

允晨新聞傳播叢書10

新聞自由與 新聞自律

方蘭生／著





允晨新聞傳播叢書⑩

新聞自由與新聞自律

方蘭生·著

※本系列叢書都有翻譯權，請勿盜印。

必屬
好書



允
晨
出
版

新聞傳播⑩ 新聞自由與新聞自律

作者	方	蘭	生
發行人	吳	東	昇
出版者	允晨文化實業股份有限公司		
	地址：臺北市南京東路二段21號11樓		
	電話：5415606~7		
	郵撥：五五四五六六帳號		
排印者	嘉信印刷事業有限公司		
	臺北市內江街110巷6號		
登記證	行政院新聞局局版臺業字第2523號		
初版日	中華民國七十三年三月十日		

定價：100元

序

王洪鈞

新聞學與大眾傳播學的界線如何劃分？教育學術界固然見解不一，社會大眾更不容易獲得清晰的概念，其實，新聞學與大眾傳播學，基本上都是以傳播的行為為研究對象，包括了由歸納而產生的理論以及行為的方法與原則。

新聞學的產生與人類傳播新聞與表達意見的行為有密切關係。人類傳播新聞從口述到書寫階段，雖然時間悠久無形中亦存在著若干原則但祇是一種散漫的活動，初非事業，自從十五世紀德國人古騰堡發明金屬活字印刷術以後，由於當時歐洲社會變遷的需要，以印刷方法傳播新聞的報刊崛起，逐漸形成報業(Journalism)亦構成維持社會存在並促進其發展的一種重要體系。

因此，從歐洲開始，便初步建立了有關新聞寫作與編輯的系統知識，可謂新聞學之萌芽。經十九世紀現代報紙之完成，新聞學之

內涵充實；於廿世紀初，美國乃有獨立之新聞學院成立，傳授新聞系統知識，培養專業人才。及無線電廣播興起，即成為傳播新聞之利器，新聞學之範圍亦隨之擴大。

廿世紀三十年代，若干社會學者與政治學者分從不同的角度探討人類社會行為的構成，而開始了傳播的科學。未久，電視及其他電化傳播普及，予大眾社會發生劇烈之影響；傳播學者使用社會行為科學之知識，對各種大眾傳播行為之過程及效果，皆有深湛之研究及不斷之發現，乃形成大眾傳播學（Mass Communication）。

近六十年來，新聞事業與大眾事業幾已結合為一。其中，以傳播新聞表達意見為主要功能者如報紙、雜誌、無線電廣播、電視廣播、新聞電影等，皆可能視為新聞事業。圖書出版及錄放事業則否；但廣告、公共關係、民意調查等亦可視為新聞事業之相關事業。因此，新聞學與大眾傳播學之範疇亦漸趨重疊；惟前者仍以傳播新聞與表達意見為核心，後者則以傳播行為之過程及效

果研究為核心。且隨着科技進步與社會之迅速發展，兩種系統知識皆不斷增加，理論及技術日趨繁複而深入。有關之學術性著作，可稱林林總總，汗牛充棟。

我國新聞及大眾傳播教育，歷史非淺，惟學術研究與出版，無論質與量，則遜於先進國家。近年以來新聞及大眾傳播學術研究之風熾盛，成果豐碩，學術著作日增，究其學術觀點及水準仍有參差，未盡可充教材之用。允晨文化實業股份有限公司鑑於新聞系及大眾傳播系迫切需要有關新聞及大眾傳播系統性之基本叢書，引導初學者入門，乃訂定出版「新聞傳播叢書」系列，商請各學府講授有關學門之專家學者，深入淺出，分別撰述。所列範圍，初步仍以與各種新聞傳播媒介有關之廣泛知識為主。相信此叢書之出版，以其設計固可用作有關科系之基本讀物，亦可供社會廣大讀者之需要。

洪鈞自民國四十六年開始在國立政治大學新聞系新聞研究所及若干學府任教，迄今廿七年來從未間斷，對於有志獻身新聞及

大衆傳播事業之青年渴需實用知識之情形，敢稱瞭解；故樂於應邀追從諸君子，參與編撰工作，並為本叢書撰序，期使其出版之目的及價值為社會所瞭解。

中華民國七十三年二月二十日

自序

新聞自由是民主政治演進過程中的產物。它像其他的自由權利一樣，是可貴的、是不容輕視的、是應該極力爭取而又要盡力維護的。

然而，新聞自由亦像其他的基本自由一樣，很容易被誤解、被濫用，甚至因運作不當而產生許多流弊，而傷害到民主政治的進展。因之，無論中外，新聞自由經常是一個被爭論的課題。

新聞自由之所以被爭論紛紜，一則是它的意義是因時因地而有所變動的；再則是新聞自由常常被曲解、被濫用，而產生多種弊端。為了消除這些新聞自由的弊端，隨之產生了新聞自律的組織與規範。但，這些新聞自律的組織與規範，是否能達到它的功效呢？却又是一個值得大家注意的問題。

本書共分兩章，第一章是新聞自由，從新聞自由的定義，談

到中外新聞自由的流弊。第二章是談新聞自律，由新聞自律的產生背景，介紹到世界各國新聞自律組織的概況。本書的主要目的，是希望讀者能注意到新聞自由與自律對目前我國所處環境的重要性，進而瞭解到，我國必須因時因地及環境等因素而建立一個適合我國的新聞自由價值觀。使新聞自由的權利，真正的為我國全民所享有。

本書寫作期間甚為匆忙，謬誤之處一定難免，尚祈各位先進、讀者先生們，多多予以指正。

方蘭生 序於陽明山華岡

民國七十二年冬

目錄

自序	一
第一章 新聞自由	一
第一節 什麼是新聞自由	三
第二節 英美兩國在新聞自由上扮演的角色	五
第三節 我國新聞自由概況	二一
第四節 新聞自由的流弊	二九
第五節 新聞自由與國家安全	三八
第六節 我們需要什麼樣的新聞自由	四三
第二章 新聞自律	四九
第一節 新聞自律的意義	五一
第二節 社會責任論在新聞自律中所扮演的角色	五二
第三節 世界各國新聞自律組織的成立	七九
第四節 我國新聞自律組織的成立與檢討	九二
參考書目	一〇三



第一章 新聞自由

第一節 什麼是新聞自由

人類累積了將近三百年民主政治的實踐經驗，已公認新聞自由是代表民主體制的鮮明標誌，大眾傳播媒介因透過新聞自由，而將各國社會訊息大量的公諸於大眾，充分滿足了人類「知之權利」(the right to know)，進而以此知識為本，醞釀並決定了個人參與公眾事務之價值、態度和意見。於是真正的民意因而出現，同時也使民主政治更合乎現代化。

在民主國家的許多政治家和學者，都認為「自由權利的保證，是基於新聞自由，不能限制，亦不能喪失。」、「一個國家民族，沒有新聞自由，就沒有自由的基礎。」；聯合國人權宣言中，也強調新聞自由為人類基本自由之一，而充分的新聞自由，為一切自由的踏腳石。因之，新聞自由如果受到妨礙或者不能充份地發揮，則人民的自由權利即失去保障；同時，人類「知之權利」亦將減失，而民主政治與國家的進步也必然受阻。這也就是為什麼新聞自由的價值一直被肯定的原因。

近三百年來，新聞自由不但逐漸被重視，而也一直被視為一個爭論紛紜的課題。因為它是在社會變遷過程中，民主政治體制下的產物，它的意義是變動性的，它是隨著時間、空間

的變化，而產生其不同的含義和解釋。因而，我們祇有執簡馭繁，引述一些比較權威的團體、專家學者的意見，來解釋今日所謂「新聞自由」的涵義。

國際新聞學會 (International Press Institute)，認為新聞自由的含義有下列四點：

- (一) 自由接近新聞。
- (二) 自由傳播新聞。
- (三) 自由發行報紙。
- (四) 自由表示意見。

歐美傳統新聞自由的含義，大略包括下列七點：

- (一) 出版前免於檢查，出版後除了對法律負責任外，不受任何干涉。
- (二) 出版前不須請領執照或特許狀，也不須繳納保證金。
- (三) 政府不得以重稅或其他經濟力量迫害新聞事業，亦不得以財力津貼或賄賂新聞事業。
- (四) 自由報導、討論及批評公共事務的自由。
- (五) 自由接近新聞來源及保障採訪的自由。
- (六) 自由傳播新聞，並免於檢查。
- (七) 自由閱讀、收聽，包括有不閱讀不收聽之自由。

第二節 英美兩國在新聞自由上扮演的角色

泛美新聞協會在會章中規定：「沒有新聞自由的地方，就沒有民主政治。」新聞自由，是社會演進過程中一種民主政治下的產品，而其發展程度又適足以作為反應某一國家或地區文化水準與民主程度的標尺。今天，世人均公認英、美為目前最具新聞自由的國家，從其起源、發展與現況中，當可有助於說明新聞自由的意義與其重要性。

一、英國的新聞自由發展

英國是民主政治的起源地，也是新聞自由的濫觴處。英國的新聞事業從十六世紀蓬勃發展，而同時也展開了新聞自由的奮鬥，在三百餘年的奮鬥史中，約可分為三個時期。第一個階段是從一五二八到一六九四年的爭取出版自由時期；第二個階段是從一六九五年到一八六一年的爭取意見自由時期；第三個階段則為第一、第二次大戰間的爭取消息自由時期。在這三個時期中，新聞自由各有其不同的時代意義，出版界也各有其不同的覺悟與努力。

(一) 爭取出版自由時期

英國自一五二八年亨利八世開始即對出版事業加以管制，禁止外國人再在英國設立印刷廠，同時限制原來已經設立的外國出版商雇用學徒不能超過兩人。一五三〇年亨利八世特許赫頓(Thomas Hutton)經售神學家譚德爾(William Tyndale, 1492-1536)翻譯的聖經，開始了所謂的「特許制度」，一五三四年頒布保護國內出版商法案，至一五三八年正式樹立皇家特許制度，規定所有出版刊物，都必須事前經過特許。(一五四七年愛德華六世繼位，命令一律禁止煽動性的出版物，到一五五一年又再度重申特許制度。一五五三年瑪利女王時代，是英國宗教思想的紛亂期，爲了控制異教邪說的紛起，女王於一五五七年下令設立「皇家特許出版公司」(Stationers Company)，由擁有女王特許狀的各出版商所聯合組成，受女王所統轄，控制印刷業。在公司特許狀中規定：在王國以內，除公司會員及女王特許者外，印刷一律禁止。此一規定及公司的成立，在宮廷而言，使女王得以有效的控制政治上的惡意誹謗與宗教上的異端學說；而在出版商方面，則可藉此獲得出版的獨占權，並進而取締非法出版；在當時可說是各得其利，但以現代的新聞自由眼光來看，此一制度實爲對出版自由的限制。

一五五九年伊利莎白女王再度重申特許制度，一五六六年並由樞密院公告出版商必須繳交定額的保證金，以保證不得印製任何未經許可的刊物，可以說是進一步的以司法力量來控

制出版自由。一五七〇年參議院另立皇家出版法廷（或稱星座法廷，The Court of Star Chamber），除處理一般民、刑事案件外，並得不經辯護程序，逕對政治犯進行逼供、判決，受到清教徒猛烈的抨擊，但是伊利莎白女王不唯不予改善，並於一五八六年頒布出版法廷命令（或稱星座法廷勅令，Star Chamber Decree），其中規定：1. 一切印刷品須送皇家出版公司登記；2. 除牛津、劍橋大學以及倫敦市中，一律禁止印刷；3. 除得教會同意，不再允許出版商申請登記；4. 印刷任何刊物均須事前請求許可，否則處以十二辨士至四十先令之罰款或監禁；5. 皇家出版公司對非法秘密出版品有搜捕、扣押、沒收之權利；6. 出版商學徒以三人為限，牛津、劍橋印刷所則限一人。此一命令，在倫敦由皇家特許出版公司負責執行，在地方則由地方長官及教會負責，直到一六四〇年清教徒革命為止，此一命令始終對出版業握有最有效的管理，對新聞自由有最嚴密的控制。一六三七年此法廷並下令所有出版品必須註明作者及印刷者姓名，印刷商須繳納三百英鎊保證金，保證不承印任何未經許可的印刷品，可以看出在司法方面對新聞自由的箝制是日益加重了。然而當箝制愈重，新聞自由的呼聲也就相對而起，諸如當時的天主教的印刷商卡特（William Carter）主張人民應有討論政治問題的自由；新教的印刷商辛格頓（Hegh Singleton）曾猛烈攻擊國教的建立；非皇家出版公司會員的出版商瓦爾夫（John Wolfe）則抨擊出版獨占制，從這些實例中，可以