



## 新聞自由指數制定的國際經驗

新聞自由何價？香港記者協會最近與香港大學民意調查及數位學者推出首個在地的「新聞自由指數」，筆者亦有參與整個過程。指數的制定所存在的考驗，其中包括考慮怎樣將「自由」這抽象的觀感及理念轉化為數字；更重要的是怎樣界定影響新聞自由的因素。所謂「新聞自由」包含新聞生產程序中消息來源及發放自由、記者獲取、採訪、及報導自由，以及出版自由，所以任何影響這生產工序的環境條件最終都影響記者體現及實踐新聞自由。新聞自由既為民主制度的基石，締造新聞自由的環境條件也應與締造民主的條件扣連。在普世價值的框架下，不同地緣政治及經濟文化都可能影響記者的工作環境、以及媒體工作者，以及公眾對新聞自由的觀感。基於制定新聞自由指數的複雜性，記協研製指數時參考國際相關的指數，亦需顧及香港的政治、經濟及文化脈絡對新聞自由的不同評價。本文將討論比較一些國際新聞自由指數理念及量度方法的制定。

### Freedom House Survey - 普世人權價值下的新聞自由

是次指數調查部份參照國際上同類型的新聞自由指數研究方法，包括較知名的有自由 Freedom House 的調查。該調查始於 1980 年，由關注全球各地新聞編輯獨立自由情況的組織 Freedom House 創立，目的在監察及維護新聞自由作為一普世人權價值，以及民主基石。組織根據國際人權公約第 19 條，列明「每人皆享有意見和表達自由；此權利包括...通過任何媒體、無視邊境及障礙的接收、及發放資訊。」基於此，組織每年對 195 個國家進行比較性分析，都就三大類別，共 23 條根本問題對個別國家的新聞自由度作出評估。三類別為「法律環境」、「政治」及「經濟環境」。每題事先給予一定分數，評審團就 23 條評分，給分越低，越是自由；將國家按其總分排列，得分 0 至 30 分的屬「自由」國家；31 至 60 分屬「部分自由」，而 61 至 100 則為「不自由」。



具體地，「法律環境」方面包括一切賦予言論及新聞自由的憲制；資訊自由法、法治精神；另一方面，則包括政府有否利用箝制新聞的法例，例如誹謗罪。這範圍亦包括監察媒體的組織是否不受阻撓地運作。政治環境方面，國營及私營媒體享有多少編輯自主，或面臨不同程度的審查甚至自我審查，都是考慮因素。負面影響還包括記者有否遭到任何形式及程度的恐嚇、甚至肉體或精神的傷害，使其不敢報導真相。至於經濟環境，問題包括媒體擁有權是否高度集中，影響新聞的中立性及多元性；新聞商品化及企業化怎樣影響新聞編輯方針，生產及發放；記者是否面對受賄(無論來自政府或財團)而「被驅使」作出報導；或另一方面遭後者抽掉廣告作懲罰；甚至整體經濟環境怎樣影響媒體生態發展及持續性，都間接影響記者的編採自主。組織相信，不少環境性因素都直接或間接影響記者獲取和報導新聞的自由，而多元性 (diversity) 除了顯示民主質素外，更彰顯新聞自由。換句話說，這些環境能夠締造對新聞自由有害的條件，令記者感到受威脅。某些問題的分數領域更大，顯示其對新聞自由的影響更大，包括政府對媒體的控制及消息來源的操控、記者及另類媒體工作者有否遭到恐嚇等。

香港一直都被評為「自由」的級別，直至 2009 年跌至「部份自由」級別，由 2008 年的 30 分跌至 33 分(註：2013 年更跌至 35 分)。組織稱香港在 2008 年面對來自特區及北京更明顯及嚴厲的控制，尤其在奧運會舉辦前後，北京頗清晰地指示，一部華語電影不能在期間上映。另外，組織注視到在港媒體機構的自我審查情況趨嚴重：新聞機構淡化一些有關中央政府的「敏感」新聞，例如對維權人士、異見人士及少數宗教及族裔的打壓評論西藏政局的文章；同樣地基於經濟理由減低有損其投資股東利益及形象的報導。組織出版的報告直指這些做法「對地區的表達自由造成嚴重威脅。」至於 2010-13 有關香港的年度報告，針對包括香港電視工業壟斷情形怎樣扼殺觀點的多元性；媒體機構總裁晉身人大政協；記者被襲情況加劇；資訊法遲遲未落實；及媒體主動刪除「敏感」評論等問題。如上所說 2013 年度香港跌至 35 分，低於日本 (24)、台灣 (26) 及南韓 (31)，但與香港同分的還有東帝汶及南非。同分下的排列準則不太清晰，但香港的排名為 72。

## 記者安危主導的指數

由另一國際組織 – 無國界記者 – 所制定的世界新聞自由指數 (World Press Freedom Index)，在理念上與前者雷同，但計分方法及準則則反映不同比重，亦較繁複。簡單來說，指數具兩重計算：第一階段評審團按六大「環境準則」，以 0 至 100 分為為數 180 個國家評分(低分為較自由)，包括：「多元性」、媒體獨立性、法例框架、記者工作環境及自我審查、機構透明度，及支持新聞生產及消息來源的基建(包括政府管治透明度、新聞工作者的訓練及教育等)。這 6 項評分被視作為一個地方的最終評分提供加權 (weighting) 的作用。第二階段則審視該地方媒體工作者所遭遇到的威嚇而作出評分，包括監禁、恐嚇、甚至暴力，而引致的傷亡。此評分被暱稱為「暴力分」(violence score)，乃針對近年不少地方極權改政府高調規訓批評政府的新聞媒體、博客及評論人，無理拘禁、宣佈獨立媒體為非法組織並將涉事者扣押；近年中東、蘇俄地區的武力衝突持續升溫，不少記者亦在採訪期間遭襲擊以至身亡，嚴重打擊記者人身安全，故此組織視之為構成新聞自由的極重要指標。這兩個評分再經三條方程式計算總分，最後得各地方的排行。香港在 2013 的評分榜上佔 61 位，較往年下跌 3 位，次於臺灣 (50)、南韓 (57) 及日本 (59)。

歸納上述兩指數的異同，可以看得出即使基於類似的大前提，但因地域、文化差異，加上評審潛在(而無可避免)的主觀判斷，令國家的得分，即使是基於對相同事件，也會有頗明顯差異(如日本的例子)。但與此同時，北歐國家(例如芬蘭、挪威、丹麥)[亦所謂奉行福利社會制度的地方]就長居榜首，而這些國家，都被視為在政治制度，政府管治，法制及經濟民生上，尊重人權及民主政制，而這穩定的脈絡，才可締造有利環境，使記者能無畏無懼的發揮其第四權角色。

香港在兩個指數的表現相同，更與一些被視為民主情況不佳、貧富懸殊、民生問題高漲的發展中國家並排，足見我們必須正視這些指數所反映的具體現實，來自北京的政治及經濟操控新聞、大財團以利潤及政治利益最大化，實行自我審查，又將煽情瑣碎化新聞取代深入偵查報導、電視集團壟斷，扼殺資訊甚至娛樂自由，犧牲觀眾享有高質素節目的權利。記協指數進行調查的時候，剛好在李慧玲、劉進圖及成報員工的事件之前，相信會令明年的指數進一步下滑。挽救瀕危的新聞自由，刻不容緩。

**梁旭明**

嶺南大學文化研究系副教授

5.2014