

台灣報業危機：政策、自律與他律

李瞻

國立政治大學前新聞研究所所長

壹、前言

2007年2月6日「紐約時報」發行人沙資柏格(Arthur Sulzberger, Jr.)，在瑞士「世界論壇」會議上接受以色列記者訪問時說：「紐約時報正處於轉型期，轉型的終點就是結束印刷形式的紐約時報」。他的意思就是說，將來印刷報紙可能在世界上消失。

美國自1970年後，經常舉辦人民對新聞媒介意見調查，主題之一是：假設一個社會在報紙、雜誌、廣播、電視4種媒介中，你僅能選擇保留一種，請問你願意保留那一種？答案是：經常選擇保留報紙者，約佔19%，選擇保留電視者，約佔60%。由此證明，報紙已日趨沒落。

(見「聯合報」，台北：2007年2月15日，A3版。)

貳、台灣「報禁」(1951-1988)問題

台灣實行「報禁」，對報業具有深遠的影響。

1949年5月19日，政府頒布戒嚴令，對新聞自由有許多限制。

1951年6月10日，行政院認為台灣報紙已達飽和，為節約用紙，並防止報業惡性競爭，特以行政命令限制新報紙申請登記，是謂「報禁」，即限制新報紙出版，限制報紙張數，與限制報紙在註冊當地印行。「報禁」違反民主政治與新聞自由之基本原則，新聞與學術界人士一致主張開放「報禁」，主要理由：①

- 一、「報禁」違反新聞自由，損害國家形象；
- 二、「報禁」使轉讓報紙登記證，成為報老闆獲取暴利之捷徑；
- 三、「報禁」使真正對報業抱有遠大理想之青年志士遭受挫折；
- 四、「報禁」乃行政命令，並無法律根據；
- 五、「報禁」有違政黨公平使用媒介之原則。

1971年10月25日，中華民國退出聯合國；1972年尼克森訪問大陸，發表「上海聯合公報」；同年中日斷交；1979年3月1日台美正式斷交；中華民國面臨嚴重危機。政府為解除危機，乃廣徵善後對策。

1979年8月，本人自美返國，蔣經國先生對如何鞏固中美關係，曾徵詢本人意見。本人認為，改善台美關係，政策須做調整，並應盡量符合美國「自由、民主、人權、與和平」之價值標準與其立國精神；即應廢除戒嚴令以保障人權，開放「黨禁」、「報禁」與全部改選中央民意代表，以符合新聞自由與民主政治之基本原則，並以開放大陸探親與兩岸談判，以表示政府追求和平之決心。

1982年12月，政府為集思廣益，於陽明山革命實踐研究院，邀請60位資深教授舉行國家重要政策學術研討會，本人應邀參加，為期五週。對開放「黨禁」、「報禁」，廢除戒嚴令，中央民意代表全部改選，改善兩岸關係以及如何確實保障人權，妥善處理「台獨」問題，再做周詳研究。研討會閉幕典禮由全國最高黨、政、軍與情治首長主持，對研討會主題均獲具體結論。

1983年9月，為保障人權問題，經國先生曾囑本人兩度與警備總部溝通，並囑對開放「報禁」問題作專題研究。

1984年2月，完成開放「報禁」研究報告；1986年9月28日，開放「黨禁」，承認民進黨；1987年7月15日廢除戒嚴令；1988年1月1日，行政院俞國華院長宣布廢除「報禁」。自此以後，中華民國正

式邁入新聞自由、民主政治、保障人權、改善兩岸關係、與追求和平的開明時代。

參 開放報禁的影響

本人在開放「報禁」研究報告中，曾預期立即開放「報禁」，將有以下流弊：☹

- 一、新報如雨後春筍，但生存不易，勢將形成色情與犯罪新聞之氾濫；
- 二、政論報興起，意見分歧，誹謗名譽，侵犯隱私權，濫用新聞自由之情形，勢所難免；
- 三、報業競爭激烈，形成戰國時代，但不久經合併停刊，最後仍將形成少數報團壟斷之局面；
- 四、中國時報與聯合報兩大報團，將立即在重要都市同時發行，形成龐大的全國發行網，但能否長期居於優勢，尚難斷言；
- 五、目前黨政軍與資金薄弱之報紙，經營日益困難；
- 六、報業結構改變，專業報紙與小型報紙將有一席之地；
- 七、大財團與利益團體可能介入報業之經營。

開放「報禁」，為防止流弊，應有配套措施：

- 一、制定進步的新聞政策，確定報業為文化公益事業，不是商業，應由公益財團法人經營；
- 二、修訂新聞法規，防止報業獨佔，保障新聞專業人員，禁止誹謗，維護隱私權，杜絕色情犯罪新聞。
- 三、建立新聞人員專業組織，改組「記者公會」為「記者工會」，為報紙發行人協會之相對團體，確實保障新聞專業人員之權益；
- 四、強化新聞評議會為報業專業法庭，依據報業道德規範，對報業之

新聞、言論與廣告，確實予以有效之監督。

經國先生因健康關係，致政府開放「報禁」未能做好準備工作，乃產生下列影響：

- 一、報紙數量增加：自 1951 年至 1987 年，台灣日報僅 31 家；1988 年 1 月開放「報禁」，同年 12 月 31 日即增至 123 家，1993 年 12 月，更增至 362 家。
- 二、報紙篇幅增加：開放「報禁」前，各報通常每天出版三大張；開放「報禁」後，各報第一一年增至 4~6 張；以後「聯合報」與「中國時報」先後增至 12~16 大張，「自由時報」亦增至 10~14 大張；以後「蘋果日報」創刊，更每天增至 40 大張。
- 三、報紙售價打破平頭主義：開放「報禁」前，每份日報售價均為 5 元；開放「報禁」後，各報增張，每份售價增至 8~10 元；1996 年 1 月 1 日，「中國時報」、「工商時報」、「聯合報」、「經濟日報」與「民眾日報」更增至每份 15 元。但「台灣日報」與「大成報」，原為每份 10 元，以後降為 5 元；其他報紙仍多為 10 元。
- 四、報業競爭激烈：「中時報系」與「聯合報系」於「報禁」開放後，立即於台中、高雄建立印刷廠，兩大報系展開激烈競爭，並與地方報紙展開競爭，因此成本提高，廣告減少，發行困難，致絕大多數報紙呈現虧損現象。
- 五、報紙品質降低：因報紙篇幅增加太多，競爭激烈，又多數報紙呈現虧損現象，致犯罪色情新聞之誇大渲染，誹謗名譽，侵犯隱私權，與詐欺不實廣告之情形，日趨嚴重。
- 六、財團報業興起：聯邦建設創辦「自由時報」，積極與「中時」、「聯合」報系競爭，彼此贈送黃金、汽車……等大獎刺激發行；目前

「自由時報」已自稱為「全國第一大報」，雖尚待查證，但無疑已成「三足鼎立」之勢。

七、報業自動化完成：台灣報業，自 1981 年開始「電腦系統」，為適應報業競爭，至 1991 年已順利完成。1996 年，「中國時報」並完成「電子報」。

八、高度新聞自由：「報禁」開放後，台灣新聞自由完全達到自由採訪、自由報導、自由出版、與自由批評之理想目標；但報業經營卻逐漸陷入危機。

肆 「報禁」開放後的報業發展

「報禁」開放前，台灣報紙僅有 31 家，「報禁」開放 5 年後，報紙增至 362 家，而經常發行者，約 70 家，總銷數約 450 萬份。茲將當時主要日報列舉如下，並與 2007 年的報業作一比較，就可發現當前台灣報業面臨的危機。

表一、1990年台灣主要報紙發行銷數推估表³

報紙名稱	銷數	張數	售價
1. 中國時報	800,000	16	15
2. 工商時報	150,000	10	15
3. 中時晚報	180,000	5	10
4. 聯合報	800,000	16	15
5. 經濟日報	170,000	10	15
6. 聯合晚報	300,000	5	10
7. 民生報	350,000	10	10
8. 中央日報	70,000	6	10
9. 中華日報(台南)	120,000	10	10
10. 台灣新生報	100,000	4	10
11. 台灣新聞報	70,000	6	10
12. 青年日報	70,000	4	10
13. 自立晚報	80,000	5	10
14. 自立早報	60,000	6	10
15. 台灣時報	180,000	7	10
16. 台灣日報	35,000	5	10
17. 民眾日報	180,000	7	10
18. 自由時報	280,000	14	10
19. 大成報	90,000	5	5
20. 更生日報	15,000	5	12
21. 英文中國郵報	40,000	5	15
22. 英文中國日報	30,000	5	15

表二 2007 年台灣主要日報發行銷數推估表⁴

報紙名稱	銷數	張數	售價	備考
1.中國時報	400,000	14-16	10	原 15 元
2.工商時報	100,000	8-10	15	
3.中時晚報				2005 年 11 月 1 日停刊
4.聯合報	400,000	14-16	10	原 15 元
5.經濟日報	150,000	10	15	
6.聯合晚報	250,000	5	10	
7.民生報				2006 年 12 月 1 日停刊
8.中央日報				2006 年 6 月 1 日停刊
9.中華日報(台南)	100,000	10	10	
10.台灣新生報				2005 年新聞局接收
11.台灣新聞報				轉港資民營
12.青年日報	50,000	4	10	國防部發行
13.自立晚報				2001 年 10 月停刊
14.自立早報				1999 年 1 月停刊
15.台灣時報	100,000	7	10	
16.台灣日報				2006 年 6 月 6 日停刊
17.民眾日報	100,000	6	15	
18.自由時報	400,000	14	10	
19.大成報				2006 年 2 月 28 日停刊
20.更生日報	20,000	5	10	
21.英文中國郵報	20,000	5	15	
22.英文中國日報	20,000	5	15	
23.蘋果日報	500,000	32-40	15	2003 年 5 月 2 日創刊 港資

伍 「報禁」開放 20 年（1988-2007）後的結果

為了保障新聞自由，本人 1984 年建議開放「報禁」，但附有配套措施，即確定報業為教育文化事業，由公益財團發行，禁止財團與外資辦報；實行報業自律，進而成立報業專業法庭，嚴格限制色情、犯罪、「黃色新聞」；限制報紙張數，免於廣告集中，以保障小報生存；保障高級報紙，維護報業的適度競爭。但因不久經國先生逝世，配套措施未能實行，致「報禁」開放 20 年後，產生下列結果：

一、報紙大量停刊

開放「報禁」前，報紙一直為 31 家；開放一年後增至 123 家，以後又增至 362 家。但實際發行者約 70 家，而經常發行之主要報紙僅 22 家。（見表二）至 2007 年，上述報紙已停刊 9 家，佔 40.91%，現僅餘 13 家。

二、公營報紙的消失

公營報紙，係指國民黨與台灣省府經營之報紙而言。當時國民黨之「中央日報」與「中華日報」，係由著名新聞學者馬星野教授等主持；省府之「台灣新生報」與「高雄新聞報」，係由新聞學教授謝然之先生等主持。這些報紙雖屬公營，但都以現代報業理論經營，內容充實，注重文教、政治與國際新聞，沒有色情、犯罪的「黃色新聞」，頗受社會好評。同時報人素質高、內容好、銷數大、廣告多、利潤高、待遇好，是台灣報業最安定的一個時代。但由於沒有新聞自由，與政黨輪替，這些公營報紙，除台南「中華日報」外，至 2006 年已完全消失；就是僅存的這份「中華日報」，其經營權亦將難保。

三、「中時」與「聯合」兩大報團的衰退

在 50-70 年代，上述公營報紙之銷數與廣告收入，均佔全國報紙銷數與廣告總支出的 90%，而其他民營報紙僅佔 10%。但因台灣實行民主政治、教育普及、交通發達、經濟起飛，與國民所得大幅提高，至 80 年代，民營報紙之銷數與廣告收入，均達全國報紙銷數與廣告支出 90%，而公營紙則降至 10%；兩者地位完全倒轉，其中又以「中時報團」與「聯合報團」最為突出，兩大報團之銷數均達 100 萬份以上，營業收入亦達巔峰狀態。但在 2003 年 5 月港資「蘋果日報」在台北創刊後，以「黃色新聞」展開激烈競爭，致兩大報團大受影響，如降低報價、大幅裁員、取消中南部版，銷數約減少一半；又「中時報團」停刊「中時晚報」；「聯合報團」停刊「民生報」，都足以證明兩大報團的衰退現象。

四、「蘋果日報」的興起

「中時」與「聯合」擊敗「中央」與「新生」報團，除政治、經濟與社會因素外，運用「黃色新聞」亦為重要策略之一。俟事業鞏固與財務健全後，即逐漸轉為「正派辦報」，此時兩報頗獲好評。但「蘋果日報」創刊，以特大號字體標題，濃艷的彩色版面，數十大張的篇幅，而內容充滿色情、犯罪與災禍新聞。依照麻特院長（Frank L. Mott）新聞學的標準，可說是超特級的「黃色新聞」⁹。同時它又運用靈活的經營手法，在報紙售價方面，最初每份僅售 5 元，當時「中時」與「聯合」均每份 15 元，被迫降至 10 元。「蘋果」業務興盛後，報價又自 5 元漲至 10 元，現已漲至每份 15 元。廣告業務亦同，最初非常低廉，俟報紙銷數上升後，廣告價格亦不斷提高。目前「蘋果日報」每天發行 32-40 大張，廣告約佔 70%，發行銷數約 50 萬份，已成台灣第一大報。而「中

時」、「聯合」與「自由時報」約在 40-45 萬份之間。

五、「自由時報」的成長

「自由時報」係由聯邦銀行與聯邦建設董事長林榮三所創辦。最初經營困難，虧損很大。為打開市場，以贈送報紙，甚至贈送汽車、黃金等大力推銷，逐漸站穩陣腳。俟民進黨執政，大力鼓吹本土化，為民進黨代言人，並林榮三受聘為總統府有給職資政，地位崇隆，影響力日增，報紙銷數亦不斷上升，目前與「中時」、「聯合」已成三足鼎立之勢。近聞政府將助「自由時報」取得「台視」股權，其發展將如日中天。

六、台灣報業陷入危機

「蘋果日報」興起後，台灣主要大報為了生存，除大報言論仍維持傳統風格外，在社會新聞方面乃與其展開自殺性的競爭。報紙內容充滿詐欺、綁架、搶劫、凶殺、吸毒、縱火、強暴、亂倫、虐童、誹謗、侵犯隱私、父母率子女集體自殺等，不忍卒睹與駭人聽聞的社會新聞，甚至有些新聞報導不實，或由於捏造。因此讀者對報業失去信心，報業日趨衰落，結果如下：

(一) 許多報紙停刊：自 2001 年，台灣 22 家主要日報，計有 9 家停刊（見表二）；另有「明日報」（2001 年 2 月 21 日）、「大成報」（2001 年 4 月 1 日）、「勁報」（2002 年 2 月 21 日）、「星報」（2006 年 11 月 1 日）等 4 家停刊，共 13 家；

(二) 報紙降價出售：「中時」與「聯合」之銷數，幾乎減少一半，報價亦從 15 元降至 10 元；

(三) 報業財務嚴重虧損：以「中時」、「聯合」為例：^⑥

中國時報：2000 年虧損 2,925 萬元，2001 年 12.35 億元，2002 年 6.5 億元，2006 年估計 6 億元；

聯合報：2001 年虧損 9,000 萬元，2002 年 1.75 億元，2005 年 5 億多元，2006 年希望收支平衡，但難達成目標；

(四) 「自由時報」的現狀。初期虧損很大，雖因有財團與政黨支持，但財務情形仍不樂觀；

(五) 「蘋果日報」的財務不明。創刊時期，報價與廣告刊費很低，虧損很大；目前銷數增加，報費售價與廣告刊費提高，但財務損益尚待觀察。

基於上述，報紙大量停刊，內容低俗，財務虧損，以及廣告的誇大不實，讀者對報業已失去信心，因之報業陷入嚴重危機。

台灣「群我倫理促進會」，每年對社會各行業人物舉行「信心調查」，結果人民「最不信任」的人物是「政客」，倒數第二名就是「新聞記者」，每年都是如此。這項結果，值得報業警惕！

陸 報業危機產生的原因

一、電腦、網路與電視的迅速發展

報紙依賴廣告，沒有廣告，報紙就不能生存。

美國在 1940-60 年代，報紙廣告收入約佔全國廣告總支出的 70%；至 90 年代，電視普遍化，廣告收入約佔全國廣告總支出的 40%，而報紙的廣告收入則減至 30% 左右，這是報業產生危機的主要原因。

電腦、網路的迅速發展，使報紙的讀者減少；電視的普遍化，則不僅奪去了報紙的大批讀者，並奪去了報紙的大量廣告，茲將我國過去 45 年報紙與電視廣告收入列表做一比較。

表三、台灣近年報紙與電視廣告收入比較表(單位千元)●

媒體 年代	報紙		無線電視		有線電視		備 註
	金 額	%	金 額	%	金 額	%	
1960	102,300	62.00	0		0		
1962	146,880	54.00	1,360	0.50	0		1962 年電視開播
1963	156,570	51.00	7,060	2.30	0		
1973	844,600	36.61	724,500	31.41	0		
1983	6,064,700	42.30	4,560,200	31.81	0		
1993	27,748,900	37.10	24,983,730	33.40	0		
1995	20,271,557	32.30	24,020,210	33.10	2,469,790	4.24	1995 年有線電視開播
1996	12,800,000	31.14	18,275,000	44.47	6,031,000	14.68	
2003	15,121,000	25.72	8,786,000	14.94	24,628,000	41.89	
2005	15,547,000	35.94	4,353,000	10.06	23,362,000	54.00	蘋果日報廣告增加有關

基於上表，可知台灣要重新聞媒介的消長：

- (一) 1960 年，報紙廣告收入佔全國廣告支出 62%；電視創辦後，報紙廣告收入逐年下降，至 2003 年，降至 25.72%。「蘋果日報」創刊後，2005 年報紙廣告上升至 35.94%，但 2006 年計有 6 家主要報紙停刊，報紙廣告收入將有大幅衰退。
- (二) 無線電視誕生後，廣告收入節節上升，1996 年達全國廣告總支出的 44.47%，遠超過報紙廣告收入。但 1995 年有線電視誕生，廣告收入大幅成長，2003 年就高達 41.89%，而風光一時的無線電視竟日漸沒落，2005 年廣告收入僅佔 10.06%。
- (三) 「蘋果日報」與有線電視在台灣新聞媒介中，可說一支獨秀，如日中天。但前者為港資，後者亦多為港資與外資經營，兩者目的完全為賺錢，實質為文化侵略，這是台灣新聞媒介的最大危機。

二、人口結構與劣幣驅逐良幣定律 (Gresham's Law)

據聯合國教科文組織 (UNESCO) 調查，目前世界上大約有

10,000 家日報，但高級報紙不到 50 家，其他都是「黃色」與大眾化的報紙。這些高級報紙，經營都很困難，而且多數虧損；它得以生存者，主要依賴經營副業（如廣播、電視），或受國家政策保護。前者如「紐約時報」（N.Y. Times）、「華盛頓郵報」（The Washington Post）與「朝日新聞」等；後者如倫敦「泰晤士報」（The Times）、「衛報」（The Guardian），法國的「世界報」（Le Monde），德國的「福蘭克福新聞」（Frankfurter Neue Zeitung）與瑞典的報紙等。

高級報紙為何難以生存，除了網路、電腦與電視的因素外，主要還受人口結構的影響。一個國家的人口，依文化水準分，均可區分為三個階層：

- (一)上層階級：約佔全人口 10%；
- (二)中產階級：約佔全人口 20%；
- (三)勞動階級：約佔全人口 70%。

通常上層階級多看高級報紙，如「紐約時報」與「泰晤士報」等。中產階級多看中級文化水準的報紙，如我國的「中時」與「聯合」等。勞動階級則多看富有刺激性的黃色社會新聞。前面說過，報紙生存依賴廣告，而多數廣告係刊登於銷數最大的報紙。但高級報紙的讀者人數最少，僅佔人口 10%，銷數難以大量發行。而黃色新聞發行的讀者對象為勞動階級，人數最多，約佔總人口 70%，所以很容易大量發行，廣告滿滿，利潤豐厚。這是世界上高級報紙太少，而「黃色」報紙充斥市場的主要因素，也就是新聞媒介普遍接受劣幣驅逐良幣法則（Gresham's Law）支配的重要原因。

三、政府政策的錯誤

報業在任何社會中，都非常重要，政府應有政策。

目前世界上僅有三種報業制度，即極權、共產與資本主義報業制度。前兩者主要目的在政治宣傳，後者則在賺錢。

我國報業係完全仿效美國資本主義的報業經營，主張自由競爭。但美國報業自由競爭的結果，是報業獨佔，報團形成，一城一報，內容低俗。「紐約時報」與「華盛頓郵報」是高級報紙，其生存係由經營廣播電視、房地產與升學補習班等副業維持。

至於自由報業，結果成為報業獨佔，一城一報亦很值得深思。美國約有 6,000 多個城市，約有 1,500 個城市有日報發行，而 99.9% 係一城一報。一個城市有兩家日報以上者不到 8 個。如紐約僅有「紐約時報」「每日新聞」與「華爾街日報」三家，而後者是一份財經專業報紙。美國首都華盛頓 D.C. 僅有「華盛頓郵報」與「華盛頓時報」兩家，但後者係韓國統一教翁鮮明所創辦，銷數很少，不能算美國主流報紙。

1942 年，美國十大著名大學的校長、院長、主任與精英教授，組成新聞自由調查委員會 (Commission on freedom of the Press)，經過五年多的研究，認為目前沒有一個國家的報業令人滿意，而且認為美國報業已經陷入嚴重危機。該會提出「社會責任論」的主張，認為新聞媒介應是文化與會價值的傳承者，人民知識的教育者，國家與社會安全的守望者，與民主政治的告知者及監督者。要達成這些目的，政府對媒介應有政策。

1988 年開放報禁，政府媒介政策的錯誤，形成下列結果。

(一) 自由競爭與報業商業化。1983 年本人為了保障新聞自由，建議開放「報禁」，政府因無配套措施，乃使台灣報業重蹈資本

主義商業報紙的覆轍。由於放任性的自由競爭，致「中時」與「聯合」逐漸衰敗，同時 2006 年有 6 家主要日報停刊。

(二) 「開放天空」的結果。1993 年，先後修改「廣播電視法」與通過「有線電視法」，主張「開放天空」，即可自由設立電台、電視台與有線電視台，結果突然增加了數十家電台，200 多家地下電台，數家電視台與 120 多家有線電視公司，包括港資與外資。由前面表三顯示，無線電視擊敗了傳統報業，有線電視又擊敗了無線電視。這些電台與電視台奪取了報業的大量讀者，又奪取了報業的大量廣告，因之報業陷入危機。本人研究廣播電視 30 年，出版一本《比較電視制度》，在 1990 年前，從未看到任何國家主張「開放天空」。

(三) 黨政軍退出新聞媒介的錯誤。這項主張，結果是強迫「藍軍」退出媒介，而由「綠軍」進入，這是欺騙行為。媒介對民主政治而言，非常重要，尤其廣電媒介，與黨、政關係非常密切，最重要的是黨、政「公平」使用媒介。就是最自由民主的國家，如英國的廣播電視公司（BBC）與獨立廣播電視公司（IBA），法國的廣播電視公司（ORTF），德國的廣播電視公司（ARD），美國公共電視網（PBS）與美國之音（VOA），日本的廣播電視公司（NHK）等，都是由國會與政黨聯合創辦經營的。❸如果黨政軍退出媒介，媒介完全由商人經營，這是何等嚴重的問題！

(四) 政府沒有保護高級報紙。在民主社會高級報紙非常重要，政府為了保護高級報紙，通常規定公共廣播電視公司不播廣告，如 BBC 與 NHK；或限制公共廣播電視公司的廣告量，如德國電視每天僅播廣告 20 分鐘，法國每天僅播 13 分鐘；

甚至北歐有些國家，由國會列入國家預算，直接補助高級報紙。台灣開放外資，放任自由競爭，主要報紙紛紛倒閉，高級報紙沒有生存空間，同時政府又有選擇性的置入政治行銷，在這種混亂的情形下，報業必然陷入危機。

柒 解除報業危機的途徑—媒介政策、自律與他律

基於上述，台灣報業已陷嚴重危機，要解除危機，沒有輕易簡便的辦法，必需掌握理論，瞭解世界報業趨勢，並以評議、法規、政策誘導報業改革、循序漸進，才能解決問題。

一、新聞媒介政策

建立公共電視，限制商業電視，並禁止外資報紙在國內發行，藉以保障本國報紙的生存，與自由公平競爭的環境。

二、建立自由報業的基本目標

社會責任論（Social Responsibility Theory）認為，自由負有責任，任何個人或行業都不能享有「絕對」的自由。其認自由報業必須擔任下列義務：⁹

- (一)綜合充分而有意義的報導新聞，使讀者充分了解他們所生存的環境；
- (二)讓讀者儘量發言，建立意見自由市場，服務民主政治；
- (三)儘量刊登科學新知，負擔教育責任，提高人民文化水準；
- (四)透過廣告與經濟報導，促進經濟發展，改善人民生活；
- (五)供給高尚娛樂，維護人民身心健康；
- (六)正確、平衡而有系統的報導國際新聞，促進彼此了解，保障世界和平。

三、報業自律制訂報業道德規範

為免於政府侵犯新聞自由，報業必須實行新聞自律，實行自律，報業首先應制訂道德規範。1972年本人接受台灣新聞評議會委託，起草「中華民國報業道德規範」，1974年6月由該會採納實行，迄今已33年，內容詳實，規定具體，計有「新聞採訪」、「新聞報導」、「犯罪新聞」、「新聞評論」、「讀者投書」、「新聞照片」、「廣告」七節，共39條，要點如下：📌

- (一)新聞採訪應以正當手段為之，不以恐嚇、誘騙或收買方式蒐集新聞。並拒絕任何餽贈。
- (二)採訪重大犯罪案件，不得妨礙刑事偵訊工作。
- (三)採訪醫院新聞，須得許可，不得妨害重病或緊急救難之治療。
- (四)新聞報導應以確實、客觀、公正為第一要義。
- (五)新聞報導不得違反善良風俗，危害社會秩序，誹謗個人名譽，傷害私人權益。
- (六)檢舉、揭發或攻訐私人或團體之新聞應先查證屬實，其與公共利益有關者始得報導；並應遵守平衡報導之原則。
- (七)新聞報導錯誤，應即更正；如誹謗名譽，則應提供同等地位與充分篇幅，給予對方申述及答辯之機會。
- (八)拒絕接受賄賂或企圖影響新聞報導之任何報酬。
- (九)新聞來源應守秘密，為記者之權利。「請勿發表」或「暫緩發表」之新聞，應守協議。
- (十)報導犯罪新聞，不得寫出犯罪方法；報導色情新聞，不得描述細節，以免誘導犯罪。
- (十一)犯罪案件在法院未判決有罪前，應假定被告為無罪。
- (十二)一般強暴婦女案件，不予報導；如嚴重影響社會安全或與重大

- 刑案有關時，亦不報導被害人姓名、住址。
- (十三) 自殺、企圖自殺與自殺之方法均不報導。
- (十四) 綁架新聞應以被害人之生命安全為首要考慮，通常被害人未脫險前不報導。
- (十五) 報紙應儘量刊登讀者投書，藉以反映公意，健全輿論。
- (十六) 報導兇殺或災禍新聞，不得刊登恐怖照片。
- (十七) 廣告必須真實、負責，以免社會大眾受害。
- (十八) 報紙應拒絕刊登偽藥、密醫、詐欺、勒索、誇大不實、妨害家庭、有傷風化與其他危害社會道德之廣告。

四、強化新聞評議會的功能

新聞評議會是執行「報業道德規範」的機構，其功能直接決定「道德規範」的成敗。我國新聞評議會於 1963 年 9 月 2 日成立，迄今已有 44 年的歷史。但因其沒有法律基礎，組織不健全，缺少經費，報業不支持，社會大眾多不知其存在，所以未能達成預期之效果。欲改革報業，首先應強化評議會之功能，辦法如下：①

- (一) 依照瑞典之「報業榮譽法庭法案」，與印度之「報業評議會法案」，由立法院制定我國「新聞評議會法案」，對新聞評議會之組織、功能、職權及其經費來源等均應明白規定，藉以建立我國民主之新聞自律制度。
- (二) 評議會之組織，應仿效英國新聞評議會，使其具有高度之自主性，獨立裁決案件，有效監督新聞自律，在實質與精神上不受外力干涉。
- (三) 評議委員，包括新聞界先進、法學專家與新聞學者三者各佔三分之一，主任委員由互選產生。
- (四) 新聞界先進，由新聞自律團體選舉產生，選舉對象以非現職

之新聞人員為限。而法學專家與新聞學者，則分別由全國律師協會與新聞教育學會選舉產生。評議委員任期六年，每兩年改選三分之一。

(五) 評議會應設新聞審查室，依照新聞界自己制訂之「中國新聞記者信條」、「中華民國報業道德規範」、「中華民國電視道德規範」、與「中華民國廣播道德規範」等，主動審查新聞、評論、節目、與廣告內容，並提評議會審議。

(六) 評議會應有實際之制裁權，藉以確保新聞自律之成功。

(七) 評議會之專題研究結果、有關處理案件之決議文，以及其他重要活動，新聞媒介有刊登及播出之義務。

(八) 評議會所需經費可依下列方式籌措：

(1) 由新聞事業團體捐助；

(2) 由國庫一次撥付評議會基金支持；

(3) 對新聞事業之廣告收入，附徵千分之一的評議會捐，做為評議會之基金。

(九) 政府應儘速制訂「新聞記者法」，明確規定記者之訓練、資格、報酬、權利義務、工作保障、退休、福利保險等辦法，藉以提高新聞記者之素質，並保障其獨立性與專業性。

(十) 評議會應定期出版期刊，報告工作概況，調查、評定並公布新聞事業之實際表現。

(十一) 評議會應維護新聞事業憲法所保障之新聞自由。

(十二) 評議會應與政府及立法院，研商具體辦法，以期在國家安全範圍內，放寬新聞、言論自由之尺度，鼓勵健全輿論之形成，阻止報業不當之競爭，預防報業獨佔，並協調維護全國新聞事業之均衡發展。

五、建立報業專業法庭

1982年本人曾著《新聞道德》一書，詳述世界上22個國家新聞評議會的發展與演變。總結來說，絕大多數的評議會是失敗的，主要原因是評議會對違規案件，沒有具體制裁的辦法。僅有少數國家評議會如瑞典、比利時、土耳其、印度、日本、韓國，評議會具有制裁權，但僅限於開除會員會籍，禁止記者出席政府召開的記者會，或對違規會員罰款500元（瑞典）等，然實際多未發生預期效果。1990年代，韓國「報業倫理委員會」，為推行嚴格報業自律，乃與地方法院聯署辦公，凡該會裁決之案件，如報紙不服，即移送法院審理。如此，對違規報紙，具有相當的嚇阻作用。

民主政治為法治政治，主張公平正義，但報業關係非常複雜，如報業主與編輯人及記者工會的爭執，報紙間的競爭，報紙與政府的爭執，以及報紙與社會大眾的爭執等，這些問題，評議會都無能為力，只有設立報業專業法庭，循民主法律程序，才能公平有效的合理解決。

六、創辦國家高級報紙——公共報紙

美國新聞自由調查委員會認為，商業報紙主要目的在賺錢，並以「黃色新聞」與大量誇大不實之詐欺廣告為手段，因之世界上沒有任何國家，僅依賴管理可使商業報紙善盡責任，所以該會乃有建立國家高級報紙，不與商業報紙競爭的建議。這項建議，即演變成「公共報紙」的觀念。📌

公共報紙不是由政府經營報紙，也不是國營企業，而是由國會、政府代表，地區人民代表，與全國人民的專業團體（如教育、律師、醫師、工商、婦女協會等）代表，共同經營的公益事業（Public

Utility)；其目的在使報紙完全服務社會公益，免於政治控制與商業威脅，進而使報紙真正達成為民所有、為民所治、及為民所享的理想目標。

美國 1967 年 11 月 7 日制訂公共電視法案 (Public Television Act)，當時，美國新聞與世界報導 (U.S. News & World Report) 雜誌發行人戴維·勞倫斯 (David Lawrence) 發表評論，題為「目前公共電視已經建立，以後會有公共報紙嗎？」(Public Television Now - Public Newspaper Later?) 他的結論是，商業報紙不負責任，濫用權力，則公共報紙是必然出現的。

美國名作家塞爾茲 (George Selds)，認為政府管理報業行不通，報業自律不可能；所以他建議創辦美國 TVA 型的公共報紙。這種報紙就正像田納西公共水利管理局一樣，它可依照自由報業的理想，證明一份十全十美，或接近十全十美的公共報紙是可以存在的。

1966 年 9 月 30 日，英國泰晤士報為報業大王湯姆森 (Roy Thomson) 所收買，此事引起英國報業之恐懼。倫敦報紙發行人協會，委託經濟學人 (Economist) 對英國報業危機做徹底調查。該刊於 1967 年提出報告。在解除報業危機之方案中，第一項建議就是主張將報紙收歸國家公營，藉以對當前商業報紙之矛盾，做一徹底之解決。第二項建議為成立公營之國家印刷廠 (National Printing Corporation)，負責全國所有報紙之印刷，藉以減輕各報固定資本之負擔，以及消除工會之控制。

同時，國會舉行辯論，其中不少議員主張將泰晤士報收歸國家公營。因為他們認為：BBC 係因公營而聞名世界，將泰晤士報實行公營，也沒有任何不成功的理由。至於如何建立公共報紙？

僅提出原則如下：


- (一) 政府首都及重要城市，應各發行公共報紙一家（但無隸屬關係），其管理委員會由同級議會、政府代表，地區人民代表與人民專業代表組成之。
- (二) 公共報紙之主要實際負責人，應由管理委員會遴選，其對管理委員會及同級之議會負責。
- (三) 公共報紙為非營利之社會公益事業，經營與一般報紙相同，但不從事任何商業競爭。
- (四) 公共報紙之組織為財團法人，其地位類似英國之 BBC 與日本之 NHK。
- (五) 公共報紙與其他報紙均受報業評議會之監督。

七、制訂出版法確定報業政策

社會責任論認為，目前世界上僅有極權、共產與資本主義三種報業，這三種報業都是失敗的。故報業改革，建立新報業，必須制訂社會責任論的「出版法」，確定報業政策，要點如下：

- (一) 確定報業為文化教育事业，不是商業，其目的在提升人民文化水準，服務民主政治，保障人權，促進經濟發展，提供健康娛樂，與維護世界和平。
- (二) 防止報業獨佔與報團形成，禁止外資辦報，並嚴格限制黃色新聞，與誇大不實的詐欺廣告。
- (三) 強化新聞評議會之功能，保障公共利益，以及個人與團體之名譽權與隱私權。
- (四) 仿照英國 BBC 與日本 NHK，由社會各界領袖組成董事會，發行完全代表社會公益的「公共報紙」(Public Newspaper)，不受政治控制與商業威脅。

- (五) 公共報紙為「國家高級報紙」，經費亦由發行、廣告支持，不與一般商業報紙競爭，如不敷支出，得依法律由國庫補助。
- (六) 保障人民之言論自由，盡量刊載「讀者投書」；報紙應開闢專欄，藉使讀者表示不同意見，或批評報紙。
- (七) 保障編輯人與新聞記者之新聞自由；並對其職權、待遇、福利、退休養老等。予以法律保障。
- (八) 記者與醫師、律師相同，為專業人員，應經國家考試取得執照，必須遵守專業道德與專業紀律。

1984年10月23日，法國新頒佈出版法（Press Law），規定一家日報或報團，其發行一家或數家報紙，如為全國性報紙，其發行量不得超出全國性同類報紙總銷數10%；如為地方報紙，則其銷數不得超出全國同類報紙總銷數15%，藉以保障民主政治資訊多元化。此項規定，甚具參考價值。

捌 結 語

新聞自由是新聞事業的靈魂，在近代史上，具有偉大的貢獻。它解放了人類的思想，創造了民主政治，更為人類帶來了無上的尊嚴！但自十九世紀末葉，新聞事業逐漸商業化。由於新聞自由的濫用，報業所有權的集中，致使新聞自由成為商人追求利潤的一種手段。當前「社會責任論」的興起，主要目的在阻止新聞事業過份商業化的傾向；要求新聞事業恢復過去自由報業的光榮傳統，應將教育人民、服務民主政治、與保障人民之自由權利，列為營運的第一目標。

近代新聞自律運動，是社會責任論的產物，也是社會責任論的具體實行。

新聞自律，必須要有自律的組織，自律的標準，與自律的紀律，否則，事實證明便絕難望其成功。而新聞評議會，就是自律的組織；新聞道德規範，就是自律的專業標準；而評議會的具體制裁辦法，就是自律的紀律。

在新聞自律中，不希望政府干涉新聞自由，也不希望政府控制自律組織。但政府有一項重要責任，就是負責協助新聞事業，建立一個公平、合理、有效與民主的新聞自律制度。

維護新聞自由是推行新聞自律的目的，而新聞自律又是鞏固新聞自由的手段。如果新聞事業不能達成有效的新聞自律，則政府就應成立報業專業法庭，重新制訂「出版法」，確定報紙政策，並協助創辦「公共報紙」，然後才能一勞永逸，解除報業危機。

註 解

- ① 參閱拙著《新聞學原理》。台北：黎明，1989。pp.343-66。
- ② 同上。
- ③ 台灣無 ABC 制度，本表各報銷數係根據廣告學者與市場調查推估。
- ④ 同上。「蘋果日報」參加 ABC 制度，銷數在 50 萬份左右。
- ⑤ Frank L.Mott. 《American Journalism》. N.Y.: Macmillan, 1962.
- ⑥ 林元輝。「台灣老字號報紙的危機」。《傳播研究簡訊》。No. 48，政大新聞所，2007 年 1 月 16 日。pp.4-7。
- ⑦ 本表資料係根據下列資料統計完成：
 - (1) 顏伯勤。《廣告學》。台北：三民，1990 年。pp.32-35。
 - (2) 廣告協會。《中華民國廣告年鑑》媒介市場部份。台北：1976-2006 年。(共 18 冊)

- ⑧ 參閱拙著《比較電視制度》。台北：三民，1988。
- ⑨ Commission on Freedom of the Press. 《A Free and Responsible Press》. Chicago: University of Chicago Press, 1947.
- ⑩ 全文詳見拙著《新聞道德》。台北：三民，1982。pp.391-4。
- ⑪ 詳見拙著《我國新聞政策》。台北：記者公會，1975。pp.81-83。
- ⑫ 同上。pp.68-72。
- ⑬ 同註①。1984年10月新頒「法國出版法」全文，請參閱該書 pp.481-91。