

新聞事實查證製播規範與標準

摘要

根據國家通訊傳播委員會(National Communications Commission, NCC)，發佈98年度第三季(7月到9月)及第四季(10月到12月)傳播內容監理報告顯示：台灣民眾對於廣電媒體的申訴類別以電視最高，其次是網路與廣播。其中，電視新聞報導及政治評論節目的內容不實，申訴件數最多，由第三季的13.8% 增加至第四季的28.7%，此一數據顯示，新聞的正確性與真實性是民眾對於新聞節目最基本的期待及要求。國內外相關研究也顯示，電視是民眾最常使用的媒體，其新聞可信度更高於平面媒體。但近年來卻因媒體生態丕變，因截稿時間的壓縮，與24小時報導的時間延伸等種種因素，電視媒介對於新聞正確度的掌握已經每況愈下。

以往新聞學理上的經驗告訴我們，新聞首重「真實」、「客觀」、「平衡」，並且應以社會公共利益為前提，但回顧近年來媒體新聞報導的烏龍案件，例如2007年「周政保嗆聲影片」事件、2006年的「瀝青鴨」事件、2005年的「腳尾飯事件」，及2002年「涂醒哲舔耳冤案」，在在都反映出媒體在一窩蜂及獨家壓力的驅使之下，在未經充分查證甚至是蓄意造假的情況下去做報導，造成當事人名譽損失，甚至形成整個社會的動盪。此一現象不只辜負人民對於媒體的信賴寄託，更有違憲法對言論自由保障的精神。

98年12月，國家通訊傳播委員會(NCC)向行政院提出衛星廣播電視法修正案，在第二十條修正草案中增列，「製播新聞及評論，應符合事實查證及公平原則」。對於違反規定者，並在四十五條修正案中增列「處新臺幣三十萬元以上二百萬元以下罰鍰」的規定。

為避免新聞事實報導錯誤，危害社會公益以及侵害人民知道真相的權利，本研究接受國家通訊傳播委員會(NCC)委託，研擬「新聞事實查證製播規範與標準」，本研究案主要的研究項目與目標包括：

- 一、各國新聞事實查證文獻蒐集。
- 二、新聞錯誤個案研究。
- 三、新聞事實查證製播規範與標準研訂。

本文在研究方法上，首先透過文獻分析法，廣泛蒐集各國(包括美國、英國、歐盟、日本等國)對於新聞事實查證之規範方式及處理通則，以及他國政府對於媒體的規管方式。期望從媒體發達之先進國家的經驗當中得到相關的借鏡。並以新聞查證的學理中建構「內容查證」、「誰來查證」、「如何查證」、「事前與事後查證」四項指標，作為擬訂國內「新聞事實查證規範與標準」之參考。

在新聞錯誤個案研究上，本文蒐集近年來國內重大且具代表性之「新聞錯誤案例」來做個案分析。並以「主觀錯誤」、「客觀錯誤」為指標，進行量化的分析，統計最近三年來新聞錯誤個案的錯誤類型，並舉行第一次焦點座談，邀請國內相關領域的「學者專家」、「他律組織代表」、「消費者代表」，以及「媒體代表」共七人，針對挑選的重大新聞錯誤個案進行分析，試圖從「新聞發生錯誤報導的原因」、「解決辦法」、「預防措施」三個方向找出防止媒體錯誤報導的方法。本文最後依據各國的新聞事實查證製播原則，並參酌國內新聞錯誤個案的原因，以及焦點團體當中國內各領域專家提出之建議，研訂出「新聞事實查證製播規範與標準」。

本研究的重要發現如下：

在蒐集六十四家國內外媒體組織與機構規範以後，進行歸類分析後獲得如下的發現：(一)、「消息來源檢具」是新聞查證最重要規範。(二)、「事後查證」是新聞查證的必要規範。(三)、「內容查證」是新聞查證最基本的原則。(四)、「誰來查證」普遍缺乏明確的規範。(五)、「查證程序」在媒體自律規範中普遍缺乏。(六)、「客觀錯誤」的新聞查證缺乏明確規範。此外，本研究也發現世界各國的媒體與新聞組織在製訂新聞事實查證規範時，有一定的邏輯，這些邏輯是建構在下列幾項原則：(一)、新聞查證規範在維護新聞自由與獨立。(二)、新聞查證規範做為評估記者的道德行為。(三)、新聞查證規範以不損害承諾、不妨礙公眾利益為基石。(四)、新聞查證規範在落實新聞報導真實與平衡原則。(五)、新聞查證規範做為評估記者的道德準則。

新聞錯誤案例的研究之後透過第一次焦點座談會的分析，得出結論為：

(一)、新聞錯誤原因：1.查證不實、2.緊急災難事故無法確實查證、3.新聞搶快、4.新聞室內部溝通不良、5.技術性錯誤。(二)、新聞錯誤解決辦法：1.媒體應制訂查證門檻、2「報導錯誤後立刻更正」。(三)、新聞錯誤預防措施：1.提高記者的知識與判斷能力、2.加強記者的查證能力、3.重視網路新聞的查證、4.制訂新聞事實查核清單(Checklist)。(四)、新聞查證原則：1.查證時要訪談多方消息來源，引述他家新聞不算是查證 2.查證時要盡量找到負責的權責單位 3.一旦出錯了要立刻做事後更正 4.加強記者查證的專業能力以及專業知識。(五)、來賓對於政策的建議：1. 新聞錯誤應以「惡意原則」與「是否善盡查證責任」進行判罰 2. 規範的施行應盡量以自律與他律為主。

綜合上述訪談結論，本研究在這個部分建議：(一)、判別媒體是否違規時，應先判定媒體是否善盡查證責任(二)、判別媒體是否違規時，必須以惡意原則來作判定(三)、規範應該要依據報導的類型有所分類、(四)、應製作查證查核清單(Check List)。

本文最後依各國的新聞事實查證製播原則，並參酌國內新聞錯誤個案的分析建議，舉辦第二次的焦點座談會，會後獲得如下的結論：(一)、新聞事實查證製播規範與標準」應有一些原則與彈性，(二)「新聞事實查核清單」應簡單可操作，(三)、詳細的新聞查證注意事項列為媒體內部教育素材，(四)網路新聞需要審慎的查證，(五)、新聞評論不納入新聞查證規範之內容。另外除了上述結論以外，並在此次座談會得出製播規範的四項總則，分別是：(一)、新聞製播不得違反法律規定。(二)、新聞製播不得妨害兒童或少年身心健康。(三)、新聞製播不得妨害公共利益、公共秩序或善良風俗。(四)、新聞製播不得違反真實，並恪守查證、引述、平衡與更正原則。本文最後根據這四項總則與焦點座談之建議，修改第一次草擬之規範與查核表，正式制訂出「新聞事實查證規範」與「查核清單」。完成後再送請他律組織與媒體組織代表進行書面審查，根據回饋之建議研擬出「新聞事實查證製播規範」與「新聞事實查核清單」。

本研究最後建議如下：

一、立即可行性建議：

(一)、政府在新聞事實查證規範之角色應扮演「輔導者」的角色，盡量應減少對新聞內容的干涉，但當市場失序，新聞自律與他律的媒體監督不可行，且新聞報導已侵害公共利益之時，政府便以「剩餘權力的繼承者」的概念，負起媒體最後一道把關的責任。

(二)、新聞事實查證應課以記者、編輯、組織的責任，做好新聞查證的分工，釐清好責任，訂定清楚的規範，避免記者、編輯在新聞錯誤的責任歸屬上處於灰色地帶。

(三)、媒體內部應製作查證「查核清單」(Checklist)，以此文件作為記者查證與傳送新聞時之必要參考，希望透過這樣的清單能幫助媒體查證、減少錯誤，幫助組織營運。

(四)、建立媒體建立新聞查證標準作業流程(SOP)，此套查證的 SOP 流程由業者自行設計，將各媒體的查證程序清楚的標示在新聞查證的標準流程當中。當組織人員製作新聞時，能依此程序進行檢測其每個播報環節，以此減少新聞錯誤的可能性。

二、中長期建議：

(一)、建議媒體組織訂定新聞事實查證製播規範，可將本研究所擬訂的「新聞事實查證製播規範與標準」與「新聞事實查證製播查核清單」，交由衛星電視公會放入網站，提供會員製訂「新聞事實查證自律規範」以及「新聞事實查核清單」、「新聞查證注意事項」之參考，並建議記者發稿時應同時附上新聞查證的查核清單，以提醒媒體工作者注意新聞事實查證的重要。

(二)、建議媒體組織成立「新聞倫理委員會」，仿造韓國新聞倫理委員會對其會員的審查的流程，建議可依序經由「媒體內部倫理委員會」、「衛星公會倫理委員會」、「NCC 倫理委員會」進行審查。為落實新聞倫理委員會之責任，新聞倫

理委員會應有外部專家參與，並擁有調查權與裁罰權。

(三)、違反新聞查證規範的處罰，應以「是否善盡查證責任」及「惡意原則來作判定」：新聞錯誤的程度因是否具惡意而有不同程度的差別，因此，判別媒體是否違規時，應先判定媒體是否善盡查證責任，並須以惡意原則來作判定，對於未善盡查證責任且為惡意者，建議列入未來媒體換證時的參考。

關鍵字：新聞錯誤、新聞事實、新聞查證、查證規範、檢核單、道德規範

News Broadcast the Fact that the System of Norms and Standards to Verify

Abstract

Most of Taiwanese appeal to broadcast and television media, to television, followed by network and broadcasting. Among them, the largest number of complaint cases is in television news and political comment programs, in other words, accuracy in television news is getting progressively worse.

In the past, journalism theory experience tells us that most important is “truth”, “objectivity”, “balance” and should be based on the premise of public interest. Complete verification without even going to make the situation deliberately false reporting is not allowed.

News reports in order to avoid the facts wrong, endangering public welfare, and against the rights of the people to know the truth, the study by the National Communications Commission (NCC) commissioned. To draft a proposal “News broadcast the fact that the system of norms and standards to verify” this research project with objectives of the major research projects including: 1. according to the previous collection of national news and the facts 2. error cases studies news 3. News fact check research production and broadcast codes and standards set. This study suggests the following:

First, feasibility proposal immediately

- (a) Government to verify the facts in the news norms should play a “counselor” role of the news content, and interference should be reduced as much as possible. But when the market is in disorder, self-regulation and discipline of media monitoring is not feasible, and news reports at times have been against the public interest. When the Government has the “residual power of the successor” concept, they take the responsibility of the media last check.
- (b) Journalism verification should be a lesson to reporters and editors. The organization's responsibility to verify the division of good news, clarify responsibilities, and set clear standards to avoid the reporters and editors in the news with attribution of responsibility in the pessimistic region.

- (c) Shall be made within the media a verify “check list”. This paper is given to a reporter in the hope that through this check list it will help the media reduce errors, helping to organize operations.
- (d) Establishment news media to establish standard operating procedures (SOP) on how to verify. With this set of verification of the SOP process designed by the industry, the verification procedure will be clearly marked in the standard verification process which news. These procedures can detect the part of each broadcast in order to reduce the possibility of information error.

Secondly, the long-term recommendations are:

- (a) Proposal to set news media organizations to verify production and broadcast the fact that norms can be developed in this study, “produced and broadcast news and the facts verified norms and standards” and “verification system for broadcast news fact check list” STBA(Satellite Television Broadcasting Association R.O.C) into the site by providing members develop “self-regulated news fact check” and a “news and the facts check list”, “News Notes verification” of information, and suggested that information shall be accompanied by press time to verify the check list to remind the news media attention to the fact that verification by workers is important.
- (b) Media organizations recommended the establishment of “journalistic ethics committee” to imitate the Korean news ethics committee review process for its members. It is recommended to order via the ”Media Internal Ethics Committee”, “Satellite Association Ethics Committee” , “NCC Ethics Committee” for review. Information ethics committee for the implementation of the responsibility of journalistic ethics, should participate in external experts, and has investigative powers and the right penalty.
- (c) Penalties for violation of norms of information verification, should be “checking whether to fulfill our responsibility” and “malicious principles for determining”: News and the degree of error will have different degrees of difference, therefore, determine whether the violation of the media should first check to determine if the media fulfill the responsibility. If the punishment for the wrong information, the principle must be determined malicious, the responsibility for verification and to fulfill our end of hostile persons, suggested the inclusion of a reference when the future of media replacement.

Keywords: false news, news fact, journalism verification, journalism norms, checklist, ethics code