

英國政府處理突發新聞的策略

Philip Schlesinger 作
郭文耀 譯

壹 前 言

一九八〇年，四月三十日至五月五日止，在英國肯信頓（Kensington）王子門（Princes' Gate）的伊朗大使館，被柯梅尼反對者所佔領，並劫持廿六名人質。最後英國空軍特勤部隊，衝進伊朗大使館，殺了五名暴徒，將人質救出，但卻犧牲了兩名人質。

千萬英國電視觀眾，觀看了整個救援的實況轉播。許多媒體專業人員如BBC的電視新聞編輯普洛系爾羅（Alan Protheroe），認為這是電視最好的時光，且是這個國家高水準廣播新聞的最佳例子。但有些人卻深深懷疑這電視報導的價值。小說家卡利（John Le Carre）指出：這兩個電視頻道在這事件發生時，並沒有很正確的闡釋整個事件的發生。BBC的評論者也沒有提供足夠的資訊。的確，在事件爆發的緊張時刻，人們只注意到「實況」而忘了解釋這一事件的重要性。卡利將這次電視失敗的傳播，歸罪於記者的困惑——事實是需要解釋的。事實上，這些廣播者早已知道什麼時候將會發生什麼事。廣播雜誌謂：BBC在特勤部隊攻進後，立即現場轉播。

在開始的那一刻是錄影轉播，ITN是在進攻後的四分半鐘播出，而BBC則在八分鐘以後。廣播雜誌推測：

假設廣播者與安全部隊已有密切的溝通，他們認為暴徒有可能會弄到一部電視機，因此廣播組織被警告在這期間，不得做現場轉播，否則將前功盡棄。

但我認為在暴徒監視他們所提要求的反應時，電視並沒有扮演任何有意義的角色。假設安全單位使用精密的探測儀器，將會測知暴徒是否在觀看電視。因此吾人可以合理的假定電視採訪內容的控制，不只考慮到提供現有的資訊給大家，同樣的也考慮到大使館裡面。

以上所提，引發了一些媒介控制範圍的重要課題。他們也引發了在緊急事件時，媒體所扮演角色的問題。此篇文章的目的並不在於詳細描述在這事件中，媒體所採訪的範圍，而是導引出控制的過程，及英國對於恐怖組織新聞控制之策略的來龍去脈。

貳 使用媒介

在伊朗大使館事件裡，英國政府及暴徒皆有利利用媒介的清楚策略，這些劫持廿六名人質的槍手，是伊朗境內阿拉伯地區的自治游擊運動的成員。這群人的主要目的是要引起世人注意柯梅尼對他們這個地區所施行的壓迫與榨取，而這個地區是伊朗主要石油財富的來源。

除了使用極端的手段企圖引起世人的同情外，這群游擊隊對於英國媒體也持有某種假設：他

們認為英國的言論自由比世界其他國家，更值得讓人尊敬。他們也認為英國的媒體比其他西方國家更強而有力，他們相信英國媒體和人民將會給他們一個公平的訴求。

但是他們對英國媒體的概念（特別是在緊急的特例狀況下），太過於天真，他們對英國政治及社會的浮淺認識，實不足為奇。當英國媒體涉入政府的突圍行動時，他們並沒有發現傳送訊息是一件容易的事，凡是要與政府當局挑戰而與安全單位鬭爭時，控制媒體是主要的武器之一。

在事件的第二天，報紙及廣播必須遵循警察所給予的指示。要求報業自我控制的事項如左：在目前人質事件狀況下，局長要求你們合作，不要出版或廣播接近大使館人員的調度之細節，及特殊設備之使用。這些訊息的印行或廣播，可能提供暴徒有價值的資料，如此將危害人質的安全及整個行動的成功。這項要求將在實際情況允許下予以解除。

警方的目的在於控制所有的發行者，以免外國廣播電台得到這些資料，而利於暴徒。廣播方面似乎受到更嚴密的控制，一位ITN發言人說：「在整個事件中，我們與政府當局工作得更密切。」而BBC的介入安全單位，變得更無法避免——當獲知兩位BBC新聞人員也在人質當中時。

在這事件後，英國內政部長懷特羅（William Whitelaw）對廣播媒體的自我檢查，表示滿意。而這種合作協調的行動，並非突然發生的，而是長時間發展建立而成的。

叁 國家安全背景

單獨就伊朗大使館事件而言，並無法了解英國國家安全背景，就如國家研究雜誌(State Research)所指，它反應了英國政府對內部安全的行政、警察及軍事方面的再度考慮。因此我們應該對英國的「強大政府」，最近對於處理緊急事件有概略的認識。

英國的「經濟獨裁統制主義」(Authoritarian Statist) 律法形式，導源於兩個主要棘手問題：第一、英國一直有持續的經濟危機，伴隨著工業關係的掙扎。第二個關鍵的問題是，長期無法解決的北愛爾蘭之社會政治問題。

基於以上的了解，吾人可以理出英國「秘密政府」的大概輪廓，其特點為：

- 一、政府對付內憂與外患，平時與緊急狀態裝備的更新。
- 二、包括緊急的民兵「第三部隊」之運作的轉移，和政治警察力量的增強。
- 三、用來監督與對付破壞份子的高科技設備，如未控制的資料庫及竊聽器。
- 四、對付新聞人員的秘密立法。
- 五、在政治審判中的陪審團調查。
- 六、限制與認識示威。
- 七、對北愛爾蘭試用壓迫技術及特種部隊。

雖然我們不能在這兒調查所有有關的材料，值得一提的是，在自由民主國家，壓迫的趨勢為不可取，但可確定的一點是：假如我們不努力去維護即存的政治安定免於受到侵犯，民主自由最後將嚴重受到傷害。

在這我所要談的，是國家緊急設施的某些改變，如對民防的增加軍事援助，對政治暴亂報導的媒體加強控制是屬於人民緊急事件委員會（〇〇〇）的權限，這委員會是在政府對付礦工失敗後，在一九七二年創立的，一直到一九七五年這團體稱爲國家安全委員會（NSC）。NSC拉攏了軍事、特務、警察、內政部及工業貿易部的人員，並由專職人員服勤。它有雙重的任務：一爲準備短期的緊急計劃以應付緊急狀況。二爲重新計劃常設「戰爭計劃」以對付國家內部安全之危機。

雖然空軍特勤部隊對伊朗大使館的行動，可能是史無前例，但在都市裡使用精銳軍事部隊，可代表警察與軍隊的逐漸加強合作。最近幾年，當警察參與對付政治示威者、工會、和少數民族時，已經變得很突出。

還有另一特別巡邏隊（SPGs）（不管官方否認），這是一武裝的民兵部隊——高度的機動化，及受過鎮暴訓練。但是這SPGs部隊只是可見的「第三部隊」之一部分而已。根據國家研究雜誌報導，現今約有超過一萬二千餘名受過鎮暴訓練的警察，組成警察支援單位（Police Support）並且還有不斷增加的特殊單位，如反恐怖組織小組及外交官的保護部隊：

警察對提供「第三部隊」的答案是雙邊的，反恐怖組織的角色是由SPGs來執行，及最近組成的戰術火力部隊和由最終手段SAS來執行。這些意味著警察角色實質的變化……。

肆 政府與「社會安寧」

諸如伊朗大使館的突擊行動，是政府社會安全法案根據某種特殊的意識形態來報導的，也就是所謂的「社會安寧」新聞。霍爾(Stuart Hall)和他的同事同時指出，這種形式的新聞，在英國政府過去二、三十年來，逐漸產生的領導權危機背景下，是如何發展出來的。由於政府對於勞工紀律及資本合理獲利的恢復所表現的持續性無能，導致了一種更為獨裁的統治結構，這方面在早先已略述過了。

傳播媒體在贏得由社會民主承諾，轉變到與特殊治安維護的一致上，佔著極為重要的角色。契博諾(Steve Chibnall)已明白的指出，傳播媒體將注意力集中在暴力事件談論的重要性——特別是警方所使用合法對抗的範圍。在傳播媒介所創造各種「暴力社會」的人造物品上(各有不同成因)，基本而言，皆被歸類在「暴力事件」的同一範圍，諸如：憤怒部隊(Angry Brigade)的爆炸事件、愛爾蘭共和軍、警方的濫射、足球暴動及政治事件等的暴力，皆在傳播媒體的言論操縱下，被認為是一種社會的痼疾——一種對於依附高壓政府越來越強的選擇。

贏得諸如空軍特勤部隊在伊朗大使館行動的認可，所隱含的毫無疑問是一種極為複雜的認知過程。劫持、刺殺、包圍和爆炸等行動，來對付如茅特巴頓伯爵(Lord Mountbatten)或尼伏(Airey Neave)等重要人物，經常給人一種整個社會已面臨威脅的感覺。同時，艾里奧特(Philip Elliott)指出，他們藉著這些傳播媒體激起一種固定的反應，如艾里奧特指出，愛爾蘭共和軍在英國本土的活動，新聞媒體和廣播執行了一個加強社會總和秩序的「固定儀式」。在英國，遵守由當局所操縱的象徵普遍性秩序是可能的。在北愛爾蘭，由於不同的社會區分，如此社會共識的

運用被證明是不可能的。同時拉沃恩 (Yves Lavoigne) 指出這種擬似宗教言論的運用，和對暴力主義爲不人道的認知，使得攻擊人質被認爲是對社會群體的冒犯和騷擾。

雖然一般群眾，對於暴力組織和行動原因的認識是瑣碎的，可是當政府致力控制傳播媒體的範圍時，便加強其說服力了。這些均提供包圍事件時期所採取策略的背景：長期控制消息來源，及確保政府機構在媒體代表方面佔有優惠地位。下面是簡單的例子：馬克 (Robert Mark) 的媒介策略及北愛爾蘭事物及廣播新聞的檢查。

伍 馬克策略

由英國傳播媒體在伊朗大使館包圍事件所表現的妥協程度，部分是由馬克在一九七二年首次採用的。馬克聲稱他的力量應較容易達到新聞記者裁決「限制的主題」、「個人隱私的權利」、「維護國家安全」，所有這些訊息必須保留不予發表。首都警局和國家傳播媒體在引用這些新的條件下獲得了協議，並由內政部批准。根據馬克後來在一九七三年五月廿四日的總備忘錄上所載：他的目標主要在加強警察機關與新聞媒介機構，自身與政策方面關係的增進。但在這新的「開放」，伴隨著爲確保新聞從業人員的控制所做的努力。總備忘錄提供一種新的報業識別證，使得警方得根據這些識別證，辨別那些是被認定資格的新聞從業人員，那些是毫無幫助的激進報的成員。由國家報業聯盟所做關於識別方面的努力，到目前爲止，似乎不太成功。在一九七五年九月

，馬克在蘇格蘭場爲國家傳播媒體機構的編輯們，針對「綁架事件彼此協議」程序，組成了一個會議。會中強調：受害者的生命將是主要的關鍵原則。同時「任何由報紙所採用的自我約束的評斷將適用所有的事件」。一個很明顯的差別，在「商業性」及「政治性」的綁架或劫持，政治性的侵犯將由協議上排除。當馬克的媒介政策，在三種情況下測試結果令人非常滿意時，這個創制立即獲得了採用。其中有二個事件是關於包圍，另一件是關於綁架消息的禁止發佈。

因此，這包圍事件似乎就顯得有趣多了，到底他們與王子門事件異同在那裡？不像後者，一九七五年的二個包圍事件，都是由首都警察所單獨控制：在劍橋的意大利麵館當一個連鎖餐廳的經理人員，在點收當天的收入時，三名持槍的黑人歹徒闖入搶劫。這些劫犯和人質立即爲警方封鎖包圍在地下室內，同時警方立即把二年前建制的方案拿出來實施：封鎖現場，並由內政部提供調解官員及精神科醫護人員，到達現場協助談判。這些調解人員在警方需要時可以派上用場，同時因爲有些意大利人被押爲人質，警方拒絕了劫犯的請求，但提供他們一架收音機「讓他們清楚的知道，不只用擴音器，同時藉著新聞廣播暗示他們已經無他路可逃。」而且警方能藉著地下室監聽錄音及電視影像設備來監視他們的行動。

警方發現這些傳播媒介極爲合作。每日郵報的主筆英格利絃 (David English)，同意將劫犯共犯之一被逮捕的消息暫予封鎖。馬克對這些消息均予以壓制，他不希望收音機將其報導出來。雖然蘇格蘭場感謝郵報及其他報社沒有將消息發佈，但實源於馬克的虛假言論所致——「爲了拯救人類的生命而封鎖消息，總覺得有那裡不對勁似的。」

一九七五年十二月波坎街 (Balcombe Street) 的包圍事件是一個更爲清晰的政治事件。意大利麵館的成功——無人傷亡，給予警方莫大的信心，這包圍事件乃由於在英國的愛爾蘭共和軍所爲，爆炸及射殺成爲事件的高潮。警方曾在共和軍的活動組織裡設下埋伏，從倫敦的高級住宅區 (Mayfair) 一路追趕下，其中四位在波坎街角被捕。

本包圍事件的處理過程，完全依照兩個月前新設定的原則而行，內政部同樣派遣一位調解官員；此番 S A S 便跟上並組成一精神醫師隊伍，警方將所有與外界溝通的綫路皆切斷，並送進一架通話機。警方的策略乃是進行一種「等待」的遊戲——用時間來消耗劫犯的抵抗性，馬克注意到媒介所扮演的重要角色：

他們問道：「我們的人質的安全怎麼？」我的回答是：「他們安全最好的保證，是迅速與無情的報復，但將伴隨著的是傷亡將降臨他們頭上。」

待包圍事件慢慢挨過，將 S A S 送進去的可能性越來越高了，傳播媒介的曖昧也變得明朗化了，在一方面，警察不希望「血淋淋的結束這場包圍」在螢光幕出現，在另一方面，媒介再度的開始運作。當背景被阻擋在鏡頭之外同時，每日快報及 B B C 透露 S A S 在那兒，這收音機的廣播，當然會鼓勵恐怖份子，因此他們不會很快的投降。馬克很不客氣的指出：S A S 的出現是洩露給媒介，而非發佈消息的一致性。

陸 北愛爾蘭

最近幾年來，關於恐怖主義的新聞焦點，幾乎都集中在北愛爾蘭。英國的媒介，都已企圖去簡化暴力事件及避免歷史背景，而只依賴官方的消息來源。除了英國新聞運作的弱點外，毫無疑問的，這種（One-dimensional）報導，反應出英國政府在心理作戰方面，所從事的長時期消耗戰略。因此大部份批評的注意力，皆集中在英國政府不經過合法的途徑，來公開的檢查新聞，而不斷的致力於控制廣播新聞及當今事物的採訪範圍。

北愛爾蘭的採訪範圍與伊朗包圍事件的立即關係，已導致余契爾政府與BBC間的矯飾關係。兩個牽涉到政治暴力的電視報導之事件為其因。首先是「今夜」節目在一九七九年七月訪問了愛爾蘭國家解放軍的代表，而這組織曾暗殺北愛爾蘭保守派發言人。余契爾夫人甚為震驚。而BBC卻為自己辯護：「我們相信，這是要給敵人一個民主的練習，而不是原諒赦免他們。」並指出這是「不法組織」在十年內接受訪問的第四位。余契爾夫人要求司法部長考慮採取司法行動。後來「防止恐怖份子條例」第十一節被拿來運用。這第十一節是：未將恐怖份子嫌犯之消息透露給警方，將可處五年徒刑或無限制的罰款，或兩者皆有。

當上述事件餘波未平時，BBC又再度自取其辱。此番是BBC拍了北愛爾蘭共和軍（IRA）在卡利克摩爾（Carrickmore）所佈下的路障之影片。白金漢宮再度掀起對BBC激怒的抗議，雖然BBC尚未將影片播放出來。在這情況下，余契爾夫人要求BBC自清自律，不要將影片播放出來。警方首次在「防止恐怖份子條例」下沒收未播放的影片拷貝。起訴的壓力，一直圍繞BBC直到一九八〇年七月。因此BBC立即採取的反應為：對有關北愛爾蘭的報導，訂在嚴格

的指引之下。一九八〇年八月，司法部長控告BBC人員，幫助恐怖份子宣傳，及未將恐怖嫌疑份子消息交予有關當局。雖然政府當局並沒有將BBC有關人員繩之於法，但這種對BBC的壓力，使得BBC在處理伊朗大使館包圍事件時，表現出一派模範公民的合作態度。

柒 在包圍事件中媒體之角色

在此節中，將詳細探討政府當局與暴徒，如何追求他們各別的溝通策略，與在處理包圍事件中，如何才是公開的重要因素。

第一天：四月三十日星期三。大使館於十一點三十二分被包圍。在中午時刻，商業廣播電台（IRN），播出被圍困的消息，緊接著他們在現場描述警察在大使館屋頂的實況。暴徒首領對於BBC在中午對他們的報導甚為震怒，因為BBC把他們當作伊拉克人，他希望能糾正過來。

下午二點四十五分，在人質中有位敘利亞新聞記者與BBC的國外服務處(External Services)接觸，他並解釋道：「他是被命令傳達訊息的人質，挾持他的人要求釋放九十一位阿拉伯囚犯。BBC應該注意劫持人質的人是從伊朗來的——而不是從伊拉克。」

下午三點四十五分，敘利亞記者再度告訴BBC國外服務處，暴徒首領要求次日釋放九十一位阿拉伯囚犯，否則人質將被炸得粉碎。

在第一天結束前，電話綫接通了，他們打了幾個個人電話，並與伊朗外交部長通話。在第一

天，BBC扮演非常重要的角色。

第二天：五月一日星期四。只有一些報紙依從警方的要求，不去提起釋放伊朗囚犯的中午期限。早上六點二十分，暴徒首領再度要敘利亞記者打電話給BBC，要求提醒英國大眾中午的期限，而「非」伊朗人質將不會受到傷害。

在第二天結束前，暴徒修正了他們的立場，他們放棄了釋放人質的要求，而要求將他們的請求廣播出去——請三位阿拉伯大使安排一架飛機，讓他們離境。CCC（人民緊急事件委員會）並不讓阿拉伯大使做任何事。

第二天警方切斷了電傳及電話機，暴徒只有依賴警方現場電話與通過窗戶的溝通。在這一天結束，媒介沒有直接的途徑與大使館內溝通，所以無法透露暴徒意圖的改變。

第三天：五月二日星期五。BBC開始直接介入暴徒與警方之間，充當中介人。由於切斷了對外溝通，暴徒顯得非常沮喪，並威脅一位特定人質的生命安全。暴徒要求恢復使用電話及電傳，並質問爲什麼他們的要求，未被廣播出來，否則將殺害一位人質。暴徒要一位BBC的錄音師跟BBC的資深執行者談話，並詢問爲什麼他們的要求未被播出來，BBC後來派出電視新聞管理編輯克各勃與之交談。

事實上暴徒的要求，只有BBC知道，而且在所有媒介中，只有BBC與警方串通將這重要的要求保持秘密。

第四天：五月三日星期六。早晨稍晚，暴徒對於他們的要求未被播出，及阿拉伯大使沒有出

現，顯得非常急躁，他們要求再度見克略勃。警方發覺情況愈來愈緊急，必須公開做某些陳述的時候了。

克略勃於下午兩點，再度出現在大使館。當被問到爲什麼他們的要求未被播出時，他回答因爲有某種「誤會」，暴徒首腦非常憤怒，並威脅殺害一人質。警方讓步了，並答應將他們的要求全部內容在晚上九點於BBC的世界廣播服務節目中播出。

第五天：五月四日星期天。媒介的參與達到了最高潮。早上的新聞報導，皆談到阿位伯大使願意協助，紅十字會亦在準備狀態。但根據英國的政策，不會讓阿拉伯大使採取任何談判行動。在傍晚時分，暴徒要求一位大使做安全的接觸。

第六天：五月五日星期一。由於阿拉伯大使未出現及發覺大使館週圍安全措施的進行，暴徒開始顯得焦慮。警方的協調者向他們保證討論仍繼續進行，並要他們收聽BBC於十二點的世界廣播服務節目。但屆時並沒有達成任何決定。這個膠著狀態，使暴徒做了一個決定——他們射殺了一位人質，這也使得SAS最後攻入了大使館。

在整個事件中，BBC所扮演的角色，顯示兩個特殊意義：BBC人員在談判過程中的使用，及合作範圍的延伸。

在圍困事件中，把克略勃當作一獨立的、非警方的代表來使用，在贏得暴徒的信任方面非常重要。

BBC在與政府範圍延伸中，其角色值得一提。政府應該多信任媒介，而且應提供較多的資

料給編輯。

捌 結 論

圍困、劫機、人質劫持對媒介而言，引發了許多問題，他們承受來自政府的強大壓力，及來自民意的支持。爲了解救人質的生命而負起重大責任。這壓力對收音機廣播及電視而言，壓力更大，因爲他們唯恐暴徒直接的收看或收聽，暴徒企圖使用廣播來傳達他們的意圖，但他們對英國政治、社會甚或媒體的認識，太過膚淺。使得他們無法得逞。媒體在此次行動中，扮演著非常重要的角色，他們一方面要提供大眾最迅速、完整的消息，一方面又要協助情治人員的進攻，而使人質免於受到傷害。

這篇文章，明白顯示當他們面對內憂外患時，媒體與政府、民衆與媒體協調合作無間的最佳典範。