

附錄一、文獻綜述

目錄

| | | |
|-----|--------------------------------------|----|
| 1.1 | 商議式民調(Deliberative Polling)相關理論..... | 2 |
| 1.2 | 澳門商議式民調相關主題..... | 6 |
| 1.3 | 媒體職業道德研究中的評價量表..... | 36 |
| 1.4 | 小結..... | 40 |

本附錄主要包括五個部分，小節 1.1 是關於商議式民調的相關理論：小節 1.1.1 介紹了商議式民調的定義；小節 1.1.2 總結了商議式民調的包含要素；小節 1.1.3 是對商議式民調與其他公眾諮詢方法的區別；小節 1.1.4 是商議式民調的國際實踐。

小節 1.2 則通過六個方面分別敘述了與此次商議式民調相關的主題：小節 1.2.1 是對全球有代表性的國家或地區新聞評議組織的介紹；小節 1.2.2 總結了有代表性的國家或地區的新聞工作者通則；小節 1.2.3 介紹了各國或地區的電台和電視台的法律概況；小節 1.2.4 則總結了各國或地區的互聯網法律概況；小節 1.2.5 是對各國和地區的大眾傳播法律的總結；小節 1.2.6 總結了澳門新聞界業內組織、新聞工作者通則以及電台、電視台和互聯網的法律概況。

小節 1.3 中主要介紹了香港、中國內地、國際媒介道德中心、澳大利亞及巴基斯坦等地區或國家進行的媒體職業道德調查，以及在調查中應用過的評價量表。

小節 1.4 對文獻部分進行總結。

1.1 商議式民調(Deliberative Polling)相關理論

1.1.1 定義

「商議式民調(Deliberative Polling)」由美國史丹福大學教授 James S. Fishkin 提出，他從雅典人利用抽籤來選擇法官和立法者的方式中得到啟發，採取隨機抽樣的方式，選取一些民眾，這些民眾將會是整個社會的縮影(microcosm)。然後，將這些具有代表性的民眾聚集在一起，面對面進行討論(Fishkin & Luskin, 2005)。Fishkin 教授提出的「商議式民調」明確地將「隨機抽樣」與「商議」結合起來，揭示出針對某個社會問題的商議性的公眾意見是怎樣的。最終，將這些商議的結果應用於現實的政策決定之中。

在理論層面上，「商議式民調」強調將民主改革中的兩個元素連接起來，即「商議」和「平等」。雖然民主政治的發展要求政府在公共政策的執行中更多的諮詢民眾的意見，擴大公民的政治參與，促進民主政治中不斷追求的平等價值，但卻妨礙了民主政治所強調的「商議」，也就是對於不同政治決策的正方意見的認真思考和論辯(Westwood & Sood, 2010)。「商議式民調」與傳統民意調查的根本不同就在於，其目的並不只是預測民意，更多的是在為民眾提供一個思辨場所，在一個資訊充分以及公眾能夠審慎思考和相互論辯的理想狀況下，了解所呈現的民意，進而實踐民主政治過程(Bohman & Rehg, 1997)。

在實踐層面上，「商議式民調」的每一個環節都在力求確保信息的充分和討論的平衡。經隨機抽樣而得的民眾代表，經過一個初步的調查(問卷一，T1)之後，在特定日期被集體邀請參加面對面的商議活動。在此之前，他們會拿到經過仔細推敲和審查的平衡簡介資料，從而為討論奠定基礎。商議活動開始，參加者被隨機地分配到各個小組，首先填寫一份與初步調查基本一致的問卷(問卷二，T2)，在受過訓練的主持人帶領下進行討論，討論結束後他們被鼓勵就議題提出問題，這些問題將在稍後進行全體大會中，由專家和政府官員進行解答(Bohman & Rehg, 1997)。在活動將要結束的時候，參與者會填寫一份與問卷二一樣的問題(問卷三，T3)。最後，研究人員就商議前後，參與者對政策議題的態度和知識是否發生改變進行分析研究。

1.1.2 要素

在民主社會裏，基於每個人都有說話的權利和有決定事情的能力的前題，在公眾諮詢時，如何選擇諮詢對象及收集什麼樣的民意，便成為商議式民調關注的重心。因此，「商議式民調」主要包括隨機抽樣和商議兩個主要部分：

■ 隨機抽樣(Random Sampling)

隨機抽樣在社會調查和社會研究中應用非常廣泛。隨機抽樣，即按照隨機的原則，保證總體中每個單位都有同等機會被抽中。此方法最大的優點是在根據樣本資料推論總體時，可用概率的方式客觀地推測推論值的可靠程度，強調推論過程的科學性。

隨機抽樣是代議民主的形式，可以從市民中做出隨機選擇，這種代議式民主會激發被選擇後的普通市民更多地關注公共事務。隨機抽樣可以確保每位民眾都有均等的機會參加調查，而不是由那些「被推薦的人」或者「有意願參加的人」組成，因而實現了由部分代表整體的功能，實現了「商議式民調」的代表性(Fishkin, Luskin & Jowell, 2000)。

■ 商議(Deliberation)

「商議」是一種面對面的討論過程。通過這種討論，參與者可以在較大程度上做到認真負責地提出和回應各種競爭性的爭論，從而對公共問題的解決形成深思熟慮的判斷。在「商議式民調」中，每個人的觀點都會得到平等的考慮。這一過程的商議性，在於其提供了資料豐富並且相互尊重的討論，在討論中，人們會專注於對問題本身的思考。經過商議的公眾意見可以被認為是，參與者認真思索相互衝突的論據，並且檢驗了那些持有相反觀點的人們的意見。如果公眾意見沒有經歷這樣一個商議的過程，那麼他們的意見可以稱之為「原始的」，而「商議式民調」商議後得出的公眾意見較之前者可以稱為是「精煉的」公眾意見(Fishkin, He & Siu, 2008)。

民主制度的根本區別就在於制度被用來表達「精煉的」公眾意見，還是僅僅用來表達「原始的」意見。學者通過「過濾器」和「鏡子」觀念來分別形容「精煉的」和「原始的」公眾意見。

「過濾器」所產出的是反事實的，但卻具有商議性的大眾意見的代表；而「鏡子」提供的缺失大眾意見的原型，即使這些意見是衰弱的或者有疏漏的。過濾器可以被認為是商議的過程，通過商議代表們在面對面的討論中就公共問題形成了深思熟慮的判斷(Fishkin, He & Siu, 2008)。

1.1.3 與其他公眾諮詢方法的區別

「商議式民調」與傳統民調的差別在於，「商議式民調」的主要目的不只是在於預測民意，更重要的是一個實踐民主政治的過程，這個過程提供一個思辨的場所，嘗試了解在一個資訊充分以及民眾能夠審慎思考和互相論辯的理想狀況下所呈現的民意。相較於其他的公眾諮詢，「商議式民調」具有以下優勢(Luskin, Fishkin & Jowell, 2002)：

首先，「商議式民調」為公眾提供了討論和商議的機會。在一般公眾諮詢中進行的訪問和問卷調查，如果直接針對公眾進行諮詢，公眾很難處理針對各種問題的最新信息，並且缺乏討論的諮詢也很難使民眾全面了解關於某項問題的不同意見和利益關係。而「商議式民調」中，參加者會被要求閱讀相關主題的平衡簡介資料，並被隨機分配到不同的討論小組，同其他具有相同或不同意見的參加者進行長時間的討論。

其次，「商議式民調」中參與者的代表性也是其優勢之一。若缺少隨機抽樣，就不能保證參加者的意見可以代表整體民眾的意見。經過隨機抽樣得來的「商議式民調」參與者，代表著整個社會的縮影。此時，他們不再只是幾十萬人中微弱的聲音，而是在小組一、二十人中能夠被聽到的平等個體，因此，他們的意見和建議就更容易被政策制定者獲知和思考。

1.1.4 國際實踐¹

DP 於 1994 年首先為英國採用，現已在全球 18 個國家共使用 70 多次。當中主要有：

- **美國**：1996 年開展了全國性的商議式調查——全國議題會議，商議日在奧斯丁舉辦；2011 年 6 月在加利福尼亞舉辦了商議式調查，由民間 8 個非牟利機構主辦，議題為 What' s next California²? 詳情見網址。
- **中國內地**：浙江省溫嶺市澤國鎮自 2005 年開始，每年進行商議式民調，議題包括公建設項目、財政預算等。
- **日本**：在 2012 年 8 月，關於日本民眾對於國家核能政策的看法。
- **韓國**：在 2011 年 8 月進行，關於南北韓關係。

¹ 更多國際實踐詳情，請參照史丹福大學商議式民主中心官方網站 <http://cdd.stanford.edu/>。

² www.nextca.org。

- [波蘭](#)：2009 年進行，關於 2012 年為舉辦歐洲足球錦標賽的新場館建設和使用問題。
- [英國](#)：1994 年關於犯罪政策；1995 年關於英國在歐洲的地位；1996 年關於英國君主政治的未來；2010 年關於人民對政治改革的看法。
- [歐盟](#)：27 個歐盟國家，同時使用 23 種語言進行的商議式民調。2007 年及 2009 年進行，議題關於提高退休年齡、土耳其及烏克蘭有意加入歐盟。
- [丹麥](#)：2000 年在歐登塞進行商議式調查，主要通過全國公民投票調查是否採用歐元的議題。
- [澳大利亞](#)：兩次商議式調查分別於 1999 和 2000 年進行，主要關注土著居民和解等問題，調查結果在 ABC 播出。

下面將介紹一個商議式民調的實踐案例，美國「國家議題會議」商議式民調，更多國際實踐詳情，請參照史丹福大學商議式民主中心官方網站<http://cdd.stanford.edu/>。

■ [美國國家議題會議\(National Issue Convention\)](#)--美國民主政治實驗

1996年1月18日至21日，美國德州舉辦的國家議題會議(National Issue Convention)「商議式民調」舉行。是次調查進行訪問和填寫的問卷項目主要包括：一般的政治傾向和政治行為(政黨和意識形態的認同等)、政治參與和政治興趣等態度和行為、人口變量(如年齡、性別和種族等)等幾個方面。

結果顯示，在家庭政策範圍，共 12 項議題，參加者對其中 6 項議題的態度改變存在統計上的顯著性，而沒參加者只對其中 1 項的態度改變存在統計上的顯著性；在外交政策方面，共 15 項議題，參加者態度改變存在統計顯著性的有 7 項，而未參加者對所有議題的態度均沒有顯著改變；在經濟政策範圍，共 20 項議題，參加者對其中 10 項的態度改變存在統計上的顯著性，而沒參加者對所有議題的態度均沒有顯著改變。具體而言，例如在家庭政策中，參加者對「增加離婚難度」議題的前後態度分別為 1.51 分和 1.76 分(1 分表示非常不重要，3 分表示非常重要)，態度變化為 0.25。

由此可見，參加者的態度在商議前後發生了較大的改變。

1.2 澳門商議式民調相關主題

本次澳門商議式民調的主題為「修改《出版法》與《視聽廣播法》」，其中較有爭議的議題包括出版委員會、新聞工作者通則、電台電視台規範以及互聯網規範等相關內容。以上概念或多或少與傳播學中的新聞自律機制相關。新聞自律機制，則包含在更廣義的「媒體責任制度」(Media Accountability System)當中。

「媒體責任制度」是指所有對媒體內容的控管機制，主要包含了「政府」、「市場」、「公眾」與「專業」四個不同的系統；新聞自律機制則屬於「專業」責任系統，主要包括了新聞工作者通則(Code of Ethics)、新聞評議會(Press Council)以及新聞外部監察人(Ombudsmen)等內容(Bardoel & d'Haenens, 2004; Bertrand, 1997)。下文將在新聞自律的基礎上，通過比較不同國家在新聞評議會及新聞工作者通則等方面的特點，為本次調查提供文獻基礎及適當的設計。

1.2.1 出版委員會/新聞評議會(Press Council)

「出版委員會/新聞評議會」是一種新聞行業自律的監督與仲裁機構，其基本職能和主要任務是負責處理新聞行業內部或新聞行業與社會間的新聞糾紛(即，因新聞傳播行為所引發的矛盾糾紛)(Bertrand, 1978)。它以國家憲法及相關法律為依據，按照行業規約和評議會章程，對涉及新聞職業道德問題和新聞侵權所引發的新聞糾紛進行仲裁，並監督裁定決議的執行，是新聞行業實行集體自律的一種有效組織機構，也是目前世界上許多國家通行的一種行業自律組織形式，其根本宗旨在於通過行業自律，喚起新聞從業者的社會責任和道德責任，維護新聞業的尊嚴、榮譽及良好的社會形象。

出版委員會/新聞評議會是適應報業自律的需要而建立的，一般意義上屬於社會性的非政府組織，在其職權範圍內具有相對的獨立性(Bertrand, 1978)。以下對各國(地區)的新聞評議組織進行了分別介紹，主要選擇了瑞典、英國、德國及丹麥等具有代表性的國家，在地區範圍，則選擇了台灣和香港兩個鄰近澳門的地區加以總結，以為本次研究提供文獻基礎。

1.2.1.1 瑞典

表 1.1 瑞典新聞評議制度歷程

| 年份 | 新聞評議組織 | 管轄範疇 |
|--------|--|--------------|
| 1916 年 | 「報業工會」與「記者工會」建立世界第一個新聞評議會 Newspaper Publishers Association & Union of Journalists | 報紙與雜誌等平面新聞媒體 |
| 1969 年 | 建立「外部監察人室」 Allmänhetens Pressombudsman | |

新聞評議會制度，起源於北歐瑞典(Per-Arne, 1997)。1916 年，瑞典「報業工會」(Newspaper Publishers Association)與「記者工會」(Union of Journalists)建立了世界第一個新聞評議會 (Pressens Opinionsnämnd)。

1969 年，瑞典新聞評議會因應社會對於犯罪新聞報導的憂慮，同時為避免國會立法直接管制報導內容，進一步引入「公眾代表(Members for the Public)」，並建立「外部監察人室 (Allmänhetens Pressombudsman)」。

瑞典的新聞評議委員會，以及該委員會的新聞公評人制度，都開世界之先河。受到北歐社會民主政治傳統的影響，民間力量強大，使得瑞典新聞評議會與新聞公評人制度，具備獨立政府之外，又有一定強制力的特殊地位(Per-Arne, 1997)。但受到 50 年代美、英等國社會責任論的廣泛影響，瑞典新聞評議會與新聞公評人制度受到嚴重的削弱。而其他發展中國家所建立的新聞自律機制，大抵都是在社會責任論的新聞專業規範下所進行，因而也與瑞典的自律模式有所不同。

1.2.1.2 英國

表 1.2 英國新聞評議制度歷程

| 年份 | 新聞評議組織 | 組織成員 | 管轄範疇 |
|--------|---|------------------------|------|
| 1945 年 | 「皇家新聞委員會」 Royal Commission on the Press | 新聞界人士 | 報刊 |
| 1953 年 | 「報業聯合新聞評議會」 The General Council of the Press | 新聞界人士 | |
| 1963 年 | 「報業聯合新聞評議會」改組為「新聞評議會」 The News Council | 25 名委員，包括 5 位非業 界代表 | |
| 1991 年 | 「報刊投訴委員會」，建立獨立的財政委員會 Press Complaints Commission | 非專業人士達到了 40% | |

英國對新聞自律的嘗試開始於上個世紀 30 年代。1936 年，英國記者聯盟(National Union of Journalists) 在當年年會上決定制定一部行業道德。在它的推動下，1945 年英國成立了「皇家新聞委員會」，其目的在於推動報刊自由表達意見和盡可能地使新聞準確(Laitila, 1995)。

1953 年 7 月，「報業聯合新聞評議會」(The General Council of the Press)成立，該組織成員均由新聞界的人士組成，並宣稱其宗旨在於保護新聞自由並抑制對新聞自由的濫用。評議會的主要職能是受理、調查和裁決公眾對報界的投訴，並對有損報業聲譽的不良行為予以公佈和譴責。

1963 年，因應國會對報業所有權壟斷現象的調查報告建議，「報業聯合新聞評議會」改組為「新聞評議會」(The Press Council)，由包括 5 位非業界代表的 25 名委員組成，處理報導當事人的申訴案件(Danilo, 2004)。然而，由於盲目追求「新聞自由」，加上制定的規則籠統以及審理機制沒有明顯成效，「新聞評議會」會陷入了舉步維艱的困境(Danilo, 2004)。

1991 年，英國新聞界在「新聞評議會」的基礎上建立了「報刊投訴委員會」(Press Complaints Commission, PCC)，這個組織較好地發揮了自律組織的作用。「報刊投訴委員會」比「新聞評議會」更具有代表性、獨立性和約束力。在報刊投訴委員會成員的組成上，非專業人士達到了 40%，它更加講求對新聞界的規範，而不是對新聞自由的盲目維護(Press Complaints Commission, n.d.)。同時，報刊投訴委員會建立了獨立的財政委員會(Board of Finance)，它的建立使報刊投訴委員會獨立於新聞界，同時也和「新聞評議會」劃清了界限。另外，「報刊投訴委員會」成立之初，就公佈了由十六條章程組成的《業務準則》，由於這些章程均是由總編輯組成的特別小組——新聞界業內人士自己制定的，因此對報業有一定約束力，加上他們強調這些規約對報紙的重要作用，任何違反規約的報紙都將受到重罰，它作出的裁決具有準法律效力般的影響力。以上使得「報刊投訴委員會」在英國有著較大的影響力。

1.2.1.3 德國

表 1.3 德國新聞評議制度歷程

| 年份 | 新聞評議組織 | 組織成員 | 管轄範疇 |
|--------|---|------------------------------------|------|
| 1956 年 | 「德國新聞評議會」Deutscher Presserat (由「德國記者協會」與「德國聯邦報業協會」共同發起成立) Deutsche Journalisten-Verband & Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger | 拒絕非專業代表加入，委員會由記者組織與媒體業者佔有相同比例，共同運作 | 所有媒體 |

1956 年，「德國記者協會」(Deutsche Journalisten-Verband, DJV)與「德國聯邦報業協會」(Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger, BDZV)以英國新聞評議會為範本，共同成立了「德國新聞評議會」(Deutscher Presserat)。隨後，「服務部門工會」(Verdi)的新聞分會與「德國雜誌業工會」(VDZ)也加入，使得德國新聞評議會成為兩個工會與兩個業者工會共同組成的自律組織。

德國新聞評議會與其他歐洲國家新聞評議會最大的不同，就是一直都拒絕非專業代表(例如消費者或公民代表)的加入，委員會由記者組織與媒體業者佔有相同比例、共同運作(Danilo, 2004; Tillmanns, 1997)。

1.2.1.4 美國

表 1.4 美國新聞評議制度歷程

| 年份 | 新聞評議組織 | 組織成員 | 管轄範疇 |
|--------|--|---------------------|--------------------|
| 1967 年 | 「新聞評議會」News Council 加利福尼亞、俄勒岡、伊利諾斯、聖路易斯、西雅圖及華盛頓六個地方分別成立 | 新聞業者 | 報業 |
| 1970 年 | 「明尼蘇達新聞評議會」 Minnesota News Council | 1 名主席與 24 名志願委員 | 報業，1979 年擴充到廣播電視媒體 |
| 1973 年 | 「全國新聞評議會」(1984 年解散) National News Council | 各地的社區新聞界和社會其他界別代表組成 | 報紙與廣電媒體 |

1967 年，加利福尼亞、俄勒岡、伊利諾斯、聖路易斯、西雅圖、華盛頓六個地方分別成立各州的「新聞評議會」(裴正義、黃瑚，1996)。之後，密蘇里、馬薩諸塞、夏威夷、肯塔基、明尼蘇達等地也先後建立了社區新聞評議會。

1970 年，明尼蘇達州當地報業成立了「明尼蘇達新聞評議會」(Minnesota News Council)，是目前美國成立最久、且最具有代表性的地方性新聞自律機制。1979 年接受申訴的範圍擴充到廣播電視媒體。「明尼蘇達新聞評議會」由 1 名主席與 24 名志願委員所組成，其中 12 位代表一般公民，另 12 名由媒體業界代表所組成(Minnesota News Council, 2007; Schafer, 1981)。

1973 年，由 8 個基金會資助的「全國新聞評議會」宣告成立，由各地的社區新聞界和社會其他界別代表組成，對新聞媒介及其活動進行評議，在一定程度上實現了借助於輿論，在道義上對有關新聞媒介施加影響或壓力，修正媒介的行為(裴正義、黃瑚，1996)。但由於缺乏經費、公眾支持度低、以及管轄範圍僅有全國性的報紙與廣電媒體等問題，「全國新聞評議會」在運作 11 年後於 1984 年解散(Ugland, 2000)。

1.2.1.5 丹麥

近年來「歐盟委員會」(European Commission)在討論有關平面媒體、廣電媒體、電訊傳播以及互聯網等傳播管制時，積極尋找「共同管制」(Co-regulation)的「中間路線」(The Middle Road)，希望能夠同時兼顧產業發展與社會公益。歐盟提出的作法是透過公私部門的合作，政府以間接方式介入媒體的自律規範制定執行的過程，政府功能從「控制」(Control)轉為「協調整合」(Regulated Self-regulation)或「受監督的自律」(Audited Self-regulation)，而丹麥則是後者的代表：

表 1.5 丹麥新聞評議制度歷程

| 年份 | 新聞評議組織 | 組織成員 | 管轄範疇 |
|--------|---|---|-----------|
| 1964 年 | 「丹麥報業評議會」 The Danish Press Council | 由四個成員組成，一名擔任律師，其他三名是專家，四人皆由報紙發行人提名 | 報業 |
| 1968 年 | 「丹麥報業評議會」權限擴大 The Danish Press Council | | 報業 |
| 1986 年 | 「媒體責任委員會」 Media Liability Council | 委員會的成員分別來自於最高法院，丹麥雜誌發行人協會、丹麥報紙發行人協會、丹麥皇家郵政局最高理事會、丹麥新聞工作者聯盟、丹麥全國廣播電視公司等； | 報紙與廣電媒體 |
| 1992 年 | 正式建立「報業評議會」，行 | 最高法院院長任命的主席和副主 | 報紙、廣電媒體及電 |

| | | | |
|--|------------------------------------|---|-------|
| | 使《媒體責任法》賦予的權利 The Press Council | 席，兩名由新聞工作者聯盟任命的 代表，兩名由媒體推薦的負責社論 管理的代表，兩名由丹麥成人教育 委員會任命的市民代表 | 子信息系統 |
|--|------------------------------------|---|-------|

1964年，「丹麥報業評議會」(The Danish Press Council)成立，由四個成員組成，一名擔任律師，其他三名是專家。1968年，「丹麥報業評議會」權限擴大，被授權監督範圍超過嚴重刑事罪行案件。1986年，丹麥建立「媒體責任委員會」，管理之前的「丹麥報業評議會」、「意見更正部」與「廣播電視委員會」的事務。

1992年，丹麥正式建立「報業評議會(The Press Council)」，行使由《媒體責任法》賦予的權利。「報業評議會」包括由最高法院院長任命的主席和副主席、兩名由新聞工作者聯盟任命的代表、兩名由媒體推薦的負責社論管理的代表、兩名由丹麥成人教育委員會任命的市民代表。該評議會的所有費用由媒體支付。「報業評議會」的職能範圍：一旦認為被媒體侵犯並擁有起訴緣由，公民個人、公司企業、協會聯盟等都能向「報業評議會」提出投訴(劉金陽，2007)。

「報業評議會」受理的案件，涉及到出版物是否有違健全的新聞倫理，以及大眾媒體是否有義務刊登相應的回覆和答辯。《媒體責任法》規定大眾媒體發佈的內容和具體行為必須符合大眾傳播媒介健全的新聞倫理。因此「報業評議會」要針對每一案件的具體情況進行評判。當投訴方認為媒體發佈的信息不正確、並引起重大的財政損失或其他損失時，投訴方將有機會獲得答辯，以更正媒體發佈的信息。

1.2.1.6 台灣

表 1.6 台灣新聞評議制度歷程

| 年份 | 新聞評議組織 | 組織成員 | 管轄範疇 |
|--------------------|---|---|--------------------------------------|
| 第一階段：「官督民辦」自律 | | | |
| 1962 年 | 「台北市報業新聞評議委員會」 Taipei Press Council | | 報業 |
| 1971 年 | 新興的新聞媒體，如通訊社、廣播及無線電視台等加入，改組為「台北市新聞評議委員會」 Taipei News Council | | 報業、通訊社、廣播及無線電視台等 |
| 1974 年 | 六個新聞業聯合組織擴大為全台灣組織，成立「新聞評議委員會」 The Press Council | 11 個評議委員，並從中選出主任委員 1 人，另設秘書處、專員及研究員，大都從新聞業界聘請，輔助有法學界學者和社會知名人士 | 評議範圍擴大到全台灣報紙、通訊社、廣播、電視的新聞報導、評論、節目與廣告 |
| 1976 年 | 「台北市新聞記者工會」加入「新聞評議委員會」 Taipei Journalists Association | | |
| 1982 年 | 「高雄市報紙事業協會」加入「新聞評議委員會」 Kaohsiung City Press Association | | |
| 第二階段：從「去管制」到「淨化」自律 | | | |
| 1994 年 | 《自立晚報》發起「編輯部公約運動」 The Independent Daily | 新聞業者 | |
| 1996 年 | 「台灣記者協會」成立，並訂立《新聞倫理公約》 Association of Taiwan Journalists | 新聞業者 | |

■ 「官督民辦」自律

1962 年，台灣成立了第一個新聞自律組織「台北市報業新聞評議委員會」。1971 年，新興的新聞媒體，如通訊社、廣播及無線電視台等也加入進來，進而改組為「台北市新聞評議委員會」。

1974 年，六個新聞業聯合組織(台北市報業工會、台灣省報紙事業協會、新聞編輯人協會、新聞通訊事業協會、廣播電視事業協會、電視學會)擴大為全台灣組織，成立「新聞評議委員會」。之後，台北市新聞記者工會及高雄市報紙事業協會分別於 1976 年與 1982 年加入，稱為「八團體」，並修改相關章程規定，評議範圍擴大到全台灣報紙、通訊社、廣播、電視的新聞報導、評

論、節目與廣告。八個新聞團體的代表在委員會議中，協議聘請一些新聞學者，法律專家及社會賢達人士，產生 11 個評議委員席位（趙文丹，2010）。

新聞評議制度在台灣的首次實踐，雖然強調其「非官方」的身份，但從人事到經費都與權威政府有直接關聯，受到官方的直接控制，從而形成「官督民辦」的情形。

■ 從「去管制」到「淨化」自律

由於政治環境的變化，台灣的政治言論開始逐漸走向自由，在這樣的背景下，新聞自律機制同樣也體現了「去管制」的過程，傳統「官督民辦」型的自律機制開始面臨挑戰。1994 年，《自立晚報》的新聞業者發起了「編輯部公約運動」，提出「爭取內部新聞自由」、「推動編輯部公約」與「催生新聞專業組織」三大訴求。這個運動推動了 1996 年「台灣記者協會」的成立，同時也產生了由記者協會所主導訂立的《新聞倫理公約》。

■ 台灣新聞評議會的特點

台灣新聞評議會已經有近 50 年的發展歷程，其新聞評議會主要呈現以下幾個特點：

評議人員的相對獨立性：台灣新聞評議委員會大部分成員從新聞業界聘請，並由法學界學者和社會知名人士輔助，不聘請在職的新聞從業人員和政府官員，排除了媒體和政府可能的介入與干涉。

資金來源多元化：台灣新聞評議會經費來源主要由 8 個會員新聞團體負責，此外還接受各個新聞機構支持和外界捐款，評議會也通過舉辦各種相關活動、出版刊物和成立財團法人基金會等方法籌措款項。與其他地區和國家相比，資金來源多元化，可以使評議會保持更多的獨立性。

主動提案評議權：台灣新聞評議會的全體評議委員或秘書處對報紙、雜誌、廣播、電視報導中嚴重危害社會道德或公眾利益的新聞、評論、節目及廣告內容進行主動評議，經過調查、聽證程序後做出裁定。這種評議會擁有的主動評議權，對於法律不太完善的國家和地區是非常必要的。如英國、瑞典等有長期民主政治基礎且法制較為完善的國家，其新聞評議會不需要主動審議，每年仍能收到許多投訴案件（趙文丹，2010）。

1.2.1.7 香港

表 1.7 香港新聞評議制度歷程

| 年份 | 新聞評議組織 | 組織成員 | 管轄範疇 |
|--------|--|--|-------------|
| 1954 年 | 「香港報業公會」 The Newspaper Society of Hong Kong | 工商日報、華僑日報、星島日報 及南華日報 | 報紙 |
| 1968 年 | 「香港記者協會」 Hong Kong Journalists Association | 下設執行委員會、操守委員會及 新聞自由小組 | 香港記者 |
| 1986 年 | 「香港新聞行政人員協會」 Hong Kong News Executives' Association | 各傳媒機構新聞行政人員 | 香港各傳媒機 構 |
| 1989 年 | 「香港攝影記者協會」 Hong Kong Press Photographers Association | 香港主要報章、雜誌的攝影記者 | 香港攝影記者 |
| 1996 年 | 「香港新聞工作者聯會」 Hong Kong Federation of Journalists | 新聞記者 | 香港各傳媒機 構 |
| 1999 年 | 「法律改革委員會」建議成立法定的報業 評議會 The Law Reform Commission | | 報章雜誌 |
| 2000 年 | 訂立《新聞從業員專業操守守則》，成立 「香港報業評議會」 Code of Ethics for Journalists & Hong Kong Press Council | 業界和非業界人士共同組成，設 1 名主席和 2 名副主席，23 名 執行委員 | 報章雜誌 |

1954 年，「香港報業公會」(The Newspaper Society of Hong Kong)成立，由香港四大報紙——《工商日報》(Kung Sheung Yat Po)、《華僑日報》(Wah Kiu Yat Po)、《星島日報》(Sing Tao Jih Pao)及《南華早報》(South China Morning Post)組織成立。工會的主要理念是強化報業組織之間的合作，提升報業人員的專業素質以及福利水平。

1968 年，「香港記者協會」(Hong Kong Journalists Association)成立，宗旨是提高新聞自由和報導事實的真相全部，改善香港記者的工作條件和解決新聞採訪時所遇的障礙。香港記者協會為新聞工作者制訂了 11 條專業守則，其中包括新聞工作者維持最高專業及操守標準，傳播消息公平、準確，以正直手段取得消息、圖片等守則。

1986 年和 1989 年，「香港新聞行政人員協會」(Hong Kong News Executives' Association)和「香港攝影記者協會」(Hong Kong Press Photographers Association)相繼成立。前者旨在維護及促進新聞自由，促進會員間的了解和合作，發揚專業團結精神，維持專業尊

嚴及建立專業操守道德標準；後者旨在為香港新聞攝影確立道德標準，提升專業水平，以求在社會上爭取更廣泛的認識和承認。「香港新聞工作者聯會」於 1996 年成立。

1999 年，「法律改革委員會」建議成立法定的「香港報業評議會」，對報章雜誌具有命令刊登更正與道歉啟事、以及罰款的處分能力。

2000 年，由「新聞業者協會」與新聞記者組織共同制訂了《新聞從業員專業操守守則》，並成立了「香港報業評議會」。「香港報業評議會」成為全港首個由業界和非業界人士共同組成的新聞監管機構，業界委員包括會員報館和新聞專業團體的代表，非業界委員則為一些非任職報界的人，如新聞學者、教育界、法律界和其他專業的社會人士。在任何情況下，非業界委員需佔全體委員一半或以上。該評議會公開接受市民對本地保障投訴的專業及自律性組織，且擁有獨立的自主性，能根據章程按需要改變評議會內部結構組織和工作程序，而不受評議會以外的其他權利限制（宋雙峰，2008）。

1.2.1.8 中國內地

表 1.8 中國內地新聞評議制度歷程

| 年份 | 新聞評議組織 | 組織成員 | 管轄範疇 |
|--------|--|----------|-------|
| 1957 年 | 「中華全國新聞工作者協會」 China Journalists' Association | 全國新聞工作者 | 新聞工作者 |
| 1988 年 | 「中國報業協會」 China Newspaper Association | 報社（報業集團） | 報業 |
| 2006 年 | 「北京網絡新聞信息評議會」 Beijing Internet News Information Council | 50 餘名會員 | 互聯網 |

1957 年 3 月，「中華全國新聞工作者協會」³（簡稱中國記協）成立，其宗旨主要是「加強新聞團隊建設，維護新聞工作合法權益，推動新聞工作改進創新，建立同各地區、各國間的新聞交流與合作」等。中國記協實行團體會員制，共有全國性新聞媒體，地方記者協會，專業記者協會，主要新聞教育、研究機構等團體會員 214 個。

³資料來源：http://news.xinhuanet.com/zgjx/2011-08/25/c_131074081.htm。

1988 年，「中國報業協會」⁴(China Newspaper Association)成立，是依法設立的報社和與報業經營管理相關的企事業單位、社會組織和個人自願結成的行業性的全國性非盈利的社會組織。

從 20 世紀 90 年代初開始，「國家新聞出版署」、「中華全國新聞工作者協會」以及一些中央新聞機構採取了許多措施，包括制定「中國新聞工作者職業道德準則」，頒佈「關於禁止有償新聞的若干規定」，發佈「關於建立新聞工作者接受社會監督制度的公告」等，借以規範新聞傳播行為，加強新聞行業自律。

2006 年 4 月 13 日，「北京網絡新聞信息評議會」組建，協助政府部門加強對網絡的管理。評議內容主要包括網民舉報、網站間的相互監督以及政府管理部分在監管中發現後提交的問題。

1.2.1.9 其他國家

韓國新聞倫理委員會成立於 1961 年 9 月，職責為審議報紙和通訊社稿件、廣告。如有問題分別提出「注意」、「非公開警告」、「公開警告」，刊登在韓國言論研究院編印、韓國唯一的新聞界刊物《新聞與廣播》「審議」專欄上，公佈仲裁結果，並出版《審議決定》年鑒(宋雙峰，2006)。

而波蘭新聞記者協會甚至設立了「最高記者法庭」，專門審理與違反新聞職業道德有關的訴訟，主審的法庭成員由全波蘭新聞工作者代表大會選舉產生。該法庭對違反新聞職業道德的從業者的處罰有：警告、申訴、剝奪會員權利(3 個月至 2 年)、直至開除會籍(宋雙峰，2006)。

1.2.1.10 小結

以上對世界各國(地區)的新聞評議機制進行分別敘述：

從時間上看，瑞典是世界上第一個建立新聞評議會的國家。

在管轄範圍方面，主要以報紙為主，如瑞典和美國；有些國家新聞評議制度的範圍也囊括了所有媒體，如德國。

⁴ 資料來源：<http://media.people.com.cn/GB/221752/221765/221778/14684725.html>。

在組成人員方面，主要包括：專門由新聞界人士組成，由新聞界代表和非專業人士組成，政府人士和新聞界人士組成三種類型。

在大中華區範圍內，台灣和香港兩個地區的新聞評議制度可以參考：台灣新聞評議制度經歷了從「官督民辦」自律到「去管制」、「淨化」自律的過程；而在香港，各種新聞自律組織在 20 世紀 80 到 90 年代相繼成立，在 2000 年制訂的《新聞從業員專業操守守則》對新聞從業人員的專業行為進行了合理規範。

表 1.9 各國或地區新聞自律機制之參與者與強制力

| 國家/ 地區 | 自律機制 | 參與者 | | | | 強制力 |
|-----------|---|-----|----|-------|----|--------------------|
| | | 政府 | 業者 | 新聞工作者 | 公眾 | |
| 瑞典 | 瑞典新聞評議會 Pressens Opinionsnämnd | | ✓ | ✓ | ✓ | 罰款 |
| 德國 | 德國新聞評議會 Deutscher Presserat | | ✓ | ✓ | | 錯誤譴責刊登於媒體 |
| 英國 | 報刊投訴委員會 Press Complaints Commission | | ✓ | | ✓ | 錯誤譴責刊登於季報 |
| 美國 | 各媒體內部新聞公評人 Internal News Ombudsmen | | ✓ | | | 無 |
| 丹麥 | 新聞評議會 Press Council | ✓ | ✓ | | | 法律的強制性 |
| 台灣 | 台灣新聞評議會 Taiwan Press Council | | ✓ | ✓ | ✓ | 無任何強制力，以道德 訴求為主 |
| 香港 | 香港報業評議會 Hong Kong Press Council | | ✓ | ✓ | ✓ | 錯誤譴責刊登於媒體 |

1.2.2 新聞工作者通則 (Journalistic Code of Ethics)

在全球範圍，不同國家、不同地區以及不同的傳媒內部一般都存在不同的新聞專業規範，這些規範支持傳媒在社會中發揮重要作用，清晰表達了新聞從業者在職業事件中應達到的行為標準。新聞專業規範的制訂，主要目的在於通過設定一種行為善惡的標準，逐步在行業內形成共識，指導傳媒和新聞從業者的職業實踐(Himmelboim & Limor, 2011)。以下選取了美國、英國等代表性國家或地區制訂的新聞工作者通則進行分別介紹，考慮澳門的特殊環境，葡萄牙的新聞工作者通則也在文獻中加以介紹。另外，中國內地、香港和台灣的相關規範也在包含在此部分中。

1.2.2.1 美國

表 1.10 美國新聞工作者通則

| 年份 | 新聞工作者通則 | 規範範圍 | 主要守則 |
|--------|--|------------------|----------------------|
| 1910 年 | 《第一條新聞倫理律約》 the First Code of Professional Ethics | 編輯、記者 | 強調了公眾利益、無偏私、正派、真實與準確 |
| 1911 年 | 《報人守則信條》 Newspaperman' s Code of Creed | 編輯、記者 | |
| 1922 年 | 美國報紙編輯人協會 American Society of Newspaper Editors | 日報總編輯、主編、社論版編輯 | 《第一條新聞倫理律約》 |
| 1944 年 | 新聞自由調查委員會 Commission on Freedom of the Press | | |
| 1947 年 | 委員會發佈《自由而負責任的媒體》 Free and Responsible Media | 新聞工作者 | 真實、分清社會價值觀等五條原則 |
| 1996 年 | 第一個媒介倫理網站 The First Media Ethics Website | 美國職業記者協會、自由論壇等組織 | |

在美國，對新聞倫理問題的關注最早可以追溯到 1847 年，《紐約論壇報》該年在創刊詞中宣稱：「它將努力維護人民的利益和促進他們道德的社會和政治的利益」。在 20 世紀初，美國的廣大受眾已經對黃色新聞的負面影響深惡痛絕，黃色新聞業逐漸走向衰落，莊重嚴肅類報紙開始興起，新聞工作者開始走向理智。報業要維護新聞自由而不危害個人與社會利益，便必須在新聞報導與意見批評方面，建立嚴格的專業標準，這就是新聞自律。

1910年，「堪薩斯編輯聯合會」(Kansas Editorial Association)正式採納了《第一條新聞倫理律約》，其他的律約表述在隨後的十年中陸續出現。其他的許多州也紛紛仿效該聯合會逐漸採用了這些律約。

1911年，密蘇里大學(University of Missouri)新聞學院創辦人威廉博士，首訂《報人守則信條》(The Journalist's Creed)8條，被視為是建立報業專業標準的開始。

1922年，「美國報紙編輯人協會」(ASNE)成立，並在同年制訂其章程，章程中明確描述其目的為：促進成員間的相互了解，發站更強大和專業的團隊精神，以維護專業的尊嚴和權利，並考慮建立專業行為的道德標準等(To promote acquaintance among members, to develop a stronger and professional esprit de corps, to maintain the dignity and rights of the profession, to consider and perhaps establish ethical standards of professional conduct); 1923年，在「美國報紙編輯人協會」的第一次年會上首先採納了第一條新聞準則，這條準則強調了公眾利益、無偏私、正派、真實與準確。在20年代，其他的一些新聞聯合會(包括地方的、州的以及國家的)都「複製」或模仿了這條準則的內容。這些守則、信條與規範，雖對新聞專業標準有極其詳盡的規定，但都沒有規定執行的機構、方法，以及違反規範具體制裁的方法，因而沒有得到認真的實行。

1944年2月，芝加哥大學(University of Chicago)的校長 Robert M. Hutchins 宣佈「新聞自由調查委員會」(Commission on Freedom of the Press)成立。1947年，該委員會發表了名為《自由而負責任的媒體》的報告，可以說是美國對新聞職業道德進行系統研究的發端。至20世紀中後期，美國的新聞界已經對媒介倫理有了一個清醒的認識，整個社會也已經建立起了較完善的制度規範體系和教育研究體系(Hausman, 1992)。

到20世紀末21世紀初，由於商業社會競爭加劇，網絡和數碼技術的發展，美國的主流媒體紛紛出現了信任危機，媒介倫理規範受到挑戰。在這樣的背景下，1996年，Paul Martin Lester建立了第一個媒介倫理網站⁵，這個網站與眾多的新聞倫理協會和研究機構建立了聯繫，例如「美國職業記者協會」(SPJ)、「自由論壇」(Freedom Forum)、Poynter Institute等。其中，「美國職業記者協會」有17000多名成員，於當年9月採用了經過完全修訂的道德準則(Hausman, 1992)。

⁵ <http://commfaculty.fullerton.edu/lester/ethics/codes.html>

1.2.2.2 英國

表 1.11 英國新聞工作者通則

| 年份 | 新聞工作者通則 | 規範範圍 | 主要守則 |
|--------|--|--------|---|
| 1995 年 | 「英國報刊投訴委員會」發佈《英國新聞界行為規範》 The Press Complaints Commission & Editor' s Code of Practice | 總編輯和記者 | 18 個部分 |
| 1997 年 | 出台了新的《英國新聞界行為規範》 Code of Practice | 總編輯和記者 | 在 1995 年規範基礎上，加強了對隱私權、未成年的保護，並限制媒介濫用權力的可能 |

《英國新聞界行為規範》(Editor' s Code of Practice)由「英國報刊投訴委員會」(PCC)在 1995 年頒佈。在 1995 年的《規範》中規定，總編輯和記者的雇用合同中必須包括《行為規範》的內容，因此報刊投訴委員會和《英國新聞界行為規範》的實際效力得到了強化。在這一基礎上，1997 年出台了新的規範。

新的《行為規範》加強了對隱私權的保護，不受長鏡頭侵犯下的私下場所範圍擴大，更不存在在借「公共利益」之名而侵犯公民隱私的例外。其次加大了對未成年的保護，新增了保證兒童在校不受侵擾、嚴禁付費給未成年人以獲取新聞資料等內容，並限制了媒介藉口「公共利益」濫用權力的可能。另外，新的《行為規範》強調了照片的拍攝和使用限制，更禁止新聞工作者在新聞信息獲取中的有償行為。

1.2.2.3 葡萄牙

表 1.12 葡萄牙新聞工作者通則

| 年份 | 新聞工作者通則 | 規範範圍 | 主要守則 |
|--------|--|-------|--------------|
| 1975 年 | 《新聞工作者職業準則》 Deontological Code of Journalists | 新聞工作者 | 準確、新聞自由、誠實等； |

葡萄牙的憲法修正案包含有權使用官方文件的條文和保障新聞自由的條款，並有成文的《新聞法》規定新聞工作者的權利和義務，約束雇用他們的企業組織。《新聞法》於 1975 年制定，其中明確規定：「新聞業擁有充分的新聞自由，不接受任何審查，但其活動要受憲法和軍事法條款的約束。」新聞工作者需要有較高的專業性才能獲得記者證。他們必須遵循工會制定的《新聞工作者職業準則》(Deontological Code of Journalists)。

《準則》闡明了 10 條關於新聞工作者職責的基本原則⁶，包括對準確的報導事實；反抗審查制度；反抗對信息公開的約束；反抗對表達自由和告知權利的限制；公開那些對權力的侵犯；用誠實的方法獲得信息、圖片或文件；避免濫用任何人的善意；新聞工作者要為其所有工作和職業行為承擔責任；改正被證明是錯誤的或不正確的信息；證明消息來源是新聞工作者的基本準則等等。另外，在葡萄牙，大部分報紙有一個讀者服務員(proverador dos leitores)，這個人處理來自讀者的批評，並改正錯誤或者報紙道德方針的濫用。

1.2.2.4 台灣

表 1.13 台灣新聞工作者通則

| 年份 | 新聞工作者通則 | 規範範圍 | 主要守則 |
|--------|---|---------|---------------------|
| 1950 年 | 《中國新聞記者信條》 Chinese News Reporter' s Creed | 報業工作者 | 真實公正等報業倫理 基本準則 |
| 1974 年 | 《報紙道德規範》、《無線電廣播道德規範》、 《電話道德規範》 Code of Ethics for Newspapers & Code of Ethics for Radio Broadcasting & Code of Ethics for Telephone | 新聞工作者 | |
| 2006 年 | 《新聞自律執行綱要》 Press Self-regulatory Execution Outline | 電視新聞工作者 | 電視台集體制訂規範 加強新聞自律 |

1950 年，「台北市報業工會」(Taipei Press Guild)通過了《中國新聞記者信條》作為本團體的職業道德規範。之後，台灣各新聞團體先後認可並採用該《信條》作為新聞職業道德規範。但《中國新聞記者信條》只是提出了報業倫理的基本原則，其表述過於簡約，對於新聞傳播活動涉及與面臨的一些具體問題均無明確規定。

60 年代初，台灣新聞界鑒於報業品味嚴重下降等現象，提出了效法歐洲各國，創建新聞評議會組織的建議。1963 年，「台北市報業新聞評議會」成立，1972 年，該評議會有鑒於《中國新聞記者信條》對於當代新聞傳播所涉及的一些重大問題缺乏明確、具體的規定，委託台灣政治大學(National Chengchi University)新聞研究所草擬報業、無線電廣播和電視職業道德規範。1974 年，《報業道德規範》、《無線電廣播道德規範》以及《電話道德規範》通過。上述三部

⁶ <http://www.uta.fi/ethicnet/portugal.html>

道德規範，同《中國新聞記者信條》一起，成為台灣新聞自律的精神支柱，為台灣新聞評議與裁決案件提供依據。

2006年，由9家衛星電視組成的「新聞自律委員會」(Media Self-regulation Commission)共同制定了《新聞自律執行綱要》，開啟了台灣電視走向自律的大門。這是自從45年前台灣第一家電視成立，13年前正式開放有線電視經營以來，第一次以媒體集體協議的方式所通過的自律規範（叢春華，2008）。

1.2.2.5 香港

表 1.14 香港新聞工作者通則

| 年份 | 新聞工作者通則 | 規範範圍 | 主要守則 |
|-------|---|-------|------------------|
| 1968年 | 《香港記者協會專業守則》 Code of Ethics in Hong Kong Journalists Association | 新聞工作者 | 自由、平等、客觀、公正等 |
| 2000年 | 《新聞從業員專業操守守則》 Journalists' Code of Professional Ethics | 新聞工作者 | 自由、維護公眾利益、真實、客觀等 |

「香港記者協會」(Hong Kong Journalists Association)於1968年成立，之後制訂了《香港記者協會專業守則》，守則中規範了新聞工作者需要遵守的專業及操守標準，例如，「新聞工作者無論何時均應遵守媒介自由採集消息、發表評論和批評的原則；新聞工作者應致力確保所傳播的消息做到公平和準確；以及盡速糾正任何構成損害的不確報導等等。」香港報業評議委員會」於2000年8月22日通過採用由「香港記者協會」、「香港新聞行政人員協會」、「香港新聞工作者協會」及「香港攝影記者協會」共同制定的《新聞從業員專業操守守則》作為報業評議會專業守則基礎。

在該守則中，對新聞從業者應以真實、公平、客觀及全面的態度處理新聞進行了首要的規定，並嚴格規定新聞工作者在處理涉及暴力、性罪行、自殺等社會新聞時，應注意的方面。除了規定新聞從業者在新聞題材選取及報導中應遵循的原則外，該守則對新聞攝影記者需要遵守的從業原則也進行了詳細的規定，例如，守則中明確規定新聞攝影記者「不得參與設計或導演新聞事件，以及「應謹慎處理血腥、暴力、噁心和色情圖片等等(Hong Kong Press Council Limited, 2010)。

1.2.2.6 中國內地

表 1.15 中國內地新聞工作者通則

| 年份 | 新聞工作者通則 | 規範範圍 | 主要守則 |
|--------|---|-------|-----------------|
| 1991 年 | 《中國新聞工作者職業道德準則》(1994、1997 修訂) Chinese Journalists Code of Ethics | 新聞工作者 | 真實、創新、遵守 法律等 |
| 1999 年 | 《中國報業自律公約》 Chinese Press Industry Self-regulatory Convention | 編輯記者 | |
| 2009 年 | 修訂《中國新聞工作者職業道德準則》 | 新聞工作者 | |

中國內地針對現階段的媒介發展狀況，提出了新聞工作者所應具備的職業道德與所應遵守的行業準則。2009 年，「中華全國新聞工作者協會」修訂了《中國新聞工作者職業道德準則》，該準則於 1991 年中國記協第四屆理事會一次會議通過，經歷 1994 年和 1997 年兩次修訂後所進行的第三次修訂。作為一個全國性的新聞工作職業道德規範，《中國新聞工作者職業道德準則》代表著中國內地新聞界行業自律的基本規範與核心要求（鄭保衛，劉艷婧，2010）。

為促進和保護行業內部的公平、公正、有序競爭，反對和抵制不正當競爭，「中國報業協會」(China Newspaper Association)於 1999 年訂立了《中國報業自律公約》。該公約主要包括五條，每條中包含若干款，對簽約單位須遵守的行業規範、權利，公約的執行、監督以及違約行為的制裁等都進行了詳細的規定，例如，對於簽約單位違反公約的行為進行調查，由中國報業協會根據《中國報業協會章程》給予警告、通報、直到取消會籍等處分。

1.2.2.7 小結

總體來看，1916 年第一屆世界報業大會在美國召開，會議通過了由密蘇里大學新聞學院院長威廉斯特制訂的《記者守則》，這是第一個國際性的新聞職業道德。1923 年，「美國報紙編輯人協會」制定《新聞規約》，這是西方第一個由新聞同業制定的自律規約。之後，1954 年，「聯合國經濟及社會理事會」草擬了《國際新聞道德公約》，由聯合國大會發給各會員國新聞工作者協會參照執行。同時，新聞工作者通則範圍也不斷擴大，擴及到電台、電視台。到 20 世紀 70 年代末，世界上大約有 60 多個國家（地區）訂有新聞工作者的職業道德守則。

通過對各國（地區）新聞工作者通則的介紹，可以將各國（地區）新聞從業者的專業行為標準歸納成三點：1）對於追求真相的堅持，包括正確性與客觀性；2）對於責任的要求，包括媒體報導的公平與品質；以及 3）對於言論自由的呼籲，包括資訊自由流通與免於審查。通過以上專業行為標準，強化新聞自律，對新聞行業專業化進行規範。

1.2.3 電台、電視台法律概況

不同國家（地區）皆制訂了規範其電台和電視台的相關法律，以下主要對美國、英國等國家進行簡要介紹，以了解各國不同的應對措施。

1.2.3.1 美國

表 1.16 美國電台、電視台法律概況

| 年份 | 電台/電視台 |
|--------|---|
| 1934 年 | 《通訊法案》 Communication Act |
| 1962 年 | 《通信衛星法案》、《有線電視法》 Communication Satellite Act & Cable TV Law |
| 1996 年 | 《電信法》 Telecommunication Act |

美國的廣播電視體制是私有制的廣電體制的代表。在美國，大多廣播電視機構為私人所有，具有獨立的經營管理權力，其言論自由受到美國法律保護，因此廣播電視機構只對法律負責，而不對政府負責（胡正榮，2003）。

到目前為止，美國出了一系列涉及內容監管方面的法律法規，這些法律法規既有涉及廣播電視方面的專門法規，如 1934 年《通訊法案》、1996 年《電信法》、1962 年《通信衛星法案》、《有線電視法》等，也有其他相關法規如《傳媒法案》(Media Act)、《反壟斷法》(Anti-Monopoly

Law)、《兒童電視法案》(Children's Television Act)等；此外美國刑法也有廣播電視內容監管等方面的相關規定，如 1464 條禁止廣播含有淫穢、褻瀆等(Prohibit the radio broadcasting containing obscene, profane, etc.)；如規定廣播電視在有關競選播出時必須履行平等原則(the radio and TV must fulfill the principle of equality on reports of election)；禁止淫穢、暴力內容，保護兒童免受不良節目傷害(prohibit the content of obscenity and violence, and protect children from inappropriate program)等(Gillmor et.al, 1990)。

1.2.3.2 英國

表 1.17 英國電台、電視台法律概況

| 年份 | 電台 | 電視台 |
|--------|--|---|
| 1954 年 | - | 《1954 年電視法》主要針對商業電視 Television Act of 1954 |
| 1972 年 | 《1972 年無線廣播法》 Wireless Broadcasting Act of 1972 | - |
| 1973 年 | 《1973 年獨立廣播公司法》 Independent Broadcasting Company Act of 1973 | - |
| 1990 年 | 《1990 年廣播電視法》 Radio and Television Act of 1990 | |
| 1996 年 | 《1996 年廣播電視法》 Radio and Television Act of 1996 | |
| 2001 年 | 《2001 年廣播電視法》 Radio and Television Act of 2001 | |
| 2003 年 | 《2003 年通信法》 Telecommunication Act of 2003 | |
| 2005 年 | 《廣播電視節目管理條例》 Ordinance on the Management of Radio and Television | |

英國 1922 年開始建立的廣播電視管理體制是公有制的廣電管理體制，BBC 成為公共廣電事業的運行和監督機構，其目的是兼顧受眾和市場的需求，儘量在兩者之間保持一種可操作的均衡。完全公有的廣電業缺乏競爭，因而也影響了公共利益。《1954 年電視法》規定建立商業電視，1971 年又開辦了商業廣播。70 年代歐洲廣電業的私有化改革開始，英國公司兩種廣播電視體系並行競爭性發展。

20 世紀中期英國的廣播電視法律主要有針對商業電視的《1954 年電視法》和針對商業廣播的《1972 年無線廣播法》。1973 年議會通過《1973 年獨立廣播公司法》，將商業廣播、電視納入獨立廣播公司的統一管理體系。《1990 年廣播電視法》出台後，依法對商業廣播電視體

制進行了重大改革，商業廣播域電視再度分開，成立獨立廣播局和獨立電視委員會，分別管理商業廣播和商業電視。

之後制訂的《1996年廣播電視法》，主要是對數字廣播電視的授權、競爭、發放許可證等進行規範，並對數字廣播電視傳輸系統的技術標準作出規定。同時對1990年法案進行相應補充和修改，這兩部法案也是英國現行的廣播電視專門法。之後，英國先後頒佈實施了《2001年廣播電視法》、《2003年通信法》，2005年由通信辦公室(Office of Communications)正式頒佈了《廣播電視節目管理條例》，從保護未成年人和公眾利益、維護社會秩序、尊重不同宗教、保證多元觀點的公平表達、廣播電視廣告和商業贊助等十大方面制定了節目標準和經營原則。此外，英國還從其他幾個方面對廣播電視的節目製作與經營進行約束，包括廣播電視契約與自律的有關規定。

1.2.3.3 德國

廣播電視自由原則和廣播電視獨立於政府或其它政治、經濟勢力，是德國廣播電視價值體系的核心。自引入商業廣播電視以來，德國的聯邦體系使電子媒體領域的監管變得非常複雜。德國廣播電視監管體制被很多人稱作是「過度監管」的典型，主要是因為有太多機構參與其中。有關廣播電視的法律規定不是集中在某一個法律文件中，而是散佈在很多文件中，這些規定有些是適用於全國的，有些僅適用於某個州。聯邦憲法法院在廣播電視監管中發揮著重要作用，通過其作出的一系列判決，對公共和商業廣播電視並存體制的形成產生了重要影響。憲法第5條確立了言論自由、廣播電視自由和廣播電視事務不受政府干預的原則，成為德國民主政治的基礎。20世紀80年代，各州頒佈了新的廣播電視法，引入商業廣播電視，聯邦憲法進一步闡明了「雙軌制」的體系和法律基礎(Libertus, 2004)。

1.2.3.4 澳大利亞

澳大利亞的廣電媒體管制制度，具有「共同管制」(Co-regulation)的色彩。在有關兒童與少年的節目規範方面，澳洲採取的是由政府主管機關「澳洲廣電局」(Australian Broadcasting Authority)直接訂立規範的方式，進行較嚴格的管制。但是對於弱勢團體的保護、廣告內容、以

及新聞內容的相關規範，則採取共同管制、或者是「有管制的自律」的做法。在這些部分的內容管制，澳洲的《廣電法案》(Broadcasting Services Act)明訂了業界自律的政策目標，同時在業界自律無法滿足這些政策目標時，賦予廣電局介入的權限。廣電局設立觀眾投訴單位，與業者自律組織結合；如果廣電局裁定消費者投訴有理，而業者自律規範卻不足以認定媒體有錯，則廣電局將會修改相關規定、列入未來換發執照考量、或建議修法等方式來進行調整(Schulz & Held, 2001)。

1.2.3.5 小結

整體而言，在電台、電視台發展之初，已有國家開始制訂法律規範媒體專業行為。在各國(地區)制訂的法律中，主要分為兩個方面，一是涉及內容監管方面的法律法規，如美國 1934 年的《通訊法案》、1996 年的《電信法》等；另一方面是涉及媒體運營方面的監管法律，如英國 1996 年制訂的《廣播電視法》，2005 年頒佈的《廣播電視節目管理條例》等。

在一些國家中，公有制及私有制廣播電視體系並存，因而針對兩種體制的監管法律也相對制訂，代表國家為英國。各國通過制訂對電台及電視台的監管法律，規範其專業行為，並對違規行為進行懲罰。

1.2.4 互聯網法律概況

隨著互聯網的快速普及和各種網絡應用的不斷出現，網絡安全已經成為國家安全的重要內容。目前世界各國皆有對互聯網有害信息的界定，英國比較具有代表性，將有害信息分為三類：一類是非法信息，指危害國家安全等國家法律明令禁止的信息；一類是有害信息，比如說鼓勵或教唆自殺的信息，雖然沒有納入到非法的信息內，但已將其歸類為有害信息；還有一類是色情信息。

表 1.18 各國互聯網法律概況

| 國家 | 互聯網監管相關法律或規定 |
|----|--|
| 美國 | 1978 年，《佛羅里達州電腦犯罪法》、《愛國者法案》、《反間諜法》 Florida Computer Crimes Act & Patriot Act & Anti-spyware Law |
| 法國 | 1996 年，《費勒修正案》 Ferrer Amendment |
| 德國 | 1997 年，《信息和通訊服務規範法》 Information and Communication Service Regulatory Law |
| 韓國 | 2001 年，《促進利用和通訊網絡法案》 Act on Promotion of Information and Communications Network 2001 年，《互聯網內容過濾法》 Internet Content Filtering Ordinance 2005 年，《電信事業法》、《電子通訊基本法》 Telecommunications Business Act & Electronic Communication Basic Law |
| 中國 | 1994 年，《中華人民共和國計算機信息系統安全保護條例》、《中華人民共和國計算機信息網絡國際互聯網管理暫行規定》 Computer Information System Security Protection Ordinance of People's Republic of China & Interim Provisions Governing the Management of The Computer Information Networks In The People's Republic of China Connecting To the International Network 2004 年，開通「違法和不良信息舉報中心」網站 Report Illegal And Unhealthy Information Center 2005 年，全國首個「網絡遊戲防沉迷系統」開發標準 Online Game Fatigue System |

美國：作為互聯網的誕生地和最早使用的國家，美國也最先意識到信息安全的威脅。為了確保互聯網的安全性，美國政府一直注重採用技術手段和通過一系列的立法來保障國家安全。1978 年 8 月，佛羅里達州通過了《佛羅里達州電腦犯罪法》，之後美國共有 47 個州相繼頒佈《電腦犯罪法》。美國政府先後提出了 130 多項法案，1981 年還成立了全美電腦中心，用於評

價商用電腦系統的安全程度和適用範圍。尤其在 9-11 事件之後，美國政府就以保障國土安全和反恐為名頒佈了著名的《愛國者法案》，授權有關部門對整個網絡進行監控。此外還有《反間諜法》，在限制新聞信息情報和電子通訊方面進行監控和管理。美國及其重視網絡監管，主要通過行政立法來加強網絡監管的力度。

法國：1996 年，法國政府制定了《費勒修正案》，該法案根據互聯網的特點，為在互聯網從業人員和用戶之間自律解決互聯網帶來的有關問題提出措施。該法案規定，網絡信道——即提供網絡信道的服務商，必須向客戶提供信息封鎖手段，也就是說，用戶能夠通過服務商提供的服務封鎖有害的信息。

德國：1997 年通過了《信息和通訊服務規範法》，對於互聯網內容進行限制。通過電子媒介出版、發行和訂閱含有鼓吹納粹國家民主主義和種族仇恨的言論都屬於刑事犯罪而被嚴格禁止。

韓國：有一系列的法律對網絡傳播內容進行監管。例如，《電子商務通訊法》中詳細列出了評估不正當網站標準。2001 年，韓國通過了《促進利用和通訊網絡法案》，法案中規定由國家信息通信部(MIC)來推廣和發展過濾軟件，並作為硬性規定實施；同年還公佈了《互聯網內容過濾法》要求在全國範圍內過濾違法和有害信息，限制色情網站的站點接入。2005 年以後，韓國在《電信事業法》、《電子通訊基本法》等法案中明確規定，傳播淫穢信息，通過黑客手段攻擊電腦，傳播電腦病毒屬於非法行為。

中國內地：中國內地目前並沒有制訂專門的法律規範互聯網傳播，而是通過制訂一系列條例等對互聯網信息及安全等進行管理。1994 年開始，政府部門先後頒佈了《中華人民共和國計算機信息系統安全保護條例》、《中華人民共和國計算機信息網絡國際互聯網管理暫行規定》等。2004 年，全國打擊淫穢色情網站專項行動全面展開，同年 6 月，開通「違法和不良信息舉報中心」網站；2005 年新聞出版總署制定了全國首個「網絡遊戲防沉迷系統」開發標準。

1.2.5 各國或地區大眾傳播法律概況

本章節選取了澳門、香港、中國內地、台灣、葡萄牙、冰島、盧森堡、馬爾他及德國共九個國家或地區的傳播法律規範體系，主要從出版和視聽廣播兩個範疇進行介紹：

表 1.19 各國/地區大眾傳播法律概況

| | 相關法律 | | |
|------|--|--|---|
| | 出版範疇 | 視聽廣播範疇 | 其他相關法律 |
| 澳門 | 《出版法》 | 《視聽廣播法》 | <ul style="list-style-type: none"> 《個人資料保護法》 《著作權法》 《打擊電腦犯罪法》 《出版登記規章》 《公開映、演甄審法令》 |
| 香港 | <ul style="list-style-type: none"> 《本地報刊註冊條例》 《通訊社註冊規例》 《報刊註冊及發行規例》 《印刷文件(管制)規例》 | <ul style="list-style-type: none"> 《廣播條例》 《廣播事務管理局條例》 《電訊條例》 | <ul style="list-style-type: none"> 《誹謗條例》 《淫褻及不雅物品管制條例》 《個人資料(私隱)條例》 |
| 中國內地 | <ul style="list-style-type: none"> 《出版管理條例》 《印刷業管理條例》 | <ul style="list-style-type: none"> 《廣播電視管理條例》 《音像製品管理條例》 | <ul style="list-style-type: none"> 《中華人民共和國著作權法》 《資訊網路傳播權保護條例》 |
| 台灣 | 無(已廢止《出版法》) | <ul style="list-style-type: none"> 《廣播電視法》 《公共電視法》 《衛星廣播電視法》 《有線廣播電視法》 | 《個人資料保護法》 |
| 葡萄牙 | 《出版法》 | 《視聽廣播法》 | <ul style="list-style-type: none"> 《記者法》 歐盟相關條例 |
| 冰島 | 《出版法》 | <ul style="list-style-type: none"> 《廣播法》 《公共廣播機構的特別法例》 | <ul style="list-style-type: none"> 《電信法》 《競爭法》 |
| 盧森堡 | 《出版法》 | 尚無。只有政府與當地某電視廣播集團制定的為期 15 年的合約。 | 歐盟相關條例 |
| 馬爾他 | 《出版法》 | 《廣播法》 | <ul style="list-style-type: none"> 《電信管理法》 《馬爾他傳播管理局法》 歐盟相關條例 |
| 德國 | 各州有自己的《出版法》 沒有全國性的《出版法》 | 《視聽廣播法》 | 歐盟相關條例 |

香港：香港和澳門同為中華人民共和國特別行政區，在社會、歷史和文化上都擁有很多的相似性。香港在出版範疇制訂的法律主要有：《本地報刊註冊條例》、《通訊社註冊規例》、《報刊註冊及發行規例》及《印刷檔(管制)規例》。其中《本地報刊註冊條例》及《報刊註冊及發行規例》規定了在香港印刷或製作的報刊註冊號申請的條件要求，以及申請程式等；而符合《通

訊社註冊規例》的通訊社，其新聞通報只適用於香港註冊的本地報紙，該條例規定了在香港申請註冊通訊社的要求及詳細程式；《印刷檔（管制）規例》規定了印刷檔上的承印人名稱及地址，以及在何種情況下應禁止印刷，及相關的罪行和豁免規定。在視聽廣播範疇，主要有《廣播條例》、《廣播事務管理局條例》及《電訊條例》。《廣播條例》在 2000 年制訂，2007 年修正，旨在通過規定領牌服務來規範廣播服務，並規範其中涉及到的相關事項；《廣播事務管理局條例》主要是針對廣播事務管理局的設立及職能提供法律依據；《電訊條例》在 1962 年制訂，旨在規範電訊、電訊服務與電訊設備的使用。除此之外，香港還制定了《誹謗條例》、《淫褻及不雅物品管制條例》及《個人資料（私隱）條例》等法律、法規，以規範傳播內容及言論。

中國內地：中國內地的大眾傳播法律主要包括出版範疇：《出版管理條例》和《印刷業管理條例》；視聽廣播範疇：《廣播電視管理條例》和《音像製品管理條例》，以及《中華人民共和國著作權法》、《資訊網路傳播權保護條例》等。《出版管理條例》於 2001 年頒佈，旨在加強對出版活動的管理，發展出版事業，保障公民依法行使出版自由；《印刷管理條例》也於 2001 年通過，該條例的制訂主要是為了加強印刷業管理，維護印刷業經營者的合法權益和社會公共利益，該條例主要適用於出版物、包裝裝潢印刷品和其他印刷品的印刷經營活動。《廣播電視管理條例》和《音像製品管理條例》分別於 1997 和 2001 年制訂，主要是為了加強廣播電視及音響製品的管理，並促進其發展。

台灣：台灣作為大中華區重要組成部分，對大眾媒體的規範模式效仿自美國，亦有許多值得借鑒的地方。台灣《出版法》公佈於 1930 年，中間修訂了 6 次，由於對新聞、出版自由的限制，直至 1999 年廢止。在廣播電視範疇，法律主要有《廣播電視法》、《公共電視法》、《衛星廣播電視法》及《有線廣播電視法》，這些法律的制訂主要是為了健全電視業的發展，建立為大眾服務之傳播制度，維護國民表達自由及知之權利，提高文化及教育水準，促進社會發展。

其他歐洲各國：葡萄牙與澳門有著深厚的歷史淵源，澳門的傳播法律系統亦源於此。葡萄牙的大眾傳播監管法律主要有《出版法》、《視聽廣播法》以及《記者法》等。除此之外，冰島、盧森堡和馬爾他及德國（各州範圍）等也都制訂了《出版法》，以規範其新聞出版事業；在廣播電視範疇，冰島制訂了《廣播法》及《公共廣播機構的特別法例》，主要是通過立法規範知識產權、版權及相關權利，馬爾他和德國分別通過制訂《廣播法》和《視聽廣播法》來規範電台、電視台經營、管理，健全傳播事業發展。

從以上各國的大眾傳播法律的介紹中可以看出，出版範疇的法律中，多數國家或地區擁有自己的《出版法》或出版條例，當中香港和台灣為例外。香港沿襲英國的海洋法系進行立法和修法工作，主要以單行法(條例) 為主，在出版範疇並無統一的法典。台灣於 1999 年廢止《出版法》(1930 年頒佈)，目前印刷媒體完全開放，全靠各媒體的自律。

視聽廣播範疇的法律中，上述九個國家或地區多數都有制定相關法律或管理條例，當中台灣地區的法律最為系統化，《廣播電視法》是監管廣播媒體的基礎法律，在此基礎上又延伸出三個子範疇的法律，分別為《公共電視法》、《衛星廣播電視法》及《有線廣播電視法》。其他相關法律中，葡萄牙所制定的《記者法》是與出版界和廣播界直接相關的法律，而在其他所檢視的國家或地區，對記者權力和義務的規範多以行為守則形式，由民間記者或傳媒團體制定。

1.2.6 澳門相關現狀

1.2.6.1 澳門新聞界業內組織

表 1.20 澳門新聞界業內組織

| 澳門新聞界業內組織 |
|---|
| - 澳門新聞工作者協會 Macao Media Workers Association |
| - 澳門記者聯會 Macao Journalists Club |
| - 澳門傳媒工作者協會 Macao Journalists Association |
| - 澳門傳媒俱樂部 Macao Media Club |
| - 澳門體育記者協會 Macau Sports Press Association |
| - 澳門葡英傳媒協會 Associação de Imprensa de Língua Portuguesa e Inglesa de Macau |
| - 澳門傳媒工作者組織福利會 União de Beneficência das Associações de Trabalhadores da Comunicação Social de Macau |
| - 澳門攝影記者協會 Macau Press Photographers Association |

澳門新聞界主要包括八個業內組織，包括：「澳門新聞工作者協會」、「澳門記者聯會」、「澳門傳媒工作者協會」、「澳門傳媒俱樂部」、「澳門體育記者協會」、「澳門葡英傳媒協會」、「澳門傳媒工作者組織福利會」、「澳門攝影記者協會」，以上業內組織對新聞工作者的專業準則、權利、義務以及福利等進行了詳細的規定。

1.2.6.2 澳門新聞自律守則

1996年，「澳門記者聯會」發表了《記者專業守則》，為會員提供專業規範，參照執行。但只是規範記者在專業操作過程中的一般職業操守，而並不涵蓋整個新聞傳播行業在其整體運作及經營的過程，即未規範處理評論、廣告的準則，以及對犯罪新聞的處理，因而未形成由新聞界行內自行擬制新聞工作者通則的行業輿論氛圍及壓力。之後，1998年，《澳門傳媒工作者協會守則》⁷為協會第一屆會員大會通過，主要制訂了以下守則以規範新聞工作者的專業行為：

- 新聞工作者應抗拒來自採訪對象和媒體內部的各種壓力和審查。*
- 新聞工作者不應傳播對種族、信仰、性別、性取、向身心殘障人士的歧視。*
- 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，誇大討好等失衡平衡手段，呈現新聞資訊或進行評論。*
- 新聞工作者應拒絕採訪對象的利誘或威脅。*
- 新聞工作者不得利用職務牟取不當利益脅迫他人。*
- 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。*
- 除非涉及公眾利益，新聞工作者應尊重新聞當事人的隱私權。*
- 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。*
- 新聞工作者不得擔任任何政治團體或公職，也不得從事助選活動，如參與公職人員選舉，應主動暫停新聞工作。*
- 新聞工作者應該詳實查證新聞事實。*
- 新聞工作者應保護秘密消息來源。*

1.2.6.3 澳門《出版法》及《新聞工作者通則》⁸

澳門《出版法》於1989年開始制訂，1990年立法會通過。《出版法》在第四章中規定成立「出版委員會」，在第五十六條中規定制訂《新聞工作者通則》。對於出版委員會的成立，立法會議員在討論後仍無法達成一致意見(有議員表示：新聞工作者認為出版委員會不應由法律形式成立，而應是自發性的社會組織；亦有議員表示新聞工作者並不完全反對成立委員會，只是不知道這個委員會應以何種形式成立)。立法會最終決定第四章(出版委員會)的規定暫停一年時間，目的是讓新聞工作者組織和成立出版委員會，一年之後立法會視情況做下一步工作。

對於《新聞工作者通則》，與對於出版委員會的討論類似，立法會對是否應該起草《新聞工作者通則》，是否應該通過法律形式制定等問題進行了商議。最終決定「總督在聽取有關界別從

⁷資料來源(澳門傳媒工作者協會網站): http://www.ngsiongai.com/p/blog-page_17.html

⁸資料來源(澳門特別行政區立法會會議記錄, 1990): http://www.al.gov.mo/lei/col_lei-05/CN/03/c7.htm

業人員和尙有的社團的意見，將在本法律生效之日起的 180 天內公佈新聞工作者通則」。然而 1990 年 8 月 6 日至今，澳門新聞工作者仍未自行成立出版委員會，立法會與有關政府部門亦未對委員會的成立做進一步跟進。同樣擱置的，還有應由出版委員會制定的《新聞工作者通則》。

1.2.6.4 澳門《視聽廣播法》⁹

澳門針對電視廣播制訂的法律《視聽廣播法》頒佈於 1989 年，該法就資訊、節目編排、廣告、廣播權以及答覆權提出各不相同的原則，以發展自由的和有責任感的電台及電視台。該法案在內容上規定了廣播業的節目標準，例如，法案規定確保資訊的公正性、多樣性、嚴謹性及客觀，以便對公共權力維持其獨立性。

在電視廣播方面，《視聽廣播法》對電視的批與及承批公司等方面制訂了具體的規定：例如，第十三條規定：「批給係以競投方式為之，但當有充分及適當依據之理由時，得以直接洽談方式為之」；第十四條規定：「電視廣播事業得批與主辦事處設於澳門，從事所承批事業及在信譽技術水平及財政能力上均有保證的任何一個以公司形式組成的法人」等。

而在業務經營（資訊、節目及廣告）方面，也進行了具體的規定，例如：「在節目登記方面規定，廣播機構應組織節目登記，並於每月將之送交新聞司，並且所有節目應予錄製，並保留三十天；在廣告方面規定，廣播機構所播放之廣告內容應為適當的、可辨別的及真確的，以及廣告之播放，不得超出每台每日播放時間百分之二十」等。

⁹資料來源（澳門印務局網站）：http://bo.io.gov.mo/bo/i/89/36/lei08_cn.asp

1.2.6.5 互聯網法律概況

在澳門互聯網法律規範方面，最開始對網絡犯罪進行規範的是《澳門刑法典》第 213 條的「資訊詐騙罪」以及第 187 條「以資訊方式做出的侵入（私人生活）」兩項罪名。但是澳門的刑法對電腦網絡的罪名之設置和刑罰處罰的範圍有限。因此，澳門立法機構在分析澳門網絡發展特徵以及澳門社會特點的基礎上，於 2009 年制定了《打擊電腦犯罪法》以此來改善澳門刑事立法中關於網絡犯罪的單一性的立法狀況。

該項法律首先通過刑法相關規定對不當進入電腦系統；不當獲取、使用或提供電腦數據；不當截取電腦數據；損害電腦數據；干擾電腦系統；用作實施犯罪的電腦裝置或電腦數據；電腦偽造；電腦詐騙八項電腦犯罪行為的犯罪構成和刑罰，對於特殊主體實施的電腦犯罪進行了加重規定，並對法人實施的電腦犯罪的形式責任予以明確的規定，並且將《刑法典》的規定與該法律補充適用，最大程度的實現刑法對電腦犯罪的打擊。另外鑒於電腦犯罪的新型化的特點，該法律中對完善電腦犯罪的刑事訴訟程序上規定進行了關於電腦犯罪的證據的收集進行了相關的補充規定，主要包括對電腦資料的扣押程序和進行電腦犯罪刑事偵查的特殊措施，從刑事訴訟中保障了刑法中對網絡犯罪的罪名的規定得以真正的實行。

1.3 媒體職業道德研究中的評價量表

新聞媒體職業道德，其依靠新聞工作者的內心信念、社會輿論和傳統習俗進行善惡評價，直接影響著社會對新聞工作者的信任程度。因此，提升新聞記者職業道德水平，增強記者的社會責任感越來越受到社會民眾的關注，針對記者職業行為的研究也逐漸增多。

在上文中介紹了世界各國和地區媒介自律組織、新聞工作者守則以及相應的電台、電視台和互聯網規範法律，而除以上文獻外，一項較完整的媒介研究，還需要結合民眾對當地新聞工作者表現的評價和認可程度。以下列舉出了新聞媒體職業道德研究中的具體評價量表，可以發現，眾多量表中皆含有針對媒體或記者的正負面表述，該類量表皆從客觀中立角度，科學測量了社會對新聞從業者工作表現的評價，若評價高，其正名表述的得分就高，而負面表述的得分就低。

1.3.1 香港：2010 年傳媒生態調查報告

2010 年，「香港中文大學新聞與傳播學院」教授蘇鑰機主持的第八次「傳媒生態調查」展開，在調查中邀請了學生、家長、教師等民眾對香港傳媒狀況進行評價（明光社，2011）。在調查中，受訪者對傳媒在過往一年之整體表現進行評分，調查中提供了民眾對傳媒不滿的主要項目，並邀請受訪者進行評價，以下為調查中應用的評價量表：

表 1.21 媒體違規行為評價量表（2010 香港傳媒生態調查報告）

| 對傳媒不滿的項目 |
|----------|
| 1、誇大醜聞 |
| 2、侵犯隱私 |
| 3、渲染色情 |
| 4、誤導公眾 |
| 5、製造新聞 |
| 6、過分煽情 |
| 7、用字低俗粗鄙 |
| 8、鼓吹暴力 |
| 9、其他 |

在問卷調查中，有一半受訪者不滿傳媒「誇大醜聞」及「侵犯隱私」，另外亦有超過四成受訪者不滿傳媒「渲染色情」。在分析中，亦將調查結果與之前兩年的調查結果進行比較，並分別提供教師、社工等不同職業身份民眾的調查結果，以了解其對媒體職業行為的評價。

1.3.2 中國內地：新聞工作者職業意識與職業道德抽樣調查

「中國人民大學輿論研究所」(The Consensus Seminar of Chinese Peoples' University)和「全國記者協會」(All-China Journalists' Association)於1997年在全國範圍內進行了「中國新聞工作者職業意識和職業道德抽樣調查」。調查對象總體為所有報社、廣播電台、電視台和通訊社的新聞工作者，共回收有效的問卷1,649份(喻國明，1997)。調查中主要對新聞工作者的基本價值觀念、承擔的社會功能、對新聞報導價值要素的重要性評價以及新聞職業道德行為進行了考察，以下為調查中評價新聞工作者職業道德方面的量表：

表 1.22 新聞工作者職業道德行為調查量表 (中國新聞工作者職業意識與職業道德抽樣調查)

| |
|----------------------------|
| 1、新聞工作者可以為自己的版面或節目聯繫贊助； |
| 2、新聞工作者可以接受被採訪單位或個人的招待用餐； |
| 3、新聞工作者可以為自己的單位聯繫廣告業務； |
| 4、新聞工作者可以參與為企業製作商業廣告； |
| 5、新聞工作者應當主動淡化不利於重要廣告客戶的新聞； |
| 6、新聞工作者可以接受新聞來源單位贈送的禮品； |
| 7、新聞工作者可以為企業擔任公關工作； |
| 8、新聞工作者可以接受新聞來源單位安排的免費旅遊； |
| 9、新聞工作者可以在企業兼職； |
| 10、新聞工作者可以接受被採訪單位的現金饋贈。 |

根據調查結果，新聞工作者在職業道德行為中至少在四個方面存在著較為普遍的問題：「接受被採訪單位或個人的招待用餐」、「為自己的版面或節目聯繫贊助」、「為自己的單位聯繫廣告業務」以及「接受新聞來源單位贈送的禮品」。在以上四個方面的表現，分別有78.8%、68.4%、66.1%和56.0%的被訪者認為這些現象在新聞界很普遍。

1.3.3 國際媒介道德中心：2011年媒介職業道德及公眾信任調查

2011年，「國際媒介職業道德中心」(Center for International Media Ethics)展開了一次以網絡為基礎的調查，以了解世界各大洲新聞媒體職業道德水平。該調查主要分為兩個部分，第一部分旨在了解世界各大洲新聞記者對其專業行為的評價，第二部分則旨在了解受眾對媒介的信任水平。此次調查共收到612份來自五大洲的調查回饋，以下為調查中應用的評估媒體職業道德的問題(2012, CIME)：

表 1.23 媒體違反職業道德原因及職業道德標準評價 (2011 年媒介職業道德及公眾信任調查)

| |
|---|
| 1、各大洲新聞媒體違反職業道德的原因 (受訪者為新聞記者) : (Reasons for unethical journalism:) A. 沒有制訂共同的職業道德規範(No Common code of ethics) B. 新聞記者不了解職業道德規範(They don't know the ethical rules) C. 新聞記者認為職業道德規範不重要(They don't think it is important to keep journalism) D. 如果新聞記者嚴格遵守職業道德規範，他們將失去工作(They would lose their jobs if they follow ethics strictly) E. 大多數新聞記者並不關注媒體職業道德規範(Most of them don't pay enough attention to media ethics) |
| 2、評價媒體的職業道德標準 (受訪者為受眾) : (How would you rate the ethical standards among journalists in your country?) A. 非常好，每個人都遵守道德標準(Very good, everyone follows ethical practices) B. 很好，大多數記者遵守道德標準(Good, the majority follows ethical practices) C. 平常，一半記者遵守道德標準(Medium, half of the journalists follow ethical practices) D. 很差，很少記者遵守道德標準(Low, not many journalists follow ethical practices) E. 非常差，沒有人遵守道德標準(Very bad, almost nobody follows ethical practices) |

1.3.4 澳大利亞：新聞工作者專業及職業道德調查

澳大利亞新聞工作者專業及職業道德調查，對當地新聞工作者選擇新聞行業的原因、新聞報導中的重要因素、媒介功能以及受訪者對職業道德問題的態度進行了調查(Henningham, 1996)。

以下為調查新聞工作者職業道德行為方面的量表：

表 1.24 新聞工作者職業道德問題評價量表 (澳大利亞新聞工作者專業及職業道德調查)

| |
|---|
| 1、未經允許使用機密的商業或政府文件； Using confidential business or government documents without permission; |
| 2、為獲取信息接受公司或組織雇傭； Getting employed in a firm or organization to gain inside information; |
| 3、對不情願的消息提供者進行糾纏以獲取消息； Badgering unwilling informants to get a story; |
| 4、未經允許使用個人文件，例如信件和照片； Making use of personal documents such as letters and photographs without permission; |
| 5、宣稱可能是其他的某個人； Claiming to be somebody else; |
| 6、為獲取機密信息而付錢給某人； Paying people for confidential information; |
| 7、同意保證機密，但出爾反爾。 Agreeing to protect confidentiality and not doing so. |

澳大利亞記者需要遵守的職業道德主要包括信息來源的機密性，對私人的尊重，以及避免偏見 (例如，種族主義) 等幾個方面。調查結果顯示，澳大利亞的記者最多同意第一點，即「未經

允許使用機密的商業和政府文件」(81% · 79%) ; 有 55% 同意「對不情願的消息提供者進行糾纏以獲取消息」; 較少記者(4%) 同意「同意保證機密· 但又出爾反爾」(Henningham, 1996) 。

1.3.5 巴基斯坦：媒介道德和可信度調查

2012 年，巴基斯坦進行了媒介道德和可信度調查，在調查中受訪民眾對媒介違反職業道德的行為進行評價。以下為本次調查中評價媒體專業行為的量表：

表 1.25 媒體違反職業道德行為評價量表 (2012 年巴基斯坦媒介道德和可信度調查)
(Pakistan Media Ethics & Credibility Survey 2012)

| |
|---|
| 1、為媒體項目/封面接受外部資金； Receiving external funding for program/coverage; |
| 2、使用隱形攝像機/錄音機； Using hidden cameras/audio recorders; |
| 3、在專業行為中未將自己視作新聞記者； Not identifying yourself as a journalist during the professional conducts; |
| 4、採訪受到傷害/遭遇個人損失的公眾； Interviewing people facing trauma/personal loss; |
| 5、拍攝/採訪兒童； Photographing/interviewing children; |
| 6、在新聞中使用匿名資源； Using anonymous sources' in a story; |
| 7、在公共場所拍照/攝影； Taking a photo/video of people in public; |
| 8、調查某公司的私有文件； Investigating a company' s private documents; |
| 9、發表部分個人郵件/短信； Publishing parts of personal emails/SMS; |
| 10、調查政治人物的個人生活； Investigating personal lives of politicians; |
| 11、採訪強姦案受害者。 Interviewing rape victims. |

根據調查結果，受訪者認為在新聞媒介違反職業道德的行為中，「接受外部資金」和「在公共場所拍照/攝影」的為最多，皆為 65%；其次為「採訪強姦案受害者」的行為 (61%)，受訪者認為媒介較少違反職業道德的行為是「調查公司的私有文件」(10%) (2012)。

以上針對中國內地、香港以及澳大利亞、巴基斯坦等不同地區和國家的新聞媒體職業道德調查中使用的評價量表進行了簡要的論述。香港地區調查中涉及的媒體違反職業道德的行為主要包括醜聞、隱私、色情、煽情等方面；而中國人民大學針對內地新聞媒體的調查中應用的評價量表主要涉及新聞工作者接受饋贈以及聯繫廣告業務等經濟方面的問題；在澳大利亞進行的新聞工作者專業及職業道德研究中，重點主要調查新聞記者在隱私、機密及新聞來源等方面的態度；而巴基斯坦的媒介道德和可信度調查則包括了媒體在隱私、受訪對象、公共領域以及經濟等方面的問題；最後「國際媒介道德中心」進行的媒介道德和公眾信任調查則通過了解記者違反職業道德的原因和公眾對媒體職業道德標準的評價來衡量世界各大洲的新聞道德水平。

世界各國（地區）都針對當地的經濟、政治和文化特點制訂了相應的新聞職業道德標準，以規範新聞記者的專業行為。另外，不同國家或地區進行的媒體職業道德調查皆有不同的側重點，但相同之處在於，皆有通過對媒體或記者負面行為的評價來測量公眾對媒體的信任和認可。

1.4 小結

綜上所述，本部分通過參考國內外主要的相關文獻，完成了以下內容：1) 引入了商議式民調理論，介紹本研究核心的研究方法；2) 總結了各國或地區出版委員會/新聞評議會、新聞工作者通則、互聯網規範、媒介法律規範、媒體職業道德研究等內容，旨在通過國際比較為本澳《出版法》和《視聽廣播法》修改與否提供更多思考空間。