

控制、合作與周旋： 1950 年代的「臺北市報業公會」*

夏士芬**

投稿日期：2023 年 9 月 8 日；通過日期：2024 年 1 月 26 日。

* 感謝兩位匿名評審委員的寶貴指正，使本文更加完善，並感謝蔡淵潔教授的指導。本文改寫自夏士芬（2020）。《威權統合主義下的「台北市報業公會」（1949~1958）》。國立臺灣師範大學歷史學系碩士論文。

** 作者是中國文化大學新聞學系副教授，e-mail: fairy@ulive.pccu.edu.tw。

本文引述格式：

夏士芬（2024）。〈控制、合作與周旋：1950 年代的「臺北市報業公會」〉，《新聞學研究》，159，95-155。https://doi.org/10.30386/MCR.202404.0007

《摘要》

中華民國政府遷臺後的新聞管制，延續了中日戰爭及國共內戰時期的新聞管制思維。政府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的權力；新聞紙及雜誌兩類的發行均採「許可主義」，由內政部發給登記證；各種職業之從業人，均應依法組織職業團體，而此職業團體又具有排他性及壟斷性，使得人民團體都將成為準官方組織。

「臺北市報業公會」創立於1950年，一方面，扮演準官方組織角色，提供報業、政府和社會各種服務。另一方面，當報業面臨政府的重大政策調整，產生危及報業生存的問題時，「臺北市報業公會」也落實了一種非典型公共領域的功能，為促進社會公義（捍衛新聞自由），成功地阻止《戰時出版品禁止或限制登載事項》九項規定的通過；為報業之共同利益（爭取新聞用紙），與政府進行溝通，與臺紙和中興紙業周旋。

同一時期，「臺北市報業公會」也曾為新聞事業爭取免稅，結合其他新聞事業團體向立法院請願；1958年為反對《出版法》不當修正，公然站在政府的對立面，雖然請願失敗，或需面對挑戰政府的苦果、或需轉為侍從。50年代的「臺北市報業公會」已為臺灣獨特的歷史脈絡中、公共領域的結構轉型，寫下特殊的一頁。

關鍵詞：公共領域、威權統合主義、臺北市報業公會、臺灣新聞史

壹、前言：問題意識與研究目的

統合主義（Corporatism）是國家與社會關係的一種結構或體系，其特性是將社會團體或社會利益整合進入政府體系，通常建立於壟斷性的基礎之上，或者在國家的指導、保護，及控制之下，藉以達到調和的國家發展（丁仁方，1999）。Schmitter（1974）將統合主義的概念重新引入政治學，¹ 並區分了兩種類型的統合主義：社會的或自由的統合主義和國家或威權統合主義。國家或威權統合主義多存在於自由主義傳統弱、資本主義發展晚、傾向威權主義及新重商主義的國家，其行政權力集中，有一黨獨大的政黨系統、象徵性的選舉，以及強調意識形態的行政體系。

臺灣於 1949 到 1987 年間實施戒嚴，「國民黨來臺以後，以戒嚴體制加上威權統合主義來統治社會，維繫了近三十年的威權統治秩序」（王振寰等，2014）。沈宗瑞以工會為研究對象，將臺灣的威權統合主義區分為三大階段，分別是：1950 年至 1965 年間一元的仿列寧式國家統合制度、1965 年至 1987 年間排他的、臺灣化國家統合制度、1987 年後包容的、弱化中的國家統合主義。第三階段的分段依據很明確是因為

¹ Schmitter 對國家統合主義的定義是指一種利益代理的模式，在此模式下，國家機器主動設立各種非競爭性的、少數的和壟斷性的利益代理組織，賦予它們正式的利益代理權，並由此與之交領袖的選擇權和政治的支持（轉引自王振寰等，2014，頁 14）。統合制度的形成，肇因於政治經濟體制的危機、國家和社會團體的相對性的地位，或者基於國家機關的發展策略（丁仁方，1999；王振寰等，2014）。如果要再針對國家統合主義和威權統合主義進行區分，學者丁仁方（1999）援引 David Collier（1979）的看法，認為差別有二：其一在於國家統合化的過程中，混合誘因（inducements）及限制（constraints）控制方式的比例不同，國家統合多一些誘因，威權統合多一些控制。

解嚴，可視為威權統治主義逐漸過渡到國家統合，並朝社會統合主義邁進（沈宗瑞，2000）。

長達 38 年的戒嚴時期，伴隨著「報禁」的實施，總讓人聯想到威權統治、白色恐怖、媒體管制等，但其實這 38 年間的言論尺度寬嚴還是有所變化的。在此之前的 1950 年代，新聞媒體和社會團體縱然受到威權統合的諸多限制，但也出現過一種特殊、非典型公共領域的樣態。²

結合楊秀菁、林果顯和周馥儀的研究，有一個共同的發現，臺灣新聞媒體或團體的發展，並非在遷臺（戒嚴）後，就進入一種緊張的狀態，而是在 1950 年代逐步推升。楊秀菁（2005）說：「50 年代初期國民黨的新聞言論尺度還是比較開放的」，林果顯（2007）的研究顯示，「黨政部門有能力更細膩地介入人民的日常生活，50 年代的摸索嘗試，成為 60 年代更加細密控制的基礎」，周馥儀（2018）則是將 1950 年代界定為反共心戰宣傳下草創階段（1952-1960 年），之後才是黨國加強管制下發展階段（1961-1967 年）。如同楊秀菁（2002）的研究結果所謂：「整個管制的工作到 1960 年達到最高點」，「1960 年代便進入政治氣壓低沉的漫長時代」（楊秀菁，2005）。王振寰等（2014）也謂，國民黨的威權統治，留有部分「自由」的缺口，一是地方選舉持續辦理，第二是對地方派系控制的失控，第三就是知識分子和媒體。

這樣的觀察，正說明為何在威權統合的制度下，政府對新聞加以管制逐步推升的過程中，還能有一種非典型的公共領域運作的空隙，其中的具體作為，是臺灣新聞史鮮少被討論的。

² Habermas 於《公共領域的結構轉型》一書中所探討的「公共領域」，在不同時期、不同國家，也歷經許多變貌。包括 17 世紀的咖啡館和沙龍、18 世紀取消檢查制度後的英國報刊、法國的「夾層樓協會」、德國的私人讀書會和商業讀書會；再演變至今成為一個「理念型」（Ideal Type），定義為：「一個存在社會中的領域，市民可在此領域中，處理、討論他們共同關心的議題，形成公眾的意見，同時，這些意見也得以在公眾面前展現」（曹衛東等合譯，2002）。

1950年代的「臺北市報業公會」（以下簡稱報業公會），一方面努力完成「準官方組織」的各項任務；另一方面，十年間，除了邀請自由派人士慰勉新聞從業人員外，還有三場「脫稿」演出，掙脫黨國控制。一是本文第肆部分所述「爭取用紙」、二是「爭取新聞事業免稅」，³ 第三是「阻撓出版法修正」。⁴ 前二個事件是報業公會為同業共同利益

³ 1950年代初期，為了爭取維持新聞事業免稅的優惠，臺北市報業公會曾經兩次向立法院請願。第一次是1954年，因應《所得法》修正，提出新聞事業免徵所得稅的三點理由。再至1955年12月《營業稅法》修法時，對此優惠加了但書，「其所收廣告費及販賣非本身出版品部分，仍應征收營業稅」，意即發行所得可以免稅，但廣告收入必須課稅。隔年9月6日，報業公會會同廣播事業協會等五個新聞團體，再向立法院正式請願，建議刪除「其所收廣告費及」等字樣。

此請願案歷經兩會期、經九次聯席會議及多次院會討論，於1957年11月8日的第二十會期第十三次院會，終於對報業公會等五團體的請願案作出了決議：「臺北市報業公會等為廣告係新聞事業本身基本業務，不容分割，修正之《營業稅法》第六條第十項後段懇請研擬修訂案，經表決結果，多數委員贊成營業稅無庸修正。」免稅優惠的但書依然實施（夏士芬，2021）。此番爭取之路，走得平和但漫長；本次請願未果，但至少請願案是成案的。

⁴ 1958年3月28日內政部以「密件」方式將《出版法》修正條文案草案送至立法院，4月1日立法院院會經由秘密會議決議「《出版法》修正條文案草案送交內政教育民刑商法三委員會審查」，此事於4月11日被新聞媒體揭露，輿論譁然，尤其是此次修法在既有之行政處分——罰鍰、警告、扣押，及定期停止發行，擬再增列「撤銷登記」一項，引發「封閉報館」的疑慮（陳立峰，1958）。

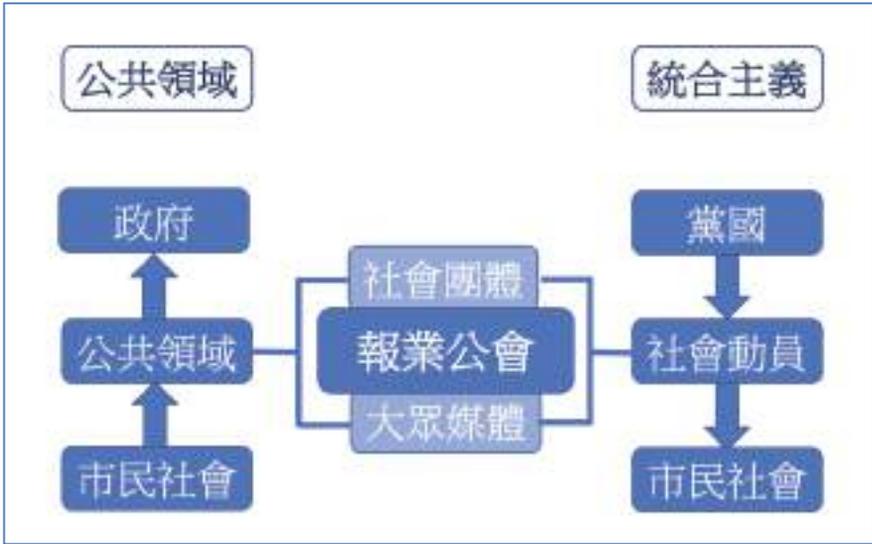
針對修法程序和實質內容兩項爭議，在立法院內，支持政府的委員和自由主義的立委有激烈的辯論（詳見立法院公報，第七期、第九至十三期，以及第十五至十八期，1958年4月29日至1958年8月5日）；報業公會經研議、會商、與行政機關主管溝通，並於5月4日向立法院正式提出請願，請求廢止《出版法》，請求公開審查修正案並撤回「撤銷登記」的罰則。臺北市多家民營報刊數度透過社論大聲疾呼，直指政府的錯誤。（王惕吾，1981；王麗美，1994；張慧英，2002）。此次與政府的抗爭之路，歷時月餘，短暫卻艱辛，立法院內的自由主義派不敵支持政府的一方，報業公會中黨公營報刊和民營報業的對立也逐漸升溫；6月20日，《出版法》在立法院仍是以秘密會議方式審查通過，而請願案則是「不予審查」無疾而終。

而努力，第三個事件則是 1958 年，報業公會結合立法院內自由派委員，阻撓《出版法》修正，這種對抗，讓黨中央意識到新聞界不完全在其掌控範圍中，必須加強管理力道。1960 年《自由中國》「雷震案」更是個重要的分水嶺，它象徵著媒體諫諍功能的消逝。乃至於 1961 年開始，兩次「陽明山會談」、四次「新聞工作會談」，至 1975 年 9 月 10 日國民黨中常會通過《現階段三民主義新聞政策綱要》，確立「新聞事業為文化教育事業，為政府之諍友」的性質，說明「國民黨將扮演協調政府促進新聞事業發展」的角色，國民黨算是有了具體的新聞政策（彭明輝，2001）。期間，新聞學者李瞻於 1972 年出版《比較新聞學：報業原理與制度之批評研究》一書，提出「三民主義報業」理論，成為國民黨三民主義新聞政策的哲學基礎（楊秀菁，2002）。

本文透過學術文獻、黨政檔案、「全國報紙資訊系統」、《聯合知識庫》相關報導、訪談回憶錄、《新聞年鑑》等資料，重現臺灣 1950 年代所出現的特殊公共領域。國民黨政府如何實施威權統合制度，與此制度對媒體所進行的「控制」，在這樣的時空背景下，「臺北市報業公會」如何扮演準官方組織的角色，與政府「合作」，同時，又如何落實媒體公共領域的功能，與政府「周旋」。

本文採行國家與社會關係研究中之威權統合主義與公共領域兩種理論視角，來觀察 1949 年至 1958 年的「報業公會」，研究架構如圖 1。首先，探討政府遷臺後國民黨對報業落實統合主義的法制與政策；其次，說明在國民黨威權統合主義下，報業公會的成立、運作、活動；第三，呈現雖在威權統一下，報界基於自身利益和新聞理想而出現的兩次爭取，以說明臺灣戒嚴初期特殊公共領域發展的情形。

圖 1：研究架構圖



資料來源：本研究製圖

貳、威權統合主義下的新聞控制

一、國民黨改造運動確立統合制度

1950 年 8 月 5 日至 1952 年 10 月 10 日期間，中國國民黨鑒於痛失大陸、播遷來臺，部分黨員投靠共黨、部分黨員未能來臺，黨組織支離破碎，為痛定思痛、振衰起敝，進行改造運動（袁公瑜，2002）。

改造運動以 1950 年 8 月 5 日「中國國民黨中央改造委員會」成立、代行中央執監委員的職權，成為黨內最高決策機構為始，以 1952 年 10 月 10 日第七次全國代表大會正式召開、選出新任中央委員會，恢復黨的體制正常運作，中國國民黨中央改造委員會正式解散為止，這段期間

也稱為黨的改造時期。

國民黨的改造運動確立了黨國體制（party state），與其說是雙元體制（a dual system）——正式政府組織之外，另有一平行的黨務系統存在，以黨領政——不如說以國民黨黨總裁為中心的中央常會才是中華民國真正的決策系統，更為適切。這兩大系統的高層人士多所重疊，以使決策和執行順利合作（彭明輝，2001）。

體制是如此確立，但統合的效果未必盡如預期，因職業別有不同重視程度和先後次序。以新聞界而言，新聞黨部的成立是改造運動之後十三年之事。

二、威權統合制下的法制

遷臺後的新聞管制，延續了中日戰爭及國共內戰時期的新聞管制思維。戰時，一面標榜新聞自由的口號，一面由軍方扮演重要角色，進行一系列管制，而蔣介石則制度化地擔任直接指導者。戰後，臺灣由國民政府接收，而後也捲入國共內戰中，開啟諸項戰時法令，戒嚴、戡亂，乃至實施報禁，以致「1950 年代臺灣的新聞環境可謂壟罩在總動員作戰的氣氛中」（林果顯，2015）。

1950 年代臺灣新聞管制的法制面，如眾所周知，憲法遭到凍結。《動員戡亂時期臨時條款》雖未凍結憲法第 11 條有關保障言論、出版自由之規定，但憲法本身即設有各項自由不能無限上綱之安全閥，即第 23 條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、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」（憲法，1947），成為 1958 年《出版法》修正之際，贊成與反對方各有著力點。

法律層面，彭明輝（2001）在探討聯合報系崛起的時代背景時，曾歸結出：「報業發展不能自外於政府新聞政策與法令規章約束之外，《國家總動員法》、《戒嚴法》、《出版法》及其施行細則，乃至各式行政命令，均對臺灣報業的發展影響甚巨」。首先，1942年「為了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》，要點包括物資之管制與徵用、人力之管制與徵用、自由之限制、計畫之擬定等等（國家總動員法，1942）。對於思想和言論，《國家總動員法》（1942）中有兩個緊箍咒，一是第 22 條：「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」；另一是第 23 條：「政府於必要時，得對人民之言論、出版、著作、通訊、集會、結社，加以限制」。

其次，自 1934 年 11 月施行的《戒嚴法》（1948），開宗明義便說：「戰爭或叛亂發生，對於全國或某一地域應施行戒嚴時，總統得經行政院會議之議決，立法院之通過，依本法宣告戒嚴或使宣告之」。1949 年 7 月 7 日，代理總統李宗仁在南京發布第二次全國戒嚴令，很快地，國民黨政府中央所在地從南京、廣州、重慶、成都，12 月時輾轉來到臺北，局勢緊張，臺灣毋庸置疑列為警戒地域，這一波的戒嚴持續了 38 年。

第三，《出版法》最初於 1930 年 12 月制定、公布，歷經 1935、1937、1952、1958、1973、1997 年數次修正，於 1999 年廢止。對於新聞紙及雜誌兩類的發行均採「許可主義」，第三類出版品，則採用「登記主義」（師連舫，1952）。許可制係由發行人於首次發行期前，填具登記聲請書，由地方主管官署，轉呈省政府或直轄市政府核准後，始得發行；但因最後仍須由內政部發給登記證，內政部如有疑問，仍可拒絕

發給，地方和中央皆有准駁權。針對內容，1958年版的《出版法》第五章，專對出版品登載事項進行限制。

此外，對新聞媒體的統管制精神，還反映在《新聞記者法》和《非常時期人民團體組織法》。戒嚴時期，管理新聞產業靠《出版法》，管理職業團體透過《人民團體法》，管理各類職業團體之從業人員則藉由特別適用法，以新聞記者而言即是《新聞記者法》，惟，此法條在中華民國歷史上的施行期間非常短暫。

我國《新聞記者法》於1943年2月15日公布，同年9月27日修正14條有關記者公會的條文，1944年8月發布該法施行細則，1945年7月1日宣布實施。但因為是否需要一部記者法，社會本就有兩極的看法，加上此法的內容與精神旨在對新聞記者採取消極性的限制，而無積極的鼓勵與保護意義，很快地，就在新聞界反對聲浪下，於8月23日明令暫緩施行（王良芬，1981）。此後，雖偶有討論的聲音，但再也沒有重啟施行。

我國之《人民團體法》於1942年1月24日由立法院制定、2月10日起公布實施，當時名為《非常時期人民團體組織法》。⁵ 此法將人民團體分為職業團體與社會團體，職業團體指「因同一業務而結合者為職業團體，其以協調同業關係，增進共同利益，促進本業發展為主要功能」；社會團體戰時出版品禁止或限制登載事項則指「不以職業而以志趣相同而組織的團體」，涵蓋有關文化、公益、慈善之團體與相關法規（張瑞玲，1990）。

《非常時期人民團體組織法》（1942）第4條第1項規定，「各種

⁵ 這項法案自公布實施，直到1989年1月27日修正、公布名稱及全文67條，四十七年來不曾異動，1989年修正名稱為《動員戡亂時期人民團體法》，1992年7月27日又修正名稱為現今所沿用之《人民團體法》。

職業之從業人，均應依法組織職業團體，並應依法加入各該上級團體為會員」，是為強制性。第 8 條內容：「人民團體在同一區域內，除法令另有規定外，其同性質同級者以一個為限」，展現其排他性及壟斷性。第 10 條第 1 項謂「各職業團體置書記一人……必要時得由主管官署指派」，及第 15 條之「人民團體於召開成立大會前，應……，並請派員監選」，展現統制的精神。再輔以第 18 條第 2 項之規定，「職業團體經解散後，應即重行組織」，也就是說，只要執業，不容許退場。倘國民黨改造運動後實施一元的仿列寧式國家統合制度也都落實，這種各職業領域由下（地方）而上（中央）的各級壟斷性人民團體，都將成為準官方組織。

至於超越憲法的行政命令，更成為「報禁」諸項目的法源依據。有關報禁（限紙、限張、限證、限印，或還包含限價）的源起和內容，學者討論甚豐（李瞻，1987；林麗雲，2008；陳國祥、祝萍，1988；彭明輝，2001），不再贅述，僅談談並非由政府強制執行的「限價」。

所謂「限價」，是指限制「報紙販售的價格」，這項規定，一方面出自報業間的協定，但也有政府作為影武者的痕跡。在「臺北市報業公會」於 1953 年 7 月 31 日給財政部的代電文中提及：「……本同業尊奉政府決策，接受主管機關之勸勉，報價從未調整」（財政部賦稅署，1953，檔號：0041/2222/23/1/007），又 1954 年 8 月 28 日同樣是給財政部的代電文中說：「……因報紙價格早經固定，各報為保有廣大讀者，爭取訂戶藉以達成宣傳使命起見，報紙價格實不容輕易增加」（財政部賦稅署，1954，檔號：0043/2432/5/1/001）。

除了被廣泛討論的報禁五限，早在 1949 年 5 月，臺灣省警備總司令部根據戒嚴令第三條所制定《臺灣省戒嚴時前新聞雜誌圖書管理辦法》就對內容有嚴格限制，第二項載明，「凡詆毀政府或首長，記載違

背三民主義、挑撥政府與人民感情、散佈失敗投機之言論，及失實之報導，意圖惑亂人民視聽，妨害戡亂軍事進行，及影響社會人心、秩序者，均在查禁之列」(臺灣省政府，1949，檔號：A37500000A/0038/9999/3/4/020)。

三、財務面的支援與控制

支援可分兩方面進行，一是補助、二是廣告。補助可以發給，當然也可收回。一份國民黨內的簽呈，說明補助的原因和取消的理由：

《自由人》半週刊創立係為團結反共抗俄力量，第六組每月予以補助，現因該刊言論越軌，該組已停止津貼，本會除已發動王雲五等集會商討退出外，並擬妥處理辦法四項，該刊若再觸犯出版法令，司法行政部及內政部將予以禁止進口之處分。(臺灣大學圖書館，1955 年 4 月 2 日，檔號：總裁批簽 44/0061)

至於廣告，則是報刊主要的生存命脈。根據賴金波的研究顯示，分析 1953 年 12 月 1 至 7 日的《中央日報》、《聯合報》，及《徵信新聞》的廣告內容，政府公告及各種啟事是廣告的最大宗，占廣告總面積的 33.08%，三報的廣告中都有三成左右的比例是公告啟事。到 1969 年，商業廣告大幅提升，特別是《聯合報》及《徵信新聞》二家民營報，公告啟事的比例都降到一成以下，《中央日報》對這類廣告的依賴只有小幅下滑，仍有 27.55% (賴金波，1972)。可見市場經濟尚未活絡之際，政府的計劃經濟及廣告對報業經營至關重要。

對於不服從黨意的報刊，以 1958 年政府擬修正出版法受挫為例。

當民營報業一同對抗政府到相當程度之際，政府祭出「抽回官股」、「收回貸款」作為威脅，迫使民營報的聯合陣線遭到瓦解（王麗美，1994）。

對於特定報刊的控制，又更顯嚴厲。法案終如政府所願照案通過後，當局對《公論報》的壓力是多方面且逐步升級的，不但禁止各行政機關、事業單位不准訂閱，也不可以投放廣告於《公論報》，書報攤也不得販賣（楊錦麟，1993），只能靠忠實訂戶苦撐。又因紙張、油墨均需現金交易，對資金周轉困難的報社而言，無異雪上加霜。

四、人事面的支援與控制

對於「金錢」可給、可收，對於「人」則是有賞、有罰。再以 1958 年出版法修正案為例，對於有功人員，可獲層峰的召見：

「出版法」修正草案經行政院送立法院審議，已於 6 月 20 日第 21 會期第 12 次秘密會議完成立法程序，歷時兩月阻擾特多。李荷四等 18 人努力貫徹本黨決策。又陳紫楓等 4 同志立場堅定亦有良好影響，擬請鈞座分批召見。（臺灣大學圖書館，1958 年 6 月 30 日，檔號：總裁批簽 47/0105）

對於不服從黨意者，「促其自動退出組織」應該還算是溫和的對待：

……「出版法」修正案已經立院委員會審查通過，即將於本月 13 日提交大會討論，聞民營報業有人慫恿少數委員主張重付審查，如被否決即發表宣言退出本案審查。經決定：(1)有

人主張重付審查，應即予否決。(2)將立院會議以採訪方式，編撰新聞稿交由中央等報發表以爭取宣傳主動。(3)若反對之立委對外發表宣言，則請相關同志，運用外籍記者說明本黨為貫徹反共抗俄國策，對於少數違反本黨立場之黨員，將不惜促其自動退出組織。(臺灣大學圖書館，1958 年 6 月 9 日，檔號：總裁批簽 47/0092)

對於推動黨務不力者，則「明升暗降」作為警惕。出版法修正之際，時任中國國民黨中央委員會第四組主任的馬星野，被黨內同志陶希聖（中國國民黨中央常務委員、全國報業協會理事長）於遞交給總裁的密呈中形容為「馬星野同志在出版法風潮中，推諉閃爍，使職受盡毀謗，中央、新生兩報徒勞無功。揆其意，亦不過迴避個人之責任，免除新聞界之攻擊」（國史館，1959 年 5 月 22 日，檔號：大黨 027/009 號）。不久，馬星野奉派出任巴拿馬大使，五年後才調回臺北接任中央通訊社董事長。

五、威權統合主義下的報業團體

國民黨改造運動對於社會基礎的強化達到了一定的效果，特別是青年、婦女、勞工與農民，組織滲透與控制都比大陸時期有所進步（陳曉慧，1998）。新聞界方面，與其憑藉黨務組織的統合加以控制，其效果還不若「報禁」的施行來得直接有效。

在中央改造委員會於 1950 年所提出的工作報告中，負責宣傳與媒體管理的第四組也洋洋灑灑地提出各項計畫，包括四個大方向，第一是指導設計與考核，這一部分又包含：宣傳指示的布達、糾正各項報導錯誤、進行宣傳集會、考核各級黨部宣傳工作、擬定工作計畫、協助有關

宣傳工作之器材進口等，還有縮減報紙篇幅，即「報禁」中的「限張」；第二是編審宣傳書刊；第三是廣播設計與輔導；第四則是宣傳聯絡，聯絡對象涵蓋文化界及新聞界（喬寶泰，2001）。

1951的工作報告則對1950年的工作計畫進行檢討，並提出改進建議，其中，實施「核實供應新聞紙辦法」，有效剷除過往配紙過量的流弊，列為成效優良項目之列。1952年8月，提報上半年工作檢討結論時，則將「各黨報、各級黨部、各同志主辦之報刊雜誌，均能遵照指示要點切實執行」列為績效（喬寶泰，2001）。

雖然「成效」也算豐碩，但整體而言，在新聞領域的改造成效是不如青年、婦女等領域的。根據彭明輝的研究，肇因於國民黨新聞政策的缺乏，雖然國民黨改造委員會也曾提出《新聞宣傳指導綱要》，但實踐方面頗有缺陷，彭明輝（2001）認為，「政策不明確、且無集中事權、統一領導的新聞政策機構」。

在楊秀菁（2002）的研究中，則提及一個彭明輝（2001）未探討到的原因，即改造初期，國民黨的派系問題仍未完全解決。⁶ 派系問題，反映在立法院、行政體系，甚至《中央日報》的言論指導，都還未能全面掌控，其中包括承繼在大陸時期自由主義思想影響的自由派人士，對國民黨的指示未必言聽計從。從改造委員會及秘書處工作檢討，以及總裁只是屢屢談及「消滅派系門戶觀念為第一義」、「中央日報屢次發生錯誤，……尤應檢討反省力求改進」可資證明。

⁶ 戒嚴時期尚未有勞工意識，所以，戒嚴時期的新聞團體，不論是以從業人員為主的職業團體或新聞機構為主的產業團體，都稱為「公會」，不若今日「職業工會」、「產業工會」及「同業公會」有細緻的區分。「工會」係依《工會法》第6條第1項組設之團體，而「公會」為依《人民團體法》第35條、《工商業團體法》、《各自由職業特別法》等相關法令組設之人民團體。請參見內政部社會司編著的《職業團體解釋令彙編》，頁1588。

筆者認為還有一個原因，係華文現代化報業的發展，自十九世紀以來，就是仿效歐美，以「第四權」或「第四階級」自居，崇尚自由主義的精神，深植於報人心中，藉由同樣仿效美國密蘇里新聞學院式的新聞教育加以傳散，也延緩報業被統合的成效。

新聞領域的改造成效不彰，具體反映在新聞黨部，遲至 1965 年才成立，已是改造運動之後十三年的事，同時，也反映在新聞團體的成立上。

1950 年代的新聞團體，以從業人員為主的有記者會，以新聞機構為主的如報業公會。這些團體的成立某種程度反映了改造運動後實施一元的仿列寧式國家統合制度的立意，由下（地方）而上（中央）設置壟斷、排他性的團體，成為準官方組織。

但以報業而言，解嚴前，與報業相關的新聞團體包括：「臺北市報業公會」（1950 年正式成立）、「臺灣省報紙業協會」（1971 年成立），以及「中華民國報紙事業協會」（1955 年成立），三者依照國民黨改造所建立的統合體制以及《非常時期人民團體組織法》的設計，本有垂直從屬關係，但成立的先後次序未能按部就班。⁷從《新聞年鑑》的記載、組織的存續與史料保存，以及報紙相關的報導來看，除了「臺北市報業公會」之外，其他報業團體都未積極運作，聊備一格。

「臺北市報業公會」於 1949 年由臺北市各報聯合發起組織，同年 12 月 10 日奉准成立，以報社為參加單位。12 月 31 日舉行第一次籌備會議，1950 年 1 月 9 日召開第二次籌備會議，1 月 25 日在臺北市省議會大禮堂舉行成立大會，正式宣告成立，並通過該會宗旨為「維護增進同業

⁷ 《非常時期人民團體組織法》第 11 條第 3 款規定：「依法有級數組織之人民團體，應先組織其下級團體，有過半數之下級團體組織完成時，得發起組織其上級團體」。

之公共利益及矯正弊害，並服務社會」及當時中央日報社社長馬星野所擬「報人信條」。27日同業假新生報會議室補行選舉理、監事，選舉結果，《中央日報》、《台灣新生報》、《中華日報》、《公論報》、《全民日報》、《民族報》、《經濟時報》、《華報》、《掃蕩報》等九報當選理事；《自立晚報》及《國語日報》等兩報當選監事（〈關於報業公會 簡史〉，無日期）。

由報業公會官網資料顯示，成立之初會章規定，「設理事九人、監事三人。理監事互推常務理事三人，輪流值月，處理日常會務，並互推常務監事一人」，並無理事長的設置。首屆監事還呈現不足額的狀態，係因當時臺北市的報社家數還不足十二個，全部的會員代表都必須擔任理、監事。輪流值月方式，以第五屆為例，大會選出《公論報》社長李萬居、《自立晚報》社長李玉階、《中華日報》社長葉明勳等三報社為值月常務理事，「值月期間本年五、八、十一及四十四年二月等四個月為《公論報》，六、九、十二及四十四年三月等四個月為《自立晚報》，七、十及四十四年一、四等四個月為《中華日報》」（中央社，1954年5月19日）。報業公會會務運作算是相當正常，每年大會日期雖非固定，偶爾也會出現延遲的現象，但大體而言，屆期更替還算是很穩定。⁸

下節將從報業公會所從事的一般性活動中，觀察統合主義下壟斷性新聞團體所扮演的準官方組織角色，協力政府完成黨國政策。

⁸ 譬如1954年的大會於4月29日召開，隔年卻到10月20日才舉行改選，再隔一年又延到11月30日召開大會、選出第七屆理監事，而這一任理監事做了十五個月，也就是1957年沒有進行會員大會及改選，到1958年2月27日才又召開第八屆大會進行改選，如此一來，便少了一屆大會及理監事改選。參見1954年4月30日、1955年10月21日、1956年12月1日《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，以及1958年2月28日《聯合報》之相關新聞。

參、合作：作為準官方組織的報業公會

從報業公會成立到解嚴，這段期間《聯合報》（包含 1951 年 9 月 16 日起之《民族報、全民日報、經濟時報聯合版》及 1953 年 9 月 16 日起之《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》）總共有 518 篇關於報業公會的報導，將其分類，可歸納為表 1。

基本會務一項，大致可分為兩類，分別是人事和組織，人事泛指每年的會員大會、進行理監事的改選，組織則包括短暫的組織更名，以及報業公會成立十週年事宜。從表 1 回顧 1950 年代「臺北市報業公會」的活動，恰反映出報業公會同時扮演「準官方組織」和「公共領域」兩種角色，皆符應其成立宗旨，本節就三方面說明作為報業壟斷性的同業公會、政府的延伸，如何協力政府進行各項活動，成為準官方組織。

表 1：戒嚴時期《聯合報》報導「臺北市報業公會」主題統計表

年代	總計	會務		活動							其他		
		人事	組織	報業服務	社交	新聞	國際	反共	紙張	對抗政府			
				記者 演講	聯誼	倫理	交流			九項 禁令	出版 法	營業 稅	報禁
1951	43	2		4		4		13	10	3			7
1952	4			1	1								2
1953	23	1			1	2		11	2			1	5
1954	19		2			2		6	5		2		2
1955	15	2		1	2			1	1	6		1	1
1956	28	1				4		3	3	7		9	1
1957	11					2		2	3	1		2	1
1958	60	1				7		4	1	1	43		3
1959	14	1	2			1		2	3			1	4
1960	15	2			1	2		6	1			1	2
1961	22	2			1	3		4	1	3			8

控制、合作與周旋：1950年代的「臺北市報業公會」

年代	總計	活動												其他		
		會務		報業服務			協力政府			對抗政府						
		人事	組織	記者之家	演講	社交 聯誼	新聞 倫理	國際 交流	反共	紙張	九項 禁令	出版 法	營業 稅		報禁	
1962	18	2				2		6	1							7
1963	18	2			2	1	5	6	1							1
1964	17	2				4	2	2	1							6
1965	17					2	1	4								10
1966	13	1				3	4	4								1
1967	30	4			1	1	3	5	11							5
1968	9	2				1	2	2	2							
1969	13	3				3		6	1							
1970	10	4				2		1	1	1						1
1971	10	2				1	1	2	2	1						1
1972	18	3				2	2	5	2	3						1
1973	8					1		2		5						
1974	9	2					5	1		1						
1975	7	2						3								2
1976	15	2					3	4	1							5
1977	3	3														
1978	2	1					1									
1979	6	1					3		1							1
1980	5	2		1				1								1
1981	6	4													1	1
1982	6	4					2									
1983	3	1														2
1984	2	2														
1985	4	2					1									1
1986	9	2		1				1					4			1
1987	6						1								4	1
合計	518	65	4	8	9	50	36	107	54	32	2	43	19	5		84

資料來源：作者自行登錄、統計。

有關報業公會所從事報業服務、國事服務，已有專文略作說明，本文加以作補充。

一、報業服務：內外公關

記者之家的成立，係由記者公會理事長曾虛白擔任籌備委員會主任委員，爾後便展開籌募基金運動，也獲得許多臺北市議員的贊助，原擬於 1952 年 9 月 1 日記者節時完成，但因土地問題，延至 12 月 23 日正式開幕啟鑰（中央社，1951 年 9 月 16 日）。不過，早在 10 月 15 日，由臺北市記者公會、報業公會、編輯人協會、外勤記者聯誼會、廣播事業聯誼會五團體共同組成的籌備委員會幹事們，就已經在記者之家的二樓舉行聯席會議，顯然已經啟用；會中討論並通過記者之家管理委員會組織規程，並決定記者之家管理委員會十五人的名單（中央社，1952 年 10 月 16 日），而代表報業公會出任管理委員的三位代表：葉明勳、林頂立、李玉階，正是報業公會該年度的常務理事。

報業公會主辦專題演講的用意，從邀請自由主義派學者帶來鼓勵，逐漸轉變為國民黨第四組主任的呼籲與主管機關官員的慰勉，以及總統的愷切指示。

1957 年 7 月 16 日，蔣中正更是很罕見地在總統府接見報業公會重要成員，除了禮貌性地問候、也聽取報業概況的說明，並對報業提出二點意見「作為全國報業領導輿論的參考及報導新聞的準據」（中央社，1957 年 7 月 17 日）。一是提高警覺、避免為匪宣傳、為共匪所利用，另一是審慎和著重新聞報導對社會教育的意義。也綜合以上兩點提出期勉「對社會新聞的處理，一定要從大處著眼，要使社會人心更為樂觀積極，變化氣質，轉移風氣，更堅定反共抗俄的信心，達成反攻復國的共同使命」（同上引），如圖 2，可看出他念茲在茲的反共事業，以及對報業抱持「社會責任論」的立場。

圖 2：1957 年 7 月 16 日總統接見「報業公會」重要成員之報導，
《民營晚報》、《黨報》都刊登在頭版頭條的位置。



圖片說明：左圖為 1957 年 7 月 16 日《大華晚報》第 1 版、右圖為 1957 年 7 月 17 日《中央日報》第 1 版。圖片來源：國家圖書館全國報紙影像系統。

此外，還有一類公關活動，即為蔣總統祝壽。除了 1953 年 10 月 30 日以下這篇報導，10 月 31 日又再提醒一次，1954 年、1956 年也都有類似的活動和新聞稿：

臺北市記者公會、報業公會、及記者之家為聯合慶祝總統六七華誕，將於卅一日上午九時至下午三時，在記者之家三樓設置壽堂，供本市新聞界同仁前往簽名祝壽，并贈送每人壽桃。又記者之家餐廳部亦於是日廉價供應壽麵，晚上舉行祝壽

音樂晚會，歡迎會員參加。（中央社，1953 年 10 月 30 日）

比祝壽尤甚者，是公開籲請總統連任。而且，還不止是發生在蔣中正擔任總統的時代，也發生在蔣經國擔任總統的時代。特別是在前蔣時期，不只是新聞相關團體如此辦理，中國圖書館學會、中國圍棋會也都如此辦理：

【中央社臺北十二日電】臺北市新聞記者公會，臺北市報業公會，中華民國通訊事業協會、中華民國廣播事業協會、中華民國新聞編輯人協會等五新聞團體，上電蔣總統，恭請總統競選連任第四任總統，繼續領導全國軍民竟光復之全功，成中興之偉業。

【本報訊】中國圖書館學會、中國圍棋會一致通過上電總統恭請競選連任。（中央社，1965 年 12 月 13 日）

六年後，到了第五任總統選舉前夕，則是全國新聞文化出版界一起行動：⁹

國民大會秘書處今天收到新聞文化出版界恭請蔣總統繼續

⁹ 新聞稿標題為〈全國新聞文化出版界 恭請 總統候選連任〉，並附上署名：「……上電單位包括：臺北市新聞記者公會理事長曾虛白、中華民國新聞通訊事業協會理事長葉秀峰、臺北市報業公會常務理事余紀忠、中國廣播事業協會理事長劉侃如、中華民國新聞編輯人協會常務理事胡傳厚、中華民國雜誌事業協會常務理事陳世賢、臺灣民營日報聯合辦事處主任委員李瑞標、中華民國新聞編輯人協會臺北市分會常務理事蕭麟、臺灣省印刷商業公會聯合會理事長高傳庭、臺灣省圖書教育用品商業公會理事長韓仁起、臺北市教科書出版事業協會理事長張曉聲、臺北市圖書教育用品商業同業公會理事長王水乞、臺北市唱片業同業公會理事長李慶秋、臺北市印刷商業同業公會理事長楊朝枝、臺北市連環圖書出版事業協會理事長陳葆祺等，暨全體理監事、全體會員。」（中央社，1972 年 2 月 20 日）

競選連任電文。

電文中說：「當茲世局混沌，姑息逆流瀰漫之際，維護公理，激揚正義，惟公是賴。反共復國，弔民伐罪，惟公是從。伏懇俯順輿情，繼續競選連任，完成中興大業，消滅匪偽暴政，永保自由民主。我新聞文化出版界同仁，誓當服膺鈞座『莊敬自強、共同奮鬥』之明訓，齊心協力，各盡應盡之職責，臨電神馳，毋任哀忱企禱之至。」（中央社，1972年2月20日）

時隔十一年，報業公會又出現恭請總統競選連任的呼聲，只是，力道和規模都小了很多，且放到了第九版：

臺北市報業公會，昨日舉行第十七屆會員大會，改選理監事，……

大會并通過上蔣總統經國先生電文，恭請競選連任第七任總統，繼續領導全國軍民光復大陸。

大會選出新任理事是：……（經濟日報，1983年5月3日）

身為第四權的新聞媒體，聯名奏請總統競選連任，也反映凸顯威權時代媒體的侍從表現。

二、國事服務：促進國際新聞交流、倡議民主自由與反共

因為有「竟光復之全功，成中興之偉業」的目標，加入國際新聞組織、從事新聞交流，與和我國有一樣有著民主價值的國家的新聞界互

訪，藉此倡議新聞自由的價值，進而彰顯反共的決心，也成為報業公會極為重要的工作。蔣中正於 1957 年 7 月 16 日接見報業公會重要成員時，也清楚表達肯定之意，報導載：「對全國報業及新聞界，這幾年來和政府密切合作，支持反共抗俄工作，表示慰勉」（中央社，1957 年 7 月 17 日）。

（一）新聞外交

戒嚴時期，報業公會所進行國際新聞交流羅列如表 2，這類活動在 6、70 年代更顯頻繁。由此，可以想見報業公會成員的忙碌，如此為國劬勞，既為國家從事國民外交、也符合自身謀求報業進步與反共的意志。

表 2：戒嚴時期報業公會進行國際新聞交流一覽表

活動時間	參與人員	活動內容	報業公會角色 與活動概況
1952/01/02	曼谷記者訪臺團	參加總統府開國紀念典禮，與克難英雄團拜，參觀華僑愛國運動展覽會	臺北市報業公會設宴歡迎
1952/05/10	日本吉田首相之私人代表緒方竹虎	晉謁總統獻陳意見、赴圓山弔太原五百完人塚、參觀左營海軍基地	報業公會及臺北市記者公會聯合舉辦酒會
1952/06/19- 1952/06/24	紐約時報發行人塞資柏格夫婦	訪晤我朝野人士與美國在臺灣官員，並將赴金門及臺灣全省各地參觀	記者會及報業公會設宴歡迎
1952/10/12- 1952/10/19	讀賣新聞中日友好飛行訪問團團長我妻隆雄一行七人	搭讀賣新聞社「空中編輯室」專機來臺，訪問及攝製臺灣進步的現象，將向日本報導，拜會政府單位	拜會報業公會、記者會

控制、合作與周旋：1950年代的「臺北市報業公會」

活動時間	參與人員	活動內容	報業公會角色 與活動概況
1953/03/18	美國斯克利甫斯 霍華德報系主持 人霍華德	訪晤外交部長葉公超、 參觀中華婦女反共抗俄 聯合會、赴日月潭、訪 晤臺灣省主席吳國楨	記者會及報業公會聯合 舉辦歡迎茶會並回答自由 中國報人所提問題
1953/11/16- 1953/11/25	香港新聞界回國 致敬團團長劉劫 餘一行廿人	拜會政府單位及新聞媒 體	記者會及報業公會設宴 歡迎
1953/12/20	香港文化工商人 士回國觀光團團 長陳向元一行十 四人	拜會政府單位，又分文 化、工商兩組分別拜會 相關單位	拜會報業公會、記者公 會，及編輯人協會
1954/04/22- 1954/04/27	日本青年飛行訪 問團團員六人	參觀國父史蹟紀念館、 民航設備	報業公會設宴歡迎
1955/06/11	越南新聞界訪問 團范春泰等	期中越兩大民族更團結 更合作	報業公會設宴歡迎報告自 由中國報業近況
1957/04/17- 1957/04/20	泰國記者訪華團 一行十九人	拜會官員訪問我三軍基 地及工業建設	報業公會設宴歡迎
1958/02/12	日本記者訪問團 團長橫田實等人	晉謁副總統陳誠、監察 院長于右任等、參觀土 地改革	報業公會舉辦茶會
1960/01/14	越南自由太平洋 通訊社社長雷震 遠神父	代吳總統表達對在越華 僑讚佩、對儒家文化價 值的認同、中越兩國繼 續合作之意	記者會、報業公會和編 輯人協會聯合舉辦歡迎茶 會
1960/10/10	泰國華僑報界觀 光團團長楊健行 等	回國表示對政府的擁 護，對祖國的熱愛和向 國內新聞界先進學習、 參觀報社	報業公會、記者會和華 僑報紙聯誼會等三個團體 舉辦歡迎茶會，表達國內 新聞界同業願意盡力協助 海外華僑報解決困難
1961/02/06- 1961/02/10	日本電通社社長 吉田秀雄	拜會中國各界人士，並 將參觀臺北市名勝及中 南部經濟建設情況	報業公會設宴歡迎

活動時間	參與人員	活動內容	報業公會角色 與活動概況
1962/11/27- 1962/11/30	菲律賓報業鉅子 羅賽士夫婦	拜會官員與我國新聞界 人士交換意見	拜會報業公會並晚宴歡迎
1963/02/01- 1963/02/08	菲律賓前驛報副 總經理烏格地夫 婦	拜會新聞局局長，參觀 歷史博物館和臺灣大學 桃園的土地改革以後， 並赴臺灣中南部參觀軍 事基地和工業建設	訪問報業公會
1963/02/05- 1963/02/07	美國合眾國際社 社長湯瑪蓀	參觀報業現況，期前往 外島訪問	聯合報發行人王惕吾代表 報業公會到機場歡迎，行 政院新聞局連絡室主任張 金鑑，合眾國際社臺北分 社經理甘蓋爾等均在機場 照料
1963/06/18	泰國民聯廳民聯 學校訪華團一行 六十六人	參觀聯合報	報業公會、中國廣播事業 協會、中央電影公司和臺 製等單位聯合設宴
1963/11/28	菲律賓新聞部長 柏倫皋等	參觀自由中國的工業建 設和軍事基地，並晉見 蔣總統	
1963/12/18- 1963/12/23	美國「本週」雜 誌（THIS WEEK）發行人 尼可斯	參觀中國的歷史文物， 新聞單位，軍事設施和 經濟發展情形	接受報業公會的邀請
1964/11/07- 1964/11/16	前西班牙外長馬 丁亞達及「現勢 日報」總編輯薩 拉沙	以「觀察員」身份出席 「亞盟」年會	我國駐西班牙大使周書楷 為馬丁亞達餞行，報業公 會理事長等人作陪
1964/12/03- 1964/12/09	日本新聞界代表 訪華團	晉謁蔣總統，拜會相關 官員，參觀經建成果展 覽會、石門水庫、故宮 博物院和工業、軍事等 設施	拜會報業公會各負責人

控制、合作與周旋：1950年代的「臺北市報業公會」

活動時間	參與人員	活動內容	報業公會角色 與活動概況
1965/04/29- 1965/05/06	大韓民國十一家 報紙發行人	參觀中國軍事和經濟建 設進步情形，並將觀光 各地名勝	拜會報業公會並晚宴歡迎
1966/03/29	韓國報業東南亞 訪問團一行九人	參觀聯合報	拜會報業公會並晚宴歡迎
1967/03/25- 1967/04/05	香港青年記者回 國訪問團一行十 人	國內參觀、拜訪新聞相 關校系及機構、向祖國 同胞報導他們自去年來 在港澳與大陸邊區上採 訪匪區紅衛兵暴行的情 形	中國青年反共救國團及報 業公會共同邀請
1967/08/04	國際新聞學會會 長威克倫辛吉等 一行	參觀聯合報、就第二屆 大會有關問題交換意見	報業公會晚宴招待
1967/09/08	日本新聞協會國 際部主任櫻井孝 兒	參觀本省新聞機構	報業公會邀請
1968/11/26- 1968/12/02	世界中文報業協 會會員代表廿三 人	參觀各項建設，拜會同 業及有關單位等活動	報業公會邀請
1971/01/06- 1971/01/07	美國赫斯特報系 選出的十八名小 報童	拜會救國團，參觀故宮 博物院、中華陶瓷公司 北投工廠，及手工業推 廣中心	報業公會晚宴招待
1972/02/15	(未提及)	(未提及)	報業公會，中華民國廣播 事業協會，中華民國電視 學會等擬聯合邀請隨同尼 克森總統訪問匪區的全體 八十七名美國記者，前來 中華民國訪問

活動時間	參與人員	活動內容	報業公會角色 與活動概況
1973/04/19- 1973/04/29	宏都拉斯報業公 會主席艾可斯達 (Oscar Acosta)	參觀中國的經濟建設， 新聞事業與教育設施， 並拜會中國政府有關機 關首長	
1975/04/23- 1975/04/29	西德記者訪華團 費格勒等	南部參觀	報業公會主辦的中德記者 座談會
1976/04/19- 1976/04/26	美國西部地區新 聞界人士	參觀我國經濟建設及文 教設施	參加報業公會理事長王惕 吾主持的歡迎酒會

資料說明：所載日期係依報導直接登錄或推斷，若無法得知確切到訪期間，則列報導日期。

來源：作者整理自《聯合知識庫》相關報導。為忠實呈現當時的社會環境與政治氛圍，表格內容仍採用當時報導所用之詞語。

1956 年 3 月 1 日，訪問越南是以臺北市報記者公會理事長曾虛白為團長，但其實在國內接待外賓時，臺北市記者公會、報業公會和編輯人協會常常是「三位一體」的狀態，記者公會與報業公會的合作有更頻繁，核心人物都是重疊的。曾虛白等人受到僑界與越南官方的熱烈歡迎，也說明此行目的係「前來參觀自由越南第一屆國會議員的選舉……，藉此機會報聘去夏越南新聞界代表團的訪問自由中國」（中央社，1956 年 3 月 7 日）。¹⁰

從表 2 也可看出，國際交流最頻繁的期間是撤退來臺初期，之後減少，但仍呈現穩定狀態，直到 1971 年受退出聯合國的影響，1977 年後呈靜止狀態。在國際互訪開始減少的時候，政府透過報業公會及相關新

¹⁰ 教育部重編國語辭典修訂本網路版：「報聘」為一種外交禮節。為答謝鄰國的來訪，而前往該國訪問。《左傳·宣公十年》：「諸侯之師伐鄭，取成而還，秋，劉康公報聘。」也作「報命」。

聞團體改以參加國際新聞組織方式，保持與國際的聯繫，共同高喊反共的呼聲。

（二）國際新聞協會

「國際新聞協會」（International Press Institute, IPI）是一個由新聞部主管及媒體經營者共同組成的國際組織，其宗旨是不論在何種壓力下，捍衛新聞自由、確保新聞的自由流通。國際新聞協會是二次世界大戰時的產物，1950年10月，來自全球十六個國家、三十四位媒體主管齊聚於哥倫比亞大學，他們抱持一個共同的信念，即自由的新聞會為人類帶來更好、更和平的世界，為了促進與落實新聞自由，創立這個跨國的組織（*History*, n.d.）。

作為反共陣營的堅強盟友，自由中國必當是希望能加入「國際新聞協會」的，但以當時中華民國的新聞概況而言，是不符標準的。1956年3月20日，「國際新聞協會」於東京召開，無視於臺北記者公會的抗議，當時的「國際新聞協會」總幹事羅茲就說：「在臺灣沒有新聞自由，我們覺得沒有邀請該國參加本次會議，我們未曾有何錯處」（中央社，1956年3月21日）；1960年3月24日，第九次國際新聞會議又來到東京，中華民國和大韓民國同樣被拒於門外（司馬桑敦，1960年4月30日）。

對照1959年5月19日國民黨第八屆中央委員會第二次全體會議所通過「請核議暨提交政府組織國際新聞分發機構改善國際對我國之正確認識案」，案由為「請核議暨提交政府組設表面獨立性之國際新聞分發機構」，該案提出三點原則，第二為「機構表面獨立，管理與計畫部門由中央指派充任」（李雲漢，1991）。由此看來，「國際新聞協會」謂臺灣沒有新聞自由，並非空穴來風、造謠抹黑。

1964 年，王惕吾先以個人身分入會（王惕吾，1981）。直到 1969 年 6 月，「國際新聞協會在加拿大渥太華舉行年會時，始通過我國會員成立國家分會的申請」；12 月 16 日，國際新聞協會中華民國分會終於成立，並公推聯合報發行人王惕吾為會長（中央社，1969 年 12 月 17 日）。1970 年的年會在香港舉辦，會後，王惕吾邀請參與大會的各國代表 190 多人來臺參觀旅行，實地觀察我國得民主憲政與新聞自由的情形，並與蔣中正總統進行茶會，聆聽其對世局及反攻大業的看法（王惕吾，1981）。

「國際新聞協會」到目前還持續運作中，1999、2011 的年會還曾來到臺北舉行，最近一次的 2023 年會也是在臺北舉行。

（三）世界中文報業協會

「世界中文報業協會」歷經兩年的籌備，成立於 1968 年 11 月 18 日。其動機可追溯到 1966 年 9 月，東南亞各地中文報紙的負責人在香港舉行東南亞中文報紙研討會，正值中共文革期間，鑒於歷史文物受到破壞，報業負責人對於保存中國歷史、發揚文化，深感責無旁貸，會中一致通過籌備成立「世界中文報業協會」，由《星島日報》胡仙女士擔任籌備會主席（王會功，1968 年 11 月 16 日）。

1968 年 11 月 18 至 20 日，在香港召開第一屆年會，與會者有七十八家中文報的發行人和八家新聞社和定期刊物的代表，說明「世界中文報業協會」之任務如下：

- 一、建立服務中心，交換新聞與圖片。
- 二、改進中文排字技術。
- 三、利用自動鑄排字機。
- 四、促進新聞自由。

（路透社，1968年11月21日）

各會員報通過將共同發表閉幕詞，「揭示促進新聞自由，復興中華文化運動，團結同業維護彼此利益，及呼籲各國政府善待當地僑胞等」，大會主席胡仙也說，「世界中文報業協會」的成立「表現了全球中文報紙同業的團結精神，及象徵中華文化將可在世界各地繼續發揚光大」。會議結束後，與會的七個地區、二十二位代表，應中華民國代表中華日報盧立群的邀請，隨即於26日來台進行為期七天的訪問（路透社，1968年11月21日）。

隔年11月5日，「世界中文報業協會」第二屆年會確實應第一屆年會決議於臺北召開，會中通過非常具體的互助合作辦法，包括人才與器材的相互支持，包括充實彼此內容、維護同業間彼此利益、同業彼此交換記者與訪問，以及共謀公眾利益等合作（中央社，1969年11月6日）。

爾後，「世界中文報業協會」年會還是經常召開，1972年在香港、1975年又來到臺北。在香港舉辦時，報業公會的成員報社會派員參加，在臺北舉辦時，報業公會則會同新聞學會、新聞評議委員會、報業同業公會等團體共同擔任東道主（中央社，1975年5月31日）。

「世界中文報業協會」成立十三年之後，王惕吾在回憶錄提及報協的貢獻，認為報協在中文報紙編排的現代化與機械化、中文新聞常用字的整理、譯名統一、人才訓練方面，做了有力的推進。對於中華文化的宣揚，有著承先啟後的責任，更重要的還是維護自由民主、打擊共產邪說，發揮了團結自由報業、共同奮鬥的作用（王惕吾，1981）。

三、社會服務

除上述兩大類型活動外，報業公會對於一般大眾，也提供社會服務，例如聯考放榜後，印製榜單作為號外，「隨報附送」服務讀者，這在紙張缺乏的年代，無疑是一項負擔，何凡在《聯合報》的「玻璃墊上」專欄，就曾發表〈出榜戰〉一文，道盡各報為了搶先發布名單，「追榜」的艱辛過程，同時也透露報業公會曾就此事進行協調，充分落實產業團體的角色：

本年度的臺北區高初中聯考發榜戰已經過去。今年的榜是前天下午二、三時發的，當即由電臺播出。但是在電臺沒播完時，報館的「號外」也出來了。……

許多號外是半張白紙，並無廣告。但是即使有廣告，也要賠錢。因為家家在出，廣告即跌價。……

……在十年前聯招開始時，聯招會請各報登榜，大家循例要照廣告算。後來聯招會洽請《國語日報》免費出榜。過了幾年，有的報紙要對他們的讀者服務，他報不願落後，於是「捨命陪君子」，演出混戰局面。等到打累了，去年又由報業公會決議由《國語日報》出。今年則又舊況重演，加入戰團的比歷年都多。其實這也是一種浪費。（何凡，1962 年 7 月 27 日）

報業公會的社會服務，還包括舉辦文化活動，如：攝影比賽、中國小姐的選美比賽，以及亞太影展。辦理這類活動，也可看出報業公會已成為國家機構的延伸。

1952 年青年節，報業公會與其他十一個單位主辦「自由中國影

展」，競賽規定充滿國家色彩：

一、宣揚領袖偉大及我反共抗俄陣容之堅強，二、描述反共基地生產建設之新生氣象，三、報導臺灣寶島政治文教社會經濟之進步情形，四、介紹今日臺灣之風俗人情風景古蹟，五、描述反共軍民之努力事項，六、其他足以加強全國軍民對反攻勝利之信心為限。（聯合報，1952年2月27日）

中國小姐（以下簡稱中姐）選美自1960年開始辦理，前兩屆都是由《大華晚報》主辦，由於不堪虧損，不肯再辦第三屆，但是，鑑於前一屆的中姐「能有聲有色的替國家辦了不少國民外交，所以新聞局方面堅主中國小姐選拔要繼續辦理」，中央黨部第四組還曾就是否續辦選美活動舉辦過座談，結果一致通過要再接再勵，青年商會、扶輪社、國際獅子會、《大華晚報》、報業公會、中廣公司、中影公司、觀光協會，以及國際學舍等九個單位共同承辦，報導說「報業公會、中廣公司則是被攤派的單位」（聯合報，1962年3月25日）。其實這也不是報業公會第一次被攤派辦理選美活動，前兩屆活動過程中，都有報業公會的身影。

第一屆舉辦時，報業公會幾乎就是主辦者的角色，在6月3日複選當天，就由報業公會宴請三十八位中國小姐候選人，他們的監護人、臺北市各報社負責人及中國小姐選拔會代表多人都到場作陪，餐會並由「報業公會常務理事李漢儀曾致詞歡迎，中國小姐選拔會的負責人耿修業曾致謝詞」（聯合報，1960年6月4日）。

1961年舉辦第二屆時也是，「臺北市報業公會為參加慶祝中華民國五十年國慶，經決定由報業公會會員報舉辦的中國小姐選拔成果，參加化裝車遊行。……十位佳麗，分乘六輛精美化裝車參加遊行」（中央

社，1961年10月9日），國慶隔日的報導顯示，幾位中國小姐的座車，確實非常引人注目（聯合報，1961年10月11日）。1963年並未辦理中姐選美的活動，第四屆是到隔年才舉行，並且改由《大華晚報》社長耿修業所介紹的八方傳播企業公司來主辦（聯合報，1964年4月20日）。之後，中國小姐選美就停辦了好長一段時間。不用再舉辦選美活動的報業公會，緊接著又和亞洲影展有所關聯。

1964年6月15至19日的第十一屆「亞洲（太）影展」，是此影展第一次來臺灣舉辦。活動前，籌備大會主席龔弘對外宣布，除亞洲製片人協會所設置的「翠鳳獎」，及評審員給的特別獎，另外還增加了四座客座獎，其中之一便是中國「報業公會獎」，要頒給對宣揚社會正義最有貢獻的影片（聯合報，1964年6月3日），這是報業公會參與亞洲影展的開端，但這個獎似乎沒有受到太多的關注，只有在6月19日頒獎典禮當天預告，將由報業公會輪值常務理事鄭南渭頒發（聯合報，1964年6月19日），頒獎後沒有提及是誰把獎項抱回家。

1971年6月5至9日，是臺北第二度舉辦這第十七屆「亞影」，除了原先的獎額，有關單位又增設八座特別獎，其中是「最佳報導獎」，是由報業公會所增設（聯合報，1971年5月12日）。獎項揭曉，「最佳報導獎」是由我國〈臺灣光復廿五週年〉奪魁（聯合報，1971年6月10日），主辦方自己增設的特別獎項，由地主國饒富政治意味的報導得獎，令人玩味。至於這份得獎報導是由哪個單位產製、透過何種管道傳播，相關報導並無進一步說明或介紹。

總結上述報業公會的一般性會務內容，不乏同業間的人情關懷，也展現自清末士人辦報所建立的專業精神——立言，以國家興亡為己任、以言論救國報國的情操，特別是協力政府的反共言論與外交活動；至於基於報業自身的利益和作為媒體的責任所引發之活動，包括對自由民主

理想的追求，往往是反對政府的抗爭，卻也是報業公會作為公共領域的具體表現，將於下一節介紹。

肆、周旋：作為公共領域的報業公會

本節將討論當報業面臨因政策改變而產生危及報業生存的重大問題時，「臺北市報業公會」如何落實公共領域的角色，如何進行內部的審議、又如何與政府進行溝通，以促進社會公義與報業之共同利益。

1950年代初期，報業公會曾經因為報業所面臨的兩大事件，站在政府的對立面。一是反對內政部所公布《戰時出版品禁止或限制登載事項》九項規定（俗稱「九項禁令」），另一則為報禁中的限紙政策，爭取用紙事宜。反對「九項禁令」一戰，報業公會是輕鬆獲勝，這也許讓社會團體有了錯誤的想像，以為政府會對社會大眾反對的不當政策輕易讓步。但爭取用紙一事，顯示了政府以兩手策略，將報業公會耍得團團轉。茲將報業公會兩次為公共議題與政府周旋之過程重現如下。

一、輕騎過關：「九項禁令」之爭議快速落幕

1954年11月5日，內政部公佈《戰時出版品禁止或限制登載事項》九項規定。「九項禁令」係以《出版法》第三十五條為根據而制定，衍生禁止刊登內容包括：涉及政治軍事外交之機密、誣盜、描述自殺行為、描述少年犯罪行為、描述賭博或吸食菸毒情景、描述猥褻行為而有誣淫作用足以影響社會治安者、荒謬怪誕邪說、記載不實之消息意圖誹謗或侮辱元首或政府機關名譽，以及對於法院刑事訴訟進行中案件之批評，足以淆亂社會視聽者（陶百川，1954）。政府本企圖透過「九項禁

令」近一步管制言論，但在輿論界強力反對下，方才擱置，未實施即告落幕。（楊秀菁等，2002）。

「輿論界強力反對」指的就是報業公會於 1954 年 11 月 8 日召開全體會員臨時大會，決議要向行政院俞鴻鈞院長請願，要求撤銷是項禁令，甚至還發出有警告意味的共同聲明，「如仍不能撤銷前項禁令，即由本會發起召開五新聞團體理監事聯席座談會，並請外埠同業以及曾由新聞界選出一立法委員一體參加，共商對策」，這項請願及聲明獲得了報業公會所有成員的一致通過，包含黨公營報紙在內，甚至連中央社也發通稿謂，「分電自由中國各新聞團體請響應本會建議」（聯合報，1954 年 11 月 9 日）。

11 月 10 日，共同聲明見諸於各報，謂「九項禁令」對於新聞自由的重大束縛，所載禁止報導事項又非常籠統含混，既然以《出版法》第三十五條為根據，但此條文的用意是為「遇有緊急事件不能等待完成立法程序時，使政府得以採取臨時緊急處分而設」，如果沒有緊急情況，根本不得任意使用。同時也搬出總統於國民大會宣言中，對國人提出實施民主、保障自由之重大保證，表示內政部逕行公布禁令，有違憲法之精神，亦違反總統重視言論自由之昭示。最後提出建議，語氣緩和許多：

我們認定這些加於新聞記載的禁條，是違法措施，是新聞自由的桎梏，我們也知道這絕不是政府的決策，因為它既未通過行政院，亦未經過立法程序。因此，我們要向行政院當局提出懇切呼籲，深望俯順輿情，迅予撤銷。庶足以充分表現政府維護新聞自由之至意，使國際觀感為之一新，並粉碎共匪對我國種種誣讒陰謀。國人亦將因此而加深其對政府的愛護，及對於國家前途的信心。（聯合報，1954 年 11 月 10 日）

「九項禁令」所造成的風波，很快就獲得平息，算是報業公會在戒嚴時期與政府諸多周旋的事項中，少數獲得的勝利。爭取新聞用紙，便沒有這麼順利。

二、踢到鐵板：斡旋新聞用紙之管控

報禁之下，限證和限印限縮了言論的空間，限紙讓巧婦陷入無米可炊的窘境，限張不僅同樣限縮言論的空間，就算有廣告上門，可能都要忍痛往外推，不然就是更加壓縮報導和評論的版面，置報業陷入唯利是圖、捨本逐末的罵聲中。對所有報社而言，形成生存壓力的紙張問題，必然是首先要解決的問題，也或許是當時的時空背景下，比較有可能解決的問題。

自 1950 年行政院臺（三九）教字第 6516 號訓令實施後，政府確實也有多次放寬報紙可發行張數，其進程如表 3。然而這期間，報業多次提出異議，持續到 1974 年，缺紙的恐慌顯然沒有獲得排解。從表 1 可看出，報業公會爭取新聞用紙的活動，大致可分為兩個波段：第一段維持時間很長，從禁令生效後的十年（1951 年到 1961 年）都持續發聲，中間停止了將近八年的時間，報業公會沒有再因紙張的情事見報；直到 1970 年，危機再起，前後又持續了五年的時間，聲量沒有很大，但此呼聲從未間斷。相較於整取免稅、阻撓出版法修正，爭取新聞用紙是報業公會與政府周旋歷時最長久的一仗。

這兩個波段的作戰對象，也有些許轉變。1950 年代時，主要對象為臺灣紙業公司（中興紙業公司）；¹¹ 到了 1970 年代，爭取紙張的對象

¹¹ 中興紙業公司前身是昭和 10 年（1935 年）創立於宜蘭羅東的「臺灣興業株式會社」，政府接管後轉為國營事業型態，成立「臺灣中興紙業股份有限公司」。其製紙技術在日治時期從回收利用甘蔗廢渣、鬼芒製漿開始，後來也運用化學工業

才慢慢回到政府本身。

表 3：報紙張數放寬的進程

期間（年數）	報紙張數
1945/10/25-1051/07/16（5 年）	（沒有規範）
1951/07/17-1958/08/31（7 年）	一大張半
1958/09/01-1967/04/19（11 年）	二大張
1967/04/20-1976/05/30（8 年）	二大張半
1976/05/31-1987/12/31（12 年）	三大張

資料來源：作者自行整理。

（一）爭取對象為政府

實施限紙之初，採取各報申報發行數量，核計須用紙張進行分配。1952 年初，報業對於臺灣省新聞處普查各報新聞用紙有欠公允或失實之事，紛紛申請複查，後來，省新聞處特別頒訂《申請複查辦法》，「報業得悉後，一致表示憤慨」（聯合報，1952 年 5 月 24 日），至於如何憤慨、為何憤慨，並無說明。「憤慨」二字看似嚴重，但卻沒能清楚表達，是當時政治環境所不允許，抑或報業無的放矢？這件事在《聯合報》中不了了之。《公論報》於 5 月 24 日則以〈民營報業不堪摧殘〉為題發表社論，但之後數日也無相關報導。至 10 月，才又透過報業公

製造白紙，紙廠主要生產新聞紙，兼製各項文化用紙及工業用紙。（〈歷史沿革〉，無日期）

再補充說明：1945 年接收的紙廠，除了羅東廠，還有士林、大肚、新營，以及小港共五處，再加上林田山林場，合稱為臺灣紙業公司（簡稱「臺紙」），隸屬於經濟部；1954 年民營化，改組為股份有限公司；1958 年臺灣紙業又進行分拆，羅東廠及林田山林場，由公股保留，改組為「臺灣中興紙業」，改隸屬臺灣省政府。

會提出微弱的請求：「本市各報社因政府主管機關於本年春季核定之新聞用紙供應量，已超過限期甚久，……，致用紙供應不足，……，催請政府主管機關……，迅即複查，從新核定供應量，……，以利新聞事業之發展」（聯合報，1952年10月21日）。

1955年到1961年間，每當報業公會提出請求，政府也由高層人員出面接應，但當報業公會追蹤到底時，未必能獲得妥善處理，甚或以兩手策略的方式、巧妙地掩飾過去，協調的最後決定權仍在政府手中。

（二）爭取對象轉為臺紙

1950年代，「臺北市報業公會」與中興紙業公司「過招」，主要有三項行動主題與訴求：參觀紙廠、抗議漲價，以及穩定供貨。這一波段，為了爭取合理紙價，又可區分為兩場「戰役」。

1952年10月4日，報業公會各會員報派代表都起了個早，前往中興紙業羅東紙廠考察，不但參觀本廠及二級分廠，了解機械紙漿與化學紙漿製造過程及新聞紙與道林紙的生產實況，下午還到太平山林場，參觀造紙原料本材之產地（中央社，1952年10月6日）。臺紙公司特意安排這樣的參訪，能促進多少相互理解？報人的回憶錄中，沒有這麼細微的紀錄，但從三年後數度任意調漲紙價的動作來看，這樣的善意只是聊備一格。

1955年3月23日，報業獲得消息，臺灣紙業將從4月1日起調高紙價，從原來每磅2.1元提高到2.8元，漲幅高達33%，也就是每天印報成本中都將增加三分之一的紙張支出，而印報的用紙量是很可觀的，

¹² 對報社而言，實在是非常沉重的負擔。於是，報業公會召開緊急會

¹² 根據1973年4月20日《聯合報》第2版〈印報用紙嚴重缺乏 須速恢復生產供應〉所載「本省廿九家報社，每月用紙量約為三千六百公噸」來推算，平均每家公司報社每月用紙4.138噸，相當於9296.324磅。

議，決定推派中央、新生、聯合、徵信四家報社社長為代表，前往謁見當時的臺灣省政府主席嚴家淦，表達「對於臺紙公司片面提高新聞用紙售價，堅絕反對，不予接受，……，請求政府根據《出版法》，以日用紙之價格，供給各報紙張」的訴求。同樣面臨紙張漲價危機的「臺灣省雜誌事業協會」，也採取同樣的立場和行動（聯合報，1955 年 3 月 24 日）。報業公會代表也謁見了當時的行政院長俞鴻鈞，兩位首長都鄭重表示「四月分新聞用紙，仍照原價照常供應，並即由行政院省政府分別令復臺紙公司在案」；不料，臺紙公司竟然「抗旨不遵」，4 月 1 日當天，聯合、公論、青年戰士三家報紙向臺紙公司買紙時，仍被迫依照新的售價付款，報業公會當晚緊急會商，決定隔日再訪二位首長（中央社，1955 年 4 月 2 日）。

4 月 2 日，二位首長各有要公，未能親自接見報業公會及雜誌事業協會的十多位代表，雖是指派秘書代為處理，但都表達對報業的善意：「嚴家淦主席並命謝秘書長電告臺紙公司負責人，諭知遵奉政府命令辦理」、俞院長透過陳瑜秘書表示，「對於臺紙抗命漲價，允即採取緊急措施，令知台省府轉飭制止漲價」、省府謝秘書長得到行政院的同意及省主席的指示，於下午致電臺紙負責人（中央社，1955 年 4 月 3 日）。

報業公會經過縝密的會商，於 4 月 5 日，透過報刊發表共同聲明，向政府提出微弱的不滿以及懇切的建議，文中指陳臺紙雖改為民營，仍為政府所保護造紙工業，卻未能克盡品質改進之責，又有浮濫撥發公司董監事車馬費之嫌；壟斷紙張之供應，卻又擅自抬高紙價，威脅新聞事業生存，期政府徹底解決問題：

……臺紙公司開放民營，自有其企業之自由，政府既不便干涉新聞業，亦不能強求臺紙公司虧損供應，惟政府亦斷無片面維護紙業強使新聞業任受臺紙公司既躡之事理，基上理由，

為根本解決新聞業之用紙擬請准予按照報業及雜誌業實際需用數量，採購外紙，充份供應，以維新聞事業之正常發展，而符出版法政府保障新聞業供應用紙之責任，俟臺紙公司切實整頓見有成效，其產品品質及價格均能躋於國際紙業標準時，再行採用，以供新聞事業之用。……（中央社，1955年4月5日）

對於報業的聯合聲明，政府也做出了回應。於4月21日行政院第三九七次會議作成決定，「酌准新聞事業進口洋紙應用，至報紙篇幅則仍基於戰時節約原則予以限制」，同時，「本院四十一年十二月九日令頒之《新聞用紙供應辦法》，於本年五月一日予以廢止」（聯合報，1955年4月22日）。

這一仗，報業公會看似勝了，這個「勝利」只維持了三個月（中央社，1956年1月8日），公會的聲明與政府的回應，顯然沒有什麼效果，報業公會很快又迎來第二仗。1955年12月30日，報業公會及各會員報或臺紙公司來函，稱「新聞用紙供應至四十五年一月分為止」。報社的反應有三：一是回覆臺紙「今後因停止供應新聞紙而發生之一切後果，應請該公司負其全責」；¹³ 二是民眾宣告，「臺紙公司雖已移轉民

¹³ 中央社（1956年1月4日）。〈台紙公司決自下月起 停止供應新聞用紙 各報可能被停刊〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，1版。報載「該公司竟於提高紙價六個月後，復貿然決定自本年二月一日起停止供應新聞用紙，使各報面臨停刊之威脅，……」，從這篇報導往前推六個月，約為1955年7月初，距離4月2日，省主席嚴家淦指示謝秘書長致電台紙負責人，謂：不得調漲紙價……云云，只有三個月的時間。

中央社（1956年1月11日）。〈報業公會昨再集會 商用紙問題 臺紙改供另號報紙 實係圖達漲價目的〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，1版。提及「目前新聞用紙每磅合新台幣二元六角」，也就是說，原本想調漲為2.8元的紙價，雖為能如願，但也相去不遠，調漲為2.6元，相較於原先的2.1元，也漲了將近25%。

營，但以製造新聞用紙，仍獲得政府方面予以增加設備及供應原料種種便利，……倘二月一日用紙尚無著落，本市各會員報被迫停刊時，為服務讀者起見，決自該日起，日晚報各暫出聯合刊四開一張」；三是呼籲政府盡一切可能，即速設法及時供應新聞用紙（中央社，1956 年 1 月 8 日）。

臺紙公司針對報業公會的回應也予以回覆，說是要以「『印刷二號紙』代替新聞用紙，供應報業採用，並按定價九折優待」，但這在報業公會看來，完全不是可以接受的方案，因為「印刷二號紙」的售價每磅是 3.3 元，就算打九折、降為 2.97 元，也比原先採用紙每磅 2.6 元多出 0.37 元。報紙用紙從 1955 年 3 月 31 日時的 2.1 元，到 1956 年 2 月 1 日時要漲為 2.97 元，十個月內調漲二次、漲幅是 41%！於是，報業公會向行政院、臺灣省政府、經濟部民營企業輔導委員會、經濟安定委員會、工業委員會等有關機關，提出陳情：

（一）請政府將所有之臺紙公司公股約七百五十萬股，劃購製造新聞用紙的羅東紙廠，由政府經營專造新聞用紙及教科書用紙；（二）同時收回臺紙公司申請美援進口的羅東紙廠造紙機器，及其相對基金貸款；（三）停止供應臺紙公司製造新聞用紙原料，並查究其以往真正用途。報業公會指出：「此項原料每月係由臺灣省政府林管局供應木材一千立方公尺，臺紙公司並未將是項木材用於製造新聞用紙。」（中央社，1956 年 1 月 11 日）

政府再度出面協調，1956 年 1 月 27 日也有具體結果，「臺紙公司允對二、三、四等三個月分各報新聞用紙繼續供應」（中央社，1956 年 1 月 31 日）。難道這一仗，報業公會又是獲得小勝三個月的戰績嗎？這

回可不一樣，只有三天！「二月一日及二日《公論報》與《英文中國郵報》先後依照協議前往臺紙公司購紙時，該公司忽又強使以每磅二元九角七分的價格，購買印刷二號紙，該兩報因迫于急需，只得忍痛照購」，由於茲事體大、休戚與共，報業也擴大聯合作戰的隊伍，1956年2月2日下午，臺省各縣市民營報社也公推代表來臺北共同會商。所作成決議，不出要求臺紙應依照政府決策供應所需紙量、推派代表向政府相關管理機關陳情。由於前一年的4月，已經爭取到洋紙進口，報業也做出承諾，遵守「出一張報買一張紙」之原則，「倘若溢購轉售情事，願放棄進口洋紙及向臺紙購紙的權利」，並派出三位社長參與臺紙成本之核計工作（中央社，1956年2月3日）。

陳情都還在進行中，臺紙的態度顯得有些為所欲為。針對「臺紙公司突於二月十七日（註：當天為大年初六）將印刷二號紙牌價自每磅三元三角提高為三元六角」（中央社，1956年2月28日）一事，報業公會於2月27日舉行全體會員報社議，決議「呈請行政院黃少谷副院長，在本週內指定時間，並代邀約各有關機關首長，以便報業代表晉謁，當面陳述」（同上引）。

這第二場戰役，報業公會似以「完敗」退場。經工業委員會及黨政各機關一再開會研議，經濟部擬訂於1956年3月22日召開白報紙價格會議，但會前已傳出消息，將「按紙業公司所請求提高的白報紙售價為每磅三元三角」。¹⁴ 此後，《聯合報》對於紙價與供應問題的相關報

¹⁴ 聯合報（1956年3月20日）。〈工委會訂方案 准白報紙漲價 經部將再開會商討〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，4版。做成漲價決議的原因是「在使紙業公司獲得合法利潤及不太增加報紙負擔的原則下，業經訂定一調整日報紙價格方案，在此方案中，指定今後政府對紙業公司配售木材原料價格應盡量降低，工業外匯應充分供應，以協助其減低生產成本，另對目前售價亦酌量予以提高，以彌補紙業公司在出售白報紙方面之虧損」，參與白報紙價格會議的單包括：新聞局、工業委員會、省政府建設廳、財政廳、林產廳、新聞處、報業公會及紙業公司等十餘單位。

導，似乎告一段落；但從 1957、1958 年的報導來看，可得知會議最後做成的決議應該是「每磅 2.9 元」，還是回到一月初所提：「印刷二號紙」的售價每磅是 3.3 元、九折優惠的概念，並維持了兩年多的時間（中央社，1957 年 7 月 13 日；聯合報，1958 年 5 月 7 日）。

1957 年 7 月 20 日，臺紙公司要召開第三屆股東大會（以 1954 年民營化起算），在會議之前，報業公會基於關切新聞用紙的前途，對臺紙公司該採整營抑或分營、及其內部人事紛擾等問題，提出建議（中央社，1957 年 7 月 13 日）。這舉動看似越俎代庖，但基於數十萬小股東之公眾利益，新聞媒體提出建言，也是職責所在。1958 年，臺灣紙業公司進行組織分拆，專門製造報紙用紙的羅東廠及林田山林場，由公股保留，改組為「臺灣中興紙業」，隸屬於臺灣省政府。

（三）面對直屬省府的中興紙業

1961 年，由於各報多已進行印刷機具設備的更新，當新聞專用捲筒紙強力不夠、經不起高速輪轉的拉力時，便容易產生斷紙的問題，每每發生斷紙，便要停機處理，原料之消耗且不論，更重要的是延誤出報的時間，這也使得報業公會和中興紙業的過招，轉向紙質提升的面向。¹⁵

到了 1970 年代，隨報份增加、可發行張數也有所放寬，以及印刷設備的日新月異，報業公會對於紙張品質的要求也愈來愈高、呼聲也愈來愈大，且訴求對象轉變為直接面要求政府，應從政策面進行放寬。

報業公會對於政府有幾個具體訴求，一是降低進口新聞紙的關稅稅

¹⁵ 中央社訊（1961 年 1 月 29 日）。〈新聞紙供應問題 報業公會陳述三點意見〉，《聯合報》，2 版。聯合報（1961 年 2 月 3 日）。〈新聞紙供應問題 報業公會陳述三點意見〉，《聯合報》，5 版。中興紙業公司對於報業公會指責其產品紙質不佳，進行檢討並公開說明，態度顯然和緩許多。

率，由 25% 減為 5%，¹⁶ 二是開放進口日本紙張，日紙品質雖不如加拿大，但品質勝過中興紙業、價格又比較便宜，三是政府應敦促中興紙業改善品質、提高產能、擬定產銷計畫，¹⁷ 甚至直言「不夠水準的紙不值得保護，夠水準的紙也不是臺灣造不出來。督促從根本上改善國產報紙品質，才是經濟部的當前責任」（何凡，1972 年 9 月 6 日）。對於進口洋紙，經濟部也真的做出「准予繼續申請進口洋紙」的回應，惟稅率問題未能讓步（聯合報，1972 年 10 月 18 日）。

1950 年代，報業公會為了紙張價格與供貨問題，二度槓上臺灣紙業公司，所謂戰績一勝一敗，其實也沒太大差異。1955 年這一波，報業公會雖獲得政府的支持，得到省政府不准臺紙漲價的敕令，但也只維持了三個月，之後，紙價還是漲價了（從每磅 2.1 元漲為 2.6 元）。1956 年這一回，經過會商、抗議、陳情、協調，最後經濟部同意紙張調漲（從每磅 2.6 元漲為 2.9 元），前後折騰了三個月，等於也是獲得了緩衝，

¹⁶ 何凡（1970 年 10 月 8 日）。〈紙困報業〉，《聯合報》，9 版。當時進口洋紙的關稅二五%，除此之外，要負擔貨物稅五%，再加上港工捐，臨時捐等，合計為四一·二五%。

¹⁷ 何凡（1972 年 9 月 5 日）。〈國產報紙必須改善（上）〉，《聯合報》，12 版。及何凡（1972 年 9 月 6 日）。〈國產報紙必須改善（下）〉，《聯合報》，9 版。「台灣若干報紙在世界中文報紙中，文字、編排、內容都居於領導地位，近年更新機器，改善技術，在印刷方面也屬於第一流，因此，必需使用第一流的捲筒紙才能配合。」

中央社（1973 年 4 月 20 日）。〈印報用紙嚴重缺乏 須速恢復生產供應〉，《聯合報》，2 版。「臺灣省發行的報紙，目前已面臨嚴重的缺紙危機。如果省營的中興紙業公司不能即日恢復原來生產量，可能有部分報社不日即無紙出報。……一再向有關官署陳情，希望將此一大眾精神食糧的主要原料，視同民生日用品，協助進口，比照減免關稅進口稅，但一直沒有獲得確切的反應。」

文森（1973 年 4 月 25 日）。〈琉球松和新聞紙〉，《經濟日報》，11 版。「製造新聞紙的原料是琉球松，為何會缺乏到這個程度？……，可能中興公司壓根兒沒有一套產銷計劃。」

就結果而言，沒有什麼不一樣。但從另一個角度來看，也有許多重要的變化。首先是政策的改變，廢止了《新聞用紙供應辦法》，再者爭取到洋紙得以進口，雖然關稅不低，總是分散了單一貨源的壓力，臺紙羅東廠的改組，莫不與報業公會的行動與周旋有所關聯。

1970 年代，報業公會依舊為了紙張問題困擾不已，但舞劍之時已直指沛公，與政府交涉的態度，和 1950 年代的戒慎恐懼相比，已大有不同。到了 1980 年代，就不曾再看到報業公會為紙而煩惱的報導了。

從限紙、限張政策實施以來，報業公會長期為抗議紙價與上漲、促進穩定供貨、提升紙張品質，以及爭取開放洋紙進口而努力，經常處在高度不安的情況。開會共商對策、拜會相關官員，報社間看似共同努力、有志一同，但也是有矛盾存在的，或許因為市場定位的不同，也有出自黨公營媒體與民營報刊地位之差異。

此外，紙價上揚、紙張缺貨的問題對各報來說都是急如星火的事，但主流黨報或許就可避免這樣的為難：

中央政府來臺後，將臺灣紙業公司納入生產事業管理委員會轄下，控制了新聞紙的生產，而代表臺灣造紙業的「臺灣區造紙工業同業公會」，就組織人事背景而言，更宛如國民黨的事業支部。換言之，國民黨掌控了國內造紙的產銷，也因此「限紙」政策下，身為中央黨報的《中央日報》，自然在配紙上，相較於其他報社，有更多的方便之處。

……《中央日報》被允許暫存其原有的洋紙，並有權申請配紙。（陳志昌，2016）

伍、結論：公域精神的消逝、邁向威權統合的高峰

從對日抗戰、國共內戰到遷臺，國民黨政府面對的局勢是極為險惡的，遷臺後的痛定思痛是賦予黨機器更大的權力，由黨指揮政府部門執行法律。以致《總動員法》、《戒嚴法》、《人民團體法》、《出版法》、甚或《記者法》，步步緊縮、鉅細靡遺，甚至滴水不漏，要將重要職業團體設為壟斷性準官方組織，報刊雜誌或專業人員也都納入國家可動用的資源。其中《記者法》雖公布未久即暫緩施行，但也要到2004年才正式廢止。暫緩施行期間雖無備而不用的事實，但是否有此思維也未可知。

但也發生這樣的事實：《新聞記者法》可以在社會的反對聲浪下暫緩，《戰時出版品禁止或限制登載事項》九項規定也可在新聞出版界一至的反對下擱置。對照楊秀菁（2002）所說：「50年代初期國民黨的新聞言論尺度還是比較開放的」，以及李筱峰（1991）說：「政府遷臺之初對報業採取一連串的干預措施，手段相當嚴厲」，二種說法看似對立，但不矛盾，就好比在同一個斜坡上，位置不同，而景觀有異。顯示1950年代對新聞媒體及團體而言，正是一個威權統合氛圍逐漸上升，公共領域的言論和活動空間逐步減少的年代，楊秀菁和李筱峰仿佛是站在同一個斜坡上，看待1950年代的不同角度。

自此以後，國民黨政府逐步加強對出版品的管制。1960年的雷震案，正是針對尋求再度連任（第三任）的蔣中正而爆發。雷震入獄、《自由中國》解散是對自由主義一記重擊，對自由主義陣營，必然也起到殺雞儆猴的效果。

本文再度檢視第貳章第五節所論統合成效不彰的其他原因，已逐漸

建制或改善。所缺乏的新聞政策，也在 1960 年代漸漸成形，跟隨美國興起「社會責任論」的腳步，不同之處在於以「三民主義」取代「自由主義」，更加強調媒體的社會責任，這樣的新聞思維也透過新聞教育加以強化。

經過 1961 年 7 月及 8 月兩次「陽明山會談」及 1963、1964、1969、1974 四次「新聞工作會談」，鑒於「過去國民黨的新聞政策是很鬆散的」（楊秀菁，2002），至 1975 年 9 月 10 日國民黨中常會通過《現階段三民主義新聞政策綱要》，提出以三民主義為最高指導原則，確立「新聞事業為文化教育事業，為政府之諍友」的性質，說明「國民黨將扮演協調政府促進新聞事業發展」的角色，國民黨才算有了具體的新聞政策（彭明輝，2001）。

新聞學者李瞻，採取比較新聞學的途徑，耙梳孫中山先生的著作以及演講內容，歸納出三民主義報業理論的內涵，來跟其他四個傳統報業進行並列，於 1972 年出版《比較新聞學：報業原理與制度之批評研究》一書，提出改良自美國「社會責任論」的「三民主義報業」理論，成為國民黨三民主義新聞政策的哲學基礎（楊秀菁，2002）。

政府機構方面，1962 年之前，報業、雜誌、通訊社與記者係由內政部管理，廣播與電影則由教育部負責，1962 年「臺灣電視公司」正式開播，新聞局成為電視事業主管機關。也就是說，負責報導的新聞事業，依傳播媒體不同，分別屬於三個主關機關。

1967 年，教育部成立文化局，主管文化藝術、廣播、電視與電影相關事務，至此，三個主關機關合併為二個；1973 年，因應文化局又被裁撤，將原屬內政部、教育部及其他有關機關之大眾傳播事業的輔導與管理業務，終於都劃歸由新聞局主管，新聞局增設出版事業處、電影事業處、廣播電視事業處，三股主管機關終於合為一股，事權統一（李瞻，

1975)。

新聞黨部於 1965 年成立，又與其他新聞團體以一體兩面的方式、相輔相成。曾任第四組副主任、《中央日報》社長、文工會主任、新聞黨部主委，以及中國新聞學會理事長等職位的楚崧秋在回憶錄中提及：「十年間純為黨內組織，並無對外活動。可能尚無需要，似也不曾想起恢復（中國新聞）學會這個新聞界的共同組織」，但是在 1970 年代有了些轉變：「接任中央社的馬星野被遴選為主委，他任內曾推動諸多活動，對內以新聞黨部立場行之，對諸媒體的非黨籍人員及一般社會大眾時，就以『中國新聞學會』出面，也就是一直將黨部與學會作『一體兩面』的運用」（呂芳上等，2001）。

由這段回憶文字也可呼應龔聲濤所言，「蔣經國時期重視黨政分際」，透過這「一體兩面」的手法，降低以黨領政的情形，也回應逐漸崛起的黨外勢力，但這已是 1960、1970 年代以後的事情了（袁公瑜，2002）。

威權時期的中華民國最大的目標就是「反共」，不論是跟隨政府來臺的外省籍知識分子，或臺灣原有的社會菁英，也都認同這個目標，擁護一個自許也高度被認定的反共領導人，也成為不可分割的責任之一部分。不論是社會團體、新聞媒介、教育機構，都成了國家機關的延伸。

1950 年代是一個新聞政策逐漸明確化的過程，從有限自由主義邁向威權統合主義的過程。從各項法制的建立，其法條內容就是新聞政策的展現，為了確保「反共」或「反攻」的前提，新聞自由必須受到限縮，這個原則不容挑戰，所以會有《出版法》強行通過修正的事件發生，但政府又不願意淪為限制新聞自由的口實，便大舉新聞倫理以及社會責任的旗幟，作為一種平衡；而報業公會成立大會所通過的記者信條，也就是後來名為三民主業報業政策的鋪墊。有了明文的法律規範，又有了架

構完整的新聞哲學，再透過新聞行政、新聞媒體、新聞團體、新聞教育等準官方組織加以強化，明確的新聞政策便逐漸成型。

1960 年代以後，國民黨進行改造，對新聞界的統合也逐步落實。報業公會準官方組織的新聞外交工作持續進行，但再無請願活動，再無對抗政府的呼聲，只能為缺紙偶有囁語。主張開放報禁的話題，需待 1980 年代民主化的列車啟動，才能再上新聞版面了。

參考書目

- 〈歷史沿革〉（無日期）。《中興文化創意園區官網》。上網日期：2019 年 11 月 3 日，<https://chccp.e-land.gov.tw/歷史沿革/>
- 〈關於報業公會 簡史〉（無日期）。《臺北市報業商業同業公會官網》。上網日期：2019 年 8 月 23 日，<http://www.newspaper.org.tw/pl.htm>
- 丁仁方（1999）。《威權統合主義：理論、發展與轉型》。時英出版社。
- 中央社（1951 年 9 月 16 日）。〈記者公會昨通過 籌設記者之家進行方案 記者休假制度一案 及函請各單位辦理〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合版》，3 版。
- 中央社（1952 年 10 月 16 日）。〈「記者之家」組織規程通過 管理委員推定〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合版》，3 版。
- 中央社（1952 年 10 月 6 日）。〈報業代表 參觀紙廠〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合版》，3 版。
- 中央社（1953 年 10 月 30 日）。〈本市新聞界 明簽名祝壽〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，4 版。
- 中央社（1954 年 4 月 30 日）。〈台北市報業公會 改名報業協會 昨開會員大會 選出理監事 沈昌煥談報業使命〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，3 版。
- 中央社（1954 年 5 月 19 日）。〈報業協會改選〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，3 版。
- 中央社（1955 年 10 月 21 日）。〈北市報業公會 選出理監事〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，3 版。
- 中央社（1955 年 4 月 2 日）。〈臺紙公司抗命加價 報業公會籌商對策 決再謁政

控制、合作與周旋：1950年代的「臺北市報業公會」

- 府首長作緊急呼籲》，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，1版。
- 中央社（1955年4月3日）。〈政院令飭省府 制止台紙漲價 全省新聞業將會商對策〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，1版。
- 中央社（1955年4月5日）。〈全省新聞業呈請政府 廉價核實供應用紙 或按需要輸入洋紙 發表呈文俾社會明瞭真象〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，3版。
- 中央社（1956年1月11日）。〈報業公會昨再集會 商用紙問題 臺紙改供另號報紙 實係圖達漲價目的〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，1版。
- 中央社（1956年1月31日）。〈供應新聞用紙 獲初步解決 臺紙公司配紙三月〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，3版。
- 中央社（1956年1月4日）。〈臺紙公司決自下月起 停止供應新聞用紙 各報可能被迫停刊〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，1版。
- 中央社（1956年1月8日）。〈臺紙公司停供用紙 臺北各報決改出聯合刊 報業公會昨會決議〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，1版。
- 中央社（1956年2月28日）。〈新北市報業公會 商供紙問題 呈請政府阻止台紙漲價 將向當局面陳願望〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，1版。
- 中央社（1956年2月3日）。〈新聞用紙問題又生波折 臺紙翻覆毀約 報業再提對策 決請核實供紙并遵守諾言〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，3版。
- 中央社（1956年3月21日）。〈羅茲重申固執觀點 我報協提嚴重抗議 韓國朝野亦均表示憤慨〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，1版。
- 中央社（1956年3月7日）。〈我新聞界訪問團 抵越受歡迎〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，3版。
- 中央社（1957年7月13日）。〈新聞紙供應問題 報業公會陳述三點意見〉，《聯合報》，3版。
- 中央社（1957年7月17日）。〈總統接見報人 勉注意兩點 報導新聞提高警覺 教化社會轉移風氣〉，《聯合報》，1版。
- 中央社（1961年10月9日）。〈報業公會舉辦 中姐花車遊行〉，《聯合報》，2版。
- 中央社（1961年1月29日）。〈新聞紙供應問題 報業公會陳述三點意見〉，《聯合報》，2版。
- 中央社（1965年12月13日）。〈五新聞團體 請 總統連任〉，《聯合報》，2版。

- 中央社（1969 年 11 月 6 日）。〈世界中文報業團結 加強互助合作 年會通過具體辦法〉，《聯合報》，6 版。
- 中央社（1969 年 12 月 17 日）。〈國際新聞協會 中國分會成立 王惕吾昨當選會長〉，《經濟日報》，8 版。
- 中央社（1972 年 2 月 20 日）。〈全國新聞文化出版界 恭請 總統候選連任〉，《經濟日報》，6 版。
- 中央社（1973 年 4 月 20 日）。〈印報用紙嚴重缺乏 須速恢復生產供應〉，《聯合報》，2 版。
- 中央社（1975 年 5 月 31 日）。〈岑才生曾恩波等來台 出席中文報協執委會〉，《經濟日報》，7 版。
- 內政部社會司編著（2003）。《職業團體解釋令彙編》。內政部社會司。
- 公論報（1952 年 5 月 24 日）。〈民營報業不堪摧殘〉，《公論報》，1 版。
- 文森（1973 年 4 月 25 日）。〈琉球松和新聞紙〉，《經濟日報》，11 版。
- 王良芬（1981）。《我國新聞記者法之研究》。政治大學新聞研究所碩士論文。
- 王振寰、王瑞琦、劉致賢（2014）。《兩岸社會發展的挑戰與轉型》。麗文文化。
- 王惕吾（1981）。《聯合報三十年的發展》。聯經出版事業公司。
- 王會功（1968 年 11 月 16 日）。〈世界中文報業協會的誕生〉，《聯合報》，2 版。
- 王麗美（1994）。《報人王惕吾：聯合報的故事》。天下文化。
- 司馬桑敦（1960 年 4 月 30 日）。〈國際新聞會議的辯論〉，《聯合報》，2 版。
- 立法院（1958 年 4 月 29 日）。《立法院公報》，第七期。
- 立法院（1958 年 5 月 13 日）。《立法院公報》，第九期。
- 立法院（1958 年 5 月 20 日）。《立法院公報》，第十期。
- 立法院（1958 年 5 月 27 日）。《立法院公報》，第十一期。
- 立法院（1958 年 6 月 10 日）。《立法院公報》，第十三期。
- 立法院（1958 年 6 月 3 日）。《立法院公報》，第十二期。
- 立法院（1958 年 7 月 18 日）。《立法院公報》，第十六期。
- 立法院（1958 年 7 月 29 日）。《立法院公報》，第十七期。
- 立法院（1958 年 7 月 8 日）。《立法院公報》，第十五期。
- 立法院（1958 年 8 月 5 日）。《立法院公報》，第十八期。
- 何凡（1962 年 7 月 27 日）。〈出榜戰〉，《聯合報》，8 版。
- 何凡（1970 年 10 月 8 日）。〈紙困報業〉，《聯合報》，9 版。
- 何凡（1972 年 9 月 5 日）。〈國產報紙必須改善（上）〉，《聯合報》，12 版。
- 何凡（1972 年 9 月 6 日）。〈國產報紙必須改善（下）〉，《聯合報》，9 版。
- 呂芳上、黃克武、王景玲（2001）。《歷經滄桑八十年：楚崧秋先生訪問紀錄》。中央研究院近代史研究所。

- 戒嚴法（1948）。
- 李雲漢（1991）。《中國國民黨七至九屆歷次中全會重要決議案彙編》，中國國民黨中央委員會黨史委員會。
- 李筱峰（1991）。《臺灣民主運動四十年》。自立晚報社文化出版部。
- 李瞻（1975）。《我國新聞政策——三民主義新聞制度之藍圖》。臺北市新聞記者公會。
- 李瞻（1987）。〈我國「報禁」問題及其解決之道〉，《新聞學研究》，39: 1-26。
- 沈宗瑞（2000）。〈國家統合主義式的工會體制——1950年至52年間國民黨改造內容之探討〉，《清華學報》，30(2): 219-251。
- 周馥儀（2018）。《戒嚴時期黨國控制下臺灣民營廣播之興衰(1952-1987)》。臺灣大學歷史學研究所博士論文。
- 林果顯（2007）。〈日常生活中的反共知識建構——《廣播雜誌》為中心（1952-1956）〉，《國史館學術集刊》，14: 181-213。
- 林果顯（2015）。〈戰後思維下戰後臺灣新聞管制政策（1949-1960）〉，《輔仁歷史學報》，35: 239-283。
- 林麗雲（2008）。〈變遷與挑戰：解禁後的臺灣報業〉，《新聞學研究》，95: 183-212。
- 非常時期人民團體組織法（1942）。
- 夏士芬（2021）。〈戰威權統合主義下的雙面性社會團體——以1950年代「臺北市報業公會」為例〉，《檔案半年刊》，20(2): 74-89。
- 師連舫（1952年）。〈論新出版法三大基本問題〉，《法律評論》，18(5): 10-14。
- 袁公瑜（2002）。《國民黨文工會職能轉變之研究——1951年至2002年》。佛光人文社會學院政治學研究所碩士論文。
- 財政部賦稅署（1953年）。《新聞業營利事業所得稅案報章雜誌》，檔號：0041/2222/23/1/007。國家發展委員會檔案管理局。
- 財政部賦稅署（1954年）。《報業公會提出免徵報業營利事業所得稅》，檔號：0043/2432/5/1/001。國家發展委員會檔案管理局。
- 國史館（1959年5月22日）。〈陶希聖呈蔣中正總裁陳明重視出版法風潮等事件對黨影響〉，《大溪檔案黨務類》，檔號：大黨 027/009。中國國民黨文化傳播委員會黨史館。<http://archives.kmt.org.tw/cgi-bin/g32/gswweb.cgi?o=ddirectory&s=id=%22KDIR00507958%22.&searchmode=basic>
- 國家總動員法（1942）。《國家發展委員會檔案管理局檔案支援教學網》。<https://art.archives.gov.tw/Theme.aspx?MenuID=565>
- 張瑞玲（1990）。《動員戡亂時期人民團體法之研究》。中國文化大學政治研究所碩士論文。
- 張慧英（2002）。《提筆為時代：余紀忠》。時報出版。

- 曹衛東、王曉珏、劉北城、宋偉杰譯（2002）。《公共領域的結構轉型》。聯經。
（原書 Habermas, J. [1990]. *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen
zuy einer Kategorie der Bürgerlichen Gesellschaft*. Schrkamp Verlag.）
- 陳立峰（1958）。〈出版法修正條文案的爭議〉，《報學》，2(3): 104-133。
- 陳志昌（2016）。《重起爐灶：遷臺初期的《中央日報》（1949-1953）》。致知學
術出版社。
- 陳國祥、祝萍（1988）。《臺灣報業演進四十年》。自立晚報社文化出版部。
- 陳曉慧（1998）。〈中國國民黨改造運動中對社會基礎的強化〉，《藝術學報》，
63: 209-229。
- 陶百川（1954）。〈評內政部新頒出版品盡現事項〉，《自由中國》，11(10): 14-
15。
- 喬寶泰（2001）。《中國國民黨黨務發展史料——中央改造委員會資料彙編
（下）》。中國國民黨中央委員會黨史委員會。
- 彭明輝（2001）。《中文報業王國的興起：王惕吾與聯合報系》。稻鄉出版社。
- 楊秀菁（2002）。《臺灣戒嚴時期的新聞管制政策》。政治大學歷史學研究所碩士
論文。
- 楊秀菁（2005）。《臺灣戒嚴時期的新聞管制政策》。稻鄉出版社。
- 楊秀菁、薛化元、李福鐘（2002）。《戰後臺灣民主運動史料彙編（七）新聞自由
（一九四五～一九六〇）》。國史館。
- 楊錦麟（1993）。《李萬居評傳》。人間出版社。
- 經濟日報（1983 年 5 月 3 日）。〈台北市報業公會 請總統競選連任〉，《經濟日
報》，9 版。
- 路透社（1968 年 11 月 21 日）。〈世界中文報協年會閉幕 揭示促進新聞自由 推
廣復興文化運動 大會決編撰五國文字典〉，《聯合報》，2 版。
- 臺灣大學圖書館（1955 年 4 月 2 日）。〈台（44）央秘室登字第 93 號張厲生、馬
星野呈〉，《蔣中正總裁批簽檔案》，檔號：總裁批簽 44/0061。中國國民
黨文化傳播委員會黨史館。<http://archives.kmt.org.tw/cgi-bin/g32/gswweb.cgi?o=ddirectory&s=id=%22KDIR00006945%22.&searchmode=basic>
- 臺灣大學圖書館（1958 年 6 月 9 日）。〈台（47）央秘字第 162 號張厲生呈〉，
《蔣中正總裁批簽檔案》，檔號：總裁批簽 47/0092。中國國民黨文化傳播
委員會黨史館。[http://archives.kmt.org.tw/cgi-bin/g32/gswweb.cgi?o=ddirectory
&s=id=%22KDIR00007592%22.&searchmode=basic](http://archives.kmt.org.tw/cgi-bin/g32/gswweb.cgi?o=ddirectory&s=id=%22KDIR00007592%22.&searchmode=basic)
- 臺灣大學圖書館（1958 年 6 月 30 日）。〈台（47）央秘字第 178 號張厲生、倪文
亞呈〉，《蔣中正總裁批簽檔案》，檔號：總裁批簽 47/0105。中國國民黨
文化傳播委員會黨史館。<http://archives.kmt.org.tw/cgi-bin/g32/gswweb.cgi?o=ddirectory&s=id=%22KDIR00007605%22.&searchmode=basic>

- 臺灣省政府（1949）。〈臺灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法〉，《民國 38 年以後臺灣政治發展》，檔號：A37500000A/0038/9999/3/4/020。國家發展委員會檔案管理局。
- 憲法（1947）。
- 賴金波（1972）。《臺灣經濟發展對報業之影響》，政治大學新聞研究所碩士論文。
- 聯合報（1952年10月21日）。〈新聞用紙供應不足 報業公會建議 即舉辦複查從新核供應量〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合版》，3版。
- 聯合報（1952年2月27日）。〈自由中國美展 昨日正式揭幕 各界籌備於青年節 舉辦今日臺灣影展〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合版》，2版。
- 聯合報（1952年5月24日）。〈各報發行數字 申請複查辦法 省新處頒佈後 報業一致憤慨〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合版》，2版。
- 聯合報（1954年11月10日）。〈反對九項新聞禁例 北市報業公會 發表共同意見〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，1版。
- 聯合報（1954年11月9日）。〈維護憲法人權 爭取新聞自由 臺北報業一致決議 請撤銷新聞禁例 明謁俞揆並發表共同意見〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，1版。
- 聯合報（1955年3月24日）。〈臺紙提高新聞紙價 報業堅決反對 緊急集會決議絕不接受 請求政府仍照原價供應〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，3版。
- 聯合報（1955年4月22日）。〈行政院院會中決定 新聞用紙准許進口 全省報界表示擁護〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，1版。
- 聯合報（1956年12月1日）。〈關於新聞紙發行人與發行權 報業公會 表明態度 出版法未修正以前 應以現行法為依據〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，3版。
- 聯合報（1956年3月20日）。〈工委會訂方案 准白報紙漲價 經部將再開會商討〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，4版。
- 聯合報（1958年2月28日）。〈《社團》北平師大附中校友 明開全體大會 報業公會昨日改選〉，《民族報、全民日報、經濟時報聯合報》，2版。
- 聯合報（1958年5月7日）。〈新聞用紙 供銷獲協議 每月六百噸〉，《聯合報》，4版。
- 聯合報（1960年6月4日）。〈中姐複賽完成 十大美人誕生 今半決賽選出五名中國小姐明晚加冠〉，《聯合報》，3版。
- 聯合報（1961年10月11日）。〈人潮似海車似龍 美人如玉氣如虹 花轎鳳輦一

- 字大遊行 爭奇鬥妍裝點不夜城》，《聯合報》，4 版。
- 聯合報（1961 年 2 月 3 日）。〈新聞紙供應問題 報業公會陳述三點意見〉，《聯合報》，5 版。
- 聯合報（1962 年 3 月 25 日）。〈五月盛開選美會 榴花朱顏相映紅 選舉程序費幾番安排 各地美女仍齊集臺北〉，《聯合報》，3 版。
- 聯合報（1964 年 4 月 20 日）。〈八方傳播公司 將辦中姐選拔〉，《聯合報》，3 版。
- 聯合報（1964 年 6 月 19 日）。〈影展今閉幕 宣佈影展評審結果 頒獎影片及得獎人〉，《聯合報》，3 版。
- 聯合報（1964 年 6 月 3 日）。〈本屆亞洲影展 增四客座獎〉，《聯合報》，8 版。
- 聯合報（1971 年 5 月 12 日）。〈亞洲影展 大小獎廿五座〉，《聯合報》，7 版。
- 聯合報（1971 年 6 月 10 日）。〈亞洲影展金禾獎 最佳影片不了情 甄珍南宮遠·封后稱帝·李湘朴魯植·一對良配 戰爭與人間·鋒頭最健·韓國申相玉·大牌導演〉，《聯合報》，3 版。
- 聯合報（1972 年 10 月 18 日）。〈已購置高速輪轉機 及彩色印報機報社 准予繼續進口洋紙〉，《聯合報》，2 版。
- History*. (n.d.). International Press Institute. Retrieved October 26, 2019, from <https://ipi.media/about/history/>

Public Sphere under the Control of Authoritarian Corporatism in Taiwan - A Case Study of the Taipei Newspapers Association (1950s)

Shih-Fen Shia*

ABSTRACT

The 38 years of martial law in Taiwan that was accompanied by the implementation of press restrictions invariably evoke associations with authoritarian rule, the White Terror, and media control. However, the scope of freedom of speech during these 38 years did undergo changes. In the early stages of martial law, news media and social organizations faced numerous restrictions due to authoritarian consolidation. There also emerged a distinctive and atypical public sphere during that era.

Building on related research, a common finding emerges, suggesting that the development of Taiwanese news media or organizations did not enter a state of tension immediately after the imposition of martial law, but rather gradually escalated during the 1950s. According to Yang, Hsiu-Chin (楊秀菁) (2005), “in the early 1950s, under Kuomintang’s control, the freedom of speech in the media was relatively open,” and “by the 1960s, it entered a long period of political pressure.” Lin, Guo-Sian (林果顯) (2007) indicates that “the party and government departments were able to intricately intervene in people’s daily lives, and the exploratory attempts in the 1950s became the foundation for more detailed control in the 1960s.” Chou, Fu-I (周馥儀) (2018)

* Shih-Fen, Shia is an associate professor at the Department of Journalism, Chinese Culture University. E-mail: fairy@ulive.pccu.edu.tw.

defines the 1950s as the nascent stage under anti-communist psychological warfare propaganda (1952-1960), followed by the developmental stage under the strengthened control of the party-state (1961-1967). Wang, Jenn-Hwan (王振寰) (2014) also contends that the authoritarian rule of the Kuomintang left some “freedom” gaps, including holding local elections, the loss of control over local factions, and the influence of intellectuals and media.

These observations underscore why under the system of authoritarian consolidation, as the government gradually tightened control over the press, that there still existed a gap for the operation of a distinctive public domain. The specific actions within this context are seldom discussed in the history of Taiwanese journalism.

The present study adopts two theoretical perspectives from the literature on the relationship between the state and society: authoritarian integrationism and the public domain. These perspectives allow us to examine the Taipei Newspapers Association from 1949 to 1958. First, the study explores the legal and policy implementations of the Kuomintang’s integrationism towards the press after the government’s relocation to Taiwan. Second, it elucidates the establishment, operation, and activities of this newspaper association under the Kuomintang’s authoritarian integrationism. Third, the study presents two instances of resistance within members of the press, driven by their own interests and journalistic ideals, to illustrate the unique development of the public domain in Taiwan during the early martial law period, despite the overarching authoritarian control.

This study utilizes academic literature, historical documents of the Kuomintang, the National Newspaper Information System, relevant reports from the udndata.com, interview transcripts, and the Yearbook of the Republic of China News, among other sources, to reconstruct the unique public domain that emerged in Taiwan during the 1950s. It investigates how the Kuomintang

government implemented the authoritarian integration system and the resulting control exerted on the media within this temporal and spatial context.

Under this backdrop, the study examines how the Taipei Newspapers Association played the role of a quasi-official organization, cooperating with the government. Simultaneously, it explores how this association fulfilled the functions of the media public domain, navigating its interactions with the government.

The post-relocation news control in Taiwan continued the thinking of news control during the Sino-Japanese War and the Chinese Civil War periods. The government kept the authority to regulate, suspend, or mandate specific content in newspapers, communication agencies, and other printed materials. The distribution of both newspapers and magazines followed a licensing system, where registration certificates were issued by the Ministry of the Interior. Professionals in various fields were required to organize professional associations according to the law, and these associations had exclusivity and monopolistic characteristics, turning people's organizations into quasi-official entities.

The Taipei Newspapers Association was established on January 25, 1950 with the purpose of "safeguarding and enhancing the common interests of the industry, correcting malpractices, and serving the community." Under the authoritarian system of the Kuomintang government, it was subject to various laws and various restrictions on newspapers publishing. Under this regime, the Taipei Newspapers Association played the role of a quasi-state agency, providing various services to the newspaper industry, the government, and society.

Newspaper industry services included organizing special lectures and inviting liberal-minded scholars to encourage journalists and media professionals. The work of serving the government primarily involved

engaging in news diplomacy. The Taipei Newspapers Association often took the initiative to receive visits from international journalists. Through interactions with the journalism community in free and democratic countries, the association expressed its anti-communist stance. Seeking membership in the International Press Institute (IPI) was also an important task. However, given the state of journalism in the Republic of China at that time, which did not meet the Western standards of press freedom, the association instead organized the Chinese Language Press Institute. This initiative aimed to connect Chinese-language newspapers with an anti-communist stance. Social services also included organizing beauty pageants such as the Miss China competition and the Asia-Pacific Film Festival. These activities were carried out in compliance with government requests.

Taipei Newspapers Association also fulfilled the function of the public sphere, standing on the opposite side of the government for the public interest and the interest of the news industry. During the same period, the Taipei Newspapers Association also fought for tax exemptions for the news industry and collaborated with other news industry groups to petition the Legislative Yuan. In 1958, in opposition to inappropriate amendments to the Publishing Law, the association openly took a stance against the government. Although the petition was unsuccessful, it faced the consequences of challenging the government, by either enduring hardships or adapting to a more subservient role.

The integrative coercion of the press was completed in the 1960s, and the Taipei Newspapers Association never presented any more petitions, leaving itself to only the role of a quasi-state agency. However, the Taipei Newspapers Association in the 1950s did write a resistant page for the structural deterioration of Taiwan's public sphere.

During the same period, there was another highly active journalism

organization, the Taipei Journalists Association. Operating within the same temporal and spatial context and facing similar controls, it would be another worthwhile research topic to investigate for how this association cooperated with and resisted the authorities in comparison to the newspapers association of this paper.

Keywords: Authoritarian Corporatism, Public Sphere, Taipei Newspapers Association, Taiwan Press History

