

教育部 99 年度全球化下的台灣文史藝術中程綱要計畫

國際交流計畫：「新聞自由在台灣(1945-1987)」

期末成果報告

計畫期程：99 年 4 月 1 日～99 年 9 月 30 日

指導暨補助單位：教育部

主辦單位：國立政治大學歷史學系

計畫主持人：薛化元

補助選送學生：楊秀菁

# 研修報告書

政大歷史所博士班楊秀菁

## 一、概述

筆者的博士論文題目為「新聞自由在台灣(1945-1987)」，主要是以思想史的研究方法，探討 1945 年至 1987 年間，源自歐美的新聞自由概念，在台灣發展的實際面貌。2009 年 10 月筆者取得政大歷史所推薦，之後並蒙獲貴單位補助，以該論文的一部份「戰後國際新聞自由論述的發展」作為主題，以交換生的身份，於 2010 年 4 月 1 日赴東京大學進行為期半年的研修工作。

筆者於 2010 年 3 月取得東大總合文化研究科的「入學許可書」(見附件一)，並申請到學校宿舍(見附件二)，乃於 4 月 1 日前往東京，進行為期半年的研修工作。但由於東大學校宿舍所給予的住宿許可只到 9 月 24 日，最後乃決定於 9 月 24 日回國，提前結束研修工作。此次的研修工作主要分為兩個部分，修課與資料蒐集，詳細情形請見下列說明。

## 二、修課情形

筆者於 4 月 1 日至東京，4 月 5 日入住東大學生宿舍，4 月 6 日取得學生證(見附件三)，開始進行相關的選課工作。本次筆者在日本研讀的課程可分為學術課程與日語課程兩大部分，詳細課表如下：

星期 時限	一	二	三	四
10:40~12:10			聴く・話す	
12:00~13:00		KSS 研究会		
13:00~14:30		中級前期		読む
14:40~16:10				書く
16:20~17:50	若林ゼミ (16:30~19:45)	国際関係史		

首先，在學術課程部分。筆者於東大的指導教授為川島真教授，因此，在此期間也特別選修川島老師的「國際關係史 I」作為主要的研修課程。該課程主要針對中國的外交文書進行解讀，其中又以清朝總理衙門、外務部檔案，以及中華民國北京政府的外交部檔案為主(選課證明與詳細的課程資料見附件四、附件

五)。川島老師在正規課程外，還要求每位學生在每星期二中午的「KSS 研究會」時間提出論文進度或相關研究成果報告。透過該研究會，參與的學生不但能夠擴展自己的眼界，瞭解不同研究範疇的研究概況，也可藉此提出自己的研究計畫或研究成果，吸取不同的意見，以進行修正。筆者在該研究會的報告時間訂於 6 月 29 日，主要針對過去的研究成果，「台灣的新聞管制」作為報告主軸，報告資料請見附件六。

除了川島老師的課程外，筆者還至早稻田大學參與若林正文教授的專題討論課，該課程共分為兩個部分。第一部份，主要是以輪讀、輪流報告老師所指明的專著的方式進行。本學期若林老師所選擇的書目為其所著之《台湾の政治》與 Nancy Bernkopf Tucker 的 *Strait talk : United States-Taiwan relations and the crisis with China*。筆者所負責的部分為《台湾の政治》第四章的導讀，導讀的資料請見附件七。第二部分則是參與早稻田大學台灣研究所的研究會，該研究會每兩個禮拜會邀請一位學者或博士班學生報告其研究成果，為台灣研究提供固定的發表場所，相關資訊請見網頁：<http://www.waseda.jp/prj-taiwan/>。

而在學術課程外，筆者也參與總合文化研究科所開設的日語課程，增加日語能力。總合文化研究科的日語課程分為聽、說、讀、寫四大部分（詳細課程請見附件八）。有意參加者必須先通過該科所舉辦的日文測試，再依據申請者的興趣與日文水準分發。筆者共參與「中級前期」、「聴く・話す」、「書く」、「読む」四項課程，並取得修了證明書（見附件九）。

### 三、資料蒐集

此行主要蒐集的資料分為兩個部分，第一部分為聯合國有關新聞自由的資料。在這一部分主要利用東大圖書館總合圖書館國際資料室和國連大學圖書室，蒐集聯合國有關新聞自由的資料與會議紀錄，其重要者包括 1948 年聯合國所召開「國際新聞自由會議」的相關資料、該會議所提出三項公約草案（即美國所提關於採訪新聞及國際傳遞自由公約草案、法國所提關於更正外國報紙歪曲報導或傳聞失實新聞公約草案，及英國所提新聞自由公約草案）後續討論的資料、以及人權宣言與人權公約草案（即後來的 A、B 公約）中有關新聞自由的資料。而除了此兩圖書館所藏的聯合國公文書外，筆者還利用東大所藏的 *The New York Times* 微捲，蒐集該報有關三項公約的報導。

第二部分主要在蒐集與新聞自由有關的著作與討論，其中又以東大情報學環圖書室所藏，日本新聞協會所發行的刊物《新聞研究》為主要的瀏覽目標。日本新聞協會為日本全國報紙、通信、廣播等新聞事業於 1946 年 7 月所創立的社團法人，其目的在實現其所制定的「新聞論理綱領」。《新聞研究》為其所發行的定期刊物之一，該刊第一號發行於 1947 年 12 月 25 日。該刊從創刊開始，即刊載日本各時代重要新聞研究者，如小野秀雄、江尻進、伊藤正己、內川芳美等相關新聞史、新聞自由內涵演變的研究。對相關國際組織，如聯合國、國際新聞發行者協會（Federation Internationale des Editeurs de Journaux et Publications, 簡稱 FIEJ）、國際新聞編輯者協會（International Press Institute, 簡稱 IPI）對新聞自由的討論與決議亦有翔實的報導。此外，該刊並不定期發表世界幾個對新聞自由有重要影響的國家，如美國、英國、法國、德國等國的新聞政策，與新聞自由理論的發展。

此次主要調閱 1947 年至 1988 年所刊行的《新聞研究》，所搜尋與列印回來的資料分為下列幾列：

第一，有關國際組織對新聞自由的討論，包括聯合國、國際新聞發行者協會（FIEJ）和國際新聞編輯者協會（IPI）。聯合國在戰後一直希望各會員國能對新聞自由的保障與內涵達成一定的共識，但礙於各會員國政府體制相異、對新聞自由的保障程度也不同，一直無法達成協議。《新聞研究》對這些討論過程的報導，很值得參考。FIEJ 於 1948 年在巴黎創立，主要成員為各國的全國性新聞協會。IPI 由 1951 年 5 月在巴黎召開的創立委員會決議成立，由自由國家的新聞編輯責任者，以個人的名義加入，並在隔年召開第一回總會。若以兩會重視的角度來看，前者較偏重技術方面，如紙張問題、廣播電視的新技術等等，後者則較重視各國新聞自由的發展，尤其後者在會員方面，嚴格要求具有新聞自由的國家才得加入。但二者基本上皆十分關注世界各國新聞自由的發展，每年並會召開年會，針對各種不同的議題，請相關專業人員提出報告。而《新聞研究》從 1952 起，幾乎每年都會報導 FIEJ 和 IPI 年度總會的情況，並將該年度報告和討論的內容翻譯成日文。其中，雖有幾年沒有詳細刊載該年總會的報告內容，但亦會在該刊後面的大事記記載該年總會的狀況。此行所印回來的最大宗資料，即是歷年 FIEJ 和 IPI 年度總會的相關報告。

第二，有關日本相關新聞政策、法令的討論資料。日治時期台灣所施行的相

## 附件列表

附件一：入學許可書

附件二：東大宿舍入住許可通知書

附件三：東大學生證影本

附件四：履修登錄確認表

附件五：課程資料

附件六：KSS 研究會報告資料

附件七：若林正丈老師專題討論課報告資料

附件八：2010 年度夏學期日本語補講課程

附件九：日本語補講修了證

附件十：研究論文

## 附件六

### 台湾の新聞統制(1945-1987)

楊秀菁（台湾政治大学歴史学系博士課程）

対象：新聞と雑誌

時間：1945-1987

#### 一、体制面の特徴

##### 1. 訓政→憲政→以党領政

##### (1) 訓政の管理方式

##### A. 発行の手續き

- ・出版法(1937)：管理機関：内政部と中央宣伝部

第9条：為新聞紙或雑誌之發行者，應於首次發行前，填具登記聲請書，呈由發行所所在地之地方主管官署於十五日內轉呈省政府或直隸於行政院之市政府核准後，始得發行。省政府或直隸於行政院之市政府，接到前項登記聲請書後，除特別情形外，應於二十八日內核定之，並轉請內政部發給登記證。內政部於發給登記證後，應將登記聲請書抄送中央宣傳部登記。

- ・出版法施行細則(1937)第 10-12 条：各級党部の役割

第10条：地方主管官署，於依出版法第九條第一項呈轉新聞紙或雑誌之登記聲請時，應送當地同級黨部審查，同意後，於登記聲請書內加具意見，以一份存查，三份呈送省政府或直隸於行政院之市政府。

第12条：內政部接到前條登記文件，應送中央宣傳部審查同意後，發給登記證。

##### B. 掲載事項の制限

第21条：出版品不得為左列各款言論或宣傳之記載。一、意圖破壞中國國民黨或違反三民主義者。二、意圖顛覆國民政府或損害中華民國利益者。三、意圖破壞公共秩序者。

##### (2) 憲政の推進

- ・1946/1/28 国民政府国防最高委員會の決議：

「現行法令中對於人民身體信仰言論出版集會結社之自由等有關法令之廢止及修正事項」

→ 國家總動員法の廢止、出版法と出版法施行細則の改正

- ・1947/1/1 「憲政実施之準備程序」

第一款：自憲法公佈之日起現行法令之與憲法相抵觸者，國民政府應迅速分別予以修改或廢止

- ・1947/4/23 新聞局は設立され、中央宣伝部の業務を接收する。

- ・1949 出版法第 21 条「破壞中国国民党」と

出版法施行細則の各級党部の部分を削除した。

- ・1952/4/9 出版法の改正

- ・1952/11/29 出版法施行細則の改正

### (3) 以党領政の確立

#### A. 政策の制定と執行

- ・ 第 7 期中央委員会時期 (1952-1957)

- a. 宣伝会談

- 蒋介石総裁を主席とし、党と政府で宣伝業務を担当する党員が参加し、宣伝政策を討論した。

- b. 宣伝指導小組会議

- 党と政府の宣伝機関によって組織し、宣伝会談の議題を準備した。

- c. 宣伝業務小組

- 党と政府の宣伝機関によって組織し、宣伝業務、例えば、新聞雑誌発行の許可、新聞用紙の分配、掲載事項の制限違反への取締りなどを推進した。

- \* 党と政府の宣伝機関(1958)

- 党：第四組、第六組

- 政府：新聞局、内政部、教育部、外交部、僑委部、救国団、新聞処

- 軍方：国防部総政治部、警備総司令部

- 他の会議：中央心戦指導会報、総動員運動会報など<sup>1</sup>。

#### B. 政府行政への介入

『中央委員会四十三年年終工作檢討報告』

- ・ 雑誌発行の許可：

- 「自本年（1954）六月開始，所有雑誌申請登記均得提小組（第四組）核准」

- ・ 審査小組の加入：

- 「由臺灣省保安司令部政治部，省新聞處，省警處，省教育廳及省黨部等有關單位，組織書刊聯合審查小組，根據戒嚴法令執行本省新聞雜誌圖書管制工作」

#### C. 新聞党部の成立

1964 新聞党部の成立、曾虛白を主委として、新聞紙社社長、或いは発行者、ラジオとテレビ総経理を区党部常務委員とする（すべて外省人）。11 区党部：中央社、中央日報、中華日報、中華南社、中廣、新生報、台灣新聞報社、台視、徵信、聯合、中央廣播電台。直屬第一至五區分部：包括大華晚報、中國郵報社、民族晚報、正聲廣播電台、自立晚報<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 国民党の宣伝機構についての研究：任育徳、〈中國國民黨宣傳決策核心與媒體的互動(1951-1961)〉、《國立政大歷史學報》32(2009年11月)、林果顯、〈一九五〇年代反攻大陸宣傳體制的形成〉(台北：政治大學歷史系博士論文，2008)。

<sup>2</sup> 邵銘煌、薛化元主編，任育徳、簡明海、應俊豪、楊秀菁編輯，《蔣中正總裁批簽檔案目錄》(臺北：國立政治大學歷史系、中國國民黨黨史館，2005)。

## 2. 軍事機關（台湾省警備總部→保安司令部→台湾警備總部）権力の拡大

### (1) 管理の根拠

- ・戒嚴令(1949/5/20)：第3条第6項、第4条
- ・台湾省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法(1949)→.....

### (2) 地方の検査小組

1951年 「臺灣省各縣市違禁書刊検査小組組織及検査工作補充規定」：  
警察局長担当

1972年 「臺灣地區省—縣(市)文化工作處理要點」：  
県市長担当、當地警備分區指揮部の加入

1980年 上令改正：當地警備分區指揮部担当

## 二、 法令面の特徴

### 1. 行政規則、裁量による制限が多い。

- ・報禁  
限張：発行紙面の制限  
限証：事業免許の制限  
限印：印刷所の制限
- ・法源の再思考：「国家総動員法」と「出版法施行細則」  
国家総動員法第1条：國民政府於戰時，為集中運用全國之人力、物力，加強國防力量，貫徹抗戰目的，制定國家總動員法。  
国家総動員法第32条：本法之公布實施與停止，由國民政府以命令行之。

### 2. 行政規則、裁量權の<sup>ゆえつ</sup>踰越、濫用

- ・「発行旨趣」の違反  
出版法第9条：「登記聲請書應載明之事項如左：二 発行旨趣；」  
出版法第41条：「出版品有左列情形之一者，得定期停止其發行：一、不為第九條或第十七條之聲請登記，或就應登記之事項為不實之陳述而發行出版品者。」  
1954 『世界評論』は発行旨趣の違反で停刊された。  
→監察院の糾正：罪名を捏造し、輕罪重罰した。  
→政府の回答：発行旨趣の違反の事實を列挙しないで、疎漏があった。  
1974 「加強雜誌管理執行要點」：  
凡內容涉及人身攻撃、攻訐政府或公務員者，皆以違反發行旨趣論處。  
1979 出版法施行細則：  
第9条：出版法第九條第三項第二款所定之發行旨趣，必須具有闡揚基本國策，激勵民心士氣之旨，並應在登記聲請書上，就其目的、性質範圍具體載明。  
第28条：新聞紙、雜誌內容從事人身攻訐、揭人隱私或藉端斂財者，以變更發行旨趣論。



附錄：新聞管制大事年表

報禁(限張、限證、限印)	一般法體系	戒嚴體制
1947/2/16 中央宣傳部施行《各地報紙縮減篇幅暫行辦法》，要求至多縮至三大張。(限張)	1937/7/8 《出版法》(以黨領政)。	1949/5/20 臺灣省戒嚴(臺灣戒嚴令)
1947/7/4 全國總動員 《國家總動員法》第二十二條：本法實施後，政府於必要時得對報館及通訊社之設立、報紙通訊稿及其他印刷物之記載，加以限制、停止，或命其為一定之記載。	1947/10/24 《出版法》修正草案 1952/4/9 《出版法》修正公布(出版之獎勵與保障)。	1949/5/28 《臺灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法》主管機關：臺灣省警備總部(詆毀政府或首長、記載違背三民主義、挑撥政府與人民感情……等)。
1947/9/5 行政院公布《新聞紙雜誌及書籍用紙節約辦法》，要求至多不超過二張半。並規定內政部得根據事實需要，調節各地新聞紙雜誌之數量。(限張、限證)	1952/11/29 《出版法施行細則》修正公布 1954/11/5 《戰時出版品禁止或限制登載事項》(九項新聞禁例)→同年 11/9 宣布暫緩實施。	1950/3/18 《臺灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管制辦法》—臺灣省保安司令部 1950/8/26 《臺灣省書報雜誌攤販管理辦法》—保安司令部發給許可證。 →1952/9/27 廢止
1950/12/1 六報聯合啟事：臺灣報紙縮減為一大張半。(限張)	1958/3/28 《出版法》修正草案(登記手續：對十日內核定一事，增加「除特殊情形外」詞句、撤銷登記)。	1951/1/5 《臺灣省政府保安司令部檢查取締違禁書報雜誌影劇歌曲實施辦法》(檢查體制：臺北市由保安司令部人員檢查)→1967/4/22 廢止
1951 年臺灣省政府施政準則：對新聲請登記之報刊嚴格限制。(限證)	1958/6/26 《出版法》修正公布(撤銷登記：內亂外患、妨害風化[3 次])。	1951/7/30 《臺灣省各縣市違禁書刊檢查小組組織及檢查工作補充規定》(警察局長兼任組長)→1967/4/22 廢止
1951/6/14 行政院訓令：臺灣省全省報紙雜誌已達飽和點為節約用紙起見，今後新聲請登記之報社雜誌通訊社應從嚴限制登記。(限證)	(1961/8/25 第二次陽明山會談) 1964/10/7 大法官釋字第 105 號。	1953/7/27 《臺灣省戒嚴期間新聞紙雜誌圖書管制辦法》—保安司令部(違反三民主義改為「違背反共抗俄國策之言論」)。
1952/11/29 《出版法施行細則》修正公布 第六條：同一新聞紙雜誌另在他地出版發行者，仍應依照出版法第九條辦理登記。(限印) 第二十七條：戰時各省政府及直轄市政府為計畫供應出版品所需之紙張，及其他印刷原料應基於節約原則及中央政府之命令調節轄區內新聞紙雜誌之數量。(限證)	1973/8/10 《出版法》修正公布(組織調整) 1974/4/10 《出版法施行細則》修正公布 第九條：出版法第九條第三項所定之「發行旨趣」，應在登記申請書上具體載明其目的、性質及範圍。	1958/5/15 臺灣警備總部成立 1967/1/6 《臺灣省各縣市文化工作處理事項》(市政府由新聞室主任擔任小組組長，縣政府指派秘書一人擔任小組長)
1955/5/1 《戰時新聞用紙節約辦法》(一大張半，紀念日得增刊對開一張)。	1974/4 《加強雜誌管理執行要點》 1978/3 停止雜誌登記一年 1978/7 《加強雜誌管理執行要點》修訂	1970/5/22 《臺灣地區戒嚴時期出版物管制辦法》(黃色新聞)。 1972/5/17 《臺灣地區省—縣(市)文化工作處理要點》(當地警備分區指揮部為成員之一，小組長由縣、市長擔任，臺北市為新聞處長)。
1958/9/1 增張為「兩大張」	1979/4/1 《出版法施行細則》修正公布 1. 規定發行旨趣需符合闡揚基本國策，激勵民心士氣之旨。 2. 規定新聞紙雜誌從事人身攻擊、揭人隱私等，以違反發行旨趣論。 3. 規定翻印、模仿或抄襲查禁之出版品，以違反出版法第三十二條之規定論(禁載內容)。	1980/12/9 《臺灣地區省市—縣(市)文化工作處理要點事項》(各縣市警備分區指揮部指揮官擔任小組長)。
1960 年後至解嚴，臺灣報紙一直維持在三十一家。		
1967/4/18 《戰時新聞用紙節約辦法》修訂，增張為「二大張半」。		
1974 增張為「三大張」。		

說明：相關法令的出處可參見楊秀菁，《臺灣戒嚴時期的新聞管制政策》內文，或楊秀菁、薛化元、李福鐘編註，《戰後臺灣民主運動史料彙編 新聞自由》(共兩冊)(臺北：國史館，2002)。

#### 第四章 民主体制の設置——「憲政改革」の第一段階

時間：1988-1996（蔣経国の死後から総統直接選挙まで）

起点：（中華民国台湾化の本格展開の起点）二つ不確定性

1. 政治リーダーに民主的正統性を付与し得ない状態のまま、遷占者領袖の不在が生じたことは、依然としてオポジションに対して政治的資源保有において圧倒的な優位にあったものの、遷占者優位の体制に大きなほころびが生じたこと。
2. それは遷占者国家のイデオロギーに正面から挑戦するイデオロギーを持った政党を限定的ながら容認せざるを得なくなったその直後に出現したのである。

特徴：

1. 「中華民国」の憲法構造の枠組みの大枠、および「中華民国憲法」は廃棄されないことによって担保されている「中華民国」としての法理と象徴空間は依然存続している。
2. 最小綱領民主体制の設置を越えて進み、「中華民国」の「中国国家」としての形骸化も進んだのであった。

#### 一、「憲政改革」の起動とその政治の構図

##### 1. 「憲政改革」の起動——「バランスー李登輝」の誕生と展開

(1) 「二月政争」と「三月学生運動」——「バランスー李登輝」の誕生

※党代理主席（1988.1.27）：

李登輝は外省人古参エリート間の相互牽制により、党代理主席になった。

※集団指導体制：

- ・ 李登輝のリーダーシップは、党古参エリートに何かにつけて相談して決定する集団指導体制であるべし、というのが、外省人古参エリート間の暗黙の了解であった。
- ・ 主要な外省人古参エリート：行政院長の俞國華、党中央秘書長の李煥、参謀総長の郝柏村

※総統の立候補

1989年末 李登輝は90年春に予定される国民大会で総統に立候補することを決意した。これは李煥や郝柏村ら古参エリートから見ると、蔣経国後の「集団指導の黙契に反する行為」である。

1990.2 党臨時中央委員会総会で「起立採決」により、李登輝の提案が通過した。

→国民党内の対立が明白となり、李登輝派が「主流派」、李煥、郝柏村が「非主流派」

※国民大会の強請→三月学運

- ・ 「反乱鎮定動員時期臨時条項」（動員戡亂時期臨時條款）の廃止・国民大会の解散
- ・ 政治改革促進のための国是会議の召集・政治改革時間表の提示

※「バランスー李登輝の誕生」

李登輝は党内の「二月政争」に勝ち、国民大会で総統としての自分自身の任期を勝ち得たことで、体制内エリートに対する交渉力を獲得し、かつ「三月学生運動」への対応を成功させることで、体制外民主化勢力との交渉力をも獲得した。

(2) 郝柏村内閣、国是会議、国家統一綱領——「バランスー李登輝」の展開

※総統就任演説（1990.5.20）

- ・ 一年以内に「反乱鎮定動員時期臨時条項」を終結させる。

- ・二年以内に「修憲」の方式で国会、地方制度（行政院直轄省・市長の民選化問題）、政府体制（総統の選出方式、行政院、立法院の関係など）の改革

#### ※国是会議（1990.6）

- ・非改選中央民意代表の早期退職・台湾省長、台北市長、高雄市長の民選・総統の何らかの形の民選
- ・「反乱鎮定動員時期」の終結・台湾人民の福祉を前提する「大陸政策」

#### ※バランス措置：

- ・郝柏村の行政院長任命（1990.6）
- ・改憲案作成過程の国民党内への取り込みと保守勢力の不安に妥協した「修憲」手続き（非改選代表にも第一段階で参与させる）、形式（憲法本文に手をつけず）、内容（五院体制維持、小幅修憲）
- ・「国家統一綱領」の策定（1990.10「国家統一委員会」の設置、1991.2「統一綱領」の採択）
  - 統一にさまざまな条件をつけている→「現状維持」世論に依っている。
  - 「台湾優先」をスローガンに、李登輝をはじめ国民党主流派が台湾ナショナリズムのアジェンダを選択的に「横取り」して台湾化を進める政策を正当化する根拠となった。

#### ※「一機関二段階」の「憲政改革」

- ・第一段階——「手続改憲」（1991.4）：
  - 「反乱鎮定動員時期臨時条項」の廃棄、国民大会・立法院の選挙方式など
- ・第二段階——「実質改憲」：
  - 新たに選ばれた第二期代表による国民大会で、政府体制の改革を定めていく。
  - 1992.3-5 台湾省長・行政院直轄市長民選、監察委員選出方法の変更など
  - 1994.5-7 総統直接選挙、国民大会・立法院の同意を得た総統の任命・命令に行政院長の副署不要など

## 2. 「憲政改革」の政治的構図——開始の三つの路線

### (1) 非主流派の「法統」擁護路線

- ・「無欠の憲法を携えて大陸に復帰する」という「反共復国」の「基本国策」の枠内で処理しようとするものであった。
- 旧体制の既得権益を護持しようとする遷占者エリートの族群的利害を反映するものとして、また政治的自由を阻害するものとして、激しい街頭抗争の対象となった。

### (2) 民進党の「制憲」路線

- ・政治体制の民主化であると同時に「建国」、すなわち、「中華民国」を「台湾大」の国民国家に転換してしまう。
- 内外巨大な障害が存在していたので、民進党はできればその主権性を最も強調できかつ同党を最も権力に接近させ得る選択肢を突出させて世論に訴えていく。

### (3) 李登輝の「修憲」路線

- ・実際に実現していた。
- ・民進党などの「制憲」路線と「法統」擁護路線の闘争により、新たに「(国民党内の)小ストロングマン」という威信を獲得すると、「総統直選」を実現した。

## 二、「憲政改革」の展開——「最小綱領民主体制」の設置と政府代表制問題の解決

### 1. 「法統」の実質的消滅と「中華民国」の内的変質の開始——第一次改憲（1991.4）

- ・第一次改憲は「手続改憲」だけではない。
- ・台湾の有権者は「増修条文」の制定により、ようやく虚構を廃してその身の丈にあった国会を獲得したことになる。投票権を行使するのは「自由地区」の有権者のみであり、選挙が舉行されるのは「自由地区」においての

みであり、「大陸代表」の実質的意義は全くない。

・かくて、「法統」は実質的に消滅したのである。

## 2. 「総統直選」の挫折と政治的自由化の徹底——第二次改憲（1992.3-5）

### (1) 「総統直選」の一時的挫折

・党の「憲政改革小組」の傾向：委任直選

・党意と民意の隔たり：

1992.2.16 台湾テレビと『聯合報』の合同世論調査：80%が「委任直選」とは何かを理解できていない。

2.17 李登輝は「憲政改革小組」召集人の李元簇副総統をはじめ関係者に対する説得工作を展開した。

3.8 「憲政改革小組」は両案併記を決めて。

3.14-16 李煥、邱創煥ら長老から「委任直選」案を擁護や李登輝の「政策急転換」、「上意下達」批判を展開した。

→賛否両派の幹部が談合して先延ばしに合意し、李登輝もこれを受け入れて、「総統、副総統は中華民国自由地区全体の有権者が選挙する。その方式は民意の動向に応じて慎重に判断し、中華民国 85 年（1996）第九代総統の選挙から施行する」との妥協案で落ち着いた。

・国民党籍国大代表の蒋介石の時代から続く執行部強請の伝統

→民進党の「国大廃止」の主張に正当性を与えることになった。

### (2) 政治的自由化の徹底と台湾ナショナリズムの合法化

・「台独」など言論、主張への制限：「同共産スパイ摘発条例」、「懲治反乱条例」、「刑法 100 条」、「自由化三法」

・「台湾ナショナリズム」、「台湾独立」の主張

1986.9 民進党結成時、「台湾前途の住民自決」

→台湾住民の政治共同体に、台湾の前途に関して排他的選択権を有する主権者の主体性を付与しようとしている点で、それで、民主化要求と結合した台湾ナショナリズムの最小綱領を示したものであった。

1987.4 反体制雑誌『自由時代』の編集長鄭南榕が台北市内の集会で「台湾独立」を主張した。

1987.8 「台湾は独立すべし」の会則を掲げて「台湾政治受難者联谊会」を結成した。

→内政部は「人民団体組織法」の「国策規定」に反するとの理由で、登録を認めず、関係者を逮捕した。

1989.4 『自由時代』に「台湾共和国憲法草案」を掲載したことを理由に起訴された鄭南榕が裁判所への出頭を拒否して焼身自殺事件が発生して社会に衝撃を与える。

鄭南榕は「台湾独立を主張できる 100 パーセントの自由」を叫んで検挙の不正を主張した。

1989 最後の増加定員選挙となった立法委員選挙と地方公職・議会の同時選挙

「新憲法、新国会、新国家」の「新国家連線」を結成した。「台湾共和国憲法草案」がキャンペーン用冊子などで配布された。

1991.5 「独立台湾会事件」

治安当局は三名の青年を「懲治反乱条例」違反で逮捕した。このうち一名が清華大学の大学院生だ。

→大学教授や学生により「知識界反政治迫害聯盟」が結成され、立法院への請願や台北市内での大規模なデモが敢行された。

→「懲治反乱条例」と「共産スパイ摘発条例」の廃止

→1991.9 「(刑法) 100 (条廃止) 行動連盟」の結成

1991.10 民進党の「台独綱領」採択

→司法院大法官に違憲による政党解散について審査する憲法法院を組織する権限を付与するので、府対野党の決定的対決の危機を回避した。

1992.5. 刑法 100 条改正

1992.7 「自由化三法」修正案通過

→政治的自由化は最終局面を迎えた。

### 3. 「小ストロングマン」李登輝の形成と「総統直選」の実現——第三次改憲（1994.5-7）

#### (1) 「小ストロングマン」李登輝に形成

- ・李登輝と民進党の間に、民主化と台湾化の方向で改革推進で共通の利害と共感がある。
- ・1992 立法院の初回の全面改選で、民進党は得票率で目標の30%を越え、全議席の三分の一の50議席を占めるに到った。
  - この割合が李登輝の権力のあり方、ひいては台湾の政治体制移行の形態にとって重要だったのである。
- ・1992.12 民進党コーカスと集思会（主流派）は内閣総辞職を要求提案を提出した。
  - 郝柏村は憲政の慣行を作るため総辞職を受け入れた。
  - 李登輝は党内で「 balanサー」から主導権を手に入れる。国民党の「小ストロングマン」の権威を獲得した。

#### (2) 「総統直選」制の実現と「憲政の怪獣」

##### ※第三次改憲の任務「二個半議題」

- ・総統の選挙方式
- ・立法委員の任期を総統に合わせて4年とすること
- ・総統の命令への行政院長副署範囲の削減

##### ※制約要因

- ・正統中国の理念やそれに基づく憲政構造
- ・「黒金政治」

##### ※立法院と国民大会の対立

- 立法院任期延長を除いて「一個半」達成した。
- 93年から国民大会に対する「憲政怪獣」との批判→「単一国会」案（民進党）

#### (3) 初回総統民選の挙行と最小綱領民主体制の形成

- ・「中華民国」の実効統治範囲の有権者を主体とする国民主権の制度化が基本的完了し、戦後台湾国家として「中華民国」はその内部正統性の民主的更新を果たした。
- ・民主体制の成立の過程に付随して、政治エリートの族群的二重構造は崩れ、国民党の公定ナショナリズムのヘゲモニーも衰退し、台湾の政治構造における遷占者族群の政治優位は崩壊して、多重族群社会の族群関係も再び再編され、多文化主義的国民統合理念が浮上したのであった。

疑問：

1. 李登輝の民主化と台湾ナショナリズム：信念か、或いは権力争いか。
2. 総統制と内閣制の選択：アイデンティティによる決定か、或いは位置による決定か。

先々週の問題：軍籍の問題

1958.12.31 行政院公布：「軍人戸口査記辦法」。

法規内容請見：<http://www.tpg.gov.tw/>（台湾省政府公報網際網路查詢系統）

2010年4月7日・9日

2010年度夏学期日本語補講オリエンテーション

1. 日本語補講の目的・目標

研究を行うために必要な日本語能力（読む・書く・聞く・話す技能）を身につける。

- ・ 日本語で論文・レポートが書けるようになること
- ・ 大学の講義に出席するときに必要な日本語力をつけること
- ・ 大学院入試のための日本語力をつけること

2. 開講クラス、講師および内容（別紙のシラバスも見てください）

〈クラス〉	〈レベル〉	〈内容〉	〈講師〉	〈時間〉
中級前期	中級前期	文型・会話・読み書き 中級後期への橋渡し	江崎裕子	火 3
中級後期	中級後期	文型練習、読み書き中心 中級の総合的まとめ	江崎裕子	火 4
聞く・話す	中級後期～上級	ビデオ教材の活用 ディスカッション	饗場淳子	水 2
書く	中級後期～上級	意見文、説明文等 文章の組み立て	井上裕子	木 4
書く上級	上級	論文の書き方 文章の論理	田代ひとみ	水 4
読む	上級	速読・精読 読みのテクニック	井上裕子	木 3

- ・ 各クラスの受講者は、4月13日（火）正午までに留学生係・駒場インターナショナル・オフィスの掲示板に張り出します。自分の名前を確かめてから、クラスに行ってください。

3. 修了書について

講義期間は2010年4月13日（火）より7月16日（金）まで

● 修了証のための条件

- 1) 欠席は各クラス3回まで    2) 各クラスで決めたルール

- 3クラス以上修了した人には、日本語補講の修了証を出します。

4. 受講申込書について

申し込みの受付は4月30日（金）まで

5. 欠席の場合

使用したハンドアウト等は、駒場インターナショナル・オフィスにある「欠席者用ファイル」に入れておきますので、各自持って行って自習してください。

## 戰後國際新聞自由論述的發展

—以聯合國國際新聞自由會議為中心的討論—

楊秀菁(政大歷史所博士班)

### 一、前言

新聞自由在大部分的近代立憲主義憲法體制國家，都是被包含在「言論自由」或「出版自由」的範疇，而受到保障。然而，就新聞自由的實際運作來看，一方面，隨著新聞媒體在民主政治所扮演的角色不斷地受到肯定，甚至在 19 世紀後半即被冠上「第四階級」的榮銜，「新聞自由」的價值逐漸被提升，甚至被視為其他基本權利的重要基石。另一方面，面對社會各界對新聞媒體以誇大、煽情，甚至編造的新聞，爭取讀者、提高銷售量等惡性競爭手段的批判，以及隨著新聞媒體的企業性格，亦即以營利為目的的特性愈加發展，廣告主和企業主對新聞內容的影響日漸加大。再加上政府機關巧妙地透過公共關係來處理新聞，或宣傳自己的意識型態等等，卻使得各界的「新聞自由」的保障範圍產生疑慮。因此，「新聞自由」的內涵為何，乃成為一個不斷被爭辯的議題，至今仍未有定論。

1948 年 3 月 23 日，在菲律賓代表團的提議下，聯合國舉行「國際新聞自由會議」。該會本是 1895 年以降，在「國際新聞自由運動」風潮下，所催生出的跨國性新聞自由會議，其目的在討論應被納入新聞自由的相關內涵，並期望能制定一部為世界各國所遵行的「新聞自由公約」。然而，該項會議所獲致的決議，最後卻大多石沈大海，甚至時至今日，仍未有一部為大多數民主國家所認可的新聞自由公約。本文擬從中研院近史所檔案館所藏外交部「聯合國新聞自由會議」相關檔案，以及聯合國年鑑與相關會議紀錄著手，探討聯合國國際新聞自由會議的召開過程，討論時所引發的爭議，以闡述「新聞自由」概念的複雜性，以求更精確的掌握「新聞自由」在不同時代的具體內涵。

### 二、國際新聞自由會議的催生

聯合國國際新聞自由會議的召開，源自於菲律賓代表團於 1946 年 1 月 4 日發電聯合國籌備委員會執行秘書，建議立即召開國際出版會議(International Press Conference)，以確保全世界出版自由(free press)的建立與運作<sup>1</sup>。聯合國在該年

---

<sup>1</sup> 中文版的聯合國正式紀錄，將 International Press Conference 翻譯為「國際新聞自由會議」，但若根據菲律賓後來的新提案，該會議的主軸，應是以「新聞紙」(即報紙或雜誌)為主的「平面出版業」，故此處將 press 翻譯為「出版」，以與後來的「國際新聞自由會議」(International Information Conference or International Conference on Freedom of Information)作區隔。政大社資中心藏，《聯合國大會第一屆第二期會議正式紀錄·大會全體會議速記紀錄》(1946/40/23-12/16)，頁 354-355。

10月31日，第1屆第2期第45次全體會議決議，將該案提交聯合國大會第三委員會(Third Committee)處理<sup>2</sup>。然而，在第三委員會討論之前，菲律賓代表團又在該年11月20日提出新的提案。菲律賓代表指出，自由地交換資訊，和全人類沒有限制地學習更多他國資訊的機會，是摒除懷疑和促進國際間瞭解的最有效方法。因此，該代表團認為，從純粹資訊傳遞的方面來看，廣播和電影皆應被納進來討論。故其建議改召開「國際新聞會議」(International Information Conference)，討論範圍不再侷限於出版，而擴及其他資訊傳播媒體。而在聯合國的正式文件上，則將該會議定名為「國際新聞自由會議」(International Conference on Freedom of Information)<sup>3</sup>。

### (一) 第三委員會的討論<sup>4</sup>

菲律賓所提出的新案，在第三委員會討論時，首先獲得美國和英國的支持。其中，英國更建議該會議應該與聯合國大會的任何會議分開，而聯合國教育科學文化組織(以下簡稱「聯合國教科文組織」)、某些非政府組織、報紙發行人，以及各有關工會，均可派代表出席。英國並提出下點，作為該會的實際目標：

1. 促進更廣泛和自由地交換新聞，並在和平時期不受政府檢查制度的限制。
2. 無歧視地給予誠實的(bona fide)報業、電影及廣播事業特派員一切合理的工具，使其可以在各該締約國境內旅行和居留、完全自由地從事他們的活動，以及公平接近、使用所有新聞來源。
3. 在各締約國境內，無歧視地讓各誠實的新聞機構得以最自由和廣泛地散佈新聞。
4. 讓誠實的特派員和新聞機構得以使用所能取得的通訊工具，而不因國籍而受歧視。

智利代表建議增加第五點，即防止在新聞媒體上登載歧視任何國家或區域的報導。該點獲得其他代表的支持，而其理由不外是，從最近世界的歷史發展中，可以很清楚地發現，一些宣傳媒體所散播的並不是真實的新聞，而是宣傳。其他代表並支持專業的新聞記者、編輯和新聞媒體的事業主，皆應出席這個會議。而尋找呈現和獲得真實新聞的解決之道，亦是非常重要的課題。

其間，還有蘇聯代表提出在目前情形下，尚不必將廣播和電影納入該會議的討論範圍、法國提出由聯合國教科文組織的技術部門來負責該會議的準備工作等議案，皆遭到否決。

---

<sup>2</sup> 聯合國大會下設六個主要委員會，其中第三委員會主要負責社會、人道與文化問題。*Yearbook of the United Nations 1946-47* (New York: Department of Public Information United Nations, 1947), p.54

<sup>3</sup> *Yearbook of the United Nations 1946-47*, p.175.

<sup>4</sup> 以下參考 *Yearbook of the United Nations 1946-47*, pp.175-176。中文翻譯部分參考政大社資中心藏，《聯合國大會第一屆第二期會議正式紀錄·大會全體會議速記紀錄》(1946/40/23-12/16)，頁354-355，並做部分修正。



## (二) 聯合國大會決議<sup>5</sup>

聯合國大會於 1946 年 12 月 14 日第 64 次全體會議中，無異議接納第三委員會的決議。該決議開宗明義即指出：

新聞自由(Freedom of Information)為一基本人權，亦為所有聯合國所尊崇之自由的基石。新聞自由意指沒有束縛地在任何地方蒐集、傳遞和刊載新聞。此為促進和平與推動世界進步等重要力量的基本元素。

自願並有能力使用這個權利而不濫用，為新聞自由的必需要素。其必須將沒有偏見地追求真實，和沒有惡意地傳遞知識的道德義務，作為其基本紀律。

國家間的瞭解與合作，若缺乏警示與國際意見，將成為不可能，而這一切都有賴新聞自由。

在該次全體會議中，並責成經濟及社會理事會(以下簡稱「經社理事會」)依據下列三個原則進行該會議的召開事宜：

1. 該會議的目的在制定應被納入新聞自由的相關內涵，包含權利、義務和實踐等。
2. 這個會議應包含實際從事，或有報業、廣播、電影，以及其他相關傳播媒體等經驗的人員。
3. 這個會議必須在 1947 年年底以前召開，地點由經社理事會決定後交聯合國大會審議。

## (三) 新聞及出版自由小組委員會的討論

經社理事會在接獲聯合國大會指示後，將國際新聞自由會議的籌備工作交與人權委員會底下的「新聞及出版自由小組委員會」(freedom of information and of the press)討論。

經社理事會下設五個常設委員會，人權委員會為其中之一。1946 年 5 月 25 日至 6 月 21 日，經社理事會舉行第二次集會，授權人權委員會設立次級委員會。人權委員會，乃於 1947 年 1 月 27 日至 2 月 10 日第一次集會時，決定設立「新聞及出版自由小組委員會」。該委員會為一暫時組織，其功能在(1)研究哪些權利、義務和常規應被納入新聞自由的內涵，並將相關研究報告給人權委員會。(2)完成其他經社委員會或人權委員會所委託的工作。該委員會曾於 1947 年 5-6 月和 1948 年 1-2 月，舉行兩次集會，第一次主要探討國際新聞自由會議相關事宜，第二次主要起草人權宣言和人權公約中有關新聞自由部分的條文。1948 年 3 月 1 日，經社理事會第 157 次全體會議決議延長該委員會的壽命，決定在國際新聞自由會議結束後再召開一次會議<sup>6</sup>。

新聞及出版自由小組委員會在 1947 年 5 月 19 日至 6 月 4 日間召開的第一次

<sup>5</sup> 以下參考 *Yearbook of the United Nations 1946-47*, p.176。

<sup>6</sup> *Yearbook of the United Nations 1946-47*, pp.467, 469-470, 523-524, 526. *Yearbook of the United Nations 1947-48*, p.588.

集會中，提出下列建議。首先，於 1948 年 3 月或 4 月舉行國際新聞自由會議，參加國不限於聯合國會員國，非聯合國成員國家亦可參加，並擁有參與討論和投票完整權利。每個國家最多可派五個代表參加，另可安排五個候補者，如有需要可派遣顧問。其並建議應該邀請與該議題相關的聯合國四個特別機構、七個跨國組織、八個非政府組織，包括國際新聞記者組織(International Organization Journalists)<sup>7</sup>，參加該會議。

其次，該委員會建議國際新聞自由會議下設五個委員會，其一為「一般委員會」(general committee)，由會議主席、副主席，和其餘四個主要委員會主席組成。第一個主要委員會，主要討論新聞媒體和其他大眾媒體的基本任務、新聞自由的基本原則等。第二個委員會主要討論新聞的蒐集和傳播。第三個委員會主要討論全人類接收正確和廣泛資訊的權利，和新聞媒體的義務。第四個委員會討論法律和常設性機構的問題<sup>8</sup>。

經社理事會在 1947 年 7 月 25 日，第 95 次全體會議中，接受新聞及出版自由小組委員會將開會日期由聯合國大會所提議的 1947 年年底，移至 1948 年一項，並決定將國際新聞自由會議的召開日期訂在 1948 年 3 月 23 日，地點選在日內瓦。而該委員會的大部分建議，也獲得經社理事會採納。然而有關非會員國的投票權部分，則在土耳其代表的提議下，於 1947 年 8 月 13 日第 115 次全體會議決議，投票權僅限於會員國<sup>9</sup>。

在經社理事會決定國際新聞自由會議議程的過程中，還發生一個插曲，即蘇聯代表向第三委員會提出建議案，內容包含將「殘餘法西斯主義的根除」作為新聞媒體的重要工作之一<sup>10</sup>、獲邀參與會議的非會員國成員應有投票權、蒙古共和國應被納入邀請名單，以及同意將會期訂在 1948 年 3 月 23 日等四項。但除第四

---

<sup>7</sup> 聯合國四個特別組織為：國際勞工組織、聯合國教育科學及文化組織、聯合國糧食及農業組織、國際民用航空組織。七個跨國組織為：國際復興開發銀行、國際貨幣基金組織、國際難民組織、國際電信聯盟、國際貿易組織、萬國郵政聯盟、世界衛生組織。其餘七個非政府組織為：美國勞工聯合會、國際商會、國際消費合作同盟、國際農業生產者聯合會、國際基督教職工會聯合會、各國議會協會、世界職工會聯盟。中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議」，電子檔號：11-INO-00399，頁 23-24。中文翻譯參見《申報》，1948 年 1 月 23 日，第 3 版、王世華主編，《新聞用語辭典》(台北：五洲出版社，1984)，頁 352。

<sup>8</sup> *Yearbook of the United Nations 1946-47*, p.526-528。

<sup>9</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, pp. 586-588.

<sup>10</sup> 其內容包括：(1)建立揭露法西斯主義和根除法西斯意識型態的組織；(2)揭露戰爭販子並建立有效對抗煽動戰爭和侵略的新聞媒體和其他大眾媒體的組織；(3)在獨立、平等、自決的原則下，發展國與國間的友善關係；(4)協助解決經濟、社會與人道問題，並促進對人權、基本自由的尊重，不因種族、性別、語言或宗教而有所區別；(5)出版自由(freedom of the press)為所有公民的權利，但縱容任何形式的法西斯主義宣傳或樂於宣傳戰爭、侵略者除外；(6)完整的新聞自由，必須建立在由人民或其組織所建立的報紙或其他媒體組織上；(7)在新聞機構直屬於私人業主及其商業利益的國家，有必要採取更有效的方法防止新聞機構收賄，和有意地傳遞扭曲的真實；(8)依照自由必然包含義務的假設，建議制定有效的法律來對抗散播他國不實或誹謗訊息的新聞機構。誤導公共輿論的不實消息，將損害國家間的關係，激化衝突，並煽動戰爭；(9)必須闡述確保更廣泛地傳遞真實、客觀訊息的價值等九項。*Yearbook of the United Nations 1947-48*, pp.102-103.

項會期召開時間以外，皆遭到否決<sup>11</sup>。

不過，在此前後，由南斯拉夫所提出，並於 1947 年 9 月 23 日由聯合國大會列入議程的「防止誹謗言論」案，則在經第三委員會討論後，以法國的修正案，並在中國(中華民國)提議下，改名為「虛構或歪曲消息」案。該案在 11 月 15 日，獲得聯合國大會第 115 次全體會議通過。聯合國秘書長並以此決議，請求各國提供相關資料，以供國際新聞自由會議討論之用<sup>12</sup>。

而除了上述的「虛構或歪曲消息」案外，在 1948 年 3 月 1 日，經社理事會第 157 次會議又提到，聯合國大會須在其第二屆大會，將「對抗宣傳和新戰爭煽動者」案決議移交給國際新聞自由會議討論，該決議最後亦獲得聯合國大會採納<sup>13</sup>。由此可知，蘇聯的部分提議也獲得其他國家一定的支持。

### 三、國際新聞自由會議的召開

1948 年 3 月 23 日，聯合國於瑞士日內瓦舉行國際新聞自由會議，會議共進行 30 日，至 4 月 21 日閉幕。本次會議，包含非會員國部分，共有 54 個國家參與。3 月 23 日舉行開幕式，推選大會主席、副主席，由菲律賓首席代表羅慕洛 (Ambassador Carlos P. Romulo) 當選大會主席<sup>14</sup>。24 日繼續討論大會議程，該議程融合了經社理事會於 1947 年 8 月 15 日所通過的臨時議程、上述「虛構或歪曲消息」和「對抗宣傳和新戰爭煽動者」兩案，以及國際新聞記者組織所提有關「新聞榮譽法庭」和「新聞日」兩案<sup>15</sup>。

#### (一) 討論主題

在經社理事會所通過的議程中，特別對“information”下定義：亦即透過下列的工具將當前的狀況、事件和意見立即地傳遞給大眾知道。這些工具包括：新聞紙、新聞期刊、廣播，和新聞影片。而其所提出的議程，共有九項：

1. 關於新聞自由原則之一般討論：討論範圍涵蓋聯合國大會、經社理事會、人權委員會、新聞及出版小組委員會，和其他組織對此所提出的看法。
2. 新聞媒體沒有束縛地在從事其基本功能，包括蒐集、傳遞、散佈新聞時，所應遵從的基本原則：包含(1)沒有偏見地敘述事實、沒有惡意地傳播知識；(2)透過自由地交換訊息來謀求世界經濟、社會、人道問題的解決；(3)幫忙促進對人權和所有基本自由權的尊重，不因種族、性別、語言或宗教而有所區別。並反對任何傷害這些權利與自由的意識型態；(4)幫助透過人與人的相互瞭解與合作，來維持國際的和平與安全。並透過將鼓

<sup>11</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, p.104.

<sup>12</sup> 政大社資中心藏，《聯合國大會第二屆會正式紀錄·大會全體會議速記紀錄》(1947/9/16-11/29)，頁 84-86。中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議」，電子檔號：11-INO-00399，頁 21。

<sup>13</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, p.588.

<sup>14</sup> 《大公報》，1948 年 3 月 24 日，第 3 版。

<sup>15</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, p.588.

動戰爭的訊息從媒體中去除，來反對任何足以煽動戰爭的力量。

3. 便利採集新聞之措施：包含(1)給予正式新聞特派員入境、居住、遷徙、旅行之便利；(2)酌給特派員國際專業證；(3)保護特派員，不得強行驅逐出境；(4)儘量准許其接近消息來源，包含私人與官方，而不因國籍、正式國外特派員而有所區別；(5)減少一切影響外國新聞機構和特派員運作之不合理及特別捐稅。
4. 便利新聞之國際傳遞：包含(1)逐漸取消和平時期之新聞檢查；(2)請理事會向國際電信聯盟、萬國郵政聯盟等組織建議，對於新聞之傳遞予以特惠待遇；(3)對於外國通訊社之通訊，收費和服務皆平等而無差別；(4)減少國外發來新聞資料之經濟及商業上限制；(5)防止足以危及新聞自由之新聞通訊社寡占化。
5. 新聞出版及接收自由問題：包含(1)審議各國政府對於個人或團體接受及傳布資訊、思想，及意見時所受的限制；(2)建議增加國內外資訊取得量之方法；(3)建議改善新聞的品質，使其正確、客觀、廣泛，又有代表性。
6. 新聞媒體權利義務草案之審議：包含(1)說明新聞媒體的權利，以及在聯合國範圍內，由於各項國際公約或多方雙方協定而獲得保障此項權利之方法；(2)說明新聞媒體之義務，以及保證履行此項義務之必要措施。
7. 設置常設機構以促進正確消息之自由流通問題。
8. 審議因設置官方與半官方新聞處而發生之種種問題，使本國以外國家亦得接獲情報。
9. 審議採用何種方式，使會議之建議案能生效發生影響力。包括透過聯合國大會決議、國際公約、雙邊協定、由個別國家制定適當法令，抑或其他方法等<sup>16</sup>。

從上述的內容可知，聯合國後來新加的兩項議案，亦能包含在上述的九個子題內。因此，第三委員會在討論時，也建議將這些議案納入上述九項議案，進行討論<sup>17</sup>。

## (二)分組與討論重點

國際新聞自由會議從 1948 年 3 月 25 日起，開始進行分組開會。該會共分為五個委員會，名稱及探討重點如下：

1. 綜合委員會：大會及各小組會議程、大會會議，及不屬其他各小組委員會事項。
2. 第一委員會：新聞自由基本概念及有關新聞自由原則性問題。
3. 第二委員會：採訪自由及國際傳遞自由。
4. 第三委員會：出版自由及接收新聞之自由。

<sup>16</sup> 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議」，電子檔號：11-INO-00399，頁 26-30、144。中文翻譯參見：《申報》，1948 年 1 月 24 日，第 3 版。

<sup>17</sup> 政大社資中心藏，《聯合國大會第二屆會正式紀錄·大會全體會議速記紀錄》(1947/9/16-11/29)，頁 85。

5. 第四委員會：立法及設立永久性機構問題<sup>18</sup>。

### (三) 各國的立場與主張

從上述的討論主題可知，新聞自由涉及的範圍非常廣泛，能夠討論的議題非常多，要在短短的 30 日內觸及所有議題絕非易事。因此，一些重要國家關注的主題，往往能夠主導整個會議的走向，影響相關的決議。故而在此處將焦點擺在幾個重要國家，藉以更清楚的呈現此次會議的焦點所在及重要決議。

#### 1. 美國主張

美國在此次會議中，基本上採取高度強調新聞自由的立場。這可以從美國前助理國務卿，亦是本次美國代表團的首席代表班登(William Benton)，於 1948 年 3 月 26 日，在國際新聞自由會議的演說中表現出來。班登開宗明義指出，新聞自由是維持和平及人類自由的基本要素。診療戰爭販子和虛偽報導的最好方法，就是給予大眾多樣的資訊來源。任何嘗試管制人們思想及抑制人類談話的舉措，都是對人類尊嚴的否定。「我們相信，只要給予接近真實的機會，普羅大眾和菁英份子一樣，都有能力可以分辨是與非，真實與虛偽。」「只要人們有充分知的權利，就很難把他們引領到侵略的戰爭之路。」

班登並指出，此次會議有三大目標：(1)由各國保障其人民能取得國內外多元的消息來源。(2)保障所有人民的表現自由(freedom of expression)。(3)限制任何國家威脅外國記者，或檢查他們的報導的權力<sup>19</sup>。

而此次美國著力最深的就是其於 3 月 27 日所提出的「採訪新聞及國際傳遞自由公約草案」。該公約全文共 16 條，要點包括：(1)每個簽約國應允許其他簽約國的新聞，以「最惠國」的基礎傳入該國。(2)非有軍事安全之必要時，不得施以檢查、更改，或延擱措施。(3)任何一簽約國，得請另一簽約國以各種方法宣布事實真相，以糾正外國記者錯誤的報導。(4)外國記者應有同等機會得到任何地方，接近任何消息來源。(5)外國記者之出入，不得予以特別限制<sup>20</sup>。

#### 2. 蘇聯主張

蘇聯自始即反對起草相關的新聞公約，這可從其在會議之初，即反對將(1)起草有關新聞傳遞之憲章、(2)考慮設置常設國際機構，以促進國際間準確情報之自由交換，及(3)考慮設置各國政府之新聞處，使其消息可為外國所悉等三項議題，列入討論議程可知<sup>21</sup>。

而在會議期間，蘇聯和其他共產國家，則不斷抨擊英美新聞企業的集中化，

<sup>18</sup> 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議」，電子檔號：11-INO-00401，頁 73。

<sup>19</sup> "Poland Berates US Newspapers and Radio," *North-China Daily News*, 27 March 1948.

<sup>20</sup> "New US Proposal to UN Press Conference," *North-China Daily News*, 29 March 1948. 《申報》，1948 年 3 月 29 日，第 3 版。

<sup>21</sup> 該提議最後遭到否決。《申報》，1948 年 3 月 25 日，第 3 版。

新聞企業由少數人所操縱，並指責英美報紙對蘇聯等共產國家的虛偽報導，以及充滿煽動戰爭的新聞內容<sup>22</sup>。

### 3. 英國主張

英國立場與美相近，但較為美國保守。例如，針對印度所建議的「處罰意圖破壞政府與人民間情誼之歪曲報導之辦法」，美國予以反對，英國則予以贊同<sup>23</sup>。而根據中國代表張彭春的報告，英國所提出的「新聞自由公約草案」，雖規定各簽約國應賦予其本國人民及外國居留人民同樣的自由權利，從事收受或發出新聞，但卻列舉了依法可加限制或取締的範圍。而該公約顧慮各國情形不一，也處處保留依照現行法律辦理的字樣<sup>24</sup>。顯見英國的提案，還是為各國政府保留相當干涉新聞自由的行政權力。

根據《聯合國年鑑》記載，國際新聞自由會議所通過的「新聞自由公約草案」第二條規定，政府所能以法律限制的範圍包含下列十項：

- (1) 為國家利益和國家安全，必須保持機密的事情；
- (2) 煽惑人民以暴力改變政制，或鼓動擾亂治安之言論；
- (3) 煽惑人民犯罪之言論；
- (4) 猥褻及有害青年之言論；
- (5) 妨害公正執行法律程序之言論；
- (6) 侵害文學或藝術權利之言論；
- (7) 損害他人、自然人或法人名譽之言論；
- (8) 因職業、契約或其他法律關係而產生之法律責任，包括洩漏因業務或公務而獲知之機密消息；
- (9) 防止欺騙；
- (10) 有系統地散佈足以破壞人與人，以及國與國間友好關係的虛構與扭曲報導<sup>25</sup>。

### 4. 法國主張

在此次會議中，法國似乎站在美蘇之間，希望能提出折衷的辦法。蘇聯注重懲罰危及和平的虛偽與歪曲報導，美英則反對對新聞自由的限制。法國最重要的主張為設立一個國際新聞委員會，該委員會的主要目的在於設法消滅各報登載虛偽消息。另外，法國還有如下意見：(1)嚴斥平時一切新聞檢查制度。(2)採取措施，禁止獨佔組織，或新聞加特示，表明該項組織，結成強大的金融勢力，將一切新聞來源標準化，阻止大眾獲悉一切事實內容。(3)各國政府有更正之國際權

<sup>22</sup> 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議」，電子檔號：11-INO-00403，頁12-14。

<sup>23</sup> 《申報》，1948年4月14日，第3版。

<sup>24</sup> 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議」，電子檔號：11-INO-00403，頁19-20。

<sup>25</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, pp.593-594.

利，可對犯有披露不正確或歪曲事實之新聞機關，要求登載符合正確事實之更正消息等等<sup>26</sup>。

## 5. 中國主張

中國雖然在國際上依附美國，在該會議上也多次對美國提案表達支持，但若細究其發言與提案，顯然還是偏向管制的一方。例如：針對英美所提倡的高度自由，中國代表張彭春即在其報告指出：

我國經濟落後，倘不採取若干保護性之措施，實無以扶助本國新聞事業之發展，而在我財政經濟情況下，亦不容各種新聞傳播之工具器材無限制大量輸入，故英美高度自由及向外自由發展之主張，我不能無保留加以贊同。然而，中國方面又不想給人限制新聞自由的印象，故中國代表團主要從「質」的方面著手，強調新聞媒體的道德標準與責任觀念，並希望從教育著手，改善新聞的品質。

中國的立場，相當程度也代表部分自由民主體制尚未健全、經濟尚處落後之後進國家的立場。而這類國家在此次會議中亦非少數，像在張彭春的報告中即指出，中國透過與印度、菲律賓、土耳其、埃及，以及歐洲、中南美諸小國的合作，也形成一股中間力量<sup>27</sup>。而這也應是美國未能阻止國際新聞自由會議通過「鼓勵在未發展國家內設立政府支持的通訊社」案的關鍵因素之一<sup>28</sup>。

### (四) 會議決議

此次會議總共通過公約草案三件(即美國所提關於採訪新聞及國際傳遞自由公約草案、法國所提關於更正外國報紙歪曲報導或傳聞失實新聞公約草案，及英國所提新聞自由公約草案)、人權宣言及人權公約草案一件。議決案 43 件，包括關於新聞自由之基本原則者 4 件、關於採訪新聞及國際傳遞自由者 20 件、關於出版及接受新聞自由者 14 件、關於永久機構者 1 件、不屬於以上四類之雜項議決案 2 件、關於處理大會公約草案及議決案之辦法者 2 件，以及大會總報告 1 件。三件公約草案的大致內容，如前所述。以下針對議決案中較具體的部分加以說明<sup>29</sup>。

#### 1. 新聞自由之基本原則

此次會議關於新聞自由基本原則的議決案，共有 4 件。第 1 件為美國的提案<sup>30</sup>。該案首先重申前述聯合國大會的決議，肯定「新聞自由乃人民之基本權利，

<sup>26</sup> 《東南日報》，1948 年 4 月 2 日。

<sup>27</sup> 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議」，電子檔號：11-INO-00403，頁 15-16。

<sup>28</sup> 《申報》，1948 年 4 月 9 日，第 3 版。

<sup>29</sup> 以下內容整理主要自經社理事會 1948 年 4 月 22 日所整理的“Final Act of the United Nations Conference on Freedom of Information”，中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「新聞自由資料」，電子檔號：11-INO-00396，頁 27-55。

<sup>30</sup> “US Wants 6-Point Plan On Information Passed,” *The China Press*, 5 April 1948.

亦為聯合國所基一切自由之試金石，苟無此等自由，世界和平將不能維護。」而其重要內涵共有下列幾點：

- (1) 人人均有思想與表現自由，包含自由地持有意見而不受干涉，和不分畛域，用任何方法尋找、接收與散佈資訊與意見。
- (2) 保障新聞人員能盡可能的接近消息來源、不受阻礙地到各地從事其工作，以及不受不合理限制或遭差別待遇地傳遞訊息。
- (3) 唯有涉及其他權利時，才得對此項權利的行使進行限制。
- (4) 為了防止新聞自由遭到濫用，政府應支持增進資訊品質的措施，並使人們可以取得多樣性的新聞。
- (5) 尋找真實和報導真實為新聞與其他媒體的道德義務。在此基礎下，才能透過自由地資訊流通解決世界的問題，促進對人權和基本自由權的尊重，並有助世界和平與安全的維持。
- (6) 這個義務透過新聞記者組織和記者本人而精進。
- (7) 上述這些非政府組織應鼓勵新聞從業人員與組織實踐下列義務：沒有偏見的報導事實、沒有惡意的進行評論；透過自由地資訊交換，促進世界經濟、社會、人道問題的解決；沒有歧視地促進對人權、基本自由權的尊重；協助維持世界的和平與安全；對抗錯誤與歪曲報導的散佈，這些報導會引發對國家、個人、不同種族、語言、宗教，或哲學信仰的仇恨與偏見。
- (8) 透過新聞從業人員提供多元的新聞與意見亦有助於上述義務的實踐。

第 2 件是針對破壞和平、鼓勵侵略等宣傳品，以及錯誤和歪曲新聞所做的議決案。其主要的內容包括呼籲各國譴責破壞和平、鼓動侵略的宣傳品，以及歪曲和錯誤的新聞。呼籲各國的新聞從業人員與新聞媒體必須善盡其責任，以正確、公平、負責任等精神來從事其工作，並藉此完成友好、相互瞭解與和平等目標。該議決案指出，唯有各國的新聞組織能夠自由地尋找並傳遞真實，並實踐他們人們的責任，才能有效地對抗納粹、法西斯、宗教歧視，並防止納粹、法西斯和其他侵略的復發。該議決案最後並建議各國可以採取必要的手段，以促使該議決案的實踐。

第 3、4 件議決案主要是為了達成第 2 件目標所提出的建議案，包括請各國將其所採取的手段報告給聯合國秘書處，再由「新聞及出版自由小組委員會」研議適當的方法以促使該議案的實踐；鼓勵透過更寬廣、多元的資訊流通來對抗種族、國家的仇恨與偏見；鼓勵透過新聞記者組織會議，亦即透過「非法律」(non-legislative)的手段來對抗仇恨與偏見的傳布；以及在憲法的範圍內，基於聯合國憲章的原則，採取適當的手段鼓勵增進種族、國家和諧的資訊傳布。

## 2. 關於採訪新聞及國際傳遞自由者

此次會議通過的決議案，以關於採訪新聞及國際傳遞自由者為最大宗。其基本精神如 3 月 31 日，美國的提案所述：規定政府必須鼓勵外國記者最可能自由



的移動，並不得對彼等進入該國居住或旅行，實施歧視性的限制<sup>31</sup>。

其他重要內容，還有 4 月 3 日英國的提案，包括(1)合法進入國內之外國記者，不得因其合法行使採訪、接受及傳遞等新聞之權而予驅逐；(2)政府對新聞機構供給資料時，不得因政治、國籍、宗教、種族，或個人而有歧視；(3)政府應調查國內新聞機構之被公私獨佔狀況；(4)人人得有不受壓迫接收國內外廣播之權<sup>32</sup>。

由此，也產生誰可享有該項自由的疑問。因此，在相關的議決案中，也試圖對享有該自由的新聞從業人員提出定義，如議決案第 6 件即指出，新聞從業人員包括報紙、新聞通訊社、期刊、廣播公司，和新聞影片事業的專業外國通訊員。但是這樣還是不夠精確。因此，在該議決案中，還建議由「新聞及出版自由小組委員會」研擬可行的認證制度。

此外，前述「鼓勵在未發展國家內設立政府支持的通訊社」等議決案，也屬於這個範疇。其中包含兩件中國的提案：第 22 件建議所有國家應合作供應並改進種種工具，以便利新聞之傳遞與散佈；以及第 19 件，建議除與本地新聞通訊社，或本地報紙合作產生之新聞外，限制外國通訊社在未發展國家內傳遞與該國內事務有關之新聞。第 19 件雖為英美代表所反對，認為該案違反新聞自由流通之精神，且與英美新聞通訊社發展的現況衝突，礙難實行，但最後還是獲得通過<sup>33</sup>。

### 3. 關於出版及接受新聞自由者

此一部分的精神，在肯定每個人或團體都有透過大眾傳播工具表達自己意見的權利。政府應盡量使人們能接近這些工具，不應政治或個人團體、種族、國籍、性別、語言、宗教而有差別。其重要內涵包括營業稅的降低、請求國際電信聯盟、萬國郵政聯盟等組織建議，對於新聞之給遞予以特惠待遇，以及確保新聞用紙的取得等等。而針對發表意見所可能觸犯的誹謗最問題，則建議經社理事會邀請法界人士研究各國的誹謗法令，制定一套基本的規範與原則，來處理民主國家媒體誹謗罪的問題。

除此之外，在此一議題也同樣重視新聞品質的問題。包括，中國所提新聞教育的問題，建議加強他國歷史與文化的研究，以作為詮釋國際新聞及事件的依據、灌輸未來新聞記者強烈的道德與社會責任感等。以及草擬新聞規範，並研議成立榮譽法庭的可能性。另外，在此一範疇也關注到新聞從業人員的薪資、退休照顧等勞動條件改善的問題。

而有鑑於該會通過的僅是草案或建議案，沒有實際效力，該會乃將三個公約草案，和所有議決案送交經社理事會，並決議所有或邀出席的國家均應在 1948

<sup>31</sup> 《申報》，1948 年 4 月 1 日，第 3 版。

<sup>32</sup> 《申報》，1948 年 4 月 4 日，第 3 版。

<sup>33</sup> 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議」，電子檔號：11-INO-00403，頁 37-38。

年7月5日前，將該國對這些決議案的意見送交聯合國秘書處。該會議還要求經社理事會於第七次集會討論會議所通過的三項公約，並在綜合各國意見後，將其送交聯合國第三屆大會決議<sup>34</sup>，其目的就在訂立一套普世遵循的新聞自由原則。然而，最終這三項公約在聯合國遲遲無法通過。

#### 四、何謂新聞自由——代結論

「新聞自由」一詞，在目前台灣學界，多翻譯為“the freedom of the press”。但若論及美國憲法第一修正案時，該詞又大多被翻譯為「出版自由」。另外，面對廣播、電視、電影，甚至現今的網路等新式傳播工具的出現。在“the press”很容易讓人誤以為只侷限於平面出版業，以及“the freedom of speech”與“the freedom of the press”內涵的複雜化，乃有另一詞“freedom of expression”的出現。中文和日文皆將該詞翻譯成「表現自由」，其意指在包含所有能表現個人意見、思想的媒體。而關於新聞自由內涵為何，以及是否應特別保障「新聞自由」，各界見解仍存分歧。

透過此次聯合國國際新聞自由會議，從催生到閉幕，我們可以發現對於國家應保障新聞自由，各界並沒有異議。而對於哪類媒體應被納入新聞自由的範疇，除最初蘇聯曾反對將廣播和電影納入會議討論範圍外，也無太多的爭議。總結來看，從菲律賓最早提議召開以新聞紙為主的「國際出版會議」(International Press Conference)，到後來所召開的「國際新聞自由會議」(International Conference on Freedom of Information)。亦即從“press”到“information”，我們可以看到「新聞自由」，在面對新式媒體不斷出現的過程，保障對象也不斷地擴大。當然，對“information”一詞該翻譯為何，起初並非一致。例如，在相關的外交部檔案、聯合國中文版的文件，就有「情報自由」和「新聞自由」兩種翻譯，而《申報》最初也將該會議翻譯成「情報及新聞自由會議」<sup>35</sup>。但若從討論的內容來看，將該詞翻譯為「新聞自由」則無太大的疑義，日本也採用同樣的翻譯<sup>36</sup>。而保障的對象則包含所有進行資訊傳遞的媒體，在當時為新聞紙、新聞期刊、廣播，和新聞影片。

但是，對於新聞自由的內涵，特別是新聞媒體的義務與責任部分，則始終無法達成共識，像美國就曾因為相關的「限制」條文，先後於1949年8月29日與1960年9月19日致函中華民國政府：建議先摒棄或擱置「新聞自由公約」<sup>37</sup>。此也是一部普世通行的「新聞自由公約」始終難產的最關鍵因素。

對「限制」條文有疑義的並不僅限於已獲得相當新聞自由的美國等西方民主國家。根據聯合國1953年的新聞自由報告，一些後進國對此也有疑慮。因為，

<sup>34</sup> *Yearbook of the United Nations 1947-48*, p.588.

<sup>35</sup> 《申報》，1948年1月23日，第3版。

<sup>36</sup> 日本將該會議翻譯為「國際報道自由會議」，「報道自由」即為中文「新聞自由」的意思。日本新聞協會出版，《新聞研究》第4號(1948年9月)，頁18。

<sup>37</sup> 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議」，電子檔號：11-INO-00403，頁71-73。外交部檔案：「聯合國新聞自由會議」，電子檔號：11-INO-00408。

他們很清楚的知道，堅持附加「責任」的自由原則，很可能使得強調「責任」反成為反對該自由。保障新聞自由的信條有其風險，但再大的風險也不及不負責地使用「責任」的內涵。而面對當前新聞媒體的問題，例如虛假新聞、腥羶色新聞，和集中化問題，不論先進國或後進國都應銘記在心的為「在尋求解藥的同時，不要反殺了這個病人」<sup>38</sup>。

而中國政府雖在歷次聯合國的調查中，皆答覆，聯合國所草擬的新聞自由相關議案，尤其是「新聞自由公約」，與中華民國憲法第十一條所規定之精神，及政府現時對新聞界所採取之政策，並無原則上之歧異。但在決定是否簽署或支持該項公約時，仍應美國要求，或受限一般認為贊成者多為保守、限制新聞自由的國家，而不肯表態<sup>39</sup>。

---

<sup>38</sup> 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「聯合國新聞自由會議」，電子檔號：11-INO-00408，頁83。

<sup>39</sup> 中研院近史所檔案館藏，外交部檔案：「國際新聞記者會議案」，檔號：649/88024。