

香港法律改革委员会

私隐问题小组委员会

传播媒介的侵犯私隐行为

谘询文件

在谘询期内，可于互联网上查阅这份谘询文件，网址：

<<http://www.info.gov.hk>>。

这份谘询文件的撰写工作主要由高级政府律师简嘉辉先生负责。

本谘询文件是由法律改革委员会（法改会）属下的私隐问题小组委员会拟备，以谘询各界人士的意见。本谘询文件的内容并不代表法改会或小组委员会的最终意见。

小组委员会欢迎各界人士就本谘询文件发表意见，并请于1999年11月30日或之前将有关的书面意见送达下列地址：

香港湾仔

告士打道39号夏慤大厦20楼

法律改革委员会

私隐问题小组委员会秘书

电话：(852) 2528 0472

传真：(852) 2865 2902

电邮：reform@doj.gcn.gov.hk

法改会和小组委员会日后与其他人士讨论或发表报告书时，可能会提述和引用各界人士就本谘询文件所提交的意见。任何人士如要求将他提出的所有或部分意见保密，法改会当乐于接纳，惟请清楚表明，否则法改会将假设有关意见无须保密。

法改会在日后发表的报告书中，将会载录就本谘询文件提交意见的人士姓名。任何人士如不愿意接纳这项安排，请于书面意见中表明。

香港法律改革委员会 私隐问题小组委员会

传播媒介的侵犯私隐行为

谘询文件

目录

	页
导言	1
背景	1
新闻媒体的社会责任	2
本谘询文件的结构	6
第 1 章 私隐权与发表意见的自由	7
发表意见的自由	7
《香港特别行政区基本法》	7
《公民权利和政治权利国际公约》	7
《欧洲人权公约》	11
美国宪法第一修订案	13
如何协调私隐权与言论自由	15
真相的确定和发表	16
个人的自我发展和充实	17
参与民主	18
安全活门的功用	19
新闻自由	19
总论	19
《香港特别行政区基本法》	21
一般法律适用于新闻媒体	22
寻求、接受和传送消息的自由	25
第 2 章 香港传媒的侵犯私隐行为	28
罪案和不幸事件的受害人	29

极度悲伤或精神痛苦的人	35
在医院内摄录	39
尚在生的受害人和亲属	42
丧礼	45
诉讼当事人及证人的身分	46
刑事记录	49
牵涉在法律程序之中的少年	50
大批新闻工作者聚集某处进行采访	53
骚扰和尾随	54
拦途突击的采访方式	56
用暗中进行的方法搜集资料	57
在公众地方偷录	59
在室外监视室内的情况	60
使用欺骗手段搜集资料	60
在私人处所内偷录	63
获得一方同意而录下口头或电话谈话的内容	64
截取电话谈话内容	65
公众人物及其家庭成员	65
儿童	69
报道的准确性	72
戏剧化的案件重演	73
为娱乐观众而偷拍	73
其他个案	73
总结	74
第 3 章 其他司法管辖区的报业自律情况	76
澳大利亚	76
加拿大	78
大西洋沿岸四省	78
不列颠哥伦比亚省	78
曼尼托巴省	79
安大略省	79
德国	80
新西兰	80
秘鲁	80
瑞典	81
台湾	82
英国	83
报刊投诉委员会	83
广播标准委员会	90
美国	91

第 4 章	香港传媒业的自律情况	93
	引言	93
	专业团体	93
	新闻评议会	98
	由个别新闻机构自我约束	101
	新闻申诉专员／读者代表	102
	总结	104
第 5 章	根据《个人资料（私隐）条例》作出规管	107
	《个人资料（私隐）条例》	107
	根据《个人资料（私隐）条例》订定的实务守则	108
	为了进一步规管传媒的侵犯私隐行为而制定其他措施的需要	110
	保障资料第 1 原则	110
	保障资料第 3 原则	111
	新闻媒体根据第 61(1)条所获得的豁免	113
	《侵犯私隐的民事责任谘询文件》所建议的侵权行为	115
	总结	117
第 6 章	根据《广播事务管理局条例》作出规管	118
第 7 章	进一步规管报界的侵犯私隐行为的措施	123
	新闻媒体的道德规范	123
	关于私隐的报业守则	124
	由独立组织规管报界的侵犯私隐行为	127
	立法设立一个规管报界侵犯私隐行为的机制的利弊	130
第 8 章	立法成立规管报界侵犯私隐行为的独立组织	138
	其他司法管辖区的建议和先例	138
	报业申诉专员	138
	报刊投诉审裁处	139
	报业评议会	141
	拟立法成立的保障私隐报业评议会的架构	144
	主导原则	144
	评议会的管辖范围	144
	委任评议会成员的“委任委员会”	148
	评议会的成员	149
	委任方式	149
	报业成员和公众成员的比例	150
	报业成员	151

公众成员	152
获委任为评议会成员的资格	153
任期	154
薪金	154
免职	154
临时委任	154
会议	155
申报利益	155
与私隐有关的行为守则	156
投诉程序	156
放弃法律权利	160
评议会的权力	161
赔偿	161
罚款	162
强制执行裁决	164
上诉权	165
教育	167
报告	168
弥偿	168
经费来源	169
行政支援	170
结语	170
第 9 章 各项建议总览	172
附件 1 香港记者协会的《专业守则》	180
附件 2 台湾的《报业道德规范》	181
附件 3 英国报刊投诉委员会核准的《作业守则》	183

导言

背景

1. 1989年10月11日，律政司与首席按察司根据总督会同行政局于1980年1月15日授予的权力，要求法律改革委员会（下称“法改会”）研究“私隐权”这个课题。法改会的研究范围如下：

“研究对私隐有影响的现行香港法律，并就需否以立法或其他措施防止个人的私隐受到不适当的干扰和提供针对这些干扰的补救方法作出报告。研究报告须特别关注下列事项：

- (a) 有关个人的资料及意见被任何人或团体（包括各政府部门、公营机构、个人或法团）取得、收集、记录或储存；
- (b) 上文(a)段提及的资料或意见被人向在香港或香港以外的任何人或团体（包括任何政府部门、公营机构、个人或法团）披露或传送；
- (c) 私人处所被人以电子或其他方法侵扰；及
- (d) 不论以口述或记录方式作出的通讯被人截取；

惟任何研究不涉及法律改革委员会有关逮捕和违反保密责任这两个课题的研究范围。”

2. 法改会委出一个小组委员会研究现行的法律并拟定建议。这个研究私隐问题的小组委员会成员为：

马天敏法官，G.B.S.（主席）	高等法院上诉法庭副庭长
白景崇博士	香港大学社会科学研究中心主任
江伟先生	江卓高集团有限公司主席
朱杨珀瑜太平绅士	社会福利署副署长（服务）
韦利文教授	香港大学法学及法理学讲座教授
黄国华先生	亚洲二千有限公司中文编辑

刘智杰先生	香港上海滙丰银行有限公司 副总经理兼个人银行业务主管
欧礼义先生	律政司副法律政策专员（宪制事务）
鲍卓善先生	Records Management International Ltd. 首席顾问
苏礼贤先生	前香港印钞有限公司总经理

3. 小组委员会的秘书是高级政府律师简嘉辉先生。

4. 小组委员会研究过有关下列课题的法律：(a) 个人资料的保障；(b) 监视和监听活动；(c) 截取通讯的活动；(d) 缠扰行为；和(e) 侵犯私隐的民事责任。本谘询文件旨在研究除了《缠扰行为》、《侵犯私隐的民事责任》及《规管监察和截取通讯的活动》等谘询文件所提出的建议外，是否需要立法或采取其他措施保障市民的私生活免受新闻媒体的不当干扰。新闻媒体的工作性质独特，有可能侵犯个人私隐，是促使小组委员会探讨这个问题的原因。

新闻媒体的社会责任

5. 传媒有社会责任这个概念是源于美国的哈钦斯新闻自由委员会的研究。¹ 世界新闻评议会协会 (World Association of Press Councils) 确认，自由的新闻媒体虽然毋须向政府负责，但它们必须向公众负责。该协会宣称，“自由的新闻界这个权力阶层所隐含和固有的一个概念，就是以负责任的方式行使他们的权力和履行职责。”²

6. 在 1990 年进行过一次关于香港新闻工作者的全面意见调查，³ 结果显示绝大部分新闻工作者认为下列准则对新闻业是重要的：客观报道（95%）；迅速向公众报道（95%）；分析和诠释复杂的事件（92%）；监察政府（88%）；以及为民喉舌（80%）。约有

¹ 該委員會委出的一個小組在 1947 年發表了一份名為《自由和負責任的新聞界》的報告書。報告書分析了社會需要有社會責任感的新聞界，並確立了傳媒的五項責任：(a) 把每一天所發生的事情以真實、全面和使人易於理解的方式把其意義表達出來；(b) 提供一條發表意見和批評的途徑；(c) 反映社會上不同組別人士的意見；(d) 承擔“表述和釐清社會的目標和價值觀”的責任；及(e) 讓人可以全面獲得“每一天的資訊”。

² At <<http://www.presscouncil.org.au/pcsites/wapc/const.html>>(18.1.99).該協會在 1998 年有 17 名會員。

³ J M Chan, P S N Lee & C C Lee, *Hong Kong Journalists in Transition* (香港中文大學香港亞太研究所，1996 年)，第 5 章。

65%的新闻工作者认为“教育公众”和“提高公众的文化水平”是重要的。只有约三分之一的新闻工作者认为新闻机构“迎合大众口味”和“提供娱乐”是重要的，而“事件对社会的影响”是新闻工作者在判断某事件是否有新闻价值时最关键的因素。

7. 然而，一些传媒机构较着重他们的经济需要。香港大学社会科学研究中心在1999年3月进行了一项意见调查，结果显示高达41%的受访者认为新闻媒体的报道是“不负责任”，较1997年9月所得的调查结果24%为高；只有17%的受访者认为新闻媒体的报道是“负责任”的，较1997年9月调查所得的结果41%为低。⁴ 香港中文大学新闻与传播学系也进行了一项意见调查，结果显示报章的问题是道德操守问题，与政治无关，而市场竞争正是传媒采访新闻时妄顾道德操守的主因。⁵ 这份研究结果也显示香港报章的公信力正日走下坡。

8. 香港所有传媒机构，除了属于政府部门的香港电台之外，全是牟利的商营机构。它们现正面临前所未有的竞争。崭新的媒体如收费电视、卫星电视、自选影象服务、以及在互联网上提供的各类服务，正蚕食本地出版机构和广播机构的市场。传媒业竞争激烈，传媒东主最关注的自然是维持或增加市场占有率，专业和道德操守因不敌商业竞争的需要而变成次要。一些传媒机构觉得难以抗拒采用其他机构有可能会在它们的报章或节目内抢先报道的资料。由于担心竞争对手翌日抢先报道独家消息，有些编辑和记者会受到压力，使他们在消息不涉重大公众利益的情况下也会侵扰他人的私生活。为了维持读者人数或提高销量，部分新闻媒体甚至把报章的编采风格转向煽情路线，原因是资料愈涉及私隐，报章就愈畅销。然而，传媒的道德操守会因煽情的报道而受到威胁，尤以搜集资料的方法和陈述故事的方式这两方面为然。

9. 《苹果日报》和《东方日报》在报业市场的主导地位也惹人关注。在《太阳报》于1999年3月发行之前，《苹果日报》和《东方日报》的读者人数占香港报章总销量的70%。⁶ 要是其中一份主流报章的道德水平有所下降，不单会影响该份报章的公信力，也会连带影响整个新闻界的公信力。社会责任对于在这种环境下运作的新闻界

⁴ 《民意快訊》，（香港大學社會科學研究中心，1999年4月19日號外版）。

⁵ J M Chan, Y K So & C C Lee, “Survey on the Performance of the Hong Kong Media after the Handover”, Jan 1999.

⁶ 《信報財經新聞》（1999年3月18日），第10頁；引述由A C Nielsen編訂的1998年傳媒指標。

尤其重要。正如约瑟夫·普立兹(Joseph Pulitzer)观察所得：⁷

“没有最崇高的理想、仗义执言的志向、对所遇问题的精辟见解、以及真诚的道德责任，新闻事业便会沦为一个只顾商业利益、图谋私利、以及与公众福祉为敌的行业。”

10. 《英文虎报》的一篇社论指出公众应警惕传媒的侵犯私隐行为：

“公众的知情权与个人的私隐权两者之间的界线有时很难划清，这点对于那些受到这种传媒滋扰的受害者来说诚属不幸。划清这条界线的责任很多时落在一小撮传媒工作者身上，他们所作出的决定也经常受市场支配，尤其是像香港这样的地方，市场决定一切。那些说这既不公平也不道德的人也许言之成理。不过，除非社会人士坦率地表达他们的意见，否则依然是由市场决定一切。”⁸

11. 美国新闻编辑人员协会所采纳的基本原则订明：⁹

“第一修订案保障言论自由不受任何法律规限、并保证人民可以透过新闻界享有一项宪法权利，故此报人须肩负特殊的责任。……采访和发布新闻和意见的主要目的，是通过使人民知情来让他们可以就时事下判语，以改善社会的整体利益。为了自私的目的或没有意义的目的而滥用这个行业所享有的权力的报人，是辜负了公众对他们的信任。”

12. 联合国教育、科学及文化组织委托编写的《麦拜德最后报告书》指出：

“‘要负责任地行使自由’这个概念，必然会包含对专业道德的关注……。目前，像真实、准确和尊重人权等价值观并未全面获得落实。较高的专业水平和较强的责任感是不能藉政令来达致，也不能单靠个别新闻工作者

⁷ Louis A Day, *Ethics in Media Communications – Cases and Controversies* (Wadsworth Publishing, 2nd edn, 1997), p 36, quoting J Pulitzer, “The College of Journalism”, *North American Review*, 178, May 1904, p 658.

⁸ 《英文虎報》(1997年9月2日)。

⁹ Reproduced in Louis A Day, above, Appendix 2.

的良好意愿来达致；而聘用新闻工作者的机构既可以改善但也可以妨碍他们的专业表现。……就如其他行业一样，新闻工作者和传媒机构都是直接为公众服务，因此公众也有权要求他们就他们的作为向公众负责。到目前为止，在各国为了确保传媒机构会对其作为负责而制定的机制之中，本委员会认为报业评议会、新闻评议会、报业申诉专员等机制，和如数个国家般，由评论新闻质素的刊物对业内人士的表现加以批评等等做法，均各有优点。……世界各地都有职业道德规范。许多国家所采用的道德规范都是由专业组织自行制定。在国家层面和（在某些情况下）在区域层面订立道德规范是可取的做法，但这些规范必须是在没有政府干预的情况下由有关的行业自行拟定和采用。”¹⁰

13. 我们相信，香港特别行政区行政长官董建华先生在下文所述的意见是获得公众支持的：¹¹

“报纸和传媒事业，也不能绝对听从市场导向，只管销量和盈利而不问社会效果。报纸和其他传媒，都是社会公器，对公众会造成影响，所以也得承担社会责任。新闻报道更是应该以真实、公正为原则，而传媒的操守应该受到公众监督。”

14. 我们深信社会责任可与新闻自由和新闻机构自主并存。自由与责任并不是相互排斥的。

本谘询文件的结构

¹⁰ International Commission for the Study of Communication Problems, *Many Voices One World* (Chairman: Sean MacBride SC) (UNESCO, 1980), paras 38 - 43.

¹¹ 行政長官在世界中文報業協會第三十一屆年會的演辭，1998年11月23日。隨着報章報道靈糧堂幼稚園兩間分校和稅務局局長的關係，有319名家長於1999年6月在報章發表了一份聯署聲明，呼籲傳媒重視新聞專業道德和社會責任。聲明內容如下：“1)部分傳媒近年來爲了追求銷量，將未經證實的消息加以渲染，用「嫌疑」、「懷疑」等字眼隨便作出結論和人身攻擊，並且隨意牽連無辜。這種「輿論傷人」的不正之風，不單對有關人士和機構的聲譽造成傷害，也侵犯了人權的尊嚴，損害了社會的道德文化。2)有些傳媒更經常渲染色情暴力、譁眾取寵、製造新聞、醜化當事人……。凡此種種，都對我們的下一代產生無可估計的壞影響，愈來愈多家長都有強烈的不滿。我們呼籲傳媒界自律，要求它們在追求商業利益的同時，也要重視新聞專業道德和社會責任。否則失去了公信力，最終亦會失去了讀者。”見“一群家長對有關靈糧堂幼稚園的報導的聲明及對香港傳媒界的呼籲”，《明報》（1999年6月30日），第B12頁。

15. 我们会在第 1 章研究私隐权和发表意见的自由两者之间的关系。第 2 章会探讨香港传媒的侵犯私隐行为在多大程度上是一个问题。第 3 章会介绍澳大利亚、加拿大、德国、新西兰、秘鲁、瑞典、台湾、英国和美国的情况。第 4 章会论述香港的新闻专业组织所扮演的角色，并探讨自律能否解决传媒侵犯私隐所引起的问题。第 5 章和第 6 章会探讨以《个人资料（私隐）条例》和《广播事务管理局条例》的架构去保障个人私隐免受传媒侵犯是否可行。第 7 章会研究立法成立一个独立组织去规管报界的侵犯私隐行为是否可取。第 8 章会探讨这个独立组织的组成、功能和权力。

16. 除文意另有所指外，“新闻工作者”一词在本谘询文件中包括记者、摄影记者、专栏作家、新闻报道员、新闻行政人员和编辑。

第 1 章 私隐权与发表意见的自由

发表意见的自由

《香港特别行政区基本法》

1.1 在 1997 年 7 月主权交接之前，《公民权利和政治权利国际公约》所保障的各项权利与自由均藉着关于香港的《英皇制诰》¹ (Hong Kong Letters Patent) 得以落实。而自 1997 年 7 月起，作为香港宪法的《香港特别行政区基本法》已取代了《英皇制诰》及《皇室训令》(the Royal Instructions)。《基本法》第 39 条规定：

“《公民权利和政治权利国际公约》……适用于香港的有关规定继续有效，通过香港特别行政区的法律予以实施。

香港居民享有的权利和自由，除依法规定外不得限制，此种限制不得与本条第一款规定抵触。”

1.2 《基本法》的序言述明《基本法》是为了“保障国家对香港的基本方针政策的实施”而制定的。中华人民共和国政府已在《关于香港问题的中英联合声明》附件一中具体说明这些“基本方针政策”，其中包含香港特区政府“保持香港原有法律中所规定的权利和自由，包括人身、言论〔和〕出版……自由”。²

1.3 《基本法》第 27 条规定香港居民享有“言论、新闻、出版的自由”。该条仅指明《基本法》所保障的某类权利和自由，而并非宣称禁止以立法方式限制这些权利和自由。第 39 条容许对《基本法》第三章所保障的言论自由和新闻自由等权利加以限制，但该等限制须依法规定，且须符合关于人权的国际公约。³

《公民权利和政治权利国际公约》

1.4 发表意见的自由是《公民权利和政治权利国际公约》（以下简称《国际公约》）所保障的其中一项基本人权。该公约第十九条第二及三款规定：

¹ 第 7 條第 3 段。扼要而言，該條規定在 1991 年 6 月 8 日以後通過的法例對各項權利和自由所施加的限制，均不應違反該國際公約適用於香港的條文。

² 《聯合聲明》附件一，§十三，第 1 段。

³ *Secretary for Justice v Oriental Press Group*, HCMP 407/1998, at 59.

“二、人人有自由发表意见的权利；此项权利包括寻求、接受和传送各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介。

三、本条第二款所规定的权利的行使带有特殊的义务和责任，因此得受某些限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：

(甲) 尊重他人的权利或名誉；

(乙) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。”

1.5 值得注意的是，在草拟《联合国人权委员会对第十九条的总体意见》时，曾有人提出加入以下条文：“个人必须能够确实地享有这项权利，以确保他得以享有《国际公约》所保障的其他权利”⁴，但这项意见最终没有被纳入上述《总体意见》内。这可以说是表示发表意见的自由虽然重要，但仍不获赋予它在美国的宪法中所享有的超然地位。⁵

1.6 发表意见的自由可以侵犯其他人的权利（包括私隐权）。《国际公约》第十九条述明行使自由发表意见这项权利带有“特殊的义务和责任”。这项提述是向缔约国明示可藉此对抗现代大众传播媒界的滥用权力行为。支持上述建议的国家均认为发表意见的自由既是珍贵的传统，亦同样是“危险的工具”。这些国家一贯认为，由于现代传媒对人类的思维以及国内和国际间的事务有强大的影响力，所以在行使自由发表意见的权利方面，应特别强调所带有的“义务和责任”。⁶

1.7 联合国人权委员会只将这些义务和责任形容为“自由发表意见的原则与厘定个人权利实质范畴的各种限制及约束之间的相互作用下的产物”，⁷ 而没有对其性质作出论述。但这些义务和责任一般被推定为包括真实准确和不偏不倚地报道新闻及提供资讯的责任；⁸

⁴ SR 457 para 24.

⁵ Dominic McGoldrick, *The Human Rights Committee - Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Oxford: Clarendon Press, 1991), p.461.

⁶ M J Bossuyt, *Guide to the "Travaux Préparatoires" of the ICCPR* (Martinus Nijhoff Publishers, 1987), p 386.

⁷ 總體意見 10/19 (1983 年 7 月 27 日)，第 2 段。

⁸ K J Partsch, "Freedom of Conscience and Expression, and Political Freedoms", in L Henkin (ed), *The International Bill of Rights - The ICCPR* (1981), p 210.

亦有人提出这表示发言者有责任不滥用其权力，以免损害他人。⁹ 要决定这些“义务和责任”的性质，便需要找出有关人士的身分、所发表资讯的内容、及发表资讯的媒介。如果某人选择在报章上发表关于幼童、罪案受害者或其他易受伤害的人的私人资料，则可以说该人有特殊责任不让所涉的人受到伤害。

1.8 基于《国际公约》的规定，发表意见的自由可以受到为了尊重他人的权利而有需要施加的限制。文弗烈·鲁瓦克(Manfred Nowak)指出，第 19 条并非完全禁止对发表意见的自由加以限制，可以施加的限制包括审查和禁止散播言论、没收作品，禁止在集会中发言等。¹⁰ 他说要决定每一种类的干预是否可在某一个别情况下获准，须以第三款所列的限制为基础详细加以研究。而记录该公约的预备工作的文件显示它意欲完全禁止的只是对言论的事前审查。¹¹

1.9 任何可获准的限制须“由法律规定”，且只可为该条所指明的其中一项目的而施加，更须是为达致该项目的所“必需”的。将“必需”定为所须条件之一，暗示有关限制得在严谨程度和强度上与所寻求达致的目的相称。相比《国际公约》的其他条款，第 19(3)条并无提述民主社会的需要。因此，我们可以辩说评核是否需要施加限制的有关准则并非民主的原则，反而是这些限制在某一个别情况下是否相称。¹²

1.10 虽然联合国人权委员会在它所提出的《总体意见》中，没有对第三款中所述得以施加限制的指明理由的范畴作出任何评论，但是该委员会曾经裁定基于某项节目会鼓吹同性恋行为、不能控制观众的反应、或不能排除会对幼年人产生坏影响等原因而施加某些限制应该是可以接受的。¹³ 鲁瓦克认为受到保障的“其他权利”亦包括第十七条下的私隐权，而保障这些“其他权利”是限制发表意见的自由的充分理由：

⁹ M Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary* (Strasbourg: N P Engel, 1993), 349.

¹⁰ 鲁瓦克上述著作第 345 页。

¹¹ 一名成员在联合国人权委员会会议上说：“审查言论的制度，与提醒新闻工作者在行使自由发表意见的权利时所负有的义务和责任及可能受到的限制，实在有天渊之别。”见 M J Bossuyt, *Guide to the "Travaux Préparatoires" of the ICCPR* (Martinus Nijhoff Publishers, 1987), 第 398-399 页。

¹² 鲁瓦克上述著作第 3651-2 页。

¹³ *Hertzberg v Finland*, Doc A/37/40, p 161, para 10.4.

“尽管草拟第 19 条的人把主动寻求资料的权利写进公约里，但这不会改变缔约国因第 17 条而需要负上的保障个人私隐不受煽情的新闻报道影响的责任。最重要的是立法机关必须防止个人资料被人任意检取的情况发生。此外，公约第 14(1)条明文规定可以为了保护诉讼当事人的私生活的利益而限制公众（尤其是传媒）出席法庭的法律程序或取得有关资料的自由。”

其他人的权利和名誉可通过由刑事法、民事法及／或行政法制定的措施而得到保障。举例说，公约第 19(3)条是订定处理短暂或永久形式诽谤或嘲讽的刑事条文的充分理由，犹如该公约条文是订定保护版权的条文或支持荣誉遭破坏或私隐被侵犯的人根据民事法申索赔偿的充分理由。”¹⁴

1.11 至于第 19 条所述的“保障道德”一词，既可隐含保卫整体社会的道德精神或道德标准，亦可包含保障某些人或某些种类的人在精神健康方面的权益或福利，这是因为他们心理上未成熟、精神上残障或生活上须倚靠他人而需受到特别保护。¹⁵ 就保障个人而言，这词语同时顾及心理以及生理健康的保障；如涉及儿童的话，亦涵盖保障儿童精神状况的稳定性和使他们不会受到严重的精神困扰。¹⁶

1.12 即使某项限制不属于第三款所述的例外情况，仍可援引《国际公约》第 5(1)条作为后盾。该条准许在少数情况下作出干预，以确保发表意见的自由不会被人误用来剥夺其他人的权利。该条规定：

“本公约中任何部分不得解释为隐示任何国家，团体或个人有权利从事于任何旨在破坏本公约所承认的任何权利和自由或对它们加以较本公约所规定的范围更广的限制的活动或行为。”

1.13 第 5(1)条旨在防止公约所宣布的任何一项自由或权利遭滥用，以免另外的一项或多项自由或权利受损。能够被误用的权利，其中一项即第 19 条所述的发表意见的自由。故此，煽动种族歧视的人的言论自由可以被剥夺。目前要指出的，是第 5(1)条有两方面须予注

¹⁴ 魯瓦克上述著作第 354 頁。P van Dijk 及 G J H van Hoof 均認為如遇上有需要保障個人私隱，則條約中的“保護其他人的名譽或權利”這項限制便會用得着：P van Dijk 暨 G J H van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (Deventer-Boston: Kluwer Law & Taxation Publishers, 2nd edn, 1990)，第 423 頁。

¹⁵ *Dudgenon v UK* (1981) 4 EHRR 149, para 47.

¹⁶ *X v Sweden*, CD, vol 7, p 18.

意。其一是对行使自由发表意见权利的任何约束，不得超乎公约所规定的；其次是行使该项权利的目的不可以是剥夺在第 17 条下的私隐私权。

《欧洲人权公约》

1.14 《欧洲人权公约》(The European Convention on Human Rights)第 10 条亦保障发表意见的自由。欧洲人权法庭表示发表意见的自由是“民主社会的其中一个必要基础，亦是民主社会得以向前迈进和每一人得以自我充实的基本条件之一”，¹⁷ 而这项自由适用于“使国家或社会任何阶层受到冒犯、震惊或困扰”的消息或思想。¹⁸

1.15 设于法国斯特拉斯堡 (Strasbourg) 的欧洲人权委员会 (European Commission of Human Rights) 及欧洲人权法庭在阐述发表意见的自由的的基本原则时，十分重视公众能够对他们所关注的事宜在获悉有关资料的情况下进行讨论。欧洲人权法庭因此对以下权利定下了不同层次的价值：最高层次的是政治意见的表达，其次是艺术表达，最低层次的是商业意念的表达。¹⁹ 此外，该法庭注意到新闻报道方面的自由亦包括“可能借助于某程度上的夸大甚至煽情”这事实。²⁰ 虽然这方面的自由不得超越为保障他人的荣誉及为其他理由而设定的某些界限，但新闻界是有责任“按与其义务和责任相符的方式传送关于政治课题以及关乎公众利益的其他事宜的消息和思想。”²¹

1.16 普通法承认新闻自由须与其他利益取得平衡。以个别案件而言，法官为取得上述平衡，会将他认为值得为公众利益而发表的东西和只属公众有兴趣知道的事情加以区别。何富文大法官 (Hoffmann LJ) 指出须受限于法官心目中的某些责任或须受制于公众利益的自由根本不是自由。他在其判词中说道：²²

“自由就是可以发表政府及法官认为不应发表的东西的权利，即使政府或法官的想法是出于好意亦然。自由就是说出那些‘思想正确的人’视作危言耸听或不负责任的事情的权利。这项自由只受限于由普通法或法规所

¹⁷ *Lingens v Austria* (1986) 8 EHRR 407, 418.

¹⁸ *Prager and Obershlick v Austria* (1995) 21 EHRR 1, 21.

¹⁹ D J Harris, M O'Boyle & C Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights* (Butterworths, 1995), at 414.

²⁰ *Prager and Obershlick v Austria* (1995) 21 EHRR 1, at 21.

²¹ 出處同上，第 19-20 頁。雖然歐洲人權法庭裁定新聞界有責任傳送關乎公眾利益的事宜的消息與思想，但新聞界所負的“特殊責任”亦曾在 *Handyside v UK* (1976) 1 EHRR 737 一案中被用作有理由禁止發表某消息的額外論據。

²² *R v Central Television Plc* [1994] Fam 192, at 203.

订的一些经清楚界定的例外情况。……

要强调的是除非属于那些经确定的例外情况，或属于国会依据它在〔《欧洲人权公约》〕下的义务而制定的任何新的例外情况，否则言论自由毋须与其他利益取得平衡。言论自由是一张战无不胜的皇牌。”（横线后加）

1.17 属《欧洲人权公约》缔约国的欧洲各个司法管辖区均视私隐权和言论自由为同等重要的基本人权。这两种权利均受到为保障他人权利所必需的约束。²³ 该公约没有为各项权利定出等级以解决私隐权和表达意见的自由发生冲突的情况。按照这个看法，必须权衡这两项权利的轻重，两者不一定压倒对方。²⁴

1.18 根据《欧洲人权公约》，行使发表意见的自由须受到民主社会中为保障他人权利所“必需”的限制。欧洲人权法庭将“必需”这个形容词解释为暗示有“迫切的社会需要”。此外，有关干预须与“所谋求达致的合法目的相称”，而所提出支持干预的理由须“切题和充分”。²⁵ 是否相称的检定意味着在寻求该公约第 10 条所述的各项势均力敌的权益时，必须顾及公开讨论公众所关注的课题的价值。法庭在找出这些势均力敌的权益与自由发表意见的权利之间的一个公正的平衡点时，必须确保公众不会因为惧怕刑事或其他方面的制裁而怯于发表他们对众人所关注的议题的意见。²⁶

1.19 欧洲人权委员会同意以下观点：限制真实陈述是否“必需”的检定，一般而言须比限制虚假或误导的指称的检定更为严谨。但是该委员会认同不能够以消息的真实性作为容许将其发布的唯一准则，因为真实的陈述亦能干预到某些合法权益，而这些权益应该一如发表意见的自由般受到同样程度的保障，例如当私隐领域或个人的荣誉或名誉成为争议的焦点时，又或在违反法律上的保密责任的情况下作出的真实陈述，便会干预其他的合法权益。²⁷ 欧洲人权法庭亦肯定这个看法，并裁定：

“在某些情况下——例如有尊重他人私隐的义务或对某些商业资料保密的责任之时——即使内容确实且形容真

²³ 《歐洲人權公約》第 8(2)及 10(2)條。

²⁴ J Craig & N Nolte, "Privacy and Free Speech in Germany and Canada: Lessons for an English Privacy Tort", [1998] EHRLR Issue 2, p 162, at 163-165.

²⁵ *Barthold v Germany* (1985) 7 EHRR 383, para 55.

²⁶ *Barfod v Denmark* (1989) 13 EHRR 493 at 499.

²⁷ *Markt Intern and Beermann v Germany* (1987) 11 EHRR 212 at 234（歐洲人權委員會的裁決）。

实事迹的消息亦可以被禁止发表。此外，正确的陈述亦可能且经常被加上各种评语、价值判断、揣测以至影射而变质。我们必须认识到个别的事件在公开之前或许应更仔细地加以审视，否则准确描述某一宗个别事件也可以使人产生错觉，以为所描述的事件足以证明一种普遍现象。”²⁸

美国宪法第一修订案

1.20 美国宪法的第一修订案的部分内容是：“众议院不得订立任何削弱言论自由或新闻自由的法律”。布兰狄斯大法官对第一修订案的起源有以下解释：

“为我们成功争取独立的先辈……把自由视作既是一种工具，亦是一个目标，并且珍而重之。他们相信自由是幸福的钥匙，而勇气则是自由的秘诀。他们相信思想和言论的自由是发掘和传播政治真理的不可或缺工具；如果没有言论自由和集会自由，一切讨论都属徒然；但有了这些自由，讨论便能够在一般情况下提供足够的保障，不会受有害的理论影响；自由的最大威胁是麻木的百姓；公开的讨论是一种政治责任，并应该成为美国政府的一项基本管治原则。”²⁹

1.21 美国最高法院裁定第一修订案支持新闻界须在不受审查、禁制或事先管制的情况下自由发布新闻这个看法：

“在第一修订案中，建国先辈们给予自由的新闻界必需的保障，使它能够在我们这个民主政制中担任其重要角色。新闻界的服务对象是受管治的百姓，而非管治百姓的官员。废除政府审查新闻界的权力是因为这样可以使新闻界能永远保有其随时随地批评政府的功能。保护新闻界是因为这样可以使它能够将政府的秘密公诸于世，以免百姓被蒙在鼓里。只有自由而不受任何管制的新闻界才能够有效地将管治百姓时所使用的瞒骗伎俩暴露于人前。”³⁰

1.22 然而，第一修订案没有赋予人民可发表他们所选择的任何东西而毋须肩负任何责任的绝对权利。《美国法理》(American Jurisprudence)

²⁸ *Markt Intern and Beermann v Germany* (1989) 12 EHRR 161 at 175 (歐洲人權法庭的裁決)。

²⁹ *Whitney v California*, 274 US 357, 375 (1927).

³⁰ *New York Times Co v US*, 403 US 713 at 717 (1971).

的作者详细解释说：

“第一修订案藉保证言论和新闻自由而提供的异乎寻常的保障，带有一种性质类似受托责任的要求，要人们负责地行使受保障的权利。这种责任虽获新闻界广泛认同，但却不时被新闻界背弃。对要行使言论自由和新闻自由的人施加责任，要求他们合理地谨慎行事，并没有破坏这些自由的价值；鼓励发表言论者在传递讯息前小心探求真相，以及使因个人品行被诬蔑而遭受实质损害的人获得赔偿，均与国家有重大利益关系。……每当有人针对有效管治权力的行使而坚持宪法所赋予的言论及结社自由时，两者便须作出调和，因而需要衡量各项所涉权益的重要性，以取得平衡。”³¹

1.23 因此，虽然禁止对新闻界施加限制的规定在措词上不留余地，但享受言论自由的权利并非在所有时间及所有情况下均是绝对的。言论自由不包括按个人喜好随时随地以任何方式发表言论的权利，而公开讨论的方式、地点或时间是在符合宪法的规定下受到管制的。³²

1.24 按照罗伦士·特立比(Lawrence Tribe)的解释，美国最高法院已为解决源自第一修订案的诉求而发展出两种取向。³³ 其一是针对思想或消息的政府规例（即那些旨在挑出因所表达的特定讯息或观点而须受政府管制或须予惩罚的行为的法例）均被推定为抵触第一修订案。另一取向是若有关规例虽然不是针对思想或消息的，但却间接限制了言论的发表，则只要该规例没有不当地限制思想及消息的流通，便依然符合宪法。后述的取向需要在对立的权益之间“取得平衡”，意思是自由发表意见的价值与政府的管治权益之间的平衡会基于每一宗个别案件的情况而作独立处理。因此，美国政府可以基于某些言论不属第一修订案的保障目标或未能符合该修订案的纲领而加以管制，例如被遏制的讯息带有“明显及即时的危险性”，或属于不受第一修订案荫庇的言论类别，包括：(1)描述未成年人参与性行为，(2)侵犯版权，(3)宣扬色情，(4)以谎言诽谤他人，(5)藐视法庭，以及(6)陈述某几类关于原子能、军事或情报的资料。

1.25 新闻自由的权利在适当范围内会受到法例上的限制，这亦早

³¹ 16A Am Jur 2d, Constitutional Law, § 491 (略去附註)。

³² 16A Am Jur 2d, Constitutional Law, § 491.

³³ L H Tribe, *American Constitutional Law* (New York: The Foundation Press, 2nd edn, 1988), § 12-2.

有定论。虽然各州政府不能够破坏宪法所保证的新闻自由，但是报章杂志的出版人也没有特权可以侵犯他人的权利和自由，³⁴ 因为出版人也像其他市民一般受限于一些合理的管制。政府对报章的规管只要不涉及遏制或审查言论，其规管范畴可一如对其他私人商业活动那样广泛。³⁵ 法院已裁定可以为公众健康、道德、安全或福利着想而管制报章出版人。³⁶ 然而，当任何报章报道了关于某项对公众有重大影响的事宜的消息时，只要该等消息是真实和循合法途径取得的，州政府便不能为这些报道而惩罚该报章，除非为维护州政府的某项极重要的利益而属必需。³⁷

如何协调私隐权与言论自由

1.26 私隐权在多大程度上可与言论自由协调，得视乎好几项因素：³⁸

“广义而言，支持言论自由的理据不是出于结果论便是出于权利论。前者通常援引米顿 (Milton) 和米勒 (Mill) 的论据（即追求真理或发扬民主），而后者则将言论视为个人得以自我充实的权利的不可分割部分。当我们要捍卫言论自由时，这两方面的论据总被混为一谈，甚至纠缠不清。举例说，汤马士·艾莫逊 (Thomas Emerson) 所识别出的四项基本理据便将上述两类诉求一起包括在内：个人自我充实、找出真相、争取社会人士参与社会和政治的决策过程，以及提供能使社会在稳定与变迁之间取得平衡的方法。

另一方面，支持‘私隐权’的人差不多完全倚赖立足于个人权利的论据。所以，爱伦·威斯丁 (Alan Westin) 在他的经典论述里提出私隐权对于保护个人的自主性是非常重要的，使我们不用受他人操纵或支配、让感情得到宣泄、提供自我评估的机会，亦容许秘密可以在不会外泄及获得保护的情况下与人分享，以及为扰人心绪的行为定出界限。

³⁴ *Associated Press v NLRB*, 301 US 103, 132-133, 81 L Ed 953 (1937).

³⁵ *Chronicle & Gazette Publishing Co Inc*, 168 ALR 879, 884.

³⁶ 58 Am Jur 2d, Newspapers, § 19 & § 20.

³⁷ 58 Am Jur 2d, Newspapers, § 26. 美國最高法院並不接納發布真實消息的人永遠不能在符合第一修訂案的情況下被懲罰這一說法：*The Florida Star v BJF* 491 US 524, 105 L Ed 2d 443 (1989)。

³⁸ R Wacks, *Privacy and Press Freedom* (London: Blackstone Press, 1995), pp 21-22.

问题随即出现。关于法律可以在多大程度上合理地箝制那些损害个人‘私隐’的言论这个问题，经常被形容为一场由两个重量级拳手对垒的拳赛。但是，这可能只不过是两个虚幻的影子在对垒，……‘私隐法和维护新闻自由的法律在很多方面都没有矛盾，反而是相辅相成的，因为两者均是个人权利的基本体系中极其重要的一环。’³⁹”

1.27 随着互联网的急速发展，接触资讯变得更为容易，以致言论自由的重要性愈益明显。所谓“资讯超级公路”为现今人类提供了以往无法想象的机会，可轻易取得或接收关于几乎任何题材的资料。⁴⁰为求理解言论自由的基础原则，我们会在下列各段研究也许是支持它被纳入有关国际公约内的各项政治上或哲理上的论据。按照传统的看法，言论自由这项原则有以下四种主要功用：(a)真相的确定和发表；(b)个人的自我发展和充实；(c)参与民主；及(d)安全活门的功用。⁴¹

真相的确定和发表

1.28 按照这个理论，不受约束的公开讨论可以找出事情的真相。可是并非所有言论均受到言论自由这项原则保障。即使最自由的民主政体也禁制煽动暴力、干预司法或披露国家机密或商业秘密的言论。⁴²同样，为符合社会的道德规范和保护儿童，实有需要禁制露骨的淫亵言论和作品。虽然关于公职人员或公众人物的报道如果与公众评估他们是否称职或是否值得被视为公众人物有关，是属于受言论自由保障的“言论”，但在报章刊登一篇披露某些普通人的私生活的报道，如果没有支持言论自由的任何一项理据支持，一般是不属于“言论”的。⁴³虽然原则上人人都应该有表达和发表事实真相的自由，但这项自由不应该用于那些会导致当事人懊恼或尴尬及将之发表亦不会为公众带来相应益处的真相。如果发布某人的私隐会侵扰到他的私人领域，而他的私隐又不是公众有正当理由关注的事情，那么即使发布的

³⁹ T I Emerson, "The Right of Privacy and Freedom of the Press" (1979) 14 Harvard Civil Rights - Civil Libs Law Rev 329, 331.

⁴⁰ R Wacks, "Privacy in Cyberspace: Personal Information, Free Speech, and the Internet" in P Birks (ed), *Privacy and Loyalty* (Oxford: Clarendon Press, 1997).

⁴¹ 關於何謂言論自由的概括說明，見 F Schauer, *Free Speech: A Philosophical Enquiry* (Cambridge University Press, 1982)。

⁴² E Barendt, *Freedom of Speech* (Oxford: Clarendon Press, 1987) 第 11 及 190 頁（其結論是“以言論自由的原則來應付私隱訴訟，其支持理由十分薄弱，即使有關的披露是真確的亦然。”）。

⁴³ E Barendt, above, 189. See M B Nimmer, "The Right to Speak from *Times to Time*: First Amendment Theory Applied to Libel and Misapplied to Privacy" (1968) 56 Cal LR 935.

私隐是真确的，也应该禁止将其发表。

1.29 弗特烈·舒凯雅(Frederick Schauer)认为知悉真相不一定较活在误解中好。即使我们接受知悉真相永远胜于被错误的看法蒙蔽这种见解，但是获悉真相的人并非必然较蒙在鼓里的人处于较有利的位置。增加了的知识可能只不过是一些额外的知识，而不是以真实的知识取代虚假的知识。⁴⁴再者，个人知识的增加这事情本身亦不表示个人或社会因此会有所得益。知道一名身分可被确认的普通市民是同性恋者、酗酒者或领取福利援助的人，并没有任何内在价值。知道更多这类私隐只会损害个人的权益，但却不会为社会或发布这些资料的人带来相应的好处。

1.30 我们还要指出一点：过份强调找出真相会对以人为对象的侦查式新闻工作和学术研究造成障碍：

“在找出关于人的事情真相的方法之中，那些较为可靠和有系统的方法，诸如学术研究和涉及‘人情冷暖’的负责任新闻工作，是有可能受小报作出的煽情及经常带有误导成分的报道拖累。有很多非常精采的报道是靠新闻工作者保证不会透露提供资料者或采访对象的身分而得来的，或是靠他们同意‘不会向外界透露’某些事情而得来的……。很多时，藉着保障私隐而不是侵犯私隐，人们更能发掘得到关于社会问题、生活方式及人类行为的真相。”⁴⁵

个人的自我发展和充实

1.31 言论自由对个人品德及潜能的实践是极其重要的。限制一个人表达自己的意见，不单会压抑其个性的发展，还会冒犯其尊严。一个人只有透过公开讨论才可以得出自己的看法和在智力及精神方面得以发展。但爱伦·威斯丁指出私隐亦有助个性的发展：

“个性的发展在民主社会尤其重要，因为独立思考、有分歧的意见、不随波逐流等均被认为是个人值得拥有的特性。培养这种独立性是需要时间的，好让个人可以在受保护的情况下测试和验证不同的意念，在无惧嘲笑或惩罚的情况下为自己的思想和行为作出准备

⁴⁴ F Schauer, "Reflections on the Value of Truth" (1991) 41 Case Western Reserve LR 699, 707-711.

⁴⁵ E Paton-Simpson, "Human Interests: Privacy and Free Speech in the Balance" (1995) 16 New Zealand Universities L R 225, 237.

并加以实践，以及有机会在意见公开前作出修改。”⁴⁶

因此，言论自由和私隐权实在是相辅相成地达致个人得以自我充实这个同一的目标。

参与民主

1.32 自由发表言论亦可视为市民参与社会及政治决策的方法。涉及社会问题和政治问题的公开讨论及辩论，有助市民了解这些问题和就影响他们生活的事情得出自己的见解，这亦进而使他们得以制止政府的不当行为和有效地参与民主社会的运作。因此，言论自由对代议政制而言是必不可少的。而发扬民主的论据尤其适用于新闻界，因为通过大众传播媒介发表言论比通过其他方法发表言论更能推动民主对话。

1.33 然而，自由发表言论并不是促使市民参与社会及政治决策的唯一方法。民主的其中一项基本要求是市民在思想上可以自主。既然私隐能促进并鼓励自主，私隐对民主政府亦很重要。⁴⁷ 容许私下自由讨论有助社会的多元化发展，并能保护那些质疑主流思想及价值观的人。保障个人不被人在有违其意愿的情况下把他的资料公开，会促进公开讨论及民主政制的有效参与。如果个人私隐得不到对抗侵扰的保护，发表意念及意见的自由便会遭到破坏。

1.34 露芙·嘉韦逊补充说，保障私隐能够吸引有才识的人服务社会，原因是这样可以确保他们的私隐将不会因参与社会事务而在有违其意愿的情况下公开。⁴⁸ 要是坚称言论自由盖过一切，便会使有意参与公共事务的人打退堂鼓：

“由于任何人均有可能被其他人发掘到一些关于他的尴尬事情，所以很多人可能因此而决定避免成为公众人物。故此一连串的调查及披露可能严重规限一些杰出人士的终生大计，使社会失去较有探索精神及创造力的领导者人选。于是，成为领导者的人很可能都是一些墨守成规、不求突破、从不挑战广为人接受的规范，以及从不犯错的人。”⁴⁹

⁴⁶ A F Westin, *Privacy and Freedom* (New York: Atheneum, 1967) 34. 亦見 R Gavison, "Privacy and the Limits of Law" (1980) 89 Yale LJ 421, 第 448 及 449-450 頁。

⁴⁷ R Gavison, "Privacy and the Limits of Law" (1980) 89 Yale LJ 421, 455.

⁴⁸ R Gavison, "Privacy and the Limits of Law" (1980) 89 Yale LJ 421, 456.

⁴⁹ R Gavison, "Too Early for a Requiem: Warren and Brandeis Were Right on Privacy vs. Free Speech" (1992) 43 S Carolina L Rev 437 at 469.

1.35 就个人的自我充实及市民参与民主而言，私隐的权益与言论自由的权益是相符的。私隐权和言论自由支持同一的价值观，并互补不足：

“在很多个案里，私隐权与言论自由在表面上互相冲突，但在较深入的层面上，它们只不过是两种不同形式实现相同的基础目标。至少在某些个案里，保障私隐较容许发表意见更能体现言论自由的价值。”⁵⁰

安全活门的功用

1.36 按照汤马士·艾莫逊(Thomas Emerson)的说法，⁵¹ 言论自由提供了一个架构以化解在社会进步的过程所必然产生的冲突，以免社会因此而被摧毁。公开讨论可提高社会的凝聚力，因为人民若能参与作出决策的过程，便更容易接受违反他们意愿的决定。反过来说，遏制讨论会产生下列害处：

- 无法作出理性的判断，唯有以武力代替说理；
- 削弱社会的应变能力，使社会反应迟钝，以致不能适应不断变迁的环境，也不能发展出新的意念；及
- 掩蔽社会面对的真正问题，使公众的注意力偏离关键性的事宜。

新闻自由

总论

1.37 新闻界被挑选出来作为保护的對象，原因是它较个别的议论者更易被政府控制。若然没有宪法的掣肘，政府便可以对新闻界施加一些不能应用于个别议论者的限制，例如向出版人抽重税，要求创办新报章的人提供巨额的保证金，以及发出强制令禁止报社发行它拟于将来发行的报章。⁵²

1.38 为了解决新闻自由究竟属传媒东主的权利还是属新闻编辑或新闻记者的权利这一争端，有人提出新闻自由是属于整个界别的权利，而非个别新闻工作者和传媒东主所行使的自由发言权的集成。⁵³

⁵⁰ E Paton-Simpson, above, 234.

⁵¹ T I Emerson, *The System of Freedom of Expression* (New York: Random House, 1970), 6-7.

⁵² Z Chafee Jr, *Government and Mass Communications* (1947) at 34-35; 在 David Lange 的 "The Speech and Press Clauses" (1975) 23 UCLA Law Rev 77 附註 4 中載述。

⁵³ E Barendt, "Inaugural Lecture - Press and Broadcasting Freedom: Does Anyone have any Rights to Free Speech?" [1991] Current Legal Problems 63, at 79.

以这个观点来看，关于新闻自由的条款的主要目的是在三权分立的政府架构以外设立第四种机制，作为对行政、立法和司法机关的额外掣肘。⁵⁴ 新闻界可以自由寻求和传送消息，尤其可以自由探查及监察政府的举动，方符合明达的选民的利益。保障新闻自由的条款的对象既是整个界别，便表示政府有必要保留一些权力以酌情决定新闻界的架构。艾特温·贝卡(Edwin Baker)认为特别为新闻界而设的规则如非旨在破坏新闻界作为一个界别的完整性或使其不能独立于政府的运作，则不应因不符合保障新闻自由的条款而被裁定为违反宪法。⁵⁵

1.39 根据《基本法》，香港特别行政区政府须向由选举产生的立法会负责。《基本法》保证立法会的所有议员将来会由普选产生。在一个趋向民主代议政制的社会中，选民都想知道更多关于政府运作的资料和他们立法机关的代表以他们的名义所做的事情。若要民主政体有效地运作，公众必需对政府官员和他们所选出来的代表的作为有充分的了解。因此，我们需要一个不受掣肘的新闻界。欧洲人权法庭裁定：⁵⁶

“新闻自由在发掘和评定政治领袖的思想和态度方面，为公众提供了其中一条最佳的途径，特别是这项自由亦同时使政治家有机会反思和评论公众就其最关心的各种问题所提出的意见。这样，每一个人都得以参与无拘无束的政治辩论。这正是民主社会这个概念的精粹所在。”

1.40 云信·布拉斯(Vincent Blasi)认为发表意见的自由之所以珍贵，部分原因是它有阻止政府滥用权力的功能。⁵⁷ 他的研究揭示第一修订案的草拟者十分重视发表意见的自由在防范公职人员违反诚信方面能够扮演的角色。由于政府拥有的资源及政治权力非任何政治及私人组织所能及，实有需要以组织良好和财政充裕的新闻界与政府抗衡。新闻界可以扮演专业评论者的角色，因为它能够取得足够的资料对政府的作为作出判断，并将其资料及判断向公众传播。美国最高法院裁定：⁵⁸

“宪法特别挑选了新闻界……扮演讨论公共事务的重要角色。因此，新闻界是化解政府官员滥权的强效药剂，

⁵⁴ P Stewart, "Or of the Press", (1975) 26 Hastings LJ 631.

⁵⁵ E Baker, *Human Liberty and Freedom of Speech* (Oxford University Press, 1989), ch 11.

⁵⁶ *Castells v Spain* (1992) 14 EHRR 445 at 476.

⁵⁷ V Blasi, "The Checking Value in First Amendment Theory", *American Bar Foundation Research Journal* (1977), No 3, p 521.

⁵⁸ *Mills v Alabama*, 384 US 214, 219 (1966).

这亦是设立新闻界的一个目的。而且它也是宪法所选定的媒介，藉以督促那些由人民选出来的官员向成为该官员的服务对象的所有选民负责。”

1.41 总括来说，传播媒介是“消息供应者和民间监察者”。⁵⁹ 它为公众提供发表意见的途径，让他们公开讨论影响民生的问题。它确保政府须对公众负责，这不单是通过消息的传播而达致的，同时也藉着将腐败及滥权的恶行公诸于世而达致。新闻界在履行其监察和提供消息的功能时，必须受到宪法保护，使政府不能干预其内部运作。

《香港特别行政区基本法》

1.42 新闻界根据《基本法》第 27 条得到宪法上的保护。该条保证新闻自由是香港居民所享有的一项特定权利。虽然《公民权利和政治权利国际公约》及《欧洲人权公约》都没有明文提及新闻自由，但一般人均接纳新闻自由是这两份公约所保障的发表意见的自由中不可分割的一部分。

1.43 香港的法院对《基本法》作出解释时，会采用宽松的态度以及考虑立法目的这种取向。⁶⁰ 当《基本法》的条文引致任何疑难时，法院可根据《基本法》本身及《基本法》以外的有关资料（包括《联合声明》）确定这些条文所宣示的原则及目的，并藉着落实这些原则和目的来解决疑难。法院也可藉着用语传统及文字的惯用法则去了解有关条文中的用语的意思。⁶¹

1.44 虽然基本法起草委员会的起草文件和商议内容没有公开，但基本法谘询委员会的执行委员会所通过的《新闻自由最后报告》让我们可以领略到起草委员的意向和《基本法》的新闻自由条款的涵义和目的。⁶² 这份报告可以当作是用来确定起草委员意向的《基本法》以外的辅助文件。在陈述新闻界的功能的段落中，该报告说道：⁶³

⁵⁹ *Barthold v Germany* (1985) 7 EHRR 383.

⁶⁰ 終審法院在吳嘉玲訴入境事務處處長〔終院民事上訴 1998 年第 14 號〕一案的判詞第 40 頁中同意法院會採用考慮立法目的這種取向來解釋《基本法》。至於對《基本法》第三章中保障香港居民的基本權利和自由的條文，則會採納寬鬆的解釋：上述吳嘉玲訴入境事務處處長案，第 41 頁；陳錦雅訴入境事務處處長 [1998] 2 HKC 16 (CA)。

⁶¹ 吳嘉玲訴入境事務處處長〔終院民事上訴 1998 年第 14 號〕，第 40-41 頁。

⁶² 中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會：文教及居民專責小組，《新聞自由最後報告》；(CCBL - SG/CES/RDI - 01 - PR01 - 870311(E))；由基本法諮詢委員會的執行委員會在 1987 年 3 月 14 日通過。

⁶³ 上述報告第 3 段。

“在现代社会中，资讯的自由流通是十分重要的，所有商业活动，都有赖于迅速和自由地拥有资讯才可以参与竞争，而新闻业在这方面就为大众提供了非常重要的服务。此外，为了使其成员积极地、明智地参与地区或国家的事务，市民必需对日常的事务有足够的认识，才能使他们在选举时可以作出公平的決定，并使他们对管治者有适当的警觉性。因此，现代的社会要求对事情有清楚及准确的报导，包括事情发生的背景与原因，给市民作为讨论及批评的资料。……”

此外，基于新闻业能产生舆论压力，影响政府的人事和政策，新闻业可以说是继行政、立法和司法三权之外而成为第四种制衡的力量，监察政府工作及促进社会发展。”

1.45 《新闻自由最后报告》指出可以为了保障社会秩序、司法公正和个人权益而限制新闻自由。值得玩味的是该报告在讨论个人权益所涵盖的范畴时，特别提到个人名誉和隐私权的保障。⁶⁴

1.46 该报告指出新闻自由的内涵有经营大众传播业的自由、采访和传递消息的自由、发表意见的自由以及接受消息与意见的自由，继而提到香港新闻业普遍认为应在《基本法》内加入保障新闻自由的条款，才可以确保新闻自由。⁶⁵ 该报告总结认为应以香港资本主义经济体系的惯例与法庭判例来解释新闻自由。⁶⁶

一般法律适用于新闻媒体

1.47 虽然新闻自由在实现其他权利和自由方面产生一定的作用，但这并不表示新闻界可以毫无约束地调查或发表它们想调查或发表的事或读者想知道的事。英国研究报刊业的皇家委员会(Royal Commission on the Press)解释说：

“报刊东主、撰稿人及编辑必须接受为了协调经常互相冲突的诉求而对发表意见的自由所施加的限制。同样，公众亦坚持获得准确资料及中肯评论的权利，但这权利得与国家安全的诉求及个人就其名誉及私隐获得保障的诉求取得平衡，除非这些诉求被公众利益凌驾。不过，公众有兴趣知道的事情不一定牵涉公众利益。新闻界必

⁶⁴ 上述报告第 5.2.1 段。

⁶⁵ 上述报告第 8.1.1 段。

⁶⁶ 上述报告第 9 段。

須小心避免濫用這項權利，並美其名為新聞自由。”⁶⁷

1.48 楊格委員會認為，假如能夠證明做出較嚴重的侵犯私隱行為的目的是為“維護公眾利益”而提供消息，該等行為便有充分理由支持，但如果目的是要提供純粹是公眾感興趣的消息，則很難稱得上有充分理由這樣做。⁶⁸ 該委員會總結認為法律在對待偵查式新聞工作所涉及的調查過程這方面，不應與其他新聞工作所受到的對待不同。原則上，偵查式新聞工作是新聞界的正当功能，“但新聞界在發揮這項功能時，必須遵守不論是一般市民或是一般在職新聞工作者均須遵守的規則。”⁶⁹

1.49 美國的新聞界也因為美國憲法的第一修訂案而獲得憲法的保護。不過，湯馬士·艾莫遜指出，這並沒有賦予新聞界強迫他人提交私人資料的權力：

“新聞界在憲法上有权从非官方的资料来源处在对方自愿的情况下获取资料，但却没有任何宪法上的权力可强迫对方提交这些资料。此外，他们可以采用的方法也受到若干限制。因此，在搜寻资料方面，新闻界是受到针对侵权行为、盗窃、欺诈、搭线窃听等罪行的传统法律所管制。这些一般人都认同的限制与那些为了保护私隐权不受实体侵扰而施加的限制相似，没有产生任何严重的矛盾……。”⁷⁰

1.50 美國最高法院確認第一修訂案並非是新聞界可以違反普遍通行的法律的憑據。該法院注意到有“一系列早經確認的判決”裁定普遍通行的法律不會單單因為其執行會對新聞界採訪及報道新聞的能力有影響而違反第一修訂案。⁷¹ 最高法院以下的聯邦法院及州立法院亦拒絕接納憲法中的新聞自由條款免除新聞界的刑事及民事責任這種論點。在 *Dietemann v Time* 一案，第九巡回法庭裁定，憲法所保證的新聞自由，從來沒有被解釋為給予在採訪新聞的過程中做出侵權行為或干犯刑事罪行的傳媒免被起訴的權力：

⁶⁷ 研究報刊業的皇家委員會的 *Final Report* (London, Cmnd 6810, 1977)，第 2.2 段。

⁶⁸ 《私隱委員會報告書》(*Report of the Committee on Privacy*) (委員會主席：the Rt Hon Kenneth Younger) (London: HMSO, Cmnd 5012, 1972)，第 157 段。

⁶⁹ 上述報告書第 184 段。在 *Lea v Justice of the Peace Ltd, The Times*, 15 March 1974 一案中，法庭裁定“新聞界無權進入私人物業或私人地方，並侵擾平民百姓和私人權利；人們要求新聞界在操守方面所達到的標準，與文明社會裏每一個公民被要求達到的標準一樣的高。”亦見 *Francome v Mirror Group Newspapers Ltd* [1984] 1 WLR 892。

⁷⁰ T I Emerson, above, 396.

⁷¹ *Cohen v Cowles Media Co*, (1991) 115 L Ed 2d 586, 595-6. See Am Jur 2d, Newspapers, §20.

“我们同意新闻采访活动是发布新闻的不可分割的一部分。不过，我们不同意隐蔽的机械装置是新闻采访活动的‘不可或缺的工具’。侦查式的新闻报道自古已有；远在微型摄影机和电子仪器发明之前，这种报道手法已十分成功。第一修订案不是新闻界潜入或以电子仪器侵扰他人的家居或办公室的凭据。它也不会仅因为受侵扰的人是被人合理地怀疑犯了罪而成为这种凭据。”⁷²

1.51 在香港，传媒一直受刑事法律所施加的限制所规管，这包括关于版权、盗窃、欺诈和其他同类罪行的法律。《基本法》下的新闻自由只给予新闻工作者可以从非官方的资料来源处在对方自愿的情况下获取资料的权利。它没有赋予新闻界迫使市民在他不情愿下透露关于他自己的资料的权力，也没有让侵扰他人的独处或与外界隔离境况的新闻工作者可获豁免负上法律责任。禁止使用侵扰他人的手法来收集个人资料不会损害传媒享有新闻自由的权利。传媒一向无需采用侵扰他人的手法也可进行侦查式的新闻工作。就新闻采访活动而言，新闻自由是指以公平和合法的方法采访新闻的自由，而不是以非法或不公平的方法采访新闻的自由。从读者和观众的角度来看，他们也可以继续享有接收以公平和合法的方法取得的资料的权利。

1.52 另一个要点是香港的报界不受任何发牌制度的管制。本地报章根据《本地报刊注册条例》（第 268 章）办理注册只不过是手续上的程序，当局只收取象征式的注册费，而且对于谁人可拥有一间报社基本上也没有限制。假如新闻媒体在采访新闻方面享有特权，任何人（包括私家侦探、骗徒和罪犯）只需注册为报章的东主，便可利用这项特权。这样的特权显然有可能被严重滥用。既然执法人员须依法行事，并须受限于制度中的一切制衡力量，那么毋须向任何专业团体注册和毋须向雇主以外的任何人负责的新闻工作者也不应例外。关于传媒可获豁免被起诉的提议，科达士法官 (Fortas J) 在美国的 *Time v Hill* 一案提出的以下意见，很能代表我们的看法：⁷³

“法院不可以容许政府、私人机构或个人审查新闻或对新闻报道施加限制，也必须不容许这些行动。不过，这项责任的部分目的，是要维护某些价值观和做法；这些价值观和做法使一般市民确信新闻界并非凌驾于法律之上，以及使他们确信新闻界因其特别和重要的职能而获授予的特权，与新闻界履行这些职能的需要是合理地

⁷² *Dietemann v Time*, 449 f2d 244 at 249 (9th Cir, 1971). See also *Galella v Onassis*, 487 F2d 986 (2d Cir 1973); *Houchins v KQED* (1978) 438 US 1; 69 ALR4th 1059, 1078.

⁷³ *Time, Inc v Hill*, 385 US 374 (1967) at 420.

相称的。要是本法庭以直接或婉转的方式完全豁免新闻界被起诉，而豁免范围又远超过新闻报道、对公众人物及事件的评论、对公共事务的讨论和其他同类事宜的需要，这不单会对新闻自由没有任何帮助，而且还会引起公众对新闻自由的敌意。”

1.53 《基本法》第 27 条所载的新闻自由，必须受到《基本法》所指明的其他权利和自由制衡。而与我们的研究课题特别有关的，是第 29 条所指的免遭“任意或非法……侵入居民的住宅和其他房屋”的权利，以及第 30 条所指的“通讯自由和通讯秘密”获得保护的權利。除获法律承认的少数特权外，新闻界不应享有普通市民没有的特殊权利。

寻求、接受和传送消息的自由

1.54 《国际公约》第 19 条规定，发表意见的自由包括“寻求、接受和传送各种消息和意见的自由”。联合国会员大会上曾出现以“收集”(gather)取代“寻求”(seek)这字眼的动议，以排除主动探究的权利，但这项动议没有获得通过。投票反对该项动议的会员国声称主动采取步骤以取得并研究消息的活动应该受到保障，而第三款的限制条款亦足以防止新闻工作者滥用上述自由。⁷⁴ 寻求消息的权利对新闻界尤其重要。支持新闻界拥有获取消息的权利的理据，在于选民如果有所需的知识去评定政府的各项决策是否明智，会是一件好事。西敏大法官(Lord Simon)说：

“首要的公众利益是民主社会里的讨论自由。除非人们能充分获悉与那些会影响他们生活的决策有关的事实及论据，否则他们便不能充分影响这些决策。要找出这些事实及论据必需由他人代劳，而属公众传媒的新闻界就是主要的工具。这正是支持侦查式和倡议式新闻工作的理据。”⁷⁵

1.55 没有市民能够私下取得为明智地履行其政治及社会责任而需要的一切消息。公众很多时都是在新闻界散播有关消息后才发觉某一事宜应受到大家重视。美国最高法院承认“自由的新闻界在唤醒公众对政府事务的关注、揭露政府官员与公职雇员贪污以及向普罗大众报道关乎公众的事件或情况方面，向来是一种强而有力的催化剂。”

⁷⁴ M Nowak, above, 343.

⁷⁵ [1974] AC 273, 315.

⁷⁶ 虽然美国最高法院否定了第一修订案为新闻界设立取得消息的特权，但它承认“如果探求新闻的行为不受到某些保护，新闻自由便可能成为没有内涵的空话。”⁷⁷

1.56 然而，新闻界的其中一项功能是令公众获悉社会问题的消息这一论点，只能作为它们有权在没有不当干预的情况下传送或接受消息的理由，却不能以该论点为依据而赋予新闻界特权去迫使其他人披露他们不愿传送的消息，亦不能据此赋予新闻界利用侵犯私隐的手段获取其他人欲保密的个人资料的权力。第 19 条所指的寻求及接受消息的自由，并没有规定任何人有责任披露他不愿披露的资料，也没有规定任何人有权向不愿发表言论的人套取资料。⁷⁸

1.57 《欧洲人权公约》清楚指出，自由接受消息及思想的权利是一项不受公共权力机关干预的权利。⁷⁹ 这项权利只适用于从一般途径得来的资料，它没有赋予任何人从不愿传送资料的人取得资料的权利。⁸⁰ 因此，这项权利只不过是在没有公共权力机关的不当干预下接受由愿意发表意见的人所提供或传送的资料的自由。若有人申请强制令制止个人资料的发布，言论自由和新闻自由便有可能受到影响，但若申请强制令的目的是要制止新闻界非法侵扰当事人的私生活，便谈不上会损害到言论或新闻自由。⁸¹

1.58 由于发表意见的自由预先假定有一名愿意发表意见的人，因此新闻界所理解的公众“知情权”实非言论自由不可或缺的一部分。⁸² 即使有任何应受法律保护的“知情权”，也只限于获知由愿意发表意见的人所传送的消息的权利，而且须囿于《国际公约》第 19(3)条所容许的一切限制。⁸³ 《天天日报》的社论这样说：

“记者为求达到采访目的，不择手段地日夜跟踪公众人物，并偷拍照片，这早已为社会人士指责。香港传媒亦有同类行径，并成立所谓「狗仔队」，滋扰他人、揭人

⁷⁶ *Estes v Texas*, 381 US 532, 539 (1965).

⁷⁷ *Branzburg v Hayes*, 408 US 665, 681 (1971).

⁷⁸ See E Barendt, *Freedom of Speech*, (Oxford: Clarendon Press, 1987) Chapter III.5.

⁷⁹ 第 10 條。

⁸⁰ *Z v Austria*, 56 DR 13 (1988); 16A Am Jur 2d, Constitutional Law, §47. See P van Dijk & G J H van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (The Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990), at 417-418.

⁸¹ T I Emerson 前述著作第 394 頁，引述 *Galella v Onassis*, 487 F 2d 986 (2d Cir 1973)作為案例。

⁸² E Barendt, above, 112.

⁸³ 公眾是否有權知道政府的活動是另一回事。本章所關注的主要是公眾是否有權知道關於個別人士的私人資料。

阴私，然后夸大报导以吸引读者，这是毫无操守可言，更属卑鄙所为……自由的原则是不应妨碍或伤害别人。香港既享有新闻自由，便不该破坏自由的原则。虽然公众有知情权，但所要知的是对公众有益的事情，而不是别人的私隐和感情事宜。……现在不少传媒已不再是为民喉舌、不再是伸张正义去揭露社会黑暗面，只是滥用「公众知情权」作为他们不择手段采访的护身符。”⁸⁴

1.59 “知情权”并不赋予每一个人可以按其意愿知道任何人的事情的权利。我们无权知道我们的亲属或朋友在睡床上跟他的配偶说了些甚么；亦无权知道他的病历、查探他曾否召妓、他有多少资产、或他欠银行多少钱。《星期日电讯报》(Sunday Telegraph)的社论指出：“〔如果〕你无权知道那些事，新闻界便无权向你报导那些事。”⁸⁵ 《信报财经新闻》的一篇文章指出：⁸⁶

“广义而言，人民的知情权是在一个民主问责的政府底下的一项民主权利，它的范围是涉及与民生及公共利益息息相关的公共事务、政府的公共政策或计划。凡与此有关的资讯，均属民众的知情权范围之内。个人的私事，与公共利益挂不上钩的私人生活，均属私隐的范围，与大众的知情权无关。公众无权知社会上某个人的私人生活资讯，不管他是名人或〔寂寂无闻〕的平民百姓。既然社会对个人私隐无知情权，用大众知情权来支持侵犯他人私隐可谓荒谬到极！”

1.60 香港是一个自由开放的社会，很重视人的权利，而私隐权正是人权的一种。因此，要取得某人的个人资料，便须提出充分的理由说明为何有此需要，而不应要求该人提出他意欲保有其私隐的 m 理由。

⁸⁴ 《天天日報》（1997年9月1日）。

⁸⁵ *Sunday Telegraph*, 14 September 1997.

⁸⁶ 葉保強：“戴妃之死與傳媒倫理”，《信報財經新聞》（1997年9月9日）。

第 2 章 香港传媒的侵犯私隐行为

2.1 由于经济衰退，加上传媒业竞争激烈，新闻工作者发觉要在如此环境下维持良好的传媒道德操守愈来愈困难。¹ 香港记者协会的年报指出，传媒专业水平和道德操守的下降已“〔蚕食了〕基于公众利益负责任地行使新闻自由的权利”：²

“事实上，的确有迹象显示，《东方日报》和《苹果日报》的进取性市场策略——某程度上，是建基于煽情和有违新闻操守的处理手法，……确实导致传媒工作者的专业水平下降。这样的发展并不符合公众利益。

就专业操守来说，过去一年形势欠佳，尤其是多份销量高的报章，为了增加市场占有率，都日趋煽情。在印刷传媒方面，水平和操守下降体现于煽情照片的刊登，其中一些令人极之不安和侵扰人的悲伤不幸。《苹果日报》和《东方日报》这两份主要报章，争相刊登过火和令人目眩的照片，例如台湾拔河比赛意外的断臂、见习律师上吊，例子多不胜数，侵犯了不幸受害者和其亲友的私隐，并给他们带来伤害。即使公众人士有很多投诉，记协也公开批评，情况没有改善。《苹果日报》老板黎智英于一九九八年六月一个由「自由论坛」举办的研讨会上表示，只要这些照片继续刺激销量，他不会停止刊用。”

2.2 记协的操守委员会也在 1998 年 11 月发表一份报告，指出记协在过去三年查明属实的投诉个案中，有接近一半“是有关失实及误导的投诉，当中亦涉及侵犯投诉人私隐的问题。”³ 由明光社进行的一次意见调查结果显示，《苹果日报》、《东方日报》及《太阳报》这三份销量非常高的报章在不当报道手法指数及失实指数两方面均占头三名位置。⁴

¹ 香港記者協會與第十九條組織：《基準已變——一九九九年年報》英文版第 21-22 頁。

² 香港記者協會與第十九條組織：《疑惑重重的開始——一九九八年年報》第 34 及 37 頁。

³ 香港記者協會操守委員會，“傳媒操守：記協的投訴處理機制”（1998 年 11 月 22 日）第 4 頁。

⁴ 明光社：“中文報章污染指數調查報告”（1999 年 4 月）。《蘋果日報》、《東方日報》及《太陽報》的不當報道手法指數（以 10 分為最差）分別是 6.5 分、6.1 分及 5.7 分。而它們的失實指數則分別是 6.1 分、5.6 分及 5.5 分。

2.3 关于传媒侵害个人隐私权的投诉，主要属于两类：

- (a) 以令人反感的方法（例如暗中录音或拍摄）取得资料作刊登或广播之用；及
- (b) 非应要求而公开关于某一个人或其事务的资料，或在违反该人意愿的情况下公开这些资料，不论这些资料是以何种方法取得的。

2.4 虽然当局制定了《个人资料（私隐）条例》，但仍然有传媒侵犯私隐的情况发生。为了阐述这个问题的严重程度和涉及的范畴，我们在本章引述了一些牵涉印刷媒体和广播媒体的个案。它们大部分都是随机取自本港销量高的中文报章。我们选择不载述这些个案的出处，以免已经由传媒发布的私隐再次被宣扬。

2.5 假如某宗个案是关乎在报章刊登某张照片，该宗个案之所以令人反感，可能是新闻工作者进行拍摄或取得该张照片的行为，也可能是出版人在报章上刊登该张照片的行为，又或者兼指这两种行为。有些令人反感的个案是与拍摄照片的行为有关，但其他个案则与报章把照片刊登有关，主要视乎个别个案的情况而定。无论如何，必须紧记获取照片的手法与刊登照片的行为，分属两个不同的问题，不应混为一谈。如果宣扬关于某人的私隐是符合公众利益的话，把这些事实公开一般是应该获准的，但某些事实可以基于公众利益而公开并不表示可成为使用非法或不公平手段搜集供发布的资料的理据。正如普通市民不能搜查别人身上的财物或闯进别人的房屋以搜集可以基于公众利益而发布的资料一样，新闻工作者也不应只因发布拟取得的资料是符合公众利益而获准使用非法或不公平的手段搜集资料。

罪案和不幸事件的受害人

2.6 新闻媒体在向市民提供与公众息息相关和公众感兴趣的资讯方面扮演重要角色。当有罪案或不幸事件发生，新闻工作者都会在现场拍摄照片，并访问事件的当事人。在搜集资料的过程中，有些新闻工作者会拍摄身体受伤和不愿意被人拍照（或因身体不适而根本没有能力表示同意拍照与否）的受害人的照片；他们可能正在现场接受急救、或躺在担架床上、或坐在轮椅上被推进医院。新闻工作者在报道新闻时可能提述受害人的姓名、年龄、地址和职业的详情。如果受害人不想别人知道他的伤势或引发该宗罪案或不幸事件的详情，此举会使受害人感到困扰或尴尬。虽然有些报道会略去受害人的姓名的其中一个字，或只简略提及受害人的地址和职业，但受害人的亲属、朋友、同事、邻居和与他相识的人一般都不难认出他，尤其是当该篇报

道附有一张他头部的特写照片为然。有些照片可能把受害人的眼部弄模糊，但就大部分的个案而言，这仍无法使认识受害者的人认不出他。为了使报道的新闻“生动传神”，有些报章会巨细无遗地报道事件细节，即使这样做会对受害人造成极大的精神痛苦也置诸不理。详细报道新闻是一回事，但在详尽报道之余披露有关人士的身分却是另一回事。有些资料，例如一名可被辨认身分的人身患癌症或其他疾病、他的生殖器官因意外受伤、他有婚外情、他的家庭出现严重经济问题和他遭家人虐待等，都属敏感资料，在没有足以凌驾其他因素的公众利益的情况下，是不应在新闻报道中披露的，除非有关报道将他的身分保密，则作别论。一般来说，报道新闻时即使没有披露当事人的身分，也同样可以达到发布新闻的目的。

2.7 有人指出，报道当事人的身分对确立新闻的真确性十分重要。披露当事人的身分能让报章安心地作出评论，因为假如某项评论可被理解为适用于另一个人，就会令报章负上法律责任。凡涉及意外或疾病的新闻，报道必须明确，以免读者产生误会或把事情联想到在另一人身上。⁵ 亦有人指出，尽管文字报道如何传神，也需要刊登当事人苦况的照片，才能让公众明白当事人的内心感受是多么深刻。然而，在大多数个案里，报道一名身分可被辨认的人的私隐，只不过是满足公众的好奇心。假如当事人能被其邻居和亲属认出，这可能会令当事人更加尴尬和痛苦。因某事件而成为新闻人物的当事人也有保持尊严和获得尊重的权利。对于罪案的受害人而言，作出不揭露其身分的决定不单会保障他们的私隐权，还可以确保他们的人身安全和鼓励其他受害人举报罪案而不用害怕泄露身分。

2.8 此外，刊登自杀获救的人的全名、照片及其私生活详情亦可能令人反感。新闻界宜小心衡量自杀案的新闻价值与当事人可能丧失尊严两者孰轻孰重。德国报业守则规定在报道自杀案时必须克制，除非事件“在当代历史上具有特殊意义和广受公众关注。”同样地，台湾的报业道德规范表明，“与公共利益无关之个人私生活照片，未经本人同意，不得刊登。”⁶ 积·百克(Jay Black)等人建议，在拍照或录影前应考虑下列问题：⁷

- “我是否正侵犯他人的私隐？如果是的话，是否基于恰当理由才这样做？”
- 是否有需要将这个悲伤和痛苦的私人时刻呈现在

⁵ 見載於楊格報告書的 *Report of the Committee on Privacy*(London: HMSO, Cmnd 5012, 1972)第 166 段的英國報業評議會的意見。

⁶ 台灣的報業道德規範第柒（四）段。

⁷ J Black, B Steele & R Barney, *Doing Ethics in Journalism - A Handbook with Case Studies* (Boston: Allyn and Bacon, 2nd edn, 1995), 156.

读者或观众眼前呢？

- 这张照片能否讲述我打算讲述的新闻故事？另一张照片会否更为恰当呢？
- 我是否在一处不会冒犯当事人或不会使当事人有可能再度受伤害的距离之外拍摄他的情况呢？
- 我拍摄时是否有同情心和尝试体恤别人的感受呢？”

他们补充说，编辑应考虑有关照片有没有任何社会价值或历史意义，以及刊登该照片会否造成不必要的伤害。假如该照片无助读者理解有关报道，或只是为了版面设计的理由或煽动读者的情绪，编辑便应避免使用该照片。⁸

2.9 有些人认为，除非情况特殊以致有理由披露牵涉入新闻事件的人物的身分，否则公众无需知道他们的身分，而传媒亦无权将他们的身分公开。报道新闻的内容不披露当事人的身分，通常已足以引起公众关注和引发公众讨论社会问题。根据这个观点，应该将受害人的身分保密，除非将之公开是符合公众利益的，则作别论。举例说，瑞典的报业、电台及电视道德规范就有以下条文：⁹

“小心考虑发布当事人的姓名可能给当事人带来有害的后果。除非发布当事人的姓名明显符合公众利益，否则应避免这样做。”

16. 假如不发布当事人的姓名，便应该避免发布当事人的照片、职业、职衔、年龄、国籍和性别等资料，以免当事人被人认出。”

2.10 我们认为编辑在考虑应否在新闻报道中披露当事人的身分时，应顾及披露他的身分是否符合公众利益。此外，新闻工作者在新闻报道中使用受害人及其家属的照片前，应事先征求他们的同意。我们相信下列由德国的报业评议会制定的指引，有助新闻工作者在报道罪案和不幸事件时作出适当的决定：¹⁰

“一般而言，没有充分理由支持在报道意外事件、刑事罪行、刑事调查或法庭程序时刊载犯事者或受害人的姓

⁸ J Black, B Steele and R Barney, above, 159.

⁹ 於 1995 年獲 Swedish Co-operation Council of the News Media 採納；載於以下網址：
<<http://www.uta.fi/ethicnet/sweden.html>>。

¹⁰ 德國報業評議會所草擬的《報業守則》（1994 年 2 月），指引 8.1。

名和照片。在这些个案里，必须小心衡量公众的知情权与当事人的个人权利。意外或罪案的受害人有权获得特别保护，使他们的姓名免被披露。受害人的身分对了解与意外或罪案有关的事情没有相干，除非该宗新闻涉及对当代历史具影响力的人物或其情节触及广受公众关注的问题，则作别论。至于与事件无关的受害人亲属，尊重他们的正当个人权利在原则上必然较公众的知情权更为重要。”

2.11 下文是新闻媒体在报道罪案及不幸事件时把受害人的私生活或他们所遭遇的个人厄运一并公开的例子：

- (a) 一名男子的阴茎意外地被钉鎗射出的钉严重伤害。某报章刊登了他的姓名首尾两个字和他躺在担架床上的照片。
- (b) 一名男子在保护其朋友的财物免被劫匪抢走时被劫匪刺伤下体。某报章披露了该名男子的全名和年龄。
- (c) 一名男子在戏院观看色情电影时中风。某报章披露了他的姓名首尾两个字和年龄，并附有他躺在担架床上的照片，照片中他的样貌清晰可辨。
- (d) 一名女子因试图制止丈夫在街上小解而给丈夫踢出车外，以致受伤。某报章刊登她在街上哭泣和面上染血的照片，并报道她曾受丈夫虐待，还披露了她的全名和年龄。
- (e) 某报章刊登一张在车祸中受伤的女子的照片。照片中，伤者正在马路上接受急救，读者可以清楚看见她的内裤。
- (f) 一名男子自杀不遂。某报章披露他的全名和年龄，并刊登他在担架床上不省人事的照片。该报章还报道他没有在澳洲完成学业，事发时在一间银行工作，薪金约一万元。
- (g) 一名男子从桥上跳海企图自杀，但被水警救回。某报章披露他的年龄和姓名首尾两个字，以及他任职的政府部门名称。该报章报道，当事人告知警方，他因患有小肠气而情绪低落。
- (h) 一名女子企图自杀。有最少两份报章刊登她手持利刀坐在地上哭泣的照片，并披露她的姓氏、工作地点和企图自杀的原因。她的同事、邻居和亲属可以轻易把她认出。
- (i) 一名太太在与丈夫乘坐邮轮时在船上企图自杀。某报章报道，她怀疑丈夫在内地另结新欢。报道披露夫妻二人的全名，并刊登妻子躺在担架床上的照片。
- (j) 一名丈夫在未能强令妻子喝下有毒液体后引火自焚，妻子在试图救火时同被烧伤。某报章报道该名丈夫在内地有情妇，并披露该名妻子的年龄和姓名首尾两个字，还刊登了

她坐在轮椅上被推进医院时的正面照片。

- (k) 一名学生在学校被蜜蜂螫伤。某报章报道他身患白血病（即血癌），现正接受治疗，并披露他的年龄和姓名首尾两个字，以及他就读的学校名称和班级。该报章刊登了一张照片，照片所见他正走出救伤车，虽然照片中他的眼部已被弄模糊，但仍可被人认出。
- (l) 一名寡妇的临时栖身之所被火烧毁。某报章刊登一张她在捡拾余下财物的照片，照片中还有她的两名女儿（其中一名八岁）。该报章刊出该名寡妇及其两名女儿的全名，并报道她一直向政府领取经济援助；而火警发生当日她曾向朋友收集旧衣物。
- (m) 一名女士在住所内睡觉时被火严重烧伤。有最少两份报章刊登她躺在担架床上的照片。为了方便使用电子仪器替她急救，救护员把她的胸围由中间剪开。照片所见，两边胸围软垫垂在她的肩膀上。救护员在她的乳房上放了两个垫。所用的毛毡没有遮盖她的胸部。她的胸前有一小点给弄模糊。其中一份报章还报道了她的全名和年龄。
- (n) 一名女子在大学宿舍内遭人非礼。某报章披露了该座宿舍的名称、受害人居住的层数，以及她就读的年级和学系名称。该篇报道还附有一张受害人正登上一部车辆的照片，受害人的面部已弄模糊。后来警方发表声明，表示即使照片中的受害人的面部已弄模糊，但受害人的身分仍可被辨认。警方批评该报章的行为不道德，理由是泄露受害人身分的照片将令受害人精神极为痛苦及十分尴尬。¹¹
- (o) 某报章报道一名女子被一名涉嫌非法入境者抢劫和强奸，并披露了受害人的年龄和案发地点。该处是新界某指明地区的一条村落。报道附有一张受害人正与一名便衣探员同行的照片。虽然照片中的受害人的眼部已弄模糊，而该报道也没有披露受害人的姓名，但警方说受害人仍可被认出，并谴责该报章的行为不道德。¹²
- (p) 一名警员在澳门赌博时欠下债项，后来由于未能还债，被收债人恐吓和放火烧他的住所，结果受伤送院。某报章刊登了受害人站在病房内双手掩面逃避镜头的照片。
- (q) 一些投资者担心他们存放在一间财政出现问题的证券公司的存款会全部失去，因而走到街上抗议。其中一名抗议

¹¹ 《星島日報》（1998年6月17日）；《新報》（1998年6月17日）。根據《刑事罪行條例》（第200章）第156及157條，發布相當可能會致使公眾識別與某“指明性罪行”（包括強姦及非禮）有關的申訴人身分的事項屬刑事罪行。

¹² 出處同上。

者是家庭主妇，她告诉记者由于蒙受损失，所以她的子女只得吃面包作午餐，又说不能想象丈夫发现她失去所有积蓄时会有何感受。虽然她向记者披露了上述资料，但一名摄影记者仍拍下她的侧面照片，而她当时显然是不知情的。该照片其后在报章上刊登。虽然该报章只披露了她的姓氏，但倘若其丈夫、邻居或亲属阅读该报章，他们毫无疑问会认出她。

- (r) 一名秃头工人在建筑地盘工作时受伤。某报章报道他坚持在被送往医院前戴回掉下的假发，并刊登了他的全名和两张他正接受救护员治疗伤势的照片。其中一张照片所见，他的头颅是光秃的。
- (s) 一名妇人为了在短时间内减肥而服下过量药物，结果被送进医院。一份报章披露她的全名和年龄，并刊登她丈夫陪同她往医院的照片。

2.12 我们注意到一个事实，就是假如受害人不是一般市民，而是一名富商或是可能与黑社会有关系的有势力人士，则某些新闻机构大多不会公开他的姓名。近期的例子是一名“富商”据称被其投资代理人欺骗。该富商曾把大笔金钱交托该代理人代为投资。报章甚至连他的姓氏也没有透露。这显示新闻界并非对当事人的私隐权漠不关心，问题在于某些新闻机构似乎较为照顾财雄势大的人的私隐，但忽视普通市民的私隐，理由是财雄势大的人可能对侵犯他们私隐的新闻机构采取行动。

极度悲伤或精神痛苦的人

2.13 大多数新闻工作者在采访时都会尊重他人的私隐、尊严和身心健康，在要求访问或拍照时，通常会体恤极度悲伤的人的感受。然而，一些新闻工作者偶尔也会在意外及不幸事故发生后，侵扰一些因该宗意外或事故而悲伤的人。举例说，在 1998 年 12 月，一名 76 岁小贩因裁判官颁令没收他售卖的货品而在法庭内引火自焚。该名小贩在送抵医院后证实不治。数天后，死者的儿子发表公开声明，恳请新闻界勿再要求死者的家人接受访问，尤其不要再要求访问同样是 76 岁的遗孀。

2.14 为了替某些侵扰极度悲伤的人的行为辩护，有人指出受害人及其家属觉得向传媒讲述他们的惨况有治疗作用。赫士特 (Hurst) 和韦达 (White) 对这种论点有如下意见：

“负责纾解悲伤的辅导员……认为遗属在突然知悉至亲的死讯后，是不能马上就他们是否想接受访问作出理性的判断，而且他们也可能受到传媒的摆布。有些新闻工作者也有同样的忧虑。一名以前替《当代》杂志(The Age)采访警方新闻的记者表示侵扰当事人是惹人讨厌的。她说：‘我认为人们在最脆弱的时刻是最常被人利用的。他们可能只想找人哭诉，新闻工作者遂成为他们的哭诉对象。我肯定有许多受害人和他们的亲属事后都懊悔自己这样做。’……犯罪学家彼德·加宝斯基(Peter Grabosky)和保罗·威尔信(Paul Wilson)发现，有些曾与他们会晤的新闻工作者承认，他们在向心乱如麻的家属套取资料时会显得咄咄逼人，有时甚至会摆布这些家属，以达到套取资料的目的。其他新闻工作者则谈及业内人士哄骗遗属交出照片的诡计。当中一名记者指责他的竞争同业偷去遗属家中壁炉架上的照片。这两名学者的研究结论是：‘对许多新闻工作者来说，发掘新闻以供报道的压力迫使他们埋没道德方面的考虑’。”¹³

2.15 路易斯·何捷士(Louis Hodges)在评论新闻界派遣记者前往发生火警的房屋拍摄和访问受害人的做法时表示，当受害人不想与传媒交谈时，如果新闻工作者仍然坚持与他谈话，只会增添他的痛苦。假如受害人在不情愿的情况下被拍摄，他在掌握自己生命方面所失去的，尤甚于火警所造成的损失。何捷士指出，虽然发生火警的房屋、起火原因和波及的范围，以及泄漏煤气的管道等资料对公众来说都可能是重要的资讯，但受害人个人的悲伤对公众来说却不是。新闻界可以只报道灾情而不访问或拍摄受害人。¹⁴ 我们与何捷士的看法一致。

2.16 由于受害人或生还者通常在紧接罪案或不幸事故发生后的一段时间内都觉得混乱和迷惘，所以如果传媒的作为加深受害人和生还者那种受侵犯、不知所措和不能自主的感觉，便会使他们再次受到伤害。我们应该让受害人及其家人平复心情和不再想起这些痛苦的经历。以侵犯私隐的方法报道他们的境况只会使他们更加痛苦。据报一名资深的新闻工作者指出，近十年入职的新闻工作者访问受害人时所表现的态度愈来愈嚣张。有关报道引述他说：

“人家的亲人刚在车祸过身，已经好凄凉，但有些行家

¹³ J Hurst & S A White, *Ethics and the Australian News Media* (MacMillan Education Australia Pty Ltd, 1994), p 116 (footnotes omitted); referring to P Grabosky and P Wilson, *Journalism and Justice: How Crime is Reported* (Sydney: Pluto Press, 1989).

¹⁴ L Hodges, “The Journalist and Privacy”, in *Journal of Mass Media Ethics: Special Issue - Privacy II* (New Jersey, Hillsdale, Lawrence Erlbaum Associates, 1994), 209.

大声夹恶，审犯般问人：‘点呀！你屋企情况点呀！’
人家怎会接受。”¹⁵

2.17 我们同意美国的全国受害人中心(National Victim Center)的看法，受害人在应付传媒时应该享有某些权利，包括：¹⁶

- 拒绝接受访问；
- 阻止儿童接受访问；
- 拒绝回答任何令他觉得不安或认为不恰当的问题；
- 如果报道的资料不正确，可要求作出更正；
- 要求不要在电视上播放或在报刊上刊登冒犯他人的照片或片段；
- 接受电视台访问时只以不见面貌的轮廓像示人，而接受报章访问时则拒绝拍照；及
- 在没有人打扰的情况下宣泄悲伤之情。

2.18 设于美国得克萨斯州的全国受害人中心提出的意见也很恰当：

“千万不要因为你在非自愿的情况下卷入一宗公众关注的事件而觉得必须亲自向公众交代事件的详情及／或你的感受。如果你决定让公众知道你所受的伤害是多么深刻和不公平，你是不会因此而自动失去你的私隐权。只要你认识你的权利和要求别人尊重你的权利，你的陈述是可在你的权利不受侵犯的情况下获得报道……你有权在不受他人打扰的情况下宣泄悲伤之情。宣泄悲伤之情是极其私人的事，假如你不想别人看到，你有权要求记者在你哀伤的时候离开。”¹⁷

2.19 澳大利亚的 Herald and Weekly Times Limited 定出一套专业守则，其中包括关于如何对待哀伤和感情受创伤的受访者的详细条文：¹⁸

“8.1 应该体恤所有哀伤和感情受创伤的人（这包括公众人物）的感受，并很有礼貌地对待他们。

8.2 卷入新闻事件的普通市民不认识新闻工作，但不应利用此点以达到目的。

¹⁵ 為了保障這名新聞工作者的利益，我們選擇不引述這段文字的出處。

¹⁶ The National Victim Center (US), “Crime Victims’ Privacy Rights in the Media”, at <<http://www.nvc.org/didir/INFO35.HTM>> (28.4.98). 德國的《報業守則》指引 11.2 訂明：“報道意外和災難事件時，要是受害者的傷痛和他們家人的感受不再獲得尊重，便超越了公眾對這類報道所可以接受的界線。不得因傳媒不乖巧的報道而令遭遇不幸的人再次成為受害人。”

¹⁷ Quoted in J Black, B Steele & R Barney, above, 196.

¹⁸ 第 8.0 段。J Hurst 和 S A White 前述著作的附錄 7 轉載了該守則。

- 8.3 如欲征求一名受害人或痛失亲人的人同意接受访问或同意拍照，尽可能透过一名中间人（例如他的家庭成员、朋友或辅导员等）与当事人作初步接触。只有找不到中间人时才与当事人直接接触。
- 8.4 假如当事人拒绝要求便不要坚持。（不过你可以留下联络电话或名片，让当事人可以在压力稍为纾缓后再次考虑你的要求。）
- 8.5 在没有向一名负责职员表明身分或没有取得当事人、代表他们的中间人、或他们的医疗／福利／法律顾问或监护人的明确准许下，不要进入任何照料和辅导受害人及其家人的机构（例如医院、福利机构、殡仪馆厅堂或附属教堂、礼拜堂等）属于公众人士不得进入的地方。
- 8.6 受害人或痛失亲人的人有权随时终止访问及／或拒绝拍照，而他应在访问或拍摄开始前获告知这项权利。
- 8.7 如当事人在访问过程中不能控制自己的情绪，向他提议终止访问。
- 8.8 进行访问时须明白到访问过程可能对受访者造成困扰，亦须明白到发表受访者在悲伤中透露的资料可能给他带来的影响，因此要审慎处理。
- 8.9 假如你在任何时间觉得〔接受你访问的〕普通市民有可能不明白他们的说话的含义，便要提出这点与他们讨论，并给他们撤回这些说话的机会。
- 8.10 提点监督你的编辑部主管，请他注意任何有可能是特别敏感的材料和图像，或任何有可能促使你从你的稿件中略去某些资料的情况。
- 8.11 受害人或哀伤的人的照片应该只在充分考虑到当事人的感受和私隐之后才发布。
- 8.12 应该遵守由家属或中间人在提供照片时所定出的任何关于使用照片方面的条件。
- 8.13 应该避免对受害人的身体或身体某部分的状况作出不必要或给他带来痛苦的提述。

8.14 在悲剧或罪案发生后的周年重提旧事要审慎处理，不要为受害人或他们的家人带来不应有的痛苦。”

2.20 公众获悉意外和不幸事件的详情，尤其是它们的成因和给社会带来的任何影响，是符合公众利益的。但这不一定表示必需在受害人的配偶或父母仍然处于悲恸和震惊的状况下访问他们。一个人在痛失亲人或极度悲伤的时候所享有的私隐权应该受到尊重。为了受害人的家人的利益着想，当他们仍然处于哀伤或震惊之中，向他们查询资料或发布有关资料都应以同情和谨慎的态度处理。不应向这些悲恸的人施压令他们接受访问。在拍摄或录影悲恸的人时，应以不会增加他及他的亲友的痛苦或哀伤的方式进行。即使关于一宗意外或灾难的资料是在公共地方拍摄得来的，也必须确保并非是为了满足读者或观众的偷窥欲或淫秽意趣而使用这些资料。有可能加深当事人的哀伤或令他痛苦的图片只应在他同意或符合公众利益的情况下才可以发布。

在医院内摄录

2.21 新闻工作者如果已获得某机构的管理层批准在该机构内进行拍摄或录影，那么他的镜头所拍得的任何人假若只是不经意地出现或只是作为一个不知名的公众人士而出现，则新闻工作者毋须取得该人的同意便可进行拍摄。但是，如要在例如医院等容易泄露私人资料的地方拍摄他人，除非不会揭露他们的身分，否则一般而言应事先取得他们的同意方可拍摄。

2.22 新闻工作者为了采访新闻，可能会到医院搜集资料，例如摄影记者会拍摄抵达医院的伤者的照片。伤者走下救护车、躺在担架床上、坐在轮椅上、或在医院的候诊室等候治疗或入院的情况，均可以经常在报章和电视上看到。这些照片和片段很多都是在伤者不情愿的情况下拍摄的。受害人抵达医院时不是伤病便是不知所措，甚至不能活动或作出反应。不能因为被新闻工作者拍照的受害人或病人没有提出反对便推断他们同意拍照。为了保障受害人的权益，护理人员有时会用文件夹或双手遮掩他们的面部，以免他们被摄入镜头。在某宗个案里，当一名交通意外的伤者躺在担架床上被送往病房时，医院的工作人员甚至不厌其烦地用一块布盖着他整个身体。

2.23 虽然所有医院都限制公众人士进入病人接受治疗或住宿的地方，但希望知道更多关于受害人经历的人仍可能会漠视住院病人的私隐。新闻工作者可能冒充受害人的亲友进入病房。除了搜集受害人的

资料和事件缘由之外，新闻工作者还可能给躺在病床上的受害人拍照，即使他们当时清楚知道受害人正在睡觉、已瘫痪、不省人事、精神不稳，或因身体不适而无能力表示同意新闻工作者拍摄他的照片亦然。应该留意的是，即使某病人口头上同意接受访问和拍照，但他的身体状况可能令他不适宜接受访问和拍照，或令他不能在顾及所有情况下同意接受访问和拍照。¹⁹ 不过，《医院管理局附例》只规定访问和拍照时须征得病人同意。²⁰ 为保障病人的权益，可以考虑修改附例，规定新闻工作者如想给病人拍照，亦须征得医院的同意。但是，有人认为医院中只有少数病人不能在顾及所有情况下给予同意，如果还须取得医院的同意，不但对大部分病人来说是没有必要的，而且还会随时被人指责为侵犯病人与新闻界自由接触的权利。我们欢迎医学界和公众人士就这个问题发表意见。

2.24 传媒在医院侵犯病人的私隐是严重的侵犯私隐行为。美国的一个法庭裁定：“无论报刊、小报或新闻片制作公司是凭甚么权利可以在公众地方拍摄他人的照片和片段并可以使用这些照片和片段，有一点可以肯定的是，如果有一张图片是在未经当事人同意下和在他患病或在病床上接受治疗或休养时拍摄的，则任何形式的私隐权均必会为当事人提供保障，以禁止这张图片向外发布。”²¹ 台湾的报业道德规范和电视道德规范均订明，新闻工作者应尊重医院的规定，在医院采访新闻时应取得当事人同意，特别是不得在当事人不愿意的情况下强行拍摄他的照片。

2.25 我们在《规管监察和截取通讯的活动谘询文件》中建议，在未经合法占用人同意的情况下，在医院内病人接受治疗或住宿的地方使用记录仪器，应属刑事罪行。²² 新闻工作者除非获得医院和有关病人的明确同意，否则不应在医院内病人接受治疗或住宿的地方拍摄照片。为保障等候治疗或入院的病人的私隐和健康，医院的候诊室一般应禁止拍照。

2.26 以下的事例说明传媒侵犯私隐的情况可能在医院内发生：

(a) 一名前艺员做了眼部手术后不久，即被一名新闻工作者偷

¹⁹ *Kaye v Robertson* [1991] FSR 62 一案的原告人便是一例。

²⁰ 《医院管理局附例》（第 113 章）第 7(1)条规定：任何人不得在醫院——“(f) 未經醫院內病人同意，拍攝照片、影片或錄像影片，把其容貌勾劃出來；或(g) 未經院方職員同意，拍攝照片、影片或錄像影片，把醫院病房勾劃出來，而除非拍攝工作對病人造成或有可能造成煩擾或打擾，或對病人的治療造成或有可能造成不良影響，否則院方職員不得拒絕讓該等拍攝工作進行。”

²¹ See 86 ALR3d 374 at 378。

²² 香港法改會私隱問題小組委員會：《私隱權：規管監察和截取通訊的活動諮詢文件》（1996 年），第 1 章。

拍了她躺在医院病床上的照片，并在一份杂志内刊登。照片所见，她的眼睛仍盖着纱布。

- (b) 一对香港夫妇在深圳遇上交通意外。某报章报道该名丈夫四肢瘫痪，并刊登一张他在深圳一间医院闭目躺卧病床上的照片。该报道披露了该对夫妇的全名。
- (c) 六名男子在离开深圳一间舞厅时被匪徒袭击。某报章刊登一名受害人的照片。照片所见，他俯伏在医院的病床上。该报章报道他的双手和背部有多处被刺伤。
- (d) 一名建筑工人因棚架倒塌而从 29 楼坠地受伤。有最少两份报章刊登她闭目躺在医院病床上的照片。其中一篇报道说她惊魂未定、泪盈于睫；另一篇报道则说她情绪不稳。
- (e) 有许多妇女在深圳一间妇科及儿科专科医院接受外科手术后受到病毒感染。某报章刊登一名深圳妇女躺在医院病床上的照片。报道指该名妇女曾剖腹产子。照片所见，她的腹部没有衣物遮盖，睡裤也没有完全穿上，而下体则只盖上一块白布。这篇报道公开了她的全名，而照片中她的面部并未弄模糊。不过，同一份报章在报道另一名丈夫是香港居民的深圳妇女的情况时较为克制。照片所见该名妇女坐在病房内，报道没有公开她的名字，而照片中她的眼部已弄模糊，以免别人把她认出。
- (f) 一名妇女在意外中受伤。她坐在轮椅上在医院的候诊室等候入院接受治疗时，一名记者拍下她的照片。在另一宗新闻里，某报章在一篇报道中刊登了一名老妇坐在轮椅上在医院的候诊室等候的照片。照片所见，该名老妇闭上双目和头部靠着臂膀。该照片是用来说明很多人染上感冒，使医院挤满了病人。
- (g) 一名香港商人的妻子在深圳一间酒店的火警中严重受伤，她后来一直昏迷不醒，她的丈夫向酒店索偿。某报章刊登了一张她躺在医院病床上不省人事的照片。
- (h) 一名中年男子在家中放火自杀不果，由消防员救出送院，送抵医院后发现他的情绪不稳。某报章报道他在留院观察期间外逃，怀疑他是为了避开记者采访而离开医院的。该报章更刊登警方把他送回医院的照片。他在照片中的面部并没有弄模糊。
- (i) 为了说明医院内有很多病人吸烟，某报章刊登了一名住院病人的一幅 20 厘米乘 15 厘米的侧面照片。照片中该名身穿病人衣服的病人正在吸烟。他的一个鼻孔仍插着一条胶管。虽然他不是面对镜头，但照片中其面部并未弄模糊。该幅照片的说明文字披露了他的年龄和姓氏，并报道他因患上肝癌而切除了部分肝脏，留下了一条明显而长达 14 吋的伤疤，后来又验出他患上脑癌，所以需要再度入院。

2.27 我们要考虑的问题是在上述个案里，有关的医院和病人是否同意新闻工作者拍摄那些照片，以及是否同意让那些照片刊登在报章上。从上述个案可见，有证据显示香港的报界侵犯了深圳市民的私隐。我们认为香港的新闻工作者即使在其他司法管辖区搜集拟在香港使用的资料，也应遵守适用于香港的专业标准。对于在深圳居住或旅居的人的私隐，香港的新闻媒体实应给予同等的尊重。

尚在生的受害人和亲属

2.28 在一次讨论如何改革香港新闻界的会议上，某电视台的高级行政人员说香港的新闻采访工作对不幸事件的受害人或生还者没有丝毫恻隐之心：

“新闻界对死亡事故和其他不幸事件没有尊重之心——对死者或受害人固然不尊重，更甚的是对尚在世的人也毫不尊重。摄影记者为了把认尸完毕步出殓房的人摄入镜头，不惜实实在在的把摄影机置于这些痛失至亲的人面前；那些所谓记者也从后缠着他们，为的只是问他们‘痛失至亲有何感觉’这些没有意义的问题。”²³

2.29 尚在生的受害人及亲属可以为新闻工作者提供重要资料，帮助他们了解事件的背景，或向公众解释某个社会或经济问题。不过，我们认为新闻工作者在决定是否报道受害人及其亲友的私生活时，要体恤他们的感受。传媒应尊重受害人尚在生的亲友的感受，不应只是利用他们达到新闻工作的目的或商业目的。除非公开受害人亲友的身分符合公众利益，否则传媒不应这样做。

2.30 我们亦认为新闻工作者在决定是否刊登（或再次刊登）一张受害人尸体的照片或死者生前的家庭照片时，应该谨慎行事，并应切记刊登这些照片可能会影响死者尚在生的亲属（尤其是死者的未成年子女）的私生活。在英国的一宗案例里，²⁴ 一份地区性报章报道了海伦·沙福(Helen Sandford)在1987年逝世的消息。一份医学期刊也讨论了这宗案例。三年后，某电视台播放一辑关于生理过敏反应的节目，其中播出了三个人的照片，包括一张海伦的照片，上面加上英文字“dead”（死亡）。海伦的父母在事前未获告知节目内有关于海伦的材料。他们

²³ Raymond R Wong, "Credibility Crisis: What's Wrong with Journalism and How to Fix it", at <http://www.hku.hk/mstudies/english/Sph_rrw1.htm>(2.3.99), p.1. 這是一篇於1999年1月26日在香港大學亞洲研究中心與自由論壇亞洲中心合辦的會議上發表的演詞。

²⁴ *R v Broadcasting Complaints Commission, ex parte Granada Television Ltd.*[1995] 3 EMLR 63; [1995] COD 207.

只是很偶然地看到该节目。英国的广播投诉委员会 (Broadcasting Complaints Commission) 裁定，在没有事先告知海伦的父母的的情况下播放该节目，是不当地侵害了他们的私隐权。上诉法院亦裁定，某事件纵使曾经是公共领域之内的事情，但这事实不能使日后（这可能是许多年之后）重新唤醒公众对该事的记忆的人免被指控侵害了当事人的私隐权。上诉法院提述《欧洲人权公约》第 8 条，表示如果将私隐理解为仅限于关乎投诉人的事宜而不包括其家人的事宜，则这种诠释实在偏狭得令人难以接受，而且也有违常理。²⁵

2.31 新闻工作者应该抚心自问，如果受到传媒审视的是自己，而暴露在公众目光之下的又是自己所遭遇的不幸，他们会有甚么感受呢？台北市新闻记者公会声明：“凡良心未安，誓不下笔。”²⁶ 正如美国博德传媒学院 (Poynter Institute for Media Studies) 建议，新闻工作者应考虑下列问题，以确保他们的决定符合道德标准：²⁷

- “谁在这件事情上有利害关系——这是指谁会受我的决定影响？他们的动机为何？哪些动机是正当的？”
- 如果角色对调的话，情况会怎么样？假如我身处其中一名有利害关系的人的境况，我会有何感受？
- 我的行动可能带来甚么后果？短期的？长期的？
- 我有甚么方法既可尽全力履行报道事实的责任，又可尽量减少伤害呢？
- 我能否向我的同业、有利害关系的人和公众人士清楚而完全地证明我的想法和决定是有充分理据支持的？”

2.32 以下的例子说明尚在生的受害人及亲属的私生活如何会被新闻媒体侵扰：

- (a) 一名男子嫖妓时心脏病发，在医院接受治疗后逝世。他的全名、年龄和在生时的照片均刊登于某报章上。²⁸
- (b) 一名丈夫在其住宅内自缢身亡。某报章不只刊登了他的全

²⁵ 英國廣播公司的《節目製作人員守則》(Producers' Guidelines)訂明：“祇要是合理地切實可行，將會在節目中出現的在生的受害人或死者近親應獲告知英國廣播公司的節目安排。如未能將節目安排告訴他們，可被視為侵害私隱權，即使有關事件或將被使用的材料曾經屬公共領域內的事情亦然。”英國廣播公司《節目製作人員守則》(1996年11月)第4章第5.6條，第46頁。

²⁶ 台北市新聞記者公會所採納的《中國新聞記者信條》(1957年)，第八條。

²⁷ B Steele, “Doing Ethics: Ask Good Questions to Make Good Ethical Decisions - A Poynter Institute Handout” (1995), at <http://www.poynter.org/research/me/me_doetho.htm>.

²⁸ 另一個虛構的事例，是揭露一名因感染愛滋病死亡的普通市民的身分。揭露這些資料很可能對死者家人的私生活造成不良影響。

名、年龄和在生时的照片，还披露了他妻子的年龄和姓名的首尾两个字。有关报道附有一张该住所客厅的照片，照片中该名妻子正在查看一个抽屉内的东西，一名来照顾她的亲戚也同被摄入镜头。报道指该名妻子患有精神病。另一份报章刊登了一张她的丈夫躺在担架床上被抬上救护车的照片。两星期后，同一份报章报道已从其紧急援助基金拨出五千元济助该名妻子。报道的标题为：“四岁女与精神病母失依靠”。该报再次刊登死者躺在担架床上的照片。

- (c) 一名男子在交通意外中丧生。某报章刊登他的结婚照片，照片中的他与妻子互相祝酒，而妻子的面部并未弄模糊。
- (d) 一名大学生在交通意外中丧生。一年后，一名新闻工作者探访他的父母，在门阶拍下该名母亲的照片。这张照片大概是用隐蔽摄影机拍摄的。该份报章透露该名母亲患有心脏病，每当有人提及她儿子时都会感触落泪。死者父亲已向有关司机提出民事索偿诉讼。该份报章进一步报道死者父母在接受访问时均不禁落泪。
- (e) 一位已逝世的过气名人生前立下遗嘱。其中一名受益人在加拿大一个电台节目内透露该人的遗产会如何分配。某香港杂志刊登了有关详情，包括受益人是谁和各受益人可获得多少遗产。该杂志声称死者现居于香港的配偶不获分配任何遗产。
- (f) 一名男子为说服已离异的父母复合而自缢身亡。某报章刊登两封声称载录死者遗愿的信，其中一封是给其姊姊的。据称他在信中要求弟弟不要选择政治作为职业。该报道透露了弟弟的全名和年龄，并刊登了他在殓房外打电话的照片。
- (g) 某杂志的封面故事透露一名已故的女保险经纪生前曾与不少男人有性关系以争取更多保险生意。新闻界曾报道该名女经纪是有丈夫和儿女的。

2.33 我们察觉有数份报章会刊登尸体被布盖着、装在袋里、或死者躺在地上的照片。数年前，某杂志因刊登遭勒索者杀害的十岁男童的尸体照片而广受批评。在另外三宗分别涉及歌星、专业人士及匪党首领的个案中，有新闻工作者甚至拍下安放在殓房或棺木内的尸体的照片。虽然死者的遗属可能会因而受到伤害，但有关的编辑仍准许这些照片在报刊上登载。由九龙明爱社区中心进行的一项调查显示，受访家长中有 89% 认为将未覆盖的尸体相片刊登是不适当的，而

92%的家长认为将死者露出内衣裤的相片放大刊登也是不适当的。²⁹ 由于私隐法的目的是保障在生人士的私生活不受他人不当干扰，所以严格来说，已去世的人的私隐如给报刊报道，并不会涉及侵犯私隐的问题，除非这类报道不当地干扰了在生人士的私生活，则作别论。³⁰ 然而，一个人在保持尊严下离开世上这个权利，是一般社会人士所认同的信念。即使不幸事件牵涉某公众人物或在公众目光下发生，新闻工作者报道该事件时亦应怀着恻隐之心。我们留意到，研究私隐问题的加尔吉委员会建议报章在报道刚逝世的人的新闻故事时，应该与报道在生的人的新闻故事一样，坚持如实报道和尊重私隐的原则。³¹

丧礼

2.34 如果死者是一宗有新闻价值事件的当事人，或死者的丧礼有公众人物出席，新闻工作者或会报道死者的丧礼。我们认为新闻工作者在报道丧礼时，应避免作出侵扰的行为，例如近距离拍摄神情哀伤的人的照片。据报在嘉禾电影公司创办人之一何冠昌的丧礼举行期间，电影明星成龙曾因为大批摄影记者逼近灵车拍照而大发雷霆。

2.35 在灵堂内拍摄照片，如果有违死者亲属的明确意愿，便属于侵犯私隐的行为。在一宗个案里，有五名女子被发现在九龙某住宅单位内死去。在其中一名死者的丧礼正式举行前，其亲属在灵堂的门上贴出告示，禁止新闻工作者拍摄灵堂内的情况和拍摄出席丧礼的亲属。据一份报章报道，当死者的朋友发觉有新闻工作者不理会上述告示而拍照时，他们便把灵堂大门关上。这篇报道附上一张灵堂内的照片，相信是在死者的朋友把大门关上前拍得的。照片所见，数名人士坐在死者亲友送来的花圈旁边。即使拍摄该照片真的没有违反死者亲友的意愿，但人们可合理推测，将该照片刊登在报刊上是有违他们的意愿的。

²⁹ 九龍明愛社區中心，《家長對中文報章新聞圖片處理手法意見調查報告》（1999年6月），第7(2)段。

³⁰ 台灣的《電視道德規範》訂明報道死亡新聞，應避免播出屍體畫面。值得一提的是美國的 *Texarkana (Texas) Gazette* 制定了一套關於處理有關屍體的新聞政策，目的是使該報成為一份體恤別人的報章，而不是一份利用別人和嘩眾取寵的報章：“由〔1989年10月9日〕開始，我們會引入一項更具同情心和更和善的攝影政策，即是由當天開始，我們不會拍攝死者的屍體。遇上有重大新聞價值的事件，是可以有例外情況的。不過，作為一般準則，我們會停止登出有布蓋着、或收藏於袋內、或放在擔架上、或處於其他狀況的屍體。我不能向自己合理地解釋，屍體的照片如何可以令我們的報章增值；我反而認為我們的讀者之中有許多人會覺得這些照片令人噁心。我會將這項政策延伸至嚴重受傷或很可能會死亡的人。……政策背後的理念是要同情受害人的親友和認同我們的讀者的感受。……”在 J Black 等人在前述著作第 170 頁引述。

³¹ 加爾吉委員會建議的作業守則第 16 段。

2.36 下述英国广播公司《节目制作人员守则》的条文，阐述新闻机构应如何报道丧礼：³²

“一般来说，电视节目只应在死者家人同意下才可报道丧礼。要有充分的理由才可以不理睬死者家人的意愿。我们应确保报道丧礼时，体恤死者家人的感受，避免作出侵扰的行为，例如近距离拍摄神情哀伤的人的照片。”

诉讼当事人及证人的身分

2.37 《公民权利和政治权利国际公约》第 14(1)条规定，刑事或民事诉讼案的当事人有资格“由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯”。由于并非所有市民都能够或有时间到法院旁听聆讯过程，因此坐在法庭记者席上的新闻工作者都被喻为“市民的耳目”。据罗拔逊(Robertson)及尼高(Nicol)解释，报章报道法庭案件有很多重要的效用：³³

- (a) 公开报道是公义的灵魂。它能防止司法机关出现错误或不当的举措。
- (b) 它阻吓证人不敢犯伪证罪，因为假如证人知道传媒可能会把他说出的谎话报道，从而促使其他人出庭指证他并不可信，他是较有可能说出真话的。
- (c) 它有助市民认识和理解法律的运作。
- (d) 它有助加强刑事审讯在阻吓犯罪方面的功用。
- (e) 它使一些真正是公众关注的事宜得以披露。

2.38 与英国和美国的报章相比，香港报章在报道法庭新闻方面的水准普遍不高。法庭案件的报道偶尔会流于煽情。虽然诉讼当事人和证人的身分，以及在法庭文件所载录或聆讯中所披露的细节，都属于公共领域之内的事宜，³⁴ 但新闻媒体在报道与申索案有关的指称事实或在法庭内提出的证供时，如果也同时披露诉讼当事人的全名，便可能影响当事人或其亲友的私生活。若某人一宗人身伤害案中索取赔偿，在法律程序中披露的事实便可能是一些与他的家庭生活、性生活、经济状况，以及身体和心理状况（包括生殖能力）有关的敏感资料。

³² 第 6 段。

³³ G Robertson & A Nicol, *Media Law* (Harmondsworth: Penguin, 3rd edn, 1992), pp 14-18, 305-309.

³⁴ 新闻工作者和其他公众人士可以查閱於高等法院存檔的申索陳述書、誓章和其他文件。誓章可能附有載述訴訟雙方私事的私人函件。

同样地，报章也可能刊登在刑事审讯中披露的罪案受害人的私生活详情。假如受害人的身分可被辨认，这些事实便可能属于高度敏感的资料。此外，罪案受害人的姓名和地址如被侵扰他们的人从新闻报道中知悉，便会危害受害人的人身安全。公开受害人的身分亦会使其他受害人因为害怕泄露身分而不敢举报罪行。

2.39 美国最高法院注意到：

“许多（如果不是大多数的话）法庭上的争议详情，对于推动无拘无束地辩论那些被视为给《纽约时报》一案的裁决提供主要支持理据的公共事务议题，差不多完全没有裨益。……虽然在某些诉讼中，诉讼当事人一般而言（或只限于该宗诉讼的目的而言），可以恰当地称为‘公众人物’，但是大部分与讼人更可能只是犹如本案的答辩人一样，在他们不大愿意的情况下被迫踏上公开的法庭，以争取他们唯一可以取得的补救或针对国家或其他人提起的诉讼作出抗辩。”³⁵

2.40 《公民权利和政治权利国际公约》第 14(1)条规定：“由于民主社会中的道德的、公共秩序的或国家安全的理由，或当诉讼当事人的私生活的利益有此需要时”，可不使记者和公众出席全部或部分审判。³⁶ 值得一提的是虽然该公约的所有其他限制条款均包含“公共道德”的提述，但是在第 14 条中，“道德”这词语却没有连上“公共”一词。这或许表示与私人道德而非公共道德较有关系的理由可接纳为不准记者和公众出席审判的理由，例如当私生活的私隐成为案中争端之时便是。³⁷ 这样看来，在法庭审讯某些例如涉及性罪行的案件时，可以基于“道德”理由而把公众人士以及新闻界拒于法庭之外。如果有关法律程序牵涉家庭事务、性罪行或其他情况，而公开这些情况可能会侵犯诉讼当事人的私人或家庭领域，“诉讼当事人的私生

³⁵ *Time, Inc v Firestone*, 424 US 448 at 457.

³⁶ 《歐洲人權公約》也有一條相若條文：見該公約第 6(1)條。位於斯特拉斯堡的歐洲人權委員會和法庭認為可以基於這項理由，不准公眾旁聽離婚訴訟和醫生的紀律研訊。罪案受害人的身分可基於其他政策理由而得到保護。例如，強姦案受害人的名字會被保密，以顧存受害人的顏面和鼓勵他們為控方作證。法庭也可以指示將勒索案中受害人的名字保密，以鼓勵在其他勒索案的審訊中有可能成為證人的人挺身而出。

³⁷ A C Kiss, "Permissible Limitations on Rights" in L Henkin (ed), *The International Bill of Rights - The Covenant on Civil and Political Rights* (New York: Columbia University Press, 1981), at 303-4.

活的利益”便成为案中要考虑的问题。³⁸

2.41 只要与诉讼当事人的私生活有关的事实是在公开的聆讯过程中披露，新闻界一般可随意作出报道。然而，这并非表示新闻界在报道不涉公众利益的私生活事实时毋须有所克制。十年前，一名大学生被控高买，其后被判有罪。当有报章公开她的姓名和其他个人资料之后，她便跳楼自尽。虽然新闻行政人员协会坚持有关报章没有违法，并指它们可随意报道公开的审讯，但是香港记者协会认为在报章头版报道该宗盗窃案的处理手法与该案的严重性完全不相称。该协会质疑详细报道被裁定犯轻微罪行的人的身分有何新闻价值。在另一宗案件里，一宗严重交通意外的受害人起诉肇事司机以索取赔偿。该名受害人因该宗交通意外以致身体瘫痪和性无能。有报道指孙国治法官要求报刊在报道法庭案件时，应对受害人的感受抱同情和体恤的态度。他相信报界愈了解受害人的创伤，便愈可能会避免拍摄受害人的照片。

39

2.42 近期有一宗案件，该案的被告人被控以虚假借口促致另一人进行非法的性行为。主审法官颁令禁制传媒披露受害人的身分。在审讯期间，关于被告人要求与受害人进行肛交及口交的证据在法庭上提出。尽管法庭已发出禁制令，但有数名新闻工作者仍然在受害人离开法庭时拍摄她的照片。据报当受害人看见这些记者的摄影机纷纷指向她时，显得惊惶失措。虽然她用雨伞作为遮掩以免被摄入镜头而暴露身分，但是某报章报道她还是逃不过“厄运”，因为单凭她一人之力根本不足以抵挡那些强行拍摄她照片的记者。有关的新闻机构除非刊登或播出这些照片或片段以致揭露了受害人的身分，否则不会只因拍摄她的照片或片段而被控告藐视法庭。

2.43 根据台湾新闻记者协会的《新闻伦理公约草案》所述的一般原则，“除非涉及公共利益，新闻工作者应尊重新闻当事人的私隐权；即使基于公共利益，仍应避免侵扰遭遇不幸的当事人。”⁴⁰ 我们认为报界应致力将这个原则应用于法庭案件的报道，尤其应对罪案受害人的感受抱同情和体恤的态度。对于曾在刑事法律程序中作供而身分可被公众辨别的受害人，报章应特别避免以煽情方式报道他们在案中所受到的伤害。

³⁸ M Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary* (Strasbourg: N P Engel, 1993), 250.

³⁹ PI 738/95. 是項申索以庭外和解了結。《明報》（1998年1月13日）。

⁴⁰ 第七段。該草案於1995年公布。載錄於馬驥伸：《新聞倫理》（香港海嘯出版事業，1997年），附錄五。

2.44 下列事例说明有报章披露曾在刑事法律程序中作供的受害人的私生活详情：

- (a) 两名被告人被控非法禁锢和刑事恐吓。最少有两份报章披露受害人的全名和年龄。该两份报章报道，受害人当时是某间指明的警署的军装警员，在澳门赌博时输掉 30 万元。其中一份报章更刊登了他步出法庭的照片。
- (b) 一名受害人在审讯中作供指证被控刑事恐吓的被告人。某报章刊登了受害人的全名、年龄和照片。报道指被告人承认与受害人的妻子有染。
- (c) 某报章在报道一宗刑事案件时，披露被告人把受害人的裤子从上面割开，然后把易燃液体倒在受害人的下体上，并点火烧受害人。该报道的部分标题如下：“放火烧受害者下体逼签借据”。该报章披露了受害人的全名和年龄，又刊登一张受害人的照片，照片中他正在高等法院附近奔跑（估计是试图避开记者的纠缠），并用双手掩面（估计是试图不让记者拍摄他的容貌）。
- (d) 一名被告人因殴打一名嫖妓后拒绝付款的男子而被裁定有罪。某报章刊登了该名被殴打的受害人的全名、年龄和职业。

刑事记录

2.45 报刊偶尔也会披露某人曾因为犯了刑事罪行而被定罪的消息。我们在《侵犯私隐的民事责任谘询文件》中指出，刑事记录属于公共记录，不应以侵害私隐权为由而限制在报刊上发表。然而我们亦留意到，有论者指因轻微刑事罪行被定罪的人，是应该有权让别人把这个记录忘记。该等论者指公众对某项罪行的认识和防范，可以在不透露犯事者身分的情况下进行讨论来达致。泄露这些记录会破坏犯事者重新建立的声誉，并可能毁了他们的将来，令亲友远离他们。我们相信让刑事罪犯改过自新重投社会的怀抱，成为有用和遵守法纪的公民，对社会是有利的。加利福尼亚州上诉法院裁定：

“社会和我们实行的惩罚制度的其中一个主要目标，是让误入歧途的犯事者改过自新，让刑事犯重新做人……作为社会上明理的人，我们是应该让一个已经……改过自新的人在光明正确的道路上继续迈进，而不是促使他重投耻辱或罪恶之中。”⁴¹

⁴¹ *Melvin v Reid* 112 Cal App 285 at 292; quoted in *Briscoe v Reader's Digest Association Inc* 57 ALR3d 1.

2.46 在美国，如果有关资料没有新闻价值，则即使该事情曾经属于公共记录，也可以基于它涉及私隐而受到保障。下文是美国一本名为《侵权法再述》的著作所作的评论，文中阐释时间的流逝是决定是否公开某人的刑事记录的因素之一：

“仅是因为使原告人成为公众人物的事情已成为过去，甚至是已经过了一段很长的时间，是不会使被告人失去宣扬原告人的私隐的权力，或失去再次宣扬他的私隐的权力（如果宣扬原告人的私隐的权力是先前授予的话）。以往发生的事情和活动可能仍然是公众有正当理由感兴趣的，而重提旧事，即使是多年前发生的事，就向公众提供资讯和教育而言，也可能是有趣味和有价值的。然而，如果有关报道揭露了一名已重新过着社会上大部分人过着的非公开、合法和平淡的生活的人的事实，法庭在决定该次报道是否达到不合理的程度时，时间的流逝这项因素便须与其他事实一并考虑。例如披露一名已经改过自新的罪犯现时所采用的姓名和身分，并将他已抛诸脑后的过去再次抖出来，使他的新生活受到彻底的破坏，便可能属于这种情况。”⁴²

2.47 我们相信，新闻界在平衡公众知道某人的刑事记录的权利与个人避免被人提及他曾因犯了刑事罪行而被定罪的权利时，应顾及下列因素：

- 他是否公众人物。如果是的话，他被裁定有干犯的刑事罪行与他的公职或任命有否关连；
- 有关的刑事罪行与他的公众形象是否相符；
- 该罪行的严重性；
- 他是在多少年前被定罪的；
- 他是否已完全改过自新；及
- 是否有其他理由支持把他的身分公开。

牵涉在法律程序之中的少年

2.48 发布犯事的少年人的身分会使他们备受公众注目，妨碍他们改过自新。此外，少年人应该有权从错误中学习，不应被亲友认定为罪犯而终身蒙羞。另一方面，少年犯案数字不断上升，愈来愈受到社会人士关注。当今的青少年人较以往的更为成熟和世故。要是一名少

⁴² *Restatement 2d, Torts, § 652D, Comment k.*

年犯事者触犯了一项严重罪行，并完全知道这样做是错误的，实在没有充分理据保护他，不让传媒报道他的身分。然而，让公众认识少年犯案所带出的问题，是可以在不影响少年犯事者的私隐权益的情况下达致。一般来说，除非少年犯事者对他人的安全构成严重威胁，否则，少年犯事者改过自新的权益是首要的考虑。

2.49 台湾的新闻评议会认为保障少年人的权益非常重要，因此特别就报道涉及少年人的法律程序的方式通过一项决议：⁴³

“少年之可塑性甚大，即使偶触法网，亦应加以悯恕，期其改过从善，变化气质，卒成好人。……新闻记者报导少年事件，自不应该发表该少年之姓名，以免伤害其自尊或妨害其自新，即使该少年之移付法庭审理或竟判处罪刑，如未经法庭公布，亦仍不得刊登其姓名或照片。他如职业籍贯或住所等，凡足以从而知悉其为何人者，亦应一律避免。至其家长或家属既非当事人自更不应刊登其姓名。以发扬新闻道德。”

2.50 在香港，根据《少年犯条例》（第 226 章）的规定，报刊不得揭露与少年法庭⁴⁴的法律程序有关的未满 16 岁的儿童或少年人的身分。⁴⁵ 不过，并非在少年法庭审讯的少年人则没有这方面的保障。因此，少年犯的身分有可能被传媒披露。

2.51 台湾的报业道德规范订明，“对未成年嫌犯或定罪之未成年人，不得刊登其姓名、住址或足以辨认其身分之相关资料。”该规范又订明不得刊登涉及罪行的未成年人的照片。⁴⁶ 台湾的新闻评议会委托了三名学者撰写报告，报告认为不刊登被告人姓名的第二个字的做法是不能真正保护少年犯，他们建议应完全避免提及少年犯的名字。

⁴⁷

2.52 英国的加尔吉委员会建议：“即使法律没有禁止，报刊也不应披露牵涉入性罪行案件的未满 16 岁儿童的身分，不论他们是受害

⁴³ 在 1967 年 11 月 6 日通过。在馬驥伸的著作第 98 頁引述。

⁴⁴ 少年法庭有權審理和裁決未滿 16 歲的兒童所觸犯的任何刑事案件，祇有謀殺案除外。假如這類兒童所犯的罪行可以簡易程序處理，則祇有少年法庭才有權審理。不過，就可公訴罪行而言，少年法庭與高等法院同時享有司法管轄權。

⁴⁵ 《少年犯條例》（第 226 章）第 20A(1)條。在香港，七歲以下兒童是不須負上刑責。不少於七歲但不超過十四歲的兒童也毋須負上刑責，除非控方證明他犯罪時知道他的作為是“嚴重錯誤”的。

⁴⁶ 第 4(4)及 7(5)段。

⁴⁷ 見馬驥伸，第 127 頁。

人还是证人或被告人，亦应如此。”⁴⁸ 获得英国的报刊投诉委员会认可的作业守则大体上跟随加尔吉委员会的建议，惟被控犯性罪行的未满 16 岁的被告人并未被列入保障范围之内。英国的广播标准委员会所采用的《关于公平和私隐的守则》规定，“牵涉入与性罪行有关的警方调查或法院程序的未满 16 岁儿童的身分，不得在新闻报告或其他节目中被辨识或可以被人辨识。”⁴⁹

2.53 下列事例显示香港的报章有披露牵涉刑事法律程序的少年人的身分：

- (a) 七名未满 18 岁的青少年在裁判法院被控非法禁锢和猥亵侵犯的罪名。某报章披露了六名被告人的全名，其中一人年仅 14 岁，而其余被告人的年龄为 16 或 17 岁。
- (b) 一名少女在 15 岁时和一名男子发生性行为。一个月后，她声称怀孕而向该名男子敲诈六万元。她因勒索罪而接受审讯时年仅 16 岁。某报章披露了她的全名。
- (c) 一宗刑事案有五名被告人，其中四名被控强奸、猥亵侵犯和非法禁锢。某报章报道他们的年龄介乎 15 至 17 岁，并把所有被告人的全名刊登。另一份报章则没有披露年仅 15 岁的被告人的身分，只刊登了他的姓氏。这五名被告人中，最少有四名其后被判无罪。
- (d) 一名 15 岁男童被控贩毒。某报章报道他在庭上认罪，并刊登了他的全名。
- (e) 有两份报章报道新界一条小村有七名 8 岁以下的男童和女童被一名有恋童癖的男子猥亵侵犯。虽然该两份报章均没有披露受害儿童的名字，但其中一份报章披露了该条村的名称。由于该条村落人口稀疏，这项披露使居于村内的所有未满 8 岁的小童都被怀疑是受害儿童。

2.54 我们认为，为了保护少年人的将来，新闻媒体在报道少年犯罪案件和报道涉及少年人的法律程序时应该小心谨慎。我们考虑过香港是否适宜采纳加尔吉委员会的建议，假如是适宜的话，究竟这种做法应否扩至其他罪行。在讨论过程中，我们留意到披露被控例如谋杀或误杀等令人发指的罪行的未成年人的身分，有可能是符合公众利益的。即使有关罪行并非令人发指，但仍可能被认为是严重的，例如强奸或“使他人身体受到严重伤害”便是。

⁴⁸ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters* (London: HMSO, Cm 1105, 1990), Appendix Q, section 12.

⁴⁹ BSC, *Code on Fairness and Privacy* (1988), para 32.

2.55 关于应否报道一名少年犯的身分这个问题，最终取决于少年犯的年龄和所犯罪行的性质。可供选择的方案有数个之多。例如将加尔吉委员会所提议的 16 岁年龄界限降低至 15 或 14 岁，未达这年岁的儿童即使被控犯刑事罪行也不应被披露身分，尽管披露他们的身分并非违法也应如此。其他方案包括：只限于被控犯“轻微罪行”的儿童才可获得这项保护；将加尔吉委员会建议的保障范围扩至被控犯了最高刑期不超过七年（或并非是终身监禁）的罪行的儿童；将被控犯任何罪行的儿童的身分保密，除非及直至他干犯的是“严重罪行”（或可被判终身监禁的罪行）并被判罪名成立；或简单地将这个问题交由编辑按其专业判断处理。

2.56 我们初步认为《少年犯条例》所提供的保障应该扩至所涉法律程序并非是在少年法庭进行的未满 16 岁的儿童。不过由于保护少年犯的身分免被辨识这个问题牵涉私隐权以外的问题，所以在未谘询公众意见之前我们不宜就此事下定论。我们因此诚邀公众人士就此事发表意见，尤其是应否保护涉及刑事法律程序的儿童（无论他们是案中的被告人、受害人或证人）的身分免被传媒报道，以及如应该保护的话，应怎样定出界线。

大批新闻工作者聚集某处进行采访

2.57 为了有效执行职责，新闻工作者可能要追缠新闻事件的主角和向他们追问问题。不过，虽然新闻工作者到事主的办公室或住所以期拍摄照片或进行访问可能是正当的做法，但一大批来自不同新闻机构的新闻工作者群集某处进行采访，所造成的整体效果对采访对象而言可能具有威吓性。英国广播公司为试图解决这个问题，向节目制作人员发出下列指引：⁵⁰

“我们必须严禁以不断打电话、不断敲门，或采访对象进出时阻挡他们的去路（如果这在私人物业内发生，可能会构成属于严重侵犯的刑事罪行）等方式不公平地骚扰他们。也许可以或适宜采取由部分身在现场的记者进行采访，然后将采访成果与其他记者分享的做法；或如果明确知悉事主无意现身，英国广播公司的人员便全部撤离现场的做法。如果事主要求在现场的英国广播公司采访队离去，采访队应就此向编辑请示。采取甚么措施才算恰当，需视乎当时的实际情况而定，但须紧记下列考虑因素：

⁵⁰ BBC, ch 4, section 4.

- 事主是普通公民还是公众人物？
- 事主是受害人、坏人，或仅是有利害关系的人？
- 事主有否明确表示一定不会或不欲现身或接受访问？

英国广播公司在某些情况下会认为撤离现场是适当的做法，即使我们或者会因此而错过一些其他机构搜集到并将之发表的资料亦然。”

骚扰和尾随

2.58 以下的报道是一名记者亲历其境的描述，让我们了解新闻工作者如何为了争取一次访问机会而骚扰当事人：⁵¹

“〔艺员罗嘉良因为患上急性甲型肝炎而〕入咗医院之后，啲记者仲不断咁打电话搵佢，又 call 爆佢个唱片公司老板娘余倩雯机，仲离谱嘅系踩上医院猛推门，搞到〔罗嘉良〕无得瞓。都系要集齐啲记者手足一次过讲清楚，等佢真系可以休息，于是上星期六响医院都要搞记者会，完全系俾啲记者‘逼’出嚟嘅。”

2.59 香港新闻工作者锲而不舍地搜集资料的精神是众所周知的。事实上，多达 62% 的香港新闻工作者认为“缠着不愿提供资料的人来采访新闻”是恰当的做法，只有 15% 的新闻工作者认为这做法不恰当。⁵² 我们在《缠扰行为谘询文件》建议，一个人如在合法权限下做出一连串对另一人构成骚扰的行为，应属罪行及被视为有做出侵权行为，除非在当时情况下做出这些行为是合理的，则作别论。我们在该文件提议无需在法例内加入骚扰一词的定义，原因是法院完全明了这个概念的涵义。然而，如能就甚么行为会构成骚扰提供一些指引，对新闻工作者和市民而言，也是有用的。例如英国的报刊投诉委员会的作业守则规定，除非报刊能证明其采访手法符合公众利益，否则必须遵守以下关于骚扰行为的规定：⁵³

- (a) 新闻工作者和摄影师不得藉恐吓、骚扰或不断追缠的方式搜集或试图搜集资料或照片。
- (b) 他们不得在未获当事人同意的情况下拍摄身在私人物业……内的人的照片，若他们被要求停止致电、询问、追缠或给当事人拍照，便不得坚持这样做。若他们被要求离

⁵¹ “羅嘉良被逼見記者”，《壹週刊》，第 430 期，第二冊，第 14 頁。

⁵² J M Chan, P S N Lee & C C Lee (1996), above, p 101.

⁵³ 第四條。

开当事人的物业，便不得继续在该处逗留，更不得尾随当事人。”

2.60 新闻工作者可能会利用公开或秘密的方法搜集资料。他们可能会在一名公众人物居住或常到的地方外面守候，尤其是如果有关的公众人物涉及婚姻问题或婚外情，新闻工作者便更加可能会这样做。他们可能驾驶电单车跟踪他，或用汽车阻挡他的去路，甚至冒发生交通意外或与对方发生冲突的危险，以图拍摄他的照片。据报道数名艺员和明星曾经为了摆脱新闻工作者的追缠而被迫妄顾安全地驾驶。

2.61 必须注意的是，即使我们就缠扰行为所提出的建议获得落实，当事人如果不知道他正被新闻工作者尾随或注视的话，他是得不到保障的。《苹果日报》进行了一项意见调查，结果发现 340 名受访者中，有 88% 认为记者尾随公众人物是侵犯私隐的行为。⁵⁴ 香港大学社会科学研究中心曾就新闻界以“跟踪手法”采访新闻的做法进行民意调查，结果显示 47% 的受访者不赞成传媒在采访新闻时使用这手法，不反对传媒这样做的只有 24%。有 52% 的受访者认为传媒不应使用藉跟踪名人或公众人物而取得的独家资料作为提高销量或收视率的方法；接受这种做法的人只有 28%。⁵⁵

2.62 我们认为，无论对象是否公众人物，新闻工作者都不应尾随他人，除非这样做是符合公众利益，则作别论。新闻工作者尤应注意，不应在没有涉及公众利益理据的情况下，在当事人要求停止采访后仍继续尾随他或拍摄他的照片。新闻工作者的行为当然还须符合法律。

2.63 以下是新闻工作者监视或尾随采访对象的事例：

- (a) 一名歌星据报为避开驾车追踪他的记者而发生交通意外。
- (b) 一名流行歌手的旧同学被新闻工作者跟踪了数天，目的只是要证实该名歌手不再视他为男朋友的谣言是真确的。
- (c) 《东方日报》的新闻工作者一连三天尾随一名上诉法庭法官，并在他家门外守候，目的是要让他知道“狗仔队的真面目”。高等法院在 *Secretary for Justice v Oriental Press Group* 一案裁定：“这次行动的动机和真正目的，是要报复法院作出对东方报业集团不利的裁决，并惩罚作出这个不利该集团的裁决的法官。”⁵⁶
- (d) 某杂志报道一名香港小姐在香港一间大学上课时被该杂志的新闻工作者跟踪了数天。他们暗中拍下她在演讲厅上

⁵⁴ 《蘋果日報》（1997年9月2日）。

⁵⁵ 《民意快訊》，第13期（香港大學社會科學研究中心，1997年9月）。

⁵⁶ HCMP 407/1998 at 29.

课的照片，并同时刊登一张她的男朋友在大学外等候的照片。

- (e) 某杂志的新闻工作者用了七天跟踪某艺员、她的男朋友和一名谣传是她的新男朋友的演员，以图找出更多关于该艺员的感情生活的资料。据该杂志报道，该艺员大部分时间都是独来独往；她的男朋友曾和一名中年妇人外出；该名演员则曾与他的同事约会。这篇报道也披露了他这名同事的姓名。
- (f) 一名新闻工作者花了最少一天秘密跟踪一名妇人和她的孩子。该名妇人的丈夫是一名公众人物的儿子。夫妇二人那时正就儿子的管养权问题进行法律程序。

拦途突击的采访方式

2.64 为求追寻和报道真相，新闻工作者可能会在公共地方、私人物业内或私人处所门前，未经预约便当面质询当事人。这种策略一般称为“突击访问”或“拦途突击的采访方式”。当新闻工作者寻找机会向不愿意接受访问或拍照的人索取资料，或希望摄录私人物业内的情况，而管有该物业的人大多不会让新闻工作者进入，则新闻工作者便很可能采用这种策略。这种访问方式是惹人反感的，理由如下：⁵⁷

“首先、被突击访问的人如被录影作广播用，他表现出来的惊愕神情往往使人觉得他犯了错，尤其是如果被访者在与传媒打交道方面是缺乏经验的话，当他面对坚决和穷追猛打的记者时，试图避开这些突如其来的追访，会令他看来摇摆不定和心虚。

其次，突击访问可以违反新闻业所应具备的持平和公正的原则。成为传媒采访对象的人（这甚至包括怀疑从事非法活动的人），有权断言拒绝接受访问，或最起码有权经深思熟虑才回应记者的提问。”

2.65 有见及此，这种策略也许只应在采访对象对邀请访问一事不作回复或相当可能不作回复，以及有表面证据显示有犯罪行为或严重反社会行为时才使用。⁵⁸

⁵⁷ Louis A Day, *Ethics in Media Communications – Cases and Controversies* (Wadsworth Publishing, 2nd edn, 1997), at 129.

⁵⁸ 香港電台：《節目製作人員守則》，（1998年9月），第4.7段訂明：“記者向進出建築物的公眾人物發問，通常是採訪新聞的認可手段，儘管有時提出的問題不受採訪對象歡迎。通常應在迫不得已之下才採用攔途突擊式採訪手法。下列是

2.66 有两宗个案值得一提：

- (a) 在第一宗个案里，一名男子与媳妇争执后把她刺死，继而自杀。有一名或多名新闻工作者在晚上十一时探访死者儿子，但住所无人应门。新闻工作者致电警方求助，辩称他们这样做是因为担心当事人做出傻事。警方破门入屋后，发现他只是独自沉思。新闻工作者的努力没有白费，最后成功访问了他。某报章刊登了一张照片，照片所见是当事人坐在住所内，他身旁的一名便衣警员正在搜查他的钱包。该篇报道也刊登了他的全名和年龄。
- (b) 另一宗个案是一名被告人被控“袭击致造成身体伤害”。案情透露一名摄影记者声称遭被告人袭击。被告人当时正与其他七人一同护送刚出席完一宗藐视法庭案的马先生离开高等法院。裁判官发现该名摄影记者在混乱中抓着被告人的外套，然后拉着他。裁判官留意到该名摄影记者“故意冲向保护〔马先生〕的人墙。这是一次执意以武力进行的冲击。”⁵⁹ 裁判官裁定，“摄影记者绝对有权拍摄已离开法院大楼的人，但他们无权阻止在公众地方步行的人合法前进。”他继而指出，虽然发布有新闻价值的资料是符合公共利益，但是摄影记者应以“克制和非对抗性的态度”工作。⁶⁰

用暗中进行的方法搜集资料

2.67 新闻工作的其中一个主要目标是追寻和报道真相。然而，人们常常隐瞒对公众来说是重要但如果给公众知道的话便会使他们尴尬或受伤害的资料。在这情况下，新闻工作者会考虑使用暗中进行的方法找出真相。他们因此可能在未得采访对象同意的情况下在私人处所或公众地方使用隐蔽的摄影机或录音机，也可能在对方不知情的情况下把电话谈话录下来。要是新闻工作者不使用这些方法，他们便无法进行侦查式的新闻工作，而关于罪恶、反社会行为和官员办事缺乏效率的证据亦可能永不会被发现和揭露。不过，新闻工作者必须自我警惕，避免在没有合理理由下侵害他人的私隐权。新闻工作者除了须

一些用這方法的合理理據：[a] 採訪任務針對犯罪或嚴重反社會行爲，或關乎重大公眾利益。[b] 採訪對象對重覆提出的訪問邀約不理不睬，或借詞推搪，或已有多次迴避推搪的記錄。”

⁵⁹ "Photographer out of line at court", 《南華早報》(1998年10月20日)。案件編號：WSC 9208/98.

⁶⁰ 同上。

确保采访活动符合刑事法和民事法之外，还须遵守一项原则，就是因使用暗中进行的方法而引致他人私隐受侵犯的程度必须与调查中的事情的严重性相称；仅是因为某事情是市民有兴趣知道的，并不足以成为新闻工作者使用暗中进行的方法搜集资料的理据。

2.68 香港记者协会的操守委员会注意到公众所提出的投诉有部分牵涉以不“正直”的方式取得新闻材料。⁶¹

“在某些情况下，摄影记者以隐蔽式摄影机或摄录机拍下投诉人的片段或照片，事先却未取得他们同意，令他们不满。亦有同业虽然事前同意保密资料，事后却不守协议，同样引起被访者的不满。”

2.69 操守委员会指出，在这些投诉个案中，有部分并不牵涉凌驾一切的公众利益因素。他们认为，以不正直的手段取得新闻材料的个案“骤增”，此一趋势实在“令人忧虑”。他们相信传媒机构有责任确保其搜集的新闻材料是从正当的途径得来。⁶²

2.70 关于新闻自由和私隐权在以下情况如何协调的问题，会在下文详细探讨：

- (a) 在公众地方偷录；
- (b) 在室外监视室内的情况；
- (c) 使用欺骗手段搜集资料；
- (d) 在私人处所内偷录；
- (e) 获得一方同意而录下口头或电话谈话的内容；和
- (f) 截取电话谈话的内容。

在公众地方偷录

2.71 身处公众地方的人所享有的私隐与身处自己的私人住所或办公室的人所享有的私隐，在程度上有所不同。身处公众地方的人可以被其他人看见，而他们的私人谈话也可以被其他合法地在现场附近出现的人听到。既然他们并非独处或与外界隔离，而他们在公众地方出现又并非是一件私事，则将他们的谈话或活动记录下来，无论记录过程是公开或暗中进行，一般都不受我们在《侵犯私隐的民事责任谘

⁶¹ 香港記者協會操守委員會，“傳媒操守：記協的投訴處理機制”（1998年11月22日）第2頁。

⁶² 方蘇：“記協處理傳媒道德的機制”，載於《香港記者協會廿八週年紀念》（1996年），第24頁。

询文件》所提述的将侵扰个人独处或与外界隔离的境况的行为定为侵权行为的建议所规范。不过，暗中偷拍可能对被偷拍的对象不公平，也可能侵害了他们的私隐权。根据《个人资料（私隐）条例》的规定，偷拍可以是不公平收集个人资料的方法，因而是违法行为。

2.72 根据我们在有关民事责任的谘询文件所提出的建议，因公开披露他人私事而被控侵犯私隐的被告人，可以基于公开了的私事是属于公共领域作为辩护。不过，准确报道这些事可能为当事人带来不必要的痛苦和忧虑。我们认为单凭有关的个人资料是属于公共领域这一事实，不足以成为可供新闻媒体报道的理由。人们在某些类别的“公众地方”有可能可以享有合理的私隐期望。当一个人身处教堂、诊所、社区中心、公厕、或酒楼内，他或者可以有理由预期不会受到传媒注意的。

2.73 有部分传媒利用这个灰色地带，暗中拍下知名人士身处公众地方的照片。一些知名商人、专业人士和演艺界人士，在进入或离开酒楼、夜总会或酒店时被偷拍。有数宗事例是男事主与年青女士在街上结伴同行时被偷拍。假如事主已婚，公开这些事实很可能导致家庭纠纷，甚至婚姻破裂，而他们的子女将需要承受父母分居或离婚所带来的所有苦果，但公开这些事实却可能完全不涉及任何公众利益。

63

2.74 即使当事人身处公众地方，使用隐蔽装置搜集个人资料作刊登或广播之用，也是令人反感的行爲。我们认同英国的独立电视委员会所说：“使用隐蔽录音机和摄录机偷录不知情的人的声音或影象这种采访手法，只有在所录得的资料对于确立某新闻故事的可信性和权威性是重要的，而该故事本身亦是明显地涉及重要的公众利益的情况下，才可以获得接受。”⁶⁴

在室外监视室内的情况

2.75 新闻工作者可能未经当事人或有关的私人处所的占用人同意便在私人处所外使用仪器，偷录处所内的活动。其中一个事例是，某杂志的新闻工作者使用远镜头摄影机，拍摄某艺员的男朋友在大屿山的自置单位内的情况的照片。该杂志刊登了数张照片，照片所见该艺员正在客厅内与其男朋友吵架。该杂志在同一篇报道内刊登了另一张同样由他们的新闻工作者拍摄的照片，照片中该艺员正在其位于西贡住所的房内收拾私人物品。该房间的情况显然是路人可以看到

⁶³ 見“‘狗仔隊’的內心世界”，《明報》（1997年9月3日），第D1頁。

⁶⁴ ITC Programme Code (Summer 1995), section 2.4.

的。该艺员发现自己被监视后立即把窗帘拉上。另一事例，是某杂志的新闻工作者在某艺员的住宅外，从晚上守候至翌日清晨，一直监视她在住宅内的情况，并拍摄她在书房内工作的情形，其中两张照片在该杂志刊登。

使用欺骗手段搜集资料

2.76 新闻工作者可能会透过作出虚假陈述或使用诡计获取个人资料或照片。他们可能捏改或虚报他们的身分，假装是顾客、病人、雇员、公职人员或访客，以图进入私人处所或与采访对象以电话通话，藉此取得本应不能取得的第一手资料。他们也可能在采访对象不知情的情况下，使用随身携带的隐蔽摄影或录影机拍摄。

2.77 一名曾在香港某份声誉良好的报章担任记者的女士表示，她对于香港新闻工作者在搜集资料时所采用的一些手法不敢苟同。她说有些新闻工作者冒认是交通意外伤者的亲属，混入医院的急症室或病房查问伤者当时的情况。她曾经目睹一名伤者因此受到“极大的困扰”。

2.78 另一宗被报道的事例涉及一名影星。她指称一名新闻工作者藉向她的女佣冒认是她的朋友而获准进入她家。该名记者其后在她家内拍摄了多张照片。

2.79 虽然使用欺骗手段可能让新闻工作者得以揭露非法活动和社会丑恶面，但这样做可能会破坏公众对传媒的信任和损害新闻工作的公信力。长远来说，这会对新闻工作者的采访工作有不良影响。使用不诚实方法获取资料还会遭人责难，因为以不当的手法来揭露一件不当的行为，不可能是正当的做法。此外，还有一个关于伪善的问题：

“既然新闻界的功能（或最低限度有部分功能）是寻访和揭露不当行为，为了避免被指伪善，最好不要同样犯上它们所揭露的别人所犯的过错。这即是说，新闻工作者是有道义责任如实报道和揭露恶行。因此，新闻工作者和新闻媒体在要求别人遵守或努力遵从某些道德规范的同时，他们自己也必须贯彻始终地尊重这些道德规范。”⁶⁵

⁶⁵ M Kieran, *Media Ethics - A Philosophical Approach* (London: Praeger, 1997), 2.

2.80 有人认为，对于一个要求同业在搜集和报道资料时必须诚实的行业来说，使用任何形式的欺骗手段去获取资料都是不能接受的。然而，我们认为在罕有的情况下，如新闻工作者有理由相信他们所需要取得的资料对公众利益而言至为重要，而有关资料是不能以没有欺骗成分的手段取得，则使用并非不合法的欺骗手段是可以接受的，惟使用的欺骗手段的性质和当事人受欺骗的程度必须与拟揭露的恶行的严重性相称。我们认同美国博德传媒学院的看法，在考虑使用隐蔽摄影机或虚报身分时，应采用以下的准则：⁶⁶

- “所获得的资料至为重要。这些资料必须涉及非常重要的公众利益，例如揭露高层的重大‘系统失误’，或可以防止市民遭受严重的伤害。
- 所有可以取得同一资料的其他方法都采用过。
- 有关的新闻工作者愿意披露欺骗的性质和使用欺骗手段的理据。⁶⁷
- 有关的新闻工作者和他们所属的新闻机构是以精益求精的精神，凭借出色的专业技巧、投入所需的时间和金钱，全面追寻故事的真相。
- 透过欺骗手段而揭露的资料所可以防止的伤害，大于欺骗行为所导致的伤害。
- 参与其中的新闻工作者就有关的道德和法律问题协力进行有意义和慎重的商议才作出决定。”

2.81 博德学院指出不得引用下列准则，作为支持使用欺骗手段的理据：⁶⁸

⁶⁶ B Steele, “Deception / Hidden Cameras Checklist - A Poynter Institute Handout” (February 1995), at <http://www.poynter.org/research/me/me_decho.htm>. Lambeth 指出，新聞工作者採用欺騙手段前，必須確保所可能出現的違反“社會契約”情況被判斷為符合下列條件：(a) 有系統地出現或近乎如此，即普遍地出現，而非有選擇性地或偶爾出現；(b) 有急切性，即為了公眾利益有需要即時處理的；(c) 需要傳媒報道才可令它得到妥當的揭露和修正，即沒有新聞媒體和新聞媒體不使用欺騙手段，它是不能或不曾獲得修正的；(d) 嚴重的，即它違反了社會契約的其中一條原則，令一名忠實追隨該契約的人顯然會使用欺騙手段去揭露它；及(e) 有關的新聞機構必須向公眾解釋它曾經嘗試使用誠實和公開的方法、選擇使用欺騙手段的理由、以及有甚麼道義上的理據支持必需使用欺騙手段。E Lambeth，第 44 頁及 148-9 頁。

⁶⁷ J Black 等人認為，這項規定迫使新聞工作者在選擇採用哪一種有違坦誠原則的方法時要審慎和明智。見 J Black 等人的著作第 122 頁。美國新聞編輯人員協會的《道德規範》規定：“新聞工作者採訪、報道和分析資料時應該誠實、公正和勇敢。”它申明“除非使用傳統的公開方法不會搜集到對公眾極其重要的資料，否則新聞工作者應避免使用暗中進行的方法或其他的秘密方法搜集資料。此外，也應該在有關的報道順帶解釋曾經使用這些方法。”

⁶⁸ 同上。

- 赢取奖项。
- 击败竞争对手。
- 以较少时间和资源取得新闻。
- 这样做是因为“其他人都是这样做”。
- 事主本身的行为不道德。

2.82 我们认为下述德国的《报业守则》所订定的指引，有助我们明白在哪种情况下可以使用欺骗手段采访新闻：⁶⁹

“侦查工作是新闻业的正当工具，但必须在宪法、法律和尊重一个人的尊严的规范下进行。原则上，一名从事侦查工作的新闻工作者就他自己的身分或他所代表的刊物作出虚假声明，是作出了与新闻界的角色和崇高地位不相符的行为。

在某些个别个案里，如果秘密进行的侦查工作能够揭发不能用其他方法获得的资料，而有关资料又是涉及特殊的公众利益，便有足够理据进行秘密的侦查工作。

在意外或灾难事件中，新闻界应紧记拯救受害者及身处险境的人的行动较公众的知情权更为重要。公众的知情权亦不能作为新闻工作者使用非法手段取得新闻材料的理据。”

2.83 香港记者协会的专业守则第 5 段规定，新闻工作者只有在“公众利益凌驾一切”的情况下，才可以使用不是“正直”的手段取得资料和照片。⁷⁰ 我们在此补充一点，新闻工作者不应使用非正直的手段取得新闻，除非(a)使用这些手段就刑事法和民事法而言是合法的；(b)没有其他合理可行的方法可以取得有关资料；(c)侵扰的程度与所调查的事情的严重性相称；以及(d)这些手段的使用是可以有关使用是符合公众利益作为辩解。

在私人处所内偷录

2.84 视觉证据可使有关报道更令人信服。新闻工作者因此可能用隐蔽摄影或录影机来报道危险或非法活动。然而新闻工作者也可能用

⁶⁹ 德國報業評議會的《報業守則》（1994年2月），指引4.1。

⁷⁰ 至於私隱專員對此條文的意見，參閱“侵擾私隱的報導—1997年9月26日臨時立法會資訊政策事務委員會會議文件”，第5段。

隐蔽仪器记录私人处所内的私人活动。例如有一份报章报道某私人会所内的情况。该篇报道声称该会所经常有同性恋者光顾。文中刊登了数张在大厅、厕所和淋浴间内秘密拍摄的照片。虽然所有当事人的眼部都打上格子，但是一名在另一份报章投稿的专栏作家指出，熟悉当事人的人不难从相片中把当事人认出。他声称认识一名当事人，而该人正踌躇如何面对父母的责难。该专栏作家透露当事人有可能因为身分暴露而失去工作或与家庭破裂。

2.85 根据我们在《侵犯私隐的民事责任谘询文件》所提出的建议，假如被控侵犯私隐的被告人的作为或行为对于保护他自己或另一人的人身或财物是合理地需要的，他便毋须负上法律责任。因此，一名合法身处私人处所的记者，是在没有获得私人处所的占用人同意的情况下，在私人处所内放置窃听器，或携带隐蔽的摄录仪器，但他必须能提出理据，证明有需要这样做，以保护香港某类居民（例如病人或消费者）的人身或财物。然而，放置或使用隐蔽仪器的做法可能与侵扰的正当目的不相称。例如调查一名医生有否违法向病人出售禁药的记者，虽然可以理直气壮地辩称他假扮病人时携带隐蔽的摄录机或录音机对于保障病人而言是合理地需要的，但是如果他把记录仪器暗藏在该名医生的诊症室内，使他可以日夜监视或监听医生的活动，他的行为便太过分了。⁷¹

2.86 我们认为一般来说，不应以隐蔽式摄录机和录音机记录不知道它们存在的人的资料，除非以这种方法取得的材料对于建立拟报道的新闻故事的可信性是重要的，而故事本身又涉及重大的公众利益，则属例外。此外，使用无人在现场操控的记录仪器的准则，应远较使用新闻工作者随身携带的记录仪器的准则严格。假如有证据显示有罪行或严重反社会行为，是应该可以使用记录仪器收集个人资料作刊登或广播之用，但无人在现场操控的摄录机或录音机，除非有证据显示有人犯严重罪行，否则不应使用。所采用的手段必须与调查的事情的严重性相称。以下载于英国广播公司的《节目制作人员守则》的条文，就如何定出界线提供了一个很好的范例：⁷²

**“无人现场操控的记录仪器（放置秘密记录仪器）——
英国广播公司绝不会在未得私人物业的业主、占用人或**

⁷¹ 留意私隐问题小组委员会在1996年发表的《私隐权：规管监察和截取通讯的活动谘询文件》提议，将未得某私人处所的合法占用人同意而在该处所内放置或使用一个“能够加强感应、传送讯息或记录讯息的仪器”定为刑事罪行。

⁷² BBC, ch 4, section 2.2.

其代理人的同意的情况下在私人物业放置无人在现场操控的记录仪器，除非是为了获取严重罪行的证据，但事前仍必须获得负责编辑政策的监督同意方可。该监督将要求有关人员提供明确证据，证明将被记录声音或影象的目标人物曾犯有关罪行。

其他的秘密记录方法（随身携带隐蔽式摄录机或录音机）——假如未获私人物业的业主、占用人或其代理人同意，英国广播公司一般只会在有表面证据显示那些声音或影象将会被记录的目标人物曾犯罪或曾作出严重的反社会行为时，才会在私人物业使用隐蔽式摄录机或录音机。节目制作人员必须解释为何采用公开地记录声音或影象的方法很可能不成功，以及录得的材料对于制作有关节目而言是有需要的。……”

获得一方同意而录下口头或电话谈话的内容

2.87 根据我们在《侵犯私隐的民事责任谘询文件》所提出的建议，假如获得电话谈话的一方同意，是可以把电话谈话内容录下来的。因此，打出电话的新闻工作者可继续在没有知会对方的情况下把电话谈话内容录下来。录下口头或电话谈话可确保报道准确，并可保障新闻工作者，使他们不会被指错误引述受访者的说话。偷录也可能是探取关于非法活动的资料的唯一方法，使公众获得他们本来不会获得的资料。然而，这种偷录行为虽然不算违法，但有可能被认为不道德。虽然新闻工作者应获准录下口头或电话谈话，以方便补充笔记的缺漏，和在可能针对他们提起的法律诉讼中用作自辩的证据，但是我们认为除非对方一定不会同意和有表面证据显示有罪行或严重反社会行为发生，否则不应偷录口头或电话谈话的内容作广播之用。要是有关情况不符合上述条件，新闻工作者便应表明自己的身分，解释他希望对方提供的资料是会在节目内播放。此外，即使采访对象答应接受访问，有关的谈话内容也不应在节目内播放，除非他也同意有关内容可供播放，则作别论。⁷³

截取电话谈话内容

2.88 除了把电话谈话内容录下来，某人（可以是新闻工作者）也可能在没有取得谈话各方的同意下截取电话谈话的内容。截取得来的

⁷³ See BBC, ch 4, section 2.3.

资料是可能刊登于报刊上的。1999年3月，某报章把由一名据称是该报读者的人所截取的一段电话谈话内容刊登，声称该段谈话是一位歌星和一位名人的电话谈话。香港演艺人协会发表声明，谴责偷听电话和报界把偷听得来的资料刊登的行为。他们在声明中指出，不论内容孰真孰假，把以截取方式得来的材料刊登是新闻媒体漠视社会责任的表现，足以摧毁新闻媒体的公信力。《明报》指这项报道是一项侵犯私隐的行为，不能以公众利益作为辩解，且会间接鼓励未经许可截取通讯的侵犯私隐行为。

公众人物及其家庭成员

2.89 公众人物及其家庭成员较可能成为传媒侵扰的对象。美国最高法院裁定“公众人物”一词在演绎美国宪法第一修订案时有下列意义：⁷⁴

“大体而言，称得上公众人物的人，是在社会事务上担当举足轻重的角色。有些人所处的位置所享有的说服力和影响力使他们在各方面而言均被视为公众人物。较常见的情况是被列为公众人物的人，主动介入与某公共事务有关的争议的中心点，以图影响有关问题的解决。”

2.90 香港演艺人协会在1995年7月就部分新闻媒体的侵犯私隐行为作出公开抗议，其声明如下：⁷⁵

“最近有某些报纸周刊，对艺人甚至其家属展开连串偷拍、跟踪及揭私隐行动，甚或作夸大报道，歪曲事实，断章取义，误导公众，更意图冲入私人地方拍照，滋扰艺人及其家人生活。……令艺人们惶恐终日、无援及极度不安，更对艺人家属及亲友带来滋扰、恐惧和巨大心理压力。”

2.91 香港大学社会科学研究中心进行了一项调查，结果显示公众普遍反对新闻媒体报道立法局议员和电视艺员的私生活：⁷⁶

(a) 超过60%的受访者反对传媒揭露立法局议员的私生活，约有55%受访者反对传媒报道电视艺员的私生活。

⁷⁴ *Gertz v Robert Welch, Inc* 418 US 323, 345 (1974).

⁷⁵ 陳玉璽：“「狗仔隊」所引發的社會公益問題”，載於《信報財經新聞》（1998年2月6日）。

⁷⁶ 是項調查由《東周刊》委託進行，於1993年5月20日在《東周刊》報道。

(b) 大部分受访者认为公众有权知道立法局议员的学历、国籍、年龄和病历，但他们倾向认为立法局议员的家庭背景、个人财富和私生活应予保密。

(c) 受访者普遍认为关于电视艺员的报道与新闻自由或公众的知情权无关。

2.92 我们同意《美国法理》的观点，即凡以明示或默许的方式让自己受到公众注意或批评的人，必须认同他们所享有的私隐较别人为少，这点起码在正当地报道与他们的公开活动有关的事情方面是对的：

“某人因其成就、声名、或生活方式，或因其从事的专业或行业而使公众对其作为、事情和品格产生正当的兴趣，可以称为公众人物，他因而至少放弃了部分的私隐权。……若某人从事的事务或投身的职业要求公众的认可或支持，该人实已同意让那些可能会认可或支持他这样做的人审视其私生活，但这种审视仅止于对于评定认可或支持他的做法是否明智及恰当是必需的才会被视为他已同意让这些人如此审视其私生活。”⁷⁷（横线后加）

2.93 美国的《侵权法再述》也有类似的看法：

“任何人因参与公开活动，或在关注一般经济、文化、社会或类似公众利益的机构或活动中担当重要角色，或把自己或自己的工作交由公众判断，而自愿地使自己置身于公众目光底下，则当他获得他所渴求的宣传时，即使那些宣传对他不利，他也不能有所埋怨。单就该人的公开露面和公开活动而言，这样的一个人可以说是没有私隐，因为这些不再是他的私事。”⁷⁸（横线后加）

2.94 因此，我们在《侵犯私隐的民事责任谘询文件》的结论是：关于某人的私事，如果完全与他是否适合担任某公职或从事某专业无关，或与他是否有能力执行公职或专业职务无关，则一般应禁止发布。如果新闻界发布的是关乎一些与他的公职或专业角色无关的私人活

⁷⁷ 62A Am Jur 2d, Privacy, § 193. “任何人若接受公職，表示他願意接受公眾的評擊。人們現已承認和了解到公眾利益要求一個人的公開行為須受到最仔細的批評。”
Manitoba Press Co v Martin (1892) 8 Manitoba R at 70, per Bain J.

⁷⁸ *Restatement 2d, Torts, section 652D, Comment e.* 《美國法理》詳細解釋道：“任何自願吸引公眾注意的人會被視為公眾人物，須接受公正的評論和批評。”見 62A Am Jur 2d, Privacy, § 193。

动或行为，则法律不应只因该人是公众人物而不保障他。

2.95 以下节录自英国广播公司的《节目制作人员守则》的声明，最能说明如何将新闻自由与担任公职的公众人物的私隐权益互相协调：⁷⁹

“公众人物的地位虽然特殊，但仍可享有私生活不受干扰的权利。公众应获提供与公众人物获取公职、保留公职或履行职务的能力或适合性有关的事实。至于他们的私人行为，只要是合法和不会引起重要的和更广泛的问题，一般来说公众是无权知道的。

作为一般原则，英国广播公司的新闻节目不应报道公众人物的私人合法行为，除非其行为本身或其行为因渐为人知而带来的后果会引起更广泛的公众关注。单因为其私人行为是‘属于公共领域’（指有人已加以报道）并不足以成为英国广播公司也予以报道的理据。”

2.96 因此，只要公众人物的活动是公众有正当理由关注的事情，新闻媒体是可以报道的。然而，它们除了披露有必要使公众获悉问题所在的资料之外，不应进一步披露其他详情。例如：虽然公开某高级公务员患重病可能符合正当的利益，但是发布该名公务员的详细病历则是过分和不合理的做法，即使该等资料是合法地落入编辑手中亦然。

2.97 至于搏取宣传的艺员和名人方面，他们公开露面或参与公开活动时固然不能保有私隐，但传媒仍应尊重他们的私生活，除非将其私生活公诸于世的正是他们本人，则作别论。

2.98 新闻媒体也喜欢报道公众人物的家庭成员的情况。我们认为某人的作为不应单因为他与一名公众人物有家庭关系而被传媒报道。传媒只应在他做了一些对社会有特殊意义的事情才报道他的作为。

2.99 以下事例说明了传媒喜欢报道现在或以前属于演艺界的公众人物的私生活：

- (a) 某杂志的新闻工作者花了最少两晚在一幢大厦外监视在该大厦居住的一名前任亚洲小姐。有一次，有人看见（和偷拍）她与一名男子返抵该幢大厦的正门。据称该名男子是一间上市公司的老板，并已在不久前结婚。该杂志更报

⁷⁹ BBC, *Producers' Guidelines* (November 1996), chapter 4, section 1.

道，该名男子在凌晨二时三十分才离开该大厦。该杂志的新闻工作者在该男子被发现在该大厦外出现后两天再跟踪他，看到（和偷拍）他与妻子俩在一间戏院的楼梯上愉快地交谈。该杂志把这些照片全部刊登，并在文中披露了该名男子和其妻子的全名。

- (b) 某杂志报道，一名女演员与一名导演在酒店房间内共度超过四小时后，在早上四时左右离开酒店。
- (c) 一名前演员怀孕四个月。某报章报道，她在寓所如厕时发现下体流出血块后被送往医院。该报章刊登了一张她躺在担架床上的照片，并报道她以往曾参演不适合儿童观看的电影，但自 1993 年后便退出娱乐圈。该段报道附有一张她当演员时拍摄的性感照片。
- (d) 某杂志报道一名歌手的住所是由一名富有的女子拥有。该报道披露了该名女子的姓名。
- (e) 某杂志报道一名前任香港小姐与她的分居丈夫以前的性生活详情。这些资料由该名分居丈夫披露，令该名前任香港小姐尴尬。
- (f) 某杂志报道，一名艺员被传投资失利，在股票市场中损失了不少金钱，并刊登了一张看来是发给她的信用卡月结单。虽然月结单上的地址和信用卡号码已被涂去，但所载的财务资料却清晰可辨。该报道暗示她的财政状况欠佳。

儿童

2.100 儿童可能成为传媒的采访对象。儿童可能犯罪或作出反社会的行为，也可能成为刑事罪行或反社会行为的受害者。关于儿童企图自杀的新闻也时有所闻。当一名成年人因一宗有新闻价值的事件而成为公众人物时，新闻媒体可能会报道他的子女的反应。新闻工作者可能尾随一名公众人物的子女，以找出更多关于其父亲或母亲的资料，即使他的子女的私生活并非公众所关注的事情亦然。偶尔也会有父母自愿向新闻媒体透露其子女的私隐。很多时，揭露某儿童的资料和侵扰他的私生活，只不过是為了使报道更煽情和更富趣味。

2.101 传媒侵扰儿童的私生活和将某儿童的身分公开，会不必要地令有关儿童及其父母尴尬和承受额外的精神压力，尤以有关儿童是性虐待案的受害人为然。这些侵扰不仅影响有关儿童的自我形象，更会妨碍他的复原进度，使他难以从创伤中复原过来，重过正常生活，展开人生旅途的新一页。

2.102 英国的广播标准委员会采用的《关于公平和私隐的守则》规定：⁸⁰

“儿童是易受伤害的一群，广播机构必须特别注意这一点。他们的私隐权，不应因为其父母声名显赫或声名狼藉，或是因为学校的活动而受到损害。小心不要利用儿童的纯真和对人的信任。不应向他们查问其家事，或查询他们对一些很可能是他们理解能力以外的事物的看法。一般情况而言，就一些重大事宜向未满 16 岁的儿童提问前，应该先征得其父母或处于生父或生母地位者的同意。如果没有征得有关人士同意或实际上遭该等人士拒绝，任何关于进行采访的决定，只有在有关的新闻故事与凌驾一切的公众利益有关连和让儿童露面是绝对有需要的情况下，才是有据可依的。……”

2.103 根据《联合国儿童权利公约》的规定，未满 18 岁的儿童的私生活不应受到他人任意或非法干涉。他们有权享受法律的保护，免受这种干涉，并有权获得令他们身心健康的呵护和照顾，⁸¹ 特别是他们的私生活可在免受任何传媒的不当干涉的情况下完成学业这项权利。报刊不得只为满足读者的好奇心和增加销量而牺牲儿童的私隐。父亲或母亲是公众人物的儿童的私隐特别容易受到传媒侵犯。刊物如侵犯了儿童的私隐，是不能以侵犯其父亲或母亲的私隐是符合公众利益为由来作辩解。儿童的父亲或母亲的名声地位，是不能作为报道儿童的私生活的理据。一般来说，即使其父亲或母亲是公众人物，儿童也有权反对新闻工作者尾随他或拍摄他的照片。除了儿童与其父亲或母亲的关系外，在不牵涉公共利益的情况下，新闻媒体不应在违反儿童的意愿或有损儿童利益的情况下，报道儿童的私生活或刊登他的照片。

2.104 以下是儿童的私生活成为传媒报道焦点的事例：

- (a) 一对分居夫妇就儿子的管养问题发生争执。该名分居丈夫是一名公众人物的儿子。在他们的儿子参加学校运动会当天，一名新闻工作者暗中跟踪分居妻子，当运动会结束后，又尾随该母子二人往一间快餐店，并偷拍他们在店内进食的照片。该张有该儿童的照片在某杂志刊登，他的姓名也在文中披露。
- (b) 某杂志在封面刊登某艺员的两名儿子的照片。该艺员在四

⁸⁰ BSC, *Code on Fairness and Privacy* (1998), para 32.

⁸¹ 第 16 條。

十多岁时参加选美。该杂志报道她的两名儿子分别为 9 岁和 12 岁，同在香港一间国际学校读书。

- (c) 一名曾于 1989 年在内地参加民主运动的工人向入境事务处申请在香港延期逗留。他的家眷都在香港，包括两名儿子，大儿子今年四岁。某报章披露了该两名儿子和父亲的全名，并刊登一张他们的照片。照片所见，父亲正在填写表格，但其大儿子却以双手掩面。照片的说明文字写道：“当爸爸因居留问题而成为传媒焦点之际，坐在身旁的儿子却不肯面对镜头。”
- (d) 一名母亲为了保护其 11 岁儿子免被汽车撞倒而严重受伤。某报章报道，儿子在横过马路时可能没有遵守交通规则，并刊登了母亲的全名、儿子姓名的首尾两个字，以及一张儿子坐在母亲身旁的家庭照。虽然该报章可能是以合法手段取得该张照片，但将照片刊登在报章上却有可能令该儿童为他的同学及朋友憎恨或鄙视。另一份报章亦有刊登同一张照片，但已把儿童的面部弄模糊。
- (e) 一名 13 岁女学生用剃刀割伤自己的手。某报章说她是个“问题少女”，性格孤僻和反叛，无法投入学校和家庭生活。该篇报道披露了她的姓氏（并以“X”标示她姓名的第二个字，因而透露了她的姓名只有两个字）、年龄、住址（包括屋邨名称、大厦名称和楼层数目），以及她就读学校的名称和班级。该篇报道更指出她情绪不稳、与人沟通有困难、与家人关系欠佳、以前曾因偷钱被判入女童院一个月、受社会福利署监护、曾被命令在某间指明的医院的精神病科留院接受观察和辅导，并有割手的习惯。该篇报道还刊登了她在医院候诊的照片。虽然该照片已把她的眼部弄模糊，但如她的同学、朋友和亲属阅读该篇报道，应不难把她认出。
- (f) 为了报道预防某种肠病毒在香港蔓延的措施，以及向读者介绍某间学校指示学生在洗手间内穿着拖鞋的情况，一名新闻工作者拍摄了一张三名男童在学校洗手间内小解的照片，照片中一名学生露出了臀部。
- (g) 一名 17 岁学生从大厦天台跳下企图自杀，她最后堕于放在地面的气垫上。据某报章报道，她是一名中四学生，居于沙田某座指明的大厦。该报引述她哥哥说，她可能与男朋友的感情出现问题。该篇报道还附有一张她从大厦天台跳下的照片。照片并没有把她的面部弄模糊。
- (h) 某报章报道，一名 63 岁的失业汉因经济拮据而需要在孟

兰节轮候食米。报道指他已申请综合社会保障援助金，并有三名年龄介乎 9 至 13 岁的孩子，他们均在 1998 年从内地来港。该篇报道刊登了一张他正手抱白米，女儿坐在他身旁的照片，并披露了女儿的姓名。

- (i) 一名香港居民因为绑架、偷运枪械和偷运弹药等罪名而在内地被判死刑。某报章在头版刊登他两名分别是 4 岁和 7 岁的儿子的照片。该照片是两名儿子在法院就他们的父亲的上诉作出决定前到羁留所探望父亲后离开广州一间酒楼时被拍下的。照片中两名男孩的面部并未弄模糊。
- (j) 新闻界报道一名流行歌星与她的丈夫关系出现问题。某报章刊登了她的女儿的全名和她即将入读的幼稚园的名称。另一份报章的撰稿员指出有部分新闻媒体在幼稚园外访问该名儿童，尾随她、拍摄她的照片、并将关于她的、从其他途径取得的资料公开。

报道的准确性

2.105 报章期刊被指报道不准确的个人资料的情况也时有发生，例如：

- (a) 某杂志的一篇报道指称一名知名商人患上癌症。当该名商人决定控告杂志诽谤之后，杂志编辑承认报道是完全没有根据的。据称撰写该篇报道的新闻工作者只有 19 岁，学历不超过中五程度。
- (b) 某报章在头版指称一名前中国高级官员自杀身亡。两日后，事主在北京接受电话访问，证实他仍然健在。
- (c) 一名电台节目主持人在街上遭人袭击。某杂志刊登了一张他头部受伤的照片。不过，由于照片经过处理，他在照片中的伤势较真实的情况严重。
- (d) 一间公众公司的主席向报界谈及一家杂志的操守。他说他曾准许该家杂志的新闻工作者在他办公室拍摄数张照片。然而，他声称该杂志把一张他不曾放在办公室的照片加插在其中一张刊登于杂志内的照片里。他说当他邀请该杂志的新闻工作者到他办公室时，他的办公室并没有放那张照片。
- (e) 一名哈佛大学的学者接受政府委托对香港的医疗开支和服务制度作出研究。据报道，他曾向某报章说，香港一份周刊的新闻工作者曾到访他在美国的办公室。虽然他拒绝接受访问，但同意让该名新闻工作者拍摄照片。其后，该

周刊刊登一篇关于这个“访问”的报道。他说他现在领悟到，只要让新闻工作者拍到照片，他们便可以写出一篇访问稿。

- (f) 某报章刊登一张照片，照片中一名商人正出席由一间公司投资兴建的酒店的奠基仪式。照片的说明文字写道，站于该名商人身旁的女士是他的妻子。其后，该公司刊登了一则启事，指有关的报道是错误的。

2.106 某报章的一篇文章指出，如果某报的编辑决定以一宗少年犯罪案作一宗大新闻来处理，但摄影记者没法拍摄到少年犯的照片，摄影记者是有可能随便在街上拍下另一名少年的照片顶替。该文章表示，这样做的报章之所以不尊重该名无辜的少年的权利，是因为他既无金钱，又无声誉，所以向该家报章提起法律诉讼的机会很微。该文章也关注到有报章以其他人的照片当作是案中受害人的照片来刊登的“现象”。⁸²

2.107 我们认为，新闻媒体应小心避免刊登不准确或有误导成分的个人资料（包括照片）。

戏剧化的案件重演

2.108 广播机构可能会重演一宗罪案或某种反社会行为，以教育公众或探讨某个社会问题。这种戏剧化的案件重演的做法，可能会把受害人或犯事者的私隐公开。虽然广播机构可以基于有关事情是真正值得公众关注为由而这样做，但亦应该谨慎处理，免致干扰当事人及其近亲的私生活。英国广播公司的《节目制作人员守则》订明，如果受害人已经去世，应通知其家人该节目拟播放的时间。⁸³

为娱乐观众而偷拍

2.109 电视节目可能为娱乐观众而在公众地方进行偷拍。假如未获被偷拍的人同意便将偷拍片段播放，该人便有可能受到委屈，尤以他因此而被人取笑的情况为然。因此，应征得当事人的明确同意才可播放偷拍片段。如当事人要求销毁片段，广播机构亦应遵办。

其他个案

⁸² 戴胡子：“傳媒欺善怕惡”，《明報》（1999年4月29日），第G6頁。

⁸³ BBC, *Producers' Guidelines* (November 1996), section 5.6; Independent Television Commission, *The ITC Programme Code - Summer 1995*, section 2.2(iii).

2.110 某报章报道，另一份报章的新闻工作者强行进入一名亚洲小姐候选人的寓所内，并且不理睬她的反对在屋里拍照。

2.111 某报章刊登了一张照片，照片所见是一名香港居民的寓所前门，该名居民当时正因被控绑架和偷运枪械罪在内地受审。照片中有四名相信是摄影记者的人正在该屋的水泥围墙或站或坐，围墙旁边有四把约一公尺高的梯子。照片的说明文字写道：“公开的秘密——摄影记者试图进入〔该名居民〕位于金巴伦道的家。”

2.112 一些报章杂志刊登女士不慎露出内衣（例如内裤或胸围吊带）的照片。虽然披露的资料或者可以被认为属于公共领域内，但有些读者仍觉得这些报道令人反感。

总结

2.113 本章提及的个案显示部分新闻媒体滥用新闻自由，也正好说明了社会有迫切需要保障市民的私生活免受传媒的不当干涉。增加对上述个案所透露的私隐的认识，对于市民能否在获得所有有关资料的情况下作出与他们的社会政治生活有关的决定是无关宏旨的。公开受害人及其亲友的身分，不论是透露他们的姓名或地址，还是刊登他们的照片，通常不会令读者或观众对社会问题有更透彻的了解，亦不能有助他们评定政府的决策是否明智和使他们在日常生活中作出负责任的判断。不过，公开这些人士的身分却可能会给他们带来痛苦、尴尬及羞辱。

2.114 然而，摆在我们眼前的事实是，虽然当局已制定了《个人资料（私隐）条例》，私隐专员亦努力强调个人资料私隐的重要性，但是新闻媒体侵犯个人私隐的情况仍有发生，现时规范新闻界的法律架构并未能阻止传媒的专业水平下降。值得一提的，是主流报章也牵涉在本章所提及的侵犯私隐个案之内，但代表新闻界的利益的多个专业团体，仍然未有认真尝试制约这些侵犯私隐的采访活动和报道。

2.115 既无财富亦无权势的人，尤其容易受到传媒侵扰。传媒采访财雄势大的人的时候或会有所克制，因为他们担心过分的行为会引致当事人向他们采取法律行动。至于普通市民的私隐权益，却往往因为传媒要满足公众的好奇心和在市场上超越竞争对手而被牺牲或忽视。⁸⁴ 英国的报刊投诉委员会所处理的个案，有大概 90%是普通公民遭报

⁸⁴ 戴胡子：“傳媒欺善怕惡”，《明報》（1999年4月29日），第G6頁。

章以他们不希望受到的或没有充分理据支持的方式对待，只有约 5% 的个案牵涉被认为是公众人物的人。⁸⁵ 我们认为所有人的私生活，不论他们在社会上的地位和权势如何，都应受到保护，免受传媒的不当侵扰。⁸⁶

2.116 台湾中国文化大学新闻暨传播学院院长马骥伸把新闻工作者的笔比喻为了一件锐利的武器。他比喻新闻工作者的笔尖“能伤人入骨、杀人不见血、任意挥舞，人人可危”。他又指出，由于新闻媒体在社会上有巨大的声势和影响力，传播速度快而普遍，如运用不当，“伤害之深之重，岂止于一支武器的力量”。他期望新闻伦理在推广传媒自我反省和自律方面能产生一定的作用。⁸⁷

2.117 我们会在下一章探讨其他司法管辖区的报业自律经验，然后研究可否依赖自律来解决香港传媒侵犯市民私隐的问题。

⁸⁵ The Rt Hon Lord Wakeham, “Ethical Decisions” at <http://www.hku.hk/mstudies/english/Sph_rhlw1.htm>(3.3.99), p.2.

⁸⁶ Sir Zelman Cowen 強調：“祇有竭力維護個人權利的社會才可稱得上彰顯了自由社會的優越性；否則當個人在面對彷彿有無窮盡資源的強大組織所施加的壓力時，便可能陷入極為不利的處境。” Z Cowen, "The Law and the Press: The Public's Right to Know", in Papers of the 7th Commonwealth Law Conference, Hong Kong, 18-23 September 1983 (7th Commonwealth Law Conference, 1983), 279 at 286.

⁸⁷ 馬驥伸：《新聞倫理》（香港海嘯出版事業，1997年），第258頁。

第 3 章 其他司法管辖区的报业自律情况

3.1 香港一些评论员指出，环顾世界各地的报业评议会，能有效发挥作用的例子可谓少之又少。为了说明成立报业评议会并不是杜绝报界作出不当行为的可行办法，美国全国新闻评议会的失败个案就曾被引述为例子之一。然而，不论是发达国家或是发展中国家，都普遍设有报业评议会。设有报业评议会或同类组织的司法管辖区包括澳大利亚、奥地利、孟加拉、比利时、不列颠哥伦比亚省、丹麦、埃及、斐济、德国、火奴鲁鲁、印度、以色列、意大利、日本、曼尼托巴省、明尼苏达州、尼泊尔、新西兰、尼日利亚、挪威、安大略省、俄勒冈州、秘鲁、斯里兰卡、瑞典、瑞士、台湾、坦桑尼亚、荷兰、土耳其、英国、和华盛顿。¹ 李瞻曾于八十年代就 16 个报业评议会和同类组织作比较研究。我们会在这一章探讨澳大利亚、加拿大、德国、秘鲁、瑞典、台湾、英国和美国在这方面的情况。

澳大利亚²

3.2 澳大利亚的“传媒、娱乐及艺术联盟”属下的新闻工作者组别采用了一套有提及如何处理私隐事宜的道德规范。任何人都可就上述规范所提及的行为针对澳大利亚新闻工作者协会会员作出投诉。大部分澳大利亚新闻工作者都是该协会的会员。澳大利亚每个省份都有一个隶属该协会并由该协会的会员组成的裁判委员会。若有协会会员被裁定违反了道德规范，便会被谴责、罚款或革除会籍。

3.3 一些出版人与澳大利亚新闻工作者协会商讨后，成立了澳大利亚报业评议会。³ 评议会的经费来自报章和杂志同业的捐助。评议会的会章订明：出版人、新闻工作者和公众的代表人数必须平均；主席必须不曾与报界有关连，而依照一贯的做法，主席一职是由一名有法律背景的知名人士担任。评议会的首任主席是一名退休高等法院法官，而现任主席是澳大利亚国立大学一名荣誉退休教授。

3.4 评议会由 13 名业内人士和 8 名公众人士（包括主席）组成，

¹ 参阅李瞻著：《新闻道德》（台北：三民书局，1982 年），以概览其中一些司法管辖区的新闻评议会。

² M Armstrong, D Lindsay & R Watterson, *Media Law in Australia* (Oxford University Press, 3rd edn., 1995), chapters 9 and 11; and J Hurst & S A White, *Ethics and the Australian News Media* (MacMillan Education Australia Pty Ltd, 1994).

³ 澳大利亚新闻评议会的网站是：<<http://www.presscouncil.org.au/pcsites/apc.html>>。澳大利亚新闻工作者协会于 1987 年退出澳大利亚新闻评议会。

其中 10 名业内人士是由大城市、近郊地区、区域性和乡间的出版团体提名，余下的 10 名成员的任命，即 7 名公众人士、2 名新闻工作者和 1 名编辑人员的任命，则是评议会按主席的提名作出。担任成员的新闻工作者和编辑人员通常都已经退休、或是并非直接受雇于隶属评议会的成员机构的自由个体新闻工作者或从事学术研究的新闻工作者。评议会内大部分公众成员是主席从申请人中选任的，他们都曾就所属地区刊登的招聘广告应征。有时候，主席也会委任他认为会对评议会有贡献的人担任成员。现任的公众成员中有一名教师、一名曾在护士学校担任生物伦理学讲师的兼职研究员、一名法律学教授、一名资深大律师、Accord Cross Cultural Developments 的总经理、以及南澳大利亚省弱能服务办事处的行政董事。此外，各成员在投票时只代表他们个人，而并非代表提名他们的组织投票。会章也订明，代替成员可在成员缺席时代他行事。评议会对曾向他们投诉的人士进行意见调查，结果显示很多人认为应增加评议会内公众成员的人数，调查结果的中位数显示，公众成员的数目应达评议会总人数的 50%，而余下的 50% 席位应由各占一半的出版人和新闻工作者担任。⁴

3.5 除维持新闻自由外，评议会负责处理公众提出的关于报章杂志看来抵触了专业守则的投诉。这份守则是评议会在谘询业内人士后与出版人及其编辑合作订定，订明首先由评议会秘书处尝试藉调解订出一个令各方满意的协议。如无法达成协议，便会把有关投诉转交评议会仲裁。投诉委员会有成员七名，其中大部分（包括主席在内）是公众人士。评议会的权限完全视乎出版人是否愿意尊重评议会的意见，因为评议会是无权惩罚那些不遵从该议会定下的标准的出版人，也无权强制有关出版人发布其受到谴责的声明。在 1988 至 1993 年间，约有 10% 被裁定作出不当行为的报章杂志没有在其报章或杂志刊登有关的谴责。在该项对曾向评议会投诉的人进行的意见调查中，虽然约有 60% 的回应者主要关心的并非是金钱的赔偿，但是大部分回应者强烈表示，评议会应有对违反守则的报章杂志惩罚款。⁵

3.6 澳大利亚法律改革委员会评论，由一个如报业评议会的调解机构作出谴责，看来“不足以补偿受屈者”。该委员会认为，虽然违反守则的出版人有可能受到谴责，但这显然不能对侵犯私隐的出版人产生有效的阻吓作用。⁶ 赫士特和韦达指出，数个澳大利亚省份在七

⁴ Australian Press Council, *Survey of Complainants: Preliminary Report* (1994).

⁵ D A Kirkman, “Whither the Australian Press Council? Its Formation, Function and Future” (Australian Press Council, 1996), Part IV.

⁶ Law Reform Commission of Australia, *Unfair Publication: Defamation and Privacy* (Report No 11) (Canberra: AGPS, 1979), para 230.

十年代试图制定私隐法例，以及澳大利亚法律改革委员会希望可以藉提出保护公民私隐权的草案初稿来保障公民的私人资料免被发布，其主要原因正是报业评议会没有权力施加制裁。⁷

加拿大

大西洋沿岸四省⁸

3.7 大西洋沿岸四省报业评议会是一个自发组织，接受由公众作出的关于报界操守的投诉，和裁判由业界人士作出的关于某人对待报界的态度的投诉，并就这些投诉作出裁决，希望可以藉此维持大西洋沿岸四省新闻工作者的高度专业水平。评议会的成员包括：每间提供捐助的报章各自派出一名业界成员，各报章亦会选出一名公众成员以概括代表他们的读者。这评议会并无订立一套正式的作业守则。

不列颠哥伦比亚省⁹

3.8 不列颠哥伦比亚省报业评议会的 11 名成员均经选举产生，其中 5 名来自成员报章，另外 6 名来自公众人士。不列颠哥伦比亚省的所有日报和逾 100 份的社区报均为评议会的成员报章。评议会的职能是处理公众就成员报章的操守所作出的但未获妥善解决的投诉。它只处理针对报章的投诉。评议会评估投诉是以该评议会的作业守则为依据。所有投诉均视为针对刊物而不是针对个人。如投诉是针对非成员的报章，则评议会只会在征得该报章的同意才会受理该项投诉。所涉报章有责任如实刊登有关裁决。

3.9 不列颠哥伦比亚省报业评议会主席是一名对社会服务富有经验和表现卓越的御用大律师休斯(E N Hughes)。他在移居不列颠哥伦比亚省前曾于萨斯喀彻温省出任法官差不多有 20 年之久。该会的公众理事包括：一名前任市长、某主要公营机构的一名工会会员、加拿大移民及难民委员会一名成员、和一名长期参与社区和公民服务的成功商人。至于五名业界成员之中，有三名出版人和两名编辑。

曼尼托巴省¹⁰

⁷ J Hurst & S A White, above,121.

⁸ “Atlantic Press Council” at <<http://www.media-awareness.ca/eng/indus/newsmag/atpress.htm>>(15.1.99). 大西洋沿岸四省包括新伯倫瑞克省、新斯科舍省、愛德華太子島省和紐芬蘭省。

⁹ “British Columbia Press Council” at <<http://www.bcpresscouncil.com/ink/>>(18.1.99).

¹⁰ “Manitoba Press Council” at <<http://www.media-awareness.ca/eng/indus/newsmag/mapress.htm>>(15.1.99).

3.10 曼尼托巴省报业评议会是一个独立、不属于司法体系的组织，目的是推广高质素的新闻业。其宗旨包括维护新闻自由，并审理由公众人士和业内人士作出的投诉。但如投诉牵涉法律诉讼或投诉人打算采取法律行动，或有关投诉所牵涉的报章并非评议会的成员，则有关的投诉将不会获得处理。评议会有九名理事，其中四名业界成员来自报界，而另外五名成员（包括主席）则代表曼尼托巴省的社区。

安大略省¹¹

3.11 安大略省报业评议会是安大略省报界的自发组织，旨在透过裁判公众的投诉和以保护公众利益的大前提捍卫新闻自由来提高报业的质素。评议会也审理由业内人士针对某人或组织的行为所作出的投诉。所有安大略省的日报均为评议会的成员。

3.12 评议会有成员 21 名，除主席外，有大体上代表安大略省各社会阶层的公众成员十名、余下的十名成员是提供捐助的报章选出的，他们大体上可以代表整个报界。所有成员都是在周年大会中被选出的。候选人的名单由一个成员包括主席、两名公众成员和两名业界成员组成的提名委员会定出。业界成员必须广泛代表出版人、编辑人员和广告部雇员。评议会致力于将业界成员的席位分配如下：两名出版人、七名编辑人员（当中有两名编辑或行政编辑、两名部门编辑和三名编辑）、和一名从事广告工作的代表。

3.13 评议会设有一个调查委员会，负责详细调查有关投诉。调查委员会有五名评议会成员，其中三名，包括主席在内，均是公众成员。调查委员会提交建议之后，评议会便会作出最后决定。成员报章有责任在其报章显眼的位置刊登裁决的内容。

3.14 评议会的主席曾经是一家杂志的编辑，他是西安大略省大学新闻学研究院一名颇具名望的学者。其余的公众成员包括一名大学校长、一名退休前担任会计师事务所主席的公众人士、一名退休前当大学校长的公众人士、安大略省工会联会的司库秘书、一名大律师／事务律师、John Howard Society 的行政总裁、约克郡圣公会会吏总、一名乳牛牧场的主人、哈密尔顿市的前任总行政主任，和一名律师事务所的资深律师。

德国¹²

¹¹ “Ontario Press Council” at <<http://www.media-awareness.ca/eng/indus/newsmag/ontpress.htm>> (15.1.99).

¹² H Kohl, “Press Law in the Federal Republic of Germany”, in Pnina Lahav (ed), *Press Law in Modern Democracies – A Comparative Study* (Longman: 1985), at 216-8.

3.15 1985 年的德国报业评议会是以现已解散的英国报业评议会为蓝本。它在当年有 20 名成员，其中半数代表出版人，另外半数代表新闻工作者各个公会。所有成员均独立于所属的组织。虽然可以委任不超过五名公众人士进入评议会，但当年的评议会并没有这样做。该会的宗旨包括处理和化解投诉人的不满、就针对某些指定刊物作出的投诉进行调查，以及保障可自由接触新闻来源。投诉是由一个特别的委员会处理。该委员会的主席是一名有名望的法官。立法机关确认评议会的重要性，提供了部分经费以确保报业评议会的独立性。

3.16 根据当时是民法教授的哈尔密·戈尔(Helmut Kohl)的观察所得，新闻工作者的代表和出版人的代表是持着同一信念加入报业评议会这个假设是不切实际：

“出版人埋怨工会没有派出具智慧、经验和信誉的独立人士，而只是派出一些争取工会利益的工会人员。新闻工作者则指报界已失却了致力激发公众思考的热忱，很多时甚至只当作另一门生意来办。他们对于《道德规范和编辑工作指引》要针对的出版人坚持拒绝刊登〔报业评议会的〕谴责一事极表愤怒。”¹³

新西兰¹⁴

3.17 新西兰报业评议会负责就关于报章的编辑内容的投诉作出裁决，但只限于与报章出版人协会或社区报业协会的成员报章有关的投诉。报章出版人协会是新西兰报界的公会，新西兰的所有日报和星期天报章均为该协会的成员。评议会有一名独立的主席，成员来自公众人士、出版人和新闻工作者的代表。公众人士的代表占评议会的成员的大多数。

秘鲁¹⁵

3.18 秘鲁新闻评议会是由 12 名全国性报章的出版人联合组成。它们代表着 15 份报章和 5 份杂志。其辖下的操守仲裁委员会负责回应人们对评议会的报刊成员所出版的刊物的投诉，并对针对任何印刷媒体的违反新闻道德的投诉的指称作出回应。操守仲裁委员会有五名成员。他们由评议会的理事会的五名成员和另外五名具威望和诚信的

¹³ H Kohl, above, at 217.

¹⁴ “New Zealand Press Council”, at<<http://www.inl.co.nz/industry/presscouncil.html>> (15.1.99).

¹⁵ “Press Council of Peru established”, at<<http://www.ifex.org/alert/00002445.html>> (15.1.99).

人士选出。后一类别的成员包括一名联邦申诉专员、一名大学校长和一名神职人员。操守审裁委员会可就针对传媒的投诉发表公开声明，如果投诉涉及违反新闻道德的指称，即使有关的新闻机构并非评议会的成员，操守审裁委员会也可发表声明。

瑞典¹⁶

3.19 瑞典在 1916 年成立了全球首个报业评议会。该会名为报业合作评议会。成员包括出版人联合会、瑞典新闻工作者联合会和瑞典报章出版人协会。该会采纳了一套适用于报界、电台和电视台的道德规范。这三个报业组织也联合成立了一个报业评论委员会。克勤·史林保这样介绍这个委员会的特色：¹⁷

- 在确保印刷媒体遵守新闻道德方面，该委员会担任了荣誉法庭的角色。
- 委员会由五名成员和一名主席组成。上述三个报业组织各自委任一名成员，余下两名成员是由立法机关的申诉专员和大律师公会的主席共同委任。之后再由这五名成员委任一名法官担任主席。
- 所有个案均由一名报业申诉专员交予委员会评定。报业申诉专员是由一个由立法机关申诉专员、大律师公会主席和报业合作评议会主席组成的三人委员会委任的。
- 报业申诉专员的职能是确保报章和期刊遵守新闻道德。
- 报业申诉专员可主动采取行动或调查他人作出的投诉。
- 报业申诉专员的薪金是由该三个组织为此目的而特别成立的基金支付。
- 投诉人可向报业评论委员会直接作出投诉。
- 报业申诉专员可就黑白分明和情节并不严重的投诉作出裁决。然而，编辑或投诉人可向委员会上诉。
- 如委员会裁定报章或期刊败诉，可命令有关的机构以清晰可见的方式、在没有不当延误的情况下、一字不漏地刊登整份意见书，或刊登一份更正启事或作出回复。此外，也可命令犯错的报章或期刊支付委员会和报业申诉专员的费用。但是，遵从委员会的命令只是一种道义上的责任，并不是法律责任。
- 委员会不会判予受损害的一方损害赔偿。

3.20 史林保指出，虽然瑞典报界自律的情况整体来说“尚算不错”，然而，把报界的越轨行为交予其同业的代表裁决这个做法是否

¹⁶ Håkan Strömberg, “Press Law in Sweden”, in Pnina Lahav (ed), *Press Law in Modern Democracies – A Comparative Study* (Longman: 1985), at 248-250.

¹⁷ Håkan Strömberg, above, at 249.

合理仍有待商榷。他认为，报业评论委员会无能力判给损害赔偿肯定是一个弱点。

台湾¹⁸

3.21 在 1988 年国民党政府撤销所有对新闻自由的主要箝制之前，台湾的新闻界是受政府控制。当时的新闻工作者的地位犹如政府人员。1963 年，在台北市报业公会主催下成立了“台北市报业新闻评议委员会”。该会是台湾第一个新闻自律组织。八年后，台北市报业新闻评议委员会被“台北市新闻评议委员会”取代，以处理涉及报章、电视广播、电台广播和通讯社的投诉。该新闻评议委员会有权主动作出调查，研究某新闻机构有否违反该委员会的道德规范。为确保其裁决不偏不倚，它的会章规定政府官员和现任新闻工作者不得出任为该委员会委员。台北市新闻评议委员会于 1974 年发展为一个范围遍及整个台湾的新闻评议委员会。它的成员包括代表新闻工作者、新闻编辑人员、报界和广播界等界别权益的多个组织。该新闻评议委员会就台湾的报界、电视广播及无线电广播通过了三份道德规范。¹⁹ 陈桂兰等人认为该评议委员会未能有效规管台湾新闻界的操守，原因如下：²⁰

“一是评议会的权限不够完整有力，其裁决没有强制与制裁权，因而很难产生真正的效用。有的当事报纸甚至无视该会的裁决，或者在发表裁决书时玩弄花招以减弱其道义上的威力。……二是新闻评议会的历届委员，虽非现职新闻从业人员，但大多与新闻界有深厚的渊源关系。另外该会的经费完全由新闻界捐助，因此在裁决案件时往往力求委婉，协调多于制裁，其制衡作用得不到充分的发挥。三是评议会的经费过少，专职人员严重不足，因而无法进行长期而深入的调查、分析、比较与研究。”

3.22 自 1988 年起，台湾的新闻界发展蓬勃，它们享有高度的自由，这是台湾实施戒严令时所不曾享有的。虽然该新闻评议委员会不像以往般具代表性，但是台湾新闻记者协会在 1995 年公布的《新闻伦理公约草案》确认，除非涉及公共利益，否则新闻工作者应尊重新闻当事人的隐私权。

¹⁸ 概覽馬驥伸：《新聞倫理》（香港海嘯出版事業，1997 年）第 3 章。

¹⁹ 台灣的《報業道德規範》，於附件 2 載錄。

²⁰ 陳桂蘭主編：《新聞職業道德教程》（上海復旦大學出版社，1997），第 215-216 頁。

英国²¹

报刊投诉委员会

3.23 “报业议会” (General Council of the Press)——英国于 1947 年委任首个研究报业的皇家委员会。当时公众和国会都关注到报章质素下降的问题，并且对报界出现垄断的趋势感到忧虑。根据该委员会得出的结论，报界作为一个社会界别，并没有充分的自我检讨。基于没有一个团体监察整个报业的健康发展，故此该行业难以达到一个持平和负责任的标准。该皇家委员会因此建议报界成立一个报业议会，成员最少有 25 人，分别代表报刊东主、编辑、和其他新闻工作者。至于业外人士则应占全体成员的 20%，包括主席在内。该皇家委员会认为应由业内人士自行对报业的操守下判语，并预期该议会的裁决，会像医学会和律师公会的裁决般有效力。由于国会威胁会通过一条成立法定报业评议会的私人法令草案，报界遂于 1953 年成立报业议会，但其所有成员均来自报界，而主席则是当时《泰晤士报》的东主。在 25 名成员中，有 15 名是编辑人员（包括 7 名新闻工作者）和 10 名管理代表。报业议会没有任何执行其判决的权力。

3.24 “报业评议会” (Press Council)——第二个研究报业的皇家委员会成立于 1961 年，其职能是探讨影响英国的报章和期刊的制作和销售的经济和财政因素。皇家委员会在批评报业议会的组成欠善后，给予报界另一次机会，让它们可以成立一个由业外人士组成的具权威的报业评议会。假如它们未能把握这个机会，便应成立一个法定组织。因此，报业议会于 1963 年被报业评议会取代。新成立的报业评议会的主席是业外人士，成员当中有 20 名是由报界提名，另有 5 名是业外人士。第一任主席是 Devlin 勋爵。他退休前是上议院的法官。凡对报界的作为感到不满的人士，均可向报业评议会投诉。报业评议会在 1976 年公布《关于私隐原则的声明》。²² 该评议会的宗旨包括下列各点：

- (a) 维护新闻自由；
- (b) 按照最高的专业和商业水准来维持报界的风格；
- (c) 研究关于报界操守的投诉；
- (d) 以任何看来可行和适当的方法处理这些投诉；以及
- (e) 对关乎公众利益和对公众来说是重要的资料的提供所可能受到的限制，不时加以检讨。

²¹ C Courtney, D Newell & S Rasaiah, *The Law of Journalism* (Butterworths, 1995).

²² 該份聲明指出，在未得當事人同意而發表關於他們的私生活的資料，是祇在正當的公眾利益較私隱權重要的情況下才可以被接受。

3.25 《杨格报告书》(The Younger Report)——研究私隐问题的杨格委员会在 1972 年研究过报业评议会在私隐问题方面所取得的成效。该委员会指出它不认为“报业评议会可以期望公众信任它有理解公众的反应，除非该评议会当中最少有一半的成员是有资格代表普罗大众说话，则另作别论。”²³ 因此，皇家委员会建议评议会应修订会章，使其中一半成员是来自公众，而评议会应为每一个公众成员的空缺提供多名候选人，以便从中选任适当人选。该委员会进一步建议，评议会应成立一个独立的委任委员会，而该委员会的人选应该能令人信任他们是完全独立于报界之外，具有丰富的社区服务经验，并获公众敬重。虽然报业评议会后来将其业外成员的人数由 5 名增加至 10 名，但却同时把成员的总人数由 21 名增加至 31 名，使业外人士仍然属于少数。虽然评议会对侵犯私隐的一般裁决已有汇编，但该会仍然反对发表一份正式的作业守则。

3.26 虽然报业评议会的其中一个宗旨是“按照最高的专业和商业水准”来维持报业的特性，但第三个皇家委员会批评报业评议会着重维护新闻自由多于维持最高的操守标准。报业评议会的成员大多为业内人士，他们并不介怀业界不能达到严格的标准。虽然它的裁决已辑录成为案例，但是这些裁决是根据甚么原则达致却并不清晰。此外，公众缺乏一套用以评定报业表现的标准。因此，第三个皇家委员会建议报业评议会应：

- (a) 取得各报章承诺他们会在报章头版刊登获评议会判处成立的投诉；
- (b) 主动作出更多投诉，特别是透过监察和公布屡次违反守则的报章的犯错记录的方式来达到这个目的；
- (c) 支持有实效的答辩权；
- (d) 为新闻工作者制定行为守则；以及
- (e) 为其所作的决定提供详尽的理由。

3.27 由于有人批评报业评议会在顾及公众反应的能力方面不能取得公众的信任，报业评议会遂更改其成员的组成比例，使业外人士与业内人士成员各占半数，而主席一职也由业外人士担任。该报业评议会的业外成员由一个“委任委员会”(Appointments Commission)任命，而“委任委员会”的成员是由报业评议会选任。报业评议会不能要求犯错的报章刊登道歉启事或支付赔偿。如它裁定某项投诉成立，投诉

²³ *Report of the Committee on Privacy* (Chairman: The Rt Hon Kenneth Younger) (London: HMSO, Cmnd 5012, 1972), para 189.

人可得到的唯一补救是犯错的报社会在其报章上刊登报业评议会的裁决，但这有赖该报章合作。报业评议会不会坚持要求犯错的报章在该报的头版刊登裁决，也没有制定一套行为守则。后来，无视《关于私隐原则的声明》的情况愈来愈严重，而犯错的报章拒绝以显著的篇幅刊登报业评议会的裁决也时有发生。

3.28 《加尔吉报告书》(The Calcutt Report)——在 1988/89 年度的国会会期内，共有两条关于私隐保障和答辩权的私人法令草案提交国会。两条草案均已在下议院完成委员会审议阶段，但当政府成立加尔吉委员会以研究需要订定甚么措施来进一步保障个人私隐免受报界的活动侵扰时，立法工作便停顿下来。由加尔吉委员会发表的《关于私隐及相关事宜的报告书》²⁴ 指出，人们不认为报业评议会是独立的组织，部分原因是其经费依赖报章和杂志出版人的捐助。报告书认为，报业评议会既要捍卫新闻自由，又要在纠纷中扮演公正的裁判，这两个角色互有冲突。²⁵ 捍卫新闻自由的责任和处理对报界的投诉的责任，两者并没有足够的互相依存的关系以致有必要由同一个组织负起这两项责任。报告书因此建议报业评议会应由一个“报刊投诉委员会”取代，专责就有关报界不当行为的投诉作出裁决。由于报刊投诉委员会必须令人信服是权威、独立和公正的，所以该委员会的所有成员均应由一个独立于报业的“委任委员会”任命。该报告书又建议，报刊投诉委员会应由一名独立人士担任主席，成员则不应超过 12 人。为取得报界的支持和信任，大部分负责裁决的人应有报业经验。

3.29 《加尔吉报告书》建议“报刊投诉委员会”应具备下列特点：

- (a) 该委员会必须对整个报界有管辖权，必须有足够的经费，以及必须提供一个途径让市民可寻求阻止报界报道侵犯他人私隐的材料。
- (b) 该委员会应公布、监察和实施一套全面的作业守则，为报界和公众提供指引。
- (c) 在某些情况下，该委员会的裁决应包括一项关于向投诉人致歉的建议。
- (d) 如投诉是关于某份报章拒绝让投诉人有机会就对他的攻击作出答辩或拒绝让他更正错误的报道，该委员会应可就有关答辩或更正的性质和形式作出建议，包括在合适的情况下，建议应在报章哪一处刊登有关答辩或更正。
- (e) 该委员会应有明确的调解及裁决程序，务求尽量避免延误

²⁴ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters* (London: HMSO, Cm 1102, 1990).

²⁵ 第 14.28 及 14.29 段。

处理投诉。

- (f) 该委员会应有特定的职责和处事程序，可在其认为有需要时主动作出调查。

3.30 《加尔吉报告书》清楚表示，如报界不成立和不支持报刊投诉委员会，或该自律机制明显不能充分发挥作用，便应设立一个法定的审裁机构取代报刊投诉委员会，而该审裁机构应有法定权力和有执行一套法定作业守则的责任。

3.31 “报刊投诉委员会” (Press Complaints Commission) ——《加尔吉报告书》发表后，英国报业在 1991 年成立报刊投诉委员会，其首任主席是麦家觉勋爵 (Lord McGregor)，他亦是第三个研究报业的皇家委员会的主席。人们期望由独立人士担任报刊投诉委员会的主席，会确保委员会可以作出公正的裁决。报刊投诉委员会的成员有九名来自报界，另外六名则是业外人士，但所有成员均由报界委任。报刊投诉委员会不会特别着眼于新闻自由。它的工作目标是执行一套作业守则，就关于报章违反该守则的投诉作出裁决。罗拔逊和尼高根据以下观察所得，认为当年的报刊投诉委员会并不能达到加尔吉委员会的期望：²⁶

- (a) 报刊投诉委员会有裁决权而没有制裁权。虽然各项裁决均刊登于该委员会的公报之内，但委员会无权规定受谴责的编辑必须刊登有关谴责。该委员会也不关注其裁决是否刊登在报章显眼的位置。因此，该委员会无法杜绝违反守则的情况。
- (b) 报刊投诉委员会对于那些自行其是的报章感到束手无策。这些报章漠视裁定它们犯错的判决，继续作出煽情的报道。在缺乏有效制裁的情况下，必然有报章不尊重该委员会的裁决。
- (c) 报刊投诉委员会所执行的作业守则是由报界制定和监察，不是由委员会自行制定和监察的。
- (d) 报刊投诉委员会不愿意承担监察报界有否遵守该守则的责任。除非和直至有公众人士对犯错报章作出投诉，否则该委员会不会采取行动。
- (e) 报刊投诉委员会不一定安排机会让投诉人表达他的意见。假如委员会裁定投诉人的投诉不成立，投诉人可能会觉得他们作出的投诉得不到公平的审理。
- (f) 报刊投诉委员会的成员并非由一个与报界无关的独立团

²⁶ G Robertson & A Nicol, *Media Law* (Penguin, 3rd edn., 1992), 542-545; David Calcutt, *Review of Press Self-Regulation* (London: HMSO, Cm 2135, 1993).

体委任，而是由报界成立的一个团体委任。由于其成员大部分来自报界，投诉委员会被视为被报界利益主导。

(g) 没有上诉程序可供投诉失败的人提出上诉。

3.32 《加尔吉检讨报告书》(The Calcutt Review)——英国政府于 1992 年邀请御用大律师大卫·加尔吉爵士就报业自律的成效进行评估。《加尔吉检讨报告书》总结时指出，在报刊投诉委员会监察下的报业自律成效不彰。²⁷ 该投诉委员会得不到报界和公众的信任，也不能不偏不倚地平衡报界和个人之间的利益。它本应是个独立组织，但事实上却非如此。该投诉委员会实质上是“一个由报界成立、由报界提供经费、由报界主导、执行一套由报界设计和过分偏袒报界的作业守则的组织。”²⁸ 《加尔吉检讨报告书》指出，必须进行下列改革，以纠正有关情况：

- (a) 由政府 and 报界协议邀请一名地位崇高的独立人士来任命一个“委任委员会”。
- (b) 由该名独立人士任命一个独立的“委任委员会”。
- (c) 由该独立的“委任委员会”任命“报刊投诉委员会”。
- (d) “报刊投诉委员会”须表明它的职能不包括积极促进新闻自由。
- (e) 作业守则须由“报刊投诉委员会”自行制定。

3.33 法定的“报刊投诉审裁处”(Statutory press complaints tribunal)——《加尔吉检讨报告书》建议应按照《加尔吉报告书》所述的模式，成立一个法定的报刊投诉审裁处。经济能力有限的人也应该可以提出申诉，处事程序亦应尽量简捷。它应有下列职能和权力：²⁹

- 制定和不时检讨作业守则；
- 限制发布违反该守则的材料，除非出版人可证明他有充分理由作为辩护；
- 接受关于涉嫌违反守则的行为的投诉（包括由第三者作出的投诉）；³⁰
- 就这些投诉展开研讯；
- 在没有接获投诉的情况下，主动进行调查；³¹
- 要求有关方面就研讯作出回应；
- 尝试调解；

²⁷ David Calcutt, *Review of Press Self-Regulation* (London: HMSO, Cm 2135, 1993).

²⁸ 同上，第 5.26 段。

²⁹ 同上，第 6.5 段。

³⁰ 如果由第三者作出的投诉是当事人不曾作出的，审裁处须事先确定当事人不会反对该处调查有关投诉。

³¹ 审裁处在主动作出调查之前，必须先确定任何受影响的人不会对它进行调查一事提出反对。

- 进行聆讯；
- 就涉嫌违反守则的行为作出裁决；
- 提供指引；
- 发出警告；
- 要求刊登道歉、更正和答辩的启事；
- 强制执行关于刊登其裁决的决定；
- 判予赔偿；
- 判处罚款；
- 判予参与研讯所需的费用；
- 检讨仲裁处的运作程序；及
- 发表报告书。

3.34 《加尔吉检讨报告书》更建议，仲裁处的主席应由法官或资深的律师担任。他应与两名裁判员一起聆讯。该两名裁判员可从一个由有关部长委任的委员团选任。每次仲裁聆讯宜最少有一位曾在报界任高职的裁判员列席。

3.35 英国政府在一份名为《私隐权及传媒的侵犯私隐行为》的白皮书中否决设立一个法定的报刊投诉仲裁处或法定的报刊申诉专员职位的建议，理由是施行法律管制可能为规管报章杂志的内容打开方便之门，因而可能使英国政府被指进行新闻审查。英国政府亦认为，就这个行业而言，将关乎何时可提供法定补救的决定权下放至例如仲裁处的规管机构并不适当。³² 艾力·巴宁特(Eric Barendt)评论谓保守党政府不愿施行法律管制，原因是报界的支持对保守党在大选中胜出的机会起决定性作用，所以保守党政府不欲引起报界的不满。³³

3.36 现时的“报刊投诉委员会”——目前的报刊投诉委员会有九名公众成员（包括主席）和七名报界成员。他们全是由有五名成员的委任委员会委任。³⁴ 虽然报刊投诉委员会的主席是由报界委任，但除了因其主席身分外，他不可以从事出版报章、期刊或杂志的业务，也不可与这些业务有关连或有利害关系。现任主席是韦克曼勋爵(Lord Wakeham)，他是前任能源部部长，现任掌玺大臣和上议院院长。

3.37 委任委员会大部分成员均为业外人士。这项安排是确保公众成员的委任是由一个并非由业内人士主导的组织作出。委任委员会的主席是报刊投诉委员会的主席。其他成员是“报刊操守财务委员会”的主席和其他三名由报刊投诉委员会主席提名的独立人士。他们分别

³² *The Government's Response to the House of Commons National Heritage Select Committee - Privacy and Media Intrusion* (London: HMSO, Cm 2918, 1995), chapter 2.

³³ E Barendt, "Britain Rejects Media Privacy Law", (1995) 2 *Privacy Law and Policy Reporter* 109.

³⁴ Press Complaints Commission, "How Commission Members Are Appointed", at <<http://www.pcc.org.uk/about/appoint.htm>> (1.5.98).

是御用大律师麦希尔勋爵 (Lord Mayhew)(前任首席政府律师和北爱尔兰事务大臣)、杰弗里·贺兰爵士 (Sir Geoffrey Holland) (埃克塞特大学校长) 和大卫·克莱曼蒂 (David Clementi) (英格兰银行副董事长) 。

3.38 任何公众成员都不能从事出版报章、期刊或杂志的业务。除了因为其成员身分之外，也不可与其他这些业务有关连或有利害关系。其中一位公众成员同获委为私隐专员，并获授权调查与私隐有关的紧急投诉，然后将之交给委员会裁决。公众成员包括一名牙科医生、一名律师、一名前任内务部终身大臣、一名社会行政学教授、“精神健康法令委员会”主席、“爱丁堡节汇粹”主席、上议院众委员会的首席副主席，以及一名主教。报界成员必须具有在报界担任高级编辑人员的经验，使委员会的工作因他们的编辑经验和专业知识而受惠。

3.39 有证据显示，报章和杂志出版业致力在报刊投诉委员会的监察下自律。报刊投诉委员会成立后的首八年，每份由委员会批评报章的裁决都获得犯错报章一字不漏地在其报章以显眼篇幅刊登。虽然作业守则是由一个编辑委员会编订，但守则是获报刊投诉委员会认可的。报刊投诉委员会报告，英国大多数编辑的雇佣合约和相当多的新闻工作者的雇佣合约均已加入须遵守业内的作业守则³⁵ 的条文。此举为自律制度提供了有效的制裁机制，是其他建筑于报业评议会的自发机制所欠缺的。此外，报刊投诉委员会的所有裁决均会在季刊中刊登，该季刊是发给所有编辑、国会议员和其他有兴趣的人士。报刊投诉委员会在培训见习新闻工作者方面也发挥一定的作用。再者，由于很多报章杂志现时已将有关刊物上载互联网，报界在 1997 年同意该作业守则和报刊投诉委员会的管辖范围除了适用于印行本之外，还适用于已经同意遵守作业守则的出版人在网上发布的版本。因此，现时的报刊投诉委员会与御用大律师大卫·加尔吉爵士在 1992 年进行检讨时的报刊投诉委员会并不相同。

3.40 报刊投诉委员会的经费是来自“报业标准财务委员会” (Press Standards Board of Finance)。这个财务委员会是一个负责向整个报章和杂志出版业收取费用的组织，报刊投诉委员会在 1996 和 1997 年的支出分别为 132 万英镑和 117 万英镑。这项安排可确保报刊投诉委员会有稳健而充足的经费，而委员会的独立性也因为大多数成员均为业外人士而得到保证。再者，出版人在报章或杂志上捐出版面刊载关于报刊投诉委员会的资料的广告。业内人士自发提供经济支援，获公认为业界致力促进有效自律的表现。

³⁵ 见附件 3。

广播标准委员会

3.41 虽然本章是阐述报业自律的情况，但是，我们打算在这里用一些篇幅说明《1996年广播法令》的资料。该法令改变了英国广播传媒的规管架构。

3.42 “广播标准委员会” (Broadcasting Standards Commission) 是根据《1996年广播法令》成立，由以前根据《1990年广播法令》成立的“广播投诉委员会”与“广播标准议会”合并而成。³⁶ 广播标准委员会的成员全由政府委任，人数不超过15名。凡看来与广播节目的筹备或提供有关连或有利害关系的人，均没有资格获委任为成员。³⁷ 成员不得有任何可能会影响他们执行其成员职能的经济利益或其他利益。

3.43 广播标准委员会有责任制定和不时检讨一套供广播机构遵从的守则，就包括下列事项的事宜提供指引：(a) 在那些由英国广播公司所播放的节目中或在获发牌的广播机构所提供的节目中所出现的不当私隐侵害；和(b) 与搜集包括在这些节目内的资料有关的不当私隐侵害。³⁸ 所有英国的广播机构均须依循这套守则的一般精神办事。

3.44 广播标准委员会必须对关于节目内出现的不当私隐侵害的投诉，或与搜集包括在节目内的资料有关的不当私隐侵害的投诉，进行审议和裁决。³⁹ 虽然投诉人不可就委员会的裁决提出上诉，但裁决可被司法复核。在 *R v Broadcasting Complaints Commission, ex parte BBC* 一案，法院裁定，不论有关材料其后是否包括在播放的节目内，广播投诉委员会有权聆讯侵害私隐的投诉。⁴⁰

3.45 只有受不当私隐侵害影响的人才有权投诉。如该人已去世，则可由其遗产代理人、亲属或一位与他关系密切的人作出投诉。⁴¹ 若投诉裁定成立，广播标准委员会可发出指示，要求广播机构“按该指示所规定的方式和在规定的时间内”，发布该投诉的摘要及广播标准委员会的裁决。有关的广播机构可能须在报章和电台发布委

³⁶ 法令第 IV 部第 106-130 条。

³⁷ 附表 3 第 3 段。

³⁸ 法令第 107(1) 条。广播标准委员会发表的一份关于公平和私隐的守则已于 1998 年 1 月 1 日生效。

³⁹ 法令第 110 条。如果投诉是琐碎无聊、或所涉及的是现正在法院进行法律程序的事宜，或受影响的人可藉法律程序取得补救而广播标准委员会不适宜处理该项投诉，广播标准委员会将不会受理有关投诉，参阅法令第 114(2) 条。

⁴⁰ *The Times*, 16 October 1992.

⁴¹ 法令第 111 条。

员会的裁决，并有责任遵守委员会的指示，报告它在裁决发布后采取了甚么行动。⁴² 广播标准委员会会发表定期报告，就每项投诉载述投诉的摘要，并在适合的情况下，载述委员会的裁决摘要，委员会发出的指示，以及广播机构所采取的行动摘要。⁴³

3.46 我们留意到报刊投诉委员会和广播标准委员会的运作看来令人满意。我们未察悉有任何意见指英国的报章和广播机构受政府或有关的规管组织所控制，亦未察悉新闻自由因此而有所减损。

美国

3.47 美国所有的主要新闻从业员组织均已订出道德规范。这些组织包括美国新闻编辑人员协会、美联社编辑人协会、电台电视新闻主管协会、专业新闻工作者协会和全国新闻记者协会。除这些专业规范外，很多传媒机构都有一套关于雇员操守的指引。

3.48 美国在五、六十年代有很多地区性的新闻评议会成立。这些地区性的发展促成了美国全国新闻评议会在 1973 年成立。这个组织的成员均由业内人士自行任命，财政方面则是由二十世纪基金和麦高基金拨款支持。美国全国新闻评议会接受和调查传媒所不受理的投诉。该评议会由 18 位有声望的公民组成，当中只有 8 位成员来自新闻界。在聆讯过程中，传媒和投诉人均可由律师代表。评议会的裁决包括属大多数的意见和持异议的意见。该评议会在成立十年后解散，原因是缺乏经费和多间主要新闻机构拒绝合作。不过，某些州，例如明尼苏达州、俄勒冈州、华盛顿州和夏威夷，都设有地区性的新闻评议会。

3.49 明尼苏达州新闻评议会在七十年代初成立。它接受和裁决投诉，并进行公开聆讯。这评议会有 24 名成员，一半来自公众，一半来自传媒。曾有四名该州的最高法院法官（全部是在任法官）先后担任主席。评议会的一位创办成员卜·邵维 (Bob Shaw) 认为由法官担任主席是很好的安排，因为他们不但具权威，又懂得如何主持聆讯，而且

⁴² 法令第 119(1)-(3)及 120 條。

⁴³ 法令第 119(8)和(10)條。

作出的裁决能够令人信服。⁴⁴

⁴⁴ B Shaw, “How to Start a News Council”, at <<http://www.mtn.org/newscncl/General/Shaw.html>> (4.5.98), p 4.

第 4 章 香港传媒业的自律情况

引言

4.1 我们会在本章探讨新闻界在多大程度上能够在没有外界介入的情况下有效地制约传媒的侵犯私隐行为。

4.2 新闻媒体包括印刷媒体和广播媒体。根据 1997 年的《香港年报》，这些媒体包括 50 份日报、693 份期刊、两间商营电视广播机构、一间收费电视广播机构、一间区域性的卫星电视广播机构、两间商营电台、及一间政府的电台暨电视广播机构。¹

4.3 虽然在香港出售的报章数目实际上比根据《本地报刊注册条例》（第 268 章）成立的注册处所记录的数目为少，但香港的印刷媒体仍然充满活力和竞争激烈。目前可供读者选择的共有两份英文日报和超过十份中文日报。

4.4 广播媒体受广播事务管理局（下称“广管局”）根据《广播事务管理局条例》规管。广管局在规管传媒的侵犯私隐行为方面所扮演的角色将会在第 6 章讨论。

专业团体

4.5 香港新闻业不同组别的利益，是由下列团体代表：

- 香港报业公会；
- 香港华文报业协会；²
- 香港出版业协会；³
- 香港新闻行政人员协会；
- 香港记者协会；
- 香港新闻工作者联会；
- 香港摄影记者协会；和
- 外国记者会⁴。

¹ 《香港—邁進新紀元：一九九七年》（香港政府新聞處，1998 年）。

² 香港華文報業協會的宗旨之一是推動香港的新聞事業。該協會的大部分會員特別有興趣報道賽馬消息。

³ 該協會維繫一群以出版報章雜誌為業的本地出版人以及海外出版機構的本地代表。它的工作目標是為出版人訂立一套有關品質管制、核數、銷量和廣告的標準及指引。

⁴ 外國記者會為會員提供社交設施，並舉辦一系列與其專業有關的活動，包括新聞發布會等。

4.6 这些由新闻工作者组成的组织，会员人数甚少。根据在 1990 年进行的调查结果显示，只有约 5% 的香港新闻工作者加入了香港新闻行政人员协会，加入香港记者协会的则有 13%。⁵ 香港新闻工作者联合会成立了约两年。

4.7 现时没有适用于报刊业的道德规范。据我们所知，只有香港记者协会有一套关乎职业道德的《专业守则》作为会员的指引。该守则现载于附件 1。与英国的报刊投诉委员会的《作业守则》相比，该协会的守则对采访新闻方面所订下的道德标准十分简略。守则内没有任何条文提及采访病人、儿童、罪案受害人及无辜亲友的事宜。它只规定新闻工作者必须以“正直手段”取得资料，以及不应介入他人的悲哀或不幸，除非有“公众利益凌驾一切的情况”。⁶ 英国报刊投诉委员会的《作业守则》将“公众利益”界定为包括“(i) 侦查或揭露罪行或严重的不端行为；(ii) 保障公共卫生和安全；及(iii) 避免公众被某人或某机构的一些声明或行动误导”，但香港记者协会则没有在其守则内就甚么事情构成“公众利益”提供任何指引。我们因此认为该守则没有为新闻工作者和普通市民提供足够的指引和保护。

4.8 香港记者协会设有一个由三名成员组成的操守委员会，负责对违反《专业守则》的行为作出裁决。不过，该委员会的成员全为业内人士；所有成员均由该协会的执行业员担任。该委员会的调查和聆讯都是闭门进行的，其调查结果亦不会在报章刊登或报道。⁷ 即使该委员会愿意在新闻自由与私隐权两者之间取得平衡，但决定何者轻重的却仍是新闻界。操守委员会在考虑公众的投诉时，不一定会适当地顾及保障个人私隐所涉及的公众利益。事实是该协会代表的是新闻工作者的利益，而不是公众的利益。它既非不偏不倚，亦非独立。因此，就其扮演的规管角色而言，该协会得不到公众的信任。

4.9 此外，该协会对不是其会员的全港 87% 新闻工作者并没有约束力。这些新闻工作者可任意侵犯别人的私隐而不需作任何解释，只要他们这样做没有违法便可。新闻机构亦不受该协会约束，故此大可拒绝回应或拒绝提供资料给该协会作调查投诉之用。该协会的操守委员会的报告指出：

⁵ J M Chan, P S N Lee & C C Lee (1996), above, 45。

⁶ 留意香港記者協會的《專業守則》第 6 條的英文本與中文本有歧異。本諮詢文件是以英文本為準。

⁷ 但注意該委員會在 1998 年 11 月作出以下聲明：“記協計劃在徵得投訴人同意的情況下，公開過去三年以內處理的投訴個案。……我們的目標不是要令任何傳媒尷尬，更不鼓勵公眾藉此判斷那些傳媒的操守較佳。”香港記者協會操守委員會，“傳媒操守：記協的投訴處理機制”（1998 年 11 月 22 日），第 4 頁。

“由于缺少另一方面的解释，记协有时不容易就投诉个案达成结论。尽管当政府或大企业拒绝回应查询时传媒机构大肆批评，但本身具有巨大影响力的传媒机构，却时常采取同样不予置评的态度。”⁸

4.10 即使某新闻工作者或新闻机构被裁定有不道德的行为，应负上责任的机构没有义务公布对其不利的裁决。操守委员会的一名委员对该协会处理投诉的机制有如下的评语：

“记协这个接受投诉并作出研判的机制可说是独特的，因为它是目前香港仅有的渠道，接受公众就传媒道德提出的投诉个案。但是，倘若我们认为这个机制已有点成效，那就未免过于自夸了。事实上，我们的机制时常被指太过「被动」。简单的说，就是记协要等到有投诉才会作出行动。有些说法更指我们的研判结果「没有作用」，因为记协无权惩处那些违反专业操守的从业员或传媒机构。……在此，我们认为还有必要强调，记协从来无意扮演「有牙的监护犬」。事实上，我们根本上就反对设立拥有实权的法定机构去惩处新闻工作者或传媒机构。”⁹（横线后加）

4.11 除了专业守则之外，该协会有时会就重要事宜发出指引。据该协会解释，这些指引被名为“建议”，是因为它想“〔避免〕造成记协要将其想法强加给会员的印象。”操守委员会的主席明确指出，记者协会将继续以非对抗方式处理操守问题，“更不是要把任何标准强加于新闻工作者”。¹⁰ 该协会的意向似乎是这样的：即使在它认为有必要规管其会员行为的范畴之内，它也不想强迫其会员遵守它所订下的最低标准。

4.12 理论上，香港记者协会的会员如严重违反守则的条文，是可能导致他被逐出该协会的。不过，由于新闻工作者不一定要成为该会会员，这项制裁不会对被逐出协会的会员与其雇主的合约关系造成任何影响。事实上，在一次以记协会员为受访对象的传媒操守意见调查中，只有 13% 回应者支持以“终止操守有问题的会员的会籍”来加强

⁸ 香港記者協會操守委員會，“傳媒操守：記協的投訴處理機制”（1998年11月22日）；方蘇：“記協處理傳媒道德的機制”《香港記者協會廿八週年紀念》（1996年），第24-25頁。

⁹ 方蘇：“記協處理傳媒道德的機制”《香港記者協會廿八週年紀念》（1996年），第24頁。

¹⁰ 貝爾(C Bale)：“新聞操守：撥「誤」反正”，《香港記者協會廿五週年紀念》（1993年），第55頁。

传媒的道德操守。¹¹ 因此，香港记者协会在规管传媒的侵犯私隐行为方面扮演一个重要但毕竟有限的角色。英国的经验显示，由新闻界草拟、颁布和执行的守则，大多不会获得公众信任。

4.13 其他新闻专业团体在推广新闻操守方面所扮演的角色也很有限。香港出版业协会的其中一项宗旨是提高香港出版业的专业地位，但报章杂志的新闻采访活动及报道并不是它主要关注的事项。此外，只有少数本地报章是该协会的会员。

4.14 代表大多数中英文报章东主的香港报业公会每年主要有三项活动：召开会议讨论报章的售价、举行周年晚会以及举办全年最佳新闻写作和新闻摄影比赛。¹² 维护新闻道德并不是该会的主要关注事项。即使该会着意维持新闻工作者的高水准表现，但由于三份主流报章（即《东方日报》、《苹果日报》和《太阳报》）均非该会会员，所以该会就新闻道德所作出的任何努力的效用都是很有限。¹³

4.15 至于其他新闻工作者的组织方面，新成立的香港新闻工作者联合会告诉我们，该会没有为其成员制定任何道德准则。香港新闻行政人员协会和香港摄影记者协会最关注的是维护新闻自由。香港摄影记者协会的章程有两段条文是在“专业守则”的标题之下，但这些条文较为关注维护新闻自由，而非维持其会员的道德水平。¹⁴ 这些条文未能为摄影记者提供指引，指示他们在特定情况下，如何解决新闻自由与个人私隐之间的矛盾。

4.16 在立法会民政事务委员会于 1999 年 4 月 26 日举行的会议上，香港摄影记者协会的代表陈述该会可以发信或发表公开声明批评某报章在违反专业操守的情况下刊登冒犯他人及令人反感的照片。可是，如该会发信或发表声明，被批评的报章是有可能向该会的干事采取法律行动。该代表说由于该会的会员不多，实在没有足够资源应付实力雄厚的报章的法律行动，因此在推广传媒道德操守方面没有扮演

¹¹ 香港記者協會新聞稿（1998 年 11 月 22 日）。

¹² 新聞界很少報道這項比賽，因為祇有獲得獎項的新聞工作者所屬的報章才會報道此事。

¹³ 香港記者協會在 1998 年所得的數字顯示，《蘋果日報》及《東方日報》的讀者人數相近，共佔全港報章讀者總人數的 70%：香港記者協會和第十九條組織，《疑惑重重的開始—回歸中國一年後香港的言論自由狀況》（1998 年），第 34 頁。該年報指出由傳媒顧問公司 AC Nielsen 進行的調查結果顯示，《蘋果日報》及《東方日報》在 1998 年 2 月的每天讀者平均人數分別為 1,917,000 人及 1,891,000 人。見上述記協和第十九條組織發表的報告，第 35 頁。

¹⁴ 該條規定：“1. 攝協聲明公眾有追尋事情真相的自由，同時並有權透過相片揭露事情的真相。2. 攝協相信攝影記者隨時都保持最高之道德操守並且爭取新聞自由和探求新聞資料。”

积极的角色。记协的主席亦同意一名新闻工作者对某报章作尖锐批评可能招致该报章对该新闻工作者采取法律行动。该名香港摄影记者协会代表以及记协主席的说话显示，即使新闻工作者的组织愿意在制止侵犯私隐的采访和报道手法方面扮演积极的角色，它们也不会指称某报章须为这些手法负责，惟恐该报章会对有关组织的成员采取法律行动作为报复；只有在情节极为严重的情况，才会点名批评。

4.17 1998年10月，电视台和报章报道一名男子在妻子自杀后所作出的怪异行为。此事引起舆论哗然，并令公众对传媒的道德操守提出质疑。这名鳏夫的妻子涉嫌从一幢高楼的露台将两名儿子推下后跳楼自尽。在接受电视台娱乐节目摄制组的访问中，他表示对妻子惨死一事没有悔意，其后《苹果日报》更连续多日在头版报道他往深圳寻欢的消息，并刊登了他在床上搂抱两名女子的照片。结果广播事务管理局、影视及娱乐事务管理处、香港记者协会和多间有关的传媒机构均收到大量投诉。

4.18 这宗事件本身没有涉及在生人士的私隐被侵犯的情况，因为这名鳏夫承认他是同意接受传媒采访，并声称是自愿披露私生活资料以换取金钱的。社会人士所责难的，是传媒的整体道德水平，例如以金钱换取新闻的采访手法和品味庸俗等问题。一个宗教团体甚至呼吁公众罢买《苹果日报》，但从报贩处得知，这项呼吁对该报的销量毫无影响。《苹果日报》其后刊登道歉启事，承认他们报道这事件的手法并不恰当。个别的罢买报章行动所起的影响微不足道，因为报章的内容包罗万有，而可能冒犯读者的内容篇幅只占报章的一部分。¹⁵

4.19 正当公众议论纷纷的时候，香港记者协会举办了一次研讨会，探讨传媒的道德操守。结果一如所料，除了告诫新闻界防范政府以传媒的操守为借口而企图作出干预之外，最终仍不能就如何提高传媒的道德水平和确保传媒恪守高尚的道德标准一事提出任何方案。然而，由于愈来愈多人对传媒的专业和道德操守表示不满，记协遂于1998年11月宣布它“〔准备〕成立一个‘传媒操守论坛’，……监察传媒操守，并会进行游说、教育及接受公众投诉”。¹⁶

4.20 后来，亚洲电视有限公司和电视广播有限公司分别被广播事务管理局罚款十万元及五万元，以惩罚它们藉报道该名鳏夫在深圳的活动而将该事件“妄加利用”。广管局指亚洲电视有限公司“引导〔该名鳏夫〕详谈其私生活、性需要，同时表示对妻子与两名儿子去世满

¹⁵ Thomas Gibbons, *Regulating the Media* (London: Sweet & Maxwell, 1998), pp 46-48. (作者在文中提出規管傳媒的取向不應單因為有可能利用市場調節而受到左右。)

¹⁶ 香港記者協會新聞稿（1998年11月22日）。

不在乎”。广管局裁定有关报道“严重违反”了《商营电视业务守则之节目标准》中关于人伦关系的条文。¹⁷ 虽然上述电视广播公司均因为它们的不当行为而被批评和罚款，但《苹果日报》并无受到任何监管机构的谴责或惩罚，因为香港根本没有任何监管报章杂志操守的机构，也没有任何适用于整个新闻行业的道德规范。

4.21 在立法会民政事务委员会于 1999 年 4 月举行的会议上，香港新闻行政人员协会表示该会正在草拟一份香港新闻工作者专业操守守则。该会说他们会谘询各新闻机构的新闻行政人员，然后会修订这份守则的初稿。经修订的初稿会向外界发表，寻求业内人士、学术界以及公众人士的意见，然后再对该份守则作出修订。该会的代表在会议上承认，要新闻界达成共识并不容易。他指出由于市场因素比其他一切因素更重要，所以业界可能不愿意遵守这份“君子协定”中的规定。他表示如果真的出现这种情况，该会可能考虑成立一个新闻评议会来处理投诉。

新闻评议会

4.22 世界新闻评议会协会(World Association of Press Councils)宣称独立的报业评议会能够维持并增强新闻界的自由和责任感。该联会的会章指出报业评议会提供“一个民主、有效率和费用并不昂贵的论坛以听取由新闻界作出的投诉和针对新闻界作出的投诉，并可维持及有助加强新闻界的自由、责任感和问责性。”¹⁸ 由于香港报业公会和香港华文报业协会并不代表香港的所有报章，而这两个会在维护新闻道德操守方面没有扮演重要角色，因此或者可以成立一个审议和执行一套适用于整个新闻界的关于私隐的作业守则的新闻评议会，以规管传媒的侵犯私隐行为。

4.23 新闻评议会的其中一个主要功能是防止新闻界滥用新闻自由。新闻评议会提供一个机制，使新闻界可以严谨从事和尽忠职守而又毋损新闻自由。由新闻评议会调查和公开谴责差劣的新闻工作，有助提高新闻界的专业水平。市民如不愿意或没有经济能力对传媒机构采取法律行动，亦可透过向该评议会投诉而迫使有关的传媒机构作出交代。出版人和广播机构也可从而省回法律费用和堂费。假如新闻机

¹⁷ 该守则第 5(b)段规定：“凡提及家庭成员之间的关系或类似的重要人伦关系，以及带有性含意的题材，应该审慎行事，不应妄加利用，或以不负责任的態度處理。应该尊重婚姻的神聖和家庭的重要性。……”

¹⁸ 載於網址：<http://www.presscouncil-org.au/pcsites/wapc/const.html> (18.1.99)。該聯會在 1998 年有 17 個會員。

构受一个独立的团体监察，公众便可能对新闻界有多一分尊重，公众人士也会更愿意协助新闻工作者采访新闻。此外，新闻界亦能吸引更多有才华的毕业生投身这行业。

4.24 不过，这样自发成立的新闻评议会未必是评审和调查针对传媒的投诉的最有效途径。它可能缺乏足够经费设立投诉机制。要是新闻评议会内有公众的代表，有些传媒机构或者会不愿意参加和给予支持。此外，一个自发组织不会有权强迫任何机构协助调查，也不能强迫有关机构遵行其裁决和以适当显著的篇幅报道调查结果。

4.25 成立一个新闻评议会的构思对香港来说并不新颖。事实上，香港记者协会在八十年代初期是支持这个构思的。在 1985 年，当时的香港报业公会主席罗宾·客逊 (Robin Hutcheon) 成立一个筹备委员会落实这个构思。除了新闻工作者之外，他还邀请一些业外人士加入委员会。其后，他把主席一职交由当时是上诉法庭法官的李福善大法官担任。这安排招致新闻界不满，业内人士对于由一位毫无相关经验的人担任主席而其成员除了新闻工作者之外还有公众人士的委员会有很多疑虑。新闻界忖测政府在幕后策划此事。在新闻界的反对下，委员会只好自行解散。由一个新闻评议会维护新闻界的专业操守的构思自此搁置下来。

4.26 成立新闻评议会的尝试失败收场，正显示新闻界当中有部分成员不愿意把操守事宜交给一个有公众人士参与的组织负责。不过，英国的经验告诉我们，一个组织如果是由新闻界创立和主导的，并明言以新闻自由作为宗旨之一，是不能令人信赖它能平衡新闻界与个人隐私这两方面的利益。

4.27 虽然很多人会以为新闻工作者不希望有一个组织监察他们的工作表现，但有确实证据证明香港大部分的新闻工作者认为有迫切需要成立一个新闻评议会。据香港中文大学三位学者在 1990 年进行的一项综合问卷调查的结果显示，在交回问卷的 522 名新闻工作者中，有 58% 认为“急需”或“极之急需”成立一个新闻评议会，只有 9% 认为没有迫切需要。¹⁹ 虽然香港记者协会曾在八十年代末期表示不反对成立新闻评议会，但在香港回归中国的过渡时期，记协对这个构思一直抱怀疑态度。无论如何，记协是反对成立一个有权力惩处新

¹⁹ J M Chan, P S N Lee & C C Lee, *Hong Kong Journalists: A Summary of the Survey Findings* (c. 1991), 第 4 段及圖表 19。以下是列於圖表 19 的數據：極之急需 (22%)；急需 (36%)；有所謂 (23%)；不急需 (7%)；絕不急需 (2%)；無意見 (10%)。雖然該調查包括了香港的新聞界是否急需“專業道德守則”和“新聞評議會”的問題，但是 J M Chan 等人沒有在他們於 1996 年出版的書中透露有關的調查結果。

闻工作者和传媒机构的法定组织的：

“我们基本上就反对设立拥有实权的法定机构去惩处新闻工作者或传媒机构。设置这样的机制，简单来说，就是引入业外的干预，这只会危害这个必须维持最大程度的自主性的行业。”²⁰

“我们认为应采取非集中的模式，透过运用专业守则，以及就某些特定的与操守有关的问题——例如报道选举新闻——制订指引。”²¹

4.28 自从关于该名嫖夫的新闻发生后，有不少人呼吁成立或至少研究是否需要成立新闻评议会。香港电台制作的“传媒春秋”亦一连四集讨论了成立新闻评议会的可行性。在1998年11月举行的立法会聆讯上，香港新闻行政人员协会主席表示，只要新闻评议会是由传媒业牵头成立而政府完全没有参与其中的，该会原则上不会反对成立新闻评议会。²² 香港记者协会主席在该次聆讯上亦表示，记协原则上并不反对成立新闻评议会的构思，但该会不能接受政府在这事情上采取主动或参与其中。²³ 虽然这些论调听来令人鼓舞，可惜业界至今仍未牵头采取任何行动成立新闻评议会。

4.29 一个新闻评议会如要成功运作，必须得到绝大多数新闻机构的支持和参与。如果一份大报不与该评议会合作或对该会的裁决不予报道或只是略为报道，便会破坏整个计划。已成立三十年的美国明尼苏达州新闻评议会的创会会员卜·邵维(Bob Shaw)说：²⁴

“假如你身处的地区的最大一份（或数份）日报的总编辑或出版人希望有一个评议会，……或假如你身处的州

²⁰ 方蘇：“記協處理傳媒道德的機制”《香港記者協會廿八週年紀念》（1996年），第24頁。

²¹ 方蘇：“傳媒道德操守更受關注”《香港記者協會廿七週年紀念》（1995年），第17頁。香港記者協會在1998年10月就傳媒的道德操守向其會員進行了一次意見調查。該次調查共有178名會員作出回應，回應率是27%。當被問及應採取甚麼措施來加強監察傳媒道德操守方面的工作，祇有20%回應者支持“要求政府成立新聞評議會，評議會並有權處分傳媒”的構思。

²² 黃應士：“對立法會民政事務委員會的聲明—1998年11月25日（星期三）舉行的特別會議”。他說該新聞評議會的成員會有傳媒代表、“新聞消費者的冤情大使”及學者。他強調新聞評議會的功能不是訂立標準及專業守則，“因為由個別傳媒機構自行訂立有關標準及守則更為適合。”

²³ 《南華早報》（1998年11月6日）。

²⁴ B Shaw, “How to Start a News Council”, at <<http://www.mtn.org/newscncl/General/Shaw.html>> (4.5.98), p 3.

的报章协会的经理及其董事局的重要成员希望有一个评议会，该计划便能发挥作用。反过来说，假如是一位不属于报界的人想创办一个评议会，并且在筹办过程中没有咨询报界，我相信这个计划注定会失败。”

4.30 如果香港有机会成立一个自发组成的新闻评议会以提高新闻媒体的道德水平，我们固然欢迎，但在可预见的将来成立新闻评议会的希望不大，因为《苹果日报》、《东方日报》及《太阳报》都不是香港报业公会的会员。无论如何，香港报业公会从来没有对成立新闻评议会一事表态，现时也没有迹象显示绝大部分新闻机构会全心全意支持成立新闻评议会。

由个别新闻机构自我约束

4.31 既然香港没有新闻评议会，单靠传媒自律最终只不过是要求新闻工作者凭良心去采访和报道新闻，或要求他们每当遇到难于处理的情况时，便参考香港记者协会所制定的《专业守则》作为指引。大部分报章在报道强奸、绑架案及其他严重刑事案件时都是很克制的。假如投诉是指报道内容失实，有关报章可能会刊登一则更正或道歉启事。至于不公平的报道，报章可能会以读者来函的方式把投诉公开。不过，正如香港记者协会操守委员会一名委员所说，“传媒处理读者来函版的机制尚有很大的发展空间。现时有些报纸仍没有固定的来函版，也有些知名的报刊拒登可能有争议性的信件。”²⁵

4.32 有报章报道香港记者协会的主席说，传媒自律和公众监察就侵犯私隐的报道而言会是更为有效的武器。²⁶其他人也曾说，报界在其工作表现方面主要是对读者负责，而非任何外间团体。维持业内的操守是新闻界本身的职责。如何在向出版人或广播机构履行的职责与保障个人私隐不受传媒侵犯的权益两者之间取得平衡，应该由业界自行解决。我们认为这项任务即使有可能成功也绝非易事，除非新闻界有一套可接受、可强制执行而又对新闻工作者和传媒机构东主同样具约束力的作业守则，或所有东主均愿意把业界和公众都接受的作业守则的条文纳入雇佣合约之内，则作别论。目前没有迹象显示上述其中一种情况会在可见的将来成为事实。

²⁵ 貝爾：“傳媒道德操守—成立新聞評議會祇會適得其反”，《香港記者協會廿六週年紀念》（1994年），第26頁。

²⁶ 《英文虎報》（1997年9月8日）。

新闻申诉专员／读者代表

4.33 要加强新闻机构的问责性，其中一个方法是由新闻机构委任一名申诉专员。新闻申诉专员的工作是作为新闻机构与其受众之间的仲裁人和调停人，接受和调查由受众提出的关于新闻工作者操守的投诉。有些新闻申诉专员也处理关于新闻报道是否真确、公平、持平和关于品味的投诉。由报社设立的申诉专员的职责可包括下列各项：²⁷

- (a) 接受、调查和回复由读者提出的投诉；
- (b) 督促筹备更正启事的工作；
- (c) 监察新闻版和特写专栏；
- (d) 以便笺评核记者和编辑的工作表现，供管理层参考；
- (e) 以内部通讯的形式反映读者意见；和
- (f) 撰写评论文章在报章上刊登。

4.34 新闻申诉专员协助新闻媒体向公众解释采访新闻的过程，以及消除公众认为新闻媒体傲慢和漠视公众意见等成见，从而提升有关的新闻机构的公信力。在新闻机构内开设这个职位，也会促使记者和编辑在工作上更谨慎和更深思熟虑。国际性的新闻申诉专员组织(The Organization of News Ombudsmen)条陈报社或广播机构应设有申诉专员的原因：²⁸

- (a) 可以改善新闻报道的质素；
- (b) 报社或广播机构会变得更易于与公众沟通，并使它们更愿意向读者或听众交代；
- (c) 报社或广播机构的新闻专业人员会更深入了解公众关注的事情；
- (d) 把投诉集中由一位专职人员处理，可省却出版人和资深编辑，或广播机构负责人和新闻总监的时间；以及
- (e) 有些可能会演变成费用高昂的法律诉讼的投诉，可能因为有专员介入而得到解决。

4.35 明尼阿波利斯市的《论坛报》的一位前编辑查理斯·比利(Charles Bailey)认为，与负有其他专业和行政职责的编辑相比，申诉专员更能体察民情，有助消除公众对报界的敌意，并使公众更了解报界的职能。申诉专员“有助报章持正行事，也有助说服公众相信它是公正

²⁷ E B Lambeth, *Committed Journalism* (Indiana University Press, 2nd ed, 1992), 114.

²⁸ ONO, “The Organization of News Ombudsman”, at <<http://www5.infi.net/ono/intro.html>> (4.5.98), p 1.

的” 。²⁹

4.36 由新闻申诉专员负责处理投诉和违反作业守则的行为的制度，获得英国的报章出版人协会(Newspaper Publishers Association)的支持。³⁰然而，这个计划受到加尔吉委员会的批评：

“不论这名读者代表的标准是如何高，也不论读者代表在多大程度上可以独立自主地去批评，他是不能或不可能被认同为完全独立于聘任他的报章。这点可能会削弱公众对他的信任，因而减弱他所能发挥的效用。他在阻止新闻工作者在没有充分理由下侵犯私隐的行为所扮演的角色，相当可能只限于在事后批评他们，但届时已造成的伤害是无法弥补的。再者，他只能作出劝谕或告诫；报章应该刊登甚么资料，作出最后决定的始终都是编辑。”³¹

4.37 美国博德传媒学院(Poynter Institute for Media Studies)的院长罗拔·海文(Robert Haiman)也有相同见解。他认为新闻工作者所需要的，是来自外界的更有系统和更独立的批评，而不是更多来自同业的批评。虽然报社会试图加强申诉专员的独立性，但他始终是报社的成员。³²香港一名资深新闻工作者贝尔(Cliff Bale)认为，报社可能难以接受这种安排，因为这涉及财政开支。不过，他同意长远来说，这可能是证明传媒机构全面向公众负责的最有效方法。³³

4.38 据我们理解，《壹周刊》是香港首间亦是唯一一间曾委任新闻申诉专员的传媒机构。该杂志委任了香港中文大学新闻及传播学系副教授梁伟贤负责调查和评论针对该杂志的投诉。他的评论在壹集团的互联网网页上发表。³⁴他在邀请有关的新闻工作者就投诉作出回应之后，会回复投诉人，并就有关问题发表意见，当中有些是批评该杂志的意见。这项试验措施在1998年9月终止。杂志社的解释是“在

²⁹ C W Bailey, “Newspapers need ombudsmen”, *Washington Journalism Review*, November 1990, p 32.

³⁰ 見該協會於1989年發表的宣言。

³¹ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters* (London: HMSO, Cm 1102, 1990), para 13.14.

³² R J Haiman, panel discussion, American Society of Newspaper Society Convention, 22 April 1981, Washington, DC. 他的論點撮要載於E B Lambeth的著作第115頁。

³³ 貝爾：“傳媒道德操守—成立新聞評議會祇會適得其反”《香港記者協會廿六週年紀念》(1994年)，第26頁。

³⁴ 網址：<http://www.nextmedia.com.hk/mn>。

过去一年以来，我们接获的投诉不足 10 宗。”³⁵

4.39 虽然上文提及要设立新闻申诉专员一职有不少固有的局限，但我们仍然支持新闻机构开设这个职位。不过，新闻申诉专员不能取代来自外界的监察，我们相信只有透过一个独立的组织才能促使新闻媒体向公众负责。³⁶

总结

4.40 香港大学新闻及传媒课程策划顾问陈婉莹发现香港欠缺下列自由的新闻界所需具备的要素：³⁷

- 开明的传媒法律和监管制度；
- 业内人士共有的价值观和行为守则；
- 提供予新闻工作者的持续教育和发展事业的机会；
- 有效且不偏不倚的专业组织；
- 监察传媒的团体及刊物；
- 积极监察传媒的公民组织；及
- 政府和大型商业机构支持独立和非商营的新闻企业的决心。

4.41 在如此环境下，可以想象传媒自律难以产生有效的作用。新闻界如果没有任何自律组织对报章及新闻工作者的操守作出评价，自律很难有成效。与英国的报章出版人协会不同，香港报业公会与香港华文报业协会在维持新闻工作者的道德水平方面，不曾担当重要的角色。唯一愿意承担监察新闻道德操守的责任的专业团体是香港记者协会。然而，该会的会员只占香港新闻工作者的少数，即使它愿意在自律方面扮演更吃重的角色，也因缺乏足够的新闻工作者参与而难以成功。无论如何，该会的《专业守则》内容并不全面。公众既无参与该守则的起草工作，也没有参与裁决过程，而该会又毋须向公众交代其工作。该会在 1998 年 10 月向会员进行的意见调查结果显示，只有两

³⁵ 引述 Yeung Wai-hong 的說話；載於 Frank Ching 的"Learning Self-Control - Hong Kong's Media are torn between ethics and profits"《遠東經濟評論》(1998 年 12 月 7 日)第 25 頁。

³⁶ 英國下議院的國家產業委員會建議除了報業委員會之外，還需要有多一重的規管機制。它建議委任一名法定的報業申訴專員，並授予權力調查向報業委員會作出的、但其中一方不滿意結果的投訴。即使沒有人作出投訴，他亦有權主動作出調查。此外，申訴專員有權要求刊登更正啓事，撤回啓事或道歉聲明，並在適當情況下，審閱它們的用字。他亦有權下令向那些受到違反守則的行為影響的人賠償，及就那些明目張膽或持續不斷地違反守則的刊物處以罰款。假若有關報社拒絕繳付罰款或賠償金，申訴專員可以向法院申請命令，指定該報社須繳付罰款或賠償金。不同意申訴專員的決定的報社可向法院申請撤銷該命令。我們認為毋須在現階段考慮設立法定的新聞申訴專員。

³⁷ 陳婉瑩："Building the Infrastructure for a Free Press in Hong Kong"(1999 年 1 月 26 日)。

成回应者认为记协原来的专业守则应予“加强”。此外，有迹象显示该会不愿意强迫会员遵守他们所订定的道德标准。即使该会愿意采纳和实施最严格的标准，对不属该会会员的新闻工作者也全无影响力。尽管有约六成新闻工作者认为急需成立一个新闻评议会，但没有一个新闻机构或专业团体牵头把这个构思付诸实行。就 1999 年 4 月的情况而言，没有一个新闻机构设有新闻申诉专员处理公众的投诉。单靠市场的力量，不会对侵犯他人私隐的行为起阻吓作用。由于读者的利益与私隐被无理侵犯的个人权益是有冲突的，即使任何压力团体因某报章的操守达不到标准而呼吁罢买该报，也难以得到响应。更为重要的，是即使报章的销量因而减少，对于因为受传媒侵犯而感受精神痛苦的受害人而言也无补于事。我们的着眼点在于保障个人不受传媒侵扰及向这些受侵扰的受害人提供有效的补救。受侵扰的受害人应该有权向冒犯他们的报章取得补救。

4.42 总括来说，报业并没有自律的机制。除非有更多报章加入香港报业公会，使香港所有的本地报章均成为它的会员，并愿意牵头订立一套自律方法，而该方法订有一些程序，使关于违反一套可接受、对整个行业具约束力的作业守则的投诉能够得到迅速和公正的处理，否则报业自律的成功机会很微。

4.43 在香港于 1997 年 7 月回归中国之前的过渡时期，新闻界最关心的是如何维护 1997 年后的新闻自由，对如何提高新闻媒体的道德水平却不在意。这情况是可以理解的，因为“如果没有自由，根本没有责任可言”。³⁸ 《基本法》第二十七条保证了“言论、新闻、出版的自由”，香港的宪法因此对新闻媒体提供特别的保护。政治及经济风险顾问公司 (Political and Economic Risk Consultancy) 于 1998 年 6 月发表的报告称，“香港的报业和广播业已经安然渡过主权回归中国的时刻，它们的处境远比一年前抱怀疑态度的人所预期的为佳。”³⁹ 我们认为目前正是印刷媒体和广播媒体重点处理新闻道德的适当时机。

4.44 作为一门专业所具备的重要特点之一，是能够透过其成员进行内部检讨来维持负责和专业的行为所应有的标准，但这些检讨只能透过一个有实力的专业团体进行，而这个团体须有权施行这些标准和迫使该行业内所有成员按照标准行事。大卫·费特文 (David Feldman) 说：

“专业与其他行业的其中一项不同之处，就是前者制订一些准则和程序作为取录成员之用，亦制订了执行纪律

³⁸ International Commission for the Study of Communication Problems, *Many Voices One World* (Chairman: Sean MacBride SC) (UNESCO, 1980).

³⁹ “No obvious media censorship: poll” 《南華早報》 (1998 年 6 月 15 日)。

的程序和措施（包括撤销执业资格）。这些程序和措施旨在坚持其道德标准和责任感，并将之施加于成员身上，以保护那些与该专业有事务往来的人。除非新闻界采用这样的专业制度，否则他们声称不受符合公众利益的规管的见解，始终不能令人信服。”⁴⁰

4.45 有人认为来自其他报章的批评可以有效确保新闻业遵守新闻传媒的道德标准。这种说法看来与现实脱节。以《明报》为例，它的编辑部不时接获读者来信投诉其他报章的操守。但它的一贯立场是《明报》不会处理这些投诉。它的其中一名编辑更声明《明报》不是冤情大使，而且无意与其他报章为敌。⁴¹ 他说：

“其实……读者〔向《明报》投诉其他报章〕，反映他们对传媒的表现确实有所不满，但又有冤无路诉，政府为了敏感的新闻自由，投鼠忌器，连报纸刊登召妓指南也不敢管，让它继续毒害青少年。立法会议员为了争取曝光率又不敢得罪传媒，将为民喉舌的责任推卸给不争气的传媒。”⁴²

4.46 我们会在下一章研究根据《个人资料（私隐）条例》所设立的现有架构，能否以及在多大程度上可以用来规管传媒的侵犯私隐行为。

⁴⁰ D Feldman, *Civil Liberties and Human Rights in England and Wales* (Oxford: Clarendon Press, 1993), 590.

⁴¹ 戴胡子：“《明报》不是冤情大使”，《明报》（1998年11月23日），第D6页。

⁴² 出处同上。

第 5 章 根据《个人资料（私隐）条例》作出规管

5.1 本章会探讨根据《个人资料（私隐）条例》（第 486 章）所设立的现有架构在多大程度上能够处理传媒侵犯私隐的问题。

《个人资料（私隐）条例》

5.2 关于个人的新闻报道、记录个人外貌的照片、或记录个人活动的录影带，凡可从中辨认所涉个人的身分的，均构成《个人资料（私隐）条例》下的个人资料。因此，传媒的侵犯私隐行为可能会违反载列于《个人资料（私隐）条例》附表中的其中一项保障资料原则。任何人的资料如被新闻机构在违反保障资料原则的情况下收集或发表，该人便可向个人资料私隐专员公署投诉。个人资料私隐专员如裁定投诉成立，可发出执行通知，指示该新闻机构“采取该通知所指明的步骤，以纠正导致送达通知的违反或事宜（视属何情况而定）”。¹ 在严重或影响深远的个案里，如果由违法的新闻机构在其刊物中刊登道歉声明或更正启事是适当的补救措施，看来私隐专员可以要求该机构这样做。任何资料使用者违反执行通知，即属犯罪，一经定罪，可被罚款及监禁两年。如资料当事人因上述违反而蒙受损害，可依据该条例第 66 条提起法律程序申索补偿。

5.3 保障资料第 1 原则第(1)款规定，除非(a)有关的个人资料是为了与将会使用该等资料的资料使用者的职能或活动有直接关系的合法目的而收集；(b)该次资料收集对该目的而言是必需的或直接与该目的有关；及(c)就该目的而言，有关的资料属足够但不超乎适度，否则不得收集该等个人资料。新闻机构及新闻工作者不获豁免遵守保障资料第 1 原则。然而，某次资料收集就新闻工作的目的而言是否“必需”或“直接与该目的有关”，以及某新闻工作者所收集的资料，就该目的而言是否“超乎适度”，不同的人会有不同的理解。

5.4 保障资料第 1 原则第(2)款规定，个人资料须以合法和在有关个案的所有情况下属公平的方法收集。这意味着传媒不得以不公平的方法收集个人资料，即使这样做并非不合法。若资料收集者在持有

¹ 法例第 486 章第 50 条。

或使用有关资料的目的方面欺骗或误导资料当事人，而事件中又不涉公众利益，该次收集便很可能会被视为不公平地收集个人资料。

5.5 私隐专员指出，以当事人不察觉的方法收集个人资料（例如在公众地方以配上远摄镜头的摄影机或以隐蔽的摄影机拍摄），一般而言是不视为公平的收集方法。其他由私隐专员所列举的不公平收集方法包括未经当事人同意在私人地方外围拍摄身处私人地方的当事人的照片，以及在公众地方拍摄已清楚表明不欲拍照的当事人的照片。然而，若果收集有关个人资料是符合一项凌驾一切的公众利益，则这些方法也许会被视为公平。²

5.6 除了保障资料第 1 原则的规定外，保障资料第 3 原则亦规定如无有关资料当事人的“订明同意”，个人资料不得用于“在收集该等资料时会将其使用于的目的”以外的任何目的。因此，新闻机构有责任确保新闻工作者所收集的个人资料只会用于新闻工作的目的，除非资料当事人同意将该等资料作其他用途。

5.7 该条例的保障资料原则只是原则性的概括陈述，为资料当事人和资料使用者提供一般指引。这些原则在收集旨在将之发表或广播的资料方面未能为新闻媒体提供足够的指引。应注意的是本文件所举的例子绝大部分都是在该条例生效之后发生的，可见资料保障原则所订出的一般条文仍然未能为那些受新闻媒体侵扰的人提供有效的保护。

根据《个人资料（私隐）条例》订定的实务守则

5.8 个人资料私隐专员可根据《个人资料（私隐）条例》发出实务守则，为如何遵守保障资料原则提供实用的指引。私隐专员因此有权发出实务指引，以规范为新闻工作目的而收集和使用个人资料的行为。一套适用于所有新闻工作者和新闻机构的实务守则，不单使保障资料原则在如何应用于新闻界这方面有实质的内容，还会为新闻界和公众人士提供实用的指引和保障。该守则解释何种收集资料方法会根据保障资料第 1 原则被视为不公平方面尤其有用。该守则亦可澄清就新闻工作的目的而言，个人资料在甚么情况下会被视为超乎适度。新闻工作者或新闻机构被指违反了某项保障资料原则，是在根据该条例提起的法律程序中援引该守则作为证据。³

² 於 1997 年 9 月 26 日舉行的臨時立法會資訊政策事務委員會會議的記錄第 27 段。

³ 法例第 486 章第 13 條。

5.9 藉发出实务守则来加强《个人资料（私隐）条例》所提供的保障，是解决传媒侵犯私隐这个问题的一个可行方法。在这个方案之下，实务守则将会由一个独立于新闻界和政府的组织核准，然后由私隐专员执行，并且有该条例所赋予的法定权力和制裁措施作为后盾。私隐专员公署提供了一个完善的机制以裁决针对传媒的投诉。由于私隐专员现已在处理私隐问题方面成为公众目光的焦点，所以由他发出实务守则将会使对传媒有怨言的公众更加了解他们在该条例下所享有的权利。另一个好处是该守则除了适用于报社和持牌广播机构之外，还适用于个人。凡任何人在互联网上发表个人资料，或收集个人资料以期在新闻媒介中（包括在互联网上）发表这些资料，则不论该人是否一间新闻机构或一名新闻工作者，均会受该守则约束。

5.10 据报私隐专员曾透露他很少收到知名人士或公众人物投诉他们的私隐受传媒侵犯。⁴ 他说从来没有公众人物要求公署就传媒的侵犯私隐行为制订指引。我们认为公众人物就传媒侵犯私隐作出投诉的数字并不能准确反映一般市民的私隐被传媒侵犯的程度。受传媒侵扰的人除了公众人物之外，还有普通市民。这些市民既非富有亦无权势，又没有任何利益团体照顾他们的权益，尤其容易被传媒干扰他们的私生活。从本谘询文件提及的事例可见，传媒的侵犯私隐行为在香港并非罕见，而且大部分受害者都是普通市民。投诉不多的原因，可能是市民以为传媒的侵犯私隐行为不受法律管制，以及有些侵犯私隐行为不为受害者察觉。

5.11 我们认为私隐专员应邀请新闻界制订一套实务守则供他核准。如果新闻界不合作或在草拟守则时未能达成一致协议，私隐专员便应介入，承担拟备守则的责任。⁵

建议 1

我们建议个人资料私隐专员发出一套关于为新闻工作目的而收集或使用个人资料的实务守则，给出版人、广播机构、新闻工作者、互联网使用者和其他公众人士提供实用的指引。

为了进一步规管传媒的侵犯私隐行为而制定其他措施的

⁴ 《英文虎報》（1997年9月27日）；《南華早報》（1997年9月27日）。

⁵ 私隱專員在核准該套守則前，有法定責任諮詢將會受守則約束的人的代表團體，以及“其他有利害關係的人”。就那些為新聞界制訂的指引而言，我們認為這表示除了諮詢新聞工作者、編輯及新聞機構東主外，私隱專員還會諮詢公眾人士。

需要

5.12 假设私隐专员按照我们在上文提出的建议发出一套实务守则，随之而来的问题是：单凭这项措施可否为那些私隐被传媒侵犯的受害人提供足够和有效的保障？我们初步认为即使私隐专员同意为新闻界发出一套实务守则，其作用看来亦相当有限。

保障资料第 1 原则

5.13 根据保障资料第 1 原则第(1)款的规定，新闻机构必须是为了直接与该机构的职能或活动有关的合法目的才可以收集个人资料，而新闻机构的收集行动对该目的而言“是必需的或与该目的有关的”。此外，就该目的而言，有关资料不得超乎适度。《个人资料（私隐）条例》第 61(3)条将“新闻活动”界定为任何新闻工作活动。这包括为向公众发布的目的而进行的新闻搜集，以及向公众发布新闻的活动。由于任何新闻机构可随时辩称它的新闻工作者所收集的个人资料有讨论价值或报道价值，并指出收集有关资料的目的是向公众发布这些资料，所以新闻工作者所收集的资料一般而言都是为了与某一项新闻活动有直接关系的合法目的而收集。对于甚么资料具有新闻价值这一点，私隐专员相当不可能以自己的看法取代新闻机构的判断。基于同样道理，新闻机构大可辩称某次为了一宗具有新闻价值的事件而收集个人资料，是达致某项新闻工作目的所必需的或与该目的有直接关系的。

5.14 此外，要资料当事人指证某新闻机构所收集的资料就某项新闻工作目的而言是超乎适度的，实非易事。新闻工作者只有兴趣收集具“新闻价值”的资料，或有助他们收集值得报道的消息的资料。这些资料与新闻目的有直接关系，且就该等目的而言并不超乎适度。再者，私隐专员无权视察传媒机构的个人资料系统。他只能靠阅览新闻机构所报道的个人资料来评定后者有否遵守保障资料第 1 原则第(1)款的条文。他因此无从真正评定某传媒机构所收集的任何资料，就保障资料第 1 原则第(1)款而言是否超乎适度。人们大可总结，保障资料第 1 原则第(1)款对新闻界是无关痛痒的。

5.15 虽然保障资料第 1 原则第(2)款规定收集资料的方法必须公平，但一套详述甚么收集方法才是公平的方法的实务守则有多大效用，实属疑问。关于个人资料须在有关个案的所有情况下属公平的方法收集的规定，是一项宽松的规定。新闻界会毫不犹豫地指出资料发布与新闻采访活动须分开处理。他们会辩说，虽然将有关的个人资料（包括照片）发布若构成不当的私隐侵犯，他们便不应发布这些资

料，但是新闻工作者接触牵涉入一宗有新闻价值的事件的人或拍摄该人的照片，一般来说是公平的，即使该人是不幸事件或违法行为的受害人和身体或精神状况不佳也是如此。若然资料当事人是公众有正当理由关注的对象，亦是身处公众可以前往或看见的地方，则私隐专员实难反驳上述论点。就采访新闻的活动而言，如果有关的资料当事人因他自己的言行或为环境所迫成为公众关注的事情的一部分，他同意与否并不是决定有关的资料收集方法是否公平的唯一因素。

5.16 更重要的，是大部分关乎新闻界在有违当事人意愿的情况下公开其私隐的个案所涉及的个人资料，都是以合法和在有关个案的所有情况下属公平的方法收集。因此，即使私隐专员能够就公平的收集手法为新闻界提供详尽的指引，这些指引也不会对业界有很大的效用。规管新闻界的不公平收集方法，是不足以解决新闻界在有违当事人意愿的情况下公开其私隐所引起的问题。

5.17 此外，由于《个人资料（私隐）条例》将“个人资料”界定为与一名在生的个人有关的资料，所以该套实务守则不会涵盖将一名已逝世的人的私隐公开披露的行径。假如有人在违反保障资料原则的情况下收集和使用一名已去世的人的个人资料，死者尚在生的亲友是不能够引用该条例作出投诉的。

保障资料第 3 原则

5.18 保障资料第 3 原则规定如无有关的资料当事人的“订明同意”，个人资料不得用于“在收集该等资料时会将其使用于的目的”以外的任何目的。这项原则对于那些个人资料因某宗罪案、意外或不幸事件而向外披露的人所提供的保障十分有限。私隐专员指出若当事人不反对记者拍摄其照片，即被视作默许把这些照片发布。⁶事实上，当事人是否同意有关发布是无关宏旨的。新闻工作者是为了新闻工作的目的而收集受害人及公众人物的个人资料。新闻工作者总可以辩称在报章上刊载这些资料与在收集该等资料时会将其使用于的目的是一致的，因此并无抵触保障资料第 3 原则。

5.19 宣扬私隐所引起的问题，主要在于新闻媒介公开他人私隐的行为是未经当事人同意的。然而，资料当事人的同意并不是保障资料第 3 原则所关注的要点。根据该项原则，是否得到当事人的同意，只有在资料被用于“在收集该等资料时会将其用于的目的”以外的任何目的，才会成为考虑的要点。如果资料使用者把有关资料用于原定目

⁶ 出處同上，第 30 段。

的，便毋须取得资料当事人的同意。因此，为新闻工作目的而收集个人资料报章在发布这些资料之前，是毋须取得资料当事人的同意。报章在违反资料当事人意愿的情况下刊登它为新闻工作目的而收集得来的个人资料，并没有违反保障资料第 3 原则，即使刊登这些资料构成不当私隐侵犯亦然。

5.20 虽然保障资料第 1 原则规定，新闻工作者所收集的个人资料就新闻工作目的而言不得超乎适度，但是这项规定不能阻止新闻工作者取得牵涉入有新闻价值的事件中的资料当事人的个人资料。新闻工作者是可以为了正当目的而搜集这些资料，例如查证事件的准确性或可信性，或藉以跟进一宗新闻。不过，将这些资料公开是另一回事。虽然一般来说，取得牵涉入一宗有新闻价值的事件中的资料当事人的姓名、年龄和地址，是有正当理由支持的，但是在报章上刊登这些资料而又不能以公众利益作为支持理据，便可能构成不当的侵犯私隐行为。对于不欲其个人详细资料被新闻界披露的资料当事人而言，不论第 1 原则或第 3 原则均不能对他们有甚么帮助。

5.21 我们在上文建议由私隐专员发出的实务守则，实际上不会限制新闻媒体发表以下资料，只要这些资料是由新闻工作者在没有违反保障资料第 1 原则的情况下取得便可：

(i) 下列人士（不论是成年人或未成年人）的姓名、年龄、图片及私生活资料：

- 罪案或不幸事件的受害人及其亲友；
- 因轻微罪行而被控告或定罪的人及其亲友；
- 自杀不遂的人；
- 公众人物的家人；及
- 现已引退的过气公众人物；

(ii) 未满 16 岁和没有牵涉入少年法庭的法律程序中的儿童的身分；

(iii) 关于公众人物的、与其公职或公开活动无关的私生活资料；

(iv) 刑事法律程序的证人在公开聆讯中所透露的关于其私生活的私隐资料；

(v) 身上的内衣裤或个人物品在无意之间暴露于公众目光下或在其他情况下公众肉眼可以看见的部分。

5.22 《个人资料（私隐）条例》的目的在于在个人资料方面保障个人的私隐，而不是旨在保障个人私隐本身不受侵犯（或保障个人私生活不受干涉）。保障资料原则并不涵盖所有形式的传媒侵犯私隐行为。人们可以在不违反保障资料第 3 原则的情况下侵犯别人的私隐。

第 3 原则只限制个人资料的使用目的或披露目的；它并非旨在保障个人的私生活不会在违反其意愿的情况下被公开。该原则只述明有关资料不得用于在收集该等资料时会将其使用于的目的以外的其他目的；它没有规定该等资料的使用不得构成非法或任意干涉资料当事人的私生活。

5.23 新闻工作者是为了新闻工作的目的而收集资料。在报章上刊登这些资料，即使有可能会在没有充分理据支持的情况下侵害了资料当事人的私隐权，但仍然符合新闻工作的目的。即使资料当事人反对新闻机构在其报章上宣扬他的个人资料，有关的新闻机构也不大可能被裁定因违反第 3 原则而须负上法律责任。只要该等资料是以合法和公平的方法为某项新闻工作的目的而收集，第 3 原则是不会禁止新闻机构公开这些资料。假如有关的个人资料是由一名新闻工作者收集，而收集手法是合法的和在当时的所有情况下是公平的，那么传媒为了报道某宗具新闻价值的事件而发表这些资料，使当事人的私隐权因此受到侵害，当事人是不可以根据《个人资料（私隐）条例》取得补救的。

5.24 故此，第 3 原则在保障个人资料不在违反当事人意愿的情况下被公开方面没有效用。尽管第 1 原则规定个人资料必须以公平和合法的方法收集，让私隐专员可以发出指引以规管传媒用不公平手法收集个人资料的行为，但是第 3 原则对于新闻媒体以公开一名新闻工作者所合法取得的个人资料的方式来侵犯个人私隐的行为是无能为力的。⁷ 我们因此总结认为，私隐专员所发出的任何实务守则，在保障个人资料不在有违当事人意愿的情况下被新闻界公开这方面，是既不足够亦无效用。

新闻媒体根据第 61(1) 条所获得的豁免

5.25 为确保传媒在监察政府方面所扮演的角色不会受到限制，《个人资料（私隐）条例》为新闻媒体提供了多项豁免。根据第 61(1) 条，出版人及广播机构获得豁免，不受保障资料第 6 原则及第 18(1)(b) 及 38(i) 条的条文管限，除非及直至该等资料已发表或播放（不论在何处或藉何方法）。同一条文亦使出版人及广播机构获得豁免，不受第 36 及 38(b) 条的条文管限。第 61(1) 条的作用如下：

(a) 私隐专员不得为了确定资讯以协助他作出关于促使某新

⁷ 個人資料須以“合法”方法收集的規定隱含收集資料的方法不單嚴格來說必須是合法的，而且須“在有關個案的所有情況下屬公平”。《個人資料（私隱）條例》藉着保障資料第 1 原則將“不公平”收集定為不合法。

闻机构或新闻界遵守保障资料第 1 及第 3 原则的建议而对该新闻机构所使用的任何个人资料系统进行视察。

- (b) 即使私隐专员有合理理由相信某新闻机构已经或正在作出或从事一项关乎个人资料和可能违反了保障资料第 1 或第 3 原则的作为或行为，私隐专员也不得为了确定该项作为或行为是否违反了第 1 或第 3 原则而调查该新闻机构。
- (c) 即使私隐专员收到一项投诉，指某新闻机构已经或正在作出或从事一项属违反保障资料第 1 或第 3 原则的作为或行为，私隐专员也不得为确定该项作为或行为是否违反保障资料第 1 或第 3 原则而调查该新闻机构，除非及直至有关资料已发表或播放。在有关资料被发表或播放之前，资料当事人在该条例下的唯一补救，是依据该条例第 66 条向该新闻机构采取法律行动，在法院起诉该机构违反第 1 或第 3 原则（视属何情况而定）。
- (d) 即使某新闻机构持有某人的个人资料，该人也不得凭借第 18(1)(b)条要求该新闻机构向他提供有关资料的复本，除非及直至有关资料已发表或播放。
- (e) 虽然有保障资料第 6 原则的规定，但个人无权：
 - (i) 确定一间新闻机构是否持有他作为资料当事人的个人资料；
 - (ii) 要求在合理时间内查阅个人资料；
 - (iii) 在第(ii)段所提述的要求被拒绝时获提供理由；
 - (iv) 反对第(iii)段所提述的拒绝；
 - (v) 要求改正个人资料；
 - (vi) 在第(v)段所提述的要求被拒绝时获提供理由；或
 - (vii) 反对第(vi)段所提述的拒绝，除非及直至有关资料已发表或播放。

5.26 由于第 61(1)条所定下的规限，私隐专员在确保新闻界遵守各项保障资料原则方面不能采取主动。私隐专员即使有理由相信某新闻机构违反了保障资料第 1 或第 3 原则，也不能主动进行调查。他只能被动地回应由公众人士作出的投诉。但是即使他接获一项投诉，只要有关资料尚未发表或播放，他依然不能调查有关的新闻机构。个人资料被一名新闻工作者在违反保障资料第 1 原则的情况下收集的当事人，无权要求查阅该名新闻工作者或有关的新闻机构所持有的关于他的个人资料，除非及直至该等资料已发表或播放。

5.27 至于会否为传媒发出一套实务守则，完全是私隐专员的决

定。即使他赞同这样做，业界是否愿意与私隐专员合作制订该守则也成疑问。基于第 61(1)条的规定，私隐专员不得为草拟一套传媒实务守则而视察各新闻机构所使用的个人资料系统。他需要倚赖业界的合作和他们提供的意见，以了解新闻媒体的功能和需要。

《侵犯私隐的民事责任谘询文件》所建议的侵权行为

5.28 我们在《缠扰行为》和《侵犯私隐的民事责任》两份谘询文件中建议将以下作为或行为订定为侵权行为：

- (a) 一连串持续不断的行为，而这一连串的行为对另一人造成骚扰；
- (b) 侵扰另一人的独处或与外界隔离的境况或侵扰另一人的私人事务或业务，惟有关侵扰必须会严重冒犯一名合理的人和这人会提出反对；及
- (c) 以公开披露另一人的私人事实的方式侵犯该另一人的私隐，惟有关的披露在程度和内容方面必须会严重冒犯一名合理的人和这人会提出反对。

5.29 如果上述建议全部获得采纳，对解决传媒侵犯私隐的问题会有一些的帮助。然而因私隐被侵犯而提起的法律诉讼，不单会耗费大量时间及金钱，也会导致那些受害人不欲张扬的资料再次被公开。针对传媒的侵犯私隐行为所提供的保障，不应只限于法律措施。更重要的是有很多传媒侵犯私隐的个案是我们的建议所不能顾及的，例如：

- (a) 有关的“侵扰”或“公开披露”没有严重冒犯一名合理的人和这人不会提出反对；
- (b) 新闻界所报道的事件是在公众地方或公众可进入的私人处所发生的；
- (c) 虽然当事人身处公众不能进入的私人处所，但如他的活动是公众可以看见的，他便不会受到保护；
- (d) 报章上刊登或广播节目内播放的私人事实是属于公共领域的资料，例如该等资料已在法院的法律程序中披露或可以从公共记录中取得；
- (e) 报章上刊登或广播节目内播放的私人事实是公众有正当理由关注的资料；
- (f) 有关的侵犯私隐行为对于保护被告人或其他人的人身或财产而言是合理所需的；
- (g) 当事人不知道他被跟踪或观察；或
- (h) 当事人已逝世。

5.30 虽然我们建议那些以公开披露私人事实的方式侵犯他人私隐的人应该承担民事法律责任，但这项建议对于大部分不幸地成为具新闻价值事件的主角的受害人来说，不能提供任何帮助。根据我们的建议而衍生出来的私隐法，给予在公众地方进行的新闻采访活动很大的自由度。新闻工作者将一如以往可随意搜集公众可随意取得的个人资料。同样地，新闻界将可继续报道任何在公众地方发生或公众所能看见的事情。然而，有些人会辩称一个人即使身处公众地方也有其私隐空间。若一对在沙滩携手漫步的情侣其实是已婚但配偶却是另有其人，未经他们同意而刊登他们手牵手的照片可能会对他们造成伤害。公共记录虽然是任何公众人士都可以查阅的，但宣扬记录中的私人事实也可能会引起私隐问题。这些事实除非经新闻界宣扬，否则大部分不为公众知晓。如果发表这些事实所造成的损害大于公众所得到的益处，便须对这些事实的发表有所克制。

5.31 互联网的出现使新闻工作者可以在互联网上发掘人们过往的生活事迹。弗列德·文恩(Fred Mann)发现有些网页把汇编关于美国一般市民并可供公众查阅的资料作为一门生意来经营。任何人(包括新闻工作者)只需付出适量的金钱，便可进入这些网页并建立关于任何人的资料档案。此外，至少有一个网页容许任何人阅览他指明的任何人在互联网上向各个网络用户小组发布的每一项资讯。我们向网上的讨论伙伴述说的任何不经意的评论或敏感的政治言论，都很容易被新闻界发现并加以报道。⁸ 关于一个成为争论焦点的人的资料，亦可以在互联网上发布而轻易地把资讯传遍世界各地。这意味着私隐材料不论是否以侵扰私隐的方式取得，原则上都很容易被任何接通互联网的人传送至公共领域之内。

总结

5.32 本章的建议对保障个人私隐免受新闻采访活动侵扰这方面的需要有很大的帮助。但是，鉴于《个人资料(私隐)条例》的固有局限，以及我们在《侵犯私隐的民事责任谘询文件》中建议的关于侵犯私隐的侵权行为所涵盖的范围狭窄，我们总结认为有需要订定其他措施，就传媒的侵犯私隐行为向个人提供更有效的保障。我们会在第6章研究可否利用《广播事务管理局条例》下的现有架构为私隐受广播机构侵犯的人提供最佳的保障。至于报章杂志的出版人侵犯私隐的

⁸ F Mann, Philadelphia Online, “‘New Media’ Brings a New Set of Problems” (1998), at <<http://www.poynter.org/research/nm/nmmann98.htm>> (30.4.98) p. 3. 這個網頁監察各討論小組在網上發表的資訊，並容許一名網上訪客藉着某個關鍵詞或發表人的姓名而搜尋這些資訊。以往被理解為私人閒談的通訊現在已成為公眾可隨時查閱的資訊。

问题，则留待在第 7 章研究。

第 6 章 根据《广播事务管理局条例》 作出规管

6.1 广播媒体有可能侵犯个人隐私。有论者指收音机和电视机为家庭客厅里的“不速之客”。很多人把看电视和听收音机视为日常生活中很平常的一部分。不论电视台或电台正在播放甚么节目，他们也会在惯常时间收看或收听他们惯常收看或收听的电视节目或电台节目。他们开电视机和收音机时没有特别理由或目的；有些人这样做只为消磨时间。受众无法控制某个电视台或电台播放的节目内容；他们虽然可以关掉电视机或收音机，但却不能在有人感到被冒犯的材料播出之前这样做。

6.2 报章和杂志的读者却不然。他们事先知道有关刊物的风格和内 容，须主动在报摊付款购买刊物，所以是一群有特定喜好和品味的人；相比之下，广播节目的观众和听众可以是任何接触到电视机或收音机的人。电视和电台节目的侵扰性较报章和杂志的大，因为住宅内差不多每一个人 都可以收看和收听到电视机和收音机播放的节目。广播媒体的普遍性和侵扰性使广播节目的内容须受到较报刊的内容更严格的管制。

6.3 广播媒体包括两间商营电视广播机构、一间以香港为基地的卫星电视公司、一间收费电视广播机构、两间商营电台，以及一间公营广播机构，即 辅设电视部的香港电台。虽然任何人只要遵照《本地报刊注册条例》（第 268 章）的程序规定便可在报章上刊登任何一般法律容许的东西，但是广播机构则另外要受《广播事务管理局条例》（第 391 章）规管。这种做法与其他司法管辖区的做法一样，即电台和电视台广播所受到的规管较报章所受到的规管严格。¹

6.4 香港所有电台和电视节目（香港电台制作的除外）均须经行政长官会同行政会议批准才能播放。香港所有持牌电视台和电台广播机构，包括有线电视和卫星电视，均受广播事务管理局（下称“广管局”）规管。广管局是根据《广播事务管理局条例》设立的法定组织。

¹ 兩者獲不同待遇的理據如下：(a)大氣電波是公共資源。(b)可用作廣播的頻率是有限的。(c)成立一間廣播機構的費用高昂。(d)電台和電視台更能影響輿論，它們的廣播入侵市民的家居，傳播地域範圍廣泛，而且難以控制。(e)廣播媒體在缺乏規管的情況下不能達致多元發展及節目多元化的目標。參閱 E Barendt, *Broadcasting Law* (1992), pp 4-9.

法例规定，这些机构有责任遵守与节目标准、广告标准和技术标准有关的业务守则。香港电台于 1995 年同意遵守广管局有关的业务守则所定的节目标准和接受广管局的管辖。²

6.5 广管局由三名公职人员和六至九名业外人士组成，全部由行政长官委任。广管局的主要职能如下：

- 就申请和续发广播牌照事宜向行政长官会同行政会议提交建议；
- 监察本港电视及电台广播，以确保持牌机构遵守有关的规例、业务守则和发牌条件；
- 处理有关广播机构违反业务守则所定标准的投诉，必要时惩处有关的广播机构；及
- 发表和修订关于节目标准和广告标准的业务守则，供电视和电台广播机构遵守。

6.6 影视及娱乐事务管理处作为广管局的行政机关，在接获投诉后会展开调查，如有表面证据证明投诉所指的广播节目有违反任何规例、发牌条件或业务守则的条文，便会把有关投诉转交投诉委员会处理。投诉委员会由不少于五名委员组成，委员全由广管局委任。投诉委员会在研究各方的陈述后便会向广管局提交建议，最终决定是由广管局作出。

6.7 广管局如裁定某广播机构有犯错，可发出指令要求该机构采取该局认为有必要的行动。³ 任何广播机构违反该局发出的业务守则、发牌条件或指令，该局也可处以罚款。事实上，在 1990 年 3 月至 1997 年 8 月期间，该局共对 18 宗个案处以罚款，占投诉委员会在该段期间内处理的投诉个案 3%。⁴ 广播机构如不满广管局发出的指令或业务守则的条文，可向行政长官会同行政会议提出上诉。广管局会在其每月的新闻公布和年报内刊登该局所作出的决定。

6.8 广管局会透过多种机制以确保持牌广播机构遵守已订定的标准。这些机制包括：

- 选择性监察电视和电台广播；
- 与广播机构的高级管理人员举行会议，讨论双方均感兴趣或关注的事宜；

² 香港电台的节目制作人员须额外遵守《香港电台节目制作人员守则》（1998 年 9 月）。

³ 《广播事务管理局条例》（第 391 章）第 9B 及 20 条；《电视条例》（第 52 章）第 34 条。

⁴ 《广播事务管理局报告书：一九九六年九月—一九九七年八月》，附录 10。

- 进行定期意见调查和在对持牌机构的广播牌照进行中期检讨期间举行公开的听证会；及
- 透过“电视观众谘询计划”征询公众意见。根据该计划，当局成立了 18 个分区电视观众谘询小组和 5 个谘询委员会，成员超过 500 人。

6.9 此外，还有一个业务守则谘询委员会，其职能是负责检讨适用于电视和电台广播的关于节目、广告和技术标准的业务守则。关于节目标准的业务守则虽然十分全面，但却没有任何保障私隐的条文。它所关注的事项，主要是制作的节目是否符合雅俗标准和庄重得体，报道是否准确、公平和公正，以及节目是否有暴力和性的描述。业务守则的焦点，是萤光幕前看到的内容。萤光幕后的事宜，例如搜集资料的方法，则不在现有的规管范围内。《广播事务管理局条例》没有定下任何程序，让个人可就广播机构使用令人反感的手段搜集个人资料作广播之用，或就广播机构播放当事人不想公开宣扬的个人资料，作出投诉。

6.10 由于广管局已获授予权力和职能，以确保持牌机构履行有关法例、牌照和业务守则所规定的责任和义务，如要加强保障个人私隐以免受广播机构侵犯，一个简便的方法就是让广管局额外承担监察广播机构的采访活动和新闻报道的责任，看看有没有侵犯私隐的行为，并授权广管局处理和裁定关于广播机构在受业务守则规范的节目内或在搜集资料制作该等节目时作出不当的侵犯私隐行为的投诉。这是一个务实的方案，因为根据《广播事务管理局条例》所设立的架构，是非常适合用来有效地处理传媒侵犯私隐的投诉。我们是注意到在 1998 年 9 月发表的《香港电台节目制作人员守则》载有关于私隐的条文。

6.11 要实施这个方案，就必须把禁止广播机构作出不当的侵犯私隐行为的条文纳入现有的业务守则内，业务守则委员会便可随之而不断检讨这些条文。至于广播机构是否遵守有关条文，可由影视及娱乐事务管理处负责监察。此外，“电视观众谘询计划”也可以发挥一定的监察作用。

6.12 采用根据《广播事务管理局条例》所设立的架构来处理广播机构的侵犯私隐行为是可取的做法，因为广管局是一个独立和公正的机构。该局的主席并非由广播业人士委任，亦非从业内人士选出，所订的业务守则亦不是由广播业人士草拟和执行。该条例内的许多条文，包括那些授权广管局发出指令和判处罚款的条文，会确保任何纳入业务守则的保障私隐条文获广播机构遵守，并在必要时强制执行。

供广播机构遵守的保障私隐条文的范例，可参考英国广播标准委员会采用的《关于公平和私隐的守则》、英国广播公司的《节目制作人员守则》和英国的独立电视委员会的《节目守则》。⁵ 由于广播节目的内容多年来均在现有的架构下受到规管，遵从保障私隐的条文对于广播机构来说应该不会构成过重的负担。广播机构一直以来均有监察它们的新闻节目和新闻短片，以确保它们符合业务守则所订的节目标准，例如有良好品味、准确、公正、持平和不煽情。⁶ 现有的广播机构在这方面做得很成功。我们相信，它们在制作节目时顾及他人的私隐应该没有困难。

6.13 广管局采纳的保障私隐条文将会同时适用于新闻和娱乐节目。虽然新闻节目的监制较容易以公众利益为由辩称某次侵扰或某个节目并非不当，但其实所有节目监制，不论他们负责的节目性质为何，都可以公众利益作为辩护理由。

建议 2

我们建议广播事务管理局在关于节目标准的业务守则内加入与下列事项有关的条文：**(a)**在香港播放的节目内出现的不当的侵犯私隐行为；和**(b)**与供该等节目播放的资料的搜集有关的不当的侵犯私隐行为。

6.14 我们知道有待纳入广管局业务守则的私隐条文中，其中一些可能与我们在第 5 章建议个人资料私隐专员制订供新闻媒体采用的《实务守则》的条文重叠。然而，由于广管局的私隐条文所针对的对象是持牌广播机构，重点在于特别与广播业有关的私隐事宜，而这些条文并不受《个人资料（私隐）条例》的保障资料原则规限，所以，因广播机构的侵犯私隐行为而受屈的人很可能会引用《广播事务管理局条例》，而不是《个人资料（私隐）条例》，寻求补救。

⁵ Independent Television Commission, *The ITC Programme Code - Summer 1995*. 该守则适用于所有由独立电视委员会发牌的广播，和某些包括由获该委员会发牌的本地电视广播之内的海外卫星节目。《香港电台节目制作人员守则》内的私隐条文（守则第 4.7 和 5.1 段）未如英国广播公司和独立电视委员会的守则般详盡。

⁶ 例如《商營電視業務守則—節目標準》（1997 年 8 月）第 15 段規定新聞或新聞短片必須符合七項原則，包括(i)“選擇和播映新聞時，應以不流於低俗為原則，恐怖突兀、駭人聽聞或令人驚恐的細節，如與所報道事實無重要關係，應予略去。播映新聞應避免引起虛驚”；和(ii)“新聞報告所用的圖片，應該小心選擇，以確保公平，決不能誤導觀眾，或駭人聽聞。”

6.15 我们参考过其他司法管辖区的新闻媒体和新闻工作者的组织所采用的道德规范，这些地区包括澳大利亚⁷、中国大陆⁸、芬兰、德国、爱尔兰、意大利、俄罗斯、西班牙、瑞典、台湾⁹、英国和美国。¹⁰ 大部分欧洲国家的传媒道德规范均可在互联网上找到。¹¹ 在制定任何规管新闻媒体收集和使用个人资料的作业守则时，均应适当地参考这些司法管辖区的有关规范。令我们印象特别深刻的，是德国报业评议会¹²、英国的报刊投诉委员会、英国广播标准委员会、英国广播公司和英国独立电视委员会等组织所采用的规范内有关私隐的条文。我们认为这些规范对于草拟一份规管传媒侵犯私隐行为的守则的工作是很有用的参考材料。

6.16 我们希望补充一点，有关守则应同时兼顾某项作为的后果和性质，并在论及个别事件时尽量协调两者。虽然守则的条文应具弹性，但其程度不应宽松至“将守则变成只不过是供援引守则的人用来印证他们的个人偏好是合理的理据。”¹³

建议 3

我们建议广播事务管理局和个人资料私隐专员在草拟有关的私隐条文时，应顾及德国报业评议会发出的《报业守则》、英国报刊投诉委员会核准的《作业守则》、英国广播标准委员会采用的《关于公平和私隐的守则》、英国广播公司发出的《节目制作人员守则》、及其他司法管辖区采用的行为守则。

6.17 由于《广播事务管理局条例》已足以处理广播机构的侵犯私隐行为，所以我们将于下一章探讨需要制定甚么措施来有效解决报章

⁷ J Hurst & S A White, Appendices 1 to 7.

⁸ 經中華全國新聞工作者協會理事會通過的《中國新聞工作者職業道德準則》訂明，新聞工作者須“維護憲法規定的公民權利，不揭人隱私，不誹謗他人，要通過合法和正當的手段獲取新聞，尊重被採訪者的聲明和正當要求。”該《準則》刊於陳桂蘭主編的《新聞職業道德教程》附錄二。

⁹ 經台灣的新聞評議委員會通過適用於報業、電視廣播業和無線電廣播業的道德規範載錄於馬驥伸：《新聞倫理》（香港海嘯出版事業，1997年），附錄二至四。

¹⁰ J Black *et al* (1995), above.

¹¹ EthicNet, “Databank for European Codes of Journalism Ethics”, at <<http://www.uta.fi/ethicnet/index.html>>.

¹² 德國的《報業守則》見<<http://www.uta.fi/ethicnet/germany.html>>。

¹³ E B Lambeth, above, 23.

和杂志出版人的侵犯私隐行为。

第 7 章 进一步规管报界的侵犯私隐行为的措施

7.1 我们已在上文第 5 章解释何以《个人资料（私隐）条例》或许未能为那些私隐受传媒侵犯的受害人提供足够而有效的保障。如果我们在第 6 章所作的建议获得落实，单靠《广播事务管理局条例》已足以处理广播机构的侵犯私隐行为。因此，本章将专注处理报章和杂志出版人的侵犯私隐行为。除非文意另有所指，本章提述的“报界”一词应该按其狭义理解，即仅指报章和杂志而已。

7.2 在研究如何为个人私隐免受报界干扰一事提供更佳保障之前，让我们先来衡量为新闻媒体制定道德规范的利弊。

新闻媒体的道德规范¹

7.3 道德规范常被人视为代表某行业及其从业员的良知。下文是路易·戴 (Louis Day) 解释道德规范对社会福祉是何等重要：²

- (a) 它促使社会上的人建立互信和合作关系。如果传媒未能达到社会对它们在道德上的期望，社会对新闻界的信心便会受到磨蚀，而传媒将因而不能履行其社会责任。
- (b) 它把守着道德之门，使社会知悉某些道德价值观的相对重要性，并识别出那些行为由于受社会冷遇而归类为不道德的行为。
- (c) 它扮演着道德的裁判官，对建基于个人利益而互相矛盾的诉求作出裁决。
- (d) 它替社会阐明潜藏在新出现的道德两难局面中相持不下的价值观和原则。

7.4 《信报财经新闻》有一篇社评指出，没有道德规范的社会尽

¹ 参阅马驥伸著：《新聞倫理》（1997 年），第 1-4 章。

² L A Day, *Ethics in Media Communications: Cases and Controversies* (Wadsworth Publishing, 1997), ch 2.

管有法治，但仍然难以健康发展：³

“香港是一个非道德(amoral)社会，大众文化注意法律却排斥有关道德的讨论。我们的教会、学校、政治家、舆论界、社会工作组织等，在道德问题上都明显未敢公开积极取向。也许我们社会的道德钟摆还未像西方很多发达国家那样，从非道德的极端退却。如此，法治必然持续单薄无力。”

7.5 道德规范介乎法律与个人价值之间。加柏(Kaplar)和明尼士(Maines)就道德与法律的歧异作如下诠释：⁴

“道德是一个合乎义理的决定过程，是一个合乎义理的抉择过程。它敦促我们做正确的事，因为如此是有道德和本身是正当的（正如康德或者也会这样说）。道德追求的是完美。然而，法律则是由外界强加于个人身上，并非发自内心的。……就前者而言，选择依法行事的推动力源于恐惧，即希望不会受到惩罚；选择依道德行事的推动力则源于对真善美的追寻，即力求达致合乎完美的道德境界的愿望。换言之，当某人依法行事，他是选择不让自己的行为达不到最低标准。当某人依道德行事，他是选择按照最高的行为标准行事。”

关于私隐的报业守则

7.6 我们明白新闻道德应该由新闻工作者自行厘定。不过，由于报界的作为可能影响公众人士所享有的私隐权，所以就私隐事宜制定一套行为守则（或作业守则）以规管报界的侵犯私隐行为，是符合公众利益的。不过，有人辩称一套正式的传媒行为守则没有甚么用处。对这类守则有保留的原因有数项之多：⁵

- (a) 守则内容过于空泛；
- (b) 订出守则主要是一种公共关系手段；
- (c) 除非守则的规管范围同时包括出版人和广播机构，否则这

³ “法治的单薄；道德的聾啞”，《信報財經新聞》（1998年8月3日）。該篇社評論述一宗涉及一名立法會議員被控偽造文件罪的案件。參閱《信報財經新聞》在1999年2月15日刊載的社論。

⁴ R T Kaplar and P D Maines, *The Government Factor - Undermining Journalistic Ethics in the Information Age* (Washington: Cato Institute, 1995), 34-35.

⁵ E B Lambeth, above, 67.

套守则没有实际意义；

- (d) 守则内没有强制执行的机制；及
- (e) 守则会助长虚假的清高形象。

7.7 不过，一套行为守则会“就良好的工作方法提供一般指引，而这份指引是传媒东主、编辑和记者应该会遵守的，而公众人士也会觉得该指引有价值，因为它显示公众人士可以对报业有甚么期望。”⁶ 英国报刊投诉委员会的守则委员会主席大卫·英格殊爵士(Sir David English)坚称，为报业订定一套明确可行的作业守则，对编辑、公众和投诉委员会的成员都是非常重要，原因如下：⁷

- (a) 它为编辑提供一套建基于最佳作业模式和常理之上的明确基本规则，使他们和竞争对手均可按照这套规则工作；
- (b) 公众可以知道他们可以预期报章和杂志应该达到甚么标准，和知道他们投诉时所享有的权利；及
- (c) 投诉委员会的成员可以按照守则的条文就接获的投诉作出裁决。

7.8 如果新闻工作者自视为专业人士，那么报业没有一套适用于整个行业的行为守则便是异于常规。若然新闻工作不被视为一门专业，那么能够有一套适用于整个行业的行为守则，无疑会将新闻工作者的社会地位提高至与专业人士看齐。加尔吉委员会指出：⁸

“任何制度对个人所提供的保障或补救，如果是取决于个别新闻工作者或编辑的酌情决定权(编辑是不能确定竞争对手不会报道一则他同意不予报道的新闻)，是会招来批评的。竞争的压力、报社的风格、编辑或新闻工作者的品格、当事人的身分，以及有关新闻的性质，均可能影响结果，并可能对当事人造成严重后果。在缺乏一套由编辑部公开承诺会遵守的详尽作业守则的情况下，不能保证投诉人的申诉会成功。”

7.9 关于私隐事宜的报业守则是不会属于法律的一部分。守则所订的标准，是超乎新闻工作者和出版人所必须承担的法律义务。这份守则不会订出最高的行为标准以求达致完美的道德典范，而是会包涵获所有或大部分新闻工作者认同和遵从的价值观。当新闻工作者取得

⁶ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters*, above, para 15.5.

⁷ "Report by the Chairman of the Code Committee" (1996), at <<http://www.pcc.org.uk/annual/codechai.htm>> (1.5.98).

⁸ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters*, above, para 13.5.

的资料是源自公共领域并可让人随意索取的，但报道的题材是关于一名易受伤害的人，则该守则会使有关的新闻工作者三思，看看是否即使采用那些资料有可能对当事人造成损害也应该这样做。因此，纵使某法庭案件已披露案中儿童或罪案受害人的资料，而报界是可以合法报道在法庭程序中披露的资料，新闻工作者仍然有义务再细想，是否真的有需要在新新闻报道中披露该儿童或受害人的姓名，以及如此指名道姓会否令当事人更加易受伤害。换言之，行为守则的作用，是为易受伤害的人在法律保护之上再添保障。报界在决定是否发布私人资料时，将不会只顾其自身利益，而必须遵从守则的条文来考量有没有充分理据支持披露资料的决定。因此，一份新闻界的行为守则可以使传媒机构注意到他们有责任以公平和合法的手段去采访和报道新闻。

7.10 制定一份关于私隐事宜的报业守则是有利业界的，因为这可使所有报章和杂志在公平环境下竞争。这守则的另一好处，就是规定传媒业之内各阶层的人都必须遵守同一套守则，并采用同一套守则来评核所有从事采访和发布新闻的人的表现，包括报章的摄影记者、记者、新闻行政人员、总编辑和东主等的表现。这守则也可纳入为新闻工作者的雇佣合约的一部分，除了使报章东主和编辑可以对违反守则的新闻工作者施加纪律处分，更可为新闻工作者提供保障，使他们在遇到编辑和东主指派他们执行违反守则的任务时，不致因抗命而受到不公平对待。

7.11 尽管香港记者协会认为有需要为其记者会员制定一套名为《专业守则》的规范，但香港报业公会却没有为其会员制定任何作业守则。香港的报章东主和出版人没有采用任何适用于报界的作业守则。不过，作为对其报社运作有最终操控权的人，报章东主应该对其属下员工的任何不当的侵犯私隐行为负上责任。曾经接受新闻学训练的编辑或者会声称他们应该有控制报章的内容和记者的活动的自主权。然而，不是所有报章东主都认同这项原则，让编辑全权主理报社的事务。报章东主可能干预编辑过程，并亲自主理其报章的日常运作。有作出干预的报章东主如果不遵从新闻工作者的专业操守，可能会对新闻工作者和编辑施加不适当的压力。

7.12 除了东主之外，编辑也可能影响新闻工作者采访或报道新闻的方式。编辑可能指示新闻工作者作出违反传媒道德的作为。由于前线新闻工作者通常都遵照编辑或东主的指示行事，他们一般都赞同有公平的竞争环境，希望可以无需为应付其主管的过份要求或为了击败其他报章的同业而在履行其职责时不择手段。然而，有一些情况是新闻工作者在未经其编辑授意的情况下作出侵犯私隐的行为，因为他们

相信编辑会采用藉这些手段取得的资料。因此，报章东主、出版人、编辑和记者应该遵从同一套关于私隐事宜的报业守则所载的专业操守。

7.13 我们注意到，联合国秘书长于 1976 年发表的关于私隐权的报告书所载的声明之中，其中一项指明：“各国须鼓励订立包括尊重个人私隐的规定的新闻工作者道德规范。”⁹

由独立组织规管报界的侵犯私隐行为

7.14 很多与公众有事务往来的行业均有法定责任透过纪律程序来规管其成员的专业操守。¹⁰ 这些行业的成员都毫无例外地受一套经他们所属的专业团体核准和执行的行为守则约束。行业内的任何成员如被指有专业失当行为，该成员便须面对按照所属专业团体所采用的规则举行的纪律研讯。

7.15 根据一项在 1990 年进行的调查结果显示，香港约有五成新闻工作者没有接受新闻学的专业教育。¹¹ 如果新闻工作者自视为专业人员并行使《基本法》所保证的新闻自由，那么他们不受任何通常适用于各种专业的规管措施的约束，实在异于常规。《远东经济评论》进行的“亚洲行政人员普查”结果显示，在有作出回应的香港行政人员之中，65%肯定新闻自由对经济发展是重要的，但也正好有 50%表明政府应该对传媒实施“有限度管制”。¹² 一名新闻申诉专员正确地观察到，“新闻界对人们的生活和思想有极大的感染力和影响力。既然社会上其他有权势的组别，例如政府、军方、商界、艺术界、宗教界、财经界及其他界别等均受到监察，没有理由让新闻界不受同类的监察。”¹³

7.16 很多行业都受到规管，这除了是为了规管成员之间的关系外，也是为了保障公众的利益。有必要提出应否规管报界的侵犯私隐行为这个问题，是由于公众人士有怨言，以及私隐遭新闻界侵犯的受

⁹ UN Document E/CN.4/1116, para 177(3)(d).

¹⁰ 例如《法律執業者條例》（第 159 章）；《牙醫註冊條例》（第 156 章）；《醫生註冊條例》（第 161 章）；《建築師註冊條例》（第 408 章）；《工程師註冊條例》（第 409 章）。

¹¹ J M Chan, P S N Lee & C C Lee (1996). 同上，第 44 頁。該調查發現有 20% 的香港新聞工作者沒有接受專上院校或大學教育，而在曾經接受專上院校或大學教育的新聞工作者中，有 40% 不是主修新聞學。

¹² 《遠東經濟評論》（1999 年 4 月 22 日），第 26 頁。

¹³ A C Nauman, “News Ombudsmanship: Its History and Rationale” (1994) at <<http://www5.infi.net/ono/nauman2.html>>.

害人对于新闻界的操守表示不满。新闻界的侵犯私隐行为侵害了公众人士的私隐权。就此而言，广大市民有权促使新闻界是在符合《公民权利和政治权利国际公约》第十九条的基础原则的情况下运作。因此，尽管享有自由的新闻界有多种重要功能，规管新闻界的侵犯私隐行为仍然是符合公众利益的。因此，应该成立一个独立组织，专责监督一份关于私隐的报业守则的执行，以界定甚么是可以接受的行为，使凡是逾越合理界线的侵犯私隐行为都可以受到调查。

7.17 正如第 4 章所述，自从该宗涉及一名鳏夫的事件引起舆论哗然之后，有更多人支持成立新闻评议会。有愈来愈多人认为报界需要一个自律组织。香港记者协会和香港新闻行政人员协会都声称他们不反对成立新闻评议会，但政府不得参与其中。在学术界方面，有多名学者都认为这个方案具吸引力。香港大学法律系的陈文敏早于 1988 年便察觉有需要成立新闻评议会，他说：

“尽管我个人会大力支持任何反抗政府控制新闻界的做法，另一方面，我亦期望新闻界确保及维持最高标准的专业道德。我认为新闻界非常需要一份可以指引它履行其职务的本地道德守则。道德守则应该与评议会并行，后者负责确保守则获遵守、不时修订守则及给予实际的意见和指示。为确保其公正无私，评议会应该包括新闻业和公众成员。每一个受人尊敬的专业，都必须有一些内部的途径确保其成员的水准和操守。新闻业作为一个专业亦不例外。它不应被视为一种新闻或社论自由的控制或干预，反之，这是新闻自由的最终保障。”¹⁴

7.18 有报道引述香港中文大学新闻与传播学系助理教授苏钥机的意见，指他说当自律不能起作用的时候，一个由业内人士和其他界别的代表组成的而政府又没有参与的传媒评议会是有助维护道德和专业操守。¹⁵ 香港理工大学高级讲师史文鸿亦提出成立新闻评议会是解决传媒滥权问题的多个方法之一。¹⁶ 城市大学的冯应谦和陈心仪在剖析美国明尼苏达州的经验后，简单勾划了在香港设立的新闻评议会的基本架构。¹⁷ 较近期的亦有香港中文大学新闻及传播学系副教授梁

¹⁴ 陈文敏：“新闻自由——人權的保障”，《香港記者協會廿週年 1968—1988》，第 30 及 43 頁。

¹⁵ 《南華早報》（1998 年 11 月 16 日）。

¹⁶ 史文鴻：“「新聞評議會」是否怪異”（1998 年 12 月）。（在香港大學亞洲研究中心和自由論壇亞洲中心在 1999 年 1 月 26 日合辦的“香港新聞傳媒改革路向”會議上派發。）

¹⁷ 馮應謙和陳心仪：“成立新聞評議會的參考模式”《信報財經新聞》（1998 年 12

伟贤倡议成立一个类似消费者委员会和申诉专员公署的法定组织，专责处理针对传媒的投诉，并主动对不恰当的报道进行调查，和公布其调查结果。¹⁸

7.19 既然有迫切的社会需要去保障个人私隐免受传媒的不当侵犯，报界的活动如果侵犯了个人的私隐，是必须受到规管的。若然各界人士接受报界的侵犯私隐行为应该受到规管，有关的规管措施便必须有效力。但如果根本没有自律机制或现有的自律机制无效，便有需要立法成立一个有法定权力规管传媒的侵犯私隐行为的组织。我们不是提议新闻工作者应该注册或出版人应该受发牌制度管制，但既然在可预见的将来不大可能有一个自发组成的、规管报业操守的机制成立（更遑论有这样的一个机制并且成功运作），所以有需要立法设立一个规管报界侵犯私隐行为的组织。

7.20 为了确保该个规管报界的侵犯私隐行为的机制不受政府干预，该机制必须是而且必须获认同是独立于政府以外。因此，应该成立一个独立的“委任委员会”，以委出这个规管组织的成员。不过，尽管这个组织的成立以至运作都应该独立于政府以外，但却无必要将新闻界也摒诸门外。从事新闻工作的人可以有代表出任该组织的成员，以提供新闻业方面的专业知识，弥补来自公众的成员在这方面所可能有的不足之处，如此则可确保这个组织所作出的决定都是合乎情理，并会获得报界的尊重。这个组织除了受理和调查公众的投诉之外，也可获授权制定一套关于私隐的行为守则，亦可获授权着令违反守则的报章刊登道歉启事和更正声明。

7.21 该份关于私隐事宜的报业守则所涵盖的范围，会较根据《个人资料（私隐）条例》发出的实务守则的范围广泛。后者只可处理保障资料原则如何在新闻媒体应用的问题，但前者所涵盖的，会包括与为了新闻工作目的而收集及使用私人事实有关的、有可能带出私隐问题的报界运作的各个方面，不论该等新闻活动有否涉及保障资料原则。

7.22 我们注意到，愈来愈多人关注到传媒在私隐范畴以外所出现的不正之风。然而，我们的研究范围是私隐问题，所以我们没有研究这些不属于私隐的问题。不过，我们相信，即使将来成立的组织只是规管新闻界的侵犯私隐行为，也是值得的。英国报刊投诉委员会报告，

月 24 日)；陳玉璽：“監察傳媒可以動用法律嗎？”《信報財經新聞》(1998 年 11 月 30 日)。

¹⁸ 立法會民政事務委員會在 1999 年 4 月 26 日的會議。

在 1997 年完成处理的投诉个案中，关于私隐和资料真确性的投诉分别占 20%和 53%。¹⁹ 由于在报章上准确报道个人资料是属于个人私隐的其中一个范畴，所以这也应该属于该独立组织的规管范围之内，加上香港报界的侵犯私隐问题看来较英国的更为普遍，所以我们深信即使该独立组织的职权范围只限于私隐事宜，它仍可发挥重要的作用。

立法设立一个规管报界侵犯私隐行为的机制的利弊

7.23 虽然我们认同有需要设立一个有法定权力规管报界侵犯私隐行为的机制，但是我们仍须顾及那些对法定组织的成立和运作存有疑虑的人所关注的事项。他们的主要顾虑是，这类组织有可能被当权者滥用或操控，单凭它是透过立法设立并由立法会授予职权这两点并不能保证它不会被人滥用或操控。立法会可随时修订产生这个组织的法例，从而改变它的组成或赋予它超乎达致该组织的正当目标所合理必需的权力，以致损害该组织的独立性和新闻自由。当权者也可能委任偏袒某方或不尊重新闻自由的人为组织成员。受这些人支配的组织是相当可能会损害新闻自由和香港的长远利益。再者，为凸显其独立性，结果可能导致它有很低的问责性，使它更加有可能滥用权力。

7.24 虽然上述论点并非毫无根据，但大体上都是出于误解。无论如何，它们并不是无法解决的问题。首先，《基本法》已承诺所有立法会议员将会由普选产生。通过选举产生的立法会，是相当不可能在明知违反基本人权的情况下修改有关机制。

7.25 其次，立法会必须遵照《基本法》行事，不得通过与《基本法》相抵触的法例。²⁰ 由于《基本法》规定，对香港居民享有的权利和自由所施加的限制，不得违反人权公约，所以对言论自由和新闻自由所施加的限制，如果是《公民权利和政治权利国际公约》不允许的，便相当可能被法院裁定为抵触《基本法》而变得不具法律效力。

7.26 第三，既然行政、立法和司法的权力应该而且亦是互相制衡，而新闻界是被视为另一股制衡政府力量的第四权，那么让新闻界受到为保护他人的合法权利和自由而合理地需要设立的机制所制约，也是自然不过的。下文载录的《星期日电讯报》社论可供我们参考：

¹⁹ Press Complaints Commission, "Review of the Year" (1997), at <<http://www.pcc.org.uk/annual/97/review97.htm>> (15.1.99), p 5. 關於私隱的投訴細分為下列各項：私隱 (13.0%)；竊聽器(0.1%)；醫院 (0.3%)；騷擾(3.0%)；侵擾他人傷悼(2.0%)；無辜的親戚(0.6%)；性罪案中的兒童 (0.3%)；罪案受害人 (0.3%)。

²⁰ 《基本法》第十一條第二段。法院有權裁定某條法例有否違反《基本法》。

“许多为现行自律制度辩护的论据都是虚伪的矫饰之辞。这点似乎对所有人而言都是明白不过，惟独是那些提出这些论据的新闻工作者是例外。那些猛烈抨击其他业界（如股票交易所、警队和医护界）不能藉自律来确保高尚操守的编辑，看来无法理解他们的抗辩言论（即可以信赖新闻工作者能够自我约束），在公众眼中是多么空洞无力。”²¹

假如报界不能有效地自律，则立法机关作为代表广大市民利益的组织，是非常适宜厘定规管报界的措施的具体内容。

7.27 最后，为了尽量减低当权者滥权的风险，可在有关法例中订出条文，以确保依法设立的组织是独立于政府以外。正如上文所述，可邀请一名独立人士委出一个委任该独立组织的成员的“委任委员会”。如此组成的独立组织便可专责拟定一份关于私隐事宜的报业守则和裁决关于违反守则的投诉。

7.28 除了设立阻止政府干预该组织的运作的机制之外，还可以在透过法例建立的架构中加入其他的保障措施，以防止组织的成员滥用权力。举例来说，法例可就组织成员的资格和撤销资格事宜订立规则；亦可以规定该组织在拟定私隐守则时谘询业界和公众的意见；规定它公布裁决的理据；在定期报告中公布调查结果；以及发表年报。

7.29 立法规管传媒一事不是崭新意念。跟其他司法管辖区一样，香港的广播业是受一个法定的独立组织规管，该组织就是根据《广播事务管理局条例》设立的广播事务管理局。广管局独立于业界和政府以外，从来没有人质疑广播界的新闻自由因为受一个法定组织规管而受到损害，也没有人基于产生这个组织的法例是由政府引进和广播业是受法律规管而质疑政府干预新闻自由。广管局的成功例子，正好显示新闻自由与法律规管并非互不相容，只要法例设立的架构有足够的保障措施，便可以将政府滥权和不当干预的风险减至最低。

7.30 除了广管局外，还有其他独立于政府之外并获得公众尊重的法定组织，例如选区分界及选举事务委员会、申诉专员公署、个人资料私隐专员公署、律师纪律审裁组、大律师纪律审裁组、司法人员推荐委员会和投诉警方独立监察委员会。律师纪律审裁组和大律师纪律审裁组凭借《法律执业者条例》（第159章）所授予的法定权力，可分别调查律师和大律师的行为，但从来没有人因政府立法监管法律执

²¹ *The Sunday Telegraph*, 14 September 1997.

业者的行为而质疑政府干预法律界的独立性。同样地，获授权推荐人选填补司法人员空缺的司法人员推荐委员会，是根据《司法人员推荐委员会条例》（第 92 章）设立的。事实上，高等法院和终审法院也是透过立法成立的。从来没有人指出有关法例让政府有机可乘，干预司法工作。

7.31 有人指称设立法定机构监察报界会损害新闻自由和削弱编辑自主权。这个机制一旦确立之后，便可以随着有控制权的人的意愿而将规管范围伸延至其他范畴。然而，只要法例有条文确保规管报界侵犯私隐行为的组织是独立于政府以外，设立这样的一个组织是不会让政府有机会干预新闻自由的；毕竟最终决定这个组织的成员组合、职能和权力的，是立法会而不是政府。因此，任何指称设立这样的一个组织会招致更为严苛的规管和容许政府干预新闻自由的论调，都是站不住脚的。基于同一原因，由这个独立组织核准的关于报界侵犯私隐行为的任何行为守则，也是不可能有政府参与其中。我们看不出任何理由成立如此一个完全独立的组织会导致报界受政府操控的局面出现。只要有关法例保障其自主权，那么即使这个独立组织的经费来自公帑，也不会妨碍它独立行事。

7.32 透过立法设立的组织有一个明显的好处，就是法例可以赋予该组织和其成员免因行使权力而被他人起诉。我们在上文第 4 章申述业界的忧虑，就是当有新闻组织批评某报章，该新闻组织的干事或会因此而被该报章起诉。如果业界确有这样的忧虑，解决方法便只有通过法例成立组织一途。只有立法成立的组织才可享有绝对豁免权，免因作出批评报章的裁决而须负上法律责任。自发组成的组织，不论以何种方式组成（例如香港记者协会提议的传媒操守论坛，或是香港华文报业协会提议的新闻团体联合会，以至一些学者提出的新闻或报业评议会等），如果作出的声明或裁决是批评一份不参与自律计划的报章，有关成员便有可能被控诽谤。由此看来，除非有一个获得所有报章东主支持的自律组织，否则只有一个藉立法成立的组织，才可以在无惧自行其是的报章报复履行其监察职能。

7.33 为新闻媒体制定行为守则的构想受人非议的理由，包括道德事宜不宜由业外组织裁断。不过，既然有不少司法管辖区的报界对受到一份由报业评议会执行的报业守则制约不觉得反感，没有理由制定一份适用于整个报业的关于私隐事宜的行为守则是切实际或会损害报业的利益。事实上，香港所有广播机构均受广管局制定的关于节目标准的业务守则约束。这些守则包涵可对广播机构强制执行的道德

和专业标准，充分照顾到广播机构和普罗市民的利益。有一点应该注意：尽管我们提及的独立组织是立法成立，但由它制定的行为守则却不具法定地位。对于守则的内容，政府和立法会都是无从置喙的。在草拟守则的过程中，报界不单会获得谘询，还可以直接参与其事。该独立组织虽然有公众人士参与，但本质上将会是一个自律组织。

7.34 各位或许还记得，亚洲电视有限公司和电视广播有限公司在处理一宗因妻子带同两名儿子自杀而成为鳏夫的新闻上，合共被罚15万元。广管局认为有关报道内容严重违反了《商营电视业务守则之节目标准》，包括规定凡涉及家庭成员关系或其他重要人伦关系，必须审慎处理，不应妄加利用或以不负责的态度处理；应该尊重婚姻的神圣和家庭的重要性；并必须审慎处理关于嫖妓、或社会或家庭冲突的题目。虽然有人或许认为有一份或以上的报章在报道此事件上所犯的错失不比这两间电视台轻，但事实上没有任何报章因为以大篇幅报道上述鳏夫的新闻而受谴责，更遑论受规管组织惩处。原因是现时既没有监察报界操守的自发或法定组织，亦没有适用于整个报界的道德规范。主流报章的读者数量和对社会的影响力绝不逊于任何电视台或电台，但目前只有广播机构才受到规管组织依据一套业务守则监管，而报界是无需遵守人们可合理期望一间负责任的新闻机构在自由社会中理应遵从的专业守则。为报界制定行为守则，尽管只限于私隐事宜，也可在一定程度上纠正这个不平衡状况。

7.35 在报章上公开披露易受伤害的人的私人资料，可能会令该人感到尴尬、冒犯其尊严、摧毁其事业、破坏其家庭幸福、损害其身体或精神健康，甚至在极端情况下导致他死亡。公众可能对他人的私生活感兴趣，但在互相尊重对方合法权利的文明社会中，报界是无权只为满足读者知悉某人的私隐详情的兴趣而侵犯该人的私隐。

7.36 透过参考《公民权利和政治权利国际公约》第十九条的规定，可以确定《基本法》所赋予的新闻自由是带有义务和责任性的。²² 新闻自由是受到对于尊重《公民权利和政治权利国际公约》所确认的各种权利来说是必需的限制所制约。²³ 根据该《国际公约》第十七条的规定，香港居民有权享受法律保护，以免他们的私生活受到“任意”或非法的干涉。该条规定的“法律保护”所指的措施，是包括私法和行政法方面的措施，甚至刑法的禁制法则。²⁴ 《基本法》第

²² 法院在解释《基本法》内授予个人权利和自由的条文时，可借鉴《公民权利和政治权利国际公约》的相关条文作指引。例如 *Chan Kam Nga v Director of Immigration* [1998] 2 HKC 16。

²³ 《基本法》第三十九条第二段。

²⁴ UN Document E/CN.4/446。

三十九条进一步规定，该公约的条文是通过香港的法律予以实施。因此，政府和立法会都有义务保障香港居民免遭报界任意干涉其私生活。我们认为，不能以公众利益作辩解的报界侵犯私隐行为，是《公民权利和政治权利国际公约》第十七条所指的“任意”干涉私生活的行为，这种干涉是滥用新闻自由的行为，不可能是正当行使新闻自由的行为，所以保障个人免受这种任意干涉并没有侵害新闻自由。相反，这是允许的管治目标。立法设立规管报界侵犯私隐行为的独立组织，只是为了达致这个合法合理的目标，不会因此而影响受《基本法》保障的言论，毕竟我们没有提议必须禁止如第2章所述例子所提及的特定行为。我们只是提议由一个独立组织制定和执行一套专业操守，以杜绝滥权行为。

7.37 既然报界任意干涉香港居民的私生活的行为是滥用新闻自由的行为，保障个人免受报界的不当私隐侵犯，不仅不会妨碍正当行使自由发表意见的权利，反而有助提高新闻工作者的声誉。如果成立独立的机制，按照《公民权利和政治权利国际公约》第十九条的规定平衡私隐权和新闻自由两者的权益，是能够遏止报界的侵犯私隐行为，而报界在进行采访活动和作出报道时能进而遵循《公民权利和政治权利国际公约》第十七条的规定，尊重他人享有私生活的权利，则新闻自由定会更受人尊重，而报界也会得到更高的评价。

7.38 我们明白应该由新闻界自行规管业内成员之间的关系。业界可自由聘任没有接受新闻学训练的人从事新闻工作者所担任的工作，亦可自由决定调查甚么东西、怎样调查、和如何报道一宗新闻。然而，由于报界的职能的性质使然，其活动是会对普罗市民造成影响。所以，报界不仅是一门普通行业，它更履行“第四权力阶层”的职能，²⁵ 其活动是涉及社会大众的。我们认为，由一个独立组织规管报界的侵犯私隐行为是合法合理的，只要有关措施只限于针对报界对个人私隐造成负面影响的活动，而又无损报界作为一个权力阶层的完整性便可。

7.39 尽管新闻自由的权利是由报界行使，但是一般的意见认为报界是为了公众利益而行使这项自由的。在美国，对广播机构的自由所施加的限制往往以听众和观众的利益作为支持的理据。美国最高法院裁定：

“无线电台享有言论自由，是关乎人民群众作为一个整体的利益；要求该媒介在符合美国宪法第一修订案的宗旨和目的的情况下运作，亦是他们的集体权利。观众和

²⁵ Black's Law Dictionary 第 657 頁有如下解釋：這個名詞的出處是指在英國國會內的記者欄，據說當年的記者對公共政策的影響力，是與國會三個傳統權力階層鼎足而立，這三個階層是神職人員、貴族和下議院議員。

听众的权利，而非广播机构的权利，才是至为重要的。”

26

7.40 这论点也同时可以用来支持制定保障个人私隐免遭印刷媒体侵犯的措施的理据。对于普通市民而言，免受报界侵扰的自由与报界得享新闻自由同样重要。尽管所有出版人都是私人企业，但公众有权要求报业正当地运作。公众有权确保新闻自由不被滥用，以致妨害普通市民的合法权益和自由。维护公众利益的行政机关，以及代表选民利益的立法会，两者都负有确保报界不会滥用新闻自由的责任。透过设立一个规管报界侵犯私隐行为的独立组织，政府是可以提供一个机制让公众监察报界。这个组织会独立运作，不可能由政府管理或操控。政府的角色仅限于提供一个法律架构，以便在报界有份参与的情况下让公众可以监察报界。产生这个组织的法例通过之后，政府便不会在裁决过程和制定专业标准的过程中扮演任何角色。由于该法定组织会有公众代表参与，投诉人将会获得公平的聆讯。在该组织中代表报界的成员也可确保在拟定守则和审理投诉时充分顾及新闻自由。

7.41 香港记者协会倡议成立一个名为“传媒操守论坛”的压力团体，由传媒以外的人士（例如教师和社会工作者）担任成员，以倡导新闻道德操守，教育公众和处理公众的投诉。不过，在没有一套可适用于并可制约整个行业的道德规范的情况下，根本没有标尺来考量新闻界的作为，而该论坛所作出的裁决也不能让人们理解其裁决的根据。在缺乏关于何谓不专业和不道德行为的指引和共识的情况下，该论坛所作的评论或“裁决”可能有不一致的情况，甚至流于任意武断，使业内人士和公众人士无所适从。况且，如果未能取得所有报章的支持，又没有任何执行裁决的制裁机制，违规报章相当可能会拒绝合作，并漠视其“裁决”。有报道引述梁伟贤的意见，指成立传媒操守论坛的提议，对一个没有完善组织和足够财力的社区组织而言未免要求过高，更何况这类组织既没有时间亦没有专业知识来监察传媒。²⁷

7.42 香港华文报业协会提议，应该由香港现有的七个新闻组织联合起来，成立一个名为“新闻团体联合会”的组织。然而，除非所有报章东主都有代表参加这个联合会，而这个联合会所制定的守则对所有报章都有约束力，否则该联合会和它所制定的守则都无法有效保障个人私隐免受报界侵犯。

²⁶ *Red Lion Broadcasting v Federal Communications Commission*, 395 US 367, 390 (1969).

²⁷ Frank Ching, “Learning Self-Control – Hong Kong’s media are torn between ethics and profits”, *Far Eastern Economic Review*, 17 Dec 1998, at 25.

7.43 我们赞许香港新闻行政人员协会草拟一份经咨询业界之后才拟定的《香港新闻工作者专业操守守则》。不过，正如立法会议员在 1999 年 4 月 26 日举行的民政事务委员会会议上指出，该协会没有提出日后如何处理违规事故。虽然这套新拟备的守则可能较香港记者协会制定的守则更为全面，并可能获得业界一部分人的支持，但事实仍然是香港新闻行政人员协会不代表报章东主的意愿，亦不是所有报章的新闻行政人员都有代表参加该协会。²⁸ 如果被发现违规的人不属该协会的成员时，该协会也是束手无策。对于不属该协会成员的报章东主和新闻工作者而言，该守则是没有效用的。大家或许会记得，香港记者协会已为它的成员制定《专业守则》，还设有操守委员会执行该守则的规定。不过，香港记者协会主席指出，有一至两份报章拒绝应他们要求提供资料，并拒绝协助他们进行调查。由此看来，香港记者协会所自行设立的投诉机制是无法制约报界的过分行。即使香港新闻行政人员协会展开第二阶段的工作，并且最终设立裁决关于违反守则的投诉的机制，它仍会遇到香港记者协会所面对的难题；除非所有报章东主都同意加入有关机制，则作别论。

7.44 一般而言，新闻组织信赖舆论批评、传媒教育、意见调查、签名运动，甚至罢买运动的效用。然而，这类活动却不能有效解决报界侵犯私隐所造成的问题。我们主要关注的，是私隐受报界侵犯的受害人所处的窘境，而不是报社的盈利和营业额。即使滥用新闻自由侵害他人私隐的报章的读者人数下降，这仍不能稍减受害人所受的伤害、痛苦、尴尬和不便。违规报章销量低只会影响侵犯行为的严重性。不论有关报章的盈利情况和销售数字如何，市民大众的私隐仍然应该受到保护，免受报章的不当侵犯。私隐受报章不当侵犯的受害人应该有权向违规报章寻求补救，尽管他们要求的济助可能只是要有关报章道歉或更正。

7.45 除非所有报章东主和编辑一致采用一套适用于整个行业的道德操守守则，并一致支持成立新闻或报业评议会，以便有效处理公众作出的关于违反守则的投诉，否则新闻媒体在规管传媒滥权方面所作出的努力，对于私隐受报界侵犯的受害人而言效用有限。

7.46 总括来说，有效的报业自律在香港根本是不可能的，因为香港报业的特性令报业无法有效自律或成立一个组织去达致这个目标。因此，有迫切的社会需要寻求公众的协助，成立一个完全独立而且不

²⁸ 該協會的執行委員會是由五間廣播公司和六份報章（包括《明報》、《蘋果日報》、《香港商報》、《大公報》和《英文虎報》）的代表組成的。

受政府干预的机制，以规管报界的侵犯私隐行为。为达致这个目标，有必要与业界人士磋商，希望最终可以制定一套关于私隐事宜的行为守则，并成立一个有权处理违反守则事故的独立组织。

建议 4

我们建议应该立法成立一个名为保障“私隐报业评议会”的独立组织（下称“评议会”），以处理由公众人士作出的涉及报界违反一套与私隐有关的报业守则（下称“《私隐守则》”）的投诉。

7.47 我们强调上述建议仅是为保障私隐而提出，并不适用于关于淫褻、低劣品味、答辩权和一般资料的真确性等事宜之上。

7.48 关于拟议的保障私隐报业评议会的架构、职能和权力，将会在下一章详细探讨。

第 8 章 立法成立规管报界侵犯私隐行为的独立组织

其他司法管辖区的建议和先例

8.1 在我们深入探讨上一章所建议的“保障私隐报业评议会”(下称“评议会”)之前,先来简介其他司法管辖区在规管报业方面的建议和先例,会对我们的讨论有帮助。与我们的研究课题关系较为密切的是与报业申诉专员、报刊投诉审裁处和报业评议会有关的建议和先例。我们知道建议中的评议会的职权范围,将较报业申诉专员、报刊投诉审裁处和报业评议会的狭窄。不过,简略检视有关建议和先例有助我们更深入了解建议中的保障私隐报业评议会可以如何组成和运作。

8.2 针对整个报业的规管措施,可以采用下列三种形式之一:

- (a) 报业申诉专员:与英国国会的国家产业委员会发表的《私隐权与传媒的侵犯私隐行为》报告书中所建议的报业申诉专员相若;
- (b) 报刊投诉审裁处:这与御用大律师大卫·加尔吉爵士(Sir David Calcutt)在其《检讨报业自律报告书》中所建议的审裁处相若;及
- (c) 报业评议会:类似其他司法管辖区的报业评议会。

报业申诉专员¹

8.3 英国下议院的国家产业委员会认为,任何人如果不满报业的调查结果,或其投诉未经调查便遭拒绝受理,都应该有权要求报业申诉专员查究。由于有效的规管视乎有关报章是否愿意合作和提供有关的文件和资料,而报业申诉专员会在报业不能自律的情况下才会介入,所以该委员会建议委出一名法定的报业申诉专员。该委员会的建议如下:

- (a) 报业申诉专员应该由大不列颠的律政大臣(Lord Chancellor)协同苏格兰的首席政府律师(Lord Advocate)委任。有关的推选

¹ *Privacy and Media Intrusion, Fourth Report* (London: HMSO, 294-1, 1993) Volume 1 – Report & Minutes of Proceedings, pp xxi-xxiii.

权应该开放给各界人士，包括新闻工作者、他们的工会、编辑和东主等。

- (b) 报业申诉专员的办事处应由政府的库务署拨款资助。
- (c) 申诉专员应有下列职能：
 - i. 就已提交予自发组成的报业委员会处理但该委员会的调查结果令其中一方不满的个案进行调查；
 - ii. 处理报业委员会从开始就拒绝调查的投诉；及
 - iii. 在没有接获投诉的情况下主动进行调查。
- (d) 申诉专员应有下列权力：
 - i. 要求有关机构刊登更正声明、撤回言论的声明、或道歉声明，并监督声明的措辞、版面位置和格式；
 - ii. 发布裁决并附带须对严重违反报业守则的行为负责的人的姓名；
 - iii. 裁定受违反报业守则的行为影响的人应该获得赔偿；
- (e) 向明目张胆地或屡次违反报业守则的报章处以罚款。
- (f) 应该规定报业申诉专员必须向国会提交周年报告。
- (g) 当某报章不遵从申诉专员的指令，拒绝缴交罚款或作出赔偿，申诉专员便应该可以向高等法院取得要求该报章缴款或赔偿的命令。同样地，如果某报章对申诉专员的决定有异议，也应该有权向高等法院申请把命令撤销。

报刊投诉审裁处

8.4 据我们所知，现时没有司法管辖区设有报刊投诉审裁处。不过，御用大律师大卫·加尔吉爵士在其《检讨报业自律报告书》建议立法成立报刊投诉审裁处。²

8.5 这个由加尔吉建议的审裁处会有权管辖所有以商业方式出版的报章和杂志（学术期刊除外）的出版人，但出版单行本或书籍的出版人不应受其管辖。此外，编辑、新闻工作者和所有参与搜集资料以供传媒发布的人，都需要纳入审裁处的管辖范围之内。

8.6 由于这个审裁处需要拥有司法地位，它的主席应该是一名由

² D Calcutt, *Review of Press Self-Regulation* (London : HMSO, CM 2135, 1993). See Chapter 3.

律政大臣委任的法官或资深律师。主席会联同两名从负责的部长委任的小组中选出的成员出席聆讯。每次聆讯最好最少有一位成员是资深的高层报社人员。审裁处的主席和成员的任期通常是三年，并可连任。由于审裁处肩负调解职能，所以它需要的行政人员较一般审裁处的为多。

8.7 该审裁处需要有下列职能和权力：

- (i) 与报界和其他有利害关系的各方协商，订立和定期检讨一套作业守则；
- (ii) 制止出版违反作业守则的材料；不过，如出版人可提出充分的辨护理据，便不应发出禁制令。
- (iii) 受理指称违反作业守则的投诉（包括由第三者作出的投诉）；
- (iv) 调查这些投诉；
- (v) 在没有接获投诉的情况下主动进行调查；
- (vi) 着令有关人士答复其查询；
- (vii) 尝试调解；
- (viii) 举行聆讯；
- (ix) 就指称违反作业守则的投诉作出裁决；
- (x) 提供指引；
- (xi) 向违反作业守则的人发出警告；
- (xii) 着令出版人刊登道歉启事，并决定刊载有关道歉启事的版次、版面位置和内容；
- (xiii) 着令出版人刊登更正启事，并决定刊载有关更正启事的版次、版面位置和内容；
- (xiv) 着令出版人刊登投诉人的回复；³
- (xv) 强制执行着令发表其裁决的命令（在适当情况下，这包括着令刊登道歉启事和更正启事的命令）；
- (xvi) 最少在涉及私隐和报道失实的个案里，判处审裁处认为适当的人作出赔偿；
- (xvii) 处以罚款；
- (xviii) 判处审裁处裁定败诉的出版人或有关人士支付堂费；
- (xix) 如果投诉人的投诉属琐碎无聊或无理取闹，或他们不合理地拒绝调解，可判处投诉人支付堂费；
- (xx) 检讨其程序；

³ 開始時先由投訴人和編輯決定擬定的回覆是否切合投訴個案。如雙方不能達成協議，審裁處有權就此作出裁決，指令編輯刊登有關回覆。審裁處如認為修訂投訴人的回覆是較為恰當的，應該有權指令以修訂本取代原來版本。

- (xxi) 发表下列报告：
- 提交给国会的周年报告；
 - 就受理的投诉和所采取的行动作出汇报的定期报告；及
 - 审裁处认为需要的任何其他报告，包括关于主动进行调查的报告和向报界所提供的一般意见；及
- (xxii) 着令报业每隔一段合理时间便刊登审裁处所指定的广告，向读者表明如何向审裁处作出投诉。

8.8 由于投诉人可在审裁处取得可以在法律上强制执行的补救，所以他们有可能取得性质相同的补救；一种是通过审裁处取得，另一种则通过法院取得。加尔吉因此建议，向审裁处作出投诉的人应该放弃在法院提起诉讼的权利。

8.9 投诉人可以亲自出席审裁处的聆讯，但亦可由律师代表出席。审裁处可在聆讯期间录取经宣誓而提供的证据。它采取的程序会以研讯形式为主，而非法院所采取的传统对抗形式。由于审裁处需要裁决某报章是否有责任作出赔偿或缴付罚款，所以预计聆讯程序会在某程度上依循若干规则。在一般情况下，审裁处的程序会公开进行，但审裁处可在理由充分的情况下发出命令，制止报章报道某宗个案的若干情节。

8.10 任何一方应该有权在取得批准之后，就任何法律观点，或针对禁止出版的命令、着令赔偿的命令、或处以罚款的命令，或针对产生上述任何命令的裁决，向最高法院或上诉法庭提出上诉。

报业评议会

8.11 本文件第 3 章已列举其他司法管辖区的报业评议会或相若组织的例子。李瞻就 16 个司法管辖区的报业评议会进行比较研究之后，提议可循下列方式实践报业自律：⁴

- (a) 自律性质的报业评议会应该享有高度的自主权和独立性。
- (b) 报业评议会应该由编辑协会、新闻工作者协会和出版人协会选举的代表组成。这三个团体在评议会中应该享有同等权利。
- (c) 社会大众的代表应该参加评议会。法律界、教育界、工商界、宗教团体、妇女组织、立法机关和教授新闻学的学术机构等界别，均应推选代表加入报业评议会。这类代表的人数不得少于评议会成员总数的一半。

⁴ 李瞻：《新聞道德》（台北，三民書局，1982 年）。第 274-275 頁。

- (d) 评议会主席一职应该由资深法官担任。
- (e) 评议会应该有主动审查权。违反报业守则的新闻工作者和报章应该受到有效制裁。
- (f) 主席、秘书和支援人员应该是全职人员。
- (g) 评议会的经费应该由其成员组织分担。不过，如果成员组织无力承担所需的全部费用，便应该由库务部分担部分经费。
- (h) 应该制定一份详述处理新闻、评论和广告的守则，用作评审投诉和报业的操守的标准。
- (i) 政府应该协助报业成立一个公平、合理和有效率的报业评议会，并在有需要时在法例上和经济上施予援手。
- (j) 政府应该制订新闻工作者法规，以维护新闻业的独立性和专业素质。
- (k) 报业评议会应该定期出版刊物和报告，并加强关于报业自律和报业问题的研究。

8.12 英国的报刊投诉委员会摘要记述建基于报业评议会或相若组织的自律机制的优点如下：⁵

- (a) 它的目的在于使双方能够在友好气氛下迅速解决纠纷。
- (b) 个人无需付出任何费用便可以作出投诉。
- (c) 这个机制由报业拨款资助，不会对纳税人带来负担。
- (d) 所有人都可通过这个渠道作出投诉。
- (e) 投诉人无需聘请律师代表他。
- (f) 聆讯期间无需律师的参与。
- (g) 程序简单和易于理解。
- (h) 由于这个机制有弹性，所以可在不为程序拘囿的情况下在短时间内解决纠纷。
- (i) 由于有关的作业守则是由报章编辑为编辑们拟定，所以守则令人信服，使业内所有编辑着意遵从。
- (j) 该自律组织可以根据一套作业守则来审理投诉。
- (k) 公众可以清楚知道他们可合理地预期报业应达致的水准。
- (l) 有关守则有助编辑和新闻工作者就整个系列的问题作出判断。
- (m) 有关的投诉机制以闭门方式运作，毋须成为公众注视和谈

⁵ Press Complaints Commission, “Key Benefits of the System of Self Regulation”, at <<http://www.pcc.org.uk/about/benefits.htm>> (15.1.99); Press Complaints Commission, “Can Self Regulation Achieve More Than Law? - Text of the Wynne Baxter Godfree Lecture by the Rt Hon Lord Wakeham, at The University of Sussex on Friday 15th May 1996”, at <<http://www.pcc.org.uk/adjud/press/pr150598.htm>>.

论的焦点。

(n) 工作重点放在调解和解决纠纷。

(o) 大部分投诉无需交由评议会正式作出裁决，只消有关报章刊登更正或道歉启事、刊登一篇文章让投诉人有机会回应、或投诉人在报章作出解释后撤销投诉，便可把事情解决。

8.13 就上述三种方案而言，报业评议会是最具吸引力的方案。报业评议会在那些新闻自由受宪法保护的已发展国家是颇常见的。不过，我们未闻有任何司法管辖区有设立报业申诉专员或报刊投诉审裁处。虽然瑞典有报业申诉专员，但他的裁决可由报业意见委员会覆检。由于处理公众就报业操守所作出的投诉时，必须平衡报业与公众两者之间的利益，所以这些投诉最好由一个由报业代表和公众代表组成的团体来审理，而非交由一个人来审理。

8.14 有报业和公众的代表加入投诉机制，是确保该机制得以成功运作的关键。这种安排可确保投诉人得到公正的聆讯，聆讯过程亦可以顾及新闻自由和私隐权益。由公众代表联同报业代表组成的组织可以在维护私隐权与保障新闻自由之间取得适当的平衡。影响公众的报业活动是应该受到公众监察。尽管委任一名具法律背景的人担任报业申诉专员或担任报刊投诉审裁处三位裁判员之一的安排有其优点，但是最能够代表公众利益的应该是一群能够广泛代表社会各阶层的市民。要是拟设立的机制所定下的程序是简单和不拘形式，而投诉人又通常没有律师代表，有市民代表参与的机制尤为适合。基于同一道理，即使可以委任一名有报业经验的人担任报刊投诉审裁处的成员，但是如果让报业内各界别的人士都能够参与决策过程就更佳。这样的安排可确保评议会在作出决定之前会充分考虑东主、编辑、记者和学者的意见。有报业各界代表参加的报业评议会，将会关注到言论自由和新闻自由所涉及的问题。因此，适当组成的报业评议会是最可能取得报业和公众的支持。

8.15 鉴于上述论据，我们决定借鉴其他司法管辖区的报业评议会来拟定保障私隐报业评议会的组成，但我们会顾及上一章所提及的要点，特别是确保该评议会完全独立于政府以外，以及评议会能够有效地为那些遭报界侵犯私隐的受害者提供济助这两项条件。我们会在下文探讨拟议的评议会的组成、职能和权力。

拟立法成立的保障私隐报业评议会的架构

主导原则

8.16 我们就保障私隐报业评议会的组成、职能和权力作出建议时会遵从下列原则：

- (a) 评议会的管辖范围应该包括所有在香港发表的新闻刊物。
- (b) 评议会应该有自主权，并独立于政府以外和不受外界干预。
- (c) 其成员应该由一个独立的委任委员会委出。
- (d) 评议会应该由来自公众和报业的代表组成。
- (e) 报业成员应该来自报界。
- (f) 公众成员应该是有名望的人，而他们所从事的业务必须与报业无关。
- (g) 高级公务员应该无资格被委任为评议会成员。
- (h) 评议会应该有一名独立的主席。
- (i) 取得补救的程序应该简单、不拘形式和费用相宜。
- (j) 评议会应该制定、定期检讨及推行一套内容详尽的与私隐有关的行为守则。
- (k) 评议会可以受理和裁决由公众作出的关于报业在搜集和刊登个人资料方面的投诉。
- (l) 评议会可主动进行调查。
- (m) 评议会应该制定调解程序，使投诉可以获得迅速处理。

评议会的管辖范围

8.17 首先要决定的是保障私隐报业评议会除了对报章有管辖权之外，应否对杂志也同样有管辖权。鉴于如果杂志的侵犯私隐行为不受规管便无法提供充分而有效的保障，所以我们决定应将杂志和报章纳入评议会的管辖范围内。

8.18 随之而来的问题是如何在法例中界定“报章”和“杂志”。我们注意到《本地报刊注册条例》（第 268 条）对“报刊”一词有如下定义：⁶

“指公众可得到的任何报章或其他刊物及其增刊，而该报章或其他刊物及其增刊—

- (a) 是载有新闻、消息、事件，或载有任何与该等新闻、消息或事件有关或与公众所关注的任何其他事宜有关的按语、

⁶ 法例第 268 章第 2 条。

论述或评论的；及

(b) 是为销售或免费分发而印刷或制作，并以定期（不论是每半年、每季、每月、每两周、每周、每日出版一次或按其他刊期出版）或分辑或分期的方式每相隔不超过 6 个月出版一次的；及

(c) 内容并非仅限于附表所指明的任何一个或多个项目。”⁷

8.19 该条例就“报刊”所作的定义涵盖那些为销售或免费分发而印制的报章和杂志，但学术期刊和商业报告则不包括在内。只有“在香港印刷或制作”的“本地报刊”才必须根据该条例注册。⁸ 如果能够将所有根据《本地报刊注册条例》注册的报刊都纳入评议会的管辖范围内，会是一个简便的安排。我们因此决定，所有根据该条例注册的报刊都应该纳入评议会的职权范围内。除非文意另有所指，否则在本章下文所述的“报刊”均应该作如是理解。

8.20 在互联网上发布的报刊是毋须根据法例第 268 章注册。报刊在互联网上的版本与街头出售的印文本的内容可能有所不同。出版人可以随时更新于互联网上发布的报刊的内容，让读者得知最新消息。任何接通互联网的人，不论他是普通市民还是报刊出版人，都可以在互联网上发布消息或其他资讯。虽然英国报业同意该国的报刊投诉委员会的管辖权可伸延至已同意遵守报业守则的出版人在互联网上所发布的资料，而香港也规定上载互联网的资料受《淫褻及不雅物品管制条例》（第 390 章）的条文管制，⁹ 但我们认为规管在互联网上发布侵犯私隐的资料，至少在目前而言是不切实际的。

建议 5

我们建议评议会的管辖范围应该包括所有根据《本地报刊注册条例》（第 268 章）注册的报章和杂志。

8.21 另一个问题是，究竟报刊东主、报刊出版人、编辑及／或记者应否纳入评议会的管辖范围内。《本地报刊注册条例》只把“东主”

⁷ 不纳入“报刊”定义范围的刊物，包括学术期刊、图片集、消费情报、财经报告、以及关于会所、社团和其他组织的通讯。见法例第 268 章的附表。

⁸ 法例第 268 章第 2 条。

⁹ 在 *HKSAR v Cheung Kam Keung* [1998] 2 HKC 156 一案中，法庭同意将电子档案或电子数据发送至互联网上的新闻组已构成《淫褻及不雅物品管制条例》（第 390 章）第 2(4)条所指的“发布”。在 *HKSAR v Hiroyuki Takeda* [1998] HKLRD 931 一案中，被告在互联网上发布淫褻图片罪名成立。

的定义界定为包括承租人。不过，高等法院裁定“东主”、“出版人”和“承印人”分别具有下列涵义：¹⁰

- 某报章的“东主”是“拥有一间业务是印制该报章的企业的人、商号或公司”。
- 某报章的“出版人”是“经营一间业务是印制该报章的企业的人、商号或公司”。
- 某报章的“承印人”是“受出版人所托承印该报章的人、商号或公司”。

8.22 据我们所知，没有人就香港报刊东主参与报刊的日常运作的情况作出研究。不过，据布鲁斯·汉年(Bruce Hanlin)指出，采取不干预政策的东主在英国是例外而不是常规。尽管英国的新闻工作者工会实力雄厚，部分英国报章甚至有独立的“监察”理事，但报刊东主干预编辑工作的例子仍是屡见不鲜；¹¹

(a)罗拔·麦士维(Robert Maxwell)是报刊东主，持有《每日镜报》(Daily Mirror)《欧洲人》(European)和纽约的《每日新闻》(Daily News)的控制权。他抱着凡事过问的态度办报。他接受《卫报》(Guardian)访问时夸耀自己有能力干预编辑过程、代理编辑的工作，甚至设计头版。¹²

(b)在二十世纪的初期，《泰晤士报》(The Times)和《每日邮报》(Daily Mail)的诺克利夫(Northcliffe)和《每日快报》(Daily Express)的比弗布鲁克(Beaverbrook)都是在许多方面亲自主理其报章，包括决定有关报章的一般内容、某宗新闻的价值、版面设计，以至日常管理等。

(c)据报《每日快报》的东主维克托·马修斯(Victor Matthews)曾说：“大体来说，编辑拥有完全的自主权——只要他们认同我所订定的政策便可。”¹³

(d)鲁珀特·梅铎(Rupert Murdoch)在1981年收购《星期日泰晤士报》(The Sunday Times)。据闻他曾向该报编辑发出指引，订明他如何筛选及平衡新闻内容和评论。

8.23 我们认为为了达致有效的规管，对报章或杂志内容和新闻工作者的活动有控制权的任何人，都应该为有关报章或杂志的侵犯私隐

¹⁰ *Secretary for Justice v Oriental Press Group*, HCMP 407/1998, at 61.

¹¹ B Hanlin, “Owners, editors and journalists” in A Belsey & R Chadwick (ed), *Ethical Issues in Journalism and the Media* (New York: Routledge, 1992), ch 3.

¹² *Guardian*, 5 March 1990, cited in B Hanlin, above.

¹³ Cited in S Jenkins, *The Market for Glory* (London: Faber & Faber, 1986), p 129.

行为负上责任。

8.24 报刊东主对其报刊的活动拥有最终控制权。通过持有某报章或杂志的拥有权，他们可以任意干预编辑工作。他们负责聘任协助他们办报的编辑。作为东主的雇员，编辑是有义务遵从东主的指令。如果编辑拒绝遵从指令，东主大可将他辞退。有一点应该注意的，就是营办报刊所获得的利润，是归东主而不是归编辑和新闻工作者所有。我们因此决定，报刊东主和出版人应该对其报刊的侵犯私隐的采访活动和资料发布负责。

8.25 我们也曾探讨过编辑在报社所扮演的角色。我们认为编辑也应该负上责任，因为报界的侵犯私隐行为可能只是编辑授意作出的，与东主完全无关。尽管报社是由东主全权控制，但编辑也可以指派记者作出违反《私隐守则》的行为。更重要的是，决定报刊登载甚么资料和图片的人正是编辑。在采访新闻的过程中，记者可以合法地取得牵涉入某宗具新闻价值事件的人的私人资料，而摄影记者也可以合法地拍摄这些人的照片，即使他们的样貌可以从照片中辨认亦然。不过，关于如何报道某宗新闻；如何在文中描述易受伤害的人；是否刊登他的照片；如果是的话，又应该采用哪一张照片和应该在多大程度把他的样貌弄模糊等问题，全都是编辑决定。

8.26 只要规定报刊东主、出版人和编辑须负上责任，便无需将其他新闻工作者纳入保障私隐报业评议会的管辖范围。违反《私隐守则》的新闻工作者会受到有关报刊纪律处分。因此，所有投诉可被视为针对报刊作出，而不是针对任何个别编辑或个别新闻工作者作出。不过，报刊东主、出版人及／或编辑将需要为其报刊所作的任何违规行为负责。为了保障本身的合法权益，报刊东主和出版人可以在聘请编辑和新闻工作者的雇佣合约上增添一项条款，订明编辑和新闻工作者同意遵守评议会制定的《私隐守则》和该会所作出的裁决，编辑或新闻工作者如有多次违规或作出严重违规行为，便可以因此而受到纪律处分。

建议 6

我们建议报刊东主、出版人和编辑应该为他们的报刊或职员所作出的违反《私隐守则》行为负责。

委任评议会成员的“委任委员会”

8.27 为确保保障私隐报业评议会的独立性，和防止政府干预委任评议会成员的工作，有必要成立一个名为“委任委员会”的中介组织，以委出评议会的成员。

建议 7

我们建议评议会的成员应该由一个独立的“委任委员会”委出。

8.28 该委任委员会的成员可循下列其中一种方式委出：

甲方案

行政长官在谘询新闻界意见之后，邀请一名德高望重的独立人士委出一个独立的委任委员会。当该名独立人士决定了委员会的委员人选后，便由行政长官按其建议委出委任委员会的委员。

乙方案

行政长官直接委出委任委员会的委员，但他作出委任前有义务征询新闻界的意见。

8.29 我们认为甲方案较为可取。根据该方案，要经过两重步骤才可以委出委任委员会的成员。该名独立人士必须具有公信力、获得报界接受、独立于政府以外、和被认同为立场中立。举例来说，现任或已退休的法官或一间大学的校长，只要符合关于公信力的条件和获业界接受，都可能是适合的人选。

建议 8

我们建议行政长官在谘询新闻界意见之后，邀请一名独立人士委出该个独立的“委任委员会”的委员。该名独立人士应该是社会上德高望重的人。

建议 9

我们建议：

- (a) “委任委员会”应由三人组成，其中一人为主席；
- (b) 任何不符合出任评议会成员的资格的人，或与新闻工作或教授新闻学有关连的人，均应没有资格被委

任为“委任委员会”的委员；

- (c) “委任委员会”的委员的任期应为三年；
- (d) 就《防止贿赂条例》（第 201 条）而言，“委任委员会”的委员应视作该条例第 2 条所指的公职人员；
- (e) “委任委员会”应获准自行规管其作业程序；
- (f) “委任委员会”在委出评议会成员前必须进行广泛谘询；及
- (g) “委任委员会”可透过一名公职人员执行职务。该名公职人员应处理一切为落实委员会的决定而需要处理的事务，并应获编配他需要的人手。

评议会的成员

8.30 连同主席在内，评议会的成员不应少于 12 人亦不应多于 20 人。由于评议会的成员应该认识香港的情况，所以获委任为评议会成员的人应该通常居于香港最少七年。¹⁴

建议 10

我们建议评议会的成员不应少于 12 名亦不应多于 20 名在获委任为成员时已通常居于香港最少七年的人。

委任方式

8.31 我们考虑过评议会的成员应该由“委任委员会”直接委任，还是由行政长官按照“委任委员会”的建议作出委任。这并非单纯是关乎形式的问题，当中更涉及公众如何理解评议会的独立性的问题。我们相信由“委任委员会”委出评议会的成员，可以证明评议会是完全独立于行政机关以外。

建议 11

¹⁴ 《廣播事務管理局條例》（第 391 條）對廣播事務管理局的成員也訂出相若的規定。該條例第 4(8)條規定，就本條而言，任何人居於香港的期間如在任何公曆年內不少於 180 天，或在任何連續 2 個公曆年內不少於 300 天，即視作“通常居於香港”。

我们建议评议会的成员应该由“委任委员会”直接委任。

报业成员和公众成员的比例

8.32 我们认为报业和公众均应该有代表参与评议会的工作。报业成员和公众成员的比例最少有四个不同的方案：

- 甲·报业成员占三分之一，公众成员（包括主席）占三分之二；
- 乙·报业成员和公众成员（包括主席）各占一半；
- 丙·主席由公众成员担任，其他成员由报业成员和公众成员各占一半；及
- 丁·报业成员占三分之二，公众成员（包括主席）占三分之一。

8.33 我们决定评议会应该包括报业成员和公众成员，但稍为偏重公众成员在评议会的比重。我们因此采纳公众成员（主席除外）占半数的丙方案。为确保评议会不会受报业主导，评议会主席一职应由公众成员担任。

8.34 我们考虑过主席应否由“委任委员会”委出，还是由评议会全体成员选出，或只由公众成员选出。根据一般惯例，任何人如获授权委出某公共团体的成员，他是可以委任该团体的主席。¹⁵ 我们跟随这种做法，决定评议会主席应由“委任委员会”委任，而不是由评议会成员选举产生。

8.35 由于评议会的作业程序必须遵从自然公正原则，所以评议会主席一职宜由具法律背景的人担任。

建议 12

我们建议：

- (a)** 评议会的成员（主席除外）有半数应来自公众人士（名为公众成员），其余半数则应来自报业（名为报业成员）；
- (b)** 评议会主席应由公众成员担任；
- (c)** 评议会主席应由“委任委员会”委任；及
- (d)** 应该委任一名已退休的法官或一名有最少七年法

¹⁵ 見法例第 1 章第 48 條。

律工作经验的资深律师担任评议会主席。

报业成员

8.36 报业成员应该具备从事新闻工作或教授新闻学的经验。由于教授新闻学的学者会培训学生成为新闻工作者，并为在职新闻工作者提供专业训练，所以适宜委任他们担任评议会的成员。报业成员可以循下列其中一种途径产生：

甲方案

下列各个新闻组织有权提名一至两名报业成员加入评议会：(a) 香港报业公会；(b) 香港华文报业协会；(c) 香港新闻行政人员协会；(d) 香港记者协会；(e) 香港新闻工作者联合会；及(f) 香港摄影记者协会。“委任委员会”将会委任上述组织所提名的人为报业成员。

乙方案

由代表报业各界别（例如东主、出版人、编辑和新闻工作者）的利益的各个组织和有新闻学系的大专院校提名担任报业成员的人选。该等新闻组织可以提名不属其组织成员的人，而且提名人数不限。“委任委员会”只可委任由该等组织和大专院校所提名的人担任报业成员。

丙方案

“委任委员会”邀请各新闻组织和普罗市民提名。任何个人、团体和组织，不论是否与报业有关连，均有权提名担任评议会报业成员的人选。不过，由于报业成员必须符合若干资格，所以只有那些与报业有关连的人才可被提名担任报业成员。

8.37 由于甲方案所载列的组织不能代表香港的所有新闻工作者和报刊，所以采用这方式推选评议会成员会受到抨击。如果每个组织只可提名一至两名报业成员，它们相当不可能提名不是它们会员的人担任报业成员。再者，根据甲方案，没有参加任何新闻组织的新闻工作者和报刊是没有提名权的。

8.38 乙方案较甲方案略胜一筹，因为每个组织可提名的人数不限，非会员将有较大机会获提名为评议会成员。然而，乙方案仍然可能受到抨击，因为只有新闻组织和有关的院校才有权作出提名。根据这方案委出的报业成员可能会被指为不能代表整个报业。丙方案可在

很大程度上消弭这方面的疑虑。根据这方案，所有人都有权提名，不论提名人是否新闻工作者、报刊出版人或新闻组织。我们赞同采纳这方案，因为提名报业成员的权利不应只限于新闻组织，而是应该让所有机构（包括所有报刊出版人和新闻组织）和所有公众人士（包括新闻工作者和学者）享有提名权。

8.39 我们曾考虑只有东主和新闻工作者才有权提名，但是鉴于新闻工作者毋须注册或参加工会，亦毋须符合任何基本的入职条件，所以实在难以就提名一事订定可被视为新闻工作者的资格规定。无论如何，我们认为愈多人享有提名权愈好。只要获提名的人符合法例所订出的报业成员资格，提名人是业内人士还是公众人士，根本无关宏旨。所有新闻工作者和报刊出版人，不论他们是否属于某新闻组织的成员，都应该有提名权。同样地，没有参加任何新闻组织的新闻工作者也应该有权被提名为评议会的报业成员。

建议 13

我们建议：

- (a) 评议会的报业成员应该有从事新闻工作或教授新闻学的经验；
- (b) 任何个人、团体和组织，不论是否与报业有关连，均应该有权就报业成员的人选作出提名；及
- (c) 报业成员应该以个人身分投票，而不是以提名他们的团体或组织的代表的身分投票。

公众成员

8.40 由于公众成员不应受报界影响，所以他们不应从事出版报章或杂志的业务或与该等业务有关连，也不应有任何可能会妨碍他们履行评议会公众成员的职能的财务或其他方面的利益。

建议 14

我们建议评议会的公众成员在接受委任为评议会成员之前的三年内，不得从事出版报章或杂志的业务，或与该等业务有关连。

8.41 由于评议会所处理的投诉个案，有部分会涉及保障个人资料

的事宜，所以适宜指定个人资料私隐专员为评议会的当然成员，以建立评议会与个人资料私隐专员公署之间的联系。

建议 15

我们建议指定个人资料私隐专员为评议会的当然成员，并将他当作评议会的公众成员计算。

获委任为评议会成员的资格

8.42 我们认为有关法例应该载有关于丧失获委任为评议会成员的资格的条文。评议会不应受外界压力，以致影响它不能正当执行其职能。我们在下文列出可以在法例内订明为丧失资格的人的类别：

- (a) 在香港特别行政区行政长官选举中获提名为候选人的人；
- (b) 下列组织的成员或议员：
 - (i) 行政会议；
 - (ii) 立法会；
 - (iii) 临时市政局或临时区域市政局；或
 - (iv) 临时区议会；¹⁶
- (c) 香港以外任何地方的国家级、地区级或市级国会、立法机关、议院或议会的成员；
- (d) 公务员架构内的新闻主任、首长级人员或政务主任职系的人员；
- (e) 在香港以外任何地方的中央或地方政府的受薪政府人员；
- (f) 精神不健全而又无能力照顾自己和处理其事务的人；及
- (g) 未获解除破产的破产人。

建议 16

我们建议有关法例应载有关于丧失获委任为评议会成员的资格的条文。

任期

¹⁶ 這類成員在爭取選民支持方面有利害關係，可能不符合作為評議會成員必須不偏不倚的條件。

建议 17

我们建议评议会的成员的任期应该定为三年，并应该可以连任。

酬金

8.43 公共机构的成员通常可支取由行政长官决定的酬金和津贴。我们认为评议会的主席和成员应该跟其他公共机构成员一样享有同等待遇，所以预期当局会借鉴其他公共机构的模式，以决定评议会的主席和成员应否有权支取酬金和津贴，并在决定他们应该享有该等权利后，厘定酬金款额和津贴类别。

8.44 由于评议会主席会肩负确保这个规管机制有效运作的重任，而且预期该主席会花不少时间处理评议会事务，所以让主席支取优厚酬金，也是合情合理的。评议会的工作是平衡私隐和新闻自由这两方面的权益，这是一项吃力不讨好的工作。要是我们有意招揽具法律背景且德高望重的人去带领这评议会，有丰厚酬金这条件尤为重要。

免职

建议 18

我们建议一名评议会成员如没有或丧失获委任为评议会的公众成员或报业成员的资格，或不能履行公众成员或报业成员的职责，便应该将他免职。

临时委任

8.45 我们决定遇上评议会成员在任期届满前辞职或有成员的职位悬空时，无需作出临时委任。¹⁷ 我们认为较佳的安排是由委任委员会委出新人填埔空缺，这可以减轻评议会在成员的三年任期届满时重组所引起的影响，有利评议会的延续性。

会议

8.46 我们决定除了应该规定评议会会议必须由公众成员主持，以

¹⁷ 不過，請參閱法例第 1 章第 50 條。

及规定评议会有义务确保投诉程序对各方当事人都公平外，应该容许评议会自行规管其作业程序。评议会在订定其程序规则时可以留意下列各点：

- (a) 评议会任何会议的法定人数应不得少于其时在任成员人数的二分之一。如有成员被取消参与评议会对某事项的决定或商讨的资格，则在评议会决定或商讨该事项时，该成员不计算在法定人数之内。
- (b) 需要在评议会会议上决定的所有事项，都应该以出席及就该事项投票的成员所投的多数票取决；如票数均等，主席或主持会议的其他成员，除了其原有一票之外，还有权投决定票。
- (c) 就任何评议会会议而言，当主席缺席或不主持会议时，出席会议的成员可通过决议委任任何一位公众成员代行主席职务。

建议 19

我们建议除了应该规定评议会会议必须由公众成员主持，以及规定评议会有义务确保投诉程序对各方当事人都公平外，应该容许评议会自行规管其作业程序。

申报利益

8.47 我们决定应该有条文规定评议会成员在指定情况下必须申报利益。以下是这类条文的范例：

“保障私隐报业评议会的成员如果在评议会的会议所讨论的任何事宜中：

- (a) 有直接或间接的金钱利害关系；或
- (b) 所享有的个人利益大于他作为公众一分子所享有的利益，则
- (c) 该成员须在会议上披露该利害关系的性质；
- (d) 披露内容须记入会议记录；
- (e) 如披露者是主持会议的成员，则在进行有关讨论时不得主持会议；
- (f) 如其他出席会议的大多数成员提出要求，则该成员（包括根据第(iii)段不得主持会议者）须在进行有关讨论时避席，且在任何情况下，除非其他出席会议的大多数成员另作决定，否则该成员不得就有关事宜的任何决议投票，也不得

在确定会议法定人数时将他计算在内。”

建议 20

我们建议应该制定条文规定评议会成员在指定情况下必须申报利益。

与私隐有关的行为守则

8.48 根据《电视条例》和《广播事务管理局条例》，广播事务管理局可以为电视和电台广播机构制定与节目标准和广告标准有关的业务守则。¹⁸ 广管局辖下的业务守则委员会专责检讨现有的守则，并为新服务订立新守则。新守则和就现有守则所作出的修订均须经广管局认可才可生效。

8.49 我们认为保障私隐报业评议会应该拟定和发出一套与报刊搜集和刊登个人资料有关的行为守则，作为报业和社会大众的指引。评议会草拟守则时，应该征询社会大众、业内人士和其他有利害关系的人的意见，包括个人资料私隐专员公署的意见。

建议 21

我们建议评议会应该有权拟定和检讨一套与私隐有关的行为守则（下称“《私隐守则》”）。

投诉程序

8.50 当有人向保障私隐报业评议会投诉，指称某报章或杂志违反《私隐守则》，评议会便会着手调查，一旦查明表面证据成立，便会将投诉转介给投诉委员会进一步调查。然而，评议会在转介投诉前，可在当事人不反对的情况下尝试居间调停。评议会如认为有关投诉属琐屑无聊或无理取闹，或因其他原因而认为投诉是没有正当理由的，可以决定拒绝展开或继续进行调查。

8.51 我们认为投诉委员会应该由五名评议会成员组成，¹⁹ 其中三名委员（包括主席）应由公众成员担任。

¹⁸ 《电视条例》（第 52 章）第 28 条；《广播事务管理局条例》（第 391 章）第 9A 及 19 条。

¹⁹ 广播事务管理局的投诉委员会有五名成员。

8.52 我们决定评议会应该也可以接受由第三者作出的投诉。假如由第三者作出的投诉不曾由直接受影响的人作出，评议会便应先征询该名受影响的人是否反对评议会调查有关事宜。一般而言，如果受影响的人反对，评议会应该尊重他的意愿，但评议会仍可在不披露该人的身分的情况下就该事宜作一般评论。

8.53 若评议会有合理理由相信某项作为可能违反《私隐守则》，它应该有权主动展开调查，查证有关作为有没有违反守则。

建议 22

我们建议评议会应该有下列权力：

- (a) 受理（包括由第三者作出的）指称有人违反《私隐守则》的投诉；
- (b) 如评议会有合理理由相信某作为违反《私隐守则》，可主动进行调查；
- (c) 将投诉转交投诉委员会调查前尝试进行调解；及
- (d) 就指称有人违反《私隐守则》的投诉作出裁决。

建议 23

我们建议：

- (a) 投诉委员会应该由五人组成，包括主席在内；
- (b) 应该有三名投诉委员会的委员（包括主席）由公众成员担任；
- (c) 投诉委员会可以委任其他人为投诉委员会委员，就一般的或个别的事宜提供意见，但这些委员对委员会席前审议的事宜没有投票权；及
- (d) 投诉委员会会议的法定人数应该定为四人，报业成员和公众成员应该各占两人。

建议 24

我们建议投诉委员会在接获投诉后应该：

- (a) 给予各方合理的机会作出陈述；
- (b) 考虑各方亲自作出的或由代表作出的陈述；
- (c) 考虑其收取并认为与该投诉有关的证据，不论该证据是否代投诉人提出的；及
- (d) 就有否违反《私隐守则》的行为向评议会提供意见；如果认为有违反《私隐守则》的行为，便向评议会作出建议，由评议会就投诉作出裁决。

8.54 我们决定评议会和投诉委员会应该可以收取与投诉有关的证据，即使有关证据在法律上是不可被接纳为证据的亦然。《证据条例》（第 8 章）的条文和任何其他关于证据的可接纳性的法律规则，均不应适用于评议会或投诉委员会席前所进行的程序。

8.55 评议会和投诉委员会应可向其认为适当的人索取资料、文件或任何物品，并进行它们认为适当的调查。然而，不应强制任何人或团体向评议会提供资料。投诉案中的各方可按其意愿协助评议会进行调查。

8.56 由于有关程序应该不拘形式，所以我们认为除非评议会或投诉委员会另有决定，否则不应由律师代表当事人出席评议会或投诉委员会举行的任何聆讯。

8.57 只要各方当事人都有机会作出陈述，而且处理投诉的程序对各方当事人都是公平的，评议会便没有需要举行聆讯，亦不用给任何人享有向评议会陈词的权利。由评议会举行的任何聆讯均毋须公开进行。

建议 25

我们建议：

- (a) 《证据条例》（第 8 章）的条文及任何其他关于证据的可接纳性的法律规则，均不应适用于评议会或投诉委员会席前所进行的程序；
- (b) 评议会和投诉委员会可向其认为适当的人索取资料、文件或任何物品，并进行它们认为适当的调查；及

(c) 除非评议会或投诉委员会另有决定，否则各方当事人不应由律师代表出席评议会或投诉委员会所举行的聆讯。

建议 26

我们建议评议会在下列情况可以决定不展开或不继续调查投诉：

- (a) 投诉的行为微不足道；
- (b) 投诉属琐屑无聊或无理取闹；
- (c) 有关投诉或一项在性质上大体与其相若的投诉已在先前引发一次调查，而评议会在进行该次先前的调查后认为没有违反《私隐守则》的情况；或
- (d) 因为任何其他理由，调查或进一步调查是不恰当的。

建议 27

我们建议任何人不得针对不展开或不继续进行调查的决定提出上诉。评议会如决定不展开或不继续进行调查，应将其决定及理由通知投诉人。

8.58 我们决定即使投诉人撤回投诉，只要调查该投诉有公众利益理由支持，保障私隐报业评议会是应该可以酌情决定是否展开或继续进行调查。有需要授予评议会这项酌情权，是因为投诉人可能因受到违规报章或杂志施压或利诱而撤回投诉，但评议会却认为由于投诉个案涉及关乎公众利益的事宜，故此让评议会可以继续调查是妥当的安排。我们预期如果将投诉人的身分保密是符合他的利益，评议会是会作出保密安排。

建议 28

我们建议尽管投诉人已撤回投诉，但评议会仍可展开或继续调查该投诉，惟该项调查必须能够以公众利益作为支持理据。

放弃法律权利

8.59 有人认为，由于有些投诉人可以循法院诉讼程序向有关报章或杂志索取补救，所以除非投诉人已签署同意放弃就招致投诉的事情采取法律行动的弃权书，否则评议会不应作出裁决。

8.60 英国的杨格委员会和报业评议会均赞同采取上述安排。他们指出，如果投诉人不签署弃权书：²⁰

- 报刊便可能在处理投诉的过程中拒绝合作，因为有关程序会披露他们在法律诉讼中所可能提出的抗辩理由；
- 投诉人可能利用报业评议会作为在提起法律诉讼前刺探对方虚实的工具；
- 投诉人胜诉的结果可能成为提起诉讼的佐证；
- 投诉过程会更加冗长、出现法律上的争拗、和费用高昂；及
- 报刊和编辑将需要就同一套事实作出两次抗辩，以致因同一作为而需要面对两次败诉的风险。

8.61 然而，加尔吉委员会指出这种观点已不合时宜，因为现代解决纠纷的方式，是趋向藉披露自己的理据以求尽早了结纠纷和节省费用。如果某报章有合理的辩护理据，投诉人便可能会撤回投诉。如果报章持有的理据不充分，它便会同意早日和解。²¹

8.62 我们认为，规定私隐受报刊侵犯的受害人必须在向评议会投诉与向法院提起诉讼两者之间作出抉择，是对受害人不公平的。除非评议会有权判给赔偿或发出禁制令，否则不应将签署弃权书定为评议会调查投诉的先决条件。²²

建议 29

我们建议评议会不应要求投诉人先签署同意放弃就招致投诉的事情采取法律行动的弃权书才调查其投诉。

评议会的权力

²⁰ 摘錄於 *Report of the Committee on Privacy and Related Matters*, (London: HMSO, Cm 1102, 1990) paras 15.26 - 15.27.

²¹ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters*, above, para 15.30.

²² 如投訴人作出投訴時已提起法律訴訟，藐視法庭的法律便會適用。

建议 30

我们建议评议会就投诉作出裁决后可以：

- (a) 宣布有关报章或杂志违反《私隐守则》；
- (b) 谴责该报章或杂志；
- (c) 要求该报章或杂志：
 - (i) 刊登一次或超过一次道歉启事，并指定有关道歉启事的形式、内容和版位；
 - (ii) 刊登一次或超过一次更正启事，并指定有关更正启事的形式、内容和版位；
 - (iii) 以评议会所指定的方式刊登一次或超过一次下列事项：
 - (1) 投诉摘要；
 - (2) 评议会对有关投诉的裁决或其摘要；
 - (3) 评议会就有关投诉所作的决定；
 - (4) 评议会对有关投诉的任何评析或其摘要；
- (d) 在香港流通的一份或以上报章或杂志上刊登上述(c)(iii)段所载述的事宜。

8.63 有需要授权评议会在香港的报刊刊登其调查结果，是因为违规的报刊可能拒绝遵从评议会的指令刊登有关资料。

赔偿

8.64 我们决定保障私隐报业评议会不应有权给予赔偿，理由如下：

- (a) 评议会的主要目的是规管报界的侵犯私隐行为，而不是赔偿私隐受报刊侵犯的受害人所遭受的损害；只有当有关报刊被裁定有侵权行为才可着令报刊赔偿受害人。若然评议会可给予赔偿，其效果将会是把《侵犯私隐的民事责任谘询文件》所提议的侵权行为的范围扩阔。
- (b) 我们已建议不应要求投诉人签署同意放弃就同一事项提起民事诉讼的弃权书。如果投诉人可藉着向评议会投诉而索取赔偿，同时又可以就侵权行为提起民事诉讼，有关的报章或杂志便会因同一事情而需要面对两次败诉的风险。

- (c) 并非是律师的评议会成员在制定赔偿原则方面会有困难。尽管评议会成员可参照损害赔偿法来制定有关原则，但个中问题既复杂亦难于理解。
- (d) 如果每一个人都有权藉着向评议会投诉而申索赔偿，评议会便不仅需要决定有没有违反《私隐守则》的行为，还需要决定有关的违规行为有没有伤害受害人；如确有造成伤害，又要研究如何评估赔偿金额。由于评议会在解决上述问题时很可能需要律师和专家证人协助，所以投诉程序可能会因此而趋向规范化，所需时间更长，费用亦更高昂。

建议 31

我们建议评议会不应有权判投诉人获得赔偿。

罚款

8.65 为了确保有关机制能够有效地规管报界的侵犯私隐行为，保障私隐报业评议会应有权惩处违规的报刊。违规报刊所受到的制裁不应只限于受到谴责和刊登裁决结果、道歉启事和更正启事。

8.66 根据《电视条例》（第 52 章）第 37 条，如果商营电视台不遵从广管局所制定的任何业务守则，或不遵从广管局根据该条例所发出的指示，广管局便可以处以罚款。首次罚款不得超逾 50,000 元，第二次罚款不得超逾 100,000 元，而其后所判处的罚款不得超逾 250,000 元。²³ 上述罚则是于 1988 年订定的。由于电视台的广告收入非常丰厚，所以这些罚款额在一宗备受非议的个案里曾被人批评为过低。

8.67 我们注意到《淫褻及不雅物品管制条例》（第 390 章）的最高刑罚如下：

- 发布淫褻物品：可处罚款 1,000,000 元和监禁三年；²⁴
- 向青少年发布不雅物品：首次定罪，可处罚款 400,000 元及监禁 12 个月；第二次或其后定罪，可处罚款 800,000 元及监禁 12 个月；²⁵
- 不遵照该条例第 24(1)条所列出的规定而发布不雅物品：首次定罪，可处罚款 400,000 元和监禁 12 个月；第二次或其后定罪，可处罚款 800,000 元及

²³ 根據《廣播事務管理局條例》（第 391 章）第 24 條，針對商營電台所施加的最高罰款額分別為二萬元、五萬元和十萬元。

²⁴ 第 21(1)條。

²⁵ 第 22(1)條。

監禁 12 个月；²⁶

- 发布经淫褻物品审裁处评定为第 III 类的物品：可处罚款 1,000,000 元和監禁三年。²⁷

8.68 与电台和电视台的广播相比，印刷媒介的刊物所造成的影响更为持久。在报刊上刊载的新闻故事是属于永久的记录。报刊可以存档或摄制成缩微胶卷，供日后参考，而公众人士如对关于某人的新闻感兴趣，可以翻查当日的报刊，并随意复印。此外，一份主流报章的读者数目可能较电台或电视台受欢迎的节目的观众或听众为多。根据《1998 年 AC Nielsen 香港媒介指标中期报告》，在 1997 年 7 月至 1998 年 6 月期间《东方日报》和《苹果日报》每日读者人数平均为 2,100,000 人和 1,900,000 人。²⁸

8.69 我们决定评议会应该有权在严重侵犯私隐的个案处处罚款，藉此清楚向违规报刊表明，社会是不会姑息这些行为的。这样亦可使市民相信花费精力投诉是值得的。为了能够有效惩处和阻吓违规报刊，最高罚款额应该定在较高水平。我们初步认为被裁定违规者最多可被处罚款 500,000 元，第二次或其后被裁定违规者最多可被处罚款 1,000,000 元，而第二次或其后施加的惩处是不受时间限制。我们欢迎各界人士就罚款额是否定得过高或过低提出意见。²⁹

8.70 我们知道这笔款额对于规模庞大的报刊而言是属于小数目，但对于规模小的报刊而言却是庞大的款额，然而，评议会只会在销量非常大的主流报章作出非常严重的违反《私隐守则》行为时才会处以最高罚款额。评议会将因应违规情节的严重程度而定出实际判处的罚款额，期间会特别顾及有关侵犯私隐行为所造成的伤害、冒犯程度或使受害人承受的风险，以及违规报刊作出这些行为的目的和动机。因此，如果评议会决定惩处违规报章缴交罚款，而该报章是一份销量和影响力有限的小报，实际被罚的款额便会很少。

8.71 为确保各方当事人都获得公平对待，当评议会认为有需要考虑应否以罚款作为制裁时，可以考虑让各方当事人由律师代表。就罚

²⁶ 第 24(2) 條。

²⁷ 第 26 條。

²⁸ 有關數據是載於香港記者協會與第十九條組織所編撰的《基準已變：香港言論自由年報 1999》第 19-21 頁。該報告書指出，由於東方報業集團不屬香港銷數核實公證會的成員，所以無法按銷量作比較。

²⁹ Sir David Calcutt, QC, *Review of Press Self-Regulation*, above, para 6.20. 加爾吉建議，擬議的報刊投訴審裁處可向出版人懲處的最高罰款額，應該相等於有關刊物一年淨收入的 1%。我們曾考慮按有關報刊的銷量釐定罰款額，但報刊收入有頗大部分來自廣告。此外，由於不是所有報刊都屬香港銷數核實公證會的成員，所以銷量數字的可靠性也是一個問題，因此難以採用這種方法。

款而言，我们认为评议会与法院一样，知道如何厘定某宗个案的罚款额。

建议 32

我们建议评议会可向被裁定严重违反《私隐守则》的报章或杂志处以罚款。首次被裁定违反守则者最多可被处罚款 **500,000** 元；第二次或其后被裁定违反守则者，可被处罚款 **1,000,000** 元。

8.72 有人提议评议会就某宗投诉作出裁决前，应该可以发出临时强制令，着令某报章或杂志在评议会公布其调查结果前，不得作出任何侵犯私隐的作为或再次刊登某图片。我们同意，作风骄横而且实力雄厚的报章可能会针对投诉人策动持续多日的侵扰行动或滋扰行动。然而，投诉人如发现其私生活再次受到干扰，可以再次向评议会投诉。每次侵犯都会视作一次新的违规行为，可由评议会跟进调查。评议会是可以针对违规报章或杂志在一段期间内所犯的每一次违规行为处以罚款。如果报刊做出的行为情节较为严重，以致构成《缠扰行为谘询文件》和《侵犯私隐的民事责任谘询文件》所提议的构成骚扰、侵犯私隐或公开披露他人私隐的侵权行为，投诉人便可以藉着提起民事诉讼程序取得禁制令。

强制执行裁决

8.73 另一个问题是有没有需要让评议会有权强制执行其裁决。英国的报业评议会否决了藉合约或司法途径强制执行其裁决的提议，所持理由是这会从根本上改变了不拘形式的调查机制：³⁰

“〔英国报业评议会〕认为这种安排对于简单、便捷和公平的投诉程序而言，既没有需要亦不适宜。如果新闻工作者、编辑或东主有可能要遵守由法院发出的、着令遵从报业评议会的裁决的命令，他们便相当可能坚持要得到法律制度在程序上所提供的保障。调查投诉的机制可能会因此而趋向规范化，而程序亦可能变得更冗长，出现更多法律上的争拗，和费用更加昂贵，尤其是报业评议会将需要雇用职员执行强制程序。”

8.74 我们认为，除非有理由相信所有败诉的报刊将会愿意遵从评

³⁰ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters*, above, para 15.13.

议会的规定，缴付罚款及／或刊登对其不利的裁决、道歉启事或更正启事，否则保障私隐报业评议会所作出的一切决定，均应该可以针对不遵从规定的报刊强制执行。如果没有任何强制执行的权力，自行其是的报刊可能会不遵守或蓄意违反《私隐守则》的规定，继而多次拒绝遵从评议会的裁决，使评议会失去威信。

8.75 我们因此决定：(a)若某报章或杂志因为严重违反《私隐守则》而被评议会惩处罚款，但却没有缴付罚款，有关罚款应可作为民事债项在法院追讨；(b)若某报章或杂志没有遵照评议会的决定刊登道歉启事、更正启事或其他事项，评议会便应有权向该报章或杂志惩处罚款。我们初步提议最高罚款额应该大约是 500,000 元。

建议 33

我们建议：

- (a) 不遵从评议会的规定刊登道歉启事、更正启事或其他事项的报刊可被处罚款；及
- (b) 由评议会判处的罚款应可作为民事债项在法院追讨。

上诉权

8.76 根据一般法律原则，保障私隐报业评议会的决定可在特殊情况下予以司法复核。由此产生的问题是，单有司法复核的程序可否符合《公民权利和政治权利国际公约》第十四条的规定。公约第十四条就民事和刑事审讯程序提供多项保障，³¹ 其中一项规定如下：“在判定时对任何人提出的任何刑事指控或确定他在一件诉讼案中的权利和义务时，人人有资格由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯。”我们初步认为，评议会的程序会涉及“刑事指控”和“在诉讼案中的权利和义务”，理由如下：

- (a) 违反《私隐守则》的纠纷涉及法律权利与义务，因为(i)由评议会作出的、对报刊不利的裁决，可经法院针对违规报刊强制执行；(ii)纠纷触及《公民权利和政治权利国际公约》下的私隐权和发表意见的自由；及(iii)评议会的决定可以影

³¹ Manfred Nowak U.N. *Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary* (1993), chapter on Article 14; P van Dijk & G J H van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (1998) section on Article 6; D J Harris, M O’Boyle & C Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights* (Butterworths, 1995), chapter 6.

响报刊享有其财产的权利。

- (b) 违反《私隐守则》或不遵从评议会的决定所受到的制裁具有阻吓和惩罚作用。违规报章可以被判处的最高罚款额甚巨，使我们建议的罚则拥有公约第十四条的意义下的刑事性质。这项罚则因此带有惩罚意味，在性质上和所达致的后果两方面都与刑事制裁相若。

8.77 虽然我们相信评议会可以符合“依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭”的条件，但我们认为评议会举行的聆讯不能符合第十四条所规定的“公正的和公开的审讯”的标准。一般而言，司法复核的程序并不足够，因为法庭进行司法复核时，不会审议有关裁决的是非对错，而只限于检讨有关当局的作为是否不合法、不合理或不公平。

8.78 有三种方法可确保我们的建议符合公约第十四条的规定：

甲方案

评议会无权就违反《私隐守则》的行为处以罚款。此外，由评议会作出的会影响被裁定违反《私隐守则》的报刊的所有决定不能依法强制执行。换言之，没有刊登评议会指定的道歉启事、更正启事或其他事项的报刊，不会被处罚款，而任何由评议会判处的罚款均不得作为民事债项追讨。

乙方案

评议会的决定受一个司法机构监督，而这个司法机构可提供第十四条所规定的所有保障，并对有关个案的法理和事实拥有完全的司法管辖权，例如上诉法庭或行政上诉委员会便可以符合这些要求。只要有关程序的最后阶段符合第十四条的所有规定，评议会便无需进行公正和公开的聆讯。

丙方案

评议会的程序有第十四条所提供的所有保障。

8.79 鉴于没有制裁权力的规管组织是不能有效规管报界的侵犯私隐行为，而丙方案又会令有关程序变得复杂和受到很多规则限制，所以我们认为乙方案较为可取，并决定任何人如因评议会的决定而受到委屈，可以向上诉法庭提出上诉。将上诉法庭纳入投诉程序之内，可让资深的法官发挥监督功能，而上诉法庭所作出的裁决，也可能发展成为一套原则，为报业和社会大众提供指引。

建议 34

我们建议任何人如因评议会的任何决定或因《私隐守则》所载的任何内容而受到委屈，可向上诉法庭提出上诉。

教育

8.80 报界和传媒学者一直强调，为报业从业员和广大市民推行传媒教育，有助提高新闻媒体的专业操守、提高公众探讨传媒操守的讨论质素，以及令公众更加认识到他们有免受传媒侵犯的权利。我们认为保障私隐报业评议会应该有责任(a)使公众更加认识到他们根据《公民权利和政治权利国际公约》第十七条可以享有的权利，即他们的私生活是受到保护，不容他人任意干涉；及(b)使报界更加认识到他们有义务按照《公民权利和政治权利国际公约》第十九条的规定行使《基本法》下的新闻自由权利，尤其是新闻界在行使新闻自由权利时有尊重别人的私隐权的义务。此外，评议会应该积极促进社会对《私隐守则》和投诉程序的认识和理解。由于评议会有责任不时检讨《私隐守则》，所以评议会应该有权委托他人研究与报界的侵犯私隐行为有关的课题。

建议 35

我们建议评议会应该有下列的职能和权力：

- (a) 促进对评议会的《私隐守则》和投诉程序的认识和理解；
- (b) 使社会大众更加认识到他们根据《公民权利和政治权利国际公约》第十七条可以享有私生活免被他人任意干涉的权利；
- (c) 使报界更加认识到他们根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条行使新闻自由权利时，有义务尊重他人的私隐权；
- (d) 就《私隐守则》所产生的问题提供一般性的意见；及
- (e) 委托他人研究与报界的侵犯私隐行为有关的课题。

报告

8.81 虽然保障私隐报业评议会应该独立于政府以外，但它仍然应该向公众交代其工作，尤其是如果评议会的经费是从公帑拨付，则更应该如此。

建议 36

我们建议评议会应该发表一份关于其工作情况的周年报告，并将之呈交立法会省览。除了周年报告之外，评议会可发表定期报告，就评议会在报告所覆盖的时间之内所处理的每宗个案，载列下列资料：

- (a) 投诉的内容摘要和评议会所采取的行动；
- (b) 假如评议会已就投诉作出裁决，摘要记述其调查结果和裁决内容；
- (c) 假如评议会要求某报章或杂志执行评议会所作出的决定，摘要记述该报章或杂志所采取的行动；及
- (d) 由评议会提出的其认为适宜提出的建议和意见。

弥偿

8.82 我们决定保障私隐报业评议会及其辖下委员会在行使其权力时应该可以免被起诉。就关于诽谤的法律而言，制定关于弥偿的条文可使评议会和它所发表的任何陈述、报告和刊物享有特权。

建议 37

我们建议：

- (a) 评议会；
- (b) 评议会的任何成员；
- (c) 评议会的任何委员会的任何委员；及
- (d) 评议会的任何雇员，

在行使有关法例所授予的权力或履行有关法例所委予的职能时真诚地作出的任何事情，均不会因该等作为而招致法律责任。

经费来源

8.83 保障私隐报业评议会获得保证可以得到充足的经费，是有关

计划能否成功推行的关键。英国报刊投诉委员会的经费悉数由报业透过“报业标准财务委员会”(Press Standards Board of Finance)拨付。该财务委员会负责向出版人按其营业额征收款项。报刊投诉委员会的经费是由报业内的不同界别共同分担的。这些界别指在全国发行的报章、在某区域或某地方发行的报章、免费报章、主要的苏格兰报章，以及杂志。加尔吉这样描述英国报刊投诉委员会与该财务委员会之间的关系：“它的财政预算一直不曾受人质疑，其基础在于报刊投诉委员会在所需开支上可以完全独立自主，但必须令委员会信服其收入是用于征收款项的目的。”³²

8.84 如果香港报界担心由政府拨付评议会的经费会损害评议会的自主性，可由报业筹集评议会的经费。报业可以成立类似上述财务委员会的基金或信托基金，以确保评议会有充足的财务资源使它得以成功运作。其他司法管辖区的报业评议会，大部分都是由报刊出版人协会及其他有参与自律机制的并与报业有关连的协会拨款资助。然而，由于香港有三份最畅销的报章都不是香港报业公会的会员，所以要求报业公会承担评议会的所有经费并不公允。

8.85 另一个方案是透过立法向报刊征收款项作为经费。这个方案是有先例可援，例如电讯管理局的经费便是来自服务供应商的牌照费。各个服务供应商实际要缴付的款额，视乎其服务客户的数目而定。就保障私隐报业评议会而言，一个简便的方法是在《本地报刊注册条例》(第268条)增加一项注册条件，规定所有报刊必须支付适当款额的费用，以资助评议会的全数或部分开支，才可获得注册。各报刊所需要缴付的费用，可以利用根据该条例注册的报章和杂志的总销量为基数，按个别报章或杂志所摊占的份额来厘定。由于公司的帐目可以被巧妙地处理，所以适宜采用由外间的核数师查证的销量数字作为厘定收费的基准，而不是采用公司帐目所示的年结利润为基准。至于新注册的报刊，可以规定它们开展业务时缴付一笔定额费用。

8.86 我们认为评议会的经费应该由报业拨款资助，而不是由普罗市民承担，因为如果不是报刊作出这类活动，根本无需成立这样一个组织。所征收的费用应该不会对报刊造成沉重的负担，因为报业可以提高报刊的售价来收回有关费用。

8.87 假如有任何理由使向报刊征收费用的方案不能付诸实行，成立和营运评议会的经费可由政府从立法会拨作此用途的拨款中支付。

³² David Calcutt, *Review of Press Self-Regulation*, (London:HMSO, Cm 2135, 1993), para 3.91.

建议 38

我们建议应该立法向所有根据《本地报刊注册条例》(第268章)注册的报章和杂志征收款项来资助评议会的经费。个别报章和杂志所需要缴付的款额,应该以根据该条例注册的报章和杂志的总销量为基数,按有关报章或杂志所摊占的份额来厘定。

*行政支援***建议 39**

我们建议应该拨款予评议会以委任或聘任一名行政主管和其他为有效率地执行职务所需的人手。此外,评议会应该可以聘请技术或专业顾问,以协助评议会履行其职责。只要拨款组织核准,评议会可以自行决定聘请或雇用任何人的酬金和雇用条件。

8.88 作为临时措施,可从政府或立法会秘书处借调人手担任评议会的首任秘书,任期为六个月。其主要职责是为评议会主席和其他成员提供行政服务,尤其是筹设办事处和招聘支援人员的工作。

结语

8.89 我们重申,新闻自由不会单因为出版人不得在没有充分理由下侵犯他人私隐而受到损害。相反,我们的建议将会:

- 使人更加尊重新闻自由;
- 使新闻工作者更加有责任感;
- 鼓励传媒反省其道德观念;
- 鼓励新闻工作者更加专业化;
- 促使新闻工作者与公众就何谓负责任的新闻工作进行对话;及

³³ 舉例來說,根據《法律執業者條例》(第159章)第25條的規定,由律師紀律審裁組招致的開支,和律師會招致的與在紀律審裁組席前進行的法律程序有關的開支,可從政府一般收入中撥付。

- 保护编辑和新闻工作者免受违反专业操守的指令困扰。

这些建议落实后，可使公众更加了解传媒是关注和重视负责任的新闻工作，而新闻工作者将会更加谨慎处理涉及传媒道德的潜在问题，社会人士也会更加尊重这个行业。

8.90 我们深信我们的建议：

- 不会损害发表意见自由的价值和功用；
- 不会不合理地妨碍言论自由；
- 不会使人行使言论自由时有所忌惮；
- 不会限制新闻界在代表公众监察政府这方面所享有的自由；
- 不会损害新闻工作者调查公众关注的事项的自主权；
- 不会阻止新闻工作者参与讨论时事；
- 不会使编辑将涉及公众利益的新闻扣发不予报道；
- 不会让政府行使任何权力达致不正当的目的；
- 不会给政府提供一种可以干预新闻界内部运作的工具；
- 不会引致新闻审查；
- 不会破坏或逐渐损害报业的运作；及
- 不会削弱新闻界履行它们在《基本法》下的职责的能力。

第 9 章 各项建议总览

建议 1

我们建议个人资料私隐专员发出一套关于为新闻工作目的而收集或使用个人资料的实务守则，给出版人、广播机构、新闻工作者、互联网使用者和其他公众人士提供实用的指引。（第 5 章）

建议 2

我们建议广播事务管理局在关于节目标准的业务守则内加入与下列事项有关的条文：**(a)**在香港播放的节目内出现的不当的侵犯私隐行为；和**(b)**与供该等节目播放的资料的搜集有关的不当的侵犯私隐行为。（第 6 章）

建议 3

我们建议广播事务管理局和个人资料私隐专员在草拟有关的私隐条文时，应顾及德国报业评议会发出的《报业守则》、英国报刊投诉委员会核准的《作业守则》、英国广播标准委员会采用的《关于公平和私隐的守则》、英国广播公司发出的《节目制作人员守则》、及其他司法管辖区采用的行为守则。（第 6 章）

建议 4

我们建议应该立法成立一个名为“保障私隐报业评议会”的独立组织（下称“评议会”），以处理由公众人士作出的涉及报界违反一套与私隐有关的报业守则（下称“《私隐守则》”）的投诉。（第 7 章）

建议 5

我们建议评议会的管辖范围应该包括所有根据《本地报刊注册条例》（第 268 章）注册的报章和杂志。（第 8 章）

建议 6

我们建议报刊东主、出版人和编辑应该为他们的报刊或职员所作出的违反《私隐守则》行为负责。（第 8 章）

建议 7

我们建议评议会的成员应该由一个独立的“委任委员会”委出。（第 8 章）

建议 8

我们建议行政长官在谘询新闻界意见之后，邀请一名独立人士委出该个独立的“委任委员会”的委员。该名独立人士应该是社会上德高望重的人。（第 8 章）

建议 9

我们建议：

- (a) “委任委员会”应由三人组成，其中一人为主席；
- (b) 任何不符合出任评议会成员的资格的人，或与新闻工作或教授新闻学有关连的人，均应没有资格被委任为“委任委员会”的委员；
- (c) “委任委员会”的委员的任期应为三年；
- (d) 就《防止贿赂条例》（第 201 条）而言，“委任委员会”的委员应视作该条例第 2 条所指的公职人员；
- (e) “委任委员会”应获准自行规管其作业程序；
- (f) “委任委员会”在委出评议会成员前必须进行广泛谘询；及
- (g) “委任委员会”可透过一名公职人员执行职务。该名公职人员应处理一切为落实委员会的决定而需要处理的事务，并应获编配他需要的人手。（第 8 章）

建议 10

我们建议评议会的成员不应少于 12 名亦不应多于 20 名在获委任为成员时已通常居于香港最少七年的人。（第 8 章）

建议 11

我们建议评议会的成员应该由“委任委员会”直接委任。（第 8 章）

建议 12

我们建议：

- (a) 评议会的成员（主席除外）有半数应来自公众人士（名为公众成员），其余半数则应来自报业（名为报业成员）；
- (b) 评议会主席应由公众成员担任；

- (c) 评议会主席应由“委任委员会”委任；及
- (d) 应该委任一名已退休的法官或一名有最少七年法律工作经验的资深律师担任评议会主席。（第 8 章）

建议 13

我们建议：

- (a) 评议会的报业成员应该有从事新闻工作或教授新闻学的经验；
- (b) 任何个人、团体和组织，不论是否与报业有关连，均应该有权就报业成员的人选作出提名；及
- (c) 报业成员应该以个人身分投票，而不是以提名他们的团体或组织的代表的身分投票。（第 8 章）

建议 14

我们建议评议会的公众成员在接受委任为评议会成员之前的三年内，不得从事出版报章或杂志的业务，或与该等业务有关连。（第 8 章）

建议 15

我们建议指定个人资料私隐专员为评议会的当然成员，并将他当作评议会的公众成员计算。（第 8 章）

建议 16

我们建议有关法例应载有关于丧失获委任为评议会成员的资格的条文。（第 8 章）

建议 17

我们建议评议会的成员的任期应该定为三年，并应该可以连任。（第 8 章）

建议 18

我们建议一名评议会成员如没有或丧失获委任为评议会的公众成员或报业成员的资格，或不能履行公众成员或报业成员的职责，便应该将他免职。（第 8 章）

建议 19

我们建议除了应该规定评议会会议必须由公众成员主持，以及规定评

议会有义务确保投诉程序对各方当事人都公平外，应该容许评议会自行规管其作业程序。（第 8 章）

建议 20

我们建议应该制定条文规定评议会成员在指定情况下必须申报利益。（第 8 章）

建议 21

我们建议评议会应该有权拟定和检讨一套与私隐有关的行为守则（下称“《私隐守则》”）。（第 8 章）

建议 22

我们建议评议会应该有下列权力：

- (a) 受理（包括由第三者作出的）指称有人违反《私隐守则》的投诉；
- (b) 如评议会有合理理由相信某作为违反《私隐守则》，可主动进行调查；
- (c) 将投诉转交投诉委员会调查前尝试进行调解；及
- (d) 就指称有人违反《私隐守则》的投诉作出裁决。（第 8 章）

建议 23

我们建议：

- (a) 投诉委员会应该由五人组成，包括主席在内；
- (b) 应该有三名投诉委员会的委员（包括主席）由公众成员担任；
- (c) 投诉委员会可以委任其他人为投诉委员会委员，就一般的或个别的事宜提供意见，但这些委员对委员会席前审议的事宜没有投票权；及
- (d) 投诉委员会会议的法定人数应该定为四人，报业成员和公众成员应该各占两人。（第 8 章）

建议 24

我们建议投诉委员会在接获投诉后应该：

- (a) 给予各方合理的机会作出陈述；
- (b) 考虑各方亲自作出的或由代表作出的陈述；
- (c) 考虑其收取并认为与该投诉有关的证据，不论该证据是否代投诉人提出的；及
- (d) 就有否违反《私隐守则》的行为向评议会提供意见；如果认为有违反《私隐守则》的行为，便向评议会作出建议，由评议会就投诉作出裁决。（第 8 章）

建议 25

我们建议：

- (a) 《证据条例》（第 8 章）的条文及任何其他关于证据的可接纳性的法律规则，均不应适用于评议会或投诉委员会席前所进行的程序；
- (b) 评议会和投诉委员会可向其认为适当的人索取资料、文件或任何物品，并进行它们认为适当的调查；及
- (c) 除非评议会或投诉委员会另有决定，否则各方当事人不应由律师代表出席评议会或投诉委员会所举行的聆讯。（第 8 章）

建议 26

我们建议评议会在下列情况可以决定不展开或不继续调查投诉：

- (a) 投诉的行为微不足道；
- (b) 投诉属琐屑无聊或无理取闹；
- (c) 有关投诉或一项在性质上大体与其相若的投诉已在先前引发一次调查，而评议会在进行该次先前的调查后认为没有违反《私隐守则》的情况；或
- (d) 因为任何其他理由，调查或进一步调查是不恰当的。（第 8 章）

建议 27

我们建议任何人不得针对不展开或不继续进行调查的决定提出上诉。评议会如决定不展开或不继续进行调查，应将其决定及理由通知投诉人。（第 8 章）

建议 28

我们建议尽管投诉人已撤回投诉，但评议会仍可展开或继续调查该投

诉，惟该项调查必须能够以公众利益作为支持理据。（第 8 章）

建议 29

我们建议评议会不应要求投诉人先签署同意放弃就招致投诉的事情采取法律行动的弃权书才调查其投诉。（第 8 章）

建议 30

我们建议评议会就投诉作出裁决后可以：

- (a) 宣布有关报章或杂志违反《私隐守则》；
- (b) 谴责该报章或杂志；
- (c) 要求该报章或杂志：
 - (i) 刊登一次或超过一次道歉启事，并指定有关道歉启事的形式、内容和版位；
 - (ii) 刊登一次或超过一次更正启事，并指定有关更正启事的形式、内容和版位；
 - (iii) 以评议会所指定的方式刊登一次或超过一次下列事项：
 - (1) 投诉摘要；
 - (2) 评议会有关有关投诉的裁决或其摘要；
 - (3) 评议会就有关投诉所作的决定；
 - (4) 评议会有关有关投诉的任何评析或其摘要；
- (d) 在香港流通的一份或以上报章或杂志上刊登上述(c)(iii)段所載述的事宜。（第 8 章）

建议 31

我们建议评议会不应有权判投诉人获得赔偿。（第 8 章）

建议 32

我们建议评议会可向被裁定严重违反《私隐守则》的报章或杂志处以罚款。首次被裁定违反守则者最多可被处罚款 **500,000** 元；第二次或其后被裁定违反守则者，可被处罚款 **1,000,000** 元。（第 8 章）

建议 33

我们建议：

- (a) 不遵从评议会的规定刊登道歉启事、更正启事或其他事项的报刊可被处罚款；及
- (b) 由评议会判处的罚款应可作为民事债项在法院追讨。（第 8 章）

建议 34

我们建议任何人如因评议会的任何决定或因《私隐守则》所载的任何内容而受到委屈，可向上诉法庭提出上诉。（第 8 章）

建议 35

我们建议评议会应该有下列的职能和权力：

- (a) 促进对评议会的《私隐守则》和投诉程序的认识和理解；
- (b) 使社会大众更加认识到他们根据《公民权利和政治权利国际公约》第十七条可以享有私生活免被他人任意干涉的权利；
- (c) 使报界更加认识到他们根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条行使新闻自由权利时，有义务尊重他人的私隐权；
- (d) 就《私隐守则》所产生的问题提供一般性的意见；及
- (e) 委托他人研究与报界的侵犯私隐行为有关的课题。（第 8 章）

建议 36

我们建议评议会应该发表一份关于其工作情况的周年报告，并将之呈交立法会省览。除了周年报告之外，评议会可发表定期报告，就评议会在报告所覆盖的时间之内所处理的每宗个案，载列下列资料：

- (a) 投诉的内容摘要和评议会所采取的行动；
- (b) 假如评议会已就投诉作出裁决，摘要记述其调查结果和裁决内容；
- (c) 假如评议会要求某报章或杂志执行评议会所作出的决定，摘要记述该报章或杂志所采取的行动；及
- (d) 由评议会提出的其认为适宜提出的建议和意见。（第 8 章）

建议 37

我们建议：

- (a) 评议会；
- (b) 评议会的任何成员；

(c) 评议会的任何委员会的任何委员；及

(d) 评议会的任何雇员，

在行使有关法例所授予的权力或履行有关法例所委予的职能时真诚地作出的任何事情，均不会因该等作为而招致法律责任。（第 8 章）

建议 38

我们建议应该立法向所有根据《本地报刊注册条例》（第 268 章）注册的报章和杂志征收款项来资助评议会的经费。个别报章和杂志所需要缴付的款额，应该以根据该条例注册的报章和杂志的总销量为基数，按有关报章或杂志所摊占的份额来厘定。（第 8 章）

建议 39

我们建议应该拨款予评议会以委任或聘任一名行政主管和其他为有效率地执行职务所需的人手。此外，评议会应该可以聘请技术或专业顾问，以协助评议会履行其职责。只要拨款组织核准，评议会可以自行决定聘请或雇用任何人的酬金和雇用条件。（第 8 章）

香港记者协会的《专业守则》

1. 新闻工作者有责任维持最高的专业及操守标准。
2. 新闻工作者无论何时均应维护媒介自由采集消息、发表评论和批评的原则，并应致力消除扭曲、压制及审查的情况。
3. 新闻工作者应致力确保所传播的消息做到公平和准确，并应避免把评论和猜测当作事实，以及避免因扭曲、偏选或错误引述而造成虚假。
4. 新闻工作者应尽快纠正任何构成损害的不确报导，并确保更正和道歉得到应有的重视，而在事件有一定的重要性时，应让受批评者有回应的权利。
5. 新闻工作者应以正直的手段取得消息、照片及插图。只有在公众利益凌驾一切的情况下，才可以使用其他手段，而新闻工作者有权基于个人良知反对使用该等手段。
6. 新闻工作者即使基于公众利益的考虑，亦不应侵扰他人的悲哀和不幸。
7. 新闻工作者应保护秘密的消息来源。
8. 新闻工作者不应接受贿赂或利诱，以致影响其履行专业职责。
9. 新闻工作者不应因为广告或其他考虑而扭曲或压制真相。
10. 新闻工作者不应成为鼓励种族、肤色、信仰或性别歧视之类材料的始作俑者。
11. 新闻工作者不应利用从履行职责中获得的消息而在消息公布前谋取私利。

台湾的《报业道德规范》（1992 年）

1. 通则

- 1) 本规范根据中国新闻记者信条之基本原则订定之。
- 2) 报业从业人员应认清新闻专业特性，以公众利益为前提，不为追求某一群体或某一个人自私目的牺牲公众权益。
- 3) 报纸刊登之内容应不违反善良风俗，危害社会秩序，或损害私人权益。
- 4) 新闻采访应谨守公正立场，不介入新闻事件。新闻报导应力求确实、客观与平衡。
- 5) 报业应尊重司法，避免影响法官之独立审判。
- 6) 报纸刊登内容如有错误，应即主动更正，并作明确之说明。……

2. 新闻采访

- 1) 新闻采访应以正当手段为之，不得以恐吓、诱骗或收买方式搜集。
- 2) 拒绝接受新闻来源之馈赠、贿赂或不当招待。
- 3) 采访医院或灾祸新闻，应尊重院方规定或获得当事人同意，不得妨碍治疗或救难措施，尤不得强迫摄影。
- 4) 采访庆典、婚丧、会议、集会等新闻，应守秩序。

3. 新闻报导

- 1) ……
- 3) 除与公众利益有关者外，不得报导个人私生活。
- 4) 检举、揭发或谴责私人或团体之新闻，应先查证属实，并与公众利益有关者始得报导；且应遵守平衡、明确之报导原则。……

4. 犯罪新闻

- 1) ……
- 3) 报导犯罪、色情及自杀新闻，不得详述方法及细节。
- 4) 对未成年嫌犯或已定罪之未成年人，不得刊登其姓名、住址或足以辨认其身分之相关资料。
- 5) 一般强暴案件，不得报导；对严重影响社会安全或与重大刑案有关之强暴案，不得泄露被害人姓名、住址、或足以辨认其身分之相关资料。
- 6) 处理绑架劫持新闻应以被害人生命安全为首要考虑，在被害人脱险前，不得报导。

5. 新闻评论

- 1) 新闻评论应与新闻报导严格划分，以免意见与事实混淆。

- 2) 新闻评论不得根据未证实之传闻发表意见，臧否人物。
- 3) 新闻评论应力求公正，避免偏见与武断。
- 4) 与公众利益无关之个人私生活不得评论。……

7. 图片

- 1) 不得以剪裁或其他方式伪造或窜改新闻照片。
- 2) 新闻照片之说明不得作无事实根据之暗示或影射。
- 3) 不得刊登恐怖、色情或猥亵之图片。
- 4) 与公共利益无关之个人私生活照片，未经本人同意，不得刊登。
- 5) 未成年嫌犯、已定罪之未成年人、强暴等案件之受害人及秘密证人照片，不得刊登。……

英国报刊投诉委员会核准的《作业守则》

导言

报界所有成员均有责任维持最高的专业和道德标准。本守则订定量度这些标准的尺度。它既保障个人的权利，也维护公众的知情权。

报界已义无反顾地承诺会自律，而本守则正为自律制度奠下基础。编辑和出版人除了必须确保其雇员严格遵守本守则之外，还必须确保任何给报刊撰稿的人同样严格遵守本守则。

除了实践共同信守的守则的字面意义之外，还应该切实贯彻它的精神，这点对守则的施行至为重要。不应偏狭地从字面解释本守则，使尊重个人权利的承诺不能实现，亦不应过分宽松地解释，以免妨碍符合公众利益的资料发布。

编辑与报刊投诉委员会合作处理投诉时，有责任尽量迅速行事。

任何遭报刊投诉委员会根据下列任何条文作出批评的刊物，必须以适当显著的篇幅把投诉委员会的裁决全文刊登。

1. 准确

- (i) 报纸及期刊应注意不要刊登不准确、有误导成分或失实的材料，包括照片。
- (ii) 每当报刊认识到曾就某重要事项刊登不准确的资料、有误导成分的声明或失实的报道，便应尽快以适当显著的篇幅作出更正。
- (iii) 适当时必须刊登道歉启事。
- (iv) 报纸虽然有自由偏袒某一方，但必须清楚区别评论、臆测和事实。
- (v) 报纸或期刊必须公正和准确地报道它是诉讼一方的诽谤案的结果。

2. 回应的机会

若然有合理的需要，报刊必须给予个人或机构一个公平的机会，就不准确的报道作出回应。

3. 私隐

- (i) 每个人的私生活或家庭生活、家居、健康和书信都有获得尊重的权利。如未取得当事人同意而侵扰他的私生活，有关刊物应提出充分理由支持它的做法。
- (ii) 未取得当事人同意而使用远摄镜头摄影机拍摄他们在私人地方的照片是不可以接受的。注释 - 私人地方是指人们可享有合理的私隐期望的公共或私人物业。

4. 骚扰

- (i) 新闻工作者和摄影师不得藉恐吓、骚扰或不断追缠的方式搜集或试图搜集资料或照片。
- (ii) 他们不得在未获当事人同意的情况下拍摄身在私人物业内(物业的定义见第3条的注释)的人的照片。若他们被要求停止致电、询问、追缠或给当事人拍照,便不得坚持这样做。若他们被要求离开当事人的物业,便不得继续在该处逗留,更不得尾随当事人。
- (iii) 编辑必须确保为他们工作的人遵守这些规定,并不得刊登由其他人提供但不符合这些规定的材料。

5. 在当事人悲恸或震惊时侵扰他

如拟报道的事件有人悲恸或感到震惊,采访和接触当事人时应有同情心和言行谨慎。在这种情况下作出报道,必须体恤当事人的境况,但此举不应被理解为限制报道法庭案件的权利。

6. 儿童

- (i) 青少年应可无拘无束地在免受不必要的侵扰的情况下完成学业。
- (ii) 新闻工作者不得为了采访关于未满16岁的儿童或任何其他儿童的福利的新闻而访问该儿童或给他拍照,除非有父母或负责教养他的其他成年人在场,或征得父母或负责教养他的其他成年人同意,则作别论。
- (iii) 新闻工作者在未征得校方许可之前,不得接触身处学校的学生或给他们拍照。
- (iv) 不得付款给未成年人以换取关于儿童福利的材料,也不得付款给父母或监护人以换取关于他们的子女或受监护的人的材料,除非这样做是明显地符合有关儿童的利益,则作别论。
- (v) 报刊必须有充分理由才可报道儿童的私生活,但有关理由不得与其父母或监护人的名声、不名誉或地位有关。

7. 牵涉入性罪行案件的儿童

- (a) 即使法律没有禁止,报刊也不得披露牵涉入性罪行案件的未满16岁儿童的身分,不论他们是受害人还是证人。
- (b) 报刊报道一宗儿童是受害者的性罪行案件时
 - (i) 不得披露有关儿童的身分。
 - (ii) 可以披露有关成年人的身分。
 - (iii) 如乱伦案中受害儿童的身分可能被辨认出,便不得使用“乱伦”一词。
 - (iv) 必须注意报道内容不得就被告人与有关儿童的关系作出任何暗示。

8. 监听仪器

新闻工作者不得使用隐蔽监听仪器或以截听私人电话谈话的方式搜集材料,或将藉上述手段搜集得来的材料刊登。

9. 医院

- (i) 在医院或同类机构采访的新闻工作者或摄影师,应向负责的行政人

- 员表明身分，并在进入非公共地方前取得许可。
- (ii) 限制侵扰私生活的条文，尤其适用于采访身在医院或同类机构的人。

10. 无辜的亲友

报刊在征得被定罪或被控犯某罪行的人的亲友同意之前，必须避免透露这些亲友的身分。

11. 虚假陈述

- (i) 新闻工作者一般不得透过虚假陈述或诡计来搜集或试图搜集资料或图片。
- (ii) 文件或照片只应在获得物主的同意下才可拿走。
- (iii) 除非是为了公众利益，而有关材料不能以其他方法获得，否则没有充分理由使用诡计搜集材料。

12. 性侵犯案中的受害者

报刊不得披露性侵犯案中受害者的身分，或刊登相当可能使他们的身分被辨认出来的资料，除非报刊有充分理由这样做，以及在法律上有自由这样做，则作别论。

13. 歧视

- (i) 报刊在提述某人的种族、肤色、宗教、性别或性倾向，或提述任何身体上或精神上的病症或残障时，必须避免采用带有偏见或贬意的用语。
- (ii) 报刊必须避免报道某人的种族、肤色、宗教、性倾向、身体上或精神上的病症或残障的详情，除非它们与有关报道有直接关系，则作别论。

14. 财经新闻

... ..

15. 机密的消息来源

新闻工作者有道义责任把机密的消息来源保密。

16. 以金钱获得资料撰写文章

- (i) 除非有关材料基于公众利益是应该刊登的，并有凌驾一切的需要付款或承诺付款使有关材料得以刊登，否则，不得直接或经代理人向进行中的刑事法律程序的证人或准证人支付款项或提议支付款项以换取新闻故事或资料。新闻工作者必须采取一切可以采取的步骤确保没有任何金钱交易会影影响这些证人所提供的证据。

(编辑在授权付款时必须准备提供证据，证明事件涉及一项正当的公众利益，而公众是有权知道有关新闻的。... ..)

- (ii) 除非有关材料基于公众利益是应该刊登的，并有需要付款使有关材

料得以刊登，否则，不得直接或经代理人向被定罪的罪犯、已认罪的罪犯或与他们有关连的人士（包括家人、朋友和同事）支付款项或提议支付款项以换取新闻故事、照片或资料。

公众利益

只要证明是符合公众利益，第 3、4、6、8、9、10、11 及 16 条可以有例外情况。

1. 公众利益包括：(i) 侦查或揭露罪行或严重的不端行为；(ii) 保障公共卫生和安全；及 (iii) 避免公众被某人或某机构的一些声明或行动误导。
2. 如报刊以符合公众利益作为理由，报刊投诉委员会将要求有关编辑提供详尽的解释，证明有关做法如何符合公众利益。
3. 遇上涉及儿童的个案，编辑必须证明有一项非常特殊的公众利益，其重要性尤甚于本应属于首要考虑因素的儿童利益。