

我國報業自律的展望

張明芳

一、報業自律的發軔

我國新聞自律工作的具體化，是在民國五十年八月廿五日——三十一日，第二次陽明山會談開始。在那次會談中，新聞界與會人士王惕吾、李玉階、洪炎秋及余夢燕等於出席有關「文化建設與新聞事業」的分組討論中，建議「由新聞界制定積極性的自律公約，以代替消極性的出版法」，他們的理由是：「政府年前修訂出版法，對於新聞事業加強行政管理，加重行政處分，當係基於當前國家安全之要求，政府之用心，縱可獲得國人之諒解，唯於國際間頗滋誤解，對於我國民主聲望，不無影響，此就我國新聞界參加國際性活動，每多頻遭排拒，即為明證。以此情形不唯有損我新聞界之榮譽，抑且在國民外交上，亦不失為一項重大損失。我們深信，新聞界人士所具反共愛國之忱，未敢後人，當能自覺其對國家社會所負之責任。倘因新聞界基於此項責任感之自覺，制定「自律公約」，勵行自我約束，俾新聞自由及言論自由，能與社會安全，與國家利益，維持平衡，無所扞格，則現行「出版法」，實無存在之必要，宜乎予以廢止，藉以振人心而增國譽。」

在辦法中，建議主張組織兩個委員會，一個是「新聞言論審議委員會」，聘請新聞界先進、法律專家、及社會公正人士參加，負責審查新聞及言論的失實失當，觸犯人權，危害社會，或違背國家利益等事項。另一個是「業務調處委員會」，聘請主管機關，及社會公正人士參加，負責有關調處仲裁事項，

以防止同業間不正軌的惡性競爭，促進新聞事業的團結與進步。另在兩個委員會之外，設立一個「秘書處」，執行該兩個委員會的決議事項。

與會人士對於新聞事業自行制定自律公約多表贊同，對於以「自律公約」代替「出版法」一點，則意見不一。但會議仍對此建議作成如下結論：

(一)由新聞業制定積極性的自律公約，其辦法如次：

(a)公約內容依出版法立法精神擬訂，而包涵其內容。

(b)組織新聞評論調查審議委員會，及新聞業務調處委員會，分別調查審議新聞道德暨責任問題，及調處新聞同業間之爭端。另設祕書處，執行兩委員會之決議事項。

(c)新聞言論記載，違反法律者，除由新聞審議委員會處分之外，並依法檢舉。

(二)修改刑法，充實誹謗罪之條款，並增加藐視法庭之罪。

(三)修改出版法，從速制定出版法施行細則，在該法尙未修改前，對於該法第四十條，關於出版品之處分，應在施行細則中，加以明確從寬之規定。

(四)、(五)、(六)、(九)略(各點係有關新聞從業員福利等事項。)

(七)改進新聞報導，多刊載文化、教育及學術思想之消息，對於社會新聞，應注重好人好事之宣傳，減少犯罪新聞之記載，並避免渲染烘托，以求發揮報紙雜誌之教育功能。

行政院於同年十二月九日，在研討第二次陽明山會談所獲結論，而舉行的「文教措施研討會」中，就新聞及出版部分，作成七項決定，其中對於新聞自律案，決定意見爲：「政府對於新聞界人士制訂自

律公約一舉，表示贊同，盼望擬訂具體推動辦法，早日實現。」

從這次陽明山會談後，直至民國五十二年四月中國國民黨召開第一次新聞工作會談上，復有「組織全國性新聞專業團體，積極推行新聞自律運動」的建議，使得沉默一年多的自律運動，邁向具體實現的階段。蔣總裁在會中訓勉新聞界同志，「要本着良知良能，以國家、主義、負責為自律的標準，以道德標準來衡量自己的工作。」又說：「要站在時代的前面，不要落在時代的後面，要站在道德的前面，不要落在道德的後面。」這一番訓勉指出了自律的目標，也給新聞界莫大的振奮，因而，台北市報業公會首先響應，推定中央日報社長曹聖芬，聯合報發行人王惕吾，徵信新聞發行人余紀忠，及大華晚報社長耿修業，籌組「台北市報業新聞評議會」。歷經四個月的籌劃，中國第一個新聞自律組織，終於民國五十二年九月二日誕生，為中國新聞自律運動開創新頁。

由上這一發展可知，我國報業自律運動之發軔，在於以「自律公約」取代「出版法」，出版法並沒被取代，而自律公約一直延了二年才正式產生。

二、台北市報業新聞評議委員會的組織

台北市報業新聞評議會，在組織上和工作上的最高依據是台北市報業公會第十二屆第九次全體理監事會議，在民國五十二年七月十九日所通過的「台北市報業新聞評議委員會組織章程」。組織章程共十二條：

第二條揭櫫宗旨為：「本會以推行報業自律運動，提高新聞道德標準，促進新聞事業之健全發展。」

第三條規定組成份子爲：「本會委員由台北市報業公會聘請國內新聞界先進、新聞學者及法律專家担任，爲榮譽職。委員名額爲七人，任期兩年，並互推一人爲主任委員。但担任政府行政工作及報業現任從業人員，不得聘任爲本會委員。」在第一屆的七位委員中，報業先進者佔六人，法律專家僅一人。王洪鈞先生謂：「目前組成情形未嘗不可視爲我國報業自律的一項特色，足以顯示報紙傾向於在一種較自然而親切的方式下，透過報人之間共有的智慧及瞭解，發生匡正的功效。」

第六條劃分職掌爲：

(一)「就有關提高新聞道德標準之問題，委託新聞研究機構，定期作專題研究，其所提報告，經本會審議核定，印發台北市報業公會各會員報。」

(二)「受理新聞、評論所涉及之當事人及社會各方人士之陳訴及檢舉，經調查、聽證後，予以裁定。」

「上述陳訴及檢舉，如同時已循司法途徑進行者，本會不予受理。」

「審議或裁定所依據之道德規範，以參照『中國新聞記者信條』爲原則」。

同時，台北市報業公會及其會員報有履行下列各項義務：

(一)對本會所進行之專題研究及新聞評論之評議，不得作任何影響。

(二)對本會就新聞、評論所作之裁定，如有異議，得在十五日內申請覆議，如本會維持原定之裁定，即不得再作任何表示。

(三)經本會裁定確證某會員報有錯誤或疏失時，應由台北市報業公會促使該會員報發表適當之更正

啓事。」

由上組織章程，可見現在台北市報業新聞評議會的功能限於「告訴乃論」，並無主動審議之權，雖然有對有關提高新聞道德標準之問題，得委託作專題研究作成報告，經審議核定後印發台北市報業公會各會員報，事實上，這自然是參考性質，並無約束的意義。雖然，經裁定確有錯誤，台北市報業公會得促使各會員報發表適當之更正啓事，但，並無任何絕對的約束效力。

三、報業評議會的具體工作

五年多來的台北市報業評議會做了些什麼？申言之，我國報業自律運動，推展到何種程度，其成效若何？

根據評議會的工作，可分爲三方面來說明：

第一方面是管理陳訴及檢舉，這又可分爲三類：

第一類屬於接受陳訴，經評議會作成決定文通過發表者，計有三件。一爲吳陳璧池陳訴台北各報「肆意污辱其故夫吳家元」。一爲陳紀澄、汪綏英分別陳訴自立晚報「連續刊載不實消息，蓄意誹謗及」挑唆煽動，捏詞誹謗」案」，兩者均經評議會備極慎重之程序，作成決定文，送台北市報業公會及原訴人，並經公開發表。

第二類屬於原訴人中途申請免予審議，經評議會決定無庸處理者，計有俞雪莉、俞雪華陳訴公論報及民族晚報「惡意毀損名義」一案。

第三類屬於與本會組織章程第六條規定不符，評議會不予受理者，計有兩案。均因原訴人已同時進行司法訴訟，而經評議會決議不予受理。

以上三類合計僅有六案，若以評議會成立五年多之時間計算，平均每年僅有一案多。

另一方面是提出專題研究報告，經五年多的研究結果，評議會出版了二本書，一為「英國報業評議會十年」，一為「新聞自律資料彙編」，同時，該會因鑒於台北市各報所登醫藥廣告間有違反新聞道德，妨害公眾利益，乃徵詢各報負責人及專家意見後，通過「台北市報業新聞評議委員會關於報紙刊登醫藥廣告之決議文」。提出五點建議，送請台北市報業公會採納辦理。

四、報業自評的檢討

我國新聞事業歷史甚短，從上海「申報」創立的一八七二年算起，至今不過九十餘年，而初期的新聞事業，僅略具雛型，談不到規模，且在專制的統治之下，新聞自由的觀念頗難產生，有之，亦不過一二有識之士，如空谷幽蘭，不為衆人所注視，當時根本無所謂新聞自由，而新聞自律，更不必談。蓋自律乃產生自自由，自律是民主國家的產物。直到抗戰，我國的報業才有蓬勃的發展，不久，政府遷台，新聞事業隨着環境和時代的潮流，而日趨繁榮，呈現出一片新的氣象。同時，新聞自由的觀念及獲得，也隨着而來，終至運用不當，而造成濫用的不良影響，因而，報業同人，本着自動自發的精神，爲着個人、社會、國家的利益，而組織起約束自己的公會。而自律運動的具體表現，則在台北市報業新聞評議會的成立。此不但爲我們報業自律運動寫下嶄新的一頁，亦爲我國報界開一新紀元。

五年多來，我國報業自律推行的成效如何，已如上述，到底這些成效到達什麼程度？

下面分作四點來檢討：

(一)由受理案件看我國今日的報業自律

以英國一九六五年為例，該年其評議會共收到四百多申訴案件，而我國則每年平均一件而已。這種懸殊現象的發生，可能有兩個原因，一我國的報業自律已達到極爲完善的地步，因而極少可申訴的地方；一我國人對報界的此項運動不感興趣。這又可能是因爲我國民性那種「容忍」的美德所致，或我國民的知識水準不夠，對法律的認識不深，因此，即遭誹謗，不是不願提出申訴，即根本不知本身已遭到損害。結果是對於報界的所作所爲，採取不聞不問的態度。所以對於申訴案件絕少。由這二個原因，我們認爲後者的可能性要比前者爲大，因爲，我們可以從今日各報的內容來分析一下，若以「中國新聞記者信條」爲標準的話，則我們可以平心斷言，今日我國的報紙，有那一家已經達到了這一標準！我國對於報界申訴之少，絕不是我們的報業自律已達到完善的地步，而是我國人的一般知識，尙未達到一定的水準。

(二)由「台北市報業新聞評議委員會關於報紙刊登醫藥廣告之決議文」看我國今日的報業自律。

報業評議會因鑒於各報對於醫藥廣告的處置不當，而邀請專家，商榷改進的辦法，遂在五十六年九月二十五日通過此一決議文。此舉不僅顯示了評議會的負責，且可讚爲一大貢獻。依據評議會組織章程第六條規定，「就有關提高新聞道德標準之問題，委託新聞研究機構，定期專題研究，其所提報告，經本會審議核定，印發台北市報業公會各會員報」，因此，評議會的這一醫藥廣告決議文，目的在供台北

市各家報館，參考之用而已。我們且來看一看這一決議文的內容：評議會根據中國新聞記者信條第七條「吾人深信：報紙對於廣告之真偽良莠，讀者是否受欺受害，應負全責。決不因金錢之收入，而出賣讀者，社會之風化與報紙之信譽。」，而提出下列建議：

(1) 醫藥廣告必須標出衛生官署所發藥品許可證或醫師開業執照之號碼。

(2) 醫藥廣告不得使用近於猥褻或顯然誇大渲染藥品效力之文字。

(3) 模仿新聞報導或專論之醫藥廣告，應於其標題附近加註顯明之「廣告」字樣，以資識別。

(4) 拒登對醫師或藥品之鳴謝啓事。

(5) 拒登未經主管機關依法許可之外科美容整形廣告。

這五點建議，與五十七年前（一九一〇年）美國紐約時報所訂的「廣告規則」相比，其限制的範圍，絕不超過別人，說句良心話，實仍有「相形見拙」的地方。姑且不談，我們且看三個月來台北市各報的反應如何，翻開今日的任何一家醫藥廣告來，有那一家能接受評議會的這五點建議呢？無可諱言的「沒有」。雖然，評議會的這一建議，只是供各報參考而已，各報絕無遵守的義務。但，既為自律而建立的這一評議機構，而這一評議機構的建議，並不為推行建立這一機構的各報所採納，則自律的意義又何在！

(三) 由評議會的職掌看今日我國的報業自律

在組織章程中的第六條，很清楚的規定評議會的職掌和權力，只有被動的接受「告訴乃論」的陳訴，而無主動的提出控訴，這與英美各國一樣，而與推行自律頗有成效的日本不同。日本的報業自律組織

「日本新聞協會」，不但有主動檢舉的權力，同時有處罰的權力。爲什麼英美的評議會既無主動檢舉，亦無處罰的權力，而報業自律運動，能推動得有聲有色，能上軌道呢？這因素固然極其複雜，然最主要的是他們的誹謗處罰得相當的嚴重。他們在報導編輯時，總是戰戰兢兢，惟恐造成誹謗罪，因此，報格容易提高，而自律運動也容易推行，容易收到效果。再來看看我國報業評議會，既無英美的那種先天的優良環境，又無日本那種後天所賦的權力，故除非各報自動約束秉遵「中國新聞記者信條」，想利用評議會的職掌，來收自律的效果，那是可以想像得到的。

（四）由評議委員的榮譽職看今日我國報業自律

依據評議會組織規定，評議委員是榮譽職，換言之，是沒有薪水的。不爲報酬，而甘賣力氣者，固有之，但能盡斯其責者，則少之。看看五年多來的自律運動，這些德高年劭的委員們，做了些什麼，即可得到一明確的證明。固然這不能完全歸咎於無薪這一點，但何不專聘人員來負責呢？像印度的評議會。

根據以上四點而論，則我國報業自律的前途，不是頗不樂觀嗎？

不然，因爲這四點都是建立在二個基礎之上，一是人民知識水準的提高，一是報業負責人的決心。這些都需要待以時日。人民的知識提高了，報紙則不敢再肆意無的放矢，報格自然提高。自律自然而生。報紙的負責人縱不立即來個澈底革新，亦可慢慢改進這是一點。

還有，自律運動是一種潮流，我們不能避免這種必然而來的潮流的浸蝕。因此，我們可斷言，我們的自律運動，必不會停滯不進。

我們深信，我國報業自律的遠景是光輝的。