

國立政治大學傳播學院碩士在職專班

碩士學位論文

指導教授：黃新生博士、關尚仁博士

電視新聞自律研究－以中天新聞為例

**A Study on the Self-regulation of Television News Media –**

**The Case of CTI TV News**

研究生：謝建文 撰

中華民國一〇八年六月

## 謝辭

終於，完成了人生再一次的學習旅程！回首進指南校園來時路盡是歡欣，憶想兩年的政大學習之旅滿滿收穫。

人生何其有幸，能在大學畢業多年之後，每周六從職場勞動付出者的角色，走進指南山麓校園，轉換成課堂中愉悅學習的學生身分。縱使總在苦讀厚實艱深傳播學術文獻後，為了撰寫閱後心得報告而經常焦思苦慮，即使秉燭熬夜燒肝卻也甘之如飴，因為聆聽傳院大師們的教誨如沐春風，充實原本空虛的心靈思維。寫作論文時，更因腸枯思竭屢屢撞牆，總覺腳步蹣跚，在擔心自己無法越過這座學習聖山的挫折湧現時，卻能幸運有著恩師關老師、新生老師、亞維老師和麗芳助教的督促與神力加持，因為你們，我才有機會將這曾經幻想撰寫致謝詞的美麗夢想，得以實踐成真。

人生有幸，能在新聞人的學習聖殿—政大傳院，聆聽百齡老師為我們扎根，啟迪反思的心靈、靜之老師帶領探索研究旅程的浩瀚、惠雯老師多角度思維建構、亞維老師激盪創新思維的淬鍊、淑美老師充滿人文情懷的深厚底蘊，郭貞老師豐富閱歷的精彩人生，怡卉老師深厚扎實的學術涵養，當然還有我的恩師關老師、新生老師帶領我們快樂學習的豐富思維建構，以及傳院最佳推手麗芳助教永遠默默的付出，激勵系上每一隻羔羊不至迷途。因為你們，讓政大的每一堂課都成為豐富學習之旅，永遠令人滿心期待。

幸運之神眷顧，讓我因緣際會能和全班 23 位來自各個專業領域的頂尖職人，一起學習的 105 級好同學們共享每一個美好的週六，和你們一起上課的日子，是我人生快樂的旅程和美好回憶。心怡、桓梅、朱哲、玉芬、科長感謝你們永遠給我最佳奧援，陪我共同邁向終點。還有裕儀、慶齡和秀鳳三位學姊，謝謝妳們在工作和求知道路上一直引領我這迷途羔羊，讓我人生有著值得懷念的歲月。

感謝在我人生學習旅程始終陪著我的益友良師齊姊、項姊和一虎，你們是我一直不斷追求向上的優良典範，因為你們相伴才讓我有著奮力前進的毅力和勇氣，

人生有幸遇三位知己，不亦快哉。

隨著論文的完成，即將邁向人生另一個新的階段，這本論文不僅是兩年來在政大傳院的學習紀錄，更伴隨著家人一路的支持與默默奉獻，感謝愛妻和孩子們總讓我無須操心家務，每晚能專心伏案苦讀，更感謝家族的每位成員，為了我的學業而配合作息，你們是我背後最佳的支持原動力。最後，謹將這份喜悅獻給我天上的父親與母親，希望你們同享這份喜悅與榮耀。

2019年，在內心充滿感激之情畫下了一個學習的新句點，未來仍有著人生不同的學習之旅等待探索，期待未來一切如指南山麓這趟完美旅程，有著滿滿的幸福美好。



謝建文

2019年6月

## 中文摘要

為改善國內電視新聞品質，電視事業主管機關《中華民國國家通訊傳播委員會》(NCC)近年來以「審照」與「評鑑」等行政監管機制，要求電視新聞媒體增設「新聞編審」、「獨立審查人」、「公評人」等專屬職務，作為新聞室內部品質管控作業流程的守門人角色，來落實新聞「自律」(self-regulation)機制，降低因外界他律問責可能損及新聞自由的疑慮，試圖改善國內新聞媒體因高度競爭而逐漸劣化的媒介生態環境。制度實施以來確有國內業者創下評鑑期間連續三年無裁罰違規優良紀錄。

本研究檢視 NCC 近年要求衛星電視新聞台增設「編審」職務執行自律工作，發現編審制度強化新聞室內部守門控管機制，的確有其成效。但是，編審制度不代表新聞室自律被完全實踐。研究發現，傳播學者 Shoemaker 所提「層級理論」中的新聞室高層級(總監)決策影響，仍然扮演了關鍵角色。然而階層較低的編審人員，仍可善用一些溝通技巧和方法，來形塑場域內有利執行守門業務的環境，在新聞室內部自律執行上，順利落實新聞守門人的工作。

另外，研究也發現，隱藏於場域內的新聞專業意理，是真正落實新聞自律的成功基因。因此，在新聞場域內從下到上，自第一線工作人員，到新聞室最高主管都能具備新聞倫理相關訓練與素養，建立起共同專業意理價值，發揮人人都是守門人的角色，更有助於新聞自律的實踐。

建議未來在建置編審自律機制的規範上，應該以更全面思維，建構具備新聞專業倫理的新聞工作場域來做考量規畫，並在保障新聞自由與自主的基準原則上，來有效落實新聞自律與問責機制。

**【關鍵字】：** 電視新聞、問責、自律、編審、公評人、新聞室

## Abstract

For enhancing the so-called television news quality in Taiwan, National Communications Commission (NCC), the authority of telecommunications and broadcasting services, in recent years through its administrative supervision mechanism such as license-reviewing as well as appraisal and evaluation, has mandated TV news channels to further implement certain functions, including but not limited to those roles as “news auditor”, “independent reviewer” and “news ombudsman”. Those characters are positioned as gatekeepers for better the internal quality control and the operating procedures within the newsroom. NCC has anticipated that the news outlets “self-regulation ” mechanism can be therefore carrying out; the misgivings on the freedom of the press possibly damaged by the external questioning on news credibility and accountability can be thus reducing; and, the highly competitive and gradually degenerative domestic news media environment can be thence improving. And indeed, ever since the implementation of the system, there is a TV news outlet has set a record of penalty-free for 3 years in a row during the evaluation periods of time.

This study takes a close look into the newly added position as the “news auditor” at those cable TV news channels for delivering those self-regulated works, which required by NCC in recent years. And, the research finds that the “news audit system” does strengthen the newsroom internal gatekeeping and controlling mechanism; yet, the findings also reflect that the effectiveness of the “news audit system” can neither represent nor guarantee the journalistic self-discipline is thoroughly fulfilled. The findings also indicate that on one hand the senior decision-maker, such as news department director, as the key player within the “Hierarchy of Influences” – theory introduced by Pamela J. Shoemaker, still plays a vital role. On the other hand, the lower-level editing reviewer can still shape up a favorable working environment for

gatekeeping by leveraging the different communications skills and modus; so that he/she can thus smoothly practice the duty as a gatekeeper with self-regulation and within the newsroom.

In addition, this study finds that what truly leads to the implementation of journalistic self-discipline is the professional ideology 'hidden' within the newsroom. In the news territory, no matter it's top-down or it's bottom-up, from the frontline reporters to the top executives, that everyone equipped with journalistic ethics, attained with professional competencies, and cultivated with righteousness and values, can therefore be endowed and demonstrate the role & responsibility as a gatekeeper that will ensure and contribute to the realization of journalistic self-regulation.

In conclusion, for implementing the regulations related to the editing reviewing & self-disciplined mechanism in the future, more comprehensive perspectives should be taken into consideration in order to construct the workplace with professional journalistic ethics, to safeguard the freedom of the press as well as to ensure the independence of the news media. With these fundamental principles, the television news outlets' self-regulation and the media accountability can be continuously executive and thereafter effectively fulfilled.

**KEywords: TV News, Accountable, Self-Regulation, News Ombudsman,  
Newsroom**

# 目 錄

謝辭	I
中文摘要	III
Abstract	IV
目錄	VI
圖、表目錄	VIII
<b>第一章 緒論</b>	<b>1</b>
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的	13
第三節 名辭定義	14
<b>第二章 文獻回顧</b>	<b>16</b>
第一節 新聞問責與自律發展	16
第二節 電視新聞環境與自律機制	22
第三節 新聞編審制度發展與現況	30
第四節 國際新聞媒體自律機制與發展	35
第五節 國內新聞媒體自律發展暨編審制度	63
<b>第三章 研究方法</b>	<b>70</b>
第一節 研究架構	70
第二節 質性研究	72
一、 文獻回顧	73
二、 深度訪談	73
三、 親身參與	74
<b>第四章 訪談整理與分析</b>	<b>75</b>
第一節 新聞編審角色定位與條件	76
第二節 新聞室編審自律工作概況	81

第三節 編審實踐自律工作成功因素	86
第四節 小結	90
<b>第五章 結論與建議</b>	<b>91</b>
第一節 研究發現與建議	91
第二節 研究討論與省思	95
第三節 研究限制與建議	97
<b>參考文獻</b>	<b>98</b>
一、中文文獻	98
二、外文文獻	102
三、線上資料	106
<b>問卷內容</b>	<b>107</b>





## 表目錄

表一 7家主要衛星電視新聞頻道編審機制設置現況	5
表二 7家主要衛星電視新聞頻道自律委員會機制設置現況	5
表三 7家衛星電視新聞頻道104.01~106.12違規裁罰紀錄統計表	12
表四 PBS 公評人徵才條件	33
表五 美國主要媒體裁撤「新聞公評人」統計	48
表六 受訪者資料	76

## 圖目錄

圖一 100年~107年民眾申訴電視新聞不妥內容件數統計	8
圖二 國內衛星電視新聞頻道自律守門層級組織機制圖	24
圖三 Shoemaker和Reese的影響力模型(1996)	27
圖四 中天電視新聞守門組織層級	69
圖五 研究流程架構圖	71

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與動機

### 一、 研究背景

長期以來台灣觀眾對電視新聞媒體品質的評論，往往貶多於褒，負評聲量也不曾停歇過。面對此一態勢，事業主管機關「國家通訊傳播委員會」(National Communications Commission [NCC])、傳播學者和社會公民團體莫不期盼對電視媒體的規管，能在維護新聞自由的前提下，仍須存有必要的「問責機制」，希望藉由三律共管機制，依相關法條律例、社會公民團體的「他律」監督機制，形成的外部壓力下，讓媒體能進行新聞室內的「自律」規範管理，進而對製播內容品質有所改善。NCC 要求在新聞室組織設置專人職務「新聞編審」實踐自律機制，已成為社會公民團體、監管機關和業者對媒體問責的最大公約數。但自電視新聞台實施「新聞編審」制度以來，分析 NCC 近年接到民眾申訴新聞內容，以及各新聞台違規裁罰案件的數量來看，設置「新聞編審」執行新聞守門自律成效，似乎仍無法完全改善新聞內容品質！而在文獻中顯示，面對新聞自律和追求收視率雙重壓力下，包含美國公共電視在內的國內外媒體，專職新聞守門人在執行自律業務時，與新聞室其他同仁的工作衝突也時有所聞，有些甚至影響了自律執行成效，但電視新聞業者為何會同意在增加成本支出下，增設人力來執行這種「自我設限」的機制，其背景分析如下：

#### (一) 電視新聞面臨信賴危機

多年以來，國內電視新聞媒體因製播內容品質接二連三出現的瑕疵問題，屢受各界批評，台灣的電視新聞更在高度商業化競爭壓力下，偏向「羶色腥化」、「非政治化與去政治化」、「個人化」與「戲劇化」四種趨勢發展(林照真, 2009)。然而電視新聞品質真的是走到無法挽回，完全失去民心的地步嗎？根據 2018 年科技部所公布的〈台灣民眾對電視媒體之評價〉，針對電視、報紙、雜誌、廣

播與網路等五大媒體所做的調查，顯示電視是這五大媒體中接觸時間上僅次於網路，遠遠超越廣播、報紙和雜誌，是排名第二的訊息媒介。科技部研究資料顯示，民眾接觸五類型媒體每周平均時間分別為：網路 2703 分鐘（6.4 小時/1 天）、電視 1020 分鐘（2.4 小時/1 天）、廣播 305 分鐘（44 分鐘/1 天）、紙本報紙 85 分鐘（12 分鐘/1 天）、紙本雜誌 27 分鐘（4 分鐘/1 天），資料顯示，電視內容仍為民眾日常生活重要的訊息接觸媒介，其中超過 50% 的受訪者（不分性別）皆仍認為「電視」是五種傳媒中，最被信賴消息來源的媒體，電視媒體仍擔當閱聽眾主要的訊息提供者（科技部，2018）。但是面對國內衛星電視新聞業者 20 多年來高度競爭下所衍生的諸多問題，大部分民眾對電視新聞的滿意度也呈現下滑趨勢！一項由國家通訊傳播委員會在 2014 年委託學者調查的〈電視使用行為及滿意度調查報告〉指出，53.19% 家中有 12 歲兒童的民眾認為電視在「新聞對血腥暴力事件處理不妥當」（林維國、鄭宗記、吳永乾，2015），到 2016 年，民眾普遍認為臺灣電視新聞節目內容缺乏深度，以及偏向腥羶色、暴力的報導。受訪者中更有高達 59.09% 的人，對國內電視新聞類節目的品質感到「不滿意」的程度，這其中包含了 36.81%「不太滿意」，和 22.28%「非常不滿意」的反應態度（谷玲玲、林維國，2017），從上述研究中看到電視新聞雖然已成為民眾日常重要訊息來源，但過半閱聽眾對電視新聞內容品質，還是給予了不滿意的評價觀感。

對於此一電視媒體惡化趨勢，廣電事業主管機關、公民團體和傳播學者都不斷提出對電視新聞媒體的問責和自律要求，多期望能透過外在的傳播律例規範，以及新聞室的自主管理，來避免新聞內容持續劣化，並藉此改善新聞品質，以符合民眾與社會各界的期待。為提升新聞品質，NCC 在 2007 年兩度邀請學者專家召開提升電視新聞品質座談及策略會議，研擬建立以行政指導和法律引導的近長期策略，來達成提升媒體自律的終極目標（劉幼琄，2008，NCC 新聞稿，2008.02.28，第一卷 11 期）。在避免干預新聞自由的疑慮下，新聞室自律已成近年來事業主管機關和社會各界推動媒體品質提升的最主要方向，而設立新聞室外

部監督的「倫理委員會」和新聞室內部自律的「新聞編審制度」，也逐漸成為電視台自律運作主要的守門機制，其中「新聞編審」一職更是電視新聞業者日常執行新聞自律作業的主要關鍵守門人(Gatekeeper, Watch Dog)角色。

## (二) 電視新聞編審發展歷程

推動電視台業者落實專職守門人制度，執行新聞自律工作的重要關鍵推手就是廣電事業主管機關，2005年之前，當時的電視事業主管機關「行政院新聞局」並無審換照標準，同年1月21日遭監察院糾正：行政院新聞局辦理廣播及電視執照換照作業，迄未訂定具體明確之換照審查項目及審查標準(監察院公報〔第2513期〕，2005)，2005年7月「行政院新聞局」依據新訂定的〈衛星廣播電視法〉進行國內衛星電視自開播以來的首次換照審議(洪貞玲，2006，P57)，審核包含國內7家衛星電視新聞頻道，年代新聞台、東森新聞台、民視新聞台、三立新聞台、非凡新聞台、TVBS及TVBS-N等新聞台在內的83家衛星頻道執照，由於中天新聞因為尚未到期，而不在此次審核名單。當時也對於複審才通過換照審核的衛星電視新聞台，做出了附帶決議，要求複審新聞台需建立公共參與及公共監督機制，其中之一就是建立外部「公評人制度」(洪貞玲，2006；行政院第2951次院會決議)。2006年根據《國家通訊傳播委員會組織法》成立的「國家通訊傳播委員會〔NCC〕」替代「新聞局」成為管理電視媒體專責的最高獨立監管機關，在2008年7月24日，NCC第250次委員會議，依據「衛星廣播電視法」第6條第4項規定「主管機關應就衛星廣播電視事業所提出之營運計畫執行情形，每2年評鑑1次的權限」，針對國內62個衛星頻道進行評鑑，評鑑的結果是其中的6家新聞頻道，三立新聞、民視新聞、年代新聞、東森新聞、非凡新聞、TVBS-N等，都因為未能「建立透明之公共參與及外部監督機制，包括建立外部公評人制度」的問題，而被列入：「結果『合格』，惟部分情節應注意改進之名單」的行政裁決(胡元輝，2008；NCC，2008)。

2011年國家通訊傳播委員會(NCC)第430次委員會議，更以附帶條件式的審

核決議，通過包括三立、民視、東森、年代和 TVBS 等五家電視新聞台的使用執照許可，並且在附帶決議中要求各新聞台簽署「新聞自律(or 諮詢)委員會」以及「新聞製播規範」、「新聞公評人」等運作制度執行說明的承諾。在 2014 年 NCC 的第 620 次委員會中，在決議通過中天新聞台換照申請審核案時，也同時以附帶決議要求中天新聞台落實「新聞自主公約」和聘用專責「新聞審查人」，執行新聞自律，而中天在回覆承諾條件時，同意增聘一名(共兩名)的專職「新聞編審」來執行新聞自律相關守門工作，以換得可繼續運營六年的執照許可(NCC, 2014)。

上述 NCC 委員會的審換照或評鑑決議內容，是各電視新聞台必須遵守執行的行政命令，NCC 除列入各新聞台審核後半年的行政追蹤事項，相關決議內容的執行成效，也都將成為各新聞頻道未來面臨主管事業機關，兩年評鑑及六年換照審核業務之重要考核依據，NCC 於 2011 年 6 月修正電視事業所提出之營運計畫執行情形由每兩年一次，修訂為每三年評鑑一次，同時邀請學者專家及公民團體參與評鑑。事業主管機關 NCC 以法規和行政指導管理的新聞室外部監管機制，形成確保新聞場域內自律機制運行的壓力，促使媒體自行遵守新聞戒律規範，這也是監理機關和社會各界為避免過度干涉管理，並維持新聞自由的低度管制作為。

### (三) 電視新聞問責與自律

2011 年 NCC 為落實新聞媒體內部問責機制，邀請政大學者王亞維、陳百齡教授共同主持的《電視媒體製播新聞問責機制研究》計畫，闡述媒體有別於其他領域的「問責」思維，基於言論自由，媒體延續社會責任的自律和自願傳統精神，強調了電視新聞應有的自律精神(王亞維、陳百齡，2012)。

2015 年 12 月立法院通過 NCC 廣電三法，主張以媒體自律及輔以政府管理業者作為立法基本原則(胡文棟，2017.03)。媒體實行自律除了能做到內容品質管理和增進媒體負責任形象，也能藉由新聞自律規範來避免政府直接干預的監督管制方式(簡旭徵，2012)。衛星電視公會新聞自律委員會前主委陳依孜也表示業者自律比他律好，因為自律是建立在專業基礎上，媒體業者自律，是經營者與工作

者該有的共識(陳依政，2009.06.26)。

2019年1月16日NCC委員會通過新版包含7章41條內容的《媒體多元維護與壟斷防制法》草案，草案中特別針對「新聞、財經及製播新聞節目」等類型的頻道，要求業者必須訂定「獨立編審制度」、「新聞編輯室公約」、「設置新聞倫理委員會」、「涉己事務報導內容處理原則」和「申訴機制」等新聞室內控機制，期望以媒體自律措施，實踐維護憲法保障的通訊傳播自由和新聞媒體專業自主精神，也能同時提升新聞製播品質及專業素養。(NCC網站，2019.01.16)

在面對主管事業機關要求和社會輿論壓力下，國內7家衛星電視新聞頻道，陸續設立「新聞編審」和「新聞自律(諮詢)委員會」等制度執行新聞自主管理，各台「新聞編審」(表一)和「新聞自律委員會」(表二)機制略有不同。

表一：7家主要衛星電視新聞頻道編審機制設置現況

電視項目	壹電視	年代	東森	中天	民視	三立	TVBS
職稱	編審	編審	總編審1 編審2	資深編審	編審	編審	總編審
專兼任	專職	專職	專職	專職	專職	專職	專職
人數	1人	1人	3人	2人	2人	1人	1人

資料來源:本研究整理 (2019.04)

表二：7家主要衛星電視新聞頻道自律委員會機制設置現況

電視項目	壹電視	年代	東森	中天	民視	三立	TVBS
組織名稱	倫理委員會	評議委員會	新聞自律委員會	倫理委員會	新聞自律暨諮詢委員會	新聞自律委員會	新聞自律諮詢顧問會議
委員人數	7人	9人	5人	10人	8人	5人	5-7人

資料來源:各新聞台官網，本研究整理 (2019.04)

曾任職第一屆 NCC 委員的傳播學者劉幼琍，在其研究中提到台灣電視生態的特殊性，她指出台灣電視新聞在追求高收視率目標的驅使下，腥羶色新聞常藉由製作包裝的呈現手法遊走法律邊緣，面對收視率壓力下，電視媒體所說的新聞自律「有時也只是說說罷了」(劉幼琍，2012)。前衛星電視新聞自律委員會主委陳依孜也直指，商業電視業者努力於處理收視率和廣告帶來的營收問題，卻往往忽略了衝數字帶來的商譽信賴問題(陳依孜，2006)。而曾任電視台專業經理人(公視總經理)的傳播學者胡元輝就提出，面對民眾，電視新聞提供的內容更應該扮演著是「信任商品」(credence good)的角色，新聞專業主義不應該淪為新聞工作者或是產業經營者維護既得利益的護身符，而是要提供能建立閱聽人信賴感的內容。因此，傳統新聞的守門機制需要接受民眾嚴格的檢視，來獲得公眾的信賴(胡元輝，2013)。師大陳炳宏教授也曾提到新聞自律機制的核心問題，他認為在現有承擔商業運營賺錢壓力的基礎上，已讓媒體業者忽視新聞專業，而以商業和收視率考量至上的電視新聞媒介生態，更造成了惡性競爭的環境，沒有被授予實際權力的自律機制，也只是新聞媒體作為爭取審換照的”誘餌”。陳炳宏教授直指問題核心：

**台灣不缺新聞自律的口號，也不缺新聞專業的人才，缺的是認識  
媒體本質的媒體老闆，缺的是肯堅持專業的新聞主管，這些才是目前  
新聞媒體發展的癥結。(陳炳宏，2005)**

國內電視新聞台現今的主要守門機制，正是藉由「新聞編審」的這項職務執行主要新聞自律工作，但在面對各家商業新聞頻道追求收視率的高度壓力競爭下，以及新聞室重重層級結構與社會化的生態中，要執行新聞室自律的重要防線工作，「新聞編審」自然要承受並試圖排除來自四面八方不同的立場與意見，才能有效執行守門人(Watch Dog)職務。

## 二、研究動機－問題意識

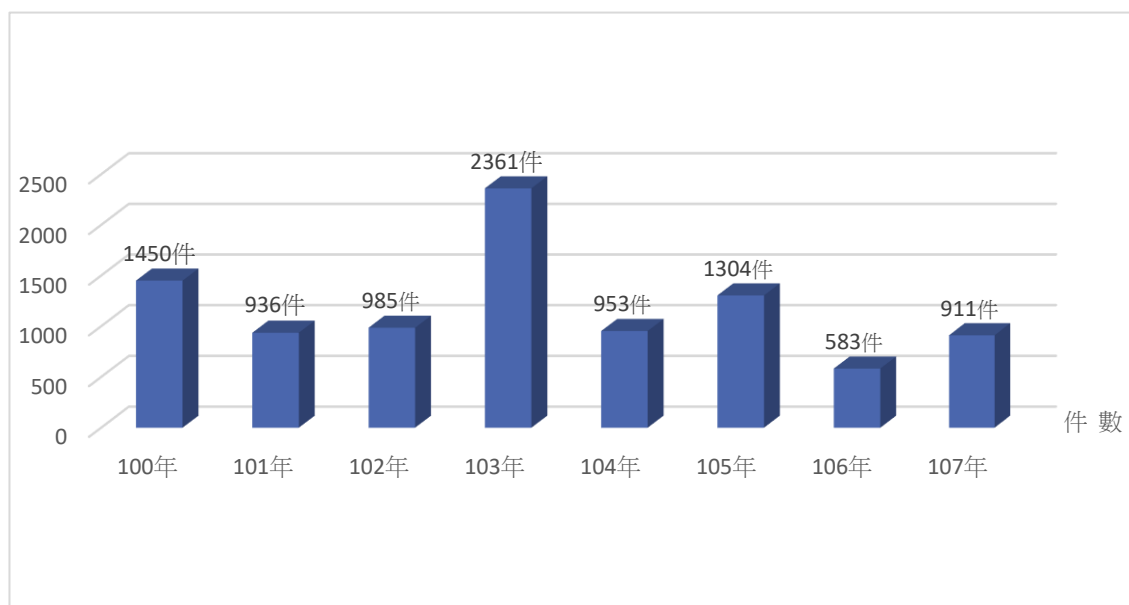
### (一) 電視新聞編審如何發揮自律守門功能

廣播電視業務監管機關 NCC，自 2008 年針對 TVBS 等多家新聞台進行審照作業以來，多次對各衛星電視新聞台的評鑑或審照決議中，提出要求設立「新聞公評人」或「編審」制度執行新聞自律工作，而配合主管機關提出的審換照條件，國內 7 家主要的衛星電視新聞台也都設有編審制度或專職人員執行新聞自律守門工作，來提升新聞品質。但是根據統計官方在 2011 年到 2017 年，收到民眾申訴電視新聞不妥內容的資料顯示，每年都有近千件申訴案件(圖一)，民眾對電視新聞品質的疑慮，並沒有因為編審執行自律工作而有明顯的下降趨勢。2015 年由世新大學所做的「媒體風雲排行榜」資料顯示，電視媒體仍是台灣地區民眾最主要接收資訊的媒體，高達 92.1% 的使用率，民眾的主要新聞來源，也是由電視的 58.9% 居冠(世新大學傳媒資料庫，2015.07.16)。2016 國家通訊傳播委員會委託學者所做的「電視使用行為及滿意度調查報告」，59.09% 的受訪者對國內新聞類節目感到不滿意，對新聞類節目品質不滿意的原因，分別是 14.65% 的人認為「整體新聞報導的可信度不高」、有 14.03% 認為「新聞報導不公正」、10.86% 對「新聞對於重大議題不能提供深入且充足的資訊」表示不滿意，而有 10.45% 認為「新聞對血腥暴力事件處理不妥當」(谷玲玲、林維國，2017)。

不論從新聞是「信任商品」或是「媒體社會責任」角度來看，從上述數字顯示，國內過半數民眾對電視台新聞內容品質仍存在許多疑慮，這也顯示出電視新聞業者執行自律工作似乎仍存在執行成效的問題，而這些肇因究竟為何？是媒體環境改變？還是職場內部管理機制不全？而實際執行自律工作時，又遭遇什麼樣的窒礙？新聞編審在新聞室內執行業務，是否遇到新聞場域內社會控制問題 ("Social Control in the Newsroom", Warren Breed, 1955)？新聞室又是如何形成控制進而影響工作執行？



圖一：100年~107年 民眾申訴電視新聞不妥內容件數統計



資料來源:NCC (本研究整理)

## (二) 編審自律問責機制是否適合現有電視新聞生態

在一份針對台灣電視新聞台的自律影響研究中指出，社會環境趨勢的確已經對新聞室自律隱約形成規範(許適權，2010；王建雄，2008)，電視新聞媒體的自律行動，似乎只在滿足最低社會期許，而這樣的底線準則是如何被制定？又是誰來制定？最終審核權在哪一個新聞室層級？編審又在新聞室組織架構內執行自律扮演了什麼樣的功能與角色？面對台灣新聞媒體蓬勃發展、記者養成素質、高度競爭及高度商業化問題而衍生的諸多媒體現象，台灣目前新聞媒體可信度普遍低落(蘇衡，104，頁59)。另外面對2016年開啟的「後真相」時代所衍生的新媒體環境，2018年執政當局從國家最高領導人總統開始，到所有部會機關對媒體「假新聞」、「假訊息」議題的高度關切(蔡英文國慶講稿，2018.10.10)，無疑這些外在環境壓力，都對探究新聞真相與媒體公信力和可信度的呈現，更是一大考驗。多年來，NCC以電視事業主管機關之姿，力圖改善媒體群雄爭霸的戰國亂象，從要求業者訂定編輯室公約、涉己事件處理原則，設置新聞倫理委員會和建立獨

立新聞編審制度，以及近年來興起的三律管制概念，在考量新聞自由、社會責任、媒體營運、符合監理機關低度管制與社會期待的權衡下，各衛星電視新聞台從早年對於設立專職自律人員「新聞公評人」、「獨立編審」要求，充滿抱怨及質疑聲響，認為執行新聞自律工作的人才遴選、獨立性、新聞室社會化控制同化，以及負責組織層級制度都充滿疑慮且難以落實等諸多問題，致使業者多消極面對，然而近年來各電視台業者對新聞編審執行自律工作，已從初期疑慮到現今都已轉變態度，從各台應允 NCC 審換照時要求，配合設立新聞編審職務執行守門工作(圖)，到目前已成為各主要衛星電視新聞台默然接受且已經運作中的模式(陳百齡、王亞維，2011；許文儀，2008)，但在制度建立與工作執行上，業者卻乏足夠經驗，似乎是摸著石子過河，邊做邊修，仍然是力有未逮之處！陳依玫也指出，各新聞台都擁有自己的自律公約，但執行上卻有不同標準，她認為「新聞媒體自律的文化與內涵是有問題的」，致使自律機制效果不彰(陳依玫，2006)，亦或如陳炳宏教授指出現有「新聞編審」機制，只是電視新聞台作為向 NCC 爭取審換照時的「誘餌」，致使在實際執行自律內控上，仍出現不少問題。

### (三) 新聞編審生存環境危機

曾任《華盛頓郵報》(*Washington Post*, from 2000 to 2005)和美國公共電視網(PBS, from 2005 to 2017)的第一位新聞公評人 Michael Getler(Cline, 2008；轉引自 James T. Ziegenfuss, Jr.；Patricia O'Rourke, 2011)，曾經明白地指出，美國的監察員正瀕臨滅絕，他在 2009 年訪問台灣時談到：「新聞公評人是容易被假藉經濟不景氣之名除掉的目標，在 2008 年的世界金融海嘯，導致了 14 家媒體將公評人職務裁撤的動作，佔了原本聘用公評人近 40 家媒體的 1/3。」(Sydney Smith, 2017；黃能揚，2009)，連美國報業史上第一家聘請公評人的 (*Courier-journal*) 報紙媒體也裁撤了公評人的聘用。同樣面對近年來營運獲利降低的台灣傳統電視業者，為避免可能的虧損狀況，電視台裁員狀況也時有所聞，2016 年一起引起業界震撼裁員訊息，是營運最佳的三立電視台(年收預估達 62 億元)，在 2016 年 8 月

傳出裁員 100 到 150 人(自由時報，2016.08.23)，對其他業者產生寒蟬效應。以 Shoemaker (1991)所提 1. social systems, 2. social institutions, 3. media organizations, 4. routine practices, 5. individuals，五個影響媒體守門因素中的組織層面(media organizations)來分析，在面對經營環境惡化的情況，沒有實際產值的新聞編審，是否會面臨如同與美國媒體近年來因經濟理由陸續裁撤「公評人」職務的相同狀況，成為電視台高階主管的裁員對象，為避免新聞自律職務被弱化而降低新聞品質的惡性循環，是否該明文保障新聞編審的功能與角色，以及如何定位編審新聞室位階與工作任免制度，來確保自律工作執行，上述都是值得進一步研究關注的課題。

#### (四) 電視新聞編審工作角色與處境

美國《公共電視》(*Public Broadcasting Service* [PBS]) 在其官網明白揭示為了建立媒體問責的有效機制，2005 年由 PBS 組成 10 人的《編輯標準審查委員會》(Editorial Standards Review Committee)審議後，聘用了 PBS 第一任新聞公評人(Ombudsman)的角色---公共編輯(Public editor)，其功能是檢視觀眾的申訴、評論與批判的獨立仲裁者 (an independent arbiter)，同時也要確保 PBS 能夠堅持並保有自己的編輯內容誠信準則，並且對觀眾清楚闡釋 PBS 新聞標準和使命的評論和批評，扮演閱聽眾與製作單位間的雙向溝通橋樑。為保障公共編輯 (Public editor)工作的獨立性，PBS 會與公評人簽署兩年的合約，來保障其監察作業應該在沒有 PBS 管理階層人員的干涉或監督的情況下工作.....並且不會因為經常履行職責的執行工作內容而受到譴責、報復或終止工作職務的威脅。新聞「公共編輯」也具備有「調查和回應觀眾和其它與 PBS 編輯內容完整性」相關的工作角色。同時也明確指出在節目播出前，公共編輯室不會參與或干涉內容。2005 年 6 月第一任公評人 Michael Getler 上任時，提到面對解決 PBS 數千萬觀眾提出有關於公平、新聞道德等問題來說，對他而言無疑是個必須克服的挑戰。2018 年任職 PBS 第二任公評人的 Madhulika Sikka 也指出自己工作主要目標是確保媒體組織，

並在工作計劃執行中能遵守自己的道德和誠信標準，同時面對觀眾針對內容提出問題時，「公共編輯」會啟動調查並給予回覆，他也希望「公共編輯」能成為與大眾、PBS 和內容製作生產者之間的溝通對話者 (PBS 官網，2018；Madhulika Sikka,2017)。

2008 年，王建雄的《新聞自律機制—台灣電視媒體建立公評人制度之可行性分析》研究中，一項針對國內 7 家衛星電視新聞頻道主管進行有關自律概念與公評人制度的問卷調查，半數電視新聞主管並不知道新聞公評人是否能夠有助於新聞自律，同時一半以上的新聞頻道主管認為在「收視率掛帥」和「各媒體的意識型態」的情況下，新聞公評人制度難以執行，同時有傷害新聞自由的疑慮(王建雄，2008)。而對公評人工作內容上，大部分新聞主管認為除了可以扮演頻道對外與觀眾間的溝通橋樑外，同時可改善內部編輯和記者錯誤，但也同時存在著可能因為匡正問題時，產生破壞內部氣氛的問題，特別是當與負責收視率的主管產生角色衝突的對立狀況時，都會形成影響公評人(編審)實際運作時的問題，凸顯了現有衛星電視新聞頻道的自律機制，仍有著媒體不自覺的傲慢盲點存在。(劉幼琍、張孟婷、林昱，2012)。學者許文儀研究新聞台編審機制在「媒介組織階層」(Organization level)運作下，發現部分電視新聞台出現編審與製作人角色和立場衝突的問題，很難在新聞室的自律內控與收視率考量的作為上取得平衡(許文儀，2008)。

##### (五) 電視新聞編審自律守門成效

在 7 家主要衛星電視新聞台 (頻道 CH49-CH55)，都已經實施新聞編審制度作為製播內容主要守門人職務後，根據 NCC 公布資料，從 2015 年到 2017 年底，連續 3 年衛星電視新聞台遭受裁處的統計資料顯示，中天新聞台是在 7 家電視台中，唯一創下在完成審換照後，連續 3 年 (2015-2017 年) 期間沒有被裁罰或懲處紀錄的衛星電視新聞頻道 (表三)。

表三：7 家衛星電視新聞頻道 104.01~106.12 違規裁罰紀錄統計表

時間		104 年(裁罰處分內容)	105 年(裁罰處分內容)	106 年(裁罰處分內容)
名稱				
Ch49	壹電視新聞 一件 罰款 60 萬	無	無	106/01/03 違反性侵害防治法 罰款 60 萬
Ch50	年代新聞 一件 罰款 60 萬	無	無	106/01/03 違反性侵害防治法 罰款 60 萬
Ch51	東森新聞 一件 罰款 30 萬	104/04/29 節目與廣告未明顯分開 罰款 30 萬	無	無
Ch52	中天新聞 無裁罰 無違規	無	無	無
Ch53	民視新聞 兩件 罰款 70 萬 警告一支	無	無	106/09/04 新聞節目中置入性行銷 罰款 70 萬 106/09/05 違規使用插播式字幕 警告乙支
Ch54	三立新聞 五件 罰款 100 萬 警告 兩支	104/04/29、104/04/30 節目與廣告未明顯分開 警告兩支 104/12/30 違反兒少法罰款 30 萬	無	106/01/03 違反兒少法 罰款 30 萬 106/03/01 未依指定之時段、方式 播送節目、廣告 罰款 40 萬
Ch55	TVBS 新聞 兩件 罰款 30 萬 警告一支	104/03/17 節目與廣告未明顯分開 警告一支	105/12/27 違反兒少法 罰款 30 萬	無

資來源: NCC 104-107 年衛星廣播電視懲處紀錄，本研究整理 (2018/04/14)

依據資料顯示，中天新聞台在這 3 年間，也替換了 3 任總監（2017 年中新聞總監離職出缺，到 2019 年 4 月補實）。在此期間前一年的 2014 年 5 月和 7 月被裁罰兩件，分別是「妨害公共秩序或妨害善良風俗」，以及「節目與廣告未明顯分開」兩項，在之後的 2018 年 7 月則是因違反「妨害公共秩序或妨害善良」被 NCC 開罰。在 2014 年底到 2017 年底的 3 年評鑑期間，編審維持相同人員不變，但面對幾乎每年一換的新聞部最高主管的更迭，是否正如許文儀、王建雄和 John Dimmick、Shoemaker & Reese 等學者研究中所論述新聞編審受到新聞室組織結構影響其業務執行的狀況，特別是「上層階級」對「下層階級」所產生的影響或限制，因為組織中的高位階者建構了環境的發展方向，成為主導了守門機制最後決定者的觀點？

藉由中天新聞台 2015、2016 和 2017 年間，連續三年三度更換新聞部最高主管的新聞室守門生態環境變相，來探討不同主管扮演的決策者角色，是否會影響相同編審人員執行新聞守門作業的標準與方式？面對不同的新聞室最高主管，編審人員的守門角色是否需要採取不同的因應處理技巧，來執行業務？又是如何使用工作技巧來達成守門任務？

## 第二節 研究目的

既有台灣新聞公評人、編審的守門人議題研究，大多從新聞室外部制度或新聞室內部管理層視角來探討新聞自律的守門工作問題，但從執行層面檢視新聞自律的內部管理控制機制研究探討則較少。本研究擬就實際執行自律業務的電視新聞編審和新聞室最高決策主管日常守門工作的雙向角度，探討新聞室內組織影響電視新聞編審工作成效的主要因素，和有利於執行新聞自律工作的成功因素。

研究是針對現行國內電視新聞室最高決策主管和編審兩種視角，了解執行自律工作的實際情況，有關日常新聞室內如何落實編審自律制度，以及工作執行時

遇到的難題，和面對難題時衝突各方的立場與思維，探究各自尋求解決方法與途徑為何？期待找出可能成功模式，提供各家電視作為新聞自律執行參考，並避免將編審的問責制度，淪為只是面對審換照時的避險護身符工具，或是因為新聞收視競爭壓力而犧牲編審自律功能，讓新聞品質降低，更形成惡性循環。並希望藉由此研究了解電視新聞台主管在選擇編審資格、執行業務內容以及賦予職權位階定位的思維對編審功能影響性。另外，擬針對編審人員訪談找出執行業務上所遇到的工作問題，匯集整理，歸納並分析出其核心問題因素，試圖找出電視新聞台實施編審制度，執行業務在新聞室遭遇問題時的應對模式，從成功個案實然面的影響因素，提供組織管理與編審行動實踐思維調整，有利改善工作成效，以及主管機關制定政策時的參考。

#### 研究目的

- 一、了解電視新聞編審在組織內的定位與執行自律工作成效關係
- 二、分析電視新聞編審執行自律作業，在組織階層遭遇阻力問題
- 三、從成功案例分析新聞編審如何有效執行自律因素
- 四、歸納編審自律機制成功因素在電視新聞室實踐優化條件

### 第三節 名辭定義

本研究是以探討國內衛星電視新聞台專職「守門人」，成功執行新聞室內自律工作的案例，作為此次研究主體，並以電視事業主管機關「國家通訊傳播委員會〔NCC〕」行政文書記載，以及現有台灣衛星電視新聞媒體，對新聞室內部執行新聞自律的專職守門人職務名稱——「編審」一辭，作為研究新聞室體制內實踐自律機制角色的主要用詞。「編審」是有關於在媒體內部負責執行媒體自我監管和問責制的職務角色。

在不同國家地區對於媒體組織內，執行新聞自律的守門人工作職務都有不同的職銜稱謂，「ethic editor」、「News Ombudsmen」、「readers' representative」、

「readers' advocate」, or 「public editor」、「新聞監察人」、「新聞編審」、「公評人」、「讀者意見調查員」、「公眾編輯」等，並無統一的職稱(袁袁，2004)。目前屬於新聞專職守門人的國際性組織(Organization of News Ombudsmen and Standards Editors〔ONO〕)是以「新聞公評人」(News Ombudsmen) 作為新聞自律專職守門人的正式稱謂，並說明其職務角色之一在於擔任媒介與閱聽人的溝通橋樑，接收閱聽眾投訴對於所任職媒體有關正確、公正、平衡與品味等意見，試圖從內部調查了解相關作業流程，在確認問題原因後，予以回覆申訴閱聽人，進而提供新聞室內部的改善建議 (ONO, 2018)。

在文獻探究上，依據不同國家研究專責自律工作守門人使用名稱，會出現不盡相同的操作名詞。但由於目前台灣電視新聞媒體內部相關自律專職守門人職稱，多沿用早期使用在節目部門對錄影節目內容進行審查工作的職稱--「編審」稱謂，新聞室內職稱則多為「新聞編審」一詞。台灣新聞編審與上述不同名之新聞守門工作者所負責之工作宗旨相同，主要工作在於負責執行新聞自律、管控新聞品質與維護媒體形象、答覆閱聽人申訴等問責相關工作，「新聞編審」同時亦為目前《中華民國衛星電視公會新聞自律委員會》(STBA)以及電視主管事業機關NCC 共同認可，且為公文書正式用辭，並且為國內主要衛星電視新聞相關頻道，現有 CH49 到 CH58 台所接受並實際運作的稱謂，故本研究以國內衛星電視媒體業者、電視媒體外部自律組織 STBA《新聞自律委員會》，以及電視事業監管機關 NCC 習慣使用的「新聞編審」名詞為主，並依此定義為媒體組織制內聘用執行新聞室自律問責工作職務者，並作為此次研究主要對象使用名詞。有關非組織內編制的外部自律人員或對外溝通業務，暫不列入此次研究範疇。



## 第二章 文獻回顧

在新聞傳播發展歷程上，隨著逐步商業化的高度競爭，新聞媒體第四權的監督與批判功能，因追求私利而逐漸弱化，媒體內容變成市場銷售商品，將內容商品化加值操作，偏向迎合閱聽眾喜好的腥羶色高度刺激「泛娛樂化」的高市場價值方向，「媒介商品化」(commodification)的批判，不斷被社會各界探討(Dallas Walker Smythe,1977 ; Vincent Mosco,1996 /馮建三譯，1998)。台灣衛星電視新聞台亦屬於商業電視台的本質，為追逐高收視率來換得生存，過度的商業競爭下的媒體生態環境逐漸變質，社會各界開始出現媒體問責的主張，針對媒體的問責與自律因而產生。

本章將分五個章節探究新聞問責形成背景與現有新聞媒體自律狀況與問題。第一節說明新聞自律與問責發展脈絡，第二節探討電視新聞環境與自律機制，第三節分析新聞編審功能與角色，第四節探討國際新聞媒體自律機制與問題，第五節探究國內媒體新聞編審制度問題。

### 第一節 新聞問責與自律發展

新聞自律發展受到媒體面臨商業化競爭，而產生極大的影響。在極度追求商業利益的美國媒介生態，正是促發新聞問責的濫觴與代表。美國新聞媒體的自律與問責興起，源自於 19 世紀逐漸激烈的惡性商業競爭下，媒體提供腥羶色和不實新聞報導來吸引讀者目光，因為部分尚存專業道德良知的媒體業者，和來自社會各界嚴厲批判壓力下，而逐漸形成。1922 年成立的《美國報業編輯協會》(American Society of Newspaper [ ASNE ] ) 在其成立大會時將「客觀性」(objectivity) 訂定為新聞信條後開啟了自律機制的形成。而其背後推動主因是在十九世紀報業發展受到廣告經濟市場左右，進而影響了報導的內容，多家媒體將新聞視為商品販售，三、四零年代的商業性報紙《紐約太陽報》(*The New York Sun*)、

《紐約先驅報》(New York Herald)、《紐約新聞報》(New York Press)和《世界報》(The World)等紙媒，將新聞報導內容導向商迎合業市場喜好，而出現大量煽情、暴力、低俗，甚至不惜造假的訊息，來吸引讀者閱讀，為增加銷售，提高收益利潤，報媒之間的商業化惡性競爭，開啟美國報業的「黑暗時期」。十九世紀中葉，操作販售「便士報」商業競爭模式成功的新聞媒體《紐約太陽報》為取得市場競爭優勢，摒棄傳統嚴肅的新聞評論式寫作方式，大量刊登煽情低俗(sensationalism)和著名的造假新聞「月球騙局」的報導，記者 Richard Adams 以杜撰天文學家藉由新型望遠鏡，觀測到月球上住著諸多生物，甚至發現奇特蝙蝠人型態的類人動物不實內容來吸引讀者，雖然當時就遭致社會各界批判，並被揭發。但由於報紙在商業銷售市場上獲得成功，自 1833 年創刊半年後，從原本 1000 份發行量爆增到 8000 份，到 1839 年時已經竄升到 50000 份的高發行量，成功的商業運作模式還是引起其他報紙的仿效，當時《紐約先驅論壇報》(The New York Herald)和曾經邀請「馬克思」作為倫敦通訊記者，首創美國報紙評論版面的《紐約論壇報》(New York Tribune)都隨之跟進，《紐約先驅報》創辦人 James Gordon Bennett 更認為，報紙出版者操作應該藉由挑起事端，來增加報紙的銷售量，這樣的操作模式，也使得「先驅報」獲得當時「最具黃色刺激和聳人聽聞的媒體」的負名。然而在此商業競爭下，更興起了一波「黃色新聞」潮，引起了當時美國社會上對於媒體「道德與社會責任」的探討與批判。在 1840 年《紐約先驅報》的一篇妓女被謀殺的腥羶新聞報導，更引起了當時眾多媒體和社會政經、宗教人士的群起批判，因而展開了一場社會「道德戰爭」，歷經數月的問責論戰，終究在社會各界形成的巨大壓力下，致使《紐約先驅報》銷量銳減，僅剩原來的三分之一，而廣告主也因此紛紛住手觀望，不願購買版面刊登廣告，面對眾怒難犯，和商業利益損失的多重壓力，先驅報至此才開始收斂，來自社會的「問責」力量取得成效。當時美國社會上對於「道德與社會責任」的探討，進而形成催促新聞專業倫理「客觀性」的建立，這種「客觀」意理在媒體內逐漸形成運作機制，化解了媒體在商

業利益與社會道德責任間的矛盾與衝突 (李瞻, 1983; 劉昌德, 2007; 李彬, 2009)。

1947 年由當時《時代和生活雜誌》(Time and Life magazines) 發行人 Henry Luce, 出資邀請芝加哥大學校長 Robert M. Hutchins 擔任主席的「新聞自由委員會」(Commission on the Freedom of the Press), 最先發表了新聞自由是一種權力與道德並存的觀點, 文章提出新聞自由並非無限上綱, 而是來自於在「持續負責任下, 相對取得的自由」(Freedom of the press for the coming period can only continue as an accountable freedom.), 道出了媒體在享有新聞自由同時, 應該負起社會責任的論點, 同時也說明了媒體可藉由自我管理的方式, 來實踐新聞媒體的社會責任 (David Shedden, 2015; Ralph S. Brown Jr. 1948)。

在社會期許和壓力下,《華盛頓郵報》Ben Bagdikian 和《紐約時報》A.H. Raskin 兩位撰述編輯, 於 1967 年初, 先後提出了媒體應該聘用具備代表公眾利益的「公評人」職務, 以及能建立媒體內部獨立自主的自我批評機制, 來確保新聞報導的公正與準確性。在兩篇論述文章陸續發表後, 同年 6 月 19 日,《路易斯維爾信使報》(Louisville Courier-Journal) 聘用了美國媒體史上的第一位新聞公評人 John Hershenroeder, 作為新聞室內的自律守門執行者。1970 年 9 月 9 日《華盛頓郵報》也任命了第一位新聞公評人 Richard Harwood, 當年 9 月 10 日出刊的《華盛頓郵報》A3 版新聞中, 也特別載明了 Richard 的工作內容—監督報紙有關公正、可信度、平衡報導問題, 以及和公眾溝通對報紙的表現評論。郵報至今在官方網站上也特別註明了 Richard 是美國報業聘用的第一位體制內的獨立新聞評論員 (the first independent in-house critic), 自此確立了美國新聞公評人作業制度的標準基石與典範。

相對於二十世紀中期就開始聘用公評人制度的紙媒, 美國電視媒體, 一直到二十世紀後期, 1993 年才由《美國國家廣播公司》(NBC), 在一次不實的新聞內容播出後, 導致了電視台可信度評等級數下降後, 才開始任用在 NBC 具備 20 年工作經驗的大衛·麥考密克 (David McCormick) 為電視台第一位電視「公評人

(Ombudsman)」，負責調查有關報導確實，平衡，道德倫理和新聞誤失的觀眾申訴回覆 (Neil Nemeth,2003；許倩，2004；Washington post 官網，2018)。

1990 年代後，來自歐洲的新聞傳播學者 Jean-Claude Bertrand 與 Denis McQuail 面對媒體產生的諸多亂象，認為「社會責任論」無法再約束媒體的狀況下，提出媒體的權利並非是容許「錯誤」和「不負責任」的絕對自由，媒體的社會責任更不應被視為與新聞自由互相對立的負擔，因而提出了「媒體負起責任」的理念與實踐機制「問責」。兩位學者共同強調的是由媒體自己「負起責任」的態度與機制，這樣的問責觀念從歐洲開始，逐漸檢討改善以往鬆弛的媒體內容，進而影響了其他國家 (王亞維、陳百齡，2011；McQuail, 2005)。

法國巴黎第二大學(Université Panthéon Assas)新聞傳播學者 Claude-Jean Bertrand 提出要維持新聞媒體提供公眾服務的功能，確保新聞自由和規範管理工作都是不可或缺的，他同時認為媒體的道德規範是必要的，同時將媒體問責方式定義為「任何非政府管制的，而是媒體自主性對公眾負責的方式」。在他針對全球多個國家傳播媒體問責機制(Media Accountability Systems [MAS]) 的研究，提出的三種非官方的媒體問責方式，1. 媒體組織自律管理機制，2. 專家與社會團體、民眾的外部監督機制，3. 由媒體和社會各界人士共組的共同監督組織。其中有對於學者專家、社會組織、專業團體或民眾的批評，都是有限的外部監督。他認為來自於媒體組織內部的自我管理機制才是最有效率的，但也很容易引起組織內部的衝突，這種「負起責任」的觀念也促使媒體逐漸形成自律的做法，監管機關和社會團體，也可以同時減少因為對媒體進行「他律」，產生可能被指責為干涉新聞自由的批判和窘境(Claude-Jean Bertrand,2000；Bertrand,2000)。

就媒體「負起責任」關係而言，McQuail 認為他們往往需要同時多面向的對各層級負責，這其中包括了媒體的所有者(老闆或股東)，與媒體有契約關係或相對義務的廣告主、作者以及訊息提供者。另外，也有屬於面對官方的政府監管機關和法律機構責任，以及對於社會各層面的監督機制所擔負的責任，而針對媒體

所報導的關係人和閱聽眾，也都有著不同的媒體責任。在這些關係中，所代表的往往是互動式的聯繫關係，反映了相互依存的狀態。McQuail 在 1997 年提出的「媒體對社會的問責：原理與方法」(Accountability of Media to Society-Principles and Means)，指出媒體處於民主社會中，必定負有被法律規範式的「約定的」(contracted)，和「自我要求或拒絕的」(self-imposed or denied)的兩種「指定」(assigned)責任的型態。除了媒體外在環境的問責形式，McQuail 在 2010 年更提出了屬於新聞室內部的「問責」框架，其中“professional responsibility”一詞正是指從媒體工作相關專業人員(例如記者、編輯、廣告商、公共關係)的自尊和道德觀念中，發展中產生的「問責制」。這些專業人士，自我制定了的良好作業評估標準，這樣自我評估的機制通常包含公開的原則或行為標準，以及調查和申訴處理的標準程序，其意旨在通過自我監管來保護行業和相關利益人，也由於來自於自願性質，且關係到媒體的自身利益維護，這樣自我約制系統作用，有助於加強鼓勵自願性的自我提升和自我控制管理。McQuail 也說明，在一個開放的社會中，可能存在許多重疊的問責制流程，不同的問責框架都有屬於自己表達主張和處理方式的運行機制，各有優、缺點，但沒有系統是完整無缺的，他所描述的「框架」中沒有一個能單獨完成問責任務，或獨特優於其他任務的，而是兼容並蓄，截長補短的(Hodges,1986; McQuail, 1997; McQuail, 2005; McQuail, 2010; 翁秀琪, 2008)。

面對新的網路媒介時代帶來的全球化、商業化、媒體規模和內容豐富度的提升，加速了媒介生態變化，改變了傳播媒介「核心價值」(core value)的原有定義，限縮了新聞內容，全球化媒體提供的服務內容，朝向更缺乏地區性廣泛公共利益的服務義務，而這些問題都將帶來深遠影響，商業化媒體對股東的私人利益問責，取代了媒體對社會的公共責任，這些媒介生態的演變，都會引起大眾傳媒和社會之間問責制的緊迫問題。對於外部控制的問責機制中，法律規章的強制性懲罰威脅壓力，在短期內可能更有效，有時甚至是實現特定目標的唯一方法，但卻

是與民主開放社會追求的自主與自由精神背道而馳。同時法律規管下的媒體問責機制，也無助於閱聽眾對媒體信任關係上的建立。對於問責是否對新聞自由產生箝制，McQuail 提到增加對媒體問責，不一定會大幅度降低媒體的新聞自由度，其問題是找到符合社會、公共利益以及言論自由基本原則概念的有效問責方式。在商業市場競爭生態中，市場機制通常是媒體組織衡量內容生產、廣告客戶和閱聽眾（消費者）間彼此利益平衡的重要手段。這些機制是藉由自由競爭性市場中正常的供需過程，藉由市場機制應該鼓勵「好」的服務，並阻止「不好」的表現，這個例證已在 1840 年《紐約先驅報》(The New York Herald) 因為腥羶黃色新聞事件，觸犯眾怒，而在商業發行市場蒙受重大利益損失後，媒體業者開始進行自我內控管理，試圖改善並重新挽回閱聽人市場的案例中得到印證 (李彬, 2009)。McQuail 認為，在自由商業市場運作下的大多數情況，媒體是會進行自我調節和自我糾正的內部管控，新聞媒介會在社會公共責任的框架下，自願且明確實踐不同重要程度的社會責任。而對於媒體直接承諾服務責任的對象「閱聽眾」，若能從媒體內部產生的自我監督管理或建立成為值得信賴的新聞專業形象，這樣的做法，可能是媒體在善盡社會責任和獲得閱聽眾信任的較佳問責機制 (McQuail, 2005)。

在自由商業市場機制中，非官方的媒體問責方式仍存在現實環境運作上的困境，Bertran 就提出媒體問責真正的權力，就掌握在媒體所有者手中，對媒體經營者來說，經常以商業市場獲得的可計價數字來評估閱聽眾的滿意度，而不是媒體該負起的無形社會責任。民眾是較無組織性的，如果閱聽眾真的對媒體生氣不開心，即使讓他們訴諸繁複的法律程序，面對媒體自身問題的處理，民眾就顯得較無能為力，也缺乏時間和積極參與動力。而組織內的記者和其他成員，更是難堅持新聞道德規範來和雇主對抗 (Bertrand, 2000)。

面對以運營考量為主的媒體生態，當商業經濟利益與新聞專業道德的理念相互衝突時，業者也有可能刻意忽略自律規範準則，來避免發布或是處理任何可能

的修正聲明，因為一旦損及媒體自身可信度，也意味著可能的廣告收入損失（Eberwein, 2014）。在追逐數字利潤和堅持新聞專業意理兩者衝突的平衡考量，媒體業者似乎都選擇利益桿槓的這一邊，這些不確定因素，讓自我問責機制的良善美意，仍舊存在體質上的缺失。

## 第二節 電視新聞環境與自律機制

成本花費高昂的商業化電視新聞媒體事業，核心價值是以追求獲利為目標的市場導向，同時又肩負維護公眾利益社會責任的行業，但在市場競爭和媒介生態環境不斷劣化下，其核心專業意理也不斷地被限縮窄化，媒體追求「股東利益的私人問責，取代了對公眾利益的社會問責」的質疑論點不斷被提出討論，面對傳播新科技的發展，以及追求新聞自律管理為主的低度管制政策，和高度商業化的競爭加劇，這些媒介生態的流變，導致對傳統媒體追求公眾利益的社會責任價值產生影響，對大眾媒介——特別是電視媒體的「利潤追求」與「社會責任」的平衡運營模式構成了極大衝擊與挑戰，傳播媒體在這兩者的角色立場上，有時會產生相互的利益衝突，迫使媒體需要面對權衡落實公共利益角色與其實踐獲利目標兩難的抉擇議題，在維持傳統的新聞價值觀和追求市場利潤需求，成為媒體運營的競爭衝突點(McQuail,1997: McQuail,2005: James Currie,2006)。

新聞曾被經濟學家形容是個特殊的「信任商品」(News is a peculiar commodity, what economists call a "credence" good) (McManus, 1992)，但近年來這樣的被信賴感正逐漸從閱聽人的觀感中流失，檢視不斷受新科技衝擊的傳播媒介環境，從新聞室生產場域的角度來檢視電視新聞台內部生態結構，近年來傳統電視媒體面臨數位電子化的新媒體環境，除了與新興網路數位媒體競爭外，電視新聞業也逐漸融入，並成為了數位媒體環境中的一員。新型態的媒介運作意識主導了「新聞產製思維」，商業化競爭下的電視新聞除了因恆常的序列化的生產（serialized production）時間遭受嚴重壓縮，進而直接或間接產生的「媒介亂象」不斷，其原本的傳統新聞倫理價值，也受到數位媒介的衝擊逐漸接受挑戰，而漸行漸遠（唐

士哲, 2005)。在商業競逐下的電視新聞媒體已經成為收視率下的數字奴僕, 內容產製的最大考量只為追求高收視率, 為滿足觀眾喜好, 而與維護公共利益的新聞專業意理漸行漸遠, 內容逐漸偏向討好閱聽人取向的低成本腥羶色與八卦議題, 且以過度演繹化的戲劇性方式呈現新聞, 在高度商業化的美國電視市場生態, 奉收視率為主臬, 商業電視台主管以提高收視率來保障股東獲利, 新聞製作準則的內容也不斷演變, 以更戲劇化的腥羶色方式呈現, 以滿足觀眾偏好, 並替代了原本追求公眾利益的社會責任(Vane & Gross, 1994; 轉引自林照真, 2007)。

新興網路媒體和行動載具的出現, 除了影響原本傳統電視媒體的閱聽收視結構, 近年來新媒體的運營, 更瓜分了媒體賴以生存的有限廣告市場大餅。根據日本廣告業龍頭電通公司在 2019 年 2 月發布的日本 2018 年的總廣告費用為 6 兆 5300 億日圓, 在連續 7 年正成長的廣告市場上, 其中電視媒體廣告總量為 1 兆 9123 億日圓, 年減 1.8%, 而網路媒體廣告總量為 1 兆 7589 億日圓, 年增 16.5%, 與電視媒體廣告金額差距只有 1534 億日圓, 這是日本網媒連續第五年以雙位數字成長, 佔所有媒體支出的 26.9%, 而報紙廣告量 4784 億日圓, 年降 7.1%, 雜誌 1841 億日圓, 年降 9.0%, 廣播媒體則年降 0.9%, 依照各自消長比例, 不難看出新興網路媒體對傳統電視媒體運營形成的強大競爭壓力 (日本電通網站, 2019.02.28)。

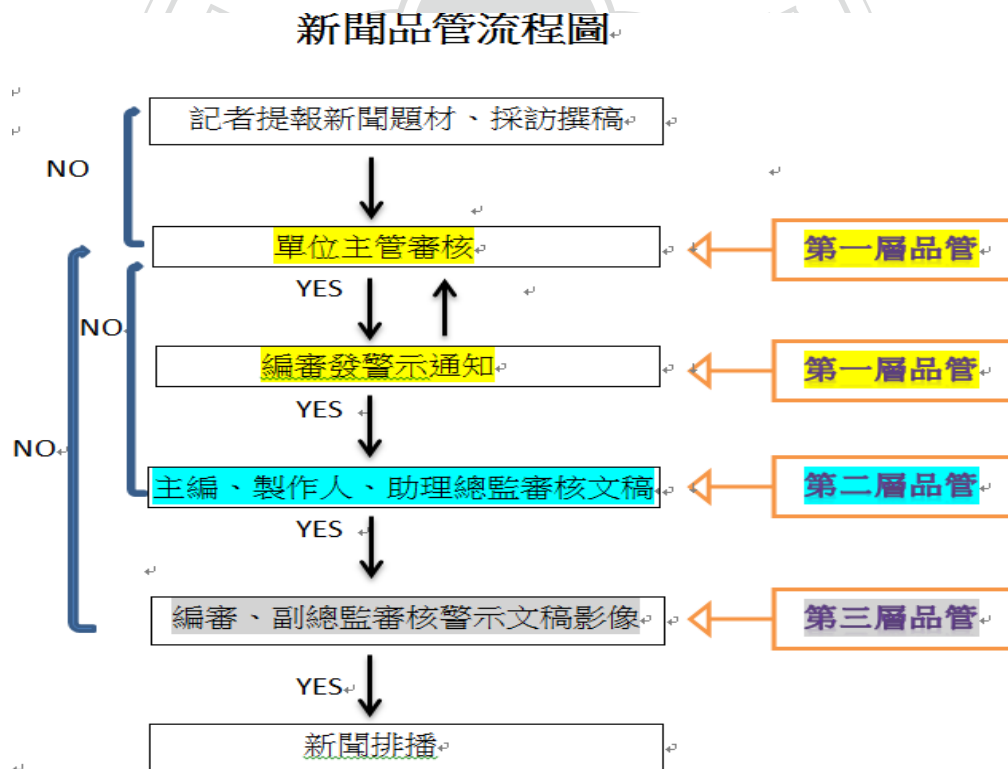
2017 年台灣 7 大媒體的廣告市場總量為 663 億元, 新興數位媒體以比 2016 年廣告量成長 27.9% 的 330 億 9 千 7 百萬元進帳, 首度超越了廣告年收總量衰退高達 9.2%, 收入僅剩 305 億 9 千 6 百萬的電視媒體 (台北市媒體服務代理商協會 [MAA], 2018)。數位新媒體的多元載體, 瓜分了市場近 50% 的金額, 極度商業化的市場競爭, 也使得當前傳統電視新聞媒體, 處於比以往更惡劣的媒介環境生態, 為追求收視率而將電視新聞內容商品化, 腥羶色偏向的感官主義新聞策略也成為新聞品質惡化的肇因 (林照真, 2009; 王泰俐, 2004)。

曾任職衛星電視新聞頻道總編輯和電視媒體運營主管 CEO 職務的傳播學者



胡元輝教授，談到傳統新聞媒體雖然受到環境生態改變影響，但追求真實和建立公眾信賴，仍然是新聞事業的基本元素，有一些新聞準則依舊必須被堅持，因為這些新聞價值從未改變過（胡元輝,2013）。然而這些價值是否真能在新聞場域中實踐，Warren Breed（1955）在對新聞室社會控制的研究中，提出了新聞工作者的意識行為受到新聞室內上層或組織集體氛圍的影響，即使這個影響並不總是被外顯現出的，但也點出了新聞組織層級系統對守門的影響。國內電視媒體在事業主管機關歷次的要求下，也逐漸建立新聞室的守門層級，來落實自律工作，相關守門機制(圖二)，也都必須呈報主管機關。

圖二 國內衛星電視新聞頻道 自律守門層級組織機制圖



資料來源:中天電視 2019

Shoemaker 等學者在對於新聞事件如何通過各層級守門機制的研究指出，眾多方面的力量 (force)的角力結果，是決定事件能否變成為報導的「新聞」或

是沒沒「無聞」的因素，對影音效果至上的電視媒體而言，具備視覺效果越多的新聞訊息，意味著更強大的力量，電視新聞室內部的各級守門人通常也越是感到興趣，因為良好視覺效果的新聞，代表著更強的觀眾吸引力量，所以更能受到守門人的喜好與選擇 (Shoemaker & Resse,1996 ; Eichholz,2001)。

2018 年電視台晚間新聞女主播在自己的臉書上發文點出了現在新聞操作的隱憂，她直言「打架鬥毆、酒醉鬧事、小車禍三寶、吸毒砍父等聲光效果的腥羶色新聞『通通都是收視良藥』，去除這些新聞，也會重挫電視台收視率」(房業涵臉書, 2018.05.06)。而腥羶色類高感官刺激的影像新聞，更成為各商業電視新聞台在追逐收視率競爭中的運作準則，企圖以聳動性的處理手法，來製播吸引觀眾的內容 (王泰俐，2006；杜念中，1999，張錦華等人，2009)。資深電視新聞製作人劉旭峰 (2006)，在其著作《收視率萬歲！誰在看電視？》一書中也點出電視新聞從業人員屈服於追求高收視率下的媒介內容取向：

**高收視的節目多半是緋聞、八卦、暴力鬥毆以及煽風點火的衝突性新聞。為了博取好收視，電視節目的發展趨勢變得通俗化、平民化和娛樂化。** (頁 20)

因此具有緋聞、八卦、暴力鬥毆以及煽風點火內容的衝突性新聞，通常是高收視率的節目。曾任多家電視台新聞主播的前台中市文化局長葉樹嫻也無奈地說出，在陷入各台收視率的競爭漩渦中，面對既不營養又戕害身心搶奪收視的無聊八卦新聞內容，也只能以自嘲的方式說出「向人自承為『社會亂源』，但第二天，我又毫無反抗能力捲進搶奪收視率的漩渦中」，如實道出身不由己的無奈心態 (劉旭峰，2006，頁 9)。面對各界對媒體問責的自律機制，在這個新聞室封閉場域的作業方式，外界更難以一窺其內控的自律管理機制究竟如何運作，雖然在全面數位化下的作業環境，每家電視新聞台的作業技術

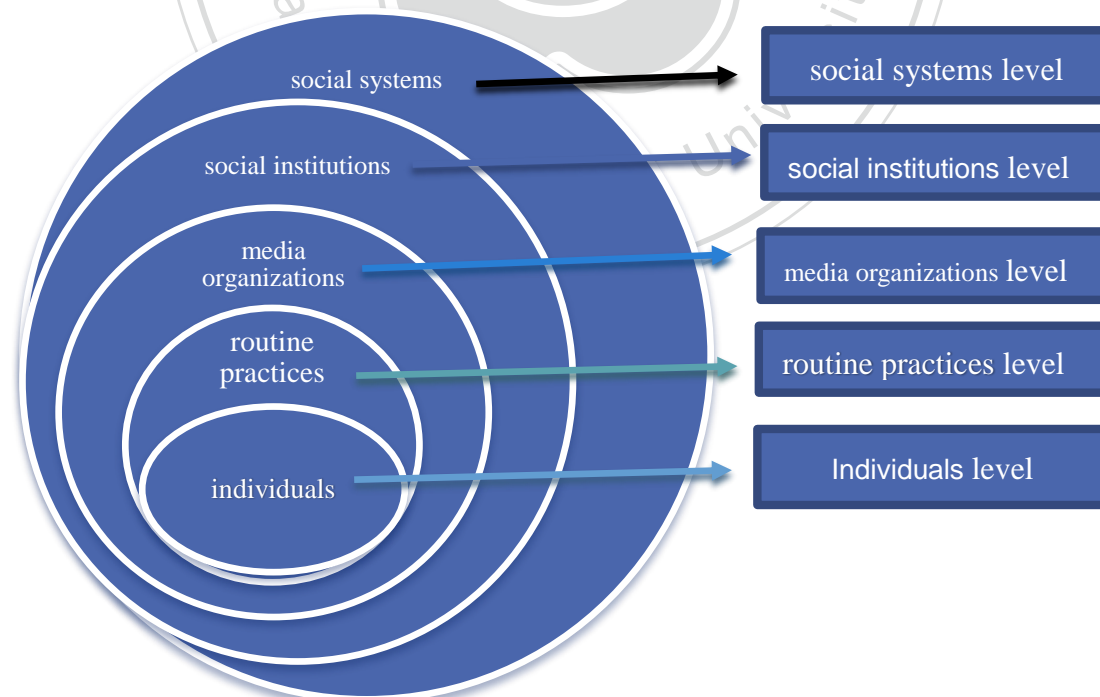
流程都極為相似，內容產製流程的自律審核技術機制，也差異不大，但因為各個電視新聞頻道的經營者或管理者的理念與認知差異，以及內在管控上在媒體間交互影響所產生的集體牽制力，而形成諸多問題的產生（唐士哲，2005）。

在研究影響傳播內容呈現的守門研究中，有許多針對媒介組織內管理階層所形成的影響提出了分析。曾經任職媒體記者的社會學家 Warren Breed 在 1955 年「新聞室的社會控制」(Social control in the newsroom) 的研究中，將新聞媒體的組織人事制度區分主管和記者等組員的結構分析，指出新聞組織內的成員，身處「新聞室社會化控制」的潛移默化下，組員會在無形中自然去順應領導主管階層所制定的新聞室編輯政策與偏好，即使高階領導者未明定出政策內容，這些想法也會成為隱形的潛規則，下屬也會聽其言、觀其行，自行揣摩上意，即使產生與道德規範相違背的狀況，也會調整自己的行為，以更符合新聞室內的期許氛圍。雖然工作環境仍存有新聞室外的諸多社會規範，和新聞室內部記者、編輯等人的專業理念，但藉由新聞室社會化控制的滲透，組織透過層級的壓力影響個人，而將組織的價值觀或目標，內化成個人行為依規，進而讓層級較低的工作者自然產生趨向順應上層喜好的「偏傾」行為，經營者理念在內控上發揮了必然而隱性的影響力 (Breed,1955)。

John Dimmick 在 1978 年以系統級別的層次結構概念，針對影響媒體決策因素的分析研究，提出決策層面內外的 8 個影響因素。其中就媒介內部組織系統「上層階級」對「下層階級」可能產生影響或限制決策，高位階者在層次結構中建構環境的發展方向。更確切來說，「上層階級」是主導了守門機制的最後決定者。組織中次級單位或位階低者，雖然可以藉由和組織內管理階層的溝通協商，直接進行討價還價，但是，一旦高層做出決定，就會影響或約束原本場域內的行為(Dimmick,1978)。 Shoemaker & Reese 將影響新聞內容的守門因素，歸納整理成五個層級的影響模式 (Hierarchical Influences Model)(圖三)，從五個面向—包括媒介內部的 (1)個人層面(individuals) (2)新聞室內的常規層面(routine practices)

(3)組織層面(media organizations)以及媒介外部的—(4)社會結構層面( social systems )和(5)社會文化層面(social institutions),從微觀到宏觀面的潛在影響因素,包含了新聞室內部組織階層的影響,分析型塑新聞內容樣貌的守門過濾因素,研究也同樣指出,當訊息經過篩選進入新聞室,組織內部的各級守門人,就會展開作業流程上的過濾與形塑,唯有通過各層過濾機制的訊息,才會傳遞給閱聽眾,媒介內部組織的守門機制是在組織層級的傳播常規框架下運作的,而媒介組織藉由階級威權和被賦予行政裁量的管理權限,管理層通常就是具備這樣的功能與角色,甚至成為影響新聞守門的「關鍵人物」,在「新聞是社會化控制」下進而影響其他層級新聞守門人日常的工作,理論框架也提供了理解新聞室“新聞工作者因個人與其所處文化,以及受到組織和社會規範而對產製內容形成影響”的各種視角,這種影響並非只有單一層面的獨立連結關係,同時也可能發生不同層面之間所產生交互影響的情況,形成獨立或多重變相因素 (Shoemaker & Reese, 1991,1996,2014)。

圖三 Shoemaker 和 Reese 的影響力模型 (1996)



資料來源: Hierarchy of Influence - Shoemaker and Reese , 1996 (自行整理)

從新聞室組織管理視角藉由上圖來檢視編審工作執行效度，使用 Shoemaker 和 Reese 1996 年提出的五層級的「階層影響模式」(Hierarchical Influences Model) 中的組織層級影響框架，首先訪談案例業者三年期間，研究編審如何因應媒體組織階層的管理限制，解析組織上(總監)與下(編審)間對應的思維，分析電視新聞媒體執行編審自律管理作業模式，歸納出新聞編審工作執行時遭遇問題與處理方式的模型，並從業者自律成功模式，發覺有利執行工作的影響因素，分析並歸納編審運用的溝模式與技巧，研究發現編審藉由善用過往裁罰紀錄，外部法務專業或是新聞同業的共識決議，都有助於自律工作順利運行，在組織內做向上說服時，也具有較佳成效。因此決策並非單向不可逆，只有高層級對低階層的影響，而除了 Shoemaker 和 Reese 2014 提出「影響層級模式」一層級間的交互影響 (interact across levels) 和「多層級間」(multiple forces) 同時影響因素，也可藉由主動操作某一層級變項因素，產生設定目的式的交互影響。

學者許文宜 2008 年以 Shoemaker 的五階層模式(Hierarchical Influences Model) 為框架，分析影響電視新聞內容產製的實然面，研究指出 NCC 在管理政策上引導的「媒體自律」目標，檢視電視台新聞的「編審流程」及「倫理道德」實踐是顯現「內控失靈」的結果，研究也指出在新聞內容產製流程中，由內部到外部的五階層模式中，都存在著影響新聞自律與衝突的問題。研究中也顯示，新聞室內的採、編組織，因為作業性質上的差異，與工作先後流程關係，以及在「媒介組織階層」(Organization level) 運作產生的影響下，面對可能對新聞內容發生「決策者『濾網』偏向」的結果。研究更直指部分電視台的編審自律機制受到「媒介組織階層」影響，在新聞室內產生與製作人為了衝收視率的目標，因為各自立場角色不同，造成工作上有所衝突。而收視率考量、決策階層對新聞的篩選，以及自律機制在組織內的層級，都會影響新聞室守門機制「媒體常規」(Media routines level)自律工作的實踐成效。特別是碰到「獨家」新聞產製，在考量拚收視率的前提下，更是經常繞過組織內既有的自律管控過濾機制，這也顯示在新聞自律執行

上，媒體有其「能」與「不能」雙重標準的實踐模式（許文宜，2008）。

由於組織具有任免守門人工作的權力，這也使得守門人工作時，傾向執行組織上層的意旨和政策方向，因此真正的守門人是新聞組織本體，而非個人，因為面對組織的任免與獎懲權力優勢，新聞室中的個人理想，在面對工作衝突時，也多會選擇妥協或服從，而這也是新聞室社會化控制下的發展結果。（Stewart,Cantor,1982；Bailey,Lichty,1972；轉引自；臧國仁，1998）。

在以收視率為最主要考量的「市場導向新聞學」(Market-Driven Journalism) 論述下的媒介生態中，新聞報導內容已不再只是遵循傳統的公共利益服務價值取向，而是成為一種滿足潛在閱聽眾市場需求下，被導引製造的「商業化物品」，媒體以創造更高收視率與增加利潤的利益為主要目的，取代了媒體原本提供閱聽人有關公眾利益的資訊服務的社會責任，在這樣的實踐運作模式中，受到市場導向影響的新聞編輯部和其他部門之間也產生了諸多問題，各部門間以追求利潤為導向，進而產生彼此間相互對立競爭，忽略傳統新聞「專業意理」(ideology of professionalism)，唯「利潤主義」的思考模式，以期望提供較低成本的内容來滿足觀眾需求，特別是傳統商業新聞媒體作業模式中「由上而下」(Top-down news) 的電視新聞產製流程，在閱聽眾接收到内容產出之前，都已在成為企業延伸體的媒介組織內，經過新聞組織內部層層的篩選過濾，因此媒介管理階層也對新聞記者的報導有了較多的主導與干涉權，進而影響新聞產製品質與内容 (McManus,1994)。

然而是否正如上述「新聞室的社會控制」和「組織階層」影響，在追求收視率的高度商業模式下的新聞室內，彼此之間如何在集體共同生產場域中，在實踐媒體問責的自律機制運作和追求商業利益雙重目標下運營，兩者間如何交互影響，可能呈現哪些層面的困境與衝突？以及可能在新聞室內運作上產生的矛盾與溝通過程？最終又是如何透過組織層級的行政內控管理過程，發生哪些模式的妥協影響，對執行新聞自律的守門人工作產生了什麼樣的干擾？

### 第三節 新聞編審制度發展與現況

#### 一、新聞編審的角色與困境

世界新聞公評人組織 ONO 在工作手冊中，將「新聞審查人」這項工作稱為「新聞編輯室中最孤獨的工作」(the loneliest job in the newsroom)，任職加拿大《國家廣播公司》(CBC) 長達 12 年自律守門人角色的「公共編輯」Kathy English，曾多次在面對新聞室同仁道出這項守門角色在工作場域中與其他同事的對立與衝突性，她強調「公共編輯」的監督工作是代表閱聽人質疑新聞事業，並不是被用來保護新聞工作人員的 (Kathy English,2015.07.31)。

**“I’m not here to defend you. I’m here to question the journalism  
on behalf of our readers.”**

在提升新聞品質的監督與研究，NCC 和傳播學者這些年在自律、共管與獨立編審等媒體自律與問責機制有諸多研究與文獻探討，新聞自由與問責必須取得平衡，媒體的問責是誰該負責？要對誰負責？是法律規定或是契約行為？(McQuail, 1997；轉引自劉幼琍，2010，頁 6)。美國公共電視(PBS)在對新聞公共編輯(Public Editor)的角色有明確的揭示，也就是確保 PBS 的播出內容能遵守自己訂定道德和誠信標準，同時作為觀眾與 PBS 的對話溝通者，針對申訴者提出的問題透過調查後回覆。袁衷在提及新聞公評人 (News Ombudsman)一詞較能反映並傳達這個職務的工作內容。他們專門負責調查閱聽人對報導的投訴，並維護媒體的社會形象，獨立工作並直接向新聞總編輯或經理報告結果 (袁衷，2004.12)。同時監察員在新聞機構中是處於有功能的位置，他們以獨立方式作業，可以強化媒體問責制和可信度的正面意涵，聯繫溝通新聞媒體與閱聽眾之間的關係，並可能因溝通和提出的改善建議，降低對外部對媒體組織的誹謗訴訟，對於新聞機構信譽的建立是具有正面意義的 (Meyers,2000 ; Klaidman & Beauchamp,1987)。

新聞編審以獨立、客觀和公平方式來調查爭議事件真相，並坦然向讀者揭露他們調查後所了解的事實。美國公共電視(PBS)第一位新聞公評人(News Ombudsman) Michael Getler 在 2009 年訪問台灣公視(PTS)的演講時指出，身為公評人的幾項要件：1. 相關服務媒體的專業技巧和公正客觀態度。2. 在新聞閱聽人和專業新聞工作者間取得平衡與處理事件的位置，且能不受新聞室管理階層干涉下進行內部調查，做出獨立的評估回覆閱聽人。但他也明白指出新聞公評人職務因為是公司內惹人厭且顯眼的攻擊目標，同時很容易受到經濟不景氣影響之名義而被除職！事實證明在 2008 金融海嘯中，美國原本近 40 家設有公評人職務的媒體，就有 14 家裁撤了這個職位。Getler 以新聞室生態觀點分析，身為員工的公評人，同樣會面臨內部職務調動，若是嚴格執行業務而對同事出手太重，則將影響其在新聞室未來的職業生涯，可能帶來不利的後果。(黃能揚，2009.07)

公評人與新聞室的直接對立並非無法避免，仍可藉由處理技巧化解衝突，Michael Getler 提到他在公評人職務上面對新聞室溝通的最大衝突經驗，是自己發現論壇節目邀請辯論來賓正反雙方立論點相似，無法真正產生平衡論述觀點的問題時，與同事間發生歧見。為避免更大衝突，他的處理方式是採取較迂迴繞進方式，以事後撰文提醒改善，來達到公評人自律職責，而不是採取強硬的嚴格溝通，避免了新聞室的可能衝突(黃能揚，2009.07)。

曾經同樣擔任過美國國家公共電台 (*National Public Radio* [NPR]) 公評人職務七年的加拿大 Ryerson 大學新聞學客座教授 Jeffrey Dvorkin 認為，新聞公評人的條件，是必須對新聞報導、新聞倫理有深入了解並具備經驗的新聞人。同時也要懂得在新聞室內溝通的重要性，以及迴避組織內部利益，既是新聞室內倫理的啟動者，也是揭陋除弊的烏鴉。在他任職期間，也同樣擔心因為職務得罪同事，而遭記恨。他的新聞場域處世哲學則是：

**公評人並不需要像管理層人員一樣，必須為公司辯護的義務...**



這不是一個在指認誰是壞人的工作，而是建議故事如何報導會更好。

(顧佳欣，2008.12.12)。

2005年任職美國波士頓環球日報(*The Boston Globe*)的新聞公評人 Richard Chacon 也在提及了工作上的衝突問題時指出，雖然公評人和記者、編輯之間因為審查時的意見分歧，出現緊張關係，但他不認為這份工作必須是一場持續不斷的衝突情況。

對於公評人可能被組織架空而影響其職務運作，Jeffrey 教授提出只要開始做就是好的方式，並且要透過不斷的運作下，才能找到合適方法 (顧佳欣，2008)。

公評人該具備什麼樣的能力和功​​能，1980年代加拿大學者唐納德 (Donald C. Rowat)建議了關於公評人職務應該具備的五個基本特性：1. 具有制定規定和準則的角色，而非一般業務執行者 2. 獨立調查能力 3. 具備改善缺失的能力 4. 被賦予的獨立調查權力 5. 能提供快速、高效率、降低付出成本解決方案的能力 (Neil Nemeth, 2003, P. 22)。

《英國和愛爾蘭公評人協會》(British and Irish Ombudsman Association [BIOA])對新聞公評人角色提出必須經由公開招聘的過程，挑選人才，同時藉由獨立於其他管理機制且不受干涉的獨立運作方式，建立審查程序，公評人對於民眾申訴內容，在開始調查前嘗試解決投訴問題，他們亦具有獨立判斷是否成案調查的權力，並根據作業準則規範(code)作出公正、公平、公開，且對業者具有約束力的裁決，才能發揮其效力，BIOA也特別提到，公評人所作的裁決，除了司法體制的審判外，是不應該受其他人的影響與干涉 (Leveson Inquiry Team, 2012.03.27)。

## 二、新聞編審工作資格條件

2018年9月美國公共電視台(PBS)在媒合工作社群網站《Linked In》刊登徵求「公共編輯」(Ombudsman/Public Editor)職務的條件(表四)，不難看出從早期

對新聞公評人的只要具有較長期相關新聞經驗的要求條件，到現今需具備更多元和多項高標準的基本條件，這似乎也凸顯了 PBS 對於新聞公評人過往在新聞室內歷經工作實踐後，面臨諸多問題與不同挑戰後，而衍生出這些選才的項目標準。

表四 PBS 公評人徵才條件

1. 相關領域學士學位	6. 擁有傑出新聞記錄，肩負教育訓練能力
2. 10 年新聞相關學術或編輯室經驗	7. 具備高標準新聞道德標準和個人誠信
3. 國際視野和豐富的數位媒體經驗	8. 具備強有力的領導力
4. 網路媒體發布和使用分析能力	9. 優秀的文書和口頭溝通技巧
5. 具備針對編輯和新聞報導或編排，進行審查能力。	10. 強大的組織能力，和協調力，能夠處理衝突局勢和面對壓力。

(資料來源:PTV Linked In, 2018.09 自行整理)

Michael Getler 和 Jeffrey Dvorkin 兩位過來人對於新聞公評人的條件，也提出了相同的看法，他們認為公評人職務除了需要同時擁有新聞專業背景與知識，具備新聞專業倫理，並且更要由善於溝通的人士來擔任，才能面對媒體內、外的新聞專業、人際關係與溝通上的各式挑戰，達成守門人的工作。

在 2000 年至 2006 年期間擔任《芝加哥論壇報》公共編輯的 Don Wycliff 表示，這個職位是屬於「一個尖銳的批評者」(a sharp critic)，儘管他喜歡和讀者進行愉快的溝通，但這個職務還是可能會讓人感到厭倦，並不是一個能長久擔任的工作 (Public editing is something nobody ought to do eternally)。論壇報的編輯 Ann Marie Lipinski 也說出了 Don Wycliff 擔任公共編輯的職務的確讓他和同事之間產生了不和 (at odds) 的情況 (Barbara.Rose, 2006.02.10)。

2000 年擔任美國《公共廣播公司》第一位公評人的 Jeffrey A. Dvorkin 在其專欄曾經表示組織高層是公評人自律工作成效的影響關鍵，他提到由於公評人並不具有公司內部的管理權，因此對於提出的問題和建議報告內容是否採取處理或

擱置，完全取決於管理階層的決定 (Jeffrey A. Dvorkin, 2004.12.07)。

曾經在 1972 年擔任《華盛頓郵報》第二任公評人的傳播學者 Ben Bagdikian，就提出新聞室內組織架構上的衝突，就是公評人(公共編輯)制度失敗的原因。由於新聞室內的公評人主要的職責在於「說服」，並無實際的行政決策權力，因此當與新聞室內溝通對象意見相左時，就會遇到後續執行工作上的難題，也由於極易受到具有行政裁量權的更高階管理階層干涉，因此無法獨立於組織體制外運作，而這也是致使美國公評人制度失敗的主要原因之一 (William Babcock, 2012)。

1998 年發表了一份對於巴西新聞公評人功能角色的研究指出，公評人的存在是協助媒體與閱聽眾間建立良好的公共關係，同時因為揭示新聞製作的方式，有助於將信息產製過程更加透明，來獲得閱聽眾的信賴，但也由於公評人容易站在閱聽人的角度，偶爾會以公眾“代表”甚至是公眾”律師”的權威視角，在檢視新聞場域內的記者工作問題時，將所扮演代表閱聽眾的權威角色，反映在他的言談中，因而與記者間溝通產生衝突，甚至產生更嚴重的對立緊張情況 (Jairo Faria Mendes, 1998)。「國際新聞公評人組織」(Organization of News Ombudsmen[ ONO ])對於公評人的工作內容也清楚的說出，沒有兩位新聞公評人的工作會是一模一樣的，而公評人在新聞室內的工作角色，通常只是以諮詢身份來運作，而不是作為紀律的執行人員 (ONO 官網，2018)。

曾被《天下雜誌》譽為優質媒體的英國《衛報》 (*The Guardian*)，是由「讀者編輯」(readers' editor)來擔任內部監察員執行新聞自律工作，第二任的讀者編輯 Siobhain Butterworth (2007~2010)，闡述了這個職務三項功能與角色的相互關聯性：1. 對讀者投訴內容進行調查工作 2. 更正並發表專欄文章、尋求內部作業改善建議 3. 與讀者建議良好的溝通管道，除了工作內容吃重外 (2006 年 6 月開始的 12 個月期間，一共發布了 1400 多個內容更正說明)，他也同時指出工作上面臨裡外不是人的窘境，雖然這項職務是扮演讀者和新聞工作者間的溝通角色，以及要求修正和提出新聞改善建議，但對新聞室內部的人 (insider)來說，他是個

「局外人」(outsider)，對讀者(outsider)來說，看起來他又像個新聞室內部工作的「局內人」(insider)，周遭人對於這樣的角色認知，容易形成新聞自律工作獨立性經常被懷疑，且內外環境都難以被認同的處境(Siobhain Butterworth, *The Guardian*, 2009.07.27)。任職於加拿大《星報》(*The Star*)的公共編輯 Kathy English 在她第八年任期時寫下 “**We can never please everyone. We can only strive to do what we believe is fair.**”，她說「公共編輯」這個工作只能依據所堅持深信的公平原則來努力，而這是無法取悅每一個人的 (Kathy English, *The Star*, 2015.07.31)。

回顧國內各電視新聞媒體宣稱一直持續運作的內部自律審查機制，卻往往在收視數字競賽的壓力下，為追求高收視率的目標往往凌駕自律作業規範之上，致使落實自律成為口號，而其操作尺度也往往挑戰法規邊緣，只要不違反廣電相關基本法規即可，並視法律(規)為最低限度的自律依規，但也因此經常擦槍走火，挑戰界線，甚至觸犯法規，有電視業者經常面臨 NCC 或相關主管機關(衛生局、氣象局等)警告或是開罰的記錄。面對諸多新聞亂象，各界都期望電視媒體以新聞室內的編審自律制度發揮內部產製新聞時的自我監督功能，但真如各方預期，設立了新聞編審就能有效發揮完全的自律成效？台灣衛星電視的新聞編審在新聞場域執行業務時是否也遭遇國外學者研究調查所談到的組織上的衝突？以及受制於新聞室高階層級的影響與限縮？究竟遭遇了哪些問題，這些問題又對自律執行成效產生多少窒礙？新聞編審們又運用什麼樣溝通技巧在辦公室叢林法則中，面對重重障礙去實踐新聞自律工作，證明自己存在價值，找出一條生路？

#### 第四節 國際新聞媒體自律機制與發展

曾任愛沙尼亞《國家廣播公司》監察員的前任 ONO 主席 Tarmu Tammerk 曾經談到公評人制度並非是僵化不變的，世界各地每個國家和媒體組織都存在著許多不同情況與變化，他們必須為自己找尋合適的公評人模式。面對媒體問

責的發展趨勢，世界其他地區的主要國家又是如何運行，這些國家的媒體又是如何面對其問責機制的自律守門運作方式又是如何形成和運作，來建立自己適合運作自律問責的守門人機制。

以下分別就歐美亞地區的三個主要國家英國、美國、日本，以及世界公評人組織所在國加拿大等四個國家，來看不同的自律發展進程。

## 一、英國

新聞媒體事業重要發源地—英國，自 1694 年皇室廢除約束新聞出版的《許可證法》(Licensing Act) 以來，開啟了新聞媒體百家爭鳴的自由時代(李彬，2005)。其平面紙媒除了適用一般的刑法和民法約束外，媒體內容並不受任何特定法律條文管制，多藉由媒體內部的責任文化、行為守則和共同組成的機構，形成自律機制，來執行媒體的自我約束管理。媒體自律機制最早起源是 1907 年成立的英國新聞記者聯盟組織 (National Union of Journalists 「NUJ」)，NUJ 在 1936 年制定了具有 13 項條文行為準則 (code) 的新聞工作權益和自律規範，要求媒體從業人員遵守承諾公平、誠實的專業和道德標準，來保障和促進新聞自由。(NUJ 官網，2019)。除了新聞作業規範外，英國媒體也共同出資成立了組織型的「報業評議會」來協調處理爭議事務，自此逐漸發展了近百年的媒體自律規範。此外，回溯英國具官方正式規模的新聞監督組織的始源，是在 1947 年成立的皇家新聞委員會(Royal Commission on the Press 「RCP」)，當時任命身兼牛津大學副校長和英國學院院士的 Sir William Ross 為 RCP 第一任主席，其目的在於避免媒體受到國家干預、控制權力過於集中形成壟斷和被商業利益所影響，以確保新聞自由並追求新聞內容準確性。RCP 在媒體自律組織數次遭受社會批評時，開始扮演關鍵的引領角色，成立後立即提出第一個對媒體自我管理的建議，因此在 1953 年推生了新的媒體自律監督管理組織《新聞評議委員會》(The General Council of the Press 「GCP」)，GCP 委員會同樣是由紙媒經營者共同出資贊助，主要目的在確保會員在新聞內容維持高標準的道德規範。但因為初期委員組成，

缺乏非新聞界的人士參與，而屢屢遭受各界質疑其公正性，1962 年「新聞評議委員會」成員因此重新改選，增加組成委員 20% 為非媒體專業的成員參與，邀請了大法官在內的五位非新聞專業人士加入，同時也陸續製作了編輯行為準則，但因其缺乏對媒體的強制力，致使委員會約束功能仍然不彰，皇家新聞委員會再次發揮批判功能，於 1991 年促使了新自律組織《新聞申訴委員會》(The Press Complaints Commission [PCC]) 的成立，PCC 是平面紙媒共同建立集體式的自我監管機構，運作的資金來自於報紙和雜誌會員共同繳交的年費，PCC 委員們背景則是由 10 名非媒體人士，和 7 名紙媒資深專業人員共同組成，委員會主席則由報界共同委任予非紙媒相關的人士擔任，以確保其公正性，委員會功能在於確保會員媒體落實編輯守則，並接受民眾申訴媒體可能不當內容的調查，但由於委員會並無強制約束力，因此功能角色依舊遭受各界質疑(張磊，2014；英國國家檔案局，2019.01.24)。

英國社會各界也曾針對主張推行監督式的新聞管制或新聞自律的議題，有過激烈的討論，近年最有名的案例，也是在媒體出現有違新聞倫理作為後，所引發對新聞管制或自律的論戰。此事件源自 2011 年媒體大亨梅鐸 (Rupert Murdoch) 《British Sky Broadcasting》(BSkyB) 媒體集團旗下的《世界新聞報》(News of the World)，被指控非法竊聽數百位名人電話通訊內容的醜聞曝光後，英國下議院根據 2005 年設立的《調查法》，當年 7 月即授權大法官李維森 (Brian Henry Leveson) 擔任主席主持獨立聽證調查，傳喚包括報紙記者，主管和媒體經營者，以及警察等相關人員，並在 2012 年 11 月 29 日正式發佈了調查結果報告，對媒體監督機制提出建議，直指既有的媒體自律監管機關 PCC，因為缺乏對組職成員的調查或強制力，導致社會各界人士對現有體系失去信心，建議在不傷害新聞自由情況下，英國媒體應該重新建立一個全新的媒體自主獨立監督機構。事實上在同年稍早三月，時任 PCC 主席的大衛·亨特 (David Hunt) 就公開承認，新聞投訴委員會從未擁有任何調查或執法權力，因此也未能成為真正的監管組織，亨特主

席當時提出 PCC 必須由一個全新、可靠且擁有 PCC 所缺乏權力的監管機構取代。然而這項持續交由新聞自律組織來執行新聞監督的提議，卻引發當時首相卡麥隆(David Cameron)在國會中發表反對意見的論戰，要求立法管制新聞。時任反對黨的工黨 (Labour Party) 領袖 Ed Miliband 則大力抨擊 PCC 這樣的自律組織也只是一隻「無牙的老虎狗」(toothless poodle)，沒有任何約束力。但是當時的倫敦市長 Boris Johnson 則持反對意見，他表示新聞自由獨立的價值，是已存在英國 300 多年的光榮傳統，英國人應該「為媒體言論自由，戰鬥到底」，來捍衛這一優良傳統價值，社會各界，包含議員和國防、外相等內閣大臣，也都站出來呼籲首相卡麥隆不要對新聞自由建立法律框架，以免戕害新聞自由對民主社會發展的貢獻，期望以媒體自律來做監督管制的基礎 (BBC 官網，2019)。

2013 年英國三大政黨達成協議，要在 PCC 之外，新成立一個具有罰款、修改文章等強制方式約束媒體行為的監管機構，英國女王當年也簽署了皇家憲章，支持這個提議。2014 年英國的主流媒體紛紛表示反對這種妨害新聞自由的他律監督機構，主張媒體應該建構新的自律組織。因此在 2014 年 9 月成立「獨立新聞標準組織」(Independent Press Standards Organization [IPSO])，取代自 1953 年開始運作的自律機關「新聞投訴委員會」(PCC)。因為當時已經運作了 60 年的 PCC 組成委員身分缺乏媒體以外的社會人士，以及在面對查核媒體犯錯事實後，對媒體並無實質約束力而屢遭批判，最終結束了一甲子的任務，以更具公平與代表性的獨立新組織 IPSO 來替代其問責機制。IPSO 在官網上明白揭示了組織功能在於保護閱聽人權利，接受並調查民眾申訴內容，對於嚴重違反自律原則的會員媒體，除可以行使調查權，並於確認後要求其更正說明外，亦可向會員徵收適當的調查費用，同時還具有最高金額達 100 萬英鎊和終止會員資格的裁罰約束力！為了維護媒體高標準的新聞內容暨新聞言論自由，這個組織是由一個來自媒體和社會各界 12 位專業人士共同組成的自律委員會，針對平面報紙和雜誌媒體做實質的監督，其運營資金則是透過間接組織「資金監管公司」(Regulatory

Funding Company [ RFC ] )，以中立的基金會名義向各會員媒體徵收費用，避免來自媒體的直接干預，同時確保 IPSO 成員運作的獨立性和工作保障 (IPSO,RFC 官網，2018)。

IPSO 成為當時英國最著名的媒體自律機制組織，在新聞自律工作項目中，不僅接收民眾對媒體內容的申訴，同時接受新聞工作者對於工作內容的申訴。為確保 IPSO 在財務獨立運作之下有效執行自律工作，RFC 官網則揭示其功能在於負責對會員收費資助 IPSO，藉由制度建立完善機制運作，減少可能的干預因素。

#### (一). 英國報業自律工作專職公評人(ombudsman) 的發展

英國優良模範報紙《衛報》(*Guardian News & Media*)，是在 1997 年第一家採用「讀者編輯」(reader editor)作為新聞室內部的公評人來執行新聞自律工作的英國報紙。根據衛報官方網站揭示「全球讀者編輯」(global readers' editor)的角色是《*Guardian News & Media*》的內部監察員，其功能是為了解決那些被認為違反衛報編輯標準政策的讀者量投訴和疑問時，以獨立的角色對問題進行蒐集分析，並在適當的時候對於讀者所評論或關注的投訴問題做出結論。「全球讀者編輯」服務包括《衛報》、《觀察家報》和《衛報周刊》等三家衛報集團下的媒體。

《衛報》(*Guardian*)第二任讀者編輯 Siobhain Butterworth 在讀者編輯專欄“Open door”發表了數篇文章，提到媒體的自律管理和讀者間建立的信賴感是極為密切的，這也符合了新聞界的利益，藉由內部獨立監督運作，且能面對並糾正錯誤，同時找出解決之道的自律機制，加強了讀者的參與和信任(Siobhain Butterworth, 2008.03.31)。此外，他也闡述了這項工作內容是從內部仔細審查衛報的新聞報導，並做為媒體與讀者間的重要連結點，處理讀者的投訴調查，發布更正內容和撰寫每週的專欄；與讀者建立更好的溝通方式。為確保「讀者編輯」工作的獨立性，不受衛報組織體制的管轄，讀者編輯職務是藉由經營管理衛報媒體集團的信託機構「史考特信託有限公司」(The Scott Trust Limited)，來執行監管和任免的權力(*Guardian* 官網，2009.07.27)。為了永久保障媒體維持新聞專業和



財務運作都能獨立自主，新聞報導不受商業壓力影響，這項信託機制是衛報自 1936 年採取的「私益」(discretionary trust)，而非「公益」(charitable trust)信託模式運作，當時經營者 J.R. Scott 為了確保運營獲利能充分運用在媒體事業，將盈餘全數回歸衛報，而非分紅讓私人獲利，同時也維持衛報將「新聞治理」的專業意理優先理念，和「公司治理」的商業運營兩者併行的雙軌模式，讓新聞專業凌駕於商業考量之上，以媒體公共性和問責的自律運營，來保障新聞編輯的獨立與自主性，基金會網站至今仍顯示其存在主要任務就是為了保障「新聞編輯的獨立性」，並確保「提供讀者正確的訊息內容」的新聞自由價值觀與原則。(賴子歆,2015；*The Guardian* 官網，2015.05.31)。

2008 年由英國愛爾蘭地區的報紙、雜誌、出版商和記者聯盟等六個會員共同出資，成立了一個獨立於政府和媒體的監督機構《愛爾蘭新聞委員會和新聞監察員辦公室》(Press Council of Ireland and Office of the Press Ombudsman)，接受民眾對於愛爾蘭地區非廣播電視和廣告類等有關報紙、雜誌和網路新聞出版物的投訴。新聞評議會擁有 13 名成員，包括主席在內來自各界的七名獨立成員，以及六位平面媒體的人士共同組成的接收民眾投訴和處理的評議委員會，其主要目的仍是確保新聞公評人工作能獨立且有效的運作。

《英國和愛爾蘭公評人協會》(British and Irish Ombudsman Association [BIOA]) 在 2012 年的一份由皇家法官 Leveson 的小組提出的報告中指出，對於英國媒體的申訴自律處理成效仍充滿了疑慮，建議唯有通過設立獨立監察員行使職權才能妥善解決問題 (Leveson Inquiry Team,2012)。

## (二). 英國廣播電視自律組織的發展

英國的廣播電視媒體自律與紙媒有著不同的發展與機制，廣電媒體多是一個藉由外部管理行為準則規範，進行內部組織自律作業機制的模式 (Jonathan Bignell,2004)。

在電視媒體規管與自律發展上，英國經歷了幾個主要階段的調整與改變：

1. 1954 年以前屬於只有英國國家廣播公司 (BBC)公共電視的時代，電視廣播管理主要是靠 BBC 本身訂定行為規範的自律管理機制，但也由於 BBC 的公共屬性，少了商業電視台的諸多問題。

2. 1954~1972 運作的《獨立電視管理局》(Independent Television Authority [ITA])主要是監管英國境內的新興商業電視頻道業者 (Independent Television [ITV])。ITA 根據 1954 年訂定的《電視法》(Television Act,1954) 負責商業電視台 ITV 的監管業務。

3. 1972~1991 運作的《獨立廣電管理局》(Independent Broadcasting Authority [IBA])負責監管機構英國包括 ITV、CH4 和衛星電視頻道在內的商業電視台。

4. 1991~2003 《電視委員會》(Independent Television Commission [ITC]) 和《廣播作業標準委員會》(Broadcasting Standards Commission [BSC])負責監管英國境內除了威爾士(Wales)地區 S4C 之外的所有商業電視台機構。

ITC 和 BSC 是介於媒體和政府事業主管機關，負責監督英國商業廣播電視台的中介獨立組織，確保媒體在廣播公約和準則下實踐自律工作，落實節目內容符合公平、確實，並且不違反色情、暴力和兒童保護等重要原則，以避免來自 ITC、BSC 問責後的巨額罰款，或是施以撤照等嚴重行政裁罰處份。ITC 曾在 1994 年，針對設在倫敦的《庫爾德族衛星電視台》(Med TV) 播出的爭議內容，因為涉及煽動暴力，違反媒體公正原則，因而撤銷了《Med TV》的營運許可證(Jonathan Bignell,2012 , p. 231 ; BBC NEWS , 2001.07.30)。

BSC 是依據 1996 年制定的《廣播法》，由政府和廣電業者提供資金，設立的無線和衛星電視廣播監管機構，由 13 名委員組成的委員會主要任務在於制定和監督標準和公平的行為守則，並針對涉及違反暴力、色情、善良風俗等準則和有關公平申訴內容進行審議和裁決權力，並可要求違反守則的廣電媒體進行報告後公布(BSC 官網)。

同樣監管著電視媒體的 ITC 和 BSC，對節目訂定的重要基本規範項目有許多地方重疊，但兩者功能差別在於 ITC 僅能針對其轄下發照的商業電視台會員進行約束，而 BSC 則對商業電視台和公廣體系的 BBC 電視台具有相同約束力。

5. 2003 迄今《國家廣電通訊管理局》(Office of Communications〔Ofcom〕) 是依法設立並經過多次相關(通信、廣播、郵政、網路)機構整合，特別是在 2017 年的 BBC Trust 將監管職責轉給 Ofcom，而成為英國公民營電視台的最高主管機關。Ofcom 是在 2003 年根據《通訊傳播機關設置法》(Office of Communications Act, 2002) 和《英國通信法》(Communications Act, 2003) 設置成立，專門針對電視、廣播、網路、網路、電信和郵政等事業的官方監管和審換照機構。Ofcom 於 2005 年頒布了〈廣播電視守則〉(Broadcasting Code)，藉由行政罰則賦予 Ofcom 罰款或執照審發的有效行政裁量機制，同時的訂定了兒童保護、傷害、犯罪暴力、宗教、正確公正、選舉、公平、隱私、廣告、商業置入等 10 項廣播電視業者必須遵守的規範原則。

而全世界最先發展出公共廣播電視體制的《英國國家廣播公司》(British Broadcasting Company〔BBC〕)，在 1922 年設立之初的制度就考量穩定且公開的財源方式(主要來自民眾繳交的電視機執照費)，和較少的政治干預，以確保電視台的獨立運作。2007 年根據《皇家憲章》設立了 BBC 非直接營管的監督組織「BBC Trust」，負責制定、監管 BBC 整體運營的策略方針和運營狀況，並針對處理民眾申訴 BBC 的事項具有行政制裁的權力，來確保閱聽人的最佳利益。「BBC Trust」成為民眾對 BBC 申訴問題的最高機構，轄下有兩個單位《編輯標準委員會》(Editorial Standards Committee〔ESC〕) 和《投訴與上訴委員會》(Complaints and Appeals Board〔CAB〕)，專門處理閱聽人對 BBC 部門(Editorial Complaints Unit〔ECU〕) 回覆申訴的內容不滿時再次申訴的機關，其運作分工的方式為 ESC 專責處理有關節目內容的申訴；CAB 則負責關於電視許可和公平交易的抱怨內容。BBC Trust 必須公布其調查結果，同時也可以命令 BBC 針對被發

現的錯誤，播出道歉聲明或更正的摘要（劉幼琍，2011；BBC Trust Complaints, 2017）。然而不受 ITC 規範管控，且看似完善的 BBC 內控自律的獨立申訴管理機制，仍被發現有不足與缺失之處，為維持 BBC 獨立且良好聲譽的高品質和公正客觀內容，學者建議 BBC 的申訴自律作業機制，特別是有關於新聞報導內容的公正、客觀和正確性的監督，仍應該由英國廣播電視最高的監管機關 Ofcom，來做統一規範的監管(Mike Feintuck, 2006)。

相較於公共廣播體系的自律管理組織，英國的商業廣播電視台則根據 1996 年修訂的《廣播法》(Broadcasting Act)所設立的《無線電管理局》(Radio Authority, [RA]) 和《獨立電視委員會》(Independent Television Commission, [ITC]) 兩個機構來負責審核許可和管理私人廣播電視。這兩個機構成員是由政府任命的獨立組織，其運作的資金是向被監管的廣播電視公司收取許可費。RA 和 ITC 根據《Broadcasting Act》訂定的 6 項原則性禁止播出的法令規範，只能採取播出後的檢查，對於違反規範的媒體具有「警告」或「罰款」的裁量權，遇情節嚴重者甚至可以「縮短」、「暫停」或「撤銷」廣播許可證的行政懲處。在 2001 年之前同樣是電視媒體性質的 BBC 不受 RA 的電視規範管理，而是獨自的自主管理機制，不同監管體制引起屬於商業性質的 ITV 電視集團攻擊，批評政府是兩套標準(Evan Ruth,2000)。

負責管轄商業電視台的 RA 和 ITC 在 2003 年整併成 Ofcom，而「BBC Trust」在 2007 年結束階段任務，並將其業務分別轉交給 BBC 董事會負責運營，而有關監理管制權則轉給廣播電視事業主管機關《Ofcom》管理，至此 Ofcom 成為英國媒體的超級監管機構。

## 二、美國

美國媒體自律的發展與英國的媒體共組同業自律組織為主的方式不盡相同，多為各別組織內的專責守門人來執行自律工作。

影響全世界新聞業自主獨立趨勢的美國新聞業，自 1830 年代開始媒體產業

就鼓吹新聞專業獨立自主，防止外部的干預(蘇衡，2018，新聞專業的新視野：媒體實踐與台灣的問題，*Journal of Communication & Culture* No.17 頁 16-51)，然而美國媒體自律的發展與英國的集體式媒體自律組織機構不同，在美國新聞工作文化中存在對於在道德和正確性的自我調節約束機制，這些準則多為個別新聞機構採用，每個新聞組織也都幾乎有自己明確制定和採用的道德規範，作為內部實踐自律守門工作的依規。美國媒體對於組織型的集體式監管機構，則多認為是干涉新聞自由而予以排斥，最有名的兩個例子就是由明尼蘇達州報業協會發起，在1970年建立的《明尼蘇達州新聞委員會》(The Minnesota Press Council)和1999年開始運作的《華盛頓新聞委員會》(The Washington News Council)分別在2011年、2014年劃下句點，主要是媒介外部的「新聞委員會」組織遭到美國記者的強烈抵制，多數人擔心這將間接導致政府對新聞界的監管，而影響新聞自由(Neil Nemeth,2003 ; Bill Orme,2015)。

1913年《紐約世界報》(*The New York World*)即以追求正確公平，去除假訊息為宗旨，成立了由三人組成類似公評人功能的「準確和公平競爭局」(Bureau of Accuracy and Fair Play)，接收並處理讀者申訴，並糾正錯誤內容，在最初成立的半年期間就累積了190件民眾申訴，同時發布了73件更正和澄清啟事，直到1931年報紙轉售「紐約電訊報」前都持續作業功能(Neil Nemeth,2003 ; Takeshi Maezawa , 2000)。二次大戰期間由媒體大亨《時代》(*Time*)和《生活》(*Life*)雜誌發行人亨利羅賓遜盧斯(Henry Robinson Luce)發起的12位非新聞界人士共同組成的《新聞自由委員會》(Commission on Freedom of the Press)於1947年發布了一份長達147頁的〈新聞自由與責任〉(A Free and Responsible Press)報告，強調享有新聞自由的媒體，同樣應該負有社會道德責任的義務(賴祥蔚，2006)。這份報告中的〈第五章節 媒體自律〉(5. SELF-REGULATION)提出媒體對於公共利益應該負起的責任，重新建構新聞自由的框架，雖然報告結論提出媒體的任何規範都必須來自內部自主，而不是來自政府的外力管制，但還是引起不同立場的

論戰，反對者認為這份報告給了政府箝制新聞自由的論點，對美國媒體自律發展產生了極大的影響。

1967 年美國《*Louisville Courier-Journal*》和《*Louisville Times*》的地方報紙，任命了報社內具有四十年經驗的成員 John Herchenroeder 成為北美第一位新聞公評人(Ombudsman)，開啟了新聞室內(in-house)的編審自律機制。3 年後，1970 年《華盛頓郵報》(*The Washington Post*) 聘請了第一位新聞公評人 Richard Harwood，1973 年共有八家報紙聘請評人，1980 年初期成長到 22 家媒體聘用這項職務。不過當時也有媒體跳出來反對這項問責機制，當時擔任《聖匹茲堡時報》(*St. Petersburg Times*)的執行編輯 Robert Haiman 就曾批評公評人制度是個「可恥和壞的主意」(shame and a bad idea)，Robert 認為應該由編輯和記者們直接負起面對讀者申訴抱怨有關自己工作上表現的責任。郵報設立 30 年後，2003 年《紐約時報》(*The New York Times*) 才聘請了第一位公評人 Daniel Okrent。在電視方面，《美國國家廣播公司》(*The National Broadcasting Company* [NBC])於 1993 年聘用第一位公評人，直到 2005 年美國《公共電視》(PTV) 才第一次設立 in-house 的新聞公評人 Michael Getler, (David Hemmings Pritchard,2000 ; Neil Nemeth,2003; Jay Black, 2017 / 張詠華譯, 2009)。

1982 年華盛頓大學學者 Donald T. Mogavero 針對美國媒體新聞監察員所做的電話調查顯示，公評人在媒介組織內享有調查權，卻無權改變新聞政策，而媒體組織成員往往會對監察員產生一個「質疑階段」，並且會對新聞監察人員有所批評也會產生一時的芥蒂，特別是年輕的記者同僚 (Donald T. Mogavero,1982 ; 轉引自:石麗東,1991)。華盛頓郵報專欄作家大衛·伊格納修斯 (David R. Ignatius) 曾經在專欄公開讚揚華盛頓郵報的第一個新聞公評人 Michael Getler，稱讚他是「新聞公評人的典範」(A model ombudsman)，因為從 2000 年至 2005 年期間任職期間，Getler 寫了大約二十多篇專欄檢討批評郵報沒有充分報導伊拉克戰爭的準備工作，期間 Getler 也遭遇了不少內部的壓力 (David Ignatius,2017.Jun.02)。

《紐約時報》(*The New Yorks Times*) 第六任，也是最後一位新聞公共編輯(public editor) Liz Spayd 曾形容這項職務是一個「不可避免的絆腳石」(even as it made the inevitable stumbles)，而她解職前在時報上發表了一篇〈The Public Editor Signs Off〉，提及個人的論述觀點，並不考慮傳統思維與價值衝突，也許所提論點與其他人不同論調時，可能如拋出手榴彈般地引起波瀾，但她期望這樣的職責能保持一個獨立的聲音，而不會屈服於來自外部或內部的壓力。針對媒體監察員與新聞室的衝突角色，《紐約時報》發行人 Arthur Sulzberger Jr. 發給員工的一份文件，說明公共編輯 (Public editor) 的角色，不能凌駕媒體的使命和業務之上，也不能只有一個中間人來維持與讀者的關係，直接挑明了新聞編審做為絆腳石的困擾。Liz Spayd 在 2017 年 5 月提前結束了與紐約時報的兩年合約，成為紐時最後一任的新聞公評人 (Liz Spayd,2007; Pete Vernon, CJR,2017)。

遵行相較於紙媒在設立公評人問責自律機制的進程上，美國商業電視媒體在這方面則顯得落後且被動許多，最早設立電視公評人職務的是「美國國家廣播公司」(*The National Broadcasting Company* [NBC])，聘用的原因是在消彌社會對 NBC 蓄意造假報導的問責壓力，1993 年 NBC 在頻道的 *Dateline* 節目中，對「通用汽車」(General Motors [GM]) 安全性檢測報導，做出了造假不實的新聞內容播出後被揭發，面對社會各界排山倒海的批評，即使 NBC 宣布連續辭退「Dateline」執行製片人 Jeff Diamond，高級製片人 David Rummel 和現場製作人 Robert Read 的職務，甚至連新聞總裁 Michael C. Gartner 也主動辭職表示負責的情況下，仍無法平息社會輿論對電視台信譽的嚴重質疑，NBC 因此開始引進了公評人機制來執行媒體自律工作，試圖消彌外界雜音。NBC 任用了具備 20 年媒體工作經驗的大衛·麥考密克 (David McCormick) 成為電視台第一位電視專職的公評人(Ombudsman)，McCormick 會在播出之前審查所有新聞調查報導內容來降低誤失，企圖從新聞室的內控自律機制，挽回閱聽眾對電視台的信賴感，並避免來自外界的問責與管制 (Neme Neil th,2003)。2018 年 David McCormick 在 NBC

新聞標準和實踐部門 (Standards & Practices)，以副總裁主管身分退休，結束長達 25 年的監察人工作。

美國規模最大的體育頻道 *ESPN* 在 2005 聘用任職華盛頓郵報專欄作家 George Solomon 成為第一位體育頻道的公評人(Ombudsman)，Solomon 提到 *ESPN* 需要一名監察員的原因正如同其他新聞機構一樣，是與閱聽人溝通和自我批評角色。2009 年執行副總裁 John Walsh 形容第三任公評人 Don Ohlmeyer 是一位敢言無懼的傑出新聞專業人才，2013 年 *ESPN* 聘用已經 75 歲的傳奇人物 Robert Lipstye 任職公評人，副總裁 Patrick Stiegman 就曾形容 Lipstye 具有「挑釁」(provocative)的個性，同時也如同洗窗工人會將 *ESPN* 對外窗戶擦拭清潔透明，讓外界看見 *ESPN* 內部的運作情況，而 Lipstye 也自詡為觀眾代表，負責了解 *ESPN* 如何運作的模式，但這些時代性職務都不敵媒體生態環境的改變，2015 年 Jim Brady 接任 *ESPN* 公評人職務，並在當年更名為公共編輯(public editor)，但面對 2017 年公司兩次大裁員，*ESPN* 公評人的職務也在編輯委員會主席 Kevin Merida 聲稱是「缺乏實用性的過時產物」(outlived its usefulness, largely because of the rise of real-time feedback of all kinds.) 的理由下，在 2018 年正式畫下句點 (Melissa Block, June 1, 2005 ; *ESPN* , 2009 )。

但自 2000 年後美國的新聞公評人數目，從原本 40-50 人左右規模開始下滑，期間經歷 2008 年金融大海嘯衝擊，連美國最早設立公評人機制的 *Louisville Times* 也受到經濟因素影響而裁撤了 40 年歷史的公評人制度，到了 2014 年只剩下 10 多人。由於新聞公評人的衝突性角色和新興網路媒體對使用者的可透視 (transparency) 特性，加上傳統媒體面臨運營競爭激烈，致使聘用人數下降。在此同時，根據《蓋洛普基金會》(Gallup found)在 2014 年所做的美國民眾對媒體信賴度調查，似乎也隨著公評人數的減少而同樣降到了歷史的新低點 (Hilligoss, Wade B., 2014)。

從 2013-2018 年間，《*The New York Times*》，《*The Washington Post*》，《*ESPN*》



等主要知名媒體，將原設置的獨立公評人角色的「公共編輯人」(public editor)，或以經濟，或以新興網路更具與閱聽人直接互動溝通因素為由，而先後裁撤(表五)。

表五 美國主要媒體裁撤「新聞公評人」統計

	媒體	裁撤時間與原因	設置時間
1	Washington Post	2013.02.28 華盛頓郵報執行編輯 Marty Baron 指出為降低成支出	1970.09
2	New York Times	2017.05.31 時報發行人 Arthur Sulzberge 不能只藉由一個人來和讀者溝通聯繫，而是由記者直接面對讀者。降低成本提升獲利。	2003.10.27
3	ESPN	2018.05.09 ESPN 編輯委員會主席 Kevin Merida 說: 公共編輯是過時的產物，網路社群時代，更能直接和讀者溝通，傾聽民眾意見。	2005
4	Courier-Journal	2018 執行編輯 Bennie Ivory 提到雖然這個職務對報紙來說很重要，但只能將有限資源用在其他部門。	1967 年

資料來源: 自行整理 (2019.01)

公評人的監察員制度從美國廣播電視媒體逐漸退場後，取而代之的是媒體內部原先已存在的「標準編輯人員」(standards editor)機制，多數廣電媒體在內部建置「標準和實踐編輯」(standards and practice)部門，制定節目作業標準準則，這些工作多由記者或編輯同時兼任職務，來代替監察員或公共編輯自律作業。

美國三大商業電視公司都設有廣播標準和實踐部門，其中「American

*Broadcasting Company [ABC]*」是在 1977 年 *Roone Arledge* 被聘任為新聞部總裁後，才由 *Arledge* 發布了一些作業指南和政策指引。1983 年負責作業標準的副總裁 *George Watson* 建立更制度化的準則，至此奠定 *ABC* 的內部新聞自律規範。1995 年，隨著 *ABC* 節目製作逐漸增加，*Arledge* 任命高級副總裁 *Richard Wald* 負責新的單位「編輯質量辦公室」(*Editorial Quality Office*)，這個單位的四人團隊對於 *ABC* 新聞的深度調查報導和節目具有最終的檢查審核權。

根據《美國公共電視》(*PBS*)、《國家廣播公司》(*NBC*)、《哥倫比亞廣播公司》(*CBS*)、《福斯電視公司》(*FOX group*)和《美國衛星電視新聞網》(*CNN*)的官網資料顯示，都設立有「標準與實踐辦公室」(*Office of Standards and Practices*)的內部自律組織，負責執行節目品質管控工作，確保報導內容在平衡、公正和品味等方面達到標準，他們也會和記者和製片人協調，確保新聞採訪符合道德標準。然而這些組織多以公司負責運營的高階主管兼任負責管理，這樣的體制與獨立運作的公共編輯超然立場和缺乏對民眾溝通的情況相較，難免招致外界疑慮 (*NYtimes.com*,1988.08.20)。

*CBS* 在 2005 年以「*PUBLIC EYE*」名稱替代「*Ombudsman*」或「*Public Editor*」稱謂來執行新聞守門作業，在 *CBS* 官網清楚揭示「*PUBLIC EYE*」小組是由一群具有豐富經驗的記者和編輯運營，基本使命就是為 *CBS* 新聞增加編輯工作的透明度，也試著說明 *CBS* 如何報導和製作新聞，收集 *CBS* 新聞報導相關投訴和爭議問題，並與新聞室內相關人員溝通，以更公開負責態度面對大眾，為維持工作小組監督獨立性，*Public Eye* 團隊是隸屬另一家名為「*CBS Digital Media*」的網路公司部門運營，在網路撰寫文章，監督 *CBS News Standards and Practices* 標準能夠落實 (*CBS* 官網，2019.3 ; *Dick Meyer* , 2005.09.30)。

但由於這些標準與實踐的自律部門，屬於組織內部的調查機制運作，都是未公開進行作業，外界難以一窺視全貌，僅能從部分公司官網找到少數資訊解讀，*CNN* 在官網中揭示，根據「*CNN* 新聞作業標準和行為規範」(*CNN News Standards*

and Practices Policy Guides)，新聞標準與實踐執行副總裁 Richard Davis 致力於確保 CNN 所有播出報告和節目的公平，準確性和負責任的態度。而根據 CBS 的說法，標準與實踐該部門功能在於“確定娛樂內容和商業信息[以及促銷和 PSA]符合品味和準確性標準，適合在 CBS 電視網播出。

由於這樣的組織，不具公共編輯的獨立性，並且缺乏與閱聽眾間直接溝通對話，因此較難被外界所了解和評估。曾任 *New York Times* 公共編輯一職的華盛頓郵報媒體專欄作家 Margaret Sullivan，就曾批評 CNN 和 FOX 電視公司，都未能對外界公布和說明公司的「新聞標準編輯準則」，一切都是模糊不清。(Margaret Sullivan,2018.11.29)

美國公共電視 (PBS)自 1987 年以來一直負責制定編輯標準作業準則的單位「The Editorial Standards」小組提議引進「公評人」制度，經 PBS 董事會投票通過，於 2005 年 6 月 14 日批准了聘用公評人的決議，專門處理觀眾對 PBS 申訴案的調查回覆，並負責檢視 PBS 運營符合標準規範，同時為了確保其力性，公評人直接向時任總裁 Pat Mitchell 負責(PBS,2005 Jun 14)。

### 三、加拿大

《世界新聞公評人組織》(Organization of News Ombudsmen and Standards Editors [ONO])的總部設在加拿大地區，但加拿大媒體設置公評人的機構卻沒有因此而特別傑出的表現。

加拿大在媒體自律組織上大多有全國性協會和區域型的評議會來共同監管。全國性主要組織包含《新聞記者工作協會》(Association of Journalists [CAJ])，《廣播電視協會》(Association of Broadcasters [CAB])和《加拿大廣播電視新聞理事會》(The Radio Television News Directors Association of Canada)，地方型協會則如各個省份成立的評議委員會，較知名的是《安大略省報業評議委員會》(朱晶晶，2007)。

加拿大的第一位由媒體設置的新聞公評人(News Ombudsman)是在 1972 年由

在多倫多地區發行的《星報》(The Star) 老闆 Beland H. Honderich 所聘用，當初對讀者闡述這個職務是「讀者在星報的代表人」(Your man at The Star)，主要工作是為報紙讀者處理內容涉及違反公平或標準事務”，這項職務名稱在 2005 年改為「公共編輯」(Public editor) 同樣執行媒體自律的問責工作，多倫多「星報」在 2019 年官網明白揭示了公共編輯的任務是在於依據「星報」制定對媒體問責制度和透明度的承諾，處理讀者對星報內容準確性和的新聞處置標準的詢問。現任 (2019) 星報公共編輯 Kathy English 也撰文說明其角色與任務，她說這是一個獨立於新聞編輯室之外，直接對發行人負責，並為讀者揭示暨說明缺失之處的獨立單位，她同時也明確指出公共編輯在新聞編輯室的決策中並沒有發言權，而是在確保新聞的準確性和道德標準 (James T. Ziegenfuss, Jr., Patricia O'Rourke, 2011)。

直到 2015 年加拿大也僅有兩家報社聘用公共編輯的職務，分別是前述屬於地方報紙的多倫多星報(The Star) 和 2012 年全國性報紙《環球郵報》(The Globe and Mail) 設立的公共編輯來執行新聞自律工作。加拿大平面媒體現有主要的自律機制亦屬於同業共組自律組織，設立於 2015 年由超過 300 家報紙、雜誌和線上新聞機構，自發性共同組成的《國家新聞媒體委員會》(National News Media Council [NNC])，以外部組織模式來落實新聞業者自律工作，並接受會員媒體閱聽人的申訴。這個委員會源自於 1972 年安大略省成立的新聞委員會(Press councils)，為了凝聚各媒體間的共同自我約束力，因此將加拿大大西洋省，曼尼托巴省，安大略省和不列顛哥倫比亞省等新聞委員會(除了魁北克省仍為獨立運作)，合併成全國性的委員會形式，以一致的專業倫理和作業標準來執行新聞自律工作 (ONO 官網，2018)。

如同紙媒一樣的量數，到 2015 年 7 月全加拿大地區數百家登記有案的廣播電視媒體，僅有兩家廣電媒體聘用公評人來處理閱聽人申訴，分別為《加拿大廣播公司》和《加拿大廣播電台》(Canadian Broadcasting Corporation, Radio-Canada)

，兩者都簡稱為 CBC。

加拿大廣播公司(CBC)是在 1936 年依據《廣播電視法》(The Broadcasting Act)修訂案成立的全國性廣播服務公司，但它同時兼具了管理全國廣播業務管理工作的多重角色，為此還引起當時加拿大商業廣播業者長達 20 年的不滿與抗議，從 1936 年到 1958 年，商業廣電業者為了爭取更大的自由空間，以及免除 CBC 的球員兼裁判角色，不斷提出異議。直到 1958 年才修法免除 CBC 身兼裁判的雙重身分問題，專心於公共廣播業務，並且另外成立新的監督管理單位《廣播管理委員會》(the Board of Broadcasting Governors)。1968 年加拿大政府第三度修訂《廣電法》(The Broadcasting Act)設立《加拿大廣播電視》(Canadian Radio-television Commission [CRTC])負責監管所有廣播電視事業，對於嚴重違規的廣電業者 (CBC 不受此限)可以祭出撤照要求，1975 年 CRTC 根據新修訂的〈C-5 法案〉，將電話、電報等事業納入管轄，並修改名稱為《加拿大廣播電視和電信委員會》(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission [CRTC])，負責相關事業的審換照和監管業務 (李月華，1984)。

在廣播電視方面，目前主要落實監理廣播電視自律工作組織是 1990 年 8 月 15 日註冊成立的《加拿大廣播標準委員會》(Canadian Broadcasting Standards Council [CBSC])，這是一個由官方監管機關《加拿大廣播電視暨電信委員會》(CRTC)認可由加拿大多數私營廣播電視公司自願參與，共同建立非營利性質的第三方媒體自律組織，CBSC 負責制定規範電視和廣播節目的準則，並處理閱聽人的申訴案件，同時監督有關專業倫理、電視暴力、公平原則和新聞道德等相關的各種議題，是獨立於官方監管機關 CRTC 的媒體自律組織。

另外，屬於國營性質負責加拿大境內公共廣播及公共電視服務的《加拿大廣播公司》(Canadian Broadcasting Corporation)，在其官方網站針對新聞公評人 (Ombudsman) 職務內容做了清楚地說明，針對 CBC 轄下廣播、電視和網路新媒體的所有新聞、時事和公共事務內容 (無論是內部還是由第三方製作) 進行監督

作業，以保持其新聞的正確、完整、平衡、公正和公平原則，並落實道德規範和準則實踐。編審在於處理申訴人對於原申訴時無法獲得部門回應的滿意答覆時的再調查，確定投訴所涉及的新聞程序或廣播是否真正違反了公司的新聞標準和慣例，同時也要定期地向內部管理階層和記者提出民眾關注的警示通知，並向公司總裁和董事會提交年度報告，說明工作內容。而編審作業完全獨立，不受限於 CBC 計劃的工作人員和管理層，直接向 CBC 主席報告，並通過總裁向董事會提報同意。

針對新聞公評人員的遴聘，CBC 也詳列了相關規則，一個由總裁兼首席執行官成立的四人遴選委員會，必須包括來自外部公眾身分的兩名成員，和兩名代表公司管理階層以及記者等四人所組成的遴選委員會，並由四人小組從代表公眾的兩名成員中推舉其中一名擔任委員會主席。經過選任的公評人員將具有五年合約保障，屆滿得延任一次(但不得超過五年期限)，同時除非違反了 CBC 編號 2.2.21 準則的誠信、平等和公正信條，不得任意終止合約。為了確保新聞編審確實執行職務，也同時設立了不得繼續轉任公司其他職務的旋轉門條款，規範公評人合約期滿後，兩年內不得擔任 CBC 內部任何部門的職務，但可接受新的編審委員會聘用，繼續為委員會辦公室工作。

《CBC/Radio-Canada》公評人的工作原則同樣為依據廣播電台制定的新聞標準實踐準則來確保新聞內容的準確、公平、平衡、公正和完整性，同時該職務完全獨立於加拿大廣播電台節目的管理層和工作人員體制外，直接向公司執行長報告，以避免不當干預，確保其獨立運作。在面對民眾申訴案件，廣播電台的公評監察員並非第一線處理關口，而是申訴人對於電台各部門答覆不滿意，或是未在合理時間內回覆投訴時，公評人才會介入干預。公評人會對申訴或是涉及違反準則的事項進行必要調查，並將審查結果告知投訴人及相關工作人員和管理人員，並在公評人專屬網站上公佈調查結果，他們也會針對可能引起民眾關注的潛在問題，向工作人員發布預警告知。

2012 年被廣播公司聘用的英語服務新聞公評人(Ombudsman) Esther Enkin，她曾是 CBC 的資深員工，曾任職訊息編輯主管和首席記者，副總編輯，高級編輯，節目現場製作人，並曾擔任新聞的執行編輯，負責 CBC 新聞的品質管控。Esther Enkin 自 2010 年開始為加拿大廣播公司的 2000 名工作夥伴制定監督政策和教育訓練，並且在加拿大記者協會( The Canadian Association of Journalists [CAJ])的倫理委員會任職。

為強化道德自律的實踐，CBC 特別於 2016 年 9 月 19 日任命了公司第一位「價值和道德專員」(Values and Ethics Commissioner) 來建構倫理道德環境，專員有三個主要任務：

(一) 諮詢：向所有員工提供有關個人工作，以及他們對倫理道德價值觀和規範諮詢，做出有關道德行為準則的建議和指導，除了負責公司整體道德計劃的製定和管理，還需要定期評估組織的道德文化和氣氛，適時提出建議。

(二) 教育：建立全體員工正確的道德價值觀，以及實踐道德培訓的發展和行為，針對有關道德問題、責任和決策等主題提供說明和學習的機會。

(三) 調查：除了對於新聞作業標準和實踐相關的內容外，員工有關道德的價值觀、疑慮或是投訴，都可直接提交給專員辦公室，同時還兼負制定「吹哨人政策」(Disclosure of Wrongdoings Whistleblower Policy)角色，針對員工主動揭發公司內部政策缺失問題時進行必要的調查，並且接受關於民眾申訴新聞事務以外，有關公司違反道德規範事項。為了確保道德專員的獨立性和中立角色，在組織管理層級上，專員只向首席執行官(CEO)直接負責並報告。

首任的道德專員 Diane Girard 曾在大學教授商業組織道德課程 15 年之久，擁有多年勞動法經驗的律師資格，且具備擔任公民營機構和專業領域道德顧問 20 年資歷，相關專業背景也與新聞公評人有所差異，兩者都是直接向最高行政首長報告，維持其作業獨立性，建構組織階層內管理制度以減少其他層級的不當干預。

新聞公評人(Ombudsman)和價值道德專員(Values and Ethics Commissioner)之間的主要區別在於，道德專員屬於非媒體的其他領域專業人士，在於維護並推廣教育組織合乎道德倫理的作業行為準則和價值觀，新聞公評人則是多由具備媒體相關工作經驗者，執行對新聞標準政策制訂和實踐相關作業，同擔任申訴人的再申訴機構，具有內部事件的調查權，作為處理對 CBC 管理部門與信息內容有關不滿意反應的再申訴機制

根據查閱 CBC 官方網站，2019 年 1 月新到職 CBC 第六任公評人的 Jack Nagler，也是擁有將近 30 年新聞工作經歷的資深媒體人，包含前五任公評人 Esther Enkin, Kirk LaPointe, Vince Carlin, David Bazay and William Morgan 等五位，這些公評人都是曾經在 CBC 服務過的資深媒體人，熟悉媒體內部運作 (CBC 官方網站，2019)。

#### 四、日本

目前日本媒體問責制度，多是由媒體自發性組織包括新聞理事會和新聞監察員機制，來實踐媒體自律守門工作。有別於美國和加拿大公評人監察制度多於媒體組織內獨立運作的模式，在日本媒體自律監督機制，大多以媒體自身或同業共同組成委員會的「組織型態」來接受民眾申訴和提升新聞品質。日本媒體在新聞自律上，經歷了幾個重要時期：考日本新聞報導救濟制度的 Keita Kato (Keita Kato)

(一) 1922 年《朝日新聞》(*Asahi Shimbun*)設立日本第一個讀者申訴調查委員會，來處理報紙日益嚴重的錯誤的調查與說明，這也是全世界最早接受民眾申訴的媒體自律組織之一，除了進行民眾申訴調查，也確保新聞的正確與公正性。1874 年創刊的《讀賣新聞》(*Yomiuri Shimbun*) 也在 1938 年成立委員會，執行監督報紙品質，讀賣新聞更在 1951 年改組成《公評人委員會》(Ombudsman Committee)，由 28 位公評人執行處理讀者投訴調查，檢查文章標題內容是否合宜，建立用詞標準，並向編輯部提出改善建議。但到了 1937 年發動對華侵略戰



爭後，日本媒體遭到官方控制，成為國家戰爭宣傳機器 (Takeshi Maezawa,2000；Masami Itō,1978,轉引自彭武順，1984；ONO 網站)。

(二) 1945 年二戰後，由美國主導暫時監管日本政府的盟軍司令部，傾向讓媒體恢復新聞自主運作，期間還因為發生了一張麥克阿瑟將軍與天皇合照，被日本政府禁止媒體刊登的管制，使得盟軍司令部發布了《日本新聞準則》和《言論、新聞自由備忘錄》，進而要求日本政府停止對新聞管制和審查，以確保日本媒體的新聞言論自由。但此同時期，駐日的盟軍司令部也同樣對日本媒體進行了新聞內容事前審查與方向指導。1946 年由 62 位報紙、廣播電視和通訊新聞機構代表共同成立《日本出版暨編輯新聞協會》(Japan Newspaper Publishers & Editors Association:Nihon Shinbun Kyokai [ NSK ])，旨在提昇新聞報導的道德標準，保護和促進媒體的共同利益，並對媒體進行調查和研究，落實善盡負責任的新聞自律問責態度。NSK 發展至今共有 129 個媒體會員，其中包含 103 家紙媒，4 家通訊社和 22 家廣播電視媒體，而在官方網站也清楚揭示了媒體在享有絕對新聞自由下，必須充分認識到同時負有維護公眾利益的媒體重大責任，並致力於提升專業道德標準。(Masami Itō,1978,轉引自彭武順，1984；陳百齡、王亞維，2011；NSK 官網，2019)。

(三) 1946 年 11 月開始，日本政府受制於盟軍司令部，頒布了三部有關廣播電視法《放送法》(Broadcast Law)、《無線電波法》(the Radio Law)和《電波監理委員會法》(the Law for Establishment of a Radio Regulatory commission)來做規管，明定廣播電視業者必須遵守新聞專業倫理的自律規範。1947 年日本政府正式將新聞自由納入憲法條文，來保障日本新聞獨立自主。並於 1950 年修訂的《放送法》(Broadcast Law)，明白揭示廣播電視的自治管理原則，除了法律明定之外，任何人不得對媒體進行干預或控制，而日本廣播電視法的精神除確保媒體的言論自由，也規範了廣播電視專業人員必須接受廣電作業準則的責任與義務，試圖以外部的社會監督力量和媒體內部自律機制的問責概念，來替代政府介入的管制行

為。根據放送法的規範，日本的廣電媒體聯合組成了第三方的監管組織，作為媒體自律機制，這也奠定了日本媒體的自律管理基石 (Masami Ito, 2011；彭武順，1984；陳百齡、王亞維，2011)。

在媒體的自律發展進程上，日本紙媒和廣電各自經歷了不同的階段發展，也由於媒體屬性不同，而各自有著不同的自律機制。

#### (一) 日本平面紙媒的自律演進

回溯日本在平面媒體自律機制實踐上，主要是由朝日、讀賣兩大報紙率先施行。《朝日新聞》(デジタルは, *Asahi Shimbun*) 在 1922 年成立的接收和調查讀者投訴的監督委員會機構，是第一個由媒體自行成立的自律委員會，這也是世界公評人組織 ONO 認可為全世界第一個媒體自律組織。朝日新聞在當時出版報紙上曾經刊登，為了處理日益嚴重的問題，率先成立了「監督委員會」(a committee to receive and investigate reader complaints) 處理接受閱聽人投訴和新聞錯誤的調查工作，並且保證他們會盡力保持公正，讓一切都能公平處理，監督委員會也會進行必要的調查，對錯誤進行道歉，並解決問題。1938 年《讀賣新聞》(オンラインは, *Yomiuri Shimbun*) 也同樣在面臨一連串報導所引發的訴訟案後，開始建立屬於「自己的」新聞內容監督委員會，來提升報紙品質，1951 年讀賣新聞設立了「獨賣新聞公評人委員會」(*Yomiuri Shimbun Ombudsmen Committee*)，曾經高達由 28 位委員組成運作，委員會目標訂在於提升新聞的準確性與公平性，每天都會接收閱聽人投訴內容，並與編輯會商討論。

日本國內的新聞監督委員會自二戰後，在美軍監管下，其獨立客觀的功能角色一直備受質疑，在 1997 年針對日本國內 94 家日報的調查顯示，仍然有 56 家紙媒存在這樣的新聞監督機制，占了 116 家日報中的半數以上，但這些機制大多都是無正式命名，也沒有設立任何職位的虛擬單位。

1989 年朝日新聞被民眾揭發了一篇關於沖繩西表島珊瑚遭受破壞自導自演的不實報導，為徹底改善品質，報社成立了一個由五位社會賢達人士所組成的監

督委員會來管控新聞品質，其中成員包含了曾任最高法院的首席法官 (Takeshi Maezawa,1999；Raymond,1999，轉引自 Kimiko Akita, Rick Kenney,2016)。2014年朝日新聞再次面臨連續三起新聞不實報導(包括虛構吉田慰安婦、福島第一核電站工人擅離職守以及捏造任天堂總裁訪問等三項事件)所引發的信賴危機，因此朝日新聞在宣布「恢復和重生行動計劃」(信賴回復と再生のための行動計画)後，於2015年4月成立日本第一個「公共編輯」(Public Editor)的PE部門，並聘請Shiro Nakamura為首位內部公共編輯。PE部門同時聘用另外三名外部獨立公共編輯，由這4位學者專家擔任公共編輯來執行新聞自律工作。這個由18位成員組成的自律監督部門，是根據讀者的申訴內容和外部評估檢查報告，綜合編輯部門的說明解釋以提供改進建議。同時每週舉辦一次PE (Public Editor)會議，以及每年舉行三次的「明日新聞報導協商委員會」(Asu eno hodo shingikai)會議，四位公共編輯會輪流針對不同新聞自律議題，撰寫〈公共編輯〉欄目，刊登在朝日新聞的官網上，這是目前日本紙媒最完整的自律監督機制，用來協助處理民眾對朝日新聞申的訴和對報導文章有關準確、公正和公平性發表意見，以重建讀者對朝日新聞的媒體信賴感。目前朝日新聞的公共編輯也是唯一參加ONO組織的亞洲會員（朝日新聞Asashi網站，ONO官網，2019）。

曾經創造日報世界最大發行量的日本《讀賣新聞》(読売新聞)於2002年12月，就在編輯部成立由多位資深記者組成的新聞監督委員會(紙面審査委員会は)，檢查報導文章內容和標題，然後為編輯提供必要的建議，確保內容的正確和真實性。2014年12月讀賣新聞編輯辦公室成立新的「適正報道委員會」(The Oversight Committee)，藉由聽取採訪記者和主管的訪談過程和內容，確認深度報導文章的可信度，目的在使報紙成為更加準確和值得信賴的新聞來源。該委員會同樣是由資深記者組成的自律性組織(讀賣新聞官網，2019)。

## (二) 日本廣播電視自律演進

追求高度新聞自由，不願意受政府規管的日本廣播電視媒體，也與日本紙媒

同樣經歷數次變革，成立不同形式的自律問責機制，以避免來自官方規範管制。

回顧第一家發射訊號播出的日本廣播公司社團法人《東京放送局》，初始於1925年3月試播，同年6月《大阪放送局》與《名古屋放送局》也分別開始播送服務，次年日本仿效英國BBC公共廣播服務理念，在當時廣電管理機關「傳播部」(Ministry of Communication)將《東京放送》、《大阪放送》和《名古屋放送》三大播媒體合併成立為全國性公益組織型態的《社團法人日本放送協會》(Nippon hōsō kyōkai [NHK])，而傳播部也會對所有節目內容作事前審查。1936年開始侵略中國，廣播媒體即成為戰時政令宣傳工具，甚至有計畫性地將其移植到中國大陸滿州國成立《新京廣播電台》進行管制性的戰爭宣傳。1941年太平洋戰爭爆發後，日本政府發布廣播電波管制命令，廣電媒體受到戰時由政府設立的「內閣情報局」(The Cabinet Information of Bureau)監管，成為國家侵略戰爭宣傳機關。1945年侵略戰敗投降後的日本廣播媒體，繼續受到了當時戰後駐紮盟軍總司令部「Supreme Commander of the Allied Powers General Headquarters」對內容和編輯政策的高度監管，在1946年日本成立了戰後新內閣，稍後並由天皇頒布新的憲法，保障言論和新聞自由，也取消了原先軍政府的新聞檢查。新政府在1949年11月開始，針對廣播電視管理提出了三項廣電法案《放送法》(the Broadcast Law)、《無線電波法》(the Radio Law)和《電波監理委員會法》(the Law for Establishment of a Radio Regulatory commission)，成為監管新興廣播電視媒體的法源依據，並於1950年6月1日正式實施。並在1950年4月成立官方的無線電管理委員會，日本放送協會(NHK)也在當年依據《放送法》將原先的《社團法人日本放送協會》改組成新的《特殊法人日本放送協會》，《放送法》賦予了NHK在不受其他人，特別是政府的干預下，以自主獨立機構方式運營，保障了NHK非國營的公共性質電視台(Masami Ito,2011;Ralph Negrine, 2013；Masami Ito, 2010)。

1951年由16家日本商業廣播電視共同組成《日本民間放送聯盟》(National

Association of Commercial Broadcasters in Japan〔NBA〕，制定《日本商業廣播電視聯盟節目基準規範》（ラジオ放送基準制定），成為聯盟會員共同遵守的自律守則，其規範目的在於提高廣播的道德水平，通過廣播業者共同促進公共福利，截至 2018 年 4 月，全國共計有 207 家廣播電視公司加入會員（民間放送聯盟網站；Masami Ito, 2010）。

日本廣播電視協會與商業廣播電視聯盟攜手合作，1996 年制定了適用於公共和商業廣播電視的《廣播電視倫理基本綱領》，綱領最大精神在於建立公共和商業廣播電視台的節目自律倫理規範，這個綱領成為日本廣電媒體自律圭臬。1997 年 NAB 制定了新聞指南（News Guidelines），做為所有商業廣播公司新聞的作業共同標準。

在基於尊重人權的社會氛圍下，1997 年 5 月 NHK 與擁有 190 個會員的《日本民間放送聯盟》（NBA）接受提議，設置處理民眾對廣電媒體違反倫理而損及名譽和侵犯隱私等人權的投訴機制《放送倫理、番組向上機構》（Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization〔BRO〕），在此基礎上組建了由 7 到 9 位律師和社會專業人士兼職的第三方組織《廣播電視人權委員會》（Broadcast and Human Rights/Other Related Rights Committee〔BRC〕），協助調查因為播出內容損及個人權利、隱私或是名譽的權益問題，來做為監督媒體涉及侵權的問責組織（BPO 官網，2018）。

2003 年《放送倫理、番組向上機構》（BRO）與設有《廣播電視青少年委員會》和《廣播電視節目委員會》的《廣播電視節目提升協議會》於 2003 年 7 月合併，組建成立一個專門的廣播電視行業自律機構《廣播電視倫理與節目品質提升機構》（Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization〔BPO〕）。BPO 的經費來自於 NHK、《日本民間放送聯盟》各單位媒體成員出資，這個機構是由《日本放送協會》（NHK）、《民間放送聯盟》和公共廣播公司共同組成集體型態自律組織，屬於第三方非營利組織，專門處理民眾針對廣播電視申訴有關新聞道

德倫理問題，每個會員媒體必須配合 BPO 的三個委員會的審議，聽證調查，並且針對委員會指出廣播道德問題時，必須在一定時間內向委員會提出具體改進措施，以保障觀眾的基本人權，確保廣播言論自由，避免來自政府的直接干涉。

2007 年關西電視台製作不實報導的「納豆事件」發生後，日本政府想要從法律層面對廣播電視媒體的行政管制合法化，提出了修改《放送法》來避免假新聞的不實報導，媒體業者擔心政府藉由立法再次將管制的手伸進媒體內部，影響新聞自由，廣播電視界再一次團結起來強化自律機制，以更清楚的自律角色定位，摒除廣電從業人員，聘用社會各界專業人士於當年 5 月在 BPO 新設立《廣播電視倫理檢証委員會》，來替代原本的《廣播電視節目委員會》。《廣播電視倫理檢証委員會》的成立，成功的阻止了將行政處分條文納入新的《放送法》(Broadcast Law)，避免政府過多的管制與干預。

廣電業界發生數起不實報導的醜聞，引發社會要求對媒體更嚴格監管的呼聲，新的〈放送法〉法案被提交給國會審議，新增條款旨在賦予政府更多權力，來對廣電媒體進行更加嚴格的監管趨勢。自 1985 年到 2009 年，政府機關對廣播節目內容的「行政指導」或「干預管制」就高達 30 起。日本的廣播電視同樣在經歷了媒體危機，引發社會他律問責介入後，促使業者採取自律機制來維護新聞自主，避免受到外界過多的干涉管制 (MURAKAMI Seiichi, 2009)。

1980 年代，Electronic News Gathering(ENG)和 Satellite News Gathering(SNG)等具有輕便可攜式和可高度移動性的傳播媒介新科技導入，為電視媒體帶來了新形態的激烈競爭環境，同樣讓日本電視台經歷了一連串煽情、渲染、侵犯隱私、血腥暴力和造假新聞的媒體脫序年代。1984 年 NHK 也因為製作一個以介紹黑社會暴力犯行的節目【你從不知道的山口組的組織內幕】，而遭受民眾質疑是助長黑道勢力，1985 年 6 月 18 日甚至還發生在一群守候新聞訊息現場的媒體鏡頭前，歹徒公然持刀闖入新聞事件主角—豐田商事會長家殺死會長時驚聲尖叫的恐怖聲音，之後兇手血淋淋持刀現身在攝影機前面的驚悚畫面，由於案

發的時間是在下午 4 點半後孩童下課回家時段，血腥畫面透過電視台直播送到家中電視，而引起日本觀眾的恐慌與反感，紛紛表達強烈抗議，因此被喻為日本電視史上最惡劣的一天。在那些年代，日本諸多電視亂象層出不窮(陳弘美，2017)。

2007 年初富士電視台聯播網成員—關西電視台(関西テレビ放送,KTV)為追求收視率而藐視職業道德，在其節目【發掘！真有其事大事典】(発掘！あるある大事典 II) 假造納豆可以減肥的不實訊息，因而引起民眾爭相仿效，但在不久後就遭其他媒體踢爆，雖然關西電視台立刻召開記者會公開認錯，並且在官方網站上刊登道歉啟事，但仍止不住民眾的失望與憤怒，關西電視台的外部獨立調查委員會針對節目作假問題進行了更深入的調查了解，最終報告指出關西電視台除了〔納豆減肥〕訊息不實之外，有關〔萵苣催眠〕(1998)、〔紅豆助腦〕(2001)、〔味噌湯減肥〕(2006) 等節目都涉及造假議題，關西電視台被踢爆多起造假報導事件而成為「日本民間放送聯盟」(The Japan Commercial Broadcasters Association〔JBA〕)首次將電視台踢出除名的紀錄，董事長長草宗一郎辭職下台以示負責。2007 年 BPO 又成立了一個專門處理關於偽造或捏造的節目和廣播道德議題的《廣播道德調查委員會》(The Committee for the Investigation of Broadcasting Ethic)。非官方機構的媒體第三方監督組織 BPO，其目標是為了確保媒體在言論表達自由下，同時促進道德標準和節目品質的提升，並且對於民眾申訴或有道德問題的節目進行調查，提供給所有廣播電視會員或事件媒體改善建議 (BPO 官網, 2018; MURAKAMI Seiichi, 2009)。

與英國 BBC 同屬公共服務性質的廣電媒體《日本放送協會》(NHK)，是在 1926 年由《東京放送局》、《名古屋放送局》和《大阪放送局》等三個機構共同組成，並依據 1950 年制訂的《放送法》(Broadcast Law, 1950) 成為現在無商業廣告的公共廣播機構—NHK，另外根據《放送法》第 64 條，藉由向使用者徵收無線播

送或衛星放送兩種的電視接收使用費維持其財務獨立性，確保 NHK 的編輯獨立和公正性，並由各界人士組成的 12 人「經營委員會」來制定符合公眾利益和公正決策的運營，同時依據 1996 年制訂的《放送倫理基本綱領》，規範了在保障言論自由下向公民提供各種信息，新聞界必須排除暴力、粗俗和歧視，並反映社會所接受的道德和價值觀。根據客觀、準確、公正以及中立地傳達事實，並應盡最大努力去追究真相，來獲得民眾信賴的行動準則，同時也明訂了《NHK 倫理·行動憲章》和《行動指針》(2008)，強調做為公共廣播機構，必須遵守規範維持優良工作環境的媒體職責，落實工作人員自律的行為準則，來取得觀眾信任 (NHK 官網，2019)。

## 第五節 國內新聞媒體自律發展暨編審制度

自 1949 年國民政府治理台灣後，台灣新聞業雖然受到軍政、訓政時期戒嚴的管制，但媒體的自律發展仍已經具有雛形，雖然早期的自律組織仍受政府在背後箝制，但新聞自主與問責的概念，已逐步建立。

回顧台灣媒體自律規範發展歷史，自 1950 年《台北市報業公會》將新聞宗師馬星野先生撰寫的「中國新聞記者信條」十二條文內容，作為道德公約的自律信條開始，到 1963 年 9 月成立台灣第一個新聞自律組織「台北市報業新聞評議委員會」成立，媒體自律與問責的機制逐漸形成 (王洪鈞，1967)。1973 年《中華民國電視學會》節目研究審議會通過〈中華民國電視道德規範〉的自律條文，條文中即針對新聞節目提出相關自律規範事項—「須就客觀立場作出公正事實報導」、「避免暴力與色情鏡頭」、「不可以語言圖片描述犯罪方法」、「新聞報導及評論如發現錯誤，應儘速更正。倘涉及名譽，則應儘速在相同時段，給對方申述或答辯之機會」、以及「新聞內容不得直接為某一廠家或其產品作宣傳」等基本內容。此項道德規範條文，後來也成為《中華民國新聞評議委員會》處理關於電視媒體申訴案件審議時的自律準則。

曾參與中華民國電視學會制定國內第一份新聞自律道德規範的前台視副總



經理何誼謀先生，在其出版的《台灣電視風雲錄》(2002)一書中，談及早在 1962 年台灣第一家電視台—台灣電視公司(台視)草創初期，即根據《美國廣播人協會》(The National Association of Broadcasters)的《廣播公約》(Radio Code)和《電視公約》(TV Code)的自律規範內容和精神，草擬台視的第一份節目政策，作為電視節目製作自律規範，而其當時主管(也是第一任台視總經理)周天翔在其節目政策批文指示，相關電視節目都要訂定自律管理政策，以避免政府機關未來頒布相關電視管理法令，對電視形成主動的制約管理(他律)。這也是台灣電視業者首次自發性以自律管理，避免可能受制於官方強制性「他管」的行動(何誼謀，2002)。

1974 年集合所有台灣報紙、廣播、電視等媒體的團體組織—這些組織涵蓋了當時的《中華民國電視學會》、《中華民國廣播電視事業協會》、《中華民國新聞通訊事業協會》、《中華民國新聞編輯人協會》、《台灣省報紙事業協會》、《台北市報業協會》及《台北市新聞記者工會》等，成立以推行新聞自律、維護新聞自由，並提升新聞道德為宗旨的《中華民國新聞評議委員會》，其中一項工作項目是受理新聞、評論、節目和廣告等內容，所涉及之當事人之陳訴，或社會各方人士之檢舉，經調查、聽證後作出裁決(何誼謀，2002；劉昌德，2007；莊克仁，2014)。

隨著政治環境與新設電視台的商業競爭等時空因素流變，面對後來發展的媒體自律規範和申訴機構功能，何誼謀在著作《台灣電視風雲錄》也直指：所謂的道德規範，祇是一堆屍骨猶存的條文軀殼而已……(頁 189)。

他認為後來的電視事業作為與其自律規範脫節，形同虛文束之高閣。曾任中國時報資深記者的傳播學者林照真，也曾撰文論述直指當時的新聞評議委員會是在專制政權體制下官督民辦的「權貴組織」，在捍衛新聞自由和倡導自律的宗旨下，以評議新聞為名，進行檢查新聞之實(何誼謀，2002；林照真，1999)。

電視事業主管機關—國家通訊傳播委員會(NCC)在 2006 年成立後，除強調民眾「接近使用傳播媒體」的公民參與傳播內容監理方式，建立民眾參與監督媒體機制以及引進公民團體參與申設、評鑑、換照等審查作業的媒體外部監督方

式，也試圖強化媒體內部的自律管控機制。NCC 在 2013 年第 526 次委員會會議審議通過《廣播電視壟斷防制與多元維護法》草案，並經行政院院會同意後，向立法院提出法案審議，特別強調說明其法案通訊傳播之管制架構為「保障新聞專業與自主強化自律」，草案第 32 條條文特別載明媒體業者需將「獨立編審」明訂於營運計畫書內，並做為評鑑考量。其說明如後：「為維護新聞資訊元、多樣，特要求經營新聞頻道或製播新聞節目之頻道者，應各別設置獨立編審制度，不得兼任，並載明於營運計畫作為日後評鑑之考量」。

但此法案經送立法院第 8 屆第 3 會期交通委員會，歷經第 11 次及第 13 次全體委員會議進行逐條審查完畢後，因其它爭議內容為各方不同立場的利益考量而遭到擱置。105 年 6 月立法院同意行政院申請撤回送請審議之《廣播電視壟斷防制與多元維護法草案》，留待新一屆立委審議。原設計依法要求設立「編審」制度的法源依據，也因此延宕。直到 2019 年 1 月再度提出新的草案，明確將「獨立編審制度」和「申訴機制」等項目納入草案條文中，以確保新聞媒體內部的自律機制職務須依法建立，雖然至 2019 年 6 月，草案尚未進入立院審議，但從歷年 NCC 在提出草案相關法條內容上，可看出主管事業機關對新聞媒體自律要求的態度與方向。

綜觀台灣電視媒體生態結構比較接近美國模式，採取對市場機制高度尊重的商業電視經營型態為主，更加強調的是媒體言論自由與自律精神。(王亞維、陳百齡，2011，頁 100)。電視事業主管機關 NCC 自 2006 年成立以來，其監督管理角色定位備受批判，面對社會氛圍，政府管或不管，都會成為指責焦點(簡旭徵，2010，頁 2)。2019 年更因為擔任行政院長的蘇貞昌在面對媒體充斥假消息氾濫，混淆視聽的管理不當問題，將矛頭指向事業主管機關 NCC，直接批評：「所謂獨立機關 NCC，誰都管他不到，但他什麼也都不管」(中央社，2019.03.17)。

該怎麼管？該管什麼？NCC 組織法第 1 條揭示其任務：「落實憲法保障之言論自由，……維護媒體專業自主……確保通訊傳播市場公平有效競爭……」，在此

氛圍下 NCC 早期採取「自律規範」和對業者開大門、喝咖啡的友善態度(羅世宏等人, 2006.12), 強調低度管制和自主管理的自律觀念。但新聞專業自律機制究竟對改善媒體新聞內容品質與健全傳播發展是否有效? 隨著數位匯流百家爭鳴時代來臨, 在市場導向下的新聞自律概念, 也開始有所偏差, 部分媒體利用自律主張當保護傘與偽善工具, 做為面臨生存頹勢中爭取新聞自由和強勢中批判同業的利器(張耀仁, 2009, 頁 3)。新聞資訊的快速與多元, 讓原先的競爭更趨白熱化, 其品質也正面臨新的劣化趨勢。現有的新聞自律機制似乎對應不上高速流通的新聞資訊處理, 造成許多民眾投訴的糾紛屢有所聞。鼓勵媒體自律但無配套輔導措施, 面對商業競爭壓力, 降低新聞品質而屢屢引發爭議(簡旭徵, 2012, 頁 7), 媒體為降低成本與搶時效的即時新聞, 因而使錯誤報導屢屢出現, 長期下來也破壞了閱聽人對媒體的公信力(蘇衡, 104, 頁 59)。自律多流於形式與高掛的口號, 顯然未發揮真正效能。電視事業主管機關 NCC 近年祭以「審照」與「評鑑」等的行政監管機制, 要求電視新聞媒體增設「新聞倫理委員會」、「新聞編審」或「獨立審查人」的職務, 作為新聞室內部作業流程品質管控的守門人角色, 落實新聞「自律」(self-regulation)機制, 試圖改善國內新聞媒體因高度競爭而逐漸劣化的媒介生態環境。現有各主要衛星電視新聞頻道, 大多配合 NCC 的行政命令, 設置有「新聞倫理委員會」或「諮詢委員會」的新聞室外部問責組織, 近年來更是依規定設立了專職的「新聞編審」來執行新聞室內部的守門機制, 以落實 NCC「自律」要求, 避免來自官方的規範管制, 及社會各界的他律干預。

王建雄 2008 年的研究提出國內衛星電視新聞頻道的公評人(獨立審查人)問題, 直指經濟、人才、權限以及即時性等實務運作因素是獨立審查人機制的瓶頸。而掌握決策權的主管又是怎麼看待新聞編審自律機制呢? 台灣民間全民電視新聞台曾經是台灣實行新聞公評人機制的新聞台, 但其新聞主管胡婉玲經理認為公評人是別人的制度, 且質疑這樣的人才是否好找? 建議台灣應該要發展自己的運作模式。另外包括前中天新聞總監梁天霞、原東森電視台副總經理潘祖蔭、時任

職 TVBS 陳依玫和公視曠湘霞都對此一制度有所質疑或保留，有一半的主管們認為當遇到有爭議新聞內容時難以處理的是「緊迫的製播時間」和「廣告主與新聞台之間的利益關係」。一項對於國內衛星電視新聞從業人員進行的媒體設置公評人認知調查顯示，受訪新聞工作者中，有超過半數的人認同新聞公評人可以「加強新聞自律」，並且有助於媒體「提升新聞內容品質」；四成的人也認為公評人對改善台灣新聞環境是有幫助的；但也有超過六成表示公評人制度可能「產生新聞寒蟬效應」，限制了新聞製播，同時有近半數的受訪者表示擔心可能在媒體內部形成對立情勢（王建雄，2008；劉幼琍，2010，頁 29；劉幼琍，2012）。

面對早期國內電視媒體對於「新聞編審」制度執行自律工作的諸多疑慮，從而形成編審制度推行上的諸多障礙，主張維護新聞媒體專業自主和低度管制的事業主管機關 NCC，多次在電視媒體的評鑑和換照審核會議中，對媒體提出設置新聞編審人員，來執行自律工作。同時在 2019 年 1 月新修訂通過的《媒體多元維護與壟斷防制法》草案，明確將設立「獨立編審制度」和「申訴機制」等「自律」措施，納入法條中，以提升新聞製播品質及專業素養。

根據本研究在 2019 年 4 月調查 7 家衛星新聞頻道編審設置情況，都已設有專職編審人員執行自律工作，但職稱、人數則各家有所不同，設置一人執行業務的有壹電視、年代、三立、TVBS 等四家電視新聞台，前三家職務名稱為「編審」，TVBS 則在 2018 年 12 月將編審位階提升為「總編審」的職稱，而設置兩人專職的則有中天、民視兩家新聞台，中天編審職稱為「資深編審」，而唯一設置三名編審的東森新聞，則在編制上設有「總編審」一人，以及「編審」兩人共同執行自律業務，也是目前國內新聞台設置編審人數最多的電視台。檢視中天新聞台聘用兩位「資深編審」的設置原由，是根據中天新聞台在 2014 年，面對六年審照面談時，同意增聘 1 名編審的承諾，中天在針對 NCC 發函要求說明編審作業情形時，其回覆公文提及「新聞編審」的運作狀況：

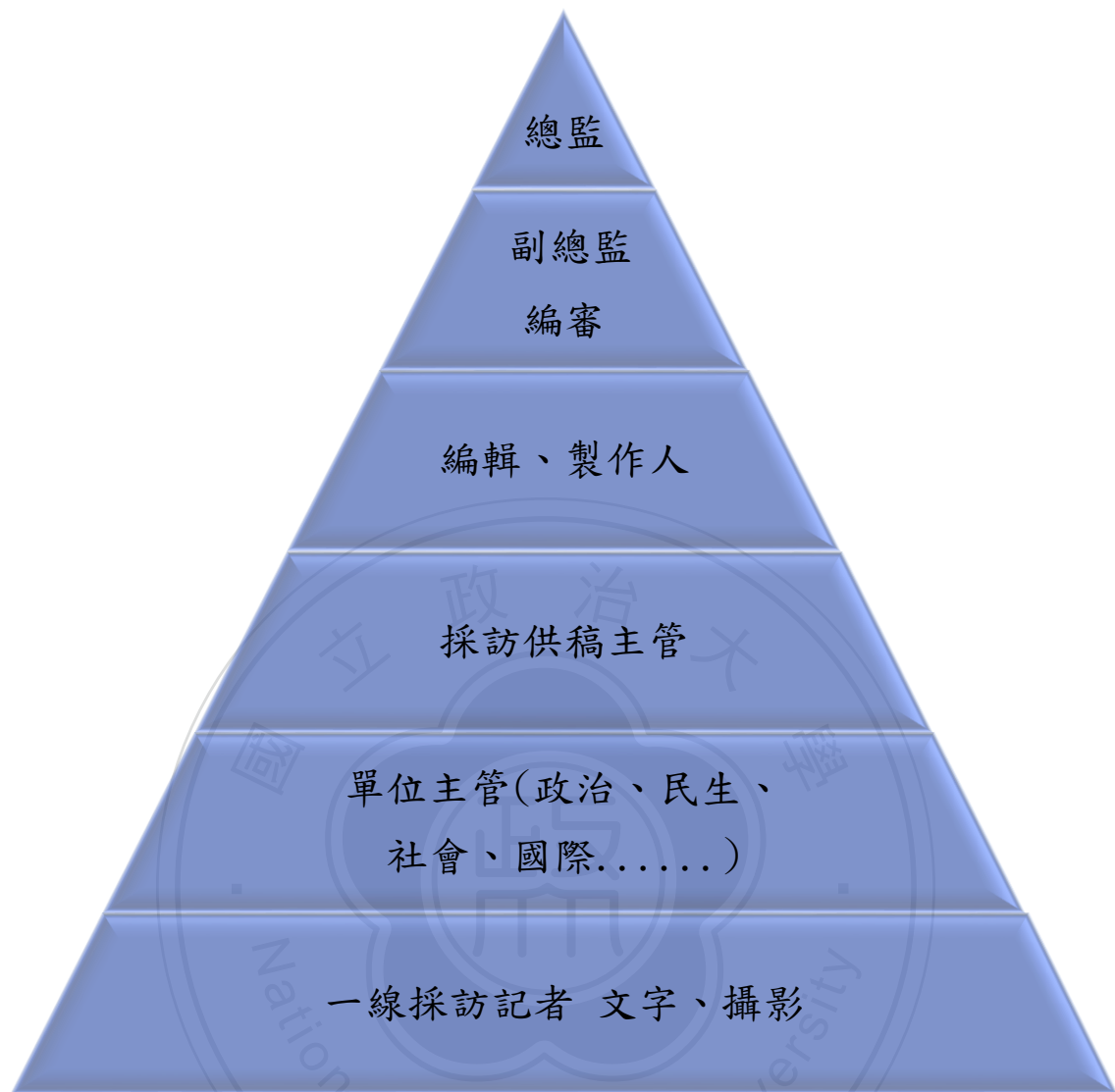
中天新聞部已經設立國內電子媒體事業專門的編審人員，依據組織架構圖編審位階與新聞副總監平行，直接對新聞總監負責，並職司每日新聞內容專業審核，過濾可能的新聞專業或法律層面誤失。實施七個月以來，的確發揮新聞除錯的審核功能，也累積相當的新聞編審專業知識與經驗。(2014.11 月)

中天新聞台自律守門機制的編審人員，在 2014 年審照後開始增聘一名專職人員，由兩位資深編審人員負責新聞內容守門的主要工作，同時為了落實新聞內容品質提升，也加強設計由第一線記者到總監的六個作業流程人員，扮演各自崗位上的品管守門人(圖四)。

至於東森新聞台和 TVBS 新聞台的現有內控機制及編審制度，相較與 2008 年 NCC 最初的要求，有了較大幅度的演進，根據 2018 版「東森新聞編審執行條例」內容中載明，新聞部設置三位專職編審，分別為 1.「總編審」職司各時段新聞及新聞性節目播出前的總審核和播出後的檢討工作。2.「新聞製播編審」職司審核各時段新聞和新聞性節目製播品質。3.「新聞節目編審」職司新聞節目內容採訪、文稿和影像剪輯播出前後的檢核與討論。三位全職編審都擔任獨立和批判角色，有權對尚未播出內容，要求即刻更正、停播或撤稿的建議或裁量。

TVBS 新聞台，也在 2018 年 12 月將專職編審職稱調升為總編審，負責全頻道的新聞內容審核，同時負責民眾申訴的調查與回覆，總編審為原任職新聞部的副總監轉任，直接對新聞總監負責，TVBS 同時也要求 7 位單位主管肩負編審角色，協助總編審落實自律機制。

圖四 中天電視新聞守門組織層級



(本研究製表)

上述三家新聞台演化中的編審機制，是否顯示最初設定運作的新聞編審機制在執行上產生問題，而做出適度的調整與改進？這些守門人的職稱、位階和人數演進，是否更能適應現有電視新聞室的作業與生態環境？調整運作機制是否能在面對收視競爭與自律監督衝突間，取得更好的執行成效？這些都值得進一步研究觀察。

### 第三章 研究方法

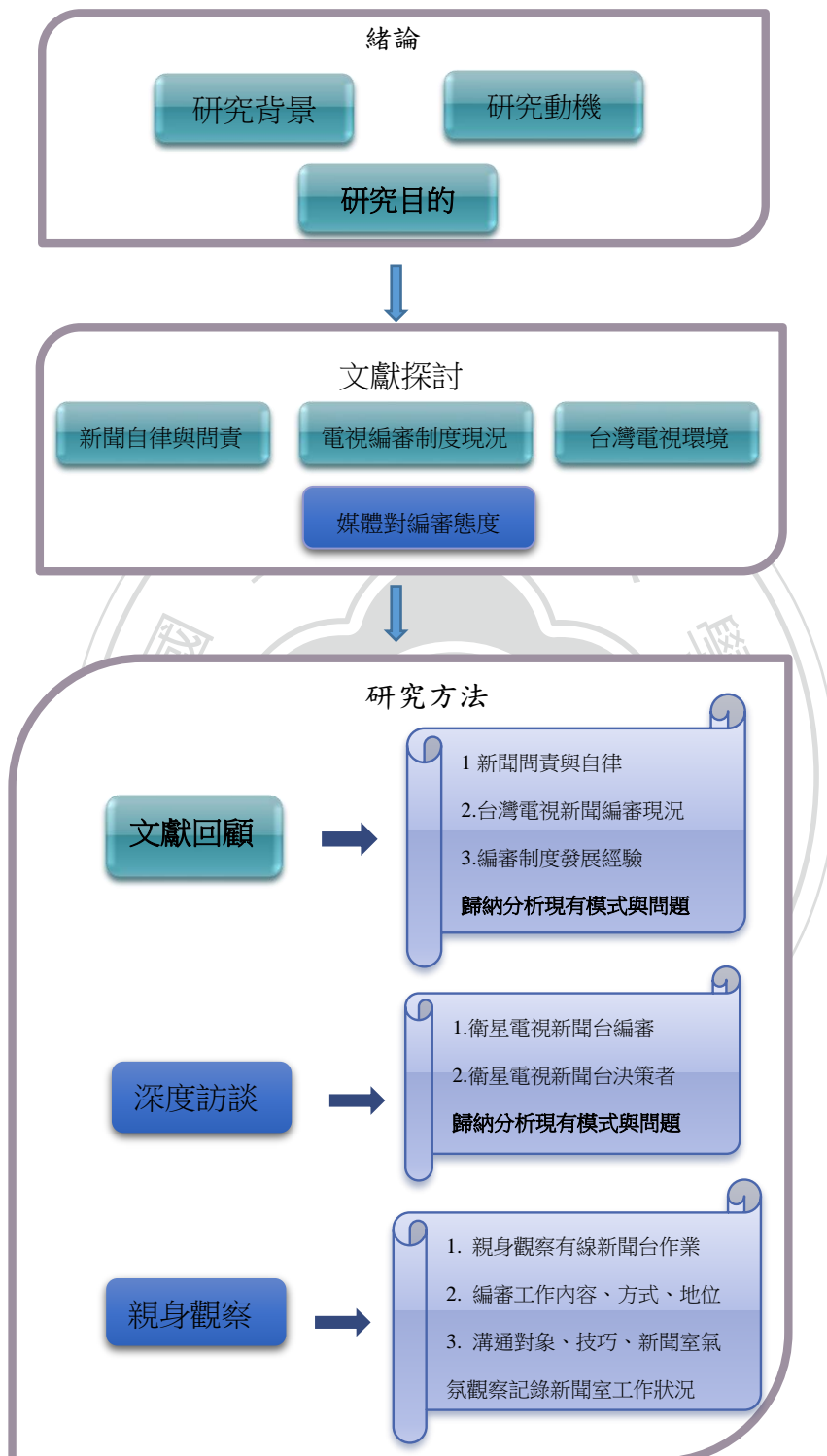
本研究關注的問題是新聞室組織階層最終決策者對編審工作的影響，以及面對可能的階層影響時，編審人員發展出那些職場因應策略來實踐工作目標。為探究上述問題擬透過文獻研究、國內媒體人員的深度訪談和歸納分析，並透過了解世界各國媒體執行新聞自律工作的發展與狀況，以及這些守門人員在實踐自律工作時所面臨的問題和應對方式，做出研究分析。

本研究採質性研究方法，質性研究的本質並非在於驗證或解釋現象與理論，而是在於從研究個案中，透過資料蒐集歸納與分析，找出發生了什麼事情？試著發現研究問題的本質問題，本研究目的在於藉由有關新聞守門機制文獻研究，以及與編審人員和新聞主管深度訪談，試圖找出衛星電視新聞編審執行新聞自律工作，可能受到新聞室內組織決策階層的影響因素，以及在行動中如何發展出可能的成功行為模式。

#### 第一節 研究架構

本研究流程先從整理台灣目前衛星電視新聞台有關編審制度、現況和問題的研究背景與動機中，確認研究目的後，搜尋與本研究相關的資料，進行文獻回顧，爬梳新聞自律與問責、電視新聞編審守門自律機制形成的脈絡、媒介生態以及國內外媒體與專職自律守門人實踐狀況等面向。研究採取質性研究的深度訪談與親身觀察，將所得資料整理分析，並與研究問題和文獻中所論述學理進行對話與探討，從研究個案中尋求問題解答，最後提出本研究的結論與建議（圖五）。

圖五 研究流程架構圖





## 第二節 質性研究

本研究採質性研究(Qualitative research)，以中天新聞台為個案研究(Case Study)，並以文獻分析法和質性研究的深度訪談法，兩種主要方式進行，同時為能真正表徵出受訪者的所述訪談經驗，訪談採用半開放式問答，輔以親身觀察新聞室編審工作狀況為參考。

Biklen (2007) 將質性研究定義為「社會科學研究的一種方法」，質性研究是一種將觀察者置於社會組織的活動與情境中，以開放性方式，在研究前不做任何預設立場，關注參與者的想法以及難以量化的詞彙或觀察研究議題相關自然的行為模式和與知識，並了解其在複雜情境中的實踐過程和關係，研究方法可透過田野訪談、筆記、影音、照片等記錄方式表徵，採取以歸納思維，理解研究主體內在觀點，透過研究者的編碼與解碼過程將所得資料概念化，詮釋人們對事物所賦予的意義，來認知並解釋所觀察的現象。(Uwe Flick,2006；張可婷 譯,2010；Biklen,2007)。

由於研究者服務於電視新聞媒體，並曾擔任過新聞編審職務暨制定編審工作準則與流程設計，故擬藉此實務經驗做為文獻蒐集與訪談設計的基礎，以期更能深入瞭解目前新聞自律下編審制度的施行現況。為確保研究者避免預設立場，訪談將採半開放方式進行，讓受訪者充分陳述己見，並依據 Shoemaker & Reese 提出的新聞室內守門人五層級論(Hierarchical model)，其中有關個人、常規和組織層面之間在新聞室內自律機制運作下如何交互影響，以及是否有所衝突？以親身經歷為參考，解析文獻內容及訪談所得資料並比對觀察經驗來，作出歸納，同時分析出影響新聞室編審職務的因素為何？以及編審執行業務遇到的問題是哪些？新聞編審在新聞室內的位階是否影響業務執行？又是使用那些技巧面對並解決問題，促使自律工作得以順利實踐？

本研究針對國內衛星電視新聞編審與新聞組織決策者(總監)，分別進行深度訪談，並就雙方不同職責在面對編審工作執行問題做更深度的詢問，讓訪談內容更能完整反應新聞室組織層級間互動狀況。

### 一、文獻回顧 (Literature review)

文獻回顧又稱為資訊分析法，屬於一種間接途徑的研究方法，指根據設定

的研究議題，透過與主題相關文獻的蒐集、研究、分析、歸納來提取所需的資料，並對文獻做客觀且有系統描述的一種研究方法。

文獻蒐集內容先探討新聞自律與問責的發展與背景，以及各電視新聞台面對社會輿論要求下，執行新聞自律與問責時所採行作法相關文獻，並參考美、加、英、日等國家執行媒體自律的演進與發展，同時針對聘用新聞編審(公評人)歷史和現況的歷程作為輔佐資料。並加入數位匯流時代新媒體新的自律環境問題，以電視新聞編審職務內容和問題為主要研究內容，嘗試歸納出編審執行新聞自律工作時運作模式與遭遇的共同問題。

## 二、深度訪談 (depth interview)

訪談是社會科學研究蒐集資料極為重要的方法，研究學者 Mishler 提及訪談是受訪者與訪談者藉由談話共同建構意義的過程(畢恆達, 2010, 頁 104)。訪談法是一種根據研究目的和主題，藉由訪談方式直接與受訪對象 (Interviewer) 進行面對面接觸，並從受訪者談話內容中，獲得研究資料的一種調查方法。而深度訪談又稱「臨床式訪談」，可以說是一種「半結構式」訪問(semistructured interviews)，訪問是機動，結構較為鬆散，但研究問題擬定仍是依據研究目的，訂出焦點方向，並為搜集個人特定經驗的過程及其動機和情感資料所做的訪問。萬文隆在其著作的《深度訪談在質性研究中的應用》(2004)，提到深度訪談的意涵：「深度訪談是要深入人心，探究受訪者真正的想法，得到更真實的資訊。訪談目的在於透析訪談的真正內幕、真實意涵、衝擊影響、未來發展以及解決之道。」

本研究採半結構式「訪談大綱」做深度訪談，根據文獻呈現新聞自律守門人的編審工作問題，以及研究者親身相關工作經驗，來擬定訪談大綱，大綱內容以新聞台最高決策者「總監」和「編審人員」，雙方對編審職務的角色與功能界定、對現有編審執行工作的評論、編審工作執行中是否遇到雙方都無法處理的事情? 問題癥結是什麼? 又如何處理? 訪談內容並無一定順序，同時會在訪談前將研究方向做一精簡說明，訪談中亦會取得受訪者同意，進行錄音與現場觀察。

訪談對象以國內衛星電視新聞頻道主管總監暨實際執行編審工作人員，就其

工作內容項目描述，最常遇到新聞室的自律問題，編審職務最擔心遇到的事情或狀況，編審工作向誰報告，執行工作時遇到與同事間的爭議如何處理，或是需要找誰仲裁，有無遇到與專業意理衝突又無法妥協的情況，衝突發生時又如何解決。另外，是否藉由現有編審制度進行管控新聞品質，維護媒體形象，作為新聞媒體與閱聽人的溝通橋樑，藉此了解實際編審制度在新聞室組織架構下，編審人員如何有效執行來滿足各方的想像與期待，新聞室最高主管對於編審人員執行工作的看法及作為，是否正是影響工作執行成效的關鍵因素。希望能透過訪談歸納電視新聞編審和新聞室總監雙方的認知與行為模式，解析可能遇到的困境，並試圖歸納新聞室設立編審制度較佳的運作模式，提供業界參考。

本研究以中天新聞台自 2014 年 12 月 3 日通過 NCC 「申、換照委員會議」審查取得換照許可後，至 2017 年 12 月 31 日，三年評鑑階段期間的編審作業方式為研究分析主體，並根據研究期間 NCC 公布「衛星電視事業裁處案件統計資料」，自 2015 年 1 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日的無裁罰暨違規紀錄，針對新聞台兩位編審人員和期間任職的兩位新聞總監進行深度訪談，並從訪談資料中，以 Shoemaker & Reese 「媒介組織階層」(Organization level)，以及社會學家 Warren Breed 「新聞室的社會控制」(Social control in the newsroom)為基礎觀點，分析新聞編審執行自律作業的成功模式。

### 三、親身參與

質性研究的親身參與特徵，就是藉由研究者在研究個案的環境中，親身經驗並觀察蒐集情境內的人際互動過程，並就實際情況作為研究資料，從中探究場域關係架構中的情境脈絡，以及情境脈絡對行動影響，進而觀察事件發生的關係與意義(黃瑞琴，1996)。

研究者目前仍在衛星電視新聞媒體服務，部分工作業務也監管編審工作，並協助建立內容製作自律準則，因此能直接親身參與觀察編審工作人員與新聞管理階層，以及工作同仁間的溝通互動模式，藉由新聞場域親身觀察的自律實

踐過程，作為本研究訪談和主客觀上分析與詮釋的親身參與經驗。親身參與有其應注意事項，就是不做研究者個人既存價值與立場判斷，以避免產生偏見

## 第四章 訪談整理與分析

本研究訪談關注於 2015 年 1 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日期間，任職於中天電視新聞部總監或編審職務的四位同仁（表六），並依據四人陳述執行自律相關業務的訪談內容作出整理分析，藉由編審和總監不同的執行者與管理者雙視角，整理出彼此因不同角色與立場，對新聞室自律工作執行，以及彼此相互間的看法，並試圖分析影響自律工作執行，和自律實踐成功可能的因素。主要分為三大方向：

### 第一節、新聞編審角色定位與條件

- 一 總監和編審看新聞室編審角色的必要性
- 二 總監和編審看編審職務應該具備的人才條件
- 三 編審新聞室位階與自律工作執行成效關係

### 第二節、新聞室編審自律工作概況

- 一 總監和編審看新聞室自律工作角色與衝突
- 二 總監和編審看新聞收視率與編審自律工作

### 第三節、編審實踐自律工作成功因素

- 一 資歷、專業與信賴
- 二 良好的溝通技巧與人格特質
- 三 適時引借專業外力
- 四 建構尊重編審自律守門的新聞室環境

表六 受訪者資料

	職稱	任職期間	新聞工作資歷	學歷
詹慶齡	總監	2014-2015	20年 以上	政大 傳播研究所碩士
陳美華	總監	2015-2017	20年 以上	政大 新聞研究所碩士
何興邦	資深編審	2015-2019	30年 以上	世新 編採科
薄征宇	資深編審	2014-2019	25年 以上	世新 廣電科

資料來源：本研究整理

## 第一節 新聞編審角色定位與條件

### 一、從總監(主管)和編審(執行者)看新聞編審自律工作角色

#### (一) 從總監(主管)看新聞編審自律工作角色

兩位總監都認為在現有電視媒介生態環境下編審有其存在必得要性。詹慶齡總監提到，從實務經驗來看「編審」這個角色並非必要條件，但是在因應某些電視台運作的特殊狀況下是必要的。在執行新聞自律工作上，若是媒體所有工作同仁都能遵守新聞專業倫理，新聞室編審角色就並非一定需要。但在現有媒介生態下，確實有存在的必要性，特別是面對基層同仁多以收視率考量做新聞，而專業編審是以宏觀全局的守門角色來檢視內容，可彌補基層主管和一線同仁經驗和思慮不足的部分。陳美華總監也認為無論從台灣現存的媒介生態環境，和考量電視新聞媒體對社會有較大影響的獨特性，因此新聞台是有必要設置專職編審來做內容品質把關工作，特別是由專人或是制度以更全面性的視角來執行新聞室最後一道防線的守門任務，也可替經常無暇分身的總監做好內容把關的重要工作。

詹慶齡談及聘用驚聞編審職務，是因為當時電視台面臨觀眾信賴的危機，為了重建信任與維持電視台名譽，因此聘用編審來監督新聞品質。但她也認為編審執行自律，並不一定與收視率衝突，媒體自律相對降低了被申訴與裁罰的

件數，也可重建閱聽人收視信任與習慣，因為新聞媒體不被信賴就是新聞台最大危機與傷害。所以要看得久遠，不為短期的收視率所蒙蔽，借重編審做好守門角色，以優良新聞品質建立觀眾長久的信賴。

## (二) 從編審(執行者)看新聞編審自律工作角色

兩位資深編審同樣認為編審工作有助於改善現有電視自律環境，而且專職專任會有較佳獨立性，兼職則會因為不同職務的立場而無法公正思考。

對於新聞編審職務的看法，資深編審何興邦將新聞室譬喻為一艘航行於海上的船艦或是行駛路的上的高速車輛，但是編審工作執掌並非船長，而是船上負責瞭望的人，隨時提醒避免可能的觸犯法律或違反倫理的危險警示，他指出新聞室供稿主管想要提供觀眾感興趣的新聞事物，但編審在新聞室內扮演著適度剎車和冷卻的功能，避免新聞衝過頭而產生不適當的內容，編審最主要的任務是精準提供爭議性新聞一個判準的思維和意見。

資深編審薄征宇指出過往新聞工作環境並無設立編審，自律工作都是由新聞工作者本身和主管來做把關，衛星電視新聞台若是能對所有同仁做好基本專業倫理教育訓練，會更有助於整體自律工作。他認為這個工作不應該是一個新聞室的裝飾品，因為專職的新聞編審能以較獨立性的角色處理事務，當面對新聞爭議事件時，會嘗試找出新聞可能潛在問題，或是面對民眾申訴意見時，依據工作專業了解被投訴內容，並藉由調查程序找出問題，給予內部改善建議。

## 二、總監(主管)和編審(執行者)看新聞編審的人才條件

在文獻回顧中，多位曾任公評人職務的資歷顯示，新聞守門人(公評人或公共編輯)人才條件，需要具備十八般高強武藝，豐富工作資歷、良好溝通、熟悉法律等等諸多條件，才能勝任這項同時是「insider」和「outsider」的衝突角色，顯而易見，這是一項吃力又不討好的工作職務，而國內媒體對編審人才條件的要求狀況，似乎也相差不遠。

### (一) 從總監(主管)看新聞編審的人才條件

對於聘用新聞編審的人選考量時，兩位總監對於編審的基本條件，同樣認為需要具有 10 年以上的新聞資歷，而且要能擁有第一線的豐富採訪經驗，因為這樣有助於面對問題處理時，才能具備足夠經驗找出問題癥結，或做出正確判斷。另外，若是能同時具備其他專長的新聞工作經驗會更佳，例如編輯台或是製播相關專業，將更能全方位思考，但這樣的人才難尋。

陳美華總監提出了擔任編審職務的條件，具備十年以上的新聞工作資歷，第一線的採訪經驗有助於瞭解現實運作的狀況，因為影響產的情形，有助於解決問題，最好同時也具備編輯經驗，或是製播相關的經驗，對新聞產製有一定程度的理解，更有助於工作執行。他更提出對編審的個性特質要求，因為作為新聞部最後一道防線的機制，除了邏輯必須清晰，明辨是非的態度，避免模糊不明的態度，而個人情緒的穩定度也非常重要，在遇到問題時可以保持穩定冷靜的立場處理，避免受到情緒影響。而所謂的新聞室規範，上層主要考量是考量滿足收視觀眾的需求，但編審則須符合相關法律和自律規範，編審需要在兩者間拿捏尺度，取得平衡。看主管和編審立場

## (二) 從編審(執行者)看新聞編審的人才條件

對於編審職務應具備條件，受訪的兩位編審同樣認為擁有 10 年以上新聞採訪線上工作經驗和良好的溝通技巧是必需具備條件。

薄資深編審認為因為具備成熟的線上新聞採訪經驗，有助於編審在處理民眾申訴問題的調查時，可從過往工作學習到的作業流程和經驗，來進行調查程序上每一個步驟應該要有的基本專業，並能藉由實際人與人互動採訪經驗，獲得查證工作的技巧與方式，這些技巧都可在自律工作中實踐應證，特別是具有一定資歷的成熟記者，除了過往豐富經驗可供參考，最好也能熟悉相關法規，因應各種法律規管的問題。另外要懂得溝通技巧，臉皮厚不怕挫折，因為臉皮薄就會做不下去。在面對不同人時要有不同因應方式，有時需要嚴肅，有時要活潑，因應不同記者和主管的各種個性軟硬兼施，就是要達到溝通目的。良好的溝通能力有時是

成功的關鍵點，並非僅從堅持編審(outsider)立場觀點，而是從建議被說服者(insider)的立場，以保護自己((主管或新聞同仁)，不讓事後麻煩找上身的論點去溝通，較具說服效果。除了熟悉所有相關的法條之外，也要了解過往判例裁罰的每一個個案內容，包括裁罰理由和裁罰案例相關法規依據，並以此來做有利說服的例證。

臉皮厚、膽子大，敢於向上建言，說該說的意見，不畏職務高低，以自己專業的態度和相對資歷來做必要的溝通說服，是編審這個角色應該要有的心理建設。

### 三、編審新聞室位階與自律工作執行成效關係

#### (一) 從總監(主管)看編審新聞室位階與自律工作執行成效關係:

兩位總監同樣認為位階會影響編審執行自律成效，建議設置在較高位階，方便執行守門機制，在組織層級上至少能與供稿主管位階平行，甚至更高，並僅對新聞部最高主管負責。但也都認為如何維持獨立的運作機制，才是自律工作執行成功的重點。

詹慶齡談到編審在新聞室的位階時做了巧妙的比喻，編審如同 NCC 一樣，應該是個超然獨立的運作機制，就管理層級視角來看，她認為新聞部不應該有任何人有權利去限制編審這個角色與功能，很難說要放在新聞室科層組織中的哪個位階，但建議編審的職級要放在較高階層才行，至少高於供稿主管之上，讓編審執行作業時具有階級上的優勢情境，方便「向下」去要求自律工作的落實。她同時指出管理層設立編審這個職務，就是代表著有不讓媒體逾越既定框架界線的立場，為了實踐這個想法與立場，就必須給予編審必要的支持，因此總監安排編審在組織位階仍然是一個重要的影響因素。

陳美華認為編審的位階的確會影響自律工作的成效，但如何放置會是一門學問，如果放在一般中階級位階，因為與大多數溝通對象平行，容易經常產生衝突，則難以執行業務，但放在這些中階級主管之上，似乎又難被這些主管接受，對自律工作執行增加困難度。因此如果希望編審能夠做到獨立超然的角



色，就應該放在一個超越新聞室組織外的獨立位置，例如放在總監辦公室的特殊位置，而不要放在新聞室其他的組織層級內，維持獨立第三者的角色，才有利執行業務。她建議編審在新聞室組織的位階，最好能與採訪中心供稿主管平行，只對新聞室最高主管負責。並且編審放在組織體制內執行自律工作較具約束力，實效性也較強，比放置體制外來得更具成效。

兩位總監一致認為除了較高的組織位階，有助於新聞編審自律工作執行，編審制度也應該如獨立機關一樣，不受其他人影響，在新聞室內只對總監負責，才能有較超然獨立的立場實踐守門工作。詹慶齡認為管理層在設立編審制度，就應該要對新聞自律的態度有所定見和立場，為了達成自律守門工作，就不應該受限於新聞室其他人的干涉限制，才能維持超然獨立的角色。但陳美華在訪談中提到，如果面對過於重視收視率的新聞室生態，容易損及編審守門人的角色與功能，不論編審制度是否能夠獨立運作。詹慶齡認為台灣目前商業電視媒體生態的經營和管理權並無明顯切割，新聞室自主運作容易受到外來因素干預，進而影響新聞專業意理實踐，編審的獨立角色也難以維持。

對於編審獨立自主機制，兩位總監認為除了組織內的結構問題外，另一個難題則是適合的優秀實務人才難尋，必須嫻熟媒體運作，並且有足夠正確的判斷力，才能足以面對並處理現在媒體生態中，各式各樣的複雜難題。詹慶齡談到如果編審是對某一個超然機關或委員會組織負責，才能確保其超然立場，這樣的自律問責制度比較能夠發揮功能，但由於在國外成功經驗較少，台灣目前的媒體環境生態恐怕也難以實踐。

## (二) 從編審(執行者)看編審新聞室位階與自律工作執行成效關係

兩位資深編審同樣認為新聞室的職務位階，確實會影響自律工作執行成效，在組織階層中若是高於採訪供稿主管位階，只對新聞室最高主管(總監)負責，應該較有利於自律工作執行。

薄編審認為位階是應該好好考量，編審並非是新聞室的配飾品，而是要能

實際發揮守門把關的功能，要與所有同仁做好溝通，避免新聞報導出現爭議，而引來民眾申訴，影響了觀眾的信賴度。他建議可以提高編審位階，像 TVBS 以副總監轉任總編審的位階，只對總監負責任，就是一個可供參考的理想安排，可減少不當干預，特別是遇到與同事爭議或衝突時，因為較高層級的組織位階有助於編審執行自律工作。

## 第二節 新聞室編審自律工作概況

### 一、總監和編審看新聞室編審自律工作

#### (一) 總監(主管)看新聞室編審自律工作角色與衝突

詹慶齡提到編審在新聞室工作，因為角色立場的不同，常常會面臨來自同仁的抱怨，而這些抱怨多是認為編審在「雞蛋裡挑骨頭」，但她認為由於在媒體服務的第一線新聞工作者較為資淺，雖然他們充滿熱情，卻相對容易忽略對新聞倫理該堅持的理念，若缺乏資深同仁給予的正確指引，比較難從內心建立新聞意理。而新聞編審正是落實新聞專業道德與倫理的監督與執行者，但由於雙方立場和基本認知不同，致使線上同仁與編審執行自律工作時容易產生衝突。她認為守護專業倫理是新聞編審這個工作最重要的任務，藉由對新聞內控自律實踐，來建構新聞場域內專業與道德倫理應有的框架。

陳美華認為編審新聞室發生溝通衝突確實存在，她提出這種組織內衝突不必然要刻意避免，有時工作上產生衝突，若能就事論事，同仁間反而更能釐清問題，找到癥結。她傾向支持編審自律機制，但面對同仁與編審之間產生新聞處理爭議，只要採訪主管對於採訪內容能夠提出足夠事證，並做出有效說服，同樣會被接受，基於考量新聞內容同時也具有公共利益的新聞性，即使未來面對可能的司法程序，也會站在新聞專業立場考量，堅持媒體善盡社會責任，做出持平裁決。

#### (二) 總監(主管)看主管(總監)角色的影響

在訪談中，兩位新聞總監一致表示自己就是新聞室最終裁決者，在面對爭

議時，也是最關鍵的角色，具有最終的決定權，對於新聞室的自律機制運作，也會站在尊重編審職權和維護新聞倫理的基準上作出考量。

兩位總監談到自己過去在新聞傳播領域所學專業意理和工作相關養成背景，都有助於對編審職務執行新聞自律工作的認同與支持。身為新聞部最高行政層級，負責在重大新聞和遇到爭議問題的情形時，基於總監職務必須做出裁決，拍板定案，總監自我的專業意理，就會是影響裁決的重要後設因素。

陳美華也提到任職新聞總監期間，看到頻道中的節目製作人面對承擔收視率的壓力，就可能會有一些衝撞律例界線的做法出現，面臨這些情況她會因為個人學習背景和專業理念驅使，而與製作人意見相左，因為她仍希望在自己管理的頻道能呈現出該有的良好品味，而非只迎合觀眾來爭取收視率。但面對現今的媒介生態，收視率被用來作為管理者運營是否成功的判斷標準，這的確也會影響新聞方向與內容。回顧當年在職期間，她個人因為偏向維護新聞專業理念，而將收視率放在新聞倫理規範之後，即使現今往回看，仍然會堅持原來立場，並支持新聞編審的自律工作。因為若是只為考量一時的收視率，犧牲編審自律守門機制的功能，忽略媒體應有的社會責任，從長遠來看反而可能失去觀眾的信賴感，傷害到媒體的形象。

兩位總監在訪談中同時提到，自己擔任總監時的角色與態度，都是認同新聞編審執行新聞倫理自律規範監督的工作，也會給予編審工作必要支持。她們也明白新聞部高階層主管對編審人員的信賴與認同行為，會影響編審自律工作的成效，因為新聞室其他較低階層的主管與工作人員，會在場域內觀察總監對編審人員信賴態度的表徵，進而影響自身行為模式，配合執行。組織高階層的行為態度取向，正是「新聞室社會化控制」的型態。

### (三) 編審(執行者)看新聞室編審自律工作角色與衝突

受訪的兩位編審同樣指出在執行自律工作時，新聞室內的溝通衝突是不可

避免的，這和文獻研究中多位曾任職守門業務的公評人所述狀況相符，衝突似乎是編審工作必然面對的風險。兩位編審提到出現爭論的主要關鍵多在於對「尺度」認知不同，特別是有關於法律解釋與執行上的模糊空間，在執行寬鬆與嚴格標準的層面發生不一樣立場的想法，最容易產生衝突，通常面對組織內較低階主管的溝通越常發生，而面對組織階級越高的溝通對象，則除了尺度問題，更多是「商業收視率的考量」，所有人也都會提出為何其他台同業尺度可以比較寬鬆，而自己卻得嚴守規範，畫地自限的質疑。面對工作上衝突，薄編審認為執行業務工作最常發生的衝突原因，還是來自於對法律尺度解釋的不同觀點。何興邦指出面對法律或倫理道德層面上，可能因個人解釋角度不同而存在模糊空間，若是其他競業新聞台，以較寬鬆尺度呈現內容，則較容易接受到同仁或主管對編審執行態度的質疑，而造成編審判斷時內心的困擾或衝突。另外，因為部分敏感新聞為搶播出時效，卻面對來自於編審預先審帶作業的守門機制，因此可能耽誤排播順序或比競爭台晚播出時間上延誤所導致的衝突，也常在新聞室內角力。

而一線新聞同仁相對年輕、充滿熱情，但缺乏或容易忽略對新聞作業守則應該有的認知，甚至缺乏新聞專業倫理，編審若以高新聞倫理道德標準嚴格執行，就必然會與同仁產生衝突。

#### (四) 編審(執行者)看主管(總監)的影響

面對不同總監時期的編審作業執行，何編審提出了一個新聞編審執行工作的「週期性」問題，通常面臨新聞室總監職位更換新人的時候，都會因為新人有新的做法，並且可能需要在新的職務上做出成績，在收視率上有較佳表現，而對新聞尺度會有較大開放的態度，編審在這個新人新政時期，都需要較大的說服溝通，而任職滿一兩年以上的總監，通常就會有個人的專業判斷，也都較傾向支持編審的建議。兩位編審認為工作未能有效執行的最大問題，往往就是被新聞室同仁忽略，不被重視，而且在審核作業機制上被蓄意繞過。特別是一線工作同仁和單位主管，由於角色功能的不同，形成作業時各自立場的差異，一線工作同仁（記者

或編輯)和單位主管站在想讓新聞「變得更好看」,往往可能不自覺觸犯甚至逾越規範界線,不願意尊重編審堅持守門人的角色,若各自堅持立場,互不退讓就容易形成衝突。而在面對新聞搶時效、收視率和追求安全播出的不同立場考量上,是日常最容易產生的衝突,薄資深編審認為衝突一定會有,但也一定要協調出一個結果,在安全播出和搶時效、搶收視的各自立場上,藉由溝通取得平衡點,才能降低新聞錯誤狀況產生的後續問題。

何興邦也指出商業新聞台為了爭取收視率,盡可能揭露各種訊息來滿足觀眾,但此同時,仍然需要面對不違反法律和倫理規範的考量,編審工作就是在執行訊息呈現適當與合宜性的把關,各自立場、目的不同,而這也是可能與同仁產生衝突的主因。因此面對衝突僵持,就會請具有最終裁量權的新聞總監來做最後決定。在面對與總監的說服溝通,除了藉由裁罰案例來加強說服效果,必要時也會徵詢法務同仁的專業意見,增加溝通的有利條件,當然這樣的效果最為顯著,畢竟面對可能的制裁與不確定能獲得收視率數字的情況相比,前者風險相對高出許多。薄征宇提到另一個影響自律工作執行成效的原因是員工教育訓練不足,這也是編審自律工作壓力來源的一個重要因素。因為許多可能觸犯法規個案,並非僅是因為對新的法律規範不熟悉,而是同仁(含主管)對基本的法律或倫理規範認知不足,致使問題產生。最佳的解決方式,就是安排教育訓練,建立正確的自律觀念,但由於新聞室非統一制式的排班工作時間問題,教育訓練時間難以統一安排,因此只能透過盡可能監看新聞播出狀況的方式補強,一遇到問題就立即要求修正,並且要讓同仁覺得編審無時無刻不在的壓力,讓每個同仁在自己崗位上做好自律工作。另外教育訓練不足的另一個主要因素是新聞同仁離職率高,人員快速更迭,往往無法接受完整的系統化課程,致使教育訓練不足,同仁將缺乏正確觀念的養成。

## 二、主管與編審看收視率與編審自律工作

不論從總監立場或是編審視角,四位受訪者在面對收視率與編審執行守門工

作時，同樣表達編審過濾不適當內容的自律工作執行，未必會影響收視率的想法，因為避免不適合甚至可能違反倫理規範所產生的負面影響，遠比搶收視率的短線操作來得重要。最重要的是可藉由思考不同新聞表現手法，以更優質的規畫報導內容，來取代可能涉及觸犯禁忌的問題新聞播出，一樣可以獲得收視率，甚至贏得好名聲。但在編審日常實際業務執行上，面對收視率議題產生衝突的狀況，四位受訪者也都提到在自己的工作崗位上，的確無可避免的直接或間接對新聞守門工作產生一定的影響，這是商業電視台一直以來難以迴避的生態難題。

面對收視率與新聞自律衝突狀況，詹慶齡認為過於重視收視率是病態的，一個新聞工作者自己寫好新聞稿是天經地義，如果要用踩紅線或極端作為來衝收視率，是與新聞價值倫理違背的，新聞可以做到有內容又好看才是真本事，若新聞工作者得靠踩紅線或極端作法才能讓新聞「好看」，而依此拿衝收視率去跟編審吵架，基本上並不合理，她認為收視率好的內容，並非一定要違背新聞原則和挑戰法律。不過她坦承新聞主管的確會面臨收視率壓力，每天對於增減 0.1 或 0.2 的收視數字都會錙銖必較，但對媒體應負的社會責任和社會大眾來說，這些數字並無太大意義，她更覺得搶收視率，不必然、也不需要靠違背新聞自律原則或挑戰法律規範來賺取。

陳美華坦言對商業電視台而言，收視率的確很重要，但因為編審自律要求，致使新聞少一個畫面，多一個馬賽克，與會不會導致少一個收視百分點，兩者之間未必是正相關的因果關係。基於考量新聞內容都應該是普級標準，且具有一定的媒體社會責任，所以應該重視新聞室自律機制，並支持編審發揮守門功能來落實品質管控。不可諱言，總監這個職務就要承擔新聞收視率與新聞自律兩者間可能產生衝突的壓力。

面對收視率議題是否會被拿來影響編審工作執行，何興邦提到當編審執行自律工作時，同仁不會隨便拿收視率來做溝通的壓力源，但是當衝突產生時，就容易被提及，只是身處重視收視率好壞的商業電視環境，長久下來也會對編

審執行審核工作時造成無形的心理壓力，擔心因為過於嚴格執行各項自律標準，如果面對第二天收視率可能呈現不佳結果，同樣會產生被牽連的責難壓力，間接影響了未來自律執行嚴格或寬鬆的尺度標準。

當收視率變成單位主管或是其他工作同仁，拿出來質疑編審執行工作過於嚴謹的衡量依據，對於這樣衝突處理上，薄征宇建議盡量從法律條文，配合被裁罰實際案例的狀況下來進行溝通說服，必要時尋求內部專業奧援——法務同仁意見的支持，提供作業同仁，甚至是裁決主管，做為最終裁核考量參考要件，可避免大部分的僵持局面。

### 第三節 編審實踐自律工作成功因素

針對編審如何能有效執行自律工作的因素，兩位編審依據過往工作執行經驗提出了幾項有助於實踐守門機制的重要因素。

#### 一、信賴與資歷

(一) 信賴：兩位編審訪談中提到在 104 年到 107 年的工作期間，來自上層主管總監的充分授權與支持態度，有助於新聞自律守門工作的執行，特別是面對與同仁間不同意見或立場相左時，總監傾向支持專業倫理規範的仲裁者角色，是守門工作成功最重要的關鍵因素。

兩位總監也相對應提到由於認同專業倫理的立場，所以會希望新聞室同仁製播新聞時能遵守倫理規範，因此對於編審執行自律工作時多給予支持的態度，同時也寄託編審代替執行對新聞品質管控，來分擔及減輕總監分身乏術的諸多工作壓力。對於編審過往的工作經驗、品格和在職場上的工作表現，也都是取得主管信賴與授權的主要因素。

陳美華認為編審是協助分身乏術的總監，為了做好新聞品質的管控，編審要能以自身專業和經驗，主動積極避免可能的問題產生，減少電視台被申訴的危機，因此編審是替總監執行新聞室守門工作，以一個全面性視角檢視新聞內容的重要角色，自然應該予以必要的信賴與授權。

薄征宇指出在 2015 到 2017 三年中，任職的總監們都能充分了解編審自律業務，也給予充分授權，即使遇到疑慮或爭議問題，也會主動徵詢編審專業意見，他也會適時提出意見和案例補充，指出可能的利害關係，給總監參考並做出裁決判准。藉由專業與尊重的互動溝通模式，累積對編審專業的信賴感，良好的相互信賴與互動，的確有助於自律成功的實踐。

(二) 資歷：何興邦提到自己受惠於新聞工作經驗和年資的優勢，有助於編審業務執行，特別是在面對較資淺的同仁時，過往的採訪經驗和對事情的分析說理，能做有效的說服。兩位總監也在訪談中提及，聘用一定年資具有經驗的新聞工作者來執行編審職務，絕對有助於自律守門工作的執行，除了足夠的工作經歷需求，訪談中兩位總監對於編審的稱呼並非直呼其名諱或職稱，而是以「薄哥」、「邦哥」等尊稱用語來表達敬重之意。同樣的新聞室日常溝通工作中，研究者觀察到同仁也多以「薄哥」、「邦哥」等敬語來做稱謂，而非直接使用辦公室內對職務位階，如「主任」、「副總監」、「編審」等職銜的慣用稱呼。特別是較年輕資淺的同仁，會更容易接收編審的建議與指導。電視新聞生態，對於資深前輩的尊敬，仍存在一定的職場潛規則。

## 二、良好的溝通技巧與人格特質

兩位總監提到在新聞室聘用編審時除了考量專業經驗外，良好的溝通技巧與人格特質也是必備條件，聘請品格操守值得信賴的編審人才，對於實踐高道德標準的守門工作執行是非常重要的，這樣才能呈現出較佳品質的內容。詹慶齡特別提到，編審同仁藉由良好溝通技巧達成自律工作成效，更是取得彼此合作信賴的重要因素。

在提升自律工作目標成效上，兩位編審都認為除了本身具備應該有的工作經驗，以及對法律條文、歷史案例的熟悉，新聞編審應該具有一個更積極主動的守門執行者特質，而非消極的過濾者。在每次的新聞編採會議上，從規劃新



聞開始就要針對有疑慮的新聞議題，提出預警式建議來防範於未然，避免等到新聞產製完成後發現問題才來溝通處理，這樣更能提高守門機制執行成效。薄征宇更不諱言編審除了在新聞場域內的叮嚀監管，就算回到家也會監看新聞，並在發現問題後立即通知改善，讓同仁知道時時刻刻有人監督，不能鬆懈。

在溝通說服技巧方面，兩位編審都提到面對來自同仁或組織壓力時，自己必須有所堅持，不輕易屈服，才能達成目標。當與同仁意見相左形成硬碰硬的情況時，更需要有靈活的鬆緊彈性技巧。何興邦提到可善用溝通技巧，包括在面對可能觸犯自律規範的報導內容，若是能以站在保護同仁權益角度思考，提醒同仁避免因為不當報導，而招致個人遭受司法控訴潛在威脅的說服方式，通常會比提出報導內容觸犯法規警示，來得更具說服效果。

薄征宇談到對於部分法律解釋上有模糊空間的爭議問題，他會設定高中低的彈性標準，當作衝突溝通時可妥協的條件，但仍然會堅持法律底線是最低的執行標準，不能退讓。他提出編審需要保留靈活和彈性的處理技巧，有時嚴肅，有時活潑輕鬆，因應不同對象，包括各記者、主管或是總監，不同的溝通對象需要運用不同的技巧搭配，來達成工作目標。

詹慶齡說到自己在任職期間，由於和編審自律守門立場一致，加上兩位編審都是經過嚴格篩選的資深新聞人，在經驗和人品方面都是優秀人選，對於如何不違反新聞法令限制也都有足夠的專業知識和溝通處理技巧，特別是經過數次編審主動攔截不當內容的成功守門工作案例，避免了公司可能被檢舉申訴，陷於危機的處理表現，更讓她增加對編審執行自律工作的信賴與支持態度。

### 三、適時引借外部專業意見

兩位編審和總監提到，由於編審與新聞室同仁長期因立場不同進行溝通時極有可能產生角色衝突，此時若能善用自身衝突角色以外專業論點來做說服溝通，通常成效較大，甚至可避免潛在的可能衝突，因此在面對爭議事件討論時，都會參考過往案例或是徵詢外部法務意見，另外，也可經由「衛星電視自律

委員會」討論過的爭議新聞處理結論，適時引進新聞室作為參考，或是將共同的新事件自律議題，置放在群組通訊社群內討論，經過各家電視台編審共同商議後的共識論點，藉此形成外部環境壓力，這樣也比單一的自家內部編審意見，更容易被新聞室同仁接受為其他電視同業共同標準作業執行依規。

何興邦提到藉由法務專業觀點，通常有助於向下溝通，與向上說服的效果。此外，引用過往主管機關的裁罰案例，來做舉證說服，特別是針對擁有不同立場觀點的僵持時，更容易獲得認同。

#### 四、 建構尊重編審自律守門的新聞室環境

陳美華認為身為新聞室最高主管，總監的價值判斷標準和行為態度會直接影響新聞室工作同仁，如果總監認為編審制度只是參考，大家也都會忽視編審守門角色，導致新聞製作上容易觸犯禁忌。因此，最高主管對於編審態度上的信賴與支持，才能有助於編審工作執行。而在 105 到 107 這三年中，兩位編審並未遇到與總監直接衝突的經驗。在面對總監處理爭議事件，不支持編審初提意見時，如果是明確的法律規定，編審會引介外部專業意見來做說服，力爭到底。然而兩位編審也明白表示，最終裁量仍在總監職權上，但他們也會嘗試找到可溝通說服的論點，建構自律守門防線，並期望獲得具有影響力角色的總監認同，將其守門防線標準，設定為新聞室同仁共同遵守自律的規範。

編審們提到面對不同性格總監，在處理相同案例或適法性解釋都會有其彈性處理思考方式。堅守不逾越法規界線的因應標準，藉由外部專業意見或組織團體力量來協助達成自律目標，搭配引用過往處罰案例是最具說服效果或避免衝突的溝通方式。何興邦提到通常新上任的總監，會比較容易受到收視率數字的影響，對新聞內容守門標準偏向較寬鬆的態度，但在任職超過一年以上，則會因為各種實際裁罰案例而有所改變，較有利於自律守門工作溝通與執行。

## 第四節 小結

根據訪談資料與文獻回顧，歸納分析五點如下：

一、影響層級圖中「個人」(individual)並非都是被動的接受者角色，可透過主動式的計畫性操控，產生影響並形塑環境，達成預期目的。從訪談中編審在新聞場域內，面對各種工作問題時所採取層級影響論的基礎單位「個人」(編審)在面對新聞室衝突時，會以個人或引進外部專業意見，來做主動溝通的說服者，改變原本環境，試圖達成自律工作目標。加拿大 CBC 第六任公評人 Jack Nagler 認為自律守門人對工作內容的堅定信念，與良好的溝通技巧，同時以專業作為後盾，才能進行更有效的自律工作實踐。

二、組織高層決策並非單向不可逆，學者許文宜提到有關新聞自律實踐，「決策者『濾網』偏向」致使在考量收視率狀況下，媒體有其「能」與「不能」的雙重標準模式。因此面對階層壓力，編審藉由溝通說服技巧產生影響，將「不能」改變成「能」的決策，考驗編審執行能力。研究個案的編審，從自身或是外部專業意見形成有效的說服，進而影響決策者態度，達到實踐自律成效。

三、新聞室社會化控制所形成影響，未必是只能上對下或是負面影響，透過技巧善用溝通說服，也可產生正面的影響力。社會學家 Warren Breed 提出「新聞室社會化控制」中組織成員會在無形中聽其言、觀其行，自行揣摩上意，自然去順應領導主管階層所制定的新聞室編輯政策與態度偏好，這些已成為新聞室隱形的潛規則。但編審懂得透過向上的逆向說服過程，影響決策者的裁核，並與最高決策者(總監)在新聞場域內共同建立專業意理氛圍，亦可形塑「新聞室社會化控制」下自律問責的正向工作環境。另編審向下執行工作，也會保留部分空間作為彈性，以利於守門工作目標實踐，讓「新聞室社會化控制」成為可形塑性有自律實踐的場域環境。

四、衝突未必是壞事，包容良性的新聞室工作溝通衝突，也能帶來正面的結果。

《芝加哥論壇報》公共編輯 Don Wycliff 描述新聞守門人職位是屬於「一個尖銳

的批評者」(a sharp critic)，編審在執行守門工作時，面對與新聞室內同仁間難以避免的衝突，未必只能負面思考，當事人若以正面思維處理問題，也可能藉由衝突朝向良性方向發展，而非只能負面結果。而世界公評人組織 ONO 形容編審執行實踐自律是「新聞編輯室中最孤獨的工作」，新聞編審從業人員也必須做好心理準備當一隻「新聞室警示的烏鴉」，正如同加拿大 Ryerson 大學新聞學教授 Jeffrey Dvorkin 形容新聞公評人既是新聞室內倫理的啟動者，也是揭陋除弊的烏鴉，而這隻烏鴉也該懂得如何包容並化解衝突成為轉機。

五、提升編審在組織內位階，有助於自律工作實踐，但更重要的是最高管理者能給予支持，並維持編審更獨立超然的立場，更有利於新聞室自律機制成效實踐。新聞公評人典範 Michael Getler 生前提到這項職務應該是在不受新聞室管理階層干涉下，立足閱聽人和新聞人之間，取得平衡與處理事件的位置，做出獨立的評估。加拿大 CBC 在設置新聞守門人「價值和道德專員」(Values and Ethics Commissioner)職務時，專員只向 CEO 直接負責並報告，以確保道德專員在組織層級上的獨立性和中立角色。因此避免組織層級對於編審執行新聞自律工作的過多干預，思考提升編審在組織的位階，保障其更多獨立自主的權責，更有助於守門工作的實踐。

## 第五章 結論與建議

### 第一節 研究發現與建議

此次研究從訪談中歸納分析出新聞室編審執行自律工作成功的可能因素，除了來自編審的個人基本條件外，新聞室的組織階級和決策者態度，以及場域內共同的守門理念，皆是影響執行成效的重要因素。對應 Shoemaker and Reese 的「五層級影響理論」圖，處於這些影響互動關係最基層核心的「個人」，並不盡然只能是受其他因素影響的被動接收角色，個人(編審)可從自身職務發揮主動角

色影響其他人，甚至改變組織環境。而從「新聞室社會化控制論」中討論的，組織是透過層級的壓力影響個人，將組織的價值觀或目標，內化成個人行為依規的過程，形成組織層級上對下的影響，研究也發現階級較低的成員，也可藉由專業意理和適度引進外部環境壓力，建構有利情境，進行內部更有效的說服，形塑逆向新聞室社會化過程，達到個人預期建立的組織價值觀與目標。

從四位受訪者的執行者(編審)與決策者(總監)兩種組織角色分析訪談內容，歸納中天新聞台在 3 年期間能夠實踐新聞自律零裁罰紀錄的成功要件，藉由下列方式來建構理想的新聞室社會化環境，有助於自律機制實踐。

### 一、專業與倫理建立信賴的場域價值

如同媒體提供可信賴和高品質訊息內容，對閱聽眾形塑的被信賴感，在最高決策管理者的認知中，編審人員突破組織層級讓自律工作執行成功的關鍵因素，除了基於編審過往成功工作經驗所建立起來的信賴感之外，編審對於現在的工作也能具有突破傳統框架的創新性思維模式，並經由實踐後所產生的良好執行成效，更加提昇自己的可信度，來達到影響溝通說服的效果。編審職務必須具備相關法令及規範的靈活解釋能力，熟悉相關案例，並且能夠適時、適度的引用，這樣在說服上才会有比較大的效果與正面回饋。對於同樣受過新聞專業意理訓練的工作夥伴，更能藉由共同認可的價值，找到相同的價值觀，從而建立彼此的信賴關係。

### 二、資深與專業是一道「護身符」——個人對組織的影響

電視新聞編審(公評人)的聘用大多由較資深媒體人擔任，加拿大 CBC 聘用的六位新聞公評人都是曾經在 CBC 服務過的資深媒體人，2019 年甫上任的第六任公評人 Jack Nagler，更是擁有將近 30 年新聞工作經歷的資深員工，相當嫻熟媒體內部運作。除了因為具有一定的新聞資歷與經驗，在新聞圈仍存在對於前期資深同仁的尊重倫理，並且普遍存在於場域潛規則中，因此即使管理者面對位階低，但較資深且年長的編審人員，也會予以一定的職場尊重。訪談中的高階管理者對於新聞室內層級較低的資淺和資深同仁，在溝通管理上雖然有不同的心理與行動

實踐呈現，其關鍵點仍在層次影響論的核心單位「當事人」(individual professional)——編審——對工作內容的堅定信念，與良好的溝通技巧，同時以專業作為後盾，才能進行更有效維護自律工作的實踐。毫無疑問地，新聞場域尊敬「資深」前輩的潛規則，成功的成為編審人員執行自律守門工作的一道絕佳護身符，編審的「資深」與「專業」條件建構了自律機制實踐的有利環境。

### 三、借助專業外力，可增加說服溝通成功 — 從外部影響內在環境

編審在說服溝通的過程中，即使同樣引用專業法規、案例、裁罰紀錄，或是藉助外力——法務專業來作說服，其成功與否也會與溝通引導模式有密切關係。訪談中，不論編審或是管理階層同樣對僵化於規則的禁令模式，表達出成效較差的看法。反之，對於能同時提出避免觸法，並找出可行且創新的建議作法，或是站在同仁立場，提醒避免新聞播出後可能惹禍上身的麻煩分析，都能更有助於自律工作的順利執行。編審倘若能將過往工作累積的經驗，轉化在現有工作上，並能站在中立角色，也有助於取得同僚間的信賴度，有利於工作執行。然而在面對處理無明訂的規範標準，此時僅能由個人做出新聞事件判準，之後若面臨其他媒體同業在相同新聞事件執行時，未必遵行相同嚴謹標準，而呈現出較寬鬆尺度內容，則易被同事質疑而影響信賴度，對後續工作執行容易產生變數。

### 四、媒介生態競合壓力——競業間的共識溝通——從外部影響內在環境

Shoemaker & Reese 提出的層級理論，認為新聞媒體無法脫離整體媒介生態環境，獨自孤立運行，外在因素仍然會影響組織內部運作，這對新聞室內的守門工作產生直接或間接影響。由於新聞事件發生的時空背景不同，面對遊走在法規邊緣的判準，甚至無前例可循的案例，往往也會困擾編審和管理者執行自律標準的決定，以往多是同一新聞室內的組織成員和編審在製作或播送前共同商議，取得共識以形成共同判準，但偶有出現播出後與同業產生落差，且居於劣勢形成不安的狀況產生，特別是在沒有過往實際案例可供參考的新聞上，面對這種情況，編審們會藉由 STBA (衛星電視新聞自律委員會) 同業通訊社群(LINE)線上討論

區，針對新議題集結大家共同商議的結論與建議方向，做為新聞室內部溝通說服的有力依據。

## 五、新聞室衝突未必是壞事，藉由衝突找到問題癥結

新聞守門人的典範 Michael Getler 和傳播學者 Ben Bagdikian 都提出了守門人在工作場域不可避免的衝突性，而這些衝突可能導致專職守門人制度失敗的原因。擔任加拿大《星報》公共編輯 Kathy English，以及《衛報》讀者編輯 Siobhain Butterworth 都點出了這個工作角色上的衝突造成在內外環境都難以被認同的處境。Kathy 在任職八年後提到，這個工作無法取悅每一個人，只能依據所堅持深信的公平原則來努力。也由於守門人常以閱聽眾「代表」甚至是「律師」的「outsider」權威視角，在檢視新聞場域內的記者工作問題時，將所扮演代表閱聽眾的權威角色引入而形成衝突立場，但新聞室內的公評人主要的職責在於藉由「說服」實踐自律。新聞室內因任務而有不同角色立場，工作溝通衝突難免發生，在堅守新聞專業倫理思維，藉由良好的處理方式和對話來做溝通，將衝突變為找出問題的良性必要之惡，可以更直接面對問題，只要藉由良善溝通，就可找出癥結，進而更有效解決問題。

## 六、獨立運作的編審制度

從訪談中四位受訪者都認為提升編審在組織位階，有助於編審自律工作執行成效，而兩位總監對於編審的看法與態度，確實會影響編審自律業務執行。William Babcock(2012)提到由於新聞守門人機制，無法獨立於組織體制外運作，容易受到管理階層行政裁量權的干涉，而這也是美國公評人制度失敗的主要原因之一。因此為了維護編審守門機制正常運作，較要維持其不受干擾獨立運作模式，減少新聞場域內不必要的層級影響。因此最好從制度建立，安排編審在組織中的較高層級位階，以及最高主管的信賴行為態度，來強化編審守門工作執行成效。

## 七、編審自律機制不是收視率的絆腳石

良好的編審執行自律守門機制，能確保新聞內容品質，避免因拚收視率而趨

向劣化的惡性競爭循環。研究中總監和編審都認為內部自律機制，不但可以提醒避免製作不當新聞內容，也能促使組織產生不同思維，來建構符合規範的優質新聞呈現，間接引導品質提升，建立閱聽受眾對媒體的信賴感。

## 第二節 研究討論與省思

近年來廣電事業主管機關 NCC，要求各新聞頻道落實編審制度作為新聞室內部自律的問責機制，但從本次研究分析唯一的成功個案，執行守門成功原因，並非僅藉由聘用或設置「編審」人員即可達成自律成效。藉由 Shoemaker & Reese 的層級影響模式，看見編審因為身為組織中之成員，在組織層級生態環境中執行守門工作所受到的影響。雖然「編審」個人仍是自律守門的重要執行者，但組織決策者的態度、新聞室內在和外部環境對守門機制的影響，以及許文宜指出的自律機制在「組織內層級」(Media organizations level)和「媒體流程(常規)」(Media routines level)都是建立新聞室守門機制，必須考量的重要環境因素。

從文獻回顧顯示國內 7 家主要衛星電視新聞台，自配合 NCC 歷屆評鑑和審換照會議決議，設立編審職務執行新聞自律工作以來，業者已從早期存疑且消極的態度，到現在各衛星電視新聞台都已積極落實編審自律制度。但從 NCC 公布近年電視台被裁處紀錄看來，外界對編審守門機制成效似乎仍覺得有不足之處。儘管如此，仍然有成功個案可供研究，從中梳理有效實踐的影響因素。分析成功個案訪談資料所得內容，對照 Shoemaker & Reese 階層理論的影響層面，發覺來自組織上層級的單向決策影響，並非不可逆，而是可透過不同溝通技巧來達成由下而上，反向改變或影響居上位管理階層的最終決策。同樣的「新聞室社會化控制論」中管理階層形塑的組織態度影響，也可由新聞室內較低層級的工作人員，藉由溝通說服，進行逆向的影響效果。訪談過程中可看出，這仍需取決於新聞室



場域內上、下層級共同建立在一定的信賴基礎上，透過溝通互動的過程中逐漸形成。而這不僅是組織決策者需要具備的「有容」和「信賴」態度，更取決於不畏權威而願意進言的較低層級人員秉持個人專業意理，面對可能的衝突不畏權勢，進行向上說服溝通。

Shoemaker & Reese「媒介組織階層」(Organization level) 和 Warren Breed「新聞室的社會控制」(Social control in the newsroom)，同樣都指出在組織結構中，上位管理者通常都扮演了最終影響或引領風向的關鍵角色，McManus 也提出因為管理階層對新聞室內部人員的作業有較多的主導與干涉權，進而影響新聞產製品質與內容。但在新聞室結構中的階層的上與下、各平行單位之間的互動過程，並非只有上對下裁決或命令的結果，階層較低的工作人員，面對可能出現的裁決誤失或潛在風險，仍可尋求不同的「輔助方式」完成任務目標。正如兩位資深編審面對衝突時，藉由過往業者付出極大代價的裁罰案例，或是透過諮詢法務同仁的法律專業背景意見來做背書，進行對上或他人的說服溝通，以確保工作順利執行，這些作為比單純陳述個人判準說詞，更容易進行說服溝通，達成目的。

在 Shoemaker 提出層級理論影響內容產製守門的五個環節中，除了各層面的交互影響並非都是獨立存在的變相數，訪談中也發現圖表中最核心基礎單位「個人」，也並非只是被動的接收者，個人可透過有計畫性的，將欲產生的影響效果主動導入新聞室，進行形塑「新聞室社會化控制」目的式的運作，形成可能達成預期影響行為目標式的效果出現。新聞室社會化的形塑，並非只能由決策者由上而下的態度為唯一影響源，在一個能尊重並接收不同意見的新聞場域中，這樣的社會化過程，是可從來自各個同仁多元意見共同形塑建構的，新聞編審亦可藉由良善溝通與教育方式，善用自身經歷、專業，以及外部正向力量，建構尊重新聞自律的專業倫理新聞室環境，更有利自律工作的執行。而對照學者許文宜提及，檢視電視台新聞的「編審流程」及「倫理道德」實踐是顯現「內控失靈」的結果，那麼從教育基本著手改善新聞從業人員倫理與道德的專業意理，或許是實踐新聞

自律守門工作的扎根作法。

因此，如何建構一個整體性的媒體問責場域生態，是在建置「編審」守門機制時必須被同步思考的，因為必須認清「編審」的確是在執行「新聞守門」工作，但「編審」並不同「新聞自律」絕對被實踐，新聞場域人事層級與環境的形塑，仍然是影響自律實踐成效的考量因素。期望未來主管機關或電視媒體在制定編審機制，或自律成效評估的工作上，不能只是單純的設置或聘用要求，而是要對新聞室環境各種因素予以考量，包含對組織決策者、新聞室自律觀念建立等作出全面的規畫，才能使新聞自律守門機制完備，並且得以更有效的實踐。

### 第三節 研究限制與建議

本研究僅就國內唯一在連續三年評鑑期內無違規裁罰紀錄的新聞台作為研究主體，因此受限於單一個案，僅就個案中無違規紀錄期間之工作人員進行訪談研究，未對同期間其他違規紀錄業者，進行相對應的比較分析，並無檢視整體電視媒介生態全貌。

此次研究，調查了解 7 家主要新聞衛星頻道，設置編審人員和職稱狀況，與先前文獻和研究調查顯示已有所變動，顯示編審制度，已在不同的新聞室內產生演進改變，是否與外在的媒介生態變化，以及各新聞室因應不同環境的影響因素，經馴化後有所變動。謹以此研究拋磚，期許後續相關研究能有不同思維，和更全面的研究調查，來建構台灣電視新聞編審生態的真實樣貌，並提供廣電事業主管機關和業者健全編審自律機制的參考。

## 參考文獻

### 一. 中文文獻

- 王心武 (2010)。《媒介生態視域下的新聞公評人制度探析》。
- 王亞維、陳百齡 (2011)。《電視媒體製播新聞問責機制研究》。
- 王亞維 (2012)。《電視媒體問責起源與發展—論國內外制度理論與實踐》。
- 王洪鈞 (1967)。〈發展中的中國新聞自律〉，《新聞學研究》第一期，頁 150-156。
- 王建雄 (2008)。《新聞自律機制—台灣電視媒體建立公評人制度之可行性分析》。
- 王雋菁 (2016)。《網路即時新聞對電視新聞工作者之影響》。
- 王泰俐、周慧儀、羅文輝 (2010)。〈台灣國際電視新聞的小報化〉，《傳播與社會學刊》，(總)第 13 期，頁 75-108。
- 石麗東 (1991)。《當代新聞報導》。台北:正中書局。
- 朱晶晶 (2007)。《加拿大媒介自律研究》。
- 李月華 (1984)。〈加拿大的廣播電視〉，《新聞學研究》第三十三期，頁 417-436。
- 李彬 (2009)。《全球新聞傳播史-公元 1500-2000 年》，北京:清華大學出版社
- 李瞻 (1983)。《世界新聞史》，台北:三民書局。
- 何吉森 (2013)。《參考各國機制 實踐三律共管之「民主參與式」共同管制政策的落實》。
- 谷玲玲、林維國 (2017)。《電視使用行為及滿意度調查報告》。
- 林庭瑤 (2007 年 09 月 12 日)。〈媒體訂自主公約 設公評人〉，《中國時報》，第 A5 版。
- 林照真 (2011)。《收視率的宰制：台灣媒體代理商與電視頻道業者權力競逐之研究》。

- 林照真 (2007)。《收視率新聞學：台灣電視新聞商品化》。
- 林維國、鄭宗記、吳永乾 (2014)。《電視使用行為及滿意度調查報告》。
- 洪貞玲 (2006)。〈廣電管制與言論自由—從衛星電視換照爭議談起〉，《廣播電視》，第 26 期，頁 51-75。
- 胡元輝 (2013)。〈追求真實與公眾信賴—新傳播科技所沒有改變的命題〉，《傳播研究與實踐》，3 卷 1 期：頁 1-12。
- 胡元輝 (2008.12.12)。《創設公評人 誰願跑第一？》，取自：  
<https://www.feja.org.tw/40386>
- 胡元輝 (2008.12.12)。《新聞公評人不死，只是凋零？》，取自：  
<https://www.feja.org.tw/40387>
- 胡元輝 (2013)。〈追求真實與公眾信賴--新傳播科技所沒有改變的命題〉。  
《傳播研究與實踐》，頁 1-12。取自：  
<http://www.mediawatch.org.tw/sites/default/files/Pursuing%20Truth%20and%20Public%20Trust.pdf>
- 胡文棟 (2017.03)。《立法院法制局議題研究》，取自：<https://goo.gl/v3zzyF>
- 徐志明 (2004)。《我國新聞自律制度之研究》。
- 涂智翔 (2010)。《公民參與傳播負面內容監理機制之研究》。
- 唐士哲 (2005)。《在速度的廢墟中挺進：電子媒介新聞的唯物批判觀點》。
- 張可婷譯 (2010)。《質性研究的設計》，台北：韋柏文化。(原書: Uwe Flick [2007]. *Deisining Qualitative Research*. Thousand Oaks, California: SAGE)。
- 張詠華譯 (2009)。《大眾傳播通論》，上海:復旦大學。(原書: Jay Black ; Jennings Bryant ; Susan Thompson [1998]. *Introduction to Media Communication*. New York , NY : McGraw-Hill )
- 張錦華等人 (2009)。《電視新聞收視質指標建構及量測計畫》。

- 張耀仁 (2009)。《新聞自律，抑或落井下石：從 TVBS 「黑道嗆聲光碟事件」析論媒體批評在台灣》。
- 許文宜 (2008)。《從新聞產製「階層模式」再探自律困境與機會》。
- 許倩 (2004.10)。〈美國新聞公評人制度的歷史和現狀〉，《新聞記者》，取自：  
<http://xwjz.eastday.com/eastday/xwjz/node33668/node33670/userobject1ai547793.html>
- 翁秀琪 (2008)。《公共媒體如何問責：以台灣的公廣集團為例》。
- 袁袁 (2004)。〈新聞公評人的譯法〉，《新聞記者》2004 年 第 12 期，頁 45
- 陳依孜 (2009.06.26)《媒體享新聞自由 需負自律責任》，取自：  
<https://www.feja.org.tw/36489>
- 陳炳宏 (2005.09.03)。〈不要再訂自律公約吧〉，取自：  
<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20050903/2023673/>
- 黃能揚 (2009 年 7 月)。〈人人都該是公評人，正如人人都該是記者... 〉，《公共電視策發部研究》。
- 馮建三等譯 (1998)。《傳播政治經濟學—再思考與再更新》，台北：五南（原書：Vincent Mosco [1996]. The Political Economy of Communication. Thousand Oaks, California: SAGE）。
- 彭武順 (1984)。〈日本的廣播電視〉，《新聞學研究》第三十三期，頁 437-460。
- 蔡文書 (2006.06.20)。〈日本政府不同時期新聞政策的分析〉，取自：  
<http://media.people.com.cn/BIG5/22114/52789/66887/4509993.html>
- 賴子歆 (2015)。〈簡析《衛報》信託所有權之治理模式〉，《傳播文化與政治》第一期，2015 年 6 月，頁 143-166。
- 賴祥蔚 (2006)。〈新聞自由的臨摹與反思〉，《新聞學研究》第八十七期，頁 97-129。
- 劉昌德 (2007)。《民主參與式的共管自律—新聞自律機制之回顧與再思考》。

- 劉旭峰 (2006)。《收視率萬歲—誰在看電視？》。台北：印刻出版社。
- 劉幼琍 (2012)。《自律、共管與公評人：媒體問責制度的建構與實踐》。
- 簡旭徵 (2010)。《公民社會夥伴關係運用—NCC 傳播內容監理策略個案研究》。
- 羅世宏、管中祥、洪貞玲、鄭國威 (2006)。〈監督傳播管制機關 NCC：傳播政策公民監督與 審議機制的能與不能〉，《中華傳播學刊》。第十期，頁 55-85。
- 蘇蘅 (2015)。《台灣新聞媒體公信力研究》。
- 蘇蘅 (2018)。〈新聞專業的新視野：媒體實踐與台灣的問題〉，《Journal of Communication & Culture》 No.17，頁 16-51。
- 萬文隆 (2004)。〈深度訪談在質性研究中的應用〉，《生活教育月刊》，2004 年 05 月，三十七卷 第四期，頁 17-23。
- 臧國仁 (1998)。《新聞報導與真實建構：新聞框架理論的觀點》。
- 羅苑韶 (2016.11.16)。〈後真相概念〉，《中央社》，取自：  
<https://www.cna.com.tw/news/ahel/201611160411.aspx>

## 二、外文文獻

- Alison Flood (2016.Nov 15). Post-truth' named word of the year by Oxford Dictionaries Post-Truth, The Guardian, Retrieved from <https://en.oxforddictionaries.com/definition/post-truth>
- Bill Orme (2015). 〈 *United States: Media self-regulation: A questionable case of American exceptionalism?* 〉 ,Ethical Journalism Network , Retrieved from <https://ethicaljournalismnetwork.org/resources/publications/trust-factor/united-states>
- Claude-Jean Bertrand (2000). M\*A\*S Media accountability systems.
- David Shedden (2015, MAR. 27). *Today in media history: in 1947, the press reported on the Hutchins Commission report*. Retrieved from <https://www.poynter.org/reporting-editing/2015/today-in-media-history-in-1947-the-press-reported-on-the-hutchins-commission-report/>
- Denis McQuail (1997). Accountability of media to society-principles and means.
- Denis McQuail (2005). Publication in a free society: the problem of accountability. *Comunicação e Sociedade*, vol. 7, pp. 235-255.
- Dentsu Inc. (2019.Feb.28). 〈 *Advertising Expenditures in Japan Totaled 6,530.0 Billion Yen in 2018, Up 2.2% Compared with 2017* 〉 Retrieved From:<http://www.dentsu.com/news/release/pdf-cms/2019023-0228en.pdf>
- Denis McQuail (2010) . *McQuail's Mass Communication Theory* (6th edition)
- Donald T. Mogavero (1982).*The American Press Ombudsman. Journalism Quarterly*, v59 n4 p548-53,580 Win 1982
- Evan Ruth (2000) , *Media regulation in the United Kingdom*, Retrieved From <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/uk-media->

regulation.pdf

Hilligoss, Wade B. (2014). *The Diminishing Role of the Ombudsman in American Journalism.*"

Huub Evers (2012). *The news ombudsman: Lightning rod or watchdog?*

Jeffrey A. Dvorkin (2004.December 07). *Is the Ombudsman going soft on NPR?* , Retrieved from

<https://www.npr.org/sections/publiceditor/2004/12/07/4207221/is-the-ombudsman-going-soft-on-npr>

JEFFREY A. DVORKIN (2006.January 31). *Does-an-ombudsman-do-any-good?*

Retrieved from

<https://www.npr.org/sections/publiceditor/2006/01/31/5180984/does-an-ombudsman-do-any-good>

Jonh H. McManus (1994). *Market-Driven journalism : let the citizen beware?*. California, Thousand Oaks:Sage.86 , 79 , P.108.

Jonh H. McManus (1992). *Serving the Public and Serving the Market: A Conflict of Interest?* December 1992,*Journa accountability*

John W. Dimmick (1978). *Levels of Analysis in Mass Media Decision Making: A Taxonomy, Research Strategy, and Illustrative Data Analysis.*

Karine Barzilai-Nahon (2008). *Gatekeeping: A critical review*

Kimiko Akita, Rick Kenney ( 2016 ). "What's a newspaper ombudsman?  
*Notes on a cross-cultural debate*"

Leveson Inquiry Team (2012.03.27). "The Case for a Media Ombudsman "

Margaret Sullivan (2018.11.29). *When Fox News staffers break ethics rules, discipline follows — or does it?*, Retrieved from

<https://www.washingtonpost.com/lifestyle/style/when-fox-news->



staffers-break-ethics-rules-discipline-follows--or-does-  
it/2018/11/28/02a11b98-f32a-11e8-80d0-  
f7e1948d55f4\_story.html?utm\_term=.c7ec85727011N

Masami Ito (2011). *Broadcasting in Japan: Case-studies on Broadcasting Systems*

Mike Feintuck & Mike Varney (2006). *Media Regulation, Public Interest and the Law*

MURAKAMI Seiichi (2009). *NHK Broadcasting Studies-Stipulations on Programming In The Broadcast Law:The Intersection of Japanese and GHQ Agendas*

Neil Nemeth (2003). *News Ombudsmen in North America: Assessing an Experiment in Social Responsibility*

Nicholas Russell (2006). *Morals and the Media*, 2nd edition: Ethics in Canadian Journalism, p.231

Pamela J. Shoemaker, Martin Eichholz, Eunyi Kim, and Brenda Wrigley (2001). *Individual And Routine Forces In Gatekeepng*, AEJMC Quarterly, VoI. 78,No.2 VoI. 78,No.2

Patrick Ferrucci & Chad Painter (2016). *Market Matters: How Market-Driven is 'The newsroom'?*

PBS Ombudsman (March 27, 2017).*The Mailbag: When Interview Subjects Can Be Seen as Stereotypes Michael Getler* ,Retrieved from:

<http://www.pbs.org/ombudsman/home/>

Ralph S. Brown Jr. (1948). BookReview: *The Commission on Freedom of the Press*, Yale Law School , Abstract retrieved from :

<https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3748&context=>

fss\_papers

Ralph Negrine (2013). *Cable Television and the Future of Broadcasting*

Robert M. Hutchins (1947). *A Free and Responsible Press*

Shoemaker & Reese (1996). *Mediating the Message: Theories of Influences on Mass Media Content*

Siobhain Butterworth (2008.Mar 31). The readers' editor on ... self-regulation and reputation management, *The Guardian*, Retrieved from

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2008/mar/31/pressandpublishing>

Siobhain Butterworth ( 2009. July 27) .Beyond right to reply: how we set the record straight, *The Guardian*, Retrieved from

<https://www.theguardian.com/sustainability/readers-editor-reply>

Takeshi Maezawa (2000). *The Controversy Over The Origins And Functions Of Ombudsmanship* "Communication Science" No. 11, Vol. 5, Jan. 2000.

Wade B. Hilligoss (2014). *The Diminishing Role of the Ombudsman in American Journalism*.

Warren Breed (1955) . *Social Control in the Newsroom: A Functional Analysis*, *Social Forces*, Vol. 33, No. 4 (May, 1955), pp. 326-335

William Babcock (2012). *Media Accountability: Who Will Watch the Watchdog in the Twitter Age*

### 三、線上資料

新聞公評人(ONO)組織 ( Organization of News Ombudsmen ) , 取自:

[www.newsombudsmen.org/](http://www.newsombudsmen.org/)

國家通訊傳播委員會(2019)。《NCC 傳播內容申訴分析報告》，NCC，取自:

[https://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site\\_content\\_sn=2606&is\\_history=0](https://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=2606&is_history=0)

房業涵 (2018.05.06)，臉書，取自:

[https://www.facebook.com/menafangofficial/?ref=br\\_rs](https://www.facebook.com/menafangofficial/?ref=br_rs)

讀賣新聞官網，取自: <https://info.yomiuri.co.jp/group>

NBC and CBS Reduce Role of Self-Censors (1988.AUG 20). Retrieved

from <https://www.nytimes.com/1988/08/20/business/nbc-and-cbs-reduce-role-of-self-censors.html>

PBS Ombudsman ,*History of the role at PBS, PBS Org.* ,Retrieved from

<https://www.pbs.org/ombudsman/mission.html>

The Scott Trust: values and history ( 2015.JUL 26). *The Scott Trust | The*

*Guardian*, Retrieved from <https://www.theguardian.com/the-scott-trust/2015/jul/26/the-scott-trust>

## 問卷：半開放問卷內容

### 1. 職場個人資料：

- (1)現職服務單位
- (2)現在職稱
- (3)新聞相關工作年資(年 月)
- (4)新聞相關工作經歷
- (5)平日工作項目與內容

### 2. 對電視新聞編審認知

- (1)目前服務單位有新聞編審嗎？專職或兼任？
- (2)請描述自己所了解電視新聞編審的工作內容與職掌

**非編審答題(編審員直接跳答第4題)**

### 3. 工作場域

- (1)請描述新聞室內編審工作的作業流程
- (2)請描述新聞室內編審的職場位階
- (3)請描述自己工作與新聞編審工作交集或可能接觸的內容
- (4)請描述自己工作與編審工作，彼此間有遇到過的問題？如何處理？
- (5)請描述自己工作在那些問題上，最常與編審產生衝突？原因為何？
- (6)請描述與編審工作產生過的最大衝突是什麼？如何處理？
- (7)對於衝突處理，什麼是最有效的解決方式？
- (8)現在場域內，新聞編審工作是否真的需要？還是有無替代性
- (9)對未來編審工作的建議和新聞室位階想法
- (10)請描述內部和外界對編審工作的看法

### 4. 編審答題

- (1)請描述新聞室內編審工作的例行作業流程
- (2)請描述新聞室內編審的職場位階，向誰負責
- (3)請描述編審工作在新聞室場域內，是否遇到過衝突問題？通常在哪些流程？如何處理？
- (4)請描述編審工作在新聞室場域內，遇到過最大衝突問題？如何處理？
- (5)對於衝突處理，什麼是最有效的解決方式？
- (6)各新聞台之間編審人員，有無討論彼此工作經驗和心得？
- (7)現在場域內，新聞編審工作是否真的需要？還是有無替代性
- (8)現職工作的壓力源？(內部 外界)
- (9)對未來編審工作和新聞室位階的建議
- (10)新聞室外部的壓力(法規、申訴、公民團體)，對編審工作執行的影響？