

第七章 結論與建議

台灣的新聞自律，如果加入國外公評人制度，對於新聞產製會有品質上的提昇嗎？過去，各新聞媒體爲了爭取高收視率，每每以聳動的方式製播新聞，甚至不惜觸犯法律界線，也讓一般社會大眾對新聞品質低劣感到憂心。爲了加強新聞自律的腳步，民間團體和媒體改革人士要求在新聞機制中，加入新聞公評人制度。儘管目前正朝著這個方向進行，但台灣媒體環境是否適合引進公評人制度，以及各新聞頻道在屬性和經營上，是否一體適用，正是本研究想要分析其可行性之處。

爲了先瞭解國外媒體新聞公評人的職責和角色定位，以及執行的狀況，本研究就文獻資料，探得實際的情形，並以此作爲深度訪談的大綱，就未來建立新聞公評人制度的可行性，向國內各新聞電視頻道負責新聞自律的主管和製作人，進行深度訪談。從訪談中得知，各台對新聞公評人的角色定位和工作內容，並沒有一致性的共識，由於各媒體文化的差異，還有屬性上的不同，對於公評人所帶給各台的效益，會有不一樣的想法和期待。本研究也將統整各台的意見，並就未來可以實際執行的方式，建立一套適合台灣電視媒體環境的新聞公評人制度。

本章第一節將簡述文獻資料中，對公評人職責和角色定位的討論。第二節將整理國外不同媒體下的新聞公評人制度，瞭解實際運作的情形。第三節則從國內目前的現況，探討現今執行公評人制度上的困境，並就訪談的結果，給予實際執行上的建議。第四節針對本研究的貢獻和限制說明，並對未來進行後續相關研究者，提出一些個人的看法。

第一節 文獻中的新聞公評人

新聞公評人，不管被叫作公評人（ombudsman）、公眾編輯（public editor）或是讀者代表（reader's representative），正代表他（她）是代表閱眾，在新聞媒體組織中，擔任一個窗口的角色。工作內容上，因爲時代的不同和需要，而不斷在變化和演進。在北美的新聞公評人組織ONO就認爲，新聞公評人要能促進報導的品質，監督新聞做到正確性、公平性和平衡性上。公評人在閱眾、業者和新聞工作者之間，對內要監督新聞的產

製流程，避免發生不必要的錯誤；對外，要能處理閱眾的申訴和意見，提供適時的回應。

因為身處在媒體組織中工作，新聞公評人的角色定位就特別受到關注。公評人是如何產生？應該找內部工作者來擔任這個角色，或是遴選外界人士來執行這項任務，國外媒體在選擇上都有所不同。內部工作者擔任這樣的角色，因熟識工作的流程，對於新聞作業中哪個部份容易犯錯，比較能快速找出。至於外界人士來擔任，因為沒有內部文化氛圍的影響，較能從第三者的角度，去找出媒體的盲點。

不論是來自內部或是外界的挑選，公評人這個制度要能徹底落實，在於其獨立性是否受到重視。國外的公評人常因為新聞工作者的傲慢，相關公評人的建議往往束之高閣，最後公評人的角色也淪為新聞組織中的「公關花瓶」。為了讓公評人的獨立性受到重視，除了必須由公司董事高層的聘任外，高階管理階層不得對新聞公評人的工作內容有任何的干預，除此之外，公評人除非有不善盡職責的情形，媒體組織不得假借任何名義，免除其職務，也算是對其工作內容的保障。

從效益上來看，外界認為新聞公評人可以和外界互動，甚至在法律事務上的處理，協助內部編輯和記者，減少回應和解決糾紛上的時間。更重要的就是在新聞品質上的提昇，因為公評人監督的角色，可以有效減少新聞工作者犯錯。公評人代表閱眾委身在媒體組織中，傾聽來自外界的意見，增加民眾對媒體的信任度，對媒體來說，也算是一項助益。

第二節 國外不同媒體下的新聞公評人

從文獻的爬梳中，瞭解公評人的職責和外界對這個角色的期待，但實際執行的情況又是如何？從國外不同媒體的例子中，可以發現，公評人仍舊有所要面對的問題，不論是經濟因素所造成的裁員，或是和內部工作者之間的關係。從國外運作的經驗，都可以當作未來台灣建立公評人制度的討論。

美國從1967年6月起，首先在美國肯塔基州Louisville的地方報紙Courier-Journal，有了

首位新聞公評人John Herchenroeder，雖然接受了這樣的職務，但對於這樣的角色定位並不清楚，相關職責的工作都是在做中學中去界定。

當時，Herchenroeder的工作可初分成對內和對外兩部份。對內是要對內部新聞工作者的內容進行監督，對外則是要對讀者的意見回應。在平面媒體中，公評人會在自家報紙開設專欄，會以這樣的形式和外界民眾增加互動的機會，也藉此讓讀者知道公評人這個角色所賦予的任務。同樣在1970年的9月，Washington Post也正式任命Richard Harwood成為新聞公評人，當時郵報是以新聞的公正性、平衡性和前瞻性，請公評人就這樣的標準，來監督自家新聞報導的品質。不過當時郵報對於公評人的產生，有兩個不同的標準。一方是希望公評人能從內部遴選出優秀人才，因為對作業流程的熟識，才更能點出問題的所在；另一方則希望公評人是由外部的公正人士擔任，藉由外部的觀點，才能找出內部工作的盲點。不過從美國平面媒體的公評人歷史來看，大多是從內部的資深工作者擔任這個角色，來自外部的人士較少。

不論在何種媒體中，新聞公評人最大的困難應該是如何和內部工作者相處。在Courier-Journal工作的Herchenroeder就認為和記者編輯的相對關係，是最難拿捏的地方，通常在編輯室工作的人防衛心都很強，相關的建議往往遭來冷眼看待。Washington Post的公評人E.R. Shipp也因為看不慣記者編輯的傲慢自大，憤而辭職進校園教書。儘管如此，平面媒體的公評人制度，在美國也運作多年，雖然每位公評人在對內和對外事務上的表現輕重不同，但都相當稱職。近幾年網路媒體盛行後，讀報的閱眾大幅減少，人們因為獲取資訊的管道增多，讓報紙的閱讀率大幅滑落，相對的，收入減少下，平面媒體為了減少開支，進而裁員公評人。美國首家擁有公評人報紙的Courier-Journal，在施行四十年後，結束這項職務。

經濟因素的考量，讓公評人不易在平面媒體中生存，但在電視媒體的情況又是如何？美國要一直到1992年9月，NBC電視網主要新聞時段Dateline因為播放一則錯誤新聞畫面，為了挽救新聞聲譽，從資深員工中聘任David McCormick擔任公評人工作。當時，NBC為了拾回民眾對新聞的信任度，緊急請McCormick擔任救火隊的工作，但風波過去後，NBC就沒有再度聘任公評人。

雖然NBC的新聞公評人如曇花一現，但在美國或是加拿大的公共電子媒體中，公評人的制度卻很落實，公評人不像商業媒體一樣，都只是一個人在工作，甚至有辦公室（office）團隊來執行，不只對內要監督自家的節目和新聞，更花費相當多時間回覆民眾的意見和問題。

公共電子媒體的公評人，一切作業公開透明，每年也會針對觀眾的抱怨處理和公評人對媒體的觀察，寫出年度報告書，相關資訊民眾都可以取得閱覽。此外，公共媒體的公評人大都來自外界，過去都是資深的媒體人或是對媒體有研究的學者，盼以外界的角度來監督媒體的運作。

商業媒體中也有比較例外的，就是美國的體育頻道ESPN，爲了服務電視節目的體育迷，從2005年起，邀請George Solomon擔任公評人，針對體育新聞製作和節目選擇進行把關。ESPN希望公評人能代表觀眾發聲，正視來自外部的批評和建議，而ESPN的公評人也會在網路中撰寫心得，告知民眾他（她）對頻道的觀察。不過，第二位接手的公評人Le Anne Schreiber在結束任期後，ESPN遲遲未公佈第三位接任者，Schreiber認爲ESPN可以做得更好，但卻時常忽略來自外部的意見，內部工作者過於傲慢，她認爲傲慢是ESPN不能進步的根源。爲何沒有繼續聘用公評人？目前仍不得而知，公評人和內部公作者之間的關係，不論平面或是電子媒體中，依舊是個難解的習題。

網路的興起，相關新聞網站也聘請公評人爲新聞把關。如美國的MSNBC.COM或是巴西的社群網站iG。不過有個共通點是，聘請的公評人過去都在平面或是電子媒體中擔任記者編輯的工作，或者有些過去曾在平面媒體中擔任公評人角色，如何在網際網路中擔任公評人，確實仍需要一段時間琢磨。iG的公評人Santos就表示，到現在爲止，他也沒有任何新的方法，只能就過去的經驗來處理問題。

不論何種媒體，新聞公評人的工作，依舊不離對內和對外的分際，不過，國外的公評人對於自家媒體有出錯時，都能有主動的調查權力，針對出錯的地方進行查證，並對外向閱眾說明。公評人的工作也獲得保障，不論是明確的條文規定，或是媒體對這角色所賦予的任務，讓公評人不隨便因爲監督之責，而失去工作。然而，新聞公評人的數量

卻是逐年減少，除了媒體經營環境的困難，減低經營者聘請公評人的意願外，內部工作者和公評人的關係，仍舊無法獲得有效的改善，或許，公評人的人格特質，會影響最後的結果，如何讓公評人的角色能適時發揮功能，除了制度的建立外，經營者和新聞工作者也必須正視這個角色所存在的價值。

第三節 國內公評人制度的困境和執行上的建議

台灣在解嚴後，衛星電視的解禁，新聞頻道陸續開台，在高度商業競爭下，新聞亂象屢見不鮮，社會和公民團體的強烈要求下，各台在新聞自律上多少有見改善，但仍然離真正的自律有一大段距離。針對衛星頻道換照的需要，各台基於法令的規定，在電視新聞中開闢自律的節目，針對當週或是當日的新聞現象進行討論和批評，除了邀請學者專家外，也會請內部資深的同仁加入討論，但實際執行的結果，卻偏離當初設立該節目的宗旨。

研究發現，各台在新聞自律的檢討上，剛開始還能就自家新聞內容進行討論，但之後，節目卻是以議題的討論為主，甚至還有批判友台的新聞製播內容。根據訪談瞭解，對於節目的規劃，各台願意展現誠意就新聞的內容檢討，不過，每週未必都有一定的內容可供公評，再加上一直不斷地檢討自己，難免會讓外界減少對該台新聞的信任度，這也造成節目內容走向議題討論的變化。

不過，未來在加入公評人制度後，台灣電視頻道的新聞自律將會有不同的作法，藉由參考國外公評人制度，引進到國內媒體環境中是否合適？各台在執行上是否會有困難？本節將就新聞公評人制度的困境和未來可執行上提出相關的建議。

一、執行上的困境

- (1) 經濟因素的考量：從國外公評人制度來看，擔任這個角色，不是從內部資深的新聞工作者選出，不然就是從外界找素孚眾望的人士來擔任。不管來自內部或是外界，都是資深或是有聲望地位的人，若要擔任公評人吃重的工作，

就必須給予一定的薪水。對於近來飽受金融海嘯衝擊的媒體界來說，實在是一件沈重的負擔。儘管各台願意展現誠意來聘用公評人，但昂貴的人事成本，對於雪上加霜的媒體環境而言，實屬不易。

- (2) 人選不易找尋：對於新聞公評人，各台願意接受來自外界人士的監督，但內心又企盼這樣的人選，必須熟悉媒體的操作，以及對媒體經營的認知。若找來的人過於理想性，不瞭解實際的狀況，很多言論和建議都只能是空談，甚至會造成內部執行上的困擾。此外，這樣的角色也必須有超然的地位，加上台灣政治環境藍綠的關係，稍有不慎，就會被外界抹黑，而失去公評人的影響力。因此各電視台認為要從現有的環境中找到這樣的人選，確實不易。
- (3) 和管理階層的關係：新聞公評人對內部進行監督之責，建議或是批評是否有效力？就國外的經驗來看，除非內部工作者和公司經營者有所認同，不然很容易變成「公關花瓶」的角色。若給予公評人過多的權責，如獎懲等，又會和管理階層的權力有疊床架屋的情況。各台也害怕公評人有太多的權力，會對新聞自由有所破壞。
- (4) 新聞即時性難操作：電視新聞講求快速，針對即時性新聞報導，而過往新聞公評人在平面媒體居多，相關的工作內容也都以過去的經驗來設計，未來若是在電視媒體中，公評人該如何在播出前審視相關內容，對新聞品質進行有效的提昇，這也是各台認為在執行上所會面對的難題。

二、未來建立新聞公評人制度的建議

以上是各台在面對未來公評人制度的建立上，認為會遇到的難題。在和各台負責新聞自律的主管和製作人的深度訪談中，本研究也發現，各台對於新聞公評人所扮演的角色內容並沒有一致的看法，相關的職責和角色定位，會因為各台文化的不同和經營上的考量而有不一樣的見解。對於執行上的困難，也會造成各電視頻道在設立公評人時有所怯步。因此，本研究針對深度訪談的內容做一整理，從公評人所需具備的條件、角色定

位、工作內容以及和內部工作者之間的關係，找出各台的共識，並就建立未來台灣電視媒體公評人制度，提出一些建議。

- (1) 公評人所需具備的條件：基於新聞自律組織對於公評人是要來自「外部」的考量，但在挑選人選上，可以就外界的公評人具有過去新聞產製的經驗來選任。因為熟悉媒體作業環境很重要，尤其在電視媒體中，公評人若完全沒有經驗，很容易被內部工作者所矇騙，或者是公評人提供的建言，無法真正落在媒體中，而變成各說各話的狀況。雖然對這種條件的公評人難以選取，但本研究建議各台可以多挑選幾位人選輪流擔任這個角色，而不像國外只有一位公評人，也可以減少外界對公評人角色的疑慮。
- (2) 公評人的角色定位：因為經濟的考量，讓各台對於聘請公評人仍有所顧忌。本研究認為，公評人的角色可以是一份榮譽職的工作，在聘請多位公評人的情況下，給予車馬費，擔任專職的工作角色。所謂專職，仍舊是長期觀察這個媒體的運作，給予建言和改善。畢竟，要各台在無經驗的情況下，花費大筆鈔票聘請公評人掌舵新聞自律，相關的效益是否可執行，仍舊是未知數，若能先用車馬費的方式，聘請願意擔任這項榮譽職的角色，相信可以減少不少成本，也能就實際執行的狀況進行瞭解。以後，若各台覺得公評人對新聞品質能有所提昇，未來轉換成有給職的專職角色，仍可以期待。另外，也可以藉由產學合作的方式，讓公評人和教育團體一同進行該台的監督，相信也可以減少電視台的開支，並給公評人更多的助力。最後，這個角色該擔任多久，從國外的經驗來看，有一任七年，或是一任兩年的差別，本研究建議，因為在媒體中長時間的監督，精神上容易耗損，以兩年為一任為佳，最多可以連任一次，但在沒有特別的情況下，媒體不得對公評人進行解職的動作，以保障公評人的工作權。
- (3) 公評人的工作內容：訪談中，各台都希望未來的公評人能就內部的新聞品質上多關注，而非在外部和閱眾的回應上。儘管從國外的研究中發現，公評人的角色是代表閱眾的聲音，應該要多傾聽來自外界的意見。但礙於台灣的新

聞頻道，在製作新聞上無法獲得民眾信賴的前提下，初期，新聞公評人應該以內部新聞產製的監督為先，等這樣的制度落實在各台後，公評人可以就演講或是和外界公民團體的互動，增加和民眾的接觸。至於電視媒體的即時性，公評人該如何監督？本研究認為要完全在播出前做到全面性的觀察，在人力不足下，實在難以達成，但公評人可就整個新聞製作的方向，以及重大議題的處理上，給予最立即的建議，之後再就內部工作者的執行情形，再提供相關的建言。

- (4) 公評人和內部工作者的關係：公評人和管理階層的關係，應該保持適當的距離，彼此間是合作，而非相互指責的關係。在避免破壞體制下，公評人只能就新聞內容出錯有主動的「調查權」，至於新聞的懲處獎勵，仍舊是內部管理階層的權責範圍。
- (5) 公評人的影響力：公評人可以透過不同的工具，對外發聲，表達自己對媒體的觀察或是回覆閱眾的建議。以目前各台新聞自律的節目，在未來就可以交由公評人來主持。公評人也可以藉由網路部落格的方式，增加自己和閱眾之間的互動。此外，也建議公評人在不同媒體下對外說明，如在平面媒體中撰寫專欄，來說明自己觀察電視頻道的相關意見。

第三節 研究貢獻、限制與建議

本研究是以探討國外公評人制度，並依照目前國內新聞自律的情況，建立初步的國內電視媒體新聞公評人制度的可行性。在國內，相關公評人的探討和學術論文並不多見，本研究以深度訪談為方法，對國內衛星頻道和無線頻道的新聞部主管和製作人進行訪談，綜合各台的意見，並就國外施行的狀況，提出相關的建言，也算是給未來研究此一方向者一些些貢獻。本節另外也會針對研究過程中所遭遇到的限制，以及未來要研究此一題目者，提供一些個人的建議。

一、研究貢獻

(1) 對國外新聞公評人資料研究的蒐集

即使在國外，相關新聞公評人的研究並不多見，最多只能從ONO組織網站中找到相關的資料，不過都是一些簡短的研究報告，而非有系統性的資料整理。此外，國外媒體執行公評人制度的文獻，更是難以搜尋。本研究從網路、書籍中或是新聞中，探得一些國外媒體的經驗內容，組合成對國外媒體新聞公評人的瞭解。

(2) 對未來台灣電視頻道建立公評人制度的參考

若未來台灣各電視新聞頻道施行公評人制度，本研究將可提供各台建立制度所用。雖然各台會因為媒體文化和實際狀況，調整公評人的職責和角色定位，但本研究針對媒體環境下的困境做分析，提供一些可執行之處，盼對未來建立公評人制度，提供一些可用的建議。

二、研究限制

(1) 研究資料方面

本研究先從瞭解國外新聞公評人為基礎，進而列出題目大綱，從受訪者的訪談中建立未來新聞公評人制度。不過，在蒐集國外相關新聞公評人文獻上，由於資料有限，甚至不盡完整，而無法得知實際的情形。再加上在研究各不同媒體的公評人歷史或是工作內容時，資料的蒐集更顯困難，都只能從有限的文件中，去窺探過去該媒體運作公評人的情況。而且，在相關資料不足時，研究者會對不同媒體以電子郵件的方式詢問，但都沒有得到回覆。

(2) 研究對象方面

為了研究未來台灣電視媒體公評人制度，本研究訪問的對象包含非凡電視台、民視

新聞台、東森新聞台、公共電視台、三立新聞台、TVBS-N新聞台的主管階層，以及台灣新聞自律委員會主任委員。基於時間上的限制，並未針對目前國內衛星電視、無線電視的所有新聞頻道進行研究，在各台有不同屬性和媒體文化下，本研究所做出的結論，恐怕不盡完備。

另外，若未來公評人是來自外部，研究對象則應該包含外界監督新聞自律的公民團體，以及研究此議題的學者專家，將多方的意見匯集整理，相信更能完善建構出適合台灣新聞環境的公評人制度。

(3) 研究方法方面

本研究是以深度訪談的方式進行資料的蒐集和彙整，但因時間和精力上的考量，所能選取的樣本有限，所得知的結論不能完全適用在不同媒體文化的新聞頻道。此外，訪談過程中，因為不同的受訪者對「新聞公評人」的概念並沒有一致的背景認知，在訪談不同題目時，所得到的回答較難統整，或是從中匯集出一些共識；而且，研究者為了得到確切的回答，在過程中會容易犯下「引導」受訪者的情況，或是提供一些國外的文獻資料，要求受訪者比較分析，難免會有個人主觀判斷的影響。

二、研究建議

(1) 研究資料

由於國內或國外相關「新聞公評人」的文獻資料有限，因此建議未來研究相關問題時，資料的蒐集必須長時間的準備。從網路或是文獻資料庫取得外，國外相關媒體的資料，在電子郵件無法獲得回覆下，建議可以找媒體所在地附近的友人，直接向該單位索取相關資料，或許較易取得。目前，國外電子媒體中，只有公共電視頻道的公評人資料較完整，而且都有公佈在網路上，商業媒體，不論平面或電子，則較難搜尋的到。

(2) 研究方法

未來台灣新聞公評人的產生，不只是從媒體現有環境中去探討制度和實行的可能，也要多瞭解外界對公評人的期待，因此學者專家或是公民團體的意見，應該也要列入考量。建議可將深度訪談法，改以「焦點團體訪問法」，讓媒體經營者、主管階層、基層工作者、專家學者和公民代表一同討論，在問題相互激盪下，相信更能充實研究的周密性。

(3) 未來研究方向

由於媒體文化的不同，本研究所訪問的頻道包含商業、公眾之分，播報新聞的時段和時數也不盡相同，甚至也有不同屬性的區分。建議未來研究上，可以更細分，將相同屬性的新聞頻道進行研究，較能針對問題和需要進行探討，所得到的結論也比較可以有一致性的共識。