

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

戰後台灣新聞自由的歷史考察(1945-1988)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC91-2411-H-004-027-

執行期間：91年08月01日至92年07月31日

執行單位：國立政治大學歷史學系

計畫主持人：薛化元

計畫參與人員：楊秀菁

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 92 年 12 月 15 日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫  成果報告  
期中進度報告

戰後台灣新聞自由的歷史考察(1945-1988)

計畫類別： 個別型計畫          整合型計畫

計畫編號：NSC91-2411-H-004-027

執行期間：91年8月1日至92年7月31日

計畫主持人：薛化元

計畫參與人員：楊秀菁

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告          完整報告

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、  
列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

        涉及專利或其他智慧財產權，   一年   二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學

中華民國九十二年七月三十一日

## 摘 要

民主憲政體制中，新聞自由的目的是在於保障新聞媒體不受不當干涉，以發揮其傳遞資訊、針貶時事，並監督以及適時揭發政府濫權、擔負制衡社會既存勢力的反制力量的功能。中華民國憲法第十一條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」，學者將其合稱為「表現意見之自由」。這裡所謂的「出版自由」，亦包括保障新聞媒體出版的「新聞自由」在內。

過去有關戰後台灣新聞自由問題的歷史研究，大都零星散見於有關報業概況的介紹，如陳國祥、祝萍合著的《台灣報業演進 40 年》，談到一九五〇年代民營報業曾聯合起來反對「九項禁例」與立法院通過的出版法修正案；或是政治人物傳記中對新聞自由的爭取，如楊錦麟的《李萬居評傳》提到李萬居在省議員任內所作有關新聞自由的質詢；或是個別資深報人的回憶文字，如王麗美的《報人王惕吾》、彭明輝的《王惕吾與聯合報系的形成》、閻沁恆的《余紀忠與「中時報系」》等；或者就是因研究在野媒體而附帶提及，如薛化元的《「自由中國」與民主憲政》。真正專門研究二次大戰結束、台灣交由中華民國政府管轄之後的整個新聞自由與政治環境變化之間關係的作品，反而極欠缺。

目前就中華民國政府遷台之後有關新聞政策的研究成果，僅有方而方的《我國報紙限張政策研究》與楊肅民的《限證下我國報業問題之研究》兩篇碩士論文，以整體台灣新聞史的角度進行探討的作品仍付之闕如。方而方的著作僅討論報紙限張政策從一九五〇年到一九七四年的法規演變，其結論甚至指出台灣地處亞熱帶，所產林木不適於製造新聞紙，每年必須自國外進口白報紙，故對報紙篇幅毫無限制並不可能。楊肅民著作對於報禁之下政府有關限證、限印、限張等政策有較清楚的界定，不過由於成書甚早，在當時的政治環境下，作者對於政府限證的五大理由：報社家數已達飽和說、節約用紙說、戰時需要說、避免惡性競爭說及他種印刷媒介替代說，其基本上持肯定態度，並以探討其法源基礎（憲法、出版法、國家總動員法）的方式來論證政府限證政策的正當性。

不論是方而方或楊肅民的作品，其對官方新聞管制措施的法源探討基本上均仰賴於行政院新聞局出版的《新聞年鑑》及台北市政府編輯的《出版品及大眾傳播事業法令彙編》，缺乏對法規原典的法理檢證。再者，二者都從表面上的新聞

管制措施 限張、限印、限證 進行研究，對新聞管制的核心問題 言論控制卻未能真正深入涉及。此外，兩篇論文對新聞管制的主管單位，以及新聞法規的演變亦未作深入的探討。事實上這些問題都是其他相關台灣新聞史著作的通病，對新聞管制的討論常只觸及某一面向，欠缺整體性、全盤性的研究。

本研究計畫的目的，正在於希望透過對戰後國民政府所頒布有關新聞法規的重新整理，將官方新聞政策的來龍去脈，配合上時代的政治環境，再加上當時知識分子有關新聞自由的主張與討論，通盤地審視從一九四五年二次大戰結束到一九八八年政府宣布解除報禁為止，台灣新聞自由問題的一個歷史全貌。

關鍵字：新聞自由、媒體、報紙、報禁

## Abstract

The significance of the press freedom in a democratic society is to guarantee the basic right of opinion expression of all the people by excluding the improper interference of the non-market factors from the publishing business. As the press freedom done well, the people will be given the advantage to watch over the government, to prevent as if it will go beyond the limits that regulated by the constitution.

The eleventh article of the Constitution of the Republic of China reveals that: “ The people have the freedom to speaking,teaching,writing,and publishing. ” In general, all these four freedoms are viewed as so-called the freedom of expression. No doubt, the press freedom is one inseparable part of the freedom of expression.

Alexis de Tocqueville wrote as followed in 1830's: “ In some nations which pretend to be free any agent of authority can break the law with impunity, and the country's constitution gives the person aggrieved no right to complain before the courts. In such nations the independence of the press is not just one of the guarantees, but the only guarantee remaining for the freedom and safety of the citizens. So if the men ruling such nations speak of taking away the independence of the press, the whole people could answer them: ‘ Let us punish your crimes in the ordinary courts, and then perhaps we shall agree not to appeal to the tribunal of public opinion. ’ ”

Just as Tocqueville had pointed out, the role of the press freedom in a country is the “ tribunal of public opinion ” .So if the liberty of press be trampled, the direct cosequence is that the gate of the public opinion court be shuted. People of such country not only couldn't appeal in the juridical court, they in fact have no way to win their justice back. We can judge a society is free and democratic or not simply by it has or hasn't the freedom of publishing and spechging.

The dissidents' striving for the liberty of press in Taiwan after the World War II is a long and complicated process. After two major dissident media in 1950's—*Free China Semimonthly* and the *Gonglunpao* ( *Public Opinion Daily* ) - are banned by the

authority between 1960 and 1961, the whole decade of 1960's there wasn't any mass medium dared to challenge the policies of KMT's administration. Only after 1970, the continuously coming of crises of diplomatic failure and domestic affairs, especially the death of Chiang Kai-Shek in 1975, there was another chance for the flourishing of the political dissidents' publications. In such a meaning, the process of the democratization in Taiwan went together with the liberization of the media-control by the KMT government.

The purpose of this project aims at revealing the coercive methods and laws issued by the authority in order to depress the opponents between 1945 and 1988, and how the intelligent elites responding it at that time.

Keywords: press freedom, freedom of expression, public opinioon, dissident, media

## 目 次

摘 要.....	i
Abstract .....	iii
目 次.....	v
戰後臺灣新聞自由的歷史考察(1945-1987).....	1
一、國民政府訓政時期的新聞管制體制.....	3
二、臺灣省行政長官公署時期.....	7
三、非常體制下的新聞管制制度.....	11
(一)從訓政到戒嚴的過渡：報禁的形成.....	12
(二)戒嚴體制下的言論控制——人人心中的小警總.....	15
(三)普通法系中的言論限制.....	18
(四)國民黨管轄下的新聞事業.....	22
四、電子媒體的發展：一九五、六 年代廣播電視媒體的新聞控制.....	26
(一)對廣播電臺的限制.....	26
(二)對無線電視的限制.....	29
(三)對申請設置電子媒體及對閱聽人的限制.....	31
五、新聞自由的爭取與報禁的解除.....	37
(一)一九五 年代新聞刊物對新聞自由的爭取.....	37
(二)黨外時期對新聞自由的突破.....	47
(三)解嚴與解除報禁.....	49
結論.....	50
參考書目.....	53





## 戰後臺灣新聞自由的歷史考察(1945-1987)

就自由民主體制而言，在理論上新聞自由不僅是其制度確立的要件之一，更經常被視為是維繫民主政治於不墜的重要基礎，而各民主國家莫不將之列入憲法所保障的基本權利的內涵中。相對地，一個國家開放與民主的程度，通常也可以從該國新聞媒體的健全與否與獨立性如何來評斷。而中華民國新聞自由的保障問題，學者多從「中華民國憲法」第十一條規定「人民有言論、講學、著作及出版之自由」切入。此一條文規範的人權保障內容，基本上是表現自由的展現。持前述主張的學者，乃以報紙雜誌及廣播電視等新聞媒體，係以印刷或攝影錄音的方法，將其欲傳達的各種資訊或意見散佈於眾，屬於「出版」的形式之一，而認為「中華民國憲法」第十一條規定的「出版」自由亦應包含有保障新聞媒體出版的「新聞自由」在內。<sup>1</sup>

不過，近年來從「權力分立」理論發展、建構出的「第四權」，已經逐漸成為建構新聞自由的另一個重要主張。在國家行政權力肥大化，古典權力分立理論有所不足的狀況下，部分學者提出輿論作為三權分立以外「第四權」的主張。就此而言，雖然權力的性質與傳統的理论已不相同，但是輿論成為制衡執政者的角色，則受到重視。在某種意義上，此一主張也是所謂「多元之權力分立論」的一環。<sup>2</sup> 而新聞自由在此脈絡下，乃成為以所謂「第四權」理論為基礎所保障的自由。就此而言，新聞自由的正當性基礎，可從兩方面加以論述。首先，新聞媒體提供一般大眾足夠的資訊，使人民可以了解政府的作為；並且提供並促進公眾對公共議題討論的機會，以形成公意，藉以監督政府的施政。其次，現代政府作為一結構複雜的龐大組織，要監督這樣一個組織，必須要有一個結構良好、財務健全、擁有專業評論家、具有獲取充分資訊能力、並且有將其所獲資訊或評論傳遞給一般大眾的能力之組織，才足以擔負監督政府的功能。而此一組織的具體指

---

<sup>1</sup> 林紀東，《中華民國憲法逐條釋義（一）》（臺北：三民書局，1993），頁 155。

<sup>2</sup> 許志雄，《憲法之基礎理論》（台北：稻禾出版社，1992），頁 199；濱田純一，《情報法》（東京：有斐閣，1993），頁 15-6。

涉，主要還是新聞媒體。<sup>3</sup> 第四權理論即基此理由而認為憲法所以要保障新聞自由，其主要目的即是為了維持新聞媒體的自主性，俾使新聞媒體能提供未受到政府控制或影響的資訊、娛樂及意見，促進人們對政府及公共事務的關心，並進而促進公眾討論，形成公眾意見，以發揮監督政府施政的功能。<sup>4</sup>

由於新聞自由在民主憲政體制下的重要性，抱持「自由中國」招牌的國民黨當局，<sup>5</sup> 為了彰顯其相對於「共產中國」的「自由中國」色彩，即使在國民黨管制言論最嚴苛的戒嚴時期，也未曾妄加全盤否定。然而，對國民黨當局而言，管制仍是其政策呈現的重要面向，因此往往提出所謂高於「新聞自由」的價值來限制新聞自由，如國家安全與媒體的社會責任等。當然，立基於「第四權」理論的新聞自由並非絕對不能限制，如「維護新聞媒體自主權」以及「促進新聞媒體提供多元化的資訊」，即是被認為合於新聞自由理念的具體管制目的。只是，在戒嚴時期新聞管制的體制無論是存立的基礎，或是具體的作為，似乎皆不屬於此一層次。

就戰後臺灣的歷史脈絡而言，雖然「中華民國憲法」從一九四七年起，在形式上已正式實施，但是新聞自由的保障卻始終是一個大問題。這一方面是因為自國民政府接收臺灣以後，即以國民黨一黨訓政的體制，限制新聞自由；另一方面則是縱使行憲進入憲政時期，執政的國民黨不僅沿襲部份訓政時期的作法，而且更佐以動員戡亂體制、戒嚴體制，並配合一般法律制度的制定，箝制新聞自由。而相對於國民黨當局對輿論的高壓統治，除了一九六〇年代以外，新聞刊物基本上還是儘量在可能的範圍內，尋求發聲，甚至突破輿論禁忌的可能。本文的主題在探討戰後臺灣新聞自由的歷史發展，因此，輿論界對新聞自由的爭取為本文不可獲缺的探討重點。而輿論界的探討與抗爭，基本上又是對應政府施行的管制政策而來，因此政府的新聞管制制度也是本文不可迴避的議題。故而，本文從國民黨黨部及官方的檔案史料著手，在配合部分當事人的紀錄，希望透過制度面的研

---

<sup>3</sup> E.g., Blasi, *supra* note 36, at 541, 564; BAKER, *supra* note 42, at 233.轉引自林子儀，新聞自由的意義及其理論基礎，《言論自由與新聞自由》（台北：月旦出版社，1994），頁80。

<sup>4</sup> E.g., Blasi, *supra* note 36, at 541, 564; BAKER, *supra* note 42, at 233.轉引自林子儀，新聞自由的意義及其理論基礎，《言論自由與新聞自由》，頁80。

<sup>5</sup> 國民黨與中華民國政府就制度而言是兩個不一樣的個體，但是在本文研究的範圍內，往往碰觸國民黨與中華民國政府難以分割的黨國體制，因此為使行文方便，凡涉及國家體制的運作以「國民黨當局」稱之，而單純屬於國民黨內部運作的相關事項，則以「國民黨」稱之。

究，再輔以輿論界對新聞自由的爭取與抗爭，建構戰後臺灣新聞自由發展的歷史面貌。

## 一、國民政府訓政時期的新聞管制體制

戰後國民黨在臺灣所施行的新聞管制體制，乃承襲其在中國大陸時的統治經驗。一九二八年國民黨北伐統一後，中國在名義上歸屬國民政府統治。<sup>6</sup> 就中國現代史脈絡的新聞管制規定而言，一九一四年由袁世凱所頒佈的「出版法」，在段祺瑞於一九二六年明令廢止，<sup>7</sup> 一九三一年國民政府司法院再次宣告舊「出版法」已經廢止不能援用。<sup>8</sup> 然而，另一方面，國民政府卻著手制定符合其需求的「出版法」，即訓政時期「黨政一體」的「出版法」。

國民黨版的「出版法」於一九三一年十二月十六日由國民政府公佈施行，而在「出版法」施行之前，國民黨即分別於一九二九年一月十日通過「宣傳品審查條例」和一九二九年九月五日通過「日報登記辦法」等規定，作為管制新聞刊物的依據。根據「宣傳品審查條例」第二條規定，國民黨中央宣傳部可以管制的宣傳品範圍為：<sup>9</sup>

- 一、各級黨部之宣傳品；
- 二、各級宣傳機關關於黨政之宣傳品；
- 三、黨內外之報紙及通訊稿；
- 四、有關黨政宣傳之定期刊物；
- 五、有關黨政之書籍；
- 六、有關黨政宣傳之各種戲曲、電影；
- 七、其他有關黨政之一切傳單、標語、公文函件、電通等宣傳品。

第四條規定，各種宣傳品之審查標準如下：

<sup>6</sup> 郭廷以，《近代中國史綱》下冊（臺北：南天書局，1994），頁 570。

<sup>7</sup> 臨時執政令，《政府公報》第 3523 號（1926 年 1 月 30 日），頁 319。

<sup>8</sup> Lee-hsia Hsu Ting, *Government Control of the Press in Modern China 1900-1949* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1974), p.49; 劉哲民編，《近現代出版新聞法規匯編》（上海：學林出版社，1992），頁 102。

<sup>9</sup> 新聞，前日中央常會公布之宣傳品審查條例。《大公報》1929 年 1 月 12 日，第 4 版。

- 一、總理遺教；
- 二、本黨主義；
- 三、本黨政綱，政策；
- 四、本黨決議案；
- 五、本黨現行法令；
- 六、其他一切經中央認可之黨務政治記載。

第五條規定，凡含有下列性質之宣傳品為反動宣傳品：

- 一、宣傳共產主義及階級鬥爭；
- 二、宣傳國家主義，無政府主義及其他主義，而攻擊本黨主義、政綱、政策及決議案者；
- 三、反對或違背本黨主義、政綱、政策及決策者；
- 四、挑撥離間分化本黨者；
- 五、妄造謠言以淆亂視聽者；

第十一條規定：

各級黨部如在所屬區域內發現反動刊物，認為重要者，得咨請所在地各級政府先行扣留察勘，再呈請中央宣傳部辦理之。

以及「日報登記辦法」第一款規定：「在出版法未頒佈以前，各種日報均須遵照本辦法辦理登記」；第二款規定：「日報之登記機關為各省黨部宣傳部、各特別市黨部宣傳部」，「登記之最後審核，由中央宣傳部辦理之。」<sup>10</sup> 可見當時國民黨的新聞政策已朝向以三民主義、<sup>11</sup> 國民黨之政綱、政策為唯一審核標準的單元思考，任何非國民黨所遵循的思想，或政策主張都屬於「反動宣傳品」。並以中宣部作為最高指導機構，利用國民黨的各級黨部作為審核言論的機構，以達到控制言論的目的。

宣傳部是國民黨在一九二四年改組後成立的新單位，當時中宣部規模甚小，主要在處理國民黨對外的文告。到一九二八年三月，國民黨中央常務會議通過「中央執行委員會宣傳部組織條例」，將該部分為普通宣傳、特種宣傳、國際宣傳、

<sup>10</sup> 羅家倫主編，《革命文獻》第 23 輯（台北：中央文物供應社，1960），頁 489-90。

<sup>11</sup> 《大公報》在一九二九年一月十一日報導國民黨中常會頒佈「宣傳品審查條例」一事時，曾在新聞內文以放大的字體書寫「凡反三民主義之宣傳均加取締」等文，將該條款的重心突顯出來。新聞，中常會頒佈宣傳品審查條例，《大公報》1929 年 1 月 11 日，第 2 版。

徵審、出版和總務六科，正式確立中宣部的架構。其中「徵審」一科乃開啟國民黨審查出版品的大門。然此時，由於國民黨立足未穩，中宣部的主要工作仍僅止於國民黨的內部。到八個月後，中宣部又作了一次重大的組織調整，增加「指導科」，並賦予其「指導黨內外各項宣傳工作」的機能，國民黨乃將其觸角伸展到黨外的刊物上。<sup>12</sup> 一九二九年一月「宣傳品審查條例」的出現，及一九二九年九月「日報登記辦法」的通過，乃是國民黨將其管控範圍伸展到黨外的出版品，並建立其基本的管制機制的表徵。

然而，值得注意的是，當國民黨版的「出版法」首次在一九三一年亮相時，雖然其仍延續上述規定，將「中國國民黨」及「三民主義」的思維列為最高的指導原則，<sup>13</sup> 但卻將該黨可審核的範圍限制在「新聞紙或雜誌有關於黨義或黨務事項之登載者」，而以內政部為主要審理新聞刊物的機構。自此開始以內政部與國民黨中央黨部宣傳部，共同為管制新聞的「黨政雙軌並行」模式。<sup>14</sup>

其後，國民黨乃利用「出版法施行細則」第二條規定，將下列性質之文書、圖書，均列入「有關黨義黨務事項之出版品」：

- 一、引用或闡發中國國民黨黨義者；
- 二、記載有關中國國民黨黨義、黨務、或黨史者；
- 三、所載未直接涉及中國國民黨黨務、黨史，但與中國國民黨黨義、黨務、黨史有理論上或實際上之關係者；
- 四、涉及中國國民黨主義或政綱、政策之實際推行者。

在訓政時期，「國民政府受中國國民黨中央執行委員會之指導及監督，掌理全國政務」的狀況下，<sup>15</sup> 任何決策皆出於國民黨內部，鮮少有事務能逃離該條款所

<sup>12</sup> 王凌霄，中國國民黨新聞政策之研究（臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，1992），頁24-5。

<sup>13</sup> 第十九條第一款規定，出版品不得為「意圖破壞中國國民黨或三民主義者」之記載。

<sup>14</sup> 依照王壽南教授「抗戰前十年的出版法規」一文的分析，一九三一年的《出版法》呈現出下列兩項特質：第一，黨政一體。所謂黨政一體，即出版法不但要維護中華民國政府，也同樣要維護中國國民黨。第二，黨政雙軌並行。所謂黨政雙軌並行，即出版法的執行主管機關雖為政府官署，但黨部亦有執行主管的權力。王壽南，「抗戰前十年的出版法規」，《政大歷史學報》第15期（1998年5月），頁112-3。

<sup>15</sup> 一九二八年二月四日，中國國民黨第二屆中央執行委員會第四次全體會議通過之《中華民國國民政府組織法》。羅家倫主編，《革命文獻》第22輯（台北：中央文物供應社，1960），頁203。

編織的大綱。而這種以「行政命令」或是利用「行政裁量」的方式，將母法所賦予的行政管轄權擴大或增設管制範圍的作法，乃是後來國民黨當局統治臺灣新聞媒體時的一貫伎倆。

不過，至少在母法上，國民黨當時還不敢直接統涉管制新聞刊物的工作。而國民黨這種曖昧不明、模糊不清的管轄權，到一九三七年七月八日「出版法」修正公佈後，已躍然紙上。該法將原有登記聲請書應登載的「有無關於黨義黨務或政治事項之登載」一款刪除，<sup>16</sup> 而將中央宣傳部與內政部並列為新聞紙雜誌的主管單位。該法第八條「出版品於發行時，應由發行人分別呈繳下列機關各一份」，包含內政部、中央宣傳部、地方主管官署、國立圖書館及立法院圖書館。第九條規定：<sup>17</sup>

為新聞紙或雜誌之發行者，應於首次發行前，填具登記聲請書，呈由發行所所在地之地方主管官署於十五日內轉呈省政府或直隸於行政院之市政府核准後，始得發行。省政府或直隸於行政院之市政府，接到前項登記聲請書後，除特別情形外，應於二十八日內核定之，並轉請內政部發給登記證。內政部於發給登記證後，應將登記聲請書抄送中央宣傳部登記。

以及一九三七年七月二十八日公布的「出版法施行細則」第十至十二條規定：

第十條：地方主管官署，於依出版法第九條第一項呈轉新聞紙或雜誌之登記聲請時，應送當地同級黨部審查，同意後，於登記聲請書內加具意見，以一份存查，三份呈送省政府或直隸於行政院之市政府。

第十一條：省政府或直隸於行政院之市政府，於依出版法第九條第二項核定新聞紙或雜誌登記聲請時，應送當地同級黨部審查，同意後，除不予核轉登記者得逕行飭知並咨報內政部外，其准予核轉登記者，於登記聲請書內加具意見，以一份存查，二份咨送內政部。

第十二條：內政部接到前條登記文件，應送中央宣傳部審查同意後，發給登記證。

<sup>16</sup> 根據一九三一年公佈的《出版法》規定，「新聞紙或雜誌有關於黨義或黨務事項之登載者，並應經由省黨部或等於省黨部之黨部向中央黨部宣傳部聲請登記。」

<sup>17</sup> 以下一九三七年公佈的《出版法》和《出版法施行細則》條文見《臺灣省行政長官公署公報》1947年春字第50期(1947年3月1日)，頁784-6 春字第51期(1947年3月8日)，頁800-1、春字第52期(1947年3月13日)，頁817-8。

中央宣傳部可看管的範圍，在「出版法」上已從一九三一年的「出版品由官署發行者」擴及到所有的出版品。一九三七年的「出版法」，直接在法條內賦予國民黨管制新聞刊物的權力。而該法也是一九四五年國民黨接收臺灣初期，管理臺灣新聞刊物的主要法源。但是，由於陳儀主政下的行政長官公署負責新聞事務的相關人員的背景與態度，可以說是訓政體制下的異數，使得臺灣的新聞管制在理論與實際之間形成相當大的落差。

## 二、臺灣省行政長官公署時期

一九四五年十一月三日的「臺灣省行政長官公署佈告」所述「民國一切法令，均適用於臺灣」，<sup>18</sup> 象徵國民政府的法規移植臺灣的根本原則。而「中央宣傳部接管臺灣文化宣傳事業計畫綱要」第二項規定：「敵偽機關或私人經營之報社、通訊社、出版社及電影製片廠、廣播臺等，一律予以查封，由本部會同省長官公署接管，其已停辦而設備未毀者亦同時查封。」第三項宣示「前項沒收之報社、通訊社、出版社、電影製片廠、廣播電臺等，所有印刷機器、房屋建築、工作用具及其他財產，經中央核准後由本部特派員會同長官公署啟封利用，為便利推進本黨之宣傳計，中宣部有優先利用之權。」以及第十二項規定：「在未恢復平時狀態前，新聞、電影、雜誌刊物、通訊社稿均應實行檢查審定，由本部協助政治部辦理之」，<sup>19</sup> 則提供中宣部掌管臺灣新聞事業及管制臺灣新聞刊物的依據。

然而，「出版法」及「中央宣傳部接管臺灣文化宣傳事業計畫綱要」所賦予中宣部管制臺灣新聞刊物的權力，在面對集司法、立法、軍事、行政等大權於一身的臺灣省行政長官陳儀時，由於陳儀不支持國民黨黨方主導新聞媒體及其走向，結果原該由中宣部主導的新聞事業及新聞管制，反在彼此權力的競逐下而削弱了國民黨管制新聞刊物的權力，讓行政長官公署時期成為臺灣解嚴前新聞輿論較不受國民黨黨方介入的時代。

首先，在媒體接收方面，日治時代後期，臺灣最大的平面媒體《臺灣新報》

<sup>18</sup> 附錄類，《臺灣省行政長官公署公報》第1卷第1期（1945年12月5日），頁7。

<sup>19</sup> 薛月順編，《臺灣省政府檔案史料彙編--臺灣省行政長官公署時期（一）》（臺北：國史館，1996），頁44。



在接收後，<sup>20</sup> 由長官公署聘請青年黨人李萬居為社長，改辦《臺灣新生報》。臺灣最大的平面媒體由省政府接收，卻非由國民黨人主管，不啻為國民黨掌管臺灣新聞事業的一大打擊。再者，行政長官公署主管新聞事業的「宣傳委員會」同樣也由同屬青年黨的夏濤聲擔任，如此，使國民黨管制新聞言論的意志無法順利下達，這是國民黨在臺灣面臨的第二項挫折。為上述二項，省黨部主任委員李翼中曾跟陳儀表達不滿之意：

（李翼中）余曰：近來各報章雜誌不利於政府之記載言論層見疊出，放肆甚矣，無乃共產黨之宣傳攻勢呼。。

陳答：曾有多人言之，余已有命夏主任委員矣。

曰：聞夏主任委員為青年黨員，能否效忠長官政策？

答：夏氏入青年黨時曾以實告，彼對余甚忠。

曰：聞李萬居亦為青年黨員，長官詳否？新生報為政府喉舌，李氏能勝任否？

答：余知其為國民黨員，是否跨黨不得其詳，彼主持新生報以來尚能稱職。

曰：政府用人自以才能為準，夏李二君既才力優長，何為而不可？政府推行三民主義政策，何若慎選對主義有深切研究，又為長官所信任者，付以專責，豈不兩得其宜？

答：未嘗及此。<sup>21</sup>

由上可知，國民黨臺灣省黨部理想中的政府機關報社長及新聞事業主管者，乃應具備其管制新聞刊物的最高標竿，即要服膺三民主義者。而由陳儀及青年黨人夏濤聲主導下的新聞管制，在現實運作下則未遵循國民黨在中國大陸以黨義、黨綱

<sup>20</sup> 一九四四年四月一日，臺灣總督府為便於新聞管制及應付戰局的緊張情勢，強迫臺灣主要的六家日報合併，即將臺北的《臺灣日日新報》、《興南新聞》（前《臺灣新民報》），臺中的《臺灣新聞》、臺南的《臺灣日報》、高雄的《高雄新報》與花蓮的《東臺灣新報》六家日報合併為臺灣新報社。《臺灣新報》的總社設在臺北，位於臺中、臺南、高雄、花蓮的四家報社改為分社。《臺灣新報》為「敵偽機關」發行的報紙，成為戰後國民政府接收的目標。而《臺灣新報》在北中南東皆有分社，因此，只要能掌握《臺灣新報》等於擁有臺灣最大的文字媒體。吳純嘉，*人民導報研究（1946-1947）——兼論其反映出的戰後初期臺灣政治、經濟與社會文化變遷*，頁20；張圍東，*日據時代的臺灣報紙小史*，《國立中央圖書館臺灣分館館刊》第五卷第3期（1999年3月），頁49-58。

<sup>21</sup> 李翼中，*帽簷述事——臺事親歷記*，收入中央研究院近代史研究所編，《二二八事件資料選輯（二）》（臺北：中央研究院近史所，1992），頁406。

及黨的政策，作為審查新聞言論的標準，對言論多加控制的模式，將重心擺在新聞刊物登記手續是否完備上。因此在一九四七年二二八事件發生前，臺灣的新聞刊物大多還能暢所欲言。以行政長官公署機關報《臺灣新生報》為例，其在二二八事件前夕的社論「新聞界的自肅運動」一文，還針對部分人士試圖介入管制新聞自由的問題，指責其為「目光短視」之人，並樂觀的認為，此種論調並不會促使行政單位干涉新聞事業的發展。<sup>22</sup>

「各報章雜誌不利於政府之記載言論」的出現，在某一程度上反映了臺灣社會對新統治政權的不滿。臺灣與中國大陸分離五十年，兩者在政治、經濟、建設以及風土習慣已產生很大的隔閡。對臺灣人而言，臺灣光復應該代表著臺灣脫離日本殖民統治，而可以當家作主。然而，被視為血脈相連的新統治者卻延續臺灣總督府的作法來管制臺灣人民。再加上政治上的貪污腐敗、經濟上的蕭條、民生凋蔽和經濟榨取，以及社會上的治安惡化、退化中的社會與族群隔閡與文化衝突等，<sup>23</sup> 在在加深臺灣人對統治者的不滿，終於引爆了二二八事件。

二二八事件的發生，執政當局急速的想找出其導火線，「輿論不當之影響」乃成為其關注的焦點之一：

在日人統治時代，輿論上亦受絕對之統治，光復以後，陳長官在經濟上採取統治政策，在政治上已較為放鬆，在輿論上則採取放任主義。一年以來，行政當局未能注意應付環境各方面，開罪過多，是以全臺十餘家報紙之輿論，幾無日不有批評政府誹謗政府，甚至不依事實任意謾罵，惡意醜詆，長官公署以言論自由均置之不理，臺胞初級教育甚為普及，能閱報者佔絕大多數，此等攻擊政府之輿論為其從來未所見，初則引以為怪事，繼則信為正確，而漸啟輕視政府不信任政府之心理矣。（標點符號為筆者所加）<sup>24</sup>

由上可知當政者對臺灣輿論的觀感，而在實際執行動作上，則是一九四七年三月

<sup>22</sup> 此篇社論雖名為「新聞界的自肅運動」，但全篇主軸，主要是在勸誡新聞界不可以「強登廣告，武裝派報」，及利用其報導新聞的職務，「以此作為找兼差，要津貼的要挾手段」，而不涉及新聞報導內容的自律。社論「新聞界的自肅運動」，《臺灣新生報》1947年2月26日，第2版。

<sup>23</sup> 李筱峰，從《民報》看戰後初期台灣的政經與社會，《台灣史料研究》第8號（1996年8月），頁98-122。

<sup>24</sup> 楊亮功及何漢文所呈的臺灣事件調查情形中指出，二二八事件發生的原因之一為「輿論不當之影響」。中央研究院近代史研究所編，《二二八事件資料選輯（二）》，頁305、306。

九日宣佈戒嚴後，<sup>25</sup> 在一系列綏靖清鄉的計畫中，對報館及新聞人員的迫害。在綏靖清鄉期間受到查封的刊物及原因，有下列幾種情形：第一種為「共黨滲透或奸匪機關」，如《和平日報》以「言論反動並潛入共黨份子」被查封、《民智印書館》以「奸匪印刷機構」被封。第二種「未核准登記」，如《中外日報》。<sup>26</sup> 第三種「思想反動、言論荒謬、詆毀政府、煽動暴亂之主要力量」，也是最多的一種，如《人民導報》、《民報》和《大明報》等皆是。另有《青年自由報》以「思想反動、言論荒謬、詆毀政府、煽動民心」被封、《大公報》臺北辦事處則因「持論荒謬」被關閉。沒有理由即遭查封命運的則有《工商日報》及《自強日報》。<sup>27</sup>

而被逮捕的新聞從業人員的理由則更為多元，比較明確的有：宋斐如、《大明報》發行人艾璐生，被控以「利用報紙抨擊政府施政，強調省政改革之必要，煽動人心不滿現實。」新生報社總經理阮朝日，被控以「利用報紙從事於奸偽活動」、「利用報紙發表挑撥軍官民情感」。《臺灣新生報》編輯吳金鍊，被控以「利用報紙從事煽動群眾，挑撥軍民情感。」<sup>28</sup> 而《民報》社長林茂生則以「陰謀叛亂、鼓舞該校學生暴動」、「強力接收國立臺灣大學」及「接近美國領事館企圖由國際干涉，妄想臺灣獨立」被逮捕。<sup>29</sup>

二二八事件後，國民黨當局對臺灣新聞事業的整肅、壓制，使臺灣的新聞自由及新聞事業的發展受到嚴重的打擊。反諷的是，此一時期正是中華民國公佈憲法，並在其後宣告正式行憲的時刻。

<sup>25</sup> 賴澤涵總主筆，《二二八事件研究報告》（臺北：時報文化，1994），頁 206-9。

<sup>26</sup> 該報在一九四六年十一月的「臺灣省新聞紙雜誌調查表」中被歸類為「已登記尚未發行」的部分，該表指出當時該刊「已在聲請登記中」。而在二二八事件前，臺灣紙業公司還將新聞紙售給《中外日報》，此時卻因「未核准登記」被查封，可見二二八事件前後媒體環境的轉變。臺灣省行政長官公署宣傳委員會編，《臺灣一年來之宣傳》（臺北：編者出版，1946），頁 29；新聞，紙業公司生產近況，《臺灣新生報》1947年1月31日，第2版。

<sup>27</sup> 附表六，臺灣省警備總司令部檔案：綏靖執行及處理（四）臺北綏靖區司令部綏靖工作報告書，收入中央研究院近史所檔案館藏「二二八檔案資料」。

<sup>28</sup> 中央研究院近代史研究所編，《二二八事件資料選輯（二）》，頁 174-7。

<sup>29</sup> 李筱峰，《林茂生 陳忻和他們的時代》（台北：玉山社，1996），頁 282。

### 三、非常體制下的新聞管制制度

一九四五年一月一日國民政府主席蔣介石發表文告，聲明：「不必等到戰後，一俟反攻基礎確立，即召開國民大會制頒憲法，還政於民。」<sup>30</sup> 隔年一月二十八日，在對日戰爭結束後，國民政府國防最高委員會通過主席蔣介石交議的「現行法令中對於人民身體信仰言論出版集會結社之自由等有關法令之廢止及修正事項」。其中，在戰時體制下實施的「戰時出版品審查辦法及禁載標準」與「戰時書刊審查規則」，都決議由國民政府明令廢止。<sup>31</sup> 而在戰後「收復故地」期間所施行的「管理收復區報紙、通訊社、雜誌、電影、廣播事業暫行辦法」，以及屬於普通法制的「出版法」及其施行細則，則決議予以修正，以符合憲政體制。<sup>32</sup> 一九四七年一月一日國民政府明令公佈「中華民國憲法」及「憲政實施之準備程序」。<sup>33</sup> 依據「憲法實施之準備程序」第一款規定：「自憲法公佈之日起現行法令之與憲法相牴觸者，國民政府應迅速分別予以修改或廢止」，<sup>34</sup> 上述國防最高委員會通過的「廢止及修正事項」，獲得進一步的確認。

但是，就在準備行憲之際，面對戰後物資匱乏，以及政治協商失敗，內戰再起的情形下，國民政府主導的另一波新聞管制也跟著民主自由的步伐到來。一九四七年七月五日，行政院首先宣布「厲行全國總動員，以戡平共匪叛亂，掃除民主障礙」，並重新實施上述「廢止及修正事項」中已決議逐步予以廢止的「國家總動員法」及「妨害國家總動員法懲罰暫行條例」。<sup>35</sup> 隔年四月十八日，國民大

<sup>30</sup> 簡筌簧主編，《中國近百年憲政大事年表》（臺北：國史館，1992），頁144。

<sup>31</sup> 「戰時出版品審查辦法及禁載標準」與「戰時書刊審查規則」，皆於一九四六年二月十二日，由國民政府以處字第一零三號訓令予以廢止。《臺灣省行政長官公署公報》1946年夏字第2期（1946年4月3日），頁23。

<sup>32</sup> 新聞，國防最高委員會決議廢止或修正有礙人民自由法令，《大公報》1946年1月29日，第2版。

<sup>33</sup> 國民政府令，《國民政府公報》第2715號（1947年1月1日），頁1-12。

<sup>34</sup> 國民政府令，《國民政府公報》第2715號（1947年1月1日），頁12。

<sup>35</sup> 當初國民政府制定「國家總動員法」的目的在集中運用全國之人力物力，加強國防力量，以貫徹「抗戰」目的。至戰後國防最高委員會以該法及其懲罰暫行條例所規定的事項，「仍有未能及時結束」者，決定採逐步廢止的方式來處理。新聞，國防最高委員會決議廢止或修正有礙人民自由法令，《大公報》1946年1月29日，第2版；《臺灣省政府公報》1947年秋字第18期（1947年7月21日），頁275、冬字第60期（1947年12月11日），頁938-40。

會則在尚未選舉出由憲法產生的第一任中華民國總統之前，便通過了「動員戡亂時期臨時條款」，換句話說，根據中華民國憲法成立的政府尚未出現，憲法體制尚未能有效運作，便已經進入了所謂「臨時條款時代」。<sup>36</sup> 其後，中華民國政府又於該年十二月十日宣布全國戒嚴（新疆、西康、青海、臺灣、西藏除外），<sup>37</sup> 因此，除戡亂體制外，中華民國憲政體制又揉雜了戒嚴體制。而此一參雜動員戡亂、戒嚴與憲政的非常體制，則於一九四九年隨著中華民國政府遷臺而在臺灣落地生根。其中關於新聞自由的管制體制，則在一九五〇年代確立下來。

### （一）從訓政到戒嚴的過渡：報禁的形成

一九四七年二月十六日，國民黨中宣部面對戰後物資匱乏，為節約外匯，將紙張列為限制進口的物品，並頒佈「各地報紙減縮篇幅暫行辦法」，要求各報縮減篇幅，<sup>38</sup> 為戰後國家管制報紙張數的開端。其後，國民政府於該年七月五日宣布全國總動員，<sup>39</sup> 為厲行節約消費，乃於九月五日實施「新聞紙、雜誌及書籍用紙節約辦法」，再次縮減報紙篇幅，規定「各地報紙於新聞及廣告之編排，應力求節約篇幅，原在一張以上均應於本辦法公布後自動縮為一張；其原在二張以上，不得超過二張。」<sup>40</sup> 就形式規範而言，此舉正是攸關報禁重要內涵的限張正式制度化。

不過，上述兩次報紙限張，對臺灣都沒有發生實際的效用。第一次是因為臺灣報業規模不大，而未受影響。以臺灣當時最大報《臺灣新生報》來看，其在一九四七年一月的報張數為兩大張（八版），到一月底因臺紙不足縮減四分之一成為一大張半（六版），<sup>41</sup> 屬於此辦法中「其他各地報紙」，「原未出及兩大張者不

<sup>36</sup> 《臺灣新生報》1948年4月19日，第2版；《第一屆國民大會實錄（第一篇）》，頁267。

<sup>37</sup> 《總統府公報》第175號（1948年12月11日），頁1。

<sup>38</sup> 新聞，中宣部通令各報本月十六日起減少篇幅，《臺灣新生報》1947年2月2日，第2版、新聞，中宣部記者招待會 彭部長答問，《臺灣新生報》1947年2月7日，第2版；《臺灣省行政長官公署公報》1947年春字第59期（1947年3月31日），頁942。

<sup>39</sup> 《臺灣省政府公報》1947年秋字第18期（1947年7月21日），頁275。

<sup>40</sup> 新聞，紙張節約，《大公報》1947年9月6日，第2版。

<sup>41</sup> 新聞，紙業公司生產危機，《臺灣新生報》1947年1月31日，第2版。二二八事件發生後，《臺灣新生報》的張數更加縮減，甚至有日出小半張的情形出現，一直要等到五月才恢復到

增，原在一張以上者，可自由縮減」的部分。<sup>42</sup> 臺灣反因報業規模不大，而不受此次限張的影響。而「新聞紙、雜誌及書籍用紙節約辦法」則在臺灣及大陸施行的效果都不甚佳，<sup>43</sup> 以《臺灣新生報》來說，其到一九五〇年底已增張到兩大張半，而一九四七年十月二十五日才創辦的《公論報》，到一九五〇年底也有兩大張的規模。<sup>44</sup> 「限張」政策一直要到國民黨當局遷臺後，才真正的在臺灣落實。其所以能夠在一九五〇年十二月一日透過「行政院臺卅九（教）字第六五一六號訓令」，<sup>45</sup> 順利將各報限制於一大張半內，即得力於國民黨當局早在一九五〇年上半年禁止外紙進口，同年三月份起，由紙業公司配售全省各報用紙，<sup>46</sup> 掌控全省報刊的紙張來源所致。

接著「限張」而來的為報紙數量的控制，這也是報禁另一個重要內涵，「限證」政策的推動。「限證」政策為限制核發新聞紙聲請登記證，該政策最早出現在一九四七年的「新聞紙雜誌及書籍用紙節約辦法」，其第四條規定：「內政部得根據事實需要酌量調劑各地新聞紙雜誌之數量，期於節約之中，並收均衡文化發展之實效。」而實際落實在臺灣則要等到政府遷臺後，臺灣省政府一九五〇年的施政準則中，其在文化工作部分指示各縣市政府「恪遵節約用紙辦法之規定」，<sup>47</sup> 對新聲請登記之報刊嚴格限制。<sup>48</sup> 另外，「並為節約用紙，將臺北、臺中、高

原來一大張半（六版）的規模，見本報啟事，《臺灣新生報》1947年3月11日，第1版

<sup>42</sup> 《臺灣省行政長官公署公報》1947年春字第59期（1947年3月31日），頁942。

<sup>43</sup> 像《大公報》一直維持原一張半的格局，上海更表示「以該條文中規定報紙篇幅既有自動縮減字樣，即不能強制實行，而對於日出兩張之報紙未定縮減標準，尤屬不當，決再從長考慮，暫不實行。」新聞，紙張節約 滬暫不實行，《大公報》1948年1月10日，第3版。

<sup>44</sup> 陶希聖，白報紙的節約和儲備，《臺灣新生報》1950年11月30日，第5版。

<sup>45</sup> 「以國際風雲日益險惡，製紙木漿改做軍用，紙張減產，紙價高漲，而臺灣紙業公司報紙產量不敷新聞業之用，為使臺灣宣傳文化事業，不致因紙荒而陷入停頓起見，是不能不就減少消費，增加儲備兩方面，做通盤之籌畫。其第一項規定各報應自本年十二月一日起一律減縮篇幅，不得以任何名義增加篇幅。」聯合啟事，《臺灣新生報》1950年11月30日，第2版。

<sup>46</sup> 新聞處，《臺灣省政府施政報告》1950年6月，頁189。

<sup>47</sup> 根據一九五一和五二年的《臺灣省政府施政報告》，與臺灣省於一九五二年所編的《新聞業務手冊》還保留《新聞紙雜誌及書籍用紙節約辦法》分析，此處的「節約用紙辦法」應是指《新聞紙雜誌及書籍用紙節約辦法》。臺灣省新聞處編，《新聞業務手冊》（臺北：編者印，1952），頁24、25。（本文所引用的《新聞業務手冊》共有四個版本，故之後引用時將直接註明幾年版，而不再寫出編者及版項）

<sup>48</sup> 《臺灣省政府公報》1951年春字第63期（1951年3月16日），頁981。另有行政院一九五〇年六月十四日臺四十（教）字第三一四八號訓令第七點開：「臺灣省全省報紙雜誌已達飽和點

雄等市停刊逾限及逾期尚未發行之報刊，依法註銷登記。」<sup>49</sup>

「限張」在控制報紙的張數，「限證」在限制報紙的家數，而「限印」則是在限制報紙的規模。「限印」是指限制同一份新聞紙另在他地出版發行，其所依據的法源為「出版法」第九條規定登記聲請書需載明「發行所及印刷所之名稱及所在地」，及其施行細則第六條規定「出版業公司或書店另在他地設立分支機構者，或同一新聞紙或雜誌另在他地出版發行者，仍應依照出版法第九條之規定辦理登記。」<sup>50</sup>事實上自四十九年（1960）後，申請辦報者無一獲得許可，『登記』根本已經停止。所以臺北的報紙就絕不能在南部設立印刷所，南部的報紙也不可能在北部設立印刷所，所以「限印」之所以能造成影響，最主要還是來自於「限證」。<sup>50</sup>如更進一步的分析，「限印」的發生，雖可歸咎於「限證」而來，然而，「出版法施行細則」第六條規定，新聞紙在他地出版發行，必須重新申請登記，其實已是對母法的過度演繹。而更荒謬的是，當行政院新聞局於一九七四年七月二十六日，發文回答有關印刷所的問題時，竟直接省略「出版法施行細則」第六條，而將「出版法」第九條曲解為，每一新聞紙社「僅能有一個」印刷所及發行所，而駁回報社申請在他處設置印刷所的申請。<sup>51</sup>「限印」一方面以行政權限制報業的發展區域，另一方面，力求突破的報業，則須付出更高的成本。<sup>52</sup>

過去大部分的研究都將「國家總動員法」第二十二條「本法實施後，政府於

---

為節約用紙起見今後新聲請登記之報社雜誌通訊社應從嚴限制登記。」《新聞業務手冊》1968年版，頁69。（此命令在一九八三年版的《新聞業務手冊》中記載的發佈日期為六月十日）過去研究大多將此作為「限證」政策的起源，如方而方和楊肅民的論文所述。然而，從《臺灣省政府公報》及《臺灣省政府施政報告》的記載，「限證」政策應在一九五一年初就已開始施行。

<sup>49</sup> 新聞處，《臺灣省政府施政報告》1951年6月，頁187。

<sup>50</sup> 陳國祥、祝萍，《臺灣報業演進40年》，頁56；彭明輝，《中文報業王國的興起：王惕吾與聯合報》（臺北：稻鄉出版社，2001），頁87、88。

<sup>51</sup> 《新聞業務手冊》1968年版，頁37。

<sup>52</sup> 「限印」政策限制報社在其他區域設置印刷廠，迫使想要擴張規模的報業，必須採取更複雜的運輸方式，相對而言，也必須付出更高的成本。在一九五〇年代，報紙完全依靠火車往南分送，到達主要站點後，再分發到鐵路不及的地區。往往報紙送到讀者手上，已經近午。因此台北市發行的報紙，在中南部市場的佔有率都非常低。到六〇年代，嘉義以南的報紙，由各報聯合包租飛機運送，許多以台北為據點的報紙才能突破地區限制，發展成為全國性的報紙。到七〇年代中山南北高速公路完成，大大縮短南北的時間距離，各報又逐漸發展成以貨車各自運送的模式。王麗美，《報人王惕吾》（臺北：天下文化出版公司，1994），頁285。

必要時得對報館及通訊社之設立，「加以限制、停止」<sup>53</sup>「出版法」(1952年公布)第二十八條「出版品所需紙張及其他印刷原料主管官署得視實際需要情形計畫供應之」，<sup>54</sup>及「出版法施行細則」(1952年公布)第二十七條「戰時各省政府及直轄市政府為計畫供應出版品所需之紙張」，「應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」視為報禁的法源基礎。<sup>55</sup>然而，從上述的討論可知，除了「限印」以外，「限張」相關規定早在宣布全國總動員前就已經頒佈。就算以「限張」實際在臺灣落實的年代一九五〇年來看，也遠早於「出版法」修正公布的時間。而「限證」的實施也早於「出版法施行細則」修正公布的時間。更重要者，無論是「限張」或「限證」政策的推動，在相關的行政命令中也沒有直指上述法令為法源基礎。因此，與其說上述三者為報禁的法源，不如說主政者其實是透過立法程序將既有政策內化到更高位階的法律，或是從既有法律中尋求可依恃的法源，以正當化其既有政策。其最明顯的例證就是在一九六一年第二次陽明山會談時，面對民營報業要求取消限證的政策，國民黨內部的討論結果為：刪除「出版法施行細則」第二十七條，改由內政部簽請行政院依據「國家總動員法」第二十二條之規定頒佈命令。<sup>56</sup>其最主要的原因就在於，以施行細則作為限證的法源，長期以來就一直受到輿論的批評，認為「限證」政策根本就逾越母法。因此，國民黨乃試圖尋找更高位階的法源基礎，即「國家總動員法」作為限證的法源，以合法化其政策。

## (二) 戒嚴體制下的言論控制——人人心中的小警總

既然國民黨當局以動員戡亂作為管制新聞自由的理由，則前述的「國家總動員法」體系就成為主政者據之侵害新聞自由的一大源頭。不過，戒嚴體制下情治機關所進行的新聞管制問題則更加嚴重。

<sup>53</sup> 《臺灣省政府公報》1947年冬字第60期(1947年12月11日)，頁938。

<sup>54</sup> 《總統府公報》第432號(1952年4月15日)，第1-2版。

<sup>55</sup> 《總統府公報》第378號(1952年12月23日)，第2-3版。

<sup>56</sup> 此一決議，最後並沒有落實，因此限證的相關行政命令還是沒有註明主要法院。第八屆中央委員會常務委員會談話會記錄，《第八屆中央委員會常務委員會會議記錄》(1961年12月6日)。



一九四九年五月十九日，臺灣省政府主席兼警備總司令部總司令陳誠宣告自二十日零時開始「全省戒嚴」。<sup>57</sup> 其後，臺灣省警備總部即根據「戒嚴令」第三條第六項「嚴禁以文字標語，或其他方法散佈謠言」，與第四條「戒嚴期間，意圖擾亂治安」，「依法處死刑」的規定，<sup>58</sup> 制訂「臺灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法」。該辦法第二條規定：「凡詆毀政府或首長，記載違背三民主義，挑撥政府與人民感情，散佈失敗投機之言論及失實之報導，意圖惑亂人民視聽，妨害戡亂軍事進行，及影響社會人心秩序者，均在查禁之列」，<sup>59</sup> 等於將訓政時期「出版法」禁載事項「違反三民主義者」，及「出版法」修正草案中為人所詬病的「意圖損害公共利益或破壞社會秩序者」和「出版品不得為妨害本國元首」名譽之記載，<sup>60</sup> 移植到「臺灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法」裡。

該辦法隨臺灣省警備總部體制的變更而有多次修正（本文為行文方便，在此皆稱警備總部），而在一九五三年七月二十七日的「臺灣省戒嚴期間新聞紙雜誌圖書管制辦法」固定下來。<sup>61</sup> 該辦法限制出版品不得為：

<sup>57</sup> 佈告，《臺灣新生報》1949年5月21日，第1版。

<sup>58</sup> 佈告，《臺灣新生報》1949年5月21日，第1版。另，據《戒嚴法》第十一條規定，戒嚴地域內，最高司令有執行「取締言論講學新聞雜誌圖書告白標語暨其他出版物之認為與軍事有妨害者」，及「得拆閱郵信電報，必要時並得扣留或沒收之」的權力。

<sup>59</sup> 新聞，戒嚴期間防止非法行為警備總部訂定兩項辦法，《臺灣新生報》1949年5月28日，第5版；教育廳，《臺灣省政府公報》1949年夏字第67期（1949年6月23日），頁835。

<sup>60</sup> 一九四七年十月二十四日，行政院臨時會議通過《出版法修正草案》，該草案第二十一條規定：「出版品不得為左列各款言論或宣傳之記載：一 意圖顛覆政府或危害中華民國者；二 妨害邦交者；三 意圖損害公共利益或破壞社會秩序者。」第二十二條規定：「出版品不得為妨害本國元首或友邦元首名譽之記載。」上述條文引起輿論界一陣撻伐，詳細的討論可見上海報館時事座談會，出版法問題，《大公報》1948年8月11日，第3版；上海報館時事座談會，出版法問題下，《大公報》1948年8月13日，第3版；韓德培，評出版法修正草案（一），《觀察》第3卷第15期（1947年12月6日），頁5-8。

<sup>61</sup> 一九四九年八月，廢止臺灣省警備總司令部，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，該辦法於一九五一年三月十八日修正；後東南軍政長官公署撤廢，由一九四九年九月一日成立臺灣省保安司令部接管，該辦法又於一九五三年七月二十七日修正，而一直施行到一九七一年五月五日才又進行修正。不過，主要是辦法名稱及主管單位的修正，即將名稱改為《臺灣地區戒嚴時期出版物管制辦法》，把主管單位改為「臺灣警備總司令部」（一九五八年五月十五日臺灣警備總司令部成立，這個機構係由過去的臺灣防衛總部、臺北衛戍總部、臺灣省保安司令部、臺灣省民防司令部四個單位合併組成）。《新聞業務手冊》1952年版，頁9、1956年版，頁34、1983年版，頁14；新聞，《聯合報》1958年5月14日，第3版；薛化元主編，《臺灣歷史年表：終戰篇》（臺北：國家政策研究資料中心，1990），頁90、92、106。

- 一 未經軍事新聞發佈機關公佈屬於「軍機種類範圍令」所列之各項軍事消息；<sup>62</sup>
- 二 有關國防政治外交之機密；
- 三 為共匪宣傳之圖書文字；
- 四 詆毀國家元首之圖書文字；
- 五 違背反共抗俄國策之言論；
- 六 足以淆亂視聽，影響民心士氣，或危害社會治安之言論；
- 七 挑撥政府與人民情感之圖書文字。

除了前述對出版品內容的限制外，該辦法第三、四、六條更規定：「本戒嚴地區遇有變亂或戰事發生，本省保安司令部於必要時，得對新聞紙雜誌及其他出版品實行事先檢查」、「凡在本省發行之新聞紙、雜誌、圖書及其他出版品，應於發行時檢具一份送本省保安司令部備查」、「書刊進口時，由本省保安司令部施行檢查」。如此一來，警備總部（保安司令部）得以事先檢查新聞紙雜誌及出版品的內容，<sup>63</sup> 並進行廣泛的管制，而本辦法也成為戒嚴時期警備總部管制新聞紙雜誌言論最主要的依據。<sup>64</sup>

上述辦法為警總審查出版品的主要依據，而在非常時期，執政者對新聞自由最嚴重的侵害，還是在於人身自由的剝奪。依據一九四九年公布的「懲治叛亂條例」第十條規定，在戒嚴區域內觸犯本條例者，不論身份概由軍事機關審判之。而在該條例中與新聞自由相關者，則有第二條第二項：預謀或陰謀「意圖破壞國體，竊據國土，或以非法之方法變更國憲，顛覆政府」（刑法第一百條第一項）

<sup>62</sup> 「軍機種類範圍令」乃依據一九五一年五月六日公佈的《妨害軍機治罪條例》第一條第二項規定：「前項（本條例稱軍機者指軍事上應保守秘密之）消息文書圖書或物品之種類範圍，由國防部以命令定之」而來。總統令，《總統府公報》第 293 號（1951 年 5 月 8 日），頁 1；秘書處，《臺灣省政府公報》1952 年夏字第 30 期（1952 年 5 月 5 日），頁 369。

<sup>63</sup> 各國法制，關於出版法的手續，有兩種制度：(1)預防制，在這種制度之下，凡出版物不但於出版以後，須受法律的制裁，即於出版前，亦須受行政機關的干涉。其方式有四：1. 檢查制，出版物於出版前，須經政府之檢查。2. 特許制，經營出版業者，須於出版前取得政府之特許。3. 保證金制，報紙在開辦之前，不但須先取得政府之特許，且亦須繳納保證金。4. 報告制，出版前須報告行政機關，但行政機關並無拒絕其出版之權。(2)追懲制，凡是出版物於出版以前，不受任何機關的干涉，僅於出版以後，受法律的制裁。20 世紀初年，一般國家均已廢止預防制，因為預防制乃將限制出版自由的裁量權，賦與行政機關，有悖法治精神之故，請參見劉慶瑞，《中華民國憲法要義》（台北：著者出版，1978），頁 70-1。

<sup>64</sup> 《新聞業務手冊》1956 年版，頁 34、35。

者，處十年以上有期徒刑，以及第八條：「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」。上述二者即所謂的「言論叛亂罪」。

然而，在非常時期，尤其是戒嚴期間，對主政者而言，無論是對內或對外，都需維持一定的民主形象，尤其在主政者極力以依「憲法」行事標榜之下，對以言論觸法為名，逮捕新聞從業人員之事仍多少有些畏懼。因此，在戒嚴時期，主政者最常使用的方式，則是以「匪諜嫌疑」或「知匪不報」之罪嫌，逮捕新聞從業人員。一九五一年，在中日戰爭前中力主抗日的老報人龔德柏，因其「到處對軍民作反動宣傳」、「公開毀謗政府」及「為共匪張目」而遭到逮捕。<sup>65</sup> 一九五七年，臺灣省保安司令部以《公論報》總主筆倪師壇與《臺灣新生報》臺北地方通訊組主任路世坤等人先前曾參與「匪黨組織」，卻未辦理自首登記為由予以逮捕。<sup>66</sup> 而一九六〇年，《自由中國》社長雷震被捕的最主要理由為「掩護匪諜劉子英」，與利用《自由中國》「作有利於叛徒之宣傳並傳播不實之消息，以圖達其顛覆政府之目的」。<sup>67</sup> 基本上主政者還是以匪諜案作掩護，再導出言論叛亂的部分。

依據一九五一年國防部頒發的「臺灣省保安司令部組織規程」，保安司令部的主要業務在處理「非軍人的戒嚴業務」。<sup>68</sup> 而在戒嚴時期，以匪諜案受累的新聞從業人員，鮮少有軍人身份。因此，在整個戒嚴時期，對新聞言論的管制，以及對新聞從業人員的懲戒，基本上都是由「警備總部」所發動的，而警總也成為新聞從業人員聞知色變的恐怖統治機構。

### （三）普通法系中的言論限制

基本上，主政者在動員戡亂與戒嚴的架構下已可以為所欲為。但是，面對「民主憲政」、「自由中國」的這面大旗，主政者還是極力想在普通法系中建立管制的機制，並對上述相關報禁政策及出版品管制政策提供更高位階的法源基礎，而在訓政時期制定的「出版法」便具備有這樣的功能。然而，訓政時期「黨政一體」

<sup>65</sup> 《自立晚報》1957年3月9日，第1版。

<sup>66</sup> 《聯合報》1957年12月16日，第3版。

<sup>67</sup> 《聯合報》1960年10月4日，第2版。

<sup>68</sup> 《臺灣省政府公報》1951年冬字第36期（1951年11月14日），頁402。

與「黨政雙軌並行」的「出版法」如要在行憲後繼續施行，即要進行修改才得以符合憲政體制，而首要的工作就是要「去黨化」。在實際運作上，隨著國民政府揭開實施憲政的序幕，國民黨中央宣傳部也正式宣告「現中央宣傳部左列業務當歸行政院新聞局：1.政令宣傳，2.圖書雜誌登記之審查（會同內政部），3.對報紙通訊社之指導聯絡，4.新聞紙登記之審查（會同內政部），5.國際宣傳。」<sup>69</sup> 而內政部也在之後宣告「嗣後，於新聞紙雜誌登記事宜，應即由政府機關單獨辦理」，<sup>70</sup> 與「查憲法業經明令公布，行憲瞬忽即屆，現行出版法施行細則新聞紙雜誌登記聲請書中，『是否黨員及黨證字號』一欄，由於時勢推移，自應參酌實際情況，修正為『黨籍或參加團體』」，象徵「黨政」分離。<sup>71</sup> 不過，從「新聞紙雜誌登記聲請書」的修訂中，仍可隱約的感受出國民黨想管制新聞刊物的企圖，首先，在聲請書中加入「發行旨趣」一項。再者，雖將「是否黨員」改為「黨籍」，但卻要求審查者在「考查」、「復核」兩欄，儘量詳細填具意見，「舉凡該新聞紙雜誌社之政治關係，社會背景，發行人編輯人品性，有無嗜好，曾否受過處分等有關事項，均應詳查填列」。可見，國民黨雖將掌管新聞相關事務的權責移交給行政院新聞局，但似乎仍想從報刊人創辦的目的及其身家背景中，對新聞刊物進行一定程度的掌控。

訓政時期制定的「出版法」在一九五二年完成修訂，該法增加「出版之獎勵與保障」一章，用以扶植戰後孱弱的新聞事業，並將禁止刊載的事項簡化成「觸犯或煽動他人觸犯內亂罪外患罪者」、「觸犯或煽動他人觸犯妨害公務罪妨害投票或妨害秩序罪者」及「觸犯或煽動他人觸犯褻瀆祀典或妨害風化罪者」三款。另外，還將舊「出版法」第六章「罰則」全文刪除，取消行政機關對個人處以罰鍰、拘役及徒刑之權力，改由刑法規範懲處。將原來由行政機關決定的新聞從業人員

<sup>69</sup> 新聞，中宣部實行改組，《大公報》1947年5月1日，第2版。另外，在一九四九年的《臺灣省政府公報》也有說明出版法修正的情形：「（一）民國廿六年七月八日暨同月廿八日先後修正公佈之出版法及施行細則，除出版法第八條一項二款暨施行細則廿一條內「中央宣傳部」改為「行政院新聞處」出版法廿一條一項一款「破壞中國國民黨或」數字及條文中有關各級黨部會核之規定，因憲政之實施應予刪除外，其他條文均無修改」，《臺灣省政府公報》1949年冬字第29期（1949年11月5日），頁392。

<sup>70</sup> 新聞，報刊登記，《大公報》1947年7月2日，第2版。

<sup>71</sup> 新聞室，《臺灣省行政長官公署公報》1947年夏字第32期（1947年5月7日），頁549-50。

懲處標準，提升到司法機關層級，由司法機關依刑法論處。<sup>72</sup>

一九五二年修正公布的「出版法」，基本上是在立法委員及民間輿論嚴格監督下的產物，大致來看都還能符合當時人的需要。但對主政者而言，作為新聞管制的母法，「出版法」的規定可說是明顯不足，因此主政者乃透過「施行細則」的制定，進一步強化「出版法」的管制力。如某出版品依「出版法」被核定停止發行者，可以「情形特殊」，由「主管官署報請內政部延長之」（施行細則第十九條），等於是變相的查封報刊。而原為保障條文的「出版品所需紙張及其他印刷原料，主管官署得視實際情形計畫供應之」，變成政府可「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」（施行細則第二十七條），成為「限證」的法源之一等皆是。<sup>73</sup>

也由於主政者透過「出版法施行細則」箝制新聞自由的現象日漸凸顯，輿論乃開始批評施行細則中違反母法、及限制新聞自由的部分，而其中最重要的兩點是報禁以及行政機關得以變相的封閉報刊。<sup>74</sup> 由於原本「出版法」及以其為依據的行政命令侵犯新聞自由的狀況已成為各方批評的對象，一九五八年立法院部分委員提案要求檢討施行細則違法各點時，行政院反於一九五八年三月二十八日提出「出版法」修正案，想「變違法的行政命令為合法」。將原施行細則中，以調節為其名，報禁為其實的報禁，改頭換面地放進修正案中，讓原本規定「各級機關均應於十日內為之」的登記許可手續，在情形特殊下可以不受拘束，讓主管官署有可能藉行政裁量，使自己不滿的報刊，「永遠不能獲得登記的許可」。如此，登記許可的手續一變而為當局箝制新報的手段。至於原本施行細則中變相封閉報刊之部分，「更明目張膽，於出版法修正案增列『撤銷登記』一條」，實際的讓行政機關於法有據的可以「宣告報刊死刑」。<sup>75</sup>

<sup>72</sup> 中央法規，《臺灣省政府公報》1952年夏字第23期（1952年4月26日），頁266-9。

<sup>73</sup> 中央法規，《臺灣省政府公報》1952年冬字第60期（1952年12月12日），頁655。

<sup>74</sup> 社論，出版法修正案仍以撤回為妥，《自由中國》第18卷第9期（1958年5月1日），頁5-6。

<sup>75</sup> 社論，出版法修正案仍以撤回為妥，頁6。相對於《自由中國》，《中央日報》一九五八年四月十六日的社論「出版法的修正問題」則針對此一修正案表示「行政院對於出版法的修改，有其嚴正而確定的目的，決不是為了限制新聞自由，亦不至妨害新聞事業的發展。」梁肅戎卻在回憶錄中表示「中央之所以要修正出版法，其目的在箝制言論自由，並加強對出版品的行政處分。」參見梁肅戎，《大是大非：梁肅戎回憶錄》（台北：天下文化出版公司，1995），頁119。

企圖進一步箝制輿論的「出版法」修正案的提出，引起了民間報紙的批評。

<sup>76</sup> 不過，總統蔣介石不但不接受，還對當時民間報紙反對「出版法」修正案之事甚為憤怒，認為修正案是為對付黃色新聞及顛覆政府的報紙而發的，甚至表示民主自由是共產黨的東西等等。<sup>77</sup> 就此而言，蔣介石對「出版法」修正案侵害民主自由並不是懵懂無知的，相反的，在他的心目中，既然「民主自由是共產黨的東西」，那麼推動一個壓制民主自由的「出版法」修正案，在反共的前提下，自然也可以是順理成章的。<sup>78</sup>

一九五八年五月二十一日，國民黨中常會在各種反對的聲浪中，決議「出版法」修正案必須「限立法院於本屆會期內照原案通過」。在黨部明確下達指令後，立法院果然決議延長會期來討論審查這個修正案。<sup>79</sup> 同年六月二十日，這個修正案完成了所謂的立法程序。對於此一立法工作的完成，《自由中國》認為是「為中華民國的出版自由，敲下了最後的喪鐘」：<sup>80</sup>

在一個號稱自由的國家，行政官署竟以整個出版界為對象，可不經司法審判，而逕予出版品以警告，罰鍰、禁止出售、散佈、進口或扣押，沒入，定期禁止發行，以至於撤銷登記等行政處分，行政官署權力之大，一至此極，又怎能說不是反自由的？

<sup>76</sup> 台北報業公會於四月十一日，針對「出版法修正條文草案」舉行緊急會議，認為對新聞言論自由影響至鉅。見《聯合報》1958年4月12日。另外，王惕吾以為：「日漸壯大的聯合報是這個法主要的打擊對象之一。萬一報紙失去自由說話的權利，政府行事無所監督，台灣政治發展從此將更步向專制。」參見王麗美，《報人王惕吾：聯合報的故事》（台北：天下文化出版公司，1994），頁70。

<sup>77</sup> 雷震，1958年4月22日日記，傅正主編，《雷震全集》第39冊（台北：桂冠圖書公司，1990），頁273-4。原文為「對出版法修正案、民營報紙之囂張，甚為憤怒，說這〔出版法修正案〕是對付黃色新聞和顛覆政府的報紙的，他們何必這樣起勁，最後，他〔指蔣介石〕說民主自由是共產黨的東西，聞者駭然。」

<sup>78</sup> 蔣介石在面對不同對象時，他有會表現出尊重新聞自由的態度。如在面對不同對象時，他有會表現出尊重表現自由的態度。如在一九五八年五月一日，蔣介石以國民黨總裁身份召見國民黨籍的五家民營報社社長時，在談話中便指出，他曾經對有關主管部門「一再剴切指示：必須崇尚法治，尊重輿論，更應保障新聞言論自由」。這五家報社分別是，聯合報社、徵信新聞社、中國郵報社、民族晚報社、大華晚報社。新聞，關切出版法修正問題總統召見五報社長，《聯合報》1958年5月2日，第1版。

<sup>79</sup> 社論，國民黨當局還不懸崖勒馬，《自由中國》第18卷12期（1958年6月16日），頁5。

<sup>80</sup> 社論，國民黨當局應負的責任和我們應有的努力，《自由中國》第19卷1期（1958年7月1日），頁3-4。

不過，從該次「出版法」的修訂我們可以發現，即使主政者再蠻橫，但當這個法案必須送交立法院審議，並在輿論可以監督的情形下，主政者還是不敢太過一意孤行。一九五八年通過的「出版法」修正案雖仍維持原行政院提案增加「撤銷登記」一項，但將撤銷的權限限制在「內政部」，而原先想變非法為合法的禁辦新報法令，也被剔除在外。這也形成以後，由警總取締，再由內政部（或之後的新聞局）予以停刊或撤銷登記的分工狀態。

#### （四）國民黨管轄下的新聞事業

中華民國政府由訓政體制轉向憲政體制後，國民黨黨部在箝制新聞自由部分，仍然扮演重要的角色。行憲前夕，由國民政府提出的「出版法」修正草案部分內容，即帶有國民黨仍想在其可能的範圍內控制新聞自由的意味。遷臺後，國民黨在總裁蔣介石的主導下進行黨的改造，形塑「以黨領政」、「以黨領軍」的黨國體制。而在凍結中央民意代表改選的「萬年國會」中，國民黨可長久維持其原有的國會多數席次。再利用改造後所建立起的黨政運作模式，透過該黨民意代表立法和從政黨員實施，讓黨所通過的政策，可以順利在國家體制上落實。

其中從新聞政策的制定到施行，乃是透過三個機制下完成：第一，宣傳會談，由蔣介石親自主持，領導黨政主管宣傳事宜的黨員，研討重要宣傳方針。第二，宣傳指導小組會議，在一九五四年九月十八日設立，由黨政有關宣傳機構組成，負責研商關於宣傳決策之指導，並為蔣所主持的宣傳會談作準備工作。<sup>81</sup> 第三，宣傳業務小組，同樣由黨政有關宣傳單位組成，一開始每月舉行一次，自一九五四年七月起，每個月舉行兩次，負責實際新聞業務的推動，如核准報刊雜誌發行、配紙及違法新聞言論的取締等。<sup>82</sup>

國民黨對新聞的控制是無孔不入的，首先，就新報設立的問題來說。從一九五一年嚴格限制報紙登記到一九六一年最後一家新報《英文中國日報》成立後，臺灣的報紙就停留在三十一家長達二十七年之久。有意經營報業者，僅能透過購

<sup>81</sup> 中央委員會秘書處編，《中央委員會四十三（1954）年年終工作檢討報告》（臺北：編者印，1954年12月），頁4-1；中央委員會秘書處編，《中國國民黨第七屆中央委員會第二次全體會議黨務報告》（臺北：編者印，1953年5月），頁49。

<sup>82</sup> 中央委員會秘書處編，《中央委員會四十三（1954）年年終工作檢討報告》，頁4-3。

買登記證或入股原有報社的作法。實際上，不僅《英文中國日報》的成立，事先經過國民黨的層層考核。<sup>83</sup> 縱使不是成立新的報社，指示要投資或購買登記證也要經國民黨內部允許。像吳三連原有意投資《益世報》，但在國民黨當局不願《益世報》復刊的情形下，只好放棄。吳三連最後改投資《自立晚報》，而且是在國民黨（許金德代表）吳三連、李玉階各佔三分之一股權的妥協方案下投資。<sup>84</sup> 而一九七二年底由於《聯合報》主要股東范鶴言、林頂立欲出讓股份，臺塑集團王永慶遂接手投資《聯合報》，並出任董事長一職，也同樣受到國民黨的干涉而退出。<sup>85</sup>

再者，在言論控制方面，每逢國內外重大時事發生，國民黨就會頒發「宣傳通報」，並邀請新聞界人士，舉行時事座談會，傳達國民黨的立場，以指導言論的走向。如其在一九六〇年面對總統三連任，修憲或修改臨時條款的問題，中央宣傳工作指導委員會和第四組即曾邀請新聞界人士，舉行多次時事座談會，<sup>86</sup> 「當時百分之九十以上的報刊言論，百分之百的廣播述評，都連續有計畫的支持本黨政策」。<sup>87</sup> 而在「反對黨運動」部分，除利用《中央日報》發表「不承認、不重視、不交往」的社論，表達國民黨的立場外，還透過第四組擬定宣傳通報，對反對黨運動提出批評。<sup>88</sup> 而到一九六〇年代以後，國民黨更成立新聞黨部，並在各報設立區分部，<sup>89</sup> 得以隨時掌握媒體運轉的情形。同時，國民黨對新聞

<sup>83</sup> 宣傳工作指導委員綜合小組第四次會議記錄，《第八屆中央委員會常務委員會會議記錄》第163次會議。

<sup>84</sup> 吳圳義，吳三連與自立報系的經營，頁250-1。

<sup>85</sup> 王麗美，報人王惕吾：聯合報的故事（台北：天下文化出版股份有限公司，1994），頁207-15。

<sup>86</sup> 國民黨在一九五七年三月，七屆八中全會將宣傳指導小組，依「集中統一，體系分明，運用靈活」的原則，改為「中央宣傳工作指導委員會」，直隸於中央委員會之下，統一指導一切宣傳文化工作。陳鵬仁主編，第八次全國代表大會黨務工作，《中國國民黨黨務發展史料—黨務工作報告》，頁160；李雲漢主編，中央委員會組織大綱修正案，《中國國民黨七至九屆歷次中全會重要決議案彙編（上）》，頁234。

<sup>87</sup> 中央委員會第四組，《一年來宣傳工作的檢討》，頁3。

<sup>88</sup> 宣傳通報第二九號，「對黨派關係所持之觀點」，《第八屆中央委員會常務委員會會議記錄》第229次會議。

<sup>89</sup> 一九六三年第一次新聞工作會談的中心議案之一為「加強新聞從業同志之組織關係案」，而其具體的措施即為成立「新聞黨部」。新聞黨部籌備委員會在五四年八月成立，其第一步先就臺北各大新聞機構及中華日報南部版，臺灣新聞報等單位設置區黨分部籌備委員會，將各該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。國民黨直接監督或干涉報紙雜誌內部的情形，早在五



言論的控制也變得更加嚴苛，時事座談會的模式依舊存在，而限時來函指示、電話指示等則成為充斥於媒體的不定時炸彈。即使是黨政關係良好的王惕吾，其所主辦的《經濟日報》也於一九六七年九月二十一日，因為疏忽了第四組的「不要加以報導」的通報，刊出「執政黨中央前一天告訴立法院外交委員會委員：中央對於琉球問題的立場不變，不承認日本在琉球有剩餘主權」一文，便遭到「立刻關閉經濟日報」的處分，經幾番交涉，才得以於四天後復刊。<sup>90</sup>

假使國民黨對事前的言論控制無法達到預期作用，事後的懲處仍是新聞刊物或新聞從業人員不得不面臨的問題。從一九五〇年代以來，在臺灣省政府部分即有由臺灣省保安司令部、教育廳、新聞處、警務處等單位組成的「書刊聯合審查小組」，擔任新聞刊物的審查工作。<sup>91</sup> 而在該小組中，國民黨即扮演很重要的角色。像一九五〇年《自立晚報》因一篇轉載文章「草山衰翁」，被國民黨指係影射層峰，而受到「停刊，永不復刊」的處分。後經李玉階奔走復刊事宜，到一九五一年才恢復正常出刊。<sup>92</sup> 其後，《自立晚報》又因於一九五二年十月十四日刊載「孔祥熙返國」一文，由中央黨部電請保安司令部及省新聞處徹查，雖然有關單位調查後認為此一報導內容並未達到違反相關法令規定的程度，該案也以「書面嚴重警告」結案。然而在一九五三年一月十五日蔣介石的批示中，卻指示「警告處分太輕，對予此類造謠書刊，應即勒令停刊，再議處分。」並要求負責宣傳的主管，「必需隨時注意坊間出版品之文字，遇有不當報導，即應立刻簽報。」雖然，蔣介石「停刊」的指示並沒有馬上被執行，然而此後，《自立晚報》即在國民黨嚴加看管的名單之內。其後，《自立晚報》連續在一九五三年四月被迫自

---

年代就有跡象顯示，如《自由中國》所述：「除臺北市以外，外縣市地方的報紙雜誌，均經常受黨部的約束，特別是所謂『從報黨員』為然。中部有家報館，黨員記者有將社內情況隨時向黨部報告的義務。甚至主持人的行蹤私事，亦在報告之列。至於平日各報紙雜誌的言論新聞及人事安排、言行思想調查，更不在話下。」然而，以前還是透過該管轄區的黨部來執行，現在則是要直接在新聞媒體內設置區分部，有組織有計畫的干涉新聞輿論的走向。中國國民黨中央委員會第四組編，《第二次新聞工作會談實錄》，頁 75；社論，（二）「地方黨治」必須立即停止，《自由中國》第 20 卷第 9 期（1959 年 5 月 1 日），頁 6。

<sup>90</sup> 王麗美，報人王惕吾：聯合報的故事，頁 135-8。

<sup>91</sup> 中央委員會秘書處編，《中國國民黨第七屆中央委員會第二次全體會議黨務報告》，頁 51。

<sup>92</sup> 中央改造委員會編，《中國國民黨中央改造委員會三十九年（1950）工作報告》（臺北：編者印，1951 年 8 月），頁 29、30；自立晚報報史小組編，《自立晚報 40 年》（臺北：自立晚報，1987），頁 24-5；吳圳義，吳三連與自立報系的經營，頁 243。

動停刊七日，及同年十月十九日起，因「詆毀元首」被停刊三個月，即皆出於國民黨第四組之手。<sup>93</sup>

基本上，國民黨對新聞刊物的管制與思維，是從訓政開始就一直延續下來的。對國民黨來說，「新聞自由」應是民主自由國度所應賦予人民的權利。然而，在國家危難之時，新聞媒體應該共體時艱，而不應該處處批評政府的施政，否則就會成了「赤色匪諜的義務幫兇。」<sup>94</sup> 就如蔣介石一九五五年在國父紀念月會所述：

原來自由是應該在法律範圍之內的，言論自由亦復如此。對於刊載不正當文字的報刊，政府依出版法規定，予以定期停止發行的處分，是合法、並且合理的措施。否則誨淫誨盜，甚至危害國家民族的文字，任其發表，則腐蝕民心，擾亂秩序，其後果必致不堪設想。<sup>95</sup>

因此，國民黨為了對付這些「宣傳國家主義，無政府主義及其他主義，而攻擊本黨主義、政綱、政策及決議案者」、「反對或違背本黨主義、政綱、政策及決策者」、「挑撥離間分化本黨者」，以及「妄造謠言以淆亂視聽者」的言論，<sup>96</sup> 從報刊雜誌發行人的資格、新聞刊物的報導內容，到「不當」言論的圍堵等，皆一一篩選、把關，以防這些「赤色匪諜的義務幫兇」流入市面，以免「淆亂視聽」，「影響民心士氣」，挑撥「政府與人民之間的感情」。<sup>97</sup> 就此而言，正凸顯了國民黨以鞏固該黨統治與政治路線為核心，建構新聞管制的「正當性」理由。

<sup>93</sup> 參考李玉階，送往迎來：先送沈昌煥，《天聲人語》，頁159-61。另見：本報奉令停刊三個月啟事，《自立晚報》1953年10月18日，第1版。以及一九五三年國民黨黨務報告：「其中情節較大，自請停刊處分整頓內部者，有自立晚報」。中央委員會秘書處編，《中國國民黨第七屆中央委員會第二次全體會議黨務報告》（臺北：編者印，1953年5月），頁51；本報奉令停刊三個月啟事，《自立晚報》1953年10月18日，第1版。

<sup>94</sup> 社論，拒讀含有毒素書刊，《中央日報》1958年6月20日，第2版。

<sup>95</sup> 中國國民黨中央委員會編，《總裁重要號召及有關宣傳問題訓示集要（增編本）》（臺北：編者印，1974），頁238。

<sup>96</sup> 一九二九年一月十日通過的《宣傳品審查條例》。

<sup>97</sup> 一九七〇年代以降，警備總部取締「黨外雜誌」常會引用這幾個理由。

#### 四、電子媒體的發展：一九五、六 年代廣播電視媒體的新聞控制

臺灣的電子媒體發端於日治時期，但從日治時期，經國民政府接收、戒嚴到解嚴這段期間，基本上都是被納入國家宣傳體制之中，難有發揮的餘地。尤其是戰後，電子媒體在大多的時間，都是由主政者以行政命令的方式加以管制，完全不受立法機關監督。而其管制的範圍更不侷限在電台的設置及電台節目的審查，還擴及對閱聽人的監督。而在這樣的管制機制下，電子媒體在作為一個新聞媒體，以監督政府施政這方面的角色，基本上是相當欠缺的。

##### （一）對廣播電臺的限制

臺灣的廣播媒體發端於日治時期，在一九四五年臺灣省行政長官公署接收臺灣時，臺灣民間收音機的裝置已相當普遍，顯示當時臺灣的廣播事業已有一定的基礎。<sup>98</sup> 而當時負責接收各地傳播事業的國民黨中央執行委員會宣傳部也注意到此點，因此在該部電送長官公署的「接管文化事業計畫綱要」中即註明總督府轄下的臺北、臺中、臺南放送局均由負責發展全中國廣播事業的「中央廣播事業管理處」派員接收，<sup>99</sup> 讓臺灣的廣播事業成為國民黨轄下中國廣播事業的一環。而民間如想要成立廣播電臺，則要依據一九四六年公布的「廣播無線電臺設置規則」辦理。

根據該規則條文，民營廣播電臺必須取得交通部核發的許可證，其播音語言應以「中國語言」為主，而在內容上則規定「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」。再者，該規則也限制各層級廣播電臺的數量：

<sup>98</sup> 臺灣省行政長官公署宣傳委員會編，《臺灣一年來之宣傳》（台北：編者印行，1946），頁 34。

<sup>99</sup> 中央廣播事業管理處成立於一九三六年一月，其轄下設置「中央廣播事業指導委員會」，由該處為主體，聯合中央文化事業計畫委員會、軍事委員會、交通部、內政部、外交部及教育部代表各一人組成，負責推進、指導、整理、管制全國各公私電台及審查其節目。中央廣播事業管理處於一九四六年十二月改組為中國廣播公司，也就是現在的「中廣」。台北市新聞記者公會、中華民國新聞年鑑編纂委員會編，《中華民國新聞年鑑》（台北：台北市新聞記者公會，1961），頁 24；廣播年刊編輯委員會編，《廣播年刊》（台北：中國廣播事業協會，1955），頁 55。

廣播電臺之分布，每省不得超過十座，並以散布各市縣為原則，特別市除上海市不得超過十五座，南京市不得超過十座外，其餘每市不得超過六座，民營廣播電臺在上列各項數目中，上海市不得超過三分之二，其他各省市不得超過半數。

並規定「交通部並得視技術情形，隨時酌量減少核准之」，該條文的實施等於在廣播事業也下了「限證」令。

雖然從該規則中，已看得出限制言論自由的影子，但基本上廣播事業還是在行政機關管理之下，仍有受監督的可能。<sup>100</sup> 然而，在一九四七年八月臺灣全省警備司令部所發佈的佈告，卻改變這一情形。在該佈告下，警備司令部依據國防部所頒佈的「電信監察實施辦法」規定，在國防部的命令下，自該年八月一日起成為臺灣區的電信監察機關，負責管理臺灣境內所有軍民營電臺，從此之後，軍情機關涉入廣播事業的管理機制已然確立。<sup>101</sup> 而在該辦法的授權下，臺灣省警備總司令部在一九四九年臺灣戒嚴後，更進一步與臺灣省政府共同頒發「臺灣省戒嚴期間無線電臺管制辦法」，該辦法的制定目的在「明瞭本省無線電臺設置情形及『取締』非法無線電臺」，法條中明文規定警總有權派員前往各電查查詢，而「各該臺不得藉故拒絕」，確認警總對廣播電臺的管轄權。<sup>102</sup> 該辦法到一九五一年十月三十日修正時，進一步在舊辦法「不得播送密碼或明碼之電報」後，加入「不得播送違反政府國策之任何言論及歌曲」的規定，警總對廣播言論的監察權自此確立。<sup>103</sup>

另一方面，延續前面「廣播無線電臺設置規則」而來的「廣播無線電臺設置及管理規則」，也在一九五九年開始實施之時，對廣播媒體有更嚴格的限制。首先，該規則規定「廣播電臺應按月將全部職員簡歷，報請交通部及有關機關備查」，並要求廣播電臺「應備節目日記及工作日記，按日詳記」，增加對人事的監控。<sup>104</sup> 再者，在廣播語言方面則從原來的「中國語言」縮小到「應以國語為主」。

另外，與該規則同步施行的還有「廣播無線電臺節目規範」。過去，關於廣

<sup>100</sup> 《臺灣省行政長官公署公報》1947年夏字第31期（1947年5月6日），頁538-540。

<sup>101</sup> 《臺灣新生報》1947年8月20日，第1版。

<sup>102</sup> 《臺灣省政府公報》1949年秋字第36期（1949年8月11日），頁506-510。

<sup>103</sup> 《臺灣省政府公報》1951年冬字第64期（1951年12月15日），頁714-717。

<sup>104</sup> 《新聞業務手冊》1968年版，頁192-198。

播言論的限制都僅有「不得播送不真確之消息……」一條，而「廣播無線電臺節目規範」則是針對不同的廣播節目類型，如新聞類、文藝類及教學類等，量身訂作言論規章。該規範首先明令廣播電臺之播音節目必須恪守下列規定：<sup>105</sup>

- 一 奉行國家政策
- 二 遵守國家法律
- 三 維護國家安全
- 四 發揮社教功效
- 五 倡導善良風俗
- 六 不得擾亂公共秩序
- 七 不得損害他人權益

而有關新聞節目部分，則在第六至第九條作進一步的規範：

第六條 廣播電臺不得播送經已證明不實及顯易引起誤會之新聞。

第七條 廣播電臺不得將任何廣告作為新聞播報。

第八條 廣播電臺不得對有傷社會風化事件作刻意渲染之新聞報導

第九條 廣播電臺播送時事評論，必須公正客觀，不得有故意曲解或附會之情事。

其次，該規範也首度限定方言的比例。如前所述，最早有關廣播語言的規定，只有限定需要「中國語言」，到一九五九年的「廣播無線電臺設置及管理規則」，才規定以「國語」為主。但透過該規範，則進一步對方言節目（如閩南語新聞等）作限制，限制其比率不得超過百分之四十。其後，方言的比例則隨著歷次相關廣播電臺法令的修訂或制定逐次縮減，到一九八三年更縮減至百分之三十以下。<sup>106</sup>

<sup>105</sup> 《新聞業務手冊》1968年版，頁204-210。

<sup>106</sup> 一九八三年行政院新聞局公布的「廣播電視法施行細則」第十九條規定：「電台對國內廣播應用國語播音之比率，調幅廣播電台不得少於百分之五十五，調頻廣播電台及電視電台不得少於百分之七十。使用方言播音應逐年減少，其所占比率，由新聞局視實際需要檢討訂定。《新聞業務手冊》1973年版，頁210-221。」

## （二）對無線電視的限制

一九五九年交通部公布「電視廣播電臺設置暫行規則」，<sup>107</sup> 為政府籌設電視臺的具體實踐。該規則的內容，基本上與「廣播無線電臺設置及管理規則」的規定相去不遠，如二者皆規定其設置必須由交通部核發許可證、設置後需將全部職員名冊、簡歷送請交通部備查，及不得播送違反政府法令，危害治安，有傷風化之內容等，也由於電視與廣播的性質相似，其後主政者乃採取二者合併處理的方式來管理。一九六三年四月二十八日，臺灣第一家電視臺「臺灣電視公司」成立後，主政者乃於隔年七月公布「廣播及電視無線電臺設置及管理規則」，為廣播與電視合併管理的開端。該規則是前一規則更加完備的結晶，除上述提到關於許可證、人事任用與播放內容的限制外，也遵循廣播電臺的限制範圍，加入對電視數量與播放語言的限制：<sup>108</sup>

第二十三條 電臺之設置數目及地區之分配依左列之規定：

（甲）廣播電臺

……

（乙）電視電臺

一、中央政府所在地不得超過四座。

二、省政府所在地及直轄市不得超過二座。

三、縣市及省轄地方行政區，以利用已有電臺之轉播系統，設置分臺為原則。

……

第三十四條 電臺節目所用言語除因特殊原因經奉主管機關核准者外應以國語為主。

另一方面，除了該規則以外，主政者也比照過去廣播的管理方式，制定「廣播及電視無線電臺節目輔導準則」。該準則所規定的播送節目之主題內容，與上述廣播節目必須遵守的七項指標內容差不多，但更多一分教化與宣導的感覺，如其規

<sup>107</sup> 此處的「電視廣播電台」依該規則的定義，「係指用無線電同時傳輸見像及聲音信號，以供大眾接收之電台而言」。《新聞業務手冊》1968年版，頁170-173。

<sup>108</sup> 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），頁178-179。

定需符合「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。其次，該準則則進一步提出言論審查的制度，建立言論審查的原則。該準則第五條規定：<sup>109</sup>

電臺播送之節目，除法令另有規定，須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兼聽制度，並將自行審查及兼聽之紀錄保存至少半年，以備查考。

以及第九條第四款有關新聞節目的規定：

凡經播送之新聞節目文字稿或錄音帶、影片，應註明共播送時間與次數，並應將其保留一個月，以備查考。

從上述的條文來看，當時主政者所建立的廣播與電視言論審查制度，基本上是採取業者自律及事後審查的模式。然而，透過當時新聞從業人員的口述回憶，卻不是如此。該準則第二十四條規定：「電視電臺播送電影片，應按電影檢查法及其有關規定辦理。」從該條文看來，新聞節目應該與電影片無涉，但是當時的新聞片卻就是以「電影片」的模式，經由主管機關事先審查才得以播放。曾任臺視記者及主播的盛竹如即在其回憶錄中指出：<sup>110</sup>

那時，無論是國外進來的世界新聞影片，或是我們自己所拍攝的新聞影片，只要是在電視上播出的，都必須送到教育部文化局的「電影檢查處」去檢查。<sup>111</sup>

依據一九五五年公佈施行的「電影檢查法」第三條規定：<sup>112</sup>

<sup>109</sup> 《新聞業務手冊》1968年版，頁213-219。

<sup>110</sup> 盛竹如，《螢光幕前一盛竹如回憶錄》（台北：新新聞文化，1995），頁61。

<sup>111</sup> 電子媒體的設置，即頻道的配置，基本都是由外交部來統涉，但其成立之後有關該媒體內部人事或節目內容的管理等，則先後隸屬不同的管制機關。一九五一年行政院決議將廣播事業納入新聞文化之一，但在政府未設主管文化事業機構前，則由教育部設立「廣播事業管理委員會」負責管理。一九五八年立法院審議「電信法」時，認為廣播屬於電信事業，因此又改為交通部接辦。但到一九六一年又改由新聞局接管廣播節目的輔導工作。其後，教育部於一九六七年十一月十日成立文化局，廣播事業的管理與輔導又劃歸教育部。一九七三年五月二十四日，行政院通過「新聞局組織條例」修正草案，決定將教育部文化局裁撤。到該年六月二十九日，總統修正公布「行政院新聞局組織條例」後，報紙、雜誌、廣播與電視等新聞事業，則全劃歸新聞局主管。中華民國廣播年鑑編輯委員會編，《中華民國廣播年鑑》，頁29-31；《總統府公報》第2592號（1973年6月29日），頁1-3；薛化元主編，《臺灣歷史年表：終戰篇》（台北：國家政策研究中心，1994），頁204。

<sup>112</sup> 《新聞業務手冊》1983年版，頁250-252。

電影片持有人應於映演前向檢查機關申請檢查。

以及同年公布的「電影檢查法施行細則」第二條規定：<sup>113</sup>

電影檢查法所稱之電影片指用於營業性及非營業性映演之各種型式與寬度之電影片及非教學用之幻燈片，但純為供家庭娛樂或電影片持有人試片而映演者不在此限。

而臺視即在一九六四年因在世界新聞的節目內，播映未經檢查之韓國學生暴動新聞影片，遭到懲處。雖臺視指出，針對在電影院放映之戲劇性影片而制定的「電影檢查法」，與電視事業根本是風馬牛不相及，且有以行政命令變更法律之嫌。但最後行政法院還是以新聞片屬於「電影檢查法施行細則」所定義的電影片為由，駁回臺視之訴。<sup>114</sup> 透過該次判決，我們可以推測最晚從一九六四年起，主政者已開始新聞片的事前審查。

另外，從該次判決書中，我們也可以發現當時考核電視新聞言論的機制，即由臺灣警備總司令部所成立的廣播安全會報。廣播安全會報成立於一九六一年二月二十日，由國民黨中央常務委員會決議組成，成立的目的是「加強廣播管理與確保電臺安全」，<sup>115</sup> 而其成立的基礎則是「戒嚴法」第十一條第一款所賦予戒嚴地域內最高司令官，有取締言論與新聞雜誌之權責。<sup>116</sup> 在上述有關廣播電臺的管制部分，本文已提到警總擁有管制廣播言論的權力，而從此次判例中，則可發現，警總的管理範圍實際上也包括一九六三年才成立的新興新聞媒體——電視。

### （三）對申請設置電子媒體及對閱聽人的限制

電子媒體相較於平面媒體，由於傳播資訊的電波頻率為物理上有限的資源，必須有一定的管制機制，才可避免訊號過於飽和或互相干擾，阻礙資訊的傳播。也因此，主政者在先天上即具有比平面媒體更大的主控權，可以決定將頻率開放給哪一個單位。另一方面，也因為電子媒體是透過訊號來傳遞，只要有接收工具，

<sup>113</sup> 《總統府公報》第 614 號（1955 年 7 月 1 日），頁 3-4。

<sup>114</sup> 《總統府公報》第 1665 號（1965 年 7 月 27 日），頁 4-5。

<sup>115</sup> 中華民國廣播年鑑編輯委員會編，《中華民國廣播年鑑》，頁 30。

<sup>116</sup> 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），頁 93。



調至與發射者相同的頻率，即可接收訊息，電子媒體也成為主政者最難控制的傳播工具。而在非常時期，主政者為有效掌握電子媒體，並防止中華人民共和國滲透，及中共在臺間諜傳遞訊息，乃採取一方面限制電子媒體的數量，及一方面監控閱聽人的方式來管制電子媒體。

### 1.對申請設置電子媒體的限制

從上述的討論可知，在電子媒體也有所謂的「限證」政策，然而，在非常時期，電子媒體並非如報紙般，至一九六一年最後一家報紙《英文中國日報》成立以後，就停留在三十一家。但是，雖然臺灣的電臺數並非停滯不前，然而，實際擁有電臺的廣播機構在整個一九六〇年代，卻一直停留在三十八家（一家廣播機構可以申請數個廣播電臺）<sup>117</sup> 而在電視方面，最早的電視無線電臺設置原則「廣播及電視無線電臺設置及管理規則」規定，中央政府所在地無線電視不得超過四座，但到一九七一年臺灣第三家無線電視臺——中華電視臺成立前後，<sup>118</sup> 行政院卻於該年三月四日，通過「修正廣播及電視無線電臺設置及管理規則」，將原本不得超過四座的規定修正為不得超過三座，<sup>119</sup> 讓臺灣在三家公、黨營電視臺成立以後，已無其他電視臺成立的空間。

電子媒體與平面媒體最大的差異在頻道有限，因此其不像平面媒體般，在完全開放的情形下，主事者僅要籌措一定的基金即可辦理，沒有數量的限制。而電子媒體則是一個蘿蔔一個坑，必須隨著科技的進步才有可能增加頻道。因此，如果主政者讓某一個團體長期佔有一個頻道，等於剝奪其他人使用該頻道的機會。為了解決這個問題，在歷次公布的廣播與電視設定規則中，皆有提到電子媒體的執照需一年一換。到一九五九年公布的「廣播無線電臺節目規範」及一九六四年公布的「廣播及電視無線電臺節目輔導準則」中，更規定主管機關需在每年年終舉行廣播與電視的考核。但是，在上述法令中，皆無明確規定不通過考核者將被

<sup>117</sup> 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》，頁 91。

<sup>118</sup> 中華電視台的前身為國防部與教育部合辦的「教育電視台」，一九七一年二月十六日，國防、教育兩部決定投資一億元擴建教育電視台，並將其改名中華文化電視公司。隔年十月三十一日，中華電視台開播。《中央日報》1970年2月17日，第4版；《經濟日報》1971年10月31日，第6版。薛化元主編，《臺灣歷史年表：終戰篇》，頁107、155。

<sup>119</sup> 《經濟日報》1971年3月5日，第2版；薛化元主編，《臺灣歷史年表：終戰篇》，頁139。

取消證照。此種規定在平面媒體或許可說為自由開放，但在電子媒體則成為特意扶植既有媒體。<sup>120</sup> 而在整個非常時期，上述的三十八家廣播機構，更在沒有新敵手的情形下，逐漸擴張勢力。其中，公營廣播機構（包含中國廣播公司）平均擁有的電臺數更遠高於民營廣播機構（見下表）。

一九六〇年代電臺增加情形

年度	家（家）數				電（座）臺				每家平均擁有電臺數		
	共計	軍方	公營	民營	共計	軍方	公營	民營	軍方	公營	民營
50	38	5	5	28	66	13	25	28	2.6	5	1
51	38	5	5	28	66	13	25	28	2.6	5	1
52	38	5	5	28	66	13	25	28	2.6	5	1
53	38	5	5	28	67	14	25	28	2.8	5	1
54	38	5	5	28	68	15	25	28	3	5	1
55	38	5	5	28	79	20	31	28	4	6	1
56	38	5	5	28	79	20	31	29	4	6	1.04
57	38	5	5	28	95	21	36	38	4.2	7.2	1.36
58	38	5	5	28	104	21	40	43	4.2	8	1.54
59	38	5	5	28	104	21	40	49	4.2	8	1.75

資料來源：參考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》，頁 92。

從上表中，民營廣播機構雖表面上家數遠多於軍、公營廣播機構，但其傳播效果極其有限。而在這種軍、公營電臺受政府控制，而民營電臺在雖受政府保障其經營執照，其勢力卻又無法與軍、公營電臺相抗衡的情形下，也難怪《中華民國廣播年鑑》會對廣播的新聞節目立下下面的評語：<sup>121</sup>

新聞節目供給最純正的新聞。在自由中國，曾發生新聞的清潔問題，此問題源於報刊之間的生存競爭。廣播電臺雖創業艱難，……但新聞節目一直經得起用道德的尺度及法律的尺度來衡量。

<sup>120</sup> 一九九二年，以行政院政務委員郭南宏為首所召集的無線電頻道管理為解決此一問題，主張對臺灣的無線電頻率資源管理採「有期限授權」，即各公民營電台使用執照有一定期限，期滿必須換照。但是對是否同意換照，即該團體繼續使用該頻道的權利，則主張由主管單位聘請公正團體依據該電台的原宗旨是否存在？電台的營運績效、或是是否另有對國家更重要的用途必須使用該頻道等原則決定是否繼續授權使用。雖其審查標準仍有待商榷，但其提出的「有期限授權」則是處理電子媒體長期壟斷的方法之一。不過，到目前為止，臺灣都還沒有一套完整的評鑑制度來處理電子媒體取得證照即永久佔有的問題。新聞，無線電頻道分配使用方式將改變，《中國時報》1992年4月5日，第6版。

<sup>121</sup> 中華民國廣播年鑑編輯委員會編，《中華民國廣播年鑑》，頁7。

從上述新聞報紙、雜誌刊物的管制，可以瞭解國民黨當局對言論的管制有多麼的嚴苛。而從第四權角度出發的新聞媒體其功能在扮演行政、立法及司法三權的制衡力量，與執政當局的衝突在所難免，也因此必須落實新聞自由，才得以保全此一監督力量。但當時的廣播電臺卻可無波無浪的成為萬年電臺，除上述公民營電臺勢力不均與絕對的證照保障外，最主要的原因就在於廣播的「新聞性」長期以來都不受重視，甚至淪為政府宣傳的工具。

這種情形可以從歷年的《臺灣省政府施政報告》中看得出來，在歷年的施政報告中，廣播基本上都是被擺在政令宣導或反共宣傳的部分。而至少從一九五一年起，省政府新聞處廣播小組即每日撰寫政令及政績廣播稿，供全省各廣播電臺廣播。<sup>122</sup> 而到一九五二年，省政府更為了加強政令政績等廣播宣傳效果，特令各縣市政府普設鄉鎮播音站，以便利各地民眾收聽。<sup>123</sup> 再者，在戰後廣播事業初建立之時，廣播電臺的新聞來源也多仰賴報紙簡報，或訂購國內外各大通訊社的新聞稿，沒有獨立的採訪系統。<sup>124</sup> 其後，主政者對廣播媒體的管制也愈來愈嚴格，致使廣播媒體在「新聞媒體」這部分的功能並無法有效發揮。

## 2. 對廣播與電視節目的監控<sup>125</sup>

國民政府早在訓政時期，即以國民黨中央廣播事業管理處為主體，會同國民政府交通部、內政部、教育部及國民黨中央宣傳部等單位組成「中央廣播事業指導委員會」（下簡稱指委會）負責全國廣播電臺系統的分配，與廣播節目的管理。其後，管理處改組為中國廣播公司，指委會也因行憲在即形同休會，這種聯合管制的型態也暫告一個段落。但到一九四九年中華民國政府遷臺後，國民黨中央改造委員會為加強反共抗俄之宣傳，乃邀集交通部等軍政機關，於一九五一年組成「廣播事業輔導會議」，負責廣播事業之輔導。輔導會議最主要的作用在進行廣播節目之改進，在該年九月該會更通過決議每天晚上播放一節全國性的連播節

<sup>122</sup> 新聞處，《臺灣省政府施政報告》1951年12月，頁203。

<sup>123</sup> 新聞處，《臺灣省政府施政報告》1952年12月，頁218。

<sup>124</sup> 中華民國廣播年鑑編輯委員會編，《中華民國廣播年鑑》，頁7。

<sup>125</sup> 這一部份主要參考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》，頁27-31；廣播年刊編輯委員會編，《廣播年刊》，頁41-54。

目。而節目的時間及節目的編排，則由輔導會議下設一個「連播節目小組」，專責處理。其播放的內容，則不外乎是一些政令宣導及反共宣傳等。

到一九五一年九月間，民營廣播電臺為要求免納營業稅，呈請行政院將廣播事業視同新聞事業辦理。經交議審查後，行政院決議將廣播事業視同新聞文化之一，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。委員會在該年六月十七日成立，共分為三組。其中第二組主管有關新聞報導及時事評論之指導事項，由中央改造委員會第四組總幹事主其事。而在該會主事期間，影響廣播言論最大者，就是在一九五五年八月起，分別在臺北、彰化、臺南三地設立廣播收聽站，進行監聽工作。其後，在國民黨中央常務委員會的建議下，於一九六〇年成立「廣播安全會報」，由警備總部掌管廣播節目之監聽工作。如前所述，從一九四七年起，警備總部即在「電信監察實施辦法」的授權下，漸次建立起管制廣播言論的權力。而從該會報成立以後，警備總部更將其權力擴及至電視節目的管制。而更重要者，至少從一九六四年起，主管無線電視的行政機關即開始以「電影檢查法」事先審查「新聞片」。<sup>126</sup>再者，先前提到國民黨利用時事座談會或電話指示報導方針的管制手段，也同樣在電視新聞的出現。

### 3.對閱聽人的限制

早在訓政時期，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。<sup>127</sup>戰後國民政府接管臺灣，也連帶將此一登記制度移植到臺灣施行。一九四六年三月二十六日，中央廣播事業處臺灣區接收專員發函，要求各機關「凡裝設收音機，希按照手續向該處申請登記」，為戰後臺灣收音機擁有者需申請登記的開始。<sup>128</sup>

<sup>126</sup> 據盛竹如回憶，原本新聞片的審查是由電視台送交主管機關審查。但有一次，台視新聞片送行政機關審查時，幾乎沒趕上當天晚上的新聞。台視新聞部主任李蔚榮和採訪組長李文中等人，在盛怒之餘，決定第二天晚上的電視新聞，所有拍攝好的影片一條也不播出，並在電視上正告觀眾，抗議新聞影片送審查之不合理。最後經過協調，決定改成在每天新聞播出前，由執行檢查的成員到電視公司審片。盛竹如，《螢光幕前——盛竹如電視生涯回憶錄》，頁 62。

<sup>127</sup> 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》，頁 27。

<sup>128</sup> 《臺灣省行政長官公署公報》1946年秋字第 24 期（1946年 7 月 27 日），頁 377-378。

一九五〇年十一月十六日，行政院核准臺灣省保安司令部所公布的「臺灣省戒嚴期間廣播無線電收音機管制辦法」，要求所有臺灣省廣播收音機用戶，需在一個月內，向當地電信局或臺灣電信管理局登記，而此份資料還需按月轉送保安司令部備查。再者，凡收音機用戶遷移，則需在三日內申請換發新證。其次，凡購買收音機，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「奸匪電臺廣播」，或「將奸匪廣播予以筆錄或散布流言者」，輕則沒收其機件，重則移送軍法機關法辦。<sup>129</sup> 透過該管制辦法，全臺的收音機用戶則皆在保安司令部的掌控之中。

至一九五五年十一月四日，行政院則進一步制定公布「動員時期無線電廣播收音機管制辦法」，管制收音機用戶。<sup>130</sup> 該辦法第一條明文指出，其法源為「國家總動員法」第七條及第二十三條，即：<sup>131</sup>

第七條 本法實施後，政府於必要時得對國家總動員物資之生產、販賣、使用、修理、儲藏、消費、遷移、或轉讓加以指導管理節制或禁止；

第二十三條 本法實施後，政府於必要時得對人民之言論、出版、著作、通訊、集會、結社加以限制。

而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，以及「取締收聽匪俄廣播」、「安定社會人心」與「確保地方治安」。其中關於「取締收聽匪俄廣播」一項，該辦法第十三條還訂立懲處標準，其中最嚴格者，即「收聽匪俄廣播、散佈謠言或抄錄傳播足以妨害治安、動搖人心者」，依懲治叛亂條例第六條懲處。<sup>132</sup> 而為了防止有人聽取「匪俄」廣播，除訂立獎勵制度鼓勵民眾檢舉外，該辦法並要求各地軍憲警機關團體及鄰里長，均有隨時注意協助防止收聽「匪俄」廣播之責任。一九六三年十二月二十七日，隨著電視的出現，該辦法更名為「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。

<sup>129</sup> 《臺灣省政府公報》1950年冬字第61期（1950年12月12日），頁890-891。

<sup>130</sup> 同時間「臺灣省戒嚴期間廣播無線電收音機管制辦法」廢止。《總統府公報》第652號（1955年11月11日），頁3-4。

<sup>131</sup> 《臺灣省政府公報》1947年秋字第18期（1947年7月21日），頁275。

<sup>132</sup> 即「散布謠言或傳播不實之消息，足以妨害治安或動搖人心者」，處無期徒刑或七年以上有期徒刑。《總統府公報》第250號（1950年4月29日），頁1。

透過上述的法令，可以推論當時主政者管控廣播、電視擁有者，主要是立基於「反共抗俄」的前提上，防止臺灣民眾收聽中國官方的宣傳或訊息，也防止中共在臺間諜將臺灣的資訊傳給中國官方。這樣的管制在當時的時空環境雖說情有可原。然而，不論是此處談到對閱聽人的限制，或者是先前提到對廣播與電視設置的限制，基本上都是以行政命令來決定。若說平面新聞媒體的管制至少還有法律層級的「出版法」為依歸，電子媒體則全由行政機關視其方便便宜行事，直至一九七六年「廣播電視法」公布後，才脫離以行政命令為最高法源管理電子媒體的模式。

## 五、新聞自由的爭取與報禁的解除

在非常體制之下，新聞刊物有關新聞自由的討論與抗爭有兩個高峰期，一是在一九五〇年代，一是在一九七〇年代至解嚴前這段時期。而這兩次的抗爭由於時空環境大異其趣，因此展現的方式也有所不同。基本上，在一九五〇年代，由於新聞管制制度還在建立的過程中，因此此階段的討論與抗爭，多半源於新制度的推行，引發新聞媒體對自身未來發展的危機感，故而起而抗爭。而在一九七〇年代以降的這段時期，即黨外時間，其所面對的環境為新聞管制體制已大致就緒，而固有的新聞媒體又漸次為統治者所收編，因此黨外人士乃從新刊物著手，一方面批判既有新聞媒體，一方面則運用各種方式突破政府的新聞管制。

### （一）一九五〇年代新聞刊物對新聞自由的爭取

由上述的討論可知，戰後臺灣的廣播媒體從建立之初即其之後的發展都在主政者的嚴格管控之中。然而，平面新聞媒體則不是這樣。雖然在二二八期間，臺灣新聞刊物的發展受到極嚴重的打擊，但到一九四九年中華民國政府遷臺前已有一定規模的民間報紙出現，其中最主要的就是由前《臺灣新生報》社長李萬居主辦的《公論報》。而到一九五〇年，為了管制物資（另有一說為為了扶植一九四九年才在臺灣成立的黨報《中央日報》），行政院發佈限張令，雖壓制原已有一定規模的《臺灣新生報》及《公論報》的發展，但卻讓其他剛成立不久的民營報紙

有發展的機會。但是公黨營報紙與民營報紙還是有一個最基本的差異，即公黨營報紙擁有的公家機關訂戶與廣告主，是民營報紙所沒有的。在此不對等的基礎下，民營報業為了發展，一方面以更開放的言論或更多元的新聞來源擴展訂戶或讀者。一方面則逐漸建立起合作的模式，向政府爭取補助。

雖說政府掌控報紙原料「白報紙」的來源，限制報紙的發展，但這卻也成為促使民營報業合作的起始點。早在二二八事件前夕，臺北市報業同業公會籌備處即針對紙張供不應求的問題召開會議，希望政府統籌供應。<sup>133</sup> 到中華民國政府遷臺後，相似的合作模式不但繼續存在，還擴及其他的訴求，如請政府免徵新聞雜誌的營業稅，以及向政府爭取公告廣告與貸款等。<sup>134</sup> 而就在民營報業此一合作的機制，加上支持新聞自由的立法委員，及代表自由派人士的刊物《自由中國》的相互聲援配合下，展開一九五〇年代民間輿論對政府新聞管制政策的批判，其中又以下列二個議題最為重要：

#### 1. 限張政策與紙張供應問題

雖然，在二二八事件前夕，已有臺北市報業公會合作向臺灣紙業公司交涉配給新聞紙的情形出現，但並非所有的報社都仰賴臺紙供應新聞紙。要一直等到一九五〇年初，外紙禁止進口後，才開始由政府統攝所有報社紙張分配的問題。<sup>135</sup> 所謂的「外紙禁止進口」，一開始是指禁止各報自行購買外紙。政府針對臺紙生產不足以供應全臺各報用紙的情形，則透過紙業公司收購民間已進口的外紙，或由省府特准，由物資調節委員會進口。<sup>136</sup> 一直到一九五一年五月，才確立「外紙暫停進口」的政策。<sup>137</sup>

起先，政府規定的配紙辦法，都是依據各報的用紙量來分配。但到一九五四年下半年卻演變為「定量供應」，<sup>138</sup> 即雖各報發行增加，但臺紙供應的數額卻

<sup>133</sup> 新聞，報業公會召開會議討論紙張配給問題，《臺灣新生報》1947年2月27日，第4版。

<sup>134</sup> 楊秀菁，臺灣戒嚴時期的新聞管制政策（台北：國立政治大學歷史學系碩士論文，2002），頁72-77。

<sup>135</sup> 新聞處，《臺灣省政府施政報告》1950年6月，頁189。

<sup>136</sup> 新聞處，《臺灣省政府施政報告》1950年12月，頁209、1951年6月，頁187。

<sup>137</sup> 新聞處，《臺灣省政府施政報告》1951年6月，頁188。

<sup>138</sup> 據一九五四年十二月的《臺灣省政府施政報告》中指出：「本年各報發行數字及用紙數量，經

不變。另外，隨著臺紙公司的民營化，在無外紙與其競爭的情形下，臺紙公司反而一直漲價，增加報社的負擔，如《聯合版》范鶴言所說：

現在的配紙制度，不僅不是對新聞事業的貼補，而是新聞事業對政府的納稅。何以言之？新聞紙配價遠高於外紙輸入價格百分之卅以上，紙質不逮外紙，猶在其次。要是我們有權選擇的話，沒有理由選購價格較高紙質較劣的紙張來印報，所以配紙制度對新聞事業是一種負擔，而不是享受，同時也是對讀者的一種負擔。<sup>139</sup>

也因此引發民營報業及民意代表廢除「配紙制度」及開放「洋紙進口」的呼聲，其中又以成舍我一九五五年三月四日在立法院的質詢為代表：

配紙制度，就臺灣說，根本沒有必要，這種制度的產生，在西方，只有戰時因海上封鎖。本國產量不足，外紙不易運到，或平時因本國產量不足需要數量太大而又有經濟危機，必須節省外匯，減少外紙輸入，這才有限額配紙的辦法。……臺灣雖處於戰時狀態，但是海上並未被敵人封鎖，一切物資均可隨時進口。過去政府要例行配紙制度，除採用紙業公司產品以外，不能有所選擇，現紙業公司既改由民營，如政府取消配紙，則報館用什麼紙，最好，最合算，應儘有選擇自由。……假使紙業公司出品，不比外紙貴，即使稍貴，大家為了扶助本國工業，也未嘗不可忍痛採用。但若價格超過外紙太遠，而品質又不如外紙，則政府亦即絕沒有強迫報館始終犧牲不許選擇的理由。且在自由選購下，或許反可促使臺紙，改進品質，減低成本。<sup>140</sup>

在各方要求下，行政院乃於一九五五年四月二十一日決議「自五月一日起將原頒之新聞用紙供應辦法廢止，而酌准新聞事業進口洋紙應用；至於報紙篇幅則仍基

---

由新聞處會同各報自組之用紙調配會自五月開始調查，歷時半載，茲經初步核定，需紙用量為每月三三五噸，較上年配紙額超出五十噸，此項超額因與中央配紙法令及臺紙供應量等問題有關，現仍由有關機關會商供應辦法中。」另在李玉階同年九月十二日的評論中指出：「關於新聞用紙的問題，我們同業要求速即廢除定量供應制度，於四十四年（1955）起仍舊恢復核實供應辦法。」新聞處，《臺灣省政府施政報告》1954年12月，頁244；李玉階，歡迎老兵馬星野，《天聲人語》，頁164。

<sup>139</sup> 范鶴言，配紙制度是否需要？，《報學》第1卷第6期（1954年7月），頁10。

<sup>140</sup> 成舍我，「人權保障」與「言論自由」，《自由中國》第12卷第6期（1955年3月16日），頁10；第五次會議速記錄，《立法院公報》第15會期第3期（1955年6月16日），頁158、159。



於戰時節約用紙原則予以限制」，並頒佈「戰時新聞用紙節約辦法」，<sup>141</sup> 該辦法成為戰後臺灣實施限張政策最重要的法令依據。

而此次紙張的問題，連帶的也使得各界注意到已實行多年的報禁政策的。成舍我在該次立法院質詢即談到：「因節約紙張及印刷原料，就可以禁止新的報紙雜誌出版，這是天下奇聞。」並指出：

這些束縛言論自由過於嚴酷的條文，不出於立法院通過，總統公佈的出版法本身，而只是出於四十一年（1952）十一月廿九日內政部公佈的出版法施行細則。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>142</sup>

雖然成舍我將報紙限張、限證的源由全歸咎於內政部公佈的《出版法施行細則》，與整個限張、限證政策的發展有誤。然而，卻是政府從一九五一年十二月施行報禁以來，新聞界首次對報禁問題提出質疑。由此可知，原為節約紙張而限制報紙張數、家數的理由，在臺灣政治、經濟的環境的轉變下，已無法再說服新聞界了。

## 2.一九五八年的「出版法」修正

一九五二年修正通過的《出版法》，該草案一九四七年十月由行政院臨時會議通過後不久，就由行政院公告，刊載在各大報上，以聽取各方意見。而送交立法院後，又在立法委員的把關下，延宕四年才通過。對當時的人而言，這部「出版法」已比歷來的出版法規進步，是「保障意義多，管制的意義少」。<sup>143</sup> 但對政

<sup>141</sup> 行政院院會對新聞用紙供應的決議事項摘錄如下：（一）政府為計畫供應新聞事業所需用之白報紙，並為撙節外匯之支出，自本年五月份起，酌准新聞事業進口白報紙應用，其總數每月以三百三十噸為最高額。（內報社二百八十五噸，雜誌社四十五噸，每社之申請進口數量以原有之分配表為準）該項核准進口白報紙之外匯，以日本易貸外匯（即向日本進口）為限。其結匯辦法，照普通進口一般規定辦理。（二）各報社、雜誌社進口白報紙，應自即日起，立即辦理結匯進口手續。在五月份結匯進口之白報紙未運到前，得向臺灣紙業公司按原額借用白報紙應用。（三）政府基於戰時節約原則，由政府制訂「戰時新聞用紙節約辦法」分行遵照。新聞，《中央日報》1955年4月22日，第1版。

<sup>142</sup> 成舍我，「人權保障」與「言論自由」，《自由中國》第12卷第6期（1955年3月16日），頁9、10；第五次會議速記錄，頁158。

<sup>143</sup> 「出版法在立法院通過時，小組會和大會，前後開了不下五十次，大家十分謹慎，總怕這份出版法，與我們憲法上的言論自由，出版自由原則衝突。現行出版法四十五條，全部精神，

府單位而言，這部法規所賦予的管制範圍仍不足夠，因此屢次想進一步制訂或修改相關出版法規。而一九五四年十一月五日內政部依據「出版法」第三十五條：「戰時或遇有變亂或依憲法為急速處分時，得依中央政府命令之所定，禁止或限制出版品關於政治軍事外交之機密或危害地方治安事項之記載」，頒佈的《戰時出版品禁止或限制登載事項》（即著名的「九項新聞禁例」），即帶有此一意味。九項禁例內容如下：<sup>144</sup>

- 一、涉及政治、軍事、外交之機密而有損國家利益者。
- 二、誇大描述盜匪流氓等非法行為而有誨盜作用者。
- 三、描述自殺行為而有助長自殺風氣之虞者。
- 四、描述少年犯罪行為而有助長少年犯罪之虞者。
- 五、描述賭博或吸食煙毒之情景足以誘人墮落者。
- 六、描述猥褻行為而有誨淫作用足以影響社會治安者。
- 七、傳布荒謬怪誕邪說淆亂社會視聽者。
- 八、記載不實之消息意圖毀謗或侮辱元首或政府機關名譽，足以淆亂社會視聽者。
- 九、對於法院刑事訴訟進行中案件之批評，足以淆亂社會視聽者。

此禁例一出，立即引起民營各報的批評，如《聯合報》即連續三天發表社論，批評九項新聞禁例，而立監也相繼針對此禁例發表意見。其中有針對其規定內容而論者，如《聯合報》批評：「有關防止或懲處出版品危害國家社會安全登載的法令，我們平時的刑法、出版法，戰時的『妨害軍機治罪條例』，可說律有專條。而此次頒佈的九項禁例，「論其內涵，固不出現行法令的範疇，至於論其措詞，則這短短的九項條文，不僅比現行法令更空泛，如果執行者一念之間稍有偏差，更足因空泛措詞的解釋不同而實為羅織罪名的依據。」<sup>145</sup> 對此，立法委員成舍我也有同樣的批評，而其更進一步指出依照民刑事訴訟法，人民還有二審、三審可補救，但內政部以行政命令來限制則是「連一點補救的餘地也不留了」。<sup>146</sup>

---

使保障的意義多，管制的意義少」。成舍我，「人權保障」與「言論自由」，頁9。

<sup>144</sup> 新聞，內政部制定公布出版品禁止或限制事項，《中央日報》1954年11月6日，第1版。

<sup>145</sup> 社論，史無前例的新聞禁例！，《聯合報》1954年12月7日，第2版。

<sup>146</sup> 新聞，內政部擅頒新聞禁令舉措失當史無前例立法委員成舍我痛予指責，《聯合報》1954年11月9日，第1版。

有針對其法源者，如監察委員陶百川批評，九項新聞禁例中，除第一項符合「出版法」第三十五條的規定，第二項尚可勉強符合以外，其餘七項均與三十五條所稱「軍事、政治、外交機密」和「地方治安」無關。再者，依據「憲法」第二十三條規定，政府對人民之自由權利，除為防止妨礙他人自由等四項前提外，不得以法律限制之。換言之，政府為前述原因必須限制人民自由時，也一定要依照法律程序，決不能以行政命令代替。<sup>147</sup> 而立法委員吳望伋則表示，內政部公布的九項禁例，是過去自舊「出版法」中所刪除者，其目的就在於保障新聞事業，而內政部此舉無異將出版法「獎勵保障重於限制」的立法精神否定了。<sup>148</sup>

另外，還有針對該禁例對新聞自由的影響者，如《聯合報》社論指出：<sup>149</sup>

內政部頒佈之九項新聞禁例，不特使記者筆下無可寫之新聞，上自政府，下至社會將不復再敢有可批評的事實，因為在洋洋大觀的「之虞」、「足以」、「意圖」、「作用」等字眼下，扼殺新聞自由，箝制記者思想，尚有過於此者乎？這是中國新聞史上的一大污點，我們希望立法者冷靜的思想，這一荒唐的措施，是要向歷史文化子孫萬代負責的啊！

而《自由中國》發行人雷震則更嚴厲的說道：「九項禁例如果付諸實施，自由中國將沒有新聞自由可言，根本不需要再有報紙，只制一張政府公報就可以了。」<sup>150</sup>

而在各界的批評中，最重要者，就是連《中央日報》、《臺灣新生報》和《中華日報》三家黨營公營報紙在內的「臺北市報業公會」在十一月九日發表的共同意見，該意見從九項禁例超出「出版法」之規定、違反「憲法」，亦違反總統蔣介石在國民大會中「對實施民主與保障自由之重大保證」出發，指出：<sup>151</sup>

我們認定這些加於新聞記載的禁條，是違法措施，是新聞自由的桎梏，我們知道這決不是政府的決策，因為它既未通過行政院，亦未經過立法程序。因此，我們要向行政院當局提出懇切呼籲，深望俯順輿情，迅予撤銷。庶足以充分表現政府維護新聞自由之至意，使國際觀感為之一新，並粉碎

<sup>147</sup> 新聞，對九項新聞禁令，立監委紛予抨擊，《聯合報》1954年11月10日，第2版。

<sup>148</sup> 新聞，對九項新聞禁令，立監委紛予抨擊，《聯合報》1954年11月10日，第2版。

<sup>149</sup> 社論，要向歷史負責——三論九項新聞禁例——，《聯合報》1954年11月7日，第2版。

<sup>150</sup> 新聞，自由中國社發行人駁斥內部禁令指為荒謬不經，《聯合報》1954年11月9日，第1版。

<sup>151</sup> 李玉階，文化清潔歟？摧殘文化歟？——從十家雜誌停刊到內政部製訂九項禁例經過——，《天聲人語》，頁179。

共匪為我之種種誣蔑陰謀。國人亦將因此而加深其對政府的愛護，及對於國家前途之決心。

而內政部在此反對浪潮下，乃於該年十一月九日宣布「暫緩實施」。<sup>152</sup>

然而，此次的失敗，並沒阻撓政府取締違法言論之心，當時的總統蔣介石，更多次發言要求取締不當言論。<sup>153</sup> 最後，內政部則於一九五八年三月二十八日，將「出版法修正案」送立法院秘密審查。而立法院於四月一日第二十一會期第二次秘密會議中，將「出版法」修正條文草案交由內政、教育、民刑商法三委員會審查。<sup>154</sup> 此處「出版法」修正如同前面九條新聞禁例一般，一出現就引起各界的批評，而其主要的批評點有下列幾項：

第一，針對行政院所提，修改「出版法」的目的為對付「黃色刊物」一項。立法委員鄧公玄指出，取締黃色刊物有其必要，但是修正條文已牽涉到其他出版品，這樣將黃色刊物與正當出版事業一體看待並不妥當。鄧公玄還說道，在民主先進國家，報紙等出版品都是由普通法律管理的。專門訂有「出版法」已可說對新聞及言論自由很大的限制了。這次修正條文又無端加上行政處分的權利，妨礙出版事業，更不是好辦法。<sup>155</sup> 吳一萊則指出，黃色新聞的防止之道，其問題癥結不在「法」之不嚴，而在「行」之不足。再者，臺灣大學法學院院長薩夢武則批評豈可制定一種永久性的法律，來應付臨時的情況。並指出關於淫猥新聞，「刑法」已有具體的條文，其尺度應由法官判斷。內政府以行政裁定決定何者為「淫猥」，何者不是，已侵犯司法獨立的尊嚴。<sup>156</sup>

第二，針對「出版法」採秘密審查一項。立委程滄波等二十四人在四月二十四日的院會上提出臨時動議，以本案性質無開秘密會議之必要，而行政院黃副院

<sup>152</sup> 新聞，戰時出版品禁載事項行政院令暫緩實施，《聯合報》1954年11月10日，第2版。

<sup>153</sup> 如一九五五年在國父紀念月會所述：「原來自由是應該在法律範圍之內的，言論自由亦復如此。對於刊載不正當文字的報刊，政府依出版法規定，予以定期停止發行的處分，是合法、並且合理的措施。否則誣淫誣盜，甚至危害國家民族的文字，任其發表，則腐蝕民心，擾亂秩序，其後果必致不堪設想。」以及一九五五年在中央委員會七屆中常會第二次會議和一九五七年在總動員運動會報第五十二次會報中指示：「今後各級政府機關對於各種報刊所刊載之不正確報導，均應迅速予以辯正，以免混淆視聽。」中國國民黨中央委員會編，《總裁重要號召及有關宣傳問題訓示集要（增編本）》（臺北：編者印，1974），頁238。

<sup>154</sup> 院務紀要，《立法院公報》第21會期第7期（1958年4月29日），頁76。

<sup>155</sup> 新聞，鄧公玄指出修正案不妥，《聯合報》1958年4月14日，第3版。

<sup>156</sup> 新聞，薩夢武談出版法修正案，《聯合報》1958年6月14日，第3版。

長又公開聲明本案列入密件為主管人員之疏忽，加上前次「出版法修正案」討論時均屬公開會議，要求以公開會議審查「出版法」。<sup>157</sup> 雖最後以贊成者僅八十六位未達多數，維持秘密審查。但立委彭善承與薛興儒二人隨即於五月二日，以同樣論點，以及上述提案未經討論逕付表決為由，在一百五十九位立委的連署下提出復議案，但最後仍告失敗。<sup>158</sup> 立法委員兩次搶救《出版法》行動，最後都以程序問題付諸表決，並因表決未達多數失敗，引起輿論界一陣譁然。《聯合報》社論即批評：

從兩次院會討論本案的過程中，我們發現一個共同的特色。即儘管主張公開審議的立委們，理直氣壯，雄辯滔滔；但反對公開審議的立委們，卻始終不作正面辯難，以折服對方，只憑藉人多手多，或則壓迫主席，不經充分討論，即付表決；或則藉故大吵大鬧，擺出洶洶然姿態，以威脅對方。就前一種情形說，是大大有悖議會政治之應為辯論政治的原則，就後一情形說，更顯示出我們立法院討論一個議案，並非以理勝，而以力勝。<sup>159</sup>

對此，《自由中國》則表示：

在號稱代表人民的立法院，反而有若干立委要堅持秘密審議，要堅持把立法院與輿論隔絕，要堅持在黑暗中以勢壓人而不以理說服。……這件事，與民十二豬仔議員們投靠直系的津保派奸人，因而演出「紅羅廠賣身」事件雖不一樣，但在我們中華民國議會史上留下的恥辱或污臭，也僅次於紅羅廠事件。

第三，針對「撤銷登記」一項。立法委員梁肅戎指出，「出版法」立法的原意，是簡化登記手續、減輕行政處分，是給新聞出版事業便利，而不是便於政府處罰。此次修正案中撤銷登記和加強處分的規定，都不合原來的意旨。<sup>160</sup>

第四，針對將報禁納入「出版法」一項。《聯合報》對行政院在新聞刊物登記手續上另立「但書」，及「除情形特殊」外，指出，如通過此修正條文，則今後新聞出版界之申報登記，將以行政機關之「好惡」而作「任意」的決定，此不

<sup>157</sup> 《立法院公報》第 21 卷第 9 期（1958 年 5 月 13 日），頁 40-48、第 21 卷第 10 期（1958 年 5 月 20 日），頁 6-9。

<sup>158</sup> 《立法院公報》第 21 卷第 10 期（1958 年 5 月 20 日），頁 31-42。

<sup>159</sup> 社論，異哉！立委們的堅持己見，《聯合報》1958 年 5 月 13 日，第 1 版。

<sup>160</sup> 新聞，梁肅戎等認為不應增列苛條，《聯合報》1958 年 6 月 14 日，第 3 版。

僅是立法條文上最應注意避免的漏洞，更與「憲法」規定與立法政策上平等保障新聞出版自由的原則不符。<sup>161</sup>

另外，在此次「出版法修正案」的爭議中，臺北市報業公會在面對立法委員爭取公開審議不果，及民間輿論都無法阻擋「出版法」修訂後，乃進一步發表「報業公會請願書」，要求立法院「根本廢除出版法」，或「合理修改出版法」。其中，在廢除「出版法」一項，該請願書指出：<sup>162</sup>

言論出版自由，乃人民自由權利中最基本而又最神聖者；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，且須確保其充分與完整，以利民意之表達，而為行使民權，發揮民力之張本。

……

英美等國向不制定特別法律，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。

但值得注意的是，在九條新聞禁例時，連公黨營報紙都站在反對的立場，而此次爭議則全由民間發動，公黨營報紙不但與民營報刊意見相左，還不時的反駁民營報刊的論點，並對民營報刊所做的決議，發表聲明表示反對之意。<sup>163</sup> 透過公黨營報紙的態度，可以知道，此時主政者管制媒體之意已定，已無協商的空間。而隨著《出版法》修正通過，國民黨對新聞言論的管制也愈來愈嚴格。最明顯的例子有香港《祖國週刊》在連續八期內容「反動」，遭到檢扣後，由內政部會同警備總司令部依法「撤銷其內銷登記」；<sup>164</sup> 另外，香港《自由人》在連續兩期遭到檢扣後，在一九五九年九月十三日停刊，而內政部也隨即註銷其內銷登記，並

<sup>161</sup> 聯合報，從法律觀點看「出版法修正條文草案」，《聯合報》1958年4月17日，第3版。

<sup>162</sup> 報業公會請願書大要，《聯合報》1958年5月5日，第3版。

<sup>163</sup> 楊秀菁，臺灣戒嚴時期的新聞管制政策，頁117-120。

<sup>164</sup> 宣傳工作指導委員會綜合小組第二次會議記錄，《第八屆中央委員會常務委員會會議記錄》第156次會議。

在宣傳工作指導委員會中決議其「停刊不必復刊」。<sup>165</sup> 而整個管制的工作到一九六一年達到最高點，而其中最嚴重的處分就是《自由中國》發行人雷震在該年九月四日，被警備總部依《懲治叛亂條例》第十條，送該部軍法處偵訊。從《自由中國》的記載中可知，雖主政者在《自由中國》發行期間，並沒有祭出「出版法」懲處《自由中國》，但是卻透過通路的限制來限制《自由中國》的發售，如不准其在《中央日報》刊登廣告，或透過學校安全室查扣該刊等。而從軍事檢察官章墨卿提出起訴原因：<sup>166</sup>

本部以往對於該刊如此長期的為不利政府的反宣傳，雖覺可疑，但以尊重言論自由，未予深究，直至最近發覺雷有掩護匪諜情事，始覺事態嚴重繼在其宅搜獲匪方書籍，更證實其荒謬言論別有企圖，不能一概而論的認為都是合法的民主自由言論，輕予寬縱。

則可進一步確認，主政者監控《自由中國》言論已有一段時間，而此次則以匪諜案為名，將之逮捕。

而在雷震案後，雖民營報業還趁著第二次陽明山會談時，針對報禁及「出版法」提出相關意見，但已無法改變已建立的新聞管制體制。另一方面，從一九六一年戒嚴時期最後一家報紙《英文中國日報》成立以後，及一九六一年李萬居所主導的《公論報》，因財政困難，在國民黨的運作下失卻經營權。<sup>167</sup> 一方面，興辦新報已無開放的契機。一方面，在民營報業財政普遍不佳的情形下，要繼續生存，或購買其他報紙的證照，以擴張規模，都必須在國民黨的許可或支持下進行，加上民營報業隨著彼此規模的增長，也從原來的合作轉為競爭的模式，第四權所仰賴的報業獨立性已難維持，因此，從一九六十年代以後，既有平面媒體已難再有突破性的言論出現，而電子媒體在主政者的嚴格把關下，亦難有表現。

<sup>165</sup> 宣傳工作指導委員會綜合小組第五次會議記錄，《第八屆中央委員會常務委員會會議記錄》第167次會議；社論，（三）從「自由人」被扣說到「自由人」停刊，《自由中國》第21卷第8期（1959年10月16日），頁8。

<sup>166</sup> 新聞，軍事檢察官對雷震提起公訴，《聯合報》1960年10月4日，第2版。

<sup>167</sup> 易駿，公論報奪產事件看張祥傳橫行霸道，《自由中國》第23卷第31期（1960年8月16日），頁86-87。

## （二）黨外時期對新聞自由的突破

一九六〇年代的新聞言論場域基本上是相當貧瘠的，也看不出突破的可能。直到六〇年代末，隨著中華民國作為中國之唯一代表的地位日漸動搖，以及蔣經國以「行政革新」之名，著手規劃其接班之路，而採取有限度的改革，臺灣的言論管制才有鬆緩的契機。而一九六八年元月成立，並於一九七一年完成改組的《大學雜誌》，即在這樣的環境下誕生。《大學雜誌》改組後的第一期即刊登給蔣經國先生的信，針對蔣經國在冬令青年育樂工作研討會中，勉勵青年們：多講、多說、多發表意見一事，希望政府能夠多接觸想講真心話的人、提供一個說話的場所，以及給被列入「安全記錄」的青年人有申辯和解釋的機會等。<sup>168</sup>換言之，即希望言論空間能夠更加寬廣。其後，《大學雜誌》乃針對政治現狀，進一步刊出「國是爭言」、「中央民意代表的改選問題」和「國是九論」等文章，除提供體制內途徑以進行中央民意代表的全面改選外，還針對「保障基本人權」、「人事與制度」、「生存外交」與「經濟發展」等議題，提出具體的改革藍圖。

然而，由於這些改革訴求已超越國民黨當局所能容忍的範圍，《大學雜誌》乃於一九七四年元月面臨被國民黨「輔導改組」的命運。<sup>169</sup>而其中一部份《大學雜誌》的成員，如張俊宏、許信良等，則與非國民黨籍的政治人物黃信介、康寧祥等人結合，於一九七五年八月創辦《臺灣政論》，開啟在野政治人物利用雜誌批評政事、宣揚其政治理念，並完成勝選目標的宣傳模式。

《臺灣政論》以降，在野人士所興辦的雜誌一般稱為「黨外政論雜誌」，其性質上屬於某個團體或某人的競選文宣。其在一九八〇年，「美麗島事件」過後大量出現，而其基本的發行模式則在之前就已經確立。而由於此時的新聞管制體制已大致就緒，從一九六〇年代起也無重大法案或重大管制政策的提出與修正。因此，此時黨外雜誌發展的重點並不在於對新聞管制體制的批判與抗議，而是如何運用各種發行模式來規避或突破政府的管制，甚至突破報禁。其發行的模式如下：

<sup>168</sup> 劉福增、陳鼓應、張紹文，給蔣經國先生的信，《大學雜誌》第37期（1971年1月），頁17。

<sup>169</sup> 中央委員會考核紀律委員會編，《十屆四中全會以來中央委員會各單位重要工作概況報告》，頁57、58；李筱峰，《臺灣民主運動40年》，頁106。



第一，利用傳單或轉載模式，將被查禁的文章，或被查禁或停刊的理由繼續傳遞出去。一九七五年年底，《臺灣政論》因刊載邱垂亮所撰「兩種心向」一文，其結語有「他相信臺灣人要想『當家作主』，只有兩條路可走，第一是在臺灣本土人民武裝起義，推翻國民黨的獨裁政權，第二是臺灣人民團結起來，奮鬥爭取早日和『祖國』和平統一」之煽動性文字。被臺北市政府認為有煽動他人觸犯內亂罪，經轉呈行政院新聞局，以其違反「出版法」第三十二條第一款之規定，予以停止發行一年之行政處分，同時扣押其出版品。該刊在提起行政訴訟卻仍被駁回後，進一步印發「告讀者書」一批，將訴願書全文刊印，以表現對行政法院判決之不服。<sup>170</sup> 在其後黨外雜誌大量出現之時許多被查禁的言論也透過這種類似的模式再度呈現在讀者的面前，如《中流》雜誌第三期刊載《代議士》雜誌創刊號已查禁文稿、<sup>171</sup>《深耕》雜誌在許多文章被查禁後以第一、二卷合訂本的模式再出版，<sup>172</sup> 以及《誰是蔣經國接班人》一書，收納過去在《縱橫》月刊和《前進》週刊已被查禁的文章都是。<sup>173</sup>

第二，以按月發行的「叢刊」代替雜誌。一九七八年三月，新聞局通知臺灣省與臺北市新聞處暫停受理雜誌申請登記一年，雖此項命令立即引起立法委員康寧祥的質詢。康寧祥指出「雖新聞局有發給登記證之職權，但並無決定停止接收申請之權限。」並譴責新聞局該項命令「顯然損害憲法所賦予人民出版之自由權利，且與出版法之規定亦有所違背」，為一「違憲背法之命令」。最後還要求新聞局「立刻取消此種違法之命令，以維護人民權利，以正國際視聽，並追究責任。」<sup>174</sup> 但最後新聞局仍以此舉「乃循各方之反映，作必要之清理」，而「在整頓期間暫停受理雜誌之登記，亦為事實所必須」，繼續推行停止登記政策。<sup>175</sup> 而為應付此項政策，黨外人士除紛紛仿效康寧祥出版《問政三年》及許信良出版《風雨之聲》專書的模式，取代雜誌替自己宣傳外，<sup>176</sup> 還有許多雜誌以叢刊或集刊的面

<sup>170</sup> 行政法院判決，《總統府公報》第 3134 號（1976 年 12 月 15 日），頁 2-3。

<sup>171</sup> 教育廳，《臺灣省政府公報》1981 年冬字第 39 期（1981 年 11 月 20 日），頁 11。

<sup>172</sup> 教育廳，《臺灣省政府公報》1983 年春字第 45 期（1973 年 2 月 28 日），頁 5。

<sup>173</sup> 教育廳，《臺灣省政府公報》1983 年冬字第 39 期（1983 年 11 月 19 日），頁 5。

<sup>174</sup> 《立法院公報》第 67 卷第 28 期（1978 年 4 月 8 日），頁 36-37。

<sup>175</sup> 《立法院公報》第 67 卷第 38 期（1978 年 5 月 13 日），頁 44-45。

<sup>176</sup> 古方雄，反對勢力政論雜誌言論主題之研究（臺北：政治作戰學校新聞研究所碩士論文，1986），頁 4。

目出現，「不論形式內容都是道道地地的雜誌，他卻堅持自稱是書籍。書籍和雜誌在法律上難以嚴格的區分，大家就走這個漏洞。雜誌還是照樣出來。」<sup>177</sup> 其後黨外雜誌大量出現之時，也有雜誌在被停刊後以「叢刊」的方式繼續發行，如先有《博觀》雜誌，後有「博觀叢書」即是。<sup>178</sup>

第三，運用備胎模式，以延續被停刊的雜誌。洪誌良負責的《富堡之聲》，在一九七九年五月復刊第一期即因「內容混淆視聽」被查禁，<sup>179</sup> 之後更因違反發行旨趣被停刊，但該刊乃改以《村里鄰快訊》接替發行，讓其言論可以延續下去。而這種備胎模式，也成為後來黨外雜誌對付政府停刊的模式之一。<sup>180</sup> 如一九八四年創刊的《自由時代》週刊，先後以《先鋒時代》、《民主時代》、《開拓》、《發展》及《發揚》週刊接續發行，即是採用此備胎模式。<sup>181</sup>

第四，以多種筆名發表文章，規避文責。以《富堡之聲》的總編輯李慶榮為例，在其指控為「為匪宣傳」的起訴書中，即詳細記載其運用筆名的情形，其先後在一九七九年五月出刊之《富堡之聲》復刊號第一期以筆名「葉知秋」執筆發表 中共為什麼放棄四個現代化的腳步、在六月出刊之第二期，以筆名「李行知」執筆發表 中國人努力的方向、八月出刊之《村里鄰快訊》第四期以筆名「楊樹海」發表 善意、度量、接觸、通商、插秧，和以筆名「林生成」發表 為什麼和平統一是全中國人的願望 等等。<sup>182</sup>

雖然上述舉動，最終仍難逃相關的處分，但是透過這樣的擾亂方式，以及「違法」言論不斷的複製與傳遞，在某一程度上也達到破壞其管制體制，以及突破其言論限制的功能，使得未來的解禁成為可能。

### （三）解嚴與解除報禁

一九八三年外省籍臺北市議員林正杰在其主辦的「前進週刊」中自稱：「受

<sup>177</sup> 司馬文武，雜誌的解禁與查禁，《自立晚報》1978年3月2日，第2版。

<sup>178</sup> 歐陽聖恩，無黨籍人士所辦政論雜誌在我國政治環境中角色功能之研究，頁72-73。

<sup>179</sup> 教育廳，《臺灣省政府公報》1979年秋字第5期（1979年7月6日），頁7。

<sup>180</sup> 歐陽聖恩，無黨籍人士所辦政論雜誌在我國政治環境中角色功能之研究，頁68。

<sup>181</sup> 歐陽聖恩，無黨籍人士所辦政論雜誌在我國政治環境中角色功能之研究，頁75。

<sup>182</sup> 新聞，富堡之聲雜誌總編輯李慶榮涉嫌為匪，《自立晚報》1980年4月24日，第2版。

夠報紙的氣，因此要以週刊發行來突破報禁」，<sup>183</sup> 多少顯示黨外人士亟欲突破報禁的心態。一九八七年二月五日，行政院院長俞國華在院會指示行政院新聞局，「對報紙的登記與張數問題，以積極的態度，重新加以考慮」，則讓報禁的解除露出一道曙光。<sup>184</sup> 之後，新聞局乃邀請新聞、法律和報業等方面的學者專家，組成「報紙登記及張數問題」專案研究小組，並分就北、中、南三區召開「開放報紙登記及增張」座談會，討論解除報禁的相關事宜。最後，新聞局便以專案小組的報告和分區座談會的紀錄為基礎，跟臺北市報業公會、臺灣省報紙事業協會及高雄市報紙事業協會三個報業團體協商，決定於一九八八年元月一日正式開始增張、新聞局並於同時開始接受新報登記申請，以及報價由各報視其發行張數，由報業公會分別協商研訂等八項結論。然而，雖該協議確立解除報禁的政策，但其突然的全盤開放也引起學者的批評。雖然對此有論者指出，在報禁期間，有限的競爭市場，已使報業強弱之勢判明，強者自強、弱者自弱。如果一下子就全盤開放，任由業者去調適，這種政策上不當的「慷慨」與「不教而殺」相去不遠。<sup>185</sup> 但在一九八七年十二月三十日，行政院公佈廢止《戰時新聞用紙節約辦法》，並自隔年一月一日失效後，<sup>186</sup> 報禁政策已正式走入歷史。而先前隨七月十五日解除戒嚴而同時廢止的《臺灣地區戒嚴時期出版物管制辦法》，<sup>187</sup> 也在箝制新聞自由長達三十八年後，正式失效，臺灣的新聞自由得到一定程度的開展。

## 結論

總結來看，臺灣戒嚴時期的新聞管制體制，乃是透過正規體制的內政部、新聞局和省新聞處管理新聞媒體，與戒嚴、動員戡亂體制所延伸出的警備總部管制臺灣新聞刊物，及政府推行限張、限證與限印政策來完成的。歸溯其管制新聞刊物的法源主要有三：「出版法」、「戒嚴法」及「國家總動員法」。「出版法」經一

<sup>183</sup> 歐陽聖恩，無黨籍人士所辦政論雜誌在我國政治環境中角色功能之研究，頁 74。

<sup>184</sup> 新聞，俞院長今澄清有關報禁諸多問題，《自立晚報》1987年2月5日，第1版。

<sup>185</sup> 賴國洲，我國傳播政策之研究（台北：國立政治大學博士論文，1988），頁 237-245。

<sup>186</sup> 行政院令，《總統府公報》第 4867 號（1987年12月30日），頁 5。

<sup>187</sup> 國防部令，《總統府公報》第 4795 號（1987年7月15日），頁 1。

九五二年修訂以後，已轉變成行憲體制的法令，即單純由行政機關擔負起管理新聞刊物的責任，並將訓政時期以三民主義、中國國民黨黨義、政策為審核言論的最高指導原則去除，代之以「觸犯或煽動他人觸犯內亂罪外患罪者」等三款，擺脫過去一黨專政的思維。然而，另一方面，國民黨當局卻以「戒嚴法」及「戒嚴令」為法源，制定「臺灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法」，將三民主義、中國國民黨黨義、政策作為言論審核標準，一元式的言論界線乃透過警備總部的體制再度施展開來。

透過「出版法」與「臺灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法」的比較，我們可以勾勒出戒嚴時期國民黨當局管制新聞刊物的大致輪廓。首先，一九五二年的「出版法」雖經立法院審核通過，但是其法律規範保障新聞自由的效力極低，相對地，反而提供國民黨當局箝制新聞自由的重要依據。該法第二十六條規定「戰時或遇有變動及其他特殊必要時，得依中央政府命令之規定，停止或限制出版品關於政治、軍事、外交或地方治安事項之記載」，等於替政府開了一道方便之門，任何管制新聞言論的命令、政策，都可以此搪塞過去。另一方面，透過施行細則，及行政機關自行訂立的規範、裁決，母法法條可以無限擴充，如停刊期限可以任意延長，政府協助新聞刊物原料（紙張）的取得，後來變成「限證」的法源之一等皆是。

其次，就「出版法」的演變來看，「出版法」歷次的修訂，往往都是為將新「出版法」修訂完成前，國民黨當局已經推行的新聞管制，納入法條中，使其得以形式上的「合法化」。以「報禁」為例，限張的規定始見於中宣部頒佈的「各地報紙縮減篇幅暫行辦法」。一九四七年七月全國總動員後，行政院乃頒佈「新聞紙、雜誌及書籍用紙節約辦法」將報禁重要的內涵——限張與限證正式制度化。此一限張、限證的政策於一九四七年即在中國大陸施行，並分別於一九五〇、五一年在臺灣落實，若追溯其法源，可以「國家總動員法」第二十二條「本法實施後，政府於必要時得對報館及通訊社之設立，報紙通訊稿及其他印刷物之記載，加以限制」為依據。但當「出版法」於一九五二年修正通過時，卻又加入第二十八條「出版品所需紙張及其他印刷原料，主管官署得視實際需要情形計畫供應之」，等於將限張、限證的可能性，從非常體制擴展到一般體制，替國民黨當局限制報紙發行，創立更具「合法性」的依據。

再者，「臺灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法」為一未送立法機關備查行政命令，<sup>188</sup> 效力卻無遠弗屆。依「戒嚴法」規定，戒嚴地區最高司令官「軍事有妨害者」之言論的權力，但警備總部卻將其擴大，認為「與軍事有妨害者」，有狹義與廣義之解釋，就廣義之解釋而言，無所不通，亦無可懷疑。<sup>189</sup> 因此，到一九七一年修訂後的「臺灣地區戒嚴時期出版物管制辦法」已是黃、黑、灰、赤無所不包的言論管制審核標準。

整體而言，戒嚴時期的新聞管制體制是一個行政命令可以逾越法律，行政裁量可以高於母法的體制架構。至於在法律層次，則除了非常體制中動員戡亂體制的「國家總動員法」，戒嚴體制的「戒嚴法」之外，還包括正常國家法體中的「出版法」。而為何行政機關及軍事機關可以恣意地限制新聞自由，這就要歸因於國民黨當局遷臺後，透過國民黨改造後所建立起的「以黨領政」黨政運作模式，再配合欠缺民意監督及國民黨優勢不變的「萬年國會」，讓黨的政策、裁決可以順利的在國家體制上落實所致。國民黨從新聞政策的制定、新聞紙雜誌的主持人、新聞言論的走向，及「違法」言論的懲處皆一一審視，再透過既有的行政機關——內政部、新聞局、省新聞處及警備總部等施行，讓國民黨的意志可以下達。

---

<sup>188</sup> 依據《中央法規標準法》規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令」，「應視其性質分別下達或發佈」，「並即送立法院」。

<sup>189</sup> 一九八二年三月二十四日，國策顧問陶百川在《自立晚報》發表「禁書有正道，奈何用牛刀」一文，引起警備總部的注意，並有意推動圍剿陶百川的工作。以上為警總在「嚴斥陶百川先生攻訐警總文化審檢工作座談會」中駁斥陶文所述。蘇秋鎮，「警總圍剿陶百川」，蘇秋鎮提緊急質詢，《八十年代》第4卷第4期（1982年5月），頁25-26。

## 參考書目

### (一) 政府公報及施政報告

《國民政府公報》(1945~1948)

《總統府公報》(1948~1988)

《臺灣省行政長官公署公報》(1945~1947)

《臺灣省政府公報》(1947~1987)

《臺灣省政府施政報告》(1949~1987)

臺灣省行政長官公署秘書處編輯室民政處秘書處編，《臺灣省參議會第一屆第一次大會臺灣省行政長官公署施政報告》，臺北：編者出版，1946年5月。

臺灣省行政長官公署編，《臺灣省參議會第一屆第二次大會臺灣省行政長官公署施政報告》，臺北：編者出版，1946年12月。

### (二) 法規彙編

劉哲民編，《近現代出版新聞法規匯編》，上海：學林出版社，1992年12月。

臺灣省新聞處編，《新聞業務手冊》，臺北：編者出版，1952年。

臺灣省新聞處編，《新聞業務手冊》，臺北：編者出版，1956年。

臺灣省新聞處編，《新聞業務手冊》，南投：編者出版，1968年。

臺灣省政府新聞處編，《新聞行政實務》，南投：編者出版，1976年。

臺灣省新聞處編，《新聞業務手冊》，南投：編者出版，1983年。

### (三) 史料彙編與工具書

中央改造委員會編，《中央改造委員會各處組四十年重要工作簡述與檢討》，臺北：編者出版，1952年1月。

中央改造委員會編，《中國國民黨中央改造委員會一年來工作報告》，臺北：編者出版，1951。

中央改造委員會編，《中國國民黨中央改造委員會三十九年工作報告》，臺北：編者出版，1951年8月。

中央委員會秘書處編，《中央改造委員會議決議案彙編》，臺北：編者出版，1952年12月。

中央委員會秘書處編，《中央委員會四十三年年終工作檢討報告》，臺北：編者出版，1954年12月。

月。

中央委員會秘書處編，《中國國民黨第七屆中央委員會工作會議議決議案彙編》，臺北：編者出版，1953年11月。

中央委員會秘書處編，《中國國民黨第七屆中央委員會第二次全體會議黨務報告》，臺北：編者出版，1953年5月。

中央委員會第六組，《中央委員會第六組工作報告—本黨一年來對敵鬥爭工作之檢討》，臺北，編者出版，1961年5月。

中央委員會第四組，《一年來宣傳工作的檢討》，臺北：編者出版，1961。

中央研究院近代史研究所編，《二二八事件資料選輯》（二）（六），臺北：中央研究院近史所，1992-7年。

中國國民黨中央委員會文化工作會編，《總裁重要號召集有關宣示問題訓示》，臺北：編者出版，1974年。

中國國民黨中央委員會編，《總裁重要號召集及有關宣傳問題訓示集要（增編本）》，臺北：編者出版，1974。

文訊雜誌社編，《光復後臺灣地區文壇大事紀要》（增訂本），臺北：行政院文化建設委員會，1995。  
行政院編，《陽明山會談實錄》，臺北：編者出版，1961年。

何鳳嬌編，《政府接收臺灣史料彙編》，臺北：國史館，1990年。

李雲漢主編，《中國國民黨七屆至九屆歷次中全會重要決議案彙編》，臺北：國民黨黨史會，1991。

李雲漢主編，《中國國民黨職名錄》，臺北：中國國民黨中央委員會黨史會，1994。

張瑞成編，《光復臺灣之籌畫與接收》，臺北：國民黨黨史會，1990年。

陳世宏、張建隆主編，《戰後臺灣民主運動史料彙編（三）從黨外助選團到黨外總部》，臺北：國史館，2001。

喬寶泰主編，《中國國民黨黨務發展史料—中央改造委員會資料彙編（上）》，臺北：近代中國，2000。

臺灣省行政長官公署宣傳委員會編，《臺灣一年來之宣傳》，臺北：編者出版，1946年12月。

薛化元編，《臺灣歷史年表終戰篇》～，臺北：國家政策研究中心，1990、1991。

薛月順編，《資源委員會檔案史料彙編：光復初期臺灣經濟建設》，臺北：國史館，1993。

薛月順編，《臺灣省政府檔案史料彙編——臺灣省行政長官公署時期（一）》，臺北：國史館，1996年。

簡筌簧主編，《中國近百年憲政大事年表》，臺北：國史館，1992。

魏永竹編，《抗戰與臺灣光復史料輯要》，南投：臺灣省文獻委員會，1995年。

羅家倫主編，《革命文獻》第22、23輯，臺北：中央文物供應社，1960。

#### 四、專書

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》，臺北：臺北市新聞記者公會，1971。

中華民國廣播年鑑編輯委員會編，《中華民國廣播年鑑》，臺北：中國廣播事業協會，1969。

王麗美，《報人王惕吾》，臺北：天下文化出版股份有限公司，1994年9月。

丘念台，《領海微飆》，臺北：中華日報社，1962。

白曼(Berman, Daniel K.)李連江譯，《筆桿裡出民主——論新聞媒介對臺灣民主化貢獻》，臺北：時報文化出版企業股份有限公司，1995年。

自立晚報報史小組編，《自立晚報40年》，臺北：自立晚報，1987。

李玉階，《天聲人語》，臺北：中華民國宗教哲學研究社，1980。

李筱峰，《林茂生 陳炳和他們的時代》，臺北：玉山出版社，1996。

李筱峰，《臺灣民主運動40年》，臺北，自立晚報，1987年。

林子儀，《言論自由與新聞自由》，臺北：元照出版公司，1999年9月。

林紀東，《中華民國憲法逐條釋義》，臺北：三民書局，1993。

若林正文著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣分裂國家與民主化》，臺北：月旦出版社，1994年。

盛竹如，《螢光幕前一盛竹如回憶錄》，臺北：新新聞文化，1995。

許志雄，《憲法之基礎理論》，臺北：稻禾出版社，1992。

許福明，《中國國民黨的改造》，臺北：正中書局，1986。

郭廷以，《近代中國史綱》下冊，臺北：南天書局，1994。

陳國祥、祝萍，《臺灣報業演進40年》，臺北，自立晚報，1987年。

陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治——二二八悲劇的另一面相》，臺北：時報文化，1995。

陶百川，《困勉強狷八十年》，臺北：東大圖書有限公司，1984。

彭明輝，《中文報業王國的興起：王惕吾與聯合報系》，臺北：稻鄉出版社，2001年。

黃瑚，《中國近代新聞法制史論》，上海，復旦大學出版社，1998年8月。

楊錦麟，《李萬居評傳》，臺北：人間出版社，1993年。

臺北市新聞記者公會、中華民國新聞年鑑編纂委員會編，《中華民國新聞年鑑》，臺北：臺北市新聞



記者公會，1961。

臺北市新聞記者公會編，《中華民國新聞年鑑開國五十年紀念》，臺北：編者出版，1961。

廣播年刊編輯委員會編，《廣播年刊》，臺北：中國廣播事業協會，1955。

賴澤涵編，《臺灣光復初期歷史》，臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所，1997年。

賴澤涵總主筆，《二二八事件研究報告》，臺北：時報文化，1994。

濱田純一，《情報法》，東京：有斐閣，1993。

薛化元，《《自由中國》與民主憲政——1950年代臺灣思想史的一個考察》，臺北：稻鄉出版社，1996年。

謝漢儒，《關鍵年代的歷史見證——臺灣省參議會與我》，臺北：唐山出版社，1998。

Hsu Ting, Lee-hsia, *Government Control of the Press in Modern China:1900-1949*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974.

Huang, Mab, *Intellectual Ferment for Political Rrforms in Taiwan, 1971-1973*, Ann Arbor: Center for Chinese Studies The University of Michigan, 1976.

## 五、期刊論文

方而方，我國報紙限張政策研究，臺北：私立中國文化大學哲學研究所新聞組碩士論文，1981年。

王杏慶（南方朔），《大學雜誌》與現代臺灣——一九七一年至七三年的知識份子改革運動，澄社編，《臺灣民主自由的曲折歷程：紀念雷震案三十週年學術研討會論文集》，臺北：自立晚報，1992，頁375-94。

王凌霄，中國國民黨新聞政策之研究（1928-1945），臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，1992年6月。

王壽南，抗戰前十年的出版法規，《政大歷史學報》第15期，1998年5月，頁103-26。

古方雄，反對勢力政論雜誌言論主題之研究，臺北：政治作戰學校新聞研究所碩士論文，1986。

古淑芳，臺灣黨外運動（1977-1986）——以黨外言論為中心之研究，臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所碩士論文，1999。

成舍我，「人權保障」與「言論自由」，《自由中國》第12卷第6期，1955年3月16日，頁8-11。

佛生，新聞事業的困難，《民報》1946年9月1日，第二版。

何義麟，戰後初期臺灣出版事業發展之傳承與移植（1945~1950）——雜誌目錄初編後之考察，《臺灣史料研究》第10號，1997年12月，頁3-23。

- 何義麟，戰後初期臺灣報紙之保存現況與史料價值，《臺灣史料研究》第8號，1996年8月，頁88-97。
- 吳圳義，吳三連與自立報系的經營，《國立政治大學歷史學報》第12期，1995年5月，頁241-65。
- 吳純嘉，人民導報研究（1946-1947）——兼論其反映出的戰後初期臺灣政治、經濟與社會文化變遷，中壢：國立中央大學歷史研究所碩士論文，1999年。
- 李炳炎，現階段中國新聞政策之研究，臺北：國立政治大學新聞研究所碩士論文，1960。
- 沈雲龍遺稿，陳儀其人與二二八事變，《傳記文學》第52卷第2期，1989年2月，頁57-9。
- 周一鶚，陳儀在臺灣，《陳儀生平及被害內幕》，北京：中國文史出版社，1987，頁109。
- 易駿，公論報奪產事件看張祥傳橫行霸道，《自由中國》第23卷第3期，1960年8月16日，頁22、23。
- 林果顯，「中華文化復興運動推行委員會」之研究（1966-1975），臺北：國立政治大學歷史系研究部碩士論文，2001。
- 林麗雲，臺灣威權政體下「侍從報業」的矛盾與轉型：1949-1999，《臺灣產業研究》第3期，2000年12月，頁89-149。
- 社論，（一）國民黨當局應負的責任和我們應有的努力，《自由中國》第19卷第1期，1958年7月1日，頁3-5。
- 社論，（二）「地方黨治」必須立即停止，《自由中國》第20卷第9期，1959年5月1日，頁5-7。
- 社論，（二）有感於公論報奪產的糾紛，《民主潮》第10卷第14期，1960年7月16日，頁3。
- 社論，（二）扼殺民營報紙的又一辦法，《自由中國》第19卷第6期，1958年9月16日，頁6。
- 社論，（三）倪路案亟待澄清，《自由中國》第17卷第11期，1957年12月1日，頁9。
- 社論，（三）從「自由人」被扣說到「自由人」停刊，《自由中國》第21卷第8期，1959年10月16日，頁8。
- 社論，（三）對政經半月刊事件的觀感，《自由中國》第22卷第2期，1959年1月16日，頁5。
- 社論，（四）安全室是幹什麼的？，《自由中國》第18卷第9期，1958年5月1日，頁8。
- 社論，出版法事件的綜合觀，《自由中國》第18卷第10期，1958年5月16日，頁5、6。
- 社論，本省言論有無自由，《民報》1946年9月14日，第一版。
- 社論，國民黨當局還不懸崖勒馬？，《自由中國》第18卷第12期，1958年6月16日，頁5。
- 南方朔，中國自由主義的最後堡壘——大學雜誌的量底分析（三），《夏潮》第4卷第5期，1978

- 年 5 月，頁 59-62。
- 南方朔，中國自由主義的最後堡壘—大學雜誌階段的量底分析，《夏潮》第 4 卷第 2 期，1978 年 2 月，頁 48-51。
- 洪桂己，臺灣報業史的研究，臺北：國立政治大學新聞研究所碩士論文，1957。
- 范鶴言，配紙制度是否需要？，《報學》第 1 卷第 6 期，1954 年 7 月，頁 10。
- 唐建國，法律事實變更就是法律變更—兼請「國家總動員法」與戒嚴一併廢止，《文星雜誌》第 104 期，1987 年 2 月，頁 56-61。
- 夏濤聲，關於出版法問題，《民主潮》第 2 卷第 2 期，1951 年 10 月 25 日頁 3-5。
- 徐詠平，我國的新聞政策，《報學》第 2 卷第 2 期，1957 年 12 月，頁 2-8。
- 張平言，關於公論報的糾紛問題，《民主潮》第 11 卷第 1 期，1961 年 1 月 1 日，頁 14。
- 張園東，日據時代的臺灣報紙小史，《國立中央圖書館臺灣分館館刊》第五卷第三期，1999 年 3 月，頁 49-58。
- 張富美，陳儀與福建省政（1934-41），《二二八學術研討會論文集（1991）》，臺北：二二八民間研究小組，1992，頁 21。
- 許雪姬，臺灣光復初期的語文問題，《思與言》第 29 卷第 4 期，1991 年 12 月，頁 155-84。
- 陳三井，中國國民黨民國三十九年之改造與臺灣新政，蔣中正先生與現代中國學術討論集編輯委員會編，《蔣中正先生與現代中國學術討論集》第五冊，臺北：編者出版，1986，頁 559-93。
- 程海公，籲請國民黨切勿再打擊立法院聲望，《自由中國》第 18 卷第 11 期，1958 年 6 月 1 日，頁 31。
- 楊肅民，限證政策下我國報業問題研究，臺北：國立政治大學新聞研究所碩士論文，1984 年。
- 劍聲，前公論報案的最後判決，《民主潮》第 11 卷第 21 期，1961 年 11 月 1 日，頁 14-6。
- 歐陽聖恩，無黨籍人士所辦政論雜誌在我國政治環境中角色功能之研究，臺北：私立中國文化大學政治研究所，1986。
- 賴珍寧，日治時期臺灣思想控制法令之研究，臺北：私立中國文化大學史學研究所碩士論文，1995。
- 賴國洲，我國傳播政策之研究，臺北：國立政治大學新聞研究所博士論文，1988。
- 閻沁恆，余紀忠與「中時報系」：他的辦報理念及經驗，臺北：行政院國科會科資中心，1995 年。
- 薛化元，從反共救國會議到陽明山會談（1949-1961）：對朝野互動的一個考察，《法政學報》

第 7 期，1997 年 1 月，頁 49-82。

薛月順，陳儀與臺灣行政長官公署的興廢，《國史館》復刊第 24 期（1998 年 6 月），頁 27-50。

Copper, John F., “U.S. China Policy From the Nixon to Carter Administration : Continuity or Change”, 《政治學報》第九期（1981 年 12 月），頁 444。

Lee, Chin-Chuan, “Sparking a Fire—The Press and the Ferment of Democratic Chang in Taiwan”, *Journalism Monographs*, April 1993, pp1-39.