

趙建新編著

新聞政策

國民出版社印行

第一節 檢查制度的起源及其意義

歷史上檢查制度的開始 言論出版自由權利之肯定與否定 檢查制度的實施方法

一七

第二節 檢查制度的廢除與變則

檢查制度的原則廢除 廢除的史跡 某種場合的變則施行 變則施行的依據

一八

第三節 各國的新聞檢查制度

新聞檢查機關 各國新聞檢查制度 英 德 法 蘇 美 日

一九

第四節 我國的新聞檢查制度

新聞檢查的開始規定於我國法律 民國以來事實上的超檢查制度 非常時期的新聞檢查

二二

新聞檢查標準 戰時新聞檢查 新聞檢查機關組織變更的三個時期

第五章 新聞政策與新聞法制 二八 六三

第一節 新聞紙的發行條件

特權制度 特許制度 保證金制度 申請制度 我國出版法所規定的條件

二三

第二節 新聞紙的責任者

責任者的諸種制度 新聞社主的責任問題 責任者的資格限制 責任者的國籍問題

三一

第三節 新聞記事之限制

記事限制的兩種手段 消極限制的廣義與狹義 消極限制

三七

記事的消極限制 為保障社會全體利益而設的限制 為保障私人利益而設的限制

消極限

制的例外 我國出版法的規定

英美蘇德諸國的限制

記事積極限制 強制揭載 正誤制度的立法理由

正誤制度實行的三個階級

正誤制

度的條件 各國正誤制度的比較

第四節 新聞犯罪

新聞犯的解釋 行政處分與司法處分

警察犯與刑事犯

一般犯罪與不法行為

四四

第五節 新聞記者及其組織

記者的職業地位 記者的權利

記者登記制度

記者的職業團體

我國的記者及其團體

五三

第六章 新聞事業的獎勵與利用

六四—九一

第一節 新聞事業的獎勵

政府獎勵新聞事業的目的

由政府給予獎勵金或補助金

免除新聞事業的財政負擔

給予

新聞事業以交通的便利

其他間接獎勵辦法

第二節 新聞事業的利用

政府利用新聞事業的目的

國營新聞

統制新聞

官方新聞

代表通訊社

無線電廣

播 新聞信

新聞記者的聯絡

新聞電影

第七章

新聞政策與新聞戰

九二—一〇六

第一節

新聞戰的統帥部

九二

戰略與戰術 新聞統帥部的產生 統帥部的組織 一元制 集體制 多元制 我國
的新聞戰統帥部

第二節 新聞戰鬥的序列 新聞戰鬥部隊的編成 新聞戰鬥員 消息發布者 消息取得者 一九六

第三節 新聞戰術 新聞機械戰 殲滅戰 封鎖戰 包圍戰 爭奪戰 敵前戰 敵後戰 主力戰 一〇〇

全面戰 新聞宣傳戰 四個決定要素 正態戰術 變態戰術 諛言戰術 其他戰術 一〇七

第八章 戰時新聞政策 一〇七—一二八

第一節 戰時新聞政策的作用 新聞與戰爭的關係 戰時新聞政策的作用 戰時新聞政策的實施 一〇七

第二節 戰時新聞政策的基本原則 三項基本原則 戰時新聞宣傳的手法 新聞戰術的實例 戰時新聞政策的三部曲 一〇八

第三節 抗戰期間的我國新聞政策 我國在宣傳上所處的優越地位 九一八以後到抗戰期間我國新聞政策的演進 戰時新聞政策 一一二

綱領 二期抗戰的新聞宣傳綱領 一一四

第九章 敵我新聞戰的檢討

第一節 一個綜合的檢討

我們的缺點與敵人的失敗 敵我政策的對比 敵我新聞事業本質的不同
戰時我國報紙的動態 敵報的厄運及其雙重目的 敵人新聞戰的失敗種子

敵報的自供

第二節 機構、陣容及其他

敵人新聞宣傳的機構工具及手段 敵軍的新聞班與隨軍記者 我國的新聞宣傳機構
通訊社的武裝 敵我國際新聞戰 敵人新聞宣傳手法的拙劣

中央

第三節 敵我新聞戰的最大場面

敵偽報的性質 敵報的種類及其作用 敵人在華的日文報 敵人在華的中文報 偽報的產生及其形式 偽報的一貫作風 主要偽報一覽 偽通訊社 敵後報的目的及其種類

敵後報統計

在滬外商經營的華文報 在海外的華僑報

第四節 在戰爭中成長起來

我國新聞的愈戰愈強 遭敵破壞的報紙統計 抗戰期間我國報紙的統計

第十章 今後中國的新聞政策

第一節 中國新聞事業的回顧

政策與事業的關係 中國為新聞事業的發源地 中國新聞事業不發達的客觀原因 中國新

一一九——一四二

一九

聞事業不發達的主觀原因

第二節 一個目的，一個綱領

一四六

國營乎統制乎自由乎

三種制度的批判

三民主義的新聞政策

中國新聞事業的多樣性

多樣性的共同綱領

有關新聞事業的幾種主要法令

第三節 今後中國的新聞政策

一五〇

由抗戰到建國——保持戰時中國新聞事業的優點

由消極到積極——指導輿論健全組織

由工具

到事業——糾正觀念助長事業

附錄

一五九

一、現行出版法

二、現行出版法施行細則

三、戰時新聞檢查局組織大綱

四、各省市新聞檢查所組織條例

五、各重要縣市新聞檢查室組織規程

五、各重要縣市濶間調查室縣辦賦課

四、各省市濶間調查課辦賦課

三、縣間濶間調查課辦賦課

二、縣內濶間調查課辦賦課

一、縣內濶間調查

陸軍部一林玉珊參謀長軍事

由該部擬定關於調查濶間調查室辦理

章三節 今對中國內濶間調查

一、對濶間共同防務 二、濶間調查室與調查課之配合

三、濶間調查室與調查課之配合 四、濶間調查室與調查課之配合

章二節 一、濶間調查 二、濶間調查

三、濶間調查室與調查課之配合

一九一四

新聞政策

第一章 新聞政策的目的認識

第一節 新聞政策的意義

宗近代國家，往往以其政策訴之於全體國民。凡有關於政府利益的事項，總是巧妙地利用言論出版機關，廣事宣傳，以期人民的同意，而澈底達到他政治上的目的；反之，凡有為政策遂行的障害，而不利於政府的事項，國家可以禁止人民的意見表達，亦是常有的事。

國家在某個場合須要言論出版機關廣為宣傳，在某個場合須要禁止人民的意見表達，這便在新聞政策的運用了。

由本新聞政策是國家整個政策的一環，它是實施整個政策的一種動力。政策是國家謀實現政治上的目的，而採取的具體方案；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的宣傳方案。

按諸新聞發達的史蹟，新聞發達的成立及新聞檢查制度的實施，實與印刷術的發明及新聞的資本主義的經營同時開始。國家對於新聞政策的基礎觀念，是確認新聞為指導輿論的利器。

新聞政策的根本方針，乃在國家的一般社會秩序的維持，利益的擁護，與機密的保持。

第二節 新聞政策的理論根據

而國家政策的確立與實施，必然有一定的理論根據，這個理論根據，是政策之所由生，也是政策之所由本。新聞政策爲什麼是國家政策的一環呢？其理論的根據有三：

一、由於政治的——認新聞是政治教育的一種。現代國家乃爲一有機的組織體，其特質爲有生活機能，滋長繁榮，因自主的努力，而完成其理想的使命。其內在的基本原動力，時刻在不斷的推動一切，改進一切，創造一切，使國家生活作有計劃的進展，國家生命爲無限制的發展。新聞爲人類的精神食糧，與人民的精神生活時刻不能分離，且新聞的功能，是在報道與批評，對社會有積極的指導性。國家要完成其理想的使命，所以不得不視新聞是最良好的政治教育的一種，獎勵之，扶植之，使人民咸對國家有明確的認識，而爲一致的行動，以趨向於政治的同一目標。

二、由於社會的——認爲新聞是社會底心的交通機關。從原始社會進化到現代社會，人類中彼此的關係，是由簡便而逐漸至於繁複。在共同結合的生活之中，「爾」「我」之分固然爲各個的個體，集之乃同爲一個組織體下的構成員。社會的進步，是在求彼此利益的一致與均衡，人們的觀念，必須捨「小我」而取「大我」，如是，社會的組織可以愈結愈固。新聞是社會中彼此意志構通的橋樑，無異是社會底心的交通機關，國家自然可以利用這架橋樑，以求社會的發展。但是，同時也得注意到這橋樑是否建築鞏固，足以負起社會底心的交通機關的使命。國家之必欲納新聞於法律範圍以內，而不予以極度自由者，其着眼點就在乎此。

第三、由於戰爭的——認爲新聞是精神的國防武器。我國兵法有云：「先聲奪人」，「不戰而屈人之兵」，這便是一攻心爲上，攻城爲下」的戰略。現代戰爭絕非軍事上的單純動作，而是所有政治、經濟、外交、文化等綜合力量的抗衡，這就是德國軍事學家魯登道夫（Erich Von Ludendorff）「全能戰爭」的至理。他說：「全能戰爭絕非僅在軍事力量的顧慮，而直接關係到交戰國內每一個國民的生活精神」。在戰爭時，新聞的效力，對內能够激發國民的敵愾心，對敵能够擊潰他的戰爭情緒，所以在戰爭的場合，新聞是一種無血戰爭的主要武器。

第二節 新聞政策的實際根據

麵包、牛奶和新聞紙，是歐美各國人民日常生活的第一件事。宣傳從人民生活最密切的地方着手，當然是最好沒有了。

因近代科學的發達，新聞事業的領域日益擴大，顯然的，新聞紙的複製性與定期性，是促成了新聞紙無遠勿屆，人手一篇的幸運；而無線電事業的發展，更幫助了報道源的迅速獲得；新聞電影的出現，不僅給人民以文字的印象，且給人民以形象的印象。

最好的宣傳，莫過於能够引起人們興趣的事情。新聞紙，無線電廣播，新聞電影，一面是注意於消息的報道，一面是着重於閱者和聽者的趣味，由於報道功能與興趣作用的交織，才成功一件宣傳藝術的結晶。

宣傳與新聞，是有密切不可分離的關係，宣傳是「體」，新聞是「用」。宣傳是有計劃、有系統及有組織的方法，將某人或某組織（國家是社會組織的最上層形態。）的主張或事功發表之，冀得他人

的諒解或贊助，以實現其理想的目的。新聞事業的領域擴大了，在宣傳的見地來說，當然是很有助於政府與人民的意志的溝通，所以近世國家，都在積極設法開拓新聞的領域，以爲實施新聞政策的實際根據。

再就新聞紙來說，新聞紙、無線電廣播、新聞電影三者，雖然都是現代宣傳戰中的主要武器，但是其中能够得到最普遍、最簡捷、最有力的宣傳效果，却不能不首推新聞紙了。因此，往往一般人所論的新聞政策，僅在着眼於狹義的新聞紙的利用與擴展。

宣傳是藉着各種公告物爲媒介，以傳達於一般民衆；而各種公告物中，最重要的是新聞紙。新聞紙的報道新聞，具有反複性、定期性、繼續性。由於一定觀念的反複，予讀者以繼續的刺激，強化暗示的程度；在新聞是某些事實或主張的反複，在讀者是已經認爲論證了。新聞紙具有權威性，消息只要一經報道出來，讀者多數是會相信的。新聞紙又具有暴露性和鼓勵性，揭發敵人的陰謀，鼓勵國人的反抗情感，在宣傳戰上更有不可磨滅的功能。這在新聞紙的屬性方面來說，國家應該把握它，運用它，作爲實現新聞政策的實際根據。

近代新聞紙的產生，實濫觴於十六世紀末葉的「手寫新聞」。若就複製性定期性的新聞紙的出現來說，那在十七世紀初葉了。在歐洲，德、英、法諸國，都是在十七世紀前半期就產生了近代型的新聞紙；在美洲，當十八世紀的初葉也興起了；在亞洲，中國於一八一五年才有外人主辦的宗教性的刊物出現，至一八五八年中外新報出版，實爲中國近代新聞紙的嚆矢；在日本，則以一八六一年長崎外僑所辦之英文新聞 *Nagasaki Shipping List and Advertiser* 爲最早。統觀各國新聞紙的歷史，最久者將近三百年，最遲者亦幾及百年，在這個時期中，以無線電的發明，輪轉機的採用，以及一切印刷技術的改進，使

新聞生產率日益增加，行銷日益普遍，更以資本主義的發展，社會對於新聞紙的需要亦愈感迫切。現在歐美日本各國新聞紙，動輒日銷數十萬份以至數百萬份，即以中國而論，亦有日銷數萬份以至十餘萬份的，這可證今日新聞紙在社會中所佔有的重要地位了。這就新聞紙的過去與現實來說，國家應該把握它，認識它，作為新聞政策的實際根據。

新聞政策的實際根據是多方面的，但是最要緊的，還是要國家能够發揮新聞的效能，與認清新聞事業與社會的關係。

第四節 新聞政策的兩大分野

國家所實施的政策，不能離開國家的政治理想，這是鐵一般的定律。國家的政治理想是淵源於國家的歷史與環境，換言之，國家的政治理想也是孕育於國家的歷史與環境。新聞政策既為國家政策的一部門，當然是隨着國家的歷史與環境而產生而演進。

新聞政策的實施，目前是有兩種不同的方式：一種是根據於傳統的民主思想而來，認為人民的意見表達應該獲得自由的權利，並且這種主張，早已被多數國家在憲法上為原則的規定，如法國一七八九年人民權利宣言第十一條，曾列舉人民有言論、著作、出版的自由；美國憲法則禁止國會制定剝奪人民言論及出版自由的法律。這些都是近代民主主義的產物，因而在新聞政策的運用上，相率趨向於言論自由主義。凡有關於言論自由的壓迫與束縛，如檢查制度的實施，保證金制與特許制的設定，均為這些國家所絕棄。還有一種，認為人民的意見表達，不能絕對自由，必須以一黨的主義或一階級的利益的範疇，超出這個範疇，政府要絕對予以干涉或取締。如法西斯的意大利，納粹的德國，他們的新聞政策，是以

法西斯主義、國社主義來統制新聞和組織新聞記者；如社會主義的蘇聯，新聞事業完全國營，根本無所謂人民言論之自由與不自由。

近世新聞政策的根本原則，雖然有自由主義與統制主義的兩大分野。不過有一點却為各國所共同一致的，就是國家的自由往往高於個人的自由。所以就新聞政策運用的方法來說，可以劃分為上述兩個原則，就新聞政策的本質來說，還是不能夠與國家利益相背馳的。——因為新聞政策的根本立場，是由政府來決定的。

要實行自由主義的新聞政策，先天的條件，要這個國家對於民主政治有素養，人民對於自由權的使有用訓練；至於獨裁國家，基於政治上的需要，必然要高度的限制人民的個人自由，所以在新聞政策上，也不得不伴着它的集權政治，實施統制主義。

其實，我們如果細細地推究一下新聞政策的涵義，多少是含有一點新聞統制的意味，所不同的，便是統制程度的高下，與統制手段的積極與消極之分而已。統制的意義，本來是在有計劃、有系統、有步驟，並不能作為壓迫與箝制等誤解。誤用統制，濫用統制，當然不是真正的，合理的統制。新聞統制的正當解釋，就是由於政府對於新聞事業作統整的籌劃，鮮明它的目標，劃一它的步驟，使新聞的發展，循着不違背國家民族利益的正軌。

……自由主義與統制主義的衝突，……新聞事業的發展，……政府應負起統整與籌劃的責任，……使新聞事業的發展，……不致於淪為獨裁與壓迫的工具。……新聞統制的實施，……應以維護國家利益為最高原則，……並應注意於新聞事業的健全與發展。……

論述 第二章 言論出版自由

言論出版自由之義，即是合眾國憲法第一修正案中，其國家憲法非常明確內，並非
限不嚴禁第一節 言論出版自由的意義及其史的發展
所謂「言論出版自由」，便是人類表示思考與意見的自由。申言之，即個人的言論、著作、刊行、

不受外部的管理、拘束、掣肘等手段的強制支配，而確保其獨立性；更從自己的思考與意見，言其所欲
言，論其所欲論，無所忌憚，無所顧慮，而發揮其個性人格。

言論出版自由是現代諸種文化的一個公共基礎，它所表現出來的，自然不僅屬於單純的出版物，舉凡
凡非印刷品之文書、圖畫，以及演講、辯論，固皆為思考與意見的表示；然在現代社會中，出版物的勢
力，在思考與意見的表示方法中，實遠過於其他一切方法的勢力，所以通常一般論者都將言論出版自由
連繫在一起。

說到言論出版自由的史的發展，是有關於政治史及社會史的演進，而且兩者似乎不能分離。現在簡
單地分為四個時期如下：

1. 言論自由的原始時期 當洪荒初闢，人類在原始生活之中，一方面政治意識尚未發達，他方面政
治制度亦尚未完整的建立起來，這時候正是結繩記事或文字粗具雛形的時期，人類的思考與意見，都是
萬分簡單，既談不到所謂自由，根本無用爭自由，更不會不自由，因此，這時候可稱是言論自由的原始
時期。

2. 言論出版被壓迫時期 自十五世紀中葉，現代印刷術發明之後，言論出版的檢查制度，就追隨着產生。且當時歐洲的政治，往往與宗教發生着密切關係，凡違反教義及國王命令的出版品，一律不准發行，其後雖逐漸採用特許制度，但是對於人民的言論出版自由，總是有所限制的。在中國，可說這時期很長，從秦始皇的焚書坑儒起，一直到清廷屢興的文字獄止，中間雖有時或緊或弛，其方法也非與歐洲所行者相同，但是統治者對人民言論出版自由，根本上則毫不予以保障。

3. 言論出版自由時期 這時期開始於十七世紀，當時歐洲民主思潮甚為蓬勃，於是由政治的影響，人民就漸漸爭得思考與意見表示的自由權利。一六九五年英國廢止檢查法，其後德奧諸國亦跟着廢止；至於人民言論出版自由權利的明訂於憲法者，當首推法國的「人民權利宣言」（一七八九年），及美國的修正憲法（一七九一），從此之後，各國憲法中莫不將言論出版自由規定為人民的基本權利。

4. 言論出版統制時期 歐戰期內，各參戰國家對於人民的言論出版，相率加以統制。現在世界上實行言論出版統制的代表國家，為蘇聯與德意。蘇聯除規定於憲法之外，並採取新聞國營的手段；德意兩國則另頒單行法，如記者法，新聞紙法等，以實施其嚴厲的統制政策。

無論那一種政策，都是根據一國的政治環境而轉移，所以言論出版自由時期與言論出版統制時期，尚能並行於現世而不替。且所謂言論出版自由者，必須以法律為範圍，越此則不得自由；言論出版統制則不過將這法律限度加嚴，使其在一定的狹隘的圈子內走，不得有個人意志的存在。不過，在原則上說，言論出版是應該自由的，但是合理的統制，在目前動盪的國際環境中，或國家處於非常時期內，也非絕對不可行的。

第二節 言論出版自由的界限

自從自由思想影響於政治領域後，即產生了民主主義。民主主義是認自由爲人類最高理想之一，因此，言論出版自由就好像天經地義一樣地被規定着，而爲人們所毫不懷疑。其實自由的解釋，並不是絕對的放任主義。盧騷 (Jean Jacques Rousseau) 大家知道是一位革命哲學的先驅者，他是提倡返回自然，他以爲沒有利己慾望的人，當時很少存在，近世文明徒然是挑撥個人的慾望，畢竟失却了自由，因此，咀咒文明社會，而欲使之返回自然，他以爲真正自由的人，是不欲自己可能以外的事。孟德斯鳩 (Charles Louis de Secondat Montesquieu) 亦說：「自由是行使凡爲法律許可的事情的權利」。康德 (Immanuel Kant) 主張人格是基於人間的理性，人格的慾望是常常總得合理的，所以不爲不法不正的事情；承認自己的人格，同時必須承認他人的人格，發展自己的慾望，同時應該不損害他人的慾望，相互地尊重人格，便是尊重自由。孔子解釋自由，在論語的顏淵篇中，答顏淵問，曰：「克己復禮爲之仁」，在雍也章曰：「夫仁者己欲立而立人，己欲達而達人，能取近譬，可謂仁之方也已」，又答仲弓曰：「己所不欲，勿施於人」。這些中外先哲的至理名言，都是說明個人的自由，必須順從於理性，同樣的，所謂言論出版自由，亦當本乎人類的理性。

在原始社會之中，人類的慾望不高，生活都是隨着自然變化而謀適應，所以個人的理性，還能保持他的本來面目，而爲真情的流露與表達。自近代國家出現後，物質生活與精神生活都跟着發生了劇變，在這時候，要保持原始社會的言論自由，殆爲不可能的事實；尤其是在十五世紀中葉印刷術發明以來，個人的意志往往容易受他人的意志的影響，使彼此發生了連繫的作用；一方面更由於社會發展的一定過

程，要求社會組織日趨於強有力，這樣，所謂公共意志就超越了個人意志。

由於社會組織形態的日益擴大與堅強，因之社會的內層也自然而然地發生了種種變化。近代國家決不能與原始社會同一形態，這是可以斷言的。近代國家在共同利益的立場上，不得不以種種束縛加諸這個社會組織體的構成員身上。爲了人類生活所結合的國家乃至共同社會，消極的要共同防衛外侮的襲來，災害禍患的發生，以謀衣食住行的安全；積極的要期待各個成員的努力服務，以促人類生活幸福的增進，與其人格的向上發展。但是，個人都具有自己的優越感，愛憎的感情，與複雜的利己慾望，這些均是與國家乃至共同社會的機能發生衝突，動輒使人類的共同生活發生破綻，於是統治者往往站在全般利益的立場上，以一定的法律規定其界限，以強制個人的生活行動。

人類思考與意見的表示，爲精神生活上最重要的一面。近代國家爲了要達到其上述的消極的積極的兩種任務，所以對於人民言論出版自由權利的賦予，不容不有慎重周詳的規定。這種規定，自然應兼顧兩面，一方面務須顧及政府的干涉，不致使人民思考意見的表示，受不當之侵犯與束縛；他方面更須顧及人民的濫用言論出版自由，以致社會或個人蒙受不當的損害。

因此，人民對於言論出版自由權利的行使，必須依於法律的限制，始能享受政府的保障，然從積極方面言，凡人民不違背國家生存與共同福利的言論出版，自應有自由行使的權利。

第三節 言論出版自由的法律保障

言論出版自由，是與集會、結社等自由，同爲人民基本權利的一種，所以各國在憲法上都規定予以保障。