

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管制的做法並不恰當，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