國家通訊傳播委員會

100 年度委託研究報告

【ＧＲＢ系統編號：PG10006-0046】

電視媒體製播新聞問責機制研究

受委託單位：政治大學傳播學院

計畫主持人：王亞維 助理教授

共同主持人：陳百齡 副教授

研究人員：鍾宜軒、郭玉招

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國 100 年 11 月

電視媒體製播新聞問責機制研究期末報告

目錄

表次.....P.4

圖次.....P.5

中文提要.....P.6

英文提要.....P.12

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目的.....P.14

第二節 研究方法與分章結構.....P.16

第二章 「問責」理論與制度的發展

第一節 文獻回顧.....P.19

第二節 制度的轉向：從「社會責任論」到「問責」機制.....P.24

第三節 學者見解比較與「問責」地圖的概念.....P.35

第三章 各國電視媒體製播新聞「問責」現況及分析

第一節 政策與監理機制.....P.44

第二節 自律與品管機制.....P.61

第三節 觀眾問責機制.....P.72

第四節 公民團體的監督.....P.87

第五節 研究發現.....P.98

第六節 小結.....P.100

第四章 我國電視媒體製播新聞「問責」的方向

第一節 我國電視媒體製播新聞「自律」的外在環境.....P.102

第二節 我國電視新聞業者內部「自律」現況整理.....P.104

第三節「問責」機制：專家意見整理分析.....P.113

第四節 小結.....P.130

第五章 研究發現及政策建議

第一節 重要發現.....P.136

第二節 綜合研究成果.....P.137

第三節 未來具體政策建議.....P.140

參考資料.....P.145

附錄一、各國電視媒體製播新聞「問責」現況整理.....P.157

附錄二、各國電視新聞「問責」重要文獻翻譯.....P.195

附錄三、國內業者深訪問題範例.....P.229

附錄四、專家德菲法問卷第一回範例.....P.231

附錄五、專家德菲法問卷第二回範例.....P.243

表次

表一 日本與德國之聯合同業自律組織相關規定。(資料來源：本研究整理)。……P.66
表二 各國 ONO 會員。(資料來源：ONO 網站)。……P.79
表三 北美地區「新聞公評人」職位相關規定。(資料來源：本研究整理)。…P.80
表四 韓國、英國、愛爾蘭《觀眾委員會》成立依據、權責及運作規定。(資料來源：本研究整理)……...…P.84
表五 各主要電視台實行問責機制情形。(資料來源：本研究整理)。……..……P.92
表六 商業有線電視新聞台問責現況態度。(資料來源：本研究整理)。……..P.109
表七 商業無線電視新聞部問責現況態度。(資料來源：本研究深訪與整理) P.111
表八 非營利電視台新聞部問責現況與態度(資料來源：本研究深訪整理)…P.112
表九 電視台內部問責綜合建議。(資料來源：本研究整理)。……P.137

圖次

圖一 關於「責任」與「問責」的區分。（Hodges，1986）。……..P.21

圖二 電視的社會責任實踐四個要素。（Lange ,& Woldt，1995）。……..…..P.22

圖三 社會責任論的脈絡。（McQuail，2003）。……..…P.28

圖四 管制的雙軌。（McQuail，2003）。……..…..P.28

圖五 國外媒體監理策略的轉變。（資料來源：本研究整理）。…..……..…..P.35

圖六 媒體言論自由的責任內涵。（資料來源：參考自 McQuail，本研究整理）……..P.37

圖七 履行責任的兩種模式。（資料來源：參考自 McQuail，本研究整理）。…….P.37

圖八 媒體社會責任組織圖。（資料來源：Bardoel & Brants, K.，2003）。……..P.38

圖九 媒體問責系統。（資料來源：Bertrand，2000）。……..…P.41

圖十 問責電視新聞的四種力量。（資料來源：本研究整理）。……..P.42

圖十一 問責機制向度示意圖。（資料來源：本研究整理）。……..……P.43

圖十二 德國電視內容管制架構。（資料來源：歐盟，2006）。……P.47

圖十三 BBC 的問責系統圖。（資料來源：本研究整理）。……P.49

圖十四 日本電視內容管制架構。（資料來源：本研究整理）。……P.53

圖十五 韓國電視台管制架構。（資料來源：本研究整理）。……..……P.55

圖十六 日本民間電視台同業組織自我稽查架構。（資料來源：本研究整理）。P.64

圖十七 美國 CNN 的新聞品管流程。（資料來源：本研究整理）。……..……P.70

圖十八 調查違反廣播電視內容標準的程序。（資料來源：本研究整理）。..……P.76

圖十九 依法裁罰廣播電視業者的審議程序。（資料來源：本研究整理）。……..P.77

圖二十 美國 2001 至 2004 申訴統計圖。（資料來源：FCC）。……P.88

圖二十一 法律管制程度的各國比較圖。（資料來源：本研究整理）。……..…P.98

圖二十二 媒體自律程度與品管之各國比較圖。（資料來源：本研究整理）。….P.99

圖二十三 回應公民問責程度之各國比較圖。（資料來源：本研究整理）。….…P99

圖二十四 國內德菲法專家成員建議問責地圖。（資料來源：本研究整理）。….P.135

圖二十五 台灣媒體問責機制地圖。（資料來源：本研究整理）。……..P.136

圖二十六 台灣與歐盟電視媒體問責比較地圖。（資料來源：本研究整理）。….P.137

圖二十七 自律與品管連動機制。（資料來源：本研究整理）。…….....P.142

圖二十八 我國公民參與「共管」機制模擬。（資料來源：本研究整理）。…..P.143

中文提要

關鍵詞：社會責任論、問責、倫理規範、共管

一、研究緣起

全球媒體產業所呈現的「公共利益私有化」（privatizing public interest）的問題日益嚴峻，也是當代公民社會與媒體政策管理者所面對的挑戰，這種趨勢對新聞媒體產業的衝擊尤其深遠。

電視因其影響力即時而無遠弗屆，內容管制程度一向較高（McQuail，2003），但是市場力量先影響至報業專業倫理，傳統電視的市場隨著 1980 年代「解除管制」政策與新的科技發展（有線電視、衛星電視）競爭而空前激烈，電視頻道全面商品化，收視率高低直接與廣告購買連結，電視新聞循報業的軌跡，爲了生存，專業與倫理逐步讓位於小報化與羶色腥化的品味，歐美與亞洲皆然（林照真，2009）。

「問責」（accountability）的理論在 20 世紀最後十年受到西方傳播學術界的重視與研究。進入新世紀後，西歐與北歐各國由政策設計開始建構具體的「問責」體系，但是實行時間不長，成效也還待評估，然而各國因國情不同，其評鑑標準或評量架構移植台灣並不一定可行，我國政策工具與各電視新聞媒體如何發展屬於我國「問責」的機制，有其重要的研究價值。

二、研究方法及過程

本研究首先以文獻回顧整理蒐集了國內外學者的研究文獻進行分析以建立「問責」論述，並且調查國內外相關法規與電視新聞公共問責的機制的實施情形，同時就公共媒體或其他可具代表性的商業電視台自律組織代表爲案例，就其「問責」機制之組織運作、型態、內部溝通方式、裁罰個案說明、案例歸納重點等項目進行瞭解與分析。此外，爲了聚焦我國產業、學界與公民團體對於電視新聞進行「問責」的共識，接著以深度訪談法約談國內十家無線與衛星電視業者，衛星電視業者以新聞台優先，並包括大愛台與原住民族電視台，以期使電視新聞「問責」機制能夠同時落實於公共、商營、宗教與族群電視台的領域；繼而以修正式德菲法研究彙整相關非營利性公民組織、專家與學者意見作爲公民與專家意見之共識，藉此了解「問責」機制的想像與需求。

三、重要發現

（一）「問責」在各國已從理論逐步轉爲實踐

隨著各國政府去管制化的政策與商業電視系統影響力漸趨強大下，電視節目內容的品質逐漸向市場傾斜，二次戰後傳播界倚賴的「社會責任論」無法再約束媒體，1990年代後來自西歐與北歐的學者就媒體如何發展新的「責任」概念開始作哲學與倫理學的探討，其中荷蘭的學者Denis McQuail與法國的新聞學者 Jean Claud Bertrand對於「問責」理論與實務應用的貢獻最爲突出。在過去政府監理

與業者內部自律的兩種責任架構外，來自公民社會的監督與積極回應觀眾的方向也被提出，更強調一種具體「負起責任」理念與實踐機制。

跨入21世紀，理論從概念到操作，研究者逐漸集中在「問責」的架構設計、評量的標準，以及監理的理論依據等。「問責」機制的實踐主要仍從歐洲開始，而西歐與北歐各國都開始檢討過去呈現鬆弛的媒體內容管制，從政府到公共廣電業者已經各自發展或強制性或軟性的「問責」機制，歐洲各國公共電視系統進一步引入強大公民「問責」機制，亞洲國家如韓國也立法從整體結構逐步實踐完整的電視媒體「問責」機制。

（二）各主要民主國家結合公民參與的「再管制」趨勢

2000年之後不論西歐的德國（2003）、英國（2003）或是北歐的荷蘭（1999），亞洲韓國（2000）在新的「傳播法」都對於電視媒體的內容管制作出新的規範。德國與荷蘭政府與民間同業組織發展出「共管」機制。英國政府依法授權成立非政府的法人機構Ofcom作複雜的機制設計，讓公民經由投訴啓動行政機制監理媒體內容。日本則是在既有「放送法」的規定下由公共與商營電視同業團體設立自律管控機制。爲防範政府干預，民間同業組織2007年甚至成立有調查權與裁決權的委員會。韓國在新的「放送法」規定下由政府設立「放送評量委員會」、「媒體仲裁委員會」，另要求各電視台內設立「觀眾委員會」、「公評人」、「自我批評節目」三道機制基於觀眾權益的機制，其強制性均非常高。美國FCC管制媒體內容爲違憲，過去較爲被動，但是1999年設立觀眾申訴平台結合公民團體壓力，FCC轉趨積極，對電視裁罰不雅內容的比例則增加極多，各民主國家有與公民合作「再管制」（re-regulation）媒體內容的趨勢。

（三）我國電視新聞競爭環境全球獨有，內容商品化極爲嚴重

以電視新聞的競爭環境而言，我國 24 小時電視新聞頻道有 7 家，比例爲全球之冠，除公視、原視與客家台外，尚有六家固定製播每日新聞的綜合台，均爲商營企業，對於市場佔有率競逐的激烈程度全球少見。同時系統業者對頻道業者授權金過低，平均未達其年收入 15%，電視業者對於廣告收益的極度依賴，電視頻道的業務單位乃向廣告代理商提出「保證 CPRP」的購買策略來提升廣告業務，這種保障買方的交易方式，幾乎使所有商業頻道均開始應用此一業務策略。此舉迫使我國電視頻道內所有節目都追求收視率，電視新聞節目也不得不面對，專門新聞頻道所受影響更劇。收視率以每分鐘呈現給廣告代理商作購買參考，進一步決定電視台對新聞的排序，我國的電視新聞更出現了「羶色腥化」、「非政治化與去政治化」、「個人化」與「戲劇化」四種趨勢（林照真，2009）。

（四）目前我國政府監理機制強勢，其他機制相對弱勢

依據本研究深訪發現，我國目前各製播新聞的電視台，以收視率爲經營核心，自律與品管機制萎弱，媒體對觀眾回應積極度有限，公民團體有監督的企圖，但約束能力有限，目前 NCC 監理內容力量相對強勢而有實質約束能力，但有傷害言論自由之虞。

（五）專家/公民團體對於「問責」機制有結構性的共識

此次以修正式德菲法兩次問卷調查國內十位專家學者與公民團體的「問責」意見分析其結果，共識可歸納爲四個方向：

1.政策與監理面

（1）應將公共「問責」機制設計於法律中令業者遵循。

（2）對於 NCC 目前的監理位置與方式意見紛歧。

2.自律與品管機制

（1）認爲國內媒體自律程度成效不大。

（2）認爲業者應訂定一致性「倫理規範」。

（3）認爲業者應設立自律平台進行自我稽核，減少政府干預。

3.公民團體問責

（1）對於政府與民間業者「共管」的內容監理方式高度同意。

（2）對於「共管」部分內容，其餘仍交於民間業者設立自律平台的敘述共識一致，但此平台宜由業者與公民參與。

4.回應觀眾機制

（1）對於設立「觀眾委員會」機制具一致共識。

（2）認爲各頻道回應觀眾機制普遍不足。

可以看出學者、專家及公民團體代表對於現階段電視新聞媒體自律與回應觀眾的「問責」機制普遍認爲不足，主張從政策加強對電視新聞的公共「問責」，贊同由業者、公民與政府「共管」，而公民團體參與監理電視新聞媒體與加強回應觀眾「問責」機制都有共識，另外也希望業界形成一致性「倫理規範」便於自我教育並接受監督。

（六）「問責」機制初期需要政策工具引導與連動

媒體「問責」機制的執行基本上擴及不同面向的配套與流程，因此需要政府以公權力介入機制設計（但不一定管制內容）。如德國因爲實施參與式「共管」，其民間依法由同業成立規模龐大的自律組織。英國則是依法在Ofcom以觀眾申訴爲核心概念，制定標準化「傳播守則」與申訴流程，依此作爲審查與懲處依據，但其啓動調查、裁判與懲罰程序上也極繁複。日本則是以法律規定各電視台訂立自律章程與節目諮詢委員會，迫使NHK公視集團與商業電視NBA集團不但共同制定「廣播電視節目基準」，2007年的聯合自律組織BPO更針對新聞、人權與兒少成立三大委員會監督倫理執行情形。韓國除了在電視媒體內部強制觀眾「問責」機制外，監理單位KCC設立放送評價、媒體仲裁兩個獨立委員會來監督自律。政府以政策工具系統的協助，「問責」機制方可建立。

四、主要建議事項

（一）立即可行之建議：強化自律與品管

1. 建立詳盡的「新聞倫理規範」

我國過去新聞自律機制受到極權政治的影響，使得所謂的「新聞倫理規範」（code of ethics）等同政府管控言論自由的延伸，解嚴後「新聞倫理規範」以代表市場力量的「業者」爲主要參與者與制定者，專業者反而缺席。因此大多以簡約的道德性呼籲聊備一格，且形式不一，作爲制衡市場力量的新聞專業自律缺乏認同與執行，功效因此備受質疑。

有鑑於日本、德國民間同業團體、各國公視與美國新聞專業電視台 CNN 詳盡的「倫理守則」（或「製播規範」、「編輯準則」等）所發揮的教育與自律功能，建議 NCC 要求各製作電視新聞頻道由員工代表參與編訂「新聞倫理規範」。爲使內容趨於一致可規定其必須涵蓋的範圍，例如人權、隱私、性別歧視、兒童青少年保護、血腥與暴力畫面、防範廣告置入等框架，但內部細節由各台訂之。

此爲各台自訂，也可由同業組織訂定，經各台簽署遵守承諾，可作爲 NCC 監理與裁罰的依據，以免引起業者批駁 NCC 主觀認定的指控。這份守則必須定期修訂，同時公告於各台網站，讓公民有參與監督的依據。

2. 在製播流程中間建立管制點

「倫理守則」無法發揮原因在於沒有被確實執行，在搜尋各國經驗後，本研究認爲美國 CNN 的雙重管制關卡最爲有效。CNN 記者在任何地點採訪後，文字稿必須傳回美國總部由「新聞審查組」（Supervising Desk）審核後才能進行剪接與配音，如果牽涉到更高層的倫理議題如兒童、種族、法律訴訟等，則由「新聞品質監督組」（Row）進行審核。

此機制不因爲時效而妥協，同時獨立作業直接向總編輯負責，值得注意的是這些人員爲專業職而不爲行政職兼任，目的爲堅守新聞倫理而不被行政倫理影響。雙重關卡在機構中視爲新聞製播流程必要的一環，整個組織文化都視此爲理所當然的程序，在 CNN 乃是以「品管」的思維納入組織文化，因爲違反專業與倫理的新聞應視爲瑕疵品，有害商譽，如此可避免浪費人力資源或者阻礙時效的異議。

3. 建立「倫理委員會」

在「倫理規範」的執行面，建議仿造日本民間同業組織或美國CNN建立「倫理委員會」，其功能一方面修訂「倫理規範」、另可受理觀眾申訴並討論違反倫理者的處罰。德國類似委員會也有法律位階的調查權與懲罰權，對於倫理規範有「倫理委員會」才有履行的可能性。此外觀眾申訴也可回到「倫理委員會」討論，方能修訂「倫理規範」並進行教育。

4. 建立公開透明的觀眾申訴機制

回應觀眾的意見、更正並對指控回覆或對造成之傷害負責，爲「問責」機制的基本理念，目前英美國家政府監理單位與電視媒體均有積極而公開的「觀眾申訴辦法與處理流程」，這種公開回應與反省的機制可使媒體將觀眾視爲核心。

我國目前各電視新聞媒體公開其回應觀眾申訴程序者極少，處理方式也不透明，建議各新聞台仿造BBC的「觀眾申訴網頁」公開其程序，說明其流程，並且

公佈每一責觀眾申訴的回覆意見，讓觀眾有「問責」管道，也可防止媒體以公關方式淡化處理觀眾申訴。

以上四個工具具有程序並互相連動，建議NCC舉出大方向，執行細節可由各台訂之，並由業者列入換照時的報告，爲指標之一。

（二）中長期性建議: 邁向參與式「共管」機制並研究調整產業結構

1. 成立「新聞頻道評鑑委員會」

以公民傳播權觀點來看，公民參與媒體政策，特別是內容的管制審議，是一項重要的過程。因此，對於新聞內容的認定問題，較佳的方式可能是透過公民參與的過程，並且透過定期的檢討與對話，隨時依照社會或媒體科技發展調整這項原則。

歐盟對此提出的原則，是政府透過公私部門的合作，間接介入媒體自律規範制定與執行的過程，就是所謂的「共同管制」（co-regulation）（Schultz ,& Held，2001），讓民眾參與之「準管制機關」來執行，但是德國與電視同業組織合作共管的方式，國內部分專家認爲我國業者過去自律歷史不佳，且同業團體爲利益團體因而不表贊同。建議由公民團體、業者與政府共管，但公民團體代表性應具備多元。

該委員會可另設電視新聞監看小組將報告呈送「新聞頻道評鑑委員會」作爲衡量指標，並應有媒體識讀教育推廣的功能，使公民能在教育中增加其對自主權益的關注。

爲使本報告發揮功能，建議仿造英國Ofcom 、BBC Trust、日本NHK「觀眾約束評量委員會」與韓國「放送評價委員會」的作法，採取多元質化指標爲基礎，若干國家的公民評量團體可進行訪視（visitation），亦可參照。年度結果以書面與網站公開發表，供業者與民眾參閱並明訂作爲未來NCC換照的指標之一，方能使評鑑產生影響。

2.進行改善產業結構的政策工具研究

（1）電視廣告購買的其他方式

造成我國目前電視生態亂源的原因之一爲國內廣告購買的「CPRP保證購買」制度，收視率成爲專門新聞頻道追求的目標後，新聞內容及偏向市場。學者強烈建議NCC未來研究結合管理財經秩序的政府部門，與廣告商討論建立「廣告購買多元指標」，不再以CPRP作爲唯一指標，甚至可以法律限制，以杜絕亂源。

其實，收視率影響獨大的嚴重性與媒體產權集中的嚴重性相若，因爲收視率終將使所有節目向娛樂化靠近，這是國內電視新聞朝高度娛樂化的內容與形式（動新聞、羶色腥與暴力內容、明星化主播、模擬扮演、綜藝風格..）的原因，如加入類似BBC TRUST與NHK「觀眾約束評量委員會」的多元衡量指標如收視質、觀眾滿意度、同業評量、專業自評..等，可分散收視率對於節目品味的支配與宰制，回歸公共利益。

（2）限制「產權集中」與「保障多元」的政策研究

「去除管制」後所造成媒體產權整併的趨勢，數位化更使得屬於同一業主旗下不同媒介的內容產製流程趨於一元。公民社會的多元價值空間往往因此而逐步壓縮，荷蘭、德國已藉助立法與政策工具防範單一媒體影響力過大的問題，德國學者Hoffmann-Riem 所提出的「結構導引」觀念，也就是透過「設定結構上的相關架構與範疇，間接型塑規範對象的行為與態度，並且導引相關行動主體趨向於預期目標的實現」（石世豪，1997）。

對於電視新聞頻道與其他新聞媒介（如廣播、報紙與網路）的所有權應該分散，韓國已有立法限制。尤其以我國人口集中居住，土地狹小，電視媒體影響力已過大的趨勢，新聞媒體產權集中將不利民主政治與公民社會發展，監理單位對於媒體內容設定政策目標之後，雖然仍可透過法律中對特定併購行為的強制來加以規範，但同時也應以廣電法規中包括所有權與執照審查等相關規範的整套機制，來促成媒體內容多元化的目的。

（3）研究勞動法健全工會組織，維護電視新聞專業自主

自律規範的訂定與維護往往為廣電事業之內專業者維繫工作尊嚴的重要基礎，但資方往往因為經營與利益在行政上壓迫，來限縮專業空間，以解雇為手段造成寒蟬效應。歐盟國家的工會極為強大，因此就新聞媒體工作者之勞動權與專業權有其保護力量，建議我國未來可研究如何加強與健全工會組織及相關勞動法令，來維護專業自主的需要。如可透過相關勞動法令的配合，達成對資本力量的節制，也可能是維護公共利益在私有化過程的保障之一。

Abstract

Keywords: social responsibility, accountability, code of ethics, co-regulation

The problem of privatizing public interest appearing in the global media industries has become increasingly serious. And this is also the challenge the current civil society and the managing of media policies are facing. This tendency has made a profound impact on the media industries. The press used to be a public forum, employed freedom of speech as the keystone of the democratic society, with the value of self discipline, so that in democratic countries the need of censorship was limited. However, in recent years due to the keen competition of the media market, the instincts of private enterprises have arisen prioritizing attracting an audience before anything else. In order to maintain the a market possession rate, the amount of sensational news and tabloidization has become higher, thus suppressing the professionalism and ethics that journalistic professionals have established for years and infringing public interests.

In the early 1990s, the TV market of Taiwan was opened, and then within ten years the number of the channels of cable TV reached over one hundred. And in terms of the competitive surroundings of TV news, there are seven news only channels in Taiwan. Besides public TV, indigenous TV and Hakka TV, there are six commercial network that routinely produce daily news, so the keen competition for market rating is rarely to be seen in the whole world.[1] The competition of channels is keen, and the TV channels are hungry for the advertisement income. The ratings are presented to the advertisement agencies per minute, and furthermore they decided the sequences of the news. And there are four tendencies appearing in the TV news of Taiwan—"sensational," "un-politicization and de-politicization," "personalization," and "dramatization." according to Lin Zhao-Zhen（2009）.

The theory of accountability attained the attention and further study of the Western academic field of broadcasting in the latest ten years of the twentieth century. With the dawn of the new century, the countries of Western Europe and Northern Europe employed policy designs to start constructing a concrete system of accountability. But the time of practicing it is not long, and the fruits still need evaluation. Owing to the different situations of the states, it's not necessarily feasible to plant their evaluation criterion or judgment structures to Taiwan. It's extremely worth to research and develop our own mechanism of accountability.

With the deregulating policies of the government of every country and under the

[1] There are other nine TV stations including wireless stations and cable TV combination stations, which routinely produce news in fixed hours—TTV, China TV, Chinese TV, FTV, public TV, indigenous TV, Hakka TV, GTV, Da Ai TV. The competition appears keener.

stronger influence of commercial TV systems, the quality of the contents of broadcasting media was gradually inclined to stand by the side of the market. The theory of social responsibilities can no longer limit media. Since the 1990s, the scholars from Western Europe and Northern Europe began to make a philosophical and ethical study of how media could develop a new conception of "responsibilities." Among these, most impressive were Denis McQuail, a Dutch scholar, and Jean Claud Bertrand, a French journalistic scholar who had made an outstanding contribution to the practical affairs and application of the theory of accountability.

With the dawn of 21st century, the theories range from conceptions to practice. The researchers gradually concentrate on the structure design of accountability, evaluation criterions, and the theories of supervision. The practice of mechanism mainly started from Europe. Based on the conceptions of no borders, European Broadcasting Union (EBU) established standards for every country to follow in terms of supervising institutions, technical standards, the fellowship of the auditing contents. This made a directional impact on the broadcasting policies of each country.[2] Besides, the countries in Western Europe and Northern Europe all started to examine the relaxed regulation of the contents of media. And the governments and the public broadcasters all developed coersive or soft mechanisms of accountability.

After engaging in in-depth interviews with managers of ten domestic TV news production units and by adopting Modified Delphi Method, two questionnaires are used to investigate how ten domestic experts, scholars and citizen groups view "accountability." It can be seen that as for the existing mechanism of accountability, scholars, experts and representatives of citizen groups have the consensus of strengthening policies in accountability, supervising, supervision of citizen groups, and mechanism of replying to the audience. In addition, it is expected that the broadcasters can form the same code of ethics for self regulation and to receive public accountability.

And scholars, experts, and representatives of citizen groups suggest the regulator may intervene if the broadcasters lacks self discipline, citizen groups can participating co-regulation or "the industry's self discipline plays a central part". However, nowadays, association organizations' self discipline is lacking, so the regulator should not take risks to relax regulations. However, the government can gradually authorize citizen groups to engage in supervision. On the one hand, this can distribute the power of regulation. On the other hand, the government can authorize civil society to establish positive interaction and mutual learning relations with the media.

[2] For example, in 2011, European Union's Audiovisual Media Services Directive, AVMSD relaxed the rules for the input of commercial products into programs. And immediately, British Office of Communications revised the contents of regulations.

第一章 緒論

第一節 研究緣起及背景

我國自 1962 年無線電視開播以來即爲商營電視體制，然而在 1987 年解除戒嚴之前，三家商營無線電視台均以政府爲主要持股者，其經營結構結合黨政軍等官僚體系和私人商業勢力，是典型的「官僚商業結合體」（李金銓，1987）。此時，電視台被視爲是政府的宣傳機構，電視新聞甚至淪爲執政黨的喉舌，新聞部門主管爲執政黨部指派，其內容受到戒嚴法、出版法限制，並由政府教育部文化局嚴格檢查（censorship），新聞專業服務政治，而憲法中所謂的「保障人民言論自由」形同虛設，代表第四權的新聞其功能受到市場與政治勢力雙重壓迫，公共利益幾無生存空間。

無線電視開播約 15 年後，《廣播電視法》於 1976 年通過，但其內容並不具備整體性、前瞻性的電視傳播發展政策，仍囿於宣揚國策以及技術與內容的管理（李金銓，1987）。直到文化局裁撤，電視監理單位轉移爲新聞局，政治勢力對於言論的控制態勢依舊，但對於市場力量影響節目內容的管制已開始鬆弛。當時《廣播電視法》並未修正我國純然商營電視制度的既定事實，並容許娛樂性節目達整體播出時數一半[3]。

1987 年我國解除戒嚴後，電視市場開放，衛星電視頻道於 1990 年後逐漸成立，而 1993 年《有線電視法》通過後更造成國內外頻道業者群起競逐市場。1994 年 1 月，行政院新聞局同意開放第四家無線電視頻道，電子媒體首度解禁，角逐者眾；1995 年 6 月，以反對黨國會議員爲首的民視雀屏中選，在 1997 正式開播，號稱台灣第一家民營無線電視臺。我國電視市場原本由三家官辦商營的電視台寡占，數年之內成爲了上百家頻道分食市場的狀況。

另一方面，2003 年《廣播電視法》修正，依照新規定，黨政與其轉投資之機構必須在 2005 年 12 月 26 日午夜之前退出廣電媒體，從此形式上政黨不能再直接介入電視媒體經營，市場力量成爲了控制電視媒體的主要力量。然而，台灣整體經濟規模有限，廣告量並未成長，過去三台時代因爲頻道少，廣告購買爲賣方市場，眾多廣告商在有限的檔次裡爭奪播出支數，購買廣告的方式爲「檔次購買」；但有線電視頻道的崛起在短期內造成我國出現近百家電視頻道，市場陷入了粥少僧多的情況，並產生惡性競爭，廣告商對於電視廣告購買的策略也轉變成爲一種最有利買方的「CPRP 保證購買」。CPRP（Cost Per Rating Point）意指廣告成本除以收視率後每個收視點的成本，而廣告商要求收視率必須達到電視台所保證的數值；於是電視節目內容乃以追求收視率爲指標，因爲市場競爭激烈，每分鐘的收視率變化都列入監看與檢討，與報紙相比，電視幾乎是無時無刻忍受著收視率對它的侵擾（林照真，2009）。

我國在 1990 年代電視市場開始開放，新增加的無線、有線與衛星電視頻道

[3] 《廣播電視法》（1976）第 17 條。

在十年內達到百家以上。1999 年我國公視開播，但電視市場與內容已由商業頻道主導，公共電視經數年經營後在整體市場的收視佔有比例仍然偏低[4]，這種先商後公的電視制度與美國電視發展模式相近，市場力量已然強大，公共領域的發展力量微弱。而歐洲國家雖然先公後商，公共廣電系統較為成熟，但是自從公私營雙軌制實行以來，電視經營與內容還是受到市場力量大幅度的牽引，媒體所有權開始集中化，而為了提高收視率，高度娛樂化的製作方式也滲入各種不同類型的節目（Bardoel ,& d'Haenens，2004）。

此外，有線電視頻道在十年內設立超過上百個頻道，在市場普及率上超越無線電視台三倍而達到近 64%[5]，但是每個頻道再授權系統上架後所獲授權金普遍未達其年收入的 15%，其他收入只能依賴廣告費與其他收益（如標案、代工、出資設備或商品等），而廣告幾乎佔 65%以上，其生存仰賴廣告收益極深。商業無線台因為法律規定為為有線電視系統必載（must carry）頻道，幾乎無授權金的收入，倚賴廣告收入維持生存的情形更為強烈[6]。

以電視新聞的競爭環境而言，我國 24 小時電視新聞頻道有 7 家，比例為全球之冠[7]，除公視、原視與客家台外，尚有六家固定製播每日新聞的綜合台，均為商營企業，對於市場佔有率競逐的激烈程度全球少見[8]。隨著頻道競爭的白熱化，電視廣告代理商開始利用「保證 CPRP」[9]的購買策略來購買電視廣告，這種保障買方的交易方式，迫使電視頻道內所有節目都必須面對收視率的壓力，電視新聞節目也無法避免。在綜合頻道中因為尚有戲劇或綜藝節目等高收視率節目來平衡新聞節目的壓力，但是在 24 小時專屬新聞頻道內的產品只有電視新聞，新聞內容直接面對收視率壓力，原本電視新聞只看每 15 分鐘的平均收視率[10]，也因為市場競爭太過激烈，而開始關注每分鐘收視率的變化。每節 15 分鐘的新聞由數則約一分鐘的單則新聞組成，為了追求每分鐘收視率，主管也只能將壓力分攤到負責產製每則新聞的記者身上。「每分鐘收視率」不但決定了新聞的排序，更導致了我國的電視新聞出現了「羶色腥化」、「非政治化與去政治化」、「個人化」與「戲劇化」四種趨勢（林照真，2009）。為了擴大營收，我國電視新聞近年更

---

[4] 公視頻道的市場佔有率，經統計 2009 年度為 1.28%，2010 年度為 1.26%（資料來源 A.G.B. Neilson annual report）。

[5] 詳「國家通訊傳播委員會 99 年通訊傳播事業總覽」。

[6] 以上資料為本此研究深訪無線電視台總經理與有線電視頻道經理人所得，但均不希望具名。

[7] 國內目前有年代、東森、中天、TVBS-N、三立、民視、非凡 7 家 24 小時衛星有線電視新聞頻道（不含財經新聞頻道）。壹電視新聞台目前為 MOD，明年可望進入有線電視市場成為第 8 家。台灣之外，全球 24 小時的新聞頻道為：BBC World News，BBC News，Sky News，Al Jazeera，ABC News 24，France 24，STAR News，Fox News Channel，MSNBC，Press TV，Russia Today，teleSUR，ABC News Now。美國五個，英國三個 ，俄、法、韓等國僅一個，日本並無 24 小時新聞頻道，我國密度全球第一。

[8] 其他包含無線電視台與有線電視綜合台製播固定時段新聞有台視、中視、華視、民視、公視、原視、客家、八大、大愛等九家，競爭更加激烈。

[9] CPRP（Cost Per Rating Point）意指廣告成本除以收視率後每個收視點的成本，而廣告商要求收視率必須達到電視台所保證的數值。

[10] 尼爾森公司在 1994 年進入我國收視率調查市場，原來以「個人收視紀錄器」（people meter）提供「每 15 分鐘平均收視率」為基本單位的收視變化讓業界參考，但該公司也可以生產「每分鐘的收視率」（minute-by-minute）。1995 年開始，「每分鐘收視率」的壓力開始進入我國各電視頻道。

與商業直接掛鉤，以新聞進行業務配合（稱爲「業配」），將商品或廣告直接置入新聞販售藉以獲利；而此舉在商營新聞節目中幾乎爲常態，[11]新聞淪爲廣告，有時甚至在一個小時內達到半數新聞量以上。

在電視頻道經營中，娛樂性節目爲滿足觀眾口味，尚有偏向市場需求的空間，但新聞本具有社會責任且應守護公共利益，卻也因專業新聞頻道私有化後，其內容爲滿足經營者的獲利需求，無形的「公共領域」以私利遭到濫用者，比比皆是。使用屬於公眾電波頻率的電視台在本質上仍屬公共利益，新聞更是公器，但是台灣的閱聽大眾長期處在商業電視體制的浸淫下，一如其他公共領域，缺乏對公共媒體充分的瞭解（胡元輝，2005；轉引自陳炳宏，2006）。媒體如何履行社會責任近年來受到學術與公民團體的高度重視，在不傷害言論自由的前提下，我國究竟應透過強而有力的政策工具加以監理，或者軟性要求媒體透過自律、互動與協商自我監督，便需要政府、學者與業者共同討論出一套可行的機制來加以執行。

電視媒體應服務的主要對象本應爲公民社會，目前卻極度靠近媒體業主及其背後之市場利潤，如何將公民/觀眾的位置拉回其應有位置爲成爲眾多學者亟欲探討的議題（Bardoel ,& d'Haenens，2004）。於是，「問責」理論的研究在 20 世紀末開始受到西方傳播學術界的重視，邁入新世紀以後，西歐與北歐各國開始對電視媒體如何「問責」作出立法與機制的設計，試圖在保障言論自由下，擴大電視工作者的專業尊嚴，提升公民在媒體中的位置，將過度向商業市場傾斜的電視新聞媒體導向對公共利益的重視。而我國電視電視媒體私有化的比例極高，向市場化傾斜的情形也日益嚴重，因此國內各電視新聞媒體要如何發展其公眾「問責」的機制與評量系統，有其重要的研究價值。

第二節 研究方法與分章結構

本研究首先以文獻調查法進行國內外資料分析，其次以深度訪談法約談國內十家無線與衛星電視業者，衛星電視業者以新聞台優先，並包括大愛台與原住民族電視台，以期使新聞問責機制落實於公共、商營、宗教與族群電視台的領域。繼而以修正德菲法研究彙整相關非營利性公民組織、專家與學者意見作爲公民與專家意見之代表，藉此了解問責機制的想像與需求。至於在文化因素與商業電視媒體艱困的競爭環境下所造成「公共利益私有化」的現象，本研究將以解決問題的態度面對，並逐步歸納整理一套適合我國脈絡的「問責」機制。

文獻分析法之目的在於輔助本計畫探討國內外電視媒體問責之內涵、定義與範圍，經由網際網路等管道的資料蒐集，進而從不同構面去深入探討與研析。因爲各國電視媒體「問責」方式極爲複雜，爲便於理解與歸納，本研究將歸納出「問責」方向與機制座標，納入國外及國內的「問責」工具，並加以分析比對國外「問責」工具與我國之間的對應關係。

國外監理機構與電視新聞媒體的「問責」現況，本研究將以上述座標向度爲

[11] 詳 李惠仁（2009）。紀錄片「睜開左眼」，「公共電視台」。作者以電視新聞記者身分直接拍攝採訪同業的「業配」製作情形。

方向，就「問責」機制較爲明確的區域加以整理，分爲邁向政府與民間「共管」的歐洲；崇尚言論自由的北美洲以及同爲儒家文化圈的亞洲鄰國，並針對上述區域之監理機構、公共媒體與其他可具代表性的商業電視臺自律組織代表與公共問責等公民團體爲案例，就其問責機制之組織運作、型態、內部溝通方式、裁罰個案說明、案例歸納重點等項目進行蒐集、瞭解與分析。本研究案以電視媒體爲主要研究對象，原初所設定的研究範圍乃是針對個別電視台內部的相關「問責」機制爲主，就其操作情形及類型進行分析，包含英國 BBC（British Broadcasting Corporation）、日本 NHK、美國 CNN（Cable News Network）、韓國「觀眾委員會」與其他具代表性的商業電視台自律機制。但細分研究對象屬性後發現，BBC 與 NHK 爲公共電視系統，CNN 爲美國商業有線電視系統，韓國「觀眾委員會」乃是一套由政府立法強制設立於所有電視台（含公共與商業）內部的監管機制，而國外具代表性的電視台製播新聞的「問責」機制在歐洲、美國與亞洲均可說是與該國法律、文化、市場與科技整體發展脈絡息息相關。爲使國內監理單位與業者更清楚理解「問責」機制之執行情況，本文也將以座標向度分類各國「問責」現況，以便於理解。

繼之，本研究針對國內無線與衛星電視媒體等十家業者進行「自律」機制執行的現況進行訪談，並詢問其對於未來「問責」機制施行的態度，在執行端徵詢其意願及傾向。在最後階段，本研究將累積所有調查資料，彙整成問卷，以專家匿名「德菲法」方式，徵詢相關學者以及相關公民團體的意見，綜合研究成果後提出政策工具與媒體內部問責機制執行面的建議，以擴大公民在電視媒體中的地位，保障新聞從業工作者的自主與尊嚴，促進媒體業主自律，進而保障公共利益。

本研究自簽約後即依企畫案進行，先採用文獻調查法進行國內外資料蒐集與分析，除了國內外相關書目、論文期刊、網路搜尋、各問責機構的網站研究外，也透過國外的相關業務執行者，包括《國際公評人協會》（Organization of News Ombudsmen，ONO）行政總監 Jeffrey Dvorkin、美國公共廣播集團 PBS（Public Broadcasting Service）專任公評人 Michael Geltler、前美國公共廣播公司 CPB（Corporation for Public Broadcasting）執行長 David Brugger、華盛頓新聞協會執行長 John Hamer、韓國 SBS 的研究員柳知希、美國 CNN 亞太區副總裁 Ringo Chan，日本 NHK 前記者陳慶立與現任駐台北支局記者陳太陽等進行線上諮詢與討論。其後，於八月份完成國內十家無線與衛星電視業者的深度訪談。其中無線台包括台視、民視與公視新聞部主管，衛星電視業者則以新聞台爲優先，訪問了中天新聞台、三立新聞台、年代新聞台、TVBS 新聞台以及東森新聞台的新聞部主管；此外，訪談對象亦包括了原住民族電視台以及具有宗教性質的大愛電視台。針對國內無線與衛星電視業者所進行的深度訪談，爲求了解市場機制與公民位置在電視新聞媒體的影響力優劣，而收視率與觀眾申訴在專業經理人與新聞工作者之間的「倫理」拉鋸情形則清楚描繪出國內電視業者的現況。

此外本研究在深訪國內電視媒體新聞部主管的過程中，發現除了公共電視之外，對於「問責」的觀點幾乎僅等同於監管（control），更遑論深入了解「機制」

的設計。實則「問責」乃一公民與媒體雙方就「負責任」方式的對應過程，而「機制」的產生更牽涉到政策、內部與外部的監理機制、同業評量等各個方面。考量本研究將「提供各界參考，以促進媒體自律」，爲了能令國內業者未來更理解「問責」與「機制」的概念，以在實務操作時具備思考基礎，在第一章緒論之後，本期末報告第二章的書寫脈絡先由文獻研究整理，概念的形成與定義出發。而在第二節將會先行敘述有關各國政策與電視媒體如何由「責任」（responsible）轉向「問責」機制的概念，第三節分析傳播學者對「問責」的定義及其構面如何形成，並歸納出本研究四個端點的「問責」座標地圖的概念。

第三章首先將分析各主要國家或地區電視與新聞問責的機制施行情形，包含公共電視與商業電視台的問責情形。在第一節細部整理各國政策與監理情形，同時在第二節整理自律與品管機制，第三節爲公民團體的「問責」情形，第四節整理回應觀眾「問責」機制的現況，第五節敘述研究發現，而第六節小結國外「問責」工具對國內的啓示。

第四章爲我國電視媒體製播新聞「問責」方向的探討。第一節將整理我國目前電視新聞製播「自律」的外在環境，第二節整理分析國內十家業者就「自律」執行現況與未來進行「問責」態度深訪結果，並以表格比較其傾向。第三節則分析整理本次以德菲法調查十位學者專家的意見，並製作成問責地圖闡述學者專家對「問責」議題的共識想像與歧見。最後在第五章做出研究結果與具體政策建議，並在第二節以表格整理綜合研究成果供參。

附錄部分將臚列目前整理之各國電視「問責」現況、翻譯之文獻與重要資料。同時也列出業者深訪的問題範例以及兩次德菲法問卷的問題範例。

第二章　「問責」－理論與制度的發展

第一節 文獻回顧

媒體研究大量引入「問責」概念的時間點於上個世紀最後十年，其論述乃是由「責任」的概念逐漸轉化而來。對於新聞自由與其應負責任的概念，則起始於第二次世界大戰後美國政府所成立的《霍金斯委員會》（Hutchins Commission）。基於二戰時期軸心國家將媒體視爲宣傳機器，而美國因爲資本主義社會導致報業有產權集中的趨勢，美國政府乃邀集11位重要新聞學者專案研究新聞自由與社會之間的關係，並在1947年提出一份研究報告－「自由而負責的新聞事業」（A Free and Responsible Press）。這份報告指出新聞媒體與其所報導的新聞應該植根於事實、準確、誠實、客觀與簡潔的原則，而新聞既是商品也是一種「公共信託」（public trustee），新聞媒體不僅享有言論自由，同時應對社會公眾負責。

1956 年 Siebert， Peterson 與 Schramm 等人的著作《四種新聞理論》（Four Theory of the Press）中提出了「規範理論」（Normative theory），對新聞的「社會責任論」（social responsibility）加以肯定。Siebert（1956）認爲「新聞來自於它所存在那個環境的社會與政治結構的形式與原色」，因此將反映「那個社會既有的基本信仰與假設」；以西方的自由主義傳統而言，這即包括在法律之前的自由與平等、社會的團結與凝聚、文化多樣性、積極參與與社會責任。簡言之，這個理論關切在一個社會中媒體「應該」做什麼而不僅是「實際」做了什麼。「社會責任論」是對言論自由理論的修訂，強調媒體對社會應有更多責任，尤其應該負擔公共福祉的服務義務，在實際執行的方法上則必須透過專業自律（profession self-regulation）或者公眾介入（public intervention）來達成。檢視半個世紀以來各學者的研究（Council of Europe，1994；Siune ,& Hulten，1998；Bardoel ,& Brants，2003），對於「社會責任論」的論述包括兩個部分－「責任」（responsibility）與「回應」（responsivness）。前者是有關媒體對於社會的責任；而後者則是媒體願意傾聽與尊重公眾的態度（Suine ,& Hulten，1998；Bardoel ,& Brants，2003）。

此一時期傳播學界原本以「社會責任論」爲媒體言論自由與管控的辯論找到著力點，而媒體則以自律機制來自我要求。但是 1970 年代「去管制」潮流與新科技的發展，新聞傳媒的倫理守則逐漸不敵商業力量，公共利益私有化日益嚴重，抽象且無法加以落實執行的「社會責任論」概念已不敷使用。媒體如何「問責」在二十世紀末期受到傳播學者的重視，並且開發它屬於傳播領域所對應的概念與實務應用。德國學者 Blumler 與 Hoffmann-Riem 指出，「責任」的定義已經出現了分水嶺，「舊」的問責系統的核心是政客與廣電業者之間某種程度的相互制衡（Blumler ,& Hoffmann-Riem，1992），而對於社會責任他們認爲有建立新模式與新機制的必要性。不只因爲在歐洲出現了新的商業電視陣營，也因爲個人與社會機構整體關係有了新的改變，而後者所指涉的是社會條件持續改變下一個更寬闊型態的形成，例如更高的教育水準與公民更多的期許、傳統威權機構的

瓦解、民眾在地理上、社會上與身體上的移動性，還有過去信守的道德原則發生動搖、傳統品味界線的模糊化與後現代的環境。所有這些趨向並不能再以傳統支配性的責任機制－例如國家與市場去應付，新的「問責」概念對於民主的重要性相形迫切（Bardoel ,& Brants，2003）。

「問責」（accountability）原本起源於會計領域的外部稽查行爲，積極的運用方式首見於「治理」（governance）的範疇。「治理」一詞在 1989 年出現於世界銀行對於非洲的報告[12]，自此，「治理」的定義與應用廣泛受到政治學和經濟學領域的討論。「治理」理論主要定義出自於國際關係學者 J.N.Rosenau 與 E. O. Czempeil 年出版《沒有政府的治理：世界政治的秩序與變遷》（Governance without Government：Order and Changes in the Politics）一書中，使用「治理」的概念來審視新的國際關係，他們認爲「治理」比「統治」的概念更爲寬闊，也更能夠用以解釋國際政治的現象。他們的定義爲：「一系列活動領域中，雖未得到有效授權，卻又能有效發揮作用的管理機制」，並同時強調「治理是秩序加上意圖」亦即，國際關係中的行動者，彼此間的決策行爲是互動且相互依賴的，這些行動者都會試圖去加以處理或形成某種秩序，以解決共同的問題（Rosenau ,& Czempeil，1992）。

「治理」概念中特別加入一種不是來自於政府的管理概念，英國政治學者 R.Rhodes（1997）認爲：「治理」意味著「統治的含義有了變化，意味著一種新的統治過程，意味著有序統治的條件已經不同於前，或是以新的方法來統治社會」。1997 年他在《認識治理》（Understanding Governance）一書將「治理」定義再分爲六個領域來敘述：

1. 作爲最小國家的管理活動的治理， 它指的是國家削減公共開支，以最小的成本取得最大的效益。
2. 作爲公司管理的治理， 它指的是指導、控制和監督企業運行的組織體制。
3. 作爲新公共管理的治理， 它指的是將市場的激勵機制和私人部門的管理手段引入政府的公共服務。
4. 作爲「良善治理」（good governance）的治理，它指的是強調效率、法治、責任的公共服務體系。
5. 作爲社會－控制體系的治理， 它指的是政府與民間、公共部門與私人部門之間的合作與互動。
6. 作爲組織網絡的治理， 它指的是建立在信任與互利基礎上的社會協調網絡。

其中，「良善的治理」針對公共服務領域，其中有五個要件，分別是具備正當性（legitmacy）、透明（Transparency）、負責（Accountability）、基於法律（Rule of Law）與回應（Respond）。

[12] 該報告為「危機的治理」（Crisis in Governance，1989， The World Bank）

「問責」基本上是一種甲方對乙方「負責」的對應概念，其中牽涉到期待與承擔，原來附屬在「治理」概念下，相關的研究先開始於社會學，再之後的應用先由企業開始，再延伸到公部門與非營利性組織，在其他領域的應用涵蓋範圍包括：「政治問責」、「倫理問責」、「管理問責」、「市場問責」、「選區問責」、「公私交疊領域」等，但各領域各自對於「問責」的定義都不太相同（Schedler，1999）。 但此概念爲社會學者加以擴大後，以負責任的對應內涵，運用在倫理與治理的領域，從社會學的研究脈絡到實務引用，在本質上已不是純粹性的哲學思辯而具備深厚工具特性。

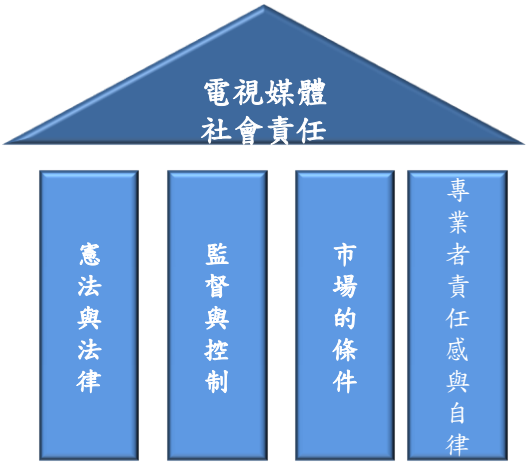
不過「問責」在社會學領域常在「治理」的架構下出現，當代對「治理」描述牽涉到管控的機制或過程、接觸的網絡、來自外部或內部的壓力、私人或公開的代理與活動、獎勵或懲罰，並且常牽涉到政府作爲，而這其中許多概念甚至是與媒體運作相左的。關於「責任」與「問責」的區分，學者Hodges（1986）指出「責任」是媒體需要回應社會的需求與期待，而「問責」則是社會責成媒體必須符合社會的準則，在責任需要適當地被執行時，「問責」是可強制「責任」被履行的手段。依此，「責任」定義了何者爲適當的行爲，而「問責」具備強制履行「責任」的特性，依此，「問責」具備積極的實踐動能與工具傾向，其中的強制性（coresive）Hodges認爲是「問責」的重要內涵。

圖一：本研究整理，資料來源:Hodges(1986)

「對於規範、公評人與倫理理論是否真能擔負起媒體問責的責任也備受質疑。我們長久以來對於規範、公評人與倫理理論的辯論，我相信是反應出了對於問責概念嚴重的誤解」（Christians，1989）。從90年代開始，「問責」的學術討論已經不再是單純討論抽象的公共利益概念，而以更具體的概念來表徵與操作（Blumler，1992）；德國學者Lange與Woldt進一步指出，責任與「問責」的具體概念是同一個社會下廣電媒體與受它影響的人之間的關係，並認爲電視的社會

責任實踐由四個要素的互動來決定包括了責任主體與法律、市場條件、監控、自律等具備動態的互動關係（Lange ,& Woldt，1995）。學者Patrick Lee Plaisance（2000）主張過去「問責」通常被認爲是靜態的（static entity），並且可以透過錯誤更正、回應讀者的數量、公評人等指標來加以衡量。但是，新的「問責」概念卻必須以具備互動性的流體力學來理解。雖然「錯誤更正」仍然是重要的內涵，但是對於媒體使用者回應的程度－那種具流動性的液態性質，才是這個概念的本質。

1997年，荷蘭學者Denis McQuail繼續將「問責」的概念加以延伸擴大，他延續1992年在《媒體運作》（Media Performance）一書中對於媒體與公共福祉的討論，指出公眾傳播中自由、公正、文化與秩序的價值，也討論到「規範」（norms）與媒體政策的課題（McQuail，1997）。在新世紀之後的一系列論文中，McQuail區分媒體「責任」與更積極「問責」的不同，在媒體自由的前提下，媒體應該積極回應來自於法律、社會與公民對履行責任的期待，在 2003年《媒體問責與出版自由》（Media Accountability and Freedom of Publication）一書中，McQuail更進一步談到履行責任的「義務性」與「回應性」兩種模式，也提出了評量的架構（A Framework of Accessment），他從理論、構面到操作方式加以完整論述，形成最重要的理論基礎。自此，如何應用於產業實務的理論在歐洲各國開展，結合各國家不同的文化傳統與社會習慣而發展出不同的論述。



圖二 ：本研究製表　資料來源：B.P.Lange&R.Woldt(1995)

就電視媒體而言，德國學者Lange與Woldt指出「責任」與「問責」的具體概念是同一個社會下廣電媒體與受它影響的人之間的關係，實務上對於廣電業者問責有不同的程序、界線與框架。他們認爲電視的社會責任實踐由四個要素的互動來決定：（1）憲法與法律（2）監督與控制（例如審照）（3）電視市場的條件與（4）新聞記者的責任感與自律。這個理念進一步使得完整「問責」機制所牽

涉的利益關係人（stakeholders）陸續出現，例如政策制定者、監理機構、消費者以及記者。

法國新聞學者Claude-Jean Bertrand（2000）提出了媒體倫理的管控機制概念「媒體問責系統」（ Media Accountability System，M.A.S.）。在《民主的軍火庫—媒體倫理與問責系統》（Arsenal of Democracy：Media Ethic and Accountability System）一書中特別針對新聞媒體作「問責」機制研究，他爲新聞記者在個人道德、媒體倫理與品質控制立下定義，他指出相較於其他三種權利，記者所獲得的第四權並不由公民選出也非來自其既有能力。Bertrand認爲在市場機制的威脅下，光憑媒體工作者自身的「倫理規範」並不足以抵擋，必須要配合「同業壓力」（peer-pressure）與「公眾壓力」（public pressure）才能使得「規範倫理」被遵守，他特別強調公民自發的力量，也強調新聞界必須傾聽公民意見並加以回應，才有可能重拾公民對新聞的信任。

Bertrand經過考察各國經驗後，認爲信守倫理信條爲新聞媒體獨立自主，免除政府干預的核心；但是不管是以倫理守則爲基準的自律機制或者是有如「新聞評議會」般的他律機者都不免受到媒體擁有者以經濟手段（解雇、資助等）加以弱化甚至變形。爲此，Bertrand提出了非政府的公民監督機制，這種充滿彈性且形式多元「問責」手段乃爲解決之道。他的創見在於建立一種靈活的「系統」，而非仰賴一個機構或者一種守則，而且可以同時存在上百種不同形式的監督方法（Bertrand，2000）。Bertrand認爲目前只憑藉對於倫理守則的依賴、自律以及「新聞評議會」已經不足以對抗來自於政府的干預，也即「媒體問責系統」必須落實於不同層次來執行，其中包括高等教育、在職教育、學校中對於媒體批判的研究、諮詢目標觀眾群、社會的媒體批判研究、倫理聽證會、非營利性質的媒體研究、公評人、非政府的媒體觀察組織、另類媒體、新聞學刊物的辯論以及品質管控。

過往，新聞媒體以言論自由爲劍擴張權力，不管出自於義務或法律要求，公民僅能在被動受到傷害時提出補償，媒體力量集中而公民力量分散。雖然媒體需負責任的對象是公民社會，但後者的力量是薄弱的。Bertrand「媒體問責系統」可看作是一種公民自我賦權（self-empower）的集合性工具，將有助於以非政府手段監理媒體，它不具備實質懲罰的權力卻可以形成持續的壓力，讓媒體修正乃至於恢復常態。在這個機制中，Bertrand也強調教育的重要性，知識普遍提升才能有助於公民的力量。他個人更付諸行動率先創立了網路《獨立新聞評議會》（Independent News Council），之後由美國密蘇里大學新聞《雷諾新聞學院》（Reynolds Journalism Institute，R.J.I）進行推廣，於是「媒體問責系統」乃成爲新聞「問責」實務應用普及於全世界的的重要方式。

其他學者對於「問責」也有各種不同的理論與執行方式，如 Menneer（2001）明確指涉它是一種「觀眾研究」，應被應用於節目產製流程；另外因爲德國有深厚的工業製程管制基礎，德國學者Geisler（2000）因此把管控的角色「策略控制者」（controller）或「監督官」（intendant）[13]設計進電視台內部管控流程。此

[13] 英國 BBC 與德國公共電視台 ZDF 分別採用 controller 及 intendant 為最高行政負責人的職稱。

外，北歐學者Joe Bardoel與Leen d’Haenens研究「問責」在許多國家實行的經驗不但有趣也深具啓發性，可惜仍尚未形成明確的模式，他們認爲在媒體強大的傳統、市場自由與專業記者的自主性下，媒體對於社會與公民的「責任」與「問責」議題仍具備高度敏感性與爭議性（Bardoel ,& d’Haenens，2004）。

前述重要理論與機制的研究其實起源於北歐與西歐，而回顧其他有關「問責」或「問責機制」的文獻也可以發現大都出現在歐洲地區，尤其是西歐、中歐德語系國家與北歐等民主國家，這些國家都具備長期的新聞文化與高度的媒體專業。相對而言，亞洲、非洲或拉丁美洲的相關論述較少。

在歐洲大多數對於媒體問責機制的學術研究集中在一些比較長期發展的機制如「新聞評議會」（Wieddemann，1992；Puppis，2009），也有許多研究比較了各國新聞工作者的「倫理守則」（Laitila，1995；Hafez，2002；Kreutler，2007；Limor ,& Himelboim，2006）。而「公評人」（ombudsman）的概念由於在美國報業媒體較爲常見，因此研究「公評人」在媒體問責中的位置大多集中於美國，歐洲反而較少（Evers et al，2010； Elia ，2007）。

正如同McQuail的研究認爲「社會責任論」並沒有前後一致的理論脈絡（McQuail，2000），Bardoel的研究也認爲「問責」的理論與操作也同樣分散而缺乏一致性，但是學者們對於公民如何透過「問責」在媒體向市場力量偏移的場域中拉回至其應有的位置，看法上並無分歧，而對「問責」可積極履行「責任」的主動性與強制性也有所期待。

值得注意的是，Bertrand提出的機制非常符合網際網路的特性，經由個人部落格（blog）、臉書（Facebook）、推特（Twitter）或者同好所設立的網站，不但可以單獨運作更可以網網互連形成更強大的監督力量，而既有的媒體問責工具例如：「新聞評議會」、「公評人」、媒體新聞學期刊、在大眾媒體中的媒體批評、讀者(觀眾)投書與更正欄等都可以轉化爲線上編輯部落格、新聞內容監看網站、內部批判的網路發佈、線上公評人以及推特與臉書上的媒體批判行動等新的工具。在此，網際網路上的「問責」功能成爲新的領域，像是線上公評人或新聞協會成爲了實體機構的分身，未來「問責」在理念面的探究也許不至於遭到翻轉，但在機制面因爲新興媒介的出現則會逐步改變。隨著閱聽者與媒體關係的變化，兩者之間的流體力學前所未有的互動，可以預測媒體「問責」在未來將如同數位與網際網路對於傳統媒介的衝擊一樣，產生許多新的議題與論述（Eberwein ,& Fengler ,& Lauk ,& Leppik-Bork ，2011）。

第二節 制度的轉向－從「社會責任論」到「問責」機制

一、社會責任與廣電媒體

在廣電媒體興起之前，報紙是最有影響力的新聞媒體，每日發行的報紙首見於16世紀初期的英國，但是法律隨即要求將出版者的姓名印在報刊上以示負責。同樣的，保障報紙言論自由的傳統從 16 世紀中期就已經受到重視，1766 年瑞典就已經在憲法中保障出版自由，但是爲了守護公民權益，1916 年瑞典也出現了

全球第一個「新聞評議會」（Pressens Pinnionsnammd），此作爲可視爲新聞報導對公眾負責的先驅，世界各國由此時逐漸開始設立自己的「新聞評議會」，成爲早期對報紙新聞主要的他律機制之一。

目前新聞界所熟知的「新聞專業規範」開始於 1920 年代，《美國報紙編輯協會》（American Society of Newspaper Editors，ASNE）於 1922 年制定了《新聞信條》（Cannons of Journalism》，其後成爲各類「倫理守則」（Code of Ethics）的原始自律（self-regulation）範本。類似道德宣言的《新聞信條》（ASNE，1922）包括（1）責任（2）新聞自由（3）獨立（4）誠實與準確（5）公正（6）公平對待（7）高尚七個項目，在「責任」一項即開宗明義地宣示：「報紙有吸引讀者的權利，但此權利若考量公眾福祉後則應受限」，由此可見，當時的媒體責任概念已根植於公共福祉的考量。然而報業無法迴避它的商品本質，其後的發展模式，主要圍繞著媒體爲因應不同時期的市場危機所作出的應對，是以維護本身經濟利益而出現的（Iggers，1998；Kaul，1986）。當時新聞媒體以販售新聞獲利的概念下，其專業規範必須考量報導作爲一種商品，須以「不能挑戰當前權力分配關係」爲前提（Golding ,& Murdock， 1992），可見新聞媒體自律機制雖然一開始有著純真的道德性，但之後便受到經濟、社會及媒體發展的影響與型塑（劉昌德，2007）。

隨著廣播技術的發明與普及，美國在 1912 年即制定了《廣播法》規範電波使用、發照與頻譜分配等技術性條件，其他國家因爲需要國際通用的電波頻率定義與頻譜分配，在 1920 年代紛紛由國家制定「管制」（regulation）電波的法律，這是在印刷媒體之後，政府涉入電子媒體的開端（McQuail，2010）。但是美國在言論自由的保障下，商營或業餘電台所播出的內容卻開始呈現政治極端偏頗或語言鄙俗的情形。因此在 1927 年由美國國會新修訂頒佈的《廣播法》中，基於保護聽眾的原則，責成《聯邦廣播委員會》（Federal Radio Commission，FRC）規範廣播電台應該在「公共福祉、便利性與必需性」的概念下服務聽眾，並在相關法案中加以落實，這是近代與無線電廣播的相關法案首次以「公共福祉」爲由來限縮言論自由（McQuail，1992）。

不同於美國，西歐各國一開始即將廣播媒體定位爲公共媒體，以特許壟斷的政策經營，准許其向民眾收取執照費，完全避開市場力量的牽制。然而，第一次大戰期間，交戰雙方已普遍將在戲院放映的戰時新聞片當作宣傳片，甚至加以做假，戰後美國受到經濟大蕭條的衝擊，社會大眾普遍對民主制度與自由市場失去信心，及至第二次世界大戰期間，法西斯國家與軸心國如德國、日本與義大利等嚴格管控媒體，並將新聞視爲國家宣傳工具的一部分，而共產國家如蘇聯則視媒體與新聞爲黨的喉舌，參戰民主陣營也紛紛由國家主導新聞以便進行戰時宣傳（Barsam，1992），在此期間，新聞與政府關係密切，其真實性也備受質疑。

第二次大戰後，在美國羅斯福總統影響下，《美國聯邦通訊委員會》（The Fe-deral Communications Commission，FCC）在 1946 年提出「廣電執照所有人的公共服務責任報告」（Napoli，2005），同時也委託芝加哥大學校長 Robert

Hutchins 組成「霍金斯委員會」（Hutchins Commission），邀集 11 位重要新聞學者專案研究新聞自由與社會的關係，「自由而負責的新聞事業」（A Free and Responsible Press）次年完成出版。這本 133 頁的報告書提出美國報業的隱憂，乃是所有權仍然過度集中，公眾以報紙表達自己意見和觀點的管道有限，報紙的擁有者和控制新聞的生產者未能有效服務社會的要求（Hutchins Commission，1947）。該報告書以幾近道德訴求的說法，爲新聞和報紙作爲社會公器提供了更佳的建議；其主張報紙享有自由卻也應對社會負責，應以「社會責任」爲規範，媒體對社會有責任提供確實和重要的消息，如媒體忽略其公共責任，政府可有限度地加以管制，同時新聞媒體在行使社會責任時要進行自律，注意職業水準的品質，致力於客觀公正的報導，使得人人有使用媒體的權利，新聞傳播進而成爲社會公器（Hutchins Commission，1947），這一說法也被傳播學者認爲是戰後重要傳播理論「社會責任論」（Social Responsibility）的重要依據。這份報告書在結論部分指出新聞必須真實、準確、誠實、客觀與簡潔，新聞在此不但被視爲產品，同時也是一種「公共信託」（public trustee）的概念。

新聞媒體一開始就以言論自由爲行業的基石，以維持獨立自主爲其傳統。屬於北歐的社會民主國家即以法律保障新聞自由，但同時爲了制衡新聞濫用自由而傷害公民社會，因此首創「新聞評議會」，這一概念後來普及於歐洲大部分國家，而沿用至今，並且力量龐大。另一個與「問責」相關的新聞專業規範（或者稱爲倫理守則、編輯守則）先從美國報業開始，在第二次大戰之後各國在美國影響下而開始制定並逐漸趨於一致，因而體現了一種普世價值（Christians ,& Nordenstreng，2004），綜合英美各主要報紙的倫理守則，仍可發現與早期強調責任、公正、真實、準確、獨立、品質等概念仍然大同小異。在第二次世界大戰後，「媒體責任論」成爲新聞傳播理論的重要概念，民主國家的新聞界一方面享受法律保障的言論自由，一方面以自律爲手段進行內控，但是倫理守則在美國多半僅爲道德訴求，相對而言，在歐洲各國則有「新聞評議會」作爲他律手段，限制新聞界濫用自由。

隨著電視在戰後的普及，各國政府將電波頻譜視爲國民所共有，基於分配無線電波的職責，因此要求取得頻道執照的業者負擔社會責任已經成爲各國共識。歐洲國家以公共廣電制度爲主體，也具體將公共服務概念落實於法案或制度中。社會責任與公共福祉的概念在歐洲各國尤其成爲廣電政策架構的核心，不管是公共廣電系統或商營電視，對於經營權的管控都訴諸換照（licensing）與公開而繁複的審查（McQuail，2010）。美國由於憲法第一修正案對於言論自由的保障，由國家制定政策來管控媒體內容形同違憲，因此民間的新聞廣電同業組織逐步發展自律機制。幾個專業者機構例如「新聞專業記者協會」（Society of Professional Journalists，SPJ）、「美聯社編輯協會」（Associated Press Managing Editors，APME）、「新聞攝影記者協會」（The National Press Photographers Association，NPPA）與「廣電新聞主管協會」（Radio-Television News Directors Association，RTNDA）都陸續制定相關專業規範（professional code），強調在言論自由外，

新聞媒體應該爲言論負責。

電視媒體在第二次世界大戰後開始在各國普及，電視新聞有別於報紙最大的不同爲報紙訴諸文字敘事，其媒介爲平面出版，發行則由人工發送或寄送，電視則以電波傳送，主要訴諸視覺元素與聽覺元素。早期電視新聞與廣播新聞及電影新聞片（news reel）的發展息息相關。 1931 年美國時代公司（Time Inc）所製播的廣播新聞「時代的邁進」（The March of Time），每週五晚上以 15 分鐘爲長度播出，新聞播報者將新聞事件以戲劇化的呈現方式播報給聽眾，當時甚至雇用廣播劇演員播報新聞，他們一方面播報一方面演出新聞事件中當事人的聲音，廣播演員甚至扮演政治人物的聲音如希特勒等，令觀眾信以爲真（Babb，2008）。而其後該公司將同樣模式應用於電影新聞片的製作，播報者在搭好的佈景前以戲劇化方式向觀眾提供新聞事件分析。1940 年代美國聽眾對這種由播報者戲劇化處理新聞的模式開始生厭，加上二次大戰的歐亞戰況日日更新，聽眾要求更多的事實，接近現代廣電型態的新聞開始出現，新聞內容要求直接切入，只談事實，也影響同時期電影新聞片的製作，記者遠赴戰地拍攝戰況，以畫面傳遞主要訊息。

電視播出新聞二次大戰前在美國已經開始[14]，戰後隨著電視在美國逐漸普及，1948 年二月《美國國家廣播公司》（National Broadcasting Company，NBC）首先推出了由駱駝牌香菸公司所贊助的每天十分鐘「駱駝新聞片劇場」，同年五月份《哥倫比亞廣播公司》（Columbia Broadcasting System，CBS）製播每天 15 分鐘的 CBS 電視新聞（CBS-TV News）來競爭。1951 年 CBS 推出每周一次由 Edward Morrow 主持的「現在就看」（See It Now），採用實況播出，主持人 Edward Morrow 常在新聞發生現場播報令觀眾有身臨其境之感，各國電視新聞今天仍延續其特色。不過當時新聞片仍由 16 釐米拍攝，並無現場音，由主播隨畫面即時配音，因此廣播時代由精英式主播以聲音帶著觀眾看新聞的傳統仍然存在。不過電視新聞具備聲音與畫面「雙重的形性」（Ecstrom，2002），與報紙只有文字的形態已極爲不同，而其知識論的形式、產製與公眾對電視新聞合理性的接受程度在基礎上都自有其特色。也有學者指出，電視新聞最主要的產製目的是爲了視覺化的呈現方式（Hartley，1996）。事實上，攝影機的角度、播出長度、構圖與距離比文字塑造意義更有力量，但是這些較爲細緻的研究集中於 1970 年代以後。以新聞倫理而言，電視新聞興起的時期，畫面的地位仍附屬於旁白稿，並由精英主播主導，電視專業規範承襲報業前例爲多（McQuail，1992），且主要訴求對象是新聞工作者個人，多半以個人道德訴求爲主，對於媒體組織的報導並無強制的控管方式或意圖（劉昌德，2007）。

在此時期，由於深受「規範理論」（Normative Theory）的影響，在「社會責任論」的意涵下，媒體管制的脈絡先有理論或者構想（如出版自由或維護人權），之後形成政府的政策開始進行管制，以執行手段而言基本上爲官方的法律以及民

[14] 1930 年代美國即有電視新聞播出，1940 年代則有固定時段的電視新聞，但當時電視機仍未普及。

間的非官方自律。

「社會責任論的管制脈絡

理論、原理、構想
媒體政策
管制

圖三：資料來源：McQuail(2003)

除了法律與供從業人員依循的內部專業規範外，「社會責任論」也催生了歐美國家新聞同業設立「新聞評議會」（press councils）及媒體內部「新聞公評人」（news ombudsmen）等機制的普及。若以廣電媒體的領域來審視，「新聞評議會」在歐洲各國仍普遍存在，但其功效各國不一（Bertrand，2000）。

管制的雙軌

	官方	非官方
工具	法律及管理	自律及規範
範圍	結構、行為或內容	技術性與組織性事務 行為、內容

圖四：媒體管制雙軌　　資料來源：McQuail(2003)

關於媒體內部的自律規範一般稱爲「倫理守則」（code of ethics），美國在「社會責任論」的影響下不同媒介的新聞同業團體或專業組織首先開始制訂，大部分

屬於道德或原則性的宣示，篇幅精簡且不涉及細節的描述[15]。二次大戰結束後的歐洲各國普遍以獨占特許的公共廣電服務（Public Srvice Broadcasting）展開電視服務，基於更積極的承擔社會責任並強調不偏不倚的原則，歐洲主要公共廣電系統都極重視內部倫理規範。雖然編寫的時間較美國晚，但不同於美國新聞同業組織只有幾頁道德宣示性形式的專業規範，歐洲各主要公共廣電組織普遍把內容加以擴充成爲十幾個章節的節目製作的規範，從人權、歧視、隱私侵犯到兒童保護等分不同議題執行操作手冊，各章包含定義、說明與條款、畫面與聲音處理細節與案例等，並把位階提升到內部員工遵循的「準則」（guideline）。最著名的像是BBC的「製作人準則」（BBC producers'guideline），雖然都是以所有節目製作人員爲對象，但是內容大部分與新聞製播相關；而該準則除了影響全球大英國協成員國與前殖民地的公共電視系統，也影響同爲英語系國家的美國公視的製作準則。

1960年代中期，隨著反戰等社會運動風潮，美國各大城市的黑人爭取民權暴亂事件層出不窮，新聞對於暴動的報導引起政府的關注，依據《國家社會失序諮詢委員會》（Kerner Commission）調查，新聞對於暴力的報導後果有可能刺激或再度擴散暴力，該委員會批判某些新聞媒體的表現並且對改善作出建議。委員會對政府與媒體建議對媒體內容的尺度作出具體行動，例如減少羶色腥新聞、持續對於少數族群的報導、與警察與反對者雙方都要接觸、對於示威與暴力更加謹慎、對於民怨的表達以另類方式等，不過這種結論仍受到批評者以違反憲法第一修正案的理由加以反對（McQuail，1992）。

商業電視台引發的問題催生了PBS在1967年的誕生，他們的言論同樣受到憲法保障，但PBS施行自我評量並注重節目是否「客觀與平衡」的議題。此外，PBS也定有倫理守則，供所屬354個支台遵守。PBS所屬地方台強烈需要依賴在地居民與企業挹注經費來運作，因此每個社區對於公共電視節目的內容與播出都有影響力，而電視台所應擔負的責任也無可迴避。

在言論自由保障下，商業電視媒體製播新聞應該如何負起社會責任，美國的新聞媒體通常自詡以自律精神彰顯這個行業所需要的道德底線。在美國，專業與責任形成這個行業的兩個犄角，從實踐面的機會與程度而言，前者保障了個別媒體工作者言論/表意自由，但是後者限縮及規範集體表意的範疇及程度（鍾起惠，2006）。但上述概念在手工生產的年代也許可以清楚劃分責任，因爲個別的生產者可對其產品負責，但是放在大眾媒體集體生產的場域，產品乃是集眾人之力完成，標示作者就變得模糊、更軟性，乃至於經常以簡化的媒體組織來涵蓋其不確定性。（鍾起惠，2006）。因此，電視節目播出後的成敗、後果及其責任的界定，也隨之變得難以確認與對應。

電視媒體在戰後逐漸興起，政府主要的管制是在電波的工程標準與頻譜分配

[15] 例如「新聞專業記者協會」（Society of Professional Journalists，SPJ）、「美聯社編輯協會」（Associated Press Managing Editors，APME）、「新聞攝影記者協會」（The National Press Photographers Association，NPPA）與「廣電新聞主管協會」（Radio-Television News Directors Association，RTNDA）等四個同業組織，其「倫理規範」均不超過兩頁。

上，對於內容的管制則因各國國情、歷史與文化而各有不同，有些國家的管制方式比較具有強制性，而有些國家較寬鬆。如北歐地區有民主政治的深厚傳統，公民力量強大，政府在法律中支持「新聞評議會」的作爲，如果閱聽者的抱怨透過「公評人」仍沒有適當處理，瑞典與丹麥的「新聞評議會」就可以強迫媒體刊載譴責聲明，瑞典甚至可以進行罰款；此外，地中海地區的國家對於自律的要求相對薄弱，東歐與蘇聯等共產國家則嚴格管控[16]；而西歐電視媒體則是以公共電視系統爲主流，因此採取了較高的管制標準，值得注意的是電視台的「倫理規範」或「編輯守則」都是針對所有節目類型所製訂的規範，並沒有單獨針對電視新聞所制定的機制，不過與新聞相關的規範仍是各台「倫理規範」的主體。

二、「社會責任論」轉向的背景

（一）解除管制

1970 年代，在芝加哥大學自由主義經濟學者 Friedrich von Hayek、Milton Friedman 與紐約大學教授 Ludwig von Mises 的理論影響下，美國兩大智庫布魯金研究院（Brookings Institution）以及美國企界研究院（American Enterprise Institute）開始在華盛頓舉辦一系列減少政府管制、國營企業私有化、尊重市場機制與效率的研討會，這股名爲「新自由主義」（Neo-Liberalism）的風潮以政府去管制（deregulation）的議題爲內涵，在 1970 年代到 80 年代在學術圈與出版界成爲一種風潮，更進而影響政府政策。1981 年，美國政府通過了管制彈性化法案（Regulatory Flexibility Act），隨著雷根政府上臺執政，啓動了「新自由主義」的改革，一方面縮小政府規模，推動國營事業私有化（privatlization），一方面解除管制，降低社會安全保障，倡導市場經濟與消費經濟，在此時期，美國政府開始檢討官方既有管制政策是否可以縮小、簡化並且制定效益更高的政策。而英國在 1979 年柴契爾夫人執政後，也開始進行去管制與民營化的政策，包括國有鐵路、通訊與倫敦公共汽車服務等幾個重要國營企業陸續立法交由民營，1997 年工黨的布萊爾執政之後則繼續推動「更佳管制計畫」（better regulation program），要求政府部門檢討、簡化甚至是廢除既有管制政策。

至於傳媒產業，受到美國憲法第一修正案對於言論自由的保護，美國政府任何的媒體內容監理措施一向會在法庭被駁斥，因此也發展出以專業規範爲媒體自律的主要形式[17]。自1967年開始，美國若干報紙設有「公評人」機制，並非強制而是出於媒體自願；不過，由於成本考量與編輯室的抵制，新聞「公評人」的數目成長一直很有限。北美設有新聞外部「公評人」的媒體數目，從1973年的8家，到1980年代早期增加到22家報社；這個數字在1990年代初期曾經成長到38家，但在1996年則剩下了31家。美國電視業則在1993年才由NBC開始任用第一位「公評人」，但一直爲數甚少。

1984年「解除管制」的趨勢，促使美國政府修正了自1934年以來所施行的，

---

[16] 見 Media Accountability and Transparency in Europe（MediaAct）網站：http://www.mediaact.eu/
[17] David Brugger（美國前 CPB 主席）線上回信，2011 年 8 月 17 日

《聯邦通訊法》（The Feederal Communication Act）以及1970年代與有線電視興起相關的法條，但是許多傳播學者仍嫌不足，他們指陳，新的廣電模式與憲法第一修正案的精神並不連貫，缺乏經濟邏輯（如執照是由政府授予而非買賣），公共信託的本質曖昧不明（Owen， 1982；Cole ,& Oettinger，1978；Fowler ,& Brenner，1983；Pool，1984），儘管如此，法律的主體、細則、法庭判例仍使得一些基本原則爲美國廣電業者所遵行（McQuail，1992）。由於「解除管制」的趨勢符合美國這樣的資本主義國家發展，電視媒體及節目都被視爲商品、基於商品流通乃是市場經濟基本原則，國家解除所有權管制與放寬壟斷限制，似乎符合國家利益，大型財團一方面積極遊說國會，而FCC與美國國會均同意加速這種改變，因爲以主流的經濟思考而言，對於價格與服務進行管制的政策對於市場競爭的發展相當不利，因此美國政府開始去除管制，1996年便通過的《通訊傳播法案》（Telecomminication Act），解除了對所有權（ownership）集中化的長久管制，2003年，FCC 再度大幅放寬所有權限制的政策，資本家基於自身利益對於推動政策的轉變起了相當大的作用（McChesney， 2004；羅世宏等譯，2005）。

雖然FCC每兩年仍需檢視產業多項媒體產權規範法規是否合宜，但是其中「多元化」與「在地性」被認爲是評估媒體所有權規範適當與否的兩項重要指標（Howley，2003），在1996年鬆綁所有權後，美國大型媒體機構積極進行併購、跨業跨區整合。這些大企業爲了持續擴大版圖，投入大量金錢，在政治上對FCC及國會進行大規模遊說工作。而這些作爲也成功讓美國法令更鬆綁，將三年一次的審照改爲八年一次。在媒體集團化的壓力下，FCC放棄換照制度的精髓，改採業者所樂於採用的「明信片換照」（postcard renewal）制度，於是 FCC不採實質審查而淪爲橡皮圖章，考量公共利益而使不予換照反而變成少見的罕例（Copps，2007）。

在1980年代以前，當時嚴格的執行每三年換照一次的制度，促使業者投下鉅資提升內容的製播，當1980年代解除管制的狂潮襲來，當時一位FCC主委形容電視成爲「製造節目的烤麵包機」（Copps，2007）。美國資深媒體評論者 Ben H. Bagdikian當時就憂心媒體集中化對傳播內容多元性（diversity）的傷害，他曾在美國國會的「媒體產權：多元與集中」公聽會上強調，媒體產權轉移趨勢將嚴重影響媒體內容的多元性，不僅影響人民知的權利，可能更進而控制人民知的自由（Bagdikian，1989）。確實的，美國在媒體集中化之後，地方性、地方新聞、社區內容、新聞報導、媒體所有權與多元性都已承受苦果（Robert William Jensen，1999）。

儘管 FCC對媒體所有權的管制方向從1990 年代以來一直朝向「去管制」化前進，但是近十年來對於廣播電視節目關於「不雅」（indecent）的內容，卻有再管制的趨勢。如2004年FCC對CBS電視台及旗下多家電視台處以363萬美金的重罰，理由是CBS播放的電視劇集「Without a Trace」中，有美國青少年放蕩的色情場面，這筆罰款的金額之鉅大在美國歷史上是空前的。同樣在2004年，CBS又因美式足球超級盃（Super Bowl）轉播中播出女歌手珍妮・傑克遜上空的畫面

而引起輿論撻伐，FCC再次祭出55萬美元的重罰。2007年FCC受到「美國家長電視協會」（Parents Television Council）發動的抗議信壓力，數十萬份抗議信中皆針對節目中的汙言穢語提出不滿，因此FCC開始嚴格禁止廣播電台、電視台使用髒話的新政策，雖然此政策於同年6月在上訴法庭中遭到挫敗[18]，2008年聯邦最高法院仍然宣布同意受理FCC提出的上訴[19]。FCC對媒體內容的管制，甚至企圖推展到新興的網際網路，於是一連串的法律訴訟與爭議開始在媒體與政府之間進行攻防。由業者不斷朝向集中壟斷、內容表現每每觸法而遭懲處的諸端跡象可以窺見，解除管制給了業者更多言論自由，卻難以滿足公共利益，也難怪美國眾多公民團體對 FCC的諸多解禁措施提出抗議（McChesney，2004；轉引自洪貞玲，2006），透過集體力量對政府施向媒體進行「問責」的力量也日趨積極，而FCC也因此在內容監理的態度逐漸轉爲積極的「再管制」方向。

（二）雙軌制度

西歐各國的廣電業早先由公共電視系統在政府的特許下，以收取執照費獨家經營。自1970年代開始，在經濟與技術的發展下，西歐各國開始允許商業電視台進入市場，消費者有更寬闊的選擇，新的頻道如雨後春筍般出現，自此西歐的電視媒體也塑立了公共與商營電視台雙軌經營的特色。但是在高度競爭之下，市場的影響力逐漸滲入各電視媒體機構的內容製播層面，這種發展趨勢使得電視媒體逐漸步入報紙媒體的後塵，編輯自主權與文化深度開始向企業體與股東的價值讓步，許多學者也指出，這種普遍的社會現象使得傳播媒體進行商業化管理的思維成爲主流，即使傳統的法律或市場機制要求其負責，都不足以與之抗衡（Blumler ,& Hoffmann-Riem，1992；Mitchell ,& Blumler，1994；McQuail，1997）。事實上，商營電視對節目內容產生的影響從英國在1954年成立ITV（Independent Television）之後便可看出端倪；1962年英國政府成立皮金頓委員會（Pilkinton Commettee）評估ITV的表現，評估報告中即嚴厲批評ITV因爲商業主義而導致節目的「瑣碎化」（trivialization）。而英國廣電政策受到商業化邏輯的影響，也逐漸朝向鼓勵競爭的趨勢轉向；不但開始接受廣電媒體應以滿足消費者爲優先目標的概念，也開始傾向於廣電媒體自我管束以取得社會認同。公民在這個階段中被視同媒體消費者（media consumer），電視媒體則自視爲商人，逐漸喪失了自身作爲公民社會重要建構者的自覺（Bardoel ,& d'Haenens，2004）。在這樣的過程中，過去以廣告與商業主義爲恥的印記已被去除，然而廣電媒體原來在節目製作的自由度不但沒有從去除管制的商業氣候中獲利，反而朝相反的方向發展（McQuail，1992）。歐洲有一部分商業電視媒體，例如規模極大的德國RTL電視集團，就在其目標中言明：經由鼓勵與支持員工的專業、天份及想像力，提供

[18] 福斯（Fox）、哥倫比亞廣播公司（CBS）、國家廣播公司（NBC）和美國廣播公司（ABC）等四大電視網就此政策控告 FCC，指控此一政策壓制「藝術表達」，並打贏了官司。紐約市聯邦第二巡迴上訴法庭去年 6 月做出有利大電視網的裁決，指 FCC 善變，並說新政策過於專斷，令人質疑憲法第一修正案的言論自由是否獲得保障。（譯自 2008.3.18 紐約時報）

[19] FCC 於 2004 年推翻早先的政策，立場從嚴。新政策認定，即使廣播電台或電視台「短短播出一次」穢語、髒話，都算違反禮俗風化標準。

所有觀眾高品質且受歡迎的娛樂及資訊，但在主要價值更提及是對員工而不是對公眾或社會負責[20]。

進入1980年代之後，電視媒體隨著有線電視與衛星電視技術的急速發展而大幅擴張，對於內容的管制也因此更加鬆弛（McQuail，2010），整體而言，去管制化以來的電視政策是將市場結構與內容管理脫鉤，但是電視節目的品質與倫理議題，也因此實踐出弔詭的關係（鍾起惠，2006）。

（三）「問責」機制的實踐

由於「社會責任論」已逐漸無法負荷來自於商業力量的挑戰，於是開始有西歐與北歐的學者就媒體「責任」的概念作哲學與倫理學的探討，其中荷蘭的學者McQuail與法國的Bertrand對於「問責」理論與實務應用的貢獻最為突出。McQuail精於概念的釐清，範圍的界定，後來著力於應用面的劃分以及評估的架構，「問責」乃成為媒體的一種實質負責任的內涵。Bertrand則致力於機制的設計與推廣，他的「媒體問責系統」以及對於利益關係人的延展與分類都成為這個概念網操作面延伸的重要依據。

跨入21世紀，理論從概念到操作，研究者逐漸集中在「問責」的架構設計、評量的標準，以及監理的理論依據等。「問責」機制的實踐主要仍從歐洲開始，而西歐與北歐各國都開始檢討過去呈現鬆弛的媒體內容管制，從政府到公共廣電業者已經各自發展或強制性或軟性的「問責」機制。如1999年荷蘭政府為保護兒童與青少年不受視聽媒體內容的不當侵害，開始向商業電視媒體施壓，並威脅商業電視媒體如不改善將立法強制媒體自律，「荷蘭視聽媒體分級機構」（the Nitherland Insitute for the Classification of Audiovisual Media，NICAM）乃由民間業者成立，自行對節目分級，並制定「觀賞指南」（Viewing Guide，Kijkwijzer）。2000年荷蘭政府通過新的「廣電特許法案」（Broadcasting Concession Act），從公共電視的改革開始，規範公共電視應具備「雙重的正當性」（double legitimacy）。作為一個公共廣電媒體，法案透過備忘錄要求下列十項「問責」的要件必須被履行，而這個備忘錄中透過資訊公開、公眾監督、觀眾諮詢、公開自我批評、節目諮詢、外部委員會評量與定期換照等機制，已逐漸形成一「問責」體系。荷蘭公視十項「問責」要件如下：

1. 必須發佈年報
2. 提供公眾閱讀的年報手冊（含印刷與電子版）
3. 給目標觀眾的公開信
4. 與目標觀眾群、特殊利益關係人與組織開會
5. 促成與節目內容相關的團體拜訪
6. 製作呈現電視台內部運作與觀眾反應的電視仲裁節目
7. 運用網路進行辯論、出版與節目資訊加值
8. 透明的年度財務報告

[20] 見德國 RTL 電視集團網站：www.rtl.com

9. 由外部委員會進行訪視、評判電視台表現並且提出建議
10. 每五年，確認既有廣電業者是否有權繼續，並允許新的廣電業者提出「廣電系統根本改革計劃」（Concessiebeleidsplan）

英國則是在《2003年傳播法》通過後，由監理機關以明確的組織規範與執行力強勢帶領公民社會對廣電媒體進行「問責」。英國媒體主管機關《英國通訊管理局》（Office of Communications，Ofcom）依照其依法制定的《傳播守則》（Brodacasting Code）[22]來執行廣電與新媒體的內容管制，值得注意的是該機構的監管原則上須經由觀眾申訴才會啓動，而其申訴方式則透明而便捷[23]。

對於一向受「皇家憲章」特許保護的英國 BBC，2003 年發生嚴重的新聞倫理失序事件，資深法官赫頓調查發現 BBC 記者吉利根造假，於是 BBC 乃開始整頓紀律，2007 年修訂更完備的「製播規範」（Producers'Guidelines）[24]，並以半年爲期，展開新聞專業訓練計畫，完成全球 7000 個新聞工作者的新聞倫理加強訓練。與此同時，英國國會也開始從法律面進行公共廣電系統的改革[25]，2007 年國會決議通過新的「皇家憲章」，BBC 與政府的合約關係更改爲更能向公民社會負責的信託關係，董事會轉換性質成爲信託機構 BBC Trust；每年度 BBC 的總經理與管理團隊必須向 Trust 提出承諾與計畫書，而 Trust 除 12 名理事外，尚有高達 60 人的組織 BBC Trustee Unit，有能力對 BBC 各項表現進行稽核。

德國在 2003 年頒佈施行了《未成年人媒體保護條例》，並循此成立了獨立的聯邦組織《媒體評量委員會》（Commission for the Protection of Minors in the Media，德文縮寫爲 KJM），爲保護未成年者不受不當的媒體內容影響，進行嚴密的監理制度設計。但此監理制度的設計仍然鼓勵專業自律精神，將內容的分級與審核權責賦予民間同業組織，政府僅保有自律機制不足時的最後介入空間，就連審核執照也需諮詢獨立委員會 FSF 的意見，形成民間與政府共同監理的「共管」機制（co-regulation）。

《歐洲廣電聯盟》（European Broadcasting Union， EBU）基於無疆界的概念，從監理機構、技術標準與視聽內容的互通都設立各國可遵行基準，對於各國內部廣電政策具備指導性影響[26]，也在 2010 年明文各國政府監理單位鼓勵自律，但也可以施行「共管」。

---

[22] 該規定極詳盡，對十八歲以下者的保護、傷害與冒犯、犯罪、宗教、隱私、選舉及商業行為（廣告）等，均有規範。

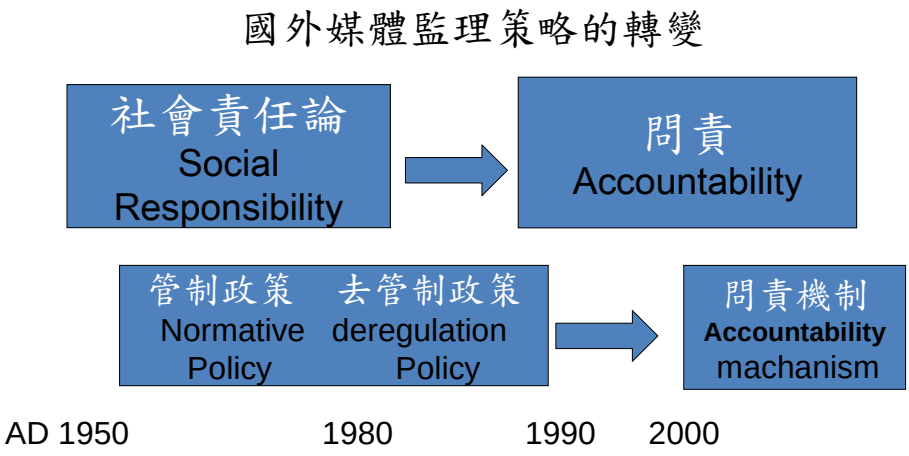
[23] 見 Ofcom 網站： www.ofcom.org..uk。其官方網站首頁的主標設計就是 Broadcast Complaints，可見 Ofcom 乃是以受理觀眾申訴來自我定位。

[24] 原名為「BBC 製作人守則」（BBC Producers' Guideline）。

[25] 2003 年 5 月在 BBC 清晨廣播節目「今日」中，國防記者吉利根大膽指控英國政府刻意誇大伊拉克毀滅性武器的情報，以凸顯出兵的正當性。但提出這項指控之前，並沒有告知英國首相府或是國防部，給予公平解釋的機會。這項報導的消息來源，後來證實是國防部武器專家凱利博士，他在英國政府調查過程中，身分曝露，不幸因而自殺。但事後由資深法官赫頓組成的調查團隊發現，記者吉利根當時並沒有詳實筆記，只是在聽到重要處，隨手以個人記事本記下重點，因此被認為證據不足，而此事件也促使 BBC 連串的檢討改革。

[26] 例如 2011 年歐盟《視聽媒體服務指令》（Audiovisual Media Services Directive, AVMSD）放寬商品置入節目類型的規定，《英國通訊管理局》（Office of Communications，Ofcom）隨即修改管制內容。

美國 FCC 因「新自由主義」而大幅放寬對廣電媒體的管制，不過近十年來公民團體監督媒體的力量逐漸增強，從公共電視到商業媒體都受到了公民團體的施壓。2008 年，FCC 在輿論壓力下企圖對於廣電媒體上的不雅（indecent）用語進行積極管制，並不惜與大型媒體集團對簿公堂進行長期訴訟。



圖五：本研究整理

若以北歐與西歐問責機制的實踐情形來看，主要是由政策帶領公民社會由上而下對電視媒體施壓；而美國則爲公民團體由下而上對監理單位施壓，再由政府約束媒體。值得一提的是，自從網際網路興起後，由部落客做線上評論對媒體問責的趨勢開始出現[27]，對於網路型態的新聞問責研究亦開始受到重視。公民透過網際網路對於新聞媒體的批判議題在美國與歐洲已有研究進行探討，但是對於新聞業的實際影響仍未有定論，可預見的是，網路型態的媒體問責機制與成效將會是未來的研究重心之一。

第三節 學者見解比較與「問責」地圖的概念

一、Denis McQuail 的「問責」理念

媒體所應承擔的社會責任內涵逐漸被擴大爲具有具體回應與互動概念的「問責」，而完整的「問責」概念則是由荷蘭的傳播學者McQuail於1997年所提出，並在後續的論文加以延伸形成具體面貌。McQuail首先從字典裡查詢認爲英文字典對此字的解釋有限，雖然也被提及「有理由的期待下，應做出回應或解釋」，但是McQuail認爲「責任」也具備回應的特質，而「問責」不等同於「責任」。他綜合了學者Chrstians的強制性倫理規範論述，並且吸納Brummer較接近企業社會責任的想法，其中Brummer指出，「問責」牽涉到誰做承諾，誰有法律責任，

[27] 例如美國的公民組織 FAIR（Fairness & Accuracy In Reporting），加拿大的公民組織 Media Watch（National Watch on Images of Women in the Media）都以網路問責發揮相當程度的影響力。

誰的行動影響了誰，誰有權力影響誰並做出回應（Brummer，1991）。

McQuail認爲「問責」在相關各方之中永遠牽涉到一種「關係」（relation），畢竟「責任」是一個人提出要求而另一個加以回應（McQuail，2003）。McQuail參酌英國著名社會學者Antony Giddens對於「問責」的解釋：「一個人爲行爲負責，既要細說理由，也要提供規範的基礎，因此可以被合理化。」（Giddens，1984），承此，互動的規範性元素永遠是權利及義務關係的核心，而義務則是參與者在互動的脈絡下產生的。McQuail （2003）提出「媒體問責」的定義爲:「在期待下的一方向另一方要求回應（反駁或解釋），基於規範，雙方持續尋求的整個溝通過程」。進而，McQuail尚以更爲務實的態度來描述媒體責任的概念，他認爲社會對於媒體要求「義務與期待」，「責任」與「問責」因此也有所區別。「責任」屬於自律範疇的抽象性概念，基於自願並且不牽涉處罰。「問責」則具有強制性，與處罰相關。雖然兩者都有「規範」的意義，但「問責」爲「責任」後果的確認[28]（McQuail，2003）。

在自由與規範的爭議性命題上，2003年McQuail在《Media Accountability and Freedom of Publication》一書中指出，媒體的言論自由是有「責任」內涵的，「責任」的來源有四：一是「被指定的」（assigned）責任，指法律規範。但是基於民主社會追求言論自由的傳統，法律約束的責任應該盡可能減少；另一種是「被約定的」（contracted）責任，指透過約定關係而產生的責任，具體而言指的是新聞或廣電業者與社會或政治人物雙方對於媒體行爲的協議。其三是「自我指定的」（self- assigned）責任，也即媒體對於維繫倫理標準與公共目標的自願性專業承諾。第四是「否定的」（denied）責任，即對於媒體無價值或者不適用的失責指控有反駁的責任（McQuail，2000）。McQuail更認爲徒有「責任」不足爲恃，如何經由法律、社會或道德向個人、組織或社會「負起責任」（accountable）才是進一步的落實。他更具體的以兩個模式來顯示如何負起責任，一是答覆性模式（answerability），另一個則爲義務性模式（liability），以此區分履行責任有道德訴求與法律規範，前者爲軟性後者則爲強迫，懲罰則有實質與非實質的區分。到此，一個完整的媒體「問責」理論架構被建立起來。

[28] 此處譯文參考鍾起惠 2006 年《從負責任的觀點檢是台灣電視台新聞部的例子》，但當時鍾教授將 accountatibilit 譯為「負責任」，也有其他領域學者譯為「究責」或「當責」，本研究則以 NCC 委託案的題目翻為「問責」，但此譯法乃借自日文，有時不盡達意，中文似應有更理想的翻譯。

媒體言論自由 (具有責任)
責任 (來自被指定的、被約定的或自己指定)
問責 (經由法律、社會或道德對個人、組織或社會負起責任)

圖六：媒體言論自由的責任內涵　　資料來源：參考自 McQuail 本研究整理

履行責任的 回應性模式	履行責任的 義務性模式
道德的/社會基礎	法律基礎
自願性	強制性
口語形式	判決書
合作的	敵對的
非物質處罰	物質處罰
與品質相關	與傷害相關

圖七：履行責任的兩種模式　　資料來源：參考自McQuail 本研究整理

如圖六及圖七所示，媒體自由需承擔責任，這些責任以三個層次（法律上的、社會上的或道德上的）向媒體問責，一但對被報導對象造成傷害或是內容表現的品質不良時，媒體需以答覆或義務的形式負起不同程度的責任（liability or anwerability）。當問責乃進入政策與執行層次，其後施行媒體問責機制的國家對政策工具的設計方式不一，但大致仍可區分爲上述兩種模式，即「強制模式」（coercive mode）或「軟性模式」（non-confrontational mode），爲了使得問責概念具體可行，各國依據電視媒體的情境與國內社會情況的差異而有不同的設計考量。

二、Joe Bardoel －媒體負「責任」的四種具體面向

不同於McQuail的思路，學者Bardoel 認爲「問責」仍未成爲清楚的模型，他仍以「社會責任論」爲範疇，提出了四種媒體應「負責任」的具體面向：（1）市場責任（2）政治/政策責任（3）專業責任（4）公眾/公共責任，而此四個面向可形成一體。在此四個面向中，Bardoel尚且從原則、決定方式、介入方式、工具與成效五個切入點分別進行分析，並在成效中檢討缺失。

首先Bardoel認爲供需原則決定市場價值，而競爭性與顧客抱怨會迫使媒體負責。此外，當買方力量強大時媒體將以市佔率爲衡量成敗工具，隨著商業利益的成長，媒體內容將偏向主流意見。其次，法律與規定決定政府政策，而執行方式則是從上而下並透過官僚機構來發揮效力；公權力力量強大，而且可以預算、年度評估與法條爲執行工具。然而，政策雖具備社會正義但運作過程緩慢，若公權力過度干涉媒體內容亦會引發諸多問題。其三，若新聞專業的社會責任來自於自律，將透過專業意理與倫理規範來「負責任」，而過程中可加入媒體教育與同業評量配套措施，執行工具則有倫理規範、「新聞評議會」與檢討，向專業負責任雖然能夠增強媒體獨立性，但卻會缺乏代表性。其四，公民/公共問責屬於一種志工性質，運作形式包括特別利益協會與壓力團體，透過與媒體的討論與對話達成共識，並要求媒體信守承諾。在執行的工具上，則可要求媒體透明公開，並透過「公評人」或是公聽會提供媒體反饋；Bardoel指出公民問責可型塑公共意見並累積社會資本，但因爲是志工性質，其影響力量是否能夠持續，或是凝聚力是否足夠，甚爲可慮。

「問責」的對象、方式與效果

機制	原則	決定方式	介入方式	工具	效果
市場	競爭 顧客抱怨	供應與需求	買方力量 金錢	市場佔有率 市場研究	經濟可成長富有彈性，但有偏向"主流價值"的傾向
政策	從上而下 官僚機構	法律與規定	威權 權力	預算 年度檢討 合約 法條	具有社會正義。但失之緩慢，因干涉內容而問題重重
專業	專業主義 倫理	自律	教育 同業評量	檢討 倫理規範 新聞評議會	獨立性，但缺乏代表性
公眾/公共	志工性質協會 壓力團體	討論對話	承諾	公開公聽會 公評人	可塑造公共意見，累積社會資本，但失之爲志工性質

圖八:媒體社會責任組織圖　　資料來源：Bardoel ,& Brant（2003）

不過McQuail對四種機制的實施現況也提出批判的意見:

（一）市場問責機制

McQuail 認爲這個機制以消費者的品味爲指標，是一個不受到政府干預和調控的機制，政府對其只行使最低限度的職能，例如維護法律制度和財產權保護。在自由市場中，影視產品在一個買賣雙方都滿意的價格進行自由交換。因此，價格是買賣行爲根據需求關係決定的，而非強迫，市場自己會決定其責任。

部份經濟學家認爲市場機制是一個在經濟發展政策中簡單且實用的模式，是一個規範的而非空泛的概念，若悖於市場原則解決方案的政策即是錯誤的。McQuail 持有不同的看法，他認爲市場機制並無強制性存在，但是這個模式傾向於討好大多數觀眾的喜好，忽略了內容的品質、批判的意見以及少數人的聲音（McQuail，2000）。

（二）政治/政策問責機制

McQuail 引申其他學者意見指出，政治問責機制包含了規範廣電市場的功能與結構的法律架構，但是這種負責任的機制在理念與實務上都有其缺陷。支配性的政治問責模式無法避開黑手的干預，問題的根本在於政客在電視節目裡獲得的利益與觀眾的公共利益不符（Blumler&Mitchell，2004）。他認爲官方的規定傾向應用在結構而不是內容，通常導致效益不章、難以強制執行、以長期的成效而言難以預測，最終缺乏彈性而難以改變（McQuail，2000）。

（三）專業問責機制

專業問責機制的目的在於補充媒體專業者執行的標準與倫理守則，或是媒體機構對政治或市場依賴的彌補。專業責任的發展與專業主義對媒體的佔據，相較於政治與市場機制的傳統性影響，在過去數十年它已被視爲一股擴張性力量。McQuail（2000）認爲專業性的架構基於自發的、自律的、非強制的，可讓媒體與專業者受惠，因此似乎可行。但是因爲在大部分的狀況中，專業者在媒體經營與所有權之中缺乏相對的自主性，專業主義並不能有利地發展，所以也存在著嚴重的限制。

（四）公共問責機制

McQuail（2000）在定義「公共問責」時，指出大部分開放的社會除了輿論之外，都會存在不同的壓力團體與遊說團體爲了社會上其他團體的利益而奔走，整體視之，這些自願性的的行動團體可視爲非正式「機制」的一個部份，媒體因此受到壓力而走向一定的標準。在這些非正式又具備集體性的團體組織的回饋機制之下，媒體與觀眾的關係成爲公共責任更爲重要的一部份。

與 Bardole 相較 McQuail 更傾向專業問責與公共問責，他並不排斥法律上的規範，但認爲基於言論自由，政府與政策的內容管制介入應該減少。

三、Claud-Jean Bertrand 的「媒體問責系統」（M.A.S.）

「問責」對於媒體而言既是理論也是牽涉實務的操作，關於「問責」概念的應用，法國巴黎大學的新聞學者Claude-Jean Bertrand舉足輕重。他認爲新聞媒體

不應該只由商業利潤的動機來管理，而由政府來管制媒體卻又極端危險。新聞媒體享有獨立自主，但無法自外於公民的支持，因此Bertrand認爲由從業者遵循倫理規範的自律乃是優質新聞品質的核心。

不過媒體問責不等同於自律，而且有些來自於企業主的自律規範是爲逃避來自政府的立法管制，對公民的意見反而不屑一顧。因此法規牽涉到政治管制，自律規範僅牽涉媒體工業，只有「問責」牽涉到新聞、專業與公民（Bertrand，2000）。如同McQuail一樣，Bertrand指出僅依靠個人道德良知並不足夠，尤其他並不把記者視爲一種職業，因爲新聞生產並非基於一種科學，多數國家記者毋須持有執照，而且大多數都是受雇，在執業者與顧客之間並沒有直接關係。所以Bertrand認爲媒體內容的生產，尤其是新聞，都必需製作書面的信條。Bertrand 認爲，在每個有組織的行業中，倫理信條用以消除偷盜與欺騙。守則不只是保護消費者，也使得業者產生凝聚力並保護行業的聲望，最終可免於政府干預。

Bertrand對於各國存在的「新聞評議會」作爲一種國際性的「問責」方式相當推崇，但在研究後發現許多國家的「新聞評議會」已淪爲媒體擁有者的公關工具，用以說服國會不要通過限制媒體權力的法案，也用以說服公民他們重視提供良好的公共服務。另外在許多國家，「新聞評議會」並沒有實際的約束力量，因此在公民心目中無足輕重；又或是同時缺乏經費運作或是政策失當，「新聞評議會」不處理嚴肅的案件也不監督媒體。最大的問題爲，「新聞評議會」在媒體老闆的壓力下視自己爲「申訴委員會」，傾向於協調而不興訟，無視媒體必須負責。Bertrand指出新聞最壞的示範爲無所作爲，「新聞評議會」理應監看而發現問題，這是一般公民無法指出的。Bertrand暗示機構（institution）存在的本身已無法逃避來自媒體所有者與營運的經濟壓力，因此更寬闊的「 」（mechanism）設計十分必要。

在《民主的軍火庫：媒體倫理與問責系統》（Arsenal of Democracy：Media Ethics and Accountability Systems）一書中，Bertrand提出了「媒體問責系統」。他的定義如下: 「可以使媒體與新聞工作者遵行倫理規範的工具，這個規範由此行業的專業者訂之，工具也不由政府施行」（Bertrand，2000）。其方法十分多樣，但終極目的乃在於運用評量、監看、教育、回饋與溝通來改善新聞媒體。「媒體問責系統」形式上因而可以十分多元，可以是文件、人或團體；可以是過程；可以來自外部也可是內部；可以是專業者也可以是一般人；此外它的功能可以是在地的、國內的甚至是國際的，因此效果可以是立即、短期或者是長期的。它的運作也充滿彈性；可適應環境變化，隨時比較一個規範或法條；可以彼此補充，運作十分民主，可由公民組成也可以是專業團體。Bertrand（2000）認爲外在物理壓力、內在道德壓力與外在道德壓力均可使錯誤被修正以恢復常軌，而「媒體問責系統」爲第三種壓力，其主要元素包括:教育訓練、內容評量、監看、以文件或節目反饋像是「回覆的權利」、倫理守則、內部備忘錄、問卷、批判性報告等。他提出了近百種「問責」的工具，希望從媒體的內部與外部來建立機制，同時也提出一種政府與民間合作的機制，Bertrand將之分三大類：

1.外部問責系統（external M.A.S.）
2.內部問責系統（internal M.A.S.）
3.協作問責系統（cooperative M.A.S.）

其中，各類「問責」中的所牽涉的又分爲媒體自身的「負責」方式與「要求負責任」相關的機構或人。Bertrand 認爲「新聞評議會」、「公評人」與新聞學評論的效果最爲顯著（Bertrand，2000）。

此外，近年來網際網路興起，尤其是出現了許多具有社會功能的網站深諳媒體「問責」的實務，因此對於過去「問責」的定義，有學者認爲應該重新思考（Russ-Mohl，2003；Fengler，2008）。

「媒體問責系統」

	外部問責	內部問責	協作問責
媒體自身	媒體觀察/評論、另類媒體、媒體批評報告、公共/輿論、媒體監督組織、媒體觀察組織、非營利性研究等。	政府相關部門、產製者、內部批評者、紀律委員會、自我批評節目、內部備忘錄等。	觀眾意見表達、公眾進用、正確與公平、媒體素養等。
問責代表單位	文化菁英、學院媒體、消費者團體、公眾聯盟團體、消費者/觀眾組織、公共媒體、營利性組織等。	倫理規範、倫理監督者、倫理指導者、紀律調查人、意見調查、專業守則。	訴訟委員會、地方性媒體評議會、全國性媒體評議會、教育及推廣等。

圖九：「媒體問責系統」　　資料來源:Bertrand（2000）

四、問責座標地圖

McQuail 對於「問責」概念主要植基於負責任的對應脈絡，認爲對媒體可由法律、社會與道德三方對媒體問責，而軟性或者硬性回覆的前提在於是否造成傷害。從這個脈絡大制可得出法律規定、社會性他律與媒體內部自律三種可能的方向。

Bardoel 乃是從媒體分爲對市場機制、政策機制、專業機制與公民機制應如何負責任的角度，更細膩地從原則、工具到成效列舉了可能牽涉的項目與利益關係人，使得問責的想像更加具體。McQuail 雖然對此提出批判，尤其排斥市場問責的影響之外，對於政策問責的看法並未全然推翻，僅認爲爲保障言論自由，其功能應儘量縮小，而對於專業與公民問責的期許則較大。

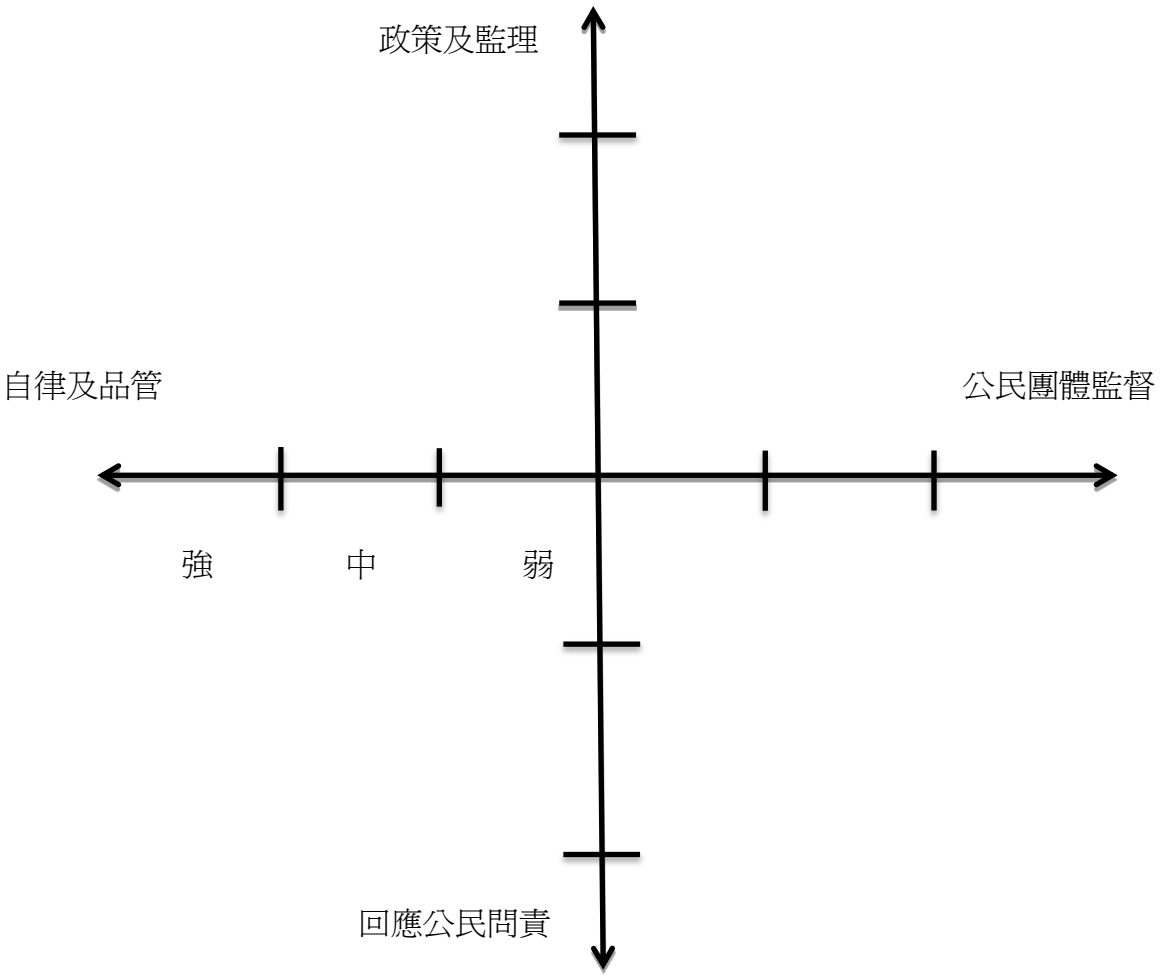
Bertrand 的「媒體問責系統」則全然摒除市場問責，對於政府的直接介入也

相當排斥，此外對具備機構性質的同業評量團體如「新聞評議會」等，也認爲其會在經營上受到媒體所有者與經營的壓力，因此功能不顯。Bertrand 認爲一套可以令媒體內部的專業人士遵行規範的工具是重要的，而此工具有三，來自媒體內部、媒體外部以及政府與民間合作的工具，而政府在此則扮演間接監理的角色。

三位學者對於問責的概念可應用於各式媒體，但就廣電媒體而言，因其一對多播送而產生立即而普及性的影響力極大，屬於強勢媒體，當其背後的市場力量強烈地影響它，所造成的偏移將使電視媒體不斷朝向市場主流價值發展。電視爲淺盤文化，電視的擁有者深知只有娛樂化才能擴張人口結構金字塔底端的收視人口，而產品多元將分散其培養觀眾駐留的力量，因此娛樂化與內容趨向齊一化成爲了商業電視的主要特徵。在電視媒體中的電視新聞所需要擔負的社會責任比其他娛樂性節目（如虛構性的戲劇或歌唱綜藝）更大，它以事實爲基礎守護民主制度並塑造公民社會，在商業力量強大的環境中，如果要將電視媒體向拉回公民社會使其具備應有的社會責任，其他問責力量必須相加而維持某種相對強度的力量，才能與商業機制抗衡，也即媒體自律不足時，政策監理與公民團體監督力量應加強，媒體自律與公民力量強大時，政策力量則可以減弱，但其總合應視其與商業力量之間的關係。綜合三位學者與前述 Lange 及 Woldt 的論述共識以及電視新聞的特性，本研究總結在市場力量的相對面有四種力量最爲重要：政策與監理機制、自律與品管機制、公民團體監督機制、觀眾問責機制，此四種力量形成完整的「問責」機制。本研究將依據此劃爲四個向度，並對機制內「問責」強制性的程度做出等級的區分，藉以具體化國外「問責」機制概況與國內未來「問責」機制的想像，並在下一章具體說明。

機制	利益關係者	資料來源
政策與監理	法律、監理單位	McQuail Bardoel Lange Woldt
自律與品管	自律規範、倫理委員會、品管機制、同業自律團體、教育訓練	McQuail Bardoel Lange Woldt Bertrand
公民團體監督	公民團體、媒觀團體、媒體新聞學、教育(媒體素養、座談)..個人部落格	McQuail Bardoel Lange Woldt Bertrand
回應觀眾問責	觀眾申訴機制、公評人、觀眾委員會、錯誤更正、傷害賠償	McQuail Bardoel Bertrand

圖十：電視新聞問責的四種力量　　資料來源：本研究整理



圖十一：問責機制向度示意圖　　資料來源:本研究整理

第三章 各國電視媒體「問責」機制現況與分析

第一節、政策與監理機制

一、歐洲

歐洲地區按學者 Hallin 與 Mancini(2004)以媒體系統及新聞業文化區分爲：北歐/中歐（瑞士、芬蘭、荷蘭、奧地利與德國等）、地中海周邊（義大利、法國與西班牙等），以及北大西洋周邊（以英國爲代表）。東歐則是從共產體制解放未久，媒體仍在學習自律階段。地中海周邊國家以義大利爲代表，受到政治平行主義（political parallelism）影響，媒體與政治關係濃厚，國家的管制政策往往隱藏在自律機制之後。而北歐各國有深厚社會民主體制，對於新聞自律開風氣之先，在言論自由的保障之下，「新聞評議會」、「公評人」都源於北歐並普及於中歐。其他媒體自律機制顯著的地區爲西歐與中歐，分別由英國與德國代表，它們也都是有新聞專業深厚傳統的國家（Tobias Eberwein,& Susanne Fengler,& Epp lauk,& Tanja Leppik-Bork，2011）。

歐盟成立後倡導區域市場整合，由《歐盟委員會》（European Commission）下設各種委員會或聯盟，形成共識後讓會員國遵循。在視聽媒體部分，2007 年由《歐盟委員會》依據各國代表討論制定了《視聽媒體服務指令》（Audiovisual Media Services Directive，AVMSD），是針對會員國視聽媒體制定的指導性共同規範，共有 10 章 36 款，會員國可以制定比《視聽媒體服務指令》更嚴格的國內法，但是不能低於它的標準。2010 年增訂版《視聽媒體服務指令》對於媒體內容管制，倡導各國政府在某些監理鼓勵自律，某些領域可由政府與民間業者成立機制共同內容進行強勢監理，亦即「共管」政策（co-regulation）的精神[29]。

（一）德國

德國政府的媒體內容監理主要落在防範輿論力量過於集中與未成年人的保護，並發展出不同的政策與監理方式。限制媒體影響力的理由在於第二次大戰時的控制媒體行爲被視爲納粹獨裁政治的支柱之一，戰後的德國跨省憲法法院主張廣播電視系統應履行民主政治和言論自由的使命，而管理權責專屬於各省，以防止媒體再度爲特定政治勢力所濫用。若是各省需要一個審核、管理廣電組織的機構，這個機構必須獨立於政府之外，並且需由強有力的社會團體或專家組織起來（劉幼琍、陳清河等，2004）。因此，現今德國廣播電視媒體的管制權限分散於 14 個獨立的省媒體主管機關，依循各省制定的廣播電視相關法律負責管理各省內部公、私營廣播電視事業的執照核發、廣告及節目管制準則之制定、保護內容的多樣性、監管廣播電視媒體是否履行未成年人保護義務等相關職責。然而，有鑑於管制標準不一，並且缺乏針對全國性商業電視台的規範，因此各省還聯合起來共同簽署了《跨省廣播條約》，建立一套聯合性的廣播電視監管架構，作爲各

[29]依據 2011 年歐盟對《視聽媒體服務指令》第 4 章的增修文字指出各國政府對內容監理可引入「共管」機制，在 30 章也主張各國政府監理機構應具備獨立性以執行《視聽媒體服務指令》。

省廣播電視相關法律的補充（顧芳，2007）。現行的《跨省廣播條約》第 13 次修正案於 2010 年發佈施行，由各省部長協議提出，再經由各省的議會批准後實行，其內容包括了反集中化、多元化、廣告內容與節目標準等相關規定，其規管對象包括了全國的公共電視和商業電視台。《跨省廣播條約》是德國廣播電視規範的核心，因爲它爲區域分割的市場提供了一套全國性的法律框架，其中還對各省媒體主管機關在國家層面上的協作進行規定，建立了兩個重要的跨省委員會（顧芳，2007）：《防止媒體集中委員會》（The Commission on Concentration in the Media ，德文 Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich，KEK）以及《媒體評量委員會》（The Commission for the Protection of Minors in the Media，德文 Kommission für Jugendmedienschutz，KJM）。

1. 《防止媒體集中委員會》（KEK）

爲了防範由單一節目或頻道形塑出單一化的輿論，單一節目收視率若超過一定門檻時 KEK 即介入管制。KEK 由 6 位廣播電視法和經濟法的專家組成，其中 3 位必須具有司法部門認證的資格，此外尚有兩名候補成員。 KEK 的成員由各省總理任命，任期 5 年，可以連任，來源限制不得爲歐盟組織、聯邦政府或地方政府組織、公共廣電 ARD、ZDF 及德意志廣播及歐洲文化電視及其他商業廣電及電訊媒體之成員或工作者，以及其他與上述組織有直接或間接利益的成員或工作者。如果一個 KEK 的成員退出，各省總理可以任命一個候補成員或者選任另外一位成員遞補；如果一個候補成員退出，可以適用同樣的辦法。依據《跨省廣播條約》第 26 條，當單一電視公司的所有德語節目，在一年內的平均收視率超過了 30%；或是在電視市場超過了 25%的收視率，並同時在其他媒體市場具有優勢地位，KEK 即會認定該公司對公眾意見具有優勢地位的影響力。但若超過上限的電視公司在主要的電視頻道上播放足量的地方性窗口節目，則可扣除 2%的觀眾佔有率；又或是該公司提供播映時段予第三方團隊獨立製作節目，又可以在媒體相關市場的佔有率扣除 3%。當 KEK 確認了單一電視公司具有優勢輿論地位以後，KEK 可以採取以下行動：

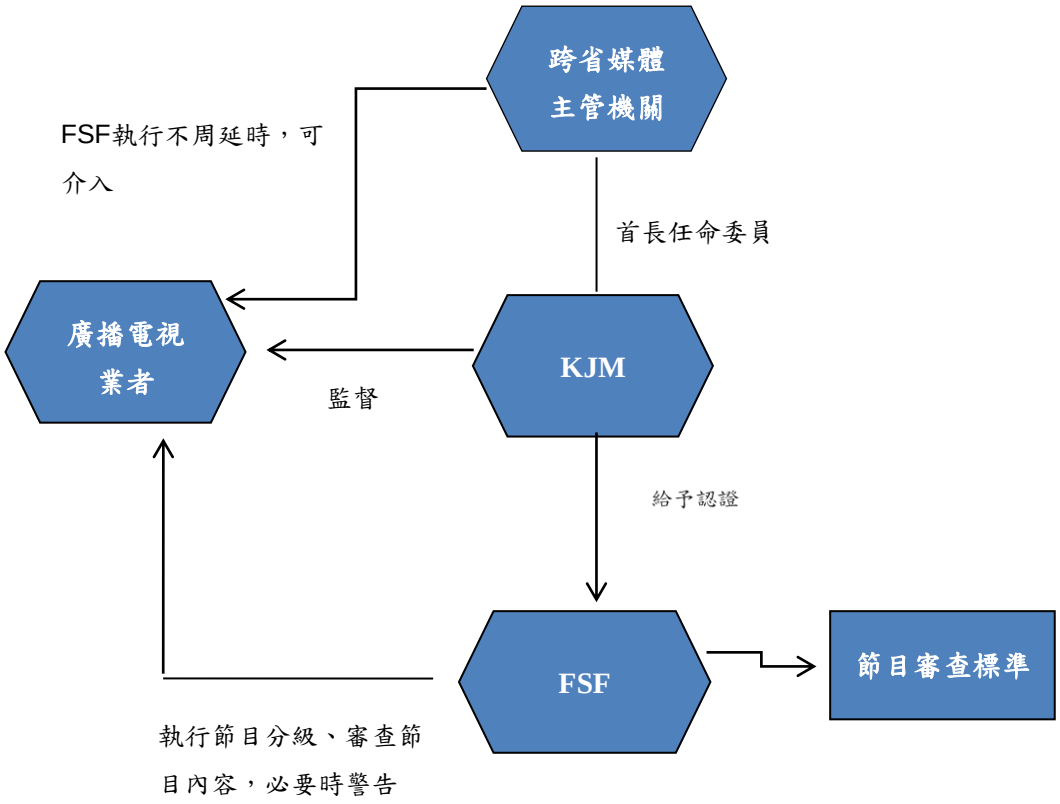
1. 要求過門檻電視公司出售持有頻道的部份股份或是出售，直到該公司的觀眾佔有率降到門檻以下。
2. 要求過門檻電視公司降低媒體相關產業的市場佔有率，或者出售部分股份，直到該公司的觀眾佔有率降到門檻以下。
3. 要求過門檻電視公司成立由社會各界人士組成的「諮詢委員會」（Programme Advisory Council），並且保證該委員會反映社會多元觀點，能夠對電視頻道發揮影響力。
4. 要求過門檻電視公司提供部分播映時段予獨立第三方團體製作的節目，每周至少 260 分鐘，其中至少 75 分鐘在 19：00 至 23：00 時段播出。

2. 《媒體評量委員會》（KJM）

德國是執行「共管」機制的代表國家。基於保障言論自由，德國在憲法裡規

定政府不能對媒體內容發行前做事前審查。但是依據歐盟《視聽媒體服務指令》以及德國《跨省廣播條約》中的規範，再加上該國電視媒體產業龐大（無線電視包括 14 家商營綜合台，37 家商營主題頻道，75 家付費頻道，各省自己或者區域也有高達 231 個頻道，另外還有公共電視系統《德國公共廣播聯盟》（Consortium of public-law broadcasting institutions of the Federal Republic of Germany，德文縮寫 ARD）與德國《第二公共電視台》（Second German Television，德文縮寫 ZDF），而且各省的自治程度極高，於是有政府與民間「共管」機制的產生。德國開始推行「共管」主要起源於 2003 年，爲保護未成年人不受媒體負面內容侵害，德國於 2003 年頒佈施行了《未成年人保護條例》（Protection of Young Persons Act），該法特別授權各邦政府依循各邦聯合簽訂之《跨省人類尊嚴與未成年者廣電及電子媒體保護協定》（Interstate Treaty on the Protection of Human Dignity and the Protection of Minors in Broadcasting and in Telemedia，德文 Jugendmedienschutz-Staatsvertrag，JMStV）對可能對有害於兒童及青少年之電訊媒體內容進行處理，而各省媒體主管機關所成立之 KJM 即承擔起此項責任。KJM 共由 12 位成員組成，其中 6 位由各邦媒體主管機關首長任命，並由其中之一擔任主席；另外 6 位，其中 4 位由各邦的兒少保護機關任命，另外 2 位則由跨省的兒少保護機關任命（黃世雄、蕭肇君等，2008）。爲確保 KJM 獨立運作之特性，其成員限制不得爲歐盟組織、中央政府或地方政府組織、公共廣電 ARD、ZDF 及德意志廣播及歐洲文化電視及其他商業廣電及電訊媒體之成員或工作者，以及其他與上述組織有直接或間接利益的成員或工作者（黃世雄、蕭肇君等，2008）。

這項立法的設計，直接促使德國商業電視同業組織成立獨立自我監理機構 FSF 進行繁複的自律與自我稽核，政府監理處在間接的位置，但仍具有調整與行政處分的最後權力，細節將於第二節自律與品管機制詳述。



圖十二：德國電視內容管制架構　　資料來源：歐盟（2006）

（二）英國

英國針對電視新聞內容的問責是以《2003 年傳播法》（Communication Act 2003）為本，該法第 31、32、74、75、77 條以及《公共秩序法》（Public order Act，Part3）中皆有提及對新聞媒體採訪或報導之規範；其中《2003 年傳播法》第 31、32 條及《公共秩序法》對人格權、名譽權、隱私權保護等特別規範亦有所著墨。

英國是由通訊媒體主管機關 Ofcom 來執行上述法條並且進行廣電與新媒體的內容管制，2003 年英國正式通過新版《2003 年傳播法》，將原有的《獨立電視委員會》（Independent Television Commission）、《廣播標準委員會》（Broadcasting Standards Commission）、《電信管理局》（Office of Telecommunications， OFTEL）、《無線通信管理局》（Radio Authority and Radio-communications Agency）等機構整合成為單一通訊傳播主管機關 Ofcom。但依據《Ofcom 組織法》（Office of Communications Act 2002）第 1 條相關規定，Ofcom 不得被視為政府機關，而是法人性質，其預算則來自於向媒體業者收取的規費。Ofcom 的主體包括了董事會（Ofcom Board）及其他各行政部門，董事會擔任主要決策單位，其他行政部門則負責營運並向董事會負責。其中，對於媒體內容層面的相關決議，董事會可以尋求《內容委員會》（Content Board）的諮詢與建議，甚至是直接將決定權授權給《內容委員會》。《內容委員會》的職責為針對所有媒體內容相關事務，進行瞭

解、分析並保護閱聽人及公民的聲音與利益[30]；此外，尚需負責擬定各種媒體內容的品質判斷標準，並監視媒體內容。其中，由 Ofcom 諮詢《內容委員會》後所制定的《傳播守則》（Brodacasting Code）非常完整，從（1）青少年與兒童保護（2）傷害與冒犯（3）避免引述犯罪與擾亂秩序（4）宗教性內容（5）禁止畫面時間過短（6）公平（7）隱私，都有詳細條列。整體而言，《內容委員會》會從以下三個層面來考量媒體內容相關議題[31]：

1. 《內容委員會》考量負面內容的管制措施，包括涉及違法與暴力、是否合乎正確、公平、公正並不侵犯他人隱私的原則。
2. 從節目量的層面進行考量，包括獨立電視節目的產製量配額、地區電視台的產製量配額以及歐盟或英國產製的節目配額。
3. 將公廣集團納入考量範圍。

《內容委員會》包含10名成員，由董事會任命，過半的委員採兼職的性質，必須由來自不同背景的人士中選出，包括有廣電媒體工作經驗背景者、以及非專業背景的一般公民代表。此外，依據英國《廣電法》第12條相關規定，《內容委員會》的主席不得同時爲Ofcom 的行政主管，過半的成員不得同時爲Ofcom的成員或職員；而爲了尊重與平衡不同族群與不同地區的觀點及利益，其中4名委員分別代表蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭及英格蘭地區的觀點與利益。而《內容委員會》每年度的執行結果都必須向董事會呈報，同時也會發表在Ofcom年度報告之中。

作爲非政府機構的法人組織 Ofcom 職掌全國電視台的換照審核權力，對於電視台的違規行爲也有權發佈行政指導甚至執行裁罰。爲了確保公眾能避免受到負面媒體內容的侵害，Ofcom 依據《2003 年傳播法》賦予的權責建立了一整套詳細而嚴密的公眾申訴處理流程，若英國的電視台製作內容違反了 Ofcom 所制定的《傳播守則》(Brodacasting Code)，Ofcom 可以命令該違規電視台播出 Ofcom 調查後聲明；若電視台的違規事項被判定爲「嚴重的、有意的、重覆的而且無所顧忌」，那麼 Ofcom 可以處罰該電視台播出更正聲明或者繳納 25000 鎊以下的罰款[32]。在 2010 年的《Ofcom Annual Report》中，表列了前一年 Ofcom 共接受了 28281 件觀眾抱怨，就連聲譽卓著的 BBC 也因爲 BBC Radio2 的節目內容被罰了 15000 英鎊。

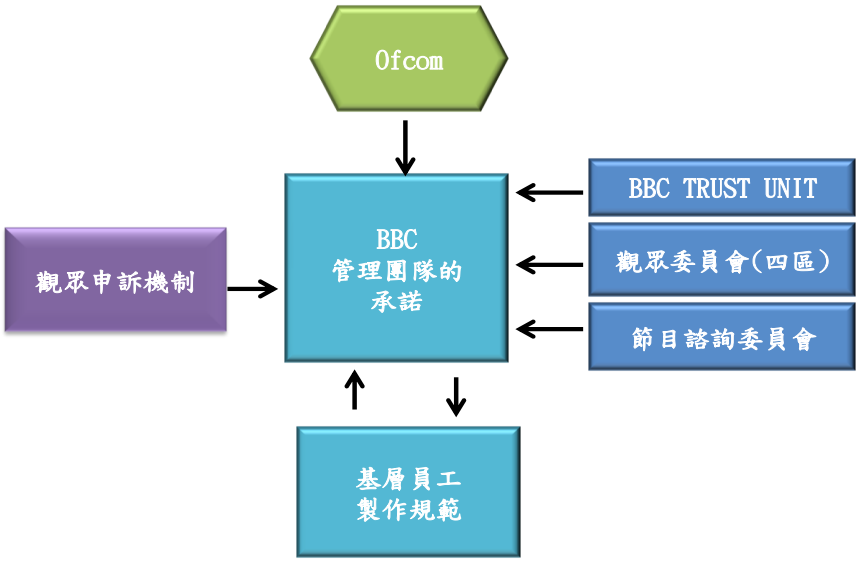
英國爲公共電視體系強大的國家，對於公共電視集團與政府的關係也另訂法律規範，英國政府訂有「皇家憲章」(Royal Charter)，經國會通過後乃給予公共廣播電視 BBC 運作的法源，該憲章每十年審查一次，並委託第三機構以兩年爲期進行各項指標審查，並發表白皮書公告作爲修訂憲章的依據。2007 年「皇家

[30] 取自 Ofcom 網站：
http://www.ofcom.org.uk/about/how-ofcom-is-run/content-board/functions-and-role/
[31] 取自 Ofcom 網站：
http://www.ofcom.org.uk/about/how-ofcom-is-run/content-board/functions-and-role/
[32] 見 Ofcom Annual Report：http://www.ofcom.org.uk/about/annual-reports-and-plans/annual-reports/

憲章」作出公共電視監理方式的重大改變，BBC 必須直接向公民負責並受監督，因此 BBC 的董事會轉換性質成為了信託機構 BBC Trust；每年度 BBC 的總經理與管理團隊必須向 BBC Trust 提出承諾與計畫書，而 BBC Trust 除 12 名理事外，尚有高達 60 人的組織 BBC Trustee Unit 有能力對 BBC 各項表現進行稽核。BBC Trust 的六大任務中對新聞以「最高標準要求精確與公正」（highest standards of accuracy and impartiality），其制定審核新編的《編輯準則》。在公共問責的部份，BBC Trust 也設立專屬申訴單位（Editorial Complaints Units）適宜地處理觀眾抱怨；BBC Trust 尚且負責組成北愛爾蘭、蘇格蘭、英格蘭、威爾斯等四個地區的「觀眾委員會」，另也組成英格蘭地區的「諮詢委員會」，廣泛聽取觀眾意見。此外，BBC 與 BBC Trust 各自還會定期出版年報，透明而公開的向公民發表收取執照費以後的運作情況。總體而言，BBC Trust 對於 BBC 的「問責」機制結合了自律規範、獨立監理機制、觀眾申訴機制、「觀眾委員會」、「諮詢委員會」等。

對於電視新聞的「問責」機制，英國有完整而複雜的法律與管制架構，公民團體也發展出了許多規範記者的方法。由於電視新聞管制與自律的標準較報業為高，因此誠實與公正受到社會尊重，但是根據 MediaAct[33]研究，對於新聞報導的標準在英國總是輿論辯論的重要議題；公民團體往往認為商業競爭使得播出內容水準下降，而新聞從業人員則反駁標準已經太高，只要不出於惡意必須給記者犯錯的空間。

英國BBC的內部問責、承諾與外部問責



圖十三: BBC 的問責系統圖　　資料來源:本研究整理

[33] 為歐盟於 2010 年開始進行一個為期三年半涵蓋全歐與北非回教國家，研究媒體「問責」的計畫。

英國廣播電視體制採取的是公、私營雙軌制，相對於美國，英國對廣電媒體管制相對較嚴，儘管英國衛星電視執照沒有期限，除非 Ofcom 撤照，否則無異於「終身執照」，但是，Ofcom 對於執照管制頗爲嚴格，雖然幾乎每個月都核准新的頻道申設，但也幾乎每個月都有頻道被撤照（邱家宜，2006）。對於電視內容的管制，英國政府也保持相當程度的介入；不過《內容委員會》的設計，加入了公民參與和公民審議的機制，對於內容管制的決策納入公民代表的意見，而不是純粹由行政體系掌控「命令—控制」的規管方式（劉昌德，2006），這種制度雖符合歐盟積極倡導的參與式共管機制，但是身爲法人性質的 Ofcom，其高度集權的色彩在歐洲國家中仍然獨樹一幟。

二、美國

美國所有電視媒體，均受到廣電媒體主管機關FCC的規管。FCC於1934年依《電信法》（The Telecommunications Act）成立，現今則依循1996年通過之新版《電信法》實行其職責。FCC是美國政府的一個獨立機構，直接對國會負責，下設之媒體處（Media Bureau）主要職能即爲透過核發執照的方式來維持廣電媒體的秩序，並藉以達成間接引導內容的目的。FCC採委員會制，委員共5人，由美國總統任命並需經國會議員同意，任期爲5年，其中一名委員擔任委員會主席，亦由總統任命，委員中屬於同一個黨派的成員不得超過3名。

大致上來說，美國崇尚市場機制，言論自由極受保障，尤其美國憲法第一修正案明定，只要節目內容中沒有造假、猥褻或毀謗的嫌疑，政府不得制定任何法律條文，或是採取任何行動來干涉節目內容。但憲法並不會保護淫穢的內容，這一部分是 FCC 與公民團體進行內容監理最重要的依據。總體而言，來說美國電視節目的品質主要靠政府的規範、市場的競爭、行業自律和社會團體的壓力來共同完成。政府給電視節目品質制定出底線，然後在政策上設法採取有利於節目品質提高的措施。

1997 年美國電視節目開始進行分級，FCC 只是對電視節目的內容標準作出明確的規定，由節目製作公司和電視台自行完成，執行市場自律行爲。根據相關規定，電視臺/網每年要向美國聯邦電信委員會提交一份自我評估報告，檢查自己是否符合 FCC 的要求；如果有不符合的地方，準備拿出怎樣的整改措施，FCC 則對各電視臺的表現進行監測，對違規者作出處罰。爲了有效實施監管，1999 年 FCC 成立了「執行局」（Enforcement Bureau），專門負責接收公眾有關廣播電視節目低俗問題的舉報和投訴。民眾可以通過信件、電子郵件、傳真等多種方式進行投訴舉報。當「執行局」接到投訴，將判斷其所持有的資訊是否足以裁定節目觸犯低俗節目禁令。如果認爲可能觸犯了禁令，該委員會將著手進行調查，要求該電視機構證實或者否認有關投訴，並向其提供投訴中涉及的所有節目的錄影資料或腳本。如果調查後確認指控成立，也就意味著違法或者違規行爲確已發生，FCC 會將進入處罰程式，處罰結果將在該委員會官方網站上予以公佈。雖然「執行局」負責受理相關審查，不過在 2001 年到 2003 年數以萬計的申訴案件中，FCC

只針對其中 17 件處以罰款，因此，也被國會參眾兩院認爲執法不力（Bill McConnel，2004）。

事實上FCC曾多次嘗試針對電視節目內容進行裁罰，卻屢屢與電視台對簿公堂，並在法院判決中遭判敗訴；如2004年CBS轉播超級盃演唱時明星Janet Jackson的露乳事件，FCC爲此開出了55萬美元的罰單，2008年美國聯邦上訴法院即以FCC專斷且無準則爲由駁回了FCC的罰款，雖然此案件仍持續由美國第三巡迴上訴法院審理當中，但由此可見，美國憲法畢竟給予電視業者相當高程度的保護，也正因如此，歷史上媒體業者換照不通過的案例並不多，業者只需符合下列要求即可順利換發執照（洪貞玲，2006）：

1. 業者已經善盡服務「公共利益、便利及需要」。
2. 業者並沒有重大違反電信法以及主管機關相關法令之情事。
3. 業者並沒有重大違反電信法以及主管機關相關法令，而照成濫權的情形。

此外，FCC 有鼓勵公眾監督、抗議低俗電視節目的申訴機制，任何一個公民如發現任何一家電視臺存在節目低俗的問題都可以向 FCC 舉報與申訴。在 2003 年《美國家長電視協會》（Parents Television Council）發動抗議信給 FCC 的行動引起社會關注後，一些家長團體以及未成年人保護團體已成爲電視節目監督的主力，FCC 常會因公民團體的壓力進行調查後對電視台進行裁罰。雖然這類事件常引起電視台以 FCC 違憲爲由而提起訴訟，因爲涉及言論自由常會引發主流媒體的報導，雙方在法律訴訟時各有輸贏，但爭議高時最終就會招致大量廣告客戶的流失，迫使電視臺在播放電視節目時不敢掉以輕心，這是公民團體在美國力量較大的原因。

由於美國憲法第一修正案明定國會不得制定任何法律條文剝奪言論或新聞自由，以至於美國 FCC 制定監理機制或推行相關規範時，都會受限於憲法的最高原則，任何企圖限縮言論範圍的實際行動往往會訴諸法庭，而且經常敗訴。但是 FCC 近年來管制「不雅」（indecent）內容的動作頻仍，在保護未成年觀眾免受低俗電視節目的負面影響有其成果，同時爲了多方面加強對電視低俗節目的監管，FCC 不惜興訟。

三、亞洲

亞洲國家由於各自歷史、政治局勢與文化都各有差異，在二十世紀下半葉引入電視之後的政府監理過程也有不同的脈絡，很難有一個整體的面貌。以下僅就臨近我國電視事業較發達的民主國家或地區來作分析論述。

（一）日本

1949 年，仍在美軍監管下的日本由美國提出《電波法》、《放送法》和《電波監理委員會設置法》三個與廣播電視業密切相關的法案，主要內容包括：「設置一個獨立的合議制電波監理委員會，全面指導並管理電信、廣播活動事務」、「保

障廣播媒體的表達自由」、「將 NHK 進行民主改組成爲公共廣播機構並允許開辦民間廣播機構」。1950 年，日本政府被迫接受美國的建議，正式頒佈了電波三法，確立了公營和私營並存的雙軌體制，並奠定了戰後日本新廣播電視規範的基礎。

由於日本受到同盟軍佔領期間，採納了美國的言論自由概念，是故1947年制定新憲法時，於第21條規定了「集會、言論、出版、結社及其他一切意見自由，應予以保障」；同時，該法條第二款亦明訂「意見自由之事前審查，應予禁止」。根據上述憲法精神可見，日本對新聞自由給予周延的保障，各新聞機構擁有獨立的編輯權，政府及其他任何機構不能實行新聞檢查。然而，新聞自由顯然不該是放任無度的權力，因此日本新憲法亦在第12條以及第13條規定了言論自由的限度[34]（蘇蘅，1988）。

現今日本管理廣播電視業的政府機構是《總務省》中的《情報流通行政局》，同時也有相關的法律條款對於新聞媒體的編採、報導方式加以必要的限制，主要包括了以下法條：放送法第3、4條、刑法第95、130、175、230、231、233條、輕犯罪法第1條第8項、少年法第61條、以及兒童買春兒童色情處罰法第13條（何吉森、吳孟芸，2004）。原則上，主要用來監管日本電視媒體機構的法規爲《放送法》。儘管《總務省》是日本的傳播媒體主管機關，然而其並不是獨立的監理單位，而現行的《放送法》中也沒有針對廣播電視業者進行行政處分的條款，因此現時《總務省》只能夠依據《行政手續法》的規定以行政指導的方式監督節目內容，並不具有裁量處分權與行政調查權（查其實際違法之處分方式，一般來說，可分爲「警告」及「撤照」兩種，其警告限度即以爲社會所不容，而撤照則爲情節十分嚴重者）；換言之，所有實質內容之規範，包括錯誤報導之更正、廣告時間之長度、節目內容之審查等，都要透過業者自我管理（劉宗德、吳嘉輝等，2006）。

儘管《放送法》之內涵比其他成文法國家來說，相對較爲鬆散，也沒有罰則，但爲督促新聞媒體強化內部管理，《放送法》針對媒體自律機制的原則和方式都有作出要求，無論是公共廣播電視媒體或是商業廣播電視媒體，都必須依照《放送法》的規定制定系統性的自律章程，並建立節目審議組織，這個立法設計影響深遠。以下將《放送法》內相當重要的兩個指導方針列出：

1. 制定「節目基準」

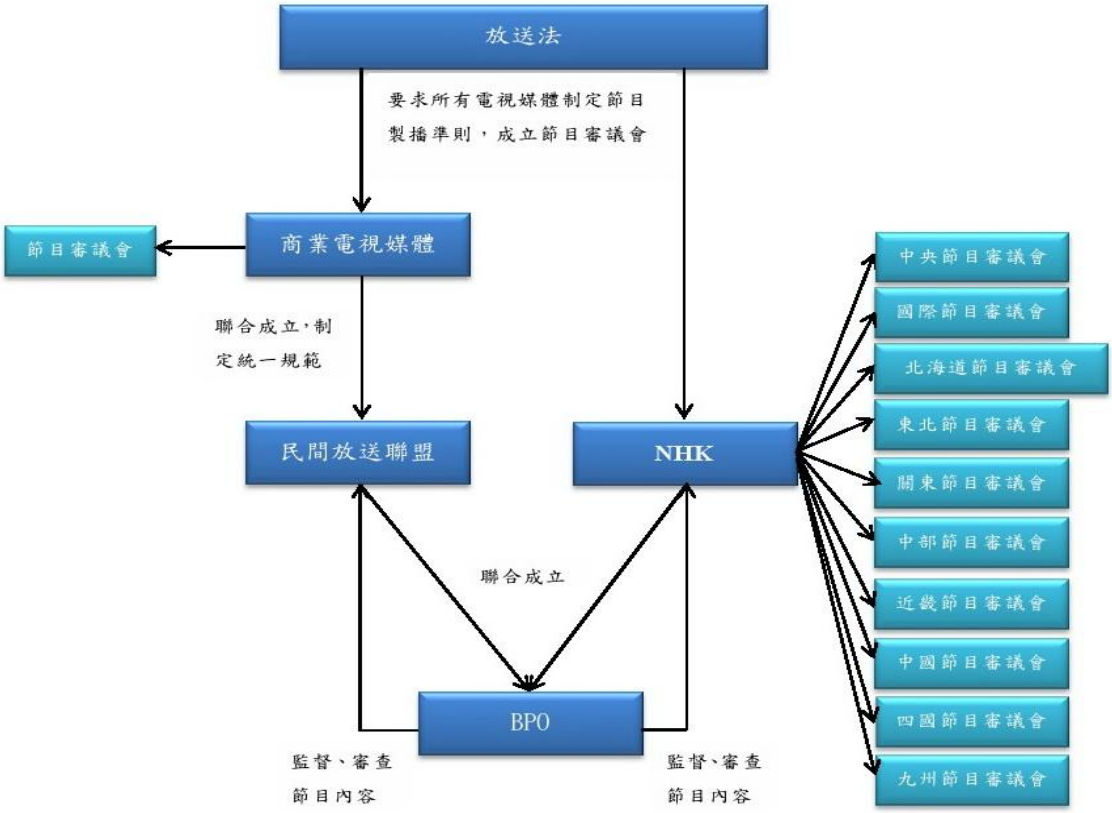
在《放送法》第一章「總則」的第1條裡，明確地表明《放送法》的目的之一是「保障放送內容之真實、自律、不偏不倚立場，確保達到放送表達自由之目的」；又在《放送法》第三條第2款「關於放送節目內容編輯相關通則」裡說明了有關放送內容編輯的基本方針，並明確規定了「不能損害公共安全及良好的社會習俗」、「保持政治公正」、「不能進行歪曲報導」、「有意見對立時，盡量從多個角度闡明觀點」等電視媒體製播新聞時所必須遵守的事項。而《放送法》「總則」第三條第3款即規定，無論是公共廣播電視或是商業廣播電視，都必須根據以上《放送法》明訂之原則製作「節目基準」並確實執行，同時應將此「節目基準」予以公佈。

[34] 日本憲法第 12 條：國民應不斷努力，以維護憲法保障之國民權力不得濫用，並應負為公共福利而予以利用之責任。第 13 條：國民之個人尊嚴應受尊重。國民之生命、自由及追求幸福的權力，以不違反公共福利為限，應於立法及其他國政上予以最大之尊重。

2. 設立「節目審議機構」

日本《放送法》第三條第 4 款規定，廣播電視業主爲使節目內容符合要求，應設立審議機構。審議機構分別對放送節目標準和編輯計畫的制定向廣播電視業者提供諮詢，而廣播電視業者也必須予以尊重並採取相應措施，並且就節目編播事項的實施情況向節目審議機構報告。「節目審議機構」的人員由各廣播公司從社會聘任，來自不同行業，廣播電視業主必須就節目編播事項的實施情況向「節目審議機構」報告，而審議機構亦會對所有節目以及電視新聞編播提出意見和建議，並協助處理受眾的投訴。

在這種法律規定下，日本各個商業電視台的同業組織《日本民間放送聯盟》與龐大的公共廣電系統 NHK 共同制定節目與新聞的自律規範，此外更聯合成立第三方機構《廣播電視倫理與節目品質提升機構》(BPO)，以委員會型態分工，對於違反自訂倫理規範或提升品質不力的情形，進行審議與批評。



圖十四：日本電視內容管制架構　　資料來源：本研究整理

簡言之，日本《放送法》強制將上述自律工具設在各電視台內部，對於公共電視台 NHK 與其他民間商業電視台都發生了重要的影響。實質上，日本的新聞自由正是依靠新聞從業人員的自我監督才能支撐，爲了確保自由的存在，日本廣

播電視業者自主發展出成熟的自律體系，此部份將在第二節中詳加介紹。

（二）韓國

韓國在 1987 年政治民主化之後，監督與規範廣播電視的業務仍然由政府機關負責。直到 2000 年，韓國政府頒佈了新的《放送法》，統合了舊有的《放送法》、《總合有線放送法》、《韓國放送公社法》以及《有線放送管理法》；該法實施後，韓國政府即成立了《放送委員會》（Korea Brocasting Commission，KBC）負責廣播政策的立法與典範（陳慶立，2010）。2008 年，《廣播通訊委員會法》施行，KBC 與《情報通信部》（Ministry of Information and Communication，MIC）合併改制成爲《放送通訊委員會》（Korea Communications Commission，KCC），架構仿造 FCC；此外，KBC 原有的內容管制部分和《韓國網路安全委員會》（Korea Internet Safety Commission，KISCOM）整合成立爲另一法定獨立機構 —《韓國放送通信標準委員會》（Korea Communications Standards Commission， KCSC）。

KCSC 就韓國《放送法》研擬內容監理政策及相關制度，並落實傳播內容審議規範，確保公共利益，並鼓勵業者自律，以保護兒童及青少年。也設置了「 」監看與申訴中心（Monitoring Center），24 小時受理民眾透過電話、電子郵件或親自陳情等，建立起暢通的觀眾申訴途徑。

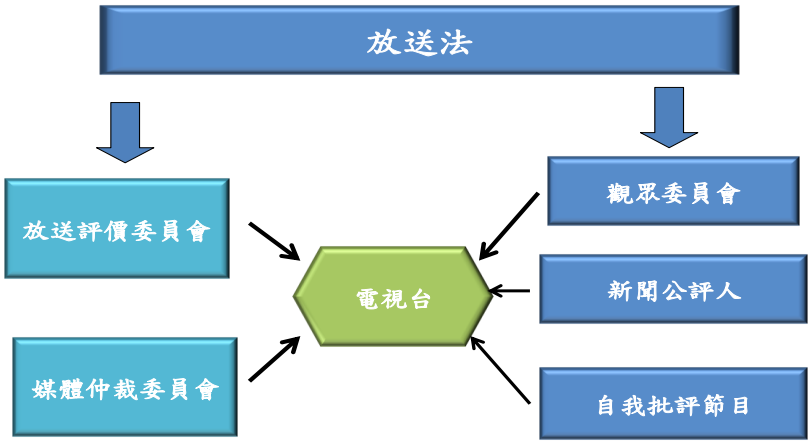
KCSC下另設三個分組委員會，一個特別諮詢委員會及網路侵權爭議調解處。其中《廣播電視審議分組委員會》必須依《放送法》審議廣播電視節目內容，對業者或廣播電視台提供建議或意見；並且依《青少年保護法》判斷是否爲有危害青少年之資訊。而《諮詢委員會》則是由至多15位不同領域、擁有實務或學術經驗之專家組成，經KCSC委員同意後由主委任命。《諮詢委員會》可依新聞報導和文化節目等主題，分組提供諮詢意見（蘇蘅、張時中等，2011）。

伴隨著 1990 年新自由主義的影響，韓國政治的民主化、經濟的自由化及去管制化使得電視產業得以快速發展，也逐漸改變了國營電視台壟斷市場的電視產業結構。由於 1991 年商業電視台 SBS 的成立，以及 1995 年有線電視、1996 年衛星電視的經營陸續開放，使得韓國電視產業已經高度的商業化（行政院新聞局，2007）。因此，韓國政府爲了使韓國電視媒體善盡社會責任，有幾項政策工具非常有力，茲分述如下：

1. 《放送評價委員會》

韓國於 2001 年開始導入「廣播評量制度」。根據《放送法》第 31 條規定，KCC 有成立《放送評價委員會》（Broadcast Evaluation Committee，BEC），全面性評量廣電媒體表現的權限，評鑑項目包括內容品質、節目編排以及營運效率等三大面向，評量的對象不僅包括商業電視台，連公共廣播電視《韓國放送公社》（Korea Brocasting System，KBS）也包括在內，廣電媒體監督機構擁有如此大的權限，在世界上實屬罕見（陳慶立，2009）。而評量結果會在每年出版的 「廣電評價報告」之上，公布各家電視台的得分與排名。 對商業電視台而言，評鑑結果會影響日後換照的成功率，對 KBS 而言，則會影響社會對 KBS 的評價與觀感，進而影響到民眾對電視台的支持度。在此內外部的監督力量下，不論是商業電視台或是 KBS，在製播新聞或其他任何節目時，都必須不斷提升新聞及節目的品質及素質，以符合觀眾的需求（陳慶立，2008）。

當《放送評價委員會》進行評鑑時，會要求廣播電視業者提供有關「節目編排」與「營運績效」的資料，而「內容品質」這個構面則是透過所謂「節目評量指數」對觀眾的意見加以評量，這種「打分數」的方式是此評量方式的一大特色之一（陳慶立，2009）。



圖十五：韓國電視台管制架構　　資料來源:本研究整理

2. 《媒體仲裁委員會》

1981 年設立的《媒體仲裁委員會》（Press Arbittation Commission）原本是根據《言論基本法》所設立，現在則是依循 2005 年所頒佈實施的《媒體仲裁及侵害救濟相關法》相關規定施行其職能。《媒體仲裁委員會》由政府委任 40 至 90 位仲裁委員組成，在首爾設有 7 個仲裁處，其他地方則設有共 10 個仲裁處，每個仲裁處有 5 名仲裁委員，皆是由現任之法官、律師、10 年以上資歷的「前」媒體工作者或是傳播界的學者所組成[35]。《媒體仲裁委員會》專門處理針對媒體內容的申訴者和相關媒體機構之間所發生的爭端，該委員會若收到仲裁申請，會要求相關媒體機構提出有關資料與報告以進行審議，若審議結果證明受侵害事件屬實，《媒體仲裁委員會》會要求相關媒體機構發佈道歉聲明以及更正報導，其仲裁結果效力相當於法庭宣判和解（鄭保勤，1998），是韓國處理新聞界各種報導內容糾紛的權威機構。舉例而言，2009 年 KBS 二台的人氣節目「美女們的嘮叨」中，一名美女大學生公然在節目中發言「身高不高的男人都是失敗者」，在此歧視性的發言之後，女大學生還明確指出，身高不足 180 公分的男性都只能算矮。此舉引起韓國民衆的公憤，許多身高不高的人聚集到一起嚴厲指責 KBS 電視台違反了韓國的《禁止歧視殘障者及保障權利救濟法》第 32 條第 5 項，要求電視台公開道歉。這些抗議者指出，雖然說這句話的女子不對，但是節目單位的

[35] 見 Press Arbitration Commission 網站：http://www.pac.or.kr/html/eng/press/press_02.asp#

責任則更大，因爲在後製的時候他們居然沒有把這句話給刪除，他們認爲「電視台有着絕對不容許逃避的錯誤」。而《媒體仲裁委員會》也就此事件接到了 78 通要求 KBS 電視台賠償的電話，其中的申訴者個人要求 KBS 最低的賠償是 10 萬韓元，最高的甚至達到了 38 億 2000 萬。有鑑於該事件引起了社會上的廣泛注意，《媒體仲裁委員會》因此決定對這些索賠申請進行受理，並將之分配給首爾 7 個仲裁結構進行裁決，而 KBS 也爲此在官方網站上刊登節目單位的公開道歉聲明，並更換所有製作人員，播出最新一期節目的時候也在節目上正式道歉。

3. 《觀眾委員會》[36]

依據韓國《放送法》第 86 條及 87 條規定，屬於綜合頻道或專門新聞頻道的廣電業者，應成立一個可以自我審查節目的組織「觀眾委員會」（Viewers Committee），委任代表生活各層面的觀眾擔任委員會成員，並在節目播出之前（包括新聞報導）先行審查，以維護觀眾的權利和利益。此外，廣電業者至少一年必須召開一次由觀眾所參與的製播評量會議。韓國《放送法》第 88 條明確規定了《觀眾委員會》的權責如下：

1. 對節目排播提出要求或修正。
2. 對廣電業者的自我檢查規則與節目內容提出要求或修正。
3. 挑選與任命評論委員。
4. 其他觀眾權益保護或損害救濟的相關事務。
5. 「觀眾委員會」可以派出代表，對 KCC 陳述意見。

此外，KCC 則可由基金中支付「觀眾委員會」評論委員因履行其職務所需的開銷。若以韓國最大的商業電視台《首爾放送》（Seoul Broadcasting System，SBS）爲例[37]，該電視台亦依循《放送法》之規定成立了「觀眾委員會」。其章程中明訂「觀眾委員會」由委員長 1 人、副委員長 1 人、以及 10 人以上 15 人以下之委員所構成，而委員選任方式則是由各個民間團體包括「消費者保護團體」、「婦女團體」、「青少年相關機構或團體」、「勞工機構或團體」等團體的推薦者中選拔，選拔時必須平均考量其職業、年齡、性別等觀眾代表性，並以推薦領域的多樣化作爲綜合考量依據，特定領域團體之委員人數不得超過全體委員人數的四分之一。SBS 的「觀眾委員會」委員固定每月召開一次定期會議，若有下列情況則可召開臨時會議：

1. 委員長認爲有召開臨時會議之必要時。
2. 三分之一以上的現任收視觀眾委員要求召開臨時會議時。
3. 電視台社長要求召開臨時會議時。

---

[36] 「觀眾委員會」相關法律細節請參閱本研究附錄 207-208 頁：韓國「觀眾委員會」相關法規中譯。

[37] 首爾放送「觀眾委員會」相關章程細節請參閱本研究附錄 209-211 頁中譯。

此外，「觀眾委員會」爲了確保該委員會的業務履行，可要求電視台內相關職員出席會議並呈報意見或提出相關資料。

4. 「公評人」

韓國《媒體仲裁及侵害救濟相關法》中第一章第 6 條明訂，爲了達成自律並處理觀眾權益損害的相關事項，各個電視台必須在公司內設置「公評人」一職，若以韓國的國營事業電視台《文化放送》[38]（Munhwa Broadcasting Coporation，MBC）爲例，該電視台明訂「公評人」[39]的組成必須包含外部委員及公司內部委員共 3 名，外部委員由法律界、學界及公民團體等各領域之專家學者構成，公司內部委員則是由企劃審查部長兼任，而「公評人」會議則是以爭議案件發生時即隨時召集爲原則運作之。MBC 亦明訂了「公評人」的權利與責任如下：

權利：

1. 「公評人」有重要事項可直接向公司董事進行報告。
2. 「公評人」在執行業務時若認定有必要，可要求公司職員提供相關資料或情報，以及要求相關人員出席會議作出回答。公司職員有誠實回答之義務。

責任：

1. 調查電視節目是否有侵害觀眾之權益。
2. 對非事實或損害他人名譽此等侵害法律權益之報導提出諫言。
3. 針對使觀眾權益受損的報導，提出更正或駁斥聲明，或建議損害賠償。
4. 負責觀眾權益的保護及損害救濟上的相關諮詢。
5. 負責審查和協調觀眾申訴相關事項。
6. 撰寫業務相關紀錄，以及執行業務的報告書。

除 MBC 外，如 KBS 在 2009~2010 年度總共收到了 301 件來自於公評人的意見及勸告事項，實際則處理了 272 件申訴案件（KBS，2010）。如同韓國一般在法令中要求各電視媒體均需設立「公評人」機制，此種作法可謂舉世罕見，相對美國對「公評人」毫無保障，韓國的立法相當強勢。

5. 《自我批評的節目》

韓國《放送法》第 89 條亦規定，廣電業者在規劃節目或新聞報導節目時，應彙整《觀眾委員會》針對營運計畫和節目內容之意見，並且每星期製播至少 60 分鐘的視聽者評議節目；而經由《觀眾委員會》選擇出來的一位評論委員可以親

[38] MBC 的經管人員乃是由政府指任相關機構人員，體制上比較像國營事業，但在商業製作上較具有通融性，營運也以廣告收入為主。

[39] MBC 在官方英文網站的翻譯為 Ombudsmen，但是功能實際上為傷害救濟與協調與觀眾之溝通，其組成方式為三人而不像是歐美為一人，三位成員一位來自媒體內部，也不在公開的媒體區域上定期發表針貶以言責監督，而他們也並未加入國際公評人組織 ONO，是否為西方所認定之「公評人」有待商榷。

自出席視聽者評議節目，陳述其意見或觀點。如韓國公共電視台 KBS 即遵循《放送法》第 89 條規定，製作了觀眾參與的《敞開之頻道》，以及讓觀眾反映對 KBS 各種意見而製作的《觀眾之聲》等節目，其中包括了「收集地方觀眾意見專輯」、「大學生每日通訊員」、介紹觀眾團體監控活動的「觀眾論壇」等單元，藉以將觀眾對節目編排、節目內容所提出的意見和糾正要求直接傳遞給節目製作團隊。根據 KBS 年度報告統計，2009~2010 年度總共播出了市民團體意見 53 次、地方觀眾意見 11 次、地區觀眾論壇 3 次、評論委員出席 52 次、而製作團隊則回饋了 45 次（KBS，2010）。

（三）香港

1982年，中英兩方就香港前途展開談判，1984年簽訂中英聯合聲明，訂明1997年7月1日香港主權回歸中國，香港自此進入了一段過渡時期。在過渡時期，港英政府大量廢除控制新聞界的相關法律條例，掃除了箝制新聞界的工具；主權回歸中國之後，按照「一國兩制」的政策規範，特區政府繼續沿襲港英政府統治時期的新聞傳媒規制方式。過度放寬的新聞相關法例，雖然造成了新聞傳媒市場的蓬勃發展，但是數量上的迅速增長並不意味品質就會有所提升，相反的，煽情主義成爲香港的強勢典範，商業利益與社會責任之間的矛盾日益凸顯，香港的新聞媒體屢遭質疑是否失去了監察社會、服務公眾的職業道德精神，淪爲僅僅是賺錢生財的工具（鄧淑玲，1999）。其中，蘋果日報的出版將舊有的傳媒生態徹底打破，它把所謂市場導向的新聞內容發展至極端，令香港出現前所未有之「小報化」的現象（李少南，2003），市場導向在香港似乎已經普遍成爲經營傳媒的指導方針，即使是電視新聞也逃不過市場導向的影響（李月蓮，2000）。

香港對新聞媒體採訪或報導之規範見於《電視通用業務守則》；在人格權、名譽權、隱私權保護方面，則以香港法例第390章（淫穢及不雅物品管理條例）、侵犯隱私的民事責任諮詢物件、傳播媒介的侵犯隱私行爲諮詢文件爲規範準則（何吉森、吳孟芸，2004）。《電視通用業務守則》是由香港規管各類廣播電視節目的機構《香港廣播事務管理局》（以下簡稱廣管局）於1987年由港英政府所成立，負責處理涉及香港電視業的一切事宜，緊接著其管理許可權擴大至電臺廣播、有線電視和衛星電視，此廣管局的成立使得港英政府原本對廣播電視事務的直接管理轉爲引入了「代議」成分的間接管理（殷琦，2010）。

廣管局共有12名成員，其中9名包括一位主席是非公職人士，其餘3名則是政府人員，全部皆由行政長官委任，其成立是依據《廣播事務管理局條例》（第391章）。廣管局是獨立的法定組織，其部分職能是依據《廣播條例》（第562章）、《電訊條例》（第106章） 及《廣播事務管理局條例》（第391章） 所訂的有關條文，發表和修訂關於節目標準的《電視通用業務守則》，並監察香港的電視及電台廣播，以確保持牌機構遵守《電視通用業務守則》和發牌條件，並處理關於廣電機構違反業務守則所定標準的投訴。具體而言，該局負責爲電視和電台廣播制定標準，並監管電視和電台廣播在節目內容和廣播技術方面是否達到適當標準，同時，需處理有關廣播事務的投訴，並於必要時懲處違規的機構。

從組織架構來看，廣管局下設《投訴委員會》和《業務守則委員會》，前者負責處理與廣播有關的投訴，並對違例個案作出懲處；後者則爲電視及商營電臺訂立標準，頒令《電視通用業務守則》，並作定期檢討。因此，處理投訴以及爲各廣播機構制訂業務守則並促其遵守，是廣管局規管電視傳媒的主要內容。總體而言，香港針對電視媒體的問責工具包括：

1. 《電視通用業務守則》

《電視通用業務守則》是香港廣電業者遵循的最高準則，分爲技術、廣告與節目三大部分。廣管局下設的《業務守則委員會》委員會由5名廣管局委員及5名非公職增選委員組成。《業務守則委員會》制訂《電視通用業務守則》時，會通過廣播業調查、公眾聽証會等方式，評定全港居民收看電視及收聽電台的習慣，並收集他們對規管香港各類廣播服務的意見；這些通過咨詢和調查獲得的公眾意見是廣管局制訂業務守則的主要依據，確保廣管局所制定的有關電視廣播標准符合公眾的意願和尺度（曾茜，2005）。此外，爲及時反映社會公眾態度的轉變和廣播業日新月異的發展，香港從1982年至今一直推行電視及電台廣播諮詢計劃。其目的是透過諮詢過程，讓公眾向廣管局提供意見。廣管局從全港18區委任約540位諮詢組員，諮詢小組的組員均義務參與這項計劃，任期通常爲兩年。組員由不同年齡、性別、職業的人士組成，務求能夠充分代表香港觀眾[40]。該諮詢小組會以專題小組會議的形式，分別就有關廣播方面的不同專題作深入討論，他們的意見有助補充廣管局經由廣播服務意見調查取得的數量統計結果。而現行的《電視通用業務守則》修訂於2011年1月，其中第9章「準確、持平及公正」、第10章「私隱」及第11章「間接宣傳」都有專門針對電視新聞編採以及製播相關事項制定了詳細的規約。

不過《電視通用業務守則》對於新視新聞倫理的規範仍然著墨較少，相較之下，屬於公共廣電性質的《香港電台》所製作的《節目製作人員守則》較爲完善。《香港電台》的《節目製作人員守則》於1998年制定，現行爲2003年更新版本。該守則開宗明義便指出，《香港電台》奉不偏不倚原則爲圭臬，其中有一章節更是明訂了《香港電台》新聞工作原則，內含9條細則，簡介如下：

1. 新聞內容應準確，不偏不倚和平衡，以符合新聞專業客觀標準。新聞工作者不應讓政治、商業或其他利益的壓力或自身的成見影響專業判斷。
2. 用現存環境下最恰當的方式更正有證可稽的失實報導。
3. 不偏不倚，並不表示新聞工作人員不能提出質疑，亦不是對一個題材的所有角度都要給予相等的篇幅。
4. 盡力深廣地反映所選題材包含的主要而又關乎宏旨的觀點。單一個節目或一次新聞報導，未必可以到達這個標準，但應在一段合理期間內達至平衡。
5. 新聞工作人員須尊重在節目出現或節目提及的人士的合理私隱權。

[40] 見《香港廣播事務管理局》網站：http://www.hkba.hk/cn/aboutus/TRCS.html

6. 新聞工作人員有專業理由時刻保障消息來源。然而，法庭有可能下令新聞工作者披露消息來源（參閱下面有關消息來源保密一段）。
7. 需作電話錄音，無論用作記錄或播出，通常都要得到錄音對象的允許。
8. 真正爲了採訪新聞才可使用突擊式採訪手法，否則視爲滋擾或侵害私隱權。
9. 必須公平對待受訪者，亦應坦誠對待參與節目的任何人。

該守則另外明訂了上報機制與投訴機制；以上報機制而言，所有節目在製作初期便要與上級商討，若遇爭議事件應直接上報監製或編輯，爭議性越高便上報越高階級的管理人員。其中又有幾點爭議事項被規定一定要上報部門主管，或提請電台編務會議或高級職員會議討論，其中包含了「訪問罪犯和警方通緝的人士」、「披露暗中取得或循非官式途徑取得的綁票或嚴重罪案細節」、「播出任何原本是作法律或記錄用途的暗中錄得的音像等」等共7個事項[41]。而投訴機制則規定了輕微性質的書面投訴必須由編導、監製、頻道主管或當值編輯直接回覆，嚴重的投訴則由部門主管或組別主管，參考實際製作節目人員透過所屬管理級人員提供的意見，作出回覆。在任何情況下，所有投訴應在十日內作出回覆，所有相關投訴的統計及資料和處理方法尚須定期向《香港電台節目顧問團》提交報告，並於每年的服務承諾中作出簡報。

2. 《投訴委員會》

實際上，廣管局不會在節目播放前預檢節目內容，而審查的節目則以受到民眾投訴的個案爲主。《投訴委員會》由6名廣管局委員及6名非公職增選委員組成，其職責在於調查遭投訴的節目內容是否違反相關法規或廣管局制訂的業務守則。《投訴委員會》研究各方的陳述之後，視情節嚴重，相關媒體將受到廣管局勸喻或強烈勸喻、警告或強烈警告、發出更正或道歉聲明、罰款或暫時吊銷或撤銷牌照等方式，懲處違規的電視機構。同時，廣管局平均每一兩個月還會將接獲投訴的情況及處理結果上傳至其網頁，哪個電視媒體經常出錯觀眾一目了然，並且定期知會新聞媒體，通過傳媒報導行使公眾監督，故電視台對於接獲廣管局的投訴一般都很重視（李家文，2010）。

3. 《節目欣賞指數》

自1991年開始，《香港電台》引進了英國廣播有限公司所進行的「節目欣賞指數」模式。進行「電視節目欣賞指數」調查的目的，是探討香港觀眾對電視節目的評價、欣賞程度及喜好取向，以改進香港電視界的整體節目質素，並發展成「收視率」以外的專業指標。一開始，《香港電台》是委託調查公司進行「節目欣賞指數」調查，在1991年至1997年期間，已先後進行過九次調查。爲了建立「電

[41] 1.訪問罪犯和警方通緝的人士。2.為任何企圖逃避法律制裁人士隱藏身分的任何建議。3.支付任何費用給予罪犯或曾犯罪人士。4.播出任何原本是作法律或記錄用途的暗中錄得的音像。5.披露暗中取得或循非官式途徑取得的綁票或嚴重罪案細節。6.外界提出要求觀看或取得本台未有播出的攝錄音像及其他資料。7.委託外間機構就任何政治事態進行意見調查。（資料來源：香港電台網站 http://rthk.hk/about/guide/c3.htm#3.1）

視節目欣賞指數」調查的公信力，1998年之後，《香港電台》、《電視廣播有限公司》、《亞洲電視有限公司》達成共識，由電視台、學術界、及廣告界人士組成《電視節目欣賞指數調查顧問團》，負責釐定問卷內容、調查方法和節目範圍，接著再委託《香港大學社會科學研究中心組》負責所有調查工作、數據分析及撰寫報告。此種運作模式，確保了調查在公平及具公信力的調查準則下進行，兼具了獨立性與客觀性。（曹琬凌、彭玉賢、林珍瑋，2008）。然而，自2009年開始，「節目欣賞指數」調查已經不包括新聞報導的節目了，這似乎也意味著，《香港電台》認爲新聞報導與其他類型的節目無法用同一套評量機制來衡量其品質高低，在本研究中不再細論。

由於香港開放的社會風氣，以及自由寬鬆的媒體政策，不可避免的導致商業電視媒體機構在激烈的市場競爭中，都以市場導向作爲製播新聞時的首要編輯方針。無論各個商業電視台自訂的自律規範，或是公會團體所制定的行業自律規約，也都因機制的不夠成熟或是無實際進行懲處的權力，而導致約束力量略顯薄弱。雖然在廣管局所建立《電視通用業務守則》框架之下，幾乎所有的電視媒體都設有自律守則（刁仁勇，2005），具體而言，也就是訂立了規範約束新聞工作者的行爲；然而，這些自律規範無法約束出資者的編輯方針，香港的媒體老闆介入新聞處理的方式很深，在市場導向的經營哲學引領下，電視新聞加入了很多羶色腥的元素（李月蓮，2000）。而香港新聞工作者的工作權是脆弱的，根本無法改寫老闆定下的編輯方針（劉瀾昌，2008）。這也就是說，香港商業電視台的自律機制十分薄弱，即使是有心的新聞從業人員也難以對抗新聞商品化的不良傾向。

廣管局除了掌握「發牌照」大權外，制訂公佈的《電視通用業務守則》，是爲所有香港電視業者所必須遵循的統一標準。由於廣管局會利用公眾聽證會或是推行諮詢計畫，大量接收公眾意見做爲參考依據，因此制定出來的內容可謂詳細而嚴格，又不致於脫離民意的範疇。此外，廣管局對於節目內容的審查主要是依據民眾的投訴，審查結果不僅僅關係著對於電視台的懲處方式，投訴內容與調查報告還會透過媒體行使公眾監督，這樣利用社會輿論的方式對所有電視媒體都是一股不敢輕忽的壓力。但是就「問責」而言，政府的監理方式過於軟性，在政策設計中也沒有指導性的機制引入公民監督力量（如「觀眾委員會」或「公評人」），加上商業力量強大，公民社會力量薄弱，公共利益私有化嚴重，這是一個「問責」不足的範例，值得作爲政府制定監理機制與「問責」機制的參考。

第二節 自律及品管機制

作爲新聞界對其自身所實行的道德約束，「倫理守則」是媒介自律的重要基礎，新聞媒體設立「倫理守則」的傳統有其長久歷史，然而「倫理守則」多半不具強制性。就完整的「問責」概念而言，自律必須有被履行的機制，爲確保「倫理守則」的實施能夠符合公眾利益，許多新聞組織會設立機構負責制定修改倫理守則，並對播出單位進行監理，此機構通常被稱爲「自律委員會」或「倫理委員會」。

世界各國的公共電視系統制定「倫理守則」的完整性與細膩程度均十分周延，因其經費來自民眾繳納執照費或來自政府（納稅人）捐贈，必須有較嚴謹的規範。雖然世界各民主國家均不會直接管理廣播電視節目的內容以保障言論自由，但就商業電視台而言，若一味迎合市場喜好而缺乏自律，公權力對內容的限制就會相對緊縮；為了避免政府干涉媒體內容，世界各大電視媒體均會自行設立機制以維護「倫理守則」，有些國家甚至會由同業共同設立規範並形成自我監督機制。在現今各國電視媒體之中，以日本、德國的自律機制發展最為成熟，而美國 CNN 的自律規範與品管機制也值得參考。

一、日本

由於日本政府標榜著新聞自由，並承認新聞界和政權的相互獨立關係（張玉，2007），因此嚴格說起來，日本法規的旨意在訓不在管，對新聞傳播媒體與新聞從業人員只做最低限度的約束（黃莉芙，2003），而對於廣播電視內容也僅做原則性的提示，並未實際介入（蘇蘅，1988）。然而，為督促新聞媒體強化內部管理，《放送法》中仍然置入了指導性的方針以利用社會力量的積極監督功能，其中針對媒體自律機制的原則和方式都有作出要求，無論是公共廣播電視媒體或是商業廣播電視媒體，都必須依照的規定制定系統性的自律章程，並建立節目審議機構，以下分別以公共電視系統NHK與商業電視同業組織NBA，說明其自律機制。

（一）NHK的自律機制

1. 《NHK 節目製播基準》

NHK 現行的內部規範有《2011 節目廣播指針》以及《NHK 節目製播基準》，所有節目的製作都必須依循這兩個節目基準的規範，其中規定的內容既有宏觀層面的指示，又有微觀層面詳細的指導。以《NHK 節目製播基準》而言，關於播出節目有 14 個一般準則，另外針對 8 種節目類型又各有規範，其中的新聞節目規範包含了以下 5 項細則（陳慶立，2011）：

1. 維持言論自由報導真實。
2. 新聞必須做客觀真實的處理，不做歪曲、隱滿及搧動式的呈現。
3. 新聞中夾雜特定意見時，應作能夠區別事實與意見的呈現。
4. 災害等緊急狀態時，應致力於持續提供情報，保守人命，以期爾後災害的預防與擴大。
5. 新聞解說或評論時應與新聞做明確區別。

而《2011 節目廣播指針》則分為 16 章，其中針對新聞製播及編採時應注意到的事項包括「名譽權」、「隱私權」、「肖像權」、「平等」、「宗教信仰」、「災害」、「國際報導」等，都有詳盡的指導。不論是《2011 節目廣播指針》或是《NHK 節目製播基準》，這些製播標準的訂立乃是根據《放送法》等外部法源規範，其中的《NHK 節目製播基準》更被 NHK 稱之為憲法，意指其地位崇高，非遵守不可（陳慶立，2011）。如欲變更基準，必需由中央廣播電視節目審議會的核准，

再由 NHK 經營委員會（相當於董事會）決議通過後方能施行。

2. 「節目審議機構」

日本爲推動新聞業者自律，《放送法》中尚明確要求所有電視台必須成立「節目審議機構」審視節目製播情形並協助觀眾投訴，這是一種機構內部對節目內容是否符合「節目基準」的自我檢討機制，以在制定「節目基準」之後賦予其被執行的強制力。舉例而言，NHK 即依《放送法》第三條第 4 款以及第四十四條規定成立了《中央節目審議會》、《地方節目審議會》和《國際節目審議會》三個種類的節目審議會，其中《地方節目審議會》在全日本 8 個地區都各有一個獨立的組織，故總共有 10 個節目審議會。所有審議會成員均聘任自不同行業的社會代表，其中《中央節目審議會》人數必須在 15 人以上、各《地方節目審議會》人數則必須在 7 人以上，《國際節目審議會》人數則必須在 10 人以上。各審議會每個月定期舉行一次會議，負責對所有節目以及電視新聞的編播提出意見和建議，做爲節目企畫、製作、年度規劃的參考依據。

3. 《約束評價委員會》問責機制

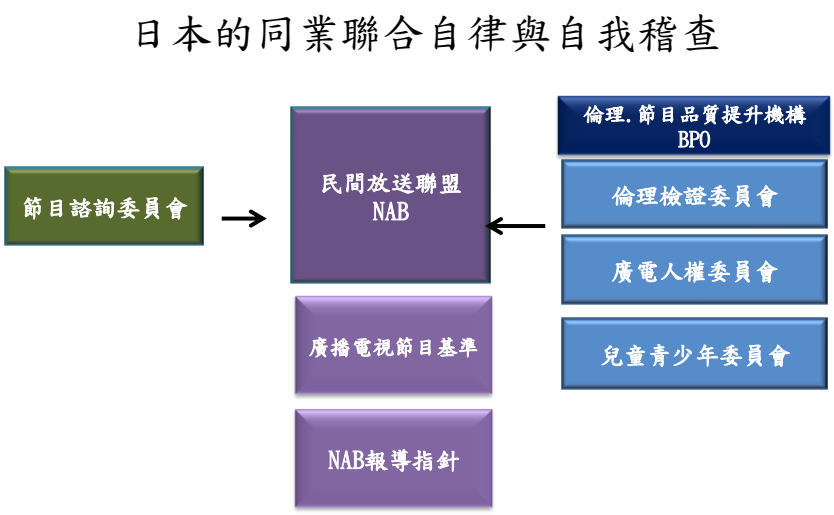
除了節目的製作必須依循製作標準以外，NHK尚於 2005 年成立了第三方獨立機構《約束評價委員會》(「約束」爲「承諾」之意)，每年接受NHK經營委員會的委託，以公開透明的方式針對 NHK 所提出的「承諾」進行公共價值評量。NHK的承諾與目標是由會長（相當於總經理）向經營委員會提出，經過同意之後每年7月對外公佈（NHK 約束評價委員會，2006；轉引自曹琬凌、彭玉賢、林珍瑋，2008）。而評量的方式由《約束評價委員會》決定，調查方式包含一般觀眾的民調、對NHK的員工進行量化調查、經營高層與外部專家學者的訪談、地方台的視察、NHK的自我評量以及《約束評價委員會》自己的專業判斷。其中以一般觀眾的民調結果最爲重要（陳慶立，2009）。2009年四月，NHK將《約束評價委員會》更名爲《觀眾約束評量委員會》，更名後的評量委員會定位爲NHK會長的諮詢機構，評量時比過去更重視觀眾的意見（陳慶立，2010）。

NHK 這套公共價值評量委由民間獨立機構承包進行，NHK 另設部門加以協助，以確保能夠站在客觀的角度進行評價監督。無論是《約束評價委員會》或是《基於觀眾觀點之 NHK 評量委員會》，在進行評量時，都會以 NHK 提出之「承諾」爲基礎建構指標，同時還有前一年度或前一次調查的比較分析，經過多次會議討論後方才定案；而各項指標評量結果也非藉由一次的調查就訂定，而是經過三次觀眾調查，兩次 NHK 員工調查，並配合其他調查數字或分析所得出的結果（曹琬凌、彭玉賢、林珍瑋，2008）。雖然其結果每年在年報中公告，但一向只作爲諮詢意見，也有學者提出質疑 NHK 主要是爲了向民眾收取執照費具備正當性而爲。

（二）《日本民間放送聯盟》（NAB）的自律機制

1. 《廣播電視節目基準》

除公共電視 NHK 以外，日本商業電視台爲達成自律要求，也自主聯合成立一個自律性代表組織《日本民間放送聯盟》（National Association of ommercial Broadcasters in Japan，NAB），這個擁有 201 家會員的商業廣播電視台社團法人組織，就電視新聞報導方面制定了《廣播電視節目基準》，其中第二章「法律與政治」與第六章「播報的責任」強調了電視新聞報導需公平公正並承擔公共責任，該基準作爲全體商業廣播電視機構共同遵守的自主規章，具有很高的地位（高昊，2009）。除了《廣播電視節目基準》之外，爲了維護民營廣播電視媒體的報導權利，同時約束其報導行爲，NAB 於 1997 年專門針對採訪報導制定了《日本民間放送聯盟報導指針》。該方針在「報導的自由」、「報導的態度」、「人權的尊重」、「報導的表現方式」、「透明性與公開性」等方面都作了詳細的規定，以期能夠完成社會使命和責任。



圖十六：日本民間電視台同業組織自我稽查架構　　資料來源:本研究整理

業者爲進一步加強自律，商業電視同業組織 NAB 與公共廣電 NHK 於 1996 年共同制定了適用於公共和商業廣播電視的《廣播電視倫理基本綱領》。這份整合性的倫理守則明確規範日本各廣播電視台制定節目基準時的基本理念，對廣播電視使命、公共性、良好社會環境營造、報導客觀公正等方面作出宏觀性的指導。就「問責」機制而言，日本主要是由政府立法做出方向性的指導，各電視媒體依法制訂共同的《廣播電視節目基準》執行自律，這是全國電視從業者的倫理共識基礎，以台灣電視新聞業者自訂標準不一的「倫理守則」，執行時各說各話的情形而言，相當具有參考價值。

2. 《放送倫理檢證委員會》

除了法律規定各電視台必須制定「節目基準」，並自行成立節目審議機構之

外， NAB 與 NHK 還聯合自主成立了由外部委員組成的第三方機構 BPO，這是屬於在機構外部的裁判機構。此機構下設《放送倫理檢證委員會》，其主要職能是依據《放送法》、NAB 所制定的放送基準以及各機構自定之節目基準，對於需要提昇質量的節目或是虛假不實的報導進行公開的審議批判。雖然 BPO 也不具有法律上的強制力，亦即無權進行行政裁罰，但是其權威性卻是相當程度的得到政府、各播出機構以及民眾的肯定[42]，各廣播電視機構都會全力配合該委員會的調查與審議。《放送倫理檢證委員會》之所以能夠充分的發揮其約束力量，其原因來自於日本廣播電視界的一大特色。爲了防止公權力的介入，日本廣播電視界相當積極於強化行業自律的功能，事實上該機構即是爲因應關西電視台造假事件之後新聞公信力低落、政府表明欲從法律層面對廣播電視媒體的行政管制合法化所做的對應舉措。

日本廣播電視界相當清楚若要維護新聞自由，最佳的作法就是團結一致，聯合強化行業自律機制，也因此若有哪一個電視台嚴重違反倫理道德或是不願遵循《放送倫理檢證委員會》的審議，便會遭到同業公會 NAB 開除會藉的處分，不但失去民眾的信任，還會遭到同業之間的唾棄，失去生存的空間。因此，日本的行業自律組織雖然不具有裁罰權，但是來自於日本社會的輿論壓力以及廣播電視界的同業壓力，其制衡的力量反而是相當大的。

二、德國

除日本以外，德國是另外一個同業聯合自律組織發展成熟的國家，然而與日本不同的是，日本的同業聯合自律組織 BPO 完全是行業自律，然而德國的 FSF 卻是奠基於與公權力共同規範的共管機制。FSF 是由商營電視頻道所共同設立的獨立組織，其主要角色是擔任官方機構 KJM 與民間電視機構的中介者，並於 2003 年 8 月被 KJM 認證爲一自發性自律組織，授權其採取禁止或阻絕相關內容及科以罰金的權責。要取得相關認證，FSF 必須證明以下事項（黃世雄、蕭肇君等，2008）：

1.確認控制委員會的成員獨立超然且有處理之能力。
2.相關內容提供者有適當之財源得而使該機制運作。
3.使委員會做成決定之標準應當在執行上有效保障兒少觀眾。
4.應當有檢驗、處罰或決定更正之規則（而負責未成年人保護之團 體，應當要有機會要求更正其決定）。
5.必須確保內容提供者必須在作成決定前知悉其決定，此外，作成其決定之理由，亦當以書面方式向利害關係人揭露。
6.需建立能負責處理申訴之組織。

[42] 2007 年 6 月 20 日，在眾議院決算行政監視委員會議上，NAB 的廣瀨道貞會長在講話中說，BPO 的判斷類似於最高法院的判決，BPO 一旦做出裁決，播出機構便得全部接受並遵照執行，NHK 及各商業廣播電視台也都已按照這樣的規定簽署合議書提交至 BPO。

FSF 一經 KJM 認證之後，即可有效運作 4 年，其認證並得延續。若 FSF 之相關決定並不符合 JMStV 規定， KJM 有權取消其認證之資格（黃世雄、蕭肇君等，2008）。德國所有的商業電視台必須透過 FSF 向 KJM 提出一套由獨立專業審查員組成的自律機制，經 KJM 評估過後，始核發營運執照。若電視台依規定行使自律機制，KJM 不得直接對電視台採取行動，但電視台須滿足以下兩個條件：

1. 在可能的情況下，節目於播送前須先送至 FSF 接受審查。
2. 電視台遵守分級制度，且此分級制度須奠基於合理評估。

因德國憲法保障言論自由並禁止事前審查制度，官方監理機構不能在媒體內容發行之前進行監管，於是中介監理機構 FSF 即應運而生。該機構聘任 70-100 個獨立專家再播出前審查特定節目，專家聘任與審查程序得經 KJM 通過，聘任爲期兩年，專家頻審分成各任務不同的委員會，主要爲內容與分級，FSF 也負責教育，尤其針對父母與成年人如何保護未成年人收看電視。

FSF 實質審查功能顯著，至 2011 年 7 月 31 日以前共審查了 13809 件，核准了其中 9322 件，未核准的節目共有 1971 件建議刪剪、2110 件建議更改時段、156 件建議刪減並更改時段、250 見不得播送該節目。FSF 幾乎是德國電視媒體行業自律的主體，然而，FSF 的審查標準需經過媒體主管機關 KJM 核可，各電視業者亦必須由 KJM 認可其自律規範，換言之，KJM 仍保有介入的空間，雖然規範主體是業者自律，但實際上是基於法律所規範的機制，即是由政府與商業電視台共同管理的架構。

德國的 FSF 與日本 BPO 同樣都爲同業組織所設立的第三方自律評議機制，但 FSF 的職權由官方以契約認可，可視爲由業者成立而政府認可的專業監理單位，但其人員與流程受到政府監理委員會 KJM 高度管控（如專家聘任與審查程序），不過對於內容的審查意見，KJM 則高度尊重 FSF 結論。德國政府著重制度面的設計，內容則交由自律機制進行實質審理與分級，具備強制性。日本的 BPO 較近於調查（來自於委員觀察或觀眾申訴）與勸誡，組織較小，屬於同業自發的自我監理，業者必需回應對查，因此對業者也具有一定強制性，但不如 FSF 強制性高，並且與政府互動密切。

表一：日本與德國之聯合同業自律組織相關規定　　資料來源：本研究整理

	組成依據	職責	運作方式
日本	由 NAB 與 NHK 聯合自主成立《廣播電視倫理檢證委員會》，並依據 BPO 規約第 27	(1) 爲提昇電視倫理與節目品質，可在委員會中審議節目採訪和製作方式以及節目內容，必要時可要求相關人員提出報告或相關資料。 (2) 若委員會認爲節目內容不	(1) 由 BPO 設立之評議會中選出 8 至 10 名相關知識人員擔任委員，新聞從業人員不得擔任。委員任期 3 年，得連任。 (2) 委員長由委員間互相推

	條制定營運規則。	實，或是接獲申訴時，可決定審理該節目是否違反倫理標準，必要時可要求相關人員提出報告或相關資料。 (3) 依案例不同，可成立 1 名以上專家組成之特別調查小組，調查小組應儘速向委員會回報調查經過與結果。 (4) 委員會應針對審議結果，提出「勸說」或「意見」，以書面方式通知該新聞業者並公告之，並要求該業者提出「防止問題復發計畫」。 (5) 被要求提出「防止問題復發計畫」之業者，需在一個月內提出策劃報告並公告，三個月內回報執行情況，委員會針對執行情況可表達意見並公告。 (6) 依據案例不同，委員會可勸說新聞業者設立由外部委員成立之調查小組，並提出人選意見。委員會可要求委託調查項目，並訂定期限要求回報。	選。 (3) 委員會由委員長召開，每月舉行一次。若委員長認爲有召開會議之必要性可召開臨時會議。 (4) 若委員出席不過半，委員會議案不得表決，委員得委任其他委員，或透過書面方式行使表決權。 (5) 發表「勸說」或「意見」採多數決表決時，可附註少數者的意見。
德國	由各商業電視台聯合成立 FSF，需經過 KJM 認證。一經認證通過，即可有效運作四年。	(1) 依據《未成年人媒體保護條例》，研訂節目審查標準，並進行審查工作，其審查決議具有強制性，以不同形式進行： 1.訂定節目可播送之時段 2.指定刪剪片段或 (2) 在節目完全禁止放映的情況下，禁止播送（例：無法容許的節目如色情或其它侵害人性尊嚴的節目） (3) 若節目無法事先審查，KJM 在對電視台採取任何行動之前，須先洽詢 FSF。若 FSF 認可節目播送的內容，在評估合	(1) FSF 一經 KJM 認證之後，即可有效運作 4 年，其認證並得延續。 (2) 委任 70-100 位獨立專業委員組成，任期兩年，委員的聘任需經 KJM 認可。 (3) 分成數個任務不同的委員會，主要爲內容審查與分級，審查標準必須經過官方機構 KJM 的認可。 (4) 進行節目審查時每 5 位審查委員組成 1 個審查委員會。 (5) 若業者申請重審，則組成另一個 7 人的委員會進行審

		理的情況下 KJM 必須尊重 FSF 的決定。 (4) 負責訂定節目分級規定，該分級規定需經 KJM 審核認可。 (5) 任何決議需通報 KJM，若自律機制不完整，或審查標準不被接受，KJM 得以介入調整之。	議。

三、美國

美國因受憲法第一修正案保障言論自由，政府對於電視新聞的管制一向鬆弛，但民間團體力量相當強大，時常針對倫理議題向政府施壓，FCC 也逐漸有再管制的趨勢。而各主要電視新聞頻道爲了防止政府干涉媒體內容，也同時爲了維護新聞招牌，也都自有其「倫理規範」或「編輯守則」（Editorial Guidline）供員工遵行。儘管每一份「倫理規範」的形式與篇幅都不一定，但是最少都包括了：「公正」、「準確」、「誠實」、「獨立自主」等基本原則。但除了公共電視 PBS 外，在主要的商業電視網中並無法查閱到公開的「倫理專業規範」[43]。

（一）CNN 的新聞自律機制[44]

CNN 是美國特納廣播集團（Turner Broadcasting System）旗下的新聞頻道。總部設於美國亞特蘭大並於歐洲、亞洲和中東設立了新聞製播中心。CNN 頻道區分爲以服務美國當地觀眾的 CNN 美國台和提供國際新聞，面向全球的 CNN International （CNN 國際新聞頻道） 。CNN International 目前於 200 多個國家 24 小時播出，服務超過 10 億觀眾，同時還會透過網路與手機等各種不同的媒介播放新聞。CNN 國際新聞頻道 透過全球各地的記者或是有合作關係的頻道採集新聞，經過了編輯與製播的程序，再利用不同的平台把新聞發送出去。而從採集、編輯到播出，CNN 基本上透過了體制內的新聞製播流程機制與詳盡的「CNN 新聞編採標準守則與操守規範」（CNN News Standards and Practices Policy Guides）來維繫新聞倫理與品質。

CNN 新聞品質的維繫乃是從採訪，編輯到播出前環環相扣，該機構主要從工作人員與組織流程雙管齊下來進行新聞品管。首先，有鑑於新聞機構會出現違規情況或是新聞倫理上的問題，主要是第一線的採訪記者經驗不足所致，因此 CNN 所雇用的文字記者與攝影記者，必須是已經具備豐富的實務經驗者，不雇用新手，因此對於如何拿捏內容尺度均有一定的認識。此外，CNN 會雇用許多來自於不同的國籍的人員，而這些人員對於該國的新聞規範也已有所了解，對於

[43] 查閱美國各商業電視台網站與密蘇里大學雷諾新聞學院的媒體問責資料庫並無法找到相關規範，僅體育頻道 ESPN 在其網站可查閱到《ESPN 編輯與廣告準則》(ESPN's editorial and advertising guidelines)。

[44] 本節內容主要整理自 CNN News Standards and Practices Policy Guides(2003)。

當地政治議題、災難或是戰爭情況也有經驗，因此在落實 CNN 的「新聞編採標準守則與操守規範」（以下簡稱「新聞編採守則」）時已可落實。

該台假設多數記者本身對「新聞編採守則」已有認識，在內容取材、實地採訪以及拍攝畫面的適切性上已經先作了第一層的過濾，而第二層的過濾便是在新聞製播流程上安插審查機制，並且透過資深編輯來執行審查。基本上記者採訪並撰稿完成後，尚需通過兩道稿件審查程序，由兩個單位負責，一個稱爲「新聞審核編輯台」（Supervising Desk），另一個則稱爲「新聞品質監督部」（Row）[45]。

1. 「新聞審核編輯台」

上述單位編制約 25 名編輯（editor），直接向總編輯負責，他們負責審查 CNN 每天來自於全球各地的 200－300 則新聞稿。CNN 的記者經過總部編採會議後會分派任務並進行採訪，當採訪完以後，必須先把文字稿傳送到 CNN 總部的「新聞審核編輯台」進行審查，該單位審查重點在於記者是否已查證新聞來源、文稿是否正確客觀、是否會引起爭議等，而審查通過後，記者才開始剪輯新聞並且進行過音。

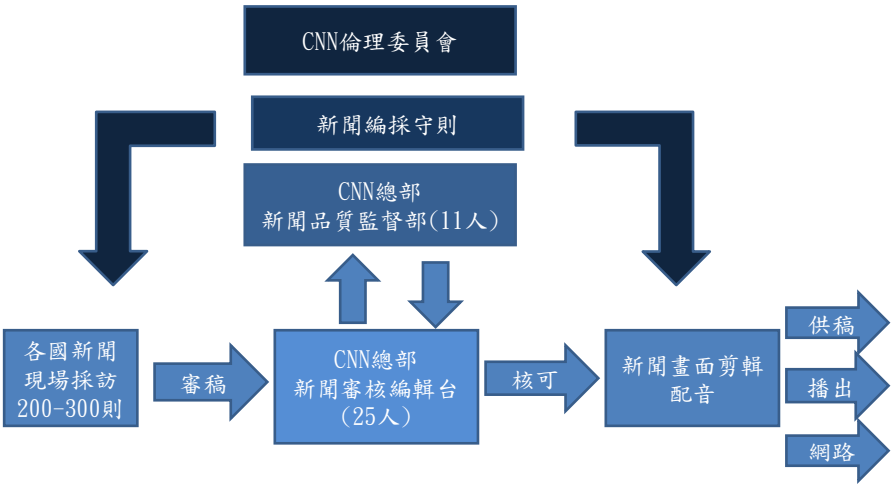
「新聞審核編輯台」基本上負責審查一般性的每日新聞，就時效性而言，每日編輯會議已決定隔天可能的新聞量以及題目，所以「新聞審核編輯台」審查稿件的優先次序也已經依照新聞的重要性或是時效性先行預估，視爲整個標準作業程序的一環，新聞的審查時間爲必要流程而不會被犧牲。如果發生了突發新聞，像是地震，海嘯等，CNN 也經由透過新科技來協助效率，如大部分 CNN 記者都配有黑莓機，或是利用筆記型電腦將稿件傳給「新聞審核編輯台」。

2. 「新聞品質監督部」

「新聞品質監督部」的位階高於「新聞審核編輯台」，由 8 位資深編輯（senior editor）與 3 位研究員（researcher）共同組成，也是直接向總編輯負責。「新聞品質監督組」主要是針對特殊性題材，例如政治演說、兒童、種族、毀謗或爭議性司法案件進行審查。當該小組進行審查時，會由研究員作出核對，並且提供研究資料給資深編輯作判斷。以 CNN 每日的專題報導「Project　Freedom」爲例，該專題牽涉到童工、人口販子與受害者，「新聞品質監督部」便要決定是否需要在兒童或是受害者的臉部做保護特效；另外有關政治事件、法案簽署或是法院正在審理的案件，如 Michael Jackson 的司法案件，該小組也必須判斷新聞稿是否有達成客觀與平衡的原則、採訪過程會不會妨礙司法，或是會否影響判決。若審查結果認定新聞稿不適宜播出，「新聞品質監督部」有否決權，這是其他新聞機構所沒有的機制。

[45] ROW 之名稱源於新聞品質監督部的人員都坐於新聞中心內同一排工作站。

美國CNN的編採守則與品管流程



圖十七：美國 CNN 的新聞品管流程　　資料來源：本研究整理

在「新聞審核編輯台」跟「新聞品質監督部」這兩道審查程序之外，CNN 也設有「倫理委員會」，成員由法務部門的副總裁、新聞部門、公共關係部門、以及製作人等共同組成。「倫理委員會」主要任務下：一、訂定與更新「新聞編採守則」。二、處理觀眾申訴。三、如工作人員違反守則時決定該如何懲處。「倫理委員會」基本上不會介入日常新聞的運作，以其位階做倫理與自律的指導。

由於 CNN 並不雇用完全無經驗的新進人員，因此 CNN 的教育訓練基本上是在日常工作以及爭議案件中學習。而「新聞審核編輯台」跟「新聞品質監督部」都會定期開會，並在會議中把「新聞編採守則」的相關規範傳達給同仁，若有什麼問題，記者與部門主管也會就個案進行討論。此外，CNN 的「倫理委員會」也會不定期舉辦午餐座談會（Workshop Lunch），讓記者有更多機會進行學習。

CNN 制定的「CNN 新聞編採守標準守則和操守規範」（CNN News Standards and Practices Policy Guides）近 160 頁，分成概說、新聞採訪、新聞製作、法律議題、利益衝突、外在活動、附錄等六大部分，共有六十小節，細節深入如何訪問、保護消息來源、如何進行調查式報導、如何報導戰爭與新聞中司法議題如何處理等實務細節。「新聞編採守則」處理的範圍非常細膩，包括畫面如何呈現、圖表與動畫如何使用、記者的工作萬一有利益衝突怎麼辦等，而在新聞採訪的這一節中，也包括如何進行訪問；如何進行調查；需新聞重演時，如透過素描等沒有畫面時該如何處理新聞；對於司法案件的報導有如何的限制；若受訪者爲精神病患該如何訪問與拍攝，以及應注意事項；突發性新聞的處理；主播如何描述；國際衝突、軍事衝突或是恐怖攻擊的報導方針；血腥暴力的畫面怎樣處理等，「新聞編採守則」中都有詳細規範。手冊不只分配給所有編輯跟記者，即使是管理團

隊也必須人手一份，重要細節包括：

1. 關於重大刑事案件的相關處理規定。像是謀殺、強盜、人質狹持事件、警匪槍戰、司法搜索疑犯等該如何處理，包括記者應走在警察前或警察後都有規範。
2. 對於第三方所提供的消息的相關規定。舉例而言，該如何加以証實情報是否正確；匿名者或業餘者所提供的畫面或是消息該如何處理；匿名人士或是政府官員可否透過隱藏式攝影機進行拍攝；是否可以付費得到消息等。
3. 基於尊重不同文化的相關規定。例如在中東，伊斯蘭的齋戒月期間，CNN 記者被要求不能在受訪者看到的範圍內喝水或吃東西。
4. 關於公共安全，或是保護記者人身安全的相關規定。例如在戰爭暴亂的事件中，要求記者以人身安全爲第一，儘量避免使受訪者遭遇風險，也不應該使其家庭因此遭難。
5. 對於新聞畫面倫理也有相關處理的規定，不能令觀眾感到不安或恐怖。例如採訪大地震家屬看到親人屍體時記者會把攝影鏡頭對者家屬的表情，而不是屍體，這樣不會讓觀眾感覺不安。此外，血腥暴力的新聞畫面不能放在預告（teaser），也不能夠不斷重複。
6. 對於新聞採訪保持客觀中立的相關原則，一則新聞必須透過不同的消息來源來保持平衡，如政治新聞，避免只有某一派某一黨的發言，如何撰稿或是敏感圖像如何運用也非常講究。
7. 有關於新聞更正的機制，如出現錯誤或是圖片誤植，要求馬上提出修正，如果是讀者投訴而引起訴訟，就提交給法務部門處理。
8. 關於新聞與廣告，兩者之間有清楚的規範，置入性廣告是絕對不被接受的，公司產品或是相關標示要避開，廣告音樂也禁止放入。
9. 如果 CNN 新聞被司法單位提出訴訟，對於侵害名譽、侵犯隱私權或是侵害人權的新聞該如何處理，也有相關規定。
10. 避免發生利益衝突的相關規定。包括記者是否可以收受禮物、同仁是否可參與政治性活動等。而其他財物或商業利益贊助時，贊助者希望本人或工廠入鏡，都會避免。

（二）公共電視 PBS 的自律機制[46]

在商業電視頻道 CNN 的「新聞編採守則」之外，美國公共電視 PBS 在 2007 年新修訂的「製播標準與政策」（Editorial Standards and policies）程序也值得注意，除了內部製作單位代表之外，上述文件也經過經過外部專業者組織如《美國新聞記者協會》（SPJ）與《廣播與電視主廣協會》（RTNDA）長達一年的審核[47]，

[46] 詳情請查閱 http://www.pts.org/about/media/about/cms_page
[47] PBS 上一版修訂時間為 1987 年。

這種由電視專業製作者參與並由外界專業團體共同討論的模式，可作爲員工未來遵守時或對外捍衛專業時強而有力的依據。雖然該守則廣泛適用於全部員工，但其章節內容大部分與新聞倫理相關。PBS 的「製播標準與政策」正直、品質、多元、地方電台自主爲其主要精神，在第四章「編輯標準」（Editorial Standard）下有 14 小節，前幾節「公正」、「準確」、「客觀」、「平衡」與其他媒體的道德宣示內容相似，值得注意的是第 12 節提及「不允許的做法」裡，提及了新聞製作（1）不得扮演（2）重建事件需標示（3）不得運用扭曲的剪接（4）不能欺騙（5）不能未審先判（6）不得操弄觀眾（如加配樂等）（7）自己不能被操縱，等文字較具有強制性，非常值得台灣電視新聞界製作「守則」時參考；另外最後兩節「社會媒體網路」與「使用網路內容」則是結合了新的科技發展，如引用網路來源必須告知觀眾引用的目的。此外，該守則在「責任」的章節中也明確指出「問責」是一個目標，包含回覆觀眾對節目或內容的質問與批評。

第三節、觀眾「問責」機制

現今媒體回應觀眾的形式目前大致透過三個形式：觀眾申訴機制、「新聞公評人」、「觀眾委員會」。

一、觀眾申訴機制

（一）英國 Ofcom 的觀眾申訴機制

英國 Ofcom 爲了確保公眾能避免受到負面媒體內容的侵害，依據英國《2003 年傳播法》賦予的權責建立了一整套詳細而嚴密的公眾申訴處理流程，期盼透過公眾監督的力量能夠彌補 Ofcom 的不足之處，得以提升廣播電視內容的品質同時滿足多元需求。英國民眾若是針對電視媒體內容有任何意見，皆可透過 Ofcom 所提供之電話或是網路單一窗口進行申訴。而 Ofcom 爲了確保這套申訴處理流程的運作能夠透明而確實，Ofcom 特別製定了三份文件，明確記載 Ofcom 在處理觀眾申訴時三個階段的程序和運作方式並公告周知，所有相關於廣播電視內容的申訴都必須按照流程來處理，以確實保障民眾與廣播電視業者雙方的權益。

目前 Ofcom 所訂定的程序於 2011 年 6 月發佈運行，由董事會授權兩位《執行委員會》（Ofcom Executive）的成員以及《內容委員會》中的非主管人員共同負責針對申訴案件進行裁決。此三階段的程序分別爲：

1. 「公正及隱私申訴案件的審議及審判程序」（Procedures for the consideration and adjudication of Fairness & Privacy complaint）
2. 「調查違反廣播電視內容標準的程序」（Procedures for investigating breaches of content standards for television and radio）
3. 「依法裁罰廣播電視業者的審議程序」（Procedures for the consideration of statutory sanctions in breaches of broadcast licences）

任何人對 Ofcom 提出申訴時，申訴的內容是針對廣播電視業者違反了 Ofcom

制定的《傳播守則》第七章「公正」（Fairness）、或第八章「隱私」（Privacy）的相關規定，則 Ofcom 相關部門即開始依照「公正及隱私申訴案件的審議及審判程序」進行運作。Ofcom 有權不受理申訴，除非申訴者即爲受影響者本人，或是受影響者所授權的代表人進行申訴。爲得到最有效率的解決方式，Ofcom 建議申訴者先行依照各個廣播電視公司自己的申訴管道進行申訴，除非對得到的回應或解決方式不滿意再投訴到 Ofcom。若投訴者想要針對媒體內容的公正性或是侵犯隱私的行爲進行申訴，則必須按照 Ofcom 提供的「公正及隱私申訴表格」（Fairness and Privacy Complaint form）填妥所有相關資料，在規定的時間內以書面的方式提出申訴。該表格需要申訴者提供的資料包括：

1. 投訴的節目名稱
2. 節目播出的時間
3. 節目播出的頻道
4. 申訴者的立場（是受影響者本身或是受影響者所授權的代表人）
5. 申訴的性質或是對節目的哪一個特定部分進行申訴
6. 申訴者的聯絡方式
7. 是否曾透過該廣播電視公司的申訴管道進行申訴
8. 提供任何證據或是任何與申訴案件相關的素材

當 Ofcom 接獲申訴之後，會要求相關廣播電視公司提供受申訴節目，若必要時也會向申訴者要求提供更詳細的資訊。依據申訴者以及廣播電視公司提供的資料，Ofcom 將決定是否受理這次的申訴，而決定結果亦會通知申訴者以及廣播電視業者雙方。若確定受理，Ofcom 會要求相關廣播電視業者提交相關說明，或是任何必要的相關資料。而廣播電視業者提交的說明將會拷貝一份交給申訴者。接著，Ofcom 會依據調查提出「初審意見」（preliminary view），「初審意見」並非最終決定，在之後還會依據申訴者與廣播電視業者雙方所提出之陳述或資料更改其意見。在「初審意見」中 Ofcom 必須提出：

1. 做出受理申訴決定的概要說明
2. 針對節目中與申訴事項相關的內容提出概要說明
3. 《廣播電視守則》中相關於申訴事件的條文以及適用於此次申訴的條文
4. 相關廣播電視業者提交的相關說明概要
5. 節目內容是否有違反規定之情形出現，以及做出此項評估的理由。

若 Ofcom 認爲有必要時，可舉辦聽證會，以輔助其做出「初審意見」。而聽證會的邀請對象包括申訴者、相關廣播電視業者、相關節目製作人員以及其他 Ofcom 認爲有助於審議的人員。Ofcom 所提出之「初審意見」將會先行送交《內容委員會》的成員檢閱，之後送交申訴者，並要求申訴者提交一份書面陳述。待得到申訴者之書面陳述之後，再將此陳述與 Ofcom 所提出之「初審意見」一起送交一份至相關廣播電視業者處，並要求其提出一份書面陳述，依據兩造雙方所

提出之陳述，Ofcom 將會做出最終裁決。爲求裁決的公平性與適切性，Ofcom 可要求兩造雙方，或是相關無利益關係之第三者提供更多的陳述或是資訊以輔助裁決，然而相關的陳述或資料必須在 Ofcom 的要求下方得提出。從受理申訴到做出裁決爲止，不得超過 90 個工作天，而最終的判決結果也將會發佈於 Ofcom 網站上的「廣電公告欄」（The Broadcasting Bulletin）公告周知。無論廣播電視業者是否要提出上訴，Ofcom 可發佈行政指導要求廣播電視業者播出裁決結果的概要說明或是更正報導，通常 Ofcom 會提出要求，是因爲廣播電視業者確實有違反《傳播守則》的相關規定，並且對申訴者的權益造成傷害。此外，若 Ofcom 認定該廣播電視業者觸犯情節嚴重、蓄意違反規定或是屢次違反規定，則可對該廣播電視業者進行行政裁罰，而裁罰程序則依「依法裁罰廣播電視業者的審議程序」運作之。

上述之「公正及隱私申訴案件的審議及審判程序」是針對《傳播守則》第七章「公正」或第八章「隱私」相關規定的申訴案件進行運作，而相關於其他電視內容標準的申訴案件則必須按照「調查違反廣播電視內容標準的程序」來進行，其中最主要的規範包括了《傳播守則》第一章到第六章，以及第九章的規定：

第一章：「保護 18 歲以下的未成年人」
第二章：「傷害與暴力」
第三章：「犯罪」
第四章：「宗教」
第五章：「適當的公平與準確，偏頗的意見與觀點」
第六章：「選舉與投票」
第九章：「電視節目的置入性行銷」

與「公正及隱私申訴案件的審議及審判程序」相同的，Ofcom 建議申訴者先行依照各個廣播電視公司自己的申訴管道進行申訴，若投訴者要向 Ofcom 做出申訴時則必須按照 Ofcom 提供的申訴表格填妥所有相關資料，在規定的時間內以書面的方式提出申訴。該表格與「公正及隱私申訴表格」的表格稍有不同，需要申訴者提供的資料包括：

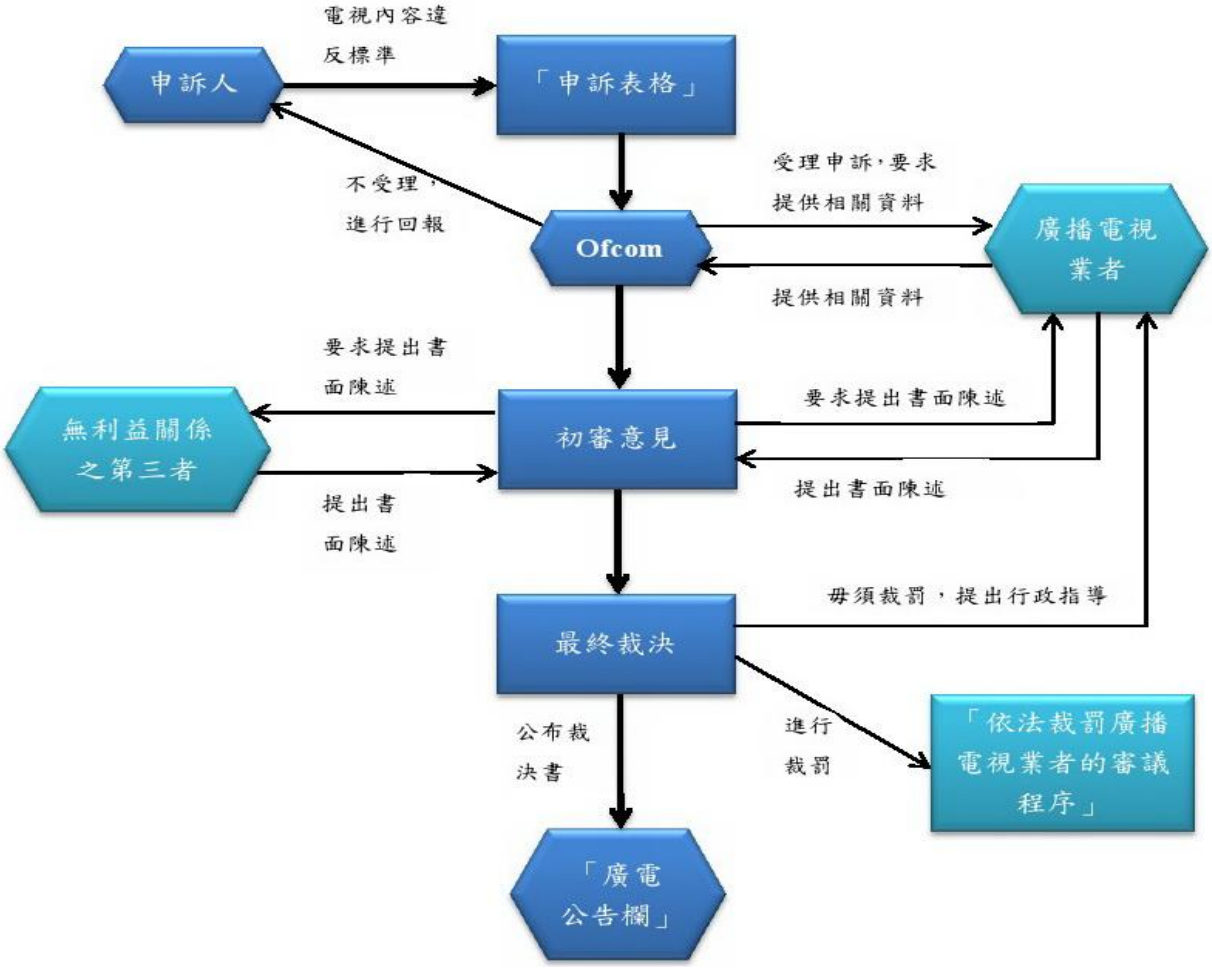
1. 投訴的節目名稱
2. 節目播出的時間
3. 節目播出的頻道
4. 申訴的性質或是對節目的哪一個特定部分進行申訴
5. 申訴者的聯絡方式
6. 是否曾透過該廣播電視公司的申訴管道進行申訴

當 Ofcom 接獲相關於節目內容的申訴時，Ofcom 會先檢視該項申訴情況是否的確有潛在的爭議性，若經評估後 Ofcom 認爲應該要進一步調查，Ofcom 會要求廣播電視業者提供受申訴節目並進行審視。若 Ofcom 審視結果認爲該節目

並無違反《傳播守則》等節目標準，即停止進一步的調查並將決議公布於網站之上；若審視結果認爲該節目確有違反《傳播守則》等節目標準之嫌，Ofcom 會將受申訴節目中違反相關標準之內容以及相對應的規範條文做一概述，並將此書面報告寄予相關廣播電視業者，要求該廣播電視業者做出回應說明，而依據此回應說明 Ofcom 將提出「初審意見」。然而在特殊情形下，Ofcom 得以無需相關廣播電視業者之回應說明直接做出「初審意見」，此種情形通常是受申訴節目之違規事項屬於客觀可見之事實，如廣告節目時間過長等，則 Ofcom 得以直接提出「初審意見」。在「調查違反廣播電視內容標準的程序」之「初審意見」中，Ofcom 必須提出：

1. 關於該項申訴之概要說明
2. 針對節目中與申訴事項相關的內容提出概要說明
3. 相關於申訴事件的規範條文以及適用於此次申訴的條文
4. 節目內容是否有違反規定之情形出現，以及做出此項評估的理由

Ofcom 所提出之「初審意見」將會先行送交《內容委員會》的成員檢閱，之後送交相關廣播電視業者並要求提出書面陳述，依據該項陳述，Ofcom 將會做出最終裁決。若有必要時，Ofcom 可要求相關廣播電視業者或是非利益相關之第三者提供相關資訊或是書面陳述，以輔助裁決結果的公平性與適切性，而最終的判決結果也將會發佈於 Ofcom 網站上的「廣電公告欄」。此外，若 Ofcom 裁決結果認爲廣播電視業者觸犯《傳播守則》等相關的規範條文情節嚴重，則可對該廣播電視業者進行裁罰。當 Ofcom 認爲廣播電視業者的違規情形尚毋須進行裁罰、廣播電視業者沒有在時限內回覆 Ofcom 的要求，或是其他 Ofcom 認定有必要的時候，Ofcom 有權對廣播電視業者進行行政指導，包括禁止重播特定節目或廣告、必須播出更正報導或是裁決結果等。若該廣播電視業者沒有確實遵從行政指導，則 Ofcom 亦可對該廣播電視業者進行裁罰，裁罰程序則依「依法裁罰廣播電視業者的審議程序」運作之。



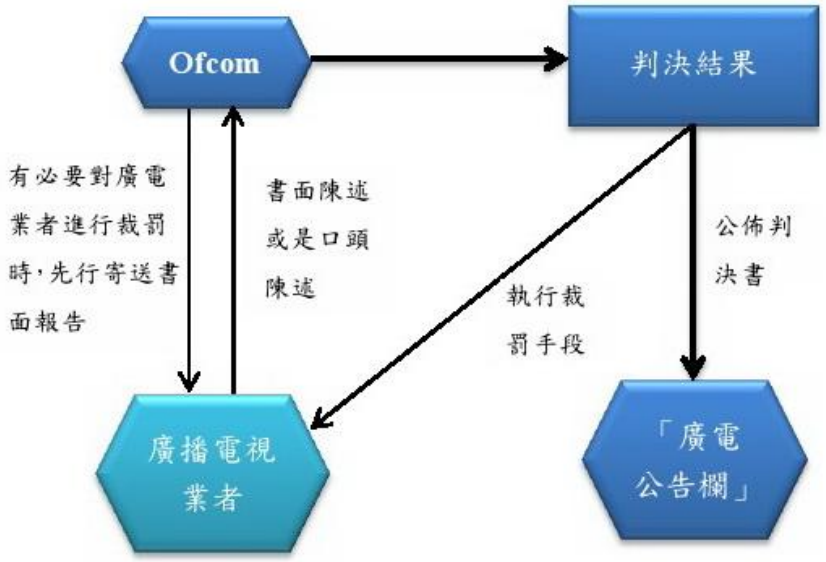
圖十八：「調查違反廣播電視內容標準的程序」　　資料來源：本研究整理

依照「依法裁罰廣播電視業者的審議程序」，當 Ofcom 決定要對廣播電視業者進行裁罰時必須先行寄送書面報告予該廣播電視業者，報告內容包括：

1. 違反相關規範條文的詳細情形
2. 針對廣播電視業者所提交之資料所做之評論
3. 類似案例裁決情況的詳細說明
4. 針對該廣播電視業者的近期內申訴情況
5. 針對該次裁罰案件是否適切所作出的「初審意見」
6. 針對該次裁罰案件的類型以及程度是否適當並符合比例原則所作出的「初審意見」
7. 決定「初審意見」時所依據的相關資料概述
8. 其他相關文件

此份文件並非最終裁決結果，當廣播電視業者收到此文件時，必須對於此

次裁罰是否適當、裁罰類型是否正確以及是否符合比例原則提交一份書面陳述。若 Ofcom 認爲必要時，可要求該廣播電視業者呈交多次書面陳述，或是要求進行口頭陳述，以確保判決結果的公平性以及適切性。口頭呈述必須由 Ofcom 要求始得進行，Ofcom 會寄送日期通知予廣播電視業者，並非公開進行。依據廣播電視業者所提交之書面陳述或是口頭陳述，Ofcom 將做出是否做出裁罰的判決，裁罰方式包括處以罰鍰、縮短執照有效期限、吊扣執照或是吊銷執照。而裁決結果也會在 24 小時內通知該廣播電視業者，並公告於 Ofcom 網站上的「廣電公告欄」。整個「依法裁罰廣播電視業者的審議程序」應於 60 個工作天以內完成，但依據不同的案例可以有延長期限的空間。[48]



圖十九：「依法裁罰廣播電視業者的審議程序」　　資料來源：本研究整理

（二）英國 BBC 的觀眾申訴機制

英國公共廣播公司 **BBC** 在處理觀眾抱怨也十分積極，就觀眾抱怨部分在網站上有專屬網頁 BBC Complaints 說明觀眾如何申訴，列明網址、電話、地址與傳真。關於申訴過程則分八個項目詳盡說明[49]：

1. 流程如何運作
2. 何者稱爲一則抱怨
3. 何時回覆並且由誰回覆
4. 如果沒收到回覆怎麼辦
5. 對於回覆內容不滿意該如何做
6. 如果不想收到回覆怎麼辦

[48] 見 Ofcom 網站：www.ofcom..org.uk
[49] 見 BBC Complaints 網站：www.bbc.org.uk/complaints/

7. 可以跟外部團體抱怨嗎
8. 對 BBC 編輯政策與整體不滿抱怨的指南

爲了使透明公開，BBC 在網站上以匿名方式刊載所有抱怨的內容與處理情形，接受公眾監督。對於經常被抱怨的項目也整理其題目與檢討情形，於網站上公佈。

（三）澳洲 ABC 的觀眾申訴機制

同爲大英國協一員，《澳大利亞廣播公司》（Australian Broadcasting Corporation，ABC）對觀眾申訴的回應也相當積極（林金玉，2009）。在 ABC 的官方網站上與「倫理規範執行手冊」上，均在明顯位置提醒觀眾如有不滿可透過網站或郵件進行申訴；一有觀眾申訴案件，「觀眾與顧客辦公室」（Audience and Consumer office）與「申訴處理執行委員會」（Complaints Review Executive， CRE）即會依照相關程序處理回應。另一方面，由董事會指派的「獨立申訴委員會」（Independent Complaints Review Panel，ICRP）於 ABC 節目發生嚴重偏差、報導失衡或是發生不公平對待等情事時，也會根據觀眾之書面指控進行調查評估。

ABC 除了開誠布公並確實於每年度更新並提出內部報告之外，在產出與觀眾構面的績效評估中，也會將觀眾意見納入節目內容品質的調整參考，同時也有相關委員會處理申訴案件並且調解節目內容侵犯隱私等問題，透個實際作爲將閱聽眾納入公共問責體系的一員。

二、新聞公評人

（一）北美地區的「新聞公評人」

1980 年，北美地區的「新聞公評人」聯合組成了《新聞公評人協會》（Organization of News Ombudsmen，ONO），依據該組織的網站資料顯示[50]，全球目前共計有 21 個國家中的 57 位「新聞公評人」加入了該組織的會員[51]，北美地區佔了 24 個，相較於北美，「新聞公評人」精神的發源地瑞典目前僅有 1 名「新聞公評人」，其他歐洲各國的「新聞公評人」數量也漸漸的萎縮並悄然消失，因此北美地區已經是世界上「新聞公評人」發展最密集的地區之一。然而，大部分的「新聞公評人」仍然從屬於報紙媒體，ONO 會員中只有不到三分之一的 16 位「新聞公評人」是受聘於電視媒體。不過值得一提的是，韓國自 2005 年便已在《媒體仲裁及侵害救濟相關法》中規定各個電視媒體內部必須成立「新聞公評人」一職[52]。

---

[50] 見 ONO 網站：http://newsombudsmen.org/membership/regular-members
[51] 其中並沒有包括韓國。
[52] 詳註 28

表二：各國 ONO 會員　　資料來源：ONO 網站

	「新聞公評人」數	設有「新聞公評人」之電視媒體
阿根廷	1	
澳洲	2	Special Broadcasting Service Australian Broadcasting Corporation
比利時	1	
巴西	5	TV Cultura São Paulo
加拿大	3	Canadian Broadcasting Corporation
哥倫比亞	3	Teleantioquia Caracol Television RCN Channel
丹麥	3	Danish Broadcasting Corporation TV 2|DENMARK
厄瓜多	1	Ecuavisa
愛沙尼亞	1	Estonian Public Broadcasting Company
法國	1	
英國	3	The British Broadcasting Corporation
印度	1	
肯亞	1	
墨西哥	2	
斯洛維尼亞	1	
南非	2	
西班牙	1	
瑞典	1	TV4
荷蘭	3	
土耳其	2	
美國	19	Public Broadcasting Service WJAR－TV ESPN

北美地區的「新聞公評人」，其職能大致符合 ONO 所羅列之十項對於「新聞公評人」的權責認定，其明訂如下[53]：

1. 公評人應致力於提升新聞工作者的素質。
2. 公評人站在客觀的角度審視媒體，以確保組織的透明公開。
3. 公評人應致力於維護新聞自由，並確保新聞工作者擔負起社會責任。
4. 公評人需接收並調查來自於觀眾對新聞內容的申訴，以維護公眾利

[53] 取自 ONO 網站：http://newsombudsmen.org/about/mission

益。

5. 公評人必須對於爭議事件的處理方式提出合適的建議。
6. 公評人是獨立自主的，以觀眾的最大利益爲目標。
7. 公評人應致力於保持完全的中立與公平。
8. 公評人應避免涉入利益衝突事件。
9. 公評人應向公眾解釋新聞工作者的角色與義務。
10. 對於新聞工作者的責任與公眾的期待，公評人應成爲溝通的橋梁。

和其他地區的電視「新聞公評人」相比，北美地區的電視「新聞公評人」受限於資本主義以及自由市場的力量，並不具有約束媒體業者的強制力，既不像瑞典、英國等國家透過「媒體業者」、「新聞工作者」、與「消費者」的共管機制，強制力可以影響新聞的產製結果（劉昌德，2007），更不像韓國將電視「新聞公評人」的權力以法條明確規範。北美地區的電視「新聞公評人」在缺少強制力的情況下，就必須發展出一套對外的工作模式以增加其影響力。如加拿大的 CBC，於「新聞公評人」職責中即明確規定公評人應於每年度整理出一份年度報告，將一年之中的觀眾申訴以及爭議事件處理情況做一總整理，此一報告不但要提交給 CBC 主席以及理事會，還要公開讓民眾取得[54]。

表三：北美地區「新聞公評人」職位相關規定　　資料來源：本研究整理

	「新聞公評人」職位相關規定
PBS	(1) 「新聞公評人」的任期是兩年，不得任意將之解職，任期結束後可連任。 (2) 「新聞公評人」的工作不能受到 PBS 管理階層的干擾或是監管。 (3) 當「新聞公評人」針對觀眾的質詢、批評或申訴進行調查時，不應受到來自電視台的任何限制。[55]
CBC	(1) 若「新聞公評人」一職已空出，則公開徵求「新聞公評人」候選人，不限外部人士或是公司內部人員。 (2) 總經理經適當諮詢後，設立委員會負責遴選「新聞公評人」，遴選委員會的成員共有 4 位，其中 2 人必須是外部人士（其中 1 人將被推爲主席）、1 人由管理階層出任、另外 1 人則從記者中挑選。 (3) 「新聞公評人」任期有 5 年，最多可延長 5 年。除非有瀆職情況或是重大的處置失當，否則 CBC 不得終止與「新聞公評人」之間的契約關係。

[54] 見 CBC 網站：http://www.cbc.ca/ombudsman/mandate.html
[55] 見 PBS「新聞公評人」專欄：http://www.pbs.org/ombudsman/mission.html

	(4) 「新聞公評人」在卸任後的兩年內不能在 CBC 任職其他工作，除非是以契約的形式在繼任「新聞公評人」辦公室中工作。[56]
ESPN	(1) 與「波因特學院」合作，由其職員擔任「新聞公評人」一職，合作時間為 18 個月。[57]

而美國電視「新聞公評人」普遍的做法就是利用個人專欄向公眾說明新聞組織的內部工作情況，並且回覆閱聽眾對媒體組織的質疑或申訴，這樣子的公評人專欄，不但可以使媒體保持公開透明、暢通雙向溝通的管道，還可以透過輿論的力量制衡媒體。Portland's Oregonian 的「新聞公評人」 Michele McLellan 在一場新聞演說中提到，「新聞公評人」的制度要能發揮效果，公評人必須要有固定的版面專欄，來刊載他所批評的內容，而且編輯和記者無權刪改，並且不能以任何理由為藉口不予刊登（王建雄，2008）。

以美國 PBS 現任公評人 Michael Geltler 的工作模式為例，他定期於 PBS 的公評人專欄發表文章，審視其 2011 年前半年的專欄內容，他每個月會根據觀眾的投書發表 3 到 8 篇以上的長篇評論，對現有的節目和內容提出看法，或是針對民眾的投訴發表調查結果。舉例而言，今年七月份因為讀者投書批評《紐約公視》（New York Public Media，WNET）未就美國東岸一年來的重要話題：「費城美術館不顧一位重要的藝術收藏者的遺願，強制移出他的作品到另一較遠地區」做出關切的報導；質疑是否因為主導移出藝術品的兩大基金會長期為公視的贊助者，WNET 因此有可能就此包庇。而「公評人」Michael Geltler 認為 WNET 曾承諾以關切與推廣藝術為職志，並以此詢問了新聞部主管、費城地區新聞特派員與節目製作人，經過調查認為所得到的回答不無推委之辭，而特派員也未回覆，因此他最後評論電視台內部對此議題有怠忽職守的可能性，並將調查過程張貼於網站。由此例可看出，若「公評人」善用版面專欄作為公開的溝通的管道，便能達成相當程度的督促效果。

不過，有許多媒體機構會將外部公評人視為公關部門，使得編輯放棄與觀眾溝通的管道。由於「公評人」受僱於媒體機構，在經濟困難時期往往會先被裁員，因此 2008 年美國經濟風暴發生後，含報紙在內的 40 位「公評人」共有 14 位去職。美國電視界在公視之外原本尚有運動頻道 ESPN（Entertainment & Sports Programming Network）中的一位「公評人」，然而 2009 年後不再續約，因此目前僅剩下公共電視的一名仍在運作。

另外「公評人」的無私作為卻也因此被詬病有所謂打擊士氣的疑慮；2008 年美國爆發了金融風暴之後，當時的 40 位「新聞公評人」共有 14 位去職，由此可見為「新聞公評人」所付出的成本畢竟還是新聞組織內部的重要考量因素，新聞媒體大部份都寧願聘用記者或編輯，也不願聘請一位看不出實際產能，甚至還有打擊士氣之虞的「新聞公評人」。

[56]見 CBC 網站：http://www.cbc.ca/ombudsman/mandate.html
[57]見 ESPN 網站：http://sports.espn.go.com/espn/columns/story?id=6248682

至今爲止，北美電視媒體中僅存美國公共電視 PBS、位於羅德島的地方電視台 WJAR－TV、以及加拿大的公共電視台 CBC 有聘請專任獨立的「新聞公評人」，其中 PBS 與 CBC 爲了確保「新聞公評人」的獨立自主，早於設立「新聞公評人」一職時即明確於規定中對「新聞公評人」的職務進行保障。另外，美國體育頻道 ESPN 自從 2009 年即不再與組織內的公評人續約，轉而與「波因特學院」（Poynter Institute）進行合作計畫「The Poynter Review Project」，由「波因特學院」中的職員負責檢視 ESPN 的播放內容並提出建議，以期透過外部組織的客觀性與獨立性質，更能確保公評人的公平與公正。

（二）「韓國的新聞公評人」

由於北美地區絕大部分的媒體組織是否設立公評人職位端取取決於媒體擁有者的意願，因此北美地區多少還是存在著公評人缺乏保障的問題，相較之下，韓國採取了另一套作法，也就是以法條規定所有電視媒體必須設立公評人。在韓國《媒體仲裁及侵害救濟相關法》第 1 章第 6 條第 1 款即明訂各電視媒體必須在公司內部設置公評人一職，第 2 款則要求各電視媒體必須確保公評人的工作獨立自主，無論是公營媒體或是商業媒體都必須遵守；如此運用官方的力量要求業者聘僱「新聞公評人」，在一定程度上改進了電視「新聞公評人」獨立性與約束力不足的問題。若想要在聘僱制度上確保公評人獨立自主的核心精神，韓國的做法有其參考價值。

此外，韓國對於電視「新聞公評人」的權責認定與 ONO 組織也略有不同，韓國《媒體仲裁及侵害救濟相關法》第 1 章第 6 條第 2 款明定電視「新聞公評人」的職責如下[58]：

1. 公評人應調查因媒體內容所造成的爭議事件。
2. 若因不實的新聞報導損害了他人的利益或是名譽，公評人應對媒體提出更正報導的建議。
3. 針對需要補救之受害觀眾提出更正報導或是駁斥報導的建議，或者建議損害賠償。
4. 負責觀眾權益保護及損害救濟上的相關諮詢。

以韓國公共電視 KBS 爲例，該台積極執行《放送法》以及《媒體仲裁及侵害救濟相關法》所規定之相關事項，設立有「觀眾委員會」負責對電視台進行監督，以及設立「公評人」負責觀眾權益保護及損害救濟事項。若有觀眾因屬 KBS 之頻道的報導或節目內容，認爲自身肖像權、名譽或是人權遭受侵犯者，自該內容播出起 60 日以內可向「公評人」小組提出申訴。除了以下情形之外：

1. 與申請人本身無關，與他人或特定團體或利益團體有利害關係時。
2. 申請人非個人，而是團體或企業之情況。
3. 正在進行其他法律救濟或需要法院判決之情況。

[58] 取自韓國《媒體仲裁委員會》網站：http://www.pac.or.kr/html/eng/press/press_02.asp#

4. 申請人爲公眾人物，播出內容與其職業有關之情況。
5. 與節目報導無關，爲解決個人問題而提出申請之情況。

當申訴者提交申請書之後，KBS 之處理程序如下：

1. 「公評人」對於申請書進行實情調查後，會與申訴案件相關之部門共同研擬解決方案，依案件不同需要 2 至 3 周的時間。
2. 「公評人」針對需要補救之申訴者提出更正報導或是駁斥報導的建議，或者建議損害賠償。
3. 若「公評人」未於期限內處理完或申訴人對處理內容不滿意時，可將申訴案件呈報至「觀眾委員會」之「觀眾權益保護科」進行審議。
4. 「觀眾權益保護科」可於 KBS 董事會和各單位負責人皆出席之定期會議上，向案件相關單位負責人提出申訴案件之建議解決方案。
5. 申訴案件相關單位負責人若無正當理由，必須接受建議解決方案，並按規定程序通報申訴者案件處理結果。
6. 申訴案件以及調查結果會透過 KBS 的觀眾評論節目公佈發表。

另一韓國公共電視 MBC 其電視「新聞公評人」組成包含外部委員及公司內部委員共 3 名，「新聞公評人」會議則是當接獲申訴案件時隨時召集爲原則運作之，而調查結果須在一個月內以書面或電話親自向申訴觀眾通報，並且對電視台提出損害賠償或是更正報導的建議。

若將韓國與北美地區的電視「新聞公評人」職責相比較，可發現兩者有若干差距。北美地區的電視「新聞公評人」對內要增進新聞品質，維持客觀公正性，並確保媒體組織的透明公開；對外則要處理閱眾的申訴和怨言，降低閱聽眾對新聞的不信任感，簡言之，就是扮演著新聞工作者、新聞業者、以及閱聽眾三者之間互信與溝通的橋梁，其中重要的手段爲公評人網站，透過公開發表調查結果與評論的方式，對於媒體形成壓力；而韓國電視「新聞公評人」主要的任務在於維護觀眾權益，以受害者損害救濟爲主要目標，並不是監督角色。

三、觀眾委員會

現今韓國、英國、德國等許多國家的電視台，均設立有公民與電視台之間的互動溝通場域，皆由社會團體代表或是各領域專家學者所組成，這不但是電視台對觀眾負責任的平台，也是電視台內部成員自我學習或辯護、教育的場域（鍾起惠，2009）。其中韓國是由法條中明確規定所有電視台必須設立《觀眾委員會》，試圖透過公眾的力量監督所有電視業者的節目內容與製播標準；而德國公共電視台ZDF則是創立如同大型觀眾委員會的《電視委員會》（Television Council）爲最高權力機構[59]，該委員會包含政黨、宗教、公民團體代表、少數族群來治理電視

[59] ZDF 對於經營團隊的監理頗為特殊，採取的是全國各界代表共同監理的方式。這個龐大的委員會並不被稱為董事會而被稱為「電視委員會」（Fernsehrat），成員有 77 人，包括 16 個省邦代表各一、3 個聯邦代表、12 個黨代表、2 個基督教會代表、2 個天主教會代表、1 個猶太中央

台並且選任總經理。這種公民代表參與治理電視台的方式強化觀眾的「問責」力量，彌補過去電視台太過向市場或政治傾斜的問題。

英國的電視媒體主要是採取公共廣播制度，因此BBC要如何加強履行公眾付託責任，一直以來都是最重要的課題。2004年BBC董事會即宣言加強BBC的各種諮詢委員會（曹琬凌，2004），而對於BBC而言最主要的諮詢建議單位，在2007年之前稱爲《廣電委員會》（Broadcasting Council），2007 年之後則依照新憲章改名爲《觀眾委員會》（Audience Councils），其任務即爲主動蒐集並接收公眾對公共廣電服務的意見和要求，並向BBC TRUST反映和提出建議（魏玓，2008）。

此外愛爾蘭在公共電視RTE在2003年即成立了《觀眾委員會》（Audience Council），2009年的該國《廣電法》（Broadcasting Act，2009）則是在法律中要求公共電視台RTE成立《觀眾委員會》（Audience Council）。該委員會由RTE董事會選出15人，均爲義工性質，董事會派一人加入以爲雙方聯繫。《觀眾委員會》以公眾的福祉爲核心檢視RTE是否堅守：

*公平
*正確
*不偏不倚
*客觀
*獨立於既得利益與政治控制或影響
*所有觀眾均可享高品質節目
*一定比例的愛爾蘭自製節目
*包含少數族群的節目與權益
*尊重觀眾看法並強化他們在文化上的期許
*節目認同區域利益及文化多元
*節目鼓勵包容與相互理解
*節目具有想像力與原創性

該委員會在每次會議後公開會議內容，接受來自其他觀眾意見與回饋。

表四：韓國、英國、愛爾蘭《觀眾委員會》成立依據、權責及運作規定　　本研究整理

	成立依據	權責	運作規定
韓國	依據《放送法》第 86 條、87 條、	（1） 各綜合頻道或專門新聞頻道的廣電業者必須在媒體內	(1) 廣電業者應該在由《觀眾委員會》規則所決定的組織推

協會代表，其它還有包括商業貿易代表、工會聯合會代表、公民服務協會代表等，是一個結合所有利益關係人的機構。此委員會每年開會 4 次，每次兩天，負責制定 ZDF 的節目規範並監督節目、任免總經理，並且受理觀眾申訴。

	88 條、89 條規定，以及《放送法施行細則》第 64 條規定，全國公營電視台或商業電視台均需成立《觀眾委員會》。	部設立《觀眾委員會》。 （2） 該委員會的職能如下： 1. 對節目排播提出要求或修正。 2. 對廣電業者的自我檢查規則與節目內容提出要求或修正。 3. 挑選與任命評論委員。 4. 其他觀眾權益保護或損害救濟的相關事務。 （3） 《觀眾委員會》可以派出代表，對 KCC 陳述意見。 （4） KCC 可由基金中支付《觀眾委員會》評論委員因履行其職務所需的開銷。 （5） 廣電業者至少一年必須召開一次由《觀眾委員會》所參與的製播評量會議。 （6） 廣電業者在規劃節目或新聞報導節目時，應彙整《觀眾委員會》針對營運計畫和節目內容之意見 （7） 廣電業者必須每星期製播至少 60 分鐘的觀眾評議節目；而經由《觀眾委員會》選擇出來的一位評論委員可以親自出席視聽者評議節目，陳述其意見或觀點。	薦下，委任代表社會各層面的觀眾擔任《觀眾委員會》成員。 (2) 《觀眾委員會》成員數目應在 10-15 人之間。 (3) 由委員會成員互選主席與副主席各一名。 (4) 《觀眾委員會》每月召開一次定期會議，另外若委員長認爲有召開臨時會議之必要時、經三分之一以上成員聯署要求時、或由電視台社長要求時，得以召開臨時會議。 (5) 出席委員人數達現任委員人數二分之一時始可進行會議，贊成人數答出席委員的二分之一以上始能通過決議。 (6) 業者應在《觀眾委員會》提出要求時一個月內就處理情形提出報告，並在每月 20 日之前向《廣播通訊委員會》提出上個月的《觀眾委員會》會議執行紀錄。
愛爾蘭	依據 2009 年《廣電法》第 96 條規定，公共電視 RTE，應成立《觀眾委員會》。	(1) 《觀眾委員會》對 RTE 的產出提供閱聽者的意見。 (2) 《觀眾委員會》 檢視RTE是否堅守: *公平 *正確 *不偏不倚 *客觀 *獨立於既得利益與政治控制或影響	(1) 《觀眾委員會》成員由董事會選任 15 人，任期 4 年。 (2) 委員會選出主席一人、委員會成員不支薪，僅領取必要開銷費用。

		*所有觀眾均可享高品質節目 *一定比例的愛爾蘭自製節目 *包含少數族群的節目與權益 *尊重觀眾看法並強化他們在文化上的期許 *節目認同區域利益及文化多元 *節目鼓勵包容與相互理解 *節目具有想像力與原創性 （3)該委員會在每次會議後公開會議內容，接受來自其他觀眾意見與回饋。	
英國	(1) 依據《皇家憲章》第 39 條，BBC 應依照英國的地理位置和民族作爲區分，設立《蘇格蘭觀眾委員會》、《威爾斯觀眾委員會》、《北愛蘭觀眾委員會》和《英格蘭觀眾委員會》。 。	(1) 各《觀眾委員會》應主動收集英國觀眾對於公共廣電的多元需求，同時必須反映對於 BBC 的意見，以及對於提昇公共價值的建議。 (2) BBC TRUST 必須針對 BBC 的重大公共服務改變進行公共價值檢驗（Public Value Test），此檢驗相關事項需向各《觀眾委員會》進行諮詢。 (3) 對於領有服務執照的頻道，《觀眾委員會》需就管理協議（Agreement Framework）的要求檢視相關的服務表現。 (4) 對於 BBC 在各民族事務上的服務表現以及相關意見，《觀眾委員會》應每年提交報告給 BBC TRUST 參考。 (5) 針對各民族事務的服務表現，以及 BBC 達成期待的程度公布年度報告。	(1) 《英格蘭觀眾委員會》由 13 名成員組成，其他各地區《觀眾委員會》由 12 名成員組成，主席分別由 BBC TRUST 的 4 位民族代表兼任，其他成員則由 BBC TRUST 任命。 (2) 不定期舉辦公聽會、研討會、或是專題討論會議以收集觀眾意見。 (3) 《觀眾委員會》運作經費由 BBC TRUST 編列支出。 (4) 《觀眾委員會》會議不定期由主席召開，議程由主席決定，原則上配合 BBC TRUST 的年度計畫進行。 (5) 法定最低會議人數爲 7 人，會議的議程、日期與地點會在會議前5個工作天送達各委員處。若有需要可邀請外部專家或是公民參加會議。 (6) 主席有權中止會議。

第四節 公民團體的監督

全世界對於電視媒體的監督的公民團體極多，但就本次研究的英文資料搜尋爲範圍，能積極發揮力量所使政府修法或對媒體產生實際約束行動的計有美國、加拿大、英國與韓國四地的媒改團體。

一、美國

（一）FAIR[60]

總部位於美國紐約市的 FAIR，成立於 1986 年，是一個全國性的媒介監督組織。它的主要工作是針對媒介的偏差及內部的審查（bias and censorship）提供有具體資料做爲根據的批判。FAIR 主張要秉持美國憲法第一修正案的精神，以維護媒介言論的多元性，因此它詳細觀察媒介的運作，監督媒介是否邊緣化了公共利益、少數族群的聲音及異議的觀點。

該機構認爲主流媒介多臣服於經濟與政治力量之下，新聞產業之間的購併越來越劇烈，因而限制了言論的光譜。美國的媒介被以利益至上的 集團與廣告商所控制，獨立的新聞也因此被收編和妥協。因此，根據 FAIR 的基本立場，它相信獨立、批判的媒介是發展民主的必要條件，FAIR 希望能撼動主流媒介，它要將主流媒介所忽略的重要新聞展現出來，並保護媒介從業人員不受干擾。 FAIR 認爲必須透過結構性的改革，才能打破主流媒介集團合併的現象，建立獨立的公共傳播，並促成強大的、非營利導向的資訊來源的出現。

FAIR 具有多角化的發聲管道，專屬網站除了作爲對外的溝通媒介之外，同時也是一個豐富的線上資料庫，提供許多對媒介議題監督的資料，並作系統化 的整理。另外，FAIR 也有自製的廣播節目 CounterSpin，透過與全國上百家地方電台聯播的方式，在特定時間播出。FAIR 也發行雙月刊的雜誌 Extra!，將最近兩個月的媒介監督資料刊出。

整體而言，FAIR 的運作架構可以歸納爲五個部份：（1）雜誌 Extra!；（2）廣播節目 CounterSpin；（3）媒介監督的立即行動（Media Activism）；（4）與媒介工作者的接觸與對話（Media Outreach）；（5）研究與監督（Research & Monitoring）。FAIR 不相信要求大眾媒介自我規約和控制即能維護媒介自由的傳統媒介理論，轉而積極的進行媒介的批判和監督，並進而鼓勵公眾的介入和參與。

（二）《美國家長電視協會》，Parents Television Council[61]

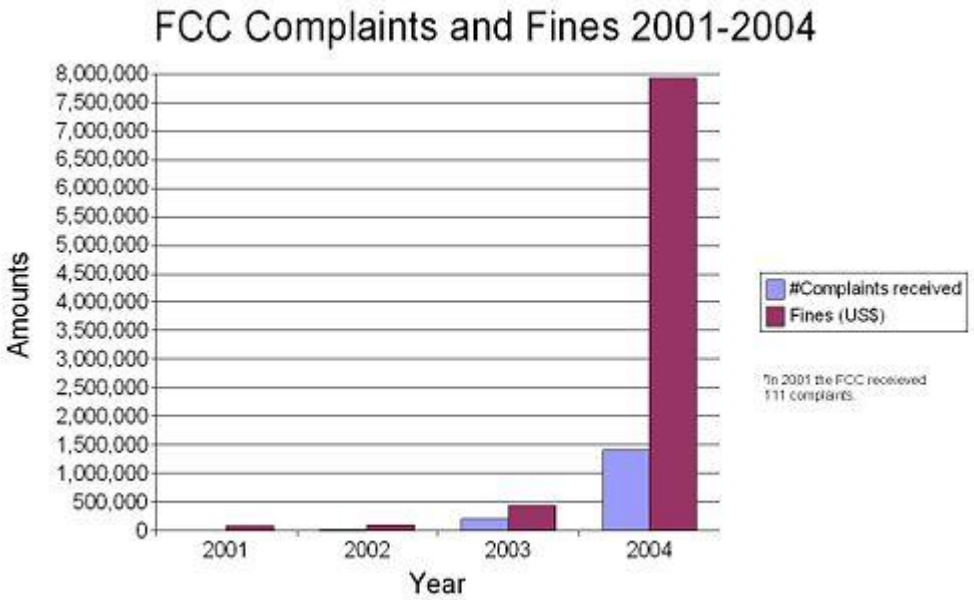
《美國家長電視協會》創立於 1995 年，成立目的在於依照國會通過的「國家不雅內容法」監督廣電媒體與新媒體內容的不當影響。《美國家長電視協會》以非營利組織方式運作，除發行「家庭電視觀賞指南」（Family Guide to Primtime

---

[60] 摘錄自蕭蘋（1999），《介紹國外媒介監督組織 Media Watch 與 FAIR》（新聞學研究第 60 期）

[61] 見《美國家長電視協會》網站：http://www.parentstv.org/PTC/faqs/main.asp

Television）或者發表監看研究報告等軟性「問責」行動外，重要的行動力是向政府或廣播電視媒體訴諸大規模的抗議信來遏制媒體中的不雅內容。1999 年時《美國家長電視協會》開始進行較為強硬的抗議行動；首先該協會控訴世界摔角聯盟的暴力節目「打扁他」（Smack Down）內容對兒童暴力傾向造成影響，但在法庭判決時遭判敗訴，之後又轉以刊登廣告的方式呼籲觀眾發送抗議信到 FCC 施壓。2003 年金球獎頒獎典禮上，歌手 BONO 在節目中暴粗口，《美國家長電視協會》再次發動觀眾抗議信以向 FCC 施壓，就該事件而言 FCC 共收到 234 件觀眾抗議，其中 217 件來自該協會。但最終 FCC 決定不開罰，該協會雖有申請重審，FCC 仍然決定僅給予 NBC 警告。同年《美國家長電視協會》再度對「票房音樂獎」（Billboard Music Award）主持人 Nicole Richie 的褻瀆言詞發動抗議行動，而這次 FCC 即判定其違法。之後，《美國家長電視協會》的行動益發受到社會關注，2004 年珍納傑克遜露乳事件後，FCC 收到的抗議信件暴增，具 FCC 統計對於「不雅」內容的抱怨，在 2000－2001 年僅收到 350 件，2002 就已達 14000 件，而 2003 年更是達到 240000 件。於是，FCC 開始積極對缺乏自我管制的廣電媒體執法裁罰；2002 年時 FCC 對於廣電媒體的全年裁罰金額還不到 50 萬美金，到 2004 年時已高達 800 萬美金。



圖二十：美國 2001 至 2004 申訴統計圖　　資料來源：FCC

之後，《美國家長電視協會》每年都積極向違反「不雅內容法」的媒體發動觀眾寫信抗議，值得注意的是，2006 年鹽湖市 CBS 支台 KUTV 因違反「不雅內容法」遭 FCC 裁罰後仍未見改善，該協會即發起行動呼籲 FCC 不予 KUTV 換照，最終此事件以 CBS 同意被罰 30 萬美金作收，這是公民團體經由官方監理單位對大媒體施壓成功的著名事件。2008 年時，《美國家長電視協會》的行動又迫使美國 ABC 電視台遭 FCC 罰款 140 萬美金；接著他們又抗議福斯公司（FOX）的

影集內容不當，2010 年 FCC 也以該公司未妥善處理 10000 件來自觀眾抗議的理由，祭出兩萬五千美元的罰款。

不同於 FAIR 以深厚的批判理論爲行動基礎，「美國家長電視協會」的研究無學術界背書，而會員數也少於美國總人口百分之一，更因其保守性與意識形態也被指責爲官方之外的檢查（censorship）單位。但因其積極的行動力仍被視爲目前爲美國最有影響力的電視節目內容監督民間團體之一。

（三）Internews[62]

Internews Network 爲國際性非營利組織，致力於倡導獨立新聞媒體普及化。該組織於 1992 年在美國加州成立，目前包括非洲、亞洲、歐洲、中東和北美洲等地均爲其任務範圍。2009 年時，其執行計畫之預算達 3 千 5 百萬美元，而到目前爲止 Internews 已協助 4 千 8 百家獨立媒體建立媒體管道，其中包括了廣播電台、電視台、報紙和網路新聞網站。Internews 的宗旨爲資訊就是權力，身處在人類傳播革命的當下，資訊可以扭轉這個世界，而這項革命正深深地重塑人們的未來。但如今這項改革承諾仍未實現，Internews 在其工作、組織和贊助者中，皆高舉著新聞獨立性與專業意理之價值。所以 Internews 在提倡高品質、在地性與獨立性媒體的重要性，以及近用資訊的權利這一塊與其秉持的價值一致，但在其他政策議題上並不會採取任何立場。Internews 拒絕所有贊助或支持，因爲這有損其組織獨立性。

Internews 在媒體法規與政策方面也付出了不少努力，爲能讓獨立媒體實現他們的「看門狗」功能，Internews 在 21 個國家致力於推動公平媒體法規政策的通過與執行。他們也在 36 個國家中致力於推動開放與近用網路和電信政策。此外，Internews 尚有部分職能在於培育獨立媒體和資訊近用，另外 Internews 在健康新聞、環境新聞、人道主義媒體、資訊與傳播科技以及治理與透明度這些領域，也已經發展出特殊的全球計畫。

（四）Accuracy in Media，AIM[63]

AIM 是由一群關心公民的團體在 1969 年時成立，由經濟學者 Reed Irvine 所領導。Irvine 深受美國媒體的不正確性以及片面性報導所困擾，又認爲電視媒體不願意處理公民團體關心的問題，因此 Irvine 促成了 AIM 的誕生，希望透過該組織得到更多糾正媒體嚴重錯誤的影響力。

AIM 屬於非營利的草根公民媒體監督組織，成立目的在於促進新聞報導的準確性、公平性與平衡性，鼓勵媒體工作者公平客觀報導，不要有偏見或黨派意識型態。AIM 批判拙劣的新聞報導，澄清被新聞報導扭曲的真相，並且巧妙揭露有目的性的媒體偏見；同時還教導閱聽眾以批判性的思考方式省思他們的新聞消息來源是否正確，並要求主流新聞媒體對其錯誤報導負責。AIM 認爲新聞媒體並非總是報導正確消息，更糟的是大部分公眾與媒體並不關心錯誤報導的效應；

---

[62] 原文出自 Internews 網站：http://www.internews.org/about/default.shtm
[63] 原文出自 AIM 網站：http://www.aim.org/about/frequently-asked-questions-faq/

因此，AIM 建議媒體要向他們聲稱的服務對象－公眾負起責任，而 AIM 的角色則是協助督促新聞媒體工作人員對他們的行爲負起責任。

該協會剛成立時，採用的方式是寄信給報社編輯要求更正錯誤報導，如果報社拒絕更正錯誤，AIM 就會買該報的廣告版面刊登更正版本。1972 年，AIM 開始蒐集各種媒體錯誤報導，並且出版 AIM 報告。1975 年 AIM 開始購買主流媒體公司的股票，此舉使他們的代表人能夠參加新聞公司的年度股東會議，並要求管理階層解決公司報導錯誤的相關議題。1984 年 AIM 說服 PBS 播出一部紀錄片，駁斥新聞網關於越戰的新聞報導，此舉獲得空前的勝利；AIM 在這些年來使用無數手段，包括出版文章、書籍、小冊、廣告、記錄片、專題報告和評論；舉行集會、抗議和特別活動等，以各式各樣的創意方法讓媒體偏見和錯誤議題獲得公眾注意。

（五）Free Press《自由新聞基金會》[64]

《自由新聞基金會》於 2002 年成立，由媒體學者 Robert W. McChesney 與 Josh Silver，擔任該組織的長期董事與執行官；時至今日，自由新聞基金會是全美最大媒體改革組織，成功舉辦近 50 萬的活動與 40 個全職員工，透過成員支持與捐贈成立自由新聞的行動基金。自由新聞基金會是國際的、無黨派、非營利性的媒體改革組織；透過教育、組織與宣傳，以提倡多元性與獨立的媒體經營、強大的公共媒體與有品質的新聞與通訊的普及化。

《自由新聞基金會》認爲媒體在人們的生活、電視廣播、網路、電影、書報雜誌扮演了極重要的角色；影響著人們的想法、意見、價值觀與信念；該機構認爲媒體型塑閱聽者對於這個世界的理解與給予閱聽者所需的資訊，民主國家中人民需要堅持著對領導者問責，然而媒體系統對此是失敗的；這種失敗並非必然的，長久以來腐敗的媒體政策，使得以公共之名的大門緊閉且未獲公民同意，如人們想要更好的媒體，需要更完善的媒體政策，想要完善的媒體政策就必須要求更多人參與政策決定與制定。該機構的的目標乃致力使媒體改革成爲美國政治上的重要議題，他們遊說強大的電信集團、有線與廣播公司的自己投標，確保公民的位置並持續的推動與發展，確立媒體爲公共利益服務。《自由新聞基金會》相信多元化且獨立的媒體會是健康民主的基礎。

《自由新聞基金會》舉辦了「拯救網路」（Save the Internet）與「拯救新聞」（Save the News）相關活動，企圖喚起人們對於有品質的資訊與新聞有所回應，同時《自由新聞基金會》也有研究員對新進的媒體政策進行研究與分析，了解媒體政策中的公共性的影響。

二、加拿大

Media Watch [65]

---

[64]詳情見 http://www.freepress.net/about_us

[65] 摘錄自蕭蘋（1999），《介紹國外媒介監督組織 Media Watch 與 FAIR》（新聞學研究第 60 期)

Media Watch 成立於 1981 年，總部設於加拿大 Vancouver，它的領導成員包括來自學術界、媒介 運動、女性運動等的女性主義者，她們的目標簡單明瞭－就是要「消除媒介的性別歧視，以達到消除整體社會性別歧視的終極目標」。Media Watch 認爲，性別歧視是制度、文化上對於女性錯誤的對待，而在加拿大的文化中大眾媒介是一個具有強大影響力的體制，因此消除媒介的性別歧視對於要達到兩性平等的目標而言，是相當必要的 。Media Watch 對於媒介中的性別歧視主要採取五種對抗的方法，包括：（1）進行傳播的研究；（2）教育公眾；（3）鼓勵公眾的參與；（4）促進媒介產業的改變； （5）進行廣電政策立法的改革。

經由不斷的研究與教育推廣，Media Watch 於 1987 年成功地推動了修加拿大 《廣電法》的修訂；此外，Media Watch 還出版了 Linda King 所著的「Broadcasting Policy for Canadian Women」，書中檢視了目前加拿大《廣電法》與《加拿大廣電與電訊委員會》之間的關係，以及現有法律的缺失。而當 1985 年隸屬聯邦政府的文化傳播部長正進行一項對加拿大廣電政策再檢視的工作時，Media Watch 即極力倡導在法律中落實女性平權觀念，並在後來的立法會議中，成功促使納入 Bill C-136 法律條款，而賦予《加拿大廣電與電訊委員會》權力以促進女性平權的 Bill C-40 條款則在 1991 年中修訂納入《廣電法》中，這兩項平等條款顯示了 Media Watch 長久以來在促進女性平權上的成就。

三、韓國

（一）《言論改革市民聯盟》PCMR

1998 年間，韓國公民團體團結起來組成了「言論改革市民聯盟」（People’s Coalition for Press Reform，PCMR），這些團體包括記者協會、新聞工作者工會、廣電工作者工會、律師的民主社團、教授協會、基督教團體、經濟正義聯盟、報業受害者諮詢團體等（Kwak，2003）。他們不只批評報紙內容，更提出報業政策的改革，希望能夠打破寡占，重建秩序，以保障多元言論觀點。在 PCMR 長期的推動下，其主張有關編輯獨立自主與讀者參與編輯的理念對於新法案許多內容影響至深，2005 年 1 月，新報業法問世，納入媒體改革的理念（林麗雲 2007）。

四、英國

（一）《新聞與廣電自由運動聯盟》CPBF

「新聞與廣電自由運動聯盟」（Campaign for Press and Broadcasting Freedom ，CPBF）成立於 1979 年，自許成爲促進新聞與廣電自由的團體，致力於更具問責、更自由與多元與民主化的媒體。該聯盟是結合了新聞工作者、學院知識分子、遭媒體敵視的公部門勞工、以及因科技進步面臨失業的印刷工人工會，所形成的聯盟。CPBF 試圖增加工人在媒體就業和報導上的影響力，並且試圖影響英國總工會（Trade Union Congress）和久居在野的工黨之傳播政策立場，而

且獲得一定程度的成功，該聯盟稱得上是西歐最具進步意識的媒體改革倡議團體（Robert A. Hackett，2000）。

（二）MediaWise Trust

該組織成立於 1993 年，由英國記者、媒體律師與政治人物成立，他們主張新聞自由的原則乃是代表公眾的記者負起責任，當不正確新聞發佈時，公眾也有了解真相的權利。該機構致力於新聞倫理教育，透過諮詢、專案與訓練來達成目標。

由於各國問責機制因其歷史、文化、地理等國情不同，發展出極為多元的問責形態，以下再以世界知名主要電視系統為對象如日本 NHK、英國 BBC、美國 CNN 與韓國 KBS 等組織運作、型態、內部溝通、案例處理等問責情形歸納如下表：

表五:各主要電視台實行問責機制情形 資料來源：本研究整理

日本 NHK	**1.自律規範** NHK 現行的內部規範有《2011 節目廣播指針》以及《NHK 節目製播基準》， 所有節目的製作都必須依循這兩個節目基準的規範，其中規定的內容既有宏觀層面的指示，又有微觀層面詳細的指導。 **2.組織運作** **《節目審議會》** 日本《放送法》規定 NHK 必須成立《中央節目審議會》、《地方節目審議會》和《國際節目審議會》三個種類的節目審議會，其中《地方節目審議會》在全日本 8 個地區都各有一個獨立的組織，故總共有 10 個節目審議會。所有審議會成員均聘任自不同行業的社會代表，其中《中央節目審議會》人數必須在 15 人以上，各《地方節目審議會》人數則必須在 7 人以上，《國際節目審議會》人數則必須在 10 人以上。 ***型態** 他律 ***溝通方式** 各審議會每個月定期舉行一次會議，負責審查所有節目以及電視新聞的編播並提出建議，同時分別對放送節目標準和編輯計畫的制定向廣播電視業者提供諮詢，而廣播電視業者也必須予以尊重並採取相應措施。 **《觀眾約束評量委員會》** NHK 成立了第三方獨立機構《觀眾約束評量委員會》，每年接受 NHK 經營委員會的委託，以公開透明的方式針對 NHK 所提出的「承諾」進行公共價值評量。而評量的方式包含一般觀眾的民調、對 NHK 的員工進行量化調查、經營高層與外部專家學者的訪談、地方台的視察、NHK 的

	自我評量以及《觀眾約束評量委員會》自己的專業判斷。 ***型態** 他律 ***溝通方式** 提供 NHK 經營參考 **《廣播電視倫理與品質提升機構》（BPO）** NAB 與 NHK 聯合自主成立了由外部委員組成的第三方機構 BPO，由《廣播電視倫理檢證委員會》、《廣播電視人權委員會》、《青少年委員會》三個委員會個別獨立運作。 《廣播電視倫理檢證委員會》的工作是依據《廣播電視法》和各播出機構制定的節目基準，對需要提升質量的節目或是虛假不實的新聞報導公開進行審議批判。委員會依據案例不同，可設置由 1 名以上的專家所成立的特別調查小組針對對象節目進行調查。 而特別調查小組調查相關事項後，應盡速向委員會報告調查經過及調查結果，委員會將彙整違反倫理之問題點提出「勸說」或「意見」，以書面方式通知該業者及其節目審議機構，並且要求該放送機構針對問題制定「防止再發生對策」。被要求提出「防止再發生對策」的業者，需在一個月內向委員會提出書面報告並公告。經過一定的時間後，檢證委員會再次檢驗放送機構的執行情況並公佈審查結果。 《廣播電視人權委員會》則是針對個別廣播電視節目有重大陳情，特別是人權等侵害權利之投訴，當投訴者和新聞業者所陳述內容不符，且不涉及司法之情事時，站在申訴人立場進行審理，而針對審理結果所提出之「勸說」或「意見」將會通知機構成員並公告。 《青少年委員會》則會掌握並審議節目內容與青少年相關之觀眾意見，並且將審理所提出的「勸說」或「意見」通知機構成員並公告。 ***型態** 他律 ***裁罰個案** 舉例而言，西元 2005 年 NHK 報導愛知縣的婦幼醫院有不具助產師資格的護士從事助產行為，而該醫院受到縣政府或衛生所的行政指導。該院院長針對此事表示：「報導中未明確註明受到行政指導的時期，整起報導讓民眾誤解現在也從事違法行為」。《廣播電視人權委員會》雖然對侵犯人權一事意見不一，但認定 NHK「有違反重大廣播電視倫理情事」，顧及廣播電視倫理因而進行勸說。此案為不認定具侵犯人權案件的首次勸說。

英國 BBC	**1.自律規範** 2007 年修定完成 19 章 201 頁「編輯準則」 **2.組織運作** **《BBC Trust 》** 2007 年 BBC 的董事會轉換性質成爲信託機構 BBC Trust；每年度 BBC 的總經理與管理團隊必須向 BBC Trust 提出承諾與計畫書，而 BBC Trust 除 12 名理事外，尚有高達 60 人的組織 BBC Trustee Unit 有能力對 BBC 各項表現進行稽核。 ***型態** 信託稽核 ***溝通方式** BBC Trust 的六大任務中對新聞以「最高標準要求精確與公正」，其制定審核的《編輯守則》完備性爲舉世之最此外，BBC 與 BBC Trust 各自還會定期出版年報，透明而公開的向公民發表收取執照費以後的運作情況。 2.《**觀眾委員會**》 BBC 依照英國的地理位置和民族作爲區分，設立《蘇格蘭觀眾委員會》、《威爾斯觀眾委員會》、《北愛蘭觀眾委員會》和《英格蘭觀眾委員會》。《英格蘭觀眾委員會》由 13 名成員組成，其他各地區《觀眾委員會》由 12 名成員組成，主席分別由 BBC TRUST 的 4 位民族代表兼任，其他成員則由 BBC TRUST 任命。《觀眾委員會》會議不定期由主席召開，議程由主席決定，原則上配合 BBC TRUST 的年度計畫進行。 ***型態** 觀眾問責 ***溝通方式** 當 BBC TRUST 針對 BBC 的重大公共服務改變進行公共價值檢驗時需向各《觀眾委員會》進行諮詢，對於領有服務執照的頻道，《觀眾委員會》需就管理協議的要求檢視相關的服務表現。此外，各《觀眾委員會》不定期舉辦公聽會、研討會、或是專題討論會議以收集觀眾意見，並每年提交報告給 BBC TRUST 參考。 **3.《觀眾申訴機制》** BBC TRUST 建立了一套申訴系統，其處理申訴的程序如下： 1. 對申訴人應有禮並敬重之。 2. 所有程序的每一階段都將公布於 BBC 網站上，以使申訴程序清楚且迅速傳達給申訴人，並針對申訴要點回應。 3. 在第一階段，需聯絡對 BBC 表示意見或申訴的申訴人或觀眾成

	員，應在回覆中被告知申訴程序，以及 BBC 以外的申訴途徑。 4. 在適用情況下，任何對申訴的回應皆應告知申訴人下一申訴步驟，以及 BBC 以外的申訴途徑。 5. 申訴應及時回覆。 6. 必須有合理的條文確保申訴程序對所有人開放。並協助無法以平常形式申訴的人，以取得聯絡方式細節。 7. 執行委員會與理事會受理申訴的決議，皆須作爲匯報。資訊來源保密或不宜公開情事則不在此限，例如已侵害隱私的第一方受理編輯申訴細節，或是針對商業競爭間敏感的申訴。 8. 若非另外與申訴人協商，申訴人及申訴細節都將保持匿名。 9. 在考量關於實質問題之申訴時，BBC 必須爲其決定提供充份理由，且此理由須在所有相關之 BBC 指導方針基礎下。 ***型態** 觀眾問責 ***溝通方式** 申訴的初步應從 BBC 服務中心開始，若申訴人可能對 BBC 服務中心抑或編輯經理的回覆持異議，且該申訴事關違反編輯指導守則中設置的編輯標準，抑或關係至特定廣播、節目或特定網路內容，申訴人可逕行上訴至「編輯申訴小組」（Editorial Complaints Unit），要求獨立調查該爭議。若申訴人對編輯申訴小組之裁決持異議，可逕行上訴至 BBC 理事會設置之「編輯標準委員會」（Editorial Standards Committee of the BBC Trust， ESC），所有「編輯標準委員會」的調查結果皆將公告於 BBC 申訴網站，並將指示 BBC 播送道歉啓事或判決摘要。
美國 CNN	**1.自律規範** CNN 的新聞自律以 160 頁的「CNN 新聞編採守標準守則和操守規範」 **2.組織運作** **《新聞審核編輯台》（Supervising Desk）** 編輯台約 25 名編輯組成，直接向總編輯負責，負責審查 CNN 每天來自於全球各地約 300 則一般性的新聞稿，該單位審查重點在於記者是否已查證新聞來源、文稿是否正確客觀、是否會引起爭議等。記者的稿件審核通過後才能進行剪輯。 **《新聞品質監督部》（Row）** 該部由 8 位資深編輯與 3 位研究員共同組成，也是直接向總編輯負責。「新聞品質監督組」主要是針對特殊性題材進行審查，當該小組進行審查時，會由研究者作出核對，並且提供研究資料給資深編輯作判斷。「新聞品質監督部」對於不合規定或疑慮等新聞有否決權，這是其他新聞機構所沒有

	的機制。 **《倫理委員會》** 該委員會成員由法務部門的副總裁、新聞部門、公共關係部門、以及製作人等共同組成，屬於比《新聞審核編輯台》、《新聞品質監督部》更高層的組織。「倫理委員會」有幾個主要任務，第一，訂定與更新「新聞編採守則」，第二，處理觀眾投訴，第三，如工作人員違反守則時決定該如何懲處。「倫理委員會」基本上不會介入日常新聞的運作。 ***型態** 自律 ***案例處理** （請詳第三章第二節）
韓國 KBS	**1.組織運作** **《觀眾委員會》** 依據韓國《放送法》規定，KBS 必須成立一個由觀眾監理的組織《觀眾委員會》，頻道委任代表生活各層面的觀眾擔任委員會成員，並在節目播出之前（包括新聞報導）先行審查，以維護觀眾的權利和利益。此外，至少一年必須召開一次由觀眾所參與的製播評量會議。《觀眾委員會》的權責如下： 1. 對節目排播提出要求或修正。 2. 對廣電業者的自我檢查規則與節目內容提出要求或修正。 3. 挑選與任命評論委員。 4. 其他觀眾權益保護或損害救濟的相關事務。 5. 《觀眾委員會》可以派出代表，對 KCC 陳述意見。 ***溝通方式** 此外，KBS 在規劃節目或新聞報導節目時，應彙整《觀眾委員會》針對營運計畫和節目內容之意見，並且每星期製播至少 60 分鐘的視聽者評議節目；而經由《觀眾委員會》選擇出來的一位評論委員可以親自出席視聽者評議節目，陳述其意見或觀點。而 KCC 則可由基金中支付《觀眾委員會》評論委員因履行其職務所需的開銷。 **《公評人》** 韓國《媒體仲裁及侵害救濟相關法》明訂各電視媒體必須在公司內部設置公評人一職，其職責如下： 1. 公評人應調查因媒體內容所造成的爭議事件。 2. 若因不實的新聞報導損害了他人的利益或是名譽，公評人應對媒體提出更正報導的建議。

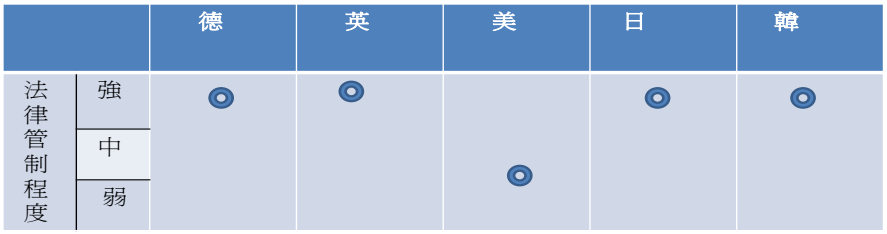
	3. 針對需要補救之受害觀眾提出更正報導或是駁斥報導的建議，或者建議損害賠償。 4. 負責觀眾權益保護及損害救濟上的相關諮詢。 若有觀眾因屬 KBS 之頻道的報導或節目內容，認爲自身肖像權、名譽或是人權遭受侵犯者，自該內容播出起 60 日以內可向「公評人」小組提出申訴。除了以下情形之外： 1. 與申請人本身無關，與他人或特定團體或利益團體有利害關係時。 2. 申請人非個人，而是團體或企業之情況。 3. 正在進行其他法律救濟或需要法院判決之情況。 4. 申請人爲公眾人物，播出內容與其職業有關之情況。 5. 與節目報導無關，爲解決個人問題而提出申請之情況。 ***溝通方式** 當申訴者提交申請書之後，KBS 之處理程序如下： 1. 「公評人」對於申請書進行實情調查後，會與申訴案件相關之部門共同研擬解決方案，依案件不同需要 2 至 3 周的時間。 2. 「公評人」針對需要補救之申訴者提出更正報導或是駁斥報導的建議，或者建議損害賠償。 3. 若「公評人」未於期限內處理完或申訴人對處理內容不滿意時，可將申訴案件呈報至「觀眾委員會」之「觀眾權益保護科」進行審議。 4. 「觀眾權益保護科」可於 KBS 董事會和各單位負責人皆出席之定期會議上，向案件相關單位負責人提出申訴案件之建議解決方案。 5. 申訴案件相關單位負責人若無正當理由，必須接受建議解決方案，並按規定程序通報申訴者案件處理結果。 申訴案件以及調查結果會透過 KBS 的觀眾評論節目公佈發表。 **《媒體仲裁委員會》** *韓國設立的《媒體仲裁委員會》由政府委任 40 至 90 位仲裁委員組成，在首爾設有 7 個仲裁處，其他地方則設有共 10 個仲裁處，每個仲裁處有 5 名仲裁委員，皆是由現任之法官、律師、10 年以上資歷的「前」媒體工作者或是傳播界的學者所組成。 ***溝通方式** 《媒體仲裁委員會》專門處理針對媒體內容的申訴者和相關媒體機構之間所發生的爭端，該委員會若收到仲裁申請，會要求相關媒體機構提出有關資料與報告以進行審議，若審議結果證明受侵害事件屬實，《媒體仲裁委員會》會要求相關媒體機構發佈道歉聲明以及更正報導，其仲裁結果效力相當於法庭宣判和解。

	***個案裁罰** 舉例而言，2009 年 KBS 二台的人氣節目「美女們的嘮叨」中，一名美女大學生公然在節目中發言「身高不高的男人都是失敗者」，在此歧視性的發言之後，女大學生還明確指出，身高不足 180 公分的男性都只能算矮。此舉引起韓國民衆的公憤，許多身高不高的人聚集到一起嚴厲指責 KBS 電視台違反了韓國的《禁止歧視殘障者及保障權利救濟法》第 32 條第 5 項，要求電視台公開道歉。這些抗議者指出，雖然說這句話的女子不對，但是節目單位的責任則更大，因爲在後製的時候他們居然沒有把這句話給刪除，他們認爲「電視台有着絕對不容許逃避的錯誤」。而《媒體仲裁委員會》也就此事件接到了 78 通要求 KBS 電視台賠償的電話，其中的申訴者個人要求 KBS 最低的賠償是 10 萬韓元，最高的甚至達到了 38 億 2000 萬。有鑑於該事件引起了社會上的廣泛注意，《媒體仲裁委員會》因此決定對這些索賠申請進行受理，並將之分配給首爾 7 個仲裁結構進行裁決，而 KBS 也爲此在官方網站上刊登節目單位的公開道歉聲明，並更換所有製作人員，播出最新一期節目的時候也在節目上正式道歉。

第五節 研究發現

一、各主要民主國家結合公民參與的「再管制」趨勢

2000 年之後不論西歐的德國（2003）、英國（2003）、北歐的荷蘭（1999），或是亞洲的韓國（2000），在新的「傳播法」中都有結合公民參與對於電視媒體的內容管制作出新的規範。其中德國政府與民間同業組織共同發展出「共管」機制；英國則是由非政府的法人機構 Ofcom 的機制設計，讓公民經由申訴流程啓動行政機制監理媒體內容；日本則是在既有「放送法」之中規定了由民營媒體設立管控機制，2007 年時日本民間同業組織爲防範政府干預，甚至成立有調查權與裁決權的獨立第三方組織；韓國在新的「放送法」規定下強制要求各電視台內設立「觀衆委員會」、「公評人」、「自我批評節目」三道保障觀衆權益的機制，對於媒體自律的強制性非常高；美國崇尚言論自由，FCC 若過度干涉媒體內容則爲違憲，但是近年設立申訴機制呼應公民團體「問責」電視不雅內容的意圖亦有增強。

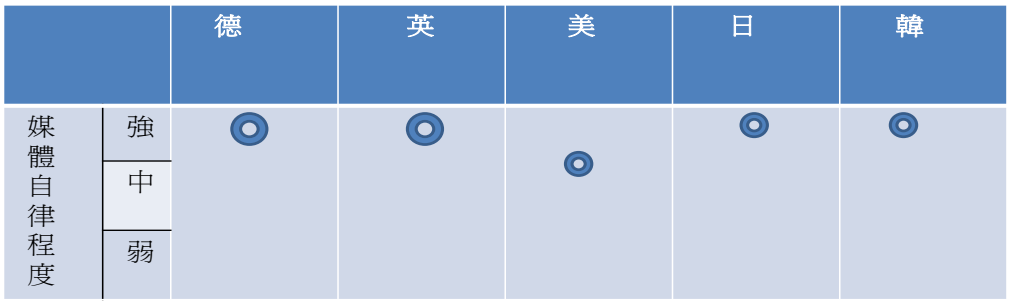


圖二十一：法律管制程度的各國比較　　資料來源：本研究整理

二、政策工具引導下，媒體自律與公民問責接軌

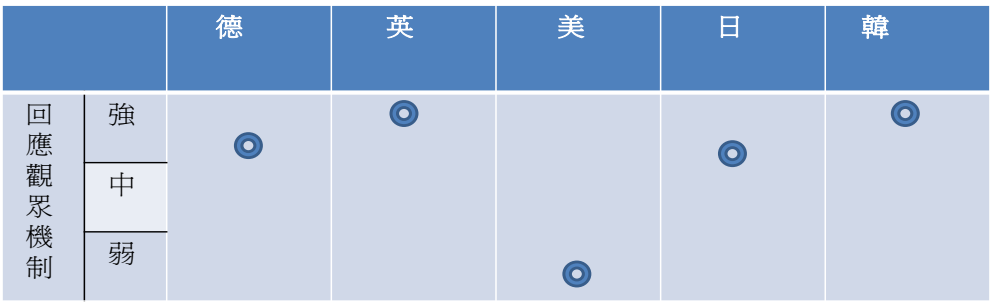
德國因爲實施參與式「共管」，其民間同業成立規模龐大的《商業電視台聯合自律組織》（Voluntary Self-Monitoring of Television，德文縮寫 FSF），各台均需訂立「倫理規範承諾」送交審查，節目亦需送審 FSF 並依照其制定的分級制度加以分級，機制甚爲複雜。英國 Ofcom 則是以觀眾申訴做爲核心概念，制定標準化《傳播守則》（Broadcasting Code）與申訴流程，依此作爲審查與懲處依據，但其啓動調查、裁判與懲罰程序上也極繁複。日本則是以法律規定各電視台訂立自律章程，公視集團 NHK 與同業公會 NAB 不但共同制定了《廣播電視倫理基本綱領》，2007 年成立的聯合自律組織 BPO 更針對新聞、人權與兒少成立三大委員會監督媒體倫理執行情形。韓國除了在媒體內部強制自律機構外，監理單位 KCC 設立《放送評價委員會》、《媒體仲裁委員會》兩個獨立委員會來監督自律。政府以政策工具系統性的協助，「問責」機制的約束力量方可建立。

媒體自律程度與品管之各國比較



圖二十二：媒體自律程度與品管之各國比較圖　　資料來源：本研究整理

回應公民問責程度之各國比較



圖二十三：回應公民問責程度之各國比較圖　　資料來源：本研究整理

三、政策工具與公民社會「共管」的趨勢

爲了維繫言論自由，應避免單方面由法律與政府監理媒體，否則恐將落入「威權－命令」的控制模式。據研究發現，世界各民主國家對於電視媒體的監理方式均不相同，其中韓國公權力介入較深，不但在法規中規範內容細節，同時具有審議與裁罰的職權；雖然其著眼點仍是在觀眾利益，但不免具有開明式威權的色彩。二戰時曾爲軸心國的德國與日本，因爲憲法的限制，在法律上僅針對問責機制與流程進行設計，而執行面則由民間同業團體制訂規範細節自我監理。其中，德國政府與民間自律組織共同對於特定內容強勢管制，此機制奠基於歐盟所全面推動的「共管」政策，或可稱作受政府規範的自律。

第六節　小結

台灣的電視媒體結構較近似於美國，以商營電視經營制度爲主，對市場機制高度尊敬，強調媒體言論自由並推崇自律精神，少有外部問責工具對於電視媒體進行干預。相較之下，德國和英國延續著歐洲深厚的公共服務傳統，站在公民價值爲首要服務對象的立場來規範電視媒體的發展，強調介入市場的合法性與正當性，相當不同於商營媒體爲市場主流的前提，外部問責機制介入的深度與廣度也因此較大；於是，該如何確保問責體系透明而確實，便關係到問責措施的正當性以及適切，英國的Ofcom便提供了一個相當好的參考案例。

Ofcom依據英國《廣電法》所賦予的權責，制定出一套縝密而確實的申訴處理機制，並將所有程序以及相關法源記載於正式文件，再將其公布於網站上供人參閱；於是所有的公民或是電視媒體業者都能清楚的了解遊戲規則，Ofcom在處理申訴事件時也有明確的憑據，不致於在不同的案件中產生雙重標準。此外，作爲媒體監理的非政府機關，Ofcom下設置的《內容委員會》大幅引入公眾的參與以及意見，不但使內容規範與管制措施更符合民主原則，同時大幅降低公權力箝制新聞自由的疑慮，此作法亦值得借鏡。

與Ofcom引入公眾參與的方式相類似的是，德國所採用的「共同管制」的作法。德國汲取了納粹統治時期的教訓，相當保障媒體言論自由，於是德國政府便建立了一個管制架構，並推動電視媒體業者在框架內建立自律機制。此作法將公權力的主導地位轉爲輔導的角色，間接監管媒體內容，並且注重政府、業者以及公民三者之間的協調溝通，以共同對電視媒體進行管理。共管制度的建立同時兼顧到了民主參與以及自律原則，又不排除公權力的最後介入空間。

日本雖然與德國和英國同樣是公營媒體與商業媒體並行發展之二元體制，但因其戰後受到美國言論自由主義思潮的影響，使得日本憲法跟美國一樣非常保障言論自由，政府完全不運用公權力執行媒體管制措施；取而代之的，日本在法規中明確要求所有電視媒體必須落實自律精神，日本電視媒體界也積極行使自律機能以確保言論自由不受干預。尤其值得注意的是，日本的同業自律組織 BPO 並不具有法律上的強制約束力，卻能夠得到相當大的權威以及公信力，成爲日本電視新聞內容的監管主軸，可見得唯有電視媒體能夠齊心協力的回應

社會大眾對於媒體自律之要求，方可避免掉公權力介入電視媒體干預新聞自由的情狀發生，也才能夠真正符合媒體自律之核心價值。

韓國跟台灣一樣曾長期處於威權政府的統治之下，然而至目前為止兩者之間對於問責機制的設計卻是大有差別。首先，韓國政府部門如英、德般相當善於利用公權力介入電視媒體內容，相較於其他國家，韓國的監管措施可說是相當嚴密，尤其是《媒體仲裁委員會》的設立，曾多次招致干預言論自由的批評。其次，韓國如同日本般透過法律在所有電視媒體內部安置問責工具，其中透過「公評人」運行觀眾損害補助措施，以及「觀眾委員會」監督媒體內容並反應多元意見，這兩者的存在可說是將公民監督力量發揮到極致，充分維護了公民利益、公民近用媒體的權力以及避免言論市場集中化。雖然無可避免的，在電視媒體內部設置公民審議團體很有可能會造成電視台額外的負擔，甚至對電視台的運作造成干擾，但此作法仍不失為一個強化問責力量的手段。

自從台灣電視媒體去管制化之後，放任市場自由運作在過往多年的管制哲學下並未帶來台灣社會期待的良好的媒體環境，此刻顯然該換個角度，正視公民社會的需求，合理導正國家與商業媒體的互動（洪貞玲、劉昌德，2006）。而此時德、英、日、韓各自不同的問責機制設計即可作為有力參考。

NCC 近年來不斷推動電視業者自律，而我國電視業者於今年換照時幾乎也都承諾要制定新聞製播規範並成立自律委員會，如此作法在日本已行之有年，甚至於《放送法》中明定要求，此乃緣起於日本一向為自律甚嚴的社會。韓國不但強制在所有電視公司中加入「公評人」以及「觀眾委員會」，公部門對於電視內容的問責手段也相當的多。但如此作法是否適用於以商營媒體為市場主流的台灣似有疑慮，如同 CNN 副總裁 Ringo Chan 所建言，即使在一個頻道內，自律與品管需要由上而下，主管要有鋼鐵般的意志來執行貫徹[66]。

日本為了追求完全的新聞自由，對於媒體自律的要求相當迫切，而由《民間放送聯盟》所制定統一的製播標準，有助於避免各家媒體自說自話、沒有確切依循標準的情況。此外，BBC 以及 CNN 作為世界知名電視頻道，兩者縝密而嚴格的倫理規範，對於其內部人員編採新聞有相當程度的幫助。尤其 CNN 的新聞要播出前經過「新聞審核編輯台」及「新聞品質監督部」的審視，重重的審查關卡對於對於新聞品質的維護有莫大的幫助。

至於回應觀眾問責，英國 Ofcom、BBC 與澳洲 ABC 為了接受公民監督，將所有被申訴的內容與回應情況都上網公開，如此透明公開方可防範集體的腐敗，觀眾申訴機制的建立與公開值得我國業者採行。

「公評人」制度雖行之有年，但始終缺乏健全的發展，其最大的困難點在於「公評人」的任用，尤其我國尚有「公評人」本身的公信力以及該如何維持其獨立超然地位的問題。 英國、德國或韓國均致力於保護言論的多元性以及節目的多樣性，而「觀眾委員會」或類似機構的設立，為的就是保障公民的意見能夠發揮影響力，同時平衡媒體倒向市場的力量，是我國可以參考的作法。

[66] CNN 亞太區副總裁 Ringo Chan 電話訪談，2011 年 10 月 28 日

第四章 我國電視媒體製播新聞的「問責」方向

第一節 我國電視媒體製播新聞的外在環境

我國在1960年代也受到美國傳播學界的影響，開始學習「社會責任論」與相關概念，同時又因戒嚴時期台灣黨政壟斷管制，商營媒體爲了避免國府對「非政治」言論進行干預，於是半主動地推動了新聞自律組織的成立（劉昌德，2007）。1963年，《台北市報業公會》成立了台灣第一個新聞業者自律組織《台北市報業新聞評議委員會》，之後又由八個媒體業者團體聯合擴大爲全國組織，成爲《中華民國新聞評議委員會》（後簡稱新評會），並修改相關章程規定，評議範圍擴大到國內報紙、通訊社、廣播、電視的新聞報導、評論、節目、與廣告（中華民國新聞評議會，1994）。

然而在威權體制下所形成的「新評會」，雖謂爲民間組織，但從人事到經費都與政府有直接關連，形成「官督民辦」的情形，可說是徹頭徹尾爲箝制新聞自由而成立的組織（林照真，1999）。在廣電媒體方面，當時的無線三台與廣播電台，執照與政治言論都在黨國體制的嚴密政治控制之下，非政治性內容則放任廣電媒競逐商業利益，形成了「官控商營」的特色（馮建三，1995）。

1987 年我國解除戒嚴後，台灣的政治言論開始從高壓邁向解放，隨後台灣的新聞媒體也開始循美國的軌道，邁向「去管制」的方向。電視市場開放以後，衛星電視頻道於 1990 年後逐漸成立，而 1993 年「有線電視法」通過後更造成國內外頻道業者競逐市場，有線電視頻道數量年年攀升，24 小時的電視新聞台相繼成立，電視新聞媒介生態也因此產生劇變（陳炳宏、王泰俐，2003）。

1994 年「有線電視法」通過時，國外衛星電視頻道商也紛紛進入台灣的市場，過去國內的收視率調查方式被外商認爲科學性與客觀性不足[67]，廣告代理商因此積極引進美國 A.C.尼爾森公司在台的業務。尼爾森公司 1947 年即開始在美國經營收視率調查，1987 年以其領先其他同業的專利技術「個人收視紀錄器」（people meter），獨占全美市場，同時拓展海外市場。「個人收視紀錄器」要求樣本戶中每個收看者收看時按鈕，離開時也按鈕，因此不但可以調查觀眾看甚麼頻道，也可以知道誰在看。而這些資料半夜時即回傳到尼爾森的電腦進行分析，隔天便可發佈。該技術的出現提供了每分鐘的收視紀錄，讓廣告商代理商作出最佳的時段選擇;「個人收視紀錄器」爲收視率帶來最大的發展（Beville，1988:255，轉引自林照真，2009），也使得電視內容產業出現戲劇性的變化。

1995 年我國有線電視初興，全國收視佔有率低於 10%，廣告代理商仍把電視廣告預算投入傳統無線電視台。有線電視台業務人員爲了開拓市場引進了廣告購買「CPRP」（Cost Per Rating Point）的制度，意指廣告成本除以收視率後每個收視點的成本，而廣告商要求收視率必須達到電視台所保證的數值。爲了割喉求

[67] 台灣早期的收視率調查公司主要有聯亞(SRT)、紅木、潤利等公司，各以日記式個人收視調查法與電話調查法取得收視率數字，但是問卷回收率太低，電話訪問樣本數不詳，各家差異過大，信度與效度長期受到各界質疑。

勝，有線電視甚至在「CPRP」的購買上掛「保證」，即有線電視可提供無線電視無法匹敵的「保證每一個百分點的收視率成本」，一旦廣告上檔後，透過尼爾森公司的收視率監看報告就可以得知每個百分點的收視率成本數值，如果達不到當初業務人員所保證的數字，頻道便會持續補檔，直到目標達成為止（劉美琪，1998）。甚至，電視台還會承諾收視率不足時按比例收錢或者補足收視率。

我國 24 小時電視新聞頻道有 7 家，比例為全球之冠，「保證 CPRP」的廣告購買策略迫使電視頻道內所有節目都必須面對追求收視率的壓力，24 小時專屬新聞頻道內的產品只有電視新聞，新聞內容直接面對收視率壓力，因為市場競爭太過激烈，業者而開始關注每分鐘收視率的變化。追求每分鐘收視率，主管也只能將壓力分攤到負責產製每則新聞的記者身上。 新聞內容以吸引閱聽者為先，羶色腥（sensational）與小報化（tabloidization）的比例逐漸增高，壓縮新聞專業者多年形成的專業倫理並侵犯公共利益。

在此一「解除管制」的過程中，台灣媒體結構由以往的政治勢力操控轉向自由與開放，新興的商業力量也逐漸帶出媒體市場化、資本集中化與財團化等問題。首先，由於台灣電視媒體在商業掛帥之經營環境下，新聞媒體淪為從事惡性競爭之商業工具，為爭食有限的利潤，經營出現降低成本，強調刺激的手段，致使媒體內容品質與多元性大受質疑（管中祥，2006）；而收視率逐漸主宰電視新聞的製作方向，導致新聞從業人員將收視率變成新聞製作的標準（林照真，2009），不僅公眾權益一再遭受漠視與侵害，新聞媒體本身亦成為導致混亂之社會力量（徐志明，2004）。從黎智英帶領壹集團進入台灣的那一刻開始，台灣新聞媒體可說是完全進入市場導向（蘇鑰機，1997），壹傳媒緊抓閱聽人的胃口，八卦、揭弊，再加上以扒糞、挖人隱私的狗仔雜誌大舉進入台灣市場，更是帶動電子媒體「狗仔化」的腳步，形成台灣現今電視新聞的奇特現象（楊毅，2008）。此外，近幾年來我國新聞媒體之私有化與財團化情況日益嚴重，許多商業電視新聞媒體不再以追究真相為重要責任，反而徹底的淪為財團或是特定政黨的利益工具，炒作非理性但聳動的內容來擾亂視聽，於是媒體專業自主形象蕩然無存（瞿海源，2010）。

有鑑於新聞商業化以及公共利益私有化的問題攻陷太多電視媒體，來自政府或是民間團體對於新聞亂象的改正和新聞自律的要求聲浪逐年升高；基於各方壓力下，2006 年「國家通訊傳播委員會」（National Communications Commission，NCC）成立，雖自成立之初即受政治干擾不斷，但 NCC 仍然逐步開始運行其權責，監理媒體內容，並仿效英國 Ofcom 的機制，透過觀眾申訴啓動調查，經委員會裁定後進行裁罰，並且以審核執照為手段，強勢監理節目內容[68]，雖然強硬作法時常引起爭議，但其監理權力及監理效果已經形成。

我國現行通訊傳播相關法規，包括《電信法》、《廣播電視法》、《有線廣播電視法》及《衛星廣播電視法》。NCC 於 2006 年 2 月成立後依《國家通

[68] 2009 年 NCC 批駁壹電視傳媒五個頻道的申請案；2010 年因年代綜合台廣告置入節目情形嚴重，且為長期累犯，因此遭撤銷執照。在此二事件中，NCC 的權力是否過大曾引起爭議，但其監理權力業已形成極大的影響。

訊傳播委員會組織法》第 2 條：「自本會成立之日起，通訊傳播相關法規，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，涉及本會職掌，其職權原屬交通部、行政院新聞局、交通部電信總局者，主管機關均變更爲本會。其他法規涉及本會職掌者，亦同。」於是 NCC 成爲我國廣電媒體從技術內容到內容規範的最高監理機構。

依據《廣播電視法》與《衛星廣播電視法》規定，無線電視台與衛星廣播電視事業應向「國家通訊傳播委員會」提出營運計畫執行情形，每 2 年評鑑 1 次，評鑑結果未達營運計畫且無法改正者，應撤銷衛星廣播電視許可，並註銷其事業執照，憑此機制，NCC 成立後開始以積極的方式監理電視新聞頻道，接受觀眾申訴並要求頻道回應，配合裁罰手段，短期內即發揮極大的監理功能。

第二節、我國電視新聞業者內部自律現況整理

爲研究國內電視新聞業者目前自律情形與未來實行「問責」機制的態度，本研究經過國外文獻與機構的調查後，將國外制度整理成簡易的問題詢問國內業者，除了徵詢目前自律機制執行情形，也詢問對於未來「問責」機制的施行態度，以此作爲之後學者專家意見調查的參考。按徵案要求至少三家無線電視台，因公視與華視同爲公廣集團，問責機制相同，取公視。中天與中視爲同一集團，新聞部共用，又中天爲專業新聞電視台，故捨中視，餘爲台視與民視。本案深度訪查完成的電視新聞專經理人包括：

無線電視台

公共電視台新聞部經理　何國華
台灣電視公司新聞部副理　左燕妮
全民民間電視公司新聞部經理　胡婉玲

衛星電視台

東森新聞台總監　孫嘉蕊
TVBS新聞台總監　詹怡宜
三立新聞台經理　葉蔚
年代新聞台經理　邱佳瑜
中天新聞台經理　梁天俠
大愛電視台新聞部經理　陳竹琪
原住民族電視台新聞部經理 蔡富榮

提問重點包括目前是否設有節目製播準則、教育訓練、爭議性案件（新聞、節目）處理、觀眾申訴處理、公共服務、內部評鑑、業界評議等自律及問責機制與執行困難，訪談結果茲整理分析如下：

一、編審機制

在訪問國內新聞業界主管時，論及「問責」概念，大多處於初次聽聞的狀態，

深入訪問新聞台內是否有相關的倫理規範以及員工的教育訓練，各家業者大部分都有自身的新聞自律規範，但是多是內部公司資料，很少能在各家網站搜尋到相關的規範公約；針對整體員工的教育訓練則是一年一至兩次的規模，但是由於國內新聞環境流動率高，各家新聞台員工平均一年接受一次的內部新聞教育訓練；論及國內業者新聞編審機制，則有較多不同看法，TVBS 新聞台總監詹怡宜直言：「編審的功能在新聞製播流程中難以執行，因爲編審的工作並非產出而爲審查，在資深新聞人員的經驗裡較爲消極，也難以在新聞組織文化中獲得共鳴，此外，編審人員對誰負責也是難題」；但中天新聞部總監梁天俠則肯定編審機制在新聞製播流程中的功能，認爲：「中天內部有五道編審機制，雖然編審制度並非絕對保證新聞品質，但是相對的中天新聞出錯的機率大幅下降，並能夠讓中天內部組織產生具體的工作規範」。

國內業者針對編審機制的認同感有所差異，而東森新聞台總監孫嘉蕊也同意編審人員除了增加行政成本外，在組織中勢必爲嚴肅的角色，而東森在部分部門亦有獨立編審的人員，相較於 TVBS 與中天新聞，東森對於編審制度態度較爲持平。在討論編審機制對於業者認同態度不一前，須知各台的人員編制與收視群有所不同，國內商業電視新聞台大約爲 400 多人的編制，以文字與攝影約 60 組去吸收約 17 小時的新聞輪播，一名記者一天需負擔約三至四則新聞，同時也需競逐收視率以獲取廣告商注意，以 TVBS 的編審機制爲例，其新聞部目前人員編制中並未設置「專職」編審，而以「專責」方式要求部門主管擔任每一層級之守門人角色，其理由是：「根據 TVBS 多年組織運作經驗認爲，「編審」應係指其功能，著重之處爲具體工作內容，而非人員職稱。因爲編審機制的目的在層層把關維護節目品質，並確保符合自律規範，避免違反相關法令規定。基於組織運作的流暢與權責分明的分工考量，TVBS 新聞部決定採取各節目製作人、新聞部各級主管分層負責的編審機制，務使內控流程達到層層把關符合規範的目標。」國內電視新聞台業者如中天及台視都循此模式進行編審機制，而東森與三立則是以部門主管兼任編審的方式進行。

二、倫理公約

國內業者在針對新聞倫理公約或是節目製播守則進行討論時，基本上都能提供相關資料參閱，屬於媒體自律規範的範疇中，其內容與方針皆大同小異；共同點有倡議新聞專業價值、遵守公正客觀、正確真實、公共利益以及尊重差異與隱私權等。台視新聞部副理左燕妮認爲：「台灣媒體近年來自律的情況有明顯的進步，如白曉燕案後，各家媒體不再會無視人質安全，爲搶收視率而大肆報導，反而對於相關訊息會互相提醒同仁，避免成爲無知媒體的一群」；仔細觀察各台的新聞工作人員守則，也可理解各新聞台的組織氣氛，三立新聞台的倫理公約中：「強調不可將弱勢族群邊緣化、尋奇化，以免有消費弱勢族群之慮」；而民視則以：「長官的叮嚀，強調每則新聞會對社會造成如何的影響，在媒體競爭的分秒之下，需要思考身爲新聞工作人員的社會責任」；大愛電視台則是爲避免外界有「公共利益私有化」疑慮，強調其採訪企業團體時，由於大愛台本身沒有商業廣

告，因此可以出現該企業的名稱或商品，不過文稿中最好可以用「國內企業」來代替。其中，如報導大愛感恩科技公司或大愛劇場時，要小心廣告化，同時秉持著「爲時代作見證，爲人類寫歷史」精神，期許建立「真善美」電視人文，內化爲大愛電視台獨有的企業精神。

特別值得一提的是原視新聞部經理蔡富榮非常肯定公視的「節目製播準則」，他提到原視這樣僅開播數年的新電視台，因爲有詳盡的「節目製播準則」可以依循，因此對年輕記者在日常工作上遵守新聞倫理有非常大的幫助。

三、教育訓練

針對國內業者對於新聞同仁的教育訓練，中天、三立、東森、TVBS、台視、公視、與台視都有相關教育訓練流程與規定；其中 TVBS 有具體流程說明，透過每日各項工作會議，主管需轉達會議內容建立內部規範與共識。新聞節目部份，每週三固定召開製作人會議，由督導節目之新聞部副總監主持，檢討各節目狀況。另，每週四召開新聞部主管會議，由新聞部總監主持，會中除各中心協調事項外，亦針對裁罰紀錄、違規個案、民眾反映事項進行討論形成新聞部共識。同時，每年一次新聞部全體教育訓練大會，時間原則上訂爲九月份最後一個周末，要求新聞部近四百名員工全數到齊參加。但因需維持新聞頻道正常作業，半數仍需到班工作，無法全體同仁同時進行教育訓練，因此分爲週六、日兩梯次分批進行。教育訓練大會內容固定包括：TVBS 新聞台整體表現與外部反應年度總檢討、新聞部年度計畫、未來展望與規劃、員工向主管反映問題與整體討論，並分組進行意見溝通。有些在每日繁忙工作中無法充分討論的議題，得以藉此機會完整溝通，在裁罰案例具體分析與廣電相關法令實務的課程中，則會邀請相關學者與專家作爲講師，針對新聞部門主管與工作人員有二～三小時的講述課程。

台視新聞部副理左燕妮認爲:「在繁忙的新聞環境中，要求新聞工作人員在忙碌的工作之後，還需要參加裁罰相關案例的分析與說明課程，以及相關廣電政策法務的講座的確很難要求全員到齊」，中天新聞台總監梁天俠則認爲：「透過補充講義與相關電子文件，可以讓因忙碌而無法參加講習的新聞同仁有所補充與學習」。

四、民眾申訴

民眾對電視台給予意見與批評，或是相關申訴案例的處理，除了無線台的原視、公視、台視與民視外，三立、東森與 TVBS 都根據「廣播電視法」第二十三條及第二十四條之規定，訂定相關作業流程，以處理民眾之申訴案件。三立電視新聞台經理葉蔚直言，衛廣法[69]中明定對於衛星廣播電視之節目或廣告，利害關係人認有錯誤，得於播送之日起，二十日內要求更正；衛星廣播電視事業應於接到要求後二十日內，在同一時間之節目或廣告中加以更正。衛星廣播電視事業認爲節目或廣告無誤時，應附具理由書面答覆請求人。

而三立與民視都有提供相關民眾申訴的文件與申訴流程圖，業者論及觀眾申

[69] 衛星廣播電視法第四章權利保護第三十條

訴案例，大部分都認爲現今的觀眾主動性高，能主動與電視台提出疑慮與意見，而三立新聞台經理葉蔚對於觀眾意見有不同看法：「認爲 NCC 不可照單全收，對於觀眾的意見需要審慎評估，保留業者空間，以免造成新聞環境的寒蟬效應。」。大愛電視台經理陳竹琪也提出特殊的案例，如大愛新聞台的某忠實觀眾，只要看到大愛新聞有中國的相關新聞，就會打到台內給予意見，對於這樣的觀眾，新聞台當然就需要給予完整的解釋；同時，大愛新聞台也曾接獲民眾鼓勵大愛新聞台的國際取向的新聞，認爲豐富在地視野，也能爲大眾開啓國際觀。

東森新聞成立「你批評我改進」網站，目的在於讓觀眾對東森新聞的批評與建議有相關平台可作爲窗口。「你批評我改進」網站是透過觀眾以留言板的方式，同時也留下姓名與電子信箱，在了解觀眾關心的議題之後，進一步與觀眾作聯繫；而東森保有審查不當留言的權利。經查在網站上的確可以看見觀眾對東森新聞的糾舉，但是回覆留言的狀況多爲：「已回覆相關單位，謝謝您的指教」，較爲制式的回覆，不見其積極與民眾申訴互動的情形；從業者的訪談之中也可見，各台對於民眾建議與申訴的都有相關流程辦法，而大愛台則有特別部門處理民眾申訴，卻不見相關程序處理，回應有可能流於客服形式。

五、自律委員會

NCC 根據衛星廣播電視法中爲落實衛星頻道節目供應事業、境外衛星頻道事業之分公司或代理商及他類頻道節目供應事業之自律精神，爰增訂第二項，對違反第十七條規定[70]，未設置倫理委員會者，予以裁處；藉以強化倫理委員會之機制，以規範個別媒體的行爲。在進行訪問時三立與台視都有實踐自律委員會的章程，並且定期開會討論媒體內部問題、針對裁罰案例做一檢討或是討論未來媒體運作方向。

三立新聞台經理葉蔚對於諮詢委員會持正面的看法，認爲：「諮詢委員會中的學者專家針對三立被裁罰的案例給建議，無論是觀點的修正或是新聞製播的方向，都給予實際的建議，卻不會直接干預媒體的作業流程，在媒體業界給予相對的空間是非常重要的」。而台視新聞部副理左燕妮論及台視自律委員會大約一年召開兩次，也邀請相關專家如賴祥蔚、馮燕、黃珊珊等作爲外部委員，她也認爲：「學者專家針對新聞被裁罰的案例給予建議，對整個新聞組織內部有正面的影響。」 東森新聞總監孫嘉蕊也提及諮詢委員會中的學者專家，雖然會抨擊新聞台一些疏忽，但整體而言對於新聞製播的方向有實際改變。

六、新聞公評人

新聞公評人的職責爲進行內部批評，接受觀眾的批評意見並據此質問電視台相關主管，而相關的調查結果會公開於網站並做出評論，藉以監督媒體是否信守自己的承諾。「公評人」不受媒體內部的影響，能獨立的去審視節目內容的呈現，對於觀眾的回應有更充分的討論，對於追求收視率或者行政怠惰的行爲有其制衡

[70] 第十七條 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，不得有下列情形之一：一、違反法律強制或禁止規定、二、妨害兒童或少年身心健康、三、妨害公共秩序或善良風俗。

作用，如民視以資深新聞人盛竹如爲新聞公評人，而 TVBS 以新聞學者胡幼偉教授爲新聞公評人，以監督新聞媒體內部內容產製與回應觀眾申訴。

原視新聞部經理蔡富榮對「公評人」有所疑慮，因爲其遴選的困難以及需要經得起外界高度的道德檢驗，也需要理解國內多元族群的文化。公視新聞部經理何國華對於「新聞公評人」也存疑，因不知其能否自外於台灣媒體經驗，如壁壘分明的政治色彩、糾葛的商業力量等，同時非營利組織間的要求落差極大，公評人如何弭平之間的差異也會是相關的問題；另外位於商業媒體體制內是否會被內化或是能夠超然獨立也會是需要考量的議題；在訪談中，大愛電視台新聞部經理陳竹琪表示對於公評人概念不甚清楚，而無論年代、中天、東森等商業電視台在訪談中都對於公評人如何遴選辦法，向誰負責等急於釐清概念，但對於公評人究竟實屬於 NCC 的代表，是政府的打手，抑或是學者身分，對於新聞製播流程有多少了解，基於以上種種考量，都是業者觀望的原因。民視經理胡婉玲對於公評人的功能則有負面看法，認爲公評人並不是觀眾選出來的，根本不能代表觀眾的意見；而民視也有請盛竹如當公評人，卻沒有什麼申訴案件可以處理，與其多此一舉，不如將其心力花在如何提昇整體人才素養。

七、監理機構

國內商業電視新聞經理人在談及現在的 NCC，幾乎都有一致疑慮，不知 NCC 在針對新聞節目置入性行銷的裁罰標準究竟爲何？NCC 的委員會中真正在新聞業界工作，或是理解現今新聞產製的環境的人究竟有多少？其認定爲新聞業配的證據爲何？而原視則提出 NCC 裁罰中未考慮原住民文化，針對祭典的裸露有所爭議，另外業者認爲國外媒體政策多明訂有關置入性行銷與廣告配置的規範，而 NCC 目前爲止仍舊沒有明確的規範，除了國內業者容易踩線外，對於媒體未來發展也有負面的影響；同時 NCC 在決議裁罰業者時，沒有給予業者太大的答辯空間，仍以委員們的專業意見爲主，國內新聞台除大愛電視台外，幾乎都有相關裁罰案例，這種決議過程與不定調的裁罰規準，讓國內新聞台內無所適從，幾乎只能從錯誤中學習，如何在新聞製播之中減少被裁罰的機率。

八、同業組織

對於現今衛星廣播電視商業公會的功能性，三立新聞台經理葉蔚認爲從 2005 年開始，無論是新聞自律諮詢委員會議，包含了公民團體，與新聞業界編審，公會有階段性的變化，從初期開始兩個月開一次會議，申訴案件多達二十件，慢慢的兩年到第三年開始之後，申訴的案件降低，公會的功能已經發酵並達到媒體自律的要求。葉蔚認爲從民眾與公民團體的回覆中，可看見對新聞的認知跟新聞的操作方法與業者間彼此漸趨達成共識；同樣的在新聞台內，面對公民團體所提出的案例內容，已經有一個約束力存在，因此檢舉案件比例才會降低的。因此而現在多是主題性討論相關議題，不再是過去以回應申訴的形式舉行會議。因此葉蔚認爲當務之急應該是強化公會功能，而非急於成立其他問責機制；而東森新聞台總監孫嘉蕊則對於衛星公會的功能予以肯定，認爲衛星公會在既知的問題上

與業者相互協調以找出媒體與公共利益間的平衡，透過即時的討論達到媒體自律較積極的層面，與透過裁罰後的學習是有差異性的。

另就各電視台新聞製播在製播準則、教育訓練、爭議性案件處理、觀眾申訴機制、公共服務、內部評鑑、業界評議與問責機制現況整理表列如下:

表六 商業有線電視新聞台問責現況態度　資料來源：本研究整理

業者 機制	中天	東森	TVBS	年代	三立
製播準則與編審	*有倫理守則 *將編審內化爲製播新聞流程	*部門主管專任編審 *設有東森新聞自立公約。	*將編審內化爲製播新聞流程 *且有相關文件新聞自律規範。	*獨立編審機制 *新聞自律公約。	*主管兼任編審與部分專任編審 *有工作倫理守則。
教育訓練	不定期法務課程。	不定期舉行員工訓練。	有相關教育訓練與裁罰案例分析課程。	不定期舉行	固定開教育訓練會議。
爭議性案件處理	第一時間去函有關單位釐清，列爲相關新聞工作者評鑑資料且，並爲法務課程教材。	與相關單位申訴，若爲明顯錯誤將相關新聞工作同仁做口頭或實際懲處。	去函相關單位做申訴與釐清原因，並列爲相關案例分析課程教材。	若屬實，會口頭或實際懲處相關新聞同仁。	去函確認相關單位裁罰原因，並列爲教育訓練重點。
內部評鑑	有內部評鑑	*內部評選最佳新聞，做口頭與實際獎勵 *成立諮詢委員會	設有自律委員會（不反對設立公評人）	設有新聞評議委員會	成立自律委員會

觀眾申訴	有民眾申訴管道，但未對外公開其辦法與流程	設有相關網站「你批評我改進」,但回覆內容略一致	有民眾申訴管道，但未對外公開辦法與流程	無相關資料	觀眾申訴有管道，但未對外公開其辦法與'流程
公共服務	無相關資料	無相關資料	無相關資料	無相關資料	無相關資料
業界評議	無	無	無	無	無
現況:近期 NCC 裁罰案例	*新聞音效過於戲劇化，違反新聞分級。 *品牌故事疑有置入性行銷之慮。	*廣告時段超秒	*新聞影像未竟保護當事人（馬賽克）。 *新聞未查證完全，導致損害當事人聲譽。	*報導品牌有置入性行銷之慮。	*誤報搜救人員死亡，未盡查證事宜
對現行監理態度	NCC 針對置入性行銷，裁罰標準究竟爲何?	希望 NCC 在裁罰之時，能給予業者答辯空間。	NCC 在裁罰時，需要有具體裁罰規準，針對觀眾申訴一一答辯，花費相當時間與行政資源。	NCC 如何認定業者違法標準問題。	NCC 裁罰標準模糊，易造成寒蟬效應。
對未來推行問責機制態度	*希望推行協作問責機制，能有利於新聞內部組織，爲助力而非阻力。	*問責機制源自於對媒體的不信任 *公評人應如何遴選與對誰負責，不清楚。 *引進他律應共同進步，以促進社會互利。	*認爲觀眾委員會，意見過於分歧，難以實際採用。 *媒體業者也難與觀眾團體有媒體運作共識 *可設置新聞公評人，以強化媒體問責機制。	*應設置鼓勵機制，以利新聞媒體生態。	*觀眾委員會意見分歧對媒體運作會造成干擾 *應強化既有的工會組織功能性。

表七 商業無線電視新聞部問責現況態度 資料來源：本研究深訪與整理

業者 機制	民視	台視
製播準則	設有新聞自律規範	新聞編採製播注意事項
編審或品管	1.每日新聞由召集人審稿。 2.另由一名副主任與資深攝影記者每週輪流監看新聞做報告，事後檢視。	內化於製播新聞流程中
教育訓練	視需要，不定期舉行	視需要，不定期舉行
內部評鑑	無相關資料	成立自律委員會
觀眾申訴	客服中心將紀錄轉新聞部處理，並已設置公評人（現為盛竹如）	申訴案件作業流程，但網站未公開
公共服務	無相關資料	無相關資料
業界評議	無	無
爭議性案件處理	進行內部檢討	口頭懲處新聞同仁，並做出實際懲處， 對此裁罰事件的相關教育訓練。
對現行監理機制態度	NCC 屬於他律形式，應讓媒體自律。	針對裁罰事宜應有一定標準。
對未來推行問責機制態度	認為問責機制是他律的形式，無論是觀眾委員會或是公評人都不是觀眾，認為國外經驗不能複製於台灣。	希望保有言論自由環境，讓市場機制決定 媒體優劣。

表八 非營利電視台新聞部問責現況與態度 資料來源：本研究深訪整理

業者 機制	大愛	公視	原視
製播準則	新聞自律公約	新聞自律公約與節目製播準則	原視新聞自律規範與節目製播準則
品管	無	主管審稿後進行剪輯	無
教育訓練	提升新聞價值以正面態度	定期舉辦	不定期舉辦
內部評鑑	無相關資料	董事會下設有新聞諮議委員會	設有諮議委員會（但目前無運作）
觀眾申訴	*有相關部門處理觀眾來電 *未公開	*觀眾申訴機制公開，七日回覆 *爭議性案件有相關申訴機制	*觀眾申訴機制公開，七日回覆 *爭議性案件有相關申訴機制
公共服務	無	無	無
爭議性案件處理	● 無任何 NCC 裁罰或民眾申訴案例。	● 公視如有任何裁罰案例，公視表示尊重 NCC 專業。	● 原住民相關紀錄片與祭典，有裸露鏡頭，原視建議尊重原住民文化。
業界評議	無	無	無
對現行監理機制態度	無	NCC 應設置統一裁罰準則，同時裁罰事宜應該統一單位進行。	尊重文化差異，政府勿多頭馬車，避免政府公信力不彰。

對未來推行問責機制態度	對於設立公評人與觀眾委員會不反對	*台灣媒體經驗需要考慮其商業牽制，與政治立場力量 *能服眾的公評人不易尋 *NGO 之間的立場不同，其建議與執行有落差 *觀眾委員會的形式運作則可能平衡以上的差距，於台灣媒體經驗較為可行。	針對國外公廣集團設置公評人或是監理官，審視國內需要了解九族語言與文化，同時必須面對社會高度道德檢驗，遴選相關人選有其困難性 *對於觀眾委員會形式表示樂觀。

九、小結

國內大部分的業者由於對「問責」的概念並不清楚，與國內業者訪談中，大部分認為媒體問責是源自於對媒體的不信任，才會在媒體組織內建立相關問責機制，多增加的「管控」對於媒體市場與言論自由有負面的影響；大部分新聞部主管認為還是讓媒體自律較好，也認為目前公會能發揮效果。

對於 NCC 的裁罰，普遍認為裁罰標準模糊，過於主觀，建議 NCC 能明訂標準以供遵循。對於「公評人」的觀點，包括公視在內，認為國內從專業修養到政治立場能讓頻道內部與外部信服的人選極少，大多採取保留或反對的態度，但對於「倫理委員會」或「諮詢委員會」大多可以認同。至於「觀眾申訴機制」，大多數業者將之定位為客訴，除了東森新聞台，大部分缺乏網站積極公開的流程與回覆的程序。不過東森回覆觀眾的答案略顯簡略與一致。

至於「觀眾委員會」，大多數業者持保留意見，認為新聞部不應受到太多干預，而三立總監葉蔚認為「觀眾委員會」是否能夠自外於台灣媒體獨有的政治色彩與商業力量是很難定論的，而觀眾如何理解電視新聞操作過程與製播流程，對「觀眾委員會」的實行都會造成困難。

公視與原視由於其公共媒體的體質，對於問責基礎概念較其他商業媒體為清晰，公視與原視均高度肯定「節目製播準則」所帶來的影響，原視新聞部經理蔡富榮即認為「觀眾委員會」在公共媒體植基於公共利益之下，了解各地區需要與聆聽觀眾意見有其必要性。

第三節、「問責」機制：專家意見整理分析

本次專家諮詢目的為尋求共識以為政策工具及未來執行問責方法的建議，德

菲法有助於共識形成，專家的選擇上亦須考慮其代表性，而本次調查對象爲下列學者、專家與公民團體代表：

1. 陳依玫　資深新視新聞工作者/衛星電視同業公會自律委員會主委
2. 丘岳　　資深電視新聞工作者/世新廣電系副教授
3. 翁秀琪　新聞學者/政大新聞系教授
4. 胡元輝　新聞學者/卓新獎基金會董事長/中正大學副教授
5. 林照真　新聞學者/交大助理教授/資深新聞工作者
6. 管中祥　媒觀基金會董事長
7. 王育敏　兒福聯盟執行長
8. 曾昭媛　婦女新知資深研究員
9. 崔彬　　伊甸基金會資源發展處處長
10. 陳炳宏　傳播管理學者/台師大傳所所長

本案因有先期研究而決定採取修正式德菲法，省略了開放式題型的步驟，以文獻分析過後的「結構式問卷」取代之，保留原有精神但卻簡化了第一回合的過程。本次建構計畫所進行之德菲法調查的問卷設計，主要是根據理論文獻、業者訪談資料分析與各國電視新聞問責資料作爲修正式德菲法問卷的基礎，擬出本地的問責機制初步架構與評量題項。本次德菲法調查共計進行兩個回合，第一回合問卷有封閉式與開放式的題型，封閉式題型主要是參考前述資料分析所衍生的指標，採用 Likert 五點量表，邀請十名包括專家與公民團體代表人根據公共價值評量的重要性與必需性，給予 1（非常不重要）到 5 分（非常重要）的分數。卷末開放式題型則讓受訪之專家學者能進一步提供個人專業意見，接著受訪者在第二回合則可以參考第一回合全體的意見趨勢之後，重新評估原先自己的看法，藉由這種反覆回饋方式漸漸拉近彼此意見的差異，進而取得共識。

兩回合回收的問卷皆分別以平均數、標準差、四分位差等方式分析。在指標的篩選上，亦以此三項數據爲依據，其中平均數（M）是用以判斷各項指標的重要性；標準差（SD）用來判斷各專家意見的離散程度；四分差（QD）判斷專家意見之一致性。整理所採取的標準如下：

1. 平均數必須大於或等於3.5，表示重要程度夠高。
2. 標準差必須小於或等於1，表示專家意見集中，標準差<0.7表專家意見高度一致。
3. 四分位差必須小於或等於0.6，表示專家意見具高度一致性，0.6到1.00之間，表示達到中度一致，若高於1.00則表示該議項未達一致共識。

本研究回收二次德菲法調查問卷後，以圖示表示德菲法成員強調國內媒體問責機制須強化或是補充的具體意象。本章共分三節，第一節針對修正式德菲法問卷調查之結果進行分析與討論，並新增與整理其成員專家的意見，以匿名方式作爲第二次德菲法專家成員的參考；第二節則除針對第二次修正式德菲法問卷調查

結果做進一步分析與討論外，並與第一次德菲法結果比較，以整理出專家成員對於問責機制的具體建議與考量，最後則是搭配德菲法專家成員意見的圖示，對於國內媒體問責機制做具體的體質檢測。

一、第一次「德菲法」調查問卷分析

本研究於前測過後，即進行第一次問卷發放。第一次德菲法問卷於 2011 年 9 月 23 日以電子郵件發放，於 2011 年 10 月 2 日完成回收，共回收 10 份，回收率爲 100%，詳見下列表：

	問卷發放回收時間	發放份數	回收份數	有效份數	回收率
第一次德菲法問卷	**2011/09/23~2011/10/02**	**10**	**10**	**10**	**100%**

本研究內容將新聞問責機制分爲 3 個構面（外部問責、內部問責、協作問責），並細分爲 7 個指標與 21 項目，請「德菲法」成員的意見評判其重要性，本研究之評分方式採 Likert 五點尺度量表，以「1」代表非常不重要，「5」代表非常重要，中間分數則按重要程度，分別以「2、3、4」加以評定，數字愈大代表愈重要。並以文字說明各項構面、指標與項目的要點，另外每個指標均有「其他意見」一欄，以補充答題面向。問卷結果以前述資料之分析方法，以標準差<0.7 表專家意見高度一致，並以平均數>4 作爲制定國內媒體問責機制的重點參考。以下將依序呈現第一次德菲法專家成員位於調查問卷的意見與修正建議，並針對意見加以彙整與說明。

A. 外部問責

A-1.廣電法規 我國以「衛星廣播電視法」、「有線電視廣播法」與「廣播電視法」做爲管制節目內容的主要法規。三法共有的管制條文爲不得違反法律、妨害兒少身心健康與妨害公序良俗，其他爲節目分級與身份保護等規定。		眾數	平均數	標準差
1.	您是否同意以目前的法規來監理電視新聞內容已經足夠？	**2**	**2.5**	**1.26**
2.	若干歐洲與亞洲國家已強制將公共問責機制（如「觀眾委員會」、「公評人」或「節目諮詢機制」等）設計於法律中令業者遵循，您是否同意我國也採取類似的立法	**5**	**4.4**	**0.69**

	嗎？			
3.	**也有國家採取相對寬鬆的法律以保障言論自由，業者以自律自我規範（如美國），國內商業電視台業者也大多希望如此，您同意這種做法嗎？**	**2**	**2.5**	**1.17**

對於目前法規監理現今電視新聞內容，各專家成員在第一次調查中，呈現意見不一致的情形（A-1.1 與 A-1.3 的標準差大於 0.7）情形，但 A-1.2 標準差小於 0.7，可看出大部分受訪者對於強制設立公民問責機制的共識較高，如輔以四分位差（A-1.1 爲 1，A-1.2 爲 1，A-1.3 爲 2），A-1.3 對於放寬法律的共識則趨於不一致，對於法律工具是否足夠也未有共識。

個人建議部份有專家認爲媒體自律爲必須的媒體責任，除非自律失效才由法律接管。而一部分受訪者認爲目前自律不足，贊同政府立法將「問責」機制介入管制贊同在自律失效時，由法律接管，但內容不宜涉具體細節；同時也有另一部分不贊同立法置入「問責」機制，建議第三方機構長期觀察，以鼓勵取代懲罰。

A-2. 監理機構 **目前我國廣電媒體監理機構爲「國家通訊傳播委員會」（NCC），主要透過觀眾申訴來啓動電視新聞內容的調查，如果調查屬實，NCC 透過警示、直接裁罰或審照作爲監理的手段。**		眾數	平均數	標準差
1.	**您是否同意我國透過 NCC 直接監理電視新聞內容？**	**4**	**2.9**	**1.66**
2.	**您是否認爲 NCC 應該更加強對前新聞內容的監理？**	**5**	**3.4**	**1.42**
3.	**你是否認爲 NCC 應該鬆綁目前對電視新聞的監理？**	**1**	**2.1**	**1.28**

針對國內目前的監理機構，應該如何管理現今媒體情況，受訪者也呈現意見不一的情況（A-2.1、A-2.2、A-2.3 其標準差都大於 0.7），再輔以四分位差數字（A-2.1 爲 3、A-2.2 爲 3、A-2.3 爲 2，均大於 2），呈現意見相當離散狀況。但就眾數而言，對於 NCC 加強監理目前新聞同時反對鬆綁的贊同意見較多。

就建議部份可看出部分專家贊同 NCC 對於電視新聞之監理位置，且自律不足時，贊同 NCC 介入監理新聞內容；同時業界經驗豐富的受訪者也提出可由 NCC 監理，但其方向與標準應針對「傳播公民權」或另要求質化調查之內容與標準，

並說服廣告購買公司採用等建議；有部分受訪者贊成 NCC 發照與建立制度，但內容監理應交由民間機構並加強其法律或媒體識讀推廣能力。

A-3.回應觀眾 電視媒體應對觀眾負責，國內各電視台也都設有觀眾申訴管道，而目前在歐洲與韓國各電視台則進一步設有「觀眾委員會」，由各電視台聘任各階層公民代表，組成委員會定期召開會議審議播出編排、節目內容並受理觀眾申訴，另部分歐美國家設有獨立的新聞「公評人」（**ombudsman**），接受觀眾申訴並代表質問電視台主管，公開發表調查過程，履行實質的公共問責。		眾數	平均數	標準差
1.	我國電視業者普遍認為，觀眾對節目的申訴或意見，經由目前各台的申訴管道已充分獲得處理，您是否同意？	**1**	**1.7**	**1.05**
2.	如果各電視台增加「觀眾委員會」的機制，定期開會對電視台播出與內容加以問責，您是否同意這種方式？	**4**	**3.7**	**0.94**
3.	韓國已立法強制將「公評人」機制設於各電視台內部，我國 **NCC** 目前也正在推動業者設立「公評人」，您是否同意這種作法？	**4**	**3.5**	**1.26**

而針對回應觀眾的機制，受訪成員同樣未有共識，（A-3.1、A-3.2、A-3.3 其標準差都大於 0.7），再輔以四分位差數字（A-3.1 為 1、A-2.2 為 0、A-3.3 為 1，均為 1），顯示對於設立「觀眾委員會」的「問責」機制有高度一致性，其餘仍呈現意見離散狀況。

建議而言，部分受訪者贊同立法設立「觀眾委員會」或「公評人」，但應是由第三團體來執行，並另設監督委員會，以形成壓力，同時 NCC 可立法推動觀眾參與及申訴機制，但其具體方式或作法似宜由業者自行決定，觀眾參與節目內容審議的機制似不宜以法律規範;但也有受訪者認為應由各台自行訂立機制，若對於觀眾回應不足，再由法律介入。

B. 內部問責

B-1.媒體自律 各國電視新聞自律最常見的方式為訂定「倫理守則」，我國電視新聞台也都自訂相關的規範。「倫理守則」通常以道德勸說為主要內涵，不涉及強制性或懲罰。	眾數	平均數	標準差

1.	據本次調查，我國電視台新聞部門主管大部份認爲經由各台的自律規範，新聞製播已有足夠的紀律與成長，您是否認同這樣的說法？	**2**	**2.1**	**0.87**
2.	我國各電視台「倫理守則」形式不一，內容也不盡相同。日本的電視新聞業者有同業團體制定了全國統一的「倫理守則」，您是否同意我國也應有一致的守則？	**4**	**3.9**	**0.87**
3.	**NCC** 目前推動各電視台設有「自律委員會」處理守則修訂、爭議調查與裁判，以落實「倫理守則」的執行，您是否同意這樣的做法嗎？	**4**	**3.4**	**1.26**

針對國內媒體自律情況，受訪者意見略一致的認爲媒體自律不足（B-1.1 的眾數爲 2 且標準差爲 0.87），再輔以四分位差數據（B-1.1 爲 0、B-1.2 爲 0、B-1.3 爲 2） 可看出對於各新聞頻道自律機制不足與制定一致性的倫理規範與贊同程度較高。

建議部份，較多專家認爲除一制性倫理規範外，須持續推動媒體自律及加強媒體內部的教育訓練。此外，部分受訪者亦建議各電視台的主動性還是比較重要，不贊同 NCC 介入推動「評議機制」，相對而言則贊同業者間（非政府）設立的共同自律平台，期望能夠形成一致同意的自律默契並加以落實，而「自律委員會」成員應包含學者及公民團體並定期開會；少數成員認爲媒體自律若有違犯時，該台應提出懲處和改善報告，若未能做到，則應由法律處理，且是否制定統一的守則並非要務，若能共同成立具約束力的評議機構，將比統一的守則更具功效。

B-2.同業組織 爲避免政府干預，有些國家的電視同業組織強大，透過同業壓力，成爲該國自律機制的主體。我國「衛星廣播電視同業公會」爲國內衛星有線電視頻道最大同業組織，內部也設有「新聞自律委員會」並訂有倫理規範。		眾數	平均數	標準差
1.	據本次調查，半數以上商業電視新聞業者認爲該委員會已發揮同業自律的功能並形成同業壓力，您同意這種說法嗎？	**2**	**2.5**	**1.26**
2.	德國政府在政策設計上，讓民間電視台的同業組織（**FSF**）負擔更積極的自律任務，例如對於節目進行播出前審查或事後審	**2**	**2.5**	**1.08**

	查（如新聞），您同意此作法嗎？			
3.	又如「日本民間放送聯盟」有權調查並裁判爭議新聞內容等，甚至可公開譴責、強制更正甚至制裁，政府監理機構並不直接干涉節目內容，您同意這種作法嗎？	**4**	**3.9**	**0.56**

對於強化國內媒體同業組織的建議同樣出現較多分歧，B-2.1 與 B-2.2 標準差分別爲 1.26 與 1.08。但在 B-2.3 專家成員的意見呈現高度一致性，其眾數爲 4，標準差爲 0.56。再輔以四分位差數字（B-2.1 爲 1、B-2.2 爲 1、B-2.3 爲 0），顯示專家對於 B-2.3 類似日本由民間同業自律性監察，政府不介入的作法有高度一致性。

建議部份，部分受訪專家認爲可由法律授權，強化同業組織調查權和懲處權，且國內業者爲利益團體而非自律機構，調查評議由民間具公信力的團體執行較宜，同時應強化資深媒體專業者的傳承，否則收視率掛帥，主管更替頻仍，難談自律，認爲參考日本民間團體第三力量，如能有效的監理媒體內容可行；少部分受訪成員認爲若民間組織有可能發揮作用，政府可不用介入，否則公權力仍應被視爲引導媒體進行自律行爲的有效力量。

C. 協作問責

C-1.共管機制 共管機制爲歐盟目前推動的電視媒體監理方式，也即對特定節目內容（如保護未成年者）由政府與民間業者強勢共同管制，民間電視媒體須提出承諾計畫，經政府委託之獨立委員會評估認可後，當局才發照准其營運。其後如何履行承諾，由各國民間業者自行設計，但也須經相關機制認定其程序與功效。		眾數	平均數	標準差
1.	您是否同意我國也可以實施電視媒體共管機制？	**5**	**4.1**	**0.99**
2.	共管機制監理特定內容，其他部分仍經由自律的手段，如果我國實施共管，您是否同意只管制特定內容？	**4**	**3.8**	**1.03**
3.	德國的共管機制，其管制仍仰賴民間電視同業組織先行自律與審查，政府不直接涉入。 如我國爲公民團體（不是同業團體）與政府執行共管機制，您是否認爲更妥？	**5**	**3.5**	**1.35**

對於政府與民間「共管」的監理方式眾數部份整體趨於同意（均大於 4），但標準差則尚未達到高度一致（C-2.1 標準差爲 0.99、C-2.2 標準差爲 1.03、C-2.3 標準差則爲 1.35），再輔以四分位差的數字（C-1.1 爲 1，C-1.2 爲 0，C-1.3 爲 2）顯示對於共管特定內容，其餘交由業者自律的方式具有一致性。但是否由公民團體取代同業組織與政府共管，則呈現較大分歧。

建議部份，有受訪專家指出媒體自律是媒體成長與專業尊嚴重要機制，不宜由民間團體和政府完全代勞。德國民情與台灣更不相同，因爲政府比媒體更有力量，媒體是要來監督政府的，現又讓政府可以管理媒體，在理念上自是相互矛盾；但也有受訪者認爲共管機制宜由業者、公民代表及政府共同參與，且優先推動涉及重大人權或國民高度關注事項的領域，其餘則以業者自律及 NCC 在基本法律防線上的監理爲主。此外，尚有受訪者贊同共管機制，但認爲特定節目內容及公民團體代表的選擇上，應注意不宜落入「只想保護兒少」、「只找兒少及家長團體擔任委員」等問題，尤其要注意是否納入夠多的弱勢群體代表，以使意見多元呈現，在共管機制的執行面上必須有一套週密的獨立監看機制和遵守準則，此準則可由業者和民間共同制定及承諾，但只管特定內容在執行上不可行。

D.公共電視

D-1.公共問責 我國公共電視新聞部有完善的自律機制，如「節目製播準則」、「新聞製播公約」、「新聞審議委員會」、與觀眾申訴流程等。		眾數	平均數	標準差
1.	您是否認爲公視新聞維持目前自律機制即可。	**3**	**3.1**	**0.73**
2.	您是否認爲公視新聞應引入更積極的外部公共問責機制。	**4**	**3.3**	**1.33**
3.	日本 **NHK** 設有獨立的委員會每年大規模評量各項指標並對社會公告，您認爲我國公視是否也應引入類似的外部稽核機制。	**4**	**4.1**	**0.99**

在國內公共媒體中的問責機制中，大部分專家成員一致認可公視維持目前自律機制（D-1.1 眾數爲 3，其標準差爲 0.73），再輔以四分位差數據（D-1.1 爲 2，D-1.2 爲 2，D-1.3 爲 1）顯示對外部問責與稽核的共識分歧。

建議部份，部分專家指出公共或政府媒體必須有評估機制，我國公視隨著規模或功能的擴大，自宜加強公共問責（非僅新聞部分），其可行方式包括每年提出政策目標聲明、將外部意見諮詢（如公聽會）制度化、建立觀眾委員會等。至

於公共評量機制，可以強化現行作法，或參考日本制度，預算須充裕，重點在於評量機制的獨立性，公視的自律標準應與其他商業台的自律標準不周。另有專家認爲如何做到不斷提升新聞品質，或許是公視最大的挑戰，真正發揮力量的還是在於領導人與新聞室的文化控制。公視機制與文化讓內部缺乏新聞熱情，這必須靠內部努力，外人是無法介入的。

有成員認爲以我國公共電視的特性，應賦予更強大的自律機制，不須外部的壓力，應可處理妥善。但有廣告收入的公廣集團成員如華視，則應合併爲商業媒體處理，而有外部問責的壓力，否則將難以制衡。有受訪成員認爲，公視目前節目走安全牌路線，節目大多播出一些比較沒爭議的內容，這不利於社會邁向多元觀點的對話溝通；公共媒體，應該要扛起促進社會進步的更大責任，例如在評量指標中放進這類爭議性議題的節目比例數據，讓公共媒體瞭解，促進社會多元對話、提高這類節目比例。

二、第二次「德菲法」調查問卷分析

在第一次「德菲法」問卷回收之後，彙整各專家成員的意見，聚焦國內媒體問責機制中既有疑慮與未來發展的可能性，同時也考慮台灣社會文化的情境，在每一題項後增加彙整專家意見，並以代號方式呈現，以避免權威領導意見討論，或減少其他面向的討論機會，同時可將問題意識更爲具體呈現，並重新思考針對國內問責機制的可行性與建議。

本研究於修正過後，即進行第二次問卷發放。第二次德菲法問卷於 2011 年 10 月 10 日以電子郵件發放，於 2011 年 10 月 18 日完成回收，共回收 10 份，回收率爲 100%，詳見下列表：

	問卷發放回收時間	發放份數	回收份數	有效份數	回收率
第二次德菲法問卷	**2011/10/10~2011/10/18**	**10**	**10**	**10**	**100%**

A.外部問責

A-1.廣電法規 我國以「衛星廣播電視法」、「有線電視廣播法」與「廣播電視法」做爲管制節目內容的主要法規。三法共有的管制條文爲不得違反法律、妨害兒少身心健康與妨害公序良俗，其他爲節目分級與身份保護等規定。	眾數	平均數	標準差

1.	您是否同意以目前的法規來監理電視新聞內容已經足夠？	**2**	**2.4**	**1.26**
2.	若干歐洲與亞洲國家已強制將公共問責機制（如「觀眾委員會」、「公評人」或「節目諮詢機制」等）設計於法律中令業者遵循，您是否同意我國也採取類似的立法嗎？	**5**	**4.4**	**0.69**
3.	也有國家採取相對寬鬆的法律以保障言論自由，業者以自律自我規範（如美國），國內商業電視台業者也大多希望如此，您同意這種做法嗎？	**2**	**2.5**	**1.17**
第一回學者專家建議整理	就第一回學者專家回覆「媒體言論自由與社會責任之平衡，法律面如何設計」所提之建議彙整如下（爲免意見相互干擾，受訪者僅以代碼呈現） **1.** 認爲目前自律不足，贊同政府立法將「問責」機制介入管制：**E**、**F**、**H** **2.** 贊同在自律失效時，由法律接管，但內容不宜涉具體細節：**A**、**B**、**D** **3.** 不贊同立法置入「問責」機制，建議第三機構長期觀察，以鼓勵取代懲罰：**C**			

針對現行法規，由第一回與第二回問卷比較發現眾數、平均數與標準差幾乎無變化，但輔以四分位差發現 A-1.3 的共識度更分散（A.1-1，A-1.2 仍爲 1，A-1.3 爲 2.5 較第一回多 0.5）。由兩次問卷結果可發現 A-1.2 的題項「由法律強制公共問責機制進入電視新聞媒體」的共識一致且穩定。

建議部份，部分成員雖認爲現今媒體的自律不足，同意政府對於媒體現況需立法介入管制，但只能管制度層面，不能涉及內容審查的層面，但也有受訪者認爲政府角色不宜介入管制媒體，同時認爲媒體目前的自律不足，實與市場競爭規模有極大關聯性，各媒體爲了求生存，才會有不當的新聞做法出現。因而，市場規模競爭模式不解決，問責機制難以執行。

A-2. 監理機構 目前我國廣電媒體監理機構爲「國家通訊傳播委員會」(NCC)，主要透過觀眾申訴來啓動電視新聞內容的調查，如果調查屬實，NCC 透過警示、直接裁罰或審照作爲監理的手段。		眾數	平均數	標準差
1.	您是否同意我國透過 NCC 直接監理電視新聞內容？	**4**	**3**	**1.41**
2.	您是否認爲 NCC 應該更加強對前新聞內容的監理？	**4**	**3.6**	**1.07**
3.	你是否認爲 NCC 應該鬆綁目前對電視新聞的監理？	**1**	**1.8**	**0.94**
第一回學者專家建議整理	就第一回學者專家回覆「根據您對台灣電視製播新聞現況的觀察，NCC 應強化或者放鬆目前管制？或者需要有其他有效監督媒體的非政府機制」。 所提之建議彙整如下（爲免意見相互干擾，受訪者僅以代碼呈現） **1.** 贊同由 NCC 對於電視新聞之監理位置：**D、E** **2.** NCC 應強化目前監理：**F** **3.** 自律不足時，贊同 NCC 介入監理新聞內容：**A、B** **4.** 可由 NCC 監理，但其方向與標準應針對「傳播公民權」或另要求質化調查之內容與標準，並說服廣告購買公司採用：**B、D** **5.** 贊成 NCC 發照與建立制度，但內容監理應交由民間機構並加強其法律或媒體識讀推廣能力：**C、E、I、G**			

對於 NCC 監理媒體的狀況，由二次問卷分析，平均數僅些微變化，眾數在 A-2.2 落在 4，A-2.1 的標準差變化減少 0.25，A-2.2 減少 0.5，A-2.3 減少 0.36，顯示差異趨近，再輔以四分位差數據（A-2.1 爲 2，A-2.2 爲 1，A-2.3 爲 2）則可看出本題項受訪者的意見依舊歧異。

建議部份亦可看出其分歧，兩位受訪者認爲自律不足時，NCC 可介入，兩位認爲 NCC 目前位置可維持，一位認爲應加強。有一位受訪者認爲 NCC 是一個公務機關，對於媒體運作的知識有限，且公務機關只能依法執行，然而媒體內容有許多微妙之處，非公務人員能理解。四位認爲應由具有監督能力的團體來監看內容爲佳。

A-3.回應觀眾 電視媒體應對觀眾負責，國內各電視台也都設有觀眾申訴管道，而目前在歐洲與韓國各電視台則進一步設有「觀眾委員會」，由各電視台聘任各階層公民代表，組成委員會定期召開會議審議播出編排、節目內容並受理觀眾申訴，另部分歐美國家設有獨立的新聞「公評人」（**ombudsman**），接受觀眾申訴並代表質問電視台主管，公開發表調查過程，履行實質的公共問責。		眾數	平均數	標準差
1.	我國電視業者普遍認爲，觀眾對節目的申訴或意見，經由目前各台的申訴管道已充分獲得處理，您是否同意？	**1**	**1.4**	**0.69**
2.	如果各電視台增加「觀眾委員會」的機制，定期開會對電視台播出與內容加以問責，您是否同意這種方式？	**4**	**3.6**	**1.07**
3.	韓國已立法強制將「公評人」機制設於各電視台內部，我國 **NCC** 目前也正在推動業者設立「公評人」，您是否同意這種作法？	**4**	**3.7**	**0.94**
第一回學者專家建議整理	就第一回學者專家回覆「關於電視新聞媒體如何回應公民的問責，您是否有其他具體建議」 所提之建議彙整如下（爲免意見相互干擾，受訪者僅以代碼呈現） **1.**應由各台自行訂立機制，若觀眾回應不足，再由法律介入：**A** **2. NCC** 可立法推動觀眾參與及申訴機制，但其具體方式或作法似宜由業者自行決定，觀眾參與節目內容審議的機制似不宜以法律規範：**B**、**I** **3.**贊同立法設立「觀眾委員會」或「公評人」，但應是由第三團體來執行，並另設監督委員會，以形成壓力：**C**、**D**			

針對回應觀眾的部分，從兩此問卷結果可看出 A-3.1 標準差從前次的 1.05

降爲 0.69，顯示受訪者認爲觀眾申訴未獲得妥善的共識更趨一致，本次四分位差都落在 1，其他如設立「觀眾委員會」與「公評人」，眾數與平均數變化在 0.3 以內，並無明顯變化，分歧程度仍高。

專家建議部份，有受訪者認爲目前電視媒體只會重視收視率調查下的「觀眾」定義，針對其他管道申訴觀眾，如電話或是電子郵件等，都不會獲得電視媒體的重視。因此，應有更專業的機構告訴電視媒體「觀眾」在哪裡，並非家裡裝有收視率記錄器的人才是觀眾。亦有受訪者認爲國內媒體環境，電視臺數太多，各臺規模不大；內部若要求設公評人（或倫理委員會）機制，就毋需再設觀眾委員會機制。

B. 內部問責

B-1.媒體自律 各國電視新聞自律最常見的方式爲訂定「倫理守則」，我國電視新聞台也都自訂相關的規範。「倫理守則」通常以道德勸說爲主要內涵，不涉及強制性或懲罰。		眾數	平均數	標準差
1.	據本次調查，我國電視台新聞部門主管大部份認爲經由各台的自律規範，新聞製播已有足夠的紀律與成長，您是否認同這樣的說法？	**2**	**1.8**	**0.63**
2.	我國各電視台「倫理守則」形式不一，內容也不盡相同。日本的電視新聞業者有同業團體制定了全國統一的「倫理守則」，您是否同意我國也應有一致的守則？	**4**	**4**	**0.66**
3.	**NCC** 目前推動各電視台設有「自律委員會」處理守則修訂、爭議調查與裁判，以落實「倫理守則」的執行，您是否同意這樣的做法嗎？	**4**	**3.6**	**1.17**
第一回學者專家建議	就第一回學者專家回覆”對於電視新聞如何落實自律，請提供您的卓見”。 所提之建議彙整如下（爲免意見相互干擾，受訪者僅以代碼呈現） **1.**自律若有違犯時，該台應提出懲處和改善報告，若未能做到，則應由法律處理：**A** **2.**是否制定統一的守則並非要務，若能共同成立具約束力的評議機構，將比統一的守則更具功效：**B**			

整理	**3.**各電視台的主動性還是較重要的，不贊同 **NCC** 介入推動「評議機制」：**C**、**D**、**I** **4.**須持續推動媒體自律及加強媒體內部的教育訓練：**B**、**E**、**G** **5.**贊同業者間（非政府）設立的共同自律平台，能夠形成一致同意的自律默契並落實，「自律委員會」成員應包含學者及公民團體並定期開會：**I**、**F**、**G**

針對國內媒體自律部分，從兩次問卷相比，B-1.1 的標準差從 0.87 降為 0.63 更趨一致，眾數為 2 維持不變，可知國內媒體自律成效不獲得大部份專家成員的認同，同時從 B-1.2 的標準差由前次 0.87 降為 0.66，眾數亦為 4，可知，大部分專家成員同意參考日本同業組織統一的「倫理守則」，認為業者間若設立共同的自律平台可行。但從兩次 B-1.3 的標準差均在 1.15 以上，可知由 NCC 介入推動相關的「倫理委員會」並無共識，再輔以本次四分位差的數據（B-1.1 為 1，B-1.2 為 0，B-1.3 為 2）可見建立「一致性倫理規範」共識度高。

有專家建議應持續推動媒體自律同時將主動性回歸於各家媒體，也有受訪成員認為目前各電視台確實已相當程度的進行自律（尤其相較於以往），但仍舊以「新聞」為限。例如，不及於談話節目，不及於廣告化等節目。而僅以避免過於膻色腥，自殺報導，避免侵害兒童人權等。外界觀感可能認為電視整體仍不佳。也就是，自律的範圍必須擴大。但會比較難。一致的基本守則和爭議調處，是提升自律效果的下一步工作。但仍然需要法律作為基礎，在個別自律不及處適時介入，才能促使自律的推動。

B-2.同業組織 為避免政府干預，有些國家的電視同業組織強大，透過同業壓力，成為該國自律機制的主體。我國「衛星廣播電視同業公會」為國內衛星有線電視頻道最大同業組織，內部也設有「新聞自律委員會」並訂有倫理規範。		眾數	平均數	標準差
1.	據本次調查，半數以上商業電視新聞業者認為該委員會已發揮同業自律的功能並形成同業壓力，您同意這種說法嗎？	**2**	**2.2**	**1.13**
2.	德國政府在政策設計上，讓民間電視台的同業組織（**FSF**）負擔更積極的自律任務，例如對於節目進行播出前審查或事後審查（如新聞），您同意此作法嗎？	**2**	**2.2**	**1.13**
3.	又如「日本民間放送聯盟」有權調查並裁	**4**	**4**	**0.66**

	判爭議新聞內容等，甚至可公開譴責、強制更正甚至制裁，政府監理機構並不直接干涉節目內容，您同意這種作法嗎？			
第一回學者專家建議整理	就第一回學者專家回覆”我國電視媒體同業組織如何發揮同業自律功能，請提供卓見” 所提之建議彙整如下（爲免意見相互干擾，受訪者僅以代碼呈現） **1.** 可由法律授權，強化同業組織調查權和懲處權：**A**、**B**、**E**、**I** **2.**國內業者爲利益團體而非自律機構，調查評議由民間具公信力的團體執行較宜：**C**、**D** **3.**若民間組織有可能發揮作用，政府可不用介入，否則公權力仍應被視爲引導媒體進行自律行爲的有效力量：**D**、**E**、**I** **4.**應強化資深媒體專業者的傳承，否則收視率掛帥，主管更替頻仍，難談自律：**G**			

從 B-2.1 的兩次問卷的標準差分別爲 1.26 與 1.13，眾數維持 2，而四分位差從 1 拉大爲 2，可知受訪者對於同業自律功能發揮的意見紛歧。B-2.2 兩次標準差分別爲 1.08 與 1.13 變化不大，也無一致性。B-2.3 兩次標準差分別爲 0.56 與 0.66，四分位差均爲 0，顯示對於民間業者自律及自我稽查，減少政府干預的作法有高度一致性。

部分專家同時也認爲德國民間電視台的同業組織（FSF）對於節目的事前審查與新聞的事後審查仍有許多討論空間；有受訪者認爲國內媒體生態，認定了解收視率就是業內所謂的專業，所以監督機制應是一群有能力提出明確的監督標準的外來團體，其中自可包含電視從業人員，但不宜自業內產生監督團體。

C. 協作問責

C-1.共管機制 共管機制爲歐盟目前推動的電視媒體監理方式，也即對特定節目內容（如保護未成年者）由政府與民間業者強勢共同管制，民間電視媒體須成立獨立的自律平台，提出承諾計畫與自我審核機制，經政府委託之獨立委員會評估認可後，當局才發照准其營運。其後如何履行承諾，由各國民間業者自行設計，但也須經相關	眾數	平均數	標準差

機制認定其程序與功效。				
1.	您是否同意我國也可以實施電視媒體共管機制？	**5**	**4.4**	**0.69**
2.	共管機制監理特定內容，其他部分仍經由自律的手段，如果我國實施共管，您是否同意只管制特定內容？	**4**	**4**	**0.47**
3.	德國的共管機制，其管制仍仰賴民間電視同業組織先行自律與審查，政府不直接涉入。 如我國爲公民團體（不是同業團體）與政府執行共管機制，您是否認爲更妥？	**5**	**3.7**	**1.41**
第一回學者專家建議整理	就第一回學者專家回覆「民間與政府對電視新聞合作問責的方式，您是否有其他建議？」 所提之建議彙整如下（爲免意見相互干擾，受訪者僅以代碼呈現） **1.**贊同共管機制宜由業者、公民代表及政府共同參與，且優先推動於涉及重大人權或國民高度關注事項的領域。其餘則以業者自律及 **NCC** 在基本法律防線上的監理爲主：**B** **2.** 贊同共管機制，但特定節目內容及公民團體代表的選擇上，應注意不宜落入「只想保護兒少」、「只找兒少及家長團體擔任委員」的偏頗及危險。尤其要注意是否納入夠多的弱勢群體代表，以使意見多元呈現：**E** **3.**贊同共管機制，必須有一套週密的獨立監看機制和遵守準則，此準則可由業者和民間共同制定及承諾，但只管特定內容在執行上不可行：**D** **4.**媒體自律是媒體成長與專業尊嚴重要機制，不宜由民間團體和政府完全代勞。德國民情與台灣更不相同，因爲政府比媒體更有力量，媒體是要來監督政府的，現又			

	讓政府可以管理媒體，在理念上自是相互矛盾：**A**、**C**

在第二次的德菲法問卷後，從 C-1.1 的標準差爲 0.69（前次爲 0.73），同時眾數兩次都維持非常同意值的 5，可見受訪者對於共管機制有了明顯的認同；而 C-1.2 的標準差甚至從第一回問卷的 1.03 降爲爲 0.47 眾數爲 4，而本次調查四分位差爲 0，顯示專家成員對於共管機制只限定特定內容的管制也有一定的共識。從 C-1.3 的標準差前次爲 1.35，本次爲 1.41，四分位差均維持爲 2，可見其成員意見仍爲分散。

建議部份，專家有細膩的描述，但多爲個別意見，公民團體代表認爲面對眾多公民團體，如何協調與制定媒體運作可行政策，同時業者需要被保證在共管機制內有一定代表性。也有受訪者甚至認爲共管即是指包含現任電視業界代表，但是必然不包含政府角色，若考量共管機制的經費來源，立法方足以保證撥款，因而可立法確立共管機制。也有兩位學者認爲不宜由政府與民間團體監理，自律機制爲最佳選擇。

D.公共電視

D-1.公共問責 我國公共電視新聞部有完善的自律機制，如「節目製播準則」、「新聞製播公約」、「新聞審議委員會」、與觀眾申訴流程等。		眾數	平均數	標準差
1.	您是否認爲公視新聞維持目前自律機制即可。	**3**	**3.3**	**0.67**
2.	您是否認爲公視新聞應引入更積極的外部公共問責機制。	**4**	**3.5**	**1.08**
3.	日本 **NHK** 設有獨立的委員會每年大規模評量各項指標並對社會公告，您認爲我國公視是否也應引入類似的外部稽核機制。	**4**	**4.1**	**0.87**
第一回學者專	就第一回學者專家回覆”關於我國公視新聞製播如何落實公共問責，請提供您的卓見。” 所提之建議彙整如下（爲免意見相互干擾，受訪者僅以代碼呈現） **1.** 公共或政府媒體必須有評估機制，我國公視隨著規模或功能的擴大，自宜加強公共問責（非僅新聞部分），其可行方式包括每年提出政策目標聲明、將外部意見諮詢（如公聽會）制度化、建立觀眾委員會等。至於公共評量機制，可以			

家建議整理	強化現行作法，或參考日本制度，預算須充裕，重點在於評量機制的獨立性：**A、B、E** **2.** 公視的自律標準應與其他商業台的自律標準不周。如何做到不斷提升新聞品質， 或許是公視最大的挑戰，真正發揮力量的還是在於領導人與新聞室的文化控制。公視機制與文化讓內部缺乏新聞熱情，這必須靠內部努力，外人是無法介入的；**C** **3.** 以我國公共電視的特性，應賦予更強大的自律機制，不須外部的壓力，應可處理 妥善。但有廣告收入的公廣集團成員如華視，則應合併爲商業媒體處理，而有外部問責的壓力，否則將難以制衡：**D** **4.** 公視目前節目走安全牌路線，節目大多播出一些比較沒爭議的內容，這不利於社 會邁向多元觀點的對話溝通。公共媒體，應該要扛起促進社會進步的更大責任，例如評量指標中，放進這類爭議性議題的節目比例數據，讓公共媒體瞭解，促進社會多元對話、提高這類節目比例：**E**

本回問卷的四分位差 D-1.1 爲 1，D-1.2 爲 1，D-2.3 也爲 1。從 D-1.的兩次問卷的標準差分別爲 0.73 與 0.67，眾數均爲爲 3，四分位差由前次 2 降爲 1，可知專家成員認爲公視維持目前的自律機制的一致性高。至於 D-1.2 外部公共問責機制兩次在眾數都保持爲 4，標準差 1.33 降爲 1.08，四分位差由 2 降爲 1，顯示共識也趨於一致。同樣的，D-1.3 關於外部評量機制，兩次問卷在眾數都保持爲 4，標準差 0.99 降爲 0.87，四分位差維持 1，顯示意見分歧的狀況並無明顯變化。

專家對於公視問責的意見爲現在公視的自律規範的確符合一般電視台的標準，卻沒有身爲公廣媒體的典範，提出內部文化的精神與熱情，做出更多膾炙人口的節目，但這是屬於公視內部的討論，外部力量很難也不應介入。

第四節 小結

一、專家問卷共識部份

由本次修正式德菲法兩此問卷回收資料分析，10 位專家持續參與，第一、二回問卷彙整 21 項相關敘述，並以五等分式李克特量表作爲蒐集各別專家對各題項同意程度之指標，並以眾數、標準差小於 0.7 與四分位差數據小於 1 等交叉比對其意見一致性程度，得出共識趨於一致的「問責」方向爲：

（一）政策與監理面

1. 將公共問責機制設計於法律中令業者遵循共識高度一致。
2. 對於 NCC 目前的監理位置與方式意見紛歧，共識低度一致。

（二）自律與品管機制

1. 對於國內媒體自律程度成效不大的敘述共識高度一致。
2. 認爲業者應訂定一致性「倫理規範」的敘述共識高度一致。
3. 對於業者設立自律平台自我稽核，減少政府干預的敘述共識高度一致

（三）公民團體問責

1. 對於政府與民間業者「共管」機制的敘述高度一致。
2. 對於「共管」部分內容，其餘仍交於民間業者設立自律平台的敘述共識高度一致，但此平台宜由業者與公民參與。

（四）回應觀眾機制

1. 對於設立「觀眾委員會」機制的共識爲高度一致。
2. 對於各頻道回應觀眾機制不足的敘述共識高度一致。

二、專家問卷建議部份

（一）法規

對於目前法規監理現今電視新聞內容，各專家成員在第一次調查中，就已呈現意見不一致情形，大部分認爲媒體自律爲必須承擔的責任，除非自律失效才由法律接管，但內容不宜涉具體細節；同時也有專家不贊同立法置入「問責」機制，建議第三方機構長期觀察，以鼓勵取代懲罰。第二次調查意見也無具體共識，有專家認爲 NCC 是一個公務機關，對於媒體運作的知識有限。且公務機關只能依法執行，然而媒體內容有許多微妙之處，非公務人員能理解，因而應由具有監督能力的團體來監看內容爲佳。

第二次調查針對現行法規，專家成員不認爲應鬆綁，因現今媒體的自律不足，因此同意政府對於媒體現況需立法介入管制，但只限於管理制度層面，不能涉及內容審查的可能；但也有受訪者認爲政府角色不宜介入管制媒體，同時認爲媒體目前的自律不足，實與市場競爭規模有極大關聯性，各媒體爲了求生存，才會有不當的新聞做法出現。因而，市場規模競爭模式不解決，問責機制難以執行。

（二）監理機構

而針對國內目前的監理機構，應該如何管理現今媒體情況，專家成員也呈現不一致的情況，大部分專家贊同由 NCC 對於電視新聞之監理位置，且自律不足時，贊同 NCC 介入監理新聞內容。同時具備業界經驗的專家也提出可由 NCC 監理，但其方向與標準應針對「傳播公民權」或另要求質化調查之內容與標準並說服廣告購買公司不要只用「CPRP 保證購買」的策略，而需採用質化結果；有部分成員贊成 NCC 發照與建立制度，但內容監理應交由民間機構並加強其法律或媒體識讀推廣能力。

（三）共管政策

對於民間參與政府的「共管」機制討論也屬分歧，有專家指出媒體自律是媒體成長與專業尊嚴重要機制，不宜由民間團體和政府完全代勞。另有專家指

出德國民情與台灣大不相同，因爲政府比媒體更有力量，媒體是要來監督政府的，現又讓政府可以管理媒體，在理念上自是相互矛盾。但也有專家認爲共管機制宜由業者、公民代表及政府共同參與，且優先推動於涉及重大人權或國民高度關注事項的領域。也有贊同共管機制的專家關注成員的多元，在特定節目內容及公民團體代表的選擇上，應注意不宜落入「只想保護兒少」、「只找兒少及家長團體擔任委員」的偏頗觀點，尤其要注意是否納入夠多的弱勢群體代表，以使意見多元呈現。此外，有受訪者認爲在共管機制的執行面上必須有一套週密的獨立監看機制和遵守準則，此準則可由業者和民間共同制定及承諾，但只管特定內容在執行上並不可行。

在第二次的德菲法問卷後，專家成員對於共管機制有了明顯的認同，對於共管機制只限定特定內容的管制也產生一定的共識。但對於公民團體協助政府問責的可能性，專家成員的意見則呈現分散。面對眾多公民團體，如何協調與制定媒體運作可行政策，同時業者需要被保證在共管機制內有一定代表性，專家甚至認爲共管即是指包含現任電視業界代表，但是共管必然不包含政府角色。若考量共管機制的經費來源，立法方足以保證撥款，因而可立法確立共管機制。

（四）自律與品管機制

針對國內電視媒體自律情形，專家成員意見略一致的認爲媒體自律不足，也不同意國內媒體有承擔起具體的自律責任，因此須持續推動媒體自律及加強媒體內部的教育訓練。專家也認爲各電視台的主動性還是較重要的，不贊同 NCC 介入推動「評議機制」，贊同業者間（非政府）設立的共同自律平台，能夠形成一致同意的自律默契並落實。

有受訪者認爲媒體或同業團體成立「自律委員會」之成員應包含學者及公民團體並定期開會；少數成員認爲媒體自律若有違犯時，該台應提出懲處和改善報告，若未能做到，則應由法律處理。部分認爲制定統一的「倫理守則」並非要務，若能共同成立具約束力的評議機構，將比統一的守則更具功效。

受訪者們對於是否強化國內媒體同業組織進行自律同樣出現較多分歧，部分專家成員認爲可由法律授權，強化同業組織調查權和懲處權，但也有人認爲國內同業團體爲利益團體而非自律機構，調查評議由民間具公信力的團體執行較宜，同時應強化資深媒體專業者的傳承，否則收視率掛帥，主管更替頻仍，難談自律。但在針對日本民間放送聯盟有調查權的作法，專家成員的意見呈現高度一致性，如能有效的監理媒體內容則可行，而一部分專家成員認爲若民間組織有可能發揮作用，政府可不用介入，否則公權力仍應被視爲引導媒體進行自律行爲的有效力量。

第二次的專家意見針對國內媒體自律部分，調查結果可知國內媒體自律成效一致不獲得專家成員的認同，大部分專家成員同意參考日本同業組織統一的「倫理守則」，認爲業者間若設立共同的自律平台，並能形成一致同意的自律默契，有效率的定期開會以落實媒體間的自律，但仍認爲由 NCC 介入推動相關的「評議機制」並不適宜，應持續推動媒體自律同時將主動性回歸於各家媒體。

有專家成員認爲目前各電視台確實已相當程度的進行自律（尤其相較於以往），但仍舊以「新聞」爲限。例如，不及於談話節目，不及於廣告化等節目。而僅以避免過於羶色腥，自殺報導，避免侵害兒童人權等。外界觀感可能認爲電視整體仍不佳。也就是，自律的範圍必須擴大，但會比較難。一致的基本守則和爭議調處，是提升自律效果的下一步工作，但仍然需要法律作爲基礎，在個別自律不及處適時介入，才能促使自律的推動。

針對同業團體能否自律，第二次調查可知專家成員對於同業自律功能發揮效果存疑，同時也認爲德國民間電視台的同業組織設立獨立自律監理組織（FSF），在我國對節目如何事前審查與新聞的事後審查仍有許多討論空間，一位專家認爲國內媒體生態，認定了解收視率就是業內所謂的專業；所以，監督機制應是一群有能力提出明確的監督標準的外來團體，其中自可包含電視從業人員，但不宜自業內產生監督團體。

（五）公民問責機制

針對回應觀眾的機制，第一次調查專家成員大部分贊同立法設立「觀眾委員會」或「公評人」，但應是由第三團體來執行，並另設監督委員會，以形成壓力；同時 NCC 可立法推動觀眾參與及申訴機制，但其具體方式或作法似宜由業者自行決定，觀眾參與節目內容審議的機制似不宜以法律規範，但也有專家認爲應由各台自行訂立機制，若觀眾回應不足，再由法律介入。

第二次調查針對回應觀眾部分，專家幾乎一致認爲觀眾申訴未獲得妥善的處理，且專家認爲目前電視媒體只會重視收視率調查下的「觀眾」定義，針對其他管道申訴觀眾，如電話或是電子郵件等，都不會獲得電視媒體的重視。因此，應有更專業的機構告訴電視媒體「觀眾」在哪裡，並非家裡裝有收視率記錄器的人才是觀眾。而另有專家成員針對國內媒體環境，電視臺數太多，各臺規模不大；內部若要求設公評人（或倫理委員會）機制，就毋需再設觀眾委員會機制。

（六）對公共電視的問責

在如何問責公共電視的意見中，大部分專家成員一致認爲公視自律機制表現尚可，但公共或政府媒體必須有評估機制，我國公視隨著規模或功能的擴大，自宜加強公共問責（非僅新聞部分），其可行方式包括每年提出政策目標聲明、將外部意見諮詢（如公聽會）制度化、建立觀眾委員會等。至於公共評量機制，可以強化現行作法，或參考日本制度，預算須充裕，重點在於評量機制的獨立性，公視的自律標準應較其他商業台的自律標準高。如何做到不斷提升新聞品質，或許是公視最大的挑戰，而真正發揮力量的還是在於領導人與新聞室的文化控制。

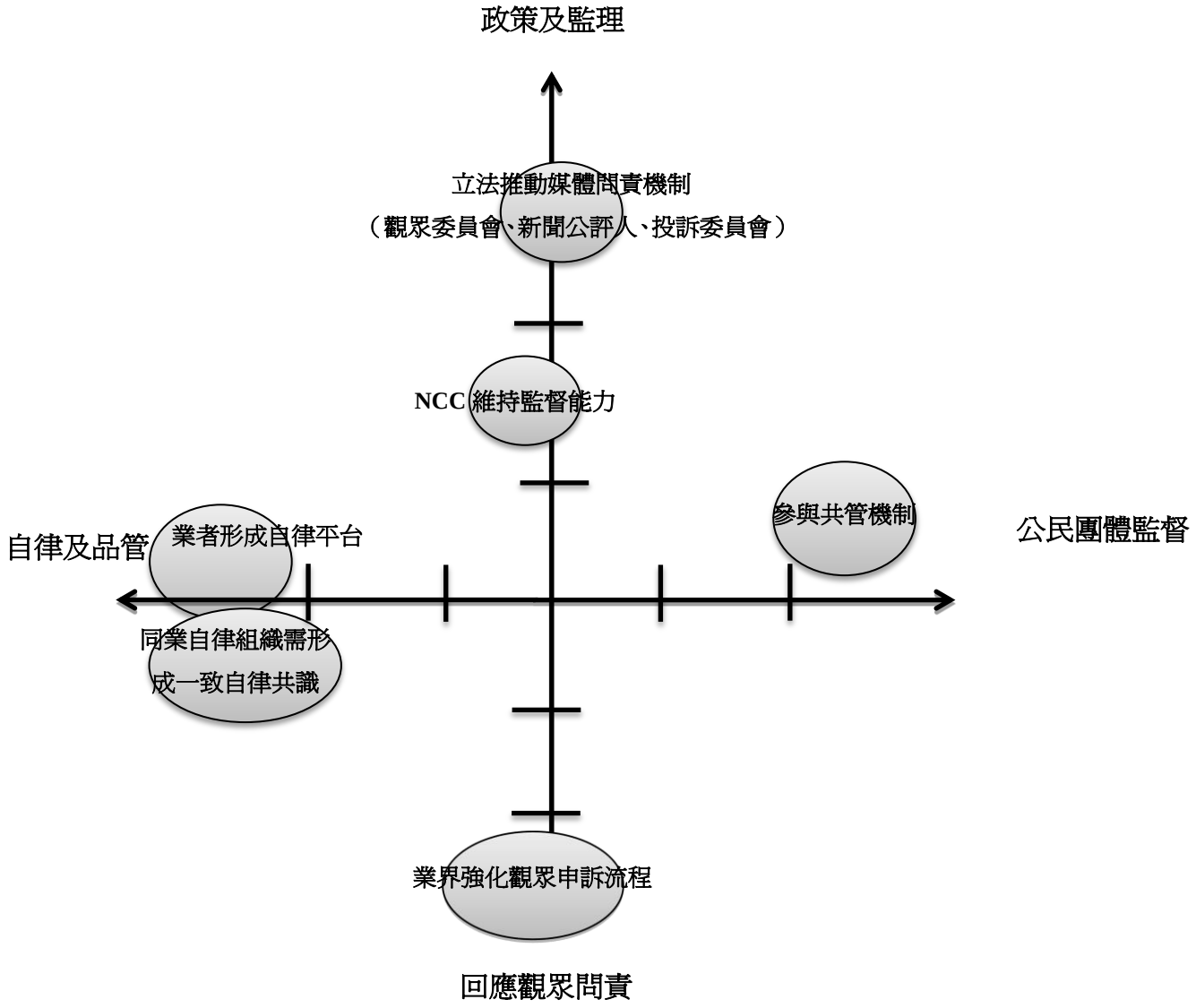
有專家認爲公視機制與文化讓內部缺乏新聞熱情，這必須靠內部努力，外人是無法介入的。以我國公共電視的特性，應賦予更強大的自律機制，不須外部的壓力，應可處理妥善。但有廣告收入的公廣集團成員如華視，則應合併爲商業媒體處理，而有外部問責的壓力，否則將難以制衡，同時也有成員認爲公視目前節目走安全牌路線，節目大多播出一些比較沒爭議的內容，這不利於社會邁向多元

觀點的對話溝通。公共媒體應該要扛起促進社會進步的更大責任，例如評量指標中，放進這類爭議性議題的節目比例數據，讓公共媒體瞭解，促進社會多元對話、提高這類節目比例。

第二次調查顯示可知專家成員認爲公視目前的自律標準應作爲其他商業電視台的模範，也就是說現在公視的自律規範的確符合一般電視台的標準，卻還稱不上身爲公廣媒體應作爲的典範，提出內部文化的精神與熱情，做出更多膾炙人口的節目，但這是屬於公視內部的討論，外部力量很難也不應介入。

可以看出專家及公民團體代表對於現階段的「問責」機制，主張從政策與監理，公民團體監督與回應觀眾機制都有強制化其位置的共識，另外也希望業界形成一致性規範便於自我教育並接受監督。此外，學者專家與公民團體代表建議對於政府監理位置有「自律不足方由政府介入」、「可朝公民團體參與式共管」或是「以業者自律爲主」的意見，但目前業者/同業組織自律萎弱，政府不宜貿然鬆弛管制，這是部分學者在一定條件下對於目前NCC現階段監理位置仍可接受的原因。不過，政府的監督力量可逐步授權業者自律平台，一方面分散管制權力，一方面可促使業者自律以建立與公民社會良性互動與互相學習的關係。

以「問責」地圖來看，學者專家與公民團體傾向將「問責」機制入法，建立參與式「共管」型態。



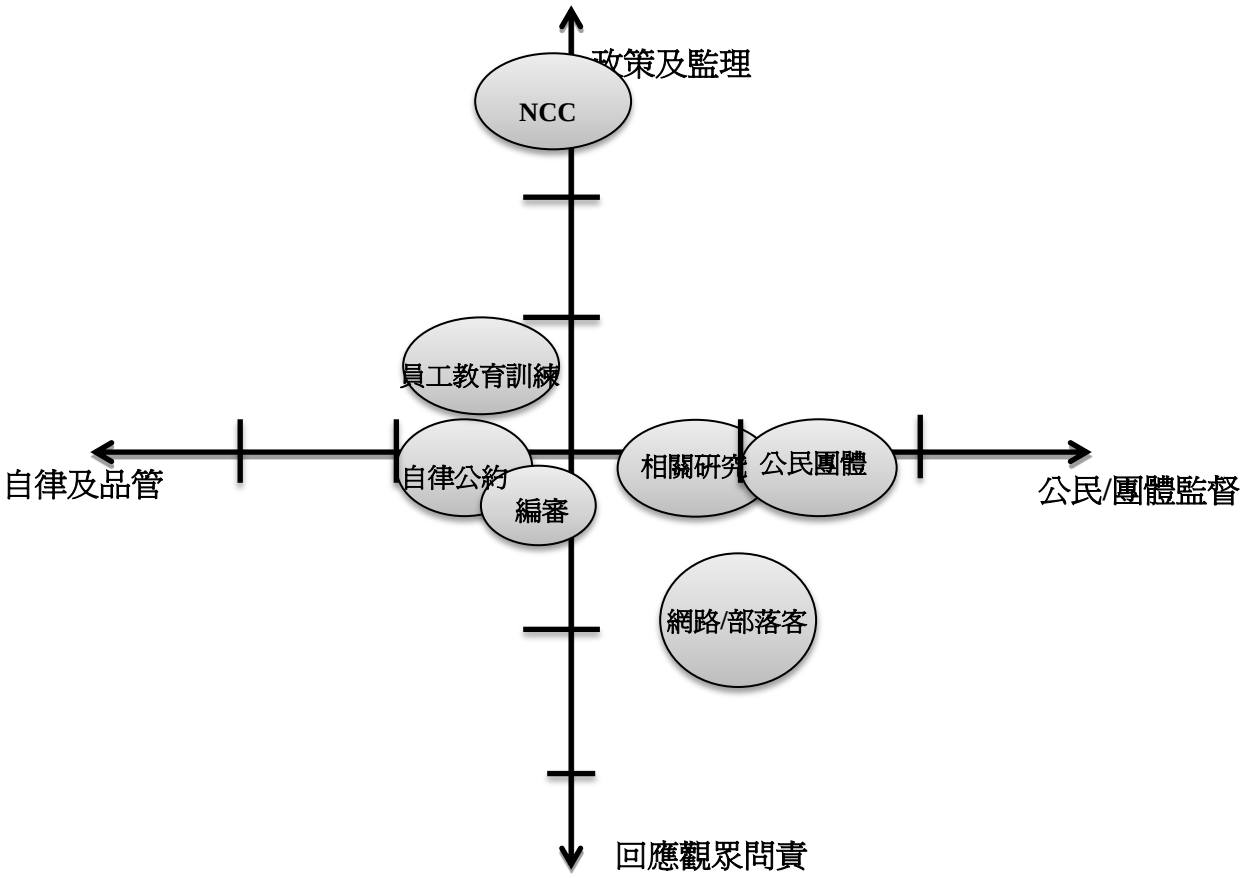
圖二十四：國內德菲法專家成員建議問責地圖　　資料來源:本研究整理

第五章　研究發現與政策建議

第一節 研究發現

一、政府監理機制強具有收束其他問責的傾向

我國目前各製播新聞的電視台，自律與品管機制萎弱，媒體回應觀眾的積極度有限，公民團體雖有監督的企圖，但約束能力不足，NCC 監理力量強而有實質約束能力，也造成其他「問責」機制過度有倚賴政府監理機制的傾向。「問責」座標圖整理如下圖，政府監理外，其他機制集中於座標核心弱勢區域。

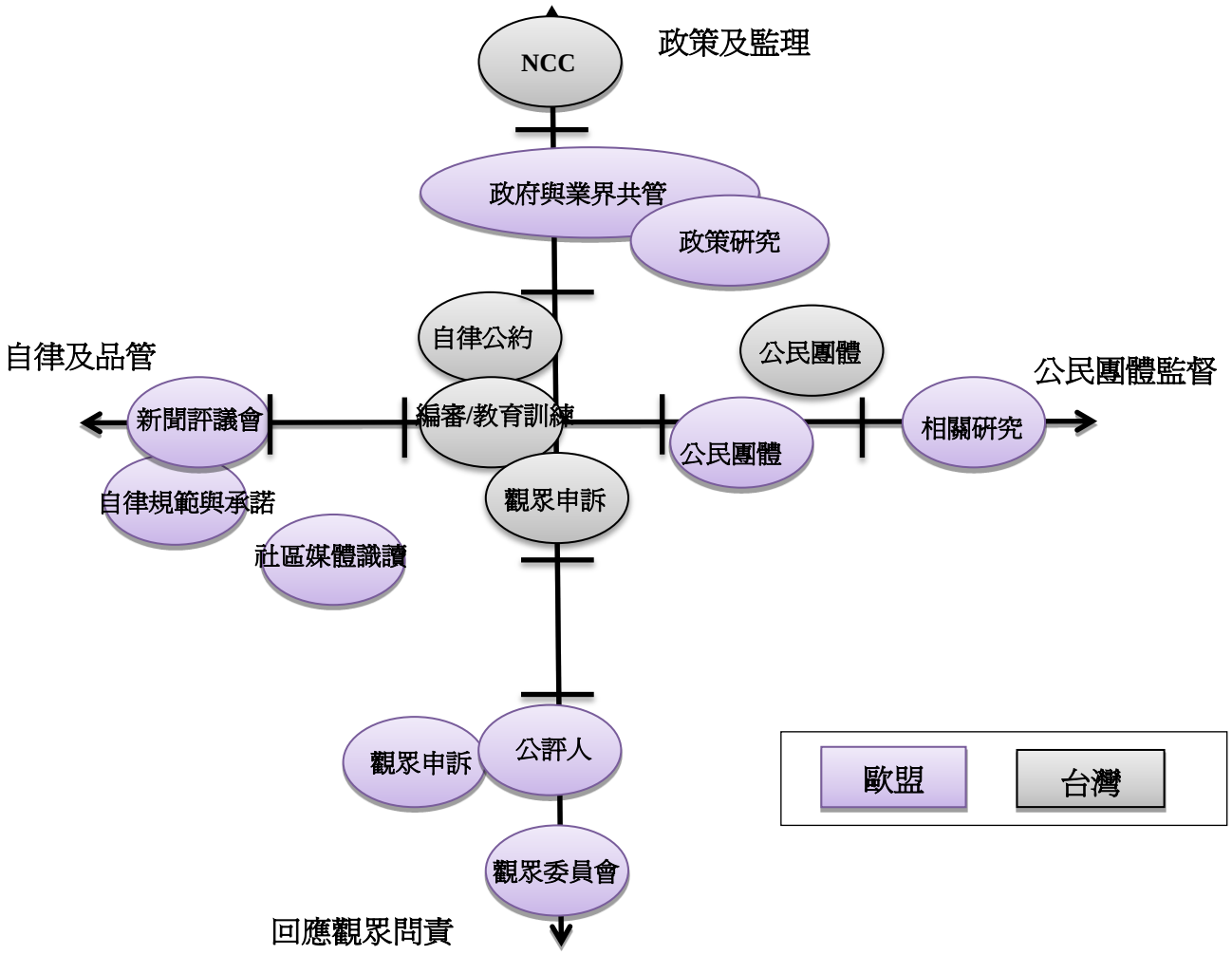


圖二十五：台灣媒體問責機制地圖　　資料來源：本研究整理

二、參與式「共管」有助於自律與觀眾問責

如果與「問責」理論與機制執行相對較為成熟的歐盟相互比對，則可發現在政策監理的策略上，歐盟主張採取「共管」方式，將監理權力與媒體同業團體分攤，推行業界高度自律；同時又在監理機制的設計內，重視觀眾申訴與觀眾監督（觀眾委員會）的力量，藉由回應觀眾問責的壓力以回歸媒體自律。

透過台灣與歐盟電視媒體問責比較地圖，可看出歐盟國家的政府監理位置並不強，主要是透過機制設計促使業者自律能力增加，並且增強觀眾問責的力量。



圖二十六：台灣與歐盟電視媒體問責比較地圖　　資料來源:本研究整理

其中，若將我國與德國相較，我國的政府監理權力較大，業者自律與品管的程度德國業者則遠勝我國，此不但是權力與責任分攤後的結果，同時也是因爲德國的民族性以及歷史背景導致德國媒體自律的自覺性遠勝我國，共管制度若在我國實施是否可如德國一般僅由同業組織與政府共同執行，有其討論空間。「觀眾委員會」的設計上，英德均較我國發達，且歐洲許多國家的「觀眾委員會」都有監理權甚至有調查權與懲罰權，是我國可參考的機制。

第二節 綜合研究成果

爲實現媒體內部問責機制執行面的建議（含節目製播準則、教育訓練、爭議性案件《新聞、節目》處理、觀眾申訴處理、公共服務、內部評鑑、業界評議等自律及問責機制），以下表整理資訊供各界參考，以促進業者自律。

表九:電視台內部問責綜合建議　　資料來源:本研究整理

建議及理由 機制	政策建議	理由及說明	相關國家規定
節目製播準則	1. 各頻道應於一定期限內完成制定，以爲原工與主管遵循依據。 2. 建議由 NCC 訂出準則應該包括的精神與具體方向，細節由各新聞頻道專業工作者與行政部門共同制定。 3. 此準則應於各頻道網站公告，以昭公信並由公民監督。 4. 準則隨新科技與不同案例至少每兩年修訂一次。 5. 準則的制定、內容與修訂方式應提報 NCC 核可後實行，執行情形納入年度自我評鑑報告提交監理單位，以爲自我承諾與履行。	1. 各頻道目前準則形式不一，操作層面多而倫理部分少。 2. 各頻道現存多數規範較無員工（如專業記者、編輯、製作人）參與制定，缺乏認同。 3. 依國外經驗與我國公視的經驗，此一準則的完備性、細膩度與可執行性 4. 國內多數業者抱怨 NCC 裁罰無依據，現由各台自訂爲承諾，未來依此爲監理依據。 5. 此規範亦可由同業團體共同制定，相互監督，以發揮同業壓力。 6. 本項建議亦爲專家學者與公民團體代表一致認同。	1. 日本商業電視台同業組織 BPO、德國各商業台、各國公視與美國新聞專業電視台 CNN 等都有詳盡的「倫理守則」（或稱爲「製播規範」、「編輯準則」等），長期發揮新聞倫理教育與自律功能。 2. 日本於「放送法」中將各電視台製定「倫理守則」入法 3. 英國甚至由「傳播局」制定統一版本，BBC 與「獨立電視聯盟」（ITC）更各自有詳盡版本。
教育訓練	1.設立「倫理委員會」就新聞倫理規劃教育訓練方式。 2.各台由主管、法務、員工、學者與公民代表組成「倫理委員會」就「節目製播準則」的執行情形與案例進行規劃。 3.「節目製播準則」制定完成後應進行全面性課程。 4.未來執行則視案例發生彈性於每日編輯會議或其他方式進行。	1.「節目製播準則」制定後之教育訓練爲第二層自律機制。 2.各頻道目前人員流動量大，因此容易觸犯倫理規範，但目前在職教育機制爲不定期或完全沒有。宜針對新進員工及在職員有不同訓練計劃。	1.BBC 於 2007 年新修訂「編輯準則」後，在五個月內完成全球數千記者的教育訓練。 2.美國 CNN 在職訓練設計有不定期「午餐演講」、「工作坊」或每日「編輯會議」內容。

	5.執行部分交由各台行政部門，分爲新進員工與在職員工進行不同形式的教育訓練。 6.執行情形納入年度自我評鑑報告提交監理單位，以爲自我承諾與履行。		
爭議性案件處理（新聞、節目）	1. 由「倫理委員會」受理。可再邀請專家成立「新聞評議委員會」與「節目評議委員會」進行爭議性案件審議。 2. 爲求公正，「評議委員會」甚至可完全爲外部學者專家，主管與員工如經要求應出席報告。 3. 審議結果僅僅做出評判，不涉及懲處。 4. 評議結果應於網路公開，以爲教育並爲公民監督。	1. 評議爲自律機制的第三層檢測，可知「準則」的合理性亦可讓爭議事件中的觀眾與專業工作者在此階段受到公平的審議。 2. 評議過程與結果爲專業者自律教育的一環。 3. 評議結果可以作爲準則修訂參考 4. 我國「新聞評議會」已無運作，目前同業團體雖有辦法但無法有效執行。	1.日本「民間放送聯盟」的自律組織設有「檢證委員會」，具備調查權並可公開譴責。 2.美國 CNN 由「倫理委員會」受理重大爭議性案件。 3.北歐與德語系國家由「新聞評議會」處理並公告結果。 3.目前我國公視「節目製播準則」設有提報與諮詢的機制作爲事前防範。 1. 公視另設有「新聞評議委員會」其組織辦法與開會流程經數年實踐，具執行參考。
觀眾申訴處理	1. 建議各頻道於短期內制定「觀眾申訴辦法」並於網路及書面出版品公開其管道與收件後之處理流程。 2. 應於網站明顯位置設立專屬網頁連結。 3. 觀眾意見之處理可依程度做不同時限的處理 4. 回覆之結果應於網站上公開。 5. 每季對於申訴會見之	1. 目前各新聞頻道僅少數公開其管道與處理流程。 2. 回應觀眾問責爲問責機制的核心之一，也是媒體對公民負起責任最基本的義務。 3. 回應的透明度與效率也爲問責的重要形式，但目前不甚明顯。	1. 英國「傳播局」網站即類同觀眾申訴機構，有鼓勵全民監督的意涵。 2. BBC 的觀眾申訴有專門網站，機構內部設有專屬部門處理與回覆。 3. 日本 NHK 設有觀眾申訴中心，多達 20 專線以上電話。

	類型應做成統計，並於網站做出政策整體說明或改進方式。		
公共服務	1. 初期建議由業者提出計畫與執行成果報告，政府可加以評審後依項目給予適度補貼。以鼓勵爲主，不強制。 2. 全國性頻道之公共服務應具備較大公共層次之服務。 3. 列爲換照時參考指標。	1. 我國地方有線電視系統業者每年經新聞局的鼓勵與補貼機制，已經見到成效。 2. 其方向包括一般社會救濟、地區環保活動。但全國性電視新聞頻道應與此區隔例如數位電是推廣、媒體識讀等。	德國民間電視自律組織 KJM 其任務包括辦理公民媒體素養教育推廣等。
內部評鑑	建議業者交由第三方獨立進行年度評量。	1. 「公評人」有類似功能，但是以電視頻道言，僅美國與加拿大公視常態設立，我國與此文化較遠且有僱用問題，不易成功。 2. 以我國公視內部評鑑的經驗，耗費資源極多，且無公正第三方評鑑，不易產生成效。	1. 日本 NHK「觀眾約束評量委員會」爲外部機制，每年進行大規模多元指標評量 2. 韓國「放送評價委員會」爲官方設立之外部評量機制。
業界評議	1. 建議現階段由業者與公民團體共組「評鑑委員會」。 2. 建議採取多元評量指標，以平衡收視率的過度影響。 3. 其評鑑結果交 NCC 作爲審照參考。	1. 我國同業評議如「新聞評議會」或者「衛星電視同業公會」評議效果不彰，未形成壓力，學者專家意見也認同。 2. 可由公民參與業界之評議機制邁向「共管」的內容監理。	歐洲「新聞評議會」具有一定功能，但學者 Bertrand 普查後也認爲逐步式微。

第三節 未來具體政策建議

一、立即可行的政策建議：強化自律與品管

（一）建立詳盡的「新聞倫理規範」

以往我國的新聞自律機制受到政治經濟等外界的不同程度影響，使得所謂的「自律」成爲了政府管控言論自由的延伸；解嚴後，以代表市場力量的「業者」爲自律機制的主要參與者與制定者，專業工作者反而缺席，因此大多數的自律規

章僅以簡約的道德性呼籲聊備一格，作爲制衡市場力量的新聞自律機制缺乏強制力，功效因此備受質疑。

有鑑於日本、德國民間同業團體、各國公視與美國新聞專業電視台 CNN 詳盡的「倫理守則」（或稱爲「製播規範」、「編輯準則」等）所發揮的教育與自律功能，建議 NCC 要求各製作電視新聞頻道由員工代表參與「倫理委員會」，共同編訂「倫理守則」。爲使內容趨於一致可規定其必須涵蓋的範圍，例如人權、隱私、性別歧視、兒童青少年保護、血腥與暴力畫面、防範廣告置入等框架，但內部細節由各台訂之。除了各台自訂以外，也可由同業組織訂定，經各台簽署遵守承諾，可作爲 NCC 監理與裁罰的依據，以免引起業者批駁 NCC 主觀認定的指控。這份守則必須每兩年修訂一次，同時公告於各台網站，讓公民有參與監督的依據。

（二）在製播流程中間建立管制點

「倫理守則」無法發揮原因在於沒有被確實執行，在搜尋各國經驗後，本研究認爲美國 CNN 的雙重管制關卡最爲有效。CNN 記者在任何地點採訪後，文字稿必須傳回美國總部由「新聞審核編輯台」（Supervising Desk）審核後才能進行剪接與配音，如果牽涉到更高層的倫理議題如兒童、種族、法律訴訟等，則由「新聞品質監督部」（Row）進行審核。

此機制不因爲新聞的時效性而妥協，各自獨立作業並且直接向總編輯負責，值得注意的是這些人員爲專職專任而不爲行政職兼任，目的在於堅守新聞倫理而非面對主管壓力。自律機制應在機構中被視爲新聞製播流程必要的一環，整個組織文化都視此爲理所當然的程序，在 CNN 乃是以「品管」的思維納入組織文化，因爲違反專業與倫理的新聞應視爲瑕疵品，有害商譽，如此可避免浪費人力資源或者阻礙時效的異議。

（三）建立「倫理委員會」

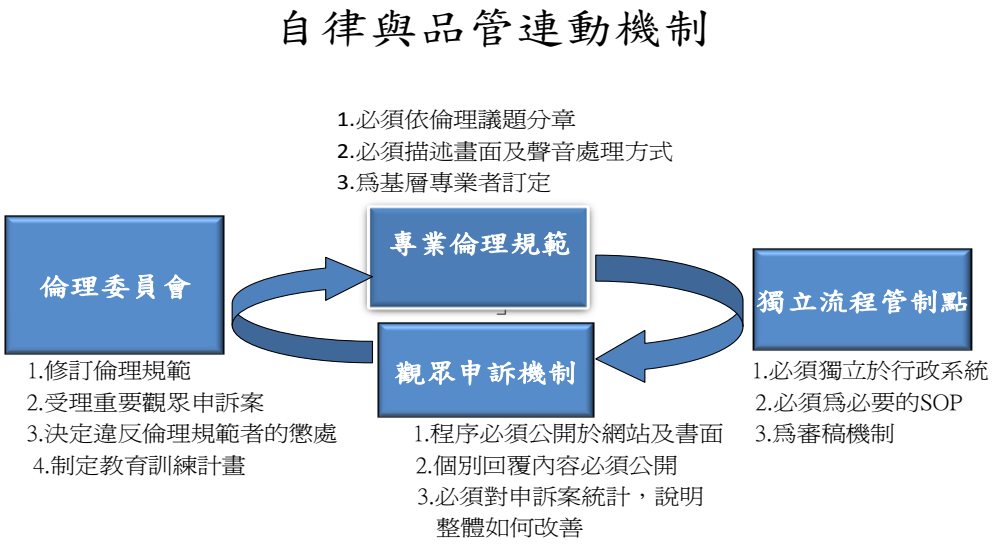
在「倫理規範」的執行面，建議仿造日本民間同業組織或美國CNN建立「倫理委員會」，其功能一方面修訂「倫理規範」、另可受理觀眾申訴並討論違反倫理者的處罰。德國類似的自律機構也有法律位階的調查權與懲罰權，制定規範同時也必須有「倫理委員會」才有履行的可能性。此外，觀眾申訴案件也應該回到「倫理委員會」討論，方能具以修訂「倫理規範」並對新聞工作人員進行教育。

（四）建立公開透明的觀眾申訴機制

回應觀眾的意見、更正並對指控回覆或對造成之傷害負責爲「問責」機制的核心理念，目前各主要國家均有積極而公開的「觀眾申訴辦法與處理流程」，這種公開的機制也呼籲媒體應將觀眾視爲真正的核心，而非業主。目前我國各電視新聞媒體有公開的申訴處理程序者極少，建議各新聞台仿造BBC的「觀眾申訴網頁」公開其程序，說明其處置流程，並且公佈每一則觀眾申訴的回覆意見，讓觀眾有「問責」的管道，也可防止媒體以公關方式淡化處理觀眾申訴。

此外，「觀眾委員會」的設立用意在於對電視台的節目提出公共評議，同時

當觀眾在第一層申訴程序中得不到滿易答覆時，能夠肩負起第二層的受理責任。「觀眾委員會」的設置與運作方式若是由媒體自己設計，其成效恐將無法掌握，而我國市場主宰力量龐大，頻道自律精神萎弱，關於「觀眾委員會」的設置與運作方式建議可學習韓國，初期可先行鼓勵試行。



圖二十七 自律與品管連動機制　　資料來源:本研究整理

至於「公評人」在全球電視媒體存在的比例極低，尤其「公評人」的任用牽涉到僱傭關係，必須保障任期與其獨立性才能發揮效果。而韓國之「公評人」機制設計較偏向觀眾權益受到傷害之後的仲裁與損害救濟，並無接受申訴與公開發表評論的設計，嚴格說來不算「公評人」，本研究認為國內是否應加以推動需再討論。

以上四個工具自有程序並互相連動，建議NCC設計出大方向，執行細節可由各台訂之，並由業者提出報告以列入換照時的參考指標之一。

二、中長期性建議: 邁向參與式「共管」機制與產業結構調整之研究

（一） 成立「新聞頻道評鑑委員會」

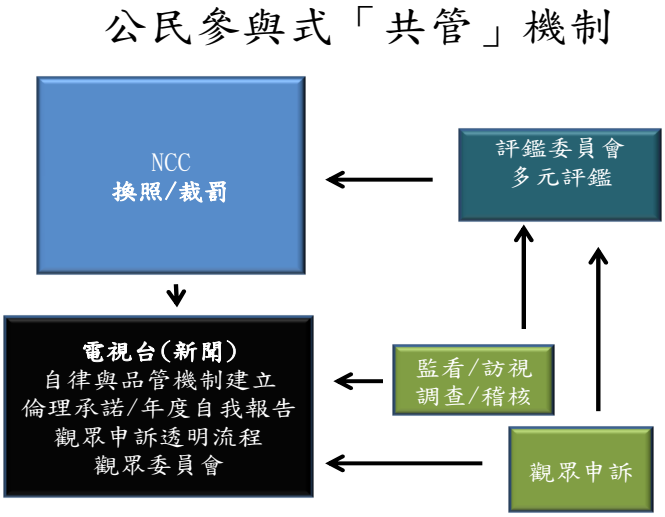
以公民傳播權觀點來看，公民參與媒體政策、特別是內容的管制審議，是一項重要的過程。因此，對於新聞內容的認定問題，較佳的方式可能是透過公民參與的過程，並且透過定期的檢討，隨時依照社會發展調整這項原則。

德語系國家對此提出的原則，是政府透過公私部門的合作，間接介入媒體自律規範制定與執行的過程，就是所謂的「共同管制」（co-regulation）（Schultz ,& Held，2001），讓民眾參與之「準管制機關」來執行，但是德國與電視同業組織

合作共管的方式，國內部分專家認爲我國業者過去自律歷史不佳，且同業團體爲利益團體因而不表贊同，如實行「共管」，建議如德國由同業團體成立獨立專業自我審查機構，其程序與審查委員任命須由政府同意。此一獨立評鑑委員會，建議納入公民團體參與。

另可仿美國家長電視協會另設電視新聞監看小組，將報告呈送「新聞頻道評鑑委員會」作爲衡量指標，並應有媒體識讀教育推廣的功能，使公民能在教育中增加其對自主權益的關注。

爲使評鑑委員會的報告發揮功能，建議仿造英國Ofcom 、BBC Trust、日本NHK「觀眾約束評量委員會」與韓國「放送評價委員會」的作法，採取多元質化指標爲基礎，若干國家的公民評量團體可進行訪視（visitation），亦可參照。年度結果以書面與網站公開發表，供業者與民眾參閱並明訂作爲未來NCC換照的指標之一，方能使評鑑產生影響。



圖二十八 我國公民參與「共管」機制模擬　　資料來源：本研究整理

（二）進行改善產業結構的政策工具研究

1. 電視廣告購買的替代方案

造成我國目前電視生態亂源的原因之一爲國內廣告購買的「CPRP保證購買」制度，收視率成爲獨立新聞頻道追求的目標後，新聞內容將往市場化靠近。學者強烈建議NCC結合管理財經秩序的政府部門與廣告商討論建立「廣告購買多元指標」，不再以CPRP作爲唯一指標，甚至可以法律限制，以杜絕亂源。

其實，收視率影響獨大的嚴重性與媒體產權集中的嚴重性相若，因爲收視率終將使所有節目向娛樂化靠近，這是國內電視新聞朝高度娛樂化的內容與形式（動新聞、羶色腥與暴力內容、明星化主播、模擬扮演、綜藝風格..）的原因，如加

入類似BBC TRUST與NHK「觀眾約束評量委員會」的多元衡量指標如收視質、觀眾滿意度、同業評量、專業自評..等，可分散收視率對於節目品味的支配與宰制，回歸公共利益。

2. 限制「產權集中」與「保障多元」的政策研究

「去除管制」後所造成媒體產權整併的趨勢，數位化更使得屬於同一業主旗下不同媒介的內容產製流程趨於一元。公民社會的多元價值空間往往因此而逐步壓縮，荷蘭與德國已藉助立法與政策工具防範單一媒體影響力過大的問題，德國學者Hoffmann-Riem 所提出的「結構導引」觀念，也就是透過「設定結構上的相關架構與範疇，間接型塑規範對象的行爲與態度，並且導引相關行動主體趨向於預期目標的實現」（石世豪，1997）。

因此，對於電視新聞頻道與其他新聞媒介（如廣播、報紙與網路）的所有權應該分散，韓國已有立法限制，尤其以我國人口集中居住，土地狹小，電視媒體影響力已過大的趨勢，新聞媒體產權集中將不利民主政治與公民社會發展，監理單位對於媒體內容設定政策目標之後，雖然仍可透過法律中對特定併購行爲的強制來加以規範，但同時也應以廣電法規中包括所有權與執照審查等相關規範的整套機制，來促成媒體內容多元化的目的。

3.研究勞動法健全工會組織，維護電視新聞專業自主

自律規範的訂定與維護往往爲廣電事業之內專業者維繫工作尊嚴的重要基礎，但資方往往因爲經營與利益在行政上壓迫，來限縮專業空間，以解雇爲手段造成寒蟬效應。歐盟國家的工會極爲強大，因此就新聞媒體工作者之勞動權與專業權有其保護力量，建議我國未來可研究如何加強與健全工會組織及相關勞動法令，來維護專業自主的需要。如可透過相關勞動法令的配合，達成對資本力量的節制，也可能是維護公共利益在私有化過程的保障之一。

參考文獻

中華民國行政院新聞局（2007.11.6）。〈全球競爭時代台灣影視媒體發展的策略與政策規劃〉。上網日期：2011 年 8 月 28 日。
取自 http://info.gio.gov.tw/ct.asp？xItem=34739&ctNode=3444

中華民國新聞評議會（1994）。《中華民國新聞評議會：簡介、組織章程、規範》。台北：新聞評議會。

刁仁勇（2005）。〈香港媒體的監管及自律〉，《視聽界》，2005 年第 5 期：頁 41-42。

王建雄（2009）。《新聞自律機制—台灣電視媒體建立公評人制度之可行性分析》。政治大學傳播學院在職專班碩士論文。

石世豪（1997）。〈廣電事業的外部生態與內部結構----多元化政策的結構導引規範〉，《「廣電媒體的非常管理」研討會論文彙編》。台北：國立政治大學傳播學院研究暨發展中心與理律法律事務所頁： 75-98。

何吉森、吳孟芸（2005.01.01）。〈媒體自律與他律制度研究：一個由公民社會角度探討之觀點〉，行政院新聞局（編）《行政院新聞局九十三年度研究報告》。上網日期：2011年8月28日。
取自 http://info.gio.gov.tw/public/Attachment/59191711771.doc

李金銓 （1987）。《大眾傳播理論》，台北：三民。

李家文（2010）。《新聞是歷史的畫面：香港的電視新聞》。香港：牛津大學。

李少南（2003）。〈社會變遷與媒介發展〉。李少南（編）《香港傳媒新世紀》，頁 3-16。香港：中文大學。

李月蓮（2000）。〈市場導向下的傳媒自由與放縱〉，《思》，第 65 期：頁 4-7。

林金玉（2009.05.30）。〈澳洲 ABC 之績效管理與問責〉。上網日期：2011 年 8 月 28 日。取自 http://rnd.pts.org.tw/p2/2009/06/ABC%20Accountbility.pdf

林照真（1999），〈當前台灣近似媒體觀察組織的幾個盲點〉。《新聞學研究》，第 60 期：頁 171-176。

林照真（2009）。《收視率新聞學-台灣電視新聞商品化》。臺北：聯經。

林麗雲（2008）。〈韓國的報業改革〉，《新聞學研究》，第 97 期：頁 257-282。

邱家宜（2006）。《從英美傳播管制經驗思考台灣 NCC 的制度與使命》。《廣播與電視》，第26期：頁1-28。

洪貞玲（2006）。《*國家管制與言論自由*－從衛星電視換照爭議談起》，《廣播與電視》，第 26 期：頁 51-75。

洪貞玲、劉昌德（2006）。〈傳播權觀點的商營廣電管制〉，《中華傳播學刊》，第 10 期：頁 27-53。

徐志明（2004）。《我國新聞自律制度之研究》。世新大學法律研究所碩士論文。

高昊（2009）。〈日本廣播電視行業自律機制概覽〉，《視聽界》。2009 年第 6 期：頁 81-84。

殷琦（2010）。〈香港新聞傳媒規制的變遷與反思〉，「2010 年中華傳播學會年會」論文。臺灣：嘉義。

曹琬凌（2004）。〈BBC 憲章審查，目標改革董事會 〉。上網日期：2011 年 10 月 6 日。取自公視岩花館：http://rnd.pts.org.tw/p2/2004/041111a.htm

曹琬凌、彭玉賢、林珍瑋（2008）。〈公廣集團問責制度研究初探：以台灣公廣集團公共價值評量指標建構爲例〉，《新聞學研究》，第 96 期：頁 129-186。

陳炳宏、王泰俐（2003）。〈媒介內容產製與流程管理〉，彭芸、關尚仁（編）《新世紀媒體經營管理》，頁 57-111。台北：雙葉。

陳炳宏（2006. 02.09）。「許公廣集團一個未來」系列座談會發言。上網日期：2011 年 8 月 6 日。取自 http://web.pts.org.tw/~web02/ptsfuture/images/news1.jpg

陳慶立（2008.08.27）。〈韓國主要電視台與國際影視節簡介〉。上網日期：2011 年 8 月 28 日。取自 http://rnd.pts.org.tw/p2/2008/0808/k2.pdf

陳慶立（2009.08.03）。〈KBS 的公共價值評量〉。上網日期：2011 年 8 月 28 日。取自 http://rnd.pts.org.tw/p2/2009/08/KBS-Accountbility.pdf

陳慶立（2009.06.06）。〈NHK 公共價值評量之回顧〉。上網日期：2011 年 8 月 28 日。取自 http://rnd.pts.org.tw/p2/2009/06/NHK%20yakusoku.pdf

陳慶立（2010.09.01）。〈從新的評量機制觀察 NHK 營運績效的問題〉。上網日期：2011 年 8 月 28 日。取自 http://rnd.pts.org.tw/p2/2010/09/NHK%20Eveluation.pdf

陳慶立（2010.10.06）。〈韓國廣播通訊委員會初探〉。上網日期：2011 年 8 月 28 日。取自 http://rnd.pts.org.tw/p1/2010/10/KCC.pdf

陳慶立（2011.07.04）。〈NHK 節目初探〉。上網日期：2011 年 8 月 28 日。
取自 http://rnd.pts.org.tw/p2/2011/07/NHK%20Program%20Reseach.pdf

曾茜（2005）。〈透視香港地區的電視節目規管制度〉，新聞記者，2005 年第 12 期：頁 61-64。

馮建三(1995)。《廣電資本運動的政治經濟學》。台北：台社。

黃世雄、蕭肇君、李德玲 （2008）《「推動成人網站年齡認證制度與防堵網路犯罪及保護兒少上網安全之國際交流及考察反制垃圾郵件」考察報告書》。上網日期：2011 年 10 月 1 日。
取自 http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report_detail.jspx?sysId=C09700681。

黃莉芙（2003）《日本重大災難新聞研究－以『朝日新聞』〈東京版〉之版神大地震相關報導爲例》。淡江大學日本研究所碩士論文。

張玉（2007）。〈日本新聞傳播調控機制管窺〉，《青年記者》，2007 年第 2 期：頁 32-33。

管中祥（2006）。〈媒體公共性的想像-廣電媒體結構改造的下一步〉，《2006 年社區大學學術研討會－社區大學與公民新聞學的對話》。台北市內湖。

楊毅（2008）。《台灣有線電視新聞品質管理指標建構之研究》。
銘傳大學傳播管理研究所碩士論文。

鄧淑玲（1999）。《市場強勢下香港傳媒煽情化報導：蘋果日報及東方日報個案分析》。香港浸會大學新聞研究所碩士論文。

鄭保勤（1998）。〈韓國新聞工作者職業道德準則〉，《國際新聞界》，1998 年第 1

期：頁 36-41。

劉幼俐、陳清河、王郁琦、王鴻智 （2005）《世界重要國家有線電視數位化策略比較分析暨我國有線電視數位化可行策略研析》。上網日期 2011 年 11 月 6 日。取自 http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=24859&ctNode=4131。

劉宗德、吳嘉輝、溫俊瑜 （2006）。《 國家通訊傳播委員會赴日考察通訊傳播科技與法制成果報告》。上網日期：2011 年 10 月 11 日。
取自 http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report_detail.jspx?sysId=C09600703。

劉美琪（1998）。〈廣告媒體研究－問題與展望〉。《廣告學研究》，第 10 期：頁 143-158。

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〉，《台灣民主季刊》，第 4 卷第 1 期：頁 109-139。

劉瀾昌（2008）。《香港在一國兩制下的新聞生態》。臺北：秀威資訊科技。

蕭蘋（1999）。〈介紹國外媒體監督組織 FAIR 和 Media Watch〉，《新聞學研究》，第 60 期：頁 151-163。

鍾起惠（2006）。〈當代新聞角色的再思考：重返新聞與公眾的國度〉，鍾起惠（編）《世新五十學術專書─公民的新聞與社群的想像》，頁 1-18。台北：世新大學。

鍾起惠（2006.08）。〈從負責任電視的理論觀點檢視台灣電視台新聞部的例子〉，「亞洲傳媒論壇」論文。中國：北京。

鍾起惠（2009）。〈通傳會的電視管理政策：對私有化媒體如何實踐公共利益的想像-電視問責管理篇〉。上網日期：2011 年 10 月 26 日。取自媒體公民會議：http://2009mediareform.blogspot.com/2009/04/b-2_17.html

魏玓（2008）。《公共廣電機構治理初探》。《廣播與電視》，第 29 期：頁 1-27。

瞿海源（2010）。《國會及電視媒體改革建議案》。〈中央研究院社會學研究所傳播媒體與民意機構研究計畫〉。台北：巨流。

蘇蘅（1988）。〈三個亞洲國家的新聞自由〉，《新聞學研究》，第 40 期：頁 35-48。

蘇蘅、張時中、劉崇堅、溫俊瑜、劉佳琪（2011.02.10）。〈考察韓國及日本通訊傳播機構因應匯流趨勢出國報告〉。上網日期：2011 年 8 月 28 日。取自 http://210.241.21.164/OpenFront/report_download.jspx？sysId=C10000009&fileNo=001

蘇鑰機（1997）。〈完全市場導向新聞學：「蘋果日報」個案研究〉，陳韜文、朱立、潘忠黨（編）《大眾傳播與市場經濟》，頁 215-233。香港：鑪峰學會。

顧芳（2007）。《德國廣播電視監管和法律制度研究》，《新聞大學》，2007 年第 1 期：頁 63-71。

Babb, F. A. (2008.05.28). A brief history of broadcast journalism. Retrieved August 1, 2011, from http://www.helium.com/items/1059520-a-brief-history-of-broadcast-journalism

Bagdikian, B. H. (1989). *Media Ownership: Diversity and Concentration Hearings Before Subcommittee on Communications of the Committee on Commerce, Science, and Transportation*. Washington D.C. : U.S. Government Printing Office.

Bardoel, J.L.H. (2000.07). *Responsibility beyond Rethoric. Public Broadcasters between Citizens and the State*. Paper presented at the Conference Communication beyond 2000-- Technology, Industry and the Citizen in the Age of Globalization, Singapore.

Bardoel, J.L.H. & Brants, K. (2003). From Ritual to Reality: Public Broadcasters and Social Responsibility in the Netherlands. In Lowe, G.F. & Hujanen, T. (Eds.), *Broadcasting and Convergence: New Articulations of the Public Service Remit.* (pp. 167-187). Goteborg: Nordicom.

Bardoel, J.L.H. & d'Haenens, L. (2004a). Media Meet the Citizen: Beyond Market Mechanisms and Government Regulations, *European Journal of Communication*, 19 (2), 165-94.

Bardoel, J.L.H. & d'Haenens, L. (2004b). Media Responsibility and Accountability: New Conceptualizations and Practices, *Communications: The European Journal of Communication Research*, 29 (1), 5-25.

Barsam, R.M. (1992). Non-fiction Film – A Critical History (Rev. and Enlarged Ed.).

Bloomington & Indianapolis: Indiana U. Press.

Bertrand, C. J. (2000). *Media Ethics and Accountability Systems.* London: Transaction Publishers.

Bertrand, C. J. (Ed.)(2003). *An Arsenal for Democrazy. Media Accountability Systems.* Cresskill: Hampton Press.

Blumler, G. & W. Hoffmann-Riem (1992). Toward Renewed Public Accountability in Broadcasting. In G. Blumler (Ed.), *Television and the Public Interest: Vulnerable Values in West European Broadcasting* (pp. 218-228). London: Sage.

Blumler, G. & Mitchell, J. (1994). *Television and the viewer interest: Explorations in the responsiveness of European Broadcasters*. London: John Libbey.

Brummer, J. (1991). *Corporate Responsibility: An Interdisciplinary Analysis*. Westport, CT: Greenwood Press.

Christians, C.G. (1989). Ethical theory in a global setting.In Cooper, T.W. (Ed.). *Communication ethic and global change* (pp.3-19). White Plains, NY: Longman.

Christians, C.G. & Nordenstreng, K. (2004). Social responsibility worldwide. *Journal of*
Mass Media Ethics, 19(1), 3-28.

Cole, B. & Oettinger, M. (1978). *Reluctant Regulators: The FCC and the Broadcast Audience.* USA: Addison-Wesley Publishing Company.

Copps, M. J. (2007.06.02). The Price of Free Airwaves. Retrieved September 14, 2011, from http://www.nytimes.com/2007/06/02/opinion/02copps.html?pagewanted=all

Council of Europe (1994). *The Media in a Democratic Society: Political Declaration, Resolutions and Statement*. 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy, 7–8 December, Prague. Strasbourg: Council of Europe

Ekstrom, M. (2002). Epistemologies of TV Journalism: A theoretical framework. *Journalism*, 3(3), 259-282.

ESPN (2011.03.22). ESPN partners with Poynter. Retrieved September 2, 2011, from http://sports.espn.go.com/espn/columns/story?id=6248682

Fowler, M.S. & Brenner, D.L. (1983). A Marketplace Approach to Broadcast Regulation. In Wartela, F. & Whitney, D.C. (Eds.). *Mass Communication Review Yearbook, Vol 4* (pp. 645-695). Beverly Hills: Sage.

Geisler, R. (2000). Management control in German television: Delivering numbers for management decision. *The Journal of Media Economics*, 13(2), 123-142.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society.* Cambridge, UK: Polity Press.

Golding, P. & Murdock, G. (1978/1992). 馮建三[譯]（1992），〈意識型態與大眾媒介：關於決定論的問題〉，馮建三（編）《資訊、錢、權：媒體文化的政經研究》，頁 223-254。台北：時報文化。

Hallin, D. C. & Mancini, P. (2004). *Comparing Media. Systems: Three Models of Media and Politics.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Hans Bredow Institute (2006). Executive Summary of Study on Co-regulation Measures in the Media Sector. Retrieved October 20, 2011, from http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/annex5.pdf

Hackett, R. A. (2000). Taking Back the Media: Notes on the Potential for a Communicative Democracy Movement. *Studies in Political Economy, 63,*61-86.

Hartley, J. (1996). *Popular Reality: Journalism, Modernity, Popular Culture*. London: Arnold.

Hodges, L. W. (1986). Defining Press Resposibility: A Functional Approach. In Elliot, D. (Ed.). *Responsible Journalism* (pp. 13-31). Beverly Hills, CA: Sage.

Howley, K. (2003). Diversity, localism and the public interest: The politics of assessing media performance. *International Journal of Media and Cultural Politics,* 1(1), 103-106.

Hutchins Commission (1947). *Report of the Commission on the Freedom of the Press:*

A Free and Responsible Press. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Iggers, J. (1998). *Good news, bad news: Journalism ethics and the public interest. Boulder*. CL: Westview.

Kaul, A. (1986). The proletarian journalist: A critique of professionalism. *Journal of Mass Media Ethics*, 1(2), 47-55.

KBS (2010.07.01). 2009/2010 KBS Annual Report. Retrieved July 25, 2011, from http://www.kbs.co.kr/openkbs/report/download/chi0910_b_3.pdf

Lange, B.P. & Woldt, R. (1995) . The Results and Main Conclusions of the International Comparison. In Dries, J. & Woldt, R. (Eds.). *The Role of Public Service Broadcasting in the Information Society* (pp. 463-530). Düsseldorf: European Institute for the Media.

McChesney, R. W. (2004). *The problem of the media.* 羅世宏、魏玓、馮建三等七人[譯]（2005）。《問題媒體》。台北：巨流。

McConnel, B (2004.03.15). Indecency battle rocks the house and senate: factions fight over fines and even more-severe punishments. Retrieved November 1, 2011, from http://www.highbeam.com/doc/1G1-114473532.html

McQuail, D. (1992). *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest* . London: Sage.

McQuail, D. (1994). *Mass Communication Theory: An Introduction, 3rd Edn*. London: Sage.

McQuail, D. (1997). Accountability of Media to Society: Principles and Means, *European Journal of Communication*, 12 (4), 511-529.

McQuail, D. (2000). *McQuail's Mass Communication Theory, 4th Edn.* London: Sage.

McQuail, D. (2003). *Media Accountability and Freedom of Publication.* Oxford：Oxford University Press.

McQuail, D. (2010). *McQuail's Mass Communication Theory, 6th Edn.* London: Sage.

Napoli, P. (2001/2005). *Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media.* 邊明道、陳心懿[譯]（2005）。《傳播政策基本原理：電子媒體管制的原則與過程》。台北：揚智文化。

Ofcom (2010). Ofcom Annual Report. Retrieved October 11, 2011, from http://www.ofcom.org.uk/files/2010/07/annrep0910.pdf

Owen, B. M. (1982). Radio and Television. In Brenner, D.L. & Rivers, W.L. (Eds.). *Free But Regulated: Conflicting Traditions in Media Law* (pp. 35-51). Ames, IA: Iowa State University Press.

Patrick Lee Plaisance (2000). The Concept of Media Accountability Reconsidered. *Journal of Mass Media Ethics,* 15 (4), 257 – 268.

Pool, I. de Sola (1984). *Technologies of Freedom*. Harvard, MA: Belknap Press.

Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham：Open University Press.

Rosenau, J. N. & E. Czempiel (1992). *Governance Without Government：Order and Change In World Politics.* Cambridge: Cambridge University.

Schedler, A. (1999). Conceptual Accountability. In Schedler, A. & Diamond, L. J. & Plattner, M.F. (Eds.). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13-28). London: Lynne Rienner Publishers.

Schulz, W. & Held, T. (2001). *Regulated self-regulation as a form of modern government*. Study commissioned by the German Federal Commissioner for Cultural and Media Affairs.

Siebert, F. & Peterson, T. & Schramm, W. (1956). *Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press.

Siune, K. & Hulten, O. (1998). Changes in Broadcasting: Is Public Service Still Alive？In D. McQuail & K. Siune (Eds.). *Media policy: Convergence, concentration and commerce* (pp. 23-37). London: Sage.

Tobias Eberwein & Susanne Fengler & Epp Lauk & Tanja Leppik-Bork (2011).

Mapping Media Accountability- in Europe and Beyond. Köln: Halem.

Torbjorn von Krogh & Lars W. Nord (2010). Between Public Responsibility and Public Relations: A Case Study of Editors. Attitudes Toward media Accountability in Sweden, *Communication, Culture & Critique*, 3(2), 190-206.

參考網站

ASNE Statement of Principles。上網日期：2011.10.20。
取自 http://www.unm.edu/~pubboard/ASNE%20Statement%20of%20Principles.pdf

BBC Trust。上網日期：2011.07.19。
取自 http://www.bbc.co.uk/bbctrust/index.shtml

British Broadcasting Corporation（BBC）。上網日期：2011.07.19。
取自 http://www.bbc.co.uk/

CBC Ombudsman。上網日期：2011.08.20。
取自 http://www.cbc.ca/ombudsman/

Cable News Network（CNN）。上網日期：2011.06.20。
取自 http://edition.cnn.com/

Corporation for Public Broadcasting（CPB）。上網日期：2011.06.26。
取自 http://www.cpb.org/

Federal Communications Commission（FCC）。上網日期：2011.06.29。
http://www.fcc.gov/

Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen（FSF）。上網日期：2011.07.25。
取自 http://www.fsf.de/fsf2/international/summary.htm

Kommission zur Ermittlung der Konzentration（KEK）。上網日期：2011.08.26。
取自
http://www.die-medienanstalten.de/profile/organisation/the-commission-on-concentration-in-the-media-kek.html

Kommission Jugendmedienschutz（KJM）。上網日期：2011.08.26。

取自 http://www.kjm-online.de/de/pub/home.cfm

Internews。上網日期：2011.07.26。
取自 http://www.internews.org/about/default.shtm

Media Accountability and Transparency in Europe (MediaAct)。上網日期：2011.10.01。
取自 http://www.mediaact.eu/

Office of Communications (OFCOM)。上網日期：2011.08.11。
取自 www.ofcom.org..uk

Organization of News Ombudsmen（ONO）。上網日期：2011.08.19。
取自 http://newsombudsmen.org/

Parents Television Council。上網日期：2011.10.11。
取自 http://www.parentstv.org/PTC/faqs/main.asp

ProPublica。上網日期：2011.08.04。
取自 http://www.propublica.org/

Public Broadcasting Service (PBS)。上網日期：2011.08.01。
取自 http://www.pbs.org/

RTL Group。上網日期：2011.09.20。
取自 http://www.rtl.com

Washington News Council。上網日期：2011.08.19。
取自 http://wanewscouncil.org/

Zweites Deutsches Fernsehen（ZDF）。上網日期:2011.07.19。
取自 http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/overview_en.html

《日本放送協會》（NHK）。上網日期：2011.07.25。
取自 http://www.nhk.or.jp/

日本《民間放送聯盟》（NAB）。上網日期：2011.08.19。
取自 http://www.nab.or.jp/

日本《廣播電視倫理與節目品質提升機構》（BPO）。上網日期：2011.08.19。
取自 http://www.bpo.gr.jp/

《韓國放送公社》（KBS）。上網日期：2011.07.10。
取自 http://www.kbs.co.kr/

韓國《放送通信委員會》（KCC）。上網日期：2011.07.01。
取自 http://www.kcc.go.kr/user.do

韓國《放送通信標準委員會》（KCSC）。上網日期：2011.07.02。
取自 http://www.singo.or.kr/eng/01_introduction/introduction.php

韓國《媒體仲裁委員會》（Press Arbitration Commission）。上網日期：2011.07.19。
取自 http://www.pac.or.kr/html/eng/press/press_02.asp#

香港《廣播事務管理局》。上網日期：2011.07.20。
取自 http://www.hkba.hk/cn/tv/licences/overview.html

《香港電台》。上網日期：2011.07.25。
取自 http://rthk.hk/about/guide/c3.htm#3.1

附錄一：各國電視媒體「問責」現況整理

日本

二次大戰以前，日本一直根據 1915 年制定的《無線電信法》對通信及廣播業進行管理，1926 年在日本政府的主導下，《日本放送協會》（Japan Broadcasting Corporation，依日文發音縮寫爲 NHK） 成立，此一機構受到日本政府的嚴格控制，並長期壟斷日本廣播業，使得日本廣播通信業者成爲了日本法西斯政權控制的工具，並且在戰爭期間對於政策的宣傳起了很大的作用。1945 年日本無條件投降，根據《*波恣坦*宣言》第 10 確規定，新的日本政府必須保證言論、思想和宗教自由，並且保障對於基本人權的尊重，該方針的確立也成爲了日本戰後新聞改革的主旨（魏曉陽，2007）。

日本投降後不久，盟軍司令部於 1945 年 9 月至 10 月之間連續發佈了《言論、新聞自由備忘錄》、《日本新聞準則》等一系列政策和措施[71]，要求日本政府停止對大眾媒介審查、言論管制以及電影、新聞、通訊的一切管束法令。這樣的改革要求雖然遭到日本政府抵抗，卻順應了新聞界自身的要求；1946 年由全國主要新聞機構共同加盟的《日本新聞協會》（Japan Newspaper Publishers & Editors Association，依日文發音縮寫爲 NSK）成立了，並且不斷努力推動建立自由而負責的新聞事業，於是在佔領軍與日本新聞機構接連的努力之下，終於在 1947 年新制定的日本國憲法中，爲新聞自由的確立和保障提供了最高法律規範（魏曉陽，2007）。

1949 年，美國向日本提出《電波法》、《放送法》和《電波監理委員會設置法》三個與廣播電視業密切相關的法案，主要內容包括：「設置一個獨立的合議制電波監理委員會，全面指導並管理電信、廣播活動事務」、「保障廣播媒體的表達自由」、「將 NHK 進行民主改組成爲公共廣播機構並允許開辦民間廣播機構」。1950 年，日本政府被迫接受美國的建議，正式頒佈了電波三法，確立了公營和私營並存的雙軌體制，並奠定了戰後日本新廣播電視規範的基礎。

日本現今基於法令上的限制，除了 NHK 爲官方機構以外，實際上沒有全國性的電視頻道。因此各地的民營電視台便組成聯播網，形成全國性的頻道，其組成又區分新聞聯播網與一般節目聯播網。各聯播網中，皆以位於東京的電視台爲核心局，位於大阪的是準核心局，位於名古屋的電視台爲基幹局，目前日本有所謂的五大民營電視網，分別爲：NNN·NNS 系，ANN 系，JNN 系，TXN 系，及 FNN·FNS 系（表一），此外尚有全國獨立 UHF 放送協議會（Japanese Association

[71] 1945 年 9 月 10 發布《言論、新聞自由備忘錄》
9 月 19 日發布《日本新聞準則》
9 月 22 日發布《日本廣播準則》
9 月 24 日發布《新聞業與政府分離的備忘錄》
9 月 27 日發布《言論、新聞自由追加措施》
9 月 29 日發布《關於撤銷一切限制報刊、電影、通訊社的法令》
10 月 4 日發布《解除限制政治、公民、宗教自由的備忘錄》

of Independent Television Stations），是由日本未加入任何電視聯播網的電視台合組的機構。

簡稱	全名	核心局	準核心局	基幹局	加盟電視台數量
NNN·NNS	Nippon News Network Nippon Television Network System	日本電視台	讀賣電視台	中京電視台	29 家 30 家
ANN	All-nippon News Network	朝日電視台	朝日放送	名古屋電視台	26 家
JNN	Japan News Network	TBS 電視台	每日放送	中部日本放送	28 家
TXN	TV Tokyo Network	東京電視台	大阪電視台	愛知電視台	6 家
FNN·FNS	Fuji News Network Fuji Network System	富士電視台	關西電視台	東海電視台	28 家 28 家

表一：日本五大民營電視網（資料來源：本研究整理）

一、 官方監理機制

由於日本受到同盟軍佔領期間，採納了美國的言論自由概念，是故 1947 年制定新憲法時，於第 21 條規定了「集會、言論、出版、結社及其他一切意見自由，應予以保障」；同時，該法條第二款亦明訂「意見自由之事前審查，應予禁止」。根據上述憲法精神可見，日本對新聞自由給予周延的保障，各新聞機構擁有獨立的編輯權，政府及其他任何機構不能實行新聞檢查。然而，新聞自由顯然不該是放任無度的權力，因此日本新憲法亦在第 12 條以及第 13 條[72]規定了言論自由的限度（蘇蘅，1988）。

現今日本管理廣播電視業的政府機構是《總務省》中的《情報流通行政局》，同時也有相關的法律條款對於新聞媒體的編採、報導方式加以必要的限制，主要包括了以下法條：放送法第 3、4 條、刑法第 95、130、175、230、231、233 條、輕犯罪法第 1 條第 8 項、少年法第 61 條、以及兒童買春兒童色情處罰法第 13 條（何吉森、吳孟芸，2004）。原則上，主要用來監管日本電視媒體機構的法規爲《放送法》，由於日本政府標榜著新聞自由，並承認新聞界和政權的相互獨立

[72]日本憲法第 12 條：國民應不斷努力，以維護憲法保障之國民權力不得濫用，並應負為公共福利而予以利用之責任。第 13 條：國民之個人尊嚴應受尊重。國民之生命、自由及追求幸福的權力，以不違反公共福利為限，應於立法及其他國政上予以最大之尊重。

關係（張玉，2007），因此《放送法》不僅僅保障了新聞製作，編排的自由，同時也相當注重社會力量的積極監督功能，提昇廣播電視倫理水平。爲督促新聞媒體強化內部管理，《放送法》針對媒體自律機制的原則和方式都有作出要求，無論是公共廣播電視媒體或是商業廣播電視媒體，都必須依照《放送法》的規定制定系統性的維權自律章程，並建立維權自律組織。實質上日本的新聞自由正是依靠新聞從業人員的自律才能支撐，爲了確保自由的存在，從業人員都必須遵守一定的倫理規章。以下將針對《放送法》要求所需設立之問責機制加以說明：

1.制定節目基準

在《放送法》第一章「總則」的第一條裡，明確地表明《放送法》的目的之一是「保障放送內容之真實、自律、不偏不倚立場，確保達到放送表達自由之目的」，又在《放送法》第三條第2款「關於放送節目內容編輯相關通則」裡說明了有關放送內容編輯的基本方針，並明確規定了「不能損害公共安全及良好的社會習俗」、「保持政治公正」、「不能進行歪曲報導」、「有意見對立時，盡量從多個角度闡明觀點」等電視媒體製播新聞時所必須遵守的事項。而《放送法》「總則」第三條第3款即規定，無論是公共廣播電視或是商業廣播電視，都必須根據以上《放送法》明訂之原則製作「編播基準」並確實執行，同時應將此「編播基準」予以公佈。

2.設立節目審議機構

日本《放送法》第三條第 4 款規定，廣播電視業主爲使節目內容符合要求，應設立審議機構。審議機構分別對放送節目標準和編輯計畫的制定向廣播電視業者提供諮詢，而廣播電視業者也必須予以尊重並採取相應措施，並且就節目編播事項的實施情況向節目審議機構報告。舉例而言，根據《放送法》第四十四條的要求，NHK 必須設立《中央節目審議會》、《地方節目審議會》和《國際節目審議會》，人數分別是 15 人以上、7 人以上和 10 人以上，另外根據《放送法》第五十一條的要求，一般民營廣播電視業者規定節目審議機構的人數爲 7 人以上。對有線電視業者和利用電信服務廣播業者同樣規定必須設立節目審議機構，人數爲 7 人。節目審議機構的人員由各廣播公司從社會聘任，來自不同行業，廣播電視業主必須就節目編播事項的實施情況向節目審議機構報告，而審議機構亦會對所有節目以及電視新聞編播提出意見和建議，並協助處理受眾的投訴。

二、民間監理機制

日本法律爲尊重新聞自由，對新聞傳播媒體與新聞從業人員只做最低限度的約束（黃莉芙，2003），因此自律組織與第三方機構的設置，不單是媒體業者主張新聞自由和獨立的需求，也是媒體試圖向社會大眾負責，保證新聞媒體健康發展的相關舉措。

1.《日本新聞協會》自律章程

日本國內最大的新聞自律組織即爲 NSK，它是於西元 1946 年（昭和二十一年）7 月 23 日由日本各報社、通訊社、廣播電視台共同創建的全國性新聞行業組織，當時有新聞界 62 位代表與會，當場便通過該會章程以及《新聞倫理綱領》。至今爲止，NSK 共有 133 家會員，集中了日本主要的全國性和地方性新聞媒體，其中包括 106 家報社，4 家通訊社和 23 家廣播電視公司[73]。

NSK 的職責是維護新聞自由和提升新聞業道德標準，它通過制定新聞道德規範和審查新聞報導等手段，對新聞媒體和新聞工作者進行約束和管理。2000 年，NHK 重新制定並頒佈了新的《新聞倫理綱領》，該綱領包括了「自由與責任」、「正確與公正」、「獨立和寬容」、「尊重人權」、「尊重和節制」5 項內容，到目前爲止仍作爲日本新聞界所共同遵守的道德準則。除制定《新聞倫理綱領》外，NSK 組織中的事務局設有審查室，負責審查各成員機構是否合乎法律規範或各項倫理綱領，如發現問題，則會向有關會員單位提出警告，對情節嚴重的會員單位，常務理事會有權做出開除會籍的嚴厲處分。而被開除的會員，即成爲日本全國銀行的拒絕來往戶，並且不允許出席內閣總理及其他政府首腦舉行的記者招待會，不但在新聞界聲譽掃地，還有倒閉破產的可能（宋雙峰，2006）。

2.《日本民間放送聯盟》自律章程

《日本民間放送聯盟》（NAB，National Association of Commercial Broadcasters in Japan）是以日本商業廣播電視播出機構爲會員的社團法人組織，目前有 201 家公司會員[74]。在 NAB 的章程中將「處理商業廣播電視共通的問題」，「提高廣播電視的倫理水平」，「達成商業廣播的公共性使命」視爲首要目的。此外，NAB 制定了《廣播電視節目基準》，內容廣泛詳盡，其中第二章「法律與政治」與第六章「播報的責任」強調了電視新聞報導需公平公正並承擔公共責任，該基準作爲全體商業廣播電視機構共同遵守的自主規章，具有很高的地位（高昊，2009）。除《廣播電視節目基準》之外，爲了維護民營廣播電視媒體的報導權利，同時約束其報導行爲，NAB 於 1997 年專門針對採訪報導制定了《日本商業廣播電視聯盟報導指針》。該方針在「報導的自由」、「報導的態度」、「人權的尊重」、「報導的表現方式」、「透明性與公開性」等方面都作了詳細的規定，以期能夠完成社會使命和責任。

爲進一步加強行業自律，NAB 與 NHK 於 1996 年共同制定了適用於公共和商業廣播電視的《廣播電視倫理基本綱領》。該綱領明確了各廣播電視播出機構制定節目基準時的根本性理念，重申完成大眾所期待的廣播電視使命的決心，並且對廣播電視使命、公共性、良好社會環境營造、報導客觀公正等方面作出宏觀性的指導，該綱領的最大意義即在於它將公共和商業廣播電視台的節目基準加以

[73] 見《日本新聞協會》網站：http://www.pressnet.or.jp/member/

[74] 見《日本民間放送聯盟》網站 http://www.nab.or.jp/index.php?%CC%B1%CA%FC%CF%A2%A4%C8%A4%CF%2F%B2%F1%B0%F7%BC%D2

統一，成爲規範整個廣播電視界的精神綱領，在更高的層面上促進廣播電視倫理建設（高昊，2009）。

3.《廣播電視倫理・節目品質提升機構》問責機制

爲因應廣播電視的相關申訴，1996 年日本郵政省（當時的媒體主管機關，現爲總務省）提議設置處理受眾投訴的第三方機構，1997 年，NHK 與 NAB 接受提議，自主成立了由外部委員組成的《廣播電視與人權委員會》（Broadcasting Human Rights and Other Rights Committee，BRC ），旨在促使廣播電視業者認真履行社會責任。委員會委員由律師、大學教授、文藝工作者等知名人士組成，對各類廣播電視媒體播出的節目進行評議，接受公眾投訴，公佈處理結果，這一舉措對各類廣播電視媒體形成了強大輿論壓力，有必要注意的是，雖說同樣是處理申訴，但以被害人救濟爲目的的情形，與以評價節目內容爲目的的情形，在性質上有很大的差異（鈴木秀美，2011/肖軍譯，2011）。

隨後，爲強化職能，BRC 與設有《廣播電視青少年委員會》和《廣播電視節目委員會》的《廣播電視節目提升協議會》於 2003 年合併，組建成立《廣播電視倫理・節目品質提升機構》（ Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization，BPO）。後因日本新聞界的醜聞相繼而出，社會輿論對虛假報導、侵權、低俗內容等問題批判的呼聲也越來越高，媒體的公信力急速下降，因此 NHK 和 NAB 合議，於 2007 年在 BPO 中增設了新的委員會－《廣播電視倫理檢證委員會》，並解散原來的廣播電視節目委員會，以進一步加強自律功能以杜絕醜聞的出現（高昊，2009）。BPO 重組後由《廣播電視倫理檢證委員會》、《廣播電視人權委員會》、《青少年委員會》三個委員會個別獨立運作。

《廣播電視倫理檢證委員會》的工作是依據《廣播電視法》和各播出機構制定的節目基準，對需要提升質量的節目或是虛假不實的新聞報導公開進行審議批判。委員會依據案例不同，可設置由 1 名以上的專家所成立的特別調查小組針對對象節目進行調查。而特別調查小組調查相關事項後，應盡速向委員會報告調查經過及調查結果，委員會將彙整違反倫理之問題點提出「勸說」或「意見」，以書面方式通知該業者及其節目審議機構，並且要求該放送機構針對問題制定「防止再發生對策」。被要求提出「防止再發生對策」的業者，需在一個月內向委員會提出書面報告並公告。經過一定的時間後，檢證委員會再次檢驗放送機構的執行情況並公佈審查結果。《廣播電視人權委員會》則是針對個別廣播電視節目有重大陳情，特別是人權等侵害權利之投訴，當投訴者和新聞業者所陳述內容不符，且不涉及司法之情事時，站在申訴人立場進行審理，而針對審理結果所提出之「勸說」或「意見」將會通知機構成員並公告。《青少年委員會》則會掌握並審議節目內容與青少年相關之觀眾意見，並且將審理所提出的「勸說」或「意見」通知機構成員並公告。

對於播出機構來說，必須全力配合各個委員會的調查與審議，並且對相關要求認真對待，而 BPO 的權威性也得到政府、各播出機構以及社會的認可。2007 年 6 月 20 日，在眾議院決算行政監視委員會議上，NAB 的廣瀨道貞會長在講話中說，BPO 的判斷類似於最高法院的判決，BPO 一旦做出裁決，播出機構便得全部接受並遵照執行，NHK 及各商業廣播電視台也都已按照這樣的規定簽署合議書提交至 BPO（高昊，2009）。

三、 商業電視台

由於《放送法》規定各個電視台必須製作節目基準，因此幾乎所有的日本商業電視台都加入了 NAB，並且依循著全體商業廣播電視機構共同制定之《廣播電視節目基準》以及《日本商業廣播電視聯盟報導指針》。此外，《放送法》也要求，一般民營廣播電視業者必須設立 7 人以上的節目審議機構，節目審議機構的成員由各個不同領域的外部人員組成，爲電視台提供諮詢、協助處理受眾的投訴並且對所有電視新聞或節目的製播提出意見。

嚴格說起來，日本法規的旨意在訓不在管，對於商業廣播電視事業的節目僅做原則性的提示，並未實際介入，而日本商業廣播電視事業的節目製作，實際都是依循《日本民間放送聯盟》訂定之標準（蘇蘅，1988）。

四、公共電視台

二戰以後，NHK 改制成爲特殊法人，成爲了徹底脫離政府的獨立組織。作爲日本唯一的公共電視媒體機構，NHK 在從業員數、預算規模上爲日本最大的媒體機構；由於其經費是向全國人民收取視聽費用而來，NHK 在 1999 年所制定之《NHK 放送倫理》明訂了身爲公營媒體機構對於節目的採訪、編播所應採取的態度。在《NHK 放送倫理》中關於新聞製播包含了以下幾個原則:「尊重人權」、「正確報導」、「堅守公平與公正」、「確保新聞品質」、「誠實對待受訪者」、「報導之真實性」、「保密採訪資料來源」、「尊重著作權」等，而在 2011 年 4 月 1 號改訂之《NHK 倫理行動憲章》，其中亦再次強調了 NHK 貫徹公共放送使命所應擔負的責任。

1.NHK 自律章程

NHK 現行的內部規範有《2011 節目廣播指針》以及《NHK 節目製播基準》，所有節目的製作都必須依循這兩個節目基準的規範，其中規定的內容既有宏觀層面的指示，又有微觀層面詳細的指導。以《NHK 節目製播基準》而言，關於播出節目有 14 個一般準則，另外針對 8 種節目類型又各有規範，其中的新聞節目規範包含了以下 5 項細則（陳慶立，2011）：

1. 維持言論自由報導真實。

2. 新聞必須做客觀真實的處理，不做歪曲、隱滿及搧動式的呈現。
3. 新聞中夾雜特定意見時，應作能夠區別事實與意見的呈現。
4. 災害等緊急狀態時，應致力於持續提供情報，保守人命，以期爾後災害的預防與擴大。
5. 新聞解說或評論時應與新聞做明確區別。

而《2011 節目廣播指針》則分爲 16 章，其中針對新聞製播及編採時應注意到的事項包括「名譽權」、「隱私權」、「肖像權」、「平等」、「宗教信仰」、「災害」、「國際報導」等，都有詳盡的指導。不論是《2011 節目廣播指針》或是《NHK 節目製播基準》，這些製播標準的訂立乃是根據《放送法》等外部法源規範，其中的 NHK 節目製播基準更被 NHK 稱之爲憲法，意指其地位崇高，非遵守不可（陳慶立，2011）。如欲變更基準，必需由中央廣播電視節目審議會的核准，再由 NHK 經營委員會（相當於董事會）決議通過後方能施行。

2. **《約束評價委員會》問責**機制

除了節目的製作必須依循製作標準以外，NHK尚於 2005 年成立了第三方獨立機構《約束評價委員會》(「約束」爲「承諾」之意)，每年接受NHK經營委員會的委託，以公開透明的方式針對 NHK 所提出的「承諾」進行公共價值評量。NHK的承諾與目標是由會長（相當於總經理）向經營委員會提出，經過同意之後每年7月對外公佈（NHK 約束評價委員會，2006；轉引自曹琬凌、彭玉賢、林珍瑋，2008）。而評量的方式由《約束評價委員會》決定，調查方式包含一般觀眾的民調、對NHK的員工進行量化調查、經營高層與外部專家學者的訪談、地方台的視察、NHK的自我評量以及《約束評價委員會》自己的專業判斷。其中以一般觀眾的民調結果最爲重要（陳慶立，2009）。2009年四月，NHK將《約束評價委員會》更名爲《基於觀眾觀點之NHK評量委員會》，更名後的評量委員會定位爲NHK會長的諮詢機構，評量時比過去更重視觀眾的意見（陳慶立，2010）。

NHK這套公共價值評量最大的特色在於其由獨立機構來進行，在評量的過程中不受NHK的掣肘，以確保能夠站在客觀的角度以進行評價監督。無論是《約束評價委員會》或是《基於觀眾觀點之NHK評量委員會》，在進行評量時，都會以NHK提出之「承諾」爲基礎以建構指標，同時還有前一年度或前一次調查的比較分析，經過多次會議討論後方才定案；而各項指標評量結果也非藉由一次的調查就訂定，而是經過三次觀眾調查，兩次NHK員工調查，並配合其他調查數字或分析所得出的結果，可以說是非常嚴謹的一套機制（曹琬凌、彭玉賢、林珍瑋，2008）。

四、 小結

由於日本在二次戰後受到了佔領軍很大的影響，因此日本的廣播電視界乃至整個新聞界都不斷的追求報導的自由，不希望公權力的介入。爲了抵制政府的管控，日本電視媒體不斷地加強其媒體自律機制。舉例而言，2007 年發生的《關

西電視台》造假事件使得社會輿論對新聞倫理問題的批判聲來到頂峰，而當時的《總務省》曾提出《放送法》修正案，以加強對廣播電視媒體的行政管制。深感危機的日本廣播電視界爲了進一步加強自律功能，也爲了防止公權力介入，才會於 2007 年在 BPO 中增設《廣播電視倫理檢證委員會》。

整體而言，日本電視媒體現今主要依賴著行業自律規範以及第三方監理機構爲主要的問責機制，不論是 NSK、NAB、BPO 或是 NHK 委託的《基於觀眾觀點之 NHK 評量委員會》，都是日本電視媒體主動向觀眾負責任所採取的舉措。爲了維持其獨立與新聞自由，日本電視媒體界的自律機制可謂是一步步走向成熟。

韓國

二次大戰之後的韓國是軍人政權，爲維持其權威，國家強力控制傳播媒體，在此時期韓國的新聞業受到了嚴密的審查和管控。1960 年代朴正熙政府開放了民營廣播電視，允許親政府的集團開辦電視台，這個時期商業電視台開始出現。但是韓國媒體業商業化很快引起政府的疑慮，權威主義政權對商業電視台的衝擊懷有戒心（張濤甫，2009）。於是在政府指示下，《韓國放送公社》（Korea Brocasting System，KBS）於 1962 年開始播放電視節目，成爲了國家的宣傳機器。面對政府對新聞傳播的審查控制，韓國的新聞從業人員在 1970 年代多次掀起維護言論自由運動（郎勁松，2006），社會與文化界人士也屢屢批判官方對媒體的控制。1980 年，全斗煥政變上台，爲了建立權力基礎，政府展開私有電台「國有化」的整併工程，大部份的私營廣播電台因此被整併到 KBS 之下，廣播電視系統被公營媒體壟斷，並且受到政府的控管（Youn， 1999）。全斗煥強調，媒體的社會責任大過言論自由，他訂定了《言論基本法》，包括設立管理機構、管制異議言論等，並且於 1981 年設立了的《媒體仲裁委員會》，相當於新聞法院，負責審議並處理一切有關新聞機構報導內容的糾紛事宜。

自此，韓國的媒體改革團體逐漸興起，1987 年，《漢城新聞》等全國 26 家報社發表宣言，要求維護言論自由，廢除《言論基本法》，而權威集團內部改革派代表人物盧泰愚也在抗議聲中做出重大讓步，他廢除了《言論基本法》，新頒佈了《定期出版物登記法》和《放送法》，聲明政府不應干涉廣播電視，取消新聞檢查，開始放鬆對新聞業的管制（向芬，2010）。1990 年代以後，韓國受到新自由主義的影響，國家趨向降低管制（林麗雲，2008），在此意理影響下，1990 年議會通過新的《放送法》、《廣播電視體制法》等，重新允許民營廣播電視台（陳力丹，1996），而韓國的公共電視機構也逐漸邁向獨立自主，成爲了韓國廣播電視的主要體制。到如今，韓國從長期的威權統治邁向了民主政治，而政府也逐步從獨裁政府時期嚴密審查的手段，向法制化的監管方向發展（臧海群，2001）。

現今韓國有公營的《韓國放送公社》（Korea Brocasting System，KBS）、國營的《教育放送公社》（Educational Broadcasting，EBS）、國有民營制的《文化放送》（Munhwa Broadcasting Coporation，MBC）[75]、民營的《首爾放送》（Seoul Broadcasting System，SBS）、英語播送爲主的國營《阿里郎電視台》及國營的《YTN 新聞專業電視台》等六大電視網，此外，韓國登記有案之綜合有線電視台，共 119 家，是按照行政地區的劃分，分別成立，個別經營[76]。其中，KBS、MBC、SBS 三家電視台幾乎佔據壟斷地位；2009 年韓國《首爾大學》教授尹錫敏以《美國聯邦通信委員會》（Federal Communications Commission，FCC）、《德國媒體調查委員會》（Commission on Concentration in the Media，KEK）使用的指標爲基礎，選擇用戶數、使用時間、銷售額、影響力等 12 大指標來測定韓國媒體的輿論影響力，分析結果顯示，KBS、MBC、SBS 三家電視台在 12 大指標中有 11 個指標占到第 1 至 3 位（王剛，2009）。

一、 官方監理機制

韓國在 1987 年政治民主化之後，監督與規範廣播電視的業務仍然由政府機關負責。直到 2000 年，韓國政府頒佈了新的《放送法》，統合了舊有的《放送法》、《總合有線放送法》、《韓國放送公社法》以及《有線放送管理法》；該法實施後，韓國政府即成立了《放送委員會》（Korea Brocasting Commission，KBC）負責廣播政策的立法與典範（陳慶立，2010）。2008 年，《廣播通訊委員會法》施行，KBC 與《情報通信部》（Ministry of Information and Communication，MIC）合併改制成爲《放送通訊委員會》（Korea Communications Commission，KCC），架構仿造 FCC；此外，KBC 原有的內容管制部分和《韓國網路安全委員會》（Korea Internet Safety Commission，KISCOM）整合成立爲另一法定獨立機構 —《韓國放送通信標準委員會》（Korea Communications Standards Commission， KCSC）。

1. 《韓國放送通信標準委員會》

KCSC 由九位專家依總統任命而組成；他們來自學界及產業界，以不同領域的視野來確保傳播內容之公正（翁曉玲、簡旭徵等，2009）。KCSC 最重要的職責即是肩負起廣播電視節目及網路內容審議的重責大任。就廣播電視媒體內容而言，KCSC 具有以下功能（蘇蘅、張時中等，2011）：

1. 就韓國《放送法》研擬內容監理政策及相關制度，並落實傳播內容審議規範，確保公共利益，並鼓勵業者自律，以保護兒童及青少年。
2. 對廣播電視內容做出審議，針對違反規範的節目，採取懲戒手段、建議或陳述意見。

---

[75] MBC 的經管人員乃是由政府指任相關機構人員，體制上比較像國營事業，但在商業製作上較具有通融性，營運也以廣告收入為主。

[76] 參閱《中華民國外交部》網站：http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=85&ctnode=1131&mp=1

3. 設置「Monitoring Center」，24 小時受理民眾透過電話、電子郵件或親自陳情等，建立起暢通的觀眾申訴途徑。

KCSC下設三個分組委員會，一個特別諮詢委員會及網路侵權爭議調解處。其中《廣播電視審議分組委員會》必須依《放送法》審議廣播電視節目內容，對業者或廣播電視台提供建議或意見；並且依《青少年保護法》判斷是否為有危害青少年之資訊。而《諮詢委員會》則是由至多15位不同領域、擁有實務或學術經驗之專家組成，經KCSC委員同意後由主委任命。《諮詢委員會》可依新聞報導和文化節目等主題，分組提供諮詢意見（蘇蘅、張時中等，2011）。

2. 《放送評價委員會》

為了責成廣電媒體善盡社會責任，韓國於2001年開始導入「廣播評量制度」。根據《放送法》第31條規定，KCC有成立《放送評價委員會》（Broadcast Evaluation Committee，BEC），全面性評量廣電媒體表現的權限，評鑑項目包括內容品質、節目編排以及營運效率等三大面向，評量的對象不僅包括商業電視台，連公共廣播電視KBS也包括在內，廣電媒體監督機構擁有如此大的權限，在世界上實屬罕見（陳慶立，2009）。而評量結果會在每年出版的 「廣電評價報告」之上，公布各家電視台的得分與排名。對商業電視台而言，評鑑結果會影響日後換照的成功率，對KBS而言，則會影響社會對KBS的評價與觀感，進而影響到民眾對電視台的支持度。在此內外部的監督力量下，不論是商業電視台或是KBS，在製播新聞或其他任何節目時，都必須不斷提升新聞及節目的品質及素質，以符合觀眾的需求（陳慶立，2008）。

當BEC進行評鑑時，會要求廣播電視業者提供有關「節目編排」與「營運績效」的資料，而「內容品質」這個構面則是透過所謂「節目評量指數」對觀眾的意見加以評量，這種「打分數」的方式是此評量方式的一大特色之一（陳慶立，2009）。然而，以同樣的標準對性質不同的商業電視台與公共電視台進行評量也招致批評，如KBS即認為此評量指數太過於簡單，不能運用於自身的節目安排策略上，因此KBS自己也發展出一套節目品質評量，稱為「公共服務指標」（Public service index，PSI）（陳慶立，2009）。該項調查主要是從節目製作評價、資訊性、情感性等三個面向來調查觀眾對於某一節目的滿足度、收視意願等，而調查結果除了用來作為 KBS經營評鑑的指標之外，亦作為內部製作節目時的參考依據。

3. 《媒體仲裁委員會》

1981 年設立的《媒體仲裁委員會》原本是根據《言論基本法》所設立，現在則是依循 2005 年所頒佈實施的《媒體仲裁及侵害救濟相關法》相關規定施行其職能。《媒體仲裁委員會》由政府委任 40 至 90 位仲裁委員組成，在首爾設有 7 個仲裁處，其他地方則設有共 10 個仲裁處，每個仲裁處有 5 名仲裁委員，皆是由現任之法官、律師、10 年以上資歷的「前」媒體工作者或是傳播界的學者所組成[77]。《媒體仲裁委員會》專門處理針對媒體內容的申訴者和相關媒體機構之間所發生的爭端，《媒體仲裁委員會》若收到仲裁申請，會要求相關媒體機構

[77] 參閱 Press Arbitration Commission 網站：http://www.pac.or.kr/html/eng/press/press_02.asp#

提出有關資料與報告以進行審議，若審議結果證明受侵害事件屬實，《媒體仲裁委員會》會要求相關媒體機構發佈道歉聲明以及更正報導，其仲裁結果效力相當於法庭宣判和解（鄭保勤，1998），是韓國處理新聞界各種報導內容糾紛的權威機構。

二、民間監理機制

爲了在長期的威權統治之下爭取新聞自由，韓國的媒介改革團體運動興盛，也因此發展出許多自律機構並訂立自律規範。其中最主要的自律規範包括了《新聞倫理綱領》、《新聞倫理實踐綱要》、《記者協會倫理綱要》等。其中《韓國記者協會》制定的《記者協會倫理綱要》，爲捍衛韓國新聞自由、公平與正確報導、新聞品德等方面規定了應遵守的行爲準則（鄭自隆、廖文華，2005）。而《新聞倫理綱領》則是早在 1957 年就由《韓國新聞協會》、《韓國新聞廣播編輯人協會》、《韓國新聞記者協會》共同制定的，1996 年這三個團體又通過《新聞倫理實踐綱要》（鄭保勤，1998），對「言論的自由和責任」、「採訪與報導的準則」、「刊物的轉載和引用」、「評論的原則」、「編輯指南」、「尊重名譽與隱私」、「維持社會秩序與公眾利益」、「保護兒童、尊重被採訪人」、「禁止非法利用信息」等方面訂定了原則性的規範（鄭自隆、廖文華，2005）。

三、　商業電視台

伴隨著 1990 年新自由主義的影響，韓國政治的民主化、經濟的自由化及去管制化使得電視產業得以快速發展，也逐漸改變了國營電視台壟斷市場的電視產業結構。由於 1991 年商業電視台 SBS 的成立，以及 1995 年有線電視、1996 年衛星電視的經營陸續開放，使得韓國電視產業已經高度的商業化（新聞局，2007）。

1. 《觀眾委員會》

依據韓國《放送法》第 86 條及 87 條規定，屬於綜合頻道或專門新聞頻道的廣電業者，應成立一個可以自我審查節目的組織《觀眾委員會》（Viewers Committee），委任代表生活各層面的觀眾擔任委員會成員，並在節目播出之前（包括新聞報導）先行審查，以維護觀眾的權利和利益。此外，廣電業者至少一年必須召開一次由觀眾所參與的製播評量會議。《放送法》第 88 條明確規定了《觀眾委員會》的權責。

（1） 該委員會的權責如如下：

1. 對節目排播提出要求或修正。
2. 對廣電業者的自我檢查規則與節目內容提出要求或修正。
3. 挑選與任命評論委員。
4. 其他觀眾權益保護或損害救濟的相關事務。

（2）《觀眾委員會》可以派出代表，對 KCC 陳述意見。

另韓國《放送法》第 89 條亦規定，廣電業者在規劃節目或新聞報導節目時，應彙整《觀眾委員會》針對營運計畫和節目內容之意見，並且每星期製播至少 60 分鐘的視聽者評議節目；而經由《觀眾委員會》選擇出來的一位評論委員可以親自出席視聽者評議節目，陳述其意見或觀點。此外，KCC 則可由基金中支付《觀眾委員會》評論委員因履行其職務所需的開銷。

若以韓國最大的商業電視台 SBS 爲例，該電視台亦依循《放送法》之規定成立了《觀眾委員會》其章程中明訂《觀眾委員會》由委員長 1 人、副委員長 1 人、以及 10 人以上 15 人以下之委員所構成，而委員選任方式則是由各個民間團體包括「消費者保護團體」、「婦女團體」、「青少年相關機構或團體」、「勞工機構或團體」等團體的推薦者中選拔，選拔時必須平均考量其職業、年齡、性別等觀眾代表性，並以推薦領域的多樣化作爲綜合考量依據，特定領域團體之委員人數不得超過全體委員人數的四分之一。SBS 的《觀眾委員會》委員固定每月召開一次定期會議，若有下列情況則可召開臨時會議：

1. 委員長認爲有召開臨時會議之必要時。
2. 三分之一以上的現任收視觀眾委員要求召開臨時會議時。
3. 電視台社長要求召開臨時會議時。

此外，《觀眾委員會》爲了確保該委員會的業務履行，可要求電視台內相關職員出席會議並呈報意見或提出相關資料。

2. 公評人

韓國《媒體仲裁及侵害救濟相關法》中第一章第 6 條明訂，爲了達成自律並處理觀眾權益損害的相關事項，各個電視台必須在公司內設置公評人一職，若以韓國的半民營電視台 MBC 爲例，該電視台明訂公評人的組成必須包含外部委員及公司內部委員共 3 名，外部委員由法律界、學界及公民團體等各領域之專家學者構成，公司內部委員則是由企劃審查部長兼任，而公評人會議則是以爭議案件發生時即隨時召集爲原則運作之。而 MBC 亦明訂了公評人的權利與責任如下：

權利：

1. 公評人有重要事項可直接向公司董事進行報告。
2. 公評人在執行業務時若認定有必要，可要求公司職員提供相關資料或情報，以及要求相關人員出席會議作出回答。公司職員有誠實回答之義務。

責任：

1. 調查電視節目是否有侵害觀眾之權益。
2. 對非事實或損害他人名譽此等侵害法律權益之報導提出諫言。
3. 針對使觀眾權益受損的報導，提出更正或駁斥聲明，或者建議損害賠償。
4. 負責觀眾權益的保護及損害救濟上的相關諮詢。

5. 負責審查和協調觀眾申訴相關事項。
6. 撰寫業務相關紀錄，以及執行業務的報告書。

四、公共電視台

公共廣播制度的發達可以稱得上是韓國電視產業的一大特色，然而無論是《觀眾委員會》的相關規定或是公評人制度，韓國所有的公共廣電機構同樣必須遵守。舉例而言，KBS 遵循《放送法》第 89 條規定，製作了觀眾參與的《敞開之頻道》，以及讓觀眾反映對 KBS 各種意見而製作的《觀眾之聲》等節目，其中包括了「收集地方觀眾意見專輯」、「大學生每日通訊員」、介紹觀眾團體監控活動的「觀眾論壇」等單元，藉以將觀眾對節目編排、節目內容所提出的意見和糾正要求直接傳遞給節目製作團隊。根據 KBS 年度報告統計，2009~2010 年度總共播出了市民團體意見 53 次、地方觀眾意見 11 次、地區觀眾論壇 3 次、評論委員出席 52 次、而製作團隊則回饋了 45 次（KBS，2010）。此外，KBS 還設置了完整的節目回饋體系來收集觀眾對於節目的意見和建議，KBS 每年通過回饋體系處理的投訴、收集到的回饋意見和提供的節目服務信息等達到 50 萬件左右，而收集的觀眾意見等信息則會透過電子公告發布，讓 KBS 全體員工都能夠瀏覽和共享（李宇，2011）。2009~2010 年度，KBS 總共收到了 301 件來自於公評人的意見及勸告事項，實際則處理了 272 件申訴案件（KBS，2010）。

五、小結

韓國針對電視媒體所發展出來的問責機制，最大的特色即在於對公共電視與商業電視台都採用同樣嚴格的標準，而像 KCSC、BEC、或是《媒體仲裁委員會》等官方機構，都明確的展示出韓國政府對於電視媒體問責的決心與手段之強硬。甚而，韓國在《放送法》以及《媒體仲裁及侵害救濟相關法》中，將電視媒體所應承擔的責任與負責任的方式在法條中鉅細靡遺的記載，更是大幅的強化了韓國各電視台所受到的監督力量。

韓國長期處在威權政府的統治之下，又時常受到強敵北韓的軍事威脅，導致韓國人民的抗爭性格非常強烈，不論是媒介改革團體或是人權團體的活動都相當發達。而韓國政府也充分的利用了這樣的抗爭性，透過各種手段以確保電視媒體無迴避空間的面對來自於社會的監督力量。不論是利用法律要求各電視台成立《觀眾委員會》以及公評人制度，或是像 BEC 每年針對電視節目進行的評量，以及近似於新聞法庭的《媒體仲裁委員會》，都可看出韓國政府最大的監理原則就是運用公眾力量一起來對電視媒體進行問責。

香港

香港受到英國人統治近150年，港英政府在殖民統治時期，一方面秉承英國的新聞自由傳統，不干預新聞媒體發表言論的自由，但同時爲了維護其統治權威，

又制定了非常苛刻的新聞規範法例。一百多年來的殖民統治，使得香港新聞傳媒呈現出複雜的特點，也不可避免地帶上了殖民地媒體「有自由無民主」的烙印（劉瀾昌，2008）。

1982年，中英兩方就香港前途展開談判，1984年簽訂中英聯合聲明，訂明1997年7月1日香港主權回歸中國，香港自此進入了一段過渡時期。在過渡時期，港英政府大量廢除控制新聞界的相關法律條例，掃除了箝制新聞界的工具；主權回歸中國之後，按照「一國兩制」的政策規範，特區政府繼續沿襲港英政府統治時期的新聞傳媒規制方式。過度放寬的新聞相關法例，雖然造成了新聞傳媒市場的蓬勃發展，但是數量上的迅速增長並不意味品質就會有所提升，相反的，煽情主義成爲香港的強勢典範，商業利益與社會責任之間的矛盾日益凸顯，香港的新聞媒體屢遭質疑是否失去了監察社會、服務公眾的職業道德精神，淪爲僅僅是賺錢生財的工具（鄧淑玲，1999）。其中，蘋果日報的出版將舊有的傳媒生態徹底打破，它把所謂市場導向的新聞內容發展至極端，令香港出現前所未有之「小報化」的現象（李少南，2003），市場導向在香港似乎已經普遍成爲經營傳媒的指導方針，即使是電視新聞也逃不過市場導向的影響（李月蓮，2000）。

根據現今香港《廣播條例》第562章，將電視節目服務分爲四類。分別是「本地免費電視節目服務」、「本地收費電視節目服務」、「非本地電視節目服務」及「其他須領牌電視節目服務」。其中「本地免費電視節目服務」指擬供或可供超過5，000個住宅單位在香港免費接收的電視節目服務，並以香港爲主要目標市場，此類電視節目服務最普及，對社會的影響力也最大，目前共有2個領牌機構並有15個播放頻道。而「本地收費電視節目服務」與滲透率接近100%的「本地免費電視節目服務」相比，普及程度和影響力均有所不及，目前共有3個領牌機構與343個播放頻道。至於「非本地電視節目服務」是指並非以香港爲主要目標市場的服務，這類服務並非以香港爲主要目標市場，而「其他須領牌電視節目服務」則是擬供或可供由不超過5，000個指明處所組成的觀眾接收，或擬供或可供酒店房間接收，觀眾對象範圍較爲狹窄。

一、官方監理機制

香港對新聞媒體採訪或報導之規範見於《電視通用業務守則》；在人格權、名譽權、隱私權保護方面，則以香港法例第390章（淫穢及不雅物品管理條例）、侵犯隱私的民事責任諮詢物件、傳播媒介的侵犯隱私行爲諮詢文件爲規範準則（何吉森、吳孟芸，2004）。《電視通用業務守則》是由香港規管各類廣播電視節目的機構《香港廣播事務管理局》（以下簡稱廣管局）所制定。廣管局於1987年由港英政府所成立，負責處理涉及香港電視業的一切事宜，緊接著其管理許可權擴大至電臺廣播、有線電視和衛星電視，此廣管局的成立使得港英政府原本對廣播電視事務的直接管理轉爲引入了「代議」成分的間接管理（殷琦，2010）。

廣管局由3名公職人員和6至9名業外人士組成，全部由行政長官委任，其成立是依據《廣播事務管理局條例》（第391章）。廣管局是獨立的法定組織，其部分職能是依據《廣播條例》（第562章）、《電訊條例》（第106章） 及《廣播事務

管理局條例》（第391章） 所訂的有關條文，發表和修訂關於節目標準的《電視通用業務守則》，並監察香港的電視及電台廣播，以確保持牌機構遵守《電視通用業務守則》和發牌條件，並處理關於廣電機構違反業務守則所定標準的投訴。具體而言，該局負責爲電視和電台廣播制定標準，並監管電視和電台廣播在節目內容和廣播技術方面是否達到適當標準，同時，需處理有關廣播事務的投訴，並於必要時懲處違規的機構。

從組織架構來看，廣管局下設《投訴委員會》和《業務守則委員會》，前者負責處理與廣播有關的投訴，並對違例個案作出懲處；後者則爲電視及商營電臺訂立標準，頒令《電視通用業務守則》，並作定期檢討。因此，處理投訴以及爲各廣播機構制訂業務守則並促其遵守，是廣管局規管電視傳媒的主要內容。實際上，廣管局不會在節目播放前預檢節目內容，而審查的節目則以受到民眾投訴的個案爲主；《投訴委員會》將調查遭投訴的節目內容是否違反相關法規或廣管局制訂的業務守則，再研究各方的陳述之後，視情節嚴重，相關媒體將受到廣管局勸喻或強烈勸喻、警告或強烈警告、發出更正或道歉聲明、罰款或暫時吊銷或撤銷牌照等方式，懲處違規的電視機構。同時，廣管局平均每一兩個月還會將接獲投訴的情況及處理結果上傳至其網頁，哪個電視媒體經常出錯觀眾一目了然，並且定期知會新聞媒體，通過傳媒報導行使公眾監督，故電視台對於接獲廣管局的投訴一般都很重視（李家文，2010）。

廣管局下設的《業務守則委員會》在制訂《電視通用業務守則》時，會通過廣播業調查、公眾聽証會等方式，評定全港居民收看電視及收聽電台的習慣，並收集他們對規管香港各類廣播服務的意見；這些通過咨詢和調查獲得的公眾意見是廣管局制訂業務守則的主要依據，確保廣管局所制定的有關電視廣播標准符合公眾的意願和尺度（曾茜，2005）。此外，爲及時反映社會公眾態度的轉變和廣播業日新月異的發展，香港從1982年至今一直推行電視及電台廣播諮詢計劃。其目的是透過諮詢過程，讓公眾向廣管局提供意見。廣管局從全港18區委任的諮詢組員，以專題小組會議的形式，分別就有關廣播方面的不同專題作深入討論，他們的意見有助補充廣管局經由廣播服務意見調查取得的數量統計結果。而現行的《電視通用業務守則》修訂於2011年1月，其中第9章「準確、持平及公正」、第10章「私隱」及第11章「間接宣傳」都有專門針對電視新聞編採以及製播相關事項制定了詳細的規約。

2010 年初，特區政府決定成立《通訊事務管理局》，將廣管局和《電訊管理局》合併爲單一規管機構，新成立的通訊局將繼續負責執行現行的《電訊條例》及《廣播條例》，並維持現有的規管制度，同時也將檢討現有的電視及廣播監管模式和相關法例。

二、民間監理機制

不少學者針對香港傳媒亂象都曾提出過建議，希冀社會大眾對新聞傳媒進行「他律」和新聞傳媒必須進行「自律」，但是落實到實踐，出於各方面的原因，

往往是無疾而終（殷琦，2010）。香港主要的新聞專業團體《香港記者協會》便十分關注新聞工作者的專業操守，該協會是由前線新聞工作者於1968年組成，其主要宗旨在於宣揚新聞自由，並促進及改善新聞工作者的專業道德操守。在其會章內第20條即制定了包含11條細則的專業守則。此外，協會內設有一個由3名成員所成立的「操守委員會」，負責對違反守則的人做出調查和裁決，然而該協會成員只佔香港新聞工作者一小部分，對大部分不是會員的新聞工作者來說，該協會是沒有管轄權的。再加上該協會對傳媒機構無約束力，它們可以拒絕回應或不提供資料，即使有新聞工作者或傳媒機構被裁定做出不道德的行爲，有關的傳媒機構也沒有義務公布不利的裁決（香港法律改革委員會，2004），因此《香港記者協會》並沒有辦法發揮太大功效。

2000 年，《香港記者協會》、《新聞工作者聯會》、《新聞行政人員協會》和《香港攝影記者協會》廣泛徵求各界意見，共同發表了香港第一份跨團體的專業守則－《新聞從業員專業操守守則》，其中包括有 10 條的操守守則以及另外 6 條的運作細則，要求新聞從業員應以求真、公平、客觀、不偏不倚和全面的態度處理新聞材料，並確保報導正確無誤、沒有斷章取義或曲解新聞材料的原意。若報導失實、誤導或歪曲原意，應盡快更正。守則還規定，處理新聞時應避免淫褻、不雅或煽情，尊重個人名譽和隱私，應致力避免利益衝突，保護消息來源等。然而這個守則並沒有罰則，甚至連譴責條款也沒有，而且上述四個團體也沒有成立任何組織或相關機制調查關於違反守則的投訴，再加上這個守則同樣的對各個新聞媒體的出資者並沒有任何約束效力，因此守則出籠之後也實踐證明了不過是一紙空文（劉瀾昌，2008）。

三、商業電視台

由於政府寬鬆自由的監管政策，使得香港電視媒體在形式和內容上具有充分的商業化特徵，除了《香港電台》（Radio Television Hong Kong， RTHK）作爲政府部門和公營廣播機構運作以外，其他電視媒體機構幾乎都是以企業化、股份制的運營模式。可以說，香港的電視媒體商業化運作已是相當嫻熟（殷琦，2010）。

在廣管局所建立《電視通用業務守則》框架之下，幾乎所有的電視媒體都設有自律守則（刁仁勇，2005），具體而言，也就是訂立了規範約束新聞工作者的行爲。然而，這些自律規範無法約束出資者的編輯方針，香港的媒體老闆介入新聞處理的方式很深，在市場導向的經營哲學引領下，電視新聞加入了很多煽色腥的元素（李月蓮，2000）。而香港新聞工作者的工作權是脆弱的，根本無法改寫老闆定下的編輯方針（劉瀾昌，2008）。這也就是說，香港商業電視台的自律機制十分薄弱，即使是有心的新聞從業人員也難以對抗新聞商品化的不良傾向。

四、公共電視台

《香港電台》是香港唯一的公營廣播機構，創辦於1928年，初時《香港電台》的職責即爲爲港英政府喉舌，直到過渡時期才逐漸轉型成爲公共廣播機構。在香港電視系統中，香港電台的地位頗爲特殊，初期依循港英政府體制，由郵政局長

兼管廣播事務，1950年起改由新聞處負責，直到1954年才自成一個政府部門。作爲政府部門,《香港電台》不需接受廣管局的監管，在法律上也不受《電訊條例》、《廣播條例》的約束。但是1999年時，《香港電台》與廣管局簽訂了《諒解備忘錄》，列明《香港電台》同意遵守《電視通用業務守則》，此外，1998年《香港電台》也將既定的節目製作標準和編輯方針書成文字，成爲《節目製作人員守則》，增加《香港電台》運作的透明度和問責性。

1. 《節目製作人員守則》

《節目製作人員守則》於1998年制定，現行爲2003年更新版本。該守則開宗明義便指出,《香港電台》奉不偏不倚原則爲圭臬，其中有一章節更是明訂了《香港電台》新聞工作原則，內含9條細則，其簡介如下：

1. 新聞內容應準確，不偏不倚和平衡，以符合新聞專業客觀標準。新聞工作人員不應讓政治、商業或其他利益的壓力或自身的成見影響專業判斷。
2. 用現存環境下最恰當的方式更正有證可稽的失實報導。
3. 不偏不倚，並不表示新聞工作人員不能提出質疑，亦不是對一個題材的所有角度都要給予相等的篇幅。
4. 盡力深廣地反映所選題材包含的主要而又關乎宏旨的觀點。單一個節目或一次新聞報導，未必可以到達這個標準，但應在一段合理期間內達至平衡。
5. 新聞工作人員須尊重在節目出現或節目提及的人士的合理私隱權。
6. 新聞工作人員有專業理由時刻保障消息來源。然而，法庭有可能下令新聞工作者披露消息來源（參閱下面有關消息來源保密一段）。
7. 需作電話錄音，無論用作記錄或播出，通常都要得到錄音對象的允許。
8. 真正爲了採訪新聞才可使用突擊式採訪手法，否則視爲滋擾或侵害私隱權。
9. 必須公平對待受訪者，亦應坦誠對待參與節目的任何人。

該守則另外明訂了上報機制與投訴機制；以上報機制而言，所有節目在製作初期便要與上級商討，若遇爭議事件應直接上報監製或編輯，爭議性越高便上報越高階級的管理人員。其中又有幾點爭議事項被規定一定要上報部門主管，或提請電台編務會議或高級職員會議討論，其中包含了「訪問罪犯和警方通緝的人士」、「披露暗中取得或循非官式途徑取得的綁票或嚴重罪案細節」、「播出任何原本是作法律或記錄用途的暗中錄得的音像等」等共7個事項[78]。而《香港電台》明訂

[78] 1.訪問罪犯和警方通緝的人士。
2.為任何企圖逃避法律制裁人士隱藏身分的任何建議。
3.支付任何費用給予罪犯或曾犯罪人士。
4.播出任何原本是作法律或記錄用途的暗中錄得的音像。
5.披露暗中取得或循非官式途徑取得的綁票或嚴重罪案細節。
6.外界提出要求觀看或取得本台未有播出的攝錄音像及其他資料。
7.委託外間機構就任何政治事態進行意見調查。

之投訴機制，規定了輕微性質的書面投訴必須由編導、監製、頻道主管或當值編輯直接回覆，嚴重的投訴則由部門主管或組別主管，參考實際製作節目人員透過所屬管理級人員提供的意見，作出回覆。在任何情況下，所有投訴應在十日內作出回覆。此外，所有相關投訴的統計及資料和處理方法，《香港電台》會定期向《香港電台節目顧問團》提交報告，並於每年的服務承諾中作出簡報。

2. 《香港電台節目顧問團》、《香港電台顧問委員會》

《香港電台節目顧問團》成立於 1993 年，目前共有 122 名來自學術界、法律界、政治界、教育界等各個不同領域的成員，定期爲港台發展提供意見。該顧問團每年召開一次大會，分設不同主題討論，而從《香港電台》的運作和節目製作之中，可見《香港電台》的確會參考甚至採納顧問團在會議中提出的部份意見（葉蔭聰，2010）。此外，2010 年 8 月，香港政府公布了有關《香港電台》作爲公共廣播機構運作的《香港電台約章》，並且宣布委任跨界別人士組成的《香港電台顧問委員會》成立。該委員會成員由行政長官委任，包括 1 名由非政府人員出任的主席、9 名非官方成員和 1 名當然成員（即廣播處長），其職能明訂如下：

1. 「就關乎節目編輯方針、節目標準及質素的事宜向處長提供意見」；
2. 「聽取有關節目編輯方針、節目標準及質素的投訴報告」；
3. 「聽取定期進行的公眾意見調查報告，監察節目符合公眾期望的程度」；
4. 「透過聽取服務表現評估報告和符合服務表現評估指標報告，就採用適當的服務表現評估指標和改善服務的方法等事宜向處長提供意見」；
5. 「就有關讓公眾在電台及電視頻道上參與廣播的事宜，包括『社區廣播參與基金』的資金分配準則，向處長提供意見」；
6. 「就港台如何達至其公共目的及履行其使命的事宜作出研究」。

然而，《香港電台顧問委員會》的成立卻引發各界質疑的聲浪，不僅僅是《*香港電台*節目製作人員*工會*》堅決反對《香港電台顧問委員會》的成立，《香港記者協會》與香港人權監察等三十多個關注公共廣播和言論自由的團體及人士甚至還共同發起「撐港台運動」抵制《香港電台顧問委員會》。參與該活動的團體認爲，香港政府執意設立《香港電台顧問委員會》，將會削弱《香港電台》的編輯自主和言論自由空間，使得《香港電台》會逐漸成爲「喉舌化」，最終窒息香港的公共廣播空間（撐港台運動，2010）。

3. 「節目欣賞指數」

自一九九一年開始，《香港電台》引進了英國廣播有限公司所進行的「節目欣賞指數」模式。進行「電視節目欣賞指數」調查的目的，是探討香港觀眾對電視節目的評價、欣賞程度及喜好取向，以改進香港電視界的整體節目質素，並發

（資料來源：香港電台網站 http://rthk.hk/about/guide/c3.htm#3.4）

展成「收視率」以外的專業指標。一開始，《香港電台》是委託調查公司進行「節目欣賞指數」調查，在1991年至1997年期間，已先後進行過九次調查。爲了建立「電視節目欣賞指數」調查的公信力，1998年之後，《香港電台》、《電視廣播有限公司》、《亞洲電視有限公司》達成共識，由電視台、學術界、及廣告界人士組成《電視節目欣賞指數調查顧問團》，負責釐定問卷內容、調查方法和節目範圍，接著再委託《香港大學社會科學研究中心組》負責所有調查工作、數據分析及撰寫報告。此種運作模式，確保了調查在公平及具公信力的調查準則下進行，兼具了獨立性與客觀性。（曹琬凌、彭玉賢、林珍瑋，2008）。

《香港電台》引入了「節目欣賞指數」調查，最主要的期望在於扭轉純粹收視率導向，提升節目品質。在香港這個以商業體制爲主流的社會中，收視率調查成爲一個十分重要的反饋機制，然而收視數據沒有顯示觀眾對節目的評價，他們不能主動反映對節目的看法，爲使電視業健康成長，還需要鼓勵進行節目品質的競爭（蘇鑰機，2001）。《香港電台》作爲公營媒體，與商業電視台有不同的定位和取向，它有兼顧小眾利益的職責，而收視率數據難以體現這一點（劉燕南，2001），也因此需要導入以「質」爲導向的評量機制，以促進電視媒體的多元競爭。然而，自 2009 年開始，「節目欣賞指數」調查已經不包括新聞報導的節目了，這似乎也意味著，《香港電台》認爲新聞報導與其他類型的節目無法用同一套評量機制來衡量其品質高低。

五、小結

由於香港開放的社會風氣，以及自由寬鬆的媒體政策，不可避免的導致商業電視媒體機構在激烈的市場競爭中，都以市場導向作爲製播新聞時的首要編輯方針。無論各個商業電視台自訂的自律規範，或是公會團體所制定的行業自律規約，也都因機制的不夠成熟或是無實際進行懲處的權力，而導致約束力量略顯薄弱。

由於自律力量的不足，對於香港電視媒體問責的任務主要就落在了官方監理機構廣管局的身上。廣管局除了掌握「發牌照」大權外，制訂公佈的《電視通用業務守則》，是爲所有香港電視業者所必須遵循的統一標準。由於廣管局會利用公眾聽證會或是推行諮詢計畫，大量接收公眾意見做爲參考依據，因此制定出來的內容可謂詳細而嚴格，又不致於脫離民意的範疇。此外，廣管局對於節目內容的審查主要是依據民眾的投訴，審查結果不僅僅關係著對於電視台的懲處方式，投訴內容與調查報告還會透過媒體行使公眾監督，這樣利用社會輿論的方式對所有電視媒體都是一股不敢輕忽的壓力。相較於商業電視台，《香港電台》還多了一道《節目製作人員守則》的約束力，對於上報機制與投訴機制也都有更加詳細而嚴格的規定。而《香港電台節目顧問團》的組成，也證明了來自各個不同領域公眾意見對於電視台的運作與製播內容有其參考價值。

整體而言，香港的問責機制在業者自律的部份較爲薄弱，主要還是依靠官方機構的監管。然而無論是廣管局或是《香港電台》，都相當注重公眾提供的建議與意見，包括《電視通用業務守則》的制定、《香港電台節目顧問團》的組成或是相關的投訴機制，都可看見香港電視媒體爲了符合民眾的期望而做出的努力。

澳洲

澳洲的廣電媒體管制制度，具有「共同管制」的色彩。在有關兒童與少年的節目規範方面，澳洲採取的是由政府主管機關「澳洲廣電局」（Australian Broadcasting Authority）直接訂立規範的方式，進行較嚴格的管制。但是對於弱勢團體的保護、廣告內容、以及新聞內容的相關規範，則採取共同管制、或者是「有管制的自律」的作法。在這些部分的內容管制，澳洲的廣電法案（Broadcasting Services Act）明訂了業界自律的政策目標，同時在業界自律無法滿足這些政策目標時、賦予廣電局介入的權限。而業界自律的程序，也有一定的規範。首先，業界必須制訂明文的規範，並且將這些規範送至廣電局備查（be registered）。除此之外，廣電局也會非正式地介入協調業者自律規範的訂定，例如協助蒐集相關資訊與協調會議進行等。

除了自律規範以外，廣電局設立觀眾投訴單位，與業者自律組織結合；如果廣電局裁定消費者投訴有理，而業者自律規範卻不足以認定媒體有錯，則廣電局將會修改相關規定、列入未來換發執照考量、或建議修法等方式來進行調整（Schulz & Held， 2001， pp. 15-18）

一、法源[79]

在大眾傳播媒體一般性規範方面，澳洲政府依據「廣播服務法」（Broadcasting Service Act，1992）成立「澳大利亞廣播管理局」（ABA），爲獨立運作之聯邦法定機構，另有「影片及文學分類辦公室」，針對一般節目、新聞及廣告節目之內容尺度及放映時間作規定；在新聞媒體採訪報導的規範方面，「廣播服務法」要求媒體有責任答覆及改善民眾之投訴；而在人格權、名譽權、隱私權保護方面，德國的誹謗法、商業實踐法、廣播服務法第 206 條中皆有所規範；另外在網際網路內容規範方面，澳洲政府於 1999 年修正廣播服務法，實施網站內容分級制度。

二、官方監理機制

ABA[80]

ABA（The Australian Broadcasting Authority）是澳大利亞廣播管理局，主要管制廣播，電視與網際網路；ABA 接管了澳大利亞廣播法務部（Australian Broadcasting Tribunal）與全國傳播局（National Transmission Authority），而澳大利亞廣播法務部於 1970 年代接管了澳大利亞廣播管制委員會，同時也有部分任

[79] 資料來源:< 媒體自律與他律制度研究：一個由公民社會角度探討之觀點>，何吉森、吳孟芸 2004<行政院新聞局九十三年度研究報告>23:123

[80] 原文出自:http://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Broadcasting_Authority

務由全國傳播局接管，當主要部門解除對電信的相關責任；於 2005 年澳大利亞通訊及媒體管理局 ACMA（Australian Communications and Media Authority）將澳大利亞廣播管理局 ABA 與澳大利亞傳播管理局 ACA(Australian Communications Authority）匯整，ACMA 主要是管制電視、廣播與電信，同時在國際傳播問題以澳洲利益爲主體的代表機關，同時也是規範網際網路內容的主要角色。

2005 年 7 月，澳大利亞通訊及媒體管理局更換兩名前政府機構 - 澳大利亞廣播管理局（ABA）和澳大利亞傳播管理局（ACA）。而 ACA 又進入了於 1997 年 7 月 1 日匯整的頻譜管理機構（SMA）和 AUSTEL。

ACMA[81]

ACMA（Australian Communications and Media Authority）澳大利亞通訊及媒體管理局，屬於聯邦政府部門，是獨立機構，掌管澳洲傳播與數位產業（DBCDE）的七名成員之一，其經費來自澳大利亞聯邦政府預算，透過收取電信業者廣播通訊執照，與電信號碼的收費，與分配頻譜的價格爲營收經費來源；ACMA 透過確保傳播媒體與相關工程遵守媒體規範與標準，以促進消費者與相關利益者的公共利益與民主社會需要。

而 ACMA 在針對媒體問責時主要目標爲，發放電信營運業者的許可執照，並確保遵守執照許可條件和電信服務提供商規則規範，媒體行業遵守強制性標準和自願性守則、管理有關法律規定的權力和豁免權的運營商在電信設施建設、監督節目內容的調查投訴，違反行業守則，以及民眾投訴，國家廣播公司（澳大利亞廣播公司和特別廣播服務）。

三、公共電視台

ABC[82]

ABC（Australian Broadcasting Corporation）於 1983 年通過澳大利亞廣播公司法，將 ABC 確認爲法人資格，並納入「Charter of the Corporation」（稱爲 ABC 憲章），在 2000 年時進行組織改造，提出績效管理制度，引入 KPI(Key Performance Indicator）關鍵績效指標，做爲強化對外問責以及對內部績效管理的工具。

從品質確保的策略下，可以看見 ABC 試圖以商業管理績效[83]等策略進行對媒體品質的評估，無論是新聞內容或是電視新聞內容的公正性，都試圖將彼此間的差異以及品質價值評估的標準與守則釐清定義，在 ABC 的網站中，也可看見此績效管理制度的運行與每年度的內部報告，以符應公眾對於公共廣播的期待與信賴是否被確實的執行；另外，針對媒體品質的守則及規範並非守成不變，每年度都會有新增以及更改的版本於 ABC 網站中更新，也保留去年度的版本，以供有需要的公眾做比較與查詢。

---

[81]原文出自: http://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Communications_and_Media_Authority
[82]原文出自: http://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Broadcasting_Corporation
[83]ABC 的績效問責資料。見 http://www.abc.net.au/corp/pubs/edpols.htm

除了 ABC 開誠布公與確實於每年度更新與產製出內部報告外，ABC 特有的與產出與觀眾構面的績效評估中，將觀眾意見納入節目內容品質的調整的部分，同時也有相關委員會進行申訴與調解節目內容的偏頗或侵犯隱私等問題，實際的將閱聽眾納入公共體系的一員，關於 ABC 的對外問責機制，澳大利亞針對觀眾對於 ABC 節目之申訴[84]，由觀眾與客服部門（Audience and Consumer officer）或申訴處理執行委員會（Complaints Review Executive， CRE），依照相關程序處理回應；另一方面則由董事會指派的獨立申訴委員會（Independent Complaints Review Panel， ICRP）則於 ABC 節目發生嚴重偏差時，報導失衡或是發生不公平對待等情事，根據觀眾之書面指控進行調查評估。另外，利益受損之團體可尋求澳大利亞通訊媒體管理局（ACMA）進行調查。

然而這樣的公共價值評估體系並非萬能，2001 年 ABC 內部管理也曾爆發過管理醜聞，國會因而要求 ANAO（Australian National Audit Office ）澳洲國家審計辦公室，進行相關審查，此時 ANAO 也於此時引入績效管理模式去評估 ABC 內部管理問題，由此可知，任何形式的管理模式都非一蹴可及適切的去對公共價值做出完整的評估與管理，在 2009 年時 ABC 依舊有 61%的目標未達成，與全球公共廣播電視相同的是，仍舊有長遠的路要走。

SBS[85]

澳洲除 ABC 外尚有另一公共電視台—SBS（Special Broadcasting Service），其建台宗旨爲制衡 ABC 獨佔，與英國公共廣播情形類似，ABC 與 SBS 等同於 BBC 與 ITA 之間的關係，而 SBS 其專業規範，對於電視新聞的內容要求絕對公正、正確與平衡，同時 SBS 也承諾不使用任何非 SBS 的消息來源，因爲要求相關新聞工作者絕對的遵循專業規範，SBS 做出對自身工作環境的背書，只相信自身培訓出來的新聞專業人員，這是以往相關媒體組織所沒有的專業規範語境。

同時面對暴力與災難新聞等事件，SBS[86]力求自身公共責任，不誇大渲染事實，也不以煽情手法製播新聞；如有其新聞價值性，會在播出前提醒觀眾，下列將有關暴力與不適宜的畫面與情節會在新聞畫面中呈現，在觀眾申訴方面，SBS 將申訴程序完全透明的呈現於網站，可以讓公眾輕易了解自己的意見會如何被處理與傳遞，SBS 也不諱言其程序的繁複，爲的是讓公眾的意見能夠更完整與全面的觸達於 SBS 的監察機制核心。

澳大利亞 SBS 的多樣族群服務[87]

澳大利亞多元文化廣電機構 SBS，其出現與人口政策息息相關。1901 年移民法仍偏好英裔移民，因其能在極短時間內融入當時社會。但幾近靜止的人口增長讓澳大利亞必須以引進人口的方式增加生產力。二次大戰之後，澳大利亞開始接

[84]見:<澳洲 ABC 之績效管理與問責>，林金玉，2009.05.30 <公視研發部>3:16
[85]原文出自 http://www.sbs.com.au/aboutus/our-story
[86] 原文出自 SBS Code of Practice 2006 .pdf，取自 http://www.sbs.com.au/aboutus/our-story
[87]資料來源: <你我都是公民>，2008.01<公視策發部>。<澳大利亞 SBS 的多樣族群服務>，王菲菲，2008.01<公視研究季刊>11:16

受語言各異的歐洲移民。不到 30 年，約 240 萬的歐洲移民改變了澳大利亞面貌。至 1970 年代，基於人道考量而陸續接納的中南半島難民，又爲澳大利亞人口組成，引入了亞洲面孔。1970 年代，「多元文化」一詞進入政治場域，並且逐漸深化。也就在此種氛圍下，聯邦政府開始考慮族群媒體服務。

對於 1970 年代澳大利亞 Whitlam 政府而言，族群媒體之爲用，在於向非英語背景（non-Englishspeaking background，NESB）移民以其母語宣導澳大利亞政府政策。1975 年，位於雪梨與墨爾本的兩個廣播電台，其廣播執照報被指定爲服務族群人口。兩台的基本開支由政府經費支付，日常運作則由志工負責，雪墨兩廣播電台各以 7、8 種非英語語言發音，大受族群人口歡迎。以此爲基礎，1978 年 SBS（Special Broadcasting Service，SBS）成立，此時的 SBS 僅只提供多語言廣播服務而已。電視服務於 1980 年引進雪墨兩地，每週播出 35 小時，後才擴張至其他城市，並延長播出時間。整個 1980 年代，政府、國會、廣電產業、族群社區等，對於多元文化廣電機構，主張紛歧，各有想像。直到 1991 年 SBS 專屬法案（Special Broadcasting Service Act）通過，SBS 正式成爲澳大利亞公共廣電機構，以服務全體澳人，並反映、服務澳大利亞的多元文化特色爲核心使命。

四、小結

澳洲的問責機制仍以政府機關爲主，以他律爲主要管制方式，從媒體監管的體制變化，可見澳洲對於媒體問責的概念正在形成，但依舊以 ACMA 爲主要監督媒體機關，然則一個政府機構需要編審執照、管理頻譜分配、促進媒體發展、與監督媒體內容與確保是否遵守規範，是十分耗損機關的效率與管制觸達率的形式，其模式與我國 NCC 的機關的方向有雷同之處。

英國

英國自 1927 年即採用公共廣播制度(British Broadcasting Corporation)BBC[88]，在皇家憲章的特許下，以收繳執照費的方式，維持運作。其初期以獨佔的形態，挾充裕的經費，結合一流的人才，製作出許多極富創意而又精緻的好節目，令世界各國爲之矚目；皇家憲章授與 BBC 董事會（Board of Governors）監督 BBC 日常作業之責，並要求 BBC 定期向議院提出年度報告，其董事由內政部長提名經英王任命，任期五年，董事會由九位董事組成，其中三位代表蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭的地方利益，董事長（Chairman）與副董事長（Vice-Charman）由董事互相推選，董事會任命一名總經理（Director-General），由他負責處理 BBC 的日常事務，BBC 的財政預算由議院審核，BBC 必須遵照議院法案設立諮詢委員會，內政部長有權監督董事會是否遵守皇家憲章的規定，郵局仍是代收電視執照

[88]原文出自: http://en.wikipedia.org/wiki/BBC

費（license fee）的政府機關，由於執照費是 BBC 國內部電視事業的主要收入來源，BBC 幾乎「完全依賴政府當局決定執照費提高的時機與金額」。

隨著科技的發展與社會的變遷逐漸暴露，然而 BBC 獨佔市場而過於維持節目水準及電視社會服務的功能，以致節目內容單調，表現方式嚴肅，過分強調了教育文化的性質，忽略了觀眾的基本需求，而失去支持。導致英國國會在 1954 年通過「電視法案」，准許成立「獨立電視公司」ITV 以及它的管制機構獨立電視局（ITA），ITV 藉廣告收入維持運作，播出一般娛樂節目，極受觀眾歡迎，對負責英國公共電視系統的英國廣播公司（BBC）造成極大壓力；在一九六 0 年初，英國政府歷經多年的研究，認爲商業電視造成節目水準低落，因此授權 BBC 成立第二個電視網，以強調節目品質，來平衡公共電視與商業電視觀眾。經過這次改進，英國公共電視以第一、第二兩個網播出，力求新聞、教育、娛樂三者之平衡，廣泛納用許多題材，兼顧不同層次觀眾需求；1972 年有聲廣電法立法的主要目的是建立地方性的廣播電台，並改組獨立電視公司（ITA）爲獨立廣電局（IBA）。1979 年保守黨政府透議院開議前的英王演說，提議由 IBA 成立第四頻道，此建議獲 1979 及 1980 年獨立廣電法通過。

保守黨政府於 1988 年發表白皮書，鼓勵 BBC 現行收執照費方式之外另以付費（Subscription）方式提供節目，商營電視節目方面，建議 ITV 改爲第三頻道 （Channel 3），並於 1993 年增設第五頻道（Channel 5），原已成立之第四頻道（Channel 4）應予保留，但財務應該獨立，自己負責廣告盈虧，不應再由 ITV 補助，特許（franchise）經營制度應讓競標時投最高標者得標；此外，IBA 的名稱應改爲獨立電視委員會（ITC），並改採寬鬆的管制方式（lighter approach）。這些白皮書的主張在日後 1990 年廣電法中幾乎全部實現。ITC 仍承續 IBA 過去所負的的基本任務，即透過特許制的設計頒發商營電視經營特許給得標的電視公司並對其管制。此外，ITC 新賦予的功能是擔任新電視媒介的規劃和管制工作，如衛星電視（satellite television）與有線電視（cable television），但不再兼管 IBA 的收音機業務（由 Radio Anthority）負責。

如前所述英國國會於 1954 年准許成立「獨立電視公司」（ITA）在全國成立十個地方性的觀眾評議會（the Viewer Consultative Councils， VCCs）。由於地方觀眾評議會的協助，ITC 不但可以監督商營電視的節目內容是否遵守各項節目與廣告規範，又能滿足各地方人士對電視節目的偏好，但 VCCs 已於 2003 年完成其階段性任務，相關評議與任務都已回歸於 OFCOM。（翁秀琪，2008）

一、法源[89]

英國政府對於大眾傳播媒體一般性規範則以「廣播法」（Broadcasting Act）爲主，廣播法（1990）第 31、32 條、廣播法（1996）第 74、75、77 條以及公共秩序法（Public order Act，Part3）中皆提及對新聞媒體採訪或報導之規範；而廣

[89]引用自:< 媒體自律與他律制度研究>：一個由公民社會角度探討之觀點>，何吉森、吳孟芸 2004<行政院新聞局九十三年度研究報告>16:123。

播法（1996）第 31、32 條及公共秩序法亦對人格權、名譽權、隱私權保護等特別規範有所著墨；目前英國政府並未對網路內容做相關的法令規定，對於網路內容的規範，則是引用現有的法規，如刑法、猥褻物出版法（The Obscene Publication Act 1964 ）及公共秩序法（The Public Order Act 1986），將網路內容視爲出版品的一種，凡在網路上散佈違反相關規定訊息者，均需受到處罰。

二、官方監理機制

OFCOM

1991 年 ITA 由獨立電視委員會 ITC 取代，對於商營電視台的管制方式 ITC 針對電視的內容安排研擬並執行一些供電視業者遵循的規範（the ITC Code），節目方面，具有限制節目內容功能的節目規範（the ITC Program Code），以及具有限制節目經費來源的節目贊助規範（the ITC Code of Program Sponsorship）的規定，節目贊助者的身分必須向觀眾交代清楚，贊助者不得干預節目內容，產品介紹（product placement）應絕對避免（ITC，1991b），廣告方面，限制廣告播出內容的廣告準則與執行規範（the ITC Code of Advertising Standards and Practice）規定，電視廣告必須遵守各級法令。此外，電視廣告內容不得產生誤導，不得鼓勵或容許傷害行爲，並對於特別類型的廣告內容，如烈酒廣告、金融服務、醫藥產品、兒童廣告和宗教慈善團體堤共的廣告立定相關規範。

2003 年之後，因爲政府部門合併，ITC 組織與功能爲 OfCom 取代。OFCOM 是英國處理與監察相關傳播的機構，OFCOM 是掌管英國全面的傳播系統，無論是廣播的無線電波或是電視，以至於行動網路或是通訊傳播等，確保民眾於業者的商業競爭中，依舊享有通訊的品質與公平的使用權利。

Ofcom[90]的憲法責任是確保，英國有廣泛的媒體傳播服務，包括電波頻率服務如廣播，以及提供高品質與廣大服務範圍的電視和廣播節目，以吸引各種品味與利益的觀眾，電視與廣播服務是由不同的經營者提供，當民眾在觀賞電視或收聽廣播時，避免接收其有害與令人反感的內容；且無需面臨電視或廣播節目的歧視或威脅，以及避免隱私被侵犯。同時確保廣播頻率皆有效的利用，媒介和通訊的管道併購交易的公平與透明。對於內容的合宜與否，則透過「內容委員會」來監理。

「內容委員會」Content board [91]

「內容委員會」有多達十名成員，由 Ofcom 的董事會任命，大部分內容委員會的成員都是兼職性質且爲來自各地的不同背景，包括非媒體業界人士與具有資深廣播經驗的成員，爲了聚集各地公共利益和意見，Ofcom 委任代表居住在蘇格蘭，威爾士，北愛爾蘭和英國等地區；內容委員會是屬於 Ofcom 內的委員會，

[90]原文詳見 http://en.wikipedia.org/wiki/Ofcom
[91]原文出自: http://www.ofcom.org.uk/about/how-ofcom-is-run/content-board/functions-and-role/

在傳播的內容問題上，有受委託觀察與供民眾諮詢的任務，主要是處理廣播電視的內容。此委員會是依據 2003 年廣播法第 12 則第一條設立；Ofcom 會在在內容委員會上徵求意見和建議，但 Ofcom 會保留決定權，所有與內容相關的決策皆是 Ofcom 委員會授權決議。

內容委員會作爲 Ofcom 的主要平台，調整電視和電台的品質和水準。它負責了解，分析並爲關心這些內容的觀眾、聽眾、與關心公共利益的公眾發聲；當消費者利益超越公共利益時，就需要審視相關議題內容；因爲這代表著公共利益的力量無法與市場壓力競爭，而失去了平衡。

內容委員會將審視內容的問題分爲以下三類，首先爲監視負面內容，其包括涉及違法與暴力、是否合乎正確、公正、公平與未涉及他人隱私等標準；第二類則是檢視其節目量產的方式，如一定數量的節目是否爲獨立電視製、當地電視台製作或爲原歐盟與英國產製，最後則是檢視公共廣播電台，Ofcom 對於 ITV 的第四與第五頻道有其特殊責任；在 Ofcom2009 年報中，內容委員會將裁罰案例分爲三類，分別是：節目製播標準、公平與隱私、以及內容制裁委員會。在裁罰紀錄中，連身爲英國公共廣電系統的龍頭 BBC[92]因爲在脫口秀中，置入 BBC 廣播 2 台的品牌，而遭到裁罰 15000 英鎊；由此可知，內容委員會的位置與我國 NCC 有相同的直接裁罰力量，對於節目內容品質上的要求，內容委員會一視同仁；內容委員會亦考慮對公共廣播電台立定規範以及模式並參考 Ofcom 的董事會的其他建議，如媒體素養。內容委員會每年會提交年度報告，以及有關 Ofcom 董事會的活動，該報告將會與部分的 Ofcom 的年度報告內容相關。

BBC TRUST[93]

2005 年，英國政府公布改革英國廣播公司（BBC）的綠皮書，決定取消 BBC 施行的七十八年的董事會制度，改以信託制，由獨立的信託機構和一個執行委員會 BBC TRUST，負責監督管理 BBC，而這份綠皮書重申，BBC 必須強化其公共化的廣電功能和責任，警告 BBC 不得爲追求收視率，一味仿效商業性廣電機構製作節目，綠皮書中強烈要強 BBC 回到成立之初的教化社會，以及提供正確且公正資訊給大眾的基本訴求和原則。

BBC TRUST 是英國廣播公司信託管理機構屬於英國廣播公司，它是獨立運作於英國廣播公司的管理組織和外部機構，旨在爲支付執照費的英國公民採取最佳運作的方式；信託管理是根據英國皇家憲章於 2007 年 1 月爲 BBC 而設立，並正式執行理事會，取代了以前的理事會；簡而言之，其信託的主要功能是在制定 BBC 整體策略方向的，包括何謂優先議題，並在行使一般監督工作的執行面，2006 的英國皇家憲章更指出信託基金將執行這些角色在公眾利益，特別是執照費繳納利息。2007 年 10 月，信託批准了英國廣播公司的戰略方向，未來六年，

[92]原文:British Broadcasting Corporation（BBC）in respect of The Russell Brand Show on its service BBC Radio 2 – £150,000 and a Direction to broadcast a statement of Ofcom’sfindings on one occasion

[93]原文詳見 http://en.wikipedia.org/wiki/BBC_Trust

要求高品質和更鮮明的 BBC；其信託基金已開始執行了一些新的服務，包括 iPlayer，HDTV 和蓋爾語數位服務（Gaelic Digital Service ），與 BBC ALBA[94]。

BBC 的責任是寓教於樂，當媒體服務要符合這個方向，就必須盡量符合以下幾項公共目標，如:促進公眾與公民社會的養成、激發創造力以促進卓越文化、對英國具有代表性，以及能讓新媒體科技有效的傳遞；而 BBC Trust 則是 BBC 的監理機關，由專業的成員組織成 12 組信託小組，BBC Trust 的責任是爲繳交 BBC 執照費的公眾們獲得最優質的媒體服務，透過具挑戰性的執行規範以確保收取執照費的價值，而執照費收取至 2017 年，其後相關單位會討論 BBC 之後要如何運作。

審照制度[95]

BBC TRUST 針對其審照制度，有其不同於其他國家的標準，以 2011 年 BBC News Channel 與 BBC Parliament 兩個頻道的評鑑執照過程來看，依據 BBC NewsChannel 所簽署的執照規定，頻道應該要實踐的服務目標，分別爲:即時提供資訊（deliver up to the minute）、提供正確資料（Accurate）、報導內容公正獨立（Impartial and independent）、 報導內容具分析性訂並具備觀點（analysis and insight）；而 BBC Parliament 的服務執照則要求，該頻道應確保該頻道可以觸達全英國公民，報導內容應除英國國會議事外，也應包括歐洲議會（European Parliament）的討論內容。另國會的頻道也應該針對國會中辯論的議題，進行分析說明，讓民眾取得更多的資訊。

BBC TRUST 也對其新建的 BBC ALBA 電視台做相關公共價值的評鑑報告，其公共服務應促成的目的包括：維繫公民權與公民社會、推動教育與學習、促進創新與文化卓越、呈現英國民族、社區與社會大眾的面貌、增廣英國之國際見聞與國際宣傳，而數位化的目的是爲了推動上述公共目的，提供公眾新興傳播科技之服務等優點，而要評鑑新服務是否達成公共服務之目的，需透過 BBC 公共價值四大構面評鑑機制進行檢測，意即觸達（REACH）、品質（Quality）、影響力（Impact）與投資價值（Value for Money）；因此評鑑 BBC ALBA 其公共價值評量目的，除要評估頻道開播後是否善盡服務蓋爾語的使用者之責任外，另有三大面向須檢視：是否盡力吸引學習蓋爾語的觀眾？是否迎合更多非蓋爾語使用者的喜好？以及 BBC ALBA 聯合營運架構是否能有效率的運作。

由於其評鑑結果不符其觸達的比率，雖公共服務不應以此做爲族群服務的標準，但須要衡量其爲解決新政府的財務危機，與 BBC 約定於未來六年後不可收執照費，同時必須肩負更多的公共服務之下，如何有效的運用財務與公共價值之間的權衡，相信是 BBC TRUST 需要面對的事實。

BBC TRUST 更通過修訂製作人原則，並全面展開新聞專業訓練計畫，預計全球近七千名新聞工作人員將在 2005 年三月底以前完成訓練。這份由 BBC 前新

[94]原文詳見 http://en.wikipedia.org/wiki/BBC_Alba

[95]引用自:<BBC TRUST 啟動 BBC News Channel and BBC Parliament 執照評鑑>，李彩 2011<公視岩花館>1:8。

聞總監 Ronald Neil 等專業人士組成的專案小組所提出的製作人守則，再度強調「正確、勇於發掘、獨立、公正的新聞，是 BBC 的 DNA」。BBC 更承諾確立五項新聞編輯價值:事實與正確、爲公眾利益服務、公正與多元觀點、獨立、負責任。

「英格蘭觀眾委員會」（Audience Council England）[96]

BBC TRUST 成立後，「英格蘭觀眾委員會」（ACE）於 2007 年 1 月創立。它取代了英國廣播理事會。ACE 對於英國廣播公司 BBC 有著關鍵作用去了解信託需求，公共利益和關切的觀眾。委員會也包括其他三個分別是威爾斯，蘇格蘭和北愛爾蘭。該委員會每年至少開會六次，每年評估英國廣播公司在英國的表現。它可滿足周圍的在不同地點的國家。區域市政局主席將給予其區域查看 BBC 的各種服務，包括國家和地區，以及提供他們的貢獻，信託的正式磋商。

ACE 是由一個董事和十二個區域代表觀眾組成的議會，每個地區都有自己的 BBC 觀眾區域委員會。區域觀眾議會（RAC Regional Audience Councils）需要一年六次在自己的區域通常在該地區的英國廣播公司總部；完成具體責任，包括與 ACE 的觀點觀眾保持聯繫。通常是在主管地區舉行會議，由目前的董事代表以及來自英國廣播公司的代表，通常是主管地區。當局也有責任進行宣傳活動，目的是達到許多不同類型的公眾都可於其地區擔任與發表意見。每個 RAC 至少有 16 名成員其來自許多不同背景和領域以呈現多元的意見。

媒觀組織

英國－媒體透視（Media Lens）[97]

媒體透視（Media Lens）是以英國爲根基的媒體觀察計畫，針對主流媒體偏見進行分析；自 2001 年以來，媒體透視已觀察到主流報紙和廣電媒體運作如同向菁英利益服務的宣傳系統，支配著現代社會。他們製造的假消息，爲人類與動物帶來危害，以及環境破壞，其代價是無法計算的。Media Lens 展示新聞和評論是如何被媒體的利益導向「過濾」掉，而媒體利益導向的背後所仰靠的正是廣告主、跨國企業公司和官方新聞來源。

媒體透視檢視了媒體對事件報導的版本，了解這些由新聞記者、學者和專業研究者提供的事件事實和意見的可信度。隨後出版 Media Alerts，在文中發佈雙方的事件報導版本，提出對於 Media Lens 的評論意見，邀請讀者在 Media Alerts 刊物最後所提供的「建議行動」電子郵件列表，寄信給 Media Lens 和主流新聞記者，發表對這兩個版本的意見。

美國

而美國憲法第一修正案（First Amendment Rationale）中指出「國會不得制定

[96]原文出自: http://en.wikipedia.org/wiki/Audience_Council_England
[97]原文出自：http://www.medialens.org/

任何法律條文……剝奪言論或新聞自由。」因此，廣播電視媒介的言論自由，應受到聯邦憲法的保障。但無論如何，廣播電視媒介的言論自由所受到的限制，要比報紙來得多。在實際情況下，憲法第一修正案沒有無限制的保障各種言論自由。廣電業者須要負起向聽眾報導與其利益相關話題的責任時，仍然享有憲法第一修正案所賦予的新聞自由權。不過，憲法第一修正案唯有在廣播電視業者的新聞自由不對公眾利益造成迫害的前提下，才產生意義。

但鉅大影響理論（Impact Rationale）則認爲廣電媒介的功能比其他媒介更迅速直接，不僅能傳達消息給民眾，也有濫用其角色功能的危險。法官與專家深信廣電媒介的力量很可能在意見市場上，造成「明顯而立即的寡頭壟斷危機」（clear and present danger of oligopoly），此鉅大影響將使廣電媒介因權力過大而變得不受法律約束，因此，國會有權立法阻止此一情況發生。美國廣播電法規發展歷程，主要經過三個階段：1912 年的「無線電廣廣播法」（Radio Act of 1912）；1927 年的「無線電廣播法」（Radio Act of 1927）以及 1934 年的「傳播法」（Communications Act of 1934）。

一、官方監理機制

聯邦傳播委員會（Federal Communications Commission ，FCC）美國依 1934 年的聯邦傳播法案成立之聯邦機構，主要任務爲規範全美國領土及領海的所有頻道管理業務。FCC 委員由總統提名，參議院同意，須具備三種條件；首先須爲美國公民，同時與任何傳播事業上無經濟之關聯，且同一政黨人數不超過半數以上，FCC 委員負責執掌包括規劃頻道、監督電台軟硬體、審核電台從業人員的資格等，FCC 主要爲技術與頻譜規範，內容監管並不是它的主要任務。

二、民間監理機制

新聞評議會（ NEWS COUNCIL）

華盛頓州新聞協會[98]

華盛頓州新聞協會是獨立且非營利的全國性組織，其成員相信公正且準確以及客觀報導媒體對於民主是具有深遠影響的，在華盛頓州的新聞媒體被視爲外部監察員的華盛頓新聞協會鼓勵公民與新聞記者間以開放的方式開啓新聞標準與道德規範的對話，如公民新聞的準確性與新興群眾的溝通方式；其任務是促進新聞媒體的公正、準確與平衡性以維持公眾對媒體的信任，以創建論壇的方式，讓公民和新聞記者能夠相互檢查新聞公正性和問責制度的標準。

除了開放論壇外，華盛頓州新聞協會進一步執行相關的計畫；如 The TAO of Journalism [99]，TAO（Transparent Accountable Open）透過概念分享讓新聞從業人員或是有志者去理解資訊透明、問責與開放的態度都是新聞記者個人信譽與維繫公眾信任的關鍵，其計畫透過認同的加入書籤與小額捐款達到目的；華

[98]原文出自: http://wanewscouncil.org/

[99] 原文出自:http://tao of journalism.org/

盛頓州新聞協會實驗室，認爲當大眾關心新聞問責的同時，也應該了解「現在誰是新聞媒體」，網路媒體改變過去新聞媒體的產製新聞的方式，華盛頓新聞協會實驗室透過 Google 的地圖的連結，製作相關的電子表格，讓每則新聞消息來源更爲清楚與是否值得公眾信任。

公評人機制（OMBUDSMEN）

雖然業者的聯合自律組織，因不具強制力且常受抵制而無法發揮作用，但美國的新聞自律卻另闢蹊徑：由媒體企業個別聘用新聞外部公評人。1967年，*Courier-Journal*與*Louisville Times*設立了北美首見的外部公評人；隨後在1970年，*Washington Post*也設立了外部公評人的職位（Nemeth， 2003； ONO， n.d.）。1980年，美國報社的外部公評人共同成立了「報紙外部公評人組織」（Organization of Newspaper Ombudsmen），隨後更名爲「新聞外部公評人組織」（Organization of News Ombudsmen），逐漸發展成跨國性非政府組織（ONO， n.d.）。

不過，由於成本考量與編輯室的抵制，新聞外部公評人的數目成長一直很有限。北美設有新聞外部公評人的媒體數目，從1973年的8家，到1980年代早期增加到22家報社；這個數字在1990年代初期曾經成長到38家，但在1996年則剩下了31家（Nauman， 1994； Nemeth， 2003， p. 24； Case， 1996）。廣電媒體方面，一直到1993年，美國NBC才首開全國電視網先例，雇用了第一位外部公評人。在2003年，北美大約有40名外部公評人、全世界則約70位（McNulty， 1993； Nemeth， 2003， p. 1）。雖然如此，外部公評人的議題在2003年*New York Times*的記者Jayson Blair捏造新聞醜聞之後，再度引起注意。過去一直反對設立外部公評人的*New York Times*，因此設立了類似角色的「公眾編輯」（public editor）（Nemeth， 2003， p. 29； Bressers， 2004； Cooper， 2005）。

事實上，外部公評人由個別媒體雇用與設置，使得此一自律機制無法碰觸媒體的根本痛處；即使部分外部公評人在合約中有任期保障，但是當挑戰到媒體老闆的意識型態與利益時，還是連保住飯碗都成爲問題（Nemeth， 2003； Nauman， 1994）。尤其在當前媒體財團規模愈來愈大的情況下，外部公評人的存在必須仰賴經營管理階層的慈悲，遑論發揮獨立與制衡的功能（McCommell， 2004）。

因此在美國新聞媒體當中，外部公評人的功能不斷受到質疑。一方面，許多新聞工作者抱怨，新聞外部公評人對新聞產製吹毛求疵、打擊士氣。另一方面，調查分析指出，許多新聞媒體設立外部公評人，只是作爲媒體企業的「公關部門」，結果反倒阻隔了閱聽人與第一線新聞工作者的直接溝通、或者使得編輯因此放棄了積極反映讀者需求與興趣的自我要求（Meyers， 2000； Nemeth， 2003）。

同業自律組織

美國針對電視新聞有指標性的自律規範的組織，包括**新聞專業記者協會 SPJ （Social of Professional Journalism**）認爲，記者相信啓蒙大眾是正義的前身與民主的基礎；認爲媒體中有良知的記者會致力的以誠實服務公眾，因此將記者的工作以任務取向作爲其成員的共同點，其道德規範植基於記者在追尋公共福祉過程時必須注意:尋求真相並報導、盡可能的減低傷害、獨立行事、負責。（Society Professional Journalism Code of Ethics， 1996 ）以及，**美聯社編輯協會 APME （ Associated Press Managing Editors**）責任、準確性、誠信、獨立，是美聯社編輯協會對於新聞道德的聲明，是新聞編輯及其成員可藉此聲明檢驗自身表現的模式，同時這也是新聞人必須堅持最高標準專業操守以及道德，以符合報紙在公共領域存在的信念；同時也強調任何規範都無法同時適用於每種新聞面臨的情況，因此在將道德規範置於新聞現場時，新聞常識與適切的判斷是非常重要的。 （Ethics Statement - APME - Associated Press Managing Editors Adopted 1994 as revision to APME Code of Ethics ）。

另外**國家新聞攝影記者協會 NPPA （National Press Photographers Association**）提出攝影記者能夠更有效地揭露政府的不法情事與疏忽，而因爲影像視覺能使人立即理解、具有國際共通語言的特點、並能成爲永久的圖像文化等。繼而提出攝影記者需要培養公眾信任的必要與尊重差異等，一般新聞工作者的規範有所差異；另外，此規範甚至爲有志於成爲攝影記者的後進者，提出身爲攝影記者應有的能力與素養，希望能夠有益於攝影記者的工作生態。（National Press Photographers Association Code of ethics，1999）而**廣電新聞主管協會 RTNDA（Radio and Television News Directors Association and foundation**）其規範認爲，身爲專業新聞記者，需深知身爲公眾請託人，應信守追求真相、公正且正確的報導、以完整及獨立的工作態度，並爲自身的行爲舉止負責；有別於其他媒體主管組織隱晦的規範，RTNDA 將以上專業新聞者的道德規範轉化成行動的規章，如公眾信任的標題分類之下，新聞應提供全面的資訊以確保公眾能做出明智的決定，以及須認知任何承諾以外的服務，都會損害公眾對於新聞媒體的信任與名譽等，此規章將公眾信任如何建立以及可能損害其媒體信譽的行爲界定清楚而不繁瑣（RTNDA Code of Ethics Adopted at RTNDA2000 in Minneapolis September 14， 2000）.。

媒改團體

然而，美國有相關的媒改團體爲媒體責任做更多的運動以補足其外部問責缺乏的部分，下列爲美國媒改團體爲媒體特別是新聞問責做的努力:

Internews[100]

[100]原文出處：http://www.internews.org/about/default.shtm

Internews Network1992 年在美國加州成立。該組織目前在非洲、亞洲、歐洲、中東和北美洲執行任務（詳見地圖）。2009 年的計畫預算爲 3 千 5 百萬美元，而 Internews 到目前爲止已幫助 4 千 8 百家獨立媒體設立媒體管道，包括廣播電台、電視台、報紙和網路新聞網站；其宗旨爲資訊就是權力，它可以扭轉這個世界。身處在人類傳播革命的當下，而這項革命深深地重塑人們的未來。但如今這項改革承諾仍未實現；Internews 在他們的工作、組織和贊助者中。皆高舉著新聞獨立性與專業意理之價值。所以 Internews 在提倡高品質、在地性與獨立性媒體的重要性，以及近用資訊的權利這一塊與其秉持的價值一致，但在其他政策議題上並不會採取任何立場。他們拒絕所有贊助或支持，因爲這有損其組織獨立性。

在媒體法規與政策方面的努力，爲能讓獨立媒體實現他們的「看門狗」功能，Internews 在 21 個國家致力於公平媒體法規政策的通過與執行。他們也在 36 個國家中致力於開放與近用網路和電信政策；Internews 的一部分任務是在培育獨立媒體和資訊近用，此外，他們在健康新聞、環境新聞、人道主義媒體、資訊與傳播科技以及治理與透明度這些領域，已經發展出特殊的全球計畫。

AIM

Accuracy in Media（簡稱 AIM）

AIM 是由一群關心公民的團體在 1969 年成立，AIM 是由經濟學者 Reed Irvine 所領導，他因身受美國媒體的不正確性、片面性報導困擾，故促成了 AIM 的誕生。因爲媒體不願意處理公民團體（AIM）關心的問題而感到沮喪，所以他們匯集在一起成立 AIM，希望透過組織擁有更多糾正媒體嚴重錯誤的影響力。

AIM 屬於非營利的草根公民媒體監督組織，目的在於推動新聞報導的準確性、公平性與平衡性，鼓勵媒體成員公平客觀報導，不要有偏見或黨派偏見。批判拙劣的新聞報導及澄清被新聞報導扭曲的真相。AIM 巧妙揭露有目的性的媒體偏見；教導消費者以批判性的思考方式思考他們的新聞消息來源；要求主流新聞媒體對其錯誤報導負責。AIM 認爲新聞媒體並非總是報導正確消息。更糟的是大部分公眾與媒體不關心錯誤報導的效應。AIM 建議媒體要向他們聲稱的服務對象－公眾負起責任，AIM 則是協助督促新聞媒體成員對他們的行爲更負責。

AIM 起於寄信給報社編輯要求更正錯誤報導。如果報社拒絕更正錯誤，AIM 就會買該報的廣告版面刊登更正版本。1972 年，AIM 開始出版 AIM 報告，蒐集各種媒體錯誤報導。AIM 在 1975 年開始買主流媒體公司的股票，此舉使他們的代表人能夠參加新聞公司的年度股東會議，並要求管理階層解決公司報導錯誤這些議題。1984 年 AIM 說服 PBS 播出一部紀錄片，駁斥新聞網關於越戰的新聞報導，此舉獲得空前的勝利；AIM 在這些年來用了這些方法，包括出版無數的文章、書籍、小冊、廣告、記錄片、專題報告和評論；舉行集會、抗議和特別活動；尋找創意方法讓媒體偏見和錯誤議題獲得注意。

ProPublica[101]

ProPublica 是由華爾街日報的前總編輯保羅斯泰格爾領導，理查德托福，曾任前副社長的華爾街日報現爲 ProPublica 的總經理；ProPublica 是在曼哈頓設立公司。它的成立是在 2007 年 10 月公佈。在 2008 年 1 月開始運營，並開始在 2008 年 6 月出版。

ProPublica 是一個獨立、非盈利的新聞工作室於年成立，致力於以公共利益爲主題的調查報導，越來越多的新聞媒體認爲須要花長時間的調查報導是種奢侈，特別是現今商業化以及快速的新聞環境中，越來越多的新聞組織面臨無法出版甚或倒閉的危機，ProPublica 意識到調查報導的日趨下降的風險而成立，認爲現今的記者缺乏資源與時間，以及預算的限制，ProPublica 組成調查報導的自治組織，關心並持續給予有意從事調查報導的記者鼓勵與平台與資源，以體現民主的實踐。

三、公共電視台

CPB[102]

美國 1976 年依據「公共廣播法案」（PTA； Public Television Act）而成立「公共廣播公司」（CPB， Corporation for Public Broadcasting），CPB 爲一非營利性機構，CPB 董事會設董事十人，董事長由董事互選。董事須經參議院行使同意權後由總統任命。總統在提名董事時，除兩名固定由公共電視台及公共廣播電台之傑出代表中選出外，其餘八名就區域之均衡性挑選教育、文化、藝術、商業、傳播界有卓越成就之人士任命之，但任何一黨派人士不得超過半數，亦不得爲政府公務員。

CPB 的監察機制偏重討論 PBS 其新聞節目的品質問題，在其 2011 年度的監察員報告裡，表揚現今商業台皆以搶快並縮減新聞節目時，其優秀新聞製作人仍以製作長時間的新聞節目爲主，致力於追求新聞品質的模範；同時也提及 PBS 的新聞品質與其時間都有所改進，也提高節目的能見度以達到公眾近用的程度，當論及 PBS 不同於商業電視台的競爭邏輯；在各台都在角逐兩伊戰爭與政黨偏向的論述時，公共廣播正盡力的扮演著公正、客觀的角色，這正是有線電視台位於競爭的位置上時，公共廣播能夠有效制衡這種偏差媒體效應的時刻（CPB Ombudsman ）。

PBS

美國之非商業性電視台於 1970 年成立之非營利性公司---公共廣播系統（PBS，Public Broadcasting System），負責各公共電視台節目之分配傳送。PBS 董事會設董事三十五人，其中十八位由全美三三七座公共電視台各台董事會之董事中選

[101] 原文出自: http://www.propublica.org/

[102] 原文出自 http://www.cpb.org/

出，另十三位由各台之經理部門中選出，其餘四位爲三名一級主管及 PBS 之總裁。

而 PBS 的監察機制[103]則認爲，PBS 是在公共廣播中爲大眾以及於 PBS.org 的觀眾提供一個新的、不同於以往的觀點，其觀眾的意見與評論並非是要取代公共領域與大眾間的長期關係，反之，當涉及到相關問題的社論內容，以及 PBS 是否達到公共廣播標準，公眾的評論將會是獨立且客觀的發聲。PBS 的監察機制目的是要釐清這些觀眾的意見和批評，以達成 PBS 新聞製播標準和使命，同時確保這些問題都置於產制 PBS 內容前，以回饋觀眾的回應，必要時，具有爭議的主題會產生獨立評估等回應。

此外，PBS 在編輯的標準與政策之中，認爲身爲公共廣播系統，應該將公眾的期待置於商業利益之前，達到報導的完整性、內容的多元性、重視資訊的品質，以及最重要的在地聲音，PBS 的責任還包括讓民眾了解新興媒體科技與不斷改變的公眾消費資訊；而 PBS 的編輯政策於 1971 年始編訂，並於 1987 年與 2005 年依照媒體科技與環境的變化而更新，PBS 本身並不產製節目，PBS 的節目是仰賴於多元化的內容提供者，獨立製作人、公共電視與廣播系統、國外製作公司等，PBS 的責任是鼓勵並積極參與高品質節的產製，並且以公共利益的標準審視資訊內容，以符應大眾對公共媒體的期待。

NPR

NPR（National Public Radio）是全國公共廣播電台，是 1976 年國會通過公共廣播法設置，由私人和公共共同資助的非營利性會員組織，產製新聞與文化節目，身爲個別的公共廣播電台無須產製廣播節目。

由於美國憲法第一修正案明定國會不得制定任何法律條文剝奪言論或新聞自由，以至於美國聯邦傳播委員會 FCC 制定相關機制或推行相關規範，都會受限於第一修正案的最高原則，法規制定因而窒礙難行，當法律的力量相對勢弱時，公廣媒體以外部監察人機制作爲監督媒體的方式，讓監察人不受媒體內部的影響，能獨立的去審視節目內容的呈現，對於觀眾的回應有更充分的討論，對於追求收視率的方針有制衡的作用，卻也因此被詬病有所謂打擊士氣的疑慮，同時外部公評人被許多媒體視爲公關部門，使得編輯放棄與觀眾溝通管道。

除此之外，相關的媒改團體也因媒體政策的缺乏應運而生，但其媒改團體的生存方式，有別於一般想像，美國的媒改團體以發行相關議題報紙與小冊，同時發動網路力量以回應媒體的負面影響，並利用更多新興媒體以凝聚社區力量，提高自身媒體團體的能見度，替公眾發聲以及吸引更多的小額捐款，美國的媒改團體是以其目標爲生存目的，與台灣媒改團體以共同意識結盟而有所差異。

德國

德國 1954 年公共電視開始播出，至今超過半個世紀。對大眾傳播媒體之一

[103] 詳見 http://www.pbs.org/ombudsman/ 針對 PBS 監察員的敘述

般性規範，涵蓋於德國跨省廣播電視條約[104]第 2 條 a、第 3 條、柏林及布蘭登堡邦廣播電視合作條約第 47 條第一款、第 48 條與對青少年有害及媒體內容傳播法之中；至於網際網路內容管理方面，德國是全球第一個訂立網路成文法的國家，該政府於 1997 年 6 月 3 日提出「資訊與通訊服務法」（Information and Communication Services Act，又稱「多元媒體法」）並於同年 8 月 1 日起正式實施。

德國共有 14 個省邦的媒體機構負責發放執照，管控其商業廣播以及電視台以促進發展。德國商業廣播於 80 年代中期開始，而 1987 年的跨省廣播條約則多次修訂草案，以促進公共服務廣電系統與商業廣電系統雙軌制的並存，根據德國憲法，廣播無論是提供公共或是商業服務的提供者，是由德國各省所管控。

因此，商業電視台是根據各省邦媒體立法的社會基礎上組織與被管控，而商業廣電系統必須履行這些合法且獨立的媒體機構，對節目內容的具體要求與遵守相關規定，而電信媒體，特別是網路必須要滿足國家媒體機構的要求，如保護未成年人在媒體上，對於涉及廣播的大量議題，德國的確需要一個完整的適切規範，並對全國媒體經營者監督與發放許可執照，而針對 14 個跨省的媒體機構相互合作，與對不同決策的制定與修正的機關是國家一級機構，聯合管理辦公室（The joint management office of the media authorities）。

一、官方監理機制

德國省邦廣電媒體主管機關 （ALM）[105]

德國 14 個省邦[106]的各個媒體主管機構負責商業廣播和電視的執照、監管以及發展。媒體主管機構並不負責公共廣電，公廣機構是由機構內部實施監管。商業廣播電視台從 1980 年代中期即已存在，自 1987 年起基於「雙軌廣電體系」（dual broadcasting system）設置「跨省廣播電視法」（Interstate Broadcasting Treaty）（廣播電視省邦合約）（ Rundfunkstaatsvertrag – RStV），讓公共廣電和商業廣電得以並存。自跨省廣播電視法推行以來已修正數次。

根據德國憲法，公共和商業廣播電視都在德國各省邦的管轄範圍，因此商業廣播的組織不只由省邦監管，也受到各省邦媒體法律管轄，商業廣播和商業電視因而受到法律的節目要求管制，由獨立的各省邦媒體主管機構監管。同時，電信

---

[104]德國為聯邦制，廣播電視出版等為各邦職權，各邦間訂有共同之廣播電視條約，再由各邦以廣播電視法規加以規範。

[105]原文出自：http://www.die-medienanstalten.de/home.html

[106]根據維基百科，德國共由 16 個邦組成，分別為巴登-符騰堡州（Baden-Württemberg）、巴伐利亞州（Bayern）、柏林（Berlin）、布蘭登堡州（Brandenburg）、不萊梅州（Bremen）、漢堡市（Hamburg）、黑森州（Hessen）、梅克倫堡-前波莫瑞州（Mecklenburg-Vorpommern）、下薩克森州（Niedersachsen）、北萊因-西發里亞州（Nordrhein-Westfalen）、萊因-普法爾茲州（Rheinland-Pfalz）、薩爾州（Saarland）、薩克森州（Sachsen）、薩克森-安哈特州（Sachsen-Anhalt）、什列斯威-霍爾斯坦因州（Schleswig-Holstein）、圖林根州（Thüringen），其中不萊梅州、漢堡市、柏林為獨立的城邦。為能準確表達德國行政區域，本研究將原文的”state”譯為「省邦」。

媒體（特別是網路）也有法律要求，舉例來說，保護弱勢族群接觸具傷害性的媒體內容即由各省邦媒體主管機構負責。

爲了處理國家性事務，14 個省邦的媒體主管機構透過「德國省邦廣電媒體主管機關」(ALM)聯合作業。 其主要工作有:對民營廣播電視授予執照並監管，特別是有線電視網、支持並推動促進媒體識讀的計畫、支援數位和廣播基礎建設，以及研究社區廣播和電視、公共近用和參與。許多廣電政策需要由國家規範，是以組成「監管事務委員會」(ZAK)、「集中情形調查委員會」(KEK)、以及「委員會主席會議」(GVK)，並由省邦法規範。

KJM[107]（青少年媒體保護委員會）

KJM（Kommission Jugendmedienschutz，KJM）認爲無論是商業廣播、電視甚至是網際網路，都有大量的色情廣告與暴力圖文等，對於未成年人屬於不適切的內容，面對媒體環境與未成年人的爭辯卻沒有終止的時刻，因此德國政府依據「跨省廣播條約」，以及「跨省保護人類尊嚴與未成年者」，於 2003 年德國立法「未成年人媒體保護條例」（JMStV），繼而成立非政府的委員會，以 12 專家組成的 KJM（媒體評價委員會）。

德國境內所有商業電視台，必須透過同業聯合組織（FSF）向 KJM 提出自願性自律規範，並經 KJM 評估政府當局認可才發照給電視台營運，主要核心是如何保護未成年人，根據德國憲法，德國媒體監理單位不能直接干預媒體內容，發照或裁罰都要諮詢 KJM，這是「共管」機制的開始。

而 KJM 在針對商業電視台的問責，主要有兩項任務:首先其媒體內部須具體證明以 KJM 的規範自律，其次則是在審批商業電視台的系統中需要加密，並對有問題的媒體節目內容建置索引，以利查證，並提交聯邦媒體部門以審視是否對未成年者有害。

KEK[108]（集中情形調查委員會）

「集中情形調查委員會」（Kommission zur Ermittlung der Konzen tration，KEK），是監督聯邦內的商業電視台具體執行和遵守相關規定的媒體機構，同時也是立基於跨省廣播條約的合法機構，針對商業媒體是否過度集中以控制民意的政府組織。

而 KEK 主要有兩項任務:有審核執照程序、以及針對全國電視內容提供者是否改變媒體市場結構；爲了解內容提供者是否過度集中，繼而影響意見市場而成爲主導者，KEK 會依其全國商業電視的觀眾比例、內容提供者的排行榜，以及所屬企業於媒體部門的相關紀錄作爲決定性的標準，同時 KEK 會定期報告國內

---

[107] 原文出自 http://www.die-medienanstalten.de/profile/organisation/commission-for-the-protection-of-minors-in-the-media-kjm.html

[108] 原文出自 http://www.die-medienanstalten.de/profile/organisation/the-commission-on-concentration-in-the-media-kek.html

媒體的發展與集中程度，以確保媒體市場的開放與透明，在德國每年的節目單內會標示所有媒體服務，服務提供者，以及服務所屬企業，以具體實踐媒體多樣化。

二、民間自律組織

FSF[109]

FSF 於 1993 年設立，是德國商業電視台的自律聯合組織，該機構聘任 70-100 個獨立專家再播出前審查特定節目，而專家聘任與審查程序得經 KJM 通過，其聘任爲期兩年，同時專家頻審分成各任務不同的委員會，主要爲內容與分級，FSF 也負責教育；尤其針對父母與成年人如何保護未成年人；德國大部分的商業電視台都是隸屬於 FSF，其主要任務是聚焦於審視電視節目內容以保護未成年人，其範圍包括電視電影、節目、電視劇等，而 FSF 組織自主性自律機制在保護未成年上有很重要的影響，植基於德國的兩種共管機制，共同監管意即媒體自律與 FSF 自律組織的監管，共同規管則是以法律與相關規範的形式。

而德國的商業電視台是被鼓勵透過聘請媒體監督專人以建立自身的自律機制，同時除非商業電視台內部已有所謂的自律機制運作，否則相關權威團體如（KEK、KJM）將採取直接行動對抗商業電視台，同時自律機制需要符合兩個條件，如節目已在播出前，通過內部自律機制的審核，且該節目符合其內容分類也沒有以任何突出負面的元素爲特點，根據德國法規，德國任何媒體監理單位不能直接干預媒體內容，無論是發照或是裁罰都需諮詢青少年媒體保護委員會 KJM

德國新聞評議會新聞規範[110]

「德國新聞評議會新聞規範」是德國媒體的自律守則，無論是一般性的傳播媒體規範、新聞媒體採訪報導之規範等，皆以此爲自律標準；至於在網際網路內容規範面上，則有德國多媒體服務業自律協會規範，而德國的 Bertelsmann 基金會亦倡導成立國際性內容自我規範網路組織（International Network of Experts on Content Shelf-Regulation），希望藉由該網路組織協助其他類似的國際性組織發展，以確保網路的責任及安全性。

三、公共電視台

ARD[111]

另外德國電視一台（德語：Das Erste，直譯爲：第一）是德國公共電視頻道，是德國廣播電視聯合會（ARD）各成員電視台的共同體，該電視台的節目最早是在 1952 年在漢堡錄製，然後由當時的德國西北廣播共同製作。從 1954 年起，其節目同當時的聯邦廣播台向全德國發送。

---

109 原文出自:http://fsf.de/fsf2/international/summary.htm
110 原文出自: http://www.die-medienanstalten.de/home.html
111 原文出自:http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/overview_en.html

1984 年，該台被重命名爲第一德國電視（Erstes Deutsches Fernsehen），自 1997 年起有了現在的名字「第一電視」（Das Erste），德國廣播聯盟簡稱 ARD，這個聯盟的九個地區性的成員電視台共同組成了德國電視一台。這九個電視台在共同的節目時間表下向德國電視一台提供其節目，德國廣播電視聯合會（德語：Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland，縮寫：ARD），簡稱「德廣聯」，是德國公共廣播電台所組成的一個合作組織。

ZDF[112]

德國電視二台（德語：Zweites Deutsches Fernsehen，縮寫 ZDF）是德國的一個公共電視台，也是歐洲最大的電視台之一。它與德國公共廣播聯盟和德國廣播電台是德國公共廣播的三個組成部分。德國電視二台與其它電視台合作製作以下幾個電視台節目：3sat 鳳凰台 Arte 兒童台此外通過其數位元組目播送三個不同的專門內容頻道（新聞、紀錄片和戲劇）。在網際網路上德國電視二台通過串流媒體和隨選視訊提供新聞和特選節目的播送。

西德之公共廣電以第一電台（ARD）[113]及第二電台（ZDF）最爲著名。ARD 由九個邦的廣播公司所組成，ZDF 則爲各邦總理協商成立之非國營，亦不受限於任何一邦的全國性公共電視台；西德兩家電視台自一九六三年即已達成協議，共同起草節目時間表，俾使彼此節目類型交錯進行，但自一九八六年聯邦憲法法庭允許雙軌系統以後，南北各邦在一九八七年簽署聯邦法規，同意引進商業電視，以及有線電視與衛星電視的範圍，於是成爲 3SAT、EinsPlus（公營）及 SAT、及 RTLPlus（商營）衛星電視頻道的制度。

[112] 原文出自:http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/overview_en.html
[113] 原文出自 http://www.ard.de/intern/dreistufentest/-/id=1086834/nid=1086834/did=1304906/ci27fh/index.html

附錄二 ：各國電視新聞「問責」重要文獻翻譯

《日本新聞評議會新聞倫理綱領》

在迎接二十一世紀到來之際，《日本新聞評議會》的加盟公司重新詮釋了報章雜誌工作者的使命，誓言竭盡全力爲了富裕而和平的未來努力，制定了新的倫理綱領。

國民所擁有「知的權利」是支持民主主義社會的普遍原則。因爲有這份權利，在言論和呈現方式的自由下，具備高度的倫理觀念，大眾傳播才可以從各式各樣的權力威脅之下，確保其獨立、不受影響的存在。

在資訊爆炸的時代中，報紙被強力要求需要確實且迅速地判斷，什麼是事實、什麼又應該被提出來討論。報紙的責任就是透過正確且公正的報導和負責任的評論，來回應這樣的要求，以達成公共及文化的使命。

不管是編輯、製作、廣告還是販賣等，所有的報章雜誌工作者，爲了要盡到這樣的責任，且建立和讀者間不可動搖的信任關係，在守住言論和呈現方式自由的同時，也必須嚴以律己、重視自身品格。

自由和責任

表現自由是人類的基本權利，報紙擁有完整報導和評論的自由。而在行使這樣的權利時，必須要了解到自己肩負的重責大任，注意不可傷害到公共利益。

正確和公正

報紙是歷史的記錄、記者的任務是追求事情真相。不只報導需正確且公正，記者個人的立場和信念更不可以被他人左右。評論不能被任何事情影響，應貫徹自己的信念。

獨立和寬容

爲了要有公正的言論，必須確保新聞的獨立。在排除各種勢力干涉的同時，也必須自行注意不可被他人所利用。而另一方面，報紙要做到正確、公正且負責的言論，對於不同的意見，也應該要以書面方式呈現。

人權的尊重

報紙必須對人的尊嚴賦予最高的敬意，重視個人名譽、注意不侵犯到他人隱私。當報導有誤時，盡速更正。若發現在沒有正當理由的情況下傷及他人名譽時，應給予申訴的機會、採取適當措施。

品味和適度

報紙爲了要實現公共及文化的使命，因此不論是誰，何時何地都能夠同樣讀到的刊物。不管是報導還是廣告，都必須要確保其品味。另外，在販賣之際時也應該要適度且明智的與人們接觸。

《新聞倫理綱領》是西元 1946 年《日本新聞評議會》在創會之際所制定的。但在社會和大眾媒體日新月異的情況下，爲了符合二十一世紀的潮流，於西元 2000 年時，繼承了舊綱領的基本精神，制訂了現在的《新聞倫理綱領》。

《日本民間放送聯盟廣播電視節目基準》（節錄）

前言

民營廣播電視的使命是爲了全民的福祉、提升文化水平、促進產業和經濟的繁榮，並且寄望實現和平的社會。我們應該要有這樣的自覺，遵從民主主義的精神，尊重基本人權和輿論，遵守言論和呈現方式的自由，尊重法律和社會秩序，以回應社會的信賴。在播送時，要注意以下幾點。除了注意節目間的協調性、播放時間，還發揮節目的即時性和普遍性，致力充實節目內容。

1. 迅速且正確的報導
2. 健全的娛樂內容
3. 提升教育及教養水平
4. 對於兒童和青少年的影響
5. 適度且真實的廣告

以下的基準適用於所有電台廣播節目、電視節目（包含多重播送）以及廣告等。惟，第 18 章的『廣告時間基準』暫時不適用於多重播送。（譯注：多重播送有聲音和文字兩種，聲音多重播送即電視雙語功能，文字多重播送即字幕功能）＊條文中的「觀眾」在廣播的部分即指「聽眾」。

第二章　法律與政治

（6）尊重法令，不報導會影響公務執行的言行。
（7）不做會傷害到國家或是國家機關的報導。
（8）慎重處理國家機關所審理的問題，注意不妨礙到尚在爭論中問題的審理。
（9）小心處理可能會危害到國際平和的問題。
（10）處理有關人種、民族或國民的事情時，必須要尊重其民族情感。
（11）與政治有關的事情要堅守公正立場，不偏頗任一黨派。
（12）不涉及選前活動有疑點的部分。
（13）與政治、經濟有關的意見，要清楚註明責任歸屬。
（14）慎重處理可能會帶來政治或經濟混亂的問題。

第六章　播報的責任

（32）新聞是讓人民有「知的權利」，必須要依據事實做公正的報導。
（33）新聞播報要注意不要侵犯到個人的隱私或自由，也不能傷及個人名譽。
（34）在採訪或編輯時，不能偏頗任何一方、讓觀眾造成誤解。
（35）當新聞中有事情的相關意見時，要清楚註明意見來源。
（36）即使是依據事實報導，也要盡量避開不好場面的細部描述。
（37）在新聞、新聞解說或是現場轉播時，要注意不要被不當的目的利用或是被拿來做宣傳。
（38）新聞誤報時要迅速取消或是更正。

《日本民間放送聯盟報導指針》

1997 年 6 月 19 日制定
2003 年 2 月 20 日追加

民營廣播電視的播報是以讓民主主義社會有健全的發展爲目標，站在公共、公益的觀點來傳達事實和真相。民營廣播電視的播報相關人員，爲了達到這個目的，讓市民有知的權利並了解自己所扮演的社會角色，在積極採訪、播報的同時，也要具有嚴厲的批判精神和作爲市民的良知，站在新聞從業人員的立場上，自我要求。這是要有市民的信賴做基礎才能達成的。

現代社會要求資訊公開、透明，在社會各個領域中，新聞從業人員的社會使命和責任就相當重大。我們以「《日本民間放送聯盟》　播報方針」做爲日常採訪、播報的指標，不斷努力著。

1.新聞自由

新聞報導的使命是讓民眾有知的權利，實現和平富裕的民主主義社會。採訪、新聞報導的自由是爲了達成這個使命，由人民所賦予的。這樣的自由，必須是不受任何權力或壓力脅迫、自主且自由的。

（1）採訪、報導的判斷應該是以讓民眾有知的權利爲首要任務，以傳達事實爲宗旨來做新聞報導。
（2）新聞報導要以公共性和公益性爲基礎，徹底監督各權力的行使和徹底追查社會亂象。
（3）新聞報導要排除一切外在壓力與干涉。

2.報導態度

惟有誠實公正的新聞報導才是讓市民有知的權利的不二法門。我們要追求採訪和報導的公正與正確性。

（1）對於觀眾、聽眾和採訪對象，要保持誠實的態度。在採訪和報導時不使用障眼法或不正當的手段。
（2）不隨便猜測，僅將事實完整報導。尚未確認的事情要明確標示出來。
（3）惟有新聞報導相關人員自己注意內容的公平公正，才能做到公平公正的報導。從選擇受訪者到訊息傳達的方式，應該要盡量聽取多方意見，做多元化的報導。
（4）註明資料來源是最基本的工作。惟，爲了保護資料提供者等目的，必須保密資料來源的情況下，也能做到這點才是新聞工作者的基本倫理。

3.尊重人權

採訪和新聞報導的自由，應該是實現每個人基本人權的東西，基本人權不可

受到侵犯。新聞報導在讓市民有知的權利的同時，也必須要對被報導者的基本人權給予最大的尊重。

（1）尊重名譽、隱私和肖像權。

（2）排除對人種、性別、職業、遭遇、信念等各方面的差別待遇，重視每個人的人格。

（3）在播報犯罪新聞時，尊重無罪推定原則，聽取嫌疑犯的說法。避免對受訪者給予單方面社會制裁的新聞報導。

（4）體諒受訪者的痛苦和煩惱。對於社會事件、意外事故、天然災害等的受害者、及其家族和相關人員，要以正確地態度對待，避免集體採訪所造成的傷害發生。

（5）新聞報導不可以造成新聞受害者產生，但萬一發生新聞報導侵害到人權的事件，事情確定後要趕緊採取被害救濟措施。

4.新聞呈現

新聞報導的呈現必須要適當且有品位。過度的播報、聳人聽聞的新聞報導，會讓人對新聞報導的公正性持疑，也會失去市民的信賴感。

（1）避免過度的播報或是會讓觀眾、聽眾產生誤解的播報方式，以及不具適當理由的匿名訪問、馬賽克的濫用等都應避免。

（2）不使用不正當的編輯方式、潛意識刺激等類的播報方法。

（3）在使用過去的影片或聲音時，不可讓人誤會是現在的東西。當容易混淆觀眾或聽眾的判斷時，必須要標明清楚。

5.公開透明

新聞報導必須要能讓市民了解。因此民營廣播電視身爲播報機關，必須採取資訊透明化的態度，盡可能的讓資訊公開。

（1）真誠地聽取觀眾和聽眾的意見，抱怨也要用心聽取。身爲報導機關，對於受批判的新聞報導，要盡到說明的責任。

（2）錯誤或是須要修正的報導，要盡快取消或是更正。

（3）由新聞報導所獲得的資料，原則上除了播報以外禁止使用。但是，當觀眾或聽眾提出合理的要求時，也應該要真誠地回應才行。

以上

日本《廣播電視倫理基本綱領》

1996 年 9 月 19 日制定

日本民營廣播電視聯盟和日本廣播協會，確認了各廣播電視站的播報基準的根本理念，爲了重新下定決心達成期望的播報使命，制定了本《廣播電視倫理基本綱領》。

廣播電視的使命是，透過播報活動來增進人民福祉、提升文化水平、促進教育及教養發展、使產業和經濟繁榮，寄望實現和平的社會。

廣播電視是以民主主義的精神爲基底，重視播報的公共性、遵守法律和秩序、尊重基本人權、讓國民有知的權利，保護言論和播報呈現方式的自由。

廣播電視現在是最貼近國民生活的媒體，對社會的影響力非常大。我們對這件事要有自覺，思考節目內容對於國民生活、特別是兒童、青少年和家庭會帶來怎樣的影響，對養育新世代付出的同時，提供有益於社會的資訊和健全的娛樂，致力豐富國民的生活。

對於意見分歧的問題，要盡量用各種不同角度來清楚傳達論點，保持公正的立場。

除了要有適切的文字和影像，還要盡力呈現出有品味的節目內容。另外，當內容有誤時，不要害怕將錯誤改正。

報導必須要將事實客觀、正確且公平的傳達出去，要盡全力去發掘事情的真相。新聞人員爲了要贏得觀眾和國民的信賴，必須堅持住不允許被侵犯的自主及自律性，並盡力保持採訪和製作過程中的正當性。

另外，民營廣播電視公司對於觀眾也有重要的責任在。廣告是民營公司重要的收入來源，但必須注意廣告內容是否真實且對觀眾有益。

與廣播電視相關的所有工作人員都要尊重、遵守這份《廣播電視倫理基本綱領》。惟有透過如此，廣播電視在達成使命的同時，也才能獲得觀眾和國民的信賴與愛戴。

日本《廣播電視倫理・節目品質提升機構》規約

（節錄）

〔制定　2003 年 7 月 1 日　修訂　2008 年 11 月 1 日〕

第１章　總則

（目的）

第３條　本機構有鑑於廣播電視事業的公共性和社會影響的重要性，爲確保言論與內容呈現方式的自由，並保護觀眾的基本人權，對於觀眾投訴節目內容或廣播電視倫理上的相關問題，要以自主且獨立的第三者立場，做到迅速且確實的處理，寄望藉此提高節目內容的正確性和提升廣播電視的倫理。

（工作內容）

第４條　本機構爲達成前項目的，設立《評議會》、《廣播電視倫理檢證委員會》、《廣播電視人權委員會》及《青少年委員會》。爲維持前述委員會的營運，實施以下作業。

（1）《評議會》

甲、 依第五章規定之。

（2）《廣播電視倫理檢證委員會》

甲、 爲提高廣播電視倫理、提升節目品質，委員會得審議節目採訪、製作方式或節目內容等相關問題

乙、 當節目內容有不實之疑慮，可能造成觀眾的誤解時，委員會得調查審理是否有廣播電視倫理上的相關問題

丙、 將前項的調查審理所提出的勸說或意見，發出通知並公告

丁、 針對前項的勸說或意見的一部分，要求新聞業者提出防止問題復發計劃

戊、 將委員會對於前項所提出的防止問題復發計劃及其施行狀況所發表的相關意見，發出通知並公告

己、 其他爲達成本機構目的之必要事項

（3）《廣播電視人權委員會》

甲、 審理對個別廣播電視節目相關之廣播電視法規或節目基準有重大陳情、特別是人權等侵害權利之投訴（投訴者和新聞業者所陳述內容不符，且不涉及司法之情事）

乙、 對前項審理的投訴者及被投訴者發表勸說或意見

丙、 將對前項審理所提出的勸說或意見，通知機構成員並公告周知

丁、 其他爲達成本機構目的之必要事項

（4）《青少年委員會》

甲、 掌握並審議節目內容與青少年相關之觀眾意見
乙、 將對前項審理所提出的意見，通知機構成員並公告周知
丙、 報告觀眾的意見予機構成員及相關單位
丁、 與大學等研究機關合作研究廣播電視與青少年之相關調查
戊、 其他爲達成本機構目的之必要事項

２ 當《廣播電視倫理檢證委員會》、《廣播電視人權委員會》及《青少年委員會》處理同一節目時，應彼此互相合作並採取必要措施。

第６章 《廣播電視倫理檢證委員會》

（委員會設立目的）

第２３條 《廣播電視倫理檢證委員會》，除處理依據第４條第１項第２點所訂定之事項外，必要時，爲了達成第３條之目的，可向機構成員對播放節目內容或廣播電視倫理提出建言。

（委員架構）

第２４條 《廣播電視倫理檢證委員會》，由《評議會》從具相關知識人員（扣除新聞業者工作人員）中選出８至１０名委員擔任。

（委員長及代理委員長）

第２５條 《廣播電視倫理檢證委員會》設立１名委員長及２名代理委員長

２ 委員長由委員間互相推選。代理委員長由委員長從委員中指名。

３ 委員長代表《廣播電視倫理檢證委員會》，主持《廣播電視倫理檢證委員會》。

４ 委員長召開《廣播電視倫理檢證委員會》，擔任會議主席。

５ 代理委員長主要輔佐委員長，當委員長缺席或遭遇事故時，代理其職務。

（任期）

第２６條 委員任期３年，得連任。

（召開委員會）

第２７條 《廣播電視倫理檢證委員會》，原則上每月開會１次。必要時可由委員長另行召開。

２ 《廣播電視倫理檢證委員會》的營運辦法另行訂定之。

第７章 《廣播電視人權委員會》

（委員會設立目的）

第２８條 《廣播電視人權委員會》除處理依據第４條第１項第３點所訂定之事項外，必要時，爲了達成第３條之目的，可向機構成員對播放內容及

人權提出建言。

（委員架構）

第２９條　《廣播電視人權委員會》，由《評議會》從具相關知識人員（扣除新聞業者工作人員）中選出７至９名委員擔任。

（委員長及代理委員長）

第３０條　《廣播電視人權委員會》設立１名委員長及２名代理委員長

２　委員長由委員間互相推選。代理委員長由委員長從委員中指名。

３　委員長代表《廣播電視人權委員會》，主持《廣播電視人權委員會》。

４　委員長召開《廣播電視人權委員會》，擔任會議主席。

５　代理委員長主要輔佐委員長，當委員長缺席或遭遇事故時，代理其職務。

（任期）

第３１條　委員任期３年，得連任。

（召開委員會）

第３２條　《廣播電視人權委員會》必要時由委員長召開。

２　《廣播電視人權委員會》的營運辦法另行訂定之

第８章　《青少年委員會》

（委員會設立目的）

第３３條　《青少年委員會》除處理依據第４條第１項第４點所訂定之事項外，爲了達成第３條之目的，透過公告審議結果等，擔任連結觀眾與新聞業者的橋梁。

（委員架構）

第３４條　《青少年委員會》，由《評議會》從具相關知識人員（扣除新聞業者工作人員）中選出６至８名委員擔任。

（委員長及代理委員長）

第３５條　《青少年委員會》設立１名委員長及１名副委員長

２　委員長由委員間互相推選。副委員長由委員長從委員中指名。

３　委員長代表《青少年委員會》，主持《青少年委員會》。

４　委員長召開《青少年委員會》，擔任會議主席。

５　副委員長主要輔佐委員長，當委員長缺席或遭遇事故時，代理其職務。

（任期）

第３６條　委員任期３年，得連任。

（召開委員會）

第３７條　青少年委員會，原則上每月開會１次。必要時委員長可臨時召開委員會。

２　青少年委員會的營運辦法另行訂定之。

（議案）

第３８條　《青少年委員會》的議案結果，應盡速通知機構成員。

２　議案的要點應告知新聞業者及青少年相關機關團體，並公告周知。

日本《放送倫理檢證委員會》營運規則

第一章　總則

（總則）

第 1 條

為了順利達成《放送倫理檢證委員會》（以下簡稱「機構」）規約（以下簡稱「規約」）第 3 條的目的，以規約第 27 條規定為基準，制定本規則。

（會議的召開及舉行）

第 2 條

1. 委員會原則上由委員長召開，每月舉行 1 次。
2. 委員會在前項以外的時間，若委員長認為有召開會議之必要性，可由委員長召開臨時會議。
3. 若常務理事或事務所長認為有召開會議之必要性，可要求委員長召開委員會。

（表決方式）

第 3 條

1. 委員長擔任委員會司儀，可針對議案表達意見並提請表決。
2. 若委員出席不過半，委員會的議案不得表決。
3. 委員會的表決，原則上要全體委員都同意進行表決。當無法全員一致時，採多數決。正反票數相同時由委員長自行判斷是否表決。
4. 委員可委任其他委員，或透過書面方式對委員會的表決議案行使表決權。行使表決權的委員視同出席委員會。
5. 第 4 條第 4 項、第 5 條第 1 項、第 7 條第 1、3 項、第 8 條第 1 項、第 9 條第 1、4 項及第 10 條第 1 至 4 項的各行為，由委員會表決執行。
6. 第 8 條第 1 項的「勸說」和「意見」採多數決表決時，可附註少數者的意見。

第二章　廣播電視倫理及節目品質提升相關審議

（廣播電視倫理及節目品質提升相關審議）

第 4 條

1. 委員會為了提高廣播電視倫理及提升節目品質，可在委員會中審議節目採訪和製作的方式及節目內容等相關問題。
2. 必要時，委員會可要求新聞業者及相關人員提出調查報告或播放過的影帶等相關資料。
3. 必要時，委員會可召集相關人士，聽取其意見。
4. 委員會可公告針對第 1 項審議內容的相關意見周知。委員會公告意見之際，要將內容向機構成員報告。

第三章　不實報導的相關審理

（審理對象）

第 5 條

1. 委員會若認爲節目內容有不實之疑、會讓收視者產生誤解之虞時，可決定審理其節目（以下稱「對象節目」）是否在廣播電視倫理上有問題產生。
2. 對象節目爲以下幾種節目。
   (1) 新聞業者自行向委員會報告有問題的節目
   (2) 節目相關人員或外部人員、觀眾等指出有問題的節目
   (3) 其他委員會認爲有必要審理之節目

（委員會審查）

第 6 條

1. 委員會爲了審理（或決定審理）對象節目，可進行必要的調查。
2. 委員會可要求製作、播放對象節目的新聞業者（以下稱「該新聞業者」）或相關人員提出調查報告或播放過的影帶等相關資料。
3. 委員會可聽取（審訊）該新聞業者或相關人員說明。
4. 必要時，委員會可聽取專家意見。

（特別調查小組）

第 7 條

1. 委員會依據案例不同，可設置由 1 名以上的專家所成立的特別調查小組，針對對象節目進行集中、機動性的調查。
2. 特別調查小組在調查與委員會審理相關的必要事項後，應盡速向委員會報告調查經過及調查結果。
3. 爲了聽取有關成立特別調查小組的相關意見，委員會可事先委任調查顧問。調查顧問任期兩年，可連任。

（勸說、意見）

第 8 條

1. 委員會在審理對象節目的播放內容是否有廣播電視倫理上的疑慮後，彙整針對廣播電視倫理上的問題點所提出的「勸說」或「意見」，以書面方式通知該新聞業者及廣播電視節目審議會，並公告之。且另行向機構成員報告內容。
2. 公告可召開記者會或採取其他適當方式。
3. 委員會可要求該新聞業者播放審理結果、公告予觀眾周知。

（防止問題復發計劃）

第 9 條

1. 委員會可在「勸說」或「意見」中，要求該新聞業者提出防止問題復發

計劃。

2. 被要求提出防止問題復發計劃的該新聞業者，需在一個月內制定策劃，向委員會提出書面報告並公告周知。
3. 該新聞業者依據前項條文提出防止問題復發計劃後，三個月內要以書面形式向委員會報告防止問題復發計劃的施行情況。
4. 委員會可針對防止問題復發計劃及其施行情況，向該新聞業者表達意見。委員會所表達的意見，需公告周知，並向機構成員報告。

（勸說新聞業者設立外部調查委員會）

第 10 條

1. 委員會依據案件不同，可向該新聞業者表達設立由外部委員組成的調查委員會（以下簡稱「外部調查委員會」）的宗旨。
2. 委員會可向該新聞業者陳述有關外部調查委員會的人選意見。
3. 委員會可要求該新聞業者，提出委託外部調查委員會調查、報告之具體項目（以下稱「調查項目」）。若委員會判斷調查項目不足時，可要求該新聞業者增加或變更調查項目。
4. 委員會可要求該新聞業者提出外部調查委員會的調查結果。另外，委員會可訂定期限，要求該新聞業者於期限內報告委託外部調查委員會的調查經過。

第四章　事務所

（事務所）

第 11 條

1. 事務所負責收集委員會的審議・審理或調查所需的資料。
2. 事務所負責處理委員會的審議・審理的概要記錄。
3. 事務所負責處理其他必要性事務。

第五章　附則

（修正）

第 12 條

本規則的修訂須經委員會表決及理事會的承認。

2007 年 5 月 8 日制定

日本《廣播電視倫理・節目品質提升機構》主要決策案例

（節錄自 2011《NHK 節目廣播指針》）

1　幼稚園經營的相關節目　廣播倫理問題　意見

（西元 1998 年 10 月 26 日定案）

京都市某幼稚園對西元 1997 年 12 月播出的節目發表聲明：「該節目與原先說明的採訪宗旨不符，完全忽略掉幼稚園的特色及教育方針，僅刻意強調經營狀況的困難」。

廣播電視人權委員會對此提出以下「意見」:「此案雖然還稱不上侵犯權利，但採訪和編輯過程確實有欠周詳，在廣播電視倫理上出現漏洞」。

2　「ETV2001」演出人員　違反廣播倫理　意見

（西元 2003 年 3 月 31 日定案）

西元 2001 年 1 月 29 日開始播放的４回性節目「如何裁定 ETV2001 戰爭」。此節目第２回的其中一名來賓對節目中的「被追究的戰爭中暴力」發表以下聲明:「事前沒有接到任何消息，就在節目上改變說法，傳達給觀眾不正確的訊息，侵犯到名譽權和著作者人格權」。

廣播電視人權委員會對此提出以下「意見」:「此案雖然還不及損害名譽的地步，但未顧及來賓，確實違反了廣播電視倫理」。

3　婦幼醫院・行政指導報導　違反廣播倫理　勸說

（西元 2005 年 7 月 28 日定案）

西元 2005 年名古屋的新聞報導，愛知縣的婦幼醫院有不具助產師資格的護士從事助產行爲，而該醫院受到縣政府或衛生所的行政指導。該院院長針對此事表示：「報導中未明確註明受到行政指導的時期，整起報導讓民眾誤解現在也從事違法行爲」。

廣播電視人權協會雖然對侵犯人權一事意見不一，但對於「有違反重大廣播電視倫理情事」，顧及廣播電視倫理而進行勸說。此案爲不認定具侵犯人權案件的首次勸說。

4　「ETV2001」最後判決報導　違反廣播倫理　意見

（西元 2008 年 6 月 10 日定案）

上列第２點的節目曾播報「女性國際戰爭犯罪者法庭」的相關題材。主辦單位的民眾團體向 NHK 求償的官司判決於西元 2007 年 1 月 29 日定讞。民眾團體對於「news Watch 9」報導此判決的內容有異議，提出審理請求：「該報導只傳達 NHK 的主張，完全沒有報導我方意見，欠缺公平與公正的對待」。

廣播電視人權協會表示：「考慮到 NHK 本身就是當事者這樣的情況，必須要比一般的判決報導更爲謹慎處理才行」。另外也提出以下「意見」：「在未了解對方意見的情況下，自行解釋或採用涉嫌介入該節目的政治家的評論，缺乏公平與公正，違反了廣播電視倫理」。廣播電視人權協會並表示對於意見相左的問題時，應盡量以各種角度報導。

５　廣播電視倫理調查委員對「ETV2001」之意見

（西元 2009 年 4 月 28 日定案）

《廣播電視倫理檢證委員會》審議上述廣播電視人權協會所處理的第２點及第４點，對「ETV2001」的「被追究的戰爭中暴力」一案，於 2009 年 4 月將結果以「意見」方式公告周知。

其中，《廣播電視倫理檢證委員會》表示：「節目製作部門的幹部，在節目播放前，向有勢力的政治家會談、討論節目編輯事宜，或是任職國會的局長指揮節目製作的現場負責人進行節目編輯等，這些都會危害到公共廣播電視最重要的自主及自律性，會造成觀眾對於節目內容持疑。透過這種方式編輯的節目，保險優先於節目品質，就會欠缺節目的完成度」。

另一方面，NHK 在西元 2009 年 6 月彙整內部意見後向 BPO 提出。NHK 在意見中表示：「節目製作部門的負責人，在節目播放之前並未針對個別的節目內容向國會議員等做直接說明，從今以後也不會」「節目的品質本來就該與廣播電視倫理分開考慮，應該更仔細思考是否可將兩者概括而論」。

日本《NHK 節目製播基準》（節錄）

制定　昭和 34 年７月 21 日
改正　平成 ７年９月 26 日
平成 10 年５月 26 日

第一章：廣播電視節目一般基準

第 1 項 人權、人格、名譽

1. 守護人權，尊重人格
2. 不做傷害個人或團體名譽以及有損信用之播出
3. 不可區分職業的高低

第 2 項 人種、民族、國際

1. 不做抱有種族偏見的播出
2. 不做妨害國際友好的播出

第 3 項 宗教

有關宗教的播出，必須尊重信仰的自由，公正處理

第 4 項 政治、經濟

1. 政治問題必須公正處理
2. 依法進行依照公職選舉法的政見播出以及經歷播出
3. 經濟問題對大眾有造成重大影響之虞者，應慎重處理

第 5 項 論爭、審判

1. 關於意見對立的公共議題應盡可能從不同角度使論點清晰，並公平處理
2. 關於審判中的案件，不做妨礙法律的處理

第 6 項 社會生活

1. 致力於國民生活的安定，提高相互扶持的精神
2. 不做擾亂公安以及公益的播出
3. 不論何種情況皆不認同暴力行爲

第 7 項 區域文化

尊重區域的多樣性，進行有助於創造區域文化的播出

第 8 項 家庭

認真看待結婚，尊重家庭生活

第 9 項 風俗

1. 不輕視生命、讚美自殺
2. 關於性的問題，應認真而不失品味地處理
3. 對不健全的男女關係不做魅力式處理，不做肯定式的呈現

第 10 項 犯罪

1. 關於犯罪行爲要尊重法律，對犯人不做魅力式呈現，不做認同犯罪行爲的處理
2. 關於犯罪的手段與經過除非必要不做細節的描寫
3. 不認同賭博或類似的行爲，也不描寫成魅力行爲
4. 醫療以外的麻藥使用只當作惡習來處理

第 11 項 表現手法

1. 使用淺顯易懂的表現手法，致力於正確語彙的普及
2. 播出的語言原則上使用共通語，因需要可使用方言
3. 盡量避免使用低俗的語彙，不呈現低級猥褻的語言或動作
4. 不做使人心感到恐怖、不安或引起不快之呈現
5. 對殘暴行爲、肉體的痛苦不做細部描寫，不做誇大性暗示
6. 不做以超能力驅動潛意識的呈現
7. 需顧慮動畫等呈現方式對身體的影響
8. 關於播出內容及呈現需顧慮視聽眾的生活作息
9. 使用電視新聞、臨時新聞、公告事項、氣象報告等形式呈現劇中效果時應謹慎處理避免與事實混淆

第 12 項 廣告

1. 絕不做以營業廣告或名聲宣傳爲目的之播出
2. 播出中含有關於特定的團體名稱、個人姓名或者職業、商號及商品名稱時，應公正判斷是否爲播出的本質要素，或者是演出上不得不的事情後決定如何處理

第 13 項 懸賞

1. 不要只以報酬、獎品吸引視聽眾，刺激不必要的不勞而獲心態
2. 關於懸賞性節目，需考量讓所有的應徵者或參賽者能透過公正的審查、因爲相應的技能而獲獎
3. 招募作品時，判斷優劣的基準及獎品的內容應予公開

第 14 項 訂正

清楚知道播出與事實不符時，應快速取消或訂正

第二章：各類型節目基準

第 5 項 新聞節目

1. 維持言論自由報導真實
2. 新聞必須做客觀事實的處理，不做歪曲、隱瞞及煽動式的呈現
3. 新聞中夾雜特定意見時，應做能夠區別事實與意見的呈現
4. 災害等緊急狀態時，應致力於持續提供情報，保守人命，以期爾後災害的預防與擴大
5. 新聞解說或評論時應與新聞做明確區別

日本《2011 NHK 節目廣播指針》（節錄）

【名譽權】

(1) 「名譽權」爲「個人或團體的社會評價不受侵害的權利」。當播放內容不實的情況，或不具公共公益性的情況下，可能造成名譽權的侵害（名譽受損）。

(2) 名譽是否受損由以下３點判斷。

1. 是否爲與公共利害相關之具體事實
2. 是否爲以公益爲目的之事情
3. 內容是否屬實，或資料收集完整、有具體理由可作爲事實之內容

當播放內容沒有取得當事者的同意而與其名譽相關時，應檢討上述幾點，注意不傷及他人名譽。

【隱私權】

(1) 「隱私權」爲「私生活不被擅自公開的權利」。即使內容屬實，但若超過播報機關的必要播報範圍時，可能造成侵犯他人隱私。

(2) 當播放內容沒有取得當事者的同意而與其隱私相關時，應檢討下列幾點，注意不侵犯他人隱私。

1. 是否爲與公共利害相關之具體事實、是否爲社會所關心之正當事情。
2. 是否爲以公益爲目的之事情。
3. 被報導者受到多少程度的傷害。

【肖像權】

(1) 「肖像權」爲「在未取得當事者同意下，他人不得擅自對其容貌或外表進行拍照、錄影或公諸於世的權利」。播放未取得當事者同意的影像，可能侵犯到當事者的肖像權。

(2) 播放內容若有未取得當事者同意的影像時，應對即將被拍攝者（已被拍攝者）的社會地位、活動內容、拍攝地點、拍攝目的及其必要性和拍攝方式等做綜合判斷，注意不超過播報機關的必要播報範圍，以免侵害到當事者肖像權。

→11 頁「採訪、製作的基本規定　④錄影・錄音」

【歧視】

(1) 不可對人種、膚色、性別、語言、宗教、政治上的他人意見、國籍、出身社會、職業、貧富等有差別待遇。

(2) 歧視多爲肉眼無法看見，是潛在、無意識的活動，因此必須相當注意節目整體架構或內容是否含有歧視的表現。

(3) 在談及人種、性別、職業或身體障礙等事情時，一不注意便會有歧視的情況發生，應特別留意。

(4) 不可對人種、民族、國家、風俗習慣、語言等有輕視或揶揄的歧視表現。

(5) 對於生病或身體有障礙的人，應尊重當事者或相關人士的人權，注意不可傷害到有相同立場的人士。
(6) 在播報重大疾病或遺傳性疾病時，不僅要注意用字遣詞，也要注意影像不可以有歧視或是侵犯他人隱私的情況發生。在整體採訪的過程中，不可隨意洩漏與當事人的健康或身體障礙等有關的個人資訊。

【宗教】
(1) 宗教自由受到憲法的保障，在播報時若提及宗教信仰、教義或宗教派別，應正確且沒有任何偏頗的將訊息傳達出去。
(2) 不可對宗教上的活動或慣例有諷刺、揶揄等表現。

【品味與適度】
(1) 注意播報的品味和內容是否適當，避開會帶給觀眾不悅或痛苦的內容及畫面。
(2) 在播報與暴力或性相關的內容時，應慎重考慮其帶給青少年的影響。

【暴力】
(1) 暴力行爲無論在任何情況下都不得肯定或合理化。
(2) 即使是戲劇等虛構的內容，也應避開過度刺激性的描述、暗示或不適當的文字。
(3) 在處理暴力畫面時，應注意下列幾點。
    1. 不在恐怖或殘忍的部分特別用攝影技術、色彩或聲音效果去強調。
    2. 即使是在歷史劇或時代劇中，殺人、暴力、戰鬥等爲內容的重要因素時，也要慎重地處理血腥畫面。

【性】
(1) 內容提及「性」時，應與觀眾的想法等社會觀念對照，注意不要失掉節目品味。
(2) 若爲了在節目中正確的傳達藝術觀念或事情真相，而必須要對「性」加以描述時，也應該顧及到影像和聲音是會直接傳送到每個家庭的。所以必須要十分注意青少年的收看時段。

韓國「觀眾委員會」相關法規

《韓國放送法》

86條（自我審查）

廣電業者應成立一個自我審查節目的組織，並在節目播出之前（不包括新聞報導）先行審查。廣電業者至少一年召開一次由觀眾所參與的製播評量會議。

87 條（「觀眾委員會」）

(1) 屬於綜合頻道或專門新聞頻道的廣電業者應成立「觀眾委員會」以保護觀眾權益。

(2) 依以上規定，廣電業者應該在由「觀眾委員會」規則所決定的組織推薦下，委任代表社會各層面的觀眾擔任「觀眾委員會」成員。

(3) 「觀眾委員會」相關組成與運作之事務，應由總統以法令解釋。

88 條（「觀眾委員會」權責）

(1) 「觀眾委員會」權責如下：

1. 對節目排播提出要求或修正。
2. 對廣電業者的自我檢查規則與節目內容提出要求或修正。
3. 挑選與任命評論委員。
4. 其他觀眾權益保護或損害救濟的相關事務。

(2) 「觀眾委員會」可以派出代表，對 KCC 陳述意見。

89 條（觀眾評議節目）

(1) 廣電業者在規劃節目或新聞報導節目時，應彙整「觀眾委員會」針對營運計畫和節目內容之意見，並且每星期製播至少 60 分鐘的觀眾評議節目。

(2) 而經由「觀眾委員會」選擇出來的一位評論委員可以親自出席觀眾評議節目，陳述其意見或觀點。

(3) KCC 則可由基金中支付「觀眾委員會」評論委員因履行其職務所需的開銷。

(4)

《韓國放送法施行細則》

64 條（「觀眾委員會」組成與運作）

(1) 基於放送法第 87 條所成立的「觀眾委員會」應在 10-15 人之間

(2) 由委員會成員互選主席與副主席各一名

(3) 「觀眾委員會」每月召開一次定期會議，若委員長認爲有召開必要會議之必要時、若經三分之一以上成員聯署要求時、或由電視台社長要求時得加開臨時會議。

(4) 出席委員人數達現任委員人數二分之一以上始可召開會議，贊成人數達出席委員人數的二分之一以上始能通過決議。

(5) 業者應在「觀眾委員會」提出要求時一個月內就處理情形提出報告，並在每月 20 日之前向《廣播通訊委員會》提出上個月的「觀眾委員會」會議執行紀錄。

韓國《首爾放送》「觀眾委員會」章程

＜責任＞

「觀眾委員會」之職責如下：

1. 針對電視節目編制提出相關建議及收看需求。
2. 針對電視公司的自我審議及播放節目內容提出意見及收看需求。
3. 選拔觀眾評審員。
4. 負責觀眾參與節目錄影相關事項。
5. 其他如觀眾權益保護及侵害救濟等相關業務。

＜委員會之架構＞

1. 「觀眾委員會」之組成由委員長1人、副委員長1人、以及10人以上15人以下之委員構成。
2. 委員長和副委員長由觀眾委員互相提名選舉。

＜委任＞

（一）「觀眾委員會」之委員從下列各團體中受到推薦並足以代表觀眾者所組成。

1. 依據初中等教育法及高等教育法設立的教育機關職員及家長團體。
2. 消費者保護團體。
3. 女性團體。
4. 青少年相關機構或團體。
5. 律師團體。
6. 廣播、新聞等傳播媒體相關之民間及學術團體。
7. 爲身心障礙者等社會弱勢發聲的團體。
8. 勞工機構或團體。
9. 經濟文化團體。
10. 科技相關團體。

（二）有下列職務者不得接受委託成爲「觀眾委員會」之委員。

1. 依據選舉罷免法中沒有被選舉權者。
2. 公務員（教育公務員除外）。
3. 《通訊委員會》之委員及職員、電視公司及節目製作公司的職員、韓國電視廣告公社（KOBACO）、以及生產銷售播放媒體的公司之職員。
4. 其他電視公司之觀眾委員。

（三)欲接受委任者,將審查是否有喪失委員資格之舉動和推薦團體的正當性。

1. 觀眾委員的選定需平均考量接受委託者的職業、年齡、性別等觀眾代表性，並以推薦領域的多樣化作爲考量依據。
2. 爲公正地架構「觀眾委員會」，組成觀眾委員選拔委員會，並有觀眾委員之最終選定權。
3. 選定觀眾委員時,特定領域團體之委員人數不得超過全體委員人數的四分之一。

＜任期＞

1. 觀眾委員之任期以一年爲期，但最多可連任兩次。
2. 電視台社長在觀眾委員名額有缺時,應於當月定期會議結束後一個月內，委任相關機關單位所推薦的人選作爲繼任的觀眾委員。繼任委員的任期以前任之剩餘任期爲限。
   剩餘任期未滿六個月則不需聘任繼任委員。

＜委員長的職務＞

1. 委員長即代表全體「觀眾委員會」,並主管「觀眾委員會」之業務，負責召開會議並擔任議長。
2. 副委員長負責協助委員長,並於委員長因故無法執行業務時代理其職務。
3. 委員長及副委員長皆因務無法執行其業務時，從「觀眾委員會」中選出足以代理其業務之委員。

＜會議＞

（一)「觀眾委員會」每月召開一次定期會議，若有下列情況則召開臨時會議。

1. 委員長認爲有召開臨時會議之必要時。
2. 三分之一以上的現任觀眾委員要求召開臨時會議時。
3. 電視台社長要求召開臨時會議時。

（二）召開定期會議時，需於會議召開日7日前公告開會日程，並繳交前一個月的會議紀錄及觀眾評審員報告書。

（三）出席委員人數達現任委員人數二分之一以上始可召開會議，贊成人數達出席委員人數的二分之一以上始能通過決議。

＜意見呈報＞

「觀眾委員會」爲了確保該委員會的業務履行，可要求電視台內相關職員出席會議並呈報意見或提出相關資料。

＜津貼＞

在預算範圍內，可支付觀眾委員資料蒐集費、諮詢津貼以及車馬費。

韓國《文化放送》「公評人」制度運作規定

2005.12.1 制定

第 1 條（目的）

《文化放送》（以下簡稱公司）依循《媒體仲裁及侵害救濟相關法（以下以法律稱之）》第 6 條，爲了避免觀眾權益受損並處理相關補救事項，在公司內設置「公評人」一職，此規定以訂定相關具體事項爲目的而設之。

第 2 條（規定的再修改等）

公司修改或廢止此規定時，事前須取得董事會的同意。

第 3 條（重要事項的決定和公佈）

公司對於「公評人」之資格、身分、任期、報酬等相關事項，經諮詢董事會後訂定並公佈之。

第 4 條（委任及解聘）

(1) 「公評人」由公司的董事會委任符合第 5 條所列資格者。

(2) 除了屬於下列各情況之外，不得終止「公評人」的任期。

1. 公司內部委員，按照公司內部的解雇規定。
2. 被認定不適合繼續持有「公評人」身分者。

(3) 公司任命「公評人」時，須透過公司官方網站或公司媒體發表此消息。

第 5 條（委員會的構成及資格條件）

(1) 「公評人」由符合下列各項條件者任之

1. 包含外部委員及公司內部委員共 3 名以內組成。委員長由委員會內部自行推派任之。
2. 外部委員由法律界、學界及公民團體等各領域中活躍的法律、廣播電視、人權專家等構成。
3. 公司內部委員由企劃審查部部長兼任，擔任委員會的幹部。

(2) 委員會議以案件發生時即隨時召集爲原則運作之。

第 6 條（任期）

外部委員之任期以兩年爲限，可連任；內部委員則以本身在公司內職位之任期爲限。

第 7 條（獨立性及自主性）

(1) 爲使「公評人」可公正地執行業務，須確保業務獨立自主，不可因和該業務

相關之理由在人事安排上有不利之舉。

(2) 公司不得以執行業務之相關理由給予曾任「公評人」者不當的人事費用。

(3) 公司在無其他正當理由的情況下，必須接納「公評人」的勸諫。

第 8 條（權限）

(1) 「公評人」有重要事項可直接向公司董事進行報告。

(2) 「公評人」在執行業務時若認定有必要，可要求公司職員提供相關資料或情報，以及要求相關人員出席會議作出回答。公司職員有誠實回答之義務。

第 9 條（職務）

(1) 「公評人」職務之相關具體事項如下所示。

1. 審查電視節目內容是否侵害觀眾權益。
2. 對非事實或損害他人名譽此等侵害法律權益之電視報導提出諫言。
3. 針對需要補救之受害觀眾發佈更正或駁斥報導，或者建議損害賠償。
4. 負責觀眾權益的保護及損害救濟上的相關諮詢。
5. 負責審查並處理觀眾申訴相關事件。
6. 撰寫「公評人」業務之相關紀錄，以及執行業務的報告書。

(2) 第 1 項各號以外之事項，「公評人」認定有其必要時，獲得公司董事同意後可負責該項業務。

第 10 條（酬勞）

外部「公評人」委員之酬勞另訂有規則給付；內部委員之酬勞按公司內部之規定給付。

第 11 條（保護觀眾的義務）

「公評人」執行業務時須遵守相關法令和規定，保護觀眾不因播放內容導致成爲受害人。

第 12 條（民怨的處理）

(1) 因播放內容的侵害行爲造成觀眾投訴時，相關人員和該負責人須確實地向「公評人」申報。

(2) 「公評人」在接收案件後一個月內，須以書面或電話親自向申訴觀眾通報處理結果。處理過程若因不得已的情況而延遲，須先告知申訴觀眾，待處理結果出來後立即給予答覆。

第 13 條（業務支援）

「公評人」在有需要時可向專家諮詢，由公司負擔此費用。

第 14 條（出席委員會）
「公評人」認爲有必要時可要求公司職員出席「公評人」委員會議，共同商議或旁聽特定案件。職員被要求出席會議時須積極地給予協助。

第 15 條（「公評人」申訴案件的公佈）
「公評人」每年須向公司董事報告年度業務執行情況，並且公佈業務執行項目。公司須尊重「公評人」所公佈的年度業務執行項目及相關意見。

第 16 條（公佈辦法）
依照法律或規定，和「公評人」有關之事項及業務執行情況的公佈，以刊登於公司官方網站或公司媒體爲主。

附則　第一條（施行日）
此規定於 2005 年 12 月 1 日起施行。

德國《商業電視台聯合自律組織》「共管」機制

（譯自 **FSF** 網站：http://www.fsf.de/fsf2/international/summary.htm）

《商業電視台聯合自律組織》（ Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen，FSF）

《商業電視台聯合自律組織》（Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen，以下簡稱 FSF）成立於 1993 年。FSF 爲一自發性電視自律組織，大多數德國商業電視臺皆參與其中。其目標爲保護青少年免於受到具傷害性的電視節目影響（包括電視播出的影片、節目、影集等）。領有執照的自發性自律組織在新的德國青少年保護機制裏扮演主要腳色，而此一機制奠基於共同規範（或是受規範的自律）原則。

共同規範（受規範的自律）——法律所規範的機制

2003 年，德國創立了一套青少年媒體環境保護共同規範機制。就電視與網路而言，《未成年人媒體保護條例》（Interstate Treaty on the Protection of Minors in the Media ，德語：Jugendmedienschutzstaatsvertrag，JMStV）所包含的新法條引進了一套受規範的自律機制。

《媒體評量委員會》（Commission for the Protection of Minors in the Media，德語：Kommission für Jugendmedienschutz，KJM），主要負責所有電子媒體（電視與網路）。其代表非省立法人團體的管理局，由十二名專家所組成，此十二名專家由媒體管理局、聯邦政府及各省邦最高兒童福利局指派。新近組成的 KJM 旨在監督青少年保護準則。在 KJM 評估過後，相關的省立媒體局認可後並核發執照給自發性自律機構（授權書或證明書）。此外，技術措施如內容篩選和評鑑機制也須獲認可。

同時，媒體產業可以透過建立一套由獨立專業審查員組成的自律機制，自行充份履行規範。若電視臺有一通過認證的自律機制，媒體局將不會直接對電視臺採取行動，但電視臺須滿足以下兩個條件：

1. 在可能的情況下，節目於播送前須先送至「自律」機制部門接受評估。且
2. 電視臺遵守分級制度，且此分級制度須奠基於合理評估

若因節目本質（如新聞）而無法預先檢驗，KJM 在對電視臺採取任何行動之前，須先洽詢 FSF。若 FSF 認可節目播送的內容，在 FSF 的評估合理的情況下，KJM 必須尊重 FSF 的決定。因此，在這種情況下，FSF 和 KJM 將不會對電視臺採取任何不利行動。

FSF 是一個由私營電視頻道所設立的獨立組織。2003 年 8 月，FSF 被《媒體評量委員會》（KJM）認可爲一自發性自律組織，履行跨省青少年媒體保護條款，以及省立媒體當局頒布之衍生法；例如：指導守則。評估程序由獨立專家組成的委員會監控。此委員會（德語：Kuratorium）負責挑選審查員和發展審查規範—此二行爲皆須受 KJM 認可。

在德國法律之下，法定管理者無法與 FSF 所爲相仿。例如，由於憲法保障言論自由並禁止審查制度，地區媒體當局不能在一物發行之前控管其內容。（德國基本法第五章第一條）。

節目審查

FSF 在特定節目播送之前會先行審查。70-100 位獨立的專業審查員受委任爲期兩年；4 位專任審查員和審查委員會主席。每個審查委員會由五名成員組成。影片由電視臺呈送至 FSF，並說明如何播送（時間、刪剪—如果有的話—等等）。若由第一個審查會所作的決議被業者要求重審，則由另一個包含七名評審的委員會進行審議。任何決議都會通報 KJM。在自律機制不完整，抑或在不可接受的標準下執行時，KJM 得以介入、調整之。

FSF 的決議具強制性，並以不同形式進行：

1. 訂定節目可播送之時段
2. 指定刪剪片段或
3. 在節目完全禁止放映的情況下，不可播送
4. （例：無法容許的節目如色情或其它侵害人性尊嚴的節目）

以下是各時段應考量之特定年齡團體一覽：

白天（Daytime），指早上六點到晚上八點，須考量十二歲以下的孩童。然而，如果分級爲「12」（十二歲以上可觀看）的電影被認定爲對孩童不構成傷害，則可在白天播放。

黃金時段（Primetime），從晚上八點到晚上十點，須考量孩童及十二歲以上之少年。

夜晚（Late Evening），指晚上十點至晚上十一點。須考量十六歲以上少年。

深夜（Late Night），指晚上十一點至早上六點。十八歲以上成人爲假定收視群。

年齡分級是與這些時段連結，但電視臺可以申請豁免，FSF 審查委員會可核發特別執照。在此範圍，電視臺通常在影片送至 FSF 審核前便已作好刪剪。

FSF 將根據法案、檢查規範和其它相關分類指標來作決定。節目內容可能造成的危險包括了：

1. 過份驚嚇孩童
2. 以暴力來傳遞訊息或作結
3. 使孩童道德混亂

其它可作爲分類的元素：

1. 暴力
2. 性
3. 藥物濫用
4. 道德價值

而斟酌節目的整體性質是基本準則。

FSF 審查紀錄（至 2011 年 7 月 31 日止）

FSF 審查件數	**13，809**
核准的頻道要求	9，322
未核准的頻道要求	4，487

未核准的頻道要求	**4，487**
建議刪剪	1，971
建議移至較晚時段播放	2，110
建議刪剪並移至較晚時段播放	156
指示電視臺完全不播送該節目	250

媒體教育

性與暴力在電視上出現的影響不能僅以履行法定措施或以自律方式處置。以德國電視頻道眾多及歐洲衛星電視頻道持續增加的觀點來看，單單憑藉加強德國規範，並無法使媒體中出現的暴力普遍減少。只要由國外許可管道輸入，歐洲頻

道便可不理會德國廣播電視省立協定所設的限制，大量播送節目。科技發展（檔案資料壓縮，數位資料複製）將會證實這項教育學家已知的事實： 無論法律規範有多嚴苛 ，想要收看特定（有害）頻道的青少年總有辦法能夠看到。

因此，保護青少年的重點之一應爲教育措施。並不用改變法律，法律可以支援這些措施，告知民眾如何保護青少年。普遍目標應是發展青少年適當、有判斷力地使用媒體。告知家長及教師過度的電視消費行爲有何影響及如何以教育方式及合法措施來保護青少年亦相當重要。告知成人孩童使用媒體的方式並提供教育協助亦爲重要目標之一。

活動

1.《電視對話》

《電視對話》雜誌（TV Diskurs）提供青少年影音媒體保護領域的最新資訊，並有各種主題，比如科技發展（數位電視）以及其對青少年保護之影響；其它歐洲國家／歐洲合作；以電影爲媒介的暴力研究；性在媒體中的呈現；年齡差異在接收及情緒上面對特定媒體內容時所扮演的角色，媒體教育等等。

2.小學媒體教育課程單元

FSF 發表了一份小學媒體教育課程單元的摘要，目標在於提供教師們易於使用的教材，以及可以讓教師們整合進課堂的特定模式。此外在該摘要中也介紹了現存機構及計劃之成效，並說明在德國在媒體教育方面提供了什麼。

3.針對孩童與青少年媒體計劃

FSF 和學校合作策劃針對孩童與青少年的媒體計劃。這類活動的目標在於使電視消費行爲成爲議題（對於自身媒體消費行爲批判式的反省；反省電視如何與個人生活結合；討論對媒體所造成個人道德價值的看法）並培養媒體實作能力（電影分析，產製資訊、背景資料、廣告連結、創作自己的作品、獲取特效相關知識；如何面對恐懼，練習以不同方式疏離媒體所營造的情緒。

英國《BBC －Editorial Guideline》第十九章：「問責」

第十九章：問責

基本原則

19.1.1

BBC 須對觀眾負責。觀眾對 BBC 的持續信賴是我們與觀眾關係相當重要的一環。我們將真誠行事，公正並公開對待觀眾。

19.1.2

一旦有錯，我們會公開承認，並鼓勵一種從錯誤中學習的文化。

（見第三節，精確性：3.4.26）

19.1.3

我們會使用線上資源向公眾提供適當的報告，包括我們所收到的申訴以及我們採取的行動。

BBC Trust

19.2.1

BBC Trust 是 BBC 經營權的主體，該組織獨立且爲公眾利益行事。其目標爲確保：

1. BBC 保持獨立，抵抗任何來源的壓力和影響
2. 在經營上，BBC 提供英國所有人及所有社區最高品質與獨特的服務，以傳遞公共價值
3. BBC 致力於英國在世界上的聲望、發展以及發揚英國文化

19.2.2

其職務包括：

1. 確保 BBC 達到其企圖傳佈、寓教於樂之使命，並滿足其皇家憲章所制訂的公共目標
2. 確保 BBC 新聞報導達到精確及公正之最高標準，以維持公眾信賴
3. 確保 BBC 在世界上發揚其名聲及價值
4. 指派 BBC 總裁
5. 確保申訴受到適當的處理，並爲先前由編輯申訴小組和部門經理所處理的申訴作最後仲裁
6. 委任製作並核准編輯指導方針，此指導方針同時亦是評估申訴的基礎，此外亦提供 BBC　節目製作者最佳製播守則指南

19.2.3

BBC Trust 利用外部顧問小組中的廣大網路系統支持，爲 BBC 在英國不同地區所提供的服務提供諮詢。這些顧問組織包括英格蘭、蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭的觀眾委員會，以及英格蘭地區諮詢委員會。其委任製作 BBC 活動的各方面評論，並由 BBC 管理部門的獨立理事會秘書處支援。

英國電信管理局（Ofcom， Office of Communications）

19.3.1

英國電信管理局有特定權力規範使用 BBC 執照費用，以資助英國地區觀眾爲對象的電視及廣播服務，但由國家補助的海外頻道則不在此限。英國電信管理局《廣播電視規則》適用於以下範圍：

保護未滿十八歲者
避免傷害及犯罪議題
避免煽動犯罪或騷亂
對宗教內容保持負責態度報導
禁止使用極短時影像
保持公正性
尊重隱私權

英國電信管理局在《廣播法》中的編輯守則中列出以上相關的規範。

19.3.2

此外，BBC 的商業服務（無論是播送節目至英國，或從英國播送節目至國際觀眾）必須完全遵守英國電信管理局制訂之廣播法。

（見附錄一：英國電信管理局《廣播法》）

19.3.3

英國電信管理局若發現有違反《廣播法》中的隱私或公正部份之情事，可要求 BBC 播送判決聲明。英國電信管理局若認爲有「嚴重、有意圖的、明知故犯，或不顧一切地」違反《廣播法》之情事，可強制執行制裁，視情況從要求播送更正啓事或調整判決聲明，有可能裁罰到最高廿五萬英鎊罰金。

回饋與申訴

19.4.1

BBC 最重視觀眾。觀眾的回饋對我們而言非常寶貴且有助增進節目品質。

我們保證，我們將快速、有禮的，並懷著敬意處理觀眾申訴及詢問。

19.4.2

BBC Trust 建立了一套申訴系統，提出我們處理申訴的程序：

10. 對申訴人應有禮並敬重之。
11. 所有程序的每一階段都將公布於 BBC 網站上，以使申訴程序清楚且迅速傳達給申訴人，並針對申訴要點回應。
12. 在第一階段，需聯絡對 BBC 表示意見或申訴的申訴人或觀眾成員，應在回覆中被告知申訴程序，以及 BBC 以外的申訴途徑。
13. 在適用情況下，任何對申訴的回應皆應告知申訴人下一申訴步驟，以及 BBC 以外的申訴途徑。
14. 申訴應及時回覆。
15. 必須有合理的條文確保申訴程序對所有人開放。並協助無法以平常形式申訴的人，以取得聯絡方式細節。
16. 執行委員會與理事會受理申訴的決議，皆須作爲匯報。資訊來源保密或不宜公開情事則不在此限，例如已侵害隱私的第一方受理編輯申訴細節，或是針對商業競爭間敏感的申訴。
17. 若非另外與申訴人協商，申訴人及申訴細節都將保持匿名。

18. 在考量關於實質問題之申訴時，BBC 必須爲其決定提供充份理由，且此理由須在所有相關之 BBC 指導方針基礎下。

19.4.3

實際上，申訴的初步應從 BBC 服務中心開始，雖然觀眾偏好直接聯絡編輯部門經理。我們承諾在收到申訴十個工作天內回覆之，並持續通知申訴人申訴處理進度。

19.4.4

申訴人可能對 BBC 服務中心抑或編輯經理的回覆持異議。若該申訴事關違反編輯指導守則中設置的編輯標準，抑或關係至特定廣播、節目或特定網路內容，申訴人可逕行上訴至編輯申訴小組，要求獨立調查該爭議。

19.4.5

BBC 備有申訴處理實務守則，其對於申訴程序有更詳細之陳述。

編輯申訴小組（Editorial Complaints Unit）

19.4.6

編輯申訴小組負責處理特定節目內容，有違反 BBC 編輯標準的嚴重申訴，以及任何BBC須負編輯責任之服務或產品的相關申訴。後者包含BBC的國際、公共、商業服務和 BBC 名下雜誌。

若申訴人對編輯申訴小組之裁決持異議，可逕行上訴至 BBC 理事會設置之編輯標準委員會。

19.4.7
一旦編輯申訴小組確認有嚴重違反本編輯指導守則中設立標準之情事，將於 BBC 申訴網站上公告調查結果。小組也將指示 BBC 播出道歉或更正啓事。

BBC 理事會之編輯標準委員會（Editorial Standards Committee of the BBC Trust， ESC）

19.4.8
編輯標準委員會審慎考量任何可能有違列於本指導守則中 BBC 編輯標準的事情，包括針對編輯申訴小組的決議與行動之上訴，以及部門經理處理的編輯申訴之上訴。所有編輯標準委員會的調查結果皆將公告於 BBC 申訴網站。其也將指示 BBC 播送道歉啓事或判決摘要。

保留內容
19.4.9
BBC 依法必須保留所有播送節目之錄影、錄音：電視（包含互動內容）保留九十天，廣播則保留四十二天。

BBC 網路守則爲盡量保留過去九十天的文字資訊。

附錄三、業者深訪問題範例

經理您好:

我是政大傳播學院助理教授王亞維，受到國家通訊傳播委員會（NCC）委託進行“電視媒體製播新聞問責機制研究”。眾所周知，近年國內外新聞媒體向市場或政治傾斜造成公共利益被侵犯的情形時有所聞，台灣在解嚴之後這種狀況也日趨嚴重。保障言論自由是民主社會的基石，但是媒體對其言論是否也應相對負起實質責任，一直是新聞學者與政府長期關注的議題。近年來歐洲已經開始檢討 80 年代對電視媒體採自由主義”去管制”（dregulation）後的影響，並且以非政府的監理機制要求媒體履行社會承諾，以負責任（responsibility）的態度由內而外形成”問責”（accountability）的機制，用以使電視新聞媒體產生積極的責任意識、自律行動並積極回應觀眾質問，進而使電視台對自己負責，對公民負責。

台灣究竟應該採行何種方式?爲本研究的動機。我們計畫蒐集國內外學者的研究文獻進行分析以建立”問責”論述，並且調查國內外相關法規與電視新聞公共問責的機制的實施情形，就其問責機制之組織運作、型態、內部溝通方式、裁罰個案說明、案例歸納重點等項目進行蒐集、瞭解與分析。繼而針對國內無線與衛星電視媒體等十家業者進行個案調查研究：含節目製播準則、教育訓練、爭議性案件（新聞、節目）處理、觀眾申訴處理、公共服務、內部評鑑、業界評議等自律及問責機制現狀之瞭解。

上述研究將徵詢相關學者以及相關非營利性組織，綜合研究成果提出問責機制執行面的建議，以供國家通訊傳播委員會擬定政策與電視新聞媒體設計內部問責機制參考。非常謝謝您願意撥戎接受我們的深訪，以下爲我們想了解的問題，請指教。

政大廣電系助理教授
王亞維敬上

1. 貴台新聞部有製播規範，除此之外貴台在教育訓練、爭議性案件（新聞、節目）處理、觀眾申訴處理、公共服務、內部評鑑、業界評議是否有相應的流程？或者書面辦法可以提供。

2.基於貴台的既有規範，請問目前對於記者的教育訓練如何實施？而貴台新聞近來像是 XXX 事件等仍引起輿論非議或 NCC 裁罰，請問原因爲何？困難度在哪？內部是否曾自我檢討？流程如何？

3.就觀眾申訴機制貴台在網站上有公開，目前申訴情形如何？進入內部之後的流程爲何？對於內容回應的作法如何？請舉例說明。如果有「公評人」的設計，您的意見如何？

4.電視媒體由政府直接干預內容有傷害言論自由之虞，近年來國外因此有「負責任的電視」也即「問責」機制的研議。精神上一方面是要求自律機制，另一個機制是引入體制外非政府的監理，並且要求電視單位負責任的”回應”觀眾質問。貴台有自律的設計，但是缺乏體制外的監理機制與”回應”透明流程？ 如果有完整的”問責”機制，協助自我負責，您認爲是好的方法嗎？

5.「問責」的目的在使電視媒體對公民負責同時自我提昇品質，歐盟國家大多推行「觀眾委員會」，韓國是在廣電法中要求電視台要依法律邀請各方代表組成「觀眾委員會」定期開會評量節目，電視台應該回應觀眾委員會的質問，並向主管機構提報。您覺得這種作法如何？

6.其他國家例如日本或香港由民間公民團體定期觀測並且向社會報告，形成輿論壓力（其實台灣也有類似辦法），以此加強內部的自律，您覺得這種作法如何？

7.台灣媒體觀察教育基金會、台灣新聞記者協會共同推動反對新聞收買與置入，因爲新聞置入性行銷已經侵蝕新聞工作者的專業，當記者認爲置入性行銷是稀鬆平常的事時，才是嚴重的地方。因爲置入形式難以辨認，學者建議以法規規範，您的意見如何？

8.網路時代將改變傳統電視新聞的生產、傳播與接收，您覺得對於電視台製播新聞產生的倫理影響是什麼？您如何處理來自網路的消息？

9.對於目前電視新聞報導因爲追求收視率而呈現的失序，作爲一個新聞機構主管，您覺得既可以維繫生存，捍衛專業尊嚴，又可避免侵犯新聞倫理甚至保障觀眾權益的理想方法是什麼？

附錄四、專家德菲法問卷第一回範例

我國電視新聞問責機制調查

第一次「**Delphi**」調查問卷

壹、 研究說明函

諸位先進您好**:**

感謝您在百忙之中撥冗填答此學術問卷內容，政治大學傳播學院受到國家通訊傳播委員會委託，目前正在進行「電視媒體製播新聞問責機制」之研究計畫；素仰您對於我國電視新聞生態與新聞問責領域的見解，因此本研究非常需要您的寶貴意見，您的建議不僅有助於學術研究，對於日後媒體政策的擬訂也將產生影響。

本研究已進行國外問責理論與實務研究與國內新聞業者深訪，在兩種資料的基礎上擬出本研究第一份德菲法問卷，本次問卷後將彙整「德菲法」您所提供之珍貴意見（包含修正與新增問卷題項），再進行第二次德菲法問卷。請您閱讀完「填答說明」後，再進行問卷內容之填答，本研究僅爲學術研究，您個人的填答資料絕對會保密，請您放心。

兩次問卷調查將致贈薄酬四千元，近日會郵寄空白收據，請您填寫後寄回，我們直接匯款到您指定的帳戶。

最後，由於研究進度之故，導致問卷回收日期緊迫，懇請您於 **2011** 年 **9** 月 **2** 日前將問卷以電子郵件寄回。若有造成您的困擾與不便，後進深感歉意，請您海涵。再次感謝您的支持，若有任何指教與建議，敬請與後進聯絡，不勝感激**!**

※聯絡方式**:**
電話**:0928-616-402**
29387206（**O**）
E-mail:yaewei@nccu.edu.tw
衷心感謝您的協助
敬祝　身體健康　萬事如意**!**

計畫主持人
政治大學傳播學院 助理教授 王亞維
協同主持人
政治大學傳播學院 副教授 陳百齡

敬上

中華民國一〇〇年九月二十三日

貳、 填答說明

一、 「電視新聞問責機制」說明

新聞自由乃是民主制度的基石，但是新聞也應社會負有責任，爲國際間的共識。爲不侵犯言論自由，長久以來各民主國家政府均節制干預，鼓勵業者以內部的倫理規範（**ethic code**）爲律，自我負責。

近年來，商業電視媒體成爲市場主流，爲了競爭收視，媒體失序乃至於漠視公共價值或者侵犯公共福祉的情形相形嚴重。如何管制電視新聞媒體，乃成爲當代政府與學者最嚴肅的課題之一。 媒體「問責」（**accountability**）概念乃在 **1990** 年代後由各國學者提出討論，**21** 世紀後，若干電視事業發達的國家更嘗試落實於具體政策。

簡言之，有效的媒體問責機制由「負責任」與「回應」兩種機制構成。以「負責任」機制而言，可透過「法律」的方式，如政府法律、審照制度來要求媒體，或以「他律」的方式，例如新聞評議會、媒觀組織、兒少與婦女團體等監督機制，最後則是媒體以「自律」如倫理規範、自我評量機制、行政流程管控、編審人員、自我節目審查會議與倫理委員會等；而「回應」則是以建立獨立「公評人」、申訴回應機制、與觀眾委員會等。

在不傷害言論自由的前提下，我國電視媒體製播新聞究竟應透過強而有力的政策工具加以監理，或者要求媒體透過更嚴格的自律與公民社會互動與協商，或者以其他機制來監理，便需要政府、學者與業者共同討論出一套可行的問責機制來執行。

二、 我們之前已做過各國電視媒體問責現況的整理分析，也深訪過十家國內電視新聞製作業者。本次問卷將以前述研究所得爲問題的基礎，以「修正式德菲法」詢問您對此議題的看法並提出意見，經過兩次的問卷調查，形成一致性的共識。

三、 本研究內容將新聞問責機制分爲 **3** 個構面（外部問責、內部問責、協作問責），並細分爲 **7** 個指標與 **21** 項目。請依您的意見評判其重要性，將你的寶貴的意見在□中打「**V**」。本研究之評分方式採李克特五點尺度量表，以「**1**」代表非常不重要，「**5**」代表非常重要，中間分數則按重要程度，分別以「**2**、**3**、**4**」加以評定，數字愈大代表愈重要。構面、指標與項目的摘要請參考 **10-12** 頁的表格，另外每個指標均有「其他意見」一欄，請您不吝提出卓見。

叁、問卷

A.外部問責

A-1.廣電法規 我國以「衛星廣播電視法」、「有線電視廣播法」與「廣播電視法」做爲管制節目內容的主要法規。三法共有的管制條文爲不得違反法律、妨害兒少身心健康與妨害公序良俗，其他爲節目分級與身份保護等規定。		非常不同意 ←→ 非常同意 **1**	**2**	**3**	**4**	**5**
1.	您是否同意以目前的法規來監理電視新聞內容已經足夠？					
2.	若干歐洲與亞洲國家已強制將公共問責機制（如「觀眾委員會」、「公評人」或「節目諮詢機制」等）設計於法律中令業者遵循，您是否同意我國也採取類似的立法嗎？					
3.	也有國家採取相對寬鬆的法律以保障言論自由，業者以自律自我規範（如美國），國內商業電視台業者也大多希望如此，您同意這種做法嗎？					
其他建議	媒體言論自由與社會責任之平衡，法律面如何設計，請提供卓見。					

A-2. 監理機構 目前我國廣電媒體監理機構爲「國家通訊傳播委員會」（NCC），主要透過觀眾申訴來啓動電視新聞內容的調查，如果調查屬實，NCC 透過警示、直接裁罰或審照作爲監理的手段。		非常不同意 ←→ 非常同意 1	2	3	4	5
1.	您是否同意我國透過 NCC 直接監理電視新聞內容？					
2.	您是否認爲 NCC 應該更加強對前新聞內容的監理？					
3.	你是否認爲 NCC 應該鬆綁目前對電視新聞的監理？					
其他建議	根據您對台灣電視製播新聞現況的觀察，NCC 應強化或者放鬆目前管制？或者需要有其他有效監督媒體的非政府機制？請提供卓見。					

A-3.回應觀眾 電視媒體應對觀眾負責，國內各電視台也都設有觀眾申訴管道，而目前在歐洲與韓國各電視台則進一步設有「觀眾委員會」，由各電視台聘任各階層公民代表，組成委員會定期召開會議審議播出編排、節目內容並受理觀眾申訴，另部分歐美國家設有獨立的新聞「公評人」（**ombudsman**），接受觀眾申訴並代表質問電視台主管，公開發表調查過程，履行實質的公共問責。		非常不同意 ←→ 非常同意 **1**	**2**	**3**	**4**	**5**
1.	我國電視業者普遍認爲，觀眾對節目的申訴或意見，經由目前各台的申訴管道已充分獲得處理，您是否同意？					
2.	如果各電視台增加「觀眾委員會」的機制，定期開會對電視台播出與內容加以問責，您是否同意這種方式？					
3.	韓國已立法強制將「公評人」機制設於各電視台內部，我國 **NCC** 目前也正在推動業者設立「公評人」，您是否同意這種作法？					
其他建議	關於電視新聞媒體如何回應公民的問責，您是否有其他具體建議？					

B.內部問責

B-1.媒體自律 各國電視新聞自律最常見的方式爲訂定「倫理守則」，我國電視新聞台也都自訂相關的規範。「倫理守則」通常以道德勸說爲主要內涵，不涉及強制性或懲罰。		非常不同意 ←→ 非常同意 **1**	**2**	**3**	**4**	**5**
1.	據本次調查，我國電視台新聞部門主管大部份認爲經由各台的自律規範，新聞製播已有足夠的紀律與成長，您是否認同這樣的說法？					
2.	我國各電視台「倫理守則」形式不一，內容也不盡相同。日本的電視新聞業者有同業團體制定了全國統一的「倫理守則」，您是否同意我國也應有一致的守則？					
3.	**NCC** 目前推動各電視台設有「自律委員會」處理守則修訂、爭議調查與裁判，以落實「倫理守則」的執行，您是否同意這樣的做法嗎？					
其他建議	對於電視新聞如何落實自律，請提供您的卓見。					

B-2.同業組織 爲避免政府干預，有些國家的電視同業組織強大，透過同業壓力，成爲該國自律機制的主體。我國「衛星廣播電視同業公會」爲國內衛星有	非常不同意 ←→ 非常同意

線電視頻道最大同業組織，內部也設有「新聞自律委員會」並訂有倫理規範。		1	2	3	4	5
1.	據本次調查，半數以上商業電視新聞業者認爲該委員會已發揮同業自律的功能並形成同業壓力，您同意這種說法嗎？					
2.	德國政府在政策設計上，讓民間電視台的同業組織（**FSF**）負擔更積極的自律任務，例如對於節目進行播出前審查或事後審查(如新聞)，您同意此作法嗎？					
3.	又如「日本民間放送聯盟」有權調查並裁判爭議新聞內容等，甚至可公開譴責、強制更正甚至制裁，政府監理機構並不直接干涉節目內容，您同意這種作法嗎？					
修正建議	我國電視媒體同業組織如何發揮同業自律功能，請提供卓見。					

C.協作問責

C-1.共管機制	非常不同意 ←→ 非常同意
共管機制爲歐盟目前推動的電視媒體監理方式，也即對特定節目內容（如保護未成年者）由政府與民間強勢共同管制，民間電視媒體須提出承諾計畫，經政府委託之獨立委員會評估認可後，當局才發給營運。其後如何履行承諾，由各國民間業者自行設計，但也須經相關	**1 2 3 4 5**

機制認定其程序與功效。						
1.	您是否同意我國也可以實施電視媒體共管機制？					
2.	共管機制監理特定內容，其他部分仍經由自律的手段，如果我國實施共管，您是否同意只管制特定內容？					
3.	德國的共管機制，其管制仍仰賴民間電視同業組織先行自律與審查，政府不直接涉入。如我國爲公民團體（不是同業團體）與政府執行共管機制，您是否認爲更妥？					
其他建議	民間與政府對電視新聞合作問責的方式，您是否有其他建議？					

D.公共電視

D-1.公共問責 我國公共電視新聞部有完善的自律機制，如「節目製播準則」、「新聞製播公約」、「新聞審議委員會」、與觀眾申訴流程等。		非常不同意 ←→ 非常同意 **1**	**2**	**3**	**4**	**5**
1.	您是否認爲公視新聞維持目前自律機制即可。					
2.	您是否認爲公視新聞應引入更積極的外部公共問責機制。					

3.	日本**NHK**設有獨立的委員會每年大規模評量各項指標並對社會公告，您認爲我國公視是否也應引入類似的外部稽核機制。					
其他建議	關於我國公視新聞製播如何落實公共問責，請提供您的卓見。					

構面	指標	問卷項目	參考來源
外部問責	廣電法規	我國以「衛星廣播電視法」、「有線電視廣播法」與「廣播電視法」做爲管制節目內容的主要法規。三法共有的管制條文爲不得違反法律、妨害兒少身心健康與公序良俗，其他爲節目分級與身份保護等規定。 **1.** 您是否同意以目前的條文來監理電視新聞內容已經足夠？ **2.** 若干歐洲與亞洲國家已強制將公共問責機制（如「觀眾委員會」、「公評人」或「節目諮詢機制」等）設計於法律中令業者遵循，您是否同意我國也採取類似的立法嗎？ **3.** 也有國家採取相對寬鬆的法律以保障言論自由，業者以自律自我規範（如美國），國內商業電視台業	**NCC**，**KCC**，**FCC** 廣電三法 兒少福利法 業者訪談

		者也大多希望如此，您同意這種做法嗎？	
	監理機構	目前我國廣電媒體監理機構爲「國家通訊傳播委員會」（**NCC**），主要透過觀眾申訴來啓動電視新聞內容的調查，如果調查屬實，**NCC** 透過警示、直接裁罰或審照作爲監理的手段。 **1.** 您是否同意我國透過 **NCC** 直接監理電視新聞內容？ **2.** 您是否認爲 **NCC** 應該更加強對前新聞內容的監理？ **3.** 你是否認爲 **NCC** 應該鬆綁目前對電視新聞的監理？	NCC
	觀眾問責	電視媒體應對公民負責，過去各電視台設有觀眾申訴管道，目前在歐洲與韓國各電視台則設有「觀眾委員會」由各電視台應聘任各階層公民代表，組成委員會定期召開會議審議播出編排、節目內容並受理觀眾申訴，另部分歐美國家設有「公評人」，接受觀眾申訴。 **1.** 我國電視業者普遍認爲，觀眾對節目的申訴管或意見，經由目前各台的管道已充分獲得處理，您是否同意？ **2.** 如果各電視台增加「觀眾委員會」的機制，定期開會對電視台播出與內容加以問責，您是否同意這種方式？ **3.** 韓國已立法強制將「公評人」機制設於各電視台內部，我國 **NCC** 目前也正在推動業者設立「公評人」，您是否同意這種作法。	英國 **BBC** 韓國 **KCC**
內部問責	媒體自律	各國電視新聞自律最常見的方式爲訂定「倫理守則」，我國電視新聞台也都自訂相關的規範。「倫理守則」通常以道德勸說爲主要內涵，不涉及強制性或懲罰。 **1.** 據調查，電視台新聞部門主管大部份認爲經由自律，新聞製播倫理已有足夠的紀律與成長，您是否認同這樣的說法？	日本 **NBA** 業者訪談

		2.日本的電視新聞業者有同業團體制定了全國統一的「倫理守則」，您是否同意我國也應有一致的守則？ **3.NCC** 目前推動各電視台設有「自律委員會」處理守則修訂、爭議調查與裁判，以落實「倫理守則」的執行，您是否同意這樣的做法嗎？	
	同業組織	爲避免政府干預，有些國家的電視同業組織強大，透過同業壓力，成爲該國自律機制的主體。我國「衛星廣播電視同業公會」爲國內衛星有線電視頻道最大同業組織，內部也設有「新聞自律委員會」並訂有倫理規範。 **1.** 據調查，半數以上商業電視新聞業者認爲該委員會已發揮同業自律的功能並形成同業壓力，您同意這種說法嗎？ **2.** 德國政府在政策設計上，讓民間電視台 3. 的同業組織（**FSF**）負擔更積極的自律任務，例如對於節目進行播出前審查或事後審查，您同意此作法嗎？ **4.** 例如「日本民間放送聯盟」有權調查並裁判爭議新聞內容等），而政府監理機構不直接干涉節目內容並進行裁罰，您同意這種作法嗎？	業者訪談 衛星廣播電視同業公會 德國 **FSF**
協作問責	共管機制	共管機制爲歐盟目前推動的電視媒體監理方式，也即對特定節目內容（如保護未成年者） 由政府與民間強勢共同管制，民間電視業者須提出承諾計畫，經政府委託之獨立委員估認可後，當局才發給營運。其後如何履行承諾，由各國民間業者自行設計，但也須經相關機制認定。 **1.** 您是否同意我國也可以實施電視媒體共管機制？ **2.** 共管機制監理特定內容，其他部分仍經由自律的手段，如果我國實施共管，您是否同意只管制特定內容？ **3.** 德國的共管機制，其管制仍仰賴民間電	德國 **FSF** 德國 **KJM** 歐盟 **AVMSD**

		視同業組織先行自律與審查，政府不直 接涉入。如我國爲公民團體（不是同業 團體）與政府執行共管機制，您是否認 同？	
	公共電視	我國公共電視新聞部有完善的自律機制，如「節目製播準則」、「新聞製播公約」、「新聞審議委員會」、與觀眾申訴流程。 **1.** 您是否認爲公視新聞維持目前自律機制即可？ **2.** 您是否認爲公視新聞應引入更積極的外部公共問責機制？ **3.** 日本 **NHK** 設有獨立的委員會每年大規模評量各項指標並對社會公告，您認爲我國公視是否也應引入類似外部稽核機制？	我國公視

附錄五、專家德菲法問卷第二回範例

我國電視新聞問責機制調查

第二次「Delphi」調查問卷

壹、 研究說明函

您好:

感謝您上次熱心的協助，在百忙之中撥冗填答此學術德菲法問卷內容，也感謝您提供許多寶貴意見及建議，讓後進得以釐清許多研究上之盲點，以及改進缺失，使本研究更加周延以及適切，再次向您道謝，更希望您能再次給予後進支持，協助填答第二次德菲法問卷，以利本研究進行。

茲奉上「我國電視新聞問責機制」第二次德菲法調查問卷，本次問卷回收後將彙整「德菲法」專家成員所提供的珍貴意見，並與第一次德菲法問卷進行比較分析；本次問卷將提供與呈現您個人與全體「德菲法」專家成員在第一次問卷中的反應情形（包括修正與新增題項）作爲你本次填答時之參考，請您閱讀完「填答說明」後，再進行問卷內容之填答，本研究僅爲學術研究，您個人的填答資料絕對會保密，請您放心。

最後，由於研究進度之故，導致問卷回收日期緊迫，懇請您於 **2011** 年 **10** 月 **18** 日前將問卷以電子郵件寄回。若有造成您的困擾與不便，後進深感歉意，請您海涵。再次感謝您的支持，若有任何指教與建議，敬請與後進聯絡，不勝感激!

※聯絡方式:
電話:**0928-616-402**
29387206（**O**）
E-mail:yaewei@nccu.edu.tw
衷心感謝您的協助
敬祝　身體健康　萬事如意!

計畫主持人
政治大學傳播學院 助理教授 王亞維
協同主持人
政治大學傳播學院 副教授　陳百齡

敬上

中華民國一〇〇年十月十日

貳、 填答說明

一、 本研究內容將新聞問責機制分爲 **3** 個構面（外部問責、內部問責、協作問責），並細分爲 **7** 個指標與 **21** 項目。請依您的意見評判其重要性，將你的寶貴的意見在□中打「**V**」。本研究之評分方式採李克特五點尺度量表，以「**1**」代表非常不重要，「**5**」代表非常重要，中間分數則按重要程度，分別以「**2**、**3**、**4**」加以評定，數字愈大代表愈重要。構面、指標與項目的摘要請參考 **10-12** 頁的表格，另外每個指標均有「其他意見」一欄，請您不吝提出卓見。

二、 本次問卷將會呈現您在第一次調查問卷中的勾選反應與意見，以及全體「德菲法」成員之眾數（**Mo**）、平均數（**M**）與標準差（**SD**），提供您填答時之思考參酌。

參、問卷

A.外部問責

A-1.廣電法規 我國以「衛星廣播電視法」、「有線電視廣播法」與「廣播電視法」做爲管制節目內容的主要法規。三法共有的管制條文爲不得違反法律、妨害兒少身心健康與妨害公序良俗，其他爲節目分級與身份保護等規定。		您上次意見	眾數	平均數	標準差	非常不同意 1	2	3	4	非常同意 5
1.	您是否同意以目前的法規來監理電視新聞內容已經足夠？	**2**	**2**	**2.5**	**1.26**					
2.	若干歐洲與亞洲國家已強制將公共問責機制（如「觀眾委員會」、「公評人」或「節目諮詢機制」等）設計於法律中令業者遵循，您是否同意我國也採取類似的立法嗎？	**4**	**5**	**4.4**	**0.69**					
3.	也有國家採取相對寬鬆的法律以保障言論自由，業者以自律自我規範（如美國），國內商業電視台業者也大多希望如此，您同意這種做法嗎？	**2**	**2**	**2.5**	**1.17**					
第一回學者專家建議整理	就第一回學者專家回覆”媒體言論自由與社會責任之平衡，法律面如何設計”所提之建議彙整如下（爲免意見相互干擾，受訪者僅以代碼呈現） **1.** 認爲目前自律不足，贊同政府立法將「問責」機制介入管制:**E、F、H** **2.** 贊同在自律失效時，由法律接管，但內容不宜涉具體細節:**A、B、D** **3.** 不贊同立法置入「問責」機制，建議第三機構長期觀察，以鼓勵取代懲罰:**C**									
您的第二回										

意見	

A-2. 監理機構 目前我國廣電媒體監理機構爲「國家通訊傳播委員會」(NCC)，主要透過觀眾申訴來啓動電視新聞內容的調查，如果調查屬實，NCC 透過警示、直接裁罰或審照作爲監理的手段。		您上次意見	眾數	平均數	標準差	非常不同意 1	2	3	4	非常同意 5
1.	您是否同意我國透過 NCC 直接監理電視新聞內容？	**4**	**4**	**2.9**	**1.66**					
2.	您是否認爲 NCC 應該更加強對前新聞內容的監理？	**3**	**5**	**3.4**	**1.42**					
3.	你是否認爲 NCC 應該鬆綁目前對電視新聞的監理？	**3**	**1**	**2.1**	**1.28**					

第一回學者專家建議整理	就第一回學者專家回覆”根據您對台灣電視製播新聞現況的觀察，NCC 應強化或者放鬆目前管制？或者需要有其他有效監督媒體的非政府機制”。 所提之建議彙整如下（爲免意見相互干擾，受訪者僅以代碼呈現） **6.** 贊同由 NCC 對於電視新聞之監理位置:**A、B、D、F、E** **7.** NCC 應強化目前監理:**F** **8.** 自律不足時，贊同 NCC 介入監理新聞內容:**A、B** **9.** 可由 NCC 監理，但其方向與標準應針對「傳播公民權」或另要求質化調查之內容與標準，並說服廣告購買公司採用:**B、D** **10.** 贊成 NCC 發照與建立制度，但內容監理應交由民間機構並加強其法律或媒體識讀推廣能力:**C、E、I、G**

您的第二回意見	

A-3.回應觀眾 電視媒體應對觀眾負責，國內各電視台也都設有觀眾申訴管道，而目前在歐洲與韓國各電視台則進一步設有「觀眾委員會」，由各電視台聘任各階層公民代表，組成委員會定期召開會議審議播出編排、節目內容並受理觀眾申訴，另部分歐美國家設有獨立的新聞「公評人」（**ombudsman**），接受觀眾申訴並代表質問電視台主管，公開發表調查過程，履行實質的公共問責。		您上次意見	眾數	平均數	標準差	非常不同意 **1**	**2**	**3**	**4**	非常同意 **5**
1.	我國電視業者普遍認爲，觀眾對節目的申訴或意見，經由目前各台的申訴管道已充分獲得處理，您是否同意？	**1**	**1**	**1.7**	**1.05**					
2.	如果各電視台增加「觀眾委員會」的機制，定期開會對電視台播出與內容加以問責，您是否同意這種方式？	**3**	**4**	**3.7**	**0.94**					
3.	韓國已立法強制將「公評人」機制設於各電視台內部，我國 **NCC** 目前也正在推動業者設立「公評人」，您是否同意這種作法？	**3**	**4**	**3.5**	**1.26**					
第一回	就第一回學者專家回覆”關於電視新聞媒體如何回應公民的問責，您是否有其他具									

學者專家建議整理	體建議”所提之建議彙整如下（爲免意見相互干擾，受訪者僅以代碼呈現） **1.**應由各台自行訂立機制，若觀眾回應不足，再由法律介入**:A** **2. NCC** 可立法推動觀眾參與及申訴機制，但其具體方式或作法似宜由業者自行決定，觀眾參與節目內容審議的機制似不宜以法律規範**:B**、**I** **3.**贊同立法設立「觀眾委員會」或「公評人」，但應是由第三團體來執行，並另設監督委員會，以形成壓力**:C**、**D**
您的第二回意見	

B.內部問責

	B-1.媒體自律 各國電視新聞自律最常見的方式爲訂定「倫理守則」，我國電視新聞台也都自訂相關的規範。「倫理守則」通常以道德勸說爲主要內涵，不涉及強制性或懲罰。	您上次意見	眾數	平均數	標準差	非常不同意 **1**	**2**	**3**	**4**	非常同意 **5**
1.	據本次調查，我國電視台新聞部門主管大部份認爲經由各台的自律規範，新聞製播已有足夠的紀律與成長，您是否認同這樣的說法？	**2**	**2**	**2.1**	**0.87**					

2.	我國各電視台「倫理守則」形式不一，內容也不盡相同。日本的電視新聞業者有同業團體制定了全國統一的「倫理守則」，您是否同意我國也應有一致的守則？	**3**	**4**	**3.9**	**0.87**					
3.	**NCC** 目前推動各電視台設有「自律委員會」處理守則修訂、爭議調查與裁判，以落實「倫理守則」的執行，您是否同意這樣的做法嗎？	**2**	**4**	**3.4**	**1.26**					

第一回學者專家建議整理	就第一回學者專家回覆”對於電視新聞如何落實自律，請提供您的卓見”。 所提之建議彙整如下（爲免意見相互干擾，受訪者僅以代碼呈現） **1.**自律若有違犯時，該台應提出懲處和改善報告，若未能做到，則應由法律處理**:A** **2.**是否制定統一的守則並非要務，若能共同成立具約束力的評議機構，將比統一的守則更具功效**:B** **3.**各電視台的主動性還是較重要的，不贊同 **NCC** 介入推動「評議機制」**:C**、**D**、**I** **4.**須持續推動媒體自律及加強媒體內部的教育訓練**:B**、**E**、**G** **5.**贊同業者間（非政府）設立的共同自律平台，能夠形成一致同意的自律默契並落實，「自律委員會」成員應包含學者及公民團體並第期開會**:I**、**F**、**G**
您的第二回意見	

B-2.同業組織 爲避免政府干預，有些國家的電視同業組織強大，透過同業壓力，成爲該國自律機制的主體。我國「衛星廣播電視同業公會」爲國內衛星有線電視頻道最大同業組織，內部也設有「新聞自律委員會」並訂有倫理規範。		您上次意見	眾數	平均數	標準差	非常不同意 1	2	3	4	非常同意 5
1.	據本次調查，半數以上商業電視新聞業者認爲該委員會已發揮同業自律的功能並形成同業壓力，您同意這種說法嗎？	**3**	**2**	**2.5**	**1.26**					
2.	德國政府在政策設計上，讓民間電視台的同業組織（**FSF**）負擔更積極的自律任務，例如對於節目進行播出前審查或事後審查（如新聞），您同意此作法嗎？	**3**	**2**	**2.5**	**1.08**					
3.	又如「日本民間放送聯盟」有權調查並裁判爭議新聞內容等，甚至可公開譴責、強制更正甚至制裁，政府監理機構並不直接干涉節目內容，您同意這種作法嗎？	**4**	**4**	**3.9**	**0.56**					
第一回學者專家建議整理	就第一回學者專家回覆”我國電視媒體同業組織如何發揮同業自律功能，請提供卓見” 所提之建議彙整如下（爲免意見相互干擾，受訪者僅以代碼呈現） **2.** 可由法律授權，強化同業組織調查權和懲處權**:A**、**B**、**E**、**I** **2.**國內業者爲利益團體而非自律機構，調查評議由民間具公信力的團體執行較宜**:C**、**D** **3.**若民間組織有可能發揮作用，政府可不用介入，否則公權力仍應被視爲引導媒體進行自律行爲的有效力量**:D**、**E**、**I** **4.**應強化資深媒體專業者的傳承，否則收視率掛帥，主管更替頻仍，難談自律**:G**									

您的第二回意見	

C.協作問責

C-1.共管機制 共管機制爲歐盟目前推動的電視媒體監理方式，也即對特定節目內容（如保護未成年者）由政府與民間強勢共同管制，民間電視媒體須提出承諾計畫，經政府委託之獨立委員會評估認可後，當局才發照准其營運。其後如何履行承諾，由各國民間業者自行設計，但也須經相關機制認定其程序與功效。		您上次意見	眾數	平均數	標準差	非常不同意 **1**	**2**	**3**	**4**	非常同意 **5**
1.	您是否同意我國也可以實施電視媒體共管機制？	**4**	**5**	**4.1**	**0.99**					
2.	共管機制監理特定內容，其他部分仍經由自律的手段，如果我國實施共管，您是否同意只管制特定內容？	**4**	**4**	**3.8**	**1.03**					
3.	德國的共管機制，其管制仍仰賴民間電視同業組織先行自律與審查，政府不直接涉入。 如我國爲公民團體（不是同業團體）與政府執行共管機制，您是否認爲更妥？	**3**	**5**	**3.5**	**1.35**					
第一回學	就第一回學者專家回覆”民間與政府對電視新聞合作問責的方式，您是否有其他建議？” 所提之建議彙整如下（爲免意見相互干擾，受訪者僅以代碼呈現）									

者專家建議整理	**1.**贊同共管機制且宜由業者、公民代表及政府共同參與，且優先推動於涉及重大人權或國民高度關注事項的領域。其餘則以業者自律及 **NCC** 在基本法律防線上的監理爲主**:B** **2.** 贊同共管機制，但特定節目內容及公民團體代表的選擇上，應注意不宜落入「只想保護兒少」、「只找兒少及家長團體擔任委員」的偏頗及危險。尤其要注意是否納入夠多的弱勢群體代表，以使意見多元呈現**:E** **3.**贊同共管機制，必須有一套週密的獨立監看機制和遵守準則，此準則可由業者和民間共同制定及承諾，但只管特定內容在執行上不可行**:D** **4.**媒體自律是媒體成長與專業尊嚴重要機制，不宜由民間團體和政府完全代勞。德國民情與台灣更不相同，因爲政府比媒體更有力量，媒體是要來監督政府的，現又讓政府可以管理媒體，在理念上自是相互矛盾**:A**、**C**
您的第二回意見	

D.公共電視

D-1.公共問責 我國公共電視新聞部有完善的自律機制，如「節目製播準則」、「新聞製播公約」、「新聞審議委員會」、與	您上次意見	眾數	平均數	標準差	非常不同意	非常同意

						1	2	3	4	5
觀眾申訴流程等。										
1.	您是否認爲公視新聞維持目前自律機制即可。	**2**	**3**	**3.1**	**0.73**					
2.	您是否認爲公視新聞應引入更積極的外部公共問責機制。	**2**	**4**	**3.3**	**1.33**					
3.	日本 **NHK** 設有獨立的委員會每年大規模評量各項指標並對社會公告，您認爲我國公視是否也應引入類似的外部稽核機制。	**3**	**4**	**4.1**	**0.99**					

第一回學者專家建議整理

就第一回學者專家回覆”關於我國公視新聞製播如何落實公共問責，請提供您的卓見。” 所提之建議彙整如下（爲免意見相互干擾，受訪者僅以代碼呈現）

5. 公共或政府媒體必須有評估機制，我國公視隨著規模或功能的擴大，自宜加強公共問責（非僅新聞部分），其可行方式包括每年提出政策目標聲明、將外部意見諮詢（如公聽會）制度化、建立觀眾委員會等。至於公共評量機制，可以強化現行作法，或參考日本制度，預算須充裕，重點在於評量機制的獨立性**:A**、**B**、**E**

6. 公視的自律標準應與其他商業台的自律標準不周。如何做到不斷提升新聞品質，或許是公視最大的挑戰，真正發揮力量的還是在於領導人與新聞室的文化控制。公視機制與文化讓內部缺乏新聞熱情，這必須靠內部努力，外人是無法介入的；**C**

7. 以我國公共電視的特性，應付予更強大的自律機制，不須外部的壓力，應可處理
8. 妥善。但有廣告收入的公廣集團成員如華視，則應併合商業媒體處理，而有外部問責的壓力，否則將難以制衡**:D**

9. 公視目前節目走安全牌路線，節目大多播出一些比較沒爭議的內容，這不利於社會邁向多元觀點的對話溝通。公共媒體，應該要扛起促進社會進步的更大責任，例如評量指標中，放進這類爭議性議題的節目比例數據，讓公共媒體瞭解，促進社會多元對話、提高這類節目比例**:E**

您的第二

回意見	