

英国报刊监管体制的历史与走势

◎ 诸葛蔚东



摘要：英国对平面媒体和广播电视、互联网媒体采取了不同的规制方式。为了保障媒介的权力，对报刊、杂志等传统媒体采取业界自律的形式，行使监督职能的组织是作为业界自律组织的报刊投诉委员会；这种媒体监管方式尽管被其他国家争相仿效，近年来在英国受到质疑的声音却不断高涨。英国报刊监管体制的走向值得关注。

关键词：媒体；报刊；监管；体制；英国

英国的平面媒体虽然也受兼并法和竞争法的约束，但根据出版自由的原则，平面媒体享有出版的自由，能在政治和公众事务中表达自己的立场。创办报纸、杂志都不需要经过政府许可。在职业道德方面，英国平面媒体行业依靠自律，即使有违反道德准则的情况也不会对媒体进行经济上的处罚。与之相比，英国在广播电视、互联网媒体等电子媒体的管理上则设立了相关的部门、制定了相应的法规；当媒体违反了相关规定时，管理机构有权对其进行罚款、甚至吊销其营业执照。

报刊投诉委员会

二战结束后，为了解决政府内部、各政治党派之间，以及社会其他团体之间人们所普遍担忧的20世纪平面媒体的责任感和信任感衰退问题，英国于1945年成立了皇家报刊委员会（Royal Commissions on the Press），这是一个专事报刊业监督的机构。然而，刚刚成立的皇家报刊委员会并没有发挥其应有的作用，新闻从业者违反职业道德的现象并没有得到改观。由于人们担心“官方信

息机构过度发展”，建议由志愿者组成一个报业评议会对报刊进行监督的意向遂成为社会共识。报业总评议会（Press Council）由此1953年成立。其初衷旨在加强维护媒体职业道德规范和报刊媒体的自律(self-regulation)，希望政府能最大限度地减少对报刊所有权和管理方式的干预。

20世纪80年代后期，全国性小报之间竞争激烈，各种耸人听闻的故事层出不穷。这引起了英国议员们对报纸行为的重视，其中就包括那些对个人隐私的侵犯行为。1989年，保守党政府成立了一个咨询小组，即隐私及相关问题委员会，来调查是否需要制度上或其他方面推行改革，以进一步保护隐私和改善普通公民针对报纸的求助权利。该委员会由著名律师、王室法律顾问大卫·考尔卡特（David Calcutt）担任主席，因此该委员会也被称为“考尔卡特委员会”。1990年6月，该委员会报告建议废除报业评议会，成立新的组织机构报业投诉委员会。它将管理一个自我监管投诉体系。但是报告也同样建议，如果这些改革不能在一定观察期内（后来被定为18个月）有效遏制报刊业的侵权趋势，那么报业将要被置于法定监管之下。为了缓

解新的立法的威胁，报业评议会随即解散，1991年1月1日，报刊投诉委员会(PCC, Press Complaints Commission)成立。报刊投诉委员会由英国的报纸和杂志雇主组成，作为一个行业自治机构，负责受理公众对报纸和杂志报道内容的投诉，按照《业务准则》对公众的投诉进行裁决，对媒介和公众之间的争端进行调解，以自律争取新闻自由是其主要职责。^①

组织与救济方法

为了保持新闻业的公正性，除主席由报界委任外，报刊投诉委员会的成员多来自其他行业。该委员会的主要组织结构如下。

任命委员会(Appointments Commission)的成员多数为非报业人士，只有一名委员来自报刊业界。准则委员会(Code Committee)则是由报刊业界资深编辑人员组成。该委员会的主要职责是制定《业务准则》(Code of Practice)。准则委员会制定的准则将被写进报刊社与编辑记者签订的合同条款中，如有违约情况发生，报刊社可以解除与违反规定的雇员签订的合同。报业标准财务委员会(The Press Standards Board of Finance)的成员主要来自报刊业界。该委员会的职能是向报刊业界征收费用，这也是报刊投诉委员会的资金来源。其征收费用的标准主要依据发行量。约章遵守小组(Charter Compliance Panel)具有监督报刊投诉委员会的职能，主要通过对投诉进行随机抽查的方式来评估委员会工作的成效，每年底要提交报告。并组成独立评估小组对PCC的运作和管理绩效进行评估。

报刊投诉委员会的《业务准则》包括以下16个方面的内容：准确性；答辩机会；隐私；骚扰；侵扰处于悲痛或受到突如其来打击的人群；儿童；性犯罪中的儿童；医院；犯罪报道；秘密装置和诡计；性犯罪受害人；歧视；财经新闻；保护信息源；刑事审判证人的酬金；向罪犯支付酬金。

为了让公众了解投诉的具体程序，PCC还制定了《投诉人约章》(Complainant's Charter)，

提供全天候的每天24小时的热线电话服务。当人们认为自己的权益受到了报纸或杂志的侵犯，但又无意通过走法律程序来进行维权时，便可以向PCC投诉，从而获得公正的裁决，并要求相关媒体以适当的形式进行公开更正。在投诉时，投诉者需要提供有关侵权的详细信息，出示相关材料和证据，如具体的报道内容、出处和发表日期等。还有对侵权的内容做出必要的说明。进行投诉时，当事人不必出面，可以通过PCC提供的投诉程序做免费的提诉，这在很大程度上避免了走司法程序的繁琐和由此带来的对个人隐私的披露。

为了扩大社会影响，PCC在其网页上对相关统计数据、裁决案例、年度和季度报告等都进行了详细的介绍，任何人都可以在网站上进行查阅。PCC还举办讲座和研讨会，探讨新闻从业人员的职业伦理意识和媒介素养的提升等问题。此外，PCC还向社会散发宣传材料，并在会员媒体的报纸上刊登公益广告以扩大社会的认知度。PCC的准则是“快速、免费、公正”(Fast、Free、Fair)。

在一个相当长的时期内，PCC成功地通过调解等方式缓解了媒体与公众的矛盾，加强了记者的职业道德意识，在一定程度上得到了社会的认可。尤其是当媒体从业人员意识到他们的工作应受到伦理道德约束时，他们会采取自律行为，在新闻实践中遵守职业道德和伦理指南。

问题与展望

英国学界认为媒体自律制度已成为一种传统，报刊投诉委员会针对其新闻活动的投诉进行裁决，减少了来自社会的法律诉讼，有效地预防了行政管理机构对媒体采取的干预措施，报刊投诉委员会曾阻止了新的隐私法的立法活动。另外，在这种体制下，媒介组织可以适度地调整行业道德原则，由于行业道德原则的制定者是新闻行业的“内部人士”，与执法者以国家的力量推行的强制性规范相比，这些业务准则更易于为新闻工作者所接受和遵守。这种制度被认为是保护英国言论自由的关键。

从1953年开始,裁决媒体投诉的机构是报业总评议会。到了1991年,由报刊投诉委员会来裁决。

但是,这种自律体制也存在一些弊端,人们对其一直存有争议。如报刊投诉委员会无权勒令赔偿、勒令删除冒犯性报道或进行处罚,只能停留在公布对报刊的裁决和建议刊登道歉信的层面,报刊投诉委员会无权对某一出版物进行经济制裁,这就使得报刊投诉委员会的监督力度有了一定的局限。

再者,管理裁决机构的成员同时也对新闻行业负责,他们之间的相互合作是行业运行的保证,因此他们对行业的责任远远大于对公众的责任。尽管报纸投诉委员会具有一定的独立性,但是其自律活动需要看媒体公司所有人的脸色行事,因为后者为其提供资金,设定其管辖范围。有学者指出,报纸投诉委员会是一个“信任骗局”,其存在的主要目的是为了防止制定相关的法律规范。^②

英国文化、传媒和体育委员会(Culture, Media and Sports Committee)近年发布的报告显示,英国报刊业界职业伦理水准呈下降的趋势。英国报业自律制度的有效性也一再受到质疑。默多克电话“窃听门”丑闻更使这一问题受到社会各界的关注。报刊投诉委员会面临解体已成必然的趋势。^③

有观点认为,媒体监管机构的独立,拥有充分的资源和惩罚的实权是媒体自律的关键。报刊投诉委员会的改革是大势所趋。报刊投诉委员会面临三种选择:(1)建立媒体标准权威(对自律的补充)。其权限和具体措施是审查媒体机构、与媒体签署会员合同、提高多次违规者的会费、进行调解与裁决。

(2)新的委员会主要提供调解或仲裁服务以作为诉讼的替代方法。该委员会能决定重大事件的事实纠纷、能决定罚款并勒令删除冒犯性内容、违规的媒体会受到严厉惩罚等。(3)成为新的法定机构,结束报刊的自律。即组成一个相当于电视与通信业监管机构的法定机构来取代报刊投诉委员会。或将该委员会纳入作为电视与通信业监管机构的通讯办公室(Ofcom),依法设立的独立监管方享有以下权力:罚款、提供赔偿、颁发或撤销媒体执照的权力。^④

通讯办公室成立于2003年。其成立的法律依据

是2002年3月制定的《Ofcom设立法》。2003年的《通信法》则为通讯办公室制定了更为明确的行动方针。以互联网和手机为代表的新媒体的出现,已使得通信和广播电视领域的界限日益模糊,通信和广播电视正在呈现出前所未有的融合趋势。现有的法规已难以适用这种融合的趋势和对日益膨胀的网络内容的管制,制定一个有利于整合更多资源、适应数字化、IP技术的信息通信法制体系已成当务之急。这也是促成通讯办公室成立的主要背景。

2003年以后,通讯办公室开始接管上述机构的所有管理职能,当媒体违反了通讯办公室的要求或准则时,通讯办公室有权对其进行罚款,甚至吊销其营业执照。

对于将报刊投诉委员会纳入通讯办公室有不少人持反对意见。原因是为了保障媒体对社会监督的有效性,对以报刊为代表的传统媒体和广播电视行业应采取不同的监管方式,而且通讯办公室在机构的设置上也存在很多问题。虽然该机构拥有英国的通信和广电产业的管理职能,但机构内部在职能上尚各自为政,没能实现结构性的整合。通讯办公室的成立如其说是来自技术融合的驱动和需求,到不如说是新自由主义的产物,是“政治上的妥协”。^⑤报刊投诉委员会的变革走向值得关注。

(作者系北京大学改革理论与实践研究中心研究员)

注释:

- ① 鲍勃·富兰克林等著,诸葛蔚东等译.新闻学关键概念[M].北京大学出版社.2008:39-40.
- ② G. Robertson and A. Nicol. 媒体法(第四版)[M]. 企鹅出版社.2002:676.
- ③ 英国手机丑闻的发展[N](Developments in British phone-hacking scandal). 美联社.2012年6月11日. http://www.realclearpolitics.com/news/ap/politics/2012/Jun/11/developments_in_british_phone_hacking_scandal.html
- ④ 这是英国《卫报》法律顾问、David Price Solicitors and Advocates律师事务所 Korieh Duodu律师的观点。笔者2012年5月26日在西安对其进行了访谈。
- ⑤ Paul Smith. 英国电视政治:通讯办公室的成功之道. 媒介文化与社会.2006年第6卷,总第28卷. 欧洲商业电视协会(Association of Commercial Television in Europe)主任Ross Biggam也持有类似的观点。笔者2012年9月3日在布鲁塞尔与其就此问题交换了意见。