

# 新聞自由與新聞自律

曾虛白

## 壹、由壓迫而法制

### (一) 胚胎時期

自由與政權，經常相互牽制而生均衡作用。統治者懼政權之削減而要限制自由，被統治者恐政權之獨佔而要擴大自由。政權獨佔貽患固多，自由泛濫亦為紛亂之源。尋求權力與自由均衡發展的來踪去跡，是研究新聞史的一個重要課題。

自由需表達，因此爭取表達是爭取自由最重要的手段。表達需媒介，大眾傳播就是這個媒介。報紙是大眾傳播發展初期最有力的傳播媒介，因此新聞自由的發展就代表了整個民權發展的過程。

新聞自由是跟着報紙的產生而發生了問題。因此，沒有報紙似乎就不應該有什麼新聞自由的研究。我國報紙的產生祇有一世紀的歷史，那末，新聞自由的研究，似乎祇應限制在這短短一百年左右中。但，最近新聞學的研究擴大了大眾傳播的範圍，凡傳播媒介之足以影響民意的形成與反映者都包括在新聞研究範圍之內。因此，新聞自由的研究亦不應局限於報紙。在報紙沒有產生以前，執政者之鉗制輿論與輿論界的反抗壓迫，自亦為新聞自由史中重要之一頁。本文僅敘述有了報紙之後，新聞自由如何由壓迫而發展至法制的過程。

報紙在我國，始於清初。在這以前，以唐代的邸報發展而至宋代的朝報，小報，都是抄錄朝廷施政措施供若干關心此事者的私人閱讀，都不符合構成報紙的主要條件，因此祇能算做報紙沒有出生以前的胚胎，在這報紙的胚胎時期，却也配合着有了管制新聞自由的胚胎形態。

邸報的發展，到了宋代，從過去專供藩鎮以及地方官吏閱讀的政府公報，轉變而成關心政事者大家可以買得到的讀物。這

是向報紙發展的一種趨勢。於是讀者人數的增加就連帶引起了管制新聞自由的胚胎形態了。

朝報，小報轉輾傳抄分送，執政者不願公之於世的宮廷秘密和施政內幕，逐漸變成了街談巷議的資料，自必提高執政者的警覺而欲予制裁。茲可引宋臣周麟奏稿中的一段來說明當時朝臣對這些小報的態度。那一段奏稿說道：（註一）

「方陛下頒詔旨，布命令，雷厲風飛之時，不無小人譁張之說，眩惑衆聽，如前日所謂召用舊臣。浮言胥動，莫知從來。臣嘗考究其然矣，此皆私得之小報。小報者出於進奏院，蓋邸吏輩爲之也。比年事有疑似，中外不知，邸吏必競以小紙書之，飛報遠近，謂之小報。如曰，今日某人罷去，某遷除。往往以虛爲實，以無爲有。朝士聞之，則曰，已有小報矣；州郡間得之，則曰，小報到矣。他日驗之，其說或然或不然。」

跟着報紙的胚胎就產生了管制新聞自由的胚胎措施。綜合宋代先後頒佈管制小報的禁令有下列幾種。（註二）

（一）管制發行：制定「保甲法」，要求邸吏五人連保，互相監視，不得發行小報。但禁者自禁，小報依然推行無阻。

（二）禁止洩漏機密：經孝宗下詔規定，「今後有私撰小報，唱說事端，許人告首，賞錢三百，犯人編管五百里。」

（三）防護軍機：哲宗下詔定釐刑罰謂：「凡議時政得失，邊事軍機文字，不得寫錄傳佈，本朝會要實錄，不得彫刻，違者徒二年，告者，賞緡錢十萬內。」

（四）事前審查與禁載戲藝文字：哲宗下詔規定，「國史實錄乃不得傳寫，即其他書籍欲彫刻者，選官詳定有益於學者，方許鏤版。俟印迄送秘書者，如詳定不當，取勘施行。諸戲藝之文，不得彫印。違者杖一百。委州縣監司，國子監覺察」。

這是限制新聞自由的初創形態。在那時期，管制新聞沒有一定的政策，一般禁令都由朝臣就耳目所及奏清帝王，下令實施，並無有系統的律例可循。

自宋以後，由元明而至清初，仍舊是朝報、小報盛行的時代，因此類似上述禁令，亦因人因事，零亂產生，忽張忽弛，無標準、無規例。

## (二) 清室的新聞管制 (註三)

清初管制新聞尚未專立條例，法院處理有關新聞自由的案件都引用大清律例，刑律，盜賊類中的「造妖書妖言」條。其主要規定：「凡造織緯妖書妖言，及傳用惑眾者，皆斬。」「各省抄房，在京探聽事件，捏造言語，錄報各處者，係官革職，軍民杖一百，流三千里。」清初，清廷大都援引此法規定，予以擴大解釋，入人於罪。

鴉片戰爭以後，報紙蛻變而成近代形態，光緒銳意維新，除認識報紙的重要而鼓勵官報之發行外，復注意新聞的管制，因於光緒廿四年囑康有為研究泰西報律呈覽。八年之後，光緒卅二年六月頒佈「大清印刷物專律」這是我國管制新聞自由第一次的立法。

這項「大清印刷物專律」有兩大特點，第一、特設「印刷註冊總局」專責管理出版品的註冊登記。第二、規定訕誘條款，凡有侮慢皇室、皇族者，加重處分。

接着清室又參照日本已經廢止的「新聞紙條例」，擬具了「大清報律」在光緒三十三年頒佈實施。這項新法令「大清印刷物專律」更進一步鉗制新聞自由。它也有兩大特點。第一、採取保證金制度，規定創辦報紙必需繳納一定數額的保證金，第二、實施事前檢查制度，規定報紙應於發行前一日晚十二點以前送審；月報、旬報、週報在發行前一日上午十二點以前送審。

清室就挾着這項新法令鉗制新聞自由。使報紙言論採訪動輒得咎，報界的抗議微弱未能生效。

## (三) 民初開朗時期

辛亥革命成功，民國誕生，國父孫中山先生出任臨時大總統，頒佈「中華民國臨時約法」，明白規定人民有言論、著作出版的自由。於是我國新聞自由的發展進入一個開朗的時期。

國父的尊重新聞自由立刻作了事實的表現。南京臨時政府宣佈臨時約法後，那時的內政部以為遜清所頒佈的「大清報律」壓迫輿論，應予廢除。但新聞應有專法管制，在立法機構未暇訂立這專法的過渡時期，內政部就擬訂了「暫行報律」三條，通

令全國一致遵行。

這時候，「全國報界俱進會」剛在上海開會，接到這通令之後，表示異議，提出兩點反對的理由。第一、這項「暫行報律」未經立法手續，不能生效。第二、議會將來必定會擬訂出版法，有了出版法是否應再單獨訂立「報律」，應留待出版法訂立之後詳加考慮，不應先訂「報律」。「全國報界俱進會」把這決議電致 國父，蒙 國父接納其意見，立飭內政部撤銷這項法令。國父飭文重要一節大致如下：（註四）

「案言論自由，各國憲法所重。善從惡改，古人以爲常師，自非專制淫威，從無過事摧抑者。該部所布暫行報律，雖出補偏救弊之苦心，實昧先緩後急之要序。使議者疑滿清鉗輿論之惡政，復見於今，甚無謂也。又民國一切法律，皆當由參議員議決宣布，乃爲有效。該部所布暫行報律，即未經參議員決議，自無法律之效力，不得以暫行二字，謂可從權辦理。尋繹三章條文，或爲出版法所必載，或爲憲法所應稽，無所特立報律，反形裂缺。民國此後應否置報律，及如何訂立之處，當俟國會議決，勿遽亟亟可也。」

國父的此篇飭文在我國新聞自由的發展史上具有重要的價值，因爲他給我國新聞法制釐定了一個原則，那就是：新聞紙既爲出版品之一，國家既制定了出版法，就不必另外再單獨制定新聞法來給新聞自由多加一重限制，因此，我中華民國自開國以來，出版法雖屢經修改，未必盡如理想，但除軍閥專權亂法不計外，這個原則始終保持不變，皆 國父所賜也。

#### （四）袁世凱的壓迫控制

民初新聞自由的開朗，經 國父謙讓由袁世凱爲總統而轉入更黑暗的階段。袁氏的控制新聞是三種方式齊頭並用。第一種方式，立法以繩異己；第二種方式，收買記者做鷹犬；第三種方式，直截了當，直接迫害。

先就第一種立法以繩異己的方式來講。遜清鉗制新聞自由的「大清報律」，民主政體中絕無保存的理由。但，袁氏執政後，在民國三年四月公佈的「報紙條例」一承「大清報律」的舊貫，祇取消了原定事前檢查的規定。袁氏更覺得祇靠「報紙條例

「簡單的規定來鉗制新聞自由還是不夠的，於是就在同年十二月制定了「出版法。」

袁製「出版法」第十一條規定，「淆亂政體」，「妨害治安」，「敗壞風俗」，「煽動曲庇犯罪人」，「揭露訴訟或會議事件」，「揭載軍事外交及其他官署機密」等的文書圖畫皆不得出版。袁氏爪牙以及後起軍閥都任意引用此條規定的禁載標準，歪曲解釋，以停刊查封威脅報館。

「報紙條例」經袁氏帝制叛國失敗後，黎元洪入京復職即下令取消，可是這份御製的「出版法」，疊經新聞界抗爭，直到民國十五年因上海五卅事件，工部局濫引此法，激起輿論反對，才由段祺瑞下令取消。

袁氏用立法方式控制新聞自由除訂製上述兩項直接法外，又在民國元年公布的「戒嚴法」和三年公布的「治安警察法」中也作限制新聞自由的規定。戒嚴法十四條規定，戒嚴地區，司令官有權封禁「新聞雜誌圖畫等之認為與時機有妨害者。」治安警察法第一、第廿一條規定，警察有權禁止在公共場所黏貼或散佈認為擾亂秩序與妨害善良風俗的文書圖畫，袁氏及其後軍閥經常援用此二法以壓制新聞自由。

袁氏控制新聞自由的第二種方式是收買鷹犬。袁氏以為民主政體來自海外，如由外國人出面主張中國環境特殊民主政體扞格難行，仍以恢復帝制為宜，當可說服若干知識份子。因此，賄囑美人古德諾撰「君主與共和利弊論」登載在亞細亞報上。接着擁護帝制的籌安會籌備開始，楊度的「君憲救國論」，劉師培的「國情論」，等擁護帝制的文章紛紛出現在報紙上。同時，袁氏復囑其心腹薛子奇，在民國四年到上海去，創辦亞細亞報，做他宣傳帝制的喉舌。

袁氏除指揮其直接控制的鷹犬發動帝制宣傳之外，復以官爵賄賂政黨領袖，轉變各政黨為其政治工具，並使各政黨所辦的報紙為擁護的言論機關。共和，民主，統一三黨合併為進步黨，變成了袁世凱的御用黨即為一例。實際此時政治混亂，政黨林立，而所謂政黨，大都係少數政客藉以攫取政權的工具。黨名隨時可改，黨綱隨時可換。利害相同，數黨可併為一黨，利害衝突，一黨可分成數黨。此中祇有民黨報紙作孤軍奮鬥，激發民憤，到底掀起了反袁的高潮。至其他政黨的黨報，今天擁袁，明天反袁，有錢就辦，沒有錢就停。其中顯著給袁氏收買為御用報紙者有北京的「民視報」，「京津時報」，「國華報」，「國

民公報」，「新社會報」，「大自由報」；上海的「大共和報」（註五）等。

收買利誘尚難發生控制全面新聞的效果，於是袁氏更強調第三種直接迫害的方式。其迫害方法，在報紙推進業務之時，逐步予以種種阻碍。例如第一步於報導送達報紙之前檢扣郵電；袁氏下令不准報館用密碼發電，尤注意從北平發到上海的電報，指派專人常駐上海電報局檢查電稿，凡論及國事者，均不予發。（註六）其第二步於報紙上版之前，選定若干有問題的報紙，指派專人坐鎮編輯室，檢看大樣。最後於報紙出版之後阻碍其推銷，並令各地軍警，禁止其售賣，並布告人民不得購閱。如執行此三項控制步驟仍難見效則封閉其報館，逮捕其發行人。

武昌起義之後，新聞自由短期開朗，新報紙之產生，風發雲湧蔚為大觀，當時統計全國約五百家，而北平獨佔五分之一，約一百多家。不幸這種盛況祇像曇花一現，二次革命發生，國民黨與贊同國民黨的報紙，全被封禁。及袁氏發動帝制籌安，以威迫利誘的手段對付報界，其摧殘結果，北平的報紙祇剩了二十家，上海祇剩了五家，漢口祇剩了二家。報紙銷數也隨之減少，（註七）

袁氏稱帝陰謀發動的初期，敏感的新聞記者已有覺察，也曾經掀起過一陣反對的高潮，例如北平的國民公報，國風日報，天津的民意報，漢口的震旦日報，民國日報以及廣州、開封、南昌、福州、香港各地報紙都能據理力爭，可惜一一都被封禁了。及帝制籌安運動表面化之後，北平之天民報仍加評論、立遭封禁。此後凡持反對論調的報紙。在內地發行的都強迫停版，在租界發行的勒停郵遞，在海外發行的禁止內銷。

當時的真正民意雖已不能從報紙字面上求之，但仍能見之於行動。茲特舉二事為例。第一例，薛子奇奉袁命到上海創辦亞細亞報。事前接有自稱「君主之敵」的匿名信，警告其此報出版必以激烈手段對付他。薛不理，出版第二日報館門口即有人擲炸彈一枚，死三人，傷十餘人。出版第五日，又有炸彈一枚從二樓窗口擲入，主任幾遭不測。鄰居大嘩，稟會審公廳迫薛遷居，薛以無地可遷不得不停刊。第二例為名記者黃遠庸出國經舊金山，華僑認黃為帝制派而遭誤殺。黃為北平名記者，上海亞細亞報成立時約其為總撰述，黃攝於該報背後支持之大力不敢逕辭，虛與委蛇，同時即以遊歷為名，離平赴美，以求擺脫。不料

華僑誤會，認黃爲正真亞細亞報記者，斷然加以毒害。黃氏之死固足令人惋惜，然華僑反對帝制憤激之情亦可於此軌外行動中得其真相。（註八）

### （五）軍閥時期的內外交迫

袁世凱倒行逆施的帝制運動失敗之後，我國轉入軍閥爭霸混亂的時期。在這時期，新聞自由之遭受迫害尤甚於往昔。

就法令方面說，袁製的「報紙條例」經黎元洪於民國五年下令廢止，袁製的「新聞法」亦經段祺瑞於民國十五年撤消，但北洋軍閥對於新聞自由的壓制並不放鬆，民國十四年安福系軍閥制定「管理新聞營業條例」的單行法，由京師警察總監朱深頒佈實施。此法規定，創辦報紙者必須覓具殷實舖保並須取得房主的同意，實開新聞法聞所未聞的惡例。

實際在這時期中，軍閥割據稱霸，各抱「朕即國家」的傲慢心理，早把法律條文看做汗腐書生的陳舊產物，束之高閣。不稱意的報館，封掉它；不聽話的報人，抓起來，已成了家常便飯。尤可怪者，地方政府竟可以自由擬訂報紙條例來壓迫報紙。（註九）報人之被害者，如邵飄萍、林白水之爲世週知者外，即廣州一城在此時期陳炯明之殺陳聽香，龍濟光之殺康仲華，陸榮廷之殺李滙泉，桂系政客之殺陳耿夫，先後即達五人之多。（註十）

軍閥迫害日益加厲，報人自全的消極辦法只能求託庇於外人勢力之下，於是租界就成了報紙的逍遙藪，更有若干報紙逕請外國人出面作發行人，以外商名義向外國政府註冊，但這種辦法，雖暫免了軍閥的襲擊，却又遭遇到租界當局的摧殘。

民國八年，五六月間，五四運動激起了民族自覺的浪潮，上海學生和商人，罷課罷市，要求罷免親日派的閣員，街上滿貼揭發政府賣國和排斥日本侵略的標語，報紙上更強調鼓吹「打倒帝國主義」和「取消不平等條約」的論調，在租界當局看來，這種舉動是剝奪其既得權益，與過去中國人反對中國政府不關痛癢的事件，性質不同，應予以斷然的處理。

於是，上海工部局藉口報紙和印刷物的煽動影響治安，就擬訂「印刷物附律」，準備召開上海納稅人會議提會通過，上海書報業聞訊組織聯合會竭力反對，以爲此種非法規定、侵害了言論出版的自由。工部局召開納稅人會議多次，每次皆因不足法

定人數而流會。

上海民間團體就因此與工部局展開了熱烈的鬭爭，從民國八年一直發展到十四年。在這幾年中間，工部局不斷爭取納稅人會議通過它所提的「印刷附律」案，上海商界各社團，不斷開會，反對此項附律（註十二），並進而求根本解決，要求收回會審公廳的管理權。社團中活動最力的是，上海書業商會，書報聯合會，日報公會，書業公所四團體。它們曾兩次發表聯合宣言，侃侃陳辭，根據法理，歷訴附律不應成立的理由。工部局的機關報，英文字林西報，為附律辯護，苦無充份理由，因作反面文章，懸賞五千元，徵求能根據英美法律原則證明附律之非法理的文章。（註十三）

工部局因上海社團反對「印刷物附律」的劇烈，另尋鉗制新聞自由的新途徑，擬利用袁世凱公佈的「出版法」來成立幾件案子，為租界中創法例。

於是民國十四年五卅事件的爆發給工部局一個好機會。民國十四年五月卅日，上海公共租界老閘捕房在南京路門前，鎗殺我國遊行演講羣衆，激起了全市罷工、罷課、罷市運動。在罷工期間，商務印書館出版的二十二卷第十三號「東方雜誌」不能按時出版。直延至七月初才先出版了「五卅事件臨時增刊」，這中間載有王雲五寫的「五卅事件之責任與善後」，陶希聖寫的「五卅慘殺事件事實之分析與證明」等文章。原定七月十日出版的「東方雜誌」，順延到八月中旬才出版。這一期的「卷頭插畫」，印的完全是有關「五卅」運動的圖片，計有「五卅事件之被難者」（四幅），「五卅事件之證物」（三幅），「嚴重狀態下之上海」（四幅），「五卅事件之全國響應」（十四幅），「六月二十五日之北京各界大示威」（十四幅）等。（註十四）

上述五卅增刊與東方雜誌發行後，上海公共租界總巡捕房，就向會審公廳控告王雲五，說這兩份刊物妨害治安，違反出版法第十一條，（註十四）和「特別警律」第二十八條。

商務印書館請的律師出庭申辯說，就文字部份檢討，兩份刊物都沒有違法之處，就圖片部份檢討，兩份刊物所登載的大半字林西報早已用過。因此都不構成罪責，況且，所引的「出版法」是袁世凱未經國會通過擅自公布的法令，不能生效。警律的



規定，更沒有約束出版物的權力。商務律師的申辯，雖有充份理由，但會審公廨不勝工部局的壓力，卒於十月二十四日判王雲五交二百元保，一年以內不得發行同樣書籍。此案即在這樣是非不明的狀態中草草了結。

袁製「出版法」經工部局利用以鉗制租界內的新聞自由，激起了國內輿論的憤怒，要求取消這叛國總統之遺毒，於是段祺瑞才在民國十五年一月二十八日正式下令取消袁製的「出版法」。

## (六) 北伐勝利到行憲時期

國民革命軍北伐勝利之後，北洋軍閥壓迫新聞自由的黑暗時代告一結束。新聞自由的發展也從無理的壓迫轉入合理的法制階段。

保護新聞自由，約法已有明文規定，再加以 國父在開國之初即以事實來確定了重視新聞自由的原則，國民政府之應尊重新聞自由自屬天經地義。但，保護新聞自由，從國家利益與社會福利方面着眼，仍應有相當限度。新聞濫用自由可能召致危害國家與流毒社會的不良後果。益以，國民政府雖已完成統一，軍閥餘孽未盡掃除而共產黨的顛覆陰謀逐漸萌芽滋長。國民政府奠定之初，正按照 國父建國方略之規定，從軍政時期轉入訓政階段，因此，開放新聞任其脫離管制，尚須有待，而管制新聞的法令則逐漸由消極的防制轉變而兼及積極的扶植。

民國十九年十二月十六日，國民政府根據政治會議通過的「出版條例原則」公佈了民國十九年的「出版法」，到了民國二十六年七月十八日，國民政府又公佈了再度修改的出版法。這兩次公佈的出版法，因為適當國民黨訓政時期，保留了一個共同的特點，那就是，新聞紙、雜誌的申請登記必須經過國民黨各級黨部的審核，藉以阻止反動派濫用新聞自由的弊病。這項規定到了民國三十六年一月一日，正式行憲之後，自然自動失效了。同時，這兩次公佈的出版法，仍舊承藉過去中國新聞法令的舊貫，主要目的，在消極的防範，未作扶植新聞事業的考慮。

直到民國三十六年實施憲政，新聞自由的亟須保障扶植受到政府的特別注意，於是，行憲後的第一部「出版法」，經過立

法院反覆討論之後，卒於民國四十一年四月九日正式公佈施行。

這部分憲後第一部出版法的產生是經過十分慎重考慮的過程的。當民國三十六年憲政實施的第一年，南京新民報因言論新聞觸犯了二十六年修改的出版法的規定而遭政府封閉。因此，輿論嘩然，以為憲政時期與訓政時期不同，二十六年公佈的出版法自不能適用於三十六年，要求修改出版法之呼聲甚囂塵上。於是，行政院就將原有五十四條的出版法，修改為四十三條，提出「出版法修正案」咨請立法院審議。

立法院接到行政院咨文之後，前後歷時四年五個月，才把這份出版法修訂成案。第一次，由立法院內政及教育兩個委員會審議後在民國四十年五月，提出「修正審查案」，未經大會接受。第二次，再由內政，教育及民刑商法三個委員會重加審議，在同年十二月提出「重付審查修正案」提交大會討論。最後，由立法院大會於民國四十一年三月二十五日完成三讀手續，訂定了這份共有四十五條的行憲後第一部出版法。

這份出版法的立法精神，曾由立法委員吳望伋發表一文，題為「修正出版法的感想」予以說明。吳委員是立法院審議出版法草案自始至終參加討論的一人，因之他的意見可以代表當時立法院訂定本法的共同意見。

吳望伋說：「這是一部行憲後建立出版制度的唯一法案，完全是根據中華民國憲法賦予人民出版自由之權利而釐訂。它是要用法律的力量來獎勵並保障一切出版事業，使政府能在合法的原則下，管理出版機構和一切出版品，以發展自由中國的文化事業。」

獎勵和保障出版事業，是這份出版法的特點，因此吳望伋指出，這份出版法「專門增訂第四章『出版之獎勵及保障』一章，都凡九條。對於出版事業之獎勵補助。免徵稅課，優待傳遞，便利採訪，供應資料，配給紙張印刷原料，以及保障發行人、著作人、編輯人、印刷人，規定官署行政法規處理違法案案件期限等，均有詳明的釐訂與規定」。

此外，吳望伋又指出，這部新出版法進步之點：對新聞紙雜誌的發行，把舊法規定的須政府核准許可改為只須登記備案；放寬禁載尺度，僅限於政治、軍事、外交之機密與危害地方治安事件；削減罰則，減輕處罰，尤於行政處分之中寓合法保障

之意。

此法經總統命令公佈施行之後，內政部就依據該法規定，擬訂出版法施行細則，送呈行政院核備。行政院提出四項修正意見，飭內政部重加審議。行政院的意見：(一)內政部所訂新聞紙雜誌資本數額過低，應酌量提高，以免濫於設立；(二)新聞紙雜誌發行人之資格規定太寬，應提高其教育水準與服務年資；(三)新聞紙張的供應應兼顧均衡文化發展及戰時厲行節約的原則；(四)確定負責審核機關及審核事項。內政部接奉行政院意見後重行修訂，再呈行政院核備後，於民國四十一年十一月廿九日由內政部公佈施行。

這部出版法及其施行細則是行憲以來一貫奉行的新聞法令。直到民國四十七年，因防止毒素新聞之泛濫，在臺灣重加修改。

### (七) 出版法的第五次修正

抗戰軍興前後，因配合戰時需要，政府釐訂各種檢查新聞法規，戰事結束之後概予取消，其經過將在下節詳述之，茲不多贅。

政府遷臺之後，新聞事業隨社會的繁榮而有飛躍的進步，伴隨而生的是新聞自由的過份泛濫，引起了社會人士的反對。茲摘錄民國四十三年七月二十六日臺灣各報所刊登的一則中央通訊社的社稿以見當時的實際情形：

「(中央社訊)一項文化消毒運動，正在醞釀展開中。據文化界某人士談，這項文化運動，可名之為『文化清潔運動』或『除文化三害運動』。該人士首先指出，遠在兩年以前，文化界人士鑒於出版界少數唯利是圖者流，專門編印誹淫誣盜却冒名為文藝的書籍，或出版雜誌，專門造謠生事揭發陰私，曾一度提出肅清文化陣容的口號。自蔣總統手著『民生主義育樂兩編補述』出版後，越發增加了文化界人士的決心。在那本巨著中，總統慨嘆『一般國民不是受黃色的害，便是中赤色的毒，國民革命為建國而奮鬥已六十年，竟任這兩種毒來殘害我國民心理的健康，實在感覺到萬分的慚愧！』總統並明白昭示，一面應

除惡務盡，一面要加強優美的，表揚民族文化的創作。

「該人士繼謂，文化界欣然接受了正確的指示以後，正在不斷努力中，却不料多年來爲社會所詬病，爲一般人士所不齒的『黑色新聞』，透過部份所謂內幕雜誌，不但不稍斂跡，反而變本加厲，在反共抗俄的神聖堡壘中，肆無忌憚，公然散佈殘害國民心理健康的毒素。『黑色新聞』對於純潔青年，廣大的軍民以及海外僑胞已造成若干不良後果，使反共陣營業已蒙受鉅大損失。至於藉揭發他人隱私，所施詭詐勒索事實，以及由此助長是非混淆的社會風氣，更屬罪大惡極。其中部份雜誌之主張，不但已越出言論範圍，且已違背國策，觸犯出版法令，因此，文化、教育、新聞、文藝、青年、婦女等團體一面爲響應 總統號召，一面痛感當前文化事業的畸形發展，擬即展開文化清潔運動，籲請各界一致奮起，共同撲滅文化三害：『赤色的毒』，『黃色的害』與『黑色的罪』。該人士最後並稱，關於『赤色的毒』，五年來經治安機關努力撲滅，成績卓著，惟仍不免遺漏。文化界人士正在檢舉某些影片書刊，治安當局正在採取處理步驟。對於『黃色的害』文化界人士正與警察機關合作，檢舉某些有傷風化的出版物。至於對於『黑色的罪』，文化界人士願喚醒部份內幕雜誌先行自我檢查，從速依照其出版申請登記之旨趣，改正寫作態度，嚴肅取材內容，考量文字道德，自清出版行列，否則，必聯合各界一致聲討，協力撲滅。」

上面這段中央通訊社報導裡所說的除「三害」是針對當時新聞自由過份泛濫文化界所發動的自律運動說的。政府配合民間的這種要求，經過立法院長時期的審議，在民國四十七年公佈了五度修正的出版法。

這五度修正出版法的修正重點在第六章行政處份裡邊。原法行政處份祇有「警告」、「罰鍰」、「禁售」、「定期停止發行」四項，新法增加「撤銷登記」一項。「警告」部份，除原法規定妨害風化應予警告外，新法增加「凡出版物對於尚在偵查或審判中之訴訟事件，或承辦該事件之司法人員，或與該事件有關之訴訟關係人不得評論，並不得登載禁止公開訴訟事件之辯論」，違者予以警告，原法「定期停止發行」部份，新法增加出版物連續三次警告無效者得定期停止其發行。新增「撤銷登記」部份計規定兩項：(一) 出版物之記載觸犯或煽動他人觸犯內亂罪、外患罪情節重大經依法判決確定者；(二) 出版物之記載，以觸犯或煽動他人觸犯妨害風化罪爲主要內容，經予以三次定期停止發行處分而繼續違反者。

本法經立法院通過公布之後，新聞界羣起反對，掀起軒然大波，即立法委員中之新聞界代表如成舍我與程滄波等亦發表個人意見，表示反對。臺北報業公會開會討論擬向立法院請願修改，會場辯論激烈，結果卒將長達萬餘言的請願書送達立法院。這份請願書的大要如下：

請願書提出的第一願望是根本廢止出版法。他們認為言論出版自由，乃人民自由權利中最基本而又最神聖者。倘言論出版自由遭受不當限制，人民不唯對公共事務無表示意見之機會，抑且對本身權利無防禦侵犯之工具。

請願書繼表示，上項願望倘不為立法院所採納，退而求其次，提出第二項願望，即合理修改出版法，計歸納為五項原則如下：(一)充份保障出版自由；(二)具體獎勵出版事業；(三)行政管理合理化，不得妨害人民工作權、財產權、及民法上之權利；(四)限制登載合法化，不得作超出刑法，違警罰法及戒嚴法之規定；(五)簡化行政處分，以違反行政管理者為限，不得侵越司法職權。

這份長達萬言的請願書重點還在(三)(四)項反對行政處分，以為這項修正把司法機關執行刑法的職權、劃給行政機關處理、有背司法獨立的精神。(註十五)

這份請願書送出後，臺北市報業公會內部爭執突然表面化。中央日報、中華日報、新生報和青年戰士報登啓事聲明，「臺北市報業公會為商業同業公會，不應作商業以外之活動」所送立法院請願書，開會時會員中已有異議，今以報業公會名義分函立法院各委員，不能代表該會全體會員報紙。報業公會亦發表緊急聲明，辯護其手續的合法。

立法院在處理這份請願書的過程中，也掀起了爭論大波。本案先由程序委員會討論決定送內政、教育、民刑商法三委員會參考，提交院會，院會決議再交程序委員會考慮，意指該委員會決議有需糾正之處。程序委員會堅持其決議並無不合之處，仍應依據立法院舊例送交過去曾討論此案的三委員會。當經這三委員會聯席會議多數表決本案「不付審查」。若干出席該三委員會的委員事後還掀起餘波，提出異議，指摘主席失職，紀錄錯誤。

五度修正的出版法，其成立過程經過上述幾度風波，充份表現了政府予正反各方面以自由發表意見的機會。自認為「堅決反對者之一」的聯合報於出版法修正後之四十七年六月廿一日，即作社評表示：「如今草案既成了法律，作為一個國民的我們

，自然只有奉行，絕不應該知法而不守法。」尤足表現當時新聞界的動機純潔與其守法精神。同時，政府方面一再解釋，這次出版法修正的動機純粹爲了制止所謂「內幕新聞」類型雜誌的流毒社會，絕對沒有鉗制正常新聞自由的企圖。事後證明，出版法修正之後，除「內幕新聞」類型雜誌的改變內容或相繼停刊外，政府很少引用該法規定的行政處分。

## 貳、由鬥爭而自律

### (一) 民前的鬥爭

新聞自由的鬥爭，有史以來即有淵源可溯，惟實際史料，只能就清末報紙有正常發展之初，始可作有系統的整理。

在帝制淫威和軍閥暴力先後摧殘新聞自由的階段中，新聞事業雖散漫凌亂，沒有團結的力量，可是，愛國文人配合時代潮流，以個別的行動激發羣衆的革命情緒，也匯而成一股不可抵抗的力量。

甲午之役，打破了中國人妄自尊大的迷夢，憂國之士多借報紙來發抒他們救國救時的意見，使清廷也逐漸覺悟政治之亟待改革，於是醞釀而成光緒支持的維新運動。廣開言路以促新政之實施成了一時風尚，而支持報紙經營與鼓勵民間之讀報、變成了各省大吏承旨執行的要政，當時得風氣之先者爲鄂督張之洞。他不獨補助時務報的經費，並且每期定購幾百份分送全省機關學校。聞風效尤的有浙江、湖南、廣西直隸四川等省大吏。當時大吏入奏，經常引述報紙的言論，而各地官紳也都籌設閱報公所，閱書報以開通民智。

但這新聞自由的開朗時期祇如曇花一現，跟着政府的轉變立即陷入黑暗的階段，戊戌政變，慈禧復政，以專橫暴戾的手腕，盡掃新政的一切設施，於是禁止報館嚴拿主筆的上諭接連發下來，報館紛紛閉歇，所餘者寥若晨星。在這階段，新聞人士之欲繼續其爭取自由之鬭爭者，只能採取消極方法，一部份流亡海外發行報紙刊物，潛向國內推銷，一部份則以租界爲活動中心，以其警惕言論影響內地。

慈禧后之專橫愚昧，釀成八國聯軍入據國都之庚子鉅變。變後清室對新聞界的態度，因戒懼之深而益增其壓迫。有識之士

頓悟滿清之不足與言改革，以此確認推翻清廷、實現民主政體爲惟一救國路線，這種革命意識的形成與革命種子的培養，新聞界曾作鉅大的貢獻，同時也因而與清廷展開了直接的鬥爭。

鬪爭場地，一在海外，一在租界。海外地區非清廷權力之所及，革命報紙的鬪爭轉變而以保皇派的報紙爲對象。國內鬪爭集中於租界，而各埠租界中尤以在上海租界內之鬪爭最爲劇烈。

當時革命報紙在上海發生鉅大影響力量者首推蘇報。清室密電兩江總督飭上海道封閉該報並逮捕章炳麟、鄒容等「革命匪人」六人究辦。後章炳麟、鄒容等三人先後被獲，由會審公廨開審四次，上海縣下諭稱，按律該犯等不分首從皆應凌遲處死，因適逢萬壽，減刑永遠監禁。輿情聞判嘩然，領事團受其影響，亦反對此項判決。因移京談判，改判鄒容監禁二年，（鄒庚死獄中），章炳麟監禁三年。

蘇報案之發生與其發展，證明當時新聞自由即在租界中亦難得合理的保障。清廷仍能以其統治者之地位提出要求，強迫租界當局摧殘輿論。但，清廷凌遲極刑的原擬處罰，經輿論嘩噪，影響領事團出而干涉，竟減刑至二、三年。清廷當時檢討，咸認此爲喪失政府威信的嚴重失敗，此後不願再請租界當局援蘇報例，查辦在上海租界內發行之革命報紙矣。例如，繼蘇報而起的革命報紙爲國民日日報。清廷通令稱，該報在蘇報查禁之後，「依然妄肆蜚語，昌言無忌，實屬執迷不悟，可恨已極。」如此可恨，自應嚴辦了，可是它下文却祇囑各省飭屬轉告商民不准看這份報，不准寄售這份報。足見清廷的色厲內荏，新聞自由在這場鬪爭中得到了小小的勝利。

革命志士在上海租界中的新聞鬪爭，不因受蘇報案之打擊而稍懈，及于右任因著書排滿不容於清廷，由陝遁滬又激起了高潮。于氏在滬初創神州日報，繼辦民呼報，倡言革命，攻擊清廷。清廷誣于在陝辦賑侵吞賑款，加以刑事罪狀，要求租界當局逮捕。租界當局如請拘于，押捕房四十日後，判令驅逐出境，民呼報因此不得出版了九十三天而停刊。于氏走日本，再接再厲，立囑同志談善吾在上海續辦民吁報。該報出版四十天之後，因言論有攻擊日本者，日本領事乃請上海道查封之，然于氏仍不因此而中止其鬪爭，續於次年秋，創辦民立報，改變叫囂謾罵而取溫和深入的說理，清廷再也找不到摧殘的藉口，卒使這一

份革命報紙在上海租界中打定了基礎，日銷達二萬份，一帆風順，一直到辛亥革命成功。這可以說是新聞自由的鬭爭在這一階段中所獲得的最大勝利。（註十六）

## （二）民初的組織

新聞界之有組織應溯源於宣統二年成立「中國報界俱進會」。那一年，中國第一次舉行的大規模工商展覽，「南洋勸業會」，在南京開幕，各地記者羣集南京，由時報跟神州日報發起成立「中國報界俱進會」。響應參加的上海四家、北京七家、奉天四家、廣州三家、杭州三家、天津二家、南京二家、南昌二家、吉林二家、其餘營口、贛州、福州、重慶、貴陽、蕪湖、汕頭、無錫各一家。這年八月初一日在南京開第一次成立大會。後在宣統三年，再在北京開第二次常會。民國成立，元年六月四日在上海開特別大會，通過「不認有報律案」，得國父的支持，在新聞自由的鬭爭中，獲得輝煌的成果，經過已另詳。可惜這個團體，因經費支絀，會務無法擴展，此後就停止活動無形消逝了。

民國成立之後的第一個全國性新聞組織是由廣州報界公會發起的「全國報界聯合會」。先由該公會電請上海日報公會主持在上海召開這個會議，經上海日報公會同意照辦，民國八年四月十五日在上海開成立大會，參加單位有海內外報館八十三家。這時候剛是五四運動蓬勃發展的階段，因此，大會決議政治色彩甚濃，例如「對借款宣言案」，「拒登日商廣告案」為其顯著者，同時議程復列入「維持言論自由案」，足以反映當時報界因響應愛國運動而受執政者之干擾。該會在民國九年五月五日，又在廣州開第二次常會，到一百十二單位，又通過「電請美國上院對於山東問題主張公道案」，「拒登日商廣告案」等政治性濃厚的議案，更強調前會通過的爭取新聞自由的決議為「請願國會對自由保障言論出版條文加入憲法案」。這是進一步爭取確定保障新聞自由的辦法。不幸該會在順利發展過程中，內部忽生派別之爭。第三次常會民國十年在北平召開時，北京日報所招待的一部份與晨報所招待的一部份發生了歧見，致召分裂，各自開會。開會結果，一個決議第四次常會在福州開，一個決議在漢口開，致令各報館此後無所適從而會務也就停頓了下來。



民初時期的報業組織除上述全國性的團體之外，各地記者就地組織的新聞團體，計可分成兩類。一類是以報館爲單位的報業公會，一類是以記者爲單位的俱樂部或聯歡會。上海是新聞事業薈萃之區，因此，這類團體也是最先出現在上海。早在光緒末年，上海的神州日報因爲登載捕房印度巡捕違法事，被工部局控告，各報開始感覺到有團結以應付類似不平事件的必要，於是就組織了「上海日報公會」以爲被壓迫報館爭取新聞自由的後盾。這是新聞界團結以爭自由的開端，在五卅事件中，發生了很大的作用，已另詳不贅。此後各地報業相繼仿行，或稱「報界公會」，或稱「報界同志會」，命名雖有不同，其性質則是一致的。至以記者爲單位的團體如，「新聞記者俱樂部」、「新聞記者公會」，「新聞記者聯歡會」、「中國新聞記者懇親會」、「萬國新聞記者俱樂部」等名稱繁多，在各地先後組織成立。這些新聞團體雖章程大都規定以進修進德爲宗旨，實際內容腐敗不堪深究。若干團體，竟爲少數人把持，藉以招搖或接受津貼，不爲社會所器重。

### (三) 怯懦與勇敢

民初政治混亂，從袁世凱到軍閥，封報館殺報人，習以爲常。袁世凱失敗之後，軍閥氣焰益張，在這樣環境下，辦報自多艱險，但報人以爭自由爲天職，是否可以因環境艱險而免除其應負的責任，是值得檢討的問題。

就其態度的表現作類別，民初報人可分成兩大類型，一爲勇敢，一爲怯懦。前者不畏強禦，仗義執言；後者卑躬屈膝，委曲求全，下焉者自毀報格，甘作虎俛。但，如作進一步深入的檢討，所謂勇敢，所謂怯懦，除矯矯不羣的幾份民黨報紙之外，都還有商榷的餘地。

民國肇始，政治民主，於是政黨的產生，如兩後孫筠，多不勝計，但，所謂政黨，大多數是少數政客借以招搖作獲取政權的憑藉，既無政綱可言，自無爲民造福的大計。同時每一個政黨要出頭露面，都想辦一份報紙做它宣傳的工具，因此，民初報紙，除掉鶴立雞羣的民黨報紙以外，都可以歸入這個類型。辦這些報的人，動機既這樣的不純，因此，他們編出來的報，缺乏一定的宗旨，沒有久遠的打算。要求滿足了就捧，不滿足就罵。在這種情形之下，捧的固不足道，就是罵的，旨在勒索，動機

不純，說不上有什麼爭取新聞自由的勇氣。

#### (四) 新聞檢查制度的建立

北伐勝利，國民黨根據三民主義規定的國策實行訓政。那時候，軍閥勢力雖已掃除，但若干軍人仍抱着割地稱雄的封建思想，蠢蠢欲動；寧漢分裂後實行清共，中國共產黨轉入地下，實行破壞政策。因此，國民黨執政之後，要締造民國，面對這雙重障礙，在積極宣導其三民主義爲民服務的信條之外，不得不消極方面作限制新聞自由的規定。當時宣傳政策的指導中樞爲國民黨的中央宣傳部。自民國十七年起即加強組織，積極領導。先後訂定新聞記者登記條例，檢查新聞條規等法規，以配合出版法的執行。(註十七) 同時中央宣傳部爲明瞭全國輿論之實況，同年呈准國民黨中央黨部，頒行日報登記辦法，命各省舉行登記以便審核指導。

北伐勝利之後，中國內部不安既如上述，同時又以日本軍閥的侵略態勢日增其威脅，構成內外交迫的緊張情勢。日本自民國十六年田中義一任首相兼外相之後，即積極醞釀其對華侵略政策。田中以爲中國統一在國民黨統治之下，將阻礙日本的擴展計劃。故在國民黨北伐過程中，第一次援助孫傳芳反攻南京，第二次佔領濟南阻止革命軍北伐。(註十八) 阻止不遂，故意製造種種惡化中日國交的事件，卒在民國二十年九月十八日砲擊我北大營，造成中日戰爭的導火線。因此，國民黨執政一開始，跟日本的關係就劍拔弩張，到了民國二十年「九一八」事件發生之後，中國永遠陷入準備應戰的戰事狀態之中。同時，國內共產黨，轉入地下發動暴動，建立叛變中心的「蘇維埃政權」，一方面襲脅農民組織武力，一方面煽惑青年，向都市社會散佈其破壞種子。中國共產黨所製造的戰爭氣氛並不下於日本軍閥外來的威脅，國民黨處在這種內外交迫的氣氛中，不得不提高警覺，加強其新聞管制。

國民黨訓政時期所頒佈有關新聞的法令，仍以四度修正的出版法爲惟一母法。但，國民黨中央黨部却先後規定了三種檢查新聞的條例：二十一年訂定了「宣傳品審查標準」，二十二年修正了「新聞檢查標準」，同年修正了「重要都市新聞檢查辦法

」，同年外交部規定了「外籍新聞記者註冊證規則」，嚴格執行新聞檢查制度。

當時檢查中樞是首都的「新聞檢查所」，由國民黨中央宣傳委員會同軍事委員會及行政院派員組織之，新聞團體得派代表參加。重要都市如南京、上海、北平、天津、漢口，經國民黨中央執行委員會的核准，亦得設立新聞檢查所，由國民黨中央宣傳委員會或當地高級黨部會同當地高級政府及高級軍事機關派員組織之，當地新聞團體亦得派代表參加。（註十九）這個檢查制度，創始於「九一八」事變激起了戰時緊張局勢之後，一直維持到抗戰結束之時。抗戰開始，新聞檢查另增「軍機防護法」，「戰時圖書雜誌審查辦法」及「隨軍記者及攝影人員暫時辦法」以加強新聞的管理。凡諸新聞檢查辦法與全部新聞檢查制度於抗戰結束之後，即經政府明令取消。

抗日戰爭正式爆發之後，國民黨臨時全國代表大會，通過了「抗戰建國綱領」，呼籲全國人民犧牲一切為爭取勝利而努力，激起了全民愛國奮鬥的高潮。國民參政會響應國民黨的號召，通過了「確立戰時新聞政策的決議」，建議政府改善新聞檢查制度，使「不僅實施消極的檢查工作，更應推行積極的指導任務」，除提高檢查人員的智識水準俾得隨時解釋檢扣的理由外，更建議應隨時召集當地報社編輯人參加談話，共同商討各種新聞上之有關問題及法令等，以收切實領導之效，並接受報社貢獻之意見。（註廿）

本決議反映了一個重大的時代民意：國民參政會反映了戰時人民的意旨，一方面不反對合理的新聞檢查制度；另一方面，却十分不滿意當時執行新聞檢查的處理與人員的素質。這個問題，在抗戰八年之中，不斷激起了新聞界與政府爭執不已的浪潮。

### （五）本國新聞界的反映

上海申報在抗戰結束後，民國三十七年的記者節社評中追述抗戰時期本國新聞界對政府的態度，可以代表一個綜合性的說明，那篇社評中間的一段說：

「在八一三滬戰爆發之後，全國報紙無不挺身而出，將自己的一張報紙，完全貢獻給國家，聽其使用。於是由文人論政的

機關，一變而為宣揚國策的利器。同時，全國報人也有了更進一步的認識，咸以為報業與國家的命運不可分離，離開了國家就不能生存；就是過去力爭言論自由的報紙，也變為相當接受政府指導的公共宣傳機關，不僅衷心歡迎政府檢查新聞，而且不論在言論或新聞方面，也無不恪守戰時新聞政策，嚴格奉行抗建綱領。所以在抗戰八年期間，我們報人對於抗戰勝利確有無上的貢獻，不僅深得國人的信賴與尊重。而且也獲得國際上的榮譽。今日思之，猶引為我們報人無上的光榮。」

大公報主筆張季鸞在他代中國新聞學會起草的宣言內，對當時新聞界的心理作了一次坦白的表示。他在宣言內的一段說道：

「同人首先聲明，新聞記者本為自由職業之一，今日亦然，而意義有異。自日人入侵，國危民辱，成敗興亡，匹夫有責。今日抗建之大義，即在犧牲個人一切之自由甚至生命，以爭取國家民族之自由平等。吾儕報人，以社會之木鐸，任民衆之先鋒，更應絕對以國家民族之利益為利益，生命且不應自顧，何況其他。是以嚴格之戰時之中國報人，皆為國家之戰時宣傳工作人員，已非復承平時自由職業者之時矣！」

但，這篇張擬的中國新聞學會宣言的後半節却為爭取新聞自由而指出了時弊，提出了建議。它指出「各省地方官吏，大抵漠視報界應有的地位，施政不容批評，事實不欲發表」，認為這種舉動對抗建大業，伏有嚴重之障礙。何也？「蓋日人不能亡中國，而中國之自誤為乎異也。」因此它建議應該「動員輿論，公開檢討，並不諱不隱不諱，在恪遵『抗建綱領』之正確意識而不涉及軍機，不妨害其威信，不影響前方士氣，不揭露行政機密，使一切政令之施行狀況及執行官吏之善惡得失，應皆聽任報紙為公正之檢討，地方文武官吏，不得加以妨阻。」

上列兩篇引述的文章內都提到的「抗建綱領」，即指當時國民黨公布的「抗戰建國綱領」而言。這綱領的發布樹立了抗戰時期全國上下共同努力的最高指導方針，同時「國防最高委員會」接着又頒佈了「國民精神總動員綱領」更澄清了新聞界自由與統制的論爭。當時中央政治學校新聞系主任馬星野曾作文檢討這一個轉變說：（註廿二）

「此項綱領，已將多年來新聞界爭執不決之問題，加以總解決，已將政府多年來推行之新聞政策作一最具體最明顯之宣佈

新聞界全體今後活動之範圍已定，而過去徬徨歧路之現象，可一掃而空。」他又說道：

「自國府奠都南京迄於今日，新聞界聚訟不決之問題，爲言論自由與言論統制之爭，兩者各有利弊而兩者各有其理論之根據與實行之困難。在政府方面，自出版法頒佈以來，雖有一貫之政策，但有時執法較嚴，有時較爲寬懈，新聞政策始終未能貫徹，致新聞界一致努力的方針始終未能確定。」

接着他說，國民精神總動員綱領揭露了「國家民族至上，軍事勝利第一及精神力量集中」三大原則之後，給言論界確定了立言的標準，政府與新聞界就合作無間了。

當時參政會響應國民黨「抗戰建國綱領」所通過的「確立戰時新聞政策案」的起草者實際就是新聞界的青年記者學會。在參政會開會通過本案的前夕，青年記者學會曾開會招待參政員請予支持本案，當場發言贊助者有張伯苓、許孝炎、沈鈞儒、秦邦憲、鄒韜奮、盧翼野、史良等各黨各派的人。足見當時的精神團結與意見集中的一斑。（註廿二）

因此當時的新聞界對於新聞檢查原則上是不反對的，例如「青年記者學會」發刊的「新聞記者」第十一卷十一期的評論說道：

「在合理的限度下，我們不反對新聞檢查制度，尤其是在對外爭取民族獨立解放的鬪爭的現階段，爲避免無形中供給敵人情報材料，爲了健全戰時新聞政策，戰時新聞檢查局的設立，更是迫切的需要。」

中央政治學校新聞系出版的「報學季刊」在第一卷第一期的評論裡也說道：

「作者並不否認新聞檢查的必要，因爲在陣容凌亂的中國新聞界裡如沒有檢查，將令一切國防、軍事、外交機密洩漏，甚或擾亂人心，動搖國本，檢查確有必要。」

但「新聞記者」和「報學季刊」對當時新聞檢查處理的不合理想，仍有嚴格的批評。綜合兩刊物指摘的要點：（一）檢查機構系統凌亂，標準不一致；（二）祇作消極檢扣，不作積極輔導，未能協助記者辨別消息的真偽；（三）諱疾忌醫，報吉不告凶，使國人對新聞失去信心。因此「新聞記者」在第五期提出建議說：

「检查工作，在戰時宣傳上負有警戒與發揮抗戰力量的兩種效能，責任之重大，不在執行宣傳工作者之下。故擔當這個工作者一定要有充份的學識、修養、判斷力、愛國心。……我們要認清自己不是官，而是民族抗戰中的一名鬪士，是宣傳戰中的別動隊。」

這顯明是對新聞檢查人員學識、修養不够理想的指責。實際，這個時期的新聞界爭取新聞自由的努力，在不違反抗建綱領所規定的大原則下，並沒有鬆懈過。這可以舉政府公布「戰時圖書雜誌原稿審查標準及辦法」一案後所引起的風波來作一個舉例的說明。（註廿三）

「戰時圖書雜誌原稿審查標準及辦法」經政府公布之後，民國廿七年八月二十日漢口商務書館中華書局等十五家書商聯合呈請中央，撤銷這項辦法，列舉八大理由。這八大理由的大要說，圖書雜誌原稿審查與中央廣開言路的政策不符，國民思想應以積極教育着手，不應作消極性的審查，更何況書刊所載文字不同新聞，可事後審查不須事前檢閱等等，並引外國檢查制度不包括圖書雜誌在內以為佐證。呈文送到國民黨中央宣傳部，未蒙採納。後參政會民國廿八年一月廿八日在重慶開會，由參政員七十四人提「撤銷圖書雜誌原稿審查辦法，以充分反映及保障出版自由案」，經以七十五票對五十五票通過，送交中宣部參酌辦理。中宣部接到此項決議，即採取參政會的大部份意見把本案的審查標準及辦法重加修正。

## （六）外國記者的抗爭

本國記者，澈底了解抗戰時期政府內外交迫之困苦情形，對新聞自由祇作積極性的抗爭和同情性的指摘。但，外國駐華記者多數沒有這種修養，爲了反對新聞檢查，曾引起好幾次嚴重的波瀾，尤以抗戰勝利結束的最後兩年爲甚。那時候，主持國際宣傳，特別負責外國記者新聞檢查事宜的是國民黨中央宣傳部副部長董顯光。

董顯光是在美國米蘇里大學新聞系和哥倫比亞大學新聞研究所深受新聞教育薰陶的一位新聞記者，因此，他認識新聞自由的價值比任何人都清楚，維護新聞自由的誠摯，比任何人都熱烈。當時政府選定他來負責新聞檢查，其動機已甚明顯。

但，八年抗戰期中，董氏雖以最寬大的尺度並運用最誠摯的勸告和說服來執行他的新聞檢查，仍遭遇到外國記者接連好幾次的反抗風波。到了抗戰快要結束的最後階段外國記者的抗爭達到了高潮。在董氏的回憶錄裡寫道：（註廿四）

「抗戰最後兩年，重慶的新聞都是些通貨膨脹，軍事失利和共產黨分化活動的新聞。當我們向外國記者解釋，這些現象都是七年艱苦戰爭不能避免的副產品，他們無動於衷。他們做新聞記者所受的訓練，拒絕接受解釋就是新聞。他們祇知種種敗象是新聞，不願去追求原因。」

外國記者的抗爭高潮是由民國三十二年組織延安訪問團引起的。抗戰到這個階段，中共利用對外戰爭擴展勢力顛覆政府的陰謀已經暴露無遺。可是，在政治上他們却以被壓迫人民的身份，誣陷政府獨裁，佯裝擁護民主，爭取自由。他們想把延安偽裝成一個前進民衆爭自由的中心堡壘，讓外國記者去實地採訪，歷經嘗試而未遂，最後他們乘中宣部於民國三十二年易長的隙縫裡，慫恿某左傾外國記者，提出訪問延安的要求再作嘗試。意外地這個要求竟給核准了，其他外國記者不甘落後，爭先參加，外國記者延安訪問團的組織竟告實現。

參加這個訪問團的外國記者，多半是外國新聞界尚無固定崗位以投稿爲生的游離份子，因爲訪問時期拉長到三個月，有固定崗位的記者不能久離職守，不得不予以這些游離份子以名義，囑其代表發稿。於是參加訪問團的幾個外國記者都身兼好幾個世界大通訊社與大報的代表身份，中共祇須拉攏這幾個人，就可以把全世界對它的觀感改變過來。

當外國記者從重慶出發之前，中央宣傳部祇向他們提出兩個要求：（一）不暴露軍事機密；（二）不使中央政府與中共間的談判發生困難。這兩個要求都經外國記者接受，但其中的第二個，標準模糊難求定義，使執行檢查者無所適從，致引起了外國記者的不滿。實際延安回來的這幾個外國記者，有的本來完傾早具偏見，有的渲染新聞以抬高其價值，動機不同而爲中共利用以欺世所犯的錯誤則一，然全世界對中國的看法却因此改觀，中共的前進反映了中央政府的無能與落後。

執行檢查者面對這些歪曲真理的報導，不得不委婉勸告，勸告不從，祇得該刪者刪、該扣者扣。外國記者因起公憤、初向中央宣傳部提出抗議，繼於民國三十三年四月聯名上書 蔣委員長要求糾正，茲譯其全文如下：（註廿五）

「具函者駐華外國記者，敬請注意中國檢查之嚴，祈考慮此舉之不智與不公而解禁。」

「我們以代表聯合國的身份，爲了軍事安全，願以涉及軍事行動之新聞送請檢查，但目前所執行的檢查制度，使我們不能以今日中國平衡之真相介紹於世界。我們雖然仍蒙允准描繪中國理想之圖，但新聞採訪之涉及下列各點者或經禁止或經阻撓：(一)批評政府或其官員者；(二)暴露中國經濟之嚴重性者；(三)暴露政府與中共間關係之緊張者；(四)涉及中國與各國最正常關係以外之各種事態者；(五)涉及中國軍隊的指揮，現狀及運用者。我們更不准在報導中對中國問題各種方面發表意見。我們報導之真意時因刪扣而遭歪曲。檢查擴大大竟至限制旅行，使中國與世界各地發生阻隔。我們在這阻隔中無法作忠實與完全的中國報導。」

「中國政府中有若干官吏，讀國外報紙雜誌對中國壓制新聞之嚴厲攻擊，深表關切，我人亦有同感。蓋檢查將召致不信任，感情可能受刺激而作危險之發展，予中國爲聯合國一員之令譽以不公正之損傷。我們深信，我們在中國多年的經驗所作報導，必能較未能親自來華了解真相之記者合理而公正。倘檢查之禁不解，我們就無法把中國真相報導給讀者，我們本國人民在戰後就無法了解中國而與中國合作。」

「中國真相，雖然涉及許多不愉快的事實，然亦有值得中國自傲的許多方面。美英以及中國其他盟邦的人民要知道好的也要知道壞的新聞。新聞偏向一方面，就不能取得他們的信任。檢查使我們無法執行負責記者的任務，用特敬請檢討有關新聞檢查之原則與條例，爲大眾利益而予以解禁，亟盼早取行動，並希有機會面陳種切。」

蔣委員長接函經審慎考慮後，囑中央宣傳部轉告外國記者，此後凡不違反中國抗戰利益及無碍促進聯合國共同目的之新聞必予以優越之考慮。這一個答復，字裡行間，實包含 蔣委員長當時必須執行檢查未便明言之隱衷。他二十年的反共經驗，了解中共之深，當時尚無法獲得西方人士的共鳴。

外國記者的反抗檢查，跟着史迪威將軍的驕傲無禮而起高潮，但魏德邁將軍繼任之後，外國記者的嚴厲批評就逐漸緩和下來。美國在華軍事代表人事的變遷可以這樣影響美國記者的態度，實使我人之研究新聞自由得另一方面的啓示。

更有進者，抗戰時期，政府與外國記者的檢查爭執，實際是政府與中共冷戰的開始。中共經常利用敵人之矛來攻敵人之盾



。自由是反共者的利器，可是在這場合，反給立志要消滅自由的中共利用來攻擊反共的政府。外國記者，特別是美國記者，爲了爭自由而受中共的利用，不知不覺中竟幫助中共在這場冷戰中贏得了勝利，構成中美兩國在抗戰勝利後彼此不諒的鴻溝。中國所受的這一段歷史教訓，實值得研究新聞自由史者作深長的考慮。

這種情況，一直延伸到政府遷臺，因此，民國四十七年七月二日美聯社一節新聞，報導美國南伊利諾大學教授朗豪華 Dr. Howard Long 「在翹羽」The Quill 雜誌上發表訪問 蔣總統經面告對中國新聞政策的解釋，足以說明政府在反共鬭爭中不得不採取管制新聞政策的理由，茲摘譯如下：

「請你轉告美國新聞界，本人深切了解按照中華民國憲法規定儘速保證言論出版之自由，在國情許可下早日實現，關係至爲重大。但我人在大陸淪陷之前，曾犯錯誤予共產黨以過多新聞自由，使其得在種種偽裝方式中經常蹂躪新聞自由。我不願再犯同樣的錯誤。」

同時，民國四十八年四月間國際新聞學會 International Press Institute 發表對遠東國家新聞自由的研究報告，其中涉及中華民國部份表示其惶惑不解的心情，說道：

「的確，臺灣的新聞自由問題是很奇特的。一方面，一部份有限制的新聞法已獲通過，而且係在議會的秘密會議中獲得通過。這一事實足以顯示新聞自由受到嚴厲的限制。在另一方面，當這部新法律獲得通過前，臺灣報紙對它反對的猛烈却顯示如按通常標準的字義言之，各報從未受到鉗制。」

西方人士對臺灣新聞自由的困惑，上節 蔣總統對郎豪華談話的解釋可以作一個坦白的說明。

### (七) 國際會議中的風波

抗戰勝利之後，民國三十七年三月二十三日聯合國在日內瓦召開國際新聞自由會議，邀請我國參加。當即組織五人代表團，計政府委派者二人，一爲中國出席聯合國社會經濟理事會代表張彭春，一爲行政院新聞局副局長鄧友德，新聞界推選者三人

一爲南京中央日報社長馬星野，一爲上海新聞報社長程滄波，一爲天津益世報社長劉豁軒，以張彭春爲首席代表。

聯合國國際新聞自由會議業務之推動分四個委員會分別進行。計第一委員會討論新聞自由之原則暨新聞事業之權利與義務問題。第二委員會討論新聞採訪之自由及傳遞之自由問題。第三委員會討論新聞紙出版之自由及無線電廣播之收聽自由問題。第四委員會討論有關新聞自由之各種法律及永久性機構之設立問題。我國代表分別參加各委員會貢獻意見，張彭春在第一委員會發表演說，說明我國對新聞自由之態度，頗得與會人士的好評。在第二委員會中，中國代表提出關於限制外國通訊社在他國濫發干涉內政消息之提議，頗得大多數國家代表之同情。在第三委員會中，中國代表亦有關於新聞教育以及改進新聞質量的意見提出。在第四委員會中，中國代表積極參與有關法律及組織問題的討論。

四個委員會將其決議提請大會討論者，計有三種新聞公約，一項人權憲章，及四十三項決議案。討論時雖經蘇俄代表多方阻撓，卒由多數表決一一通過。決議由大會會長及秘書長簽字後提交聯合國社會經濟理事會整理後提請聯合國大會討論核定。

上述三種公約是美國提的新聞採訪傳遞自由公約，法國提的錯誤新聞更正公約，英國提的新聞自由公約。這三份公約分別反映了三國對新聞自由注意的重點。美案着眼於新聞自由的擴充，法國着眼於新聞自由濫用的限制，英案着眼於新聞自由權利義務的界線。

至這次會議通過的人權憲章、是受聯合國人權委員會的委託、代爲起草有關新聞自由一部份以備納入其人權宣言中的。本案提出大會時，引起西方國家與蘇俄集團的熱烈辯論。蘇俄方面認爲資本主義國家的新聞爲資本家所操縱，一般人民根本沒有新聞自由；英美各國則抨擊共產國家實行檢查制度，實行愚民政策，絕無新聞自由可言。辯論結果仍把委員會的建議通過了。

其他四十三項提案分成(一)原則問題，(二)採訪自由問題，(三)傳遞自由問題，(四)發表自由問題，(五)收聽自由問題，(六)常設機構的設立問題六大類，都由大會一一通過了。

這一次聯合國在日內瓦召集的大會，是國際新聞界討論新聞自由的一次重要會議。我國代表在這會議中發現了世界新聞界兩大對立的形勢。一種是資本主義新聞事業與共產主義新聞事業的對立，一種是落後國家新聞事業與高度發達國家新聞事業的

對立。因此他們帶回的報告指出，中國新聞事業的落後無可諱言，故如何一方面掃除資本主義與共產主義障礙新聞自由之缺點，而建立我們三民主義下的新聞事業體制，一方面積極發展本身的健全，以免新聞自由之偏枯而受國際新聞市場的壟斷威脅，將爲吾國新聞界此後共同努力的目標。（註廿六）

這一次中國代表團參加聯合國召開專門討論新聞自由的會議，並且參加各小組委員會貢獻意見，足證中華民國是聯合國研究新聞自由組織原始發起國家之一，不料民國四十六年三月國際新聞學會在日本東京召開年會之時，竟以中華民國沒有新聞自由爲理由，拒絕中國記者參加。

國際新聞學會成立於民國四十年，總部設於瑞士的蘇黎吉 Zurich。每年春季開年會一次，民國四十一年在巴黎，四十二年於倫敦，四十三年在維也納，四十四年在法蘭克福，四十六年輪到日本東京。據其公報稱，此次會議的重要議程爲討論：（一）研究亞洲與亞洲人之採訪；俾增進亞洲國家間的新聞交流；（二）使亞洲國家成對或成團參加，以研究彼此間的新聞關係。國際新聞協會經常獲得亞洲國家不平的訴願說，一般國際性通訊社的報導不能爲亞洲人的需要着筆，而亞洲國家自己的國際新聞網又甚貧乏，因此亞洲國家不能得亞洲以外地區的正確與足夠的報導。這次大會將以這個問題爲討論中心。

自由中國的臺北市記者公會注意到這個會議的重要性，當即設法跟該會秘書前英國「觀察者」Observer 編輯羅斯 E. J. B. Rose 接觸。事前臺灣新生報社長謝然之曾由日本每日新聞社社長介紹參加該會，爲該會會長馬格爾 Markel 以臺灣無新聞自由爲理由而加婉拒。謝曾函馬格爾請書面答復被拒理由，馬覆函以待詳細調查實際情形後再行詳告予以搪塞。臺北市記者公會雖由此測知國際新聞學會態度之曖昧，然仍進行不懈。卒在紐約派代表約晤羅斯，羅斯囑其秘書接見稱，國際新聞學會不會邀請臺灣參加三月間東京召開的年會，因爲國際新聞學會的活動，祇限於有新聞自由的國家。

東京年會開會前夕，羅斯在東京招待新聞記者時，涉及中華民國部份，既不提我國名而以「國民黨政府」代之，復將我與北韓及中共並列，謂無新聞自由，故不邀請。

臺北市記者公會理事長會虛白當即去電抗議，電文如下：

「閣下稱中華民國爲國民黨，並稱自由中國無新聞自由，實屬不公不當，此間既無新聞檢查，亦不干涉新聞採訪，並得批評政府之政策。望將本電向大會宣讀，並歡迎貴會來臺作實地調查。」

四十六年三月十九日國際新聞學會大會討論亞洲新聞自由問題之時，羅斯即當場宣讀上電後說明道：「關於臺灣新聞自由問題，我們過去幾年曾作過調查，詢問在臺灣和離開臺灣的人，所得結論，臺灣新聞確無我人所謂之自由。新聞皆由政府指導，無反政府者之自由報導。此問題已由理事會決定不邀請該國編輯參加本會以及爲本會會員。」

當場美國合眾社副社長兼遠東經理郝伯萊 Earnest Hobercht 提出異議稱，以彼在遠東工作十五年之經驗、可確證中華民國新聞界爭取新聞自由的努力決不後人。至新聞採訪，彼亦可確證在中華民國的外國記者享受充份的自由。本會有人主張邀請共產國家記者參加，則邀請中華民國記者參加更不可忽視。

臺灣新聞界聞訊後，立即於三月二十日由報業公會九報社長聯名向羅斯抗議，其電文如下：

「悉閣下對過去批評中華民國無新聞自由之失言並無悔改之意，頗感駭異。深信此項無稽之談，爲閣下了解不深所作倉卒之結論，並無故意誹謗之意。倉卒之誤解，可加深了解以補救之，惟故意誹謗則雖解釋亦難保持其莊嚴。希以公正之心情，考慮下列三點：(一)在自由中國無新聞檢查，我人新聞採訪及新聞發佈亦不受任何限制，政府政策如有錯誤，我人亦得自由批評，不識此外更有何情況足以證實其無新聞自由者。(二)公正的外國記者，特別來自美國者，來華採訪多年，爲最適當之證人，可以證明中華民國對自由採訪之未加干涉與限制。倘閣下未與此輩公正新聞記者有所接觸即作此倉卒之結論，深懼閣下已受共產黨宣傳之影響矣。(三)閣下如欲解除偏執，應來自自由中國一行，必能看到事實真相。閣下將發現真正新聞自由祇存在於真正反共的國家，決不在號稱民主而其新聞已深被共黨滲透，假新聞自由之名以毀新聞自由。」

此電發後雖無反響，然自由中國新聞界主張正義的呼聲已在國際新聞學會中構成深刻的印象。民國四十七年十一月羅斯赴東南亞國家考察路過香港，囑友人轉告臺北市記者公會理事長，謂其不便訪臺，希望有臺灣報人在港見面一談。時英文中國日報社長鄭南渭適在港，即由鄭與羅斯詳談。羅斯承認過去倉卒結論容有錯誤，此後發言當予審慎。民國四十九年在日本再開年

會，參加者之資格爲國家會員，臺灣未能參加，惟五十年在馬尼拉開區域性會議，臺灣曾以個人會員身份參加。羅斯的態度雖有轉變，然其拒我參加之決心仍未動搖。

四十九年三月國際新聞學會再在東京召開年會，事前臺北英文中國日報發行人魏景蒙，社長鄭南渭及中央通訊社東京分社主任李嘉皆經遵照規定手續申請以個人會員資格入會。經該會執行委員會考慮決定後由大會主席宣佈稱，該執行委員會仍認爲中華民國的新聞自由尙屬不夠，中國三記者的人會申請保留考慮，留待十二月間下次執行委員會開會時再予解決。於是中國三記者發表共同聲明如下：

「國際新聞學會執行委員會之裁定我們國家的新聞記者不合格加入該會，已構成自由中國新聞界的一次激烈指控，亦爲對我們這些已畢生獻身於此一職業的個別新聞從業員的一種近乎歧視的行爲。

「在支持誠實及進步的新聞事業的職業標準方面，我們的努力已更見困難，因爲臺灣今天是在國家緊急狀態之下，我們是面臨着一重大任務。

「儘管在國家安全上及民心士氣方面須予顧及，自由中國的報界仍享有合理程度的新聞自由。臺灣並無新聞檢查制度，且近年亦無報紙被封，或其編輯被捕的事情。我國今天對新聞的限制，較國際新聞協會現有很多會員國家爲少。

「我們的申請之未能經該會以我們個人新聞從業員的身份按我們的貢獻和過去的紀錄予以考慮，實屬不幸。我們顯然已被當作一項政治問題的犧牲者。

「我們雖覺得國際新聞協會執行委員會昨日對我們的裁定極欠公允和顯有成見，然我們對新聞自由的原則和實踐所具信心仍堅定不移。」

國際新聞學會繼續討論新聞自由的會場上，大多數發言者多給中華民國和申請入會的三位中國記者抱不平，討論會主席菲律賓代表，西德記者，美國記者以及許多身爲地主的日本記者都相繼發言，希望執行委員會重加考慮。繼由美國合衆國際社副社長郝伯萊正式提案，請執行委員會修正此項決議。中華民國臺北市記者公會亦以嚴厲的措辭提出強烈抗議。被批駁的三記者

復撤回入會申請，招待新聞記者抗議該會執行委員會的專斷與不公。

國際新聞學會執行委員會見衆怒難犯，當即修正其決議，決遣派執行委員會秘書處職員蓋斯潑 *Armond Gaspard* 赴臺灣調查實際情形報告執行委員會再核定中國記者的申請。此後，蓋斯潑到臺調查所作報告雖仍多偏見，然該會執行委員會已不再拒絕自由中國記者以個人身份申請入會。至目前爲止，中國記者之爲國際新聞學會個人會員者已有三人。民國五十四年國際新聞學會顧問美國教授賴恩斯 *Loius Lions* 應國際新聞學會的委託，訪問亞洲國家，調查這些國家的新聞問題，三月七日到臺灣遍訪中國報人，十一日在馬尼拉發表談話說，他發現「自由中國的報人和其他亞洲國家的報人享受着同樣的新聞自由。在自由中國沒有新聞檢查，只是新聞從業人員本身自行約束，自己慎重發佈新聞。」他又觀察到「在自由中國，除了反共國策不容異議外，政府在許多方面均容忍批評。無黨派的聯合報辦得很成功，即爲自由中國新聞自由的說明。中國報人自認享有新聞自由，對於國際新聞學會沒有認清這一點，表示遺憾。」賴恩斯將把他調查所得向國際新聞學會在同年五月倫敦召開的會議中報告，但他本人並不參加這個會議。

### (八) 新聞自律的草創

政府遷臺之後，新聞事業隨着工商業的發達和一般生活水準的提高而日趨繁榮。新聞團體的活動也跟着事業的發達而活躍起來。臺北市記者公會成立最早，在光復後第一年就正式成立，逐漸擴大，會員增加到千人以上。跟着，陽明山、宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、臺中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣、花蓮縣、臺中市、臺南市、高雄市各縣市的記者公會也先後成立。三十七年，臺北市外勤記者成立臺北市外勤記者聯誼會。三十九年臺北市報業成立臺北市報業公會。四十年臺北市編輯人成立臺北市編輯人協會。四十一年，民營報紙成立民營報業聯誼會。四十三年廣播同業成立中國廣播事業協會。四十四年全國報業成立中華民國報紙事業協會。四十九年僑報駐臺記者成立臺北市僑報記者聯誼會。五十年，廣告同業成立臺北市廣告人協會。五十二年，通訊事業成立中華民國通訊事業協會。在四十年中臺北市全體新聞從業員又組織成立記者之家，爲同業聯歡之俱樂部。

上述新聞團體活動範圍雖因其性質不同而各異其趣，惟有關新聞界共同問題亦嘗此唱彼和採取一致的步驟。例如，戰時中央政治學校新聞系主任馬星野草擬而經新聞學會通過採用的中國新聞記者信條十二條、重得各新聞團體的重視而先後提會通過採用。臺北市報業公會最先在三十九年一月二十五日成立大會時提出通過採用，中華民國報紙事業協會在四十四年八月十六日成立大會中通過採用。臺北市記者公會在四十六年九月一日第八屆會員大會中通過採用。中華民國通訊事業協會在五十二年元月廿一日成立大會時提出通過採用。

中國新聞記者信條是中國新聞記者自己規定執行業務時應守的信條。（註廿七）全文十二條，首三條根據三民主義，立國綱領，確定新聞記者在民族、民權、民生原則下執行業務的規範，第三條到第七條，分別就新聞、評論、副刊、廣告新聞事業四項不同業務部門規定新聞記者應該遵守的道德標準。第八條至第十二條則就品格修養，生活習慣，求知熱忱，健全身心與牢守崗位五個原則分別確定一個忠實記者應守的標準。此項信條業經各新聞團體先後採用，足為中國新聞記者自律運動大家遵守的圭臬。

自由中國各新聞團體所以把這項信條重新捧出來慎重通過採用，實亦反映了當時的時代背景。伴隨着新聞事業的發達，產生了新聞自由的不當運用而引起了社會的責難。內幕新聞雜誌的越軌行爲掀起了修正出版法的浪潮，政府雖一再解釋，修正動機與大眾傳播其他媒介無關，然經此波瀾的激盪，新聞從業者不得不提高警覺，作自我檢討的反省，中國新聞記者信條之採用，祇是這反省運動的開始。反省運動之實際見於行動，則在民國五十年八月廿五日至三十一日政府邀集的海內外人士陽明山第二次會談中積極展開。

陽明山第二次會談是政府邀請專家研討中國當前文化及教育問題的一個重要會議。國內新聞界與會人士在會議有關「文化建設與新聞事業」分組討論中，建議「由新聞界制定積極性的自律公約，以代替消極性的出版法。」在提案中，他們建議的理由如下：

「政府年前修訂出版法，對於新聞事業加強行政管理，加重行政處分，當係基於當前國家安全的要求；政府之用心，縱可

獲得國人之體諒，唯於國際間頗滋誤解，對於我國家民主聲譽，不無影響，此就我國新聞界參加國際性活動，每每頻遭排拒，即爲明證。似此情形不唯有損我新聞界之榮譽，抑且在國民外交上，亦不失爲一項重大損失。我們深信，新聞界人士所具反共愛國之忱，未敢後入，當能自覺其對國家社會所負之責任。倘因新聞界基於此項責任感之自覺，制定『自律公約』，勵行自我約束，俾新聞自由及言論自由，能與社會安全與國家利益，維持平衡，無所扞格，則現行出版法實無存在之必要，宜乎予以廢止，藉振人心而增國譽。」

建議提出討論後，一部份出席人士反對取代出版法部份，力主出版法不應廢止，最後通過結論，其有關本問題者如下：

一、由新聞業制訂積極性的自律公約，其辦法如次：

1 公約內容依出版法立法精神擬訂，並包涵其內容。

2 組織新聞評論調查審議委員會及新聞業務調處委員會，分別調查審議新聞道德暨責任問題，及調處新聞同業間之爭端。另設秘書處，執行兩委員會之決議事項。

3 新聞言論紀載違反法律者，除由新聞審議委員會處分外，並依法檢舉。

二、修改刑法，充實誹謗罪之條款，並增加藐視法庭之罪律。

三、修改出版法，從速制定出版法施行細則；在該法尙未修改前，對於該法第四十條關於出版品之處分，應在施行細則中加以明確從寬之規定。

行政院於會後研討陽明山第二次會談所獲結論時，對新聞自律案曾作如下的決議：

「政府對於新聞界人士制訂自律公約一舉表示贊同，盼望擬訂具體推動辦法，早日實現。」

新聞界對新聞自律先後有了反應。臺北市記者公會在民國五十年九月即通過「敦促迅即擬訂新聞自律公約」案。臺北市編輯人協會於民國五十一年元月大會中通過「響應設立報業自律組織推行新聞自律運動」案。中華民國通訊事業協會於民國五十二年元月成立大會中亦有響應自律運動的決議。



中國國民黨對新聞自律問題早作研究，其主管宣傳的第四組曾於五十年十二月十八日至廿三日邀請臺北市採訪社會新聞的記者三十一人研討改善社會新聞的報導。在總結報告中會對新聞界自律問題作若干具體的建議，繼在五十二年四月十六日至十七日召開新聞工作會談，由臺北市報業公會，臺北市記者公會，臺北市編輯人協會，中華民國通訊事業協會，中華民國雜誌事業協會五個團體聯合會提出「建議組織全國性新聞事業團體，積極推行新聞自律運動，以促進新聞事業之健全發展案」。與會人士考慮該案所列辦法，諸如成立「中華民國新聞事業協會」，下設評議委員會及業務調處委員會兩個單位，不僅規模龐大，無例可援，抑且籌組需時，非短期內所可成立。多數主張，組織全國性的新聞自律團體暫緩實行，新聞自律工作應分區分業逐步推進。

第一次新聞工作會談閉幕之後，臺北市報業公會即根據會談結論、籌組「臺北市報業新聞評議委員會」，於民國五十二年九月二日在臺北市自由之家舉行成立大會。

臺北市報業評議委員會是一個會議制的委員會，委員七人，由報業公會聘請國內新聞界先進、新聞學者及法律專家擔任，任期兩年，為榮譽職；並明文規定，擔任政府行政工作及報業現任從業人員，不得聘為委員，其第一屆委員為：蕭同茲、黃少谷、成舍我、陶百川、程滄波、阮毅成、端木愷、互推蕭同茲為主任委員。

至該會任務，其章程規定計有兩項：其一為專題研究，就有關提高新聞道德標準之問題，委託新聞研究機構，定期作專題研究，其所提報告，經審議核定，即發報業公會各會員報。其二為受理新聞、評論所涉及之當事人及社會各方面之陳訴及檢舉，經調查，聽證，參照「中國新聞記者信條」之原則加以審議後，作成裁定，答復陳訴或檢舉之當事人兼送致報業公會。此種陳訴及檢舉，如司時已循司法途徑進行者，該會不予受理。

臺北市報業新聞評議委員成立迄今接得陳訴案三起：一為吳馮璧池陳訴「臺北各報肆意污辱其故夫吳家元」案，二為俞雪莉、俞雪華陳訴「公論報及民族晚報惡意毀損名譽」案，三為陳紀溼、汪綏英分別陳訴自立晚報「連續刊載不實消息，蓄意誹謗及挑唆煽惑，捏詞誹謗」案。其中除第二案因原訴人申請免予審議無庸受理外，一、三兩案，均經舉行會議各兩次，根據「

中國新聞記者信條」，參照各國新聞團體自我約束之成文規範，翻覆推敲，慎重研討，作成並通過決定文，送致報業公會及原訴人，並予公開發表。第三案且因自晚報申請覆議，經再度開會審議，決議維持原決定後，方告結束。

新聞自律既為新聞界本身倡議推動的運動，因此當臺北市報業評議委員會成立之初、即得新聞界之一致擁護，或評為「開創自律新風範」（聯合報），或譽為「新聞事業進步的里程碑」（新生報）。五十三年六月一日，該會評議吳馮璧池陳訴案送各報發表，各報一致揭載，並多附以評論。大華晚報以「道德責任」為題，撰寫短評，指出此一決定文，「是對少數報紙的一個道義的譴責」。六月三日，中央日報副刊短評，題為「冕的破碎」，認為決定文對臺北少數報紙之譴責，「這一棒子，敲落了好幾粒『無冕』之冕上的珍珠，並期望能有『更多的吳太太，這個社會才能把這項奇怪的冠冕完全埋葬起來。」同日正聲廣播公司在「新聞評論」節目中，亦認為該會「成立以後評議的第一個陳訴案件，就能有如此良好的表現，實在是我們新聞史上的一件值得標榜和欣慰的事情。」

### （九）結 論

自由中國究竟有沒有新聞自由，言人人殊，未易得到一個結論。這是一個客觀環境不能配合主觀要求異常複雜的問題，也是一個自由中國新聞界躊躇滿志不能解決的困惑。英文中國日報社長兼主筆鄭南渭民國五十三年九月一日記者節曾在該報全版刊載長文，充份表示他對這問題的困惑，這篇文章也可以說是說明了這一時期中國新聞界共同的困惑，茲摘譯其大要以代本節一部份的結論。

「本人在大陸一直到臺灣擔任新聞行政與編輯工作多年，願儘量客觀地把中國的新聞實際情況作一次估計，中國的新聞自由是永遠放在我心裡的一個問題，並且幾年以來為爭取這自由而作過不斷的努力，到今天為止，我是臺灣新聞界惟一參加國際新聞學會做會員的人，仍舊追隨同業之後努力維持我國的新聞自由。

「臺灣新聞自由的威脅，實際並非來自新聞檢查或記者被捕那些事件，而是來自記者們心理上，有意無意間受到必取警惕

的一種壓迫。這種提高警惕的心理作用經常像一把利刃般刺傷新聞自由。這是新聞記者，一方面警戒不當新聞的刊載會引起敏感官方的責難，一方面愛着自己愛國心、道德觀念甚至普通常識所要求的合理判斷而形成的自我檢查。

「自我檢查壓在自由中國新聞記者心頭的重量比什麼都大。這一個職業的要求跟其他更重要問題的要求構成不能解決的矛盾煎熬著中國新聞記者的心。」

「中國政府首長以為報紙既為大眾傳佈的重要媒介，應該幫助政府引導輿論向正確的軌道上發展。當國家作生死存亡鬭爭的今日，政府以為新聞不加限制將成為團結與安全的一大威脅。言之成理，自可得多數人的擁護。因此，新聞自由亦將如其他人權一樣，在緊急期中成爲一種奢侈品了。」

「政府當局經常要求新聞工作者之合作，支持國策。大家顧念臺灣面對共產主義不斷滲透與宣傳的威脅，確實處在一個緊急狀態之中，那末，政府的這種要求不能說是過分。因爲，我們享受的自由生活，一旦受極權共產主義者的控制就將變成奴隸生活，沒有其他選擇。」

「至於新聞記者接受政府要求到如何程度，還是由每一個記者自己決定的。因此，常有政府以愛國爲理由要求新聞記者合作而未經響應的事情發生。舉例來說，一九六四年中日外交矛盾高潮中，政府一再要求新聞界爲國自重，要鎮靜待變，而新聞界的反映剛走了反面的路線。」

「臺灣報紙，特別是民營報紙對政府辦理日本舊中共以維尼龍工廠和引渡周鴻慶兩件外交案件不斷作嚴厲的批評，當中日關係因此幾瀕破裂的階段，輿論界的嘩噪達於巔峯。」

「接着鄭南渭又列舉在自由中國其它新聞自由的障礙如「廣告業務的不發達」，「法律條文的繁瑣」，「報紙登記的限制」，和介紹報業評議委員會的業務現況後作結論說：

「最後對臺灣新聞自由，作者頗作結論：在臺灣處於國家安全面臨緊急狀態之中，臺灣新聞應視作仍能享受比較程度的自由，雖有時此有限度的自由亦受到挑戰與威脅。」

「再以臺灣比諸較穩定而較先進的歐美諸國，臺灣的自由也未見如何落後。放眼世界，新聞自由的情況並不樂觀。亞洲、非洲、中東以及中南美國家限制新聞者比比皆是。

「受新聞限制國家如自由中國中之支持新聞自由之鬪士，看着美國、英國和西德也在侵犯新聞自由，實深感失望。英美政府因新聞記者拒絕透露新聞來源而加以拘捕，美國首長聲言新聞是冷戰的武器，以及斯比格事件 Spiegel affair 等例子，都授自由中國執政者以口實，要求新聞必與國策配合而時加干涉。」

此外，再引自由中國老報人成舍我在民國四十三年八月四日香港時報發表一篇題名「檢討臺灣的新聞自由」一文，來補充本節的結論。成氏在這篇文章裡說道：

「臺灣究竟有沒有新聞自由，雖然不少人曾對這一問題猜疑恍惚，但就我這兩年悉心體察的結果，原則上，在自由世界中，臺灣為擁有新聞自由地區之一，確屬無可否認。不過由於技術上缺乏檢討，以致某些部份濫用自由，某些部份，自由不夠，為澄清這猜疑恍惚的氣氛，願提供我個人一些粗淺簡陋的意見。」

成氏接着提供構成新聞自由的四個基本原則為：(一)將言論出版自由，列入基本大法，保障其神聖不可侵犯；(二)報紙雜誌出版無需請求允許領取執照；(三)不違反法律，任何新聞，任何批評，可以自由發表；(四)沒有歧視報紙的特種課稅。成氏以自由中國報紙雜誌所享受的自由實況與這四原則一一印證之後，說道：

「這樣逐項印證的結果，臺灣的新聞自由，即使不能百分之百如美國，無論如何，總可以證實如我所說，無法否認必是一個享有新聞自由的地區。」

「雖然如此，我並不同意某些官方發言人所稱，臺灣新聞自由，確已完整無缺。從技術上檢討，濫用自由和自由不夠，這兩種過與不及的畸形，在臺灣實普遍存在。如不迅作補救，則我們原則上，縱仍為一個新聞自由的國家，但這是殘破而不健全的自由，最後且將可能使整個新聞自由，變成了一具虛有其表，毫無生氣的軀殼。」成氏所指摘的濫用新聞自由即指前文所述臺灣文化界要清除的「三害」，而成氏認為自由不够部份則為「限制新報登記」和「限制報紙篇幅」兩項禁令，最後他作結論

說：

「臺灣是自由世界中享有充份新聞自由的地區之一，原則上本已毫無問題，如果我們今後，對濫用自由的部份加緊糾正，對自由不夠的部份趕快加強，（禁止人民出版新報，即等於剝奪人民的新聞自由，亦即憲法上的言論自由，出版自由），則臺灣的新聞自由，必更能燦爛光大；我們將迎頭趕上，完整無缺，與美國東西對峙，蔚為自由世界標準的新聞自由國家之一，豈不漪歟盛哉！這就是我檢討臺灣新聞自由後一項最懇切的願望！」

（註一）見周陵所著海陵集卷三。

（註二）下列資料根據呂光潘賢模所著「中國新聞法概論」第三頁。

（註三）本節資料亦根據呂潘所著「中國新聞法概論」。

（註四）詳見呂光潘賢模著「中國新聞法概論」第九頁。

（註五）詳見民國二年八月十四日民主報。

（註六）詳見民國二年五月三日、十二日、十六日——二十六日的民立報。

（註七）詳見戈公振著「中國報學史」第五章。

（註八）詳見戈公振著「中國報學史」第五章。

（註九）詳見李抱一著「長沙報紙史略」。

（註十）詳見譚汝儉著「四十七年來廣東報業史概況」。

（註十一）詳見上海書業商會「二十週年大事記」。

（註十二）詳見民國十三年五月十日「東方雜誌」第二十卷第九號時事評闡「上海印刷出版界後患未已」。

（註十三）詳見「東方雜誌五卅特刊被控記」。有關此案全部紀錄，存東方雜誌社，已於一二八滬戰商務總廠被炸，全部被毀。

（註十四）詳見戈公振著「中國報學史」三六四頁。

（註十五）臺北市報業公會上立法院請願書全文如下：

查現行出版法係於民國四十一年三月廿五日經貴院第九會期第十一次會議三讀通過，而於同年四月九日由總統令公佈施行，雖於言論出版自由，頗多限制，而同業等尊重法治，體念時艱，自當勉事奉行，未便有所異議。近年來由於政治風氣影響及於社會風氣，政有若干不良書刊之流行；倘行政、司法各有關當局，適用現行出版法，以及刑法、違警罰法等有關法條，嚴予取締，無稍寬貸，復於政治風氣及社會風氣，痛加整飭，澄本清源，當可切實奏效。誠所謂「法在行而不在嚴」，非立法之未周，乃執法之不力。主管官署未能善盡厥職，竟捨本逐末，倒果為因，以「現行出版法中部份條文間有未能適應當前需要」為詞，擬具「出版法修正條文草案」一種，於本年三月二十日提經行政院第五八次會議決議通過，而於本年三月二十八日以「密件」方式送請貴院審議。復於本年四月十八日，就該修正條文草案第四十條及第四十一條補提再修正草案，改以普通文件送請貴院併案審議。其送審之方式，前後不同，自相矛盾，殊屬費解。細研該修正條文草案其與中華民國憲法基本精神相抵觸者有之，其與貴院制定現行出版法立法原則相抵觸者有之，其與民法刑法以及其他法律相抵觸者亦有之……顯對人民出版自由之合法權利，圖作變本加厲之不當限制。本會非僅基於職業之權益，實亦本乎國民之天職，爰特依據憲法第十六條及請願法之規定，謹向貴院作緊急請願，擬請廢止出版法，或對其作合理之修改，以保人民自由權利，而維國家憲法尊嚴，敬祈貴院暨全體立法委員先生一本「代表人民行使立法權」之神聖立場，維護民權，採納民意，准將本請願書依照貴院議事規則第十三條規定處理，與行政院所提「出版法修正條文草案」合併審議，無任企禱。

#### 第一項願望根本廢止出版法

言論出版自由，乃人民自由權利中最基本而最神聖者；良以人民維護其他自由權利，須以具有言論出版自由為先決條件，倘言論出版自由遭受不當限制，人民不唯對公共事務無表示意思之機會，抑且對本身權利無防禦侵犯之工具。是以言論出版自由，實一切自由之基石，為民主國家人民所必具者，且須確保其充份與完整，以利民意之表達，而為行使民權，發揮民力之張本。

英美等民主國家，對於人民言論出版自由，從未制定法律如出版法者，加以特別約束；美國聯邦憲法修正案（即所謂「民權法案」）第一條，明文規定「國會不得制定法律剝奪人民出版自由」，我國之有出版法，始於民國三年，北京政府為圖控制人民言論出版自由，曾制定「報紙條例」及「出版法」各一種，對新聞業及出版業分別施以管制，經國人之反對，「報紙條例」於民國五年宣告廢止，「出版法」亦未切實施行，延至民國十五年正式廢止。民國十九年國民政府為適應訓政時期之需要，頒佈「出版法」，而於民國二十四年、二十五年、二十六年逐年迭事修正，足證此項立法之難期合理，多所缺陷。民國三十七年實施憲政，訓政時期有關人民權利義務之法律

多與憲法精神不符，出版法爲其中最顯著者之一種，內政部乃對之提出修正草案，經貴院斟酌損益，而於民國四十一年制定現行出版法。回顧往迹，具見出版法之在我國，時興時廢，可有可無，並非一項不可或缺之必需法律。且以現行出版法在大體上仍爲訓政時期之遺物，雖於貴院審議時，依據憲法基本精神，加強對於出版之保障與獎勵，刪除過去若干消極性條文而增列若干積極性條文，然其重心仍在第五、第六兩章關於登載事項之限制及其行政處分之規定，亦即以憲法第二十三條爲立法之主要依據，乃成限制人民言論出版自由之消極立法。查憲法第二十三條規定人民之自由權利，「除爲防止妨礙他人自由，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。」現行刑法、違警罰法暨戰時特別法，均分別基於防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，以及增進公共利益所必要，對於人民自由權利有所限制。言論出版自由如出版法者，良以此項立法，徒損國家民主精神及人民自由權利，而於國家安全及社會秩序，並無所補。借鏡以鑑，殊覺我國出版法亦無必要，似可廢止，以解人民自由之枷鎖，而宏國家民主之聲譽、對不當言論及不良出版品，得適用刑法及違警罰法以及有關法律處分之，如現行刑法及違警罰法不敷應用，亦可酌予增訂，以期周密。同時由言論界出版界自身建立評議制度，訂定自律規約，用以提高其榮譽責任，促進其道德精神。

## 第二項願望合理修改出版法

前項願望，倘不爲 貴院所採納，用再退而求其次，就現行出版法及行政院所提「出版法修正條文案」，謹提供修改之程序、原則及條文如後：

### 甲、程 序

現行出版法之制定，雖未明定憲法條文之依據，然其立法精神，在對言論出版自由作適度之限制，同時並予以適當之保障及獎勵，亦即以憲法第十一條、第二十三條、第一百六十四條及一百六十七條等條文爲原則性之依據，且尤以憲法第二十三條爲其主要者。查憲法第十一條規定「人民有言論、講學、著作及出版之自由」，憲法第二十三條規定此類自由權利，除爲①防止妨礙他人自由，②避免緊急危難，③維持社會秩序、或④增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。即限制人民言論出版自由權利之法律，須具有本條文規定之四項具體條件中一項或一項以上者，始有立法之依據，否則與憲法牴觸，依據憲法第一七一條規定，應屬無效。

現行出版法既以憲法第二十三條條文爲立法之主要依據，其修改時，似應依據本條，提出具體條件，敘述充分理由，始爲符合憲法精神及合法程序。此次行政院提出「出版法修正條文案」，係根據內政部呈稱「現行出版法中部份條文間有未能適應當前需要」爲理由，所謂「適應當前需要」，殊嫌含混其詞，並未具體構成憲法第二十三條條文規定之條件，在程序上似應視爲不合者，此其一。

言論出版自由，爲人民意思表示之基本權利，關係此項權利之法律，其全部立法程序，應公開行之，俾人民有充分表達意見之機會，以昭鄭重，而期允當；遵照 國父孫中山先生直接民權之主張，此類有關人民權利義務之法律，其制定及修改，更應屬於人民行使創制權或複決權之範圍，斷不宜以秘密方式進行，有違我國民主憲政之基本精神；行政院所提「出版法修正條文案」，既未廣徵人民意見，更未公告人民週知，逕以「密件」送請貴院審議，在程序上似應視爲不合者，此其二。

行政院提出「出版法修正條文案」，既未依據憲法第二十三條敘述理由，且誤列爲「密件」，貴院似可函請行政院自動撤回，依據憲法第二十三條規定之條件，對現行出版法之缺陷，列舉實際事例，補充修正理由，並改爲公開文件，按照正常程序重新提出之。

#### 乙、原則

查現行出版法之制定，係於民國三十六年十月間由行政院就訓政時期國民政府頒行之前出版法，擬具修正草案，咨請貴院審議，經四年餘之再四審查，多所損益，而經三讀通過者，在貴院審議過程中始而於第七會期有內政、教育兩委會聯席審查會議決議之六項要點：即①發揚憲法精神、②加強出版之保障、③積極獎勵出版、④放寬登載限制、⑤簡化行政管理、⑥減輕處罰規定。繼而於第八會期有內政、教育、民刑商法三委會聯席重行審查會議決議之七項原則：即①出版品範圍祇包括新聞紙、雜誌、書籍及發音片。②出版品之發行採登記主義，但爲有條件的規定，其精神包括許可主義在內。③強化保障及獎勵。④書籍之發行權，除屬於依法設立總公司或總店外，機關、學校有出版發行之權。⑤簡化限制登載事項，凡無須援引刑法者，應予免引。⑥行政處分須求簡化及合法化，除緊急處分外，盡量避免與司法職權重複。⑦本法不必明定憲法條文之依據。上述六項要點及七項原則，均經載於貴院會議紀錄在案，實爲現行出版法的立法原則之所在。

現行出版法施行及今，爲時六載，確有若干缺陷，有待補救，尤以其第二十四條規定對於出版事業或出版品合於本條所列五款情形之一者，應予獎勵或補助，附款規定此項獎勵或補助「另以法律定之」，倘再另行制定法律，殆或節外生枝，與立法貴簡之原理，似有未合，實不若就本法予以補充增訂，以期簡便，同時並參酌現代民主國家對於言論出版自由保障之情形，以及現行出版法施行以來之績效



與缺陷，妥予修訂，求其臻於合理與完整，惟過去貴院制定現行出版法之立法原則（即六項要點及七項原則），已為既有之基礎，不得動搖其根本，且為進步之起點，不得形成開倒車現象。

為求簡明扼要謹依據貴院制定現行出版法之既定原則（即六項要點及七項原則），歸併為五項，以為合理修改現行出版法之基本原則：

- 第一：依據憲法第十一條規定，充分保障出版自由。
- 第二：依據憲法第十三章規定，具體獎助出版事業。
- 第三：行政管理合理化，不得妨害人民工作權、財產權，及民法上之權利。
- 第四：限制登載合法化，不得作超出刑法，違警罰法及戒嚴法之規定。
- 第五：簡化行政處分，以違反行政管理者為限，不得侵越司法職權。

#### 丙、條 文

茲就現行出版法及行政院修正草案，陳述合理修改之願望，並以現行出版法為「原條文」，以行政院修正草案暨再修正草案為「行政院修正條文」，以本會願望為「請願人願望」，列述於後：（略）

（註十六） 以上資料根據戈公振著「中國報學史」。

（註十七） 詳見中國國民黨民國十六年年鑑第三編宣傳第七七頁。

（註十八） 詳見傳啓學著「中國外交史」。

（註十九） 詳見趙君豪著「中國近代之報業」第五章「新聞法制」。

（註廿） 詳見民國二十八年文匯報年刊「國民參政會之宣言暨決議案」第四頁。

（註廿一） 詳見「新聞學季刊」第一卷第一期。

（註廿二） 詳見青年記者學會發刊的「新聞記者」第九、十期第十頁。

（註廿三） 詳見「新聞學季刊」第一卷第一期沈琦所著「論戰時言論出版自由」。

（註廿四） 詳見董顯光著「Dateline: China」第二三九頁。

〔註廿五〕原文見董顯光著 (Dateline: China) 第二四九頁。

〔註廿六〕以上資料詳見馬星野著「新聞自由憲章」。

〔註廿七〕中國新聞記者信條全文如下：

一、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。

二、吾人深信：民權政治，務求貫徹。決為增進民智、培養道德、領導民意、發揚民氣而努力。維護新聞自由，善盡新聞責任，於國策作透徹之宣揚，為政府盡積極之言責。

三、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。

四、吾人深信：新聞紀述，正確第一。凡一字不真，一語失實，不問為有意之造謠誇大，或無意之失檢致誤，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。

五、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。

六、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，排除一切滄淫誨盜、驚世駭俗之讀材，與淫靡頹廢、冷酷殘暴之作品。

七、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。

八、吾人深信：新聞事業為最神聖之事業，參加此業者，應有高尙之品格。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！

九、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，剪斷一切私害之關係，乃做到

貧賤不移、富貴不淫、威武不屈之先決條件。

十、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，應有深刻之了解與廣博之知識。當隨時學習，不斷求知，以期日新又新，免為時代落伍。

十一、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，強烈勇敢之意志力，熱烈偉大之同情心，必須鍛鍊與養成。

十二、吾人深信：新聞事業為吾人終身之職業，誓以畢生精力與時間，牢守崗位。不見異思遷，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。

（註廿八）本節前段資料採自「報學」第三卷第二期「新聞自律運動專輯」；後段資料採自臺北市報業評議委員會秘書長沈宗琳報告。