

**對傳播媒介侵犯私隱的規管：  
台灣、英國和美國經驗**

1999 年 11 月 4 日

劉騏嘉女士  
周柏均先生

立法會秘書處  
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓  
電 話：(852) 2869 7735  
圖文傳真：(852) 2525 0990  
網 址：<http://legco.gov.hk>  
電子郵箱：[library@legco.gov.hk](mailto:library@legco.gov.hk)

# 目錄

	頁
<b>研究摘要</b>	
<b>第 1 部份 —— 引言</b>	<b>1</b>
背景	1
研究方法	1
<b>第 2 部份 —— 規管模式</b>	<b>3</b>
台灣對傳播媒介侵犯私隱的規管	3
一般情況	3
整體規管架構	3
政府機構	3
法例規管	4
自律機制	5
對傳媒侵犯私隱的規管	6
法律規管	6
自律規範	7
英國對傳播媒介侵犯私隱的規管	10
一般情況	10
整體規管架構	10
政府/公共機構	10
法例規管	11
自律機制	13
對傳媒侵犯私隱的規管	15
法律規管	15
自律控制	17
美國對傳播媒介侵犯私隱的規管	18
一般情況	18
整體規管架構	18
獨立機構	18
法律規管	19
自律機制	20

---

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

對傳媒侵犯私隱的規管	22
法律規管	22
自律規範	23
對傳播媒介整體規管和侵犯私隱規管的比較	24
比較對傳播媒介的整體規管	24
比較對傳播媒介侵犯私隱的規管	25
<b>第 3 部份 —— 自律組織</b>	<b>28</b>
台灣的「中華民國新聞評議委員會」	28
成立歷史	28
職權	28
組成	29
經費	29
投訴機制	29
投訴個案	30
對評議委員會的評價	30
英國報刊投訴委員會	31
成立歷史	31
職權	31
組成	31
財政來源	31
作業守則	32
投訴機制	32
投訴個案	33
對投訴委員會的評價	33
美國明尼蘇達新聞評議會	35
成立歷史	35
職權	35
組成	35
財政來源	35
投訴機制	36
投訴個案	36
對評議會的評價	36
對自律組織作出比較	37
<b>第 4 部份 —— 對本港的啟示</b>	<b>38</b>
對本港的啟示	38

<b>附錄</b>	<b>40</b>
I. 台灣新聞記者協會「新聞倫理公約」	40
II. 台灣的「中華民國報業道德規範」	41
III. 台灣的「中華民國無線電廣播道德規範」	44
IV. 台灣的「中華民國電視道德規範」	46
V. 台灣的「中華民國新聞評議委員會處理陳訴案及檢舉案程序」	49
VI. 英國廣播標準委員會保障私隱守則（節譯）	51
VII. 英國報刊投訴委員會核准的「作業守則」	53
VIII. 英國報刊投訴委員會投訴人約章	57
IX. 美國明尼蘇達新聞評議會處理冤情程序	59

## 研究摘要

1. 本項研究主要檢視台灣、英國和美國三個司法管轄區就傳播媒介侵犯私隱所採取的規管模式。本項研究是從這些地方對報刊和廣播事業整體規管架構的角度出發，進而檢視他們如何對傳媒侵犯私隱行為作出規範。所以，這份報告首先論述了這三個司法管轄區對不同傳播媒介的規管模式，包括涉及的政府部門，法例規範和自律性組織。研究將報刊和廣播事業的規管模式分開處理。研究隨後分析了在整體規管的架構下，這些管轄區如何透過法例和自律機制，對媒介侵犯私隱行為作出規管。研究的第二部份探討了這三個管轄區內的評議會自律組織，了解它們的組成方法、處理投訴方法和工作成效。
2. 研究發現這三個司法管轄區廣播媒介受到的規管，一般與報刊有所不同。這些地區內的廣播媒介均需接受發牌制度形式的管制，並且在節目內容及編排上，都受到一定程度的監察。一般來說，這些地區對報刊的規管較廣播媒介為寬鬆，對於報刊可能出現侵犯私隱的情況，是透過受害人經司法途徑尋求補救或者自律機制處理。
3. 英國雖然在 90 年代初期，有建議成立報刊投訴審裁處，但這種建議一直**未被英國國會和政府所取納**。香港法律改革委員會私隱問題小組諮詢文件**建議成立的保障私隱報業評議會，運作性質近乎一個審裁處，有別於現時其他國家由報業自發成立的評議會自律組織**。
4. 諮詢文件多次強調可以以規管廣播媒介的方式，套用在印刷媒介身上。為媒介內容制定守則，然後由獨立的委員會負責進行監管，是部份國家特別針對廣播媒介而採用的規管模式（例如英國的廣播標準委員會）。廣播媒介需要採取這種規管模式，有其特殊原因和歷史因素，如可以利用的大氣電波資源有限、廣播媒介內聲音和影像的效果容易深入民間和有需要對心智未成熟者作出保護等。但如果將管制廣播媒介的模式引申到報刊上，無論守則的取向是寬鬆或者嚴緊，結果都是由第三者為印刷媒介新聞自由預先設定界限。在這項研究涉及的三個司法管轄區內，並沒有出現這種以規管廣播媒介的方式套用在報刊身上的做法。這種做法，其實是一種對印刷媒介規管模式和政策的重大改變。
5. 另外，諮詢文件設立評議會的建議，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 27 條特別保障新聞自由的條文，在這方面，諮詢文件並未作詳細討論。

# 對傳播媒介侵犯私隱的規管： 台灣、英國和美國經驗

## 第 1 部份—— 引言

### 1. 背景

1.1 香港法律改革委員會在 1999 年 8 月，公布一份由其私隱問題小組委員會擬備關乎傳播媒介侵犯私隱行為的諮詢文件<sup>1</sup>（下稱“諮詢文件”），文件建議以立法方式，成立保障私隱報業評議會，即時引起新聞界和公眾人士廣泛的關注。

1.2 立法會的民政事務委員會是負責監察政府有關新聞自由政策。本項研究的目的是向委員會提供參考資料和分析，以助議員考慮上述諮詢文件。

### 2. 研究方法

2.1 本項研究主要檢視台灣、英國和美國三個司法管轄區就傳播媒介侵犯私隱所採取的規管模式。

2.2 諮詢文件第三章討論了其他司法管轄區報業自律的情況，其中亦包括以上三個地方。但本項研究不單討論這些地方報業自律的情況，而是從這些地方對報刊和廣播事業整體規管架構的角度出發，進而檢視他們如何對傳媒侵犯私隱行為作出規範。

---

<sup>1</sup> 香港法律改革委員會私隱問題小組委員會（1999）《傳播媒介的侵犯私隱行為諮詢文件》。

2.3 因此，本項研究第一部份會首先論述這三個司法管轄區對不同傳播媒介的規管模式，包括涉及的政府部門，法例規範和自律性組織。本項研究將報刊和廣播事業的規管模式分開處理。由於廣播傳媒可以利用的大氣電波資源有限，加上廣播媒介中的聲音和影像效果可以帶來的巨大影響力，所以廣播媒介受到的規管，一般與報刊有所不同<sup>2</sup>。研究隨後會分析在整體規管的架構下，這些管轄區如何透過法律和自律機制，對媒介侵犯私隱行為作出規管。

2.4 由於諮詢文件建議成立侵犯私隱報業評議會，所以這項研究的第二部份會探討這三個管轄區內的評議會組織，了解它們的組成方法、處理投訴方法和工作成效。

2.5 由於時間相當緊迫，所以這項研究祇選取了台灣、英國和美國作為研究對象<sup>3</sup>。選擇台灣作為研究對象的主要原因，是台灣近年傳媒事業急速發展，而台灣現在享有的新聞自由亦受到國際間的認可<sup>4</sup>。選擇英國和美國的原因，是因為這兩個國家都被公認享有高度新聞自由；而本港的法制，亦與英國的普通法制有長遠和密切的關係。

2.6 這項研究內的資料是透過互聯網，各地政府報告和發函向各司法管轄區負責部門提出詢問而獲得的。

---

<sup>2</sup> 見李少南（1995）“電台及電視廣播的監管”收於梁偉賢、陳文敏主編《傳播法新論》香港：商務印書館，頁400-427及林子儀（1994）「新聞自由的意義及其理論基礎」收於林子儀《言論自由與新聞自由》台灣：月旦出版社，頁62-131中頁118-128。

<sup>3</sup> 有關其他國家的資料，可參閱蘇正平（1993）“新聞自主及自律——德國、東歐及日本經驗”收於中華民國新聞評議委員會《第二屆中華民國傑出新聞人員研究獎得獎人研習考察報告》，Urte Sonnenberg（1997）*Organising Media Accountability: Experiences in Europe*, Maastricht: European Journalism Centre. <http://www.ejc.nl/hp/contents.html> 及 Emmanuel E. Paraschos（1998）*Media Law and Regulation in the European Union: National, Transnational and U. S. Perspectives*, Iowa: Iowa State University Press.

<sup>4</sup> 根據 Freedom House 對新聞自由的調查，台灣新聞自由的水平在亞洲祇在日本之下，見 Freedom House（1999）*The News of the Century: Press Freedom*.

## 第 2 部份 —— 規管模式

### 台灣對傳播媒介侵犯私隱的規管

#### 3. 一般情況

3.1 台灣自 1988 年開放「報禁」<sup>5</sup>，繼之而開放廣播電視頻道，新聞媒介急促發展。台灣報章由 1987 年的 31 家增加至 1998 年的 360 家，而有線電視系統就有超過一百多家。自 1995 年起，台灣政府致力推展當地成為亞太媒體中心，目的是希望將台灣建設成為區域性華語電影和電視節目的製作和發行中心。

3.2 台灣媒介的發展，受到政治、文化、經濟等因素影響。整體上是由一個封閉系統朝向多元化和市場化的發展；台灣媒介的蓬勃發展，當然亦會遇到媒介社會責任，以至濫用新聞自由等問題。所以，台灣近年通過不少關乎規管傳播事業的法規，本身亦設有新聞自律的機制。

#### 4. 整體規管架構

##### 政府機構

4.1 台灣在 1988 年以前，實行「報禁」<sup>6</sup>。「報禁」的法律依據是《國家總動員法》及《出版法》。行政院在 1951 年，根據以上兩條法令，規定嚴格限制報紙、雜誌、通訊社的登記。報章的總數長期維持在 31 家。在報禁年代，對媒介作出規管的政府機構，包括行政院的新聞局、國防部的台灣警備司令部及國民黨的文化工作會。國民黨亦直接擁有多家報章和電視台。台灣是在 1988 年 1 月 1 日取消報禁。

---

<sup>5</sup> 報禁 --- 是指「限制新聞紙申請登記」、「限制新聞紙的篇幅」以及「限制新聞紙應在申請登記時載明所在地印刷出版」。

<sup>6</sup> 見李瞻（1997）「我國「報禁」問題及其解決之道」《新聞學研究》第三十九集，頁 1 至 27。



4.2 現時台灣政府對傳媒的規管主要是通過行政院屬下的新聞局。新聞局是依據《行政院新聞局組織條例》、《行政院新聞局法規委員會組織規程》及《行政院暨所屬各級行政機關訴願審議委員會組織規程》規定，設有國內新聞處、國際新聞處、出版事業處，電影事業處，廣播電視事業處、資料編譯處、視聽資料處和綜合計劃處等八處五室二會<sup>7</sup>。

4.3 行政院新聞局設置廣播電視評鑑委員會<sup>8</sup>，評鑑電視（包括無線廣播和有線電視）節目和廣告，以至錄影節目，委員由新聞局委任，評鑑決議供新聞局參考。

### 法例規管

4.4 台灣的法律採取成文法制度，以成文法為最主要的法律淵源。台灣規管大眾傳播媒介的法例，包括憲法、法律和命令，規範內容十分廣泛，主要涉及國家安全、新聞誹謗、人格權的保護、著作權的保護、猥褻新聞的界限及責任和個人資料保護等法律問題<sup>9</sup>。

### 報刊方面

4.5 長期以來，台灣的《出版法》，包含對違反規定的出版品，施以不同形式處罰的條文。在 1958 年的一次修訂中，更增修可以對出版品撤銷登記的處分規定。新聞界大都認為這是一條嚴重影響新聞自由的法例。這條法例終於在今年 1 月 12 日，由台灣立法院通過廢除。現時台灣特別針對報刊的相關法規，包括與中國內地工作新聞法規、港澳工作新聞法規和部份有關出版獎勵的法規。

### 廣播事業方面

4.6 台灣現時的《廣播電視法》是在 1976 年公布，主要是規管廣播和電視事業，內容涉及電台設立、節目管理、廣告管理、獎勵輔導及罰則。台灣在 1993 年通過《有線電視法》，當時被認為是第一部有深厚民意基礎的電子媒介法律<sup>10</sup>。這部《有線電視法》在 1999 年 2 月修改成為《有線廣播電視法》，現時內容包括有線電視審議委員會、營運管理、節目和廣告管理、費用及權利保護。

<sup>7</sup> 另外包括聯絡室、總務室、會計室、人事室、政風室、法規委員會及訴願審議委員會。

<sup>8</sup> 根據《行政院新聞局廣播電視評鑑委員會設置要點》成立。

<sup>9</sup> 見翁秀琪、蔡明誠主編（1992）《大眾傳播法手冊》國立政治大學新聞研究所頁 16-29。

<sup>10</sup> 該法規定設置有線電視審議委員會，委員的任用要經立法院同意。見尤英夫（1994）《有線電視法的理論與實務》台北：世紀法商雜誌社，頁 6。

---

4.7 台灣於 1997 年通過了《公共電視法》，而一家新的公共電視台亦於 1998 年 7 月 1 日啟播。台灣的《衛星廣播電視法》是在今年 2 月公布，該法對透過線纜和碟型收發器收發衛星訊息，提供法律上的基礎，規管範圍包括營運管理、節目和廣告管理、費用及權利保護。

### 自律機制<sup>11</sup>

#### 評議會

4.8 台灣是在 1974 年成立中華民國新聞評議委員會，該會以維護新聞自由，推行新聞自律，提高新聞道德標準作為其宗旨。評議會其中一項主要職能是「受理新聞、評論、節目、廣告所涉及之當事人之陳訴，或社會各方人士之檢舉，經調查、聽證後作裁決」<sup>12</sup>。

#### 倫理規範

4.9 在 1950 年，台北市報業公會成立，並且訂立「中國新聞記者信條」，該信條是仿照美國密蘇里新聞學院所訂美國新聞記者信條而擬撰的。

4.10 在 1963 年，台北市報業評議委員會成立，其後通過「中華民國報業道德規範」、「中華民國電視道德規範」及「中華民國廣播道德規範」。這三項規範連同「中國新聞記者信條」被現時台灣的中華民國新聞評議委員會採用為審議投訴的準則。

4.11 在 1995 年，台灣新聞記者協會成立，並於一年後公布新聞倫理公約（見附錄 I）。該公約十分簡單，祇有約四百多字。

---

<sup>11</sup> 除自律組織外，台灣存在不同形式的組織和機制，對媒體進行監察，其中包括有「消費者文教基金會」，台灣記者協會的刊物「目擊者」，財團法人「媽媽監督媒體文教基金會」和「台灣媒體觀察基金會」等。

<sup>12</sup> 中華民國新聞評議委員會組織章程第 8 條。

---

## 5. 對傳媒侵犯私隱的規管

### 法律規管

5.1 台灣尚未有制訂專門針對私隱權保護的法律，但在不同層面的法律中，亦有對私隱權作出保護的法律條文。這些相關條文包含在《憲法》、《民法》、《刑法》、《刑事訴訟法》、《少年事件處理法》、《保安處分執行法》、《監獄行政法》、《醫療法》、《郵政法》、《廣播電視法》、《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》、《性侵害犯罪防治法》等之中<sup>13</sup>，現就較為重要的，作出討論。

5.2 台灣憲法中關乎私隱權的條文，包括居住遷徙自由（第 10 條），秘密通訊自由（第 12 條），基本人權保障（第 22 條），基本人權之限制（第 23 條）等。

5.3 私隱權一般被認為屬於人格權的一部份。在台灣《民法》中，有特別條文針對人格權的保護。第 18 條：「人格權侵害時，得求法院除去其侵害，有受侵害之虞時，得請求防止之。」《民法》第 19 條則是對姓名權作出保護，規定「姓名權受到侵害時，得請求法院除去其侵害，並得請求損害賠償」。《民法》亦對一般不法侵害他人權利，不法侵害他人生命、名譽和自由的人仕，規定須負上損害賠償的責任。

5.4 在台灣《刑法》中，有特別條文針對保護秘密通訊的自由（第 315 條），保障居住自由（第 306 及 307 條）和防止專業人士（包括醫師、律師及會計師等）洩漏業務上知悉他人秘密的行為（第 316 條）。

5.5 在台灣三條有關廣播電視的法規中，即《廣播電視法》、《有線廣播電視法》及《衛星廣播電視法》，均有類似條文，以保障第三者對節目內容的更正請求權及答辯請求權。在《有線廣播電視法》內的相關條文是第 61 及 62 條，而《衛星廣播電視法》則是第 30 及 31 條。

---

<sup>13</sup> 詳盡的討論可參考尤英夫(1992)《新聞法論—下冊》台北：世紀法商雜誌社，頁 1-94 及羅文輝(1992)「隱私權」收於翁秀琪、蔡明誠主編《大眾傳播法手冊》台灣：國立政治大學新聞研究所，頁 53-80。

5.6 《有線廣播電視法》第 61 條規定：「對於有線廣播電視之節目或廣告，利害關係人認為錯誤，得於播送之日起，十五日內要求更正，系統經營者應於接到要求後十五日內，在同一時間之節目或廣告中，加以更正，如認為節目或廣告無誤時，應附具理由書面答覆請求人。」第 62 條則規定：「有線廣播電視之節目評論涉及他人或機關、團體，致損害其權益時，被評論者，如要求給予相當答辯之機會，不得拒絕。」

5.7 《廣播電視法》的相關條文則是在第 23 及 24 條，該法第 23 條更規定對錯誤報導而導致其他人之權益受實際損害時，電台及其負責人及有關人員會依法承擔民事或刑事責任。

5.8 大眾傳媒為提供服務，經常需要收集訂戶的基本資料。台灣在 1995 年公布《電腦處理個人資料保護法》，並在 1996 年根據保護法，制定《大眾傳媒業電腦處理個人資料管理辦法》，規定大眾傳播機構，如需為個人資料作電腦處理、蒐集、利用或國際傳遞，應辦理登記並取得執照<sup>14</sup>。

5.9 台灣為保障性侵害犯罪受害者，在《性侵害犯罪防治法》第 10 條規定「宣傳品、出版品、廣播電視、網際網路或其他媒介不得報導或記載性侵害事件被害人姓名或其他足以識別被害人身分之資訊。但經被害人同意或因偵查犯罪之必要者，不在此限。」

### 自律規範

5.10 台灣新聞記者協會的新聞倫理公約第七條指出：「除非涉及公共利益，新聞工作者應尊重新聞當事人的隱私權；即使基於公共利益，仍應避免侵擾遭遇不幸的當事人。」

5.11 台灣的中華民國新聞評議委員會在審議及裁定案件時，是以「中國新聞記者信條」、「中華民國報業道德規範」（附錄 II）、「中華民國電視道德規範」（附錄 III）及「中華民國廣播道德規範」（附錄 IV）為依據。

---

<sup>14</sup> 行政院新聞局編印《大眾傳播業電腦處理個人資料相關法令彙編》。

5.12 在「中華民國報業道德規範」內，關於私隱權保障的條文，包括：

- 第貳(三)條：採訪醫院或災禍新聞，應尊重院方規定或獲得當事人同意，不得妨礙治療或救難措施，尤不得強迫攝影。
- 第叁(三)條：除與公眾利益有關者外，不得報導個人私生活。
- 第叁(四)條：檢舉、揭發或譴責私人或團體之新聞，應先查證屬實，並與公眾私益有關者始得報導；且應遵守平衡、明確之報導原則。
- 第叁(六)條：新聞報導如有損害名譽事情，則應在原報導版面與位置，提供篇幅，給予可能受到損害者申述或答辯機會。
- 第肆(四)條：對未成年嫌犯或已定罪之未成年人，不得刊登其姓名、住址或足以辨認其身分之相關資料。
- 第肆(五)條：一般強暴案件，不得報導；對嚴重影響社會安全或與重大刑案有關之強暴案，不得洩露被害人姓名、住址、或足以辨認其身分之相關資料。
- 第伍(四)條：與公眾利益無關之個人私生活不得評論。
- 第柒(四)條：與公共利益無關之個人私生活照片，未經本人同意，不得刊登。

5.13 在「中華民國無線電廣播道德規範」中，關乎私隱權保障的條文，包括：

- 第貳(二)條：新聞採訪報導應避免損害與公眾利益無關者之個人權益。

5.14 在「中華民國電視道德規範」中，關乎私隱權保障的條文，包括：

- 第貳（四）條： 拍攝新聞應避免損害與公眾利益無關者之個人權益。
- 第貳（五）條： 採訪醫院或災禍新聞，應尊重院方規定或獲得當事人同意，不得妨礙治療或救難措施，尤不得強迫攝影。
- 第貳（六）條： 報導犯罪、色情及自殺新聞，在處理技術上應特別審慎，不得以語言、靜態圖片動態畫面描繪方法及細節。
- 第貳（七）條： 報導死亡新聞，應避免播出屍體畫面。
- 第貳（十）條： 對未成年嫌犯或已定罪之未成年人，不得播出其姓名、面貌、住址或足以辨認其身分之相關資料。
- 第貳（十一）條： 新聞報導及評論錯誤，應儘速主動更正，如損害名譽，應在大致相同之時段，給予可能受損害者申述及答辯機會。

5.15 新聞評議委員會所根據的三項道德規範，對媒介保障個人私隱的要求十分高，新聞傳媒機構如須完全按照有關規定行事，看來並不容易。有關評議委員會的詳細架構分析，投訴機制和個案分析，將在本報告的第三部份作出討論。

---

---

## 英國對傳播媒介侵犯私隱的規管

### 6. 一般情況

6.1 英國報章主要分兩大類<sup>15</sup>，第一類是普及性報章，以迎合大眾口味為主，主要有太陽報(The Sun)，鏡報(The Mirror)及每日郵報(Daily Mail)等。第二類是嚴肅性報章，包括泰晤士報(The Times)，獨立報(The Independent)，衛報(The Guardian)及金融時報(The Financial Times)。

6.2 英國現時擁有五個主要無線電視台，包括兩個英國廣播公司(British Broadcasting Corporation)的電視台和三個商營電視台。除了無線電視，英國亦有有線電視，衛星電視和數位電視。在 1998 年，英國領有牌照的有線電視經營者有 130 個。

6.3 英國廣播公司同時提供收音電台服務，包括五個全國性電台及大約 40 個地區電台。另外有約 200 個商業收音電台，提供全國，區域及地區性服務。

### 7. 整體規管架構

#### 政府/公共機構

7.1 1997 年 7 月國家產業部(Department of National Heritage)改名為文化，媒介和體育部(Department for Culture, Media & Sports)，負責整體廣播系統的政策工作。

7.2 英國廣播公司是按照皇家特許令(The Royal Charter)和許可協議(The Agreement)，訂明公司的章程、財政和義務。公司設有董事會，成員是由英王根據政府的建議任命。董事會任命一名總幹事(Director-General)，作為機構的行政負責人。英國廣播公司由於擁有相當的自主性，可視為一個公營廣播事務的自我規管機構。

7.3 獨立電視管理委員會(Independent Television Commission)是法定組織，主要負責英國商營電視、衛星電視及有線電視的發牌和規管工作。委員會的規管工作是透過設定牌照規定條件，守則和指引。委員會制定的多項守則是對節目內容，廣告，贊助和技術方面作出規定。

---

<sup>15</sup> 普及性報章一般被稱為小報(tabloids)，而嚴肅性報章則被稱為大報(broadsheets)

7.4 在 1997 年 4 月，英國成立廣播標準委員會(Broadcasting Standards Commission)，是唯一一個法定規管架構，範圍涉及所有電台和電視台，包括英國廣播公司及其他商營有線、衛星和數碼廣播服務。委員會主要工作是制定有關公平性和節目標準的作業守則，對投訴作出處理和裁決及進行相關研究。

7.5 英國電台的發牌和規管是由電台管理局(The Radio Authority)負責，主要工作是策劃頻率、發牌及對節目和廣告進行規管。

### 法例規管

#### 報業

7.6 英國政府並無對報章實行控制和審查。報章好像一般人，受到誹謗、藐視法庭和官方保密等法律規範。大部份針對報章的訴訟都是與誹謗有關的。英國對報章的內容並無法例上的規管，這方面的規管主要是透過業界制定的守則，由業界自行規管。

7.7 英國報章的廣告，正如其他刊登在非廣播媒介的廣告一樣，是由廣告標準管理局(The Advertising Standards Authority)作出規管。管理局亦負責對違返廣告行業守則的投訴進行調查。

#### 廣播事業

##### 英國廣播公司

7.8 在 1996 年，英國廣播公司受到新一套皇家特許令和許可協議的規範，年期直至 2006 年。英國廣播公司與文化、媒介和體育部部長簽訂的協議，維持對節目內容，管理和編排的編輯自主。許可協議亦強化公司董事局成員對節目標準的維持和公司對公眾的問責性。

7.9 在英國廣播公司的許可協議中，訂明公司必須對爭議性題材報導準確和公正無私制定製作守則。該公司的「節目製作人員守則」(Producers' Guidelines)<sup>16</sup>，內容十分全面，涵蓋公正無私，私隱保障與資料蒐集，犯罪新聞處理、政治事件報導，以及重大創傷新聞的處理。

---

<sup>16</sup> <http://www.bbc.co.uk/info/editorial/prodgl/contents/htm>



---

---

### 私營廣播

7.10 1990 年的廣播法，為獨立電視和電台服務的提供和規管，作出規範。根據這條法例，英國成立了獨立電視委員會，電台管理局廣播投訴委員會(Broadcasting Complaints Commission)和廣播標準局(Broadcasting Standards Council)。由於數碼科技的發展，令訊息傳播的速度和種類大大提高。英國在 96 年通過新的廣播法，主要是對 90 年的廣播法進行修改和補充。新法例主要就數碼無線廣播，提供規管架構；並且放寬 90 年法例中對媒介擁有權的限制。《1996 年廣播法》(The Broadcasting Act 1996)亦將廣播投訴委員會和廣播標準局合併，成為廣播標準委員會。

7.11 根據《1996 年廣播法》，規定獨立電視管理委員會有責任制訂及施行守則，以規管公正無私、暴力節目，尋求捐獻節目和其他委員會認為需要對節目作出規管的事宜。該守則對所有由委員會發出牌照的無線，有線及衛星電視服務均有效力。委員會跟進守則的遵守和調查投訴。根據法例規定，委員會有權採取處罰行動，包括罰款。現時的節目守則是在 1998 年 12 月公布，內容相當廣泛，包括規管節目內的口味、暴力呈現、侵犯個人私隱和政治訊息等<sup>17</sup>。

7.12 同樣，根據《1996 年廣播法》，規定廣播標準委員會有責任制定守則，以防止節目出現不公平處理和不當侵犯私隱。現時委員會最新一套守則(Codes of Guidance)是在 1998 年 6 月公布<sup>18</sup>。《廣播法》規定其他傳播機構和規管機構，必須在其守則中反映廣播標準委員會所公布的守則規定<sup>19</sup>。

### 媒介擁有權

7.13 英國媒介好像其他工業，受到一般競爭法例的規管。媒介的合併和擁有權轉售是受到公平貿易法(The Fair Trading Act)和《競爭法》(The Competition Act)的規管。媒介出現壟斷，將會對言論自由構成威協；而市場如果出過度競爭，為求盈利，亦會影響媒介的道德操守。

7.14 英國在 90 年立法，對廣播媒介的擁有權作出特別規定，認為應該廣泛分散，並且應避免跨媒介擁有權過份集中。在 1995 年，英國政府對媒介擁有權規管政策作出檢討，其後決定修改法例；在《1996 年廣播法》中放寬跨媒介或個別媒介擁有權規管的限制。

---

<sup>17</sup> <http://www.itc.org.uk/>

<sup>18</sup> <http://www.bsc.org.uk/codes/codefra.htm>

<sup>19</sup> 《1996 年廣播法》第 107 段(2) 及 108 段(2)。

---

---

## 自律機制

7.15 英國報業自律機制的具體發展，是在二次大戰後開始的。英國國會在 1946 年決議成立一個皇家委員會，負責調查當時英國報業的經營和擁有權。這個委員會建議成立包括非報界人士的報業評議機構。在 1953 年 7 月，英國報界成立報業總評議會 (The General Council of the Press)。有評論認為報業總評議會的申訴工作，已令新聞報導的真實性與客觀性有所提高<sup>20</sup>。

7.16 由於部份英國國會議員對報業擁有權出現壟斷的情況甚表關注，英國政府遂在 1961 年再次成立皇家委員會，對報業的生產和擁有權進行調查，其中一些建議是針對報業總評議會的權力和組成。1963 年 7 月，報業總評議會改組為報業評議會 (The Press Council)，在 25 名委員中，包括 5 名非報界人士，報業評議會亦積極處理申訴案件。

7.17 在 1972 年，研究私隱問題的揚格報告書<sup>21</sup>，反對就保障私隱權進行立法，但建議改善報業評議會的自律機制，例如透過成立獨立的委任委員會委任更多非報業人士為委員。在 80 年代後期，英國社會對報章多次出現侵犯私隱的情況十分關注。

7.18 英國在 90 年發表《關於私隱及相關事宜的報告書》<sup>22</sup>，認為報業評議會在處理投訴工作上缺乏成效，有必要成立一個具權威性、獨立性和公正性的新組織，所以建議報業評議會由報刊投訴委員會取代。報告更建議如果報業界不支持或者未能成立投訴委員會，便應成立具有法定地位的報刊投訴審裁處，執行一套法定的作業守則。報告認為審裁處的好處是程序簡單和快捷，並且一般人亦能使用得到。

7.19 英國報刊業在 1991 年成立報刊投訴委員會 (Press Complaints Commission)。英國政府曾承諾在報刊投訴委員會成立 18 個月後進行檢討，所以政府在 1992 年邀請大衛·加爾吉 (David Calcutt) 就報業自律進行檢討。檢討報告對報刊投訴委員會的成員和作業守則的獨立性提出不少的質疑。報告最後建議成立法定報刊投訴審裁處，具有調查、裁決、和給予賠償等權力<sup>23</sup>。

---

<sup>20</sup> 見李瞻(1982)《新聞道德》台北：三民書局，頁 82。

<sup>21</sup> *Report of the Committee on Privacy*, London: HMSO, Cmnd 5012, 1972.

<sup>22</sup> *Report of the Committee on Privacy and Related Matters*, London: HMSO, Cm 1102, 1990.

<sup>23</sup> David Calcutt (1993) *Review of Press Self-Regulation*, London: HMSO, Cm 2135.

7.20 在 1992 年 10 月，英國國會國家產業委員會 (National Heritage Committee) 決定對傳媒侵犯私隱問題進行調查，並在 1993 年 3 月發表報告<sup>24</sup>。報告滿意報界對自律機制的組成採取開放的態度，容許非報業人仕在報刊投訴委員會中佔大多數。報告認為言論自由與私隱權是有需要作出平衡，但這個平衡不應亦不能透過立法對報業作出限制而達致。所以報告反對成立法定的報刊投訴審裁處，但建議成立具法定權力的報業申訴專員。報告認為報業應該繼續採用自律的方式自行規管。另一方面，報告對報刊投訴委員會提出多項改善建議，這包括：

- 要求報章編輯人員及記者在僱傭合約中，訂明需要遵守作業守則；
- 接受第三者提出的投訴；
- 增加委員會的權力，可進行罰款及要求作出賠償；
- 設立電話熱線服務。

7.21 在 1995 年，英國政府對國家產業委員會發表的報告和《加爾加檢討報告》作出回應，發表一份名為《私隱權及傳媒侵犯私隱行為》的白皮書<sup>25</sup>。政府認為並沒有足夠理由要立法規管報業，而自我規管是未來最可取的方法，所以白皮書否決設立具法定地位的報刊投訴審裁處或者設置報刊申訴專員的建議。白皮書建議報刊投訴委員會作出以下改善：

- 在作業守則委員會中加入非報業人仕；
- 設置熱線服務；
- 訂立服務指標，公布裁決和更多使用口頭聽証；
- 由業界設置賠償基金；
- 修改作業守則內容，特別加強對私隱權的保障。

7.22 目前，英國廣播媒介並沒有類似報刊投訴委員會的自律性組織。

---

<sup>24</sup> National Heritage Committee, Fourth Report (1993) *Privacy and Media Intrusion*, Vol. 1, London: HMSO, 294-1. 香港法律改革委員會的諮詢文件在第三章討論英國報業自律情況時並未提及這份重要報告。

<sup>25</sup> *The Government's Response to the House of Commons National Select Committee- Privacy and Media Intrusion*, London: HMSO, Cm 2918, 1995.

## 8. 對傳媒侵犯私隱的規管

### 法律規管

8.1 普通法並不確認有私隱權的存在。個人私隱祇能在法庭已確認的侵權行為的情況下才會受到保障，一般提出訴訟的因由是侵犯土地，妨擾、誹謗和違反保密義務。英國多年來，均有人提議應該制定保障私隱權的法例。

#### 《1998年人權法》

8.2 在1998年，英國制定《人權法》(Human Rights Act 1998)，將《歐洲人權公約》引入成為英國法律的一部份，該法將在2000年10月生效。《1998年人權法》確認對私隱的保障和言論自由，亦即公約中的第八及第十條。

#### 《歐洲人權公約》

第八條：有權使私人和家庭生活受到尊重

1. 人人有權使他的私人和家庭生活，他的家庭和通信受到尊重。
2. 公共機關不得干預上述權利的行使，但是依照法律的干預以及在民主社會中為了國家安全、公共安全或國家的經濟福利的利益，為了防止混亂或犯罪，為了保護健康或道德，或為了保護他人的權利與自由，有必要進行干預者，不在此限。

第十條：言論自由

1. 人人有言論自由的權利。此項權利應包保持主張的自由，以及在不受公共機關干預和不分國界的情況下，接受并傳播消息和思想的自由。本條不應阻止各國對廣播、電視電視等企業規定許可証制度。
2. 上述自由的行使帶有責任和義務，得受法律所定的程式、條例、限制或懲罰的約束；并受在民主社會中為國家安全、領土完整或公共安全的利益，為了防止混亂或犯罪，保護健康或道德，為了保護他人的名譽或權利，為了防止秘密收到的情報的洩漏，或者為了維持司法的權威與公正性所需要的約束。

8.3 在人權法草案提交英國國會審議時，社會上有很多對該法例可能影響報業的討論<sup>26</sup>。相關的問題是報業投訴委員會是否屬於公共機構？如果報業投訴委員會屬公共機構，將來可能會面對有人提出訴訟，指委員會未能促進保障私隱權和言論自由。況且，如果日後英國法院可以根據人權法處理針對報業而提出的訴訟，報業投訴委員會的自律工作將會受到嚴重影響。

8.4 有鑑於此，英國政府其後修改草案。在《1998年人權法》中，有特別條文是關乎保障言論自由（第12條），條文更指示法庭在訴訟中處理關乎新聞性資料時，必須考慮公眾利益或者現存的私隱守則。

#### 《1997年保障免受騷擾法》(Protection from Harassment Act 1997)

8.5 這條法例可用以針對記者和攝影記者較嚴重的滋擾行為。法例設置兩種罪行，一為令他人擔心受到暴力對待的罪行，另一項是騷擾罪。法例容許受害人可因受騷擾而提出法律民事補救。

#### 《1996年廣播法》

8.6 英國對廣播媒介侵犯私隱存在着一定的法律規管。根據《1996年廣播法》第五部份，廣播標準委員會有法定責任制定守則，防止廣播節目出現不當侵犯私隱的和在這些節目資料蒐集時有關的不當侵犯私隱。該委員會有權處理對不當侵犯私隱的投訴和作出裁決。委員會並有權指令廣播媒介公布投訴的摘要和委員會對投訴的調查結果。

8.7 廣播標準委員會發表的「公平和私隱守則」已在1998年1月生效，其中針對保障私隱的部分，規範內容相當詳盡，包括使用隱蔽式相機和收聽器，攔途突擊採訪方式和極度悲傷和壓力下的採訪等（守則的原則部份見附錄VI）。根據《1996年廣播法》第107條規定，其他廣播媒介或者規管機構（包括英國廣播公司），必須在其守則中反映標準委員會所公布這方面的守則規定。

---

<sup>26</sup> 見 House of Commons Library (1998) *The Human Right Bill : Privacy & the Press*, Research Paper 98/25

---

---

## 自律控制

8.8 如前所述，英國政府對報章內容並沒有特別的審查機制。對報章內容涉及侵犯私隱的行為，主要由報業自律機制—報刊投訴委員會—根據一套由行業制定的「作業守則」負責處理。近年英國對報業規管的爭論，很大程度上是圍繞著報業侵犯個人私穩這個問題上。

8.9 在 1997 年，由於英國皇妃戴安娜發生意外，加上國內要求規管報業侵犯私隱的意見十分強烈，報刊投訴委員會遂決定要求對「作業守則」進行檢討。新的守則在 97 年 11 月獲得通過（見附錄 VII），其中對私隱和公眾利益的部份如下：

### 第三條

#### 私隱

- (i) 每個人的私生活或家庭生活、家居、健康和書信都有獲得尊重的權利。如未取得當事人同意而侵擾他的私生活，有關刊物應提出充分理由支持它的做法。
- (ii) 未取得當事人同意而使用遠攝鏡頭攝影機拍攝他們在私人地方的照片是不可以接受的。

註釋 - 私人地方是指人們可享有合理的私隱期望的公共或私人物業。

#### 公眾利益

只要證明是符合公眾利益，第 3 條可以有例外情況。

1. 公眾利益包括：(i)偵查或揭露罪行或嚴重的不端行為；(ii)保障公共衛生和安全；及(iii)避免公眾被某人或某機構的一些聲明或行動誤導。
2. 如報刊以符合公眾利益作為理由，報刊投訴委員會將要求有關編輯提供詳盡的解釋，證明有關做法如何符合公眾利益。
3. 遇上涉及兒童的個案，編輯必須證明有一項非常特殊的公眾利益，其重要性尤甚於本應屬於首要考慮因素的兒童利益。

8.10 「作業守則」中的其他條文，例如第 4 條（騷擾）、第 5 條（兒童）、第 7 條（牽涉入性罪行案件的兒童）、第 8 條（監聽儀器）、第 9 條（醫院）、第 10 條（無辜的親友）及第 12 條（性侵犯案中的受害者），亦與個人私隱有關。

---

---

## 美國對傳播媒介侵犯私隱的規管

### 9. 一般情況

9.1 美國的報業相當發達，在 1998 年，美國日報（包括早報和晚報）的總數有 1 489 份，每日銷量超過 25 萬份的報章有 39 份，前五名銷量最高的報章是《華爾街日報》(The Wall Street Journal)，《今日美國》(USA Today)，《洛杉磯時報》(Los Angeles Times)，《紐約時報》(The New York Times)，《華盛頓郵報》(The Washington Post)。

9.2 直至 1999 年 8 月，獲得聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission)執照的美國電台一共有 1 萬 2 000 多個，而獲得執照的電視台則有 1 千 600 多個<sup>27</sup>。

### 10. 整體規管架構

10.1 美國憲法第一修正案規定：「國會不得制定法律...剝奪人民的言論或出版自由...」。因此，美國並無特別針對報業而訂立的規管架構。現時美國對傳播媒介的規管主要是在廣播事業上。

#### 獨立機構

##### *聯邦通訊委員會*

10.2 美國設有聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission)，它是一個獨立的聯邦機構，直接向國會負責。主要職能是規管電台、電視、衛星和有線電視州際和國際間的傳播。委員會設有五名委員，由總統徵詢參議院同意後加以任命。委員會的工作主要是透過發放許可證，業務監督和頻率分配來進行。為履行其職責，委員會設立若干局，其中大眾媒介局(Mass Media Bureau)是處理規管電台和電視台相聯系的所有事務。委員會接受公眾就電台受到干擾及其他在委員會職權範圍內有關電台和電視台的投訴。

---

<sup>27</sup> <http://www.fcc.gov/mmb/asd/totals/bt990831.html>

---

## 聯邦貿易委員會

10.3 由於美國聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission)主要負責保障消費者免受廣告誤導和執行反壟斷法例，所以成為與傳播事業有關的規管機構。

## 法律規管

10.4 英國自 16 世紀開始，透過不同的限制，包括發牌制度，徵收稅項和利用煽動誹謗罪，對出版事業進行嚴格規管。美國在立國時，極力去除這些出版前的審查制度，所以有憲法第一修正案的出現。這一修正案亦是美國規管大眾傳播媒介的法律基礎。

10.5 美國法律界根據新聞傳播媒介在現今社會的重要功能，提出了第四權理論(the fourth estate theory)<sup>28</sup>，理論認為新聞媒介是政府三權之外的一種權，以監察政府，防止政府濫權。憲法對新聞自由作出保障，其主要目的維持傳播新聞媒介的自主性，使媒介不受政府的控制。

## 報業方面

10.6 理論上，報業機構一如其他公司，受到相同的法例規管，譬如稅收法例，反壟斷法例，勞工法例和公民權利(Civil Rights)法例。在美國出版報刊不須經官方註冊登記，亦沒有事前新聞檢查限制。

10.7 美國的《報章保護法》(The Newspaper Preservation Act)規定，如果一個社區由兩份報章提供服務，當其中一份報章出現嚴重經濟問題，面臨倒閉，可容許與另一份報章訂立商業合作協議。

## 廣播媒介方面

10.8 從一開始，美國的廣播媒介，並不能像印刷媒介，能夠享受到憲法第一修正案的廣闊保障。長期以來，美國電台和電視類媒介，都需向政府申請許可證。這種對印刷媒介和廣播媒介的區別性對待，一直維持到現在。美國最高法院曾指出「在所有形式的通訊中，廣播受到最有限的第一條修正案的保護。」(參見聯邦通訊委員會訴太平洋基金案(1978))<sup>29</sup>。

---

<sup>28</sup> Potter Stewart, "Or of the Press" reprinted in Eric Barendt, ed., (1993) *Media Law*, Aldershot: Dartmouth, pp. 631-7.

<sup>29</sup> FCC v Pacific Foundation, 438 U. S. 726 (1978).



10.9 美國根據 1934 年的《通訊法》(The Communication Act of 1934)，設立了聯邦通訊委員會。法例規定計劃提供廣播服務的機構須向委員會申請許可證，而委員會須審核申請人的服務能否促進公眾利益，才會發放許可證。委員會在發出許可證時，會考慮申請人的公民身份和品格，媒介所有權的多樣性(Diversity of ownership)，經濟及技術條件節目編排計劃和少數族裔和婦女優先權等因素。

10.10 雖然《通訊法》規定禁止聯邦通訊委員會審查廣播內容，但委員在一些領域仍然影響節目的內容，這些領域包括(1)政治廣播(2)猥褻、不體面和暴力題材(3)彩票抽獎節目(4)黃金時間分配(5)兒童電視節目編排等。

10.11 1996 年的《電訊法》(The Telecommunications Act of 1996)，對《1934 年通訊法》作出大量的修訂和補充。新《電訊法》的主要內容包括放寬媒介擁有權的限制，放寬電台和電視台許可證的限制，鼓勵媒介間的競爭和收緊對電視暴力節目的管制。

10.12 美國國會在 1984 年，訂立《有線通訊政策法》(the Cable Communications Policy Act of 1984)，規定有線電視規則，明確劃分出聯邦通訊委員會和州及地方當局的管轄界線。國會其後通過了 1992 年《有線電視消費者保護和競爭法》(Cable Television Consumer Protection and Competition Act)，其中包括對有線電視的收費作出規管，其後這些規管在 1996 年的《電訊法》中被取消。很多對一般廣播題材作出的規管，均適用於有線電視節目。

## 自律機制

### 評議會

10.13 在四十年代尾，美國出現新聞事業應以擔負「社會責任」的思潮，亦即社會責任論(Social Responsibility Theory)<sup>30</sup>。美國在六十年代尾，開始有私人基金會贊助在個別地區成立地方性的報業評議會。

10.14 美國全國新聞評議會(National News Council)，則遲至 1973 年才正式成立。這個機構的成立是受到當時英國報業評議會的成功例子所影響。全國新聞評議會成立初期，主要處理一般人仕及機構對傳媒的投訴，但範圍祇局限在全國性報章和電子媒介；評議會並且接受防礙報業新聞自由的投訴。

---

<sup>30</sup> 施蘭姆在其著作《大眾傳播的責任》中指出大眾傳播的四種理論為(1)極權主義(2)自由主義(3)共產主義和(4)社會責任論。見程交行譯(1992)《大眾傳播的責任》台北：遠流出版公司。

10.15 經過 11 年的努力，全國新聞評議會終於在 1984 年結束<sup>31</sup>。一項研究指出它失敗的原因包括缺乏經費，規管範圍狹窄、缺乏良好的領導和缺乏公眾的支持等<sup>32</sup>。

10.16 該研究認為在全國新聞評議會成立初期，並未得到一些全國性重要報章及廣播媒介充份的支持，《紐約時報》出版人更向員工發出通告，認為評議會可以對美國新聞自由造成傷害。評議會成立當初受理的範圍祇包括信譽良好的全國性報章和電子媒介，沒有針對其他不良媒介的操守，以致未能盡快獲得公眾的認可和支持。

10.17 美國現時歷史最悠久的評議組織，是明尼蘇達新聞評議會 (The Minnesota News Council)<sup>33</sup>。該會的前身是明尼蘇達報業評議會，在 1970 年成立。有關這個新聞評議會的詳細分析，將留待本報告的第三部份。

### 申訴專員

10.18 另一種在美國比較普遍的新聞自律機制，是由個別媒介自行設立新聞申訴專員。在 1960 年代，美國社會對報業的不滿日漸高漲。在 1967 年，《華盛頓郵報》成為第一份設立申訴專員的美國報章。美國傳播媒介有設立新聞申訴專員的並不多，全國祇有約 30 多名全職新聞申訴專員<sup>34</sup>。新聞申訴專員一般的工作包括改善新聞報導的質數、作為媒介與使用者的橋樑和處理對媒介的投訴。

### 倫理守則

10.19 美國各類傳媒介均有訂立本身的倫理守則和專業操守。較為重要的包括美聯社編輯人協會的報業倫理規範 (the Associated Press Managing Editors Code of Ethics)、美國專業記者協會倫理規範 (Society of Professional Journalists Code of Ethics)、美國報紙編輯人協會原則聲明 (American Society of Newspaper Editors Statement of Principles)，電台 — 電視新聞主管人員協會倫理規範 (Code of Ethics of Radio-Television News Directors Association) 及全國新聞攝影記者協會倫理規範 (Code of Ethics of National Press Photographers Association)。

<sup>31</sup> 有關全國新聞評議會的工作，可參閱其出版的三本工作報告。The National News Council, *In the Public Interest Vol. I, II, III*.

<sup>32</sup> 見 Patrick Brogan (1985) *Spiked: The Short Life and Death of the National News Council*, New York: Priority Press Publication.

<sup>33</sup> 有關全國新聞評議會和明尼蘇達新聞評議會的比較，可見 Richard P. Cunningham (1994) "Why Did One News Council Fail & the Other Succeed" (<http://www5.int.net/non/cunning3.html>)

<sup>34</sup> 見 Arthur C. Nauman (1994) "News Ombudsmanship: Its History and Rationale" (<http://www5.inti.net/ono/nauman2.html>)

## 11. 對傳媒侵犯私隱的規管

### 法律規管

11.1 美國私隱隱權法律的發展一般追溯到 1890 年華倫 (Warran) 及布蘭狄斯 (Brandeis) 題為《私隱權》的文章，這篇文章建議法庭承認公民享有私隱權，公民可以對新聞界對私隱的肆意侵犯提出訴訟。

11.2 美國現時對私隱權的定義和範圍，可能因司法管轄的不同而有所差異。有些州是在普通法基礎上承認私隱權，有些州是以立法方式作出規定<sup>35</sup>。在 1903 年，紐約州率先制定了承認私隱權的法例<sup>36</sup>。

11.3 在 1960 年，法學教授普羅索 (William L. Proseer) 將私隱侵權行為 (privacy torts) 分為四大類，包括 (1) 挪用他人姓名和肖像 (2) 導致公眾對某人的誤解 (3) 將個人難堪的私事公開和 (4) 對個人獨處或私人空間的侵擾。有很多州承認這四類私隱侵權行為，但亦有不少州仍然不能確定是否完全承認它們。

表 1 —— 私隱侵權行為分類

	侵犯的利益	侵犯者的性質
挪用行為 (Appropriation)	限制私人資料 用作商業用途的權利	缺乏授權
導致誤解 (False Light)	在公眾前獲得 正確表述的權利	嚴重冒犯
私事公開 (Private Facts)	個人擁有私人 資料的權利	嚴重冒犯
侵擾行為 (Intrusion)	個人擁有私人 居所和空間的權利	嚴重冒犯

資料來源：John D. Zelezny (1997) *Communication Law*, 2<sup>nd</sup> edition, U.S.: Wadsworth Publishing Company 第 180 頁。

<sup>35</sup> The Libel Defense Resource Center, ed. (1999) *LDRC 50-State Survey 1999-2000, Media Privacy & Related Law*, N.Y.: Libel Defense Resource Center.

<sup>36</sup> 有關美國其他州私隱法例的內容，可參考 National Heritage Committee, Fourth Report (1993) *Privacy and Media Intrusion*, Vol. 1, London: HMSO, 294-1, Annex I

11.4 另外，美國亦有法例規範媒介的新聞採集和信息蒐集。1986年的《電子通訊私隱法》(The Electronic Communication Privacy Act)禁止竊聽在人們認為私隱環境下，在有線或無線裝置上進行的任何談話。而聯邦通訊委員會亦有規則，對電話談話錄音用作廣播作出規範。

#### 自律規範

11.5 在美國各種專業守則中，部份包括有對私隱權作出保障的條文。但大多祇屬原則性表述。例如在美國專業記者協會倫理規範中，祇表明「承認一般人較那些爭取權力、影響力和受人注意的公眾人物，享有對自己資料更大的控制權。祇有在重大公眾利益的情況下才能侵犯個人的私隱。」

## 對傳播媒介整體規管和侵犯私隱規管的比較

### 12. 比較對傳播媒介的整體規管

12.1 本項研究三個管轄區對傳播媒介的整體規管的比較，可見下表：

表 2 —— 比較對傳播媒介的整體規管

司法管轄	媒介	主要法例規管*		主要自律機制		
		規管內容	有關法例	機制	倫理規範	內容
台灣	報刊	- 審查制度 - 進口數量 - 銷售登記	中國內地工作新聞法規 港澳工作新聞法規	新聞評議委員會	「中國新聞記者信條」 「中華民國報業道德規範」 「中華民國電視道德規範」 「中華民國廣播道德規範」	採訪手法，報導、評論、讀者來函、圖片、廣告、節目取向
	廣播	- 發牌制度 - 營運管理 - 節目和廣告管理 - 權利保護	《公共電視法》 《廣播電視法》 《有線廣播電視法》 《衛星廣播電視法》			
英國	報刊	報章擁有權 誇媒介擁有權	《1973年公平交易法》 《1996年廣播法》	報刊投訴委員會	作業守則	報導準確、回應的機會、私隱、騷擾、對兒童的保護、竊聽、歧視、對消息來源的保護、利益衝突
	廣播	- 發牌制度 - 節目管理 - 作業守則 - 媒介擁有權	《1996年廣播法》 英國廣播公司 皇室特許令和許可協議			
美國	報刊	報業擁有權	《報章保護法》	明尼蘇達新聞評議會		
	廣播	- 發牌制度 - 市場規管	《1934年通訊法》 《有線通訊政策法》 《1996年電訊法》	個別媒介自行設立的新聞申訴專員		

\* 只包括特別針對傳播媒介而訂立的法例，不包括一般涉及國家安全，誹謗、猥褻、藐視法庭和官方保密等法律規範。

### 13. 比較對傳播媒介侵犯私隱的規管

13.1 本項研究三個管轄區對傳播媒介侵犯私隱規管的比較，可見下表：

表 3 —— 對傳播媒介侵犯私隱規管的比較

司法管轄	法律保障		自律規範 *	
	內容	依據	主要內容	依據
台灣	居住遷徙自由、秘密通訊自由、人格權保障(包括姓名權、名譽)、防止專業人士洩漏業務上知悉他人秘密、性侵害事件被害人的身分	《憲法》、《民法》、《刑法》、《刑事訴訟法》、《少年事件處理法》、《保安處分執行法》、《監獄行政法》、《醫療法》、《郵政法》、《性侵害犯罪防治法》等	個人私生活(與公眾利益有關者除外)、醫院或災禍新聞、未成年嫌犯身分、強暴案被害人身分、個人之私生活照片(與公眾利益有關者除外)、報導犯罪、色情及自殺新聞時不得以言語、圖片描繪方法及細節,避免播出屍體畫面、給予受損害者申述及答辯機會	「中華民國報業道德規範」 「中華民國電視道德規範」 「中華民國廣播道德規範」
	第三者對廣播節目內容的更正請求權和答辯請求權 錯誤報導引起的民事或刑事責任	《廣播電視法》 《有線廣播電視法》 《衛星廣播電視法》		
英國	- 侵犯土地,妨擾、誹謗和違反保密義務	在法庭已確認的侵權行為	個人的私生活和家庭生活、家居、健康和書信保障 未取得當事人同意而使用遠攝鏡頭攝影機拍攝他們在私人地方的照片 對騷擾、兒童、牽涉入性罪行案件的兒童、無辜的親友及性侵犯案中的受害者的私隱保障	報刊投訴委員會《作業守則》
	- 有權使私人和家庭生活受到尊重	《1998年人權法》		
	- 免受騷擾	《1997年保障免受騷擾法》		
	- 廣播節目出現不當侵犯私隱的和在這些節目資料蒐集時有關的不當侵犯私隱 - 由廣播標準委員會接受投訴和作出裁決	《1996年廣播法》		

司法管轄	法律保障		自律規範 *	
	內容	依據	主要內容	依據
美國	挪用他人姓名和肖像 導致公眾對某人的誤解 將個人難堪的私事公開 對個人獨居或私人事務的 侵擾	私隱侵權行為	沒有具體羅列細節，只作原則性的 呼籲	各個專業協會的倫理規 範守則
	電話竊聽	《 1986 年電子通訊私隱法 》		

\* 有關自律機制的調查及裁決事宜見表 4。



### 第 3 部份—— 自律組織

## 台灣的「中華民國新聞評議委員會」

### 14. 成立歷史

14.1 台灣政府在 1958 年第 5 度修訂《出版法》，在行政處分中增加「撤銷登記」一項，當時引起新聞界的反對。另外，當時國際亦對台灣政府限制新聞自由的做法表示不滿。台灣在 1963 年首先成立臺北市報業新聞評議委員會，並著手擬訂各項道德規範。在 1974 年，臺北市報業新聞評議委員會改組為中華民國新聞評議委員會。現時委員會由下列八個台灣新聞團體共同組成，包括

1. 中華民國新聞編輯人協會
2. 中華民國新聞通訊事業協會
3. 中華民國廣播電視事業協會
4. 中華民國電視學會
5. 台灣省報紙事業協會
6. 台北市報業公會
7. 高雄市報紙業事業協會
8. 台北市新聞記者公會

### 15. 職權

15.1 評議委員會的主要職權是<sup>37</sup>：

1. 受理對新聞、評論、節目和廣告的投訴，經調查、聽證後自出裁決；
2. 主動就有違新聞道德之新聞、評論、節目和廣告進行討論，調查和作出決議；
3. 對有關提高新聞道德標準的問題進行研究和舉行座談會研討。

---

<sup>37</sup> 中華民國新聞評議委員會組織章程，第三章。

## 16. 組成

16.1 評議委員會委員由組成的團體協議邀請台灣新聞界先進、新聞學者、法律專家出任。名額為 11 人，任期 3 年。設主任委員 1 人，由委員互選。政府行政官員及從事新聞工作人員不能成為委員。

## 17. 經費

17.1 由組成的八個團體共同負擔。

## 18. 投訴機制

18.1 評議委員會有訂立本身處理陳訴案和檢舉案的程序(見附錄 V)。對於收到陳訴案和檢舉案，由評議委員會秘書處先行審查，然後交主任委員核示是否受理。如果評議委員會決定受理，當事人須於 15 日內以書面提出理由和證據。調查工作由一至三人委員負責，調查完畢後由委員會議決定應否舉行聽證。案件最後由委員會議作出議決，並在七日內印發決議。不服決議的可於 15 日內申請覆議。

18.2 台灣中華民國新聞評議委員會在審議及裁定案件時，是以「中國新聞記者信條」、「中華民國報業道德規範」(附錄 II)、「中華民國電視道德規範」(附錄 III)及「中華民國廣播道德規範」(附錄 IV)為依據。

18.3 委員會通過的裁決，僅為一種新聞道德上的批判，並非實質上的制裁。根據委員會組織章程第四章(5)，委員會通過的案件，如委員會發布新聞，其他傳播機構有刊載或播報的義務。

---

---

## 19. 投訴個案

19.1 評議委員會出版《新聞評議》月刊，對該會的裁決案有詳細的記錄。評議委員會亦有出版評議案例選輯<sup>38</sup>。委員會每屆（3年）處理的個案約一百多宗<sup>39</sup>，主題涉及廣告刊播、犯罪新聞處理、色情圖片刊登和媒介間爭議等<sup>40</sup>。

## 20. 對評議委員會的評價

20.1 台灣學者馬驥伸對評議委員會的個案和歷史作出分析後，認為評議委員會委員人選的代表性及公正性可予以肯定，並且能發揮新聞自律的功用<sup>41</sup>。

20.2 但另一方面，亦有不少評論對評議委員會的工作表示懷疑。台灣新聞學學者方蘭生認為評議會的自律效果並不理想，主要原因是委員會本身的權力基礎和範圍有限。一方面委員會成員及經費來自新聞界，很難發揮制衡作用；另一方面，委員會亦缺乏具體的制裁權<sup>42</sup>。

20.3 台灣資深中國時報記者林照真在一篇名為「當前台灣近以媒體觀察組織的幾個盲點」文章中，直指新聞評議委員會是官督民辦的機構，與國民黨關係密切，委員會「以『評議』為名，行『檢查』之實」<sup>43</sup>。

---

<sup>38</sup> 中華民國新聞評議會(1983, 1986)《中華民國新聞評議會案例第一輯及第二輯》。

<sup>39</sup> 1992-93年度，評議會一共處理38宗案件。

<sup>40</sup> 有關這幾方面個案的詳細分析，可參考馬驥伸(1997)《新聞倫理》台北：海嘯出版事業有限公司，第三章。

<sup>41</sup> 同前註、頁144-146。

<sup>42</sup> 方蘭生(1994)《新聞自由與新聞自律》台北：允晨文化。

<sup>43</sup> 林照真「當前台灣近以媒體觀察組織的幾個盲點」  
<http://www.medicwatch.org.tw/longterm/read.asp?index=33>

## 英國報刊投訴委員會

### 21. 成立歷史

21.1 英國報刊投訴委員會的成立過程在本報告前一部份已提及過，它是在 1991 年正式成立，以取代舊有的報業評議會。

### 22. 職權

22.1 委員會是一個獨立(非法定)組織，其功能是處理公眾人士對報紙和雜誌的投訴。

### 23. 組成

23.1 報刊投訴委員會有 16 名委員，其中 9 名是非報業人士，包括主席；其餘 7 名是來自報刊界的高級編輯人員。主席是由報刊界委任，其他所有委員都是由一個 5 人委任委員會負責委任。委任委員會的主席同時是投訴委員會的主席，委任委員會其中一名成員是報業標準財政委員會主席（見 24.1 段），他是這個委員會中唯一的報界代表，其餘 3 名是獨立人士，由委任委員會主席提名。

### 24. 財政來源

24.1 投訴委員會的資金來源會來自報刊業界，由報業標準財政委員會（Press Standard Board of Finance）負責收集。對報界收取的費用是按照報紙的流通量計算。

24.2 在 1998 年，投訴委員會的支出是 1 百 24 萬英鎊，大部份是用於職員的薪金。有關 1997 年及 1998 年的開支情況，可見下表：

**表 3 —— 1997 年及 1998 年英國報刊投訴委員會開支情況**

	1998	1997
職員薪金	748,323	729,433
租金	68,710	81,037
交通	35,641	64,796
顧問服務	122,401	119,190
折舊	8,744	7,732
辦公處支出	154,782	117,632
外事及宣傳	106,371	68,116
總數	1,244,881	1,188,206

資料來源：英國報刊投訴委員會 1998 年年報

## 25. 作業守則

25.1 委員會執行一套由報業自行制定的「作業守則」(見附錄 VII)，該守則是在 1991 年訂立。一個由編輯人員組成的作業守則小組 (the Editor's Code of Practice Committee)，會經常對守則進行檢討。守則由業界自行草擬，最後要經投訴委員會通過。在 1997 年，作業守則曾作出多項重要修改，範圍涉及個人私隱，滋擾行為，兒童保障，新聞正確等。

## 26. 投訴機制

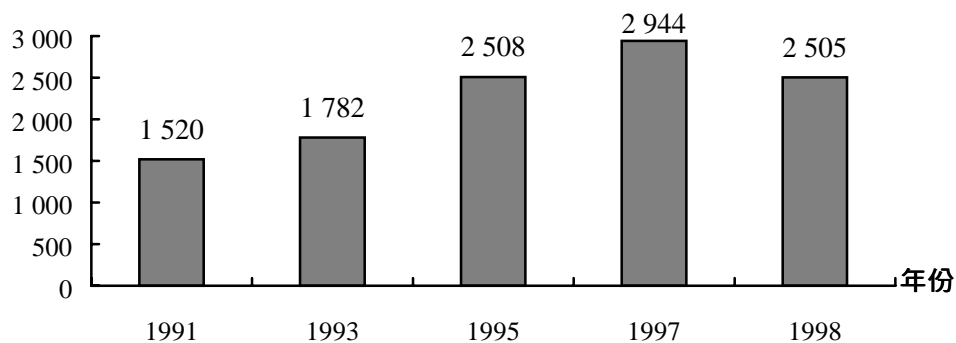
26.1 公眾人士如認為報刊違反「作業守則」，可書面向委員會作出投訴。委員會首先嘗試以調解方式處理投訴，如果不成功，委員會便會對投訴作出調查，之後作出裁決。委員會一般祇接受報導刊出後一個月內所作出的投訴。在 1996 年，委員會訂立了投訴者約章，列明投訴服務的指標 (見附錄 VIII)。所有委員會的裁決均會在該會的貴刊中刊登，直致目前為止，犯錯報刊亦會按照委員會要求在報刊顯著位置上刊登裁決全文。

26.2 委員會設有熱線電話服務，1998 年共接獲 2 400 個求助電話。

## 27. 投訴個案

27.1 在 1998 年，委員會接獲 2 505 宗投訴，較 1997 年的 2 944 宗為少。近年投訴個案的數字，可見下圖：

圖 1 —— 英國報刊投訴委員會近年接獲投訴個案的數字



資料來源：英國報刊投訴委員會 1998 年年報

27.2 從近年委員會年報的統計數字顯示，約六成至七成投訴是涉及作業守則第一條（準確）和第二條（回應的機會），而在每 8 宗投訴中，有約超過 1 宗投訴是涉及第二條（私隱）<sup>44</sup>。

27.3 在委員會接獲的所有投訴中，其中約九成或是透過調解的方式解決。在 1997 年，委員會祇對 82 宗投訴個案進行詳細調查和作出裁決，而在 1998 年，委員會需要作出裁決的個案有 86 宗。

## 28. 對投訴委員會的評價

28.1 對報刊投訴委員會的工作成效，在英國仍然存在很大的爭議，但英國政府依然施行讓報刊進行自我規管的政策。

<sup>44</sup> 英國報刊投訴委員會 1996 至 1998 年年報。

28.2 近年，有跡象顯示政治人物（特別是國會議員）較多利用投訴委員會進行投訴<sup>45</sup>。在今年 7 月，報刊投訴委員會裁定首相貝里雅對星期日郵報 (**Mail on Sunday**) 的投訴成立<sup>46</sup>。事緣是貝里雅投訴星期日郵報在 1999 年 1 月 24 日就其女兒入學時受到特別待遇的報導有誤導成份，即違反作業守則第一條（準確）；並且侵犯其女兒的私隱權，即違反作業守則第六條（兒童）。

---

<sup>45</sup> 見 James Michael (1997) "Complaints Against the Media" 在 Eric M. Barendt, et. al., *The Yearbook of Media & Entertainment Law 1997/98*, Oxford: Oxford University Press, pp. 335-59 at pp. 355-6.

<sup>46</sup> 有關裁決，見 <http://www.pcc.org.uk/adjud/default.htm>

---

---

## 美國明尼蘇達新聞評議會

### 29. 成立歷史

29.1 明尼蘇達新聞評議會的前身是明尼蘇達報業評議會，在 1970 年成立。成立初期由義務人員負責處理會務，其後聘請受薪職員後，搬入明尼蘇達大學。在 1979 年，報業評議會更改成為新聞評議會。

### 30. 職權

30.1 評議會以提高公正和可信的新聞工作為宗旨，工作包括為接獲對傳播媒介的投訴舉行聽證會，舉辦研討會，制作通訊和有線電視節目及其他教育工作。評議會並沒權力對傳播媒介作出任何懲罰，其功用主要是希望公眾及媒介能建立溝通的渠道。職權範圍包括報刊和傳播媒介。

### 31. 組成

31.1 評議會有 25 名義務委員，12 名是公眾（必須在過去 7 年有在傳播界工作），另外 12 名來自傳播媒介。主席通常由州最高法院法官出任。

### 32. 財政來源

32.1 經費 20% 來自媒介，35% 來自商界，35% 來自基金組織，另外 10% 來自個人。評議會並沒有接受政府的資助。評議會在 97 年的開支為美金 \$226,331。



---

---

### 33. 投訴機制

33.1 評議會有訂立本身的投訴處理機制，(見附錄 IX)。投訴要在報導出現六個月內以書面形式提出，投訴人要承諾放棄向被投訴的傳媒機構提出訴訟。如在一個月內，投訴人和傳媒機構仍未能解決有關投訴，評議會便會召開聽證會。聽證會包括三個步驟，首先是由個案涉及雙方作出表述，然後由委員會成員對個案涉及雙方作出查問，最後委員會成員在公開會議中討論個案，並作出裁決。委員會會在事後公布聽證會的書面報告。

### 34. 投訴個案

34.1 由 1971 年至 1998 年中，評議會接獲超過 1 650 宗投訴，其中有 120 宗需要由聽證會進行裁決<sup>47</sup>，在這些裁決中，絕大部份是涉及報章。

### 35. 對評議會的評價

35.1 由於明尼蘇達新聞評議會祇屬州制組織，雖然能維持近 30 年，但對美國整體傳播媒介的自律工作的影響並不顯著。

35.2 美國傳媒介近年出現多宗重大報導失實事件，以及對政治人物性醜聞事件的大肆報導，已引起公眾人仕再次關注媒介的倫理操守問題。社會上對成立類似新聞評議會的興趣有所增加，而明尼蘇達新聞評議會亦在其網頁上，刊登「如何成立新聞評議會」的資料<sup>48</sup>。

---

<sup>47</sup> Minnesota News Council Determinations, <http://www.mtn.org>

<sup>48</sup> Bob Shaw, "How to Start a New Council," <http://www.mtn.org/newscouncil/General/shaw.html>

## 36. 對自律組織作出比較

36.1 對以上三個司法管轄區內自律性組織的比較，可見下表：

表 4 —— 對自律組織作出比較

	主要職權	組成	經費	調查/裁決
中華民國新聞評議委員會	<p>受理對傳媒的投訴，經調查、聽證後自出裁決</p> <p>主動就有違新聞道德之新聞、評論、節目和廣告進行討論，調查和作出決議；</p> <p>進行研究和舉行座談會研討</p>	名額為 11 人，任期 3 年，由組成的團體協議邀請台灣新聞界先進、新聞學者、法律專家出任。	由組成的八個團體共同負擔。	<p>由委員會進行調查和裁決</p> <p>傳播機構有刊載或播報裁決的義務</p> <p>新聞道德上的批判，並非實質上的制裁</p>
英國報刊投訴委員會	委員會是一個獨立組織，主要功能是處理公眾人士對報紙和雜誌的投訴。	有 16 名委員，其中 9 名是非報業人士，包括主席；其餘 7 名是來自報刊界的高級編輯人員。除主席外，所有委員都是由一個委任委員會負責委任。	來自報刊業界，由報業標準財政委員會負責收集。對報界收取的費用是按照報紙的流通量計算。	<p>部份投訴個案由委員會進行調查和裁決</p> <p>犯錯報刊會被要求在報刊顯著位置上刊登裁決全文</p> <p>沒有制裁權</p>
美國明尼蘇達新聞評議會	工作包括為接獲對傳播媒介的投訴舉行聽證會，舉辦研討會，制作通訊和有線電視節目及其他教育工作。	有 25 名義務委員，12 名是公眾（必須在過去 7 年沒有在傳播界工作），另外 12 名來自傳播媒介。主席通常由州最高法院法官出任。	經費 20% 來自媒介，35% 來自商界，35% 來自基金組織，另外 10% 來自個人。評議會並沒有接受政府的資助。	<p>部份投訴個案會舉行聽證會及由評議會作出裁決</p> <p>裁決只是當作公眾意見</p> <p>沒有制裁權</p>

---

---

## 第 4 部份 —— 對本港的啟示

### 37. 對本港的啟示

37.1 在本項研究中，可發現三個司法管轄區對印刷媒介和廣播媒介是採取不同的規管模式。一般來說，這些地區對印刷媒介的規管較廣播媒介為寬鬆，除非涉及猥褻、暴力、妨害國家安全、防礙司法公正和侵害他人名譽的言論，政府都會採取一種不涉及言論或者表達內容的管制措施（content-neutral regulations）<sup>49</sup>。而美國對私隱權的法律保障，亦非特別針對傳播媒介。

37.2 英國對出版自由的爭取已經有幾百年的歷史；美國有憲法第一條修正案保障出版自由；而台灣最近亦廢除了訂立了近 70 年的《出版法》。整體趨勢是政府並不會隨便對印刷媒介的內容作出干預。

37.3 新聞媒介的自主性容易產生濫用新聞自由的問題。在印刷媒介中，一般的做法是要求它們作出自律。其中一種方式是成立報業評議會這類組織。

37.4 英國的報業自律性組織歷史悠久，一直是其他國家和地方模仿的對象。近年英國對報業自律的爭論，是受到傳媒出現嚴重侵犯私隱行為所導致。英國雖然在 90 年代初期，有建議成立報刊投訴審裁處，但這種建議一直未被英國國會和政府所取納。原因是如果成立報刊投訴審裁處，由於有法定的調查和懲罰權力，本質上是改變了政府對印刷媒介的規管模式：報刊投訴審裁處不屬於自律性組織。英國政府認為並沒有足夠理由要立法規管報業，而自我規管是未來最可取的方法。

37.5 香港法律改革委員會私隱問題小組建議成立的保障私隱報業評議會，運作性質近乎一個審裁處，有別於現時其他國家由報業自發成立的評議會自律組織。

37.6 諮詢文件多次強調可以以規管廣播媒介的方式，套用在印刷媒介身上。例如「立法規管傳媒一事不是嶄新意念。跟其他司法管轄區一樣，香港的廣播業是受一個法定的獨立組織規管……廣管局的成功例子，正好顯示新聞自由與法律規管並非互不相容，……。」<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> 對媒體的規管可分為結構性規管 (Structural Regulation) 和內容性規管 (Content Regulation)。結構性規管是針對媒體整體結構和組織，例如對媒體的擁有權作出規管。

<sup>50</sup> 香港法律改革委員會私隱問題小組委員會 (1999)《傳播媒介的侵犯私隱行為諮詢文件》頁 131。

---

37.7 為媒介內容制定守則，然後由獨立的委員會負責進行監管，是部份國家特別針對廣播媒介而採用的規管模式（例如英國的廣播標準委員會）。廣播媒介需要採取這種規管模式，有其特殊原因和歷史因素，如可以利用的大氣電波資源有限、廣播媒介內聲音和影像的效果容易深入民間和有需要對心智未成熟者作出保護等<sup>51</sup>。但如果將管制廣播媒介的模式引申到報刊上，無論守則的取向是寬鬆或者嚴緊，結果都是由第三者為印刷媒介新聞自由預先設定界限。在這項研究涉及的那三個司法管轄區內，亦沒有出現這種以規管廣播媒介的方式套用在報刊身上的做法。這種做法，其實是一種對印刷媒介規管模式和政策的重大改變。

37.8 另外，諮詢文件設立評議會的建議，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 27 條特別保障新聞自由的條文，在這方面，諮詢文件並未作詳細討論。

---

<sup>51</sup> 學術界已對這些需要對廣播媒體作出規管的理由進行反省，見 Eric Barendt, ed., (1993) *Media Law*, Aldershot: Dartmouth, Part II: Why Regulate Broadcasting?

## 附錄 I

### 台灣新聞記者協會「新聞倫理公約」

1. 新聞工作者應抗拒來自採訪對象和媒體內部扭曲新聞的各種壓力和檢查。
2. 新聞工作者不應在新聞中，傳播對種族、宗教、性別、性取向身心殘障等弱勢者的歧視。
3. 新聞工作者不應利用新聞處理技巧，扭曲或掩蓋新聞事實，也不得以片斷取材、煽情、誇大、討好等失衡手段，呈現新聞資訊或進行評論。
4. 新聞工作者應拒絕採訪對象的收買或威脅。
5. 新聞工作者不得利用職務牟取不當利益或脅迫他人。
6. 新聞工作者不得兼任與本職相衝突的職務或從事此類事業，並應該迴避和本身利益相關的編採任務。
7. 除非涉及公共利益，新聞工作者應尊重新聞當事人的隱私權；即使基於公共利益，仍應避免侵擾遭遇不幸的當事人。
8. 新聞工作者應以正當方式取得新聞資訊，如以秘密方式取得新聞，也應以社會公益為前提。
9. 新聞工作者不得擔任任何政黨黨職或公職，也不得從事助選活動，如參與公職人員選舉，應立即停止新聞工作。
10. 新聞工作者應拒絕接受政府及政黨頒給的新聞獎勵和補助。
11. 新聞工作者應該詳實查證新聞事實。
12. 新聞工作者應該保護秘密消息來源。

---

---

## 附錄 II

### 台灣的「中華民國報業道德規範」

#### 壹、通則

- 一、本規範根據中國新聞記者信條之基本原則訂定之。
- 二、報業從業人員應認清新聞專業特性，以公眾利益為前提，不為追求某一群體或某一個人自私目的犧牲公眾權益。
- 三、報紙刊登之內容應不違反善良風俗，危害社會秩序，或損害私人權益。
- 四、新聞採訪應謹守公正立場，不介入新聞事件。新聞報導應力求確實、客觀與平衡。
- 五、報業應尊重司法，避免影響法官之獨立審判。
- 六、報紙刊登內容如有錯誤，應即主動更正，並作明確之說明。
- 七、轉載或引用他人資料，應註明出處。

#### 貳、新聞採訪

- 一、新聞採訪應以正當手段為之，不得以恐嚇、誘騙或收買方式蒐集。
- 二、拒絕接受新聞來源之餽贈、賄賂或不當招待。
- 三、採訪醫院或災禍新聞，應尊重院方規定或獲得當事人同意，不得妨礙治療或救難措施，尤不得強迫攝影。
- 四、採訪慶典、婚喪、會議、集會等新聞，應守秩序。

#### 參、新聞報導

- 一、新聞報導應守莊重原則。不得誇大渲染、輕浮刻薄、歪曲或隱藏重要事實，或加入個人意見。在明瞭真相前，不作臆測。
- 二、新聞報導應明示消息來源，其為保護消息來源或有必要守密原因者除外。
- 三、除與公眾利益有關者外，不得報導個人私生活。
- 四、檢舉、揭發或譴責私人或團體之新聞，應先查證屬實，並與公眾利益有關者始得報導；且應遵守平衡、明確之報導原則。
- 五、對於有爭議事件，應同時報導各方不同之說詞或觀點，力求平衡。
- 六、新聞報導如有損害名譽事情，則應在原報導版面與位置，提供篇幅，給予可能受到損害者申述或答辯機會。

- 七、 已接受「請勿發表」或「暫緩發表」約定之新聞，應予守約。
- 八、 標題含義須與內容相符，不得誇大聳動或歪曲失真。
- 九、 意見調查之報導，應遵守下列規定：
  - (一) 明確說明調查之委託者、執行者、調查目的、樣本之代表性及抽樣誤差。
  - (二) 客觀呈現調查結果。
  - (三) 選情之調查與預測，應本公正之原則和立場，不得為特定對象或特殊目的而報導。
- 十、 有關股票、房地產等理財或投資分析報導，不得扭曲，以謀求私利，並應避免作明牌等預測。
- 十一、 報導國際新聞應遵守平衡與善意原則，藉以加強文化交流、促進國際了解。

#### **肆、犯罪新聞**

- 一、 採訪犯罪案件，不得妨礙刑事偵訊工作。
- 二、 犯罪案件在法院判決前，須假定嫌犯無罪，採訪報導時，應尊重其他人格。
- 三、 報導犯罪、色情及自殺新聞，不得詳述方法及細節。
- 四、 對未成年嫌犯或已定罪之未成年人，不得刊登其姓名、住址或足以辨認其身分之相關資料。
- 五、 一般強暴案件，不得報導；對嚴重影響社會安全或與重大刑案有關之強暴案，不得洩露被害人姓名、住址、或足以辨認其身分之相關資料。
- 六、 處理綁架劫持新聞應以被害人生命安全為首要考慮，在被害人脫險前，不得報導。

#### **伍、新聞評論**

- 一、 新聞評論應與新聞報導嚴格劃分，以免意見與事實混淆。
- 二、 新聞評論不得根據未證實之傳聞發表意見，臧否人物。
- 三、 新聞評論應力求公正，避免偏見與武斷。
- 四、 與公眾利益無關之個人私生活不得評論。
- 五、 偵查或審判中之訴訟事件，不得評論。

## 陸、讀者投書

- 一、 報紙應儘量刊登來源明確之讀者投書，使各不同群體與個人有發抒意見之管道，使報紙成為公眾論壇。
- 二、 報紙不得假借讀者投書之名，強調其所支持之主張。
- 三、 對刊出之讀者投書應公平處理，不得以特別編排設計，突出某一特定意見。

## 柒、圖片

- 一、 不得以剪裁或其他方式偽造或竄改新聞照片。
- 二、 新聞照片之說明不得作無事實根據之暗示或影射。
- 三、 不得刊登恐怖、色情或猥褻之圖片。
- 四、 與公共利益無關之個人私生活照片，未經本人同意，不得刊登。
- 五、 未成年嫌犯、已定罪之未成年人、強暴等案件之受害人及祕密證人照片，不得刊登。

## 捌、廣告

- 一、 廣告內容所宣稱者，應真實可靠。
- 二、 廣告須與新聞明顯劃分，不得以偽裝新聞、介紹產品、座談會紀錄、銘謝啟事或讀者投書方式刊出。
- 三、 報紙應拒絕刊登偽藥、密醫、誇稱醫治絕症及其他危害公眾健康之廣告。
- 四、 廣告之表現方式不得違反善良風俗、妨害家庭、違反科學、提倡迷信與破壞公共秩序。
- 五、 報紙接受委刊分類廣告，應負查核、過濾之責，其證件不全或內容不明確者，應拒絕刊登。

## 玖、附則

本規範如有疑義，由中華民國新聞評議委員會解釋。



---

---

## 附錄 III

### 台灣的「中華民國無線電廣播道德規範」

#### 壹、通則

- 一、本規範根據中國新聞記者信條之基本原則訂定之。
- 二、無線電廣播從業人員應認清新聞專業特性，以公眾利益為前提，不為追求某一群體或某一個人自私目的犧牲公眾權益。
- 三、節目內容設計，應根據我國社會所接受之倫理道德，作嚴謹考慮，並力求格調高雅。
- 四、節目內容應避免對種族、宗教、地區、性別、職業等歧視；並不得有猥褻、僥倖投機或其他危害社會善良風俗之言談。
- 五、節目內容涉及法律、醫藥及科技等專門知識時，應謹慎處理，以求正確。
- 六、節目應與廣告明顯劃分，節目主持人不得在其主持之節目中兼播廣告，以免節目與廣告界線模糊。
- 七、節目主持人之談吐應力求莊重文雅。

#### 貳、新聞節目

- 一、新聞採訪應謹守公正立場，不介入新聞事件。新聞報導應力求確實、客觀與平衡。未經證實之消息不得報導。
- 二、新聞採訪報導應避免損害與公眾利益無關者之個人權益。
- 三、新聞評論應與新聞報導嚴格劃分，並力求公正、避免偏見、武斷。
- 四、偵查或審判中之訴訟事件，不得評論。
- 五、廣播電台對於轉報聽眾提供之新聞與其他資訊，應負責查證之責。
- 六、意見調查之報導，應遵守下列規定：
  - (一) 明確說明調查之委託者、執行者、調查目的、樣本之代表性及抽樣誤差。
  - (二) 客觀呈現調查結果。
  - (三) 選情之調查與預測，應本公正之原則和立場，不得為特定對象或特殊目的而報導。
- 七、有關股票、房地產等理財或投資分析報導，不得扭曲，以謀求私利，並應避免作明牌等預測。
- 八、報導國際新聞應遵守平衡與善意原則，藉以加強文化文流、促進國際了解。

### 參、教育文化節目

- 一、 教育文化節目應重視新知之引介及品德之策勵。
- 二、 教育文化節目應請專家或學識經驗豐富者設計指導或主持。
- 三、 兒童教育節目應注重啟發兒童心智，培養良好生活習慣，以促進兒童身心健全發展。

### 肆、娛樂節目

- 一、 娛樂節目應寓教於樂，不流於低俗。
- 二、 播放歌曲應不違反社會普遍接受之道德標準。
- 三、 廣播劇應著重闡揚善良人性；不以淫穢、殘暴、頹廢等不健全行為或心理為描述重點。
- 四、 對民俗說唱藝術、國劇及其他地方戲曲，應適量提供播放時段。

### 伍、公共服務

- 一、 遇有緊急事故、重大消息、救援、尋人等事件發生，有需傳達連繫時，廣播電台即應迅速提供播出機會以善盡服務大眾之責。
- 二、 對於解答聽眾疑難、協助公眾了解法令規章等服務事項，應積極為之。
- 三、 節目內容涉及法律、醫療或衛生保健事項時，應由有關專家主持，設計或指導。
- 四、 公共服務節目不得涉及商業廣告宣傳。

### 陸、廣告

- 一、 廣告須求真實，如有懷疑，應即查證。對於誇大不實之廣告，應拒絕播出。
- 二、 廣告文詞應力求高雅、聲音應力避尖銳刺耳。
- 三、 醫藥廣告不得有類似「包治斷根」等誇大詞句，並不得以聽眾來電或來信方式播出。
- 四、 涉及色情、迷信及賭博性廣告，不得播出。

### 柒、附則

本規範如有疑義，由中華民國新聞評議委員會解釋。

---

---

## 附錄 IV

### 台灣的「中華民國電視道德規範」

#### 壹、通則

- 一、本規範根據中國新聞記者信條之基本原則訂定之。
- 二、電視從業人員應認清新聞專業特性，以公眾利益為前提，不為追求某一個群體或某一個人自私目的犧牲公眾權益。
- 三、節目內容設計，應根據我國社會所接受之倫理道德，作嚴謹考慮，並力求格調高雅。
- 四、節目內容應避免對種族、宗教、地區、性別、職業等歧視；並應避免暴力、血腥、恐怖、色情及猥褻等畫面。
- 五、節目內容涉及法律、醫藥及科技等專門知識時，應謹慎處理，以求正確。
- 六、節目應與廣告明顯劃分，不得為任何個人或群體作宣傳。

#### 貳、新聞節目

- 一、新聞採訪應謹守公正立場，不介入新聞事件。新聞報導應力求確實、客觀與平衡。未經證實之消息不得報導。
- 二、拍攝、剪輯新聞應避免歪曲真相、誤導觀眾。
- 三、出自檔案之新聞資料於播用時，應註明「檔案」字樣，或錄製日期。背景資料例外。
- 四、拍攝新聞應避免損害與公眾利益無關者之個人權益。
- 五、採訪醫院或災禍新聞，應尊重院方規定或獲得當事人同意，不得妨礙治療或救難措施，尤不得強迫攝影。
- 六、報導犯罪、色情及自殺新聞，在處理技術上應特別審慎，不得以語言、靜態圖片或動態畫面描繪方法及細節。
- 七、報導死亡新聞，應避免播出屍體畫面。
- 八、偵查或審判中之訴訟事件，不得評論。
- 九、犯罪案件在法院判決前，須假定嫌犯無罪，採訪報導時，應尊重其人格。
- 十、對未成年嫌犯或已定罪之未成年人，不得播出其姓名、面貌、住址或足以辨認其身分之相關資料。
- 十一、新聞報導及評論錯誤，應儘速主動更正，如損害名譽，應在大致相同之時段，給予可能受損害者申述及答辯機會。
- 十二、新聞評論應與新聞報導嚴格劃分，以免意見與事實混淆。

十三、意見調查之報導，應遵守下列規定：

- (一) 明確說明調查之委託者、執行者、調查目的、樣本之代表性及抽樣誤差。
- (二) 客觀呈現調查結果。
- (三) 選情之調查預測，應本公正之原則和立場，不得為特定對象或特殊目的而報導。

十四、有關股票、房地產等理財或投資分析報導，不得扭曲，以謀求私利，並應避免作明牌等預測。

十五、報導國際新聞應遵守平衡與善意原則，藉以加強文化交流、促進國際了解。

### **叁、教育文化節目**

- 一、教育文化節目應請專家或學識經驗豐富者設計指導。
- 二、兒童教育節目應注重啟發兒童心智，培養良好生活習慣，以促進兒童身心健全發展。
- 三、青少年教育節目應注重生活方面之啟導，並協助建立健全人生觀。
- 四、婦女與家庭節目應兼顧實用性與知識性，並避免成為廣告宣傳。

### **肆、娛樂節目**

- 一、娛樂節目應寓教於樂，並不得提倡迷信。
- 二、綜藝節目不得流於低級趣味，並不得有暗喻色情、猥褻之對話及動作。
- 三、益智遊戲、競賽等節目提供之獎品價值，應適度節制，以免激起觀眾之僥倖心理。
- 四、電視劇應避免詳細展示殘暴、吸毒、淫亂及性犯罪行為。若為劇情所必需，應以輕淡手法處理之。

### **伍、公共服務節目**

- 一、國家慶典或重要節日之慶祝活動，電視台應盡量作實況轉播。
- 二、提供衛生保健知識之節目，應請專家設計指導。非專業人員不得冒用專業人員身分出現。
- 三、公共服務節目不得涉及商業廣告宣傳。

## 陸、廣告

- 一、 廣告須求真實，如有懷疑，應即查證。對於誇大不實之廣告，應拒絕播出。
- 二、 廣告聲音、旁白與畫面應力求高雅，避免低俗。
- 三、 廣告不得有色情、猥褻或其他有害善良風俗鏡頭。
- 四、 醫藥廣告不得有類似「包治斷根」等誇大詞句。
- 五、 有損兒童心理健康之廣告，不得播出。
- 六、 殯喪及墓園廣告，不得播出。
- 七、 涉及迷信及賭博性廣告，不得播出。

## 柒、附則

本規範如有疑義，由中華民國新聞評議委員會解釋。

---

---

## 附錄 V

### 台灣的「中華民國新聞評議委員會處理陳訴案及檢舉案程序」

- 一、 本會評議新聞、評論、節目、廣告等案件，除因其有嚴重危害公序良俗或公眾利益之明顯情形得由本會主動評議者外，依本程序處理之。
- 二、 前條所定案件之直接受害當事人，得向本會提出陳訴案。媒體如有危害公序良俗或公眾利益者，則任何個人或團體，均得向本會提出檢舉案。  
前項陳訴案或檢舉案，除隨函述明陳訴檢舉要點並簽名蓋章外，均須檢具個人身份證影本或機關公文，連同刊播資料於新聞、評論、節目、廣告等刊播日起一百八十日內，向本會提出，逾期不予受理。
- 三、 除七團體所屬會員以外，新聞媒體內容有類似前條所定之情形者，準用本程序之相關規定，並於委員會議裁決後，由本會公開發表建議文。
- 四、 本會收到陳訴案或檢舉案，由秘書處先行審查是否合法程序規定，並報請主任委員核示是否受理。如有疑義，並得送請委員會議討論之。

陳述案或檢舉案有不合本程序之規定者，由秘書處通知原陳訴人或檢舉人補正。如經通知仍未補正時，本會不予受理。

- 五、 陳訴案或檢舉案經本會受理後，應以書面告知陳訴人或檢舉人，及被陳訴或被檢舉之媒體。對媒體之告知，應附具陳訴或檢舉之事由及相關文書。

但涉及關係人之保護者，不在此限。

當事人於接獲前項之告知後十五日內，得以書面提出答辯或補充陳訴或檢舉理由及證據。

- 六、 陳訴案或檢舉案經本會受理後，應推定委員一至三人負責調查或審查。如原陳訴人或檢舉人認為有撤回案件之必要者，應以書面正式通知本會。但案件已經委員會議裁定者，不得為之。
- 七、 陳訴案或檢舉案經調查或審查後，得由本會委員會議決定是否應舉行聽證。案件舉行聽證與否，均由調查或審查委員擬具裁定文草案，提委員會議決定原案是否成立。

- 八、 陳訴案、檢舉案或主動評議案一經委員會議裁決後，即可發布新聞稿，並由秘書處於七日內印發裁定文或決議文。
- 九、 被陳訴或被檢舉之媒體對於前條裁定或決議有異議時，得於收受裁定文或決議文後十五日內申請覆議。覆議案經受理後，除原審查委員外，加派委員二人參與審查，並於提經委員會議決定後，發布新聞稿、覆議文及裁定文。
- 十、 本會受理申請覆議案後，應以書面告知各當事人。對陳訴人或檢舉人之告知應附具申請覆議事由及相關文書，但涉及關係人之保護者，不在此限。當事人於接獲前項之告知後十五日內，得以書面提出答辯或補充申請覆議理由及證據。
- 十一、 陳訴案、檢舉案或主動評議案之申請覆議，每件以一次為限。但有重大事由經原申請覆議案之審查委員同意者，不在此限。
- 十二、 陳訴案或檢舉案，在司法程序進行中者，本會是否仍予繼續評議，由本會會議決定之。

---

---

## 附錄 VI

### 英國廣播標準委員會保障私隱守則（節譯）

#### 私隱

##### 一般情況

1. 公眾的知情權與市民的私穩權之間的分野有時頗為微妙。因此，在研究涉及在缺乏正當理由的情況下侵犯私隱的投訴時，委員會會考慮兩個明確的問題：首先，是否確有侵犯私隱的情況？第二，若然，是否有正當理由支持這樣的行為？

侵犯私隱的行為必須是以披露有關資料符合重大公眾利益作為理據，當中包括披露或揭露罪行或不光彩行為、保障公眾健康或安全、揭露由個別人士或機構作出帶有誤導成分的言論，或揭露公職人員極不稱職等事宜。此外，索取資料的方法必須與正受調查的事件的性質相稱。

2. 為某節目索取資料的過程中(即使沒有廣播任何資料)，以及在節目內使用該等資料的方式也可能侵犯私隱。

3. 很多時，大多數人的私生活並不關乎公眾利益。務須注意的是，某些人即使在非自願的情況下，短時間內牽涉入在新聞報道中佔有一席位的的事件中，則無論在當時或日後在重提該等事件的節目中，他們的處境不應被濫用或利用。廣播人員報道公眾場所發生的事件時，應確保他們所播放的言論及影象完全符合公眾利益的範疇，令其有充分理據在未經有關個別人士同意的情況下播放該等言論及影象。廣播人員如已獲得有關當局或管方的批准，在院校、機構或機關進行拍攝或錄音，則即使拍攝或錄音過程涉及個別僱員，或偶然涉及其他人，甚或所涉及的人基本上是沒有披露其姓名的公眾人士，廣播人員並無責任徵求他們的同意。然而，在明顯地屬於性質敏感的情況下，例如在醫院或監獄或警署內，除非已把有關人士的身份隱藏，否則廣播人員一般而言應徵得個別人士的同意。廣播人員應同樣小心處理閉路電視所攝錄的資料，以確保可從資料辨認的個別人士獲得公平對待。必須是在符合或關乎重大公眾利益的情況下才可成為沒有徵得個別人士同意而理據。



4. 無論是由於其所擔當的職位或所吸引的注意而成為公眾人物的人士，其情況很特殊。然而，並非公眾感興趣的所有事情均符合公眾利益。即使當涉及個人的事宜成為正當的關注議題，公眾人物或他們的近親或朋友也並沒有放棄其私隱權。然而，在某些情況下，鑒於私人行為本身的性質，或因該行為變得眾所周知而帶來的後果，私人行為可能引起更廣泛的公眾問題。所播放的任何資料應既有意義，亦屬真確。除非與正受調查的行為絕對有關，否則在正常情況下不應披露當事人的住址或其家人所處的地點。

## 附錄 VII

## 英國報刊投訴委員會核准的「作業守則」\*

## 導言

報界所有成員均有責任維持最高的專業和道德標準。本守則訂定量度這些標準的尺度。它既保障個人的權利，也維護公眾的知情權。

報界已義無反顧地承諾會自律，而本守則正為自律制度奠下基礎。編輯和出版人除了必須確保其僱員嚴格遵守本守則之外，還必須確保任何給報刊撰稿的人同樣嚴格遵守本守則。

除了實踐共同信守的守則的字面意義之外，還應該切實貫徹它的精神，這點對守則的施行至為重要。不應偏狹地從字面解釋本守則，使尊重個人權利的承諾不能實現，亦不應過分寬鬆地解釋，以免妨礙符合公眾利益的資料發布。

編輯與報刊投訴委員會合作處理投訴時，有責任盡量迅速行事。

任何遭報刊投訴委員會根據下列任何條文作出批評的刊物，必須以適當顯著的篇幅把投訴委員會的裁決全文刊登。

## 1. 準確

- (i) 報紙及期刊應注意不要刊登不準確、有誤導成分或失實的材料，包括照片。
- (ii) 每當報刊認識到曾就某重要事項刊登不準確的資料、有誤導成分的聲明或失實的報道，便應盡快以適當顯著的篇幅作出更正。
- (iii) 適當時必須刊登道歉啟事。
- (iv) 報紙雖然有自由偏袒某一方，但必須清楚區別評論、臆測和事實。
- (v) 報紙或期刊必須公正和準確地報道它是訴訟一方的誹謗案的結果。

## 2. 回應的機會

若然有合理的需要，報刊必須給予個人或機構一個公平的機會，就不準確的報道作出回應。

---

---

### 3. 私隱

- (i) 每個人的私生活或家庭生活、家居、健康和書信都有獲得尊重的權利。如未取得當事人同意而侵擾他的私生活，有關刊物應提出充分理由支持它的做法。
- (ii) 未取得當事人同意而使用遠攝鏡頭攝影機拍攝他們在私人地方的照片是不可以接受的。註釋 - 私人地方是指人們可享有合理的私隱期望的公共或私人物業。

### 4. 騷擾

- (i) 新聞工作者和攝影師不得藉恐嚇、騷擾或不斷追纏的方式搜集或試圖搜集資料或照片。
- (ii) 他們不得在未獲當事人同意的情況下拍攝身在私人物業內（物業的定義見第 3 條的註釋）的人的照片。若他們被要求停止致電、詢問、追纏或給當事人拍照，便不得堅持這樣做。若他們被要求離開當事人的物業，便不得繼續在該處逗留，更不得尾隨當事人。
- (iii) 編輯必須確保為他們工作的人遵守這些規定，並不得刊登由其他人提供但不符合這些規定的材料。

### 5. 在當事人悲慟或震驚時侵擾他

如擬報道的的事件有人悲慟或感到震驚，採訪和接觸當事人時應有同情心和言行謹慎。在這種情況下作出報道，必須體恤當事人的境況，但此舉不應被理解為限制報道法庭案件的權利。

### 6. 兒童

- (i) 青少年應可無拘無束地在免受不必要的侵擾的情況下完成學業。
- (ii) 新聞工作者不得為了採訪關於未滿 16 歲的兒童或任何其他兒童的福利的新聞而訪問該兒童或給他拍照，除非有父母或負責教養他的其他成年人在場，或徵得父母或負責教養他的其他成年人同意，則作別論。
- (iii) 新聞工作者在未徵得校方許可之前，不得接觸身處學校的學生或給他們拍照。
- (iv) 不得付款給未成年人以換取關於兒童福利的材料，也不得付款給父母或監護人以換取關於他們的子女或受監護的人的材料，除非這樣做是明顯地符合有關兒童的利益，則作別論。
- (v) 報刊必須有充分理由才可報道兒童的私生活，但有關理由不得與其父母或監護人的名聲、不名譽或地位有關。

7. 牽涉入性罪行案件的兒童
  - (a) 即使法律沒有禁止，報刊也不得披露牽涉入性罪行案件的未滿 16 歲兒童的身分，不論他們是受害人還是證人。
  - (b) 報刊報道一宗兒童是受害者的性罪行案件時
    - (i) 不得披露有關兒童的身分。
    - (ii) 可以披露有關成年人的身分。
    - (iii) 如亂倫案中受害兒童的身分可能被辨認出，便不得使用“亂倫”一詞。
    - (iv) 必須注意報道內容不得就被告人與有關兒童的關係作出任何暗示。
8. 監聽儀器  
新聞工作者不得使用隱蔽監聽儀器或以截聽私人電話談話的方式搜集材料，或將藉上述手段搜集得來的材料刊登。
9. 醫院
  - (i) 在醫院或同類機構採訪的新聞工作者或攝影師，應向負責的行政人員表明身分，並在進入非公共地方前取得許可。
  - (ii) 限制侵擾私生活的條文，尤其適用於採訪身在醫院或同類機構的人。
10. 無辜的親友  
報刊在徵得被定罪或被控犯某罪行的人的親友同意之前，必須避免透露這些親友的身分。
11. 虛假陳述
  - (i) 新聞工作者一般不得透過虛假陳述或詭計來搜集或試圖搜集資料或圖片。
  - (ii) 文件或照片只應在獲得物主的同意下才可拿走。
  - (iii) 除非是為了公眾利益，而有關材料不能以其他方法獲得，否則沒有充分理由使用詭計搜集材料。
12. 性侵犯案中的受害者  
報刊不得披露性侵犯案中受害者的身分，或刊登相當可能使他們的身分被辨認出來的資料，除非報刊有充分理由這樣做，以及在法律上有自由這樣做，則作別論。
13. 歧視
  - (i) 報刊在提述某人的種族、膚色、宗教、性別或性傾向，或提述任何身體上或精神上的病症或殘障時，必須避免採用帶有偏見或貶意的用語。

- (ii) 報刊必須避免報道某人的種族、膚色、宗教、性傾向、身體上或精神上的病症或殘障的詳情，除非它們與有關報道有直接關係，則作別論。

14. 財經新聞

.....

15. 機密的消息來源

新聞工作者有道義責任把機密的消息來源保密。

16. 以金錢獲得資料撰寫文章

- (i) 除非有關材料基於公眾利益是應該刊登的，並有凌駕一切的需要付款或承諾付款使有關材料得以刊登，否則，不得直接或經代理人向進行中的刑事法律程序的證人或準證人支付款項或提議支付款項以換取新聞故事或資料。新聞工作者必須採取一切可以採取的步驟確保沒有任何金錢交易會影響這些證人所提供的證據。

(編輯在授權付款時必須準備提供證據，證明事件涉及一項正當的公眾利益，而公眾是有權知道有關新聞的。.....)

- (ii) 除非有關材料基於公眾利益是應該刊登的，並有需要付款使有關材料得以刊登，否則，不得直接或經代理人向被定罪的罪犯、已認罪的罪犯或與他們有關連的人士(包括家人、朋友和同事)支付款項或提議支付款項以換取新聞故事、照片或資料。

公眾利益

只要證明是符合公眾利益，第 3、4、6、8、9、10、11 及 16 條可以有例外情況。

1. 公眾利益包括：(i)偵查或揭露罪行或嚴重的不端行為；(ii)保障公共衛生和安全；及(iii)避免公眾被某人或某機構的一些聲明或行動誤導。
2. 如報刊以符合公眾利益作為理由，報刊投訴委員會將要求有關編輯提供詳盡的解釋，證明有關做法如何符合公眾利益。
3. 遇上涉及兒童的個案，編輯必須證明有一項非常特殊的公眾利益，其重要性尤甚於本應屬於首要考慮因素的兒童利益。

\* 此中文譯本源自 香港法律改革委員會私隱問題小組委員會(1999)《傳播媒介的侵犯私隱行為諮詢文件》附件 3。

## 附錄 VIII

### 英國報刊投訴委員會投訴人約章

#### 投訴人約章

#### 對公眾的 12 項主要承諾

##### 服務水平：迅速回應你的查詢

1. 不論你致電總機抑或求助熱線(電話號碼：0171 353 3732)，只要你在辦公時間內來電，本機構將於電話鈴聲響 4 次內接聽你的電話。
2. 假如你在辦公時間內致電求助熱線，你將可聽到有關本機構的工作程序的具體意見。倘若你就一些不屬本機構工作範圍的事宜來電，我們會把實情告知，並向你提供所須聯絡的適當監管機構的資料，同時亦會把一些有關刊物的資料奉上，以便你可直接與該等機構聯絡。
3. 假如你提出一些與本機構的工作或職責有關的一般問題，本機構的新聞主任會迅速處理你的書面或口頭查詢，或因應你的要求，提供進一步的資料。

##### 服務水平：全面處理你的投訴

4. 假如你決定投訴，本機構承諾在接獲你的第一封信件的 5 個工作天內發出收函通知。倘若你的投訴並非本機構的工作範圍，而是另一監管機構的工作範圍，我們會把實情告知。但倘若你的投訴屬本機構的工作範圍，我們將會告知你有關投訴的程序。
5. 倘若你的投訴屬本機構的職責範圍，我們會進行調查，以了解是否有違反守則的情況。我們會每隔不多於 15 個工作天，向你通報調查投訴工作的進展情況。
6. 本機構一經接手處理你的投訴，便會委派一名投訴主任負責調查你的個案，該名投訴主任會一直作為你的聯絡人。

## 向公眾公開：確保你知道如何作出投訴

7. 本機構免費提供一份簡單的單張，說明你可如何提出投訴。本機構每年向各查詢中心、公共圖書館、警察局、醫院等場所寄出接近 12 000 份單張，以確保公眾盡可能容易接觸本機構。本機構的資料將繼續收錄於各主要的電話簿內。
8. 自 1997 年年初開始，我們亦以威爾士語、烏爾都語及孟加拉語印發“如何投訴”的單張連同工作守則。
9. 自 1997 年年初，本機構亦已提供文字電話(電話號碼：0171 583 2264)，以便失去聽覺或聆聽有困難的人可以直接查詢，而無需由朋友代勞。至於視力有障礙的人士，我們亦為他們提供一盒解釋本機構程序的錄音帶。
10. 本機構的職員必會透露自己的名字及以禮待人。倘若市民認為任何我們某位職員未達我們為自己所訂立的高標準要求，可向機構的總監作出投訴，總監會了解每一宗個案的情況。
11. 本機構對納稅人或使用本機構所提供服務的人士並不構成任何負擔。本機構會繼續免費提供服務。

## 逐年改善我們的服務

12. 我們每年均會發表數據，載列所接獲及解決的投訴個案數目，以及處理個案所需的時間。我們亦會公布成績表，列出我們在履行約章方面所取得的成績，包括處理投訴平均所需的日數及為日後訂下的改善目標。

## 附錄 IX

## 美國明尼蘇達新聞評議會處理冤情程序

## 如何提出投訴

- 投訴人須在有關報道被刊登或廣播的 6 個月內，以書面向新聞評議會 (News Council) 提出投訴。超過 6 個月後方提出的投訴須在有關傳媒機構答允參與的情況下才會獲受理。投訴人須附上有關的新聞剪報。倘若投訴人並無錄音帶或錄影帶，新聞評議會的職員會協助投訴人取得有關的物品。
- 投訴人須填寫兩份表格：投訴表格 (可在本機構的網站下載) 及放棄申索權利表格，後者須向新聞評議會辦事處索取，並在簽署後交回該辦事處。放棄申索權利表格表明你同意放棄就有關報道控告傳媒機構或新聞評議會委員或職員的權利。向新聞評議會投訴是訴諸法律以外的**另一選擇**，但其程序不可作為日後提起法律程序用途。
- 投訴人同意作出真誠努力解決投訴。雙方須向新聞評議會報告曾如何試圖解決問題。
- 倘若問題在一個月後仍未得到解決，新聞評議會的職員會要求個案所涉雙方在兩星期內就各自立場提交最後書面聲明。新聞評議會會盡早安排聆訊。在舉行聆訊之前，雙方仍可隨時達致和解。

## 放棄權利的聲明

在進入聆訊階段後，投訴人便會放棄向下列人士或機構提出誹謗和詆毀的申索權利，包括向新聞評議會提供資料的人士，新聞評議會的職員，以及發表在聆訊程序中取得的資料或由新聞評議會在就聆訊所作的書面裁決所提供資料的傳播媒體。倘若某法律或監管機構正擬就同一宗投訴所涉及的事宜向某傳媒機構或其僱員採取法律或規管性行動，新聞評議會不會受理該項投訴。

1. 倘若投訴人是一間機構，放棄權利的聲明必須由該機構獲適當授權的職員，以及該機構的受屈人士共同執行。
2. 作出放棄權利的聲明不等於放棄在**日後**就同一投訴所涉及的不當行為指控或再次發生的同樣事宜採取法律行動。



---

---

## 如何申述投訴

1. 倘若投訴人難以在表格內申述受屈的情況，新聞評議會的職員可提供協助。職員會小心為投訴人填寫，以確保正確陳述投訴人的受屈情況及適當反映有關問題。職員不會不恰當地影響投訴人或提出其他事宜以供投訴人考慮。
2. 投訴人須簡要及準確描述所投訴的有關事實，並附上證據，例如有關的新聞報道內容或其他陳述。
3. 投訴人須簡潔描述所投訴的事宜，或投訴人想要提出的事宜。所提出的事宜必須涉及違反關乎公平、準確、平衡、利益衝突新聞工作者操守的指控，或其他相關的新聞工作者操守(詳情請參閱投訴表格)。

## 在聆訊前篩選投訴

新聞評議會的職員會就投訴進行初步篩選，以確保投訴符合由新聞評議會進行裁決的標準。瑣屑無聊或不盡不實的投訴將不獲受理。

倘若投訴在未舉行聆訊之前被拒受理，投訴人可就有關決定以書面向投訴委員會(Complaints Committee)提出上訴。倘若投訴委員會仍決定拒絕處理有關的投訴，會以書面把決定告知投訴人。投訴委員會不會基於對某一方的偏見而拒絕處理有關投訴。

## 聆訊的進行

就冤情個案所進行的聆訊會分 3 階段：

1. 雙方作出陳述，並由投訴人首先作出陳述。
2. 新聞評議會委員向雙方盤問，以澄清事實和各項問題
3. 當進入商議階段，新聞評議會委員在公開會議上討論個案，並就個案作出裁決。

個案所涉雙方通常以陳述形式提出其證據，並附以有關的證物和文件證據。文件證據須在事前提交新聞評議會，以便該局委員在聆訊前有機會研究該等文件。證人亦可出席聆訊，並作出口頭證供，但卻無須宣誓。個案所涉雙方或新聞評議會可傳召專家證人作供。

---

---

新聞評議會的職員負責聆訊的所有安排，如對聆訊程序有任何查詢，可向該局職員提出。

新聞評議會舉行的聆訊並非審訊，而是在非正式但安排妥善的情況下，就有關個案進行認真和嚴謹的討論。主持聆訊的人員會就相關的事宜和程序方面的事宜作出裁決。新聞評議會聆訊的法定人數為該評議會的半數委員。公眾或傳媒代表的人數均不得超過法定人數的70%。新聞評議會的委員可在聆訊前或聆訊進行期間要求取消資格。

### **在大都會區以外進行聆訊**

倘若某項投訴在大都會區以外的社區發生，在有關社區內進行聆訊可能更為方便和實際。倘若新聞評議會作出這樣的決定，而有關決定亦獲投訴人和有關新聞機構同意，行政委員會(Executive Committee)可委出由評議會委員組成的小組委員會，前往投訴人及有關傳媒機構所屬的社區進行聆訊。該特別小組委員會作出的裁決將被視作全體新聞評議會委員作出的裁決。

### **傳媒對聆訊的報道**

新聞評議會的職員或會就聆訊進行錄音，但通常不會擬備文字記錄本。印刷傳媒及廣播傳媒可出席聆訊，而聆訊的部分過程或會廣播。傳媒在聆訊後可能要求投訴人評論其個案。新聞評議會的職員會協助傳媒報道聆訊，並盡量以不侵優別人的方式報道。

### **新聞評議會的裁決**

在聆訊的商議階段，新聞評議會將以簡單多數的表決方式，決定某項投訴是否成立。

倘若個案涉及新聞評議會某位委員所屬的傳媒機構，該名委員須被免除參與聆訊。新聞評議會的委員如認為其在個案中有利益衝突，須被免除參與就該個案所進行的聆訊或不參與有關的表決。新聞評議會的委員可不參與就個案的某方面事宜的表決。

由於新聞評議會的決定是在公開會議上作出，新聞傳媒可能立即加以報道。新聞評議會在作出決定當日，會有關的州的各個各新聞機構發布新聞稿，說明有關的實情和作出決定的理由。新聞評議其後會就聆訊(即裁決)擬備較詳細的書面報告，並在報告內納入投訴個案的確切描述、討論內容的覆述，以及委員的表決紀錄。裁決的內容可能載有各項資格規定、富啟導性的結論，以及對可減輕情節的因素所作的評論。

新聞評議會的職員會撰寫新聞稿及裁決的內容。對裁決持不同意見的委員可提出其意見，以便納入裁決內。委員亦可提出贊同的意見。新聞評議會會在其網站及刊物內公布裁決結果，並通常在舉行聆訊後兩星期內作出。