

◎中國國民黨黨史研究叢書 第二種

中國國民黨新聞政策之研究

(一九二八—一九四五)

王凌霄

◎中國國民黨黨史研究叢書 第二種

中國國民黨新聞政策之研究

(一九二八—一九四五)

王凌霄

序 言

創立於清光緒二十年（一八九四）的中國國民黨，為近代中國史上最重要的政治團體，其成立歷史長久，其革命與執政經驗最豐富，其對國家民族的貢獻最顯著。一百餘年來，其組織、活動，與中華民國的創立、發展，息息相關。是故中國國民黨黨史當視為中華民國國史的骨幹，從事中國現代史的研究，自然無法避免牽扯到中國國民黨的人與事。近二、三十年來，海內外對中國現代史的研究，蔚成風氣，其中極大部分是屬於中國國民黨黨史的範疇。

民國八十三年（一九九四）適為中國國民黨建黨一百週年之期，本會為獎勵青年學者對中國國民黨歷史作學術性研究，期對中國國民黨之歷史地位作客觀公正之評價，乃公開徵選優良黨史著作，凡以中國國民黨各時期之發展史實與重要人物勳業，及中國國民黨對外關係為主題之學術性著作，均可申請獎勵。由本會聘請著名歷史學者及專家三人組成評審小組進行評審，應徵著作經評審通過者，計有林玲玲女士所著「廖仲愷與廣東革命政府（一九一一——一九二五）」、王凌宵先生所著「中國國民黨的新聞政策（一九二八——一九四五）」兩本論文，

於民國八十三年十月三十一日假中正紀念堂公開頒獎。兩本論文經作者依據審查意見，酌情修訂後交由本會編輯出版。

本會鑑於近年來國內青年學者博碩士論文頗多佳作，惟限於種種因素，無法出版，以致影響其研究意願，乃決定持續主動徵求各相關研究所推薦優良博碩士論文，經評審通過後逐年出版，每年以一至二種為度。總其名為「中國國民黨黨史研究叢書」。值茲叢書刊布伊始，特誌數語，略敘原委。

中國國民黨中央委員會黨史委員會 謹識

中華民國八十四年十二月

張 序

對新聞政策一詞，學者在不同的時空環境下，曾有不同的定義。簡單地說，新聞政策是對新聞傳播所抱持的態度，並將此種態度表現於制度法規和行事之中。有新聞自由的國家，新聞政策的重點在政府與民間之溝通，以及新聞傳播的社會責任；沒有新聞自由的國家，將新聞傳播視為一種統治工具，政府建立或利用各種媒介宣傳政令，促進有利於政府的新聞傳播，限制不利於政府的新聞傳播，對新聞傳播居於輔導的地位。

本書研究民國十七年至三十四年間中國國民黨的新聞政策，時在國民黨訓政期間，國民黨的新聞政策即是國民政府的新聞政策，故書中所述，部分為國民黨的新聞業務，部分為國民政府的新聞業務。在現代中國史中有所謂黨國時期，處理黨國時期的歷史，無論是研究黨史還是研究國史，都必須注意到黨與國之關係；不從黨國體系上研究問題，很難了解歷史真相。作者在這方面，已經充分掌握到研究的重點。

研究歷史，必須回到歷史的現場，才能做史實重建的工作。如果立足現在，

管窺過去，或瞭望過去，作為「古為今用」的史學則可，未必能摸到歷史真相。作者深切了解訓政時期的黨國性質，將當時的新聞政策，置於黨國政治體系之中，從而分析此一體系之中的新聞政策如何制訂、如何運作，又如何因環境改變而調整，不涉及政策的應否問題。有些研究歷史的人往往時空易位，於春秋戰國亂世，美化三代，推崇堯天舜日，但並不深究堯、舜、夏、商、周歷史究係如何；於自由民主盛世，醜化專制時期，痛斥專制帝王，但並不深究專制政治之時代背景和實際運作。國人歷史知識之貧乏，錯在以簡單之二分法論史，不肯虛心探討歷史真相。本書的撰寫，實事求是，不尚空論，在此虛無史學盛行之時，殊覺珍貴。

新聞是歷史的觸角，研究新聞史能找到一般歷史發展的信息，研究新聞政策，能了解一般政策的基本精神。國民黨訓政時期的歷史、政治、軍事、外交等方面的研究已多，有些研究，雖非直接有關訓政，可以略窺訓政時期之歷史特徵。新聞政策的研究，到目前為止，本書應為系統最完整、討論問題最深入的一本。像不少其他的研究成果一樣，一方面的歷史現象體現了歷史發展的主流，可以說是一種成功的研究。

作者王凌霄先生，在進入國立政治大學歷史研究所之前，即在新聞圈工作。

讀政大歷史研究所期間，適在政府解除戒嚴之後，新聞政策有很大的改變，乃決心對國民黨前此的新聞政策，作一歷史的檢討。個人早年一度投身新聞學研究，後又返回歷史工作，然亦時治新聞史，因有機會與王凌霄先生共同討論此一論題。王先生政大畢業後，個人曾推薦其赴美深造，繼續對此論題作更寬廣、更深入的研究，然王先生對新聞實務興趣濃，去國一年，對自己作了進一步訓練之後，仍回國從事新聞實務工作。王先生從事新聞實務，為新聞界添生力軍是可喜的事，但新聞學界少一獻身之人亦為憾事。

本書是由碩士論文改寫而成，前面介紹了它的優點。對於碩士論文，讀者有興趣的是它的原則性與開拓性，相信讀者可以在本書中找到國民黨訓政時期歷史的一個重要面向。書的出版，嘉惠讀者，也鼓勵作者。希望作者能在新聞實務工作之餘，繼續從事新聞學或新聞史的研究。盼不久將來，能另有新書問世。

張玉法 於中央研究院
民國八十四年十一月廿四日

自序

民國七十六年，步入晚年的蔣經國總統毅然宣佈解嚴，開放跟中國大陸的來往，扭曲了數十年的臺灣政治、經濟、社會結構，步入調整的階段，各種長期被壓抑的力量，逐漸甦醒萌芽。這種趨勢展現在民意議場是議員荒腔走板的抗爭，在社會上則是混亂脫序，病象叢生。見此，許多人不免緬懷以往的威權時光；但是識者不以爲憂，反而認爲是臺灣生機的展現，是社會轉型不可避免的陣痛。

不過，在煩囂的政治環境中，臺灣也虛擲了過多的資源跟力量在政治議題上，而逐漸失去內省觀照的力量；再加上不同的政治勢力，任意擷取歷史，爲某種政治目的服務，使得各種意見在政治的羽翼下，相互激盪，卻始終沒能見到百川終歸大海的理路。從二二八事件的平反，到臺灣光復跟終戰的爭議，相似的場景，一再重演。

幸好樂觀的人還能跳出瓶頸找到一絲光明。他們或許會發現，在威權解體之後，在百花齊放的寬鬆環境中，其實正是沈潛靜思的好機會。

而這本論文便是在這樣嘈雜紛擾卻又生機乍現的氣氛中，一字一句地完成。

儘管誰也不確定這本書經不經得起時間洪流的篩檢，而有流傳的機會；但是，讀者恐怕也很難否認這區區二十萬字，具體而微地展現臺灣走向開放民主時，所培養出的寬容雅量。

這本論文運用了大量的中共出版品跟中國國民黨文會的史料，在撰寫編輯的過程中，沒有定於一尊的成見，沒有迎合當權者的掩飾，在描述國民黨控制新聞媒介的強硬手段時，作者的筆鋒也未曾有一絲的遲疑。在解嚴前，這本論文的命運可想而知；但是在民意日趨多元的今天，這本論文卻贏得了國民黨建黨百周年的論文比賽。

雖然作者對他自己的渺小瞭然於胸中，但他很難不偷偷奢望，這本書的付梓，能在混亂迷失的今天，開闢一個冷靜的思考空間，讓我們用更寬廣的視野，更理性的態度，回顧我們走過的道路，因為作者始終相信：沒有勇氣面對的社會，是沒有辦法朝未來踏出穩健的步伐的。

王凌霄

民國八十四年十二月四日

第三屆立委選後

（在寫完序文之後，自覺餘意已盡，於是擱筆；雖然有很多要感激的人惦記心中。拜讀張玉法老師賜序之後，頗有感，謹綴於後。這兩篇序文完篇時間略有先後，但卻不約而同地點出目前許多人對歷史的尊重程度不夠，證據空疏卻好發議論的問題，顯見其中確有反省思考之處。而自從投身新聞工作之後，常常沈於層出不窮的訊息中，或是迫於截稿壓力下，而無暇自省。張師序文譔贊，愧不敢當，諄諄教誨，也不敢或忘，只希望將來能真的有機會把這本論文的時空背景延續到臺灣，神使史實脈絡一貫，能前後參照，開拓進一步研究的空間。）

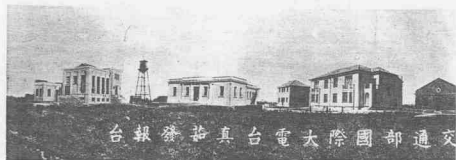


日七月七年八十國民（上）
同體全社報日北華，
布陳、海佛周迎歡人
念紀影合德京孫、雷

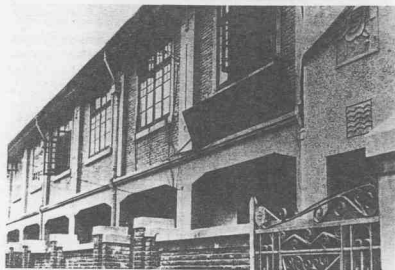
訊通央中組政故同蕭（左）
。新一目面之使，社



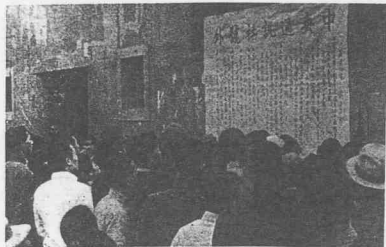
。臺電播廣央中建籌夫果陳



。臺報發茹真臺電大際國部通交



。社總社訊通央中里康壽京南



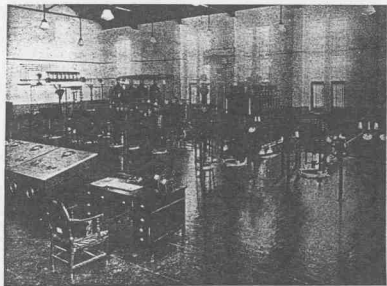
。外號社央中賭爭眾民慶重



、(上右)光顯董的作工傳宣際國與參時戰
。(下左)趙公葉、(下右)蒙景魏、(上左)白虛曾



。景外臺電播廣央中京南



。房器機臺電播廣央中京南

序言
張序
自序
影集
第一章 緒論

目 錄

中國國民黨新聞政策之研究
(一九二八—一九四五)



。報蕩播、報新事時、報公大、報日央中的銷暢時戰

第一節 中國國民黨新聞政策概述	一
第二節 研究目的與史料分析	一二

第二章 訓政前期的新聞管理策略

第一節 出版法規的制定	二三
第二節 新聞管理機構的建立	三三
第三節 對外報的管理及國際宣傳	四一
第四節 新聞檢查實況	五一

第三章 黨營新聞網的形成

第一節 中央通訊社的建立	七九
第二節 擴展黨報系統與聯絡友報	七九
第三節 廣播系統的發展	八八
	九七

第四章 戰時新聞管制

第一節 戰時新聞法令	一一九
第二節 戰時新聞管理機構	一二九
	一三一

第三節 外籍記者管理	一四三
第四節 新聞檢查及其障礙	一五五

第五章 戰時宣傳

第一節 宣傳方針的擬定	一八七
第二節 對內統制宣傳	一九二
第三節 國際宣傳的推展	二〇六

第六章 結 論

徵引書目

索 引

徵引書目	二二七
索 引	二五六

中國國民黨新聞政策之研究

（一九二八—一九四五）

第一章 緒論

第一節 中國國民黨新聞政策概述

學者傅瑞奇(Carl Friedrich)曾經把政策定義為「一個人、一個團體或政府，在一特定環境的障礙與機會中，所提出的一種行動綱領」。^①由於這個定義很強調政策制定時的特殊時空背景，在歷史研究上，頗有參考的價值。

新聞政策是政策的一種，但是它卻不是一個法定的名詞，也不會見諸公文書。^②不過學者仍然有零星的研究和討論，嘗試著為它下一個定義。

趙建新認為新聞政策是「政府將政策訴之於全民，希望人民一致動員，以實現其政治上的目的所採取的主要宣傳方策」，而「國家在某個場合需要言論出版機關廣為宣傳，在某個

場合需要禁止人民的意見表達，這便是新聞政策的運用」。③徐詠平的定義則是「政府爲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；消極的使新聞言論不致超越範圍……在法律上規定言論尺度與新聞自由的範圍。就前者而言爲政府設置新聞發布機構，便利新聞採訪與報導……就後者而言，爲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」。④

在抗戰時期，又有所謂的「戰時新聞政策」。由於當時強鄰壓境，國家危在旦夕，學者另有一番感受。杜紹文認爲戰時新聞政策是「以國策爲政策戰略，而以紙張、筆墨、廣播、放映等工具爲利器，從事於克敵制勝的思想戰、言論戰等戰鬥戰役，而預期收獲利己損敵的戰果」。⑤任舉明則認爲，戰時新聞政策「是把新聞政策配合到抗戰國策裡去……具有積極性、對敵性、統一性的新聞工作，它反對自由主義的競爭，它的一切和抗戰工作分不開的」。

綜觀這四家的說法，我們可以很清楚地看出新聞政策是在國策和立國精神的影響下，積極地宣傳和消極地限制言論。到了戰時，宣傳則有固定的目標，對內的管制亦須加強。

至於新聞政策的組成要素，學者的說法雖然各有不同，事實上卻萬變不離其宗。

趙建新認爲，在新聞政策的消極實施部分爲：(一)檢查制度，(二)特權制度與特許制度，(三)財政負擔的設定，(四)記事內容的限制，(五)防遏擴布的處分，(六)鎮壓處分，(七)新聞關係者資格

的限制。積極的實施部分則爲：(一)機關新聞的設立，(二)控制新聞的形成——半官新聞，(三)報導源的利用。⑥

徐詠平則認爲新聞政策的實施包括了：法律與制度、政府與新聞事業的配合運用，以及各新聞事業在時代進展中如何達成目標。⑦劉偉森則針對國民黨新聞政策，整理出如下的主張：

- (一)在立法精神上——主張保障言論自由；
 - (二)在言論方針上——主張宣揚國策，糾正謬論；
 - (三)在管理制度上——主張改變消極的管制爲積極的輔導；
 - (四)在發展路向上——主張報紙下鄉，內容通俗，售價低廉。⑧
- 在戰時新聞政策方面，任舉明提出十二項主張，其中重要的有：
- (一)統一全國新聞團體組織。
 - (二)以政府所定國策爲共同遵守之最高原則。
 - (三)各地新聞記者組織政治研究機關。
 - (四)對於新聞業者，予以優惠便利及切實保障。
 - (五)設立完善新聞教育機關。
 - (六)發展地方報。

(4) 施行新聞統制，明晰而妥善地適用檢查制度。

(5) 設辦完善的國際通訊機關和外國文報誌。^①

谷風則認為中國在抗戰時所採行的新聞政策，應該包含：(一) 加強我們內部的團結統一與妥協份子的肅清；(二) 喚起國際的正義同情；(三) 認清當前的敵人，挑起日本民衆的反戰反法西斯運動；(四) 提高民衆對漢奸的警覺性，和游擊區民衆對漢奸傀儡的不合作與撲滅運動。^②

基本上，新聞政策跟戰時新聞政策的差別並不太大。所差的僅在國際宣傳與對敵宣傳的強調與否。諸家說法並沒有根本的差異；相反地，倒可視為彼此的相互補足，使得新聞政策的定義更加完整。

不過，我們想全盤掌握新聞政策的意義，分析它的組成要素，從歷史角度審視它的流變，或許是一個很好的辦法。但是，首先，我們必須要確定的是本篇論文的時空格局。

北伐結束之後，國民黨開始在中國實驗孫中山的訓政思想，打算以黨治國，扶助全民，逐漸走向民主。在思想上定三民主義為尊，在群眾裡則致力發展組織；同時不允許其他黨派的合法存在，並且要求每個國民都必須服從國民黨的領導。^③這種情況一直到抗戰結束後，國民黨的立場才逐漸鬆動。在這個特定環境中，對國民黨最有利的定於一尊以黨治國的制度；但它所碰到的阻礙，卻是不絕如縷的反抗勢力，從思想到組織，各個層面的挑戰都有。所以在國民黨作決策的時候，絕不是可以獨斷獨行的。如何包容反對勢力的意見，以順利推

行政務，但又不違背三民主義的最高原則，是國民黨在訓政時期，必須克服的最大難題。

訓政之初，所有的措施都在摸索中，新聞政策自然也未成形。不過，以宣傳革命起家的國民黨，對言論界始終注意有加，確是不爭的事實。從最早與中會「設報館以開風氣」，到臨時大總統孫中山飭令內政部撤銷「暫行報律」，都是具體的作為。^④在國民黨第三次全國代表大會中有陳德徵等十六人的提案——〈本黨應確定新聞政策案〉，^⑤自然也可以說明這點。

能具體瞭解國民黨新聞政策實質內容的文獻，最早見於民國十九年六月，中央宣傳部對青島特別市黨部的指示：「採用新聞政策，制止日報造謠，事屬可行。仰即酌量辦理，該項反動刊物，仍需嚴予取締。」^⑥可見此時的新聞政策著重在取締，以防止媒體造謠為主要目的。

民國二十年八月，在國民黨第四次全國代表大會召開之前，國民黨中央執行委員會訓練部頒發給下級黨部討論提綱，以匯集意見。其中丁項，便是「改進黨的宣傳方略並確定新聞政策案」，有如下的內容：

一、本黨過去宣傳工作有無缺點

二、今後對於宣傳工作有何改進意見

(一) 關於原則者：如何使本黨的宣傳深入一般民衆

如何使人民樂於接受本黨宣傳
如何使本黨的宣傳能消滅一切反動思想
如何擴大本黨的國際宣傳

(一)關於方法者：宣傳機關之改善

宣傳人才之培養

宣傳經費之籌措

宣傳技術之改進

三、如何確定本黨新聞政策

(一)本黨過去新聞政策有何缺點

(二)今後應如何確定新聞政策●

民國二十年十一月，國民黨第三屆中央執行委員會第二次臨時全體會議，通過了「改進宣傳方案」。其中第三項「對於言論出版事業之方針」，可以視為國民黨新聞政策的雛形，幾乎囊括了日後管理新聞事業的重要手段：

甲、充分尊重在法律範圍內之言論自由。

乙、儘量扶植文化出版事業及新聞事業之發展。以登記表彰獎勵取締等方法，達到去莠存良之目的，而促其進步。

丙、徵求人民對於本黨工作之意見並解答其疑問。

丁、對於危害國家破壞民族利益之反動文字或刊物，應禁止傳播外，並積極地予以駁斥或糾正。●

有了這個方針作為基礎，民國二十六年二月，國民黨五屆三中全會終於通過了共計六條的「本黨新聞政策」。這個政策是國民黨在統治大陸時期有關新聞管理最重要的文獻，也是唯一以「新聞政策」為名的正式宣告。●它總結了國民黨在抗戰前，新聞管制與輔導的相關經驗；更為抗戰時期的緊縮政策，提供理論基礎；具有承先啓後的重要意義。內容如下：

一、全國報業以奉行總理遺教，建立三民主義之文化為其最高理想。一切紀述作品以及對社會之服務，均須以三民主義為準繩。

二、全國報業應注意對於國民之教化，促向左（下）列之目標邁進：

(一)發揚民族精神勵行對外國策以完成民族之獨立。

(二)增進國民智識充實政治能力以實現民權之使用。

(三)改良奢侈風俗努力經濟建設以促進民生之發展。

三、帝國主義憑藉不平等條約，在我國散播之惡意宣傳，全國報業應基於國家立場，聯合樹立新聞之國防以制止之。

四、國族利益高於一切，全國報業言論之方針，業務之進行，絕對不能妨礙國族的利益。

五、關於報業人才，應積極培植服務報業之人員，並須施行登記，予以法律之保障。
六、對全國之報業應施行有效之統制，分別給予切實之扶助，或嚴厲之取締，並於必要時收歸國家經營之。（原文無標點）^④

這個政策有濃厚的黨治意味，對內仍然是以三民主義為最高指導原則；對外則有反帝的色彩。同時，也採合法西斯政黨的做法，包括：報業從業人員必須進行登記以及必要時將報社收歸國營。而抗戰期間，當局也企圖實現這個政策。當時的國府主席林森就曾力言報紙合併經營的重要，以避免浪費；^⑤更有人提出「新聞國營論」，為媒體國營化鋪路。^⑥記者登記，則在民國三十二年草擬中的《新聞記者法》中，有具體的規定。^⑦不過，上述兩種措施，都因為反對的聲浪過大，而始終未能實行。

民國二十七年三月，國民黨臨時全國代表大會第三次會議又通過了《確定文化政策案》。在原則第三項中規定：「對於一切文化事業，盡保育扶持之責，以督促指導獎勵及取締方法，促成全國協同一致之發展。」綱領第十八條說：「明定獎勵出版辦法，保障著作人之權益，以提高出版道德、文化水準，並取締違反國家民族利益或妨害民族意識之言論文字。」第二十條則說：「推廣新聞、廣播、電影、戲劇等事業，以發揚民族意識為主旨。」^⑧

這個政策主要是規劃抗戰時期文化的整體走向，雖然提及了新聞事業，但重點卻不在此；著重的只是民族主義，所運用的方法，也不過是獎勵、取締兩途；所涵蓋的範圍並未超過

二十六年的「新聞政策」。

在抗戰時期真正具有前瞻性，能觀照全局的新聞政策，是由胡景伊、沈鈞儒和劉百閔，在民國二十七年十月，向國民參政會第二屆大會提出的《擁護抗戰建國綱領，確立戰時新聞政策，促進新聞事業發展案》。

這個提案雖然不是由國民黨主動提出的，但是它不但在國民黨主導的國民參政會中獲得通過；馬星野更說：「此項諾言（指蔣委員長接見中外記者時尊重言論自由之承諾），實與第二屆國民參政會所通過，送請政府採擇施行之『擁護抗戰建國綱領，確立戰時新聞政策，促進新聞事業』計劃草案之內容規定，原則完全相同。中央文化計畫委員會所訂之改進新聞事業草案（原案未見），更與國民參政會所建議者，幾乎完全相同。」^⑨

這個提案牽涉的層面極廣，分為三大類：

- 第一確定新聞報導原則（以抗戰建國綱領為標準，制定新聞報導具體綱目）：
- (一)軍事方面，應該注意於加強抗戰必勝的信念，和戰局發展的正確認識。
- (二)政治方面，應注重於鞏固全國團體，堅持抗戰到底的既定國策。
- (三)經濟建設方面，應注重於財政經濟之調整，與生產建設之進行。
- (四)外交及國際方面，應注重於我國獨立自主的外交政策之實施。
- (五)教育及民衆方面，應注重戰時教育之實施，民衆運動之開展。