盡其詳，就是避重就輕。馬克任肯定政府保護國家安全與社會安定的動機，但其認為問題不在於繼續拒絕新報紙的登記，而在於對不法言論是否依法認真取締。馬克

<sup>27</sup> 鄭南渭為英文中國日報的社長，該文刊載於 1954 年 9 月的英文《中國日報》，1965 年 6 月為《報學》所轉譯。鄭南渭，〈新聞自由在自由中國〉，《報學》3：4(1965 年 6 月)，頁 10。

<sup>28</sup> 成義此言主要是指聯合報發行人王惕吾出資購買《公論報》，於 1956 年變更登記為《經濟日報》一事。成義，〈台北市報業的新發展：兼談政府的報業與限張政策〉，《報學》3:8(1967 年 6 月)，頁 42。

<sup>29</sup> 成義，〈台北市報業的新發展：兼談政府的報業與限張政策〉，頁 40-44。

<sup>30</sup> 國民黨政府自 1972 年開始邀請海外學人參與「國家建設研究會」。至 1979 年，國民黨決定擴大辦理，由行政院負責，分別在該年 7 月與 11 月舉行兩次國家建設研究會。第一次除過去已有的教育、財經工商、工程、科技及醫療衛生五個組外，並增加政治外交及文化宣傳兩個組別，共有國內外學者專家 250 人參與。第二次共分為政治、對外關係、新聞傳播、文教、經濟建設，以及農業等六個主題，共有 70 名海外學者，及 131 名國內學者專家與會。《聯合報》1979 年 6 月 30 日，第 2 版、《經濟日報》1979 年 10 月 24 日，第 2 版。

任批評報紙同業對報禁政策所作的辯護，其認為這些同業似乎只注意到本身的利益，而忽略讀者大眾的利益<sup>31</sup>。

馬克任的建言迫使傳播學界開始正視「報禁」這個議題。1980年代出產的兩篇學位論文：1981年方而方的〈我國報紙限張政策研究〉與1984年楊肅民的〈限證政策下我國報業問題研究〉，針對限張、限證的緣由、法源依據進行整理與耙梳，為此一階段最具體的成果。方而方與楊肅民皆在論文中，針對報禁所造成負面的影響進行分析。方而方指出，限張影響各報獨特性的發揮，造成各報新聞雷同度大增；楊肅民提到：限證有損「新聞自由」的國家形象、造成報業的畸形型態，包括辦報必先買報、辦報變成少數人的特權等<sup>32</sup>。雖然，最終兩者對於報禁是否開放還是採取較為保守的態度，例如：方而方認為，報紙面臨的問題牽涉甚廣，增張可以解決部分問題，但絕不能解決全部問題。楊肅民則主張，開放限證必須漸序而行<sup>33</sup>，但相對於一些傳播學者，方而方與楊肅民的見解還是明顯進步、開放許多。在1980年代出版或再版的傳播學專著中，還是有一些人選擇迴避，包括呂光編纂的《大眾傳播與法律》與李炳炎所著的《新聞法規與道德》等。徐詠平編著的《新聞法規與新聞道德》提到與「報禁」有關的法令規章，但並未加以評述<sup>34</sup>。

鄭貞銘於1980年出版的《言論自由的潮流》提到1979年11月第二次國建會，「新聞傳播組」針對報禁開放一事所進行的討論。鄭貞銘指出，開禁者的論點可分為下列五點：

- (1) 政府不准新聞紙登記，會使人誤會政治干涉新聞自由，造成民主政治的瑕疵，一旦開禁，國際觀感將為之一變。
- (2) 報業注重本身的利益，而忽略大眾的利益，今日是一個「知識爆發」的時代，台灣已有31家日晚報，仍可增多。同時報紙每天限出三大張，並不能滿足讀者的要求。
- (3) 中華民國雖外有強敵隨時可侵入的壓力，內有一批政治野心份子意圖搗亂，為了保衛國家安全、社會安定和經濟繁榮，應繼續停止報紙以防不法言論的氾濫。但是雜誌登記是開放的，各種反對雜誌言論很多超過法律界限，俯拾皆是，政府為何同意雜誌的氾濫而獨吝於報業。
- (4) 報紙登記證只有31家，不再增加，形成奇貨可居，想辦報的人必須出高

<sup>31</sup> 馬克任，〈我為什麼建議開放報紙登記與取消篇幅限制！〉，《聯合報》1979年11月24日，第3版。

<sup>32</sup> 方而方，〈我國報紙限張政策研究〉（台北：文化大學哲學研究所新聞組碩士論文，1981），頁106。楊肅民，〈限證政策下我國報業問題研究〉（台北：政大新聞所碩士論文，1984），頁66-71。

<sup>33</sup> 方而方，〈我國報紙限張政策研究〉，頁139。楊肅民，〈限證政策下我國報業問題研究〉，頁118。

<sup>34</sup> 呂光編纂，《大眾傳播與法律》（台北：商務，1981年初版、1985年二版）、李炳炎，《新聞法規與道德》（台北：陶氏出版社，1986）、徐詠平，《新聞法規與新聞道德》（台北：世界書局，1982）。

價才可以買一張執照。報禁開放後，人人皆可申請登記證，登記證一文不值，無買賣兼併之恐，在自由競爭下，可激發報界進取向上的精神，優勝劣敗、適者生存才是真正的公平。

- (5) 世界各國在國家緊急狀態下採取報禁措施，為時不過半年、一年，長時間報禁，對報業是不公平的。

針對上述五點，鄭貞銘提出許多反駁意見，包括：報禁開放與否，關係的是台灣社會的狀況與大眾的利益，沒有必要為了外國人的批評，設法強行改變影響我們社會發展的若干規範。真正妨害「知的權利」者並非政府，而是報業，報業是社會公器，有權負責社會的溝通，政府將這種權利賦予報社，報社當要善盡言論與溝通的職責。報業是大眾傳播事業，影響國計民生及社會心理甚鉅，非服裝店、書店可比擬。一個廉價的新聞自由，或是過於激烈的報業競爭，而且這種競爭因報紙開放登記而持續不斷，未必會為報業帶來什麼益處<sup>35</sup>。

鄭貞銘的論點替政府規避了報禁底下，各報新聞雷同、登記證轉讓成為牟利的工具、辦報成為少數人的特權等問題，並將報社未能發揮其作為社會公器的責任，以及未能滿足大眾「知的權利」的原因推向報社本身。其論點看似合理，但已無法說服社會大眾，連傳播學界亦鮮少採用。

1980 年代初期，台灣的傳播學界面對報禁政策基本上還是採取消極、保守的態度，但已有一些轉變，上述王洪鈞於 1984 年出版的《新聞法規》批評「報禁」對人民的出版自由造成直接的傷害即是一例。不過，真正的大鳴大放還是要等到 1987 年 2 月，行政院長俞國華在院會中指示行政院新聞局對報紙登記與張數問題，應以積極態度重新加以考慮前後。

從 1987 年起，海外歸國的傳播學者李金銓便積極在報章雜誌上發表一連串有關報禁的文章。李金銓指出，報禁源自許多法律或命令，其原因在於政府一直以「戒嚴心態」為主導，偏重使用非常法，甚至以行政命令凍結憲法與平常法的功能，以致行政命令超出非常法，非常法超出平常法，平常法超出憲法<sup>36</sup>。

而尤英夫則於政府決定解除報禁後，在《民眾日報》發表一系列文章，針對報禁的法源，包括「國家總動員法」、「出版法施行細則」、以及相關的行政命令與行政裁量提出批評。其指出，「國家總動員法」制定於 1942 年，該法第一條之立法宗旨：「國民政府於戰時為集中運用全國之人力……，貫徹抗戰目的」，顯然不適用於今日。針對「出版法施行細則」第 27 條的規定，尤英夫批評其已超出母法的授權範圍，因為(1)「出版法」是平時法，但其施行細則卻規定「戰時」適用；(2)「出版法」僅規定「得視實際需要情形計畫供應」，施行細則卻規定「應

<sup>35</sup> 鄭貞銘，《言論自由的潮流》(台北：遠景，1980)，頁 178-188。

<sup>36</sup> 李金銓分別於 1987 年 1 月 1 日在《遠見》雜誌發表〈論解除報禁有益於國事〉、2 月 6 日在《自立晚報》發表〈四十年來未有之變局——迎接報禁的解除〉、3 月 1 日在《遠見》發表〈建立報業的遊戲規則〉等文章。李金銓，《新聞的政治·政治的新聞》(台北：圓神，1987)，頁 88。

基於節約原則及中央政府之命令，調節轄區內新聞紙、雜誌之數量」。最後，尤英夫建議，解嚴後一些戰時性的出版法令固然不再適用，一些超越母法授權範圍，互相矛盾、解釋錯誤、不切實際的行政命令，更需要整理一番<sup>37</sup>。

另外，李瞻則分別在《報學》與《新聞學研究》發表〈我國「報禁」問題及其解決之道〉一文。該文整理異議人士對報禁的意見，可說是戒嚴時期各界批判報禁政策的總整理。不過，由於李瞻並未參照上述兩篇論文，在法規引用、分析上，難免有所疏漏。首先，針對實施報禁的理由：

- (1) 有紙張短缺之虞。
- (2) 報紙的家數和發行量已達到了飽和點。
- (3) 防止報業的惡性競爭及壟斷。
- (4) 防止中共利用報紙作分化、滲透與顛覆之工具。

針對第一點，李瞻引用 1955 年立法委員成舍我的質詢：「同一理由，出版書籍也要紙張，何以不為了節約，也要調節數量」、1960 年監察委員陶百川所提：台灣所生產的紙張，不獨符合台灣的需要，且有輸出之餘力；以及 1981 年聯合報總編輯張作錦向國建會提出的質疑：根據海關統計，進口水果和洋煙、洋酒的金額皆為新聞紙的數倍，為什麼偏偏要節約新聞紙？論證節約紙張的說法不具說服力。針對第二點的飽和說，李瞻指出，就新聞媒介的普及率而言，日報仍遜於日本等先進國家。而對第三點，李瞻表示，聯合、中時兩大報系之所以能形成「報業帝國」，乃是長期報禁的結果。因此，開放報禁可能會引起惡性競爭，但實施報禁亦未能防止報業的惡性競爭及壟斷。基於上述的分析，李瞻認為政府實施報禁的真正理由，為中央青年工作會所說的「防止意見紛歧與匪偽言論的滲透」。該觀點與楊肅民認為「戰時需要」稍符合現狀的看法相似。而對於楊肅民所提，1980 年代前後出現的「它種印刷媒介替代說」<sup>38</sup>，李瞻則未提及。

其次，李瞻提到主張開放報禁的五大理由：

- (1) 報禁違反新聞自由，損害國家形象；
- (2) 報禁使轉讓登記證成為獲取暴利的捷徑；
- (3) 報禁易使公器淪為私用；
- (4) 使真正對新聞工作懷有遠大抱負的青年志士遭到挫折；
- (5) 有關報禁之法令依據脆弱；
- (6) 基於政黨平等之原則。

關於第五點，李瞻檢視報禁的法源依據：針對「國家總動員法」第 22 條，李瞻指出該法為「訓政時期」和「戰時」的產物，不符合憲政時期的要求。針對「出版法施行細則」第 27 條，李瞻批評扭曲母法「出版法」第 27 條的精神。從李瞻

<sup>37</sup> 尤英夫，〈解嚴前夕為出版法規把脈系列〉，《民眾日報》1987 年 2 月 9、10 日，第 2 版。

<sup>38</sup> 楊肅民提出政府實施限證的五大因素：報社家數已達飽和說、節約用紙說、戰時需要說、避免惡性競爭說、它種印刷媒介替代說。楊肅民，〈限證政策下我國報業問題研究〉，頁 24-52。

所提到的法令來看，其主要關注對象為「限證」，對「限張」的法源則略而不提，僅表示實施限張，節約用紙的理由已無意義<sup>39</sup>。

而除了上述這些針對報禁的法源、實施的理由，以及所造成的影響所作的分析外，《新聞評議》分別於 1987 年 4、6 月第 148、150 期，收錄各報所載各界對「報禁」將開放的反應、該年 11 月至 1988 年 1 月第 155 至 157 期，提出報界面對報禁解除所應採取的應對之道，包括記者應有的作為、加強新聞評議，以及採彈性售價等、1988 年 2 月第 158 期，提出新聞評議委員會委員對報業的建議。另外，《報學》亦於報禁開放前，在 1987 年 12 月以報禁開放作為主題，邀集各界撰文發表建言。參與撰文者包括楚崧秋、任念祖、馬驥伸、羅文輝、高惠宇，以及顏伯勤等人<sup>40</sup>。這些重要新聞刊物在此時的積極，對比於過去的消極，甚至是漠視的態度，前後的落差實在太顯著了。而其中尤為諷刺的是，曾任國民黨文工會主任(1978.1-1980.6)，時任中華民國新聞學會理事長的楚崧秋，在 1987 年 10 月，於聯合總理紀念週上，對報禁開放有以下的談話。楚崧秋指出，報禁開放後可能會出現以下現象<sup>41</sup>：

對電視、廣播及雜誌等媒體更有挑戰性，社會大眾將能享受更高品質、更廣泛、更正確的資訊。

社會大眾將具有更客觀冷靜理性的選擇力，去選擇自己所需的媒體與資訊。

再者，健全、理性、公正的輿論界需要有下列條件配合：

需要開明容忍的領導層，有容納相反意見的雅量。

要有自由而負責的新聞界，新聞自由固然重要，社會責任更要重視。

要有覺醒而冷靜的社會大眾，過去被視為沈默的大眾已覺醒，對社會上各種不法作為口誅筆伐。

新聞界自由表達意見，也要接受政府法令規章的約束，才能成為社會公器。上述鄭貞銘在反駁要求解除報禁者的意見時，曾將報社未能發揮其作為社會公器的責任，以及未能滿足大眾「知的權利」的原因推向報社本身。然而，楚崧秋的談話卻證明，真正的問題出自於政府的報禁政策，而具有容納相反意見、開明容忍的領導層，才是台灣社會能否擁有健全、理性、公正輿論界的關鍵所在。

<sup>39</sup> 李瞻，〈我國「報禁」問題及其解決之道〉，《報學》7：8(1987年6月)，頁37-45。

<sup>40</sup> 〈各界對「報禁」將開放的反應〉，《新聞評議》148(1987年4月1日)，頁5-7、150(1987年6月1日)，頁5-7；〈報禁開放後記者應有的作為〉，《新聞評議》155(1987年11月1日)，頁7；〈報禁解除與研究加強新聞評議〉，《新聞評議》156(1987年12月1日)，頁2-3；〈報紙增張後採彈性售價〉，《新聞評議》157(1988年1月1日)，頁3；〈中華民國報業的新紀元〉，《新聞評議》158(1988年2月1日)，頁2-5；《報學》7：9(1987年12月)，頁1-27。

<sup>41</sup> 〈報界開放有助輿論界發展〉，《新聞評議》155(1987年11月1日)，頁4。

## 二、廣電法規

戰後，主政者對電子媒體的管理，在大多的時候都是以行政命令的方式加以管制，完全不受立法機關監督。而且，規範的標準帶有濃厚的「政治正確」氛圍。舉例來說，1946年公布的「廣播無線電臺設置規則」規定，「不得播送不真確之消息，或違反政府法令，危害治安，有傷風化之一切言論消息，歌曲文詞」。而1950年5月成立「廣播事業輔導會議」所通過並經行政院核定的「中華民國廣播事業現行政策綱要」亦規定，廣播事業必須「傳播正確新聞，爭取新聞時效，擊破鐵幕內對新聞的窒息，以發揮民主自由新聞報導的力量」<sup>42</sup>。另外，1963年公布的「廣播及電視無線電台節目輔導準則」規定，節目內容需符合「鼓舞民心士氣，堅定反共信念，具有心防效用者」與「發揚中國固有道德，培養社會善良風尚者」等原則。

以上所舉，皆是行政機關，包括交通部、教育部，或新聞局等，管理電子媒體的依據。然而，在戒嚴時期，警備總部亦有管轄權。1949年，台灣省警備總司令部與台灣省政府共同頒發「台灣省戒嚴期間無線電台管制辦法」，規定警總有權派員前往各電台查詢的管轄權。1961年台灣警備總司令部成立「廣播安全會報」，以「加強廣播管理與確保電台安全」。而依據相關的行政法院判例，警備總部的管轄範圍，包括1963年才成立的新興媒體——電視<sup>43</sup>。

在戒嚴時期，台灣的電子媒體，尤其是廣播事業，長達27年的時間，完全由行政命令、戒嚴法規所掌控。但是除了《中華民國廣播年鑑》、《中華民國新聞年鑑》，和《廣播年刊》外<sup>44</sup>，傳播學著作對此著墨多不深。傳播學界所關注對象為1976年1月8日所頒行的「廣播電視法」。「廣播電視法」為政府管理電子媒體的第一部法律，前身為新聞局草擬的「電化傳播事業法」草案，和教育部文化局草擬的「廣播法」草案。其中，針對「廣播法」草案，參與起草的學者專家或多或少在修訂的過程中投射一些理想<sup>45</sup>。國外現有的制度，成為草擬者參考的重要依據，尤其是公營制更為廣播法的起草者，教育部文化局局長王洪鈞和廣播法起草召集人李瞻所推崇。然而，最終受制於民營業者，和政府管理上的需要有許多折衷。以下擬從台灣傳播學界所呈現的外國制度著手，再探討各界對「廣

<sup>42</sup> 張明煒，〈民營廣播電台在台灣〉，《報學》7(1955年4月)，頁82。

<sup>43</sup> 薛化元、楊秀菁，〈戰後台灣新聞自由的歷史考察結案報告(1945-1988)〉(國科會補助專題研究計畫成果報告，NSC91-2411-H-004-027，2003)，頁26-27、31。

<sup>44</sup> 《中華民國廣播年鑑》由王善為、史習健、劉健順、陳本苞、劉定一、張慈涵、齊振一、彭邦楨、王鼎鈞所共同執筆。《中華民國新聞年鑑》廣播、電視部分，民國50年版由邱楠執筆，60年版由王鼎鈞、齊振一執筆。中華民國廣播年鑑編輯委員會編，《中華民國廣播年鑑》(台北：中國廣播事業協會，1969)；台北市新聞記者公會編印，《中華民國新聞年鑑開國五十年紀念》(1961)；中華民國六十年新聞年鑑編輯委員會編，《中華民國新聞年鑑》(台北：台北市新聞記者公會，1971)。

<sup>45</sup> 王洪鈞，〈廣播電視立法精神的批判〉，《廣播與電視》29(1976年3月)，頁26。

播電視法」的評析。

### (一) 國外制度的借鏡

行政院從 1965 年起，開始進行廣播電視相關法律的草擬工作。在此影響下，傳播學界也開始研究世界各國的廣電法制。馬星野為李瞻《比較電視制度》(1972) 所寫的序提到：目前我們對於「英國制度」與「美國制度」孰優孰劣，仍是弄不清楚<sup>46</sup>。對英、美兩國廣電制度最簡單的區隔為，英國為公營制，美國為私營制。不過，隨著時代的演變，以及傳播技術的發展，實際上，英國已轉型為公、私營並存的混合制<sup>47</sup>。在戒嚴時期，對廣播電視制度有較多著墨的，即是上述所提到的政大教授李瞻。從其所發表的相關文章、書籍，著重美國商業廣電制度的失敗，以及對公營電視的推崇上來看，明顯偏向公營制度。李瞻所提倡的公營制，獲得當時部分傳播學者的支持，像祝振華、張思恒向立法院提供意見時，即表態支持公營制<sup>48</sup>。反之，身兼中國廣播公司副總經理的張宗棟雖未明言，但其在書中僅言美國相關制度與原則，顯然偏向美國的私營制。而就最終通過的《廣播電視法》偏向私營制的結果來看，張宗棟所提供的美國標準便極具參考價值。因此，以下擬簡述當時傳播學著作所呈現的公營制和私營制。

#### 1. 公營制

李瞻在回溯「廣播法」制定經過時，曾表示 1969 年擬定的起草要點的主要精神為「成立公營之國家廣播電視網」。李瞻將全世界的電視制度分為四種類型：

- (1) 國有國營制：為最極權的一種制度，可以蘇聯為代表，其他共產國家與極權國家均屬之。
- (2) 民有民營制：傳統所謂最自由的一種電視制度，通常以美國為代表。
- (3) 公私並營制：為自由制度的一種。承認電視可由人民以商業方式經營，但為達成提高國民文化水準、服務民主政治與提供高尚娛樂等三大目標，主張電視應以公營為主，不以營利為目的，而以商業為輔。此種制度以日本、加拿大，和 1955 年後的英國為代表。
- (4) 公有公營制：李瞻認為此為最自由最進步的一種電視制度。該制度認為電視不應用於商業目的，而應完全服務社會公益，其經營與節目政策應由全體國民之代表所控制。實行此制度者，計有西德、法國、義大利、荷蘭等，以及 1955 年以前的英國。

李瞻批評美國的商業電視有新聞供給不足、公共事務討論不夠、一般社會團體沒

<sup>46</sup> 馬星野，〈「比較電視制度」序〉，李瞻，《比較電視制度》(台北：政大新聞研究所，1973)，頁 5。

<sup>47</sup> 王洪鈞，《新聞法規》，頁 66。

<sup>48</sup> 牟少玉，〈廣播電視法制訂經過〉，《廣播與電視》29(1976 年 3 月 26 日)，頁 16。

有發言機會、娛樂性和婦女節目品質低劣、廣告太多等缺點。再加上政府不能干涉，觀眾批評無效，使電視節目完全由商人所控制。另外，對於公私並營制，李瞻則認為最大的問題在於，收看電視的獨佔性(一人不能同時收看兩家電視)，以及教育性節目不能與娛樂性節目競爭，使公營電視無法保持它的廣大觀眾，以致失去公營電視的作用。故而，李瞻建議台灣應建立公營電視制度。李瞻認為，公營電視具有：可保持節目平衡、擔負教育責任、服務民主政治、服務公共利益，以及提高國民文化水準等優點<sup>49</sup>。

公營電視制度在李瞻心中為「最自由最進步」的一種制度。然而，該制度也並非完美如缺。在 1971 年王端正翻譯的〈廣播電視與公眾〉一文便提及歐洲公營制度的缺點：第一，聽眾或觀眾沒有選擇的機會。該文引述曾任英國廣播公司總經理達 20 年之久的雷斯勛爵(Lord Reith)所述的歐洲廣播電視制度哲學：

它時常指示我們，我們是提供公眾我們認為他們所必需的節目，而不是他們所要的節目。但是，實際上很少人知道公眾要的是什麼，他們所需要的是什麼。

第二，新的節目內容與新的節目形式很少有實驗的機會，這是因為缺少競爭的結果。該文指出，一直到二次世界大戰結束，多數歐洲國家的廣播節目形式仍停留在 1930 年的美國節目型態。而自從英國有了商業電視之後，使英國廣播公司面臨競爭，也使其獲得改進的機會。第三，容易流為政治宣傳的工具。該文指出，即使沒有公開宣傳政府的政策，但就算是在非常民主的國家，政府所有的廣播制度，很可能直接或間接被用作宣傳的工具<sup>50</sup>。

另一方面，李瞻所擘劃的台灣公營電視組織原則，與其所介紹的外國公營電視制度，在本質上，也有明顯的差別。李瞻於 1970 年所提出的組織原則如下：

- (1) 公營電視公司，應由中央政府與台灣省政府共同投資設立，以特許獨佔、非營利性之財團法人方式經營。
- (2) 公營電視公司，得以發行公司債方式，收購兩家商業電視公司之民股，而公司債得暫時以廣告收入或其他方式分期償還。
- (3) 公營電視公司，最高權力機關為管理委員會，負責一切政策之決定及政策之執行監督。共設委員會 18 人，產生方式如下：
  - a. 教育部文化局會同台灣省政府遴選委員六人；
  - b. 國民大會、立法院與監察院各推選代表一人，共三人。
  - c. 廣播電視從業人員推選代表三人；
  - d. 全國律師、醫師、教育、工商、婦女與新聞學術團體，各推選代表一人，共六人。

以上委員，均由文化局呈請行政院提請總統任命之。

<sup>49</sup> 李瞻，〈我國電視制度的商榷〉，《報學》4：5(1970年12月)，頁2-8。

<sup>50</sup> 王端正譯，〈廣播電視與公眾〉，《報學》4：6(1971年6月)，頁22。

- (4) 管理委員會設主任委員一人，由委員互選，任期兩年。
- (5) 管理委員之任期六年，為第一屆委員之任期，其中三分之一為四年，三分之一為兩年。
- (6) 公營電視公司，設總經理一人，副總經理若干人，均由管理委員會遴選，由文化局呈請行政院任命之。
- (7) 公營電視公司之總經理，除對管理委員會負責外，並須透過文化局長對立法院負責。
- (8) 公營電視公司，可斟酌本身能力及實際需要，得設立「一般電視網」、「彩色電視網」與「教育電視網」。

其次，公營電視的經營方針如下：

- (1) 節目政策：可仿效 BBC 或 NHK，使新聞、教育與娛樂節目確實保持平衡，並提高品質。
- (2) 廣告政策：可仿效西德、法國、瑞士等，得播出少量商業廣告。其數量以百分之五為度，並不得插播廣告。
- (3) 經費來源：包括電視機執照費收入、電視廣告收入，以及廣播、電視器材附加稅及其他收入<sup>51</sup>。

從上述的內容來看，其中確實有許多國外公營電視體制的影子，諸如：以特許獨佔、非營利性之財團法人方式經營；以發行公司債的方式，收購兩家商業電視公司之民股；最高權力機關為管理委員會，公營電視公司的總經理，透過教育部文化局長對立法院負責等，都與英國廣播公司(BBC)有些許相似之處<sup>52</sup>。然而，就如李瞻所述，BBC 雖為政府之公營事業，卻不受政府直接控制這點，特別值得注意。李瞻的架構是否能達成，或其是否有意達成此項目標，是值得商榷的。透過李瞻的介紹，我們可以發現無論是英國的 BBC 或日本放送協會(NHK)，在建制過程中，都相當注重多元，及讓各地代表參與的概念。在最高權力機關方面，尤其重視不能由單一政黨代表所獨攬。在英國，BBC 的管理委員會由首相、反對黨領袖、最高法院院長、郵政大臣，以及蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭代表與社會代表所組成。在日本，NHK 的經營委員會明訂任何政黨之委員人數不得超出 4 人，委員會人選，8 人為地區代表，其餘 4 人分別來自教育、文化、科學與工商界<sup>53</sup>。李瞻的架構在限制單一政黨獨攬這一塊，顯然是缺乏的。再者，就當時國民黨一黨獨大的時空環境來看，推派的代表雖來自不同機構與領域，但選出來全為國民黨人士的可能性幾乎是百分之百。更甚者，李瞻在 1973 年所修正的委員會產生方式，在政府代表方面，建議由文化局會同「執政黨」與台灣省政府遴選委員 3

<sup>51</sup> 李瞻，〈我國電視制度的商榷〉，頁 10。

<sup>52</sup> 李瞻，《比較電視制度》，頁 32-34。

<sup>53</sup> 李瞻，《比較電視制度》，頁 33、167。

人<sup>54</sup>；在 1975 年所擘劃的三民主義新聞制度藍圖，將「執政黨」納入公營電視公司的資本結構中，建議由中央政府、台灣省政府，與執政黨共同投資設立<sup>55</sup>。李瞻顯然認可執政黨可在公營電視體系中，扮演關鍵的角色。

李瞻認可執政黨得以介入公營媒體的態度，反映出當時傳播學界對黨政的區隔並不明確。像潘家慶於 1975 年發表的文章，便將黨及政府所有的媒體皆稱為「公營」媒體<sup>56</sup>。一直要到 1980 年代，相關的名詞才有進一步的界說。例如：王洪鈞於 1984 年出版的《新聞法規》指出，依據國際公認的經營方式，凡公營、政府經營(官營)，或民營(私營)，乃至混合制皆有其界說，不宜以政府經營之電台冠以公營之名<sup>57</sup>。而鄭瑞城於解嚴後，1988 年出版的《透視傳播媒介》則進一步提出新的界定。在其定義下，共有五種媒介制度：

- (1) 民營制：由民間個人或公司組織經營。如聯合報、中國時報、自立晚報。
- (2) 公營制：由代表公眾之獨立組織經營，特色是獨立於政府直接控制及不以營利為目的。目前國內尚無公營媒介組織。
- (3) 黨營制：由政治黨團經營。如中視、中央日報。
- (4) 國營制：由政府經營。如華視、新生報。
- (5) 兼採上述兩類或兩類以上的經營方式<sup>58</sup>。

## 2. 美國的私營制

相較於李瞻關注美國商業電視制度的弊端，時任中廣公司副總經理的張宗棟則著重於美國政府的管理制度。張宗棟將美國對廣播電視的管理，分為四個階段。其中比較重要的為第三階段，1927 年 2 月 23 日，美國通過「新無線電法」(Radio of 1927)，提出七項原則：

- (1) 無線電波長或頻率，屬於全體人民。任何私人不得據為己有。
- (2) 廣播是一種專門事業，與其他通訊事業雖有若干相同之處，但對於廣播的特殊性，應該另有認識，分開處理。
- (3) 廣播服務的範圍應該普遍，人人有權享受廣播的益處。
- (4) 不是每個人都有資格使用廣播頻率，申請執照者必須審查合格。
- (5) 廣播雖受某些特別限制，但憲法對言論出版自由的保證，亦適用於經由廣播媒介物傳播的演講。
- (6) 管理廣播機構代表政府，行使管理權，鑑於未來的發展，難以預料，倘

<sup>54</sup> 李瞻，《比較電視制度》，頁 314。

<sup>55</sup> 李瞻，《我國新聞政策：三民主義新聞制度之藍圖》(台北：台北市新聞記者公會，1975)，頁 108。

<sup>56</sup> 潘家慶，〈我對新聞媒介發展的一些看法〉，《人與社會》3：1(1975 年 4 月)，轉引自《傳播·媒介與社會》(台北：商務，1981 年初版，1983)，頁 102。

<sup>57</sup> 王洪鈞，《新聞法規》，頁 73-74。

<sup>58</sup> 鄭瑞城，《透視傳播媒介》(台北：經濟與生活出版事業，1988)，頁 14-15。

遇特殊事件，而為無線電法所不備載者，該機構有權斟酌當時情形，發佈行政命令，逕作決定，但總以符合公共利益為原則。

(7) 政府管理廣播之權並非絕對的，倘人民有不服管理機構裁決情事，可循法律途徑，向法院申訴，亦即行政命令牴觸法律者無效。

上述七項原則，即使後來「無線電法」有所修正，亦未改變。第四階段：1937年廢止「無線電法」，並頒佈「電訊法」(Communication Act of 1934)，將國內及國際有線通訊的條文增訂其中。同時，成立聯邦傳播委員會(Federal Communication Commission，簡稱FCC)，取代原有的聯邦無線電委員會。該委員會的管理項目包括：核發執照、技術管理、節目管理、禁止壟斷，以及呼號管理等。其中，在「節目管理」一項，規定必須符合公眾利益，對各類節目的播出時間，並無硬性化的比率規定，但要求對節目進行記錄、政治演講稿必須保存，以供考查。在執照期滿，請求換發時，倘委員會認為該電台服務未能符合公眾利益，得拒絕換發新執照<sup>59</sup>。

## (二) 對「廣播電視法」的評析

在戒嚴時期，廣播事業的相關政策與管理，最早是由1950年5月5日，國民黨中央改造委員會核定成立的「廣播事業輔導會議」所主導<sup>60</sup>。1951年9月間，民營廣播電台為要求免納營業稅，呈請行政院將廣播事業視同新聞事業辦理。經審議結果，廣播事業視同新聞文化事業之一，准其免繳所得稅，並決議在政府未設立主管機關前，由教育部設立「廣播事業管理委員會」負責管理。1958年11月6日，行政院接受立法院審議「電信法」之意見，撤銷上述委員會，將相關事務交由交通部接辦。交通部乃於1959年2月2日成立「交通部廣播會報」，邀請有關機關參加，下設技術、節目二組。其中，節目組由行政院新聞局擔任，但會報及各組決議事項與日常業務之辦理，均由交通部負責處理。同年3月31日，為迎接電視時代來臨，交通部公佈「電視廣播電台設置暫行準則」、「黑白電視廣播電台標準規範」及「電視廣播接受機登記規則」三種。後修訂「廣播無線電台設置及管理規則」，擬定「廣播無線電台工程技術及設備標準規範」及「廣播無線電台節目規範」，於1959年12月21日公佈實施。1961年2月22日，交通部廣播會報結束，原節目組之業務由行政院新聞局接管。新聞局基於原有之節目規範已失時效，另訂「廣播及電視無線電台節目輔導準則」，於1963年11月12日公佈實施。另一方面，交通部則繼續針對廣播技術方面的管理修訂相關法規。1963年交通部公佈「廣播及電視無線電台設置及管理規則」及「廣播收音機及

<sup>59</sup> 張宗棟，《新聞傳播法規》，頁103-106。

<sup>60</sup> 「廣播事業輔導會議」由中央政府交通部等有關機關及台灣省政府有關機關共同組成，中央宣傳部及中央改造委員會第四組先後負責召集，研討輔導廣播事業，改進節目及充實工程設備等事項。該會議曾決議由交通部辦理徵收收音機收聽費，並經常研商如何加強節目，配合反共宣傳。張宗棟，《新聞傳播法規》，頁112。

電視接受機登記規則」，取代上述法規，作為管理的依據<sup>61</sup>。

1965年，行政院奉蔣介石總統指示：「大眾傳播事業乃文化事業最重要之一環，應予加強管理」，指派新聞局擬訂廣播電視相關法律。其後，新聞局提出涵蓋廣播、電視、電影的「電化傳播事業法」草案。但隨即因1967年11月教育部文化局成立，接替管理與輔導廣播事業，行政院撤回已轉呈立法院審議的草案，於12月28日令文化局重新研議。文化局邀請學者專家研議後，於1968年7月10日呈報行政院核定，將廣播電視與電影分別立法。同年11月26日，文化局「廣播法審議委員會」召開第一次會議，決定設立政策及起草兩個小組，負責政策之研擬與條文之起草。1969年5月和6月，邀請廣播界部分重要負責人交換意見，對起草要點作了重大修正。復由教育部與交通部對兩部權責進行協商，至該年10月28日，文化局完成「廣播法」草案，呈報行政院核轉立法院審議。立法院於1972年7月間，曾召開18次教育與交通聯席會議，逐條討論至第20條。但至1973年6月，由於文化局決定裁撤，相關業務再度移由行政院新聞局接管，教育部乃報請行政院將該草案撤回，交由新聞局重行研擬。同年11月間，新聞局邀請有關機關代表與學者專家，組成「廣播法研議委員會」，進行研議。經開會12次，歷時3個月草擬竣事，並分別商徵財政部、內政部與司法行政部意見後，完成全部草案，於1974年3月30日報請行政院核轉立法院研議。1975年12月26日，立法院三讀通過，1976年1月8日，公佈施行，「廣播電視法」成為輔導管理廣播電視事業的基本法<sup>62</sup>。

從上述的介紹可知，1976年施行的「廣播電視法」歷經三個階段才完成修訂，亦即新聞局的「電化傳播事業法」草案、教育部文化局的「廣播法」草案，以及新聞局的「廣播電視法」草案。在這三個階段，新聞界和傳播學界都曾提出各自的見解。以下擬以三個草案作為劃分，探討各界的觀點。

### 1. 新聞局的「電化傳播事業法」草案

在這三個階段的草案中，新聞局「電化傳播事業法」所引起的討論，以及對往後的影響可說是最微弱的。但因其出現的時間，以及由台視針對該草案所舉行的時事座談會，而別具意義。

1964年，台視因在該年6月8日的世界新聞節目內，播映未經檢查之韓國學生暴動的新聞影片，經台灣警備總司令部廣播安全會報檢舉，由新聞局電影檢查處將該項影片扣押查驗，並以該片未於播映前申請檢查，依「電影檢查法」第16條規定，處台視罰鍰銀元二千元，並將該影片沒入。台視認為，該新聞片純係新聞報導，並非播映戲劇性之影片，與「電影檢查法」及其施行細則各規定並不相侔，主管官署以電影法規相繩，顯屬違誤，乃據此提出行政訴訟。1965年6

<sup>61</sup> 張宗棟，《新聞傳播法規》，頁112-115。

<sup>62</sup> 張宗棟，《新聞傳播法規》，頁116-117、128-133。

月 26 日，行政法院判決，駁回台視之訴。

1966 年新聞局提出「電化傳播事業法」草案。草案第 19 條規定：「廣播及電視節目所使用之影片錄影及影片附用之錄音帶均依『電影檢查法』及有關法令辦理」。第 22 條規定：「主管機關得視事業之需要，對傳播中之廣播及電視節目，隨時檢查其內容及技術標準，並提出糾正」。1965 年台視針對新聞片遭「電影檢查法」及其施行細則規範、懲處，提出行政訴訟，質疑以電影相關法規限制新聞影片的正當性。1965 年的行政法院判決，確認新聞局所為並無不當。而 1966 年的「電化傳播事業法」草案則進一步將其法制化。

身為「電影檢查法」苦主的台視，很難漠視草案中的相關規定。因此，1966 年 8 月 11 日，在其所製作的時事座談會中<sup>63</sup>，節目主持人，也是台視記者的李聖文便針對第 19、22 條，請與會者發表意見。首先，針對第 19 條。政大新研所主任曾虛白表示，「出版法」已經原則規定，台灣有「新聞自由」，對於新聞不加檢查。因此，其建議對於新聞部分可不必檢查。政大教授漆敬堯則直言，新聞片無檢查的必要。其次，針對第 22 條，立法委員仲肇湘建議以「時間性」作區別、檢查的標準，有時間性的節目，應在事後追究，事先不能檢查。曾虛白則認為，該條款對節目進行有妨礙，「暴露政府干涉到這種地步，這是太不成樣子的」。另外，對於檢查的制度，曾虛白指出各國現行的辦法約可分為三大類：一種是由從業人員自己組織來檢討，一種由政府來組織檢討，一種如英國，由民間來組織，由政府來執行。曾虛白建議採行英國制，另組一個檢查機構，完全由民間人士來組織，最後決定由政府去執行<sup>64</sup>。

## 2. 教育部文化局的「廣播法」草案

1969 年 10 月 28 日，教育部文化局完成「廣播法」草案。時任文化局局長，亦是該草案起草人之王的王洪鈞在事後追憶時曾表示：「『廣播法』草案的起草人們，包括筆者在內，對中華民國立國以來最重要的一部電化傳播立法確有若干理想」<sup>65</sup>。

依據廣播法起草小組召集人李瞻的說法，1969 年年底，由教育部文化局所提出的「廣播法」草案主要參考下列資料：

- (1) 我國立國之三民主義與「總統手訂育樂兩篇」之基本精神。
- (2) 英、法、德、義、美、加、日、韓等國之廣播、電視或傳播法案。
- (3) 美、日、韓等國之廣播電視自律制度及其道德規範。
- (4) 英、法、德、義、美、加等國國會、政府，有關傳播、電視特設委員會

<sup>63</sup> 《聯合報》1966 年 8 月 12 日，第 2 版。

<sup>64</sup> 〈我們對「電化傳播事業法」草案的看法—台灣電視公司時事座談會紀錄一〉，《廣播與電視》1(1966 年 12 月 25 日)，頁 85-95。

<sup>65</sup> 王洪鈞，〈廣播電視立法精神的批判〉，頁 26。

之研究報告及其辯論。

(5) 英、美學術團體、基金會及專家學者，有關廣播電視之研究報告。

(6) 聯合國教科文組織，有關廣播電視之研究報告。

(7) 我國廣播電視界領袖、主管廣播電視有關機關代表與專家學者之意見<sup>66</sup>。

王洪鈞等人從蔣介石〈民生主義育樂兩篇補述〉所述：「電化教育事業必先由國家經營」，建立仿照英、法、德、義、日等國成立「國家廣播電視網」的基礎。然而，受制於廣播電視界領袖，包括谷鳳翔、周天固、黎世芬、李葉、段承愚、董彭年等人，不得不予以放棄，改採商業性的廣播電視制度。不過，為了避免商業體制的弊端，有別於上述張宗棟所提及的美國制度，在電視節目、廣告，及經營部分仍予以相關的限制。

首先，針對節目部分，規定新聞教育文化節目各佔 20%，娛樂節目不得多於 50%，本國自製節目比例須達 60%。第二，針對廣告部分，規定電視台的廣告時間，不得超出廣播總時間 10%，每小時不得超過 6 分鐘；廣播電台的廣告時間，不得超出 15%，每小時不得超過 9 分鐘；廣告應於節目前後播出，前後不得插播廣告，但節目時間超出半小時以上者不在此限；有關新聞、評論與公共服務節目，不得由廣告客戶提供。第三，有關經營部分，規定凡是中華民國人民，均有申請設立電台的權利，但受制於「電信法」與「廣播法」的管轄單位不同，規定須先向交通部請領「電台執照」，再向教育部請領「廣播執照」<sup>67</sup>。

1972 年 5 月 2 日，行政院將教育部文化局草擬的「廣播法」草案送交立法院審議。在此之前，民營電台和三家電視台皆曾針對「廣播法」草案提出修正意見。其中，又以 1972 年 2 月 2 日，三台所提供的意見最具衝突性。首先，針對國家遭逢天然災害或重大事故時，政府為維護「公共安全與大眾福利」，得停止電台廣播，或轉播特定節目。三台建議僅言「維護公共安全」，並最好避免停止廣播，有必要時亦宜在時間上加以限定。第二，針對廣播執照有效期限，三台認為可以參考英國以十年為有效期，將原有的一年展延為三年。第三，針對除新聞外及政令宣導節目外，其他節目主管機關得予審查的規定，三台認為如每一節目均須先經審查方能播送，將使電台無法工作。建議沿用過去「黨中央領導，同業自律」的方式，主管機關僅在節目內容不當或違背法令時，再予以糾正或禁止。關於此點，1970 年中華民國民營廣播電台聯合會彙集各有關會員的意見，有更露骨的說明：

經營廣播電視業之負責人暨其重要佐理人士，均為中國國民黨同志，對於黨的領導，一向遵從；竊以為黨政既屬一體，一切當行、當禁、配合國策之事，凡在「廣播法草案」中明文列為審檢事項者，均可一本過去「黨中央領導、同業自律」之方式為之，以免為仇者所快，據為中華民國無新聞

<sup>66</sup> 李瞻，〈廣播法草案的基本精神〉，《報學》4：4(1970年6月)，頁16。

<sup>67</sup> 李瞻，〈廣播法草案的基本精神〉，頁14-16、19-22。

自由之實證<sup>68</sup>。

第四，關於輸出輸入之節目須經主管機關審查核可的規定，三台基於上述相同理由，建議予以刪除<sup>69</sup>。三台的建議較之文化局所擬定的「廣播法」草案，媒體所能享有的自由度顯然高上許多。然而，5月2日，行政院送交立法審議的「廣播法」草案，以及其後擬定的「廣播電視法」草案卻幾乎沒有採用。更甚者，1964年3月30日，行政院呈請立法院審議的「廣播電視法」草案，及其後立法院通過的版本，較之1969年的「廣播法」草案，還更加的保守。

### 3. 新聞局的「廣播電視法」

行政院新聞局在接掌廣播電視業務以後，即於1973年11月間，邀請有關機關代表與學者專家，組成「廣播法研議委員會」，擬定新版的「廣播法」草案。該研議委員會的參與成員包括有關機關代表：國民黨中央文化工作會總幹事許鄧璞、教育部社教司長謝又華、交通部郵電司幫辦史席健、國防部總政治作戰部軍中播音總隊長韓蘊華、台灣警備總司令部電貿處組長陳明釗；學者專家趙文毅、楊寶琳、袁其炯、姚朋、王煒成、徐佳士、張思恒與楊孝滌；以及新聞局局長錢復、副局長甘毓龍、廣播電視處處長鍾湖濱、國內宣傳處處長許華國、電影事業處處長戚醒波，與廣播電視事業處副處長黃曼達，以及專門委員劉建順等，共27位委員。委員會計開會12次，歷時三個月草擬竣事，並經分別商徵財政部、內政部與司法行政部意見後，完成全部草案，全文分總則、電台設置、節目管理、獎勵輔導、罰則與附則等七章，共52條。1974年3月30日，新聞局報請行政院將該草案核轉立法院審議。行政院接獲此案後，於該年5月17日邀集有關單位代表集會加以審議，原則修正通過。之後，行政院將該草案交由行政院法規委員會與行政院新聞局再作文字上的修正，並送有關單位協調後，於1975年4月9日送請立法院審議。立法院於同年12月26日通過三讀，完成立法手續，並咨請總統於隔年元月6日公佈實施<sup>70</sup>。

從學者專家的成員來看，前述草擬教育部文化局「廣播法」的重要成員王洪鈞與李瞻皆不在名單內，再加上立法院先前在審議「廣播法」草案時，部分立法委員態度偏於保守，例如，穆超認為保留方言，並在法律上明訂其比率是一個落後的政策；張希哲建議將「散佈謠言或教唆叛國行為」、「違反國策破壞政府威信」，以及「挑撥人民團體間之感情製造摩擦衝突」列入禁止的範圍等<sup>71</sup>，以及

<sup>68</sup> 〈廣播業對廣播法草案之意見〉，《廣播與電視》15(1970年7月1日)，頁6。

<sup>69</sup> 1959年11月28日教育部文化局所通過的「廣播法」草案，共10章，58條。而1972年5月2日行政院函請立法院審議的草案，則是僅有7章，44條。三台所依據的版本應為7章44條的版本。李廉，〈新舊廣播法草案之比較〉，《廣播與電視》28(1975年9月1日)，頁53-55。委員會紀錄，《立法院公報》61：56，頁1。

<sup>70</sup> 鍾湖濱，〈廣播電視法的誕生〉，《廣播與電視》29(1976年3月26日)，頁22-23。

<sup>71</sup> 委員會紀錄，《立法院公報》61：66，頁2、11。

時任行政院長的蔣經國對電視的管制越來越嚴<sup>72</sup>，已預示審議中的「廣播電視法」將呈現另一種風貌。

從 1959 年文化局擬定「廣播法」草案、1972 年 2 月 2 日三台提出修正意見，到 1975 年 7 月 14 日立法院通過的「廣播電視法」，共有以下幾項重大的變革<sup>73</sup>：

第一，關於本法的宗旨。「廣播法」草案雖立基於「三民主義」的基本國策，但仍以「服務全體國民為目標」，其所重視的為闡揚中華文化、推廣社會教育、報導新聞、評論時事等能夠提高國民文化水準的工作。而「廣播電視法」在去除「三民主義」的同時，也將服務全體國民的目標捨棄。在強調媒體的基本功能——報導新聞，評論時事的同時，更加重視「闡揚國策」與「政令宣導」。王洪鈞在評論兩者差異時即指出，「廣播電視法」已找不出「廣播法」草案第一條的痕跡。而兩相比較，「廣播電視法」似認定透過管理與輔導，以「闡揚國策、宣導政令」為首要。「廣播法」則認定廣播事業的基本任務在「提高國民生活水準」，首要工作為「闡揚中華文化，推廣社會教育」<sup>74</sup>。另外，李瞻則批評「廣播電視法」第一條「管理」意味太濃，政府「宣傳」氣味太重<sup>75</sup>。

第二，廣播、電視執照的有效期限原為一年，延長為兩年。此一修正，可視為三台的意見獲得一定的採納，三台建議有效期限修訂為三年。

第三，各類節目播放的時間。立法院通過的版本將原有的各類節目需達一定比率，改為非大眾娛樂節目不得少於 45% 或 50%，給予廣播電視更大的彈性。不過，另一方面則規定娛樂節目應以「發揚中華文化，闡揚倫理、民主、科學及富有教育意義之內容為準」，為娛樂節目增添框架。

第四，對於方言的限制。「廣播法」規定播音語言應以國語為主，其他語言與方言的比率，由主管機關視實際需要另訂之。而針對該項，傳播業者曾提議增列「地方方言應逐次減少，所佔比率，不得多於百分之五十」的規定。傳播業者此舉雖在附和政府的國語政策，但更重要的則在強調方言節目的重要性。例如，在民營廣播業者的意見中便指出，中共用以對台心戰的電台，使用閩南語的比例，已從過去的 18%，增至 24%。其目的無非是利用鄉土方言的感情力量，誘使台灣同胞收聽其廣播<sup>76</sup>。然而，最終立法院僅採用「方言應逐年減少」一項，

<sup>72</sup> 根據盛竹如回憶，在蔣中正逝世後，時任行政院長的蔣經國對電視的管制越來越嚴。三家電視台的總經理，常被召喚到新聞局或文工會接受訓示或指示。1975 年 7 月行政院更成立「研究小組」，對電視台建立許多管制規則。之後，電視劇本要審查、電視節目進口出口要審查，電視節目如經監看有問題，立即予以懲處。定期召開「電視節目聯繫會報」，由三台有關主管出席接受指示。盛竹如，《螢光幕前》(台北：新新聞，1995)，頁 194-196。

<sup>73</sup> 以下法規的演變，整理自：附錄三，〈廣播法草案〉、附錄四，〈「廣播電視法」完成立法程序前後條文對照表〉，《廣播與電視》29，頁 142-162、李廉，〈新舊廣播法草案之比較〉，《廣播與電視》28，頁 52-55。

<sup>74</sup> 王洪鈞，〈廣播電視立法精神的批判〉，頁 26。

<sup>75</sup> 李瞻，〈廣播電視法評議〉，《廣播與電視》第 29 期，頁 31。

<sup>76</sup> 李廉，〈新舊廣播法草案之比較〉，頁 57。

而將比率交由新聞局處理。而依據 1976 年新聞局所公布的「廣播電視法施行細則」第 13 條，關於國語播音比率，規定廣播電台不得少於 55%，電視電台不得少於 70%<sup>77</sup>，顯然嚴格許多。

第五，關於言論限制。「廣播法」草案所規定的三項言論限制：「觸犯或煽動他人觸犯內亂罪、外患罪」、「觸犯或煽動他人觸犯妨害公務罪、妨害投票或妨害秩序罪」，以及「觸犯或煽動他人觸犯褻瀆祀典或妨害風化罪」，基本上是仿效「出版法」的規定。關於「出版法」這三項限制，在戒嚴時期並未有太大的爭議，僅認為這些「刑法」上的重罪，是否能由行政機關逕予認定，並加以處分是有待商榷的<sup>78</sup>。而「廣播電視法」則將其修改為行政機關更能自由心證的「意見罪」，其中，第 21 條所列舉的「損害國家利益或民族尊嚴」、「違背反共復國國策」，以及「散佈謠言、邪說或混淆視聽」即是此類。而關於意見罪，王世杰、錢端升在戰前的《比較憲法》中已表明此種言論，不能構成一種非法行動<sup>79</sup>。

第六，關於事先審查。「廣播法」草案規定「除新聞報導及時事評論外，其他節目得予審查」。「廣播電視法」則規定「除新聞外，新聞局均得審查」。若依行政院所附的草案說明，其所指的「新聞」為「新聞性節目」，與「廣播法」的「新聞報導及時事評論」應無太大差異。然而，與三台所要求的刪除此條，或修改為「如主管機關認為內容不當或違反法令時，得予糾正或禁止」，則相去甚遠。而依據草案說明，行政院之所以堅持審查非新聞性節目在於：廣播電視如果使用不當可能產生不良影響，危害國家社會。而為了避免不良影響，主張政府應當有審查之權，以淨化廣播電視節目內容，確保大眾權益<sup>80</sup>。針對此點，楊本禮在介紹美國的「電訊法」表示，「電訊法」與「廣播電視法」最大的差異在於「電訊法」是事後的檢討，而不是事先送審，檢查制度並不存在<sup>81</sup>。再者，雖「廣播電視法」明文規定新聞不受事先檢查，但從相關新聞從業人員的回憶中，還是可以發現國民黨政府對新聞的管控無所不在<sup>82</sup>。

以上主要針對「廣播法」草案與「廣播電視法」的異同，以及制訂過程中各界的意見提出說明。而就整部法律而言，早在「廣播法」草案期間，廣播業界即批評該法「管理重於輔導」，期望政府「獎勵輔導重於管理」。當時的廣播業者更以經營廣播電視之負責人暨其重要佐理人員，均為中國國民黨同志，對黨的領

<sup>77</sup> 漆敬堯，〈廣電法施行細則所涉及的問題〉，《廣播與電視》31(1977年3月26日)，頁12。

<sup>78</sup> 李瞻，〈修訂出版法之商榷〉，頁86。

<sup>79</sup> 王世杰、錢端升，《比較憲法》，頁110。

<sup>80</sup> 附錄四，〈「廣播電視法」完成立法程序前後條文對照表〉，頁153-154。

<sup>81</sup> 楊本禮，〈美國廣播電視法的精義〉，《廣播與電視》29，頁41。

<sup>82</sup> 例如，盛竹如在台視工作期間，即兩度因所播報的新聞被迫離開主播台。另外，李豔秋曾指出，在蔣經國和李登輝時代，負責與三台「溝通、聯絡」的是文工會。小小總幹事就能號令整個新聞部，記者所採訪、完成的新聞，僅憑一通電話就能豬羊變色。盛竹如，《螢光幕前》，頁260-261、314-317。李豔秋，〈新聞自由不會從天而降〉，世界女記者與作家協會中華民國分會編，《風雲際會一百年：女記者》(台北：天下遠見，2011)，頁245。

導，一向遵從為由，建議維持過去「黨中央領導、同業自律」的方式，而無須在法規中明列限制條文，以免被據為中華民國無新聞自由的實證<sup>83</sup>。然而，最終所通過的「廣播電視法」，仍顯得「管理」意味太濃。時任政大新聞所所長的漆敬堯在評論該法時曾指出，在「廣電法」之下，電視台究應公營還是民營，變得不太重要。「廣電法」雖容許民營電台和公營電台同時存在，但民營電台及公營電台的部分節目、全部廣告，都得或都應由公家來「管」。這種「公管」的方式，可能比公營電台更為有效<sup>84</sup>。

不過，必須注意的是，當時漆敬堯所期待的，透過政府的「管」將廣播電視的發展帶向正面的方向，諸如避免商業化的弊端、節目與廣告品質的提升等，並未出現。相反的，「廣電法」淪為執政當局排他，且方便「看管」廣電媒體的工具。依照美國的私營制，關於「節目管理」，僅規定要符合公共利益，對各類節目的播出時間並無硬性化的比率規定。而李瞻所擘劃的公營電視體制，管理委員會至少應納入國民大會、立法院、監察院、廣播電視從業人員，以及各類民間團體所推派的代表，並透過主管單位，如文化局、新聞局等，向立法院負責。但在「廣電法」之下，三家由政府投資的「民營」電視，只有執政當局能夠「管」。李瞻在 1975 年所發表的文章曾批評，這種完全以營利為目的，而且立、監兩院、省議會，與各級政府皆無法置喙的電視制度，是一種「特權制」<sup>85</sup>。但就實際狀況而言，只有執政當局能夠插手三家電視台的經營，這三家電視台淪為由執政當局把持的特許媒體。

### 三、戰爭時期的新聞法

呂光、李炳炎在 1950 年代出版的《中國新聞法概論》便針對戰爭時期的新聞法做說明。該書援引美國在兩次世界大戰的例子，論述在戰爭時期，為保障國家安全，採取臨時管制辦法的合理性<sup>86</sup>。首先，就美國而言，該書指出美國在一次大戰曾設有新聞檢查局，國會並通過一項「偵查條例」，規定：「凡在美國參戰期間，故意對於美國的政體或憲法……或海陸空軍……或美國國旗，發表任何不忠、不敬、無理或辱罵之言詞，無論是口說、印刷、書寫或披露」，均可予以一定的責罰。而在二戰期間，美國修正公布「新聞檢查規定」，再度設立新聞檢查局，負責檢查外國與美國領土間的一切通訊，包括信函、圖書、留聲片、電報等。至於英國，在兩次大戰期間，皆設有專門審查的機構。另外，針對國內發表的新聞，雖不受強制檢查，但通訊社與英國的新聞檢查局訂有「君子協定」，凡與軍事直接或間接有關的新聞，不論來自本土，或來自國外，為國家安全計，均可送

<sup>83</sup> 〈廣播業對廣播法草案之意見〉，頁 6-7。

<sup>84</sup> 漆敬堯，〈看「廣播電視法」〉，《廣播與電視》30(1976年9月1日)，頁 24-25。

<sup>85</sup> 李瞻，〈我國電視新方向〉，《我國新聞政策》，頁 227-228。

<sup>86</sup> 值得注意的是，呂光在 1981 年出版的《大眾傳播與法律》，捨去「非常時期的新聞法」一章，對戒嚴時期政府所實行的相關法令避而不談。

請檢查，此為「自動送檢」<sup>87</sup>。

這種以英、美作為標竿，論證戰時限制的合理性，獲得戒嚴時期若干傳播學者的採用，例如張宗棟(1978)、徐詠平(1971、1982)的著作便採此道。其中，徐詠平在 1971 年的著作還提到，國民政府對日抗戰時，曾實施新聞檢查，其所公布的「戰時禁載標準」，對於處於戒嚴地區的台灣，仍頗具參考價值。依據其所記載的「戰時禁載標準」，除了軍事方面的禁載事項外，還有「黨政禁載事項」，包括「違背或曲解三民主義及本黨政綱政策者」、「其他一切足以損害政府信譽之記載」；「外交禁載事項」，包括「違背國家民族立場之言論記載，足以妨礙我國與外邦之睦誼者」、「詆毀友邦元首，足以妨礙邦交者」；「社會禁載事項」，包括「故作危言，搖動人心，足以妨害治安秩序，影響抗戰甚或引起暴動，致危害人民之生命財產者」、「描寫淫穢，有傷風化者」、「其他一切足以妨害善良風俗之記載」<sup>88</sup>。

而戒嚴時期限制新聞自由的法規，雖不詳盡，但從 1957 年起也可在相關的傳播學著作看到痕跡。例如：1957 年洪桂己的〈台灣報學史研究〉、徐詠平的〈我國的新聞政策〉，提到「台灣省戒嚴期間新聞紙雜誌圖書管制辦法」，以及 1960 年李炳炎的〈現階段中國新聞政策之研究〉認識到警備總部的角色等<sup>89</sup>。不過，總體而言，這些著作都僅止於介紹，而未對相關體制，以及法規進行評述。再者，在戒嚴時期，另有一群人，以「戰時」為憑藉，論述台灣已享有足夠的自由。例如，鄭南渭等(1960)在面對國際新聞協會以台灣無新聞自由，拒絕其入會時，便發表聲明表示：「台灣今天是在國家緊急狀態之上，……儘管對國家安全及民心士氣方面仍須予顧及，自由中國的報界仍享有『合理程度』的新聞自由」<sup>90</sup>。另外，朱傳譽(1967)則表示：「就我們新聞自由發展的情形看，我們報人所得到的新聞自由是太多，而不是太少。也許有人會認為今天我們在政治新聞方面缺乏採訪和發表的自由。但是今天我們是處於非常時期，非常環境，不容有造謠、挑撥性的報導，更不容有分歧的言論」<sup>91</sup>。同樣的論點，亦可在姚朋(1969)的文章上看到，其認為：「有些外國人對於台灣的新聞自由表示懷疑，根據我們親身體驗，當然不能說此時此地的中國新聞界享有百分之百的新聞自由。但是，我們也要指出，當共匪距離我們不過一百里的時候，我們所享受的新聞自由，已經超乎一般實行戰時體制的國家之上」<sup>92</sup>。

以「戰爭時期」來論述相關限制有其必要，甚至主張台灣所享受的新聞自由

<sup>87</sup> 呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》，頁 115-118。

<sup>88</sup> 張宗棟，《新聞傳播法規》，頁 195、徐詠平，《新聞法規與新聞道德》，頁 415、徐詠平，《新聞學概論》(台北：中華書局，1971)，頁 610-614。

<sup>89</sup> 楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁 7-8。

<sup>90</sup> 曾虛白主編，《中國新聞史》(台北：政大新研所，1966)，頁 879。

<sup>91</sup> 朱傳譽，〈「中國新聞自由發展史」導論〉，《新聞學研究》1(1967年5月)，頁 63。

<sup>92</sup> 彭歌(姚朋的筆名)，〈台灣報界面臨的幾個問題〉，《報學》4：2(1969年6月)，頁 4。

已超乎一般實行戰時體制的國家，看似合理。但從下列有關新聞自由與國家安全，以及誹謗罪的討論，我們將可看到在二次戰後，在英美社會已有一些新的見解產生。其中，更有一些觀點獲得部分台灣人士的採納。

## 第二節 新聞自由與國家安全

在戒嚴時期有關新聞自由與國家安全的議題，多環繞在國家機密的刊載問題上，對當時加諸於新聞從業人員的緊箍咒「文字叛亂罪」，包括「刑法」第 100 條、「懲治叛亂條例」第 6、7 條等，以及相關的案例與討論，在傳播學界，則鮮少有學者觸及<sup>93</sup>。而關於國家機密問題，除了上章所述要求政府公開資訊的問題外，針對當時所發生的事件，《報學》呈現許多不同的見解。以下擬分為「八二三砲戰」、「1961 年古巴豬羅灣(Bay of Pigs)事件」，以及「1971 年美國越戰報告書」三個部分進行討論。

### 一、八二三砲戰

1950 年代，台灣發生兩次台海危機。第一次台海危機係指 1954 年 9 月 3 日「九三砲戰」起，至隔年一江山戰役、大陳撤退、南麂撤退等一系列戰事。該次危機促成「中美共同防禦條約」的簽訂。第二次台海危機發生於 1958 年 8 月 23 日，即俗稱的「八二三砲戰」。該次危機為中華民國政府來台後與中華人民共和國之間最大規模的軍事衝突，此後兩邊實際統治疆界被固定下來<sup>94</sup>。「八二三砲戰」結束後，《報學》針對此次所觸及的「軍事新聞」相關問題，發函給 27 位新聞從業人員，徵詢其意見，最後獲得 7 位記者回復。《報學》此舉，針對已發生的事件，且為頗具敏感性的軍事新聞，進行檢討與反思，為戒嚴時期相當罕見的案例。而在回復的七人中，又以前軍聞社社長漆高儒的回函最具批判性<sup>95</sup>。

首先，針對軍事新聞「保密」與「公開」的分界一事。漆高儒表示，公開價值大於保密價值的便應公開。其很難同意一手拿著「軍機種類範圍令」，一手拿著「妨害軍機治罪條例」而不知活用的做法。另外，周嘯宏則表示，軍方將軍事新聞置於保密之下，主要是為了國家安全」著想，應該得到記者的支持。但是，「保密」應有其限度，至少要做到必要的「公開」。而其認為公開的標準有三：

<sup>93</sup> 尤英夫為少數在著作中提及相關案例與相關法規，並進行討論者，但該書的初次出版已是 1987 年 11 月，解嚴過後。尤英夫，《新聞法論》(台北：著者出版，1987 年 11 月初版，1989 年 10 月 2 版)，頁 221-222、228-236。

<sup>94</sup> 林果顯，〈一九五〇年代反攻大陸宣傳體制的形成〉(台北：政大歷史學系研究部博士論文，2009)，頁 193-194、202。

<sup>95</sup> 漆高儒於 1951 年擔任軍聞社社長，1958 年 4 月奉調總政治部設計委員，同年 8 月間再調任為總政治部政治作戰計畫委員，1959 年 10 月再回鍋擔任軍聞社社長。《聯合報》1958 年 4 月 11 日，第 3 版、1959 年 10 月 2 日，第 3 版。

- (1) 時間性：一個可以為敵人做反情報的新聞，失去了時間性以後，就可以公開，以收繼保密之後的宣傳效果。
- (2) 比較性：以戰果為例，如我軍所得遠較敵方大時，即使我軍略有損失，亦應公開，使群眾能清楚此中因果，以免謠誑。
- (3) 常識性：一件已為人所共知的事情，可以不必欲蓋彌彰，以免引起無謂的猜測。

再者，針對軍事新聞統一發佈，漆高儒指出要避免統而不發、發而不得要領，令人有啼笑皆非之感。其認為發佈軍聞的人員，必須在新聞方面有相當經驗，絕不會以安全為理由，有可笑的「公報」發表。類似的觀點又可在其他的回復意見中看到，例如：劉毅夫指出，好的新聞官，應運用新聞，不是控制新聞，應用活潑新聞打心戰，不是扼殺新聞打擊自己的民心和士氣；李嘉指出，統一發佈的目的該是增進軍方發佈新聞的效率與正確性，協助記者的採訪與報導，並不是統制或獨佔一切軍事新聞。

其次，針對軍事新聞檢查的尺度和方式。漆高儒反對「軍機種類範圍令」可以用來作為檢查的標準。其認為該法令所規定的，全是空空洞洞的原則，如照此標準，將沒有什麼新聞可以發表。漆高儒認為，中華民國為聯合國的會員之一，應當遵守 1948 年 3 月，聯合國國際新聞自由會議對於新聞檢查的決定<sup>96</sup>：

各國政府在承平時，如為適應國軍軍事安全之需要，不得不在相當時期內，實行檢查制度，則各國政府應：

- 一、預定擬訂關於上述應受管制之新聞與照片之範圍，並公開發表檢查宣布禁止事項之指示，俾外國的報紙、通訊社、廣播電台、或新聞影片事業等，有所遵循。
- 二、檢查制度的實施，應儘可能當新聞從業員在場時為之。
- 三、如實施檢查時，不能邀約新聞從業員在場時，則：
  1. 檢察官應確定退還新聞稿或照片之時限；
  2. 儘速以受檢新聞稿，退還記者或通訊社，俾彼等能獲悉其稿件何項已被刪除，以考慮如何利用此已被檢之新聞；
  3. 拍電之費用，應照受檢後電聞之字數計算；
  4. 如受檢新聞之拍發，延遲六小時以上，應退還拍發此項電檢之全部費用。

有趣的是，有別於 1960 年代，部分人士以「戰時」為由合理化政府的新聞限制，屬於軍方體系的漆高儒卻引述國際新聞自由會議所決議，在「承平時」，不得不施行新聞檢查的準則。換言之，相對於上述人士從「戰時」來看台灣的新聞管制，漆高儒反以「平時」來看第二次台海危機，要求政府比照「承平時」面對軍事危機的標準。

<sup>96</sup> 漆高儒所提內容為「採訪新聞及國際傳遞自由公約」草案第 4 條。

另外，針對執行新聞檢查者的條件。漆高儒提出下列幾點：

- (1) 對於三軍的組織，各種不同部隊的配備及其使用，有充分的瞭解；
- (2) 有能力迅速及準確的作獨立決定，為此決定而完全負責，並且堅持原意，直到有足夠的理由去改變；
- (3) 有能力迅速及徹底的閱讀，瞭解材料的含意及影射意義；
- (4) 無可置議的忠誠度及發言謹慎；
- (5) 心中有一種合理的衡量標準，而並不以安全為理由，有可笑的決定；
- (6) 新聞檢查人員應該是老練的軍官，有足夠的役齡能瞭解軍事行動的意義，並最好在新聞和法律方面有相當經驗。

同樣的觀點，亦可在劉毅夫、于衡的回復中見到。劉毅夫建議，新聞官應具有多種權能與知識，新聞官應瞭解其最高長官，並得其信任，否則一問三不知，或所答非所問，則自然被人輕視。于衡認為，檢查人員的學識水準以及政治見解與智慧，一定要很高，才能適應這件工作。

除了上述意見以外，康繼宏還檢討了台灣的新聞界。其指出此次戰事，外國記者來了 75 人，有不少是同一家報社或通訊社，其中最多為美聯社 8 人、合眾國際社 6 人。其在 44 天的砲戰中，經常維持兩個人在金門。然而，台灣的新聞界，除了中央社與軍聞社外，一家也沒有，而中央社與軍聞社自始至終在金門的記者，也都只有一人。在砲戰中，許多中文報紙報導戰事時，還要引用外國通訊社的稿子，此事值得台灣新聞界反思<sup>97</sup>。

## 二、1961 年古巴豬羅灣事件

1958 年，卡斯楚(Fidel Castro)奪得古巴政權，並且傾向共產主義後，美、古關係便日漸惡化。1961 年 4 月 17 日，數百名「古巴革命軍」在古巴登陸，開啟了「推翻卡斯楚政權」行動。對此，古巴外長羅亞於聯合國大會政治委員會指控美國為幕後的指使者與資助者。4 月 21 日，古巴革命委員會主席米羅在記者招待會上，宣讀委員會正式聲明，承認革命軍在古巴登陸遭受「嚴重挫折」<sup>98</sup>。事件結束後一個禮拜，4 月 27 日，美國總統甘迺迪對美國報紙發行人協會發表演說，針對當下美國的處境，以及報紙的責任，提出看法。同年 8 月，《報學》刊出演說譯文，並另附美國國務院主管公共事務助理國務卿柏丁對美國報紙編輯人協會的演說，以及新聞界的意見作為對照。除此之外，《報學》還於 1962 年 8 月，刊出美聯社所屬會員報社總編輯協會召開的座談會部分紀錄，闡述美國新聞界的意見。《報學》就此事的立場，從翻譯的文章來看，保守與開放皆有，但整體而言還是偏向美國官方的立場。這點可以從其所翻譯、登載的其他文章偏向英國的保密制度，而批判美國新聞界對相關新聞的報導看出。

<sup>97</sup> 〈軍事新聞筆談會〉，《報學》2：4(1959 年 2 月)，頁 46-53。

<sup>98</sup> 《聯合報》1961 年 4 月 18 日，第 1 版、4 月 23 日，第 4 版。

### (一) 美國官方的見解

豬羅灣事件結束後一個禮拜，1961年4月27日，美國總統甘迺迪對美國報紙發行人協會發表演說，針對當下美國的處境，以及報紙的責任，提出看法。同年8月，《報學》刊出演說譯文，並另附美國國務院主管公共事務助理國務卿柏丁對美國報紙編輯人協會的演說，以及摘錄的新聞界意見以作為對照。甘迺迪與柏丁的兩篇演說稿，闡述了美國官方對於冷戰期間，報紙責任的看法。

甘迺迪演說稿，所要求的報界責任，很大一部分建立在冷戰的特殊環境。甘迺迪指出，在戰時，政府與報紙通常會根據自律的原則，共同努力防止對敵人擅自透露任何消息。在「明顯而迫切的危險」時期中，法院曾認為即使是增修條文第1條的特權，亦應服從國家安全的公共需要。然而，今日並沒有任何已經宣布的戰爭。如果報紙要等著宣戰才施用戰爭情況下的自律原則，「那我就要說：從未有任何戰爭對我們的安全有著比現在更大的威脅」。「我們的敵人已公開誇言他們已不須雇用間諜以偷取與行賄的方法，而可經由我們的報紙獲得情報」。基於此，甘迺迪請求每一位報紙發行人、每一位編輯、每一位記者重新檢查自己的立場，並且認識美國所處危險的性質。甘迺迪強調，這是一個要求每一位公民具有犧牲感與自律感的時代，其不認為那些在報界工作的公民可以自認應豁免該項要求。甘迺迪要求報界注意加諸全體的自律責任，並對每一項消息，除詢問「這是不是新聞？」外，要加上另一個問題：「這是否為著國家安全？」

甘迺迪在演講開頭曾提及，當下的局勢在總統和報紙身上加諸兩項看似矛盾的要求：需要公開更多的消息，以及官方需要更多的保密。上述的這段論述，最主要的目的即在闡釋保密的正當性。另一方面，對於「公開」，甘迺迪要求報紙將消息提供給美國人民，促使他們知所警戒。報紙在美國是受到憲法明確保護的唯一行業，那並非要讓讀者獲得娛樂與享受，而是要報紙報導消息、喚醒群眾、反映意見，「述明我們的危險與我們的機會，指示我們的危機與我們的選擇，領導、塑造、教育、乃至在某些時候激怒輿情」。基於此，甘迺迪認為報紙應加強報導並分析國際新聞。而為達此目標，各級政府必須履行它的義務，在最狹窄的國家安全限制之外，儘可能將最充分的消息提供給記者<sup>99</sup>。

助理國務卿柏丁的演說同樣觸及政府供給新聞資料的義務，然而，最終還是在強調新聞記者的責任。柏丁提到「美國在外的印象」問題，其認為記者將美國國內所發生的事情報導給外國人民時，應較報導給本國人民，負有更大的責任。柏丁要求記者在報導時，不要侷限於事件的正反兩面，而要注意「事情的遠景」。例如，在報導種族衝突的問題時，必須注意到美國黑人所享有的遷徙、集會、言論，和娛樂自由，不曾為世界上一半的人口所擁有。「一切都在堅定地進步中，

<sup>99</sup> 張宗棟譯，〈總統與報紙—美國總統甘迺迪於本年4月27日對美國報紙發行人協會演說全文〉，《報學》2：8(1961年8月)，頁2-4。

這些進步是需要同那些挫折和偶發的事件同時記錄下來」。其次，柏丁要求記者要「避免落入敵人的陷阱」。其指出，共產帝國主義者所用的詞彙，表面上與流行於美國社會的詞彙頗為相似，但實際的意義卻完全相反。如只是簡單地重複摭拾蘇聯發言人所說的話，無異在幫助他們宣傳。再者，柏丁要求報紙在刊載機密文件時，必須考量此舉會不會損及美國與文件所載國家的外交關係。另外，柏丁希望「用新聞鼓勵政府」，其指出稍稍批評政府的新聞，較諸專門讚許政府的新聞，是只見其利不見其害的。但若記者都相信只有衝突、混亂和不懷好意的新聞資料，才能產生良好標題的話，則這種過份反對政府的消息，必將引起嚴重的後果。最後，柏丁強調：「政府須對自由報界和人民負責，而自由報界則須對國家負責」<sup>100</sup>。

甘迺迪、柏丁「國家至上」的態度很對台灣官方的口味，例如，蔣介石即曾在 1963 年第一次新聞工作會談訓勉國民黨新聞界同志：「要本著良知良能、以國家、主義、責任為自律的目標，以道德標準來衡量自己的工作」。而時任國民黨第四組主任的謝然之在此基礎上，乃進一步要求新聞界「犧牲本身的自由和權利，以貢獻於國家民族」，「不使某一項新聞評論為敵人所利用」，「不使敵人在我方報刊中獲得任何的情報資料，這樣才能達成最高度的自律自制，以維護國家的安全和利益」<sup>101</sup>。

## (二) 美國新聞界的意見

甘迺迪訴諸國家安全，要求報紙自律的言論，多少會引起新聞界的反彈。其中，美國新聞界更於 5 月 9 日親自向甘迺迪表示，拒絕其所提「自願地審查機制」(“voluntary” censorship “machinery”)的提議。然而，在《報學》1961 年所摘錄的新聞界意見，卻看不到類似的記載<sup>102</sup>。而 *New York Herald Tribune* 白宮特派員 David Wise 所提出的質疑，包括：誰來定義「國家利益」？當政府認定的「國家利益」與媒體認定不一致時該如何處理？以及 David Wise 所強調的：「保護增修條文第 1 條，遠重於透過『恐懼』來限制它。唯有在面對困境時，仍相信並擁護該自由制度時，這個體制才值得保護」。「相信並實踐這個原則，才是報紙真正維護美國『國家利益』之道」<sup>103</sup>，亦同樣不見於該次摘錄中。

相對於此，1962 年《報學》所刊載的美聯社所屬會員報社總編輯協會所舉辦的座談會部分紀錄則有較多不同的觀點。首先，參與此會的政府新聞官員基本上還是延續美國官方的觀點。例如：美國國務院主管公共事務的助理副國務卿羅

<sup>100</sup> 守凡譯，〈外交政策與新聞記者的責任〉，《報學》2：8，頁 12-15。

<sup>101</sup> 謝然之在該篇文章中特別提到甘迺迪此次演說。謝然之，〈新聞自由與國家安全〉，《報學》3：2(1963 年 12 月)，頁 4-6。

<sup>102</sup> 煥鼎譯，〈對甘迺迪記者招待會的看法〉，《報學》2：8，頁 17-18。

<sup>103</sup> David Wise, “The President, the Press and the “National Interest”,” *IPI Report*, 10:2(Jun. 1961), pp.3-4.

文(Carl T. Rowan)表示，記者和編輯們自己要把他們所報導的新聞和國家利益加以衡量，以辨其孰輕孰重。反之，新聞界代表則採取反對立場。例如：《達拉斯前鋒時報》執行編輯，美國報紙編輯人協會主席麥克夸特(Felix R. Macknight)表示，美國新聞界在國家危急時期的責任與任何時期相同，即：

- (1) 保持新聞自由。
- (2) 做真實的報導。
- (3) 採集可予證實和可予向美國人民報導的新聞。

麥克夸特認為，新聞界所自動加於自己的這些約束，應該是僅限於真正有關國家安全的事件。而最有效的自動約束，只有在一種自由接觸到新聞的氣氛中才能發生作用。當一件新聞被隱藏起來時，如何把它挖掘出來，便成為記者與新聞來源之間的一場競賽。另外，柯爾斯出版公司駐華府特派員毛倫霍夫(Clark Mollenhoff)則指出，新聞界的責任，是他們自己根據當時需要，將此種危機加以解釋。這種責任，不是國家的立法、法庭的命令或政治、社會的壓力所能強加於新聞界的<sup>104</sup>。

### (三) 英國的保密制度

《報學》在刊載上述美聯社座談會部分紀錄的同一期，刊登美國勃里安博士(Dr. Carter R. Bryan)所著的〈自由國家的安全與新聞〉一文。該文值得注意的是，勃里安和漆高儒相同，關注「標揭遵循自由主義路向的國家，於正常的和平時期限制刊載此種新聞的方法」。勃里安首先介紹英國的「國防通知」(D-Notices)制度。關於該制度，1967年楊孔鑫所發表的〈英國的國防保密制度〉有更加詳細的介紹。楊孔鑫指出，在英國有兩種限制新聞自由的法律：一是「誹謗法」，目的在保障個人或團體的名譽，不受侵害。一是「保密法」，目的在防止洩露國防機密，損害國家的利益與安全。這兩種法律的對象原都是全體人民，但因新聞界要報導新聞並發表評論，觸犯這兩種法律的機會也較多。不過，就實際情況而言，報紙或記者被控這兩種罪名的情形並不多。原因在於英國法律對誹謗罪的處罰甚嚴，記者對此特別謹慎。而關於「保密法」，則因英國另有「國防通知」的制度，預防新聞報導洩露國防機密，用到的機會亦不多。

發佈國防通知的是一個由官方和新聞界代表聯合組成的委員會，正式名稱為「三軍、報紙雜誌與廣播委員會」(Services, Press and Broadcasting Committee)，委員會的主席由政府指派。委員會的官方代表共有四人，都是高級官員，而且偏重在與國防有關的海陸空三軍。新聞界代表共十一人，為官方代表的兩倍，對委員會的影響很大。「國防通知」在形式上是一件正式公函，由委員會的秘書簽名，通知對象為報紙、雜誌、廣播、電視的總編輯，以及與傳記、歷史及技術有關的發行人。通知上都註明「機密」字樣，收到通知的人，也將其視作密件處理。通知的內容不外要求不要報導某些與國防或國家安全有關的問題。國防通知並無

<sup>104</sup> 周培敬譯，〈新聞界責任問題的探討〉，《報學》2：10(1962年8月)，頁12-13。

法律的約束力量，而完全靠相互的信賴與志願的遵守<sup>105</sup>。勃里安指出，委員會曾多次拒絕接受擬議的國防通知，或堅持予以修正。

對於該制度，勃里安引述曼徹斯特《保衛者》(*Guardian*)週刊的一篇社論表示：這個制度是正確的，並非只是其為新聞檢查的一個遺跡，而是該制度將使政府或報紙濫用職權的情事，不致再發生。相對於此，勃里安則批評，美國政府中的保密問題，以及報紙刊載安全情報的責任問題，並未隨甘迺迪政府而發生。其指出，從 1961 年上半年的《紐約時報》報導可以發現，大量損害美國安全的情報，由於「洩漏」，不適當的安全措施，或私人與機關需求宣傳，被報導出來。勃里安認為，報業如要保持它的自由不受損害，一項高度的責任感有其必要。其指出，在那些報業與政府間基於責任和信賴的敏銳態度而做密切安排的國家，新聞自由和國家利益，顯示都獲得最大的保障<sup>106</sup>。

### 三、1971 年美國「越戰報告書」

1971 年 6 月 13 日開始，《紐約時報》揭載美國國防部對美國如何捲入越戰始末的秘密研究報告，俗稱「越戰報告書」。對此，美國政府破天荒的出面要求法院，禁止該報繼續刊印報告書，並要求其交出所有政府的秘密文件。《紐約時報》拒絕自動交出所有文件，但遵從法院命令，暫停刊載報告書，同時依據美國憲法增修條文第 1 條對新聞自由的保障，據理力爭，等候法院最後的判決。最後，最高法院於聽取政府與《紐約時報》的辯詞後，於 6 月 30 日，以 6 比 3 的票數，作成有利於《紐約時報》的判決。使得《紐約時報》得以繼續刊登所餘報告書。該案對台灣新聞界造成極大的震撼，《報學》首先於 1971 年 12 月刊載張為平所著〈美國最高法院推事對於報紙刊載密件的意見〉。其後台北市新聞評議會更為此通過一個決議案：蒐集該案所引起的訴訟問題資料，包括美國各級法院的判決文件和各報的評論，並附載新聞評議會委員陶百川所撰有關文稿及中華民國法規禁載國家機密的條文，研究新聞自由與國家安全問題，以期對新聞界提供他山之石。

1973 年，台北市新聞評議會所蒐集的資料集結成冊出版成《新聞自由與國家安全》一書，內容包含鍾行憲所翻譯的 18 篇文章，前 17 篇取自《哥倫比亞新聞評論》(*Columbia Journalism Review*)1970 至 71 年冬季和 1971 年 9、10 月出版的兩本專輯《美國憲法修正案第一條受到考驗》(*The First Amendment on Trial*)和《越南的教訓》(*Vietnam: What Lesson?*)，第 18 篇取材於 1972 年 7 月 12 日出版的《新聞週刊》及同年 7 月 1 日出版的《紐約時報》。另外，還摘錄了李子堅所撰〈紐約時報揭載越戰秘密文件內情〉的部分內容，並收錄陶百川針對該案所撰

<sup>105</sup> 楊孔鑫，〈英國的國防保密制度〉，《報學》3：9(1967 年 12 月)，頁 84。

<sup>106</sup> 胡傳厚譯，勃里安(Carter R. Bryan)著，〈自由國家的安全與新聞〉，《報學》2：10，頁 2-3、7。

的兩篇評論，以及中華民國現行法規禁載國家機密的各個條文<sup>107</sup>。

張為平的文章，相較於李子堅與新聞評議會的資料，對美國最高法院九位法官的見解有較為詳細的記載，茲舉其重要者呈述於下。同意《紐約時報》可刊載該報告的馬歇爾(Thurgood Marshall)法官指出，國會並未將「刊載」未經授權之有關國防的任何文件，定為一項罪行。基於此，法院和行政部門能否憑藉禁止令來「制定法律」，而不顧國會的作用？馬歇爾認為，在 1957 年國會即曾拒絕立法認定，任何人未經授權而透露已被列為「機密」或「最高機密」的行為為一種罪行。因此，法院也未便使自己擔當起制定法律的責任，特別是國會已拒絕制定的法律。而布蘭南(William J. Brennan Jr.)法官則提到，政府在該案件所主張的激辯一直是它所尋求禁止刊載的資料「能夠」，或「可能」，或「也許」會以各種不同的方式損害國家利益。但是，憲法增修條文第 1 條絕對不容許以臆測或推度可能造成不幸後果為根據的聲稱，而對報紙實施事先的司法限制。另外，司徒華(Potter Steward)法官則批評，當每件事都是機密的時候，就沒有一件事是機密的。而此項制度就變成由於譏誚或疏忽而予以漠視的制度，以及被那些企圖自我保護和自我晉陞的人士所利用<sup>108</sup>。

李子堅所撰一文原載於 1971 年 11 月出版的《紐約聯合季刊》，1972 年 6 月《報學》刊載該文全文，而新聞評議會則僅摘錄「最高法院的判決要點」部分。李子堅在該文開頭說道：此一新聞界與政府間權利衝突的爭執，除了美國以外，沒有其他任何國家可能出現。而也只有在美國這種民主制度下，才能允許在新聞自由與維護政府機密間，作一正面的考驗。李子堅此文詳述《紐約時報》取得該文件的經過，到最後決定報導的過程、對報導方式的取捨、法律顧問的建議、最高法院的判決、判決所造成的影響，以及相關的批評。

關於該判決的影響，李子堅認為共有兩項：第一，不論最高法院終結的判決為何，政府已成功地限制與禁止報紙刊載一定的新聞。政府的行動，已形成一種先例。第二，最高法院的多數判決，雖恢復《紐約時報》繼續刊載該文件的自由，但對法院是否有權限制與拘束新聞之刊載，並沒有做成「絕對性」的定論。六位表示同意的法官中，僅有三位支持新聞自由權利的絕對性，可見問題沒有完全解決。不過，李子堅認為該案對政府和新聞界仍有一定的影響。就政府而言，機密文件的劃分制度必須徹底檢討，政府保密制度亦須重新檢討。再者，政府決策首長，對關係重大的決策，從此必須對人民坦誠相告，不能再做欺騙與隱瞞。另一方面，對新聞界而言，則提醒新聞界必須更為謹慎地衡量與決定新聞對國家安全與利益的影響。

其次，李子堅也提到相關人士對《紐約時報》的批評。包括杜魯門總統任內

<sup>107</sup> 台北市新聞評議會秘書處編，《新聞自由與國家安全》(台北：編者刊行，1973)，頁 1-2。

<sup>108</sup> 張為平，〈美國最高法院推事對於報紙刊載密件的意見〉，《報學》4：7(1971 年 12 月)，轉引自徐佳士主編，《新聞法律問題》(台北：學生書局，1975)，頁 54-63。

的國務卿艾契遜主張制定嚴格的「官方秘密法」，以管制機密文件，並主張新聞界應設立一個所謂的「自治機構」，以檢肅新聞道德及與政府間應有的關係。前詹森總統任內，主持國家安全事務的顧問羅斯陶(Walt W. Rostow)批評該報告並非完整的史料，「最糟的，乃是時報基於有限度的證據資料，竟作成了結論」。

最後，李子堅以《紐約時報》副社長和政治專欄作家雷士頓(James Reston)的辯護作結。雷士頓指出，政府與新聞界，均以各自的判斷，作為出發點，並堅守各自「安全」與「自由」的立場，以為只有確保各自的「安全」與「自由」才是國家最大的保障。雷士頓認為，這並不是誰是誰非的問題，而是究竟什麼才是國家利益？另外，針對《紐約時報》有什麼資格來決定哪些秘密文件可以公開。雷士頓指出，時報和所有的新聞界，受憲法增修條文第 1 條的「委任」，有權也有資格對秘密文件的行直，有所決定<sup>109</sup>。

陶百川的文章主要針對《聯合報》譯印《紐約時報》發表的「越戰報告書」而來。陶百川認為該案確立三件事：第一，報紙可就所謂的密件自行審查，自行決定可否發表。並非所有的機密文件都是神聖不可侵犯的，但發表後必須負責。第二，對責任問題作最後判斷的機關，應是法院。第三，法院判斷洩密責任的重點，不在於那件文件是否已被列為密件，而應是所謂的「機密」實質上是否確是機密。而反觀台灣，陶百川批評，法網之密與干涉之多，遠甚於美國，為台灣報紙缺少生氣，未盡天職的原因。然而，報界本身昧於讀者，以及對社會、政府和國家的責任，並怯於為其責任而奮鬥，也是招致輕視和干涉的原因<sup>110</sup>。

相較於陶百川以該案督促台灣新聞界有更積極的作為，台灣部分學者對美國最高法院判決，則嗤之以鼻。舉例來說，政治學家楊日旭批評美國最高法院以基本人權為理由，不顧國家機密及安全利益<sup>111</sup>。而楚崧秋則批評，該案顯示新聞自由遭到曲解與濫用。楚崧秋強調，絕對不能以新聞自由為藉口，而犧牲國家安全這個至高無上的原則<sup>112</sup>。再者，黎嘉潮則強調，為國家利益而限制言論自由及新聞自由是有必要的。所謂無限制的自由，只在不威脅國家存在與群眾的安全福利時，才可能實踐。保護新聞自由的原則與保護國防相等<sup>113</sup>。此外，方蘭生除對美國最高法院此一判決表示疑慮外，還指出，台灣目前正處於戒嚴時期，面對虎視眈眈的中共強敵，在新聞與出版上的限制自然較其他自由國家嚴格。而若干新聞自由與國家安全發生牴觸的案子，例如，1981 年經濟學家高希均對以色列的經濟成就大肆頌揚，因該報導可能引起阿拉伯的不悅，進而斷絕對我國的原油輸

<sup>109</sup> 李子堅，〈紐約時報揭載越戰秘密文件的內情〉，《報學》4：8(1972年6月)，頁73-79。

<sup>110</sup> 陶百川，〈國家機密與新聞自由·讀聯合報譯印美國國防部越戰報告書有感·〉，《聯合報》1971年9月21日，轉引自台北市新聞評議會秘書處編，《新聞自由與國家安全》，頁247-261。

<sup>111</sup> 楊日旭，〈論美國「社會公眾知之權利」與國家安全利益之均衡問題〉，《憲政思潮》71(1975年9月)，頁27。

<sup>112</sup> 楚崧秋，〈論新聞事業的社會責任〉，《報學》5：7(1976年12月)，頁5。

<sup>113</sup> 黎嘉潮，〈新聞自由的真詮〉，鄭貞銘主編，《新聞學論集》(台北：華岡，1976)，頁118-120。

人，致使報導該新聞的記者遭到記過處分；以及 1982 年余登發案件宣判前夕，為避免暴動，警總事先要求新聞界不要預播等，無一不是為了全民福祉與國家安全<sup>114</sup>。

### 第三節 新聞自由與個人權益

在戒嚴時期，傳播學界有關新聞自由與個人權利的討論，主要圍繞在三個議題：誹謗罪、隱私權以及公平審判。傳播學界討論這三項問題時，通常會引述國外的見解與發展，尤其是學界對隱私權的重視，更與 1967 年美國最高法院的判例息息相關。然而，在轉介的過程中亦有疏漏之處，舉例來說，1964 年影響美國後續誹謗案件判決的蘇利文案，當下並未受到傳播學界的重視。而國外的法律見解在轉化為台灣學界的見解時，也有些許落差。以下擬從上述這三個主題，分析戒嚴時期台灣傳播學界有關新聞自由與個人權益的論述。

#### 一、誹謗罪

關於新聞媒體所涉及的誹謗罪問題，多數的傳播學著作皆會提到英美司法體系所孕育出的誹謗罪概念。在英國部分，「叛亂誹謗罪」(Seditious Libel<sup>115</sup>)為探討新聞自由源流與發展時，不可或缺的一部分。叛亂誹謗罪的採用源自於 16 世紀末、17 世紀初，斯圖爾特(Stuart)王朝時期送交星座法庭(Star Chamber)審判的案例。雖然，星座法庭在 1641 年，由長期國會(Long Parliament)所裁撤，但並未廢除叛亂誹謗罪，相關的判決改由普通法院處理。叛亂誹謗罪並沒有嚴格的定義，基本上對政府或高官的批評皆可能受到處分。政府對於觸犯叛亂誹謗罪者，透過總逮捕令(General Warrant)的發佈，逮捕嫌疑犯、進行搜索，並扣押相關文件。法院僅針對有無公開發表的事實進行判斷，以「真實」作為抗辯並不被採納。17 至 18 世紀間，叛亂誹謗罪為英國政府管制媒體最主要的手段。1792 年，英國國會通過法克斯誹謗法(Fox's Libel Act)，改由陪審團來裁決是否觸犯誹謗罪。1843 年再通過誹謗法修正案，採納以「真實」作為抗辯的理由<sup>116</sup>。在戒嚴時期的傳播學著作，談到英國的叛亂誹謗罪通常止於 1792 年的法克斯誹謗法，例如：劭定康所著的《各國憲法與新聞自由》(1970)、李瞻的《比較新聞學》(1972)、王洪鈞的《新聞法規》(1984)，以及方蘭生的《新聞自由與新聞自律》(1984)等，皆是如此。而關於戰後誹謗罪的發展，早期的傳播學著作著重英美法對誹謗罪的分

<sup>114</sup> 方蘭生，《新聞自由與新聞自律》，頁 39、41-42。

<sup>115</sup> 台灣的傳播學著作多半將其稱之為「煽動誹謗罪」。例如：李瞻，《比較新聞學》，頁 59、王洪鈞，《新聞法規》，頁 13。

<sup>116</sup> Fredrick S. Siebert, *Freedom of the Press 1476-1776* (Illinois: the University of Illinois, 1952), p.270、松井茂記，《マス・メディア法入門》(東京：日本評論社，1998)，頁 3。

類，以及相關的免責依據，並以此與「中華民國刑法」相比較。至 1980 年代後，則更加重視美國最高法院的判決，尤其是 1964 年的蘇利文控紐約時報案(*New York Times Co. v. Sullivan*，以下簡稱「蘇利文案」)。

1964 年的蘇利文案改寫了 20 世紀誹謗罪的內涵，政大法律系教授法治斌曾道，美國有關妨礙名譽的法律發展(即此處所述的「誹謗罪」)，在 1964 年以前，並無特殊之處，其實質內容與歐陸各國之相關規定大同小異。蘇利文案樹立「憲法特權」的免責事由：「對於公務員執行公務之行為所為之批評，除非原告能證明被告行為當時即明知非屬真實，或出諸不論真實與否之輕率所為之虛偽意思表示，即所謂具有『實際惡意』(actual malice)之主觀要素，於此仍須負賠償責任外，否則即不得將被告繩之於法」。蘇利文案為民事案件，但美國最高法院旋踵即於 *Garrison v. Louisiana* 案中，將「實際惡意」的要件，同等適用於刑事之誹謗罪<sup>117</sup>。

在戒嚴時期所出版的傳播學著作相當重視誹謗罪的討論。1958 年 6 月，國民黨為「出版法」辯護所出版的《新聞自由與責任》，更收錄許多有關誹謗罪的文章。然而，必須注意的是，在 1980 年代以前，除了《報學》在 1968 年譯介潘柏(Don R. Pember)有關隱私權的討論，以及 1973 年編譯〈美國新聞史上有關新聞自由的突出事件編年紀〉曾簡略提及外，傳播學界幾乎沒有碰觸這個重大變革。再者，在相關的新聞刊物上，除 1964 年 11 月陶文彬在《文星》發表〈紐約時報被控誹謗得直〉，即時介紹蘇利文案外<sup>118</sup>，也未發生前述台北市新聞評議會蒐集相關資料集結成《新聞自由與國家安全》一書的狀況。

基於上述的認識，本文將戒嚴時期有關誹謗罪的討論分為「『中華民國刑法』與英美法的比較」，以及「1980 年代的討論」兩個部分進行討論。

### (一)「中華民國刑法」與英美法的比較

在戒嚴時期探討誹謗罪的文章，多會將「中華民國刑法」，拿來與英美法系下的誹謗罪相比。本文依據當時所發表的文章，將誹謗罪的討論分為「誹謗罪的定義與範圍」、「誹謗罪的免責」，以及「刑事制裁的發展」三個部分進行討論。

#### 1. 誹謗罪的定義與範圍

1950 年代呂光、潘賢模的《中國新聞法概論》從美國最高法院為誹謗所下的定義：

誹謗乃對於尊嚴之損害，如無其他正當原因，而故意刊布有害於某個人之

<sup>117</sup> 法治斌，〈論美國妨害名譽法制之憲法意義〉，《政大法學評論》33(1986 年 6 月)，頁 82、86、〈新聞報導與誹謗罪：一個憲法觀點〉，《政大法學評論》48(1993 年 9 月)，頁 184-185。

<sup>118</sup> 潘柏(Don R. Pember)著，諸葛昌譯，〈私權與新聞事業：新聞價值的辯護〉，《報學》3：10(1968 年 6 月)，頁 45。徐喚民譯，〈美國新聞史上有關新聞自由的突出事件編年紀〉，《報學》4：10(1973 年 6 月)，頁 55、陶文彬，〈紐約時報被控誹謗得直〉，《文星》15：1(1964 年 11 月)，頁 12。

記載，此種記載又為虛偽的，或對他人屬實，而對此受害人之個人則否者，亦應負一般的違法責任。

以及紐約州刑律第 1340 條，為誹謗行為所下的定義：

除言詞外，以文字、印刷、圖畫、符號、塑像及其他出版方法，暴露對於某一現存或已死亡之人的憎恨、輕蔑、譏諷或咒罵，或有對任何人、公司或集團的事業與職業，有加害傾向之行為者，均謂之誹謗。

定義誹謗罪成立的三項條件：(1)新聞已經刊布了；(2)新聞並非絕對真實者；(3)某人之尊嚴、名譽之已受到損害。

呂潘二人認為，中華民國「刑法」有關誹謗罪的規定，有狹義與廣義之分。以狹義而言，僅指「刑法」第 310 條的「誹謗罪」而言，若以廣義論，則「刑法」第 27 章「妨害名譽及信用罪」，以及「刑法」第 3 章「妨害國交罪」皆屬於誹謗罪的範圍。

關於廣義的誹謗罪，呂潘二人指出，「妨害國交罪」中有關侮辱友邦元首與派至中華民國之外國代表的懲罰，是否恰當，言人人殊。以英美兩國來說，因其對此並沒有特別的規定，在面對外國的抗議，多以拒絕處理。其中英國首相在回覆維多利亞女王，有關俄國抗議倫敦《泰晤士報》所發表攻訐俄國的言論一事表示：如果政府對報紙的言論，不作任何指示，則政府不必替報紙負責。反之，在戰前中國，因「刑法」有相關的規定，國民政府面對日本的抗議，則以逮捕報刊作者入獄作收<sup>119</sup>。對於已死之人的誹謗(「刑法」第 312 條侮辱誹謗死人罪)，在 1955 年陳靈銳的文章則已提及，英美對於已死之人的良譽，其後嗣或親屬並不給法律上的保護，因此不得對此提出訴訟<sup>120</sup>。

其次，關於加重誹謗罪。英法將誹謗罪分為兩種：口頭誹謗(Slander)與書面誹謗(Libel)兩種。前者僅有民事救濟之可能，後者則民刑兼備<sup>121</sup>。口頭誹謗係指以言詞或姿勢指摘足以毀損他人名譽之行為；書面誹謗係指以文字、圖畫，指摘足以毀損他人名譽之行為。張宗棟認為，「中華民國刑法」雖沒有這兩個名詞，但自條文內容來看，「刑法」第 310 條第一項之「誹謗罪」相當於英美法中的口頭誹謗。而同條第二項之加重誹謗罪則相當於英美法中的書面誹謗。然而，文字、圖書以外，如無線電廣播、電視、電影等，是否適用此項規定？張宗棟認為，「出

<sup>119</sup> 呂、潘二人所指為 1935 年中國發生的「新生事件」。1935 年 5 月 4 日，《新生週刊》刊登一篇署名易水的文章〈閒話皇帝〉。文章內有關日本天皇的描述，引起日本的不滿。由於該文通過上海中央圖書雜誌委員會的審核，日本駐滬總領事便向國民黨提出四項抗議，要求封閉《新生週刊》、主編杜重遠與作者易水法辦、懲辦上海中央圖書雜誌委員會、撤換上海市長吳鐵城和國民黨中宣部，並要求國民政府正式道歉。最後，在吳淞口日本軍艦的威脅下，國民政府開庭審理此宗案件，杜重遠以「散佈文字，共同誹謗」，處有期徒刑一年二月，該期《新生週刊》沒收。七名圖書雜誌審查員亦因此而遭到撤職。王凌霄，《中國國民黨新聞政策之研究(1928-1945)》(台北：國民黨黨史會，1996)，頁 56-57。

<sup>120</sup> 陳靈銳，〈新聞記載與誹謗法〉，《報學》8(1955 年 12 月)，頁 22。

<sup>121</sup> 法治斌，〈論美國妨害名譽法制之憲法意義〉，頁 87。

版法」第 1 條將發音片視為出版品，將發音片納入此範圍，當不發生問題。不過，其認為姚淇清以加害的程度為斷，而不問係以文字、圖書，或廣播等方法，應更為恰當<sup>122</sup>。

另外，關於新聞媒體觸犯誹謗罪時，由誰來承擔刑責的問題。呂潘二人指出，戰前施行的「出版法」對於類似誹謗罪的刑罰，皆將發行人、編輯人、著作人、印刷人一網打盡，規定一律要處以相當的刑罰。戰後則單純以民、刑法來處理誹謗罪的問題。民、刑法採行為主義，凡是參加誹謗行為者，都應該擔負刑責，英國即採此一方式。而可能受到處分的成員則包括：製造誹謗事實，並囑他人以書面抄寫者、任抄寫之責者、發行人、印刷人，以及販賣者。

不過，也有反對上述觀點者，認為應根據行為與法理，確定犯罪的刑責。但對於發行人、編輯人、著作人、印刷人等，誰應該擔負此項責任者，則有兩派不同的主張。第一派主張犯罪主體應屬於著作人，其他人只是從犯。若依「出版法」第 4 條第 5 款規定：「如著作人不明或無負民事責任能力者，以發行人為著作人」，著作人應是犯罪主體，發行人不過是責任管理人而已。第二派人士則以美、法為先例，認為根據行為分析，犯罪主體不在著作人。因為，報紙是社會上的法人團體，報紙上刊登誹謗性文字，報社的負責人，亦即發行人，便是第一被告。持此主張者指出，「出版法」對發行人的資格身分有明確規定，並限定發行人更動時，必須做變更登記，亦即凡報社發行之一切行為，發行人都是必要的負責人。針對上述兩派不同的看法，呂潘二人指出，學者多主張由著作人作為第一負責人，因為在一般情形，文字是否具有誹謗性質，除了著作人自身深切明白之外，編輯人及印刷人有時可能被利用而不知<sup>123</sup>。

## 2. 誹謗罪的免責

關於誹謗的辯護，除了「刑法」第 310 條第 3 項：「對於所誹謗之事能證明其為真實者不罰，但涉於私德而與公共利益無關者不在此限」，以及「刑法」第 311 條：「以善意發表言論而有左列情形之一者不罰：一、因自衛、自辯或保護合法之利益者。二、公務員因職務而報告者。三、對於可受公評之事而為適當之評論者。四、對於中央及地方之會議，或法院，或公眾集會之記事，而為適當之載述者」外，在相關的傳播學著作還可看到一些國外的見解。

首先，歐陽醇於 1966 年所翻譯的〈新聞與法律〉，以及張宗棟於 1972 年所撰的〈英美法有關電視誹謗律例之研究〉，皆提出英、美對於誹謗罪免責的三類規定：第一，真實。歐陽醇的文章指出，此一抗辯的理由是完整而充分的，但在某些地區尚須提出沒有惡意的證據。張宗棟則認為，真實言詞之散佈，縱係惡意

<sup>122</sup> 「刑法」第 310 條第 2 項規定：「散佈文字圖書犯前項之罰者，處二以下有期徒刑、拘役，或一千元以下罰金」。張宗棟，〈誹謗罪的類型及其責任〉，《報學》10(1956 年 12 月)，頁 20-21。

<sup>123</sup> 呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》，頁 99-102

傳述，損人名譽，亦不發生民事責任問題。不過，即使報導真實是極有效的辯護，蘇蘅於 1985 年的文章則指出，該理由很少為被告用作抗辯的理由，原因在不易證明，甚至有時會有危險。舉證如果失敗，可能反過來成為認定被告有「惡意」的理由<sup>124</sup>。

第二，公平的評論。歐陽醇的文章指出，此一答辯係根據凡人及出版品，皆有不合惡意批評為大眾所注意之人物的工作權利<sup>125</sup>。張宗棟進一步整理公平評論的要件：

- (1) 其所評論的事實須與公眾利益有關。
- (2) 須為就前述事實所發表之意見，而非為事實之陳述。該評論應基於事實，如為事實本體之陳述，則須主張「真實」為其免責條件。
- (3) 所為之評論必須公平。此點先由法官考慮，若認其為在法律範圍內對事實所發表的誠實意見，則不須再交由陪審員裁決；否則當即交付陪審員決定之。
- (4) 須無惡意。惡意(malice)，即具有不良動機，又無適法目的之意。其舉證責任由原告負責之。

第三，「特權」。張宗棟指出，其係指在某些情形下，為公眾利益，或為保護個人權益，雖作誹謗之陳述，但可免負法律責任。而關於特權，又分為「絕對特權」與「有限特權」。絕對特權包括：

- (1) 法官、陪審員、訴訟當事人、立誓的證人、律師等在審判程序中所做的陳述，或與審判程序有關的陳述。
- (2) 兩院議員在議會中所做之陳述。
- (3) 政府公務員在履行職務時，對另一公務員所作之陳述。
- (4) 在報上所發表，對當時公開的司法程序之公平而正確的報導。
- (5) 議會指定發表的報告、文件、表決紀錄、議事紀錄，以及重新發表已經發表過的任何此種文件。

有限特權包括：

- (1) 在履行職務時所作的陳述。
- (2) 在保護某項利益時所作的陳述。
- (3) 對於有關公共利益事項的公平評論。
- (4) 關於議會的、司法的，以及其他某些公共議事的報告。

此兩種免責「特權」的區別在：對絕對特權之陳述，通常不得提起訴訟。而對有限特權，僅在未經證明為有惡意的情形下，方不得提起訴訟<sup>126</sup>。

<sup>124</sup> 蘇蘅，〈從兩件官司看美國誹謗法的演變〉，《報學》7：4(1985年6月)，頁47。

<sup>125</sup> 歐陽醇譯，〈新聞與法律〉，《報學》3：6(1966年6月)，頁110-111。

<sup>126</sup> 張宗棟，〈英美法有關電視誹謗律例之研究〉，《報學》4：8(1972年6月)，頁3-4。

### 3. 刑事制裁的發展

英美法系的誹謗罪發展，還有一點值得注意，即刑事制裁的退位。關於誹謗罪的裁量，在民事上可構成侵權行為，而請求損害賠償，在刑事上則以犯罪行為視之，可追究刑事責任。政大法律系教授法治斌於 1986 年發表的文章，從星座法庭談起，其指出以刑罰制裁妨害名譽的行為，自始即具有相當濃厚的政治意義，其目的在設法使政府及其公職人員得以因此免於外界責難或批判，提供一個維護良好形象的「安全網」。傳統所謂內容不論真實與否，皆須受罰的規定，即此明證。基於此，英國從 1965 年起對於刑事制裁便幾乎到了備而不用的地步。而美國針對「以文字誹謗美國政府或其總統、國會者」所制定的「外人及叛亂法」(Alien and Sedition Law of 1798)，亦早於 1801 年失效。在 1964 年的蘇利文案，美國最高法院更進一步明白宣示，「外人及叛亂法」與憲法增修條文第 1 條的「核心意義」(central meaning)有所違背。基於此，美國法律協會(American Law Institute)所提出的「模範刑法典」(Model Penal Code)草案中，即規定除群謗及可能破壞治安之少數特定情形外，不以刑罰制裁觸犯誹謗罪者<sup>127</sup>。

換言之，刑事誹謗的退位在言論自由的發展上具有一定的意義。然而，在戒嚴時期的傳播學著作卻鮮少加以區隔與分析。其中，1964 年漆敬堯出版的《現代新聞學》，以及 1978 年張宗棟出版的《新聞傳播法規》雖已注意到，在台灣，犯誹謗罪的人要負刑事責任(有時還附帶民事責任)，與英美側重民事誹謗不同，但並未有太多的著墨<sup>128</sup>。1984 年李瞻與蘇蘅編著的《誹謗與隱私權》提及民事與刑事誹謗的區別。關於刑事誹謗，該著指出，「刑事誹謗是指侵犯一種狀況，即破壞和平」<sup>129</sup>。此一界定與前述美國法律協會的觀點有相似之處，不過，該著作並未進一步去分析其所列舉的案例，如蘇利文案等係屬民事抑或刑事，也未以此來評述中華民國刑法中有關誹謗罪的規定，是否符合其所述的「是種特殊的罪行」，目的在「維護社會的安全和平」<sup>130</sup>。

再者，以「破壞和平」作為刑事誹謗的構成要素，仍帶有限制異議言論的潛在可能。然而，縱使如此，在戒嚴時期觸怒當局的異議人士連依罪刑較輕的刑事誹謗罪(最高兩年以下有期徒刑)受審的機會都沒有，而必須受到更嚴厲的「懲治叛亂條例」來定罪。

「懲治叛亂條例」中，與文字叛亂罪有關的條文如下：

- (1) 散佈謠言，或傳播不實之消息，足以妨害治安或搖動人心者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑(第 6 條)；
- (2) 以文字、圖書、演說為有利於叛徒之宣傳者，處七年以上有期徒刑(第 7

<sup>127</sup> 法治斌，〈論美國妨害名譽法制之憲法意義〉，頁 82-87。

<sup>128</sup> 漆敬堯，《現代新聞學》，頁 66、張宗棟，《新聞傳播法規》，頁 165。

<sup>129</sup> 李瞻、蘇蘅，《誹謗與隱私權》，頁 16。

<sup>130</sup> 李瞻、蘇蘅，《誹謗與隱私權》，頁 119、122。

條)。

上述條文與美國「外人及叛亂法」的精神相近。謝然之便以此來支撐其以下的主張：「凡是有關惡意攻訐政府或詆毀國家元首，以及煽惑人民公然顛覆政府的言論，均認為應以叛亂罪處分之」<sup>131</sup>。然而，陳霆銳在 1955 年所發表的〈新聞記載與誹謗法〉已指出，在 1801 年傑佛遜總統就職後，即下大赦令，赦免因攻擊政府而被判犯罪之人。因此，案件還未到最高法院便告解決。此後，美國當局也漸漸尊重言論自由了<sup>132</sup>。此外，依據監察委員陶百川的整理，在 1950 年代，國防部亦曾多次釋示，上述條款「必須以當事人具有叛亂的犯意為前提」<sup>133</sup>。再者，「外人及叛亂法」對於上述罪刑，最高也僅能處以兩年以下的有期徒刑。相較於「懲治叛亂條例」動輒七年以上的重罪，顯然輕微許多。

或許是基於上述的體認，鄭南渭在 1964 年 9 月曾以國際新聞協會台灣唯一會員的身分指出：政府有這麼多法規和規約來管理報紙的發行，卻又顯然少一種健全的誹謗法來維護公眾利益。而更奇怪的是，那些確實「濫用」新聞自由的人們，卻未依這些法規和規約而被起訴，而是遭到更嚴重的控訴，諸如「叛亂」。例如：自由中國半月刊發行人雷震就是在 1960 年 9、10 月間因叛亂和包庇匪諜而被拘捕、定罪。而法新社前駐台北記者袁錦濤則在 1963 年 12 月 3 日，經軍事法庭以叛亂罪處有期徒刑 15 年。兩者皆沒有引用「出版法」，而是依照「懲治叛亂條例」來起訴，把他們交付秘密審判的軍事法庭<sup>134</sup>。

另一方面，陳霆銳的文章雖然排除了「外人及叛亂法」，卻以美國於 1940 年發表的「史密斯法」(Smith Act)來替「懲治叛亂條例」辯護。依據「史密斯法」，凡宣傳共產主義者，皆可按律法辦。陳霆銳認為，在中華民國「共匪顛覆政府，罪惡滔天，為十分顯著之事實」，所以參加叛亂之組織集會者、傳播不實之消息足以妨害治安或搖動人心者，或以文字、圖書、演說為有利於叛徒之宣傳者，皆依「懲治叛亂條例」論處。陳霆銳的文章發表於 1955 年，美國最高法院於 *Dennis v. United States* 案(1951)中裁決「史密斯法」合憲之後。*Dennis* 案的主筆法官認為，對於主張以武力或暴力推翻政府的言論，政府的確有實質的理由予以限制。在任何國家防止政府不受顛覆乃是其根本價值。陳霆銳以「史密斯法」作為比較的基礎，的確有一定的說服力。然而，值得注意的是，繼 *Dennis* 案後，美國最高法院分別在 1957 年的 *Yates v. United States*，以及 1961 年的 *Scales v. United States* 與 *Noto v. United States* 等案件中，將 *Dennis* 案所宣示的原則予以修正，限縮其適用範圍，使政府更難依「史密斯法」提出控訴<sup>135</sup>。

<sup>131</sup> 謝然之，〈民權思想與新聞自由學說〉，謝然之等著，《報學論集》(台北：中國文化學院新聞研究所，1965)，頁 16。

<sup>132</sup> 陳霆銳，〈新聞記載與誹謗法〉，頁 18。

<sup>133</sup> 陶百川，〈言論文字叛亂罪的構成要件〉，《大學雜誌》124(1979年4月25日)，頁 6。

<sup>134</sup> 鄭南渭，〈新聞自由在自由中國〉，頁 10。

<sup>135</sup> 林子儀，〈言論自由與內亂罪〉，《言論自由與新聞自由》，頁 214-217。

## (二) 1980 年代的討論

1980 年代黨外雜誌的激進言論，尤其是 1983 年以後轉向高層內幕、歷史秘辛，以吸引讀者的舉措，促使傳播學界更加重視誹謗罪討論。比較保守者如呂光在 1980 年代所著的《大眾傳播與法律》指出：「目前國內一些雜誌為增加銷路，乃刊載黃色以及攻訐性質文章，卻甚少受到抵制或制裁。這一方面是由於雜誌發行人與編輯的缺乏社會道德，另一方面亦是由於社會大眾對誹謗罪認識的不足，及對本身權益的疏忽」<sup>136</sup>。而鄭貞銘於 1980 年出版的《言論自由的潮流》則以紐約時報因被控誹謗而罰款 50 萬美元為例指出：

言論界的濫權是眾所皆知的事，由紐約時報這個案子我們可以了解，言論不慎、報導不實、甚至廣告文字失實，雖享盛譽如紐約時報，此一擁有龐大勢力集團，並無法免除其構成誹謗的刑責<sup>137</sup>。

鄭貞銘所提的紐約時報被控案即是「蘇利文案」，然而，其卻捨棄了美國最高法院於 1964 年所作有利於紐約時報的判決。相對於此，1984 年 4 月政大新研所所召開的「新聞人員學術研討會」、1984 年 9 月李瞻、蘇蘅編著的《誹謗與隱私權》，以及 1984 年年底沈宗琳所撰寫的〈美國新聞自由與新聞自律的新例證〉等皆提到 1964 年美國最高法院的判決，甚至是之後相關有利於新聞媒體的判決。

在 1984 年政大新研所所召開的研討會中，明尼蘇達大學傳播學院研究部主任吉爾默(Donald M. Gillmor)以〈誹謗——憲法辯護的演變〉為題，講述美國誹謗罪的發展。吉爾默指出，1964 年的蘇利文案奠定了誹謗官司屬於憲法保護範圍的基礎。在 1964 年以前，誹謗罪的辯護只能從英國及美國的習慣法中找到依據，但從此以後，變成了憲法的問題。根據這項判決，除非能證明有「實際惡意」，否則誹謗不能用在公務員上。1964 年以後，「實際惡意」的原則獲得擴張，1967 年的 *Curtis Publishing Co. v. Butts* 與 *Associated Press v. Walker* 案，最高法院將原來只能用到公務員身上的「實際惡意」擴大適用到公眾人物上。到 1971 年的 *Rosenbloom v. Metromedia* 案，新聞事業獲得更多任意而為的自由，「實際惡意」的範圍再擴大到捲入公共事務中的私人。而只要編輯決定他們要刊登的內容是什麼，不論涉及的人物是不是公共人物，都可算公共話題。不過，1974 年的 *Gertz v. Welch* 案變更上述的判決，把公眾人物和私人涉嫌誹謗的舉證責任分開，平民只要證明是疏忽(negligence)即可，但公眾人物要有「實際惡意」才可<sup>138</sup>。

李瞻與蘇蘅所編著的《誹謗與隱私權》在「政府」一節有如下的描述：「有一種合法團體，批評者大可放心的去批評而無誹謗之虞，這種團體就是政府機構」。「過去政府會以煽動叛亂的罪名起訴來壓迫言論尖銳的報紙，今天法律規定任何人，無論身在報社、雜誌社、廣播電台或電視台等，都有權利批評政府，即

<sup>136</sup> 呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》，頁 50。

<sup>137</sup> 鄭貞銘，《言論自由的潮流》，頁 60-61。

<sup>138</sup> 李瞻編，《新聞理論與實務》(台北：政大新研所，1984)，頁 20-21。

使他的批評是謊言，或即使他知道他在說謊，都不妨礙這份權利」<sup>139</sup>。

另外，1983年王象生翻譯的〈美國新聞界飽受攻擊〉一文，雖述及美國新聞界因記者修飾或杜撰一些報導而遭控誹謗罪，且從1976年以來，新聞界敗訴的比例高達85%。但文末還是選擇以傑佛遜的話作結：在新聞事業最為惡劣時保護它，是讓新聞事業自由所必要的一部分行動，「我要保護他們說謊和誹謗的權利」<sup>140</sup>。顯見在當下，對新聞自由採取更加寬容的態度已獲得部分學者的認可。

## 二、隱私權

1967年，美國最高法院針對時代公司侵害隱私權一案，判決時代雜誌勝訴，為保障新聞自由建立一個新的里程碑。1968年，《報學》翻譯潘柏(Don R. Pember)受該案啟發所撰寫的〈私權與新聞事業：新聞價值的辯護〉一文，開啟台灣傳播學界對隱私權的認識。其後，相繼有一些探討隱私權的文章出現。而呂光於1980年代出版的《大眾傳播與法律》，亦將隱私權納入討論的範圍。從內容來看，上述潘柏，與1972年吳恕所發表的〈隱私權與大眾傳播之研究〉，已建構戒嚴時期台灣傳播學界對隱私權的論述基礎。李瞻、蘇蘅所編著的《誹謗與隱私權》從1890年代起，探究隱私權在美國社會的發展。其基本上亦肯定上述1967年美國最高法院針對時代公司侵害隱私權一案的判決，在隱私權的發展上具有重大的意義<sup>141</sup>。而尤英夫的〈隱私權及其他：從北投陪浴女郎刊登裸體照片說起〉，與魏明光的〈隱私權與新聞自由〉，則是針對台灣當時發生的案例進行法律分析。以下擬從隱私權與新聞報導、隱私權與新聞圖片，以及台灣案例的分析，探討隱私權這個議題。

### (一) 隱私權與新聞報導

1955年，紐約百老匯上演「絕望時刻」舞台劇，故事敘述一群逃犯侵犯一個民家。這些逃犯對這民家極為粗暴野蠻，幸賴全家人奮勇抵抗，乃獲脫險。費城附近的希爾家人，恰巧也曾被三名逃犯擄為人質，不同的是，這些逃犯對希爾家人並不粗魯。「絕望時刻」的演員特地跑到希爾家附近，照「絕望時刻」的故事表演，並拍照，以提供《生活雜誌》作特寫報導之用。雜誌刊出後，希爾家控告時代公司侵犯其隱私權，希爾家的辯護律師為美國前總統尼克森。該案在紐約州法院及聯邦上訴法院，都判希爾家勝訴。時代公司不服上訴最高法院，1967年最高法院改判時代公司勝訴。

美國最高法院認為，一篇報導，如果是敘述公眾所感興趣的正當事物，控告

<sup>139</sup> 李瞻、蘇蘅編著，《誹謗與隱私權》(台北：台北市新聞記者公會，1984)，頁49。

<sup>140</sup> 威廉·亨利三世著，王象生譯，〈美國新聞界飽受攻擊〉，《報學》7：1(1983年12月)，頁20、27。

<sup>141</sup> 李瞻、蘇蘅編著，《誹謗與隱私權》，頁233-236。

人如果不能證明被告的出版品具有惡意，或完全不顧故事的真實性者，出版單位不應付賠償損失的責任。即使文章中有虛構的成分，或因疏忽而造成的錯誤，亦不例外。最高法院指出，言論與新聞自由的範圍，並不限於政治意見的表達或對公共事務的評論。若要保障新聞自由，鼓勵他們勇敢而充分的暴露所有當代問題，則出版單位對任何公眾所關心事務的報導與評論，都應受到憲法的保障，不管該報導是告知性的，還是娛樂性的<sup>142</sup>。

潘柏認為，該項判決將蘇利文案中僅適用於公職人員的標準，擴大到「公眾人物」。潘柏進一步分析過往美國的判例，提出在隱私權訴訟中，被告企圖使用「新聞價值性的特權」，有三條不同的路徑可循：

### 1. 符合公眾興趣

關於「公眾興趣」，潘柏提出是公眾「有興趣」的事，抑或是公眾「應該有」興趣的事？的質疑。其回答，如是公眾有興趣的事，記者或編輯的興趣可能被認為公眾興趣的有力證明，則隱私權將受到「特權」的限制。如是公眾應該有興趣的事，對隱私權的保障則有廣大的依據。不過，一件事或一個人是否值得讓公眾知道，法庭負有判斷的責任。潘柏指出，依據過去美國的判例，多數的判決採取公眾「有」興趣的標準。司法藉此種態度，使新聞有更大的自由，而法官們也可以避免擔任不愉快的新聞評定工作。

吳恕關於此點並未像潘柏一樣提出「有」興趣和「應該有」興趣的差異，而是增加「公共利益」這個選項。吳恕認為，與公共利益及公眾「正當」興趣無關的私人事務，報紙不應該刊登<sup>143</sup>。

### 2. 原告為公眾人物

潘柏指出，某些人擔任公職，或將他們的才華貢獻於公眾娛樂，或參加一個行動而引起公眾注意後，他們的隱私權之一大部分便告喪失。不過，有一類人，他們成為公眾人物事出偶然，例如，對於犯罪事件的唯一目擊者，他們的隱私權如何？美國 1929 年的判決雖承認「非志願」的公眾人物有不受干擾的權利存在，但是補充說道：然而有時候，一個人無論是否出於自願，變成具有公眾興趣或一般興趣的事件中的當事人。於此時，他從隱居中暴露出來，將他的照片連同事件刊載，並非侵犯隱私權。不過，即使如此，新聞媒體對「非自願」公眾人物的報導仍有限制。在巴勃爾控告時代雜誌案的判決中便指出<sup>144</sup>，即使當事人所患的疾病具有新聞價值，但是當事人的姓名和照片並非是新聞的必要部分，並未傳達醫

<sup>142</sup> 魏明光，〈隱私權與新聞自由〉，《報學》6：4(1975年6月)，頁51。

<sup>143</sup> 吳恕，〈隱私權與大眾傳播之研究〉，《報學》4：9(1972年12月)，頁4、11。

<sup>144</sup> 該案主角巴勃爾女士就醫時，向醫師表示她時常覺得餓，但即使她不斷的吃，還是繼續瘦下去。《時代雜誌》報導該則新聞，刊出這位女士的照片，並將標題訂為「飢餓中的老饕」。這位女士乃對《時代雜誌》提出侵犯隱私權的控告。

藥資訊。另外，潘柏還提到，時間的相隔並不足以毀掉一個問題或一事件的新聞價值。

### 3. 資料取自公開紀錄

關於這項說詞，美國法院幾乎毫無例外的認為，取自公開紀錄的資料是有「特權」，如新聞媒體所刊載的是紀錄內的事，是安全的。但新聞媒體如在公開紀錄的資料外，還自行添加其他資料，或者將紀錄小說化，在若干案例，仍被判為侵害隱私權。

最後，潘柏進一步歸納美國過去的判決，提出美國法庭認定為「新聞」的七項準則：

1. 合法的公眾興趣事項，有刊登的特權。
2. 關於捲入有新聞價值事件的個人事項，有刊登的特權。但是刊出的資料，必須與新聞有關者。
3. 公眾人物的個人事項，通常有刊登的特權。
4. 純係取自公開紀錄的事項，有刊登的特權。但如事項中有變動，則減少特權。
5. 如果小說化，不可確證其人。
6. 個人照片與新聞無關時，使用時要小心。
7. 「實情」僅是隱私權中的部分辯護。在涉及私人事務時，如所刊者無新聞價值，雖實情亦不可<sup>145</sup>。

## (二) 隱私權與新聞圖片

吳恕在 1972 年的文章特別提到隱私權與新聞圖片的問題，其主要是從圖片的取得和圖片的刊登這兩個面向來討論。

### 1. 圖片的取得

吳恕指出，關於圖片的取得必須立基於下列兩點：第一，攝影者必須站在合法的地位去照相。第二，攝影的對象應該是處於公開或半公開的場合。當突發的意外事件發生於私人產業時，業主個人的隱私權就受到限制，因為公眾對突發事件有興趣是毫無疑問的。此時記者為採訪新聞或攝取照片，而侵入私人財產，通常不會被認為侵犯隱私。而關於執法者是否可以攝取遊行示威者的照片？依據日本的判例：「如果犯罪正在進行中，為了公共福祉，認為需以攝取照片來保全證據時，縱然涉有嫌疑者反對，也應允許攝取照片，容無疑義」。不過，當攝影者對被攝影者產生騷擾，侵犯安寧生活的權利時，美國亦有案例要求攝影師必須與

<sup>145</sup> 潘柏(Don R. Pember)著，諸葛昌譯，〈私權與新聞事業：新聞價值的辯護〉，《報學》3：10(1968年6月)，頁46-49。

當事人保持一定的距離。

## 2. 圖片的刊登

吳恕指出，商業性照相館為人拍照後，可以保有照片的底片做為檔案，但在未得本人允許前，不得將其售予他人做為公開。但是，在新聞報導中，不能因當事人僅為了不願自己的照片出現於報端，便控告報社侵犯隱私。不過，與新聞無關的照片，刊登時如未經當時人同意，便須特別小心。至於沒有姓名的照片被用在新聞報導中，是否侵犯隱私，則要看文章的內容會不會對照片本人有不利的影響。另外，吳恕認為除了法律的見解外，新聞事業應就其社會責任來衡量刊登與否。例如，一位候選人在公眾野餐會開懷大嚼的照片是否刊出？吳恕引述一位美國總編輯的話表示：「照片不應違反文字所受的那些禁忌；毫無必要地把一個人加以嘲笑，特別是對一位曾在社論版加以反對的政治人物，新聞處理要特別慎重。<sup>146</sup>」

### (三) 台灣案例的分析

在《報學》曾經出現兩起台灣新聞事件和隱私權有關，一件為 1968 年，尤英夫所分析的美國《時代雜誌》刊登北投陪浴女郎裸照案。一件為 1975 年，魏明光所分析的台籍日本兵李光輝返台案<sup>147</sup>。兩件都沒有實際的判決，作者僅針對當時發生的新聞事件，進行隱私權問題的討論。

上述兩位作者皆指出，台灣沒有類似美國隱私權的立法。但在第一件，尤英夫認為隱私權屬於人格權的一種，「民法」第 18 條有關人格權的規定，可以適用於該案。尤英夫以「民法」對損害賠償限制之嚴，即使陪浴女郎提告，未必會有令人滿意的結果，但對權利意識有待喚醒、人權平等尚待促進的國人，以及那些漠視他人自由意志的外籍人士，將具有良好的啟示與警惕作用<sup>148</sup>。尤英夫的分析，顯然站在當事人一方，並認為新聞報導應有所節制。反之，魏明光，雖指出「刑法」第 2 編第 28 章妨害秘密罪的相關規定或許可以適用，但與李光輝相關的報導具有高度新聞價值，新聞報導不致構成侵犯隱私。再者，就美國近十年的發展觀之，當新聞自由與隱私權發生衝突時，法院總是秉力維護新聞自由<sup>149</sup>。

除了從相關新聞事件，以及台灣法規著手，吳恕於 1972 年發表的文章，則試圖從國外的發展出發，建構對隱私權的保障規範。其分別從社會人士、立法，

<sup>146</sup> 吳恕，〈隱私權與大眾傳播之研究〉，頁 6-8。

<sup>147</sup> 台籍日本兵李光輝二次戰後，在印尼摩碌島叢林藏匿 30 年，至 1975 年驟然為人發現，重返台灣，成為轟動一時的新聞人物。他的太太李蘭英，因為李光輝生死不名，於 21 年前改嫁黃金木。李光耀突然返台，兩人是否會重圓，也成為公眾關心的事務。

<sup>148</sup> 尤英夫，〈隱私權及其他：從北投陪浴女郎刊登裸體照片說起〉，《報學》3：10(1968 年 6 月)，頁 51。

<sup>149</sup> 魏明光，〈隱私權與新聞自由〉，頁 52。

以及新聞界三個方面提出建言。

首先，對於社會人士。吳恕認為，隱私權是每個個人的權利，需要每個人予以支持與主張，美、日各國隱私權的基礎都是建立在判例上。因此，吳恕建議，社會人士當自己的隱私權受到侵害時，應當提出控訴，以樹立台灣保護隱私權的判例。其次，在立法方面。吳恕認為應在法律中予以明文保障隱私權，建議政府及立法人士注意並研究有關問題，參酌美、日等國案例，衡盱台灣實情，訂定一套維護隱私權的條文，作法律上的明確保障。

另外，關於新聞界。建議在新聞教育方面，加強新聞法的學分，增加學生對新聞法規的瞭解，尤其是像隱私權等與採訪、報導直接有關的問題。在新聞評議委員會方面，建議能一改過去消極接受被害人投訴的方式，設置專人，時時刻刻主動發掘新聞界的錯誤，予以糾正。在新聞從業人員方面，建議在執行工作時必須注意下列幾項原則：

1. 一個人與公共利益及公眾正當興趣無關的事務，不應刊登揭露或公開評論。
2. 一個人牽涉進與新聞有關的事件時，報導時不得超過必要的限度，而致引起被報導者精神上的痛苦與不安。
3. 不要侵犯一個人私生活的安寧。
4. 在未得本人同意前，不得擅自將一個人的姓名、照片、肖像等作為商業上的用途<sup>150</sup>。

### 三、公平審判

美國法官布萊客曾說過：「自由新聞與公正審判是我們文明中的兩個最足珍視的政策」。然而，對於新聞自由與公平審判間如何取得平衡，則仍意見分歧。戒嚴時期，傳播學界有關新聞自由與公平審判的討論，多為翻譯文章。而在其中，又以受 1963 年美國甘迺迪總統被刺所引發對公平審判的檢討文章居多數<sup>151</sup>。1963 年甘迺迪總統遭到暗殺，其後被控謀殺總統的奧斯華(Lee Harvey Oswald)，在達拉斯警察總局走廊遭到謀殺，未活著接受審判，使新聞媒體審判的問題引起公眾的關注。新聞媒體審判(trial by mass media)係指新聞媒體於報導消息、評論是非時，對任何審判前或審判中的刑案，失其客觀公正立場，明示或暗示，主張或反對處被告罪刑，或處何種罪刑，其結果或多或少影響審判而言<sup>152</sup>。美國最高

<sup>150</sup> 吳恕，〈隱私權與大眾傳播之研究〉，頁 10-11。

<sup>151</sup> 1963 年後，在《報學》和《新聞學研究》上，共有 6 篇文章提到甘迺迪事件，但僅有一篇不是翻譯或譯介的文章。

<sup>152</sup> 早期的學者，如呂光、尤英夫等稱為「報紙審判」(trial by newspaper)，但早在呂光、潘賢模的《中國新聞法概論》便已提及新聞紙、雜誌、廣播電台對司法審判的影響，顯示足以造成影響的媒體不僅僅是報紙。而 1987 年 11 月尤英夫所出版的《新聞法論》則增加「新聞媒體審判」一詞，亦為本處所使用者。呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》，頁 87、尤英夫，《報

法院院長華倫領導的委員會針對甘迺迪事件所作的報告，加強各界對新聞媒體審判的檢討。華倫委員會(Warren Commission)的報告強烈批評達拉斯警方與新聞媒體，認為新聞媒體對不幸後果，應負部分之責。委員會指責新聞工作人員缺乏自制，要求有職業行為準則。至於檢察官與辯護律師對記者所作的各種談話，亦不符合美國律師公會的職業倫理<sup>153</sup>。戒嚴期間傳播學界翻譯的外國文獻皆指出美國人對英國如何處理新聞自由與公平審判的問題表示讚賞，但同時亦表達「藐視法庭罪」不適用於美國的觀點。反之，台灣學界則比較偏向英國體制。以下擬從「英國的藐視法庭罪」、「美國觀點」，以及「台灣觀點」這三個面向來探討這個問題。

### (一) 英國的藐視法庭罪

在甘迺迪事件後，《報學》與《新聞學研究》所翻譯的相關文獻，皆提及美國人對英國制度的讚賞。而在相關文獻中所呈現的英國制度有以下幾個重點：第一。英國對於審訊前刊布刑事案件中被告的一切，除了單純的被捕事實以外，都要依藐視法庭罪處罰。對新聞界而言，除了嫌疑犯的姓名、年齡、住址、職業，以及被控之罪以外，一切都不能刊登。嫌疑犯對警方供認的話，不能提及，報紙也不能指出他如何被假定已犯該罪，任何證據都不准發表。第二，英國對批評法官的處罰也很重，一些英國出版物曾因表示法官不夠充分公正而受到重罰。第三，一旦案件開審，報紙可自由刊載法庭中所發生的一切事情。如有什麼值得刊載的事，英國報紙會比美國更加大肆刊載犯罪新聞。換言之，英國報紙在商業上對犯罪的利用，延遲到受審之時<sup>154</sup>。

### (二) 美國觀點

美國華倫委員會批評，新聞記者在甘迺迪事件中缺乏自律的行為。研究該問題的多數學者，甚至對新聞界所標榜的「知的權利」提出批評，認為憲法所保障的新聞自由是一個刊登的自由，而不是強迫每一個人要把全部情形告訴記者<sup>155</sup>。不過，美國最高法院基本上還是不願意支持控訴報紙藐視法庭，理由是這樣會對基本憲法權利有損害。再者，一般認為讓法官握有範圍如此龐大，裁定藐視與否的權力，是不明智的<sup>156</sup>。

皇甫河旺所譯介的〈美國司法與犯罪新聞之報導〉一文，進一步提到「藐視法條罪」不適用於美國的原因。該文指出，英國司法有下列特色：有組織的嚴重犯

紙審判之研究》(台北：中國學術著作獎助委員會，1970)，頁 19、尤英夫，《新聞法論》，頁 111。

<sup>153</sup> 尤英夫，《新聞法論》，頁 113。

<sup>154</sup> Anthony Lewis 著，汪煥鼎譯，〈「新聞審判」問題〉，《報學》3：4(1965年6月)，頁 7、Irwin Ross 著，黃三儀譯，〈報紙的審判〉，《報學》3：5(1965年12月)，頁 157-158。

<sup>155</sup> Anthony Lewis 著，汪煥鼎譯，〈「新聞審判」問題〉，頁 7。

<sup>156</sup> Irwin Ross 著，黃三儀譯，〈報紙的審判〉，頁 156。

罪較少；政治不侵入法庭。英國的律師和法官在一件轟動一時的刑事案件中表現出色，不會因而得到政治方面的利益。為求客觀而公平的判決，嫌犯通常會受到合宜的待遇與真誠的關懷。執行法律的過程中，司法人員都有強烈的廉潔傳統，貪污事件前所未聞。國會對警察、法官及檢察官的濫用職權極為敏感。

反之，美國司法機構不像英國那麼有能力，司法人員不如英國廉潔。美國沒有統一的司法，沒有一個有權威監督各州和地方司法機關的司法部。因而需要報紙的眼睛，來監督和批評司法當局的過失和處置的不當。美國司法系統，不是為有效制裁報紙藐視法庭而設的。那些有勇氣、正直、忠實，真正為保護被告權利而對報紙判藐視法庭的法官們，可能在下次競選時，遭到他們得罪過的報紙攻擊。而近年來，更明顯的跡象則是各級法院法官把藐視法庭的判決，作為報復批評者的防禦武器。基於此，該文認為藐視法庭的判決，將使新聞自由處於危機的境地。新聞自由固然時常被報紙濫用，但仍是極重要的權力，不可任由法律學家們擺佈。再者，過去的例子證明，報紙曾阻止司法對無辜者判罪、對罪犯施以不正當的暴虐，在檢舉有政治背景而受到庇護的被告方面，也做得很好<sup>157</sup>。

在上述認識下，美國各界轉而尋找其他解決方式。第一種方式為延期審訊或轉移到其他城市審訊。然而，Irwin Ross 的文章指出，延期的辦法有時可使情緒的衝動有時間冷沈下來，但對於轟動一時的案件便無效，審判日子接近時，報紙又會重新關注。而移轉管轄的辦法只有在案件純唯一地之人所感興趣者才有用。第二種方法是採用一種合作性的自我節制，例如麻薩諸塞州所採行的「律師暨新聞業守則」。然而，自動的守則最主要的問題便在於自動自發的，沒有強制力。第三種，亦即最極端的，則是通過一條法律，禁止發佈及刊載有偏見的資料，包括刊載犯罪前科或供詞、民事訴訟中的提議和解、有關一個證人的可靠性評論，或有關被告有罪的評論等。不過，Irwin Ross 認為，該項偏激的態度來自於認定法庭的處理總是公正的，且在美國五十州皆享有一種公正及有效能的司法制度。然而，事實卻是有時審判前的新聞報導符合正義的目的，其不但沒有損害到一個無辜被告的案情，且可能確保其受到公平的處理。第四種，亦是被認為比較有可能實踐的方式，則是轉而要求檢察官、辯護律師、警察，亦即新聞工作人員的消息來源，而非要求新聞界<sup>158</sup>。

### (三) 台灣觀點

中華民國法律並沒有藐視法庭罪的相關規定，然而，研究新聞法的學者，多數會提及「出版法」限制出版品對於尚在偵查或審判中的訴訟事件，或司法人員，

<sup>157</sup> 皇甫河旺譯介，〈美國司法與犯罪新聞之報導〉(John Lofton, *Justice and the Press*, Boston: Beacon, 1966)，《新聞學研究》4(1969年12月20日)，頁323-329。

<sup>158</sup> Anthony Lewis 著，汪煥鼎譯，〈「新聞審判」問題〉，頁7-8、Irwin Ross 著，黃三儀譯，〈報紙的審判〉，頁158-159。

或訴訟關係人不得評論的規定。對於新聞媒體報導的界限，呂光、潘賢模的《中國新聞法概論》指出：任何案件在法院未作裁決前，新聞紙不應作任何主張，或提出武斷的意見。而對於何謂「適當」的報導，呂、潘二人歸納出三個原則：第一，正確。對審判進行情形，務須力求確實，對原告或被告的供詞，不能作歪曲的解說，或過份渲染，以致影響任何一方。第二，完整。對原被告的訴狀、供詞、答辯等，給予同樣的重視，不能斷章取義。第三，法院依法不准公開之審訊或調查，新聞紙依照「出版法」規定，自不應發表，倘若予以發表，出版品的主管官署得予以行政處分。另外，對於法庭已經裁決的案子，呂、潘二人認為新聞媒體當然可以表示意見或批評，但也必須出之於公正態度。假若超過公正範圍，也可能構成犯罪行為，美國有一派說法便認為，在法庭宣判之後，即予法庭以攻擊，使法庭尊嚴受到損害，亦應視為藐視法庭<sup>159</sup>。

再者，對於「出版法」規定：對於有關人物的評論不得於偵查或審判中為之。尤英夫於 1970 年出版的〈報紙審判之研究〉雖提及，法院判決不合理、不公平甚至不合法的案件屢見不鮮。報章雜誌善意的批評，有時很可使司法人員發生警惕的作用。對整個國家來說，只有好處沒有壞處。但仍主張：案件偵查開始至終結前不得評論，偵查終結為不起訴處分後，或偵查起訴至第一審判決前，亦不得評論。一、二、三審法院判決後可以評論，在上訴審法院審理中案件，不可以評論。依此標準，新聞媒體得以評論的空間很小。而且就如其所說的：偵查不起訴後，不一定聲請再議。即使起訴後，也可以依法撤回。在各審判決後，不一定每件案件都上訴，即使上訴也可撤回<sup>160</sup>。尤英夫的標準，並未解決上述的不確定性。此外，對於偵查過程中的不合理待遇，依據該標準，媒體也不能即時提出批評。反之，行政單位可藉口案件仍在偵查或審理中，限制媒體監督。

另外，相對於翻譯或譯介的文章提及英國在司法案件上對新聞的限制，與美國憲法增修條文第 1 條對言論、出版自由的廣泛保證並不相容，以及對相關解決方案所提出的質疑。潘乃江於 1966 年發表的文章則認為，美國正有兩個重要的趨勢在發展中，第一是擬議中的立法議案，旨在予犯罪新聞以某種程度的限制。第二，新聞界已漸漸開始制定一些「原則聲明」，作為採訪的準據，以免造成不利於審判的氣氛。文末，潘乃江更強調，新聞界要維護新聞自由，必需在尊重公正審判的前提下始有可能。新聞界要防止相關的限制規定成為法案，避免新聞自由遭到限制，應主動採訂某些原則，以表現其負責的誠意。「我們應該認清，新聞自由的範圍，絕不會因自我約束而日益縮小，相反的，新聞自由必將因此而益趨鞏固，獲得更大的保障。<sup>161</sup>」

<sup>159</sup> 呂、潘二人琢磨何謂「適當」，主要著眼於「刑法」第 311 條第 4 款所規定，對公然污辱、誹謗罪的免責條件之一：「對於中央及地方之會議或法院或公眾集會之記事，而為『適當』之載述者」。呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》，頁 88-89。

<sup>160</sup> 尤英夫，《報紙審判之研究》，頁 92-94。

<sup>161</sup> 潘乃江，〈美國新聞自由和公正審判之爭〉，《報學》3：7(1966 年 12 月)，頁 7-9。

## 小結

與台灣憲法界相同，新聞自由有其限制的概念也獲得傳播學界的認同，而同樣亦面臨到怎樣才算是合理限制的問題。然而，相對於憲法學界，「新聞自由的本質」為傳播學的主要課題之一，新聞法規及相關法令對新聞自由的限制，為傳播學界不得不處理的問題。國際新聞自由運動的發起國——美國經驗，也是台灣傳播學界必須正視的取經對象。因此，相較於憲法學界對新聞法規的疏離，傳播學界不但必須面對法規實際執行的效果、所產生的影響，也必須與國外的新發展不斷的對話。本章從「台灣新聞法規的檢視」、「新聞自由與國家安全」、「新聞自由與個人權益」三個面向，探討戒嚴時期台灣傳播學界所劃定的新聞自由界線。

第一節「台灣新聞法規的檢視」，台灣傳播學界所關注的新聞法規可分為三類：出版法令、廣播法規，以及戰爭時期的新聞法。第一，出版法令部分，以「出版法」的存廢與報禁問題最受注目。就前者言，傳播學界的意見不一。其次，對於「出版法」本身，無論贊同與否，「出版手續」和「行政機關的直接處分權」皆為彼此交鋒的標的。另一方面，對於報禁問題，早期的新聞法學者大多沒有涉及，但在其他的傳播學著作，以及新聞界，則可看到一些批判。總結來看，在1958年立法院通過「出版法」修正案，增加「撤銷登記」的規定後，學界開始有較多的反思，例如，漆敬堯指出，內政部可依據政府政策決定發不發給登記證，這樣就與西洋某些國家採用特許制相似。而原先主張「出版法」賦予行政單位的行政處分，是用以輔助司法處分的呂光，也直言，既然只是幫助，乾脆不如完全納入司法程序，這樣將更能合乎法治精神。相關的批判至1980年代更為頻繁，連曾任國民黨第四組主任的馬星野也不得不承認，台灣的報紙登記是受限制的。而關於報禁問題，1979年11月，在國民黨政府擴大舉辦的第二次「國家建設研究會」（簡稱「國建會」）中，返台與會的海外學者馬克任提出「開放報紙登記與取消篇幅限制」的建議，打破了傳播學界甚至是主流報紙不碰觸「報禁」相關議題的隱形屏障。不過，一開始是由傳播學院的研究生打頭陣，一直要到1987年行政院宣布開放報禁後，傳播學者才有較積極的研究與評論。

第二，關於廣電法規。在戒嚴時期，台灣的電子媒體，尤其是廣播事業，長達27年的時間，完全由行政命令、戒嚴法規所掌控。但是除了相關的年鑑、年刊外，傳播學界對此著墨多不深。傳播學界所關注的對象為1976年1月8日所頒行的「廣播電視法」。「廣播電視法」為政府管理電子媒體的第一部法律，前身為新聞局草擬的「電化傳播事業法」草案，和教育部文化局草擬的「廣播法」草案。針對「廣播法」草案，參與起草的學者專家更或多或少在修訂的過程中投射一些理想。若與李瞻、王洪鈞所積極參與的「廣播法」相比，「廣播電視法」顯然「管理」意味太濃，政府「宣傳」氣味太重。其實當時經營廣播電視的負責人及重要的佐理人員，均為中國國民黨黨員。相關人士在廣電法規制定過程中，還

曾建議維持過去「黨中央領導、同業自律」的方式，無須在法規中明列限制條文，以免被據為中華民國無新聞自由的實證。然而，最終由學者提出，偏向執政當局的修正版公營體制，並未獲得採納。同黨同志所建議的「黨中央領導、同業自律」也無法實現。國民黨政府選擇制定「管理」意味濃厚的「廣播電視法」，讓廣播電視成為僅有執政當局能夠插手的特許媒體。

第三，戰爭時期的新聞法。總體而言，戒嚴時期部分傳播學著作雖有提及相關的新聞法規，如「台灣省戒嚴時期新聞紙雜誌圖書管制辦法」等，但都僅止於介紹，而未對相關體制及法規進行評述。再者，在戒嚴時期，另有一群人，以「戰時」為憑藉，論述台灣已享有足夠的自由。其中，撰寫《中國新聞自由發展史》的朱傳譽更指出，「我們報人所得到的新聞自由是太多，而不是太少。也許有人會認為今天我們在政治新聞方面缺乏採訪和發表的自由。但是今天我們是處於非常時期，非常環境，不容有造謠、挑撥性的報導，更不容有分歧的言論」。

第二節「新聞自由與國家安全」，戒嚴時期針對此一議題的討論，多環繞在國家機密的刊載問題上。從中，我們可以看到相當開放的一面，例如，曾任軍聞社社長的漆高儒反對以「軍機種類範圍令」作為檢查的標準，而建議政府應以聯合國國際新聞自由會議對於新聞檢查的決定為依據。另外，陶百川批判，法網之密與干涉之多，遠甚於美國，為台灣報紙缺少生氣，未盡天職的原因。但另一方面，美國總統甘迺迪與助理國務卿柏丁「國家至上」的態度則受到台灣官方的青睞。而美國最高法院針對報紙刊載「越戰報告書」的判決，更引起許多批判，認為該案凸顯新聞自由遭到曲解與濫用，絕對不能以新聞自由為藉口，犧牲國家安全這個至高無上的原則。

第三節「新聞自由與個人權利」，主要圍繞在「誹謗罪」、「公平審判」，以及「隱私權」這三個議題。值得注意的是，即使戒嚴時期所出版的傳播學著作相當重視誹謗罪的討論，而國民黨於 1958 年 6 月為「出版法」辯護所出版的《新聞自由與責任》，更將誹謗罪相關文章，當作辯護的工具。但是對於 1964 年美國最高法院在蘇利文案中，針對「公職人員」確立，除非證實被告具有「實際惡意」，縱使報導內容有誤也不構成誹謗的原則，卻一直要到 1980 年代，傳播學界才有更清楚的闡述。其次，刑事誹謗的退位在言論自由的發展上具有一定的意義，但戒嚴時期的傳播學著作對此卻沒有太深入的探討。鄭南渭在 1964 年 9 月所發表的文章曾觸及台灣政府以「叛亂」的重罪，來懲治在英美社會可能僅是刑事誹謗之輕罪的問題，但也只是點到為止。

另一方面，傳播學界在將美國各界的討論，轉化為自己對新聞自由與「公平審判」、「隱私權」等問題的主張時，也偏向保守。例如，對於「隱私權」，吳恕便認為，與公共利益及公眾「正當」興趣無關的私人事務，報紙不應該刊登。

## 第六章 社會責任論與新聞自律

20 世紀初期，西方社會已針對新聞媒體的種種弊端提出批判，至 1920 年代美國部分新聞團體、學界更進一步擬定新聞規約，作為媒體自律的標準。無論是出於媒體自省，或學界的呼籲，要求媒體自律的訴求一直延續至今，戒嚴時期的台灣亦然。不過，媒體責任與新聞自律在戒嚴時期有另一層意義。在 1950 年代，即有一些文章提及媒體責任與新聞自律，但有一部分是立基於反共的前提。舉例來說，1951 年 6 月出刊的《報學》創刊辭即提到：

我們要堅強我們反共的陣容，必須高舉自由民主的大纛，新聞自由是民主政治最基本的自由，亦惟有在民主政治下才有新聞自由的存在。我們應該從各種角度來闡明新聞自由的真諦。一方面我們認為：惟有我們自己珍惜這個新聞自由，才能使社會一般尊重我們的新聞自由。因此我們應該如何善用新聞自由，如何約束自己誤用新聞自由，凡此種種都非三言兩語可以道盡，真理是愈辯而愈明的，所以我們歡迎關於新聞自由的理論的探討，以建立我們共同努力的指標<sup>1</sup>。

同期所登胡秋原的文章在反共的基礎下，重申新聞界自重而後人重的觀念，而蕭同茲則進一步闡明自由與責任分不開，「要自由就要負責任」的觀念<sup>2</sup>。類似的觀點，在 1952 年張彼得與 1953 年羅敦偉的文章皆可見到，其中羅敦偉更提到要「暫時犧牲自由，爭取生存」<sup>3</sup>。

1950 年代台灣新聞界所建構的責任說，隨著 1960 年謝然之與胡傳厚將希伯特(Fred S. Siebert)等學者於 1956 年提出的「社會責任論」引介至台灣，而有更具體的內容。不過，真正催生台灣學界建構「社會責任論」的內涵，及新聞界建立自律體制，則是 1961 年國民黨內部，以及陽明山第二次會談所提出，建立新聞自律體制的建議。1961 年 8 月 9 日，國民黨第四組提出「改善犯罪案件報導之新聞政策綱要」，其中一項重點為：「新聞自律方面的努力」，內容包括利用座談會等，與新聞界溝通觀念，以及組織「新聞評議會」經常舉行言論與報導之審議，以為評論之評論，逐漸形成報業自律的機構。8 月 25 至 31 日，行政院舉行第二次陽明山會談。《聯合報》發行人王愷吾在會中提議，由新聞業制定積極性的「自律公約」，取代消極的「出版法」<sup>4</sup>。

在此影響下，《報學》於 1961 年年底以相當大的篇幅刊載有關新聞自律的文

<sup>1</sup> 本刊編輯委員會，〈創刊辭〉，《報學》1(1951 年 6 月)，頁 1。

<sup>2</sup> 胡秋原，〈真理——民主新聞之原則〉，《報學》1，頁 30、蕭同茲，〈運用自由·善盡責任〉，《報學》1，頁 32。

<sup>3</sup> 張彼得，〈新聞自由與民主政治〉，《報學》2(1952 年 1 月)，頁 21、羅敦偉，〈新聞自由與個人自由〉，《報學》4(1953 年 3 月)，頁 15。

<sup>4</sup> 楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁 179-180。

章。1963年，因應台北市新聞評議委員會的成立，《報學》再度針對此一議題進行著墨。1965年，政治大學新聞研究所舉辦的「新聞研討會」，以「新聞自由與社會責任」作為研討的主題之一，而1967年該所所創刊的《新聞學研究》亦以「新聞自由與自律」作為創刊號主題。此外，1960年以後出版的傳播學專著，也將新聞自律當作重要的課題。在1960年代，社會責任論與自律體制的建構，可謂台灣傳播學界的顯學。而在1970年代，傳播學界進一步從社會責任論中吸取養分，建構專屬於台灣的新聞制度理論。社會責任論獨領風騷的局面，一直到1980年代才有不同聲音出現。

從「社會責任論」在台灣的發展觀之，引介人謝然之、胡傳厚與國民黨皆有深厚關係。胡傳厚時任中央社副總編輯，而謝然之當時則以政治大學新聞系系主任的名義至南伊利諾大學講學<sup>5</sup>，返國後，謝然之於1961年5月接任國民黨第四組主任。亦即，當國民黨內部提出新聞自律相關議案時，謝然之正是第四組的負責人。而之後，國民黨也積極參與新聞界自律體制的建制工作<sup>6</sup>。換言之，國民黨在社會責任論與自律體制的建構上，扮演關鍵角色。而在此影響下，源自美國學界的社會責任論與歐美社會的自律體制，多少產生一些質變。

本章共分為三節，第一節「新聞事業的四項理論」，以謝然之、胡傳厚的文章為主，探討台灣傳播學界如何呈現希伯特等學者所建構的新聞事業四項理論。第二節「譯介與建構」把重心擺在社會責任論，一方面針對戒嚴時期傳播學界探討社會責任論時最常提到的兩本著作：《大眾傳播的責任》與《自由而負責的新聞事業》，試圖透過原典的比較，探討學界如何譯介社會責任論。另一方面，則探討台灣傳播學界如何從中吸取養分，並建構專屬於台灣的新聞制度理論。第三節「新聞自律」主要探討社會責任論在台灣的實踐。社會責任論者呼籲新聞事業透過新聞自律來實踐媒體的社會責任，而新聞自律則透過道德規約的制定以及自律組織的建立來完成。在戒嚴時期，台灣的新聞自律亦從這兩個面向著手，而自律的重點則擺在社會新聞的改進。因此，本節擬透過「道德規約」、「自律體制」以及「社會新聞改進之路」這三個面向，探討社會責任論在台灣的實踐。

## 第一節 新聞事業的四項理論

1956年，希伯特(Fred S. Siebert)、彼得森(Theodore B. Peterson)，以及施蘭姆

<sup>5</sup> 謝然之於1959年應聘赴南伊利諾大學講學，系務由王洪鈞代理。1960年8月，王洪鈞真除系主任。林元輝主編，《一步一腳印：政大新聞教育六十年大事記》(台北：政大新聞系，1995)，頁4-5。

<sup>6</sup> 第二次陽明山會談結束後，國民黨內部談話會針對「由新聞業制定積極性的自律公約」一案，建議由有關單位，繼續努力。而從1963年起，由國民黨主催的歷次新聞工作會談，也將「新聞自律運動」納入歷次會談的重要議案。楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁184-190。

(Wilbur Schramm)，三位在傳播學界頗具名望的學者，出版《傳媒的四種理論》（*Four Theories of the Press*）一書<sup>7</sup>。該著作有別於傳統的法律學與歷史學著作，從政治和社會理論的基本原理，從新聞事業和政治制度的角度，對不同時代、社會制度，提出新聞事業的四項理論。該書的出版對傳播學界產生不少影響，其不但成為該構想的催生地，伊利諾大學傳播學院的主要參考書，更是伊利諾大學出版社非小說類最暢銷的著作<sup>8</sup>。

台灣傳播學界在 1960 年首度引進相關的論點。不過，由於關注的焦點擺在「社會責任論」上，由施蘭姆於 1957 年所撰述的《大眾傳播的責任》（*The Responsibility in Mass Communication*）反而較為台灣的傳播學界所重視。1960 年《報學》所登，謝然之的〈新聞自由基本概念的演變〉和胡傳厚的〈新聞事業的四項理論〉，即是採用該書的觀點。曾虛白與陳鐵輝分別於 1965 年、1967 年翻譯〈大眾傳播的倫理〉和〈大眾傳播事業的責任〉部分內容。1970 年，程之行在台北市報業新聞評議委員會的請託，為制定「新聞道德綱要」之所需，翻譯該書<sup>9</sup>。相較於此，1968 年，紀華煌所翻譯的〈集權報業的理論〉才是原汁原味的《傳媒的四種理論》，不過，也僅是其中的一個理論。另一方面，李瞻則從 1968 年起，撰寫一系列有關報業理論的文章，1972 年集結出版為《比較新聞學》一書。從內容來看，李瞻主要在《傳媒的四種理論》的架構下，包括其所提出的四種理論、理論所涉及的人物、思想、觀念，以及相關的政府政策，做進一步的耙梳，例如，在自由主義理論下，往前溯及古代希伯來、希臘、英國文化對自由主義的貢獻，在極權主義理論下，論及日本軍國主義的報業概況與報業統制等。不過，由於李瞻的最終目的在建立「三民主義報業的藍圖」，對《傳媒的四種理論》的論點多少有選擇性採用的傾向。而其所採用的觀點，亦是為建立其三民主義報業藍圖之所需。

整體而言，台灣傳播學界此一部分的討論，主要以 1960 年謝、胡二人的文章為基礎。胡傳厚的文章載明該文係參考施蘭姆所撰述的《大眾傳播的責任》，內容亦較貼近原書論點。而謝然之的文章，則增添許多個人的見解。在部分內容，兩者的闡述甚至有些許矛盾。在影響上，很難說何者為主流。舉例來說，1967 年由政大新聞系主任王洪鈞所主編的《大眾傳播學術論集》收錄了謝然之的文

<sup>7</sup> 關於本書書名“the press”一詞，在早期的華人學界，通常翻譯為「報刊」或「報業」，例如中國的林珊翻譯為「報刊」，台灣的李瞻翻譯為「報業」。而日本學者內川芳美則翻譯為「大眾傳播」（マス・コミ）。2007 年，中國學者戴鑫重新翻譯，則採用「傳媒」一詞。若依據該書的定義：“press”一詞係指「所有的大眾傳播媒體」，翻譯為「傳媒」似乎較為恰當，故此處採用中國最新的翻譯書名。Fred S. Siebert 等著，戴鑫譯，《傳媒的四種理論》（北京：中國人民大學出版社，2007），頁 4-5。

<sup>8</sup> John C. Nerone ed., *Last Rights: Revisiting Four Theories of the Press* (Urbana and Chicago: University of Illinois Press, 1955), p. ix.

<sup>9</sup> 程之行，〈前言〉，Wilbur Schramm 著，程之行譯，《大眾傳播的責任》（台北：台北市報業新聞評議委員會，1970），頁 1。

章，而 1974 年政大新聞所主任徐佳士所主編的《新聞自由與自律》一書則收錄胡傳厚的文章。另外，謝然之的觀點，扣除其個人見解部分，獲得李炳炎與陳有方(1964)，以及呂光(1981)的採納。而胡傳厚一文，則為徐詠平(1971)所引述<sup>10</sup>。以下基於上述的認識，以謝、胡二人的文章為基礎，探討戒嚴時期，台灣傳播學界所呈現的四項理論，並呈現其異同。

## 一、兩種基本觀念

從大眾傳播事業發端以來，基本上只有兩種傳媒理論，即「威權主義」與「自由主義」，另外兩種理論，只是前兩種理論的發展與修正。其中，蘇聯共產主義理論為古老威權理論的發展，而社會責任論則是自由主義理論的修正。胡傳厚的文章闡述了上述的概念，並指出共產主義式的極權政制，是一種新型的威權主義。這種威權主義的政治思想，與二次戰前德國的納粹主義，及義大利的法西斯主義相較，不僅迥然有別，而且是變本加厲。而社會責任論則是為了糾正自由主義所產生的弊端，由英美若干傳播學者所提出。其主要論點強調：新聞事業從業人員有維護社會公共利益的責任，以與他享有的新聞自由權利相輔而行。上述四項理論，威權主義、共產主義以及自由主義，都已形成制度，付諸實施，唯有社會責任論，還只是一種純粹的理論，尚未成為具體的制度<sup>11</sup>。

## 二、威權主義理論(the Authoritarian Theory)

關於“Authoritarian”一詞，現在台灣學界多將其翻譯為「威權」<sup>12</sup>。然而，戒嚴時期的傳播學界，提及威權主義理論時，則有許多不同的翻譯。謝然之稱之為「國家統制論」，胡傳厚稱為「權力主義」，紀華煌稱之為「集權主義」，而李瞻與程之行則稱之為「極權主義」。極權主義一詞出現於 1925 至 1930 年，起先被墨索里尼用來描述義大利法西斯主義對整個社會的全面改造與全面控制。而德國的納粹政權則通常被視為極權主義的藍本。中國學者展江、王曉芄引述政治學家 Jeane J. Kirkpatrick 的觀點指出，威權主義(authoritarianism)與極權主義(totalitarianism)存在明顯的不同。而最大的差異在於威權主義是可以改革的，但極權主義一旦實行，該體制就無法對自己進行改革。不過，《傳媒的四種理論》

<sup>10</sup> 李炳炎、陳有方，《新聞自由與自律》(台北：正中，1964)，頁 7-15、呂光，《大眾傳播與法律》(台北：商務，1981 初版，1985 二版)，頁 6-10、徐詠平，《新聞學概論》，頁 11-15。

<sup>11</sup> 胡傳厚，〈新聞事業的四項理論：從權力主義到社會責任論〉，《報學》2：7(1960 年 12 月)，頁 8。

<sup>12</sup> 希伯特等人所建構的威權主義，與現今台灣多數學者所採用，Juan J. Linz 於 1964 年所建構的威權體制並不相同。在台灣威權體制的相關討論中，Linz 有關威權體制的四項定義[1.有限的，但非負責任的政治多元主義；2.缺乏周密且領導性的意識型態，但確有明確的心態；3.缺乏強烈而大規模的政治動員(除了在威權體制發展的某些時刻)；4.領導者(或偶而為一個小集團)在行使權力時沒有明確的限制，但能確實預期其行為]，獲得廣泛的引用。林果顯，〈戰後台灣統治體制的再思考〉，《現代學術研究》13(2004 年 12 月)，頁 50

顯然忽略此一差異，而將柏拉圖、馬基雅維利的思想，乃至於法西斯主義皆納入「威權主義」理論的範疇<sup>13</sup>。這也難怪，台灣學界對於該理論，會有如此分歧的翻譯。

就內容而言，威權主義強調國家的地位、權力和利益高於個人，為台灣傳播學界的共同認識。此外，謝然之還提到，新聞自由應受國家統制的概念，受到三大傳統勢力的支持：

1. 神權為護衛的世襲君主政體，尤其是歐洲的各著名王朝都自認替天行道，主宰一切，享有統制思想文化的權力。
2. 羅馬教宗及其主教們，向來以全人類的牧師為己任，為了防止異教邪說，不能不掌握大眾傳播工具，以保護其臣民聖潔的心靈。
3. 正統派的政治哲學思想：從柏拉圖以至霍布斯，都是主張個人自由隸屬於國家利益之下，一切應以國家安全為最高前提<sup>14</sup>。

胡傳厚整理此一體制對新聞事業的控制手段，包括：

1. 發給新聞事業的特許證或執照，以限制新聞事業的創辦。
2. 實施新聞檢查制度；報紙所刊載的一切新聞報導和評論，必須先經政府所派人員的檢查通過，始能付印。
3. 報紙如刊載為政府所禁止的報導或攻擊政府當局的評論，政府即對報紙的發行人或編輯人，施予懲罰，或勒令報刊停刊。
4. 政府自辦報紙及其他新聞事業機構，作為宣傳和辯護的工具。
5. 對私營新聞事業機構或從業人員，包括評論作者、編輯、採訪等，給予經濟上的補助津貼，藉使接受政府的指示和控制<sup>15</sup>。

謝然之認為，這種概念與孔子所謂「民可使由之，不可使知之」，是大體相類似的正統派理論<sup>16</sup>。

再者，戒嚴時期的傳播學著作凡論及「威權主義」，幾乎都會提到該思想的影響力在今日依然存在。然而，對《傳媒的四種理論》有關威權主義與其他理論，尤其是社會責任論的異同，以及對現代世界威權主義的描述，則除了紀華煌所翻譯的〈集權報業的理論〉外，幾乎無人提及，連程之行所翻譯的《大眾傳播的責任》亦不例外。

依據紀華煌的介紹，威權主義與自由主義的新聞自由原則有明顯的區別。自由主義理論認為國家目標由「意見的自由市場」所決定，威權主義理論則認為由統治者或卓越人士所決定。而新聞事業的首要義務，則在於避免與國家目標牴觸。對於新聞事業具有監督政府之責的觀念，威權主義者並不採信，而且立刻發

<sup>13</sup> 展江為中國 2007 年出版之《傳媒的四項理論》的校正。展江、王曉芃，〈譯者序言〉，Fred S. Siebert 等著，戴鑫譯，《傳媒的四種理論》，頁 15。

<sup>14</sup> 謝然之，〈新聞自由基本概念的演變〉，《報學》2：7，頁 2。

<sup>15</sup> 胡傳厚，〈新聞事業的四項理論：從權力主義到社會責任論〉，頁 9。

<sup>16</sup> 謝然之，〈新聞自由基本概念的演變〉，頁 2。

問：誰來監督報業？另外，關於社會責任論，紀華煌指出，威權主義和社會責任論有許多相同的成分。首先，兩者都贊同不准報業腐化國家文化，兩者都主張一旦決定了明確的社會目標(不過，決定方法不同)，傳播媒體不准毫不負責地干預這些目標的達成。兩者都承認義務與行動的相關性，但以相反的觀點來研究此一問題。威權主義者否認傳播媒體有決定目標或實現目標之方法的責任，因此，傳播媒體也就不應承擔那些屬於中央權威的義務。然而，社會責任論則主張保有由公眾做最後決定的民主傳統。傳播媒體的責任在教育民眾，指導他們作一明智的決定。再者，威權主義和共產主義理論都確信，政府必須控制這個「決定」的過程，自由主義者堅信政治越少介入這個過程越好。社會責任論則認為，雖然自由主義的原則基本上正確，但在複雜的現代社會中，運用媒體時需要某些控制形式。這個控制形式最好由媒體自身制定，而由慈善為懷的政府在旁不客氣的督導。

針對現代世界的威權主義，紀華煌指出，共產集團以外的大半國家，由於世界輿論的壓力，在宣布其傳播媒介的地位時，不免至少在口頭上表示，是採行自由主義的原則。然而，實際上則仍然採用威權主義。例如，印度與巴基斯坦通常以「國家安全」為由，合理化其偏向威權主義的作為。而在若干聲稱自由主義的國度裡，如薩爾瓦多，則將所有民權立法在一特定時期內暫緩實行<sup>17</sup>。

紀華煌有關威權主義與社會責任論的異同，以及現代威權主義的介紹，其實有助於台灣各界檢視其當下傳播學界所推動的社會責任論，以及國民黨政府所採行的新聞政策。然而，相關的討論在戒嚴時期卻不受到重視。再者，戒嚴時期的傳播學者對威權主義的觀感也不全然負面。例如，胡傳厚便指出，威權主義強調國家的地位、權力和利益高於個人，在原則上自屬無可厚非，尤其是在國家處於戰爭時期。此一觀點與李炳炎、陳有方以「戰爭狀態」合理化 1958 年 12 月美聯社的調查報告，將台灣列入「限制自由者——權力主義」一類有異曲同工之處。另外，李瞻則肯定威權主義的某些觀點，包括：

1. 人類天賦智慧是有差別的，並非像自由主義所說的完全平等。
2. 國家利益高於個人利益。自由主義強調個人利益高於一切，勢必產生惡果。
3. 報業不得為私人服務，「金錢不得製造輿論」<sup>18</sup>。

### 三、自由主義理論(the Libertarian Theory)

對於自由主義理論，謝然之稱之為「天賦人權論」，而胡傳厚則稱為「自由主義」。謝然之提及約翰·彌爾頓、洛克、傑佛遜、密勒等思想家的觀點。而胡傳厚則以列舉的方式，呈現自由主義應用於新聞事業的理論與實踐重點，包括：

1. 確認人民的意志是國家權力的中心。每一個人人民在國家社會中，都享有

<sup>17</sup> 紀華煌，〈集權報業的理論〉，《新聞學研究》2(1968年5月20日)，頁212-217。

<sup>18</sup> 李瞻，《新聞學》，頁77-78。

若干天賦的自然權利，不容剝奪。

2. 確認言論、著作和出版自由，是人民的基本權利，政府不能以任何方式干涉。新聞自由包括採訪、報導、傳遞和刊載的自由，即前述三項自由權利的引伸。
3. 確認人民有「知的權利」(Right to Know)和「知的自由」(Freedom to Know)，即人民具有自由獲知所需知道消息的權利。新聞從業人員為適應人民享有此項權利的需要，應具有「報告自由」(Freedom to tell，即報導與傳遞新聞的自由)和「發現自由」(Freedom to find out，即採訪新聞的自由)。
4. 確認人類是獨立而具有理性的動物，能夠明辨是非善惡。社會的任務，是供應一個「思想、觀念和意見的自由市場」，讓人民運用其天賦的理性與智能，去做選擇和判斷。政府的控制，愈少愈好。
5. 確認新聞事業應為私人經營的企業，依據自由經濟的原則，在公開的市場中，從事自由競爭。其業務的興衰成敗，完全取決於社會公眾的支持程度。政府對於新聞事業，應和其他經濟事業一樣，不加以任何的干涉。

再者，胡傳厚還列舉自由主義與威權主義理論的歧異點，包括：

1. 自由主義者認為，新聞事業應為個人服務，威權主義則認為應為國家服務。
2. 自由主義者強調，新聞事業應反映公眾意見和觀念的歧異。威權主義者則致力於形成公眾意見、觀念以至行動的一致。
3. 自由主義者主張新聞事業應同時貢獻於社會現狀的變革與持續，威權主義者則以維持現狀為務<sup>19</sup>。

另一方面，謝然之提到自由主義理論所面臨的問題。首先，在現代報業企業化的潮流下，彌爾頓與傑佛遜的新聞自由概念受到嚴重的考驗。尤其因為資本家操控報團，英美報業發生兼併壟斷之後，新聞自由在形式上和實質上都起了變化。另外，其他新興的新聞事業，如廣播、電影、電視等迅速的發達，更使英美政府產生困擾，不得不採取若干的限制<sup>20</sup>。

#### 四、蘇聯共產主義理論(the Soviet Communist Theory)

關於蘇聯共產主義理論，謝然之稱之為「階級鬥爭論」，胡傳厚以「俄式共產主義」或「共產權力主義」稱之，程之行則稱為「蘇俄共產主義」<sup>21</sup>。謝然之

<sup>19</sup> 胡傳厚，〈新聞事業的四項理論：從權力主義到社會責任論〉，頁 9。

<sup>20</sup> 謝然之，〈新聞自由基本概念的演變〉，頁 4。

<sup>21</sup> 俄國共產黨在歷經十月革命掌控了政權後，在國名與簡稱上歷經以下幾次重要的變化：1918 年先後將國名定為 Soviet Russian Republic 及 Russian Socialist Federative Soviet Republic，簡稱蘇俄(Soviet Russia)。至 1922 年 12 月，蘇俄進一步與烏克蘭蘇維埃社會主義共和國、白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國以及高加索蘇維埃社會主義共和國，共同組成蘇維埃社會主義共和國聯邦(USSR: Union of Soviet Socialist Republics)，簡稱蘇聯(Soviet Union)。該名稱刻意刪除「俄

指出，馬克斯主義者認為歐美的新聞報刊不是資本家壓迫無產階級的工具，便是統治階級麻醉與欺騙勞動大眾的毒藥，在資本主義社會中，所有報館、廣播電台與大眾交通工具既然掌握在資本家與統治階級的手中，便根本沒有所謂「新聞自由」，即或有之，亦屬少數人的特權而已。自由主義者認為個人的理性與良知有辨別是非善惡的能力，因此主張充分發揮個人的自由，各抒不同的意見，以尋求宇宙的真理。但是馬克斯主義者則認為宇宙的真理，乃是一連串矛盾的發展，在正反合的過程中，必須求得矛盾的統一，才能解決一切問題。換言之，馬克斯主義並不容許相反意見的存在<sup>22</sup>。

相較於此，胡傳厚則比較威權主義與共產主義的異同<sup>23</sup>：

威權主義	共產主義
政府雖亦自辦新聞事業，但仍准許人民以企業方式創辦及經營新聞事業，政府僅採取若干措施予以限制與管制。	所有新聞機構全部由共黨及其政權根據計畫設立，做為工具，絕不容許人民創辦新聞事業。
新聞從業人員，仍為職業的工作者，與自由主義國家相同。一般民營新聞機構的從業人員，也同樣具有爭取言論、新聞自由的意志，並從事種種努力，以期實現他們的目標。	所有新聞機構的工作人員，都是由共黨派遣其黨員擔任，並予直接指揮。因此，共黨政權對其國內的新聞報導業務，無須採取檢查措施。此項措施只是藉以限制外國新聞機構所派人員的新聞報導。
新聞事業如報紙，不僅在形式上有新聞、評論、廣告，與自由主義國家報紙無何差異。其內容，只需不違反國家利益，不攻擊政府當局，仍可發表報導國內外事實的新聞，及批評性的言論。即使是批評政府若干措施的得失，亦不致受到干涉。電台的廣播亦然。	報紙及電台所發表的每一則新聞和評論都是由共黨直接或通過其「通訊社」統一發佈。所謂「新聞」，幾乎全是有計畫的宣傳，絕少是報導事實的真正新聞。所謂「言論」，更完全是共黨的傳聲筒，絕無反映人民公意的輿論。報紙的形式與自由主義國家的一般報紙完全不同，不但不登廣告，有時連新聞亦不刊載。
新聞事業機構的業務，雖受到政府的管制，但人民閱讀報紙及收聽廣播，仍有充分的選擇項目，政府並不加以任何干涉。僅敵國的報紙、廣播，禁止人民閱讀、收聽。	共黨政權以新聞事業為「政治教育」的工具，因而強迫人民閱讀某報紙，並用「集會討論」的方式，迫使人民報告經指定閱讀之宣傳文字的內容、發表意見，使人民無法逃避。

羅斯」字樣，主要著眼於將來其他與俄國民族無關的國家，得以加入蘇聯。若以《傳媒的四項理論》成書的 1956 年來看，以「蘇聯共產主義」稱之，應該是比較恰當的中文翻譯。然而，上述這些作者，除了謝然之曾在文中提及「蘇聯」憲法外，都迴避了「蘇聯」這個簡稱。若追溯其源由，可能與國民黨政府規定不得使用「蘇聯」一詞，而必須以「蘇俄或蘇俄帝國主義」代之有關。王曾才，《西洋現代史》，頁 146-147、〈對大陸宣傳名詞稱謂統一規定表〉，《新聞業務手冊》1956 年版，頁 75。

<sup>22</sup> 謝然之，〈新聞自由基本概念的演變〉，頁 4。

<sup>23</sup> 胡傳厚，〈新聞事業的四項理論：從權力主義到社會責任論〉，頁 10。

再者，謝、胡二人都提及列寧所述：「報紙不僅是集體的宣傳者及集體的煽動者，也是集體的組織者」，認為該想法與英美的傳統觀念，將報紙及新聞事業視為立國砥柱，即所謂的「第四階級」迥然不同。

另外，謝然之還提到，共黨一方面否定英美式的新聞自由，斥之為「偽裝的民主」，視一切報刊為資本家和銀行團的傳聲筒。一方面，他們在自由社會裡，組織左傾的報人團體和工會，竭力爭取新聞自由，反對出版法令的制定，同時以過激的言論攻訐政府，毀損法律尊嚴，搖動民心士氣，遇到任何干涉，便以維護新聞自由為口實，奔走呼號，變成神聖而不可侵犯了。他們知道如何利用新聞自由、玩弄新聞自由，使其成為鬥爭的工具。謝然之此一說法，顯然有意將當時台灣社會反對「出版法」、批評政府者，皆劃歸為左傾人士，並暗批這些反對者為共黨的同路人。李炳炎等人在採用謝然之的分析時，特別略過該段，顯然無法認同謝然之的看法<sup>24</sup>。

## 五、社會責任論

社會責任論是為了糾正自由主義所產生的弊端而產生的一種新概念。因此，謝、胡二人在討論社會責任論之前皆先探討自由主義的弊端。胡傳厚指出，新聞學界發現自由主義的主要弊端為：創辦新聞事業所需資金日益龐大，一般人民無力經營，使新聞事業日趨集中於少數人之手，形成這些少數人的工具。一般人民的意見不易獲得充分的發表機會，自與「思想、觀念和意見的自由市場」的理想相牴觸<sup>25</sup>。而關於現代報業的缺陷，謝、胡二人皆提到《傳媒的四種理論》「社會責任論」篇的撰寫人，彼得森所提出的七項問題：

1. 新聞機構常為它本身的目的，運用其巨大的權力。主辦人只宣傳他們自己的意見，特別是在政治和經濟事務上，常以自己的意見壓倒反對意見。
2. 新聞機構屈服於龐大的工商業，有時且讓廣告客戶控制編輯政策及社論內容。
3. 新聞機構經常抗拒社會改革。
4. 過份注重淺薄和刺激性的敘述，娛樂性的文字或節目缺乏內容。
5. 危及公共道德。
6. 新聞機構未有正當理由，侵犯到個人的隱私權。
7. 受大資本家操縱，新的報業難以插足，因而危及「思想、觀念和意見的自由市場」<sup>26</sup>。

另外，謝然之還提到，歐美學人所嚮往的 19 世紀初期，「新聞自由的黃金時

<sup>24</sup> 謝然之，〈新聞自由基本概念的演變〉，頁 4、李炳炎，〈新聞自由與自律〉，頁 11-12、呂光，〈大眾傳播與法律〉，頁 9。

<sup>25</sup> 胡傳厚，〈新聞事業的四項理論：從權力主義到社會責任論〉，頁 10。

<sup>26</sup> 胡傳厚，〈新聞事業的四項理論：從權力主義到社會責任論〉，頁 11、謝然之，〈新聞自由基本概念的演變〉，頁 5。

代」，其實是「黨派報業的黑暗時代」。現代政治的黨爭，也是妨礙新聞自由的一大因素<sup>27</sup>。

其次，針對社會責任論的內涵。胡傳厚強調，社會責任論的基本思想，仍與自由主義相同，支持「思想、觀念和意見的自由市場」的理論，反對政府控制。它只是強調：「每一種自由都有一項相當的責任；如果自由的新聞事業，不適當地負責保持公眾的利益，報導真實，對歷史事實做公正和平衡的解釋，便將危害自由社會本身的基礎。」另外，彼得森在社會責任論篇中還指出：

自由具有附帶的責任；新聞事業享有在憲法下的特權地位，不能不對社會負責，以履行大眾傳播事業在當代社會中的任務。新聞事業能認識其所具有的種種責任，並把這些責任作為其業務方針的基礎，則自由主義的制度將滿足社會的需要。新聞事業如不能履行其責任，若干其他機構必須注視查考其所負大眾傳播的主要任務的履行<sup>28</sup>。

相對於胡傳厚強調社會責任論與自由主義的相同點，謝然之則選擇忽略，僅表示：新聞自由一面是權利，另一方面則是義務，權利與義務必須是對等的。新聞自由是憲法所保障的民權，但它在違反國家安全與社會福利時，仍不能不受到法律的限制與制裁<sup>29</sup>。

再者，謝、胡二人皆提到自由主義與社會責任論的差異。就內容而言，胡傳厚的說明比較貼近施蘭姆與彼得森的原意，而謝然之則有較多的個人解讀。兩者分析的重點及歧異性如下：

### 1. 個人自由與公眾自由

謝然之指出，過去以為新聞自由純屬個人自由，政府不得制定任何法律加以約束。現在則認為新聞自由是公眾的自由，新聞事業要在國家安全與社會福利的前提之下，負起社會的責任，新聞從業員唯有自省自律，善盡記者的義務，為社會大眾而努力。相對於謝然之強調公眾的自由、「國家安全與社會福利」，胡傳厚則僅言自由主義以個人主義及理性主義為基礎，社會責任論則強調社會責任感和社會與宗教的道德感<sup>30</sup>。

### 2. 明辨與選擇的責任

胡傳厚指出，自由主義者把「思想、觀念和意見的自由市場」中，明辨與選擇真偽、優劣、是非、善惡的責任，完全課之於顧客。社會責任論的倡導者則認為，此項責任應課之於生產者——新聞機構的主辦人及從業人員，而不應完全由

<sup>27</sup> 謝然之，〈新聞自由基本概念的演變〉，頁 5。

<sup>28</sup> 胡傳厚，〈新聞事業的四項理論：從權力主義到社會責任論〉，頁 11。

<sup>29</sup> 謝然之，〈新聞自由基本概念的演變〉，頁 5。

<sup>30</sup> 謝然之，〈新聞自由基本概念的演變〉，頁 5、胡傳厚，〈新聞事業的四項理論：從權力主義到社會責任論〉，頁 11。

顧客負責。針對此點，謝然之則指出，新聞記者對社會負有「真實的、綜合的與明智報導」責任。過去僅僅陳報事實的方法是不夠的，現在必須對每件時事作有系統的解釋性綜合報導。評論者應當將多數與少數，以及正反兩面的意見同時併陳，再加上自己不偏不倚的主張，才是對整個社會負責任的態度<sup>31</sup>。

### 3. 消極自由與積極自由

謝然之指出，自由主義者一向認為新聞自由是要向政府爭取得來的，因而著重在防範外界種種的壓制與壓力，現在新的概念則主張如何達成社會的需要以充實新聞自由。從社會責任論的觀點，促進新聞自由的發展應著重其功能，而不像過去那樣重視自由的權源。施蘭姆教授認為自由主義的新聞自由是一種消極自由，而社會責任論的新聞自由乃是積極的自由。針對此，胡傳厚則指出，自由主義者強調「開明的自我利益」，社會責任論則強調「為最大多數的人謀最大的利益」，並認為前者為消極的自由主義，後者為積極的自由主義<sup>32</sup>。

### 4. 私人企業與公營企業

謝然之指出，過去認為新聞事業完全是私人企業，唯有私人資本經營才能不受政治的干預，保證超然的獨立性，從而達成神聖不可侵犯的新聞自由。現在則認為私人經營的新聞事業往往以牟利為目的，那自私自利的企圖超過了新聞道德與社會責任感的要求。因此，必要時公營的新聞事業也有存在的必要，正如公營教育一樣，可相互競爭，發生制衡作用<sup>33</sup>。謝然之此說多少與其職掌官報《台灣新生報》的背景有關，但如對照相關文獻，顯然有些斷章取義。首先，在程之行翻譯的《大眾傳播的責任》找不到公營新聞事業可以發生制衡作用的概念。而依據《傳媒的四種理論》，雖彼得森認為，政府也可進入傳媒領域，以彌補現有媒體的不足。但其強調，傳播媒體必須以私人企業為基礎。只有當強烈需要或有高度危險時，政府才能進行干預，而且必須小心翼翼。政府不應將目標放在與私人媒體競爭或削弱私人媒體上<sup>34</sup>。

### 5. 政府的角色

謝然之指出，過去認為政府不應干預新聞事業，管愈少愈好，現在主張政府應積極參與推進新聞自由，而且只有政府堅強的力量才能保障社會公共的自由權

<sup>31</sup> 胡傳厚，〈新聞事業的四項理論：從權力主義到社會責任論〉，頁 12、謝然之，〈新聞自由基本概念的演變〉，頁 5。

<sup>32</sup> 謝然之，〈新聞自由基本概念的演變〉，頁 5-6、胡傳厚，〈新聞事業的四項理論：從權力主義到社會責任論〉，頁 11。

<sup>33</sup> 謝然之，〈新聞自由基本概念的演變〉，頁 5-6。

<sup>34</sup> Fred S. Siebert 等著，戴鑫譯，《傳媒的四種理論》，頁 83。

利，不使新聞事業為少數人所操縱壟斷<sup>35</sup>。換言之，謝然之認為政府應當在推進新聞自由上扮演積極角色。對政府態度的改觀，採取有別於自由主義者認為，最好的政府就是管得最少的政府，是社會責任論與自由主義的重要差異。不過，就如胡傳厚所強調，社會責任論仍然反對政府控制。社會責任論者對政府參與的態度，也非如同謝然之這般肯定。在 1967 年陳鐵輝翻譯的文章中，提到「剩餘財產的繼承者」的概念。該文指出，政府的負責經常是被動的，當公眾願望無法達成時，政府才不得不去為公眾服務。換言之，是在大眾傳播事業不負責，而其他力量亦無法促使傳播事業負責時，政府有責任站在為大眾利益服務的立場，來實行干涉<sup>36</sup>。另外，曾虛白在採用此一概念時，還強調「我們如要政府少干涉，最好辦法應由傳播事業儘量做負責任的部署」，即以新聞自律來避免政府的介入<sup>37</sup>。

## 第二節 譯介與建構

戒嚴時期台灣傳播學界對社會責任論的認識，主要來自於以下兩本著作：施蘭姆於 1957 年所撰述的《大眾傳播的責任》，以及 1947 年美國新聞自由委員會所出版的總報告《自由而負責的新聞事業》。關於《大眾傳播的責任》，除了前面所引介的新聞事業的四項理論外，曾虛白和陳鐵輝分別於 1965 年、1967 年翻譯該書的另外兩個部分〈大眾傳播的倫理〉與〈大眾傳播事業的責任〉，而程之行則在 1970 年，應台北市報業新聞評議委員會之請託，為制定「新聞道德綱要」之所需，翻譯該書。而透過社會責任論的引進，台灣學界更進一步認識美國新聞自由委員會的相關主張，到 1980 年代，歐陽醇、李瞻更分別於 1981 年和 1984 年摘譯委員會的總報告。在社會責任論的基礎下，傳播學界進一步建構專屬於台灣的新聞制度理論。1972 年李瞻《比較新聞學》的出版，即是此一成果的展現。既然是專屬於台灣的新聞制度理論，與社會責任論有所歧異是理所當然的。然而，在建構的過程中，以社會責任論的部分觀念來支撐其論點，卻是其慣用的論述方法。這樣的引伸是否恰當，或更往回溯，這些傳播學者是否「真實的、綜合的」轉介社會責任論的各種概念。以下擬從戒嚴時期傳播學界所譯介的這兩本著作著手，再與當時學界所建構的「三民主義報業藍圖」相比較，探討社會責任論在為台灣學界轉介和採用時，哪些概念受到引用，又有哪些部分遭到忽略或曲解。

### 一、《大眾傳播的責任》

曾虛白在 1965 年 8 月，政治大學舉行的新聞研討會中，發表〈新聞自由與社會責任〉一文，從內容來看，大量轉介《大眾傳播的責任》〈大眾傳播的倫理〉

<sup>35</sup> 謝然之，〈新聞自由基本概念的演變〉，頁 6。

<sup>36</sup> 陳鐵輝，〈大眾傳播與社會責任〉，《新聞學研究》1(1967 年 5 月 20 日)，頁 285。

<sup>37</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，《報學》3：5(1965 年 12 月)，頁 62。

的「自由」，以及〈大眾傳播的責任〉兩部分。1967年《新聞學研究》創刊，李瞻囑咐他的學生陳鐵輝摘譯該書〈大眾傳播中的倫理〉與〈大眾傳播的責任〉兩部分，並刊登在創刊號上。從內容來看，陳鐵輝的摘譯雖不若曾虛白詳細，但增補了〈大眾傳播倫理〉中的「知的權利」與「真理與公平原則」兩部分。而1970年程之行受台北市報業新聞評議委員會請託翻譯的《大眾傳播的責任》，則近乎該書的全本。該書有關新聞事業的四種理論，為學界所採用的部分如前節所述。此處特別摘錄曾虛白與陳鐵輝所關注的〈大眾傳播中的倫理〉與〈大眾傳播的責任〉兩部分，以作為後續討論的比較基礎。再者，從時間來看，《自由而負責的新聞事業》的英文文本先《大眾傳播的責任》出版，就內容而言，《大眾傳播的責任》亦參考許多《自由而負責的新聞事業》的觀點。然而，在台灣學界則是先接觸到《大眾傳播的責任》，才將《自由而負責的新聞事業》引介台灣，故此處先闡述《大眾傳播的責任》的內容<sup>38</sup>。

### (一) 〈大眾傳播的倫理〉

《大眾傳播的責任》主要從「自由」、「知的權利」，以及「真理與公平原則」三個部分討論大眾傳播的倫理問題。其中，曾虛白特別關注「自由」部分，新聞事業所面臨的威脅，而陳鐵輝則著重三部分摘要。

#### 1. 自由

媒體界要確保的自由可分為三大類：知的自由(freedom to know)、說的自由(freedom to tell)，以及採的自由(freedom to find out)。對此，陳鐵輝僅簡單說明三項自由的內容。曾虛白則著重三項自由的享受者：前二項為一般公民共享的權利，第三項則是公民將其所享受的公權，委託記者去執行。而程之行的翻譯則有更完整的陳述。該書指出，上述自由的第一部份，為一種社會權利，屬於所有人們。第二部分是談論到「新聞自由」時最常提到的一個問題，也屬於所有人們的權利，但必須透過媒體才能產生作用。第三部分同樣屬於所有人們的權利，但現已委託給在社會上消息的主要探求者——大眾媒體。該項權利經常受到秘密會議與新聞封鎖的侵害。該項權利一旦失去，將無法在第一項權利下，克盡媒體的各種責任。對於如何防止這些自由遭到阻礙或剝削，陳鐵輝強調，唯有「責任」是最好的防禦武器。然而，對於自由與責任之間的平衡，則是大眾媒體所面臨的一大難題<sup>39</sup>。當下大眾媒體所面臨的威脅，共有下列幾項：

#### (1) 政府管制問題

針對此點，曾虛白與陳鐵輝皆提到，傳播界對政府的管制，一方面要拒絕政

<sup>38</sup> 此處對各章節名稱的翻譯以程之行翻譯的《大眾傳播的責任》為主。

<sup>39</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，頁 59、陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 263、Wilbur Schramm 著，程之行譯，《大眾傳播的責任》，頁 93。

府的干涉，一方面則要自己負起責任，實踐法律上所應該做的一切。而政府亦應該時常考慮所取步驟是否限制新聞自由，而傳播界亦應經常考慮政府的步驟是否以企業立場，或新聞立場加以糾正。關於此點，程之行的翻譯有更清楚的說明。該書指出，報紙與所有大眾傳播事業一樣，是營利事業，又是報導消息的大眾服務事業。媒體理應保持財務的健全，以使自己的自由與獨立得到維護。政府對其所採取的某些干預，雖是將媒體當作企業機構看待，但媒體則認為，這將使其經濟地位受到威脅。因此，政府方面應自我檢討，其所採取的行動是否僅屬於管制商業行為，並未對媒體的自由與獨立性構成一種限制。而媒體應該銘記在心的則是，凡政府對意見的自由交換有所干預，大眾媒體應即抗爭到底<sup>40</sup>。

## (2) 獨佔問題

曾虛白與陳鐵輝指出，報紙擴大並非有害，惟同時應多負起責任來。有一部分群眾把大報看成另一種和政府、大企業相同的勢力，而予以批評，並期望政府能加以管制。但另一些人則認為，大規模的新聞事業也有其好處。例如，明尼阿波利斯明星論壇報發行人高勒斯(John Cowles of Minneapolis Star & Tribune)曾說，報紙沒有當地的競爭，較能抵抗一種經常的壓力，不使新聞過份採取煽色腥主義，同時又能抵制搶快的壓力，乃至不完整、無價值與早熟的報導大量出籠<sup>41</sup>。

## (3) 階級順從問題

曾虛白與陳鐵輝指出，傳播界的負責人是成功的企業領袖，其經常在有意無意間影響報導的真實性與客觀性。報紙的情形尤其顯著，在一城一報的情形下，其言論方向常由少數人決定，危險性太大。再者，報業發行人經常與企業界往來，處理新聞難免受偏執的影響。要求領導者免除偏執，是要求他做超人，勢不可能。但負責人仍應隨時審慎，勿使其偏執影響傳播立場，特別在公正評論、客觀報導，與供應娛樂各方面，應多加考慮<sup>42</sup>。

## (4) 經濟來源問題

曾虛白與陳鐵輝皆提到，廣告因與各傳播媒介的關係深淺不一，通常電視所受影響最大，廣播次之，報紙又次之，電影最弱。對此，曾虛白指出，報紙應守的原則，為報導公正，以及該報導是否為讀者所需。讀者需要是報紙的真正力量所在，報紙能得讀者信任為最上策。有了信任的讀者，自有源源而來的廣告。報紙對廣告作公正的處理，表示其獨立性與有用性，將吸引更多廣告，報紙不必顧慮眼前的一點損失<sup>43</sup>。

<sup>40</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，頁 59、陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 263、Wilbur Schramm 著，程之行譯，〈大眾傳播的責任〉，頁 97-98。

<sup>41</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，頁 59、陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 264-265。

<sup>42</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，頁 59、陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 265。

<sup>43</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，頁 60、陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 265。

### (5) 請託問題

曾虛白指出，對請託的檢討，可由予以兼職發展，到逢年過節送禮的種種問題說起。換言之，即傳播界接受外界津貼或其他職位，以換取友善報導的問題。對此，曾虛白與陳鐵輝皆提到，傳播業的工作人員，應瞭解其地位之特殊，決不能以普通商人自居。他必須保持其新聞職業的地位，其寫作與批評的自由，必須用其與新聞來源間的廉潔關係換得<sup>44</sup>。

### (6) 壓力團體問題

美國愛渥華一家報紙總編輯將壓力團體分為下列六類：自由主義與保守主義、工會、社團、宗教、政治，以及廣告。對壓力團體最容易妥協者為電影，次為廣播，最後為報紙。因前二者的重心在娛樂，而後者的重心在報導。新聞自由的立場要比娛樂自由的立場正確，且較容易固守<sup>45</sup>。對於此點，曾虛白特別提到共產黨員的任用，曾虛白引用《紐約時報》受參議院干擾而做的社評：「本報職員被徵詢之結果，有幾人引用憲法附加第五條<sup>46</sup>，少數承認過去曾做共黨，早已脫離，足證至今本報已無共黨。」「本報一貫政策不雇用共產黨員，因不信共產黨員能作客觀報導與忠實的評論。一經發現職員中真為共產黨者立即開除。其過去曾為共黨，以及引用憲法附加第五條者，當個別視其在本報服務之地位與所得本報信任程度之深淺而予以個別處理。<sup>47</sup>」身為國民黨掌管新聞事務重要成員的曾虛白，特別引用該段文字，可以推測是為了替傳播界排斥共產黨及共產黨員，提供民主國家皆然的基礎。然而，「早已脫離，足證至今本報已無共黨」的說法，顯然與國民黨政府處理共產黨員，以及大法官釋字第 68 號：「凡曾參加叛亂組織者，在未經自首或有其他事項證明其確已脫離組織以前，自應認為係繼續參加」的認定有異<sup>48</sup>。雖然，《新聞學研究》創刊號轉載該篇文章時，仍沿用上述說法，但同期所登陳鐵輝，以及爾後程之行的翻譯中，則完全不見該項說詞。

### (7) 操作運用問題

曾虛白與陳鐵輝提到，新聞記者要注意，大部分給他新聞的人，並不想幫助

<sup>44</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，頁 60、陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 267。

<sup>45</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，頁 61。

<sup>46</sup> 美國憲法增修條文第五條規定：「非經大陪審團提起公訴，人民不受死罪或辱罪之審判，但戰時或國難時服現役之陸海軍或國民兵所發生之案件，不在此限。同一罪案，不得令其受兩次生命或身體上之危險。不得強迫刑事罪犯自證其罪，亦不得未經正當法律手續使喪失生命，自由或財產。非有公正賠償時，不得將私產收為公用。世界各國憲法大全編輯委員會，《世界各國憲法大全(第二冊)》(台北：國民大會憲政研討委員會，1965)，頁 1469。

<sup>47</sup> 曾虛白所引該段文字出現於 Wilbur Schramm, *Responsibility in Mass Communication* (New York: Harper & Brothers, 1957)，頁 155。曾虛白的翻譯將文中所提到的“New York Times”(各英文字的正斜體依照原書處理)翻成紐約《泰晤士報》，此處利用《紐約時報》檢索系統確認該文為《紐約時報》於 1956 年 1 月 5 日所刊登的評論。

<sup>48</sup> 薛化元等著，《戰後台灣人權史》(台北：國家人權紀念館籌備處，2003)，頁 101-102。

他，而是想要利用他。而公共關係的發達更增加新聞記者受人利用的機會。公共關係業務本身是一種進步而科學化的傳播事業，它是政府和一切企業機構與民眾間不可缺少的橋樑。新聞記者應該在新聞授與與新聞接受的過程中，做一番過濾工作。記者尤其要認清，為了對社會大眾負責起見，辨明操縱運用的真面目，採取審慎採證的態度，如此才可發掘事實真相<sup>49</sup>。

## (8) 以攻為守

施蘭姆體認到讀者在看前面這七項危機時，可能產生一個錯誤印象，認為媒體純然站在防禦的立場上，故在本處最後一部分提到「以攻為守」。施蘭姆認為，保衛傳播自由是一種積極，而非消極的戰略。媒體應該以種種的努力維護新聞通道，使之暢達無阻。他應該像身處競爭性的運動之中，認定良好的攻勢是最佳防禦。而保護自由的最佳途徑，即是以負責的態度來運用自由。該項觀點為曾虛白所遺漏，但陳鐵輝則有觸及<sup>50</sup>。

## 2. 知的權利

關於「知的權利」問題，施蘭姆提到知的權利與隱私權、公平審判、政府保密等的衝突。本論文在前幾章已針對這些議題，分析戒嚴時期傳播學界所引進，美國各界的意見，以及台灣學界自身的看法，而施蘭姆顯然屬於保守一派。陳鐵輝摘錄了其中一些意見。

第一，針對隱私權。該文指出，即使是政府官員或有意競選公職者，亦應尊重當事人，運用正當方式取得他們的資料比不擇手段強。而當事人不願公諸於世的事務，也必可得到大眾的諒解。站在新聞界的立場，對突出的重要新聞人物，自然是報導得越詳盡越受大眾歡迎。然而，傳播媒介應該在大眾興趣與當事人利害間劃清界限，以免喪失道德上的立場。

第二，針對公平審判。該文指出，任何人都有公平抗辯和接受公正審判的權利，在案件審查期間，未經判決之前，一切證據和考慮都應由法官或陪審團作主，不應該受任何人干涉，新聞界尤應自我約束，不能任意侵犯人們的基本權利。而有時採取秘密開庭是有必要的。爭取公開、公正的審判，應有一定的限度。同時，傳播界如果對司法案件報導具有責任感，則對當事人的助益可能最大。相對的，司法當局也比較敢讓案情公開而不失其立場。

第三，針對政府保密問題。該文提到政府控制或隱藏某些事實的幾種方法，包括秘密會議、秘密紀錄、秘密司法程序、有關國家安全的新聞，以及「請勿發表」的新聞五種。陳鐵輝的摘錄指出，在少年司法審判案件不對外公開一項，為政府限制新聞報導幾種方式中，做得比較成功的。而在程之行翻譯的書中，「有

<sup>49</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，頁 61、陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 268。

<sup>50</sup> 陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 268。

關國家安全的新聞」一項特別值得注意。該文指出，沒有一位編輯、廣播人或電影製片希望所刊布的新聞，幫助敵人反較自己人多。為了保護公共利益而壓制這類新聞，為無可置疑的權利與責任。再說，在安全系統以外的人無法斷言哪些新聞應予禁刊，也無法在禁與不禁之間運用恰當，使之與政策相符。大眾傳播的責任在實現知的權利，但也不欲破壞守密的規定。當然，機密的執行方式必須仔細追究。

另外，該書也批評媒體自身亦常扣留新聞，好的方面，可能是基於「仁厚」、「同情」或「大眾利益」與「社會利益」。比較負面的則可能礙於廣告客戶，或對媒體自身不利的新聞。最後，陳鐵輝以 1947 年新聞自由委員會的意見作結：「改進新聞事業的最有效方法之一，是由新聞界自己管理自己。在一種未見諸文字的法律下，新聞界常忽視自己所造成的過失、誤解、謊言和惡事，這些責任應由全體成員負責。<sup>51</sup>」

### 3. 真理與公平原則

施蘭姆從「新聞與評論分離」、「真實的本質」、「客觀性」、「平衡的意義」、「公平的意義」，以及「可靠性」六個方向來討論這個議題。其重點包含：新聞與評論分開，新聞儘可能客觀而公正，評論則應該主觀而具有說服力。引用消息來源的意見和陳述時，記者應尊重消息來源，並正確的使用引言。為了刺激讀者而採用假圖片，或用冒充的圖片欺騙大眾是不負責的行為。要求正確的其中一種方式，為對錯誤的報導予以更正。新聞媒介沒有權利不讓和他立場相左的人開口說話，傳播媒介應該相對地做同樣的報導，這就是平衡的原則。少數的意見也應該受到多數人的尊重。坦白說出消息來源，是傳播媒體所能提供的最佳服務之一，也是傳播媒介的責任，但事實上不容易做到<sup>52</sup>。

## (二) 〈大眾傳播的責任〉

施蘭姆認為鼓勵或督促媒體作負責任表現的工具具有三：政府、傳播事業本身，以及公眾。

### 1. 政府

關於政府的角色，程之行的翻譯，在此一部分的頭一頁即提到：「政府對大眾傳播事業所應負的第一個責任是，不插足其間」。該點為曾虛白和陳鐵輝所忽略。曾虛白與陳鐵輝提到，傳播事業是發展民主政治最有效的工具，一經政府管制，則毫無疑問的會失去作用，民主政治的發展亦會受到影響。制衡傳播事業的

<sup>51</sup> 以上整理自陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 269-276。

<sup>52</sup> Wilbur Schramm 著，程之行譯，《大眾傳播的責任》，頁 183-213、陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 276-283。

基本責任應由傳播事業自身負擔。然而，當傳播事業，或次位的負責者——社會，都不負責的情形下，政府應該負責來處理。政府對傳播事業的責任，是一個「剩餘財產的繼承者」。如要政府少干涉，最好的方式就是新聞事業自律<sup>53</sup>。

## 2. 傳播事業本身

傳播事業的責任可透過下列兩種行動實踐：一為「自律」，規定行為規律、行政組織與罰則；一為「職業修養」，從事教育、個人修養與行為規範。關於「自律」，該文提到 1922 年美國報紙編輯人協會所制定的「報業信條」(Canon of Journalism)<sup>54</sup>，但也表明該信條是沒有牙齒的，並無拘束力。該文批評美國自律運動的動機為自衛，目的在不受社會責難，避免政府干涉。他們的工作只在防止媒體內容超越可接受的範圍，而未做到加強媒體責任。故而，新聞自由委員會批評，相關的自律規約是最低限度的標準，決不是傳播事業適當與理想的表現<sup>55</sup>。

另外，關於職業修養，該文強調，新聞記者應該人盡其責的原則，必須加以確定。每一個記者對自己採得的新聞、寫作與發表的方式、內容如何取捨，都應負起他自己對社會應有的責任。基於此，新聞記者必須加強職業修養，而加強的方法有二：提高記者素質，以及倡導新聞職業教育<sup>56</sup>。

## 3. 公眾

關於公眾的責任，施蘭姆主要採取新聞自由委員會的意見，建議組織一個超然的機構，每年把傳播事業的成效做一次有價值的公平檢討與批評。新聞自由委員會並代這個組織擬定十項工作標準：

- (1) 協助傳播事業確定其執業標準。
- (2) 指出傳播事業不夠充實的部分。
- (3) 檢討社會中少數成員是否有被拒絕利用傳播工具的情形。
- (4) 審核由媒介介紹到國外的「美國生活情況」。
- (5) 檢討所謂的「新聞謊言」，特別是對瞭解公眾問題的所需資料，所作的持續性錯誤報導。
- (6) 檢討影響傳播事業的政府措施。

<sup>53</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，頁 61-62、陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 284-285、Wilbur Schramm 著，程之行譯，《大眾傳播的責任》，頁 239。

<sup>54</sup> 馬星野指出美國報紙編輯人協會於 1922 年 4 月 28 日通過「報業信條」，然而，其後的傳播學著作則多認為該信條於 1923 年制定通過。此次以此處以美國報紙編輯人協會出版的 *Playing It Straight* 為主，採用 1922 年說。馬星野，《新聞自由論》，頁 30、John L. Hulteng, *Playing It Straight* (Connecticut: American Society of Newspaper Editor, 1981), p.86.

<sup>55</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，頁 62-63、陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 285-287、Wilbur Schramm 著，程之行譯，《大眾傳播的責任》，頁 251-257。

<sup>56</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，頁 63、陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 288-289、Wilbur Schramm 著，程之行譯，《大眾傳播的責任》，頁 260-267。

- (7) 檢討各種傳播事業的發展與現況。
- (8) 鼓勵各大學設立有關傳播事業的高深研究學習與批評中心。
- (9) 鼓勵從事有望協助滿足特殊閱聽人需要的方案。
- (10) 將研究所得，做最廣泛的披露與公開辯論<sup>57</sup>。

## 二、《自由而負責的新聞事業》

1942 年底時代公司(Time, Inc.)董事長 Henry Luce 建議芝加哥大學校長郝金斯(Robert M. Hutchins)，針對新聞自由的現況與未來的展望，主持一項調查工作。一年後，新聞自由委員會正式成立，郝金斯及其選任的委員展開相關工作。郝金斯共選任了 12 名委員，多是當時著名的學者。另外，郝金斯還聘任四位外國顧問，胡適為其中之一。新聞自由委員會從 1946 年起，陸續提出一份總報告，以及數本專著<sup>58</sup>。總報告名稱為《自由而負責的新聞事業》(A Free and Responsible Press，後來成為歷史上有名的「郝金斯報告」)，主要述及新聞事業主或經營者的責任，包含其良知，以及形成公共輿論的公益。

「郝金斯報告」對當代媒體的問題，諸如所有權集中化、商業化，以及不負責任的行為提出批判。再加上，相對於傳統的自由主義者，委員會顯然對政府採取較為友善的態度。甚至在報告中出現以下字句：

如果它們(大眾傳播機構)缺乏責任感，那麼不但憲法增修條文第 1 條不能保護它們不受政府控制。增修條文第 1 條還將被修正。……每一個關心新聞自由和民主未來的人，都應該不遺餘力地督促新聞界擔負起責任，如果它沒有通過自己的行動做到這一點，那麼作為最後手段，政府權力將迫使其做到<sup>59</sup>。

因此，「郝金斯報告」出來後，在美國曾引起新聞界的激烈反對。1951 年 6 月沈宗琳在一篇介紹英美報壇新趨勢的文章中，便引述美國報紙編輯人協會會長 B. M. Mckelway 的說法指出，不管該報告書外表的婉轉措辭，如何顯得是個仁慈的改革家，隱含在底層的，無疑是一種警察觀念，而警察觀念乃是新聞自由的威脅。因此，沈宗琳希望新聞界反求諸己，透過自省與自衛來阻擋政府的任何干預<sup>60</sup>。而在 1950 年代的台灣傳播學界，對於「新聞自由委員會」也大都是只聞其名，

<sup>57</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，頁 64、陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 290-291、Wilbur Schramm 著，程之行譯，《大眾傳播的責任》，頁 277。

<sup>58</sup> 依據 Hutchins 在總報告的序言，委員會預計出版六本專著。但最後一本 *The American Press and the San Francisco Conference*，似乎沒有正式出版。William Ernest Hocking, *Freedom of the Press: a Framework of Principle* (Illinois: the University of Chicago Press, 1947), pp.241-243.

<sup>59</sup> The Commission on Freedom of the Press, *A Free and Responsible Press* (Illinois: the University of Chicago Press, 1947), p.80. 展江、王征、王濤譯，《一個自由而負責的新聞界》(北京：中國人民大學出版社，2004)，頁 51。

<sup>60</sup> 沈宗琳，〈新聞界的自省與自衛：介紹英美報壇近年一種新趨勢〉，《報學》1(1951 年 6 月)，頁 34。

而不見具體內容<sup>61</sup>。

然而，隨著 1960 年代，台灣傳播學界對「社會責任論」的重視，以及「社會責任論」對「郝金斯報告」的高度評價，認為其為新聞自由理論在 20 世紀的演進中，一項重要的新發展，「郝金斯報告」中與社會責任有關的論述，也開始見諸相關的新聞著作<sup>62</sup>。1968 年，台北市報業新聞評議委員會在其出版的《新聞自律資料彙編》中，翻譯哥倫比亞大學新聞學院教授 James Boylan 與南伊利諾大學新聞系教授 Jack Fought 對「郝金斯報告」出版 20 年後的回顧。James Boylan 指出，委員會最熱衷的事情，似乎是一個永久性的新聞評議委員會。然而，20 年後，美國新聞評議會仍未完成。從「郝金斯報告」的存在，以及評議會的缺如，足以顯出兩個問題：第一，「郝金斯報告」曾否提供任何有益的公共服務？第二，這篇報告是否為一個有用的先例？James Boylan 認為，在 20 年後加以檢討，可以說「郝金斯報告」的直接影響很小。新聞事業活動的方向，並沒有因為這篇報告的存在而變更或轉途。實際上其存在相當不受人注意，許多大學新聞科系畢業的學生，從未聽過「郝金斯報告」這回事。然而，我們也可以說，該報告確有一點微妙的效果，因其多少已將公眾對新聞事業的討論範圍，導入較為健康的途徑。此外，該報告更提醒新聞界：新聞事業的活動不再侷限於其內部自己關心的問題，或者只是一種商業行為而已。20 年來，在新聞從業人員業已逐步承認，由超然的非新聞界人士進行公開批評，對新聞界可能有益<sup>63</sup>。而 Jack Fought 則稱許，現今這篇長達 106 頁，題名為「自由而負責的新聞事業」的報告，不但是有關當代美國新聞事業的標準文獻，無疑地更影響若干在傳播事業中盛行的觀念和態度<sup>64</sup>。到 1980 年代，歐陽醇、李瞻分別翻譯「郝金斯報告」。歐陽醇的翻譯(1981)首先簡述其在該報告中所獲得對新聞自由這一觀念的初步印象：

- (1) 新聞事業的目標，是在幫助公眾瞭解他們所處的這個世界，本質上具有服務性與教育性。因此，它對這個社會有一種職業上的責任。
- (2) 若要使新聞界能踐行其責任，則非有一個能容許自由報導的環境不可。
- (3) 但為防止新聞界對傳播工具的濫用，而違反職業所由產生的社會目的，也必須對此一自由予以節制。
- (4) 這種節制的工作，應由新聞界自行來完成，而不希望由政府來進行。對此，歐陽醇強調，該報告的重點在於新聞自律制度的建立，而政府僅從

<sup>61</sup> 例如：上述沈宗琳的文章、王洪鈞的〈新聞自由的八大威脅〉，頁 26，以及謝然之的〈新聞學的發展與新聞教育之改革〉，《報學》8(1955 年 12 月)，頁 13。

<sup>62</sup> 例如：1960 年謝然之的〈新聞自由基本概念的演變〉，《報學》2：7(1960 年 12 月)，頁 5、1965 年李瞻的〈新聞自由的演進及其趨勢〉，《報學》3：5(1965 年 12 月)，頁 47，以及 1970 年程之行翻譯的《大眾傳播的責任》。

<sup>63</sup> James Boylan 著，盧治處譯，〈郝金斯報告出版二十年後的回顧〉，台北市報業新聞評議委員會編，《新聞自律資料會編(第二輯)》(台北：編者出版，1968 年)，頁 23-24。

<sup>64</sup> Jack Fought 著，盧治處譯，〈「郝金斯報告」發表二十年之後〉，台北市報業新聞評議委員會編，《新聞自律資料會編(第二輯)》，頁 24。

旁協助，並在技術上促使一個開放的新聞事業產生。也就是政府和法律，就新聞事業方面而言，僅在於幫助此一責任的履行，而不是為新聞界樹立一個標準，這個工作是留給新聞界的<sup>65</sup>。

爾後則將翻譯的重心擺在「未來努力的方向」。而李瞻的翻譯(1984)則涵蓋新聞自由面臨的危機、新聞事業的重要性及其與政府之關係等內容，其重點如下：

### 1. 新聞自由所面臨的危機

委員會報告首先針對新聞自由是否面臨危機提出肯定的答案，其指出，新聞自由面臨危機的理由有三：

- (1) 由於新聞事業已發展成為一種大眾傳播工具，新聞事業對人民的重要性，已大為增加。然而，同時能夠透過新聞事業表示意見和觀念的人數比例卻大為減少。
- (2) 能夠使用新聞機構作為大眾傳播工具的少數人，沒有對社會需要，提供足夠的服務。
- (3) 運用新聞機構的人，經常從事社會所不齒的的活動，這些活動如果繼續下去，社會必將著手加以管理和控制。

這種新聞自由的危機，部分導源於新聞事業的經濟結構，部分來自現代社會的工業組織，更有一部分是起因於使用新聞事業的人，不認識一個現代國家對新聞事業的需要，以及未能衡量並接受這些需要而來的責任。新聞自由的危機，絕不是一個可以輕易解決的問題。假手政府所有、政府控制，或者政府採取行動，來解散大眾傳播機構，或許可以治療新聞自由的弊病。但是，這樣必定要冒著在解散過程中，毀滅新聞自由的危機。政府在傳播活動中，雖然擔當著極其重要的任務，但是我們依然寄希望於新聞事業本身，和社會大眾來改革這些與我們至關緊要的弊病<sup>66</sup>。

### 2. 新聞事業的重要性及其與政府之關係

現代新聞事業本身，是一個新穎的現象。它的典型單位是大眾傳播機構。這些機構能夠促進意見與討論，也能夠堵塞意見與討論，能促進文明的進展，亦能攔阻其進展。新聞事業是人類獲得彼此瞭解的途徑。然而，假如新聞事業專事煽動、激情而不負責任，新聞自由將造成社會的普遍災害。

將現代工業社會中，一切權力集中問題，都交給政府去解決的想法，對新聞自由是一大潛在危機。新聞自由就是極權主義者首先要撲滅的對象，但由於新聞事業本身所具備的條件，對付極權主義的方法，也許可以在不知不覺中進行。

<sup>65</sup> 歐陽醇譯，〈自由和負責的新聞事業——美國新聞自由委員會之報告(一九四七年)〉，《自由青年》66：6(1981年12月1日)，頁26-27。

<sup>66</sup> 李瞻，〈自由而負責的新聞事業〉，《新聞學研究》34(1984年12月20日)，頁269-270。

經濟權力的集中會威脅到民主政治的完整，而民主政治可用控制，甚至接管的方法，解散若干過份龐大的權力中心。然而，現代社會需要大眾傳播機構，雖然它發展成為權力集中的所在，但解散一個龐大的傳播系統，與解散一個石油或菸酒的壟斷事業不同。假定人民根據一個傳播單位過份龐大的理由，而予以解散，他們很可能或破壞他們所需要的一種需要。而且，解散的工作必須由政府部分去執行，當這個政府部門使用政治權力時，新聞自由將會面臨相當嚴重的危機。

假定現代社會需要龐大的大眾傳播機構，假定其權力的集中大得足以威脅民主政治的存在。又假定民主政治不能僅用解散他們的方法來解決這個問題，則這些機構必須自我約束，或由政府加以控制。假定由政府控制，我們便會喪失防止極權主義的主要保障，則對這個問題必須從長計議<sup>67</sup>。

### 3. 新聞事業為自由社會的基礎

新聞自由是政治自由的基本要素。無法自由交換意見的地方，任何自由都得不到保障。有言論自由的地方，一個自由社會的開端，與擴張自由的方法，就可以存在。言論自由的主要維護者是政府，但是任何能夠保障自由的權力，也能夠破壞自由。政府必須自我約束，不僅因為言論自由是社會重大利益的反映，同時也由於言論自由是一種道德上的權利。言論自由之所以為道德上的權利，乃因為其含有責任的成分在內。發表言論，不但是對社會負責任，同時也是對真理必盡的義務。因此，言論與新聞自由是國家絕對不能破壞的道德權利<sup>68</sup>。

### 4. 新聞自由的含義及其限制

自由發表言論的道德責任，並不是毫無條件的。缺乏公認的道德責任，便無權享受道德權利。因此，言論自由至少不包括故意說謊在內。不過，自由發表言論的權利，卻容許發表錯誤的意見，因為自由是從實驗中產生的。從另一方面說，有可能在表面上保有言論自由的法律權利，而實質上卻已喪失道德權利，這就是所謂「濫用新聞自由」的問題。我們雖反對以法律行動制止新聞事業濫用自由，但法律的容忍有其限度。這方面公認的標準為，新聞自由不得造成「明顯而立即的危險」<sup>69</sup>。

### 5. 新聞自由的消極意義與積極意義

新聞自由有消極與積極兩方面的意義，消極方面，新聞事業不但應免於遭受任何外來壓力的威脅，包括財務、群眾、宗教機構等壓力的不斷牽制，還要發現並克服它自己在經濟地位、權力集中，以及龐大組織上發生的任何不正常現象。

<sup>67</sup> 李瞻，〈自由而負責的新聞事業〉，頁 270-272。

<sup>68</sup> 李瞻，〈自由而負責的新聞事業〉，頁 272-273。

<sup>69</sup> 李瞻，〈自由而負責的新聞事業〉，頁 273-274。

新聞事業更應當發揮其積極的自由，必須發展服務的觀念，必須對自由社會的維護與發展，有所貢獻。這就是說，新聞事業要有責任感，它必須在滿足公共需要，與維護人民權利上，向社會負責。新聞事業必須瞭解，它自己的錯誤與缺點，已不再是私人的狂妄行為，實已成為社會大眾的嚴重危機。當前的新聞自由，只有成為一種負責的自由時，才能繼續存在。新聞自由的道德權利，將以其對社會責任的接受程度，為衡量的標準。新聞自由的法律權利，只有在履行它的道德責任時，才能屹立不墜<sup>70</sup>。

## 6. 理想新聞事業的標準

委員會指出，今天美國社會對新聞事業的需要，可分為五個項目來討論：第一，真實綜合而明智的報導。社會要求新聞事業對當前的事件，作真實、綜合而明智的報導，並賦以意義。第二，意見與批評的論壇。較大的新聞單位，能夠並且應該負責發表與自己看法相反的重要意見。第三，反映社會團體實況。新聞機構對任何社會團體的優點和缺點，應作正反兩面的平衡報導。第四，澄清社會目標與價值。大眾傳播是一種教育工作，必須負起像教育家一樣的責任，說明並澄清社會所奮鬥的理想目標。第五，充分接觸當前的新聞。新聞事業應當完整報導當前的事實，假定傳播機構供應的新聞愈多愈完整，人民便愈能對公共事務作明智的抉擇<sup>71</sup>。

## 7. 未來努力的方向

委員會認為，要挽救當前新聞自由所面臨的危機，沒有簡單輕便的解決之道。但還是提出下列 13 項建議，提供政府、新聞界，以及社會大眾三方面各自應當努力的方向。

### (1) 政府

- a. 憲法上對新聞自由的保障，應包含廣播與電影。
- b. 政府應協助傳播產業的創新、鼓勵採用新的技術，以及透過反獨占法，維持大機構間的競爭，但不宜使用法律解散這種單位。當傳播事業必須集中時，政府應竭力使公眾享受這種集中的好處。
- c. 為補救誹謗事件，政府應制定法律，賦予受害者提出答辯機會，或由誹謗者撤銷原來的陳述，並發表更正聲明。
- d. 對主張在社會中從事革命性變革，但不致引起明白而立即危險的言論，應取消法律上的限制。
- e. 政府應透過大眾傳播媒介，向公眾發佈與其政策有關的事實，以及採行這些政策的目的。假定私營傳播機構，不能或不願供給政府使用時，政府應

<sup>70</sup> 李瞻，〈自由而負責的新聞事業〉，頁 275-276。

<sup>71</sup> 李瞻，〈自由而負責的新聞事業〉，頁 276-277。

擁有自己的媒介，以宣達政令。

(2) 新聞界

- a. 大眾傳播機構應負擔溝通公共消息與意見的責任。
- b. 大眾傳播機構應負責資助其範圍內新的試驗性活動。
- c. 各新聞事業單位之間，應有積極的相互批評。
- d. 新聞事業應以一切方法，提高其從業人員的工作能力、效率與獨立性。
- e. 廣播事業應自行控制節目，對廣告的處理，應以處理廣告最佳的報紙為榜樣。

(3) 社會大眾

- a. 非營利機構，應在種類、數量，與品質上，協助新聞事業提供人民所需要的服務。
- b. 設立學術性兼專業性的中心，對傳播活動從事高深研究，並出版刊物。新聞院系應利用大學中的一切資源，協助學生獲得最廣泛、最豐富的訓練。
- c. 建立一個新的獨立機構，每年評議並公布新聞事業的工作表現<sup>72</sup>。

上述關於政府可以採取的行動第五點「政府應擁有自己的媒介」，英文原文採用了“may”這個詞，並限定在「私營傳播機構，不能或不願供給政府使用」的狀況下。但李瞻在 1965 年的文章，將其解釋為當私人傳播機構「對社會未能善盡責任」，政府「即可」直接經營新聞事業。而在 1972 年出版的《比較新聞學》，雖還原了原有限定條件，但仍以肯定的語氣表示政府「應」擁有自己的媒介<sup>73</sup>。而歐陽醇在 1981 年的翻譯，亦採取較為肯定的態度，認為「政府便當盡力地經營自身的媒體」<sup>74</sup>。如比對 2004 年中國翻譯的版本：政府「也許可以」使用它自己的媒介<sup>75</sup>。李瞻與歐陽醇對政府得以擁有媒體的態度顯然確定許多，而條件也較為寬鬆。

施蘭姆的《大眾傳播的責任》曾提及：在自由主義看來，最好的政府是管得最少的政府。社會責任論者有另外一種看法，他們希望在促進自由的努力中，政府理應有所主動<sup>76</sup>。對政府的態度，為自由主義與社會責任論者之間最重要的差異。然而，即使是李瞻所摘錄的「郝金斯報告」亦可看出，身為支持政府力量介入的一方，對政府能否涉入，能介入多深仍存有許多疑慮。《大眾傳播的責任》更強調「政府對大眾傳播事業所應付的第一個責任是，不插足其間」。施蘭姆並

<sup>72</sup> 李瞻，〈自由而負責的新聞事業〉，頁 285-287。

<sup>73</sup> 李瞻，〈新聞自由的演進及其趨勢〉，頁 47。李瞻，《比較新聞學》(台北：政大新研所，1972)，頁 209。

<sup>74</sup> 歐陽醇譯，〈自由和負責的新聞事業——美國新聞自由委員會之報告(一九四七年)〉，頁 29。

<sup>75</sup> The Commission on Freedom of the Press, *A Free and Responsible Press*, p.89. 展江、王征、王濤譯，《一個自由而負責的新聞界》(北京：中國人民大學出版社，2004)，頁 55。

<sup>76</sup> Wilbur Schramm 著，程之行譯，《大眾傳播的責任》，頁 82。

進一步要求政府方面應自我檢討，其所採取的行動是否僅屬於管制商業行為，並未對媒體的自由與獨立性構成一種威脅。而媒體應該銘記在心的則是，凡政府對意見的自由交換有所干預，大眾媒體應即抗爭到底。但是，從謝然之起，到後來新聞自律組織的推動，整個台灣的傳播學界對政府的介入一直採取相當友善的態度，尤其是謝然之與李瞻，更期待政府在此中扮演積極角色。

### 三、三民主義報業藍圖的建構

以三民主義及孫文、蔣介石等人的談話、著作，並配合當下的反共復國的意識型態，建構中華民國新聞政策的模式，在 1950 年代便已出現。例如，劉偉森於 1952 年發表的〈三民主義的新聞政策〉，便試圖將三民主義的內涵運用到實際報業上，其主張在民族主義方面，現代報業應與國策連結在一起，以國家的利益為報業的最高利益。而現階段的任務，則偏重於「反攻復國」，並作復員的準備。在一般任務上，報紙應視為社會教育的主要工具，負起恢復民族固有道德，發揮民族精神，迎頭趕上西洋文明的責任。在民權主義方面，報紙應與民主政治相表裡，一方面報紙要輔掖民主憲政的進行，一方面政治要保障言論自由與採訪自由。在報業制度上，主張採用政治上的均權主義，每縣有一通俗報紙，而於一般性和專業化的報紙，分別由政黨及合法社團去辦。在管理上，呼籲把過去的管制政策改為積極的輔導。在民生主義方面，主張把報業國有與私營折衷起來，通俗報紙由政府去辦，一般性報紙由政黨去辦，專業化報紙由社團去辦，私人不得辦報。這是「反集中，反獨佔」的具體實行<sup>77</sup>。

1960 年代以後，社會責任論引進台灣後，有志於此的學者，更進一步借用社會責任論的觀點，與上述的論述相結合，以建構一套符合中華民國體制與現況的新聞藍圖。例如，黃少谷 1966 年在世界新聞專科學校十週年紀念的演講詞，便以社會責任論為論述基礎，重申過去「建設性的輿論」的主張，希望新聞媒體報導事實並根據事實評論，不歪曲、不抹煞、不渲染、不捏造；以善意的批評代替惡意的攻擊，以鼓勵督促代替咒罵誹謗；給大家希望、給大家信心。並認為唯有這樣的輿論，才能加強國內外的團結，促進政治的革新與社會的進步，以及反共復國大業的提早完成<sup>78</sup>。

曾虛白在 1967 年《新聞學研究》創刊號的發刊辭則指出，美國新聞學學者所主張的傳播事業社會責任論，實際上就是國父孫中山先生先知覺後知理論的引伸：社會負起輔導傳播的責任就是先知先覺的創造發明，傳播事業接受社會的輔導來盡量發揮傳播的功能，就是後知後覺者的仿效推行，結果使廣大群眾接受而成了他們正確的行為標準，就變成不知不覺的竭力樂成了<sup>79</sup>。至 1976 年，曾虛

<sup>77</sup> 劉偉森，〈三民主義的新聞政策〉，《報學》2(1952年1月15日)，頁12。

<sup>78</sup> 黃少谷，〈新聞自由與責任〉，《報學》3：7(1966年12月)，頁3。

<sup>79</sup> 曾虛白，〈發刊辭〉，《新聞學研究》1，頁3-4。

白進一步提出其所建構的三民主義新聞政策，內容包括：

1. 在三民主義原則下，傳播事業所享受的自由應以不損害全民福利與國家安全為限；
2. 傳播事業應以公營為其努力目標，惟在準備未周以前，仍應准許民營；傳播事業的經營不論公私，皆應把營業部門與執行傳播工作的業務部分，劃分為兩個井然不同的系統，不相干擾；
3. 業務部分應由經過訓練考試並孚眾望的合法傳播專家主持；
4. 嚴禁一家報社兼營兩家以上報紙，一家電視或廣播公司兼營兩家以上電視或廣播公司，更嚴禁報社兼營電視與廣播業務；
5. 以作充分忠實的新聞報導、公開其所控制的傳播機構為廣大群眾意見交流的園地、儘量供給與鼓勵高尚娛樂等五大綱要，作為公民營傳播事業的工作目標；
6. 訂立完備的記者法，使從事傳播事業者得執行任務不受任何人干涉；
7. 改革新聞評議會，使其發揮有效功能等<sup>80</sup>。

在所有學者中，論述最完整的為李瞻於 1972 年所提出的「三民主義報業制度的藍圖」。其後，李瞻更進一步把他的三民主義藍圖擴及到廣播與電視<sup>81</sup>。李瞻於 1972 年出版的《比較新聞學》結論中，以「各種新聞理論哲學根據比較表」和「各種新聞理論重要主張比較表」兩個表格，歸納出三民主義的報業哲學與社會責任論完全相同的結論<sup>82</sup>。

各種新聞理論哲學根據比較表

報業種類	社會責任論	三民主義報業
人性本質	人類並非完全為理性動物，其本質有善有惡，並頗為自私。	人性係由進化而來，有善有惡；社會愈文明進步，人類性善成分愈高，否則則反之。
社會本質	社會、國家乃個人之組合，其目的在增進個人之利益。	社會、國家乃個人之組合，其目的在增進個人之利益。
人與社會之關係	個人為獨立之實體，有獨立意志及其目的。但社會公益與國家利益代表「整體個人」之利益，故高於個人利益。	個人為獨立之實體，有獨立意志及其目的。但社會、國家為個人互助之體，並且個人之自由幸福，須依賴國家社會之保障
真理與知識之特質	人類天賦之智慧不同，知識為學習努力之結果，真理需要教育及優秀而負責的報人，然後才能出現。	人類智慧有聖賢才智平庸愚劣之分，知識係由學習及經驗而來。真理之出現，須依賴教育及優良而負責的報人。

李瞻，《比較新聞學》，頁 301-302。

<sup>80</sup> 曾虛白，〈我們要有自己的新聞政策〉，中華學術院編，《新聞學論集》(台北：華岡出版有限公司，1976)，頁 8-11。

<sup>81</sup> 相關的內容請參考李瞻，《我國新聞政策——三民主義新聞制度之藍圖》(台北：台北市新聞記者公會，1975)。

<sup>82</sup> 李瞻，《比較新聞學》，頁 306。

各種新聞理論重要主張比較表

報業種類	社會責任論	三民主義報業
享有新聞自由之主體	富有責任感之報人	1. 全民代表 2. 富有責任感之報人
報業所有權	1. 資本家 2. 政府	1. 全體人民 2. 人民團體
報業目標	1. 建立意見自由市場 2. 保障個人言論自由	1. 建立意見自由市場 2. 保障個人言論自由 3. 保障編輯人之新聞自由 4. 協助建立民有、民治、民享之新中國
報業功能	1. 提高人民文化水準 2. 服務民主政治 3. 保障人民自由權利 4. 促進經濟發展 5. 提供高尚娛樂	1. 提高人民文化水準 2. 服務民主政治 3. 保障人民自由權利 4. 促進經濟發展 5. 提供高尚娛樂
實行方法	1. 實行報業專業化 2. 成立報業評議會 3. 政府發行報紙 4. 政府制定法規，保障新聞意見之自由流通	1. 建立公營報業系統 2. 公營、民營報紙並存 3. 建立具有公法效力之報業評議會 4. 促進報業專業化 5. 國會立法保障人民之言論自由及編輯人之自由 6. 國會立法保障編輯人、記者之職權、待遇及其福利

李瞻，《比較新聞學》，頁 303-305。

然而，若仔細推敲，並對照社會責任論相關著作，則能發掘其中的差異。第一，就人性本質而言，李瞻指出，社會責任論認為人類並非完全理性動物，其本性有善有惡，並頗為自私。而三民主義報業則認為，人性係由進化而來，有善有惡。因此，李瞻從中推出，無論是社會責任論，抑或三民主義報業，皆認為享有新聞自由的主體為「富有責任感之報人」。但若對照《傳媒的四種理論》與《大眾傳播的責任》，李瞻對社會責任論的認識僅對了一半。社會責任論對人性的確作了較低的評價，不像自由主義者把人視為「道德與理性的動物，傾向追求真理，並又能依從真理」<sup>83</sup>。故其認為不應當把明辨與選擇真偽、優劣、是非、善惡的責任，完全課之於顧客。而應將此項責任課之於生產者，即新聞機構的主辦人及從業人員，如胡傳厚所述。但社會責任論並未從中推論出唯有「負有責任感之報人」才能享有新聞自由的結論。新聞自由委員會的確曾經提出，一個撒謊者，或一個其政治判斷可以被收買的文丐，或是一個激起仇恨和猜疑的不誠實煽風點火者，是沒有資格要求表現自由的」。然而，委員會也表示這些人的道德權利可能喪失，但法定權利卻仍被保留，法律保護不能隨個人意志的內在基本指向的波動

<sup>83</sup> Wilbur Schramm 著，程之行譯，《大眾傳播的責任》，頁 80-81。

而變化<sup>84</sup>。換言之，即使如此亦不代表這些人不能享有新聞自由。而《傳媒的四種理論》所作的四種理論的比較表格對於「誰有權使用媒體」，在社會責任論標明「有話要說的任何人」<sup>85</sup>，則符合這個論述。

第二，對於「人與社會之關係」。李瞻提出，社會責任論認為社會與國家利益代表「整體個人」之利益，故高於個人利益。而三民主義報業認為，社會、國家為個人互助之體，並且個人之自由幸福須依賴國家社會之保障，亦即社會與國家利益高於個人利益。謝然之介紹社會責任論時，即有類似的觀點提出。然而，同時胡傳厚卻強調社會責任論的基本思想仍與自由主義相同，僅強調「每一種自由都有一項相當的責任」。而若對照新聞自由委員會的看法，其主要認為表現自由為一項道德權利，因其帶有義務性的一面。這個義務性並非為社會利益高於個人利益，而是當一個人擁有某一觀點，那他不僅想要說出來，還應該說出來的義務性，這就是其對自己的良知，及公眾福祉所應負有的義務。也由於這一超越國家的義務，因此言論自由和新聞自由是國家不得侵犯的道德權利<sup>86</sup>。簡而言之，委員會強調的為表現自由的義務性，每個人都有將其擁有的某一觀點說出來的義務，而無涉於哪項價值高於另一項價值的優先順序問題。而社會與國家利益高於個人利益之說，顯然為威權主義的觀點。

第三，對於政府的態度。從前述李瞻所摘錄的《自由而負責的新聞事業》，可知李瞻和謝然之相同，對政府擁有媒體的標準是比較寬鬆的，而在其所擘劃的公營電視藍圖，除將政府電視亦納入「公營電視」的範疇，更允許執政黨投資公營電視<sup>87</sup>。然而，從上述的討論可知，社會責任論仍然反對政府控制，其認為政府對新聞事業所應負的第一個責任為「不插足其間」。彼得森更強調，傳播媒體必須以私人企業為基礎。只有當強烈需要或有高度危險時，政府才能進行干預，而且必須小心翼翼。政府不應將目標放在與私人媒體競爭或削弱私人媒體上。謝然之與李瞻的觀念仍影響一部分後繼的研究者，例如，方蘭生沿用李瞻的觀點認為「政府應擁有自己的媒體」<sup>88</sup>，而任念祖則表示，新聞自由委員會主張政府得直接經營報紙<sup>89</sup>。其實李瞻也並非沒有意識到政府對新聞自由的限制，但其最終仍是期待政府來解決，例如，在其所規劃的三民主義報業藍圖便建議，評議會應與政府及立法院研商具體辦法，在國家安全範圍內，放寬新聞言論自由尺度，鼓

<sup>84</sup> The Commission on Freedom of the Press, *A Free and Responsible Press*, p.10.

<sup>85</sup> Fred S. Siebert, Theodore Peterson, Wilbur Schramm, *Four Theories of the Press* (Urbana: University of Illinois, 1956), p.7.

<sup>86</sup> The Commission on Freedom of the Press, *A Free and Responsible Press*, pp.8-9.

<sup>87</sup> 李瞻認為「公營電視」可分為公共電視(Public Television)與政府電視(Government Television)兩種。「公共電視」不是由政府經營，而是由國會、政府代表、地區人民代表，與全國人民專業團體代表共同經營。「政府電視」則是由政府出資經營，其目的在宣達政令與教育人民。而在其所提出的〈我國公營電視公司的藍圖〉，則建議由中央政府、台灣省政府，與執政黨共同投資設立公營電視。李瞻，《我國新聞政策——三民主義新聞制度之藍圖》，頁 108、219。

<sup>88</sup> 方蘭生，《新聞自由與新聞自律》，頁 60。

<sup>89</sup> 任念祖，〈我對建立三民主義新聞理論的初步淺見〉，《報學》7：8(1987年6月)，頁 109。

勵健全輿論之形成，阻止報業不當競爭，預防報業獨佔<sup>90</sup>

### 第三節 新聞自律

王洪鈞於 1967 年發表的〈發展中的中國新聞自律〉一文指出，廣義來說，中華民國的新聞自律早有基礎，最遠可推至 1950 年後，相繼為台灣各個新聞團體所通過，由馬星野所擬定的「中國新聞記者信條」。而自律工作的組織化，則從 1961 年 8 月第二次陽明山會談開始。王洪鈞指出，中華民國新聞自律，係由多方面因素所促成，包括報人的責任感、新聞學者的提倡、政府與執政黨的協助，以及新聞團體的推動等<sup>91</sup>。從實際的發展來看，建立自律組織的建言首見於 1956 年 8 月，台北市編輯人協會為響應清除黃色新聞運動所舉行的社會新聞座談會。在座談會中，成舍我提出由人民團體、學術機關、新聞界及每一報紙讀者推選代表，組織言論委員會，監督指導報紙的言論，以避免英美報業的種種弊端<sup>92</sup>。而實際形成影響則是 1961 年 8 月國民黨中央常務委員會談話會，以及同月底聯合報發行人王愷吾於第二次陽明山會談的建言<sup>93</sup>。戒嚴時期相關的傳播學著作基本上皆以第二次陽明山會談作為中華民國新聞自律體制建構的起點<sup>94</sup>。換言之，係由報人自身的責任感而起。然而，就實際狀況而言，國民黨則是其中重要的推手。而學界則扮演引介並分析外國自律規約、體制的角色。當時各界關注的焦點集中在「道德規約」、「自律體制」，以及「社會新聞的改進」三項。新聞界、學界，以及黨政機關在其中各扮演不同的角色，以下便從這三項著手，進行討論。

#### 一、道德規約

施蘭姆在《大眾傳播的責任》指出，多數的人，尤其是大眾傳播工作者，常將社會責任論與美國新聞自由委員會，以及英國「皇家報業委員會」成立的動機混為一談。報業對前者的反應甚為不佳，對其調查報告亦多不予理會。然而，社會責任論決不是委員會若干學者閉門造車完成的，這是媒體與整個文化的共同貢獻<sup>95</sup>。而過去由新聞從業人員自行提出的道德規約，便是驗證此一觀點最好的證明。二次戰前，美國所制定的道德規約中，較為人所知的為 1908 年美國密蘇里大學新聞學院院長威廉博士(Dr. Walter Williams)手訂的「記者守則」(The Journalist's Creed)、1922 年美國報紙編輯人協會制定的「報業信條」(Canon of

<sup>90</sup> 李瞻，《比較新聞學》，頁 295。

<sup>91</sup> 王洪鈞，〈發展中的中國新聞自律〉，《新聞學研究》1，頁 151-152。

<sup>92</sup> 〈社會新聞座談會〉，《報學》10(1956 年 12 月)，頁 4。

<sup>93</sup> 楊秀菁，《台灣省戒嚴時期的新聞管制政策》，頁 179-182。

<sup>94</sup> 包括：鄭貞銘，《新聞學與大眾傳播學》，頁 203、徐詠平，《新聞法規與新聞道德》，頁 508、李炳炎，《新聞法規與道德》，頁 315 等。

<sup>95</sup> Wilbur Schramm 著，程之行譯，《大眾傳播的責任》，頁 77-78。

Journalism)，以及 1934 年美國記者公會所制定的「記者道德律」(Code of Ethics)<sup>96</sup>。1942 年重慶發行的《大公報》便將「記者守則」及「報業信條」譯出<sup>97</sup>。同年，馬星野受中國新聞學會委託，採用威廉博士的形式，每一條第一句都以「我相信」、「吾人相信」開頭，並納入三民主義的精神，起草「中國新聞記者信條」<sup>98</sup>。上述三項美國道德規約，在戒嚴時期獲得許多傳播學者的重視與引用。而除了馬星野的「中國新聞記者信條」在 1950 年後相繼為各個新聞團體所通過，成為報界共同信條外，新聞界亦嘗試擬定新的道德規約。道德規約成為台灣推動新聞自律的重要一環，至今仍然。然而，從上述的說明可知，馬星野所制定的道德規約雖沿用威廉博士的形式，卻加入三民主義的精神，在內容上顯然有所不同。而其後台灣新聞界草擬的道德規約，是否完全採納美國的標準，亦或會根據當時的環境進行修正？兩邊的差異為何？台灣學界對美國道德規約的看法為何？以下擬從美國與台灣新聞界擬訂的道德規約進行分析與討論。

### (一)美國的道德規約

在上述所提三項道德規約中，以 1922 年美國報紙編輯人協會所通過的「報業信條」最受到矚目，例如，曾虛白的文章，以及漆敬堯、李炳炎、錢震等人的著作，皆特別提及「報業信條」。錢震指出，「報業信條」為一由報業同業共同制定的自律規約，而其顯然受到威廉博士的影響，甚至在文字上，都有完全相同的說法，如「責任」(responsibility)與「信託」(trust)等詞的使用皆是。而「責任」一詞尤為重要<sup>99</sup>。然而，相對於《傳媒的四種理論》評論，報業信條並沒有那麼明顯脫離自由主義理論。報業信條隱含以下信念：人在本質上是理性的動物，運用理性即能夠揭露真相、辨別正誤<sup>100</sup>。曾虛白與陳鐵輝雖曾提及：該信條以積極性、一般性、理智觀念的自由思想市場之自由哲學為基礎<sup>101</sup>。但對於何謂自由哲學，並未有清楚的說明。而其他的傳播學者則著重該信條的介紹，而忽略理論上的差異，或僅再提及該規約沒有任何的強制力<sup>102</sup>。

《報學》在 1974 年曾刊登 1973 年，由美國新聞記者協會通過的修正版。依據姚朋的介紹，該版內容特別強調新聞記者對社會公眾的責任、新聞自由在自由社會的重要性，以及對「知的權利」的維護。1922 年的「報業信條」共有七條，新版則縮減為六條。在內容上，原有的「責任」、「新聞自由」的大標題被保留下

<sup>96</sup> 針對這三項道德規約，學界並未有統一的翻譯名稱，因為徐詠平的《新聞法規與新聞道德》對這三項道德規約有詳細的介紹，本文以徐詠平的翻譯為主。徐詠平，《新聞法規與新聞道德》(台北：世界書局，1982)，頁 480-484。

<sup>97</sup> 馬星野，《新聞自由論》(南京：中央日報，1948)，頁 30。

<sup>98</sup> 漆敬堯，《現代新聞學》(台北：海天，1964)，頁 71-72。

<sup>99</sup> 錢震，《新聞論(下冊)》(台北：中央日報，1967)，頁 501。

<sup>100</sup> Fred S. Siebert 等著，戴鑫譯，《傳媒的四種理論》，頁 74。

<sup>101</sup> 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，頁 62、陳鐵輝，〈大眾傳播的社會責任〉，頁 285。

<sup>102</sup> 錢震，《新聞論(下冊)》，頁 501。

來，「獨立」、「誠信」、「公平」、「正直」與「莊重」五項，則改為「道德」、「正確與客觀」、「公平競爭」與「誓言」四項。就實際內容來看，新版所列細目顯然較舊版具體，例如在「道德」一項規定：禮品、優遇、免費旅行、特別接待和其他特惠，凡足以影響新聞記者及新聞事業主持人之公正廉明者，皆應避免，任何貴重物品皆不得接受。兼任職務、參與政治、兼任公職，乃至在民間組織服務，如其可能影響新聞記者及其事業主持人之公正廉明者，均應避免。由私人來源提供的所謂新聞通訊，如果其內容實質上並沒有他們所稱的新聞價值，皆不應予以刊載或播出。另外，關於「知的權利」則在序言強調：對公眾的啟發乃是正義的前驅，我們根據憲法所賦的任務尋求真理與事實，乃是公眾「知的權利」的一部分<sup>103</sup>。從上述內容來看，新版顯然較舊版進步。然而，若以「獨立」一項不再被特別強調<sup>104</sup>，不再彰顯此一「不受拘束之自由」，則新版的「報業信條」顯然離原有的「自由哲學」又遠一些。另一方面，相對於姚朋所介紹的新版「報業信條」，台灣的傳播學著作在討論相關的道德規約時，基本上還是以舊版為主。舊版內容如下：

人類一切活動、感覺與思想，均賴新聞紙之報導而互相瞭解。此為報紙之基本任務。故負擔此項任務之人，必須具有淵博之學識，廣泛之見聞與經驗，以及天賦與專業訓練之深刻觀察力與最明確之理解力。新聞記者有立言、記事之機會，必盡其為教導者與解釋者之天職。美國新聞界有優良傳統與正大之理想。為提綱挈領便於信守為見，特彙為守則七條。如次：

1. 責任：報紙有爭取讀者、吸引讀者之權利；然此種權利必以公眾利益之考慮為範圍。報紙所吸引之讀者愈眾，則其對讀者所負之責任愈大。報社中工作之每一同業，均分擔此嚴肅之責任。蓋讀者既信託報紙，若報紙利用讀者之愛戴，作自私自利之企圖，謀達不正當之利益，實有負於此種崇高之信託。
2. 新聞自由：新聞自由為人類之基本權利，應受保障。凡法律尚未經明文禁止之事項，報紙都有權評論。此種權利，不容置疑，即限制自由之各種法律，是否必要，亦可討論之。
3. 獨立：報紙對於公共利益必須盡責外，對任何方面都不可接受委託與義務。此種不受拘束之自由極為重要。

(1) 報紙若為任何私人的利益作宣傳，違反公益，則不問其藉口如何，均有違誠信之旨。私人方面交登之稿件，如予發表，必須確實能證明該稿件之內容與形式均有新聞價值；不然，亦應使讀者明瞭此項稿件係何方面送刊者。

<sup>103</sup> 彭歌(姚朋)，〈知之權利〉，《報學》5：2(1974年6月)，頁26-27。

<sup>104</sup> 從內容來看，姚朋所舉應為「報業信條」的修正版。然而，其指出該信條的原始版本為1925年美國報紙編輯人協會制定的「道德準則」(Canon of the American Society of Newspaper Editors)。無論在制定時間，抑或英文原名都與此處所指的「報業信條」不同。再者，依據 *Playing It Straight*，新版的「報業信條」於1975年10月23日，由美國報紙編輯人協會通過，從原有七項縮減為六項，但「獨立」一項仍保留下來。John L. Hulteng, *Playing It Straight*, p.86.

- (2) 社論不可稍有偏頗；若有意顛倒是非，實有違美國報業之高尚傳統精神。新聞記載亦不可稍含偏見，以致破壞報業之基本原則。
4. 誠信：凡一切新聞事業，當以對讀者之誠信為基礎。故必須誠摯、忠實與正確。
- (1) 報紙為爭取讀者之信任，在任何條件下，都要力求正確。凡為報紙能力所及而未能作完全與正確之報導者，此種報紙，實無可恕。
- (2) 報紙之標題，應與所代表之新聞內容相一致，不可稍微誇大失真。
5. 公平：新聞之記載與意見之發揮，兩者各有分際，不可混淆。意見與事實分開，乃美國報界之優良習慣。每一新聞不可雜有任何私見，或帶有任何偏見。為特寫之類，顯係為鼓吹某事而寫，或某種新聞稿用記者個人簽字發表，其中結論與解釋，記者本身可負責者，則不在此限。
6. 正直：報紙發表文字涉及他人之名譽與人格者，除有官方文件可茲依據者外，均應使受害者有申訴辯駁之機會。除司法訴訟已有裁判者外，凡報紙對於他人有嚴重指責，均應予以此種機會。此為良好之習慣。
- (1) 報紙不可侵犯私人之權利與傷害私人之感情，以滿足大眾之好奇心。公眾之好奇心與公眾之權益，兩者判然不同。
- (2) 報紙之言論與記載，如發覺有錯誤之處，不問其原因何在，均應作迅速與徹底之更正。更正一事為報紙之權利，亦為報紙之義務。
7. 莊重：凡報紙假借道德之理由，對於社會傷風敗俗，如姦淫、擄掠之犯罪事情，著意描寫，迎合低級之趣味，煽動低級之感情；此類報紙顯然不符公共利益之要求，實無逃於不誠實之罪名。吾人雖無制裁此種不良報紙之規定；然吾人於此不得不嚴正宣布：凡諱淫諱盜之報紙，必因讀者之反對與同業之譴責，而日趨於失敗也<sup>105</sup>。

## (二)台灣的道德規約

戒嚴時期，台灣的傳播學著作所提到，為台灣新聞界所通過的道德規約共有三部，分別為馬星野於 1942 年草擬的「中國新聞記者信條」、世界中文報協於 1969 年通過的「世界中文報業協會共同信條」，以及 1972 年台北市新聞評議委員會委託政大新聞研究所所草擬的報業、電視，與廣播道德規範。1972 年草擬的道德規範與新聞評議會有關，留待後面討論。其餘兩部道德規約的內容如下：

### 1. 中國新聞記者信條

1942 年，中國新聞學會委託馬星野先生起草「中國報人信條」12 條。該信條於 1950 年 1 月 25 日獲台北市報業公會成立大會通過，並易名為「中國新聞記者信條」。1957 年 9 月 1 日再獲台北市新聞記者公會第 8 屆會員大會通過，成為新聞界的共同信條。依據漆敬堯於 1974 年《現代新聞學》的分析，該信條似採用威廉博士的形式，每一條第一句都以「我相信」、「吾人相信」開頭。從內容來

<sup>105</sup> 徐詠平，《新聞法規與新聞道德》，頁 481-483。

看，該信條最大的特色為，規定每一位新聞從業人員信仰三民主義。從第一至三條條文中，很明顯可以看出民族、民權、民生三個主義。而王洪鈞亦表示，該信條基於三民主義精神<sup>106</sup>。漆敬堯指出，另外九條條文中，有三條內容比較特別，包括第 6 條談到副刊文藝應發揮教育作用；第 11 條主張記者應鍛鍊、養成良好身心、習慣等；第 12 條強調記者應以新聞事業為終身職業。其餘六條內容，與威廉所提出的原則完全相同<sup>107</sup>。「中國新聞記者信條」的內容如下：

- (1) 吾人深信：民族獨立，世界和平，其利益高於一切。決不為個人利益，階級利益，派別利益，地域利益作宣傳。不作任何有妨建國工作之言論與記載。
- (2) 吾人深信：民權政治，務求貫徹。決為增進民智，培養民德，領導民意，發揚民氣而努力。於國策作透澈之宣揚，為政府盡積極之言責。
- (3) 吾人深信：民生福利，急待促進。決深入民間，勤求民瘼，宣傳生產建設，發動社會服務。並使精神食糧，普及於農村、工廠、學校，及邊疆一帶。
- (4) 吾人深信：新聞記述，正確第一。凡一字不真，一語失實，不問為有意之造謠誇大，或無異之失檢致誤，均無可恕。明晰之觀察，迅速之報道，通俗簡明之敘述，均缺一不可。
- (5) 吾人深信：評論時事，公正第一，凡是是非非，善善惡惡，一本於善良純潔之動機，冷靜精密之思考，確鑿充分之證據而判定。忠恕寬厚，以與人為善；勇敢獨立，以堅守立場。
- (6) 吾人深信：副刊文藝，圖畫照片，應發揮健全之教育作用，提高讀者之藝術興趣，排除一切諱淫諱盜，驚世駭俗之讀材，與淫靡頹廢，冷酷殘暴之作品。
- (7) 吾人深信，報紙對於廣告之真偽良莠，讀者是否受欺受害，應負全責。決不因金錢之收入，而出賣讀者之利益，社會之風化與報紙之信譽。
- (8) 吾人深信：新聞事業為最神聖之事業，參加此業者，應有高尚之品格，誓不受賄，誓不敲詐！誓不諂媚權勢！誓不落井下石！誓不挾私報仇！誓不揭人陰私！凡良心未安，誓不下筆！
- (9) 吾人深信：養成嚴謹而有紀律之生活習慣，將物質享受減至最低限度，除絕一切不良嗜好，剪斷一切私利私害之關係，乃做到貧賤不移，富貴不淫，威武不屈之先決條件。
- (10) 吾人深信：新聞事業為領導公眾之事業，參加此業者對於公眾問題，應有深刻之瞭解與廣博之知識。當隨時學習，不斷求知，以期日新又新，免為時代落伍。
- (11) 吾人深信：新聞事業為最艱苦之事業，參加此業者應有健全之身心。故吃苦耐勞之習慣，樂觀向上之態度，強毅勇敢之意志力，熱烈偉大之同情心，必須鍛鍊與養成。
- (12) 吾人深信：新聞事業為吾人終身之職業，勢以畢生精力與時間，牢守崗位，不

<sup>106</sup> 王洪鈞，〈發展中的中國新聞自律〉，頁 155。

<sup>107</sup> 漆敬堯，《現代新聞學》，頁 71-72。

見異思遷，不畏難而退。黽勉從事，必信必忠，以期改進中國之新聞事業，作福於國家與人類<sup>108</sup>。

「中國新聞記者信條」在戒嚴時期受到許多學者的推崇，上述李瞻所擘劃的三民主義報業藍圖便期待新聞評議會依據該信條的精神，擬定有關報紙、評論，以及廣告自律等施行細則。而在 1974 年通過的「中華民國新聞評議會組織章程」第 9 條亦規定：「本會審議及裁定案件時，以『中國新聞記者信條』、……為依據」<sup>109</sup>。另外，像徐詠平、李炳炎等人的著作，皆在書中全文登載「中國新聞記者信條」<sup>110</sup>。傳播學界對「中國新聞記者信條」的挑戰一直要到解嚴後才出現。在 1987 年 10 月 26 日，輔仁大學大傳所副教授翁秀琪，因自立晚報突破政府限制，擅自派遣記者赴中國採訪所引發的爭論，在報上發表〈記者有跑在國家政策前面的權利嗎〉一文。文中除主張媒體不應一味「愚忠」地配合國策，更應負起傳播媒介前瞻性監視環境的功能，並對「中國新聞記者信條」提出批評。翁秀琪認為，信條第二條反映出來的政府與新聞從業人員的關係，類似封建社會中君主與諫臣的關係，與現代民主國家新聞從業員應有之抱負：監督政府作為，反映民意的崇高理想相去甚遠<sup>111</sup>。

## 2. 世界中文報業協會共同信條

世界中文報業協會成立於 1968 年 11 月 18 日，成立大會於香港舉行，參與者為世界各地的中文報業負責人或代表。成立的目標為擴大世界中文報業的團結，與討論一些實際問題，以促進中文報業的共同進步。第 2 屆年會於台北舉行，共有 13 個國家與地區的中文報業負責人或代表與會。第 2 屆年會於 1969 年 11 月 3~5 日舉行，通過世界中文報協的會章，與「世界中文報業協會共同信條」。

該會會章明白揭示世界中文報協一方面要與國際新聞協會的宗旨相呼應，一方面要促進中文的有效運用及保存其優美傳統，進而使中文報業的基本工具，發揮更重大的效能。該會希望達成的目標為：

- (1) 在全球中文報業中，增進並維護採訪、報導、出版、表達以及言論的自由，從而提高新聞自由。
- (2) 促進新聞工作者間的相互瞭解。
- (3) 加強各國各地區間正確公允的新聞交流。
- (4) 提高新聞工作的原則及其素質與水準。
- (5) 確保中文運用的靈活功能，維護中文傳統優美的品質，務求中文報業能進一步負起在使用中國語文方面的社會責任。

<sup>108</sup> 馬星野，《新聞自由論》，頁 1-2。

<sup>109</sup> 中華民國新聞評議會編，《中華民國新聞評議會》(台北：編者出版，1977)，頁 7。

<sup>110</sup> 徐詠平，《新聞法規與新聞道德》，頁 485-487、李炳炎，《新聞法規與道德》，頁 336-337。

<sup>111</sup> 翁秀琪，〈記者有跑在國家政策前面的權利嗎〉，《中國時報》1987 年 10 月 26 日，第 2 版，轉引自《新聞評議》157(1988 年 1 月 1 日)，頁 6-7。

其次，關於「世界中文報業協會共同信條」。該草案由年會籌備委員會委託政大新聞研究所兼新聞系主任徐佳士，邀集台北各大專新聞院系專家及新聞機構重要負責人組成草擬小組所擬訂。原共有九個條目：自由、責任、獨立、同情、正確、公平、誠實、莊重，與啟導。經年會執行委員會開會討論後，通過「世界中文報業協會共同信條」，將原有的九條縮減為七條，內容如下：

世界中文報業協會會員為維護新聞自由履行社會責任，願忠誠遵行下列共同信條：

- (1) 自由：新聞自由是人類的基本權利，應該堅信不渝。
- (2) 責任：責任隨自由而來。報紙上一字一圖都應對社會負責，不得違反社會公眾的利益。
- (3) 獨立：報紙應保持獨立的立場。
- (4) 同情：報紙之新聞報導與評論，應以發揚人類同情心為出發點。
- (5) 正確：報紙應努力作正確的報導。每一則新聞都應完整和客觀，不可偏頗、歪曲、誇大，或故意隱瞞及遺漏。新聞標題應和新聞內容相符合。報紙內容出現錯誤時應迅速更正。
- (6) 公平：報紙對社會上任何個人或集團應持公平態度，對爭論中的問題應作不偏不袒的處理，且應容忍並尊重與本身觀點相左的意見。
- (7) 誠實：新聞、評論和廣告三者應明確劃分，不得偽裝、混淆以欺騙讀者。

撰寫世界中文報協第 2 屆年會介紹的作者邱勝安指出，草擬小組所草擬的公約草案，與美國報紙編輯人協會的「報業信條」和日本新聞協會的「新聞倫理綱領」較為接近，而與「中國新聞記者信條」則大不相同<sup>112</sup>。以通過的條文來看，應是相當公允的評論。如與下列中華民國新聞評議會所通過的報業、電視，與廣播道德規範相比，將可更凸顯其差異。

## 二、自律體制

1961 年 8 月第二次陽明山會談，與會新聞界人士提出建立自律組織相關議案後，《報學》便開始介紹各國的自律體制，其中又以英、日、美三國的制度最受新聞界注意。而另一方面，從行政院起，各界也開始推動台灣自律體制的籌建。對傳播學界而言，介紹國外案例的目的當然是為了吸取經驗，尋求範本。然而，最終的結果並未如其所預期。其中的差異為何，以下擬從世界各國以及台灣的自律組織兩個面向進行討論與分析。

### (一)世界各國的自律組織

1961 年第二次陽明山會談，與會新聞界人士提出建立自律組織的建議後，《報學》即於該年底介紹英國與日本兩國的制度。其中，英國的自律組織更被學界視為範本，例如，錢震的《新聞論》便專門介紹英國的體制，而對其他國家僅

<sup>112</sup> 邱勝安，〈世界中文報協二屆年會紀盛〉，《報學》4：3(1969 年 12 月)，頁 38-39、42-44。

是提及而已。而對於日本制度，雖未獲得像英國制一般的地位，但其主動調查、具處罰權的部分，亦獲得台灣學者的認同。舉例來說，潘乃江即曾指出，新聞自律工作做得最有成效且為國際新聞界所共同稱許者，在西方以英國報業評議會為代表，在東方則以日本新聞協會為首<sup>113</sup>。另外，對於美國，雖該國的自律體制遲至 1973 年才成立，在此之前，台灣的傳播學界則以相關新聞團體的道德規約及所作的調查，作為美國新聞自律的依據，像李炳炎、陳有方所著的《新聞自由與自律》便是採用這種方式。這三國自律組織的特點如下：

### 1. 英國報業評議會

英國報業總評議會(The General Council of the Press)於 1953 年 7 月 1 日成立，1963 年 7 月改組，並更名為英國報業評議會(The Press Council)。英國報業評議會的組織及相關決議，為台灣傳播學界及自律組織的重要參考。其中，台北市報業新聞評議委員會更於 1965 年編譯《英國報業評議會十年》一書，以作為他山之助<sup>114</sup>。除了 1961 年胡傳厚的文章，以及 1964 年李炳炎、陳有方的著作，僅提到改組前的總評議會外，其餘著作皆談及改組後的報業評議會。就內容而言，多數的著作對於報業總評議會的评价，僅停留在前五年無太大表現，第二個五年聲譽日隆，訴案大增的印象<sup>115</sup>。唯有胡傳厚對於總評議會的立場有較多的說明。

總評議會的參與人員以報社的社長、經理和編輯、採訪為限，並不包括政府代表或政府所指定的人員，也沒有讀者大眾參與其事。英國報業評議會的起源，主要由於新聞事業所遭遇的敵視。1946 年工黨艾德禮擔任首相時，由兩位兼任新聞記者的下院議員提出以下動議：「鑑於公眾對於新聞事業漸受獨佔性控制的趨勢，日益關切，為了增進透過報紙發表意見的自由，及謀求新聞報導的最大準確性，下議院考慮應設立一個皇家委員會，以調查新聞事業的財務、控制、管理和義務」。該議案最後以 270 比 157 票獲得通過。1947 年 4 月，英國皇家新聞委員會成立，主持人為學者羅斯爵士(Sir David Ross)，各主要政黨都推派代表參加。然而，令人意外的是，1949 年 6 月皇家新聞委員會印行的報告書卻對外表示，外間對於報業的主要譴責，並非事實。經過這次長期而公開的調查，對於英國報業基本上的忠誠與正直，提供一項前所未有的證明。另一方面，該報告還提出設立報業評議會的建議。其建議，報業應建立一個報業評議會，設委員至少 25 人，代表報社業主、編輯及其他從業人員，並設非報業從業員的委員，約佔總數的 20%。評議會的目的應為維護新聞自由、鼓勵所有新聞事業的從業人員培養公共責任和公共服務的觀念，並增進新聞事業的效能和新聞從業人員的福利。

面對皇家新聞委員會的提議，以及英國下院的追認，希望報業採取一切可能

<sup>113</sup> 潘乃江，〈我國新聞自律運動的發軔〉，《報學》3：2(1963 年 12 月)，頁 22。

<sup>114</sup> 台北市報業新聞評議委員會編，《英國報業評議會十年》(台北：編者出版，1965)，頁 1。

<sup>115</sup> 戴震，《新聞論(下冊)》，頁 525-526、王隆華，〈英國報業評議會〉，《新聞學研究》1，頁 174-175。

的行動，使該項報告的結論和建議得以付諸實施。部分英國報業人士雖認為報業遵循個人主義的原則有其必要，但有鑑於對報業的敵視態度已經產生，乃著手建立報業評議會。各報社業主於 1951 年草擬建議案，建議由報業自動組織的評議會，包括主席一人，由各報社經理所推選的代表 12 人組成。評議會的目的為：

- (1) 維護英國既定的新聞自由制度。
- (2) 保持英國報業符合此項事業和商業最高準繩的特徵。

此項建議草案與皇家新聞委員會之間最重要的不同為：擬議中的評議會並沒有非報業從業人員參加。之後，相關成員推定代表組織一個小組委員會，繼續討論上述建議案。小組委員會於 1952 年 4 月開始工作，於 10 個月後擬定一項協議草案，分送各有關機關。該草案再度確認評議會應全部由新聞從業人員組成。胡傳厚認為，這是一個真正的報業評議會，由報人自己管制報業，所需經費亦由報業自行負擔。

英國報業總評議會於 1953 年 7 月 1 日正式成立，同月 21 日舉行第一次會議。總評議會的經常會議規定三個月舉行一次，如有必要，可召開特別會議。平時由常委會代表該會，每月集會一次。總評議會的一切事務，包括申訴、通信和一般事務等，在列入總評議會會議的議程前，先由常委會處理。常委會對任何事件的調查工作，通常是採取通信方式，但亦可邀請申訴人到會面談，並邀證人作證。常委會將調查結果向總評議會提出報告，並提供處理辦法的建議。總評議會執行任務，並無正式的道德信條。胡傳厚指出，該會決定反對制定一項一般性的道德規律，理由為：該會寧願依照一般人所瞭解的社會和職業道德考慮爭執。該項決策意味著總評議會欲在叫囂最甚的批評者與報業的辯護者間，居於中間的地位。

再者，總評議會自始即力主以適當的和正直的態度批評大量銷行的報紙，而不作過度酷烈的抨擊。總評議會對大眾化報紙所表示的溫和意見曾引起持過激見解者的批評，但總評議會表示，該會並非一群新聞記者經常護衛其他新聞記者，該會實際上是護衛新聞自由。總評議會認為，大眾化的報紙具有報紙為民眾所有的通俗意識，表現有效的功能，不應僅以上層階級的評價予以批評，而應同時以他所服務的社會需要為評價的標準。

總評議會不要求制裁，而且不認為制裁是必需的。總評議會主席在 1958 年度報告中的序言直接針對最熱衷於主張報紙應藉政府法令予以改善的份子說：「經歷許多經驗之後，我的意見是，許多自命為新聞事業的改革者建議別人應受約束，實際上他們自己正需要予以約束，因為他們自己是他們所稱的犯罪者——荒唐的誇張，歪曲事實，以及對國事作無根據的揣測。更壞的是，他們急切地抓住對新聞記者的任何指控，並立即假定它一定是真實的，而在事實真相未明以前，便予以譴責」<sup>116</sup>。

總評議會於 1963 年 7 月進行改組，改組的主要原因有二：一為總評議會已

<sup>116</sup> 胡傳厚，〈新聞自律組織的範例：英國報業評議會概述〉，《報學》2：9(1961年12月)，頁4-17。

成立十年，對於報紙兼併的現象，迄未能予以揭露。一為總評議會委員全為自己人，未能兼容外人參加，難免有自我保衛之譏。對於上述兩項問題，英國下院曾有激烈辯論。1962年辯論終結時，麥米倫首相宣布將由內閣成立皇家新聞委員會，再度對報業進行調查。第二次皇家新聞委員會於1962年9月向國會提出以下建議：

- (1) 設立一特別法庭，對於重要報紙之合併或出售，有許可與保留權力。
- (2) 任何報社不得參與電視之經營。
- (3) 要求報業評議會以更大權力阻止報業集中趨勢，管理廣告不良影響，及一切非專業性不良行為。
- (4) 要求報紙發行人舉行聯合研討會，藉以增進報紙生產效率。
- (5) 建議數家經營不良報紙，應徵求優良編輯及經理人員，以增加報紙新生命。

另外，對於總評議會，第二次皇家委員會提出若干指責，包括第一次皇家新聞委員會建議由非新聞人士出任評議會主席，非新聞委員應佔20%，均不予理會等，建議總評議會改組。

1963年7月總評議會改組，更名為新聞評議會，改組後的評議會目標，接受第二次皇家委員會的建議修正為：

- (1) 維護英國報業既有之自由。
- (2) 依最高之職業及商業標準，維持英國報業之品格。
- (3) 受理關於報業之行為或有關任何人或機構對報業行為之申訴，儘量以實際及適當之方式處理此類申訴，並紀錄據以採取之行動。
- (4) 密切注意任何可能為限制供應重要及有關公共利益新聞之情事。
- (5) 公布報業可能傾向於較大集中或壟斷之發展，並公布與此有關之統計資料。
- (6) 於適當機會，向政府、聯合國機構或外國新聞團體表示意見。
- (7) 定期公布本會工作紀錄，並隨時檢討報業之各種發展及其因素。

在組成份子方面，亦依照第二次皇家委員會建議，略有改動：

- (1) 由與新聞界無關聯之人士擔任主席。
- (2) 由報東協會、報業公會、蘇格蘭公會、期刊所有人協會、蘇格蘭報東協會、英國報紙編輯人協會、新聞學會共選拔20人為委員。
- (3) 人數不超過全體具有投票權委員人數20%的公眾代表，約為4人。
- (4) 每一單位得派遣一代表列席會議備詢，但無表決權。

經費方面，仍由各單位自行負擔，不受外界資助。錢震認為，縱使已有外界人士任主席及委員，但無決定影響，故該評議會仍可視為一個自律組織而無愧色。不過，對於第二次皇家委員會強調評議會應以更大權力阻止報業集中趨勢，戴震則

批評，這太為難評議會了，評議會有什麼權力可以當此重任<sup>117</sup>？

## 2. 日本新聞協會

戰後，日本自律組織「日本新聞協會」的建立與「新聞倫理綱領」的制定，與麥克阿瑟主掌的聯合國最高司令官總司令部(General Headquarters • Supreme Commander for the Allied Powers, GHQ • SCAP)息息相關<sup>118</sup>。然而，台灣傳播學界在介紹該組織時都僅說明協會的組織架構、影響，以及「新聞倫理綱領」的內容。

日本新聞協會成立於 1946 年 7 月 23 日，成立的目的是提高全國日報的倫理水準，以及維護新聞界之共同利益(章程第 1 條)。該協會由全國報社、通訊社、廣播電視公司等代表組織而成。協會所制定的各種「倫理綱領」為日本新聞界共同遵守的道德準繩。協會底下各個委員會對於主管事項，均隨時予以注意，如認為違反各倫理綱領或其他應行遵行規章者，均可提請常務理事會討論。理事會認為情節較輕者，即促請有關會員注意或予以警告。如情節嚴重，即可將其開除會籍<sup>119</sup>。被除籍者，不僅聲名狼籍，報格破產，且會喪失下列權利：第一，會員一旦被除籍，即成為日本全國銀行的拒絕往來戶，此為會員最怕喪失會籍的原因；第二，被開除會籍的記者不得出席首相以及其他政府首長舉行的記者招待會<sup>120</sup>。

日本新聞協會曾擬定多種倫理綱領，包括「新聞倫理綱領」、「販賣倫理綱領」以及「廣告倫理綱領」等。其中最常為台灣學界引用的為 1946 年制定、1955 年修正通過的「新聞倫理綱領」。賀照禮認為，「新聞倫理綱領」無論在形式或內容上，因襲美國「報人信條」之處甚多，但仍不失其獨特性。其內容如下<sup>121</sup>：

- (1) 新聞自由：對公共利益有關之事項，除法律禁止外，報紙之新聞及評論，有完全之自由，此種自由，實為人類之基本權利，應予維護。
- (2) 報導新聞與撰寫社論之範疇：新聞與評論之自由，應受左列限制：
  - a. 新聞報導之原則，應就事件之真相，作正確與真實之傳播。
  - b. 新聞報導中，絕對不可參入記者個人之意見。
  - c. 採訪新聞之際，不可受任何人或任何方面之宣傳利用，對於此點應嚴加警戒。
  - d. 涉及個人之批評，應以能在當事人面前直接表示者為限。
  - e. 故意作遠離事實之評論，應視為越出新聞報導之正軌。
- (3) 評論原則：報紙評論乃天下之公器，筆者自可本其所信，直言無忌，毫不隱諱，故評論記者應發揚敢言之精神，以盡報人之天職。
- (4) 公正：個人之名譽，應與其各項基本人權同樣加以尊重維護，如遭非難，應予當事人以辯明之機會，如有錯誤，應予更正。

<sup>117</sup> 戴震，《新聞論(下冊)》，頁 530-534、王隆華，〈英國報業評議會〉，頁 179。

<sup>118</sup> 日本新聞協會編，《日本新聞協會十年史》(東京：日本新聞協會，1956)，頁 101-115。

<sup>119</sup> 李炳炎，陳有方，《新聞自由與自律》(台北：正中，1964 年)，頁 91-92。

<sup>120</sup> 尤英夫，〈日本新聞協會〉，《新聞學研究》1，頁 251。

<sup>121</sup> 賀照禮，《新聞學的理論與實際》(台北：蘭台書局，1969)，頁 188-190。

- (5) 容忍：吾人主張新聞言論自由之同時，應承認他人有自由之權利，此乃民主主義之基本精神。本報原理，在新聞編輯方面，充分反映。對於不同之政策，與相反之主張，亦應不惜予以同等之篇幅，加以介紹，表現民主主義新聞事業之寬容精神。
- (6) 指導、責任、榮譽：新聞事業與其他企業不同，因新聞報導與評論對公眾有極大之影響。一般國民從報紙中得知事件或問題之真相，作為判斷之基礎，故新聞事業有公共性，同時新聞記者遂有獨特之社會地位，為保持此種指導地位，責任觀點成為報紙及報人之基本要素。
- (7) 嚴正：新聞事業既有指導性，當然有保持高尚品格之必要。實踐本綱領之精神，在於品德之向上，任何報紙或報人，如不能忠實履行本綱領之信條，必將失去公眾之支持，遭受同志之責斥，終至不能在社會上存在。本會會員基於道義之結合，在此目標下，緊密團結，確保新聞取材自由，製作上彼此互助，共同努力保持新聞倫理水準之不斷提高。

台灣傳播學界對日本新聞協會的兩項功能最為推崇：有處罰權力，以及主動出擊的運作方式。例如：賀照禮便評論日本為真正有規約、有組織，又有處罰的新聞自律運動<sup>122</sup>。而曾虛白則期待台灣的自律組織能夠參照日本新聞協會，採取一點主動<sup>123</sup>。

### 3. 美國新聞評議會

美國新聞評議會(The National News Council)成立於 1973 年。在此之前，台灣傳播學界談到美國的自律體制多以美國報紙編輯人協會，及其所制定的「報人信條」，以及相關團體、媒體自身所制定的指導綱領、自律信條作為美國推動新聞自律的代表。例如，李炳炎、陳有方提到美國各個新聞組織及其所擬定的道德規約，包括美國報紙編輯人協會、美國新聞記者公會、美國報業研究院、全國社論作家會議、美國新聞學會等。張長智與李瞻則提到建立地方報業評議會的相關建議<sup>124</sup>。另外，李瞻還提到 1963 年甘迺迪總統被刺去世後，由最高法院院長華倫組成的調查委員會，以及相關團體、委員會針對「公平審判」一事，對新聞界所提出的建議。李瞻指出，美國報業自律進展緩慢的主要原因有三：第一，報人根據傳統新聞自由的理論，認為自律必須建立在自願的基礎上，反對任何形式或實質的干涉。第二，多數報人不相信「報人信條」。他們認為，為報人制定信條就像為汽車司機、理髮師或交通警察制定信條一樣的不合實際。第三，美國幅員太大，建立一個全國性報業評議會似乎是不可能的<sup>125</sup>。

<sup>122</sup> 賀照禮，《新聞學的理論與實際》，頁 187。

<sup>123</sup> 〈國立政治大學新聞研討會研討記錄〉，《報學》3：5(1965 年 12 月)，頁 40。

<sup>124</sup> 李炳炎，陳有方，《新聞自由與自律》，頁 80-88、張長智，〈美、加、智報業自律〉，《新聞學研究》1，頁 160-161。

<sup>125</sup> 李瞻，《新聞學》，頁 231-232。

美國新聞評議會成立的背景和英國一樣，都在面對各界對新聞機構的批判。而其成立的目的，亦和英國一樣「在保留傳播的自由下服務公益，及發展正確及公平的新聞報導」。1971年夏，二十世紀基金會(The Twentieth Century Fund)決議成立全國新聞評議會專案研究小組，聘請委員14人，其中新聞界代表9人，社會代表5人，經一年研究後，全體委員會一致建議成立一個獨立、私人的全國新聞評議會。期許該評議會能接受、檢討並報導美國國內對於有關新聞報導正確性與公平性與否的控訴案，同時開始出版報業自由的研究及報告。1973年7月16日，美國新聞評議會(National News Council)正式成立，首任主席為大法官垂乃爾(Judge Traynor)。評議會成立的目標及基礎架構如下：第一，評議會為獨立的公益團體，負責處理有關公眾對全國性媒介新聞報導錯誤，或不公案件之訴訟。但評論版、廣告，以及地方新聞媒介均不包括在內。但在先前專案研究小組的報告中，曾建議各州普遍成立地方新聞評議會。第二，評議會設委員15人，其中新聞界代表6人，社會代表9人，並由資深法官為主席，任期三年，得連任一次。並規定新聞界代表不得與全國新聞媒介有任何關係。第三，個人或團體均可向評議會提出控訴，評議會亦可主動提出審查，並可主動調查政府威脅新聞自由的行動。第四，評議會僅有議決裁決權，並無強制執行的權利。此為評議會最弱的一環，亦是許多論者詬病的一點。第五，試驗期三年，經費由二十世紀基金會等十個基金會負擔。但任何一個基金會支持的費用不得超出經費總額四分之一，以免影響評議會的獨立性<sup>126</sup>。

如前所述，該會成立的前三年為試驗期。三年後，全美國人士對評議會毀譽參半，其中《紐約時報》更是持續表示反對。但因當時一個獨立的評估委員會給予不同的評價，評議會乃得以存續下來。評估委員會指出：「評議會已相當健全，處理控訴的案子也很熟練、技巧，而將若干困難的案子予以裁決，所作的調查也很深入。就整個評議會的工作來說，其所持的乃是高度的專業標準與關懷」。而對於評議會的存廢問題，評估委員會的結論為：「最少要經過十年的時間，我們才能評斷評議會是否有永久存在的價值」<sup>127</sup>。然而，至1984年，評議會卻決議該會從此壽終正寢。評議會的最後一任會長，亦是前哥倫比亞廣播公司新聞部負責人謝藍(Richard Salant)曾表示：「由評議會來處理公眾對不公正及不確實事實的申訴，不只提供大眾一個發洩挫折及不平的地方，而且也可用來向大眾說明新聞界工作的情形，使捲入糾紛的雙方都能有客觀的瞭解。……然而，評議會十年來的活動並未形成一批擁護的公民，來使評議會被新聞界接受」<sup>128</sup>。

<sup>126</sup> 蘇蘅摘譯，〈美國新聞評議會〉，《報學》5：10(1978年6月)，頁77-79、87。

<sup>127</sup> 方蘭生，《新聞自由與新聞自律》(台北：允晨，1984)，頁89-90。

<sup>128</sup> 明尼蘇達大學教授 Gillmor 於 1984 年 5 月 2 日應中華民國大眾傳播教育協會之邀所作的演講。王石番譯，〈傳播媒介的責任〉，《報學》7：2(1984年6月)，頁81。

## (二)台灣的自律組織

戒嚴時期台灣新聞評議會的發展可分為三個階段：台北市報業新聞評議委員會、台北市新聞評議委員會，以及中華民國新聞評議委員會。其成立、改組經過，所制定的道德規約，以及台灣學界對評議會的評價如下：

### 1. 台北市報業新聞評議委員會

1961年8月初，國民黨中央委員會常務委員會談話會中，第四組提出「改善犯罪案件報導之新聞政策綱要」。其中，針對新聞自律部分，希望利用座談會、小組會議，以及個別晤談等方式，與新聞從業員溝通觀念，指出報章雜誌過於著重犯罪新聞，非特於社會無益，且易資敵人利用，破壞士氣民心。並策動新聞界推舉社會公正人士、法界權威及新聞學者組織「新聞評議會」，經常舉行言論與報導之審議，以為評論之評論，逐漸形成報業自律機構。

1961年8月25至31日第二次陽明山會談舉行，國民黨黨員，亦為聯合報發行人的王惕吾，在「綜合會談」中提出「由新聞業制定積極性的『自律公約』以代替消極性的『出版法』」主張，並擬定「自律」辦法：第一，公約內容依「出版法」立法精神擬定，並包含其所有內容；第二，組織新聞評論審查委員會和新聞業務調處委員會，分別審議新聞責任問題並調處新聞同業爭端，另設秘書處執行兩委員會決議；第三，新聞言論記載違反法律者，由審議會移送法院處理。該議案在分組會談中引起許多與會者的討論，但焦點多在「出版法」是否應廢除或修改的問題上<sup>129</sup>。而關於新聞自律問題，在之後則獲得許多新聞團體贊同。舉例來說，1961年9月，便有「敦促速即擬定新聞自律公約」的提案在台北市新聞記者公會理監事會議中提出討論。而台北市編輯人協會於1962年1月20日舉行的會員大會中，亦對新聞自律一案表示支持，並通過「響應設立報業自律組織，推行新聞自律運動案」。其後理監事會議時，更決議設立新聞自律運動小組，從事研究新聞自律公約草案及自律組織的規劃，推定胡傳厚、劉昌平、王洪鈞、冷楓、楊虹邨五人為委員，胡傳厚為召集人，主持其事<sup>130</sup>。

另外，在黨政機構方面，行政院於1961年12月9日，針對第二次陽明山會談所獲結論「舉行文教措施研討會」，就新聞及出版部分做成七項決議。其中對新聞自律案決定：「政府對於新聞界人士制定自律公約一舉表示贊同，盼望擬訂具體推動辦法俾早日實現」<sup>131</sup>。1961年12月18日起，中國國民黨中央委員會第四組邀集台北各報社、通訊社及電台訪問社會新聞記者的同志31人，舉行為期六天的新聞從業同志研討會。對於「新聞自律問題」提出：

<sup>129</sup> 楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁182-181。

<sup>130</sup> 潘乃江，〈我國新聞自律運動的發軔〉，頁20。

<sup>131</sup> 胡傳厚，〈新聞自律組織的範例：英國報業評議會概述〉，頁4。

- (1) 希望新聞界有一個類似自律的組織，作為新聞報導上的是非論斷之所。
- (2) 維護法律尊嚴，此為國家社會所必需。
- (3) 提高道德水準，保護弱者。
- (4) 確認報紙是社會公器，任何人不得而私。
- (5) 溝通報紙負責人意見。
- (6) 開闢消息來源，沖淡低級的犯罪新聞。
- (7) 希望發佈機構合作，積極供給記者正確消息，以免記者暗中摸索，發生錯誤揣測。
- (8) 不但要注重新聞內容，還要注重廣告的淨化與正確性<sup>132</sup>。

在所有組織與機構中，以台北市新聞記者公會最為積極，但沒有什麼建樹。1963年，台北市報業公會、記者公會、編輯人協會、雜誌事業協會、全國通訊事業協會等五個團體，在該年4月國民黨召開的第一次新聞工作會談中，聯合提出「建議組織全國性新聞事業團體，積極推動新聞自律運動，以促進新聞事業之健全發展案」，台灣的新聞自律運動，才有進一步的進展。該議案採取陽明山會談的精神，其重點如下：

- (1) 由全國所有報紙、通訊、廣播、電視等新聞事業機構，共同組織「中華民國新聞事業協會」(以下簡稱「新聞協會」)，作為我國新聞事業之自律團體，積極推行新聞自律運動，以促進新聞事業之健全發展。
- (2) 新聞協會設下列機構：
  - a. 評議委員會：負責審查評議新聞、評論及廣告是否違反職業道德規範，並作公平嚴正之裁決。
  - b. 業務調查委員會：負責調處仲裁各新聞事業機構因業務競爭而發生之一切爭議。
- (3) 新聞協會採用經中國報紙事業協會、台北市報業公會、台北市新聞記者公會、台北市編輯人協會、中華民國通訊事業協會通過的「中國記者信條」，作為新聞事業共同信守之職業道德規範。
- (4) 建議政府制定「中華民國新聞事業法」，為我國新聞事業之基本專業法律，一方面保障新聞自由與言論自由權利，扶植新聞事業之發展，一方面規定新聞事業應共同遵守之法律責任。

在討論過程中，與會人士多主張暫時不組織全國性的新聞自律團體，而先分區、分業進行，而此就成為台北市報業公會首先成立新聞評議會的主要推動力<sup>133</sup>。

1963年9月2日，台北市報業新聞評議委員會正式成立，邀請七位國內新聞界先進、新聞學者和法學專家擔任委員，並由七位委員互推中央通訊社管理委

<sup>132</sup> 〈中國國民黨中央第四組研討改善社會新聞報導舉行研討會提出總結報告〉，《報學》2：9(1961年12月)，頁134。

<sup>133</sup> 潘乃江，〈我國新聞自律運動的發軔〉，頁20-21。

員會主任委員蕭同茲擔任該會主任委員。其餘六位委員為：黃少谷(曾任掃蕩報及和平日報社長)、成舍我(曾任北平世界日報、南京民生報社長、現任立法委員、世界新聞專科學校校長)、陶百川(曾任中央日報社長，現任監察委員)、程滄波(曾任中央日報社長，現任立法委員)、阮毅成(曾任中央日報社長)、端木愷(法學專家，現任立法委員)<sup>134</sup>。該會成立的宗旨在推行報業自律運動、提高新聞道德標準與促進新聞事業的健全發展。該會委員依照組織章程規定，由台北市報業公會聘請國內新聞界先進、新聞學者及法律專家擔任。換言之，該會如同前述改組後的英國評議會，和美國評議會，皆容許非新聞界人士與會。然而，雖該會章程規定「擔任政府行政工作及報業現任從業人員，不得聘任為本會委員」，但並未排斥新聞界出身者擔任主任委員。

再者，相對於英美兩國成立新聞評議會的目的在回應各界對新聞機構的批判，並期許利用該機構確保新聞自由。台灣自律組織的發起，則是為了取代「出版法」，抵抗政府限制。再者，從相關的資料顯示，國民黨黨政機構對成立自律組織，一直積極參與。從英國的例子來看，執政者之所於執著於此，在於當時的新聞媒體已產生種種弊端，為人所詬病。潘乃江曾提出台灣新聞界的四大缺點：職業觀念有待建立、新聞報導遭受物議、缺乏認錯改過雅量，以及國家利益疏於注意<sup>135</sup>。然而，這些缺點是否真的已令人無法忍受，需要採取各種方式予以限制，從《中央日報》於台北市報業新聞評議會成立後的社論可以窺見端倪：

十五年來，我們新聞界始終如一，堅持反共抗俄的國策，宣達政府的政令，真實地反映著人民的願望。在工作的態度上我們加強了責任感，提高了新聞的正確性；我們漸漸地在守法的觀念上，瞭解尊重個人的自由和權利，一如愛惜自己所享有的新聞自由的權利，這是值得告慰於社會的。然而時代是進步的，新聞界的責任是無窮盡的。我們要勉為時代進步的動力而不為時代進步的障礙，就決不能安於目前的小成，不僅我們新聞從業人員人人要自重自愛；而且我們整個新聞界要互相策勉，互相砥礪，以團體的力量，來促成共同的進步<sup>136</sup>。

換言之，即使是國民黨黨營報紙亦認為當時台灣的媒體已相當循規蹈矩，配合國策，具有責任感，而成立評議會目的則是在精益求精。

## 2. 台北市新聞評議委員會

1965年8月，政治大學舉行的新聞研討會曾針對台北市報業新聞評議委員會的實際運作進行討論。而各方所提出的批評，基本上皆納入張明芬於1968年所提出的四點檢討。第一，受理案件稀少。以英國1965年為例，該評議會共收

<sup>134</sup> 〈台北市報業實踐自律·新聞評議委員會成立〉，《報學》3：2(1963年12月)，頁10。

<sup>135</sup> 潘乃江，〈我國新聞自律運動的發軔〉，頁18-19。

<sup>136</sup> 中央日報社論，〈記者節談新聞自律運動〉，《報學》3：2(1963年12月)，頁12。

到四百多件申訴案件，而台灣則每年平均一件而已。相對於評議會的實際參與者，第二屆主任委員成舍我，及秘書長王洪鈞認為，陳述案之缺乏，顯示台北報業在若干方面確已達到自我的約束<sup>137</sup>。張明芳則認為，申訴之少決不是台灣報業的自律已達到完善的地步，而是國人的一般知識尚未達到一定的水準。第二，決議文的效力。張明芳指出，評議委員會曾針對廣告問題提出建議，但該建議僅供各報參考而已，各報並無遵守的義務，如此則自律的意義何在。第三，評議委員會僅能被動的接受陳述，而無主動權。這與英美相同，但為何英美的報業自律運動，能推動得有聲有色？張明芳認為，這與英美對誹謗的處罰極重有關。第四，評議委員為榮譽職。張明芳指出，評議委員為榮譽職，並沒有薪水。其認為不為報酬而甘賣力氣者，固有之，但能盡司其職者，則少之。其建議聘請專人來負責，而不僅是仰賴這些「德高年劬」的委員們<sup>138</sup>。

面對評議委員會的效力不張，國民黨於 1969 年 6 月舉行的第三次新聞工作會談，再度針對自律組織作成決議。會談所提出的解決辦法共有四項：第一，將評議委員會的組織範圍，予以擴大，由報業公會聘請社會各界人士參加。第二，評議委員會應設「報紙內容審查室」，對於報紙之新聞、評論、副刊文字及廣告，應予主動審查，並得參照「中國新聞記者信條」之原則，對於違反國家社會利益及侵犯個人權利之記載，提請評議委員會審議。第三，評議委員會對於被裁決不當之報紙得視情節輕重，予以下列處分：勸告、警告、要求更正或道歉，以及譴責。第四，評議委員會應根據事實寬籌經費，並聘用專任人員執行任務<sup>139</sup>。

1970 年 8 月，台北市報業新聞評議會第 3 屆委員任期屆滿。台北市報業公會為擴大新聞自律組織，邀請中國廣播事業協會、中國電視學會、台北市通訊事業協會，與台北市記者公會，共同會商擴大自律組織之途徑。1971 年 3 月 20 日，上述五個新聞團體舉行聯席會議，通過「台北市新聞評議委員會組織章程」，並於同年 4 月 29 日，正式成立台北市新聞評議委員會。評議委員仍由新聞團體選舉產生，當選者計有程滄波、成舍我、蕭同茲、陶百川、端木愷、阮毅成、許孝炎、于斌、江學珠九人，並互推程滄波為主任委員。該評議委員會的職權較前增加，評議對象包括報紙、廣播、電視與通訊社。評議範圍除新聞與評論外，並包括節目與廣告所涉及的問題。同時章程規定，評議會有主動審議權，此為改組後的主要特色<sup>140</sup>。

另外，評議委員會為推行新聞自律，於 1972 年委託政大新研所草擬報業、電視與廣播道德規範，以作為新聞自律的依據。其中，報業與電視道德規範由李

<sup>137</sup> 成舍我，〈序〉，台北市報業新聞評議委員會編，《新聞自律資料彙編(第一輯)》(台北：編者出版，1967)，頁 1、王洪鈞，〈發展中的中國新聞自律〉，頁 156。

<sup>138</sup> 張明芳，〈我國報業自律的展望〉，《新聞學研究》2(1968 年 5 月 20 日)，頁 190-192。

<sup>139</sup> 中國國民黨中央委員會第四組編，《第三次新聞工作會談實錄》(台北：編者印行，1969)，頁 20-21。

<sup>140</sup> 李瞻，〈新聞自由與新聞自律〉，《報學》5：4(1975 年 6 月)，頁 44。

瞻所起草，廣播道德規範則由閻沁恒所起草。1973年4月11日，評議會通過政大新研所所草擬的內容，並分送有關新聞事業團體修正核可，最後由評議會於1974年6月29日全體會員會議通過施行。

從內容來看，三部道德規範相去甚大，尤以報業與電視的差距最大。第一，就「新聞自由」而言，1947年出版的《自由而負責的新聞事業》已建議，憲法上對新聞自由的保障，應包含廣播與電影。然而，三部道德公約，僅有「報業道德規範」在前言中強調新聞自由，該文指出：新聞自由為自由報業之靈魂，亦為自由報業之特權；其含義計有出版自由、採訪自由、通訊自由、報導自由與批評自由。此項自由為民主政治所必需，應予保障。廣播、電視規範則忽略兩者在新聞自由上的貢獻與角色，其中電視公約更以「從業人員應有之認識」為主題指出，任何大眾傳播事業不能脫離時代背景，要求「電視從業人員應毋忘國家今日之處境，貢獻智慧，透過節目，以鼓勵士氣，團結民心，為反攻復國大業盡其力量」。

第二，「報業道德規範」針對新聞採訪、新聞報導、新聞評論分別論述，廣播、電視則以「新聞節目」一項統括之。其中在電視部分更強調，政府部長級以上官員因政策或業務需要向全國說明時，電視台應提供時間，但電視台如為民營性質，可請政府酌付時間費。另外，在電視規範上還規定，電視節目應用之語言，應以純正國語為準。電視劇之故事應儘量避免夫妻離婚、兒童出走以及使用暴力為解決問題之手段，尤不得描述亂倫、性犯罪及性變態之心理與行為。從內容來看，電視規範與其說是自律公約，毋寧視為民間版的「廣播電視法」還較為恰當。

第三，上述「世界中文報業協會共同信條」被認為與美國報紙編輯人協會的「報業信條」與日本新聞協會的「新聞倫理綱領」較為接近，而此三部道德規範顯然與其有一段差距。以「獨立」一項而論，即使是立基於三民主義的「中國新聞記者信條」亦強調「勇敢獨立，以堅守立場」。而三部公約，除在廣播部分強調：「新聞節目係廣播電台對聽眾無條件之服務，不得受廣告客戶之影響，以保持其獨立性」外，對「獨立」一項幾乎沒有觸及<sup>141</sup>。

### 3. 中華民國新聞評議委員會

1974年7月，國民黨舉行的第四次新聞工作會談，再度針對自律組織做出決議，希望擴大現有評議委員會的組織與功能，使成為全國性的自律組織，且寬籌基金，並編印自律活動之定期報告，普發新聞從業人員研閱，以發揮教育與制裁的力量<sup>142</sup>。1974年8月13日，台北市報業公會、台灣省報紙事業協會、中華民國新聞通訊事業協會、中國廣播事業協會、中華民國電視學會，與台北市記者公會六個新聞團體，共同通過「中華民國新聞評議委員會組織章程」。隨後該評

<sup>141</sup> 〈中華民國報業電視與廣播道德規範全文〉，《報學》5：3(1974年12月)，頁160-164。

<sup>142</sup> 中國國民黨中央委員會文化工作會編，《第四次新聞工作會談實錄》(台北：編者印行，1974)，頁25。

議會於該年 9 月 1 日成立，成為全國性的自律組織。新評議會亦設委員九人，仍由新聞團體選舉產生，任期兩年。第一屆委員除原有的程滄波、阮毅成、端木愷、于斌、沈宗琳、江學珠外，新當選者有曾虛白、徐佳士與張建邦三位委員，主任委員由程滄波繼任。新評議會的功能與其前身完全相同，唯在經費方面，因物價飛漲而有所增加，經費均由上述新聞團體分擔<sup>143</sup>。

#### 4. 對中華民國新聞評議委員會的評價

中華民國新聞評議委員會成立後，學界針對實際運作後，成效不張的問題提出許多批評。其中，李瞻的意見發表於評議會成立後一年，其餘則皆發表於 1980 年代，彼此間的意見雖有一些差異，但也有許多雷同之處。學界認為評議會成效不張的原因包括下列幾項：

##### (1) 評議會的獨立性問題

李瞻認為，評議會的組織章程由新聞界制定，評議委員均由新聞界選舉，其每月的經費亦完全由新聞界捐助。在這種情形下，評議會成為新聞事業的附屬組織，活動受到限制，難以發揮制衡作用。鍾起惠則表示，評議委員由八大團體協議聘任新聞先進、新聞學者及法學專家來擔任，與八大團體意見相左的社會賢達少有被聘為委員的可能性。針對此點，李瞻與鍾起惠皆建議，新聞界先進應由自律團體選出，其對象以非現職新聞人員為限；新聞學者由新聞教育學會選出；法學專家由全國律師協會選出，且還需有其他公眾團體代表<sup>144</sup>。

##### (2) 經費問題

李瞻、鍾起惠、黃少芬及汪鑑雄等人皆指出，新聞評議會經費不足，以致工作人員短缺，工作無法開展。鍾起惠建議，評議會可仿照英國的方式，以八大團體的發行量與廣告量之比例作為基金。再者，鍾起惠雖認為評議會對新聞界不應有實際上的制裁，但可在章程中，訂定一些罰金標準，一方面可促使報界謹慎發佈新聞，另一方面亦可使評議會經費有著落。再者，在國外亦有政府補助自律團體，但鍾起惠認為由政府補貼，易使大眾誤會評議會的獨立超然立場<sup>145</sup>。

##### (3) 職權問題

關於評議會的職權包括兩個問題：一為主動審查權，一為具體制裁權。李瞻指出，從 1961 年開始，評議會已有主動審查權，但仍無制裁權。根據各國經驗，

<sup>143</sup> 李瞻，〈新聞自由與新聞自律〉，頁 44。

<sup>144</sup> 李瞻，〈新聞自由與新聞自律〉，頁 44-45、鍾起惠，〈中國傳播制度問題研究：從英美自律組織看我國新聞評議會〉，《報學》7：3(1984 年 12 月)，頁 20-21。

<sup>145</sup> 李瞻，〈新聞自由與新聞自律〉，頁 44-45、鍾起惠，〈中國傳播制度問題研究：從英美自律組織看我國新聞評議會〉，頁 20-21、汪鑑雄，〈從各國新聞自律看我國新聞評議制度〉，《報學》6：9(1982 年 12 月)，頁 91、黃少芳，〈各國報業評議會〉，《報學》7：8(1987 年 6 月)，頁 208。

在開發中國家，如無具體制裁辦法，評議會多形同虛設，不會發生任何作用。而英國評議會雖無制裁權，但因英國報紙均刊登評議會的決議，所以仍能發揮輿論制裁作用。針對此點，李瞻主張評議會應有制裁權，鍾起惠則表示反對，但建議訂定罰金標準。而汪鑑雄除主張評議會應有制裁權外，還建議政府貫徹執行「出版法」等新聞法規，並修訂「刑法」有關妨礙名譽(誹謗罪)的條文，加重處分，以維護人權，並促使新聞從業人員知所警惕。對於修訂相關法律問題，鍾起惠雖認為評議會應與政府或法律界商討有關新聞界侵犯個人隱私權與誹謗所應擔當的刑事責任，但其表示，最終的法律責任應由法官來定奪，而非評議會要有實質制裁權<sup>146</sup>。

#### (4) 評議會決議文的刊登問題

李瞻等人指出，英國評議會的決議文，不管對該報是否有利，英國報紙通常會自動刊登。而台灣報紙則往往拒絕刊登，尤其對該報不利的決議文更是絕對不登。對此，李瞻、汪鑑雄認為，新聞媒體有刊載或播送評議會裁定文、決議文的義務。汪鑑雄建議評議會明文規定新聞媒體登載、播送的義務，如其拒絕刊載，亦應有處罰辦法<sup>147</sup>。

#### (5) 社會瞭解與支持問題

李瞻等人指出，社會大眾對評議會的設立宗旨及其受理陳述、檢舉案的程序缺乏認識，更遑論對其表示支持。對此，鍾起惠建議，評議會要努力透過本身具有的媒體——新聞評議月刊，善加運用，加強其與大眾間的溝通管道，鼓勵大眾維護個人名譽與私權等權益，形成社會輿論，豎立該會的權威性，如此社會的制裁才能收效<sup>148</sup>。

#### (6) 政府的角色

除了前述有關「出版法」的貫徹與「刑法」的修正外，李瞻還建議政府仿照瑞典的「報業榮譽法庭法案」與印度的「報業評議會法案」，由立法院制定「新聞評議會法案」，對新聞評議會的組織、功能、職權，及經費來源等均明白規定。但其強調，這種自律組織與政府沒有關係。另外，李瞻還建議政府儘速制定「新聞記者法」，明確規定記者的訓練、資格、報酬、權利義務、工作保障、福利保險等辦法，藉以提高新聞記者的素質，並保障其獨立性與專業性。然而，雖李瞻認為在新聞自律中，不希望政府干涉新聞自由，也不希望政府參與自律組織。但

<sup>146</sup> 李瞻，〈新聞自由與新聞自律〉，頁 45-46、鍾起惠，〈中國傳播制度問題研究：從英美自律組織看我國新聞評議會〉，頁 21、汪鑑雄，〈從各國新聞自律看我國新聞評議制度〉，頁 92。

<sup>147</sup> 李瞻，〈新聞自由與新聞自律〉，頁 45-46、汪鑑雄，〈從各國新聞自律看我國新聞評議制度〉，頁 92。

<sup>148</sup> 李瞻，〈新聞自由與新聞自律〉，頁 45、鍾起惠，〈中國傳播制度問題研究：從英美自律組織看我國新聞評議會〉，頁 21。

其認為政府有一項重要責任，就是負責協助新聞事業，建立一個公平、合理、有效而民主的新聞自律體制<sup>149</sup>。

傳播學界列舉種種原因說明評議會為何效能不張，然而，最關鍵的還是在新聞媒體本身的態度。如前所述，建立自律組織與訂定自律公約的建議，表面上雖由新聞界主動提出，但實際上在國民黨內部早有討論，而其後兩次改組的主張，皆是在國民黨主催下的新聞工作會談上所作出的決議。換言之，新聞媒體在整個自律運動中，比較像是被動的參與者。另一方面，英國新聞界之所以決定成立自律組織的關鍵因素，在於新聞事業所遭遇的敵視。而從下面「社會新聞改進之路」的討論，將可更清楚地發現，在台灣，這個敵視主要來自於政府。從前述幾章的討論可知，戒嚴時期台灣新聞界對自己所身處的時空環境、所面臨的問題，是有一定的認識的，甚至願意犧牲一部分自由，以追求更高的國家利益。故而會出現「中國編輯人員對於新聞的選擇，首先考慮者為國家之利益，其次始為其本身職業上的需要」、「自檢在自由中國一般記者的心中，比其他任何東西都沈重」的言論。也因此，對新聞界而言，面對新聞自律的相關訴求時，除了取代「出版法」的積極意涵外，隱藏在心的可能是，難道我們還不夠自律嗎？

批評者認為，自律組織難以發揮功效的原因之一為，評議委員由八大團體協議聘任，與八大團體意見相左的社會賢達少有被聘為委員的可能。以第一屆台北市報業新聞評議會的成員來看：蕭同茲、黃少谷、程滄波、陶百川、阮毅成、端木愷，都是國民黨黨員，也大多曾在黨營媒體做過事。但在他們獲聘為評議委員之前，有半數的成員曾站出來反對國民黨政府對新聞自由的限制。舉例來說，蕭同茲、程滄波、成舍我、陶百川、許孝炎等<sup>150</sup>，曾在 1954 年先後撰文批評內政部所提出的「九項新聞禁例」<sup>151</sup>。立法委員成舍我於 1955 年針對報紙限張、「出版法施行細則」，在立法院提出質詢。監察委員陶百川在 1950 年代，針對內政部以「違反發行旨趣」為由，取締出版品，兩度提出糾正<sup>152</sup>。1958 年，行政院將「出版法」修正案送交立法院秘密審查時，立法委員程滄波提案要求立法院舉行公開會議審查，該提案獲得許孝炎、成舍我的連署<sup>153</sup>。從這個角度來看，八大團體所聘請的委員，的確多與他們的立場相近。然而，以一個後設者的角度來看，聘請一些對新聞自由有較開放態度者擔任評議會委員，卻不是壞事。不過，若與英國相比，英國新聞界雖同樣非自願性地成立自律組織，卻將其轉化為保障新聞

<sup>149</sup> 李瞻，〈新聞自由與新聞自律〉，頁 45-46。

<sup>150</sup> 1966 年 6 月，黃少谷出任行政院副院長，辭去評議委員會職務，報業公會推舉許孝炎繼任委員。許孝炎曾任香港時報管理委員會主任委員，現任立法委員。李文慶編撰，《新聞評議十二年：中華民國新聞評議委員會的組織與功能》（台北：中華民國新聞評議委員會，1975），頁 18-19。

<sup>151</sup> 黃沙，〈新聞自由十字軍〉，《報學》7（1955 年 4 月），頁 16

<sup>152</sup> 楊秀菁，《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》，頁 113-114、132。

<sup>153</sup> 《立法院公報》21：9（1958 年 5 月 13 日），頁 40。

自由的重要場域，台灣的自律組織在此一部分的功能顯然薄弱許多。不可否認的，1973年台北市新聞評議委員會蒐集美國《紐約時報》刊載越戰秘密文件所引起的訴訟問題資料，並以陶百川對報界「怯於為其責任而奮鬥」的批評作結，集結出版《新聞自由與國家安全》一書，的確帶有些許追求新聞自由的精神。然而，除此之外，並沒有什麼積極的作為，而1973年通過的三部道德規約，相較於「中國新聞記者信條」、「世界中文報業協會共同信條」，更顯得保守許多。再者，美國新聞評議會由於大報，例如《紐約時報》的持續反對，以及未能形成一批擁護的公民，而宣告落幕。而台灣，則是透過新聞界的消極以對，例如，拒絕刊登評議會的決議文等，再加上同樣未能獲得社會的瞭解與支持，弱化了評議會的功能。

### 三、社會新聞改進之路

1950年代，民營報刊靠著「社會新聞」擴大市場<sup>154</sup>，其中《聯合報》更於1959年9月躍居台灣第一大報<sup>155</sup>。相對於政治、經濟、外交等新聞，當時民營報刊對社會新聞的報導方式，曾引起一些批評。其中，呂光在1961年曾表示，有人批評台灣的新聞界「濫用新聞自由」、「違反新聞道德和社會責任」，這應該僅限於社會新聞這一方面<sup>156</sup>。對於社會新聞所引發的種種問題，包括誹謗罪、公平審判等，國民黨早於1950年代初期便加以注意。然而，其所關注的並非僅僅於報導本身，而是將其與反共復國的大義名分連結在一起，要求報刊雜誌負起國家民族興亡的重責大任<sup>157</sup>。

#### (一)文化清潔運動與九項新聞禁例

將社會新聞與反共復國的國策結合在一起，始於1953年年底蔣介石發表的《民生主義育樂兩篇補述》。蔣介石認為，由於在大陸時期未能顧及群眾的休閒，讓中共政權有機會利用文藝迎合群眾、組織群眾，藉文藝作品將階級鬥爭的思想灌輸到心裡，致使一般人不是「受黃色的害，便是中赤色的毒」。上述論點成為其後中國文藝協會(以下簡稱「文協」)推動文化清潔運動的理論來源<sup>158</sup>。

文協從《民生主義育樂兩篇補述》發表後，立即發動會員研讀，撰寫讀書心得，並召開多次座談會，表示響應「剷除赤色的毒與黃色的害」之號召。1954年5月4日，文協第9次會員大會後，成立專門研究小組，商討宣傳與推展事宜。

<sup>154</sup> 中國國民黨中央委員會設計考核委員會編，《如何革新社會新聞的弊害》(台北：編者印行，1961)，頁5。

<sup>155</sup> 黃年主編，《聯合報四十年》(台北：聯經，1991)，頁232。

<sup>156</sup> 呂光，〈新聞自由與報業自律〉，《報學》2：9(1961年12月)，頁29。

<sup>157</sup> 謝然之，〈新聞自由與國家安全〉，《報學》3：2(1963年12月)，頁6。

<sup>158</sup> 中國文藝協會為國民黨中常會決議輔導成立的文藝性機構，由張道藩等發起，於1950年5月4日成立。林果顯，《「中華文化復興運動推行委員會」之研究》(台北：稻鄉，2005)，頁61註144。

同年 7 月 26 日，文協透過立法委員陳紀滢以「文化界某人士」的匿名方式於各大報倡導文化清潔運動。文化清潔的意義，簡單來說，就是要掃除當時文化界裡隱藏的「赤色的毒」、「黃色的害」與「黑色的罪」。所謂「黑色的毒」係指某些「不肖」的新聞工作者，專門揭人瘡疤，或捕風捉影的捏造事實，嚴重打擊軍民與海外僑胞對反共基地觀感的刊物；「赤色的毒」係指蘊含共產思想的讀物；「黃色的害」係指內容傷風敗俗的刊物<sup>159</sup>。而當新聞界談到社會新聞時，通常是指「黃色、黑色」，一些「把色情兇暴等罪惡，描寫得淋漓盡致，引人入勝，如聞其聲，如見其人」的新聞<sup>160</sup>。

在行政上，內政部於 1954 年 11 月 5 日頒佈「戰時出版品禁止或限制登載事項」(俗稱「九項新聞禁例」)，防止「誇大描述盜匪流氓等非法行為而有誣盜作用者」和「描述自殺行為而有助長自殺風氣之虞者」等的言論散布。九項禁例一頒佈即引起各界的反對，連《中央日報》、《新生報》和《中華日報》三家黨官營報紙都曾拒絕撰文表示支持。而新聞界許多老前輩，如蕭同茲、程滄波、成舍我、陶百川、許孝炎等，皆先後表示意見，認為此項禁例為「破壞新聞自由，侵害人民權利的違法行為」。立法委員陳訓恉、胡健中等 33 人更聯名在院會提出質詢。同時，報業公會、雜誌事業協會和外勤記者聯誼會，也都召開緊急會議，發表共同意見。內政部在此反對浪潮下，於 11 月 9 日宣布「暫緩實施」<sup>161</sup>。

針對此事，除了報刊雜誌的及時評論外，《報學》也於 1955 年刊載相關文章評論九條禁例及文化清潔運動。其中，黃沙在〈新聞自由十字軍〉中表示，在一個自由民國的國家，一切自由要靠新聞自由來保障。其引述雷震在《自由中國》的文章指出：「一個國家如果沒有獨立性的輿論，沒有批評性的言論，就是說：如果沒有反對政府措施的言論，只有歌頌政府功能的報刊，這個國家無論從哪一方面來講，也就不能算是民主國家了」。而對於該如何保障新聞自由，和善用新聞自由，黃沙從三個面向著手。首先，「不為己利的新聞」。黃沙指出，政府對報紙的新聞自由愈是壓迫，則愈提高被壓迫者的身價。只要這家報紙本身健全，所刊新聞確是不為己利，就絕不會因壓迫而受到絲毫損害。其次，「免於恐懼的自由」。黃沙指出，新聞記者雖然搶新聞，但卻也絕不是不顧一切其他問題。但如果相關單位、人士不能提供必要的資料，反而運用種種方式企圖讓報紙不發表，那事實可能恰好相反，早就登出來了。第三，司法獨立問題。黃沙指出，法院是公正的，假使說報紙所刊載的新聞或評論，會影響到法官的審判，則顯示該法官已失去公正的立場。最後，黃沙引述美國聯邦檢察長勃朗納爾的談話指出<sup>162</sup>：

新聞自由可以防止叛逆、腐敗、偏私和所有一切非法行為，新聞自由同時

<sup>159</sup> 林果顯，〈「中華文化復興運動推行委員會」之研究〉，頁 61-62。

<sup>160</sup> 王雲五，〈新聞道德與新聞責任〉，《報學》3：2，頁 3。

<sup>161</sup> 楊秀菁，〈台灣戒嚴時期的新聞管制政策〉，頁 116-117、黃沙，〈新聞自由十字軍〉，頁 16。

<sup>162</sup> 黃沙，〈新聞自由的十字軍〉，頁 18-21。

也可以揭發膽大妄為的冤獄。雖然，過去確有報紙採訪影響法官公正審判的事例存在，但是，這是法官的素質和記者的水準問題，而不是一個新聞自由的原則問題。因此，我主張提高素質和水準，而不主張限制新聞自由，公平審判的希望，應該寄於法官、律師，而不該寄於報紙。

另一方面，袁愛瓊則針對某些人士對社會新聞的批判提出反擊。袁愛瓊指出，與其說報紙需要社會新聞，勿寧說讀者需要社會新聞。指責不該有社會新聞，就好像指責不該有賣飯的一樣荒唐。新聞記者對於善意的褒揚，用意在於引惡向善，對於惡意的揭發，目的不外啟牖愚頑。所以人皆以報紙為社會教育的良好工具，也因為有這種良好作用的緣故。袁愛瓊認為，不該武斷的指責社會新聞「影響人心士氣」。為社會除去罪惡，發揚社會的道德正義，才足以鼓舞人心士氣。最後，袁愛瓊表示，實在找不出社會新聞有什麼罪惡，有什麼該取締的地方。過去某晚報曾指出，僅憑少數人叫喊合不合法的民意測驗是不能代表正義的。「況且社會新聞又不是我們這一國家所獨創，也不是在我們這個時代所發明」<sup>163</sup>。

## (二)社會新聞與國家利益

文化清潔運動與九項新聞禁例的風波平息後，各界對社會新聞的關注仍未停歇。其中，台北市編輯人協會更分別於 1956 年、1961 年針對「掃除黃色新聞運動」和「瑠公圳分屍案新聞報導」舉行新聞座談會<sup>164</sup>。不過，真正著墨甚深的則是國民黨。其中，蔣介石總統於 1957 年 7 月 16 日接見各報負責人時，便提出下列指示：第一，無論報導任何新聞，都要考慮到國家的地位、政府的威信和軍隊的榮譽。第二，在報導新聞時，要特別提高警覺，對任何新聞的取捨，首先要考慮到是否可能為共匪所利用，作為他們對我們進行心戰的材料。第三，對社會新聞的處理，一定要從大處著眼，要使社會人心更為樂觀積極，變化氣質，轉移風氣，更加堅定反共抗俄的信心，達成反攻復國的使命<sup>165</sup>。

此後，國民黨中央主管新聞業務的第四組及設計考核委員會，開始針對社會新聞問題進行分析研究，並將研究結果分送各新聞機構及有關人士作為改進的參考。第四組所印行的相關刊物包括：1958 年的《新聞自由與責任》、1960 年的《怎樣報導犯罪新聞》、1961 年的《瑠公圳分屍案新聞報導的比較與研究》、《社會新聞改進之路》、《如何革除社會新聞的弊害》，以及 1961 年的《社會新聞研究論集》等<sup>166</sup>。另一方面，在 1961 年 12 月 18 日起，由第四組所舉行，為期六天的改善

<sup>163</sup> 袁愛瓊，〈社會新聞的評價〉，《報學》7，頁 70-71。

<sup>164</sup> 〈社會新聞座談會〉，《報學》10(1956 年 12 月)，頁 2、冷楓整理，〈瑠公圳分屍案新聞報導之檢討〉，《報學》2：9，頁 78。

<sup>165</sup> 張宗棟，〈社會新聞之檢討與改進〉，《報學》5：9(1977 年 12 月)，頁 28。

<sup>166</sup> 《怎樣報導犯罪新聞》與《瑠公圳分屍案新聞報導的比較與研究》係由第四組委託政大新聞系學生的專題研究報告。謝然之，〈中國新聞教育的沿革〉，《中華民國新聞年鑑》(台北：台北市新聞記者公會，1961)，頁 19。

社會新聞報導研討會中，更進一步將建立自律組織，社會新聞的處理準則，以及國家利益連結在一起。該會有關自律組織的建議如前所述。而關於社會新聞，該研討會則針對「新聞道德與法律責任」，與「犯罪新聞報導的改進」兩項做成決議。關於「新聞道德與法律責任」建議：

1. 社會新聞的報導不能完全為了迎合讀者的心理，應有自我約束。
2. 對於社會新聞的選擇，每人均應有所判斷，注重證據，新聞團體和法律專家並應經常發表有關意見，以供大家參考。
3. 就目前情形而言，是社會道德在衝擊新聞道德，故政府應重視社會道德的重整。
4. 新聞同業的競爭，往往不能顧及其他，甚至抵觸法令。政府應誘導新聞界向其他新聞方面發展，使同業的競爭不專注於社會新聞。
5. 對社會新聞之處理，應該注意到社會與國家的利益。
6. 應恢復報人主持正義的傳統道德，並維護法律的尊嚴。
7. 建議黨與政府，恢復新聞獎金，特別是社會新聞的獎金。
8. 新聞團體的會員資格應嚴加限制，新聞界應有全國性的制裁團體，並應設置超然的法律顧問，協助大家處理社會新聞。

關於「犯罪新聞報導的改進」建議：

1. 採訪方面：
  - (1) 記者的報導應力求避免誹謗，如有涉及私權之處，尤應慎重處理，發表時須徵得當事人的同意。
  - (2) 記者採訪時要避免妨害公務，但相對的，被採訪的機關也應加強與記者合作。
  - (3) 記者須極力避免受人利用，不論其為當事人、偵查人或第三者，對於這點，記者與報紙的主持人皆須注意。
  - (4) 記者採訪一件新聞，需求多方事實，儘量向法院、警方、當事人採證，以求新聞內容的正確。
  - (5) 就採訪的對象而論，記者希望當事人能講實話，如必須運用技巧時，也應慎重選擇。
  - (6) 記者對於偵查的機構，希望能知道全部事實，但是否發表，應事先有所默契，即可以發的則予發表，不可發表的則予保留。
2. 寫作方面：
  - (7) 希望有關機構能編定一新聞手冊，以供各報記者隨時參考
3. 編輯方面
  - (8) 編採人員要經常聯繫，使編輯不致忽略記者寫稿的重心，記者不致對編輯的處理方式不滿。
  - (9) 讀者投書可以不必與報紙的立場完全吻合，但是對於讀者投書的處理

方式，態度須審慎，不要被利用而牽入是非之漩渦。

(10) 瑠公圳分屍案的報導，可作報導犯罪新聞的殷鑑。同時，這一案也可作為今後討論犯罪新聞處理時有價值的研究資料<sup>167</sup>。

1963年4月，國民黨總裁蔣中正在第一次新聞工作會談表示，新聞界的職責，在領導社會輿論和心理建設，必須以「國家」、「主義」、「責任」來作為自己良知良能的標準。同年12月，國民黨第四組主任謝然之，在此基礎下，進一步闡述社會新聞與國家利益的關係。謝然之指出，共產黨利用台灣報紙所刊載的社會犯罪新聞，對台灣進行反宣傳的心戰活動。基於此，謝然之要求新聞界應重視其對社會所負的道德責任，對國家利益與安全所負的法律責任。目前自由中國正處於生死存亡的關頭，新聞界人士在此一時期所負的責任，決不限於歐美報人所謂的社會責任，而是對國家民族的興亡，負有更重大的領導輿論的責任。新聞界除要「口誅筆伐，對共匪進行有效的心戰」、「鼓勵士氣民心，激發同仇敵愾心理」外，「更重要的是能犧牲本身的自由和權利，以貢獻於國家民族」，「不使每一項新聞評論為敵人所利用」，「不使敵人在我方報刊中獲得任何的情報資料，這樣才能達成最高度的自律自制，以維護國家的安全和利益」<sup>168</sup>。

1973年3月6日，國民黨中央決策方面邀請各報負責人，「為淨化社會新聞以利社會風氣之匡正」，對犯罪新聞的報導，研訂以下共同協議：

1. 犯罪新聞所佔篇幅，以不超過社會新聞版面三分之一為度，其刊載地位，應以下半版為原則，遇揭露匪共罪行新聞，則不在此限。
2. 社會新聞之發佈，務求平實，標題製作，尤忌誇張渲染。
3. 警方對犯罪新聞，宜謹慎提供，重大案件，可主動適度發佈。
4. 犯罪手法、破案經過之描述從略。
5. 犯罪案件不應速載，專欄報導及副刊小說，尤忌誨盜誨淫。
6. 宣揚好人好事，端正社會風氣。凡足以損及我社會安寧與民心士氣之社會新聞，均應自動約束<sup>169</sup>。

至1974年第四次新聞工作會談，國民黨所專注的則不僅僅在社會新聞，而是整個新聞編採評論工作與國家利益的關係。該次會談通過「如何發揮新聞編採評論工作的效能，以促進新聞事業之健全發展，加強維護國家利益案」。其中關於新聞處理的具體作法，在採訪方面，要求「對於國家各項革新及建設，從事有計畫的採訪，與有系統的報導，藉以激勵全民共同支持，並提高國家的國際聲譽及地位」；在編輯方面，要求「以國家與社會的安定與利益，人民福祉，為處理及衡量新聞的依歸」、「對於反映社會光明、進步的新聞，多予刊載。犯罪新聞僅作簡略、適度的報導，力避誇張渲染」、「凡足以揭發共匪暴政、大陸人民悲慘情

<sup>167</sup> 〈中國國民黨中央第四組研討改善社會新聞報導舉行研討會提出總結報告〉，頁134-135。

<sup>168</sup> 謝然之，〈新聞自由與國家安全〉，《報學》3：2(1963年12月)，頁5-6。

<sup>169</sup> 中央委員會文化工作會編，《社會新聞研究》(台北：編者印行，1978)，頁170。

況，及匪黨內部鬥爭混亂的新聞報導，儘量予以顯著刊載」；在評論方面，要求「以三民主義、反共復國的國策及社會大眾利益，為評論國內外各項問題的立論依據」、經常揭發共匪殘暴統治，內部權力鬥爭，及其對外統戰陰謀，以增進國內外人士對匪情的瞭解，並促使國際間姑息主義份子糾正錯覺，消滅幻想」<sup>170</sup>。

1975年9月10日，國民黨中央常務委員會第437次會議通過「現階段三民主義新聞政策綱要」，除闡明國民黨的新聞政策係以三民主義為最高指導原則，現階段「應輔導新聞事業遵循反共國策，為復國建國盡最大之努力」外，更重要的在其明示「新聞自由應受法律保障，社會事業應盡社會責任」<sup>171</sup>。戒嚴時期的傳播學著作在探討「新聞自由」的權利來源時，多從憲法出發。例如，呂光、潘賢模指出，一般民主國家的憲法，均認為人民有自由思想之權，而表達的方式有兩種：言論自由與出版自由。現在所謂的「新聞自由」，乃是出版與言論自由的延伸。徐詠平指出，憲法是新聞自由的泉源。王洪鈞指出，各國憲法或憲法前言中明列新聞自由，或稱言論自由出版自由者不外顯示新聞自由權利之格外重視，視為人民基本之權利等<sup>172</sup>。國民黨此舉無疑把新聞自由降級，回到戰前「法律保障」的範疇。其實，上述的學者在討論憲法與新聞自由的關係時已提到，各國憲法對新聞自由的保障可分為直接保障與間接保障。直接保障者認為，新聞自由，或稱言論自由、出版自由，乃至表達自由，係人民之基本權利，憲法保障不得訂定任何法律限制其權利。而間接保障者，雖亦承認此項權利為人民之基本權利，仍然藉法律以求此項權利之體現及界定。然而，即使是採行直接保障的美國，新聞自由亦非絕對不能加以限制<sup>173</sup>。換言之，即使從憲法著手，亦可找出限制新聞自由的依據。但國民黨卻仍還是要透過內部的決議，將新聞自由拉下「憲法保障」的地位。此舉與國民黨明明可透過黨的力量來規範廣播電視的發展，卻仍執意通過「廣播電視法」有異曲同工之處。

國民黨這一連串針對社會新聞的決議，是否真的能發揮功效。以賴國洲於1984年發表的文章來看，《聯合報》和《中國時報》在1983年改版前，社會新聞的比率高居第一，而《中國時報》改版後亦未改善此一情況<sup>174</sup>。再者，在1980年代，馬星野起而批判：「如果社會新聞不再改進，將會有愈來愈多的人，為了下一代而抵制暴力、色情充斥的大眾媒介，最終，媒介將為社會所共棄」<sup>175</sup>。而以社會新聞為主題的研討會亦持續召開，顯見國民黨這些號召各報負責人、新聞界人士所作的決議並未有太大的效用。

<sup>170</sup> 中國國民黨中央委員會文化工作會編，《第四次新聞工作會談實錄》，頁33-34。

<sup>171</sup> 中央委員會文化工作會編，《社會新聞研究》，頁167-168。

<sup>172</sup> 呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》，頁20-21、徐詠平，《新聞法規與新聞道德》，頁35、王洪鈞，《新聞法規》，頁29。

<sup>173</sup> 王洪鈞，《新聞法規》，頁31。

<sup>174</sup> 賴國洲，〈中國時報及聯合報第三版改版前後之內容分析——兼論建構我國新聞價值觀之途徑〉，《報學》7：2(1984年6月)，頁107。

<sup>175</sup> 楚崧秋，〈我國新聞事業得失的估評〉，《報學》7：7(1986年12月)，頁10。

#### 四、1980 年代的反思

在 1980 年代，呼籲新聞媒體負起社會責任，以及檢討社會新聞的報導方式的聲音仍然存在。其中，在 1983 年，《報學》更刊出 1980 年獲得普立茲獎的威廉·亨利三世所著的〈美國新聞界飽受攻擊〉一文，提供給新聞同業參考。該文提到依據民意調查，在 1976 年，有 29% 的美國人民對新聞界有「極大的信任」，但到 1983 年，這個數字已經降到 13%。威廉·亨利三世指出，造成民眾信任度下降的原因如下：第一，民眾覺得新聞界人士認為他們本身與他們國家的政府完全無關，甚至可能對政府採取敵視的態度。舉例來說，針對雷根政府進軍格瑞那達島，卻不准新聞記者採訪一事，支持政府者認為「新聞從業人員已摒棄榮譽、責任和為國家服務等價值觀念」。「新聞媒介經常濫用敏感與爆炸性事件，作為謀求個人榮耀和金錢收益的機會」。其中，《紐約時報》社論版主編馬克斯·佛蘭克爾更直言，在此一事件中最令人驚訝的是，「許多民眾立刻覺得，新聞界之願意前往該島，並不是為代表人民目睹這次進軍，而是要破壞他」。

第二，新聞界人士對於報導的「確實性」並不重視。1981 和 82 年，《華盛頓由報》、《紐約時報》、《紐約日報》都發覺它們已刊出一些報導，原來是記者修飾或杜撰的。事實上，從誹謗罪的判決可以看出一般大眾怎樣熱切盼望對新聞界加以懲罰。在大眾心中，新聞從業人員不但有過失，且隨著權力的增加，自大感也加甚。新聞事業的形象在電影中也轉變了，從勤奮伸張正義的形象，轉變為無情摧毀人民生命，或與尼加拉瓜革命份子貪污敗德的勾結形象<sup>176</sup>。

針對威廉·亨利三世所提出美國新聞界飽受攻擊的理由，姚朋與王洪鈞分別提出其對此篇文章的看法。姚朋指出，其已要求《中央日報》的編採同仁仔細閱讀，仔細想一想，自己是不是也在有意無意間犯下「狂妄自大」、「愛挑人不是」、「不負責任」、「歪曲事實」、「干預政治」、「侵犯隱私權」、「自以為是」，甚至於「幾乎連國家也不愛了」的毛病。並指出，要打破驕橫自大的心理，首先要恢復「新聞事業是社會公器」的觀念<sup>177</sup>。而王洪鈞雖和威廉·亨利三世一樣引用傑佛遜的名言：「新聞自由一如其他自由，皆可能具有危險性，但自由比不自由更為重要！」但最終還是採用社會責任論的老生常談：「如果業者不負責任，便不能保有自由的新聞事業」<sup>178</sup>。

然而，此時亦有一些反思的聲音出現。首先，針對社會新聞。政治大學新聞系教授潘家慶，於 1982 年社會新聞報導尺度座談會中指出，只要新聞及意見自由的幅度提高，報人自然會轉而在政治新聞、意見表達、政策討論方面努力，社會新聞中的暴力、色情便會相對減少。其建議除了新聞業者的自省工作外，政府

<sup>176</sup> 威廉·亨利三世著，王象生譯，〈美國新聞界飽受攻擊〉，《報學》7：1(1983年12月)，頁19-27。

<sup>177</sup> 彭歌(姚朋)，〈守門員的自省〉，《報學》7：1，頁9-10。

<sup>178</sup> 王洪鈞，〈對自由新聞事業自我批判的詮釋〉，《報學》7：1，頁18。

應盡量開放政治上新聞報導與言論自由的尺度，讓報紙有正事可做<sup>179</sup>。1984 年接受《報學》的邀請，台灣大學社會系教授瞿海源亦提出類似的觀點。其指出 30 多年來，台灣地區在特殊的政治環境下發展，很多訊息管道並不順暢，即以政治訊息而言，普遍存在的謹慎處理原則使得政治新聞無法吸引人，但討論社會新聞時便沒有這種顧忌<sup>180</sup>。

其次，針對「社會責任」與「新聞自律」。潘家慶在 1984 年出版的《新聞媒介，社會責任》中整理台灣社會對社會責任論的三大反應：

1. 本著傳統自由理論懷疑他。
2. 似是而非地推介他，卻時時不忘以政府行政權力來貫徹他。
3. 比較正確的認識與接受<sup>181</sup>。

潘家慶並未詳述這三種反應在台灣社會何者的影響力最大，抑或何者為主流。但從其歷年的文章可以看出，潘家慶對於政府的干涉是有一定的檢討的。從 1970 年代起，潘家慶便接受不同刊物的邀約，在報章雜誌上發表文章。在 1975 年發表的〈我對新聞媒介發展的一些看法〉首先批評「傳播媒介沒有好好利用媒介來積極爭取更多的新聞自由」。最後則是期望「政府主動解除若干不必要的限制，協助媒介人員解除心理上的陰影」，並在不影響安全原則下，讓新聞媒介的觸角擴及到政治上，成為政府政策上的諍友<sup>182</sup>。在 1983 年發表的〈建構發展性的傳播體系〉一文，針對「傳播政策」一詞表示：其暫時不願推廣「傳播政策」這個觀念，因為很多人把「政策」與「政府」的施政分不清楚。若貿然提倡，政府方面會以為「管束媒體是當然之事，終於導致對大眾控制」<sup>183</sup>。不過，基本上，潘家慶還是認可社會責任論，也不反對黨政機關擁有大眾媒介。只是希望可以促成官方民間的媒體競爭，使之成為一個互補的社會力量，並期待能恢復在利潤導向下，日漸式微「政論的、批判的」媒介傳統<sup>184</sup>。

另一方面，漆敬堯則引用美國學者的觀點指出，從邏輯觀點分析，「社會責任」的主張帶有矛盾性。新聞從業人員所講的自由，是指自由、自主的處理新聞內容而言，不應受外力干涉。假使這家報紙要根據若干外在的標準處理新聞而對社會負責，其制定編輯政策的自由就會受到拘束。任何一種新聞事業，皆無法同時講求自由而又對社會負責。再者，社會責任論的主張陳義未免過高，不易見諸實行。基於此，漆敬堯認為，當務之急應該使一般人及法界人士皆重視法律、遵守法律，使大家，尤其是新聞從業人員不要濫用言論與出版自由。其認為，假使

<sup>179</sup> 民族晚報社、報學雜誌社聯合主辦，〈大眾傳播媒介報導社會新聞的尺度〉，《報學》6：9(1982 年 12 月)，頁 20-21。

<sup>180</sup> 瞿海源，〈社會新聞應該掌握社會變遷的脈動〉，《報學》7：2(1984 年 6 月)，頁 20。

<sup>181</sup> 潘家慶，《新聞媒介，社會責任》(台北：商務，1984 年初版，1992 年三刷)，頁 4。

<sup>182</sup> 潘家慶，〈我對新聞媒介發展的一些看法〉，《人與社會》3：1(1975 年 4 月)，轉引自《傳播·媒介與社會》(台北：商務，1981 年初版，1983)，頁 102、109。

<sup>183</sup> 潘家慶，〈建構發展性的傳播體系〉，《報學》7：1(1983 年 12 月)，頁 39。

<sup>184</sup> 潘家慶，〈邁向傳播與國家發展的新境〉，《報學》7：2(1984 年 6 月)，頁 9。

法律都不能產生嚇阻作用，專討論道德觀念，無異是一種空談<sup>185</sup>。加強法律觀念的建議獲得部分學者的認同，例如，賀德芬建議在平常對學生受訓時，就應特別加強法律教育。鄭貞銘則提出，應對誹謗罪、觸犯隱私權等相關條文加以檢討。宋明順則建議，在立法方面，在法律中應明文規定，以保障人民的隱私權。祝振華亦認為法律應加以修正，要合乎現代社會，以確保隱私權<sup>186</sup>。另外，張煦華則批評「新聞自律」已變成老生常談的話題，事實上很難達到<sup>187</sup>。

相對於二位對社會責任論、新聞自律的消極態度。謝正一則認為，新聞報紙不宜過份「自律」而影響「自由」。謝正一指出，中華民國雖是民主憲政國家，卻因為長期處於「動員戡亂」，常基於「國家安全」，有相當程度的自由權，遭受到限制。民主無法貫徹，再加上報紙的「自律」，有可能造成輿論一面倒的現象。過去的經驗已證明，國內的報紙常常不問理由支持政府政策。如果報紙再「自律」的話，只有將目前已步步往前的民主化工作再拖回原位。「我們不計較民主化的程度，因為究竟是在向前走，我們只希望報紙不要妨害民主化的前進」。謝正一指出，由於長期的「自律」，迫使部分民眾不相信報紙的報導。如此偏激的讀者，縱屬是少數，亦可說是「自律」報導下的產物。最後，謝正一提到，報紙的「自律」已面臨必須重新檢討的時刻。新聞主管當局應當適應時代潮流及國內政治情勢發展的需要，採取更開放更前進的態度，報紙從業人員應當力爭報導的自由權。自由絕對是爭取來的，報紙報導的尺度亦是如此<sup>188</sup>。

## 小結

20世紀初期，西方社會已針對新聞媒體的種種弊端提出批判，至1920年代美國部分新聞團體、學界更進一步擬定新聞規約，作為媒體自律的標準。無論是出於媒體自省，或學界的呼籲，要求媒體自律的訴求一直延續至今，戒嚴時期的台灣亦然。不過，媒體責任與新聞自律在戒嚴時期有另一層意義。在1950年代，即有一些文章提及媒體責任與新聞自律，但有一部分是立基於反共復國的前提。1950年代台灣新聞界所建構的責任說，隨著1960年謝然之與胡傳厚將希伯特等學者於1956年提出的「社會責任論」引介至台灣，而有更具體的內容。不過，真正催生台灣學界建構「社會責任論」的內涵，及新聞界建立自律體制，則是1961年國民黨內部，以及陽明山第二次會談所提出，建立新聞自律體制的建議。

從「社會責任論」在台灣的發展觀之，引介人謝然之、胡傳厚與國民黨皆有深厚關係。而後續台灣自律組織的建立、相關會議所提出的社會新聞改進之道，亦與國民黨脫不了干係。對政府的態度，為自由主義與社會責任論者之間最重要

<sup>185</sup> 漆敬堯，〈「新聞自由」與新聞處理所受的拘束〉，《報學》6：7(1981年12月)，頁39-40。

<sup>186</sup> 民族晚報社、報學雜誌社聯合主辦，〈大眾傳播媒介報導社會新聞的尺度〉，頁15-22。

<sup>187</sup> 民族晚報社、報學雜誌社聯合主辦，〈大眾傳播媒介報導社會新聞的尺度〉，頁26。

<sup>188</sup> 謝正一，〈新聞報紙不宜過份「自律」而影響「自由」〉，《報學》6：10(1983年6月)，頁95-96。

的差異。施蘭姆曾提及：在自由主義看來，最好的政府是管得最少的政府。社會責任論則有另外一種看法，他們希望在促進自由的努力中，政府理應有所主動。當時的執政黨——國民黨，積極介入台灣自律體制的建制，促進媒體改革，似乎符合社會責任論的脈絡。然而，即使是李瞻所摘錄的「郝金斯報告」也可看出，支持政府力量介入的新聞自由委員會，對政府能否涉入，能介入多深仍存有許多疑慮。施蘭姆更直言，政府對大眾傳播事業所應負的第一個責任是不插足其間。

從自由主義到社會責任論，要求政府不要插足新聞事業的聲音一直存在。1950年的「歐洲人權公約」更特別明言「不受公部門干預」的表現自由。然而，在戒嚴時期台灣的傳播學界，拒絕政府干涉的聲音卻十分微弱。甚至在反共復國的重責大任下，新聞自由被降級到「法律保障」的層級，連僅存的社會新聞報導空間，亦與「國家利益」牽扯在一起。新聞事業被賦予超出歐美報人所謂的社會責任，進而需要「犧牲本身的自由和權利，以貢獻於國家民族」。

就結果來看，由國民黨主導的自律組織，以及社會新聞改進之路，在新聞界聘任與其立場相近的評議委員，與消極的不作為下，並沒有發揮國民黨所期待的效用。從過去幾章的討論可知，戒嚴時期台灣的傳播學界對其所屬的環境、新聞自由所受的限制是有一定的認識的。但在反共復國的大旗下，大都只能點到為止，或轉而要求新聞界必須瞭解國家正處於生死存亡之間。這樣的氣氛一直要到1980年代才有比較明顯的轉變，傳播學界不再專注社會新聞的種種問題，反而從更高的角度看待社會新聞的發展。要求政府開放政治上新聞報導與言論自由尺度，讓報紙有正事可做的聲音出現了。反省社會責任論的矛盾性、希望報紙不要過份「自律」，進而妨害台灣民主化前進的聲音也出現了。

1987年12月，吳言回首戒嚴時期的新聞自律，提出「新聞自由和新聞自律的制衡點，將逐漸由黨政機關轉至報業評議機構而最終歸結於公眾利益為唯一的制衡」。「除非我們不邁向自由、民主、均富的憲政大道，否則報紙遲早會成為『第四種力量』，在政治上發揮其應有的『守望』功能」<sup>189</sup>。吳言的文章證明，新聞界不是不瞭解台灣自律體制發展的畸形狀態。而在此影響下，戒嚴時期所建構的自律體制從未阻隔政府的干涉，也未使新聞媒體成為維護公眾利益的「第四種力量」。

<sup>189</sup> 吳言，〈自由的報業，寬闊的天空——報禁開放後的應有作為〉，《報學》7：9(1987年12月)，頁14。



## 結 論

2011年7月29日，司法院大法官作成釋字第689號解釋，確立「新聞自由」的憲法地位。在台灣，多數人皆認可「新聞自由」為普世人權，應受憲法保障。然而，中華民國憲法卻在施行一甲子後，才在司法院釋憲文中，確認新聞自由的地位。大法官在釋字第689號的理由書，對保障新聞自由的目的，以及新聞自由的內涵有如下的說明：

確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲法第十一條所保障。新聞採訪行為則為提供新聞報導內容所不可或缺之資訊蒐集、查證行為，自應為新聞自由所保障之範疇。又新聞自由所保障之新聞採訪自由並非僅保障隸屬於新聞機構之新聞記者之採訪行為，亦保障一般人為提供具新聞價值之資訊於眾，或為促進公共事務討論以監督政府，而從事之新聞採訪行為<sup>1</sup>。

大法官對新聞自由做出明確的解釋，為台灣新聞史上的一大里程碑。《聯合報》在釋憲文出爐後便以「新聞自由有了憲法保障」為題，為此留下歷史見證<sup>2</sup>。然若細究理由書的內容，其實相關的概念存在已久。也是這些概念的出現，讓來自中國的傳播學者、新聞從業人員開始廣泛地使用「新聞自由」一詞，並進而影響台灣社會。

「新聞自由」建立於傳統言論、出版自由之上。1940年代隨著廣電媒體的發展，以及美國國際新聞自由運動的推動，國際社會開始思索建構一套普世通行的新聞自由準則的可能性。戰後初期，聯合國接下此一重責大任，在國際社會上將美國所推行的國際新聞自由運動推向頂點，在中國內部則讓「新聞自由」成為新聞刊物及傳播學著作中最時髦的名詞。

聯合國從許多面向探討新聞自由的問題，在國際法化的方面則可略分為兩個部分來進行：第一，在相關的人權典章中保障新聞自由；第二，制定新聞自由相關公約。在司法院為上述釋憲案所舉行的憲法法庭上，擔任本件釋憲案聲請人之訴訟代理人，曾詳述憲法為何要保障新聞記者自由蒐集、採訪，以及查證的權利的理由<sup>3</sup>。然而，早在1948年12月10日，由聯合國所通過的「世界人權宣言」便已明文規定：「任何人皆有意見及表現的自由。這個權利包含持有意見而不受干涉，以及經由任何方法，不分國界，尋求、接收，並傳播消息及思想之自由。」

<sup>1</sup> 「司法院大法官」，網址：[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=689](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=689) (2011/7/29)。

<sup>2</sup> 王文玲，〈新聞自由有了憲法保障〉，《聯合報》2011年7月30日，A3版。

<sup>3</sup> 劉靜怡、林明昕、尤伯祥，〈社會秩序維護法第89條第2款 vs. 新聞採訪自由—司法院釋字第689號解釋案釋憲聲請紀實—〉，《法令月刊》62：12(2011年12月)，頁4-8。

而在 1948 年聯合國所召開的國際新聞自由會議，亦已確立上述權利內涵，適用於個人的表現自由，亦適用於新聞媒體的自由，如同理由書所述，新聞自由所保障之新聞採訪自由保障新聞機構之新聞記者，亦保障一般人。

在 1949 年隨中華民國政府來台的中國傳播學者，與新聞從業人員，曾是國際新聞自由運動的見證者，其中像馬星野更是聯合國國際新聞自由運動的實際參與者。他們在國際新聞自由運動如火如荼推動時，紀錄了相關的發展。但在 1950 年代台灣新聞教育的建制過程中，卻未再對上述運動，以及聯合國的相關討論與決議，有太深入的介紹與評析。從國際視角來看，聯合國對相關新聞自由公約的討論在 1950 年代陷入僵局，可能是國內不再關注此一議題的關鍵所在。然而，王洪鈞在 1955 年出版《新聞採訪學》時，以篇幅限制為由，刪除相關的討論。其他的學者對相關文書的引用，大都僅剩「新聞自由公約」及「人權公約」草案中，政府得以法律限制新聞自由與表現自由的部分。1957 年中華民國駐聯合國代表發給第三委員會的聲明陳述：以促進和平來作為限制項目作辯護是非常謬誤的，因為和平是要透過新聞自由來達成，而不應被用來限制自由，這種近乎新聞絕對自由的言論並未傳入台灣社會。而最後駐聯合國代表礙於國內現況，選擇與蘇聯等共產國家和阿拉伯、印度等亞非諸國站在一起，支持鉅細靡遺地將政府可加以限制的部分條列出來，亦不為台灣社會所知。

在背向人權思想國際法化的同時，在歐美社會，可能是扮演建構新聞自由內涵重要角色的憲法學者，在台灣大都只能延續戰前的架構，探討中華民國憲法第 11 條所保障的表現自由，而且其內容較之戰前明顯簡略與不足。王泰升在分析台灣的法學教育時曾指出，在戰後至 1960 年代，市面上可取得的法學教科書非常稀少，教師只能靠課堂上的講演來傳達知識。而數年後被整理出版的講稿，亦偏重於法條意涵的闡釋。一直要到 1970 年代，隨著赴歐美日本留學的新生代學者加入教師群，納入歐美日本立法例及學說判例的法學教科書，才逐漸增加<sup>4</sup>。戒嚴時期憲法學著作關於憲法第 11 條及言論出版、新聞自由的表現，便呈現此一趨向。而且在法條部分，學者只關注屬於法律的「出版法」，對於許多箝制新聞自由的行政命令，例如：報禁法令、「台灣省戒嚴期間新聞紙雜誌圖書管制辦法」等，幾乎都沒有碰觸。

關於「出版法」。在戒嚴時期，幾乎所有的學者都反對採用預防制。但對於「出版法」究竟屬於哪一種制度卻意見分歧。有一派學者以「戰時」為由解釋政府為何要採取「預防制」，例如：曾繁康、林紀東等。有一派學者，接受謝瀛洲的觀點，主張「出版法」對於新聞紙和雜誌的發行只要履行登記手續，不能解釋為預防制。另有一派學者受到呂光與潘賢模的影響，跳脫預防制與追懲制的爭議，主張「出版法」採「登記制」，人民只要合於規定，向政府履行登記備案的

<sup>4</sup> 王泰升，〈台灣法學教育的發展與省思：一個法律社會史的分析〉，《台北大學法學論叢》68(2008 年 12 月)，頁 13-14。

手續即可發行，該制度既符合出版、新聞自由的原則，又便於政府機關的管理。上述三類主張看似合理，但其實都背離歷史的脈絡，以及實際施行的狀況。就實際狀況而言，報紙發行早就淪為「特許制」；教科書的發行更陷入「檢查制」；雜誌看似最符合上述所說的只要合乎規定，完成登記備案的手續即可發行。但在戒嚴時期亦曾遭到一年期的暫停登記，政府對言論的管制與手段也日趨嚴苛。然而，相關的憲法學著作對此幾乎都沒有著墨。

關於「新聞自由」。在以中華民國憲法或比較憲法作為探討主題的專著中，一直要到 1970 年，林紀東才在日本憲法學的影響下，對新聞自由有較多的闡釋。而亦是在 1970 年，台北市新聞記者公會出版劭定康所著的《各國憲法與新聞自由》，該著作為戒嚴時期唯一以憲法與新聞自由為名的專著。其餘關於新聞自由的法學著作，多為單篇文章。從內容來看，除林紀東外，早期的論述主要受到新聞法學者呂光與潘賢模的影響。但從 1970 年起，憲法學界本身也開始從歐美日本等國引進新的觀念與司法判例，為新聞自由增加更豐富的內涵。例如：汪威鏞於 1977 年發表的文章，借用德國憲法學和傳播學界的社會責任論探討新聞自由的權利本質。汪威鏞透過原典的耙梳，點出社會責任論承襲天賦人權與「思想、觀念和意見的自由市場」的基本思想，並以此建構政府得以法律限制的衡量標準。其指出，法律對新聞自由的限制既是基於新聞自由本質概念所使然，故其限制自不應超越新聞本質概念限制必要的範圍，亦即相關的限制不能抵觸新聞自由所包括的四項基本自由。

無論是從憲法第 11 條出發，抑或以新聞自由為重心，在戒嚴時期，所有的憲法學著作皆認為表現自由有其限制。而除了王世杰、錢端升所延續下來的「公益與私益之別」外，美國最高法院處理表現自由的標準，也受到憲法學界的重視。總結來看，戒嚴時期的憲法學著作對為保障「公益」和「私益」可加以限制的討論，多僅止於法條分類，並未如王錢二人針對限制的內涵進行說明，也未予評價，更遑論針對當下台灣所發生的實際案例進行分析與討論。再者，關於美國最高法院的相關原則。早期憲法學者將焦點擺在「明顯而立即的危險」與「惡劣傾向」兩項原則。受到反共思潮的影響，當時的學者對後來被認為對表現自由未能給予實質保障的「惡劣傾向」原則並未有負面的評價。反之，到 1980 年代的憲法學著作，則對「惡劣傾向」原則持反對態度，在賀德芬針對言論自由尺度的專文中，更因惡劣傾向原則，「適用極少，並無重要地位」，略而不提。

相對於憲法學界大多侷限於「出版自由」的內涵，而鮮少觸及「新聞自由」，傳播學界則一直將新聞自由納入憲法所保障的基本人權之一。傳播學界對新聞自由受憲法保障所做最簡單的連結為：「新聞自由」的舊稱為「出版自由」。從馬星野對 1940 年代美國國際新聞自由運動，以及聯合國國際新聞自由會議的描述，我們可以發現「出版自由」轉化為「新聞自由」，以及 freedom of the Press 與 freedom of information 先後被翻譯成「新聞自由」的過程。而約略也是從 1940

年代起，這些名詞在多數的傳播學著作，皆未獲得清楚的釐清與界定，至今亦然。

本論文嘗試從「新聞自由的權利內涵」、「新聞自由的限制」，以及「社會責任論與新聞自律」三個面向來理解戒嚴時期傳播學界所建構的新聞自由。整體來看，歐美社會，尤其是美國新聞自由的最新進展，包括：1956年美國新聞界要求政府公開資訊、減少新聞封鎖、同年美國國內所發生，記者赴中國採訪權的爭議，以及1971年美國報紙刊載「越戰報告書」所引發新聞自由與國家安全的爭議等，大都能即時的傳入台灣社會。然而，關己則亂。基本上只要是可能觸及，或直接與台灣內部的新聞自由相關的議題，以新聞事業為主要志業或具備民意代表身分者比較能夠採取開放的態度來接收西方的新觀念，甚至對國內新聞自由的現況提出批判。相對地，學界的態度則顯得保守、被動許多。而在其中，又以身兼國民黨黨職者，包括曾任第四組或在黨官營媒體工作者的態度最為保守。

舉例來說，面對新聞自由與國家安全的問題，前軍聞社社長漆高儒曾明言反對「軍機種類範圍令」，並主張中華民國為聯合國的會員之一，應當遵守1948年3月，聯合國國際新聞自由會議有關在「承平時期」，不得不施行新聞檢查的準則行事。針對1971年所發生的《紐約時報》揭載「越戰報告書」案，監察委員陶百川亦曾批評，法網之密與干涉之多，遠甚於美國，為台灣報紙缺少生氣，未盡天職的原因。然而，相較於上述這些人的開放態度，學界或具備國民黨黨職者，對美國最高法院維護《紐約時報》繼續刊載該文件的自由，則嗤之以鼻。例如：曾任中華日報與中央日報社長、文工會主任，並曾於政大新聞系任教的楚崧秋即批評，該案顯示新聞自由遭到曲解與濫用。楚崧秋進一步強調，絕對不能以新聞自由為藉口，而犧牲國家安全這個至高無上的原則。

另一方面，國民黨在1950年代即相當注重誹謗罪的問題，在1958年國民黨為「出版法」修正案辯護所出版的《新聞自由與自律》一書更收錄許多關於誹謗罪的文章。然而，對於改寫20世紀誹謗罪內涵的蘇利文案(1964)。在1980年代以前，除了《報學》在1968年譯介潘柏(Don R. Pember)有關隱私權的討論，以及1973年編譯〈美國新聞史上有關新聞自由的突出事件編年紀〉曾簡略提及外，傳播學界幾乎沒有碰觸這個重大變革。再者，在相關的新聞刊物上，除1964年11月陶文彬在《文星》發表〈紐約時報被控誹謗得直〉，即時介紹蘇利文案外，也未發生台北市新聞評議會針對前述「越戰報告書」案，蒐集相關資料集結成《新聞自由與國家安全》一書的狀況。

蘇利文案樹立「憲法特權」的免責事由：「對於公務員執行公務之行為所為之批評，除非原告能證明被告行為當時即明知非屬真實，或出諸不論真實與否之輕率所為之虛偽意思表示，即所謂具有『實際惡意』(actual malice)之主觀要素，於此仍須負賠償責任外，否則即不得將被告繩之於法」。然而，在戒嚴時期觸怒當局的異議人士連依罪刑較輕的誹謗罪(最高兩年以下有期徒刑)受審的機會都沒有，而必須受到更嚴厲的「懲治叛亂條例」來定罪。1964年9月，英文中國日

報社長鄭南涓曾以國際新聞協會台灣唯一會員的身分，對台灣以「叛亂」的重罪懲治「濫用」新聞自由者，包括自由中國半月刊發行人雷震、法新社前駐台北記者袁錦濤等案件提出質疑，但並未多加申論。而在戒嚴時期，能夠直接面對政府的新聞管制政策，並提出批判的學者更是少之又少。

戒嚴時期傳播學界面對台灣新聞自由受到種種限制的實況，基本上採取相對消極，甚至是迴避的態度。以相關非政府組織所作的新聞自由評比為例，無論是新聞界或傳播學界，多數不是恍若未聞，就是選擇性登載。透過相關資料的整理，可以歸納出戒嚴時期台灣傳播學界面對國際社會批評時，所採取的態度與處理方式。基本上是媒體先加以報導，學術著作再加以引用。傳播學界在尋求、接收與傳播方面扮演相當消極的角色。而即使是由學者率先提出的報告，其傳遞的資訊也是刪節過的。對台灣不利的批評與現況描述，較消極者不是略而不提，便是以「戰時」搪塞。較積極者，如李瞻，則是針對評比的標準提出批判。李瞻認為，這些衡量方法最大的缺點在於認為政府是新聞自由的唯一威脅。

1958 年的「出版法」修正案為少數的例外。或許是受到 1958 年民營報刊所發起一連串反對「出版法」修正案的行動所影響，學界對修正案增加行政機關「撤銷登記」的權力，多持反對的態度。例如：汪威鏞批評，停止發行及撤銷登記，為現代國家所不採。其中，撤銷登記實等於封閉新聞機構，已不是限制新聞自由的問題，而是剝奪新聞自由。而呂光則是在修正案通過之後，改變原來行政處分主要用來輔助司法處分，其存在有其必要的論點，認為「行政處分既然是幫助司法機關，對於出版品之處分，乾脆不如完全納入於司法程序，這樣將能更合乎法治的精神」。另外，關於報禁問題，在 1960 年代，鄭南涓與成義曾撰文針對報禁所引發的問題提出批評，例如：產生更多報紙最大的障礙不在政府，而在報業本身，在台北出版的大多數報紙大都願意保持他們的「既得權益」，而不願面對更多的競爭或進一步改善；限制新報不准登記對現存報紙而言，是一種不折不扣的保護政策，保證沒有新的「敵人」出現。而且，辦垮的報紙還可以透過登記證的出讓，撈回本錢。不過，針對報禁問題進行學術性的探討，則要到 1980 年代才出現。

傳播學界一方面忽視政府對新聞自由的限制，一方面則將火力集中於媒體「責任」。在 20 世紀初期，西方社會已針對新聞媒體的種種弊端提出批判，至 1920 年代美國部分新聞團體、學界更進一步擬定新聞規約，作為媒體自律的標準。無論是出於媒體自省，或學界的呼籲，要求媒體自律的訴求一直延續至今，戒嚴時期的台灣亦然。不過，媒體責任與新聞自律在戒嚴時期有另一層意義。在 1950 年代，即有一些文章提及媒體責任與新聞自律，但有一部分是立基於反共復國的前提。1950 年代台灣新聞界所建構的責任說，隨著 1960 年謝然之與胡傳厚將希伯特等學者於 1956 年提出的「社會責任論」引介至台灣，而有更具體的內容。

潘家慶在 1984 年出版的《新聞媒介，社會責任》中整理台灣社會對社會責任論的三大反應：第一，本著傳統自由理論懷疑他；第二，似是而非地推介他，卻時時不忘以政府行政權力來貫徹他；第三，比較正確的認識與接受。在 1950 年代，台灣傳播學界面對郝金斯所提出的責任觀，基本上採取消極，甚至是反對的態度。在相關的傳播著作中，對後來成為社會責任論基石的郝金斯報告——《自由而負責的新聞事業》也大多只聞其名，而不見具體的內容。1960 年，謝然之與胡傳厚將社會責任論引進台灣。從內容來看，謝胡二人所轉介的內容多來自於施蘭姆所撰述的《大眾傳播的責任》。若比對原書觀點，在該文發表後，於 1961 年接下國民黨第四組主任位置的謝然之顯然屬於上述第二類：似是而非地推介他，卻時時不忘以政府行政權力來貫徹他。而時任中央社副總編輯的胡傳厚則偏向第三類：比較正確的認識與接受。

對政府的態度，為自由主義與社會責任論者之間最重要的差異。施蘭姆曾提及：在自由主義看來，最好的政府是管得最少的政府。社會責任論則有另外一種看法，他們希望在促進自由的努力中，政府理應有所主動。然而，從的相關著作可以看出，社會責任論對於政府能否涉入，能介入多深仍存有許多疑慮。施蘭姆更直言，政府對大眾傳播事業所應負的第一個責任是不插足其間。

從自由主義到社會責任論，要求政府不要插足新聞事業的聲音一直存在。1950 年的「歐洲人權公約」更特別明言「不受公部門干預」的表現自由。然而，在戒嚴時期台灣的傳播學界，拒絕政府干涉的聲音卻十分微弱。以胡傳厚為例，其所譯介的社會責任論雖然表明社會責任論的基本思想，仍與自由主義相同，支持「思想、觀念和意見的自由市場」，反對政府控制。但胡傳厚對於強調國家地位、權利和利益高於個人的威權主義，卻未有所排斥，甚至認為當國家處於戰爭時期，採取此一原則自屬無可厚非。

附加國家利益高於個人利益的社會責任論，在戒嚴時期獲得謝然之、李瞻等學者的推崇，也深得執政當局的認可。在國民黨所主導的相關會議，及所通過的相關決議中，新聞自由不但被降級到「法律保障」的層級，連僅存的社會新聞報導空間，亦與「國家利益」牽扯在一起。新聞事業被賦予超出歐美報人所謂的社會責任，進而需要「犧牲本身的自由和權利，以貢獻於國家民族」。

面對執政當局意圖管制社會新聞，《報學》曾在 1955 年刊載專文予以反擊。但隨著國民黨管控的企圖升高，甚至在 1958 年強力通過「出版法」修正案，傳播學界以及新聞從業人員也僅能順從國民黨的領導，透過自律組織的建立，展現改革的誠意。就結果來看，由國民黨主導的自律組織，以及社會新聞改進之路，在新聞界聘任與其立場相近的評議委員，與消極的不作為下，並沒有發揮國民黨所期待的效用。從各章節的討論可知，戒嚴時期台灣的傳播學界對其所屬的環境、新聞自由所受的限制是有一定的認識的。但在反共復國的大旗下，大都只能點到為止，或轉而要求新聞界必須瞭解國家正處於生死存亡之間。這樣的氣氛一

直要到 1980 年代才有比較明顯的轉變。

即使保守思想仍存，至 1980 年代，部分傳播學者已開始正視相關法規對新聞自由的限制，並進而提出批判。歐美社會，尤其是美國新聞自由的最新進展，在譯介過程中被遺漏的部分，例如：蘇利文案，也被重新拾回。傳播學界不再專注社會新聞的種種問題，反而從更高的角度看待社會新聞的發展，並進而要求政府開放政治上新聞報導及言論自由的尺度，讓報紙有正事可做。對於社會責任論，支持者如潘家慶雖仍不反對黨政機關擁有大眾媒介，但期許新聞媒體能夠恢復在利潤導向下，日漸式微「政論的、批判的」媒介傳統。批評者則建議新聞媒體必須重新檢討所謂的「自律」，不要因為自律而妨害台灣民主化的前進。

潘家慶筆中日漸失去「政論的、批判的」傳統的媒體，應是指早已成為特許行業的報紙。徐佳士與潘家慶皆曾提到，在台灣，大眾媒體之於政府，很難被視為與政府對立的另一個勢力，而是政府的「諍友」<sup>5</sup>。然而，這些諍友在國民黨政府的馴服之下，在 1960 年代以後，僅存穩定社會及政治的角色，而無法有效地促進社會的改革及政治現代化。相對於此，1970 年代竄出的黨外政論雜誌，則為這平靜無波的社會，掀起一陣陣的漣漪，甚至驚濤駭浪。

傳播學者李金銓曾在研究中指出，台灣自由化與民主化的過程，歷經各種曲折的變化。從傳播學的視野來看，這個過程不啻是「小媒介」對抗「大媒介」的故事，其間先後貫穿三次游擊媒介的反叛，包括黨外政論雜誌(1975-1986)<sup>6</sup>、非法有線電視(號稱「第四台」，1990-1993)，以及地下廣播電台(1992-1995)，它們一方面前仆後繼，一方面香火不絕<sup>7</sup>。1975 年《台灣政論》的創刊，開啟了黨外人士，運用新聞刊物宣揚其主張，並擴張其政治實力的模式。此後，帶有濃厚批判色彩的異議書刊(包括雜誌與書籍)，隨著選舉活動而大量出現。其間，1979 年 12 月 10 日爆發的美麗島事件雖使得黨外運動與黨外政論刊物的發展短暫受挫。然而，所有黨外刊物皆被停刊的「真空狀況」僅存在一個月。此後，前仆後繼出產的黨外刊物不斷挑戰政府的言論尺度，對政府提出全面性的批判。黨外刊物的尖銳敢言，甚至到後期走向偏鋒，一方面促使老一派學者正視台灣新聞自由所受到的限制，一方面則使學界更加關注新聞自由與個人權益的界限。另一方面，學界新血的加入，包括 1972 年以降，國民黨政府透過國家建設研究會的舉辦，所邀請的海外學人，例如，1979 年的法治斌、馬克任，1981 年的李金銓等<sup>8</sup>，亦使

<sup>5</sup> 鄭瑞城，〈大眾媒介與政治現代化〉，《傳播的獨白》(台北：久大，1987)，頁 26、潘家慶，〈邁向傳播與國家發展的新境〉，《報學》7：2(1984 年 6 月)，頁 5。

<sup>6</sup> 李金銓在「黨外政論雜誌」這部分，是以 1975 年 8 月出刊的《台灣政論》作為起點，但卻將《台灣政論》的出刊年誤植為 1976 年。至於為何以 1986 年作為該時期的結束，文內則沒有說明。李金銓，〈自由化，而非全面民主化：台灣的游擊媒介與政治運動〉，李金銓等，《文人論政：民國知識份子與報刊》(台北：政大出版社，2009)，頁 400。

<sup>7</sup> 李金銓，〈自由化，而非全面民主化：台灣的游擊媒介與政治運動〉，頁 395。

<sup>8</sup> 《聯合報》1972 年 8 月 15 日，第 1 版、《經濟日報》1979 年 10 月 24 日，第 2 版、《聯合報》1981 年 6 月 30 日，第 2 版。

學界有更加多元的聲音出現。

本論文透過對《報學》、《新聞學研究》、《新聞評議》等主流傳播學刊物及傳播學著作的整理，歸納出傳播學界遲至 1980 年代，甚至到 1987 年初政府決定解除報禁後，才有較多元開放的論述出現。但從相關的文集亦可發現，這些批判的因子，可能早在 1970 年代便潛伏在一些言論較開放的報刊雜誌之中。部分學者同時在主流傳播學刊物及一般報刊雜誌上發表文章，這些學者會因刊物屬性的不同，調整言論的尺度嗎？另外，從 1984 年《報學》所作的專題來看，其尋求意見的對象已不限於傳播學界及新聞從業人員，而是擴及不同學門的學者專家<sup>9</sup>。從本論文所關注的憲法學與傳播學來看，在戒嚴時期，兩者的相互交流與影響並不顯著。《報學》的此一作為顯示，其已開始探求不同領域的觀點。若進一步去搜尋當時的報刊雜誌，更可發現許多關於新聞自由的評論並非出自傳播學者的手中。傳播學界如何看待這些意見？這些意見是否會影響相關的新聞自由論述？再者，異議人士所主辦的政論雜誌，包括 1950 年代的《自由中國》、1970、80 年代的黨外雜誌又是如何看待新聞自由？與主流的傳播學刊、黨官營報刊，或國民黨人士所主辦的民營刊物，又有何差異？以上各點，皆是本文未能觸及，但卻是台灣戒嚴時期新聞自由論述的重要部分，有待進一步的研究與分析。

<sup>9</sup> 包括台大法律系教授李鴻禧、林山田、台大社會系教授瞿海源、長春醫院院長張昭雄等。〈提昇新聞報導品質的方向與作法〉，《報學》7：2(1984 年 6 月)，頁 12-13。

# 徵引書目

## 一、聯合國相關資料

- 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「國際新聞記者會議案」，檔號：649/88024。
- 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「新聞自由宣言、國際人權盟約草案(1960/10/8~1960/12/17)」，檔號：633.13/91001。
- 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「新聞自由資料(1948/4/22-1961/12/15)」，檔號：633/0001。
- 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1947/11/27-1948/3/6)」，檔號：633/0003。
- 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1948/3-1948/9)」，檔號：633/0004。
- 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1948/5-1952/1)」，檔號：633/0005，頁8。
- 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議(1959/8/12-1960/10/27)」，檔號：633/0007-1。
- (日本)外務省條約局國際協力課編，《「人權に関する世界宣言」成立の経緯》(1951)。
- (日本)國際連合局社会課，《國際人權規約成立の経緯》(1968)。
- 政大社資中心藏，《經濟暨社會理事會正式紀錄第二十九屆會・決議案補編第一號》(1960/4/5-4/21)。
- 政大社資中心藏，《聯合國大會第一屆第二期會議正式紀錄・大會全體會議速記紀錄》(1946/4/23-12/16)。
- 政大社資中心藏，《聯合國大會第二屆會正式紀錄・大會全體會議速記紀錄》(1947/9/16-11/29)。
- 政大社資中心藏，《聯合國大會第三屆第一期會議正式紀錄：第三委員會各次會議簡要紀錄》(1948/9/21-12/8)。
- 聯合國新聞部，《世界人權宣言》(1949)。
- Yearbook of the United Nations (1946-1978)*, New York: Department of Public Information United Nations, 1947-1980.

## 二、其他檔案

- 國防部藏，「台灣省保安司令部卅八年度工作報告書」，檔號：00004194-001。
- 國民黨黨史館藏，「蔣中正總裁批簽檔案」。

## 三、官方網站與電子資料庫

- 人權文獻網站，網址：<http://www.hrcr.org/>。
- 中華民國行政院新聞局全球資訊網，網址：<http://info.gio.gov.tw/>。
- 司法院大法官，網址：<http://www.judicial.gov.tw/>。
- 自由之家，網址：<http://www.freedomhouse.org/>。
- 舍我紀念館，網址：<http://csw.shu.edu.tw/>。
- 美國報紙編輯人協會，網址：<http://www.asne.org/>。
- 紐約時報，網址：<http://www.nytimes.com/>。
- 國立台中圖書館，「數位典藏服務網」，網址：<http://das.ntl.gov.tw/>。
- 國際新聞協會，網址：<http://www.freemedia.at/>。
- 歐洲理事會，網址：<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html>。
- 聯合國，網址：<http://treaties.un.org/>。
- 聯合國人權事務高級專員辦事處，網址：  
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/comments.htm>。

大鐸資訊，「台灣日日新報」資料庫。  
漢珍資訊系統公司，「中央日報資料庫」。  
聯合線上，「聯合知識庫」。

#### 四、史料彙編與工具書

小林善八(編)，《出版法規總覽》，東京：文藝社，1929。  
中國國民黨中央委員會文化工作會(編)，《第四次新聞工作會談實錄》，台北：編者印行，1974。  
中國國民黨中央委員會第四組(編)，《第三次新聞工作會談實錄》，台北：編者印行，1969。  
中華民國六十年新聞年鑑編輯委員會(編)，《中華民國新聞年鑑》，台北：台北市新聞記者公會，1971。  
中華民國廣播年鑑編輯委員會(編)，《中華民國廣播年鑑》，台北：中國廣播事業協會，1969。  
王世華(主編)，《新聞用語辭典》，台北：五洲出版社，1984。  
世界各國憲法大會編輯委員會(編)，《世界各國憲法大全(第二冊)》，台北：國民大會憲政研討委員會，1965。  
台北市新聞記者公會(編印)，《中華民國新聞年鑑開國五十年紀念》，台北：編者印行，1961。  
台灣省新聞處(編印)，《新聞業務手冊》，1952。  
台灣省新聞處(編印)，《新聞業務手冊》，1956。  
台灣省新聞處(編印)，《新聞業務手冊》，1968。  
台灣省新聞處(編印)，《新聞業務手冊》，1983。  
高木八尺、末延三次、宮澤俊義(編)，《人權宣言集》，東京：岩波書店，1970。  
國民大會秘書處(編印)，《國民大會實錄》，1946年12月。  
張隆志(編)，《國際人權法文獻選集與解說》，台北：前衛，2006。  
張靜廬(輯註)，《中國現代出版史料(丙編)》，北京：中華書局，1956。  
楊秀菁、薛化元、李福鐘(編)，《戰後台灣民主運動史料彙編(七)新聞自由(1945-1960)》、《戰後台灣民主運動史料彙編(八)新聞自由(1961-1987)》，台北：國史館，2002。  
劉維開(編)，《中國國民黨職名錄》，台北：國民黨黨史會，1994。  
薛化元(主編)，《臺灣歷史年表：終戰篇 I》，台北：國家政策研究中心，1990。

#### 五、傳記與機關史

日本新聞協會(編)，《日本新聞協會十年史》，東京：日本新聞協會，1956。  
王麗美，〈報人王惕吾：聯合報的故事〉，台北：天下文化，1994。  
世界女記者與作家協會中華民國分會(編)，《風雲際會一百年：女記者》，台北：天下遠見，2011。  
世界新聞專科學校(編印)，《世新二十年》，台北：編者印行，1976。  
冷若水(主編)，《中央社六十年》，台北：中央社六十週年社慶籌備委員會，1984。  
周安儀(編著)，《新聞從業人員群象(上冊)》，台北：黎明文化，1971。  
林元輝(主編)，《一步一腳印：政大新聞教育六十年大事紀》，台北：政大新聞系，1995。  
胡有瑞(主編)，《六十年來的中央日報》，台北：中央日報，1988。  
馬之驢(編著)，《新聞界三老兵》，台北：經世書局，1986。  
國立政治大學校史編纂委員會，〈國立政治大學校史稿〉，台北：國立政治大學，1989。  
盛竹如，〈螢光幕前〉，台北：新新聞，1995。  
曾虛白，〈曾虛白自傳(上冊)〉，台北：聯經，1988。  
黃年(主編)，《聯合報四十年》，台北：聯經，1991。

#### 六、專書

Schramm, Wilbur(著)，程之行(譯)，《大眾傳播的責任》，台北：台北市報業新聞評議委員會，1970。  
Schudson, Michael(著)，何穎怡(譯)，《探索新聞：美國報業社會史》(台北：遠流，1993)，頁166-178。  
Siebert, Fred.(等著)，戴鑫(譯)，《傳媒的四種理論》，北京：中國人民大學出版社，2007。  
F・シュールドル(著)，建石真公子(訳)，《ヨーロッパ人權條約》，東京：有信堂，1997。

- 千葉雄次郎，《知る権利—現代の新聞自由》，東京：東京大学出版会，1972。
- 中央委員會文化工作會(編)，《社會新聞研究》，台北：編者印行，1978。
- 中國國民黨中央委員會設計考核委員會(編)，《如何革新社會新聞的弊害》，台北：編者印行，1961。
- 中華民國大眾傳播教育協會(編)，《新聞教育與我》，台北：中華民國大眾傳播教育協會，1982。
- 尤英夫，《報紙審判之研究》，台北：中國學術著作獎助委員會，1970。
- 尤英夫，《新聞法論》，台北：著者出版，1975年11月初版，1989年10月2版。
- 方蘭生，《新聞自由與新聞自律》，台北：允晨，1984。
- 王天濱，《新聞自由：被打壓的台灣媒體第四權》，台北：亞太，2005。
- 王文，《中華民國憲法論》，台北：編者印行，1973。
- 王世杰、錢端升，《比較憲法》，北京：商務，2010。
- 王洪鈞(主編)，《大眾傳播學術論集》，台北：政大新聞學系，1967。
- 王洪鈞，《新聞法規》，台北：允晨文化，1984。
- 王洪鈞，《新聞採訪學(上冊)》(1954)手稿(政大傳圖藏)。
- 王洪鈞，《新聞採訪學》，台北：正中，1961。
- 王凌霄，《中國國民黨新聞政策之研究(1928-1945)》，台北：國民黨黨史會，1996。
- 王曾才，《西洋現代史》，台北：東華書局，1996。
- 台北市報業新聞評議委員會(編)，《英國報業評議會十年》，台北：編者出版，1965。
- 台北市新聞評議會秘書處(編)，《新聞自由與國家安全》，台北：編者刊行，1973。
- 左成慈，《余紀忠辦報思想與實踐研究(1988-2001)》，南京：南京大學出版社，2003。
- 田桂林，《中華民國憲法衡論》，台北：憲政論壇社，1961。
- 任畢明，《戰時新聞學》，漢口：光明書局，1938。
- 伊藤正巳，《憲法(新版)》，東京：弘文堂，1990。
- 何榮幸(策劃)，《黑暗中尋找星星——走過戒嚴的資深記者生命史》，台北：時報文化，2008。
- 劭定康，《各國憲法與新聞自由》，台北：台北市新聞記者公會，1970。
- 吳圳義，《國際新聞學會組織與功能之研究》，嘉新水泥公司文化基金會，1976。
- 呂光，《大眾傳播與法律》，台北：商務，1985。
- 呂光、潘賢模，《中國新聞法概論》，台北：正中，1956。
- 李金銓，《新聞的政治·政治的新聞》，台北：圓神，1987。
- 李炳炎、陳有方編著，《新聞自由與自律》，台北：正中，1964。
- 李茂政，《當代新聞學》，台北：正中，1987。
- 李恩國(編著)，《聯合國憲章概論》，台北：正中，1961。
- 李鴻禧，《憲法與人權》，台北：著者出版，1985。
- 李瞻，《比較新聞學》，台北：政大新聞研究所，1972。
- 李瞻，《比較電視制度》，台北：政大新聞研究所，1973。
- 李瞻，《我國新聞政策——三民主義新聞制度之藍圖》，台北：台北市新聞記者公會，1975。
- 李瞻，《新聞學》，台北：三民，1983。
- 李瞻、蘇蘅(編著)，《誹謗與隱私權》，台北：台北市新聞記者公會，1984。
- 松井茂記，《マス・メディア法入門》，東京：日本評論社，1998。
- 松井茂記，《情報公開法》，東京：岩波書店，1996。
- 林子儀，《言論自由與新聞自由》，台北：元照，1999。
- 林果顯，《「中華文化復興運動推行委員會」之研究》，台北：稻鄉，2005。
- 林紀東，《中華民國憲法逐條釋義(一)》，台北：三民，1970年初版，1975年再版。
- 林紀東，《中華民國憲法釋論》，台北：大中國，1960。
- 林紀東，《比較憲法》，台北：五南，1980。
- 林麗雲，《台灣傳播研究史》，台北：巨流，2004。
- 芦部信喜，《憲法(第3版)》，東京：岩波書店，2002。
- 姚朋，《新聞學研究》，台北：商務，1967)。
- 畑博行、水上千之(編)，《國際人權法概論》，東京：有信堂，1999。
- 展江、王征、王濤(譯)，《一個自由而負責的新聞界》，北京：中國人民大學出版社，2004。

- 徐佳士(主編),《新聞自由與自律》,台北:學生書局,1974。
- 徐詠平,《新聞法規與新聞道德》,台北:世界書局,1982。
- 徐詠平,《新聞學概論》,台北:中華書局,1971。
- 神古百市,《國際報道自由運動の沿革と現状》,東京:朝日新聞調查研究室,1950。
- 耿雲卿,《中華民國憲法論(上)》,台北:華欣文化,1982。
- 馬星野,《新聞自由論》,南京:中央日報,1948。
- 馬凌,《共和與自由:美國近代新聞史研究》,上海:復旦大學出版社,2007。
- 高野雄一、宮崎繁樹、齊藤惠彥編,《國際人權法入門》,東京:三省堂,1983。
- 堀部政男,《アクセス権》,東京:東京大学出版会,1978。
- 張文汲,《中華民國憲法概要》,台北:文化圖書,1964。
- 張永明,《新聞傳播之自由與界限》,台北:永然文化,2001。
- 張宗棟,《新聞傳播法規》,台北:三民,1978。
- 張鏡影,《比較憲法》,台北:黎明文化,1983。
- 曾虛白(主編),《中國新聞史》,台北:政大新研所,1966。
- 曾繁康,《比較憲法》,台北:三民,1962。
- 程之行(譯),《大眾傳播的責任》,台北:台北市報業新聞評議委員會,1970。
- 賀照禮,《新聞學的理論與實際》,台北:蘭台書局,1969。
- 黃宣威,《新聞來源的保密問題》,台北:台北市新聞記者公會,1967。
- 新井直之、稻葉三千男(編),《新聞學》,東京:日本評論社,1988。
- 楊秀菁,《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》,台北:稻鄉,2005。
- 漆敬堯,《現代新聞學》,台北:海天,1964。
- 管歐,《憲法新論》,台北:五南,1975年初版,1983年11版。
- 劉慶瑞,《中華民國憲法要義》,台北:著者出版,1957。
- 劉慶瑞,《比較憲法》,台北:大中國,1961。
- 潘家慶,《新聞媒介,社會責任》,台北:商務,1984年初版,1992年三刷。
- 鄭貞銘,《言論自由的潮流》,台北:遠景,1980。
- 鄭貞銘,《新聞傳播總論》,台北:允晨文化,1984。
- 鄭貞銘,《新聞學與大眾傳播學》,台北:三民,1978。
- 鄭瑞城,《透視傳播媒介》,台北:經濟與生活出版事業,1988。
- 錢震,《新聞論(下冊)》,台北:中央日報,1967。
- 儲玉坤,《現代新聞學概論(增訂本)》,世界書局,1948。
- 戴華山,《新聞學理論與實務》,台北:學生書局,1980。
- 薛化元、陳翠蓮、吳鯤魯、李福鐘、楊秀菁,《戰後台灣人權史》,台北:國家人權紀念館籌備處,2003。
- 謝然之,《新聞學論叢》,台北:改造委員會,1963。
- 謝瀛洲,《中華民國憲法論》,上海監獄,1947。
- 韓駿傑,《比較憲法新論》,台北:大中國,1967。
- 薩孟武,《中國憲法新論》,台北:三民,1974。
- 薩孟武,《中華民國憲法概要》,台北:聯合書局,1962。
- 羅志淵,《中國憲法釋論》,台北:商務,1968。
- Balle, Francis ed., *The Media Revolution in American and in Western Europe*, New Jersey: Ablex Publishing Corporation, 1985.
- Hocking, William Ernest, *Freedom of the Press: a Framework of Principle*, Illinois: the University of Chicago Press, 1947.
- Hulteng, John L., *Playing It Straight*, Connecticut: American Society of Newspaper Editor, 1981.
- Hunt, Lynn ed., *The French Revolution and Human Rights: A Brief Documentary History*, Boston: Bedford/ St. Martins, 1996.
- Levy, Leonard W., *Emergence of a Free Press*, New York: Oxford University Press, 1985.
- Nerone, John C. ed., *Last Rights: Revisiting Four Theories of the Press*, Urbana and Chicago: University of Illinois Press, 1955.
- Schramm, Wilbur, *Responsibility in Mass Communication*, New York: Harper & Brothers, 1957.

Siebert, Fred., Theodore Peterson, Wilbur Schramm, *Four Theories of the Press*, Urbana: University of Illinois Press, 1956.

Siebert, Fred. *Freedom of the Press 1476-1776*, Illinois: the University of Illinois, 1952.

The Commission on Freedom of the Press, *A Free and Responsible Press*, Illinois: the University of Chicago Press, 1947.

## 七、期刊論文

Lachica, Eduardo (著), 楚崧秋(譯), 〈國際新聞學會倖免失敗——京都會議中強硬派對現實派讓步〉,《報學》5:3, 1974年12月。

Lewis, Anthony (著), 汪煥鼎(譯), 〈「新聞審判」問題〉,《報學》3:4(1965年6月)。

Lowenstein, Ralph L.(著), 張子樟(譯), 〈新聞自由：民主政治的衡量標準〉,《報學》5:8(1977年6月),頁12-15。

Novak, Ralph(著), 周長生(譯), 〈大眾「知之權利」瀕臨危境嗎?——美國有關新聞自由的爭議〉,《報學》4:10(1973年6月),頁47。

Ross, Irwin(著), 黃三儀(譯), 〈報紙的審判〉,《報學》3:5, 1965年12月。

Siebert, Fred S.(著), 張宗棟(譯), 〈新聞記者與業務秘密〉,《報學》2:5, 1959年9月。

〈「台灣的新聞自由問題——IPI 秘書長提出報告」〉,《新聞評議》1, 1975年1月1日。

〈プレスの自由に関する IPI 報告(下)〉,《新聞研究》346, 1980年5月1日。

〈中國國民黨中央第四組研討改善社會新聞報導舉行研討會提出總結報告〉,《報學》2:9, 1961年12月。

〈中華民國報業的新紀元〉,《新聞評議》158, 1988年2月1日。

〈中華民國報業電視與廣播道德規範全文〉,《報學》5:3, 1974年12月。

〈台北市報業實踐自律·新聞評議委員會成立〉,《報學》3:2, 1963年12月。

〈各界對「報禁」將開放的反應〉,《新聞評議》148, 1987年4月1日、150, 1987年6月1日。

〈我們對「電化傳播事業法」草案的看法——台灣電視公司時事座談會紀錄一〉,《廣播與電視》1, 1966年12月25日。

〈社會新聞座談會〉,《報學》10, 1956年12月。

〈軍事新聞筆談會〉,《報學》2:4, 1959年2月。

〈國立政治大學新聞研討會研討記錄〉,《報學》3:5, 1965年12月。

〈國際新聞自由概況〉,《新聞評議》74, 1981年2月1日。

〈報界開放有助輿論界發展〉,《新聞評議》155, 1987年11月1日。

〈報紙增張後採彈性售價〉,《新聞評議》157, 1988年1月1日。

〈報禁開放後記者應有的作為〉,《新聞評議》155, 1987年11月1日。

〈報禁解除與研究加強新聞評議〉,《新聞評論》156, 1987年12月1日。

〈新聞評議會功能日漸顯著〉,《新聞評議》130, 1985年10月1日。

〈廣播業對廣播法草案之意見〉,《廣播與電視》15, 1970年7月1日。

丁道源,〈論憲法第十一條之出版自由問題〉,《法律評論》35:11、12 合刊, 1969年11月1日。

久保田きぬ子,〈報道の自由に関する条約案〉,《新聞研究》129, 1962年4月1日。

千葉雄次郎,〈知る権利と新聞記者の倫理〉,《新聞研究》274, 1974年5月1日。

子健,〈新聞著述介紹「知的權利」〉,《報學》10, 1956年12月。

小林直樹(著), 李文龍(譯), 〈表現的自由〉,《憲政思潮》80, 1987年12月。

中央日報社論,〈記者節談新聞自律運動〉,《報學》3:2, 1963年12月。

尤英夫,〈日本新聞協會〉,《新聞學研究》1, 1967年5月20日。

尤英夫,〈解嚴前夕為出版法規把脈系列〉,《民眾日報》1987年2月9、10日,第2版。

尤英夫,〈談新聞來源之保密問題〉,《報學》7:2, 1984年6月。

尤英夫,〈隱私權及其他：從北投陪浴女郎刊登裸體照片說起〉,《報學》3:10, 1968年6月。

方而方,〈我國報紙限張政策研究〉,台北：文化大學哲學研究所新聞組碩士論文, 1981。

日本新聞協會國際課,〈「報道の自由」と国連の活動〉,《新聞研究》129, 1962年4月1日。

王文玲,〈新聞自由有了憲法保障〉,《聯合報》2011年7月30日, A3版。

王石番(譯),〈傳播媒介的責任〉,《報學》7:2, 1984年6月。

- 王兆鵬，〈論新聞記者之拒絕證言權〉，《月旦法學雜誌》134，2006年7月。
- 王洪鈞，〈發展中的中國新聞自律〉，《新聞學研究》1，1967年5月20日。
- 王洪鈞，〈新聞自由的八大威脅〉，《報學》3，1952年8月。
- 王洪鈞，〈對自由新聞事業自我批判的詮釋〉，《報學》7：1，1983年12月。
- 王洪鈞，〈廣播電視立法精神的批判〉，《廣播與電視》29，1976年3月。
- 王泰升，〈台灣法學教育的發展與省思：一個法律社會史的分析〉，《台北大學法學論叢》68，2008年12月。
- 王泰升，〈台灣近代憲政文化的形成〉，《台大法學論叢》36：3，2007年9月。
- 王隆華，〈英國報業評議會〉，《新聞學研究》1，1967年5月20日。
- 王雲五，〈新聞道德與新聞責任〉，《報學》3：2，1963年12月。
- 王端正(譯)，〈廣播電視與公眾〉，《報學》4：6，1971年6月。
- 台北市編輯人協會座談會紀錄，〈中美兩國處理新聞的異同〉，《報學》9，1956年6月。
- 本刊編輯委員會，〈創刊辭〉，《報學》1，1951年6月。
- 民族晚報社、報學雜誌社聯合主辦，〈大眾傳播媒介報導社會新聞的尺度〉，《報學》6：9，1982年12月。
- 石福秀太郎(譯)，〈新聞の自由に関する IPI 報告(中)〉，《新聞研究》311，1977年6月1日。
- 守凡(譯)，〈外交政策與新聞記者的責任〉，《報學》2：8，1961年7月。
- 成義，〈台北市報業的新發展：兼談政府的報業與限張政策〉，《報學》3：8，1967年6月。
- 有山輝雄，〈日本の新聞学・メディア研究〉，津金澤聡廣、武市英雄、渡辺武達(編)，《メディア研究とジャーナリズム 21世紀の課題》，京都：ミネルヴァ書房，2009。
- 朱菊初(譯)，〈過去一年世界各地對新聞限制漸嚴〉，《新聞評議》88，1982年4月1日。
- 朱傳譽，〈「中國新聞自由發展史」導論〉，《新聞學研究》1，1967年5月。
- 朱傳譽，〈新聞史的研究〉，王洪鈞(主編)，《大眾傳播學術論集》，台北：政大新聞系，1967。
- 牟少玉，〈廣播電視法制訂經過〉，《廣播與電視》29，1976年3月26日。
- 何念耘，〈新聞自由的起點？——論彌爾頓與出版特權〉，台北：淡江大學大眾傳播學系傳播碩士班碩士論文，2009。
- 冷楓(整理)，〈瑠公圳分屍案新聞報導之檢討〉，《報學》2：9，1961年12月。
- 吳圳義，〈吳三連與自立報系的經營〉，《國立政治大學歷史學報》12，1995年5月。
- 吳恕，〈隱私權與大眾傳播之研究〉，《報學》4：9，1972年12月。
- 呂光，〈新聞自由與報業自律〉，《報學》2：9，1961年12月。
- 李子堅，〈紐約時報揭載越戰秘密文件的內情〉，《報學》4：8，1972年6月。
- 李金銓，〈自由化，而非全面民主化：台灣的游擊媒介與政治運動〉，李金銓(等)，《文人論政：民國知識份子與報刊》，台北：政大出版社，2009。
- 李炳炎，〈現階段中國新聞政策之研究〉，台北：國立政治大學碩士論文，1960。
- 李廉，〈新舊廣播法草案之比較〉，《廣播與電視》28，1975年9月1日。
- 李鴻禧(譯)，〈國家機密與國民知之權利〉，原載於《憲政思潮》42，1978年6月，收錄於荆知仁(主編)，《憲政思潮選集》，台北：正中，1981。
- 李瞻，〈自由而負責的新聞事業〉，《新聞學研究》34，1984年12月20日。
- 李瞻，〈我國「報禁」問題及其解決之道〉，《報學》7：8，1987年6月。
- 李瞻，〈我國電視制度的商榷〉，《報學》4：5，1970年12月。
- 李瞻，〈修訂出版法之商榷〉，《報學》7：8，1987年6月。
- 李瞻，〈新聞自由的演進及其趨勢〉，《報學》3：5，1965年12月。
- 李瞻，〈新聞自由與新聞自律〉，《報學》5：4，1975年6月。
- 李瞻，〈廣播法草案的基本精神〉，《報學》4：4，1970年6月。
- 李瞻，〈廣播電視法評議〉，《廣播與電視》29，1976年3月26日。
- 李瞻，〈總統 蔣公的大眾傳播思想〉，《報學》6：1，1978年12月。
- 李豔秋，〈新聞自由不會從天而降〉，世界女記者與作家協會中華民國分會編，《風雲際會一百年：女記者》，台北：天下遠見，2011。
- 汪威鏞，〈從憲法的觀點論新聞自由——兼對現行出版法的檢討〉，《憲政時代》2：3，1977年1月。
- 汪鑑雄，〈從各國新聞自律看我國新聞評議制度〉，《報學》6：9，1982年12月。

- 沈宗琳，〈美國新聞自由與新聞自律的新例證〉，《報學》7：3，1984年12月。
- 沈宗琳，〈新聞界的自省與自衛：介紹英美報壇近年一種新趨勢〉，《報學》1，1951年6月。
- 沈宗琳，〈編協十年〉，《報學》2：9，1961年12月。
- 周培敬(譯)，〈新聞界責任問題的探討〉，《報學》2：10，1962年8月。
- 林元輝，〈對報禁解除廿周年新聞自由發展的思辨〉，張炎憲(主編)，《戰後台灣媒體與轉型正義論文集》，台北：吳三連台灣史料基金會，2008。
- 林果顯，〈一九五〇年代反攻大陸宣傳體制的形成〉，台北：政大歷史學系研究部博士論文，2009。
- 林靜，〈聯合國與新聞自由〉，《報學》10，1956年12月。
- 法治斌，〈「知」的權利〉，《法學叢刊》105，1982年3月。
- 法治斌，〈論美國妨害名譽法制之憲法意義〉，《政大法學評論》33，1986年6月。
- 社論，〈(二)扼殺民營報業又一辦法〉，《自由中國》19：6，1958年9月16日。
- 芦部信喜(著)，洪慶麟譯，〈表現之自由〉，《憲政思潮選輯》，台北：正中，1981。
- 邱勝安，〈世界中文報協二屆年會紀盛〉，《報學》4：3，1969年12月。
- 附錄三，〈廣播法草案〉、附錄四，〈「廣播電視法」完成立法程序前後條文對照表〉，《廣播與電視》29，1976年3月26日。
- 勃里安(Carter R. Bryan)(著)，胡傳厚(譯)，〈自由國家的安全與新聞〉，《報學》2：10，1962年8月。
- 威廉·亨利三世(著)，王象生(譯)，〈美國新聞界飽受攻擊〉，《報學》7：1，1983年12月。
- 皇甫河旺(譯介)，〈美國司法與犯罪新聞之報導〉，《新聞學研究》4，1969年12月20日。
- 紀華煌，〈集權報業的理論〉，《新聞學研究》2，1968年5月20日。
- 美國新聞處，〈美國會就記者「庇護法」舉行聽證〉，《報學》4：10，1973年6月。
- 胡秋原，〈真理—民主新聞之原則〉，《報學》1，1951年6月。
- 胡傳厚，〈新聞自由的障礙及其基本問題〉，《報學》2：2，1957年12月。
- 胡傳厚，〈新聞自律組織的範例：英國報業評議會概述〉，《報學》2：9，1961年12月。
- 胡傳厚，〈新聞事業的四項理論：從權力主義到社會責任論〉，《報學》2：7，1960年12月。
- 范立達，〈記者拒絕證言權之研究〉，台北：台灣大學社會科學院政治學系碩士論文，2007。
- 徐喚民(譯)，〈美國新聞史上有關新聞自由的突出事件編年紀〉，《報學》4：10，1973年6月。
- 徐詠平，〈新聞記者的法律地位與責任〉，《報學》4：1，1968年12月。
- 祝基澄(主持)，〈我國新聞學與大眾傳播學研究現況之分析〉，國科會專題研究報告，計畫編號：NSC74-0301-H004-03，1986年2月28日。
- 神古百市，〈「報道自由への一筋道」〉，《新聞研究》4，1948年9月。
- 翁秀琪，〈記者有跑在國家政策前面的權利嗎〉，《中國時報》1987年10月26日，第2版，轉引自《新聞評議》157，1988年1月1日。
- 袁愛瓊，〈社會新聞的評價〉，《報學》7，1955年4月。
- 馬克任，〈我為什麼建議開放報紙登記與取消篇幅限制！〉，《聯合報》1979年11月24日，第3版。
- 馬星野，〈「比較電視制度」序〉，收入李瞻，《比較電視制度》，台北：政大新聞研究所，1973。
- 馬星野，〈我從事新聞教育經過〉，《報學》3：4，1965年6月。
- 馬星野，〈新聞自由與新聞道德〉，董顯光等著，《新聞學論集》，台北：中華文化出版事業委員會，1955。
- 馬星野，〈新聞與教育〉，《報學》6：5，1980年12月。
- 張佑的，〈新聞自由與國防機密關係之研究〉，台北：政大新聞所碩士論文，1972。
- 張妮秀(摘譯)，〈資訊的自由流通、平衡、與傳播的權利〉，《報學》6：6，1981年6月。
- 張宗棟(譯)，〈總統與報紙—美國總統甘迺迪於本年4月27日對美國報紙發行人協會演說全文〉，《報學》2：8，1961年8月。
- 張宗棟，〈自由中國新聞教育概況〉，《報學》2：1，1957年6月。
- 張宗棟，〈社會新聞之檢討與改進〉，《報學》5：9，1977年12月。
- 張宗棟，〈英美法有關電視誹謗律例之研究〉，《報學》4：8，1972年6月。
- 張宗棟，〈誹謗罪的類型及其責任〉，《報學》10，1956年12月。
- 張彼得，〈新聞自由與民主政治〉，《報學》2，1952年1月。

- 張明芳，〈我國報業自律的展望〉，《新聞學研究》2，1968年5月20日。
- 張明煒，〈民營廣播電台在台灣〉，《報學》7，1955年4月。
- 張長智，〈美、加、智報業自律〉，《新聞學研究》1，1967年5月20日。
- 張為平(譯)，〈美國最高法院裁定記者應與大陪審團合作〉，《報學》4：9，1972年12月。
- 張為平，〈美國最高法院推事對於報紙刊載密件的意見〉，《報學》4：7，1971年12月，轉引自徐佳士(主編)，《新聞法律問題》，台北：學生書局，1975。
- 張國蓉(譯)，〈東亞新聞自由的評價〉，《新聞評議》87，1982年3月1日。
- 張詠、李金銓，〈密蘇里新聞教育模式在現代中國的移植——兼論帝國使命：美國實用主義與中國現代化〉，李金銓(等)，《文人論政：民國知識份子與報刊》，台北：政大出版社，2009。
- 張錦華，〈「自由之家」對各國人權等級評估——政治權與公民權〉，《新聞評議》55，1979年7月1日。
- 第一屆理監事會，〈台北市編輯人協會〉，《報學》1，1951年6月。
- 陳立峰，〈出版法修正案條文的爭議〉，《報學》2：3，1958年8月。
- 陳臬，〈新聞自由與言論自由〉，《政治評論》20：3，1968年4月10日。
- 陳雅慧，〈想像的新聞自由——從台灣媒體之現實檢討第四權理論〉，台北：台大科技整合法律學研究所碩士論文，2009。
- 陳霆銳，〈新聞記載與誹謗法〉，《報學》8，1955年12月。
- 陳鐵輝，〈大眾傳播與社會責任〉，《新聞學研究》1，1967年5月20日。
- 陶文彬，〈紐約時報被控誹謗得直〉，《文星》15：1，1964年11月。
- 陶百川，〈言論文字叛亂罪的構成要件〉，《大學雜誌》124，1979年4月25日。
- 陶百川，〈國家機密與新聞自由·讀聯合報譯印美國防部越戰報告書有感·〉，《聯合報》1971年9月21日，轉引自台北市新聞評議會秘書處編，《新聞自由與國家安全》，台北：編者刊行，1973。
- 陸永強(譯)，〈美國最高法院論新聞自由〉，《報學》5：8，1977年6月。
- 彭歌，〈台灣報界面臨的幾個問題〉，《報學》4：2，1969年6月。
- 彭歌，〈守門員的自省〉，《報學》7：1，1983年12月。
- 彭歌，〈知之權利〉，《報學》5：2，1974年6月。
- 曾虛白，〈我們要有自己的新聞政策〉，中華學術院編，《新聞學論集》，台北：華岡出版有限公司，1976。
- 曾虛白，〈發刊辭〉，《新聞學研究》1，1967年5月20日。
- 曾虛白，〈新聞自由與社會責任〉，《報學》3：5，1965年12月。
- 游美惠，〈內容分析、文本分析與論述分析在社會研究的運用〉，《調查研究》8，2000年8月。
- 湯德臣，〈美記者赴大陸的法律問題〉，《報學》2：1，1957年6月。
- 程之行，〈美國報人對「紙幕」的挑戰〉，《報學》10，1956年12月。
- 程元藩，〈論出版自由〉，《刑事法雜誌》10：4，1966年8月。
- 賀德芬，〈美國最高法院近年來對言論自由尺度的變遷〉，《憲政思潮》54，1981年6月。
- 馮志翔，〈報紙對社會的責任〉，《報學》2：2，1957年12月。
- 馮建三，〈國家與傳媒社會責任：從《報業四種理論》出版50年談起〉，《中華傳播學刊》9，2006年6月。
- 黃少谷，〈新聞自由與責任〉，《報學》3：7，1966年12月。
- 黃少芳，〈各國報業評議會〉，《報學》7：8，1987年6月。
- 黃沙，〈新聞自由十字軍〉，《報學》7，1955年4月。
- 楊孔鑫，〈英國的國防保密制度〉，《報學》3：9，1967年12月。
- 楊日旭，〈論美國「社會公眾知之權利」與國家安全利益之均衡問題〉，《憲政思潮》71，1975年9月。
- 楊幼炯，〈新聞自由之理論與實際〉，《報學》7，1955年4月。
- 楊幼炯，〈新聞自由與各國出版制度〉，《報學》2，1952年1月15日。
- 楊秀菁，〈從1958年「出版法」修正看民營報業的新聞自由表述——以《自立晚報》、《聯合報》和《徵信新聞》為中心的討論〉，胡春惠、唐啟華(主編)，《兩岸三地歷史學研究生論文選集2007》，台北：政大歷史學系，2008。

- 楊秀菁，〈菲律賓《華僑商報》案與新聞自由問題〉，《政大史粹》9，2005年12月。
- 楊肅民，〈限證政策下我國報業問題研究〉，台北：政大新聞所碩士論文，1984。
- 楚崧秋，〈我國新聞事業得失的估評〉，《報學》7：7，1986年12月。
- 楚崧秋，〈論新聞事業的社會責任〉，《報學》5：7，1976年12月。
- 煥鼎譯，〈對甘迺迪記者招待會的看法〉，《報學》2：8，1961年7月。
- 詹百翔(譯)，〈去年度世界新聞自由概況〉，《新聞評議》63，1979年5月1日、54，1979年6月1日。
- 廖福特，〈表達自由權——「人權事務委員會」意見之分析〉，《人權法論叢》，台北：元照，2007。
- 漆敬堯，〈「新聞自由」與新聞處理所受的拘束〉，《報學》6：7，1981年12月。
- 漆敬堯，〈「新聞自由」與新聞處理所受的拘束〉，《報學》6：7，1981年12月。
- 漆敬堯，〈看「廣播電視法」〉，《廣播與電視》30，1976年9月1日。
- 漆敬堯，〈廣電法施行細則所涉及的問題〉，《廣播與電視》31，1977年3月26日。
- 劉偉森，〈三民主義的新聞政策〉，《報學》2，1952年1月15日。
- 劉偉森，〈三民主義的新聞政策〉，《報學》2，1952年1月15日。
- 劉維開，〈戰時黨政軍統一指揮機構的設置與發展〉，《中華民國史專題論文集 第三屆討論會》，台北：國史館，1996。
- 劉慶瑞，〈論「明白而立刻的危險」原則〉，《劉慶瑞比較憲法論文集》，台北：三民，1962。
- 劉靜怡、林明昕、尤伯祥，〈社會秩序維護法第89條第2款 vs.新聞採訪自由—司法院釋字第689號解釋案釋憲聲請紀實—〉，《法令月刊》62：12，2011年12月。
- 歐陽醇(譯)，〈自由和負責的新聞事業——美國新聞自由委員會之報告(一九四七年)〉，《自由青年》66：6，1981年12月1日。
- 歐陽醇(譯)，〈新聞與法律〉，《報學》3：6，1966年6月。
- 潘乃江，〈我國新聞自律運動的發軔〉，《報學》3：2，1963年12月。
- 潘乃江，〈美國新聞自由和公正審判之爭〉，《報學》3：7，1966年12月。
- 潘柏(Don R. Pember)著，諸葛昌譯，〈私權與新聞事業：新聞價值的辯護〉，《報學》3：10，1968年6月。
- 潘家慶，〈我對新聞媒介發展的一些看法〉，《人與社會》3：1，1975年4月，轉引自《傳播·媒介與社會》，台北：商務，1981年初版，1983再版。
- 潘家慶，〈建構發展性的傳播體系〉，《報學》7：1，1983年12月。
- 潘家慶，〈邁向傳播與國家發展的新境〉，《報學》7：2，1984年6月。
- 鄭南渭，〈新聞自由在自由中國〉，《報學》3：4，1965年6月。
- 鄭瑞城，〈大眾媒介與政治現代化〉，《傳播的獨白》，台北：久大，1987。
- 黎嘉潮，〈新聞自由的真詮〉，鄭貞銘主編，《新聞學論集》，台北：華岡，1976。
- 蕭同茲，〈運用自由·善盡責任〉，《報學》1，1951年6月。
- 賴國洲，〈中國時報及聯合報第三版改版前後之內容分析——兼論建構我國新聞價值觀之途徑〉，《報學》7：2，1984年6月。
- 賴國洲，〈我國傳播政策之研究〉，台北：政大新研所博士論文，1988。
- 薛化元、楊秀菁，〈戰後台灣新聞自由的歷史考察結案報告(1945-1988)〉，國科會補助專題研究計畫成果報告，NSC91-2411-H-004-027，2003。
- 謝正一，〈新聞報紙不宜過份「自律」而影響「自由」〉，《報學》6：10，1983年6月。
- 謝然之，〈民權思想與新聞自由學說〉，謝然之(等著)，《報學論集》，台北：中國文化學院新聞研究所，1965。
- 謝然之，〈新聞自由基本概念的演變〉，《報學》2：7，1960年12月。
- 謝然之，〈新聞自由與國家安全〉，《報學》3：2，1963年12月。
- 謝然之，〈新聞學的發展與新聞教育之改革〉，《報學》8，1955年12月。
- 鍾起惠，〈中國傳播制度問題研究：從英美自律組織看我國新聞評議會〉，《報學》7：3，1984年12月。
- 鍾湖濱，〈廣播電視法的誕生〉，《廣播與電視》29，1976年3月26日。
- 鍾耀長，〈隱名新聞可信度的研究〉，《報學》5：5，1975年12月。
- 瞿海源，〈社會新聞應該掌握社會變遷的脈動〉，《報學》7：2，1984年6月。

- 魏明光，〈隱私權與新聞自由〉，《報學》6：4，1975年6月。
- 羅敦偉，〈新聞自由與個人自由〉，《報學》4，1953年3月。
- 蘇蘅(摘譯)，〈美國新聞評議會〉，《報學》5：10，1978年6月。
- 蘇蘅，〈從兩件官司看美國誹謗法的演變〉，《報學》7：4，1985年6月。
- 顧佳欣，〈傳媒社會責任論之論述與想像〉，台北：政大新研所碩士論文，2010。
- Galliner, Peter, "world Press Freedom Review," *IPI Report* 31:12, Dec.1982.
- Pearce, Alan, "world Press Freedom Review," *IPI Report* 29:6, Dec.1980.
- Pope, James S., "Foreword", Harold L. Cross, "Preface", Harold L. Cross, *The People's Right to Know*, New York: Columbia University Press, 1954.
- Wise, David, "The President, the Press and the "National Interest"," *IPI Report* 10:2, Jun. 1961.

