

· 新时期哲学社会科学问题研究 ·

# 政府的节制与媒体的自律

## ——英国传媒管制特色初探

吴 飞, 林 敏

(浙江大学 传播研究所, 浙江 杭州 310028)

[摘 要] 英国人非常重视新闻出版自由和表达自由,但他们对于这一自由价值的认识是逐渐形成的,对此加以法律上的保护也是逐步发展的。到目前为止,英国对媒体的控制仍然有较严厉的法律规定,不过,政府当局却很少使用这种严厉的法律来限制新闻出版自由。随着欧洲一体化进程的加快,保守的英国已经越来越明显地感受到了来自欧洲人权公约和欧洲人权委员会的压力,并已经着手缓慢修正原有的法律条文。他们的思考是全面而深刻的,行动也是相当谨慎的。对于中国的社会变革来说,英国的范式有一定的参考意义。

[关键词] 英国;新闻出版自由;政府管制;媒体自律

[中图分类号] D912.1 [文献标志码] A [文章编号] 1008-942X(2005)02-0110-09

英国是一个独特的国家。到20世纪末,只有少数几个欧洲国家还保留着“王国”的称号,而英国正是其中之一<sup>[1](p.3)</sup>。20世纪,几乎欧洲所有的主要国家,如法国、德国、俄国、奥匈帝国,都经受过革命或战争的洗礼,其政体乃至国体,都因此发生了根本性的变化,但英国,至少从表面上看,一直维持着它那古老而延续不断的政治制度。

与大多数国家不同,英国没有成文的宪法。英国的“宪政”是由许多先例、律令和司法案例组成的不定型体,其中“习惯”起决定的作用。英国也不存在美国那样有权解释宪法的“最高法院”,因此,当出现宪法争议时,没有一个可以做出最终裁决的机构。在这种情况下,民意就成为最高的判决者了,哪一种处置方法能够取得多数民众的认可,它就取得了宪法的合理性。虽然,英国宪法为不成文宪法,但散见于各种宪法体例的法律文书具有与宪法同等的效力。

到目前为止,英国也没有统一的新闻法规,对媒体管理的主体法律框架是由不成文法、按某些国会条令建立的媒体管理机构及其运行原则、欧洲人权公约等构建而成的。

[收稿日期] 2004-03-30

[本刊网址 在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[作者简介] 1. 吴飞(1964-),男,安徽安庆人,浙江大学人文学院传播研究所教授,浙江大学城市学院兼职教授,中国社会科学院社会学博士后,主要从事新闻传播理论、传播与社会发展研究; 2. 林敏(1976-),女,四川乐山人,浙江大学传播研究所硕士研究生,主要研究新闻传播理论。

英国“宪法”中也有些见诸文字的东西,主要是历朝历代制定的法律、条令等。有一些律令虽经几百年沉浮沧桑,至今有根本性的影响,它们成为英国宪法的组成部分。如1215年的《大宪章》、1628年的《权利请愿书》、1689年的《权利法案》、1701年的《王位继承法》,等等。和英国尊重审毕案件借鉴作用的传统一样,宪法的这个组成部分也是随时代的发展而不断充实的。

## 一、英国传媒管制的法律基础

在英国,新闻事业还是比较自由的,当然也有一些限制。大体说来,在英国涉及新闻出版自由的法律有三种:一是诽谤法;二是藐视法庭法;三是保密法。这三种法律的关涉对象是所有的公民,而不仅限于新闻出版单位,不过由于新闻单位需要经常报道新闻并发表评论,包括常常需要报道司法系统的新闻事件,因此,触犯这几种法律的机率更高,感受的压力也更大。

### (一) 诽谤法

与美国处理类似案件的原则不同,在英国,法庭原告不必证明被告企图破坏原告名誉,或伤害原告,原告只需证明:(1)名誉侵权的言论;(2)提及了被害者;(3)公布<sup>[2](p.105)</sup>。这些条款使记者和媒体经营者噤若寒蝉,不敢轻举妄动。一些社会组织呼吁扩大《诽谤法》的适用范围,保护社会组织的名誉,当然政府官员及其组织不在保护之列。就实际情况而言,英国的新闻工作者被指控诽谤的事件虽然偶有所闻,但并不太多。这主要是因为英国的法律对于诽谤罪的处罚相当严厉,如果媒体被指控诽谤,媒体就必须提供充分的证据为自己辩护,否则将被罚以巨款。编辑和记者都深知诽谤的严重后果,所以在处理新闻报道和发表评论时,“特别谨慎”<sup>[3](p.44)</sup>。不过,这并不意味着英国的媒体一旦涉及诽谤诉讼就束手无策,其实英国的法律给予了媒体一定的特许权。这种特许权分为两种:一种是绝对特许权,享有此权的言论可以受到法律的绝对豁免;另一种是有限特许权,是指在一定条件下发表某些与公众利益有关或公众有兴趣的言论而不受诽谤指控。这些规定,实质上是符合特定条件的言论自由和舆论监督网开一面。“尽管原告因诽谤而遭受名誉上的损害,诽谤者仍可能受到庇护而不承担任何责任,因为法律将首先考虑相互冲突的利益,如在传播诽谤内容时被告的利益,或收到传播的内容时第三者的利益,或在鼓励普遍关心问题的自由表达时公众的利益等。”<sup>[4](p.43)</sup>

### (二) 藐视法庭法

英国是公认的严格控制审案报道的国家,与此相关的诉讼是藐视法庭(contempt of court)罪。英国的《藐视法庭法》的基本理念是:第一,公民应有权不受限制或不受影响地诉诸法院,解决彼此的争执或与政府的争议。第二,法庭需要作出公平的裁决,而有些新闻报道与评论可能会影响到法庭裁决的公平,因此需要限制这种报道。第三,法庭是惟一的合法裁决机构。任何其他机构包括新闻传媒均不可僭越法庭的角色。媒介审判会影响到正式审判时的公平性,对法庭的威望也会产生不良影响。第四,法庭有效运作的前提是,公众必须对司法制度存有信心。制订《藐视法庭法》就是要维持此信心,阻止任何影响法庭公正形象的报道。第五,如果要法庭有效地处理诉讼,它必须在诉讼过程中拥有禁止不当行为的权力,而《藐视法庭法》给予法庭这些权力<sup>[5](pp.270-271)</sup>。

司法独立,是一项为现代法治国家所普遍承认和确立的基本法律准则。虽然,对法官实质独立的最大威胁主要来自于行政机关、立法机关的非法干涉,不过,新闻媒体的过度渲染和炒作,也是影响司法独立的一个重要因素。因此有学者认为:“现代大众传播工具……往往对于法官独立性构成威胁……有些法官之审判,就可能受此等组织之传播系统所控制之舆论所左右,而失却独立审判之立场。”<sup>[6]</sup>从这一角度出发,英国的《藐视法庭法》确有其合理之处。不过,我们也注意到,英国涉

需要特别提醒的是,英国许多法院的治安法院的审理者并不是接受过系统法律教育的专业法官,这些法官对案件的判断是靠良心和正义,因此,媒体的不当报道确实很容易对司法的公正性、权威性造成影响。此外,在英国,陪审团在裁决刑事案件中起了很重要的作用,陪审员也会受到媒体报道的影响。

及媒体的藐视法庭罪只适用于审判进行中的案件,对已判决案件的评论不在其内。英国司法人士认为,司法审判的权力已由社会授予了陪审团和法官,当审判正在进行的时候,社会半途把这个权力收回(意指对审判进行评论)就违反了制度,但审判一告终结,代理权就立刻收回,自由讨论就成为至高无上的社会公共利益。现在,学界还有一种倾向,即认为新闻界即使没有足够的理由免受《藐视法庭法》的制约,但在实际运用《藐视法庭法》对媒体进行指控时,应该考虑到新闻媒体对于一个民主社会的价值。

### (三) 保密制度

近年来,信息公开制度已经在世界几十个国家施行。瑞典、美国、法国、加拿大、澳大利亚、芬兰、丹麦等国相继制定了信息公开法<sup>[2](p.55)</sup>。但英国信息公开制度推进缓慢。因为保守的英国人认为,必须有一些合法的秘密,重要的秘密甚至必须用刑事惩罚来保护。这就不难理解,为什么英国早在 1911 年就发布过一个《反间谍》成文法,1989 年又发布了一个《政府保密法》,而且在 2000 年生效的《人权法案》仍然将情报人员排除在外了。

1981 年,欧洲理事会对各成员国提出警告,要求它们公开政府的行政信息。正是在这一压力下,英国于 1984 年制定了《数据保护法》,1985 年制定了《地方自治法》,1987 年制定了《个人资料查询法》等。1991 年,英国首相梅杰提出了市民宪章政策。该政策旨在提供充分的信息,以便让人民可以评价公共服务机构,遇到问题时,市民有权要求行政机构给予说明。2000 年 11 月 30 日,英国通过了《信息自由法》,这意味着英国终于成为有《信息自由法》的国家之一<sup>[7](p.137)</sup>。尽管《信息自由法》的全面实施还要等到 2005 年 1 月,但该法的部分条款自 2002 年已经开始实施。英国的《信息自由法》具有政治和经济的双重意义。正如英国政务院所指出的,《信息自由法》的主要特征有如下四个方面:其一,除非有明确规定的豁免和限制条件,广大民众有获取公共信息的权利;其二,即使是在适用豁免的情况下,信息的公开也应考虑到公众的利益,应具体情况具体处理;其三,公共部门(包括政府部门)有积极主动地公开公共信息的义务;其四,通过信息官一职和异议审查会的设立,加强《信息自由法》的实施力度<sup>[8]</sup>。

## 二、对广播电视的特别控制

英国政府对广播的控制远远多于对报业的控制。英国早期的电视市场是由政府控制的,政府认为,国家有权在需要时征用通讯工具。1922 年成立的 BBC 是一家公立组织,是通过向每个拥有电视机的用户收取收视费来维持的。1936 年,厄尔斯沃特委员会提出了确定 BBC 与政府之间关系的正式条款:BBC 对其日常事务的安排是独立的,但是,政府保持着对它的最后控制权。BBC 和 IBA(独立广播局)两家公司的管理委员会成员由政府任命或在政府的推荐下由议会任命,政府可以通过管理委员会对广播进行控制。

在 BBC 的“许可协议书”、“BBC 经营委员会决议书”以及有关商业播放的《1990 年广播电视法》三个文件中,关于节目内容的一般规定如下:第一,排除品位低下、鼓励犯罪、扰乱秩序的内容;第二,保证新闻的正确性、不偏不倚;第三,禁止播放社论;第四,照顾青少年视听时间段。此外,如果政府认为有必要,第一,可以要求播放与任务有关的内容;第二,拥有要求禁止播放特定事项的权利。虽然历届内阁为了尊重广播电视机构的独立性,均未强制发布广播的命令,但 1988 年,撒切尔内阁执政时曾采取措施,禁止播放支持与北爱尔兰恐怖活动有关组织的声明<sup>[2](p.167)</sup>。

许多学者都认为,公共服务广播体系具有重要的意义。如格雷厄姆·默多克认为:“收费系(是)使得对文化和信息资源的接受成为与支付能力相关的事情,并衍生出一个被新文化和信息市场排

斥在外的社会阶层——这意味着减少了他们作为公民的权利。因此,电视机是几乎每个家庭都有的一种大件耐用消费品,所以公共广播电视是维护这些权利的中心。<sup>[9](p.201)</sup>英国著名的社会学家吉登斯也认为,当有关电视行业的管理规章日趋放松时,BBC的作用恰恰会变得前所未有的重要。“它能有效地保持节目的高水准,而且现在75岁以上的人群可以免收电视注册费,使得BBC的服务可以覆盖到被社会忽视的人群。”<sup>[10](p.574)</sup>

但也有人认为,广播电视中的公共服务原则建立了一种精英统治体系,对观众的愿望充耳不闻。正是基于这一认识,皮科克委员会(The Peacock Committee)通过最终支持摧毁公共服务电视系统来检测公众舆论的动向,这一理念在《1990年广播电视法》中得到了体现,该法旨在创造竞争环境,扩大受众选择机会,推行商业广播电视的开放政策<sup>[11](p.700)</sup>。事实上,英国政府一直在努力寻求BBC的商业化,虽然不少人担心“从追求社会效益为主变成追求经济效益为主,收视率成为各台的生命线”<sup>[12]</sup>,更严重的是,“贫困地区将被忽略,人烟稀少的遥远区域则干脆被完全忽略”<sup>[9](p.197)</sup>,这必然会影响到新闻出版自由。但这并没有改变布莱尔政府推进BBC商业化的步伐。

目前,英国政府和BBC正就BBC一项有关政府夸大伊拉克大规模杀伤性武器威胁程度的报道而陷入一场严重的争执,独立法官赫顿在长时间的调查后认为,BBC的新闻编辑工作“存在缺陷”。因此,2004年1月29日,BBC总经理戴克(Greg Dyke)不得不宣布辞职。据报道,布莱尔已在国会上强调要彻底审查BBC章程。英国政府打算在2006年重新签署BBC宪章时,把《赫顿报告》(Hutton Report)考虑在内。BBC宪章是确定BBC经营模式和财政来源的最高法律文件,它的变更对BBC而言十分重要。看来,BBC的命运还有待关注。

### 三、《欧洲人权公约》对英国的影响

自从英国加入欧盟后,英国公民不但在国内有权要求《欧洲人权公约》的保护,而且还有权向“欧洲人权法院”起诉,控告政府。如果“欧洲人权法院”裁定某国的国内法违反“欧洲人权公约”,那么,该国就必须修改国内法。由于英国法律与欧盟法相差很大,有人认为,英国法正面临着全面性的挑战<sup>[13]</sup>,这将会是促进英国法律改变的一个重要力量。

如《星期日泰晤士报》案(the Sunday Times Case)就促使英国修改了有关法律。该案涉及的是在案件审理时,《星期日泰晤士报》登载了相关报道。英国当局认为,在诉讼期间发表这一文章将会导致对司法公正的“真实和实际性的危险”,因此,基于当时有关藐视法庭的英国法禁令,禁止发表涉及有关医药和相应诉讼的文章,并判令该报在一段时间内停业。“《星期日泰晤士报》的编辑和一些记者……宣称这项禁令侵犯了他们的言论自由权”,并上诉至欧洲人权委员会。欧洲人权委员会认为:“藐视法庭所追求的一般目的是公平司法,因而它试图达到的目的与公约第10条第2款所确认的维护司法的权威和公正的目的相似。藐视法庭法用于实现公平司法的目的的手段是,将诉讼中的争论点归入职能法院排他的管辖范围,从而使任何对案件是非或事实的公众的和先于裁判的讨论,都成为对法院权能的篡夺(‘报纸审判’)。因此该手段可以被认为是有利于公平审判的一个因素。”对此,欧洲人权法院在1979年该案的判决词中写道:“《藐视法庭法》可能有助于保护诉讼当事人的权利而言,

Sunday Times v. U.K., April 26, 1979, Series A, No. 30, 2 EHRR 245.

Attorney General v. Times Newspaper, Ltd. (1973), Q. B. 710, D. C.

Sunday Times v. U.K., April 26, 1979, Series A, No. 30, 2 EHRR 245.

Council of Europe(ed.), Digest of Strasbourg Case—law relating to the European Convention on Human Rights, Vol. 3.

该目的已经包含在‘维护司法的权威和公正’一语之中:此处受保护的权利是个人作为诉讼当事人、作为卷入司法机制的人的权利,而且,除非给所有卷入或诉诸司法机制的人以保护,该机制的权威就不可能得到维持。因此,没有必要分别考虑这样的问题,即藐视法庭法是否有更进一步保护‘他人权利’的目的。”但适用于此案的这部法律“是否为民主社会所必需”呢?它是否适应一个“报刊社会”的需要?它是否符合合法性目的的要求呢?对这些情况进行考虑之后,法院发现这部法律达不到这些标准。这篇提出动议的文章措辞温和,并非只提出对一方有利的证据。它的发表不会对“司法的权威”产生不利的后果。法院还指出:“虽然大众传媒不能逾越为了司法正当管理的边界,但它也有责任传播有关提交法院审理之事务的信息和观点,正如在其他涉及公共利益的领域中一样。不仅是传媒有职责传播这样的信息和观点,公众也有权利接受它们。”

#### 四、英国传媒管制的特点

通过前文的介绍,我们可以看出英国政府对于传媒的管制颇有特色:有极严厉的法律,但以柔性控制为主。在大多数西方国家,表达自由权利处于核心的地位。但英国却没有一个类似于美国的宪法第一条修正案和法国的《新闻出版自由法》这样的保护表达自由权利的书面文件,反倒是我们可以在英国的普通法和成文法中找到大量可用于限制表达自由的方法。“这些条文都是英国议会制定的,而英国议会素来没有重视言论自由的传统。”因此,在英国的法律中,表达自由受到大量其他权利的挤压。有学者指出,英国对表达自由的人权记录并不良好,在欧洲人权法院的判例里,英国被投诉和被判败诉的次数远超过其他国家<sup>[14](p. 104)</sup>。

当然,这并不是说英国人不重视表达自由的权利,事实上,英国人相信表达自由是一种信念,过去几百年不成文法的裁决中,这一信念不断地被重申<sup>[15]</sup>。英国著名宪法学者戴雪在《英宪精义》中对英国宪法在保护新闻自由中的作用概括为:“英吉利出版事业所有自由,大概言之,共有两个特征:第一目:不受检查……第二目:不受特别法庭审判……”<sup>[16](p. 285)</sup>曼斯斐尔爵士(Lord Mansfield)也指出:“出版自由之含义有二,一是在出版前,不须请求执照。二是在出版后,只有法律可以决定个人言论所应负的责任。”<sup>[17](p. 8)</sup>Rex. V. Culhell一案中的判例称:“在英国内任何一个人都可以自由出版经十二个陪审员认为不受控诉的任何文字,但只有他出版的文字,确属可予控诉之后,始能予以惩罚。”<sup>[17](p. 8)</sup>通过这一判例可以看出,英国人是把新闻传媒视作一个“人”,他们强调不准制订任何特别法来限制言论自由,也就是保障新闻出版自由。

政府对媒体的柔性控制主要有以下方式:

其一,间接控制。英国政府一般不直接干涉新闻单位的行动,而是通过发布新闻、左右舆论和责令媒体自我管理等进行间接控制。政府的头面人物,特别是首相,一般都通过新闻媒介向外透露各种信息。能经常接触英国政界人物的记者主要是“议会记者”。“议会记者”享有许多其他记者所不能享有的特权:能在下院休息厅与议员交谈,能参加首相、议会首脑人物、反对党领袖定期举行的记者“吹风会”,甚至能比普通议员更早得到禁止复制的官方文件。因此,这些记者发表的文章、专论,必然更引人注目。此外,经济杠杆也是政府控制新闻单位的特殊手段,某家新闻单位赢利太多,政府就课以特别税;如果亏本太多,便能得到特别补助金<sup>[18](pp. 379 - 380)</sup>。这种柔性间接控制

See the report of 18 May 1977, B. 28 (1982).

Sunday Times v. U.K., April 26, 1979, Series A, No. 30, 2 EHRR 245.

Sunday Times v. U.K., April 26, 1979, Series A, No. 30, 2 EHRR 245.

See Gill Moore: The English Legal Framework for Investigative Journalism, in Investigative Journalism, First published, 2000 by Routledge, London & N.Y.

方式的好处是,可以避免给人以政府在明显地干涉新闻传媒业的印象,因为在西方自由主义的传统理念中,新闻业的独立性被置于一种至高无上的地位,这一点,我们从布莱尔政府与BBC的冲突中就可以看出来:虽然政府想调整BBC的运作方式,但他们做得却相当谨慎,显然他们不想被人指责干涉新闻媒体的独立性。

其二,鼓励行业自律。一位编辑说得好:“英国的新闻界,作为一种商业性事业,它受资本家的控制;而作为一种道义上的力量,它受记者本人的控制。”<sup>[19](p.236)</sup>英国进行新闻自律的尝试,肇始于20世纪30年代。1936年,全国记者联盟(National Union of Journalists,简称NUJ)在当年年会上决定制定一部行业道德规则——《行为准则》(Code of Conduct)(1994年6月29日通过了新版本)。在NUJ的推动下,1945年英国成立了皇家新闻委员会,其目的在于推动通过报刊意见的自由表达和最大限度地确保新闻描述的准确性。1949年,该委员会提交了建议建立“报刊评议总委员会”的报告。1953年7月1日,英国报业自律组织“英国报业总评议会”(The General Council of the Press,简称评议会)正式成立。其宗旨是保护新闻自由并抑制新闻自由的滥用,其主要工作就是评估社会对于新闻界失范行为的申诉,并做出裁定,对有损报业声誉的不良行为,予以公布和谴责。不过,评议会的工作不是很顺利。有人指责该组织在人员组成方面,没有非报界的人士参加;在工作方面,对报业的兼并、集中的趋势无能为力。因此,1963年,该组织被改组为“报业评议会”(The Press Council),25名成员中包括了5名非报界的人士,这有利于报业内部与一般公众进行信息的直接沟通。1991年,英国又建立了新闻投诉委员会(The Press Complaints Commission,简称PCC)。新闻投诉委员会是一个独立于报纸业和政府的专门组织,负责处理公众对报纸和杂志编辑内容的投诉。其口号是“快速、免费、公正”(Fast, Free, Fair)。虽然新闻投诉委员会没有权力对被指控的报业进行制裁,但是被裁定违反行为守则的报业要在其报纸上公开委员会的批评性裁定。新闻出版业的自我管理方式最突出的好处,是同时有助于实现、提高新闻报道的职业道德标准和新闻自由这两个目标。用国家制定法律的形式来管理新闻出版业会破坏新闻自由,同时也不利于提高从业人员的道德标准。1974年建立的“皇家新闻委员会”同样承认,“在民主的进程中,新闻界传播消息的作用是重要的”,“新闻界需要一定的自由摆脱限制,发表事实和舆论,以促进公众的利益,没有这一点,一个民主的选民就不能作出负责的判断”<sup>[19](p.327)</sup>。

其三,政府相对节制。有学者认为,“英国政治文化的特点是:在人民方面有合作信任,在政府方面有温和节制。由此产生这样一种情况:政府有几乎不受限制的合法权力,但却以节制的精神行使这种权力……如此便有必要强调那种真正的牵制力量,它是由传统通过对温和、得人心、讲道理的政府的承诺而施加于政府的行为之上的。”<sup>[20](p.185)</sup>理解这一点,对于我们理解英国的表达自由政策非常重要。因为从某种意义上讲,与其说英国人享有表达自由权利是法律对它提供的优惠,还不如说是因为政府行为受到严格的法律控制<sup>[21](p.349)</sup>。这一点,我们从政府对待BBC的态度上也可以看出来。BBC是依据“皇家宪章”特许经营广播电视的公共企业,因此,依据宪章在法理上独立于国会和政府。英国政府受国会委托推荐BBC董事会成员,监管和发放执照给BBC,因此,他们无疑有很大的权力。但是,自20世纪20年代以来,英国政府很少使用此种管辖BBC的权力,凭自己的意愿组建BBC董事会,干涉BBC的日常工作。英国政府之所以奉行此项政策,是因为一方面英国存在悠久而又强大的不干涉社会公共事务的文化传统,另一方面,归根到底英国政府是受托管理BBC,一旦政府跟皇家政策咨询调研委员会、BBC董事会、BBC总经理以及BBC从业人员等发生尖锐冲突,国会有权干预,以维护宪章所规定的BBC社会公营原则<sup>[22](p.409)</sup>。

其四,渐进式的改革。一般认为,英国是一个相对保守的国家,这种保守性主要体现在他们对传统制度和观念的执着坚持。柏克的观念颇有代表性。他说:“不论某种理论如何貌似有理,我也极不愿意根据这一理论去协助摧毁任何传统的政府制度。”<sup>[23](p.120)</sup>因为他们相信,“继承观念能够产生某

种稳妥的保守原则和某种稳妥的承袭原则<sup>[23](p. 121)</sup>。由柏克开创的英国式保守主义非常尊重个人权利和财产,尊重个人自由的思潮,却反对个人主义和平均主义;相信传统与习俗,厌恶变化;尊重权威,却强烈地反对一切权威性质(无论是政治、宗教还是学术的)的独断专行。他强烈主张由一个在法律之下行事的政府保障公民的合法权利,接受代议制的政府,并对民众参与政治有足够的认识。说英国人保守并不是说他们就只能因循守旧而不知创新和改革。事实上也正如柏克所言,他们“在进行一切变革时”,也“绝不全然守旧”,当然也不“全然图新<sup>[23](p. 121)</sup>”。所以,有人称英国宪法为“柔性宪法”。而“一个具有柔性宪法的国家,可以通过正常的法律程序,改变它的宪法<sup>[24](p. 42)</sup>”。综观英国历史,可以发现,英国宪法既缓慢变化,又有很强的连续性,不过,变动幅度与变化方向要在很长的时间里才能看清楚。英国信息自由法的出台,正是这种渐进式的改革的最好体现。

## 五、对我们的启示

新闻出版自由和言论自由是现代宪政体制的重要支柱。民主、法治和社会互助,都有赖新闻媒体提供充分的信息充分开展批评和监督。也因为如此,在 2004 年 3 月 14 日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》的第三十五条重申了“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由”。不过,新闻出版自由必然与其他的公民自由和国家安全之间存在一定的紧张关系,那么,如何协调各种权益就成了最需要回答的现实问题,但中外思想家在这一方面存在很大的分歧,各国宪法设计也存在较大的差异。

英国人对于新闻出版自由的价值是珍惜的,但他们对媒体自身的道德失范问题又相当警觉,这就必然要在保护媒体运作的独立性和对媒体道德失范的控制之间建立一种良好的协调关系。从目前的现实看,英国人主要是通过两种制度上的设计来体现的:一是限制国家对新闻媒体的干预;二是对私有财产权的尊重。根据这套设计,社会上所有希望对公意有所影响的人,都可以成立媒体、发表言论;而最后决定媒体兴衰的,则是新闻和言论市场上的受众。这个整个想法和现代民主的选举制度以及自由经济的理论是一致的。

但从英国现实困境看,他们相信媒体提供客观真实的报道和独立多元的评论的价值,相信惟有全面推进媒体市场化,才能提高媒体的运行的效率。不过他们又担心,信息市场上需求者的实时消费取向,媒体的垄断、集中以及媒体本身政治、经济利益的不断扩充,会使新闻自由的目的更遥不可及,因此,光是免于国家干预的新闻自由内涵也无法令人满意。我国新闻媒体的改革,也将必然带来一系列类似的问题:一方面是市场化、企业化运作的推进,另一方面是政府对媒体硬控制的强化;一方面是民众对媒体的期望日高,另一方面是我们媒体体制性的失范和职业伦理意识的不完善。

英国人的思考是全面而深刻的,行动却是相当谨慎的。对于中国的社会变革来说,英国的范式有一定的参考意义。毕竟,英国的媒体在世界上还是赢得了人们的普遍尊敬,如 BBC、《星期日泰晤士报》都是世界传媒业的典范。

基于英国的经验,笔者认为,一方面我们需要推进中国的新闻传播法的建设,我们期望通过法律的手段来保障新闻出版自由,同时对媒体滥用自由权利加以适当的限制。但所有这些保护与限制都应在人们可以预见的法律基础上完成,而不必寄望个别领导人的开明、圣贤;另一方面,我们也需要完善和推进中国新闻传播界的自律机制,诚如马克思所言,道德的基础是人类精神的自律。英国新闻投诉委员会成立的宗旨,就是抵制 20 世纪 80 年代英国社会试图通过政府管制等手段,来解决新闻媒体的道德滑坡问题的压力。英国的媒体从业者显然可以预见到,政府的管制对新闻出版自由的潜在的危险,因此,他们通过自律的手段来回应社会的指责,并应对政府的挑战,他们相信,一个自由而负责的新闻界是社会有效运行的充分保证。从英国新闻投诉委员会十余年的成就看,

他们通过自律手段来提高行业的道德水平的努力是有成效的,因此,我们有理由相信,我们也应该能做到。

就中国的现实情况看,笔者认为,当务之急应推进如下几方面的工作:

其一,逐渐完善与新闻传播有关的法律法规,在条件成熟时出台独立的新闻传播法。现代社会是法治社会,法是协调社会关系、维护社会公正最重要的力量。对于新闻传播活动而言,利用法制手段来规范和监督当然是最重要的内容,虽然法律更多地是承担保护新闻工作者和新闻权利的功能,但法律同时也承担协调表达自由权与公民其他权利利益的功能。

其二,成立媒体投诉委员会之类的机构,以加强媒体的道德规范和纪律约束。这一组织除了规定一些新闻工作中必须遵守的细则并强化监督机制外,还可以对媒体的职业道德建设进行监督和评比,最后落实到评级、评奖、评比等与利益相关的活动中。

其三,即时公布并处理违规的新闻工作者和新闻媒体。这一做法,是在法律规范和道德自律之外的另一个有效的方式,即启动社会舆论的力量来监督新闻传媒的运作。俗话说,“千夫所指,无疾而死”,舆论确实是一种重要的、无形的社会力量。将那些违规的新闻工作者和新闻媒体暴露在社会舆论之下,必然会起到良好的效果。

#### [参 考 文 献]

- [1] 钱乘旦,陈晓律,潘兴明,等.日落斜阳——20世纪英国[M].上海:华东师范大学出版社,1999.
- [2] 刘迪.现代西方新闻法制概述[M].北京:中国法制出版社,1988.
- [3] 杨孔鑫.英国的国防保密制度[A].徐佳士.新闻法律问题[C].台北:学生书局,1975.
- [4] [美]T·巴顿·卡特.大众传播法概要[M].北京:中国社会科学出版社,1997.
- [5] 梁伟贤,陈文敏.传播法新论[M].香港:商务印书馆,1995.
- [6] 卞建林.媒体监督与司法公正[J].政法论坛,2000,(6):122-128.
- [7] 周汉华.外国政府信息公开制度比较[M].北京:中国法制出版社,2003.
- [8] 肖永英.英国《信息自由法》的主要内容及其影响初探[J].情报杂志,2003,(9):93-97.
- [9] [英]大卫·麦克奎恩.理解电视[M].北京:华夏出版社,2003.
- [10] [英]安东尼·吉登斯.社会学[M].北京:北京大学出版社,2003.
- [11] 中国国际广播电台研究室,中央电视台研究室.世界各国广播电视概况[M].北京:中国国际广播电视出版社,1997.
- [12] 李良荣.西方新闻媒体变革20年[J].新闻大学,2000,(冬):12-15.
- [13] 宋军.英国的国家安全与言论自由[J].法学杂志,2001,(4):68-69.
- [14] 陈文敏.人权在香港[M].香港:广角镜出版社,1990.
- [15] [英]戴雨果.变化中的新闻文化——当代英国媒体法规概览[J].新闻与传播研究,2000,(1):90-93.
- [16] [英]戴雪.英宪精义[M].北京:中国法制出版社,2001.
- [17] 吕光.新闻自由与新闻法[A].徐佳士.新闻法律问题[C].台北:学生书局,1995.
- [18] 中国社会科学院新闻研究所.七国新闻传播事业[M].重庆:重庆出版社,1988.
- [19] 胡康大.英国的政治制度[M].北京:社会科学文献出版社,1993.
- [20] R. M. Punnett, British Government and Politics[M]. London: Heinemann, 1976.
- [21] 张千帆.西方宪政体系:上册[M].北京:中国政法大学出版社,2000.
- [22] 金冠军,郑涵.全球化视野——传媒产业经济比较研究[M].上海:学林出版社,2002.
- [23] [英]埃德蒙·柏克.自由与传统[M].北京:商务印书馆,2001.
- [24] F. Randall, British Government and Politics[M]. NH: Plymouth, Rock Foundation, 1984.

[责任编辑 徐丽静]



## Government Regulation and Media Self-discipline ——Initial Studies on Features of British Media Regulation

WU Fei, LIN Min

(*Research Institute of Journalism Communication and Social Development,*  
*Zhejiang University, Hangzhou 310028, China*)

**Abstract :** Freedom of the press and speech is an underlying prop of modern constitutional government system , as democracy , rule of law and social mutual aid all depend on the sufficient information , open criticism and supervision from the media. Precisely because of this , the amendments to PRC Constitution adopted in the Tenth National Congress of CPC on March , 14th , 2004 has reiterated that the citizens of PRC have the rights to freedom of the speech , freedom of the press , freedom of assembly and association , and freedom of the demonstration. However , there exist inevitably tense relations between freedom of the press , other freedoms and the national security. Therefore questions that how to achieve their harmony has become a pressing issue. However , there are considerable differences among Chinese and overseas thinkers and as well as diverse government constitutional designs. For the protection for the freedom of the press , there are two systems designed in Britain —restricts on state interference against the media and respect for private property , by means of which , those who wish to influence public opinion can establish their media , express their views and ideas. It is the receivers of such an opinion market who will eventually decide the success or the failure of the media. This idea complies with the modern free election system and theory of free economy.

However , judging from its present predicament , Britain believes that the media can offer objective and truthful reports with diverse commentary and the improvement of the media relies on marketing. But on the other hand , they also fear such factors as the consumer orientation , the media 's monopoly and concentration , its growing political and economic interests will only render freedom of the press more elusive. For this reason , it gives no satisfaction only through avoiding interference against freedom of the press. Similarly , our media reform will surely bring about a series of problems , with the progress of media 's market orientation and industrial operation on one hand and government 's stiff control on the other ; and with the growing expectation from the public on one hand and the media 's systemic and moral imperfection on the other.

With a gradual and slow recognition of the importance and value of freedom of the press and speech , Britain has come up with relevant laws for its protection. So far , strict law provisions in Britain have been promulgated to control the media , but they are seldom used against freedom of the press. With European integration on its way , the conservative British are more and more aware of the pressure from Human Rights Act and Human Rights Committee , and they have got down to amending the original law articles ponderously and cautiously. After all , Britain media , with the models like BBC and Thames , is well respected in the world. That has set a good example for China 's media reform. We need to push forward the construction of journalism and media law , and also the self-discipline mechanism of the media. Just as Karl Marx said , Human spirit is based on morality. A free and responsible media is a solid guarantee for a country with high efficiency. Britain has achieved it ; there is no reason why we cannot.

**Key words :** British ; Freedom of expression ; Governmental Regulation ; Media Self-discipline