

徐詠平編著

新聞法規與新聞道德

世界書局印行

徐詠平編著

新聞法規與新聞道德

世界書局印行

中華民國七十一年六月初版

新聞法規與新聞道德

(全一冊) 基本定價陸圓整

編著者：徐詠平

出版者：世界書局

地址：臺北市重慶南路一段九十九號

電話：三一〇一八三

本局登記證字號：行政院新聞局版臺業字第〇九三一號

發行人：蕭宗謀

印刷者：世界書局

新聞法規與新聞道德 目次

第一章 新聞政策.....	一
第一節 何謂新聞政策.....	一
第二節 我國新聞政策之演進.....	七
第三節 中國國民黨的新聞政策.....	一五
第四節 新聞政策之實施.....	三三
第二章 著作權法.....	四一
第一節 著作與出版權.....	四一
第二節 著作物.....	五三
第三節 著作權註冊.....	五七
第四節 著作權之所屬及限制.....	六六
第五節 著作權之保護.....	七七
第六節 著作權侵害之救濟.....	七八
第七節 侵害著作權之處罰.....	八一

第八節	著作權法之修正	八六
第九節	國際著作權公約	八七
第三章	出版法	八九
第一節	出版品	八九
第二節	發行人、編輯人、印刷人、著作人	一一一
第三節	新聞紙及雜誌之登記、變更登記、廢止發行及註銷登記	一二三
第四節	書籍及其他出版品之登記	一五三
第五節	出版之獎勵及保障	一六五
第六節	出版品記載事項之限制	一七一
第七節	不得評論與禁止登載事件	一九八
第八節	報導失實與更正	二〇五
第九節	出版品之法律責任	二一〇
第一項	法律責任之意義及分類	二一〇
第二項	行政責任	二一五
第三項	刑事責任	二二九
第四項	民事責任	二四〇
第四章	電影檢查法	二五二
第一節	檢查標準	二五二

第二節	電影片之區分	二六一
第三節	事先檢查	二六三
第四節	映演檢查	二六九
第五節	電影片廣告之限制	二七三
第六節	行政罰	二七五
第七節	獎勵優良國語影片	二七八
第八節	積極發展電影事業	二八五
第九節	國外電影片輸入之管理	二九〇
第十節	電影事業暨電影演藝人員之輔導管理	二九七
第五章	廣播電視法	三〇二
第一節	電台設備之規定	三〇二
第一項	調幅無線電台	三〇六
第二項	調頻無線電台	三一〇
第三項	電視無線電台	三一七
第二節	工程人員之管理	三三五
第三節	電台設立之申請	三四一
第四節	電台之組織與人員之管理	三四五
第五節	節目管理	三五二

第六節	廣告管理	三六九
第七節	獎勵與輔導	三七四
第八節	行政罰	三七八
第一項	警告	三七九
第二項	罰鍰	三八一
第三項	定期停播與加重罰鍰	三八三
第四項	吊銷執照	三八五
第五項	管理規則之罰	三八六
第九節	電台節目供應事業之管理	三八八
第十節	廣播電視法首次修正	三九三
第六章	戰時新聞管制	四一五
第一節	戰時憲政獨裁	四一五
第二節	抗戰時期新聞檢查	四一七
第三節	平時軍機保密	四二五
第四節	戒嚴地區新聞管制	四三四
第七章	新聞記者法	四四七
第一節	何謂新聞記者	四四七
第二節	新聞記者之資格	四五〇

第三節	新聞記者證書	四五五
第四節	新聞記者公會	四五八
第八章	新聞機構之輔導與優待	四六四
第一節	所謂「報禁」	四六四
第二節	免徵營業稅	四六八
第三節	供應紙張及其他	四七〇
第四節	交通便利與優待	四七六
第九章	新聞道德與自律	四八〇
第一節	新聞記者信條	四八〇
第二節	新聞道德規範	四九二
第三節	新聞評議	五〇七
第十章	廣告道德與廣告法規	五二〇
第一節	不良廣告	五二〇
第二節	廣告淨化與管理	五二三
第三節	我國廣告淨化規約	五二八
第一項	中華民國新聞事業廣告規約	五二八
第二項	中華民國電視廣告規範	五三一
第三項	廣告章程	五三六

第四節 廣告的法律範圍.....五三八

第一項 出版法之規定.....五三九

第二項 電影檢查法之規定.....五四〇

第三項 廣播電視法之規定.....五四二

第四項 醫藥化粧品食品法規之規定.....五四四

第五項 商品標示法之規定.....五四九

第六項 廣告物管理法之規定.....五五〇

第七項 民法之規定.....五五一

第八項 刑法之規定.....五五四

第五節 廣告的法律責任.....五六〇

第六節 廣告管理.....五六四

附錄

一、著作權法.....五七八

二、著作權法施行細則.....五八四

三、出版法.....五八八

四、出版法施行細則.....五九七

五、電影檢查法.....六〇二

六、電影檢查法施行細則.....六〇六

七、電影片檢查標準規則	六一一
八、廣播電視法	六一三
九、廣播電視法	六二二
十、廣播電視法施行細則	六三二
十一、廣播及電視無線電台設置及管理規則	六四〇
十二、廣播電視事業從業人員管理規則	六四七
十三、新聞記者法	六五〇
十四、戒嚴法	六五五
十五、國家總動員法	六五九
十六、妨害國家總動員法懲罰暫行條例	六六四
十七、妨害軍機治罪條例	六六七
十八、懲治叛亂條例	六六九
十九、台灣地區戒嚴時期出版物管制辦法	六七二

第一章 新聞政策

第一節 何謂新聞政策

自有新聞事業以來就有新聞政策。新聞政策是國家政策的一部份，也是最重要的部份。我們可從一國的國策與政制了解其新聞政策；反過來說，可從一國的新聞政策來判定其國策與政制。那麼，何謂新聞政策？民主政治制度的國家無不運用新聞報導的功能，將政治措施，通過新聞事業以公開報導，獲得人民的瞭解與信心、期望與擁護，使政令能順利推行，以達政府為人民服務，為社會謀福祉，為國家求富強與發展之目的；同時，政府為使新聞事業能積極的宣揚國策，提振人心，合力排除外患，共同建設國家，增進全民福利，消極的使新聞與言論不致超越範圍，以免大則損害國家權益，妨害公共秩序，破壞善良風俗，小則侵犯私人權益，損害他人信譽，在法律上規定言論尺度與新聞自由的範圍。就前者而言為政府設置新聞發佈機構，便利新聞採訪與報導，招待或接見記者，宣布政治措施或解答所提問題，俾國人共曉；就後者而言，為政府基於輔導新聞事業經國會通過的有關新聞事業的法律，據以實施對新聞言論的保障、限制與取締。這是自有新聞事業以來，逐漸形成的現代民主國家的新聞政策的內涵。

新聞政策是隨新聞事業的發展與國家政制的演進而成，既須適應當時環境的要求，亦必隨時間與社會結構的轉型而變更其內容與方式，而均表現於國策、政制與有關法令。從現代化新聞事業的發展，一般民主國家，有鑒於新聞事業對人民思想與生活方式的影響力之大，從初期的限制政策，逐漸趨向於輔導政策

而促使新聞、言論有依法的自由而課以對國家社會應負之責任。獨裁與極權國家則對新聞事業加以嚴格的限制與充分的利用，作爲對內愚民與對外侵略的工具。新聞政策並不是一個法定的名詞，也未見諸公文書。我們可從各國的憲法與有關法令，獲知各國的新聞政策如何。因爲新聞事業是社會制度中重要的一環。新聞事業是國家影響力最大，與貢獻最多的企業。固能爲善，亦足爲惡。新聞工作者是這一事業的從業者，其才學與品德爲新聞事業本身及其國家對社會的貢獻之決定者。故不能不有適時與配合國家建設的新聞政策。

現代新聞事業於十八世紀初，始蓬勃發展。其時，正是國家權力主義盛行，帝國主義擴張之際。新聞事業的功能既如此之巨大與深遠，導源於黑格爾（George Hegel）的「國家至上」觀念，已成爲各國的國策，而應用到新聞事業的控制與利用。其新聞政策與實施的要點是：（一）報紙必須受政府的控制，未經政府許可，發給證照，不得自行創辦，以限制報紙的增設。（二）實施新聞檢查，以免新聞、言論損害國家利益。（三）不遵奉新聞檢扣者，對報紙發行人或編輯人予以懲罰或勒令停刊。（四）由政府自辦報紙及其他新聞機構，作爲宣傳與辯護工具。（五）政府補助私營新聞事業或個人，藉使接受政府的指示與控制。民主自由思想萌芽於十六、七世紀，報紙對於民主與自由的鼓吹是其先鋒，故新聞事業極力爭取新聞言論自由，以宣揚與實現政治民主以及思想、言論、生活……等自由。其觀念與理論應用於新聞事業者爲：（一）言論、著作、出版自由爲人民的基本權利，政府不能干涉；因此，新聞自由，即採訪、傳遞、報導與刊載的自由，爲人民自由權利的引伸，政府不能干涉。（二）人民有知的權利與知的自由，即人民具有自由獲知所需知消息的權利；因此，新聞事業從業人員爲供應人民享有此項權利的需要，應有採訪與報導的自由。（三）人類是獨立而具有理性者，能明辨是非、善惡。社會應爲思想、觀念和意見的自由場所，由人民憑其天賦的理性與智能去選

擇與判斷，政府不必干涉；因此，新聞事業的言論自由不容許限制或剝奪。四新聞事業應如一般企業的依自由經濟的原則，在公開的市場，從事自由的競爭，其成敗興衰取決於社會公眾的支持程度；因此，政府對新聞事業應採取由私人經營制度，與其他民營企業相同的看待。其基本觀念為人民的意志是國家權力中心，這種天賦的權利，不容剝奪；新聞自由即為權利之一，所以新聞言論必須自由。

國家權力主義的新聞政策認為新聞事業應為國家服務，民主自由主義的新聞政策認為新聞事業應為社會人羣服務。其最大的不同之點是前者主張公眾的意見一致，觀念的相同而造成行爲的一致，一切須符合國家利益；後者強調新聞自由足以反映公眾意見和觀念之不同，取決於大多數的決定，始能促進社會的革新、人羣的進步與政治的改進，符合羣體的利益。前者可以十八世紀到十九世紀的專制政體國家如帝俄、德意志帝國為代表，二次大戰前的日本亦然，而今若干政治不民主或落後國家的新聞政策仍然以控制新聞、箝制言論為能事。後者可以獨立後的美國為代表，新聞事業享有充分的新聞自由，其憲法且明定「不得制訂任何法案妨害新聞自由」。除了對外作戰時對新聞有檢查外，美國的新聞事業自由權可充份享用。

美國獨立、法國革命刺激自由民主的擴展與憲政的普及，無論是民主立憲或君主立憲國家對新聞事業都賦予程度不同的新聞自由。因為民主政制的日臻完善，新聞自由有極大的功績，因而第一次世界大戰打出的共產政制的俄國，二次大戰前崛起的法西斯義大利與納粹德國，既為人類進化史上的政治民主的反動政制，對新聞自由亦加以扼殺，作為其御用的工具，恢復國家權力主義的新聞政策。列寧說：「在羣衆從事建設的鬭爭中，報紙是最好的組織者、集體煽動者和集體領導者」。史達林主政後，凡主張言論自由的記者，悉遭殺害或拘禁，或罰作苦工，並規定全國新聞事業不得有違背政府的主張；非共產黨員不得從事新聞工作；所有新聞事業全由共黨及其政權依需要而作有計劃的設立，不得由人民私人創辦；新聞由共黨

中央統一發佈，言論須遵照其指示；外電不許任意收用，外國記者所發電訊須經檢查；以新聞事業為政治教育的工具，強迫人民閱讀或集體讀報，集體聽廣播或看電視，並須開會討論研究，不得規避。二次大戰後的共產鐵幕集團的極權政權的新聞政策，莫不如此，而以中共最為徹底，更加苛嚴。因為牠們利用新聞自由，竊取政權，深知新聞自由威力之大，必須將新聞傳播功能收為己有，為其所用，乃可顛倒黑白，不分是非，造謠說謊，對內愚民以鞏固其極權統治，對外恐嚇以作侵略的先鋒。然而共產制度之違反人性，不合政治原理，破綻百出，人民厭惡，其崩潰是必然的。俄帝終於在新聞自由國家的輿論壓力下不得不放逐索忍尼辛就是一個證明。中共也難持久，是不待言的。至於法西斯頭子墨索里尼曾謂：「報紙不能單獨行動，更不許與現行制度背道而馳。故義大利全國報紙應在法西斯主義者領導下完成其光榮的任務」，其結果是給自由民主的同盟國家所擊敗，其光榮的任務沒有完成，墨索里尼自己陳屍米蘭。納粹頭子希特勒在其所著「我的奮鬥」一書中說：「報紙的任務是把統治者的意志傳遞給被統治階級，使他們視地獄為天堂」。所以其黨徒也曾說：多次的說謊可成為真理。那知真理永遠站在正義這邊的，自由絕對與極權對抗的，希特勒終於自盡，德國也給分裂了，統一的德意志已為歷史的陳跡，天堂不再。可見國策錯誤，是非常危險的，國家興亡絕續在國策的合乎情理，政體的順乎民情，施政的適乎羣體的利益；而新聞自由之保障與運用實足造成國家的富強，民族的獨立。當年三軸心國之一的日本，實行軍國主義，迫使新聞與言論的舉國一致的對外侵略，慘敗而無條件投降，幾乎亡國！

然而任何自由都應該有界限的。新聞自由也是如此。過度或放任的新聞自由已發生流弊：(一)新聞事業常為其本身利益，運用其鉅大的權利，影響社會羣體；新聞事業的主持人，常以自己的意見，壓倒反對的意見。(二)新聞事業屈服於大工商企業，有時受廣告客戶左右其編輯政策與言論方針。(三)新聞自由的濫用，

每易損害公利私益，危害公共道德。(四)新聞業務的劇烈競爭，促使新聞內容淺薄與刺激，影響善良風化。(五)新聞事業逐漸「托辣斯」化，使新從事此項事業者很難插足。(六)業務的膨脹與發展，每易忽略對社會應盡的責任，有時竟不惜違背社會倫理道德。這些流弊以新聞最自由的美國新聞界最爲顯著，經常洩漏國家軍事、外交機密，對國家元首經常批評甚至攻訐。如對「水門事件」的不顧國家之信譽。在現代報業首創的英國新聞界對類似事件是相當保留的，決不作過分的報導與評論，如幾次發生的閣員桃色案件，決不會像美國報界的窮追不捨。至於日本新聞界二次大戰後獲得了新聞自由，忽視國家的安全與民族的前途，左傾得很快而離譜，竟毫無社會責任觀念。美國彼德生 (Theodore B. Peterson) 爲了挽救這種流弊，特提出新聞社會責任論。新聞自由論與社會責任論的主要異點是：

(一)自由主義以個人主義及理性主義爲其基礎；社會責任論則強調社會責任感與社會和宗教的道德感。

(二)自由主義者強調「開明的自我利益」；社會責任論則倡導「爲大多數人謀最大利益」，並認爲自由主義者是消極的，它自己是積極的。

(三)自由主義以「思想觀念和意見的自由市場」去明辯與選擇真偽、優劣、是非、善惡的責任，完全謀之於顧客；社會責任論則認爲這種責任應課之於新聞事業的主持人與其從業人員。

(四)自由主義的新聞事業，由於其營業收入主要爲廣告費，易受大廣告客戶操縱，有時甚至放棄新聞自由的權利；社會責任論則認爲新聞事業應對社會公眾負責，無論新聞、評論、廣告，廣播與電視的各種節目，均應保持立場，不爲廣告客戶所左右。

現代新聞事業的發展史正如民主政治的歷程一樣從反專制，爭自由而到了全民政治時代的獲得新聞自由。民主政治重視人的價值，個人有平等的機會對國家與社會享其權利與盡其義務。民主政治是責任政治，

人民受法律的保障，自由有相當的範圍，由人民的代表——國會制訂法律，政府與人民一致遵守。新聞自由為自由權之一種，自亦應有適當的範圍，對國家與社會負責。新聞公正、客觀，言論反映社會的正確公意，否則，如果新聞不公正、客觀，言論歪曲公意，不但損害國家與社會，其本身的社會價值亦為之降低；雖可諱衆於一時，終難取寵於永久，為道德所不容，亦自貶其報格。

新聞政策表現於各民主國家的國策與有關法令。大陸法系國家對新聞事業所採取的法律為特別法，如「出版法」，「著作權法」……等；海洋法系國家則散見有關的法令，如英國與美國……等。次為新聞事業團體的約束與本身的編輯政策與言論方針之訂定。前者為法律的規定，不外輔導與限制；後者為職業道德的規範，其效果取決於事業的主持人與其從業人員的能否共守與力行。故新聞政策是雙面的，不是單向的。新聞事業在法律範圍內活動，在職業道德正軌上經營，對國家與社會有益，對自己亦有利。

目前世界各國的新聞政策，隨其政制與處境之不同，大致可分為三種類型：(一)新聞自由的國家如美國，法律的限制極少；如英國，有相當的限制。(二)新聞絕無自由的地區，如蘇俄及其附庸國。新聞事業完全是黨與政府的御用工具，尤其是中共的新聞事業，一點自由也沒有。(三)新聞相當自由的國家或地區，大多為接近戰區或內部有叛亂者，如韓國、泰國……對新聞事業有必要的管制，如限制報紙，實施新聞檢查等。(四)新聞無政策的國家，多為時有政變的國家，如中南美的若干國家，政權一易，國策即變，無一定的國策，新聞事業有無所適從的迷惘；或為從殖民地獨立的新興國家，民主的習慣不久，尚殘留殖民地的統治觀念，對新聞事業多無一定的政策，如印尼只由軍方辦報，外報不許進口。愚蠢的人類，到了二十世紀八十年代，自由民主尚不能普及，而歷史上最反動，也使人類社會倒退與人的價值被否定的共產集團的出現，新聞已無自由之可言。落後地區開發與進步之緩慢，有的在鬧饑荒，報業不景氣，更談不上新聞自由了。

第二節 我國新聞政策之演進

新聞政策既然是伴隨新聞事業的發展而來，則要說明我國新聞政策的演進，必從我國報業的發展說起。鄭子產不毀鄉校，可以證明我國口頭新聞時代言論是極其自由的。春秋魯襄公時，鄭國的人在鄉校聚會，常常議論朝政的缺失。鄭大夫然明向宰相子產說：「鄉人這樣譏諷朝政，我們把鄉校毀了吧？」子產說：「爲什麼要毀它呢？他們一早一晚到那裡去遊玩，對於國家政事的好壞，議論一下，這是我們很願意聽的。他們說好的，我們就照着去做；要是說是不好的，我們就改了它。這樣一來，他們就是我們的老師了。我們爲什麼要毀壞它呢？我只聽見說，拿好的德行去消弭人家的譏諷，沒有聽說拿威嚴去防備人家的怨恨。專憑威嚴去防備人，一時雖可勉強止住，然而將來的後患很大。譬如河水的決口，傷害人必定多，不如讓牠小小有些宣洩，使牠常常流通的好。所以與其使民情壅塞，釀成大亂，倒不如我們就把民意當作救國良藥」。這是一個例證。而且不僅言論自由，並且可以諷刺政事或官員，如「宋人用謳歌諷刺戰敗」，亦爲一好例子。

春秋時，有一次宋人被鄭國打败了。宋國大將華元被俘。宋國向鄭人交涉，情願拿一百輛兵車，十六乘有文采的駿馬把華元贖回。鄭人應允，車馬已交了一半，華元却自己逃了回來。不久，宋國修城，華元出來巡城。修城的人看到了，便唱歌道：

睥其目，皤其腹，棄甲而復。于思，于思，棄甲復來。

華元聽了，知道是譏諷他的，便叫跟隨的人答歌道：

牛則有皮，犀兕尙多，棄甲則那？