

集權報業的理論

紀華煌

一、前言

在報業與社會或政府關係的四種理論當中，集權主義歷史最悠久，範圍最廣泛。當社會和工業技術充分發展，足夠產生我們今天所謂傳播上的「大眾媒介」時，這種理論便幾乎為大多數國家所自動採納。許多現代社會的報業制度，以集權主義為根據；甚至在拋棄不用這種主義的地區，集權主義仍一直影響很多理論上堅守自由主義原則之政府的實際報業。

印刷術傳佈後的西半球，差不多有兩百年時光中，集權理論供給了決定一般報業對當代社會的功能和關係之獨一無二的基礎。英國的都德王朝（The Tudors 一四八五——一六〇三），法國的波本王朝（Bourbons 一五八九——一七九三，一八一四——一八三〇），西班牙的哈普斯堡王朝（Hapsburgs 一五一六——一七〇〇），事實上，所有的西歐國家，都利用集權主義的基本原理，為其報業控制制度的理論依據。在十六、十七兩世紀中，此報業理論的應用，並未受到限制。隨後幾百年中，這項理論成為全世界大多數地區的基本教條。集權主義一直有意或無意中，為不同的現代國家所採用。諸如日本、帝俄、德國、西班牙和亞洲以及南美的許多國家，都採用這種報業制度。我們不妨大膽地說，在決定大眾傳播方式方面，集權報業的理論，比任何其他其他的報業管制，影響的人數更多，時間更久遠。

一切人類社會，似乎都具有一種發展社會控制的天賦性能，個人與社會之關係，藉此而獲協調，共同的利益和欲望也因而獲得保障。西巴德（W. J. Shepard）曾說明，「這種制度普通分兩類，一類是自動而同時地運用，直接來自社區的一般權利感，並經社會壓力的認可而加強。另一類是有着明確的機構組織，藉施行特別懲罰的法律訓令而作用。廣泛地說，後一種社會控制形式便是政府」，（二十一，八）我們將要討論的集權報業理論，是一種會產生如西巴德所稱的第二類型社會控制的原理制度。在這種理論下，報業如同一個機構，其功能和運行係透過另一有組織的社會機構控制，此另一機構就是政府。

二、基本假定

自從報業以及其他大眾傳播媒介型態，被引進高度組織化的社會以來，報業與該社會的關係，自然由一些基本假定所決定。這些基本假定於是充實了社會控制的基石。既然西歐多數國家，當平民化報紙出現的時候，採用集權主義原則，因此，同樣的這些原則，成了報業管制制度的基礎。

任何大眾傳播媒介與其有組織的整體社會之關聯的理論，都由若干人與國家間基本哲學假定（或者你願稱之為結論）所決定。這些假定的範圍，可依我們的目的而表明如下：（一）人的特性；（二）社會與國家的性質；（三）人與國家的關係和（四）基本的哲學問題，即知識和真理的特質。

集權理論關於有組織社會的功能和目的方面，承受若干的假定。首先，它認為人只有當做社會一份子時，才能得到充分的潛在能力。以個人而言，其活動範圍很受限制，可是以社會或有組織的一份子而

言，個人達成目標的能力無限地增加。依照這項假定，羣體比個人更形重要，因為個人唯有藉羣體才能達到目標。

既然個人離去國家，便毫無辦法培養成一個文明人的品性，這種理論勢必演變成主張羣體組織最高代表的國家，在價值衡價上取代個人。個人依賴國家達成進一步的文明，似乎是所有集權主義制度的共同因素。人在國家之中，達成其目標，沒有國家，人仍然是原始生物。

於是國家成了人類充分發展所必需。基於這項假定，產生了有關國家性質的若干基本推論。除了其個別組成份子外，國家成了所有值得要品質之總和。藉着一種通常難以完全人類分析的過程，國家有了決定達成那些目標的目的和方法之力量。這種力量有時候是超人的指引，有時依賴卓越的聰明人士或富有領導能力者，有時候它缺乏對其他任何過程的信心。

對於知識和真理特質這更具基本哲學問題，集權主義有着同樣明確的答覆。知識可藉心智努力而發現。人類運用心智程序和效果的能力，個別之間大有差異。既然有着這種差異存在，在人類結構中這些差異應被認定。有綜合分析能力的「聰明人」，應該成爲有組織社會的領導人，如果不是領導人，至少他們也應該是領袖們的智囊。知識非天生賦有，可藉人類的努力而獲取。這種努力可透過國家而予以最佳引導，俾使人人受益。知識因而變成所有社會份子的標準，同時也帶上了一種絕對論者微而不發的靈氣（an absolutist aura），因而不希求變化，穩定性和連續性本身是一種美德了。此外，集權主義的理論，還要求知識活動的統一性。因爲唯有藉統一性，國家才能成功地運行。集權主義中的理想派人士，主張這種統一性來自每個人對於整個社會的貢獻之認識，而寫實派人士則以爲，這種思想的統一，在大

半情況下唯有藉不斷的監督和控制始可得到。

三、柏拉圖與集權主義理論

現在讓我們轉而談談主張集權主義政府的若干位代表人物。柏拉圖（Plato 公元前四二七——三四七）把貴族政體理想化了。他認為人類的特性，包括其物質利益和自私感情，可能將使政府從貴族化降為寡頭政治、民主政治，最後變成專制。他以為政府唯有在聰明人手中才得安全。這些聰明人就是行政官。他們為道德權威所支配，他們利用這種權威來保持社會基層因素的一致性。行政官使得其他社會階層份子不致墮落成混亂的一團。柏拉圖的看法認為，一旦國家裏的權威均等分配，墮落隨即開始。

依據這些基本假定，柏拉圖確信，理想的社會是一個由國家建立並加強政治和文化目標統一的社會。這個見解意即意見和討論的嚴厲管制。柏拉圖欲以一種禁止一切藝術甚至與他自己的信仰不一致的意見之嚴格規範來調整公民的生活。在「理想國」一書中，他說他將把所有觸犯為藝術家、哲學家和詩人而設的嚴格規則者，很有禮貌地「送到別的城市去」。在「論法律」（The Laws）中，他同樣有禮貌地，首先要求詩人將其作品受行政官的限制，這些作品是否有益於公民的精神生活，行政官應做一決定。（十五：三二二）

即使是柏拉圖有名的老師蘇格拉底，他對於合法權力和個人自由兩者間的矛盾需求，也無法想出一個令人滿意的答覆。蘇格拉底儘管一面強調其個人有權一反雅典文化生活之論，但他承認服從權勢的哲

學需要。他一面反對宣判他有引誘該城青年誤入歧途之罪的法規，因為他認為這些法規錯誤；可是他又一面接受當局有加強這些法規的權利。不管這些法規多麼乖謬。因此蘇格拉底唯一的結論是接受懲罰。

四、馬克威里和後期的學者

同意集權主義政府原則的社會和政治哲學家，在柏拉圖後又有馬克威里（N. Machiavelli 一四六九——一五二七）、霍布斯（T. Hobbes 一五八八——一六七九）、黑格爾（G. W. Hegel 一七七〇——一八三一）、塔倫齊克（Treitschke 一八三四——一八九六）等名學者。馬克威里與其希臘及羅馬的前輩不同，對於國家的目的和目標他並不關懷。不過，他所關心者為維持政治力量。他對人性根本上持着悲觀的看法，在他學說裏，他把一切其他的考慮置於首要的國家安定全目標之下。統治者或君王要以現實的，非道德的方針來完成這項國家安全目標。依據這種教條，統治者一旦認為公共討論威脅其主權安全時，這種公共討論必須受限制。馬克威里並不太關心政府是君主或共和方式，（事實上他曾指出共和方式也許較佳），他所關心者為，人性既然如此，政治首領所扮演的角色在於運用任何方法來促進其政治單位的利益。一般都承認他這種學說，對於十九世紀德國和意大利民族運動的政治理論家有着極大的影響力。

馬克威里著作中暗示着主張對討論方法和消息傳播的嚴厲控制，是基于愛國心所認為正當的政治行動。國家的安定和進步是至高無上的，對公民的個別考慮是次要的。（見三：一九一——二〇二）

霍布斯也許是英國最有名的集權主義哲學家了。他以人類兩種基本欲望——免于痛苦的自由和爭取權利的意志——爲出發點，發展成一套完整的政治哲學制度。在這種制度中，全體公益必須抑住私人利益。君主是建立並維持和平和秩序的力量。這種力量並不因私人意見是否認爲其行動合理而受限制，因爲這種力量的建立有着決定爭論的合法權利。

賈特林（G. Catlin）已指出，霍布斯的學說帶來如下的結論：「區分統治權，使統治權受法律支配，或行動時因個人意見和良知而受限制的教條是錯誤的。提出要求公開的很富有人士或公司行號，把習慣法置於現存統治力量之上的普通律師，以及宣稱與忠於統治權相反之精神上忠貞的教堂，都是統治權、市民和平和理性的威脅。」（見四：三九五）霍布斯有關國家性質及人與國家關係的理論，有着認爲十七世紀許多集權政府之政策爲合理的傾向。雖然他的偉大作品里維旦（Leviathan）曾遭到當時保皇派和革命派雙方以及英國國教徒和清教徒四面八方的攻擊，可是在隨後數百年中，它却一直被用來認爲政府的許多武斷法案爲應該的引述資料。

德國哲學家黑格爾，一直被視爲現代集權主義政治理論的主要代表人，並認他爲現代共產主義和法西斯主義的創始者。下列的一段短文，是歐洲思想界最常引用視爲黑格爾最重要的一段文字。就如茲莫瑞（A. Zimmer）所指出，「字字珠璣……並可追溯從柏拉圖亞里斯多德以還的哲學推測之一片往昔回憶。」（見二八：Xvii）

黑格爾寫道：

「國家爲倫理理念之實現。它是倫理的心靈，作爲實體意志，顯現於自身，認識並思想它自己，並

就其所知之範圍完成其所知。國家直接地存在於習俗中，間接地存在於個體的自身自覺，知識及活動中。另一方面，自覺由於對國家之情感，即在這個作爲其本性及其活動之目的成果的國家中，發現它的實體自由。」

「國家本身就是意志。因爲事實上國家是實體意志的實現，而實體意志只不過是個體對宇宙萬象的抽象性自身自覺。這種實質而大量統一，本身有着絕對而固定的目標。在這個統一裏面，自由進入其最高權利。在另一方面，這個最後目的對於個體有最高權利，個體之最高義務乃是作一國家的一份子。」

他這些基本原則，引用在傳播界和公民之參與公務決定時，黑格爾嘲笑「所有人應該參與國家事務」這一概念。個人唯有當社會階層、團體或社會組織而非國家的一份子時，才需要知道公共事務，並參與這些公共事務。依黑格爾學派的觀感，自由的意義，即是個人知道他並不自由，他的行動受歷史，受社會，尤其至爲重要的受在國家中最能表現的絕對理念所決定的自由。

自由乃國家保障內的自由，而非不受國家控制的自由這種觀念，德國政治哲學家塔倫齊克 Treistchke 在其論自由小冊和後來一本叫「政治學」不朽著作中，更詳盡發揮。他對於一般民主制度，特別是瑞士和美國的民主制度，持相反的看法，並下結論說，由多數定的辦法，不能保證政治自由或社會自由的存在，在一般歷史演進中，國家是大我，大我的自由和生命最關重要。他以歷史家的眼光下斷言道，領導國家的英雄或領袖，能够給全國人民謀最大的福利，這一點看法恰與他平日所厭惡的尼采 (Nietzsche) 的看法一致。

從柏拉圖以來，還有其他無數的社會政治哲學家，他們直接或間接地主張集權主義教條。其中如主

張非君主世襲的盧梭 (Jean Jacques Rousseau)，提倡英雄理論的卡萊爾 (Thomas Carlyle)，強調國家社區有限制功能的博山克 (Bernard Bosanquet)，以及概述德國自由概念的近代學者楚孜克 (Ernst Troeltsch) 諸人。

五、法西斯集權主義

我們實在想像不出，墨索里尼和希特勒兩人，可以被列入政治哲學家之林。然而，他們所發佈的言論和行動，却都指出他們係以歪扭形式來持續集權主義的教條。他們對大眾媒介的處理，完全與專制主義的基本原則前後一致。卡林曾說道：

「墨索里尼教條，在於強調藉武力、鬥爭和危險，達成這種觀念，強調排斥和平主義，強調極端反對自由主義及寬容精神，強調由社會賢達或領袖領導並宰制民衆運動的羣衆組織。強調排斥國際合作主義，以及用中產階級爲主取代『國家』，所謂（中產）『階級』，意即無產階級。……（並且）強調社區完整道德生命母體的重要性，並認爲這種社會與強制性的現代國家（或武裝和有組織的國家）一致。」（三：七一九）。

在法西斯主義內，國家的最高權可用「法人組織的國家」(Corporate state) 這一觀念爲例證。此係國家控制經濟和社會的顯明措施。它雖然類似保護資本主義制度的私人企業，但却以經濟和文化事務相互干涉主義理論爲張本。

墨索里尼說：「法西斯主義毅然對抗民主理念的整個複雜制度，不論其爲理論前提或實際運用都拒

絕之。法西斯主義否認大多數，光是大多數這一事實，可以指導人類社會；否認光藉定期性商議的數目字可以統治。它肯定人類不平等爲有益，固定而且有利，永遠不能爲只像普選那種機械性過程而永久分類。」（十六：三〇三——〇四）

希特勒更進一步用真理與宣傳的混合理論來說明法西斯式或極權主義國家的理論。對德國納粹而言，真理即「我們的真理——爲我們而有的真理。簡言之，會促進德意志國家利益和團結的真理。」

希特勒在「我的奮鬥」中（*Mein Kampf*）的這段話常被引用：（九：七六——七七）

「一切宣傳應該普遍，應該將其智力水準適應那些宣傳對象的最低智能者的接受能力。因此，宣傳必須降低其高度，以配合其掌握的大衆人羣。羣衆的接受能力非常有限，羣衆的瞭解力低，同時，他們健忘力很高。事實既如此，一切有效的宣傳必須限於幾個要點。」

納粹的國家理論，強調種族主義，崇拜領導權原則，缺乏寬容精神，特別是個人藉國家而有充分成就的觀念等，都是傳統集權主義的持續誇大。納粹德國一施行對大衆媒介的控制後，馬上逃脫不了成爲復活及強大德意志人民偉大性的代理人這種「天數」了。

因此從柏拉圖以迄希特勒，集權主義理論有個共同的脈絡相承。並非所有的這些哲學都以貪求權力或個人自大爲基礎。許多哲學係在真誠努力，探求國家性質，人與國家關係，真理的特質等難題。不計智力方法或動機，其結果成了組織社會的制度，大衆媒介在這種制度下扮演特殊角色，並須受控制，以防與經由國家達成的最後目標相抵觸。

西歐國家狀態，無疑地也受了羅馬教會的集權主義傳統和哲學原則的影響。教會的權威係以耶穌基

督的啓示和根據爲基礎。這種權威是絕對，因它來自神聖。教會權威的直接中心是羅馬教皇和主教們。

既然教會認爲本身是基督所託的啓示寶庫，於是它覺得有義務保存這啓示，免遭任何相反的影響受染污，同時保護其教義的純潔，不受人類意見之動搖猶疑所改變。教會傳習的真理是絕對的。因此不受世俗的解說所限制。教會身爲人類的牧羊人，它須負人們靈魂之責，爲了實現其責任，它乃尋求保衛教義，保衛皈依教徒不致腐化。

教會的基本教義原理，自然導致某些意見和信念方面的保護措施。教會神聖而設，傳習真理。真理的其他說法，只不過是企圖貶低其原理，引誘其會員離去永久解脫之唯一道路。教會根據柏拉圖派告誡，它只供給階級組織的少數限制人士有討論相反意見機會。同時，它堅決限制那些非階級組織內人士詢問基本教義。這些人因爲能力不足不能討論宗教教義。教會在精神世界裏所能做的，專制君王在俗事中也能做。有些專制君王，像英國的都德王朝，相信他們兩方面俱能做。

雖然馬克斯共產主義的原則無疑地與集權主義主流有關，但本章不作探討其哲學根底的嘗試。共產主義對大衆媒介組織和處理的影響，將在本書的最後一章單獨討論。此地只消像俗話所說「馬克斯奉黑格爾爲頭子」就够了。然而黑格爾主張國家是個人所藉以達成自我表現的工具，而馬克斯却堅持其間關係應該相反。個人本身並非目的，而是以其爲主幹的社會達成自我實現之工具。（七：三七五）

六、集權主義的控制制度

現在讓我們稍微詳細地描述並分析那些或多或少採行集權主義理論的社會，其對大衆媒介控制制度

的施行情況。從許多政府組織形態中可發現集權主義的基本哲學的表現，不過儘管形態不一，控制形式却顯示很多共同的特徵。

集權主義者注意到大眾媒介的功能時，他早已將政府的目的作一決定。這些目的勢必控制其對傳播的政治及文化觀點的態度。就像柏拉圖，他透過他自己的推理而主張，在社區份子之間其消息、意念和意見之傳佈，顯然對於達成事先原定的目標，必須有作用，有時這種作用是立即發生有時是過後很久才發生。這項結果經常藉消極的路線而達成——藉傳播通路的運用者之摻雜經驗。為何那些接近大眾媒介，那些時常不能掌握國家整個目標，那些大半沒能完全通曉國家政策目標的人——這種無知或愚蠢者——為何應該准予這些人來威脅為大眾福利的成就呢？

傳播單位必須支持並促進當權政府的政策，使政府能夠達成其目標。在大眾媒介早期發展階段，這項目的通常透過控制以消極觀點實現，以避免與達成國家目標相抵觸。到後期階段，可洞悉一種更積極的方針。在這種方針下，國家主動參與傳播活動，利用大眾媒介當做達成國家目標的重要工具。

在任何社會制度下，首先面臨的難題是決定誰有權使用媒介。達成個人公民的通衢大道，是否應由國家直接運用？或者用國家監視成了半獨立之工具？或者那些過去表現與目前的傾向均無直接干擾或公開反對國家政策跡象的人，都可通往此大道？對此問題集權主義政府，因時而有各種不同的答覆，主要視那一種政策在當時可有更大成功機會而定。

十六世紀英國都德王朝，給予少數態度友善者專制壟斷的特許狀而回覆這一問題。這些得到特許狀的個人，只要不動搖國家，他們就被准予從壟斷中獲利。伊利沙白一世認為，這是使一般著作的印刷商

與出版商之利益與皇家利益合而為一的廉價辦法。同一時期歐陸許多政府，却賴嚴格監視制度，這種制度必然需要官僚政治來奏效，十七、十八世紀的許多集權國家，面對來自國內外的廣大呼聲，最後都採行主動加入大眾傳播領域的政策。代表政府的「官方」報紙，在多半西方國家建立。這些報紙負有供給民衆政府活動的「精確」圖畫之責，同時消除可能來自某種因素不受集權直接管制之消息來源的錯誤觀念。可是，正與現代共產主義國家相反，當時歐洲沒有一個國家可以在某一長時期之內，壟斷人民的傳播通路。在大半國家裏，私人經營的出版物與官方報紙並存，而且時常有着競爭性的服務，這項服務多半是卓越的。

多半集權制度的主要問題，在對於私人運動用的媒介，建立有效的限制和控制。西方國家試行各種不同方法，成就不一，但可說沒有一種控制方法在某一段較長的時間內成功。早期的方法之一，就是剛提過的給予「特許狀」。這種方法後來在英國擴而為複雜的貿易規則。特許狀發給不同印刷行業的態度友善印刷商，如印法律書刊，學校書刊，宗教書籍，歷史書，戲劇等。挑選那些願意而且可以信任會印行與國家事務有關的印刷商時，要特別小心。當最早期的報紙形式出現時，它也只給予那些同意出版促進國家政策而取得新聞供給專有權的個人。

特許制度在英國風行大約兩百年。在此期間內，它顯然比任何其他控制制度更有效。英國的這種制度，演變成由獲有特權或「特權」印刷商組成的專有組織，「英國皇家特許出版公司」，達到巔峯，這一公司可以由其官員和會員經營整個出版事業，而實際上不花國家費用。皇家憲章授與此公司有權受理或排除會員參加印刷行業，對於不嚴重違反商業規則者也可以權加輕微處罰。皇家出版公司孜孜不懈地

加強其控制，因其專有地位係依賴其滿足集權政府的程度。

獨佔特許狀制度在十七世紀末葉瓦解，主要係由於其本身俱有的缺點以及當時所有出版界私有企業的發展所致。十七世紀英國，獨佔印刷業者，急於擴充其產品與利潤，因而訓練大批印刷學徒。可是，當這些學徒，到達期滿的職工階段時，他們發現只有在得到政府特許的印刷商才有工作。既然政府救命限制這種印刷商的數目，煩悶的期滿職工只好被迫接受壟斷者給予的工資，或者當必受拘捕和懲罰的「違法者」從事祕密出版。在十七世紀，印刷商能够很快地找到願意支助印行攻擊現有當局原則和實際之論文或小冊的宗教和政治團體。

隨着閱讀識字能力的擴展及隨之而來要求出版更多的印刷資料，在出版界所有私人企業的發展，以及依新教教義和民主精神形式而散佈宗教和政治邪說異教，這一切均使國家最後不能維持印刷專利。

西歐大多數國家所發生的另一關係密切的技術是給予個別印刷作品的特許制度。這種制度有時與特許或獨佔報業配合運用，有時在官方控制下維持私有印刷和出版，這一制度在十七、十八世紀時被稱爲「檢查制」。這一制度係在十六世紀長期保護下而發展成的，當時甚至獨佔或國家出版商也經常無法或不願依照政府之方向。出版商通常不與聞國家事務，因此不能對其所印刷的相對資料作一精確判斷。爲補救此一弊端，國家規定像宗教和政治等特殊範圍的出版工作，須接受其代表的檢查，這些代表可能瞭解國家所企圖做的是什麼。這種工作在十六世紀並不太難，因爲出版品數量不多，而且檢查的工作可以指定給主要的宗教和非宗教當局的祕書做。

可是到了十七世紀末期，對於報界大量材料給予充分檢查之困難，變成十分明顯。政府問題數量日

益加多，複雜性也加大，加重檢查員的負擔。印刷商和出版商自然對於這種制度本身有的遲誤和動搖，十分激怒，而且經常表現其不滿。甚至檢查員他們自己對這種責任也並不愉快，他們的責任使得他們有義務滿足公共政策和公共人員的不同需求。對於官方政府目標和策略之發展以及特別出版言論要旨，要存有偏見變成一項幾乎不可能的工作。精明的政客力圖鑽營向上時，孜孜避免這一工作。他們認為最好讓部屬去做決定，由他們負起批評非議之責。

當報紙成爲公共消息的主要供應者的時候，檢查個別印刷消息也日見困難。週刊和後來的日報之壓力，新聞記者之精明等有擊敗檢查員之趨勢。除了有政治野心者外，結果沒人想要這份工作。由於此制度本身之累贅，特別是由於當時的政治黨派逐漸依民主傳統而形成，這種制度在英國到十七世紀末葉便消失。這些黨團不願把這種達成並維持政治力量的重要工具，依獨佔控制方式，彼此託付。

按英美法律傳統，檢查制度意即所有印刷材料和供給普遍分派的材料，首先需要取得官方准許。依據集權主義哲學，這種規則算是最普遍實行的。法國、德國、西班牙、意大利以至於早期殖民時期的美國政府，都採行過。「檢查制」這個字在現代更被廣泛使用，尤其是被社會科學家們用來包括任何是否以形式的各種規則。不過，法律學家和歷史學家還繼續延用其早期意義。

集權主義國家對報業控制所採行的第三種一般方法是，在法庭控告違背行爲法則。這一方法是目前所討論的那些方法，稍後演變。通常是國家特許制或獨佔制失敗後，才用此方法以達成必須的控制。同時，這一辦法也表示進步了，因爲法庭一般都允許個人有權控告有罪的人。在英國這尤其真實，因爲幾代以來，法院是爲保護無辜平民而建的訴訟法律機構。

控告個人散佈有害于當局的消息或意見，或者有這種嫌疑的根據，係基于兩種傳統的法律範圍——叛亂與誹謗。在任何有組織的社會中，不管是集權與否，叛亂是違背社會的基本罪惡。多半法理學系統裏，它是維持國家的法律結構之主旨。構成叛亂有三種行爲：企圖推翻國家是叛亂，從事於可能導致推翻政府活動也是叛亂，而且在許多國家，提倡可能導致推翻政府的政策，也被視爲叛亂活動。欲藉大眾傳播通路與大眾打成一片的個人或團體，可能被上述第二種或第三種所包圍。攻擊政府之報紙或傳單的出版商，能够很快地被控以「可能導致推翻政府之活動」。

在十六、十七世紀中，又有另一種威脅出版家與印刷商的叛亂罪。當時多半歐洲國家，國家與某一特殊的統治者或君王視爲一體。威脅君王地位，即是威脅國家安定，因此是叛亂。叛亂罪刑一般是死刑，歷史上有一段時期即以此爲對持異議者的有力懲罰武器。有些時候因意見氣氛不同，實行起來有困難，在某些情況下對於一些對政權或在位君王的一般非有害的評論就施以極刑，似乎不甚合理。

英國從未普遍運用控訴叛亂來處罰出版商與印刷商。歷史上只有三名印刷商被控以出版威脅國家安全東西而遭處決，一名在十六世紀，一名在十七世紀，一名在十八世紀。許多現代國家，均以憲法或立法限制使之不適控告意見，小心地限制這一罪惡。可是，近年來自由和集權政府又使用這種叛亂罪來懲罰那些戰時曾以廣播協助敵人，沮喪自己祖國的人，而使此罪復活。

集權主義政府報業的控制，又運用一門法律學的發展，即聞名的誹謗罪或煽動誹謗罪。叛亂罪爲那些動搖國本的活動而備，但煽動誹謗罪却是爲意見不同者和非遵奉國家者令人煩厭的芝蔴小事而設。

所有西歐國家在集權主義施行時期，演變一種將企圖藉公開討論或勸誠改變國家人員或實務的個人

，帶到法院的合法方法。十七世紀君王論認為，統治者是正義和法律之根源，其行為不受民衆批評。「如果統治者被視為臣民之首，公開責難他必然不對，即使他錯，也應以最高敬意來指出其錯處，同時不管他是否錯了，也不應該批評他或計劃縮小其權力。」（廿四：二九九）

許多國家施行煽動誹謗罪，沒有現在罪犯審判時那種保衛。不過在英國，即使是斯圖亞特王朝（The Stuarts 1603-1714）所普遍採行的誹謗罪，在審判時也以建立與所有刑法訴訟一樣的司法程序加以限制。違背國家的罪過，轉至一般法庭，在程序上較少武斷而又不失為有效的補救辦法。

煽動誹謗罪是斯圖亞特王朝君王對付出版商和印刷商的主要武器。皇家激勵提出這類控告，指派法官，供給證人。法律制定一些配合所有公共批評和非議的罪刑。當局所厭惡的一切，都被認為是煽動誹謗罪的根據。

十八世紀期間，由於政府放棄許多極權主義原則，政黨的興起，民主教義的推展，加強煽動誹謗法不是易事。雖然檢查官繼續逮捕批評政府或其官員的人，並加以審判，雖然法官也堅持繼續制定依據集權主義原則的法律，但陪審團反抗，同時拒絕宣佈一般罪狀。由於英國和美國殖民地陪審團的經驗，強迫當局尋求其他武器，以對付報紙及書冊出版家益見增多的活動。

整個十八世紀，集權主義採取自衛方式，而自由主義原則則大步向前邁進。傳統上的對付干擾政府武器，諸如國家獨佔，特許狀，煽動誹謗罪等逐漸失效。必須尋求其他方法，以保護國家權勢。後來發明的方法，目的不若先前顯明，施行起來也更間接。由國家資金收購或給予津貼的私有報紙，取代了政府任命者經營的官方報紙。在華爾波（R. Walpole 一六七六——一七四五）任英國首相長時期間，政

治記者被暗中給與津貼，報紙也受國家資助。持反對態度的報人，則以煽動誹謗罪威脅，或誘以金錢賄賂。近代國家的獨裁者，每每傾向於繼續運用這些辦法，當作減少公共批評及維持小集團當權的有效方法。

對大眾傳播媒介的這些間接控制方法，有着緩和自由主義人士的攻擊之優點，因為要追溯腐敗的根源通常不易，如非不可能的話。甚至在控制事實可以建立時，當局也可以退守如下的論據說，既然私業者運用報業取得私人利益，國家也有權運用現成的任何工具，為其官員和政策產生有利的態度。

十八、十九世紀國家，普遍還有一種間接的控制方法，這是用來限制印刷品發行數量和利潤，尤其是尋求廣大讀者的報紙之一種特殊課稅的制度。依賴廣大銷路為其財政收入的報紙，因而較少依靠政府津貼，因此，在處理國家事務時，有着詆譏的傾向。對廣告和銷數課徵特別稅，有助於減少報紙的利潤。英國的「知識稅」，成了十九世紀前半期的激烈政治問題。這種制度最後在一八六一年廢止。（廿二：三二二）

七、允許和禁止的題材

集權主義國家控制大眾傳播媒介的主要方法，已廣泛討論如上。現在讓我們轉而看看那些被認為可憎而須禁止的內容形式。依據集權主義國家性質和功能哲學，所有在國家內運行的媒介，應該促進國家目標與政策。當作重要社會工具的大眾傳播媒介，也不超出這項一般原則，其內容受對於達成既定目標貢獻多寡而考驗與估價。大眾傳播媒介沒有決定這些既定目標或懷疑它們之功能。這種功能委之于運用政

治力量的個人或集團。

依廣泛哲學觀點而說，集權主義者並不經常反對政治制度的討論。不若近代共產主義者，他們並不要求完全符合一套理論原則。一旦媒介避免直接批評其當代政治領袖及其計劃，集權主義者通常便覺滿足。而且他們容忍對他們制度所依據的政治原則，存着極大分歧，這是近代共產主義和法西斯主義集團內人士通常鮮有這份寬宏。他們所不能忍受的是公開企圖推翻政府當局。政治組織也許容許任聽懷疑，但該組織的操縱者則不許懷疑。十六世紀英國女皇伊麗沙白一世允許有時候甚至鼓勵，對當代問題極自由地討論，只要她那作最後決定權不被懷疑。

當社會中像金字塔般的尖端部份羣衆縮小時，允許討論的範圍即行加大。一般公衆被認爲無法了解政治問題。因此這一羣人的任何討論均受限制。試圖達到這一社會基層的媒介，更被小心監視，因恐有擾亂羣衆或使羣衆對他們無法瞭解也無須負直接責任的事務發生興趣之危險。在經常屬於集權政治組織的一部份之一般議會，則被允以較大自由討論。這一團體中的份子，則負有公共義務之責。因此理論上說來，他們的討論只要受制於那些協助中央權職達成其目標的方法時，他們可得當局信託。可是甚至在這些議會上也經常會有失誤，因而君王偶而必須訓令他們，已超越皇家權力了。最重要的討論歸於樞密院，因爲其組成委員依賴中央權職，故可重託「國家祕密」。

政府事務的消息也與討論政府政策一般，遵循同一普通類型。在多半集權國家裏，實際上沒有印行中央顧問機構會議上的問題與討論。唯一宣佈的是那些規定公共羣衆順從或支持的決策。即使那些森嚴守衛免于大衆好奇心的議會，以及在席外討論議程的議員，也經常遭到處分。依據民主傳統，這種議會

既非象徵性，公衆壓力和教訓沒有理由必須阻撓其商議。公共責任又開始活動了。既然議會是有着傳統的責任，它必須被允許在免于沒有責任的個人或團體之干預氣氛中來運用。

八、集權主義理論和其他理論

前面序言中已說過，本書在討論大衆傳播媒介在社會上所扮演的角色和功能的四種主要理論。在進行討論若干同一時代的應用實際之前，試圖指出集權主義理論和其他三種理論的同異處，是有益的。在四種理論當中，集權主義和馬克斯——蘇維埃主義最類似，而與自由主義哲學相通點則少之又少。

馬克斯主義政治學說從早期集權主義演變而成，並考慮工業革命及其產生問題而加修正。共產主義教唆無產階級必須透過共產黨建立無產階級專制，以達成其黨的目標。這種在共產主義學說中也許認爲是剷除資本主義殘餘份子前過渡時期的專制，但理論上與事實上專制型態一致。大衆傳播媒介必須負起支持國家之責。傳播媒介藉協助達成國家目標而完成本身目標。

不過，蘇俄共產制度與其他集權主義制度有着兩點區別。第一，共產主義強調更積極運用大衆傳播媒介，以爲鼓動完成世界革命之一部份。在共產國家，限制媒介不干預國家政策還不够，國家要主動運用媒介達成其目標。第二點區別也是最重要的一點是，在共產主義下，國家掌握並壟斷着所有通往大衆的大道。過去的專制政府，曾允許大衆傳播媒介或主要媒介，歸在私人手中的私有資本企業，但共產主義裏，國家「代表全民」掌理所有大衆傳播媒介的單位。國家不只操縱國內媒介，而且盡其可能藉嚴格限制國外消息之輸入，而建立完全壟斷傳播。蘇俄共產國家藉嚴厲禁止外國印刷品之輸入，以及嚴厲控

制收聽電子媒介。（有關蘇俄的詳細辦法，參考第四章）。

集權主義制度與自由主義報業自由原則大有區別。意見自由交換的整個哲學基礎，與集權主義思想無關。既然權威在於國家，而且解決公共事務之責由當局負起，那麼報業的首要義務，在於避免與國家目標相抵觸。這些國家目標由統治者或卓越人士而非自由主義所聲稱之「意見的自由市場」所決定。報業有監督政府之責的觀念，集權主義者並不採信，他們立刻發問道：誰來監督報業？

有一點必須指出，近代許多本質上為集權主義的政府在其組織上常附加自由主義來點綴，就如同多半民主國家仍有專制的痕跡一般，而且集權主義和自由主義國家，雙方在許多方面都摻雜着社會主義論的特徵。這一點在大眾傳播媒介上尤其真實。希特勒看出使人民明白若干政府基本問題的重要性，並准予若干經挑選後的報業單位以資本主義自由企業基礎運行。另一方面，集權主義者經常把許多傳播媒介，特別是最近的電子媒介單位，使之國家化或社會化。近代極權主義政府常把無線電廣播收歸國家獨佔。

集權主義與最近演變的社會責任論（見本書第三章）有許多相同的成份。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），傳播媒介不准毫不負責地干預這些目標的達成。兩種制度都承認義務與行動的相關性，只是有着以相反的觀點來研究這一問題的趨勢。集權主義否認報業有責任來決定這些目標或達成目標的方法，由於報業缺乏這種責任，因此它應禁止有這種屬於中央權威的義務。不過，社會責任論主張，保有由公眾作最後決定的民主傳統，因此要報業負責教育公眾，指導他們作一明智決定。所以報業有義務使公眾提高警覺，而不可將公眾的注意力

和精力分到不相關或無意義的事。集權主義和共產主義都確信，政府必須控制這項程序，自由主義則主張對於此一過程愈少政治權勢愈好。社會責任論者主張，雖然自由主義原則基本上正確，但在複雜現代社會中，運用媒介時需要某些控制形式，最好由媒介自身製訂，而慈善為懷的政府能在旁不客氣督導。

九、近代世界的集權主義報業

我們現在轉而看看集權主義所持大眾傳播媒介在社會中地位與功能之觀念，在若干同一時代中的實際運用例證。我們將不試圖敘述第二次世界大戰前希特勒與墨索里尼政權時代的報業地位，因為此兩者今天均屬於歷史研究。

無疑地今天除了蘇俄共產集團外，集權主義理論家都必須承認自由主義已佔優勢。然而，自由主義教條，經常也只是窗口裝飾品而已，政府仍在背後運用集權主義實際。聯合國依據各國對自己報業情況的報告做一調查研究，顯示言論自由的信念到處極為普遍，所有掌握消息媒介的國家也都聲稱他們有自由報業。可是，在許多國家裏的言論自由已被造成適合某一固定形式，而這種固定形式却與西方民主概念殊少關係。

今天世界上民主原則與集權實際間的衝突，羅必茲（Salvador P. Lopez）應聯合國經濟社會理事會撰寫的一篇報告，敘述最詳盡。報告中說：

「在今天這個為意識爭論和叛亂民族主義所折磨的世界裏，人們心靈上的掙扎已變得愈來愈尖銳。相當發達的工業技術，正被用來達成消息，宣傳、灌輸的目的，結果消息、宣傳與灌輸思想，

彼此也難以區分。

在這種掙扎中，人類基本的意見和言論自由之權利，在許多地區裏已成了災禍。集權主義國家事實如此，可是，甚至在其他國家，這種權利也不斷地爲偽裝保衛自由而犧牲自由之傾向所侵犯。結果成了一種極其複雜的社會和政治問題，表現出繼續不斷地介於濫用和努力改正濫用，介於企圖限制自由和努力擴大自由之間的交互作用」。(十四：十五)

該報告上又附有「國際新聞學會」(I.P.I.) 祕書處爲了解今日世界採行自由主義與集權主義實際情況而準備的附錄：

「在回答這份問卷的四十一個國家包括二百四十八名主筆中，半數以上說，在民主國家與非民主國家裏，有着一種愈來愈明顯的限制採訪合法新聞之自由的趨勢。

消息自由今日尤其受到威脅。政府鑒於第二次世界大戰期間報界必須接受新聞自由的嚴格減縮的經驗，以及在過後「冷戰」期間爲了安全而設的特別規定，部份說明報業限制趨勢的理由。事實上若干技術上仍爲戰爭狀態的國家，不但爲本身甚至爲鄰國協助認爲控制合法。而且更有進者，在某些事件中，鄰國間的爭端（其中一爲極權國家，另一爲民主國家），常導致民主國家內人民言論自由受到限制。」(十四：六十一)

I、P、I、的報告歸納其下列種類：

- 一、報業完全受控制的國家。例如：蘇俄及其附庸國家、南斯拉夫、葡萄牙、西班牙及中共。
- 二、報業可以正式批評政治但仍使用新聞檢查制的國家。有哥倫比亞、埃及、敘利亞。

三、有特別新聞法或其他立法用以逮捕和控訴報人的國家，有南非共和國，伊朗、巴基斯坦、印度、伊拉克和黎巴嫩。

四、用非官方辦法阻礙報界反對的國家，有土耳其、阿根廷、印尼。

I、P、I、一九五五年五月在丹麥首都哥本哈根的一次集會中，曾報導包括國際聞名的 La Prensa 在內的一百多家阿根廷報紙在過去幾年中被停刊。有許多報紙因被控以刊載示威羣衆的圖片等而被關。
(一一七：七四)

「泛美報業協會」(Interamerican Press Association)所屬「報業自由委員會」(Freedom of The Press Committee)定期以區域爲單位企圖調查報業實際狀況。包括一九五四年十月至一九五五年四月這一段期間的報告說：「據報導六個月前，西半球裏大約有百分之廿的人，在各種新聞檢查下生活。除了尼加拉瓜外，自此以來，甚少改善。新聞自由根本不存在或以種種方法加以限制的國家有阿根廷、玻利維亞、哥倫比亞、多明尼加、葡萄牙、祕魯和委內瑞拉。」(一二：十二)

美國「美聯社」，幾年來曾依據其各地通訊員收集的資料對全球報業現狀作一半年性的調查。一九五四年最後半年的調查顯示，報業地位與過去幾次調查情形，改變很少。集權報業實際可在若干拉丁美洲國家和中東發現。據報導說，在葡萄牙，西班牙，南斯拉夫，伊朗，埃及，伊拉克和沙烏地阿拉伯，連國內出版物亦受嚴格控制。中共完全控制國內媒介。在祕魯主筆曾被逮捕，哥倫比亞內報紙曾被沒收，委內瑞拉報導要受檢查。阿根廷有名的 La Prensa 被沒收幾年後，終於歸還原主。自一九五五年十一月暴亂以來，巴西對國內報紙也課以新聞檢查。(十八：四)

紐約時報以自由主義觀點在社論中對於一九五四年後半年的調查，作下列評論：

「許多政府仍然不敢讓他自己國民或整個世界，瞭解在他們所控制的疆土內正做些什麼。這是昨天美聯社公開發表的新聞檢查最後報告的要旨。整個（新聞檢查的）真理，並不只在蘇俄，中共，或任何共產黨控制國家適用，也不只在反俄的共產國家南斯拉夫，或像專制國家西班牙、葡萄牙、阿根廷、玻利維亞、委內瑞拉、沙烏地阿拉伯、伊朗、埃及等國家適用……新聞檢查的理由並未改變。新聞檢查隨時可用以隱蔽可能傷及在權份子的事實。」（十七：十）。

前面也指出過，共產集團以外的大半國家，由于世界輿論的壓力，在宣佈其傳播媒介的地位時，也不免至少在口頭上說是採行自由主義的原則。很少有國家像葡萄牙一般明確道出其集權主張。葡萄牙憲法第廿二條規定：「民意是國家政治和行政的基本因素。保護民意不受其他機構歪曲，違反真理、正義、良好行政和公共利益，是國家的義務。」廿三條又規定，既然報業有服務公益的作用，因此不得拒絕加刊政府所發給的任何對國家有益的官方告示。

厄瓜多爾的憲法（第一百八十七條）也有出於與葡萄牙憲法類似觀點的條文，「新聞事業的主要目的，在保衛國家利益，因此構成值得國家敬重與支持的社會服務。」

埃及政府也曾公開坦率宣佈其報業政策。底下是一九五二年一月二十六日發佈的宣言，其中說：

「爲了國家安全着想，因此建立一般檢查制度，並將繼續擴展到整個埃及領土與領海，來實施這項制度。檢查項目包括出入埃及或在埃及發行的所有文字印刷品、照片、袋子和郵包；所有藉無線電或其他工具的電報和電話消息；所有新聞、消息和其他廣播節目；歌劇表演，電影，留聲機以及其他所有視

聽複製品等。只有埃及皇家政府發出的印刷品和消息，以及寄給政府的，才免于這項檢查控制。」（二六：五五——五六）

印度與巴基斯坦兩國雖然在憲法條文中，依照西方自由傳統採行保護言論自由的措施，但兩國均發現要避免集權實務並非易事。他們通常均以國家安全為理由認定這些實務為正當。印度最高法院會規定，言論自由的憲法保證，准予制訂規定被控以發行不同意見之出版商交付安全抵押的法規。巴基斯坦亦於一九五二年通過一項法案，「規定對付有害於巴基斯坦國防、外交和安全者之特別措施」。這項法案准許中央政府驅逐任何外國人，或對本國國民課以法規中載明的限制。其中有一項規定「所有或任何與特殊課題有關的印刷品在出版前，均需要有關當局的詳細審察」。中央政府同時有權「在某一特殊時期，禁止任何報紙、期刊、傳單及其他出版品之出版」。

在若干聲稱自由主義原則的國家裏，所通常實施的一項辦法是，將所有民權立法在一特定時期內暫緩實行。例如中美的薩爾瓦多，一九五二年九月廿六日薩國立法院的一項命令，就規定將憲法第一五四、一五八，（第一款）、一五九和一六〇條的保護作用暫停卅天。而這些條文包括言論自由、意見的傳播、通信祕密以及集會結社的自由。

當做娛樂和消息媒介之電影的發展，也在集權和自由主義國家，引起若干規定與管制的特殊問題。對運用集權主義原則的國家而言，問題只在發展達成事先已定目標的機器和技術，但在自由主義國家，電影却帶來了許多到現在也沒有完全解決的新問題。（參考第二章）

實際上在所有國家，戲劇一直是受種種形式的官方監視。早期的電影在功能（娛樂）和演出（戲院

）兩方面均與戲劇有着密切的關係。因此政府就利用同一哲學和同一規定來管制這兩種的演出。可是，很快地出現許多差異。其中如教育影片、紀錄片、新聞片等的發展，大型獨佔式影業公司的興起，特別在美國情形尤烈，以及最重要的一點，即電影在人數方面（尤其是教育程度低的觀眾）的影響力大為增加。

在集權主義原則下，基本問題並不複雜。電影應該像其他媒介完全得到同等的待遇。電影必須像書本、雜誌、和報紙一般，不可干預國家目標的達成；如果可能時，它一定要對達成國家的這些目標有所貢獻。唯一問題是如何盡善達成這些目標。若干政府在政府機構部會裏，設立官方單位，賦予監督和檢查電影之責。各國所用方法最近不易獲得資料，但在許多國家裏，這種監察機構附屬於教育部，或者係一個由政府不同部門人員組成的單一團體。

電影片子，不管其為故事影片，記錄片或新聞片，對於公共態度和意見的有力影響是不容置疑的。納粹德國和法西斯意大利在第二次世界大戰前，對於美國影片有着嚴格限制，理由是美國影片是自由主義概念與美國政策的一大宣傳。像蘇俄共黨一樣，希特勒主張一切藝術形式應該與國家理想相配合，因此不應以任何方式減損或降低國家理想。

「美國影業機構」內「國際關係委員會」（the Committee on International Relations of the American Institute of Cinematography）主席哈萊（John E. Harley）對此局勢曾有如下的說明：

「美國影片已大大地塑造了美國人民和全世界各地區人民之見解和理念，是平常觀察可得的事。這一點不但可發現而且可接受。由各國檢查員所表現的極端小心，可看出他們是多麼地敏銳覺察到電影對

人民的力量。深思熟慮的人在研究各個國家的檢查規則時，無不被該國對於外來影片或本國影片之掛慮而留下深刻印象。許多人比較各國現存的電影檢查條例時，無疑地臉上都會泛起笑靨。」（八：二）

由於影片的政治與文化影響力，許多國家（包括民主國家在內）均已藉財政與保護措施而企圖擴大國營影片製作及推銷。駕御世界影片市場的好萊塢，即有加速這些努力的趨勢。把資助電影公司當作國家政治政策的國家，有英國、法國、意大利與阿根廷等。（十九：一六七——七七）

集權政府對於控制及管理新的電子媒介如無線電和電視廣播問題，有着同樣明確的答案。有兩個因素決定國家對這些媒介的政策。第一、集權主義原則這一般規定有着堅固的基礎。無線電和電視及其他舊式媒介，必須促進國家利益並且必須協助提倡中央當局的文化與政治目標。第二因素是電子傳播媒介的性質。一切廣播都需要電磁波的運用，這些電磁波的供應受着限制。事實上集權國家沒有採納英國的公共公司制度或美國的私營自由企業廣播制度。

既然一切廣播並未限制其信號于一國國境內，幾種特別的控制和規定問題隨之發生。首先，那個國家得到那幾部份的波長？這一問題引起國際間的糾紛，並導致許多次有關頻率分配的國際會議。世界上大半地區的國內電波使用國際協議所控制，而國際協議則由「國際電信傳播聯盟」（International Telecommunication Union）主辦協商而製定。對政府特別通路的分配，也由國際協商所規定，而且大部份已按一般協議而決定了。唯一例外是國際廣播中短波頻率的使用，這一問題仍有許多大國一直未能協調。

隨廣播本身而來的第二問題是，對於來自國家疆土外信號的國內控制。書籍、雜誌、報紙和影片等

可在邊界予以攔阻，並檢查其有無反對的內容。無線電音訊，由於它不受國土疆界限制，給予許多政府帶來煩人的問題。不理國際間的協議而「妨阻」鄰國電波長度，是一解決辦法。另一辦法是嚴格管制收聽器的所有權和使用。

十、結語

現代集權理論，可由曾參與十八世紀權威與自由價值爭辯的英國知名學者強生博士，(Dr. Samuel Johnson)下一適切的總括評語：

「每一個社會都有權保護公共和平與秩序，因此有權禁止有危險傾向之意見的傳播。說行政官有這種權，措辭不充分，行政官只是社會的代理人。約束那些他認為有危險性意見的傳播，在道義上或神學上也許他錯了，但在政治上他沒錯……(一：二四九)。

自由不受限制和自由受限制的危險，已造成政治科學上的難題，人類理解力似乎還一直無法解決這一難題。如果除了政府當局所先前贊同的東西外，別的一律不准出版，權力便經常成了真理的標準。假如革新夢想者，可以傳揚他的計劃，那麼可能便無解決；假如對政府有微言者，可以散佈其不滿，那麼可能便無和平；假如每個神學懷疑論者可以傳授其荒謬，那麼可能便無宗教。」(十一：一〇七——一〇八)

在本章開頭時已說過，全球大部份地區都會在一段時期內，採行集權主義基本原則當作社會行動的指導。這些原則在大眾傳播媒介的管制，規定和使用方面，更為普遍。雖然集權理論本身已被大部份民

主國家所拋棄，但集權國家的報業實務已有影響民主國家實務的趨勢。在若干事例中，差不多已強迫自由主義政府採行與極權模式無多大分野的相同步驟。

本書參考書目

1. Boswell, James, *Boswell's Life of Johnson*, Edited by G. B. Hill, revised and edited by L. F. Powell; Oxford: Clarendon Press, 1934 Vol, 2.
2. Brown, Robert U., "LAPA Vows to Fight Political Oppression," *Editor & Publisher*, 88 (Apr. 2, 1954) 12
3. Catlin, George, *The Story of the Political Philosophers*, N.Y.: Tudor Pub. Co., 1939.
4. Catlin, George, "Thomas Hobbes" in Edwin R. A. Seligman, editor, *Encyclopedia of the Social Science*, N. Y.: Macmillan Co., 1935. Vol, 7.
5. Childs, Harwood L. and John B. Whitton, *Propaganda by Short Wave*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1942
6. Ebenstein, William, *Man & the State*, N.Y. Rinehart & Co., 1945
7. Fuller, B. A. G., *A History of Philosophy*, Revised edition, N.Y.: Henry Holt & Co., 1945
8. Harley, John E., *World-Wide Influences of the Cinema*, Los Angeles; Univ. of Southern Calif. Press, 1940
9. Hitler, Adolph, *Mein Kampf*, Boston: Houghton Mifflin Co., 1937
10. Hobbes, Thomas, *Leviathan*. N.Y. E.P. Dutton & Co., 1950
11. Johnson, Samuel, *Lives of the English Poets*, Edited by G. B. Hill; Oxford: Clarendon Press, 1905. Vol, 1.

12. Kiefer, Alexander F., "Government Control of Publishing in Germany", *Political Science Quarterly*, 57 (Mar. 1942) 73—97.
13. Krieg, Ugo, *La Legislazione Penale sulla Stampa: manuale Teorico-Prattico*. A Guffire 1942
14. Lopez, Salvador P., *Freedom of Information*, 1953. Report Submitted to UNESCO, N.Y., 1953. (Its Official Records, 16th Session Suppl, No. 12,) Doc. E/2426.
15. MacIver, Robert M., *The Web of Government*. N. Y.: Macmillan Co., 1947
16. Mussolini, Benito, *The Political & Social Doctrine of Fascism*. English translation: London: Hogarth Press, 1933. Quoted in William Ebenstein, *Man & the State*, N.Y.: Rinehart & Co., 1947 pp. 303—04
17. N.Y. Times, July 5, 1954, 9, 10, Col, 2.
18. N.Y. Times, Dec. 25, 1955, P. 4, Col, 1.
19. *Political & Economic Planning, The British Film Industry*. Lodon: PEP (Political & Economic Planning), 1952
20. Rex VS, Tutchin, 14 State Trials (1704)
21. Shepard, W.J., "Government. History and Theory," in Sellgman, editor, *Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol, 7.
22. Sibert, Fredrick Seaton, *Freedom of the Press in England 1476—1776*. Urbana: Univ. of Illinois Press, 1952
23. Sington, Derrick, & Arthur Weidentfeld, *The Goebbels Experiment: A Study of the Nazi Propaganda Machine*. London: John Murray, 1943
24. Stephen, Sir James Fitzjames, *History of the Criminal Law of England*. Lodon: Macmillan

Co., 1883 Vol, 2.

25. Stephen, Sir James Fitzjames, Liberty, Equality, Fraternity, N.Y.: Henry Holt & Co., 1882
26. United Nations, Yearbook on Human Rights for 1952. N.Y.: United Nations, 1954
27. Williamson, George Ed, "IPI Vows Full Publicity Attack on Press Enemies," Editor & Publisher, 88 (May 21, 1955) 74
28. Zimmern, Alfred, editor, Modern Political Doctrines. N.Y.: Oxford University Press, 1939