

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)667/01-02(06)號文件

檔 號：CB2/PL/HA

### 立法會民政事務委員會

### 立法會秘書處擬備的背景資料文件

### 香港報業評議會

#### 目的

香港報業評議會(下稱“報業評議會”)在2000年6月23日註冊成立為有限公司，旨在作為本港報業的自律組織，處理市民提出的投訴。報業評議會最近提出建議，以求取得法定地位及爭取有限度豁免因誹謗而被起訴權。

2. 本文件就報業評議會的成立過程及成員組合提供背景資料，並載述自立法會首屆任期以來，立法會議員過去就報業評議會及相關事宜進行討論的內容。

#### 報業評議會的成立

3. 法律改革委員會(下稱“法改會”)轄下私隱問題小組委員會在1999年8月發表《傳播媒介的侵犯私隱行為諮詢文件》，當中提出多項關注事宜，包括在新聞報道過程中侵犯私隱的問題。法改會建議立法成立一個名為保障私隱報業評議會的組織。是項建議隨即引起報業及社會人士對新聞自由、傳媒侵犯私隱及傳媒自律等問題的廣泛討論。(立法會民政事務委員會就法改會所提建議進行的討論詳載於下文第10及11段。)

4. 若干報章及新聞工作者協會在1999年11月舉行會議，討論是否需要成立一個自律機構來解決在新聞報道過程中侵犯私隱的問題。為維護新聞自由及避免政府干預，業界在2000年7月25日決定成立報業評議會，處理市民對本地報章提出的投訴。報業評議會初期只處理市民就侵犯私隱提出的投訴。自2001年7月開始，報業評議會擴大其工作範圍，亦受理涉及色情、猥褻及煽情等報道提出的投訴。

## 報業評議會的成員組合

5. 報業評議會由27名委員組成，包括15名非業界委員及12名業界委員。報業評議會的委員名單載於**附錄I**。報業評議會的組織規約及章程規定，報業評議會正、副主席須為非業界人士，而非業界委員應佔報業評議會委員總數50%以上。報業評議會現時採用《新聞工作者專業操守守則》，作為本地新聞工作人員執行專業職務時須遵守的專業守則和指引；該守則由香港記者協會(下稱“記協”)、香港新聞工作者聯會、香港新聞行政人員協會及香港攝影記者協會於2000年6月共同制訂。該守則是以記協以往採用的《專業守則》為藍本。

## 立法會議員以往相關討論的要點

6. 立法會民政事務委員會負責監察政府對新聞自由及保障私隱的政策，並密切監察傳媒專業操守及傳媒自律的課題。

### 1998至1999年度立法會會期

#### *立法會民政事務委員會1998年11月25日的特別會議*

7. 立法會民政事務委員會在1998年11月25日舉行特別會議，就新聞工作者的專業操守及傳媒的不當報道手法與團體代表及政府當局進行討論。新聞工作者協會及新聞從業員的代表均支持設立一個傳媒監察論壇，但強調該論壇須由業界自發組成，而且沒有政府或立法會議員的界入。

8. 政府當局表示，政府無意立法或設立一個新機制以監察傳媒的行為。大部分委員同意政府應盡量對傳媒實施最少的管制，而監察的機制應由業界本身或其他團體設立，從而對傳媒發揮影響力。但一名委員對公眾監察論壇在提升傳媒操守方面的成效表示懷疑，因為新聞工作者須聽從上司的命令，而上司的首要考慮因素往往是發行量或收視率／收聽率。上述特別會議的紀要載於**附錄II**。

#### *立法會民政事務委員會1999年4月26日的特別會議*

9. 立法會民政事務委員會在1999年4月26日舉行特別會議，與團體代表及政府當局就報章的專業操守問題進行討論。委員對報章的專業操守表示關注，基於報章的報道水平持續下降，並有出現刊載淫褻或不雅文章及照片的情況。一名委員質疑現行自律機制(例如記協採用的《專業守則》)在維護傳媒操守方面是否有效。一名學者建議設立一個法定組織，並豁免該組織受誹謗法律的規管，以監察傳媒的操守。新聞工作者協會及新聞從業員的代表認為，應把規管和政府的管制減至最低限度，以保障表達意見的自由。他們均強調公眾教育及公眾監察在維護傳媒操守方面的重要性。上述特別會議的紀要載於**附錄III**。

## 1999至2000年度立法會會期

### *立法會民政事務委員會1999年11月8日的特別會議*

10. 立法會民政事務委員會在1999年11月8日舉行特別會議，與法改會、關注團體及政府當局就《傳播媒介的侵犯私隱行為諮詢文件》進行討論。立法會秘書處資料研究及圖書館服務部亦擬備了一份題為“對傳播媒介侵犯私隱的規管：台灣、英國和美國的經驗”的研究報告[檔號：RL/202/86(於1999年11月5日隨立法會CB(2)309/99-00(01)號文件發出)]，以方便委員進行討論。研究結果顯示，該3個司法管轄區對於有關報刊侵犯私隱的個案，都是透過受害人循法律途徑尋求補救或者由自律機制處理。英國在90年代初期雖然已有建議成立法定的報刊投訴審裁處，但此建議一直未被英國國會或政府所採納。委員察悉，法改會建議成立的保障私隱報業評議會，其運作性質近乎一個審裁處，有別於上述司法管轄區內由報業自發成立的評議會。

11. 部分委員對是否需要設立保障私隱報業評議會的建議有所保留，因為法院可參照現行法例(例如《個人資料(私隱)條例》)，就傳媒侵犯私隱的個案進行裁決，而一個法定的報業評議會對新聞自由會帶來負面影響。他們促請報業加快制訂自律機制，以釋除市民對業界專業操守的憂慮。上述會議的紀要載於**附錄IV**。

### *1999年11月17日的立法會會議*

12. 何秀蘭議員在1999年11月17日的立法會會議上就“傳媒辨識教育”動議下列議案：

“本會敦促當局全面推廣傳媒辨識教育，以促使傳媒自律，並同時維護言論和新聞自由。”

何秀蘭議員表示，按法改會的建議成立法定的報業評議會不但會損害言論和新聞自由，並會令傳媒監察政府施政的空間受到限制。她認為推廣傳媒辨識教育，讓市民透過消費者身份作出選擇，可向傳媒施加壓力，從而令他們自律。

13. 楊耀忠議員對何秀蘭議員的議案動議修正案，要求由傳媒設立自律機制，以保障個人私隱和維護社會道德。楊議員認為單靠傳媒辨識教育不足以解決傳媒不正當手法的問題，傳媒有需要設立自律機制，以提高專業操守。

14. 何俊仁議員對楊耀忠議員的修正案動議修正案，表示反對成立由政府委任的報業評議會。何議員認為，成立由政府委任的報業評議會等同由行政長官委任一個報業審裁處來規管報業的操守。業界應自行發展一個非政府組織來處理投訴，讓社會大眾可參與監察報業的工作。

15. 大部分在議案辯論中發言的議員均表示反對法改會提出成立保障私隱報業評議會的建議。他們促請業界盡快成立一個有效的自律機制，以解決傳媒不正當手法的問題。另有數名議員對自律機制的成效表示懷疑，因為並非所有傳媒機構均願意受該機制監察，而該機制亦未必具備足夠財力處理在履行其監察職能期間極有可能出現的訴訟案件。其中一名議員認為，雖然他對有關安排極有保留，但要決定應否由政府成立報業評議會，實言之過早。

16. 民政事務局局長在議案辯論致辭時指出，政府一向認為，改善傳媒操守的最佳方法，是新聞界自行成立一個有效的自律機制。

17. 楊耀忠議員及何俊仁議員動議的修正案均獲通過。何秀蘭議員的議案經修正後獲得通過。該議案的措辭如下——

“本會敦促當局全面推廣傳媒辨識教育，並反對成立由政府委任的報業評議會，期望傳媒盡快設立有效的自律機制，以維護言論和新聞自由、保障個人私隱及維護社會道德。”

立法會秘書處  
議會事務部2  
2001年12月11日

報業評議會的委員名單

非業界人士：

區伯權校長  
香港教育專業人員協會副會長

陳文敏教授  
香港大學法律學院系主任

陳韜文教授  
香港中文大學新聞與傳播學院

陳坤耀教授  
嶺南大學校長

清洪  
資深大律師

程介明教授  
香港大學副校長

蔣麗芸女士  
香港青年工業家協會創會會長

蔡志森先生  
明光社總幹事

朱立教授  
浸會大學傳播院院長

賈思雅, JP  
前申訴專員及退休高院法官

梁兆棠校長  
香港教育工作者聯會副會長

戴希立校長  
教育統籌委員會成員

黃錦燊先生  
香港演藝人協會副會長、執業大律師

葉天養律師, JP  
前律師公會會長

阮曾媛琪博士  
香港社會工作人員協會會長

**業界人士：**

大公報

洪文炳先生  
(助理總編輯)

中國日報香港版

張一凡先生  
(總編輯助理)

文匯報

王伯遙先生  
(副總編輯)

明報

劉進圖先生  
(主筆)

香港商報

李祖澤先生  
(董事長)

星島日報

盧永雄  
(董事)

香港經濟日報

邱誠武先生  
(執行總編輯)

新報

張為德先生  
(總編輯)

Hong Kong iMail

馮惠儀小姐  
(副總編輯)

南華早報

劉志權先生  
(助理執行總編輯)

香港新聞工作者聯會

焦惠標先生  
(主席)

香港新聞行政人員協會

張圭陽博士  
(副主席)

# 立法會

## Legislative Council

立法會 CB(2)1400/98-99 號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/HA

### 立法會民政事務委員會

#### 特別會議紀要

日 期：1998年11月25日(星期三)  
時 間：上午9時  
地 點：立法會會議廳

出席委員：蔡素玉議員(主席)  
何俊仁議員(副主席)  
何秀蘭議員  
李永達議員  
張永森議員  
程介南議員  
劉慧卿議員  
鄭家富議員  
羅致光議員

缺席委員：何承天議員  
馬逢國議員  
涂謹申議員  
陸恭蕙議員  
梁劉柔芬議員  
黃宏發議員  
曾鈺成議員  
劉皇發議員  
霍震霆議員

其他出席議員：單仲偕議員

出席公職人員：民政事務局首席助理局長  
溫頌安先生

影視及娛樂事務管理處助理處長(娛樂事務)  
楊耀聲先生

影視及娛樂事務管理處助理處長(廣播事務)  
趙慰芬女士

民政事務局助理局長  
李家俊先生

**應邀出席人士：** 香港記者協會

主席  
廖建明先生

貝爾先生

香港新聞行政人員協會

黃應仕先生

包雲龍先生

香港新聞工作者聯會

焦惠標先生

香港攝影記者協會

冼偉強先生

明光社有限公司

董事會副主席  
梁林天慧女士

董事  
關啟文博士

幹事  
黃順成先生

電視廣播有限公司

節目部及外事部總監  
陳志雲先生



新聞及公共事務部總監  
梁家榮先生

亞洲電視廣播有限公司

公司律師兼公司秘書  
陳樹鴻先生

總監 —— 節目採購  
陳永雄先生

黃毓民先生

**列席秘書** : 總主任(2)2  
李蔡若蓮女士

**列席職員** : 高級主任(2)2  
戴燕萍小姐

---

經辦人／部門

## **I. 序言**

主席歡迎各團體和政府當局的代表，以及有關人士出席是次特別會議，討論新聞工作者的專業操守及傳媒的不當報道手法。主席回應程介南議員的詢問時澄清，由於是次會議旨在概括地討論傳媒的操守及不當報道手法，而非針對傳媒就某些事件所作的報道，因此沒有邀請個別雜誌及報章的代表出席會議，特別就近日某些不道德報道手法的事件進行討論。她接著邀請各團體及人士發表意見，並請議員在各團體或人士陳述意見後提問。討論的要點綜述於下文第2至23段。

## **II. 與團體代表及有關人士會晤**

[立法會CB(2)699/98-99及CB(2)737/98-99號文件]

香港記者協會

2. 香港記者協會(記協)的代表提到記協曾進行一項以其會員為對象的問卷調查，該名代表告知事務委員會，調查結果顯示77%的被訪者認為傳媒的操守差於或遠差於一年前的水平。被訪者亦相信傳媒操守轉壞是因商業競爭激烈所致。然而，只有少數被訪者支持成立新聞評議會及就傳媒操守立法。不少被訪者認為記協應在

沒有政府或立法機關干預的情況下，加強監察新聞工作者的操守水平。為提高傳媒的問責性，應設立正式渠道讓公眾就傳媒操守作出投訴及發表意見。

3. 記協主席表示，近年已有較多關乎傳媒操守的討論，記協承諾帶頭設立一個傳媒監察論壇，並會在策劃未來工作時徵詢公眾意見。該論壇會獨立運作，不會從屬於記協之下；設立論壇的目的基本上是要提高公眾對傳媒操守的意識、進行教育、向採取不道德報道手法的傳媒施加壓力，以及處理市民的投訴。他強調，傳媒監察論壇不應有政府及政界人士(包括立法會議員)的參與，而應由業外人士，例如教師、社會工作者及關注人士組成。記協主席表示，雖然記協設有名為操守委員會的紀律審裁機制，負責接受及處理有關傳媒操守的投訴，但為提升傳媒的操守，實有必要設立一個公眾監察機制。為免出現利益衝突，該論壇不應有傳媒工作者的參與。

#### 香港新聞行政人員協會

4. 香港新聞行政人員協會(新聞行政人員協會)的代表講述該協會對近日某些傳媒的行為的意見[立法會CB(2)737/98-99號文件]。儘管新聞行政人員協會並不支持立法限制傳媒的行為，但協會深信任何大眾傳媒均為公眾托管的財產，故傳媒的負責人及業內工作者必須知悉其社會責任及恪守道德操守。新聞行政人員協會認為資訊用戶亦應積極參與監察傳媒的工作，並指出傳媒的缺失。

5. 新聞行政人員協會的代表回應鄭家富議員時表示，該協會支持記協提出的建議，即設立傳媒監察論壇，或成員包括傳媒代表的新聞評議會，但原則是有關機制必須由傳媒同業自發組成，而且沒有政府或立法會議員的參與。新聞行政人員協會一向認為，公眾監察和提高行業的透明度是維護傳媒操守的有效方法。

#### 香港攝影記者協會

6. 香港攝影記者協會(攝影記者協會)的代表告知議員，該協會在1997年1月至1998年5月進行的一項調查顯示，攝影記者被襲或被強奪菲林的個案有39宗。他指出有關數字與過去比較已增加一倍，顯示公眾對傳媒的信任程度下降。該名代表提到最近的陳健康事件時表示，若干個新聞從業員團體曾進行簽名運動，藉以對部分新聞工作者以不道德手法取得有關此事件的消息表示

不滿。收集所得的簽名共633個，並以聲明的形式在7份報章刊登。劉慧卿議員注意到該項聲明是以記協、新聞行政人員協會、香港新聞工作者聯會及攝影記者協會的名義刊登，她詢問為何香港報業公會並非聯署團體之一。記協主席解釋，該次簽名運動是由新聞從業員發起，故沒有把香港報業公會包括在內。

7. 攝影記者協會的代表回應程介南議員的詢問時表示，他個人並不知悉有任何攝影記者因拍攝得令人噁心的照片而獲上司獎賞或給予優待。實際上，報章或攝影記者如刊登不雅或令人噁心的照片，其聲譽會受到不利影響。有關此事，記協的代表請議員注意記協發表的“新聞圖片需要注意操守問題”一文[立法會CB(2)699/98-99號文件]，當中載述了刊登暴力或不雅照片的準則。新聞從業員須考慮的因素，最重要是有否真正必要或是否適宜基於正當理由刊登該類照片。

8. 攝影記者協會的代表贊同其他團體的意見，認為應設立一個非政府及非法定的公眾監察機制，從而對傳媒的行為發揮更大的影響力。由於現時已有法例規管傳媒在某些方面的行為(例如《淫褻及不雅物品管制條例》、《誹謗條例》及《版權條例》)，對傳媒施加更多法律規管並無必要。該名代表認為，正確的方向理應是消除而非增訂會妨礙新聞自由的法例。他歡迎行政長官最近表示政府無意設立監察大眾傳媒的機構。然而，該名代表認為重要的是大眾傳媒應自律，從而令新聞報道的質素維持在理想的水平。公眾與大眾傳媒之間的溝通必定有助傳媒恪守業內的專業守則。

#### 明光社有限公司

9. 明光社有限公司(明光社)董事會副主席向議員講述明光社對近日有關傳媒以不道德手法作出報道的事件的意見，以及明光社在有關事件上採取的行動[立法會CB(2)737/98-99號文件]。她強調，向公眾及下一代灌輸有關傳媒角色和職能的知識相當重要，從而令公眾能對傳媒提出要求。明光社會繼續有關的工作，為公眾提供監察大眾傳媒的渠道，令公眾的意見得以向大眾傳媒和政府反映。

10. 明光社董事會副主席回應副主席時講述她在尋求媒介報道明光社活動時的經驗。她表示，大眾傳媒往往是選擇性地報道新聞，而且有商業方面的考慮因素；明光社在透過大眾傳媒向公眾傳播信息方面亦曾遇到困難。

### 電視廣播有限公司

11. 電視廣播有限公司(無線電視)的代表表示，電視新聞報道必須真實和客觀，而傳媒亦有社會及道德責任。他表示，無線電視一直堅守下列的傳媒操守原則——

- (a) 所報道的新聞必須對普羅大眾的生活有影響，觀眾的品味或興趣不應視作首要的考慮因素；
- (b) 必須以公平和正當的手法採訪新聞；
- (c) 應訂定嚴謹的內部編輯指引；及
- (d) 新聞報道員及編輯應高度自律。

12. 無線電視的代表認為，公眾的意見及回應是監察電視新聞報道的最有效方法，任何旨在規管傳媒操守的紀律審裁機構只應由傳媒同業而非業外人士成立。他贊同明光社的意見，認為公眾教育相當重要，並應鼓勵公眾參與監察傳媒的工作。然而，該名代表提醒議員，在討論傳媒操守時，應把電視的資訊／娛樂節目與電視新聞節目加以區分。

### 亞洲電視廣播有限公司

13. 亞洲電視廣播有限公司(亞洲電視)的代表向議員講述亞洲電視的聲明[立法會CB(2)737/98-99號文件]。他表示，亞洲電視設有一個內部監察機制，以確保該台播放的節目符合法例的規定及廣播事務管理局(廣管局)發出的指引。

### 香港新聞工作者聯會

14. 香港新聞工作者聯會(新聞工作者聯會)的代表表示，該聯會強烈反對以不道德的手法採訪新聞，例如向採訪對象提供金錢作為報酬。新聞工作者聯會相信，新聞報道必須公正持平、真實和客觀。大眾傳媒雖享有新聞自由，但亦應明白本身的社會責任及必須自律。

黃毓民先生

15. 黃毓民先生認為傳媒的行為大多由市場主導，而記協提出的傳媒監察論壇或其發表的專業守則，對改善傳媒的不當報道手法成效不大。他表示，發行量及收視率／收聽率等商業原則往往是傳媒負責人首要關注的事項。他認為公眾監察團體向傳媒施加壓力的成效有限。儘管政治對傳媒的影響力在香港並不明顯，法例對報刊媒介的規管亦較為寬鬆，但傳媒主要依靠來自廣告的收入維持運作。因此，較重要的是提升觀眾或讀者的質素，從而向傳媒負責人施壓以促使他們自律。

討論過程

監察大眾傳媒的機制

16. 副主席贊同各團體及人士的看法，認為政府應盡量對傳媒實施最少的管制，而監察的機制應由業界本身或其他團體設立，從而對傳媒發揮影響力。然而，對於公眾論壇在提升傳媒操守方面的成效，程介南議員表示懷疑，因為新聞工作者須聽從上司的命令，而上司的首要考慮因素往往是發行量或收視率／收聽率。鄭家富議員贊同程介南議員的看法。記協主席回應時表示，記協完全知悉“市場主導新聞工作”的情況普遍，但他相信，加強業內人士的傳媒操守意識和促使他們遵從守則行事是一項長遠工作。現時實有需要採取行動，以免傳媒的操守進一步轉壞。

17. 張永森議員表示，報章或其他傳媒在選取報道甚麼新聞時，須經過多個不同層次的決策過程，而有關的決定往往涉及社會責任與商業考慮因素兩者間的平衡。他對一個沒有獎罰機制的公眾監察制度的成效表示懷疑。記協主席回應時表示，他歡迎各界人士就如何改善公眾監察論壇的成效提出建議。他認為，由於大眾傳媒是公眾托管的財產，傳媒負責人不應把利潤視為唯一的考慮因素。他希望透過公眾教育向傳媒施加壓力。新聞行政人員協會的代表認為公眾監察可對傳媒發揮影響力，但他不會同意為此設立一個正式的監察機制或就此方面立法。劉慧卿議員表示，各團體或人士並無要求就傳媒操守立法。她較為關注的是應設立一個機制負責接受及處理有關傳媒操守的投訴。新聞行政人員協會的代表表示，各間電視台現時受到的規管較報刊媒介嚴格，而前者亦已設立投訴機制。他認為市民或觀眾／聽眾應有權表達他們的看法，申明他們屬意傳媒播放何種節目或傳遞何種信息。

### 傳媒專業守則

18. 副主席提到記協會員採用的專業守則，他詢問有否一套普遍為新聞工作者或傳媒業接受的劃一守則。他並詢問有否任何可供傳媒工作者在報道新聞(例如在報道學生自殺事件)時依循的具體指引。新聞行政人員協會的代表表示，訂定一套劃一的守則或會發展成為一個規管傳媒的正式架構，因為此舉最終會導致政府立法限制新聞自由。新聞行政人員協會認為傳媒應依循一些基本原則，而不同的傳媒可在合乎現行法例規定的基礎上採用不同的標準。

### 資訊娛樂節目

19. 劉慧卿議員關注到，市民大眾未必能分辨電視資訊娛樂節目(例如“城市追擊”或“今日睇真啲”)與新聞節目有何不同，因為兩類節目採取的報道手法相若。她詢問資訊娛樂節目的記者應否同樣接受類似新聞記者的訓練。無線電視的代表澄清，“城市追擊”提供的屬輕鬆的娛樂資訊而非嚴肅的新聞，觀眾應能分辨兩者的差異。他亦證實，資訊娛樂節目的記者亦曾受過訓練，並須遵守廣管局發出的專業守則。亞洲電視的代表指出，“今日睇真啲”是一個綜合性資訊娛樂節目，主要就社會及專題事項作出報道，而該節目的記者亦須遵守廣管局的專業守則。他補充，亞洲電視設有一個內部審查小組，負責監察所有非新聞的節目，包括在該台播放的廣告。

20. 何秀蘭議員詢問，電視資訊娛樂節目的記者應否亦獲准加入為記協的會員。記協主席回應時表示，申請者須提供僱主的證明書，證明其從事新聞報道工作，方可獲准加入為記協會員，而記協會員必須恪守專業守則。有關此事，程介南議員亦問及新聞報道的定義。記協的代表回應時表示，以往曾有一些關於何謂新聞報道的爭論，記協在此方面則採取一個廣闊的定義。黃毓民先生表示，新聞從業員本身對新聞報道有很清晰的概念，他們明白到新聞報道有別於其他實況或專題節目。新聞行政人員協會的代表表示，他個人不會把資訊娛樂節目的記者視為新聞記者。然而，一般來說，所有傳媒工作者均應遵守專業守則。

### III. 與政府當局舉行會議

21. 主席隨後邀請政府當局就議員所提的關注事項作出回應。

22. 民政事務局首席助理局長表示，政府一直採取的政策是盡量對傳媒作出最少的規管，以保障發表意見的自由。他強調政府當局無意立法或設立一個新機制以監察傳媒的行為。政府的立場是，教育及公眾監察是維護傳媒操守的較有效途徑。他向議員保證，新聞自由已於《基本法》中有所訂明。

23. 影視及娛樂事務管理處助理處長(娛樂事務)提到一個團體建議政府應加強監察大眾傳媒的工作及在此方面增加人手，他解釋，影視及娛樂事務管理處已調配足夠人手執行有關的法例，例如《淫褻及不雅物品管制條例》。然而，公眾較關注的事項通常涉及報章或雜誌的編輯政策，而非淫褻及不雅物品的分級標準。影視及娛樂事務管理處會繼續與各關注團體合作加強宣傳及公眾教育，以處理有關問題。

24. 主席多謝各團體和政府當局的代表，以及有關人士出席會議。

25. 會議於上午10時45分結束。

立法會秘書處

1999年3月3日

# 立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)653/99-00 號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/HA

## 立法會民政事務委員會

### 特別會議紀要

日期：1999年4月26日(星期一)  
時間：下午2時30分  
地點：立法會會議廳

出席委員：蔡素玉議員(主席)  
何俊仁議員(副主席)  
何秀蘭議員  
何承天議員  
李永達議員  
馬逢國議員  
涂謹申議員  
陸恭蕙議員  
梁劉柔芬議員  
黃宏發議員  
劉慧卿議員  
鄭家富議員  
霍震霆議員

缺席委員：張永森議員  
程介南議員  
曾鈺成議員  
劉皇發議員  
羅致光議員

其他出席議員：夏佳理議員

出席公職人員：民政事務局首席助理局長  
吳漢華先生

影視及娛樂事務管理處處長  
陳育德先生



**應邀列席人士：**香港新聞行政人員協會

張圭揚先生

香港華文報業協會

許培櫻先生

香港記者協會

主席

廖建明先生

香港攝影記者協會

孫樹坤先生

爾超軍先生

香港浸會大學新聞系副教授

孔文添先生

香港中文大學新聞及傳播學系教授

梁偉賢先生

成報報業有限公司

總編輯

楊金權先生

南華早報

執行編輯

包文先生

新報

總編輯

張為德先生

**列席秘書** : 總主任(2)2  
李蔡若蓮女士

**列席職員** : 助理法律顧問4  
林秉文先生

高級主任(2)2  
戴燕萍小姐

---

經辦人／部門

## **I. 開會序言**

主席歡迎各團體及政府當局的代表出席是次特別會議。主席表示，近期報章違反專業操守的情況日趨嚴重，此點可從報章所刊載的屬暴力或不雅／淫褻性質的文章和照片有所增加得以引證。議員對此表示關注，因此，事務委員會召開特別會議，邀請報界從業員及新聞工作者協會發表意見，並討論解決問題的方法。

## **II. 與團體代表會晤**

香港新聞行政人員協會  
[CB(2)1785/98-99(01)號文件]

2. 應主席所請，香港新聞行政人員協會（“新聞行政人員協會”）的代表向議員簡述該協會所提交意見書的內容。他強調，該協會的立場是，透過立法對傳媒施加強制做法並不恰當，因為此舉會損害新聞自由。新聞行政人員協會屬意透過自律處理涉及報道水準下降，以及報章刊載淫褻及不雅文章或照片等方面的問題。新聞行政人員協會的代表表示，該協會現正為新聞工作者草擬專業操守守則，並會廣泛徵詢傳媒界的新聞行政人員、傳媒東主及市民大眾的意見。

香港華文報業協會  
[CB(2)1791/98-99(01)號文件]

3. 香港華文報業協會（“華文報業協會”）主席向議員簡述其意見書的內容。他表示，該協會歡迎公眾及立法會議員就報章的專業操守發表意見及提出建議。華文報業協會認為，在解決有關問題方面，自律較立法管制更為有效和適當。

4. 華文報業協會主席強調，傳媒自律有賴新聞從業員和傳媒東主兩方面的合作。因此，他支持由各新聞協會聯手推廣及改善專業操守，例如舉辦有關專業操守的研討會，從而向該行業施加更多影響力。

香港記者協會

[CB(2)1808/98-99(01)號文件]

5. 議員察悉香港記者協會(“記協”)的意見書。記協主席表示，那些不恪守專業操守和未能適當地履行傳媒專業職責的人無權享有新聞自由。然而，他強調不應透過立法對傳媒施加管制。他對於成立有政府參與的傳媒監察議會的構思亦有所保留，因為此舉會妨礙新聞自由，以及為限制發表意見的自由開路。記協主席就解決傳媒從業員不恪守專業操守的問題提出以下建議——

- (a) 傳媒東主必須明白其社會責任，而且不應只按商業原則經營；
- (b) 各個傳媒機構應制訂專業守則，供員工遵守；
- (c) 所有中文報章均應設立例如“給編者的信”等公開論壇，或設立申訴專員制度，以聽取讀者的投訴和意見；及
- (d) 應致力提高聽眾或讀者的質素，藉以向傳媒東主施加壓力，促使其自律。

香港攝影記者協會

6. 香港攝影記者協會(“攝影記者協會”)的代表表示，攝影記者協會非常珍惜新聞自由，並認為透過大眾傳媒自律以維持高質素的報道至為重要。攝影記者協會的代表注意到，部分報章已改變報道形式，但普羅大眾對於報道方面的道德水平不斷下降仍保持緘默。他強調，公眾的監察，以及傳媒從業員的自我醒覺是向報章東主施加壓力的重要元素。

孔文添先生

[CB(2)1785/98-99(02)號文件]

7. 孔文添先生向議員簡述其個人意見。孔文添先生表示，香港不斷有人投訴那些迎合大眾口味的報章，

這點與其他地方的情況並無不同。然而，香港的讀者卻可在眾多報章之中作出選擇。他強調，要維護傳媒操守，必須擁有敢於批評而又值得讚賞的讀者。他建議為新聞工作者提供訓練、進行公眾教育，以及對傳媒作出鼓勵，這些措施將有助維持報道的質素和嚴謹態度。關於淫褻物品審裁處(“審裁處”)所擔當的角色，孔文添先生表示，審裁處的主要對象是雜誌和刊物，而非報章，現時以斷章取義的方式對報章的個別文章或照片進行零碎的規管方法並不理想。

#### 梁偉賢先生

8. 梁偉賢先生表示，他是以個人身份出席會議，其意見並不代表香港中文大學新聞及傳播學系的意見。梁先生表示，香港一直以來均享有高度的發表意見自由，這方面只受到最低限度的立法或政府管制。可惜，最近的事件已顯示出現大眾傳媒濫用這方面自由的情況。梁先生強調，他一直相信，在維護傳媒道德操守方面，來自市場或讀者的壓力較立法或政府管制更為有效。然而，調查數據顯示，兩份最為人詬病的報章的銷量卻最高，這顯示公眾或讀者並無運用市場力量維護傳媒操守。他指出，發表意見的自由的自由的精神在於確保一些對公眾有利和符合公眾利益的信息得以傳播。他認為那些侵犯個人私隱的新聞報道其實已濫用了新聞自由。就此，梁先生建議設立一個類似消費者委員會或申訴專員公署的法定組織，並豁免該組織受誹謗法律的規管，從而透過接受投訴及展開調查和研究的方式監察傳媒的操守。他解釋，設立這樣一個監察組織的目的是要在無需作出處罰的情況下，透過揭露傳媒的缺失向傳媒施加壓力，但與此同時維持高度的新聞自由。

#### 成報報業有限公司

9. 成報報業有限公司(“成報”)總編輯告知議員，成報出版已有60年，該報訂有嚴謹的內部編輯指引，以維護專業操守。他表示，他個人認為香港是一個多元化的社會，新聞業亦反映出這個多元化的特質。因此，倘若只基於某些報章的報道手法和價值觀有別於其他報章便貶低前者，此舉並不恰當。然而，報章須在法律和社會道德標準的規範下運作。對於有人關注“市場主導新聞”的風氣會損害傳媒操守，他亦有同感。行業內的惡性競爭亦已為報章的經營帶來困難。他相信公眾監察和傳媒教育會對傳媒產生影響，但不同意透過立法收緊對

傳媒的管制。就此方面，他促請政府在培訓新聞工作者和進行公眾教育方面作更大努力。政府亦應根據現行法例，針對刊載屬淫褻及不雅性質的文章或照片採取適當的執法行動。

### 南華早報

10. 南華早報執行編輯表示認同其他團體的代表所發表的大部分意見。他並不主張透過立法作出管制，若只因出現若干報道手法不恰當或刊載不雅文章或照片的個案便採取這樣的行動，實屬過敏反應。他認為透過立法加以管制會向海外傳遞錯誤信息，令人以為香港的新聞自由今不如昔。然而，由於大部分傳媒的行為受市場主導，為新聞業制訂劃一的專業守則對於改善新聞報道的手法不恰當的情況不會有多大作用。他相信只有讀者才可對傳媒施加壓力，促使其維護傳媒道德操守，因為銷量是傳媒東主的關注重點。在此方面，公眾教育(尤其是以年青一代為對象)對於提高讀者的質素非常重要，以便市民在購買報章時作出明智選擇。

### 新報

11. 新報總編輯表示，他同意其他團體代表的意見，即不應透過立法限制新聞自由。倘若市民所關注的是某些品味庸俗的報章，刊載一些侵犯個人私隱的照片和文章，政府應考慮採取相應行動，例如透過立法保障個人在此方面的權利。他表示政府應為傳媒教育提供資源，並協助設立監察大眾傳媒的機制，促使傳媒改善報道水平和道德操守。他強調，市民與大眾傳媒之間的互相溝通肯定有助促使傳媒恪守道德操守。

12. 新報總編輯進一步表示 儘管最近發生部分報章的報道手法不恰當以及品味庸俗等事件，但香港仍是全球華文報章的中心，而香港的傳媒仍然具有甚高的公信力。他補充，新聞報道能夠反映事實，此點更為重要，至於選擇刊登哪些照片則主要關乎品味問題。

### 其他意見書

13. 議員亦察悉徐濟時先生提供並在席上提交的意見書，該意見書其後隨CB(2)1808/98-99(02)號文件送交缺席會議的議員參閱。

## 討論情況

14. 劉慧卿議員對於報章的報道水平下降以及刊載淫褻／不雅文章及照片的情況表示十分關注。她歡迎新聞行政人員協會為新聞從業員擬備專業守則的做法，並詢問該份守則會否獲傳媒業所接受及對其具約束力。新聞行政人員協會的代表回應時表示，透過諮詢傳媒業和傳媒業的參與，新聞行政人員協會希望該份守則獲得傳媒從業員的廣泛接受。倘若這方面未能奏效，下一步將是考慮設立維護傳媒專業操守的傳媒監察評議會。關於新聞行政人員協會的組成，新聞行政人員協會的代表表示，該協會的執行委員會由11位委員組成，他們分別是來自5個電子傳媒機構和6份報章的新聞從業員。

15. 副主席注意到記協亦已制訂專業守則，他詢問新聞行政人員協會可否與記協一同擬備一套普遍適用於整個行業的劃一專業守則。新聞行政人員協會的代表答稱，在草擬其專業守則時，新聞行政人員協會亦會參考記協和海外國家的守則。他表示，制訂劃一的守則是可行的，因為各個新聞從業員組織之間亦曾有類似的聯合行動，例如，新聞行政人員協會、記協和攝影記者協會去年曾就陳健康事件發表聯合聲明。關於此事，記協主席認為要求所有傳媒機構聯手遵守一套專業守則著實困難，因為許多報章的代表根本不出席有關此事的討論。成報總編輯亦有類似看法，並指出傳媒業缺乏一個可針對違反專業守則的行為採取有效紀律處分行動的法定機構。

16. 記協主席告知議員，記協設有一個具有紀律機制性質的道德操守委員會，負責聽取涉及傳媒道德的投訴，並作出裁決。記協現正考慮公開裁決的結果，以期向傳媒東主和從業員施加更大壓力。

17. 何承天議員關注傳媒專業操守水平下降的現象，這方面可從報道手法不恰當的個案不斷增加得到反映。他表示，雖然所有人均支持新聞自由的大原則，但社會上亦有人對於涉及傳媒不恰當報道的趨勢表示關注。他察覺到這問題已存在一段相當長的時間，但似乎並無有效的解決方法。對於有意見認為此事純屬品味問題，應完全由讀者自行作出選擇，他不表認同。他注意到關於市場力量和自律的論點，但他認為傳媒的運作必須合法和依循社會道德標準。記協主席回應時表示，傳媒操守問題並無即時的解決辦法，此方面有賴各方長期的共同努力。華文報業協會的代表表示，自律在很大程度上有賴有關各方的通力合作，他支持成立傳媒評議會

的構思，藉此向有關行業施加較大影響力。

18. 馬逢國議員表示，雖然新聞自由確實重要，但傳媒違反道德操守的情況日趨嚴重。他不同意新聞行政人員協會的意見，即最近多宗涉及報道手法不恰當及刊載淫褻文章和照片的事件只屬個別情況。就此，馬議員質疑現行機制(例如記協所採用的專業守則)是否有效。

19. 為釋除議員的疑慮，主席詢問各團體對於設立一個具有採取紀律處分權力的傳媒評議會此一建議有何意見。記協主席回應時表示，記協的道德操守委員會的功能是根據其專業守則，就涉及傳媒操守的投訴作出裁決。他承認部分報章並不理會記協的要求，拒絕就針對本身的投訴作出回應。然而，他表示，陳健康事件已引起公眾極大關注，公眾監察是維護傳媒操守的有效武器。他希望設立傳媒操守監察論壇將有助匯集社會人士的聲音。成報總編輯同意，公眾監察是有效的方法。

20. 攝影記者協會的代表回應劉慧卿議員時告知議員，倘若該協會注意到某份報章曾刊載違反專業操守並令人噁心的照片，該協會會致函有關的傳媒機構表達反對意見。然而，他指出，傳媒東主對於該協會的投訴往往置諸不理，甚或以法律訴訟威嚇該協會的個別負責人。他表示，法律費用對該協會及其會員構成沉重的財政負擔。攝影記者協會的代表在回應劉慧卿議員的進一步詢問時表示，據他記憶所及，該協會在過去6個月並無向傳媒機構發出該類投訴信。就此，副主席認為應對任何違反專業守則的成員採取紀律處分行動，在報道時堅守專業守則並因而面對法律行動威脅的個別新聞工作者，各專業團體及傳媒機構應向他們予以支持。

21. 劉慧卿議員重申她對於近期報章熱衷刊載屬暴力或不雅／淫褻性質照片的風氣深表關注。攝影記者協會的代表回應時澄清，在報章刊登的該等照片當中，許多是由並非新聞攝影記者的其他類別新聞攝影師所拍攝。他承認，該協會除拒絕接受該等攝影師加入成為會員外，可以做的事情並不多。攝影記者協會的代表指出，曾接受專業訓練並非新聞攝影師入職時所須具備的條件，因此，有關的從業員可能未必明白何謂專業守則，又或根本無須遵守有關的專業守則。他認為各報章負責選取照片的編輯或新聞行政人員應向新聞攝影師教導專業操守的標準。

22. 鑒於各團體的代表均強調傳媒教育的重要性，何秀蘭議員詢問各大專院校可否協助在各中小學推廣傳媒道德教育。梁偉賢先生答稱，他曾出席教育署為中學

教師舉辦的傳媒操守和新聞道德研討會。不過，他並不察覺任何就此方面定期舉行的教育研討會。

### III. 與政府當局舉行會議

[CB(2)1785/98-99(03)及CB(2)1793/98-99(01)號文件]

23. 應主席所請，助理法律顧問4向議員講述他就規管報章刊載屬暴力、不雅或淫褻性質的文章和照片的立法措施所擬備的文件[CB(2)1793/98-99(01)號文件]。議員亦察悉政府當局就有關“發布含有暴力、不雅或淫褻內容的物品及照片的規管”擬備的文件[CB(2)1785/98-99(03)號文件]。

24. 鄭家富議員就報章刊載屬暴力或不雅／淫褻性質物品的風氣日長的問題，對於影視及娛樂事務管理處（“影視處”）未能主動採取措施執行《淫褻及不雅物品管制條例》(第390章)表示不滿。影視處處長回應時表示，政府當局定期監察報章及雜誌刊載屬淫褻／不雅性質的文章及照片的情況，並且每日均會對報章及雜誌進行監督，倘若懷疑有違反《淫褻及不雅物品管制條例》的情況，影視處會把有關物品送交審裁處評定類別。影視處在1997及1998年分別把138宗及137宗個案轉介審裁處評定類別。在1999年首季，影視處一共把62宗個案轉介審裁處，其中有22宗被評為第I類，12宗被評為第II類，而28宗則被評為第III類。就此方面，何秀蘭議員關注到報章並無遵守有關的法定規定，即不雅物品須以封套密封，並在封套上印上警告字句。影視處處長回應時表示，影視處曾控告某報章的出版人違反法定規定。應何秀蘭議員所請，影視處處長答允提供更多詳細資料，說明該處向審裁處轉介的報章個案數目、審裁處的評定結果，以及在1996至98年就此類物品作出處罰的級別。

(會後補註：政府當局已提供議員所要求的資料，有關資料已隨立法會CB(2)1841/98-99號文件送交議員參閱。)

25. 審計署署長指影視處未能就評定類別的標準向巡查員提供有系統的訓練，亦未能有效監察各巡查員的表現，鄭家富議員詢問影視處對此有何回應。影視處處長答稱，影視處接納審計署署長的建議，建議將有助改善影視處的執法工作。就此，影視處處長會安排督察參觀審裁處的倉庫，以便督察獲得有關審裁處評定類別標準的第一手資料。影視處亦會根據風險類別檢討每日進行偵查工作的策略部署。鄭家富議員詢問，《淫褻及不



雅物品管制條例》或評定類別的標準應否予以檢討，以協助執法工作的進行。影視處處長指出，有關的類別由審裁處評定，審裁處是一個獨立的司法機構，成員包括一位主審裁判官和最少兩名社會人士出任的審裁員。影視處可就審裁處評定的類別提出上訴。他表示，根據《淫褻及不雅物品管制條例》，審裁處就物品評定類別時，須考慮一般合理的社會人士普遍接受的道德禮教標準。影視處處長補充，影視處已委託嶺南學院就《淫褻及不雅物品管制條例》的執行情況進行意見調查。調查結果將於立法會資訊科技及廣播事務委員會即將舉行的會議上討論。

26. 副主席提及數年前一宗法院個案，涉及一份報章因刊載提供性服務的女士姓名而被控以串謀敗壞公眾道德罪，並詢問可否對一些刊載性服務資料的報章採取類似行動。影視處處長答稱，現行法例並無訂明串謀敗壞公眾道德的罪行。然而，《淫褻及不雅物品管制條例》訂明的“淫褻”及“不雅”的定義包括暴力、腐化及可厭。任何被審裁處評定為第II類的物品在刊載時必須遵守若干法定規定，而第III類物品則禁止刊載。政府當局可以把報章送交審裁處，由該處評定類別。

27. 主席亦請政府當局回應各團體代表所表達的意見。民政事務局首席助理局長表示，政府當局與各團體的代表有相同的見解，認為應把規管和政府的管制減至最低限度，以保障表達意見的自由。他亦告知議員，法律改革委員會轄下私隱問題小組委員會現正研究關乎傳媒以侵犯私隱的方式報道以及新聞自由的問題。私隱問題小組委員會將會提出建議及諮詢公眾。

28. 何秀蘭議員注意到各團體均強調公眾教育在維護傳媒操守方面的重要性。她詢問政府當局有否與教育署討論把傳媒教育納入中小學教育的工作計劃。民政事務局首席助理局長回應時表示，學校並非推行傳媒教育的唯一地方，他會查核公民教育的指引是否已涵蓋傳媒教育。

#### IV. 其他事項

29. 主席告知議員，政府當局將於1999年5月10日下午2時30分舉行的會議上，向立法會資訊科技及廣播事務委員會講述其就《淫褻及不雅物品管制條例》進行的檢討。主席建議立法會民政事務委員會的委員獲邀出席會議，並參與討論，議員對此表示同意。

秘書

經辦人／部門

30. 主席感謝各團體及政府當局的代表出席會議。
31. 議事完畢，會議於下午4時40分結束。

立法會秘書處  
1999年10月5日

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)983/99-00號文件

檔 號：CB2/PL/HA

## 立法會民政事務委員會

### 會議紀要

日期：1999年11月8日(星期一)  
時間：下午4時30分  
地點：立法會會議廳

出席委員：蔡素玉議員(主席)  
何俊仁議員(副主席)  
何秀蘭議員  
馬逢國議員  
涂謹申議員  
張永森議員  
劉皇發議員  
劉慧卿議員  
鄭家富議員  
霍震霆議員

缺席委員：何承天議員  
李永達議員  
陸恭蕙議員  
程介南議員  
黃宏發議員

出席公職人員：民政事務局首席助理局長  
吳漢華先生

應邀列席人士：香港記者協會

主席  
麥燕庭女士

香港攝影記者協會

副主席  
羅旭光先生

香港華文報業協會

主席  
許培櫻先生

民權黨

執行會委員  
陳啟宗先生

明光社

總幹事  
蔡志森先生

香港浸會大學

新聞學系副教授  
孔文添先生

香港法律改革委員會

私隱問題小組主席  
韋利文教授

私隱問題小組成員  
江偉先生

私隱問題小組成員  
劉智傑先生

私隱問題小組成員  
歐禮義先生

私隱問題小組成員  
包卓善先生

私隱問題小組成員  
蘇禮賢先生

私隱問題小組成員  
黃國華先生

私隱問題小組秘書  
簡嘉輝先生

秘書  
施道嘉先生

**列席秘書** : 總主任(2)2  
李蔡若蓮女士

**列席職員** : 高級主任(2)2  
戴燕萍小姐

---

經辦人／部門

**I. 確認通過會議紀要**

[立法會CB(2)223/99-00及CB(2)295/99-00號文件]

1999年10月7日及12日舉行的兩次會議的紀要獲得確認通過。

**II. 自1999年7月12日會議後發出的資料文件**

[立法會CB(2)122/99-00、CB(2)230/99-00及CB(2)248/99-00號文件]

2. 議員察悉事務委員會自1999年7月12日舉行的上次會議後發出下列資料文件——

- (a) 聯合國委員會就香港特別行政區(“香港特區”)根據《消除對婦女一切形式歧視公約》提交的第一次報告所作的審議結論[立法會CB(2)122/99-00號文件]；
- (b) 香港特區根據《消除一切形式種族歧視公約》提交的報告的論題大綱[立法會CB(2)230/99-00號文件]；及
- (c) 民政事務局提供的資料文件，內容涉及民政事務局轄下和相關政府部門及非政府機構在解決公元2000年數位問題方面的最新情況[立法會CB(2)248/99-00號文件]。

### III. 下次會議討論事項

[立法會CB(2)296/99-00號文件附錄I]

3. 關於日後會議討論事項一覽表，議員商定在1999年12月13日(星期一)下午4時30分舉行的下次定期會議討論下列事項——

- (a) 在西九龍填海區興建的表演場地及在東南九龍興建的綜合運動場館；及
- (b) 平等機會委員會就九龍灣健康中心個案所引起的問題而發表的調查報告。

4. 因應劉慧卿議員的建議，議員同意在1999年12月初舉行特別會議，與政府當局跟進聯合國人權事務委員會就香港特區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的報告舉行聽證會後發表的審議結論。

[會後補註：應政府當局要求，為跟進聯合國就《公民權利和政治權利國際公約》提交的報告舉行的聽證會的會議其後押後舉行]。

### IV. 法律改革委員會轄下私隱問題小組委員會就傳播媒介的侵犯私隱行為及侵犯私隱的民事責任問題發表的兩份諮詢文件

5. 議員察悉立法會秘書處資料研究及圖書館服務部已擬備了一份題為“對傳播媒介侵犯私隱的規管：台灣、英國和美國經驗”[檔號：RL01/99-00]的研究報告。

#### 與團體代表會晤

6. 主席歡迎各團體的代表前來出席會議，並邀請他們就法律改革委員會(“法改會”)轄下私隱問題小組委員會(“私隱小組”)發表的兩份諮詢文件陳述意見。她表示，事務委員會其後會與法改會轄下的私隱小組及各團體的代表就各方所提出的事項進行討論。

#### 香港記者協會(“記協”)

7. 記協主席表示，記協對於私隱權應受到保護這一點雖表同意，但不接納由政府或業界本身成立法定的保障私隱報業評議會(“評議會”)的建議，因為這樣一個機制會損害新聞自由。她解釋，根據《公民權利和政治權利國際公約》的規定，除非證實有必要，否則個人在行使各項權利時不應受到限制。記協亦不接受私隱小組

聲稱傳媒侵犯私隱問題的嚴重程度已達至需要作出這樣的限制的地步，因為——

- (a) 有關傳播媒介侵犯私隱行為的諮詢文件第2章所引述的一些傳媒侵犯私隱的個案並非侵犯私隱的個案，該等個案可藉其他法例加以處理；
- (b) 自《個人資料(私隱)條例》(第486章)在1996年12月開始生效以來，直至1999年9月為止，個人資料私隱專員公署(“私隱專員公署”)只接獲37宗涉及傳媒侵犯私隱的投訴個案(佔個案總數的4%)；及
- (c) 在私隱專員公署接獲的37宗個案當中，包括投訴傳媒機構未能在法定期限內就公眾索取資料的要求作出回應的個案。

8. 記協主席指出，私隱小組提出成立評議會的建議，與發達國家的做法背道而馳，該等國家依靠民事法律及傳媒的自律保障私隱。該等海外國家的傳媒規管機構並無法定地位及無權向傳媒實施制裁。記協主席補充，評議會應就其作出的批評負責，把評議會豁免受誹謗法律的規管並不公平。

9. 記協主席不同意諮詢文件第7.23至7.31段所述，即透過普選產生的立法會，極不可能在明知違反基本人權的情況下修改評議會的組合。她指出，現時只有三分之一立法會議員由直選產生，而有關所有立法會議員均透過全民普選產生的檢討遲至2007年才會進行。

10. 記協主席並不同意指傳媒在自律方面並無改善跡象的說法。她表示公眾近年來才開始對傳媒侵犯私隱的問題表達關注，傳媒應獲給予時間，以制訂一套自律機制。記協希望傳媒機構及新聞工作者協會採用劃一的專業守則，並設立投訴或申訴專員制度。她認為，設立評議會只應作為在所有這些努力均無效時的最後方法。

#### 香港攝影記者協會(攝影記者協會)

11. 攝影記者協會副主席表示，雖然評議會有其可取之處，但攝影記者協會不能接受私隱小組提出設立法定評議會此一建議，因為後者可成為操控傳媒的工具。此外，評議會內代表傳媒的成員會有利益衝突。記者協會亦不支持在現階段設立非法定性質的評議會，因為此舉會對新聞自由造成負面影響。攝影記者協會認為傳媒應設立自律機制，而私隱被侵犯的人士應獲提供法律援

助，以尋求法律補救。攝影記者協會認為，只有在所有辦法均告無效的情況下，才應考慮設立非法定性質的評議會。

香港華文報業協會（“華文報業協會”）

[CB(2)296/99-00(01)號文件]

12. 華文報業協會主席向議員簡述意見書的內容。他表示，華文報業協會反對傳媒侵犯私隱和濫用新聞自由的行為。然而，該協會認為現時已有足夠法例和機制規管傳媒。該協會支持透過自律而非設立評議會的方法，因為有政府參與的評議會會損害新聞自由。

民權黨

[CB(2)320/99-00(01)號文件]

13. 民權黨執委會委員向議員簡述意見書的內容，當中列舉設立法定評議會所帶來的問題。民權黨原則上反對設立一個獲賦權施加罰則的法定評議會。他強調，設立一個沒有執行紀律權力的自願性機制將有助維護新聞自由和促進新聞業的責任感。

明光社

[CB(2)332/99-00(01)號文件]

14. 明光社總幹事向議員簡述意見書的內容，該意見書已在會上提交，並已隨CB(2)332/99-00(01)號文件送交缺席會議的議員參閱。明光社建議設立一個法定和獨立的評議會，以接受公眾針對傳媒侵犯私隱、作出不正確報道及刊載暴力或淫褻物品等行為作出的投訴，並進行裁決。明光社強調，評議會的成員不應由政府委任，而應由傳媒及各關注團體推選。明光社亦就建議設立的評議會的職能和權力提出建議，詳情載於其意見書內。

(主席暫時離席，並由副主席暫代主席之職。)

孔文添先生

[CB(2)313/99-00號文件]

15. 孔文添先生向議員簡述其意見書的內容。他指出諮詢文件存在的若干不足之處。他表示，私隱小組忽略了私隱權是有限度的此一基本原則，而諮詢文件就人類對資料、通訊和溝通的需要採取過份狹隘的觀點。他認為私隱小組並無就其提出成立規管傳媒侵犯私隱的法定評議會的建議提供足夠理據，因為諮詢文件所引述的



個案與公眾紀錄、合法報道和公眾利益(而非傳媒侵犯私隱的問題)有較大關係。鑒於欠缺關於調查所選用的樣本數目及調查方法的資料，他認為有關建議難以接受

16. 孔文添先生指出，雖然私隱小組已詳細列出理據，說明其因何不建議訂立一項屬於侵犯私隱類別的一般侵權行為，但並無提出任何預防評議會可能濫用權力的措施。舉例而言，私隱小組並無建議為被告訂立作出法律申述的權利。孔文添先生補充，評議會不論是否由政府倡議設立，均會傾向把其職權擴大至超越保障私隱的範圍。他表示，平等機會委員會及淫褻物品審裁處亦出現試圖擴大本職權範圍的類似情況。

17. 孔文添先生表示，在1999年4月26日事務委員會會議上，議員似乎已一致認為不宜透過立法管制傳媒。他希望該項共識獲得確定。

#### 與法改會轄下私隱小組會晤

##### 對團體代表的意見作出回應

18. 副主席邀請法改會轄下私隱小組回應團體代表所陳述的意見。私隱小組主席韋利文教授回應時強調，言論自由的重要性是毋庸置疑的，此方面受到《基本法》、《香港人權法案條例》(第383章)及《公民權利和政治權利國際公約》的保障。然而，由於所有權利均有限度，因此，有需要在不同的權利和利益之間求取平衡。他表示，私隱小組不會提出任何會損害香港新聞自由的建議，除非確有需要對傳媒的做法施加若干限制。他指出，私隱權由美國發明，在英國的法律中並不存在，因此香港的法律並未加以採納。私隱小組在研究期間，發覺普通法並無針對傳媒侵犯私隱的情況提供足夠的保障。

19. 韋利文教授注意到各團體對於政府可能會利用評議會壓制傳媒表示關注。他澄清，倘若法例的草擬恰當，以及評議會嚴守其職權範圍的規限，評議會極不可能被用作規管超乎傳媒侵犯私隱以外的其他行為。

20. 韋利文教授回應孔文添先生提出的意見時表示，他認為提述私隱的心理層面並無任何問題。他指出，法律上許多補救措施旨在保障個人的心理健康免受損害。關於作出法律申述的權利，他澄清，建議設立的評議會旨在作為一個非正式機制，就傳媒侵犯私隱的投訴作出裁決。為節省時間和金錢，故沒有建議在一套非正式的制度可進行法律申述。關於評議會可能把職權範

圍擴大至超越關乎私隱的事宜，韋利文教授表示，政府當局可實施甄別機制，藉以摒除不符合準則的投訴。他表示，類似的制度在私隱專員公署證明有效，該公署在其職權範圍內有效運作。

21. 對於記協指稱私隱專員公署所接獲的個案中只有少數直接關乎傳媒侵犯私隱的投訴，韋利文教授表示，個別人士一般不會向私隱專員投訴被傳媒侵犯私隱，因為現行法例並非為該目的而訂立。然而，他引述近日一宗個案，涉及一份雜誌就私隱專員所作的一項裁決尋求司法覆核，該項裁決指該份雜誌在未得一名女士同意的情況下刊登其照片屬違反《個人資料(私隱)條例》的行為。韋利文教授認為，此類個案需要在私隱權和新聞自由之間求取平衡，而評議會正是就該類投訴作出裁決的適當機構。關於在諮詢文件引述外國的經驗，韋利文教授表示，此舉有助公眾作出比較和決定哪種模式最切合香港的情況。

22. 私隱小組成員江偉先生表示，私隱小組致力研究私隱問題已有10年時間，有確鑿證據顯示，普通市民的私隱受到傳媒在沒有合理理由或不必要的情況下侵犯。民意調查和研究顯示，公眾不相信傳媒機構會自願和積極地回應公眾對本身的私隱合情合理的關注。他表示，許多人支持諮詢文件就規管傳媒侵犯私隱問題所提出的大部分建議，尤其是設立評議會的建議。他強調，建議設立的評議會只是為公眾提供保障其私隱權的其中一個選擇。倘若傳媒業可自行組織類似評議會的監察和紀律行動機構，對公眾而言亦是接受的。

23. 私隱小組成員歐禮義先生表示，私隱小組同意團體代表的意見，即不應由一個受政府控制的機構規管傳媒侵犯私隱的行為。他澄清，設立法定的評議會此一建議只是賦予監察機構法定地位，該機構不會是政府機構。

24. 私隱小組成員劉智傑先生表示，討論一直圍繞傳媒應否獲豁免受《個人資料(私隱)條例》規管此一問題。他強調，建議設立的評議會只是處理如何保障私隱的問題，而非在整體上規管傳媒。

### 進行討論

25. 劉慧卿議員表示，在諮詢文件發表時，行政長官已表明支持私隱小組關於設立法定評議會的建議。由於法改會由政府委任，許多人認為其建議是親政府的建

議。因此，她詢問私隱小組是獨立提出建議，抑或是獲得政府的肯首。

26. 韋利文教授回應時表示，設立評議會的建議旨在釋除公眾對於針對傳媒侵犯私隱的法律所提供的保障不足的具體關注。他表示，法改會並非政治團體，而是負責研究現行法例，並就法律改革事宜提出建議。私隱小組亦同時就與法律改革相關的另一項事宜，發表另一份有關侵犯私隱的民事責任的諮詢文件。該份有關侵犯私隱的民事責任的諮詢文件旨在為個別人士針對任何其他人士而非只是傳媒侵犯其私隱的問題提供補救。雖然私隱小組認為傳媒應在合乎道德規範的架構內運作，但亦注意到傳媒多年來並無為設立這樣的架構而盡力。

27. 劉慧卿議員詢問，韋利文教授是否支持設立評議會的建議。韋利文教授回應時表示，雖然諮詢文件所載的大部分建議在他接任私隱小組主席之前已作討論，但成立評議會的建議是私隱小組集體提出的建議。韋利文教授認為，雖然現行法例已為該等受傳媒侵犯私隱的個別人士提供補救，但有關法例並非特別為保障個別人士免受傳媒侵犯私隱而訂立。他的個人意見是，更為理想的解決辦法是修訂現行法例，令私隱專員可就針對傳媒侵犯私隱的投訴作出裁決。

28. 劉慧卿議員提述立法會秘書處擬備的研究報告第37.8段，該段指出諮詢文件建議設立的評議會由於具有法定的調查和懲罰權力，將無可避免涉及《基本法》第二十七條。因此，她詢問建議設立的評議會會否違反《基本法》第二十七條。

29. 韋利文教授表示，由於有需要保障他人的權利，私隱權、言論及新聞自由均屬須予限制的人權。他指出，《歐洲人權公約》、《聯合國人權聲明》及《基本法》均已確認言論自由和新聞自由須受到限制。

30. 私隱小組委員黃國華先生對於指建議設立的評議會會違反《基本法》第二十七條的說法並不同意。他表示，諮詢文件第1章已詳細探討私隱權和發表意見的自由等問題。

(主席在此時恢復主持會議)

31. 鄭家富議員對於認為有需要設立評議會的意見表示有所保留，因為法院現時可參照《基本法》和《個人資料(私隱)條例》，就傳媒侵犯私隱的個案進行裁決。他關注到設立一個由政府委任並獲賦予廣泛權力的

評議會對新聞自由會帶來負面影響。鄭議員亦詢問私隱小組為何不建議採用英國的報刊投訴委員會的模式，該委員會屬沒有制裁權力的獨立機構。

32. 韋利文教授回應時表示，私隱小組有責任提出一個獲社會人士接納，並足以解決傳媒侵犯私隱問題的法律補救建議，一個不能行使懲罰權力的評議會等同“無牙老虎”。他表示，香港市民對於由傳媒自我規管缺乏信心，因為讀者人數最多的3份報章似乎並不熱衷參與自律的過程。鄭家富議員重申，他十分關注設立評議會的建議，因為海外國家的政府並無主動提出設立類似新聞監察機構的建議。

#### 與團體代表進行討論

33. 記協主席提及韋利文教授關於沒有足夠權力的評議會會成為“無牙老虎”的言論時表示，據她所知，海外國家並無可行使懲罰性權力的傳媒監管機構，因為設立這樣的機構需要在法例中訂明法定和嚴格的標準，並因而會限制新聞自由。

34. 鄭家富議員表示，市民對自律機制是否切實可行表示關注是合情合理的，因為難以找到顯示香港的傳媒有誠意奉行自律的證據。他詢問記協會否接受設立一個以英國的報刊投訴委員會為模式的評議會。記協主席回應時表示，基於下述理由，記協反對為改善傳媒操守而設立一個法定或非法定的統一監察機構——

- (a) 記協在1992至93年度進行的一項調查顯示，海外國家設立的報刊自律機構不能發揮作用；
- (b) 澳洲評議會(Australian Press Council) 在1994年進行的調查顯示，超過半數被訪者不滿解決投訴的方法；及
- (c) 記協關注到評議會會承受壓力，迫使其爭取擴大權力和職權範圍，最終可能限制新聞自由。

35. 記協主席認為，公眾對私隱的概念缺乏充分理解。她指出，明光社最近進行的一項調查顯示，大部分受訪者提及公眾人物、名人和政府官員被侵犯私隱的問題。然而，她認為，公眾人物相對普通市民而言所享有的私隱權較少，此點是獲得普遍接受的情況。因此，她認為，傳媒侵犯私隱的問題並非嚴重至需予規管的地步。

36. 鄭家富議員強調，為抗衡設立評議會的建議，傳媒必須向公眾顯示已致力改善傳媒操守。記協主席回應時表示，記協已承諾率先設立傳媒操守監察論壇，但礙於各傳媒機構在意識形態方面的歧見，以及記協的資源不足，以致這方面的進展緩慢。她告知議員，香港新聞行政人員協會在諮詢傳媒界的新聞行政人員、傳媒東主和有關各方後，正為新聞從業員編製一份專業守則擬本。她重申，傳媒需要更多時間設立一套自律機制。

37. 華文報業協會主席補充，並無必要設立一個法定的傳媒監察論壇，因為業內人士自願發起的聯合行動將達致相同效果。他表示，傳媒機構一直就設立自律機制一事盡力，儘管這方面的進展緩慢。

38. 鑒於記協的資源有限，明光社總幹事對於記協是否有能力設立自律機制表示懷疑。記協主席澄清，傳媒操守監察論壇是由各傳媒機構及新聞從業員協會共同參與設立。她補充，記協已設有道德操守委員會，該委員會是一個執行紀律的機制，負責聽取和裁決有關傳媒操守的投訴。記協最近已修改章程，以便可向公眾公開其就該等個案作出裁決的結果，而非只在本身的期刊刊登裁決的結果。

39. 何秀蘭議員要求記協及攝影記者協會澄清各自對於設立非法定評議會的立場。記協主席回應時表示，倘若成立非法定的評議會，該評議會須由社會人士組成，並享有高度的言論自由。攝影記者協會副主席重申，成立非法定的評議會雖然有可取之處，但該協會關注此舉對新聞自由所帶來的負面影響。因此，攝影記者協會認為成立評議會並非解決傳媒侵犯私隱問題的最有效方法。

40. 記協主席回應何秀蘭議員時表示，傳媒必須明瞭本身所負的社會責任，業界如未能在自律方面展示任何改善之處，尤其是當市民已普遍接受此一構想時，傳媒將難以提出反對實行立法規管的理據。

(會後補註：記協已於1999年11月8日發出函件，說明記協就傳媒侵犯私隱進行規管所持的立場，該函件已隨CB(2)332/99-00(02)號文件送交議員。)

41. 劉慧卿議員及何秀蘭議員提到明光社所進行的調查時，問及該次調查所選用的樣本數目和調查方法。明光社總幹事告知議員，該項調查只屬小規模的問卷調查，以隨機抽樣的方式在本港若干地點進行。他表示，明光社的建議是經該社的董事局進行詳細討論後提出，

所附上的調查結果只作參考用途。劉議員對於調查結果的準確性表示關注。她認為明光社在發表調查結果時，應在文件中清楚解釋調查方法，而傳媒有責任向公眾交代全部事實。明光社總幹事回應時表示，該社無意誤導公眾，因為該社已在文件中解釋調查的方法和選用的樣本數目。至於如何介紹該等資料，則須由傳媒作出決定。

42. 明光社總幹事回應何秀蘭議員時表示，他對於公眾人物或其親屬不應享有與普通人同等程度的私隱的看法並不同意。

43. 關於明光社的建議，即評議會亦應負責就涉及色情和暴力的報導的投訴作出裁決，何秀蘭議員表示，公眾顯然並不關注報章熱衷刊載暴力和淫褻內容的情況，因為兩份最為人詬病的報章的銷量最高。她認為明光社未能在調查中指出，讀者亦有責任透過市場力量維護傳媒操守。明光社總幹事回應時表示，銷量高的報章並不享有作出不道德報道的自由。明光社會繼續致力教育公眾如何選擇報章。他補充，該社並無把讀者的責任納入問卷內，原因是這並非該項調查的目的。

44. 鄭家富議員重申，他對於明光社建議設立一個擁有超越侵犯私隱問題的廣泛權力和職權的評議會表示關注。鄭議員雖然同意現行法例不足以解決傳媒侵犯私隱的問題，但他認為，此問題應透過現行法律架構處理，而非設立一套類似法定評議會的新機制。明光社總幹事回應時表示，家長、教師及社會工作者更為關注報章過份渲染色情和暴力，而非侵犯私隱的問題。他們亦關注傳媒的其他不恰當做法，例如“美化”三合會會員的非法行為，以及對涉及性罪行的不確報道。

45. 民權黨執委會委員關注到，明光社引述的個案大部分涉及對不道德報道的主觀和道德判斷，但明光社建議設立的評議會，並無就此類投訴作出裁決的法定權力。

46. 明光社總幹事表示，評議會的成員應由傳媒及關注團體選出，並應遵守劃一的專業守則。鑒於評議會大部分成員將由功能界別的選民(即傳媒、社會工作者、律師及教師)選出，何秀蘭議員對於評議會能否作出獨立和不偏不倚的裁決表示懷疑。明光社總幹事不同意功能界別選舉缺乏代表性的看法。他認為，業內人士參與規管機制，此點至為重要。

47. 副主席表示，諮詢文件曾在社會上引起的激烈爭論。令人遺憾的是，由業界本身設立自律機制的進度強差人意。他強調，言論自由和新聞自由是監察由行政主導的政府的有效和重要工具，尤其是在立法機關並非由全民普選產生時。然而，保障私隱同樣重要。他表示，民主黨認為現行法例應予修訂，為被侵犯私隱的受害人提供足夠的補救措施，同時應向受害人提供法律援助，以便他們可尋求法律補救。副主席亦指出，終審法院最近裁定一名曾對一份發行量甚大的報章作出負面評論的電視節目主持人勝訴。在該個案中，終審法院採取較宏觀的看法，把就一項關乎公眾利益的事宜所作出的公正評論視為誹謗行為的免責辯護。

48. 為解決傳媒侵犯私隱的問題，副主席建議傳媒設立一套自律機制，可對違反劃一專業守則的傳媒機構加以譴責。就此方面，記協主席告知議員，記協、攝影記者協會、新聞行政人員協會、香港新聞從業員協會已成立一個“新聞業操守聯合工作小組”，以研究各項建議，並就如何改善傳媒操守以達致公眾的期望提出建議。她認為社會制裁可發揮作用，因為其中一份發行量大但最為人詬病的報章最近已成立工作小組，以便設立一個投訴機制。她亦曾與香港報業公會探討採取聯合行動的共同點。然而，香港報業公會主張設立法定的自律評議會。攝影記者協會副主席表示，自願性質的傳媒監察機制在管制具侵犯私隱的報道方面未必有效。

49. 關於應否讓業外人士加入傳媒操守監察論壇以加強公信力的問題，記協主席強調，記協並不反對公眾參與監察傳媒的過程。然而，華文報業協會主席認為，加入業外人士會引起運作上的困難，並會進一步延遲該論壇的設立。就此方面，劉慧卿議員堅決認為，拒絕讓公眾參與的傳媒操守監察論壇不會有公信力。

50. 主席感謝各團體、法改會及政府當局的代表出席會議。

51. 議事完畢，會議於下午7時結束。

立法會秘書處  
2000年1月27日