

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

近年來，台灣新聞媒體，不論平面、電視或是網路，受到輿論的撻伐和責備，認為一面追求收視率和閱讀率的情況下，不顧職業規範和道德標準，強調腥羶色的新聞，在政治選擇上亦有所偏頗，讓民眾失去對新聞的信任和依賴。為了維持新聞的品質，過往，有兩種方式來節制市場力量。第一種透過政府法令對內容的管制，直接加以規範，優點是較具強制力，可以對特定的內容加以限制，但缺點是政府易遭受箝制人民言論自由的批評；第二種方式，是透過「非政府」的控管機制，也可稱為「媒體責任制度」(media accountability system) (劉昌德，2007)。

媒體責任制度的參與者主要有三類，分別是消費者、新聞專業工作者和媒體業者 (Bertrand, 1997; McQail, 1997; Bardoel and d'Hanens, 2004)。上述三者之間會有不同程度的合作。但原則上，主要由消費者等非媒體從業者所進行的有組織性之媒體責任管控行為，也就是媒體監督機制 (蕭蘋，1999)。而由新聞專業工作者和媒體業者所進行有組織的媒體責任控管，可以稱為「專業責任制度」(professional accountability) (Bardoel and d'Hanesn, 2004:173)。也就是所謂的「新聞自律」。

為了能提昇各媒體的新聞自律，早期，由各地報紙、通訊社和無線電台所組成的新聞自律團體「中華民國新聞評議會」，盼藉由媒體能善盡社會責任，提昇新聞報導的品質。然而，當時的新評會是在威權體制下所組成，雖然當時沒有官方的直接控制，但在人事和經費上，多少和政府部門有相關關聯，而形成「官督民辦」的情形 (林照真，1999)。即使在解嚴後，關心媒體自律的民間團體，如台灣媒體觀察教育基金會、傳播學生鬥陣的加入，要求新聞自律能真正落實。但是，在沒有政府控制力的介入後，台灣新聞媒體卻因收視率的爭逐，而在新聞報導上極盡聳動，甚至還發生假新聞事件的情形。

為了強化新聞媒體自律的功能，在2007年由第一屆國家通訊傳播委員會所擬定的「通訊傳播管理法草案」，在其第一百四十九條規定，製播新聞之頻道事業，應尊重新

聞專業精神，並維護新聞部門自主空間。其中納入台灣新聞記者協會提案的新聞部門自主公約與公評人機制（陳曉宜，2007），盼建立台灣自主專業，同時提昇實質的新聞品質。通訊傳播管理法草案中規範電視媒體應成立公評人機制，獨立受理視聽眾有關播送內容正確、平衡及品味之申訴和調查，並提出建議與回應，定期向該事業董事會及主管機關提出具體報告，該報告並應列為公開資訊。

談到新聞公評人制度，個別媒體內最早起源於日本，1922年東京的《朝日新聞》成立了一個特別的委員會，專門處理與調查讀者的申訴案件（Maezawa, 1999）。1967年，美國地方報紙 Courier-Journal 與 Louisville Times 設立北美首見的新聞公評人（Hodges, 1998），隨後在1970年，Washington Post 也設立了新聞公評人的職位（Nemeth, 2003）。其他各國也根據歐美制度，設立新聞公評人，不過根據資料顯示，個別媒體新聞公評人制度，目前在美國的發展比其他國家來的普遍（Organization of News Ombudsmen, 2009）。

至於什麼是新聞公評人？他在新聞組織中所代表的功能為何？。美國和加拿大的新聞公評人在1980年代合組一個組織ONO（Organization of News Ombudsmen），在其網站中對新聞公評人的定義是：他（新聞公評人）接受或調查報紙的讀者、廣播或電視閱眾的抱怨和投訴，增進新聞的正確性、公正性和平衡報導，並適當地建議在新聞的更正和澄清上（見 <http://www.newsombudsmen.org/what.htm>）。以新聞公評人的職責來看，除了要接受來自閱眾的抱怨和申訴、要對內部新聞工作者提出建言、教育大眾瞭解新聞工作流程，以及讓新聞工作者更關心民眾的議題，藉此成為閱眾和新聞工作者及組織間的橋樑，提昇民眾對媒體的信任度。然而，這樣的制度，卻不見其在新聞媒體組織中數量的提昇，反而是不斷減少，以北美設有新聞公評人的媒體數目來看，從1973年的8家，到1980年代早期成長到22家，但卻在1990年代成長到38家後，在1996年則剩下31家（Case, 1996）。此外，在電子媒體部份，也要到1983年美國NBC才首開先例，僱用了第一位新聞公評人。以2009年4月ONO組織的資料來看，北美大約有21名公評人、全世界則共有48位，分別在平面和電子媒體中。

雖然新聞公評人的工作可以改善媒體和閱眾之間的關係，加強彼此間的聯繫，讓外面的意見有機會傳達給內部的新聞工作同仁，達到新聞品質的改善。然而，新聞公評人

的存在，仍然受到質疑，以高度商業化的美國來看，公評人是委身於新聞媒體組織中，對美國大部分的報業公評人來說，他們是報社內的人，由報社任命，領取報社所給予的薪酬，職責主要是說服而非執行，所以對於報社的改變，其實是無從過問的。Nauman（1994）就指出，新聞公評人的數量依舊稀少，很大的原因在於經濟的考量。以美國為例，報社中擔任公評人角色，通常是資深的新聞工作者，所費不貲。就有編輯認為寧可多僱用人力在新聞產製上，新聞公評人的存在反而是一種浪費。也由於公評人委身在組織中，定期對編輯的新聞批評和建議，造成彼此間關係的緊張，有時記者和編輯會認為新聞公評人只會往小毛病挑，甚至認為新聞公評人和外界的互動，只會阻礙他們和閱眾之間的距離（Rieder, 2003）。劉昌德（2007）提到，新聞公評人在市場力量較強大的英國或美國，則較難發揮力量，甚至淪為公關窗口的花瓶角色。

新聞公評人為了發揮其作用，就必須要有其獨立性。前 Washington Post 的編輯 Philip M. Foisie 也認為，公評人的制度要發揮效果，必須減少依賴性，增強公眾性。長期委身在新聞組織中，就算有任期的保障，也難保在發生衝突時，隨時有捲鋪蓋走人的可能。此外，新聞公評人儘管職務上要負責監督專業編輯記者的新聞處理，提供建言和報告轉交總編輯或是業者，但有趣的是，這樣的角色，在解決問題上所提出的建言是否具有影響性？Dorroh（2005）認為，新聞公評人絕對不是萬靈丹，但這個角色依舊不可或缺，但如果公評人所做的批評和建議，只是純粹的文字報告，毫無影響力的話，最終也只是淪為新聞部門的「公關花瓶」，在實際提昇新聞品質上毫無建樹。如何讓新聞公評人除了建議外，能有更多的實質影響力，進而改善新聞產製，也成為擔任新聞公評人的一大難題。

在造假和出錯的新聞層出不斷下，國外的學者或是新聞工作者都相繼喊出新聞公評人的制度（Welch, 2003）。在美國，報業引進新聞公評人仍較多，電子媒體的引用至今仍少見。一直要到1993年美國NBC才首開全國電視網先例，僱用了第一位新聞公評人 David McCormick（Nemeth, 2003）。近年來，ESPN體育頻道也聘請資深的運動記者擔任新聞公評人，期盼藉由公評人的專業改善新聞播報和新聞製作的品質提昇（Solomon, 2005）。然而，從平面媒體跨足到電視媒體，公評人的制度是否需要改變？儘管電視媒體的自律也行之多年，但大部分都是業者從事公關修飾所用，很少會確切針對問題來做

改進。就算新聞媒體的操作流程有相似之處，但操用的機具的不同，以及在文字和影像處理手法上的相異，都會影響整個流程細節上的變化。所以，要把平面媒體的新聞公評人制度完全付諸在電視媒體實行，仍有其討論之處。

第二節 研究問題與目的

根據上述的研究背景與動機，本研究的研究目的為：

- (1) 瞭解國外媒體新聞公評人制度與執行情形。
- (2) 探討電視媒體新聞公評人的職責和角色定位。
- (3) 研究未來台灣電視媒體新聞公評人制度的可行性。

首先必須釐清新聞自律的角色轉變，過往，媒體為避免政府法令對內容的干涉，所以用「自律」為口號，對自身內容進行品質控管，但成效不彰。如今以新聞公評人這樣的角色，來監督媒體以達到所謂新聞自律的要求，新聞公評人的角色和其職責內容便是本研究的討論項目。此外，電視媒體新聞公評人的產生，是委身在組織中工作，或是獨立於媒體外中運作，就算公評人的角色確立，但在媒體中是否會因為建議和指正，引發內部工作者的反彈，甚至是業者無情的解僱，如何讓公評人受到保障，並進而用其影響力來提昇新聞品質，也是值得探討的問題。最後，新聞電視媒體過去缺少公評人的新聞監督經驗，就算歐美也不常見，平面媒體則行之多年，如何將現有平面媒體的制度，移轉到不同工作型態的電子媒體中，相信會因為工作類型的不同，而有施行的難度。因此，本研究將先瞭解國外媒體公評人制度實際執行情形，引以為鑒，藉此來研究未來台灣新聞電視媒體公評人制度的可行性，以及未來執行上，在各電視台可能面臨的問題，綜合上述，本研究問題為：

- (1) 國外媒體新聞公評人的職責和角色定位？
- (2) 不同媒體下（如平面和電子），新聞公評人執行上的不同？
- (3) 未來台灣新聞公評人制度執行上所面臨的問題？
- (4) 台灣電視媒體新聞公評人制度如何建立？