

108年委託研究報告

新聞公平原則參考準據、處理程序 與資訊揭露研究期末報告

計畫委託機關：國家通訊傳播委員會
中華民國 109 年 5 月

108年委託研究報告

1. GRB系統編號：PG10805-0108

新聞公平原則參考準據、處理程序 與資訊揭露研究期末報告

受委託單位

世新大學

計畫主持人

羅慧雯

共同主持人

林麗雲、劉昌德、柯宗賢、周宇修、田育志

研究人員

王詠萱、賴其郁、高鉦詠、洪子婷、王文靜、李郁婷、李少均

研究期程：中華民國 108 年 5 月至 108 年 11 月

研究經費：新臺幣柒玖玖玖玖陸元

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中 華 民 國 109 年 5 月

目 次

表 次	3
圖 次	4
提 要	5
第一章 緒論	9
第一節 研究緣起	9
第二節 研究議題與範圍	10
第二章 前言	13
第一節 研究概說	13
第二節 研究目標及方法步驟	14
第三章 英國	22
第一節 法律	22
第二節 自律	34
第四章 歐盟	37
第一節 法律	38
第二節 自律	56
第五章 韓國	60
第一節 法律	61
第二節 自律	64
第六章 美國	66
第一節 法律	66
第二節 自律	73
第七章 日本	77
第一節 法律	78

第二節 自律.....	80
第三節 關於放送法第 4 條之爭議.....	90
第八章 我國媒體相關自律規範.....	94
第一節 業者公協會.....	94
第二節 電視台與新聞頻道.....	97
第三節 其他新聞媒體：通訊社與報社.....	107
第四節 小結.....	109
第九章 我國媒體違反公平報導案例整理.....	110
第十章 焦點團體座談.....	147
第一節 實務工作者.....	147
第二節 學者專家（法律與傳播）.....	152
第三節 公民團體.....	158
第十章 結論.....	163
第一節 各國之相關法律規範、案例、與自律規範.....	163
第二節 焦點團體座談之建議整理.....	168
第三節 主管機關落實公平原則之處理標準與程序建議.....	169
附錄.....	173
附錄一：各國之公平原則之法律與自律規範.....	173
附錄二：焦點座談會議相關資料及記錄.....	208
參考書目.....	211

表 次

表 2-1 第一場專家座談之邀請名單	19
表 2-2 第二場專家座談之邀請名單	20
表 2-3 第三場專家座談之邀請名單	20
表 2-4 第四場專家座談之邀請名單	20
表 2-5 工作進度甘特圖	21
表 7-1 BPO 的沿革	81
表 7-2 BPO 理監事會成員（2019 年 9 月）	85
表 9-1 我國媒體內容不實或不公之相關案例（100 年至 108 年） ..	110
表 9-2 105-108 年 NCC 對涉及內容不實或不公案例之核處情形	137
表 12-1 英國公平原則之法律與自律規範	173
表 12-2 歐盟公平原則之法律與自律規範	174
表 12-3 南韓公平原則之法律	183
表 12-4 南韓公平原則相關案例	193
表 12-5 南韓公平原則自律規範	202
表 12-6 美國公平原則之法律與自律規範	204
表 12-7 日本公平原則之法律與自律規範	206
表 12-8 第一次座談會出席名單	208
表 12-9 第二次座談會出席名單	208
表 12-10 第三次座談會出席名單	209
表 12-11 第四次座談會出席名單	210

圖 次

圖 7-1 BPO 組織圖	82
圖 7-2 放送倫理檢證委員會審理·審議流程圖	84

提 要

關鍵詞：公平原則、公平性、平衡報導、更正回覆權

一、研究緣起

近年來我國電視媒體處理與報導新聞事件方式有遭社會各界批評報導內容不公、破壞其專業守門人形象之情形，然媒體於製作各類新聞時本應以最大限度公正地反映客觀真實，並給予社會中各成員公平表露想法之機會。

二、研究方法及過程

本研究蒐集英國、歐盟、韓國、美國、日本及我國對於平衡報導、公平原則之具體法律規範、業者自律機制、實際案例等相關資料。並以焦點座談方法，邀集相關專家學者、媒體工作者及非政府組織、公民團體人員分享其於工作上所受到之各面向影響及意見。

三、文獻蒐集摘要

（一）英國

英國的廣電體制是以公共服務為主。廣電業者均需負社會責任。《傳播法》及《廣電規範》第五部份指出廣電新聞應適當不偏不倚；在政治及產業及公共政策上的爭議上一般節目都應不偏不倚。《廣電規範》第六部份指出，選舉與公投議題的節目也應遵守不偏不倚的原則。英國廣電業者多根據《廣電規範》制定編輯規範。

近兩年的爭議案例，主要來自境外的頻道。Ofcom 在接獲投訴後根據《廣電規範》的規定啟動調查。Ofcom 首先判斷該節目是否為新聞節目，若是則應遵守適當的不偏不倚原則；若否，Ofcom 會進一步判斷該節目的主題是否為政治與爭議性議題；若是，則亦應遵守適當的不偏不倚原則。在著名的 Russia Today 案中（以下簡稱 RT），RT 主張 Ofcom 應尊重言論自由及市場中有不同的觀點。但 Ofcom 主張英國的管制是維護英國觀眾的傳播權益，經調查指出 RT 有多個節目僅呈現單一觀點，已違反不偏不倚原則。

（二）歐盟

歐盟在公平原則的規範上，主要分為「回覆權」與「不偏不倚原則」兩個方向。首先，在法律規範層次有「電視無國界指令」要求，「電視節目中若因為內容指涉或錯誤訊息而對於任何人的合法權益有所損害時，必須給予當事人答

辯的權利。歐盟會員國必須在所有廣電法規中落實此一原則」。而「視聽媒體服務指令」亦重申該原則，並進一步指出會員國須建立適當的回覆權執行程序。

其次，在不偏不倚原則上，有多項決議或報告中有所指導，主要要求政治或選舉等事件報導中，必須兼顧不同意見或當事人的公平呈現。而在類似「救濟手段」的回覆權上，亦有規定答覆時間原則等作法。在相關判例中，主要因為當事人認為媒體報導不公正、或對主管機關裁決不服，而向歐洲人權法院提起對該國政府之訴訟，其判決結果對於媒體公平原則的法規制度落實，有其補充之效。

（三）南韓

從南韓的相關法律規定中，能看出維持公正性、平衡性是廣電媒體的公共責任，針對違反這類原則的廣電媒體，亦設立「放送通信審議委員會」進行審議與裁罰。除此之外，在政治、選舉報導上，也以制定「特別規定」的方式進行規管，特別是在選舉放送這方面，所制定的特別規定內容，從節目內容的製作、出演人員的邀請到硬體設備的使用，都強調要維持平衡性。

另外，在廣電媒體的主管機關中，也有權責上的區分。韓國放送通信審議委員會（KCSC）以審議為主，根據不同的審議內容設立對應的常設性或非常設性審議委員會，而審議後的裁罰執行、或是其餘與廣電傳播產業相關之政策規劃等行政事務，則由韓國放送通信委員會（KCC）來負責。

而在媒體機構的自律部分，KBS 與 MBC 兩家公共電視則是在《放送綱領》當中載明須維持公正性、公平性，但並沒有更詳細的製播準則闡述如何落實，屬於較廣泛性質的規定。

（四）美國

源自頻譜稀有的傳播管制理論，FCC 在聯邦通訊法的指導創設了公平原則的政策，從此開啟了行政爭訟及司法審查的過程。早期法院支持了 FCC 的管制方式，但在 1969 年紅獅案以降，因廣播技術之發展，外部環境逐漸具有多元性，法院開始認為公平原則之管制並非 FCC 的法律義務，而無論實踐或廢止都是 FCC 的政策選擇。

直至 1987 年，FCC 於政策上廢止了實踐公平原則的要求。目前為止，公平原則仍處於被廢止適用的狀態。此後雖然社會各界多有討論，也有恢復公平原則的立法倡議但均以失敗告終。

在美國民營電視台的自律規範及 NGO 的行政準則下，公平原則也沒有被明確要求；但在公廣集團的自律規範部分則仍有宣誓性的要求。研究結果可以認為

要求言論內容衡平的公平原則在美國已經被揚棄。

（五）日本

日本放送管制的主要特徵就如日本的其他產業般，主要由非正式管制發揮作用，法律層次的管制並不明確或很少動用，產業內部自我約束的力量也較強。因此說日本放送內容管制的主要基調就是媒體自律也不為過。

日本放送管制的另一個特徵是，並無獨立的放送產業監理機關，實施自律的是第三方機構「廣播倫理與節目進步機構」（簡稱 BPO，Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization），BPO 由日本民間放送聯盟（The Japan Commercial Broadcasters Association）與公共廣電 NHK 聯合成立。日本民間放送聯盟則是由商業放送業者所組成的。

在公平原則方面，日本放送法第 4 條第一項有「政治公平」規範，但從沒有廣電業者因為違反此規範被裁罰或撤照，近年來僅有三筆總務省行政指導紀錄。日本傳播法學者大多認為「政治公平」原則雖有入法，但入法目的僅在於標舉放送倫理的精神，交由各媒體自律，而非政府直接管制。

從 2003 年 BPO 成立至 2019 年 11 月為止，BPO 共發布過四次放送業者違反公平原則的審議決定，這四次審議的都是和選舉相關的節目或新聞，BPO 認定這些節目或新聞違反政治公平原則，損及放送倫理。雖然 BPO 是第三方機構，無法裁罰業者，但一旦有電視台被 BPO 公布審議決定，就會衝擊電視台的公信力和形象，所以一般而言，日本電視台都會遵循公平原則規範。

四、重要發現

綜合觀之，各國規範之方向、層面差異甚大，但大部分制定並運作公平原則之國家及地區，將該原則於兩個面向特別強調：重大社會議題、選舉報導，此部分亦與焦點座談分析所得之結論相似。

五、主要建議事項

而在我國有衛廣法第 27 條第 2 項作為公平原則之法源依據前提下，主管機關在具體化公平原則時，應注意下列事項：

- （一）並非所有新聞報導皆應完全適用公平原則，但就社會重大議題及選舉報導，應有公平原則之完全或高度適用。
- （二）公平原則之施行應避免對新聞自由造成寒蟬效應，或是造成管制的外溢，徒增成本且無法達到效果。

公平原則與更正回覆權可相互輔助，但仍應以媒體自律為優先，且應向一般民眾宣導使民眾得有效近用。

第一章 緒論

第一節 研究緣起

一、台灣電視媒體之選舉新聞報導欠缺公平性

新聞首重其「真實」、「正確」、「公平」、「平衡」等特性，並且應以社會公共利益為前提，電視媒體製播之新聞報導對公民社會尤有重大影響力，惟近年來隨著通訊傳播科技之日新月異與社會之快速變遷，電視媒體處理與報導新聞事件方式已逐漸失去原應固守的典範，亦破壞其專業守門人之形象，並造成台灣民主社會之傷害。

臺灣媒體屢有遭社會各界批評報導內容不公之情形，例如 96 年 4 月 15 日，樂生保留自救會發起遊行，隔天三立電視報導參與的學生為非自願、被老師動員參加，遭到學生團體與媒改團體抗議，指出該報導並未採訪當事學生，因此未能做到平衡報導（胡慕情，2007）。學生團體抗議後於 4 月 30 日向國家通訊傳播委員會（下稱 NCC）申訴，雙方於 5 月 21 日舉行協調會，隔天三立在新聞台網站上公開道歉（維基百科，無日期）。再者例如 101 年 4 月 23 日旺中寬頻購併中嘉案，立院委員會請 NCC 進行專案報告，召委葉宜津邀請旺旺中時集團總裁蔡衍明列席。但蔡衍明未到場，由旺中寬頻董事長特助趙育培出席，遭到葉宜津要求出示委託書，否則應到旁聽席旁聽，引起趙育培不滿退席抗議。當日下午旺旺中時集團所屬媒體踢爆「葉宜津夫婦接受陸招待去敵國念書」，政論節目也繼續討論該議題，接著連三天皆痛批葉宜津（蘋果日報，2012）。較近期則有 107 年下半年，NCC 亦迭獲民眾陳情電視選舉新聞報導，對於特定候選人之報導比重不一，缺乏公平性且明顯失衡，NCC 於受理相關陳情案後，除將相關案件函移中選會認定是否有違反選罷法相關規定外，並積極關注此一現象。

然媒體作為社會公器，對於各類新聞本應以最大限度公正地反映客觀真實乃為基本要求，並應給予社會中各成員公平的機會以表露想法，接受各種不同立場的發言及對話。

二、衛星廣播電視法訂有製播新聞應注意公平原則之規範

為使電視新聞媒體確實落實製播新聞之公平原則，立法院於 105 年 1 月修正並經總統公布的衛星廣播電視法第 27 條第 2 項，即明定製播新聞及評論應注意事實查證及公平原則，以避免未經查證或偏頗失衡之新聞報導及評論影響民主社會安定，甚至造成公共利益之損害。

第二節 研究議題與範圍

一、研究目的

NCC 為電視媒體之監理機關，本研究案期藉由蒐集國內外對於新聞公平原則之法律規範、自律機制、他律參與及實際案例，並透過召開學者專家諮詢會議，蒐集學者專家意見，另考量新聞製播實務，研訂新聞報導公平原則之製播規範與指標，以作為 NCC 未來政策及業者執行之參考，期能幫助電視業者完善並落實自律機制，讓新聞優質化，並提升新聞正確性，增加多元評論，促進我國電視新聞回歸專業發展。

二、國內外文獻資料蒐集：

- (一) 蒐集整理國外研究對象資料：分別從自律及他律面，蒐集美國、英國、歐盟、日本及南韓等 5 個國家或地區對於新聞平衡報導、公平原則之具體法律規範、業者自律機制、他律參與作法、實際案例(包含經裁處；或未裁處、後續如何要求改善)、公協會所訂定與本研究主題相關之資料，以及未能確實執行公平原則之原因。(即本研究第二至六章)
- (二) 蒐集國內媒體針對新聞製播公平原則之相關自律規範與涉及平衡、公平原則之相關個案。(即本研究第七章)

三、召開座談會，蒐集實務意見：

根據國外文獻資料之蒐集，研擬「有關新聞報導公平原則之製播參考原則」與「國家通訊傳播委員會處理違反新聞報導公平原則之程序」；並應於研析前後邀集專家學者、新聞實務工作者及公民團體召開共 4 場以上之座談會，針對前揭參考原則與處理程序進行深入研析，提供建議。(即本研究第八章)

四、研究發現及主要建議：

(一) 重要發現：

1. 就比較法部分：

五個國家或地區中，英國及韓國係最積極使用公平原則者，並有許多經民眾申訴而判定是否違反公平原則之個案；歐盟則以國際聯盟之角色，給予各會員國相關公平原則之指導，並且接受相關事件當事人對於各國政府或

法院之處理疑義之申訴；美國已廢除公平原則，而日本多依賴業者之自律，差異甚大。

綜合觀之，大部分制定並運作公平原則之國家及地區，將該原則於兩個面向特別強調：重大社會議題、選舉報導；同時，若該新聞與媒體本身有利害衝突時，該媒體有向閱聽人揭露之義務。

此外，上述國家及地區雖不一定將閱聽人之更正回覆權視為公平原則之一部分，但從言論多元化的目標觀之，更正回覆權與公平原則實屬相輔相成，並得因多元意見並陳，同時達到打擊假訊息之效果。自長期以觀，我國於媒體政策制定及發展，應將上述二者合併處理及運作，方能實踐所謂多元及民主之原則。

2. 根據文本及座談分析，可獲得以下結論：

- (1) 與會者雖咸認媒體有一定的社會義務，但對於是否應以公平原則作為機制，則多採對政府公權力應限縮而不該過度介入新聞自由之見解。
 - (2) 實務工作者傾向認為，要督促媒體為公正報導，可以考慮以其他方式為之，公平原則殺傷力過大且效果有限容易被規避。就此而言，學者建議政府應以軟性方式實踐公平原則，亦係植基於類似理由之上。而公民團體則認為，要落實公平原則，尚須考慮被報導者與新聞頻道之關聯，如是否為該頻道之重要廣告主，否則難以落實。
 - (3) 與會者多認為，就社會重大議題及選舉報導，應有公平原則之完全或高度適用。
 - (4) 公平原則與更正回覆權間有重疊關係。但更正回覆權之制度可能會令有心人士於操作上反向使用，反而破壞公平原則使其無法實踐。故主管機關應設置合理的申訴管道並進行有效宣導，以落實公平原則。
 - (5) 現行的自律機制仍有其效果，並非完全無用。
 - (6) 公平原則之違反應與換照程序相連結，解決衛廣法第 27 條第 2 項沒有法律效果之問題。
- (二) 主要建議：整理上述發現可知，比較法對公平原則之制定及落實，實與焦點座談所得到之結論多有重疊之處。在我國有衛廣法第 27 條第 2 項作為公平原則之法源依據前提下，主管機關在具體化公平原則時，即有較大裁量空間。但仍應注意下列事項：
1. 並非所有新聞報導皆應完全適用公平原則，但就社會重大議題及選舉報導，

應有公平原則之完全或高度適用。

2. 公平原則之施行應避免對新聞自由造成寒蟬效應，或是造成管制的外溢，徒增成本且無法達到效果。
3. 公平原則與更正回覆權可相互輔助，但仍應以媒體自律為優先，且應向一般民眾宣導使民眾得有效近用。

第二章 前言

第一節 研究概說

一、研究背景

位居亞洲民主法治已屬領先地位的我國，對於言論自由的保障實無須詞費。同屬表現自由的新聞自由亦屢屢在法制規範及實務運作上被重視。我國司法院大法官曾於司法院釋字第 613 號解釋理由書表示：「通訊傳播媒體是形成公共意見之媒介與平台，在自由民主憲政國家，具有監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能。」司法院釋字第 689 號解釋理由書則進一步指出：「而為確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲法第十一條所保障。」可知新聞媒體在我國社會之重要性。

然而，肩負上述使命的新聞媒體，自頻道所有人至工作者，是否有落實前開解釋對新聞節目之期待？若從新聞的製播及評論是否有符合平衡報導一事觀之，NCC 曾以新聞稿表示，其委託政治大學新聞系統計 107 年地方公職人員選舉競選期間，各主要新聞頻道播送選舉新聞之情形。經統計結果發現，選舉期間各頻道皆以相當篇幅報導選舉相關新聞，其中直轄市六都選舉新聞在全國性新聞頻道露出比率較高，而部分頻道對特定候選人播報比率則有明顯偏高現象。¹NCC 並同時要求各電視媒體應積極回應 105 年 1 月所修正衛星廣播電視法（以下簡稱衛廣法）第 27 條第 2 項所規定「製播新聞及評論應注意事實查證及公平原則」。惟該規定並無罰則，NCC 如何就既有法規執行以實現該規定之意旨，則需自比較法研究提供借鏡，並參考學者專家、實務工作者及公民團體之意見做為調整而落實，以符合立法者制定公平原則之本意。

¹ 國家通訊傳播委員會公布「107 年地方公職人員選舉競選期間電視新聞報導觀察統計」委託研究案統計結果，available at: https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=0&pages=0&sn_f=41512 (Last visited:2020.01.30)

二、研究目的

本研究所欲達成之目的有下：

- (一) 了解各國執行公平原則之成果
- (二) 實務運作（包含自律及他律）對公平原則接受程度、可行性及窒礙難行之處。
- (三) 將衛廣法第 27 條第 2 項之公平原則之內涵具體化，並提出執行公平原則之程序。

三、問題陳述

- (一) 「新聞公平原則」之內涵為何？
- (二) 公平原則與現行廣電法規中的更正權、回覆權之差異為何？
- (三) 政府應如何介入、檢視媒體、報導是否符合「新聞公平原則」？
- (四) 實務上應如何操作、檢視是否符合「新聞公平原則」之要求
- (五) 如何權衡公平原則與新聞自由之界線？
- (六) 制定公平原則，是否得因報導內容為差別待遇？
- (七) 自律機制能否有效地回應「公平原則」？現行自律機制是否有需要改善之處？
- (八) 對於制定公平原則之相關實施辦法，其中的認定標準以及施行政序之建議？

第二節 研究目標及方法步驟

一、名稱辨異

- (一) 「公平原則」定義

衛廣法第 27 條第 2 項係規定「製播新聞及評論應注意事實查證及公平原則」，其立法理由為：「參酌現行廣播電視法施行細則第二十二條第二項，增訂第二項，明定製播新聞及評論應注意事實查證及公平原則。」由於現行廣播電視法施行細

則於 105 年 11 月 11 日進行全文修正，故該立法理由所引用之廣播電視法施行細則第 22 條第 2 項，應係 104 年 6 月 16 日所存在之規定，全文為：「前項節目內容均應客觀、公正、確實、完整，並不得具有廣告性質。」由此觀之，衛廣法第 27 條第 2 項之公平原則，係要求新聞節目內容之客觀、公正。

而我國文獻於介紹公平原則時，則多以美國法之 Fairness Doctrines 作為其內涵，且將更正回覆權視為公平原則之一部分。²惟本研究經整理後發現，更正回覆權與公平原則，甚至事實查證原則，於運作上或有關聯，但並非等號。公平原則在比較法上尚可能包含平衡報導、對重大議題的中立性、選舉新聞的客觀性、報導與評論的分離、乃至於新聞媒體利害關係的揭露。故要理解衛廣法第 27 條第 2 項所稱之公平原則，不應僅限縮於美國之 Fairness Doctrines，而可在文義解釋之範圍內作更廣義之解釋。

美國傳播主管機關 FCC 的「公平原則」，通常可溯及 1930 年代新政(New Deal)下，政府積極介入要求媒體經營目標以維護公共利益為先、而非服務私人企業利益；因此包括新聞報導等涉及公共政策與討論的內容，必須平衡呈現社會上的各種不同觀點與意見。針對媒體報導公平性的具體規範，首先見於 1941 年的 FCC 「五月花原則」(Mayflower Doctrine)，禁止廣播電台進行自身政治立場的評論宣傳 (Picard, 2018)。1946 年 FCC 繼而公布了藍皮書 (FCC Blue Book)，要求廣播電台應報導社會爭議性議題。1949 年 FCC 提出公平原則，指出媒體業者必須讓不同觀點能夠彼此自由競爭，要求廣播電台必須同時「提供合理比例的廣播時間來討論公共議題」，以及確保聽眾有「合理機會聽到公共議題的不同反對立場」(Harvey, 1998: 545)。

在 1960 年代前後，美國的公平原則有更進一步的延伸。首先，在 1959 年傳播法 (the Communication Act) 當中為國會所接受，於 Section 315 中要求廣播電業者必須遵守「為公共利益服務、以及提供公共議題中不同意見都有合理機會的呈現」(Picard, 2018)。其次，1967 年，FCC 進一步要求媒體公共議題內容中必須讓反對意見也有機會發聲，例如播送香菸廣告，也必須提供菸害訊息 (Harvey, 1998: 546)。另外，更具體要求媒體必須讓受到媒體報導質疑的公職候選人、以及個人與團體，有合理的回應機會，也就是所謂「回覆權」(right of reply)³的規範 (Picard, 2018)。

因此，從美國的公平原則加以延伸，首先與英國的「不偏不倚原則」(due impartiality) 類似，都是管制大眾媒體如何平衡呈現爭議性議題中不同立場的

² 如張智鈞，被評論者的回應權 -以美國媒體法上公平原則之發展為中心，東吳大學法律學系碩士論文，2013 年。

³ Right of reply 有譯為「答覆權」、「回覆權」等，本研究採用張永明(2010)的翻譯，統一翻譯為「回覆權」。

相關法律。Harvey (1998)就美國與英國的媒體政策進行政治經濟脈絡之比較研究，就將美國的「公平原則」與英國的「不偏不倚原則」作為北大西洋兩岸之間，可茲作為對比之傳播法規。英國的公共媒體 BBC 在 1920 年代創建之始，便強調必須給予爭議事件中反對意見的公平呈現機會，方能做到無所偏袒 (no bias)。1960 年代 BBC 執委會正式將「不偏不倚原則」列入紀錄，做為該公司執照之附帶條件 (Annex)，表明必須「在新聞報導及與公共政策有關的節目中，做到對爭議事件不偏不倚」。在商營電視的規範上，英國於 1954 Television Act 中對於設立主管機關 Independent Television Authority (ITA)的目標就載明，要確保業者能夠基於不偏不倚原則，進行政治或經濟爭議事件與公共政策的報導。英國 1990 Broadcasting Act 中進一步將內容的不偏不倚原則入法，於第六章中加以明文規定；並在隨後 1995 年的 The ITC Programme Code 指出，不偏不倚原則「並非意指簡單的量化或者正反意見報導時間的”平衡”(balance)，也不是在各個議題上採取中立態度(neutrality)。「何謂不偏不倚」必須依照個案判斷」。(Harvey, 1998)

其次，美國的公平原則也與歐陸國家對媒體的「回覆權」規定直接連結。根據張永明 (2010) 的探討，西歐各國的回覆權規定，源自於法國 1822 年「對抗新聞媒體不法行為法」(sur la répression des délits de la presse) 第 11 條規定，要求當時的印刷媒體，必須在被報導當事人的要求下，刊載其相對的意見陳述。法國此一回覆權規定歷經多次修正後確定，並經歐洲各國引進成為新聞法的基本內容；並且在法國於 1972 年起適用於公營廣電媒體、1981 年適用於商營廣播電台、1982 年適用於所有廣電媒體。在歐盟成立後，回覆權亦經採用而成為歐盟廣電規範的共同原則之一，因此亦成為本研究關於公平原則規範的比較對象之一。

綜上所述，本研究探討之公平原則規範，從美國公平原則的核心規範內容出發，主要涵蓋了歐洲國家與歐盟的回覆權規範，以及英國的不偏不倚原則；並據此範圍，對委託單位要求之鄰近區域之韓國與日本的媒體相關法規進行蒐羅。然須注意者為，自各國法制觀之，美國公平原則係保障其他意見之回覆機會，強調多元意見的表達，與日本放送法第 4 條第 1 項較為相似，屬於低度的介入；而歐盟是在多元意見的目標下，佐以公平、平衡、不偏不倚等原則，進行比較深入的管制；至於英國與韓國則是強調不偏不倚、公平及公正。而若報導涉及選舉，則各國的管制密度則更高。由此可見，各國並無對公平原則之一致定義。而若參照本研究於專家座談之發現，也可理解公平原則並非只是以量（即正反意見的播放時間）的多寡作為唯一判斷，而有時也需以質的面向進行評估。

準此，若考慮法制的相似性及需求，在考量現行廣電法制已有回覆權之情形下，我國或可以管制光譜居中的歐盟模式為管制強度之參考，一方面引入英國與

韓國制度對公平原則內涵加以明確化，另一方面導入自律較強的日本法制，在沒有具體罰則的情形下以自律優先，再輔以他律、法律，形成三律共管。

（二）媒體自律、他律與法律

法律管制部分，研究認為，管制大眾媒體，應符合以下原則：⁴

1. 政府應保持立場的中立，以避免扭曲對公共事務的討論、防止政府的不當動機、避免家長主義統治及保障新聞自由。
2. 對於廣電媒體應以保障及促進傳播訊息的多元化作為目標。
3. 禁止事前審查。
4. 遵守依法行政與法律保留。
5. 遵守正當程序。

其次，必須以自律管制作為手段：

1. 司法院釋字第 364 號解釋理由書曾提及，「享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制。」從文字敘述的方式，應可推出大法官認為媒體的管制應以自律為優先選項。
2. 我國的媒體自律，除了各電視台所簽訂的許多自律公約外，中華民國電視道德規範「新聞節目」第 11 條也重複了廣播電視法關於更正回覆權之意旨，且民眾有權向中華民國新聞評議委員會提出申訴，由該組織決定其申訴案是否成立。⁵評議會曾製播「新聞橋」節目，探討新聞媒體的問題，也可被認為是媒體自律的一環。⁶另外在 2005 年經歷 TVBS 換照風波後，許多新聞台在新聞局的要求下，成立了檢討當週新聞的節目，以民眾 call-in 或傳真的方式，指出新聞報導有誤或不佳之處，⁷並請資深媒體人或學者討論之。
3. NCC 成立後，大力推動媒體自律。如第一屆委員曾草擬通訊傳播管理法

⁴ 林子儀、劉靜怡，廣播電視內容之規範與表現，收錄於鄭瑞城等合著：解構廣電媒體—建立廣電新秩序，澄社，1993 初版，頁 152 至 159。

⁵ 有關中華民國新聞評議委員會的緣起、組成及運作方式，可參見羅文輝，無冕王的神話世界，天下文化，1994 年，頁 202 至 204。

⁶ 但新聞橋已於 1999 年 11 月停播。對於評議會與新聞橋的評論，可參見彭后諦，新聞橋為何走入歷史？—從「新聞橋」停播看新評會重新定位，目擊者雙月刊，2000 年 1 月。

⁷ 例如 TVBS-N 的新聞實驗室，但現已停播。

草案，其中第 151 條明訂，為推動頻道自律，該等事業應組成商業團體並訂定節目與廣告製播規範，作為第一道管制線。並以公民團體他律作為第二道防線。最後才是政府機關的直接介入。⁸現今，各媒體或有自身內部之自律委員會，或有由商業公會所成立之委員會。如衛星商業同業公會自律委員會、壹傳媒跨媒體倫理委員會、蘋果日報新聞自律委員會、非凡電視台新聞自律委員會等，但多數仍限於新聞，而不及於其他類型之節目。

最後，考量以三律共管做為原則。

傳播業界及學界多將監督媒體之方式分為三大類，即：由媒體本身自我內控之自律機制、公民團體參與監督的他律機制、以及以法令直接規範或鼓勵他律的法律機制，而多並稱為三律共管。⁹

然法律工作及研究者則認為，所謂通訊傳播的管制事實上是一種政府公權力介入程度的強弱問題，而由強到弱可分為政府管制、共同管制與自我管制。¹⁰其中共同管制便是指法規授權或由國家機關協助執行，結合自律規範所形成的管制體系。¹¹蓋國家介入媒體，當屬對言論自由、多元文化之限制，故應有補充性原則之適用，¹²政府非必要時，不應直接以法律限制言論之內容。因此在理解上，法律工作及研究者並不習慣以自律、他律與法律作為區分媒體管制的方式，且有認為所謂的他律機制，就是一種自律。¹³為避免混淆，除與會專家之發言外，本研究稱之自律，將包括共同管制，而與政府管制之他律做為區分。

二、研究目標

整理比較法文獻及專家座談後，本研究撰擬：「有關新聞報導公平原則之製播參考原則」與「國家通訊傳播委員會處理違反新聞報導公平原則之程序」之建議，供主管機關作為日後執法之參考依據。

⁸ 林東泰，邁向媒體自律：NCC 廣電監理新政策，收錄於卓越新聞獎基金會主編，台灣傳媒再解構，巨流圖書公司，2009 年，頁 379 至 380。

⁹ 如陳炳宏教授便認為，「政府首先應該立法強制自律，自律不彰就依法律，再則主管機關也要立法獎勵他律，雙管齊下，強迫業者自律，這樣才能真正大聲喊要政府的手離開媒體。簡單說，就是我主張，媒體自律需要壓力（來自他律及法律），他律則需要鼓勵（來自法律），也就是三律共管的觀念。」available at: http://pxc24.blogspot.tw/2009/06/blog-post_885.html

¹⁰ 吳永乾，通訊傳播內容管制的重要課題：論媒體問責機制與當事人回覆權，法令月刊，第 61 卷第 1 期，2010 年 1 月，頁 28 至 29。

¹¹ 同上註。

¹² 詹鎮榮，補充性原則，月旦法學教室，第 12 期，2003 年 10 月，頁 34 至 37。

¹³ 王雅慧，論有害兒少身心之傳媒內容申訴共管機制，國立高雄大學法律學系研究所碩士論文，2014 年，頁 42。

三、研究方法與步驟

(一) 文獻分析

本研究蒐集英國、歐盟、韓國、美國及日本對於平衡報導、公平原則之具體法律規範、業者自律機制、他律參與作法、實際案例、公協會所訂定與本研究主題相關之資料，以及未能確實執行公平原則之原因；並蒐集國內媒體針對新聞製播公平原則之相關自律規範與涉及平衡、公平原則之相關個案。

(二) 座談規劃

採取焦點座談法 (Focus Group Interview) 將由一位已受過相關口條訓練的人士擔任主持人，並以一個非結構的自然形式來與其它的參與者進行對談，並由主持人負責將討論內容進行組織與重整。主要目的在於從研究方的角度來與所有相關領域的參與者討論議題，並試圖從中獲取有關該論題的深入理解，其價值在於經常可從自由氛圍下的討論當中，得到意外的研究發現與思維。

本研究邀集傳播學系、法律學系之相關專家學者 5 名；媒體工作者 3 名；以及非政府組織、公民團體 4 名，共 12 名人員分享其於工作上所受到之各面向影響，以及對於本研究計畫所草擬之「有關新聞報導公平原則之製播參考原則」與「國家通訊傳播委員會處理違反新聞報導公平原則之程序」之意見。議題大綱分述如下：

1. 第一場次：就本研究計畫公平原則實務操作經驗分享，針對比較法之經驗提供看法。
2. 第二場次：就本研究計畫公平原則實務操作經驗分享，針對比較法之經驗提供看法。
3. 第三場次：就本研究計畫公平原則實務操作經驗分享，針對比較法之經驗提供看法。
4. 第四場次：就本團隊所提出對新聞報導公平原則之製播參考原則及主管機關處理程序之建議提供評論。

座談邀請名單如下表：

表 2-1 第一場專家座談之邀請名單

職稱	領域	學經歷
資深媒體人 A	現職私營媒體	資深記者
資深媒體人 B	現職獨立媒體	國內傳播學院碩士、新聞系

		學士
資深媒體人 C	現職公共媒體	國內新聞研究所碩士、法律學士

表 2-2 第二場專家座談之邀請名單

職稱	領域	學經歷
法律學者 A	傳播法專長	日本法學博士
法律學者 B	傳播法專長	美國法學博士
法律學者 C	傳播法專長	美國法學博士

表 2-3 第三場專家座談之邀請名單

職稱	領域	學經歷
公民團體 A	爭議報導當事人	工運團體
公民團體 B	爭議報導當事人	工運團體
公民團體 C	傳播、媒體專長	國內傳播研究所博士
公民團體 D	爭議報導當事人	兒少團體、國內衛生福利研究所碩士、國內社會學系學士

表 2-4 第四場專家座談之邀請名單

職稱	領域	學經歷
傳播學者 A	傳播、媒體專長	美國大眾傳播博士
傳播學者 B	傳播、媒體專長	英國社會科學院傳播與文化政策博士

研究團隊依前述研究設計與實施方式的說明，擇定各項工作重點，繪製計畫實施「甘特圖」如下，作為本計畫實施進度的圖例說明：

表 2-5 工作進度甘特圖

月份 步驟	第 一 個 月	第 二 個 月	第 三 個 月	第 四 個 月	第五個 月	第六個 月
國內外法規、個案 資料蒐集與分析						
舉辦焦點座談、資 料整理(包含逐字 稿謄錄)						
法規研擬						
撰寫並完成結案報 告						

第三章 英國

英國廣電媒體的管制是以公共服務的理念為主。英國各界認為廣電媒體攸關國家之教育文化與民主政治發展，應負起社會責任。英國廣電協會(The British Broadcasting Corporation, BBC)是由執照費資助(不播廣告)，必須達到公共服務目標。商業的公共電視台（包括獨立電視台 Independent Television, C4 以及 C5 等）雖以廣告維生，但也需盡社會責任。

在此公共服務為主的思維下，廣電媒體的經營者與所有人乃受到公眾委託經營廣電媒體，並由國家代表公眾給予特許執照，負有社會責任。2003 年制定的《傳播法》規定，媒體事業經營者與所有者在內容表現上即應達到《傳播法》319 條中廣播電視服務的標準 (Communication Act, 2003)¹⁴。

廣電的主管機關傳播署 (Office of Communication, 以下簡稱 Ofcom) 即在《傳播法》的架構下，促進廣電業者提供公共服務，以保護閱聽人作為公民與消費者的權益 (Communication Act, 第三條 Ofcom 的整體責任)。Ofcom 根據上述《傳播法》319 條中廣播電視服務的標準，於 2005 年制定《廣電規範》(Broadcasting Code) 具體規範廣電節目內容。廣電業者也根據《廣電規範》的規範訂下自律規範，以避免政府干預。

以下即說明在廣電媒體不偏不倚原則上英國的法律與自律。

第一節 法律

¹⁴ 這些標準包括：

1. 保護十八歲以下人士;
2. 可能鼓勵犯罪或失序之素材，不得存於電視與廣播服務;
3. 電視與廣播之新聞服務，公正呈現，公正之需求;
4. 電視與廣播之新聞服務，正確播報;
5. 宗教節目內容有尊重之適度責任;
6. 普遍接受之標準，適用於電視與廣播服務，以保護公眾成員不受冒犯與侵害性素材之傷害;
7. § 321(2) 所示，違反規範之政治廣告，不包含電視與廣播服務;
8. 有誤導、侵害或冒犯嫌疑之廣告，不得予電視與廣播服務呈現;
9. 大英國協電視與廣播廣告，必須遵守相關之國際義務;
10. 電視與廣播節目不得有不適當之贊助;
11. 電視與廣播服務對於廣告商不得歧視;且
12. 不得使用任何技術，剝奪觀眾或聽眾知悉之可能性，或是趁其不備、或未完全注意下，影響其心智，無從知悉發生何事。

一、不偏不倚原則

英國的《傳播法》(Communication Act) 制定廣電媒體的規範，其中 319 條第二項 c 即指出電視及廣播新聞應適當不偏不倚 (that news included in television and radio services is presented with due impartiality); 320 條第二項指出，在政治及產業及公共政策上的爭議時應做到不偏不倚。

Ofcom 制定的《廣電規範》(Broadcasting Codes) 第五部份即有關不偏不倚。第五部份開宗明義即指出新聞報導應正確 (accuracy)，呈現方式應不偏不倚 (To ensure that news, in whatever form, is reported with due accuracy and presented with due impartiality)。

第五部份並定義不偏不倚。Ofcom 指出新聞報導應達到「適當的不偏不倚」(due impartiality); 不偏不倚指的是，不較偏向某一方 (not favouring one side over another); 而適當 (due)，指的是對節目及特定主題而言，是充份且適當 (adequate or appropriate to the subject and nature of the programme)。對 Ofcom 而言，適當的不偏不倚，不是指不同觀點或論點有同等的時間，或必須都呈現。Ofcom 採取的途徑是考量節目的情境，即根據節目之主題、節目或頻道性質、閱聽人對內容的期待，以及該節目如何呈現給觀眾。 “The approach to due impartiality may vary according to the nature of the subject, the type of programme and channel, the likely expectation of the audience as to content, and the extent to which the content and approach is signalled to the audience.”

以下是第五部份的相關規定。

- 5.1 規定新聞應符合精確，正當的不偏不倚：「新聞無論以什麼形式，報導必須正確、並以正當的不偏不倚地呈現。」 “News, in whatever form, must be reported with due accuracy and presented with due impartiality.”
- 5.2 規定新聞若有錯誤，必須立即更正。「5.2 新聞中的重大錯誤，理應在播出中迅速地發現並更正 (或者是 BBC 的隨選服務，應立即更正) 並應恰當地規劃播出糾錯時間。」 “5.2 Significant mistakes in news should normally be acknowledged and corrected on air quickly (or, in the case of BBC ODPS, corrected quickly). Corrections should be appropriately scheduled (or, in the case of BBC ODPS, appropriately signaled to viewers).”
- 5.3 規定新聞節目與政治人物分開。「5.3 任何新聞節目中，任何政治人物

都不可作新聞報導員、訪問者以及記者的角色，除非是正當新聞編輯所需。在此例下，必須讓閱聽人明白該人物的政治傾向。」 “5.3 No politician may be used as a newsreader, interviewer or reporter in any news programmes unless, exceptionally, it is editorially justified. In that case, the political allegiance of that person must be made clear to the audience.”

- 5.4 規定在爭議事件中新聞節目服務提供者不應有自己的觀點。在此，Ofcom 稱之為「特殊情況中的不偏不倚原則」：「公共政策的政治以及產業爭議；各方正在辯論之中」（Matters of political or industrial controversy are political or industrial issues on which politicians, industry and/or the media are in debate.）。在此情況下，新聞服務提供者不應有自己的觀點。「5.4 報導近期公共政策的政治以及產業爭議時，電視及廣播服務中的節目一定要排除服務提供者的任何觀點和意見（除非該人在立法論壇或是法庭發言）。若是與該服務本身相關的觀點及意見也排除於本規定之外。」” 5.4 Programmes in the services (listed above) must exclude all expressions of the views and opinions of the person providing the service on matters of political and industrial controversy and matters relating to current public policy (unless that person is speaking in a legislative forum or in a court of law). Views and opinions relating to the provision of programme services are also excluded from this requirement.”

- 5.5 規定在爭議事件中新聞節目服務提供者的不偏不倚可在單一或系列節目達到。「5.5 關乎近期公共政策的政治以及產業爭議的報導中，服務提供者一定要嚴守不偏不倚原則。可以單一節目，或是將系列節目視作整體」” 5.5 Due impartiality on matters of political or industrial controversy and matters relating to current public policy must be preserved on the part of any person providing a service (listed above). This may be achieved within a programme or over a series of programmes taken as a whole.” Ofcom 解釋，系列節目就是針對同樣或相關議題連續播出的「一連串」（如新聞節目以及戲劇）或「一季」的節目），來達成此目標。

- 5.6 規定關於同一主題的節目應讓閱聽人明白它們是同一主題。「5.6 編輯報導時，若有兩個節目是在處理同一主題的話，必須在播出當下就讓閱聽人明瞭。」 “5.6 The broadcast of editorially linked programmes

dealing with the same subject matter (as part of a series in which the broadcaster aims to achieve due impartiality) should normally be made clear to the audience on air.”

5.7 規定觀點與事實應分開。「5.7 不可將觀點與事實混淆視聽。必須在適當的時間範圍內，給予多個觀點平衡權重以呈現。」“5.7 Views and facts must not be misrepresented. Views must also be presented with due weight over appropriate timeframes.”

5.8 規定新聞人員若與報導的議題有利害關係，應告知觀眾。「5.8 若記者或是播報者有任何利害相關，有可能會造成不偏不倚原則上的疑慮，必須要讓閱聽人知曉。」“5.8 Any personal interest of a reporter or presenter, which would call into question the due impartiality of the programme, must be made clear to the audience.”

5.9 規定在新聞節目之外的節目，新聞工作者雖可表達自己的觀點，仍需注意呈現對立的觀點。「5.9 播報員、記者（除了新聞節目之外），「個人觀點」或是「個人名義的(authored)」節目的主播和報導者，還有談話性節目主持人，雖可以表達他們在關乎近期公共政策之政治及產業爭議的個人意見。但是，節目中或是系列節目中必須適切呈現對立觀點。除此之外，主持人不可將經常性的曝光機會，視作宣傳他們個人立場的優勢而危及不偏不倚原則。聽眾來電時，主持人必須鼓勵而不可排除異見。」

“5.9 Presenters and reporters (with the exception of news presenters and reporters in news programmes), presenters of “personal view” or “authored” programmes or items, and chairs of discussion programmes may express their own views on matters of political or industrial controversy or matters relating to current public policy. However, alternative viewpoints must be adequately represented either in the programme, or in a series of programmes taken as a whole. Additionally, presenters must not use the advantage of regular appearances to promote their views in a way that compromises the requirement for due impartiality. Presenter phone-ins must encourage and must not exclude alternative views.”

5.10 規定個人觀點的節目應明白宣示立場。「5.10 個人觀點或是個人名義的節目或項目中，必須在一開播就向閱聽人昭示立場。這僅是基本要求，但在所有情況還不充份)」(廣播節目中的名人主持則免於此規定限制，

除非他們個人的觀點不夠明顯)。」 “5.10 A personal view or authored programme or item must be clearly signalled to the audience at the outset. This is a minimum requirement and may not be sufficient in all circumstances. (Personality phone-in hosts on radio are exempted from this provision unless their personal view status is unclear.)”

5.11 規定在爭議議題上應維持適當的不偏不倚原則。「5.11 除了上述的規則以外，在關乎近期公共政策之政治及產業爭議以及重大事件報導中，服務提供者也必須在節目或者是明確有連結的多個節目間，維持不偏不倚原則。」 “5.11 In addition to the rules above, due impartiality must be preserved on matters of major political and industrial controversy and major matters relating to current public policy by the person providing a service (listed above) in each programme or in clearly linked and timely programmes.”

5.12 規定爭議議題上應包括不同觀點。「5.12 在關乎公共政策之政治及產業爭議以及重大事件報導中，一定要涵括大範圍的重要觀點，並且在每個節目或有明確連結的節目間給予相當的權重。不可將事實與觀點混淆視聽。」 “5.12 In dealing with matters of major political and industrial ==]controversy and major matters relating to current public policy an appropriately wide range of significant views must be included and given due weight in each programme or in clearly linked and timely programmes. Views and facts must not be misrepresented.”

5.13 規定在爭議事件中廣電媒體不應獨厚特定人士或團體。「5.13 節目中或是系列節目裡關乎近期公共政策之政治及產業爭議以及重大事件報導，廣電業者不可特定給予人士或群體的觀點或意見過高的聲譽。(適用於地方廣播包括社區廣播服務、數位有聲節目服務包括社區數位有聲節目服務，以及有執照之廣播內容服務。為免誤會，此條規定不適用於任何 BBC 的服務)。」 “5.13 Broadcasters should not give undue prominence to the views and opinions of particular persons or bodies on matters of political or industrial controversy and matters relating to current public policy in all the programmes included in any service (listed above) taken as a whole.”

二、選舉報導的不偏不倚原則

除了《廣電規範》第五部份外，第六部份規範選舉與公投議題中，節目製播準則。《廣電規範》並規定，不偏不倚的原則也適用於選舉與公投議題報導。其第六部份即明白規定，報導公共政策之不偏不倚規定適用於選舉與公投議題報導(6.1)。而且在報導選舉應給予政黨及獨立參選人適當的比重(due weight)；在公投期間上，也應給予不同組織適當的比重(due weight)。(6.2；6.3)。

《廣電規範》並規定，不偏不倚的原則也適用於選舉與公投議題報導。其第六部份即明白規定，報導公共政策之不偏不倚規定適用於選舉與公投議題報導(6.1)。而且在報導選舉應給予政黨及獨立參選人適當的比重(due weight)；在公投期間上，也應給予不同組織適當的比重(due weight)。(6.2；6.3)。

三、回覆權

在回覆權部份，Ofcom 也規定廣電業者在節目中不應不公平地對待個人或組織。在紀實節目中，業者應注意不可省略一些事實，以致於對特定個人或組織不公平；若某方的觀點被省略了可能造成不公平，則應提供表達的機會(7.9)。任何節目(紀實或非紀實)呈現事實與事件時，均不應對個人或組織不公平(7.10)；若節目製作有問題或不足，造成對某方不公平，則應提供表達的機會(7.11)。

四、管制程序

Ofcom 管制內容程序上，若廣電業者在內容上有違法的情況，Ofcom 按〈廣電執照持有者違法審理程序〉(Procedure for the consideration of statutory sanctions in breaches of broadcast licences)處理(Ofcom, 2017 April)。

當 Ofcom 認為執照持有者嚴重，故意，一再或輕率地違法，Ofcom 將給予裁罰(〈廣電執照持有者違法審理程序〉，1.13)。裁罰包括以下三項：一、罰款(最高為 250,000 英鎊或是執照持有者收入之百分之五，依何者為高處罰)；二、縮短或中止執照期間；三、吊銷執照(〈廣電執照持有者違法審理程序〉，1.14)。

Ofcom 對於違反內容規定，決策過程如下。Ofcom 的委員會指派兩位資深的執行委員(其中一位做出最終決定)，及 Ofcom 內容委員會(Ofcom's Content Board)的非執行委員做出違規案例的決定(〈廣電執照持有者違法審理程序〉，1.15)。Ofcom 在調查後六十天內做出初步決定(〈廣電執照持有者違法審理程序〉，1.21)。

Ofcom 做出初步決定裁罰後，會發函給執照持有者，並附上相關資料。這些資料包括：1. 違規細節；2. 製播方對於此案的任何問題的評論；3. Ofcom 已裁罰的相關案件之細節；4. 製播方近期的合規歷史記錄；5. Ofcom 初步報告判斷裁罰適宜的細節；6. Ofcom 初步報告中關於裁罰的類型，程度是否適宜以及合乎比例的細節；7. 初步報告中違規內容的摘要；8. Ofcom 認為與案例相關之文件（〈廣電執照持有者違法審理程序〉，1.22）。

業者可在十五天內以書面回覆，Ofcom 也會召開聽證會，業者可出席並口頭表達意見（〈廣電執照持有者違法審理程序〉，1.24;1.25）。Ofcom 做出最後決定，並將審理的摘要發表在〈傳播署廣電及隨選服務簡報〉Ofcom Broadcast and on Demand Bulletin，定期在網站上公布。Ofcom 希望整個過程能公開透明。

五、案例

主管機關 Ofcom 的網頁上設有民眾檢舉專區。經由民眾檢舉特定新聞節目違反不偏不倚原則，Ofcom 檢視文本，公布初步調查結果，再請業者回應，Ofcom 再做出最後判斷。以下討論近兩年的代表案例。

5.1 Skynews 偏向特定醫技觀點，未提供平衡資訊

5.1.1 案由

在本案例中，Sky News 多次支持特定的醫學技術。在 2017 年 11 月 14 的連續新聞報導中支持 Perrin 醫師的技術。主播開場就報導：英籍醫師的 Perrin Technique(培氏技術)能夠即早偵查慢性疲勞症候群(Chronic Fatigue Syndrome)，並且有 86%的成功率。一位來自蘭開夏郡的病患 A 還說，這項技術改變了他的人生(a former ME sufferer from Lancashire, says the technique transformed her life)。而另一個案例 B 在十一歲確診，直到遇見這項技術才見得好轉(I underwent the Perrin Technique treatment which is a form of cranial osteopathy and lymphatic massage which then helped me get better over the next couple of years)。

5.1.2 Ofcom 初步判定

民眾向 Ofcom 抱怨報導只提供單面向觀點。Ofcom 便著手調查本案。Ofcom 指出通篇報導僅有偏向培氏技術的觀點，也不夠正確。

5.1.3 業者回應

Sky news 主要回應的理由有二。第一，Sky news 相信醫師所言。第二，

所有的研究都登在期刊上，Sky 沒有理由懷疑研究本身的正確性，因此對這方面的質疑不予評論(“no comment”)。另外，因為這是進階醫療技術的突破，Sky News 認為有必要將成功案例告知其他患者，只報導高成功率是他們思考下的抉擇，並非執意要誤導 (Ofcom, August 28, 2018, pp. 22-23)。

5.1.4 Ofcom 判定結果

Ofcom 參酌業者的意見後，指出報導仍違反不偏不倚原則，因為只提供單方面觀點。Ofcom 指出，該報導未能提供不同的觀點。例如，使用這門技術的另一位醫生的成功率僅只有 69%，報導卻只提較高的數據。第二，Ofcom 認為，該報導內容也不精確。Ofcom 說明：這項技術是用作預防檢查，但是報導卻傾向將其描繪成療方(Ofcom, August 28, 2018, p. 26)。因此 Ofcom 最後仍判定 Sky news 違反 5.1 項規定（新聞必須正確報導、不偏不倚地呈現）。

5.2 在爭議事件中境外頻道 Fox News 僅提出單面資訊，違反不偏不倚原則。

5.2.1 案由

2017 年 5 月 25 日的 Tucker Carlson Tonight（評論性節目）在討論曼徹斯特爆炸案（5 月 22 日發生）討論英國政府的作為，只批判英國政治人物與政府沒有作為（Ofcom, November 6, 2017）。

5.2.2 Ofcom 判定

Ofcom 認為，境外頻道 Fox News 在此爭議性事件中呈現單面觀點，違反了不偏不倚的原則。Ofcom 指出，Fox News 雖是美國媒體，英國民眾也知道其屬性。但此事件是國內重要事件，也影響公眾政策的討論。Fox News 卻只有提供單面觀點，如英國政府並沒有採取任何行動以停止恐怖主義，或保護公民以及女性等，而英國政治人物也被說成是沒行動，重視個人形象而不顧兒童等。主持人也跟來賓一起唱和，完全沒有提供另類的觀點，如思考英國政府的觀點等。

Ofcom 判定 Fox News 違反了 5.9（在討論節目中應提供另類觀點），5.11（在政治及產業爭議中應不偏不倚）以及 5.12（在政治及產業爭議中應加入多元意見）(Ofcom, November 6, 2017)。

在 Ofcom 於當年 11 月做出判定。在這之前，Fox News 在七月停止在英國播出，對外宣稱是經濟考量。即使 Fox News 已不播出，Ofcom 仍然做出上述判定。預計此判決可能影響本來福斯電視台（梅鐸家族）買下 Sky News 全部股份案（即福斯電視台原已持有 Sky News 三成九的股份，又提出要買下另外六成一的股份）(Ruddick, November 6, 2017)。

5.3 Ofcom 認為境外頻道 Russia Today (RT) 違反不偏不倚原則，

5.3.1 案由

Russia Today (RT) 頻道是全球性的新聞時事頻道，由俄國非營利組織 TV-Novost 持有執照，俄羅斯官方 (the Federal Agency for Press and Media communications of the Russia Federation) 也參與製作並提供資助。在 2018 年三月，前俄羅斯間諜 Sergei Skripal 和他的女兒在英國索爾茲伯里郡被毒殺後，RT 播出的內容，被質疑違反不偏不倚原則。Ofcom 收到各界抱怨，而且 Ofcom 本身的內容監看都指出 RT 可能違法。

5.3.2 Ofcom 初步判定

Ofcom 啟動調查。主要調查 2018 年 3 月 21 日到當年 4 月 26 日期間十個新聞與時事節目。Ofcom 的調查結果指出：十個節目中至少有七則新聞上可能違反《廣播規範》第五部份。(Ofcom, December 20, 2018, p. 6)。Ofcom 提出初步意見。

5.3.3 業者回應

RT 對 Ofcom 的初步判決，提出反駁；主要的論點如下。

一、RT 致力於提供全球媒體忽視的觀點，但不是只有單一觀點。RT 指出：它的使命是針對全球議題（特別是俄國相關者）提供另類觀點，RT 清楚自己的定位，並非俄方的宣傳機器，而是批判、糾正主流媒體的再現 (Ofcom, December 20, 2018, p. 8)。

二、RT 一直尊重也致力於遵守 Ofcom 規範。RT 指出，在接獲 Ofcom 的《廣電規範》後，即針對旗下的節目主持人都有在進行特訓。期間與 Ofcom 會晤時，其提點道：「任何形式來報導（另類觀點）都行，例如字卡、圖表或者是滾動資訊區都可以，只要同時呈現主要的觀點即可。」RT 認為，節目的訪談對象不一定要面面俱到。而且規範中「適當的不偏不倚」，定義不清 (Ofcom, December 20, 2018, pp. 8-9)。

三、RT 指出應尊重媒體的多樣性(plurality)與觀眾期待。RT 指出，就如同 BBC 和 Channel 4 代表英國，將英國觀點告諸世界；Channel 4 宗旨在挑戰「建制的觀點、支持並激發資訊充足的辯論，提供另類視野和新觀點；RT 對俄國也十分重要，自詡為對抗西方世界的另類觀點，提供了多樣性。RT 指出應考慮「RT 閱聽族群有何期待」。RT 的閱聽族群仍以俄羅斯人為主，不會期待 RT 會像英國節目那樣報導 (Ofcom, December 20, 2018, pp. 9-10)。

四、RT 指出應尊重言論自由，包括業者的傳播權以及閱聽人的接收權。它指出，言論自是民主社會重要基石，Ofcom 之管制應有所節制 (Ofcom, December 20, 2018, p.10)。

RT 也指出 Ofcom 審理過程的缺失。RT 的指控包括以下各項：

一、Ofcom 未能完整記錄與考量 RT 的論點。二、在 Ofcom 「初步判決」報告中，對於十個案例的審議，有大量的論點均為重複，讓人懷疑每個判決是否根據個別節目分析所做的結論。三、Ofcom 的分析並未考量節目的相關與脈絡。Ofcom 的調查分析應告知業者應如何在節目中維持「不偏不倚」(Ofcom, December 20, 2018, p. 11)。

RT 也希望 Ofcom 的審理應夠遵循以下六大原則，以免扼殺言論自由：

一、就政治言論自由和公共利益而言，言論自由是幾乎不應有所限制的。二、任何對言論自由的干涉都必須要有很強的正當性。三、在緊迫的社會需求下才能介入，並應由公權力機構界定。四、對政治人物的批判的範疇應更寬，且對政府的批評應更寬。五、歐洲人權宣言第十條關於言論自由，保護的不僅是意見、資訊本身，還有傳達的方式。六、新聞自由涵蓋了報導過程可能有的誇大或是挑釁言論。(journalistic freedom covers possible recourse for a degree of exaggeration or, indeed, provocation.) (Ofcom, December 20, 2018, p. 12)。

5.3.4 Ofcom 回應與決定

Ofcom 維持原先的判斷，主要的論點如下：

一、Ofcom 是英國獨立的管制機構，是依照公開、公平與透明的程序運作，依法行政，並確實檢視每個節目以及其情境。

二、Ofcom 的法制架構與促進言論自由。Ofcom 的管制主要是促進公民的傳播利益，保護公眾不會受到電視服務中有害言論的影響，以促進表達的自由，而傳播法 320 條以及《廣電規範》的目的均是促進表達自由。

三、Ofcom 對於「不偏不倚」原則的判斷，是基於《廣播規範》重視的是「應充份且適當」(due)，並不是量化給予不同方或觀點同樣時間，也考慮情境，在本案中 Ofcom 主要是根據情境對十個節目做出判斷 (Ofcom, December 20, 2018, pp. 19-24)。

5.3.5 Ofcom 對外公布

Ofcom 根據調查結果，在 2019 年 7 月 26 日公布對 RT 罰則。Ofcom 指出，

從 2018 年 3 月 17 日至 4 月 26 日期間便在新聞報導及時事評論中，累積七個「不偏不倚原則」之違例。Ofcom 認為其情節嚴重，並且在這麼短的時間內犯錯率頻繁，RT 的新聞節目性質多涉及政治爭議和公共政策（如英國政府對 Novichok 下毒案以及敘利亞衝突的舉措）。Ofcom 基於此理由，對 RT 罰款二十萬英鎊，也要求 RT 播出 Ofcom 的簡要調查結果，形式和日期皆由 Ofcom 決定（Ofcom, July 26, 2019）。

但 RT 駁斥 Ofcom 的裁決，主要的理由是，Ofcom 執法不一，罰責不成比例。RT 發言人指出，Ofcom 的裁決不但違反自己以前的紀錄，「不適當，且不成比例」（inappropriate and disproportionate）。RT 並對法院提出訴訟。雙方仍在訴訟與爭議中（Mayhew, July 26, 2019）。

5.4 Ofcom 認為境外頻道 Russia Today(RT)在報導敘利亞及美國外交政策提出錯誤資訊，違反不偏不倚原則。

5.4.1 案由

RT 的 Crosstalk 節目中，主播 Lavelle 與來賓討論敘利亞爆發的種種衝突以及美方對策。由於其邀請來賓之言談與引介的影片呈現出嚴重地偏向俄立場。而俄方支援敘利亞。Lavelle 等人會嚴詞批判法、美、英聯軍的武攻。

5.4.2 Ofcom 初步判定

Ofcom 判斷本案涉及爭議，業者卻未能遵守不偏不倚的原則，因此違反 5.11 以及 5.12。

5.4.3 業者回應

RT 指出《廣電規範》並不要求平衡報導，而 Crosstalk 已呈現不同觀點，來賓不是都支持干預，也用字卡呈現不同觀點，而且當天其他節目也有呈現另類的觀點，不能以單個節目來定論（Ofcom, December 20, 2018, pp. 19-24）。

5.4.4 Ofcom 回應

Ofcom 仍原持原議，認為 RT 的回應不足以消除疑慮。Ofcom 主張該節目仍只提供單一觀點。節目中雖有人提出不同意見，但是，主持人和來賓接連質疑這些與節目方立場相悖的論點。例如，該節目雖提及英國首相說明砲轟敘利亞「可清楚地告知某些覺得能用化學武器造成傷亡的人」(a clear message to anyone who thinks they can use chemical weapons with impunity)。但是，主播馬上接著說「那現在是誰在造成傷亡啊？這違反了國際法、聯合國公約……」(Well who is behaving with impunity right now? This is destroying international law, the United Nations...)。Ofcom 認為，該節目全面對西方

採取批判態度。就算引介了不同立場，也僅以畫面、字幕呈現該方論點而已(Ofcom, December 20, 2018, p. 119)。Ofcom 指出，節目談論的事件爭議性強，且和公共政策又密切相關，RT 應循《廣電規範》製播節目。

Ofcom 指出，雖然 RT 的確有用另外的播報途徑（圖表等）呈現反面觀點，所謂不偏不倚的報導，並不是通通都報即可，而是要規劃明確連結的新聞報導。RT 不能保證轉台過來的觀眾會持續關注報導，所以播報者需要在重大國際事件時，當下即表達出確切的因果連結。雖然 RT 也告訴 Ofcom 其職責不在重複英國媒體已經一再報導的內容。但是就《廣電規範》第五部份來說，處理「重大事件」時必須平衡報導多方觀點，因此在這種脈絡下，若僅用字卡、圖表等隱晦的方式表達並不夠充份 (Ofcom, December 20, 2018, p. 120)。

但俄羅斯大使館仍不服，認為這是英方長達好幾個月的抹黑戰 (months-long smear campaign)。2019 年 7 月 9 日英國政府針對新聞自由一事召開國際會議，英國外交部禁 RT 出席，因為它嚴重違規的問題(Agence France-Presse, July 9, 2019)。

5.5 Ofcom 認為 BBC 對 Brexit 的報導，並未違反不偏不倚原則。

5.5.1 案由

在英國脫歐公投期間，Ofcom 接獲不少投訴指稱 BBC 在脫歐議題上明顯站在親歐的立場。例如，News watch 組織即做的三份調查，針對其於 2017 年十月至 2018 年三月份的報導，共 75 小時的播映時段中，以量質並行的兩種方式檢驗下，得出兩個結論。一、BBC 系統性地過少播映支持脫歐的正面意見(positive, pro-Brexit opinion is being systematically under-represented in BBC output)」。第二、BBC 強調反脫歐以及支持歐盟的意見則有更多播送時間和篇幅(more time, space and emphasis being given to pro-EU or anti-Brexit voices)。(News Watch, 2018, p. 4)。基於此類調查，有一些人士便集體向 Ofcom 陳情。

5.5.2 Ofcom 回應

Ofcom 在 2019 年 2 月 1 日回應，主張 BBC 並未違反「適當不偏不倚」原則。主要的理由有二。第一是適當(due)概念的定義，Ofcom 強調「適當」指的是，根據節目的本質恰當報導(adequate or appropriate to the subject and nature of the programme)，而非在放送時間上給各方觀點平等的時間。Ofcom 的《廣電規範》也明文指出：播放單位應該考量閱聽人對內容可能有什麼影響(Ofcom, December 20, 2018, p. 28)。第二是情境因素。Ofcom 考量到被投訴的內容皆

在公投議程結束後播映，公共議論的重心早已從二元的「該留或該離」，演化成更複雜的角度；也就是說，脫歐大約底定，現在的觀點應該會循著這個前提，討論「脫歐之後在各個層面有什麼可能的影響」。在這種情況下，節目論點的豐富多元才是重點。

Ofcom 檢驗 BBC 呈現議題的方式，指出 BBC 確實用各種技巧呈現各方觀點。Ofcom 指出，在《廣電規範》也建議業者可用各種方法來呈現多樣觀點。而 BBC 確有用各種方法呈現不同觀點，包括用圖表呈現，訪談不同政治人物，納入各種國際觀點，訪問不同立場的報業人士，納入不同個人觀點，如隨機街訪、詰問來賓(Ofcom, February 11, 2019, pp. 28-29)。

5.5.3 支持脫歐團體的回應

News Watch 仍對 Ofcom 的決定不以為然。該組織的執行長 Keighly 在 Brexitcentral 的網站上發表文章說：News Watch 調查結果顯示，投脫歐、或者是脫歐黨黨員的觀點完全缺席，他們的意見被濃縮成 76 個字；而來賓的選擇的偏向也明顯，一半以上受訪者為反脫歐；支持脫歐者只有二成七 (Keighly, February 20, 2019)。但 Keighly 仍是以（支持／反對）二元的觀點來分類，並以量化數字作為指標。而 Ofcom 對於不偏不倚的定義，卻是考量情境，並以質化的方式為主，因此 Ofcom 仍然認為本案不違反不偏不倚的原則。

英國對於公平原則有具體的管制作法。《傳播法》(Communication Act) 制定廣電媒體規範，其中 319 條第二項即指出電視及廣播新聞應適當不偏不倚；在政治及產業及公共政策上的爭議時應做到不偏。廣電的主管機關 Ofcom 制定的《廣電規範》第五部份即有關不偏不倚。根據其規範，新聞報導應正確(accuracy)，呈現方式應適當的不偏不倚；在爭議性事件中新聞服務提供者不應有自己的觀點，若有利害關係，也應告知觀眾。在爭議性議題上一般的節目（不只是新聞節目）也應維持適當的不偏不倚，不應獨厚特定人士。《廣電規範》第六部份也指出，選舉與公投議題的節目也應遵守不偏不倚的原則，且應給予相關的個人與組織合理的比重。

第二節 自律

一、自律規範

主要的廣電媒體即根據 Ofcom 的《廣電規範》(Broadcasting Codes) 的第

五部份，制定自律規範。ITV (May 3, 2018) 的《行為規範》(Code of Conduct) 指出該公司員工應遵守政府法規。

Channel 4 的《製播規範》更明確指出應遵守「不偏不倚」原則。如在關於紀實節目的製播原則即明確納入 Ofcom 的「適當不偏不倚」(Due Impartiality) 的原則，也根據《廣電規範》所言，說明在爭議事件應確保呈現不同意見，以符合正義原則。(Where a programme deals with major matter of controversy e.g. significant legislation currently passing through parliament, Channel 4 must ensure that justice is done to a full range of significant views and perspectives.) 《製播規範》關於選舉報導部份，也說明應做到適當的不偏不倚。

連梅鐸集團旗下的天空新聞的編輯規範也明文說明，遵守 Ofcom《廣電規範》關於不偏不倚的規定 (Sky News, 21 June, 2017)。

二、國家廣電公協會

BBC 的《編輯規範》(BBC Editorial Guidelines) 開宗明義指出：不偏不倚 (Impartiality) 是主要的價值之一 (1.2)。

不偏不倚 (Impartiality) 原則的規範主要在《編輯規範》的第四部份。內容包括：簡介，原則，必要規範，意見的廣度與多樣性，爭議性議題報導，新聞及時事節目報導，戲劇、娛樂及文化節目，爭議性觀點、共識，宣傳，選舉及公投以及個人觀點等的規範 (Introduction Principles, Mandatory Referrals Breadth and Diversity of Opinion Controversial Subjects News, Current Affairs and Factual Output, Drama, Entertainment and Culture Contentious Views and Possible Offence, Consensus, Campaigns and Scrutiny Elections and Referendums, Personal View Content)。

三、新聞工作者專業組織

英國新聞工作者專業組織是「全國記者協會」(The National Union of Journalists)。記者協會在 1936 年即有記者行為準則，主要包括真實、意見與事實分開以及保護消息來源等原則，並沒有公平以及不偏不倚原則 (National

Union of Journalists, February 5, 2013)。

另一個英國記者工會 (British National Union of Journalists)，也有類似情況。它是在 1994 年即制定會員行為規範 (Code of Conduct as of June 1994)。並不納入公平及不偏不倚原則，主要的價值包括正確，回覆讀者，意見與事實分開、保護隱私，聽取建議等。主要原因可能是，會員之中有報紙記者，（相較於廣電媒體）該協會認為報紙可以有政治偏向，只是要基於真實。由於記者工會包括報業新聞從業員，因此並未納入公平原則。

第四章 歐盟

作為「超國家」的國際聯盟，歐盟各會員國根據巴黎條約、馬斯垂克條約等主體法（primary legislation），將各國的部分主權讓渡給歐盟。在主體法的基礎上，歐盟的行政機構「歐洲執行委員會」（European Commission）可以制定衍生法（secondary legislation），由立法機構的代表各會員國的「歐盟理事會」（Council of the European Union）及代表公民的「歐洲議會」（European Parliament）審議通過，包括各項指令（directives）、規定（regulations）、決定（decisions）、建議（recommendations）及意見（opinions），規範歐盟各會員國與公民；其中指令、規則、決定具有法律的拘束力，建議與意見則不具法律拘束力（non-binding）。另外，歐洲議會所通過的法律文本（texts adopted by Parliament），一般是抽象原則性規則或訓示，具有法律拘束力；而其通過之憲章（charter）與決議（resolution），則僅具有宣示性、不具法律拘束力（Fontaine, 2007；王泰銓，2018, 2019）。

除了歐盟之外，包括愛爾蘭、比利時、丹麥、法國、荷蘭、盧森堡、挪威、瑞典、義大利和英國等，在 1949 年時即成立「歐洲理事會」（Council of Europe）此一具有國際法地位的國際組織，目前會員國達 47 國。歐洲理事會於 1953 年簽署規範公民及政治權利的《歐洲保障人權和基本自由公約》（Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms），簡稱《歐洲人權公約》（European Convention on Human Rights, ECHR）。依據該公約建立的「歐洲人權法院」（ECtHR European Court of Human Rights），是超國家的國際法庭；該法庭受理指控公約締約國違反《歐洲人權公約》的案件，提告人則可以是個人、團體、會員國。人權法院除了做出判決之外，亦可給予諮詢意見¹⁵。

¹⁵ 資料見維基百科，
<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E5%85%AC%E7%B4%84>、
<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AC%A7%E6%B4%B2%E4%BA%BA%E6%9D%83%E6%B3%95%E9%99%A2>、
<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AC%A7%E6%B4%B2%E5%A7%94%E5%91%98%E4%BC%9A>

第一節 法律

歐盟的媒體內容規管主要從 1989 年的「電視無國界指令」(television without frontiers directive, TVwF 89/552/EEC)、到 2007 年「視聽媒體服務指令」(Audiovisual Media Services Directive, AVMSD, 2010 年成為明文法), 都在法令中對公平原則的精神有所規範。2018 年 11 月 6 月歐洲議會再度更新該指令, 主要修改內容包括減少匯流媒體上的仇恨性言論、增加歐洲產製的內容(許元耀, 2010; Council of the European Union, 2018)。在歐盟 AVMSD 中有關公平原則的規定大致有下列:

一、回覆權 (Right of reply)

在「電視無國界指令」當中, 歐盟要求會員國的電視相關法令應該落實「回覆權」(Right of reply)的精神, 規定「電視節目中若因為內容指涉或錯誤訊息而對於任何人的合法權益有所損害時, 必須給予當事人回覆的權利。歐盟會員國必須在所有廣電法規中落實此一原則」。(EU "Television without Frontiers" (TVWF) Directive)¹⁶

2004 年, 歐洲理事會發佈「新媒體環境中的回覆權」, 強調網路媒體興起後, 仍然需要遵守回覆權原則, 要求大眾媒體與網路媒體, 在給予當事人回覆與更正時, 必須遵守及時(promptness)、同等顯著(prominence)、與免費(free of charge)等原則(Council of Europe, 2004)。歐洲議會於 2006 年底決議要求會員國在傳統的視聽服務與新興的線上資訊服務產業中, 都必須貫徹回覆權(European Parliament and Council, 2006)。對於能有即時回應的新興線上媒體而言, 歐盟議會認為, 在技術上特別能夠落實被報導的當事人請求回覆的權利。歐盟議會要求會員國制訂相關法規, 確保被報導的當事人有足夠時間以及合適的程序進行回覆權的請求。同時, 歐盟議會也強調回覆權的落實, 不能僅僅依靠法律, 而必須同時透過共管與自律機制進行。而對於回覆權施行後的爭議與救濟程序, 歐盟議會也要求必須能夠由法院或類似的獨立機關來予以裁定。另外歐盟議會也指出回覆權的限制, 包括申訴人的回覆中並沒有牽涉其法定權益者、或

¹⁶ EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A124101>

者回覆內容會導致刊登的媒體違反民法或公序良俗者，可予以駁回（European Parliament and Council, 2006, p. 5）。

2010 年的「視聽媒體服務指令」的立法說明中指出，過去廣電時代電視法令的回覆權，可以適用於網路媒體環境。因此，在第 28 條規定中，除了更詳盡地重申「電視無國界指令」的回覆權原則之外，也進一步指出，會員國必須建立適當的回覆權執行程序。¹⁷

在法國方面，回覆權的相關規定起源甚早，於 1822 年通過 *Droit de réponse* 制度，在「對抗新聞媒體不法行為法」（*sur la répression des délits de la presse*）第 11 條規定：「任何週期性印刷品之所有權人或出版者，有義務在接到回覆請求的三日內，或在下一期之刊物中，登載被其印刷品中提及之人之相對陳述。相對陳述之登載為免費，其長度不得超過被認為具有歧視性之原來文章之二倍。違反登載義務者，得處 50 至 500 法郎罰金。相對陳述請求權不妨礙其他損害賠償請求權之行使」。（張永明，2010，p. 26）

在德國方面，其媒體政策之立法權屬於各邦所有，關於回應報導（*Gegendarstellung*）之相關法規見諸各邦之新聞法（*Landespressegesetz*）、廣電法（*Landesrundfunkgesetz*）、與媒體法（*Landesmediengesetz*）等。各邦之間另簽有邦際協定，例如德國廣電與電子媒體邦際協定、媒體服務邦際協定，亦都有相關之明文規定。（張永明等，2010）

二、不偏不倚原則：從多元主義（Pluralism）到選舉報導規範

媒體的公平原則（*Fairness Doctrine* 或 *Doctrine of Impartiality*）的探討，沿襲自「內部多元主義」（*internal pluralism*），也就是「在個別媒體機構內部所實現的多元主義」（Vike-Freiberga et al., 2013, p. 13; 丹尼爾·哈林、保羅·曼奇尼，2012）。內部多元主義並不是指記者在工作時擁有絕對的個人自由，媒體當然仍能夠擁有其編輯方針的指引，但是必須在其報導中反映不同光譜的意見立場（*the diversity of political outlook*）（Vike-Freiberga et al., 2013, p. 37; Poptcheva, 2015）。2009 年 5 月 25 日在德國漢堡通過的《歐洲媒體自由章程》（*European Charter on Freedom of the Press*）（European Commission, 2009）第一條也開宗明義指出：「媒體自由是民主社會不可或缺者。」

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32010L0013>

各政府都有義務支持與保護它，並尊重其多元性、政治性與文化性的任務」。

根據 2012 年歐盟〈關於民主未來挑戰，包括東方夥伴關係和歐盟國家的自由和獨立媒體問題〉的決議 M 條前段(European Parliament, 2012)，指出「媒體的自由和多元化至關重要，以便公民能夠從各種信息來源中獲得意見和判斷」。綜上觀之，公平原則之核心要求，在於呈現媒體內容的內部多元。

2018 年 5 月 3 日歐洲議會通過〈歐盟媒體多元與媒體自由決議〉(Resolution of 3 May on Media pluralism and media freedom in the European Union) (European Parliament, 2018)，其中指出媒體集團集中化，言論多元自由所受到的威脅，以及編輯的專業自主恐受壓抑，並從多元主義衍生提出有關於媒體公正原則、呼籲各成員國面臨當前「謠言」、「假新聞」充斥，應採取何種措施，以使言論自由免於可能侵害的內容。

在這當中的相關規定摘錄如下：

- E. 媒體自由、多元、獨立是表意自由權的重要的成分；媒體在民主社會中透過扮演公共的看門狗，幫助並告知、賦權於公民，並通過增廣公民對當前政治社會的理解，並培植他們在民主生活裡有意識的參與。該角色所及的範圍應環繞於線上與公民新聞，也作用於部落客、網路使用者、社群媒體活躍者、人權護衛者，以反映今日被深刻改變的媒體現實，如尊重隱私權等等。而網路中立性也是對於開放的網際網路的一個重要原則。
- F. 假新聞、網路霸凌、復仇式色情代表著我們社會所成長的關注，尤其是年輕族群。
- G. 散佈錯誤新聞與謠言於社群媒體或搜尋網站已經嚴重地損壞了傳統媒體的可信度與他們作為看門狗的形象。
- H. 公部門有責任不對表意自由加以限制，也有積極的義務採取法規範架構來培植自由、獨立、多元的媒體。
- I. 根據《消除一切種族歧視國際公約》的第二、與第四款及《世界人權宣言》第三十條，表意自由不應被用以捍衛違反以上提及的公約與宣言，如仇恨言論、基於單一種族優越或膚色的意識形態、理論之宣傳，或嘗試以任何形式正當化、提倡種族仇恨與歧視。
- J. 公部門有義務保護作為服務民主社會、反對滿足政府利益的角色之公共媒體的獨立性、公正性。

.....

- L. 最近各會員國的政治發展上，受到國族主義與民粹主義崛起的影響，這對新聞記者形成壓力與威脅。這表示歐盟應該確保、促進、捍衛媒體自由與多元。

.....

- S. 媒體系統的激進演進，線上的媒體多元主義與搜尋引擎、社群媒體平台的急速成長，顯示對促進言論自由、透過公民參與公共辯論的民主化新聞產製的挑戰與機會，亦轉化越來越多的資訊使用者為資訊生產者。不過，媒體權力的集團集中化，平台運營商與網路中介商、由經濟合作者與政治行動者控制的媒體，有風險造成對公共辯論的多元主義以及資訊近用的負面結果，進而影響自由、公正、品質、新聞與廣播編輯的獨立性。歐洲層級的範疇是有必要確保搜尋引擎、社群媒體平台與其他高科技巨人遵守歐盟數位單一市場的規則，例如在數位隱私(e-privacy)與競爭(competition)領域。

.....

- AF. 然而，根據 Media Pluralism Monitor 的調查結果，媒體所有權仍然高度集中，這對媒體內容的資訊、觀點多樣性構成了重大風險。

- AG. 有關歐洲事務與歐盟組織工作事項的篇幅應符合媒體多元、媒體自由的標準，並應平等履及各國新聞，亦應提供多語言支援，以使最大數目的歐盟公民得知。

1. 呼籲會員國採取適當措施，包括確保充分公共資金，以保護和促進多元化，獨立和自由的媒體為民主社會服務的景觀，包括獨立和公共服務媒體和社區媒體以及基層媒體的可持續性，這是保證有利環境的有利環境的關鍵要素，以保障言論自由和信息自由的基本權利。

.....

4. 強調需要建立獨立的監測機制來評估歐盟媒體自由和媒體多元化的現狀，以作為促進和促進的手段來保護「基本憲章」第 11 條、歐洲聯盟的權利和歐洲人權公約的第 10 條所載的權利與自由，並對他們可能造成的威脅和侵犯迅速作出反應；呼籲委員會和成員國全力支持和加強已經在此開發的工具諸如媒體多元化監測和歐洲委員會平台等保護新聞工作者與新聞工作者的安全。

.....

6. 呼籲成員國以保護言論自由、媒體多元為目的，依相關法律獨立(機關)審查媒體內容。

.....

15. 強調確保新聞記者與媒體工作者適當的工作環境與條件的重要性，並須符合歐盟基本權利憲章、歐洲社會章程的要求，以作為防止內部或外部的壓力、依賴、脆弱、不穩定，以及自我審查；強調獨立媒體不能夠只被市場所養。委員會與成員國因此必須促進與制定新的社會穩定經濟模式，旨在資助具水準的獨立新聞媒體，並確保公眾可以準確地被告知。呼籲成員國強化對公共服務提供者、調查報導媒體的經濟支持，但也要避免參與編輯決策。

16. 譴責政府企圖使批判性媒體沉默並摧毀媒體自由和多元化，包括藉由在歐盟理事會的「保護新聞及記者安全平台」中不典型發出警報的方式。例如政府成員和他們的親信購買商業媒體和劫持公共服務媒體為黨派利益服務。

.....

22. 對美國聯邦通信委員會通過的決定廢除 2015 年網路中立性規則表達遺憾，並強調於全球互連的數位世界中，有關取得不具歧視性的資訊權利的負面後果；呼籲歐盟和成員國追求在建立和進一步加強網路中立原則的過程中開發歐洲電子通信監管機構(BEREC)國家監管機構實施歐洲網路中立規則。

.....

27. 注意到由委員會所推動的「線上非法仇恨言論處理準則」，其指出留予私人公司寬泛的裁量空間，去定義什麼是「非法的」。呼籲此種界線應被限制，以避免審查風險與對言論自由的任意限制。

.....

29. 鼓勵為記者和那些人制定道德準則，參與媒體管理，以確保記者和媒體機構完全獨立。

.....

32. 認知到新的數位環境加劇了傳播錯誤訊息(disinformation)的問題，或所謂的「假」(fake)或「錯誤」(false)新聞，然而，這不是一個新現象，也不僅限於線上領域；強調通過增強公民獲得可靠的資訊來保障

獲得高品質資訊的權利，並防止線上、線下錯誤資訊的傳播；使用「謠言」一詞絕不應該是為了破壞公眾信任媒體或詆毀批評聲音並將其定罪；而是為了表達關注假新聞概念所可能對言論自由構成的潛在威脅。假新聞傳播可能對民主社會公民的被告知、參與政治辯論的品質產生負面影響。應確保在原則基礎上建立有效的具重要性、準確性和透明度的自我監管機制，並提供適當的義務和工具驗證消息來源，以及通過獨立和公正的事實檢查，經過認證的第三方事實核查組織，以確保信息的客觀性。

33. 鼓勵社群媒體公司與線上平台發展可令使用者回報或標註潛在假新聞的工具，以產出立即的糾正及允許獨立公正且受認證的第三方團體進行檢閱與事實檢驗。以提供精確的假新聞、謠言之定義來減少私人部門行動者的裁量邊界，並持續展示、標註「虛假新聞」之資訊，形成一個刺激公眾辯論且可預防任何重複的、緊急的、相同的謠言再以不同方式存在的景致。

34. 歡迎委員會建立假新聞與線上謠言高層級專家小組的決定，其組成微公民社會代表、社群媒體平台、新聞媒體組織、新聞記者與學術人士，以分析這些逐漸滲入的威脅與提議在歐洲、國家層級的實務方法。

35. 強調線上行為者的責任，以避免傳散為了單一目標而增加線上流量的未經證實或不真實的資訊，例如釣魚式標題（clickbait）的作法。

36. 承認媒體出版者於調查的、專業的、獨立的新聞中的投資與角色，對於抵抗假新聞有重要的地位，並強調需要確保穩定的多元性編輯媒體內容；鼓勵委員會與成員國投入適當的財務資源於媒體及數位識讀，發展傳播政策，併以跨國的、公民社會的組織。其目標為賦權於公民與線上使用者，認知、警覺可疑資訊來源、發現揭露故意虛假的內容與宣傳，最後，也鼓勵成員國在國家的教育系統中使其媒體公正、促成資訊識讀。呼籲委員會關注國家層級的最佳實踐，以確保媒體品質和出版資訊的可信賴度。

.....

43. 強調新聞自由要求獨立於政治和自由經濟權力，無論編輯方向如何都意味著平等待遇；重申保護受益於機制的新聞的重要性防止單一，壟斷或準壟斷集團的集中，確保自由競爭和編輯多樣性；呼籲會員國通過並實施媒體所有權監管，以避免橫向集中媒體部門的所有權以及間接和跨媒體所有權，以及保證公民透明，公開和易於獲取信息媒體所有權，資金來源和管理；強調了重要性對擔任公職的人適用媒體所有權的限制並確保獨立監督和有效的合規機制防止利益衝突和旋轉門；認為必須擁有

獨立公正的國家主管部門確保有效監督視聽媒體部門。

2019 年 7 月，歐盟再度重申媒體多元與自由是歐盟的基本權利憲章（European Charter on Fundamental Rights）與歐洲人權公約的一部份，以及 2013 年 5 月所確立的「發展與正確性、不偏不倚、及客觀性（accuracy, impartiality and objectivity）有關的專業規範與倫理守則」。

前述的媒體之內部多元主義，歐盟特別強調，必須落實在選舉的新聞報導上，讓閱聽人獲得「不偏不倚與正確的資訊」（impartial and accurate information），並「足以反映國家內部的不同政治意見」（the diversity of political outlook）（Vike-Freiberga et al., 2013, p. 37）。

歐盟理事會於 2007 年通過「對媒體選舉報導的評量建議」（Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns）（The Committee of Minister, Council of Europe, 2007），指出媒體在選舉期間扮演了重要角色，因此對於媒體的選舉報導有以下的規範建議：

I 一般性規定（general provisions）

.....

3. 編輯獨立（Editorial independence）

對媒體選舉報導的規管架構（regulatory frameworks）必須尊重媒體的編輯獨立。會員國必須確保對政治力量不影響媒體內容。

4. 公營媒體（Ownership by public authorities）

會員國的公營媒體在報導選舉時，必須公平、平衡、與不偏不倚（in a fair, balanced and impartial manner），不可對特定政黨或候選人有所偏好或歧視。

...

6. 媒體透明與近用（Transparency of, and access to, the media）

接受付費政治廣告時，必須透過管制或自律架構，確保媒體的政治廣告可辨識。若媒體為特定政黨或政治人物掌握所有權，會員國政府必須確保公眾可獲得透明的資訊。

7. 回覆權或相似措施（The right of reply or equivalent remedies）

在選舉期間，任何政黨與候選人都應該能夠獲得回覆權或相似措施的保障，

且不受到任何不適當的延遲。

.....

II. 廣電媒體相關作法 (Measures concerning broadcast media)

1. 一般性架構 (General framework)

在選舉期間，規管體制應該鼓勵與協助廣電媒體呈現多元意見。在適當地尊重廣電媒體的編輯獨立性的條件下，主管機關也應該對所有內容提供者與廣電媒體業者，課予公平、平衡、不偏不倚報導選舉的責任 (in a fair, balanced and impartial manner)。這作法同時適用於公共媒體與商業媒體。

2. 新聞與時事節目 (News and current affairs programmes)

若自律無法有效時，會員國政府必須採取措施，讓廣電媒體在選舉期間的新聞與時事節目（包括政論節目）的內容要特別地公平、平衡、與不偏不倚。但相關作法必須首要透過適當的自律措施進行。會員國政府必須檢視監督選舉報導內容的主管機關，是否適合對不當報導加以干預。

...

4. 公共廣電給政黨與候選人免費播送時段與同等呈現 (equivalent presence)

在公共媒體的廣電時段或「線性/非隨選」(linear) 視聽服務當中，要給予各政黨與候選人免費播送時段，在「非線性/隨選」視聽服務中則給予同等呈現。

2009 年由聯合國、OSCE 等國際合作組織發起鼓吹《公民權利和政治權利國際公約》第十九條言論自由的「促進言論自由的國際機制」(International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression) 運動，指出廣電媒體對於型塑選舉議題具有關鍵性角色。聯合聲明首先要求政府必須型塑多元的媒體環境，而這有賴於對媒體所有權的管制與透明化，特別是防止所有權的集中與壟斷，才能夠保障言論多元。報導提出以下的原則 (International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, 2009)：

...

媒體必須自由地報導選舉有關事件。當政黨或候選人於選舉期間發表非法言論時，除非該言論於此前已經被法院判決違法、或者該言論直接煽動暴力，且媒體有機會防止言論的傳播，否則媒體在直播或廣告中加以直接引

述，必須免於受到誹謗罪責相繩。

...

選舉期間，若媒體當中的言論非法侵害了某政黨或候選人的權利時，當事人必須能獲得媒體快速更正，或者能夠訴諸法院。

對於媒體與選舉相關規定的執行權力，必須賦予一個能夠快速回應各方申訴的獨立的行政機構。而且主管機構的決策，也要能受到司法的約束。

...

公營媒體、特別是公共廣電媒體…選舉期間必須嚴格遵守不偏不倚與平衡的規則，特別是關於執政黨與政府政策與施政的報導。此一原則也適用於報導公投案時，必須給予支持與反對的雙方陣營平等報導。

在 2018 年 5 月 3 日歐盟通過〈歐盟媒體多元與媒體自由決議〉(Media pluralism and media freedom in the European Union) 之中(European Parliament, 2018)，對於選舉有以下的原則建議：

23. 強調獨立多元媒體在政治辯論及多元資訊權利中，不論是選舉或干預期間(intervening periods) 所扮演的角色；強調政治行為者完整表達其意見，並且符合 ICERD 的準則、在公共服務廣播頻道提供新聞專業標準，而不是其機構的意見或政治觀點。

在原則性的陳述之後，此報告對於歐盟會員國的選舉報導，有以下的直接相關立法建議 (p. 32)：

6. 強調所有選舉與其他相關事件的報導，特別是那些會具體影響民意與公共生活的部分，必須是公平、平衡及不偏不倚 (fair, balanced and impartial)

2018 年 7 月，歐洲合作組織的歐洲理事會 (Council of Europe)，發佈了「言論與選舉自由報告書」(Factsheet: Freedom of expression and elections)，表示這兩者（特別是政治辯論）是民主制度的基石。因此，歐洲理事會建議會員國：

在選舉期間，規管機制必須要鼓勵與協助意見的多元表達，也必須要求廣電媒體公平、平衡、不偏不倚地 (a fair, balanced and impartial manner) 報導選舉事件。(Parliament Assembly, Council of Europe, 2018, p.1)

接著在 2019 年，歐洲理事會再發出類似報告，強調媒體在選舉報導中的角

色與地位 (Parliament Assembly, Council of Europe, 2019):

...

2. 專業媒體必須遵守許多規範，確保其選舉報導能夠做到平衡與不偏不倚，以及對所有候選人與政黨都提供平等參與的機會

同時，這份報告也承認傳統的公平原則，因為新科技的轉變，而無法落實在社群媒體 (social media) 的治理上，因而建議：

6. 會員國必須保障透過獨立媒體近用資訊的權利。另外，會員國政府必須執行有效策略來保護選舉過程與民主免於社群媒體上資訊操控與惡意宣傳的威脅。

除了重申反媒體所有權壟斷、以及公共媒體的重要性之外，對於媒體選舉報導的內容規管，提出了幾項具體原則

8.3. 要求廣電媒體在報導選舉新聞時必須公正與不偏不倚，確保反對黨可以從媒體平衡的時事報導與資訊節目中，獲得足夠的支持（得以與執政黨有平等機會），透過能夠確保執行的必要的監督與糾正機制，對於上述要求擬定適當的罰則。

8.4. 限制言論自由的手段必須侷限在最嚴格與最小幅度的作法，而這作法必須透過法律，且必須是在合法性的目的的基礎上，同時也必須是民主社會的必要手段，因此必須不能是獨斷與政治動機而進行。

8.5. 保障任何政黨與候選人在受到媒體與網路上的錯誤訊息傷害時，能有權利進行更正以及尋求法律途徑的救濟。

8.6. 要求媒體確實區別選舉活動與資訊的差異，保障所有參選人與政黨的公平以及選民的自由選擇。

前述歐洲理事會 (2018) 報告書中羅列了歐盟各國關於選舉與媒體的相關規管爭議，以及歐盟的相關判例；當中對於廣電媒體在選舉期間對候選人的「不公平報導」爭議事例，以及歐洲人權法院的兩個判決案例如案例 2 與 3 ('Unequal' media coverage of candidates to elections, pp. 8-11)

三、案例

案例 1: Gaunt v United Kingdom (2016) 63 EHRR SE 15

Ofcom 認定英國廣播談話節目 Talksport 違反規定 (rule 2.1 & 2.3),

當事人廣播節目主持人 (presenter) Jon Gaunt 向歐洲人權法院申訴，遭駁回。(Ofcom, 2018, p.11)

判決書節譯如下

1. 案件事實：

2008 年 11 月 7 日 Jon Gaunt 製播一場對倫敦自治市鎮紅橋(Redbridge)議會內閣成員 (兒童福利部門) M. S. 的直播訪問。該訪問的主題關於議會提案將禁止吸菸者成為養父母，以避免傷害養子女的健康。Jon Gaunt 本身的童年有部分時間處於社福系統，在訪問當天的早上，一篇由他撰寫的文章，刊登在《太陽報》上，標題為：「菸並未阻止我的養母照顧我」(Fags didn' t stop my mum caring for me) 該文章從其自身經驗指出，縱使他的養母如煙囪一般吸菸，但她仍清楚吸菸的健康危害性，而不會在與小孩共處的密閉空間裡吸菸。這些政策推動的狂熱者以為吸二手菸的風險比起讓這些孩子在家中自生自滅的風險來得高，但是事實上，養父母們對小孩的關愛沒有因吸菸與否而有所不同。

在先前與 M. S. 的訪談中，M. S. 曾被 Talksports 警告過，這樣的主題可能對他來說是情緒性的。事實上，在開始製播前幾個小時，企劃的職員曾建議他在三種情況下應保持冷靜，並讓 M. S 回到他的論點上。

Jon Gaunt 與 M. S. 的訪談僅僅只有超過十分鐘的長度，以下是王座分庭(Queen' s Bench Division，相當於高等法院)所摘要的訪談內容：

訪談的第一部分合理地被掌控，並給予 M. S 合理的機會解釋他的議會政策。上訴人隨後詢問他有關既有的養父母在只在空氣流通的地方吸菸的問題，M. S. 解釋，「議會並不會從養父母的身邊將孩子給奪走，但是如此的吸菸者，未來將不再適用領養法律。麻煩的是仍有那樣的人確實在房屋內吸菸。」上訴人詢問他如何知道確實有人在房屋內吸菸，M. S. 解釋，有些紅橋市議員說他們從未在建築內吸菸，但事實上他們就是那麼做了。索賠人於是說：「那麼你就是個納粹囉？」當 M. S. 開始抗議，上訴人又一次地說，「不，你就是，你就是個納粹。」M. S. 強烈地抗議這是冒犯與侮辱人的字眼，接著，這場訪談退化成令人不願見到的俚語競賽。當 M. S. 抗議這侮辱是可能可行的(probably actionable)，上訴人挑戰他，「如果你希望，你就做啊。」，並說「你這個健康納粹(you' re a health Nazi)」這場俚語競賽由上訴人繼續詢問 M. S. 是否想要繼續進行這個訪談，而 M. S. 回應，只要上訴人閉嘴個一分鐘，他很樂意繼續。上訴人表明自己曾在社福系統內，而他提到那天在《太陽報》上的專欄，並再次稱 M. S. 為「健康納粹」，然後是「納粹」。上訴人繼續在對話之間大吼大叫。M. S. 要求他閉嘴一會，然後說社福照顧狀況

是比以前更好了。上訴人認為這是對自己成長經驗的侮辱，稱 M. S. 為「你這頭無知的豬」，後來他稱他為「健康法西斯主義者」和「無知的白痴」，當時採訪已經完全失控了。

這很難以十分簡短的摘要，來統整或以特定的調性來陳述這一個訪談，而且敘述上也並不完整。你必須以它完整的影響來考量，就如同我們所說過的，它從上訴人第一次稱 M. S. 為「一個納粹」的時點，退化為一個叫囂競賽。第一次的侮辱並不特別強烈，但「你這頭無知的豬」帶有嚴重的惡意，而我們認為這十分令人反感。整體來看這場訪談，它可以公道地被描述為一個抱怨大會(a rant)。

在這場十分鐘的訪談結束後，上訴人向聽眾道歉，並承認他並沒有鎮定下來(hold it together)，讓他顯得不專業(unprofessional)，以及發怒(lost the rag)。公開播送結束一個小時以後，他做出了更慎重的道歉：「議員希望我為稱他為納粹而道歉。我對於稱他為納粹感到抱歉。」

上訴人立刻被調離其職位，並在同一日展開個別調查。Talksport 旋即於合約到期日之前中止與他的契約。

2. Ofcom 調查

隨著播出，英國傳播產業獨立規範機構 Ofcom 收到五十三則對上訴人的投訴。其中，有些投訴者關注的是訪談的禮儀，他們認為這是「無端的人身攻擊」，上訴人是「壓迫」、「威嚇」的，以及「叫囂如操場上的惡霸」。其他的投訴者則被「納粹」這個字眼冒犯。

Ofcom 依據廣電規範(the Broadcasting Code)展開調查。Talksport 對 Ofcom 的回覆中，對其所發生的事情感到悔恨，並接受這場訪談是「遠低於可接受的廣電規範期待與標準。」它對於上訴人言詞的冒犯與禮儀的不可抗拒，完全地承認與遺憾。

2009 年 6 月 8 日出版的報告書中，Ofcom 認定該播送違反了廣電規範的 2.1、2.3，因其播送內容遠低於一般可接受的標準，且包含了冒犯性的素材，即使從文本脈絡檢視，仍是不可被正當化的。

案例 2：媒體對國會選舉的偏頗報導

Alleged biased media coverage of parliamentary elections

Communist Party of Russia and Others v. Russia – 29400/05 Judgment
19.6.2012

俄羅斯兩個政黨，俄羅斯共產黨 the Communist Party of the Russian Federation 與俄羅斯民主黨 the Russian Democratic Party “Yabloko”，以及六個俄國國民(six Russian nationals)。在 2003 年俄羅斯下議院 State Duma 的議會選舉 (election of members)，他們以反對黨與候選人身份參選。政府陣營則基本上由 the United Russia Party 代表，贏得了國會多數(得票超過 37%)。俄共贏得 12.6% 的票數與 52 席國會。Yabloko 得票 4.3%，沒有拿下任何席次。六個參選人當中只有一人當選。

五家全國廣電媒體報導了這次選舉，三家是直接受到政府控制，另外兩家則由親政府的公司掌握多數股份。根據法規，選舉期間，每家國營廣播電視台必須提供參選政黨每個工作天一小時的免費時段。另外，每個政黨與候選人都可以平等地付費購買定額的競選廣告時段 (on an equal footing with the others)。除了競選活動之外，所有的頻道也會在不同新聞節目中報導選舉事件。

當事人申訴表示媒體報導不公 (unfair)，五個主要電視頻道事實上替執政黨宣傳，廣播時段的分配不平等 (unevenly)，資訊傳布也不中立 (not neutral)。他們指控主管機關 (executive authorities) 運用職權影響電視台報導來替 United Russia 宣傳。第三，申訴人宣稱電視台的偏頗報導大程度地 (to a critical extent) 影響了民意，導致選舉並不自由。他們主張五家全國頻道實際上 (de facto) 並未遵守法律規定 (de jure) 的「中立性」(neutrality)

歐洲人權法院引用俄羅斯最高法院的裁定，認為沒有證據顯示政治力量操控、以及媒體報導與選舉結果沒有因果關係。歐洲人權法院認為，獲得媒體普遍正面報導的 SPS 黨，連最低得票率門檻都沒跨過 (the minimal electoral threshold)；而極少獲得媒體報導的 the Rodina 陣營，成績則更佳。因此，俄羅斯最高法院的裁定並非任意，也沒有明顯不合理。

再者，申訴人也沒有找到任何直接證據，顯示政府濫權運用他們在相關電視台的所有權來操控媒體。他們也無法提出充分的證據或資訊，也缺乏新聞工作者遭受不正當壓力的抱怨，來說明這些報導是受到政府控制的宣傳 (Government-induced propaganda)、抑或者是對政府官方活動的政治事件報導與/或一般報導。因此，申訴人所指控的政府濫權，並未有足夠證據 (以下節譯)。

在 Article 3 of Protocol No. 1 的規範下，國家是否有積極的義務必須確保國營大眾媒體必須在自由選舉的精神下平衡報導？歐洲人權法院認為，在這個案例中，國家已經負起了程序上的積極義務。國家必須介入，以確保媒體對不同意見都開放。申訴人都能夠獲得法定的免費與付費播送時間，與其他政治陣營並無差別。反對黨的播送時間分配，並沒有特別少。而且反對黨也有控制的媒體，可以發送訊息給選民。所以也保證了反對黨在 2003 年大選時的電視最低能見度

(at least minimum visibility on TV)。

至於國家是否應確保視聽媒體的中立性，申訴人的理由也不充足。相關法規中已經有一定的程序保障媒體的編輯獨立與中立。即便這些作法沒辦法保證事實上的平等，但是放在 2003 年大選的特定脈絡中，並不能說政府在積極保障媒體中立性方面有所失職。因此，結論認為：俄羅斯政府並未違反自由選舉權利的條款 (Article 3 of Protocol No. 1 (right to free elections))。

根據判決書，本研究節譯案例中的事實敘述與反對黨意見如下：

A. 2003 選舉概覽

2003 年 9 月，俄羅斯總統選舉，由「國家杜馬」——即俄羅斯聯邦下議院決定，於 2003 年 12 月 7 日舉行。在競選期間，23 個選舉組織（政黨與陣營）在這場聯邦競賽裡登記。2003 年的選舉中，親政府勢力代表是「統一俄羅斯」(United Russia Party)，該黨的候選名單中包含很多高階聯邦官員與地方首長。

共產黨與「亞博盧」黨 (Yabloko，俄羅斯統一民主黨) 提出他們的候選人名單，第三位聲請人使用 Yabloko 的名額 (ran on the Yabloko ticket)。第六位聲請人在單一選區中作為獨立候選人參加競選。第八位聲請人參加了政黨 Soyuz Pravykh Sil (SPS) 的票。她還競逐了一個單一選區。所有個別聲請人還以選舉人身份參加了 2003 年的競選活動。儘管參加 2003 年選舉的聲請人的政治立場都不同，但所有人都將自己定位為反對黨和候選人。

選舉由中央選舉委員會 (Central Election Commission, the CEC) 執行。相似的委員會亦在地方層級被組織。CEC 的角色是 *inter alia* (拉丁文，among other things)，審查候選人或選民有關違反選舉法規的申訴，並採取必要措施以預防或促成該違法行為的中止。CEC 也負責在投票日計算選票，並宣布官方選舉結果。2003 年 9 月，CEC 設立工作小組，處理資訊爭端 (Information Disputes)，該工作小組是一個諮詢體，應有助於監督對免費播出時間的分配規範 (rules on allocation of free airtime)，民意調查的發布和非法競選活動的遵守情況。

選舉在 2003 年 12 月 7 日舉行，19 日依據 Decree No. 72/620-4 確認選舉結果。根據官方統計，有六千零七十一萬兩千人投票，因此在登記選民的投票率約有 55.75%。「統一俄羅斯」黨本囊括了多數票（超過 37%），並以 224 席的最大黨來組織國會。然而，選舉過後，其中的 37 席代表「統一俄羅斯」黨的當選人在保持其官方職位的前提下，聲明放棄他們的席次，轉而將他們的席次讓給其他在「統一俄羅斯」黨候選名單上的候選人（也就是說，他們並沒有被選上）。12 月 24 日，CEC 批准了 37 名當選人的放棄聲明，並支持該黨其他成員。

共產黨贏得 12.6% 的選票，並獲得 52 席，成為「國家杜馬」的第二大黨。「亞博盧」黨則獲得 4.3% 的選票，但由於這並不及 5% 的門檻，所以「亞博盧」黨沒有拿到任何席次。Ryzhkov 先生（第六位聲請人）在其選區獲得 35.1%，並被選為個別的國家杜馬議員；Ivanenko 先生與 Khakamada 女士（第三與第八位申請者）則分別由「亞博盧」黨與 SPS 黨支持，因此他們雙雙落選。

B. 2003 年選舉的競選與媒體版面

俄羅斯所有主要電視公司都被選舉佔據，其中包含五個主要的全國廣播公司：Channel One、VGTRK（全俄羅斯聯邦電視與廣播公司）、TV Centre、NTV、REN TV。前三家電視公司由國家直接控制；因此，國家持有 Channel One 超過百分之五十的股份；VGTRK 是聯邦單一企業（譯註：似國營事業）；莫斯科市政府掌握 TV Centre 百分之九十的股份。另外兩家頻道（NTV、REN TV）是有限公司，且並非直接由國家擁有，然而其主要的企業股東仍附屬於國家。

前述五個頻道擁有最多的閱聽眾，且傳播範圍遍及地理上所有區域。Channel One 覆蓋全俄、VGTRK 覆蓋 97.4%、TV Centre 覆蓋超過 70%、NTV 所擴及的範圍也達到 91%。聲請人未針對 REN TV 於相關時段的覆蓋範圍。

競選期間，政黨以「選舉活動」為目的，參與電視免費播送時段，也就是直接的政治廣告。因此，每一個邦的廣播公司都被要求在每個工作天，提供候選人／黨，一個小時的免費播送時段。整體而言，所有政黨共可以得到 160 小時的免費播送時段，個別而言是 7.5 小時。而如何分配播送時段，則由 11 月 4 日的抽籤決定。每個候選人都應使用一半的時間作為「聯合競選活動」（如辯論），另一半的時間則由他們自己所希望的方式來使用。所有的政黨可以通過廣播公司使用免費播送時段。

此外，政黨與候選人可以在與其他人平等的前提下（on an equal footing with the others），購買特定額度的付費播送時段來競選。廣播公司被要求保留政治宣傳為目的的付費播送時段，但是法律規定，提供的付費播送時段的總時間量不可以超過免費播送時段總時間量的兩倍。而且，地方層級的國家所擁有的廣播公司也依據相同的原則提供免費及付費的播送時段。

根據政府，俄國共產黨雖然有足夠的財力購買播送時段，但它沒有從聯邦的廣播公司購買播送時段，它僅在地方層級隨機地購買播送時段。亞博盧黨則購買 Channel One 的播送時段，來播放兩支短片，每支一分鐘。所有政黨與候選人也都購買了一些聯邦的印刷媒體的部分印刷版面。

C. 根據申請者所言，媒體報導版面不平等的情形

除了「競選廣告」，所有頻道也都以不同新聞事件來報導選舉、分析流程、脫

口秀（政論節目）以及其他（以下簡稱上述者為「媒體報導」）。聲請人主張五家媒體於 2003 年選舉的媒體報導對反對黨及其候選人不公平，這些媒體事實上為執政黨競選，尤其是統一俄羅斯黨。

在上法院前，聲請人產出主要內容資訊重點的詳細數據，包含了在 2003 年選舉期間的節目單、節目。根據聲請人，播送時段在五家電視公司裡已不均勻地被分配，因此共產黨得到了 316 分 58 秒的播送時段；亞博盧黨則得到了 197 分 21 秒，相對地，在報導個別與統一俄羅斯黨的活動與人士時數總量來到 642 分 37 秒。

聲請人也申訴，通過新聞廣播與資訊性、分析性節目並不是大部分中立的。選舉期間，共產黨所獲得「正向」媒體版面少於 7 分 13 秒，此外，某些正向的媒體版面是透過共產黨的高級成員在 NTV 的談話節目的參與而播送，其總時數是 74 分 45 秒，合計共產黨全部播送時數是 81 分 58 秒。負面的共產黨媒體版面則達到 331 分 22 秒，且大部分的版面都在資訊點（information spots）。相對地，統一俄羅斯黨的正向媒體版面總時數是 529 分 9 秒，而負面的版面則僅 6 分 2 秒。正面的亞博盧黨媒體報導版面總時數是 209 分 40 秒，負面的播送時數是 8 分 53 秒。聲請人認為兩個全國性非由國家直接控制的私人頻道（NTV 與 REN TV）比起三個國家直接控制的頻道提供更平衡的媒體版面（如 Channel One、VGTRK、TV Centre）。

聲請人提及，不同集別的、不明言的統一俄羅斯競選宣傳由高階政府官員，乃至當時的總統普丁出馬。普丁在 2003 年 9 月 19 日出席統一俄羅斯黨的會議，便由 Channel One、VGTRK、TV Centre、REN TV 播送一個簡短的，在選舉站對俄羅斯總統普丁的訪談：

記者：您將投給誰？

普丁：我想我的答案可能會是一個額外的宣傳，所以，我最好保持沉默，但我想我的傾向已經廣為人知。

這一言詞在當天被播出八次，普遍的播送時間分配以展示這場訪問，總計達到 14 分 15 秒。除此之外，所有的頻道都播送這項關於統一俄羅斯黨領袖投票的資訊 14 次，總計達 16 分 38 秒。

D. 由歐洲安全與合作組織(OSCE)與國際透明組織(Transparency International)對 2003 年選舉的媒體版面的評估

選舉過後，幾個國際組織與 NGO 發表公開的論述並提出它們對 2003 年國會選舉的批評，該批評有關於各候選人不平等的媒體近用情形。因此，2004 年 1 月 27 日 OSCE 辦公室發表其對選舉的觀察任務結案報告，該報告顯著地指出，「主

要的全國國家廣電展現了對統一俄羅斯黨的偏好，並且也確實這麼做了，違反了它們公平對待每個選舉參與者的法定義務與民主選舉的基本原則。

III. 相關國際文件

歐洲法制民主委員會（威尼斯委員會）在 2002 年 7 月 5 日至 6 日和 10 月 18 日至 10 月 18 日舉行的第 51 屆（準則）和第 52 屆（報告）會議上通過了「選舉事務良好實踐守則」。威尼斯委員會區分了政府在選舉活動的媒體報導方面的兩項特殊義務：一方面安排候選人和/或政黨獲得足夠平衡的廣播時間和/或廣告空間，包括在州內電視頻道（「獲得媒體義務」），另一方面確保國家的「中立態度」，特別是在競選活動和媒體報導方面，由公有媒體（「態度義務的中立性」）（《選舉事務良好實踐守則》解釋報告，第 2.3 段）。威尼斯委員會的《選舉事務優良實踐守則》還建議建立有效的選舉上訴制度，除其他外，以抱怨不遵守媒體近用規定為前提（第 3.3 節）。

52. 歐洲委員會部長委員會在第 5 號建議書的附錄中進一步製定了有關公共服務廣播的標準。關於「公共服務廣播的獨立性的保證」的 R (96) 10 (1996)。歐洲委員會部長委員會關於涉及競選活動的媒體報導的措施建議的第 R (99) 15 條，規定會員國的監管框架應規定電視廣播公司（私人和公共）有義務在公平的情況下報導選舉活動，平衡和公正的方式，尤其是在新聞和時事節目中，包括訪談或辯論等討論節目。部長委員會還建議各國審查是否宜將其規定納入其監管框架，以便在選舉期間「以公平和非歧視的方式」向「公共廣播服務」的候選人提供「免費播送時間」，且基於「透明和客觀標準的基礎」。

54. 議會間理事會（設在日內瓦的議會間聯盟機構）在 1994 年 3 月 26 日於巴黎舉行的第 154 屆會議上通過了「關於自由和公正選舉標準的聲明」。根據該《宣言》，每個候選人必須有平等的機會接觸媒體，特別是大眾傳播媒體，以提出其政治觀點（第 3 條第 4 款）。人人必須有權與其他政黨，包括組成現政府的政黨，在平等的基礎上競選；尋求，接收和傳遞信息並做出明智的選擇（第 3 條第 3 款）。各國必須確保國家和公共服務媒體的無黨派報導，以及平等獲得這種媒體的機會（第 4 條）。

(c) 法院評估

基於第一議定書第三條的媒體選舉版面

在本案中，聲請人的職位可以限縮為三個主要事實主張。首先，聲請人聲稱五個電視頻道的媒體報導主要是對反對黨與其候選人的敵意。其次，他們斷言這是政治操縱的結果，執行政府和/或「統一俄羅斯」黨利用其影響力對幫助促進「統一俄羅斯」黨的電視公司施行政策。第三，申請者聲稱，電視上媒體的偏見

在很大程度上影響了公眾輿論，並使選舉不是「自由的」。

關於第一點，法院認為，最高法院在其 2004 年 12 月 16 日的判決中沒有發現媒體報導在所有方面都是平等的。

沒有任何政治操縱的證據，媒體報導和選舉結果之間也沒有因果關係。

此外，最重要的是，最高法院的調查結果不支持聲請人關於政府操縱媒體的指控，這是他們的主要主張。

129. 鑑於上述情況，法院得出結論，媒體對 2003 年選舉的報導，沒有違反《公約》第一議定書的第三條。

法院基於上述理由，無異議的認為：

1. 決定以不充分使用國內補救措施、不遵守《公約》第 35 條第 1 款規定的六個月規則以及政府對若干聲請人的受害人身份提出異議為由，反對該案。
2. 宣布接受分別侵犯聲請人於《第一號議定書》第三條和《公約》第十三條所保障的自由選舉權和有效補救權的申訴。
3. 認為未違反《公約》第十三條，並據此駁回政府對窮盡救濟途徑和未遵守六個月規則的異議；
4. 認為未違反《公約》第一號議定書第 3 條，也無必要就政府對聲請人的受害者地位的異議作出決定；
5. 宣布其餘申請不予受理。

根據《法院規則》第 77 條第 2 款和第 3 款，以英文撰寫，並於 2012 年 6 月 19 日書面通知。

案例 3：電視報導與辯論對有國會席次或 4%以上支持度之政黨的偏頗

Time-slots assigned by drawing lots during election campaigns and television debates reserved to parties already represented in Parliament or having the support of 4% of the electorate

Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia - 10547/07 and 34049/07

Decision of inadmissibility 29.11.2007

（節譯）主要是第二個申訴人 Partija "Mūsu Zeme" 控告拉脫維亞政府的規定。國家廣電公司只有提供免費時段給已經有國會席次、或者在民意調查中獲得

4%以上支持率的政黨，才能夠獲邀進行電視辯論；而其他小黨則只能在非黃金時段有免費時段。但 the Cassation Division of the Supreme Court 調查發現，其實是根據得票率來分配免費時段。法院認為，公平並不意味著要均分廣電時段給所有的政黨。至於競選廣告是否影響選民，法院則認為還有政治經濟社會心理等因素會影響投票，所以很難評估大量的競選廣告是否會對某些政黨與候選人有利。因此歐洲人權法院認為，the Cassation Division of the Supreme Court 的說法是衡平的，且不可謂不合理。

歐洲人權法院認為，Article 3 of Protocol No. 1 並不保證任一政黨在廣播與電視於選舉期間的播送時段。歐洲人權法院認為，在特別例外的狀況下 (exceptional circumstances)，這會是個問題；例如，只有一個政黨被拒絕播送，而其他政黨都得以有播送時段。但這案例並非特別例外狀況。因此，歐洲人權法院認為，申訴人「顯然沒有根據」(manifestly ill-founded)

第二節 自律

一、業者自律

「視聽媒體服務指令」指出，媒體業者自律 (self-regulation) 可扮演法律規制中的補充性角色，以協助立法目的之達成，國家與業者之間的共管架構 (co-regulation) 則可以法律連結兩者，使國家適時適事介入，以促成立法目的。

公平原則適用媒體自律、而免於政府干預的原則，本文以 R v Shayler (2003) 1 AC 247, paras 57 to 61 作為說明。Ofcom 干預的「必要性」解釋，援引歐洲人權法院認定，政治意見 (political speech) 與公共利益討論 (matters of public interest) 中的言論自由必須獲得特別保障，政府的干預與限制力量必須縮限。干涉的必要性必須滿足以下條件 a) 政府主管機關必須提出干預的相關性與充足理由 (relevant and sufficient reasons)；b) 其干預的內容 (the restriction in disclosure) 必須是符應社會的急迫需求 (a pressing social need)；c) 干預必須符合比例原則 (Ofcom, 2018, pp. 15, 20-1)

因此，歐洲安全合作組織 (The Organization for Security and Co-operation in Europe, 簡稱 OSCE) 於 2008 年發布「媒體自律指導手冊」(The Media Self-Regulation Guide Book) (OSCE, 2008)，為媒體自律提出指引。在指導手冊當中，認為新聞記者既然享有受保護的權利與特權，就應該確保大眾可

以得到事實與各式觀點，記者應以清淨的良知與透明的目標，為公共利益而產製新聞(p. 19)。進一步言，縱使各國的倫理規範有發展上的差異，但其最普及之通念在於，以媒體自律之方法最能夠確保公民表意之自由不被濫用，如此可以真正保障表意自由(p. 25)。

在這份指導手冊中指出，新聞媒體的內容必須符合公共利益，因此其新聞報導必須是「正確、公平、平衡，讓弱勢者發聲，並且包容各種不同觀點」，也必須清楚地區隔事實與意見(p. 22)。另外，歐盟 2015 年的新聞自由報告指出，歐盟國家的公民有權力透過公共媒體與商營新聞媒體「獲取不偏不倚與正確的資訊、與足夠的意見評論，足以反映其國家內的各種政治意見」(European Parliament, 2015, p.4)。

不過，OSCE 在回覆權的法律規範上，立場與歐盟 AVMSD 相左。他們認為，回覆權不需要經由法律強制執行，因為此法律「不必要且不切實際」，而認為此一原則的較佳執行者是自律組織。在歐盟，多數的媒體自律委員會(Press Council)支持個人與組織的回覆權，不過英國的 Press Complaints Commission (PCC) 則不明確支持回覆權，僅表示在「合理的情況時」可以讓當事人對不正確的訊息有公平機會加以回覆(pp. 37-8)。

即使 OSCE 對回覆權有所保留，該文仍指出，透過媒體自律組織所給予的「道德制裁、回覆權、或要求更正」，能夠比法律與法院更有效且快速地執行新聞的專業規範及社會期待(appendix, p. 85)。而為了達成上述新聞媒體的公平與平衡角色，OSCE 強調，媒體自律組織必須建立明確程序以避免利益衝突，確保政治上的不偏不倚(p. 66)。

2019 年 OSCE 針對假訊息(disinformation)的影響，發佈了跨國 NGO 建議的國際、區域、與國家的對策建議原則，希望在維護新聞與言論自由的法益下，能夠防止假訊息帶來的危害。該報告特別強調，「對假新聞(false news)的法律禁令，會導致對媒體記者嚴重的寒蟬效應」(p. 24)。並且強調再次強調更正權與回覆權的實施，最佳途徑是透過自律機制(p. 26)

歐盟的主要國家，目前多設有媒體自律委員會，例如德國 1956 年設立 German Press Council，由媒體業者代表共同設立的此一非政府機構，透過委員會處理對媒體的申訴案件，主要目標與功能包括要求新聞媒體更正錯誤報導等(<https://accountablejournalism.org/press-councils/europe>)。

在廣電媒體方面，目前以 71 個歐洲公共廣電媒體為主的「歐洲廣電聯盟」(European Broadcasting Union, 簡稱 EBU)，尊重 ANMSD 指令，強調保障歐洲的媒體獨立性與多元性，同時認為面臨眾多錯誤資訊與政治壓力的數位化的時代，公共服務新聞(PSJ)是建構社會的重要關鍵；公共媒體(PSM)當前最重要的事務是提供公民具備獨立的、公正的、準確的、相關性的新聞，以幫助他們更容易理解這個民主社會。

EBU 強調其成員的共享核心價值，包括普遍性(Universality)、獨立性(Independence)、卓越性(Excellence)、多元性(Diversity)、責任性(Accountability)與創新性(Innovation)等。隨著數位時代日益嚴峻的挑戰，生產高品質和倫理的新聞，以提供的可信賴的消息來源變得更加重要。公共媒體(PSM)還必須在有關虛假信息的辯論中發揮有影響力的作用，鼓勵支持專業新聞和道德標準，並努力制定解決方案和適當的國際政策框架。

進一步探究歐盟中重要國家德國的業者自律作法，可以德語世界媒體領域的公平原則(impartiality)傳統為代表。P. Schönhagen(2005)指出，新聞的公正性(journalistic impartiality)原則，通過超過一千家德語報紙、三個世紀以來，都有其實際的宣示與實踐。公正性一詞首次被表述於 1623 年的兩家週報，其一是蘇黎世的《Newe Unpartheysche Zeitung und Relationi Aufi allerhand glaubwiirdigen Sendbriefen》，另一是《Wochentliche I ungefelschte Newe Zeitung I Und Relation I》。同一年，後者的議題又見刊於《Newe Unpartheysche Zeittung und Relation》；另個版本表達了「ohne einichen affeckt」意即（不偏頗的）公正的報導風格。(p. 38)在德國新聞界的公正原則可以簡要地歸納為以下幾個綱領：

1. 聽取另一方意見原則 (Audiatur et altera pars)：這一原則的目的是提供普遍新聞在社會中普遍存在的所有知識和有意識的經驗（當地性亦適用），以及所有不同的觀點和意見在整個過程中得到了同等的考慮。現在，這個原則通常被稱為多元主義，該主義對新聞報導的普遍性並沒有指涉充分公正。應該被提出的是，這一原則不只適用於個別報紙文章，而是適用於整個新聞版面。
2. 新聞與評論分離原則 (Separation of news and commentary)：是對新聞提供者保持中立的特徵，也保證了新聞的呈現是公正的。特別是十七世紀與十八世紀的報紙，在最主要的版面是沒有評論的，但這也部分是因為當時嚴格的審查制度。那些評論完全地、清楚地分離於真正的新聞，並被清楚地標示。

3. 主要消息來源透明化原則 (Transparency of primary sources)：揭露提出報導消息的人或起始處：這一原則有兩個目標。一個是保持資源的可靠性、另一個是為讀者提供最大的方向，以得到的合理判斷。如果不了解其興趣、動機等，幾乎不可能做出判斷。消息來源的透明度與下面的原則之間存在著密切的聯繫，因為當時據說新聞記者不負責內容，或者說新聞的真實性或正確性，但是為了正確地連結這些新聞（“relata refero”）。在陳述一條新聞的起源時，記者自動將內容的責任賦予發起人。

4. 確切或「真實」報導 (Exact or “faithful” reporting)：新聞應按照其原始含義，以「純粹」的方式，即誠實和忠實地報導。這適用於所有新聞，無論其來源如何（原則上均等待遇）。。

二、工作者自律

「歐洲記者工會」（European Federation of Journalists，簡稱EFJ）為倫理新聞網絡（Ethical Journalism Network，簡稱EJN）的成員，其透過教育與出版實用研究論著，來提倡高倫理標準、為公共利益服務的媒體實作。

EJN 整理數百條由專家學者或媒體自身所訂定的規範後，得出新聞專業規範包括五個主題，當中第三點特別強調「公平與不偏不倚」（Fairness and Impartiality），指出「大部分的報導至少具有正反兩面，雖然沒有在每一篇報導呈現所有面向的義務，但是報導應該維持平衡並加上脈絡。此外，客觀性並非總是可行的，有的時候更是不被期待的（例如，抵制酷刑與非人道措施是普世價值），但公正的報導可以建構閱聽人的信賴與信心」。

另外，法國新聞專業規範〈資訊權利章程〉（CHARTER OF THE RIGHT TO INFORMATION）則提及，媒體應確保消息來源的多元性，才得以令個人和社會集體都有可能充分地了解政治、社會、經濟和文化生活的相關事實。

第五章 韓國

1960 年代，南韓開始發展電視制度時，軍人出身的朴正熙所領軍的政府強力介入，建立起「官控商營」的制度來控制電視。1961 年，原本僅做廣播節目的國營電台韓國放送公社（Korean Broadcasting System，簡稱：KBS）在國家的指示下創立電視頻道，成為南韓第一家電視台，主要任務為發揚文化、為國宣傳；另外，受國家扶植的三星集團（삼성그룹）及另一家報刊，也在國家特許下，先後成立東洋電視台（TBC）與文化放送電視台（MBC），但這兩家電視台都需配合國家政策，受國家支配（林麗雲，2005：16；黃意植，2014：52）。

渴望永久執政的朴正熙雖透過 1972 年的《維新憲法》（유신헌법）修法，得以無限期連任總統，卻擔心南韓人民對獨裁政權的政治宣傳反感，於是在 1973 年將 KBS 由「國有電視台」改為「公共電視台」，試圖藉此轉移民眾對《維新憲法》的注意力。

1979 年，掌權的朴正熙被刺殺，軍事強人全斗煥（전두환）以武力鎮壓反對運動，同時宣布戒嚴。全斗煥上台後，不再像以前那樣大力扶植企業集團，也以「公共利益」為名整肅媒體，削減私人媒體的力量。（Kim, 1997: 83，轉引自林麗雲，2005：18；朱立熙，1991：77）。

於此同時，全斗煥政府也展開「電台國有化」政策，打著「維護公共利益」的旗幟，宣稱廣電資源應回歸國家與公共所有；除了大部分的私人廣播電台被整併到國營的 KBS 底下之外，TBC 併入 KBS，成為 KBS2 TV、KBS3 AM 與 KBS2 FM，MBC 則拿出七成股份交與 KBS 管理，其餘三成則由親保守派勢力的 5·16 獎學財團（1982 年改名為「正修獎學會／정수장학회」，為半官方教育機構）。整併後，KBS 一躍成為南韓最大的國有廣電集團，旗下擁有兩家電視台，也握有 MBC 過半股份；如此一來，南韓廣電市場結構重組成為 KBS 與 MBC 兩大公共電視集團（尚存的第三家電視台為僅能製播宗教節目的 Christian Broadcasting System，簡稱 CBS）（Youn, 1995.09.29: 2-3；Kim, 2001:93-95；黃意植，2014：53）。

而在後續南韓邁向民主化的過程當中，以公共為名的電視台在社會以公共利益為由提出要求時，也不得不調整自己的定位來回應觀眾的需求；但以 KBS 與 MBC 兩大公共電視台為主的電視版圖與收視習慣，至今仍存在於南韓的社會中。因此，在討論南韓電視產業當中，與「公平原則」相關之法規與案例時，多數的討論也是從電視台強調「公共性」的精神為出發。

第一節 法律

與公正性、公平原則相關之南韓法律，主要有放送法、放送審議相關規定、選舉放送審議相關規定與公職選舉法等幾項，相關之法律內容與裁罰規定整理於附件中。而在廣電媒體的主管機關中，則有權責上的區分。韓國放送通信審議委員會（KCSC）以審議為主，根據不同的審議內容設立對應的常設性或非常設性審議委員會（如選舉放送審議委員會是在選舉期間才設立的非常設性委員會），而審議後的裁罰執行、或是其餘與廣電傳播產業相關之政策規劃等行政事務，則由韓國放送通信委員會（KCC）來負責。

而各法律當中與公正性、公平原則之相關內容簡述如下：

一、放送法（방송법）

做為南韓廣電媒體的主要法律規範，放送法在第 6 條的規定當中，就明確揭示了放送的公正性與公益性，例如第 1 項即指出「放送與報導必須秉持公正與客觀」，第 2 項則規定「放送中不可以性別、年齡、職業、宗教、信念、階層、地域、人種等為由，造成內容編成上的差異」，第 3 項指出「放送要致力於保護國民的基本權利」，第 4 項「放送應保護並伸張國民知的權利與言論自由」，第 5 項「放送針對相對少數或利益關係中的弱勢方，應努力充實並反映狀況」，以及第 9 項「放送對於政府或特定團體的政策應該給予相等的表現機會，而在政治性利害關係中，也應努力維持編成的均衡」。

從《放送法》第 6 條的規定中，就可以明確看出南韓的政府法規中，對於廣電媒體須維持公正性、公平性，並將此視為廣電媒體的公共責任。其中在第 6 條第 9 項的規定，也指出與政治相關的放送，需努力維持報導的平衡。

此外，針對放送是否遵守公正性、公共性的審議，在《放送法》中設立了相關規定；第 32 條（放送的公正性與公共性審議）規定了「放送通信審議委員會（방송통신심의위원회／Korea Communications Standards Commission）」的職責：「放送通信審議委員會依總統令，得以審議各種經由無線、有線電視或其他電子通信迴路所播送之公開的內容是否維持公正性與公共性，或是否遵守公共責任，並可對此進行議決。」

在放送通信審議委員會的職責範圍，則於第 33 條（審議規定）中有明文訂定，除要求放送通信審議委員會需制定公開發表的審議規定外，也在第 2 項中列舉了 16 項審議規定需涵蓋的範圍，其中第 10 號指出審議規定須包含「新聞報

導、評論的公正性、公共性的相關事項」。

二、放送審議相關規定 (방송심의에 관한 규정)

上述所提到的放送通信審議委員會，依放送法第 33 條規定，訂定出《放送審議相關規定》，在此規定的第 2 章第 1 節，針對「公正性」做了定義解釋，其中第 9 條的第 1 項與第 2 項各自載明了：「放送不得歪曲事實真相」、「在處理激烈衝突的社會問題、或利害關係對立的狀況時，放送應保持公正性與公平性，平衡反映關聯各方的意見」等規範。

此外，《放送審議相關規定》在第 12 條（政治人物出演和選舉放送）中亦針對與選舉相關的內容訂定了規範，此條的第 1 項就規定了：「在處理與政治和公職選舉有關的問題時，放送應注意公正性和公平性」，第 2 項則規定：「在處理政治問題時，放送內容不應偏向特定政黨或黨派的利益或立場」，在第 3 項則是針對相關政黨人士出演節目時作的規定：「根據《公職選舉法》的規定，經選舉產生的當選者，以及《政黨法》中所規定的政黨幹部，在出演放送節目時，應遵守公正性的原則，維持放送內容的公平性」。

三、選舉放送審議相關特別規定 (선거방송 심의에 관한 특별규정)

針對選舉相關節目的規定，南韓的放送通信審議委員會訂定有《選舉放送審議相關特別規定》作為規範，在第 4 條（政治中立）就提及廣電媒體應在選舉事務上保持中立，不應支持任一候選人、政黨的主張，而在第 5 條（公正性）與第 6 條（公平性）則針對公平原則有詳細的法條說明。包含第 5 條第 1 項：「放送應公正地處理與選舉相關的事務」，第 5 條第 2 項：「放送應確保節目的編排及其內容的構成，不會有利或是不利於任何特定的候選人或政黨」，第 6 條第 1 項：「放送須根據公平原則，對選舉放送中的候選人和政黨給予公平的考慮和對待」，第 6 條第 2 項：「在選舉所進行的各地區域，相關的選舉放送應盡力維持各地區的平衡性，另外在處理不同種類與性質的選舉時，也須維持平衡的選舉放送內容。」

但第 5 條與第 6 條針對公正性與公平性的規範下，為保障少數族群的權利，第 7 條（給予少數族群機會）也規定：「廣電媒體須提供代表少數群體或弱勢族群的政黨及候選人有足夠的曝光機會」。

除此之外，第 10 條（時事報導節目）則是針對與時事相關的節目內容做了約束，載明了除《公職選舉法》中已規定的選舉節目外，其餘「與選舉相關的訪談、辯論會、報導或是紀錄片等內容，為保持公平性，在出演者的選擇、發言次

數和發言時間方面都應保持平衡」，「節目的進行中須保持公正性、公平性與平衡性，主持人或出演者等參加節目的人員，不得嘲笑或逗弄任何政黨及候選人」。

第 11 條（製作技術的平衡）則是針對技術層面進行規範，要求廣電媒體「在所有與選舉有關的節目中，應盡可能在音響、聲音、拍攝、畫面構成和照明等技術方面，給與候選人或政黨平等的對待」。若今天廣電媒體並非自己製作選舉相關節目，而是轉播的話，第 13 條（訪談和辯論會的轉播）也規定「應在處理選舉或是相關媒體機關、團體等舉辦的訪談或辯論會等轉播時，要維持公平性」。

至於由廣電媒體自行製作的選舉相關節目，第 14 條（給予平等機會）第 1 項規定了廣電媒體「應以公平的標準邀請候選人參加訪談和辯論節目，以確保候選人有平等的參與機會」。若播出的節目性質為新聞（指常規新聞和綜合頻道中播出的新聞報導），第 2 項也規定「在報導的當下，須確保播報內容在整體上必須維持候選人們的平衡」。

四、公職選舉法（공직선거법）

針對選舉期間的媒體報導，做為選舉事務主管機關的「中央選舉管理委員會（중앙선거관리위원회）」也在制定的《公職選舉法》中有相關規定。第 8 條針對「媒體機關的公正報導義務」做了規範要求所有性質的媒體與媒體工作者（廣電媒體、報紙、網路媒體、通信、雜誌及其他刊物之經營者、管理者、編輯、取材記者、執筆與報導者），更針對媒體性質的差異，規定須成立「選舉放送審議委員會」（선거방송심의위원회）、「選舉報導審議委員會」（선거기사심의위원회）與「網路選舉報導審議委員會」（인터넷선거보도심의위원회）這三個分別對應電子媒體、平面媒體與網路媒體在選舉報導上進行審議的委員會；並規定委員會設立之日期與審議事項。

與電子媒體相關的「選舉放送審議委員會」，設置在韓國放送通信審議委員會（Korea Communication Standard Commission, 簡稱 KCSC）底下，為非常設性的審議委員會。設置的時間長度依照選舉性質而定，若是為當屆任期結束時所舉辦之選舉，則選舉放送審議委員會設立的時間為「準候選人登記選舉的前一日起至選舉結束後的 30 日止」，若為補選性質之選舉，選舉放送審議委員會設立的時間為「選舉前 60 日（若選前 60 日之後才決定的補選，則為決定日起第 10 日）起至選後 30 日止」。

而選舉放送審議委員會之組成，應由國會黨團所組成的政黨與中央選舉管理委員會各推薦 1 名，並包含電視台（根據公職選舉法第 70 條第 1 項，此處指的是經營或管理電視台者）、傳播學界、大韓律師協會、媒體工作者組織與市民團

體等推薦的人士，共計 9 名以內的委員組成。若選舉放送審議委員會組成後，國會黨團所組成的政黨數增加，導致推薦的委員數超額時，超過的名額仍視為委員會組成之委員。

組成後之選舉放送審議委員會，應致力維持選舉放送的政治中立、平衡性、客觀性、製作技術上的均衡、權力救濟與其他與選舉放送公正性之相關事項，在保障公正的前提下制定所需事項並公開告知。

在選舉放送審議委員會組成之期間，與選舉相關之廣電內容若有涉及不公平之情事，可向選舉放送審議委員會提出審議申請，而審議後確定電視台有違反公平原則之情形，將由韓國放送通信審議委員會（KCSC）將向韓國放送通信委員會（KCC）提出處分要求，由 KCC 執行後續的行政指令（如撤照、裁罰、勸戒等）。

第二節 自律

一、國家廣電公協會自律規範

作為南韓的公共電視，KBS（韓國放送公社）在《放送綱領》（방송강령）的總綱第 4 條載明：「我們以公正性、準確性與客觀性為基礎，來傳達真實。放送應維持均衡，成為能讓社會各個階層的多元意見、主張或要求等都有平等機會表達的民主輿論場域。」而在放送綱領的第 9 項也說明新聞報導公正公平的立場：「我們從政府、公家機構、社會團體與企業等提供的訊息中，努力篩選出真實的部分並進行報導，但並不會單方面的僅宣傳這些單位提供的內容。」

另一個公共電視 MBC（文化廣播公司）也在《放送綱領》的第二條提到「反映社會的各種意見，並致力於不偏不倚的公正放送。」而在《放送編成規章》（MBC 방송 편성 규약）第 3 章（放送綱領與節目製作準則）也規定 MBC 所產製的內容需制定準則以保障放送的公正性與公共性，同時也要求在選舉放送與政論節目上，須維持政治中立以及內容的公平性。

二、新聞工作者專業組織

南韓新聞工作者專業組織為「韓國記者協會」（한국기자협회/Journalists Association of Korea），在 1994 年制定、2006 修正實施的《倫理綱領暨實踐綱要》（윤리강령 및 실천요강），主要包含言論自由、正當取材程序、報導真實、

保護消息來源、尊重隱私權等原則，其中《倫理綱領》第2條以「公正報導」為題，提及「我們尊重新聞報導的真相，選擇正確的消息來源，並保持嚴格的客觀性。」，而《實踐綱要》的部分，則是在第2條（取材與報導）第2項中，載明「會員針對自身涉入的事件進行取材與報導時，仍應維持內容的公平性與公正性。」其餘並無與公正性、公平性相關之原則。

其餘在南韓與媒體工作者相關之專業組織，主要是「全國言論勞動組合」（전국언론노동조합, National Union of Mediaworkers）與該組織在各電視台設立的分支（如：全國言論勞動組合 KBS 本部、全國言論勞動組合 MBC 本部），由於會員並不僅限於新聞工作者，亦包含電視台中如製作人、導播、攝影師等等媒體從業人員，故相關規定以工作者之勞動權益為主，並無納入公平原則。

三、案例

考量本研究案對選舉新聞的關注，在南韓案例的部分，選擇以第19屆大韓民國總統選舉進行日2017年5月9日為基準，整理了選舉前半年2016年11月至2019年7月此期間內，放送通信審議委員會所審議的違規案例中，與選舉放送、公正性相關的審議結果。

在為期33個月的期間，與公正性相關的審議案件共有11件，其中有7件與公營放送（即公共電視）有關，主要的爭議點在於電視台報導新聞（特別是MBC勞資爭議議題）時，單方面揭露電視台立場，而未顧及勞方的意見，明顯違反公正性原則，故給予勸告或對電視台提出行政指導。而其餘4件則與政治事件有關，但一樣是未能公平、公正針對議題進行報導，因呈現了單方面或是偏頗的個人意見，遭到放送通信審議委員會裁定為違規。

本研究將韓國案例整理內容如附錄一表格所示。

第六章 美國

影響本研究美國部分的最主要因素為衛星電視的發展。目前美國的大多數電視市場都有數百個電視網及電視台。依據美國尼爾森媒介研究公司的統計，美國平均每個電視家庭能接收到電視頻道數從1990年的33個增長到了目前的100多個。

其中在20世紀70年代，美國覆蓋全國的三大無線電視網ABC、NBC及CBS總市場份額占90%以上。1985年這三家電視網在晚間黃金時間的市場份額為70%左右，而到目前已經下降到30%至40%左右，同時傳統的全國性電視網的觀眾流失情形相對嚴重。目前全美約70%電視家庭擁有有線電視、23%的家庭擁有付費數位電視，22.4%的家庭擁有直播衛星電視，可認其電視市場已經具有外部多元性。

影響新聞的另一個關鍵因素是網路技術的發展，傳統全國或地方電視網不再具有獨占新聞報導的權利。又因各種非政府組織林立，聯邦政府在一定程度上迫於其壓力，越來越注重滿足獨立新聞工作者的需求，亦導致傳統電視網的影響力衰退。

因此，最初主要源於廣播電視數量有限的法律限制，越來越不符合外在環境之變化。1987年，公平原則於因而被廢除，也表示著媒體外部多元的現狀得到承認。

第一節 法律

一、公平原則的法源依據

從美國的歷史看，公平原則的產生與國家廣播管制政策的演變一脈相承，與電信技術的發展及對社會生活的影響密切相關。最早FCC和聯邦最高法院均認為公平原則對廣播的管制原理建立在無線電頻譜稀有理論：即電磁頻譜或波長是一個有限的媒介，由於信號會相互重疊與干擾。頻譜稀有的現實以及潛在的信號干擾就迫使產業界不斷倡議設立一個權限更大的政府機構，制定依照具體管理規則以分配頻率。

（一）FCC與1934年聯邦通訊法

為了保障美國民眾在廣播方面的最大利益，政府將飄散在空中的頻率資源視

為一種公共財產，根據「1934 年聯邦通訊法」建立了 FCC，以「公眾利益、便利性和需求度」為標準發放廣播許可證並制定和執行相關管制政策。

嗣後於 1943 年的「國家廣播公司(NBC)訴聯邦政府」中，弗蘭克福特大法官首先依據**頻譜稀有理論**，確認了廣播管制立法的合憲性。如此一來，頻率的有限性成為 FCC 管制廣播的前提，**公平原則即為 FCC 運用「準立法權」基於公共利益標準，形成的管制性行政規則**。公平原則自 1934 年建立後，FCC 就開始禁止廣播電台所有者有偏見地報導爭議性問題。

(二) 五月花原則及公平原則入法

1940 年 FCC 提出「五月花原則」，要求電台提供充分和平等的機會提出公共問題的所有面向¹⁸，除此之外還禁止電台附加評論；1946 年，FCC 發布「藍皮書」，暗示廣播電台有報導社會爭議性主題的積極義務。此時，美國全國廣播協會遊說 FCC 推翻「五月花原則」，並確認廣播電台的評論權；1949 年，FCC 認可了廣播電台的評論權，但是在「關於廣播持照人評論意見的報告」中認為電台有義務**公平處理爭議性問題**，並指出「公共利益要求於相反的觀點間自由公正地充分競爭，因此委員會認為該原則適用於所有公眾對重要問題的討論」，這是對公平原則基本涵義的首次闡述。到了 40 年代結束時，「五月花原則」已經軟化，變成電台在已同時播出與電台觀點不同立場的觀點時即可進行評論。

1959 年，美國國會修訂「1934 年聯邦通訊法」將公平原則寫入法律，在 315 (a) 中規定：**「廣播持照人應於為在重大公共事件討論中就相互衝突的觀點的表述提供合理的機會。」**根據 FCC 的政策¹⁹，上揭規定對廣播公司主要施加了兩項積極義務。第一，廣播公司必須預留出一段合理時間報導其播送區域內廣受公眾關注的重大爭議性議題。第二，一旦報導了上揭問題，廣播公司必須為圍繞這些問題而產生的相互衝突的觀點提供為大眾所知的合理機會。

但公平原則的執行從一開始就充滿了爭議。原本公平原則在實踐中極少適用，直到 1960 年代 FCC 加強了執行力道後，其合憲性才開始受到質疑。

(三) 公平原則之衍生原則及其司法審查

在 1967 年，FCC 對公平原則的實踐增加了兩個衍生原則。第一個是政治評論原則，要求如果一個電視台對公職候選人提出正面或反面評論，該台必須在 24 小時內通知不受歡迎的候選人回應這則評論；第二個是人身攻擊規則，該規則指

¹⁸ Pickard, Victor (2015). *America's Battle for Media Democracy*. New York: Cambridge University Press. ISBN 978-1-107-69475-0.

¹⁹ 這一個政策在 1964 年 7 月首次公告於名為「Applicability of the Fairness Doctrine in the Handling of Controversial Issues of Public Importance」的文件，有時稱為「Fairness Primer」

出，當一個人或團體的人格或正直性在爭議事件討論受到質疑時，該台必須在一周內通知該人，並提供合理的回應時間。

3.1 紅獅案

美國最高法院在具有里程碑意義的 1969 年「紅獅廣播公司(Red Lion Broadcasting Co.)訴 FCC」案中確認了公平原則的合憲性。1964 年 11 月，由於紅獅廣播公司播出了哈吉斯對庫克的攻擊，庫克要求紅獅廣播公司提供回應哈吉斯的機會，而紅獅廣播公司認為公平原則中的人身攻擊規則僅要求廣播公司在被攻擊者沒有贊助的時候提供免費的回應時間，因此該公司要求庫克首先必須證明自己無法找到贊助。

在隨後的行政申訴中，FCC 裁定庫克無須證明他既承擔不起費用也找不到贊助。FCC 認為，公共利益要求公眾得到獲悉另一方觀點的機會，即使廣播公司必須自己承擔回應時間的費用，它仍負有為被攻擊者提供回應時間的義務。

在聯邦最高法院對「紅獅案」的上訴審中，法官一致為公平原則沒有違犯憲法第一修正案，FCC 的立場符合憲法。Byron White 大法官指出「第一修正案的目的是保護和促進傳播交流，如果它不允許政府通過頒發廣播許可證的辦法，限制許可證的數量來避免頻率堵塞的辦法來實現無線電通訊，這顯然是不可思議的。」因此，政府有權對執照持有人施加限制，以便讓某些觀點可以通過這種獨特的媒體表達，並防止執照持有人的私人廣播業壟斷新聞媒體市場。

最高法院則補充「觀眾和聽眾的權利，而非廣播公司的權利，才是壓倒一切的。公眾方便接收社會、政治、情感、道德等思想與經驗的權利才是問題的關鍵。」

然而，最高法院在「紅獅案」判決中附加了一個限制，認為「如果 1969 年判決後，因廣播技術的發展，證明公平原則整體的效果將帶來節目數量和質量的減少而非增加時，則應對其重新考量。」²⁰換句話說，最高法院在本案中已經預告公平原則的終結。

3.2 Telecommunications Research and Action Center (TRAC)案

1970 年代末期，由於放鬆管制的呼聲漸高，社會開始要求運用市場競爭機制，縮小政府管制的範圍和降低管制的強度。以此為契機，很多批評者質疑公平原則存在的現實基礎。

1986 年，Robert Bork 法官在「TRAC 訴 FCC 案」中說「廣播頻道不足是不爭的事實。所有的經濟資源都是稀有，不是只有油墨、運輸工具、計算機和其他

²⁰ Section III C of Red Lion v. FCC 395 U.S. 367 (1969)

用於印刷品製作和傳播的資源才如此。『稀有』本身就是很廣泛的事實，所以很難說應該對哪一種形式進行規範。」同時部分學者認為，隨著通訊技術的發展，稀有理論已經成為過時的理論應當被摒棄。

研究者如 Adam Thierer 認為「公平原則的支持者似乎並不了解廣播世界自 1949 年以來的變化。隨著信息資源和技術的普及，公眾可用的廣播網點數量穩定成長。在這樣的環境中，很難理解為什麼聯邦政府必須監管電視廣播以確保聽到不同意見。重新制定的公平原則的結果根本不公平。在實務上中，隨機調查與警告的威脅阻止了廣播公司宣傳 FCC 當局可能認定為非平衡的觀點，因此今天聽到的許多有爭議的言論都會受到扼殺。」²¹

因此，政府並非確保廣播電視台為公眾利益服務的最佳人選；相反地，市場本身才是適格的管制者，良好的媒體間的競爭，會激勵廣播電視企業積極服務公眾的需要與利益。在這種潮流下，國會、法院和 FCC 開始拋棄舊有的管制模式，大量的廣播管制規則被逐漸廢除，公平原則因之日漸萎縮直至最終死亡。

3.3 FCC 訴女選舉人案 - 開啟重新審查

1984 年的「FCC 訴 League of Women Voters of California」案中，聯邦最高法院對公平原則進行了質疑。法院明示，如果國會或 FCC 確能證明公平原則存在的效果是減少而非增加了不同意見的表達的話，法院將願意對「紅獅案」的判決基礎依據進行重新審查²²。

其中 William J. Brennan Jr. 大法官表示「近年來，基於頻道稀有理論的廣播管理的通行理論日益受到批評。隨著有線電視和衛星電視技術的出現，人們能夠接觸到各種各樣的通信平台，從而使得稀有理論成為過時的理論。然而在國會或 FCC 沒有表示技術已發展到需要修訂我們廣播管理制度的程度之前，我們並不準備重新考慮這種為時甚久的分析方法。」易言之，最高法院基於對 FCC 權力的尊重，把公平原則的命運交由其自身決定。

為回應最高法院上揭要求，FCC 開始重新審視公平原則。1984 年 5 月，FCC 進行了名為「廣播許可證持有人所承擔的一般公平原則義務」的調查研究，於 1985 年 8 月公佈了「公平報告」。

其中，FCC 認為，由於可供公眾使用的媒體日益增多，公平原則已喪失存在的現實基礎；其次，公平原則降低了廣播電視媒體的評論權能，限制了新聞自由；

²¹ See <https://www.heritage.org/government-regulation/report/why-the-fairness-doctrine-anything-fair>
Adam Thierer 是喬治梅森大學 Mercatus 中心的高級研究員。他專注於互聯網和言論自由問題，特別關注圍繞新興技術的公共政策問題。

²² FCC v. League of Women Voters of California, 468 U.S. 364 (1984)

更有甚者，它沒有達到原來提升公眾討論的目的，反而產生了箝制電台言論的「寒蟬效應」，降低了討論公共事務節目的質與量。FCC 最後以「作為一項政策，我們不再相信公平原則能服務於公共利益」作結。

3.4 Meredith Corp. 訴 FCC - 公平原則是法律義務還是行政裁量？

儘管如此，FCC 還是選擇了在缺少國會明確指令的情況下繼續執行該原則。尤其是考慮到最高法院「紅獅案」的判例，FCC 可能懷疑自己是否有權判斷其合憲性，同 FCC 也相信國會在 1959 年對「1934 年通訊法」的第 315 條做出修訂時，可能已經把公平原則納入了該制定法。

1986 年 9 月的「Meredith Corp. 訴 FCC」案中，哥倫比亞特區巡迴上訴法院迴避了對公平原則是否違犯了第一修正案這一憲法問題的實質判斷。

本案中 Robert Heron Bork 法官認為，公平原則並**未經國會 1959 年的法案而成文化**，該法案只規定 FCC 可以適用這一原則，而並沒有義務必須執行它，它可以被輕而易舉地推翻而不需經由國會的同意²³。如此一來，對公平原則正當性的判斷屬於 FCC 的自由裁量權，由此法院給了 FCC 明確的指示，最終導致了公平原則的滅亡。

3.5 Syracuse Peace Council 處分申訴案 - 廢除公平原則

1987 年，在「對 Syracuse Peace Council 處分申訴案」中，FCC 以 4 比 0 的表決正式廢除了公平原則。FCC 認為，僅僅頻率的稀有不能證明控制節目內容的合理性，公平原則的實施給評論自由權帶來「寒蟬效應」，其作用是取消而非鼓勵報導有爭議的問題，進而認為市場機制較聯邦政府所制定的公平原則相關規則，更能確保各種觀點和意見的競相爭鳴。

Syracuse Peace Council 對此裁決不服，上訴至最高法院。在 1989 年的「Syracuse Peace Council 訴 FCC」訴訟案中，最高法院同樣沒有將案件延伸到對第一修正案實質問題的探討，而是認為 FCC 取消公平原則為其自由裁量權，因而確認了 FCC 行為的有效性。至此應可認為公平原則已被排除在 FCC 的行政規管目標中。

但因最高法院自始至終未對該原則的合憲性做出直接審查，其重新立法仍多有倡議，亦不乏意見擔心公平原則復辟。

²³ Meredith Corp. v. FCC, 809 F.2d 863 (D.C. Cir. 1987)

二、自律公平原則的合憲性爭論與重建

雖然公平原則被廢止了，但是數年來對其合憲性的爭論仍在繼續。對於頻譜稀有性理論已經過時的說法，有學者指出「儘管新的傳播科技廣受歡迎，但是國會近來發現所謂新媒體的『爆炸』很大程度上只是一種謬論。新科技沒有取代空中的廣播；沒有什麼新媒體可以很快代替廣播作為即時的、全天候資訊來源的獨特地位。」因此，不論新科技有何大的進展，廣播的獨特地位仍是無可替代的，公眾表達途徑的短缺也不會因之得以根本改觀。因此，公平原則自被廢止的那一天起，即有很多人展開了復興運動。

1986 年 10 月，國會要求 FCC 研究執行公平原則的其他方法，並在 1987 年 9 月 30 日前向國會報告。國會希望 FCC 不要急於修改公平原則。1987 年 2 月，FCC 根據國會的命令開始研究公平原則的其他方案，但國會不想空等 FCC 的結論。同年 4 月，參議院以 59 比 31 票的表決通過了「1987 年廣播中的公平法案」，該議案意在將公平原則名正言順地納入「1934 年通訊法」。兩個月後，該法案在眾議院也以 302 比 103 票順利通過，並呈交雷根總統批准。雷根總統隨後否決了該法案，認為聯邦政府這種基於內容的管制方式與第一修正案所保障的言論自由相抵觸。

儘管國會參眾兩院的大部分人仍支持公平原則，卻無法獲得三分之二的票數以否決總統的意見。

1989 年，在民主與共和兩黨的支持下，國會眾議院和參議院展開了第二輪公平原則法律化的努力。對此，新上任布希總統威脅道，他會像雷根總統 1987 年那樣否決與公平原則有關的任何法案。這樣，國會的第二次努力也失敗了。

1992 年 11 月柯林頓當選美國總統後，人們希望新總統的態度會有所轉變，因而開始了復興公平原則的另一輪努力。「1993 年廣播中的公平法案」被提交國會兩院。不過，情況似乎也並不樂觀，FCC 主席詹姆斯·奎洛認為：「公平原則不屬於宣導言論自由和新聞自由的國家。」最終，該法案在國會又被第三次擊敗了。

2005 年 2 月 1 日，以施洛特為首的 12 名眾議員向眾議院能源與商業委員會提出了「廣播中的公平與責任法案」，要求恢復 FCC 的公平原則。

該議案建議修改 1934 年《聯邦通訊法》第 309 條，增加一小段執行公共利益標準的規定，以達成四項目的：恢復廣播的公平；確保廣播公司遵守其負有的公共利益責任；推動媒體的多樣化、地方化和競爭；提供公眾對話的多樣化視角和機會。

2005 年 7 月 14 日，欣奇及施洛特等眾議員向眾議院提交了關於制定《2005 年媒體所有權改革法案》的議案，以防止媒體的過度集中、促進媒體競爭。該議

案建議 2003 年 6 月 2 日 FCC 通過的放鬆媒體所有權管制的新規則無效，並要求 FCC 自 2006 年開始每三年審查一次該管制措施是否推動並保護了媒體的地方化、競爭和廣播所有權的多樣性，以適時加強、改變或排除上述管制措施。

三、最後的公平原則 - Zapple 原則

Zapple 原則(Zapple Doctrine)指的是在選舉中為一名候選人的支持者提供播出時間(無論付費或免費)的廣播電台也被要求為與其競爭候選人的支持者提供時間²⁴。這個原則起源於 1970 年 5 月，參議院商務委員會顧問 Nicholas Zapple 向聯邦通信委員會辯稱，公平原則適用於廣播電台向政治候選人的發言人或支持者提供的播出時間。²⁵

易言之，如果允許一位候選人的支持者購買播出時間，那麼反對候選人的代表和支持者應該有機會購買相當數量的播出時間；如果一位候選人獲得電台的免費報導，則應要求該電台向對方候選人提供免費的報導。最終，聯邦通信委員會裁定所有類似的第三人都必須擁有近乎平等機會，也就是他們應該能向電台購買或要求同樣免費的播出時間。這個決定被稱為 Zapple 裁定，最終構成了 Zapple 原則。

Zapple 原則是 FCC 實施公平原則的衍生產品。儘管公平原則自 1987 年已經不復存在，該理論的各種表現形式也經由法院或 FCC 宣告違憲，但 Zapple 原則在接下來的 20 年間依舊存在。因此，電台為政治候選人的支持群眾提供播出時間時需要分心注意，因為他們可能還要為支持另一位競爭者的群眾提供類似的時段。

2014 年 5 月 8 日，聯邦通信委員會被要求回應威斯康辛州州長民主黨候選人 Tom Barrett 的支持者對廣播執照持有人 Capstar TX LLC 提出的政治節目投訴。

Barrett 的支持者主張 Walker 支持者已經從 WISN 電台和其分支的 WTMJ(AM) 電台獲得免費播放時間用於政治競選活動；但 Capstar 拒絕在其 WISN (AM) 廣播電台上提供任何免費播放時間，讓 Barrett 的支持者回應之前在 WISN 播出支持 2012 年選舉中共和黨候選人 Scott Walker 的聲明。Barrett 的支持者擬據此

²⁴ The Law of Public Communication: 2017 Update. Kent R. Middleton, William E. Lee, Daxton Stewart. pp 314-315.

²⁵ ["The Law of Political Broadcasting And Cablecasting: A Political Primer"](#) (pdf). www.americanradiohistory.com. [Federal Communications Commission](#). 1980. pp. 86-88.

主張 WISN 違反 Zapple 原則而提出申訴²⁶。

FCC 承認 WISN 拒絕向 Barrett 的競選支持者提供播出時間，確實違反了 Zapple 原則。但 FCC 否准了這些投訴，並認為「鑑於 Zapple 原則是基於對公平原則的解釋，這種原則目前沒有法律效力，我們認為 Zapple 原則同樣沒有當前的法律效力。」²⁷

如同上揭案例一樣，美國聯邦通信委員會的媒體局宣稱，與公平原則的其餘部分一樣，Zapple 原則已經死了²⁸。由此可知，公平原則及其衍生原則在美國，或是說至少在 FCC 的行政管制部分，已經完全失去了舞台。

第二節 自律

一、商業電台部分

1. CNN

CNN 於其集團(WARNERMEDIA)政策²⁹中規定了全觀新聞政策。其中揭示：「今天大多數流行新聞都帶有政治或意識形態傾向；它旨在贏得人們的觀點，而不一定是對事實的理解。CNN 並不試圖訴諸特定的觀點或政治選區。相反，CNN 的記者，製片人，編輯和作家都以全面的新聞為目標。在他們的新聞報導中，他們努力公平，完整地呈現整個故事，以便讀者和觀眾可以得出自己的結論。在他們的意見和分析表達中，他們努力代表一系列觀點。」及「全觀新聞也意味著我們不會讓我們的經濟利益決定我們所涵蓋的主題。我們的記者，製片人，作家和編輯負責報導具有新聞價值和我們的讀者和觀眾感興趣的問題，而不是因為廣告商可能對某個問題感興趣。」

以上兩點揭示更為接近公平原則所訴求的多元觀點共同呈現，但 CNN 並未對報導者或是節目制作人給予一定的行為準則。

2. MSNBC

²⁶ Wilson, Sue (23 May 2012). "Formal Complaint to FCC re WISN and WTMJ". www.mediaactioncenter.net. Retrieved 22 August 2017.

²⁷ https://www.huffpost.com/entry/fcc-no-more-equal-time-re_b_5332812

²⁸ <https://www.broadcastlawblog.com/2014/05/articles/fcc-decides-that-it-will-no-longer-enforce-the-zapple-doctrine-killing-the-last-remnant-of-the-fairness-doctrine/>

²⁹ <http://origin-www.timewarner.com/company/corporate-responsibility/telling-the-worlds-stories/journalistic-integrity>

無。

3. FOX

FOX 廣播公司(FOX Broadcasting Company)於其廣告指南(FBC Advertiser Guidelines)³⁰中提及關於倡議型廣告的準則，「作為一般規則並受下述例外情況的約束，FBC 電視網不會出售爭議問題之觀點或宣傳時間。廣告商不得利用其商業時間來解決觀點或問題。」並明列關於競選及非競選期間的適用標準。此一標準符合 FCC 在 2019 年 8 月 2 日公布的電台服務範圍說明書³¹中關於公共事務及爭議政治問題所揭示的贊助識別要求。但目前尚未發現該台對於報導或製作節目內容的公平性準則要求。

二、公共電台部分

1. PBS

PBS 於其編輯標準與實踐³²中關於公平原則部分提及：「公平的報導者必須考慮特定主題的所有相關事實和觀點，並以尊重和負責任的方式提供信息，不得有偏袒或歧視。公平原則並非要求在相互衝突的意見或觀點上給予平等的時間。然而，公平原則確實要求生產者在評估優點和評估所有意見或觀點的可信度時保持開放的態度，同時還要管理自己的個人觀點和偏見。公平原則的一個目的是讓觀眾欣賞和學習內容，即使他們不同意其結論。公平性還要求生產者認真地代表他們採訪或以其他方式報導的個人的言行。製作人員絕不能為了將其置於刻板印象的角色，或支持預先設定的看法而操縱他們所採訪到的意見。相反的，生產者在提出意見時必須注意他們所涵蓋的文化，歷史和社會風俗。製片人必須讓他們有機會展示他們最強的案例，同時始終為觀眾提供適當的背景，製作人必須給予受到攻擊或批評的人一個合理的回應機會。」

另於 PBS 的招牌紀錄片及新聞節目「前線(FRONTLINE)」所揭示的新聞指導原則(Journalistic guidelines)³³中，則載以「具體而言，公平意味著生產者將通過廣泛的研究，以開放、懷疑的心態和決心接近故事，使他們熟悉廣泛的觀點；盡量保持個人偏見和意見不影響他們對故事的追求；尋求並仔細審查相反的信息和觀點；謹慎檢查所收到的所有信息的準確性和可信度，特別是因為它可能與指控不法行為有關；給予受攻擊對象的個人或實體有機會應對這些攻擊；公平地代表所描繪的人的言行，並在適當時尋求並反映他們的觀點，即使他們未同意接受

³⁰ <https://assets.foxdcg.com/dpp-uploaded/images/articles/59bc1012fdcf74001fb5d07f/FBCADVERTISERGUIDELINESFINAL2013-2014.pdf>

³¹ <https://www.fcc.gov/media/radio/public-and-broadcasting>

³² <https://www.pbs.org/about/producing-pbs/editorial-standards/>

³³ <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/about-us/journalistic-guidelines/>

採訪；在適當情況下，通知訪談對象提前調查和提問的一般領域，如果對準確性很重要，則給予這些人檢查其記錄的機會；試圖呈現觀眾需要了解他或她所看到的重要事實，包括建構該計劃的適當信息；隨時準備協助糾正錯誤。」、「當在新聞節目中對待受試者的觀點或觀點存在矛盾時，公平性並不要求對相互衝突的觀點給予相同的時間。但是，它確實要求對這些相互矛盾的意見作出承認和負責任的陳述。」、「在公平問題上，有一個具體要求：所有生產者必須在專案完成時進行事實核查程序。例如，在長格式內容的情況下，這將意味著每一行敘述和同步以及每張圖片都被檢查任何事實斷言的準確性。注意正確拼寫姓名和標題，正確日期，準確翻譯外語材料等。報導者應準備在事實核對文件或帶註釋的文字中展示和引用其來源。報導者通常應審查專家給出的事實斷言，特別是如果出現關於其準確性的任何可信問題。如果專家的斷言對另一個人或實體的性格或能力提出質疑或者可能是誹謗性的，那麼未經核實就不能接受該斷言。非專業受訪者的所有事實斷言也應該被檢查。」、「公平規則中的任何內容都不應被解釋為阻止製作人製作觀點或撰寫的節目。但是，必須識別和標記這樣的程序。然後，這些程序可以作為個人和藝術表達給予更多自由，只要它們不是不準確或誹謗。」³⁴

2. NPR 全國公共廣播電台

全國公共廣播電台 NPR(National Public Radio)是美國一家由公眾贊助及部分政府資助，但獨立運作的非商業性媒體機構。其道德手冊³⁵中提及「為了講述最真實的故事，我們必須以專業精神為指導，以嚴謹的公平態度對待我們採訪和報導的人。我們盡一切努力收集那些在我們的故事中受到批評，不利指控或其他負面主張的人的回應。我們廣播和在線播放的內容經過時間和清晰度的編輯。每當我們引用，編輯或以其他方式解釋人們告訴我們的內容時，我們都希望忠實於他們的意思，因此我們的故事對我們採訪的人都是真實的。在我們所有的故事中，特別是爭議的問題，我們努力考慮我們可以在各方面找到的最有力的論據，尋求提供細微差別和清晰度。我們的目標不是取悅那些我們報導的人，或者製作能夠創造平衡外觀但尋求真理的故事。」關於「報導與訪問時的公平」部分，則提出「給受訪者回應的時間」的指導原則。

由此觀察，至少在公共電台部分，廣播執照持有者仍然一定程度維持對於報導者或節目製作者應履行公平原則的要求。

³⁴ <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/about-us/journalistic-guidelines/>

³⁵ <https://www.npr.org/about-npr/688177789/fairness>

三、實務組織部分

1. NAB 美國廣播電視協會 (National Association of Broadcasters)

NAB 是代表美國所有廣播電臺、電視臺和廣播網路公司的全國性行業協會，有 8300 家會員，以一個聲音向美國國會，白宮和最高法院表達美國廣播電視業的利益、權利和發展方向。同時為其所有會員提供政策法規、最新技術和管理、國際事務和發展趨勢方面的研究成果和服務，並提供教育培訓專案和基金會的專項活動。

NAB 一向是廢除公平原則的最大推力，2007 年公開反對將公平原則重新立法³⁶。

2. SPJ 專業記者協會

專業記者協會(Society of Professional Journalists，簡稱 SPJ)僅於其道德準則(Code of Ethics)³⁷中要求其會員應傳達「令人難以接受的意見」(Support the open and civil exchange of views, even views they find repugnant.)，及「勇於尋求不同的意見來源」(Boldly tell the story of the diversity and magnitude of the human experience. Seek sources whose voices we seldom hear.)然而 SPJ 並未要求平衡報導時間或呈現相對意見。

附言之，SPJ 於 2009 年公開聲明³⁸反對公平原則立法管制，主張「公平原則就是干預言論自由，關於再次要求實施公平原則的討論應該結束」及「SPJ 道德規範要求新聞報導公平，但我們不希望政府強制要求。」亦可窺見 SPJ 反對公平原則由政府管制之立場。

3. ONO 新聞獨立公評人組織

獨立新聞公評人組織 (Organization of News Ombudsmen)，北美雖然為新聞公評人組織的發源地，但因為在個別新聞組織內(in-house)設置獨立公評人，反而造成設置公評人的效果不彰³⁹。

四、NGO 實踐公平原則案例

至研究期間結束為止，尚未搜尋到美國非政府組織對違反公平原則案例啟動自律機制之案例。

³⁶ <https://www.nab.org/documents/newsroom/pressRelease.asp?id=1401>

³⁷ <https://www.spj.org/ethicscode.asp>

³⁸ <https://www.spj.org/news.asp?ref=881>

³⁹ 劉昌德，民主參與式的共管自律--新聞自律機制之回顧與再思考，臺灣民主季刊，第 4 卷第 1 期，2007 年 3 月，頁 109-139。

第七章 日本

日本的电视放送始于 1953 年，产业结构属于公共广電和民间放送并行的二元体制。前者指的是以服务公共利益为目标的公共广電 NHK，其收入来自全民的收视费；后者指的是以广告收入或向观众收费作为主要商业模式的商业电视台，也称为「民放」，目前全日本的民放共有 127 家。

日本放送管制的主要特征就如日本的其他产业般，由非正式管制发挥作用，很少动用法律层次的管制，产业内部自我约束的力量很强（村上聖一，2016）。由于第二次大战期间日本放送协会（现在公共广電 NHK 的前身）曾被军国主义利用，战后占领日本的盟军积极促使 NHK 民主化和公共化，同时也要求日本政府谨慎处理国家和放送产业间的关系，以维护放送自由与言论自由。在这样的背景下，媒体自律就成为日本放送管制的主要基调之一（曾我部真裕，2013；村上聖一，2016）。

日本并无独立监理机关，主要实施自律的是第三方机构「广播伦理与节目进步机构」（简称 BPO，日文为：放送伦理・番組向上機構）。BPO 由日本民间放送联盟（简称民放连，由商业广電業者组成）与公共广電 NHK 联合成立，具有很强的公信力，约束日本广電業。

在公平原则方面，日本放送法第 4 条第一项有「政治公平」规范，但从无广電業者因为违反此规范被裁罚或撤照，近年来仅有三笔总务省行政指导纪录，分别是在 2004 年、2006 年总务省针对朝日电视台（2004 年 6 月 22 日）、山形电视台（2004 年 6 月 22 日）、武藏野三莺有线电视（2006 年 7 月 4 日）于选举期间所做的报导或节目，进行行政指导⁴⁰。

日本传播法学者大多认为「政治公平」原则虽有入法，但入法目的仅在于标举放送伦理的精神，交由各媒体自律，而非政府直接管制。

以下说明日本相关法规与机制、案例，最后说明近年来放送法第 4 条之争议。

⁴⁰ 日本的行政指导是行政机关在其任务或所掌事务范围内，为实现一定之行政目的，对特定对象要求一定之作为或不作为而所做的指导、劝告、助言等不属于其他行为之处分者（行政手続法第 2 条第 6 号）。关于放送行政，现在总务省的行政指导有五種，1. 警告，2. 以文书要求严重注意，3. 以口头要求严重注意，4. 以文书要求注意，5. 以口头要求注意（西土彰一郎，2018：98）。

第一節 法律

一、放送法

在日本規範廣電媒體內容的法律是「放送法」，放送法第 4 條第一項旨在規範廣播電視業者的內容，條文內容如下：

國內放送和國內外放送之節目編輯，都必須依照下列各款的規定。

一、不損害公安和善良風俗；

二、政治的公平；

三、報導不扭曲事實；

四、遇有意見對立之議題，盡可能從多方角度來釐清論點。

在日本一般將放送法第 4 條第一項所列之四款稱為「節目編輯準則」(日文：番組編集準則)。

二、公職選舉法

在「公職選舉法」中也有和公平公正相關之規範⁴¹。

(一) 公職選舉法第 151 條之三（選舉放送之節目編輯自由）：

「本法中與選舉活動限制相關之規定（第 138 條之三的規定除外）為，日本放送協會或一般放送事業者所進行之選舉相關報導或評論，依循放送法之規定不妨礙節目之編輯自由」。

此法條清楚揭示選舉報導與評論依照放送法之規定，業者有編輯節目之自由。而所謂「依循放送法之規定」，也意味著必須遵守放送法明定之「不偏不倚、政治公平」之原則。

值得注意的是，放送法之規定有但書，「不得濫用播送虛偽事項或扭曲事實等表現自由，妨礙選舉之公正性」。

(二) 公職選舉法第 151 條之五（選舉運動放送之限制）：

除本法規定場合之外，任何人不得使用放送設備（包括廣告放送設備、有線

⁴¹ 詳見安田充、荒川敦（2009）。《公職選舉法逐條解說》。

電氣通信設備等其他共同聽取用放送設備)為選舉活動進行放送或讓他人進行放送」。該條文所謂選舉活動指的是「在特定選舉中、以使特定候選人當選為目的、對投票或使人投票有直接間接必要且有利之行為」。

第 151 條之三的但書中提到，若違反第 151 條之五，按照公職選舉法第 235 條之四（違反選舉放送之限制），處以二年以下拘役或科 30 萬日圓以下之罰金。

三、總務省的行政指導案例

從 1980 年至 2015 年 5 月前，總務省對電台的行政指導共有 34 個案例（三宅弘，2016：272），其中和政治公平有關的共有三例，分述如下：

（一）2004 年 6 月 22 日行政指導朝日電視台（テレビ朝日）

朝日電視台於 2003 年 11 月 4 日總選舉期間中，在「News Station」（ニュースステーション）節目中播出民主黨代表菅直人的談話，菅直人說若勝選的可能閣員和佈局，約報導 30 分鐘。總務省情報通信政策局長指出根據放送法政治公平原則，認定節目疏於適當編輯，要嚴重注意（三宅弘，2016：271）。

（二）2004 年 6 月 22 日行政指導山形電視台（山形テレビ）

山形電視台於 2004 年 3 月 20 日播出自民黨山形縣黨部製作之宣傳節目整整 85 分鐘無 CM（廣告）時間，內容為山形縣選出的自民黨國會議員所進行的討論會，而該台並沒有播放其他黨派節目的規劃。總務情報通信政策局長指出根據放送法政治公平原則，節目編輯應有注意義務卻疏於注意，因此認定有重大過失，要嚴重注意（三宅弘，2016：272）。

（三）2006 年 7 月 4 日行政指導武藏野三鶯有線電視（武藏野三鶯ケーブルテレビ）

武藏野三鶯有線電視自 2006 年 4 月 1 日至 2006 年 4 月 23 日為止的這段期間，「我們這一町」節目中連日播出曾擔任武藏野市長達 22 年的國會議員土屋正忠的專題，節目內容是報導土屋正忠在國會的表現，並穿插訪談片段。節目播出後市民抗議節目一面倒讚揚前市長，違反政治公平原則。總務情報通信政策局長指出根據放送法政治公平原則，節目編輯應有注意義務卻疏於注意，有重大過失，要注意（塩田幸司，2006：4-6；清水直樹，2007：5）。

第二節 自律

日本放送業的自律機構是由日本民間放送聯盟（簡稱民放連，由商業廣播業者組成）與公共廣播 NHK 所聯合成立的第三方機構：「廣播倫理與節目進步機構」（放送倫理・番組向上機構，Broadcasting & Ethics, Program Improvement Organization，簡稱 BPO）。此機構下設三個委員會，其中和公平、公正有關的是「放送倫理檢證委員會」。BPO 的主要工作是依據「放送法」、民放連所制定的「放送基準」、各電台⁴²本身的「放送基準」，對需要提昇的節目或是虛假不實的報導進行審議或審理。民放連的放送基準是全體商業廣播電視台共同遵守的自主規章，具有很高的地位，各電台本身的「放送基準」也大致都採取民放連所制定的「放送基準」。2019 年 11 月為止，BPO 共有四件和公平原則相關的審議決定。

以下先說明民放連的「放送基準」，再說明 BPO 的發展歷史與運作，最後探討 BPO 發表過的公平原則相關之案例。

一、民放連的「放送基準」

民放連的放送基準共有 18 章，第一章：人權；第二章：法律和政治；第三章：考量兒童和青少年；第四章：家庭和社會；第五章：教育、教養之提升；第六章：報導之責任；第七章：宗教；第八章：表現上之顧慮；第九章：暴力表現；第十章：犯罪表現；第十一章：性表現；第十二章：閱聽眾參加和懸賞、贈品之處理等；第十三章：廣告之責任；第十四章：廣告之處理；第十五章：廣告之表現；第十六章：醫療、醫藥品、化妝品等廣告；第十七章：金融、不動產廣告；第十八章：廣告之時間基準⁴³。

其中第二章「法律與政治」與第六章「報導之責任」都強調廣播電視業者必須公正。

詳細條文如下：

第二章（法律和政治）第 11 條：維護政治方面之公正立場，注意不偏向任何一黨一派。

第六章（報導之責任）第 32 條：新聞必須致力於滿足公民知的權利，必須基於事實作報導，必須公正。

第六章第 34 條：採訪和編輯時，注意不可偏袒一方引起觀眾誤解。

⁴² 本章中所稱之「電台」含廣播電台和電視台，日文原文為「放送局」。

⁴³ 日本民間放送連盟放送基準，<https://j-ba.or.jp/category/broadcasting/jba101032>

二、BPO 的沿革與運作

BPO 於 2003 年設立，設立目的為「有鑑於放送事業之公共性和對社會影響之重大性，為確保言論與表現自由、擁護閱聽人之基本人權，針對民眾對放送之不滿或放送倫理問題，從自主、獨立第三方之立場迅速、確實對應，期使正確之放送和放送倫理得以提升」⁴⁴。

（一）BPO 的沿革

雖然 BPO 是 2003 年才成立的，但事實上 BPO 並不是從零出發的機構，它是統合兩個組織而成的，分別是「放送節目提升協議會」（日文：放送番組向上協議會）和「放送與人權等權利相關委員會機構」（簡稱 BRO）。BPO 設立的時候，將原本在「放送節目提升協議會」裏的「放送番組向上委員會」和「青少年委員會」，以及 BRO 之下的「放送人權委員會」接管過來，組成三個委員會（三宅弘、小町谷育子，2016：2-16）。

其後之主要發展為 2007 年因關西電視台發生造假納豆減肥事件⁴⁵，嚴重衝擊日本民眾對媒體的信任，BPO、NHK、民放連共同決議強化 BPO 的功能，解決放送倫理問題，因而將「放送番組委員會」改組為「放送倫理檢證委員會」，給予放送倫理檢證委員會更大的調查權力。

以下是 BPO 發展大事記：

表 7-1 BPO 的沿革

時間	事件
1965 年	NHK、社團法人日本民間放送連盟（民放連）、社團法人日本放送連合會（放送連合），共同設立「放送番組向上委員會」。
1969 年	放送連合解散，放送番組向上委員會隨之解散。之後 NHK 與民放連成立「放送番組向上協議會」，並設立新的「放送番組向上委員會」作為協議會的下屬機構。
1997 年	「放送與人權等權利相關委員會機構」（BRO）成立，不久後，設立

⁴⁴ 詳見 BPO 規約第三條，https://www.bpo.gr.jp/?page_id=1102

⁴⁵ 屬於日本主要電視台「富士電視台」系列之一的「關西電視台」於 2007 年 1 月初播出資訊型綜藝節目「發掘！真有其事大事典」（発掘!あるある大事典Ⅱ），節目中出現造假內容「納豆具有減肥效果」，引發日本各界撻伐。製作該節目的關西電視台於 2007 年 3 月 27 日遭民間放送聯盟（民放盟）除名，隨後電視台社長千草宗一郎也辭職。電視台遭民放連除名是日本首次發生的大事件。為強化 BPO 的功能，使其更能審理和審議虛偽放送和放送倫理問題，BPO 增設「放送倫理檢證委員會」，並將既有的「放送番組委員會」解散。

	BRO 的下屬機構「放送人權委員會」（BRC）。
2000 年	「青少年委員會」成立，作為放送番組向上協議會的下屬機構。
2002 年	「放送番組向上委員會」改組為「放送番組委員會」。
2003 年	以放送界的自主和自律為目標，NHK 和民放連共同成立「放送倫理・番組向上機構」（BPO），將放送番組向上協議會與 BRO 合併，由 BPO 營運三個委員會
2007 年	BPO 下屬的放送番組委員會改組為「放送倫理檢證委員會」

資料來源：BPO 網站。https://www.bpo.gr.jp/?page_id=1074

（二） BPO 的運作

BPO 每天都收到許多關於節目各式各樣的意見、申訴、電子郵件、電話、傳真等等，各種形式都有，BPO 的主要工作是查核被觀眾批評為有問題的節目或業者，BPO 再將見解和意見傳達給全體放送業或特定某台。一般而言，也會公布意見，促進放送界的自律和放送品質的提升。

BPO 由三個互相獨立的委員會所組成，分別是放送倫理檢證委員會、放送人權委員會、青少年委員會。BPO 組織圖如下：

圖 7-1 BPO 組織圖



資料來源：BPO 網站。<https://www.bpo.gr.jp>

放送倫理檢證委員會主要任務是根據閱聽人的意見和放送業者的報告，調查被認為放送倫理有問題的節目，調查其取材、製作的情況以及節目內容，審議與審理是否有放送倫理的問題，並將結果公布。

放送人權委員會則是受理被放送侵害名譽、隱私等人權侵害方面的申訴案件，「判斷是否成立人權侵害」、「是否有放送倫理的問題」。

青少年委員會的工作是，審議根據觀眾意見指出青少年收視可能有問題、或青少年演出不適當的節目。委員會或者是公布見解，或與製作者交換意見。也進行和青少年相關的研究。BPO 的組織和營運根據的是 BPO 規約。BPO 的三個委員會都由學者與專家所組成，委員不能是現任電台的董事或員工，但也有過去在電視台、傳播公司，或是電影導演等工作經歷的委員。

BPO 在三個委員會之外，還有評議員會、理事會、監事，事務局。

評議員會的工作是選任三個委員會的委員。評議員由理事會所選任，評議員不能是現任電台的董事或員工，評議員會由七個評議員所組成。職業有研究者、記者、律師、編劇等等。評議員和三個委員會的委員一樣，都必須具有第三方的特性。

理事會由理事長一人、九名理事共十人組成。理事長的條件為不能是電台的董事或員工，也不能有這方面的經歷。理事由理事長選任，其中三人的條件是不能有電台的工作經歷、三人從 NHK 選任、三人從民放連選任。

監事是從 NHK 和民放連各選任一人。監察 BPO 的理事長、專務理事、事務局長、會計的職務執行狀況。

BPO 組織經費來自 NHK 和民放連。民放連的會員都是民間放送業者，依據 2018 年 4 月的資料，民放連共有 206 個正會員、1 個準會員⁴⁶。BPO 一年預算約四億日圓（三宅弘、小町谷育子，2016：2-8）。

放送倫理檢證委員會主要工作是以提升放送倫理、改進放送節目之品質而進行審議，必要時將委員會的意見公開。若有虛偽不實內容可能導致觀眾明顯誤解的節目，放送倫理檢證委員會就會調查與審理是否有放送倫理的問題，然後公布「見解」或「勸告」。有時也會要求電台防止問題再發生（三宅弘、小町谷育子，2016：8）。至今已公布 31 件審議決定（2019 年 11 月）⁴⁷。

⁴⁶ 民放連網站: <https://j-ba.or.jp/category/aboutus/jba101977>

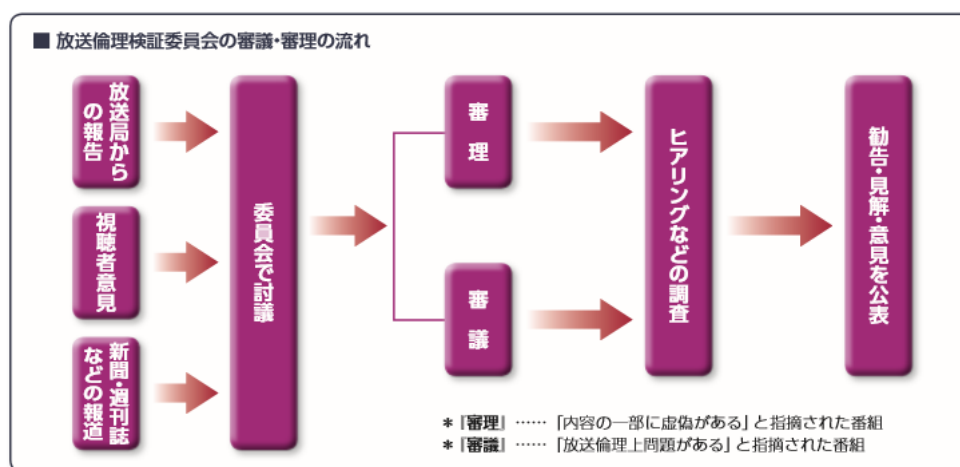
⁴⁷ 根據 BPO 官方網站資料。

放送倫理檢證委員會的委員，必須是現任電台董事和員工之外的學者專家，選任八至十人。任期為三年，可再任六年，但也沒有強制不能再任，也有人再任超過上述的六年。委員長由委員互選產生。

放送倫理檢證委員會原則上一個月開一次會。放送倫理檢證委員會處理被申訴有放送倫理問題的節目之程序如下。首先，進行「討論」，討論是否有必要進入到審議和審理的階段。然而，審議並不限於個別的節目。

進入審議或審理⁴⁸階段之後，就會進行對節目製作關係者的調查。再根據調查報告，討論是否有違反放送倫理，最後發表勸告、見解、意見（三宅弘、小町谷育子，2016：9-16）。流程圖如下：

圖 7-2 放送倫理檢證委員會審理・審議流程圖



資料來源：BPO 網站。<https://www.bpo.gr.jp>

雖然 BPO 並非政府機構，對廣電機構也沒有法律約束力，但 BPO 對日本放送界有著極大影響力，也很強的公信力。如果某一節目可能涉嫌造假或有放送倫理的問題，公眾都可向 BPO 進行投訴。一旦有觀眾或當事人、或電台員工向 BPO 提出申訴，不管申訴是否成立，都會被新聞媒體大肆報導，其直接後果可能是收視率或收聽率下跌，播出機構也會因廣告收入下降蒙受巨大經濟損失，製作人、主管等等也要下台以示負責。因此，為了避免因被投訴而遭受損失，日本的廣電機構都具有很強的自我約束力。BPO 審理或審議後發表的勸告、見解、意見等，對業者也有實質的效果，電視台與節目製作單位都會進行相應的整頓或調整。

⁴⁸ 「審理」指的是處理內容有部分虛偽不實的節目。「審議」指的是處理有放送倫理問題的節目。「審理」的結果以「勸告」或「見解」發表，「審議」的結果以「意見」發表。

作為獨立判斷廣電放送內容的第三方機構，BPO 內各組織的成員涵蓋日本社會各界菁英。例如，現任理事會理事長濱田純一是前東京大學校長、現任放送倫理檢證委員會委員長神田安積是一名律師、現任放送與青少年委員會委員長榊原洋一是一名小兒科醫生。因成員職業不同，來自各領域，就有助於對同一問題從不同角度進行剖析，進而作出更加客觀公正的評判結果。

表 7-2 BPO 理監事會成員（2019 年 9 月）

姓名	理事會職務	現職
濱田 純一	理事長(非常勤)	東京大学名誉教授
竹内 淳	専務理事(常勤)	
高橋 宗和	理事・事務局長(常勤)	
大日向 雅美	理事(非常勤)	惠泉女学園大学学長
坂井 修一	理事(非常勤)	東京大学情報理工学系研究科教授、歌人
山野 勝	理事(非常勤)	坂道研究家
正籬 聡	理事(非常勤)	日本放送協会理事
馬場 弘道	理事(非常勤)	日本放送協会考查室長
永原 伸	理事(非常勤)	日本民間放送連盟専務理事
小孫 茂	理事(非常勤)	日本民間放送連盟放送基準審議会議長、テレビ東京社長
松木 孝太郎	監事(非常勤)	日本放送協会編成局計画管理部經理部長
渡辺 昌己	監事(非常勤)	日本民間放送連盟事務局長

資料來源：https://www.bpo.gr.jp/?page_id=1284#c_02

三、相關案例

從 2007 年 BPO 放送倫理檢證委員會開始運作以來，經由委員會審議後發表決定之案例共有 31 件，其中四件和政治公平有關。將審議後公開發表的「意見」，分述如下：

（一）2017 年 2 月 7 日「關於 2016 年選舉電視放送之意見」

最近一例是 2017 年 2 月 7 日發表的「關於 2016 年選舉電視放送之意見」，BPO 審議的電視台包括加入民放連的電視台、NHK⁴⁹。

2016 年的選舉有參議院議員選舉和東京都知事選舉，許多觀眾向 BPO 申訴選舉報導的問題，BPO 有鑑於探討具體放送狀況對報導公平與公正之思考具有相當之意義，因此委員會決議審議選舉報導之整體狀況。

BPO 公布之意見如下：

「政治公平」被規定在放送法第 4 條第一項，該項各款之編輯準則屬於「倫理規範」，因此放送業者有「選舉報導和評論之自由」，而我們要求電視台所做的選舉報導和評論不是「量的公平」，而是「質的公平」。

也就是為使公民做選擇，電視台必須傳遞政策之內容和問題點等必要之資訊，必須將採訪所得知的事實做無偏頗的報導、並且要有明確之證據才能評論，此所謂「質的公平」。

從這樣的觀點來看，將節目焦點放在真正爭點、突顯各政黨・候選人主張之差異和相關評價，因具挑戰性並不容易看到，不得不說非常可惜。期待各電視台能利用創意巧思，無論在量或質方面，都有豐富的選舉報導與評論。

由以上 BPO 發表的決定得知，BPO 做為業者自律組織，適時對業界提醒政治公平不是量方面的公平，還包括必須要積極幫助公民釐清各政黨和候選人差異的「質」方面的努力。

（二）2014 年 1 月 8 日「關於 2013 年兩個和參議院議員選舉相關節目之意見」

⁴⁹ BPO 放送倫理檢證委員會第 25 號決定，https://www.bpo.gr.jp/?p=8941&meta_key=2016

2014 年 1 月 8 日發表的「2013 年兩個和參議院議員選舉相關節目之意見」，BPO 審議的是兩個電視台，關西電視台與熊本電視台⁵⁰。

審議的兩個節目分別是關西電視台的新聞節目「Super News Anchor」(スーパーニュースアンカー)(2013 年 6 月 10 日放送)，和熊本電視台的情報綜藝節目「百識王」(2013 年 7 月 21 日放送)。前者是一個專題企畫，主題在探討選舉活動在網路上的解禁，但節目僅介紹自民黨的比例代表擬參選人太田房江元大阪府知事的選舉準備活動。後者是在參議院選舉投票當日上午，於節目中播出自民黨比例代表候選人渡邊美樹的 VTR，渡邊美樹是日本的知名企業家。BPO 強調委員會已在三年前的審議意見(委員會決定第 9 號)和 2013 年 4 月的委員長評論中，呼籲業界要重視放送和選舉的關係，但仍發生這樣的事件，委員會決議受理審議。關於這兩個節目，委員會判斷損害選舉公平與公正性，違反放送倫理。

為了防止違反放送倫理問題再發生，BPO 期待放送界全體「心中有尺」、「整頓好組織和隊形」。

(三) 2011 年 6 月 30 日「關於電視台 BS11 之意見」

2011 年 6 月 30 日發表「關於 BS11 電視台製播『”自”論對論，參議院發』的意見」，BPO 審議的是 BS11 電視台⁵¹。

此政論節目從主持人到來賓，全都由同一個政黨(自民黨)的議員所組成，因此有觀眾質疑是否違反公平原則。雖然電視台主張，該台節目表整體編排有考慮到公平原則。但 BPO 指出在觀察其他政治相關節目之後，仍判斷該節目損及政治公平以及該電視台的自主性並未發揮。

學者小町谷育子也指出，該節目任由主持人和來賓在節目中盡情討論，並無進行內容之編輯，除非出現對個人的誹謗中傷等言論才中斷錄影，否則製作單位都不予干涉，這種作法就相當於將節目外包給政黨製作。損害政治公平，也影響電視台在節目製作上的自由、自主性、自律性等等(小町谷育子，2016：218-220)。

(四) 2010 年 12 月 2 日「和參議院議員選舉有關的四個節目之意見」

⁵⁰ 放送倫理檢證委員會第 17 號決定，https://www.bpo.gr.jp/?p=7043&meta_key=2013。關西電視台的日文原名為「関西テレビ」、熊本電視台日文原名為テレビ熊本。

⁵¹ 放送倫理檢證委員會第 11 號決定，https://www.bpo.gr.jp/?p=2823&meta_key=2011

2010 年 12 月 2 日發表和 2010 年參議院議員選舉有關的四個節目之意見，BPO 審議四個電視台，分別是長野朝日放送、信越放送、TBS、BS Japan⁵²。

BPO 審議的是和參議院選舉有關的兩個地方新聞節目和兩個情報綜藝節目，質疑其放送之公平、公正性。

- (1)長野朝日放送「abn Station」（節目日文原名：abn ステーション，於 2010 年 6 月 22 日播放）
- (2)信越放送「SBC News wide」（節目日文原名：SBC ニュースワイド，於 2010 年 7 月 8 日播放）
- (3)TBS「関口宏の東京 Friend Park II」（節目日文原名：関口宏の東京フレンドパーク II，於 2010 年 6 月 28 日播放）
- (4)BS Japan「感動絶景！出其不意の一句話 初夏閑散之旅」（節目日文原名：絶景に感動！思わず一句 初夏ぶらり旅，於 2010 年 7 月 11 日播放）

上述(1)、(2)兩個地方新聞節目的問題在於只報導長野縣有關的候選人，但 2010 年參議院選舉比例代表中，有 12 個政黨/政治團體，共 186 人參選，在長野縣播出的(1)、(2)這兩個節目僅報導和長野縣有關的三個政黨的四個候選人，其他政黨和候選人完全沒提到。(3)是在選舉公告期間內出謎題，題目是出一個特定議員的名字，答題者要猜所屬政黨。(4)是將三年前由藝人候選人擔任記者時所做的旅遊節目，於投票當日傍晚尚在投票時間內重播。

BPO 強調民主社會的基石是公平公正的選舉，和選舉有關的放送關係者都應徹底公平與公正。

四、國家廣電公協會

NHK 的製播準則為「放送規範」(2015 放送ガイドライン)，是根據 2015 年修正的「放送法」而訂立，共有十七章。

明訂「規範」的第二章即揭示「放送的基本態度」為：

⁵² 放送倫理檢證委員會第 9 號決定，https://www.bpo.gr.jp/?p=2819&meta_key=2010

1. 正確，2. 公平、公正，3. 尊重人權，4. 品味和節制。

在公平、公正的部分說明如下：

1. NHK 的放送目標為盡可能從更廣的觀點提供資訊給閱聽人。
2. 當處理意見對立的問題時，原則上在各新聞或節目中傳達雙方意見。即使無法介紹雙方意見，也必須要讓閱聽人知道有不同意見存在，用同一系列來介紹等等，致力於確保整體放送的公平性。
3. 為使節目能反映多方意見和看法，要廣泛的選擇節目演出者
4. 不可忘記社會上弱勢者之觀點。
5. 必須明確區分事實和意見。
6. 對於意見對立之歷史事件、事情、現象，以及學術上對立之見解，要經過多方查證後再播出。
7. 意見對立的判決或爭議問題，盡可能從多角度釐清問題點，公平、公正的處理各種立場。

第十二章主題是「政治、經濟，世論調查」，此章規範中和公平原則有關的內容如下。

政治：

1. 處理政治上的問題時，盡可能公平、公正、自主、自律，不受任何人的壓力和影響所左右，多角度傳達有助於閱聽人判斷之資訊。
2. 政治上的對立越大，閱聽人意見也會越分歧，因此報導必須基於事實做報導，審慎處理可能會被認為是偏向個人見解、或特定的主義或主張的內容。
3. 討論型節目中，節目的編排和構成、演出者得選定等都必須慎重，不能讓閱聽人認為是推動特定意見，節目整體必須取得平衡

NHK 並無因違反公平原則被總務省行政指導或被 BPO 審議的案例。

五、新聞工作者專業組織

日本的新聞工作者專業組織名稱為「日本新聞協會」，其訂有「新聞倫理綱領」。綱領內容為：自由和責任、正確和公正、獨立和寬容、尊重人權、品格和

節制。

在正確和公正的部分，有如下的宣示：

新聞是歷史的紀錄者，記者的任務是追求真實。報導必須是正確且公正、不能被記者個人的立場和信條所左右。評論應不媚俗、貫徹所信。

第三節 關於放送法第 4 條之爭議

三年前（2016 年），旨在規範日本放送業者放送內容的「放送法第 4 條」之存廢，成為日本輿論關心焦點。主要是肇因於 2015 年 5 月和 2016 年 2 月⁵³，總務大臣高市早苗在國會答覆議員質詢時對於放送法第 4 條中提及之「政治公平」如何判斷，以及「違反放送法第 4 條第一項⁵⁴，是否適用電波法第 76 條第一項停止電波之法條」提出了明確的說法。總務大臣主張，若有放送業者違反公平原則，總務大臣可令其停止電波。在高舉言論自由的日本媒體界，高市早苗的發言自然引起軒然大波。另一個背景則是 2016 年 4 月，聯合國言論自由特別報告人（也是加州大學法學教授）David Kaye，訪問日本媒體界、政界後發表一份措辭嚴厲的調查報告，指出日本媒體報導的獨立性正受到重大威脅。例如日本制定了可能侵犯日本國民知的權利的「特定秘密保護法」，以及上述總務大臣高市早苗恐嚇放送業者若違反內容管制原則，就要停止電波。而在這之前還有安倍政權屢屢對報導施壓及干預等，因此 David Kaye 認為現行的放送法讓政府有干預媒體的空間，呼籲修改日本放送法。

究竟日本政府如何定義「政治公平」？為何日本輿論普遍認為日本的放送法讓日本政府有介入空間？

首先說明總務大臣高市早苗在國會答詢之後，2016 年 2 月 12 日總務省以高市早苗發言為基礎，發布名為「政府統一見解」的關於政治公平的解釋

如同高市早苗在答詢中所指出的政治公平判斷標準，「政府統一見解」內容如下（西土彰一郎，2018：103-104）：

關於「政治公平」，原則上視節目整體狀況，但也可僅針對其中一個節目的

⁵³ 2015 年 5 月 12 日參議院總務委員會，2016 年 2 月 8 日眾議院預算委員會，2016 年 2 月 9 日眾議院預算委員會中，總務大臣皆有相同的答詢內容。

⁵⁴ 放送法第 4 條第一項旨在揭示內容管制規範，因此放送法第 4 條第一項也被稱為「節目編輯準則」。

狀況來判斷，視情況而定。例如，「選舉期間或接近選舉期間播送之特別節目中，給特定候選人或特定預定參選人相當多時間，則認定為明顯影響選舉公平性之情況」。另一例則是「遇有兩方對立輿論的政治議題，放送業者不報導其中一方之政治意見，卻僅報導另一方意見，反覆給予相當時間支持這樣的內容並播送，這樣的節目被認定是明顯脫離不偏不倚的節目編輯原則之極端情況」。

「政府統一見解」中指出高市早苗的答詢內容是「對過去的解釋做補充，使之更為明確」。而高市早苗的發言事實上改變日本過去關於政治公平的解釋。「政治公平」過去一直被認為必須觀察放送業者節目整體之狀況而非一個節目即可論斷。但高市卻說所謂的「節目整體」就是「一個個節目的集合體」，政治公平的判斷則是「觀察一個個的節目，判斷整體」。

輿論對以上通稱為「政府統一見解」的說法並不接受，「如果總務大臣可認定個別節目是否符合節目編輯準則，就有恣意判斷的危險，對放送業者來說可能產生強烈的寒蟬效應」（西土彰一郎，2018：103-104；鈴木秀美，2018：26）。

除了發表上述的統一見解之外，高市早苗也在2016年2月8日的眾議院預算委員會的答詢中說，「經過總務省多次行政指導，仍有不遵守節目編輯準則之情事，得以命其停止電波放送」。這樣的說法等於是將「經過行政指導仍違反節目編輯準則」當作行政處分的要件，也等於是將違反節目編輯準則連結至行政指導和行政處分（西土彰一郎，2018：103-104）。高市早苗這樣的說法同樣令人擔心政府介入會影響放送自由。

日本律師聯合會⁵⁵在政府統一見解公布後，很快就發表聲明要求日政府撤回關於政治公平的統一見解並呼籲保障報導自由，輿論也吵得沸沸揚揚，放送法第4條第一項是否要修改？如何修改？乾脆廢掉？在國會也爭論不休。

簡而言之，關於放送法第4條第一項之爭議，主要有三點。第一，此條文究竟僅是訓示性規定或是具有法律拘束力？第二是要如何判斷公平？由誰判斷？第三則是違反節目編輯準則是否適用電波法第76條之停止電波？

日本政府的立場是放送法第4條第一項具有法律效果，由政府判斷公平與否，並且一個節目即可判斷不需電視台整體表現，若情節嚴重者，政府可命其停止電波。

而學界和輿論大多是持相反立場，主張放送法第4條第一項是訓示性規定，政府不應管制放送業者的內容，適用電波法第76條的情況必須非常嚴格。

⁵⁵ 日文：日本弁護士連合会

在此也可看出日本的特殊性，歐美先進國家廣電事業的管制都由獨立機關擔任，其主要原因為媒體在民主社會中扮演的角色是監督權力和監督政府，因此由監督對象來管制和監理媒體並不適合，需要設立獨立監理機關來進行通訊傳播事業的監理（小町谷育子，2016：233）。

日本沒有獨立監理機關就成為日本特有的結構性問題，每當總務省對放送業者的節目內容進行行政指導或執政黨要求電視台做節目內容說明時，都會被質疑是政府或政治力企圖干預放送自由。

2010年因通訊放送技術急速進展之故，通訊放送相關法制做全盤修正，是1950年放送法制建立以來最大的一次修正。關於放送的定義變更為「以讓大眾可以直接收訊為目的之電信訊號發送」。另外也將放送區分為基幹放送和一般放送兩者，但節目編輯準則之內容仍維持不變，放送法中並沒有違反節目編輯準則的裁罰規定（鈴木秀美，2018：22）。

至於裁罰的相關規定，就必須看電波法。根據電波法第76條第一項，「當執照持有人違反該法、放送法或根據這些法律所制定的命令或處分時，總務大臣得以命其最多三個月期間的停止無線局運用，或限制一段期間內可運用的時間、頻率或空中線電力」。在此所說的停止無線局的運用，對放送業者而言，就是停止放送用的電波。地面波的業者，因為是從總務大臣領取執照後（電波法第4條）才可實施放送業務，也就是地面波業者是所謂基礎設施（日文：ハード）和放送業務（日文：ソフト）都保有的事業形態，相當於電波法裡所稱的「執照持有人」。

此處的爭點在於，若放送業者播放政治方面偏頗的內容、造假內容，總務大臣是否可以「放送業者違反節目編輯準則」為理由，使用電波法第76條命放送業者停止電波放送？學者大多主張放送業者有表現自由，總務大臣不能以違反節目編輯準則為由命放送業者停止電波放送和停止執照。但也有例外的情形，可依據電波法第76條命業者電波停止。所謂例外情形如下：

1. 節目明顯違反節目編輯準則：
2. 節目損害公益、違反電波法的目的、因此有阻止的必要。
3. 同樣的業者一再發生同樣事情、防止再發的措施並不充分，無法期待業者能自我管制（但在此之前該放送業者並未受過電波停止的命令）。

另外，總務省在行政處分的前階段，必須做好事前措施，也就是行政指導。

換句話說，電波法第76條的應用必須要非常慎重，應在事前進行行政指導、並在符合業務停止條件時，和業者說明已有多次警告但仍有違反情事發生、因此

無法期待其自主規範等等才能運用。(鈴木秀美，2018：21-23)。

現在日本學界還在議論節目編輯準則合憲與否。因此節目編輯準則究竟是訓示性規定還是具有法律拘束力就是關鍵所在。若不把節目編輯準則視為放送業者自律用的倫理規定，那麼就很難認定節目編輯準則是合憲的。反過來說，若認為節目編輯準則有法律拘束力，並且由總務大臣認定個案是否適用，那節目編輯準則就是違憲的，必須廢止。目前學界中主張節目編輯準則違憲者占大多數。學者主張，雖然從未出現過業者因違反節目編輯準則而被政府以電波法 76 條裁罰的案例，但仍有必要重新審視總務省的解釋和行政指導的運用，或檢討節目編輯準則的廢止以及修改法律。例如，也有論者主張將放送法改成民間放送不適用第四條，交由 BPO 自主管制，如此一來也符合放送法重視放送業者自律的精神(鈴木秀美，2018：26-27)。

第八章 我國媒體相關自律規範

本研究蒐集我國新聞媒體之自律要點或原則中，有關公平或平衡報導之相關規範。研究對象以電視台與相關協會為主，通訊社或報紙等其他新聞媒體為輔，共計十六個單位組織。

在本章中，本研究主要蒐集兩家業者協會（中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會、中華民國電視學會），十二家電視台（以筆畫序：TVBS 新聞台、三立新聞台、中天新聞台、中視新聞台、公共電視台/公視新聞網、台視新聞台、民視新聞台、年代新聞台、東森新聞台、非凡新聞台、壹電視新聞台、華視新聞資訊台等），一家通訊社（中央新聞通訊社）與一家報社（蘋果日報）。

第一節 業者公協會

一、衛星頻道：中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會

新聞自律執行綱要

貳、總則

一、新聞報導不得有下列情形之一：

（四）違反事實查證與平衡原則。

五、新聞報導應避免歧視。包括對種族、族群、國籍、膚色、階級、出生地、宗教、性別、性傾向、婚姻狀況、身心障礙者及所有弱勢者，在文字、聲音、影像、及動畫影片上均不得有歧視表現。

六、新聞報導應善盡事實查核責任。媒體為社會公器，製播新聞時應基於承擔公共責任及維護消費者權益之前提，將事實查證理念落實至採、編、播等環節，並明確責任歸屬。對於播送之內容應力求證據充足、避免無根據猜測，以確保產出內容的正確性。

七、錯誤報導更正處理。報導若有錯誤發生應儘速更正，必須依衛星廣播電視法第四十四條之規定，於接到要求二十日內，在同一時間之節目或廣告中

加以更正。

參、分則

六、揭發未經證實訊息之處理：

對於檢舉、揭發或公開譴責私人、或機關團體之新聞，應與公共利益有關始得報導；且應查證，並在遵守平衡原則下進行採訪、報導。

九、愛滋感染者或病患相關新聞處理：

4. 新聞媒體應謹慎處理會鼓勵歧視、嘲笑、偏見、惡意中傷、侮辱愛滋感染者的素材。當新聞人事物出現錯誤愛滋知識或有歧視愛滋感染者行為，報導應負有傳遞正確知識及平衡歧視言之責。

十一、性別與弱勢族群相關新聞處理：

1. 新聞應以客觀、非歧視字眼報導同志新聞，報導時不應將同性戀、跨性別等性少數，犯罪化、病態化，避免社會污名烙印。
2. 新聞報導應避免散播或強化性別上的不平等、偏見、歧視和刻板印象，以免造成「性別決定論」或譴責弱勢者的不當效果。
4. 新聞報導應避免歧視資源弱勢的新移民、原住民等族群。包括在稱呼上，不使用外籍新娘、大陸妹、大陸新娘、越南新娘、泰國新娘、山胞、山地人、番仔等，應採用新移民、外籍配偶、大陸配偶、原住民等中性平等用詞，且不得宣傳或主張特定國籍或原始國籍、種族、族裔身分、膚色或出生地之優越或低劣。
5. 新聞報導應避免污名化同居、離婚、單親、隔代教養、同志等各類家庭模式，或將各種社會問題歸因於當事人家庭模式，而使各種多元家庭受到社會歧視或誤解傷害。

十五、涉己事務之相關製播處理：

4. 報導涉己事務，須遵循多元平衡原則。
5. 報導涉己事務，須遵循比例原則。

二、無線電視台：中華民國電視學會

新聞自律公約

(<https://www.cts.com.tw/about/cts2018/pdf/%E6%96%B0%E8%81%9E%E8%87%A>

A%E5%BE%8B%E5%85%AC%E7%B4%84. pdf)

一、總類：各類新聞報導不得有下列情形之一

4. 違反真實與平衡原則。

七、政黨新聞報導（附註五）

1. 政治及選舉新聞處理，力求平衡報導。

2. 政府政策及在野黨派主張、主要候選人競選政見、競選宣傳、造勢晚會，必須有相等時間及時段報導。

3. 不同政黨候選人對特定議題或事件的看法，須兩面均呈，不得選擇性引用民調結果，有利特定候選人。

八、民生消費醫療新聞報導

甲、民生消費新聞報導

5. 遇消費糾紛新聞時，力求客觀平衡報導。

九、涉及個人隱私權及人權之相關新聞報導

3. 對種族、族群、宗教、性別、性傾向、婚姻狀況、單親家庭、身心障礙者及所有弱勢者，在文字、聲音、影像、及動畫影片上均不得有歧視表現。

5. 新聞報導應避免歧視資源弱勢的新移民、原住民等族群。包括在稱呼上，不使用外籍新娘、大陸妹、大陸新娘、越南新娘、泰國新娘、山胞、山地人、番仔等，應採用新移民、外籍配偶、大陸配偶、原住民等中性平等用詞。

6. 對於行為異常者，不得妄加揣測其為身心障礙者。

7. 未經法院判決前，報導從事不法或反社會行為等負面事件時，應避免使用歧視性文字或身體及心理特徵以標籤化身心障礙者。

十、爆料新聞報導

對於檢舉、揭發或公開譴責私人、或機關團體之新聞，應與公共利益有關始得報導；且應查證，並在遵守平衡原則下進行採訪、報導。

伍、錯誤報導更正處理 錯誤報導更正處理

新聞報導若有錯誤發生，必須依廣播電視法第 23 條，應於接到要求後七日內，在原節目或原節目同一時間之節目中，加以更正；或將其認為報導並無錯誤之理由，以書面答覆請求人。

第二節 電視台與新聞頻道

一、TVBS

TVBS 新聞道德與採訪守則

一、原則：新聞報導不得有下列情形

（四）違反真實與平衡原則。

二、事實查核

（一）新聞查証

2. 採訪對象應求周延公平與完整，避免過度依賴單一消息來源。

（二）爆料、投訴新聞

3. 務必聯繫雙方當事人提出回應，並確認回應人的代表性，在遵守平衡原則下進行報導。

二、公共電視台

伍、新聞專業準則

公視基金會新聞編採人員應秉持專業、公正之基本原則，竭盡一切可能探求真相，並正確、完整、客觀呈現所有新聞議題，為促進理性之公民社會而努力。

公視基金會新聞人員之報導、評論，不應受任何勢力左右，絕不以新聞自由為名，蓄意侵犯個人人權，堅決守護台灣的新聞專業。

為實踐新聞專業真實、正確、客觀、公正、平衡之基本要求，以及獨立、自主、自律、多元的公共信託，確保公視基金會各台新聞之公信力和專業水準，特訂定新聞專業準則如下：

一、正確、真實、完整

3. 新聞採訪務求周延、面向多元、公平、完整、真實、無曲解、避免依賴單一消息來源。

5. 若有錯誤，立即更正

（一）犯罪報導或呈現犯罪及社會事件，應依據事實並且善盡查證責任。一般節

目主要製播原則包括：

1. 製作犯罪、社會事件的節目時，應儘可能延伸探討相關的社會議題，例如法律、制度、人權等各層面，或者參考國外相關案例。詮釋犯罪數據時應諮詢相關專家，並且顧及不同專家的意見平衡。

3. 語言

(1) 語言是文化的一環，不同族群與文化之間，存在著不同的認知差距。

公視基金會節目服務廣大公眾，應謹慎使用各種語言，避免冒犯特定團體、族群或個人；在節目中也避免傳播對任何族群的偏見。在反應社會真實、尊重創意的原則下，盡量求取平衡。

(一) 官方網站及帳號

1. 官方網站內容與服務應秉持《節目製播準則》之獨立自主、公正、公平、正確、尊重、多元、創新、負責基本價值。

2. 官方網站管理者應謹守公正性、避免利益衝突，發言內容必須正確清楚、客觀平衡且符合業務說明需要，若遇爭議性議題，應諮詢直屬主管意見。

七、多元呈現

1. 新聞報導或節目觸及文化衝突，黨派、省籍、統獨立場、族群等議題，應謹慎處理，平衡呈現多元觀點。

7. 街頭訪問只代表個人單方面意見，若議題涉及政治或公共政策，在剪接時應確保顧及不同意見的平衡，並且避免斷章取義。

三、東森電視台

東森電視新聞部編輯室公約

第二章 新聞編輯守則

四、 本公司新聞部編輯及製播新聞，應遵守以公正客觀、合理查證、衡平報導、尊重人權、多元觀點為核心價值之新聞編輯守則(以下稱東森電視新聞編輯守則)，以落實言論自由，提供公正、確實、客觀、多元化之新聞資訊為宗旨。

第三章 涉己新聞處理原則

十一、報導涉己新聞應堅守新聞專業及新聞自主，報導方向應力求公正、客觀，

完整報導事件始末。報導內容應呈現多元意見及觀點，並應堅守報導之衡平，提供報導所涉及之當事人公平說明之機會。

十三、主播、主持人之相關評論應堅守中立，客觀，不得因事務涉己而失去不偏不倚之立場。

四、中天電視台

中天專業倫理規範

貳、基本倫理價值

一、媒體專業及公正客觀：

2、應公平報導社會各種意見，不可預設立場，亦不得強化黨派、省籍、統獨、族群、性別之對立。

3、選舉新聞及相關節目，對各政黨與各候選人，應公平對待。

4、網路訊息、商情訊息的新聞及相關節目之製播，應深入查證訊息之真實性，力求客觀、中立、平衡、真實，若有錯誤立即更正。

9、關於消費、買賣、醫療、爭訟等糾紛，應給予雙方公平陳述。

參、一般製播原則

第五章 政治事件製播原則：

二、政治事件製播原則：

1、謹守中立、平衡、客觀、公正的報導及製播立場。

2、對各政黨、各候選人、不同政治立場人士，公平對待。

6、競選期間對同一公職候選人，應平衡報導，不宜同時找同一政黨候選人或單一候選人上節目，並禁止由候選人擔任節目主持人。

新聞自主公約

二、新聞台同仁誓言：

（三）新聞台同仁以精確、完整、平衡的專業標準，不偏不倚、力求公正的專業態度，來處理及呈現新聞資訊。

五、民視新聞台

新聞自律規範

壹、基本原則：

二、全體同仁力求精確查證、追求事實、完整平衡、尊重多元，不偏、不盲的專業原則，來客觀處理及呈現新聞資訊。

貳、總則：

一、各類新聞報導及談話性節目不得有下列情形之一。

4. 違反事實查證與平衡原則。

三、新聞報導應善盡保護性侵害、性騷擾被害人，及家暴受害人之責任。

4. 除了注意該新聞處理對當事人之負面影響外，報導內容應賦予公共事務價值，並遵守衡平報導之原則。除了注意該新聞處理對當事人之負面影響外，報導內容應賦予公共事務價值，並遵守衡平報導之原則。

參、執行分則：

七、揭發未經證實訊息之處理對於檢舉、揭發或公開譴責私人、或機關團體之新聞，應與公共利益有關始得報導；且應查證，並在遵守平衡原則下進行採訪、報導。

十六、政黨新聞報導

1. 政治及選舉新聞處理，力求平衡報導。

十九、爆料新聞報導

對於檢舉、揭發或公開譴責私人、或機關團體之新聞，應與公共利益有關始得報導；且應查證，並在遵守平衡原則下進行採訪、報導。

二十六、新聞性節目製播規範與運作機制

二、新聞節目製播規範：

3. 處理高度爭議性之公共議題或政策辯論時，應力求多元觀點，以臻公正。

7. 對種族、宗教、性別、婚姻狀況、弱勢族群，均不得有歧視表現，且應報導平衡、並呈現多元觀點。

8. 對於檢舉、揭發或公開譴責個人或機關團體之新聞，應與公共利益有關，

且應提供各方意見表達之機會。

六、年代新聞台

年代新聞自律公約

並無與公平原則相關之內容。(註：官網上有列出「中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會(STBA)新聞自律執行綱要」)

年代新聞台〈涉己事務〉之製播規範

1. 從前線編採人員乃至主管高層、在製播新聞時，應恪守報導事實、公正客觀、利益迴避等專業規範，須基於報導事實公正處理。新聞報導時，應以多角度觀點切入，不可偏袒一方，儘量取得多方面的平衡報導。
5. 播及涉己新聞，新聞的編排長度與篇幅應適中，不可過長，需符合比例原則。在新聞標題上，必須予以平衡對等，不可過於偏激極端。

七、三立新聞台

三立新聞部從業人員工作倫理守則

並無與公平原則相關之內容。(註：官網上有列出「中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會(STBA)新聞自律執行綱要」)

八、非凡新聞台

節目新聞製播規範準則

第二章 倫理守則

- (5)、採訪對象務求周延，應力求報導面向之多元、公平與完整，避免依賴單一消息來源。

第十三章 政治新聞

節目或新聞涉及政治與選舉活動之中所產生的爭議話題與新聞事件，應善盡查證責任，依據事實提供正確、公正、公平的報導。選舉期間對各候選人應公正報導，避免呈現編採人員個人政治立場與偏好。謹守公正超然的份際，新聞與評論應清楚區隔。對於各政黨或候選人於選舉期間提出的政策或政見，應予以適當

報導與分析，確保主要政黨的意見均給予合宜比例的報導，公平處理執政與在野陣營的意見。選罷法規定本公司所有頻道均不可播出競選廣告。候選人如有煽動內亂外患罪，或以暴動破壞社會秩序之虞之言論，則不可播出。

第十八章 涉己事務自律規範

(2)、公正原則：在報導涉己事件時，不論是內容比例、篇幅、播出次數，均不應有偏袒己方之處理，應符合公正原則。

九、壹電視新聞台

壹電視新聞台新聞自律公約(修訂版)

(3) 公正客觀

- A. 對於報導主題應充分準備，掌握議題核心。採訪新聞對象務求周延，避免依賴單一的消息來源，呈現多元、公平且完整的報導。
- B. 編採同仁應嚴守政治中立，超越黨派之立場，不得製造政治對立，亦不得因政黨利益或個人政治主張，誇大或扭曲新聞報導。
- C. 公平報導社會各種意見聲音，對種族、族群、國籍、膚色、階級、出生地、宗教、性傾向、婚姻狀況、身心障礙者及所有弱勢者，不可預設立場，不得有歧視或貶抑的字眼及畫面，也不得挑撥造成衝突。
- D. 對新聞事件中之兩造，須盡力取得雙方說法，並給予相同篇幅加以報導，避免造成報導內容偏頗。

壹電視新聞台製播準則

第二章 公正與多元角度

對於報導對象、內容一律秉持公平、開放的態度，客觀呈現所有意見及觀點，避免預設立場或存有既定偏見，給予所有受訪者及觀眾公平參與及回應的機會。

對於多元觀點與價值給予尊重，並鼓勵多元創意。除了真實呈現社會多元面貌，也積極促進社會對話與相互包容、理解。

(2)、新聞中的性別處理

C. 確保公平呈現與參與機會平等：

(a) 在各種公共領域的言論發表中，注意不同性別應有公平的發言比例。訪問

專家或受訪者時，盡量尋求性別比例平衡。

(b) 在專業領域中，不因過去傳統價值與性別分工，限制性別形象刻畫。

(3)、新聞中的族群處理

A. 尊重多元文化，不強化歧視偏見：

(a) 報導若觸及文化衝突、黨派、省籍、統獨立場、族群等議題時，應謹慎處理，平衡呈現。

十、台視新聞台

新聞編採製播作業注意事項

第二章、新聞採訪與製播基本自律原則

9. 新聞需反覆查證、注意平衡報導。

第三章、各類新聞採訪與攝影

二、政治與選舉

2. 政黨新聞須力求公平公正客觀，對特定議題須有兩造的採訪與查證。

3. 如新聞內容涉及爭議或攻擊性的內容，不能只作單邊的意見陳述，不可成為政黨競爭放話或攻訐對手的管道，報導時更需注意到雙方的對等與公正原則。

4. 選舉活動期間須遵守選罷法相關規定，在各參選人之政見、活動及造勢報導須遵循內容與篇幅（時段時間）公平處理。

三、財經、民生消費與醫療

6. 消費糾紛之新聞須注意平衡報導。

11. 醫療糾紛之新聞須注意平衡報導。

14. 報導精神疾病『六要』與『四不要』原則（依衛生福利部 105 年 4 月 20 日衛部心字第 1050010551 號函衛福部「報導精神疾病『六要』與『四不要』原則」）

『六要』係指六項應該遵守的準則，包括：

d. 要兼顧客觀及平衡性之報導。

九、涉己新聞製播準則

2. 報導涉己新聞時，應嚴守平衡報導原則，並使相反意見能適當發聲，呈現多元觀點，避免偏頗。

十一、華視新聞資訊台

節目製播準則

貳、基本價值

● 公正、公平

秉持公平、開放的態度，公正、客觀呈現所有意見與觀點。避免預設立場或存有既定偏見。本於誠信，尊重所有受訪者與觀眾，給予公平參與或回應的機會。

參、節目製播實踐準則

第二章 性別

三、確保公平呈現與參與機會平等 確保公平呈現與參與機會平等

1. 在各種公共領域的言論發表中，注意不同性別應有公平的發言比例。節目中邀請專家、受訪者、演員等，應盡量尋求性別比例的均衡。
2. 在專業領域中，不因過去傳統價值與性別分工，限制了性別形象刻劃。

第七章 冒犯與傷害

三、多元公平呈現，免於偏見與冒犯，免於偏見與冒犯。

1. 節目應多元呈現社會整體樣貌，審慎注意傳統制式價值可能傳達偏頗的觀點，導致不當冒犯與傷害。公平處理所有人的發言與呈現，不因族群、性別、年齡、語言、外貌、身材、宗教、政治、出身、財富或其他身分的不同而有所差別（相關準則請參考實踐準則第一、二、三章）。

第十章 政治與選舉

一、審慎查證，提供正確、公正、理性、完整報導

1. 新聞首重查證，報導政治與選舉活動之中所產生的爭議話題與新聞事件，應善盡查證責任，依據事實，提供正確、公正、公平的報導。儘可能從不同面向尋求直接證據或旁證，以免被不當利用。

5. 對於各政黨或候選人於選舉期間提出的政策白皮書或重要政見，應予以適當報導與分析。確保主要政黨的意見均給予合宜比例的報導，公平處理執政與在野陣營的意見（相關準則參見第十章第二節）。

7. 政府部門的記者會與官方訊息，是每日新聞重要的新聞來源，但平時也應經常播出在野陣營的意見。在選舉期間，應留意是否因此造成執政優勢以致競爭不公，並適當給予對手公平報導的空間。在播出行政院長或閣員針對國內外重大事件的發言時，若有必要，也應提供反對黨領袖相同的回應機會。

二、獨立自主，促成公平、多元對話的公共論壇、多元對話的公共論壇

1. 公廣集團屬於國民全體，其經營應獨立自主，不受干涉，並遵守公平服務公眾的原則。處理政治與選舉相關報導與節目，包括內容和播出時間的安排均應秉持公平、公正原則。

2. 每日新聞當中，各個新聞時段應注意公平，給予主要政黨相同篇幅。若屬於系列報導或節目，應在其播出期間，達成公平報導目標，並且在系列或特別節目一開始就清楚向觀眾說明。新聞台則儘可能在一週內，達成公平報導的目標。

3. 選舉過程中，若發生某一政黨佔有明顯報導優勢的新聞事件，例如發布重要競選宣言，應注意在其對手陣營同樣發布宣言時，給予相同待遇與篇幅。

4. 邀請政治人物上節目談政治以外的專長，避免因為節目內容的呈現，造成政治人物的選舉優勢以及對其他對手的不公平。

5. 為保障政黨的公平競爭，及政黨平等使用廣播電視的權利，應注意目前《公職人員選舉罷免法》在競選活動期間，限制政黨及候選人播放競選廣告，及其他相關規定（參見第 66、67 頁附件）。

6. 對於非主要政黨的少數政黨或候選人，依照其過去選舉支持度與國會席次，決定報導比重。國會席次超過百分之五的少數政黨，應給予最低報導比例的保障。對於具有特殊社會意涵或具發展潛力者，也應給予報導機會。

7. 為促成公民社會中的理性公共論壇，針對政治與選舉活動，應積極設定議題，廣納各領域觀點，促成多元對話。例如藉由舉辦政治辯論會、公民審議等民主辯論過程，本於公平原則，監督並討論所有政黨與政策。

8. 處理政治與選舉方面的爭議話題，應免於偏見，以開放的態度面對所有觀點。除了善盡查證責任、積極探求真相，訪問時也不迴避爭議性問題，但應給予公平與充分的答辯機會。

9. 審慎處理競選活動期間相關申訴，若公廣集團的報導、評論或節目內容，因報導政治或選舉活動遭到任何人申訴，應立刻說明公視的處理原則與過程，並依照公廣集團內部的節目申訴機制儘速處理（相關規定請見肆對公眾負責）。

第十一章 叩應與民調

一、秉持公平、公正原則，審慎處理叩應互動內容

二、確保正確、公正、公平原則，呈現民調與民意

第十二章 現場連線報導

一、審慎查證公平報導 審慎查證公平報導，兼顧正確、完整與迅速

1. 新聞報導與節目不因時效性的競爭而犧牲品質，在可能應變時間裡應審慎查證，秉持公平報導的態度，提供正確、完整、迅速的報導。

《公廣集團新聞專業倫理規範》

一、專業精神

2. 採訪對象務求周延，應力求報導面向之多元、公平與完整，避免依賴單一消息來源。

5. 應公平報導社會各種意見，不可預設立場，亦不得強化黨派、省籍、統獨立場、族群之對立偏見。

7. 選舉期間對各候選人應公正報導，不得呈現編採人員個人政治立場與偏好。報導題材也應多探討政策，避免淪為政治傳聲筒。

中華民國電視學會 新聞自律公約

肆、各類新聞自律規範

一、總類：各類新聞報導不得有下列情形之一

4. 違反真實與平衡原則。

七、政黨新聞報導

1. 政治及選舉新聞處理，力求平衡報導。

2. 政府政策及在野黨派主張、主要候選人競選政見、競選宣傳、造勢晚會，必須有相等時間及時段報導。

十二、 中視新聞台

中國電視事業股份有限公司 新聞部新聞製播標準

二、新聞製播應遵循之一般原則：

（四） 不得違反真實與平衡原則。

（六） 適時查證及公平原則。

三、政黨新聞報導：

（一） 政治及選舉新聞處理，力求平衡報導。

（二） 政府政策及在野黨派主張、主要候選人競選政見、競選宣傳、造勢晚會，必須有相等時間及時段報導。

第三節 其他新聞媒體：通訊社與報社

一、中央通訊社

新聞採訪基本準則 | 中央社編採手冊

六、不主動報導、挖掘八卦新聞，若當事人或家屬自行召開記者會或發布新聞稿，可以處理，但注意避免成為名人或爆料者利用的宣傳工具；內容涉及他人名譽時，務必平衡報導，讓被指涉的人有說明澄清的機會。

新聞編採守則 | 中央社編採手冊

10、對於新聞的操作宜有警覺，譬如有人針對不同媒體的需求，在不同的時段擇定同個議題反覆炒作造勢時，記者不宜隨之起舞。如果傳聞與指控涉及重要人物，需更加謹慎，但仍應注意新聞時效，不可為了形式的平衡，在當事人沒有回應的情況下，遲遲不發主稿。

新聞專業倫理 | 中央社編採手冊

六、記者採訪應秉持坦誠公正原則，不可漫無目的地探問個人生活；不可威脅消息來源，或應允給予有利的報導以換取對方的合作；不可為取得訪問或未經發布的文件而付費。記者若長時間撰寫對某家公司或個人有利的消息，如果涉及個人利益應嚴懲。

二、蘋果日報

2018 年度蘋果日報新聞自律委員會運作責信報告

前言：

新聞媒體在滿足讀者知的權利及監督政府、揭露不法方面，責無旁貸；蘋果日報將在尊重言論自由、新聞專業和保護受害者及弱勢者間取得最佳平衡。

壹 總則

一、新聞報導應注意事項

（二）不得違反真實與平衡原則。

貳 分則

十一、愛滋感染者或病患相關新聞之處理

（四）應謹慎處理可能涉及鼓勵歧視、嘲笑、偏見、惡意中傷、侮辱愛滋感染者的素材。報導內容應傳遞正確知識及平衡歧視言行。

十三、性別與弱勢族群相關新聞之處理

（一）新聞報導應避免以歧視字眼報導性別（包括生理性別、性別氣質、性別認同和性傾向在內）與弱勢族群新聞，避免社會污名烙印。

（二）新聞報導應避免散播或強化性別的不平等、偏見、歧視和刻板印象，以免造成「性別決定論」或譴責弱勢者的不當效果。

（三）新聞報導應避免歧視資源弱勢的族群（包括但不限於新移民和原住民等族群）。報導時應避免使用歧視用語，且不得宣傳或主張特定國籍、原始國籍、種族、族裔身分、膚色或出生地的低劣特性。

（四）新聞報導應避免污名化同居、離婚、家暴、單親、隔代教養、未成年懷孕少女、中輟生、同志等各類家庭模式，以免造成多元家庭受到社會歧視、誤解或傷害之結果。

十四、身心障礙者（及精神障礙者）新聞之處理

（三）新聞報導應避免使用歧視性稱呼或描述，並應避免誤導閱聽人對病人（精神疾患）產生歧視的報導。

（四）新聞報導不法活動或反社會行為等負面事件時，應避免使用歧視性文字，或以身體及心理特徵標籤化身心障礙者。

(六)新聞報導應儘量讓閱聽人正確認識並接納身心障礙者。報導應避免影射精神障礙者或身心障礙者的危險性，並應避免強調或暗示其負面刻板印象。

十五、靈異等超自然現象事件新聞之處理

靈異、通靈、觀落陰、宗教或其他玄奇詭異等涉及超自然現象之新聞報導，應適度提供專家說法，並謹慎處理及平衡報導。

第四節 小結

(一) 經本研究蒐集，我國關於公平報導之自律規範於各電子媒體多有規範，但著重之部分並非相同。部分媒體如公共電視則將自律規範延伸至社群媒體如官方網站及帳號、社群媒體等。

(二) 大體而言，綜合各媒體之自律規範內容有下：

1. 多要求事實查證與平衡原則，其中部分媒體將政治、選舉新聞特別強調並列專章規範，部分則擴張至民生消費糾紛及重大社會事件。
2. 報導應以周延、面向多元、公平、完整、真實、無曲解為目標，避免依賴單一消息來源。
3. 除公平外，我國媒體之自律規範多強調不歧視原則，亦強調避免性別歧視、HIV、精神障礙者的公平報導，並避免新聞決定論的產生。
4. 現場連線節目、街頭訪問新聞，應注意多元意見的呈現。
5. 部分媒體對於叩應節目亦要求合乎公平報導原則。
6. 涉己新聞應主動揭露。

惟上述自律規範有無確切落實，尚須視個案情形而定。

(三) 如前所述，各媒體雖多少都有對公平原則制定內部自律規範，但其強調之重點並不相同。基於新聞自由，政府機關當不應以強制力要求各家新聞頻道業者追加制定他台有但自己沒有的自律要求，然或可考慮由主管機關以行政指導方式制定一套模範標準供業者參考，並提高對公廣集團的公平原則密度。

第九章 我國媒體違反公平報導案例整理

關於違反公平原則之案例，為系統化蒐集具體案例、避免判准不一、以及新聞媒體性質不同等爭議，本研究從民眾向 NCC 申訴案例中整理出與內容不實或不公有關者，分析主管機關之核處情形。其中，因為「不實」往往涉及「查證之消息來源片面與不足」，亦即報導之消息來源未能做到「不偏不倚」或「公平」，因此「不實」與「不公」往往互相關連、無法完全區隔。

本研究以上述定義，資料搜尋範圍設定為民國 100 年至 108 年底的相關案件，發現羅列如下：

表 9-1 我國媒體內容不實或不公之相關案例（100 年至 108 年）

年度	頻道	節目/報導/廣告/影劇 名稱	申訴件數	申訴意見	NCC 處理方式	核處情形
100 年	年代新聞台	年代週報	325 件	節目未經查證，即對韓國歌唱團體 Super Junior、Beast 等不實報導，已嚴重損及其名譽及形象。	依衛星廣播電視法第 30 條規定，當事人(或利害關係人)如認報導有損權益，可於 20 日內要求衛星廣播電視事業予以更正，如衛星廣播電視事業認所播送之節目或廣告無誤時，亦應附具理由書面答覆請求人，倘若媒體未依前揭規定即時回應，本會方得依法裁罰。因此針對本案之陳情意見，本會已彙整函轉年代新聞	彙整函轉年代新聞台頻道處理

					台頻道處理。	
	年代新聞台	新聞面對面	12 件	節目中探討議題所邀請之來賓非相關專業領域，引據之資料多有謬誤，內容不實，誤導收視觀眾。	NCC 原則尊重媒體專業自主及編輯自由，如無明確違法構成要件，對各媒體節目規劃、表現方式或時間安排均不便干預，惟將持續注意該節目播出情形，以維觀眾收視權益。	無明確違規
101 年	TVBS	2100 全民開講	19 件	節目訪問「Makiyo 事件」當事人之一友寄隆輝，內容偏頗且其訪談提問除如同公審上揭當事人外，該案業已進入司法程序階段，媒體不應僭越司法領域，增生社會亂象。	NCC 除函轉民眾陳情意見予業者參考外，並於 101 年 3 月 1 日、5 日請 TVBS 新聞部相關人員來會，了解其節目製播過程及來賓邀請、主題擇定、呈現方式（含新聞標題）與新聞自律等內控機制之運作方式，是否符合換照時所承諾之自律規範製播節目，並請該頻道自律委員會檢視該案件所播出之時間、呈現風格等適切性，討論如何落實自律機制，兼顧維護媒體專業與觀眾收視權益。	函轉 邀請來會說明
	華視	「華視午間新聞」	64 件	錯誤報導有關馬來西	NCC 於 101 年 5 月 8 日以通傳播	函轉

				亞 428 和平集會活動，內容斷章取義、未確實查證，對於警民衝突亦未全面衡平報導分析，且該活動並非抗議示威遊行，嚴重誤導閱聽大眾。	字第 10100207980 號函，請該公司說明、處理；華視於同月 29 日以(101)華新行字第 0001 號函，說明其內部已主動進行檢討，而對於該則新聞之類比處理手法所產生之爭議，深表歉意，另亦於該公司網站刊載道歉啟事。	
	中天新聞台	「新聞龍捲風」	19 件	主持人與來賓立場已偏頗，且其討論主題邀請之來賓本身多無相關專業背景，卻就未經查證之網路資訊或未經證實之資料，危言聳聽，播送內容毫無根據，內容誇大不實，誤導視聽大眾。	NCC 對於該節目民眾反映意見，經審酌相關側錄資料後，認其內容並未達違法要件，惟為避免內容有誤導民眾之虞，均將陳情意見彙集整理後，函轉電視台業者以促其切實改進。	未認定違法但函轉
102 年	中天新聞台	1700 晚間新聞	414 件	中天新聞台於 102 年 2 月 2 日播出之「喬姆斯基：若知實情，	NCC 已函請中天電視股份有限公司提出說明，並列入該頻道評鑑及換照參考。	函轉並列入換照

				不會舉牌拍照」報導，未正確翻譯喬姆斯基教授言論，涉及誤導觀眾、新聞報導不實等。		
	中天新聞台	「新聞龍捲風」	67 件	為求收視率，主持人及來賓至八里命案現場，模擬犯罪過程。又針對日本動漫「進擊的巨人」，曲解作者原意並捕風捉影，疑有影射攻擊日本之言論，節目中播放之影片亦未取得授權，毫無新聞製播專業倫理。另該節目時常未經查證、內容不實並誤導觀眾等等。	NCC 函轉中天電視公司參考，該公司亦已回覆 NCC 該節目製播及後續處理民眾陳情狀況。	函轉
	東森新聞台	「關鍵時刻」	21 件	102 年 11 月 28 日節目討論「女嬰緬緬高血鈉死亡」議題時，	NCC 後函請東森公司說明，該公司回覆略以：因來賓以跳躍式表達及淺顯例證說明緣故，致衍生	函轉並要求提請自律委員會及換

				來賓不實說明食鹽、鈉與鈉離子對人體造成之影響；另並以「在青江菜上灑鹽」等實例說明鹽在身體中所產生之變化，惟女嬰細細是食用過量的鹽，並不是浸泡於鹽水中，更非撒鹽在傷口上搓揉，此等錯誤不實資訊，恐造成社會大眾恐慌。又該節目未善盡編審之責，節目錄製後，未將錯誤部分刪除，播出後，亦未見相關更正說明等；另該節目其他部分探討議題及所播影片畫面，已逾越普遍級節目內容等。	爭議；NCC 審視該公司所提說明，已請其將本案提送東森新聞台之新聞自律委員會討論，並將會議紀錄函送本會。另該公司所有回覆說明，並將列入東森新聞台日後評鑑及換照之參考。	照
103	中天新聞台	「新聞龍捲風」	5,980 件	節目中主持人及來賓	NCC 提送同年 4 月 15 日「廣播	依照妨害

年				討論參與學運女性議題時，出現物化女性等不當言語及手勢動作情節內容；亦有針對服務貿易協議及學運事件等議題之討論，未經查證即誇大扭曲事實，斷章取義、抹黑造謠，並擅自引用未經授權畫面。	電視節目廣告諮詢會議」討論，並經 NCC 於 4 月 16 日第 587 次委員會議決議，以違反當時衛星廣播電視法第 17 條第 3 款（按：衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業播送之節目內容，不得有下列情形之一：三妨害公共秩序或善良風俗。）規定，核處罰鍰新臺幣 50 萬元在案，並應立即改正。另有關節目內容不實等意見，NCC 則函轉中天電視公司參考；至於擅自引用未經授權畫面部分，則請其依衛星廣播電視法第 30 條規定辦理。	公序良俗條款裁罰 函轉
	TVBS 新聞台	「午間 12、13 點新聞」	425 件	103 年 5 月 24 日報導之「鄭捷特殊習慣 酷愛吃『加辣鵝心』」新聞，內容誇大，有製造民眾恐慌之嫌。	NCC 後於 103 年 6 月 3 日函請聯意製作股份有限公司將該則新聞及民眾申訴意見提交其新聞自律委員會討論，並將結果上網公布；聯意製作股份有限公司已於 103 年 9 月 19 日提交諮詢顧問會議討論，會議紀錄上網公告。	函請自律委員會

中天新聞台	「2300 中天全球現場」	268 件	該頻道以標題「占中入夜不退，守夜迎接陸十一國慶」報導香港爭取普選抗議活動；該活動並非迎接中國國慶，此新聞標題明顯傳播不實訊息，扭曲香港爭取普選抗議活動，請依法查處。	NCC 經調帶檢視，尚未構成明顯違法要件，並將民眾意見函轉中天電視公司參考。	函轉
中天新聞台	「立法院修繕費用」報導	230 件	因學運事件，立法院修復費用高達上億，惟立法院院方評估修繕費用為新臺幣 285 萬元，顯見該頻道未善盡查證職責，內容誇大不實，有誤導社會大眾之嫌，申訴人要求該公司更正。	NCC 回復民眾：如為新聞當事人或利害關係人，可依法要求媒體更正或書面回復。另亦函轉民眾意見請該公司參考，並將後續處理情形公布於公司網站。	函轉
TVBS 新聞台	「16 整點新聞」	99 件	該頻道 103 年 4 月 30 日報導「救扁到聲援	NCC 將民眾意見於 103 年 5 月 9 日函轉聯意製作股份有限公司，	函轉

				林義雄 蔡丁貴訴求一變再變」新聞，涉及報導不實；記者利用自身掌握之話語權，斷章取義、過度加入個人主觀詮釋，試圖「用媒體修理人」，具體表現記者預設立場，刻意「製造新聞」，謬誤推論。	並提出說明；該公司回復說明如下：(1)觀其陳情案編號，多屬連號，此種重複且密集之留言，是否可視為「身分不同且足具代表性」之大多數觀眾心聲，似可斟酌。(2)若再遇類此情形，請通傳會依往例函轉結案。	
	中天新聞台	「1300 午間新聞」	71 件	中天新聞台於 103 年 5 月 22 日製播之「凶嫌沉溺電玩 落網胸前掛『遊戲王』卡」新聞，試圖傳達鄭嫌沉迷暴力，論述內容有誇大、製造民眾恐慌之嫌。	NCC 函轉民眾意見請該公司參考，並將後續處理民眾申訴情形公布於公司網站。	函轉
	壹電視新聞台	「警察執法驅離抗議民眾內容物化女性」報導	56 件	內容報導警方用水車強力驅離抗議民眾，在水柱猛沖下，一名	NCC 審酌相關側錄資料後，認其內容並未構成違法要件，惟為避免內容有誤導民眾之虞，彙集整	認定未違法但函轉

			遭驅離女性之重要部位，因而不慎走光，壹電視卻不斷在新聞節目中，以特寫鏡頭重複播出其走光畫面等	理陳情意見後，函轉壹傳媒電視廣播股份有限公司參考注意；經該公司提至其倫理委員會討論，決議日後報導類此案件，將加強內部編審作業，謹慎處理。	
東森新聞台	「關鍵時刻」	34 件	節目討論「木崗雞蛋」、「林鳳營鮮奶」、「每日 C 果汁」等產品內容明顯與事實不符，為求收視率未經查證即播出，並引用錯誤資訊，誤導視聽眾，已損傷廠商企業形象。	NCC 函請東森電視公司說明，該公司回應略以：「節目所探討內容，洵屬有據，並無陳情民眾所指內容不實之情事。東森電視公司仍尊重並感謝陳情民眾之批評指教，亦會將民眾陳情之意見列為節目製播之參考。」	函轉
中天新聞台節目 計有申訴，民眾陳情意見為：	「1800 晚間新聞」	23 件	103 年 4 月 20 日報導雞排妹脫內衣義賣新聞，主播開頭即說明雞排妹之行為於性別專家眼裡為負面示範，但事實上雞排妹	NCC 回復民眾，如為新聞當事人或利害關係人，可依法要求媒體更正或書面回復。	回復民眾

				於義賣現場並未裸露身體，且新聞中亦未聽聞受訪之兩性專家指稱雞排妹行為是負面示範，中天卻斷章取義，誤導觀眾，違背「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」及「公民與政治權利國際公約」所揭示之保障性別平等及人權等精神。		
	華視（主頻）	「晚間新聞」	19 件	華視 103 年 4 月 10 日「議場修復費估逾億捐款不夠賠？」新聞內容未查證資訊來源，即報導立院損失上億，與立法院後來之估價 285 萬元落差極大，報導內容有刻意誤導民眾接受不真實資訊之嫌疑，已違反	NCC 審視側錄資料，並未發現該則新聞內容有刻意誤導民眾或違反廣播電視法相關規範情事，已將民眾反映意見函轉業者參考改善並逕復陳情人。針對部分民眾反映本案涉及廣播電視法第 23 條第 1 項錯誤報導更正規定，本會亦於回復陳情人內容中補充說明利害關係人可循廣播電視法第 23 條第 1 項及第 24 條規定請求	認定未違法 函轉 更正答辯

				新聞自律之真實與平衡原則。	華視依前開規定處理。	
	三立新聞台節目	「54 新觀點」	10 件	討論北捷不幸事件時，該刑事案件尚未進入審判階段，節目來賓卻指稱加害者為亞斯伯格症患者，已涉及違反身心障礙者權益保障法第 74 條、精神衛生法第 23 條及衛星廣播電視法第 17 條法令規定。另有擅自引用未經著作權人授權之畫面及內容不實等意見。	NCC 於 103 年 5 月 29 日函請三立電視公司依衛星廣播電視法第 30 條規定處理。又因該案涉精神衛生法及身心障礙者權益保障法之違法認定，涉衛生福利部（下稱衛福部）權責，本會於同日（5 月 29 日）轉知該部處理。經衛福部於 6 月 12 日函轉台北市政府認定回函表示，尚未違反精神衛生法相關規定。另針對報導不實等意見，亦轉予三立電視公司參考。	函轉 轉知衛生 福利部
104 年	中天新聞台	中天 1200 午間新聞	134 件	104 年 2 月 4 日 12 時 40 分許報導「復興航空南港空難事件」傷亡名單時，誤植為去年「復興航空馬公空難事件」傷亡名單。	於發現後，立即電請中天電視台儘速更正處理，經查該公司於當日 13 時 5 分播出更正道歉。本會同時全面提醒其他新聞台應注意報導資料之正確性，並將民眾申訴意見函轉業者。為避免類此	不予裁處

				案件再次發生，本會另於 104 年 4 月 20 日召開「探討媒體製播社會新聞內容座談會」，提醒各新聞台宜注意相關新聞製播。	
壹電視新聞台節	正晶限時批	22 件	節目插播式字幕涉及誣譏特定宗教團體，另主持人、來賓言論與事實不符，誤導觀眾、未經查證等。	本會於彙集民眾陳情意見後，即函轉壹傳媒電視廣播股份有限公司，請該公司提送其倫理委員會議討論，並將會議紀錄函送本會，併將處理結果上網公告。	上網公告
華視新聞台	「電子菸比菸還毒根本戒不了!」	26 件	該新聞報導之內容毫無根據，內容尚未查證就將新聞中關於電子菸實驗影片內容扭曲化，誤導大眾對於電子菸及使用者的觀感等意見。	函轉華視逕覆民眾並副知本會，華視回函表示如下： (一)國外的影片原始檔係比較電子菸和香菸，把蒼蠅關在左邊的電子菸，雖然活動力較弱，但最後可以飛走，右邊的蒼蠅關在香菸中，最後都倒了。華視事先問過醫師，這樣是否代表電子菸危害較小，醫師不予認同，因為電子菸的成分有很多種，不同廠牌影響性不同。因此製作本則新聞時，並沒有將重點放在比較，而	改進

				是擷取影片中，電子菸呈現出來的畫面，說明它會讓蒼蠅活動力降低。 (二)經華視事後檢討，於引用影片時，最好完整呈現，不要擷取部分畫面。另外，就影片左手邊電子菸呈現之畫面，蒼蠅在過程中，一度活動力降低，記者寫2、3分鐘後，卻都死氣沉沉，不飛了。其用詞比較誇大，華視將檢討改進。	
三立台灣台	「內湖高中抽菸事件」	21 件	新聞內容未經查證進行報導，所敘述之強拉衣領，拿保溫瓶猛K頭，還有強迫吹一氧化碳探測器，老師太超過等等用詞，是否為事實均屬不詳，未能公正客觀陳述事件，易使人產生誤解及偏頗，誤導民眾，	函轉三立新聞台參考，並請其針對同意業者回復之民眾意見，逕復民眾，並副知本會；不同意者，爰請提供相關說明，俾利本會據以回復民眾。	已依法於期限內回覆

				重傷老師及學校名譽等意見。		
三立新聞台	台灣大頭條	34 件	新聞報導「萬麟福瑞麒」公司涉詐騙、招收會員之內容與事實不符。	本會將相關民眾意見函轉三立新聞台，請其依衛星廣播電視法第 30 條規定 4 處理。本會亦向申訴者說明，利害關係人如認為報導錯誤或損其權益，可循前述途徑處理；媒體若未依前揭規定即時回應，本會方得依法裁罰；另涉及當事人隱私權、名譽權等，仍需由其循司法途徑救濟，以維權利。本案三立新聞台已依法於期限內回覆，並副知本會。	已依法於期限內回覆	
TVBS 新聞台	「煞不住！貨車國道飆破百公里」	10 件	TVBS 新聞台 104 年 12 月 9 日「煞不住！貨車國道飆破百公里警搏命開道」新聞報導記者誤將斜坡坡度描述為 30 度，過於誇張與事實不符，缺乏專業素養與查證精	經調閱側錄資料，該新聞內容呈現並無違反本會法規之處，爰將民眾意見轉予業者妥處逕覆；另新修正之衛星廣播電視法已納入事實查證及公平原則，而業者自律規範可參考中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會「新聞自律執行綱要」之相關製播處理原	未違法	

				神。	則。另為避免新聞未經查證，導致新聞事實被片段取材、煽情、誇大、偏頗等失衡情事致損害公共利益之情形發生，依新修正之衛星廣播電視法，規範製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則，以善盡新聞媒體之社會責任，並期新聞從業人員注意新聞節目對整體社會可能帶來的不良效應及影響。	
105 年	無涉特定頻道	榮光教會	254 件	民眾申訴有關「榮光教會」之新聞報導不實。	民眾反映有關「榮光教會」案，本會調閱相關資料審視後未違法，均針對問題回覆民眾，涉及利害關係人或侵害其權利者，亦於回覆內容中，請民眾依廣播電視法第 23 條或衛星廣播電視法第 44 或 45 條，依法定期限向業者提起更正或向循司法途徑尋求保障。	未違法
	廣告	「下一代幸福聯盟-1203 百萬家庭站出	2,660 件	廣告內容涉及性別歧視和散播不實內容。	本案因涉及言論自由、多元價值及性別平等議題，經徵詢行政	不予裁處

		來」			院性別平等處、法務部、內政部、教育部等機關意見，依相關單位回覆均未指明系爭廣告之爭點違反其職掌之法規，故無法據以認定該廣告內容違反相關法律規定；且經提「廣播電視節目廣告諮詢會議」，諮詢結果委員支持裁處者亦未達多數，爰經本會106年6月14日第752次委員會議決議不予裁處。	
106年	民視新聞台	政經看民視	10 件	民眾主要反映該節目內容不公、不實。另亦有民眾反映該節目就涉己事務之處理涉有節目與廣告不分及違規使用插播式字幕之情形。	基於維護媒體專業自主立場，本會對於電視台題材選取、節目表現及時間安排等編輯自由，係採取尊重立場。過往就民眾對廣電內容的陳情意見，本會係依民眾意願、案件性質及涉法程度區分為媒體自律優先事項及法律管制事項，函予媒體知悉參酌或回覆，並力求就相同之事件為相同之處理，並無針對特定意見、特定媒體或特定節目為差別待遇之情形。未來本會將持續精進現有	促進媒體與閱聽眾充分對話

				申訴處理流程，在確保個資保護安全前提下，民眾對於廣電內容之申訴意見，未來不僅可於本會「傳播內容申訴網」供公眾查閱，本會亦規劃充分運用自動化設備及資通訊科技，建立相應之電子化政府機制。屆時透過資訊公開等配套設計，應可使媒體處理閱聽眾意見之情形透明化，從而促進媒體與閱聽眾充分對話。	
三立新聞台	54 新觀點	17 件	抗議三立新聞台 8 月 10 日 54 新觀點節目未經查證，運用造假不實影片資料，污蔑太極門師徒名譽，討論太極門內容不實。	經審視節目內容整體呈現，尚未違反本會相關法規；至對太極門之不實論述部分，依衛星廣播電視法第 44 條、第 45 條第 1 項規定，利害關係人如認為報導錯誤，可逕循前述規定處理，並副知本會。另查三立新聞台立即於 8 月 11 日同一節目中以標題「"隔山打牛"非屬太極門!昨日節目誤植特此道歉」、快訊跑馬文字「纏訟三審無罪定讞!太極門案平反 10 週年揭密!」及主持人之言	澄清並致歉

					詞等方式，為前一日述及太極門之不實內容，予以澄清並致歉。	
107	三立財經新聞台	鄭知道了	12 件	民眾反映三立財經新聞台 3 月 21 日「鄭知道了」節目主持人鄭弘儀持蓋有某小吃店店章之空白收據，自填品項名稱及金額，公開於節目中展示，認內容不實並涉嫌教導民眾偽造文書及惡意中傷柯文哲，請本會處理。	系爭內容整體呈現，經審視尚未違反本會相關法規；至民眾認為內容不實並涉嫌教導民眾偽造文書及惡意中傷柯文哲論述部分，依衛廣法第 44 條、第 45 條第 1 項規定，利害關係人如認為報導錯誤，可逕循前述規定處理，並副知本會。本會亦將民眾意見轉知三立財經新聞台參考，並請其提出說明，三立電視公司鑒於系爭節目多受視聽眾反映意見，以及輿論媒體熱烈討論，除於 107 年 3 月 31 日函覆本會提出說明外，並於 4 月 18 日召開 107 年度第三次新聞自律委員會議，將會議討論內容，公布於三立新聞自律工作守則網站 (http://blog.iset.com.tw/news/?p=211)，以讓外界知悉。	罰鍰新臺幣 20 萬元

	東森新聞台	「非洲豬瘟疫情」	293 件	東森新聞台 107 年 12 月 13 日 9 時許共播出 3 則新聞：「非洲豬瘟病毒首發國家警報明起違者罰 100 萬」、「40 天驗出 5 起非洲豬瘟病毒首度發國家級警報」、「網傳淘寶消費送豬肉腸建議煮熟食用或丟棄」，其中「網傳淘寶消費送豬肉腸建議煮熟食用或丟棄」一節，被民眾申訴有散播不實訊息誤導民眾，恐造成擴大疫情之虞等意見。	(1) 本會於 107 年 12 月 14 日函請東森新聞台意見陳述，同時函請行政院農業委員會依權責認定。 (2) 東森新聞台意見陳述書表示，系爭新聞標題因電視畫面字數受限較為簡略，為避免民眾疑慮，於當日再製播 2 則後續報導再度傳達問題肉品正確處理方式，已針對新聞製播內容進行檢討，加強新聞製播單位教育訓練，以符法令規範。行政院農業委員會動植物防疫檢疫局函復表示，系爭新聞未完整詳述處理方式。 (3) 經本會 108 年 1 月 16 日第 839 次委員會議審議決議，因報導內容呈現未正確傳達防疫資訊，恐造成豬瘟防疫漏洞，形成公共秩序之危害，內容違反衛星廣播電視法第 27 條第 3 項第 3	罰鍰新臺幣 20 萬元
--	-------	----------	-------	--	---	-------------

					款不得妨害公共秩序之規定，依 同法第 53 條第 2 款核處罰鍰新 臺幣 20 萬元。	
TVBS 新聞台	「1300 整點新聞」及 綜合娛樂節目「中國 進行式」播出的「鐵路 帶來的舶來品“紅腸” 百年文化」	分別計 58 件及 52 件	本案截至 107 年 12 月 17 日止共接獲 110 件，陳情內容略為： 台灣正在努力防治外 來非洲豬瘟疫情，農 委會等單位已多次以 各種方式告知大眾勿 自大陸等疫區攜帶豬 肉產品入境，惟該 2 節目仍播出大陸肉品 的報導，似有鼓勵購 買的嫌疑，有違農產 法規，罔顧媒體責 任。	(1)本案前於 107 年 11 月 29 日函 請農委會認定是否有違反業管法 規，該機關於 12 月 7 日復文， 說明前揭報導內容尚無違反該會 主管動物傳染病防治條例等相關 法令，另該會業於 11 月 27 日函 請「TVBS 頻道」暫緩播出節 目，同時將相關網站之節目下 架，或於該等影片中加註警語。 (2)本案亦於 107 年 11 月 29 日函 請頻道業者說明，業者於 12 月 10 日回復，說明該報導專題介紹 哈爾濱小吃與產業，亦陳述豬瘟 疫情現況，強調大陸東北為重災 區，無鼓勵購買，也未違反農業 相關法規，基於尊重防疫工作推 動，已將 youtube 連結標題加註 「中國大陸為非洲豬瘟疫區 請	加註警語	

					勿攜帶疫區肉類產品入境」，亦已按農委會調整播出及網路連結警語。	
廣告	愛家公投	47 件	民眾反映台視、中視、華視、民視、壹新聞台、民視新聞台、TVBS、TVBS 新聞台、TVBS 歡樂台、三立新聞台、三立台灣台、三立都會台、中天新聞台、東森新聞台、東森財經新聞、東森戲劇、東森綜合台、緯來綜合台、GTV 戲劇台、GTV 第一台、非凡新聞台、年代電視台、緯來戲劇台、衛視中文台、MUCHTV、JET 綜合台、SET iNEWS 台、超級電視台於 107 年 11 月至 1	(1)針對民眾反映「下一代幸福聯盟－愛家公投」電視廣告內容不實，涉及歧視、誤導群眾，本會已調閱廣告側錄帶，考量該廣告訴求內容是否具體構成違反性平、公投選舉、教育課綱、修法等相關機關主管之法律規定或政策？以及有無逾越憲法第 11 條所保障之言論自由範疇？有無具體構成侵害公共利益或他人權利等，本會已分別函請法務部、行政院性別平等處、教育部、中選會等，就廣告相關事實爭點，提供職權範圍內之專業見解及認定有無違規，倘有違規則請詳述違法理由，以利本會召開節目廣告諮詢會議時參酌。 (2)復考量廣告內容涉及社會關注	討論	

			日至 24 日託播之「下一代幸福聯盟-愛家公投 11/24」廣告(國、臺語版)廣告內容不實，涉及歧視、誤導群眾。	與爭議議題，基於政府應依法行政、尊重媒體編輯自主及保障公民透過媒體行言論自由之權利，為審慎起見，乃先徵詢各相關部會提供專業意見，並提節目廣告諮詢會議討論，以利社會多元意見及價值能透過審議式民主對話，認定爭議性廣告內容有無違反廣播電視法、衛星廣播電視法等規定，或提供應予注意之諮詢建議，及依行政程序提請本會委員會議審議。並經本會 108 年 1 月 16 日第 839 次委員會議決議：發函相關公（學）會轉知廣電業者，廣告內容應尊重多元文化，並安排於本年度電視內容規範暨營運管理交流研討會及廣播內容製播暨營運發展研討會召開時，廣邀業者、公（學）會以及廣告公會、託播業者代表等，就此爭議廣告案例審慎討論應以何觀點及立場來看待涉多元價值節
--	--	--	---	---

					目或廣告內容，以及廣告製播如何平衡社會多元意見。	
108年	三立新聞台	「新台灣加油」指控高雄市長韓國瑜前往中國簽訂農產品契約為一國兩制之旅」	13 件	民眾申訴意見：節目內容不公、不實，未經事實查證、造假等意見。	請利害關係人依衛星廣播電視法第 44 條及第 45 條規定主張其自身權益，且函請三立電視公司陳述意見後，提送本會 108 年第 8 次「廣播電視節目廣告諮詢會議」討論，及 108 年 7 月 24 日第 866 次委員會議決議：不予處理。	不予裁處
	中天新聞台	「養貓熊燒錢？無益觀光？遊客：最想看貓熊」	23 件	民眾陳情反映事實上大貓熊曾有許多攻擊人類紀錄，該新聞報導未事實查證，引導民眾產生錯誤觀念。	經函請業者到會陳述及提倫理委員會自律檢視後，業依行政程序提至 108 年第 4 次「廣播電視節目廣告諮詢會議」討論，及本會 108 年 4 月 10 日第 850 次委員會議決議函請業者就下列事項予以改進：(1) 該新聞內容傳遞錯誤之野生動物訊息及保育觀念，有誤導民眾、影響民眾對於動物保育認知之虞；新聞採訪應務求周全、面向多元、公平、完整、真	改進

					實且無曲解，善用新聞獨立自主之判斷能力，善盡理性詮釋責任，謹守公正超然立場，新聞與評論應清楚區隔。(2) 請強化內部自律機制，依據專業及獨立判斷將新聞作業回歸專業，公正而無偏見。	
	中天新聞台、 中視新聞台	夜間打權「針對香港反送中活動進行不實抹黑，並宣揚一國二制」	71 件	內容未經查證、主持人發言不當，評論失之偏頗一事。	本案涉及事實查證與公序良俗，函請業者提意見陳述並送交倫理委員會自律檢視後，提送本會 108 年度第 14 次「廣播電視節目廣告諮詢會議」討論，及 109 年 1 月 15 日第 891 次委員會議決議，函請業者就以下事項予以改進：(1)新聞及媒體不應使用污名化身心障礙族群之詞彙，電視台於未來製播節目時，應避免出現傷害特定族群之用語(2)系爭節目雖為政論節目，惟仍應呈現不同觀點與意見，以達內容客觀性與平衡性；此外，節目主持人意見雖屬言論自由範疇，然應秉持中	改進

				立，而非謾罵。	
三立新聞台	「同框陳其邁視察韓國瑜竟問：為什麼登革熱會爆發？」	41 件	6 月 20 日韓市長及陳副院長共同視察高雄登革熱疫情，三立新聞報導二人對話時，將韓市長部分發言消音，未提供民眾正確資訊。	本案涉及事實查證，已函請業者提意見陳述並提內部倫理委員會討論，將續提節目廣告諮詢會議討論。	討論
三立新聞台	「受強烈地震影響北市松仁路地面龜裂」	23 件	4 月 18 日報導台北市松仁路地面龜裂，事後證實是假消息，新聞內容有誤，未經查證即報導。	經本會 108 年 7 月 10 日第 864 次委員會決議發函改進，本會於 108 年 8 月 2 日以通傳內容決字第 10800264960 號函請業者就「突發事件雖有其播報之時間壓力，仍應善盡事實查證，對有疑慮可透過主播表述方式達到平衡報導，若確認錯誤應儘速嚴謹更正」事項，予以改進。	改進
TVBS 新聞台	動漫祭"成人漫畫"無管制 未成年隨意翻閱!」	54 件	成人刊物於展場內並未作好分級展示的責任，而使未成年人亦得以閱覽，明顯與展	經檢視上揭報導內容並未達違法程度。同報導前經其他利害關係人於 108 年 2 月 18 日向本會陳情新聞內容有誤，本會已於 108	未達違法程度

				場實際作業有出入。	年 2 月 19 日發函請頻道業者回覆說明，並告知利害關係人可依衛星廣播電視法第 44 條及第 45 條等相關規定處理。	
	中天新聞台	「異相？！三市長合體 天空出現『鳳凰展翅』雲朵」	22 件	新聞報導內容涉及怪力亂神，以荒誕不實的民俗說詞造神來影響選情，並以戲劇化、不客觀、不中立之用字與口吻，把特定政治人物與宗教結合，企圖神化政治人物，誤導閱聽眾，除了新聞內容不經查證外，也引導民眾將特定政治人物與怪力亂神之說做結合，此等以怪力亂神之內容做為報導，毫無根據，意義不明，完全喪失新聞台的功能。	經函請業者意見陳述及提倫理委員會自律檢視後，提送 108 年第 3 次「廣播電視節目廣告諮詢會議」討論，及本會 108 年 3 月 27 日第 848 次委員會議決議：違反衛星廣播電視法第 27 條第 3 項第 3 款及第 4 款規定，處罰鍰新臺幣 40 萬元。	處罰鍰新臺幣 40 萬元

綜合上表，本研究歸納發現自 103 年以來，民眾申訴內容不實或不公之案件有增加之趨勢，此與社會脈動急速變化有關。

首先，103 年 3 月間發生太陽花學運，民眾向 NCC 申訴中天新聞台在「新聞龍捲風」節目中有「物化參與學運女性」、「針對服務貿易協議及學運事件等議題之討論未經查證誇大扭曲事實，斷章取義、抹黑造謠」之情形，申訴案高達 5,980 件，創歷史紀錄。同年 4 月 15 日，NCC 將此案提送「廣播電視節目廣告諮詢會議」討論，最後以「妨害公共秩序或善良風俗」為由，核處罰鍰新臺幣 50 萬元在案，並要求中天電視台立即改正。就有關節目內容不實等意見，NCC 則函轉中天電視公司參考。

其次，申訴者很多的案例還有「下一代幸福聯盟-1203 百萬家庭站出來」(主要內容為反對同性婚姻，反對修改民法)的電視廣告，有 2,660 個申訴，申訴理由為「廣告內容涉及性別歧視和散播不實內容」。最後因 NCC 徵詢行政院性別平等處、法務部、內政部、教育部等機關意見，均未指明系爭廣告之爭點違反其職掌之法規，故無法據以認定該廣告內容違反相關法律規定；並且經提「廣播電視節目廣告諮詢會議」，諮詢結果委員支持裁處者亦未達多數，NCC 於 106 年 6 月 14 日第 752 次委員會議決議不予裁處。

上述兩個案例之所以成為申訴者最多的案例，主因是事件本身屬於重大社會議題，爭議也較多。前者因有相當具體的物化女性之事證，被核處罰鍰 50 萬元。

整體來說，105 年之前，由於法律尚未有明文，因此新聞報導倘若涉及內容不實或未平衡報導之情形，僅能以是否有違反其他法律強制或禁止規定處理。然若探究這些案例的細節，實則媒體報導內容不實經常也和報導失衡有關，例如前述中天新聞台報導太陽花學運之案例，一方面扭曲反服貿運動者的形象，另一方面報導之內容亦未能公平呈現反服貿者的主張。

除上述分析之外，105 年 1 月 6 日修正公布衛廣法，其中第 27 條第 2 項增訂「製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則」，並於同條第 4 項、同法第 53 條增訂違反事實查證原則之審議機制及相關罰則。因此本研究亦整理 105 年之後 NCC 針對內容不實或不公案例之核處情形如下表：

表 9-2 105 年至 108 年間 NCC 對涉及內容不實或不公案例之核處情形

年度	播出日期	頻道	處分書文號	節目名稱	受處分內容說明	核處情形
105 年	無					
106 年	無					
107 年	107/11/12 12:00~13:00	中天新聞台	通傳內容字第 10700615510 號 處分日期： 108/02/19	1200 午間新聞	中天新聞台 107 年 11 月 12 日 12 時「1200 午間新聞」節目，於 12 時 55 分許播出「陳其邁回防大旗美，邱議瑩“大家麥離開”打悲情牌」新聞，違反衛星廣播電視法第 27 條第 3 項第 4 款規定，依同法第 53 條第 2 款規定，處罰鍰新臺幣 20 萬元。	罰鍰 NT\$200,000
108 年	108/02/28 08:00~09:00	中天新聞台	通傳內容字第 10800114220 號 處分日期： 108/05/01	「百美超商簽約險破局 靠李佳芬“一句話”神助攻」新聞	中天新聞台 108 年 2 月 28 日 8 時 11 分「百美超商簽約險破局 靠李佳芬“一句話”神助攻」新聞，於次新聞標題「協助?盯場?直擊星國大使忙低頭回報」之相關新聞內容（以下簡稱系爭新聞），違反事實查證原則致損害公共利益，涉違反衛星廣播電視法第 27 條第 3 項第 4 款規定	罰鍰 NT\$600,000
108 年	108/03/08 14:00~16:00	中天新聞台	通傳內容字第 10800164400 號 處分日期： 108/05/09	大政治大爆卦	違規內容如下：(一)14 時 33 分 22 秒起，標題字幕出現「麻豆文旦滯銷柚農陳大哥：前年還有賣大陸去年沒」，播送以下內容（略以）：記者採訪柚農陳大哥：「我告訴你，去年我們這些農民，丟在曾文水庫裡超過 200 萬噸。」，記者：「200 萬噸？」，柚農陳大哥：「200 萬噸，對！」，記者：「那你丟多少？」，柚農郭大哥：「放在那裡讓它爛啊，在田裡啊」，記者：「多少？全部多少」，柚農郭大哥：「不好意思講啦。」，記者：「好幾萬斤？」	罰鍰 NT\$1,000,000

				好幾萬公斤？多少噸？」，記者：「200 萬噸你丟掉多少？」 (二)14 時 33 分 44 秒起，標題出現「大陸不買了 柚農陳大哥：文旦丟在水庫超過 200 噸」，播送以下內容（略以）：「我沒有丟，但是我看著真的都流淚。」，記者：「那你沒有丟怎麼辦？」，柚農陳大哥：「我要告訴這邊的市長，如果你們這樣執政的話，我告訴你，你下一次就沒有票了！我們這些農民不是傻瓜！」，記者：「200 萬噸都是心血耶，花錢種出來的耶。」，柚農陳大哥：「我告訴你，一甲的話最好的可以收到 15 萬斤。」，記者：「15 萬？」，柚農陳大哥：「對，十甲的話就是 150 萬斤了」，記者：「那 200 萬噸是幾甲？」，柚農陳大哥：「那你就算啊。」，記者：「喔，我數學不好。」，柚農陳大哥：「我跟你差不多啦，我數學也是不怎麼好，因為我年紀也老了啦。」(三)14 時 34 分 27 秒起，標題字幕出現「DPP 這樣執政 柚農要反！陳大哥：一甲 15 萬斤都沒人買」，播送以下內容（略以）：記者：「兩百萬噸耶！」柚農陳大哥：「對啦，我告訴你我都是找認識的朋友。」記者：「好，陳大哥，你進來你進來。」記者：「你有聽到，聽到心都在淌血了，他說過年 200 萬噸的文旦倒在曾文水庫啦。」(四)14 時 34 分 39 秒起，標題字幕出現「大陸不買了柚農陳大哥：文旦丟在水庫超過 200 萬噸」，播送以下內容(略以)：立委補選候選人謝龍介：「有人說沒有那麼多啊對不對。」，柚農郭大哥：「不是啦，曾文溪啦！」，記者：「喔，曾文溪啦曾文溪啦。」，謝龍介：「曾文溪沒錯	
--	--	--	--	---	--

				啊。」，記者：「200 萬噸啊！」，謝龍介：「沒有，200 萬噸的話，一噸是 1000 公斤啦，應該沒有那麼多啦。」，眾人：「沒有那麼多，200 萬斤啦。」，記者：「我們澄清，200 萬斤啦，200 萬斤。」，立委補選候選人謝龍介：「對對對。」(五)14 時 35 分 1 秒起，標題出現「DPP 這樣執政柚農要反！陳大哥：一甲 15 萬斤都沒人買」，播送以下內容(略以)：記者：「還是很多啊。」謝龍介：「對對對，很多，沒有錯，200 萬斤大概就是我們 150 個貨櫃滿滿的文旦，倒在溪邊腐爛。」(六)14 時 35 分 12 秒起，標題出現「大陸不買了 柚農陳大哥：文旦丟在水庫超過 200 萬斤」，播送以下內容(略以)：立委補選候選人謝龍介：「所以我們為什麼要急著找通路就是這樣，尤其今年白露跟中秋只差六天，前後六天，那中秋過了以後沒有人要買文旦。他們是中秋過了以後還出貨，這個可貴在這裡，他不是中秋就停了。來蔣先生你來講一下，是不是中秋過後你們還願意出貨嘛。」蔣先生：「可以給我多講一會？」記者：「可以啊，心裡有苦都可以講。」(七)14 時 48 分 23 秒起，標題出現「老百姓受夠了！農漁民的怒吼大爆卦台南開講」，採訪者：「……，就是因為過去 1、2 年的產量比較多，還有找不到通路，東西賣不出去，就像剛才陳大哥說丟多少？」陳姓柚農：「200 萬斤，丟在曾文溪溪邊。」(八)14 時 49 分 05 秒起，標題出現「大陸不買了 柚農陳大哥：文旦丟在曾文溪超過 200 萬斤」，採訪者：「因為都賣不掉？」，陳姓柚農：「去年的話都賣不掉。」，採訪者：「沒有人幫	
--	--	--	--	--	--

				你賣?自己也賣不掉?」，陳姓柚農：「我的個性是這樣，是對這些柚農抱不平啦!為什麼你們都沒辦法賣?而且這些東西去年如果送到北農去，像是三重……」，採訪者：「北農就變成是吳音寧，去也沒用。」，陳姓柚農：「沒有用，他講的才是正確的，1公斤最後賣的最差是3塊錢。」，採訪者：「1公斤是3塊錢?!」(九)14時51分47秒起，標題出現「去年麻豆文旦賠慘 柚農陳大哥：通路都沒有了」，男性圍觀者：「水災的關係所以影響到」，女性圍觀者：「因為是水災，你們媒體跟大家說柚子都泡水，所以沒有人要買」，採訪者：「就算是水災也是要有人幫忙嘛!政府要來幫忙嘛!」，女性圍觀者：「就是沒有人幫忙，今天我們才會來找謝龍介」，男性圍觀者：「我們提出申請，說要補助，但最後卻沒有補助。」，採訪者：「這不是很好笑，中央是民進黨，地方也是民進黨，立委都是民進黨的耶，都沒有人來幫你?」，男性及女性圍觀者：「沒有!」(十)14時52分48秒起，標題出現「水災影響文旦生產 柚農：補助都沒有下來」，女性圍觀者：「所以我們都要反了，都要選國民黨了」，採訪者：「我們不要這麼政治啦!但是我們總要把問題找出來」，男性圍觀者：「區公所去現場看，都水災喔，我們資料都拿去，他說不要補償啦!」，採訪者：「所以去年有水災，但是說好的補助都沒來，所以大家賣不掉就通通丟掉，……」。系爭節目播送涉及公共利益議題，經本會108年3月29日召開之108年第4次廣播電視節目廣告諮詢會議討論後，多數諮詢委員認為實際播出內	
--	--	--	--	---	--

					容具有直播、採訪及報導特性，未經事實查證，構成製播新聞違反事實查證原則致損害公共利益。本會 108 年 4 月 10 日第 850 次委員會議審議系爭節目，認同前開諮詢會議多數意見，並審認採訪者單憑受訪者個人陳述即作成報導，並未檢視去年文旦滯銷棄置 200 萬斤之陳述內容是否合理可信，亦無任何衡平採訪據以求證，即於鏡面下標，以此可證該節目於播出前之守門、內控編採制度未能有效發揮作用，致傳遞未經事實查證之農產資訊；至播出後，經行政院農業委員會等主管機關反映申訴，亦僅對補助發放乙事更正報導，而對去年文旦滯銷棄置 200 萬斤是否合理可信，仍未見滾動查證，使農民擔憂該等爭議訊息持續散播，並影響日後農產品交易秩序，損及農產品收益，進而使農民恐慌不安；除此，系爭新聞藉未經查證之混淆訊息，不當影響公眾接收正確資訊之權利，有損閱聽眾視聽權益，並已損及新聞媒體專業，影響公眾對媒體之信任，均致損害公共利益。系爭節目已違反事實查證原則致損害公共利益規定，此有系爭節日本會 108 年 4 月 10 日委員會議會議紀錄、本會 108 年 4 月 10 日新聞稿可稽。	
108 年	108/03/27 18:58~00:00	中天新聞台	通傳內容字第 10800197590 號 處分日期： 108/08/28	「NCC 開罰中天百萬民眾怒批：公器私用」相關新聞	中天新聞台 108 年 3 月 27 日「中天晚間新聞」節目，於 18 時 58 分許起播出「NCC 開罰中天百萬民眾怒批：公器私用」相關新聞，畫面左上方持續播放「報韓國瑜新聞太多」及「NCC 重罰中天百萬」標題，涉違反衛星廣播電視法第 27 條第 3 項第 4 款規定。內容如下：主播導言：「這種開罰這種打壓是鋪天蓋地	罰鍰 NT\$800,000

				的，還有這陣子不斷被藍營呼籲，千萬不要變成髒兮兮的 NCC，在今天對中天新聞開罰了 100 萬元，針對單一電視台做出了 7 種處分，也創下台灣史上的新紀錄，但這理由含糊不清，面對各方質疑他無法說清楚，而對此中天新聞也發出了 5 點聲明，表示無法認同這種違反廣電法的決議，將尋求行政救濟途徑來維護中天電視台的合法權益。」記者旁白：「NCC27 日決議以中天電視因為播送韓國瑜新聞佔比太大等理由，違反衛星廣播法合計開罰中天電視 100 萬元，並要求文到 1 個月內補實新聞總監、副總監缺額……。」記者旁白：「對新聞台做出 7 種處分，對此中天發出 5 點聲明表示不滿，聲明內容包含中天新聞是為了讓台灣人民得以過更好的生活為宗旨，第二韓國瑜市長自上任以來，一再聲明全力拚經濟，中天新聞台站在鼓勵與監督的角度，對其施政作為監督報導，第三從相關收視率調查數據得知，中天實際獲得各年齡層的民眾支持與認同，第四敬告各個媒體同業，對於有關本台相關的報導，請務必向本台進行查證，第五就今日 NCC 對本台新聞報導認定違反廣電法（實為衛廣法）一事，本台對其認事用法實無法認同，將循行政救濟途徑維護合法權益。」中天新聞片段：「有網友看到中國派出遊覽車，到機場接人，反觀台灣駐日代表處，卻無所作為……」，記者旁白：「對於關西機場搜救報導，也被裁罰 40 萬元，但事發第一時間，各台報導角度大同小異，卻只有 1 家被罰，NCC 卻毫無說法。」記者旁白：「開罰中天公平性遭到質	
--	--	--	--	---	--

					疑，對此中天將循行政途徑維護自身新聞自由。」系爭新聞播報受處分人涉己事務，對於受裁罰事由，非難查證，對裁罰具體事實應呈現更完整、正確、詳實之報導，然卻未善盡查證義務，報導內容明顯有違真實性，嚴重誤導民眾認知及判斷，不當影響視聽眾資訊接收權利，致損害公共利益，已違反衛星廣播電視法第 27 條第 3 項第 4 款規定。	
108 年	108/03/28 12:16~00:00	中天新聞台	通傳內容字第 10800264130 號 處分日期： 108/08/27	「蘇貞昌開罵 10 天後…… NCC 開罰中天 100 萬元」新聞	新聞台 108 年 3 月 28 日分別於 12 時 16 分、18 時 8 分及 19 時 5 分許起播報「蘇貞昌開罵 10 天後……NCC 開罰中天 100 萬元」、「中天新聞遭重罰百萬韓國瑜：盼委員重新思考」、「痛批 NCC 開罰百萬不公韓粉挺中天高喊加油」等新聞，畫面左上方持續播放「報韓國瑜新聞太多」及「NCC 重罰中天百萬」標題，相關新聞內容，未落實查證，與事實不符。	罰鍰 NT\$800,000
108 年	108/03/29 12:58~13:00	三立新聞台	通傳內容字第 10800277600 號 處分日期： 108/08/26	正午新聞-網路 輿情分析 花 280 萬養網軍?	播出「網路輿情分析花 280 萬 市民疑：養網軍?」、「花 280 萬 養網軍?韓國瑜回批：開玩笑」新聞（以下簡稱系爭新聞）報導內容，未落實查證。主播導言提及：「國民黨團之前不是召開記者會，直指農委會在今年編了 1450 萬元招募網軍，後來發現只是小編……網友就說了，高雄市新聞局現在也在招標，說是要做網路輿情分析，金額高達 280 萬元，這個到底是不是要找網軍呢?現在引發抨擊。」記者提及：「政府採購網上這個限制招標案，標案名稱為 108 年網路輿情分析暨整合行銷案，預算金額為 280 萬元新臺幣，公告單位名稱是高雄市政府新聞局。這	罰鍰 NT\$200,000

					標案被放上網路，網友說農委會花 1450 萬元網路宣傳農業政策及闢謠，被韓粉嘲笑 1450 網軍，現在韓國瑜是不是也花 280 萬元找網軍呢？」系爭新聞採訪內容非難查證，然卻未於播出前善盡基本查證義務，顯誤導民眾認知及判斷，不當影響視聽眾資訊接收權利，致損害公共利益，已違反衛星廣播電視法第 27 條第 3 項第 4 款規定	
108 年	108/05/06 22:04~00:00	TVBS 新聞台	通傳內容字第 10800286660 號 處分日期： 108/08/15	「毀韓放大招 羅智強爆暗黑 兵團作戰模 式」新聞報導	播出之「毀韓放大招 羅智強爆暗黑兵團作戰模式」報導（以下簡稱系爭新聞），以國民黨臺北市議員羅智強接獲網友爆料說法為主，輔以網路「暗黑兵團」網軍公司運作方式等報導內容，未明確揭示具體消息來源或媒體採訪、查證情形。系爭新聞受採訪對象發言非難查證，然卻未於播出前善盡基本查證義務，顯誤導民眾認知及判斷，有損害閱聽眾視聽權益，致損害公共利益，已違反衛星廣播電視法第 27 條第 3 項第 4 款規定。	罰鍰 NT\$200,000
109 年	108/06/24 23:38~00:00	中天新聞台	通傳內容字第 10800461000 號 處分日期： 109/02/24	新聞龍捲風	內容如下：(一)主持人戴立綱：但是你在說到 6 月 30 日活動，但現在有網友在網路上面寫到，怪怪的，居然有管區的警察到家裡來關切，問我 30 號新竹場子要帶多少人去，這是否代表一件事情，行政院現在這時候已經開始變成是東廠了，所有台灣的軍警情特都已經開始動員起來了。(二)台南市議員謝龍介：正確的，立綱，你這個消息來源，不知道誰跟你講的，正確，真的……為什麼他們會來問我說，你家誰要去，你這裡誰要去，在統計人數，你知道嗎？他們要去做資料的比對，資料比對，	罰鍰 NT\$600,000

				你知道嗎？……我現在要說為什麼他們動用了國家機器，就是說我現在了解的是……他們現在連在那邊去的人，男生幾個，女生幾個，他們都知道。……60 歲以上的幾個，20 歲到 40 歲幾個，40 歲到 60 歲幾個，他們都知道。(主持人戴立綱：連年齡層都分得出來。)……你知道嗎，場地的範圍裡面，大概只有不到六支基地台，場地那個範圍，所有的通訊公司，就是中華電信、遠傳，所有的大概六支到八支，六到八支的 MSC 的那個基地。基地台……然後它所有接受到你，服務到你，所有大哥大的訊號，全部被他們接收了。(主持人戴立綱：所以也就是說連號碼他都知道，誰擁有這個，他都知道。)他都有了，所以他知道。(三)主持人戴立綱：所以網路警察把這個部分，全部抓得清清楚楚了。(四)台南市議員謝龍介：……註冊這個號碼是男生 46 歲，註冊這支號碼是女生 58 歲，這個號碼是多少歲，他們知道有這些人來了，在這個基地範圍，當然涵蓋了原本的住戶，如果他們再做交叉分析，把原本撤掉以後，隔天第二天、第三天留下來的電話號碼，把它排除，剩下的就是除了原本住戶以外的，外地其他地方來的手機號碼，就是這一次來出席的人，所以他們現在會怕，怕怎麼會每一場來的人，重疊的只有占不到十分之一，不到二十分之一，你懂我意思嗎，就是每一場重複參加的不到 5000 人，不到 3、5000 人，其他都是台中當地的，凱道就是北部的，花蓮就是東部的，然後雲林就是南部的，真正每一場都有參加的，幾千個人而已，所以他們現	
--	--	--	--	--	--

				在幾乎掌控到，國家機器已經掌控到所有參加過韓國瑜造勢的人，是哪一些人。(主持人戴立綱：連這些人都把它算計得清清楚楚了。)(五)台南市議員謝龍介：一清二楚，這個將來打到1月11號，要打選戰的時候，以民進黨現在選情低迷，然後他這種手法，他要怎麼去操弄，你每一場都有參加，你有在做，我是不是給你查稅，要不然為什麼有的人以前挺韓國瑜，現在改挺蔡英文。是不是因為無奈，被迫要查稅，有的人要出來辦活動，有的人怎麼樣，為什麼會轉向，他用這樣查你，明天搞不好就來問一下，謝龍介你吃飽了沒有，不要這樣，掌控國家機器，如果你用這樣，你跟反送中有什麼不一樣。……你現在所有的所作所為，你比威權極權國家更骯髒、更惡劣。系爭節目內容由來賓指稱國家機器蒐集參與政治活動之民眾個人資料，並透過行政作為，影響民眾支持特定候選人政治意向，且未提出具體證據，主持人亦未進一步詢問及進行事實查證，嚴重誤導民眾因參與政治活動致通訊資料遭蒐集，造成個人資料外洩的恐慌，損及民眾對國家保障人民秘密通訊自由及隱私權不受非法侵害之信賴，致損害公共利益，已違反衛星廣播電視法第27條第3項第4款規定。	
--	--	--	--	--	--

如同前述本研究對於100年至108年間民眾申訴案例之分析，上開NCC核處案例中，也有許多「違反事實查證原則致損害公共利益」案例，同時也有違反公平原則與平衡報導的問題。例如中天新聞台於108年3月27日播出之「NCC開罰中天百萬民眾怒批：公器私用」，僅單方面呈現中天新聞台之說法。因此亦為報導未能衡平、違反公平原則之實際例子。

第十章 焦點團體座談

本研究共進行四場焦點座談，分為研析過程中的實務工作者、法律專家學者、公民團體三場，以及研析後的傳播學者之意見討論。以下根據不同場次，整理專家於座談時所提供之重要意見彙整、分類、與摘錄：

第一節 實務工作者

一、保障言論自由，普遍認為不應由政府介入管制

高強度的管制可能保障一定程度之公共利益，然卻抑制人民言論之自由，亦無助於提升我國媒體素養，本研究案歸納實務工作者看法如下：

（一）媒體作為監督政府之第四權，不應由政府介入管制：

本次座談會所邀請之學者專家，對於政府是否應就新聞內容是否符合公平原則予以檢視、介入、管制，立場均一致否定，並有指出：「當年是因為我們認為媒體很少，然後觀眾可以接到資訊有限，所以我們必須要維持這樣一個聲音存在，…今天我們都已經那麼自由了，我們更沒有什麼理由用法律去規範媒體他要選擇的價值跟立場，你有很多方法去批評他，你有很多方法去批判他，可是最後最不好的就是用國家的去規範他。」，「我們好不容易從以前那種言論審查、思想審查一路走到現在，難道我們還要走老路嗎」、「我們的媒體素養到底夠不夠？那如果在這樣的一個，不是很成熟，然後我們又要有一個很強勢的監管單位，我覺得那是很奇怪的」（資深媒體人B），「今天我們又讓政府可以認定哪一個新聞機構報導是假新聞，那沒有人可以說政府不好的事情，就新聞自由會整個失靈了啦，所以我覺得政府是不應該管制媒體報導的內容」（資深媒體人C）。

然，與會之實務工作者亦有指出新聞台有其特殊之處，是否全盤任由市場機制主導，尚有疑問。「以新聞台，無線台或是新聞台劃歸為一個特定的區，那新聞台的申請其實有很多複雜的許可的時候，它畢竟也是一個公共財，那這個時候如果說NCC都完全不能管好像也說不過去」。（資深媒體人C）

(二) 媒體應有選擇立場的權利，由自律或是觀眾監督方式，或許能更即時且更有效達到監督：

其中，更有實務工作者進一步指出，媒體應有選擇其立場的權利：「媒體很多的事其實有刑法、有民法、有各種法律在規範…我個人是比較傾向是說靠所有的媒體自律跟很多媒體相互之間的監督跟觀眾的監督，因為現在的回饋很快，你有錯字一個，標點錯記一個什麼，這個不要三分鐘網路上反擊就來了。…，我想媒體應該有這個權利去選擇他的立場，當你這個環境是一個傾斜的時候，你刻意要維持一個天平的平衡的時候，他也會是斜的。…當然○○、○○集團他選擇這樣的立場的時候他得到這個社會給他的評價，然後，他得到這個呃他的人才流失，他得到了很多事情的，廣告我們現在不曉得啦，他得到他的收視率這是事實，可是對他品牌的公信力可能就是受到很大的傷害，我想這是他付出的代價這樣。」(資深媒體人 A)

二、 對於如何權衡公平原則與新聞自由之界線，與會實務工作者建議規管層面均有不同

(一) 最消極者有認為主管機關的角色應在於公開所蒐集到的資訊，並協助民眾了解救濟管道。

「建議 NCC 要做一件事情，設一個專區某某電視台譬如說東森電視台、民視、華視哪一些電視台，哪一則訊息放在那邊，然後把裁罰的理由、原因全部寫在那邊，這也是一個很好的媒體識讀教育，大家都可以知道說，看到，你看他違反了什麼法…媒體裡面他曾經違反民法、刑法被人家告了，全部把它匯集放在這個專區裡面，我覺得這是一個很好的方式」，「你 NCC 應該是站在那個角度，然後民眾有什麼樣的權利，你可以做什麼樣的救濟，你應該讓民眾知道啊。你去協助他，而不是說好，我就直接當一個仲裁者講說你東森不行，你民視不行，那你什麼 TVBS 要罰錢」(資深媒體人 B)

(二) 居次者則認為，除了結構上就媒體資金來源作控管外，或許應要求媒體內部設立相關自律單位。

「我們一直說結構性的管制，…，包括它的資金來源，它是不是要接受一定程度的控管」，「那我們又不要政府立法，NCC 又不能管太多，那這時候怎麼辦？所以我想所以才會有事實查核中心這樣的單位出現，就是他，但是我覺得是不是 NCC 的結構性管制，包括說他是不是要去強烈地要求新聞媒體內部要有事實查核的機制，譬如說現在的媒體沒有任何一家媒體裡

面有事實查核的單位嘛」(資深媒體人C)

(三) 最積極者則認為應作為換照、審照之要求，以規範特定媒體。

「要規範○○或特定媒體，其實就是在審照上，因為審照換照的時候你都有規劃，例如這個台的内容規劃台型…如果是針對特定媒體的一些情況，在審照上面應該更加得要求及落實。」(資深媒體人A)

三、 對於選舉期間，選舉相關議題之新聞報導內容是否應賦予更嚴格之管制，與會實務工作者之意見亦有分歧

(一) 選舉期間為維護民主制度健全應予以較高強度之管制

近年來國際間就外國勢力透過金錢操弄報導內容，影響選舉之情形實層出不窮，因此有實務工作者指出，選舉期間為維護國家民主之健全，基於媒體中立性、客觀性之要求，自應為更高強度之管制，並舉例說明：

「我以前待過的那個媒體裡面，曾經有一家電視台他就會直接去找國台辦啊，中國的國台辦說我們來做一個業配啊，現在業配不止是台灣，連中國的國台辦在台灣都有業配，他可以有想很多種方法，譬如去做什麼城市相對論啊，對不對？高雄對青島啊，哪裡對哪裡啊，他用那種方式來對立啊，然後那個錢是誰出的啊，中國國台辦啊，他就出錢啊，很多地方的台辦，還會自己去找那個錢來做啊，坦白說是這樣子。如果沒有這樣的在選舉期間的話太容易，我覺得那個最基本的民主的防衛機制我個人覺得還是要有…」(資深媒體人B)。

(二) 報導特定政治人物屬於價值選擇問題，選罷法規定並不合理

但亦有實務工作者指出選罷法的規定並不合理，倘若新聞報導內容符合主管機關所規定之查核標準，那報導特定政治人物是屬於選擇跟價值的問題，也許媒體選擇的立場未必公平，仍不應以媒體所選擇表彰的價值作為處罰的依據。並舉例說明：「我也不贊同說『因為報○○○很多而被罰』，因為報○○○很多這件事情，是一個選擇跟價值的問題，○○○的新聞有很誇張的，有無厘頭的，有莫名其妙的，當然也有沒有脫離事實的，那當然這些東西是一個媒體我認為他是有權利選擇這個事情，至於收視率為什麼這麼好那就要看觀眾的智慧去判斷」(資深媒體人A)。

四、對於公平原則實務操作上的難處以及建議

(一) 主管機關取締能量有限，是否裁罰可能取決於主管機關價值選擇。

「因為我們的能量沒辦法真的公平的發動去查每一個候選人的每一個言論這樣，…譬如說性別議題我們發動了大量的查核，因為我們看到就是有某一個陣營，他就是大規模地在製造謠言，它是很有組織性地在製造謠言，可是另一個陣營他就沒有那樣的財力或人力來反擊謠言的時候，那我們就覺得，那我們這個時候就去幫這個比較支持同性婚姻這樣的團體來做很多事實查核是公平的，我覺得那個公平就確實也是像剛剛我們說到武器對等的問題，就是我們要站在哪一個角度」(資深媒體人C)。

(二) 檢視新聞是否平衡報導，若採取量的標準容易規避，倘若涉及價值選擇則將難以明確界定。

實務工作者認為平衡報導倘若僅以報導的「量」去做檢視，有其明顯缺失，「公平有質跟量的問題，但是我們又不希望它介入質因為那就牽涉到內容，所以我想 NCC 才會用量化來統計。可是就是量化來統計，要到離譜什麼程度 NCC 才要處罰，這也是一個要思考的點，因為我們如果以之前 NCC 公布來看真的沒有一家會像○○是這樣五十五十的啦，這種五十五十說實話，真的也很難操作。(P. 25 第 15 行以下)」，「在這樣的量的統計上，他雖然也是報導，可是他的取向正負可是會有完全不一樣的效果」(資深媒體人C)。

因此，有認為應考量受報導雙方是否武器平等的問題，然質的統計涉及價值考量難有明確的標準：「第一個當然就是我會考慮到說，我們一直在談到公不公平啦吼，有時候我們要打架也要看雙方的實力有差別，所以我會看武器到底對不對等這件事情。」，「我們平衡報導這樣的只是一個所謂看起來表面上的，好，我給你，你有說話，他也有說話，這個公平嗎？我覺得一點都不公平。」(資深媒體人B)；「不過這當然這個平衡也涉及到質跟量的問題，那我們採行的平衡當然不是說你訪 A 十秒你訪 B 就要十秒，其實沒有，因為這個中間其實就是考慮到武器對等問題，比較弱勢，比較沒有發言權的，我們可能會給他一分鐘，那官員或者是比較有權力講話的可能就只給他二十秒講話這樣，那這也是某一種平衡了，我覺得那個公平的原則其實好像很難一刀二分說就是五十五十或是什麼，而是他是一個有各種判斷跟選擇在裡面的，那至少就是凡批評的人我們都希望有回應這樣，有一個說法」(資深媒體人C)

與會專家並有補充，賦予記者平衡報導、事實查核的責任下可能會導致義務衝突，「…你媒體認為的平衡報導其實是官員的惡意欺騙，因為他官員都知道你要平衡報導嘛，然後如果媒體記者他也沒辦法去分辨說官員

講得到底是真的還是假的，這就是另外一種暴力。」(資深媒體人B)；「當我們用他報導來說官員的立場前後不一致的時候，反而記者這個時候要幫官員說話，因為他怕他的報導會被批評為假新聞，所以他反而要幫官員圓謊，或者是他也怕他以後，他如果公開說這個官員前後說詞不一，是官員的問題，他也怕他以後沒辦法在那個線上跑，所以他就反而在這種時候記者跟那個前後說詞不一的官員就連成一條線，…」(資深媒體人C)

(三) 公平原則的訂定可能與媒體行業的特性相悖

「…不管我們花再多的時間查證、再多的時間報導，對觀眾在媒體上所再呈現出來的部分，它與原本的只會是事實的一部份，那部份事實它就不等於事實」，「在我們有限的處理時間跟有限的處理，真的很難讓每一個人去講他想講的話這樣子。那這樣是不是就構成所謂的不公平不公正原則？這種所謂的形式上的公平跟公正的原則，作為一個政府處分的依據的話，我想這是需要討論一下。」，「事實上真的實際操作了之後，他不可能公平，我們永遠都會看到很特殊的候選人，他占的篇幅就會多一點」，「我很難在指控的第一時間找到回應，被指控的一方就是不回應這樣我不就是立刻觸犯了法律。這就是我在新聞實務操作上的難處，這個公平原則定下去之後會讓我覺得說，我新聞該呈現的沒有。」(資深媒體人A)

(四) 其他與會實務工作者的建議

1. 主管機關或許能以溝通代替干預。
2. 主管機關應強化事實查核清楚後之「更正機制」。
3. 重大公共議題上，應於單則新聞內就有平衡報導。

五、小結

- (一) 實務工作者雖咸認媒體有一定的社會義務，但對於是否應以公平原則作為更正機制，則多採對政府公權力應限縮而不該過度介入新聞自由之見解。
- (二) 要督促媒體為公正報導，可以考慮以其他方式為之，公平原則殺傷力過大且效果有限容易被規避。
- (三) 就社會重大議題部分，則應有公平原則之適用。

第二節 學者專家（法律與傳播）

一、公平原則所要保護之法益及其內涵

與會專家學者對於公平原則的想像大致相同，有學者認為公平原則要保護的法益應為「閱聽人他應該要知道客觀真實的這個資訊的內容」、「選舉的公平或者是公正」等公共利益（法律學者 A）；亦有學者認為公平原則所要保護者為資訊自由、均衡、充沛流通的自由，亦即言論自由市場之多樣性，而為言論自由保障之範圍（法律學者 B、B3）。

與會學者專家並具體指出，針對我國媒體之現況，公平原則應仿效美國包括重大消息應予報導之內涵以及呈現對立觀點之內涵。並針對我國媒體現況以及美國實施公平原則所遇到之困難舉例說明：「其實在台灣我覺得最可惡的是不報導。有時候重要消息不報導或者是事後隱匿吼，譬如說某媒體把六四的都拿掉吼，這個我覺得其實更可惡的。如果是我，而且公平原則在美國那時候實施的時候，最常受到的抨擊就是會引發寒蟬效應。因為如果我今天報導一個爭議問題，你說另外一邊你要報導，那我乾脆都不報了，會造成言論的減少，那我的想法是如果我們有第一個子原則要求說它重要的消息一定要報導的話，那麼這個部份媒體就沒有，因為你如果說你怕爭議都不報導，你也是違反公平原則，所以我覺得這兩個一定要把它當成是一個配套」（法律學者 B）

二、更正回覆權跟公平原則為部分重疊之關係

本次與會學者認為更正回覆權與公平原則為部分重疊的關係者，並提出一般公益案件有難以認定利害關係人，而無法依廣播電視法（下稱廣電法）第 23 條救濟之情形：「我覺得它有一部份會重疊。那有一部份是沒辦法更正權跟答辯權處理…人家特別指出來就是說這個跟保護一般的名譽的情況是不太一樣的，雖然這個我也同意，但是我也不完全同意啊。那原因就在於說如果你看衛廣法的上面的那些更正答辯權的規定，在特定的情況之下，你可能沒辦法說誰要來申請更正或者是誰要來答辯，如果你保護的是一般公益的情況之下可能沒辦法。因為它的處理是在衛廣法之下呢，它是有一個就是利害關係人跟這個認定，那譬如說你如果是一般性這種，那到底利害關係人是誰？這個我覺得就會比較有一點點難度去認定。那再來就是說更正的部分、答辯或者是什麼這個規定呢，其實還有一些是譬如說你可能要有名譽或者是什麼隱私被影響，那這個我覺得也不是在現在我們一般認為說公平原則涉及到的案子裡面可以去處理的。但是有一些我覺得當然是可以的」（法律學者 A）

學者並指出廣電法第 23 條、第 24 條規定可能是來自於不同的法源，「就像剛剛兩位學者提到的，它跟廣播電視法規的更正權、答辯權其實可能還是有一點不太一樣，因為後面兩個按照我們的法律規定還是要有一個很明確的一個被害人或者是利害關係人嘛。那我後來去查了一下這兩條的來源，廣電法第 23 條它是把出版法 15 條抄過來的。那出版法 15 條是抄日本大政年間 1925 年的出版法，那日本那時候的理解純粹就是因為很民法上的想法，你侵害到我的名譽、誹謗、妨害名譽，你要給我更正的機會。所以這個東西顯然跟公平原則是兩回事。但是廣電法的 24 條就比較奇特，很有可能是 B2 提到的那個人身評論規則的台灣版，很有可能。只是我們做了一個比較限定是要致損害其權益。我猜會有這個規定的原因是因為跟 23 條去對稱」（法律學者 C）

三、對於如何權衡公平原則與新聞自由之界線，學者建議主管機關或許可以提供資訊、行政指導等軟性手段，間接促進媒體自律；或應仿效自律委員會的方式，由客觀公正之第三人去做認定，避免直接介入以及強制手段

有學者認為，基於促進媒體自律機能發揮的立場，公平原則的規範效力應該限於資訊揭露，使主控權回歸到閱聽人手上，並舉例說明美國法上雖然將公平原則列為換照的評估基準，且理論上可以撤照，但歷史上卻並無相關案例之情形：「以美國法來說理論上是可以撤照的，但是它的撤照不是說你一個 case 出來你的報導不公平我就撤。他其實是把它列為你下一次換照的時候，如果發現你的這一個 fairness complaints, sustain 的很多，可以列為一個 criteria，理論上是可以的撤照，在換照的程序作為評估基準，但是歷史上一個 Case 都沒有，一個 Case 都沒有，所以更不用講說所謂的，那如果你是用 civil penalty 可能一樣問題也很大，他們也沒有 civil penalty，但是在台灣大家就想說行政法等等的，但是這個部份其實在美國的想法是沒有的。」「…我自己是主張就是資訊揭露就好了啦，讓大家知道說這個電台就是這樣。所以我對於 NCC 今年公布去年的選舉觀察結果，我基本上是支持的，」「我會覺得這個資訊釋放出去以後，確實我會覺得就是對○○造成的一定程度的壓力，有些壓力甚至也是來自於他們內部的記者的離職之後的一些爆料等等。所以這就是我說的這個軟性的手法不是完全不能達成目的，那只是它效果可能沒那麼明快，但是有時候這就是我們要去跟另外一個法益權衡的一個折中啦。所以我會覺得面對這樣的電視台，我們就是把這樣的資訊提供出來。」「換照的參考我覺得是可以，但是你要以它為單一因素 revoke 我是覺得很難也很危險，因為這個很容易變成政府的一個偏好的一個選擇，我不希望在這裡有任何這樣的一個執法公正性的一個顧慮。」（法律學者 B）

有學者則補充可以參考日本目前公平原則處理的情形，以行政指導等消極自

律或是間接自律的方式，來權衡兩者的界線：「日本雖然是很明確的把公平原則寫在法律裡面，而且它還做了定義。那它有法效果，那它法效果的話，以現在法律規範來講是最多可以停照、停播三個月，那如果是無線廣播電視的話，它甚至可以把你的那個電波的執照廢止掉。但是實際上學術界都認為這個法律是倫理的規定而已」，「原則上它目前只認為說在投票日大概前一週密集的播放特定候選人或者只處理特定的議題的話，那只有在那種情況下它就認定是違反公平原則，也就是說它的公平原則認定很嚴格，而且它也不會立刻去停播或者是撤照，它就是注意、警告然後公布這個事實，讓全國人民譴責它」（法律學者C）

然亦有學者認為，管制效力的放鬆雖然能弱化對於編輯權的影響，但仍然是一個對於編輯自由直接的影響，即便是資訊提供，倘若所提供資訊具評論性，仍屬於影響名譽之處分，可能導致寒蟬效應的問題。且，任何政府的管制一旦牽涉到價值觀（viewpoint）的選擇，管制機關都會承受很大的壓力以及傷害：「譬如說明顯的從我們現在有的言論自由的理論編輯權，這就會是一個很直接的限制，那只是說我覺得用管制的效力的放鬆，來去弱化對於編輯權的影響，但是它還是一個對於編輯自由的影響，這個可能我們不能夠忘記，所以它本質上還是。那至於說寒蟬效應是不是一定就是說用重要事件一定要報導這一件事情就可以解決，這個我也有一點點的懷疑。因為要看怎麼報，我 cover 一個事件我有很多不同的報導的方式，所以我也可以報導人，但是我後面就不要再做很深入的評論或者是深度的報導，這個是一種方式。那當然反過來也有可能。那寒蟬效應是不是會存在在對於後續的那一種深入報導或者是追蹤報導上面，我其實有一點點懷疑。」，「比較鬆的管制的效力，可能會比較好，這個我當然也贊成，那問題是第一個現行的狀況會是這樣，現行是行政處罰還附帶撤照的威脅對不對，這是兩個。第二個即使是單純資訊的提供，我覺得可能還要再分一下。譬如說我提供你的是說我統計出來的時間這個是一種，我提供你說某一台報導某一個候選人，在它的總時數裡面占 60%，這是一種。那我提供你另外一個譬如說裁罰或者是認定違規的結果的統計，這個是另外一種。…，這種提供就是帶有評價性的提供，這個時候就我覺得效果會跟單純提供事實是不一樣的，那這個我覺得你也不能說它沒有去裁罰性，沒有這個寒蟬效應，沒有這一個（按：影響名譽之處分）」。（法律學者A）

亦有學者主張，原則上其並不贊同政府介入媒體。若真的要介入的話，考量到行政機關本質上並無獨立性，主管機關設立相關準則後，由公正客觀的第三人為是否違反公平原則的認定，仿效一個由客觀第三人組成的委員會形式，相較於政府直接將手伸入媒體中，各為妥適：「如果我們就這個仿各國的例子，我們把文字把它模糊化，但是強化它的處理程序，也就是說現在只要有人檢舉，那譬如說你們一定要公平對待什麼不同候選人，那現在有人檢舉你沒有公平對待，那基本上行政機關就把這樣子的一個檢舉，應該送自律委員會，我的意思是說，只要用這種像美國這樣子比較，我想要不要用空泛，就是比較形式上的文字，但是不

要由行政機關來認定，就進到自律委員會，然後從自律委員會裡面去處理，說不定這樣子我就不會覺得立法，我指的是立法直接裁罰，就是由政府來裁罰，這是我想避免的。但如果進到自律委員會，你也沒辦法裁罰，自律委員會也可以不處理」，「如果要規範，我覺得現在 NCC 有些做法就是，我常常講用○○○老師的話就是臂距之遙，一隻手臂的距離，你政府手伸出來，就表示我要管，但是不要把它伸到媒體裡面去，有一個客觀公正的第三者來嫁接，其實現在 NCC 有很多的像譬如說廣告與節目什麼什麼製播什麼審議委員會，我覺得那個嫁接還算不錯。」（傳播學者 A）；「因為每一次的那一個案例它其實很不一樣，我們大概可以看到說，新聞自由到底有沒有超過那個新聞自由的那個界限很模糊。所以假如說是依照每一次民眾檢舉的案例，再來進一步做裁判的話，會不會比起我們在最前面列出所有的什麼樣是不公平，什麼樣是不公正，什麼樣是不客觀的這樣的一個方式，會來得比較好？也就是剛剛可能傳播學者 A 講得就是說，文字模糊的處理，然後後來的這個東西可能，可以是由誰來做評定？包括說可能社會的公平公正人士所組成的某一種委員會，然後來評定這樣子的新聞，或者是這樣子的案例是不是已經違反了公平原則？那這樣的狀況會不會比較不會造成像前一陣子這樣的事件，就是說○○○他會不斷地去陳述說這樣是侵犯他們的新聞自由這樣的問題」，「如果把民間社會的或是公民團體或者說一般的民眾也拉進到這一個，某一個外圍的體系，我的意思是說如果可以把公平原則做某些指標，然後或者是說在重大的事件或是議題出現的時候，會有一個第三方的網站來鼓勵或者是說讓民眾會針對這些事件做監督或者是檢舉，那透過某些指標或是這樣的方式，它有可能更容易地讓這第三方的單位做，我的想法是怎麼把公民團體拉進去？那可能針對重大的環境的議題，根據我們可能是婚姻平權的議題，然後在那一個第三方的網站上面」，「然後他們可以根據所謂公平原則的可能幾大指標，公正、公平、多樣、客觀或者是說有沒有偏頗，或者是仇恨言論，然後針對這幾個大的原則來監督或者是來檢舉，就是說，讓這個東西可能變成是一個就是我們政府，我們不涉進去，但是有一個民間的團體來，共同的團體來做這個事情，然後讓這個東西可以上軌道，然後可以即時地減損某些，因為我覺得現在的一個很大的問題是說，當我們一直在談論擔心它會侵害到新聞自由或是言論自由的同時，但是它同時也對公共利益造成很大的損害，但通常已經造成很大的損害的時候」，「那或許我們可以再看到上次脫歐的事情，或者是說像美國的選舉這樣的狀況，其實很大一部份就是說在即時性的那個狀態裡面，沒有很快地提供符合公共利益的正確的訊息，那到後面來，再來看這些事情你就會發現說他其實沒有即時地，我說一般的民眾，沒辦法即時地看到這個。所以我在想說這樣子的體制是可能的嗎？就是第三方的這樣的監督的機制」（傳播學者 B）

四、公平原則適用的範圍是否包含評論性節目，學者間見解略有不同。

有學者主張公平原則的規範範圍應回應其所保全之法益以及憲法上之基礎，緊扣「政治性的評論以及報導」：「我的想法是因為我是把民主原則拉進來，所以確實必須是政治性的這一個傳播的節目才會算，所以像那種民生的議題，我的想法是這個當然你說今天用某一個產品，你去報導某一個產品有什麼樣的功能等等的，你說沒有報導另外一個相應的，我覺得這個部份不是 fairness doctrine 要管的，這個部份自由市場自己會去處理啦。你如果連這個都納入的話，會讓這一個公平原則成為商業市場打擊對手的武器。」，「你說像政論的部份要不要？這個地方又牽涉到的就是你心目中我們心目中所謂的 free speech 那個 diversity，到底是那個重點是在 internal 還是 external，我的立場一直都是 internal，所以我覺得當然要涵蓋那一些談話的等等的，那個也希望這個能夠有一定的…比方說像談話性節目我覺得你當然不能夠只有請一邊，你一定要呈現，不能夠全部的來賓都是一字排開都是同一個顏色等等的。」（法律學者 B）

然亦有學者認為，新聞訪談節目（如 Fox News 中 Sean Hannity、Tucker Carlson）中評論部分，是否屬於公平原則適用的範圍，與衛廣法第 27 條之關係為何，尚有疑問：「那當然也是會是在做對照參考的時候要注意的，就是 Hannity 跟 Tucker 的節目到底在屬性上我們會認為是什麼，因為尤其是你們如果要對照的是，比如說像衛廣法的這種，當然它就是說製播新聞及評論，看起來比較廣，這兩個無論如何都會掉到評論的結果，製播新聞也沒關係，但適不適合在評論的時候還是說我只能一面，我不能只有一面，我要多面，這個我就會稍微有一點點」（法律學者 A）；學者 B3 並補充日本是將製播新聞與評論節目區別開來，但日本國情與我國不同，自律機制與社會約束力不同，似乎不能於我國適用。

五、且與會學者普遍認為選舉相關的報導其公平原則的要求應高於一般公共議題

與會學者有認為與選舉相關的報導理論上其公平原則的要求應高於一般公共議題（法律學者 A、傳播學者 A），並有學者指出比較法上，日本對於公職人員選擇法的規定確實更為嚴密（法律學者 C）；但認為此部分實踐上有其困難之處（法律學者 A）。

有學者則具體指出公平原則對於與一般公共議題有關之報導，應使多方意見能公平地出現聲音，甚至是讓對立的一方回應，亦即應追求「公正性」的要求，並表示就一般公共議題的報導中嚴格要求平衡有其困難之處；然就與選舉有關的報導，則應將對立的角色或意見，更細緻化地呈現，例如要求時間、聲次（Soundbite）乃至於呈現影像的平等、平衡：「我覺得非選舉大概在公正的概念上，會比較重要，就是說他如果公共議題，你應該讓不同意見的雙方或多方同時

呈現，我覺得那個是公正，可是你真的要不要去算他呈現是算秒數、不算秒數，那些屬於選舉的，那個叫什麼？平等跟平衡，我覺得那個是比較需要是選舉那一邊，我覺得在一般的公共議題，你就是讓它都公平地出現聲音，那當然相對我在報導上，這是這一個團體你選出來的一個 agenda，我當然報導他會比較多，可是在選舉上就沒有誰挑議題，因為即便你今天韓國瑜給他，他丟出這個議題，你回應的我覺得那個是公正，那是一個基礎，可是那個秒數、時間，聲次怎麼使用啦，那個我覺得選舉要更細緻，我覺得公共議題，非選舉我覺得，我比較在意的就是公正，讓各種不同的主張都可以同時有被報，就是利害關係人都應該有去被報導。」，「今天我開記者會，我是主張綠能的，我為主長一點，我讓只要反對的都有回應就好了，你如果去計較說這是我的記者會現場，我報導一分鐘，我怎麼可能讓人回應一分鐘」，「我新聞當然以現場為主，你用現場來挑戰我平衡，除非我說的那個是選舉，要不然我覺得真的公共議題很難」（傳播學者 A）

六、其他與會學者其他建議

- （一） 自律規範應納入更多的憲法新聞自由、言論自由保護觀點。
- （二） 主管機關於訂定管制規範時究竟應審慎思考應從結構還是內容去做限制。
- （三） 主管機關目前在企業結合時以附加附款限制財團設立新聞台之限制，可能與追求多元的言論自由市場的目的不符。
- （四） 涉己新聞應該要予以揭露。
- （五） 程序上建議：
 - 1. 應該使當事人到場陳述理由。（傳播學者 A）
 - 2. 應確保做成認定的委員會之客觀、公正性，除邀及傳播、法律之專家學者外，應可納入不同類型關心媒體的公民團體，並於組織辦法內規定就不同類別的委員人選應有幾人，每次會議均以隨機、抽籤的方式避免由特定族群把持，或淪為他人操控，並可參考節目審議委員會之相關規定。（傳播學者 A）
 - 3. 主管機關作成任何處分，程序上應更為公開、透明，包含參與決策委員身分之確定。
 - 4. 除了例行性的算時間、算畫面，也可以處理偏態的電視台，同時解決主管機關處理能量不足的問題：「因為偏態的原因在於，如果我現在入法，不是有平衡平等那些，就表示他是最有疑慮的，再來處理這一些就好，不要每次都是處理所有的媒體，你算都算不完嘛，所以第一個階段如果

要立法，那當然那些時間秒數都會有，那我每一個月時間秒數出來嘛，那出來之後我就處理這個偏態，所謂的處理是說我 NCC 也可以是一個證據證明，我就把這個送到那個委員會我每個月。對，你們去，我也可以做一個檢舉，就是我的主管機關基於職責，我每個月計算出來的客觀的事實，那因為它跟我的立法平等、平衡和公正有疑慮，我 NCC 也可以是一個檢舉者，我就把它送到委員會去，那你委員去解釋，人家都是 20 到 25 分鐘，這一台 40 分鐘，這一台 5 分鐘，你們去解釋該不該罰？有沒有違反法律規範？由你們決定，就還是避開了行政機關的介入，但是行政機關絕對可以檢舉啊」(傳播學者 A)

七、小結

- (一) 公平原則除積極表示正反意見外，亦應處理消極不表態之問題。
- (二) 公平原則與更正回覆權間有重疊關係。
- (三) 政府應以軟性方式實踐公平原則。
- (四) 就選舉報導而言，公平原則應有更多適用空間。

第三節 公民團體

一、我國常見新聞違反公平原則的情形

- (一) 與會者提及於報導內容有**嚴重對立性**時，例如**勞資糾紛**，囿於資金來源，媒體報導不可能得罪其廣告主，弱勢的一方幾無任何公平曝光的可能，並有舉例說明：「有記者私下來就跟我們的人員抱歉說，他有去寫了報導，但是是他們的上級，總編輯沒有把他報導出來」，「他們是固定就有廣告量給這些媒體的，而且呢在這兩家○○公司，他們的公關人員都會看每天的新聞，包括報紙，包括那個電視媒體，當他發現，當這家公司的公關人員發現說，這家媒體報導了跟他公司不好的言論的時候呢，他們反過來就會去看這個媒體是不是公司是有包廣告的？有的話一通電話就過去了，而且很有效。」(公民團體 A)；「公司花在這些公關媒體的預算大概是跟工會來說應該是天差地遠。所以後來我們就有聽這個公關公司的事後，就是當時他就有跟我們工會透露說，那現在工會這邊還有一點預算，那我可以讓你登這個電視的這個跑馬燈等等，但是問題是○○公司就說，不管工會那個時候登多少跑馬燈，它就用 1.7 倍把他買回

來，所以，後來這個跑馬燈也沒登」(公民團體 B)

- (二) 與會者並補充，對於前述事件有些媒體於報導、評論時甚至帶有強烈的立場，形式上新聞報導、評論似乎有達到對立呈現，然實質上卻沒有，並舉例說明如下：「…有一些那種政論節目找我們的時候，我們很樂意就上，…認為說這是我們爭取曝光的這個機會來了。後來以我的經驗我們發現，那根本是被設局，甚至是被屠宰，我講得用屠宰，因為人家已經角色扮演都設定好了。…(按：談話性節目主持人)他就不只是帶風向，而且直接，因為他有時候講話不是很激動嗎？他直接用罵的，只是沒有那個髒話而已，他就是直接用指責的，然後呢，只要那個○○○一帶動，旁邊的那些名嘴馬上聯合就下去了，就開始圍攻，那這是我自己的慘痛經驗。」(公民團體 A)；「當時我在現場很驚訝的東西是，…很多也是新聞台的媒體記者，那他就直接當眾就是會直接怒罵工會，就是說你憑什麼，就是他邊播報然後邊罵工會，就是你憑什麼現在發動罷工啊，然後我就覺得說現場會讓我感覺到說，那種你究竟是這個獨立的媒體還是又有點球員兼裁判這種感覺。…那他的問題很多就我們看起來就很像，他或許從消費者或是從資方的利益出發，然後這個其實對於工會來說，也沒有什麼好，也不太能夠申訴或什麼的…」，「我們會碰到一個困難就是說，因為我們希望有曝光度，但是這個曝光可能是被圍剿的狀況，那對弱勢團體來說，就乾脆直接選擇就不去了，那但是他們也會反過來跟我們說，你不去你這樣反而我們沒辦法平衡報導啊，就是有邀你就不錯了」(公民團體 B)

- (三) 有與會者認為主要可以分為三個類型：

1. **政治性新聞**，包含意識形態、歷史詮釋方面，有事實查核及缺少內部多元性的問題，舉例說明如下：「像之前三立被罰，三立被罰那是因為他直接被人家講說，他那個用國共上海的槍斃，就是國民黨槍斃共產黨的那個照片挪到 228…，然後他就後來就他們才出來道歉啊，其實夜間打權也有類似的問題，它有一些照片也是不對，可是檢舉的人不會檢舉」，「在現在這個藍綠對抗的這種，就是整個歷史論述權的這個戰爭搬到電視台的第一線，你能夠想像一天到晚看○○的，一天到晚看△△的人，他們之間是沒有對話基礎的」；
2. **勞資新聞**，牽涉到話語權、媒體近用以及媒體聲量的問題；
3. 最後就**社會案件、醫療糾紛新聞**，亦有事實查核與公平原則的問題，舉例說明如下：「最近有一個什麼婦產科的那個什麼子宮破裂，還有車禍，我們昨天在 NCC 幾個案子裡面，就是說車禍到底是怎麼樣？就是說記者非常地先入為主都講看圖說故事，這個就是卡車撞了人啊，其實原來不是，原來是那個人從橋上掉下來，至於為什麼會掉下來？也可能是自殺

或什麼，不知道，然後掉下來之後，然後卡車突然天上掉一個人，他剎車不及，他就碾過去了，可是這個刑責跟他撞人的刑責是不一樣的。那可是記者他可能是在，這個應該是牽涉到求證，可是這個其實也可以是，也跟公平原則有關，就是其實你要聽不同造的說法。」（公民團體 C）

- （四）另外亦有與會者直接指出，我國最大的問題在於平衡；而新聞節目與談話性節目中，最大議題挑戰又屬**政治與選舉新聞**。其他像是多元族群，弱勢族群部分比較麻煩的是網路帶風向的效應（公民團體 D）。

二、對於我國現行媒體自律機制的看法及建議

有與會者認為現行的自律機制確實有形成一定的同儕壓力，並舉例說明：「在這個機制裡面，它是個集體自律，它沒有裁罰效果，但是它已經累積了十多年來，他有同儕的壓力」，「譬如說之前我們處理過的，前兩年最大的議題就是『○○○○』這個案子…當天晚上我們就發動媒改，就是訴求公眾輿論給○○壓力。第一個就是說他違反他自己，○○自己的內部自律原則，他沒有進入到平衡報導，他就讓當事人上節目，就是被告的這個人上節目喊冤，就失去平衡了嘛。然後媒體就被利用這樣子。那後來就是發動之後，也有媒體跟進在做報導，果然就是引起非常多人就打電話去○○抗議，然後有人去 NCC 檢舉。…結果果然讓 NCC 就後來在開委員會的時候，就裁罰了○○，他們罰錢。那當然這個就是一個最直接的就是說裁罰效力，就是說不會只有，雖然我們○○○○集體自律沒有實際裁罰效果，但是我看起來是最具有相對是 POWERFUL 的一個集體自律的平台，那我們可以借力使力去影響 NCC，他要能夠對這樣的事情他要去重視。」（公民團體 D）；甚至認為**自律機制可能帶來規制新媒體的效應**：「他們編審現在最大的壓力是他所提到的很多被申訴的意見，都是針對網路小編、網路即時報導，不是這些跟我們真的在開會的新聞部，所以他帶來了另外一個效應是說，我們現在法令都沒辦法規管到網路即時的新聞，包括這些小編、社群媒體、自媒體，所以反而在這個機制裡面，它創造了一個空間，就是它可以盤轉或是施壓。」（公民團體 D）。

但也有與會者較悲觀的認為媒體受限於財務來源，就特定議題上不可能單純以自律機制解決違反公平原則之情形：「媒體他們不能自律？原因是因為他們的財務被這些資方或者被這些財團所控制住了，那這個問題怎麼解？如果這個問題不去解決，我相信光是訂這些規定、法條可能是無法解決實際的真正狀況。」（公民團體 A）。並有補充認為自律機制與法律的規管或許應平行適用，在自律不足之處以法律作為其底線（公民團體 C）。

三、更正回覆權與公平原則之關係

除了前面所提到利害關係人要件的限制以外，本次座談會與會者也認為我國現行更正權、回覆權的規定，並沒有辦法讓牽涉到公共議題相關權利的人都能自由使用此權利：「在使用上我覺得並不是所有牽涉到公平原則的這些相關權利的人或是相關權利的部份，他們都能夠很自由的或是都能夠很容易地去使用這個更正權跟回覆權」（公民團體 C）；尤其，此時新聞報導的特性可能使相關權利人所受之損害非常巨大：「也就是說這個其實是一個非常困難的程序，可是媒體在犯規的狀況，如果他沒有一個很好的那種自我覺察或是他在工作的這種倫理跟訓練上，如果沒有很好的話，他其實是每個小時都在犯這種錯，所以他那個在比例上其實是差距非常大，就是說，他有不恰當跟別人要用更正權跟回覆權去行使在他身上的那個比例，那個差距是非常大的，就是說其實是明顯不對等的。」（公民團體 C）；甚至很多公民團體並不了解、熟悉有相關權利得主張（公民團體 A）。

甚至，與會者並指出曾經有濫用回覆權的相關情形，舉例說明：「去年年初因為那個○○公投案，就○○他們下了很多廣告。就過去投訴很多是廣告，但是現在不是，它是公投的新聞報導，那特別他們在性平新聞這個部份，一直在引用 103 年跟 101 年、102 年之間那個錯誤的那一些訊息，假訊息，然後變成新聞報導。那我的確有看到○○，好像還不知道是哪一台，他們有做過這樣的報導，用的是錯誤的資訊，然後是○○他們提供的內容，然後直接，然後另外就是在○○大遊行的當天，他們為了做平衡報導，他們居然就給，因為他們為什麼要做平衡報導？是因為，當天這一台做了這個報導之後，就果然受到○○，就是○○團體的抗議，要求他們說你這樣是偏頗，在幫這個○○的提案助攻。那所以呢，他們就要求要平衡報導，所以呢，那個台因為被盧得受不了，所以他也做了平衡報導，結果就變成上下段，上半段在講○○遊行，下半段就給○○很大的篇幅在講，繼續說那個錯誤的資訊，性平教材怎麼樣怎麼樣怎麼樣，然後其實當時教育部就已經有提供更正澄清新聞，他們不用，我後來就直接質疑，因為有來申訴，我看了一下我就直接拿這件事情來跟他們講說，請各台務必回去檢視你們這樣的報導。因為這是公共議題，那你怎麼會在一個本來 A 的脈絡去講打擊 B，本來在 A 的遊行現場你去用 B 的脈絡來打擊 A 的訴求？這個在新聞編輯上也很奇怪，然後你偷渡了他更大的篇幅認為這是平衡報導，這是在製造歧視，而且不是真的在做公開的政策辯論。所以後來○○做的一件事情，他就趕快再去訪問了教育部，訪問了相關團體，然後針對性平教育的教材的內容再做了一些澄清。然後他特別 send 給我看，我再轉給申訴者看。我的意思就是說它的確是需要這個過程，但是如果你不知道有這樣的管道，你不知道去從哪裡推動。很多閱聽人是不知道自己可以怎麼使力」（公民團體 D）

四、其他建議

- (一) 談話性節目及網路小編、新媒體目前是自律機制上比較大的挑戰。尤其談話性節目近年來收到申訴案很多，因為談話性節目認為自己不受衛廣法上對於新聞內容自律原則的拘束，甚至認為來賓對於其言論應自行負責，此部分需要比較強的外部力量施壓，才能透過集體自律機制處理。
(公民團體 D)
- (二) 主管機關應提升公平原則申訴管道友善程度，也可以考慮與公民團體合作。(公民團體 C、公民團體 D)
- (三) 主管機關對於重大公共議題，例如公投，應該可以事先召集新聞台會議討論。(公民團體 D)
- (四) 公平原則可以考量如何與行政規管程序中評鑑與換照程序去做連結。(公民團體 C)

五、小結

- (一) 要落實公平原則，尚須考慮被報導者與新聞頻道之關聯，如是否為該頻道之重要廣告主，否則難以落實。
- (二) 現行的自律機制仍有其效果，並非完全無用。
- (三) 更正回覆權之制度可能會令有心人士於操作上反向使用，反而破壞公平原則使其無法實踐。
- (四) 公平原則之違反應與換照程序相連結，解決衛廣法第 27 條第 2 項沒有法律效果之問題。
- (五) 主管機關應設置合理的申訴管道，以落實公平原則。

第十章 結論

本章第一部分，首先彙整本研究案所蒐集之英國、歐盟、韓國、美國、日本等五個國家關於媒體公平原則之法律規範、案例、與自律規範，並以表格方式加以說明（附錄一）。其次，則對於台灣之相關媒體自律規範，進行簡要整理與說明（附錄二）。

在第二部分中，則為本研究所進行之四次焦點團體座談之相關專家學者的討論過程，以及參與者的意見整理與剖析。

最後，在第三部分中，本研究彙整上述內容提供關於公平原則之製播參考原則、以及處理程序之相關建議。

第一節 各國之相關法律規範、案例、與自律規範

一、英國

英國的廣電體制是以公共服務為主。無線廣電業者（無論商業或非商業）均需負社會責任。在此體制下，2003 年的《傳播法》規定廣電業者在內容表現上需達到一定的標準，主管機關 Ofcom 的主要職責即是促進廣電業者達到標準，以保護閱聽人權益。Ofcom 並制定《廣電規範》具體規範各項節目內容。

英國對於公平原則有具體的管制作法。《傳播法》(Communication Act) 制定廣電媒體規範，其中 319 條第二項即指出電視及廣播新聞應適當不偏不倚；在政治及產業及公共政策上的爭議時應做到不偏。廣電的主管機關 Ofcom 制定的《廣電規範》第五部份即有關不偏不倚。根據其規範，新聞報導應正確(accuracy)，呈現方式應適當的不偏不倚；在爭議性事件中新聞服務提供者不應有自己的觀點，若有利害關係，也應告知觀眾。在爭議性議題上一般的節目（不只是新聞節目）也應維持適當的不偏不倚，不應獨厚特定人士。

《廣電規範》第六部份也指出，選舉與公投議題的節目也應遵守不偏不倚的原則，且應給予相關的個人與組織合理的比重。管制機關的《廣電規範》對業者有示範作用。公共廣電業者（如 BBC, ITV 及 C4）與商營廣電業者均根據《廣電規範》制定編輯規範。也能大致奉守。

但近兩年仍有違法案例。特別是來自境外的頻道，其所有權屬境外，在政治議題的呈現上不符合英國「適當不偏不倚」的原則。最主要的例子為境外頻道

Russia Today (RT) 在節目中單方面呈現俄國觀點。Ofcom 在接獲投訴後啟動調查，指出每十個節目有七個違反不偏不倚原則。RT 回應的理由包括：RT 提供市場上特定觀點，Ofcom 應尊重言論自由，尊重市場中不同的觀點，且 Ofcom 的不偏不倚原則定義不清。但 Ofcom 則主張依法行政（即按照英國的管制），確實檢視每個節目及其情境；且英國的管制不是限制言論自由，而是保護英國觀眾的傳播權為由，促進公民的傳播利益，保護公眾不會受到電視服務中有害言論的影響。因此 Ofcom 對 RT 罰款二十萬歐元。

從相關案例審理過程中可知英國 Ofcom 有法律依據，可調查可能違反不偏不倚的節目。Ofcom 主要調查是根據《廣電規範》第五部份的規定；Ofcom 首先判斷：該節目是否為新聞節目、若是則應遵守適當的不偏不倚原則；若不是新聞節目，則 Ofcom 會進一步判斷該節目的主題是否為政治與爭議性議題；若是，則也要遵守適當的不偏不倚原則。其中，選舉以及公投議題均被視為政治與爭議性議題，新聞與新聞節目均應遵守適當的不偏不倚原則。而 Ofcom 在判定節目是否遵守適當的不偏不倚原則，不是以量化的方法，而是分析是否只有單一觀點。

二、歐盟

歐盟在公平原則的規範上，主要分為「回覆權」與「不偏不倚原則」兩個方向；另外，因其為聯盟而非主權國家的特性，在規範上多以理事會決議、報告書、宣言等，在強制力上不若國家法律，而判例也多為歐洲人權法院對個別國家是否違反歐洲人權條約的申訴案。

首先，在法律規範層次有「電視無國界指令」(television without frontiers directive, TVwF)要求，「電視節目中若因為內容指涉或錯誤訊息而對於任何人的合法權益有所損害時，必須給予當事人答辯的權利。歐盟會員國必須在所有廣電法規中落實此一原則」。而後續的「視聽媒體服務指令」(Audiovisual Media Services Directive, AVMSD)，則重申回覆權原則，也進一步指出會員國必須建立適當的回覆權執行程序。

其次，在不偏不倚原則上，有多項決議或報告中有所指導。舉例來說，在報導多元化、特別是選舉報導上，有〈歐盟媒體多元與媒體自由決議〉(Media pluralism and media freedom in the European Union)、「對媒體選舉報導的評量建議」(Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns)、歐洲理事會 (Council of Europe) 「言論與選舉自由報告書」(Factsheet: Freedom of expression and elections)、2019 年歐洲理事會報告 (Parliament Assembly, Council of Europe, 2019) 等之規定。主要要求政

治或選舉等事件報導之中，必須兼顧不同意見或當事人的公平呈現。而在類似「救濟手段」的回覆權上，亦有 2007 年「對媒體選舉報導的評量建議」(Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns) 的相關條文規定其答覆時間原則。

在自律準則層面，主要有 OSCE 與 EBU 的相關指導準則，要求媒體的新聞報導必須是「正確、公平、平衡，讓弱勢者發聲，並且包容各種不同觀點」、「可以提供公民具備獨立的、公正的、準確的、相關性的新聞」、「遵守不偏不倚與平衡的規則」。另外亦有類似回覆權的自律準則條款，要求「非法侵害了某政黨或候選人的權利時，當事人必須能獲得媒體快速更正」。

最後，歐盟的相關判例，則主要有各國因為當事人認為媒體報導不公正、或者對於主管機關裁罰不服，而向歐洲人權法院提起訴訟的相關案例蒐集。而特別是選舉事件的判例中，歐洲人權法院大多維持原判決，而有判定支持原判決中認定媒體報導符合公平原則之案件 (Communist Party of Russia and Others v. Russia - 29400/05 Judgment 19.6.2012、Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia - 10547/07 and 34049/07)，亦有因此判定支持原判決認為媒體報導不符合公平原則相關條款之案件 (Gaunt v United Kingdom (2016) 63 EHRR SE 15)。

三、韓國

從南韓的相關法律規定中，能看出維持公正性、平衡性是廣電媒體的公共責任，針對違反這類原則的廣電媒體，亦設立「放送通信審議委員會」進行審議與裁罰。除此之外，較易在公正性、平衡性上產生爭議的政治、選舉報導，也以制定「特別規定」的方式進行規管，特別是在選舉放送這方面，所制定的特別規定內容，從節目內容的製作、出演人員的邀請到硬體設備的使用，都強調要維持平衡性。

另外，在廣電媒體的主管機關中，也有權責上的區分。韓國放送通信審議委員會 (KCSC) 以審議為主，根據不同的審議內容設立對應的常設性或非常設性審議委員會 (如選舉放送審議委員會是在選舉期間才設立的非常設性委員會)，而審議後的裁罰執行、或是其餘與廣電傳播產業相關之政策規劃等行政事務，則由韓國放送通信委員會 (KCC) 來負責。

在放送通信審議委員會所公布的裁罰案件當中，與公正性相關的審議案件共有 11 件，其中有 7 件與公營放送 (即公共電視) 有關，主要的爭議點在於電視

台報導新聞（特別是 MBC 勞資爭議議題）時，單方面揭露電視台立場，而未顧及勞方的意見，明顯違反公正性原則，故給予勸告或對電視台提出行政指導。而其餘 4 件則與政治事件有關，但一樣是未能公平、公正針對議題進行報導，因呈現了單方面或是偏頗的個人意見，遭到放送通信審議委員會裁定為違規。即使在相關的法令規定中，可進行的制裁方式尚包含罰款、要求修正節目、停播節目或對相關人員進行懲戒，但目前放送通信審議委員會採取的制裁方式仍僅限於給予勸告或是對電視台提出行政指導。

而在媒體機構的自律部分，KBS 與 MBC 兩家公共電視則是在《放送綱領》當中載明須維持公正性、公平性，但並沒有更詳細的製播準則闡述如何落實，屬於較廣泛性質的規定。

四、美國

從美國的角度看公平原則(fairness doctrine)，可發現雖美國設有強力的監理機關 FCC，但 FCC 是否能合法對違反公平原則之廣播者規管，爭議一直存在於 1959 年對於「1934 年聯邦通訊法」315(a)的修正，究竟是法律賦與 FCC 的管制義務，抑或是賦與 FCC 行政裁量的空間。

司法審查方面，從最早頻譜稀有理論被認同時，司法認可 FCC 依法有管制權限；至 1970 年代及 1980 年代出現開放管制聲浪後，法院迴避規制新聞報導的公平原則合憲性問題，轉而認為 FCC 得以自行決定是否執法。基於美國廣播市場已具備外部多元性後，經由 FCC 的行政決定，終於自行廢棄此一原則。此後數次有倡議者要求修正聯邦通訊法以增訂公平原則，惟其努力均以失敗告終。

另一方面，除了早期 FCC 曾以五月花原則要求廣播者於報導中公平呈現各種面相外，由於 1959 年的聯邦通訊法修正文字，著重於重大公共事件中就不同觀點的合理表述機會，上揭修正後，FCC 之管制及個案爭訟重心均落在何人於意見與報導內容衝突時，得以如何的方式為表述。至於現存的 PBS、NAB 以及 SPJ 等單位的編輯準則或道德規範當中，亦以給予受攻擊者回應時間為主要的衡平手段。顯然公平原則在美國現行的實踐情形，限於表述機會的提供，以及確保受訪者的意見被正確傳達，而非偏重於報導內容的衡平。

易言之，就美國而言，公平原則已完全由外部多元性所取代，而不復為主管機關對廣播者實踐「他律」的判斷標準。

五、日本

日本放送產業與制度的主要特徵是，產業內部自我約束的力量很強，較少動用法律層次的管制。另一特徵是日本並無獨立監理機關，由第三方機構「廣播倫理與節目進步機構」（簡稱BPO，日文為：放送倫理・番組向上機構）接受民眾申訴，進行節目內容的審議，進而公布審議結果。BPO由日本民間放送聯盟（簡稱民放連，由商業廣電業者組成）與公共廣電NHK聯合成立，具有很強的公信力，BPO成立以來以政治公平原則進行審議並發表決議的僅有四例。

日本放送法第4條第一項有「政治公平」規範，但從沒有廣電業者因為違反此規範被裁罰或撤照，近年來也僅有三筆總務省行政指導紀錄，是2004年和2006年選舉期間的新聞或節目。

日本傳播法學者大多認為「政治公平」原則雖有入法，但入法目的僅在於標舉放送倫理的精神，交由媒體自律，而非政府直接管制。

在日本的通說是放送法第4條第一項屬於訓示性規定，目的為標舉放送倫理規範，要求媒體據此自律。另外，從日本政府的行政指導案例和自律組織BPO的審議案例中得知，被提出來要求注意的都是和選舉有關的報導或節目，可見日本非常注重選舉期間電台播出的內容公正公平與否。研究者訪談法學者長谷部恭男⁵⁶談日本廣播電視業者的表現，長谷部教授說，無論在選舉期間或平時，日本的廣播電台、電視台都很重視政治方面的公正與公平，給予不同立場、黨派或不同候選人相當之時間。長谷部教授也提到日本放送業者的表現和BPO充分發揮自律功能有關，業者一旦被BPO指出有問題，就會嚴重影響其形象與公信力，可見BPO在日本的地位。

六、我國媒體之公平原則相關自律規範

觀察我國媒體之自律規範，可得出以下幾點特徵：

1. 多要求事實查證與平衡原則，其中政治、選舉新聞特別強調，部分則擴張至民生消費糾紛。
2. 報導應以周延、面向多元、公平、完整、真實、無曲解為目標，避免依賴單一消息來源。
3. 除公平外，我國媒體之自律規範多強調不歧視原則，並避免新聞決定論

⁵⁶ 長谷部恭男為日本早稻田大學法學部教授，專長為憲法與傳播法。研究者親身訪問，訪問日期：108年9月13日

的產生。

4. 涉己新聞應主動揭露。

惟上述自律規範有無確切落實，尚須視個案情形而定。

七、小結

自各國法制觀之，美國公平原則係保障其他意見之回覆機會，強調多元意見的表達，與日本放送法第4條第1項較為相似，屬於低度的介入；而歐盟是在多元意見的目標下，佐以公平、平衡、不偏不倚等原則，進行比較深入的管制；至於英國與韓國則是強調不偏不倚、公平及公正。而若報導涉及選舉，則各國的管制密度則更高。由此可見，各國並無對公平原則之一致定義。而若參照本研究於專家座談之發現，也可理解公平原則並非只是以量（即正反意見的播放時間）的多寡作為唯一判斷，而有時也需以質的面向進行評估。

準此，若考慮法制的相似性及需求，在考量現行廣電法制已有回覆權之情形下，我國或可以管制光譜居中的歐盟模式為管制強度之參考，一方面引入英國與韓國制度對公平原則內涵加以明確化，另一方面導入自律較強的日本法制，在沒有具體罰則的情形下以自律優先，再輔以他律、法律，形成三律共管。此外，參考各國法制，就選舉報導事件及重大社會議題，則應有公平原則的高度適用及介入。

第二節 焦點團體座談之建議整理

- 一、與會者雖咸認媒體有一定的社會義務，但對於是否應以公平原則作為機制，則多採對政府公權力應限縮而不該過度介入新聞自由之見解。
- 二、實務工作者傾向認為，要督促媒體為公正報導，可以考慮以其他方式為之，公平原則殺傷力過大且效果有限容易被規避。就此而言，學者建議政府應以軟性方式實踐公平原則，亦係植基於類似理由之上。而公民團體則認為，要落實公平原則，尚須考慮被報導者與新聞頻道之關聯，如是否為該頻道之重要廣告主，否則難以落實。
- 三、與會者多認為，就社會重大議題及選舉報導，應有公平原則之完全或高度適用。
- 四、公平原則與更正回覆權間有重疊關係。但更正回覆權之制度可能會令有心人士於操作上反向使用，反而破壞公平原則使其無法實踐。故主管機關應

設置合理的申訴管道並進行有效宣導，以落實公平原則。

五、現行的自律機制仍有其效果，並非完全無用。

六、公平原則之違反應與換照程序相連結，解決衛廣法第 27 條第 2 項沒有法律效果之問題。

第三節 主管機關落實公平原則之處理標準與程序建議

一、有關新聞報導公平原則之製播參考原則之建議

根據本研究所研析之五國法律與自律規範及案例、國內媒體自律規範等作法、以及焦點團體座談之建議，對於新聞報導公平原則之製播參考原則之建議，本研究將之分為 1. 目標、2. 採訪、3. 報導與呈現、4. 更正與回覆，來進行以下之彙整與建議：

（一） 目標

1. 媒體為社會公器，製播新聞時應基於承擔公共責任及維護公民權益之前提，將客觀公正等公平原則之理念，落實至採、編、播等環節。
2. 對於播送之內容，應力求對各方意見之客觀公正呈現，以確保報導內容的公平。特別在選舉以及政治、經濟、社會等公共政策上的爭議，應做到不偏不倚。
3. 應給予當事人更正與回覆等適當之救濟措施。

（二） 採訪與消息來源

1. 記者採訪應秉持誠實與公平原則。
2. 採訪對象應求周延公平與完整，避免過度依賴單一消息來源。務必聯繫各方當事人提出回應，並確認回應人的代表性，在遵守真實、客觀、平衡等公平原則下進行採訪。

（三） 報導與呈現

1. 各類新聞報導不得違反公平原則，應公平報導社會各種意見，不可預設立場。網路訊息應深入查證訊息之真實性，力求客觀、中立、平衡、真實，若有錯誤立即更正。

2. 新聞報導應避免歧視。包括對種族、族群、國籍、膚色、階級、出生地、宗教、性別、性傾向、婚姻狀況、身心障礙者及所有弱勢者，在文字、聲音、影像、及動畫影片上均不得有歧視表現。
3. 政治與選舉新聞：力求平衡報導，負起公平與不偏不倚報導選舉的責任。應對各政黨、各候選人、不同政治立場人士，公平對待。接受付費政治廣告時，須確保觀眾可辨識。
4. 揭發未經證實訊息之處理：對於檢舉、揭發或公開譴責私人、或機關團體之新聞，應與公共利益有關，並在遵守公平原則下進行採訪報導。
5. 涉己事務之相關製播處理：應力求公正、客觀，提供報導所涉及之當事人公平說明之機會。
主播、主持人之相關評論應堅守中立，客觀，不得因事務涉己而失去不偏不倚之立場。
6. 在處理激烈衝突的社會問題、或利害關係對立的狀況時，播放內容應保持公平與不偏不倚，反映各方意見。
7. 犯罪及社會事件：儘可能延伸探討相關的社會議題，例如法律、制度、人權等各層面，或者參考國外相關案例。詮釋犯罪數據時應諮詢相關專家，並且顧及不同專家的意見平衡。

（四） 更正與回覆

1. 報導若有錯誤發生應儘速更正，無線電視台必須依廣播電視法第 23 條，應於接到要求後七日內，在原節目或原節目同一時間之節目中，加以更正。衛星頻道必須依衛星廣播電視法第 44 條之規定，於接到要求二十日內，在同一時間之節目或廣告中加以更正。
2. 若認為報導並無錯誤之理由，必須以書面回覆請求人。
3. 各媒體必須建立適當的回覆權執行政序。
4. 在選舉期間，任何政黨與候選人都應該能夠獲得回覆權或相似措施的保障，且不受任何不適當的延遲。

二、違反新聞報導公平原則之程序之建議

經過本研究團隊之初步研討，衛星廣播電視法第 27 條第 2 項公平原則未列於同條第 3 項各款不得播出之情形，及未列於同法第 53 條第 2 款賦予主管機關

處罰之法源依據，故無法直接處以罰鍰。至於同法第 43 條第 2 項之有關損害視聽眾權益得限期改正之規定，是否涵蓋該法所稱之媒體違反公平原則之情形，在適用上恐有法明確性不足之爭議，建議可修改同法第 43 條第 2 項以利主管機關適用。則媒體違反公平原則且受主管機關命其限期改正而未改善者，主管機關得依同法第 61 條第 1 項第 6 款命其改正及按次連續處罰之。

基於公平原則未由立法者賦與裁罰依據之前提，本處理程序以資訊揭露之手段警惕衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司進行自律為主要效果，並期經由本處理程序中對於申訴之討論及其結論，為原來難以明確界定其範圍之公平原則定義確立可預測性。依具體個案情形，如各被申訴人被申訴違反公平原則之處理情況，亦可列作為各被申訴人換照時之考量因素。

又因本件公平原則之實質內涵討論亟需公民參與及廣納社會多元觀點，與現有之廣播電視節目廣告諮詢會議目的相近，「國家通訊傳播委員會廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點」中第 2 點第 4 款亦許其就「其他依本會委員會議決議交付諮詢傳播內容」提出諮詢意見，為免組織之龐雜，爰將本處理程序之外部審議併由廣播電視節目廣告諮詢會議審查之。

1. （法源）

為確保視聽眾之視聽權益，及兼顧新聞及評論節目之言論自由與社會責任，促進尊重多元文化及維護人性尊嚴之法規目的，國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）執行衛星廣播電視法第二十七條第二項之公平原則，特制定本處理程序以供遵循。

2. （申訴之提出）

本處理程序所稱申訴，包括以電話、E-Mail、傳真、信函向本會提出新聞或評論節目違反公平原則者。

以書面申訴者，申訴書應載明姓名、地址及具體違反公平原則之申訴內容；以言詞申訴者承辦人應製成紀錄，並載明前揭事項。

本會因輿論、社會事件、新聞報導等或相類之消息來源，得知新聞或評論節目有違反公平原則者之虞者，亦得依職權提出本處理程序之申訴。

3. （申訴之受理及初步調查）

本會受理前條之申訴後，應由本會輪值委員及承辦人員就申訴案件之基礎事實為調查並做成調查報告，調查時限不得超過二十日。

前項調查內容應包括：

- (1) 被申訴人，即播送該新聞或評論節目之衛星廣播電視事業及境外衛星廣

播電視事業之分公司或代理商；

- (2) 被申訴之新聞或評論節目之播出主題、內容及其播出時間；
- (3) 被申訴之新聞或評論節目播出情狀及其可能違反公平原則之概況；
- (4) 被申訴之新聞或評論節目之節目內容存檔。

4. (被申訴人之公開申辯權)

前條之基礎事實調查報告完成後，本會應將上揭基礎事實調查報告副知被申訴人，並定相當期間由被申訴人提出陳述意見書。

5. (申訴案件之審查)

本會應於被申訴人提出陳述意見書後，將上揭基礎事實調查報告及陳述意見書送由國家通訊傳播委員會廣播電視節目廣告諮詢會議審查。

第一項諮詢會議對於新聞或評論節目是否違反公平原則之認定，應參考本會頒布之「新聞報導公平原則之製播參考原則」內容，就整體內容考量，綜合各項因素判斷審查之，並得給予被申訴人到場陳述意見之機會。

6. (審查結果之處置)

如經諮詢會議認被申訴人有違反公平原則者，本會應將上揭審查結果送交被申訴人建置之自律規範機制。

7. (選舉事件之移送)

第二條申訴所指之違反公平原則事實，屬公職人員選舉罷免法第四十九條第三項所定選舉或罷免相關議題之論政、新聞報導或邀請候選人、提議人之領銜人或被罷免人參加節目等事件者，本會應依職權向中央選舉委員會舉發，並於諮詢會議審查完成後，將基礎調查報告、被訴人之陳述意見書及諮詢會議之審查結果，移送中央選舉委員會裁處。

8. (公告處理結果)

本處理程序之基礎調查報告、被申訴人之陳述意見書、諮詢會議之審查結果，應副知申訴人，並於本會網站公告。

9. (統計)

依本處理程序完成之申訴事件，應每一季做成統計資料，公告於本會網站。

附錄

附錄一：各國之公平原則之法律與自律規範

英國

表 12-1 英國公平原則之法律與自律規範

法規	《傳播法》 319 條第二項 c：電視及廣播新聞應適當不偏不倚。 320 條第二項：在政治及產業及公共政策上的爭議時應做到不偏不倚。
製播準則	5.1（新聞的報導應適當的正確，也應以不偏不倚的方式呈現）。 5.4（在爭議事件中新聞節目服務提供者不應有自己的觀點） 5.5（爭議事件中新聞節目服務提供者的不偏不倚可在單一或系列節目達到） 5.7（觀點與事實應分開）。 5.11（在政治及產業爭議中應不偏不倚） 5.12（在政治及產業爭議中應加入多元意見）

案例	1 Skynews 偏向特定醫技觀點，未提供平衡資訊 2 境外頻道 Fox News 在爭議事件中僅提出單面資訊 3 Russia Today (RT) 違反不偏不倚原則 4 BBC 對 Brexit 的報導，並未違反不偏不倚原則
自律 要點	BBC 《編輯守則》 <i>Editorial guidelines</i>. ITV 《行為守則》(Code of Conduct) Channel 4 《製播守則》

歐盟

表 12-2 歐盟公平原則之法律與自律規範

法規	(多元報導) 歐洲媒體自由章程 (European Charter on Freedom of the Press) 第 1 條 媒體自由是民主社會不可或缺者。各政府都有義務支持與保護它，並尊重其多元性、政治性與文化性的任務 (回覆權)
----	---

	電視無國界指令 (television without frontiers directive, TVwF) 電視節目中若因為內容指涉或錯誤訊息而對於任何人的合法權益有所損害時，必須給予當事人答辯的權利。歐盟會員國必須在所有廣電法規中落實此一原則) 視聽媒體服務指令 (Audiovisual Media Services Directive, AVMSD) 第 28 條 重申回覆權原則，也進一步指出，會員國必須建立適當的回覆權執行程序
製播準則	(多元報導) 〈歐盟媒體多元與媒體自由決議〉(Media pluralism and media freedom in the European Union) H. 政府有責任不限制表意自由，也有義務積極地採取法規範架構來<u>培植自由、獨立、多元的媒體</u>。 I. <u>不應違反《消除一切種族歧視國際公約》的第二、與第四款，及《世界人權宣言》第三十條</u>，包括宣傳仇恨言論、基於單一種族或膚色之優越性的意識形態與理論，或嘗試以任何形式正當化與提倡種族仇恨與歧視等作法。 AF. 根據媒體多元監測報告(Media Pluralism Monitor)的調查結果，<u>媒體所有權仍然高度集中</u>，這對媒體內容的資訊、觀點多樣性構成了重大風險。 AG. 有關歐洲事務與歐盟組織工作事項的<u>報導</u>，應符合媒體多元與自由的標準，並應平等履及各國新聞報導，<u>提供多語言支援</u>，以使最大多數的歐盟公民得知。 4. 建立<u>獨立監測機制來評估歐盟媒體自由和媒體多元化的現狀</u>，以作為促進和促進的手段，保護「基本憲章」第 11 條、歐盟權利和歐洲人權公約第 10 條所載的權利與自由，並對可能造成的威脅和侵犯迅速作出反應；呼籲委員會和成員國全力支持和加強已經在此開發的工具，諸如媒體多元化監測和歐洲委員會平台等，<u>保護新聞工作者與新聞工作者的安全</u>。

	6. 呼籲成員國以保護言論自由、媒體多元為目的，依相關法律建立<u>獨立(機關)審查媒體內容</u>。 16. 譴責任何政府企圖使批判性媒體噤聲、或摧毀媒體自由和多元化，包括藉由歐盟理事會的「保護新聞及記者安全平台」中所揭櫫的非典型作法，例如政府成員和他們的親信購買商業媒體、劫持公共服務媒體為黨派利益服務等。 43. 強調新聞自由要求獨立於政治和自由經濟權力，無論編輯方向如何都意味著平等待遇；重申保護受益於機制的新聞的重要性防止單一，壟斷或準壟斷集團的集中，確保自由競爭和編輯多樣性；呼籲會員國通過並實施媒體所有權監管，以避免橫向集中媒體部門的所有權以及間接和跨媒體所有權，以及保證公民透明，公開和易於獲取信息媒體所有權，資金來源和管理；強調了重要性對擔任公職的人適用媒體所有權的限制並確保獨立監督和有效的合規機制防止利益衝突和旋轉門；認為必須擁有獨立公正的國家主管部門確保有效監督視聽媒體部門。 「對媒體選舉報導的評量建議」(Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns): I 一般性規定 (general provisions) 3. 編輯獨立 (Editorial independence) 對媒體選舉報導的規管架構 (regulatory frameworks) 必須尊重媒體的編輯獨立。會員國必須<u>確保政治力量不影響媒體內容</u>。 4. 公營媒體 (Ownership by public authorities) 會員國的<u>公營媒體在報導選舉時，必須公平、平衡、與不偏不倚</u> (in a fair, balanced and impartial manner)，不可對特定政黨或候選人有所偏好或歧視。
--	--

6. 媒體透明與近用 (Transparency of, and access to, the media)

接受付費政治廣告時，必須透過管制或自律架構，確保媒體的政治廣告可辨識。若媒體為特定政黨或政治人物掌握所有權，會員國政府必須確保公眾可獲得透明的資訊。

II. 廣電媒體相關作法 (Measures concerning broadcast media)

1. 一般性架構 (General framework)

在選舉期間，規管體制應該鼓勵與協助廣電媒體呈現多元意見。在適當地尊重廣電媒體的編輯獨立性的條件下，主管機關也應該對所有內容提供者與廣電媒體業者，課予公平、平衡、不偏不倚報導選舉的責任(in a fair, balanced and impartial manner)。這作法同時適用於公共媒體與商業媒體。

2. 新聞與時事節目 (News and current affairs programmes)

若自律無法有效時，會員國政府必須採取措施，讓廣電媒體在選舉期間的新聞與時事節目（包括政論節目）的內容要特別地公平、平衡、與不偏不倚。但相關作法必須首要透過適當的自律措施進行。會員國政府必須檢視監督選舉報導內容的主管機關，是否合適對不當報導加以干預。

4. 公共廣電給政黨與候選人免費播送時段與同等呈現 (equivalent presence)

在公共媒體的廣電時段或「線性/非隨選」(linear) 視聽服務當中，要給予各政黨與候選人免費播送時段，在「非線性/隨選」視聽服務中則給予同等呈現。

〈歐盟媒體多元與媒體自由決議〉(Media pluralism and media freedom in the European Union):

6. 強調所有選舉與其他相關事件的報導，特別是那些會具體影響民意與公共生活的部分，必須是公平、平衡、及不偏不

	<u>倚</u> (fair, balanced and impartial) 23. 強調獨立多元媒體在政治辯論及多元資訊權利中，不論是選舉或干預期間(intervening periods) 所扮演的角色；強調政治行為者完整表達其意見，並且符合 ICERD 的準則、在公共服務廣播頻道提供新聞專業標準，而不是其機構的意見或政治觀點。 歐洲理事會 (Council of Europe)「言論與選舉自由報告書」(Factsheet: Freedom of expression and elections): 在選舉期間，規管機制必須要鼓勵與協助意見的多元表達，也必須要求廣電媒體公平、平衡、不偏不倚地(a fair, balanced and impartial manner) 報導選舉事件。(Parliament Assembly, Council of Europe, 2018, p.1) 2019 年歐洲理事會報告 (Parliament Assembly, Council of Europe, 2019): 2. 專業媒體必須遵守許多規範，<u>確保其選舉報導能夠做到平衡與不偏不倚</u>，以及對所有候選人與政黨都提供平等參與的機會 6. 會員國必須保障透過獨立媒體近用資訊的權利。另外，會員國政府必須執行有效策略來<u>保護選舉過程與民主免於社群媒體上資訊操控與惡意宣傳的威脅</u>。 8.3. 要求<u>廣電媒體在報導選舉新聞時必須公正與不偏不倚</u>，確保反對黨可以從媒體平衡的時事報導與資訊節目中，獲得足夠的支持（得以與執政黨有平等機會），透過能夠確保執行的必要的監督與糾正機制，對於上述要求擬定適當的罰則。 8.4. <u>限制言論自由的手段必須侷限在最嚴格與最小幅度的作法</u>，而這作法必須透過法律、切必須是在合法性的目的基礎上，同時也必須是民主社會的必要手段，因此必須不能是獨斷與政治動機而進行。 8.6. 要求媒體確實<u>區別選舉活動與資訊的差異</u>，保障所有參選人與政黨的公平以及選民的自由選擇。
--	--

	(回覆權) 歐盟 2007 年「對媒體選舉報導的評量建議」(Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns): 7. 回覆權或相似措施 (The right of reply or equivalent remedies) 在選舉期間，任何政黨與候選人都應該能夠獲得回覆權或相似措施的保障，且不受到任何不適當的延遲。 2019 年歐洲理事會報告 (Parliament Assembly, Council of Europe, 2019): 8.5. 保障任何政黨與候選人在受到媒體與網路上的錯誤訊息傷害時，能<u>有權利進行更正以及尋求法律途徑的救濟</u>。
--	--

判 例	日期/編號/審議部門	電視台/節目	播出時間	審議內容	相關條款	結果
	Gaunt v United Kingdom (2016) 63 EHRR SE 15	Jon Gaunt 在 Talksport 電台所主持的節目	2008.11.7	製播一場對倫敦自治市鎮紅橋 (Redbridge) 議會內閣成員 (兒童福利部門) M. S. 的直播訪問。節目訪談中, 主持人與受訪來賓持不同意見, 主持人以情緒性用語攻擊受訪來賓	1) Rule 2.1 & 2.3 of Broadcasting Code, (Section 2), Ofcom 2) Article 10 of the European Convention on Human Rights (Freedom of expression)	駁回
	Communist Party of Russia and Others v. Russia - 29400/05 Judgment 19. 6. 2012	反對黨指控俄羅斯五家全國電視台對國會選舉的偏頗報導	2003 俄羅斯下議院選舉	歐洲人權法院認為, 在這個案例中, 國家已經負起了程序上的積極義務。國家必須介入, 以確保媒體對不同意見都開放。 相關法規中已經有一定的程序保障媒體的編輯獨立與中立。即便這些作法沒辦法保證事實上的平等, 但是放在 2003 年大選的特定脈絡中, 並不能說政府在積極保障媒體中立性方面有所失職。	1) 俄羅斯相關法律所規定的「中立性」(neutrality) 2) Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights (right to free elections)	駁回
	Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia - 10547/07 and 34049/07	拉脫維亞反對黨指控電視報導與辯論偏袒大黨	2007	申訴人 Partija "Mūsu Zeme" 控告拉脫維亞政府的規定。國家廣播公司只有提供免費時段給已經有國會席次、或者在民意調查中獲得 4% 以上支持率的政黨, 才能夠獲邀進行電視辯論; 而其他小黨則只能在非黃金時段有免費時段。	1) 拉脫維亞相關法律規定 2) Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights (right to free elections)	駁回
註解： 1) 案例 1 的 Rule 2.1 & 2.3 of Broadcasting Code, (Section 2), Ofcom 法規內容為： 2.1 Generally accepted standards must be applied to the contents of television and radio services and BBC ODPS so as						

to provide adequate protection for members of the public from the inclusion in such services of harmful and/or offensive material.

2.3 In applying generally accepted standards broadcasters must ensure that material which may cause offence is justified by the context (see meaning of “context” below). Such material may include, but is not limited to, offensive language, violence, sex, sexual violence, humiliation, distress, violation of human dignity, discriminatory treatment or language (for example on the grounds of age, disability, gender reassignment, pregnancy and maternity, race, religion or belief, sex and sexual orientation, and marriage and civil partnership). Appropriate information should also be broadcast where it would assist in avoiding or minimising offence.

2) 案例 1 中的 Article 10 of the European Convention on Human Rights 法規內容為：

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.
2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

3) 案例 2 與 3 中的 Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights 為：

	The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.
自律要點	OSCE 2008「媒體自律指導手冊」(The Media Self-Regulation Guide Book) 新聞媒體的內容必須符合公共利益，因此其新聞報導必須是「正確、公平、平衡，讓弱勢者發聲，並且包容各種不同觀點」，也必須清楚地區隔事實與意見 (p. 22) EBU 配合 ANMSD 指令的規範 強調保障歐洲的媒體獨立性與多元性，同時認為面臨眾多錯誤資訊與政治壓力的數位化的時代，公共服務新聞(PSJ)是建構社會的重要關鍵；公共媒體(PSM)當前最重要的事務是提供公民具備獨立的、公正的、準確的、相關性的新聞 OSCE 等國際合作組織發起「促進言論自由的國際機制」(International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression) 運動： 媒體必須自由地報導選舉有關事件。當政黨或候選人於選舉期間發表非法言論時，除非該言論於此前已經被法院判決違法、或者該言論直接煽動暴力，且媒體有機會防止言論的傳播，否則媒體在直播或廣告中加以直接引述，必須免於受到誹謗罪責相繩。 選舉期間，若媒體當中的言論非法侵害了某政黨或候選人的權利時，當事人必須能獲得媒體快速更正，或者能夠訴諸法院。 對於媒體與選舉相關規定的執行權力，必須賦予一個能夠快速回應各方申訴的獨立的行政機構。而且主管機構的決策，也要能受到司法的約束。 公營媒體、特別是公共廣電媒體…選舉期間必須嚴格遵守不偏不倚與平衡的規則，特別是關於執政黨與政府政策與施政的報導。此一原則也適用於報導公投案時，必須給予支持與反對的雙方陣營平等報導。

南韓

表 12-3 南韓公平原則之法律

法規	《放送法》（放送通信委員會制定） 第 6 條（放送的公正性與公益性） ① 放送與報導必須秉持公正與客觀 ② 放送中不可以性別、年齡、職業、宗教、信念、階層、地域、人種等為由，造成內容編成上的差異。但宗教方面，以傳教為主要編成內容的放送業者在該領域範圍內的放送節目不受此限。 （中略） ⑨ 放送對於政府或特定團體的政策應該給予相等的表現機會，而在政治性利害關係中，也應努力維持編成的均衡。 第 32 條（放送的公正性與公共性審議） 放送通信審議委員會依總統令，得以審議各種經由無線、有線電視或其他電子通信迴路所播送之公開的內容是否維持公正性與公共性，或是否遵守公共責任，並可對此進行議決。 第 33 條（審議規定） ① 放送通信審議委員會須制定並公開發表審議規章之內容。
----	---

②第1項的審議規定必須包含以下各項：

1. 維持憲法的民主基本秩序與尊重人權的相關事項
2. 保護健全家庭生活的相關事項
3. 保護兒童與青少年以及健全人格形成的相關事項
4. 公眾道德與社會倫理的相關事項
5. 兩性平等的相關事項
6. 增進國際友誼的相關事項
7. 增進殘障人士或與電視疏遠階層的相關事項
8. 禁止因人種、民族、地區、宗教等而有差別的相關事項
9. 民族文化暢達與民族主體性涵養的相關事項
10. 報導、評論的公正性、公共性的相關事項
11. 語言純化的相關事項
12. 保護自然環境的相關事項
13. 保護收視戶的權益與健全的消費生活的相關事項
14. 根據相關法令規定而禁止廣告物品或內容等的相關事項

15. 廣告內容中公正性與公共性的相關事項

16. 其他與此法相關的放送通信審議委員會之審議義務的相關事項

③放送業者、中繼有線放送業者、電訊放送業者與外包商等皆須遵守審議規定。

第 69 條（放送節目的編成等）

①放送業者於編成節目時，需維持公正性、公共性、多樣性、均衡性、事實性等。

②綜合編成頻道業者必須在政治、經濟、社會、文化等各領域的事項中維持均衡的內容。

第 100 條（制裁措施）

①若電視廣播公司、有線電視轉播公司、電子螢幕廣播公司或委外製作公司違反了第 33 條的審議條例、或第 74 條第 2 項的贊助告知等規定，放送通信委員會得處以五千萬韓幣以下的罰金，或是依據違反的事由、程度、次數等，斟酌執行下列各號的制裁措施。依據第 35 條處理收視者投訴而認定有必要實施制裁的情況下，也同樣適用。

但若違反審議條例等情況輕微，無需實施制裁措施時，放送通信審議委員會得針對違反規定之事業體、節目或廣告之負責人或相關人員給予勸告或行政指導。

1. 刪除<2013 年 3 月 23 日刪除>

2. 要求違規之節目或廣告進行修正，或是停止播放。

3. 對節目編輯負責者，或違規節目、廣告的相關人員進行懲戒。

4. 給予提醒或警告。

②若第①項所述之制裁是由節目的出演者所引起，廣播公司應採取適當的措施，例如對其警告或限制該出演者出演節目。〈2006年10月27日制定〉

③儘管有第①項的規定，但若有嚴重違反以下情況，放送通信委員會得對其處以不超過1億韓元的罰款。
〈2006年10月27日，2008年2月29日制定〉

1. 違反猥褻、善良風俗和暴力的審議規定。

2. 因食用、投藥、吸入《毒品管制相關條例》第2條第1項規定之毒品，或飲酒後出演節目而違反審議規定之情事。

3. 儘管已依據第1項至第3項之規定遭受制裁，但依據總統令之規定，仍因同一理由反覆違反審議規定之情況。

④電視廣播公司、有線電視轉播公司、電子螢幕廣播公司或委外製作公司因第1項至第3項之規定遭處罰金或制裁處置命令後，須立即播出放送通信委員會之決議事項全文（委外製作公司除外）。

自收到制裁命令起7日內，須執行制裁事項，並向放送通信委員會報告執行結果。〈2006年10月27日，2008年2月29日，2009年7月31日，2016年1月27日修訂〉

⑤以商品介紹與販賣為主的購物頻道，若因虛假或誇飾之內容導致收視者誤會之情況，因違反第33條審議條例之規定，須受本條第1項至第3項規定之罰金或行政指導等制裁時，須依照總統令規定之基準與方式，將放送通信委員會之決議事項全文，在自家營運之網站首頁上公告，或是透過實體郵件、電子郵件等方式，通知購買該爭議商品之消費者。購物頻道自收到制裁命令起7日內，須執行制裁事項，並向放送通信委員會報告執行結果。〈2018年3月13日制定〉

⑥放送通信委員會根據第1項至第3項做出罰金或制裁命令時，應給予當事者或其代表事先陳述意見之機會。但，若當事人或其代表沒有正當理由而無任何回應時，則不適用此規定。〈2006年10月27日，2008年2月29日，2009年7月31日，2018年3月13日修訂〉

⑦對第1項至第3項之裁罰金額或制裁命令有疑義者，在收到制裁命令起始30日內得向放送通信委員會提出再審查。
〈2006年10月27日，2008年2月29日，2009年7月31日，2018年3月13日修訂〉

⑧放送通信委員會應將放送通信審議委員會根據第7項之再審查結果通知當事者或其代理者。〈2006年10月27日，2008年2月29日，2018年3月13日修訂〉

[2013年3月23日，依據第1117號法令作出第100條第1項違憲之認定，而予以刪除。]

放送審議相關規定（放送通信審議委員會制定）

第9條（公正性）

①播放之內容不得歪曲事實真相。

②在處理激烈衝突的社會問題、或利害關係對立的狀況時，播放內容應保持公正性與公平性，平衡反映關聯各方的意見。

③廣電公司不應利用製作技術或是編輯技術等方式，製造對立而讓特定人士或特定團體因此得利，也不應利用這些方式扭曲事實而造成誤解。

④當廣電公司的所有者或從業人員成為事件的利害關係者時，不得利用放送單方面傳達自己的立場，而造成收視觀眾（包含廣播的收聽觀眾）的誤解關係。

廣電公司不得因性別、年齡、職業、宗教、信仰、階級、地區或種族之差異而在播出內容的編輯上有所歧視。但是，如果廣電公司為專門製播宗教宣教相關節目時，則不在此限。

第12條（政治人物出演和選舉放送）

- ① 在處理與政治和公職選舉有關的問題時，廣電公司應注意公正性和公平性。
- ② 在處理政治問題時，播放內容不應偏向特定政黨或黨派的利益或立場。
- ③ 根據《公職選舉法》的規定，經選舉產生的當選者，以及《政黨法》中所規定的政黨幹部，在出演廣電節目時，應遵守公正性的原則，維持播放內容的公平性。
- ④ 根據《公職選舉法》的規定，經選舉產生的當選者與國務委員，以及《政黨法》中所規定的政黨幹部，禁止擔任新聞報導節目、談話性節目的主持人，或是常態性廣電節目的固定來賓。
- ⑤ 根據《公職選舉法》的規定，放送與節目中和選舉相關的事項，請參照《選舉放送審議委員會之組成與營運相關規則》與《選舉放送審議相關特別規定》。

公職選舉法（中央選舉管理委員會制定）

第一章 總則

第 8 條（媒體機關的公正報導義務）

廣電播出、新聞、通信、雜誌及其他刊物之管理、編輯、取材、執筆與報導者，以及第 8-5 條（網路選舉報導審議委員會）第 1 項之規定所包含的網路媒體，在報導、評論候選人政見或由候選人（或代理人）參與節目時，必須保持節目的公正性。

第 8-2 條（選舉放送審議委員會）

- ① 根據「放送通信委員會之設置與運作相關法律」中第 18 條第 1 項，放送通信審議委員會應維持選舉放送的公正性，並於下列各號提及之期間內設置選舉放送審議委員會。
1. 任期結束時的選舉
準候選人登記選舉的前一日起至選後 30 日止
 2. 補選
選舉前 60 日（若選前 60 日之後才決定的補選，則為決定日起第 10 日）起至選後 30 日止
- ② 選舉放送審議委員會應由國會黨團所組成的政黨與中央選舉管理委員會各推薦 1 名，並包含電視台（根據第 70 條第 1 項，此指經營或管理電視台者）、傳播學界、大韓律師協會、媒體工作者組織與市民團體等推薦的人士，共計 9 名以內的委員組成。若選舉放送審議委員會組成後，國會黨團所組成的政黨數增加，導致推薦的委員數超額時，超過的名額仍視為委員會組成之委員。
- ③ 選舉放送審議委員會的委員不可以加入政黨。
- ④ 選舉放送審議委員會應致力維持選舉放送的 political 中立、平衡性、客觀性、製作技術上的均衡、權力救濟與其他與選舉放送公正性之相關事項，在保障公正的前提下制定所需事項並公開告知。
- ⑤ 選舉放送審議委員會應調查選舉放送的公正與否，若有不公正事實，應依據「放送法」第 100 條第 1 項各款之措施裁罰，並向放送通信委員會通報，放送通信委員會在接到通知後則須立即針對播放不公正選舉放送的電視台進行處置。
- ⑥ 根據第 1 項法條，選舉放送審議委員會設立後，只要候選人或預備候選人認為有不公正的選舉放送時，得向選舉放送審議委員會提出修正該放送之要求，選舉放送審議委員會則須立即對其審議並做出決議。

	選舉放送審議委員會的組成與運作以外的必須事項，應以放送通信委員會規則決定。
製播準則	（南韓針對選舉期間的電視放送有制定與公平原則相關之製播準則） 選舉放送審議相關特別規定（放送通信審議委員會制定） 第4條（政治中立） ① 廣播應對選舉候選人（包括有意成為候選人的人，以下簡稱「候選人」）和參加選舉的政黨（以下簡稱「黨派」）保持政治中立。〈2014年1月15日修訂〉 ② 廣播不得支持，代表或提倡任何特定候選人或任何一方的關注，主張或利益。 第5條（公正性） ① 廣播應公正地處理選舉事項。 ② 廣播應確保廣播節目的編排及其內容的構成，不會有利或是不利於任何特定的候選人或政黨。〈2014年1月15日修訂〉 ③ 根據選舉法，到投票截止日期，廣播不得處理可能影響選舉結果的內容。但是，如果投票率，促進投票參與或與選舉有關的事件或事故被廣播，則不適用。〈2014年1月15日修訂〉 第6條（公平性） ① 放送應根據公平原則，對選舉放送中的候選人和政黨給予公平的考慮和對待。

② 放送應處理選舉廣播中選舉廣播區內各區域的平衡，並在處理各種選舉時保持適當的平衡。

第 7 條（給予少數群體的機會）

放送可以為在第 5 條和第 6 條規定的公平和公平範圍內，給代表少數群體或弱勢群體的政黨或候選人提供表演機會。

第 8 條（客觀性）

① 放送應客觀準確地處理與選舉有關的事實。

② 廣播公司應客觀地處理選舉中有爭議問題的各種不同觀點或見解。

第 9 條（特輯企劃節目）

在選舉期間播放的特輯企劃節目，即使與選舉沒有直接關係，也應確保不會對某些候選人或當事方有利或不利。

第 10 條（時事消息節目）

① 除了根據《公職選舉法》進行的選舉放送外，與選舉有關的訪談，辯論會，採訪和紀錄片等時事消息節目中，與選舉爭議相關的內容，為保持公平性，在出演者的選擇，發言次數和發言時間方面應保持平衡。

② 第①項規定的時事消息節目的進行應保持公平性，平衡性和公正性，主持人或出演者等節目參與者不得嘲笑或逗弄任何政黨或候選人。〈2016 年 12 月 28 日修訂〉

第 11 條（生產技術的平衡）

所有與選舉有關的節目應盡可能在音響，聲音，拍攝，畫面構成和照明等技術方面，給與候選人或政黨平等的對待。

第 13 條（訪談和辯論會的轉播）

放送應在處理選舉或是相關媒體機關、團體等舉辦的訪談或辯論會等轉播時，要維持公平性。

第 14 條（給予平等機會）

- ① 應以公平的標準邀請候選人參加訪談和辯論節目，以確保候選人有平等的參與機會。
- ② 放送是新聞（指常規新聞和綜合節目中播出的新聞報導）的時候。在報導的情況下，報導的內容在整體上必須維持候選人們的平衡。 < 2014 年 1 月 15 日修訂 >

表 12-4 南韓公平原則相關案例

日期/編號/審議部門	電視台/節目	播出日期/時間	審議內容	相關條款	結果
2017. 4. 12. 第 2017-放送-12-0105 號 報導教養	MBC-TV 'MBC News Desk'	2017. 2. 14. 二 2. 15. 三 2. 16. 四 2. 17. 五 19:55-20:55	涉及違規之內容： 節目中報導了國會環境勞動委員會議決要 MBC 出席聽聞會，此報導在沒有對方當事者的意見下，只傳達了電視台自身的立場，違反了公正性。 審議過程： 經舉發後， 2 月 14 日至 17 日，MBC News Desk 節目中「試圖掌控媒體的大選戰略」、「媒體相關法接連提議，民主黨的意圖是？」、「公營媒體停止鎮壓吧」、「虛偽的主張與謊話連篇…」、「與媒體工會聯手動搖公營忙送」、「放送協會：MBC 聽聞會會造成媒體獨立性的毀損」、「意圖掌控公營媒體」等報導，只報導了電視台自身的立場，違反了相關審議規定，但考量到在報導節目中，編	「放送審議相關規定」第 9 條(公正性) 第 4 項	勸告

			成與製作的自由獨立是最需要被尊重的，所以僅以「放送法」第 100 條第 1 項提出勸告，籲其往後遵守相關規定。		
2017-05-24 第 2017-放送-16-0157 號 報導教養	TV 朝鮮 <金光日 의 신통방통> <金光日的搜奇選妙> (時事討論節目)	2017. 03. 02. 四, 08:40~10:00	涉及違規之內容： 節目來賓談及前共同民主黨主席文在寅的 31 紀念訊息，說「已經都是經過 30 年了事情了，真是令人發悶」、「還在使用發起運動的模式…視野真狹隘」等內容；另外針對首爾廣場設置的彈劾布條與反對彈劾的相關事件時，說「太感情用事，沒有考慮現況」等偏頗言論，扭曲事實並貶低個定政治人物。 審議過程： 經舉發、確認後，來賓針對利害關係對立的事件，做出偏頗單方面的發言或是以「感情用事、視野狹隘」等來嘲弄特定政治人物，違反相關審議規定，以「放送法」第 100 條第 1 項提出勸告，籲其往後遵守相關規定。	「放送審議相關規定」第 9 條(公正性)第 2 項, 第 13 條(談話、討論性節目)第 5 項	勸告
2018. 2. 22.	EBS-1TV ' 知 識	2017. 10. 19. 四,	涉及違規之內容：	「放送審議	提出意

第 2018-放送-06-0078 號 報導教養	Channel e' (時事討論節目)	00:25-00:30	節目中以「政府對公營放送的掌控」為主題討論時，只以特定政權為例。 審議過程： 經由確認節目內容及論議後，以〈作戰〉為副標題，提及李明博執政後的九年間由降落傘人事、安插親信、分段剷除異己、模式固定化等共四個階段的作戰過程，分析公營媒體如何被掌控，但是並沒有充分針對兩個不同立場取材，只是用單方面的事例作為主軸，有失均衡。因考量節目特性（時事節目可討論範圍較廣）需求，因此以「放送法」第100條第1項提出行政指導，籲其往後遵守相關規定。	相關規定」 第9條(公正性)第2項	見(行政指導)
2018-03-06 第 2018-放送-06-0083 號 報導教養	TV 朝鮮 TV 朝鮮 綜合新聞 9	2017. 7. 13. 四, 21:00~22:00	涉及違規之內容： 針對鄭維拉出席三星副會長李在鎔的審判之相關報導中，主持人講出了「凌晨五點秘密帶著證人準備出庭」、「特檢現在非常緊張」；並針對朴正熙前總統誕生100週年的紀念郵票被取消的是，	「放送審議 相關規定」 第9條(公正性)第2項	勸告

			講出「只因為政權改變，就把前總統的紀念郵票取消真是太小心眼」、「對朴正熙前總統真是感到很抱歉」等扭曲事實的言論。 審議過程： 經舉發、議論後，本應該維持公正性與均衡性的主持人，發表出這個多個人偏頗的言論，經判斷為違反放送審議規定，因此以「放送法」第 100 條第 1 項，提出勸告，籲其往後遵守相關規定。		
2018. 3. 6. 第 2018-放送-07-0097 號 報導教養	MBC-TV 'MBC News Desk'	2017. 6. 14. 三, 19:55-20:55	涉及違規之內容： 大韓民國憲法已明示是繼承臨時政府，但是節目中卻把 1948 年 8 月 15 光復節主張為建國日，或有使人誤解歷任總統皆認同「建國日」的內容。 審議過程： 經舉發並論議後，建國日相關內容在政治、社會上都有各種意見，節目中討論時只單一主張的話，會造成歷史事實的	「放送審議相關規定」第 9 條(公正性)第 1, 2 項，第 14 條(客觀性)	提出意見(行政指導)

			扭曲，也會給閱聽人帶來混亂。為避免往後再有類似事例發生，以「放送法」第 100 條第 1 項提出行政指導，籲其往後遵守相關規定。		
2018. 3. 6. 第 2018-放送-07-0098 號 報導教養	MBC-TV 'MBC News Desk'	2017. 6. 7. 三, 19:55-20:55	涉及違規之內容： 在提及放送通信委員會的人員構成時，指自由韓國黨本來只能任命一位常任委員，但卻又靠手段多安排了一人，暗喻一切皆為文總統與政黨的手段。 審議過程： 在有政治紛爭的事件中，更需要維持公正性與客觀性，但是記者並沒有明確的將事實及意見區別清楚。因此判斷其違反放送相關審議法，以「放送法」第 100 條第 1 項提出行政指導，籲其往後遵守相關規定。	「放送審議相關規定」第 9 條(公正性)第 1, 3 項，第 14 條(客觀性)	提出意見(行政指導)
2018. 3. 6. 第 2018-放送-07-0103 號	MBC-TV 'MBC News Desk'	2017. 10. 26. 四, 19:55-20:35	涉及違規之內容： 在跟 MBC 相關的新聞中只單方面提及公司立場，並毀損放送委員長的名譽。	「放送審議相關規定」第 9 條(公正性)第 4 項	勸告

報導教養			審議過程： 經舉報及論議後，雖然在跟 MBC 相關的事件中，因只提及公司單方面的立場而造成不公正的疑慮，但是考量到報導節目中須尊重「編成、製作」的獨立與自由，所以以「放送法」第 100 條第 1 項，提出勸告，籲其往後遵守相關規定。		
2018. 3. 22. 第 2018-放送-02-0005 號 報導教養	MBC-TV 'MBC News Desk'	2017. 6. 15. 四, 19:55-20:55	涉及違規之內容： 關於言論工會的「附逆者(指叛徒)」名單事件中，公司僅只單方面傳達公司的聲明。 審議過程： 經舉報並論議後，電視台在跟自身相關的事件中，僅只傳達單方面的立場，對於整個事件的利害關係有著公正性與均衡性的問題，但是考量到報導節目中須尊重「編成、製作」的獨立與自由，所以以「放送法」第 100 條第 1 項，提出勸告，籲其往後遵守相關規定。	「放送審議相關規定」第 9 條(公正性)第 4 項	勸告

2018. 3. 22. 第 2018-放送-04-0042 號 報導教養	MBC-TV 'MBC News Desk'	2017. 6. 29. 四, 7. 10., 19:55-20:55	涉及違規之內容： 在「雇用勞動部針對 MBC 在特別勞動法的施行與延長期間」事件中，電視台僅只單方面報導公司的立場，並針對國家公務員進行露骨的誹謗等內容。 審議過程： 經舉報、論議後，電視台在跟自身相關的事件中，僅只傳達單方面的立場，並誹謗國家公務員等行為，對於整個事件的利害關係有著公正性與均衡性的問題，對該公務員也有名譽毀損。但是考量到報導節目中須尊重「編成、製作」的獨立與自由，所以以「放送法」第 100 條第 1 項，提出勸告，籲其往後遵守相關規定。	「放送審議相關規定」第 9 條(公正性)第 4 項，第 20 條(禁止名譽毀損)第 1 項	勸告
2018. 3. 22. 第 2018-放送-04-0043 號 報導教養	MBC-TV 'MBC News Desk'	2017. 9. 1. 五, 9. 2. 六, 9. 4. 一, 19:55-20:55	涉及違規之過程： 電視台針對公營媒體的勞工總罷工與金長謙社長涉及不當勞動行為的調查進行報導時，出現了與事實不符的內	「放送審議相關規定」第 9 條(公正性)第 4 項	勸告

			容，並僅單方面傳達公司立場。 審議過程： 經舉發、議論後，電視台在跟自身相關的事件中，僅只傳達單方面的立場，對於整個事件的利害關係有著公正性與均衡性的問題，但是考量到報導節目中須尊重「編成、製作」的獨立與自由，所以以「放送法」第 100 條第 1 項，提出勸告，籲其往後遵守相關規定。		
2018. 3. 22. 第 2018-放送-07-0104 號 報導教養	MBC-TV 'MBC News Desk'	2017. 11. 8. 三, 19:55-20:35	涉及違規之內容： 報導言論工會阻擋金長謙社長參與理事會（放送文化振興會）的事件時，MBC 僅報導了公司單方面的立場。 審議過程： 經舉發、論議後，雙方的立場極度不同，電視台卻沒有均衡地反映，大部分只報導了公司的立場，違反放送相關審議規定，因此以「放送法」第 100	「放送審議相關規定」第 9 條(公正性)第 4 項，第 14 條(客觀性)	勸告

			條第 1 項，提出勸告，籲其往後遵守相關規定。		
--	--	--	-------------------------	--	--

表 12-5 南韓公平原則自律規範

自 律 要 點	KBS（韓國放送公社）《放送綱領》（방송강령） 總綱第 4 條 放送的公正性 我們以公正性、準確性與客觀性為基礎，來傳達真實。 放送應維持均衡，成為能讓社會各個階層的多元意見、主張或要求等都有平等機會表達的民主輿論場域。 放送綱領第 9 項 我們從政府、公家機構、社會團體與企業等提供的訊息中，努力篩選出真實的部分並進行報導，但並不會單方面的僅宣傳這些單位提供的內容。 MBC（文化廣播公司）《放送綱領》（방송강령） 第 2 條 我們尊重人權，倡導社會正義和民主秩序。 反映社會的各種意見，並致力於不偏不倚的公正放送。 MBC（文化廣播公司）《放送編成規章》（MBC 방송 편성 규약） 第 3 章 放送綱領與節目製作準則
----------------------------	--

第 16 條（放送綱領）（2018.06.28.修訂）

為保護放送的公正性與公共性，以及規範放送製作者的公共責任，須遵守由資方與勞工代表共同制定的放送綱領。

第 17 條（節目製作準則）（2018 年 6 月 28 日修訂）

1. 公司及員工應在必要時得制定個別節目的製作準則並實施之，以保護放送的獨立性、節目的公正性與放送製作者的自主權。
2. （選舉放送）公司應在選舉相關節目的製作中，保持政治中立和平衡，並遵守為此目的制定的選舉放送準則。
3. （政論節目）公司應在政論節目的製作中保持內容和程序的公平性，致力於形成公正的輿論，並遵守為此目的制訂的政論節目製作準則。

美國

表 12-6 美國公平原則之法律與自律規範

法規	1959 年修訂之「1934 聯邦通訊法」第 315 條(a)段 廣播持照人應於為在重大公共事件討論中就相互衝突的觀點的表述提供合理的機會。 FCC 認上揭法律授權其以行政裁量制定行政規則實踐公平原則，直至 1984 年內部決定廢除對公平原則的實踐。
製播準則	無
案例	無
自律要點	PBS 編輯標準與實踐 「公平的報導者必須考慮特定主題的所有相關事實和觀點，並以尊重和負責任的方式提供信息，不得有偏袒或歧視。公平原則並非要求在相互衝突的意見或觀點上給予平等的時間。然而，公平原則確實要求生產者在評估優點和評估所有意見或觀點的可信度時保持開放的態度，同時還要管理自己的個人觀點和偏見。公平原則的一個目的是讓觀眾欣賞和學習內容，即使他們不同意其結論。公平性還要求生產者認真地代表他們採訪或以其他方式報導的個人的言行。製作人員絕不能為了將其置於刻板印象的角色，或支持預先設定的看法而操縱他們所採訪到的意見。相反的，生產者在提出意見時必須注意他們所涵蓋的文化，歷史和社會風俗。製片人必須讓他們有機會展示他們最強的案例，同時始終為觀眾提供適當的背景，製作人必須給予受到攻擊或批評的人一個合理的回應機會。」 NPR 道德手冊

「在我們所有的故事中，特別是爭議的問題，我們努力考慮我們可以在各方面找到的最有力的論據，尋求提供細微差別和清晰度。我們的目標不是取悅那些我們報導的人，或者製作能夠創造平衡外觀但尋求真理的故事。」、「給受訪者回應的時間」

SPJ 道德準則

「傳達令人難以接受的意見」、「勇於尋求不同的意見來源」

日本

表 12-7 日本公平原則之法律與自律規範

法規	放送法第 4 條第一項： 一、不損害公安和善良風俗； 二、政治的公平； 三、報導不扭曲事實； 四、遇有意見對立之議題，盡可能從多方角度來釐清論點。
製播準則	無
案例	總務省針對朝日電視台(2004 年 6 月 22 日)、山形電視台(2004 年 6 月 22 日)、武藏野三鶯有線電視(2006 年 7 月 4 日)於選舉期間所做的報導或節目，進行行政指導，總務省主張上述節目在選舉期間對特定人物或政黨有較多的報導，有疏失。
自律要點	民放連的「放送基準」： 第二章（法律和政治）第 11 條：維護政治方面之公正立場，注意不偏向任何一黨一派。 第六章（報導之責任）第 32 條：新聞必須致力於滿足公民知的權利，必須基於事實作報導，必須公正。

第六章第 34 條：採訪和編輯時，注意不可偏袒一方引起觀眾誤會。

NHK Guidelines：

1. NHK 的放送目標為盡可能從更廣的觀點提供資訊給閱聽人。
2. 當處理意見對立的問題時，原則上在各新聞或節目中傳達雙方意見。即使無法介紹雙方意見，也必須要讓閱聽人知道有不同意見存在，用同一系列來介紹等等，致力於確保整體放送的公平性。
3. 為使節目能反映多方意見和看法，要廣泛的選擇節目演出者
4. 不可忘記社會上弱勢者之觀點。
5. 必須明確區分事實和意見。
6. 對於意見對立之歷史事件、事情、現象，以及學術上對立之見解，要經過多方查證後再播出。
7. 意見對立的判決或爭議問題，盡可能從多角度釐清問題點，公平、公正的處理各種立場。

附錄二：焦點座談會議相關資料及記錄

一、第一場焦點座談

- (一) 時間：民國 108 年 8 月 13 日下午 3 時至 5 時
- (二) 地點：臺灣大學新聞所第 310 號會議室
- (三) 主持人：周宇修律師
- (四) 紀錄：李郁婷律師、李少均
- (五) 座談會出席名單：

表 12-8 第一次座談會出席名單

職稱	領域	學經歷
資深媒體人 A	現職私營媒體	資深記者
資深媒體人 B	現職獨立媒體	國內傳播學院碩士、新聞系學士
資深媒體人 C	現職公共媒體	國內新聞研究所碩士、法律學士

(六) 討論提綱：

1. 「新聞公平原則」之內涵應為何？
2. 是否應由政府介入、檢視媒體、報導是否符合「新聞公平原則」？
3. 若政府應介入，應如何介入？介入程度應為何？
4. 實務上應如何操作、檢視是否符合「新聞公平原則」之要求？

二、第二場焦點座談

- (一) 時間：108 年 9 月 2 日下午 2 時 30 分至 4 時 30 分
- (二) 地點：謙眾國際法律事務所會議室
- (三) 主持人：周宇修律師
- (四) 紀錄：李郁婷律師
- (五) 座談會出席名單：

表 12-9 第二次座談會出席名單

職稱	領域	學經歷
法律學者 A	傳播法專長	日本法學博士

法律學者 B	傳播法專長	美國法學博士
法律學者 C	傳播法專長	美國法學博士

(六) 討論提綱：

1. 公平原則所要保護之法益為何？我國若制定公平原則，有無任何法律或憲法上基礎？
特別在選舉期間，我國現行選罷法中第 49 條之規定，是否足夠落實公平原則與保障相關法益？
2. 公平原則與現行廣電法規中的更正權、回覆權之差異為何？現行更正權與回覆權的規定，是否足以涵蓋公平原則所要保護之相關法益？
特別在選舉期間，是否應該比照其他國家（如歐盟對會員國之建議），對於候選人與政黨的回覆權給予媒體較嚴格的時間要求，希望能於選舉期間即給予更正與答辯？
3. 公平原則之制定，是否會造成新聞自由的限制？若有，則如何權衡公平原則與新聞自由之界線？
特別在選舉期間，以現行選罷法之相關規定，或者比照其他國家相關法規（如英國、韓國等），實施公平原則，是否對媒體之新聞自由造成損害？
4. 制定公平原則，是否得因報導內容為差別待遇？
特別在選舉期間，是否應該比照其他國家（如歐盟對會員國之建議），對於選舉報導內容是否遵行公平原則，加以更多的規範？

三、第三場焦點座談

- (一) 時間：108 年 9 月 27 日下午 3 時至 5 時
- (二) 地點：謙眾國際法律事務所會議室
- (三) 主持人：周宇修律師
- (四) 紀錄：李郁婷律師
- (五) 座談會出席名單：

表 12-10 第三次座談會出席名單

職稱	領域	學經歷
公民團體 A	爭議報導當事人	工運團體
公民團體 B	爭議報導當事人	工運團體
公民團體 C	傳播、媒體專長	國內傳播研究所博士

公民團體 D	爭議報導當事人	兒少團體、國內衛生福利研究所碩士、國內社會學系學士
--------	---------	---------------------------

(六) 討論提綱：

1. 請問根據您所屬公民團體與關切的議題而言，在台灣廣電媒體（以及所有新聞媒體）的報導中，最常見違反「公平原則」（對不同當事人或不同意見，給予符合比例的報導）的情況有哪些？
2. 承前述，請問根據您與所屬公民團體的經驗來看，現行媒體自律機制（包括新聞倫理委員會、衛星電視公會等媒體業者團體），如何回應關於報導違反「公平原則」的申訴？自律機制能否有效地回應與改善相關問題？現行自律機制是否有需要改善之處？
3. 承前述，請問您與所屬公民團體是否曾經就相關議題，採用廣電法規中的「更正權」與「回覆權」的相關規定？您對法律此一管制方式能否有效維護公平原則的看法為何？在公平原則上，現行法規管制與 NCC 的角色，是否有需要改善之處？
4. 關於選舉或公投報導違反公平原則的狀況，是近期台灣社會關切的焦點之一。請問根據您與公民團體的經驗與意見，此一狀況能否或需要透過現行媒體自律機制加以改善？
5. 承前述，在選舉或公投報導違反公平原則的狀況，請問根據您與公民團體的經驗與意見，能否或需要透過法規管制與 NCC 主管機關的錯失來加以改善？

四、第四場焦點座談

- (一) 時間：108 年 10 月 28 日晚間 7 時至 8 時
- (二) 地點：謙眾國際法律事務所會議室
- (三) 主持人：柯宗賢律師
- (四) 紀錄：李郁婷律師
- (五) 座談會出席名單：

表 12-11 第四次座談會出席名單

職稱	領域	學經歷
傳播學者 A	傳播、媒體專長	美國大眾傳播博士
傳播學者 B	傳播、媒體專長	英國社會科學院傳播與文化政策博士

(六) 討論提綱：

1. 公平原則之法律與相關實施辦法之制定，是否會造成新聞自由的限制？若有，則如何權衡公平原則與新聞自由之界線？
特別在選舉期間，以現行選罷法之相關規定，或者比照其他國家相關法規（如英國、韓國等），實施公平原則，是否對媒體之新聞自由造成損害？如何在其中取得平衡？
2. 制定公平原則之相關實施辦法，是否得因報導內容為差別待遇？
特別在選舉期間，是否應該比照其他國家（如歐盟對會員國之建議），對於選舉報導內容是否遵行公平原則，加以更多的規範？
3. 對於制定公平原則之相關實施辦法，其中的認定標準（如是否以時間比例計算等）、以及施行的程序，您有何建議？

參考書目

英國

- Agence France-Presse. (2019, July 9). Russia's RT and Sputnik barred from UK conference on media freedom. The Guardian. Retrieved from <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/jul/09/russia-rt-sputnik-barred-conference-media-freedom>
- BBC. (2019). Editorial guidelines. Retrieved from http://downloads.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/pdfs/Editorial_Guidelines_in_full.pdf
- British National Union of Journalists. (n.d.). British National Union of Journalists Code of Conduct as of June 1994. Retrieved from <https://accountablejournalism.org/ethics-codes/british-national-union-of-journalists>
- Channel 4. (n.d.). Guidelines for programmes broadcast in the run up to and during the Elections. Retrieved from <https://www.channel4.com/producers-handbook/c4-guidelines/election-guidelines>
- ITV. (2018, May 3). Code of conduct. Retrieved from http://itvresponsibility.com/files/docs/itv_code_of_conduct.pdf
- Keighley, D. (2019, February 20). The BBC's pro-EU partisanship has reached crisis proportions but Ofcom have dismissed my complaints. BrexitCentral. Retrieved

from <https://brexitcentral.com/bbcs-pro-eu-partisanship-reached-crisis-proportions-ofcom-dismissed-complaints/>

Mayhew, F. (2019, July 26). RT (Russia Today) fined £200,000 by Ofcom for 'serious failures' to report impartially on Salisbury and Syria. Press Gazette. Retrieved from <https://pressgazette.co.uk/rt-russia-today-fined-200000-by-ofcom-for-serious-failures-to-report-with-due-impartiality-syria-salisbury-novichok-poisoning/>

National Union of Journalists. (2013, February 5). NUJ code of conduct. Retrieved from <https://www.nuj.org.uk/about/nuj-code/>

News Watch. (2018, March 29). The BBC and Brexit: Survey of a day of special Radio 4 programmes: 'Britain at the crossroads'. Retrieved from <http://news-watch.co.uk/wp-content/uploads/2018/08/News-watch-Survey-of-Radio-4s-Britain-at-the-Crossroads.pdf>

Ofcom. (2003, July 17). Communication Act 2003. Retrieved from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>

Ofcom. (2019, February 19). The Ofcom broadcasting code (with the cross-promotion code and the on demand programme service rules). Retrieved from <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code>

Ofcom. (2017, April 3). Procedure for the consideration of statutory sanctions in breaches of broadcast licences. Retrieved from, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0030/71967/Procedures_for_consideration.pdf

Ofcom. (2017, November 6). Ofcom's broadcast and on demand bulletin, Issue 341. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0028/107569/issue-341-

Ofcom. (2018, August 28). Ofcom's broadcast and on demand bulletin, Issue 360. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0020/119162/issue-360-

Ofcom. (2018, December 20). Ofcom's broadcast and on demand bulletin, Issue 369.
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0020/131159/Issue-369-

Ofcom. (2019, February 11). Ofcom's broadcast and on demand bulletin, Issue 372.
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0028/136585/Issue-372-of-

Ofcom. (2019, July 26). Ofcom fines RT £200,000. Retrieved from
https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/media/media-releases/2019/ofcom-fines-rt?fbclid=IwAR0cEwXTze1XWlmCD1QtrXSjxYoNgQt_fOtg5LrLzSmDjbeHAeHcEdpbmFo

Ruddick, G. (2017, November 6). Fox News shows broke UK TV impartiality rules,
<https://www.theguardian.com/media/2017/nov/06/fox-news-shows-broke-uk-tv-impartiality-rules-ofcom-finds>

Sky News. (2017, June 21). Sky News editorial guidelines. Retrieved from
https://news.sky.com/docs/sky_news_editorial_guidelines.pdf

歐盟

Charter of the Right to Information in France

<https://accountablejournalism.org/ethics-codes/france-charter-of-the-right-to-information>

Council of Europe (2004). Recommendation Rec(2004)16[1] of the Committee of Ministers to member states on the right of reply in the new media environment. Rikhter, Andrey (2019). International Standards and Comparative National Approaches to Countering Disinformation in the Context of Freedom of the Media. OSCE.

Council of Europe (2019). Media freedom as a condition for democratic elections. Disinformation Review. <https://euvdisinfo.eu/disinfo-review/>

EFJ. Ethics. <https://europeanjournalists.org/policy/ethics/>

Establishing the European Electronic Communications Code. DIRECTIVE (EU) 2018/1972 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2018

- Ethical Journalism Network. <https://ethicaljournalismnetwork.org/>
- European Charter on Freedom of the Press http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-891_en.htm?locale=en
- European Commission (2019, June 16). Report on the implementation of the Action Plan Against Disinformation
- European Parliament (2015). Briefing-Press freedom in the EU Legal framework and challenges.
- European Parliament (2012). RESOLUTION on challenges for the future of democracy, including the question of free and independent media in Eastern Partnership and EU countries › 2012/C 153/03 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1562500384980&uri=CELEX:52012XP0530\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1562500384980&uri=CELEX:52012XP0530(03))
- European Parliament (2018). Report on the implementation of the Action Plan Against Disinformation, Media pluralism and media freedom in the European Union. European Parliament resolution of 3 May 2018 on media pluralism and media freedom in the European Union (2017/2209(INI))
- European Parliament and Council (2006, December 20). On the protection of minors and human dignity and on the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and on-line information services industry (2006/952/EC)
- European-council-conclusions-19-20-march-2015. About EU vs disinformation. <https://euvdisinfo.eu/about/>
- Fontaine, Pascal / 歐洲經貿辦事處譯 (2007)。〈認識歐盟〉。
http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/taiwan/documents/more_info/12_lessons_chinese_version.pdf
- German Press Council Guidelines for Journalistic Work (英文翻譯版
<https://accountablejournalism.org/ethics-codes/Germany-Press-Council>)
- Harvey, Sylvia (1998). Doing it my way — broadcasting regulation in capitalist cultures: the case of 'fairness' and 'impartiality'. *Media, Culture & Society*, 20: 535-556.
- International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression (2009). Joint statement on the media and election.
- Less hate speech and more European content on video streaming services: Council adopts new EU rules. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/11/06/less-hate-speech-and-more-european-content-on-video-streaming-services-council-adopts-new-eu-rules/>
- Ofcom (2018, December 20). Issue 369 of Ofcom's Broadcast and On Demand Bulletin.

- Parliament Assembly, Council of Europe (2019). Media freedom as a condition for democratic elections.
- Poptcheva, Eva-Maria (2015) Press freedom in the EU: Legal framework and challenges. European Parliamentary Research Service
- Press Council: France, Syndicat National des Journalistes, National Union of Journalists <https://accountablejournalism.org/press-councils/france>
- Press Council: Germany, Deutscher Presserat, German Press Council <https://accountablejournalism.org/press-councils/Germany>
- Public service journalism <https://www.ebu.ch/public-service-journalism>
- Questions and Answers about the East StratCom Task Force. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east-stratcom-task-force_en
- Schönhagen, Philomen (2005). On The Development of the Impartiality Maxim in German Journalism. In The Various Faces of Reality Values in News (Agency) Journalism (pp. 37-47). Studien Verlag, Austria.
- The 5 Principles of Ethical Journalism <https://ethicaljournalismnetwork.org/who-we-are/5-principles-of-journalism>
- The Committee of Minister, Council of Europe (2007, November). Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d
- The Council of Europe (2018, July). Freedom of Expression and elections.
- Vīķe-Freiberga, V., Däubler-Gmelin, H., Hammersley, B. & Maduro, L. (2013). A free and pluralistic media to sustain European democracy. The Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism
- 丹尼爾·哈林、保羅·曼奇尼（2012），《比較媒介體制-媒介與政治的三種模式》。中國人民大學出版社。
- 王泰銓（2018）。〈如何正確使用（翻譯）歐盟機構的名稱：以 the European Council 為例〉。 https://www.eusa-taiwan.org.tw/europe_detail/49.htm
- 王泰銓（2019）。〈關於歐盟法規範的名稱翻譯、條款引用與適用上的問題〉。 https://www.eusa-taiwan.org.tw/europe_detail/65.htm
- 張永明(2010). 歐洲媒體法回覆權之研究。《高大法學論叢》第6卷第1期，頁19-58
- 張永明等（2010）。閱聽眾接近使用傳播媒體權之研究成果報告。國家通訊傳播委員會委託研究報告。

- 許元耀（2010），〈電視無疆界監理有規範－歐盟視聽媒體服務指令（AVMSD）修法歷程與特色〉，《NCC News》第4卷，第4期，2010年8月，頁3~5。
- 黃銘輝（2013）。轉引自劉孔中（2014）〈新聞媒體多元與反壟斷之法制探討〉，《公平交易季刊》，第22卷第3期（103/07）。頁13。
- 鍾起惠、翁曉玲（2011）〈保障多元言論 維持市場競爭 德國媒體集中調查委員會簡介－兼談其對內容多元平衡及言論影響的啟示〉，《NCC NEWS》第5卷第3期。100年7月號。頁25~27。

韓國

- 朱立熙（1991）。〈南韓新聞自由轉型過程的陣痛——以「韓民族新聞」為例〉，《報學》，8(5): 77-81。
- 林麗雲（2005）。〈威權主義國家與電視：台灣與南韓之比較〉，《新聞學研究》：85，1-30。
- 黃意植（2014）。《發展型國家的退場與升級：比較台韓電視產業》，國立政治大學東亞研究所博士論文。
- Journalists Association of Korea （2006）。윤리강령 및 실천요강. Retrieved from http://www.journalist.or.kr/news/section4.html?p_num=4
- KBS （1990）。방송강령. Retrieved from <http://open.kbs.co.kr/index.html?sname=kbs&stype=rule>
- KBS （2003）。방송 편성 규약. Retrieved from <http://open.kbs.co.kr/index.html?sname=kbs&stype=rule#none>
- Kim, Y. (2001). The broadcasting audience movements in Korea. Media, Culture and Society, 23, 91-107.
- Korea Communications Commission （2018）。방송법. Retrieved from <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EB%B0%A9%EC%86%A1%EB%B2%95>
- Korea Communications Standards Commission （2014）。선거방송 심의에 관한 특별규정. Retrieved from <http://www.law.go.kr/LSW/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2200000025901>

Korea Communications Standards Commission (2017). 방송심의에 관한 규정. Retrieved from <http://www.law.go.kr/LSW/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2200000075996>

Korea Communications Standards Commission (2019). 선거방송통신위원회. Retrieved from <http://m.kocsc.or.kr/main/mainPage.do>

MBC (2008). 방송강령. Retrieved from <http://aboutmbc.imbc.com/korean/corporateinfo/rule/>

MBC (2008). 방송편성규약. Retrieved from <http://aboutmbc.imbc.com/korean/corporateinfo/rule/>

National Election Commission (2018). 공직선거법. Retrieved from <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B3%B5%EC%A7%81%EC%84%A0%EA%B1%B0%EB%B2%95>

Youm, K. H. (1998). Democratization and the press: the case of South Korea. In P. H. O'Neil (Ed.), Communicating democracy: The media and political transitions (pp. 171-193). Boulder, CO: Lynne Rienner.

美國

Jean Benz, Jane E. Mago, Jerianne Timmerman(2015). NAB Legal Guide to Broadcast Law and Regulation

Kent R. Middleton, William E. Lee, Daxton Stewart(2017). The Law of Public Communication: 2017 Update

John Samples (2009). Broadcast Localism and the Lessons of the Fairness Doctrine. CATO INSTITUTE Policy Analysis No.639

American press institute. Newseum. In the Newsroom: The Fairness Formula.

Federal Communications Commission(1974). Fairness Doctrine and Public Interests Standards: Handling Public Issues. FEDERAL REGISTER, VOL 39, NO. 139.

Federal Communications Commission(1978). The Law of Political Broadcasting And Cablecasting: A Political Primer.

Federal Communications Commission(2019). How to Get the Most Service from Your Local Station. <https://www.fcc.gov/media/radio/public-and-broadcasting>

Christina Lefevre-Gonzales(2013). Restoring Historical Understandings of the “Public Interest” Standard of American Broadcasting: An Exploration of the Fairness Doctrine. International Journal of Communication 7 (2013), pp.89–109

Victor Pickard(2018). The Strange Life and Death of the Fairness Doctrine:Tracing the Decline of Positive Freedoms in American Policy Discourse. International Journal of Communication 12(2018), pp.3434-3453

Federal Communications Commission(2014). Zapple doctrine Ruling. DA 14-621 In Reply Refer to: 1800B3-HOD Released: May 8, 2014

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.臺灣民主季刊 4:1 2007.03 pp. 109-139

Sue Wilson(2017) FCC: No More Equal Time Requirements for Political Campaign Supporters Over Our Public Airwaves.
https://www.huffpost.com/entry/fcc-no-more-equal-time-re_b_5332812

WaJournalistic Integrity

NPR Ethics Handbook: Fairness
<https://www.npr.org/about-npr/688177789/fairness>

SPJ Ethics Codes
<https://www.spj.org/ethicscode.asp>

SPJ opposes reinstatement of Fairness Doctrine
<https://www.spj.org/news.asp?ref=881>

NAB to Senate: Oppose Fairness Doctrine Reinstatement
<https://www.nab.org/documents/newsroom/pressRelease.asp?id=1401>

PBS Politics and Economy: What Happened to Fairness?
<https://www.pbs.org/now/politics/fairness.html>

PBS Editorial Standards and Practices
<https://www.pbs.org/about/producing-pbs/editorial-standards/>

FRONTLINE Journalistic Guidelines
<https://www.pbs.org/wgbh/frontline/about-us/journalistic-guidelines/>

日本

三宅弘・小町谷育子（2016）。BPO の組織と役割。《BPO と放送の自由：決定事例からみる人権救済と放送倫理》。日本評論社。pp. 2-31。

三宅弘（2016）。放送の自由と行政指導・行政処分。《BPO と放送の自由：決定事例からみる人権救済と放送倫理》。日本評論社。pp. 262-317

小町谷育子（2016）。政治と放送倫理—放送倫理検証委員会の決定事例から。《BPO と放送の自由：決定事例からみる人権救済と放送倫理》。日本評論社。pp. 208-230。

小町谷育子（2016）。番組編集準則と放送の自由。《BPO と放送の自由：決定事例からみる人権救済と放送倫理》。日本評論社。pp. 232 -261。

安田充、荒川敦（2009）。公職選挙法逐条解説。ぎょうせい。

西土彰一郎（2018）。放送法の思考形式。《メディア法研究》第一号，2018年9月，pp. 95-114。

村上聖一（2016）。《戦後日本の放送規制》。日本評論社。

曾我部真裕（2013）。検討課題として残された独立規制機関。《放送メディア研究》第10号，2013年2月，pp. 159-183。

清水直樹（2007）。放送番組の規制の在り方。《調査と情報 ISSUE BRIEF》第597号，2007年10月25日，pp. 1-12。

鈴木秀美（2018）。メディア法の主要課題。《メディア法研究》第一号，2018年9月，pp. 1-32。

塩田浩司（2006）。地域密着チャンネルの公共性とは～ケーブルテレビ51年目の課題。《放送研究と調査》2006年11月号，pp. 2-11。

日本放送協会
<https://www.pressnet.or.jp/>
日本民間放送連盟放送基準
<https://www.j-ba.or.jp/category/broadcasting/jba101032>
日本新聞協会
<https://www.pressnet.or.jp/>
放送倫理 番組向上機構
<https://www.bpo.gr.jp>

