

第二章 相關文獻探討

新聞公評人的產生，實質上就是要來代表閱聽眾，對媒體進行監督的職責。過往，新聞公評人在報紙媒體組織中佔多數，電子媒體要到1993年，美國NBC才首開先例，僱用了第一位新聞公評人。不論是在平面或是廣電媒體，公評人代表民眾來確保新聞的公平和客觀。然而，公評人在新聞組織中的獨立性，卻會因為成本和編輯的反彈受到排斥。此外，新聞公評人對組織和新聞工作者所做的建議是否具有約束力，在在影響新聞公評人存在的價值。放眼新聞公評人在平面報紙的情形，從這些職責和現有制度情況，再來看公評人在電視媒體的定位和影響性。

第一節 新聞公評人的歷史發展

一、新聞公評人的起源

要談新聞公評人，就必須先瞭解公評人（ombudsman）這個單字的意思，這字來自斯堪地那維亞語，大約是百年前處理公眾投訴政府事務的官員名稱（袁衷，2004）。在字典中查詢的通義是指「賦予調查和處理民眾對政府的抱怨」，這概念首先起源於瑞典，認為政府和相關當局對於民眾的自由不夠尊重，因此建立了以「看門狗」（watchdog）為概念的角色來保障民眾的權利（JaCoby, 2003）。

在1961年，瑞典設立了新聞評議會負責新聞媒體的自律工作。在1969年，為了反應民眾對不道德新聞報導的呼聲，同時為了避免立法部門削減媒體數量的手段，瑞典新聞界任命了首位新聞公評人。不過要加以區分的是，瑞典的新聞公評人制度，首先出現在政府部門，有其法定地位（Nemeth, 2003），但後來設立的公評人，則是媒體聯合自律組織設立，這和美國新聞公評人是由個別媒體所聘用，委身在媒體的內部機制有所不同（劉昌德，2006）。

稍早以前，美國也發展了自己的新聞公評人制度，1947年就有民眾呼籲新聞界需要進行自我檢視，提高責任感和民眾對新聞的信任度。美國新聞自由委員會通過長期調

查，在總結報告中《自由而負責任的新聞界》中指出，大多數新聞媒體對新聞中非真實報導現象置之不理，記者編輯應當對此負責，而自我約束是給改進新聞工作最有效的方法之一，不過該委員會的調查報告，卻遭到美國新聞界的冷漠對待（許倩，2004）。

50年代末期，爲了提高新聞媒體的公信力，重新讓民眾拾起對新聞的信任和信心，美國出現了地區性的新聞評議會，主要的工作是讀者對新聞媒體的批評，並將調查結果公佈，不過這樣的評議會因爲缺乏規範的力量，效果普遍不彰，所以壽命都不是很長。雖然全國性的新聞評議會在1973年成立，但卻也在1984年悄悄解散。即使對於閱眾的抱怨，媒體組織中的記者和編輯都有負責處理，並在一定程度上重視新聞的專業和平衡報導，來挽回民眾對新聞的信任，然而長期下來，隨著商業化和媒體競爭的激烈，新聞界的公信力似乎都不見起色。

不過對於提昇媒體自律，改善新聞報導的種子，卻在此悄然發芽。1967年Ben Bagdikian和A.H. Raskin發文建議報業組織必須另設部門或是新增編輯，來處理閱眾對新聞報導的反應。Ben Bagdikian任職於Washington Post，長期對美國報業經營和報導有所針砭，而A.H. Raskin則是New York Times Magazine的專業記者，他在1967年6月11日的報導中提到，在處理每天的新聞流程中，需要在內部設置一個部門來審視每天的新聞報導，並重複檢查新聞的正確性，他更強調對於內容的公正性（fairness）和適當性（adequacy）不可或缺（JaCoby, 2003）。

也因爲兩位的大聲疾呼，在美國肯塔基州的Louisville獲得了回應。長期關心媒體自律的編輯Norman Issacs不但讀到這兩篇文章，更因此而付諸行動。在同年1967年6月，地方報紙Courier-Journal和Louisville Times有了首位的新聞公評人，Norman Isaacs任命John Herchenroeder成爲首位新聞公評人。John Herchenroeder在Louisville這地方從事新聞工作有四十年的經歷，擔任過記者和編輯的職位，原本考慮要退休，卻在Norman Issacs的任命下接受了這樣的職務。由於是第一次，對於這樣的角色定位並不清楚，John Hershenroeder必須對自己的工作職責有所界定，並書寫出應該負責的工作內容，後來陸續出現的新聞公評人，因爲委身在不同的企業文化中，而對於自己的工作內容有所不同的認定。

雖然New York Times的記者A. H. Raskin在報導中提出建議，認為新聞界過於自信，缺乏足夠的自我批評，應該建立內部機構來監督，確保新聞公正和客觀，不過，諷刺的是，New York Times直到記者Jason Blair的新聞造假事件發生後，才在2003年12月設置了新聞公評人(Dorroh, 2005)。隨著1967年6月19日美國第一位新聞公評人的產生，1970年，Washington Post也設立了公評人在內部組織中監督和接受民眾的批評。不過根據統計，美國現有日報1489份，卻只有37位報紙公評人，絕大多數銷量低於5萬份的日報沒有僱用公評人。

在歐洲地區，英國要到1989年，為了牽制國會對報業立法設立內容審查制，才有20家報紙開始設立新聞公評人機制。然而，英國的新聞公評人機制因為一直缺乏健全發展，甚至悄然不見(McNulty, 1993)。其他各國，因為自律機制受限於社會歷史等因素的影響，缺乏顯著的發展。因為缺乏直接的公評人機制，都是以新聞評議會來充任新聞自律的角色。

電視媒體方面，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。起因是在1992年的9月17日，NBC的主要時段新聞節目Dateline中，錯誤引用一段通用汽車(General Motors)油箱爆炸的畫面，造成通用汽車嚴重的損失，至此，通用汽車控告NBC，導致當時的NBC新聞總裁和三位新聞工作人員隨即辭職負責。為了挽回在電視新聞上的名譽，NBC僱用了一位有20年資歷的內部員工David McCormick擔任新聞公評人。McCormick表示，當時NBC的態度是，不管任何民眾寫信給他們意見，都要給予重視，而NBC也會很慎重地在播出前，檢視每則新聞(Nemeth, 2003)。

而NBC的地方電視台也藉由網路部落格的方式，讓公評人來和閱眾對話，在NBC 10 Blogs中(見 http://www.turto10.com/northeast/jar/about/nbc_10_blogs.html)，現任公評人Paul Giacobbe針對新聞議題和民眾的建議提供答覆。在和民眾的互動中，除了有公評人外，NBC也讓在各領域專精的記者，開闢部落格和民眾共同討論新聞，算是在新聞公評人之外，建立更多和閱聽眾溝通的管道。

加拿大的公共電視CBC(Canadian Broadcasting Corporation)也在內部設有新聞公評

人。公評人是由總經理適當徵詢後所設立的委員會負責遴選，遴選的委員會成員共有四人，其中兩人是外部人士、一人由管理階層出任、另一人則從記者中選出。公評人的任期為五年，最多可延長五年的時間。而CBC公評人的工作內容包含兩大部份，包括觀眾申訴與意見的處理，還有新聞政策順從度的檢視（胡元輝，2005）。

近來，美國體育頻道ESPN也僱請資深的報業體育記者，擔任其頻道的新聞公評人，針對體育新聞的播報內容提出建議和批評（Dempsey, 2007）。不過，公評人出現在報業仍佔大多數，或許是平面媒體在處理時間上，有固定的交稿時間，公評人可以在這段時間處理閱眾和記者編輯的問題，然而，電視媒體的時間緊湊，甚至是24小時的新聞報導，新聞公評人如何在這麼即時的時間中，來監督新聞的公正性，以及適時的回饋給讀者和專業工作者，都有其制度設計的考量。

二、新聞公評人最早的起源地

在1999年以前，美國人一直很自豪並相信，第一個報紙的新聞公評人，是出自在美國的地方報紙Courier-Journal和Louisville Times。但在ONO（Organization of News Ombudsmen）所舉辦兩次會議的小冊子中，卻引發了這個爭議。

1993年，ONO會議的冊子中的其中一章「這是個新的想法嗎？」（Is this a new idea？）中引述：第一個新聞公評人在1967年6月在美國肯塔基州的Louisville正式任職，隨後在1972年加拿大的報紙The Toronto Star也任命了新聞公評人。而在1999年的會議冊子中有修正，內文表示，新聞公評人的概念源自1913年The New York World報紙設立了「正確和公平處理詢問處」（Bureau of Accuracy and Fair Play），並在九年後，日本的朝日新聞報紙也設置相關委員會來處理和調查讀者的抱怨（Maezawa, 1999）。

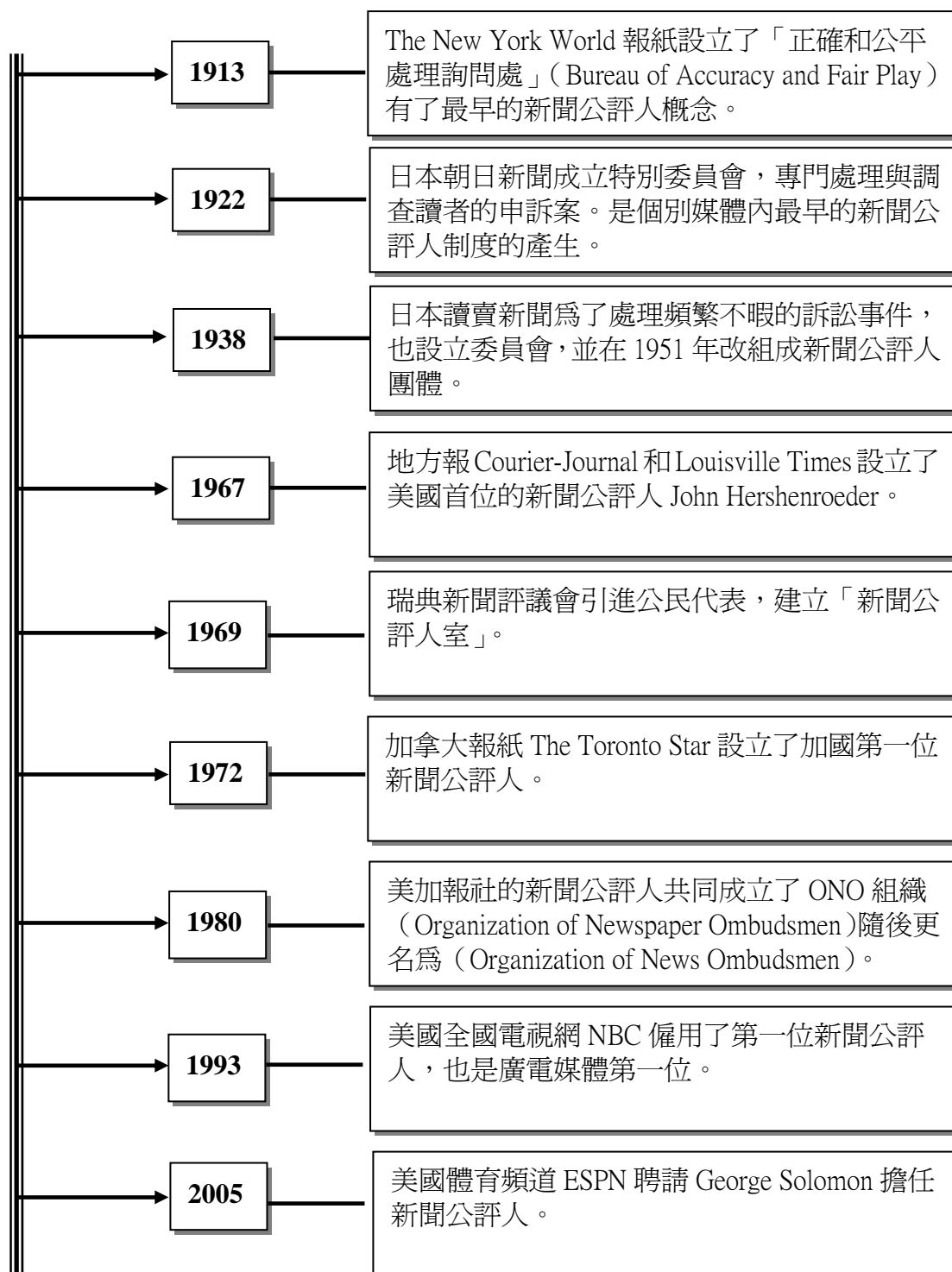
同屬於ONO會員的讀賣新聞公評人Osami Okuya從冊子中發現了問題。讀賣新聞在1938年，為了處理頻繁不暇的訴訟事件，所以著手成立內部委員會，藉此來提昇新聞報導的品質。不過這並不是最早的新聞公評人起源，Osami Okuya著手研究後發現，在1922年朝日新聞報刊登一則新聞指出，將成立委員會來處理過多的新聞錯誤，朝日編輯部認

為雖然錯誤的報導，會在事後道歉並修正錯誤，但一般閱眾仍會很在意並對新聞的公正性有所質疑，委員會的成立，就是要預防錯誤的大量發生，且在必要時會主動調查新聞的報導內容，並解決相關的後續效應。

Osami Okuya將他的新發現寫成日文寄給Courier Journal的新聞公評人Linda Raymond，並由任職於印地安納大學的教授Keiko Kuwabara翻譯成英文，隨後在ONO的執行秘書Art Nauman的修正下，確立了新聞公評人最早的起源處（Raymond, 1999）。

不過在東京Keizai大學任教的Takeshi Maezawa卻認為，雖然日本的朝日和讀賣新聞報比美國早30年有新聞公評人，但在二次大戰前卻鮮少將這樣的觀念稱為「新聞公評人」，因為在操作上，委員會依舊聽命於上級的指揮，日本的新聞公評人和美國相比，還是缺少公開和獨立的特性。

【表 1】新聞公評人重要歷史進程



資料來源：Maezawa (1999)
JaCoby (2003)
Nauman (1994)
劉昌德 (2007)

目前在美國媒體任職的新聞公評人都是第二代或第三代，儘管在不同組織中，職務的名稱有所不同（有的稱爲「公眾編輯」、「讀者代表」、「媒介批評人」等），但工作範圍除了對外要和閱眾有所溝通，處理抱怨外；對內則要監督記者編輯的新聞產製，更要向所屬總編輯和業主提供建言報告。即使美國新聞公評人大都是個別媒體僱用和設置，多少有淪爲「公關花瓶」的形象，再加上新聞工作者對新聞公評人的批評有所怨言，然而在新聞自律上，新聞公評人算是業者、新聞工作者和閱眾間溝通的橋樑，不論在民眾對新聞的信任上有提昇多大的益處，但他的影響性在未來新聞自律上卻扮演舉足輕重的角色地位。

三、從新聞評議會到新聞公評人

從新聞公評人起源的文獻中可以發現，歐美各國是先有新聞評議會等相關自律組織後，才漸漸發展公評人制度。尤其美國的新評會組織，因爲不具有強制力且功能無法發揮作用，加上缺乏經費和公眾支持度低，在運作十一年後，便在 1984 年解散。之後，美國的新聞自律又走向新聞公評人制度，不過和瑞典的公評人有所不同，在於美國的新聞公評人是由個別媒體所聘用，委身在媒體組織中工作，而瑞典的公評人則是在政府中任職，有法定地位（Nemeth, 2003）。

同樣是新聞自律，但新聞評議會在各國的發展上卻有所不同。新聞評議會的制度最早起源在瑞典，在 1916 年成立，並在 1969 年，基於社會對犯罪新聞報導的氾濫，而且爲了避免國會立法來管制內容，在原先的新聞評議會上，加入公眾代表，成立所謂的「新聞公評人室」。和美加不同的是，瑞典的新評會具有裁罰的權力，當事人若對報導提出申訴時，若媒體回覆的理由無法讓當事人滿意，而且在新評會審議後，若認爲媒體有不正確的行爲時，便會裁定申訴成立，並且譴責該媒體和處罰（劉昌德，2007）。

各國的新評會大部分是民間自願性的新聞行業評議組織，但有些國家，會和瑞典相同的是，新評會的組成會和政府機關有著密切的關聯，使它帶有半官方的色彩。以法國來說，在國家的支持下，誕生視聽高級委員會，在遵守和執行法律上進行嚴格的監督作用，而委員會九名成員由法國最高的三個機構任命，任期六年，職務不能被罷免，但也

不能連任（宋雙峰，2006），在某些程度上，也類似公評人制度。在英國，原先的新評會組織，因為小報侵權報導的新聞屢見不鮮，在國會調查後，認定功能不彰，建議設立官方的新聞審議機制，但為了避免國家直接介入，原先的新評會在 1991 年改組成「新聞申訴委員會」（Press Complaints Commission），簡稱 PCC，最大的不同，非業者代表的比例大幅提昇，不過，在 PCC 中依舊沒有罰款等裁罰權。

在德國，原先的新評會組成是由「德國記者協會」和「德國聯邦報業協會」組成，後期又加入「服務部門工會」和「德國雜誌業公會」，使德國的新評會成為工會和業者的公會共同組成的媒體自律組織。不過，德國的新評會一直堅拒「非專業代表」也就是外界人士的參與。雖然新聞公評人制度的觀念最早起源在日本，但日本現行仍是以新聞協會制定一套完整的規範，以相關的綱領來約束媒體和業者的新聞處理。若有相關組織違反這些綱領規定，新聞協會會做出嚴厲的處罰，如開除會員，或是禁止該台記者出席政府部門記者會等。為了生存，新聞協會下的各媒體組織會員，都會嚴格遵守規定。

不過，新聞評議會的制度到了美國，因為國家政治和社會情勢的不同，相關制度的發展也不太一樣。受限於資本力量和放任主義，新聞自律組織的發展上空間有限，相關協會或組織都因只有道德規範的勸說，而沒有任何強制規定（曹琬凌，2002）。即使後來發展成新聞公評人制度，但公評人也只能就外界的意見進行處理，以及對內部新聞流程提出建議，實質上是否能發揮效果，端賴公評人是否能受到內部新聞工作者的認同和信任。

所以，新聞自律的發展，各國因為國情和社會期待的不同，各種制度運作方式也不太一致。以瑞典來看，半官方式的新聞評議會和公評人制度，帶有懲罰等權力，在嚇阻作用上較強。但在美國或是英國而言，新聞評議會組織或是公評人制度，都只能就新聞內容進行調查，而沒有明確的強制規定。反觀看台灣新聞自律的發展，初期戒嚴時期，新聞評議會是以官督民辦的方式，配合政府法令運作，即使解嚴後，相關的法律或是協會組織監督都跟不上媒體發展的現況，在第五章，本研究會對台灣新聞自律的歷史有所詳述，並從中來看台灣新聞自律走向公評人制度的可能性。

第二節 新聞公評人的職責探討

爲了抵制新聞的歪風，以及挽救民眾對新聞的信任，世界各地都有新聞公評人的產生，來減少新聞處理過程中所產生的問題。然而，每個地方社會歷史脈絡的不同，新聞公評人的發展也有異。北美地區算是新聞公評人發展最密集的地方，在1980年，美國和加拿大的新聞公評人合組一個組織ONO(Organization of News Ombudsmen)，在1990年代，就已經有11個國家以及將近50個會員的加入(Hodges, 1998)，到2009年4月爲止，已經有15個國家的新聞媒體組織的參與，共計有48位新聞公評人。

在ONO的網站中，介紹組織成立的宗旨，並羅列所有參與的國家和新聞機構，且詳細規範新聞公評人的條件和職責所在。網站中也有不少專欄和文章，在探討新聞公評人的角色和所面對的問題。ONO組織也定期舉辦年會，在2008年5月28到31日，就在瑞典的Stockholm城市，以主題「The News Ombudsman Today and Tomorrow」，討論新聞公評人的未來。(見 <http://www.newsombudsmen.org/index.htm>)

至於爲什麼媒體需要新聞公評人，ONO組織列了以下的條件：

- (1) 增進報導的品質，監督新聞做到正確性、公平性和平衡性上。
- (2) 協助業者和閱眾接近，成爲彼此可信任的橋樑。
- (3) 讓新聞專業能更重視民眾所關心的事務。
- (4) 協助製作人、資深編輯等減少時間，在處理民眾的申訴和怨言。
- (5) 解決某些可能會變成法律案件的申訴。

以上五點，可以看出新聞公評人介於閱眾、業者和新聞工作者之間，擔任處理民眾申訴的角色，對內，不但要增進新聞的品質，維持客觀公正性；對外，更要處理閱眾的申訴和怨言，減低閱眾對新聞的不信任感，甚至是降低新聞報導所帶來的法律訴訟和衝突。曾經擔任過美國地方報紙 Sacramento Bee 的公評人 Arthur Nauman 就認爲，不論新聞公評人身處在不同的組織單位，掌握三個要件是公評人不可或缺的，就是公正性

(fairness)、正確性 (accuracy) 和平衡報導 (balance)。

如何成為優秀的新聞公評人，Nauman (1994) 從自己的觀點來看，以下四個原則可供參考：

- (1) 深入瞭解新聞工作者的作業流程：新聞公評人過去在新聞界應該是資深的記者或是編輯。對於處理新聞工作的流程非常嫻熟。
- (2) 對於媒體所服務的社群非常瞭解：包含這個社群的人口分佈、歷史脈絡和地理位置。
- (3) 對閱眾是出自真誠的：能傾聽民眾的意見，而不輕易擺出防衛機制辯解，並在處理事務上親切得體。
- (4) 能面對孤單：成功的新聞公評人需具備堅強的人格特質，面對抗拒能有所不懼。

從以上原則來看，可以瞭解新聞公評人必須具備專業的背景，才能在繁複繁忙的新聞工作流程中，看出可以改善或是改進的地方。此外，擔任這樣的角色，最重要的還是處理和閱眾之間的關係，不只要出自真誠地對待民眾的意見，在處理事務上更要親切得體。這和 Sacramento Bee 的第一位新聞公評人 Thor Severson 的看法一致，他認為公評人的職責應該是「走向群眾」(going public)。所謂新聞公評人就是代表讀者，應該要接觸閱眾的想法，並提供一個可以讓大眾說話的管道，不論新聞的好壞，就新聞事件來討論，並訴諸公評 (Mogavero, 1982)。

Zagoria (1986) 認為新聞公評人最重要的工作，就是處理民眾的抱怨 (complaints)。因為是處理抱怨，所遇到的情況可說是千奇百怪，新聞公評人如果沒有堅強的人格特質，可能就無法勝任這項工作。畢竟，閱眾的想法和意見多樣，如何適當的處置，並在第一時間處理閱眾的所求，曾經任職 Sacramento Bee 的新聞公評人 Sanders LaMont，對於處理閱眾申訴的過程，就曾提出「新聞公評人的十誡」以供參考 (LaMont, 1999)：

- (1) 閉上嘴巴專心聽：閱眾會對媒體有所期待，希望能報導得更好，所以才會提出自己的看法和意見，這時後專心傾聽最重要。
- (2) 認真面對易動怒的閱眾：這樣性格的閱眾，都會有自己的特別觀點，不要輕易被動怒，一樣真誠地傾聽他的說明。
- (3) 適當的回應：對於閱眾的申訴和建議，適當的致謝回應，但要避免言詞上的告誡和諷刺態度。
- (4) 建議不是空包彈：確認每個閱眾的建議和申訴，都能轉達給當事人或是有權力能處理事情的新聞工作者。
- (5) 傳達閱眾訊息要迅速：除了要將民眾的訊息給予新聞工作者處理，事情不要拖延，要在第一時間內處理。
- (6) 不亂給予承諾：不隨便承諾，不要讓閱眾有新聞公評人一定能改變什麼的能力印象。
- (7) 新聞正確性問清楚：若閱眾對新聞報導有所質疑，要將其看法和細節問清楚，並儘快將資訊傳給負責的編輯同仁，切記，千萬不要給閱眾任何結果的承諾。
- (8) 勿亂猜閱眾身份：在和閱眾通電話時，不要藉由聲音猜測其可能的想法或是年齡，每位閱眾的建議都是有價值的。
- (9) 不要有刻板印象：對於內部的新聞工作者，或是閱眾的建議，不論何者，都不要假定任何一方一定會錯誤。
- (10) 要有禮貌：友善的態度是開啓良好溝通的管道，而這樣的行為不需要花費成本，而且是無價的。

雖然是第一線接觸閱眾的抱怨和看法，必須有堅強的人格特質面對閱眾的態度，但新聞公評人的存在，還是爲了達成新聞的公正性、正確性和平衡報導。以這三個要件爲原則，對外處理民眾申訴和抱怨，對內則是改善媒體工作者的新聞工作流程，進而提昇報導的品質。長期任職於 San Diego Union 報的 Alfred JaCoby，認爲報業需要的新聞公

評人，就是要能替民眾服務、調查新聞的錯誤、並且能即時處理業者和民眾之間的緊張關係。由於需要對內和對外的的工作職責，新聞公評人好比業者、新聞工作者和閱眾之間的橋樑。羅筠（2004）就表示報紙公評人的角色，最主要的功能是向讀者負責，其中職責包含：（1）對內定期評估媒體內部同仁的工作表現；（2）對外受理讀者的指責和意見；（3）解釋、說明媒體的作業方式和過程。從這三點可以看出，新聞公評人除了要改善新聞工作處理流程所造成的瑕疵改善建議，更要在同一時間，去面對外界大眾對媒體的指責和看法，第三點解釋說明媒體作業流程，更富有教育民眾的意含。新聞公評人好比擔任橋樑的角色，對內和對外都有艱難的任務要處理。既然被視為橋樑，和閱眾的聯繫強度，就決定新聞公評人的地位（Meyers, 2000）。

新聞公評人不但要對外接收閱眾的意見，更要將意見轉化成建議，給予媒體工作者在新聞流程處理上的改善建言。長期來都被視為是媒體工作者和閱眾之間的橋樑角色。雖然對內和對外的的工作都有其重要性，但何者才是新聞公評人的工作核心重點？長期以來，因為新聞公評人在不同組織媒體文化下，所賦予的工作內容不盡相同，而有些微的變化和調整，但從 Stark 和 Eisele 在 1999 年所做的研究中，詢問媒體組織中的新聞公評人和編輯的看法，對於公評人最重要的工作職責，有 46.2% 的新聞公評人認為是傾聽和回應閱眾的意見，而在編輯方面，也有高達 58.8% 持類似的看法。在其他工作內容，如捍衛讀者權益，或是成為編輯室和閱眾之間的橋樑角色，所佔的比例都沒有超過 2 成。所以「傾聽」和「回應」似乎成為新聞公評人最重要的工作範疇（Starck & Eisele, 1999）。

【表 2】新聞公評人最重要的工作職責調查

題目：新聞公評人最重要的工作職責？	新聞公評人 N=26	新聞室編輯 N=17
傾聽和回應讀者的意見	46.2% (12)	58.8% (10)
捍衛讀者權益	19.2% (5)	11.8% (2)
編輯室和閱眾之間的橋樑	15.4% (4)	11.8% (2)
撰寫專欄	11.5% (3)	0% (0)
其他(教育讀者、更正訊息)	7.7% (2)	17.6 (3)

資料來源：Starck & Eisele (1999)

Starck 和 Eisele 在 1999 年所做的調查發現，新聞公評人是否能和閱眾有更多的互動，傾聽和回應讀者的意見，不論是公評人本身或是新聞室的從業人員都認為是最重要的部份。而這樣的想法，在九年後的調查，依舊沒有太大的改變。Peter McEvoy 藉由 ONO 組織每年所舉辦的論壇大會，在 2007 年向各媒體的公評人問卷詢問，在 37 份有效的回收問卷中，新聞公評人認為這個角色所扮演的重要任務，包含三大項：第一是處理閱眾的意見和他們所關心的事項，不論是藉由電話、電子郵件或是部落格來回應閱眾的想法；第二是調查來自閱眾的抱怨，並且能提出獨立的批判建言；第三是成為閱眾和新聞工作者之間的橋樑，讓彼此間的議題和建議能相互交流 (McEvoy, 2008)。

由兩份時間不同的調查可發現，新聞公評人認為自己的角色就是成為閱眾的代表，接受來自外界的意見或是批評，並成為閱眾和內部專業工作者之間的橋樑。雖然調查的時間相差八年，但公評人對自己的角色定位並沒有改變。雖然這份調查也發現，有 11% 的新聞公評人認為自己的角色對改善新聞品質有幫助，但也有 8% 的公評人認為他們的影響力有限，甚至無法發揮功效。不過大部分 (49%) 的公評人表示，至少這樣的角色促成他們和內部工作者就新聞品質進行對話討論，並且讓組織能更重視新聞產製的標準和水準。

Ettema 和 Glasser (1987) 曾就新聞公評人角色定位，對北美 33 位公評人進行調查，研究結果顯示，受測者認為和閱眾關係的處理事項，才是公評人的價值核心，其中包括：(1) 教育讀者對新聞報導的判斷力；(2) 增強新聞工作者對讀者所關心的事務；(3) 增強媒體業者對閱眾所關心的事務。這當中，包含了教育讀者的內涵，認為新聞公評人不只有和閱眾接觸，還包含教育閱眾的責任。雖然新聞公評人的職責，有可能因應時代的變遷，而改變其工作任務，但基本上，直接面對閱眾的角色並不會改變，甚至是新聞公評人存在的最終目的。

Ettema 和 Glasser從「公眾關係」和「對媒體批評」兩大項目，來對公評人的職責分工，同樣也是對內和對外的分法。對內不外乎是針對編輯和記者的工作內容，以客觀和公正的角度，來檢查審視報導是否適當，若有錯誤，可提供指正。但，對內的工作，也不全然是批評，在增進效率和改變工作方式上，公評人也可以提出建議，讓整個媒體運作更順暢；對外，是公評人最重要的工作，除了當聯繫閱眾和業者以及新聞工作者的角色外，更要扮演教育和指導閱眾如何看新聞，並讓新聞工作者瞭解閱眾所想要的，讓新聞報導不會和社會脫節，而淪為只是記者和編輯想像操作。

從以上文獻中得知，新聞公評人最主要的工作，還是在接觸一般閱眾的意見和批評，並適時地給予回應，增加民眾對媒體新聞的可信度。「走向群眾」讓外面的聲音能有適當抒發的管道，媒體不論遴選或是聘用新聞公評人，都可藉此機會得知閱眾的看法和感受。除此之外，公評人也可以就媒體組織中的工作流程和新聞內容，提出其專業的見解，並將外界的聲音給予新聞工作同仁參考。所以，這種「橋樑」的角色，讓彼此的意見能間接交流，減少編輯台直接面對閱眾申訴處理的時間。此外，文獻中也提到教育的部份，對外解釋、說明媒體的作業方式，讓閱眾清楚瞭解新聞的產製過程，更有助於民眾看新聞的方法和角度；而對內教育上，在編輯和記者的錯誤工作方式上提供建議，而且增強新聞工作者對讀者所關心的事務，本研究針對新聞公評人的職責，從對內和對外區分，整理成表 3 如下。

【表 3】新聞公評人的職責

新聞公評人對外職責	新聞公評人對內職責
受理閱眾的指責和意見，甚至是抱怨。	增進報導的品質，監督新聞做到正確性、公平性和平衡性上。
對閱眾出自真誠地「傾聽」和「回應」。	讓新聞工作者能更重視閱眾所關心的事務。
向一般大眾解釋、說明媒體的作業方式和過程。	增強媒體業者對閱眾所關心的事務。
教育讀者對新聞報導的判斷力。	協助製作人、資深編輯等減少時間，在處理民眾的申訴和怨言。
協助業者和閱眾接近，成為彼此可信任的	解決某些可能會變成法律案件的申訴。

橋樑。	
	深入瞭解新聞工作者的作業流程。
	對內定期評估媒體內部同仁的工作表現。

資料來源：ONO (Organization of News Ombudsmen) 網站 見 <http://www.newsombudsmen.org/index.htm>

羅筠 (2004)

Meyers (2000)

Ettema & Glasser (1987)

第三節 新聞公評人面臨的問題

一、新聞公評人的角色定位

在美國，新聞公評人已經有四十多年的歷史，這樣一個重要角色，卻也有兩極化的聲音。反對的聲音多半來自新聞組織內部的編輯和記者，他們認為：

- (1) 新聞公評人的成本太高，還不如把錢花在聘用記者和編輯。
- (2) 新聞公評人最多不過是裝飾的花瓶，處理公共關係上好像做的不錯，但卻一事無成，更甚至破壞新聞組織的士氣 (Ettema & Glasser, 1987)。
- (3) 新聞公評人阻礙記者和編輯接觸，對閱聽眾所關心的事 (McKenna, 1993)。

不過，也有不同的看法，認為新聞公評人能做到：

- (1) 新聞公評人有能力處理讀者的抱怨，達到最好的效果 (McKenna, 1993)。
- (2) 新聞公評人在毀謗和抱怨的減少效應上表現良好 (Pritchard, 1993)。
- (3) 有益於報紙和閱眾之間的關係 (Hartung & JaCoby & Dozier, 1998)。
- (4) 報業需要一個獨立於外的角色，不但能和外界有所聯繫，更能讓內部工作者安份 (Stein, 1997)。

從上所述，新聞公評人會受到新聞工作者的排斥，多半在記者等認為專業不容外人所侵犯，有絕對的新聞自主權利，若有新聞公評人這樣的角色，委身在組織中，定期

對他們的新聞批評和建議，多少有干涉新聞自由的陰影存在（Pritchard, 1993）。Rieder（2003）表示，有時記者和編輯會認為新聞公評人只會往小毛病挑，而不是在新聞方向上去討論，過去就曾有公評人對報紙內的小照片有意見，但卻不討論這件新聞是否恰當。時代雜誌過去一直很反對聘請新聞公評人，他們擔心公評人只會雞蛋裡挑骨頭，甚至是紙上談兵，對新聞品質的提昇一點幫助都沒有（Dorroh, 2005）。

新聞工作者對新聞公評人的抱怨，多半認為在新聞產製上吹毛求疵、嚴重打擊士氣，再加上新聞工作者會認為公評人只是媒體企業的「公關部門」，對於公評人所改的建議多半充耳不聞。由於公評人是代表閱眾，為其利益來著想，從讀者的角度來審視新聞專業工作者的報導，所謂的「挑刺」的動作，新聞公評人仍必須有所堅持，這過程中難免會和內部人員有衝突產生，但仍必須厚臉皮的來面對抱怨和冷眼，所以新聞公評人也通常被稱為最孤單的職業（許倩，2004）。

當然這都是從新聞專業的角度，來批判新聞公評人存在的必要性，其實更多在金錢預算上。前 ONO（Organization of News Ombudsmen）的執行秘書 Gina Lubrano 就提到，會導致媒體組織不僱用新聞公評人最大的原因，還是經濟因素。由於北美的新聞公評人都是組織內的成員，能擔任這樣的角色，必須要能充分瞭解新聞工作的流程，不僅要熟悉記者跑線的一五一十，更要熟識編輯台的實際操作，所以這樣的職務，多半由資深的記者和編輯來擔任。由於過去擁有豐富的經驗，在擔任這樣的角色，自然熟稔新聞產製的過程。不過，為了聘請資深的人員擔任，成本和花費自然不少，尤其是有了新聞公評人，並不一定就可以重新拾回民眾對新聞的信任，或是提昇新聞產製的速度，這也為什麼很多的小型媒體無法聘請新聞公評人的原因（Dorroh, 2005）。在 2000 年時，全美共有 1489 份日報，但當時卻只有 39 位公評人的存在，其中兩位還是在廣播電台服務，經濟負擔重確實是新聞組織對該項制度望而怯步的重要原因，不少報業寧可以相同的價錢，僱用更多的記者和編輯來充實內容（Getlin, 2000）。在某種程度來看，國家經濟的好壞，多少影響新聞公評人在數量上的呈現，在美國 70 年代，全美只有 8 家報紙僱用公評人，到了 80 年代經濟穩定發展，數量有逐漸增加，而到了 90 年代初期，不但沒有增加反而下降，直到 90 年代末，才又稍稍好轉。

二、新聞公評人的獨立性

儘管新聞公評人的主要職責，是擔任閱眾和新聞工作者以及業者間的橋樑，傾聽民眾的意見和建議。不過，具體的工作內容和方式，卻因單位要求和各公評人自我定位的差異而有所不同。以 Louisville Times 和 Chicago Forum 的新聞公評人的工作，是向總編輯提交每日報告，包括報導失實以及讀者提出的更正要求；Sacramento Bee 和 New York Times 的公評人享有更多的權力，除了可以在報紙或網路上開闢專欄來回應或書寫建議，這過程中是不需要經過編輯或是發行人的同意，可以直接就事情進行批評。不論工作的內容為何，新聞公評人對自我的定位包含：內部批評人、單純的讀者代言或是中立者，目前最常見的就是第三種角色（許倩，2004）。

不管新聞公評人擔任的是何種角色，以美國報業來看，幾乎都委身在媒體組織中，任命是由報社老闆來決定，新聞公評人就很容易處在公領域和私領域的矛盾衝突中（羅筠，2004）。就報社來說，他們是所謂組織內的人，靠報社支付酬勞，職責多半是說服或是建議，並非執行，所以對於報社是否對他們所提出的意見進行改革，實在是無權過問。劉昌德（2006）也提到，就因為新聞公評人由個別媒體僱用和設置，使得新聞自律的機制，無法碰觸到媒體的根本痛處。就以 1992 年加拿大中西部 Manitoba 省 Winnipeg 的地方報紙 Free Press，因為新聞公評人批評該報對洛杉磯種族暴動事件的報導，而因此遭到開除，此外，美國佛羅里達州也曾經發生過類似事件（Nemeth, 2003; Nauman, 1994）。

新聞公評人的獨立性，會因為置身在新聞組織中，而受到一定程度的影響。以報紙新聞公評人的資歷來看，由於都是過去資深的編輯和記者轉任，在組織中應當具有很高的獨立性，不受記者編輯的影響。目前為確保公評人獨立性的方法有三種：（1）聘用非本報編輯記者，減少人情關係的影響；（2）將新聞公評人和記者編輯安排在不同的地方工作，減低遭受到的壓力；（3）確定新聞公評人僅向總編輯或發行人負責，其他人員不能干涉行為（許倩，2004）。以上引發出一個問題？公評人若在曾經服務過的媒體組織內服務，可能會因為人情關係，而不願意和在職的新聞工作者起衝突，所以聘用非本報的專業人士，似乎可以避免這樣的問題，又可以熟悉新聞的操作方式。不過，Meyers

(2000) 卻認為，公評人這個角色，不應該是過往的記者或編輯來擔任，因為長期瞭解新聞作業的操作，思想和習慣會讓他更難點出異處，很多地方會司空見慣的認為理所當然。實際上，能知道新聞的操作，確實比較能從中找到缺失，若是由一位不懂新聞的社會人士來擔任，在不清楚實際流程下，更遑論要點出專業記者的缺失何在，就算以讀者的角度來批判，也不容易受到記者和編輯的信服。但是 Meyers 的觀點，其實也點出新聞公評人這樣的角色，確實會因為長期習慣的問題，而更難看出盲點所在。

Meyers (2000) 認為有兩種人最適合擔任新聞公評人的角色，第一種是年輕時曾擔任過新聞工作者，但後來離職轉換不同的跑道；第二種合適的人選，是就讀新聞相關科系，或是在校園報紙、社區等媒體服務過的人。以上這兩種人來擔任新聞公評人，比較沒有人情組織壓力的問題，又能針對實際的新聞流程，給予建議和批評。不論是聘用誰，最重要的就是新聞公評人的獨立性不能受到影響，選用過去的編輯和記者擔任公評人，會削弱其客觀性，但他們卻會比外面聘任的公評人，更懂得內部的運作過程。

此外，上班的地點也會影響公評人的工作，若是把記者和編輯安排在不同的地方，是可以減低當面的人情壓力，但也有報紙的發行人刻意將兩者擺在同一個位置工作，使記者和編輯無時無刻感受到公評人的存在。這當中還有可以討論的空間，畢竟新聞工作是個和時間賽跑的行業，電視媒體尤其如此，公評人應該在何時或是何地，把建議和批評適時地給新聞工作者知道，又或是只給總編輯或發行人瞭解，都還有其討論的空間。

最後，為確保獨立性，新聞公評人是否獲得長期的僱用，也是一大關鍵。Washington Post 的編輯 Foisie 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，過去就曾發生過案例，如果能從公眾中選取新聞公評人，便可以降低發生的機率。儘管新聞公評人因衝突而遭解僱的案例不多，但這卻是公評人作為單位內部自律機制所無法迴避的一個矛盾。

三、新聞公評人的影響力

以美國來看，新聞公評人委身在組織中，受薪於業者，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；以及和民眾建立溝通管道，處理閱眾的抱怨和申訴問題。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，可以立即讓民眾對新聞的信任提昇效果，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。

如何提昇影響力，就必須從新聞自律機制來看，以美國新聞公評人而言，對市場力量幾乎沒有制衡的可能，不像瑞典、德國、英國等國家，新聞自律是透過「媒體業者」、「新聞工作者」、與「消費者」的共管機制，強制力可以影響新聞的產製結果（劉昌德，2007）。美國的新聞公評人在缺少強制力下，就必須藉由對外的的工作，來增加其影響力。Rieder（2003）就認為，新聞公評人擁有個人專欄，可以發揮其影響力，達到重要的雙向溝通。他舉 Washington Post 的公評人 Michael Getler 為例，在美國對伊拉克境內找尋毀滅性核武和搶救美國女大兵 Jessica Lynch 的新聞上，Getler 就做好公評人的角色，在保持 Washington Post 的新聞責任和可信度。

美國新聞公評人每周一次或兩次的專欄書寫，藉由解釋新聞和解決民眾的抱怨和申訴，增加新聞公評人和閱眾的互動，讓公評人的角色更具公眾化（makes the job very public）。不過，這樣的溝通模式，仍有其他的公評人表示反對，地方報紙 Seattle Post-intelligencer 的讀者代表（reader representative）Glenn Drosendahl 就表示，如果缺少公眾的胡亂批評，公評人可以更認真專注在傾聽讀者的建議，甚至和記者編輯的溝通模式會更好。地方報 Portland's Oregonian 的前新聞公評人 Michael Arrieta-Walden 贊同這樣的說法，他認為專欄的寫作，會消耗公評人思考和專注，尤其是記者和編輯就不會有動機想和他討論，因為全都只會和他的專欄相望而已（Dorroh, 2005）。

不過，大多數在報業的美國公評人仍有寫專欄，以 1982 年來說，22 位的新聞公評人，就有 18 位以專欄和民眾對話（Mogavero, 1982）。Hodges（1998）認為成為專欄作者的新聞公評人，可以藉由專欄向閱眾說明新聞工作者的內部工作情況、媒體對公眾的態

度以及報業的政策等宣傳，除此之外，還可以用專欄來回覆民眾的抱怨，最重要的是讓民眾知道為什麼媒體如此報導，讓閱眾能充分的瞭解。專欄對於新聞公評人而言，Dorroh 認為它是新聞公評人這個角色所不能缺少的，更是讓公評人成為有影響力的重要工具。因為專欄的書寫，可以真正搭建民眾對公評人的信任，也因為有這樣的溝通管道，民眾才認為他們的聲音可以真正傳達到新聞工作者中。

Palm Beach Post 的公評人 C. B. Hanif 表示，專欄上的問題說明，經過公眾的討論，可以影響新聞工作者在報導上的正確性，進而提昇新聞報紙的可信度。New York Times 的公評人 Daniel Okrent 以自己書寫專欄的經驗，認為閱眾對 Times 的觀感會提昇，甚至有民眾向他反應，因為專欄的溝通，他覺得 New York Times 不像過去那般驕傲和自滿。Portland's Oregonian 的新聞公評人 Michele McLellan 在一場土耳其伊斯坦堡的新聞演說中提到，他認為有六個關鍵會影響新聞公評人的表現，其中第六項就是專欄撰寫，藉由專欄將閱眾的抱怨和申訴公佈，並將媒體的立場和處理方法告知一般民眾，讓彼此的互動有更進一步的接觸。

新聞公評人的制度要能發揮效果，公評人必須要有固定的版面專欄，來刊載他所批評的內容，而且編輯和記者無權刪改，並且不能以任何理由為藉口不予刊登。在發揮影響力部份，專欄的書寫的確是一項利器，白紙黑字的內容，多少會對新聞工作者和業者有所警惕。若純粹只是提出建議在內部場域中，良善的美言可能淪為裝飾，或是新聞工作者因為忙碌的因素，而對於建言不屑一顧。

互動是新聞公評人在其工作中最重要的部份，對內的互動，可以讓記者和編輯針對建言進行改進；對外，則可以在和閱眾的溝通中，增加對公評人和新聞的信任感。不論對內對外。都是新聞公評人的影響力體現。但礙於公評人的角色，在媒體組織中，建言無法在新聞流程中達到效果時，對外的工作就更加重要，書寫專欄可以讓公評人有獨立發聲的機會，這條管道讓公評人可以藉由和外界的對談，增加其對內部組織的影響力。儘管公評人依舊是受薪者，但媒體業者也不敢貿然就撤掉公評人的專欄寫作，若因專欄的批評導致公評人失去工作時，閱眾也會因為突然喪失溝通的管道，而對新聞機構有所譴責和不信任，到時候喪失最多的還是業者本身，所以，新聞公評人如何掌握自己的影

響力，讓自己的聲音不只可以散播出去，更重要的是這個聲音可以藉由外界的力量，來達到內部新聞改善的原動力。

四、小結

不論是稱作新聞公評人 (news ombudsman)、公眾編輯 (public editor) 或是讀者代表 (reader's representative)，新聞公評人的存在，就是一個窗口給予閱眾一個提供建議甚至是抱怨的管道，讓內部的新聞工作者有機會來聽聽外部的建議。前 Washington Post 的新聞公評人 Maynard 就曾表示，媒體內部幾乎沒有品質控管，當新聞記者致力在批評別人時，卻常常對本身的缺失很少重視，所以媒體應該自我批評 (self-criticism)，對錯誤自我反省。

不過新聞公評人的職責和角色地位，卻會因為所身處的環境而有不同的表現。前 Sacramento Bee 的公評人 Arthur Nauman 提過新聞公評人應該致力提昇新聞的公正性、正確性和平衡報導。他認為這三項是擔任新聞公評人最重要的要件，不論職責是對外和民眾接觸或是處理抱怨，或是對內改善新聞工作者的流程和內容，都要以這三要件來當作準則處理。雖然研究調查指出，不論新聞公評人本身，甚或是編輯觀點，都認為新聞公評人的職責應該以「傾聽」和「回應」最重要，也就是接觸閱眾為第一要務。

雖然新聞公評人要適時接收來自外部民眾的意見和抱怨，讓閱眾有窗口可以將他們的看法表現出來，但這些意見若只在新聞公評人處理後就止步，無法真正流通到媒體內部的新聞工作者，甚至是業者，那公評人只算是淪為「公關花瓶」，久了，閱眾也會對這樣的角色失去信任，甚至成為媒體的累贅。所以，新聞公評人的獨立性就更顯重要，Nauman (1994) 認為目前新聞公評人仍舊稀少的兩大原因：一個是花費太貴，由於要擔任這個角色，多少要瞭解新聞工作的流程，才能從中找到缺失，所以都會從資深甚至是退休的新聞工作者中選出，委身在組織內工作。就因為資深，所以所費不貲，也常引起記者、編輯的另眼看待，認為寧可多花這筆錢來補充工作人力；其二是對外的的工作，新聞公評人和外界的互動，雖然可以分擔或減少媒體內部工作者在處理申訴的時間，但也有雜音顯示，不少編輯認為公評人阻礙了他們和閱眾直接接觸的管道，甚至是搶了他

們對外的工作。

就因為對內對外，有閱眾的抱怨和編輯的怨言，所以新聞公評人這個角色必須有堅強的人格特質，所以常被稱為「最孤單的職業」。也因為委身在媒體中工作受薪，在對媒體本身進行批判和建言時，是否受到上層的壓力，仍舊值得關注。過往，就有案例發生，新聞公評人因此而丟掉飯碗。所以新聞公評人若沒有其獨立性，就很難在其位置中發揮影響力，來提昇新聞的品質。

前 Washington Post 的編輯 Philip M. Foisie 認為，新聞公評人要發揮效果，就必須有六項完善的措施（羅筠，2004）：

- (1) 新聞公評人必須獲得長期僱用的保證。
- (2) 媒體的記者和編輯必須對公評人所提出的批評進行答覆。
- (3) 公評人必須有自己的辦公室，而且必須遠離媒體組織。
- (4) 公評人必須獨立於閱眾和媒體之間。
- (5) 新聞公評人必須有固定的專欄去刊載他所批評的內容，編輯和記者無權刪改，並且不能藉口任何理由不予刊登。
- (6) 新聞公評人批評媒體的標準，不受媒體政策的影響和任何人的干涉。

Philip M. Foisie 認為新聞公評人的獨立性不能受到媒體組織的干擾，即使委身在組織中工作，仍舊不能干預其工作內容。至於新聞公評人所工作的地點，則因人而異，不同的工作地點上班，可免於和內部工作者尷尬甚至是劍拔弩張的場面，但若在同一個場域上班，彼此解決問題的途徑較多，免去不同地點溝通聯繫的時間。最後是影響力的探討，Philip M. Foisie 表示有專欄的書寫和刊登，增加和閱眾彼此溝通的機會，讓不同的意見可交流，也讓內部工作者可以藉由這專欄來瞭解一般大眾的想法，不過，重點是這專欄有不可侵犯性，任何刪改或是不予刊登的行為，都必須禁止來保護新聞公評人提供建言的獨立性。

McLellan（1999）認為新聞公評人的獨立性至關重要，不論對內或對外，新聞公評

人都有肩負處理外部申訴和內部改善的重要職責，如何讓外部的閱眾意見能有效傳達到內部的工作者中，更讓內部工作者在進行新聞流程中，能點出缺失進而改善新聞的品質，新聞公評人可以說是一道窗口、橋樑，要讓這樣的角色能真正發揮，其職責和定位要讓內外的人清楚明白，此外，工作內容不受組織的干預，更重要是有影響力，讓新聞公評人的建言能真正落實和改善新聞產製，真正提昇閱眾對媒體和新聞內容的可信度。