

# 戰後臺灣報禁政策之形成

文／林淇瀟（國立臺北教育大學臺灣文化研究所教授） 圖片提供／國立臺灣圖書館



▲依據《戒嚴法》，「報禁」政策得以長期落實。圖為1985年「519 只要解嚴，不要國安法」遊行活動。（攝影／黃子明）

戰後臺灣的報業發展，一言以蔽之，就是在重重禁令之下不斷試圖衝破新聞枷鎖的歷程。「禁禁禁」這三個字最能有效形容從戰後階段，到1988年「報禁」解除期間的報業遭遇，「報禁」政策正是國民黨黨國機器控制報業、箝制新聞自由的工具之一。

戰後臺灣「報禁」政策的形成，有遠因有近因。遠因與執政的國民黨在撤退來臺之前，就已建立了綿密的新聞控制網絡有關，最早是1930年頒布的《出版法》及次年的《出版法施行細則》，建立了一套出版品登記制度，據以限制出版品的言論尺度；其後，又陸續通過諸如《宣傳品審查標準》、《新聞檢查標準》……等辦法，強制報刊刊布新聞必須以國民黨辦《中央社》消息為標準，凡不利於國民黨之新聞發布，均受到嚴厲的控制。

戰後的臺灣報業，截至二二八事件之前，曾有短暫的「黃金歲月」。學者何義麟的研究統計，當時總計有19家報紙，

且民辦多於官辦；陳國祥、祝萍的《臺灣報業演進40年》一書也指出此一時期報紙「創刊不需許可，言論不受檢查」。但在二二八事件之後，包括《民報》、《人民導報》、《大明報》……等多家報社均遭查封，當時在各報服務的新聞菁英，如林茂生、阮朝日、黃旺成、許乃昌……等或遭槍決，或入獄，或逃亡，臺灣報業發展因此出現重大轉折，臺籍報人、報刊因此殞滅。國民黨撤退來臺後，鑑於在中國統治之失敗，以及二二八事件的發生，為有效控制臺灣，乃變本加厲，將這套思維繼續沿用於臺灣，這是報禁政策形成的近因。

1949年5月20日，臺灣省政府主席兼臺灣省警備總司令陳誠實施戒嚴，「白色恐怖」統治開始。依據《戒嚴法》，人民的自由與基本人權均遭限縮，包括集會、結社、言論、出版之權利均遭剝奪，這也使得其後的「報禁」政策取得「法源」，而警備總部則成為檢查、取締、箝制新聞自由的執行機關。這是其後「報禁」政策在其後的漫長時光中得以嚴密落實的重要機制。

不過，「報禁」政策取得真正的法源，應屬1952年4月9日公布的《出版法》及同年11月29日內政部修正發布的《出版法施行細則》，細則第27條規定：「戰時各省政府及直轄縣市政府為計劃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，調節轄區內之新聞紙、雜誌之數量。」



▲《文星》、《自由中國》。

此一法條，剛開始並未被注意到，直到1955年3月16日《自由中國》12卷6期刊出成舍我在立法院的質詢稿，才針對此一條文提出質疑，指出「所謂不許新報新雜誌出版，是根據施行細則第27條」，結果是導致「新的報紙既不許出版，原有報紙也限定篇幅，最多只許日出一張半」的現象。這篇報導，使得「報禁」政策的問題正式浮上檯面。

不過，成舍我看到的問題僅限於「限證」（限制新報登記）與「限張」（限制發行張數），並未注意到尚有「限印」（限制印刷及發行所在地）的規範。《出版法施行細則》第6條規定「……同一新聞紙或雜誌另在他地出版發行者，仍應依照出版法第九條之規定辦理登記」；第7條規定「新聞紙或雜誌之國外航空版運至國內各地發行者，視為獨立之新聞紙或雜誌，應依出版法之規定，向印刷所在地之地方主管官署登記」。這兩條規範了從發行地到印刷所的限制登記，使得即使是已登記的新聞紙或雜誌，在未經登記下也不許更換印刷地及發行地；「國外航空版」亦同。「限印」既限制了已登記報業的擴張，也限制了「國外航空版」的在臺發行。「報禁」政策因而更加密不透風。

除此之外，1952年的《出版法施行細

則》第19條第2項還賦予行政主管機關「得無限制延長禁止出版品發行之期限」，換言之，這法條賦予黨國機器在「限證」、「限張」、「限印」之外，尚可逕行裁決「禁止發行」處分的權力，對於新聞自由之斷傷尤大。「報禁」施行時期，報章雜誌違反黨國機器意識形態者，輕則當期查禁，重則無限期停刊的事例所在皆有，著者如《自由中國》、《文星》雜誌的停刊均是。這才是「報禁」政策對新聞自由、言論自由最致命的箝制與傷害。

國民黨黨國機器透過「報禁」政策，以「三限一禁」（「限證」、「限張」、「限印」與「禁止發行」）控制了1950年代及其後的臺灣報業（含報紙與雜誌）的出版自由，從而得以有效箝制新聞自由的流通，以及人民言論的表達。這個政策的展開，從1952年到1988年報禁解除，長達36年，其間全臺報社一直維持31家的規模；儘管有公營、黨營與民營報業之別，實則全部都在黨國機器的掌控之下，不得逾越黨國機器規範的言論尺度，也必須肩負「宣揚國策」的政治要求。

「報禁」政策，可以說是國民黨肅清反對言論、打壓新聞自由，藉以有效施行「白色恐怖」統治，維持黨國體制於不墜的利器。☞



▲1987年解除《戒嚴法》（左）；1988年報禁解除。