

新聞法論

上 冊

尤英夫律師著

生活雜誌叢書②

新聞法論 上冊

著作者兼

發行人：尤英夫律師

代理發行：生活雜誌社

地址：台北市松江路六五號十二樓

電話：五三一七一九七・五三七二四七六

五三七三四〇五・七〇一九八三八

郵政信箱：台北郵政信箱二九一九四號

TELEX 20990 CenLaw

FAX (02)537-1915 ATTN LAWYER

郵政劃撥：〇七三三三五〇一九號生活雜誌社帳戶

經銷商：三民書局

全國各大書局

定價：每册新台幣二八〇元

(函購九折優待掛號另加二十元正)

中華民國七十六年十一月出版

如蒙惠顧請向各書局或郵局函購

自序

很久以來，我一直希望能寫本有關新聞法規的書籍，不僅是因為我具有一點點新聞人的背景，而且是因為十年來與學生上課，總覺得應該有一本適合自己口味的新聞法規教科書。但是因為從事律師業務，屬於自己的時間不多，所以力不從心，蹉跎至今。七十五年六月，我開始動筆寫這本書，因為寫寫停停，到七十六年十月才最後寫好，歷時一年四個月。未再經仔細審核，即付印，而應亟需。

在自己的計劃中，這是有關新聞法規的第一本書。在第二本的新聞法規書本中，將繼續介紹隱私權、廣播電視法、電影法、記者法、廣告法等案例與理論。新聞道德方面的問題，如果可能，也想提出一些討論。

在這本書中，介紹了不少實際案例，以激起讀者的興趣與認識問題的嚴重。理論方面，有些問題是沒有其他書籍可供參考，完全是自己思索後的結果，也許相當粗糙不成熟，但總是可供新聞科系的學生作課本研讀，而且可作為新聞從業人員充實新聞法令知識的參考書。對新聞媒體有興趣的法律人也可瀏覽參考。在報禁即將於七十七年元旦解除前夕，這本書將有助於新傳播環境的設立。

有一點必須指出的，本書所說的新聞媒體，不單指報紙、雜誌而言，抑且包括書籍或其他出版品。本書絕不敢自稱周全完善，讀者如有批評指教，實在非常感謝。

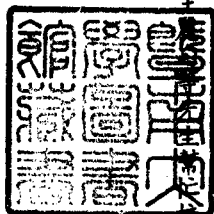
最後，謝謝陳順孝、何立文、王

序

尤英夫

謹記

76年11月



第一章 序 論

- 第一節 法令的基本認識……………一
- 第二節 新聞法令的範圍……………二
- 第三節 憲法、新聞自由與新聞法規……………四

第二章 我國新聞法規的沿革

- 第一節 民國成立前之新聞法規……………九
- 第二節 民國成立後行憲前之新聞法規……………一四
- 第三節 行憲後之新聞法規……………一九

第三章 出版法理論與實務

- 第一節 各國出版立法制度……………二六
- 第二節 出版法與其他法律之關係……………二八

第一目 出版法與著作權法	二八
第二目 出版法與其他法律	二八
第三節 出版品之定義	二九
第四節 出版品之分類	三〇
第五節 出版品之關係人	三二
第六節 出版品關係人之責任關係	四二
第七節 出版品登記證之聲請、變更及註銷	四三
第一目 聲請手續	四三
第二目 變更程序	五〇
第三目 註銷程序	五二
第八節 雜誌社可否設記者問題（註五十四）	五二
第九節 出版品之義務	五五
第一目 強制應行登載之義務	五五
第二目 出版品送備之義務	五六
第三目 出版品送審之義務	五六
第四目 出版品之更正義務	五七
第十節 出版之獎勵及保障	六二
第一目 出版之獎勵	六二

第二目 出版之保障	六五
-----------	----

第十一節 出版品登載事項之限制	六九
-----------------	----

第十二節 行政處分	七七
-----------	----

第一目 行政處分是否必要論	七七
---------------	----

第二目 行政處分之種類	七八
-------------	----

第四章 新聞媒體與公平裁判

第一節 不斷出現的報紙審判案例	一〇九
-----------------	-----

第二節 美國的新聞自由與公平審判之爭	一一
--------------------	----

第三節 出版法第卅三條與報紙審判	一五
------------------	----

第四節 報紙審判與藐視法庭罪	二三
----------------	----

第五節 新聞媒體改進方向（註二十四）	二六
--------------------	----

第五章 新聞媒體與誹謗罪

第一節 新聞媒體涉及誹謗的案例	一三四
-----------------	-----

第二節 新聞自由與誹謗	一三七
-------------	-----

第三節 英美誹謗法	一四一
-----------	-----

第一目 英美誹謗的定義與分類	一四一
----------------	-----

第二目	構成誹謗的要件	一四七
第三目	變動中的誹謗犯意	一四八
第四目	損害賠償、辯護與更正	一五〇
第四節	我國誹謗法	一五二
第一目	誹謗罪的意義、要件與種類	一五三
第二目	誹謗罪之免責條件	一五八
第三目	誹謗之追訴與責任	一六二
第四目	誹謗罪的一些問題	一六四
第五目	如何避免誹謗官司	一六五
第六目	妨害信用罪	一六七

第六章 著作權法與新聞媒體

第一節	著作權之概念	一七四
第二節	著作權之內涵	一七六
第三節	著作權之客體	一七八
第四節	著作權之主體	一八一
第五節	著作權之取得	一八四
第六節	著作權之歸屬與期間	一八六

第七節 著作權之變動與消滅·····	一九〇
--------------------	-----

第一目 著作權之變動·····	一九〇
-----------------	-----

第二目 著作權之消滅·····	一九二
-----------------	-----

第八節 著作權之限制·····	一九二
-----------------	-----

第一目 合理使用·····	一九二
---------------	-----

第二目 強制授權·····	一九九
---------------	-----

第九節 著作權之侵害與處罰·····	二〇〇
--------------------	-----

第十節 其他相關規定·····	二〇九
-----------------	-----

第十一節 著作權侵害之民事責任·····	二一一
----------------------	-----

第十二節 投稿的法律性質·····	二一二
-------------------	-----

第十三節 新聞媒體、著作權與不公平競爭·····	二一四
--------------------------	-----

第七章 新聞媒體與妨害國家安全

第一節 我國發生的一些案例·····	二二一
--------------------	-----

第二節 新聞自由與國家安全·····	二二二
--------------------	-----

第三節 妨害國家安全的一些犯罪·····	二二六
----------------------	-----

第一目 國家安全的範圍·····	二二六
------------------	-----

第二目 我國有關妨害國家安全的法律·····	二二八
------------------------	-----

第八章 新聞媒體與妨害風化

第一節 我國發生的一些案例·····	二四三
第二節 猥褻之定義·····	二四四
第三節 出版自由、閱讀自由與管制猥褻·····	二五二
第四節 我國有關猥褻出版品的法令·····	二五三
第五節 如何適應更開放的社會·····	二六〇

第九章 新聞來源保密權利

第一節 新聞來源保密權利的意義·····	二七三
第二節 發生的一些案例·····	二七四
第三節 新聞來源保密權利的性質·····	二七六
第四節 新聞來源保密權利的範圍·····	二八二
第五節 新聞來源保密權利的中外法例·····	二八四
第一目 外國法例·····	二八四
第二目 中國法例（註二十八）·····	二八七
第六節 作者意見·····	二九〇

附錄一	報禁問題·····	二九六
附錄二	出版法·····	二〇三
附錄三	出版法施行細則·····	三一
附錄四	著作權法·····	三一六
附錄五	著作權法施行細則·····	三二七
附錄六	國家總動員法·····	三三一
附錄七	妨害國家總動員懲罰暫行條例·····	三三一
附錄八	動員戡亂完成憲政實施綱要·····	三三二
附錄九	懲治叛亂條例·····	三三二
附錄十	戒嚴法第十一條條文·····	三三四

第一章 序論

第一節 法令的基本認識

一個國家誕生後，必須有一套健全的制度以維護政權的正常運作、社會的安寧秩序，與乎人民的日常生活，而這一套制度是藉著憲法的基本架構，法律的一般或具體辦法與行政命令的實施細節來完成的。

憲法，是每一個國家的根本大法，至高無上，一個國家也只有一部憲法，它是立國的精神所在，明定人民與政府的關係、政府組織、中央與地方的劃分等重要事項。以我國憲法而言，前言揭櫫制定本憲法之由來，其次總綱內表明國體、主權、國民、領土、國旗。再來，人民之權利義務，國民大會、總統、五院、中央與地方之權限、基本國策等。它是由國民大會制定與修改的。

憲法，由於是根本大法，不可能鉅細靡遺，必須授權各機關制定各種法律，以切實際。依中央法規標準法第五條之規定，左列事項應以法律定之：(一)憲法或法律有明文規定，應以法律定之者；(二)關於人民之權利、義務者；(三)關於國家各機關之組織者；(四)其他重要事項之應以法律定之者。而法律，得定名為法（如著作權法）、律（如戰時軍律）、條例（如出版獎勵條例）或通則。而法律應經立法院三讀通過，總統公布後施行。法律不得抵觸憲法，抵觸者無效。有無抵觸發生疑義時，由司法院大法官會議解釋之。又法律，特別法優於普通法，新法優先適用於舊法。

但法律條文有限，仍無法就執行細節詳加規定，於是不能不依賴法律所授權各機關發佈之行政命令

補充之，或行政機關在其職權範圍內發佈之執行命令以完成其職務。各機關發佈之命令，依其性質稱爲規程（如台北市議會組織規程）、規則（如郵政規則）、細則（如出版法施行細則）、辦法（如優良廣播電視節目獎勵辦法）、綱要（如動員戡亂完成憲政實施綱要）、標準（如有限公司及股份有限公司最低資本額標準）或準則（如票據掛失止付處理準則）等。在法的位階上，命令低於法律，不得抵觸法律，更不得抵觸憲法。命令抵觸憲法或法律者無效。又下級機關所訂之命令，不得抵觸上級機關之命令。爲防止行政機關以其命令取代應經立法院通過的法律，故中央法規標準法第六條又規定：應以法律規定之事項，不得以命令定之。

由上可知，憲法至高無上，其次法律，其下爲命令（或稱行政命令）。憲法爲國民大會制定，法律爲立法院通過總統公布者，命令則由各機關直接發佈，但不得抵觸其授權之法律，通稱爲子法不得踰越母法範圍。無論法律或命令均不得抵觸憲法，是謂爲不得違憲。

最後補充者，通稱法規者，應包括法律規章，規章常指命令。又所謂法令，包括法律命令，應均具有拘束強制效力。

第二節 新聞法令的範圍

新聞事業雖屬於文化事業的一環，但本身亦具有謀利性質而屬商業的一種，因此有關商業的法令，大部份亦適用於新聞事業。從創設新聞事業之初，需集資設置組織機構，設立印刷工廠，設籍登記等而應適用公司法、商業登記法、民法（有關合夥部份）、營利事業登記規則、工廠法等法令。從聘僱員工開始至印刷發行，需訂約僱用或訂約從事商事活動，而應適用民法（有關僱傭、買賣、代辦商等契約）

、勞動基準法、勞工安全衛生法等法令。

但此處所指之新聞法令，不包括有關商業的一般法令，粗略來說，係指有關規範新聞活動（非一般商業活動部份）與活動成果（即新聞內容）以及規定新聞從業人員權利義務之法令。這些新聞法令，包括針對出版品的基本法規——出版法，針對廣播與電視的基本法規——廣播電視法，針對電影的基本法規——電影法外，尚涵蓋規範新聞活動的不正競爭法、隱私權法令、妨害軍機治罪條例等法規，規範新聞內容的著作權法、少年事件處理法、妨害軍機治罪條例、誹謗罪、妨害風化罪、懲治叛亂治罪條例、動員戡亂時期公職人員選舉罷免法、廣告法規（分散於各種法律中）等法規，規定新聞從業人員權利義務的新聞記者法，勞動基準法、民事訴訟法中拒絕透露消息來源特權等法規。

上述各種法律，亦應包括各種行政命令及附屬法令。例如出版獎助條例，本為個別之法律，但為獎助出版品或出版事業而存在，實係具有附屬性質，仍屬於出版法的一環。

各國新聞法學者，所討論的新聞法令常各有其不同的範圍，有就報紙之法令為主要討論對象，包括新聞自由、誹謗罪、藐視法庭罪、隱私權、公共記錄之採訪、新聞財產（NEWS AS PROPERTY）、叛亂、廣告以及電台之廣播（註一），有包括各種新聞媒體如電視等在內加以討論，內容有新聞自由、誹謗、隱私權、消息來源保障特權、資訊自由與權利、報紙審判、廣告法規、反托拉斯法與不公平交易、報業保存法、勞工法、著作權法、猥褻禁令、廣播、電視等（註二）。在我國，無論稱為新聞法規或傳播法規，學者間所包含論述者，亦每有不同的範圍。

本書所包括之法令，係作者認為與新聞從業人員較重要之部份，惟不敢自稱周全。因新法令之制定或廢止，內容可能會隨之增減。

第三節 憲法、新聞自由與新聞法規

如上所述，憲法為國家之根本大法，其中亦規定人民之基本權利。而人民之言論自由、出版自由即為其中之一人民重要基本權利，屬於自然權利。就世界各國憲法而言，無論為民主國家，或極權國家，其憲法莫不規定人民有言論自由與出版自由。至於其人民是否確有言論自由與出版自由，係屬另一問題。

言論自由，包括任意言論與自由講學，出版自由，包括著作與刊佈，前者為言語方面之不受拘束，後者則為文字方面之自由書寫與發行。惟無論言語或文字，均為人類思維之結果或結晶，學者稱言論與出版之自由，不過是思想自由的表现形式而已，即此之意（註三）。惟人類思想如未有新思潮之吸收與激盪，新事實之不斷提供與衝擊，勢將日益枯竭，致使其言語或文字表達受到限制，其言論自由與出版自由勢將窒息。由此而言，新聞自由實與言論自由、出版自由密切不可分。在過去憲法中只提及言論自由（freedom of speech）與出版自由（freedom of press）之保障，並非憲法中不保障新聞自由，而是當時的新聞媒體不像今天的新聞媒體具有多種形態，其影響力至為龐大，四面八方無所不在。當時憲法制定者心目中所要保護的，雖然名稱為出版自由與言論自由，其實也就是今天吾人所稱呼的新聞自由。所以吾人不能望文生義，解釋說各國憲法中只有言論與出版之自由，而無新聞之自由。不過，很多學者常以表達自由（freedom of expression）代替新聞自由（註四）。

世界各國憲法對於言論與出版自由之保障方式，有直接在憲法中明文規定如美國，不准國會或政府機關立法加以限制者，學者稱為直接保障。但亦有些憲法如一九一五年的丹麥，並未在條文中明白規定國會或政府機關不得立法限制言論自由與出版自由，而僅由普通之法律加以保障言論自由與出版自由者

，學者稱爲間接保障。

惟自由或權利，並非絕對，而有其一定之範圍。因此無論直接保障或間接保障，均有其一定之界限。除此界限，即屬濫用自由或權利，不應予以保障。

如以美國爲例，美國聯邦憲法第一修正案規定：「國會不得制訂法律……剝奪言論或出版自由」，因此國會並未訂立出版法、廣播電視法之類的法律規範言論或出版自由（註五）。但國會雖不得制定剝奪言論或出版自由之法律，並非意味人民即有絕對之言論或出版自由。十八世紀布拉斯東（William Blackstone）的主張：出版前，政府不得對作家限制。但出版後，如有違法時，得予處罰。曾在英美風行（註六）。

目前美國聯邦最高法院採取的數項原則，包括明顯而立即危險的原則與優先適用原則。前者，由何默斯大法官提倡，言語文字被取締處罰前，必須先證明它會造成明顯而立即的危險（a clear and present danger）。後者，法律如果有碍言論或出版自由時，政府必須先證明該法律係合憲法，並且證明言論或文字將使社會重要利益遭受危險（註七）。

對於言論及出版自由的保障方式，除了有上述直接保障與間接保障分類之外，尚有法律優越型、憲法自限型與絕對保障型三種分類。法律優越型，指憲法雖然明文保障言論及出版等自由，但一旦國會制定法律就此等自由加以限制，就不能再異議爭訟，英國屬之。憲法自限型，憲法明文保障言論及出版自由，原則上不許立法加以限制，但若國會立法而合於憲法所定條件，亦可以限制言論及出版自由。對此限制言論及出版自由之立法，可以異議爭訟。絕對保障型，由憲法對言論及出版自由作最徹底的保障，至少在形式上給予絕對保障，不加任何限制，如美國（註八）。

不過，不論怎樣分類，可以確定的，言論或出版自由決非絕對的。其次，各國憲法不論在文字上如何對言論或出版自由加以保障，吾人仍應就其實際運作上，加以仔細觀察。因此從文字規定上，比較各國憲法保障言論或出版自由之優劣，也就沒有什麼必要了。

我國憲法第十一條明白規定：人民有言論、講學、著作及出版之自由。看來似乎採取直接保障方式或絕對保障型。

但憲法第二十三條又規定：

「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨碍他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」則實際上應屬間接保障方式或憲法自限型。

有些憲法學者認為，此種規定，由正面言之，非在某種必要情形之下，不得以法律限制之，否則違憲，其法律應屬無效。且縱令限制，亦僅得由立法機關以法律為之，不能由行政機關以命令為之。然由反面觀察，亦所以表示人民之自由權利（包括言論出版自由），並非絕對不能限制，惟應在某種必要情形之下，由立法機關為之。

此必要情形，憲法明列四種情況：

- (一) 為因防止妨碍他人自由之必要：如為防止妨碍他人夜間安寧，得制定違警罰法禁止深夜於街道喧嘩。
- (二) 為因避免緊急危難之必要：如因克敵制勝之必要，得制定戒嚴法，於戒嚴地區徵用人民土地財產。
- (三) 為維持社會秩序之必要：如為管制槍砲彈藥刀械，維護社會秩序，保障人民生命財產安全，得制定槍砲彈藥刀械管制條例。

(四) 為增進公共利益之必要：如為維護兒童身心健康，促進兒童正常發育，保障兒童福利，制定兒童福利

法。

這一條文之規定，爲列舉規定，非例示規定，如非合於上列標準，即不得以法律限制之，其限制並以有必要者爲限。至法律之規定，是否合乎上列標準？是否確有其必要？胥視法律內容及社會情勢而定，殊難概括論斷，如有疑問，由司法院大法官會議加以解釋（註九）。

但有憲法學者批評，我國憲法第廿三條規定的自限條件太過廣泛，不但「增進公共利益」之涵義較「公共福利」爲廣泛，而「維持社會秩序」概念之外延，更是無限無涯，尤其現代國家與社會、政治、經濟或軍事都是變遷日亟，各國經常都有各式各樣的緊急危難，「避免緊急危難」之概念，尤難以界定，容易被濫用或惡用來限制自由與人權，若再加上「防止妨碍他人自由」這種可以包羅萬象之「自限」條件，則何事能與「防止妨碍他人自由」「避免緊急危難」「維持社會秩序」「增進公共利益」等四條件，完全沒有關連？而且「所必要者」之「必要」，概念甚屬不確定。因此，也就沒有任何事項，不可以援引憲法第二十三條做爲根據來制定法律，來限制自由權利。抑且，我國法院並無日本法院所擁有之違憲審查權，對法律之限制自由無權審查其有無違憲。因此言論或出版自由，也就容易受到限制約束（註十）。

我國憲法明文保障言論自由及出版自由，或引申出來的新聞自由或表達自由有如上所述。實際上所制定足以影響言論或出版自由之法律如廣播電視法、電影法及其他涉及新聞自由的法令，從未被異議或爭訟過是否違憲，而惟一的出版法是否合憲疑義，亦已由司法院大法官會議解釋爲不違憲（註十一）。將來政治更自由，社會更開放、人民更有信心後，新聞自由是否會受到不必要、不合理或不適當的法律所限制，以及這些法律是否會因違憲而無效，似乎更依賴司法院大法官們的睿智與魄力了。