

英國報業評議會

王隆華

壹、前言

新聞是傳播知識和消息的媒介，也是推動政治的動力。二十世紀以來，由於各種傳播媒介的飛躍進展，使其影響力更形增大，相對的其社會責任也跟着加重。

報業，在新聞傳播媒介中，具有悠久的歷史，效果及影響力一直都很顯著，其責任之重，於今更甚。

正因為責任的重大，英國報業有識之士為避免本身的腐化，乃幾經折衝，終於在一九五三年七月一日，正式成立「報業總評會」之組織，為英國近代新聞史，開啓報業自律運動第一章，自此而後，世界各先進國家，相繼效尤，為報業自律運動，開創了一個新局面。

貳、報業總評會的成立

英國原為具有高度新聞自由的國家，但一如其他各國，公眾對於新聞自由之真諦，亦有見仁見智的看法，聚訟紛紜，互百年而莫衷一是，尤以英國為社會主義發源地，若干社會主義黨派，以其政治觀點，對其心目中所謂資本主義之新聞事業，採取敵視態度，因此相互激盪，更增加問題的複雜性。

一九四六年，工黨執政期間，英國「全國記者大會」，舉行年會，屬於社會主義信仰之會員一批，

獲得持溫和見解之同業支持，以英國報業有傾向集中為題，突然通過一項決議，主張政府調查全國新聞事業，並於同年十月，透過兼任新聞記者之工黨議員二人，於下院提出成立皇家委員會之動議，該動議，雖有部份議員反對，但仍以二〇七票對一五七票順利通過。

英國國會皇家新聞委員會，乃於一九四七年四月組成。該會設委員十五人，主持人為心胸公正之卓越學者羅斯爵士（Sir David Ross），所有主要政黨，皆推派代表參加。

該會委員經過各方蒐集有關資料，在一九四九年六月印行報告書。報告書中對於英國報業多有評論。該報告對若干人士所要求組織一報業委員會之重要目標，終告實現。皇家新聞委員會報告書中所提設立報業評議會之建議如下：

「報業應建立報業評議會，設委員至少二十五人，代表報社業主、編輯及其他從業人員。並設非報業人員委員約佔總數百分之二十，且包括主席在內。

「評議會之目標，應為衛護新聞自由，鼓勵所有新聞事業從業人員培養公共責任及公共服務觀念，並增進新聞事業之效能及從業人員福利。

「為達成此種目標，評議會應採取其認為適當之行動：

「一、經常注視限制有關公眾利益及具有重要性消息之任何發展。

「二、改善新聞事業從業人員補充、教育及訓練方法。

「三、增進新聞事業機構所有各部門間業務上之適當關係。

「四、依據新聞事業最高職業準繩，訂定規則，藉以譴責業務上不符要求之行為，或採取其他可能

辦法。於此，評議會應有權研討該會所收到之任何對報業機構所提有關業務行爲或任何個人行爲之申訴，以實際及適當態度處理之，並將所採行動，列入該委員會年度報告。

「五、研討獎助金計劃之是否可行。

「六、推進公共服務制度，使能經常適應公眾需要。

「七、增進技術及其他方面研究。

「八、研究新聞事業趨向較大集中或獨佔之發展。

「九、於適當機會代表報業，與政府、聯合國機構及國外類似新聞團體聯繫。

「十、出版定期報告書，記述評議會本身工作，並經常檢討報業各種發展，以及影響報業之種種因素。」

皇家新聞委員會報告書，下院曾於一九四九年七月二十八日予以討論，曾一致通過下述決議案：

「本院對皇家新聞委員會報告書予以商討後，歡迎報業採取一切可能行動，使該報告結論及建議，得以付諸實施。」

下院上述決議通過後，英國報業，迎拒態度不一。一九五八年七月份 BPI 報告中，英國維斯特明斯特報 (Westminster Press) 的范比 (Charles Fenby) 回憶說：「這個決議案通過後，反應不一，報業機構主持人認爲任何國家報業及其從業人員，均屬最高度之個人主義，集中管制的觀念，對若輩無疑爲可詛咒之異端。反對非報業人士加入的理由，認爲像醫師和律師類似的事都不曾發生，也不願接受，況且報紙是這麼重要的傳播工具？」

范比認為批評者的觀念都錯了，他認為記者比醫生律師來得重要多了。正因為報業是一種公眾服務，是為公眾利益的工具，讓非報業從業員加入評議會，對報業是不會有有害的。」

如是經過兩年之折衝努力，少數識者終於說服多數反對者。首一步驟由各報社業主草擬建議，此項建議於一九五一年完成，建議由報業自動組織評議會，包括主席一人，由各報社經理所推選之代表十二人。評議會目標確定為：

一、維護英國既有之新聞自由制度。

二、保持英國報業符合此項事業及商業最高準繩之特徵。

總評會之具體目標，則採取皇家委員會所提十項建議中之七項。此外第五、第六及第九等三項關於獎助金計劃，公共服務，及代表報業與政府及國外機構連繫等建議，則予摒棄。

此項建議草案與皇家新聞委員會建議之間，最重要差異，乃擬議中之評議會並無非報業人員參加。報業總評會之最後籌組工作，於一九五三年初小組委員會所訂協議草案提出各組成單位同意後開始。然而，設非若干工黨議員於下院提出另一動議，要求政府迫使報業遵照皇家新聞委員會之建議，設立報業評議會，則報業之一致同意，恐尙難獲致。

叁、報業總評會之組織

報業總評會會章經報紙業主協會、報業公會、蘇格蘭報業公會、蘇格蘭報紙業主協會、新聞學會、全國記者公會及大英報紙編輯人公會批准。

一、組織——報業總評議會（以下簡稱本會），由前述各機構，於一九五三年七月一日組成，係一自願成立之組織，設委員廿五人。

二、目的——本會之目的為：

1. 維護英國報業既有之自由。
 2. 依最高之職業及商業準繩，保持英國報業之品格。
 3. 密切注意任何可能限制供應重要及有關公眾利益新聞之情事。
 4. 促進並鼓勵新聞從業員之補充、教育及訓練辦法。
 5. 增進報業各部門間正當之工作關係。
 6. 促進技術及其他研究。
 7. 研討報業可能傾向於較大集中或獨佔之演變。
 8. 定期公佈本會工作紀錄及本會對報業各種發展及隨時檢討其因素之報告。
- 三、報業總評會委員廿五人，名額分配如左：

(一) 編輯代表十五人：

- 一、全國性報紙編輯三人。
- 二、英國報紙編輯人協會提名地方報紙編輯二人。
- 三、報業公會提名地方報紙編輯二人。
- 四、蘇格蘭報紙公會編輯一人。

五、全國記者公會代表四人。

六、新聞學會代表三人。

(四)經理代表十人

一、報紙發行人公會四人。

二、日報公會四人。

三、蘇格蘭日報公會一人。

四、蘇格蘭報紙發行人公會一人。

四、主席及副主席——本會應在每年度第一次會議時自委員中選定一人為主席，一人為副主席，任期至下一年度第一次會議止。連選得連任。

五、會費：本會經費由各組成單位按年繳納。除本會另有決定外，會費之繳收應以每年約五千八百七十五英鎊，由各組成單位分攤。

肆、報業總評會的工作

報業總評會的經常會議，規定三個月舉行一次，如有必要，可召開特別會議，平時由常務委員會代表開會，每月集會一次。評議會的一切事務，包括考慮申訴，通信和一般事務等，在列入評議會會議的議程之前，先由常務委員會處理。常委會對任何事件的調查工作，通常是採取通信方式，但亦可邀請申訴人到會面談，並邀證人作證。常委會將調查結果向評議會提出報告，並提供處理辦法的建議。

總評會於一九五三年開始工作，首先就是肅清報業的壞習慣——亦即侵犯隱私權、犯罪和色情新聞的報導。總評會認為這些題目是浮淺而毫無意義。開始時，總評會處理皇室有關的新聞，佔了很多的時間。

總評會由於沒有處罰權，最初的效果並不顯著，它甚至沒有權力去要一個證人出來作證，也沒有力量保護證人。它僅能做到的是發出譴責。但這點作用仍有點效果，因為沒有一家報紙希望公開的被勸服。

總評會成立五年後，已為同業及公眾公認為有資格担任報業與公眾間公斷人的任務。依據這一資格，評議會已為對報紙內容的爭辯，非常明晰地劃出一條界線。評議會承認若干批評，特別是對於發掘兩性新聞和犯罪新聞的批評是正確的，並會要求糾正妄濫的報導。

關於新聞採訪方面，總評會聯合英國醫師協會制訂了一項採訪醫院中病人新聞的規則，並竭力獲致市議會、委員會及評議委員會舉行公開會議。評議會勸告新聞記者將公眾的利益置於附有「祕密和機密」的標籤的公文之前。關於這方面，評議會的行動已迫使公職官員不得不考慮他們拒絕採訪新聞的理由，究係為個人的方便，抑是為公眾的利益。

在分別處理各項申訴時，評議會會揭發若干人企圖利用報紙對付敵人，或獲得其他自私的利益，評議會並會顯示若干具有善意的人，性情急躁，觀念錯誤。評議會的工作，使報業較之過去更公正地注意它的工作表現。

總評會第二個五年，非但聲譽日隆，抑且訴案大增，以一九六一年七月至一九六二年六月第九個年度爲例。該年度計共收到申訴案件一百五十二起，加之上年度未結案件十一起，總計多達一百六十七件。在此一百六十七件申訴案中，五十三件牽涉一家以上報紙，均經評議會裁決。此外，四十一起未爲原申訴人追究，二十一一起撤回，十五起駁回，三十二起迄年度終了仍在進行調查中。另有五起，其中四起，正向皇家警察委員會調查中，一起則評議會決定不採取任何行動。又如一九六二年七月至一九六三年六月之一個年度中，評議會所接獲具體申訴案件更多至一百九十九件，其中僅六十五件爲枝節問題。益以前一年所遺尙在調查中之案件三十二起，該年內實辦申訴案二百三十一件。其中五十五件未經追究，二十案撤回，十案退回。經評議會裁決者五十六案，年終尙在調查中者十八案。

以論申訴案所申訴之理由，則可大別如下：

- 一、對皇室之不敬言論及報導。
- 二、廣告誤人。
- 三、報導犯嚴重過失人物時，涉及對清白者不必之介紹。
- 四、圖片令人不悅。
- 五、對影劇之不公平評論。
- 六、特寫及社論中之「傷人」作風。
- 七、歪曲事實。
- 八、報導偏頗。

九、有錯不改。

十、拒登廣告。

十一、斷章取義。

十二、記者態度惡劣。

十三、未經同意強攝照片。

十四、報導過於聳動。

十五、報導不公正。

十六、照片說明不正確。

十七、未經證實之報導。

論各方申訴者之身份，以一九六二—六三年爲例，公衆團體或半公衆團體向該會所提出申訴案，計地方政府、醫院及學校廿二起，政治性團體及其他團體十三起，工會七起。另徇法官之請進行調查者一起。評議會於一九六二—六三年且曾接獲來自肯亞及葡萄牙之申訴案各一。評議亦會接到指控一家澳洲報紙之申訴。

公衆對總評會致力於處身報紙與公衆之間，不偏不倚，似極爲了解。此泰半係針對地方報紙而發，即可見端倪，一九六一至六二年，針對地方報紙而提之訴願僅五起。一九六二至六三年則增至十六起。例如一九六二—六三年六十五起枝節性案件，涉及報紙，計全國性晨報六，倫敦區晚報一，地方性報週

伍、報業評議會的改組

英國報業評議會，於一九六三年七月正式改組。此次改組。自醞釀以至實行，前後歷時六年，內情錯綜複雜。但重大癥結所在，要不外兩端：一、為評議會成立十年，迄未致力對英國報業所有權集中之趨勢揭露真相。二、為評議會委員之成份，未能兼容非新聞從業人員。

早先皇家委員會，為期望公眾了解報業，曾建議由非新聞從業人員擔任評議會的主席，並聘請非新聞從業員擔任委員。

關於評議會未能兼容非新聞從業人員為委員一節，下院於一九五七年五月一日曾經辯論。工黨議員格林伍德在辯論總結中說：新聞從業員本身必須自行展開提高職業標準之運動，評議會則必須使公眾信服該會確係努力防止職業道德之破壞，目前新聞從業員對職業道德之重視尚不普遍。評議會可以爭取更多權力，以便公眾相信該會確係力圖提高報界職業道德水準。而該會具有更多權力時，其組織顯然亦需改變。

格林氏希望評議會首先展開工作，說服報界，使其相信評議會成員必須容納非新聞界人士。蓋如此，評議會始有報紙生產者及消費者雙方之代表。

第二次皇家委員會，於一九六一年二月以首相命令正式成立，以邵克羅斯勳爵 (Lord Shawcross) 為主席。其性質、目的，可說與一九四六年十月二十九日成立之皇家委員會大致相同。其工作是對英國報紙、雜誌、期刊的經濟、財政因素作一全盤調查，藉以了解對英國報業生產與發行的影響。報告中包

括：一、產品、印刷、發行以及其他成本。二、生產效率。三、廣告與其他收入，包括電視台的一切收入。根據這些調查結果，以便考慮，是否這些因素，迫使報刊失去控制，使報刊數目日趨合併減少，以致影響新聞的正確報導與意見的表示自由。

皇家委員會於一九六一年四月開始工作，於一九六二年九月中旬向國會提出報告，建議對新聞自由及不同意見應予保持，要點如左：

- 一、建議設立一個特別法庭，對重要報紙的合併或出售具有許可及保留的權力。
- 二、任何報社不得參與電視事業的經營。
- 三、要求報業總評會（一九五三年成立）要以更大權力管理報業權力的集中、廣告商的不良影響及一切非專業性的不良行爲。

四、要求報紙發行人舉行聯合研討會，藉以增進報紙的生產效率。經理專家發現，倫敦幾家大報，技術工人至少可減少三分之一以上，對報紙生產絕無影響。

五、建議幾家經營不良的報紙，應徵求優良編輯及經理人員以期增加報紙的新生命。

該委員會拒絕左列建議：

- 一、委員會不贊成任何形式的政府津貼，以維持報業競爭。
- 二、委員會認爲以法令規定廣告篇幅在報紙版面中佔有一定比例，也不會產生奇蹟。
- 三、委員會亦不考慮，向大報征收廣告稅，藉以津貼小報。
- 四、征收廣告稅的建議亦被否決，該項稅收每年約在五百六十萬元以上。

皇家新聞委員會報告書，全長六萬餘字，對於導致倫敦一九五九年及一九六〇年一連串大合併之各種因素，予以詳細分析。其中指出自一九四九年以來，英國已有十七個日報及星期報停刊，同時有更多週刊停止發行。

至於皇家新聞委員會建議設立一報業特別法庭，其組織應包括最高法院法官及其他非報業人士。該法庭有權拒絕具有三百萬鎊資產或具有相當銷數之報紙出售；某報與另報合併，必須得到該法庭許可。

一九六〇年與一九六一年，報業總評會兩度建議修正會章，建議接受第一次皇家委員會之建議：即報業總評會之廿五位委員，其中五人應由非報業人員擔任。

一九六三年六月，該會改組為報業評議會（The Press Council）在廿五位委員中，有五位委員為非報業人員，並由前司法大臣及著名律師戴夫林（Lord Devlin）為主席。一九六四年一月十四日，修改會章，正式認可。非報業人員多為大學教授、院長，亦有社會及婦女界領袖。

非報業人員參加報業評議會，在英國報業自律中為一座新的里程碑，此可使報業吸收新觀念。

戴夫林曾經說過：報界應該了解，它所扮演的角色，並不是去指揮政府，而是以批評的方法間接影響政府。他並且指出：報界的重大任務，是使報界能尊重個人，而以公平、正確和負責的態度去評論。

新的報業評議會，除全名由原稱之「報業總評議會」改稱為「報業評議會」外，其新會章之不同於舊會章為：

（一）新會章宗旨部份，特別強調「公佈報業可能傾向於較大集中或壟斷之發展……並公佈與此有關之統計資料。」此與舊會章同條款僅用「研討報業可能為傾向於較大集中或獨佔之演變」，措詞輕

重不同。

(一)舊會章委員名額爲廿五人，均爲新聞界人士，主席由委員互選之。新會章委員名額仍爲二十五人，但規定由報業組成單位提選者爲二十人，其他五人爲非新聞界人士。另主席一人硬性規定爲非新聞界人士，由評議會聘任之。同時組成單位除原由七個外，另有期刊所有人協會(Periodical Proprietors' Association)亦選出委員並分担會費。

(二)經費由一九六一—六二年最多之五千八百七十五鎊，增加至一萬三千六百七十五鎊。

陸、評議會工作案件舉例

評議會在過去十餘年中，評議案件甚多，以下僅爲著名者：

(一)慕尼黑空難採訪(一九五八年)

本案曾引起全世界注意。

本案係由英國歐洲航空公司總裁密華德就英國攝影記者在慕尼黑醫院內之行爲所提嚴厲指控演變而成。空中撞機事件中，曼徹斯特聯合足球隊及體育記者多人中之倖存者，正由該院施行急救。密華德投書中指出：「當德國醫生及護士正在此優良而新式醫院中爲傷勢險惡之英國人民奮力施救時，大羣英國攝影記者則擁擠於走廊上，俟機對急救室內之遭難者，爭攝照片，本人相信報業評議會採取行動以遏止此種現代醜惡事件之時機，業已來臨。」

評議會曾立即採取行動。

密華德首先被邀出席評議會常務委員會，慕尼黑醫院內之目擊者亦曾儘可能出席提供證據。該院外科主任莫勒教授亦曾答覆一系列詳細問題。涉案記者及攝影記者亦曾提出書面聲明。所有可能獲得之證據皆由常務委員會於兩次會議中，審慎分析。

評議會於一九五八年四月十八日作最後決定。關於英國記者係受邀請入急救室，並獲方便以攝取照片之諸證據，皆予接受。所提強行闖入採訪之控訴乃不能成立。一般相信，密華德並不明瞭全部事實，故而發生誤會。更爲遺憾者，人多以此案無法獲得解決；且各方對報界攻擊之汹涌，使起訴與判決無由劃分，評議會宣稱：英國攝影記者一般態度乃尊重並與該院當局之規定合作。至何種照片方可刊載，乃新聞趣味問題。誠然，若干經刊用之照片，就他人言或屬過於悲慘而不宜利用。評議會之觀點，則認爲就一般原則言，凡重傷者照片可能引起家屬不必要之難過及痛苦者，卽不應刊用。

(二) 控鐵路警察案(一九五八年)

慕尼黑空難案之餘波。曼徹斯特足球隊員二人自慕尼黑返回利物浦火車站，而與英國鐵路警察發生齟齬。此一控訴係由明星報編輯麥卡錫所提出。麥氏認爲此一事件，以其隱含多種問題，實爲一嚴重課題，評議會亟應採取適當行動。

此一事件起於該二球員離開火車之後，鐵路警察竟以凶暴態度將記者及歡迎者推開，禁止採訪，甚至對鐵路新聞官員已經徵得該二球員同意，允許拍照及訪問之協議，亦悍然不顧，評議會復獲得在場執行任務之記者、攝影記者多人，以及英國西區鐵路局總經理強森先生等之說明。強生自覺無法應允議會要求，由在場警察督察長及路局公共關係官員，提出書面聲明。

評議會發現鐵路警察應付記者時，確嫌過份粗暴。且所有在場記者乃事先經鐵路公共關係官員安排，以執行其任務者。

(三) 法庭保護少年(一九五九年)

評議會接受德先生來函一件，控訴羅德漢廣知報，將其孫之姓名及其就讀學校校名公佈，為時則恰在其孫因涉及一摩托車失蹤案而將出席法庭之前二日。

評議會認為此種報導，違反法律保護少年之精神。無庸置疑。同一報導亦載於若干份每日快報曼徹斯特版。評議會對此甚表遺憾。但對每日快報於發現該案即將在少年法庭中審理，即迅將該稿刪除一事，表示欣慰。

(四) 不應公開(一九五九年)

約克郡郵報公開某罪犯之女友姓名，而刑事上訴法院並未提及犯人之女友。同郡居民威爾本指責郵報破壞罪犯與女友之姻緣及其今後幸福。

郵報後刊一抗議該項報導之讀者投書，但附帶說明：法庭雖未公佈女子姓名，然亦未禁止公佈。

評議會認為對此類案件，讀者甚願獲知法庭上未公開姓名之有關人物姓名，但報紙仍無權擅自公開。評議會指責郵報之行爲，但對該報刊出抗議書表示滿意。

(五) 標題令人不解(一九六二年)

評議會認為蘇格蘭每日快報一標題無疑使人誤解，該標題爲「男嬰死於「橘子瓶」」。實則新聞內容明言：男嬰係在他人見其玩弄一會裝殺草劑橘子水瓶後致死。

蘇格蘭汽水與玻璃瓶同業公會向評議會為此提出申訴。蘇格蘭每日快報編輯麥考辯稱，曾在橘子瓶子字外加引號，意即告知讀者橘子瓶三字在本標題中不能作一般解釋。該公會秘書史蒂文答稱：引號僅能用於表示其中文字乃直接引自某人談話。事實上，該男嬰乃因殺草劑中毒死亡，與橘子瓶絲毫無關。

(六) 醫院攝影(一九六二年)

倫敦晚報委託達福地方通訊社代為拍攝當地醫院中天花病人之照片。該通訊社記者未得醫院許可，竟向醫院門房僞稱已獲准，而進入醫院攝取照片。

達福醫院管理委員會指責該記者行為不當。

評議會譴責該記者騙攝照片手段。

柒、英國報業道德自律規則

英國新聞記者研究院，為英國記者制定了一項新的道德規則如左：

英國新聞記者研究院譴責以下行為：

- △自以為當然的事實去評論或猜測；
- △歪曲新聞壓制事實；
- △以欺詐、威嚇或強力手段，侵犯隱私權，或獲得照片或新聞；
- △對於錯誤或有誤害的新聞報導，未能給予儘快的更正或道歉，給予更正而未刊載原新聞的事實本意。

△拒絕給予被批評者回答的機會。

△沒有遵守自己的信念。