

英國對新聞自由的概念

H. A. Taylor 作
黎劍 譯

威爾遜的看法

威爾遜先生在出任英國首相兩週後宣稱：「新聞自由、目前在英國被認為是重要的自由之一，已屬不爭之論。尤有進者，它是其他自由的先決條件。」

他的這幾句話，是在記者公會的一次宴會上說的。這次聚會是為耿達而舉行。耿達是南非「丘陵郵報」的編輯，曾在其本國竭力反對控制新聞自由。英國記者公會贈給他一枚金質獎章，以嘉其勇。

在這次盛會中，向這位自由鬥士表示慰勉的，除威爾遜之外，還有英國前任外長巴勒。這兩位政治信仰相左的政治家同時出席，足證國會中的兩大集團，一致支持新聞界的基本權利。其他與會者為三個記者團體，以及報紙雜誌業主的代表。

這次事件，證明英國記者們對言論自由的警覺性很高。他們不敢懈怠，惟恐這項權利受到損害。在英國，新聞自由既無憲法之保障，亦無特別法作依據。這種情形，與若干其他國家相同。故記者們隨時提高警覺，是必然而且必要的。

古代的言論自由

保障言論自由，經過四百年的奮鬥，至一八六一年告一段落。然其間衝突之處，并未在協定中獲致

結論，即未載明雙方所同意之各點。法律專家認為：新聞自由，不必有明文規定。因為法律缺乏彈性，一經載明，說不定對新聞界弊多於利。因此，英國的新聞自由，源於人民的自由表達權。正如狄司納里（Disraeli）所言：「新聞自由不是君主所賜，亦非貴族替我們爭來；它來自人民，以其不朽的良知，經常為大家效力。」

在倫敦的海德公園中，我們可以看到公開發表各種言論的人，他們以不同的技巧和辭彙作滔滔雄辯。演說者可以向大家道出他的構想，只要不觸犯誹謗、猥褻、擾亂治安、煽動反叛等法律，便沒有人來干涉。英國對言論自由，雖非永遠如此容忍，但絕非全面壓制言論。即使當局把說話的人殺掉，言論自由的權利仍然存在。

英國下院議員們曾說，自由發言和免於拘捕是他們的「古老權利」。伊莉莎白女王一世對這種論調，僅是勉予同意。她允許言論自由，但非目無法紀，蓋言論自由應有其適當範圍。她說：「朕不願見任何人不敢根據他自己的意志對議案表示『贊成』或『反對』，誰都有闡述理由的自由。」同樣，她也提出警告道：「所謂自由，并非可以創立新宗教，或照大家的幻想組一新政府。對自由具有這種錯誤觀念的人，是十分危險的，因為君主不會原諒這種荒謬行為。」

女王的五百萬子民，散居四海；且言論一如呼吸，隨現隨滅，故言論自由不足構成危害。當時的知識份子，因受到禮遇，故遇到有造謠滋事，君主束手無策的時候，咸能出來撥亂反正。他們自書本中學到了真理，能明辨是非。書籍的權威性，可說是世代相傳，歷久不衰。

印刷術興起，使情勢為之一變。英國的宗教和政治領袖，對這項發明，都很注意，歐洲某些地方的

情形，也是如此。從前他們也知道手寫文字的危險性，但手抄新聞流傳不廣，尙不足以構成威脅。

有人認爲文字之流傳，會增加人民的閱讀機會，足以促進教育的普及，人民知識領域一旦擴展，易生爭執，故對印刷術心懷恐懼。這種心理，可於一位名叫伊斯川的檢查官的言論中見到一斑。他說，消息的自由傳播，將使大家對統治者的行爲和企圖瞭如指掌……這樣，人民便產生了干涉政府的欲望，且認爲有權干涉。

我們這個時代，都知道公共關係的重要；伊莉莎白時候的政治家却不懂這些，他們規定，印刷事業應由女王的印製人和皇家特許出版公司（Worshipful Company of Stationers）獨佔。

我們今天一提到文具商（Stationers），便會聯想到，他們只販賣書籍筆墨和紙張；而那時候却以文具商來實行壟斷，這種不同的情形，似乎頗爲有趣，且易令人迷惑。當時倫敦城中的代書，在街上設有固定的「站」，以便與大家聯繫。他們代人寫信，辦理新聞信的訂閱，幫新聞信編輯抄寫。

印刷術昌明後，英王賦予皇家特許出版公司一項特權：除該公司人員外，他人不得經營印刷業。該公司負責人有權沒收禁書予以焚燬，并可拘捕違法者。除了這些限制，一五五九年更進一步明文規定：任何書刊，須經包括法官和主教的審查小組通過，始得由特許出版公司出版。

這種壓制政策，實行了七十八年之久，顯然壟斷制度未能完全收效。印刷業是一種機動性的工業（二次世界大戰時，德國佔領區內的地下報紙，將此一特性，表現得淋漓盡緻）。所以，至一六三七年，政府又訂定了控制出版的新法令，但非欲控制印刷術。凡書籍、刊物、和新聞信，在出版之前，均須經官方的檢查人員認可。

違反這項許可制的人，應受酷刑。一六六三年，一個名叫杜英（Tywn）的印刷商，被控以違法擁有鉛字和印過的紙張，他被判絞刑，且極盡殘酷之能事，懲治叛國者亦不過如此。在杜英被吊死之前，劊子手將他從絞索上鬆下來，割裂他的肢體，在他自己面前焚燒，然後再予以梟首和肢解。

今日英國人能享有著作和出版自由，應歸功於像杜英那樣的犧牲者，以及那些備受酷刑而不為暴君所屈的人。暴君總想隱藏真理、壓制言論，此二者自然有其相互關係。因為如真理被掩沒，則言論和意見便無價值可言。

密爾頓的呼籲

在這段時期中，詩人密爾頓曾在其出版自由請願書中向國會呼籲，要求言論和出版自由。他說：「有向學的欲望，必然會有辯論、著述、和意見；因為意見是知識的雛型。」他對書籍的看法是，「殺一個人，僅是毀滅一個理性動物、一個照上帝形態塑成的摹擬品；但是，毀書就是扼殺理性。」

上述言論似乎產生了效果。一六九二年，下院勉強同意特許法延長兩年。後來反抗事件續有發生，政府雖有壓制的企圖，但未向國會提出。這種態度的改變，並不是原則有所變更，而趨向自由報業。國會之未能恢復特許制，是因為特許機構設在倫敦，該地會要求對外國書籍貿易予以壟斷。

值得注意的是，政府從未企圖廢除特許法；亦未主動制定新法以保障印刷和出版自由。當時的國會，仍在英王控制之下，其所經辦的官方公務紀錄，曾引起皇室的猜疑。例如英王詹姆士一世，便調閱過下院的紀錄。他至少有一次會撕去一頁他覺得討厭的議論。國會議員的言論既易開罪皇上，於是下院便

禁止書記備載議員們的發言。所以，其後一百年中，凡能傳出來的國會言論，都是經過錄事們的巧妙安排，或設法偷入國會，或自議員處私下獲得資料。

試觀英政府的歷史，早在印刷術問世之前，君權便逐漸轉移到自稱為人民代表的團體手中，其攫權方式或為武力，或以詭計。這批新貴，堅決反對將言論自由視為一種人權。

約翰王與大憲章

約翰王時代，號令不行。英國的貴族，以維護國家自由為藉口，迫使專制的約翰接受大憲章。大憲章是一項由貴族起草的宣言，其中對英人的基本權利予以規定，於一二一五年擬訂，內容并無新奇之處，僅將一些約定俗成的習慣，以及由習慣所建立的權利，釐定清楚而已。

五十年之後，萊斯特郡曼福特伯爵的權勢，超過英王亨利三世。他召集各地貴族、騎士、代表、公民約四百餘人，成立第一個代議團體，是為今日國會之先河。此舉使英國成為「國會之母」。該組織有盡諍言的權利，君主及其僚屬對之負責。

其後數百年，若干君主較為合作，議會權力得以日增。至查理一世時，此種權力受到挑戰。他欲以武力迫使議會黨就範，遂發生內戰。此時期，雙方的新聞人員展開一場宣傳戰。

結果雖然恢復了王權，實際上却趨向民主，朝「君王統御、議會管理」的目標邁進。議會獲得較大的權力之後，并未加以擴張，它無意切實地去為人民喉舌，惟恐這樣會演變成言論自由。議會黨人反對言論自由，不亞於專制君主。

他們心存疑懼，乃不惜固步自封。這種心理，可由第一位新聞檢查官伊斯川的言論中看出來。他說：「羣衆如明瞭統治者的行爲和意向，其流弊便是他們以爲有權干預政府。」

特許制與治安法

一六九五年，雖廢除了特許制，但國會對傳佈新聞和意見的人，仍決心予以嚴格限制，他們的武器便是「治安法」。凡以印刷品傳佈不利於當時政府的消息或意見，即視爲是破壞治安。

一七六九年，名法學家布來克史東（William Blackstone）說道：「新聞自由對自由國家十分重要，然僅限於出版之前無任何限制，如出版後觸犯刑章，應無免檢之自由。」這種論調，就像放高利貸的人認爲他有權剝削一樣，其先決條件，使自由權變得毫無意義，即出版人和作者都要受政府和法律的控制，這種法律只能算是自由的鬧劇。

凡足以引起對政府、國會、或司法機關仇視和輕蔑的報導，得由皇室法官治以「煽動誹謗」罪。即使所言屬實，如對政府不利，仍須負刑責。這項藐視法，可用於壓制對宗教的評論，并禁止對英國教會之俗務處理，有任何批評。

這時期的訴訟案，雖較昔日在特許和檢查法令下爲少，但新聞界和政府之間的關係，以某些方面而言，并不比從前好。這種不穩定的情勢，對於希望直言無隱的人，無異是一場延續的惡夢。尤以印刷術不斷改良，識字者日漸增多，印刷機構日趨龐大，財產遂受到威脅。正如威克瓦（William H. Wick-war）在「新聞自由之奮鬥」一書中所說：「十九世紀初期的大報，因其印刷機器所費不貲，所冒風險

甚大，故在爭取新聞自由一點上，鮮有身先士卒者。書籍、小冊子、週刊、季刊、傳單、木刻等反而成了戰鬥中的紙彈，而手工印刷為發射這些紙彈的武器。」

由於人民對政府之興趣日增，報紙對國會言論乃時加報導，這使大家更希望知道詳情。爲了要滿足這種對消息的需求，新聞界與禁止報導國會新聞的法令，遂發生衝突。有一段時期，記者以秘密方式採訪，并以寓言或諷刺方式撰文，其中所描繪的人物，常被認爲是某閣員或某議員。爲了避免觸犯法律，這類報導常在國會休會期間刊出。至一七三八年，國會宣佈採取嚴厲手段，於是，連這條路也走不通了。嗣後常有發行人被拘捕，足證上述措施甚著成效。自一七六八年至一七七四年，國會變成了人所共知的「無新聞報導的國會」，此爲封鎖政策的最大成功，然舉國上下，咸願有更多的自由，人民亦欲擺脫桎梏。這種情況，爲報紙帶來了豐富的政治性討論資料，當然，刊登這類新聞，亦極易觸犯誹謗法。

魏克斯與魏司美

這時候，出現了一位急進派的改革者魏克斯（John Wilkes），他雖非十全十美的人物，但有一股勇氣和狠勁，足以領導羣衆起來反抗。他當選國會議員，出版一份名爲「北不列顛人」的政論性週報。一七六三年，該刊第四十五期觸犯誹謗法，官方發出拘票，要逮捕「作者、印刷人、和發行人」。魏克斯身爲議員，根據人身保護法，建立了不受拘捕的判例。後來他更使有關司法機構，以合法程序，使拘票作廢。拘票的權力，原可使有關報紙出版人員立刻下獄，這麼一來，便形同廢紙了。

嗣後，上院和下院聯合下令，要將第四十五期「北不列顛人」焚燬，由下院派謝禮福在倫敦執行，

民衆以木棒和泥土向謝禮福投擲，并自火中搶救該刊物。旋魏氏亡命巴黎，在逃亡期間，并被國會革職。他決定先羈身國外，俟時機成熟，再回國以謀捲土重來。未幾，值英國工業蕭條，人民對政府日益不滿，魏克斯的機會終於來了。他重被選入國會，計兩度被逐，兩度被選。後來他因涉嫌暴動，卒被捕下獄。出獄後，更聲譽雀起。

魏克斯所領導的，是一羣無投票權的人，他要推動參政運動。他默察政治權力的轉移，首先是詹姆斯一世接受大憲章，繼爲國會之成立，英國似乎註定要變爲人民參政。而目前的形勢，是此一發展似已停滯不前，時下所需者爲社會改革，即國會須對社會負責。

人類的通病是：一旦大權在握，便易作威作福。國會諸公，自不例外。他們受到君主的支持，以法律作武器，嚴拒普遍參政權，且不願改良國會，政客們所爭者，是不許人民參與國會的辯論。人民不得干預政府，是兩世紀前即已建立的制度。

魏克斯事件愈演愈烈，羣衆舉行示威，高呼「魏克斯與自由」。一時甚囂塵土，卒致軍隊實行彈壓。情勢至此，魏氏仍是一往無前。一七七一年，國會對倫敦的某些報人開始採取行動，反對他們報導國會新聞。有一位報紙編輯，觸犯了這項禁令。該報是擁魏派之一。當時魏克斯已升任郡長，他以地方首長的身份，釋放了這位編輯。他所持的理由是：逮捕這位編輯的人，既非警察，亦非治安官員。同時，他聯合一位市長和另一位名叫奧立佛的地方長官，將下院議長派赴倫敦的差人予以拘禁。這個差人身懷拘票，原欲逮捕印刷人米勒。市長和奧立佛卒被國會關入倫敦監獄。國會的這種專制行爲，引起羣衆的憤懣。六星期後，市長與奧立佛被自動釋放，因爲按照規定已屆議會休會期。兩人出獄後，曾在市區遊

行。人民夾道歡呼，而兩個最初違反國會特權的印刷人，終未受到處分。

這種混亂情勢，以及全國對壓制新聞的反應，使有關國會報導的法律，有更寬的解釋。值得注意的是：第一，以前的示威和暴動，是因為大家要求自由；第二，國會未在其權利法令方面增列條款。

對這種減輕壓制報業的態度，有些人頗不以爲然。他們眼見教育普及，能閱讀的人日益增加，不免心存疑懼。這些人臭味相投，努力在國會和法庭中限制報紙發行，并禁止其刊登誹謗性的新聞。

在反抗這股逆流的奮鬥中，有一位傑出的人才，至今仍爲艦隊街所稱道。聖布來德教堂中現在尙有他的紀念碑，該處雖於一九四〇年遭到轟炸，石碑上的字跡仍清晰可辨。卽身兼郡長及五個議會議員的魏斯美，「在亂世是自由的友人，當國會衰微時，他贊成革新。」他不是具有煽動傾向的人，因爲他的愛國心素爲人所推崇。

一七七一年倫敦的暴動，對新聞報導的法令雖無正式改善，然國會對記者的態度，較以前友善得多，這是新聞自由在政治上的進步。波斯偉（Boswell）在其廿年後出版的「強生傳」中寫道：「在他那個時代，報紙已獲得「無拘無束的自由」，可以報導議員和立法者的一切行爲，這是我們憲法中重要的部份。他對若干「文丑」所惹出的麻煩亦曾加指責。

正如波斯偉所稱，國會對報紙的敵意，甚至在執法時亦可看出來。一七八三年，英國高等法院院長在一次審判中如此說：

新聞自由包括事先不須執照，但要負法律責任。報紙如濫用權利，正如潘杜娜的盒子（Pandora's Box，根據希臘神話：卜羅米修士偷取天火，天神宙斯派女神潘杜娜下凡施懲，臨行贈一小盒。潘抵

人間，開盒檢視，一切災害罪惡均自盒內逸出。——譯者註。——乃一切罪惡之源。如無法律加以束縛，則國人不幸，國勢頻危。

徵報紙稅

一七一二一年，國會通過對若干進口貨物徵稅，并趁機對某些國產品也規定抽稅，連印刷紙張、小冊子、廣告等均包括在內。這項新法令，使大量的紙張和成捆的報紙，都要送到指定的稅務機關去蓋印。政府固然增加了收入，出版人可傷透了腦筋。報紙雜誌的價格上漲，加重了讀者負擔，大家只好停止購買。

對這種情勢，政府似乎是心滿意足，因為官員可以從中漁利。所以至一八一四年，報紙稅由一辨士增為三辨士半，然仍意猶未足。至一八一五年，凡刊登消息的出版物，每份收稅四辨士。小冊子和廣告亦列為徵稅的對象。同時因小冊子之規定頁數增至一二八頁，使許多書籍也要納稅。當時反對這種苛捐雜稅的人，稱之為「知識稅」，這種說法，并不為過。

如果逃稅，不僅發行人要受處分。連街頭的小販和小商店的老闆，如出售未經納稅的報紙，時有被捕下獄之事發生。讀者買不起報紙，只好以每小時一辨士租報紙看，一時租報業生意興隆。上述情形，對報業而言，只能產生不良影響。

政府的這種壓制政策，引起大家的反感。顯然是政府對報紙心存疑懼，且國會之立法，亦不足以代表人民。政府對人民負責，為一進化趨勢，此時乃遭遇到甚大阻礙。

當時的記者、出版人、書商、和售小冊子的人，如果付不出鉅額罰金，便有下列的危險，他們都能勇敢地面對此一事實。要求改革議會的，都是些小本經營的人；因為資本雄厚，設備優良的報紙，不敢冒險與議會為敵。經過五十多年的混亂和奮鬥，改革運動卒於一八三七年完成。再過後約一世紀，至一九一九年婦女獲得參政權後，才達成普遍參政的目標。報紙爭取自由，終於得到了成果。

一八五五年，廢除報紙徵稅法。在這之前不久，政府已先後停徵廣告稅。此後，日報和週刊紛紛問世。至一八六一年，再取消印刷稅，這最後一項「知識稅」，終於宣告結束。

國會採訪和戰時檢查

革新後的國會，開始與新聞界握手言和。從前記者們一直想在旁聽席上佔一席之地，現在國會中備有記者席，與旁聽席分開。此時記者出席國會，仍為一種特權，并非法定權利。至是，記者不得報導國會新聞的傳統限制，已成虛文。在兩次大戰期間，國會遇有須祕密討論的議案時，由議員關照議長「請閒雜人等退席」。除議員及少數書記官外，其他人員均須離開會場，連國會寫記事錄的人也不例外。

第一次大戰期間，英國報業實行檢查制度。戰爭爆發初期，為了捍衛國土，政府以緊急立法方式，採用舊制。并授權各部會釐訂規章，使這類新法與正式法律具有同等效力。檢查機構成立之後，負責人可根據戰時法令，禁刊未經許可的軍事消息，違者交軍事法庭懲治。

幸而新成立的新聞局負責人深明大義，知道如與報界合作，將是國家之福。報紙編輯們也知道，未經檢查的報導，將會有利於敵人。政府方面，也深知如欲全民共赴國難，必須讓報紙刊出若干軍事新聞

，由軍方負責人加以坦白陳述，俾使國人對軍事情形有深切瞭解。在英國的募兵制度下，這項措施尤為必要。

開始實施戰時檢查時，各方議論紛紜。檢查人員亦鬧過不少笑話。然卒能以互信合作的態度執行。當時的檢查制度，在本質上可說是自動送檢。編輯們持有軍方檢查人員的規章，可自行檢查刊出之消息。遇有疑難新聞，始送檢查人員處理。如果編輯自己處理不當，便要受法律制裁。

現役的軍中記者，以及獲准隨軍採訪的非軍人身份記者，其所受限制較嚴。在這種情況下採訪的新聞，必須全部由檢查員審閱。同樣，外電也直接交駐各郵電機構之檢查人員，經檢查後，再送各收件人。大致說來，在第一次大戰期間，檢查制度實施甚為圓滿。故於一九三九年再度採用。這一次新聞界與官方之合作更為密切。報紙對國家安全的負責態度，予人極大的信心。

「地球報」與「工人日報」事件

兩次大戰中，各有一家報紙涉嫌違法。一九一五年，倫敦歷史悠久的晚報——「地球報」，因報導不實，被罰停刊兩週。該報報導說，政府與陸軍部長契區勒爵士之間，發生嚴重歧見。這位為大家所愛戴的傑出軍人，已提出辭呈。這項報導涉及大家對契區勒的偶像崇拜。被控作足以產生不良影響的不實報導。

第二次世界大戰中違法的是「工人日報」。一九三九年八月，希特勒與史達林簽訂協約，這張共黨

機關報，以前曾反對希特勒之侵略行爲，這時，立刻改變態度。大半年中，對戰爭痛予抨擊，政府一再容忍。一九四〇年四月，內務部長莫禮遜無法容忍該報的「煽動罷工和獨持異議」。他發現「該報所刊文字，足以對戰力造成直接損害。」遂禁止其發行。直到希特勒與其盟友鬧翻，將「不義之戰」變爲「正義之戰」之後數月，仍未恢復發行。

英國其他報紙，對「工人日報」被罰停刊一事，雖未作任何批評，但在英蘇結盟之後，對其遲遲未能復刊，頗表憂慮。

新聞界接受總體戰所帶來的各種限制，可謂毫無尤怨。他們接受嚴格的白報紙配給制，同時更知道若干戰時的限制，可能延到戰後還會繼續實行。

第一次世界大戰期間，政府深感「祕密法案」不適用，遂於一九二〇年，以一項新措施來補其缺點。首席檢察官在闡述該法案時，曾向下院作如下保證：即該法僅用於審理間諜案。但在一九三七年，有位記者涉及一件與間諜完全無關的案子，照樣受到處罰。事情是這樣的：記者某君，獲得一份當地警員持有的機密文件，他在報導中引用了這項文件，警方要他供出文件來源，他拒絕透露。後來這位記者向高等法院提出申訴，他的理由是：雖然報紙常提到「警察與人民」，二者并非對立，因爲警政應爲民間組織。於是他問：警察到底算不算政府官員？這件案子是否屬於「祕密法案」的範圍？最後法院判決警察係政府官員，這位記者亦因之定讞。

事後各新聞團體不肯接受上項決定，羣情激憤。約一年後，內務部向下院保證：將來如有類似情形，不再引用此一法案。但新聞界及若干議員，對此仍不滿意。又經過一年的奮鬥，政府才擬訂增補條款

，明確規定該法限用於間諜案。

皇家委員會的成立

二次世界大戰後，未見類似事件發生。至一九四六年，支持工黨政府的人，力促下院議員，提出「全國記者公會」之要求：即成立皇家委員會，以便調查報紙的「財政、控制、經營、和所有權」。因為大家對「逐漸形成的壟斷趨勢，日益關切」。這項調查的目的，是要增加在報紙上發表意見的自由，及謀求新聞報導的準確性。經下院舉行自由投票，卒以二〇七票對一五七票通過這項動議。

這種發展，是由於兩次大戰期間，報紙的地位大不相同。第一次世界大戰時，喬治首相最關心的事情之一，便是維持全民對國家的支持，他的手段是籠絡新聞界；至二次世界大戰，邱吉爾執政，他改變措施，控制了整個英國的廣播機構，甚至連盟國的亦在內。於是，報紙未能獨享傳佈消息的大權。

從前，政治家、意見領袖、或思想領袖，不得不對報紙的缺點予以容忍。自廣播變成大眾傳播工具後，因其擁有大量聽眾，使政治家和以前專靠報紙發表意見的人，開始挑剔報紙的缺點。而事實是：無論缺點或優點，報紙的改變，頗令人不滿。數年後，有位議員仗義直言，他認為：報紙如果唯批評者的馬首是瞻，「其發行數將會減至現有的百分之三。」至此，上述趨勢總算是遏止住了。

皇家委員會十五位委員的產生，是因為政府同情那些批評者。內務部長莫禮遜說：成立這樣一個法庭，似乎是在開倒車。經過兩年的工作，委員會提出報告，使大家驚異的是，報告書認為「大家一致同意，英國報紙不遜於世界上的任何報紙，它沒有惡化的跡象。」

委員們宣稱，「沒有跡象顯示報紙的所有權應歸政府，我們亦無意作此建議……我們認為，生產報紙的自由企業，實乃新聞自由的先決條件。所謂自由企業，意指報界商業性的盈利企業。凡具有相當規模與發行數的報紙均包括在內。」

至於報紙逐漸趨向壟斷一點，經過委員會徹底調查報紙的所有權後，并無何種決定性的表示，他們只說，「如果所有權有進一步的集中趨勢，他們會加以注意。」據他們預測，「報紙所有權將來會逐漸集中，在報上發表的意見，其種類和數目，會愈來愈少。」

對於報紙不正當的刊載，諸如揭露隱私；遇有損害他人的報導、如未達誹謗程度、便拒絕更正；以及用不正當手段採訪新聞等，委員會的結論是，「最好是設法維持報紙和政府之間的正常關係，此不須政府來執行，要報界自己來做。法律限制報紙批評，束縛評論自由，此在英國較其他地方為嚴。」

國會對記者採訪時所表現的粗暴行為，以及報導黃色新聞，歪曲事實等情形，至為不滿。幾乎要制定足以妨礙正當採訪的法律，其間有識之士如柏克者，曾對此事提出警告，他說，「政治家應知何者屬法律範圍，何種態度始能駕御。」

委員會為解決這個問題，建議設立報業「中心機構」。該機構為一自願團體，主席以及百分之廿的委員，既非當代新聞界人士，亦非政府現職官員。其目標應為「維護新聞自由，并鼓勵新聞界對社會負責。」

四年後，各新聞團體始一致同意組此機構。有些地方未得皇家委員會之同意。各新聞團體未採納皇家委員會所建議的組織形式，他們逕自決定。蓋新機構之成立，須經新聞界大家同意。其功過如何，當

視其成敗而定。

「新聞紀事報」的停刊

一九六〇年，每日發行百餘萬份的「新聞紀事報」突告停刊；同時，與該報有關的「明星晚報」亦步其後塵，此事令大家驚愕不已。於是，國會立刻要求對報紙作第二次調查。自前次調查後，英國有十七家日報和星期報相繼停刊。其餘報紙的控制權，逐漸集中於少數人之手。

首先，政府認為這是經濟上的原因。國會議長說，新聞評議會有權調查此一事件，并應提出報告。在新聞評議會成立後八年中，對該會工作有深切瞭解的人，雖覺其成績堪稱滿意，對此事却并不表樂觀。政府的看法是，丟開新聞評議會的責任不說，該會尚無足夠能力，來進行調查。麥米倫首相乃決定成立另一皇家委員會。他說，「與新聞界週旋，和與其他行業週旋有所不同。我們所擔心的是整個文化事業，因為它是文明和自由的歷史。」

第二個皇家委員會的成立

不久，第二個皇家委員會宣告成立，該會由名律師蕭克羅斯爵士。(Lord Shawcross)任主席，四位經濟學專家分任委員。他們要考慮的問題是：如果工會堅持要各報雇用超過實際需要百分之卅至四十的印刷工人，新聞自由便會因所有權之集中而受到影響。正如第一個委員會所稱，「在報紙上發表言論的

種類和數目，將會減少。』雖然如此，目前新聞自由尚未受到威脅。

新委員會認為，如果新聞評議會當初按第一次皇家委員會建議的形態組成，則不致需要作第二次調查。旋評議會實行改組，由高等法院法官戴福林爵士（Lord Devlin）任主席。國會和人民增加了對評議會的信心。咸信他們能保衛新聞自由。

以前，評議會會討論過勞工關係，惜勞資雙方均堅持本身利益。對新聞界「關門政策」予新聞自由影響，該會不予置評。此事會引起前任主席墨萊的不滿。他認為評議會簡直形同虛設。此與該會早期主席安德魯斯的看法相同。評議會的改組，使這些人不會再有類似評論。

大致而言，數百年來，報界對新聞自由，隨時都在提高警覺，他們決不會放棄這份權利。其所以如此推斷，是因為他們瞭解自由的重要性。目前我們如欲控訴報紙，唯一能去的地方是國會，法院對此尚無補救辦法，這種情形，急待改善。新聞總評會有意適應此一需要，以期不濫用新聞自由，免得政府訂定約束性的新聞法規。如該會能成爲報業「中心機構」，則將變爲安全改革的最有效工具。它將使現有的法律，能防止報紙干預政府之民主措施。

根據戰後這些年來的經驗，咸認爲報界本身的發展，將會對評議會的實力和效能加以考驗。原因是經濟因素日趨重要，而且從前報界具有服務社會的觀念，現在這種觀念也逐漸衰落。如欲此一新的「中心機構」來解決這個大問題，尚有賴評議會重整旗鼓。必須具有從前杜英的那種犧牲精神，和魏克斯的那份狂熱，始可望有成。我們要記住，民主像十字軍的武力一樣，能濫用它的權力。