

韓國報業倫理委員會

李 瞻

壹、報業自律的開始

獨立新聞 (Dongrip Shin-mun) 於一八九六年四月六日創刊，為韓國第一家現代化日報。韓國報人為紀念這家現代化報紙的誕生，特於一九五七年議定每年四月六日為報業節 (Newspaper Day)。一九六一年四月六日在第五屆「報業節」慶祝大會中，要求所有報人，必須遵守韓國倫理信條 (Korean Code of Ethics)，並以最大努力，提高報業水準，增進國家利益，藉以完成報業之神聖使命。

四月六日的大會，張勉總理及聞名的政府、社會領袖均曾參加。在決議案中，要求報人必須明白，祇有「自律」及實踐「社會責任」才能確保新聞自由。

張勉總理，在讚揚報業對國家的貢獻及說明人民對報紙的信託之後，他以極富修辭學的口吻發問說：「你們是否曾背叛人民的這種信託？依照新憲法，你們已經享有幾乎毫無限制的新聞自由，但你們是否曾實行自律並厭盡社會之職責？」(註一)

同年四月五日，韓國報紙編輯人協會於其年會中決議，在兩月以內成立報業榮譽法庭 (Press Court of Honor)。這是韓國報業自律最具體的行動。大會一致決議如左：(註二)

(一)組織韓國報業倫理委員會 (Korean Press Ethics Commission)，其功能類似「報業榮譽法

庭」，藉以有效實行報業自律。

(二)編輯人協會新選執行委員會，應就特別委員會之建議，與韓國報紙發行人協會洽商，組織聯合籌備委員會，負責倫理委員會之籌備事宜。

(三)倫理委員會須於兩月內成立，如有必要，編輯人協會得召集特別大會。

編輯人協會特別委員會，負責為報業倫理委員會擬定章程。「國際新聞學會」為協助韓國倫理委員會之成立，曾供給必要之參考資料，如土耳其、瑞典、德國、奧國以及其他國家報業評議會及榮譽法庭之各種組織會章。當時國際新聞學會主席羅斯 (E. J. B. Rose) 在給韓國分會主席張凱揚 (Chang Key-young) 說：「最近有關不負責報人 (韓國) 濫用新聞自由的報告，對本會頗為困擾，故對貴國編輯人籌組自律組織一事，極願提供最大可能之協助。」(註三)

根據「韓國報業倫理委員會」草案，該會委員九人，五位由報人產生，四位由非報人擔任。

貳、報業倫理委員會的誕生

一九六一年七月十三日，韓國報業制定倫理信條 (Code of Ethics)。而報業倫理委員會亦於同年九月十二日正式成立。其主要目的，在負責倫理信條之執行。該會委員九人，其中報業人員五人，非報業人員四人，並由前最高法院法官為主席。

在五位報業人員中，計有發行人、總編輯、主筆及記者之代表。在四位非報業人員中，包括法官、大學教授、宗教領袖及女作家。

同年七月，編輯人協會並制定報人行爲準則（Standard of Conduct for the Newspapermen），隨即由發行人協會認可。兩會授權報業倫理委員會對該準則嚴格執行。

叁、韓國報人的奮鬥

一九六四年九月九日，韓國政府宣佈限制新聞自由之報業倫理委員會法案（Press Ethics Commission Law）將無限期擱置。此爲韓國報人從事三十八天堅苦奮鬥的勝利象徵。在這次鬥爭中，他們團結一致堅決反對外來之強力干涉，而主張之自律原則全部被政府接受。

國際新聞學會對這次韓國報人的奮鬥，曾予極大支持，包括對朴正熙總統的強烈抗議。俟報人勝利後，國際新聞學會主席特致函朴總統，對他的明智決定表示歡迎。因該會深信自由而負責的報業，將對韓國有莫大裨益。以下僅將這次奮鬥的經過，略予敘述。

（一）新報業法案的提出

一九六四年六月三日，韓國學生實行示威暴動遊行，軍政府乃頒佈戒嚴法，禁止學生遊行，逮捕七名記者。至同年七月廿九日，政府將記者釋放，並解除戒嚴令。

但，八月二日，國會緊急通過報業倫理委員會法案。該法案係朴正熙總統在戒嚴時期爲防止國家繼續惡化及保障社會安全，一再強調認爲必需者。八月五日，朴總統對許多國際人士正式宣佈此一法案，他說：「新法案不合憲法，亦不民主，但對執政的民主共和黨是必要的，它是韓國報業健全發展的新里程碑。」（註四）

新法案共二十條。報業深恐該法成爲政府控制「不負責任報業」的憑藉，因政治領袖認爲，不負責的報業爲形成政治危急的主要原因。此法主要目的，係根據「報業倫理委員會」再組織報業審查委員會（Press Deliberation Committee）。該會之功能，爲倫理委員會之報業法庭。當發現報業濫用自由或不負責任時，即可採取行動。

審查委員會之處罰權力，自要求報業說明、更正、道歉、停刊至取銷倫理委員會之會員資格。該法之效力，包括所有報紙發行人，通訊社社長，各廣播電台、週報、月刊之負責人及編輯人。

審查委員會之決議或公告，報紙必須刊登，電台亦必須播出。否則，報紙發行人、編輯人及電台負責人，可判處一年以下之徒刑或五十萬韓幣（二千美金）以內之罰金。（註五）

由於審查委員會之龐大權力，自然應說明它的組成人員。依照法案規定，組成委員包括報業五人，即報紙發行人、編輯、期刊發行人、電台台長各一人，均由專業團體推荐，由報業倫理委員會任命。另非報業委員四人，即教育家、宗教領袖、律師、工商領袖各一人，亦由各該專業團體推荐，由倫理委員會任命。審查委員會主席由非報業委員擔任。

（二）新報業法案的目的

新報業法案要求報業倫理委員會採用此新法案，並要求宣佈採用報業倫理信條（Press Ethics Code），包括左列九點：（註六）

1. 保證國家安全與公共秩序；
2. 尊重國家及外國元首之尊嚴；

3. 期刊與電台均須實踐社會責任；
4. 保證新聞報導與評論公正；
5. 保證做少年及青年之優良導師；
6. 尊重個人權利；
7. 純淨家庭生活；
8. 保證個人榮譽及隱私權；與
9. 保證並增進社會倫理及公共道德。

(三) 奮鬥經過及新報業法的廢除

此時，韓國報業已有自己的「倫理信條」與「報人行爲準則」。而且，「韓國報業倫理委員會」已於三年前組成，並在報業自律中表現了一個角色。不過由於報業的內外雙重因素，其效果尙不顯著。於是韓國五個重要報業團體，一致同意加強現有報業倫理委員會的權力，認真實行自律。但，政府與國會均不贊成放棄新制定之報業法案。

一九六四年八月五日，當朴總統宣佈新報業法案後，全國五大報業團體，立刻組成廢除新報業法案聯合委員會，並於同月十日舉行全國報人大會，計有四百人參加。大會明白宣佈，全國報人將一致拒絕與政府合作，抵制政府成立新報業倫理委員會的任何企圖。在十項決議中，宣布任何報人，如與政府合作實行新報業法，將一律以「偽報人」(Spurious Newspapermen)看待。並稱：「直至惡法廢除，我們將拒絕政府有關該法片面宣傳的任何報導。」最後大會保證，所有報人將以更大信心，遵守現有的

「報業倫理信條」與「報人行爲準則」，藉以加強原有的報業倫理委員會。

儘管報人對新報業法採敵對態度，但朴總統並未採取報復措施。同時因反對黨決定提案要求廢除新報業倫理委員會法案，以及報紙與其他新聞事業均拒絕參加新的倫理委員會及審查委員會，致新報業法始終未能實行，故至同（一九六四）年九月九日由政府宣佈該法無限期擱置。

肆、現有報業倫理委員會的組織及其地位

自一九六〇年四月，在反對李承晚政府的鬥爭中，韓國報業爲保護新聞自由及防止自由濫用，即表現了一個重要角色。一九六一年報業倫理委員會成立後，韓國報業已有飛躍的進步。在報業自律方面，有一套健全的觀念，完整的組織，具體的做法與嚴密的紀律。所以國際新聞學會亞洲部主任周德赫利（Amitabha Chowdhury）稱韓國報業倫理委員會爲亞洲之典範。如就報業自律與社會責任觀念而言，韓國報業倫理委員會實已超出日本新聞協會之成就。（註七）

韓國報業自律，係以編輯人協會爲主體。該會於一九六一年七月，先後擬定倫理信條（Code of Ethics）與報人行爲準則（Standard of Conduct for the Newspapermen）。同年九月十二日，倡導成立韓國報業倫理委員會（Korean Press Ethics Commission），做爲上述「信條」及「準則」之監督執行機關。此外，編輯人協會，並成立韓國報業研究院（Korean Press Institute），藉以提高在職人員之品德及專業知識，進而配合韓國報業之革新。現該院已爲印度、馬來西亞與菲律賓報業研究院之樣本。

韓國報業倫理委員會現有委員十三人。七人爲報業團體代表，包括發行人、主筆、總編輯、記者等。六人爲社會代表，包括法官、教授、律師、工商、宗教及其他社會領袖。

「倫理委員會」並非一個法定的機關，它的權力除了基於報業合作的道德制裁外，別無任何力量。目前它的道德權威與報業對它的無比尊敬，已使它的道德力量遠超出法律的制裁。現在韓國的每家報紙每天都在社論欄的頂端，刊出保證獻身「報業倫理信條」的誓詞。這項誓詞，是一九六一年七月三十日全國報人大會通過的。

伍、倫理委員會對申訴案的處理及最近發展

報業倫理委員會，在最初三年及三個月中，共計接受申訴案一九八件。這些案件，有的爲社會個人或團體提出，也有的係由倫理委員會附設的報紙審查室主動提出。至一九六五年三月，共審理一六八件，計發出三十三件勸告，八件警告，十件命令撤回，接受六件道歉，需要四件解釋，其餘諒解或自動撤回。在這許多案件中，僅一家報紙不服裁決。倫理委員會已將該案移送有關報業團體，注意隨時予以更嚴厲的制裁。（註八）

倫理委員會附設之報紙審查室，設主任一人，職員六人。對韓國所有報紙之新聞言論均予審查，如有違反「倫理信條」或「報人行爲準則」，均可主動提請倫理委員會注意審理。

目前韓國倫理委員會，最大困難爲經費問題。根據該會預算，每年祇需韓幣二億元（合美金一五、〇〇〇元）。編輯人協會與發行人協會發現自己之負擔能力尙不足必要經費的三分之一。除此以外，

尙須負擔報業研究院的經費。

至於韓國報業「倫理信條」與「報人行爲準則」，因篇幅關係，容後介紹。

註解

註一·Kwon-Sang Park, South Korean Press Puts Its House In Order (IPI Report Monthly, Vol. 10, No.1, May1961)

註二·Ibid.

註三·Ibid.

註四·Kwon-Sang Park, United Journalists Win In South Korea (IPI Report Monthly, Vol.13, Oct. 1964)

註五·Ibid.

註六·Ibid.

註七·Amitabha Chowdhury, How the Press of South Korea is Paying the Price of Its Freedom (IPI Report Monthly, Vol.13, No.11, March,1965)

註八·Ibid.