

新聞自律與民主文化： 一個的公民團體的觀點

葉大華*

*葉大華：台灣少年權益與福利促進聯盟秘書長、公民參與煤改聯盟代表

1987年台灣解除戒嚴令，緊接著1988年長達37年的「報禁」也一併解除，然而一直到1999年實施長達69年的「出版法」才最終被廢止，為台灣人民的言論自由與出版自由開啟了新頁，不過卻也埋下了日後對於「言論自由界線在哪裡？」的歧見與爭議。解嚴及廢除出版法後台灣社會邁入言論市場「去管制化」的階段，隨之而來的是媒體私有化速度加快，以及收視率掛帥強化腥羶色的報導文化，因而引發媒體消費者與公民監督團體批評媒體報導日益渲染色情與暴力，並對於與「性」或暴力犯罪內容有關之報導、出版品等不良影響感到焦慮，甚至將媒體視為社會亂源之一，因此要求國家透過法令等他律手段要求媒體自律的聲音也越來越大。

一、各唱各調的新聞自律 = 勒住彼此脖子在對話？

2003年兒童及婦女團體透過整併修正「兒童及少年福利法」，立法針對新聞紙以外之出版品、電子及網路媒體開始進行分級管理，且報導內容不得侵害兒少隱私及揭露足以辨識之身分資訊，以及不得對兒童及少年提供或播送有害其身心發展之出版品、圖畫、錄影帶、影片、光碟、電子訊號、網際網路或其他物品。在此波以他律方式要求媒體自律的兒少法修法行動中，由民間團體組成的他律機制與新聞頻

1 2003年成立之「兒少媒體監督連線」，係由兒童、少年、身障等福利團體自發性組成，以關注國內平面媒體兒少新聞報導品質為主，並透過定期監看兒少新聞報導、舉辦媒體識讀活動、發動抗議行動及關注法令政策，推動媒體自律。另同年成立之「閱聽人監督媒體聯盟」係由包括兒童、婦女、環保、醫療、社工、廣告主、媒體觀察等民間公益團體自發性結合而組成，以關注國內電視節目及媒體現象為職志，並定期提出觀察結果及建議，目的在協助臺灣的媒體環境能夠朝更優質、更專業的方向發展，但目前已無運作。

2005年成立之「公民參與媒體改造聯盟」係由包括婦女、兒少、同志、環保、社區、原住民、學生、教育、媒體專業等64個公民團體組成，主要訴求媒體應和民間團體及社會大眾展開對話，而未來的換照審議，無論是由新聞局執行還是由研擬成立的國家通訊傳播委員會執行，都應該以媒體與公民社會對話協商後所訂定的自律公約或具體規範為重要依據，以有效結合公民監督與媒體自律，使台灣的媒體真正擔負起民主發展的重要責任。

道業者的自律機制²也逐步建立。然平面媒體因為缺乏相關自律機制，難以落實「媒體問責制度」加上報導刊出的永久性，造成侵害未成年兒少隱私及人權狀況相對嚴重，遂於2009年兒少法大幅翻修之際正式將平面媒體納入規範，自此新聞自律已涵蓋全部媒體，並從政治民主場域延伸至社會問題族群基本權益。

學者劉昌德指出，台灣新聞自律機制的發展，自解嚴後至目前為止，呈現出「去管制」再到「淨化自律」的趨勢，即「新聞自律」的焦點多半集中於「色情」「暴力」等問題上，此種偏向於「色情」與「暴力」內容的淨化自律，仍舊淪為欠缺強制力的道德訴求（劉昌德，2007）。而盧安邦（2010）則認為由於媒體的「雙元性」特質：既是私有財也是社會公器，只訴諸媒體應善盡社會責任走向自律的道德訴求終究會失敗。故上述學者主張欲落實真正的「新聞自律」，便需去除「國家控制」及「市場獨大」的問題，即納入媒體內容產製與消費參與者，也就是引入消費者「公眾監督」，以及業者及工作者的「新聞自律」（劉昌德，2007），與國家共同推動「共管型自律」。

筆者也曾經為文提到，商業媒體自有一套取樣與推論讀者需求的方法，不過往往忘了去問，讀者不要什麼，而這通常會回到公民團體中去反映，也因此兩造公開對話的機制與平台甚為重要（葉大華，2010）。而公民團體與媒體在新聞自律的對話交集點上，過去多以發動抗議行動或參與媒體內部的教育訓練為主，此種以他律要求業者，但沒有形成常態溝通機制的新聞自律，彷彿就像是勒住彼此脖子在對話，容易各唱各的調，故新聞自律的成效相對有限。一直到後期自律共管機制形成後，才有了新的突破。

2 2006年成立之「中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會」，係由33家電視頻道業者組成之同業公會，下設有新聞自律委員會，由提供新聞頻道或新聞節目之會員，各推派新聞業務最高負責人及新聞主管二人組成，負責協調新聞頻道聯合採訪、製播、合作，及蒐集各界對新聞之內容意見，並適時檢討改進。另並邀請公民團體組成新聞諮詢委員會，提供新聞自律諮詢意見。

二、自律共管機制形成，開始鬆手對話

2005年在政府及公民團體壓力下成立的「中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會（STBA）」新聞自律委員會，為首度由媒體業者引進公民團體參與自律機制運作的「共同管制」作法，至此自律共管機制形成，公民團體與媒體開始鬆手坐下來對話。其中花了一年溝通對話才形成的新聞自律執行綱要，強調新聞報導應善盡保護性侵害、性騷擾被害人、家暴受害人、兒童及少年之責任，同時應尊重個人隱私及避免歧視，也特別關注除考量公共利益時，否則不得侵犯任何人私生活。此時新聞自律的範疇已經從保障言論自由，跨入到尊重隱私與去除歧視等基本人權。

從STBA官網上「新聞自律」³處理的議題涵蓋名人子女隱私、自殺、重大醫療、天災、選舉新聞事件的處理，甚至包括媒體記者之工作權益以及報導處理手法（如馬賽克、動畫新聞）等議題，可看出STBA的自律發展已經朝向於區辨何謂「公眾利益」與「個人隱私」之報導倫理與比例原則，非僅只關注「色情」、「暴力」等問題內容，相對促進了多元民主與相互理解，包括媒體產業內部的民主化。而此應與STBA自律機制引進多元的公民團體有關，雖然兒少、婦女、身障、族群及性別團體仍為主要行動者，但其中仍有記者協會、各家媒體編審人員參與其中，形成多元對話平台。此外該委員會也設立自律啟動機制，曾經成功的針對幾件侵害弱勢人權或隱私權益事件發動自律。這些作為對於新聞自律的落實與推動的確具有啟發作用，目前公民團體協助蘋果日報以及壹集團的跨媒體倫理委員會相關自律機制的設置，皆有參照STBA的運作經驗。不同的是STBA著重於形成同業間的集體約束力量，壹集團則僅針對自家媒體的報導內容進行檢視。

³ 詳見 http://www.stba.org.tw/index.php?option=com_content&task=category§ionid=14&id=36&Itemid=68

三、期待更成熟的自律機制與環境

公民團體做為共管制度下的一環，我們的目標在於透過民主與公開的審議處理過程落實新聞自律，並促進媒體產業內部的民主化，真正回歸新聞專業本質，而非只仰賴他律的規訓與裁罰，此乃需要發展出更成熟的自律機制，如納入更多元的公民團體監督力量，以及訂立更符合民主需求及保障閱聽權益的數位匯流傳播政策。其中置入性行銷及新聞廣告化將是新聞自律下階段更重要的挑戰，未來應積極整合相關消費者公民團體及新聞從業人員的參與力量，以建構出更成熟的自律機制與環境。

參考書目

- 劉昌德（2007）。〈民主參與式的共管自律〉，《台灣民主季刊》，4[1]: 109-139。
- 盧安邦（2010年7月）。〈再探媒體自律：從Luhmann的社會系統理論看「新聞自律」論述的有效性〉，「2010中華傳播學會年會暨第四屆數位傳播國際學術研討會」，嘉義縣民雄。
- 葉大華（2010）。〈2010媒體公民會議：商營媒體內容管制與談回應稿〉，取自2010媒體公民會議網站 http://2011mediareform.blogspot.com/2010/05/blog-post_8733.html#more