

111 年委託研究報告

電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動
之製播參考規範委託研究採購案

計畫委託機關：國家通訊傳播委員會

中華民國 112 年 9 月

111 年委託研究報告

GRB 系統編號：PG11109-0025

電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動
之製播參考規範委託研究採購案

期末報告

執行單位：國立政治大學新聞系

計畫主持人：劉慧雯

共同主持人：許瓊文、羅慧雯、韓義興、盧建誌、呂理翔、張鴻邦、田育志

研究人員：王孟彤、王竣彥、何函育、李宜恬、李晁安、林怡瑩、邱芮盈、

唐允中、黃崇銘、潘馥薇、賴永承

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國 112 年 9 月

電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播 參考規範委託研究採購案

結案報告

目次

表次.....	vi
圖次.....	vii
提要.....	viii
Abstract.....	xiii
第一章 續論.....	1
第一節 研究目的與研究問題.....	1
一、 研究目的.....	2
二、 問題陳述.....	2
第二節 研究架構與研究方法.....	3
一、 研究架構.....	4
二、 研究方法與施行方法.....	5
(一) 文獻回顧法與比較研究.....	6
(二) 內容分析法.....	6
(三) 焦點團體訪談法.....	8
(四) 深度訪談法、專家會議、綜合分析.....	9
第二章 美國政策之研析.....	10
第一節 政論節目之定義與管制.....	10
第二節 公平原則法源依據沿革及案例.....	12
第三節 有線電視之內容規管政策.....	26
第四節 媒體自律—電視台內部製播原則.....	28
第五節 結論與建議.....	33
第三章 英國政策之研析.....	35
第一節 政論節目之定義.....	35
第二節 政論節目之規範與主管單位.....	36

第三節 政論節目相關法規屬性.....	38
第四節 個案分析.....	46
第五節 小結.....	54
第四章 歐盟政策之研析.....	55
第一節 政論節目之定義.....	55
第二節 政論節目之規範與主管單位.....	55
第三節 政論節目相關法規屬性.....	60
第四節 個案分析.....	69
第五章 日本政策之研析.....	75
第一節 政論節目之定義.....	76
第二節 政論節目之規範與主管單位.....	77
第三節 政論節目相關法規屬性.....	78
第四節 個案分析.....	80
第五節 自律規範的面向：BPO 的規範.....	81
第六章 韓國政策之研析.....	85
第一節 政論節目之定義.....	85
第二節 政論節目之規範與主管單位.....	85
第三節 政論節目相關法規屬性.....	88
第四節 個案分析.....	96
第五節 政策建議方向.....	100
第七章 他國政策綜合分析.....	117
第一節 美國.....	117
第二節 英國.....	118
第三節 歐盟.....	119
第四節 日本.....	120
第五節 韓國.....	121
第六節 小結.....	121
第八章 政論節目討論重大議題之內容分析.....	124
第一節 個案選擇說明.....	124

一、	分析之案例.....	124
(一)	林智堅退選風波.....	124
(二)	裴洛西來台.....	125
(三)	中國軍事演習.....	126
二、	研析個案之播出日期.....	126
第二節	編碼說明.....	127
第三節	重大議題內容分析.....	130
一、	登錄結果綜覽.....	130
二、	內容分析結果說明.....	133
三、	限制與困境.....	141
第四節	建議指標之構面.....	142
第九章 政論節目公平原則與觀眾互動製播參考規範之專家意見、		
指標試擬，與指標合適度分析.....		148
第一節	政論節目公平原則與觀眾互動之專家意見.....	148
一、	國內專家學者譏議.....	148
二、	節目製播原則與規範.....	149
(一)	公平原則.....	149
(二)	觀眾互動.....	151
1.	節目製作前.....	151
2.	節目播出階段.....	152
3.	節目播出後.....	153
(三)	政論節目製播.....	154
三、	參考製播原則與指標.....	156
(一)	台灣媒體觀察教育基金會建立之指標.....	156
(二)	通傳會「新聞公平原則」委託研究案提出之指標.....	157
第二節	專家、公學會、公民團體意見（焦點團體）.....	159
一、	辦理說明.....	159
二、	焦點團體訪談會議紀錄暨研究成果說明.....	160
三、	小結.....	169
(一)	應避免公平原則流於形式.....	169
(二)	事實是討論時不可妥協之基礎.....	169
第三節	評量既有指標之合適度-曾遭懲處或申訴個案之分析.....	170

一、	既有指標適用性分析.....	170
二、	綜合指標之適用性分析.....	173
三、	研析建議.....	181
第四節	深度訪談：會議紀錄及研究成果.....	182
第五節	他國規管理念與指標、參考規範之對應.....	195
第十章	專家學者對初擬指標與參考規範之建議與修整.....	209
第一節	專家學者座談會之辦理.....	209
一、	辦理說明及會議紀要.....	209
二、	辦理成果.....	214
第二節	「公平原則面向與指標暨涉及民眾參與互動之製播 參考規範」討論修整	214
一、	第一場次.....	214
二、	第二場次.....	226
第十一章	政策建議.....	231
第一節	電視政論節目落實自律以符公平原則之定義及範圍界定	231
一、	「政論節目」.....	231
二、	「公平」與「公平原則」.....	232
三、	「製播規範」.....	233
第二節	「公平原則執行面向與指標」及「民眾參與互動之製播 參考規範」初擬.....	234
一、	指標初擬.....	234
二、	指標之執行作法.....	239
第三節	本研究對本案之政策建議.....	244
一、	製播規範應由媒體業者參考閱聽人與主管機關之 建議後自行訂立，產業自律機制應發揮導正作 用.....	244
二、	製播規範除一般性規定外，亦應納入個案案例， 並逐年更新。同時亦應參考國外優良媒體之案 例，以效他山之石.....	248
三、	明訂指標查察之執行時間、範圍，由第三方以科 學方法、普查（可列優先順序）方式執行.....	250

他國政策參考文獻.....	252
國內學者論議部分之參考文獻.....	261
附錄	262
附錄一：內容分析編碼書.....	263
附錄二：焦點團體-會議資料及會議記錄.....	270
附錄三：台灣媒體觀察教育基金會時事議題討論性節目觀察與評鑑表.....	286
附錄四：本研究研發互動指標適用性實作範例.....	290
附錄五：既有政論節目涉及公平與觀眾互動指標適用性初步評估（適用度版）.....	292
附錄六：遭懲處政論節目之指標適用性分析.....	296
附錄七：深度訪談-會議資料及會議紀錄.....	301
附錄八：第一場專家會議-會議資料及會議紀錄.....	311
附錄九：第二場專家會議-會議資料及會議紀錄.....	319
附錄十：各國自律規範.....	325
附錄十一：業者製播規範.....	353

表次

表編號與名稱	頁次
表一：內容分析觀察之政論節目討論三個案時數一覽表……	7
表二：Ofcom 製播準則第 5 節與其製播須知規範對照……	44
表三：日本主要的政論節目……	77
表四：KCSC「勸告」與「提出意見」案例一覽表……	102
表五：研析個案於六台播出日期一覽表……	126
表六：內容分析觀察指標……	128
表七：觀察日六節目播出總時長……	131
表八：六節目討論三議題討論時長……	132
表九：三議題於觀察日討論時長佔比例表……	133
表十：來賓職銜比例表……	134
表十一：來賓政治職銜比例表……	135
表十二：來賓專長背景比例表……	135
表十三：來賓性別比例……	136
表十四：節目與來賓意見一致性比……	137
表十五：政論節目消息來源分類與次數分配……	140
表十六：政論節目社群媒體內容之來源分類……	140
表十七：政論節目涉及公平原則初擬指標……	145
表十八：焦點團體訪談參與人數與身份別一覽表……	160
表十九：焦點團體意見與初擬指標彙整表……	161
表二十：政論節目涉及公平原則與觀眾互動指標初擬指標	171
表二十一：1080710 東森財經這不是新聞-不適用指標……	173
表二十二：政論節目分析指標……	174
表二十三：不適用之指標（三立財經-鄭知道了）……	176
表二十四：不適用之指標（中天新聞-新聞深喉嚨）……	177
表二十五：不適用之指標（東森財經-這！不是新聞）……	178
表二十六：不適用之指標（中天新聞-大政治大爆卦）……	179

表二十七:深度訪談會議受訪者身份別.....	183
表二十八、本研究所擬指標與深訪意見對應表.....	192
表二十九:公平原則:他國法規及案例對照.....	196
表三十:民眾參與互動:他國法規及案例對照.....	206
表三十一:政論節目應注意公平原則執行面向與指標第一版	209
表三十二:民眾參與互動之製播參考規範第一版.....	212
表三十三:專家會議場次一對公平原則指標之意見列表.....	214
表三十四:「民眾參與互動之製播參考規範」專家意見列表	221
表三十五:公平原則執行面向與指標第二版.....	223
表三十六:涉及民眾參與互動之製播參考規範第二版.....	225
表三十七:專家會議場次二對公平原則指標之意見列表.....	227
表三十八:公平原則執行面向與指標第三版.....	229
表三十九:公平原則執行面向與指標初擬.....	234
表四十:民眾參與互動之製播參考規範初擬.....	237
表四十一、公平原則執行面向與指標之執行建議.....	239
表四十二、民眾參與互動之製播參考規範執行建議.....	241
表四十三、編碼項目與說明.....	264

圖 次

圖編號與名稱	頁次
圖一、研究架構圖.....	5
圖二、歐盟支持 free media 的重要行動階段.....	65
圖三、政論節目製播流程:錄製前.....	184
圖四、政論節目製播流程:錄製中、錄製後.....	184
圖五、政論節目製播流程:播出與播出後.....	185

電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範 委託研究採購案

提 要

關鍵詞：政論節目、公平原則、民眾互動

一、研究緣起

廣電媒體因播出內容傳遞迅速，再加上新聞媒體具有揭弊時政、守望環境之功能，是實踐公民參與民主政治以及提升公共問責之重要機制。其中，業者所製播之政論節目若能有多元視角，則可提供大眾依民主程序參與政治、經濟、社會及文化等各種決定所必要資訊，反之，政論節目傳遞資訊若未能注意公平原則，則可能無法引導觀眾對公共議題的思考或論辯，也可能對國家社會造成傷害。

本研究將透過多種研究方法，蒐集其他國家資料，以及政論節目利害關係人之經驗與實際作法，提出有助於主管機關在三律共一有空請治架構下檢視政論節目於公平原則及有關民眾參與互動之政策方向建議。

二、研究方法及過程

為回應研究問題，本研究將採取以下幾種研究方法：

- (一) 文獻回顧法與比較研究法用於國外（美國、英國、歐盟、韓國、日本等）對政論節目之相關法規，或業者實務製播流程與作法以及國內學者專家評析政論節目製播情形之意見。
- (二) 內容分析法分析 6 個政論節目在三個重大議題上的具體表現。
- (三) 焦點團體訪談法蒐集公民團體、公學會、學者專家等意見。

(四) 深度訪談法邀請節目製播人員（主持人、製作人、編審等）針對政論節目製作就邀請來賓、處理民眾互動資訊，以及後製等流程與決策等方面進行深度訪談。

(五) 專家會議、綜合分析；邀請具有傳播、法律專長之專家學者進行初稿座談會 2 場。最後，依據前述所有資料進行分析、撰寫政策建議。

本研究於第一階段執行前四項研究方法，然後撰寫報告初稿。第二階段則請專家會議對初稿提出建議，進行改寫。

三、重要發現

國外思維大致呈現出幾個原則：

(一)各種規管原則須與言論自由並重。

(二)事實與事實查證是多項指標的核心意義。

(三)公平原則之考察或表達，不應只有「量的指標」，更應側重「質的意涵」。

1. 透過內容分析完成建議指標之構面分為「主題面向」、「來賓專業」、「多元意見」、「討論時間」等四個面向。
2. 透過國內專家意見之分析，以及專家學者、公學會、公民團體焦點團體，掌握公平原則與民眾參與互動製播規範應「避免公平原則流於形式」、且「事實是討論時不可妥協之基礎」。
3. 深度訪談結果發現節目確定討論之主題是在電視台編輯會議上決定。節目預計邀請之來賓，則須考量平衡面向外，也需要兼顧來賓的既定行程，以及發言表達的能力等面向。同時，主持人在政論節目中的位置特殊，常具有引導節目走向的功能。

四、本期末報告階段擬定之政論節目應注意公平原則執行面向與指標如下：

(一)政論節目應注意公平原則執行面向與指標。

1. 議題面向

- (1) 設定議題時，盡量包含社會重大事件。
- (2) 討論聚焦議題本身，而非僅呈現政黨對立。

2. 來賓組成與意見

- (1) (單集節目中)邀請的與談者身份分布，避免單一(如：來自同一政黨、或同一團體)。
(系列節目)於多集分別呈現一個議題的特定觀點時，且一集僅呈現一個觀點時，應在第一集播出時即表達清楚。
- (2) 邀請的與談者提供資訊之是否經合理查證。
- (3) 依據討論議題的屬性，安排至少一位具專業知識之合適與談者。
- (4) 與談者用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題。

3. 主持人與製作單位角色

- (1) 主持人給予每位來賓相當發言時間，製播單位給予來賓相當呈現時間。
- (2) 主持人協助來賓區分其發言為「事實」、「意見」或「評論」。
- (3) 主持人與製作單位蒐集、整理、呈現社會上的多元意見，補充來賓觀點之不足。
- (4) 主持人能注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，應避免歧視語言。

(二)民眾參與互動之製播參考規範初擬

1. 節目播出前

- (1) 接獲民眾提供之資料，應核實民眾身份，掌握資訊來源。

- (2) 應區分民眾參與互動之素材為事實或意見。事實者以具有公共性為採用露出之判準。
- (3) 對民眾提供之資料應落實合理查證之責後才能露出。
- (4) 播出民眾提供之資料時，應載明影片日期與來源。

2. 節目播出中

- (1) 現場即時節目應有足夠人力對民眾參與互動之內容即時查證。
- (2) 現場即時查證應迅速回報主持人，立刻在節目上追問釐清。
- (3) 節目主持人對於討論議題之事實應有相當程度掌握，對於來賓言論明顯有疑問者，應該即時提出、即時釐清。
- (4) 尚無法明確判斷之資訊應加註警語，或由主持人口頭警示有待查證。若為意見表達，主持人可提醒僅為來賓之意見。

3. 更正機制

- (1) 節目播出時應提供更正機制，保護更正權之執行。
- (2) 更正時應該注意以明確、審慎的方式於最短時間內滾動更正；且不論故意或過失，均屬應更正之事項。
- (3) 更正需遵守「相同錯誤、相同補償」原則，錯誤內容露出時間、方式，應該以同樣方式應用在更正上。

4. 調整

- (1) 滾動式調整涉及民眾參與互動之製播規範。以範例個案等方式，將製播單位之不適當活動紀錄下來，作為製播規範之一部分，提供後續工作者參考。

五、主要建議事項

- (一) 製播規範應由媒體業者參考閱聽人與主管機關之建議自行訂立，產業自律機制應發揮導正作用。為協助業者發揮自律精神，主管機關可行之具體做法包括：提供並協助解讀各類監管報告、說明並解讀裁罰個案、鼓勵業

者將主管機關與電視內控相關研究報告列為自律會議討論議題、鼓勵公學會自行執行指標分析等。

- (二) 製播規範除一般性規定外，亦應納入個案案例，並逐年更新。同時亦應參考國外優良媒體之案例，以效他山之石。
- (三) 明訂指標查察之執行時間、範圍，由第三方以科學方法、普查（可列優先順序）方式執行。

Commissioned Study on Production Guidelines Emphasizing Principles of Fairness and Public Participation in Televised Political Talk Shows

Keywords: principles of fairness, public participation, political talk shows/
Televised Political Talk Shows

Abstract

I. Research Background and Objectives

In light of the ubiquity of content across broadcasting media, coupled with the watchdog role of played by news media, broadcasting media enterprises play a crucial role in facilitating citizen participation and enhancing public accountability in democratic politics. Specifically, political talk shows produced and broadcast by media entities have the potential to provide the public with essential information necessary for democratic participation in various domains such as politics, economics, society, and culture. Conversely, if televised political talk shows fail to adhere to principles of fairness when imparting such information, viewers are more likely to be pushed into specific trains of thought rather than cultivate critical thinking, potentially harming the society or the nation. This study seeks to employ various research methodologies to gather data from other countries and insights from stakeholders involved in the production of political talk shows. The aim is to propose recommendations on policy that contribute to regulatory directions under a framework of "triple governance" (三律共治).

II. Research Methodology and Process

To address the research questions, this study adopts the following research methodologies:

1. Literature review and comparative examines relevant regulations on political talk shows in the US, the UK, the EU, South Korea and Japan, as well as, industry practices in production processes, and the evaluations of domestic scholars on the production of political talk shows.
2. Content analysis is used to analyze the performance of six political talk shows on three significant issues.
3. Focus group interviews compiles opinions from citizen groups, trade associations, scholars, and experts.
4. In-depth interviews with personnel involved in political talk shows personnel (hosts, producers, editors) exploring guest selection, handling of interactive information from the audience, post-production, and decision-making processes.
5. Expert meetings and comprehensive analysis including two initial roundtable discussions with experts and scholars possessing expertise in communications and law. Policy recommendations are formulated based on all the collected data.

This study applied the first four research methods in the initial phase, followed by holding meetings with experts to gather recommendations and proceed with revisions for the second phase.

III. Key Findings

1. International practices generally highlight several principles:
 - (1) Balancing regulatory principles with freedom of speech.
 - (2) Core importance of factual accuracy and verification.
 - (3) Evaluation and expression of fairness should consider both quantitative and qualitative dimensions.

2. Through content analysis, the proposed performance indicators are categorized into four dimensions: "Topic Orientation," "Guest Expertise," "Diverse Opinions," and "Discussion Duration."
3. Analysis of domestic expert opinions and insights from focus group interviews revealed that principles of fairness and norms for audience participation should "avoid being merely formal" and rely on "facts as an uncompromising foundation" to avoid compromising credibility.
4. In-depth interviews indicated that topics are typically determined during editorial meetings. Guest selection requires balancing perspectives and considering guest availability and communication skills. Additionally, talk show hosts, due to their unique position, often guide the show's direction.

IV. Suggested versions of Production Guidelines

1. Proposed dimensions and indicators of executing production guidelines
Emphasizing Principles of Fairness

A. Issue Dimensions

1. When setting the agenda, endeavor to include significant social events as much as possible.
2. Keep the discussion focused on the issue itself rather than solely presenting partisan opposition.

B. Guest Composition and Opinions

1. (Single episode programs) Ensure diversity in the identities of invited panelists, avoiding a concentration from a single entity (such as the same political party or organization).

(Series programs) When presenting specific viewpoints on different episodes, with each episode featuring only one viewpoint, it should be clearly expressed in the first episode's broadcast.

2. Verify whether the information provided by invited panelists has been reasonably fact-checked.
3. Based on the nature of the discussion topic, arrange for at least one appropriate panelist with professional knowledge.
4. Assist the audience in understanding complex issues by presenting the viewpoints of the panelists in a simple and comprehensible manner.

C. Host and Production Team Roles

1. The host should provide each guest with equal speaking time, and the production team should ensure that guests receive equal presentation time.
2. The host should assist guests in distinguishing their statements as "facts," "opinions," or "commentaries."
3. The host and production team should collect, organize, and present diverse opinions from society to supplement any gaps in the guests' views.
4. The host should pay attention to the viewpoints of marginalized groups or minority communities and avoids using discriminatory language.

2. Proposed Production Guidelines concerning audience interaction

A. Prior to Broadcast

1. When receiving information from the public, verify the identity of the individuals and ascertain the source of the information.
2. Differentiate between factual and opinion-based materials contributed by the public. Factual information should be based on criteria of public significance for inclusion and disclosure.
3. Information provided by a certain audience should only be disclosed after undergoing diligent and rational verification.
4. When broadcasting information provided by the public, include the date and source of the video to ensure transparency and context.

B. During Program Broadcast

1. Sufficient manpower should be allocated during live programs to conduct real-time fact-checking on the content provided by the public in their interactive participation.
2. Real-time fact-checking should be promptly reported to the host, and immediate clarification should be sought during the program.
3. The program host should have a reasonable level of understanding of the factual aspects related to the discussion topics. If there are obvious doubts about the statements made by the guests, they should be raised and clarified immediately.

4. Information that cannot be clearly determined should be accompanied by a warning label or verbally cautioned by the host for further investigation. If it pertains to an expression of opinion, the host can remind the audience that it represents the guest's personal opinion.

C. Correction Mechanism

1. During the program broadcast, a mechanism for correction should be provided to uphold the right to correction.
2. Corrections should be made in a timely, clear, and cautious manner within the shortest possible timeframe.
3. Corrections should adhere to the principle of "same error, same compensation." This means that the same time and manner in which the error was displayed should be applied to the correction.

D. Adjustment

1. Regulations governing production with regard to public engagement and interaction should be adjusted in response to needs.
2. In order to provide guidance for future practitioners, it is advisable to record inappropriate activities by the production unit as part of the broadcasting guidelines and future reference or case studies.

V. Primary Recommendations

1. Production guidelines should be established by media entities based on recommendations from viewers and supervisory authorities, leveraging self-regulation mechanisms to guide conduct. This includes providing and interpreting

various regulatory reports, clarifying disciplinary cases, discussing supervisory reports and television internal controls in self-regulation meetings, and encouraging associations to independently perform indicator analyses.

2. Production guidelines should encompass general provisions and incorporate case studies, with annual updates. Referencing significant cases from foreign media entities can provide valuable insights.
3. Establish a clear timeframe and scope for indicator inspection, executed by third parties using scientific methods and surveys (in prioritized order).

電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範委託研究

第一章 續論

第一節 研究目的與研究問題

廣電媒體因播出內容傳遞迅速，再加上新聞媒體具有揭弊時政、守望環境之功能，如能提供不同觀點進行探討與交流，是實踐公民參與民主政治以及提升公共問責之重要機制。其中，業者所製播之政論節目若能以多元視角提供大眾依民主程序參與政治、經濟、社會及文化等各種決定所必要資訊，乃為全民理性思辯之基礎，而使民主的運作不再只是單純偏好的集合與計算；反之，政論節目傳遞資訊若未能注意公平原則，則可能無法引導觀眾對公共議題的思考或論辯，反而可能對國家社會造成傷害。

此外，電視政論節目常透過與民眾互動（如 call-in 或視訊等方式）增強節目民意代表性，不僅可藉此探討重大社會議題，亦為公民參與時事議題討論的重要管道。但於節目製播過程中，如何確認參與民眾之身分、對提供之消息如何進行查證、發生錯誤訊息時如何進行更正、澄清或遞延播出，均應有相關節目製播參考規範或操作流程，以維護觀眾收視權益，避免對於政治、經濟及社會秩序造成不良影響。

因此，如何對於我國電視政論節目進行管理，以兼顧言論自由、專業自主並保障民眾收視權益，確有調和不同法益平衡之必要性。

有鑑於此，本研究將透過觀察政論節目實際播出內容、製作播出流程，搭配政論節目製作人或參與者（主持人或來賓）之深度訪談，以及業者、公（學）會併同專家學者之座談等方式，蒐集研析對政論節目觀察評量之面向與執行方式，提出有助於主管機關在三律共治架構下之政策方向建議。除針對現實製播流程與實況的分析外，本研究亦將參考國外（包含美國、英國、歐盟、

日本、韓國等五個國家或地區) 有關政論節目管理規範、或製播流程、或業者或公協會之自律規範共識，作為研析我國相關政策之可能依據。

一、研究目的

本研究(全期程)欲達成之目的為：

1. 瞭解各國針對政論節目與觀眾互動正式、非正式規範之相關內容。
2. 瞭解我國現有政論節目製播流程，以及其中有關與觀眾互動時，由觀眾提供資訊之資訊查核與露出決策歷程。
3. 曾遭核處或申訴之案件，其於製作流程上的表現與評析。
4. 蒐集我國學者專家、業者、公學會等相關利益者對政論節目處理與觀眾互動之製作流程之意見。
5. 建立觀察評析我國政論節目於公平原則、與觀眾互動準則之可能面向與執行方法，並提出政策建議。

二、問題陳述

1. 國外(美國、英國、歐盟、日本、韓國等五國)對於政論節目之相關規範(包含法律、行政規則、業者或公協會之自律規範等)，或業者實務製播流程與作法為何？
2. 國內學者專家評析政論節目製播情形之意見、電視業者、公(學)會訂定之製播規範，及電視節目實務製播作法為何？
3. 建立指標，並觀察現有政論節目(分屬6個頻道之6個政論節目，含公共電視)於111年度涉及3個重大議題(連續2日)製作流程。
 - (1)對政論節目之觀察指標為何？
 - (2)前述觀察之結果為何？
4. 爭議個案(如：曾遭核處或申訴)之製播流程分析

(1)依據前項指標分析

(2)依據分析結果提出製播參考規範

5. 專家學者、業者、公學會等各單位對政論節目與閱聽人互動規範之意見為何？以焦點團體法蒐集專家學者、公學會、業者有關製播現況與內部控管流程之建議。

6. 深度訪談

邀請電視事業、政論節目製作單位、政論節目來賓等至少 6 人進行深度訪談，除蒐集瞭解實務作法外，並針對前項焦點團體座談所提出之作法及建議，就可行性提供實務意見。

7. 專家會議

邀請具有法律、傳播背景之學者專家，參考蒐集彙整之資料與意見，訂定可供電視業者於製播實務操作上確實可行之電視政論節目應注意公平原則執行面向與指標，以及涉及民眾參與互動之製播參考規範。

8. 政策建議

(1)針對本會如何瞭解電視政論節目是否落實自律，以符合公平原則，提出相關執行建議。

(2)在兼顧言論自由及調和不同法益之前提下，針對本會主管法規或政策提出建議（例如推動由電視公學會持續促成業者落實自律之可行作法）。

第二節 研究架構與研究方法

根據國家通訊傳播委員會 108 年委託研究報告「新聞公平原則參考準據、處理程序與資訊揭露研究」（羅慧雯，2019，16），傳播業界及學界多將監督媒體之方式分為三大類，即：由媒體本身自我內控之自律機制、公民團體參與監督的他律機制、以及以法令直接規範或鼓勵他律的法律機制，而多並稱為三律共管。

前述報告提及，然法律工作及研究者則認為，所謂通訊傳播的管制事實上是一種政府公權力介入程度的強弱問題，而由強到弱可分為政府管制、共同管

制與自我管制。其中共同管制便是指法規授權或由國家機關協助執行，結合自律規範所形成的管制體系。蓋國家介入媒體，當屬對言論自由、多元文化之限制，故應有補充性原則之適用。政府非必要時，不應直接以法律限制言論之內容。因此在理解上，法律工作及研究者並不習慣以自律、他律與法律作為區分媒體管制的方式，且有認為所謂的他律機制，就是一種自律。

儘管前述報告中指，部分專家學者意見將「他律」視為一種自律，本研究仍採取一般對三律共管的基礎意見：「自律」指媒體機構或個人基於專業倫理，自我道德感而對在媒體上從事資料蒐集、媒體內容企劃製作撰寫編輯所進行之自我審議歷程。自律的表現形式可包含媒體從業人員的自我道德感、媒體組織依據團體協商（如：編輯室公約）或組織架構或依法而成立之倫理委員會、媒體公會依媒體產業具體情況自行議訂之專業倫理規範與獎懲機制等。簡而言之，自律乃是發乎媒體、媒體公會內部的自我要求規範。

「他律」則指外於媒體其他社會部門、社會成員對媒體個別工作者或組織所提出之非法制訴求。例如，第三部門、公益組織、特定族群關照機構，基於對特定族群、事項、行為之特別關心，而對媒體之表達、傳送提出之規範諷議。他律涉及來自媒體之外其他社會成員的要求，但由於並無強制力，因此也常以經濟手段（例如：不購買特定產品）、言論手段（如：發文表揚鼓勵或譴責針砭）等方式期待媒體有所回應。

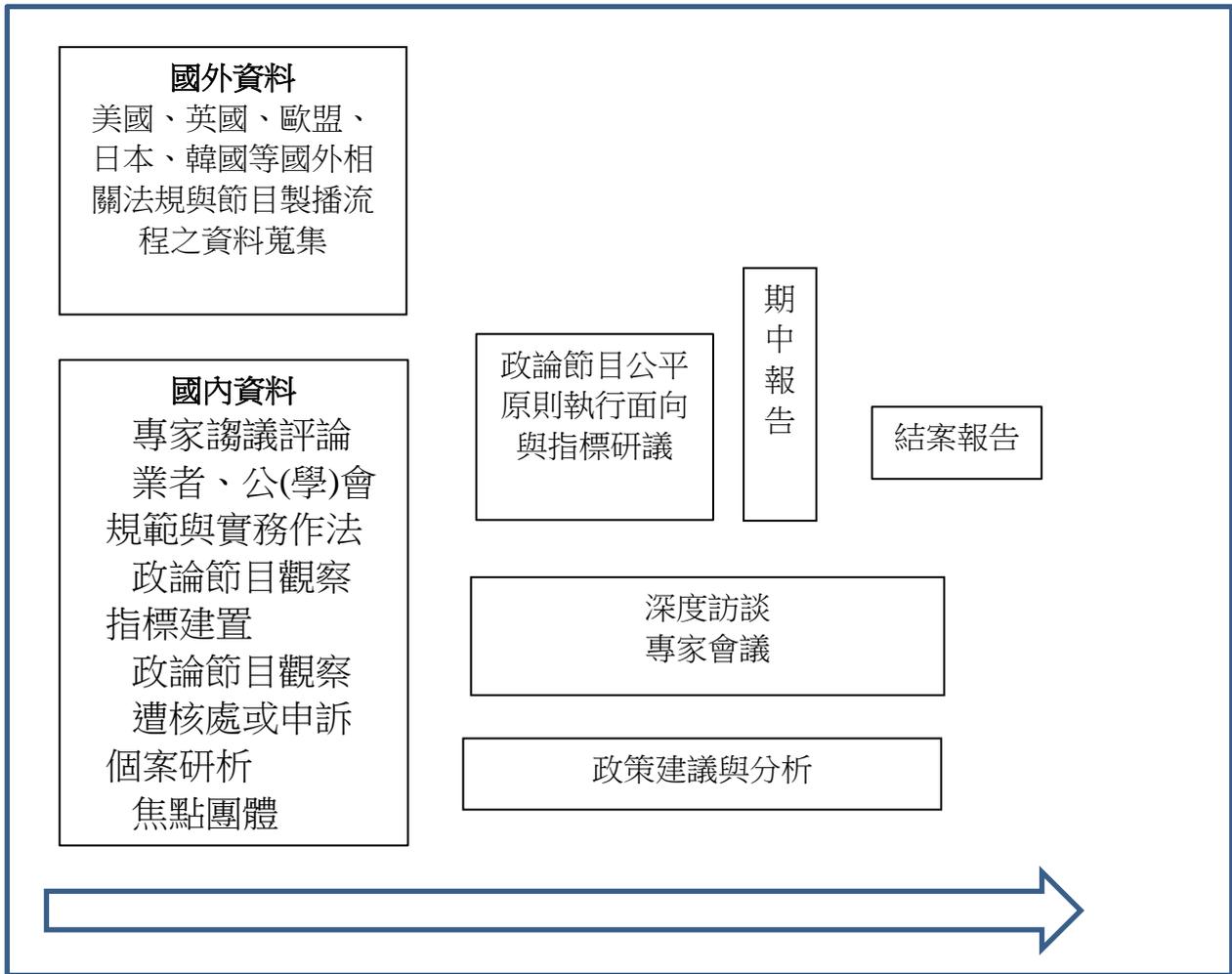
「法律」指具有國家強制力之媒體規範管理手段，包括一般法規、媒體規範相關法規與主管機關行政指導等。

一、研究架構

本研究之目標，是為了理解政論節目在有關公平原則、與觀眾互動時針對觀眾所提供之資訊的查核管考流程與常規。

本研究之研究架構如下圖：

圖一：研究架構圖



二、研究方法與施行方法

本研究將採取國內外資料同步蒐集的方式進行。本計畫所規劃之研究人力，在資料蒐集階段分為國外與國內兩部分。

國內人力負責相關專家論述、節目製播流程、核處或遭申訴個案分析，以及以訪談、焦點團體等方式蒐集之資訊；國外部分，每一研析國家或地區由一位具有語言專長之研究人員負責，預計蒐集相關法規、個案，或業者製播流程。同步蒐集完之資料，預計以每月一次進度會議的方式向本計畫所有研究參與成員報告，並進行比較討論，以作為最終政策建議撰述之基礎。

為回應研究問題，並整合研究團隊人力與相關知識體系，本研究將採取三種研究方法：

（一）文獻回顧法與比較研究法

文獻回顧法使用於國外（美國、英國、歐盟、韓國、日本等）對政論節目之相關法規，或業者實務製播流程與作法。此外，此方法也應用於國內學者專家評析政論節目製播情形之意見、業者、公（學）會訂定之製播規範，以及電視節目實務製播作法等內容。

本研究執行文獻回顧法時，由五位共同主持人分別蒐集各國或地區資料後，以討論會方式形成比較架構。本研究有三位具有法律背景之共同主持人，可於法律架構上提出國外資料之研析。本研究另有具有日文、韓文特殊專長之共同主持人針對此兩國家相關法規、實務進行資料蒐集與研析。

文獻回顧法同時亦應用於蒐集國內專家學者評析政論節目製播情形之意見、電視業者、公（學）會訂定之製播規範等資料蒐集。

（二）內容分析法

為建立觀察政論節目公正以及與民眾互動之合理指標，本研究將針對所選 6 個政論節目在三個重大議題：「林智堅論文案」、「裴洛西來台」、「中國軍事演習」的具體表現，進行內容分析。依據委託研究計畫書，本研究對重大議題的定義為：政論節目至少連續兩日討論；經與業務單位工作小組討論後選定。

本研究分析之 6 個政論節目以及討論本研究選定之三個案之討論時數如表一：

- 「有話好說」與「辣新聞 152」每日排定之播出時間為 1 小時
- 「關鍵時刻」、「鄭知道了」、「新聞面對面」、「少康戰情室」為每日 2 小時

表一：內容分析觀察之政論節目討論三個案時數一覽表

節目名稱	主持人/頻道	觀察期間播出時長 (小時:分鐘:秒)
有話好說	陳信聰/公共電視	05:34:08
關鍵時刻	劉寶傑/東森新聞	11:32:50
辣新聞 152	周玉蔻/民視新聞	06:15:55
鄭知道了	鄭弘儀/三立新聞	12:27:20
新聞面對面	謝震武/年代新聞	11:53:36
少康戰情室	趙少康/TVBS	11:53:51
	小計	59:37:40

本研究之內容分析法，預計登錄項目包括：

1. 節目參與者（姓名、職銜、學經歷專長等）
2. 主持人（姓名、職銜、學經歷專長、媒體資歷、三年內主持之節目是否曾涉及核處或申訴等）
3. 議題討論過程中鏡面出現之標題
4. 節目中主持人與來賓之立場角度蒐證與分析
5. 議題討論過程中呈現於畫面中且由發言者（主持人、與會來賓）陳述為「證據資料」、「政策制度」之內容
6. 議題討論過程中呈現於畫面中且由發言人（主持人、與會來賓）陳述為「根據一般民眾（不特定第三者、匿名第三者等）口說、留言、轉傳資訊」等內容
7. 觀眾互動之有無（包括 call-in 與官方影音網站之留言板）
8. 觀眾互動之內容（逐字稿或官方影音網站於播出時間內之留言）

實務編碼與結果詳見第八章。

本項內容分析研究成果，將作為提出政論節目是否注意公平原則之觀察指標。此指標首先將應用於曾遭核處或申訴案件之製播過程探究。探究時，首先整理各項製播意見對於政論節目製播前、中、後之應為作法進行分類、分析，其中特別針對政論節目獲得民眾提供資料時於「提供者身份核實時機與方法」、「提供之資料與意見區分」、「提供之資料確認採用」以及「錯誤資訊更正實際作法」等四項進行分析，然後針對遭裁處之案例探討其是否合乎既有之學者諷議，並特別凸顯不符合之處在施作上的疏失為何，作為未來建構相關指標之參考。

至於我國電視節目實務製播作法，除前述文獻回顧法外，亦將於節目製作單位深度訪談中，取得現行作法，以更新經驗資料。深度訪談法研究結果將呈現於本研究期末報告。

（三）焦點團體訪談法

本研究以焦點團體法舉辦焦點團體座談會議。焦點團體邀集公民團體、公學會、學者專家等。

本研究於 111 年 12 月 19、21、22 日完成三場焦點團體座談，共計 25 人參與。焦點團體研究成果（參與者名單與發言資料整理）詳見第九章。

綜合以上各種研究方法，本研究第一階段為資料蒐集階段，將於此階段完成以下工作：

1. 國外相關規範研析；
2. 國內學者專家相關諷議研析；
3. 國內曾遭核處或申訴節目之內容分析；
4. 完成初步觀察面向與指標；
5. 應用前項指標對正播出之 6 個頻道/節目對 3 個議題製播流程之觀察、登錄與評估；
6. 邀請專家針對前項分析結果進行焦點團體座談會議；

7. 依據前項專家座談成果擬定內控流程建議

(四) 深度訪談法、專家會議、綜合分析

完成上述工作後，本研究進入第二階段，即「政論節目與觀眾互動製播參考規範」之研擬。除參考國外規範與國內既有謁議，亦從經驗資料中規劃可執行之規範，避免與現實脫節太多。本研究第二階段（繳交期中報告後）之研究工作包含：

1. 依據前項建議訪談節目製播人員（主持人、製作人、電視事業人員等）；
2. 邀請具有傳播、法律專長之專家學者進行「政論節目與觀眾互動製播參考規範」之初稿座談會共計2場；
3. 除上述參考規範外，另依據本研究所搜集資料，撰寫政策建議。

第二章 美國政論節目與公平原則政策研析

美國廣電市場自 1980 年代後期有線電視出現後，CNN、FOX、ABC、CBS、MSNBC 等頻道開始 24 小時輪番播放各式新聞內容，據美國尼爾森媒介研究公司統計，美國平均每個電視家庭能接收到電視頻道數從 1990 年的 33 個增長到了目前的 100 多個。且因各家電視台背後所支撐之財團不同，在選擇節目主題與內容的編輯、報導方向上也可見明顯相異立場，例如，MSNBC 在中東議題上較多呈現以色列之正面訊息，FOX 新聞網則大篇幅報導共和黨與右派保守思想。而當觀眾選擇了帶有黨派偏見的有線電視頻道時，簡單的觀看習慣便將導致其隨後頻繁接觸到類似政治偏見的資訊。

由於多元資訊的有效接收，對於國家發展民主進程至關重要，當廣電自由市場無法滿足公共利益時，美國聯邦政府是否應介入管制，以促進節目的多樣性，並確保媒體能夠針對公共議題提供不同的觀點，即成為重要議題。其中，1949 年由美國聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission，FCC）制訂並執行的一項行政規則——公平原則（Fairness Doctrine）¹，雖已遭廢除，其精神此刻仍極具參考價值。

第一節、政論節目之定義與管制

在美國，不論無線、有線電視台皆製播數檔知名政論節目，邀請不同黨派的政治家與主持人進行對談，一同討論政治、經濟、外交等公共政策，例如：ABC《This Week》、NBC《Meet the Press》、CNN《State of the Union》等；更衍伸出許多政治嘲諷類型內容，如由 Bill Maher 主持的《Political Incorrect》及 Jon Stewart 主持的《The Daily Show》。這類政治諷刺的談話節目，往往將現實中發生的新聞資訊與知名人士，混合了自我創作出的橋段跟諷刺內容，近幾年更取代一般新聞媒體成為社會觀眾的新聞資訊來源。

不過，針對內容涉及政治議題之節目，FCC 並未特別加以分類或定義「政論節目」之型態，而是選擇直接以《1934 年通訊傳播法》（Communications Act of 1934）及 FCC 之規定²進行監管。

¹ C. R. SMITH, "The campaign to repeal the Fairness Doctrine", Rhetoric and Public Affairs, No. 2/1999, p. 482.

² FCC, 2019. "The Public and Broadcasting", from <https://www.fcc.gov/media/radio/public-and-broadcasting>.

《1934 年通訊傳播法》屬美國聯邦法，法案結合電話、電報、無線電等傳播產業，並成立 FCC 對此三產業加以監管。FCC 作為受美國國會監督的獨立聯邦機構，負責管理包含無線電、電視、有線、衛星和電纜等在各州、哥倫比亞特區和美國領土上的州際與國際通訊，同時實施和執行美國通訊法律法規。

廣播電台及無線電視台作為獲得寶貴許可證、頻譜的條件，FCC 要求其需在「公共利益、便利和必要」之情況下經營其電台／電視台，意即其須播放能夠響應當地社區公共需求之節目。此外，由於廣電業者可享有其編輯裁量權，自由規劃其節目內容，FCC 不能進行事前審查，但仍要求每個廣播電台及無線電視台，必須在季度報告中向公眾提供有關其如何履行義務的資訊，包含節目清單，以及許可證持有業者認為這些節目對該社區的公共議題帶來何項貢獻，作為許可證發放之審查標準。

憲法第一修正案保障廣電媒體之言論自由，但若涉及犯罪、災難（暴力或天災等突發事件）等相關虛假訊息，FCC 將介入管制。若 FCC 收到投訴指控電視台播出不準確或片面的新聞報導，「委員會通常不會干預此類案件，因為用我們自己的判斷取代被許可人的新聞判斷不符合第一修正案。³」但廣電業者作為公共受託人，不得故意歪曲新聞，FCC 仍會根據其收到之相關證據進行調查及規勸。

至於本次研究所討論之政治內容，依照通傳法第 312(a)(7)條，FCC 要求受規管的單位須提供有合法資格的候選人合理的媒體使用權，允許合法合格的聯邦候選人在整個競選期間的所有時段（即廣播日的所有部分）皆能購買合理數量的廣播時間，包括電視黃金時間及廣播播放時間。不過，賦予聯邦候選人購買廣播時間的權利並非絕對，廣電業者仍可考量該候選人與當地社區之關聯性，判定其請求是否合理。

此外，根據通傳法第 315 條，廣電業者還須提供每位候選人平等的使用權以及收取最低單位費率的待遇，更要求業者須將其製播之政治內容相關文件上傳至 FCC 網站，包含候選人姓名、職位、購買廣播時間之請求訊息、所提及之問題等。不過，電台或電視台雖有提供候選人平台平等使用廣播資源的義務，然僅限於對立候選人向電台要求上節目時不得拒絕，電台並無主動尋求對立候選人之義務。再者，候選人若出現在善意的（Bona fide）新聞廣播、採訪節目、

³ FCC, 2019. “The Public and Broadcasting”, from <https://www.fcc.gov/media/radio/public-and-broadcasting>.

特定類型的新聞紀錄片，以及新聞事件的現場報導中，並不構成廣播設施之使用，因此電台播送此類型內容並不受平等機會的規管。

綜上所述，FCC 監管的單位包括無線廣播電台、無線電視台、直接廣播衛星（Direct Broadcast Satellite）、數位音訊無線電衛星（Satellite Digital Audio Radio Service）提供商，而有線（Cable）電視台、網路影音、串流影音、播客（Podcast）、社群媒體內容並不適用此規則。且 FCC 並不會在播放政治廣告之前審查或預先批准其內容，也不會要求廣播電台和其他監管者提供爭議問題的所有資訊，更不會監督個別候選人在新聞節目中獲得的報導性質及範圍。

第二節、公平原則法源依據沿革及案例

最早 FCC 和聯邦最高法院均認為公平原則對廣播的管制原理建立在無線電頻譜稀有理論⁴，而廣電媒體使用的電波頻譜是屬於公共資源，因此廣電媒體必須承擔公共託付的責任，亦即必須為公共利益服務。該原則明確規定了廣電業者負有的兩項責任：（1）廣電業者在討論公眾關注的爭議性問題時，應當在節目中安排充足的討論時間；（2）應當把各方對該問題所持有的不同觀點公平地展示給大眾⁵。

從美國第一個有關廣電媒體的法案——《1910 年無線電法案》（The Radio Act of 1910）開始，為了防止電波相互干擾，政府介入並限制電波使用的自由，即被視為是出於維護公共利益的必要手段。這樣的精神也體現在《1927 聯邦廣播法》（The Federal Radio Act），並建立聯邦廣播委員會（Federal Radio Commission，簡稱 FRC），將無線電廣播限制在有執照的廣播公司，但要求被許可人為公共利益服務⁶。

1929 年，FRC 即在一份行政文件中揭示，廣播媒體在呈現公共議題時應該公平：「……為了滿足公共利益（public interest）的要求，廣播節目應充分給予相互對立觀點自由與公平競爭的機會（ample play for the free and fair competition of opposing views），而且本會相信此一原則不僅適用於公職候選人的言論，

⁴ “The Mayflower Doctrine scuttled”, Yale Law Journal, n°59/1950, p. 761.

⁵ Federal Communications Commission. (1949). Editorializing by Broadcast Licensees (FCC Rcd 1246).

⁶ M. R. ARBUCKLE, How the FCC killed the Fairness Doctrine: A critical evaluation of the 1985 Fairness Report thirty years after Syracuse Peace Council, First Amendment Law Review, n°15/2017, p. 332.

也適用於所有重大公共議題的討論。」⁷ 1932年，最高法院也承認並支持《1927聯邦廣播法》中的一個關鍵條款，亦即電波頻譜資源屬於公共資產；且認為FRC基於公共利益要求拒絕不符規範之業者的廣播許可證，並不構成侵犯憲法第一修正案之權益⁸。

1934年，國會制訂通過《1934年通訊傳播法》，並據以設立聯邦通訊傳播委員會（FCC），取代FRC並且擴大成為無線廣播電視、電報與電話系統的監理機關。作為一個法定獨立監管機關，FCC的職責係以「公眾利益、便利和需求」為標準發放廣播執照⁹，要求廣播公司擔當「公共受託人」，且FCC依法有權制定和執行與通訊傳播相關的管制政策。而當國會以《1934年通訊傳播法》取代《1927聯邦廣播法》時，依然保留了其中有關公平原則的相關條款¹⁰。

到了1940年代初期，FCC因為處理五月花廣播公司的換照事宜，確立了「五月花原則」（the Mayflower Doctrine）¹¹，原則禁止廣播公司對政治性議題發表意見評論、表達自身觀點¹²。FCC擔心廣播媒體執照持有者利用有限的頻譜，宣揚與該電台政治立場有利的言論¹³；若廣播公司將其平台用於黨派目的，便無法為公眾利益服務¹⁴。

FCC解釋五月花原則的立意：「廣播只有在致力於公平和客觀地傳達信息和交流思想時才能作為民主工具。一個真正免費的電台不能被用來宣傳被許可人的事業¹⁵。」因此，「廣播公司不能為（意見）倡導者¹⁶。」然而，許多廣播

⁷ Brandywine-Main Line Radio, Inc. v. F.C.C., 473 F.2d 16 (D.C. Cir. 1972)

⁸ Trinity Methodist Church, South, 62 F.2d. at 853.

⁹ “Red Lion Broadcasting Co. v. FCC”, Oyez [https://www.oyez.org/cases/1968/2]. 34 Red

¹⁰ M. R. ARBUCKLE, “How the FCC killed the Fairness Doctrine: A critical evaluation of the 1985 Fairness Report thirty years after Syracuse Peace Council”, First Amendment Law Review, n°15/2017, p. 336.

¹¹ Mayflower Broadcasting Corp., 8 F.C.C. 333 (1940-41).

¹² Mayflower Broadcasting Corp., 8 F.C.C. 333 (1940-41). at 340.

¹³ V. PICKARD, “The strange life and death of the Fairness Doctrine: Tracing the decline of positive freedoms in American policy discourse”, International Journal of Communication, n°12/2018, p. 3438.

¹⁴ In the Matter of the Mayflower Broadcasting Corporation, Boston, Mass. The Yankee Network Inc. (WAAB), Boston, Mass., 8 F.C.C. 333, 333 (F.C.C. 1940).

¹⁵ Mayflower Broadcasting Corp., 8 F.C.C. 333 (1940-41). at 340.

¹⁶ Mayflower Broadcasting Corp., 8 F.C.C. 333 (1940-41). at 340.

業者將五月花原則解釋為禁止發表社論¹⁷，並質疑其限制了憲法第一修正案所保障其言論自由權¹⁸。

(一) 確立 FCC 廣播管制合憲性：NBC 訴 United States (1943) 【個案分析】(US01)

1943 年，NBC 訴 United States 一案，本案最大爭執點為 FCC 的權力來源、範圍。《1934 年通訊傳播法》賦予 FCC 發放許可的權力，但於案件中，NBC 認為 FCC 的權力僅限於無線傳輸的技術，且 1934 年的法案並沒有明確允許 FCC 可以對連鎖廣播制定相關規管規則；再者，NBC 認為法案賦予 FCC 的權力太過模糊，並無提供明確的指導準則，因此對 FCC 規管權的合憲性提出質疑¹⁹。

針對 NBC 的質疑，法院首先說明根據《1934 年通訊傳播法》，FCC 的角色更貼近於管理廣播的交通警察 (traffic officer)，確保各廣播公司在使用特定波長時不會相互干擾。法院認為 FCC 管理的並非只是無線傳播技術，更包含廣播資源的分配，而廣播產業與相關的技術是嶄新且會持續發展的領域，因此並無必要明確的規定其權力範圍。最終，法院再次強調了 1934 年法案中的標準「公共利益、便利性、必要性」即可做為指導準則，且該指導準則並無違憲疑慮²⁰。

此案的結果確立了 FCC 監管廣播技術、廣播內容的合法性，其對於內容的監管也並未違反第一修正案中保護的新聞自由。審理該案的大法官 Felix Frankfurter 根據廣播頻譜的稀缺性²¹，以及廣播頻譜為公共財的屬性，再度強調「公共利益」須優先考量的原則。雖然此案發生時，公平原則尚未誕生，但案件結果為公平原則的誕生提供良好的時空背景，頻譜稀缺性理論更是在後續的案例中被反覆提及。

1946 年，FCC 發布俗稱《藍皮書》(Blue Book) 的《廣電業者的公共服務責任》(Public Service Responsibility of Broadcast Licensees) 報告書，定義了 FCC

¹⁷ The Mayflower Doctrine Scuttled, 59 YALE L.J. 759, 761, n.15 (1950).

¹⁸ “Radio editorials and the Mayflower Doctrine”, Columbia Law Review, n°5/1948, p. 786.

¹⁹ National Broadcasting Co., Inc. v. United States, 319 U.S. 190.

²⁰ National Broadcasting Co., Inc. v. United States, 319 U.S. 190.

²¹ National Broadcasting Co., Inc. v. United States, 319 U.S. 190.

如何評估持有許可證業者的公共利益表現，包含本地直播節目、公共事務節目、過度廣告限制，以及無贊助的網路節目。希望透過責成廣電媒體承擔提供公共服務與優質內容的責任，以降低商業廣告對廣電媒體的影響；業者若違反公共服務責任且不積極改善，勢將面臨失去廣電執照的後果。但其中值得注意的是，藍皮書其實從未具有法律效力。

（二）FCC 公平原則的執行

隨著廣播公司對於五月花原則的質疑聲浪持續不歇，1948 年，FCC 因此舉行了數場聽證會²²，雖然收到的公眾來信大多數支持此一原則²³，FCC 最終還是在 1949 年撤銷「五月花原則」，改立名為「公平原則」(Fairness Doctrine)。

FCC 新訂定之「公平原則」規定：廣電媒體必須提供合理比率的廣播時間討論其所服務社區感興趣的公共議題，而且應讓公眾擁有聽到不同對立觀點的合理機會。雖然後人可能將公平原則視為一種過度監管的形式，但在當年，公平原則其實是 FCC 在五月花原則與廣播公司反對監管的立場之間所作的妥協²⁴，實際上為一種放鬆管制的形式。

FCC 在其宣布「公平原則」時，部分業者擔心 FCC 在審查業者是否符合公平性規定時，須針對廣播公司所討論之每個議題「採取立場」²⁵。對此，FCC 回應其作用僅在確認被許可業者之「廣播服務整體模式」是否符合公共利益標準，意即 FCC 不需評估特定議題之是非，只需確認業者已做出合理努力來呈現議題雙方觀點²⁶。

²² V. PICKARD, “The strange life and death of the Fairness Doctrine: Tracing the decline of positive freedoms in American policy discourse”, *International Journal of Communication*, n°12/2018, p. 3440.

²³ V. PICKARD, “The strange life and death of the Fairness Doctrine: Tracing the decline of positive freedoms in American policy discourse”, *International Journal of Communication*, n°12/2018, p. 3440.

²⁴ V. PICKARD, “The strange life and death of the Fairness Doctrine: Tracing the decline of positive freedoms in American policy discourse”, *International Journal of Communication*, n°12/2018, p. 3446.

²⁵ *In the Matter of Editorializing by Broadcast Licensees*, Docket 8516, 13 FCC 1246. Appendix. (1949) [hereinafter Report on Editorializing]. at 1252.

²⁶ *In the Matter of Editorializing by Broadcast Licensees*, Docket 8516, 13 FCC 1246. Appendix. (1949) [hereinafter Report on Editorializing]. at 1255-56.

而針對公平原則違反言論自由權之擔憂，FCC 表示，「只有優先考慮美國民眾在公共議題各方面的知情權，才能充分發揮廣播言論自由的概念。²⁷」FCC 將「聆聽自由」視為言論自由的一部分，「言論自由在於它為公眾提供接受思想的機會。²⁸」且公平原則並無禁止廣播業者發表某些言論，而是要求其提出額外發言，展現議題的多元樣貌²⁹。

1959 年，美國國會修正《通訊傳播法》第 315 條，條文強調「廣電媒體若提供任何特定公職候選人使用，也應提供平等機會給其他公職候選人使用。」³⁰若僅根據第 315 條，廣播公司可能可以拒絕讓任何候選人出現在其廣播中，則廣播公司即可代之以倡導他們自己所支持的候選人³¹。但有了公平原則的規定，廣播公司便必須在節目製播時考量多種觀點³²。

《通訊傳播法》也加入所謂「等時規定」(equal time rule)的例外規定(若公職候選人在這四類內容中露出，並不被認定為「使用」，這四類內容是真實新聞、真實新聞訪問、真實新聞紀錄片，真實新聞事件的現場報導)³³。

《通訊傳播法》315(a)強調：「廣電業者有服膺公共利益的營運義務，而且有義務提供討論重大公共議題的各種不同觀點之合理機會³⁴。」一般認為，這是「公平原則」在聯邦法律層次的明確依據，但因為條文文字的語意模糊，也有人不認為這足以構成「公平原則」的法律依據。

由於 FCC 難以實時監管全國各電視台及廣播電台，因此，公平原則之執行主要採「投訴系統」³⁵，當觀眾認為某電視台沒有遵守公平原則時，即可寄送投訴信或致電 FCC，而若 FCC 確認檢舉證據充分，將要求相關業者進行回覆，解釋其如何為公共議題提供多種觀點，再交由 FCC 評估，若 FCC 裁定其違反公平

²⁷ In the Matter of Editorializing by Broadcast Licensees, Docket 8516, 13 FCC 1246. Appendix. (1949) [hereinafter Report on Editorializing]. at 1257.

²⁸ Radio Editorials and the Mayflower Doctrine, 48 COLUMB. L. REV. 788 (1948).

²⁹ Ford Rowan, Broadcast Fairness: Doctrine, Practice, Prospects: A Reappraisal of the Fairness Doctrine and Equal Time Rule 28 (1984). at 16.

³⁰ 47 U.S.C. § 315; see also 47 C.F.R. § 76.205(a).

³¹ 395 U.S. 367 (1969), at 369-70, 382.

³² 395 U.S. 367 (1969), at 369-70, 383.

³³ 47 U.S.C. 315(a)

³⁴ 47 U.S.C. 315(a)

³⁵ Ford Rowan, Broadcast Fairness: Doctrine, Practice, Prospects: A Reappraisal of the Fairness Doctrine and Equal Time Rule 28 (1984). at 52.

原則，將致函違規者要求其繳交違規行為改善報告³⁶。FCC 認為此投訴系統賦予被許可人「廣泛的新聞自由裁量權，而政府的作用是有限的。」

然而，公平原則的審查需考量整體節目的平衡，因此，聽眾需花費較長時間收聽電台並蒐集足夠資料才有機會完成投訴立案³⁷，導致並無發生實際因民眾檢舉違反公平原則而被吊銷許可證的案例³⁸。相反地，大多立案的對象皆為特定利益團體，而廣電業者可能因害怕捲入昂貴的訴訟、罰款或吊銷許可證，進而選擇私下與利益團體達成和解，讓他們獲得免費的廣播時間傳播其觀點³⁹。

由於美國 FCC 難以投入大量時間成本管理全國各電視台及廣播電台，因此，美國公平原則之執行主要採「投訴機制」的途徑進行管理⁴⁰，當觀眾認為某電視台沒有遵守公平原則時，即可寄送投訴信或致電 FCC，FCC 提供投訴表格 8330-FD⁴¹並要求須填寫以下內容：(1) 所涉及的電台名稱；(2) 節目所提及有爭議且具公眾利益之議題；(3) 播出日期和時間；(4) 聲稱該議題具有爭議性和公眾利益之依據；(5) 收聽節目的準確摘要；(6) 聲稱該電台沒有在其整體節目中播放該議題相關之一個或多個對立觀點的依據；(7) 電台是否提供或表示打算提供合理的機會，供他人表達對該議題的不同觀點。由此，FCC 收到投訴後將要求相關業者進行回覆，解釋其如何為公共議題提供多種觀點，再交由 FCC 評估，若 FCC 裁定其違反公平原則，將致函違規者要求其繳交違規行為改善報告⁴²。

³⁶ Ford Rowan, *Broadcast Fairness: Doctrine, Practice, Prospects: A Reappraisal of the Fairness Doctrine and Equal Time Rule 28* (1984). at 64.

³⁷ Ford Rowan, *Broadcast Fairness: Doctrine, Practice, Prospects: A Reappraisal of the Fairness Doctrine and Equal Time Rule 28* (1984). at 68.

³⁸ Ford Rowan, *Broadcast Fairness: Doctrine, Practice, Prospects: A Reappraisal of the Fairness Doctrine and Equal Time Rule 28* (1984). at 56.

³⁹ Ford Rowan, *Broadcast Fairness: Doctrine, Practice, Prospects: A Reappraisal of the Fairness Doctrine and Equal Time Rule 28* (1984). at 74-77.

⁴⁰ Ford Rowan, *Broadcast Fairness: Doctrine, Practice, Prospects: A Reappraisal of the Fairness Doctrine and Equal Time Rule 28* (1984). at 52.

⁴¹ Ford Rowan, *Broadcast Fairness: Doctrine, Practice, Prospects: A Reappraisal of the Fairness Doctrine and Equal Time Rule 28* (1984).

⁴² Ford Rowan, *Broadcast Fairness: Doctrine, Practice, Prospects: A Reappraisal of the Fairness Doctrine and Equal Time Rule 28* (1984). at 64.

（三）頻譜稀缺現象支撐管制正當性：紅獅廣播公司 訴 FCC 【個案分析】（US02）

1964 年，紅獅旗下廣播電台 WGCB 播出，主持人哈吉斯牧師於節目中討論記者庫克所著書籍。哈吉斯稱庫克因對政府官員作出錯誤指控而遭報社解僱，並稱庫克的著作詆毀當年總統候選人巴里·戈德華特。庫克收聽節目後認為自己遭受人身攻擊，要求電台提供免費的答覆時間，卻被電台拒絕⁴³。

對此，FCC 認定紅獅公司違反了其在公平原則下之義務，即沒有向庫克送達廣播錄音帶、文字記錄或摘要，也沒有給予庫克答覆時間。由於公平原則對「合理機會」的請求在 FCC 履行監管義務時有很大的自由裁量權⁴⁴，在訴訟開始後不久，FCC 發布了一份擬定規則通知（Notice of Proposed Rule Making）以補充公平原則，增加兩項行政規則，一是「人身攻擊規定」（personality attack rules），當一個人或團體的人格或正直性在爭議事件討論受到質疑時，該台必須在一周內通知該人，並提供合理的回應時間；另一是「政治評論規定」（political editorializing rules），要求如果一個電視台對公職候選人提出正面或反面評論，該台必須在 24 小時內通知不受歡迎的候選人回應這則評論⁴⁵。

紅獅公司則辯稱，公司將不會為庫克提供免費的回應機會，因為公平原則僅要求公司為自己無法承擔費用也找不到贊助的人提供免費回應機會，而庫克無法提供相應證明。但 FCC 認為，由於公共利益要求紅獅公司為庫克提供向公眾展示其觀點的機會，因此庫克無需證明自己是否能承擔費用，遂向紅獅公司下達行政命令，要求其為庫克提供回應的機會⁴⁶。

最終，最高法院一致認為公平原則沒有違反憲法第一修正案。Byron White 大法官更指出，由於無線電頻率是有限的，必須允許政府通過頒發許可證的辦法來管理無線電通訊，避免頻率的堵塞。FCC 作為持有許可證人的管理者，其作出命令依據的公平原則是為了防止私人廣播公司壟斷新聞市場，而使得涉及重大公眾問題的某些觀點不能通過無線通訊得到展示。

⁴³ Red Lion Broadcasting Co. V. FCC, 395 U.S. 367 (1969)

⁴⁴ Downs & Karpen, The Equal Time and Fairness Doctrine: Outdated or Crucial to American Politics in the 1980s, 4 Comment L.J. 67 (1981), found in Conrad, n. 21.

⁴⁵ 47 C.F.R. § 73.1290 (1987).

⁴⁶ Red Lion Broadcasting Co. V. FCC, 395 U.S. 367 (1969)

最高法院補充：「（本案判定之權利為）公眾的權利，而不是廣播公司的權利。讓公眾能夠便捷地接收到社會、政治、文化等觀點與經驗，才是問題的關鍵。」同國家廣播公司訴美國政府一案，法官認為使用與分配廣播資源應首要考量的原則仍為「公共利益」，觀眾與聽眾的知權應優先於廣播電台的言論自由權。

1970年，FCC更確立「公平原則」不僅適用候選人，也適用於候選人的支持者，此一規定又稱為「澤普原則」（Zapple Doctrine）。如果廣電媒體在選舉期間提供露出時間或出售廣告時間給特定候選人的支持者，它也應公平對待其政治對手的支持者⁴⁷。即使廣播公司不想出售任何時間，候選人也可以為其競選活動購買廣播時間符合公眾利益。國會保證，如果一家廣播公司向政治候選人（包括州和地方候選人）出售時間，該廣播公司必須向他們收取「同一時段同一等級和時間段的最低單位費用⁴⁸。」

（四）頻譜稀缺、公平原則受質疑：FCC 訴加州女性選舉人（1984） 【個案分析】（US03）

隨著廣播媒體產業的發展日漸蓬勃，廣播頻道、公司的大量增設使得法院始質疑廣播是否依舊屬於稀缺。1984年的FCC訴加州女性選舉人聯盟等一案中，法官雖未對廣播是否依舊適用稀缺性原則做定論，然從判決中已可看見其對廣播稀缺與否、公平原則是否有利於公共利益的疑慮。

此案始於1979年，太平洋電台（Pacifica Foundation）向美國加州中區地方法院提起訴訟，稱公共廣播法案（The Public Broadcasting Act of 1967）中第399條違反憲法第一修正案⁴⁹。根據公共廣播法案第399條，任何獲得公共廣播公司（Corporation for Public Broadcasting，簡稱CPB）資助之非營利的教育性電台不得播送社論內容⁵⁰。太平洋電台在五大主要城市擁有數個非商業廣播電台，接受

⁴⁷ Letter to Nicholas Zapple, 23 FCC 2d 707 (1970).

⁴⁸ 47 U.S.C. Section 315(b)

⁴⁹ Federal Communications Commission v. League of Women Voters of California, 468 U.S. 364 (1984) p.3112

⁵⁰ Federal Communications Commission v. League of Women Voters of California, 468 U.S. 364 (1984) p.3109

來自 CPB、加州女性選舉人聯盟以及個人聽眾和觀眾的資助。加州中區地方法院認為該法條確實違反第一修正案，FCC 不服因而上訴⁵¹。

FCC 認為公共廣播不同於商業性廣播公司，為預防公共廣播因受聯邦政府資助而成為政府宣傳機器，或被地方利益團體資助用以宣傳自身政治觀點與政黨傾向的工具，須直接禁止其播放社論，而非適用規管商業性平台的公平原則⁵²。然最高法院依舊維持地方法院判決，確認公共廣播法案第 399 條違反第一修正案。

法院則認為公共廣播法案的其他法條已然確保撥款的客觀標準，足以確保公廣不會成為政府宣傳機器⁵³，且以公廣的性質而言，第 399 條限制公廣社論近乎不可能降低聯邦影響地方非營利電台⁵⁴；至於地方利益團體對公共利益的影響疑慮，法院認為應將其適用於公平原則而非全面禁止，以確保公眾能透過非商業性廣播電台廣泛且充分的了解公共議題⁵⁵。

然在判決中，法官也指出隨著電台種類的增加和有線、衛星廣播技術的出現，稀缺性原則作為合理化廣播監管的理由遭受到相當對的批評，可能已經過時，但由於國會與 FCC 暫時並無修訂廣播規管的意向與規劃，法院暫時也並不重新審視稀缺性原則⁵⁶。

除稀缺性原則外，法院亦評論公平原則，指出若公平原則阻礙而非促進第一修正案中所保護的廣泛民眾的知情權利，例如產生言論寒蟬效應而非促進公共利益，則應重新審視公平原則並建議廢除，但法院也強調應由 FCC 自由裁量選擇修改或廢除⁵⁷。

至此，以可見法院對稀缺性、公平原則的態度由支持轉為存疑，然尚無明確的決策指出廣播是否已不再是稀缺資源、公平原則是否無法促進公共利益，甚至於地方利益團體資助、使用公廣資源的議題上仍主張其適用公平原則。

（五）公平原則的衰亡 【個案分析】

⁵¹ Federal Communications Commission v. League of Women Voters of California, 468 U.S. 364 (1984) p.3113

⁵² Federal Communications Commission v. League of Women Voters of California, 468 U.S. 364 (1984) p.3120

⁵³ Federal Communications Commission v. League of Women Voters of California, 468 U.S. 364 (1984) p.3120-3122

⁵⁴ Federal Communications Commission v. League of Women Voters of California, 468 U.S. 364 (1984) p. 3123

⁵⁵ Federal Communications Commission v. League of Women Voters of California, 468 U.S. 364 (1984) p.3125-3127

⁵⁶ Federal Communications Commission v. League of Women Voters of California, 468 U.S. 364 (1984) p.3115-3116

⁵⁷ Federal Communications Commission v. League of Women Voters of California, 468 U.S. 364 (1984) p.3115-3117

1980 年代，在雷根總統主政下，美國傳播政策發生重大轉向。FCC 開始了一連串「放鬆管制」的政策傾向⁵⁸。當時任命之 FCC 主席 Mark Fowler 認為，「廣播公司不應再被視為『社區委託人』，應作為『市場參與者』⁵⁹。」於 1986 年發生之電信研究與行動中心（Telecommunications Research and Action Center, TRAC）與媒體存取計畫（Media Access Project, MAP）訴 FCC（US04）一案中，法官 Bork 最終明確指出稀缺性已然過時，且不可成為監管節目內容的理由。

此案起源於 1981 年 FCC 發布一則擬議規則制定通知（Notice of Proposed Rulemaking），認定電視資訊（Teletext）不適用原用於管制廣播內容的三種政治廣播規管⁶⁰。電視資訊是當時新出現的傳播媒介，有別於傳統電視廣播節目，電視台直接將文字、圖片等視覺化的數字資訊顯示於家用的電視螢幕⁶¹，常見的電視資訊服務如電視節目表、股市資訊等⁶²。引起此案爭議的三種政治廣播規管分別為通傳法第 312 條之(a)(7)、第 315 條之(a)、公平原則⁶³。

通傳法第 312 條之(a)(7) 要求獲得許可的廣播公司需允許合法並符合資格的聯邦職位候選人合理使用廣播電台或允許其購買廣播時數⁶⁴。第 315 條之 (a) 規定若廣播公司給予任何一位符合資格的候選人使用廣播資源，則該公司有義務提供所有符合資格的候選人相同使用機會⁶⁵。公平原則同紅獅案中所述，廣播公司有特定義務為有重大公共利益的議題合理地提供充分的矛盾意見討論⁶⁶。

FCC 以支持電視資訊技術發展為由，認為將該技術交於市場競爭比加以管制更能促進公共利益。同時明確指出若廣播公司能提供候選人如出鏡於電視節目等一般廣播資源，便已符合 312(a)(7) 所規定之廣播公司須提供其合理使用之

⁵⁸ M. R. ARBUCKLE, How the FCC killed the Fairness Doctrine: A critical evaluation of the 1985 Fairness Report thirty years after Syracuse Peace Council, *First Amendment Law Review*, n°15/2017, p. 346.

⁵⁹ Stephanie N. DeClerk, Note, *Prometheus Radio Project v. FCC: Where Will the Media Deregulation Trend End*, 58 *ARK. L. REV.* 705, 711 (2005). (Citing Mark S. Fowler & Daniel L. Brenner, *A Marketplace Approach to Broadcast Regulation*, 60 *TEX L. REV.* 207, 209 (1982)).

⁶⁰ *Telecommunications Research Action v. FCC*, 801 F.2d 501 (D.C. Cir. 1986) p.502-503

⁶¹ *Telecommunications Research Action v. FCC*, 801 F.2d 501 (D.C. Cir. 1986)

⁶² *Telecommunications Research Action v. FCC*, 801 F.2d 501 (D.C. Cir. 1986)

⁶³ *Telecommunications Research Action v. FCC*, 801 F.2d 501 (D.C. Cir. 1986) p.502

⁶⁴ 47 U.S.C. § 312(a)(7)

⁶⁵ 47 U.S.C. § 315(a)

⁶⁶ *Telecommunications Research Action v. FCC*, 801 F.2d 501 (D.C. Cir. 1986) p.502

義務⁶⁷；FCC 認為 315(a) 所規定的「使用」須能夠呈現該候選人的聲音或照片，基於電視資訊僅能提供文字和圖像（Graphics）內容，電視資訊並不為 315 規範，並補充電視資訊並無傳統廣播節目強大的影音廣播能力，不會產生 315 所顧慮的濫用情形⁶⁸；基於公平原則並非法條而是委員會制定的政策，公平原則的適用客體全權由 FCC 判斷決定，FCC 考量電視資訊技術實為結合印刷媒體特性和無線電技術的產物，根本上與傳統廣播節目有所差異，且電視資訊傳播資訊的特性更類似於印刷媒體，同前所述之邁阿密先驅論壇報訴托尼歐案，FCC 發現稀缺性原則無法作為規管電視資訊內容的理由，故決定將電視資訊技術免除於公平原則的規範之外⁶⁹。

MAP 作為本案上訴人之一，向 FCC 提交動議望其能重新考量該決策。MAP 主張電視資訊是為能普遍觸及觀眾所設，故其應根據通傳法受到規管，同時諸多學者、律師也向 FCC 提交覆議申請，然皆於 1984 年遭 FCC 駁回，MAP 不服，於 1985 年協同 TRAC 向法院上訴⁷⁰。

法院最終裁定電視資訊不適用 312(a)(7) 和公平原則，但稱 FCC 錯誤地認定 315 不適用於電視資訊⁷¹。在判決中，稀缺性原則作為紅獅案以來合理化 FCC 監管廣播節目的理由遭法官否定，同時再次強調公平原則的適用與否須以能否維護和促進公共利益為標準。

法官首先重新梳理 FCC 對憲法第一修正案的解釋，並援引紅獅案為判例依據。法官質疑 FCC 以廣播具備能傳播影音資訊的「即時性」（Immediacy）作為印刷媒體不適用稀缺性原則但廣播適用的正當性，判決中強調法官於紅獅案時所言之稀缺是基於廣播物理特性上的稀缺，並非是以媒介的效果和力量區分⁷²，法官進一步說明印刷媒體與廣播媒體之前的界線是基於後者物理稀缺性，但此區分法實為「無區別的區分」（Distinction without a difference）⁷³。

判決中明述所有的經濟商品都有一定程度的稀缺性，如印刷媒體中的紙、墨水、送報卡車等新聞生產工具與資源都具備稀缺性，並非所有人都有能力可

⁶⁷ Telecommunications Research Action v. FCC, 801 F.2d 501 (D.C. Cir. 1986) p.503

⁶⁸ Telecommunications Research Action v. FCC, 801 F.2d 501 (D.C. Cir. 1986) p.504

⁶⁹ Telecommunications Research Action v. FCC, 801 F.2d 501 (D.C. Cir. 1986) p.504-505

⁷⁰ Telecommunications Research Action v. FCC, 801 F.2d 501 (D.C. Cir. 1986) p.505

⁷¹ Telecommunications Research Action v. FCC, 801 F.2d 501 (D.C. Cir. 1986) p.502

⁷² Telecommunications Research Action v. FCC, 801 F.2d 501 (D.C. Cir. 1986) p.507-508

⁷³ Telecommunications Research Action v. FCC, 801 F.2d 501 (D.C. Cir. 1986) p.508

使用這些資源並出版報紙，因此，稀缺性實為一種普遍性事實，並不能作為區分並管制媒體內容的理由，再者，法官指出當時的廣播電台數量遠超報紙數量，更無法說明廣播媒體比印刷媒體更為稀缺⁷⁴。

此案可謂是為廢除稀缺性原則、公平原則的先驅。由於廣播頻道不再稀缺，FCC 即失去管制節目內容的合理性，而為規管廣播節目內容而生的公平原則也將失去其維護公共利益的立場。

隨著 FCC 發布了《1985 年公平報告》(the 1985 Fairness Report)⁷⁵，削弱公平原則正當性。這項報告即提出，公平原則降低了廣播電視媒體的評論權能，限制了新聞自由；更有甚者，它沒有達到原來提升公眾討論的目的，反而產生了箝制電台言論的「寒蟬效應」，降低了討論公共事務節目的質與量。

從本質上講，FCC 認為競爭足以滿足公共需求，而且聯邦政府規定的義務過於模糊，無法正確執行，而且對廣播公司的第一修正案權利構成威脅⁷⁶。許多公民團體認為，新政策無異於完全放棄公共利益授權。

1987 年以後連續多項法院判決也對「公平原則」的前景投下陰影，特別是 1987 年的判決 (Meredith Corp. v. FCC) (US05)。FCC 認定梅瑞迪斯媒體集團 (Meredith Corporation) 旗下電台 WTVH 在 1984 年播出一系列興建核電廠的廣告，而且未能提供呈現反對觀點的平衡報導，違反了「公平原則」。但此案後來的發展頗為戲劇化，梅瑞迪斯媒體集團引用前述 FCC 在 1985 年發布的報告，為自己違反「公平原則」一事進行辯護。最終，FCC 決定取消對梅瑞迪斯媒體集團的處罰，並且宣稱 FCC 相信公平原則不符公共利益，而且 FCC 認為該原則有違憲之虞。

FCC 指出：「問題不在於公平原則的目標，而在於使用政府干預作為實現目標的手段」。對此，FCC 更補充說：「憲法第一修正案的通過不是為了保護人民免受記者的侵害，而是為了保護人民免受政府侵害」。

⁷⁴ Telecommunications Research Action v. FCC, 801 F.2d 501 (D.C. Cir. 1986) p.508-509

⁷⁵ Inquiry into Section 73.1910 of the Commission's rules and regulations concerning the general Fairness Doctrine obligations of broadcast licensees, 102 F.C.C.2d 142 (1985) [hereinafter Inquiry into Section 73.1910].

⁷⁶ Fowler & Daniel Brenner. A Marketplace Approach to Broadcast Regulation, 60 Texas L. Rev. 2087 (1982).

雖然此時 FCC 遭遇各界對於廢除或修改公平原則的壓力，但其以缺乏權威為由，希望由國會或法院進行決議⁷⁷。不過，在 1986 年 TRAC 訴 FCC 案中，法院裁定國會從未將公平原則編纂成法典，因此 FCC 有權廢除或修改它⁷⁸。

儘管 1987 年 FCC 廢除了公平原則，民主黨國會議員曾在 1987 年提案立法，獲得包括共和黨議員金瑞契（Newt Gingrich）等人支持，並且最終在參眾兩院皆以懸殊比例通過《1987 年廣電公平法案》（The Fairness in Broadcasting Act of 1987），希望為「公平原則」提供明確的法律支持。但該法案旋即遭雷根總統否決。不過此時，FCC 並未廢除該原則的人身攻擊規定及政治評論規定。

直到 2000 年，另一行政訴訟案件（Radio Television News Directors Association v. FCC）的判決出爐，美國哥倫比亞特區巡迴上訴法院才下令 FCC 廢除兩項規定。在此期間，美國國會曾數度起草法案，試圖恢復公平原則。然除了於 1994 年失去參眾兩院控制權的克林頓總統，自雷根總統到歐巴馬總統皆公開反對恢復公平原則。

至今公平原則的適用其實一直飽受爭議。一方面，支持者認為，公平原則能迫使廣播公司向公眾展示他們所不喜歡的言論，從而能讓公眾能夠更全面客觀地認識爭議問題。另一方面，廣播公司則認為，公平原則假定了廣播節目不能客觀公正地報導爭議事件，實質上限制了其言論自由。同時，公平原則成為了公眾起訴廣播公司最常用的依據，廣播公司深受其困擾。

因此，儘管最高法院 1969 年的裁決確認了公平原則的合憲性，FCC 仍在 1987 年決定將其廢除⁷⁹。但值得注意的是，FCC 並沒有以侵犯廣播公司的憲法第一修正案權利為由取消公平原則；相反地，FCC 認為，鑑於廣播電台數量的增加和有線電視的興起，可用媒體數量不再稀有，因此公平原則也不再必須。

（六）公平原則廢除後之廣電監管情形

⁷⁷ Decisions and Reports, 102 F.C.C.2d 145 (1986) [Hereinafter 1985 Fairness Report], at 246-247.

⁷⁸ Telecomm. Research and Action Ctr. v. F.C.C., 801 F.2d 501, 517 (D.C. Cir. 1986); cert. denied, 482 U.S. 919 (1987).

⁷⁹ Federal Communications Commission. (1987). Complaint of Syracuse Peace Council Against Television Station WTVH (2 F.C.C.R. 5043).

公平原則的廢除後，廣播業者從社區受託人角色切換為自由市場競爭者⁸⁰。學者認為曾經嚴格區分新聞與意見的界線變為模糊，廣電業者可以直接在報導中發表其觀點⁸¹。隨著廣播業者的節目獲得更多彈性，基於評論、意見的政治節目開始大量製播，這類節目更佔據有線電視台的黃金時段⁸²。

而FCC並無權力對廣播公司「草率或魯莽的節目或報導」進行紀律處分⁸³，僅能依照由通傳法第312條與第315條之規定下設平等機會（Equal Opportunities）原則、最低費率原則，並要求無論無線、有線媒體業者皆須將涉及兩原則之運作資料上傳並共同維護FCC之資料庫，供公眾檢閱，須公布之內容包括：合法候選人（或其代理人）購買廣播時段之資訊、廣告商購買廣播時段播放涉及具有國家重要性的政治議題之資訊、向合法候選人提供免費廣播時段之資訊⁸⁴。

相比於公平原則，FCC此時對政治內容的規管強度大幅下降，FCC亦在規則中載明FCC並無「事先審查或批准節目與廣告內容、確保候選人與廣告商之陳述準確性、要求電台提供有關爭議性議題的所有觀點、監督有關個別候選人之新聞報導性質與題目」⁸⁵，平等機會原則也因下設四項例外：善意（Bona fide）新聞播報、善意新聞採訪、善意新聞紀錄片、善意新聞事件現場報導，致使廣播公司皆向FCC申請將自家節目列為善意新聞節目以便不受平等機會原則規管，而只要節目製播過程和原則符合國會和FCC之規定，即可被列為善意節目⁸⁶，使得FCC亦能鮮少以平等機會原則裁罰廣播公司。

以FCC於2016年批准Hearst Television Inc.電視台旗下之節目「Matter of Fact with Fernando Espuelas」為善意節目為例（US06），該節目是由Fernando Espuelas主持並邀請嘉賓共同討論政治、社會議題的半小時塊狀節目，而裁決中

⁸⁰ Stephanie N. DeClerk, Note, Prometheus Radio Project v. FCC: Where Will the Media Deregulation Trend End, 58 ARK. L. REV. 705, 711 (2005). (Citing Mark S. Fowler & Daniel L. Brenner, A Marketplace Approach to Broadcast Regulation, 60 TEX L. REV. 207, 209 (1982)). at 209.

⁸¹ Sharyl Attkisson, Americans Don't Trust the Media, and For Good Reason, <https://thehill.com/blogs/pundits-blog/media/347091-americans-dont-trust-the-media-and-for-good-reason>.

⁸² Mark Joyella, 'We Passed CNN...And Never Looked Back': Fox News Hits 18 Years At #1, FORBES.

⁸³ Ford Rowan, Broadcast Fairness: Doctrine, Practice, Prospects: A Reappraisal of the Fairness Doctrine and Equal Time Rule 28 (1984). at 93-94.

⁸⁴ Federal Communications Commission. "FACT SHEET: FCC Political Programming Rules" Created August 18, 2022

⁸⁵ Federal Communications Commission. "FACT SHEET: FCC Political Programming Rules" Created August 18, 2022

⁸⁶ Anne Kramer Ricchiuto. "The End Of Time For Equal Time?: Revealing The Statutory Myth Of Fair Election Coverage" Indiana Law Review, Vol. 38 No. 1 (2005)

明令成為善意節目之要件：須為定期節目、廣播公司或製作人須有節目之完整控制權、廣播公司或製作人對節目型態、內容以及節目來賓之安排之決策須基於新聞價值而非意圖提升或傷害特定個人的候選資格，經 FCC 評估後該節目製播流程符合要求，因而被列為善意節目，不受平等原則之規範⁸⁷。

綜觀 2020 年至 2022 年 FCC 針對真正內容之規管案例，多以廣播公司無確實上傳與維護其政治內容之資料為主，且多數皆以廣播公司簽署同意令（Consent Decree）向 FCC 承諾改善的形式作結⁸⁸。

第三節、有線電視之內容規管政策

有線電視的監管制度多年來分散於各項法案中，如 1992 年有線電視消費者保護與競爭法（Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992）和 1996 年美國電信法（Telecommunications Act of 1996）。匯流技術發展下，電視台經營者紛紛跨入多頻道平台的經營。所謂多頻道平台（Multichannel Video Programming Distribution，簡稱 MVPD），意指有線電視平台、電信開放平台、衛星電視平台等可播送多個頻道的視訊平台。由於有線電視系統在美國法案中不需為「公共利益」而運作，因此完全來自自有線電視服務的節目便不受公平原則的約束。

美國第一家有線電視新聞網 CNN 於 1980 年首次亮相，但成立於 1996 年的福斯有線新聞頻道，反而成為增強人民意識形態觀點的推手，包含對敵對政客的人身攻擊、特定政治立場的觀點輸出等⁸⁹。但在節目中納入政治評論的有線電視頻道，也並非只有福斯新聞。

1969 年紅獅案的裁決著重於傳播媒體的頻譜稀缺性，以稀缺性作為監管正當性的立基點，當資源不再稀缺時，便導致公平原則難以在憲法上強制執行。對此，學者 Mark Conrad 提出另一看待稀缺性的觀點，並非可用資源的稀缺性，

⁸⁷ Federal Communications Commission, In the Matter of Hearst Television Inc. For Declaratory Ruling Regarding the Program “Matter of Fact with Fernando Espuelas,” 32 FCC Rcd. 1135 (2017).

⁸⁸ Federal Communications Commission, Political Programming, <https://www.fcc.gov/media/policy/political-programming> (last visited Apr. 12, 2023).

⁸⁹ Sean Illing, How Fox News Evolved into a Propaganda Operation, Vox, March 22, 2019, <https://www.vox.com/2019/3/22/18275835/fox-news-trump-propaganda-tom-rosenstiel>

而是人們「查看新聞的時間稀缺性」。⁹⁰人的一天擁有的時間有限，可以自由選擇觀看有線電視新聞、廣播新聞、網路新聞。由於這種「時間稀缺性」，人們一天只能關注少數來源，且通常是令人感到舒適、自在的資訊來源。這種舒適感可能基於個人的偏見及主觀認同，因此，當人們僅能在有限的時間內觀看，應有義務可在特定渠道接收到不同觀點，即為「公眾獲得客觀信息的權利」⁹¹。

即使現今人們可以接觸到許多無線廣播電台、有線電視節目，但若這些節目愈加同質化，且皆傳播某些特定觀點，人們將置身於自由思想匱乏的市場。例如，Sinclair Broadcasting 擁有近 200 家電視台，並利用社論宣傳其反對黨派之不利觀點。⁹²

儘管受攻擊的公眾人物或相對不為人知的人，或許可以向其他媒體渠道尋求訪問機會，但對於批評他／她的特定頻道仍無法獲得平等解釋機會，對在時間有限性下僅觀看此頻道的民眾而言，便無法接收其反駁論點。

雖然 1934 年《通訊法》區分了被要求充當公共運營商的「電信服務」，以及「資訊服務」，但廣播公司或有線電視公司仍具有公共運營商的某些特質，因此可以受到監管。例如，1934 年《通信法》第 315 條，即所謂的「平等時間」條款，要求廣播公司和有線電視提供商在允許接觸一位此類候選人的情況下，為競選公職的所有其他此類候選人提供「平等機會」。⁹³有線電視公司也被禁止審查候選人的訊息內容，必須向候選人收取與使用該廣播時間相同的費率，並且在接近選舉時，任何人想要使用平等機會，有線電視公司皆僅能收取該時間的最低費率，部分規定在 2022 年仍然適用。

⁹⁰ Fake News, Personal Attacks, and Ideological Media Run Amok – It is Time for Fairness Doctrine 2.0

⁹¹ JOHN S. BERRESFORD, FEDERAL COMMUNICATIONS COMMITTEE, No. 2005-2, THE SCARCITY RATIONALE FOR REGULATING TRADITIONAL BROADCASTING: AN IDEA WHOSE TIME HAS PASSED (2005), as cited in Ian Klein, *Enemy of the People: The Ghost of the F.C.C. Fairness Doctrine in the Age of Alternative Facts*, 42 *Hastings Comm and Ent. L. J.* 45 (2020).

⁹² Sheelah Kolhatkar, *The Growth of Sinclair's Conservative Empire*, *The New Yorker*, Oct. 22, 2018, <https://www.newyorker.com/magazine/2018/10/22/the-growth-of-sinclairs-conservative-media-empire>

⁹³ 47 U.S.C. § 315; see also 47 C.F.R. § 76.205(a).

第四節、媒體自律——電視台內部製播原則

美國憲法第一修正案明確的對國會做出限制，以保障言論及新聞自由，維護新聞傳播媒體的自主性，也因此 FCC 與法院的監管外，大部分媒體皆有其內部編輯政策及道德準則。

（一）無線電視台

1. CBS（Columbia Broadcasting System）（US07）

CBS 為美國商業無線電視台，政治類型節目包含脫口秀《The Talk》、週日政治談話節目《Face The Nation》等。有關 CBS 電視台的道德準則或編輯政策，於其網站僅能找到 2006 年發表的新聞新標準說明（New Standards For CBS News）⁹⁴，當中僅提及「禁止為政治活動捐款」以避免讓觀眾認為電視台有政治偏向。

值得注意的是，CBS 至今都未完整公開其編輯守則，對此當時的副總裁 Linda Mason 表示，「我們從未公開過標準，這是一項私人的內部業務。」

2. NBC（National Broadcasting Company）（US08）

NBC 為美國傳統三大商業廣播電視台之一，目前隸屬於跨國傳媒集團 NBC 環球（NBC Universal），每年製作和播出大量的新聞、體育娛樂節目及電視劇，包含全球最長壽的新聞訪談節目《Meet the Press》，從 1947 年首映持續播出至今，也是美國收視率最高的晨間訪談節目，專注於訪談國家元首，談論政治、經濟、外交等公共政策。然而，在 NBC 或 NBC 環球的網站中僅有發布員工行為準則（Code of Conduct for Production Personnel），並無節目編輯政策可供參考。

3. PBS（Public Broadcasting Service）（US09）

⁹⁴ <https://www.cbsnews.com/news/new-standards-for-cbs-news/>

PBS 為美國非營利、公共電視台，收入主要來自會員訂閱費用、政府部門、企業、基金會與公民個人的捐助，且其所有捐助資金皆須受到相應的檢查與監管，以確保該電視台節目不會受到資金來源的言論控制。

在其編輯標準與實踐⁹⁵中針對節目的公平性進行說明：「公平的報導者必須考慮特定主題的所有相關事實和觀點，並以尊重和負責任的方式提供信息，不得有偏袒或歧視。公平原則並非要求在相互衝突的意見或觀點上給予平等的時間。然而，公平原則確實要求生產者在評估優點和評估所有意見或觀點的可信度時保持開放的態度，同時還要管理自己的個人觀點和偏見。公平原則的一個目的是讓觀眾欣賞和學習內容，即使他們不同意其結論。公平性還要求生產者認真地代表他們採訪或以其他方式報導的個人的言行。製作人員絕不能為了將其置於刻板印象的角色，或支持預先設定的看法而操縱他們所採訪到的意見。相反的，生產者在提出意見時必須注意他們所涵蓋的文化，歷史和社會風俗。製片人必須讓他們有機會展示他們最強的案例，同時始終為觀眾提供適當的背景，製作人必須給予受到攻擊或批評的人一個合理的回應機會。⁹⁶」

PBS 也於其網站中提供關於候選人合理平等時間請求的法條說明與回應⁹⁷，根據《通傳法》第 315 條特別豁免，候選人若出現在善意的（Bona fide）新聞廣播、採訪節目、特定類型的新聞紀錄片，以及新聞事件的現場報導中，並不構成廣播設施之使用，因此電台播送此類型內容並不受平等機會的規管。對此，PBS 認為該電視台節目《PBS NewsHour》、《PBS NewsHour Weekend》、《Washington Week》、《Amanpour & Company》、《To the Contrary》、《Firing Line》不受同等時間要求的約束。不過其中《Washington Week》及《Firing Line》皆為談話性節目，前者以圓桌會議形式，邀請兩到四名華盛頓記者共同討論公共事務；後者則邀請美國許多有影響力的公眾人物進行對談，兩者形式皆類似於台灣之政論節目，因此台灣政論節目與美國《通傳法》所豁免之「採訪節目」是否相同，需有更明確判定之標準。

PBS 表示「電視台應實際諮詢法律顧問，較難僅以節目形式、標題來預設節目是否可免除平等時間要求，因為是否可免除取決於每個候選人出現的具體

⁹⁵ <https://www.pbs.org/standards/>

⁹⁶ <https://www.pbs.org/standards/fairness/>

⁹⁷ <https://www.pbs.org/standards/media-law-101/candidate-appearances/#NoEndorsements>

事實。」文章中更舉例，過去 FCC 曾豁免之政治類型電視節目《Entertainment Tonight》、《TMZ》、《The Tonight Show》，不限於傳統新聞節目。

（二）有線電視台

1. CNN (Cable News Network)

CNN 於 2018 年因未公開其內部新聞標準指南陷入官司，CNN 主張其準則為「CNN 的商業特權、機密與專有訊息⁹⁸」。此次官司來源於 CNN 2015 年 6 月發布之調查報導，該報導提及佛羅里達州的聖瑪麗醫療中心接受心臟手術的嬰兒死亡率是全國平均的三倍，輿論發酵後，導致該醫院的小兒心臟外科項目終止，而遭到醫院起訴。當原告律師向 CNN 所求內部編輯政策時，CNN 將其指定為「僅限律師查看」，意味著即使是原告本人也無法查看其內容⁹⁹。

當時法官駁回了原告要求提供未經編輯之「新聞標準和實踐政策」的請求，對此 CNN 回應，「已經根據商定的保護令提供與訴訟相關內容，若對方希望看到我們認為不相關的部分。法院將作出裁決。」至今仍未可見 CNN 完整公開之編輯政策。

2. FNC (Fox News Channel)

儘管 FNC 聲稱其節目內容秉持「公平和平衡」精神，但仍有研究¹⁰⁰記錄了 FNC 的保守立場，且 FNC 也並無公開其編輯政策與指南。

3. MSNBC

MSNBC 主要遵循 NBC 之編輯政策和指導方針，但至今 NBC 仍未公開其編輯守則。

⁹⁸ https://www.washingtonpost.com/blogs/erik-wemple/files/2018/05/cnnstandardsmotion.pdf?itid=lk_inline_manual_4

⁹⁹ http://www.washingtonpost.com/blogs/erik-wemple/files/2018/05/cnnguidelinesoppo.pdf?itid=lk_inline_manual_9

¹⁰⁰ Skocpol, Theda; Williamson, Vanessa (September 1, 2016). *The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism*. Oxford, New York: Oxford University Press. pp. 5, 8, 86, 123, 125, 130–140.

(三) 民間組織協會

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

為避免聯邦廣播委員會 (FRC) 成立後，藉由發放執照的權力變相管控節目內容，美國廣播電視協會 (National Association of Broadcasters) 於 1928 年首次嘗試制定自律守則，然而該守則缺乏明確性與強制性，最終失敗。隔年，NAB 再度頒布修改後的守則，其中包含「道德守則」與「商業行為標準」兩部分。

道德守則禁止令人反感的內容材料、欺詐、欺騙或淫穢內容以及虛假欺騙或嚴重誇大的廣告聲明，尤其在可能有害健康的產品或服務廣告時更加謹慎，同時呼籲應注意並防止廣播電台貶損其他電台、個人、其他產品或服務。

1938 年，因應產業環境的變化 (例如：NAB 嘗試以法律強制力加強守則但被最終法院判定違憲、FRC 轉變為 FCC 等)，NAB 再度制定新的自願性守則。與 1928 年的版本相較，1938 年版本呼籲密切監督兒童節目，並且要求廣播公司公平分配時間來討論有爭議的觀點，並禁止出售播出時間給爭議觀點，否則將被吊銷執照。同時 NAB 也敦促廣播公司與教育團體合作播出教育節目、要求新聞節目公平準確、禁止廣播者受到基於種族或宗教的攻擊等。1938 年的版本在當時獲得美國公民自由聯盟 (American Civil Liberties Union) 與 FCC 的認可和讚賞。

然而，禁止出售播出時間給爭議觀點的規定卻引起大眾對廣播自由言論的擔憂，1938 年的神父 Charles Coughlin 一案即是一例。神父 Coughlin 從全國各地的電台爭取時間，透過廣播進行佈道，並發表反猶太主義等相關政治性言論。此行為與 NAB 禁止出售播出時間給爭議觀點的規定相衝突，且許多廣播公司自願遵守 NAB 規範委員會的裁決，讓 Coughlin 再難有效透過廣播發聲。

NAB 的規範遭到部分民眾抗議，對此，協會於 1945 年修正了守則，呼應 FCC 應出售時間來傳播爭議觀點的新裁決，同時 NAB 也再次明確表示守則僅止於作為個別廣播公司的指南。

1952 年，隨著電視產業崛起，NAB 延續了先前的守則並將其擴大至電視產業 (The Code of Practices for Television Broadcasters)。除了包含先前的守則精

神，也敦促電視台播放足夠數量的教育和文化節目。其中，該守則禁止電視台使用對家庭生活的負面描述、對上帝和宗教的不敬、非法性行為、詳細的犯罪技術、以及執法人員的負面寫照等；且規定了表演者應如何著裝、移動以符合「體面的界限」。

由於 1975 年出現大量批評美國電視充斥性與暴力內容的聲浪，FCC 便制定一項政策，要求各個電視台須在黃金時段的第一個小時播放「適合家庭觀看」的節目。NAB 隨之呼應，於守則中明確規定地方電視台須在晚上 7 點播放相關節目。然而，守則發布之後卻引發眾多爭議。1976 年，洛杉磯聯邦法官裁定守則中的「家庭觀看時間」違反憲法第一修正案，認為該條款來自政府的施壓，致使守則中的節目標準被暫停。

1979 年，由卡特政權所職掌的司法部也質疑守則中限制兒童節目廣告時間的規定，司法部聲稱廣播公司透過限制廣告時間的商業供應，人為地增加需求，從而提高該廣告時間的價格。司法部進而對 NAB 提起了反托拉斯訴訟。對此，NAB 廢除了時間標準和廣告數量、長度的限制。

在司法部進一步以該守則其他條款，可能違反第一修正案和公平原則為由採取法律行動的威脅下，NAB 終於在 1983 年決定廢除電視守則和無線電守則的其餘部分。此後，NAB 成為廢除公平原則的最大推力，曾於 2007 年公開反對將公平原則重新立法¹⁰¹，當時的總裁兼首席執行官 David K. Rehr 便指出「言論自由必須就是這樣——不受政府影響、干涉和審查。」

2. SPJ 專業記者協會

專業記者協會（Society of Professional Journalists，簡稱 SPJ）成立於 1909 年，前身為 Sigma Delta Chi，致力於新聞自由的實踐並促進記者維持高標準的道德行為。不過根據公平性的相關討論，該協會僅於其道德準則（Code of Ethics¹⁰²）中，要求會員應「讓新聞報導相關人物對批評或不當行為的指控做出回應」、「公開觀點的交流，即使是記者認為令人反感的觀點」，以及「積極尋求不同的意見來源」。其中，並無特別要求平衡報導時間或每個議題必須呈現相對意見。

¹⁰¹ <https://www.nab.org/documents/newsroom/pressRelease.asp?id=1401>

¹⁰² <https://www.spj.org/ethicscode.asp>

此外，SPJ 曾於 2009 年公開聲明反對恢復公平原則之立法管制¹⁰³，主張「公平原則就是干預言論自由，關於再次要求實施公平原則的討論應該結束」更表示「SPJ 道德規範要求新聞報導公平，但我們不希望政府強制要求。」他們認為，如同政府無權監管報紙內容，以強制手段要求廣播、電視節目播放不同觀點無助於公共利益。

第五節、結論與建議

公平原則的廢除導致廣播業者從社區受託人轉變為自由市場競爭者，此使得新聞與意見之間的界線變得模糊，並使政治評論和意見節目大量製播，佔據有線電視台的黃金時段而產生頻譜的資源分配問題。在規管方面，美國 FCC 並無權對廣播公司的節目或報導進行紀律處分，僅能根據平等機會原則和最低費率原則要求廣播公司提供相關資訊並維護美國 FCC 的資料庫供公眾檢閱。相較於公平原則，美國 FCC 對政治內容的規管強度大幅下降，並將廣播公司的節目分為善意節目和非善意節目，使得很少有節目受到平等機會原則的規範。在實際案例中，美國 FCC 主要對廣播公司未提供政治內容資料進行規管，並且多數以簽署同意令的形式要求廣播公司改善。而從司法審查的角度來看，FCC 在執法和規範公平原則方面具有一定的自行決定權。但隨著廣播市場的多元化，FCC 最終自行廢棄了公平原則。

總體而言，美國已經將外部多元性取代了公平原則，不再是主管機關對廣播者實施「他律」的判斷標準。公平原則在美國的實踐中主要著重於提供表述機會和確保受訪者意見的正確傳達，而不是強調報導內容的平衡。政府及 FCC 應如何為公共利益、協助解決電視新聞事實與意見模糊的現狀，本研究認為應在政府過多干預的情況下進行自我監管，並引入專業主義（Professionalism）和製播責任（Programming liability）兩個取徑的思考。

專業主義的概念是制定廣播人員、記者的專業標準和守則，但在廣播新聞領域卻沒有相應的學術標準和專業資格考試，也缺乏公共申訴程序。本研究認為廣電業者是社會價值觀和行為塑造的重要力量之一，若不受任何專業標準約束，可能危及公共利益。此外，藉由美國廣播電視協會（NAB）的電視道德準則（Television Code），其中包括促進教育與文化進步、討論有爭議的公共議題

¹⁰³ <https://www.spj.org/news.asp?ref=881>

等要求。其中指出新聞素材應該是以「真實」為基礎，電視和廣播業者不應將虛構事件或其他非新聞素材作為真實的新聞報導或公告。然而，該準則在 1982 年因廣告標準問題被美國司法部以反托拉斯法為由終止。由此，雖然美國 FCC 無權對廣播公司施加準則來解決不負責任的報導和節目，但本研究深信美國 FCC 仍可以通過蒐集業者行為事實、舉行聽證會，召集廣電業者、消費者和利益團體，鼓勵業者討論出通用的專業自律標準，以服務於公共利益的方式進行自我監管。此外，關於「製播責任」面向的概念引入，可提供公眾可以通過誹謗訴訟追究廣播公司的製播責任，未來廣電業者將考慮到法律責任和賠償金的因素，選擇改善其內容。具體案件可由 Smartmatic 公司對福斯電視台的誹謗訴訟案例中，Smartmatic 公司認為福斯電視台上的評論員 Lou Dobbs 和新聞主播 Maria Bartiromo 報導虛假陳述和誹謗，損害了其聲譽和商業利益，因此提起訴訟為參照。本案法院判決中指出對相關虛假消息的報導加以認可因此應當負有責任，法院認為這些報導涉及虛假陳述和誹謗，損害了 Smartmatic 的聲譽和商業利益。雖其後福斯電視台不服判決並提起上訴，聲稱其報導屬於新聞報導範疇，應受到美國憲法第一修正案言論自由精神的保護。本案例亦重要揭示未來廣電業者考慮訴訟所需負擔的財務成本，勢必將致力於投入資源建置避免片面且錯誤資訊傳播的處置模式，亦藉此改善不公平報導的情況產生。

第三章 英國政策之研析

第一節、政論節目之定義

英國廣播電視媒體以公共廣播服務體系為主，商業電視台居其次。英國廣播公司（The British Broadcasting Corporation，BBC）是透過皇家憲章的憲法基礎而設，憲章每十年更新一次，最新的憲章是自 2017 年 1 月 1 日生效，規定了 BBC 的任務、公共目的與其規管架構，具有獨立性。BBC 的任務是基於公共利益，藉由提供公正、高品質、卓有特色的內容產出與服務，盡告知、教育及娛樂之責以服務所有的閱聽眾。而 BBC 公共目的的第一項便是提供公正(impartial)的新聞與資訊以幫助民眾了解並參與世界，包括適當精確及公正的新聞與時事節目以建立民眾對全英國及世界的了解。

適當公正原則(due impartiality)，除了是 BBC 公廣媒體遵守的原則外，英國《通訊傳播法》(Communication Act of 2003) 也分別先在 319 條第 2 項 c 明定了「新聞」應適當公正，又在 320 條第 1 及第 2 項的特別規範中，明定政治及產業爭議事項與涉及當前公共政策事項之「節目」亦有適當公正原則的適用。英國政府執廣電媒體監理之責的獨立機關「通訊管理局」(Office of Communications, Ofcom) 亦在其《廣電製播準則》(Broadcasting Code)第 5 章中有更詳細的規定。BBC 在 2017 年以前並不受英國政府規管廣電媒體的獨立機關「通訊管理局」(Office of Communications, Ofcom) 規範，但之前即自許以更高的標準在新聞與節目上實踐適當公正原則，而在 2017 年以後，新的皇家憲章規定 BBC 受 Ofcom 的規範，因此，英國的公共廣電媒體與其他商業或非商業廣電媒體，均應依《通訊傳播法》及《廣電製播準則》規範製播其節目。

除了《廣電製播準則》本身以外，Ofcom 也另訂立《廣電製播準則須知》，其中針對適當公正原則有更詳細之說明。此外，BBC 也有其自身的《編輯準則》(BBC Editorial Guidelines)，商業電視台體系最大的獨立電視台(Independent Television, ITV)也訂有《製作人手冊》(Producer's Handbook)，雖然此二自律規範中關於適當公正原則的說明，主要是參照《廣電準則》，但仍因其性質不同而稍有差異，因此，仍歸納其關於適當公正原則主要的內涵。另外，因值俄烏戰爭之際，國際頻道在英國因新聞報導有違適當公正原則，如俄國支持的 RT 電

視台被撤照一案，且經判決確認，有利於觀察並分析 Ofcom 及法院看法及態度，值得借鏡，亦就此判決結果進行分析。

英國的法規及 Ofcom 並未特別區別出「政論節目」規範或定義，主要是針對新聞與新聞以外的節目作為區別，依循《通訊傳播法》的標準。但若進一步觀察前述規管節目限定於「政治及產業爭議事項與涉及當前公共政策事項」之範疇，顯然在關於政治及公共政策等重要的民主核心事項，認為電視製播皆須「適當公正」；此外，《廣電準則》及電視台的自律規範均就選舉時期有清楚的規範，此皆可為我國政論節目製播之參考。

另外須附帶說明者，英國廣播電視規範中與「公平」相關之規定，厥有二者：一是適當公正原則，關注電視內容對一般公眾帶來的影響，主要規定在《廣電製播準則》第 5 章；二是「公平」原則(fairness)，關注的電視製播時對參與的個人或是組織團體的影響，主要規定在《廣電製播準則》第 7 章。與政論節目較相關者，為適當公正原則，本章著重於此原則，但因近年來社群媒體影響力大，直接與間接影響漸有重疊，亦與製播過程相關，Ofcom 積極思考廣電媒體製播時對參與者的風險考量，例如保護節目來賓及不利風險評估，商業電視台 ITV 的《製作人手冊》中也特別論述，故亦略述之。

第二節、政論節目之規範與主管單位

英國的「通訊管理局」(Office of Communications, Ofcom) 為英國通訊傳播產業的主管機關，規管業務除了電視與廣播節目外，還包含寬頻、家電、行動、郵政、無線電等服務範疇¹⁰⁴。然而要注意的是，依國會通過的《2002 年通訊管理局法》(Office of Communications Act 2002)，Ofcom 並非英國內閣底下之行政機關或部會，而是屬於「法人」(body corporate)¹⁰⁵，且不能被視為代表官方行使職權的機關，內部成員也不能被視為公務員¹⁰⁶。

Ofcom 主要決策機構為「董事會」(Board)，人員組成包含一位主席(Chair)、數位執行委員(executive members)與非執行委員(non-executive

¹⁰⁴ Ofcom, What is Ofcom? <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/what-is-ofcom>。

¹⁰⁵ 參見《通訊管理局法》第 1 條第 1 項 (There shall be a body corporate to be known as the Office of Communications (in this Act referred to as “OFCOM”))。 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11/section/1>。

¹⁰⁶ 參見《通訊管理局法》第 1 條第 9 項 (OFCOM shall not be treated for any purposes as a body exercising functions on behalf of the Crown; and, accordingly, no person shall be treated as a servant of the Crown by reason only of his membership of, or employment by, OFCOM.)。 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11/section/1>。

members），且至少須有一名執行委員作為執行長（Chief Executive）。董事會總人數雖由內閣大臣（Secretary of State）決定，但最少 3 名、最多不超過 13 名委員¹⁰⁷，且其中有三名非執行董事須由蘇格蘭、威爾士之首席部長（Minister）與北愛爾蘭之經濟部長（Minister for the Economy）任命¹⁰⁸。董事會負責 Ofcom 整體的營運政策方向的決策採取合議制、集體行動並承擔責任，每年至少開 10 次會議（除八月外，每月至少召開一次），議程、會議紀錄也會公開在 Ofcom 網站¹⁰⁹。

然而本研究關切的電視節目製播內容，並非由董事會直接監管，依據國會制定的《通訊傳播法》（Communications Act of 2003）第 12 條第 1 項，「內容委員會」（Content Board）才是直接規管廣播及電視製播品質與標準的權責單位¹¹⁰。內容委員會主席雖由 Ofcom 董事會任命，且委員數量不固定，但依第 12 條第 8 項直接明訂，Ofcom 有義務任命內容委員會的大多數成員，既不是 Ofcom 委員也不是受僱於 Ofcom 的人，換言之多數委員均是非專任的委員¹¹¹。原則上所有「與內容相關的決定」（content-related decisions），都授權給內容委員會，且內容委員會可直接以 Ofcom 名義執行任務¹¹²，除非有預先保留給董事會決定的部分（但董事會仍會尋求內容委員會的意見與建議）。

根據內容委員會網站及《內容委員會組織規範》（Terms of reference for Content Board）之簡介¹¹³，內容委員會負責了解、分析與支持閱聽眾的利益、為其發聲，每年至少召開六次例行會議。主要處理的業務內容有三類，其一為負面內容的管制包含傷害與冒犯（harm and offence）、精確與公正（accuracy and impartiality）、公平與隱私（fairness and privacy）等事項。其二牽涉數量分配的問題，包含獨立電視、區域及英國／歐盟原創作品的配額問題。其三則涵蓋公

¹⁰⁷ 以研究當下（2023 年 2 月）之資訊可知，Ofcom 董事會成員有 12 位。名單可參 Ofcom, Ofcom Board, <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/ofcom-board>。

¹⁰⁸ 此為《通訊管理局法》於 2022 年 3 月修正公布後迄今之最新規定，已和過往國內既有文獻有諸多不同。<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11/section/1/2022-11-03>。

¹⁰⁹ Ofcom, Ofcom Board, <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/ofcom-board>。

¹¹⁰ Ofcom, Ofcom Content Board, <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/content-board>。

¹¹¹ 以本研究當下（2023 年 2 月）之資訊可知，內容委員會現有 15 個委員，並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，其中四位被任命為代表蘇格蘭、威爾士、北愛爾蘭、英格蘭地區之人們的利益與意見。<https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/content-board>。

¹¹² 參見《2003 年通訊傳播法》第 13 條第 1 項到第 7 項。<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/part/1/crossheading/ofcoms-content-board>。

¹¹³ 《內部組織規範》可參 https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0028/69184/content-board-terms-of-reference.pdf。另可參《內容委員會行為守則》（Code of conduct for: Ofcom Content Board）亦有詳細的委員會行為準則。https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0024/45852/Content-Board-Code-of-Conduct.pdf。

共服務的廣電業者的監督，包含對 ITV、Channel 4 及 Channel Five 負責特殊責任。

第三節、政論節目相關法規屬性

在《通訊傳播法》第 319 條到第 328 條中，雖然對電視與廣播節目之製播及公正及公平原則有所規範（Programme and fairness standards for television and radio），但其並未對「政論節目」提出任何定義，僅在第 320 條中要求節目中若欲呈現或討論「政治或產業爭議的事件」（matters of political or industrial controversy）及「當前公共政策相關事件」（matters relating to current public policy）時，要求廣電業者製播節目須符合特別公正性的要求（Special impartiality requirements）¹¹⁴。實際上所有電視及廣播的新聞，依第 319(2)(c)條規定都必須適當公正呈現，且符合第 320 條之特別公正性的要求¹¹⁵。且依第 319(2)(d)規定，電視及廣播之新聞報導須精確¹¹⁶。

基於《通訊傳播法》授權，Ofcom 訂定《廣電製播準則》（Broadcasting Code），其中第 5 章規定「適當公正與適當精確原則」（Section Five: Due impartiality and due accuracy）指在確保新聞（不論何種形式）須適當精確報導與適當公正呈現，以及確保法律對特別公正性的要求，能被廣電業者遵循。而 Ofcom 對適當公正的意涵說明如下：

「適當」是公正的重要條件。公正本身意味著不偏袒一方。“適當”是指對節目性質與主題而言是充足、合適的。因此「適當公正」並不意味須對每種觀點、論據或論證的各個面向都以相同時間分配呈現。實現適當公正的方式可能依主題性質、節目與頻道類型、觀眾對內容的可能期待及傳達給觀眾之內容與

¹¹⁴ 參見《2003 年通訊傳播法》第 320 條第 1 項與第 2 項之規定，<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/320>。

¹¹⁵ 參見《2003 年通訊傳播法》第 319 條第 2 項關於 Ofcom 要求的製播準則目標第(C)款，內容提及“that news included in television and radio services is presented with due impartiality and that the impartiality requirements of section 320 are complied with”。<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/319>。

¹¹⁶ 針對違反適當公正原則可能遭受的處罰，《2003 年通訊傳播法》僅在第 392 條規定 Ofcom 須依循其他法令規定或制定有關處罰準則（Penalty guidelines）。最新的處罰準則乃 Ofcom 於 2017 年 9 月 4 日公布之版本。https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0022/106267/Penalty-Guidelines-September-2017.pdf。而相關調查程序請參：https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0020/55109/breaches-content-standards.pdf。裁罰程序請參：https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0030/71967/Procedures_for_consideration.pdf。

途徑，而有所不同。如製播準則第 2 節（損害與冒犯）所定義的，「脈絡」（Context）很重要。

“Due” is an important qualification to the concept of impartiality. Impartiality itself means not favouring one side over another. “Due” means adequate or appropriate to the subject and nature of the programme. So “due impartiality” does not mean an equal division of time has to be given to every view, or that every argument and every facet of every argument has to be represented. The approach to due impartiality may vary according to the nature of the subject, the type of programme and channel, the likely expectation of the audience as to content, and the extent to which the content and approach is signalled to the audience. Context, as defined in Section two: Harm and offence of the Code, is important.

進一步分析第 5 章的其他規定，5.1、5.2、5.3 是專門針對新聞節目的規則，而 5.4 以下則包含新聞及其他節目。首先，規則 5.1-5.3 涉及新聞之適當公正與適當精確（Due impartiality and due accuracy in news）¹¹⁷：

5.1 新聞，不論何種形式，均須適當精確報導及適當公正呈現。

5.1: News, in whatever form, must be reported with due accuracy and presented with due impartiality.

5.2 新聞裡的重大錯誤，均應能被確認，並且很快地播報更正（或者，在 BBC 隨選節目服務情形，應迅速地更正）。更正的時間也應該適當地安排（或者，在 BBC 隨選節目服務情形，應適切地知會觀眾）。

5.2: Significant mistakes in news should normally be acknowledged and corrected on air quickly (or, in the case of BBC ODPS, corrected quickly). Corrections should be

¹¹⁷ 以下中文翻譯主要參酌羅世宏（2020），但本文亦有部分修正。文章連結：
<https://nccnews.com.tw/202008/ch1.html>。

appropriately scheduled (or, in the case of BBC ODPS, appropriately signaled to viewers).

5.3 除了在極少數因編採考量的情形下，政治人物不可在任何新聞節目中擔任新聞播報、訪問者或記者。若有前述情形，應讓觀眾清楚了解其政治傾向。

5.3: No politician may be used as a newsreader, interviewer or reporter in any news programmes unless, exceptionally, it is editorially justified. In that case, the political allegiance of that person must be made clear to the audience.

接著，規則 5.4-5.13，涉及新聞與其他節目之特別公正性要求（Special impartiality requirements: news and other programmes），此乃是針對政治或產業爭議事件及當前公共政策的事件（Matters of political or industrial controversy and matters relating to current public policy），新聞與其他節目須「排除製播者觀點與意見」（The exclusion of views or opinions），並「保持適當公正」（The preservation of due impartiality）、「避免不當凸顯對政治或產業爭議及當前公共政策之特定觀點與意見」（The prevention of undue prominence of views and opinions on matters of political or industrial controversy and matters relating to current public policy）¹¹⁸。

5.4 廣播電視及 BBC 隨選節目服務，必須排除製播者就所報導政治與產業爭議及當前公共政策所有有關的觀點及意見（除非是製播者於立法會議或法庭裡的發言）。但其立場及意見是有關於提供此類節目服務，不在此限。

¹¹⁸ 要注意的是在適用的服務提供者方面，規則 5.4 與 5.5-5.12 及 5.13 均略有不同，5.4 適用於電視、廣播與 BBC 隨選節目服務，但不包含受限制的廣播服務（Rule 5.4 applies to television and radio services (except restricted services) and to BBC ODPS.）；規則 5.5-5.12 適用於電視節目服務、圖文電視服務、國家廣播與數位音訊節目服務、所有 BBC 廣播與隨選節目之服務（Rules 5.5 to 5.12 apply to television programme services, teletext services, national radio and national digital sound programme services, all BBC radio services and BBC ODPS.）。規則 5.13 適用地廣播服務（含社區廣播服務）、在地數位音訊節目服務（含社區數位音訊節目服務）和核准的廣播內容服務。為免滋生疑問，此不適用於任何 BBC 服務（Rule 5.13 applies to local radio services (including community radio services), local digital sound programme services (including community digital sound programme services) and radio licensable content services. For the avoidance of doubt, it does not apply to any BBC services.）。

5.4: Programmes in the services (listed above) must exclude all expressions of the views and opinions of the person providing the service on matters of political and industrial controversy and matters relating to current public policy (unless that person is speaking in a legislative forum or in a court of law). Views and opinions relating to the provision of programme services are also excluded from this requirement.

5.5 在與近期公共政策相關的政治及產業爭議的報導中，服務提供者一定要嚴守適當公正原則，可以透過單一節目或是將一系列節目視為整體來達成¹¹⁹。

5.5: Due impartiality on matters of political or industrial controversy and matters relating to current public policy must be preserved on the part of any person providing a service (listed above). This may be achieved within a programme or over a series of programmes taken as a whole.

5.6 排播同一主題的相關節目（作為廣電業者企圖達成適當公正原則之系列節目的一部分）時，必須在播出當下就讓觀眾知悉。

5.6: The broadcast of editorially linked programmes dealing with the same subject matter (as part of a series in which the broadcaster aims to achieve due impartiality) should normally be made clear to the audience on air^[1].

5.7 不可錯誤呈現觀點與事實。觀點的呈現，必須在適合的時程裡給予適當份量（with due weight）。

5.7: Views and facts must not be misrepresented. Views must also be presented with due weight over appropriate timeframes.

¹¹⁹ 這意味在同一服務中有多個節目，在編輯上有聯繫，在合適期間內處理相同或相關的議題，並鎖定相似的閱聽眾。例如，一個系列可包括一串或兩個節目（例如一部戲劇和關於該劇的辯論）或關於同一主題的“群集”或“季”節目。（This means more than one programme in the same service, editorially linked, dealing with the same or related issues within an appropriate period and aimed at a like audience. A series can include, for example, a strand, or two programmes (such as a drama and a debate about the drama) or a ‘cluster’ or ‘season’ of programmes on the same subject.）

5.8 若記者或播報員有任何可能會影響適當公正之疑慮的個人利害關係，必須讓閱聽人知悉。

5.8: Any personal interest of a reporter or presenter, which would call into question the due impartiality of the programme, must be made clear to the audience.

5.9 主播、記者（新聞節目的新聞主播和記者除外）、「個人觀點」（personal views）或是「署名」（authored）節目或項目的主持人，以及談話性節目主持人，可表達他們對近期公共政策之政治及產業爭議的個人意見，但在節目中或系列節目中必須適切呈現另類觀點。除此之外，主持人不可將經常性的曝光機會，視作宣傳他們個人立場的優勢而危及適當公正原則。觀眾扣應（phone-ins）時，主持人必須鼓勵且不可排除另類觀點¹²⁰。

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

5.10 個人觀點，或是署名節目或項目，必須在一開始播出之際即向觀眾昭示立場。這僅是最低限度的要求，不見得足敷所有情況的需要（廣播扣應節目的知名主持人不受此限，除非他們個人觀點／立場尚非眾所周知）。

¹²⁰ 「個人觀點」節目是呈現一個特定視角或觀點的節目。個人觀點節目的範圍很廣，從直接表達高度偏頗觀點，例如從遊說團體成員並以該主題競選的人，到一領域具專業知識或專長使她或他能表達不一定是主流觀點之記者、評論員或學者的「署名」意見。（“Personal view” programmes are programmes presenting a particular view or perspective. Personal view programmes can range from the outright expression of highly partial views, for example by a person who is a member of a lobby group and is campaigning on the subject, to the considered “authored” opinion of a journalist, commentator or academic, with professional expertise or a specialism in an area which enables her or him to express opinions which are not necessarily mainstream.）

5.10: A personal view or authored programme or item must be clearly signalled to the audience at the outset. This is a minimum requirement and may not be sufficient in all circumstances. (Personality phone-in hosts on radio are exempted from this provision unless their personal view status is unclear.)

5.11 除了上述規則以外，在與近期公共政策相關之政治及產業爭議及重大事件的報導中，服務提供者也必須在每個節目中，或是明確彼此有連結且及時播出的多個節目間，維持適當公正的原則。

5.11: In addition to the rules above, due impartiality must be preserved on matters of major political and industrial controversy and major matters relating to current public policy by the person providing a service (listed above) in each programme or in clearly linked and timely programmes.

5.12 在報導有關當前公共政策之政治及產業爭議時，必須涵攝廣泛的重要觀點，並且在每個節目中，或有明確連結與及時播出的多個節目間，給予相當的權重。事實與觀點不可被錯誤呈現。

5.12: In dealing with matters of major political and industrial controversy and major matters relating to current public policy an appropriately wide range of significant views must be included and given due weight in each programme or in clearly linked and timely programmes. Views and facts must not be misrepresented.

5.13 在報導當前公共政策相關之政治及產業爭議時，「整體觀察」廣電業者提供「所有節目」下，廣電業者不可「不當凸顯」（undue prominence）特定人士或團體的觀點或意見¹²¹。

¹²¹ 「不當凸顯」是指在政治或產業爭議事項或與當前公共政策相關事件之報導範圍內發表的觀點嚴重失衡。（Undue prominence is a significant imbalance of views aired within coverage of matters of political or industrial controversy or matters relating to current public policy.）而「整體觀察所有節目」是指服務提供者在合適期間內處理相同或相關議題的所有節目。（Programmes included in any service taken as a whole means all programming on a service dealing with the same or related issues within an appropriate period.）

5.13: Broadcasters should not give undue prominence to the views and opinions of particular persons or bodies on matters of political or industrial controversy and matters relating to current public policy in all the programmes included in any service (listed above) taken as a whole.

除了廣電製播準則第5節之規範，Ofcom亦公布更細緻的《廣電製播準則須知》（Guidance Notes, Section 5: Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views and Opinions），以協助廣電業者了解前述準則如何解釋與適用¹²²。本研究將其對應之製播準則整理如下表所示，並擇取與電視政論節目觀眾互動有關之須知進行說明。

表二：Ofcom 製播準則第5節與其製播須知規範對照（本研究製表）

規範類型	製播須知 (Guidances)	解釋製播準則之概念意涵與規則 (Rules)
總則	1.1-1.3	適用節目與服務提供者
	1.4-1.6	「適當公正」
新聞適當公正及適當精確有關規範	1.7-1.19	Rule 5.1
	1.20-1.21	Rule 5.2-5.3
新聞及其他節目特別公正性要求有關規範	1.22	適用範圍
	1.23-1.27	「政治或產業爭議事件及當前公共政策事件」
	1.28-1.31	「排除製播者觀點與意見」(Rule 5.4)
	1.32-1.39	「保持適當公正」(Rule 5.5)
	1.40-1.42	「將一系列節目視為整體」
	1.43	Rule 5.6
	1.44-1.47	Rule 5.7-5.8

¹²² 依目前台灣的法學見解，若翻譯成「須知」則屬「行政規則」、有法律拘束力，但因 guidance 也可被翻為「指引」而屬不具法律拘束力的「行政指導」，所以這個文件的法律位階與定性可能要再確認。基於這個 Guidance 的總則 (General) 第 1.1 點明確提及：用以協助廣電業者了解 Ofcom 通常如何解釋與適用廣電製播準則 (This Guidance is provided to assist broadcasters in understanding how Ofcom will usually interpret and apply the Broadcasting Code.)，似應判定為行政規則 (內容主要偏向解釋性行政規則)。

1.48-1.52	「個人觀點」及「署名」 (Rule 5.9)
1.53-1.54	Rule 5.10
1.55-1.61	「重大政治或產業爭議及當前公共政策事件」 (Rule 5.11-5.12)
1.62-1.65	「不當凸顯特定觀點與意見」與「整體觀察所有節目」 (Rule 5.13)

資料來源：Ofcom (2017、2021) ¹²³。

首先在解釋「保持適當公正」方面 (Rule 5.5)，須知指出「保持適當公正」並不要求廣電業者將特定主題的所有論據都包括在內，或在每個事件中都提供與節目呈現論據直接相反的論據 (Guidance 1.32)。也不總是要提出與大多數人既定觀點不一致或與既定事實不一致的相反觀點。而是取決一系列因素，例如：節目性質、節目對其論據的呈現、議程的透明度、目標閱聽眾及閱聽眾的期待是什麼 (Guidance 1.33)。且要注意的是，製播關於任一國家或機構的政策與行動的高度批評性評論，本身並不違反適當公正 (Guidance 1.34)。

此外，若僅向可能代表另類觀點的人們或機構 (例如外國政府的代表) 提供參與節目的機會，而他們拒絕參與，並非維持適當公正。例如，若廣電業者無法獲得對政治或產業爭議事件或當前公共政策事件之特定觀點的採訪或聲明，則廣電業者須找到其他方式確保維持適當公正 (Guidance 1.36)。在 Guidance 1.37 舉例說明了數種節目製播技巧，例如採訪者可挑戰節目來賓或閱聽眾所表達的更具批判性的另類觀點，以確保節目參加者不會以可能損害適當公正性要求的方式宣傳他們的觀點。當受訪者表達特定觀點時，採訪者可藉由向受訪者提問來反映另類的觀點。如果無法從特定機構、政府或個人獲得另類觀點，廣電業者可參考此類機構、政府或個人的公開聲明，或曾表達的觀點。

特別的是，Guidance 1.38 也提及閱聽眾參與之節目類型中，雖然廣電業者可從不同的角度鼓勵來電者，但不應「製造」他們。且無論觀眾或聽眾是否撥打電話，廣電業者都有責任確保維持適當公正。因此，例如在閱聽眾參與節目中涉及政治爭議事件且沒有表達反對立場觀點的情況下，廣電業者須有恰當的

¹²³ 2021 年 1 月 5 日公布之廣電製播準則第 5 節，<https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code/section-five-due-impartiality-accuracy>。2017 年 3 月 5 日公布之製播須知，https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0033/99177/broadcast-code-guidance-section-5-march-2017.pdf。

制度以確保維持適當公正。例如，如果節目主持人或播報員意識到他們幾乎沒有持另類觀點的閱聽眾涉入，他們可考慮前述 Guidance 1.37 所列的製播技巧。

再者，節目主持人也必須注意呈現方式。例如廣電業者須確保，若為維持適當公正而在「個人觀點」節目中包含另類觀點，不能僅是被節目主持人駁斥且被用作主持人進而提出自身觀點之機會。例如，主持人不應只以輕蔑的方式，及只作為強調主持人自身觀點的一種方式，來使用與自身相反的另類觀點（Guidance 1.50）。如果主持人抱持強烈觀點，而觀眾表達的另類觀點（如果有的話）很少，則廣電業者須採取合適的行動並建立恰當的制度，以確保在同一節目中或在整體一系列節目中保持適當公正（Guidance 1.51）。

最後，由於規則 5.13 要求在報導當前公共政策關聯之政治及產業爭議事件時，「整體觀察」廣電業者提供「所有節目」下，廣電業者不可不當凸顯特定人士或團體的觀點或意見，須知也指出要違反此規定，須在合適期間內，在處理政治或產業爭議事件或與當前公共政策關聯事件之相關廣播服務的所有節目中，播出的觀點存在嚴重不平衡（Guidance 1.63）。而在判斷特定個人或團體在服務中播出的觀點是否存在明顯失衡時，Ofcom 會考慮特定觀點在所有節目中出現的頻率（Guidance 1.64）。

第四節、個案分析

一、英國近期違反適當公正原則之個案分析——*RT v Ofcom* 案【個案分析】

（一）背景說明

本案原告為俄羅斯非營利組織 TV-NOVOSTI（簡稱 RT），其持有在英國播放 RT 電視頻道的許可證（前身即 Russia Today），並受到俄羅斯官方資助。被告為「通訊管理局」（Ofcom），依《通訊傳播法》之授權作為英國廣播、電訊與郵政的監管機關。

本案涉及三起事件之報導與評論。第一件為 2018 年 3 月 4 日，英國前俄羅斯間諜 Sergei Skripal 與其女兒 Yulia Skripal 在英國索爾茲伯里（Salisbury）差點遭人下毒殺害（下稱 Salisbury 毒殺案）。第二件為美國政府在敘利亞扮演的角色。第三件為烏克蘭政府對吉普賽人及納粹的立場。在經過調查、書面陳述及

聽證會之程序後，Ofcom 於 2018 年 12 月 20 日認定 RT 在 2018 年 3 月 17 日至 4 月 26 日播出的七個電視節目違反《通訊傳播法》以及 Ofcom《廣電製播準則》要求之「適當公正（due impartiality）」（下稱「違規決定」）。而後待 RT 對此違規裁決陳述意見後，Ofcom 於 2019 年 7 月 26 日決定針對 RT 七個節目的違規行為，共開罰了 20 萬英鎊（下稱「處罰決定」）¹²⁴。

隨後 RT 向高等法院（The High Court of Justice）皇座分庭（Queen's Bench Division）提起訴訟，但於 2020 年 3 月 27 日獲判敗訴（下稱一審判決）¹²⁵。再向上訴法院（The Court of Appeal）上訴，又於 2021 年 10 月 26 日獲判敗訴（下稱二審判決）¹²⁶。

（二）一審判決分析

1. 所涉爭點與規範

一審法院認為本案有兩個核心問題（二審法院亦認同此整理）。第一「法律解釋爭議」，即如何適當地解釋 2003 通傳法和廣電準則提及的「適當公正（due impartiality）」條款？第二「抵觸公約爭議」，即這些條款是否符合《歐洲人權公約》（下稱公約）第 10 條保障之言論自由¹²⁷？

原告 RT 主要論點有三，其一是認為在解釋「適當公正」時，應考量「主流媒體敘事（dominant media narrative）」或 RT 的其他節目¹²⁸，因此法院應重新解釋 2003 通傳法與廣電準則、考量更廣泛的脈絡（context），以符合公約之解釋。其二，若不重新解釋，則法院應宣告廣電準則 Rule 5.1、Rule 5.11 以及（或是）Rule 5.12 違法，抵觸 2003 通傳法第 319 條與第 320 條意旨。其三，不管哪個事件的處罰決定都有失均衡（disproportionate）。

¹²⁴ 違規裁決的全文連結，https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0020/131159/Issue-369-Broadcast-and-On-Demand-Bulletin.pdf。處罰裁決之新聞稿連結，<https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/media/media-releases/2019/ofcom-fines-rt>。

¹²⁵ 一審的判決字號為：[2020] EWHC 689 (Admin)。判決全文連結：<https://www.judiciary.uk/judgments/r-autonomous-non-profit-organisation-tv-novosti-v-the-office-of-communications/>。

¹²⁶ 二審的判決字號為：[2021] EWCA Civ 1534。判決全文連結：<https://www.judiciary.uk/judgments/novosti-v-ofcom>。

¹²⁷ 英國國會《1988 年人民權利法》已賦予公約有國內法效力。

¹²⁸ 例如 RT 認為「主流媒體敘事」關於 Salisbury 毒殺案的觀點，在英國其他廣電業者的電視頻道都可見，因此不需要在節目中強調，而且在 RT 自己播出的新聞節目（如果相關的）也可看到，因此如果 Ofcom 考量到這些就不會認為違反適當公正原則。

被告 Ofcom 則有四點回應。第一，Ofcom 作為專業管制機關，適用法律上之「適當公正」要求時有豐富經驗，因經過長期詳細評估，且特別考量 RT 的權利與合比例性下，法院不應輕易推翻專業管制的評估。第二，Ofcom 在各個事件都沒有解釋方法的錯誤，正確解釋準則和法律條文，對所有相關脈絡因素都給予合適權重，符合公約第 10 條意旨。拒絕 RT 所提更廣泛的脈絡因素（即前述「主流媒體敘事」）乃是因此並不相干，且反而會破壞適當公正體制的立法目的。第三，Ofcom 解釋與公約一致，準則也沒有牴觸通傳法意旨。沒有認定 RT 違反適當精確原則乃是因 Ofcom 與觀眾無法評估 RT 宣稱的正確性，但這反而使適當公正的要求變得更加重要。第四，法院沒有合理根據可得出 Ofcom 罰鍰有失均衡之結論。

2. 法院判決主旨

（1）法律解釋爭議

首先從法院得否介入 Ofcom 的評估談起，雖然專業管制機關 Ofcom 在專業領域內的觀點會被法院尊重，但不代表法院不能自行評估，是否要將 RT 或其他廣電業者之其他節目脈絡納入考慮，以決定適當公正的要求能否實現，並評估節目造成的損害，然而法院也不接將「主流媒體敘事」或其他 RT 節目納入考量的主張。理由在於 2003 通傳法第 320(1)(b)條，以及廣電準則 Rule 5.5 都規定「提供服務者」須保持適當公正，不論是單獨地或考量立法背景解讀此條款時，並沒有要求 Ofcom 在評估公正性時，要考量其他服務提供者的廣電節目，同樣的廣電準則中對於「脈絡」的考慮也無需考慮其他廣電業者。

接著，進一步討論 RT 本身播放的其他節目是否應一併考量。根據 2003 通傳法地 320(4)(a)條之規定，可以就「一系列節目」（a series of programmes）來評估公正性，但一審法院強調，必須讓觀眾知道這些節目被連結為一個系列（be known by the viewer to be linked as a series），而這也符合廣電準則 Rule 5.12 規定廣電業者在處理重大政治和產業爭議與當前公共政策相關事件時，須考量在每個節目或數個「有清楚連結且及時節目」（in clearly linked and timely programmes）。而一審法院判定 RT 的其他節目與受罰的節目間並沒有清楚連結。而法院強調，適當公正體制的立法目的，乃是藉相互競爭的觀點與意見以維護

民主程序，廣電業者須提供一個環境讓競爭的觀點、意見可以被表達、傾聽與辯論。

雖然 RT 出示證據表示觀眾會從不同來源獲得新聞，但法院認為這不影響確保所有觀眾都能接觸到相互競爭觀點的立法目的。法院認為無法保證特定觀眾會知道「主流媒體敘事」或看到其他媒體呈現的平衡資訊，或觀眾可能落入加強其預存觀點的「回音室」（echo chamber）。況且「主流媒體敘事」是一個模糊的概念、難以界定，沒有可被大家接受的標準來辨別。基於限制言論自由應以法律明確規定的要求下，納入此不確定之概念可能會造成寒蟬效應，反而會壓抑廣電業者的言論自由。

綜上，法院認定 RT 播出的七個節目違反公正性的要求，Ofcom 違規決定中對《通訊傳播法》與《廣電製播準則》的解釋無誤。

（2）牴觸公約爭議

一審法院在回顧了公約保障之言論自由意旨，重要之歐洲人權法院判決先例後¹²⁹，認定《通訊傳播法》與《廣電製播準則》不僅是公約第 10 條第 2 項所指稱之法令，且法令所追求的正當目的是確保觀眾可接受到其他觀點，在資訊充分的基礎下參與民主程序。雖然 RT 認為其觀眾可接觸到不同觀點（有統計數據），且紐西蘭在評估公正性時有將「主流媒體敘事」納入考慮。但法院認為統計結果只能顯示許多觀眾會如此，並非所有人都會從其他來源獲得新聞，也不是所有人能會從符合「適當公正」規定之媒體獲得新聞。且正因來源的多樣化、觀眾只接觸到符合或反映自身觀點媒體的可能性增加，電視節目服務提供者維持適當公正的義務反而變得更重要，因為這可能是觀眾接觸不同觀點的唯一場合。

同樣的，在考量同個廣電業者的其他節目中，除非觀眾被特定引導到其他節目，否則也不能保障觀眾會看到其他節目之內容。法院認為如果讓電視服務提供者規避適當公正的要求，即使只在一個節目中，也會影響該國政治討論的品質，嚴重損害公約第 10 條第 2 項之「他人權利」（rights of others），因個別觀眾將不會接觸到相反觀點，而這是在現代民主國家所必須的。至於紐西蘭的

¹²⁹ 牽涉英國 2003 通傳法對政治廣告的禁播令有無侵犯動保人士的言論自由權，See Animal Defenders International (2013) 57 EHR 21。

情況，法院則認為 RT 並沒有提供資訊說明該國閱聽人接觸資訊與近用廣電媒體之方式，且不管其他國家「主流媒體敘述」指涉什麼，RT 都沒有回答個體只與反映自身觀點之廣電媒體互動時之問題。

最後法院以七點總結《通訊傳播法》及《廣電製播準則》追求之目的仍然正當，且是為了實現適當公正原則之必要手段。第一，所有觀眾都不僅是普通的新聞消費者，而都有權利獲得相關觀點，事實上最重要的可能是解決那些只聽反映他們自己觀點的媒體，以及脫離民主辯論的人。第二，適當公正原則僅適用於廣電媒體，所以 RT 可將任何合法的新聞或節目置於網路上而不必考量公正性，但因廣電媒體具有即時性和影響力，因此仍須符合適當公正的要求。第三，適當公正的要求僅適用於狹義定義的內容，例如新聞、政治、產業與當前公共政策爭議。第四，適當公正的要求不妨害任何觀點的傳播，只要在節目或一系列節目中精確與充分地反映不同觀點和意見即可。第五，實現適當公正的方式由廣電業者的編輯自行決定，並沒有指導廣電業者報導技巧之問題。第六，要求電視服務業者在考量適當公正時須考量其他提供者之節目內容，會使此要求變得不確定，每個特定主題中保持適當公正所需的內容，會隨廣電業者每次播出節目而變化。第七，適當公正體制是國會制定以確保多元民主和人民在充份知情下參與民主的權利，RT 的主張反而會侵蝕此原則性的目標，因此法院拒絕 RT 所稱牴觸公約第 10 條並尋求救濟之意見¹³⁰。

（三）二審判決分析

1. 所涉爭點與規範

上訴人 RT 在上訴時提及一審在兩方面見解有誤，其一是將《通訊傳播法》解讀為禁止 Ofcom 考慮同期間內 RT 頻道中播放的其他節目是錯誤的，其二是考量下面五個脈絡因素，一審認為沒有違反公約第 10 條也是錯誤的，這五個因素包含：觀眾對節目內容之可能期待、節目內容、安排在節目前後播出的內容、RT 在同一天播出同一主題的其他節目內容，以及 RT 觀眾可接觸到其他新聞平台上相反觀點的主流媒體敘事。至於被上訴人 Ofcom 則回應，其有權對每個節

¹³⁰ 至於處罰決定是否違有失均衡的部分，法院不同意 RT 抗辯違規行為不嚴重之理由，因為在一密集的期間內多次違規行為，即使不構成系統性的法遵失靈，仍可能會加劇對觀眾的傷害（包含實際與潛在的傷害），並於考量 RT 受俄羅斯的資金挹注、過往違規紀錄後，認定處罰 20 萬英鎊之決定符合比例性。

目前後未清楚連結的 RT 其他節目給予較少的考量，並且也認為其違規決定對 RT 之言論自由干涉有限，符合追求之政策目的且符合比例原則。

二審法院認為其所處理之爭點已經相對限縮，但第一個問題仍是法律解釋的爭議，亦即，一審法院是否錯誤地認為 2003 通傳法禁止 Ofcom 考慮同時期在 RT 上播放、但沒有清楚連結的其他節目。第二個問題仍是抵觸公約爭議，即一審法院判定違規決定沒有抵觸公約第 10 條之結果是否有誤。

2. 法院判決主旨

(1) 法律解釋爭議

首先，二審法院在回顧完《通訊傳播法》及《廣電製播準則》相關規定後，沒有明確的法律或準則規定 Ofcom 須考慮其他沒有連結的 RT 節目。然而以《廣電製播準則》第 2 節提及的「脈絡」(context) 包括相關節目之前與之後的其他節目，仍必須將「一系列節目視為整體」，來判定是否實現適當公正原則。因此一審判決過度解讀「節目須清楚連結」的見解¹³¹，二審法院認為時間上接近節目本身，才可能讓任何特定觀眾有可能看到節目。因此在考量 RT 其他節目時，法院將節目之前與之後的節目稱為「相鄰」(adjacent) 節目，其他則是不相鄰。在此區分下，未清楚連結且不相鄰的節目內容，不能作為考量適當公正性時的脈絡因素。所以二審法院 RT 認為一審法院將相鄰節目完全排除（因為沒有清楚連結）的抗辯有理，但實際上在本案中 Ofcom 有考量相鄰節目的權重，也給予了合適的權重（比一系列連結的權重低）。因此其違規決定仍應維持。

(2) 抵觸公約爭議

在公約保障廣電業者言論自由方面，二審法院大抵認同一審法院的見解（七個結論），並重申國會制定適當公正體制的脈絡，僅限於廣播電台與電視頻道，而根據 2021 年的研究仍表明 79% 英國人從電視接收新聞時，即使從網路、社交媒體的人數增加，也未挑戰適當公正體制本身。因此法院有四點理由判決

¹³¹ 節錄該部分判決原文：In these circumstances, I think the Divisional Court overstated the position when it said that other content broadcast by RT was relevant to the assessment of due impartiality “if, but only if that other content forms part of a series of programmes and the programmes are clearly linked”.

RT 敗訴，其一基於公約第 10 條第 2 項保障他人權利的必要而言，尤其是 RT 的觀眾，即使最多就幾千人，也有必要採取管制措施保護閱聽眾接受適當公正新聞的權利，特別關於政治爭議主題時。而對其他人來說，主流媒體敘述不可能被假定是不變的，不同人對主流媒體敘事也有不同看法，因此不能說不適用公約第 10 條第 2 項之保障。

其二，法院也認為，即使在本案承認有主流媒體敘事，也不能推翻對政治與產業爭議及當前公共政策事件之特別公正性要求，Ofcom 在此已做了詳細的分析每個節目之情況，因此法院應該尊重其評估結果。其三，RT 沒有質疑整個適當公正的法律體制。其四，法院看完本案爭議之節目內容後，認為確實相當偏頗，偏頗，因此整體來說法院也支持一審法院之結果，認定沒有牴觸公約意旨。

（四）案例後續發展與評論

雖然後續 RT 試圖再向英國最高法院（The Supreme Court）上訴，但最高法院於 2022 年 8 月 8 日拒絕受理¹³²，此案在英國應已確定無救濟機會¹³³。有學者認為本判決顯示，為了保護民主社會成員的權利，英國的適當公正體制可作為限制言論自由的正當限制，且與歐洲人權法院媒體多元化政策的原則一致。雖然非公共服務媒體（如本案的 RT）可能沒有在內部形成追求適當公正原則的組織文化，有外部管制仍是必要的，不過長遠來看更好的方案，仍是要求每個廣電業者都能夠承諾實踐公正的報導（Gibbons, 2022）。

四、近期 Ofcom 裁決案例

（一）BBC News Online and BBC London News 案【個案分析】

此案是由於 BBC News 的線上新聞報導及 BBC One London News 頻道在 2021 年 12 月 2 日報導一名猶太裔學生在搭公車途經倫敦牛津街時受到反閃族主義攻

¹³² 理由是 RT 並未提出法律有疑義之處（Permission to appeal be refused because the application does not raise an arguable point of law.），<https://www.supremecourt.uk/news/permission-to-appeal-july-august-2022.html>。

¹³³ 其實在 2022 年 3 月 18 日時，Ofcom 即因 RT 在烏俄戰爭中多次偏頗的報導，考量其過去諸多違規紀錄後，而決定將其撤照。<https://www.ofcom.org.uk/news-centre/2022/ofcom-revokes-rt-broadcast-licence>。

擊的事件。BBC 呈現報導畫面時播報疑似從公車裡向外傳出帶有污辱穆斯林的言論，BBC 報導稱是辱罵“dirty Muslims”，但經調查後發現，其實是希伯來語“Tikrah lemishu, ze dachuf”，翻譯成英語的意思是“Call someone, it’s urgent”。

由於依照 BBC 皇家憲章及與協定，對 BBC 的申訴案件是先由 BBC 的申訴執行小組(Executive Complaints Unit, ECU)自行調查，而 ECU 在 2022 年 1 月做成了部分維持申訴案的決定，認定違反正確及公正原則。其中，ECU 認為 BBC 的電視報導過度重視「公車以外者的行為」，因此有違公正原則。Ofcom 則在這之後開始進行調查，雖然認定違反正確性，但因考慮此報導並非預錄的新聞，該報導仍是強調猶太人是受反閃族攻擊的受害者，且是在報導受害者經歷的經過，因此未認定違反公正原則。

此決定雖然是針對新聞報導，且未認定有違公正原則，但 Ofcom 在認定此案是，針對 BBC 的《編輯準則》中關於公正性較寬廣適用的主題範疇，肯認且延伸的意義。原本在 BBC 的《編輯準則》中第 4.3.4 裡，公正性僅適用關於公共政策或政治性及產業爭議，但 BBC 另外說明延伸其包括宗教、科學、金融、文化、倫理及其他爭議。換言之，在判斷是否是具爭議的事項時，是考量多層面且具有彈性的取徑。相同的看法在 2007 年的 BBC Channel 4 的 The Great Global Warming Swindle 節目中也曾被提出，The Great Global Warming Swindle 節目挑戰人類活動是造成氣候變遷及全球暖化的主要因素，節目當中邀請質疑這項共識的科學家及評論人，他們認為此共識未基於堅實的科學，且具有政治動機。當時是以具有政治及公共政策有關的基礎，認定有違公正原則，但 BBC News Online and BBC London News 案進一步藉由 BBC 的自律規範延伸公正原則的適用範圍。

(二) Pakistan Reporter 案【個案分析】

Introduction Midlands Asian Television (MATV) 是印度的衛星頻道，Pakistan Reporter 則是在該頻道上針對巴基斯坦新聞評論的 25 分鐘時事分析節目。在 2021 年 2 月 8 日播出的 Pakistan Reporter 節目，主題包括有政治爭議的巴基斯坦政府與巴基斯坦軍隊可能涉及不當對待其境內的少數族群、反對黨政治人物及媒體人士、以及與民權人士 Karima Baloch 身亡有關。

Ocom 援用《通訊傳播法》第 320 及《廣電製播準則》第 5 章，針對新聞以外的節目亦須符合公正原則的規範進行調查。Ofcom 最後認定此節目有違適當公正原則，原因有以下：1. 節目並未有爭議議題的其他觀點。例如並未提供巴基斯坦政府、巴基斯坦軍方或其情報單位的觀點。2. 節目並未給予例如並未提供巴基斯坦政府、巴基斯坦軍方或其情報單位回應的機會。3. 雖然節目方主張在 Pakistan Reporter 長達九年的節目系列中，已經贊許巴基斯坦政府有加，但節目中並未引述到過去內容中與此爭議相關的部分。

Pakistan Reporter 案的特色是其抗辯在過去的節目中，已經有另一方面的觀點呈現，以整體來看，應符合《廣電製播準則》第 5.5 的規定，應以系列節目的整體來觀察。然而，Ofcom 在決定意見裡特別說明，整體觀察是指在同樣的廣電服務中，編輯相關且連結到目前討論的爭議議題，而且必須是在適當的時期裡播放給類似的閱聽眾。顯然，Ofcom 的整體觀察，並非單純以歷來對節目中討論的對象正評或負評多寡來判斷，而是必須與特定的爭議有關的不同觀點。

第五節、小結

Ofcom 的《廣電製播準則》對於適當公正原則有具體而細緻的規範，針對明顯偏頗的節目或系列節目，Ofcom 會認定其違反適當公正原則而裁罰。英國 BBC 在 2017 年以後，除了 BBC World 以外的廣播電視及隨選節目皆受 Ofcom 之規範監理，與其他商業或非商業廣電媒體，同受《通訊傳播法》及《廣電製播準則》之規範。然而，BBC 依憲章之任務及其授權經營之依據與其他廣電媒體並不相同，Ofcom 的《廣電製播準則》也有例外規定，例如 BBC 並不受 Ofcom 《廣電製播準則》第 5.13 不當凸顯觀點及意見的約束，但 BBC 仍以高標準自許，在自律規範的《編輯準則》中聲明，所有製播內容產出都當嚴守適當公正原則。換言之，Ofcom 為官方監理單位，並依據《廣電製播準則》執行對節目違反適當公正原則案例之裁罰，並為 BBC 以外之廣電媒體執照審查參考。但 BBC 《編輯準則》及 ITC 《製作人手冊》等自律規範，主要仍是為更實際的節目製播而設，雖然大抵依循不違反 Ofcom 《廣電製播準則》，但並非是 Ofcom 所要求訂立，而是為實際製作節目的守則及實踐各自的價值及任務而訂立。

第四章 歐盟政策之研析

第一節、政論節目之定義

歐盟對「政論性節目」的規範—著眼於媒體自由性與獨立性的確保

依照傳播學者 *Patrick Donges* 與 *Otfried Jarren* 的見解，在傳播學的範疇討論「政治報導性節目」（Politikberichterstattung）首先遭遇的是「政治性」與「非政治性」難以區分的問題。「政治報導」的概念看似清晰，但如觀察其現實樣貌卻是非常多樣化的一不僅是電視新聞和標題為「政治」的畫面，平面媒體也會在商業、消費性訊息或副刊討論政治性議題，在科學性雜誌、在部落格、社群媒體平台、podcast 或脫口秀節目有時也會討論和傳達政治內容。偶爾還可以見到政治人物出現在娛樂節目中，表演脫口秀或分享個人點滴、家庭故事等。與政治相關的事情可以發生在所有領域，也以各種形式呈現，以致對於「政治報導」的理解一方面取決於背後對於政治的定義，另一方面取決於每種情況下使用的傳播和媒體概念¹³⁴。

「政治性」的概念難以定義與歐盟媒體法未特定針對「政治性節目」進行規範—自然也沒有關於「政論性節目」的監理或框架的規定—，實有若干互為呼應之處。是以探討有關「政論性節目」的歐盟法制，毋寧仍應該回歸歐盟對視聽媒體節目的一般性規範進行理解，尤其在現行歐盟「視聽媒體服務指令」的體系下，屬於該指令規管範疇的影音服務以其具備「提供資訊、教育或娛樂」之功能為前提，在政論性節目的現實情況，即使姑且不定義「政論性」，這三項功能的全部或部分都可在此類節目中觀察的到。進一步而言，若特別強調政論性節目具有提供新聞資訊的性質，歐盟媒體法制對於新聞性節目的管理規定，自然也屬於本研究進行國內外法制比較分析時應予究明的對象。

第二節、政論節目之規範與主管單位

¹³⁴ Patrick Donges-Otfried Jarren, *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft: Eine Einführung*, 5. Aufl., 2022, S. 2 f.. 本書作者並引用 Ulrich von Alemann 的分類理論，將政治以「規範性 vs. 描述性/經驗性」概念，或「治理統御性 vs. 解放平權性」概念，或「以衝突為取向 vs. 以達成共識為取向」等三組對立性觀點說明政治的多義性。

（一）歐盟與成員國共同形成媒體規管聯盟

從 1957 年簽署、建立「歐洲經濟共同體」的《羅馬條約》以及 1990 年的《歐盟條約》（馬斯垂克條約）以來，《歐洲聯盟條約》（TEU）與《歐洲聯盟運作條約》（TFEU）均未授予共同體對視聽和媒體政策領域的直接管轄權限，且由於媒體商品和服務複雜多樣的型態，並不適宜以法條過於簡化地將其歸類為經濟財（economic goods）或文化財（culture goods），因此歐盟層次的媒體法規範，僅能藉由解釋《歐洲聯盟運作條約》（TFEU）相關規定演繹出媒體和通信事務的原則性要求，並以此為基礎訂定政策，具體而言包括該條約第 28、30、34 和 35 條有關「商品流動自由」（free movement of goods）；第 45 條至第 62 條有關「人員、服務和資本的流通自由」（free movement of persons, services and capital）；第 101 條至第 109 關於市場公平競爭秩序的規定；第 114 條對於「技術協調和促進技術水準相近（technological harmonization and approximation）；第 165 條至第 167 條分別對於教育事務、職業培訓以及文化政策的規定；第 173 條對於工業政策的基本構想以及第 207 條的共同商業政策。其中與視聽媒體領域關係最密切的規定自然是商品、人員、服務與資本的「流動自由」以及第 167 條的文化政策條款¹³⁵，歐盟的目標在於鼓勵成員國之間的合作，並在必要時支持和補充成員國在促進藝術和文學創作領域發展的努力，於此包含各類媒體視聽領域的活動，藉此為視聽媒體服務創建一個自由、開放、多元的單一市場。

在上述歐盟原生法（EU primary law）規定中，如歐盟或成員國對包含政論性節目的製作、編輯或播放傳輸等媒體活動進行管理時，主要涉及是《歐洲聯盟運作條約》第 56 條至第 62 條有關「服務流通自由」的保障，此項基本自由保

¹³⁵ 此條內容如下：「歐盟應致力於促進成員國文化的繁榮，同時尊重其民族和地區的多樣性，並凸顯共同的文化遺產。

歐盟的行動應以鼓勵成員國間合作為目標，並在必要時支持和補充其在以下領域的行動：

—提高歐洲人民的文化和歷史的知識和傳播，

—保護和保護具有歐洲意義的文化遺產，

—非商業文化交流，

—藝術和文學創作，包括在視聽媒體領域中的此類創作。

歐盟和成員國應促進與第三國和主管的國際組織在文化領域的合作，特別是歐洲理事會應致力此項工作。

聯盟根據條約其他規定採取行動時應考慮文化層面，特別是為了尊重和促進其文化的多樣性。

為促進本條所述目標的實現：

—歐洲議會和理事會在諮詢地區委員會意見後，應按照普通立法程序頒布扶助獎勵措施，但不包含促使成員國的法律或行政法規協調一致的手段，

—理事會應根據委員會的提議通過建議。」

障在某個成員國提供服務的企業，在營業地點仍留在原成員國下，也有權利向另一個成員國提供相同服務。故各成員國要規範電視節目，必須受到「提供服務之自由」的檢驗。依照歐盟法院（The Court of Justice of The European Union）歷來的裁判見解，合法限制「服務流通自由」的前提是符合比例原則，操作的順序如下：1.適用限制時不得歧視；2.必須基於重大的公共利益，公益內涵包括：公共秩序與安全、人民的安全、公共衛生、對社會保障體系的健全財務是否構成危害、對消費者（服務接受者）或勞工之保護、公平貿易、防制欺詐、生態環境與動物保護、智慧財產權保護、保護民族和藝術文化遺產、其他社會或文化政策之目標；3.限制的手段確實可以達成公益目標；4.投入的限制手段必須在達成目標的必要範圍內。¹³⁶

其次，依據《歐洲聯盟運作條約》第 62 條準用第 53 條，各成員國應依循歐盟指令，於立法時使各國對服務流通自由的保障與限制盡量於一致（*Rechtsangleichung*）。不只是過去的衛星電視系統，近年由於多媒體和網際網路的快速發展，歐盟成員國已經意識到媒體傳播不可能用國家疆界予以阻隔，因此需要建立歐洲共同的媒體秩序，現行歐盟次級法層次對視聽媒體領域的主要規範「視聽媒體服務指令」（*Audiovisual Media Services Directive; Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste*）便是在這樣的背景下訂定的。

「視聽媒體服務指令」源自於 1989 年訂定的「無國界電視指令」（*Television without Frontiers Directive*）¹³⁷，當時由於廣電技術的創新發展使歐盟地區的商業電視台數量大幅增加，且電視節目能跨越國境、同時在多個國家接收，因此產生對廣播電視訂定共同最低標準的要求。「無國界電視指令」在 1997 年進行第一次修訂時，明確納入「原產國」原則（“*country of origin*” principle），這意味著廣播公司受其所在成員國的管轄，在符合該指令的最低要求的前提下，節目內容的監理適用所在國的法規標準。後來在 2007 年的修訂時納入媒體新興服務如「隨選影音」（*VOD*）的規定，並於 2010 年更名為現行的名稱。

現行歐盟對於視聽媒體的規管架構主要來自 2013 年 4 月盟執委會發布〈完備全面匯流影音世界綠皮書〉（*Green Paper on Preparing for a Fully Converged*

¹³⁶ Urteil vom 13.12.2007- Rechtssache C-250/06, *United Pan-Europe Communications*, I-11135, Randnr. 45-49; Urteil vom 15.01.2002- Rechtssache C-439/99, *Kommission/Italien*, I-305, Randnr. 33; Urteil vom 26.01.2006- Rechtssache C-514/03, *Kommission/ Spanien*, I-963, Randnr. 43

¹³⁷ Council Directive 89/552/EEC (1989. 10. 3.).

Audiovisual World: Growth, Creation and Values) ，在綠皮書中尤其著眼媒體服務的快速匯流且範圍不斷擴大，媒體服務的傳輸和消費方式隨著視聽通訊技術的進步，越來越不受到載具的限制，線性與非線性節目的界線也趨於模糊。故為了配合媒體現況發展，綠皮書建議採取媒體自律或由媒體與主管機關共治，以期即時回應媒體現況的發展、降低規制成本並深化規制效果。此外，在綠皮書中也專章強調歐盟與各成員國應維護媒體自由與媒體多元環境，並應保障未成年人避免接觸有害其身心發展的媒體內容，以及強化身心障礙者接近使用媒體的權利（第 3.2、3.4、3.5 節）¹³⁸。然而上述期待在實際執行時難以獲得實現，視聽媒體服務指令仍時常被認為無法符合媒體實務的需求，故在經過從 2015 年至 2016 年的公眾意見諮詢程序後，歐盟執委會在 2016 年 5 月總結諮詢意見，提出修法建議，並在 2018 年經過歐洲議會與歐盟理事會通過¹³⁹。此次修正內容重點包括：

- (1) 放寬對廣告的時間限制¹⁴⁰；
- (2) 保護未成年人免受「可能傷害其身心健康」內容的影響，同樣的規定適用於傳統廣播和隨選影音服務；
- (3) 保護歐洲本土影音創作與相關產業，將歐洲作品的比例規定擴展到隨選影音服務，服務提供者必須確保歐洲作品至少佔其服務目錄的 30%，成員國並得要求服務提供者支持或財務援助歐洲作品的製作；
- (4) 禁止且制裁仇恨言論並保護未成年人免受有害內容的侵害；
- (5) 將視聽影音共享平台（Video-Sharing Platforms，VSPs）納入視聽媒體服務指令的適用範圍。

此次修正特別重大的意義在於將影音共享平台納入規管，雖然在此範疇，使用者相較於傳統廣電媒體的收視（聽）者享有較大的選擇權與控制權，故對

¹³⁸ 參見，歐盟法規資料庫（EUR-Lex）以歐盟各種語言公布此部綠皮書；<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2013:0231:FIN>（最後瀏覽日：2023.4.16）

¹³⁹ Directive (EU) 2018/1808.

¹⁴⁰ 不過，按照歐盟法院歷來見解，成員國基於提升觀眾收視的權益或維護節目品質，就其境內視聽影音服務的廣告時間訂定更嚴格的規定，並不違反服務流通自由的保障；參見：Urteil vom 18.07.2013- Rechtssache C-234/12, Sky Italia, Randnr. 26；Urteil vom 28.10.1999 - Rechtssache C-6/98, ARD, I-7599, Randnr. 50；Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Slg. 1991, I-4007, Randnr. 27。

其採取較低的規範密度，但仍必須遵守維護人性尊嚴、保護兒少權益、禁止煽動仇恨或種族歧視、保障消費者權益、維持公平競爭等基本要求，並且應維持影視內容的多樣性以及遵守歐洲影視作品至少占 30%，以支持歐洲影音產業和當地多元文化發展¹⁴¹，使傳統線性媒體與非線性（隨選）視訊服務的規管架構趨向一致。進一步而言，適用視聽媒體服務指令的共享平台不涵蓋非經濟活動，例如在私人網站和非為商業目的以線上平台提供視聽內容的情形。共享平台之目的係提供大眾節目或呈現用戶自製內容，也可能兩者兼具者。平台內容的呈現方式係平台服務提供者透過自動演算程序來決定，演算的資訊來源可能是點閱統計、展示時間、使用者提供之標誌或排序，平台本身不負編輯責任。因此，在平台上提供、可與平台服務的可分離部分，如用戶提供的影音節目，具有提供資訊、娛樂或教育等功能者，僅該部分服務適用視聽媒體服務指令。基於相同理由，視聽媒體服務指令不應涵蓋電子版報紙和雜誌的編輯內容中嵌入的視頻剪輯以及 GIF 等動畫圖像。

此次修正代表歐盟各成員國面對「網絡狂潮」（Netzwerkboom）的不可逆趨勢時，監理網路媒體的制度將趨於一致，以杜絕濫用網路的脫法行為—某成員國內不得或限制經營的媒體活動移轉至另一成員國，亦將遭到禁止或規管。正是在各成員國通訊媒體法制歐盟法化的過程中，呈現出歐盟法治典型特色：歐盟對各成員國中組織型態不一的媒體監理機構，基本上維持開放的立場，各成員國執行歐盟法的效果得以漸趨一致的關鍵在於共享有效的管理資訊及專業見解（Expertenwissen）¹⁴²，在此前提下，各成員國的監理機關（構）間以及各成員國與歐盟相關機關間能密切、超越國界、超越組織層級的合作，形成規制聯盟（Regulierungsverbund），以修正或補充各成員國經常不符歐盟法要求（defizitär）的執行活動，以達成歐盟地區法制的統一性。¹⁴³

綜合上述，雖然在歐盟法框架下並沒有針對政論性節目的規範，但其本質屬於廣電節目的一環，製播此類節目媒體服務經營者一方面受到歐盟基本自由的保障，歐盟應與成員國共同實現服務自由流動且公平競爭的媒體秩序，另一方面歐盟「視聽媒體服務指令」為歐盟對媒體制度的原則性要求，成員國負有

¹⁴¹ 參見該指令第 6、9、13、30 條。

¹⁴² Unter anderen, Manuel Patrick Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht: Ein Beitrag zu Theorie und Dogmatik der Behördenkooperation in der EU, 2017, S. 6, 102.

¹⁴³ Margarete Schuler-Harms, Rundfunkregulierung in Zeiten des Internets, in: Torsten Körber/Jürgen Kühling (Hrsg.), Regulierung - Wettbewerb - Innovation, Baden-Baden: 2017, S. 69 (74, 90)

義務將其轉化為內國法（implementation），無論是在傳統媒體或新興的視聽影音共享平台上，經營者在製播節目時均應遵守維護人性尊嚴、保護兒少權益、禁止煽動仇恨或種族歧視、保障消費者權益、維持公平競爭等基本要求，並且應維持影視內容的多樣性，以及延續歐洲本地文化及促進文化產業的發展。

第三節、政論節目相關法規屬性

鑒於本計畫以政論性節目為研究對象，以下將特別注意政論性節目如歸類為新聞性節目，以及著眼於提供資訊、形塑公共意見、引導輿論方向的特色，在視聽媒體服務指令中有哪些規範。

首先，指令的立法理由第 62 點重申服務自由流通原則在新聞性節目的適用，其明確指出，收看政治性新聞節目的權利對於保障接收資訊的基本自由，以及確保歐盟觀眾的利益獲得充分和適當的保護均至關重要。鑑於視聽媒體服務對社會和民主的重要性日益增加，政治性新聞的傳播應在不影響著作權規則的前提下，在歐盟境內盡最大可能進行跨境傳播。

再者，基於新聞性節目的公共性與民主監督的本質內涵，指令第 10 條第 4 項明文禁止新聞及時事節目接受外界的贊助（sponsorship），基於相同的理由，第 11 條第 2 項將新聞和時事節目、消費者事務節目、宗教節目和兒童節目排除視聽媒體服務得容許進行置入性行銷（product placement）的範圍之外。

本指令以相當大的條文篇幅規範新聞採訪自由，這同樣是基於新聞媒體服務的流通自由。指令第 15 條：「(第 1 項)成員國應確保，任何在歐盟境內設立的廣播電視公司都可以基於新聞報導的目的，在公平、合理和非歧視的基礎上，採訪某些受大眾高度關注、且依該國事務管轄係交由特定廣電事業獨家採訪的事件。(第 2 項)如果如某家廣播機構已獲得對公眾高度關注的事件的獨家採訪權，則其他設立在同一成員國內、尋求該事件採訪權的廣電機構，則應向前者尋求採訪權。(第 3 項)於前項尋求採訪權的情形，成員國應確保請求者獲得廣電機構的許可，並允許請求者從受請求的廣電機構的影音訊號中自由選擇簡短摘錄，除非有實際困難的原因，請求者至少應標明影音的來源出處。(第 4 項)作為第 3 項的替代性措施，成員國可以其他方式建立一個等效系統（equivalent system），使廣電機構在公平、合理和非歧視的基礎上實現採訪。(第 5 項)簡短摘錄只能用於一般新聞節目，並且只有當同一媒體服務提供者延遲提供同一節目的情況下，

才可以將該簡短摘錄使用於隨選式的視聽媒體服務。(第 6 項)在不影響第 1 項至第 5 項的情況下，成員國應確保根據其法律制度和慣例，規範提供簡短摘錄的方式和條件，特別是相關的費用補償、簡短摘錄的最大長度或傳輸時間限制。補償請求的金額不得高於直接進行採訪額外產生的費用。」

由此規定可知，政論性節目若有訪問（談）新聞事件相關人物的需要時，即得享有本條所保障的採訪自由，即使囿於成員國法令或契約關係，已有其他廣電機構取得獨家採訪權利時，製播政論節目的廣電機構也可以直接對前者請求授予採訪權，或至少間接地使用採訪的片段，就此請求者亦有自由選擇擷取的片段，以達成行使媒體自由時應符合的公平、合理和非歧視原則。

最後，為避免新聞性節目的品質與觀看收聽節目的民眾權益受到廣告破壞，視聽媒體服務指令第 20 條第 2 項規定，新聞節目可以被電視廣告、電視購物節目或兼有兩者的節目打斷，其頻率是每個至少 30 分鐘的預定時段中出現一次。

一、轉化「視聽媒體服務指令」應遵守之指引

成員國轉化「視聽媒體服務指令」為國內法令的義務應該在 2020 年 9 月 19 日前完成，但期限屆至時仍有 19 個成員國未能如期完成。為了幫助成員國將修訂後的視聽媒體服務指令轉化為國家法律，歐盟執委會在 2020 年通過了兩部指引（Guidelines）：(1)視聽影音共享平台指引¹⁴⁴；(2)歐洲作品指引¹⁴⁵，期待成員國能借助這些指引協調實施和執行視聽媒體服務指令，不過遺憾地是，一年過後仍有會員國未完成立法，2021 年 9 月間執委會乃即依照歐盟條約對這些成員國啟動制裁程序。在這兩部指引中，與本研究較具關連的是前者，尤其因為不論國內或國外，越來越多政論性（談話性）節目是在線上影音共享平台進行。

如前所述，著眼於政論性節目提供資訊、形塑輿論的功能，簡略說明「共享平台指引」中對於成員國轉化服務指令時應注意的要點：

¹⁴⁴ Communication from the Commission Guidelines on the practical application of the essential functionality criterion of the definition of a ‘video-sharing platform service’ under the Audiovisual Media Services Directive 2020/C 223/02, OJ C 223, 7.7.2020, p. 3–9.

¹⁴⁵ Communication from the Commission Guidelines pursuant to Article 13(7) of the Audiovisual Media Services Directive on the calculation of the share of European works in on-demand catalogues and on the definition of low audience and low turnover 2020/C 223/03, OJ C 223, 7.7.2020, p. 10–16.

1. 基於視聽影音共享平台具有提供資訊的功能，而且由於資訊設備的普及便利，越來越多的民眾尤其是年輕人觀賞平台上呈現的內容，社交媒體服務平台已成為分享信息、娛樂和教育的重要媒介，包括提供使用者觀看接收平台製作的節目或其他用戶製作的影音服務，而由於因為它們與傳統視聽媒體服務競爭相同的受眾和收入，無論平台本身或在平台上提供節目的用戶（網紅或 KOL）對使用者意見的形成具有相當大的影響力。因此只要符合影音共享平台服務的定義，為了保護未成年人免受有害內容的侵害，並使所有公民免受煽動仇恨、暴力和恐怖主義的侵害，這些服務應包含在視聽媒體服務指令的適用範圍內¹⁴⁶。
2. 其次，除了前述非以營利為目的的影音共享平台不受視聽媒體服務指令的規範外，在指引中強調，如果共享平台上的影音內容僅有吸引瀏覽者進行電子交易的話，也不屬於該指令的適用範疇。質言之，影音內容如以提供資訊、教育或娛樂使用者為主，不應將那些作為平台構件的視聽內容視為僅是輔助內容或次要部分，在這種情況下，毋寧是該平台活動的一部分或是平台服務的整體結構和外部佈局（external layout），例如平台的主要頁面包含突出的影音分享功能，而不是單純的吸引、促進使用者從事電子商務。具體樣態像是播放新影片或流行視聽內容，或介紹現場直播或提供建議、視聽內容類別列表，或含有「拍攝影片」按鈕...等元素存在於平台上時，視聽內容本身就不是服務的次要部分或僅是輔助部分。相反的，該平台本質上是一種銷售工具或以促進商品或服務的銷售（除了提供視聽內容）為主要目的，視聽服務功能是輔助的，或者是其中的一小部分。例如，如果電子商務平台允許供應商僅使用視頻來展示特定產品，則該電商平台不應被視為影音共享平台；反之，如果經確認使用者可將視聽檔案內容作為獨立項目上傳、分享或下載，而不是為了促進商品或服務的銷售，此時影音服務內容對平台活動而言就不再是輔助或次要的¹⁴⁷。
3. 熱門的影音內容，即使數量有限，通過分享和推薦也可能吸引大量用戶；平台中存放這些流行影音內容，目的在提供資訊、教育或娛樂用戶，則此類內容就不屬於輔助或次要的功能。此時應特別注意平台的目標受眾是否

¹⁴⁶ 參見本指引第 1 節「Introduction」對於視聽媒體服務指令立法理由第 4 點的說明。

¹⁴⁷ 參見本指引第 3 節「Relevance of the Audiovisual Content for the Activities of the Service」第 1 小節「Relationship between the audiovisual content and the main economic activity or activities of the service」之說明。

針對未成年人，或即使未明確針對未成年人，也經常被未成年人使用並且未採取任何防護措施，在這些情況下，大量弱勢用戶可能會接觸到平台上的視聽內容，即使相對數量有限，也應考慮未成年人接觸服務中視聽內容的風險程度¹⁴⁸。

二、促進媒體獨立性與媒體服務多元性的新發展

媒體是歐盟作為經濟共同體中重要且充滿活力的部分，也是歐盟民主有效運作的重要支柱，但前提是媒體具備獨立性才能實踐其公共監督的任務：形成多元意見競逐的公共場域（public sphere）、塑造公眾輿論，並監督追究當權者的責任。

然而近年歐洲媒體經營普遍面臨營收不斷下滑、大型線上平台支配力越來越強，以及成員國各有不同的媒體管理規則彼此衝突競合等衝擊，使單一市場中媒體自由和多元化在在受到挑戰。歐盟於 2020 年首度提出「法治報告」（Rule of Law Report）¹⁴⁹中，針對司法系統、反貪腐制度、媒體多元化和其他分權制衡制度（check and balance）等四大法治面向，綜合地呈現歐盟的法治水準，並就 27 個成員國中與此四面向有關的法律、制度，以及與相關的重大發展，包括正面的與負面的現象均加以介紹，並由歐盟執委會進行法治水準的質性評估。為了使所有成員國採取一致且有效的方法提升法治水準，執委會對成員國採用相同標準和審查相同的主题，並提出與其發展情況相應的建議方法。

除了法治報告將媒體多元性設定為核心評估項目之外，歐盟自 2014 年起每年均進行媒體多元性監測（Media Pluralism Monitor），評估所有歐盟成員國媒體自由和多元性的風險。監測重點在四個領域：是否對媒體自由提供基本的保護（fundamental protection）、媒體市場的多元化程度（market plurality）、媒體是否具備政治獨立性（political independence），以及媒體的社會包容性（social inclusiveness）。在 2020 年的監測報告中尤其值得注意的地方是：在受調查的成

¹⁴⁸ 參見，同前註第 3 節第 2 小節「Quantitative and qualitative relevance of audiovisual content for the activities of the service」的說明。

¹⁴⁹ 歐盟執委會、歐盟理事會和歐洲議會，共同與成員國及各國議會、民間社會和其他利益相關者就法治問題進行年度對話，透過與各國議會和法治主管機關的討論，並鼓勵成員國或歐盟層級的其他利益相關者（stakeholder）參與，形成歐洲法治機制（European Rule of Law Mechanism），以促進歐盟與成員國不同層級機構間的合作；在此機制下每年完成的法治報告是共同的討論基礎。

員國中，有3個媒體自由基本保護的指標，言論自由的保障、訊息取得權利的保障，以及新聞專業、標準和保障均明顯下滑¹⁵⁰，尤其令人感到不安的是，記者和其他媒體參與者均持續面臨威脅和攻擊（包括實體以及網路上的）。這些負面變化固然和 Covid-19 的疫情以及部分政府採取的權利限制措施有關，但這份報告也呈現出並非所有成員國的媒體監理機構都可以不受影響的執行其職權，就此可能影響的因素包含從該機構的董事會或監理委員會的任命方式，或是從其執行職權的程序與方式，而且由於受監測的國家中，法律並未規定讓社會大眾可以有效取得事實資訊的管道，毋寧僅提供或保留給公部門，致使媒體所有權的透明度在成員國中均存在相當的風險。在報告中還特別指出，新聞機構容易受到政治干預，尤其當新聞機構的財務狀況不穩定時，新聞媒體的獨立性就難以不受到影響。

有鑑於此，歐盟執委會主席 von der Leyen 女士在 2021 年的歐盟年度咨文（State of the Union）中提到制定「媒體自由法」的構想，以維護歐盟媒體獨立性與多元性¹⁵¹。隨後執委會即在 2022 年 9 月下旬正式向歐洲議會提出「歐洲媒體自由法」（European Media Freedom Act）草案，並藉此促進歐盟單一市場內的「服務提供自由」的實踐，確保公營和私營媒體能於歐盟境內自由跨境營運。這部媒體自由法不同於過去的視聽媒體服務指令須仰賴各成員國透過立法或行政措施落實指令的目標，其法規形式為命令（directive; Verordnung），經歐盟立法程序通過後即發生直接拘束所有成員國及人民的效果。

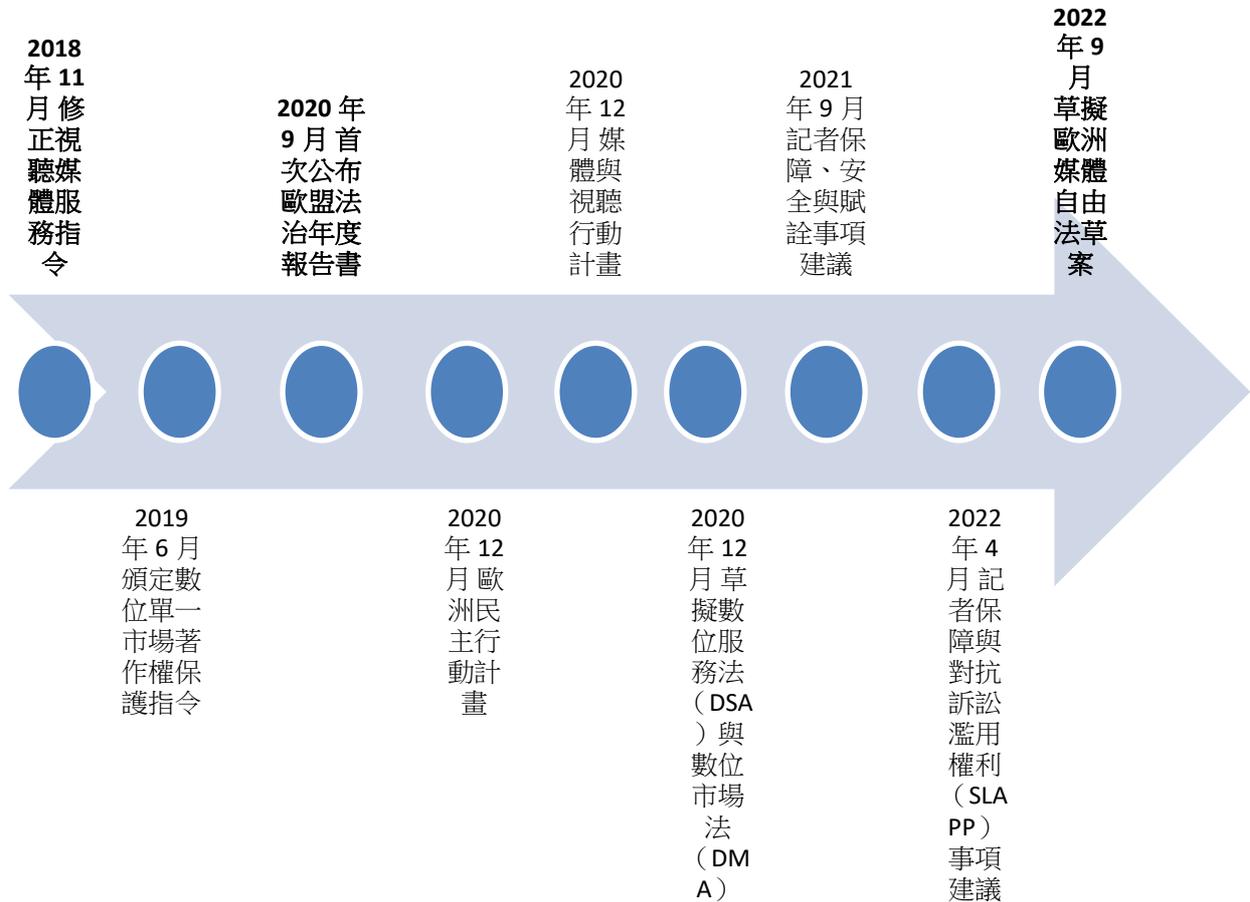
自 2018 年修訂視聽媒體服務指令以來，在歐盟指委會推動一系列提升媒體獨立性與多元性的措施與計畫中，歐洲媒體自由法代表的是最後一階段的工作成果。這四、五年來的階段性項目，約可整理如下¹⁵²：

¹⁵⁰ 其他兩項沒有下降的指標為「媒體主管機關的獨立性與效率」、「傳統媒體的普遍性以及網路可及性」。

¹⁵¹ "Check against delivery" — State of the Union 2021，參見：https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701（最後瀏覽：2023.4.16）

¹⁵² 資料來源：歐盟執委會對於「歐洲媒體自由法」的新聞稿與簡要說明，<https://reurl.cc/5MNaVq>（最後瀏覽：2023.4.16）。

圖二、 歐盟支持 free media 的重要行動階段



按照歐盟執委會的說明¹⁵³，這部法案建立在既有的「歐盟視聽媒體服務指令」基礎上，加強成員國的媒體監理機構（media regulator）在實現視聽媒體服務指令上的合作，特別是歐洲媒體自由法未來將建立媒體監理機構間合作互助的框架，特別是當某成員國的監理機構需要另一國的監理機構來因應其內部媒體市場或公共秩序可能發生的危害時，如跨國的監督促進影音共享平台履行視聽媒體服務指令規範的義務。

¹⁵³ State of the Union 2022，參見：https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5504（最後瀏覽：2023.4.16）

歐洲媒體自由法的規範重點且和本計畫研究對象「政論性節目」有關的包括：

1. 防止政治干預節目編輯決定，加強對新聞來源的保護，各國本身的法令以及要求媒體內部均應採取一定措施，使編輯獨立性獲得保障，並以保障獨立性實現節目內容的多元性，例如歐洲執委會在 2022 年上半年提出「反公眾參與的策略性訴訟」（anti-SLAPP）的指令草案¹⁵⁴，即是一項保護記者的新規定，這種訴訟策略長期以來被操作為恐嚇記者或非政府組織的手段，並使其必須耗費時間、金錢進行訴訟，進而達到杜絕新聞報導的效果，完成立法後能使記者在揭露貪腐以及不法行為的過程中，能夠免於惡意、無理的訴訟攻擊，協助記者挖掘被隱藏的真相。除此之外，媒體自由法草案也收集實務意見，建議（Recommendation）若干獨立創作編輯內容的條件，媒體亦得開放記者參與媒體機構運作的關鍵決策，以及共同決定確保新聞長期穩定運作的策略內容。

在獨立性保障的目標下，本法草案還規定：

2. 國家廣告（state advertising）的分配以及節目製播編輯者的利益衝突，均應該予以揭露，國家、一定規模以上地方政府或國有企業必須每年公佈分配給媒體服務提供商的廣告支出資訊，包括提供廣告服務的媒體服務提供商的名稱和支出金額（年度金額和每個提供商的金額）。除了透明化要求外，此類國家廣告分配的標準還應該是客觀的且非歧視，廣告委託對象、廣告內容與播放頻率等均應屬合理，才能盡量減少公共資金和其他國家資源被利用來為黨派利益服務的風險，並促進內部媒體市場的公平競爭。
3. 不得對媒體進行監視，特別是禁止對媒體、記者及其家屬使用間諜軟體¹⁵⁵；

¹⁵⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2652（最後瀏覽：2023.4.16）

¹⁵⁵ 歐盟執委會副主席在草案發布記者會中強調：「任何記者都不應因為工作而被監視；任何公共媒體都不應變成宣傳渠道。」

4. 要求各會員國應確認並協助公共服務媒體具備充足且穩定的資金，公共服務媒體應當根據其公共服務使命（public service mission），沒有偏頗地（impartial）提供多元化的訊息和論點；
5. 應以公開、透明且無差別待遇的方式任命負責人與理事會，並且只有在非常特殊的情況下才能被解僱，以確保媒體的獨立性¹⁵⁶；
6. 媒體應充分揭露其所有權之歸屬；
7. 各成員國也應避免媒體過於集中（media concentrations），並要求成員國應進行媒體多元化測試（Media pluralism tests），評估媒體市場集中度對媒體多元化和編輯獨立性的影響；
8. 成員國採取的任何可能影響媒體的立法、監督管理措施或行政活動，都必須具有正當理由、透明的、客觀的和非歧視的且符合比例原則，執委會將根據（後述）歐洲媒體服務管理委員會的意見對各成員國的立法或措施表示看法，若經確認牴觸歐盟法，執委會得動用歐盟條約授予的權力進行干預，包括啟動違約制裁程序（infringement procedures）。
9. 除了媒體與國家公權力機關的關係，媒體自由法草案也關注媒體與網路大型平台業者的關係，且對根據專業標準製作的媒體內容採取一定保障措施。具體而言，除了涉及假訊息應適用「假訊息行為準則」的情況，為防止大型平台業者不當刪除媒體內容，業者如果擬下架某些被認為違反平台政策的合法媒體內容，必須在下架前將理由告知製播的媒體業者，業者如提出申訴，平台應優先處理，由雙方進行實質有效的對話，以避免平台濫用其支配地位，輕率基於可能的商業或政治利益不合理的刪除媒體內容，相關處理流程，大型平台必須將之納入進行年度報告。媒體自由法的目的在使民眾可以在大型線上平台獲得多樣化服務（如來自獨立媒體的節目），並督促平台遵守自律規範，保護大眾社會免受有害內容的影響，包括虛假訊息或某些受外國操縱和干擾的訊息¹⁵⁷。

¹⁵⁶ 參見：歐盟執委會對於「歐洲媒體自由法」草案的 Q&A 說明，條目：“2. What are the benefits of the European Media Freedom Act for public service media providers?”，https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_5505（最後瀏覽：2023.4.16）

¹⁵⁷ 同前註，條目：“10. What is the link between the Media Freedom Act and the Digital Services Act, when it comes to media content moderation?”

10. 媒體自由法也將創建一個新的獨立的歐洲媒體服務管理委員會（European Board for Media Services），由各成員國的媒體主管機關組成該委員會的董事會，並取代現行依據歐盟視聽媒體服務指令（AVMSD）成立的歐洲視聽媒體服務監理機構（European Regulators Group for Audiovisual Media Regulators, ERGA）¹⁵⁸。在執委會的記者會上，以「歐洲媒體自由看門狗」（watchdog for media freedom）來形容這個委員會。這個機構首要任務是確保歐盟媒體法律框架獲得有效且一致的適用，尤其是協助歐盟執委會制定媒體監理事項指引（guidelines on media regulatory matters），並且就可能影響媒體自由競爭和媒體集中度的國家措施或決定表示意見，不過這個未來新成立的委員會並不是公權力機關，並無直接監督成員國或媒體業者的權限，其所扮演的角色毋寧是協調與輔導的角色¹⁵⁹。對於歐盟境外的媒體如有可能對公共安全構成風險者，媒體服務管理委員會也將協調該國家採取一定監督措施，確保這些媒體不會因為處於境外而規避適用歐盟管理規則。媒體服務管理委員會還將引導大型網路平台與媒體業者進行的結構性對話（structured dialogue），以促進民眾瀏覽使用多樣性的媒體訊息產品，並審視平台是否遵守自律措施，以達成如歐盟「假訊息行為準則」（EU Code of Practice on Disinformation）的要求。¹⁶⁰
11. 相對於目前的歐洲視聽媒體服務監理機構或未來將成立的歐洲媒體服務管理委員會都屬於歐盟官方的機構，過去以來歐盟媒體監理機關（構）的合作機制主要是倚賴民間、非官方的組織，其中成立於 1995 年的「歐洲媒體監理機關（構）平台」（European Platform of Regulatory Authorities, EPRA）

¹⁵⁸ ERGA 本質是媒體服務監理的專家委員會，其核心任務在提供歐盟成員國建議和協助，以確保 AVMSD 獲得一致的施行，以及就視聽媒體服務相關事項提供執委會專業諮詢，並促進歐盟成員國監理機構間的合作，以便交流經驗與實際執行辦法。根據視聽媒體服務指令第 30 條之 2 第 3 項的規定，ERGA 應承擔任務如下：(a) 向執委會提供技術專業知識，以確保所有成員國穩定而持續履行本指令的要求；(b) 就適用視聽媒體服務監理框架規範的經驗和具體辦法進行交流，尤其是媒體近用與媒體素養的提升；(c) 合作並向其成員國提供適用 AVMSD 所需之資訊，特別是關於保障媒體自由的方法（第 3 條）、在 AVMSD 的基礎上由各成員國訂定更嚴格的規定（第 4）以及提升視障、聽障者近用媒體（第 7 條）的相關事項；(d) 應執委會要求，就是聽媒體服務問題的技術和事實方面發表意見。參見：歐盟執委會對於本組織之說明，<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/erga>（最後瀏覽：2023.4.16）

¹⁵⁹ 考量各成員國在監督公共服務媒體上的特殊性，對於監督公共服務媒體的權限仍保留由每個成員國指定一個或多個可能不同於該國媒體監理機構的獨立機關（構）來行使。參見：European Commission, Questions & Answers: European Media Freedom Act, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_5505（最後瀏覽：2023.4.16）

¹⁶⁰ 參見，歐盟執委會對於「歐洲媒體自由法」草案的 Q&A 說明，條目：“11. What are the links between the Act and the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)?”

是歐洲目前歷史最悠久、規模最大的媒體監理機關（構）聯繫網絡（Network）。其成員除了27個歐盟成員國及英國的媒體主管機關（構），還包含已提出加入歐盟申請的國家與可能申請加入的國家，一共47個國家55個媒體主管機關（構），而且歐盟執委會、理事會、歐洲安全與合作組織的媒體自由代表（OSCE Representative on Freedom of the Media）以及歐洲視聽觀察組織（European Audiovisual Observatory）為該平台的永久觀察員。此平台的目的是在滿足歐洲媒體監理機關（構）之間加強合作的需求，其一年舉行兩次集會，進行資訊、案例與監理實務交流，該平台的運作始終維持獨立及非官方的立場，其理監事不得為媒體監理機關（構），藉此鼓勵所有成員就媒體監理相關的問題進行坦率和公開的意見交流¹⁶¹。

三、小結

無論是「視聽媒體服務指令」、「視聽影音共享平台指引」或仍在立法程序中，日後通過將直接適用於整個歐盟的「歐洲媒體自由法」，都是以保障媒體自由、採訪編輯的獨立性以及藉此實現媒體多元性為目標。雖然規範的對象均以視聽媒體服務整體、經營者、共享平台等角色為主，而未直接涉及「政論性節目」，但是若將此類節目歸屬於新聞性節目，並著眼於其提供資訊、引導輿論或形塑公意的功能，自2018年視聽媒體服務指令修正以來，歐盟對於媒體獨立性的規範要求，包括對廣告與置入性行銷之限制、共享平台與傳統媒體應適用相同或相近規範、媒體經營的透明度、對於記者採訪活動與編輯自由的保障，以至於防制仇恨性、犯罪煽動性或虛假訊息的措施，均屬於政論性節目在製播時應予遵守的要求。

第四節、個案分析

1.新聞節目應遵守公正性原則（impartiality）【個案分析】

近期新聞性節目違反「公正性原則」的案例主要是對前述俄羅斯RT電視頻道在與俄烏戰爭有關的節目中，對於俄羅斯明顯偏頗的報導，英國媒體監理機

¹⁶¹ General Information on EPRA, see <https://www.epra.org/articles/1>.

構 Ofcom 於 2022 年 3 月間決定廢止其播送廣電節目的執照。形成此項決定的理由是 Ofcom 發現，RT 公司無法對烏克蘭事件進行負責任的報導，因為該頻道對俄羅斯的財政依賴，而且其俄羅斯總統普丁和 RT 的總編輯 Margarita Simonyan 在英國已受到個人制裁，Ofcom 還指出，RT 是一個國營的廣播公司，該國家禁止使用「戰爭」一詞來描述烏克蘭的局勢，任何不遵守其國家論述的俄羅斯新聞媒體業者都因此受到威脅¹⁶²。

除了近期違反公正性原則的事由外，Ofcom 也觀察 RT 從 2012 年獲得廣電許可時起，到 2017 年期間一共有 15 次違反《廣電製播準則》(Broadcasting Code) 的行為—其中 8 件涉及違反報導精確性原則 (due accuracy) 或公正性原則，其中 1 件涉及具有重大誤導性的內容，2018 年有另外 7 件新的違規行為，都與公正性原則有關。Ofcom 認為這些事件屬於嚴重且反覆發生的違法情事，曾對 RT 課處 20 萬英鎊的經濟性制裁，但顯然 RT 難以在與俄羅斯外交政策有關的事務上遵守《廣播製播準則》所要求的公正性原則。

在裁罰程序上，Ofcom 於 2022 年 3 月上旬向 RT 送交通知，告知其認為 RT 就 1990 與 1996 年廣電法的精神與目的而言，不再被視為適合經營媒體 ("fit and proper")，因此 Ofcom 準備廢止 RT 的執照，並要求 RT 就此提出書面意見陳述，提供其參加 2022 年 3 月中旬舉行的聽證會的機會，不過 RT 拒絕提供進一步的陳述，也沒有參加聽證會。Ofcom 乃基於上述事實，以及其於 2022 年 3 月所為的 29 項調查為基礎，決定廢止其執照¹⁶³。

媒體公正性原則與相應於此的媒體多元性原則的遵守，在歐洲東南區域 (巴爾幹半島國家、土耳其地區) 也有類似爭議。2021 年由 Asja Rokša-Zubčević 受歐盟與歐洲理事會委託撰寫的研究著作顯示，在上述地區，各國的媒體監理機關 (構) 所適用執行的法規仍大多是過去類比式媒體時期所制定的，在媒體環境全面數位化後，在這些地區的媒體環境中一方面增加了可用的服務和內容，但另一方面卻傾向於削弱內容的實際多樣性和多元化，媒體內容極端化的現象很明顯。媒體監理機關 (構) 仍然以執照的發給與歸屬作為重要的管制手段，卻欠缺以「持續與一致的標準」來正確評估和衡量媒體多元化，而且

¹⁶² Ofcom revokes RT's broadcast licence, <https://www.ofcom.org.uk/news-centre/2022/ofcom-revokes-rt-broadcast-licence> (最後瀏覽日：2023.4.17)

¹⁶³ Ofcom 廢止處分，參見：https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0014/234023/revocation-notice-ano-tv-novosti.pdf；其所發布之新聞，<https://www.ofcom.org.uk/news-centre/2022/ofcom-revokes-rt-broadcast-licence> (最後瀏覽日：2023.4.17)

因為媒體經營者相當地不透明，因此難以有效執行媒體監理的規則，此外，各國都有多家公共服務媒體，但政治化的程度相當嚴重¹⁶⁴。由於無法期待國家的媒體監理機關（構）可以單獨維護媒體多元化與公正性，因此作者呼籲此地區應建立多元化、透明和公平競爭的媒體市場，以所有媒體領域的行動者（從政府到相關利益代表、媒體監理機構）有效的參與為前提，具體的實施方向包括：以證據為基礎的公正監理（evidence-based and impartial regulation）；公平透明的媒體公共補貼制度；媒體執行有效的自主管理和引進共同監理工具；定期檢視媒體多元化程度且根據一致的方法和標準；以強制力促使法律和專業標準受到遵守；保障獨立和專業的公共服務媒體的永續發展；為所有私人和公共行為者提供透明和公平競爭的市場基礎；加強媒體經營權與所有權的透明度和防止媒體過度集中產生的負面影響度；培養記者的職業操守和媒體素養。¹⁶⁵

2.在疫情期間公共服務媒體自律強化資訊提供功能【個案分析】

2020年3月位於瑞士的歐洲廣電聯盟（European Broadcasting Union, EBU）的研究部門以歐盟地區17個國家¹⁶⁶、總共18個公共服務媒體組織隊為對象，發表COVID-19疫情對於公共服務媒體¹⁶⁷視聽眾的影響，以及公共服務媒體如何應對挑戰的研究。該研究發現，公共服務媒體的新聞節目收視率在疫情最嚴重的期間成長了一倍以上，年輕民眾的收視率平均增長了20%；而且從數據趨勢上顯示，疫情變得越嚴重的時期，轉向公共服務媒體的民眾就越多，因為民眾普遍認為公共服務媒體的節目內容較可信賴。這份報告整理了公共服務媒體在疫情期間實踐傳統公共服務任務（提供資訊、教育與娛樂）的方式，提供民眾非常重要的支持，尤其在提供資訊的領域，公共服務媒體自發性的增加新聞節目

¹⁶⁴ Asja Rokša-Zubčević, 〈Media regulatory authorities and media pluralism〉, 2021, pp.7-8, 42-44; s. <https://rm.coe.int/hf46-media-regulatory-authorities-media-pluralism-eng/1680a2df90> (最後瀏覽日：2023.4.17)

¹⁶⁵ Asja Rokša-Zubčević, id at p. 43.

¹⁶⁶ 包括：奧地利、比利時、捷克共和國、丹麥、愛沙尼亞、法國、德國、冰島、愛爾蘭、意大利、荷蘭、波蘭、塞爾維亞、斯洛伐克、西班牙、瑞士和英國；參見：EBU Media Intelligence Service, 〈COVID-19 crisis: PSM Performance〉, 2020。

¹⁶⁷ EBU的成員主要為歐洲各國的公共服務媒體，同時也擴及亞洲、美洲、非洲共56國，超過110個媒體監理機構、2000以上的視聽媒體組織所組成的聯盟。依照EBU的定義，公共服務媒體（Public service media, PSM）係指媒體節目係為公眾製作、由公眾或國家在財務上提供支持，且由公眾營運的廣電媒體（包含數位網路平台），其目的在為所有觀眾提供信息、教育和娛樂；PSM媒體事業通常是依專法成立的，且超越黨派、獨立、為整個社會的利益而經營。參見：EBU, 〈What is public service media?〉, <https://www.ebu.ch/about/public-service-media> (最後瀏覽日：2023.4.17)。

的時段、提供黃金時段進行特別報導、打擊錯誤信息、為政府聲明/新聞發布會提供播送時間、播放專家的醫療建議、特別針對疫情安排的脫口秀節目或建置疫情相關的 podcast 頻道。¹⁶⁸

3. 禁止於新聞節目煽動仇恨【個案分析】

法國視聽監理機構 CSA 於 2021 年 3 月裁罰法國電視新聞頻道 CNews 20 萬歐元，因某專欄作家在節目中指稱西亞難民中許多「無人陪伴的未成年人」（unaccompanied foreign minors）是強暴犯、殺人犯和強盜，明顯煽動仇恨，且違反該廣播公司應對其節目內容的編輯控制義務。該頻道於 2019 年已有類似前例，故被要求不得現場直播，以確保編輯可以審視播出的內容，但該頻道顯然沒有盡到此項控制義務。CSA 調查後認為，即使前述發言是在節目有關法國移民政策的辯論中，這些污名化的評論也可能助長民眾對舉目無親的外國未成年人的仇恨和歧視，而由於節目是預先錄製的，顯見頻道故意選擇保留上述內容，而且節目播放的時間中，也沒有就此議題提供其他觀點，所以 CSA 得出結論認為，該新聞頻道未遵守法國 1986 年 9 月 30 日的視聽媒體法（Audiovisual Law）第 15 條「禁止煽動仇恨」原則，也違反該頻道與 CSA 簽訂的協議，依此協議頻道負有義務保留對該頻道的編輯控制權，故裁罰上述金額，且向法國國家電影與影像中心（Centre national du Cinéma et de l'image animée, CNC）。該中心是法國負責製作和推廣電影和視聽藝術的國家機構。¹⁶⁹

4. 政治談話性節目遵守多元性原則以及監理機關的義務【個案分析】

某義大利具相當影響力的政治團體 Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella，其成員在國會享有議員席次。在 2010 年 4 月及 6 月間，亦即當年大選前，該團體未獲邀請在義大利國營廣播公司 RAI 的三個公益性頻道製播的三大時事節目中參加辯論。其雖向該國媒體監理機關 AGCOM 申訴，主張 RAI 有所偏頗（imbalance）而造成政治參與上的不利益（disadvantage），但 AGCOM 評估了該協會在前述期間中參加所有頻道播出的時事節目中的情況，

¹⁶⁸ 參見：歐洲媒體監理機關（構）平台針對此項研究之介紹，<https://reurl.cc/EGvjb0>（最後瀏覽日：2023.4.17）。

¹⁶⁹ CSA 之決定書（法文），參見：<https://reurl.cc/NqoQax>（最後瀏覽日：2023.4.17）。

並不認為其借助媒體表達政見的機會受到影響，且認定未邀請該協會屬於廣電媒體的編輯自由事項，故未要求 RAI 改進並駁回該協會的申訴，當時義大利行政法院在三案中有兩案亦支持 AGCOM 的決定，對於另一案於 2011 年認定 AGCOM 的決定違法。到 2013 年大選前該團體再次向 AGCOM 申訴，AGCOM 始要求 RAI 改正此項不平衡的狀況，並在節目中邀請該團體。

歐洲人權法院 2021 年 8 月的判決認為該政治團體在政治辯論的媒體報導中被高度邊緣化，義大利政府違反歐洲人權公約第 10 條（言論自由），應予以賠償。歐洲人權法院主要的理由如下¹⁷⁰：

(1)法院注意到，在競選期間之外，政治觀點或意見是經由「政治傳播節目」(political communication programs) 或時事節目來進行交流，兩者都力求促進國家層級的政治性辯論，並確保節目中傳遞之信息具多元化而能和服務大眾。時事節目的策劃和主題選擇是屬於每個頻道及其編輯委員會的編輯自主權範圍內的事項，另一方面，成文法規規範適用於廣播和電視的一般原則，並由議會監督委員會和 AGCOM 適用那些原則，訂定次級子法規定來落實執行工作，AGCOM 並實際負責執行監督頻道是否遵守這些不同規則。

(2)在本案中，政治團體向 AGCOM 申訴其監理行為有所偏頗，因為該團體受邀參與特定電視節目的比例有明顯的劣勢。AGCOM 對於其中兩次申訴沒有採取進一步行動。2011 年 6 月義大利行政法院宣布 AGCOM 的決定違法，並要求其考慮該政治團體作為一個「政治主體」的地位，其不應和在議會中無代表的政治運動相提並論—就此行政法院在該裁判中注意到某些在議會中無代表的政治團體，反而參與了前述那三個有大量觀眾的時事節目，因而要求 AGCOM 應該說明其監督媒體遵守多元化原則時，何以偏離其過去做法的理由。

(3)歐洲人權法院指出，直到此政治團體在 2013 年向 AGCOM 提出第二次申訴後，並主張 AGCOM 違反既判力拘束原則，未依照 2011 年行政法院判決執行對媒體的監督工作，亦未認真對待該政治團體的政治主體性，AGCOM 才終於命令 RAI 糾正對此政治團體偏頗、申請其利益的行為，歐洲人權法院認為 AGCOM 的做法過度形式主義。AGCOM 就此政治團體在所有期間參與相關頻道的時事節目的情形進行了全面評估，卻未不考慮這些節目被觀賞的時間，以及它們的受歡迎程度。固然，時事節目一般而言不須適用議會代表比例的嚴格要

¹⁷⁰ Registrar of the Court, Press Release: Marginalisation of the applicant association in political debates on State-run television breached its freedom of expression, Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella v. Italy (application no. 66984/14), ECHR 252 (2021), 2021. 8. 31., p. 3.

求，來表達每個政治組織的觀點，而只是讓參與者代表不同政治觀點，以平衡的方式呈現。然而，AGCOM 內部實務在適用多元主義這項一般性原則時，「政治主體」均樂於加強保障他們獲得參與特定類別時事節目的機會，包括與本案政治團體的申訴對象有關的那些節目。¹⁷¹

5. 小結

經由前述幾則案例或研究可歸納出，新聞節目（包含本研究重點的談話性節目、政治討論性節目）以及主管機關的監理行為應該遵守幾項重要的處理原則：

(1) 節目製播者固然享有新聞編輯自由，但必須確保節目內容或參與者的發言沒有煽惑仇恨、種族歧視等牴觸媒體基本原則的情事。

(2) 節目內容必須符合事實根據，媒體的監理措施也應重視證據基礎。

(3) 公共服務媒體負有更高的正確資訊提供義務，尤其在社會遭逢類似 Covid-19 疫情的期間，民眾對其也有更強烈的期待與信賴；監理機關（構）應以此為目標監督公共服務媒體的自主管理行為是否符合此要求。

(4) 新聞性尤其是談話性節目應隨時注意遵守多元性原則、避免偏頗而損害特定政治立場或政治團體之利益。在義大利 AGCOM 受歐洲人權法院責難的案件中可以清楚觀察到，多元性原則的實現不應形式性的計算政治團體出現的節目數量或時間長短，個別政治團體的重要性以及節目的影響力、觀看人數等因素都應該納入考量。

(5) 多元性原則的遵守以確保媒體獨立性為前提，無論主動偏袒執政者或因依賴政府財務資源或人員從屬性而被動受影響，都會傷害媒體獨立性而使其難以有效實現其公共任務。

(6) 一如 Rokša-Zubčević 研究東南歐各國媒體監理現況時提出的呼籲，不應期待媒體監理機關（構）單獨維護媒體多元化與公正性，毋寧應由所有媒體領域的行動者（從政府到相關利益代表、媒體監理機構）有效參與，共同達成此目標，國家法制亦應以此作為設計方向。

¹⁷¹ 較簡要的說明，參見 EPRA 就本案發展經過所整理的網頁公告，<https://reurl.cc/o03mXl>（最後瀏覽日：2023.4.17）。

第五章 日本政策之研析

日本廣播電視法制是第二次世界大戰後在 GHQ（盟軍總司令部）主導下所建立，1950 年日本實施新《放送法》，電視則於 1953 年開播。日本廣電產業結構為公共廣電和商業廣電並行之雙元體制，前者指的是公共廣電 NHK（日本放送協會），其收入來自全民繳交之收視費；後者是商業廣電，也稱為「民間放送」（簡稱民放），目前全日本民放共有 205 家（2022 年 4 月資料）。¹⁷²

由於第二次大戰期間日本放送協會（公共廣電 NHK 的前身）被軍國主義利用，戰後佔領日本的盟軍總司令部遂積極要求日本政府制定新傳播政策，保障放送自由與言論自由，以轉型為民主國家。在這樣的背景下，日本廣電管制的特徵就如日本的其他產業般，由非正式管制發揮作用，很少動用法律層次的管制，而且產業內部自我約束的力量很強，換言之，業者自律是日本廣電管制的主要基調（曾我部真裕，2013；村上聖一，2016）。

日本並無獨立監理機關，主要實施自律的是第三方機構「廣播倫理與節目進步機構」（簡稱 BPO，Broadcasting & Ethics, Program Improvement Organization，日語：放送倫理・番組向上機構）。BPO 由日本民間放送聯盟（簡稱民放連，由商業廣電業者組成）與公共廣電 NHK 聯合成立，具有很強的公信力。

在公平原則方面，日本《放送法》第 4 條第一項有「政治公平」規範，但從無廣電業者因為違反此規範被裁罰或撤照，近年來僅有三筆總務省以政治公平為由進行行政指導紀錄，分別是在 2004 年、2006 年總務省針對朝日電視台(2004 年 6 月 22 日)、山形電視台(2004 年 6 月 22 日)、武藏野三鶯有線電視(2006 年 7 月 4 日)於選舉期間所做的報導或節目，進行行政指導¹⁷³。

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

¹⁷² 民放連網站: <https://j-ba.or.jp/category/aboutus/jba101977>

¹⁷³ 日本的行政指導是行政機關在其任務或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，對特定對象要求一定之作為或不作為而所做的指導、勸告、助言等不屬於其他行為之處分者(行政手續法第 2 條第 6 號)。關於放送行政，現在總務省的行政指導有五種，1. 警告，2. 以文書要求嚴重注意，3. 以口頭要求嚴重注意，4. 以文書要求注意，5. 以口頭要求注意(西土彰一郎，2018：98)。

第一節、政論節目之定義

政論節目以日語來說就是「時事討論節目」，那麼何謂「討論節目」？日本《放送法》僅列出四種節目類型，教養節目、教育節目、新聞節目、娛樂節目，並無「討論節目」之類型，法律中也就沒有討論節目之定義。放送產業主管機關也沒有針對「討論節目」做過定義。根據日本 wikipedia 的整理¹⁷⁴，討論節目為脫口秀的一種，以辯論的方式對人們關注的議題進行討論。美國 NBC 的《與媒體見面》即為其鼻祖。日本的政論節目主要由國會議員、評論家、大學或隸屬研究機構的專家學者、文化人士與藝人擔任來賓，互相討論形成問題之背景。若為直播，考驗的是主持人的功力；若為錄製節目，有時可能會強烈反映節目製作方的觀點。國外的政論節目中採訪是重要元素，節目也相當重視資訊量，與之相較，日本的政論節目常被批評內容過於貧乏。

日本時事討論節目的形式，主要分成三種。

第一種是採訪形式：主持人就像訪談一樣提出各種問題的形式。來賓通常是一至三名。例如「サンデープロジェクト」（Sunday Project）即為此種形式。

第二種是辯論形式：就某個特定問題，分成二派（贊成與反對，或執政黨與在野黨等）來進行議論的形式。每一邊通常有三至五人。NHK 的「日曜討論」即為此種形式。

第三種是自由討論形式：每個人皆能自由發言的形式。「そこまで言って委員会 NP」（暫譯為 Can we say that much? NP）、「ビートたけしの TV タックル」（Beat Takeshi's TV Tackle 節目之中文譯名為：北野武的 TV 擒抱）等即為此種形式。這種類型的節目中，聲音較大、或是較情緒化的人往往會勝出受到注意，但節目有時會演變為嘲笑、相互辱罵等背離討論主旨的口角。

採訪和辯論形式的報導性較強、來賓多為政治家、企業高層等專業，自由討論形式的娛樂性較強，來賓大多為文化人士或是電視藝人。

¹⁷⁴ <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%A8%8E%E8%AB%96%E7%95%AA%E7%B5%84>

表三：日本主要的政論節目¹⁷⁵

電視台	節目名稱
NHK	日曜討論● ¹⁷⁶
日本電視台系列	Wake Up! ● (讀賣電視台)
日本電視台系列	鬪論～TALK BATTLE～ (NTV NEWS24)
朝日電視台系列	討論到天亮●
朝日電視台系列	激論! Crossfire● (BS 朝日)
TBS 系列	時事放談
TBS 系列	国会 Talk・Frontline● (TBS NEWS)
東京電視台系列	田勢康弘的週刊新聞新書
東京電視台系列	Washington の日高義樹
東京電視台系列	渡部昇一の新世紀歡談
富士電視台系列	BS フジ LIVE Prime News● (BS 富士)

資料來源：<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%A8%8E%E8%AB%96%E7%95%AA%E7%B5%84>

第二節、政論節目之規範與主管單位

由於日本特殊的歷史背景，日本的政府不介入電視節目內容管制，也因沒有獨立監理機關，日本的內容都交由各業者自律或集體自律組織 BPO 為之。

因此嚴格說起來，日本內容管制並無主管機關，這是因為《放送法》第四條第一項的節目編輯準則被視為訓示性規定或媒體倫理，並無相應罰則。雖然主管機關為總務省，但總務省只能以行政指導方式導正節目內容，實際發生案例很少。

產業自律組織 BPO 處理視聽眾對放送業者或節目內容之申訴，其審議依據為《放送法》、民放連放送基準，各放送業者之放送基準。審議結果對業者有很強的約束力。從目前發表之案例來看，涉及公平原則的案例很少，從這些極少數的案例得知，日本強調的公平並非「量的公平」，而是「質的公平」。

¹⁷⁵ 資料來源同上。

¹⁷⁶ 節目名稱後的●標記，係指節目仍在播出中（截至 2019 年 10 月）

BPO 在「關於 2016 年選舉電視放送之意見」中強調「政治公平」不是追求「量的公平」，還包括積極幫助公民釐清各政黨和候選人差異的「質」方面之努力。2022 年 6 月 2 日 BPO 又再次提及政治公平並非「量的公平」而是「質的公平」。「若嚴格追求量的公平，反倒可能對質的公平造成破壞，亦有形式化之疑慮。若以充分考慮質的公平為前提製作節目，縱使存在破壞量的公平之虞，亦應該能維持政治的公平。」。綜合 BPO 的公平原則案例，BPO 主張必須藉由呈現不同觀點來達成質的公平，並提醒節目單位要經常站在觀眾的角度思考資訊偏頗帶來的危害。BPO 也強調不能因過度重視收視率而影響政論節目來賓之選擇。

第三節、政論節目相關法規屬性

(一) 《放送法》

《放送法》中並無政論節目之類型，因《放送法》中僅列出四種節目類型，一般認為政論節目即屬於新聞節目。《放送法》於第五條，提及的節目類型有四種。《放送法》第 5 條的規定如下：放送業者必須依教養節目、教育節目、新聞節目、娛樂節目等不同節目類型和放送對象，制定節目之編輯標準。

另外，關於廣電內容的規範在《放送法》第四條第一項，條文內容如下：

國內放送和國內外放送之節目編輯，都必須依照下列各款的規定。

- 一、不損害公安和善良風俗；
- 二、政治的公平；
- 三、報導不扭曲事實；
- 四、遇有意見對立之議題，盡可能從多方角度來釐清論點。

在日本一般將《放送法》第 4 條第一項所列之四款稱為「節目編輯準則」（日語：番組編集準則），因節目編輯準則無相應之罰則，被認為此四款為訓示性規定。亦即，雖然現行《放送法》中明定總務省為日本廣電產業之主管機關，但總務省並不能依據節目編輯準則裁罰業者。日本學界也以憲法保障言論與表現自由、放送自由為由，主張政府不能因節目內容違法就對廣電業者施以停止

執照、撤銷執照等行政處分，事實上日本也從未發生過類似之行政處分。依照學者整理之資料，近年來也僅有三筆總務省行政指導紀錄，分別是在 2004 年、2006 年總務省針對朝日電視台(2004 年 6 月 22 日)、山形電視台(2004 年 6 月 22 日)、武藏野三鶯有線電視(2006 年 7 月 4 日)於選舉期間所做的報導或節目，進行行政指導¹⁷⁷（三宅弘，2016；塩田幸司，2006；清水直樹，2007）。

二、《公職選舉法》

在「公職選舉法」中也有和公平公正相關之規範¹⁷⁸。

1.公職選舉法第 151 條之三（選舉放送之節目編輯自由）：

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

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

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

2.公職選舉法第 151 條之五（選舉運動放送之限制）：

除本法規定場合之外，任何人不得使用放送設備（包括廣告放送設備、有線電氣通信設備等其他共同聽取用放送設備）為選舉活動進行放送或讓他人進行放送」。該條文所謂選舉活動指的是「在特定選舉中、以使特定候選人當選為目的、對投票或使人投票有直接間接必要且有利之行為」。

¹⁷⁷ 日本的行政指導是行政機關在其任務或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，對特定對象要求一定之作為或不作為而所做的指導、勸告、助言等不屬於其他行為之處分者(行政手續法第 2 條第 6 號)。關於放送行政，現在總務省的行政指導有五種，1. 警告，2. 以文書要求嚴重注意，3. 以口頭要求嚴重注意，4. 以文書要求注意，5. 以口頭要求注意(西土彰一郎，2018：98)。

¹⁷⁸ 詳見安田充、荒川敦（2009）。《公職選舉法逐條解說》。

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

第四節、個案分析

總務省的行政指導案例

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

1. 2004 年 6 月 22 日行政指導朝日電視台（テレビ朝日）【個案分析】

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

2. 2004 年 6 月 22 日行政指導山形電視台（山形テレビ）【個案分析】

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

3. 2006 年 7 月 4 日行政指導武藏野三鶯有線電視（武藏野三鶯ケーブルテレビ）【個案分析】

武藏野三鶯有線電視自 2006 年 4 月 1 日至 2006 年 4 月 23 日為止的這段期間，「我們這一町」節目中連日播出曾擔任武藏野市長達 22 年的國會議員土屋正忠的專題，節目內容是報導土屋正忠在國會的表現，並穿插訪談片段。節目

播出後市民抗議節目一面倒讚揚前市長，違反政治公平原則。總務情報通信政策局長指出根據《放送法》政治公平原則，節目編輯應有注意義務卻疏於注意，有重大過失，要注意（塩田幸司，2006：4-6；清水直樹，2007：5）。

第五節、自律規範的面向：BPO 的規範

BPO 審查或審理的依據是「《放送法》」、民放連所制定的「放送基準」、各電台¹⁷⁹本身的「放送基準」，對需要提昇的節目或虛假不實的報導進行審議或審理。民放連的放送基準是全體商業廣播電視台共同遵守的自主規章，具有很高的地位，各電台本身的「放送基準」也大致都採取民放連所制定的「放送基準」。因此以下介紹民放連放送基準中，和政治公平、平衡報導相關的部分。

1. 民放連放送基準

第一章（人權）

第 5 條：不得因種族、性別、職業、遭遇、信念等而有差別之對待。

第二章（法律和政治）

第 11 條：有關政治方面，應維持公正之立場，注意不偏頗於特定黨派。

第六章（報導之責任）

第 32 條：新聞必須致力於人民知的權利，並基於事實公正報導。

第 34 條：於採訪及編輯時，應注意不得為偏袒一方等招致觀眾誤會之行為。

第 38 條：新聞中的錯誤訊息應立即撤除或予以更正。

第七章（宗教）

第 39 條：尊重信仰自由及各教派之立場，不處理中傷、誹謗其他教派之言行。

第 42 條：不為特定宗教處理募集捐款等事宜。

¹⁷⁹ 本章中所稱之「電台」含廣播電台和電視台，日文原文為「放送局」。

第八章（表達上之顧慮）

第 47 條：有關意見對立之社會及公共議題，應盡可能從多元角度討論之。

第 60 條：藉由觀眾於一般情形下無法察覺之方法，意圖傳遞某種特定訊息之手法（亦即潛意識的表達手法），即使內容公正，亦不適用於播放。

第十二章（觀眾參與以及懸賞與獎品的處理）

第 80 條：應致力於給予觀眾廣泛、且平等的參與機會。

第 84 條：企劃或導演、主持人之言行舉止不得對參加者或觀眾無禮，或使其感到不快。

第 85 條：於處理參加者之私人問題時，不得侵犯本人或關係人之隱私。

第十四章（廣告之處理）

第 97 條：有關節目與短廣告的出資，不允許違反公正自由競爭的獨占使用。

2.NHK 的規範

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

明訂「規範」的第二章即揭示「放送的基本態度」為：

1. 正確，2. 公平、公正，3. 尊重人權，4. 品味和節制。

在公平、公正的部分說明如下：

1. NHK 的放送目標為盡可能從更廣的觀點提供資訊給閱聽人。
2. 當處理意見對立的問題時，原則上在各新聞或節目中傳達雙方意見。即使無法介紹雙方意見，也必須要讓閱聽人知道有不同意見存在，用同一系列來介紹等等，致力於確保整體放送的公平性。
3. 為使節目能反映多方意見和看法，要廣泛的選擇節目來賓。
4. 不可忘記社會上弱勢者之觀點。

5. 必須明確區分事實和意見。
6. 關於意見對立之歷史事件、事情、現象，以及學術上對立之見解，要經過多方查證後再播出。
7. 遇有意見對立的判決或爭議問題，盡可能從多角度釐清問題點，公平、公正的處理各種立場。

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

政治：

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

NHK 對其國內新聞節目的規範訂立在其 Guideline 的第五項（新聞節目）¹⁸⁰

1. 維持言論之自由，並報導事實。
2. 新聞應客觀處理事實，不扭曲、隱藏或為煽動之表現。
3. 新聞中夾帶特定意見時，應該明確區分事實和意見。
4. 於災害等緊急情況時，應積極提供資訊、守護生命，致力奉獻於預防災害以及防止災害擴大。
5. 新聞之解說或評論，應與新聞做出明確之區別。

¹⁸⁰ <https://www.nhk.or.jp/pr/keiei/bc-guideline/pdf/guideline2020.pdf>，NHK Guideline2020，72 頁 f

NHK 另外訂有網路內容之規範，關於公平原則的部分規定在第三章的「公平、公正」：

1. 網路上的資訊，不但世界上任何人都能閱覽，且隨著翻譯準確性之提升，日文內容被翻譯為外文廣泛傳播至海外的可能性越來越高。同時，外文的內容亦可能被翻譯為日文，而在國內廣泛傳播。因此，NHK 對於在網路上傳播的資訊，應更加注重公平性、尊重世界各國、各地區的社會、文化、傳統，並顧及種族、宗教、風俗習慣等方面之差異。
2. 原則上，於觀眾所使用之網際網路服務中，應注意公平、公正之確保。縱使其有困難，亦有確保網際網路服務整體公平、公正之必要。

第六章 韓國政策之研析

第一節、政論節目之定義

在 KCSC 審查廣電內容所依據的法律《放送審議相關規定 (방송심의에 관한 규정)》第 10 條 (事實報導與評論的區別) 中指出，廣電節目的內容中，需明確區分出「基於事實的報導」，以及「解說／評論」，同時主持人或節目參與者，也需明確區分出事實陳述與個人意見的差異，並規定節目上需公開說話者姓名。

同法第 13 條 (對談、討論／辯論類節目等)，則是以「對談 (대담)」與「討論／辯論 (토론)」作為節目類型的稱呼，指涉的是以對談、討論或類似型式所進行的「時事節目 (시사프로그램)」。

另外，在《選舉放送審議相關特別規定 (선거방송 심의에 관한 특별규정)》第 10 條中，則是使用了「時事資訊節目 (시사정보프로그램)」的字眼。

此外，韓國兩大公共電視台之一的文化廣播公司 (문화방송주식회사, Munhwa Broadcasting Corporation, 簡稱 MBC)，在其《時事·新聞節目製作基本原則 (시사·보도 프로그램 제작의 기본 원칙)》裡，同樣使用了「時事 (시사)」的文字來作為節目類型的稱呼，同時，對於時事節目與新聞報導，MBC 是以相同的製播準則來看待。

從法律用語或是公共電視台的製播準則來看，韓國並沒有完全與「政論節目」相符合的節目類型稱呼，最接近的應是「時事節目」或「時事資訊節目」，節目內容以社會時事作為討論主題，雖然必會涵蓋「政治」範疇，但並不全然只有政治議題的討論。

第二節、政論節目之規範與主管單位

韓國在 1987 年實現民主化後，廣播電視的監管仍由政府機構負責。2000 年，金大中執政時期，成立了合議制的獨立行政機關「放送委員會 (Korea Broadcasting Commission, 簡稱 KBC)」，主責廣播電視的監管；但隨著廣播電視與電信間的整合，每當出現同時有關廣播電視與電信的行政事務時，放送委

員會與主責電信的「情報通信部（Ministry of Information and Communication，簡稱 MIC）」在管轄權上開始產生衝突，過程中甚至連當時的「文化觀光部（Ministry of Culture and Tourism）」也加入其中，造成政策制定上的延誤。

為了打破此番局面，接續執政的盧武鉉政府，開始準備制定整合廣播電視與電信的監管機關。2006年7月28日，由官方、廣播電視業、電信業與公民團體組成的「放送通信整合促進委員會（방송통신융합추진위원회）」正式成立，同年10月，在審議放送委員會、情報通信部和文化觀光部所提出的結構調整方案後，放送通信整合促進委員會彙整出三項提案。

第一，根據放送委員會的提案，成立綜合性委員會，負責廣電產業的政策、振興和監管，此委員會隸屬在總統之下，但為保持獨立性質的行政機關；第二，根據情報通信部的提案，將廣電產業的政策、振興與監管分開，政策與振興由政府部門負責，監管則由隸屬在總統底下的獨立委員會主責；第三，根據文化觀光部的提案，同樣是將監管與振興兩者分開，監管由隸屬在總統底下的獨立委員會負責，產業振興則由政府部門接手。

而在經過放送通信整合促進委員會的討論，認為「合議制」與「獨立性」是未來監管廣電產業主管機關的必要條件，於是提出應成立直屬於總統的獨立行政機構的建議。但隔（2007）年1月，韓國國會卻認為這是項讓總統獨斷專行的方法，反對放送通信整合促進委員會的提案。

2007年底，代表大國家黨的候選人李明博當選總統，2008年1月，李明博政府就職前夕，朝野決定將成立「韓國放送通信委員會（Korea Communications Commission，簡稱 KCC）」，組成委員會的5位委員，2位由總統推薦，其餘3位則由國會推薦組成，在國會推薦的部分，執政黨推薦1位，在野各黨共推薦2位。對於此項決議，引起廣電業與社會反對，認為委員組成的推薦方式，會讓總統與執政黨得以控制韓國放送通信委員會，導致獨立性喪失。但2008年2月李明博政府上台後，仍舊通過《放送通信委員會之設置與運作相關法（방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률）》，並根據此法成立「韓國放送通信委員會」與「韓國放送通信審議委員會（Korea Communications Standards Commission，簡稱 KCSC）」。其中，韓國放送通信委員會為中央政府機關，負責廣播電視與電信的政策與行政事務，韓國放送通信審議委員會則為法定獨立機關，專責廣電產業與網路內容的審議。

2013年3月22日，在朴槿惠政府執政期間，通過《政府組織法》修正案，將廣電匯流與電波管理業務，由韓國放送通信委員會移撥至新成立的未來創造科學部（Ministry of Science, ICT & Future Planning，簡稱 MSIP），至於其餘廣電政策與消費者保護業務，仍屬於韓國放送通信委員會職責。由於此部分與本研究案關心的政論節目無明顯關聯，故後續不另作深入討論。

本研究從韓國放送通信委員會（KCC）與韓國放送通信審議委員會（KCSC）之工作內容考察相關政策之意涵。

一、KCC 的組織工作與內容

根據《放送通信委員會之設置與運作相關法》第一章總則的第1條（目的）與第2條（運作原則）所載明，KCC 不僅要維持獨立運作，同時為了增進廣電產業的自由、振興與公共利益，須保障廣電產業與用戶的福利，並為廣電產業創造公平的競爭環境，以及制訂必要措施來確保上述條件得以實現。

在同法的第11條（委員會的管轄事務）與第12條（委員會的審議和決議事項）中，則可以明確看出，KCC 所管轄與審議的範疇，以廣電相關的政策、人事、經營，以及用戶權益保護為主，並不涉及廣電內容的審議。

因此，KCC 的組織架構，除了5位委員中設有主任委員、副主任委員與其他3位委員外，轄下則有4個辦公室，分別是「企劃調整局（기획조정관）」、「放送政策局（방송정책국）」、「用戶政策局（이용자정책국）」與「放送基礎局（방송기반국）」，各自負責與廣播或電信相關業務。

二、KCSC 的組織工作與內容

而廣電內容的審議，則在《放送通信委員會之設置與運作相關法》第五章（韓國放送通信審議委員會）第18條（放送通信審議委員會的設置等）中，明定成立獨立機關 KCSC，並由 KCSC 來確保廣電內容的公共性（공공성）與公正性（공정성），並發展健全的廣電產業發展與使用環境。

在 KCSC 的委員會組成裡，共有9位委員，其中包含3位常任委員與6位委員，3位常任委員中，則有1位是主任委員，1位是副主任委員。而委員會內又分成常設的「分組委員會（소위원회）」與「特別委員會（특별위원회）」，

其中，分組委員會由主任委員從 9 位委員中指派 1-5 位委員組成，包含「放送審議分組委員會（방송심의소위원회）」、「廣告審議分組委員會（광고심의소위원회）」、「通信審議分組委員會（통신심의소위원회）」與「數位性犯罪審議分組委員會（디지털성범죄심의소위원회）」；而特別委員會則是由 KCSC 邀集至多 15 位各家專家學者，經主任委員獲得委員會同意後任命組成，包含「放送諮詢特別委員會（방송자문특별위원회）」、「廣告諮詢特別委員會（광고자문특별위원회）」、「放送言論特別委員會（방송언어특별위원회）」、「通信諮詢特別委員會（통신자문특별위원회）」與「權益保護特別委員會（권익보호특별위원회）」。

而 KCSC 內部組織架構，由 1 位事務總長領導，轄下則有 1 室（企劃調整室）、4 局（放送審議局、通信審議局、權益保護局、數位性犯罪審議局）、1 中心（政策研究中心）、1 團（國際協力團）與 5 個地區事務所（釜山、光州、大邱、大田及江原）。在事務總長之外，則設有監察組、宣傳組與營運支援組，負責其餘相關之行政事務。

第三節、政論節目相關法規屬性

一、審議依據、程序與裁罰

韓國廣電媒體的主管機關為韓國放送通信委員會（KCC），主責廣電傳播產業的政策規劃，審議則由韓國放送通信審議委員會（KCSC）負責。另外也有針對特定內容設立的非常設性委員會，如選舉放送審議委員會即為選舉期間為審議與選舉相關廣電內容的非常設性委員會。

而一般在廣電內容的審議程序上，初始可分為 KCSC 主動發現或民眾申訴兩種方式；在發現或收到廣電內容違規的事項後，第一步會由相關局室進行初步調查與認定，過程中視需求與否，會向相關的特別委員會進行諮詢；隨後，負責的局室會將調查認定結果提報至所屬的分組委員會進行審議，經委員會的會議討論後，作成是否裁罰的決議；若決議為裁罰，則由 KCC 向廣電業者執行，若決議為向廣電業者提出建議，則由 KCSC 逕行告知。

根據《放送法》第100條，有關制裁措施的規定，若是審議結果為「裁罰」，KCC可依違規的原因、程度和次數，最高可向廣電業者處以5,000萬韓元的裁罰；但若違規程度嚴重，違反淫亂、暴力、毒品等相關規定，或是以相同理由多次違規，KCC最高可以處以1億韓元以下的裁罰。若是違法審議規定的程度輕微，未達裁罰的標準，則由KCSC逕行向節目製播單位或製作人提出「勸告」或「提出意見（行政指導）」，而勸告或建議的內容包含「節目內容的更正、修改或暫停」、「節目負責人、相關人員的紀律處分」等行政指導，以及「提出注意或警告」等勸告。

二、相關法律

如同先前的討論，在韓國的法律用詞上，並無直接使用「公平原則」此字詞，意義上較相近的是法律中強調媒體的「公正性」與「公共性」。與本次研究要探討政論節目的公平原則及與民眾互動準則的相關法律整理如下：

1. 《放送法》：

* 第6條：強調放送的公正性與公益性。

第1項 放送中不可以性別、年齡、職業、宗教、信念、階層、地域、人種等為由，造成內容編成上的差異。

第4項 放送應保護並伸張國民知的權利與言論自由。

第5項 放送針對相對少數或利益關係中的弱勢方，應努力充實並反映狀況。

第9項 放送對於政府或特定團體的政策應該給予相等的表現機會，而在政治性利害關係中，也應努力維持節目內容編排的均衡性。

* 第33條：放送的公正性與公共性審議規定。

第2項列出16項韓國放送通信審議委員會須審議的範疇，其中第10號指出審議規定需包含「新聞報導、評論的公正性與公共性等相關事項」。

2. 放送審議相關規定：

* 第 9 條：放送的公正性。

第 2 項 在處理激烈衝突的社會問題、或利害關係對立的狀況時，放送應保持公正性與公平性，平衡反映關聯各方的意見。

* 第 12 條：政治人物出演節目與選舉放送。

第 1 項 在處理與政治和公職選舉有關的問題時，放送應注意公正性和公平性。

第 2 項 「在處理政治問題時，放送內容不應偏向特定政黨或黨派的利益或立場。

第 3 項 根據《公職選舉法》的規定，經選舉產生的當選者，以及《政黨法》中所規定的政黨幹部，在出演放送節目時，應遵守公正性的原則，維持放送內容的公平性。

* 第 13 條（談話、時事討論類節目等）

第 1 項 採用類似形式的採訪、辯論類節目和時事類節目，應當保持公平、平衡和公正。

第 2 項 在選擇與邀請談話、時事討論類節目的來賓時，必須確保有不同觀點的個人和組織參加。

第 3 項 談話、時事討論類節目不得提前預測、暗示討論結果，或有意誘導討論結果。

第 4 項 事先預告參與談話、時事討論類節目的來賓未能如期出席時，必須說明理由。

第 5 項 類似形式的談話、時事討論類節目的主持人或來賓不得嘲笑、取笑他人（包括自然人、法人和其他組織）。

* 第 14 條（客觀性）：廣電節目必須準確、客觀地處理事實，不得將不明確的信息當成事實來混淆觀眾視聽。

3. 選舉放送審議相關特別規定：

* 第 4 條：廣電媒體應在選舉事務上保持中立，不應支持任一候選人、政黨。

* 第 5 條：選舉放送節目的公正性。

第 1 項 放送應公正地處理與選舉相關的事務。

第 2 項 放送應確保節目的編排及其內容的構成，不會有利或是不利於任何特定的候選人或政黨。

* 第 6 條：選舉放送節目的公平性。

第 1 項 放送須根據公平原則，對選舉放送中的候選人和政黨給予公平的考慮和對待。

第 2 項 在選舉所進行的各地區域，相關的選舉放送應盡力維持各地區的平衡性，另外在處理不同種類與性質的選舉時，也須維持平衡的選舉放送內容。

* 第 10 條：除《公職選舉法》已規定的選舉節目外，其餘時事報導節目或與選舉相關的訪談、辯論會、報導或是紀錄片等內容，為了保持對於選舉討論的均衡性，在來賓的選擇、發言次數和發言時間方面都應做到公平，且主持人或來賓等參加節目的人員，不得嘲笑或逗弄任何政黨及候選人。

* 第 11 條：廣電媒體在所有與選舉有關的節目中，應盡可能在音響、聲音、拍攝、畫面構成和照明等技術方面，給與候選人或政黨同等的對待。

* 第 13 條：廣電媒體應在處理選舉或是相關媒體機關、團體等舉辦的訪談或辯論會等轉播時，要維持公平性。

* 第 14 條：廣電媒體在選舉放送節目應給予平等的機會。

第 1 項 廣電媒體應以公正的標準邀請候選人參加訪談和辯論節目，以確保候選人有平等的參與機會。

三、製播準則

韓國各大電視台的製播準則多半以《放送法》的規定為基礎，在製播準則中皆有提及廣電媒體需實現公共責任，維持節目製編的公正性與公益性，但並無直接提及「公平原則」的字眼。有關政論節目與民眾互動的原則方面，在電視台的製播準則中主要是提及節目內容的多樣性，以及需要多元反映觀眾意見。另外，在搜集的各大電視台製播準則中，目前只有 MBC 有針對時事報導節目列出其製播原則，其餘電視台都是以整體角度制定所有節目內容的製播原則。

各大電視台與公平原則、民眾互動相關的製播準則整理如下：

1. KBS（韓國兩大公共電視之一）

KBS 的公共責任：KBS 作為國營廣播（公共電視），根據《放送法》第 44 條規定，訂定其公共責任。

1. 應實現放送的目的、公共責任、放送的公正性和公益性。
2. 應努力使國民不受地區和周邊條件限制，獲得優質的放送服務。
3. 應研究和開發能夠為觀眾的公益做出貢獻的新節目、服務及技術。
4. 應以國內外為對象，發展並播送能夠倡導民族文化、確保民族認同感的節目。
5. 應開發並播出能夠體現節目的地區多樣性，為城鄉的均衡發展做出貢獻的優質節目。

2. MBC（韓國兩大公共電視台之一）

時事、新聞節目製作的基本原則：

■ 正確性

MBC 的時事、新聞節目不論其主題或素材，以追求採訪內容的準確性和真實性為首要原則。特別是時事、新聞節目採訪製作組在節目中提及舉報或社會上的傳聞、其他媒體的報導內容等時，考慮到舉報者或散佈謠言的人有可能因自己的利害關係等歪曲事實或誇張事實關係，必須親自確認真偽後再播出。

■ 公正性

MBC 的時事、新聞節目在處理可能引起社會爭議的事件時，應以開放的心態，努力維持客觀、中立的立場。特別是不能因製作組當初的企劃意圖與實際取材的內容不同，而扭曲事實。在採訪時，也不能迴避與企劃意圖不同的採訪內容，只收集符合當初企劃意圖的內容並反映在節目上。如果出現贊成和反對兩種意見，製作組比起單純地列舉對立的雙方的主張，更應該從客觀的立場出發，採訪和傳達各方為什麼提出這種主張，主張的根據是什麼，為掌握社會現象的真相盡最大努力。

■ 多樣性

MBC 的時事、新聞節目將最大限度地傾聽社會的多種聲音。隨着現代社會日益多元化和複雜化，社會現象很多時候無法只通過一種觀點或視角來說明。因此，在處理某種社會現象、矛盾時，如果存在看待該問題的多種觀點，將盡可能廣泛地介紹多種社會階層的見解。另外，對特定社會問題存在多數意見時，應該忠實地採訪並告知多數意見是什麼，同時，如果少數意見在社會上具有重要意義，就應該予其一定程度的討論。

■ 社會責任

時事、新聞節目利用電波公共財傳達給不特定的多數人，社會影響力強大。因此，採訪製作組不能偏重於個人關心或私人利害關係，也不能代表特定團體的利益，應該製作對公益和社會發展做出貢獻的節目。製作組要時刻考慮

節目的社會影響，仔細考慮其正面、負面效果，努力避免善意的受害者。同時，要履行監督權力、保護社會弱勢群體等媒體固有的責任。

3. SBS

* 第 4 條：節目編排的基本原則。

第 4 項 公正地徵求、收集各種階層以及團體，特別是社會弱勢團體的期望和訴求。

* 第 15 條：節目編排委員會的功能，為了履行節目的公共使命，保障節目的獨立性和採訪及製作的自律性，下列事項將召開廣播編排委員會討論相關事項，調整分歧。

第 1 項 節目的獨立性、公正性和公益性毀損。

第 2 項 編排、報導、製作過程中的製作自律性侵害。

第 3 項 定期及部分基本編排改編時提出意見及事前協商。

第 4 項 加強報導和教養節目的公益性評價——ASI 指數修訂及實用化方案研究。

第 5 項 調整採訪製作過程中引起的分歧和爭議。

第 6 項 SBS 觀眾委員會委員選定及推薦。

第 7 項 其他認為需要勞資間討論的事項。

4. JTBC

* 第 3 條：編排的獨立。

第 3 項 排除政治壓力和影響，維護節目的公益性和公正性。

* 第 4 條：節目編排的基本原則。

第 4 項 公平收集不同階層和群體，特別是社會弱勢群體的期望和需求。

5. TV 朝鮮

* 第 3 條：節目的獨立性和自律性。

第 3 項 TV 朝鮮的所有成員為了實現節目的公益性和公正性，在編排、報導、製作上，不僅要遵守外部政治、經濟、社會利益集團的不正當壓力和干涉，還要從內部的不正當干涉和從業者的私人利害關係中守護廣播的獨立性和製作的自律性。

* 第 4 條：節目編排的基本原則

第 5 項 節目通過提供形成健全輿論所需的訊息和多種意見，為國民團結而努力。

第 6 項 節目在採訪-製作時，以正確的事實為基礎，播放真實、公正的內容。

第 11 項 節目尊重觀眾的意見，激發觀眾參與，通過節目實現觀眾權益。

6. EBS

* 第 4 條：採訪和製作的規範。

第 1 項 不能只停留在片面的事實傳達上，要站在正確、公正的立場上努力查明真相。

第 2 項 反映多元市民意見，有利於形成健康的輿論氛圍。特別是給弱勢群體和少數人提供儘可能充分的機會。

* 第 13 條：放送公社和工會要遵守為維護廣播的公正性和公益性，規定節目製作者的公共責任而制定的廣播綱領。

四、公平原則與民眾參與

延續上述對於韓國法律與電視台製播準則在「時事節目」的相關規定。《放送審議相關規定》第 13 條強調時事節目需維持其公平性（형평성）、均衡性（균형성）與公正性（공정성）。

《選舉放送審議相關特別規定》第 10 條則是指出，為了維持節目中對於選舉問題討論的均衡（균형），對於節目來賓的選擇、發言次數、發言時間等，都需要維持公平（형평）；第 11 條則是針對節目製作技術的均衡（균형）做了規範，要求與選舉相關的節目中，包含音響、聲音、拍攝、畫面構成和照明等技術方面，應給予各候選人或政黨同等（동등）的對待。另外還有第十四條則載明，在邀請各候選人上對談或討論節目時，應用公正（공정）的基準對待每位候選人，並給予均等（균등）的參加機會。

當然，除了與時事節目有直接相關的法律外，韓國的《放送法》中，對於整體節目製作與播放，同樣有類似的規定，例如第 6 條強調放送的公正性（공정성）與公益性（공익성），第 33 條則是明定了放送通信審議委員會需維持放送的公正性（공정성）與公共性（공공성）。基於《放送法》的規定，韓國業界的各大電視台（包含 KBS、MBC、SBS、JTBC、EBS 等），也都是以公正性或公共性等基準，制定各自的製播準則。

而本研究關心的「公平原則」，以韓國的法律與廣電產業運作來看，主要是以公正性與公共性作為討論範疇，達到節目內容的均衡、均等、公平等原則。另外，不論是廣電法規或是各大電視台的製播準則，與時事節目、對談節目或討論節目相關的內容，都是以電視台、製作單位作為規範對象，「民眾參與互動」的面向在這些法律或準則中，都沒有相關文字或定義，對其進行討論。

從此處的整理中，也可回應前面有關「政論節目」的定義。在韓國的法規與製播準則中，鮮少有單獨針對「政論節目」或所謂的「時事節目」訂立專屬或特別規範（除了選舉相關的規定），關於公正性與公共性，主要是立基在《放送法》的規定中，而適用於所有廣電節目的製作與播出上。

第四節、個案分析

而根據 KCSC 公布的每月裁罰、懲處案例整理，在 2020 年至 2023 年 2 月（截至期末報告撰寫的 2023 年 4 月，KCSC 公布的每月裁罰、懲處案例至 2023 年 2 月）。這段期間，共有 22 件電視時事節目受到懲處的案例。

其中有 11 件是違反了《放送審議相關規定》第 14 條的「客觀性」，未在節目中呈現多元的意見或資訊來源，僅是播出單方面的聲音；而有 8 件違反《放送審議相關規定》第 13 條有關對談與討論性節目的規定，節目中的主持人或出演來賓，未能明確區分事實陳述與個人意見，因而遭到懲處；另外則有 1 件違反了《放送審議相關規定》第 9 條的公正性原則，未能充分反應當事人的意見；最後則是有 2 件同時違反《放送審議相關規定》第 9 條與第 13 條，既未能充分反應多數意見，主持人也做出引導性的提問，並表達特定立場。

而在這 22 件案例中，並沒有任何一件受到裁罰的決議，KCSC 共做出 12 件「勸告」與 10 件「提出意見（行政指導）」的決議。以下針對上述的 4 種違反狀況各自挑選 1 則案例做說明與介紹，23 件案例的詳細資訊、違規內容與審議結果，請見表四的整理。

1. 違反《放送審議相關規定》第 9 條（公正性原則）【個案分析】：

* 涉及違規內容：

2019 年 6 月 18 日，在 KBS 電視台播出的時事節目《時事計畫窗》內容中，對於韓國的太陽能事業提出質疑，但沒有確認事件當事人間的關係與其意見，就在節目中稱當事人與青瓦臺相關人士有所關聯，並將總統對於太陽能產業的相關回應，解讀為是對管制的鬆綁等。

* 審議結果：

根據 KCSC 的審議後，認為節目圍繞著太陽能事業提出多項質疑，但沒有均衡地反映相關當事人之間的關係，亦無公平反映當事人對放寬太陽能設備限制等問題的意見。

因此在 2020 年 12 月 9 號，第 2019-放送-70-0827 號的審議結果中，判定節目內容違反《放送審議相關規定》第 9 條（放送的公正性）第 2 項：「在處理激烈衝突的社會問題、或利害關係對立的狀況時，放送應保持公正性與公平性，平衡反映關聯各方的意見。」

審議會議認為，節目內容對於太陽能事業及當事人的陳述，難以判斷為會降低節目內容可信度，且青瓦臺對節目內容真實性提出質疑後，節目也做了後續的反駁報導，加上考量時事調查節目的特性以及審議事例的公平性，審議會議根據《放送法》第 100 條第 1 項，對節目提出「行政指導」，呼籲其今後遵守相關規定。

2. 違反《放送審議相關規定》第 13 條（有關對談與討論性節目的規定）【個案分析】：

* 涉及違規內容：

2019 年 11 月 28 日，在 TV 朝鮮電視台播出的時事節目《神通股大》內容中，有關蔚山前市長金起炫的調查事件，來賓在節目中表示：「青瓦臺指責金起炫的調查停滯不前，之後現有的調查負責人被降職，並被替換為警察大學出身的調查官。」

針對此番言論，主持人卻回應：「接到青瓦臺指示，警察調查停滯不前，調查組被替換為警察大學出身的調查官」、「調查非常敏感，懷疑是不是還有要儘快進行的其他理由」，或是提及與事件無關的蔚山市長宋哲浩和文在寅總統的個人交情等，節目內容有明顯的立場偏頗。

* 審議結果：

根據 KCSC 的審議後，認為節目雖然是針對輿論所質疑的案件進行討論，但主持人並無適時制止來賓的偏頗發言，反而將其視為既定事實，更依此在後續提出相關問題，或是討論與主題無直接相關的案件。同時在對話過程中，主持人也沒有充分反映相關當事人的立場，沒有做到時事討論節目的主持人應有的職責。

因此在 2020 年 2 月 19 號，第 2020-放送-05-0036 號的審議結果中，判定節目內容違反《放送審議相關規定》第 13 條（對談、討論性節目）第 1 項：「採用類似形式的採訪、辯論類節目和時事類節目，應當保持公平、平衡和公正。」

審議會議認為，考慮時事討論節目針對政治、社會上的爭議案件，應堅持批判態度，所以根據《放送法》第 100 條第 1 項，對節目提出「行政指導」，呼籲其今後遵守相關規定。

3. 違反《放送審議相關規定》第 14 條（客觀性）【個案分析】：

* 涉及違規內容：

2020 年 3 月 18 日，在 TV 朝鮮電視台播出的時事節目《時事 Show：這就是政治》內容中，討論有關對新冠肺炎病毒的應對方法，依現行法令規定，醫院應備有一定規模與數量以上的負壓隔離病床，並確保病床間有一定間隔以上的距離，但來賓卻表示：「沒有聽說過對確保病床距離等規定採取措施」，此番言論造成觀眾混淆。

* 審議結果：

根據 KCSC 的審議後，認為來賓對「應對新冠肺炎而應保持的病床間隔距離是否存在」等有關醫院內設施標準的疑問，是與現行法規及事實不符的內容。

因此在 2020 年 4 月 16 號，第 2020-放送-13-0137 號的審議結果中，判定節目內容違反《放送審議相關規定》第 14 條（客觀性）：「廣電節目必須準確、客觀地處理事實，不得將不明確的信息當成事實來混淆觀眾視聽。」

審議會議認為，考量節目討論主題、全體發言脈絡與現有類似審議事例的公平性，所以根據《放送法》第 100 條第 1 項，對節目提出「行政指導」，呼籲其今後遵守相關規定。

4. 同時違反《放送審議相關規定》《放送審議相關規定》第 9 條（放送的公正性）與第 13 條（有關對談與討論性節目的規定）【個案分析】：

* 涉及違規內容：

2020年7月28日，在YTN電視台播出的時事節目《有新聞可看的晚上》內容中，有關「檢察調查審議委員會」對於檢察官勾結檢察長的決議一事，主持人提出誘導性提問，並在節目上提出觀眾的相關意見時，有選擇性地傳達特定立場的意見，喪失公平性。

*審議結果：

根據KCSC的審議後，認為主持人對於檢察調查審議委員會的判決結果所提出的批判性建議，有可能被誤解成是對該事件的常態發言，以及以「觀眾的意見」為理由，只告知特定立場的意見，未能反映對該事件的各方聲音。

因此在2020年9月23號，第2020-放送-33-0305號的審議結果中，判定節目內容違反《放送審議相關規定》第9條（放送的公正性）第2項：「在處理激烈衝突的社會問題、或利害關係對立的狀況時，放送應保持公正性與公平性，平衡反映關聯各方的意見。」與《放送審議相關規定》第13條（有關對談與討論性節目的規定）第1項：「採用類似形式的採訪、辯論類節目和時事類節目，應當保持公平、平衡和公正。」

審議會認為，考量主持人在向來賓提問的過程中，仍有維持批判性的評價，讓來賓的發言在節目內容中同時反映了多種立場與評價，也考慮提及觀眾意見的時間和份量等方面的佔比不大，所以根據《放送法》第100條第1項，對節目提出「勸告」，呼籲其今後遵守相關規定。

第五節、政策建議方向

根據韓國的法律與媒體自律相關條例與準則，在公平性、公正性等與公平原則的相關規範上，並無特地針對政論節目設立條目，而是強調整體的廣電節目（含新聞報導、政論節目、談話節目等）的公平性與公正性。唯一與政論節目相關的法律規範，侷限在選舉期間的節目製播。至於有關電視政論節目的民眾參與互動，無論是法律或是各大電視台製播原則等自律當中，都沒有針對此面向有相關的條文規範。

綜合韓國的法律、自律與規管，針對本國電視政論節目的公平原則與民眾參與互動等相關現況，是否需要實際制定相關法規進行規範，仍有考慮餘地。

無論是政論節目或是各類型式的節目型態，作為在廣電媒體上製作、播放的內容，本就應該以公正、公平、多元為原則；此外，韓國各大電視台的製播準則中，與公平原則或民眾參與相關的條文，多半是延伸自該國的《放送法》規定，與其討論特定的節目型態（如：政論節目）的公平原則或民眾參與，更實際在廣電節目的母法廣電法中修訂與公平原則相關的條文內容，不失為健全台灣廣電產製環境的良方。

若在公平原則與民眾參與互動制定相關規範後，針對違反規範的節目、製作單位或電視台之裁罰，以韓國近幾年的案例來看，即使法律上設有裁罰金額，但韓國的媒體審議主管單位 KCSC 最終作出的裁決，不外乎是行政指導與勸告兩項，並無實質的裁罰。

探究其背後原因，雖有政論節目或媒體本就能針對可受公評之時事提出批判或不同意見的現況考量，但也可見到違反客觀性、公平性原則的節目內容，在本次研究中所搜集的韓國3年裁罰案例裡，依舊有相當的重複性，僅處以行政指導或勸告的判決似乎無法有效此類違規事項反覆出現。未來如何在制定規範後，能讓台灣的廣電業界能遵循且不至於屢次違反規定，或許將違規之節目或業者納入後續換照考量，會是有效的執行方式。

表四：KCSC 審議電視時事節目違規案例一覽表（2020 年 1 月至 2023 年 2 月）【個案分析】

案例編號	日期/編號/審議部門	電視台/節目	播出日期、時間	審議內容	相關條款	審議結果
KR01	2020-02-05 第 2020-放送-03-0012 號 報導教養	Channel A 金鎮的直球 show (時事節目)	2019.10.23. 09:20~10:50	<p>➤ 涉及違規內容： 由部分學生單方面所主張的強迫政治思想事件，節目的內容卻像是將事件作為被確認的事實播出。</p> <p>➤ 審議結果： 節目播出當時還在進行相關調查，儘管學守聯（學生守護聯盟）方面的立場和其他在校生及校方的立場對立，但只單方面傳達了學守聯的主張。考慮到主持人和來賓以相關內容屬實為前提進行發言，使觀眾誤認為該事件違反了相關審議規定，以及考慮到首爾市教育廳特別獎學結果等，整體脈絡上並沒有太大的脫離事實關係，因此根據《放送法》第 100 條，提出「勸告」呼籲其今後遵守相關規定。</p>	「放送審議相關規定」第 14 條 (客觀性)	勸告
KR02	2020-02-19 第 2020-放送-04-	TV 朝鮮 神通廣大	2019.11.28. 四，	<p>➤ 涉及違規內容： 有關於調查蔚山前市長金起炫的事件，來賓表示：「青瓦臺指責金起炫的調查停滯不前，之後現有的調查負責人被降職，並被替換為警察大學出身的調查官。」雖然說了不明確的內容，但主持</p>	「放送審議相關規定」第 13 條 (對談、討	提出意見 (行

	送 -05-0036 號 報導教 養	(時事 節目)	09:00~ 10:30	<p>人卻說：「接到青瓦臺指示，警察調查停滯不前，調查組被替換為警察大學出身的調查官」、「調查非常敏感，懷疑是不是還有要儘快進行的其他理由」，或是提及與事件無關的蔚山市長宋哲浩和文在寅總統的個人交情等，節目內容明顯有立場偏頗。</p> <p>➤審議結果： 節目播出時，雖然是通過部分輿論而提出質疑的案件，但主持人並沒有適當地制止來賓的偏頗發言，反而將其視為既定事實，並且依此提出相關問題，或討論與對話主題沒有直接關係的案件，在對話過程中，也沒有充分反映相關當事人的立場。作為討論節目的主持人，並沒有做出適當符合其角色之事。但考慮到媒體在政治、社會上引起爭議的事件，應該堅持批判的態度，根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出「行政指導」呼籲其今後將遵守相關規定。</p>	論性節目) 第 1 項	政指 導)
KR03	2020-02-26 第 2020-放 送 -06- 0056 號 報導教 養	Channel A 金鎮的 直球 show (時事 節目)	2019.1 1.28. 四， 09:20~ 10:50	<p>➤涉及違規內容： 在處理釜山市的前經濟部長柳在洙的監察平息事件、前蔚山市長金起炫下令調查等相關事件時，主持人向來賓提出誘導性提問，並且沒有制止來賓發表不明確內容的發言等，主持的態度喪失公平性。</p> <p>➤審議結果：</p>	「放送審議 相關規定」 第 13 條 (對談、討 論性節目) 第 1 項	勸告

				對於通過媒體提出質疑或檢察機關正在調查的案件，積極表達自己的個人見解和感受，向來賓提出與談話主題沒有直接關係的問題，同時也將相關質疑視為既定事實等，並且沒有對有誤會的來賓之發言採取更正以及制止等措施，失去了公平性和公平性，被判定為違反了相關審議規定。但至少對來賓的發言進行了更正，考慮到時事、談話節目的特性包含廣泛容忍自由意見等，根據《放送法》第 100 條，提出「勸告」呼籲其今後將遵守相關規定。		
KR04	2020-02-26 第 2020-放送-06-0057 號 報導教養	Channel A 金鎮的直球 show (時事節目)	2019.1.29. 五, 09:20~10:50	<p>➤ 涉及違規內容： 在處理前蔚山市長金起炫下令調查的疑惑、釜山市的前經濟部長柳在洙的監察平息事件等相關事件時，主持人向來賓提出誘導性提問，並且沒有制止來賓發表不明確內容的發言等，主持的態度喪失公平性。</p> <p>➤ 審議結果： 在向來賓提問的過程中，主持人過度發表個人意見，提出與對話主題沒有直接關係的問題，或者對來賓的不明確發言反而助長這種行為，喪失了主持的公平性，被判定為違反相關審議規定。但在對話過程中，考慮到青瓦臺方以前言的形式傳達其解釋，以及時事、對話節目的特性包含廣泛容忍自由意見及改進等，根據</p>	「放送審議相關規定」第 13 條 (對談、討論性節目) 第 1 項	勸告

				《放送法》第 100 條第 1 項，提出「勸告」呼籲其今後遵守相關規定。		
KR05	2020-03-04 第 2020-07-0064 號 報導教養	TV 朝鮮 新聞遊行 (時事節目)	2019.12.04, 07:30~08:40	<p>➤ 涉及違規內容： 儘管預算案的處理過程雖然存在分歧，但來賓表示：「雖然我們討論過『4+1 協議體』在現行法律上根本不存在，但以『4+1』的方式進行既不符合慣例，也不符合法律。」像預算案通過的過程中的非法行為一樣，做出了讓觀眾誤會等的不恰當發言。</p> <p>➤ 審議結果： 在通過「4+1」協議體的預算案通過是否合法等問題曾引起爭議的情況下，主持人發表本人的意見、或贊同特定來賓對該爭議持否定評價的單方面意見等，作為主持人並不是適當的行為，因此認為違反了相關審議規定。但應該廣泛容忍對政治、社會爭議事件的批評，在談話過程中也同時提到了其他來賓的相反意見等，因此根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出「勸告」呼籲其今後要遵守相關規定。</p>	「放送審議相關規定」第 13 條 (對談、討論性節目) 第 1 項	勸告
KR06	2020-03-11 第 2020-08-0084 號	MBN News Wide	2019.12.11, 17:50~18:40	<p>➤ 涉及違規內容： 對於法院不允許檢察機關申請變更被拘留起訴的鄭京心教授的公訴狀一事，來賓表示：「聽說檢察機關為了對與鄭教授有夫妻關係的前法務部長官曹國申請拘留令，將諒解鄭教授的保釋。」並散佈了未經確認的虛假事實。</p>	「放送審議相關規定」第 14 條 (客觀性)	提出意見 (行政指導)

	報導教 養	(時事 節目)		<p>➤審議結果： 根據來賓個人聽到的故事，斷然提及本人的意見，主持人也沒有糾正這種發言。造成觀眾誤會事件真偽，違反了相關審議規定。但考慮到在時事、討論性節目中廣泛允許來賓發表個人意見，以及與現有類似審議事例的平衡性等，根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出「行政指導」呼籲其今後遵守相關規定。</p>		
KR07	2020-04-16 第 2020-放 送-13- 0137 號 報導教 養	TV 朝鮮 時事 Show : 這就是 政治 (時事 節目)	2020.3 .18. 三, 17:30~ 19:00	<p>➤涉及違規內容： 關於新型冠狀病毒的應對方法，現行法令規定，醫院應備有一定規模以上的負壓隔離病床，並確保病床間應有一定的間隔以上，但來賓卻表示：「沒有聽說過對確保病床距離等規定採取措施」，讓觀眾混淆。</p> <p>➤審議結果： 來賓提出「應對傳染病的病床間隔距離是否存在？」等醫院內設施標準，是與事實不符的內容，被判定為違反了相關審議規定，但考慮到訪談主題、全體發言的脈絡及與現有類似審議事例的平衡性等，根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出「行政指導」呼籲其今後遵守相關規定。</p>	「放送審議 相關規定」 第 14 條 (客觀性)	提出 意見 (行 政指 導)
KR08	2020- 04-29 第	TV 朝鮮	2019.1 2.26.	<p>➤涉及違規內容：</p>	「放送審議 相關規定」	勸告

	2020- 放 送 -14- 0146 號 報導教 養	新聞遊 行 (時事 節目)	四， 07:30~ 08:40	<p>在關於《高級公職者犯罪調查處設立法》修訂案爭議的討論中，主持人表示：「公調處可能會根據自己的口味進行過度調查」、「有可能擁有無所不為的權力，(中略)而且政權交替時，(中略)與檢察機關和政權關係密切的檢察官和法官們會遭受痛苦，一想到這些就覺得可怕」等，帶偏見地進行了節目。</p> <p>➤審議結果： 對於《高級公職者犯罪調查處設立法》修正案在社會上引起爭議的情況下，主持人對相關法案提出偏頗意見，誘導來賓做出否定回答，作為時事節目主持人並不是適當的行為，因此判定為違反了相關審議規定。但考慮到在政治方面，應廣泛容忍關於引起社會爭議的事件的批評，且在談話過程中，其他來賓的相反意見也一起被提及等，根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出「勸告」呼籲其遵守今後相關規定</p>	第 13 條 (對談、討 論性節目) 第 1 項	
KR09	2020- 05-13 第 2020- 放 送 -16- 0164 號 報導教 養	Channel A 金鎮的 直 球 show (時事 節目)	2020.1 .30. 四， 09:20~ 10:50	<p>➤涉及違規內容： 關於前青瓦臺祕書室長任鍾哲出席檢察機關一事，來賓指責任鍾哲「不值錢」並單方面對其進行嘲弄。</p> <p>➤審議結果： 雖然認為來賓在節目中使用不當的表達來嘲弄特定人的發言違反了相關審議規定，但考慮到主持人明確提及該發言是來賓個人的</p>	「放送審議 相關規定」 第 13 條 (對談、討 論性節目) 第 5 項	提出 意見 (行 政指 導)

				意見、與現有類似審議事例的平衡性等，根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出「行政指導」呼籲其今後遵守相關規定。		
KR10	2020-09-23 第 2020-放送 -33-0301 號 報導教養	JTBC 政治部會議 (時事節目)	2020.7.3.五, 17:00~18:30	<p>▶ 涉及違規內容： 在時事討論的節目中，稱特定政黨「還沒有清醒」等發言。</p> <p>▶ 審議結果： 在時事討論節目中，該名記者對特定政黨說出「王飛虎」、「珠玉般的臺詞」、「不能給狗那樣的習慣」等具有嘲弄或醜化的發言，被判定為違反了相關審議規定。分析執政黨支持率下降趨勢未能延續在野黨支持率上升趨勢的現象、對公眾人物及政黨的言辭進行批判評價的公益宗旨，根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出「行政指導」呼籲其今後遵守相關規定。</p>	「放送審議相關規定」第 13 條 (對談、討論性節目) 第 5 項	提出意見 (行政指導)
KR11	2020-09-23 第 2020-放送 -33-0305 號 報導教養	YTN 有新聞可看的晚上 (時事節目)	2020.7.28. 二, 19:20~20:45	<p>▶ 涉及違規內容： 有關檢察調查審議委員會 (以下簡稱「調查審議委」) 對於檢察官勾結韓東勳檢察長的決議，主持人提出誘導性提問等偏頗問題，在告知觀眾相關意見的同時，有選擇性地傳達特定立場的意見，喪失了公平性。</p> <p>▶ 審議結果： 主持人對調查審議委所作出決議的批判性意見，以有可能被當作對該事件的常態視角進行發言，或者是以「觀眾的意見」為由，只告知限定的個數意見，未能反映對特定事件的多種意見，違反</p>	「放送審議相關規定」第 9 條 (放送的公正性) 第 2 項、第 13 條 (對談、討論性節目) 第 1 項	勸告

				了相關審議規定。但考慮到在向來賓提問的過程中，以批判性評價為宗旨，在來賓的發言等整體廣播內容上同時反映了多種立場和評價，也考慮到觀眾意見在告知時間和分量等方面所佔的比重不大等，根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出「勸告」呼籲其今後遵守相關規定。		
KR12	2020.9.2 3. 第 2020-放 送 - 33- 0297 號 報導教 養	KBS- ITV Journalis m Talk Show J (時事 節目)	2020.0 6.21. 日， 21:40~ 22:35	<p>➤ 涉及違規內容：</p> <p>在上半年被選定為「訪日英文化財團」撰述支援業務的 17 人中，雖然有很多進步傾向的媒體人士，但節目上仍然歪曲事實，否認此事的存在。節目中以諷刺方式提出「正義記憶連帶職員的年薪比經實聯多 800 萬韓元」的說法。</p> <p>另外，儘管政府支付給報紙的廣告費用，是以一般商業行情來計價，但將此項廣告費用支出，與政府提供給民間團體國庫補助金相比，兩者的支出性質截然不同。在該節目中邀請具有進步傾向的來賓擁護進步市民團體，並單方面批評保守媒體，主持人也單方面誘導討論的內容。</p> <p>➤ 審議結果：</p> <p>將性質不同的政府廣告費和國庫補助金一視同仁，被判定為違反了相關審議規定。但這是媒體拒絕對自己的稅務調查，在批評市民團體強調會計透明性的雙重標準的過程中所做出的發言，以及政府廣告費也是針對執行國家預算的事實，提出了批評意見。考</p>	「放送審議 相關規定」 第 14 條 (客觀性)	提出 意見 (行 政指 導)

				慮到媒體批評節目的特性，不適合要求機械式的公平性，及與現有審議事例的公平性等，根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出「行政指導」呼籲其今後將遵守相關規定。		
KR13	2020-10-21 第 2020-放送 -37-0342 號 報導教養	MBN MBN News Wide (時事節目)	2020.7.28. 二, 17:50~19:20	<p>➤ 涉及違規內容： 時事討論性節目的來賓以國會法司委員所引發的爭議為主題進行了評論，並以本人及其個人的經驗為根據，對秋美愛長官進行了指責等，做出了不恰當的發言。</p> <p>➤ 審議結果： 時事、討論性節目的來賓以私人談話為依據，對特定人士進行嘲弄、醜化的發言，違反了相關審議規定。但考慮到主持人與其他來賓在當下已經有指出嘲弄的發言並不適當，決定根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出「行政指導」呼籲其今後遵守相關規定。</p>	「放送審議相關規定」第 13 條 (對談、討論性節目) 第 5 項	提出意見 (行政指導)
KR14	2020-10-26 第 2020-20-0183 號 報導教養	Channel A 金鎮的直球秀 (時事節目)	2019.11.19. 二, 09:20~10:50	<p>➤ 涉及違規內容： 前東洋大學教授陳重權通過 SNS 得知東洋大學教授鄭京心偽造表彰狀的情況後，仍緘口不語。</p> <p>➤ 審議結果： 在談話過程中，雖然也有部分以陳前教授的個人主張為前提的發言，但考慮到相關發言的前後脈絡及整體談話內容，觀眾有可能對張教授受訪內容與後續張教授是否改變立場等問題，產生誤</p>	「放送審議相關規定」第 14 條 (客觀性)	勸告

				解，故判定為違反了審議規定。但這是很多來賓改進的意見中的一部分，除了相關發言之外，還同時提到了多種意見，考慮到主持人簡單提到了張教授對陳前教授主張的反駁等，根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出「勸告」呼籲其今後遵守相關規定。		
KR15	2020-11-25 第 2020-放送 -41-0378 號 報導 教 養	TV 朝鮮 新聞 遊行 (時事 節目)	2020.5.12. 二, 07:30~ 08:45	<p>▶ 涉及違規內容： 正義記憶連帶（以下，正義連）根據公益法人公告義務規定，每年都會進行會計處理，2018 年也是根據國稅廳的格式及制定標準，只記載一個代表支付處，製作了公告資料。但是新聞報導了鍾路區某啤酒店的支出額超過 8 倍的會計處理等惡意歪曲事實關係的報導。</p> <p>▶ 審議結果： 在沒有提供國稅廳的義務公告制度、相關資料制定標準及實際運營現實等正確訊息的情況下，只報導了被懷疑的特定事件，誤認為捐款支出明細等特定團體的會計處理過程中存在故意舞弊的內容，被判定為違反了相關審議規定。但考慮到當事人方面的立場也反映出來，從對社會爭議提出質疑的角度出發，之後對記載的錯誤事項等相關團體進行了重新公告等，根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出「勸告」呼籲其今後遵守相關規定。</p>	「放送審議 相關規定」 第 14 條 (客觀性)	勸告

KR16	2020.12.9. 第2019-放送-70-0827號報導教養	KBS-1TV 時事計畫窗 (時事節目)	2019.06.18. 二, 22:00~22:55	<p>➤ 涉及違規內容： 在報導針對太陽能事業提出質疑的過程中，沒有確認各當事人的事實關係及意見，就稱其為與特定人有關聯的青瓦臺相關人士，並在節目中將總統針對太陽能產業的相關回應，解讀成是對管制的放鬆。</p> <p>➤ 審議結果： 圍繞太陽能事業提出多種質疑，沒有均衡地反映當事人對被提及的人物之間的關係及放寬太陽能設備限制等問題的意見，因此判定為違反相關審議規定。但考量到此舉很難判定為已經達到降低節目內容整體可信度的程度，有關青瓦臺對於節目內容的真實性提出質疑，KBS也進行了反駁報導，根據時事調查報導的節目特性和與現有審議事例的公平性，根據《放送法》第100條第1項，提出「行政指導」呼籲其今後遵守相關規定。</p>	「放送審議相關規定」第9條(放送的公正性)第2項	提出意見 (行政指導)
KR17	2021-08-26 第2021-放送-07-0053號	TV朝鮮 時事節目：這就是政治	2021.04.08. 四, 18:00~19:00	<p>➤ 涉及違規內容： 時事節目中播出了與事實不符的內容。在介紹前一天舉行的4.7補選調查結果並進行討論的過程中，主持人(車載沅)就「根據年齡和性別進行的調查結果的意義」的提問回答說：「20多歲男性階層向保守傾斜是因為對公正和正義的憤怒、就業、房地產、股票等方面的相對剝奪感、被執政黨認為是『經驗不足』的批判</p>	「放送審議相關規定」第14條(客觀性)	勸告

	報導教養	(時事節目)		<p>等作用」等發言後，並詢問：「(前略)金美善記者，20歲男性不是被叫2代男嗎？」等發言後，金美善記者則回應：「但是在民主黨的方面，每當20多歲的人發表不支持民主黨的發言時，都經常被以『沒受教育』或『智力低下』貶低。因此，每次選舉都會引起爭議(後略)。」</p> <p>➤審議結果： 不明確地介紹了記者想要引用的發言的主體或表現等，並提及了與爭論焦點事件的背景等相關的特定政黨過去，有可能會引起觀眾誤認，因此判定為違反審議規定，但考慮到前後脈絡，在理解相關事件時，認為誤認的可能性不大，因此根據《放送法》第100條第1款，決議提出「勸告」今後遵守相關規定。</p>		
KR18	2021.9.28. 第2021-放送-14-0105號 報導教養	SBS-TV 想知道那件事 (時事節目)	2021.05.29. 六, 23:10~00:30	<p>➤涉及違規內容： 在處理漢江大學生死亡事件的過程中，由於是正在進行調查的事件，所以應該從中立的角度慎重對待節目內容，卻歪曲成與實際不符的畫面，編輯聊天內容，將實際對話內容標記為與事實不符的字幕，錯誤記錄 CCTV 畫面時間，混淆沒有嫌疑的結論，喪失了公正性和公平性，進行了只代表一方立場的偏頗節目放送。</p> <p>➤審議結果： 對於播出當時正在進行調查的社會關注事項，對警方調查結果、對話內容等都進行了與事實不符的再現，以及 CCTV 畫面的日期</p>	「放送審議相關規定」第14條 (客觀性)	勸告

				及時間也標記錯誤等讓觀眾誤認的內容。雖然違反了相關審議規定，但僅憑部分事實關係上的錯誤，很難認為播出內容發生了嚴重的歪曲，綜合考慮滿足國民知情權的相關節目的公益性質等，根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出「勸告」呼籲今後要遵守相關規定。		
KR19	2022-06-28 第 2022- 放送 - 21- 0191 號 報導教養	Channel A News TOP10 (時事節目)	2022.05.04. 三， 17:20~ 19:00	<p>▶ 涉及違規內容：</p> <p>《所得稅法》對於無須課稅的所得類別，已有明確規範，來賓卻在節目中表示：「法律中規定，對國家有功者、受表彰的對象，以及軍人等三者，是無須課稅的對象，但就廣義的來看，總統也算是包含在對國家有功的範圍內嗎？」</p> <p>另外，根據前任總統相關的禮遇法律規定，卸任的前總統有固定的年金和禮遇，除非因犯罪而遭受法律制裁，或死亡等原因，才不再享有這般禮遇。但主持人卻在節目中表示：「文在寅總統是第一個受到此等禮遇的總統。」明顯是與事實不符的發言。</p> <p>▶ 審議結果：</p> <p>主持人和來賓在發言過程中，就所得稅法規定的非課稅收入和前任總統獲得的年金等禮遇，提及了與事實不符的內容，因此判定為違反了相關審議規定，但考慮到對前任總統年金的非課稅優惠是否妥當的全體對話宗旨，以及考慮到部分錯誤使觀眾混淆的可</p>	「放送審議相關規定」第 14 條（客觀性）	提出意見（行政指導）

				能性不大等，根據《放送法》第 100 條第 1 項提出意見，呼籲其今後遵守相關規定。		
KR20	2022.12.20. 第 2022-44-0397 號 放送 - 報導教養	MBC-TV 2 點新聞 - 外電 (時事節目)	2022.07.14. 四， 13:50~15:20	<p>▶ 涉及違規內容： 時事談話性節目主持人為了支持前政府強制遣返脫北漁民，隨意誇張地解釋憲法第 3 條，將脫北者的歸順比喻為旅行等，做出了不恰當的發言。</p> <p>▶ 審議結果： 時事談話性節目主持人以對憲法第 3 條的個人解釋為基礎，將脫北者的歸順比喻為旅行等不當發言，被判定為違反了相關審議規定。但在談話過程中，主持人似乎單純地向來賓提出了對相關事項的好奇，考慮到其表現的程度和違反程度等，決定根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出行政指導，呼籲其今後遵守相關規定。</p>	「放送審議相關規定」第 9 條 (放送的公正性) 第 2 項、第 13 條 (對話、討論性節目等) 第 1 項	提出意見 (行政指導)
KR21	2023-01-03 第 2023- 放送 -	JTBC 政治部會議 (時事節目)	2022.11.07. 一， 17:00~18:30	<p>▶ 涉及違規內容： 稱「我們共和黨」是「執政黨」，播放了讓觀眾混淆的內容。</p> <p>▶ 審議結果：</p>	「放送審議相關規定 (規則第 150 號)」	勸告

	01- 0005 號 報 導 教 養			將不是政府與執政黨的「我們共和黨」說成執政黨來混淆觀眾，被判定為違反了相關審議規定，但考慮到違反程度等，根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出勸告呼籲其今後遵守相關規定。	第 14 條 (客觀性)	
KR22	2023.1.3 1. 第 2023- 放 送 - 04-0029 號 報 導 教 養	KBS- 1TV 特 派 員 看 到 的 現 今 世 界 (時 事 節 目)	2022.0 8.06. 六， 21:40- 22:25	<p>▶ 涉及違規內容： 俄羅斯人自稱要紋愛國紋身，並自發在自己身上紋上「Z」形狀的影片內容，被節目說成是「一群疑似為俄羅斯的士兵，慘忍的殺害了烏克蘭軍人的場面」，此說法與事實不符。</p> <p>▶ 審議結果： 在處理戰爭等重大事件時，使用與該內容無關的資料畫面或與事實不符的內容，被判定為違反相關審議規定。考慮到之後電視臺自發地採取了更正及道歉影片等後續措施，根據《放送法》第 100 條第 1 項，提出勸告呼籲其今後遵守相關規定。</p>	「放送審議 相關規定 (規則第 150 號)」 第 14 條 (客觀性)	勸告

第七章 他國政策綜合分析

茲將美國、英國、歐盟、日本、韓國規管的理念與原則整理如下：

第一節、美國

由於近年來美國談話節目和新聞評論員的影響力不斷擴大，且廣播中的不實訊息日益增多，導致政治環境更加惡劣，雖產官學界仍有認為恢復公平原則以確保廣播公司的政黨和意識形態偏好不會阻礙相反觀點的傳播。然而，本研究認為媒體越來越傾向於追求社會影響力而忽視對議題的深入理解和報導，美國 FCC 應尊重第一修正案所內蘊言論自由的精神，重新考慮規管媒體政治內容調整公平原則內涵的解釋。雖然公平原則的實際適用仍為有相當程度的困難性，但仍有必要持續調適，使其重要價值契合於當代媒體環境的發展。此外，參考歐洲國家在媒體管制上的立法趨勢，本研究認為美國亦可朝向建構獨立規管委員會的方向進行公平原則內涵的重構。獨立規管的委員會目標是確保廣播內容的公平性和準確性，並使廣播公司重新承擔起向公眾提供公平客觀新聞的「公眾受託人」的責任。

綜上所述，本研究認為美國政府和 FCC 應採取整體的措施解決電視新聞事實與意見模糊的現狀，並由公共利益的整體考量制度政策。其中建議包括形塑廣電業者自我監管機制，建立專業主義標準和製播責任，透過蒐集業者行為事實和舉行聽證會來鼓勵業者討論通用的專業自律標準，引入誹謗訴訟以追究廣播公司的責任，恢復公平原則以確保廣播公司不會阻礙相反觀點的論述，以及成立獨立的規管委員會確保廣播內容的公平性和準確性。這些措施的實施將有助於提高公眾對媒體的信任，並確保廣播電視的政策改革真正立於公共利益的目的。

綜觀美國的公平原則發展與相關判例，美國之政治內容節目於公平性的規管呈現持續放鬆管制的趨勢，且該趨勢持續延續直至最後廢除，其過程證明以量（廣播時長、回應次數）為公平衡量標準的失敗，而「等時規則」、「最佳單位費率原則」雖仍留於《美國通訊傳播法》第315條中，但亦因「善意節目例外原則」和而鮮少提及。再者，公平原則會影響媒體內容產製之自主性，《1985年公平報告》中即指出公平原則致使寒蟬效應，且在現今美國廣播市場

逐漸外部多元的情形下，公權力直接介入第四權的管制方式失去正當性，違反憲法第一修正案，致使美國之管制政策現行採「自律優先」與「低度介入」之規範傾向，然近期眾多美國學者亦指出美國媒體假訊息氾濫、新聞信賴度降低等問題日漸嚴重，低度介入之規管模式是否仍適用於現今仍遭質疑。

相比美國與台灣對於政論節目的規管思維與模式，台灣的法規相對嚴格。現行台灣之政論節目內容受《衛星廣播電視法》第 27 條第 2 至 4 項與《廣播電視法施行細則》第 13 條第 1、2 項規管，政論節目屬《衛廣法》第 27 條和《廣電施行細則》第 13 條所稱之「新聞評論」，因此需遵守「客觀、公正、確實、完整」和「事實查核及公平原則」等規範，實際執行流程為民眾投訴後由 NCC 核處。事實查證須至少符合「不以能證明其真實為必要，惟仍應有相當理由確信其為真實」之標準，而公平原則方面目前無一規範性的衡量標準。

然參照美國的發展可觀察到，設立公平原則必然冒著公權力介入媒體之風險，且「公平」的標準亦難以界定，以量為標準的模式以美國為例已然失敗，以質則為標準則難顯客觀；再者，台灣媒體實務工作者、學者亦認為政府公權力應限縮而非加強介入新聞自由，僅在報導內容包含社會重大議題及選舉時應高度或完全適用公平原則，因此，依台灣之規管和產業現況，設立一規範性之公平原則恐有困難，以自律優先協以他律、法律的共管方式軟性實踐公平原則可能較為可行。

第二節、英國

英國的廣電製播準則及須知與本研究發展指標可能相關者，涵蓋了本研究所擬指標的所有面向。

在兼顧言論自由的最大努力下，前述指標多偏向於訓示規定的提醒。而由近期被 Ofcom 認定違反適當公正原則的三個個案觀察，包括 RT v Ofcom 案、Pakistan Reporter 案及 BBC News Online and BBC London News 案，因其討論面向非常明顯地過度偏頗，議題討論未能夠引導觀眾認識事件的行程脈絡與多樣面向，方被認定違反《廣電製播準則》。

第三節、歐盟

經由歐盟案例或相關研究可歸納出，新聞節目（包含談話性節目、政治討論性節目）的製播以及主管機關的監理行為應該遵守幾項重要的處理原則：

1. 節目製播者固然享有新聞編輯自由，但必須確保節目內容或參與者的發言沒有煽惑仇恨、種族歧視等抵觸媒體基本原則的情事。就此要求媒體減少或避免現場直播，使媒體能在錄影後進行檢查與剪輯的機會，應是可行的做法。
2. 節目內容必須符合事實根據，媒體的監理措施也應重視證據基礎。
3. 公共服務媒體負有更高的正確資訊提供義務，尤其在社會遭逢類似 Covid-19 疫情的期間，民眾對其也有更強烈的期待與信賴；監理機關（構）應以此為目標監督公共服務媒體的自主管理行為是否符合此要求。
4. 新聞性尤其是談話性節目應隨時注意遵守多元性原則、避免偏頗而損害特定政治立場（團體）之利益。在義大利 AGCOM 受歐洲人權法院指摘的案件中可清楚觀察到，多元性原則的實現不應形式的計算政治團體出現的節目數量或時間長短，個別政治團體的重要性以及節目的影響力、觀看人數等因素都應該納入考量。
5. 媒體多元性原則的實現以確保媒體獨立性為前提，無論主動偏袒執政者或因依賴政府財務資源或人員從屬性而被動受影響，都會傷害媒體獨立性而使其難以有效實現其公共任務。
6. 一如 Rokša-Zubčević 研究東南歐各國媒體監理現況時提出的呼籲，不應期待媒體監理機關（構）單獨維護媒體多元化與公正性，毋寧應由所有媒體領域的行動者（從政府到相關利益代表、媒體監理機構）有效參與，共同達成此目標，國家法制亦應以此作為設計方向。
7. 在製播原則的訂定程序中應適當納入民眾、利益團體、主管機關的意見，亦屬於有助於維持媒體獨立性與多元性的程序保障手段。

第四節、日本

日本《放送法》中並無政論節目之類型與定義，根據日本業界人士說法，政論節目（日語：時事討論節目）屬於新聞節目。新聞節目和其他類型節目（教養節目、教育節目、娛樂節目）一樣，受到《放送法》中的節目編輯準則規範（節目編輯準則的規範，包括：不損害公安和善良風俗、政治公平、報導不扭曲事實、遇有意見對立之議題，盡可能從多方角度來釐清論點），但由於違反節目編輯準則並沒有相應之罰則，政府不能據此裁罰業者。因此在日本的通說是，節目編輯準則僅是訓示性規定或倫理規範。日本對廣電業採取柔性管制之原因來自第二次世界大戰日本軍國主義之歷史教訓，戰後日本在盟軍總司令部（GHQ）的主導下，建立以尊重放送自由為基本精神的廣電法制，防止政府直接介入節目內容。因此政府不能依據《放送法》裁罰業者，僅能施以行政指導。

目前為止總務省根據公平原則進行行政指導僅有三個案例，都發生在節目內容僅呈現單一政黨或單一政治人物的情況。實際上在日本對廣電內容發揮導正作用的是產業自律組織 BPO（Broadcasting & Ethics, Program Improvement Organization，日語：放送倫理・番組向上機構），該組織由日本民間放送聯盟（簡稱民放連，由商業廣電業者組成）與公共廣電 NHK 聯合成立，具有很強的公信力，其接受閱聽眾申訴，審議結果往往影響電視台的收視率或收聽率，甚至導致廣告收入下降，因此日本廣電業者都具有很強的自我約束力。該組織針對公平原則發表見解，強調公平是「質的公平」，而非量的公平，也強調只看量的公平容易流於形式，主張必須藉由不同觀點之呈現來達成質的公平，也強調業者不能因過度重視收視率而影響政論節目來賓之選擇。日本經驗對台灣的啟示是，要求節目呈現不同觀點是維護公平原則的最基本要求，此外有爭議的議題必須多查證也是重點。如 NHK 放送 Guideline 中所說，遇有意見對立之歷史事件、事情、現象，學術上對立之見解，要多查證後再播出。處理意見對立之問題，原則上在各新聞或節目中傳達雙方意見。即使無法介紹雙方意見，也必須要讓閱聽人知道有不同意見存在，用同一系列來介紹等等，致力於確保整體放送的公平性。討論型節目中，節目的編排和構成、演出者的選定等都必須慎重，不能讓閱聽人認為是推動特定意見，節目整體必須取得平衡。由此可

知，注重節目編排與結構、來賓多元性、尊重弱勢等都有助於公平原則的實踐。

第五節、韓國

綜觀韓國在《放送法》、《放送審議相關規定》、主管機關 KCSC 裁罰案例等法律層面的規管，以及各大電視台在製播準則的自律規定。「公平原則」的討論與實踐，涵蓋在電視媒體本該遵守的公正性、公平性、客觀性等大原則底下。

在韓國亦無關於「政論性節目」的節目性質定義，與之概念接近的應是涵蓋範圍更大、並不僅限於以「政治」為談論內容的「談話性節目」、「時事討論節目」，同時，無論是哪一類型節目，但凡為廣電公司製播節目，都應依循上述列點中，來自法律與自律的規範。

在廣電媒體主管機關 KCSC 對於談話性節目、時事討論節目所裁定的違規案例來中，節目以違反「客觀性」呈現居多，其次是節目主持人與來賓的發言未能區分出是事實陳述或是個人意見。但即使 KCSC 根據法令規定，針對違規節目予以裁罰，全是發出勸告或提出行政指導命令，並未見到更具體或更為嚴峻的裁罰方式，是否能促使違規的廣電媒體因此有所改善？尚未有明確定論。

第六節、小結

綜合美國、英國、歐盟、日本、韓國等五個國家/區域在公平原則與民眾參與互動相關法規與規範所呈現之思維，本研究認為大致呈現出幾個原則：

1. 各種規管原則需與言論自由並重：本研究所考察的五個國家/區域之法治規範，對言論自由（包含廣電業者之編輯權）多抱持審慎正面之態度。也就是說，儘管廣電媒體播出時間有限，有稀缺的特性，因而需考慮不同意見與觀點露出的比例問題，然而一旦遇到為了保護平衡而對內容製播有所管制時，言論自由就會被提出討論。至於媒體監理主管機關就節目製播如何遵守「公平原則」頒定參考範例或 QA 說明，因為不具有強制力，只是協助

引導媒體獲致符合各自節目需求的自律原則，在法律上屬於一種「行政指導」（行政程序法第165條以下參照），節目製播者或各媒體頻道是否採納參考規範，仍有完全的自由，應無侵害言論自由或媒體自主權的問題。

2. 即使在言論自由前提下，仍不接受仇恨、歧視之言論：儘管言論自由是重要的價值，而言論中有關種族歧視、仇恨言論等內容，普遍不被本次考察的五個國家/地區所接受。不僅如此，以多元形式表達出的公平原則，在實際操作上也有轉化為「正義原則」的傾向。因此對於諸如弱勢群體、無法自行表達意見之群體，都偏重要求廣電從業人員需給予合理的闡述時間。此一原則在歐盟這個由複雜成員國組成的超國家組織中，尤其對少數族群（裔）、與媒體領域若是青少年等的特別關照，清楚揭示在相關指令與計畫中。
3. 事實與事實查證是多項指標的核心意義：雖然查證出事實不能直接等同於公平，但無論專業廣電人員製播內容，或者民眾參與互動而產生的節目內容，都需嚴格遵守事實查證準則。至於表達意見者，則需要明確地讓閱聽人瞭解該言論為言者的意見評論，不能與事實混為一談。
4. 公平原則之考察或表達，不應只有「量的指標」，更應側重「質的意涵」：量的指標雖然容易計算掌握，但也容易流於形式。因此日本等國要求以「質的意涵」求取公平之取得。比較值得注意的是，公平原則在各國的討論逐漸降低，甚至取消或有所轉化，但在我國卻仍視為重要原則。究其主因與我國媒體架構與規模有關。我國是人口密度高、媒體頻道數多的媒體環境，在有線電視發展過程中，頻道全載是經常可見的現象：幾乎所有的有線電視系統都將所有新聞頻道放入播送的服務範圍中。這使得我國人民在特定歷史階段中處於易於集體受影響的狀態。然而個人收視時間有限，在不可能看完所有頻道所有內容的情況下，閱聽人選擇性收視即屬常態。比較麻煩的是，我國有線電視階段性發展過程中，民主化歷程也同步發展中，當閱聽人無法取用所有頻道所有內容而產生選擇性收視的現象時，單一頻道內容的公平，就成為閱聽人是否能在有限收視時間中獲取正確、充足民主活動相關資訊的關鍵。
5. 自律之落實，需要長期實踐，並滾動調整：廣電業者之自律，除了訂立各種製播規範外，也應從長期、適時調整等角度考察之。

美國、英國、歐盟、日本、韓國規管理念與原則與本研究公平原則指標與民眾參與互動之製播規範之對照，請參照第 196 頁。

第八章 政論節目討論重大議題之內容分析

第一節 個案選擇說明

一、分析之案例

本研究參考國家通訊傳播委員會 108 年委託研究報告「新聞公平原則參考準據、處理程序與資訊揭露研究」期末報告中提及之幾項公平原則，作為挑選個案的基礎依據。唯，上開報告之探究對象為「新聞報導」，本研究探究對象為「政論節目」，兩者間略有落差。政論節目不僅揭露新聞內容，且對之提出評論，並經常涉及單一議題不同觀點參與者的辯論。因此，以下綜整之原則應作為參考之用，並非本研究最終（預計依內容分析法研析所得之）公平準據。

上開研究所提及之公平原則包括：

- 更正回覆權之合理執行
- 平衡報導
- 對重大議題的中立報導
- 選舉新聞的客觀性
- 報導與評論的分離
- 新聞媒體利害關係（如：涉己新聞）之揭露

整理上開研究所提及之公平原則，本研究將針對下列 3 重大議題(連續 2 日討論)進行民眾參與互動的方式、節目討論內容進行觀察紀錄，並以內容分析法分析互動內容。後依據委託案規範選擇以下三議題為研究個案，茲說明其內涵如下：

(一) 林智堅退選風波

時間：2022 年 7 月 5 日-8 月 12 日

選擇原因：7 月 5 日，林智堅遭王鴻薇指稱中華大學碩士學位論文為抄襲之作，又被揭露其台大國發所的碩士論文也有抄襲另名國家發展研究所研究生余正煌

碩士論文的嫌疑。8月9日台大學倫會宣布撤銷林智堅學位，8月24日中華大學亦宣布撤銷林智堅學位。林智堅於8月12日宣布退選桃園市市長。

本個案為導致候選人退選、影響選情之重大事件，事件發展過程中涉及學術倫理、論文抄襲標準的公眾討論。8月9日台大召開記者會宣布撤銷學位後，林智堅提出異議，各政論節目是否採取公平原則，給予被撤銷方合理、適當的報導或陳述意見的機會（即，行使回覆權），以求真相之越辯越明，是本研究觀察之重點。

（二）裴洛西來台

時間：2022年8月2日10時43分

選擇原因：美國眾議院議長裴洛西於8月2日晚間10時43分率團抵台，是睽違25年再有美眾院議長來台。行程包括拜會立法院朝野黨團、接受總統蔡英文授勳外，也到景美人權園區參訪，3日傍晚5時29分離台。

本事件涉及美中台關係變化，是國際矚目之事件，也因議題敏感，牽動兩岸軍情，來訪、受訪雙方事前對於行程十分保密，也出現未經證實的臆測消息，在缺乏官方資訊的情況下，是否達到報導與評論分離之公平原則有待確認。再者，此次來訪行程的目的為何、對中國當局的影響、中國如何因應，均屬難以證實之推測與討論，政論節目是否恪守新聞倫理，抑或模糊事實與推論之界線，需進一步釐清。第三，裴洛西離台後，網友在 PTT 八卦版爆卦指出，我國付費給政治公關公司遊說裴洛西來台，一共花費 9400 萬元。對此外交部回應表示，絕非事實，純屬憑空捏造。政論節目若有相關探討，是否事先進行查證，是否尋求乃至於於節目討論中提及或採納外交部之說法，是否提供相關人士（如：外交人員與公關公司）合適合理之回覆權使用機制？並能針對此一重大議題進行具中立性、客觀性的討論？以上顯示，此案於平衡、中立、報導與評論分離的議題，均有可能涉及公平原則實際執行之缺漏。

(三) 中國軍事演習¹⁸¹ (下稱中共軍演)

時間：2022年8月4日-10日

選擇原因：中國宣布於在台灣周邊6個海域進行實彈軍演，軍事意涵上形同嘗試封鎖臺灣海空三天，國際媒體認為這是中國認為裴洛西訪台為侵犯主權的回應。此外，8月4日中國發射東風系列飛彈穿過台灣上空，臺灣卻沒有發布空襲警報。後續「上報」報導指出是國安會對國防部施壓不能發布防空警報。軍演期間媒體報導方向包含軍演範圍、飛彈穿台、防空警報等。

此為影響國際地緣政治、牽動人民戰爭恐懼的國家安全議題，影響甚鉅。在已知報導內容上，顯然已提及兩岸的戰力、武器等軍情，卻未見國家安全相關單位（如：國防部）之意見或消息，顯見於此重大議題中有關「中立」項目之執行，可能有所疏失，值得本研究進一步考察。此外，政論節目將觀眾（透過社群媒體揭示）提供之資訊，在未經（或無法）證實的情況下，亦無法提供相關單位施行回覆權之機會，有違反公平原則之虞，是一大檢視重點。針對國家未發布防空警報的原因（及施壓之說法），如何探討，是否善盡求證及公平原則並避免流於情緒渲染，亦是亟需觀察、討論之重點。

二、研析個案之播出日期

表五：研析個案於六台播出日期一覽表

	林智堅退選風波	裴洛西來台	中共軍演
公視 有話好說	7/25-27 8/9	8/1-3	8/4-8 週末未播出

¹⁸¹ 軍事演習的行動單位通常是國家，然本研究所考察的政論節目，均以「中共軍事演習」或「中共軍演」作為標題或主持人、來賓談論的語詞。為使研究貼近節目內容，本文以節目所使用之語詞（「中共軍演」）作為報告撰寫使用之詞彙。

東森新聞台 關鍵時刻	8/9 8/11-12	7/29-8/3	8/4-5
民視新聞台 辣新聞 152	8/9-10	8/2-3	8/4-5
三立新聞台 鄭知道了	8/9 8/11-12	8/2-3	8/3-4
年代新聞台 新聞面對面	8/9-10	8/1 8/3-4	8/3-5
TVBS 少康戰情室	8/9-10	8/1-2	8/3-4

第二節 編碼說明

依據本計畫之研究目的，擬定以下觀察指標，並據此發展出內容分析之編碼項目：

表六、內容分析觀察指標

觀察指標	編碼項目
1.節目參與者(身分背景、專業領域等)	代表職銜 政治工作職銜 專長 性別
2.主持人角色	職銜 學經歷 專長 媒體資歷 三年內主持之節目是否涉及核處及申訴
3.議題設定	議題內容 主、副標題
4.主持人及節目參與者之立場角度	主持人有無立場(議題支持) 節目參與者有無立場(議題支持) 節目有無立場(議題支持)
5.民眾參與互動之有無、內容	是否開放民眾參與 民眾訊息(例如是否有民眾留言)

6.製播流程	是否提供其他消息來源(例如證據資料、政策制度、新聞資訊、社群媒體資料等) 提出者
7.編審機制	是否提供消息來源的細節資訊(查證)
8.議題討論時間	

實務編碼進行中則將編碼項目分為：（一）編碼資訊C；（二）節目參與者資訊G；（三）主持人H；（四）議題立場角度分析S；（五）消息來源與內容CC；（六）觀眾互動I，一共六大編碼項目，以下將對各大項目與其細項進行說明解釋。

（一）編碼資訊C

該項目為基礎的編碼資訊，根據編碼的需要保留抽樣資訊與編碼者資料。

（二）節目參與者資訊G

依據實際出現的參與者來賓數量進行編碼，識別其職銜、政治工作職銜（如有）以及專長。職銜提供研究者分析參與者之來源是否涵蓋產、官、學、政治團體、民間利益團體或是個人身份；政治工作職銜則依據政論性節目的特性，分辨參與者的政黨身份以及職務，協助後續分析判斷；專長部分則根據行政院國家科學委員會學門專長分類表，判斷參與者的專長背景，除實務工作經驗外，參考學歷背景作為依據。

（三）主持人H

考量主持人對政論節目進行有主導作用，且節目過去的裁罰紀錄十分重要，本研究將會依據本次研析之節目之六位主持人近三年內所主持之政論節目遭裁罰紀錄，列出之前的記錄供後續分析。

(四)議題立場角度分析 S

由編碼者進行隱性編碼，確認主持人、參與者、整體節目對於該集議題的支持與否，預計其支持與否的數量將提供有趣的分析結果。

(五)消息來源與內容 C C

本研究的核心概念討論到政論性節目所呈現的消息來源與內容，因此將會由編碼者判斷議題討論時間、消息來源的種類、消息來源說明、提出議題的人、內容標題。整體議題討論時間，視作節目在最後剪輯版本所花費在該議題的討論時間；消息來源種類則依據畫面中明顯出現的內容種類：證據資料、政策制度、民眾留言轉傳資訊、新聞資料、社群媒體（例：臉書、IG、微博...），以區分消息來源；因為消息來源可以呈現出多種資訊，為避免封閉式問題的細節遺失，特意留存一欄位讓編碼者描述該消息來源的資訊；提出議題的人則討論該消息的提出是由主持人抑或是參與者所提出；內容標題清楚記錄畫面中出現的標題為何，以鏡面為主。

(六)觀眾互動 I

過往政論性節目常見的 call-in 形式提供了與觀眾互動的可能，本研究也希望可以分析現有的政論性節目中，是否還存在類似的形式，以及實際的互動內容。

編碼項目與說明參見「附錄一：內容分析編碼書」

第三節 重大議題內容分析

一、登錄結果綜覽

本研究聘請四位編碼員進行對研究標的六個節目（有話好說、關鍵時刻、辣新聞 152、鄭知道了、新聞面對面、少康戰情室）針對三個重大議題（林智堅論文案、裴洛西訪台、中共軍演）進行編碼。表五顯示六個節目針對三個議題的討論時數。「6 節目*3 事件*2 天」共登錄 59 小時 37 分鐘 40 秒之內容，平均每節目每事件每天討論 3 小時 13 分鐘 23 秒。唯，「有話好說」（公

共電視)與「辣新聞 152」(民視新聞台)每日節目長度為 1 小時，其餘四個節目為 2 小時。

從登錄時數來看，部分節目實際播出的時間比節目表稍長幾分鐘。其中，「有話好說」從未超時；「關鍵時刻」在觀察的六天中有四天超時，每次超時約 4 分鐘；「辣新聞 152」每天超時約 2 分鐘；「鄭知道了」每天超時約 4 分鐘；「新聞面對面」從未超時；「少康戰情室」從未超時。

表七為本研究在觀察日(共計 3 議題*2 日)的節目播出時數總長度。

表七：觀察日六節目播出總時長

節目	林智堅	裴洛西	中共軍演	小計
有話好說	01:51:00	01:51:36	01:51:32	05:34:08
關鍵時刻	04:09:27	03:39:32	03:44:00	11:32:50
辣新聞 152	02:05:36	02:05:00	02:05:19	06:15:55
鄭知道了	04:08:51	04:08:50	04:09:39	12:27:20
新聞面對面	03:58:01	03:57:23	03:58:12	11:53:56
少康戰情室	03:57:05	03:58:02	03:58:44	11:53:51
小計	20:10:00	19:45:55	19:41:45	59:37:40

表八為本研究所觀察六個節目，在對三個觀察議題的討論總時數。

表八：六節目討論三議題討論時長

節目	林智堅	裴洛西	中共軍演	小計
有話好說	01:24:00	01:32:06	01:46:32	04:42:23
關鍵時刻	02:18:44	03:15:48	03:15:05	08:49:37
辣新聞 152	00:01:35	01:47:42	01:44:45	03:34:02
鄭知道了	03:27:17	02:54:07	02:05:44	08:27:08
新聞面對面	02:06:00	02:15:43	03:11:15	07:32:58
少康戰情室	01:42:55	02:11:49	03:15:06	07:09:50
小計	11:00:31	13:57:15	15:18:12	40:15:58

表九為觀察日中，三議題討論時間佔比：

表九：三議題於觀察日討論時長佔比例表（%）

節目	林智堅	裴洛西	中共軍演	合計
有話好說	75.7	82.5	95.5	84.5
關鍵時刻	55.6	89.2	87.1	76.4
辣新聞 152	1.3	86.2	83.6	56.9
鄭知道了	83.3	70.0	50.4	67.9
新聞面對面	52.9	57.2	80.3	63.4
少康戰情室	43.2	55.4	81.7	60.2
小計	54.6	55.7	77.7	67.5

二、內容分析結果說明

本次編碼共計 36 集政論節目，議題內容包含裴洛西來台、中共軍演以及林智堅論文抄襲事件各 12 則，平均每集時長為約 1 小時 39 分 54 秒，時間最長為 2 小時 4 分鐘 53 秒，時間最短則為 55 分鐘 30 秒。其中「有話好說」與「辣新聞 152」節目時常約為一個小時，其餘「關鍵時刻」、「鄭知道了」、「新聞面對面」、「少康戰情室」則為二個小時左右。

每則除主持人外，另有來賓 212 人次（包含重複出席不同節目），平均每集出現 5.8 位來賓，來賓中職銜則以個人身份（102 位，不代表任何政治團體、公司法人、社團成員，以個人身份參與節目者）為首；其後為政黨、民選政治人物（64 位）、教育學者（17 位）、行政官員（9 位）、民間與非營利團體代表

(9 位)、其他(9 位)、公司企業(2 位)。在來賓中同時具備政治工作職銜者則有 65 項職銜(其中一人同時具備候選人以及黨職身份), 議員(26 位)、議員候選人(6 位)、立委(25 位)、立委候選人(1 位)、民進黨職人員(2 位)、國民黨職人員(5 位)。而來賓中專長背景則為生物醫農類(1 位)、人文與社會學科類(156 位)、自然科學類(1 位)、其他專長(54 位)。除此之外, 本研究亦針對來賓的性別比例做出計算, 在全部參與過抽樣節目的來賓中, 共有 105 位(刪除重複出席節目)來賓, 其中男性佔 79%(83 位)、女性佔 21%(22 位)。

表十：來賓職銜比例表 (N=212)

來賓職銜	數量	比例(%)
個人身份	102	48.1
政黨、民選政治人物	64*	30.2
教育學者	17	8.0
行政官員	9	4.2
民間與非營利團體代表	9	4.2
其他	9	4.2
公司企業	2	0.9

*其中一人同時具備候選人以及黨職身份, 故表十一顯示 N=65。

表十一：來賓政治職銜比例表(N=65*)

來賓政治職銜	數量	比例(%)
議員	26	40
立委	25	38.5
議員候選人	6	9.2
國民黨職人員	5	7.6
民進黨職人員	2	3.1
立委候選人	1	1.5
民眾黨職人員	0	0

*其中一人同時具備候選人以及黨職身份

表十二：來賓專長背景比例表(N=212)

來賓專長背景	數量	比例(%)
人文與社會學科類	156	73.6
自然科學類	1	0.5
生物醫農類	1	0.5
工程技術類	0	--
科學教育類	0	--
其他專長	54	25.5

無專長	0	--
-----	---	----

表十三：來賓性別比例

來賓性別	數量 N=105	比例(%)
男性	83	79
女性	22	21

研究結果發現，來賓的組成中絕大部分是個人身份與政黨、民選政治人物將近有八成的比例，缺乏民間機構、商業代表、政府行政官員的多樣性，難以代表商業單位或是專家學者的意見。而約有三分之一的來賓具有政治工作職務，其中又以代議士身份佔最大多數（58 人，將近九成），剩餘的部分則是政黨相關職務。（代議士或是代議士候選人來賓以及個人身份來賓，能夠將節目變成塑造自身形象的舞台，除討論政治議題之外，也能同時發揮自身魅力與言談，凝聚個人崇拜獲得選票。）至於在來賓的專長背景中，有四分之三屬於人文與社會學科類，生物醫農、工程技術、自然科學、科學教育的數量稀少，從學科分類的角度來看，缺乏各種領域的多樣性。（此現象亦有可能是討論主題的關係，或是來賓的邀請往往缺乏足夠的時間，在面對快速的政治以及議題變化，無法在短時間內找到具備對應專長的來賓。）另外在性別的比例上也缺乏相對應的平衡，總的來說，有近八成的來賓是男性，只有二成的女性比例。

六位主持人主持之節目在過去三年曾遭裁罰之紀錄包括：

劉寶傑之節目（請參閱）

https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/22060/5469_47600_220608_1.pdf 及

周玉蔻之節目（請參閱）

https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/21090/5359_46568_210908_1.pdf）

在主持人立場與節目立場（對討論議題的支持或反對）方面，只有謝震武（2則）、趙少康（1則）曾與節目立場有所不同，分別為謝震武討論林智堅抄襲案之2則節目，以及趙少康討論裴洛西來台案節目1則。其餘節目與主持人立場皆一致（33則）。而在節目中有14則中有出現相反意見（節目意見與主持人+部分來賓），其餘則全部呈現意見一致的狀況。為瞭解來賓多元意見表現程度，本研究將來賓數量加上主持人後除以意見不一致人數，得到對於議題意見不一致之比例，總體之不一致比例約為8.9%，單則不一致比例最高者為主持人趙少康（42.8%）針對裴洛西來台議題討論內容。而各主持人之平均不一致比率為：周玉蔻2%（辣新聞152）、陳信聰13%（有話好說）、趙少康12%（少康戰情室）、劉寶傑4%（關鍵時刻）、鄭弘儀4%（鄭知道了）、謝震武19%（新聞面對面）。總的來說，目前研究樣本所呈現的意見不一致比例較低，總平均未超過10%，意指節目中對議題大多呈現相當一致的立場（不論是支持或是反對該議題）。若是依照討論議題來區分，林智堅抄襲案不一致比率為7%、中共軍演案不一致比率為11%、裴洛西來台案則為9%。

整體樣貌參見表十四。

表十四：節目與來賓意見一致性比率

主持人	節目來賓數	主持人與節目是否一致	不一致來賓數	不一致率
周玉蔻	6	1	0	0
周玉蔻	6	*	*	0
周玉蔻	6	1	0	0
周玉蔻	4	1	0	0
周玉蔻	5	1	0	0
周玉蔻	7	1	1	0.125

陳信聰	4	1	2	0.4
陳信聰	4	1	2	0.4
陳信聰	3	1	0	0
陳信聰	4	1	0	0
陳信聰	4	1	0	0
陳信聰	3	1	0	0
趙少康	6	0	3	0.42857143
趙少康	6	1	0	0
趙少康	6	1	0	0
趙少康	6	1	0	0
趙少康	5	1	1	0.16666667
趙少康	6	1	1	0.14285714
劉寶傑	7	1	2	0.25
劉寶傑	6	1	0	0
劉寶傑	6	1	0	0
劉寶傑	6	1	0	0
劉寶傑	6	1	0	0
劉寶傑	6	1	0	0
鄭弘儀	9	1	1	0.1

鄭弘儀	8	1	1	0.11111111
鄭弘儀	7	1	0	0
鄭弘儀	9	1	0	0
鄭弘儀	6	1	0	0
鄭弘儀	9	1	0	0
謝震武	6	1	2	0.28571429
謝震武	6	0	2	0.28571429
謝震武	6	1	2	0.28571429
謝震武	6	1	1	0.14285714
謝震武	6	1	0	0
謝震武	6	0	1	0.14285714

*：該集節目並未討論議題

節目中使用之消息來源中有共 219 則消息來源，平均一則節目中出現 6.08 則消息來源。種類可分為證據資料（101 則）、政策制度（4 則）、民眾留言與轉傳資訊（5 則）、新聞資料（62 則）、社群媒體（16 則）、其他（31 則）。另外在議題討論時間中，平均每則花費 1 小時 7 分鐘 7 秒的時間討論議題，約莫佔用 67% 的節目時間討論議題。較為特別的是，在主持人周玉蔻的二則節目（2022 八月九日與十日）中幾乎沒有花費任何時間討論該議題，編碼上出現了空白（該節目討論的議題則為「曹興誠挺陳時中」、「黃（珊珊）副市長脾氣大」、「對蔣萬安期望太高」、「華春瑩翻牆發推特」；「馬習會主要推手，夏立言訪中」、「中共飛彈對準台」、「共軍文攻武嚇」、「夏立言逆主流民意」）。消息來源部分，具有較高可信度的證據資料（第一手資料而非二手資料，例如政策法規、市場數據、人口普查等）僅有一半不到的數量，而使用次

多的部分則是可信度較低的內容，如：政黨整理資料、新聞資料、社群媒體與其他。

表十五：政論節目消息來源分類與次數分配表(N=219)

消息來源種類	數量	比例(%)
證據資料	101	46.1
新聞資料	62	28.3
社群媒體	16	7.3
民眾留言轉傳資訊	5	2.3
政策制度	4	1.8
其他	31	14.2

因消息來源分類之原則為訊息之來源，而非訊息內容之來源，故本研究後續將民眾留言轉傳資訊、社群媒體以及其他等可信度較低之消息來源進行整理，將節目中有出現「內容」分屬於社群媒體（臉書、推特、IG、微博）或是網路資訊形式（多次轉傳或無法查詢來源）之進行統計，其中共有 37 則內容為社群平台上之內容，數量最多為微博 16 則，其次為推特 11 則、臉書 8 則、IG 1 則、其他（僅能分辨為彈幕）1 則。以議題作為區分，中共軍演（10 則）以及裴洛西來台（6 則）皆以微博作為主要的訊息內容出處，臉書以及推特則較為平均。

表十六、政論節目社群媒體內容之來源分類

社群媒體種類	數量 (N=37)
微博	16
推特	11
臉書	8
IG	1

最後在觀眾互動的部分，本次抽樣的節目皆未出現與觀眾互動的環節，僅有節目提供單面的民眾貼文，或是來賓「轉述」的說法，並無與民眾進行實質的雙向互動。

三、限制與困境

本研究在抽樣選擇研究議題時，依據計畫於研究期間議題篩選同一主題連續於二天佔據節目討論者，選擇三則議題作為選定議題，後各以該節目於新聞台播放之節目總時長，委任第三方單位錄製之內容作為具體分析對象。最後抽樣出現之內容同時涉及高度類似之政治議題（台灣與中國問題：裴洛西來台、中共軍演）以及適逢縣市長選舉（林智堅抄襲案），造成參與政論節目之來賓屬性過於類似，絕大多數皆為政治背景之政黨人士，或者有曝光需求之選舉候選人。其結果可能會使得本次的政論節目研究過於「泛政治化」，不論是參與來賓的專業背景過於單一或是消息內容過於類似。

因消息來源分類之原則為訊息之來源，而非訊息內容之來源，故本研究後續將民眾留言轉傳資訊、社群媒體以及其他等可信度較低之消息來源進行整理，將節目中有出現「內容」分屬於社群媒體（臉書、推特、IG、微博）或是網路資訊形式（多次轉傳或無法查詢來源）之進行統計，其中共有 37 則內容為社群平台上之內容，數量最多為微博 16 則，其次為推特 11 則、臉書 8 則、IG 1 則、其他（僅能分辨為彈幕）1 則。以議題作為區分，中共軍演（10 則）以及裴洛西來台（6 則）皆以微博作為主要的訊息內容出處，臉書以及推特則較為平均。

最後在觀眾互動的部分，本次抽樣的節目皆未出現與觀眾互動的環節，僅有節目提供單面的民眾貼文，或是來賓「轉述」的說法，並無與民眾進行實質的雙向互動。

限制與困境，本研究在抽樣選擇研究議題時，依據計畫於研究期間議題篩選同一主題連續於二天佔據節目討論者，選擇三則議題作為選定議題，後各以該節目於新聞台播放之節目總時長，委任第三方單位錄製之內容作為具體分析對象。最後抽樣出現之內容同時涉及高度類似之政治議題（台灣與中國問題：

裴洛西來台、中共軍演)以及適逢縣市長選舉(林智堅抄襲案)，造成參與政論節目之來賓屬性過於類似，絕大多數皆為政治背景之政黨人士，或者有曝光需求之選舉候選人。其結果可能會使得本次的政論節目研究過於「泛政治化」，不論是參與來賓的專業背景過於單一或是消息內容過於類似。

第四節、建議指標之構面

從內容分析法的研究結果，提出四項建議指標：主題面向、來賓專業、意見多元、討論時間。

從主題面向來看，本次研究重大議題都是政治議題，也可能是導致後續來賓組成、意見呈現與討論時間有關，是建議此類評論節目可以擴及討論的部分，並不限於政治評論面向。即使重大議題不見得與政治有關，但是，節目也傾向以政治面向來討論此類議題，再評論時也應先釐清議題核心，後再進行政治討論。以林智堅論文案為例，原本應該是學術與教育議題，卻鮮少討論到抄襲、剽竊、引用與轉引的學術倫理，而是僅以泛政治化來解釋為打擊或污衊政治人物，或是跟隨各政黨所持的面向起舞：事件發生的初期，幾乎都在評論連錯字都相同的部分(指該議題討論抄襲者在抄襲時連錯字都照抄不誤)。而更重要的學術倫理，以及讓民眾如何從此事件中學習，幾乎沒有。

以日本一月底關西地區十年來最大風雪為例，大風雪造成道路封閉、日本鐵道大規模停駛、誤點，許多開車民眾被困在車上十多小時，搭乘大眾交通工具民眾無法返家，幾個談話性節目，當然也會有政治面向的批評，但是來賓組成會讓他們提出其他面向的問題，比如說以保護自己的防災面向。萬一遇到風雪太大，開車的民眾應該怎麼應對，平時在車上就要有一些禦寒衣物、毯子，糧食、甚至是簡易行動廁所(防災 toilet)。台灣也常有的災難發生，但是談話性節目侷限成藍綠政黨攻防節目，缺乏深度與多元的討論，連政論節目都稱不上，更別說民眾可以從這些災難與節目的討論中學習到什麼。

再以裴洛西來台為例，這是相對更為「政治」的「政治事件」，本次研究指定的政論節目，「有話好說」、「關鍵時刻」、「辣新聞 152」、「鄭知道了」與「少康戰情室」都針對此事件製作節目，大部分還是圍著政黨利益打轉，少數節目對亞洲國際情勢、中台美關係的歷史角度、經濟與金融的影響、

「有話好說」邀請了國防專長的來賓，而其他非本研究所分析的節目，例如：「年代向錢看」也都有不同面向的討論。

因此，政論節目不一定要純粹政治角度，在當前的政論節目氛圍，多以政黨利益出發，來賓以公職、黨職人員與具政黨色彩的來賓居多，要如何能夠多元討論，激盪出不同的意見與思考？因此，建議在主題與面向上鼓勵節目製作單位能多元發展，當然這需要長期的研究，或是與專業人士諮詢，也都可以成為指標。

而主題設定會影響來賓組成，政治議題最方便的就是政治人物或是一些固定參與的媒體人，但是政治議題真的只有政治影響嗎？裴洛西來台所牽涉的層面非常廣泛，經濟的部分：國際金融、外商、台商等，外交的部分：台美外交關係、美國國內的反應、東亞各國反應、烏克蘭與俄國戰爭的影響、其他國際重要組織與國家反應等等。但是，分析的節目中可以發現，還是以常見的資深媒體人、記者以個人身份參加節目，有的甚至是固定班底，或是政治人物居多，有一位財經專家討論經濟議題，已經算是少數有提供不同背景來賓的節目。

因此，建議談話性節目，針對重大議題的討論能更細緻，能有不同專業背景、政黨傾向、性別等讓來賓的組成多元，這次的分析中可以發現女性來賓非常稀少。而在選舉期間，若要邀請參選人也應該公平，讓其他參選人也有近用機會，更不能以此參選人的其他政黨頭銜參與節目討論魚目混珠。節目製作單位應該遵守選罷法，對於一些可能影響選舉結果的討論議題應該停止，如同候選人民調要禁止，避免觸法。

而意見多元部分，本次分析也發現，主持人與來賓多數的立場較為相同，鮮少出現主持人有對立或相反意見，更少有持平讓所有立場皆能發聲的主持風格，更甚的是，主持人有其偏好，整個節目立場昭然若揭。因此，建議節目製作單位除了上述對所選來賓的專業背景要多元、也要對其意見立場能長期紀錄，自律評量是否維持多元的傾向。主持人也建議以主持為本業，讓各種聲音與立場都能呈現，細緻完整討論議題，避免淪為「一言堂」或是個人舞台。

這次分析更發現，部分節目內容與標題內容不同，標題是要討論「林智堅論文案」，但事實上並沒有太多討論時間，而是主持人花更多時間在宣傳特定的想法或是攻擊其他不同立場政治人物，也有主持人專注於呈現個人意見也沒有讓來賓有太多說話機會。因此，建議節目製作單位應該自律把關當天主題是

否被完整討論，當需要臨時呈現新主題時，在標題上明確提醒觀眾，目前討論的主題為何，並事後檢視當天節目，是否有過多其他議題，以及混淆視聽的可能，避免「掛羊頭賣狗肉」之嫌。

本次指標的建議都是給予節目製作單位，在更多完整研究後，才可以考慮建立為 NCC 的換照期中評量指標，目前，不需要要求製作單位一定要達到某些來賓專業、意見多元等明確的百分比，而是期許製作單位能在指標上長期自律與紀錄，並開始有研究團隊的建立，將名嘴節目提升為真正的議題討論節目。

除以上論述中所提到的建議指標外，本研究亦希望可以提及相對應的研究限制，並從中列舉幾項相對應的指標，作為應避免的反指標。首先，上述的研究建議多為理想性的建議方針，若是節目內容可以依此發展能提升台灣談話性節目的素質，並增加人民對政治議題的討論與關注。然而，本研究所提出的指標在各方面多少都涉及節目製作人的自由表達權益，台灣作為一個擁戴自由表述意見的國家，並不希望人民自由的聲音被限縮成單一樣態。因此，本研究從內容分析法所具備的二種研究限制談起，闡述其研究結果所無法克服的限制，進而讓閱聽人在閱讀此份研究時得以更全面的理解其複雜的面相。

內容分析法作為一種檢視文本內容狀態的分析方法具有其公認的效果，然而此次研究得知的結果不能過度的推論有三大原因：母體與抽樣、缺乏推論統計。在母體與抽樣部分，因為此次研究的母體為全台灣的政論節目，然而建立在本次抽樣規定的基礎上，研究者僅能在 6 檔節目中，選擇出 3 個討論主題，抽取出 2 天連續的節目內容，其總分析集數僅有 36 則。在數量上實在難以類比台灣所有的政論節目，缺乏比例原則，僅能說在選出的 3 個討論主題中，本研究可以呈現該議題的一些樣態；至於缺乏推論統計部分，則關乎於內容分析法的常見限制，由本研究中並未出現推論統計的檢證即可得知，該研究法所適用之描述統計，多用於呈現特定文本內容的狀態與特性，不適用於推論或是延伸。

綜上所述，內容分析法與此次抽樣的限制，使得本研究的核心目的在呈現特定主題內容的狀態與特性，而非是將其推論到其他未研究的樣本。也因此，本研究上述所提及的建議：主題面向、來賓專業、意見多元、討論時間，移除原先文獻探討已提及部分，再調整後延伸如下。

- (一) 主題面向，節目討論之各子題能與節目核心主題相扣連，避免過度延伸引導單一政治解讀；
- (二) 來賓專業，依據討論議題的屬性，安排具專業知識之合適與談者，包含但不限於節目參與者代表職銜、政治工作職銜、專長背景。除消息來源可供查證外，其消息來源內容亦應具備可信度與代表性，對應其討論主題。主持人之過往裁罰紀錄應被適度提醒，其改進或調整亦須受公評討論；
- (三) 意見多元，主持人立場與來賓立場應避免淪為一言堂，需適度表達正反意見。節目建議應提供任何與民眾「互動」之形式，盡量避免單方面擷取民眾意見，且未提供民眾後續討論說明空間；
- (四) 討論時間，議題討論應針對並環繞核心主題，避免掛羊頭賣狗肉或概念置換。

表十七、政論節目涉及公平原則初擬指標

面向	指標
主題面向 ▽	1. 議題不會侷限於政治事件與人物，能多元討論國內外重要事件
	2. 討論政治相關話題時，不會過於強調歸咎個人責任
	3. 政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立
	4. 根據議題主動探討具前瞻性或趨勢性的內容
	5. 議題討論能夠引導觀眾認識事件的形成脈絡與多樣面向

	6. 節目討論之各子題能與節目核心主題相扣連，不會過度延伸引導單一政治解讀
來賓專業 B	1. 邀請與談者能顧及身份多元，盡量安排持不同立場的與談者
	2. 依據討論議題的屬性，安排具專業知識之合適與談者（如：參與者代表職銜、政治工作職銜、專長背景）
	3. 與談者儘量不使用夾評夾敘、鼓動觀眾情緒之敘事表達
	4. 與談者能夠用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題
	5. 主持人會提醒來賓不應提供無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源
	6. 消息來源內容亦應具備可信度與代表性，並能對應主題
	7. 來賓對於相互所提資料進行核實
意見多元 C	1. 主持人提問及與談人回應不會過度顯露個人立場
	2. 主持人能稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見
	3. 主持人不會造成觀眾有主持人身兼與談者的印象，限制或打斷與談人表達意見
	4. 主持人及與談人能夠適當將議題關注焦點轉化為制度性討論

	5. 討論的議題能夠注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其應避免歧視語言。
	6. 主持人立場與來賓立場應避免淪為一言堂，需適度表達正反意見
	7. 民眾意見呈現方式是否提供民眾討論說明空間，抑或是製作單位單方面擷取
討論時間	1. 主持人盡量讓與談者針對單一特定議題，有充足的表達時間
	2. 節目應該提供事件當事人事先採訪或是現場 call in 澄清機會
	3. 鼓勵納入觀眾參與表達，例如開放現場觀眾、電話 call in，或由主持人轉述節目直播時網路留言
	4. 議題討論應針對並環繞核心主題，避免掛羊頭賣狗肉或概念置換

第九章 政論節目公平原則與觀眾互動之專家意見、指標試擬，與指標合適度分析

第一節 政論節目公平原則與觀眾互動之專家意見

一、國內專家學者論議

台灣政論節目自 1990 年代中期發展初期，社會各界期待能夠成為促成公共議題討論、鼓勵多元意見表達、進而達成台灣公共領域之形成。然而，受限於政黨力量、經濟需求、媒體組織特性等因素，政論節目始終無法達成各界之期待。政論節目被期許之公共議題討論，已經成為政治人物累積名聲或說成為政治結構一環（唐士哲，2014）、少數名嘴競奪社會資本之場域（崔艾湄，2014）。節目中討論的公共議題充斥未經查證或是無法證實的傳聞，論辯過程淪為意見雙方之情緒用語（孫秀蕙、陳儀芬，2009）。

整體來說，政論節目表現遭詬病處（唐士哲，2013）有著：(1) 多數節目內容看似豐富、話題百無禁忌，但缺乏內容正確性與公正性，節目參與者缺乏相對監督機制。(2) 節目製作單位礙於製作考量，長時間依賴、甚至刻意獨厚少數名嘴，導致論述權力集中、影響社會輿論與政策運作。(3) 節目討論司法案件時，著重案情細節的推敲、質疑司法偵辦過程的缺漏，甚而帶動社會輿論，影響司法單位辦理案件之獨立性。(4) 政論節目討論議題的過程中，有明顯的預設立場，過度向特定政治勢力或意識型態傾斜，違背公平原則。(5) 媒體製播與編輯普遍未能與經營管理階層分立，導致電視政論節目偏向維護機構利益，淪為公器私用的用具。

政論節目發展初期之所以被視為能夠達成政策議題之公眾討論，一項節目環節在於開放民眾叩應（call in）表達意見。就民眾參與節目之概念上，楊意菁（2004，頁 37）區分成隱匿的聲音公眾（叩應公眾）與現場的實在公眾（現場公眾），前者透過聲音而顯現其存在，後者則是實體出現在節目現場。進而，根據公眾的論述類型，可以再分成情緒公眾、抗議／附和公眾、提問公眾以及理性批判公眾，其中，情緒公眾以及抗議／附和公眾成為節目主要表現的公眾形式。只是，根據既有實證研究，民眾參與叩應之表現實難稱得上為全民

參與公共討論。盛治仁（2005）指出政治知識較低的受訪者叩應機率較高，其中男性觀眾相較女性更常叩應。張卿卿、羅文輝（2007）則提醒，觀眾雖認同叩應是提供意見表達的管道，尤其將叩應視為政治參與行動的叩應者，其叩應頻次愈高。不過，大眾願意參與節目叩應的現象可能是更為冷漠，以 2004 年立委選舉作為觀察期間，胡幼偉等人（2008）研究調查顯示，雖然在選舉期間政論性叩應節目提供了有關選情分析的大量資訊，並讓民眾有藉由叩應表達對選情看法之機會，卻有半數受訪者根本就不接觸任何政論性叩應節目。即使是出現在政論節目的各類公眾類型，彼此間毫無互動，僅是呈現出孤立、斷裂以及情緒化的公眾形式（楊意菁，2004）。

甚而，近年隨著政論節目製作方向的調整，民眾參與節目叩應的機會更為稀少。同樣以觀察選舉期間之政論節目表現，唐士哲等人（2015）研究呈現 2014 年九合一選舉期間裡，多數政論節目是取消民眾叩應，形成民意在節目中如同被消音。窺其緣由，在於政論節目製作各有其特性與需求，可能偏向來賓根據專業知識和意見進行辯論討論，抑或有節目腳本、明列參與者互動的接話規則，以要求節目錄製過程順暢（林莉琳、蘇蘅，2014）。無論是專業來賓自主對話討論，抑或來賓參考腳本演出，政論節目製作不再視民眾叩應為重要環節，僅視其為想像的觀眾而非民意的提供者。

二、節目製播原則與規範

就本研究案欲探究之政論節目之外部意見，經搜集法規、電視業者自律規範與製播原則等，以下分就公平原則、觀眾互動及特定電視台之政論節目製播原則分別說明。

（一）公平原則

現有廣電相關法規中，有二項法規明確提及公平原則，一是《衛星廣播電視法》第 27 條第 2 項「製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。」另一則是《公共電視法》第 36 條言節目製播，應遵守「保持客觀性及公平性，應提供社會大眾及各群體公平參與及表達意見之機會。」另外，雖非直接使用「公平」一詞，但概念相似的法規，可見《廣播電視法施行細則》第 13 條，「本法

第十六條第一款所稱新聞節目，指以事實為基礎之新聞報導、評論或其他形式之節目」，「前項節目內容均應客觀、公正、確實、完整，且不具廣告性質。」現有三項法規，雖規範新聞節目應注意公平原則，然《衛星廣播電視法》與《廣播電視法施行細則》並未說明其原則內涵為何。而《公共電視法》言之公平性，就後文補充說明來看，係指社會大眾及各群體不受特定因素影響其參與節目之機會。

若看電視台之內部製播原則，其他電視台製播原則或新聞自律公約少明確提及公平原則。參考《中華民國電視學會新聞自律公約》，於總類項新聞報導不得「違反真實與平衡原則」，然公約範圍明確「不包括談話節目、訪談及評論性節目」。《中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會新聞自律執行綱要》有類同規範，於總則中規範新聞報導不得「違反事實查證與平衡原則」，此亦見於《民視電視新聞自律規範》之總則中。TVBS 自律規範中條列「TVBS 新聞十誡」，其中可能涉及公平原則內涵的規範為「不因個人觀點或利益影響公正」、「尊重各族群、宗教、文化的價值觀」。《東森財經新聞自律公約》第四類「重視報導及節目內容之平衡、公平、公正、客觀」，其公平操作原則有：

1. 採訪或報導財經新聞及製作節目內容，應公正報導或陳述有關事實和主要觀點，並以公平態度，對待涉及之人員、機構、議題及事態。
4. 採訪或報導財經新聞及製作節目內容，對於當事人或公司有負面影響之報導，措詞應謹慎，不做單方指控，切實注意平衡報導，並儘可能提供當事人陳述或說明之機會。

相較於商業性質電視台之自律規範不夠明確，《財團法人公共電視文化事業基金會節目製播準則》可說明確強調公平原則。在公視基金會製播準則第2項基本價值中，強調新聞與節目「秉持獨立自主、公正、公平、正確、尊重、多元、創新、負責之基本價值」，2.2 條再次說明公正及公平內涵為「秉持公平、開放的態度，公正、客觀呈現所有意見與觀點。本於誠信，尊重所有受訪者與觀眾，給予公平參與或回應的機會。」

進而，公視基金會製播準則之新聞專業準則中，5.4.2 條言「獨立自主，促成公平、多元對話的公共論壇」，其細項說明：

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

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

就公視基金會製播準則中關於公平原則之規範與說明，可以理解其內涵在於「相同」，其面向觀眾不同群體之間不因其特殊性而擁有相同參與節目之機會，新聞節目提供不同政黨相同之播出篇幅或是時段。

(二) 觀眾互動

政論節目之觀眾互動，可以從節目製作前、節目播出中及節目播出後之三階段來看。

1. 節目製作前

此階段係指節目製作團隊進行採訪時，應切實遵守事實查核，例如《衛星廣播電視法》第 27 條規範「製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則」，又，衛星廣播電視事業與節目播送不得「製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」

另外，當新聞內容為民眾主動提供時，《重大災難新聞採訪及製播原則》之資料畫面處理原則規範「如播出民眾提供之影片，應註明資料來源，並加註拍攝時間、地點等相關訊息。」

2. 節目播出階段

現有法規與電視台內部製播規範，僅有《財團法人公共電視文化事業基金會節目製播準則》特定就觀眾 Call in 制定專章進行說明。公視基金會製播準則之「叩應與民調」章節，首先強調「秉持公平、公正原則，審慎處理叩應互動內容」，其製作程序分別說明：

5.14.1.1 審慎處理新聞與節目中的叩應內容與節目議題設定。作為提供民眾的對話平台與公共論壇，新聞與節目製播人員與主持人有責任將意見帶入公共領域，進行理性討論，避免過度簡化多元複雜的議題，激化對立，或甚至製造憎恨。

5.14.1.2 製作民眾叩應的節目時，在播出叩應之前，工作人員事先應與民眾溝通理念，告知包容、尊重、理性的基本原則，並提醒避免人身攻擊，以免涉及誹謗或妨害名譽，以及造成不必要的冒犯與傷害。如果時間許可，可在事前預訪其發言內容。

5.14.1.3 若叩應內容來自網路留言、電子郵件、手機等不同媒介，新聞或節目製播人員播出前應先閱讀其內容，決定是否適合播出。並應事先於節目或網站中說明相關處理準則。

5.14.1.4 製作人應該要讓主持人充份了解相關法律和公視基金會的製播準則，並事先提醒主持人如果遇到爭議狀況，要能夠迅速、有禮地處理。

5.14.1.5 新聞或節目中若採用叩應方式提供諮詢或互動服務，避免採用高費率的付費電話藉此獲取利潤，而節目中若提供互動服務應以字幕明示收費標準。

5.14.1.6 行動電話技術日新月異，手機叩應互動形式與創意也不斷翻新，但除非有節目創新或服務目標觀眾群的必要，盡量不以手機作為叩應或互動的唯一方式，以使所有民眾都能公平參與。

5.14.1.7 保障個人隱私，並符合個人資料保護原則，所有叩應民眾提供的姓名、電話、地址等個人訊息，都予以尊重並保護。

此些細項分別處理節目內容應以理性討論、叩應內容之事前查核、提供觀眾參與叩應之合理與多元機制等面向。

3. 節目播出後

現有法規與製播規範強制要求電視台之政論節目播出後，若有利害關係人提出內容更正，或是被評論者要求答辯，電視台應當於規定期限內進行答覆。相關法條有：

廣播電視法

第 23 條

1 對於電台之報導，利害關係人認為錯誤，於播送之日起，十五日內要求更正時，電台應於接到要求後七日內，在原節目或原節目同一時間之節目中，加以更正；或將其認為報導並無錯誤之理由，以書面答覆請求人。

2 前項錯誤報導，致利害關係人之權益受有實際損害時，電台及其負責人與有關人員應依法負民事或刑事責任。

第 24 條

廣播、電視評論涉及他人或機關、團體，致損害其權益時，被評論者，如要求給予相等之答辯機會，不得拒絕。

衛星廣播電視法

第 40 條

衛星廣播電視事業播送之節目評論涉及他人或機關、團體，致損害其權益時，被評論者，如要求給予相當答辯之機會，不得拒絕。

第 44 條

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為節目或廣告無誤時，應附具理由書面答覆請求人。

第 45 條

1 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業分公司或代理商播送之內容，致姓名、名譽、隱私、信用、肖像或其他人格權益受侵害者，被害人得向法院請求除去該部分之內容或為必要之修正。有侵害之虞者，並得請求防止之。

除上述法規要求無線與有線電視台、衛星廣播電視事業應當於規範時間內回覆利害關係人之更正或說明申請，若是前述單位未能達成規定，既有法規亦有相應罰則與罰鍰。考量法規制定明確之民眾更正與答覆規範，電視台製播規範皆就更正與答覆訂有相關條文。

（三）政論節目製播

民間全民電視公司的《電視新聞自律規範》第二十七條為「政論節目製播規範」：

本規範係約束節目製作單位之作業，已公告施行，並請與會來賓配合參考。但為尊重言論自由，不宜硬性要求來賓允諾遵守。

（一）事實查證原則參酌指標：

1. 政論節目對於播送內容，應追求事實並檢視消息來源之真實性，避免無根據猜測。
2. 應多方查證，避免單一消息來源，並留存查證紀錄供查驗。

3. 針對涉公共事務，政論節目可運用政府澄清專區及具公信力之第三方查證。
4. 議題選擇引用網路消息或外電時，應注意內容可信度，並進行合理查證。對於「內容農場」或不實、惡意網站、來源不明的圖片、影片，應注意其真實性。
5. 若消息內容無法查證時，應檢視是否有使用之必要。
6. 政論節目如須以動畫或模擬畫面呈現時，應予註明，避免混淆觀眾。
7. 如觀眾對於節目內容提出指正時，會再次進行查證作業，若認為無誤，應將其認為節目內容並無錯誤之理由，以書面答覆說明。
8. 政論節目如有錯誤發生，在播出前，應儘速修正；倘在播出後，才發覺有錯誤，則應於節目播出後，於原節目予以更正、澄清。

（二）公平原則參酌指標：

1. 政論節目主持人應客觀、中立，力求公平。
2. 政論節目邀請之與談來賓應能反映多元觀點，並注意意見平衡。
3. 政論節目議題選擇應關注公共利益、多元並呈。
4. 政論節目探討議題時，應儘量讓事件當事人有陳述之機會。
5. 政論節目對於涉己事務之製播，應力求公正、客觀。
6. 政論節目製播應遵循選罷法，尤其選舉期間對候選人或被罷免人、或提案之領銜人，做公正、公平之處理，不得為無正當理由之差別待遇。

第二十八條內容為：

二十八、製播新聞及其他新聞性或評論性節目，應避免政媒不分，並恪守編業分離。

1. 政治人物的定義，係指各級民代、政府官員、黨職工作人員、公職或黨職之擬參選人及候選人。
2. 主持人的選任不宜聘任上述四類政治人物。
3. 談話性節目的來賓選任，上述政治人物出席頻率不宜過於集中，且要注意不同立場的平衡。
4. 新聞受訪者，針對特定的政治人物，頻率不宜過於集中，且要注意新聞整體呈現的客觀與平衡。
5. 選舉新聞的處理，應注意公平與客觀的原則。

三、參考製播原則與指標

(一) 台灣媒體觀察教育基金會建立之指標

關於政論節目之檢視，台灣媒體觀察教育基金會曾於 2013 年委託學者擬定觀察評鑑指標（唐士哲，2013），該份研究報告以「什麼是好的時事議題討論節目應該具備的條件」為問題意識，提出五項評量指標依據（完整指標參見附錄三「台灣媒體觀察教育基金會時事議題討論性節目觀察與評鑑表」）：

1. 正確性：主要檢視節目討論過程中，針對個別與談者的揭露性訊息（爆料），是否盡力做到呈現資料內容的可證實性。
2. 多元性：主要檢視項目包括議題制訂面向的廣度、節目的參與者組成是否具備背景的多樣化、議題討論的出發點是否能夠兼顧弱勢階級的觀點，以及討論個別議題時，是否能夠有較多元的觀點或者開發該則議題較多層次的討論面向等。
3. 完整性：包括節目呈現個別主題時，是否使得該則主題能夠有較完整的討論，以及主持人在參與者互動過程中，是否做到尊重參與者發話的完整性等。
4. 深度性：主要檢視節目對於特定議題的討論，是否能夠深化議題的面向，評鑑指標包括議題的制訂、主持人的主持風格、是否安排針對議題合適的與談人選，以及是否能夠將議題討論轉換為公共政策評估等。

5. 辯證性：評鑑指標包括與談人安排是否能夠凸顯多元論點、主持人主持過程是否不刻意壓制特定意見、問題設計不會有預設立場，以及是否能夠將觀眾意見含納至節目討論中等。

參考此五項價值標準，委託案提出：(1) 節目的議題定位、(2) 節目製作運用的資源；(3) 主持人的專業表現；(4) 節目在觀察期間的整體表現；(5) 特定關鍵議題期間各個節目的表現；(6) 特定參與者的表現等分項，發展出一系列的評量指標量表（見附件一）。其中，該份委託案提出之評鑑指標，與本研究案關注之觀眾參與互動面有關之項目，分別出現在：

項目二：節目製作運用的資源：

（三）觀眾

- 節目中有納入觀眾參與（如：現場觀眾、電話 call in）
- 節目開放新聞事件當事人 call in 澄清
- 觀眾的意見會被納入節目討論中
- 主持人或與談人曾與觀眾產生實質對話

項目六：特定參與者的專業表現（針對高曝光率的參與者）

- 會耐心傾聽觀眾的 call in 或現場意見，並與之對話

（二）通傳會「新聞公平原則」委託研究案提出之指標

台灣媒體觀察教育基金會委託提出之政論節目評鑑架構，後續施用於 2014 年（唐士哲，2014）與疫情期間政論節目之表現（財團法人台灣媒體觀察教育基金會，2021），可以被視為目前評量政論節目較為完整之參考指標。然而，該份委託研究案提出之五項評鑑價值，並未納入本研究案關注之公平原則，就此，可以參考國家通訊委員會委託羅慧雯（2019）主持的之《新聞公平原則參考準據、處理程序與資訊揭露研究期末報告》。

通傳會委託之新聞公平原則研究案，搜集國內外法律與自律規範、國內專家焦點團體等意見，分從：1. 目標、2. 採訪、3. 報導與呈現、4. 更正與回覆等四面向，提出新聞報導公平原則之製播參考原則，以下摘錄報告建議：

1. 目標

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

2. 採訪與消息來源

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

3. 報導與呈現

- (1) 各類新聞報導不得違反公平原則，應公平報導社會各種意見，不可預設立場。網路訊息應深入查證訊息之真實性，力求客觀、中立、平衡、真實，若有錯誤立即更正。
- (2) 新聞報導應避免歧視。包括對種族、族群、國籍、膚色、階級、出生地、宗教、性別、性傾向、婚姻狀況、身心障礙者及所有弱勢者，在文字、聲音、影像、及動畫影片上均不得有歧視表現。
- (3) 政治與選舉新聞：力求平衡報導，負起公平與不偏不倚報導選舉的責任。應對各政黨、各候選人、不同政治立場人士，公平對待。
- (4) 接受付費政治廣告時，須確保觀眾可辨識。

- (5) 揭發未經證實訊息之處理：對於檢舉、揭發或公開譴責私人、或機關團體之新聞，應與公共利益有關，並在遵守公平原則下進行採訪報導。
- (6) 涉己事務之相關製播處理：應力求公正、客觀，提供報導所涉及之當事人公平說明之機會。
- (7) 主播、主持人之相關評論應堅守中立，客觀，不得因事務涉己而失去不偏不倚之立場。
- (8) 在處理激烈衝突的社會問題、或利害關係對立的狀況時，播放內容應保持公平與不偏不倚，反映各方意見。
- (9) 犯罪及社會事件：儘可能延伸探討相關的社會議題，例如法律、制度、人權等各層面，或者參考國外相關案例。詮釋犯罪數據時應諮詢相關專家，並且顧及不同專家的意見平衡。

4. 更正與回覆

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

第二節 學者專家、公學會、公民團體意見（焦點團體）

一、辦理說明

本研究於 111 年 12 月間辦理三場焦點團體訪談，針對內容分析研究成果，以及對國內專家學者謁議之內容所建立之指標，蒐集專家學者意見。在焦點團體訪談開始進行前，本研究事先將討論提綱（參見「附錄二：專家學者焦點團體訪談討論提綱」），作為討論之參照。同時，本研究亦提供媒體相關製播準

則、相關原則、曾遭裁罰或申訴案例等，作為探討之對象（參見「附錄三：焦點團體訪談邀請信」）。

本研究焦點團體法所邀請之專家學者包括：(1)具有新聞、傳播、法律專長之學者專家；(2)公學會或公民團體代表人；以及(3)媒體從業人員，針對前述內容分析之成果，進行意見交換。實際參與者身份別參見「附錄四：焦點團體參與者身份別」。

三場焦點團體參與者人數、身份別詳見表十八。

表十八：焦點團體訪談參與人數與身份別一覽表

場次	舉辦日期	參與者身份別與人數					小計
		新聞領域學者	傳播領域學者	法學領域學者	公學會與公民團體	媒體工作者	
一	111.12.19	2	4		2	1	9
二	111.12.21	1	3	1	2	1	8
三	111.12.22	1	1		5	1	8
	小計	4	8	1	9	3	25

二、焦點團體會議紀錄暨研究成果說明¹⁸²

¹⁸² 本研究於內容分析、專家諮詢等研析工作完成後，草擬「初擬指標表」（表十五）。此表完成後，本研究一方面進行焦點團體專家意見蒐集，另一方面展開實例研析與初擬指標修正等工作。由於這兩項工作為同時進行，但研究報告僅能線性呈現，因此在順序上可能會有「先做彙整才呈現指標」的錯覺。

本研究根據內容分析與既有政策諮詢研擬初擬出政論節目涉及公平原則與觀眾互動之初擬指標（參見表十七）蒐集專家學者、公學會與公民團體代表、以及媒體工作者之意見。茲將意見與指標表彙整如表十九。

表十九：焦點團體意見與初擬指標彙整表

構面	指標	專家學者發言摘要
主 題 面 向	議題不會侷限於政治事件與人物，能多元討論國內外重要事件	<p>A09</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 講公平只會想到政黨比例，然而談議題的時候，不一定是政黨 ● 如果政論節目不是在做事件 是在做政策討論，公平就不一定只有一個樣貌 <p>A03</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 平等亦可以多元來表述 <p>B06</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 政論節目還是談話節目（公視用語）？例如有話好說，主題很多元，不一定是政治。但商業台主要是政治，在規管時應注意區別 <p>B07</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 不只是形式公平，多元觀點不應被邊緣化

	討論政治相關話題時，不會過於強調歸咎個人責任	
	政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立	
	根據議題主動探討具前瞻性或趨勢性的內容	
	議題討論能夠引導觀眾認識事件的行程脈絡與多樣面向	
來賓專業	邀請與談者能顧及身份多元，盡量安排持不同立場的與談者	C01 ●增加來賓的多元性、利害關係人
	依據討論議題的屬性，安排具專業知識之合適與談者	C08 ●我真的是非常希望可以有多元性的一個展現，不要再用目前這種簽約藝人的方式來便利行事。 ●邀請來賓的時候也可以考慮一下，是不是可以找到同等的表達力跟戰力。
	與談者儘量不使用夾評夾敘、鼓動觀眾情緒之敘事表達	A01 ●事實跟意見常常是夾雜在一起，有些是難以查證的東西。有些是推論也不是意見或感受 A03 ●事實應該是最基本基礎

		<p>C01</p> <ul style="list-style-type: none"> ●我一直認為說主持人是最為重要的，來賓是誰，事實上尤其是一般的民眾的話，那如果涉及到人身攻擊的話，也應該要阻擋。 <p>C08</p> <ul style="list-style-type: none"> ●主持人至少也要做到控制現場的衝突跟這種對立的情緒，這個大部分的主持人都有做到，可是我們還是會有發現真的有一些節目的主持人其實某種程度上是希望這種對立跟現場衝突可以帶動收視率。
	<p>與談者能夠用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題</p>	
	<p>主持人會提醒來賓不應提供無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源</p>	<p>A03</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 對政論去下公平原則會很困難 ● 本來就是基於事實的評論，評論的部分不能對之管理，否則會傷害言論自由 ● 最最重要的還是事實查證 <p>A07</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 以前打進去（call-in 節目），是情緒比較多。現在會爆料，跟以前表達意見、情感、帶到廟前面互動不太一樣 <p>A05</p>

		<ul style="list-style-type: none"> ● 真正 live 的政論節目很少，其實是預錄的。就算是現場節目，真的無法查證嗎？有配置一兩個人力，google 很方便。比方製作團隊要迅速查證，然後馬上要通知主持人：可能剛剛數字不對喔 <p>B05</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 再次驗證、再審核很重要：很多舊新聞，變成新謠言。標示影片日期、來源很重要 <p>C01</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 應該要說明清楚消息來源 <p>C08</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 在第一時間就去避免假訊息散播出去，主持人不是就應該有這個警覺
意見多元	主持人提問及與談人回應不會過度顯露個人立場	<p>A04</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 主持人很重要，他引導整個節目的方向 ● 有的來賓會為了生存迎合每個不同的節目，上不同節目講不一樣的話 <p>B06</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 主持人很重要。對主持人直接監管（記點、超過幾點要求換主持人）主持人不應該有太強的政治意識形態

		<p>C01</p> <ul style="list-style-type: none"> ●主持人的立場呢，事實上也還是有些政治傾向，所以往往每次在看電視台的時候，就會看到說，如果來這家電視台，即便有兩個不同顏色的政治人物在那邊，在這家電視台如果是綠的話，大家講話就會比較保守，不是這麼尖銳，到另外一台的時候，同樣的話題，就變得蠻激動的。 ●再來就是來賓的立場到底是什麼，我們也可以看到，就萬年幾乎都是同樣的來賓，然後他們立場也非常的明顯。
	<p>主持人能稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見</p>	<p>A04</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 真的找不到對立方的時候，主持人要去扮演這個對立方，才可能平衡。如果做不到，中立就會變成假中立。 <p>C05</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 可以有不同的意見去交互詰問，去平衡，去達到一個客觀平衡 ● 主持人做適度的引導，「來，剛剛您提到的沒有疫苗，我們去更仔細的去區辨一下，您講的是這個時間點沒有哪一種疫苗，還是您講的是什麼樣的時空背景，什麼樣的脈絡之下，會去做出這樣的陳述」，那建基在事實之上，我們底下的討論才有意義嘛，不然就是吵架，如果一方一直說，現在就是

		<p>沒有疫苗，反駁的一方就說，現在就是有疫苗，那這個整個就是會大混戰，那大家就是在抒發己智己見，可是他沒有一個正向、健康。往前推進的討論，所以我覺得在事實跟意見陳述上，這個可能是可以去做的區辨。</p> <p>C08</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 主持人在引導的時候是不是真的有做到盡量公平的去對待，比方說不要任意的去切斷跟打斷來賓的發言。
	<p>主持人不會造成觀眾有主持人身兼與談者的印象，限制或打斷與談人表達意見</p>	
	<p>主持人及與談人能夠適當將議題關注焦點轉化為制度性討論</p>	<p>C05</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 主持人應該有做適度的引導，引導來賓討論回正確的方向，或討論回有建設性的方向，但往往被剪輯出來的都是最聳動、最謾罵，或者最激情，最收視率高起來的片段
	<p>討論的議題能夠注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其應避免歧視語言</p>	<p>A08</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 可設立性別敏感度指標 ● 避免仇恨言論、不要去攻擊 <p>A06</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 目前政論節目的族群仇恨言論有點明顯，這已牽涉到基本人權的維護。

		<p>A04</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 仇恨言論需要明確管制 <p>C03</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 我們可以積極的去用公序良俗這東西，比如說仇恨，煽動，歧視。我們管的是一個紅線，我們很退後很退後的管，然後我們尊重重要的價值。
討論時間	主持人盡量讓與談者針對單一特定議題，有充足的表達時間	<p>B07</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 主持人心中應該有一個公平的比例原則在心中。90分鐘，5個人每人16分鐘。但事實不是如此，口才好、又很偏激的講比較久。 ● 對立或另類的觀點沒有分配到那麼多時間，非常不符合比例原則
	節目應該提供事件當事人事先採訪或是現場call in 澄清機會	<p>A03</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 要注意更正權，一定要提供這個機會 <p>C08</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 播出之後如果萬一有錯誤訊息怎麼更正，我認為除了在跑馬燈上顯示之外，是不是開放一個當事人澄清的一個單元或者是一個管道

	鼓勵納入觀眾參與表達，例如開放現場觀眾、電話 call in，或由主持人轉述節目直播時網路留言	<p>C08</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 我們可不可以有某一種的方式來去關心一下一般民眾的，不要只是這些菁英名嘴，多聽一些一般民眾的（意見），就是想辦法讓一般民眾可以參與到這個政論節目的互動當中，那當然就是怎麼樣去查證他的身份，然後就是這個是製作單位可能要花一些時間的，但是我還是覺得這個部分很必要。
其他	至少應達到形式平衡	<p>A05</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 建議從形式上的平衡去管理 不是管內容。形式上的平衡要有
	新聞品質評估與管理（規管）辦法結合	<p>B02</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 政論節目是否可以跟新聞品質的評估 news quality criteria/管理辦法作結合
	保護消息來源的最小揭露原則	<p>B01</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 即使為了公益爆料，也要規範其符合「小揭露原則（不能說的太仔細）」
	節目製作方法	<p>B04</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 預錄雖然可能有利於查證，但還是可能被剪接斷章取義。來賓可能講的正直被剪的很歪曲 <p>B06</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 若從民眾處得到資訊，應該註明資訊

三、小結

由前述意見資料可看出，專家學者、公學會與公民團體代表、專業媒體工作者對於政論節目公平原則以及民眾參與互動檢測指標之討論大致有幾項結論：

(一) 應避免公平原則流於形式

1. 多數參與者均認為雖然形式上的公平最容易達到，且也是形式正義的基本要件，然而若僅是從來賓人數、發言時間長度等面向討論，公平將流於形式。
2. 公平的內涵與實踐應該在討論政黨政治議題與其他社會多元議題上，重新被考慮。尤其，在維護重大人類與社會價值時，應該考慮公平的面向。例如，仇恨言論並非公平原則保護之對象，
3. 公平原則的實施，除了一般認定之時間、意見立場之公平外，也應該考慮節目參與者的表達能力，節目製作單位應該協助不同意見立場順利表達其意見。
4. 主持人握有節目討論方向的實質決定權力，應該發揮適度、適時引導的力量，協助來賓清楚表達其意見。且若因節目製作時間限制無法邀得不同意見立場之來賓時，主持人亦應扮演傳達不同立場之角色。
5. 主持人對於社會重大價值應有所認識、掌握，必要時應該制止或提醒明顯錯誤之發言。例如，仇恨言論、傷害基本人權之言論等。

(二) 事實是討論時不可妥協之基礎

1. 節目製作單位應在節目播出前完成事實查證工作，尤其針對民眾提供之互動素材，亦應提供專業查證協助。若因現場即時節目而難以事前查證者，應該備有製作團隊，隨時針對來賓言論進行初步查核，並迅速回報主持人，立刻在節目上追問釐清。

2. 節目主持人對於討論議題之事實應有相當程度掌握，對於來賓言論明顯有疑問者，應該即時提出、即時釐清。若於現場節目發現錯誤時，亦應立刻更正。若為意見表達，主持人可提醒僅為來賓之意見。
3. 製作單位應該提供更正機制，保護更正權之執行。更正之機制可以是主持人口頭更正（本集稍後或下集節目）跑馬燈、字卡或鏡面CG等。
4. 民眾提供之互動素材，製作單位應與再次驗證、審核。播出時應該表示影片日期、來源等資訊，以為觀眾辨識判斷之基礎。

第三節 評量既有指標之適合度：曾遭核處或申訴個案之分析

一、既有指標適用性分析

梳理現有文獻與研究報告，可以得到若干可以評量政論節目的原則與指標，然而此些指標是否適合本研究之問題意識仍需再確認。例如，通傳會之《新聞公平原則參考準據、處理程序與資訊揭露研究期末報告》，就公平原則提出前述之原則說明，但並未提供具體之評量指標。以及，台灣媒體觀察教育基金會委託之《媒體觀察教育基金會-建立電視時事議題討論（政論）節目觀察評鑑指標成果報告》，從若干面向檢視政論節目，但考量其問題意識並非同於本研究案，加以其指標係以 2013 年之政論節目為對象建構而成，不一定適用於近年之政論節目型態。

就此，本節挑選媒觀基金會報告的指標表，從中挑選符合通傳會委託報告之公平原則、以及涉及觀眾互動之指標，並參照內容分析結果建議初擬指標（見表十七），並以曾遭通傳會核處之中天新聞頻道「大政治大爆卦」，其於 2019 年 3 月 8 日播出，作為初步分析節目，以測試既有指標是否適合本研究與當前政論節目製播型態。

表二十：政論節目涉及公平原則與觀眾互動指標初擬指標

觀察指標
政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立
討論的議題兼顧弱勢階級的觀點
邀請的與談者類型多元
盡量安排持不同觀點的與談者
節目在討論特定議題時，會呈現對該則議題充足的背景資料
節目中背景資料的呈現有助於更清楚了解議題的內容
節目中背景資料的呈現，會清楚載明參考資料的來源
節目中有納入觀眾參與（如：現場觀眾、電話 call in）
節目開放新聞事件當事人 call in 澄清
觀眾的意見會被納入節目討論中
主持人或與談人曾與觀眾產生實質對話
提問不會顯露個人立場
所問的問題不會刻意誘導至一設定好的論述框架
不會在言談中經常夾評夾敘
不會刻意為了節目效果，截斷或干涉與談者言談
稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見
會針對與談者回答內容，更進一步的探詢細節
盡量讓與談者針對單一特定議題的發言，有充足的表達時間
針對與談者無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源
不會刻意鼓動與談者的情緒性言談
不會經常藉由情緒性言詞鼓動觀眾的情緒
不會經常倚賴未經證實細節的爆料
對該則議題的討論，有盡量邀請持不同意見的與談者
不會經常提供未經媒體新聞揭露的私房訊息（爆料）
即便透露私房訊息，不會刻意隱瞞該訊息可被證實的途徑
會耐心傾聽觀眾的 call in 或現場意見，並與之對話

為理解表十七羅列之指標是否符合本研究之需求，本研究以中天新聞頻道「大政治大爆卦」為對象，分別由主持人與研究助理參考指標表，就節目播出

內容進行分析。各項指標以五點量表（1 為「表現非常不佳」，5 為「表現非常佳」）進行評估，若該項指標難以施用於評估該節目播出型態與內容，則註明「不適合」。

參考兩位分析員的評估（詳細評估結果見附錄六），只要有一位分析員認為該指標不適用，便列入不適合，計有以下指標：

- 節目中背景資料的呈現有助於更清楚了解議題的內容
- 節目中背景資料的呈現，會清楚載明參考資料的來源
- 節目開放新聞事件當事人 call in 澄清
- (主持人)稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見
- (主持人)針對與談者無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源
- 不會經常倚賴未經證實細節的爆料
- (主持人)對該則議題的討論，有盡量邀請持不同意見的與談者
- 不會經常提供未經媒體新聞揭露的私房訊息（爆料）

被分析之「大政治大爆卦」節目，該集節目可概分為三部分：第一部分為節目主持人開場，介紹本集節目主題，並邀請一名來賓簡要表達意見；第二部分為選舉活動現場之直播，時間佔本集節目約 3/5，內容為現場主持人於現場訪問參與民眾及競選人；第三部分回到棚內節目，主持人分請兩位不同政黨來賓就選舉現場表達意見。進一步檢視這些被分析員分類為不適用之指標，係受限於節目製播型態導致。例如，本集節目偏重於選舉活動現場之即時直播，現場觀眾表達意見為立即表現，棚內製作單位難以即時顯示受訪者資訊，或是驗證受訪者說法是否可證實。因此，「節目中背景資料的呈現，會清楚載明參考資料的來源」、「不會經常倚賴未經證實細節的爆料」、「不會經常提供未經媒體新聞揭露的私房訊息（爆料）」等須註明資訊來源之指標，受限於本集節目現場轉播之特性，難以適用於判斷是否為爆料抑或是可證實資訊。

以及，受限於本集內容多為現場轉播，棚內節目主持人雖有邀請來賓表達意見，但未能夠提供充分時間給予來賓說明、亦未能提供背景資料（如圖卡、

圖表)以協助觀眾理解本節目探討之農產品滯銷議題。就此，主持人能夠達成「稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見」、「針對與談者無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源」，僅流於形式給予來賓發言機會，而讓分析員判斷其內容無法達成指標之內容要求。整體而言，即使部分指標遭分析員評斷為不適用，其緣由在於該集被分析節目之製播型態導致，不表示該項指標不具操作性。然而考量於此，未來若要建立政論節目公平原則與觀眾互動指標架構，需注意個別節目之特殊製播型態，其節目表現不符合指標期待並不同於該集節目表現有失當之處，僅可能表示「不適用」而非「表現不佳」。

考量前述指標分析經驗，研究團隊判斷媒觀基金會之評鑑指標係以「表現程度」(表現非常佳至表現非常不佳)作為評斷方式，然而就本計畫案現階段要嘗試建構新指標，除考量既有分析指標外，另需綜合考量其他政論節目內容分析、專家團體焦點座談等面向之內容，再行建構符合本研究團隊之適用指標。就此，本研究團隊更改過往遭核處節目之指標適用分析策略，改以「適用與否」以判斷遴選指標是否適用於不同的節目製作型態，例如錄影播出、現場直播、部分時段現場轉播等。

研究團隊改以「適用與否」分析另三項遭核處節目(見附件三)，就登錄結果說明，有兩則節目之研究員登錄同意度達完全一致，另一則節目僅有一項指標意見不合(見下表)。

表二十一：分析節目-1080710-東森財經-這不是新聞-不適用指標

觀察指標	分析員 1	分析員 2
主持人或與談人曾與觀眾產生實質對話	2	1

然經登錄員討論後，釐清意見不合之處在於節目內容表現優劣程度，該指標仍具有適用度，

二、綜合指標之適用性分析

前文依序說明節目外部規範與專家意見，利用遭核處節目進行既有指標適用度之分析。本研究案「內容分析」章節，已就 36 集政論節目進行參與來賓、

討論議題、節目播出時間等面向進行登錄分析，同時，參考專家與節目製作方焦點團體建議，本節提出綜合性政論節目公平與觀眾互動原則之觀察指標。此份政論節目觀察指標，分有六個面向：主題面向、來賓專業、意見多元、討論時間、查證、製播流程，表標數有 31 項，各面向之指標請見下表：

表二十二：政論節目分析指標

面向	指標
主題面向	1. 議題不會侷限於政治事件與人物，能多元討論國內外重要事件
	2. 討論政治相關話題時，不會過於強調歸咎個人責任
	3. 政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立
	4. 根據議題主動探討具前瞻性或趨勢性的內容
	5. 議題討論能夠引導觀眾認識事件的行程脈絡與多樣面向
	6. 節目討論之各子題能與節目核心主題相扣連，不會過度延伸引導單一政治解讀
來賓專業	1. 邀請與談者能顧及身份多元，盡量安排持不同立場的與談者
	2. 依據討論議題的屬性，安排具專業知識之合適與談者（如：參與者代表職銜、政治工作職銜、專長背景）
	3. 與談者儘量不使用夾評夾敘、鼓動觀眾情緒之敘事表達
	4. 與談者能夠用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題
	5. 主持人會提醒來賓不應提供無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源
	6. 消息來源內容亦應具備可信度與代表性，並能對應主題
	7. 來賓對於相互所提資料進行核實
意見多元	1. 主持人提問及與談人回應不會過度顯露個人立場
	2. 主持人能稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見
	3. 主持人不會造成觀眾有主持人身兼與談者的印象，限制或打斷與談人表達意見
	4. 主持人及與談人能夠適當將議題關注焦點轉化為制度性討論
	5. 討論的議題能夠注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其應避免歧視語言。

	6. 主持人立場與來賓立場應避免淪為一言堂，需適度表達正反意見
	7. 民眾意見呈現方式是否提供民眾討論說明空間，抑或是製作單位單方面擷取
討論時間	1. 主持人盡量讓與談者針對單一特定議題，有充足的表達時間
	2. 節目應該提供事件當事人事先採訪或是現場 call in 澄清機會
	3. 鼓勵納入觀眾參與表達，例如開放現場觀眾、電話 call in，或由主持人轉述節目直播時網路留言
	4. 議題討論應針對並環繞核心主題，避免掛羊頭賣狗肉或概念置換
查證	1. 播出前取得民眾提供資料時，核實民眾身份並查證資訊內容
	2. 製播現場新出現之討論素材之查證
	3. 錯誤更正與道歉澄清，如：預錄者於發覺錯誤時剪除、以跑馬更正、主持人口白更正、於臉書等社群媒體更正、以正確字幕更正、下架影片等。
製播流程	1. 於廣告時段（或預錄段落）重新確定節目走向。如：確認討論資訊之正確性、確認多方意見呈現均衡、以畫面字幕輔助前一節討論或更新資訊
	2. 編制（即時與製播前後）查證人力充足
	3. 無法展現多元立場時之處置。如：主持人宣讀或指引缺席方意見、剪輯稍早影音畫面為資料帶、更換當日討論主題
	4. 遵守既有製播原則，並注意法治規範

參考前述六面向 31 項指標分別分析四則遭核處節目，兩位分析員分別就節目內容是否達成指標描述，以及判斷指標是否適用於該則節目進行分析。統整分析員意見後，多數指標可以用於分析節目內容（1 達成；2 不達成），然而「查證」與「製播流程」指標，分析員皆認為難以適用。以下分別說明各節目不適用指標之考量，於小結段落統一說明「查證」與「製播流程」不適用原因。

（一）分析節目：三立財經-鄭知道了

分析節目為三立財經新聞台「鄭知道了」於110年11月09日23時至11月10日01時播出集次。該節目遭核處原因為，節目中泰雅渡假村創辦人之子高明史接受節目主持人視訊訪問，爆料遭顏清標同夥人持槍恐嚇；經民眾申訴，節目播出過程中僅見受訪者之單方面說詞、主持人及節目來賓自行臆測方式誇大抹黑檢舉人，並未有遭指控方（顏清標）之說法，並經通傳會發函改進在案。

經分析員檢視節目內容，考量本集節目主題為顏清標過往是否涉及暴力事件，雖為選舉期間之公共議題但不涉及弱勢階級或少數群體，故認為意見多元面向中的「討論的議題能夠注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其應避免歧視語言」項目不適用於分析本集節目。

表二十三：不適用之指標（三立財經-鄭知道了）

面向	不適用分析本節目之指標
意見多元	5. 討論的議題能夠注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其應避免歧視語言。
查證	1. 播出前取得民眾提供資料時，核實民眾身份並查證資訊內容
	2. 製播現場新出現之討論素材之查證
	3. 錯誤更正與道歉澄清，如：預錄者於發覺錯誤時剪除、以跑馬更正、主持人口白更正、於臉書等社群媒體更正、以正確字幕更正、下架影片等。
製播流程	1. 於廣告時段（或預錄段落）重新確定節目走向。如：確認討論資訊之正確性、確認多方意見呈現均衡、以畫面字幕輔助前一節討論或更新資訊
	2. 編制（即時與製播前後）查證人力充足
	3. 無法展現多元立場時之處置。如：主持人宣讀或指引缺席方意見、剪輯稍早影音畫面為資料帶、更換當日討論主題

（二）分析節目：中天新聞-新聞深喉嚨

分析節目為中天新聞台「新聞深喉嚨」節目，播出時間為109年2月21日20時至21時50分。節目過程中，標題使用「"浙江台商"父親來電 深喉嚨獨家

訪問中！」，連線疑似為浙江台商父親之受訪者，談論其子由陸返台後相關醫療資訊；經民眾申訴未提供充分資訊以確認受訪者為浙江台商的父親，此外，嚴重特殊傳染性肺炎疫情屬重大公共衛生議題，受訪內容涉及隔離地點、防疫措施與情況，影響疫情控管，經通傳會予以核處在案。

本集節目討論 COVID-19 疫情之防疫現況與政策措施，雖主持人及參與節目來賓發言表示特定立場，但分析員認為政策討論非「狹義」之政治／政黨議題，且發言內容與比例並未過於偏重於強調政黨對立，因此主題面向之「政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立」不適用本節目。同時，節目進行過程中採訪了醫療人員及染疫者親屬，但此類群體屬於事件相關者而非少數群體或弱勢階級，故而不適用意見多元面向中的第五項指標。

表二十四：不適用之指標（中天新聞-新聞深喉嚨）

面向	不適用分析本節目之指標
主題面向	3. 政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立
意見多元	5. 討論的議題能夠注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其應避免歧視語言。
查證	1. 播出前取得民眾提供資料時，核實民眾身份並查證資訊內容
	2. 製播現場新出現之討論素材之查證
	3. 錯誤更正與道歉澄清，如：預錄者於發覺錯誤時剪除、以跑馬更正、主持人口白更正、於臉書等社群媒體更正、以正確字幕更正、下架影片等。
製播流程	1. 於廣告時段（或預錄段落）重新確定節目走向。如：確認討論資訊之正確性、確認多方意見呈現均衡、以畫面字幕輔助前一節討論或更新資訊
	2. 編制（即時與製播前後）查證人力充足
	3. 無法展現多元立場時之處置。如：主持人宣讀或指引缺席方意見、剪輯稍早影音畫面為資料帶、更換當日討論主題

（三）分析節目：東森財經-這不是新聞

分析節目為東森財經新聞台「這！不是新聞」於108年7月10日21時至22時播出，該節目因節目後段安排 call out 長榮客服人員（已化名）談述其在罷工事件之過程經歷、壓力擔憂等感受，以及其對於企業工會入會費、部分企業工會幹部與空服員職業工會幹部成員雷同等相關問題之想法；民眾申訴過度炒作長榮罷工議題，來賓及內容多為未經證實之言論，恐影響觀眾對於長榮罷工議題之認知，經通傳會發函改進在案。

分析員認為長榮工會成員罷工誠然屬於公共議題、涉及企業主、勞動人員、政府部會之反應，但並非「政治相關話題」。亦即，就觀眾觀看習慣與常見用語上，指標所指之政治相關話題可以適當視為政黨或是政治人物相關活動，抑或選舉議題或事件。考量於此，分析員認為本集節目不適用主題面向中政治相關話題之指標。同時，雖就政經結構來看，相較於企業主／資方，勞工經常被視為相對弱勢之群體，但本事件為工會成員爭取勞動權益合理使用罷工權力，並非意見多元面向指標中所談之弱勢階級或是少數群體，因而該指標不適用於評析本節目。

表二十五：不適用之指標（東森財經-這！不是新聞）

面向	不適用分析本節目之指標
主題面向	1. 議題不會局限於政治事件與人物，能多元討論國內外重要事件
	2. 討論政治相關話題時，不會過於強調歸咎個人責任
	3. 政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立
	6. 節目討論之各子題能與節目核心主題相扣連，不會過度延伸引導單一政治解讀
意見多元	5. 討論的議題能夠注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其應避免歧視語言。
查證	1. 播出前取得民眾提供資料時，核實民眾身份並查證資訊內容
	2. 製播現場新出現之討論素材之查證
	3. 錯誤更正與道歉澄清，如：預錄者於發覺錯誤時剪除、以跑馬更正、主持人口白更正、於臉書等社群媒體更正、以正確字幕更正、下架影片等。

製播流程	1. 於廣告時段（或預錄段落）重新確定節目走向。如：確認討論資訊之正確性、確認多方意見呈現均衡、以畫面字幕輔助前一節討論或更新資訊
	2. 編制（即時與製播前後）查證人力充足
	3. 無法展現多元立場時之處置。如：主持人宣讀或指引缺席方意見、剪輯稍早影音畫面為資料帶、更換當日討論主題

（四）分析節目：中天新聞-大政治大爆卦

分析節目為中天新聞台之「大政治大爆卦」，播出時間為108年3月8日14時至16時。該節目遭核處原因係，節目播出過程中，製作單位於鏡面使用「大陸不買了 柚農陳大哥：文旦丟在水庫超過200萬噸」之標題，並於節目直播過程中採訪民眾意見，提及「去年文旦滯銷棄置達200萬斤」等內容；經民眾申訴製作單位未釐清「200萬噸還是200萬斤」之內容是否屬實，經通傳會予以核處在案。分析員認為本集節目內容未達成多數指標之描述，但前四面向中沒有不適用的指標。

表二十六：不適用之指標（中天新聞-大政治大爆卦）

面向	不適用分析本節目之指標
查證	1. 播出前取得民眾提供資料時，核實民眾身份並查證資訊內容
	2. 製播現場新出現之討論素材之查證
	3. 錯誤更正與道歉澄清，如：預錄者於發覺錯誤時剪除、以跑馬更正、主持人口白更正、於臉書等社群媒體更正、以正確字幕更正、下架影片等。
製播流程	1. 於廣告時段（或預錄段落）重新確定節目走向。如：確認討論資訊之正確性、確認多方意見呈現均衡、以畫面字幕輔助前一節討論或更新資訊
	2. 編制（即時與製播前後）查證人力充足
	3. 無法展現多元立場時之處置。如：主持人宣讀或指引缺席方意見、剪輯稍早影音畫面為資料帶、更換當日討論主題

（五）指標適用度之評析

就本研究案之研究目的之一，企圖就政論節目製播前、中、後之應為作法進行分類，特別針對政論節目獲得民眾提供資料時於「提供者身份核實時機與方法」、「提供之資料與意見區分」、「提供之資料確認採用」以及「錯誤資訊更正實際作法」等四項，提出檢視節目製作之參考指標。本案綜合參考國內外新聞製播他律及自律規範、國內專家與民間媒體監督團體研究、政論節目內容分析與專家與節目製作方焦點團體建議，提出綜合性政論節目公平與觀眾互動原則之觀察指標，分別關注主題面向、來賓專業、意見多元、討論時間、查證、製播流程等六面向。

經研究團隊以曾遭通傳會核處之政論節目作為指標適用案例，可以說主題面向、來賓專業、意見多元、討論時間等面向指標，可以適用於評估政論節目。唯需進一步說明的是，雖然前段分析指出若干指標不適用於分析特定節目，然其不適用之考量乃受限於該集節目之製播型態導致，不表示該項指標不具操作性，「不適用」不意味著「表現不佳」。

以及，節目分析人員認為「查證」與「製播流程」指標多不適用於分析節目「成品」或「現場即時播出」等狀況。「查證」與「製播流程」兩面向指標乃形成於節目製作焦點團體所提之建議，其考量為回應本研究關注之政論節目播出之前之製作過程，是否達成公平與觀眾互動原則。就此，節目播出之前，製作團隊可能由記者主動進行採訪或是接獲民眾提供相關資訊，因此擁有充分時間核實民眾身份，並就民眾提供資訊進行查證。然而就節目播出成品而言，此過程難以就播出內容進行確實分析，像是指標「播出『前』取得民眾提供資料時，核實民眾身份並查證資訊內容」，分析員雖可以觀察或記錄節目是否呈現資料提供者或是受訪者之姓名與職稱，但其資訊是否正確，無法從節目播出內容進行判斷。又或是，節目型態若是為活動現場即時直播，記者或是主持人於活動現場進行即時採訪且即時播出，此類情況導致製作單位難以核實民眾身份與提供資訊。因此，查證與製播流程面向指標，多不適用於評析節目播出成品。

然而分析員認為，查證與製播流程面向指標雖不適用於檢視節目播出成品或是特定節目環節（如活動即時直播），兩面向指標仍可提供節目製作單位，自我評估節目播出製作過程，以及節目播出後自我檢視可改善環節。換句話

說，查證與製播流程面向仍應納入理解政論節目是否達成公平與觀眾互動原則。考量於此，本案提出之六面向指標具有應用於評量政論節目是否達成公平與觀眾互動原則，但同時存在兩項應用限制：一是，本指標表有著難以施用於檢視所有政論節目型態之「通用分析限制」；二是，從節目製作前、中、後階段分別運用指標進行檢視之「階段檢視限制」。

三、研析建議

經指標適用度分析後，本研究認為，本研究提出之政論節目公平與觀眾互動原則分析指標具有可參考性及應用性，可以作為通傳會接獲民眾申訴時，內部初步檢視遭申訴節目環節是否違反公平與觀眾互動原則。以及，若有疑慮時，可以提供遭申訴節目之製作團隊參考，要求團隊提供具體製作證據以解釋是否滿足遭申訴指標而進行回覆。

第四節、深度訪談：會議紀錄及研究成果

依據研究設計，本研究針對內容分析所選六個節目於特定三議題的製播流程，目的在瞭解：

1. 節目確定討論主題（議題）之流程與機制？
2. 節目確定來賓之流程與機制？
3. 節目本身提供給閱聽人/觀眾的互動機制有哪些？
4. 民眾互動意見的處置流程為何？
5. 確定來賓在特定三議題中的實際執行情況？
6. 節目編審於確定來賓在特定三議題中的角色與行動？

訪談結果顯示，問題 2、5、6 可以合併討論；問題 3 與 4 亦可以合併討論。因此以下分為三部分說明訪談資料：

1. 節目確定討論主題（議題）之流程與機制？
2. 節目確定來賓之流程與機制？實際邀請狀況為何？編審在其中的角色為何？
3. 節目本身提供給閱聽人/觀眾的互動機制有哪些？民眾互動意見的處置流程為何？

本研究綜合焦點團體所提之建議，進行 4 場深度訪談，共計邀請 3 個節目（分屬 3 個頻道）之製作人、主持人、來賓、電視事業人員等共計 9 人（原預計 6 人），就實務流程、焦點團體建議之可行性等面向提供實務意見與建議。

本研究事先提供討論提綱，訪談會議針對討論提綱、受訪者補充之面向、初步研究發現（如內容分析呈現之趨勢、焦點團體之意見與建議作法等）進行訪談。訪談會議相關資料參見附錄九～附錄十一。受訪者身份別請參見下表。

表二十七、深度訪談會議 受訪者身份別

場次代號	受訪者身份
C01	政論節目主持人
	政論節目製作人（亦為電視事業人員）
	電視事業人員（新聞部主管、編審人員）
	政論節目來賓 ¹⁸³
C02	政論節目主持人兼製作人（亦為電視事業人員）
C03	政論節目主持人兼製作人（亦為電視事業人員）
	政論節目製作人（亦為電視事業人員）
C04	政論節目製作人（亦為電視事業人員）
	電視事業人員（新聞部主管、編審人員）

以下分就探討之主題呈現訪談結果。

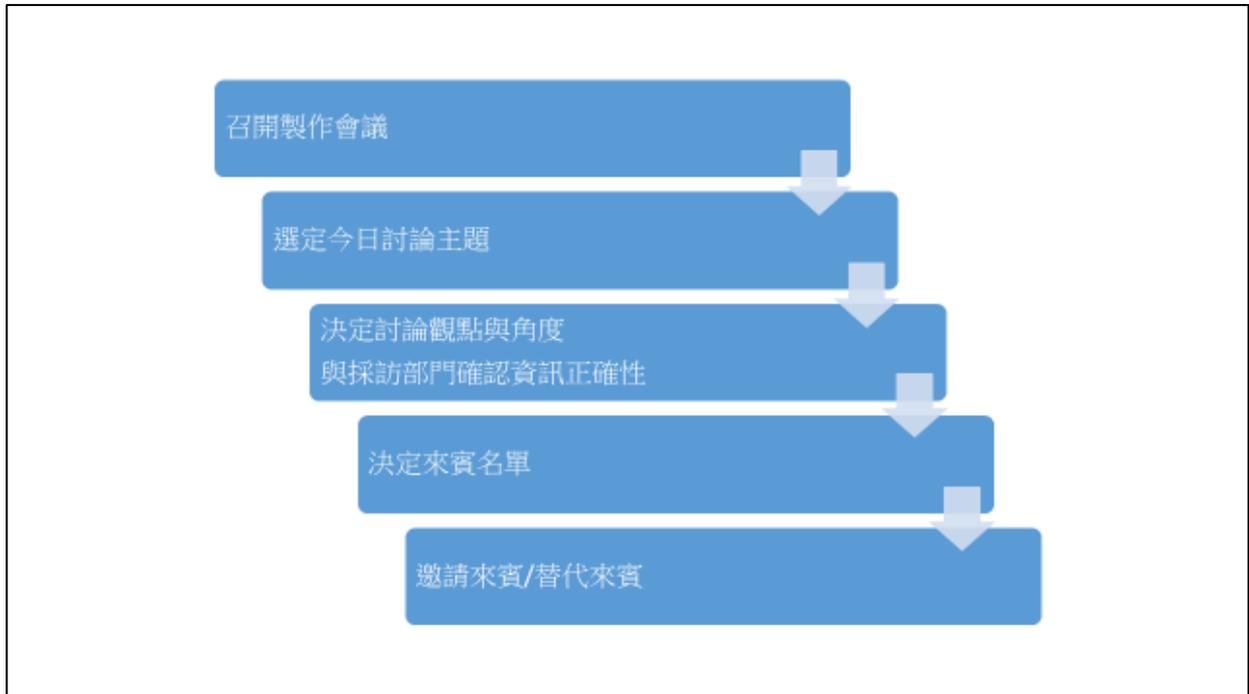
絕大多數受訪者（製作人）說明之主題選定均與當日主要新聞事件有關。受到商業電視台的獲利機制影響，大多數電視台都傾向選擇具有討論性、話題性的議題。

大致上，所有政論節目的製播流程，可由以下三個圖來表示：

¹⁸³ 此位受訪對象是經常受邀至其他政論節目之來賓，亦為某台之電視事業人員。

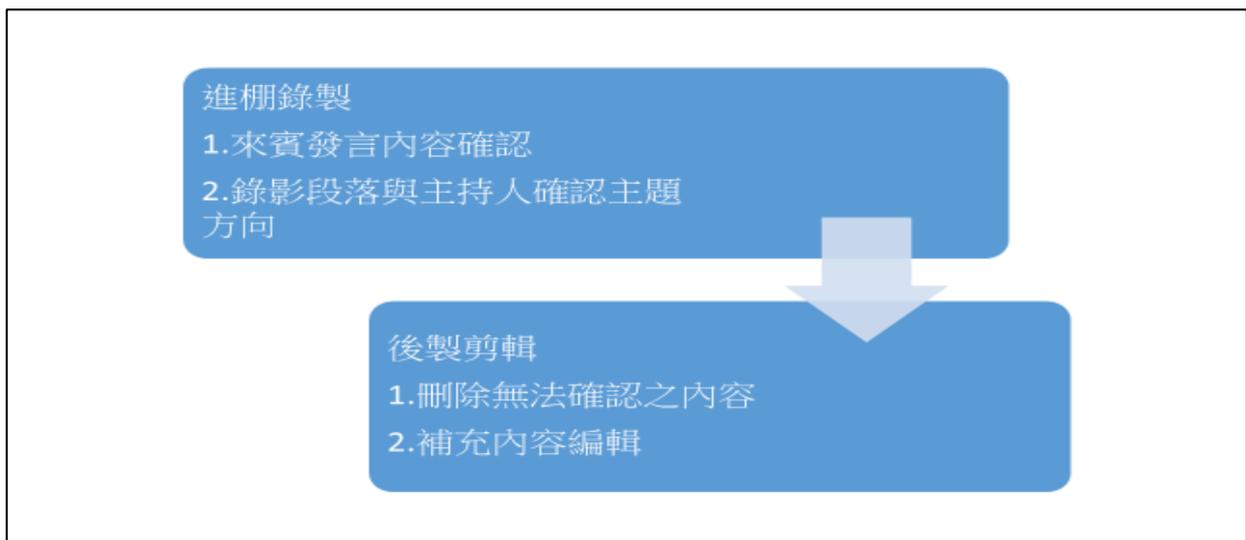
1. 錄製前

圖三、政論節目製播流程：錄製前



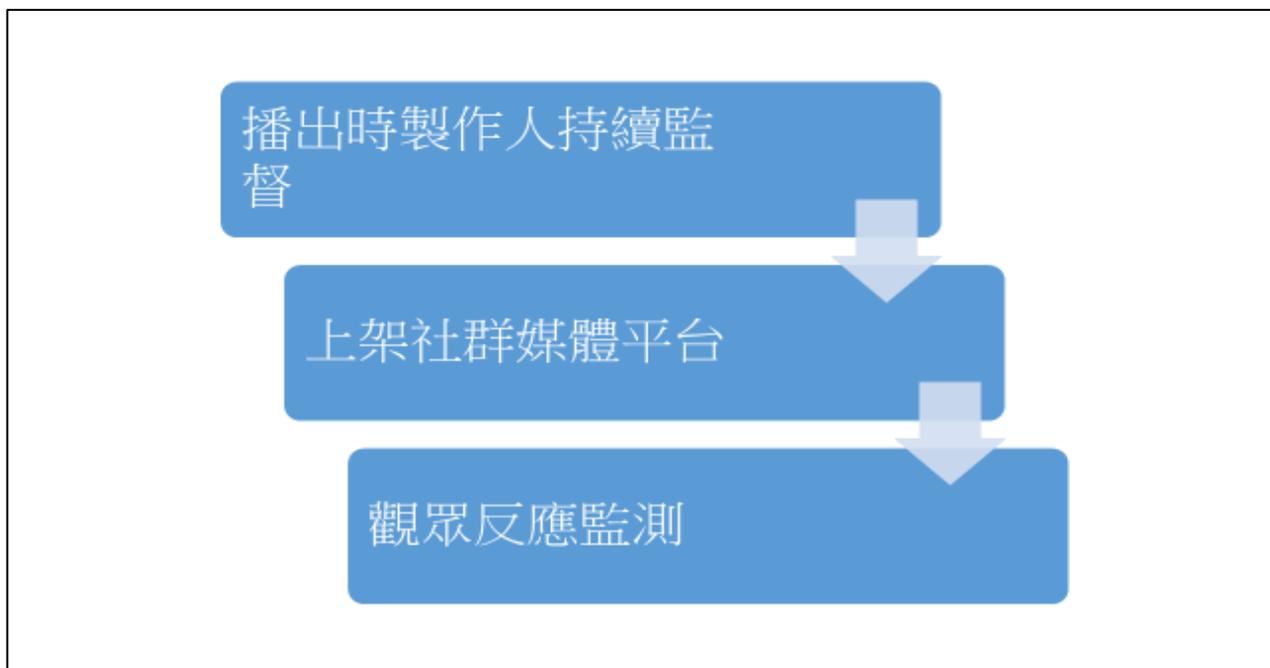
2. 錄製中、錄製後

圖四、政論節目製播流程：錄製中、錄製後



3. 播出與播出後

圖五、政論節目製播流程：播出與播出後



一、節目確定討論主題（議題）之流程與機制？

政論節目主題/議題之確立，大抵在編輯或相關討論會上決定。這個過程通常在製播當天稍早完成，參與者是整個製播團隊。只是，基於不同頻道或節目的編輯政策，各自側重不同的角度或重點。

以發生的新聞事件為主，然後我們自己搜集資料，對，我們自己搜集資料。他講的就是說，我們基本上是跟著新聞走啦，就因為每天嘛，假如說你是一個禮拜一次，就可能又不一樣，週刊跟報紙是不一樣，我們等於是報紙每天我們就看，今天發生的重要新聞，到下午三點以前哪些重要 我們就跟著新聞走，所以基本上不會受到，觀眾要我們走什麼事情（C01）。

我們大概是每天早上 11 點會有一個很冗長的會議，大概要開兩個小時，那就是決定當天或者是規劃之後的一些專題題目…我們就是在這個會議室這個桌子上，他可能會有爭辯，可能會吵架，或者是可能彼此要是說服，或是拍桌子的情形，那就是我們是一個團隊，那大家會有一些比較共同在意的一些事情，比如說人權環保，或者是民主或是什麼，我們也會對一些議題會有不同的看法，所以基本上就是彼此的一些衝撞妥協溝通（C02）。

我們就認為它必須要有一些要素，是跟新聞，這個 news，不能跑掉的。那個 news 的本身對我來看，就是有兩大塊，一塊就是所謂的 current affairs，就是近期發生的事件，另外就是 breaking news，所以這兩個要素，大概就是我們這個節目取材的（C03）。

事實上我們還是會看觀眾關心的東西，因為有些畢竟在新聞的 SOT 就可以看到一些角度或者說消息訊息。我們其實選取的是有需要討論空間的議題，對，但是這個討論空間議題有時候是，比方說停電，大家也會很關心，我們停電也討論，對，就是有角度可以，應該是說，要有角度可以切入。一般我們只是不答政府的訊息，或者說，實際面上就沒有討論的空間。我們希望有一些藍綠交鋒，或者說，表示民眾也是覺得…那時候為什麼會停電……

我們早上我們看完議題之後…我就會出一個初步的腳本出來，給我們團隊的同仁。那大家比如說，我們可能一天大概六到七個來賓，可能一個同仁分配兩位來賓，他們就會打電話跟來賓講說，我們今天大家要談什麼。那你針對這個議題，你要談什麼，就會有互動的回饋，然後針對他們講的內容之後，我們可能去幫他製作相關的製作物，然後..字卡之類的，就是字卡，或者是說他們要印的一些公文資料，或者什麼，然後也會把來賓之間彼此要講的東西，請對方去做一個，另外一個深度的，或者是說更廣度的一個深入報導。然後我們會跟主持人溝通，談說今天大概我們的議題的順序，然後來賓大概談什麼，再穿插，把 round down 順完之後，我們就進去錄影。然後錄完，大概幾點開會…大概十二點半，其實我們早上，大家都是用 LINE 溝通，是比較零散的資料，那真正腳本丟出來大概是十一、二

點的時候。初步的腳本，然後開完會之後，就是大家互相、來賓回饋之後，我們大概在一、兩點會再整理另外一個腳本，把有些東西刪掉，有些東西加進來，他們初步的腳本，十一、二點出來之後，就會分配人，各自跟來賓去 Re 說，這個內容你要回饋些什麼，你想要談什麼，或者有時候議題還沒有出來，我們也會先問來賓說，你今天有看到什麼東西可以談的，可以增加那個，多元性一點。因為畢竟來賓，他們有各自專業的角度，可能會超過我們看的。報章雜誌上面之外的議題，那感覺上好像是，至少有兩種、兩線。一種是我們自己決定的議題（C04）。

二、節目確定來賓之流程與機制？實際邀請狀況為何？編審在其中的角色為何

節目邀請來賓主要考慮來賓的立場（有時表現為政黨傾向），以及表達能力。幾乎所有節目都曾經遇到過想要邀請的來賓無法到場（包括拒絕上節目）的情況；部分情況是受邀者因為節目或頻道的緣故自行迴避，部分情況則是受邀者行程無法配合。

其次，政論節目均已被要求設置編審，在本次訪談中，幾乎所有受訪者均從製作人、製作團隊的角度來執行來賓選擇、邀請，編審在其中的角色非常微小，可說沒有談及。在有關公平原則以及民眾參與互動製播規範討論時，編審雖參與其中，但多數受訪者均認為製作人、主持人是督導公平原則的關鍵，編審的角色反而沒有這麼明顯。至於與民眾互動部分，主持人對於現場（包括戶外錄製）節目納入民眾參與互動的主導成分最為強烈，其次是製作人/製作團隊，再其次才是編審；編審大多在節目錄製完成後才進行審閱，因此對直播、即時、戶外等類型政論節目，編審多在事後才能提出相關意見。

邀請來賓能夠兼顧各方的、不同的這個立場，跟不同的意見，然後來了以後，也希望你們有盡情表達……因為我們來賓，各個角度都有嘛，你看，昨天來看，我們有 A 黨的，有那個 B 黨的，媒體的，有 C 黨的，你看昨天就有三個立委嘛，有議員，所以有不同的身份，因為有些可能談到市政問題，有些可能談到，國防兩岸問題，所以有不同的，總是從主持人立場，總是希望大家能夠盡量講嘛，就是說你吵，我也不怕嘛，對不對？最好吵

起來，也沒什麼關係，我不在乎你們，有衝突、有爭議的，都沒關係，最怕你們不講話，最怕你們不講話，你有立場就盡量講……

外面的人不知道，外面說，你怎麼只邀請這個，不要請這個？比如這次選舉來講，我們邀請了 A 對不對？基隆的這個，B 黨提名人，我們邀請了 C，我們邀請了 D，我們邀請了台中的是誰，那個立法院 E，然後就對我來講，都來嘛，我們甚至邀請 F，都請他來。他不來啊！有的還邀請很多次，他們製作單位都有，我說為什麼不來？他們就說，我們都有紀錄啊，他們其實都有發，要留個紀錄。有些人他不要來，也不要說他，你比如說（特定）黨，像那個 G，桃園市議員對不對？你邀了起碼十次，他也不來…H 當立委的時候，我們邀請，他也不來啊，所以不是說，大家表面看說，為什麼你邀他，很多他不見得要來啊，所以每個人可能，他可能，這個…他的想法不同，有的說害怕…你怕什麼？你反正表現很好，他說怕上節目，不喜歡攝影機，然後有些人擔心表現不好，擔心來是不是表現不好等等，所以有不同的狀況。從我們角度，我們總是…J 最近也去邀嘛，也邀了嘛，他反正也沒…上次邀他，還來，上次跟 K 來競爭，他還來，這次他不知道怎麼考慮，到現在他也沒同意，類似這樣。所以，從我做一個主持人，我總希望大咖都來嘛，這節目的份量，但是他來不來，也不是我們能夠…決定（C01）。

他如果是在 20 幾分鐘的時候丟，我可以請我們同事，就是馬上請當事的團體或個人去做回應。第二個，我經常做的一件事，就是說，你現在是在對不在場的人或團體做指控，那我會把他 hold 住，不讓他繼續指控下去。你會停止他的發言，因為這是不公平的。就譬如說，當什麼東西…特別是針對個人，我覺得針對政黨或針對政府，就都還好，因為那是不一樣的，就是說，人跟人之間，因為他會很不對等，就是說，如果是對個人的名譽傷害，當下就會造成，可是如果是對政府或是政黨，我覺得那是可以之後有討論空間，對，所以這個就是不太一樣。所以對於，現場節目的一些重要資訊的查證，我們能做的就是說，透過事前的那種，來賓的安排或當下主持人的即時應對，來去讓受眾、觀眾可以有一個，比較緩衝的，一個收聽的空間，就主持人很重要是在這邊。他丟一個讓你傻眼的東西，你要怎麼應付？那你當然不可能說順著他的邏輯，就丟出來這個。你就說，這是

真的？不太可能是這樣子……（之所以不太邀請某些人），不是因為那個政黨，也不是，就那個都不是，而是說，他有好幾次烏龍爆料，而他烏龍爆料他也沒道歉，他就習以為常的這種，應該不是在我們節目上，在別的節目，也還是就在我們節目上，我不曉得……所以真的有來賓就是，因為他的名字叫做…那就是NO，我們就連請都不請，但是確實是因為他，曾經發生過不實爆料…那所以那種不負責任的名嘴型的，就很少出現在我們節目（C02）。

我們就舉個例子好了，我們就講所謂普發現金好了，好不好？這個單純，對，那普發現金的話，那有不同的意見，那麼當然現場有來賓，有專家，那是一回事，可是這個時候就牽涉到，我們剛剛講政治了，對於普發現金與否，以及發多少，以及怎麼發，有沒有排富條款等等，那顯然各個朝野政黨不同的利益思考。利益思考可能是選票思考、選民支持思考，那我們一定，在這個上面，我們不會只 for 某一個政黨，故意用在野黨來批或是用故意用執政黨來，來保護他，沒有。這個時候，所謂的CG內容，就一定先有公平性，然後來賓請講下一塊，而且是，那塊我再補充一個，而且它的多元性很重要，不是說藍綠對立而已，因為還有第三方、第四方、第五方，很多，所以這時候，CG的時候，大家就會把所有意見都放進來，所以第一個在呈現的時候，不會說節目，告訴你的知識，或者是說我們講說一個，補充的內容（C03）。

來賓…總不可能叫政治人物每天來做……可能在這個情況，在屬性上，會稍微分別，對，所以我們兩個一致的就認為說，我們不要把它限縮在一定要追逐著，當天的大家會覺得完完全全、非常非常尖銳、細小細瑣的政治事件（C04）。

三、節目本身提供給閱聽人/觀眾的互動機制有哪些？民眾互動意見的處置流程為何？

本次訪談的三個節目都沒有直接接受民眾/閱聽人/觀眾參與互動的機制。在訪談中，提及民眾參與互動者，多在說明來賓接獲民眾爆料（事前或現場）時，主持人或製作單位的反應與製播流程。

比方說來賓，或者是我們製作單位，接到的資訊是，民眾給我們的，不管是電話啊，給我們爆料，各種方式，到我們手上，這一類的資訊多嗎？在我們節目上，有，但是還好，意見比較多，但是資訊比較少，有時候你太兇了，有時候你不够兇啊，反正你不要請這個人，這個人每次亂講，就意見比較多。但是真的我不知道，資訊比較多，基本上我們不會去處理，民眾提供的這個資訊。不處理，我們基本上不會處理，因為他爆料，我們也不曉得真實，因為他們有常常寄一大疊，就是爆料的，我們都不會處理。還有一些官司啊，一些土地的糾紛啊，指控政治人物，這種我們都不會處理的。但是如果有一些議題…大家都很關心，比方說，舉例來講，像選舉啊，或者是那種外交事件，大家都會關心嘛，那有些人就會覺得，自己有一些有趣的，私人的重要的管道，希望製作單位知道，我們基本上不處理、都不處理，都不處理這種民眾爆料的東西。因為第一個，難查證嘛，難查證的話，我們就基本上就不處理，因為他爆料…真的假的，有時候寄來一大堆資料，然後就指控檢察官，指控誰，我們這種都不會處理的，那他們不會在什麼YouTube底下留言那種，這種基本上都不處理，因為比較麻煩。因為我們要處理大部分都是，已發生的新聞事件為主，然後我們自己搜集資料（C01）。

這些活動，有時候因為涉及到來賓，不管說是政府，或者是像剛剛講到的，相關利害關係人，他們有時候會在上節目的過程裡面，不管是真的有對照，還是主持人作為一個替代的對照，他會提供一些資訊，那在一般的定義下，會認為說，這個人雖然他也不是官，也不是學，他基本上是來自民間的，我們甚至會認為，他就是民眾，某種程度參與到你的媒體的活動裡面，然後他會在上媒體之後，提供一些資訊，這些資訊因為在你先前的討論，那兩個小時討論裡，是不一定會…我知道他就是那種，給你驚喜，突然丟東西出來，而經常發，可是我的意思是說，因為我們討論兩個小時，

就是為了要確定某一些事實的脈絡，那他突然丟出來，有沒有查證的問題？有，有，那因此主持人就很重要……我們會變成兩個做法，一個是…因為我們會盡量在來賓安排上，就是不同的立場，所以他就可以…當他丟出來，那我就可以請另外一位說，這個東西為什麼這樣子？那就可以有一些對話，那個人可以當場質疑說，這個文件的真實性，或者是其他的東西，那我們可以事後再去做查證。那如果沒有的話呢，我們其實會做兩個，第一個是在節目中，主持人可以說，你現在拿出來這個證據我們沒有查證過，但是它很重要，那我們可能會再做查證，就我們事後會再補，那等一下我們談到，其實在疫苗的時候，我們已經做這件事情。那第二個，我們可以說，這個東西也請那個，如果網友、或是其他相關人，他可以有一些…之後的一些查證，那如果之後那些有更正的資訊，我們就除了在網路上，在 YouTube 的那個說明欄，以及在事後，也許是隔天，因為那些重大議題不會只談一次，會在第二次談說，他上次丟那個證據，是真的還假的這樣子，我們可以做證據，就是說，第一個，我們在討論、爭議議題的時候，如果你盡量是不同立場的來賓坐下來，那丟一些需要被查證的資料，我覺得這就比較容易處理，那如果沒有，就是單一觀點，而且是單一指控的話，那這個主持人就要扮演某種程度，就是一個保留，或者是說提醒觀眾，這個文件雖然看起來很重要，但他不必然是事實，這需要被查證。那還有一個是說，經常性的，會對不在場的政黨、來賓、團體，做出嚴厲的指控，那這個東西呢，我記得我們好像曾經做過，可以立即打電話，因為我們是一個小時，他如果，他不要最後 56 分鐘丟這個東西我就傻了（C02）。

有一個可能性是，上節目的來賓，或我們自己在製作過程裡面，有民眾幫我們加入了一些資訊，這些資訊就是，不管是好的壞的，總之他就會進來干擾我們的整個製作，那有時候更麻煩就是，尤其是 Live 節目，那個來賓就突然講說，就有人告訴我，其實這個停車場，點點點，左左右右的什麼的，好，那 Live 就出去了，或者是不是 Live，然後他也，他就是馬上遇到一個問題，我說這就是進來啦，民眾就是進來，參與到我們整個新聞製作的過程，那這個部分，你說那個民眾，也包括來賓是吧，對，現場的來賓是吧，現場的來賓，或者是來賓轉述，他聽到的，甚至有人不是會手機拿出來說，你看我就有收到一個什麼 Line…就會這樣子啊，各種方式，

有些是 set 好的，有些是突然就給你來一句的，那這種東西，當然也包括我們自己，就是整個製作過程裡面的查證，先講那個現場的，來，你現場的主持人，事實上我現在還沒有很確定，是說，你剛來賓那個定義的那一塊，對，我們真的沒碰過（C03）。

比如說是前置，我們決定議題的時候，來賓就主動提供了這個東西，是要怎麼講，那我們就會同時間，去跟相關的單位一起做查證，不管是官方單位，或者是說是個人的回應。那如果是錄影中間才發生的，那錄影當時，我們可能就會請，比如說請製作人，或者說請記者，去趕快去幫我們做查證，那我們同仁如果有管道，我們同仁也可以去跟，比如說誰的發言人，去做一個聯繫，希望取得他的回應，或者說一些證據的文件，對，所以是同步進行的，一直，即便在我們後製階段，都還繼續在查證工作，如果真的到了後製的時候，我們都還沒有獲得證據，那就是可能砍掉嘛，那如果只是對方的一句話，可以當作平衡，那也都 OK，對，而且說實在，其實每次來賓都能爆料，真的要能爆料的不容易，那要做功課，對，所以其實在看來賓裡面，我們有等級之分，有的是真的，他自己會去做功課…有的不是，有的就是評論，他只是一個評論的功能，所以一個節目裡面，有一個，一個到兩個來賓，對，已經算是…評論分析型的，或者是說，我今天聽了 A 來賓，講了什麼東西，那 B 來賓是反方的角色，我就會說今天 A 來賓會講什麼，請你去做這方面的一個回應（C04）。

茲將深度訪談受訪者所論及的面向，與本研究擬定之指標進行對照如下表：

表二十八、本研究所擬指標與深訪意見對應表

面向	指標	深訪會議提及
主題	1. 議題不會局限於政治事件與人物，能多元討論國內外重要事件	C01、C03、C04
	2. 討論政治相關話題時，不會過於強調歸咎個人責任	C03

面向 A	3. 政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立	C01、C03
	4. 根據議題主動探討具前瞻性或趨勢性的內容	C02
	5. 議題討論能夠引導觀眾認識事件的行程脈絡與多樣面向	C03
	6. 節目討論之各子題能與節目核心主題相扣連，不會過度延伸引導單一政治解讀	
來賓專業 B	1. 邀請與談者能顧及身份多元，盡量安排持不同立場的與談者	C01、C02、C04
	2. 依據討論議題的屬性，安排具專業知識之合適與談者（如：參與者代表職銜、政治工作職銜、專長背景）	C01、C02、C03、C04
	3. 與談者儘量不使用夾評夾敘、鼓動觀眾情緒之敘事表達	C01
	4. 與談者能夠用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題	C02、C03
	5. 主持人會提醒來賓不應提供無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源	C01、C02、C03、C04
	6. 消息來源內容亦應具備可信度與代表性，並能對應主題	C01、C03
	7. 來賓對於相互所提資料進行核實	
意見多元 C	1. 主持人提問及與談人回應不會過度顯露個人立場	C03
	2. 主持人能稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見	C01、C02、C03、C04
	3. 主持人不會造成觀眾有主持人身兼與談者的印象，限制或打斷與談人表達意見	C02
	4. 主持人及與談人能夠適當將議題關注焦點轉化為制度性討論	C02、C03
	5. 討論的議題能夠注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其應避免歧視語言。	C02、C04
	6. 主持人立場與來賓立場應避免淪為一言堂，需適度表達正反意見	

	7. 民眾意見呈現方式是否提供民眾討論說明空間，抑或是製作單位單方面擷取	
討論時間 D	1. 主持人盡量讓與談者針對單一特定議題，有充足的表達時間	
	2. 節目應該提供事件當事人事先採訪或是現場 call in 澄清機會	C02
	3. 鼓勵納入觀眾參與表達，例如開放現場觀眾、電話 call in，或由主持人轉述節目直播時網路留言	C02、C04
	4. 議題討論應針對並環繞核心主題，避免掛羊頭賣狗肉或概念置換	
查證 E	1. 播出前取得民眾提供資料時，核實民眾身份並查證資訊內容	C01、C04
	2. 製播現場新出現之討論素材之查證	C01、C02、C03、C04
	3. 錯誤更正與道歉澄清，如：預錄者於發覺錯誤時剪除、以跑馬更正、主持人口白更正、於臉書等社群媒體更正、以正確字幕更正、下架影片等。	C02、C04
製播流程 F	1. 於廣告時段（或預錄段落）重新確定節目走向。如：確認討論資訊之正確性、確認多方意見呈現均衡、以畫面字幕輔助前一節討論或更新資訊	C01
	2. 編制（即時與製播前後）查證人力充足	C01、C04
	3. 無法展現多元立場時之處置。如：主持人宣讀或指引缺席方意見、剪輯稍早影音畫面為資料帶、更換當日討論主題	C01、C02、C04
	4. 遵守既有製播原則，並注意法治規範	C02、C04、C03
評鑑 G	1. 第三方機構評比	C01、C03

本研究訪談 3 個節目 9 位製作人、主持人後，將訪談結果回饋給擬定的指標與參考規範，發現受訪者提到「透過第三方機構進行評比政論節目之表現」是在先前指標中未出現的議題，故而新增為「評鑑 G」指標。然而，本研究之目標為公平原則之面向與指標，以及民眾參與互動之製播規範，第三方評比為指標、規範實際操作的方法，並非指標與規範本身。因此在此將 G 項刪除。

第五節、他國規管理念與指標、參考規範之對應

本研究經內容分析、國內專家學者諮詢與指標適用度評估後，初擬公平原則面向與指標，以及民眾參與互動製播參考規範，並且與前述五個國家/地區之相關法規與規範相互參照，製表如下：

表二十九:公平原則：他國法規及案例對照

面向	指標	美國	英國	歐盟	日本	韓國
主題面向 A	1. 議題不會局限於政治事件與人物，能多元討論國內外重要事件	US08 ¹⁸⁴ 、 US09、 US13、 US14			《NHK 放送 Guideline ¹⁸⁵ 》 《民放連放送基準 ¹⁸⁶ 》 JP01 ¹⁸⁷ 、 JP02、 JP03 ¹⁸⁸	《放送審議相關規定》第 12 條、第 13 條第 1 項 《選舉放送審議相關特別規定》第 4 條、第 5 條 KR12 ¹⁸⁹

¹⁸⁴ 美國案例 US01-US14 之內容，請參閱第 10-35 頁。

¹⁸⁵ 遇有意見對立的判決或爭議問題，盡可能從多角度釐清問題點，公平、公正的處理各種立場。

¹⁸⁶ 第二章（法律和政治）

第 11 條：有關政治方面，應維持公正之立場，注意不偏頗於特定黨派。

第六章（報導之責任）

第 32 條：新聞必須致力於人民知的權利，並基於事實公正報導。

第 34 條：於採訪及編輯時，應注意不得為偏袒一方等招致觀眾誤會之行為。

¹⁸⁷ 以下以 JP01 代表「2004 年 6 月 22 日行政指導朝日電視台（テレビ朝日）」案例，參見 81 頁。

JP02 代表「2004 年 6 月 22 日行政指導山形電視台（山形テレビ）」案例，參見 81 頁。

JP03 代表「2006 年 7 月 4 日行政指導武藏野三鷹有線電視（武藏野三鷹ケーブルテレビ）」案例，參見 81 頁。

¹⁸⁸ 節目報導單一政治人物或單一政黨，過於偏頗，被總務省行政指導，要求政治公平。

¹⁸⁹ 韓國案例 KR12，參見表四，第 108 頁。

2. 討論政治相關話題時，不會過於強調歸咎個人責任					
3. 政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立	US08、 US09、 US13、 US14				《放送審議相關規定》第12條、第13條第1項 《選舉放送審議相關特別規定》第4條、第5條 KR12
4. 根據議題主動探討具前瞻性或趨勢性的內容			EU02 ¹⁹⁰		
5. 議題討論能夠引導觀眾認識事件的行程脈絡與多樣面向	《1934年通訊傳播法》、 US08、	Rule ¹⁹¹ 5.5、 Rule 5.12 ¹⁹²			《放送審議相關規定》第9條

¹⁹⁰ 以下以 EU02 代表歐盟第二個案例（在疫情期間公共服務媒體自律強化資訊提供功能）（參見 71 頁），該案例主動邀請專家介紹討論防疫建議。

¹⁹¹ Rule 指英國廣電製播準則

¹⁹² 《廣電製播準則》Rule 5.5「在與當前公共政策相關的政治及產業爭議的報導中，服務提供者一定要嚴守適當公正原則，此可透過單一節目或是將一系列節目視為整體來達成」。由於《廣電製播準則》第5章界定「適當公正」的意涵，會依循主題性質、節目與頻道類型、觀眾對內容可能期待、傳達給觀眾內容與途徑等等，考量其脈絡而有不同判定，雖然節目無須對每種觀點、論據或主張都以相同時間分配，但仍須考量對節目性質與主題而言是否充足與合適（《廣電

		US09	RT v Ofcom 案 ¹⁹³ Pakistan Reporter 案 ¹⁹⁴			《放送審議相關規定》第 13 條第 3 項 製播準則： MBC 多樣性 JTBC 第 4 條 TV 朝鮮第 4 條 第 5 項 EBS 第 4 條第 2 項
	6. 節目討論之各子題能與節目核心主題相扣連，不會過度延伸引導單一政治解讀	US14	Rule 5.7 ¹⁹⁵			

製播準則須知》Guidance 1.32、1.33 亦如此解釋）。且加上 Rule 5.12 規定節目在處理議題時須涵蓋到足夠廣泛與重要的觀點（an appropriately wide range of significant views），因此政論節目欲討論議題須能引導觀眾認識事件的發展脈絡與多樣面向，始符合適當公正原則。

¹⁹³ RT 案判決中，法院認為廣電業者須提供一個環境讓競爭的觀點、意見可以被表達、傾聽與辯論，而 RT 被裁罰的節目確實相當偏頗，因此沒有符合 Rule 5.5、5.12 所要求之適當公正原則。

¹⁹⁴ Pakistan Reporter 案因該節目並未有爭議議題的其他觀點，亦完全未給予受指涉對象回應的機會，且該節目在過去曾贊許被指涉對象，但節目中並未引述到過去內容中與此爭議相關的部分，因而被認定有違 Rule 5.5。

¹⁹⁵ 因為 Rule 5.7 要求「不可錯誤呈現觀點與事實。觀點的呈現，必須在適合的時程裡給予適當份量。（with due weight）」。因此政論節目須注意討論各子題的比重，以避免解讀議題時僅呈現單一的政治觀點。此與前述「主題面向 A」指標第 5 點相關（與 Rule 5.5 適當公正意涵有關），亦與「討論時間 D」指標第

來賓專業 B	1. 邀請與談者能顧及身份多元，盡量安排持不同立場的與談者	通 傳 法 312(a)(7)、 US02、 US08、 US09		EU04 ¹⁹⁶	《NHK 放送 Guideline》 ¹⁹⁷	《放送審議相關規定》第 13 條第 2 項 《選舉放送審議相關特別規定》第 6 條 KR12
	2. 依據討論議題的屬性，安排具專業知識之合適與談者（如：參與者代表職銜、政治工作職銜、專長背景）	通 傳 法 312(a)(7)、 US08、 US09		EU02 ¹⁹⁸		
	3. 與談者儘量不使用夾評夾敘、鼓動觀眾情緒之敘事表達	US08、 US09				

1 點可能有關。因為如果將觀點呈現的「時程」不只理解為節目時間長短，還包含節目中特定人表達觀點的「適切時間範圍」(appropriate timeframes)，則與談人欲對單一特定議題分享觀點時，主持人亦須盡量給予「充足的」表達時間，以免過少呈現、錯誤呈現 (misrepresented) 其觀點，才符合此規範意旨。

¹⁹⁶ 以下以 EU04 代表歐盟第四個案例（政治談話性節目遵守多元性原則以及監理機關的義務）（參見第 72 頁），邀請來賓應注意所屬團體的政治影響力，避免偏頗而對特定團體造成不利益；參與節目被觀賞的時間及受歡迎程度也應一併考量邀請來賓應注意所屬團體的政治影響力，避免偏頗而對特定團體造成不利益；參與節目被觀賞的時間及受歡迎程度也應一併考量

¹⁹⁷ 為使節目能反映多方意見和看法，要廣泛的選擇節目來賓。

討論型節目中，節目的編排和構成、演出者的選定等都必須慎重，不能讓閱聽人認為是推動特定意見，節目整體必須取得平衡。

¹⁹⁸ 主動邀請專家介紹討論防疫建議

	4. 與談者能夠用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題					
	5. 主持人會提醒來賓不應提供無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源					KR03 ¹⁹⁹ KR19 ²⁰⁰
	6. 消息來源內容亦應具備可信度與代表性，並能對應主題	《1934 年通訊傳播法》		EU01 ²⁰¹		《放送審議相關規定》第 14 條 KR01 ²⁰²
	7. 來賓對於相互所提資料進行核實					
元 見 多	1. 主持人提問及與談人回應不會過度顯露個人立場	US08、 US09	Rule 5.9、 5.13 ²⁰³			KR03、 KR04、 KR05、 KR06、

¹⁹⁹ 韓國案例 KR03，參見表四，第 102 頁。

²⁰⁰ 韓國案例 KR19，參見表四，第 114 頁。

²⁰¹ 以下以 EU01 代表歐盟第一個案例（新聞節目應遵守公正性原則（impartiality））（參見第 70 頁），該案例主動邀請專家介紹討論防疫建議。對於烏克蘭戰爭的報導不應偏離事實或過度偏向俄羅斯

²⁰² 韓國案例 KR01，參見表四，第 101 頁。

²⁰³ Rule 5.13 要求「整體觀察」廣電業者提供的「所有節目」中，不可「不當凸顯」（undue prominence）特定人士或團體的觀點或意見，此部分應包含特定節目的與談人及主持人。但要注意 Rule 5.9 肯認談話性節目主持人仍可表達對近期公共政策之政治及產業爭議的個人意見，只是須在單一節目或系列節目中適切呈現另類觀點，以符合適當公正之精神。

			Guidance 1.50 ²⁰⁴			KR08、 KR11 ²⁰⁵
	2. 主持人能稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見					KR08、 KR14 ²⁰⁶
	3. 主持人不會造成觀眾有主持人身兼與談者的印象，限制或打斷與談人表達意見	US08、 US09				
	4. 主持人及與談人能夠適當將議題關注焦點轉化為制度性討論					
	5. 討論的議題能夠注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其應避免歧視語言。	US08、US09		EU03 ²⁰⁷	《日本 NHK 放送 Guideline》 ²⁰⁸	《放送審議相關規定》第 13 條第 5 項

²⁰⁴ Guidance 1.50 要求廣電業者須確保節目中對於不同觀點的呈現，不能只是被節目主持人用以駁斥，或進而提出主持人自身觀點的機會。例如須知舉例說明主持人不應以輕蔑的方式呈現與其自身相反的觀點，此說明主持人不能過度顯露其個人立場。且可能也蘊含主持人對待不同觀點來賓的態度，必須鼓勵其陳述意見（但製播準則與須知均沒有要求主持人必須扮演稱職的「仲裁者」）。

²⁰⁵ 韓國案例 KR11，參見表四，第 108 頁。

²⁰⁶ 韓國案例 KR14，參見表四，第 110 頁。

²⁰⁷ 以下以 EU03 代表歐盟第三個案例（禁止於新聞節目煽動仇恨）（參見第 72 頁）：來賓使用歧視性、侮辱性語言且電視台未善盡編輯把關之責而裁處罰鍰。

²⁰⁸ 不可忘記社會上弱勢者之觀點。

						《選舉放送審議相關特別規定》第10條 KR09、 KR10、 KR13、 KR20 ²⁰⁹
	6. 主持人立場與來賓立場應避免淪為一言堂，需適度表達正反意見	US02、 US03、 US04	Rule 5.9、 5.13 ²¹⁰	EU03 ²¹¹	《日本NHK放送Guideline》 ²¹²	
	7. 民眾意見呈現方式是否提供民眾討論說明空間，抑或是製作單位單方面擷取					KR11

²⁰⁹ 韓國案例 KR20，參見表四，第 115 頁。

²¹⁰ 與「意見多元 C」指標第 1 點部分有關，亦與「主題面向 A」指標第 5、6 點有關。

²¹¹ 面對移民或難民政策等敏感性議題，頻道應在節目中提供不同觀點

²¹² 當處理意見對立的問題時，原則上在各新聞或節目中傳達雙方意見。即使無法介紹雙方意見，也必須要讓閱聽人知道有不同意見存在，用同一系列來介紹等等，致力於確保整體放送的公平性。

討論時間 D	1. 主持人盡量讓與談者針對單一特定議題，有充足的表達時間		Rule 5.7 ²¹³			《選舉放送審議相關特別規定》第10條
	2. 節目應該提供事件當事人事先採訪或是現場 call in 澄清機會	US02				
	3. 鼓勵納入觀眾參與表達，例如開放現場觀眾、電話 call in，或由主持人轉述節目直播時網路留言		Rule 5.9、Guidance 1.38 ²¹⁴			製播準則：TV 朝鮮第4條第11項
	4. 議題討論應針對並環繞核心主題，避免掛羊頭賣狗肉或概念置換					
查證 E	1. 播出前取得民眾提供資料時，核實民眾身份並查證資訊內容	《1934年通訊傳播法》				製播準則：MBC 正確性

²¹³ 因為 Rule 5.7 要求「不可錯誤呈現觀點與事實。觀點的呈現，必須在適合的時程裡給予適當份量。(with due weight)」。因此政論節目須注意討論各子題的比重，以避免解讀議題時僅呈現單一的政治觀點。此與前述「主題面向 A」指標第5點之指標相關（與 Rule 5.5 適當公正意涵有關），亦與「討論時間 D」指標第1點可能有關。因為如果將觀點呈現的「時程」不只理解為節目時間長短，還包含節目中特定人表達觀點的「適切時間範圍」(appropriate timeframes)，則與談人欲對單一特定議題分享觀點時，主持人亦須盡量給予「充足的」表達時間，以免過少呈現、錯誤呈現 (misrepresented) 其觀點，才符合此規範意旨。

²¹⁴ Rule 5.9 末段提及若有觀眾扣應 (phone-ins) 時，「主持人必須鼓勵且不可排除另類觀點」。然而要注意的是 Guidance 1.38 的警告：雖然廣電業者在鼓勵閱聽眾參與的節目中可藉由不同的角度鼓勵來電者，但不應「製造」他們。

						製播準則： TV 朝鮮第 4 條 第 6 項
	2. 製播現場新出現之討論素材之查證	《1934 年通訊傳播法》				KR02、 KR03、 KR04、 KR06、 KR07、 KR18、 KR19 ²¹⁵
	3. 錯誤更正與道歉澄清，如：預錄者於發覺錯誤時剪除、以跑馬更正、主持人口白更正、於臉書等社群媒體更正、以正確字幕更正、下架影片等。	《1934 年通訊傳播法》、頁 17 之 8330-FD	Rule 5.2 ²¹⁶	EU03 ²¹⁷	《NHK 放送 Guideline》 ²¹⁸	說明 ²¹⁹

²¹⁵ 韓國案例 KR19，參見表四，第 114 頁。

²¹⁶ Rule 5.2 要求「新聞裡的重大錯誤，均應能被確認，並且很快地播報更正（或者，在 BBC 隨選節目服務情形，應迅速地更正）。更正的時間也應該適當地安排（或者，在 BBC 隨選節目服務情形，應適切地知會觀眾）。」但此規定僅適用於新聞節目，並沒有涵蓋其他性質之節目。

²¹⁷ 媒體監理機關要求電視台不得現場直播，使頻道得播出前檢查剪除歧視性、仇恨性言論

²¹⁸ 關於意見對立之歷史事件、事情、現象，以及學術上對立之見解，要經過多方查證後再播出。

²¹⁹ 在本次研究案所整理的韓國 KCSC 審議案例中，KR15 因節目內容中未客觀報導新聞事件中中國稅廳的意見，KCSC 認為此舉違反「客觀性」，KCSC 也在審議文中提及，考量電視台後續有報導該事件的更新資料，故處以「勸告」。KR15 是近幾年韓國審議案例裡，唯一與更正機制較相近的案例，但與更正機制或保護更正權所追求的誠意道歉仍未完全相符，KCSC 在 KR15 中判定後續有更新事件報導，係新聞媒體本於職責，隨新聞事件發展而不斷更新最新進展的舉動。故以韓國的審議機制與媒體現況而言，仍未有明確的「更正機制」規定與執行。

製播流程	1. 於廣告時段（或預錄段落）重新確定節目走向。如：確認討論資訊之正確性、確認多方意見呈現均衡、以畫面字幕輔助前一節討論或更新資訊			EU03 ²²⁰		
	2. 編制（即時與製播前後）查證人力充足					
	3. 無法展現多元立場時之處置。如：主持人宣讀或指引缺席方意見、剪輯稍早影音畫面為資料帶、更換當日討論主題		Guidance ²²¹ 1.36-1.38 ²²²			
	4. 遵守既有製播原則，並注意法治規範	US02、 US03、 US04、 US05		EU01 ²²³		

²²⁰ 預錄節目，使頻道得以有效進行編輯把關，確保資訊的正確性且未有煽動仇恨、歧視的訊息。

²²¹ Guidance 指英國廣電製播準則須知

²²² 根據 Guidance 1.36 的說明若廣電業者無法獲得對議題之特定觀點採訪或聲明時，須以其他方式維持適當公正。並說明可參考 Guidance 1.37 提供的編輯技巧。此外 Guidance 1.38 亦要求，在閱聽眾參與的節目中，如果沒有表達持不同觀點的閱聽眾，亦須參考 Guidance 1.37 之舉例方式。具體而言包含挑戰節目來賓或閱聽眾所表達的另類觀點、藉提問受訪者來反映不同觀點、讓受訪者表達另類觀點，或參考相關機構、政府或個人的公開聲明或曾表達觀點並藉此詢問受否者意見等等。

²²³ 新聞性節目應維持公正性與多元性；必要時得動用法律強制力來實現

5. 媒體經營（者）應透明化，防止媒體過度集中，使媒體監理規則得以貫徹			EU01 ²²⁴		
6. 在訂定製播原則的過程中納入民眾、利益代表以及主管機關的意見			EU01 ²²⁵		
7. 媒體應有健全財務基礎，不應過度倚賴政府挹注，並降低媒體經營人員的政府從屬性，藉此實現媒體獨立性與多元性			EU01 ²²⁶		

表三十：民眾參與互動：他國法規及案例對照

規範內容	各國製播規範、個案/案例等
一、節目播出前	
（一）接獲民眾提供之資料，應核實民眾身份，掌握資訊來源。	

²²⁴ 對於東南歐各國媒體公正性薄弱，Rokša-Zubčević 提出的解決方案；未來《歐盟媒體自由法》的要求

²²⁵ 對於東南歐各國媒體公正性薄弱，Rokša-Zubčević 提出的解決方案

²²⁶ 對於東南歐各國媒體公正性薄弱，Rokša-Zubčević 提出的解決方案；未來《歐盟媒體自由法》的要求

<p>(二) 應區分民眾參與互動之素材為事實或意見。事實者以具有公共性為採用露出之判準。</p>	
<p>(三) 對民眾提供之資料應提供專業查證協助。</p>	<p>韓國製播準則： MBC 正確性、TV 朝鮮第 4 條第 6 項</p>
<p>(四) 播出民眾提供之資料時，應表明影片日期與來源。</p>	
<p>二、 節目播出時 (包含現場即時節目)</p>	
<p>(一) 現場即時節目應有足夠人力對民眾參與互動之內容即時查證。</p>	
<p>(二) 現場即時查證應迅速回報主持人，立刻在節目上追問釐清。</p>	
<p>(三) 節目主持人對於討論議題之事實應有相當程度掌握，對於來賓言論明顯有疑問者，應該即時提出、即時釐清。</p>	<p>韓國：KR03、KR06、KR07²²⁷</p>
<p>(四) 現場節目發現錯誤時，亦應立刻更正。若為意見表達，主持人可提醒僅為來賓之意見。</p>	
<p>(五) 尚無法明確判斷之資訊應加註警語，或由主持人口頭警示有待查證。</p>	

²²⁷ 韓國案例 KR03-KR7，參見表四，第 102-105 頁。

三、 更正機制	
(一) 節目播出中應提供更正機制，保護更正權之執行。	
(二) 更正機制可包括：	
1. 預錄者於發覺錯誤時剪除	
2. 以跑馬、字卡、鏡面 CG 更正	
3. 主持人（於本集或下集）口白更正	
4. 於臉書等社群媒體更正	
5. 以正確字幕更正	
6. 下架社群媒體上之影片	
四、因應科技或組織滾動式調整涉及民眾參與互動之製播規範	歐盟：EU01 ²²⁸

在將五國/地區相關規範與初擬指標與規範互相參照後，本研究發現歐盟地區的相關規定中，對於媒體集中度、製播規範之訂立，以及財務與人員獨立性，另有值得注意的規範（參見表二十七製播流程 F 第 5-7 項指標）。然而，本研究之研究標的，乃是針對「製播流程」，而非媒體經營，爰刪去此三項。如此，本研究完成於專家學者座談會中之討論素材。

²²⁸ 對於東南歐各國媒體公正性薄弱，Rokša-Zubčević 提出訂定製播原則的過程中納入民眾、利益代表以及主管機關的意見

第十章 專家學者對初擬指標與參考規範之建議與修整

第一節 專家學者座談會之辦理

一、辦理說明及會議紀要

本研究經過(1)其他五國政策資料蒐集研析、(2)相關專家學者、(3)公學會、公民團體代表等焦點團體訪談、(4)我國6個頻道之6個政論節目在3個重大議題之具體討論操作進行內容分析、(5)參照國內專家學者謁議資料、(6)政論節目製作單位(主持人、製作人、來賓等)訪談,以及(7)初擬指標對遭申訴或裁處個案的指標適用性分析等階段後,初擬電視政論節目應注意公平原則與民眾參與互動之製播參考規範一份,如下表(專家座談邀請信參見附錄九):

表三十一：政論節目應注意公平原則執行面向與指標第一版

面向	指標
主題面向 A	1. 議題不會局限於政治事件與人物,能多元討論國內外重要事件
	2. 討論政治相關話題時,不會過於強調歸咎個人責任
	3. 政治相關話題討論的重點,不會過於強調政黨對立
	4. 根據議題主動探討具前瞻性或趨勢性的內容
	5. 議題討論能夠引導觀眾認識事件的行程脈絡與多樣面向
	6. 節目討論之各子題能與節目核心主題相扣連,不會過度延伸引導單一政治解讀

來賓專業B	<ol style="list-style-type: none"> 1. 邀請與談者能顧及身份多元，盡量安排持不同立場的與談者 2. 依據討論議題的屬性，安排具專業知識之合適與談者（如：參與者代表職銜、政治工作職銜、專長背景） 3. 與談者盡量不使用夾評夾敘、鼓動觀眾情緒之敘事表達 4. 與談者能夠用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題 5. 主持人會提醒來賓不應提供無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源 6. 消息來源內容亦應具備可信度與代表性，並能對應主題 7. 來賓對於相互所提資料進行核實
意見多元C	<ol style="list-style-type: none"> 1. 主持人提問及與談人回應不會過度顯露個人立場 2. 主持人能稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見 3. 主持人不會造成觀眾有主持人身兼與談者的印象，限制或打斷與談人表達意見 4. 主持人及與談人能夠適當將議題關注焦點轉化為制度性討論 5. 討論的議題能夠注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其應避免歧視語言。

	6. 主持人立場與來賓立場應避免淪為一言堂，需適度表達正反意見
	7. 民眾意見呈現方式是否提供民眾討論說明空間，抑或是製作單位單方面擷取
討論時間 D	1. 主持人盡量讓與談者針對單一特定議題，有充足的表達時間
	2. 節目應該提供事件當事人事先採訪或是現場 call in 澄清機會
	3. 鼓勵納入觀眾參與表達，例如開放現場觀眾、電話 call in，或由主持人轉述節目直播時網路留言
	4. 議題討論應針對並環繞核心主題，避免掛羊頭賣狗肉或概念置換
查證 E	1. 播出前取得民眾提供資料時，核實民眾身份並查證資訊內容
	2. 製播現場新出現之討論素材之查證
	3. 錯誤更正與道歉澄清，如：預錄者於發覺錯誤時剪除、以跑馬更正、主持人口白更正、於臉書等社群媒體更正、以正確字幕更正、下架影片等。
製播流程 F	1. 於廣告時段（或預錄段落）重新確定節目走向。如：確認討論資訊之正確性、確認多方意見呈現均衡、以畫面字幕輔助前一節討論或更新資訊
	2. 編制（即時與製播前後）查證人力充足

<p>3. 無法展現多元立場時之處置。如：主持人宣讀或指引缺席方意見、剪輯稍早影音畫面為資料帶、更換當日討論主題</p>
<p>4. 遵守既有製播原則，並注意法治規範</p>

表三十二：民眾參與互動之製播參考規範第一版

面向	製播參考規範
節目播出前 A	<ol style="list-style-type: none"> 1. 接獲民眾提供之資料，應核實民眾身份，掌握資訊來源 2. 應區分民眾參與互動之素材為事實或意見。事實者以具有公共性為採用露出之判準 3. 對民眾提供之資料應專業查證協助 4. 播出民眾提供之資料時，應表明影片日期與來源
節目播出時 B	<ol style="list-style-type: none"> 1. 現場即時節目應有足夠人力對民眾參與互動之內容即時查證 2. 現場即時查證應迅速回報主持人，立刻在節目上追問釐清 3. 節目主持人對於討論議題之事實應有相當程度掌握，對於來賓言論明顯有疑問者，應該即時提出、即時釐清 4. 現場節目發現錯誤時，亦應立刻更正。若為意見表達，主持人可提醒僅為來賓之意見

	5. 尚無法明確判斷之資訊應加註警語，或由主持人口頭警示有待查證
節目播出後 C	1. 節目播出中應提供更正機制，保護更正權之執行 2. 更正機制可包括： (1) 預錄者於發覺錯誤時剪除 (2) 以跑馬、字卡、鏡面 CG 更正 (3) 主持人（於本集或下集）口白更正 (4) 於臉書等社群媒體更正 (5) 以正確字幕更正 (6) 下架社群媒體上之影片
調整 D	因應科技或組織滾動式調整涉及民眾參與互動之製播規範

針對本研究所初擬之「電視政論節目應注意公平原則第一版」共計 6 個面向 31 個指標，以及「民眾參與互動之製播參考規範第一版」共計 4 個面向 13 個製播參考原則，本研究於 112 年 3 月 30 日舉辦第一場專家學者座談會。在座談開始前，本研究事先將討論提綱交付參與者，然後進行約 2 小時座談。經第一場座談所獲得之修改意見，修訂為第二場專家座談之討論素材。第二場專家座談於 112 年 4 月 14 日舉辦，共計有 10 位專家學者參與座談，其中法律背景者 2 位（每場次 1 位）、傳播學者 6 位（每場次 3 位），並於每場次邀請 1 位電視業者與會討論。

二、辦理成果

本研究將前述各項研析工作所得之第一版本指標列為第一場專家學者座談之討論素材。經討論後，紀錄歸納專家學者意見後，將前述指標與規範改寫為「公平原則執行面向與指標第二版」與「涉及民眾參與互動之製播參考規範第二版」。然後，再行召開第二場專家座談，並以第二版指標與規範為討論素材。嗣後，以第二場專家學者討論成果歸納整理為「公平原則執行面向與指標第三版」；在「涉及民眾參與互動之製播參考規範」部分，由於專家學者並未對單向指標提出修正，故而未產生第三版。

唯，雖未產生「涉及民眾參與互動之製播參考規範第三版」，然專家學者對於監管單位可行之監理方法，提出幾項建議，將一併呈現於政策建議章節。

第二節 「公平原則面向與指標暨涉及民眾參與互動之製播參考規範」討論修整

一、第一場次

第一場次焦點團體的討論主題，圍繞在言論自由/編輯權與主管機關管理行為之平衡。與會者中，除了1位電視業者代表外，另外至少有1位於業界服務超過15年的專家，以及2位曾以來賓身份參與政論節目/談話性節目的專家學者。由於座談專家學者各有學養與豐富參與經驗，本場次所討論之標的，除了指標本身之學理性、適合性外，亦側重業者執行之可行性。茲將對各指標之討論結果呈現於表三十一。

表三十三：專家學者座談場次一對「公平原則」指標之意見列表

面 向	指 標	第一場專家座談意見綜整
--------	--------	-------------

一般說明		專 1-1：觀察的對象是指一個電台還是一個節目？
主題面向 A	1. 議題不會局限於政治事件與人物，能多元討論國內外重要事件	專 1-1：議題的重點在於其是否具有 <u>重要性</u> ，例如若有人想著力於國際新聞，則它主要議題都在國際應該沒有不行。因此「多元」應該是指 <u>意見</u> 多元。
	2. 討論政治相關話題時，不會過於強調歸咎個人責任	專 1-4：本項與「公平」似沒有直接關係
	3. 政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立	專 1-1：議題本身若是政治議題，比方選舉，則強調政黨立場並不意外。作為通則規定似乎不恰當。
	4. 根據議題主動探討具前瞻性或趨勢性的內容	專 1-2：在實際操作時，需要就細節來說明。 專 1-3：若不夠明確，業者會裝成看不懂。另外，實際的操作上來看，每一個頻道都有固定的平衡來賓（不同陣營的），這算是變通方法。 專 1-4：本項與「公平」似沒有直接關係
	5. 議題討論能夠引導觀眾認識事件的形成脈絡與多樣面向	專 1-4：本項與「公平」似沒有直接關係

	6. 節目討論之各子題能與節目核心主題相扣連，不會過度延伸引導單一政治解讀	專 1-4：本項與「公平」似沒有直接關係
	其他與議題相關之討論	專 1-1：主題面向只需要討論是否討論具有社會重要性的議題、有沒有討論就可以了。談話性節目的議題選擇，不同於 daily news，談話性節目的議題是媒體的編輯權，這不太能規定。 專 1-5：主題面向不宜作為判准
來賓專業 B	1. 邀請與談者能顧及身份多元，盡量安排持不同立場的與談者	專 1-1：需合乎比例原則。 專 1-5：可從低標的角度看，例如：可描述為「邀請的與談者身份單一、是否總是引述錯誤訊息」 專 1-4：可以描述為「來賓不要來自單一政黨或單一團體」
	2. 依據討論議題的屬性，安排具專業知識之合適與談者（如：參與者代表職銜、政治工作職銜、專長背景）	專 1-1：針對專業知識的協助而邀請來賓時，來賓應該具有足以回應專業的知識背景。此時，來賓不宜固定。 專 1-4：製作單位對於討論議題的真正的專家可能並不瞭解。 專 1-5：從職銜的角度不一定可以看出其專業。尤其學者部分，有時不易認定「專業」範疇。

來賓專業 B	3. 與談者儘量不使用夾評夾敘、鼓動觀眾情緒之敘事表達	專 1-1：這可能會有執法上的疑慮，因為不容易界定「鼓動情緒」。 專 1-1：意見是評論，發表都沒有問題。但事實需要有根據。當來賓有夾評夾敘時，主持人需要適度引導，需要請來賓說明清楚所陳述者是事實還是評論。判定標準應為「是否足以造成觀眾混淆」。
	4. 與談者能夠用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題	
	5. 主持人會提醒來賓不應提供無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源	專 1-4：此項不屬於公平，而是事實查證
	6. 消息來源內容亦應具備可信度與代表性，並能對應主題	專 1-4：此項不屬於公平，而是事實查證
	7. 來賓對於相互所提資料進行核實	專 1-4：此項不屬於公平，而是事實查證
	其他意見	專 1-5：指標可以從「低標」的角度來訂定，讓所有頻道、節目可以達到。

意見多元C	1. 主持人提問及與談人回應不會過度顯露個人立場	專 1-5：通常來賓去上節目就是為了表達立場，本項似可刪去
	2. 主持人能稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見	專 1-1：1. 不要使用「仲裁者」這個詞彙。2. 「不同」較難以界定，可以改寫為「所有來賓都可以發言，且呈現時間相當」（不論立場），呈現時間的部分是針對發言不要被後製剪光。3. 主持人也需「發言時間適當」（需節制，避免主持人一直發言） 專 1-5：以「中介者」、「溫馨提醒」取代「仲裁者」 專 1-5：情緒反應並非不可以，但可以將低標設定在「避免過度呈現情緒反映/過度煽動」
	3. 主持人不會造成觀眾有主持人身兼與談者的印象，限制或打斷與談人表達意見	專 1-1：參見 C2 專 1-4：沒有必要限制主持人作為與談人的角色
	4. 主持人及與談人能夠適當將議題關注焦點轉化為制度性討論	專 1-2：需要有具體指涉，談話性節目盡量減少咎責。例如「形成法律或制度層面的具體對話」。 專 1-4：制度性討論可訂為高標。

	5. 討論的議題能夠注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其應避免歧視語言。	
	6. 主持人立場與來賓立場應避免淪為一言堂，需適度表達正反意見	專 1-4：加上「主持人應盡量整理社會上的多元意見，補充來賓觀點」，與第 5 點合併
	7. 民眾意見呈現方式是否提供民眾討論說明空間，抑或是製作單位單方面擷取	專 1-1：本項描述過於抽象，不易理解，操作時也可能被製作單位曲解
討論時間 D	1. 主持人盡量讓與談者針對單一特定議題，有充足的表達時間	專 1-1：併到內容多元
	2. 節目應該提供事件當事人事先採訪或是現場 call in 澄清機會	專 1-1、1-2、1-3、1-4、1-5：現在還有 call-in 節目嗎？
	3. 鼓勵納入觀眾參與表達，例如開放現場觀眾、電話 call in，或由主持人轉述節目直播時網路留言	專 1-1、1-2、1-3、1-4、1-5：現在還有 call-in 節目嗎？
	4. 議題討論應針對並環繞核心主題，避免掛羊頭賣狗肉或概念置換	專 1-1：與公平原則無關（雖然有關節目品質），可刪 專 1-4：每次比喻都是在換概念，可刪

查證 E	1. 播出前取得民眾提供資料時，核實民眾身份並查證資訊內容	專 1-3：查證、更正已經是既有的規定
	2. 製播現場新出現之討論素材之查證	專 1-3：查證是既有的規範，「現場」能查證的成效，有時業者自己也難以確定
	3. 錯誤更正與道歉澄清，如：預錄者於發覺錯誤時剪除、以跑馬更正、主持人口白更正、於臉書等社群媒體更正、以正確字幕更正、下架影片等。	專 1-5：目前各台幾乎都已經實際使用這些更正方法
製播 流程 F	1. 於廣告時段（或預錄段落）重新確定節目走向。如：確認討論資訊之正確性、確認多方意見呈現均衡、以畫面字幕輔助前一節討論或更新資訊	專 1-3：製作人敢不敢去跟主持人說已經走歪了？面對較為強勢的主持人，製作人不太可能要求其調整討論方向。
	2. 編制（即時與製播前後）查證人力充足	專 1-3：現已要求政論節目要有編審
	3. 無法展現多元立場時之處置。如：主持人宣讀或指引缺席方意見、剪輯稍早影音畫面為資料帶、更換當日討論主題	

	4. 遵守既有製播原則，並注意法治規範	
	其他意見	專 1-1：製播流程未必與公平原則正相關。建議如果發現一個節目老是在犯錯，可以提供這些指標作為改善的建議。因此製播流程可寫為改善建議。

表三十四：「民眾參與互動之製播參考規範」專家意見列表

面向	製播參考規範	專家學者意見
節目播出前 A	1. 接獲民眾提供之資料，應核實民眾身份，掌握資訊來源	
	2. 應區分民眾參與互動之素材為事實或意見。事實者以具有公共性為採用露出之判準	
	3. 對民眾提供之資料應專業查證協助	專 1-1：所謂「專業查證協助」，應是指由製作單位進行或尋求專業查證 專 1-3：政論節目通常沒有查證資源，而是請新聞部（台內資源）記者協助查證
	4. 播出民眾提供之資料時，應表明影片日期與來源	

節目播出時 B	1. 現場即時節目應有足夠人力對民眾參與互動之內容即時查證	專 1-4：即使是現場節目，也應該有合理查證的空間；所謂合理要看提早預錄的時間
	2. 現場即時查證應迅速回報主持人，立刻在節目上追問釐清	
	3. 節目主持人對於討論議題之事實應有相當程度掌握，對於來賓言論明顯有疑問者，應該即時提出、即時釐清	
	4. 現場節目發現錯誤時，亦應立刻更正。若為意見表達，主持人可提醒僅為來賓之意見	
	5. 尚無法明確判斷之資訊應加註警語，或由主持人口頭警示有待查證	
節目播出後 C	一般原則	專 1-5：更正應該注意「不論真實與否之輕率」原則，有沒有盡力更正。 專 1-1：應以明確審慎的方式立刻更正，而不是隨口一句。
	1. 節目播出中應提供更正機制，保護更正權之執行	專 1-2：更正要注意公共性/影響範圍，也就是具有極大公共性時，一定要更正

	<p>2. 更正機制可包括：</p> <p>(1) 預錄者於發覺錯誤時剪除</p> <p>(2) 以跑馬、字卡、鏡面 CG 更正</p> <p>(3) 主持人（於本集或下集）口白更正</p> <p>(4) 於臉書等社群媒體更正</p> <p>(5) 以正確字幕更正</p> <p>(6) 下架社群媒體上之影片</p>	<p>專 1-5：更正不可「應注意而未注意」</p> <p>專 1-3：更正需遵守比例原則，錯誤內容露出的時間長度應該同樣應用在更正上</p>
調整 D	因應科技或組織滾動式調整涉及民眾參與互動之製播規範	

除了考慮言論自由/編輯權與主管機關之間的力量平衡與對等，以及業者可操作性外，第一場專家座談亦認為，為了避免業者因為標準過高無法達標，而以形式化方式面對各項指標，建議以「低標準」來列指標。此外，有關更正機制部分，需要強調更正、道歉的合理性，並且不應僅只是形式上的合理，還需合乎比例原則、與誠意道歉。

由此，本研究將初擬指標修改為「公平原則執行面向與指標第二版」以及「涉及民眾參與互動之製播參考規範第二版」。其具體內容如下列兩表所示。

表三十五：公平原則執行面向與指標第二版

	指標
A 議	1. 設定議題時忽略社會重大事件

題 面 向	2. 討論過於聚焦政黨對立，而非議題本身
B 來 賓 組 成 與 意 見	<p>1. (單集節目中) 邀請的與談者身份單一，如：來自同一政黨、或同一團體</p> <p>2. (單集節目中) 邀請的與談者提供錯誤資訊</p> <p>3. 沒有依據討論議題的屬性，安排至少一位具專業知識之合適與談者</p> <p>4. 與談者發言時，未區分談話內容為「意見」還是「事實」，足以造成觀眾混淆</p> <p>5. 與談者無法用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題</p> <p>6. 來賓所提供之資訊不具有可信度或代表性，無法對應主題</p>
C 主 持 人 角 色	<p>1. 主持人忽略特定來賓，沒有給予相當發言或呈現時間</p> <p>2. 來賓發言混淆「意見」與「評論」時，未進一步追問、區分</p> <p>3. 主持人無法蒐集、整理、呈現社會上的多元意見，補充來賓觀點之不足</p> <p>4. 主持人沒有注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其無法避免歧視語言。</p> <p>5. 主持人沒有適時提醒來賓不應提供無法證實的談論細節</p>

表三十六：涉及民眾參與互動之製播參考規範第二版

面向	規範
A 節 目 播 出 前	1. 接獲民眾提供之資料，應核實民眾身份，掌握資訊來源。
	2. 應區分民眾參與互動之素材為事實或意見。事實者以具有公共性為採用露出之判準
	3. 對民眾提供之資料應查證核實後才能露出
	4. 播出民眾提供之資料時，應載明影片日期與來源
B 節 目 播 出 中	1. 現場即時節目應有足夠人力對民眾參與互動之內容即時查證
	2. 現場即時查證應迅速回報主持人，立刻在節目上追問釐清
	3. 節目主持人對於討論議題之事實應有相當程度掌握，對於來賓言論明顯有疑問者，應該即時提出、即時釐清
	4. 現場節目發現錯誤時，亦應立刻更正。若為意見表達，主持人可提醒僅為來賓之意見
	5. 尚無法明確判斷之資訊應加註警語，或由主持人口頭警示有待查證

C 更 正 機 制	1. 節目播出中應提供更正機制，保護更正權之執行
	2. 更正時應該注意以明確、審慎的方式立刻更正；不可以「應注意而未注意」方式更正；不可有「不問真實與否之輕率」發生。
	3. 更正需遵守比例原則，錯誤內容露出時間、方式，應該以同樣方式應用在更正上
D 調 整	1. 因應科技或組織滾動式調整涉及民眾參與互動之製播規範

由此可知，第一場座談會專家意見除討論指標是否具有查察公平原則之合適性外，亦對更正、道歉等行動之規範，從行為面擴張到態度面。

二、第二場次

本研究於112年4月14日舉行第二場次專家學者座談會（參見附錄八：第二場專家座談邀請信），依據「公平原則執行面向與指標第二版」與「涉及民眾參與互動之製播參考規範第二版」進行討論。第二場專家座談有1位電視業者代表、1位具法律專業背景之與會者、2位傳播學者（其中1位曾參與政論節目、1位曾擔任媒體監理職務），以及1位業界資歷超過15年之現任教學人員。

除一般性討論（如：何謂「政論節目」？何謂「公平」？）外，第二場次專家學者多認為不應以負面表列的方式作為指標陳述，且即使目標是建立「低標準」，也應該為業者提供可以努力的方向，而非以否定方式評量之。

茲將第二場專家座談蒐集到之意見列表如下：

表三十七：專家學者座談場次二對「公平原則」指標之意見列表

	指標	專家意見
A 議 題 面 向	1. 設定議題時，盡量包含社會重大事件	專 2-1：電視台可以解釋「重大事件」，此一指標可能形同虛設 專 2-5：社會重大事件也有談法不同（例如某台談蔡總統出訪時，有八成時間都在講馬出訪）
	2. 討論聚焦議題本身，而非僅呈現政黨對立	專 2-1：部分社會事件在討論時難免議論政黨傾向。例如：缺蛋缺電，很容易討論到執政黨政策
B 來 賓 組 成 與 意 見	1. （單集節目中）邀請的與談者身份分布，避免單一（如：來自同一政黨、或同一團體）	專 2-1：本項電視台相對容易執行 專 2-5：實務上有些來賓自行判斷節目立場，對於認定不同立場的節目會拒絕參與
	2. （單集節目中）邀請的與談者提供資訊之正確與否	
	3. 依據討論議題的屬性，安排至少一位具專業知識之合適與談者	
	4. 與談者談話內容明確區分為「意見」還是「事實」，可充分避免觀眾混淆	

	5. 與談者用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題	
	6. 來賓所提供之資訊具有可信度或代表性	
C 主持人 與 製作 單位 角色	1. 主持人給予每未來賓相當發言，製播單位給予來賓相當呈現時間	專 2-1：需要考慮後製階段有些變化 專 2-2：除了時間、發言外，也需注意畫面的平衡 專 2-3：主持人在現場可能很公平，但卻被後製剪掉，因此要同時考慮製作單位的角色
	2. 主持人協助來賓區分其發言為「意見」或「評論」	專 2-3：政論節目的賣點就是「意見」，主持人之區分是否必要？有沒有可能全場（整個節目）都在說意見？
	3. 主持人與製作單位蒐集、整理、呈現社會上的多元意見，補充來賓觀點之不足	專 2-2：製作單位是否有能力蒐集到多元意見？ 專 2-4：同一個人在不同節目中可能分別代表主流或弱勢意見
	4. 主持人能注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其無法避免歧視語言	專 2-1：製作單位與主持人在確認該集來賓後就需處理，也可以在現場處理 專 2-2：重視所有族群，對所有階層一視同仁等，正向表述。

	5. 主持人能適時提醒來賓不應提供無法證實的談論細節	專 2-1：主持人非常強勢時可以做到 專 2-5：資深主持人對於事實類的提醒現在都已經做得很好
--	----------------------------	--

由此，對本研究針對第二場專家座談之意見，將相關指標與規範修正為：「公平原則執行面向與指標第三版」。

表三十八：公平原則執行面向與指標第三版

	指標
A 議 題 面 向	1. 設定議題時，盡量包含社會重大事件 2. 討論聚焦議題本身，而非僅呈現政黨對立
B 來 賓 組 成 與 意 見	1. (單集節目中) 邀請的與談者身份分布，避免單一(如：來自同一政黨、或同一團體) 2. (單集節目中) 邀請的與談者提供資訊之正確與否 3. 依據討論議題的屬性，安排至少一位具專業知識之合適與談者

	4. 與談者談話內容明確區分為「意見」還是「事實」，可充分避免觀眾混淆
	5. 與談者用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題
	6. 來賓所提供之資訊具有可信度或代表性
C 主 持 人 與 製 作 單 位 角 色	1. 主持人給予每位來賓相當發言時間，製播單位給予每位來賓相當呈現時間
	2. 主持人協助來賓區分其發言為「意見」或「評論」
	3. 主持人與製作單位蒐集、整理、呈現社會上的多元意見，補充來賓觀點之不足
	4. 主持人能注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其無法避免歧視語言。
	5. 主持人能適時提醒來賓不應提供無法證實的談論細節

第二場次專家座談對於「涉及民眾參與互動之製播參考規範第二版」之內容，並無明確修正。唯，有關「涉及民眾參與互動之製播規範」之訂立，卻有其他建議，將呈現於「政策建議」一節。

第十一章 政策建議

本研究依業務單位所規劃，採取國外（五國）政策與個案資料搜集、我國 6 個頻道 6 個政論節目對 3 個重大議題的政論節目實際內容進行內容分析、搜集國內專家學者對研究主題之相關諷議以及曾遭申訴或懲處之個案進行指標合適度之討論；此外，本研究並邀請專家學者、公學會、公民團體舉辦焦點團體，了解公平原則與民眾參與互動製播規範應涉及之面向與指標。在完成初步指標後，針對政論節目之製作單位、主持人、來賓等，進行深度訪談，以了解製播作業流程，以便檢視指標與製播參考規範之可行性。最後，在完成公平原則執行面向與指標，以及民眾參與互動之製播參考規範後，舉辦第一場專家座談會，邀請具有法律或傳播專長、業者等成員，檢視初擬之指標與規範，並整理意見、修改為第二版指標與規範，以作為第二場專家座談之討論材料。第二場專家座談會同樣邀請具有法律與傳播專長之學者專家，以及業者代表，檢視經修改之指標與規範，然後形成本研究呈現於期末報告初稿之指標與規範。

針對國家通訊傳播委員會如何瞭解電視政論節目是否落實自律以符公平原則，本研究提出相關執行建議；第一節針對「電視政論節目應注意公平原則執行面向與指標」及「民眾參與互動之製播參考規範」之概念意涵、界定範圍、操作執行面向進行探討，第二節呈現初擬之指標與規範。本章第三節在兼顧言論自由調和不同法益之前提下，針對整體執行提出政策建議。

第一節 電視政論節目落實自律以符公平原則之定義及範圍界定

在本研究進行過程中，焦點團體、深度訪談、專家學者會議之參與者均對本研究標的之定義與界定範圍提出討論。這些討論進一步影響指標與規範的擬定，以及專家學者對指標與規範的修訂，因此也是本研究政策建議時的重要依據。茲分項說明如後。

一、「政論節目」

透過國外政策與個案分析，以及國內專家學者諷議與現有業者自訂之製播規範可以發現，「政論節目」這個詞彙之定義並不清楚。國外有歸納於脫口秀

(日本)、對談與討論/辯論節目(韓國)者,更有以廣泛「媒體內容」稱呼政論節目者(美國),或僅區分「新聞與新聞以外」兩種節目者(英國);特定情況下,政論節目也與「談話性節目」混用。本研究自計畫書起,已經由計畫書撰寫單位明確側重在「對於政治事件進行討論」的節目型態上。也正因如此,國內外相關政策或個案搜集,均採取較寬泛之定義,如此難免出現所搜集之規範並不直接等同於對「政論節目」之規範。

除此之外,由於計畫書側重「對政治事件之討論」,因此本研究在國內相關素材之搜集,特別側重對政治活動,尤其是選舉的相關規範。表現在公平原則面向與指標上,具體操作化為對政黨身份、政黨政治、意見觀點等面向上。由於政論節目對政治事件的「評論」有所側重,本研究研擬之指標仍關切「於特定議題中討論政治面向是否適當」的問題上。

在其他國家的相關政策中可以發現,雖然「政論節目」官方用詞,然而對於選舉、社會公共政策的討論,仍是規範討論的重點。部分國家(如:英國)側重主持人身份之政治性格,希望排除政治人物主持節目之機率,或至少應表明其政治立場,作為閱聽人檢視節目特定偏向的機制。除此之外,雖然「過度政治解讀」或者「單面向解讀」是我國專家學者譏議重點之一,然而對於有特定視聽服務目標的電視頻道(如:族群電視台)來說,其播映任務就在服務特定語言或族群時,長期以特定觀點製播節目有可能是其取得廣電執照之必須負擔義務。由此觀之,所謂單一觀點解讀的觀測,仍須視脈絡方能確定。

二、「公平」與「公平原則」

在本研究多種資料搜集方法中,蒐集到的「公平」定義,具有廣泛且難以定於一尊的特徵。一般而言表現為平衡、平均、多元等意涵。在「平衡」上,表現為對單一議題的相對/相反意見的參與表達;在「平均」上,表現為單一議題多個意見表達在型態、時間、與呈現上的一致(例如:每種意見陳述時間相近、每種意見陳述人數量相近);在「多元」上,表現為單一議題含納多於一個意見觀點。這三個內含看似接近,但在實際操作上,卻可能無法同時達成,有時甚至可能互相抵觸。例如,單一一次選舉中,若要讓為數眾多的候選人在有限的政論節目播出時間中獲得同樣的陳述時間,就有不同的製播選擇。因此,製播單位有可能採取每位候選人均可發言,但發言時間極度短縮之平均表現;

或者，僅選擇意見相左之兩個（或以上）政黨候選人以較長篇幅發言的平衡表現；以及，選擇不同、另類觀點候選人並列的多元表現。

由此可知，公平原則除學理上定義外，在政論節目實際製播過程中，需考慮節目時間長度/篇幅，同時，根據本研究對政論節目相關製作人員之訪談亦可發現，不論是因為政黨或候選人自我選擇參與之節目，或者因為臨時突發事件須在短時間內邀集來賓而出現部分意見代表人不可得的情況，都使得公平原則在實際操作上，遭到一定程度的壓縮。

公平的表現方式，除了時間、觀點的平衡、平均與多元外，其與「事實」之間的關係亦值得注意。在一個爭議事件中，特定一方觀點之依據，若未能明確為事實時，則對於觀眾判斷雙方意見是否應採納，可能會做出錯誤判斷。同時，不舉證之言論不用付出時間與精神查證，相較於進行查核一方，等於是佔了論證上的便宜；尤其在時間競爭嚴厲的商業電視機制中，因不查證而形成的資訊速度優勢，經常使得被報導、討論者遭受不平等待遇。由此可知，「是否為事實」一定程度上體現了公平的特定樣貌。此外，對於複雜或具有專業性之議題，政論節目製播單位、主持人與來賓以簡單明瞭方式解釋，有助於民眾對等地掌握不同意見與觀點，因此可能是公平原則的表現方式。

雖然《衛星廣播電視法》第 22、27 條對於「內容正確」與「事實查證原則」已有所規範，然為凸顯事實對於論證雙方之說服能力具有公平意涵，本研究初擬之指標在有關事實面向上分為「事實與否」以及「事實與意見區分」兩項描述之。

三、製播規範

製播規範是（新聞）媒體對其從業人員在節目製作播出過程中當依循之行為準則，屬於自律範疇。原本，屬於自律範疇的媒體規範活動，主要是為了保護言論自由、媒體編輯權等概念。由此可知，製播規範應由廣電業者自行訂立並遵守之。

然而，由於製播規範具有操作性、實務性，因此從本研究蒐集到的國內外案例可知，製播規範並非訂立之後就難以撼動的成規。相反地，媒體組織與媒體從業人員之行為受到社會變遷與傳播科技發展深刻的影響，因此製播規範絕

大多數內容其實來自媒體對其行為、進行中個案，以及實務上操作之可能之反思。換言之，製播規範從屬於媒體，且應具有與時俱進之特徵。

因此，在國外的案例中常可見因逐年增加案例而慢慢累積出的上千頁製播規範（含範例）。由此亦可知，製播規範的主要功能在提示媒體從業人員各種適當與不適當製播行為的「態樣」。本研究認為，既然製播規範貴在對各類不適當製播行為態樣之描述與對應方法，且屬於媒體自律的範疇，則其所關聯到的效果，最好展現於媒體內部訓練、內控、對申訴、懲處的反應等時機與活動上。因此本研究認為，「製播規範」之概念應擴大到「不適當個案蒐集整理以及對應方法描述」的範疇，並可建請自律委員會以及媒體法務部門合作逐年增加範例個案。

第二節 「政論節目應注意公平原則執行面向與指標」與「民眾參與互動之製播參考規範」初擬

一、指標初擬

本研究經多重資料蒐集與分析歷程後，將部分重複陳述之指標合併，於本期末報告階段擬定之政論節目應注意公平原則執行面向與指標如表：

表三十九：公平原則執行面向與指標初擬

	指標
A 議 題 面 向	<p><u>1. 設定議題時，盡量包含社會重大事件</u></p> <p>說明： 本研究本次觀察之 6 個頻道 6 個政論節目，均為帶狀播出，此為我國政論節目之經常性樣貌。由此可知，政論節目對議題之需求量極大。在設定議題時，為服務全體社會成員，應盡量包含各種社會重大事件。有特定服務目標之頻道（如：族群電視台）則應由製播脈絡確定議題設定的適當性。</p>

	<p><u>2. 討論聚焦議題本身，而非僅呈現政黨對立</u></p> <p>說明： 社會公共政策必然具有政治性，然政治性卻並非可達成共識或對具體事實有所助益的討論。因此，政黨對立僅為議題討論的選項之一。政論節目之議題設定，仍以溝通不同意見為主要目標。</p>
<p>B 來 賓 組 成 與 意 見</p>	<p><u>1. (單集節目中) 邀請的與談者身份分布，避免單一(如：來自同一政黨、或同一團體)。 (系列節目) 於多集分別呈現一個議題的特定觀點時，且一集僅呈現一個觀點時，應在第一集播出時即表達清楚</u></p> <p>說明： 考慮政論節目播出時間有限，為使不同意見、不同觀點得以呈現，來賓組成與發言等時原則等可能在多樣情況下達成。</p>
	<p><u>2. 邀請的與談者提供資訊之正確與否</u></p> <p>說明： 事實需經查證，在商業競爭中查證時間卻可能是速度優勢的負面因素。為避免商業競爭損害事實有效性，仍應要求與談來賓(包含戶外場景受訪一般民眾)提供正確資訊。有關一般民眾提供資訊之事實查核，應由製播單位負責，另明訂於製播規範中。</p>
	<p><u>3. 依據討論議題的屬性，安排至少一位具專業知識之合適與談者</u></p> <p>說明： 具專業知識的與談者除可提供討論所需細節資訊(例如：曾出現過之議論)外，對於於討論現場出現的方向，亦可提供專業判斷資訊。</p>
	<p><u>4. 與談者用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題</u></p> <p>說明：</p>

	<p>有鑑於社會變遷、科技進步，社會公共政策所面對的議題複雜程度與多樣性均較以往提高許多。政論節目之目標為意見交換，使閱聽人能以簡單易懂陳述方式掌握議題，有助於意見交換。</p>
<p>C 主 持 人 與 製 作 單 位 角 色</p>	<p><u>1. 主持人給予每位來賓相當發言時間，製播單位給予來賓相當呈現時間</u></p> <p>說明： 除節目錄製現場由主持人掌握時間提供每位來賓相當發言時間外，非即時節目於後製時亦應給予來賓相當呈現時間。</p>
	<p><u>2. 主持人協助來賓區分其發言為「意見」或「評論」</u></p> <p>說明： 主持人對於與談來賓之發言為「可查證之事實」或「來賓於特定觀點下之評論」應特別關注，並提醒觀眾注意。</p>
	<p><u>3. 主持人與製作單位蒐集、整理、呈現社會上的多元意見，補充來賓觀點之不足</u></p> <p>說明： 考慮現場來賓組成可能受到受邀者意願、製作時間因素等影響，對於沒有代表於現場陳述之意見，製作單位能蒐集整理並呈現之。</p>
	<p><u>4. 主持人能注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其無法避免歧視語言。</u></p> <p>說明： 涉及特定族群（如：特定職業）之觀點，應避免歧視用語。</p>

此外，有關「民眾參與互動之製播參考規範」部分，亦經過各類行資料蒐集，整理類似規範後，於本期末報告初擬參考規範如下表：

表四十：民眾參與互動之製播參考規範初擬

面 向	規 範
A 節 目 播 出 前	<p><u>1. 接獲民眾提供之資料，應核實民眾身份，掌握資訊來源。</u></p> <p>說明： 接納民眾提供之資料，應採取實名制，並告知民眾相應之法律規範。</p>
	<p><u>2. 應區分民眾參與互動之素材為事實或意見。事實者以具有公共性為採用露出之判準。</u></p> <p>說明： 掌握民眾參與內容之屬性，並於節目內容中區分「事實」與「意見」。</p>
	<p><u>3. 對民眾提供之資料應落實合理查證之責後才能露出</u></p> <p>說明： 製播單位應重視廣電節目引導社會輿論的能力，對於民眾提供之資料，應合理查證。並非「此人有此一說」即屬查核行為。</p>
	<p><u>4. 播出民眾提供之資料時，應載明影片日期與來源</u></p> <p>說明： 民眾提供之資料為靜態影像、影片時，應載明/查明影像設置日期與來源。</p>
B 節 目 播	<p><u>1. 現場即時節目應有足夠人力對民眾參與互動之內容即時查證。</u></p> <p>說明： 即時節目播出速度快，更需備有足夠人力對內容進行查核查證。</p>

<p>出 中</p>	<p><u>2. 現場即時查證應迅速回報主持人，立刻在節目上追問釐清。</u></p> <p>說明： 即時節目播出速度快，查證結果亦應呈現於節目中</p> <hr/> <p><u>3. 節目主持人對於討論議題之事實應有相當程度掌握，對於來賓言論明顯有疑問者，應該即時提出、即時釐清。</u></p> <p>說明： 主持人應協助閱聽人區分來賓言論之有效性，對於未能即時確認之資訊，亦應提出疑問。</p> <hr/> <p><u>4. 尚無法明確判斷之資訊應加註警語，或由主持人口頭警示有待查證。若為意見表達，主持人可提醒僅為來賓之意見。</u></p> <p>說明： 為平衡來賓言論自由與閱聽人知的權利，主持人應提醒陳述內容的屬性。</p>
<p>C 更 正 機 制</p>	<p><u>1. 節目播出中應提供更正機制，保護更正權之執行。</u></p> <p>說明： 應以跑馬或鏡面上其他機制提供更正方法。</p> <hr/> <p><u>2. 更正時應該注意以明確、審慎的方式即時並滾動更正；不可以「應注意而未注意」方式更正；不可有「不問真實與否之輕率」發生。</u></p> <p>說明： 製播單位不需判斷更正內容之影響大小，均需審慎為之。</p> <hr/> <p><u>3. 更正需遵守比例原則，錯誤內容露出時間、方式，應該以同樣方式應用在更正上。</u></p>

	說明： 考慮更正之影響力難以與播出時相當，在形式上應達到「相同方式更正」。
D 調 整	1. <u>滾動式調整涉及民眾參與互動之製播規範。</u> 說明： 以範例個案等方式，將製播單位之不適當活動紀錄下來，作為製播規範之一部分，提供後續工作者參考。

二、指標之執行作法

本研究為提供規管單位在實務上具操作可行之執行面向、指標與製播參考規範，進一步將上述歷經焦點團體、內容分析、專家座談會議等研究方法擬定之方案（見表三十九、表四十），闡述為實際作法如表四十一、表四十二。

表四十一：公平原則執行面向與指標之執行建議

	原指標	執行作法
A 議 題 面 向	1. 設定議題時，盡量包含社會重大事件	1. 社會重大事件係指議題對多數社會成員公眾生活的關連。避免探人隱私或轉述八卦傳聞。 2. 有關是否討論重大事件與是否呈現公共性之判斷可表現在：(1)鏡面標題標示；(2)主持人開場說明對議題的定位。 3. 明列具有特殊任務之頻道（如族群頻道），觀測討論議題是否符合營運目標。

	2. 討論聚焦議題本身，而非僅呈現政黨對立	觀測除政黨間不同意見之討論外，是否討論其他面向之不同意見。
B 來 賓 組 成 與 意 見	1. (單集節目中) 邀請的與談者身份分布，避免單一(如：來自同一政黨、或同一團體) (系列節目) 於多集分別呈現一個議題的特定觀點時，且一集僅呈現一個觀點時，應在第一集播出時即表達清楚	1. 觀測節目對與談來賓之描述(例如：鏡面CG)，是否集中於同一團體。 2. 以系列節目呈現多元意見時觀測：(1) 在播出時(第一集起)說明不同集別中呈現不同觀點意見；(2)系列節目整體邀請來賓是否集中於同一團體。
	2. 邀請的與談者提供資訊之是否經合理查證	1. 觀測查證原則是否明訂於製播規範、是否提供社會大眾申訴更正之管道。 2. 觀測主管機關(通傳會)收到之申訴，以及頻道自律委員會所載民眾要求更正或申訴之案例，作為查驗節目是否善盡查證責任之依據。
	3. 依據討論議題的屬性，安排至少一位具專業知識之合適與談者	1. 觀測時，登錄與當集所談主題相關、可指之認議題專家至少一位。(可指認包括：鏡面描述其為議題領域之專家或身份) 2. 觀測時，登錄其他與談者之身分，並判斷與當日討論議題之關連性。
	4. 與談者用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題	1. 觀測各領域專有名詞出現與否與次數，以及節目中是否加以說明；說明的方式包括但不限於圖卡、案例、鏡面CG等。

C 主持人與製作單位角色	1. 主持人給予每位來賓相當發言時間，製播單位給予來賓相當呈現時間。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 觀測實際播出之影片中，每位來賓發言時間長度。 2. 對觀眾來說，不論製作過程為何，僅能接觸最終播出版本。因此，來賓發言時間長度應視為主持人與製作單位共同呈現，不需再區分是否為主持人或製作單位造成之不公平。
	2. 主持人協助來賓區分其發言為「事實」、「意見」或「評論」	<ol style="list-style-type: none"> 1. 觀測時檢測主持人事否協助來賓區辨其發言為「可查證之事實」或「來賓於特定觀點下之評論」。
	3. 主持人與製作單位蒐集、整理、呈現社會上的多元意見，補充來賓觀點之不足	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對於未能到場之相關當事人或意見持有者，是否以其他非到場方式陳述其意見。非到場陳述意見之形式包括但不限於：(1)稍早訪問畫面；(2)與討論議題相關之資料畫面；(3)主持人代為陳述意見等。
	4. 主持人能注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，應避免歧視語言。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 觀測時檢測主持人與與談人是否涉及使用歧視語言。

表四十二：民眾參與互動之製播參考規範執行建議

面向	原規範	執行作法
A 節目	1. 接獲民眾提供之資料，應核實民眾身份，掌握資訊來源。	1. 節目播出時，對民眾提供之資訊採取實名制，以鏡面CG、標題或主持人聲明方式說明資訊來源。

播出前	2. 應區分民眾參與互動之素材為事實或意見。事實者以具有公共性為採用露出之判準。	2. 民眾參與互動之事實與意見是否於鏡面或主持人口頭提供區辨方法。
	3. 對民眾提供之資料應落實合理查證之責後才能露出	3. 觀測時，檢視「民眾提供資訊」出現於節目中時，是否提供消息來源。製作單位若於提供「民眾提供資訊」同時於鏡面或主持人口頭提出免責聲明，應於本項扣分。
	4. 播出民眾提供之資料時，應載明影片日期與來源	4. 觀測時，檢視民眾提供之資料是否同時刊載影片日期與來源。
B 節目 播出 中	1. 現場即時節目應有足夠人力對民眾參與互動之內容即時查證。	1. 觀測時，檢視節目最後跑馬是否列出查證人力。
	2. 現場即時查證應迅速回報主持人，立刻在節目上追問釐清。	2. 觀測即時互動內容時，檢測是否以鏡面CG或主持人口頭方式回應互動內容。
	3. 節目主持人對於討論議題之事實應有相當程度掌握，對於來賓言論明顯有疑問者，應該即時提出、即時釐清。	3. 觀測時，檢測主持人對來賓言論是否提問其為事實或意見、對即時互動之內容是否詢問消息來源。
	4. 尚無法明確判斷之資訊應加註警語，或由主持人口頭警示有待查證。若為意見表達，主持人可提醒僅為來賓之意見。	4. 觀測時，檢測是否以鏡面CG或主持人口頭方式警示尚無法判斷之資訊。

C 更正 機制	1. 節目播出時應提供更正機制，保護更正權之執行。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本項指標所指之「節目播出時」係指於電視頻道播出時，以及隨後上傳於網路、影音串流平台，或各類隨選平台之所有節目可點閱的時間。 2. 觀測時，檢測該節目或頻道之是否有常設更正機制，是否滿足不同媒介（如：網路、電視）使用者之使用習慣。更正機制是否明列於節目鏡面。 3. 檢測出現錯誤（遭申訴、核處）時，具體更正方式。
	2. 更正時應該注意以明確、審慎的方式於最短時間內滾動更正；且不論故意或過失，均屬應更正之事項。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 觀測時，檢測錯誤發生時間與更正時間之落差。 2. 檢測是否以節目播出之頻率為最長更正時間。同一節目下一次播出時需對遭申訴或糾正之事項提出更正說明；倘尚未知正確訊息為何，則應於節目中說明調查查證進度。
	3. 更正需遵守「相同錯誤、相同補償」原則，錯誤內容露出時間、方式，應該以同樣方式應用在更正上。	<ol style="list-style-type: none"> 3. 觀測時，檢測錯誤更正之時間、方式是否與錯誤出現時相當/相同。
D 調整	1. 滾動式調整涉及民眾參與互動之製播規範。以範例個案等方式，將製播單位之不適當活動紀錄下來，作為製播規範之一部分，提供後續工作者參考。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 觀測時，檢視製播規範是否納入前一年度發生之範例個案（包含自我錯誤與他人錯誤）。

第三節 本研究對本案之政策建議

一、製播規範應由媒體業者參考閱聽人與主管機關之建議後自行訂立，產業自律機制應發揮導正作用

參考國外政策與案例，並整理焦點團體、業者訪談、專家學者座談等意見後，基於鼓勵業者自律，以及維護言論自由與政論節目編輯權等理念，並考慮電視業者實際製播政論節目的不同態樣，本研究認為涉及民眾參與互動之製播規範，應由業者自行訂立；其間可參考閱聽人與主管機關之意見，使製播規範符合社會大眾之期待。經考察其他國家經驗發現，個別業者之自律，若有同儕之相互照看，更能收立竿見影之效，因此產業自律公協會、公學會等，乃是自律重要機制，產業自律應該發揮導正作用。

然，考察現實條件，本研究認為主管機關為建立示範作用，亦可提供參考規範供業者審視，並協助建立符合個別業者需求之製播規範。主管機關訂定媒體製播節目之公平原則參考規範時，可特別強調以下幾點：

- (一) 應確保媒體獨立性，特別是新聞節目的編輯、採訪自由權利，來維護媒體多元性，媒體應避免過度偏袒執政者，也不應過度依賴政府財務資源，使其獨立性受質疑。
- (二) 節目製播者的新聞編輯自由並非可無限上綱受到保護，節目內容或參與者的發言如有煽惑仇恨、種族歧視等抵觸媒體基本原則的情事或有此風險時，應使製播者減少或避免現場直播，使媒體保有在錄影後進行檢查與剪輯的機會。
- (三) 政論節目的發言內容應以符合事實根據為原則，即使意見發表時欠缺充分事實根據，發言者也應盡到適當查證之義務，避免以訛傳訛，傷害第三人的名譽或隱私。
- (四) 政論節目應注意遵守多元性原則、避免偏頗而損害特定政治立場（團體）之利益，尤其在政治敏感時期或針對政治敏感議題，節目決定邀請人員時應注意個別政治團體的重要性，且不可忽略節目對民眾的影響力。
- (五) 在製播原則的訂定程序中應適當納入民眾、利益團體、主管機關的意見，透過訂定程序的設計，維持媒體獨立性與多元性。

本研究認為，廣電業者製播政論節目時，須以自身節目之具體操作樣態（例如：棚內節目、邀請民眾參與、戶外節目等不同樣態）為基礎，訂立可有效遵循之製播規範以及範例個案。因此，當節目有嶄新型態、樣態時，製播規範亦應隨之更新。

在業者自行訂立製播規範的前提下，規管監理單位則應擔負之任務為：

- (一) 監督業者針對各種形態政論節目（包括同一節目不同型態呈現）訂立製播規範以及製播規範中的範例個案。
- (二) 行政方式要求或建議業者、媒體組織之自律委員會，偕同媒體組織法務部門提供訂立完成之製播規範，並上網公告。製播規範因節目樣態而更新時，業者應留存紀錄，於主管單位要求呈示時提出。
- (三) 可將製播規範與節目樣態之契合度，以及公開透明程度列相關觀測之檢測項目。

在產業自律規範中，他國以公協會等型態集結業者，以完善自律之機制。本研究考察其他國家相關措施後發現，在歐盟媒體治理的經驗裡，「業必歸會」背後隱含所有媒體均應成立或加入公協會的義務，這恐不盡然符合媒體自律原則，因為強制入會毋寧是一種他律。目前歐洲規模最大、歷史最悠久「歐洲媒體監理機關（構）平台」（European Platform of Regulatory Authorities, EPRA），大部分歐洲國家的媒體主管機關（構），包括英國的媒體監理機關，都是其成員，但其始終維持獨立及非官方立場，歐盟也未以法規要求各成員國的媒體監理機關（構）加入該平台。相反的，由於該平台長期以來為所有成員就媒體監理創造坦率和公開的意見交流的管道，滿足各成員國媒體監理機關（構）之間加強合作，進行資訊、案例與監理實務交流的需求，媒體監理機關（構）自然願意加入。媒體監理機關（構）輔導業者進行自律，使節目製播符合公平原則時，應可採取相同模式，一方面讓媒體有自由選擇是否加入相關公協會，尊重媒體經營自由與結社自由，另一方面亦應協助促進公協會可以提供有益於媒體經營、減輕媒體內部管控負擔的服務，媒體自然就有意願加入公協會，使公協會能更有效達成促進媒體自律的目標。

不僅歐盟，針對日本的研究亦發現，日本民間放送聯盟（由商業廣電業者組成）與公共廣電 NHK 聯合成立產業自律組織 BPO，該組織實際上在日本對廣電內容發揮導正作用，具有很強的公信力，其接受閱聽眾申訴，審議結果往往影響電視台的收視率或收聽率，甚至導致廣告收入下降，因此日本廣電業者都具有很強的自我約束力。由於第二次世界大戰的經驗，日本政府並不直接對廣電媒體內容做管制，而是交由媒體自律，但很長的一段時間日本媒體自律效果不彰，直到 BPO 成立之後。由於 90 年代媒體瘋狂報導奧姆真理教、和歌山毒咖喱事件…嚴重侵犯人權，社會各界強烈呼籲媒體自律，最後 NHK 和民放連於 2003 年聯合出資成立產業自律組織「廣電倫理與節目提升機構」（日語：放送倫理・番組向上機構，Broadcasting & Ethics, Program Improvement Organization，簡稱 BPO）。

BPO 成立至今二十年，深受日本民眾信賴，審議結果往往影響電視台的收視率，連帶也影響電視台的廣告收入。BPO 成功原因主要有兩個，第一是民眾踴躍申訴，第二是廣告主的配合。民眾之所以踴躍申訴，是因為相信申訴有效，能促使違反放送倫理的廣電業者改善問題。廣告主撤廣告則是因為日本是個非常重視「品牌形象」與「面子」的社會，一旦廣告主贊助的節目或媒體被認為有問題，廣告主會認為自身形象受到牽連，面子掛不住，因此會趕快切斷與該媒體的關係，撤廣告就是最直接的做法。上述兩大因素都屬於文化因素，並不容易複製，尤其是廣告主因素。台灣目前盛行的電視廣告機制是「保證 CPRP」制度（若電視台收視點不足原來和廣告主約定的點數，電視台即補檔次），廣告主在乎的是收視點，而非節目品質。若要將 BPO 運用於台灣，首先是打破現行的「保證 CPRP」制度，因為「保證 CPRP 制度」並不直接連結廣告主與電視台（或節目）。而有識之士也早已呼籲檢討「保證 CPRP」來改善台灣電視台過於重視收視率的問題，但二十多年過去，仍是無解。因此本研究認為若要仿效日本 BPO，成立第三方機構執行產業自律，要先改變「保證 CPRP」制度，這樣廣告主才可能藉由撤廣告給電視台壓力。

以上歐盟與日本的例子皆可說明，媒體自行成立之公學會組織，在執行媒體自律活動上的重要性乃立基於媒體業者自身有意願投入並遵守業者之間自行協調同意之規範。有鑑於此，本研究認為監理單位不宜以強制方式要求業者辦理或參與公學會組織。然而，在已經成立既有公學會組織的大前提下，本研究認為監理單位可透過公學會組織傳達監理單位對媒體業者所進行之研究或監看

結果，並以此為基礎，提醒、協調或促發業者自行對製播規範等自律原則進行適地適時之調整，以鼓勵業者隨時自我監督。本研究認為，監理單位可透過以下形式、方法或程序，積極與公學會合作，協助業者完善自律規範：

（一）提供並協助解讀各類監管報告

傳送監理單位自行完成之監看報告給公學會，並促成或協助公學會邀請組織成員解讀各類監理報告。本研究於內容分析、實例探究等研究程序中，陸續完成公平原則與製播規範之相關指標，後續若由業務單位進行實際監看、進行內容分析等研究案，則可於結案後提供研究報告，並提醒公學會於其自律組織中邀請個別媒體業者瞭解監看、解讀報告之具體內容、意涵，並發展為促成自律活動之可行作法。監理單位並可編列預算邀請完成報告之業務人員（包含協助研究之廠商、第三方研究單位、監管單位參與該研究之會內人員等）向業者或公學會進行口頭說明或報告解讀，接受並回答公學會或個別業者之提問，以使公學會工作者、個別業者瞭解研究結果。業者若參採監理單位研究報告而對自律原則有所反省回應時，可於描述自律活動之文件中陳述，提供為自律作為，供監理機關參考。

（二）說明並解讀裁罰個案

從媒體自律組織之責任義務來看，主要是針對媒體工作中出現內容或製播有疑慮、違法或遭民眾申訴之案件，依照法律、臺內工作準則等規範懲處之外，更重要的是建立自律的有效流程，以杜絕相同情事再次發生。由此看來，媒體自律組織需要關注各種媒體工作樣態，而且還需熟悉社會民情與法規制度，因此非常要求自律委員之專業度。然而，社會發展，人民對於合理合宜的媒介內容可能因地因時制宜，尤其特殊或少數群體之易受傷害的特質，在既有法令規章規範下，更需要具有專長之自律委員協助個別媒體業者製作合宜內容。有鑑於此，自律委員之適切性，就成為媒體組織自律委員會時必須關注者。在歐盟的例子中可以看見，監管單位與媒體自律委員會的關係，除了監督其需依法成立外，另可建議各自律委員會間舉辦實例交流活動，由監管單位提供監理具體實例（如：裁罰個案）以及核處理由之說明，協助自律委員會瞭解熟悉相關作

業程序，以提供媒體執行業務時具體的建議。如此，或可稍減輕媒體自律組織之內部控管成本。

（三）將主管機關與電視內控相關研究報告列為自律會議討論議題

鼓勵媒體業者、公學會將各類監管與主管機關發表之研究報告列為自律委員會討論主題/議題，由各媒體自律委員會，以整體業界表現為基準，評估各媒體自我表現，並進一步作為個別自律組織、公學會自律組織參採意見或下一輪自律委員會討論修訂相關規範之參考。如此可降低媒體內部控管成本，自律委員會議程原即應上網公告，因此列為議題亦有助於社會大眾瞭解媒體自律之思維與成效。

（四）鼓勵公學會自行執行指標分析

本研究完成之公平原則指標與民眾參與互動製播規範，為考察國外經驗、過去遭核處個案等所建立之指標，對每項指標均有詳盡操作說明。監理單位可鼓勵公學會自行執行該指標，或在公學會內部由各媒體成員輪流執行研究。除可透過研究執行瞭解指標之意涵，與內容表現實質樣態外，亦可增加公學會內部各媒體之相互理解，形成良性互動。同時，各媒體成員輪流執行，或由公學會執行，亦可增加該指標研究成果之可信度。由公學會或各媒體成員自行策劃之指標測量，為自律活動之一環，有助於於監理機關各類審查時呈現媒體自律實況。

二、製播規範除一般性規定外，亦應納入個案案例，並逐年更新。同時亦應參考國外優良媒體之案例，以效他山之石

本研究建議，製播規範除一般性製播流程與各流程基本標準外，亦應包含歷年個案案例，並逐年更新、載入製播規範。規管監理機關可責成業者針對自身遭申訴、裁罰之案例製作為內部教育訓練素材，逐年更新，形成範例。執行面向與指標、參考規範，在法律上的位階是行政指導，沒有強制力。以其他政

府部門的做法來看，操作上可以列出過去NCC處罰過的、被社會輿論檢討、被民眾申訴等，形成「製播規範執行參考範例」。

根據國外政策與案例，以及專家學者座談之建議，規管監理機關對於業者自身頻道或節目遭申訴、裁罰之案例進行檢討與討論，製作為案例，並進一步製作為內部教育訓練之素材。本項工作應由規管監理機關監督業者逐年更新個案，漸次形成範例。實務上，當業者因特定事項遭民眾申訴或遭監理機關裁處時，除應調查事由並回覆主管機關相關處理方式外，應同時提交媒體內部自律委員會，在自律委員會監督下完成個案撰寫，然後納入製播規範之個案章節。對於表現良好之業者，則可蒐集同業案例以收相互觀摩、防範未然之效。此將有助於業者在持續變動的媒體環境中持續有效掌握適切行為的態樣。由業者完成之個案案例，除納入製播規範外，亦可於各業者自律委員會、公協會自律組織內自行公布、討論妥適作法，同時送交辦理廣電業者媒體素養培訓增能之業務或/與執行單位，並規劃相關課程，供與會者參與討論適切與不適切行為態樣，共商節目製作之準則，以收前車之鑑之成效。

以歐盟經驗為例，2021年由Asja Rokša-Zubčević受歐盟與歐洲理事會委託撰寫的研究著作，針對東南歐洲、土耳其地區（開發中地區）媒體公正性原則與媒體多元性原則的實踐進行調查研究，就是我國媒體監理機關可以結合理論與實務，對廣電人員舉辦教育訓練活動前，可以預先準備的範例。另外，歐盟地區也有長期借助民間公協會力量協助媒體自律的經驗。如始終維持獨立及非官方立場的「歐洲媒體監理機關（構）平台」（European Platform of Regulatory Authorities, EPRA），結合大部分歐洲國家的媒體主管機關（構），並由歐盟執委會、理事會、歐洲安全與合作組織的媒體自由代表以及歐洲視聽觀察組織作為該平台的永久觀察員，每年定期集會，以滿足歐洲媒體監理機關（構）之間加強合作的需求，進行資訊、案例與監理實務交流，為所有成員就媒體監理創造坦率和公開的意見交流的管道。

韓國經驗則顯示，審議機構KCSC針對違規內容，皆是處以「勸告」或「行政指導」，對於節目或電視台而言，KCSC的強制力確實有限。雖未能在韓國的廣電產業中，觀察到明確的公學會自律機制，但本於法律、他律與自律三者並重，透過自律機制的嘗試與建立，期望能促成業者對政論節目製播有更全面的交流與討論。

本研究於蒐集整理國外政策與媒體實際製播規範與/或流程時，注意到有些表現優良的媒體（如：NHK、BBC 等）均備有大量個案與範例，且多為歷經多年資料蒐集漸漸累積所形成。這些個案與範例多是該媒體因處置新聞或談話性節目不適當，遭申訴、裁罰，或者引起社會輿論熱烈討論之案例。在案例中，亦可見媒體業者自行檢討失當引起輿論之癥結點，從而針對結構性問題（如：組織規範、流程等）進行反思或改造。這些規範案例之討論與寫作，因需因時地制宜，且需考量社會輿論、民情慣性乃至於媒體環境等，因此具有明確的教育訓練功能。因此，本研究建議規管監理機關引導業者自行參考國外優良媒體每年更新之製播範例，製作成內部教育訓練素材，並針對我國媒體環境、閱聽人習慣等製作為討論案例，逐年累積。

有鑒於我國電視事業發展時間較短，且公共媒體在整體市場中所佔比例較小，在製播規範或範例部分，可建議業者、個別業者之自律委員會或公協會自行成立之自律委員會參考國外優良媒體之每年更新範例，或重要製播事件之個案過程，製作成內部教育訓練素材，逐年累積，以收他山之石之成效。或亦可由廣電人員媒體素養培訓業務或/與執行單位於計畫中完成國外個案整理，作為訓練課程之素材。

三、明訂指標查察之執行時間、範圍，由第三方以科學方法、普查（可列優先順序）方式執行

本研究本章所列「政論節目公平原則面向與指標」若要發揮其具體效用，應由規管監理單位明確指定查察指標之執行期間，並以期間範圍內所有政論節目為對象進行科學性觀測。參考國外政策，可明定為選舉日前特定天數起，針對由電視業者所製播之政論與談話性節目，進行各項指標之評量考察。

本項工作應委託公正第三方執行（如：學界、公協會等），並於指定時間（如：選舉日後特定時間內）公布受調查之政論節目/談話性節目在各項指標之總體與個別表現。

本研究認為，指標之查察執行應以普查方式進行，避免抽樣造成之誤差，並可以單一次事件（如：特定一次選舉）之所有政論節目表現為基準，評估各單項節目或頻道於該次事件中的表現。本章所列政論節目公平原則面向與指標，以及涉及民眾參與互動之製播參考規範除前述由業者自訂製播規範外，在

實際執行指標查察時，應由規管監理單位以普查方式，針對所有電視業者製播之所有政論節目/談話性節目進行全面考察，以避免抽樣可能造成之誤差，並可掌握特定時間區間內，我國政論節目之整體表現。

公布指標查察結果時，應呈現當次調查之總體評量結果（我國電視節目政論節目於該次調查的總體樣貌），以及各頻道或各節目之評量結果。

有必要時，亦可擴大查察規模至每季選兩週普查等研究設計，以便了解特定節目、特定頻道在製播政論節目時的一般性樣態，作為與選舉期間查察結果比對之用。

唯本項之執行涉及主管機關政策決定事項，以及預算經費之多寡，實際執行時，可考慮實務可行性，以主流新聞區塊在選舉前一定時間內，排播於黃金時段（如：晚間 7-10 時）播出之政論節目為第一優先觀測對象。並於逐次觀察後調整實際執行範圍與方法。另，考慮電視節目製作常有型態、樣貌之多元變化（如：選前街頭訪問等），本研究亦建議執行單位於調查登錄時，特別注意受檢測集數是否有別於平時播出樣貌。

外國政策參考文獻

美國

47 C.F.R. § 73.1290 (1987).

47 C.F.R. § 76.205(a).

47 U.S.C. § 312(a)(7).

47 U.S.C. § 315.

Arbuckle, M. R. (2017). How the FCC killed the Fairness Doctrine: A critical evaluation of the 1985 Fairness Report thirty years after Syracuse Peace Council. *First Amendment Law Review*, 15, 159-191.

Attkisson, S. (2017, August 18). Americans Don't Trust the Media, and For Good Reason. *The Hill*. Retrieved from <https://thehill.com/blogs/pundits-blog/media/347091-americans-dont-trust-the-media-and-for-good-reason>

Berresford, J. S. (2005). The Scarcity Rationale for Regulating Traditional Broadcasting: An Idea Whose Time Has Passed. *Federal Communications Commission*. (Report No. 2005-2).

Brandywine-Main Line Radio, Inc. v. F.C.C., 473 F.2d 16 (D.C. Cir. 1972)

Cable News Network, Inc. v. Black, 308 So. 3d 997 (Fla. Dist. Ct. App. 2020)

Clemens, S. (2017). From Fairness to Fake News: How Regulations Can Restore Public Trust in the Media. In D. R. Stewart, Y. Jewkes, & A. M. Lumsden (Eds.), *Media Law and Policy in the Internet Age* (pp. 275-299). New York, NY: Peter Lang Publishing, Inc.

Conrad, M. (2017). Fake News, Personal Attacks, and Ideological Media Run Amok – It is Time for Fairness Doctrine 2.0. *CommLaw Conspectus*, 25(1), 41-60.

DeClerk, S. N. (2005). Prometheus Radio Project v. FCC: Where Will the Media Deregulation Trend End. *Arkansas Law Review*, 58, 705-730.

Downs, A., & Karpen, U. (1981). *The equal time and fairness doctrine: Outdated or crucial to American politics in the 1980s*. Comment L. J., 4, 67.

Federal Communications Commission v. League of Women Voters of California, 468 U.S. 364 (1984)

Federal Communications Commission. (1940-41). Mayflower Broadcasting Corp., 8 *F.C.C.* 333

Federal Communications Commission. (1949). Editorializing by Broadcast Licensees (FCC Rcd 1246).

Federal Communications Commission. (1949). In the Matter of Editorializing by Broadcast Licensees, Docket 8516, 13 *FCC* 1246. Appendix. [Report on Editorializing]

Federal Communications Commission. (1970). Letter to Nicholas Zapple, 23 *FCC* 2d 707.

Federal Communications Commission. (1985). Inquiry into Section 73.1910 of the Commission's rules and regulations concerning the general Fairness Doctrine obligations of broadcast licensees, 102 *F.C.C.2d* 142

Federal Communications Commission. (1986). In the Matter of 1985 Fairness Report. Decisions and Reports, *102 F.C.C.2d* 145.

Federal Communications Commission. (1987). Complaint of Syracuse Peace Council Against Television Station WTVH (2 F.C.C.R. 5043).

Federal Communications Commission. (2017). In the Matter of Hearst Television Inc. For Declaratory Ruling Regarding the Program “Matter of Fact with Fernando Espuelas,” *32 FCC Rcd.* 1135.

Federal Communications Commission. (2022, August 18). FACT SHEET: FCC Political Programming Rules. Retrieved from <https://www.fcc.gov/document/fact-sheet-fcc-political-programming-rules>.

Federal Communications Commission. (n.d.). Political Programming. Retrieved April 12, 2023, from <https://www.fcc.gov/political-programming>

Federal Communications Commission. (n.d.). The Public and Broadcasting. Retrieved from <https://www.fcc.gov/media/radio/public-and-broadcasting>.

Fowler, F. H., & Brenner, D. W. (1982). A Marketplace Approach to Broadcast Regulation. *Texas L. Rev.*, *60*, 2087-2138.

Illing, S. (2019, March 22). How Fox News evolved into a propaganda operation. *Vox*. <https://www.vox.com/2019/3/22/18275835/fox-news-trump-propaganda-tom-rosentiel>

In the Matter of the Mayflower Broadcasting Corporation, Boston, Mass. The Yankee Network Inc. (WAAB), Boston, Mass., 8 F.C.C. 340 (F.C.C. 1940).

Klein, I. (2020). Enemy of the People: The Ghost of the F.C.C. Fairness Doctrine in the Age of Alternative Facts. *Hastings Communications and Entertainment Law Journal*, *42*, 45-76.

Kolhatkar, S. (2018, October 22). The Growth of Sinclair’s Conservative Empire. *The New Yorker*. <https://www.newyorker.com/magazine/2018/10/22/the-growth-of-sinclair-conservative-media-empire>.

MacCarthy, M. M. (1990). Broadcast self-regulation: The NAB codes, family viewing hour, and television violence. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, *34*(2), 187-204.

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

Montopoli, B. (2006, October 9). New Standards For CBS News. CBS News. <https://www.cbsnews.com/news/new-standards-for-cbs-news/>

National Association of Broadcasters. (2007, July 11). NAB to Senate: Oppose Fairness Doctrine Reinstatement, Retrieved from <https://www.nab.org/documents/newsroom/pressRelease.asp?id=1401>

National Broadcasting Co., Inc. v. United States, 319 U.S. 190 (1943).

PBS Standards, Retrieved April 12, 2023, from <https://www.pbs.org/standards/>

PBS Standards: Candidate Appearances, Retrieved April 12, 2023, from <https://www.pbs.org/standards/media-law-101/candidate-appearances>

PBS Standards: Fairness, Retrieved April 12, 2023, from <https://www.pbs.org/standards/fairness/>

- Peltin, Bradley L. (2021, February 5)., In the Public Interest: The Proliferation of Opinion-based T.V. News Content and the FCC's Ability to Regulate Post-Fairness Doctrine. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3803981> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3803981>
- Pickard, V. (2018). The strange life and death of the Fairness Doctrine: Tracing the decline of positive freedoms in American policy discourse. *International Journal of Communication*, 12, 3417-3439.
- Radio Editorials and the Mayflower Doctrine. (1948). *Columbia Law Review*, 48(5), 785–793. <https://doi.org/10.2307/1118381>
- Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 367 (1969).
- Ricchiuto, A. K. (2005). The end of time for equal time?: Revealing the statutory myth of fair election coverage. *Indiana Law Review*, 38(1).
- Rowan F. (1984). *Broadcast Fairness : Doctrine Practice Prospects : A Reappraisal Of The Fairness Doctrine And Equal Time Rule*. Longman.
- Skocpol, T., & Williamson, V. (2016). *The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism*. Oxford University Press.
- Smartmatic USA Corp. v. Fox Corp., 2023 N.Y. Slip Op. 832 (N.Y. App. Div. 2023)
- Smith, C. R. (1999). The campaign to repeal the Fairness Doctrine. *Rhetoric and Public Affairs*, 2(1), 109-133.
- SPJ Code of Ethics, Retrieved April 12, 2023, from <https://www.spj.org/ethicscode.asp>
- SPJ opposes reinstatement of Fairness Doctrine, Retrieved April 12, 2023, from <https://www.spj.org/news.asp?ref=881>
- Telecommunications Research & Action Center v. FCC*, 801 F.2d 501 (D.C. Cir. 1986).
- Termination of the National Association of Broadcasters Television Code, UNITED PRESS INT'L (Dec. 15, 1982) <https://www.upi.com/Archives/1982/12/15/Termination-of-the-National-Association-of-Broadcasters-television-code/5771408776400/>.
- The Mayflower Doctrine Scuttled. (1950). *The Yale Law Journal*, 59(4), 759–770. <https://doi.org/10.2307/793155>
- THE TELEVISION CODE, NATIONAL ASSOCIATION OF RADIO AND TELEVISION BROADCASTERS (Mar. 1, 1952) <https://worldradiohistory.com/Archive-NAB-Publications/NAB-The-Television-Code-1952.pdf>.
- Trinity Methodist Ch., S. v. Fed. Radio Com'n*, 62 F.2d 850 (D.C. Cir. 1932)

英國

- BBC. (2023). *Editorial Guidelines*. <https://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/>
- Communications Act (2003). <https://www.legislation.gov.uk/>
- Gibbons, T. (2022). Impartiality in United Kingdom broadcasting. *Journal of Media Law*, 14(1), 11-19. <https://doi.org/10.1080/17577632.2022.2092170>

ITV. (2021, December). *Producer's Handbook*. ITV.
https://assets.ctfassets.net/870j9u9p7ed7/7ae0u8tamITS89qV21gVB5/752f32fba27023e7d9a0f9bffd2a4b87/Producers_Handbook_-_Dec_2021.pdf

Novosti v. OFCOM, EWCA Civ 1534 (2021). <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2022/07/novosti-v-ofcom-judgment-260121.pdf>

Office of Communications Act 2002. <https://www.legislation.gov.uk/>

Office of Communications. (2017, March 22). *Guidance Notes Section Five: Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views and Opinions*.
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0033/99177/broadcast-code-guidance-section-5-march-2017.pdf

Office of Communications. (2017, April 3). *Procedures for investigating breaches of content standards for television and radio*.
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0020/55109/breaches-content-standards.pdf

Office of Communications. (2017, April 3). *Procedures for the consideration of statutory sanctions in breaches of broadcast licences*.
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0030/71967/Procedures_for_consideration.pdf

Office of Communications. (2017, September 14). *Penalty guidelines: Section 392 Communications Act 2003*.
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0022/106267/Penalty-Guidelines-September-2017.pdf

Office of Communications. (2019, March). *Code of conduct for: Ofcom Content Board*.
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0024/45852/Content-Board-Code-of-Conduct.pdf

Office of Communications. (2019, July 26). *Ofcom fines RT £200,000* [Press release].
<https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/media/media-releases/2019/ofcom-fines-rt>

Office of Communications. (2021, January 05). *Section five: Due impartiality and due accuracy*.
<https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code/section-five-due-impartiality-accuracy>

Office of Communications. (2021, December 20). Pakistan Reporter. *Ofcom Broadcast and On Demand Bulletin, 441*. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0037/229789/Pakistan-Reporter,-MATV,-08-February-2021,-2222.pdf

Office of Communications. (2022, March 18). *Ofcom revokes RT's broadcast licence* [Press release].
<https://www.ofcom.org.uk/news-centre/2022/ofcom-revokes-rt-broadcast-licence>

Office of Communications. (2022, November 7). BBC News Online and BBC London News. *Ofcom Broadcast and On Demand Bulletin, 461*.

https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0023/247163/BBC-News-Online-and-BBC-London-News-2-December-2021.pdf

Office of Communications. (2023, March 15). *Content Board: Terms of Reference*.

https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0028/69184/content-board-terms-of-reference.pdf

Office of Communication. (n.d.). *Ofcom Board*. <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/ofcom-board>

Office of Communication. (n.d.). *Ofcom Content Board*. <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/content-board>

Office of Communication. (n.d.). *What is Ofcom?*. <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/what-is-ofcom>

R (Autonomous Non-Profit Organisation TV-Novosti) v. The Office of Communications, EWHC 689 (Admin) (2020). <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2022/07/RT-v-Ofcom-approved-judgment-27.3.20-1.pdf>

The Supreme Court of the United Kingdom. (2022, August 8). *Permission to Appeal - July and August 2022*. <https://www.supremecourt.uk/news/permission-to-appeal-july-august-2022.html>

羅世宏 (2020)。〈正確與公平，艱難但無可迴避的責任：電視新聞節目的事實查證與公平報導義務〉，《NCCNEWS》，14 (4)，1-7。 <https://nccnews.com.tw/202008/ch1.html>

歐盟

專書

Donges, P. & Jarren, O. (2022). *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft: Eine Einführung* (5 Ed.). Springer.

Schwind, M. P. (2017). *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht: Ein Beitrag zu Theorie und Dogmatik der Behördenkooperation in der EU*. Mohr Siebeck.

Asja Rokša-Zubčević (2021). *Media regulatory authorities and media pluralism: Regional Publication*. European Union & Council of Europe. <https://rm.coe.int/hf46-media-regulatory-authorities-media-pluralism-eng/1680a2df90>

合著中單一篇章

Schuler-Harms M. (2017). Rundfunkregulierung in Zeiten des Internets. In Körber, T & Kühling, J (Ed.), *Regulierung - Wettbewerb – Innovation*, (pp. 69-92). Nomos.

法院裁判：

EuGH, Urteil vom 13.12.2007- Rechtssache C-250/06, United Pan-Europe Communications, I-11135.

EuGH, Urteil vom 15.01.2002- Rechtssache C-439/99, Kommission/Italien, I-305.

EuGH, Urteil vom 26.01.2006- Rechtssache C-514/03, Kommission/ Spanien, I-963.

EuGH, Urteil vom 18.07.2013- Rechtssache C-234/12, Sky Italia
EuGH, Urteil vom 28.10.1999 - Rechtssache C-6/98, ARD, I-7599
EuGH, Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Slg. 1991, I-4007.

研究報告

European Commission (2013). *Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0231>

European Commission (2020). *Communication from the Commission Guidelines on the practical application of the essential functionality criterion of the definition of a 'video-sharing platform service' under the Audiovisual Media Services Directive 2020/C 223/02*. OJ C 223, 7.7.2020 (pp.3-9)

European Commission (2020). *Communication from the Commission Guidelines pursuant to Article 13(7) of the Audiovisual Media Services Directive on the calculation of the share of European works in on-demand catalogues and on the definition of low audience and low turnover 2020/C 223/03*. OJ C 223, 7.7.2020 (pp. 10–16)

EBU Media Intelligence Service (2020). *COVID-19 crisis: PSM Performance*. European Broadcasting Union

專題演講

von der Leyen, U. (2021, September 15). „*Check against delivery*” —*State of the Union 2021*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701.

von der Leyen, U. (2022, September 16). *State of the Union 2022: European Media Freedom Act: Commission proposes rules to protect media pluralism and independence in the EU*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5504. (最後瀏覽：2023.4.16)

網路相關資源

EPRA (2023). *General Information on EPRA*. <https://www.epra.org/articles/1>.

Ofcom (2022). *Ofcom revokes RT's broadcast licence*. <https://www.ofcom.org.uk/news-centre/2022/ofcom-revokes-rt-broadcast-licence>

EPRA (2021). *Two European Court of Human Rights' decisions on pluralism & political programmes on public service media*. <https://reurl.cc/qkWyO0>

European Commission (2022, April 27). *Commission tackles abusive lawsuits against journalists and human rights defenders 'SLAPPS'*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2652.

European Commission (2022). *Questions & Answers: European Media Freedom Act*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_5505.

European Commission (2023). *European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA)*.
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/erga>.

European Broadcasting Union (2023). *What is public service media?*.
<https://www.ebu.ch/about/public-service-media>

日本

三宅弘・小町谷育子（2016）。BPOの組織と役割。《BPOと放送の自由：決定事例からみる人権救済と放送倫理》。日本評論社。pp.2-31。

三宅弘（2016）。放送の自由と行政指導・行政処分。《BPOと放送の自由：決定事例からみる人権救済と放送倫理》。日本評論社。pp.262-317

小町谷育子（2016）。政治と放送倫理—放送倫理検証委員会の決定事例から。《BPOと放送の自由：決定事例からみる人権救済と放送倫理》。日本評論社。pp.208-230。

小町谷育子（2016）。番組編集準則と放送の自由。《BPOと放送の自由：決定事例からみる人権救済と放送倫理》。日本評論社。pp.232-261。

安田充、荒川敦（2009）。公職選挙法逐条解説。ぎょうせい。

西土彰一郎（2018）。放送法の思考形式。《メディア法研究》第一号，2018年9月，pp.95-114。

村上聖一（2016）。《戦後日本の放送規制》。日本評論社。

曾我部真裕（2013）。検討課題として残された独立規制機関。《放送メディア研究》第10号，2013年2月，pp.159-183。

清水直樹（2007）。放送番組の規制の在り方。《調査と情報 ISSUE BRIEF》第597号，2007年10月25日，pp.1-12。

鈴木秀美（2018）。メディア法の主要課題。《メディア法研究》第一号，2018年9月，pp.1-32。

塩田幸司（2006）。地域密着チャンネルの公共性とは～ケーブルテレビ51年目の課題。《放送研究と調査》2006年11月号，pp.2-11。

日本放送協会

<https://www.pressnet.or.jp/>

日本民間放送連盟放送基準

<https://www.j-ba.or.jp/category/broadcasting/jba101032>

日本新聞協会

<https://www.pressnet.or.jp/>

放送倫理 番組向上機構

<https://www.bpo.gr.jp>

韓国

- 田中 則広 (2010年7月)。国際比較研究:放送・通信分野の独立規制機関(第2回)韓国 KCC(放送通信委員会)と KCSC(放送通信審議委員会)--政治からの「独立性」は保てるか。放送研究と調査。NHK放送文化研究所編 60(7), 46-57。
- MBC (n.d.) . 시사·보도 프로그램 제작의 기본 원칙. Retrieved May 1, 2023, from Munhwa Broadcasting Corporation Web site: <https://www.mbccb.co.kr/rb/?r=home&c=74/724/725>
- JTBC (2004) . JTBC 방송 편성규약. Retrieved May 1, 2023, from JTBC Web site: <https://jtbc.co.kr/help/policy/schedule>
- Korea Communications Commission (2023) . 방송법. Retrieved May 1, 2023, from Korean Law Information Center Web site: <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9%EB%B0%A9%EC%86%A1%EB%B2%95>
- Korea Communications Commission (2021) . 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률. Retrieved May 1, 2023, from Korean Law Information Center Web site: <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9%EB%B0%A9%EC%86%A1%ED%86%B5%EC%8B%A0%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C%EC%9D%98%EC%84%A4%EC%B9%98%EB%B0%8F%EC%9A%B4%EC%98%81%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C%EB%B2%95%EB%A5%A0>
- Korea Communications Standards Commission (2017) . 방송심의에 관한 규정. Retrieved May 1, 2023, from Korean Law Information Center Web site: <https://www.law.go.kr/%ED%96%89%EC%A0%95%EA%B7%9C%EC%B9%99/%EB%B0%A9%EC%86%A1%EC%8B%AC%EC%9D%98%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EA%B7%9C%EC%A0%95>
- Korea Communications Standards Commission (2020) . 방송심의에 관한 규정. Retrieved May 1, 2023, from Korean Law Information Center Web site: <https://www.law.go.kr/%ED%96%89%EC%A0%95%EA%B7%9C%EC%B9%99/%EB%B0%A9%EC%86%A1%EC%8B%AC%EC%9D%98%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EA%B7%9C%EC%A0%95>
- Korea Communications Standards Commission (2020) . 선거방송심의에 관한 특별규정. Retrieved May 1, 2023, from Korean Law Information Center Web site: <https://www.law.go.kr/%ED%96%89%EC%A0%95%EA%B7%9C%EC%B9%99/%EC%84%A0%EA%B1%B0%EB%B0%A9%EC%86%A1%EC%8B%AC%EC%9D%98%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C%ED%8A%B9%EB%B3%84%EA%B7%9C%EC%A0%95>
- Korea Communications Standards Commission (2020) . 종지상과방송 심의의결 현황. Retrieved May 1, 2023, from Korea Communications Standards Commission Web site: <http://www.kocsc.or.kr/PageLink.do>
- Korea Communications Standards Commission (2020) . 종합편성·보도채널 심의의결 현황. Retrieved May 1, 2023, from Korea Communications Standards Commission Web site: <http://www.kocsc.or.kr/PageLink.do>

- Korea Communications Standards Commission (2021). 종지상과방송 심의의결 현황.
Retrieved May 1, 2023, from Korea Communications Standards Commission Web site:
<http://www.kocsc.or.kr/PageLink.do>
- Korea Communications Standards Commission (2021). 종합편성·보도채널 심의의결 현황.
Retrieved May 1, 2023, from Korea Communications Standards Commission Web site:
<http://www.kocsc.or.kr/PageLink.do>
- Korea Communications Standards Commission (2022). 종지상과방송 심의의결 현황.
Retrieved May 1, 2023, from Korea Communications Standards Commission Web site:
<http://www.kocsc.or.kr/PageLink.do>
- Korea Communications Standards Commission (2022). 종합편성·보도채널 심의의결 현황.
Retrieved May 1, 2023, from Korea Communications Standards Commission Web site:
<http://www.kocsc.or.kr/PageLink.do>
- Korea Communications Standards Commission (2023). 종지상과방송 심의의결 현황.
Retrieved May 1, 2023, from Korea Communications Standards Commission Web site:
<http://www.kocsc.or.kr/PageLink.do>
- Korea Communications Standards Commission (2023). 종합편성·보도채널 심의의결 현황.
Retrieved May 1, 2023, from Korea Communications Standards Commission Web site:
<http://www.kocsc.or.kr/PageLink.do>
- SBS (2004). SBS 방송편성규약 안내. Retrieved May 1, 2023, from SBS Web site:
<http://w3.sbs.co.kr/cs/endPage.do?contNo=8>
- TV CHOSUN (2004). TV 조선 편성규약. Retrieved May 1, 2023, from TV CHOSUN Web site:
http://www.tvchosun.com/cscenter/notice/detail.cstv?bbsNo=help_10014&contID=1186&searchType=all&search=%ED%8E%B8%EC%84%B1&pn=1

國內學者論議部分之參考文獻

- 林莉琳、蘇蘅（2014）。〈從公共到娛樂：新聞性談話節目的移界與歧路〉，《廣播與電視》，37:63-99。
- 胡幼偉、林政谷、林佩霓、陳淑貞（2008）。〈台灣電視政論性“叩應”節目觀眾特質分析〉，《選舉評論》，4:21-39。
- 唐士哲（2014）。〈從政治化媒介到媒介化政治：電視政論節目作為制度化的政治實踐〉，《中華傳播學刊》，25:3-41。
- 唐士哲（主持）（2013）。《媒體觀察教育基金會-建立電視時事議題討論（政論）節目觀察評鑑指標成果報告》。台灣媒體觀察教育基金會委託案。
- 唐士哲（主持）（2014）。《時事議題談話性節目表現評鑑（第一階段）》。台灣媒體觀察教育基金會委託案。
- 唐士哲、曾毓青、李香潔、洪硯儒、朱家賢（2015）。〈民意的中介及其阻絕：九合一選舉中電視政論的表現〉，《傳播文化與政治》，1:75-100。
- 孫秀蕙、陳儀芬（2009）。〈台灣電視政論節目的議題論述策略：以“真調會覆議案大法官關說疑雲”為例〉，《中華傳播學刊》，16:45-92。
- 財團法人台灣媒體觀察教育基金會（2021）。《觀察報告：疫情下的電視政論節目》。台北：財團法人台灣媒體觀察教育基金會。
- 崔艾湄（2014）。〈國內政論性節目中國防部與軍事名嘴的資本流動／競逐——以2011年重大軍法事件為例〉，《傳播研究與實踐》，4(1):105-127。
- 張卿卿、羅文輝（2007）。〈追求知識、認同或娛樂？政論性談話節目的內容與閱聽眾收視動機的探討〉，《新聞學研究》，93:83-139。
- 盛治仁（2005）。〈電視談話性節目研究——來賓、議題結構及閱聽人特質分析〉，《新聞學研究》，84:163-203。
- 楊意菁（2004）。〈民意與公共性：批判解讀台灣電視節目〉，《新聞學研究》，79:1-47。
- 羅慧雯（2019）。《新聞公平原則參考準據、處理程序與資訊揭露研究期末報告》。國家通訊委員會委託研究報告。

附 錄

附錄一：內容分析編碼書

抽樣說明，於研究期間議題篩選，以同一主題連續於二天佔據節目討論者，選擇三則議題作為選定議題，後各以該節目於新聞台播放之節目總時長，委任第三方單位錄製之內容作為具體分析對象。

本計劃原定之分析項目如下所述：

- (1) 節目參與者(姓名、職銜、學經歷專長等)
- (2) 主持人(姓名、職銜、學經歷專長、媒體資歷、三年內是否曾涉及核處或申訴等)
- (3) 議題討論過程中鏡面出現之標題
- (4) 節目中主持人與來賓之立場角度蒐證與分析
- (5) 議題討論過程中呈現於畫面中且由發言者(主持人、與會來賓)陳述為「證據資料」、「政策制度」之內容
- (6) 議題討論過程中呈現於畫面中且由發言人(主持人、與會來賓)陳述為「根據一般民眾(不特定第三者、匿名第三者等)口說、留言、轉傳資訊」等內容
- (7) 觀眾互動之有無(包括 call-in 與官方影音網站之留言板)
- (8) 觀眾互動之內容(逐字稿或官方影音網站於播出時間內之留言)

實務編碼進行中則將編碼項目分為：(一)編碼資訊 C；(二)節目參與者資訊 G；(三)主持人 H；(四)議題立場角度分析 S；(五)消息來源與內容 C C；(六)觀眾互動 I，一共六大編碼項目，以下將對各大項目與其細項進行說明解釋。

1. 編碼資訊 C

該項目為基礎的編碼資訊，根據編碼的需要保留抽樣資訊與編碼者資料

2. 節目參與者資訊 G

依據實際出現的參與者來賓數量進行編碼，識別其職銜、政治工作職銜(如有)以及專長。職銜提供研究者分析參與者之來源是否涵蓋產、官、

學、政治團體、民間利益團體或是個人身份；政治工作職銜則依據政論性節目的特性，分辨參與者的政黨身份以及職務，協助後續分析判斷；專長部分則根據行政院國家科學委員會學門專長分類表，判斷參與者的專長背景，除實務工作經驗外，參考學歷背景作為依據。

3. 主持人H

考量主持人過去的裁罰紀錄十分重要，本研究將會依據主持人近三年內的裁罰紀錄，列出之前的記錄供後續分析。

4. 議題立場角度分析S

由編碼者進行隱性編碼，確認主持人、參與者、整體節目對於該集議題的支持與否，預計其支持與否的數量將提供有趣的分析結果。

5. 消息來源與內容C C

本研究的核心概念討論到政論性節目所呈現的消息來源與內容，因此將會由編碼者判斷議題討論時間、消息來源的種類、消息來源說明、提出議題的人、內容標題。整體議題討論時間，視作節目在最後剪輯版本所花費在該議題的討論時間；消息來源種類則依據畫面中明顯出現的內容種類：證據資料、政策制度、民眾留言轉傳資訊、新聞資料、社群媒體（例：臉書、IG、微博…），以區分消息來源；因為消息來源可以呈現出多種資訊，為避免封閉式問題的細節遺失，特意留存一欄位讓編碼者描述該消息來源的資訊；提出議題的人則討論該消息的提出是由主持人抑或是參與者所提出；內容標題清楚記錄畫面中出現的標題為何，以鏡面為主。

6. 觀眾互動I

過往政論性節目常見的 call-in 形式提供了與觀眾互動的可能，本研究也希望可以分析現有的政論性節目中，是否還存在類似的形式，以及實際的互動內容。

表四十三、編碼項目與說明

大項目	小題項	選項說明
編碼資訊C	編碼者	姓名
	編號	填寫編號
	事件	1 林智堅退選風波, 2 裴洛西來台, 3 中共軍演

	播放日期	2022/XX/XX
	節目名稱	1 有話好說, 2 關鍵時刻, 3 辣新聞 152, 4 鄭知道了, 5 新聞面對面, 6 少康戰情室
	該集標題	填寫該集標題 (除逗點外不須抄寫符號)
節目參與者資訊G	節目參與者人數	計算除主持人外節目參與人數
	節目參與者 1	第一位被介紹的參與者, 請填寫姓名
	代表職銜	1 政黨、民選政治人物, 2 行政官員, 3 教育學者, 4 公司企業, 5 民間與非營利團體代表, 6 個人, 7 其他
	政治工作職銜 (前題填 1 再回答)	1 議員、2 議員候選人、3 立委、4 立委候選人、5 民進黨職人員、6 國民黨職人員、7 民眾黨職人員、8 其他黨職人員、9 其他
	專長	1 生物醫農類, 2 工程技術類, 3 人文與社會學科類, 4 自然科學類, 5 科學教育類, 6 其他專長, 7 無專長
	節目參與者 2	第二位被介紹的參與者, 請填寫姓名
	代表職銜	1 政黨、民選政治人物, 2 行政官員, 3 教育學者, 4 公司企業, 5 民間與非營利團體代表, 6 個人, 7 其他
	政治工作職銜 (前題填 1 再回答)	1 議員、2 議員候選人、3 立委、4 立委候選人、5 民進黨職人員、6 國民黨職人員、7 民眾黨職人員、8 其他黨職人員、9 其他
	專長	1 生物醫農類, 2 工程技術類, 3 人文與社會學科類, 4 自然科學類, 5 科學教育類, 6 其他專長, 7 無專長
	節目參與者 3	第三位被介紹的參與者, 請填寫姓名

代表職銜	1 政黨、民選政治人物, 2 行政官員, 3 教育學者, 4 公司企業, 5 民間與非營利團體代表, 6 個人, 7 其他
政治工作職銜 (前題填 1 再回答)	1 議員、2 議員候選人、3 立委、4 立委候選人、5 民進黨職人員、6 國民黨職人員、7 民眾黨職人員、8 其他黨職人員、9 其他
專長	1 生物醫農類, 2 工程技術類, 3 人文與社會學科類, 4 自然科學類, 5 科學教育類, 6 其他專長, 7 無專長
節目參與者 4	第四位被介紹的參與者, 請填寫姓名
代表職銜	1 政黨、民選政治人物, 2 行政官員, 3 教育學者, 4 公司企業, 5 民間與非營利團體代表, 6 個人, 7 其他
政治工作職銜 (前題填 1 再回答)	1 議員、2 議員候選人、3 立委、4 立委候選人、5 民進黨職人員、6 國民黨職人員、7 民眾黨職人員、8 其他黨職人員、9 其他
專長	1 生物醫農類, 2 工程技術類, 3 人文與社會學科類, 4 自然科學類, 5 科學教育類, 6 其他專長, 7 無專長
節目參與者 5	第五位被介紹的參與者, 請填寫姓名
代表職銜	1 政黨、民選政治人物, 2 行政官員, 3 教育學者, 4 公司企業, 5 民間與非營利團體代表, 6 個人, 7 其他
政治工作職銜 (前題填 1 再回答)	1 議員、2 議員候選人、3 立委、4 立委候選人、5 民進黨職人員、6 國民黨職人員、7 民眾黨職人員、8 其他黨職人員、9 其他
專長	1 生物醫農類, 2 工程技術類, 3 人文與社會學科類, 4 自然科學類, 5 科學教育類, 6 其他專長, 7 無專長

	節目參與者 6	第六位被介紹的參與者，請填寫姓名
	代表職銜	1 政黨、民選政治人物，2 行政官員，3 教育學者，4 公司企業，5 民間與非營利團體代表，6 個人，7 其他
	政治工作職銜 (前題填 1 再回答)	1 議員、2 議員候選人、3 立委、4 立委候選人、5 民進黨職人員、6 國民黨職人員、7 民眾黨職人員、8 其他黨職人員、9 其他
	專長	1 生物醫農類，2 工程技術類，3 人文與社會學科類，4 自然科學類，5 科學教育類，6 其他專長，7 無專長
主持人 H	主持人	請填寫姓名
	是否遭受裁罰	1 有，0 無
議題立場 分析 S	主持人議題支持	1 有，0 無
	參與者 1 議題支持	1 有，0 無
	參與者 2 議題支持	1 有，0 無
	參與者 3 議題支持	1 有，0 無
	參與者 4 議題支持	1 有，0 無
	參與者 5 議題支持	1 有，0 無
	參與者 6 議題支持	1 有，0 無
	節目議題支持	1 有，0 無
	議題討論時間	填入前後 time code XX:XX:XX

消息來源與內容 C C	議題討論過程中消息來源 1	1 證據資料, 2 政策制度, 3 民眾留言轉傳資訊, 4 新聞資訊, 5 社群媒體資料, 6 其他
	消息來源說明	描述該消息來源的細節資訊
	提出者	0 主持人, 1 參與者 1, 2 參與者 2, 3 參與者 3, 4 參與者 4, 5 參與者 5, 6 參與者 6, 7 無法識別
	標題	請填寫標題
	議題討論過程中消息來源 2	1 證據資料, 2 政策制度, 3 民眾留言轉傳資訊, 4 新聞資訊, 5 社群媒體資料, 6 其他
	消息來源說明	描述該消息來源的細節資訊
	提出者	0 主持人, 1 參與者 1, 2 參與者 2, 3 參與者 3, 4 參與者 4, 5 參與者 5, 6 參與者 6, 7 無法識別
	標題	請填寫標題
	議題討論過程中消息來源 3	1 證據資料, 2 政策制度, 3 民眾留言轉傳資訊, 4 新聞資訊, 5 社群媒體資料, 6 其他
	消息來源說明	描述該消息來源的細節資訊
	提出者	0 主持人, 1 參與者 1, 2 參與者 2, 3 參與者 3, 4 參與者 4, 5 參與者 5, 6 參與者 6, 7 無法識別
	標題	請填寫標題
	議題討論過程中消息來源 4	1 證據資料, 2 政策制度, 3 民眾留言轉傳資訊, 4 新聞資訊, 5 社群媒體資料, 6 其他
	消息來源說明	描述該消息來源的細節資訊
	提出者	0 主持人, 1 參與者 1, 2 參與者 2, 3 參與者 3, 4 參與者 4, 5 參與者 5, 6 參與者 6, 7 無法識別
	標題	請填寫標題
議題討論過程中消息來源 5	1 證據資料, 2 政策制度, 3 民眾留言轉傳資訊, 4 新聞資訊, 5 社群媒體資料, 6 其他	
消息來源說明	描述該消息來源的細節資訊	

	提出者	0 主持人, 1 參與者 1, 2 參與者 2, 3 參與者 3, 4 參與者 4, 5 參與者 5, 6 參與者 6, 7 無法識別
	標題	請填寫標題
	議題討論過程中消息來源 6	1 證據資料, 2 政策制度, 3 民眾留言轉傳資訊, 4 新聞資訊, 5 社群媒體資料, 6 其他
	消息來源說明	描述該消息來源的細節資訊
	提出者	0 主持人, 1 參與者 1, 2 參與者 2, 3 參與者 3, 4 參與者 4, 5 參與者 5, 6 參與者 6, 7 無法識別
	標題	請填寫標題
觀眾互動 I	觀眾互動之有無	1 有, 0 無
	觀眾互動內容	填寫內容

附錄二：焦點團體-會議資料及會議記錄

會議資料（一）：訪談邀請信

各位敬愛的老師、先進：

本次焦點團體會議邀請對象包涵專家學者、公學會代表、團體代表、第一線專業工作者。為使討論進行聚焦，在此提供相關補充資料。

1. 財團法人公共電視文化事業基金會制訂之節目製播準則，針對 call in 建立專章 (p. 40-42) 有需要可參考

<http://web.pts.org.tw/titv/indigenoustv/information/04-supervision/812/06.pdf>

2. 民視的電視新聞自律規範第二十七條為：政論節目製播規範，有需要可參考
<https://www.ftv.com.tw/committee/specification.aspx>

3. 政論節目涉及「民眾參與互動」：

民眾參與互動的模式，包含民眾參與節目（做為來賓）、民眾線上 call in、節目主持人 call out（民眾或受訪者）、以直播方式訪問受訪者...等類型；查核內容涉及民眾身分確認、民眾提供消息之查證、錯誤訊息如何進行更正...等事項。

以下為曾遭申訴或核處之案例，敬請參考：

（一）中天新聞台「大政治大爆卦」節目
播出時間：108年3月8日14時至16時

本集節目討論文旦滯銷議題，播出過程中，製作單位於鏡面使用「大陸不買了柚農陳大哥：文旦丟在水庫超過200萬噸」之標題，並於節目直播過程中採訪民

眾意見，提及「去年文旦滯銷棄置達200萬斤」等內容。民眾申訴，製作單位並未釐清「200萬噸還是200萬斤」之內容是否屬實，並未提供實證照片。

經NCC調查，該節目單憑受訪者個人陳述，未就節目議題與內容進行事實查核，顯示製作單位未能於節目於播出前之內控編採過程中進行守門工作，影響公眾接收正確資訊之權利，有損閱聽眾視聽權益，並已損及新聞媒體專業，影響公眾對媒體之信任，均致損害公共利益，該節目遭處罰鍰新臺幣100萬元。

（二）東森財經新聞台「這！不是新聞」節目

播出時間：108年7月10日21時至22時

本集節目評論長榮罷工事件相關議題，於節目後段安排 call out 長榮客服人員（已化名）談述其在罷工事件之過程經歷、壓力擔憂等感受，以及其對於企業工會入會費、部分企業工會幹部與空服員職業工會幹部成員雷同等相關問題之想法。對於此段內容，民眾申訴過度炒作長榮罷工議題，來賓及內容多為未經證實之言論，恐影響觀眾對於長榮罷工議題之認知。

本案例未受裁罰，但可進一步檢視該段節目是否在受訪者選擇上造成對資方較有利的效果。若未符合公平原則，應如何在受訪對象選擇上做改進。再者，如何針對 call-out 之來賓所講述的內容進行事前把關，以及製播單位可以有哪些機制避免來賓於節目中發表未經查證之言論，均是值得探討的面向。

相關影片（未取得公播版權，請勿公開播放）
<https://drive.google.com/drive/folders/1KwEbdF10IOzTVCVvEzv6981uVpypGWLZ>

（三）中天新聞台「新聞深喉嚨」節目

播出時間：109年2月21日20時至21時50分

選擇原因：本集節目討論嚴重特殊傳染性肺炎疫情之防疫措施，節目過程中，標題使用「"浙江台商"父親來電 深喉嚨獨家訪問中！」，連線疑似為浙江台商父親之受訪者，談論其子由陸返台後相關醫療資訊，訪問內容出現特定縣市及就診醫院名稱等資訊。

該節目遭民眾申訴，未提供充分資訊以確認受訪者為浙江台商的父親，此外，嚴重特殊傳染性肺炎疫情屬重大公共衛生議題，受訪內容涉及隔離地點、防疫措施與情況，影響疫情控管，本案遭判處罰鍰新臺幣 40 萬元。涉及疫情管控之相關訊息該如何呈現，才能兼顧民眾知的權利又不至於影響主管機關防疫之業務，值得進一步檢視及探究。

4. 本次研究針對「政論節目」進行探討，NCC 於民國 108 年曾針對「新聞」公平原則進行委託研究，研究成果（非本次必讀資料，若有需要可參考）可參考下方連結

https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/20081/5138_44734_200817_1.pdf

5. 若平時較少收看政論節目，需要案例，近期有恩恩 VS. 侯友宜案，可在 youtube 上搜尋相關節目片段

若有其他問題，再煩請大家來信

再次感謝

會議資料（二）：訪談討論提綱

「電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範」
焦點團體會議討論提綱

主辦單位：政大新聞系 研究委託單位：國家通訊傳播委員會

- 1、請根據您的政論節目相關經驗（作為觀眾、從業人員、社會觀察者、教育者、研究者等身份），前述經驗包含工作或生活中曾經遭遇過的案例、觀看過的片段…等，簡述您觀察到的問題以及可能的改善方向及作法（每位3-5分鐘）。
- 2、為協助電視頻道業者落實105年1月修訂衛星電視廣播法時，於第27條第2項增訂之「製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則」規定，以回應民眾對政論節目作為公共論壇之期待。請您建議：
 - (1) 政論節目的哪些面向應該納入應注意「公平原則」的觀察指標？如：
 1. 主持人是否引導或偏頗
 2. 標題是否誇大聳動
 3. 標題及評論內容是否過度推論
 4. 議題涵蓋範圍是否能夠涉及政策或制度面的討論或評估
 5. 其他
 - (2) 政論節目的各執行面向，應該建立哪些評估標準，如：
 1. 前置作業
 2. 錄影作業
 3. 後置作業
 4. 其他
- 3、政論節目涉及民眾參與互動時，製播參考規範應包括哪些面向以及（節目製作各階段的）內控流程建議？如：
 - 參與民眾身份確認
 - 民眾提供消息之查證
 - 當新聞內容為民眾主動提供時，應註明資料來源，並加註拍攝時間、

地點等相關訊息

- 製播人員與主持人有責任帶領理性討論、避免過度簡化多元複雜的議題，激化對立。或甚至製造憎恨
- 與民眾事先溝通發言原則（如：提醒避免人身攻擊）、盡可能事前預訪
- 符合個人資料保護原則
- 播出後更正錯誤訊息的辦法

會議資料（三）：參與者列表

「電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範委託研究」

焦點團體會議（第一場）

日期：2022/12/19

流水號	單位/職銜
A01	專家學者-新聞科系
A02	專家學者-新聞科系
A03	專家學者-傳播科系
A04	工會代表/媒體從業人員
A05	公民團體代表
A06	專家學者-傳播科系
A07	專家學者-傳播科系
A08	公民團體代表
A09	專家學者-傳播科系

「電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範委託研究」

焦點團體會議（第二場）

日期：2022/12/21

流水號	單位/職銜
B01	專家學者-法律科系
B02	專家學者-新聞科系
B03	專家學者-傳播科系
B04	公民團體代表
B05	公民團體代表
B06	工會代表/媒體從業人員
B07	專家學者-傳播科系
B08	專家學者-傳播科系

「電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範委託研究」

焦點團體會議（第三場）

日期：2022/12/22

流水號	單位/職銜
C01	公民團體代表
C02	專家學者-傳播科系
C03	公民團體代表
C04	公學會代表
C05	公民團體代表
C06	工會代表/媒體從業人員
C07	公民團體代表
C08	專家學者-新聞科系

會議資料（四）：會議記錄

第一場 會議記錄(日期：2022/12/19)

主持人開場

A04：

1. 目前第一線的製播狀況，大部分都是當天預錄，很趕，來賓要請誰要有口袋名單。
2. 有專業的專家口才不一定好。專家學者也可能犯錯。處理方式是請專家再來一次，做更正。
3. 主持人很重要，他會引導你的方向。有的來賓會為了生存，會去迎合。
4. 什麼單位適合來做評估？

A02

1. 最重要的問題是，政論節目的目的到底是什麼？想塑造甚麼公共領域？是觀點表達、資訊提供還是只是娛樂？當目的不同的時候，就會影響到製播的內容。像 cable 台現在的內容更像是單向的傳播、個人表述觀點。但回過頭來說，就算 cable 台的目的不同，NCC 就可以強制規定政論節目一定要怎麼做嗎？先釐清不同型態政論節目目的差異在哪，才能夠更好地討論公平性、確實性、多元性等這些目標。
2. 避免變成同溫層、回聲室

A03：

1. 針對新聞節目談公平原則，我覺得比較可行，也是確實必要的。就政論節目去談公平原則會很困難，因為政論節目本來就是基於事實的評論。形式量化的原則是一種假的公平原則，因為會消去社會上某些多元的聲音。以美國或歐盟來說，在幾個事件上面會要求公平，一個是重大的社會事件，一個就是選舉，美國也只有有在選舉的時候有所謂的 equal time。
2. 國外以自律為優先，最後才是法律。台北市這次有 12 位市長候選人，如果 12 位都給他 equal time，對一個商業電視台來講，那反而是不公平。應該是留給電視台一些自主的空間。建議以自律為原則，不要涉入太多

A07：

1. 現在的環境似乎是有點困難，因為談話性節目已經也越來越多了。要談公平的話，要談形式公平還是談實質公平？如果形式公平你就可以去制定說人，或是說議題，這種就叫形式公平，或是一天到晚都談同一個題目有沒有意義，這是可以思考的。
2. 應該注意事實查核還是公平？實質公平非常困難。形式公平可以改善談話節目嗎？可以的話不反對。
3. 3. 現在 TA 都很明確，大家都是同溫層(只想看想看的)所謂意見跟所謂的事實怎麼樣做區分？這也牽涉到事實查證跟公平。

A08：

1. 想先定義政論性節目的定義，是談話性節目或是娛樂節目？
2. 以性別為例，可建立性別敏感度指標，給 best practice 讓大家去觀摩。要回到自律機制，避免從決策開始就偏頗。如何精進？不是靠檢舉，應該去推動道德標準跟編輯政策，有大量的教育訓練。
3. 避免仇恨言論，不要去攻擊

A06：

1. 看到這個題目的時候，不太明白應該要由哪個機構來做，是 NCC 立法規範嗎？還是公廣集團的製播單位先行？我覺得這塊需要先釐清。
2. 我要呼應一下族群仇恨言論的部分，在某些基本人權上面，我們絕對要有一個基本尊重的態度，但公部門不能去對言論自由作約束。

A05：

1. 新聞自由是保障機構，功能是防止政府濫權，可以發揮第四權監督政府。建議從形式上的平衡去管理，不是管內容，形式上的平衡要有。
2. 政論節目成本很低，節目人力少但收視率很好。來賓常都是找同一群，因為好找。我們要繼續放任嗎？還是制定一些門檻？讓成本不要那麼低廉？形式公平是否讓它有一定的門檻？
3. 事實查核的部分，除了可以多配置人力即時查核外，有時候只是來賓的口誤，可是當現場沒有任何人在做基本的 fact check 的時候，那個口誤就會傳達給觀眾，不斷重播就一直加深這個錯誤的印象，如果要靠第二天的節目來更正，真的都太晚了。主持人要提醒、追問。

4. 選舉期間，如果民調很高的候選人就是不願意上節目，是否剝奪了其他人的權利?至少可以做 SOT，在形式上做到。既然有法規，基本的要求還是要做到。

A01：

1. 應該把角度拉大，製作一個 guideline，讓媒體可以去做一個 checklist，去看是否有錯誤，或處罰時有個依據。
2. 事實查證跟公平原則，我認為不能分開來看，不然 garbage in, garbage out，要連在一起看。事實跟意見常常是夾雜在一起，有些是難以查證的東西，有些是推論，也不是意見或感受。現在節目爆料很多，才會有收視率，喜歡說後面的操盤手是誰，如何又如何，常是 misrepresentation，把一個事實放到錯誤的情境去呈現。
3. 範例的部分，有沒有好的案例讓節目單位參考?避免製作單位踩雷。

A09：

1. 從觀眾的角度來看，重點是同溫層(看了有安全感，有同樣的臉孔出現)，規管了之後，就覺得不好看了，這是否剝奪了觀眾?
2. 理想的政論節目到底存不存在?從環境跟條件上來看，比較像期待而不是規管，可能會更需要其他操作方式而不只是處罰。輔導比較重要。NCC 基本上還是一個輔導單位而不是管制單位。
3. BBC 政論節目可以讓觀眾提問、建議題目，談的都是政策。

第二場 會議記錄(日期：2022/12/21)

主持人開場

B01：

1. 同一個內容在不同平台，規管卻不同，要怎麼處理，NCC 應該有些想法。
2. 新聞自由與個資保護，需要平衡，即使為了公益爆料，也要是最小揭露原則(不能說的太仔細)。
3. 需要有一套規則，自律或依循的標準，或者期待個資保護法律。
4. 國外有針對「網路被遺忘權」的討論。
5. 需要 NCC 或自律：大家都能接受的比較好。

6. 美國現在用海量的(更正)訊息來對抗假訊息。
7. 自律、他律之外：有沒有可能透過像 IWIN 這樣的平台，由政府出資，但不要干涉。一個來自外部的力量，第三方平台。

B06：

1. 政論節目還是談話節目？有些節目，主題很多元，但不一定是政治，商業台主要是談政治。
2. 要避免錯誤資訊，主持人非常重要，主持人/製作單位應該事先跟來賓溝通，瞭解來賓想講什麼。有些主持人滿兇的，如果 call in 者說錯，會被主持人澄清；主持人滿客氣的，來賓有錯誤也不會駁斥。

B07：

1. 許多節目都有非常鮮明的立場，從「來賓的選擇」就不公平。節目有一個既定的框架在，會用明示或暗示的方式。主持人心中應該有一個公平的比例原則在心中，但事實不是如此，常常是口才好、又很偏激的講比較久，對立或另類的觀點沒有分配到那麼多時間（非常不符合比例原則）。是主持人給的時間太少？還是因為台性或製作人預設的立場所以剪掉了？不只是形式公平，多元觀點不應被邊緣化，這是主持人應注意的。
2. 要訂到什麼程度，才算侵害新聞自由？很考驗智慧。建議讓衛星公會、電視公會自己定一個範本，由下而上，主管單位再就此版本做細部討論，較能達到共識。
3. 關於民眾參與：現在沒有 call in 了，爆料是一種另類的民眾參與。製作單位怎麼查核真假？有的是來賓說自己接到爆料。錄影結束到播出，可能有 2-3 小時做後製，製作單位應該去做基礎查證，有問題的話應該把那一塊都挖掉。

B03：

1. 假新聞的破解與查證。
2. 媒體素養教育、新聞素養在未來更重要。

B08：

1. 觀眾也要有一些自覺、媒體識讀，抵擋認知作戰、網軍。
2. NCC 在新聞上可能比較可以規管，政論節目就牽涉到言論自由。

B02：政論節目的評估是否可以跟新聞品質的評估（news quality criteria）辦法作結合，可以討論。

B05：

1. 再次驗證、再審核很重要：很多舊新聞，變成新謠言。
2. 標示影片日期、來源很重要。

B04：

1. 政論節目的定義為何？網路節目算不算？節目要在新聞頻道才算嗎？
2. 現在談話節目已經綜藝化、戲劇化，環境惡化會出現逆選擇，如果來賓不會把自己變得綜藝化，慢慢的人家也不會邀你。
3. 節目通常會有 run-down，分配每位來賓要說什麼，有些人就是念稿，三分真、七分假演起來。預錄還是可能被剪接、斷章取義；來賓可能講得正直，被剪得很歪曲。因為不想演戲、事先搭好的節目內容也不符合自己的理解，因此慢慢不再擔任節目來賓。
4. 很少人去追究責任。來賓跟節目應該都知道沒有言論免責權；節目說來賓言論不代表節目立場，但 run-down 是節目給的。
5. 政論節目可能很難管制；要查證觀眾身份、提供的消息正確與否，可能很困難。有些 call in 者是安排好，預先在等待。這可能違背道德，但是否違背法規？
6. 應該要引進公正第三方的評鑑機制，邀請專家跟民眾參與，定期公布，讓大家有些參考。民間制衡力量也許比罰則有用，有些收視率高的節目不是很怕被罰。

第三場 會議記錄(日期：2022/12/22)

主持人開場

C04：

1. 目前是數位匯流全媒體的環境，資訊溢流...該不該管？誰來管？大家關切言論自由、國家管制。線上團隊其實有很多努力，反對由 NCC 來制訂製播準則，會有很多「聯想」。

2. 「對媒體信任度」的解讀：不能簡單歸因，因為環境改變了，資訊溢流、氾濫。臺灣政治有各種顏色，很多糾葛跟仇恨，無法消滅對方，但也無法說服對方，一直在內耗，大家還是珍惜一路走來民主的成長，也自我期許，也就是自律的能力。
3. 業者都有製播準則，應該要去落實準則（自律），不要再疊床架屋了。
4. 建議NCC，重新梳理「檢舉機制」，尤其撤照後，出現很多仇恨式、報復式的檢舉，有些數量很大會失真，不符合比例原則。

C01：

1. 對兒少而言：數位時代下，事實查核很困難，還要價值判斷更困難。
2. 電視台在激烈競爭之下品質不好，電視台政治立場多半很明確。法規有公平原則，但無罰則，「公平」到底是什麼？
3. 多數節目原本已經有政治立場，我提出幾個討論方向：
 - 增加來賓的多元性，不要一直用御用來賓
 - 各方厲害關係人：例如談托育政策，因為利害關係人是家長團體，找家長團體也要找兒少。例如婦女（團體）要的是小孩在保母家可以待晚一點，但這違反兒少權益，應該找利害關係人一起討論。
 - 應該要有脈絡
 - 節目應該要促進公共討論
 - 當時有民眾參與的話，要給予足夠時間去表達清楚
4. 主持人最為重要：發言者涉及人身攻擊時應該要阻檔、要提供訊息的消息來源、開放民眾提問時，主持人及來賓要有足夠的時間去做討論

C05：

1. 應重視事實查核：若民眾現在是「意見抒發」，應該予以尊重，若是有點接近意見，又可以去辨別是否是事實的，主持人應該去追問、確認或引導討論，而不是堅持己見的吵架。
2. 觀眾看電視節目可能隨時轉進來，沒看完又轉台、網路上二手、三手的傳播（剪接成短片），常會失去脈絡，後面有平衡報導但沒有被呈現（剪進去）。
3. 可以用字卡、標題去提示觀眾目前進行到什麼內容，本節目在開錄前做了哪些努力。

C06：

1. 政論節目成本不高，人員編制不多，一個 team 大約:7-10 人，成本較低、臨時要湊成一個節目較快，製作過程很倉促。某些議題上真正的專家有 5-7 台要搶，你搶的到嗎？因此會有固定來賓。
2. 定題目的過程很倉促，大致工作流程是：工作人員 10 點之後來上班，先把台裡新聞重點拉出來看，大約 2 點要定題目，2-4 點要找與談人。
3. 政論節目：有一半的娛樂效果，主持人、來賓藝人化。有調查發現，越討厭 XX 主持人，越要看該節目，因為要罵他/她變成一種抒壓方式。
4. 曾經有段時間政論節目很氾濫，很多品質太差，大家不要看。我認為是一個風潮，一陣一陣的。回到本質，商業電視台要的就是利益，公平原則是第二。
5. 反對管制。NCC 能不能出資，找公正的第三方（基金會或單位），由學界、業界、一般觀眾、查核中心... 去評鑑，去檢視各類節目。這個單位如果有足夠的公信力，可以讓品質慢慢提升。

C04：電視台是一個產業模式、工業模式，24 小時都要有節目。甲節目養乙節目，不斷 practice，有些成功、有些失敗。

C02：

1. 前面幾位似乎有個共識，NCC 做此事，可能花很大力氣但沒有好結果。
2. 有時受邀，自己隱約感覺到電視台是有劇本的、有立場的
3. 事實查核中心有人問我：能辨別這個民調（新聞）是真是假嗎？其實沒辦法真的去稽核是否有實際執行，只能去看方法細節，很多事實都是這樣，事實查核很難，除非是很清楚的黑、白，但灰色地帶太大，如果要管，就會出很多問題。

C07：

1. 若民眾能瞭解政論節目製播過程，也是一種媒體識讀。在當代，對於「真實」的概念也開始被質疑了。要去鍛鍊 思辨與識讀的能力。
2. 學員對於政論節目：失望、選擇屬意的媒體、兩邊看。但觀眾都有娛樂的需求，有些節目比較枯燥。

C03：

1. NCC 管會不管都會被批評，到底要怎麼管？最底層的，還是國家認同的問題。國家認同 vs 言論自由，要選哪個？藍綠政論節目依各自立場去找主持人、來賓，設定主題，引導話題，去管，會牽涉到言論自由。
2. 我是認為，公平原則很難執行。在台灣國家認同的問題一定會在底層存在，但是言論品質的問題是可以處理的。如果 NCC 可以用類似判例的方式，例如何者是歧視、煽動、仇恨、歧視，這個很 OK。
3. 我同意 NCC 去裁罰，未根據事實查證(的)，例如跑馬燈寫 200 萬噸柚子不查證。過去 NCC 常用是否違反公序良俗，我過去覺得很模糊，不應該用，現在覺得「公序良俗」只要界定的夠進步，不會有人有意見。歧視、煽動、仇恨，在網路上教自殺該不該管？中介法該不該立？還是要管、看怎麼管，根據人類基本價值去管。

C02：我認為應該管，但是是針對黑跟白的部分，灰色讓他大一點。明顯的歧視或偏差應該管。

C08：

1. 朝代更迭，政論節目對臺灣的選舉、民主影響很大，雖然現在收視有老化的傾向（年輕人不看）。不應該完全放棄年輕人，只去經營五六十歲的觀眾，年輕人不是不喜歡看，只是不從電視看，如何讓年輕人喜歡看 很重要。
2. 來賓重複性高、像演出等等問題：過去研究指出，最常受邀的來賓有三種：媒體工作者、民意代表、學者。很難相信在臺灣這三種人能找到的數量這麼少。我比較能想像是因為方便，聯繫上不需要去開發新面孔。
3. 很多名嘴發表的言論常常是已經刊登在媒體、甚至是「網友說」，在節目上重新演繹一遍而已。很多容易引起爭議的內容，也沒有在當下說出明確的消息來源。這就是名嘴會被認為是假消息重要來源的一個原因，難道絕大多數的情況下消息來源都是 off the record 嗎？大部分的情況都不是如此。在重要頻道上散播訊息，主持人也不去追問，這是很嚴重的問題。
4. 希望來賓可以有多元性的展現。邀請不同立場的來賓時，是否可以有同等的表達力、戰力？某一個立場的表述能力很不行，這只是形式上的公平。
5. 主持人是否有公平的對待？不要任意切斷來賓的發言。主持人應該做到控制現場的對立、衝突情緒。有些人似乎是希望透過這些來帶動收視率。華視有個節目叫三國演義，網路點擊很高，並無固定來賓，表示臺灣觀眾對這類節目是有需求的。

6. 播出後發現有錯誤訊息，除了跑馬燈，是否可以開放當事人澄清的單元或管道（告來告去浪費司法資源），讓當事人做表述，也表示節目很負責、認真對待被批評的人。

附錄三：台灣媒體觀察教育基金會時事議題討論性節目觀察與評鑑表

唐士哲（主持）（2013）。《媒體觀察教育基金會-建立電視時事議題討論（政論）節目觀察評鑑指標成果報告》。台灣媒體觀察教育基金會委託案。

【項目一】節目的議題定位	☆	☆ ☆	☆☆ ☆	☆ ☆ ☆ ☆	☆☆ ☆ ☆☆
1. 討論的議題比較具有時事關連性					
2. 討論的議題類型具多元性					
3. 討論的議題有較強的社會關懷					
4. 討論的議題不會太過倚賴八卦週刊					
5. 常較深度的主動探討一些前瞻性或趨勢性的話題					
6. 討論的議題不會太拘泥於事件細節					
7. 討論的議題不會流於嘩眾取寵					
8. 討論政治相關話題時，不會過於強調歸咎個人責任					
9. 政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立					
10. 討論的議題兼顧弱勢階級的觀點					
11. 討論的政治議題有較強的國際觀					
【項目二】節目製作運用的資源	☆	☆ ☆	☆☆ ☆	☆ ☆ ☆ ☆	☆☆ ☆ ☆☆
（一）與談者					
1. 邀請的與談者類型多元					
2. 邀請的與談者，會隨著討論的議題屬性而有所變化					
3. 會安排對於該議題最合適的與談者					
4. 盡量安排持不同觀點的與談者					
（二）議題背景資料					

1. 節目在討論特定議題時，會呈現對該則議題充足的背景資料					
2. 節目中背景資料的呈現有助於更清楚了解議題的內容					
3. 節目中背景資料的呈現，會清楚載明參考資料的來源					
(三) 觀眾					
1. 節目中有納入觀眾參與 (如：現場觀眾、電話 call in)					
2. 節目開放新聞事件當事人 call in 澄清					
3. 觀眾的意見會被納入節目討論中					
4. 主持人或與談人曾與觀眾產生實質對話					
【項目三】主持人的專業表現	☆	☆☆	☆☆	☆☆	☆☆
1. 提問不會顯露個人立場					
2. 所問的問題不會刻意誘導至一設定好的論述框架					
3. 不會在言談中經常夾評夾敘					
4. 不會刻意為了節目效果，截斷或干涉與談者言談					
5. 稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見					
6. 不會造成觀眾有主持人身兼與談者的印象					
7. 會針對與談者回答內容，更進一步的探詢細節					
8. 盡量讓與談者針對單一特定議題的發言，有充足的表達時間					
9. 針對與談者無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源					
10. 不會刻意鼓動與談者的情緒性言談					
11. 不會經常藉由情緒性言詞鼓動觀眾的情緒					
【項目四】整體來說，節目在本次觀察期的表現	☆	☆☆	☆☆	☆☆	☆☆
1. 節目可以使我認識到多種不同的議題					

2. 節目不會耗費太多天數時間只是討論一則議題					
3. 節目中參與者提出的一些觀點是我之前沒有接觸過的					
4. 節目有盡量做到對一則議題凸顯不同看法，且讓持不同看法的人有互動的機會					
5. 節目能夠適當跳脫情緒性言談，用理性的態度分析事情					
6. 節目能夠適當將議題關注焦點轉化為制度性討論					
7. 節目的議題設計與討論過程不會讓我覺得是刻意打壓某種政治立場或觀點					
8. 節目富娛樂性					
9. 節目具資訊性					
10. 節目不會太花俏					
11. 節目不會太枯燥或難懂					
12. 看完節目，讓我感到焦躁不安					
13. 看完節目，讓我感到有失落感					
14. 看完節目，讓我感到氣憤填膺					
15. 看完節目，讓我感到有希望					
16. 看完節目，讓我感到娛樂感十足					
17. 看完節目，我沒有什麼感覺					
【項目五】針對特定關鍵議題各節目討論表現	☆	☆ ☆	☆☆ ☆	☆ ☆ ☆ ☆	☆☆ ☆ ☆☆
1. 會將議題轉化為制度面的討論					
2. 不會經常倚賴未經證實細節的爆料					
3. 節目中的爆料細節，對釐清事件的發展是有幫助的（如果有的話）					
4. 不會經常藉由情緒性言辭鼓動觀眾的情緒					
5. 不會僅是將報紙或雜誌的報導細節照本宣科的再談過一遍					
6. 討論過程中，會盡量開發該主題的相關問題面向					
7. 討論時，不會僅在枝微末節處反覆討論					

8. 討論過程中，不會過份仰賴煽情化的言談					
9. 為該則議題設定好的問題，不會有強烈的預設立場					
10. 對該則議題的討論，有盡量邀請持不同意見的與談者					
註：此項目設定為針對特定關鍵新聞事件發生時，各節目連續數日針對該則議題做延續性討論的表現。因此將不定期施行。					
【項目六】特定參與者的專業表現（針對高曝光率的參與者）	☆	☆ ☆	☆☆ ☆	☆ ☆ ☆ ☆	☆☆ ☆ ☆☆
能展現對特定主題的專業熟悉程度，而非無所不談					
0. 不會太常仰賴相同的論事手法，討論不同的議題					
0. 陳述時立場清楚，且搭配足以令人信服的論點					
0. 不會經常提供未經媒體新聞揭露的私房訊息（爆料）					
0. 即便透露私房訊息，不會刻意隱瞞該訊息可被證實的途徑					
0. 面對觀點被質疑或挑戰時，不會有太過情緒性的反應或言語					
0. 會將複雜的議題，用簡單易懂的陳述方式讓觀眾理解					
註：此項目主要針對所謂「名嘴」的專業表現予以評量，為跨節目評分。針對觀察期間出現頻率高的參與者的言談表現進行上述的指標評分。					

附錄四：本研究研發互動指標適用性實作範例

1080308-中天新聞-大政治大爆卦		
觀察指標	分析員 1	分析員 2
政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立	2	1
討論的議題兼顧弱勢階級的觀點	3	3
邀請的與談者類型多元	3	2
盡量安排持不同觀點的與談者	4	3
節目在討論特定議題時，會呈現對該則議題充足的背景資料	1	2
節目中背景資料的呈現有助於更清楚了解議題的內容	不適用	不適用
節目中背景資料的呈現，會清楚載明參考資料的來源	不適用	不適用
節目中有納入觀眾參與（如：現場觀眾、電話 call in）	4	3
節目開放新聞事件當事人 call in 澄清	1	不適用
觀眾的意見會被納入節目討論中	不適用	3
主持人或與談人曾與觀眾產生實質對話	4	1
提問不會顯露個人立場	2	1
所問的問題不會刻意誘導至一設定好的論述框架	3	1
不會在言談中經常夾評夾敘	3	1
（主持人）不會刻意為了節目效果，截斷或干涉與談者言談	4	1
（主持人）稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見	不適用	3
（主持人）會針對與談者回答內容，更進一步的探詢細節	3	3
（主持人）盡量讓與談者針對單一特定議題的發言，有充足的表達時間	4	3
（主持人）針對與談者無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源	不適用	2
（主持人）不會刻意鼓動與談者的情緒性言談	2	2
不會經常藉由情緒性言詞鼓動觀眾的情緒	2	2
不會經常倚賴未經證實細節的爆料	不適用	2
（主持人）對該則議題的討論，有盡量邀請持不同意見的與談者	3	不適用
不會經常提供未經媒體新聞揭露的私房訊息（爆料）	4	不適用

即便透露私房訊息，不會刻意隱瞞該訊息可被證實的途徑	不適用	2
會耐心傾聽觀眾的 call in 或現場意見，並與之對話	4	1

附錄五、既有政論節目涉及公平與觀眾互動指標適用性初步評估（適用度版）

1080710-東森財經-這不是新聞		
觀 察 指 標	分析員 1	分析員 2
(1 適用, 2 不適用)		
政治相關話題討論的重點, 不會過於強調政黨對立	2	2
討論的議題兼顧弱勢階級的觀點	1	1
邀請的與談者類型多元	1	1
盡量安排持不同觀點的與談者	1	1
節目在討論特定議題時, 會呈現對該則議題充足的背景資料	1	1
節目中背景資料的呈現有助於更清楚了解議題的內容	1	1
節目中背景資料的呈現, 會清楚載明參考資料的來源	1	1
節目中有納入觀眾參與 (如: 現場觀眾、電話 call in)	1	1
節目開放新聞事件當事人 call in 澄清	1	1
觀眾的意見會被納入節目討論中	2	2
主持人或與談人曾與觀眾產生實質對話	2	1
提問不會顯露個人立場	1	1
所問的問題不會刻意誘導至一設定好的論述框架	1	1
不會在言談中經常夾評夾敘	1	1
不會刻意為了節目效果, 截斷或干涉與談者言談	1	1
(主持人)稱職的扮演仲裁者, 鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見	1	1
(主持人)會針對與談者回答內容, 更進一步的探詢細節	1	1
(主持人)盡量讓與談者針對單一特定議題的發言, 有充足的表達時間	1	1
(主持人)針對與談者無法證實的談論細節, 會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源	1	1
不會刻意鼓動與談者的情緒性言談	1	1
不會經常藉由情緒性言詞鼓動觀眾的情緒	1	1
不會經常倚賴未經證實細節的爆料	1	1

(主持人)對該則議題的討論，有盡量邀請持不同意見的與談者	1	1
不會經常提供未經媒體新聞揭露的私房訊息(爆料)	1	1
即便透露私房訊息，不會刻意隱瞞該訊息可被證實的途徑	1	1
會耐心傾聽觀眾的 call in 或現場意見，並與之對話	1	1

1090221-中天新聞-新聞深喉嚨					
觀	察	指	標	分析員 1	分析員 2
(1 適用, 2 不適用)					
政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立				2	2
討論的議題兼顧弱勢階級的觀點				2	2
邀請的與談者類型多元				1	1
盡量安排持不同觀點的與談者				1	1
節目在討論特定議題時，會呈現對該則議題充足的背景資料				1	1
節目中背景資料的呈現有助於更清楚了解議題的內容				1	1
節目中背景資料的呈現，會清楚載明參考資料的來源				1	1
節目中有納入觀眾參與(如：現場觀眾、電話 call in)				1	1
節目開放新聞事件當事人 call in 澄清				2	2
觀眾的意見會被納入節目討論中				1	1
主持人或與談人曾與觀眾產生實質對話				1	1
提問不會顯露個人立場				1	1
所問的問題不會刻意誘導至一設定好的論述框架				1	1
不會在言談中經常夾評夾敘				1	1
不會刻意為了節目效果，截斷或干涉與談者言談				1	1
(主持人)稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見				1	1
(主持人)會針對與談者回答內容，更進一步的探詢細節				1	1
(主持人)盡量讓與談者針對單一特定議題的發言，有充足的表達時間				1	1

(主持人)針對與談者無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源	1	1
不會刻意鼓動與談者的情緒性言談	1	1
不會經常藉由情緒性言詞鼓動觀眾的情緒	1	1
不會經常倚賴未經證實細節的爆料	1	1
(主持人)對該則議題的討論，有盡量邀請持不同意見的與談者	1	1
不會經常提供未經媒體新聞揭露的私房訊息（爆料）	1	1
即便透露私房訊息，不會刻意隱瞞該訊息可被證實的途徑	1	1
會耐心傾聽觀眾的 call in 或現場意見，並與之對話	1	1

1101109-三立財經-鄭知道了		
觀 察 指 標	分析員	分析員
(1 適用，2 不適用)	1	2
政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立	1	1
討論的議題兼顧弱勢階級的觀點	2	2
邀請的與談者類型多元	1	1
盡量安排持不同觀點的與談者	1	1
節目在討論特定議題時，會呈現對該則議題充足的背景資料	1	1
節目中背景資料的呈現有助於更清楚了解議題的內容	1	1
節目中背景資料的呈現，會清楚載明參考資料的來源	1	1
節目中有納入觀眾參與（如：現場觀眾、電話 call in）	1	1
節目開放新聞事件當事人 call in 澄清	1	1
觀眾的意見會被納入節目討論中	1	1
主持人或與談人曾與觀眾產生實質對話	1	1
提問不會顯露個人立場	1	1
所問的問題不會刻意誘導至一設定好的論述框架	1	1
不會在言談中經常夾評夾敘	1	1
不會刻意為了節目效果，截斷或干涉與談者言談	1	1

(主持人)稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見	1	1
(主持人)會針對與談者回答內容，更進一步的探詢細節	1	1
(主持人)盡量讓與談者針對單一特定議題的發言，有充足的表達時間	1	1
(主持人)針對與談者無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源	1	1
不會刻意鼓動與談者的情緒性言談	1	1
不會經常藉由情緒性言詞鼓動觀眾的情緒	1	1
不會經常倚賴未經證實細節的爆料	1	1
對該則議題的討論，有盡量邀請持不同意見的與談者	1	1
不會經常提供未經媒體新聞揭露的私房訊息（爆料）	1	1
即便透露私房訊息，不會刻意隱瞞該訊息可被證實的途徑	1	1
會耐心傾聽觀眾的 call in 或現場意見，並與之對話	1	1

附錄六、遭核處政論節目之指標適用性分析

參考既有政論節目研究指標表、本研究執行之國內外文獻與法規、焦點團體之建議，團隊建構六面向之指標。簡要說明操作與評分原則：

1. 分析員根據各項指標檢視各級節目進行隱性編碼，檢視基本原則為指標是否能夠評斷該集節目之內容達成指標字面說明。簡要說明：「1 達成」為節目項目（如來賓之專業身份）或播出內容（如主持人與來賓互動）滿足該項指標之要求；「2 不達成」意即該節目項目與內容無法達成指標字面要求；「3 不適用」則指該指標難以評斷節目播出內容，例如「編制（即時與製播前後）查證人力充足」該項指標，難以就節目播出內容進行判斷，故為不適用。
2. 兩位分析員各別檢閱節目內容，依據前述原則登錄每項指標。登錄後，兩位分析員開會比對雙方登錄結果，針對意見分歧的指標，再核對節目內容後進行討論，取得彼此共識。
3. 本表依據前兩項原則與操作程序，統整四集節目為總表，以利比對四集節目之指標適用性。

分析節目		1101109- 三立財經- 鄭知道了	1090221- 中天新聞- 新聞深喉 嚨	1080710- 東森財經- 這不是新 聞	1080308- 中天新聞- 大政治大 爆卦
面 向	指標	1 達成，2 不達成，3 不適用			
主 題 面 向	1. 議題不會局限於政治事件與人物，能多元討論國內外重要事件	2	2	3	2
	2. 討論政治相關話題時，不會過於強調歸咎個人責任	2	2	3	2

	3. 政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立	2	3	3	2
	4. 根據議題主動探討具前瞻性或趨勢性的內容	2	2	2	2
	5. 議題討論能夠引導觀眾認識事件的行程脈絡與多樣面向	1	1	1	2
	6. 節目討論之各子題能與節目核心主題相扣連，不會過度延伸引導單一政治解讀	2	2	3	2
來賓專業	1. 邀請與談者能顧及身份多元，盡量安排持不同立場的與談者	1	1	1	1
	2. 依據討論議題的屬性，安排具專業知識之合適與談者（如：參與者代表職銜、政治工作職銜、專長背景）	1	1	1	1
	3. 與談者儘量不使用夾評夾敘、鼓動觀眾情緒之敘事表達	2	2	2	2
	4. 與談者能夠用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題	1	1	1	1
	5. 主持人會提醒來賓不應提供無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源	2	2	2	2

	6. 消息來源內容亦應具備可信度與代表性，並能對應主題	2	2	1	2
	7. 來賓對於相互所提資料進行核實	2	2	2	2
意見多元	1. 主持人提問及與談人回應不會過度顯露個人立場	2	2	2	2
	2. 主持人能稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見	2	2	2	2
	3. 主持人不會造成觀眾有主持人身兼與談者的印象，限制或打斷與談人表達意見	2	2	2	2
	4. 主持人及與談人能夠適當將議題關注焦點轉化為制度性討論	2	1	2	2
	5. 討論的議題能夠注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其應避免歧視語言。	3	3	1	1
	6. 主持人立場與來賓立場應避免淪為一言堂，需適度表達正反意見	2	1	1	2
	7. 民眾意見呈現方式是否提供民眾討論說明空間，抑或是製作單位單方面擷取	1	1	1	1
討論	1. 主持人盡量讓與談者針對單一特定議題，有充足的表達時間	1	1	1	1

時間	2. 節目應該提供事件當事人 事先採訪或是現場 call in 澄清機會	1	1	1	2
	3. 鼓勵納入觀眾參與表達， 例如開放現場觀眾、電話 call in， 或由主持人轉述節目直播時網路留言	1	1	1	1
	4. 議題討論應針對並環繞 核心主題，避免掛羊頭賣狗肉 或概念置換	1	1	1	1
查證	1. 播出前取得民眾提供資料時， 核實民眾身份並查證資訊內容	3	3	3	3
	2. 製播現場新出現之討論 素材之查證	3	3	3	3
	3. 錯誤更正與道歉澄清， 如：預錄者於發覺錯誤時剪除、 以跑馬更正、主持人口白更正、 於臉書等社群媒體更正、以正確 字幕更正、下架影片等。	3	3	3	3
製播 流程	1. 於廣告時段（或預錄段落） 重新確定節目走向。如：確認 討論資訊之正確性、確認多方 意見呈現均衡、以畫面字幕 輔助前一節討論或更新資訊	3	3	3	3
	2. 編制（即時與製播前後） 查證人力充足	3	3	3	3
	3. 無法展現多元立場時之處 置。如：主持人宣讀或	3	3	3	3

指引缺席方意見、剪輯稍早影音畫面為資料帶、更換當日討論主題				
4. 遵守既有製播原則，並注意法治規範	2	2	2	2

附錄七、深度訪談會議資料及會議紀錄

會議資料（一）：訪談邀請信

節目製作團隊您好

我們是執行 NCC「電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範委託研究」的團隊，

本研究計畫主持人是政大新聞系劉慧雯教授，

共同主持人包含任教於政大的許瓊文、韓義興、盧建誌博士、

任教於世新大學的羅慧雯博士、任教於台北教育大學的呂理翔博士、

任教於義守大學的張鴻邦博士等。

本研究希望能邀請到貴節目的主持人、製作人（個別）接受深度訪談，

協助我們對於「第一線專業工作在涉及民眾互動（含現場來賓、爆料者）及訊息查證上的實務作法、客觀限制及困難」，進行更精確的瞭解，

此外，

本月份我們已針對（1）電視政論節目落實公平原則的經驗、建議以及

（2）涉及與「民眾參與互動」樣態之製播現況及內控流程建議，

舉行三場焦點團體座談，收集學者、團體代表的建議，

這部分也希望能邀請到貴團隊主持人、製作人針對上述建議的可行性提供實務意見，

非常期待貴團隊能應允參與！

會議資料（二）：訪談討論提綱

NCC「電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範委託研究」 深度訪談 訪綱【節目主持人】

1. 以節目整體製播流程而言，您認為公平與查證原則在貴節目各個階段、環節的的定義與執行樣貌為何？
2. 針對來賓的發言內容，主持人如何執行公平與查證原則：主持人、來賓、製作單位的權責為何？實際執行的困難為何？理想值或追求的目標包含哪些？若有實際具體經驗，請惠予詳述以說明。
3. 針對民眾所提供之資訊，主持人如何執行公平與查證原則：主持人、民眾、製作單位的權責為何？實際執行的困難為何？理想值或追求的目標包含哪些？若有實際具體經驗，請惠予詳述以說明。
4. 檢視整個製播流程，您認為哪些方法有助於提高政論/談話性節目對公平與查證原則之執行？
5. 多位焦點團體受訪者均建議，在自律（台內製播規範）、他律之外，考慮第三方獨立團體進行評鑑之可能性。您是否贊成，或有其他建議？
6. 多數焦點團體受訪者均認為主持人的角色對於節目品質、走向影響最大，您對於主持人應扮演之角色的看法、對自己（或其他主持人）的期許為何？
7. 針對以上，是否其他有補充說明之事項？

NCC「電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範委託研究」
深度訪談 訪綱【製作人】

1. 以節目整體製播流程而言，公平與查證原則在貴節目各個階段、環節的的定義與執行樣貌為何？
2. 針對來賓的發言內容，製作人/製作團隊如何執行公平與查證原則：主持人、來賓、製作團隊的權責為何？實際執行的困難為何？理想值或追求的目標包含哪些？若有實際具體經驗，請惠予詳述以說明。
3. 針對民眾所提供之資訊，製作人/製作團隊如何執行公平與查證原則：主持人、民眾、製作團隊的權責為何？實際執行的困難為何？理想值或追求的目標包含哪些？若有實際具體經驗，請惠予詳述以說明。
4. 檢視整個製播流程，您認為哪些方法有助於提高政論/談話性節目對公平與查證原則之執行？
5. 多位焦點團體受訪者均建議，在自律（台內製播規範）、他律之外，考慮第三方獨立團體評鑑之可能性。您是否贊成，或有其他建議？
6. 焦點團體有代表建議：來賓多元性、字卡輔助事實查證及即時訊息提供，您認為是否可行？
7. 針對以上，是否其他有補充說明之事項？

會議資料（三）：參與者列表

「電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範委託研究」
深度訪談參與者列表

場次 代號	編號	受訪者身份	受訪日期
C01	C01-1	政論節目主持人	2023/01/31
	C01-2	政論節目製作人（亦為電視事業人員）	2023/01/31
	C01-3	電視事業人員（新聞部主管、編審人員）	2023/01/31
	C01-4	電視事業人員、政論節目來賓	2023/01/31
C02	C02	政論節目主持人兼製作人（亦為電視事業人員）	2023/02/02
C03	C03-1	政論節目主持人兼製作人（亦為電視事業人員）	2023/02/03
	C03-2	政論節目製作人（亦為電視事業人員）	2023/02/03
C04	C04-1	政論節目製作人（亦為電視事業人員）	2023/02/08
	C04-2	電視事業人員（新聞部主管、編審人員）	2023/02/08

會議資料（四）：會議記錄

第一場 會議紀要(日期：2023/01/31)

公平就是讓節目中不同來賓的意見都能夠充分表達。事實上你看，完全公平是不可能啦，因為有些來賓，他就是講不停嘛；我主持人手舉起來，他就要準備結束了，很多也不理你。可是有時候公平是有幾個方向可以遵守：比方說剛剛提到發言時間（C01-1）。

第一個我也希望社會上不同的聲音，在這邊能夠呈現；第二個邀請的來賓能夠兼顧各方的、不同的這個立場，跟不同的意見。……最好吵起來，也沒什麼關係，我不在乎你們有衝突、有爭議，最怕你們不講話，你有立場就盡量講。外面的人不知道，外面說，你怎麼只邀請這個，不邀請這個？很多邀請的人，他不見得要來。我做一個主持人，我總希望大咖都來嘛，但是他來不來，也不是我們能夠決定（C01-1）。

我們製作單位接到民眾給我們的的資訊多嗎？在我們節目上，有，但是還好，意見比較多，但是資訊比較少。民眾提供的資訊，我們基本上不會處理，因為他爆料，我們也不曉得真實（性），還有一些官司啊，一些土地的糾紛啊，指控政治人物，這種我們都不會處理的。難查證嘛，難查證的話，我們就基本上就不處理。我們要處理大部分都是，已發生的新聞事件為主，然後我們自己搜集資料。

查證的麻煩是，如果製作單位先給我資料，那細節到底是怎樣，大家去查。但是現場的時候，來賓講（的），有時候你不知道他講真講假。如果他是講（我）知道的，我會補充，我主持人會講說，我的了解其實可能不是這樣；如果我不確定的時候，就趕快先查資料。現場就要去查，查看看到到底是怎樣。有些不見得查得到，隔天來的時候我會再補充，最好現場就能夠糾正（C01-1）。

節目是預錄，錄完有一點時間可以去查證，如果真的是有問題的話，製作單位會去了解。到時候不行就把它剪掉。

事實查證跟公平原則，美國聯邦最高法院的判決裡面寫的都是合理查證、平等原則。媒體不是司法機關、三審定讞，我們憑什麼、我們有什麼能力做事實查證。我們應該盡的就是合理查證。現在 NCC 就用事實查證，一天到晚在罰媒體，說我們沒有做到事實查證。我們沒有能力做，但是就用這個來罰我們，這好像也跟對於記者或新聞業的期待有關；以及我們的媒體環境也有關。現在資

訊流通的方式，真的是五花八門，不像最早期的時候，那時資訊環境比較單純，現在幾乎是不可能嘛。

不反對第三方民間團體的監督或評比，可以讓媒體做參考，但是主管機關不應該拿這些報告來作為箝制媒體的依據（C01-4）。

現階段就是「媒體自律」，主管機關不能監督管控。衛星公會目前運作的邏輯是 OK 的，基本上是在提醒會員，例如提醒在兒少、人權、性別議題上要注意哪些（C01-3）。

律師公會是另一種機制，業者自律（C01-1）。

副控室會有 2-3 位資深製作人、執行製作看錄影狀況，即時查證，。製作人會即時跟主持人連線溝通、錄影休息破口也可進去跟來賓溝通、即時更正（C01-2）。

有時做 LIVE（要查證）比較麻煩，但還是會有廣告破口可以去查（C01-1）。

第二場 會議紀要(日期：2023/02/02)

我們大概是每天早上 11 點會有一個很冗長的會議，大概要開兩個小時，決定當天或者是規劃之後的一些專題題目…可能會有爭辯，可能會吵架，或者是彼此說服…我們是一個團隊，那大家會有一些比較共同在意的一些事情…我們也會對一些議題會有不同的看法，所以基本上就是彼此的一些衝撞、妥協、溝通。

我們在意的是當我們在談政治議題的時候，政黨或藍綠的平衡是很重要的。你說是假象的平衡也對，或者是說立場意見的對話也對，總之那個原則、價值是很重要的。

我們也不是只有談政治，談其他議題也會很在意所謂的公平原則。若事情有明顯的一個受害者，那我們會讓這樣受害的聲音更高比例地呈現；公平原則就會有一點退縮，就不必然堅持在所有的議題上都要所謂的 50、50 的這個公平性。

我們在面對公平原則的時候，現實考量是，你不太可能找得到所謂的真正的公平性，除非那個是辯論，但辯論真的是偶爾，可遇不可求。

當我們在談重大議題的時候，不太能夠即時找到官員跟質疑者來做討論。我們的官員不管是民進黨執政或國民黨執政，並不認為所謂上媒體去捍衛闡述政策是他的工作。有可能只願意上對他友善的頻道或是節目，因為那樣的節目或頻道可以讓他暢所欲言、不會質疑、挑戰。所以是一個惡性循環，我們都不是在傳遞正確重要的資訊，只是在強化捍衛彼此的各自立場。

現場節目的一些重要資訊的查證，我們能做的就是，透過事前的來賓安排或當下主持人的即時應對，來去讓受眾、觀眾可以有一個，比較緩衝的一個收聽的空間，在這邊主持人很重要。

來賓丟一個讓你傻眼的東西，你要怎麼應付？你當然不可能順著他的邏輯，可能會問說，「這是真的？不太可能是這樣子……」那種不負責任的名嘴型的，很少出現在我們節目。

主持人可以適時扮演平衡或者是挑戰單一觀點的人。主持人就要扮演某種程度，就是一個保留，或者是說提醒觀眾，這個文件雖然看起來很重要，但不必然是事實，這需要被查證。

我們會盡量在來賓安排上有不同的立場，當他丟東西出來，我就可以請另外一位說明這個東西為什麼這樣子？可以有一些對話，那個人可以當場質疑說，這個文件的真實性，或者是其他的東西，我們可以事後再去做查證。

他如果是在 20 幾分鐘的時候丟，我可以請我們同事，馬上請當事者的團體或個人去做回應。

我經常做的一件事是會說，你現在是在對不在場的人或團體做指控，我會把他 hold 住，不讓他繼續指控下去。

這個東西也請網友、或是其他相關人有一些查證，如果之後有更正的資訊，我們除了在網路上，也會在事後、或第二次談該議題時說，他上次丟的那個證據是真的還假的。

第三場 會議紀要(日期：2023/02/03)

取材必須要有一些要素，「news」是不能跑掉的。新聞性對我而言，有兩大塊，一塊就是所謂的 current affairs，就是近期發生的事件，另外就是 breaking news，這兩個要素，大概就是我們這個節目取材的。

談話題節目或是政論節目滿重要就是，大家一定程度上會告訴你說，你要遵守公平原則，就是因為是政論節目的關係，當然有時候不是政論，各種都有利益關係人，有兩方、三方、多方，所以公平原則是常常被拿出來討論（C03-2）。

以普發現金為例，我們不會只 for 某一個政黨，故意用在野黨來批，或是故意保護執政黨，沒有。

這個時候，所謂的 CG 內容，就一定先有公平性，它的多元性很重要，不是藍綠對立而已，因為還有第三方、第四方、第五方，很多，所以這時候，在 CG 裡，就會把所有意見都放進來。

還有一個是查證原則，這個節目不是新聞，是政論；也許我的論是很重要的評論或議論，我要有事實基礎，在事實基礎上做評論議論。我們對一個政論性節目有所要求的時候，這兩個最容易被拿出來談（C03-2）。

主持人其實是維持包括公平跟查證的重要機制，主持人你要去問「對不對」。這個是不對任何人有任何偏見，就是就事實觀察（C03-1）。

第二個把關機制是現場來賓；不只是我們剛剛講的言論多元，就連在內容的查核，也變成是我的一條線（C03-1）。

有時候沒有立刻讓對立觀點、專家或關係人回應，是因為後面有更適當的 timing 可以請該位來賓回應（C03-1）。

第四場 會議紀要(日期：2023/02/08)

關於製播流程

早上大家都是用 LINE 溝通，是比較零散的資料，可能腳本丟出來大概是十一、二點的時候。開完會之後，就是大家互相、來賓回饋之後，大概在一、兩點會再整理另外一個腳本。

初步的腳本在十一、二點出來之後，就會分配人各自跟來賓去 Re 說，你想要談什麼，或者有時候議題還沒有出來，我們也會先問來賓說，你今天有沒有看到什麼東西可以談的，可以增加多元性。來賓有各自專業的角度，可能會超過我們看的。

針對來賓要講的內容，我們可能去幫他製作相關的製作物，字卡之類的，或者是說他們要印的一些公文資料，然後也會（溝通）來賓之間彼此要講的東西，請對方去做一個、另外一個深度的或廣度的（面向）。

我們會跟主持人溝通，談說今天大概議題的順序，來賓大概談什麼，再穿插，把 round down 順完之後，我們就進去錄影。

關於主題與公平原則

目前台灣的電視環境是非常的自由奔放的，雖然我們有 NCC 這個主管單位，但是他相對給我們空間，我們想要談什麼議題，至少不會被箝制（C04-2）。

事實上我們還是會看觀眾關心的東西，因為有些畢竟在新聞的 SOT 就可以看到一些角度或者訊息。我們其實選取的是有需要討論空間的議題，比方說停電，大家也會很關心，我們停電也討論，應該是說，要有角度可以切入…我們希望有一些藍綠交鋒。

我覺得要用形式上的公平去要求政論節目，其實就是太崇高，基本上形式上的公平完了之後，這個節目可能一點意義都沒有了。兩個藍兩個綠，這到底是真的是有意義的平衡嗎？還是說只是為了要在形式上平衡（C04-2）。

我們的觀點會覺得，我只要就事情的討論，我有真正該有的專家來賓，我有資深的記者觀察家，我有藍綠的民代，至少可以幫藍綠兩個政黨、能夠各自他們的立場來做發言，對那我覺得我有基本的平衡，其他我應該是針對事件去邀請相關可以發言的人來做發言（C04-1）。

政論節目，我自己比較站在理想性就是，其實它是幫民眾在伸張正義、幫民眾在解決問題的一個管道。正面的功能是不能被抹煞的。如果沒有政論節目一直窮追猛打，其實很多事情它不會被挖出來（C04-2）。

關於查證

在前置階段，我們決定議題的時候，來賓就主動提供了某訊息，我們就會同時間，去跟相關的單位一起做查證，不管是官方單位，或者是個人的回應。

他們查證到哪裡，畢竟時間有限，他們可能查證到一定的程度，七成六成，覺得應該有可信度了，他們就會在節目中談，我們的標題，會保留一點點彈性，就說可能還等待官方的回應（C04-2）。

如果是錄影中間才發生的，那錄影當時，我們可能就會請，比如說請製作人或者記者，趕快去幫我們做查證。我們同仁如果有管道，我們同仁也可以去跟，比如說誰的發言人，去做一個聯繫，希望取得他的回應，或一些證據的文件，所以是同步進行的。

即便在後製階段，都還繼續在查證工作，如果真的到了後製的時候，我們都還沒有獲得證據，那就是，可能砍掉。如果只是對方的一句話，可以當作平衡，那也都 OK。

我們播出這個東西，只要是有殺傷力、或者說是關於道德什麼那種，我們都還是會去做一個事實的判斷，並不會就是這樣把他播出去了，我們還是有去做把關（C04-1）。

說實在，真的要能爆料不容易，要做功課。其實在來賓裡面，我們有等級之分，有的是真的，他自己會去做功課…有的不是，有的就是評論。所以一個節目裡面，有一個到兩個來賓算是…評論分析型的。或者是說，我今天聽 A 來賓講了什麼東西，B 來賓是反方的角色，我就會說今天 A 來賓會講什麼，請 B 去做這方面的一個回應。

附錄八、第一場專家會議-會議資料及會議紀錄

會議資料（一）：邀請信

專家/學者您好

我們是執行 NCC「電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範委託研究」的團隊，

本研究計畫主持人是政大新聞系劉慧雯教授，

共同主持人包含任教於政大的許瓊文、韓義興、盧建誌博士、

任教於世新大學的羅慧雯博士、任教於台北教育大學的呂理翔博士、

任教於義守大學的張鴻邦博士等。

我們將舉辦一場專家學者會議，想邀請您針對研究報告的初稿給予寶貴建議，報告初稿內容(預計於 3 月 20 日提供)將包含：

- (1) 電視政論節目應注意公平原則之作法與建議(含執行面向與指標)
- (2) 電視政論節目涉及民眾參與互動樣態之製播參考規範(含內控流程建議)

非常期待您能應允參與，給予寶貴意見！

若能蒙您應允協助，以下是專家會議的時間調查，

因大家都非常忙碌，時間不易協調，

以下的時段，

若您可以喬出時間協助，請幫我們"儘可能全部都勾選"，

非常感謝您的協助！

(日期時間選項 略)

非常期待您能參與！

期待您的回覆！

敬祝 平安順心

第一場專家會議資料（二）：討論提綱

電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範委託研究案
專家座談會（第一場）商討資料

說明：

1. 本研究之目標，為訂定可供電視業者於製播實務操作上確實可行之電視政論節目應注意公平原則執行面向與指標，以及涉及民眾參與互動之製播參考規範。
2. 本研究蒐集資料方法包括：
 - (1) 針對 6 個頻道之 6 個政論節目於 1. 裴洛西訪台；2. 林智堅論文；3. 中共軍事演習（111 年 8 月初）等三議題進行內容分析，並研訂分析面向與指標。
 - (2) 參照台灣媒體觀察教育基金會/唐士哲（2014）研訂之「建立電視時事議題討論（政論）節目觀察評鑑指標成果報告」以及通傳會「新聞公平原則參考準據、處理程序與資訊揭露研究期末報告」兩份報告修改研發政論節目公平原則與觀眾互動原則評估指標。
 - (3) 依據上述面向擬定訪談大綱，深度訪談前述 6 政論節目之主持人、製作人（共計訪談 10 人次）。依據深度訪談結果修改前述指標，完成如下表。
 - (4) 涉及民眾參與互動之製播規範呈現於本文件第二部份（第 4 頁）。

政論節目應注意公平原則執行面向與指標

面向

指標

主題面向 ▽

1. 議題不會局限於政治事件與人物，能多元討論國內外重要事件
2. 討論政治相關話題時，不會過於強調歸咎個人責任
3. 政治相關話題討論的重點，不會過於強調政黨對立
4. 根據議題主動探討具前瞻性或趨勢性的內容
5. 議題討論能夠引導觀眾認識事件的行程脈絡與多樣面向
6. 節目討論之各子題能與節目核心主題相扣連，不會過度延伸引導單一政治解讀

來賓專業 □

1. 邀請與談者能顧及身份多元，盡量安排持不同立場的與談者
2. 依據討論議題的屬性，安排具專業知識之合適與談者（如：參與者代表職銜、政治工作職銜、專長背景）
3. 與談者儘量不使用夾評夾敘、鼓動觀眾情緒之敘事表達
4. 與談者能夠用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題
5. 主持人會提醒來賓不應提供無法證實的談論細節，會試圖質疑或要求提供可查證的消息來源
6. 消息來源內容亦應具備可信度與代表性，並能對應主題
7. 來賓對於相互所提資料進行核實

意見多元 ○

1. 主持人提問及與談人回應不會過度顯露個人立場
2. 主持人能稱職的扮演仲裁者，鼓勵持不同觀點的來賓陳述意見
3. 主持人不會造成觀眾有主持人身兼與談者的印象，限制或打斷與談人表達意見
4. 主持人及與談人能夠適當將議題關注焦點轉化為制度性討論
5. 討論的議題能夠注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其應避免歧視語言。
6. 主持人立場與來賓立場應避免淪為一言堂，需適度表達正反意見
7. 民眾意見呈現方式是否提供民眾討論說明空間，抑或是製作單位單方面擷取

討論時間

1. 主持人盡量讓與談者針對單一特定議題，有充足的表達時間
2. 節目應該提供事件當事人事先採訪或是現場 call in 澄清機會
3. 鼓勵納入觀眾參與表達，例如開放現場觀眾、電話 call in，或由主持人轉述節目直播時網路留言
4. 議題討論應針對並環繞核心主題，避免掛羊頭賣狗肉或概念置換

查證

1. 播出前取得民眾提供資料時，核實民眾身份並查證資訊內容
2. 製播現場新出現之討論素材之查證
3. 錯誤更正與道歉澄清，如：預錄者於發覺錯誤時剪除、以跑馬更正、主持人口白更正、於臉書等社群媒體更正、以正確字幕更正、下架影片等。

製播流程

1. 於廣告時段（或預錄段落）重新確定節目走向。如：確認討論資訊之正確性、確認多方意見呈現均衡、以畫面字幕輔助前一節討論或更新資訊
2. 編制（即時與製播前後）查證人力充足
3. 無法展現多元立場時之處置。如：主持人宣讀或指引缺席方意見、剪輯稍早影音畫面為資料帶、更換當日討論主題
4. 遵守既有製播原則，並注意法治規範

涉及民眾參與互動之製播參考規範

一、節目播出前

- （一）接獲民眾提供之資料，應核實民眾身份，掌握資訊來源。
- （二）應區分民眾參與互動之素材為事實或意見。事實者以具有公共性為採用露出之判準。
- （三）對民眾提供之資料應提供專業查證協助。
- （四）播出民眾提供之資料時，應表明影片日期與來源。

二、節目播出時（包含現場即時節目）

- （一）現場即時節目應有足夠人力對民眾參與互動之內容即時查證。
- （二）現場即時查證應迅速回報主持人，立刻在節目上追問釐清。

- (三) 節目主持人對於討論議題之事實應有相當程度掌握，對於來賓言論明顯有疑問者，應該即時提出、即時釐清。
- (四) 現場節目發現錯誤時，亦應立刻更正。若為意見表達，主持人可提醒僅為來賓之意見
- (五) 尚無法明確判斷之資訊應加註警語，或由主持人口頭警示有待查證

三、更正機制

- (一) 節目播出中應提供更正機制，保護更正權之執行。
- (二) 更正機制可包括：
 1. 預錄者於發覺錯誤時剪除
 2. 以跑馬、字卡、鏡面 CG 更正
 3. 主持人（於本集或下集）口白更正
 4. 於臉書等社群媒體更正
 5. 以正確字幕更正
 6. 下架社群媒體上之影片

四、因應科技或組織滾動式調整涉及民眾參與互動之製播規範

第一場專家會議資料（三）：參與者列表

電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範委託研究
專家會議（第一場）

日期：2023/03/30

流水號	單位/職銜
D01	專家-現任電視台主管
D02	學者-新聞傳播科系、曾任職於媒體
D03	專家學者-新聞傳播科系、曾任職於媒體
D04	學者-法律專業
D05	學者-新聞傳播科系、節目來賓

第一場專家會議資料（四）：會議記錄

2023/03/30 會議紀要

主持人開場

D01：

1. 談話性節目的議題選擇，不同於 daily news，談話性節目的議題是媒體的編輯權，這不太能規定。
2. 議題的重點在於其是否具有重要性，例如若有人想著力於國際新聞，則它主要議題都在國際應該沒有不行。因此「多元」應該是指意見多元。

D02：更正要注意公共性/影響範圍，也就是具有極大公共性時，一定要更正。

D03：

1. 主持人應盡量整理社會上的多元意見，補充來賓觀點。
2. 即使是現場節目，也應該有合理查證的空間；所謂合理要看提早預錄的時間。

D04：

1. 若議題前瞻性不夠明確，業者會裝成看不懂。另外，實際的操作上來看，每一個頻道都有固定的平衡來賓（不同陣營的），這算是變通方法。
2. 政論節目通常沒有查證資源，而是請新聞部（台內資源）記者協助查證

D05：

1. 製播流程未必與公平原則正相關。建議如果發現一個節目老是在犯錯，可以提供這些指標作為改善的建議。因此製播流程可寫為改善建議。

2. 建議從低標的角度看，例如：可描述為「邀請的與談者身份單一、總是引述錯誤訊息」。指標可以從「低標」的角度來訂定，讓所有頻道、節目可以達到。
3. 更正應該注意不論真實與否之輕率原則，檢視有沒有盡力更正；不可「應注意而未注意」。

附錄九、第二場專家會議-會議資料及會議紀錄

第二場專家座談會議資料（一）：邀請信

專家/學者您好

我們是執行 NCC「電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範委託研究」的團隊，

本研究計畫主持人是政大新聞系劉慧雯教授，

共同主持人包含任教於政大的許瓊文、韓義興、盧建誌博士、

任教於世新大學的羅慧雯博士、任教於台北教育大學的呂理翔博士、

任教於義守大學的張鴻邦博士等。

我們將舉辦一場專家學者會議，想邀請您針對研究報告的初稿給予寶貴建議，報告初稿內容(預計於 4 月 7 日提供)將包含：

- (1) 電視政論節目應注意公平原則之作法與建議(含執行面向與指標)
- (2) 電視政論節目涉及民眾參與互動樣態之製播參考規範(含內控流程建議)

非常期待您能應允參與，給予寶貴意見！

若能蒙您應允協助，以下是專家會議的時間調查，

因大家都非常忙碌，時間不易協調，

以下的時段，

若您可以喬出時間協助，請幫我們"儘可能全部都勾選"，

非常感謝您的協助！

(日期時間選項 略)

非常期待您能參與！

期待您的回覆！

敬祝 平安順心

第二場專家會議資料（二）：討論提綱

電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範委託研究案

專家座談會（第二場）商討資料

說明：

1. 本研究之目標為訂定可供電視業者於製播實務操作上確實可行之電視政論節目應注意公平原則執行面向與指標，以及涉及民眾參與互動之製播參考規範。
2. 本場次為第二場專家座談，係針對第一場專家座談之成果，進行前述項目之討論。

壹、政論節目應注意公平原則執行面向與指標（低標）

指標

▽
議
題
面
向

1. 設定議題時忽略社會重大事件
2. 討論過於聚焦政黨對立，而非議題本身

□
來
賓
組
成
與
意
見

- 1.（單集節目中）邀請的與談者身份單一，如：來自同一政黨、或同一團體
- 2.（單集節目中）邀請的與談者提供錯誤資訊
- 3.沒有依據討論議題的屬性，安排至少一位具專業知識之合適與談者
- 4.與談者發言時，未區分談話內容為「意見」還是「事實」，足以造成觀眾混淆
- 5.與談者無法用簡單易懂的陳述方式協助觀眾理解複雜議題
- 6.來賓所提供之資訊不具有可信度或代表性，無法對應主題

○
主
持
人
角
色

- 1.主持人忽略特定來賓，沒有給予相當發言或呈現時間
- 2.來賓發言混淆「意見」與「事實」時，未進一步追問、區分
- 3.主持人無法蒐集、整理、呈現社會上的多元意見，補充來賓觀點之不足
- 4.主持人沒有注意弱勢階級的觀點或少數群體的觀感，尤其無法避免歧視語言。
- 5.主持人沒有適時提醒來賓不應提供無法證實的談論細節

貳、涉及民眾參與互動之製播參考規範

一、節目播出前

- (一) 接獲民眾提供之資料，應核實民眾身份，掌握資訊來源。
- (二) 應區分民眾參與互動之素材為事實或意見。事實者以具有公共性為採用露出之判準。
- (三) 對民眾提供之資料應查證核實後才能露出。
- (四) 播出民眾提供之資料時，應載明影片日期與來源。

二、節目播出時（包含現場即時節目）

- (一) 現場即時節目應有足夠人力對民眾參與互動之內容即時查證。
- (二) 現場即時查證應迅速回報主持人，立刻在節目上追問釐清。
- (三) 節目主持人對於討論議題之事實應有相當程度掌握，對於來賓言論明顯有疑問者，應該即時提出、即時釐清。
- (四) 現場節目發現錯誤時，亦應立刻更正。若為意見表達，主持人可提醒僅為來賓之意見。
- (五) 尚無法明確判斷之資訊應加註警語，或由主持人口頭警示有待查證。

三、更正機制

- (一) 節目播出中應提供更正機制，保護更正權之執行。
- (二) 更正時應該注意以明確、審慎的方式立刻更正；不可以「應注意而未注意」方式更正；不可有「不問真實與否之輕率」發生。
- (三) 更正需遵守比例原則，錯誤內容露出時間、方式，應該以同樣方式應用在更正上。

四、因應科技或組織滾動式調整涉及民眾參與互動之製播規範

第二場專家會議資料（三）：參與者列表

電視政論節目應注意公平原則及民眾參與互動之製播參考規範委託研究
專家會議（第二場）
日期：2023/04/14

流水號	單位/職銜
E01	專家-現任電視台主管
E02	學者-新聞傳播科系、曾任職於電視台
E03	專家學者-新聞傳播科系
E04	專家-法律專業、節目來賓
E05	學者-新聞傳播科系、節目來賓

第二場專家會議資料（四）：會議記錄

2023/04/14 會議紀要

主持人開場

E04：

1. 如果是自律的製播規範，應該是電視臺自己訂，NCC 不應該提出這樣子的公版。
2. 在查證的程序裡頭，他在那麼短的時間裡頭的查證，最後的結果還是有可能還是錯的，這是可以被允許；但是你要做事後的更正機制，或有補救的措施就可以，基本上是把這個權利還是還給媒體本身。

E01：

1. 公平原則的公平，有公正的意思；它還有多元的意涵；第三個他要給來賓相當的發言時間，要 equal time，等時原則；然後再來就是說，主持人要能夠怎麼樣補充，要怎麼樣能夠提出來各種意見，主持人要客觀，就是說我從這裡面看到那個公平原則。
2. 美國在選舉的時候有 equal time，就是每一個政黨，我給你相等的時間等等；我們如果要把它推到比較抽象的層次，或者是那個表意的部分，我覺得是非常難去達到所謂公平。
3. 發言的內容，你幫我做成了圖卡，或是幫我做了視覺化處理等等，那個重視的程度不一樣。這也沒有辦法達到公平原則。在電視上面「畫面」是公平原則另外一個要必須去被考量的。

E05：

1. 所謂的公平原則，他們只是在講選舉時期。在這個 term 裡面，有兩個訴求：第一個，等時原則；第二個，如果這個節目的來賓有政治人物，必須有正常的比例。但是它並不是變成一個製播規範，來昭告電視台。
2. 查證我們可能沒辦法現在做到那麼厲害，如果是有立即 call in 或者是 live 直播的話，在這個指標上，可以再給比較多的一些建議。

E03：主持人的水準差異很大，但來賓的經驗很豐富，不管主持人怎麼質疑，來賓都會導引到他那一套意識型態去，這一點都不奇怪。有的時候其實不能歸諸主持人本身的問題。

E02：

1. 什麼叫重大社會事件，我一定可以寫得出來，哪一個東西對我來講，叫做重大社會題目，我也可以解釋出來。政黨的立場不同、意見不同，提出來的那個不是對立，而是因為意見不同，就是政策不同。
2. 這個牽涉到製作跟後製的部分，主持人可能在當時有處理，可是被剪掉。然後 C 的 5 我也覺得沒辦法，因為有時候突然來賓講一件事情，我根本沒辦法確認他到底是不是事實，或者是我沒有辦法去驗證。
3. 從這樣看的話，主持人角色其實比較像現場糾察隊，我覺得真的蠻難達成的

E04：

4. 我們前幾年有做了一個公平原則的研究，像這種談話性節目能不能夠適用這個原則？一開始是有老師覺得不太適用的，有些老師覺得要用的話，是很儀式性地用就好。
5. 參考規範其實可以把一些可能過去發生過，常被大家拿出來討論的案例，給大家當作未來直播參考（可以做一個類似 handbook 的東西給每個媒體業者去參考）。
6. 指標公布出來會不會違反了表意自由，會不會違反了言論自由，會不會變成各國裡面從來沒有這樣所謂的指標去管控政論節目？

附錄十、他國自律規範

1、 美國

美國憲法第一修正案明確的對國會做出限制，以保障言論及新聞自由，維護新聞傳播媒體的自主性，也因此 in FCC 與法院的監管外，大部分媒體皆有其內部編輯政策及道德準則。

(一) 無線電視台

1. ABC (American Broadcasting Company)

ABC 為美國傳統三大廣播電視公司之一，現為華特迪士尼電視集團的旗下公司，由 George Stephanopoulos 主持的《This Week》即為其製播之政論節目，邀請左右兩派政治家進行訪談與辯論。

在其 2023 年更新的電視與廣播節目編輯政策 (Editorial Policies) 明確揭示，應保持觀點的公正性與多樣性，「不過份偏愛一種觀點」、「社區內的重要思想或信仰不會被故意排除或不成比例地代表」以及「有爭議或重要的公開辯論內容需保持最高水平的公正性」，其中有爭議泛指一個議題涉及相互衝突的價值觀、事實、政策、利益等。例如，同性婚姻爭議在 2017 年公民投票前討論度攀至高峰，ABC 要求其內部團隊應在短時間內呈現廣泛多樣的觀點。

為了客觀證明節目的公正性，ABC 編輯政策確立了四個標準：遵循證據權重的平衡、公平對待、開放思想、有機會針對爭議問題表達不同觀點。首先，針對第一個標準，ABC 進一步強調，「此項義務是為了權衡證據，而非平衡意見或為辯論的不同層面提供平等的時間。」意即並不會保障提供不同觀點平等表達的時間，而是由團隊內部進行平衡報導其蒐集到之證據，且「允許有經驗的記者、撰稿人提出對爭議問題的解釋」。針對「公平對待」，編輯政策強調，會給予受訪者合理的機會來回答問題、解釋他們的觀點。

而「有機會針對爭議問題表達不同觀點」，其守則解釋，並非表示給予對等時間，而是經過評估給予不同平台、方式的表達機會。至於允許回應的時間長短取決於以下因素：問題的複雜性、個人或組織對指控及其依據的了解程

度、語言困難程度、回應人與ABC的通訊方便程度等。而當對方提供回應後，守則規定編輯團隊「有必要將該回應出現在最初發布以及其相關的內容連結當中」，且回應需包含適當細節，「僅僅聲明此人否認指控是不夠的」。

ABC 在其編輯政策中更提出了內部團隊「為提供公平回應機會所做的努力是否合理」之評估標準：個人或組織成為指控焦點的程度、事件嚴重性。政策說明並非每個人或組織都會受到相同程度的影響，團隊應給予受影響程度較大的個人／組織合理的回應機會。

2. CBS (Columbia Broadcasting System)

CBS 為美國商業無線電視台，政治類型節目包含脫口秀《The Talk》、週日政治談話節目《Face The Nation》等。有關CBS電視台的道德準則或編輯政策，於其網站僅能找到2006年發表的新聞新標準說明（New Standards For CBS News），當中僅提及「禁止為政治活動捐款」以避免讓觀眾認為電視台有政治偏向。

值得注意的是，CBS 至今都未完整公開其編輯守則，對此當時的副總裁 Linda Mason 表示，「我們從未公開過標準，這是一項私人的內部業務。」

3. NBC (National Broadcasting Company)

NBC 為美國傳統三大商業廣播電視台之一，目前隸屬於跨國傳媒集團NBC環球（NBC Universal），每年製作和播出大量的新聞、體育娛樂節目及電視劇，包含全球最長壽的新聞訪談節目《Meet the Press》，從1947年首映持續播出至今，也是美國收視率最高的晨間訪談節目，專注於訪談國家元首，談論政治、經濟、外交等公共政策。然而，在NBC或NBC環球的網站中僅有發布員工行為準則（Code of Conduct for Production Personnel），並無節目編輯政策可供參考。

4. PBS (Public Broadcasting Service)

PBS 為美國非營利、公共電視台，收入主要來自會員訂閱費用、政府部門、企業、基金會與公民個人的捐助，且其所有捐助資金皆須受到相應的檢查與監管，以確保該電視台節目不會受到資金來源的言論控制。

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

PBS 也於其網站中提供關於候選人合理平等時間請求的法條說明與回應，根據《通傳法》第 315 條特別豁免，候選人若出現在善意的 (Bona fide) 新聞廣播、採訪節目、特定類型的新聞紀錄片，以及新聞事件的現場報導中，並不構成廣播設施之使用，因此電台播送此類型內容並不受平等機會的規管。對此，PBS 認為該電視台節目《PBS NewsHour》、《PBS NewsHour Weekend》、《Washington Week》、《Amanpour & Company》、《To the Contrary》、《Firing Line》不受同等時間要求的約束。不過其中《Washington Week》及《Firing Line》皆為談話性節目，前者以圓桌會議形式，邀請兩到四名華盛頓記者共同討論公共事務；後者則邀請美國許多有影響力的公眾人物進行對談，兩者形式皆類似於台灣之政論節目，因此台灣政論節目與美國《通傳法》所豁免之「採訪節目」是否相同，需有更明確判定之標準。

PBS 表示「電視台應實際諮詢法律顧問，較難僅以節目形式、標題來預設節目是否可免除平等時間要求，因為是否可免除取決於每個候選人出現的具體事實。」文章中更舉例，過去 FCC 曾豁免之政治類型電視節目《Entertainment Tonight》、《TMZ》、《The Tonight Show》，不限於傳統新聞節目。

(二) 有線電視台

1. CNN (Cable News Network)

CNN 於 2018 年因未公開其內部新聞標準指南陷入官司，CNN 主張其準則為「CNN 的商業特權、機密與專有訊息」。此次官司來源於 CNN 2015 年 6 月發布之調查報導，該報導提及佛羅里達州的聖瑪麗醫療中心接受心臟手術的嬰兒死亡率是全國平均的三倍，輿論發酵後，導致該醫院的小兒心臟外科項目終止，而遭到醫院起訴。當原告律師向 CNN 所求內部編輯政策時，CNN 將其指定為「僅限律師查看」，意味著即使是原告本人也無法查看其內容。

當時法官駁回了原告要求提供未經編輯之「新聞標準和實踐政策」的請求，對此 CNN 回應，「已經根據商定的保護令提供與訴訟相關內容，若對方希望看到我們認為不相關的部分。法院將作出裁決。」至今仍未可見 CNN 完整公開之編輯政策。

2. FNC (Fox News Channel)

儘管 FNC 聲稱其節目內容秉持「公平和平衡」精神，但仍有研究記錄了 FNC 的保守立場，且 FNC 也並無公開其編輯政策與指南。

3. MSNBC

MSNBC 主要遵循 NBC 之編輯政策和指導方針，但至今 NBC 仍未公開其編輯守則。

(三) 民間組織協會

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

為避免聯邦廣播委員會 (FRC) 成立後，藉由發放執照的權力變相管控節目內容，美國廣播電視協會 (National Association of Broadcasters) 於 1928

年首次嘗試制定自律守則，然而該守則缺乏明確性與強制性，最終失敗。隔年，NAB 再度頒布修改後的守則，其中包含「道德守則」與「商業行為標準」兩部分。

道德守則禁止令人反感的內容材料、欺詐、欺騙或淫穢內容以及虛假欺騙或嚴重誇大的廣告聲明，尤其在可能有害健康的產品或服務廣告時更加謹慎，同時呼籲應注意並防止廣播電台貶損其他電台、個人、其他產品或服務。

1938 年，因應產業環境的變化（例如：NAB 嘗試以法律強制力加強守則但被最終法院判定違憲、FRC 轉變為 FCC 等），NAB 再度制定新的自願性守則。與 1928 年的版本相較，1938 年版本呼籲密切監督兒童節目，並且要求廣播公司公平分配時間來討論有爭議的觀點，並禁止出售播出時間給爭議觀點，否則將被吊銷執照。同時 NAB 也敦促廣播公司與教育團體合作播出教育節目、要求新聞節目公平準確、禁止廣播者受到基於種族或宗教的攻擊等。1938 年的版本在當時獲得美國公民自由聯盟（American Civil Liberties Union）與 FCC 的認可和讚賞。

然而，禁止出售播出時間給爭議觀點的規定卻引起大眾對廣播自由言論的擔憂，1938 年的神父 Charles Coughlin 一案即是一例。神父 Coughlin 從全國各地的電台爭取時間，透過廣播進行佈道，並發表反猶太主義等相關政治性言論。此行為與 NAB 禁止出售播出時間給爭議觀點的規定相衝突，且許多廣播公司自願遵守 NAB 規範委員會的裁決，讓 Coughlin 再難有效透過廣播發聲。

NAB 的規範遭到部分民眾抗議，對此，協會於 1945 年修正了守則，呼應 FCC 應出售時間來傳播爭議觀點的新裁決，同時 NAB 也再次明確表示守則僅旨在作為個別廣播公司的指南。

1952 年，隨著電視產業崛起，NAB 延續了先前的守則並將其擴大至電視產業（The Code of Practices for Television Broadcasters）。除了包含先前的守則精神，也敦促電視台播放足夠數量的教育和文化節目。其中，該守則禁止電視台使用對家庭生活的負面描述、對上帝和宗教的不敬、非法性行為、詳細的犯罪技術、以及執法人員的負面寫照等；且規定了表演者應如何著裝、移動以符合「體面的界限」。

由於 1975 年出現大量批評美國電視充斥性與暴力內容的聲浪，FCC 便制定一項政策，要求各個電視台須在黃金時段的第一個小時播放「適合家庭觀看」

的節目。NAB 隨之呼應，於守則中明確規定地方電視台須在晚上 7 點播放相關節目。然而，守則發布之後卻引發眾多爭議。1976 年，洛杉磯聯邦法官裁定守則中的「家庭觀看時間」違反憲法第一修正案，認為該條款來自政府的施壓，致使守則中的節目標準被暫停。

1979 年，由卡特政權所職掌的司法部也質疑守則中限制兒童節目廣告時間的規定，司法部聲稱廣播公司透過限制廣告時間的商業供應，人為地增加需求，從而提高該廣告時間的價格。司法部進而對 NAB 提起了反托拉斯訴訟。對此，NAB 廢除了時間標準和廣告數量、長度的限制。

在司法部進一步以該守則其他條款，可能違反第一修正案和公平原則為由採取法律行動的威脅下，NAB 終於在 1983 年決定廢除電視守則和無線電守則的其餘部分。此後，NAB 成為廢除公平原則的最大推力，曾於 2007 年公開反對將公平原則重新立法，當時的總裁兼首席執行官 David K. Rehr 便指出「言論自由必須就是這樣——不受政府影響、干涉和審查。」

2. SPJ 專業記者協會

專業記者協會（Society of Professional Journalists，簡稱 SPJ）成立於 1909 年，前身為 Sigma Delta Chi，致力於新聞自由的實踐並促進記者維持高標準的道德行為。不過根據公平性的相關討論，該協會僅於其道德準則（Code of Ethics）中，要求會員應「讓新聞報導相關人物對批評或不當行為的指控做出回應」、「公開觀點的交流，即使是記者認為令人反感的觀點」，以及「積極尋求不同的意見來源」。其中，並無特別要求平衡報導時間或每個議題必須呈現相對意見。

此外，SPJ 曾於 2009 年公開聲明反對恢復公平原則之立法管制，主張「公平原則就是干預言論自由，關於再次要求實施公平原則的討論應該結束」更表示「SPJ 道德規範要求新聞報導公平，但我們不希望政府強制要求。」他們認為，如同政府無權監管報紙內容，以強制手段要求廣播、電視節目播放不同觀點無助於公共利益。

二、英國

依循英國法規及 Ofcom 的須知，最主要的兩個廣播電視媒體皆訂有自律規範，BBC 訂有自身的《編輯準則》(BBC Editorial Guidelines)，商業電視獨立電視台(Independent Television, ITV)訂有《製作人手冊》(Producer's Handbook)。兩者關於適當公正原則的適用，主要參照《廣電製播準則》，但仍因其性質不同而稍有差異，以下分別簡介。

(一) BBC《編輯準則》(BBC Editorial Guidelines)

BBC 與其也商業電視台不同，訂有自己編輯準則，其中涉及政治及政策議題者，主要有公正原則與意見多元。BBC 在其《編輯準則》中強調，BBC 致力於符合適當公正，也延伸其自己對適當公正的意義。

首先，《編輯準則》中說明，適當公正原則不僅是在於「平衡」(balance)對立的觀點，而是必須要包容(inclusive)，藉考慮更廣泛的面向並確定各方面現有的觀點都可以被適當地反映出來，以服務公眾。因此，製播節目並不一定要在每一個議題上保持絕對的中立，也不用刻意與民主的基本原則保持超然，例如投票權、意見表達自己及法治原則等等重要的民主價值。BBC 也致力在整體及適當的時效裡，反映各種議題及面向，讓重要的觀念或想法不致未被反映出來或是被遺漏。另外，儘管 BBC 並不受 Ofcom《廣電製播準則》第 5.13 不當凸顯觀點及意見的約束，但 BBC 以超越廣電規範的高標準自許，在《編輯準則》中聲明，所有製播內容產出都當嚴守適當公正原則。

其次，除了就內容本身而言，《編輯準則》也規定了員工的利益衝突原則。由於員工、呈現者或其他與內容產出相關人的外部活動和公開的評論會影響大眾對 BBC 公正的感知，例如在社群媒體上的言論，所以也需一併考量利益衝突的原則。

此外，雖然 Ofcom 對於政治人物參與廣電節目，除了新聞及選舉期間有禁止規定外，其他節目及期間並沒有特別嚴格的要求，但 BBC《編輯準則》中關於編輯方針對於政治人物的參與，設有強制轉介(mandatory referral)的規定。即使節目的內容通常與政治議題、意見或政治人物無關，例如運動、測驗遊戲及

娛樂類型的節目，但如果要邀請政治人物參與或是接到政治人物自願要求參加時，應當預先向政治事務部門諮詢。即便政治人物的參與本質上不帶有政治(political)色彩，而當這類人士參與時，仍應先行諮詢。

另外，關於政治訪談及參與方面，《編輯準則》第 10 章規範了關於政治、公共政策及民意調查於製播時應注意的事項。依據 10.3.1 規則，由於全英國在不同國家裡存在著多元的政治文化，所以要能對政黨有適切的報導。這同時要考慮到每一個國家裡不同的政黨，也要考慮到在橫跨英協裡得到選舉支持的政黨。尤其，在用字謹詞上要特別謹慎，避免使用「主要政黨」這樣的用語，或是除非特別須要，避免稱較小的政黨為「小黨」。依規則 10.3.2，當計劃進行政治訪談時，應該要對其計劃訪談的性質及意圖的背景清楚地說明，所有的安排都要能接受公評而且必須不能阻止受訪者接受適當的問題。當邀請政治人物或是正尋求政務公職者參與非政治性質製播內容，儘管是考量他們政治及名氣以外專業，但 BBC 不能給予他們這樣不當凸顯的政治優勢，尤其是在接近或正值選舉期間，尤須謹慎。此外，參與者的政治偏向皆應該清楚地向觀眾揭露。

然後，關於選舉期間應注意之處，《編輯準則》也簡要地說明。在規則 10.3.13 中，BBC 強調其對適當公正及公平原則的重視，BBC 也會針對每個全國性選舉及公民投票公布特別的準則，以補充編輯準則，並符合選舉法規。在使用民調的報導上，規則 10.3.30 規定，當報導民意調查的結果，尤其是英國的投票意願時，無論民調是否由 BBC 執行，都應該注意到以下幾點：1. 民調的結果不應成為廣電報導或其他廣電內容的導言或標題，除非援引民調進導言或是作為標題是有助於新聞報導本身。2. 所使用的語言不應該使民調的結果高於其原本的可信度。例如，民調的性質只是「疑是」(suggest)或是「可能指出」(indicate)，而非民調「證明」(prove)或是直接「顯示」(show)了。3. BBC 不應常態性地依賴民調組織或出版品對於民調結果的詮釋。4. BBC 必須要說明民調的方法及實際執行的單位與決定進行的組織。

最後，對於近年來盛行的非正式民調(vox pops)，在新聞及節目的援用上，BBC 亦有規範。規則 10.3.43 說明，不論是實際在街頭進行或是線上進行的街頭民意調查，都必須說明它只代表了主張的某些面向而不代表該意見的份量和幅

度。而關於電話、簡訊、社群媒體、線上投票及其他非正式的民意調查，規則 10.3.44 與 10.3.45 則清楚指明，非正式的民意調查不具統計價值，使用上並應注意以下幾點：1. 非正式民意調查的結果可以在節目說明關於真實數字或百分比時，適當地表達其他回應的樣本數；2. 非正式民調結果不應該成為新聞快報；3. 線上或是簡訊進行的非正式民意調查可以在與此調查相關之廣電節目、網頁及部落格中呈現出來，但不應該常態地出現在新聞、其他廣電節目、BBC 相關網站或是新聞稿中；4. 非正式民調若是在不同時間針對同樣的受訪者訪問，結果不應該被呈現是可能有的趨勢；5. 非正式民調不可以作為政黨支持的重要資訊。

(二) ITV《製作人手冊》(Producer' s Handbook)

關於節目製播原則，ITV 訂有《製作人手冊》(Producer' s Handbook)，主要分為兩個部分，第一部分臚列自身的編輯及遵循政策與程序，第二部分則是摘要 Ofcom《廣電製播準則》，作為製作人製作節目之遵循依據。在手冊的前言中，ITV 強調了閱聽人信任的重要性，也認知到當前假新聞的影響，並聲明其重視製作團隊應該有適當的人員及資源以應付節目的需求，包括適當的教育訓練及監督，無經驗的團隊成員應該受到適切的管理，而重要的任務應該交由具有相符技能或經驗者執行。

由於 ITV 是以流行文化為其核心，手冊製播準則偏重規範娛樂流行節目，但與政論節目較相關者，主要有重申適當公正原則、關於參與者保護的公平原則及風險評估、現場直播、以及網路來源材料之使用。

首先，ITV 在其《製作人手冊》中重申 Ofcom 的適當公正原則、適當精確及不當凸顯的觀點和意見等原則，說明只要是涉及政治事務或產業爭議，以及與當前公共政策相關者，即使不是新聞報導，節目也應遵守適當公正原則。包括政治人物、產業或媒體正在論辯的地方性、區域性或是全國性事務。適當公正原則是指不偏袒任何一方超過其他方。適當並非指給予每一種觀點、主張一樣的時長，而是要根據主題或節目的性質。背景及脈絡十分重要，包括節目的型態、頻道、閱聽眾的期待及傳達給閱聽眾的內容及途徑。

其次，關於參與者保護的公平原則(fairness)及風險評估，由於《廣電製播準則》第7章規範了「公平原則」(fairness)，主要的目的及內容是在避免廣電業者在節目當中對個人或組織有不公允或不公平的對待(unjust or unfair treatment)，因此 ITV 手冊中除了重申原規定外，另外針對 Ofcom 於 2021 年 4 月新生效關於公平原則中保護參與者的規定，另外增訂了二點。

1. 強調應提供資訊給參與者，尤其是參與節目可能帶來的風險。由於受邀者可能會因參與節目而衍生對其不利的影響，例如近年來從公眾而來持續增加的負面、敵意，甚至是仇恨的評論，以受訪者過去個人生活及社群媒體歷史被揭露，或是其他認識他們的人可能揭露更多其他消息等負面影響。因此，惟有提供充分的資訊給參與者評估，才能獲得參與者告知後的知情同意，藉以保護節目參與者。然而，ITV 也考慮到在新聞及時事調查節目因具有的公益性質，可以例外地不事前提供予來賓這類資訊。

2. 邀請節目來賓的風險評估。ITV 的手冊中，具體地依六個因素區別三個不同程度的潛在風險。

另外，ITV 也規範了使用網路資料應注意之事項，手冊要求製播者在使用網路資料時，要考慮以下的問題，並要求所有 ITV 時事節目或硬事實節目的製播者，在節目播出最後版本之前，都應併同節目劇本提供一個完整檔案來源清單(Archive Source List) 給 ITV 法遵律師。

1. 資料及資訊是真實的嗎?(Is it true?) 網路資料有可能不真實、妨害他人名譽及惡意攻訐。資料可能不正確、未經證實或是只是簡單地重覆猜測。影片有可能是刻意假造的。

2. 來源的可信度有多高?(How credible is the source?)

3. 是否能核實其內容?(Can you verify the content?)

4. 至少能就一個可信的來源核實，並參考公開的資訊及曾經被報導情形。如果發現這個資料被宣稱或是你認為是資料的另一個版本，總是要與原始的資料交互查證。

5. 對真實性存有疑慮 (Remaining concerns about authenticity)，要讓主管知悉。

此外，關於選舉及公民投票期間，手冊要求必須給予政黨及獨立候選人公允的報導份量，考慮的因素包括過去的及現在的選舉支持。而選舉議題的討論和分析在選舉開始時必須停止，而且不能報導民調結果。選舉期間，候選人不能擔任任何節目的新聞報導者及訪問者，但如果是早在選舉期前即已安排的非政治性節目則是例外。最後，則是如果有節目指控候選人違法或不當，或是其他嚴重的指控，都應給予對方適當即時的回應機會 (opportunity to contribute)。

三、日本

(一) BPO 的功能與運作

日本在廣電管制上的特殊性是「柔性管制」，政府依據「行政程序法」（日語：行政手續法）以行政指導的方式導正節目內容（村上聖一，2015），但實際發生的行政指導案例也非常少。此外，日本並無像我國 NCC 一般的獨立監理機關，除廣電媒體內部的自律之外，發揮產業自律功能的是第三方機構「廣電倫理與節目提升機構」（簡稱 BPO，Broadcasting & Ethics, Program Improvement Organization，日語：放送倫理・番組向上機構）。BPO 由日本民間放送聯盟（簡稱民放連，由商業廣電業者組成）與公共廣電 NHK 聯合成立，具有很強的公信力，BPO 的存在也是日本的特殊性，其他國家完全沒有類似的例子。

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

圖：BPO 組織圖

資料來源：BPO 網站。<https://www.bpo.gr.jp>

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

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

青少年委員會的工作是，審議根據觀眾意見指出青少年收視可能



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

BPO 在三個委員會之外，還有評議員會、理事會、監事，事務局。

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

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

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

BPO組織經費來自NHK和民放連。民放連的會員都是民間放送業者，依據2018年4月的資料，民放連共有206個正會員、1個準會員²²⁹。BPO一年預算約四億日圓（三宅弘、小町谷育子，2016：2-8）。

放送倫理檢證委員會主要工作是以提升放送倫理、改進放送節目之品質而進行審議，必要時將委員會的意見公開。若有虛偽不實內容可能導致觀眾明顯誤解的節目，放送倫理檢證委員會就會調查與審理是否有放送倫理的問題，然後公布「見解」或「勸告」。有時也會要求電台防止問題再發生（三宅弘、小町谷育子，2016：8）。至今已公布43件審議決定（2023年2月）²³⁰。

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

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

進入審議或審理²³¹階段之後，就會進行對節目製作關係者的調查。再根據調查報告，討論是否有違反放送倫理，最後發表勸告、見解、意見（三宅弘、小町谷育子，2016：9-16）。流程圖如下：

圖 放送倫理檢證委員會審理・審議流程圖

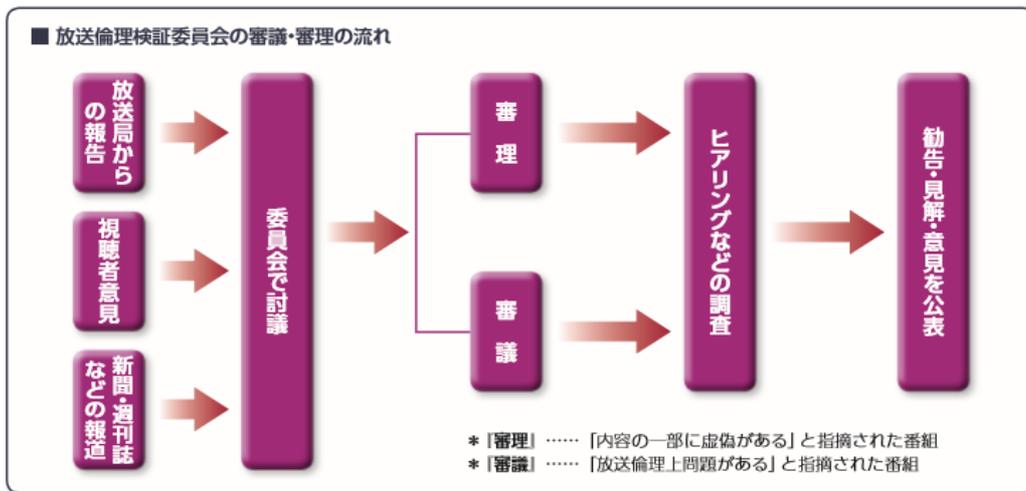
資料來源：BPO網站。<https://www.bpo.gr.jp>

²²⁹ 民放連網站：<https://j-ba.or.jp/category/aboutus/jba101977>

²³⁰ 根據BPO官方網站資料。

²³¹ 「審理」指的是處理內容有部分虛偽不實的節目。「審議」指的是處理有放送倫理問題的節目。「審理」的結果以「勸告」或「見解」發表，「審議」的結果以「意見」發表。

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



見解、意見等，對業者也有實質的效果，電視台與節目製作單位都會進行相應的整頓或調整。

（二）BPO 的規範

BPO 審查或審理的依據是「《放送法》」、民放連所制定的「放送基準」、各電台²³²本身的「放送基準」，對需要提昇的節目或虛假不實的報導進行審議或審理。民放連的放送基準是全體商業廣播電視台共同遵守的自主規章，具有很高的地位，各電台本身的「放送基準」也大致都採取民放連所制定的「放送基準」。因此以下介紹民放連放送基準中，和政治公平、平衡報導相關、與觀眾互動的部分。

1. 民放連放送基準

第一章（人權）

²³² 本章中所稱之「電台」含廣播電台和電視台，日文原文為「放送局」。

第 5 條：不得因種族、性別、職業、遭遇、信念等而有差別之對待。

第二章（法律和政治）

第 11 條：有關政治方面，應維持公正之立場，注意不偏頗於特定黨派。

第三章（對兒童及青少年之關懷）

第 21 條：兒童參加演出時，不得使其為不適用於兒童之行為。特別於有報酬或有獎品之兒童參與節目時，不得過度引起其射倖心。

第六章（報導之責任）

第 32 條：新聞必須致力於人民知的權利，並基於事實公正報導。

第 34 條：於採訪及編輯時，應注意不得為偏袒一方等招致觀眾誤會之行為。

第 38 條：新聞中的錯誤訊息應立即撤除或予以更正。

第七章（宗教）

第 39 條：尊重信仰自由及各教派之立場，不處理中傷、誹謗其他教派之言行。

第 42 條：不為特定宗教處理募集捐款等事宜。

第八章（表達上之顧慮）

第 47 條：有關意見對立之社會及公共議題，應盡可能從多元角度討論之。

第 60 條：藉由觀眾於一般情形下無法察覺之方法，意圖傳遞某種特定訊息之手法（亦即潛意識的表達手法），即使內容公正，亦不適用於播放。

第十二章（觀眾參與以及懸賞與獎品的處理）

第 80 條：應致力於給予觀眾廣泛、且平等的參與機會。

第 81 條：於有報酬或獎品的觀眾參與節目，應避免有被誤解為該節目關係人疑慮之人參加。

第 84 條：企劃或導演、主持人之言行舉止不得對參加者或觀眾無禮，或使其感到不快。

第 85 條：於處理參加者之私人問題時，不得侵犯本人或關係人之隱私。

第十四章（廣告之處理）

第 97 條：有關節目與短廣告的出資，不允許違反公正自由競爭的獨占使用。

(2)

NHK 的規範

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

明訂「規範」的第二章即揭示「放送的基本態度」為：1. 正確，2. 公平、公正，3. 尊重人權，4. 品味和節制。

在公平、公正的部分說明如下：

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

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

政治：

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

NHK 對其國內新聞節目的規範訂立在其 Guideline 的第五項（新聞節目）

233

1. 維持言論之自由，並報導事實。
2. 新聞應客觀處理事實，不扭曲、隱藏或為煽動之表現。

²³³ <https://www.nhk.or.jp/pr/keiei/bc-guideline/pdf/guideline2020.pdf>，NHK Guideline2020，72 頁 f

3. 新聞中夾帶特定意見時，應該明確區分事實和意見。
4. 於災害等緊急情況時，應積極提供資訊、守護生命，致力奉獻於預防災害以及防止災害擴大。
5. 新聞之解說或評論，應與新聞做出明確之區別。

NHK 另外訂有網路內容之規範，關於公平原則的部分規定在第三章的「公平・公正」

1. 網路上的資訊，不但世界上任何人都能閱覽，且隨著翻譯準確性之提升，日文內容被翻譯為外文廣泛傳播至海外的可能性越來越高。同時，外文的內容亦可能被翻譯為日文，而在國內廣泛傳播。因此，NHK 對於在網路上傳播的資訊，應更加注重公平性、尊重世界各國、各地區的社會、文化、傳統，並顧及種族、宗教、風俗習慣等方面之差異。
2. 原則上，於觀眾所使用之網際網路服務中，應注意公平、公正之確保。縱使其有困難，亦有確保網際網路服務整體公平、公正之必要。

(四) BPO 的審議案例

從 2007 年 BPO 放送倫理檢證委員會開始運作以來，經由委員會審議後發表決定之案例共有 43 件，其中有五個決議和政治公平有關，一個決議和平衡報導有關，這些案例中有些是政論節目或談話型綜藝節目，有些是新聞專題。近年來有一例與公平原則有關的談話性綜藝節目(每日電視台)，被放送倫理檢證委員會提出討論但最終並未進入審議。本研究將 BPO 審議結果為「違反放送倫理」的六個決議，依公布時間先後分述如下，最後再介紹並未成案的每日電視台案例。

1. 2010 年 12 月 2 日「和參議院議員選舉有關的四個節目之意見」

2010 年 12 月 2 日發表和 2010 年參議院議員選舉有關的四個節目之意見，BPO 審議四個電視台，分別是長野朝日放送、信越放送、TBS、BS Japan²³⁴。

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

²³⁴ 放送倫理檢證委員會第 9 號決定, https://www.bpo.gr.jp/?p=2819&meta_key=2010

(1)長野朝日放送「abn Station」(節目日文原名：abn ステーション，於 2010 年 6 月 22 日播放)

(2)信越放送「SBC News wide」(節目日文原名：SBC ニュースワイド，於 2010 年 7 月 8 日播放)

(3)TBS「関口宏的東京 Friend Park II」(節目日文原名：関口宏の東京フレンドパーク II，於 2010 年 6 月 28 日播放)

(4)BS Japan「感動絶景! 出其不意的一句話 初夏閑散之旅」(節目日文原名：絶景に感動! 思わず一句 初夏ぶらり旅，於 2010 年 7 月 11 日播放)

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

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

2. 2011 年 6 月 30 日「關於電視台 BS11 之意見」

2011 年 6 月 30 日發表「關於 BS11 電視台製播『”自”論對論，參議院發』的意見」，BPO 審議的是 BS11 電視台²³⁵。

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

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

²³⁵ 放送倫理檢證委員會第 11 號決定，https://www.bpo.gr.jp/?p=2823&meta_key=2011

3. 2014 年 1 月 8 日「關於 2013 年兩個和參議院議員選舉相關節目之意見」

2014 年 1 月 8 日發表的「2013 年兩個和參議院議員選舉相關節目之意見」，BPO 審議的是兩個電視台，關西電視台與熊本電視台²³⁶。

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

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

4. 2017 年 2 月 7 日「關於 2016 年選舉電視放送之意見」

2017 年 2 月 7 日放送倫理檢證委員會發表「關於 2016 年選舉電視放送之意見」，BPO 審議的電視台包括加入民放連的電視台、NHK²³⁷。

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

BPO 公布之意見如下：

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

²³⁶ 放送倫理檢證委員會第 17 號決定，https://www.bpo.gr.jp/?p=7043&meta_key=2013。關西電視台的日文原名為「関西テレビ」、熊本電視台日文原名為テレビ熊本。

²³⁷ BPO 放送倫理檢證委員會第 25 號決定，https://www.bpo.gr.jp/?p=8941&meta_key=2016

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

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

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

5. 2017 年 12 月 14 日發表「東京大都會電視台(東京メトロポリタンテレビジョン) 節目「新聞女子」(ニュース女子) 沖繩基地問題專題之意見²³⁸

委員會審議東京大都會電視台播出節目「ニュース女子」於 2017 年 1 月 2 日放送關於沖繩基地問題之專題。節目中報導因美軍在沖繩北部訓練場、高江地區直升機停機坪建設引發的抗議活動，以薪資信封之畫面呈現參加者疑似領日薪，並採訪當地居民作證抗議者阻擋前往現場的救護車之傳言。節目評論人以此為前提，發表了批判性論述。

節目播放後，批判聲四起，也有多數觀眾向 BPO 反映，質疑報導與評論無事實根據，且節目中缺乏抗議活動主辦方的聲音，無落實平衡報導、直接將網路謠言呈現在節目中，也把抗議美軍基地者呈現成反社會的過激形象。

BPO 放送倫理檢證委員會調查後，發現該節目並不是 TOKYO MX 電視台直接參與製作，屬於外製節目，由贊助商出資給外部製作公司製作，電視台向贊助商收取費用後播出。放送倫理檢證委員會強調，依電波法取得主管機關發給執照使用電波的電視台，對節目都負有責任；不論是自製節目、或委託外部製作之節目，都應自律遵守放送倫理，電視台應最大限度注意不播放有違反放送倫理情事之節目。因此電視台應落實對節目之審查。放送倫理檢證委員會最後列出下列六點，指出電視台並沒有確實執行检查工作，造成多項放送倫理問題，於 2017 年 12 月 14 日公布的委員會決定中，判斷 TOKYO MX 電視台重大違反放送倫理。

²³⁸ BPO 放送倫理檢證委員會第 27 號決定，[第 27 号 | BPO | 放送倫理・番組向上機構 |](#)

- (1) 電視台並沒有將「缺乏抗議活動主辦方相關採訪」的問題視為問題。
- (2) 並沒向節目製作公司求證「阻撓救護車」的證據。
- (3) 關於抗議人員領日薪的證據，沒有確認。
- (4) 節目中出現四次含「基地之外的」（日語：基地の外の）的字幕，且皆用黃色斜體強調呈現，疑似要讓人聯想網路上常將「キチガイ（日語：氣違い，亦思維瘋狂）」當作「基地外」之諧音。
- (5) 怠於檢查節目中侮辱輕蔑之表現。
- (6) 沒有對錄製完成的節目進行檢查。電視台應堅守放送倫理，發揮查證的功能。

6. 2020 年 4 月 8 日發表關於北海道放送之新聞綜藝節目「今日ドキッ！」報導參議院比例代表選舉之意見

2020 年 4 月 8 日 BPO 發表北海道放送的節目「今日ドキッ！」之審議結果，該節目違反選舉報導要求之公平公正原則，判斷為違反放送倫理²³⁹。

北海道放送在參議院選舉公告日之前日（2019/07/03）傍晚，於地方新聞綜藝秀節目²⁴⁰「今日ドキッ！」，播放預定參選的比例代表候選人鈴木宗男的五分鐘專訪（專訪以「鈴木宗男“最後の戦い”」為題）。BPO 放送倫理檢證委員會認為可能違反公平公正性等放送倫理，於 2019 年九月納入審議。

根據委員會對電視台內部的調查，鈴木宗男正式表明參選前（6 月 12 日），節目已策劃要採訪他。鈴木宗男正式表明參選（6 月 13 日）當日，北海道放送報導部和東京分部的記者便正式開始為此次專訪節目準備。6 月 27 日社內例會上就採訪內容討論，當時有人懷疑公平性，但負責人回答「在公告前一天所以沒問題。」

節目播放後，有觀眾向 BPO 提出申訴：「只播放公開表明參選的鈴木宗男專訪，其他候選人完全沒提到，難以說是公平中立的放送。甚至是在選舉公告日之前日。」

審議結果如下：

²³⁹ 放送倫理檢證委員會第 35 號決定，https://www.bpo.gr.jp/?p=10320&meta_key=2020

²⁴⁰ 「ワイド番組」亦稱為「ワイドショー」（wide show），是一種結合新聞和綜藝的特殊節目形式。由於有自製新聞，各電視台以新聞節目類型做規範，但本質上是追求收視率的節目。

因比例代表制度讓選民可投票給和自己所住都道府縣無關之候選人和政黨、政治團體，放送倫理檢證委員會認為北海道放送在選舉公告日前以5分鐘的時間報導擬參選人，加深其在視聽眾心中的印象，有誤導選民、影響其區域比例代表投票行為之可能性，且有損選舉報導所要求的公平公正原則，故判斷違反放送倫理違反。

7. 2022年6月2日放送倫理檢證委員會委員長發表，每日電視台節目「東野&吉田のほっとけない人」不進入審議

本研究也探討每日電視台（日語：毎日放送）談話性綜藝節目「東野&吉田のほっとけない人」之案例，雖然最後BPO並未將之納入審議，但仍在網站上公布委員會討論過程及不納入審議之理由。本研究綜合各家媒體報導與BPO公布的委員會會議紀錄後²⁴¹，整理如下。

每日電視台於2022年元旦播出談話性的綜藝節目「東野&吉田のほっとけない人」。該節目係以二名搞笑藝人擔任主持人，與三組來賓之間依序討論的形式演出。節目開始的第一組來賓，是大阪市長松井一郎、大阪府知事吉村洋文、律師兼評論家橋下徹，松井一郎是日本維新會的代表，吉村洋文是同黨副代表，再加上橋下徹是日本維新會的前代表，形成同一政黨關係人齊聚一堂之場面。三人與主持人以「現今的政治&大阪的未來！？」為題，針對日本維新會在之前眾議院選舉中的突破、交通費等議題、未來總理候選人等與國政相關之政治議題，以及大阪的新型冠狀病毒對策、大阪萬國博覽會、大阪都構想等關西地區議題進行討論。三人的討論不僅在節目剛開始，更持續到節目尾聲，顯然被提升至主要來賓之地位。

節目播出後，BPO收到來自許多觀眾諸如「不管怎麼看都像是維新會的宣傳」、「僅吹捧特定政黨的節目」等質疑政治公平性的批評。此外，在一月十一日舉行的BPO放送倫理檢證委員會中，委員亦提出「失去政治平衡」、「對邀請政治人物上綜藝節目一事缺乏認知」等意見。

於收到上述意見後，每日電視成立公司內部的調查小組，除了對關係人進行調查訪談以瞭解事實經過，並於三月一日的節目審議會中，報告其為避免重蹈覆徹所採取的公司內部培訓以及檢查體制之強化等對策。放送倫理檢證委員會

²⁴¹ https://www.bpo.gr.jp/?p=11311&meta_key=2022

針對上述對策，在肯定每日電視台之自律性與自省機制確實發揮功效之餘，其亦考量對「質的公平性」之要求有成為政治新聞枷鎖的可能性，最終決定不進行審議；同時為了避免被外界誤解為委員會認為本起事件並無疑慮，決定就有關製作政治問題與政治人物的節目時應注意之處，公開發表聲明。

(1) 委員會決定

委員會全體一致以後述二點為由，決議該節目不進入審議。

第一，於電視播放中被要求的政治公平性，並非「量的公平性」而是「質的公平性」（關於選舉報導與評論之闡述「以 2016 年選舉為中心之電視播放相關意見」第 25 號委員會決定）。若嚴格追求量的公平性，反倒可能對質的公平性造成破壞，亦有形式化播放報導意義之疑慮。若以充分考量質的公平性為前提製作節目，縱使存在破壞量的公平性之處，亦應該能維持政治的公平性。然而，在該節目的製作過程中，看不見為了確保質的公平性而對節目構成進行縝密研議、亦或致力使談話內容更有創意之跡象。雖然說是非常有問題的節目，但委員會擔憂若公開發表審議意見書，有成為電視台於報導政治議題時追求質的公平性時的枷鎖的可能性。

第二點則是播出後的應對。於該節目放送後立刻舉行節目審議會，審議會中嚴厲指出，就綜藝節目影響力較大，以及來賓具有的政治上影響力等重點，製作人敏感度都過低。此外，節目中提起維新會政策技巧、談話交由來賓任意發揮等手法、每日電視台的節目係以一個整體維持政治公平性、以及電視台考量之事項等等，節目審議會都提出疑問。儘管電視台節目審議會與放送倫理檢證委員會之角色分工有所差異，委員會仍贊同節目審議會之意見。接著，以常務董事為首成立的調查小組迅速地進行自主調查，為了防止再次發生亦展開相關活動。因此，於一定程度上認為電視台的自律性自省機制正以理想的形式發揮作用。

以上係委員會決定不進入審議程序的理由。然而，另一方面，委員會擔心僅為不進入審議的結論過於獨斷，且從該節目的問題點將不會與放送業界共有。因此，為了提供各電視台於製作節目時的參考，決定就以下二點進行指正。

(1) 注重收視率所生之疑慮

首先，委員會所注目者，係一連串注重收視率的選角導致政治公平性有受損疑慮一事。於該節目中，三人被選為來賓的原因之一，據說是因為過去有松井、吉村出場的節目片段，收視率皆相當不錯，因此電視台期待能從該經驗再次取得高收視率。隨著新型冠狀病毒的傳染擴大，身為對策指揮的大阪府知事與大阪市長在電視上露面的機會益發增加。對大阪的觀眾而言，二人皆是廣為人知且具話題性的政治人物。由於他們擅於表達，同時也兼具綜藝性，若大阪地區的電視台為了追求收視率，即使於日常新聞之外亦有提高日本維新會政治人物出演比例的可能性。此時，即有製作偏向特定黨派的節目之疑慮。

若各節目皆採行如此注重收視率的選角策略，整體的政治公平性可以說將會變得難以維持。且隨著節目類型之間的界線逐漸模糊，於綜藝節目，特別是牽涉政治問題時，有必要重新檢視收視率導向的選角是否合適。此外，於資訊與娛樂混合的新聞節目或雜聞秀²⁴²中亦需注意，若過分強調收視率，亦有可能發生與該節目同樣的情形。更甚者，若被收視率侷限，或許可能發生評論家等出演來賓的言論變得激進、為求有趣而使資訊產生偏頗，結果有可能帶給觀眾不正確印象。上述情形若發生在政治相關的節目中，其產生的負面影響應不用多說。委員會擔心，該節目是否會成為此種情形的典型案例。

(2)不同觀點的不提出、質的公平性

其次，委員會所欲指出的是，該節目並未提出相異於執政黨政策的不同觀點，從而欠缺質的公平性一事。

舉例而言，就有關新型冠狀病毒的對策，儘管節目介紹了許多政府的施政實績，但另一方面，隱憂在於去年五月以來，新型冠狀病毒人均死亡數一直維持在全國前段班等，不利於施政評價之事實並未被介紹。有關其他事項亦同，日本維新會之政策，也未從不同觀點提出質疑、反論或不同意見，僅流於一味肯定同黨的政策。如此一來，為了盡可能維持質的公平性，將會難以見到電視台發揮其自主性、絞盡腦汁想出各種獨特的演出手法。

然而，這種情形可能不限於身為綜藝節目的該節目。於政治人物的記者會或採訪中，由於擔心對將來的採訪會造成阻礙，因此會克制、壓抑自己提出對方

²⁴² 和製英語為 wide show，比起新聞節目，多提供一些社會新聞、娛樂新聞等軟性內容

不喜歡、困擾，會引起政治人物不快或怒氣的問題。在這種情況下，媒體將可能淪為單純介紹政治人物主張的管道。

藉由從不同角度討論政策，充分挖掘其優缺點，觀眾層能更廣泛、深入的理解政策，並能對其利弊做出判斷。切記，為了擔保質的公平性，不同觀點的呈現是不可或缺的。重要的是，電視台是否於播出之前，站在觀眾的角度，認真討論有關政治公平性之後，再製播節目。欠缺這種努力的節目，會影響接收到偏頗資訊的觀眾，造成負面影響。關於政治的播出，是否因過度重視收視率而影響人選、是否製作未呈現不同觀點、未保證質的公平性之節目？以本次的問題為契機，希望各電視台能再次確認。

參議院議員選舉預定於今年(2022 年)夏天舉行，現在正是被期待積極作出政治報導的時候。在民主主義社會之中，應充分向選民傳達不偏向任何政黨的政治相關資訊，委員會希望各電視台在考量政治公平性的同時，以容易理解且多元觀點的方式向人民傳達政治相關資訊。

四、韓國

韓國各大電視台的製播準則多半以《放送法》的規定為基礎，在製播準則中皆有提及廣電媒體需實現公共責任，維持節目製編的公正性與公益性，但並無直接提及「公平原則」的字眼。有關政論節目與民眾互動的原則方面，在電視台的製播準則中主要是提及節目內容的多樣性，以及需要多元反映觀眾意見。另外，在搜集的各大電視台製播準則中，目前只有MBC有針對時事報導節目列出其製播原則，其餘電視台都是以整體角度制定所有節目內容的製播原則。

各大電視台與公平原則、民眾互動相關的製播準則整理如下：

1. KBS（韓國兩大公共電視之一）

KBS 的公共責任：KBS 作為國營廣播（公共電視），根據《放送法》第 44 條規定，訂定其公共責任。

- ① 應實現放送的目的、公共責任、放送的公正性和公益性。
- ② 應努力使國民不受地區和周邊條件限制，獲得優質的放送服務。

- ③ 應研究和開發能夠為觀眾的公益做出貢獻的新節目、服務及技術。
- ④ 應以國內外為對象，發展並播送能夠倡導民族文化、確保民族認同感的節目。
- ⑤ 應開發並播出能夠體現節目的地區多樣性，為城鄉的均衡發展做出貢獻的優質節目。

2. MBC（韓國兩大公共電視台之一）

時事、新聞節目製作的基本原則

• 正確性

MBC 的時事、新聞節目不論其主題或素材，以追求採訪內容的準確性和真實性為首要原則。特別是時事、新聞節目採訪製作組在節目中提及舉報或社會上的傳聞、其他媒體的報導內容等時，考慮到舉報者或散佈謠言的人有可能因自己的利害關係等歪曲事實或誇張事實關係，必須親自確認真偽後再播出。

• 公正性

MBC 的時事、新聞節目在處理可能引起社會爭議的事件時，應以開放的心態，努力維持客觀、中立的立場。特別是不能因製作組當初的企劃意圖與實際取材的內容不同，而扭曲事實。在採訪時，也不能迴避與企劃意圖不同的採訪內容，只收集符合當初企劃意圖的內容並反映在節目上。如果出現贊成和反對兩種意見，製作組比起單純地列舉對立的雙方的主張，更應該從客觀的立場出發，採訪和傳達各方為什麼提出這種主張，主張的根據是什麼，為掌握社會現象的真相盡最大努力。

• 多樣性

MBC 的時事、新聞節目將最大限度地傾聽社會的多種聲音。隨着現代社會日益多元化和複雜化，社會現象很多時候無法只通過一種觀點或視角來說明。因此，在處理某種社會現象、矛盾時，如果存在看待該問題的多種觀點，將盡可能廣泛地介紹多種社會階層的見解。另外，對特定社會問題存在多數意見時，應該忠實地採訪並告知多數意見是什麼，同時，如果少數意見在社會上具有重要意義，就應該予其一定程度的討論。

• 社會責任

時事、新聞節目利用電波公共財傳達給不特定的多數人，社會影響力強大。因此，採訪製作組不能偏重於個人關心或私人利害關係，也不能代表特定團體的

利益，應該製作對公益和社會發展做出貢獻的節目。製作組要時刻考慮節目的社會影響，仔細考慮其正面、負面效果，努力避免善意的受害者。同時，要履行監督權力、保護社會弱勢群體等媒體固有的責任。

3. SBS

* 第 4 條：節目編排的基本原則。

第 4 項：公正地徵求、收集各種階層以及團體，特別是社會弱勢團體的期望和訴求。

* 第 15 條：節目編排委員會的功能，為了履行節目的公共使命，保障節目的獨立性和採訪及製作的自律性，下列事項將召開廣播編排委員會討論相關事項，調整分歧。

1. 節目的獨立性、公正性和公益性毀損。
2. 編排、報導、製作過程中的製作自律性侵害。
3. 定期及部分基本編排改編時提出意見及事前協商
4. 加強報導和教養節目的公益性評價——ASI 指數修訂及實用化方案研究
5. 調整採訪製作過程中引起的分歧和爭議
6. SBS 觀眾委員會委員選定及推薦
7. 其他認為需要勞資間討論的事項

4. JTBC

* 第 3 條：編排的獨立。

第 3 項：排除政治壓力和影響，維護節目的公益性和公正性。

* 第 4 條：節目編排的基本原則。

第 4 項：公平收集不同階層和群體，特別是社會弱勢群體的期望和需求。

5. TV 朝鮮

* 第 3 條：節目的獨立性和自律性。

第 3 項：TV 朝鮮的所有成員為了實現節目的公益性和公正性，在編排、報導、製作上，不僅要遵守外部政治、經濟、社會利益集團的不正當壓力和干涉，還要從內部的不正當干涉和從業者的私人利害關係中守護廣播的獨立性和製作的自律性。

* 第 4 條：節目編排的基本原則

第 5 項：節目通過提供形成健全輿論所需的訊息和多種意見，為國民團結而努力。

第 6 項：節目在採訪-製作時，以正確的事實為基礎，播放真實、公正的內容。

第 11 項：節目尊重觀眾的意見，激發觀眾參與，通過節目實現觀眾權益。

6. EBS

* 第 4 條：採訪和製作的規範。

第 1 項：不能只停留在片面的事實傳達上，要站在正確、公正的立場上努力查明真相。

第 2 項：反映多元市民意見，有利於形成健康的輿論氛圍。特別是給弱勢群體和少數人提供儘可能充分的機會。

* 第 13 條：公社和工會要遵守為維護廣播的公正性和公益性，規定節目製作者的公共責任而制定的廣播綱領。

附錄十一、業者製播規範

1、 中華民國電視學會新聞自律公約

中華民國 97 年 9 月 25 日第二十屆第一次常務理事會決議辦理

壹、總則

本「新聞自律公約」（以下稱公約）乃根據新聞自律委員會組織簡則之精神，為保障閱聽人權益、善盡媒體監督之責、維護社會善良風氣、落實新聞內容優質化而訂定，並擷取學者專家、公民團體的意見，同時參考國際媒體自律規範彙集而成。

貳、定義

本公約適用範圍包括：新聞報導及新聞雜誌節目，但不包括談話性節目、訪談及評論性節目。

參、法令規定

本公約內容係參酌以下法令規定制定：廣播電視法、電視法施行細則、性侵害犯罪防治法、媒體對性侵害事件之報導保護被害人之處理原則、性騷擾防治法、兒童福利及少年福利法、兒童及少年福利法施行細則、兒童及少年性交易防制條例、消費者保護法、菸害防制法、醫療法、藥事法、公職人員選舉罷免法、總統副總統選舉罷免法、民法、刑法、憲法、後天免疫缺乏症候群防治條例、身心障礙者保護法、精神衛生法等相關法令。

肆、各類新聞自律規範

一、總類：各類新聞報導不得有下列情形之一

- (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。
- (四) 違反真實與平衡原則。
- (五) 以戲劇演出之方式模擬新聞事件。

二、社會、司法、犯罪、災難及意外新聞報導：

(一) 應避免下列情形

1. 血腥、暴力、殘忍、恐怖或令人作嘔的鏡頭。
2. 報導犯罪細節。
3. 報導刑事犯罪者以英雄主義的語詞呈現。
4. 擅自闖入刑事案件或火警現場封鎖線之內。
5. 擄人勒贖案件，在被害人未獲釋前報導，或作會危及被害人安全及影響警方辦案之採訪報導。
6. 災難、凶殺及車禍報導中，畫面出現明顯的全部遺體畫面、或是殘骸的局部特寫、大灘血跡。

(二) 應特別處理之情形：

1. 若遇上述一項 1, 5, 6 中畫面不宜公開，但新聞內容有其報導之必要性（如：報導警方公佈之意外發生原因），須將畫面加以模糊處理、或定格處理、或聲音變聲處理。
2. 刑事案件之日擊者，應避免出現正面鏡頭，以保護證人。
3. 群眾抗議事件，應遵守中立、客觀的報導立場，不得導演群眾的抗議行為。
4. 遇挾持事件時，記者不主動介入擔任協調談判，危機未落幕不報導。
5. SNG 現場新聞製播作業，應不影響搶救、圍捕等公務人員之作業，並維持交通動線之暢通。
6. SNG 直播重大事故時，若現場狀況殘忍，不宜觀看，應以大景或模糊焦距處理，尤其必須避免特寫鏡頭。棚內負責之導播，遇有不當鏡頭出現，應立即通知現場記者，立即改正。
7. 基於「無罪推定原則」，犯罪嫌疑人未經法院判決確定，採訪、報導時應保護其人權。
8. 基於「偵查不公開原則」。不主動採訪、報導偵查細節；犯罪嫌疑人「模擬犯罪現場」之採訪、報導，應於警戒線外為之。
9. 報導查獲色情、偷拍影帶或人體彩繪、泳裝秀、寫真等可能出現大幅裸露的新聞時，須留意拍攝角度，不可露出或強調兩性性器官，必要時須以馬賽克效果處理畫面；也勿用挑逗或易引起不當連想之字眼。
10. 避免出現令人心生恐懼的畫面或聲音，若有類似素材，應加以畫面馬賽克或柔焦處理，聲音則應消音處理。

三、自殺新聞報導

報導自殺事件應遵守「世界衛生組織」所訂定之規範：

- (一) 統計資料應謹慎及正確解讀。
- (二) 採真實與正確的資訊來源。
- (三) 即時評論應小心處理。
- (四) 避免「自殺潮」或「世界上最高自殺率地區」等字眼之推論。
- (五) 拒絕將自殺行為描寫成對社會文化改變或墮落剝削之必然反應。
- (六) 避免聳動或誇大的報導方式。
- (七) 避免詳述自殺方法、過程及如何取得自殺物品工具之方法。
- (八) 不可將自殺動機說成「無法解釋」或簡化為單一原因。
- (九) 不應將自殺寫成是解決個人問題的方法。
- (十) 報導應考慮會不會對家人和倖存者造成傷害。
- (十一) 不可對自殺行為與自殺者予以同情、肯定與頌揚。

四、性侵害及性騷擾新聞報導

- (一) 受性侵害之被害人，不得在報導內容中，透露可供辨識其身份的資料。
- (二) 報導畫面中亦不得出現被害人姓名、住家、就讀學校、直系親屬等影像或報導相關資

問、信件投訴、電郵投訴、光碟投訴、錄影或錄音帶投訴等，均應先查證，並通知檢警相關單位，與檢警單位充份合作，顧及社會秩序，再作報導。報導內容力求持平，避免引起社會恐慌。

十一、靈異等超自然現象事件報導

- (一) 靈異、通靈、觀落陰、或其他玄奇詭異等涉及超自然現象，其情節讓人驚恐不安者，不得播出。
- (二) 算命、風水、解運、或其他類似超自然事物，其描述令人驚恐不安，並易致觀眾迷信者，不得播出。
- (三) 上述靈異等超自然現象或事物，如涉及宗教信仰或公共議題時，得審慎、少篇幅（時數）的採訪、報導。但如因此而有導致兒童驚慌或焦慮不安之虞者，仍不播出。

十二、重大公共安全、恐怖行動事件報導

- (一) 恪遵現行媒體法規、相關法令及反恐怖法令。
- (二) 謹記媒體係公諸於眾，包括有意製造危機且反應居心叵測之人士。
- (三) 避免有關涉及救援之專業人員行動的細節報導。
- (四) 慮及尋求媒體披露己身立場，常為恐怖份子重大訴求，記者應不主動採訪恐怖份子。未經諮商治安人員，不予恐怖份子現場採訪直播機會。謹記恐怖份子可能利用現場直播向同黨傳遞隱密訊號。做好準備隨時在現場中斷直播。未經專家諮商，不可對恐怖份子要求作評論或膚淺的分析。應瞭解恐怖份子挾持之人質也是可資利用向政府或公眾施壓的情勢人質。
- (五) 勿試圖向特情人員探索反恐怖行動機密。如不經意透露此類機密，救援人質行動可能功敗垂成且造成包括救援人員的大量傷亡。
- (六) 顧及救人重於社會大眾知的權利，應避免直接報導具安全疑慮的消息。
- (七) 謹記自己的責任是報導而不是製造恐慌。不要只看報導素材的表象且應注意其含義。
- (八) 勿妨礙安全、醫護及其他相關人員的救援行動。
- (九) 應迅速判別資訊的重要性和潛在的危險，謹記國際社會拒絕在恐怖主義與種族、宗教、國籍間劃上等號。勿有意冒犯挾持人質的恐怖份子。勿採用未經證實的資訊。
- (十) 應以圓融及關注處理受害者家屬之感覺。
- (十一) 應避免以煽情及白描手法報導殘酷與暴力，宜顧及閱聽者之倫理與宗教情懷。
- (十二) 不接受內容可能誤導現行事件之紀錄素材。
- (十三) 勿建議涉及緊急事故人員為照片或影帶效果做任何行動。
- (十四) 勿試圖在緊急事故中扮演積極角色。不做調人。
- (十五) 如果記者在事件中成為談判人員，則於危機結束前不應做任何報導。

(十六) 如果獲悉恐怖份子行動任何計畫，即使微不足道皆應及時警告有關人員。

十三、網路新聞（公民新聞）

- (一) 一般民眾投寄之自拍影片，應盡查證之責，再作報導。
- (二) 網路上所公佈之自拍影片，應在查證屬實之後再作報導，並在播出時註明拍攝來源。
- (三) 網路畫面應避免拍攝有版權限制之內容。
- (四) 網路畫面或公民自拍畫面若有不雅、暴力鏡頭或文字，應避免播出。若有需要報導相關新聞，則應將畫面以馬賽克或柔焦處理。

十四、公共服務新聞

- (一) 每日主要新聞時段應有氣象資訊提供。
- (二) 遇有重大天災（如颱風）、疫情，應增加相關資訊報導時間及時段，但內容一切以中央單位公佈之數據資訊為準。
- (三) 政府有重大公共政策，應加強報導告知民眾。
- (四) 檢警或衛生單位有重大案件或事件協尋人物，應配合報導。
- (五) 國際間有重大事件足以影響國人生活安全，應加強報導告知民眾。

伍、錯誤報導更正處理

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

2、 中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會新聞自律執行綱要

95 年 9 月 21 日第 3 次新聞自律暨新聞諮詢委員會聯席會議通過

97 年 8 月 6 日第 8 次新聞自律委員會會議修正及新增部份條文

98 年 11 月 2 日第 11 次新聞自律委員會會議增修災難或意外事件處理條文

99 年 9 月 14 日第 15 次新聞自律委員會會議增列電視媒體轉載網路新聞之相關製播處理條文

102 年 2 月 27 日第 22 次新聞自律委員會會議增列涉己事務之相關製播處理條文

102 年 6 月 13 日本會第 28 次新聞自律委員會會議增修犯罪事件處理條文

102 年 10 月 31 日第 32 次新聞自律暨諮詢委員會聯席會議修正法令來源條文

104 年 3 月 4 日本會第 34 次新聞自律委員會會議增列使用遙控直昇機空拍新聞事件之處理條文

104 年 7 月 02 日第 40 次新聞自律暨諮詢委員會聯席會議增修分則第十四條條文

104 年 11 月 17 日第 42 次新聞自律暨諮詢委員會聯席會議增修分則第三條人質事件處理條文

105年7月6日第44次新聞自律暨諮詢委員會聯席會議增列分則第十七條兒少保護對象新聞事件製播之處理條文

107年6月7日第51次新聞自律暨諮詢委員會聯席會議增修總則第一、六條條文

108年1月16日第53次新聞自律暨諮詢委員會聯席會議增列事實查核條文

110年10月19日新聞自律委員會會議增列第三方影音素材電視新聞製播處理條文

壹、前言

本「新聞自律執行綱要」（以下稱綱要）內容係依據：衛星廣電事業基本法令、性侵害案件之

法令規定、兒童福利及少年事件之法令規定、侵害名譽之法令規定、身心障礙者保護法，另外擷取學者專家、公民團體的意見及各國傳播媒體自律規範，並參酌衛星廣播電視新聞自律公約之精神，彙集耙梳而成。本綱要適用範圍為取得新聞類衛廣執照之頻道內容。

貳、總則

一、新聞報導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。
- (四) 違反事實查證與平衡原則。

【法令來源】：「衛星廣播電視法」第二十七條。

二、新聞報導應善盡保護性侵害、性騷擾被害人，及家暴受害人之責任。

一般性侵害及性騷擾案件，原則上不予報導；家暴受害人在報導中應受保護。如嚴重影響社會治安

或重大刑案之性侵害案件，不得報導被害人照片或影像、聲音、住址、親屬姓名及其關係、就讀學校、服務機關等詳細個人資料，或其他讓人足以辨識被害人身分之資訊。若加害人與被害人有親屬關係，應隱去加害人之相關資訊。

【法令來源】：

性侵害犯罪防治法（民國104年12月23日修正）

第2條 本法所稱性侵害犯罪，係指觸犯刑法第二百二十一條至第二百二十七條、第二百二十八條、第二百二十九條、

第三百三十二條第二項第二款、第三百三十四條第二項第二款、第三百四十八條第二項第一款及其特別法之罪。

本法所稱加害人，係指觸犯前項各罪經判決有罪確定之人。

第13條 宣傳品、出版品、廣播、電視、網際網路或其他媒體不得報導或記載有被害人之姓名或其他足資辨別身分之資訊。但經有行為能力之被害人同意、檢察官或法院依法認為有必要者，不在此限。

前項以外之任何人不得以媒體或其他方法公開或揭露第一項被害人之姓名及其他足資識別身分之資訊。第一項但書規定，於被害人死亡經目的事業主管機關權衡社會公益，認有報導或揭露必要者，亦同。

第 13 條之 1 廣播、電視事業違反前條第一項規定者，由目的事業主管機關處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並命其限期改正；屆期未改正者，得按次處罰。

前項以外之宣傳品、出版品、網際網路或其他媒體違反前條第一項規定者，由目的事業主管機關處負責人新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並得沒入前條規定之物品、命其限期移除內容、下架或其他必要之處置；屆期不履行者，得按次處罰至履行為止。

前二項以外之任何人違反前條第二項規定而無正當理由者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。

宣傳品、出版品、網際網路或其他媒體無負責人或負責人對行為人之行為不具監督關係者，第二項所定之罰鍰，處罰行為人。

媒體報導對性侵害犯罪事件性騷擾事件暨兒童及少年保護事件之被害人處理原則(民國 97 年 03 月 19 日修正)

- 一、媒體報導性侵害犯罪事件、性騷擾事件暨兒童及少年保護事件，應嚴格遵守性侵害犯罪防治法第十三條第一項、性騷擾防治法第十二條及兒童及少年福利法第四十六條第一項規定，不得報導被害人、兒童及少年之姓名或其他足資識別被害人、兒童及少年身分之資訊。但依法律規定，經有行為能力之被害人同意或犯罪偵查機關依法認為有必要者，不在此限。
- 二、媒體報導犯罪事件，如涉及與性侵害犯罪、性騷擾或兒童及少年保護事件有關，均應隱去被害人、兒童及少年之相關資訊，被害人已死亡者，亦同。但性侵害犯罪事件之被害人死亡，經目的事業主管機關權衡社會公益，認有報導必要者，不在此限。
- 三、第一點所稱足資識別被害人、兒童及少年身分之資訊，包括被害人、兒童及少年照片或影像、聲音、住址、親屬姓名或其關係、就讀學校與班級或工作場所等個人基本資料及其他讓人足資辨識被害人、兒童及少年身分之資訊。
- 四、媒體連續報導同一犯罪事件，其先前報導因未涉及性侵害犯罪、性騷擾或兒童及少年保護事件而有揭露被害人、兒童及少年身分之情形，應自知悉該報導事件為性侵害犯罪、性騷擾或兒童及少年保護事件之日起，依第一點、第二點規定，處理被害人、兒童及少年身分資料之報導。
- 五、性侵害犯罪事件、性騷擾事件或兒童及少年保護事件之被害人、兒童及少年與加害人有親屬關係者，媒體報導該案件時，應隱去加害人之相關資訊。
- 六、媒體訪問第三人，應避免透露被害人、兒童及少年身分。
- 七、其他本原則未列舉之事項，有揭露性侵害犯罪事件、性騷擾事件或兒童及少年保護事件被害人、兒童及少年身分之虞者，媒體均應主動過濾，避免報導。

性騷擾防治法(民國 98 年 01 月 23 日修正)

第 12 條 廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體，不得報導或記載被害人之姓名或其他足資識

別被害人身分之資訊。但經有行為能力之被害人同意或犯罪偵查機關依法認為有必要者，不在此限。

三、新聞報導應善盡保護兒童及少年之責任。對於兒童與少年事件之報導，不得有行為兒童及少年之姓名或其他足以識別身分之資訊；採訪兒童、少年當事人，應先表明記者身份及

取得兒童、少年監護人之同意，並應在非強迫或違反兒童、少年當事人受訪意願下，方得進行採訪報導。

【法令來源】：

兒童及少年福利與權益保障法(民國 110 年 01 月 20 日修正)

第 2 條 本法所稱兒童及少年，指未滿十八歲之人；所稱兒童，指未滿十二歲之人；所稱少年，指十二歲以上未滿十八歲之人。

第 7 條第 2 項第 9 款 主管機關及目的事業主管機關均應辦理兒童及少年安全維護及事故傷害防制措施；其權責劃分如下：……九、通訊傳播主管機關：主管兒童及少年通訊傳播視聽權益之維護、內容分級之規劃及 推動等相關事宜。

第 49 條 任何人對於兒童及少年

不得有下列行為：一、遺棄。

二、身心虐待。

三、利用兒童及少年從事有害健康等危害性活動或欺騙之行為。四、利用身心障礙或特殊形體兒童及少年供人參觀。

五、利用兒童及少年行乞。

六、剝奪或妨礙兒童及少年接受國民教育之機會。七、強迫兒童及少年婚嫁。

八、拐騙、綁架、買賣、質押兒童及少年。

九、強迫、引誘、容留或媒介兒童及少年為猥褻行為或性交。十、供應兒童及少年刀械、槍砲、彈藥或其他危險物品。

十一、利用兒童及少年拍攝或錄製暴力、血腥、色情、猥褻或其他有害兒童及少年身心健康之出版品、圖畫、錄影節目帶、影片、光碟、磁片、電子訊號、遊戲軟體、網際網路內容或其他物品。

十二、迫使或誘使兒童及少年處於對其生命、身體易發生立即危險或傷害之環境。十三、帶領或誘使兒童及少年進入有礙其身心健康之場所。

十四、強迫、引誘、容留或媒介兒童及少年為自殺行為。

十五、其他對兒童及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為。

第 56 條 兒童及少年有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關應予保護、安置或為其他處置；必要時得進行緊急安置：

- 一、兒童及少年未受適當之養育或照顧。
- 二、兒童及少年有立即接受醫療之必要，而未就醫。
- 三、兒童及少年遭受遺棄、身心虐待、買賣、質押，被強迫或引誘從事不正當之行為或工作。
- 四、兒童及少年遭受其他迫害，非立即安置難以有效保護。

直轄市、縣（市）主管機關疑有前項各款情事之一者，應基於兒童及少年最佳利益，經多元評估後，加強保護、安置、緊急安置或為其他必要之處置。

直轄市、縣（市）主管機關為前二項保護、安置、緊急安置或為其他必要之處置時，得請求檢察官或當地警察機關協助之。

經直轄市、縣（市）主管機關評估第一項各款兒童及少年之生命、身體或自由有立即危險或有危險之虞者，應移送當地司法警察機關報請檢察機關處理。

第一項兒童及少年之安置，直轄市、縣（市）主管機關得辦理家庭寄養，或交付適當之親屬、第三人、兒童及少年福利機構或其他安置機構教養之。

第 69 條 宣傳品、出版品、廣播、電視、網際網路或其他媒體對下列兒童及少年不得報導或記載其姓名或其他足以識別身分之資訊：

- 一、遭受第四十九條或第五十六條第一項各款行為。
- 二、施用毒品、非法施用管制藥品或其他有害身心健康之物質。
- 三、為否認子女之訴、收養事件、親權行使、負擔事件或監護權之選定、酌定、改定事件之當事人或關係人。
- 四、為刑事案件、少年保護事件之當事人或被害人。

行政機關及司法機關所製作必須公開之文書，除前項第三款或其他法律特別規定之情形外，亦不得揭露足以識別前項兒童及少年身分之資訊。

除前二項以外之任何人亦不得於媒體、資訊或以其他公示方式揭示有關第一項兒童及少年之姓名及其他足以識別身分之資訊。

第一、二項如係為增進兒童及少年福利或維護公共利益，且經行政機關邀集相關機關、兒童及少年福利團體與報業商業同業公會代表共同審議後，認為有公開之必要，不在此限。

第 97 條 違反第四十九條各款規定之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。

第 103 條 廣播、電視事業違反第六十九條第一項規定，由目的事業主管機關處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並命其限期改正；屆期未改正者，得按次處罰。

宣傳品、出版品、網際網路或其他媒體違反第六十九條第一項規定，由目的事業主管機關處負責人新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並得沒入第六十九條第一項規定之物品、命其限期移除內容、下架或其他必要之處置；屆期不履行者，得按次處罰至履行為止。

前二項經第六十九條第四項審議後，認為有公開之必要者，不罰。

宣傳品、出版品、網際網路或其他媒體無負責人或負責人對行為人之行為不具監督關係者，第二項所定之罰鍰，處罰行為人。

本法中華民國一百零四年一月二十三日修正施行前，宣傳品、出版品、廣播、電視、網際網路或其他媒體之負責人違反第六十九條第一項規定者，依修正前第一項罰鍰規定，處罰該負責人。無負責人或負責人對行為人之行為不具監督關係者，處罰行為人。

兒童及少年福利與權益保障法施行細則（民國 109 年 2 月 20 日修正）

第 21 條 本法第六十九條第一項至第三項所定其他足以識別身分之資訊，包括兒童及少年照片或影像、聲音、住所、親

屬姓名或其關係、就讀學校或其班級等個人基本資料

兒童及少年性剝削防制條例（民國 107 年 01 月

03 日修正）第 2 條 本條例所稱性交易指有對價之性交或猥褻行為。

本條例所稱兒童或少年性剝削，係指下列行為之

一：一、使兒童或少年為有對價之性交或猥褻行為。

二、利用兒童或少年為性交、猥褻之行為，以供人觀覽。

三、拍攝、製造兒童或少年為性交或猥褻行為之圖畫、照片、影片、影帶、光碟、電子訊號或其他物品。

四、使兒童或少年坐檯陪酒或涉及色情之伴遊、伴唱、伴舞等行為。

本條例所稱被害人，係指遭受性剝削或疑似遭受性剝削之兒童或少年。

第 50 條 宣傳品、出版品、廣播、電視、網際網路或其他媒體，為他人散布、傳送、刊登或張貼足以引誘、媒介、暗示或其他使兒童或少年有遭受第二條第一項第一款至第三款之虞之訊息者，由各目的事業主管機關處新臺幣五萬元以上六十萬元以下罰鍰。

各目的事業主管機關對於違反前項規定之媒體，應發布新聞並公開之。

第一項網際網路或其他媒體若已善盡防止任何人散布、傳送、刊登或張貼使兒童或少年有遭受第二條第一項第一款至第三款之虞之訊息者，經各目的事業主管機關邀集兒童及少年福利團體與專家學者代表審議同意後，得減輕或免除其罰鍰。

四、新聞報導應尊重個人隱私。除考量公共利益時，否則不得侵犯任何人私生活。當私人隱私損及公共利益時，媒體得以採訪與報導，但需盡全力防止不當傷害個人名譽及侵犯個人隱

私，或造成媒體公審的情況。

【法令來源】：「民法」、「刑法」、「兒童及少年福利與權益保障法」（兒少）、「廣播電視法」、「衛星廣播電視法」、「後天免疫缺乏症候群防治條例」等。

五、新聞報導應避免歧視。包括對種族、族群、國籍、膚色、階級、出生地、宗教、性

別、性傾向、婚姻狀況、身心障礙者及所有弱勢者，在文字、聲音、影像、及動畫影片上均不得有歧視表現。

【法令來源】：「憲法」、「身心障礙者保護法」、「精神衛生法」、「廣播電視法」、「衛星廣播電視法」、「入出國及移民法」、「居住台灣地區之人民受歧視申訴辦法」。

入出國及移民法(民國 110 年 01 月 23 日修正)

第 62 條 任何人不得以國籍、種族、膚色、階級、出生地等因素，對居住於臺灣地區之人民為歧視之行為。

因前項歧視致權利受不法侵害者，除其他法律另有規定者外，得依其受侵害情況，向主管機關申訴。前項申訴之要件、程序及審議小組之組成等事項，由主管機關定之。

第 81 條 主管機關受理第六十二條之申訴，認定具有違反該條規定情事時，除其他法律另有規定者外，應立即通知違規行為人限期改善；屆期未改善者，處新臺幣五千元以上三萬元以下之罰鍰。

居住臺灣地區之人民受歧視申訴辦法(98 年 08 月 01 日施行)

第 2 條 居住臺灣地區之人民對於任何人以國籍、種族、膚色、階級、出生地等因素所為歧視，致權利受不法侵害者，

除其他法律另有規定者外，得向主管機關提起申訴。

第 3 條 申訴之提起，應自知悉受歧視致權利受不法侵害之次日起二個月內以書面為之。但侵害發生已逾一年者，不得提起。

前項申訴之提起，以主管機關收受申訴書之日期為準。但以掛號郵寄方式向主管機關提出者，以交郵當日之郵戳為準。

精神衛生法(109 年 01 月 15 日修正)

第 23 條 傳播媒體之報導，不得使用與精神疾病有關之歧視性稱呼或描述，並不得有與事實不符或誤導閱聽者對病人產生歧視之報導。

第 24 條 未經病人同意者，不得對病人錄音、錄影或攝影，並不得報導其姓名或住(居)所；於嚴重病人，應經其保護人同意。

精神照護機構，於保障病人安全之必要範圍內，設置監看設備，不受前項規定之限制，但應告知病人；於嚴重病人，應告知其保護人。

第 52 條 傳播媒體違反第二十三條規定者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並限期更正；屆期未更正者，按次連續處罰。

六、新聞報導應善盡事實查核責任。媒體為社會公器，製播新聞時應基於承擔公共責任及維護消費者權益之前提，將事實查證理念落實至採、編、播等環節，並明確責任歸屬。對於播送

之內容應力求證據充足、避免無根據猜測，以確保產出內容的正確性。

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

參、分則

一、犯罪事件處理：

- 1.基於「無罪推定原則」，犯罪嫌疑人未經法院判決確定，採訪、報導與評論時，應考量其人權，並於播報時善盡告示義務。
- 2.尊重「偵查不公開原則」，報導應以公權力機關發言機制釋出的內容為優先。
- 3.採訪報導犯罪現場應於警戒線外為之；採訪「模擬犯罪現場」應依循偵辦單位規範。
- 4.避免以誇張、煽情、或刺激方式報導刑事案件。
- 5.避免詳細報導犯罪手法，以免產生模仿效應。
- 6.避免報導將犯罪者「英雄化」。
- 7.即時新聞報導與時事性評論節目避免以戲劇化手法呈現犯罪過程。

二、自殺事件處理：

- 1.自殺事件屬個人行為、個人情緒，且未造成公眾危害，或未涉及公共利益者，不予報導。
- 2.自殺事件屬大庭廣眾下的自殺、政治人物或具公眾形象之知名人士自殺、或與公共議題有關的自殺行為，得以謹慎的態度和較少之篇幅（時數）予以報導；惟仍應避免現場立即轉播。
- 3.報導自殺事件時，得透過警察機關取得相關資訊；至於醫院、住家、校園等重要場所，非經當事人家屬（或監護人）之同意，不得進行採訪及播出。
- 4.考量自殺事件恐引發之模仿效應，報導自殺事件時，應著重於事件本身的社會意義，不應揭露當事人之相關資訊，報導時更應避免出現燒炭、上吊、割腕、跳樓等刺激性字眼。
- 5.報導自殺事件應遵守「世界衛生組織」所訂定之規範：
 - A. 統計資料應謹慎及正確解讀。
 - B. 採真實與正確的資訊來源。
 - C. 即時評論應小心處理。
 - D. 避免「自殺潮」或「世界上最高自殺率地區」等字眼之推論。
 - E. 拒絕將自殺行為描寫成對社會文化之改變或墮落剝削之必然反應。
 - F. 避免聳動或誇大的報導方式。
 - G. 避免詳述自殺方法、過程及如何取得自殺物品工具之方法。
 - H. 不可將自殺動機說成「無法解釋」或簡化為單一原因。
 - I. 不應將自殺寫成是解決個人問題的方法。
 - J. 報導應考慮會不會對家人和倖存者造成傷害。
 - K. 不可對自殺行為與自殺者予以同情、肯定與頌揚。

三、人質事件處理：

1. 以人質生命安全為最優先考量，不論人質事件處於未公開或已公開狀態，均不得有任何危及人質生命安全的採、編、製、播行為。
2. 人質安全脫離犯罪行為人控制後之採、編、製、播，為避免侵害當事人隱私及造成二次傷害，應取得當事人同意始得為之。但檢警或其他主管機關主動發布消息者不在此限。
3. 人質事件處於未公開狀態時，媒體一律不報導、不採訪。僅能向檢警或其他主管機關蒐集資訊做為背景參考。
4. 人質事件處於已公開狀態時，應考量公共利益及遵守比例原則，審慎進行適當篇幅之報導。惟應配合檢警或其他主管機關的指揮，不得有危害人質生命、妨礙犯罪偵查的採、編、製、播行為。
5. 不論人質事件處於未公開或已公開狀態，媒體應審慎履行專業任務，不可妨礙警方談判與營救任務，避免擅自與人質及犯罪行為人接觸，不可主動聯絡、採訪犯罪行為人或人質。若有無法避免之接觸，不做現場 LIVE 直播，並應盡速向警方報案。
6. 人質事件已公開狀態下，媒體報導不可受到犯罪行為人操控，避免成為犯罪行為人的傳播管道。
7. 人質事件已公開狀態時，媒體報導時應向檢警、或其他主管機關確實查證，避免揣測性的言詞，盡力平實呈現。擷取使用「網路資訊」時，應更加審慎，若涉及人質安全時，需向檢警或其他主管機關報備並配合其指揮。
8. 人質事件已公開狀態時，謹慎處理關於家屬親友之報導素材，非僅呈現衝突現場，避免炒作情緒，避免擅自傳送訊息，審慎衡量相關報導是否會妨礙警方辦案與危及人質生命安全。
9. 採訪報導人質事件之媒體從業人員，應注意自身採訪安全，與可能之心理創傷。

四、災難或意外事件處理：

1. 應在封鎖警戒線外採訪、報導，避免妨害救難（援）工作之進行。急診室亦屬警戒範圍，未取得當事者或院方同意前，記者不得進入拍攝採訪。即使進入拍攝，亦應注意儘量不做「侵入式」採訪、拍攝。
2. 在靈堂、救災指揮中心等，均應避免「侵入式」採訪、拍攝。
3. 採訪罹難者家屬或傷者時，儘量在不傷害當事人的情況下抱持同理心，以審慎的態度與專業的技巧，進行採訪、拍攝，並且尊重受害者及其家屬之感受，避免造成二次傷害。
4. 考量災難事件受害者／家屬的身心衝擊，避免加重心理創傷，報導製播時注意下列數點：
 - (1) 避免過度呈現令人驚懼的畫面，對於意外災難現場所拍攝到的影像，必須加以嚴格審慎篩選後，才得以播出。
 - (2) 對於意外災難事件之慘狀、或暴力攻擊之血腥效果，不做特寫拍攝，若無法避免拍攝，須在後製剪輯予以處理。

- (3) 勿過度使用悲傷者痛苦、哀嚎的影像，若有必須使用的理由，務必經過審慎過濾並且絕不濫用，或過度重覆播放。
- (4) 悲劇或災難發生一段時間之後，在畫面與報導篇幅比重上，應謹慎考量災民心理傷害，避免引發負面效應。
5. 注意使用影片畫面之時效，加註字幕說明，以免引起誤解。
6. 遇有重大災害或大量傷患，應向事故權責單位取得傷患名單、傷亡狀況及救治情形。
7. 鑑於媒體的報導易引發受害者「創傷後壓力症候群（Post-Trauma Stress Disorder, PTSD）」，媒體應加強在職教育，進行災難新聞採訪、拍攝、製播之專業教育訓練，協助媒體工作者了解受害人心理，減少傷害、誤解和衝突。
8. 鑑於災難傷亡現場對採訪記者亦可能造成心理創傷，媒體應提供採訪記者事前以及事後之心理諮商或協助。

五、群眾抗議事件處理：

應遵守中立、客觀的報導立場，不得參與、唆使、導演群眾的抗議行為。

六、揭發未經證實訊息之處理：

對於檢舉、揭發或公開譴責私人、或機關團體之新聞，應與公共利益有關始得報導；且應查證，並

在遵守平衡原則下進行採訪、報導。

七、醫療新聞處理：

1. 採訪病患本人、家屬或保護人，須先表明記者身份，並獲得院方或當事人同意，方得進行採訪、報導。
2. 記者進入醫院，應以不影響醫療作業、醫療安全或安寧秩序為原則；並遵守採訪區、攝影點及採訪動線之規定。手術室、加護病房、產房、急診室、燒燙傷中心、隔離病房、門診診察室與病房，於施行醫療作業時，未經院方或病患同意，不宜採訪，對涉及暴露病人生理隱私之畫面，不得播出。

八、重大流行疾病新聞處理：

1. 對於重大流行疾病疫情之報導，應以政府主管機關發佈之資訊為準。
2. 傳播媒體報導流行疫情與事實不相符合經各級主管機關通知其更正者，應立即更正。
3. 傳染病病人或疑似感染傳染病之病人之姓名、病歷及病史等有關資料，除主管機關發佈之資料外，不得報導。
4. 對於感染傳染病病人、施予照顧之醫事人員、接受隔離治療者、居家檢疫者、集中檢疫者及其家屬非經同意，不得對其錄音、錄影。

九、愛滋感染者或病患相關新聞處理：

1. 以愛滋「感染者」取代「帶原者」的稱呼，以符合中央衛生主管機關常用語態，以去除社會污名，並應尊重感染者的基本尊嚴與權益。
2. 未經當事人同意，不得進行錄音、錄影或攝影等採訪工作。家屬、保護人等之同意不代表當事人之意見。
3. 社會事件當事人為愛滋感染者（或疑為愛滋感染者），但其愛滋感染身份與該社會事件無關者，應減少報導內容或標題涉及愛滋字眼。例：愛滋鴛鴦大盜搶超商。新聞報導應避免透過剪輯或其它報導方式影射愛滋感染者的危險性，或負面刻板印象。
4. 新聞媒體應謹慎處理會鼓勵歧視、嘲笑、偏見、惡意中傷、侮辱愛滋感染者的素材。當新聞人事物出現錯誤愛滋知識或有歧視愛滋感染者行為，報導應負有傳遞正確知識及平衡歧視言之責。例：警察戴口罩偵訊愛滋感染者。

十、性與裸露事件處理：

1. 不能播出正面全裸、生殖器或體毛之裸露鏡頭，且在文字、聲音、及動畫表現上，避免官能刺激及猥褻。
2. 性行為之描述原則不得播出，但如報導與性教育有關者，仍應以謹慎、含蓄、小篇幅為原則。
3. 因報導必要時，得保留下列不涉及猥褻或性行為之鏡頭：
 - A. 六歲以下兒童全裸。
 - B. 以裸露上半身為常習者。
 - C. 背面上半身裸露鏡頭。

十一、性別與弱勢族群相關新聞處理：

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

十二、身心障礙者負面新聞處理：

1. 未經當事人、家屬或及其保護人同意，不得對精神病人及其他身心障礙者進行錄音、錄影或攝影等採訪工作，並不得報導其姓名或住（居）所。
2. 對於行為異常者，不得妄加揣測其為身心障礙者。
3. 新聞報導不得使用與精神疾病有關之歧視性稱呼或描述，並不得有與事實不符或誤導閱聽者對病人產生歧視之報導。
4. 相關新聞於報導從事不法或反社會行為等負面事件時應避免使用歧視性文字或身體及心理特徵以標籤化身心障礙者。
5. 未經法院判決前，不得妄下結論或推測將社會事件發生原因歸究於當事人之疾病或其身心障礙。
6. 新聞報導應儘量讓閱聽大眾正確認識並接納身心障礙者，並應避免將身心障礙者新聞透過剪輯或其他報導方式影射精神疾病的危險性或身心障礙者的負面刻板印象。
7. 新聞媒體應避免處理會鼓勵歧視、嘲笑、偏見、侮辱、仇恨、惡意中傷身心障礙者的素材。

十三、靈異等超自然現象事件處理：

1. 靈異、通靈、觀落陰、或其他玄奇詭異等涉及超自然現象，其情節讓人驚恐不安者，不得播出。
2. 算命、風水、解運、或其他類似超自然事物，其描述令人驚恐不安，並易致觀眾迷信者，不得播出。
3. 上述靈異等超自然現象或事物，如涉及宗教信仰或公共議題時，得審慎、少篇幅(時數)的採訪、報導。但如因此而有導致兒童驚慌或焦慮不安之虞者，仍不得播出。

十四、電視媒體轉載網路新聞之相關製播處理：

1. 製播網路來源新聞，應考量符合普級、闔家觀賞之原則。
2. 考量網路平台屬低度管制，引用網路資訊時，宜強化查證程序，依據衛星公會新聞自律執行綱要分則，善盡查證責任。
3. 針對網路霸凌事件中之無辜受害者，報導時秉持保護原則，注意案件當中可能涉及之侵犯隱私權、兒少法、個資法、刑法等疑義，避免助長謠言傳遞，並提供專業諮商資源，俾便受網路言語中傷導致心理產生負面思維之閱聽眾，及時尋求專業協助。警語例示如下：尊重網路人權 iWIN
「反霸凌專區」網安專線：02-2577-5118。
4. 秉持一貫自律精神，針對遭受性侵害、性騷擾、家暴之受害者以及未成年兒少，編採製播時，提升自律標準、善盡保護責任。
5. 考量網路平台資訊流通迅速廣泛，並且難以完全消除之特性，製播網路來源新聞時，

宜審慎處理，避免不當侵犯當事人隱私與名譽。

6. 製播網路來源新聞宜註明出處，尊重原創作者之著作權。
7. 對於來自網路而來源不明的圖片或影片，應注意是否經過變造、拼湊、修改，必要時請影像處理專家協助辨識。
8. 製播網路來源新聞時，可參酌下列原則，審慎篩選網路資訊來源之網站：
 - (1) 查證該網站是否註明資料來源之時間與地點。
 - (2) 查證該網站資料最後更新時間。
 - (3) 查證該網站是否定期更新。
 - (4) 查證該網站之所有人是否為具有公信之專業人士。
 - (5) 透過專業驗證網站，查證該網址之基本註冊資料及 URL 網域相關資料。

十五、涉己事務之相關製播處理：

1. 報導涉己事務，必須以新聞專業自主為前提，不能違反本新聞自律執行綱要。
2. 報導涉己事務，須遵循利益揭露原則。
3. 報導涉己事務，須遵循公共利益原則。
4. 報導涉己事務，須遵循多元平衡原則。
5. 報導涉己事務，須遵循比例原則。

十六、使用遙控直昇機空拍新聞事件之處理：

1. 注意公共安全與避免造成干擾，使用空拍機採負面表列自律原則：應避開下列區域：
 - (1) 交通部民航局公告之機場飛航管制區
 - (2) 博愛特區
 - (3) 中興寓所
 - (4) 軍事管制區各地方獄政單位
 - (5) 高鐵、台鐵軌道上方的高壓輸電線路

十七、兒少保護對象新聞事件製播之處理：

1. 製播採訪兒童及少年相關新聞應以兒童及少年「最佳利益」為優先考量，本於善意原則，採取必要的保護措施，避免對當事人造成傷害。
2. 意外、不幸或災難事件新聞報導中，採訪過程與報導內容應考量兒童及少年當事人感受，避免造成二度傷害。若需採訪兒童及少年、或引用臉書與其他網路來源照片或影像時，應先取得兒童及少年及其監護人同意，並考慮未成年者未來可能的壓力，審慎使用。兒童或少年自殺事件，除涉及「公共利益」討論之特殊狀況外，避免報導。
3. 下列與兒童及少年相關的新聞事件，即使當事人、父母或監護人同意，報導中也不得呈現足以辨識身分之資訊，包括兒童及少年照片或影像、聲音、住所、親屬姓名或其關

係、就讀學系或其班級等個人基本資料。

- (1) 兒童及少年若涉及不法事件或有施用毒品、非法施用管制藥品或其他有害身心健康物質之情事。
 - (2) 遭受兒童及少年福利與權益保障法第四十九條明列之行為：
 - 一、遺棄。
 - 二、身心虐待。
 - 三、利用兒童及少年從事有害健康等危害性活動或欺騙之行為。
 - 四、利用身心障礙或特殊形體兒童及少年供人參觀。
 - 五、利用兒童及少年行乞。
 - 六、剝奪或妨礙兒童及少年接受國民教育之機會。
 - 七、強迫兒童及少年婚嫁。
 - 八、拐騙、綁架、買賣、質押兒童及少年。
 - 九、強迫、引誘、容留或媒介兒童及少年為猥褻行為或性交。
 - 十、供應兒童及少年刀械、槍砲、彈藥或其他危險物品。
 - 十一、利用兒童及少年拍攝或錄製暴力、血腥、色情、猥褻或其他有害兒童及少年身心健康之出版品、圖畫、錄影節目帶、影片、光碟、磁片、電子訊號、遊戲軟體、網際網路內容或其他物品。
 - 十二、對兒童及少年散布或播送有害其身心發展之出版品、圖畫、錄影節目帶、影片、光碟、電子訊號、遊戲軟體或其他物品。
 - 十三、應列為限制級物品，違反依第四十四條第二項所定辦法中有關陳列方式之規定而使兒童及少年得以觀看或取得。
 - 十四、於網際網路散布或播送有害兒童及少年身心健康之內容，未採取明確可行之防護措施，或未配合網際網路平臺提供者之防護機制，使兒童或少年得以接取或瀏覽。
 - 十五、帶領或誘使兒童及少年進入有礙其身心健康之場所。
 - 十六、強迫、引誘、容留或媒介兒童及少年為自殺行為。
 - 十七、其他對兒童及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為。
 - (3) 遭受兒童及少年福利與權益保障法第五十六條第一項之行為：兒童及少年未受適當之養育或照顧。
 - (4) 涉及否認子女之訴、收養事件、親權行使、負擔事件或監護人選定、酌定、改定事件之當事人或關係人。
 - (5) 刑事案件或少年保護事件之被害人。
4. 爭議事件當事人，包括犯罪者、犯罪嫌疑人、或名人等之相關報導，應隱匿其未成年子女足以辨識身分之資訊，以保障其子女之權益。
 5. 任何新聞事件若採訪兒童及少年當事人時，應考慮採訪內容對受訪者的負面影響，例如

可能引起歧視、譏笑、敵意、與霸凌等效應。

十八、事實查核爭議之相關處理：

1. 報導時應持質疑態度客觀檢視事件訊息之正確性、合理性，妥就消息來源、訊息內容正確性進行嚴謹之查證。
2. 針對所有消息內容，包括網路資料或外電消息，均應多方求證，避免單一消息來源。
3. 採訪時或採訪後宜留下記錄，並保留查證過程資料以供事後查驗。
4. 新聞報導應註明引述來源，方便民眾訊息判斷。若對消息來源有保護義務時，應於新聞呈現時進行必要之隱匿。若因故無法就訊息充分查證或需要引用匿名之消息來源，應該於報導中說明，方便觀眾辨識。

十九、第三方影音素材電視新聞製

播處理：說明：

- 一、 第三方影音素材來源，包括來自於網路瀏覽器上的 UGC(user generate content)、民眾手機拍攝、監視器、行車記錄器等資訊與畫面來源，屬於事實的呈現，也是新聞素材的來源，本會會員取用其資訊或畫面作為新聞內容，藉由畫面試圖還原事發真相，找到觀眾關心的報導面向。
- 二、 然而隨著我國數位化設備普及、寬頻使用越趨於便利，數位化與新科技工具的使用，自然成為國人日常生活的一部分，因此，透過所謂第三方影音素材所產生的資訊，大量增加，也經常發展成為社會矚目的事件，受到機構式新聞媒體的使用或報導。
- 三、 基於第三方影音素材並無原罪，有其新聞報導的功能、與時代演進的背景，惟為避免過度濫用，或者引起意料之外的問題，本會擬定「第三方影音素材電視新聞製播處理自律規範」，如下：
 1. 第三方影音素材之新聞題材，宜考量具有議題性、公眾性、公益性、教育性之議題，避免落入畫面迷思，避免僅選擇畫面驚悚的題材。
 2. 製播第三方影音素材來源新聞，應符合畫面普遍級與闔家觀賞之原則。
 3. 若基於製播之必要，而須完整呈現新聞事件始末者，內文、字幕、標題應避免過度詳細敘述暴力與恐怖的細節，第三方影音素材畫面使用，應根據必要性來判斷，避免過多篇幅、避免大量重複使用；若有血腥、暴力、恐怖畫面，應審慎判斷如何減至最低必要，並做好馬賽克、變色、或定格等等處理；主播與記者的旁白應平實呈現，減少主觀與強烈語詞的播報。
 4. 第三方影音素材中，若部分畫面有妨害兒少身心發展之虞，應遵守「電視節目分級處理辦法」，製播新聞素材的處理角度、視覺與聽覺表現尺度與方式，審慎考量避免逾越普遍級標準。
 5. 針對第三方影音素材新聞事件中之無辜受害者，報導時應秉持保護原則，注意事件中可能涉及侵犯隱私權、肖像權、兒權法、個資法、刑法等疑義；針對遭受性侵害、性騷擾、家暴之受害者以及未成年兒少，秉持一貫自律精神，善盡保護責任。
 6. 若以第三方影音素材畫面作為新聞線索，應善盡查證責任，除了盡力連繫或採訪到影

音上傳者，也要注意消息來源提供訊息之動機，並確認其真實性、拍攝時間、地點等；媒體記者並可視情況進一步挖掘事件的公共利益意義，避免僅轉述引用第三方影音素材畫面與資訊。

7. 製播第三方影音素材來源新聞應註明出處，尊重原創作者之著作權，並遵守著作權法之合理使用原則，避免無意間侵害他人權益。
8. 因應數位社會劇烈的演化，製播新聞應力求與時俱進、落實專業內控機制，第一線記者應具備動態判斷能力，核稿主管、編輯、編審則應發揮守門人功能，最重要的是，在採編製播流程中，能保持暢通的溝通管道、建立討論思辨的習慣。

肆、新聞自律協商機制

一、為強化自律新聞自律成效，自律委員會將視實際需要，依下列方式啟動協調機制：

1. 自律委員認為需自律作為之新聞事件，得主動提議協商，經兩位以上委員（需為不同公司代表）連署，啟動協商機制。
2. 共同性的新聞事件處理方式引發重大社會爭議時，得由主委主動啟動協商機制。

二、調機制由自律委員會執行秘書負責聯繫，以「衛星新聞頻道新聞自律協商機制啟動意見表」作為正式協商紀錄，並送諮詢委員會暨主管機關 NCC 備查，協商內容得視需要發布新聞。

三、各台簽署「衛星新聞頻道新聞自律協商機制啟動意見表」時，需明示「同意」或「不同意」之意見。「同意」者應依「協商內容」處理新聞，違反時將提委員會討論，並列入紀錄；「不同意」者視為放棄自律作為。

伍、違反新聞自律綱要之處理程序

一、為落實執行新聞自律執行綱要，如有衛星電視頻道嚴重違反本綱要之相關規定時，主任委員及

自律委員得依自律協商機制之方式啟動處理程序。

二、處理程序經啟動後，應將違反本綱要之相關事證提報新聞自律委員會討論，並作成決議。

三、前項決議及處理方式應公佈於衛星電視公會網站，並副知本會新聞諮詢委員會，必要時得轉知國家通訊傳播委員會。

3、公視節目製播準則（摘錄：目錄及相關篇章）

目錄

壹、緒論

貳、基本價值

參、節目製播實踐準則

第一章兒童與少年

- 第二章性別
- 第三章族群
- 第四章災難與緊急事件
- 第五章犯罪與社會事件
- 第六章自殺與意外21
- 第七章冒犯與傷害23
- 第八章隱私權與受訪者權益
- 第九章調查報導與採訪方式
- 第十章政治與選舉
- 第十一章叩應與民調
- 第十二章現場連線報導
- 第十三章宗教與信仰
- 第十四章外部關係
- 肆、對公眾負責
- 伍、專業操守
- 陸、提報與諮詢
- 柒、附件
- 一、法規
- 二、條例

三、本會內部規範

(摘錄)

第十一章 叩應與民調

在民主社會中，電話叩應與民調已經是多元呈現民眾意見的常用方式，普遍出現在新聞報導以及節目之中。但正如任何民意調查均有誤差，現場電話叩應的民眾意見，也可能產生誤導或帶來冒犯。因此，應審慎處理新聞與節目中的叩應與民調，秉持公正、公開、公平的原則，發揮專業的判斷，在保障民眾知的權利與言論自由的原則下，善盡把關責任。

為提供民眾表達意見之理性公共論壇，新聞與節目的叩應議題設定與內容呈現，應避免過度簡化，甚至激化對立與偏見。

公廣集團應為播出內容負責，在叩應內容播出之前，應事先溝通並善盡提醒責任；以電話、面訪方式委託或報導民意調查，也以審慎態度處理，避免影響正確、公正的基本價值。主要製播原則包括：

秉持公平、公正原則，審慎處理叩應互動內容。

確保正確、公正、公平原則，呈現民調或研究。

一、秉持公平、公正原則，審慎處理叩應互動內容

1. 審慎處理新聞與節目中的叩應內容與節目議題設定。作為提供民眾的對話平台與公共論壇，新聞與節目製播人員與主持人有責任將意見帶入公共領域，進行理性討論，避免過度簡化多元複雜的議題，例如在政論節目中激化「本省／外省」、「愛台灣／不愛台灣」、「南部／北部」、「貧／富」的兩極對立，甚至製造憎恨。
2. 製作民眾叩應的節目時，在播出叩應之前，工作人員事先應與民眾溝通理念，告知包容、尊重、理性的基本原則，並提醒避免人身攻擊，以免涉及誹謗或妨害名譽，以及造成不必要的冒犯與傷害。如果時間許可，可在事前預訪其發言內容（相關準則參考實踐準則第七章一、二節）。
3. 若叩應內容來自網路留言、電子郵件、手機等不同媒介，新聞或節目製播人員播出前應先閱讀其內容，決定是否適合播出。並應事先於節目或網站中說明相關處理準則。
4. 製作人應該要讓主持人充份了解相關法律和公廣集團的製播準則，並事先提醒主持人如果遇到爭議狀況，要能夠迅速、有禮地處理。
5. 新聞或節目中若採用叩應方式提供諮詢或互動服務，避免採用高費率的付費

電話藉此獲取利潤，而節目中若提供互動服務應以字幕明示收費標準。

6. 行動電話技術日新月異，手機叩應互動形式與創意也不斷翻新，但除非有節目創新或服務目標觀眾群的必要，盡量不以手機作為叩應或互動的唯一方式，以使所有民眾都能公平參與。
7. 保障個人隱私，並符合個人資料保護原則，所有叩應民眾提供的姓名、電話、地址等個人訊息，都予以尊重並保護（相關準則參見實踐準則第八章第一節）。

二、確保正確、公正、公平原則，呈現民調與民意

1. 審慎處理新聞與節目中所報導或呈現的民意調查；以其他社會或科學方法進行研究時，也要儘可能避免錯誤，以免影響節目品質與公廣集團的公信力。
2. 由公廣集團委託或協辦的民調與研究調查，應以專業審慎態度為結果負責。凡調查議題與政治支持度、選民投票意向相關，應在提企劃案階段提報部門主管。避免與存有明顯既定立場的機構合作民調（相關準則參見實踐準則第十章第一節）。
3. 民意調查雖然是取得民眾意見的主要方式之一，但是民調只能提供部份、有限的資訊。因此，在處理政治、選舉等相關議題時，應避免依賴觀眾主動打電話、網路投票或以其他互動方式呈現民意（相關準則參見實踐準則第十章第一節）。
4. 民意調查的方式可包括面訪、電話訪問及網路投票。一般而言，面訪及電話訪問的可信度較高，而網路投票因其容易受到人為操作，可信度較低。因此，新聞報導應盡量避免引用或報導網路投票結果（相關準則參見實踐準則第十章第一節）。

5. 新聞之外的一般節目仍可採用網路投票方式，例如娛樂節目或其他關於藝人、體育活動等等話題。但事先應清楚說明投票規則，並給予充分的時間讓觀眾公平參與。
6. 報導或呈現民調時，應提供委託民調單位、調查機構、調查方法、有效樣本、誤差範圍、調查時間等相關訊息。並且在新聞與節目之中同時提供背景、趨勢、專業詮釋等等，避免將調查數字單獨片段呈現（相關準則參見實踐準則第十章第一節）。
7. 配合新聞與節目研究所進行的焦點團體研究或小組座談，應審慎考量是否反

映多元意見。在政治與選舉方面，不該引用這類的調查來估計一般選民的政黨支持率，而是藉此深入了解特定觀點為何受到支持。

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

9. 新聞與節目相關網站所提供的討論空間，在鼓勵多元觀點的同時，也應謹慎注意公平原則，以及避免違反冒犯與傷害等相關準則。

4、民視 電視新聞自律規範（第二十七條為：政論節目製播規範）

民視電視公司新聞傳播群本於媒體獨立自主、自律精神、道德良知與社會責任，落實服務公眾知的權利，特製訂電視新聞自律規範，供全體新聞傳播群同仁遵行，基本原則、總則暨執行綱領，條列陳述如下：

壹、基本原則：

- 一、在符合憲法所保障的自由民主、法治、人權基本精神下，實踐人民知的權利，善盡媒體第四權的使命。
- 二、全體同仁力求精確查證、追求事實、完整平衡、尊重多元，不偏、不盲的專業原則，來客觀處理及呈現新聞資訊。
- 三、全體同仁於新聞報導中，如遇真相未明，不宜遽下斷語，若有錯誤發生，必須儘速更正，以示負責。
- 四、全體同仁不得利用新聞媒體所賦予的身份，藉名招搖，牟取個人利益。
- 五、與其他新聞媒體之間，應以良性競爭的態度，從事新聞採訪、編播任務。

長官的話新聞傳播群同仁參考

- 一、每一節新聞，每一則新聞都要用「很珍貴」的價值觀重視它。

二、所謂大眾傳播媒體，必須站在「大眾」的立場，不是「小眾」，也不是「分眾」。上了電視就沒有個人的立場，記者、編輯、主播、導播、所有電視從業員都一樣，這是我們共同理想，共同努力。

三、所有的新聞，要有它的意義，地方性的小社會新聞，可以不採用，如：某鄉村發現一賭場，甘蔗田內發現一名女屍，某條路有人跳樓自殺，某老兵上吊身亡，這些新聞有沒有「很珍貴」？有沒有全國性？觀眾是不是很想看？當然是否定的！

四、新聞不要只播出「現象」，如：抬棺抗爭、撒冥紙、丟雞蛋，老弱婦孺看似很忠厚的臉龐，也不明就裡的起鬨，這畫面帶給我們下一代的是什麼樣的教育啟示？各位可以捫心自問！

五、民代帶頭不理性的包圍工廠，攔路抗爭、示威、罷工，逼得企業出走的新聞和畫面，對台灣的國內安定和國外的形象有何正面或負面的效果？此類新聞到底如何呈現？分分秒秒都是關鍵，需要同仁用心的付出「愛心」。

貳、總則：

一、各類新聞報導及談話性節目不得有下列情形之一。

(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。

(四)違反事實查證與平衡原則。

(五)以戲劇演出之方式模擬新聞事件（如確有必要，應明確告知觀眾）。

二、製播涉己事務新聞

(一)涉己事務新聞係指民視公司、民視公司關係企業、負責人、主要股東、所屬員工及節目主持人之人或事相關報導。

(二)涉己事務新聞報導時，應揭露此則新聞與本公司關係。

(三)處理涉己事務，應謹守新聞製播自主公約及各項媒體自律公約精神，當涉己事務已成為公共議題時，得即時回應說明或製作相關報導。

(四)報導涉己新聞，應以公共利益為依歸。

(五)處理涉己新聞，應注意報導比例，不宜排擠其他重大新聞。

(六)報導本公司家族頻道之其他節目，應包含多元觀點，並由新聞專業角度切入報導，若涉及節目收視率，應註明資料來源。

(七)涉己範疇之人或事，有激勵向上、向善之義舉或獲得各類獎項、表揚之消息，得以新聞報導之。

三、新聞報導應善盡保護性侵害、性騷擾被害人，及家暴受害人之責任。

(一)依性侵害犯罪防治法第十三條及性騷擾防治法第十二條規定，一般性侵害及性騷擾案件，原則上不予報導；家暴受害人在報導中應受保護。

(二)如嚴重影響社會治安或重大刑案之性侵害案件而有報導之必要，不得報導足資識別被害人身分之資訊，包括被害人照片或影像、聲音、住址、親屬姓名或其關係、就讀學

校與班級或工作場所等(性侵害犯罪防治法施行細則第六條)；但經有行為能力之被害人同意者，不在此限。

(三)若加害人與被害人有親屬關係，應隱去加害人之相關資訊。

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

*性侵害犯罪防治法-第十三條

宣傳品、出版品、廣播、電視、網際網路內容或其他媒體，不得報導或記載被害人之姓名或其他足資辨別被害人身分之資訊。但經有行為能力之被害人同意或犯罪偵查機關依法認為有必要者，不在此限。違反前項規定者，由各該目的事業主管機關處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並得沒入前項物品、命其移除內容或下架或採行其他必要之處置；其經通知限期改正，屆期不改正者，得按次處罰。但被害人死亡，經目的事業主管機關權衡社會公益，認有報導必要者，不罰

*性騷擾防治法-第二十四條

違反第十二條規定者，由各該目的事業主管機關處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得沒入第十二條之物品或採行其他必要之處置。其經通知限期改正，屆期不改正者，得按次連續處罰。

*「有行為能力人」

：指年滿二十歲以上，未受禁治產宣告(如精神病患者)之人。

四、新聞報導應尊重個人隱私。

(一)除考量公共利益時，否則不得侵犯任何人私生活。

(二)當私人隱私損及公共利益時，媒體得以採訪與報導，但需盡全力防止不當傷害個人名譽及侵犯個人隱私，或造成媒體公審的情況。

五、新聞報導應避免歧視。

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

六、錯誤報導更正處理。

報導若有錯誤發生，依衛星廣播電視法第四十四條暨(無線台)廣播電視法第二十三條之規定，如係於播送之日起，二十日內受利害關係人請求更正者，本台應於接到要求七日內，在同一時間之節目或廣告中加以更正，或將其認為報導並無錯誤之理由，以書面答覆請求人。

參、執行分則

一、犯罪事件處理：

(一)基於「無罪推定原則」，犯罪嫌疑人未經法院判決確定，採訪、報導時應保護其人權。

(二)基於「偵查不公開原則」。不主動採訪、報導偵查細節；犯罪嫌疑人「模擬犯罪現場」之採訪、報導，應於警戒線外為之。

(三)避免以誇張、煽情、或刺激方式報導殺人、拷打等暴力事件。

(四)避免詳細報導犯罪手法。

(五)避免報導將犯罪者「英雄化」。

二、社會、司法及意外新聞報導：

(一)應避免下列情形：

1. 避免血腥、暴力（肢體、言詞）、殘忍、恐怖或令人作嘔的鏡頭。
2. 避免報導犯罪細節，不做過度詳細的描述，不做分解動作描述。
3. 避免報導刑事犯罪者以英雄主義的語詞呈現。
4. 避免擅自闖入刑事案件或火警現場封鎖線之內。
5. 避免擄人勒贖案件，在被害人未獲釋前報導，或作會危及被害人安全及影響警方辦案之採訪報導。
6. 避免災難、兇殺及車禍報導中，畫面出現明顯的全部遺體畫面、或是殘骸的局部特寫、大灘血跡。方辦案之採訪報導。

(二)應特別處理之情形：

1. 若遇上述第一項 1、5、6 中畫面不宜公開，但新聞內容有其報導之必要性（如：報導警方公佈之意外發生原因），須將畫面加以模糊處理至不足以辨識為原則、或定格處理、或聲音變聲處理，或消音，並不以後製加工方式加以延長、放大、重複播放，且適時加註警語（主播口播與字幕提醒）。
2. 刑事案件之目擊者，應避免出現正面鏡頭，以保護證人。
3. 群眾抗議事件，應遵守中立、客觀的報導立場，不得導演群眾的抗議行為。
4. 遇挾持事件時，記者不主動介入擔任協調談判，危機未落幕不報導。
5. 報導查獲色情、偷拍影帶或人體彩繪、泳裝秀、寫真等可能出現大幅裸露的新聞時，須留意拍攝角度，不可露出或強調兩性性器官，必要時須以馬賽克效果處理畫面；也勿用挑逗或易引起不當連想之字眼。
6. 暴力事件之報導角度軸線，及報導的篇幅，應以公共利益為前提，衡量在新聞採訪製播上，是否符合比例原則，呈現教育功能，並提供協助的資訊，包括施暴者可能觸犯之法條，受暴者如何自保、可以求助的方式或單位。

三、自殺事件處理：

(一)原則不報導自殺事件，但以下三種情形，得以謹慎的態度和較少的篇幅(時數)予以報導：

1. 在大庭廣眾下之自殺行為；
2. 政治人物或具公眾形象之知名人士自殺事件；
3. 與公共議題有因果關係之自殺事件，惟仍應避免現場立即轉播。

(二)報導自殺事件應遵守「世界衛生組織」所訂定之規範：

1. 統計資料應謹慎及正確解讀。
2. 採真實與正確的資訊來源。
3. 即時評論應小心處理。
4. 避免「自殺潮」或「世界上最高自殺率地區」等字眼之推論。
5. 拒絕將自殺行為描寫成對社會文化之改變或墮落剝削之必然反應。
6. 避免聳動或誇大的報導方式。
7. 避免詳述自殺方法、過程及如何取得自殺物品工具之方法。
8. 不可將自殺動機說成「無法解釋」或簡化為單一原因。
9. 不應將自殺寫成是解決個人問題的方法。
10. 報導應考慮會不會對家人和倖存者造成傷害。
11. 不可對自殺行為與自殺者予以同情、肯定與頌揚。

四、綁架事件處理：

- (一)人質尚未安全脫離綁匪控制前，不得採訪、報導。
- (二)人質安全脫離後之採訪、報導，為避免侵害當事人隱私及造成二次傷害，應取得當事人同意始得為之。但辦案單位主動發佈消息者不在此限。

五、災難或意外事件處理：

新聞媒體在災難與緊急事件中，如地震、海嘯、颱風、洪水等自然災害，以及空難、戰爭、爆炸、核能災害、示威暴動、重大疫情等危機事件，應善盡媒體責任，並應注意下列事項：

- (一)於災難及緊急事件發生時，應強化資訊傳播及服務功能，提供正確、迅速、完整、重要的資訊，報導真實，守護生命，尊重個人隱私與尊嚴，並兼顧民眾知的權利。
- (二)採訪災區與緊急事件等高風險新聞現場，應於事前評估風險，辨識可能的危害及採取安全措施，以記者的人身安全為最首要考量。
- (三)儘可能完整而廣泛地報導災區進展，如需引用過去災情畫面，應適度疊印「資料畫面」字樣，或標明發生時間、地點等相關訊息，避免誤導並影響觀眾對於新聞即時性之判斷。
- (四)遇有重大災害或大量傷患，應向事故權責單位取得傷患名單、傷亡狀況、救災行動與援助措施，未掌握確切事實前，盡量不做揣測性的報導。
- (五)對於罹難者家屬或傷者，考量災難事件受害者與家屬的身心衝擊，避免加重心理創傷，報導製播時，絕對尊重其尊嚴，未經當事人同意不得採訪、報導或播出特寫照片或影像。
- (六)勿過度使用悲傷者痛苦、哀嚎的影像，若有必須使用的理由，務必經過審慎過濾並且絕不濫用，或過度重覆播放。避免將災情 MV 化，渲染、挑弄負面情緒。
- (七)災難發生一段時間之後，在畫面與報導篇幅比重上，應謹慎考量災民心理傷害，避免引發負面效應。

(八)應加強進行災難新聞採訪、拍攝、製播之在職教育訓練，協助媒體工作者了解受害人心理，減少傷害、誤解和衝突。

六、群眾抗議事件處理：應遵守中立、客觀的報導立場，不得參與、唆使、導演群眾的抗議行為。

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

八、醫療新聞處理：

(一)採訪病患本人、家屬或保護人，須先表明記者身份，並獲得院方或當事人同意，方得進行採訪、報導。

(二)記者進入醫院，應以不影響醫療作業、醫療安全或安寧秩序為原則；並遵守採訪區、攝影點及採訪動線之規定。

(三)手術室、加護病房、產房、急診室、燒燙傷中心、隔離病房、門診診察室與病房，於施行醫療作業時，未經院方或病患同意，不宜採訪。

(四)對涉及暴露病人生理隱私之畫面，不得播出。

(五)醫藥新聞如有涉及性器官、或內臟、肢體、病變等畫面，應予適度處理。

九、重大流行疾病新聞處理：

(一)對於重大流行疾病疫情之報導，應以政府主管機關發佈之資訊為準。

(二)傳播媒體報導流行疫情與事實不相符合經各級主管機關通知其更正者，應立即更正。

(三)傳染病病人或疑似感染傳染病之病人之姓名、病歷及病史等有關資料，除主管機關發佈之資料外，不得報導。

(四)對於感染傳染病病人、施予照顧之醫事人員、接受隔離治療者、居家檢疫者、集中檢疫者及其家屬非經同意，不得對其錄音、錄影。

十、愛滋感染者或病患相關新聞處理：

(一)以愛滋「感染者」取代「帶原者」的稱呼，以符合中央衛生主管機關常用語態，以去除社會污名，並應尊重感染者的基本尊嚴與權益。

(二)未經當事人同意，不得進行錄音、錄影或攝影等採訪工作。家屬、保護人等之同意不代表當事人之意見。

(三)社會事件當事人為愛滋感染者（或疑為愛滋感染者），但其愛滋感染身份與該社會事件無關者，應減少報導內容或標題涉及愛滋字眼。例：愛滋鴛鴦大盜搶超商。新聞報導應避免透過剪輯或其它報導方式影射愛滋感染者的危險性，或負面刻板印象。

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

十一、性與裸露事件處理：

- (一)不能播出正面全裸、生殖器或體毛之裸露鏡頭，且在文字、聲音、及動畫表現上，避免官能刺激及猥褻。
- (二)性行為之描述原則不得播出，但如報導與性教育有關者，仍應以謹慎、含蓄、小篇幅為原則。
- (三)因報導必要時，得保留下列不涉及猥褻或性行為之鏡頭：
 1. 以裸露上半身為常習者。
 2. 背面上半身裸露鏡頭。

十二、性別與弱勢族群相關新聞處理：

- (一)新聞應以客觀、非歧視字眼報導同志新聞，報導時不應將同性戀、跨性別等性少數，犯罪化、病態化，避免社會污名烙印。
- (二)新聞報導應避免散播或強化性別上的不平等、偏見、歧視和刻板印象，以免造成「性別決定論」或譴責弱勢者的不當效果。
- (三)新聞報導應避免物化女性（男性亦同），並不得使用侵略式的拍攝手法拍攝性特徵。
- (四)新聞報導應避免歧視資源弱勢的新移民、原住民等族群。包括在稱呼上，不使用外籍新娘、大陸妹、大陸新娘、越南新娘、泰國新娘、山胞、山地人、番仔等，應採用新移民、外籍配偶、大陸配偶、原住民等中性平等用詞。
- (五)新聞報導應避免污名化同居、離婚、單親、隔代教養、同志等各類家庭模式，或將各種社會問題歸因於當事人家庭模式，而使各種多元家庭受到社會歧視或誤解傷害。

十三、身心障礙者負面新聞處理：

- (一)未經當事人、家屬或及其保護人同意，不得對精神病人及其他身心障礙者進行錄音、錄影或攝影等採訪工作。
- (二)對於行為異常者，不得妄加揣測其為身心障礙者。
- (三)相關新聞於報導從事不法或反社會行為等負面事件時應避免使用歧視性文字或身體及心理特徵以標籤化身心障礙者。
- (四)未經法院判決前，不得妄下結論或推測將社會事件發生原因歸咎於當事人之疾病或其身心障礙。
- (五)新聞報導應儘量讓閱聽大眾正確認識並接納身心障礙者，並應避免將身心障礙者新聞透過剪輯或其他報導方式影射精神疾病的危險性或身心障礙者的負面刻板印象。
- (六)新聞媒體應避免處理會鼓勵歧視、嘲笑、偏見、侮辱、仇恨、惡意中傷身心障礙者的素材。

十四、靈異等超自然現象事件處理：

- (一)靈異、通靈、觀落陰、或其他玄奇詭異等涉及超自然現象，其情節讓人驚恐不安者，不得播出。

(二)算命、風水、解運、或其他類似超自然事物，其描述令人驚恐不安，並易致觀眾迷信者，不得播出。

(三)上述靈異等超自然現象或事物，如涉及宗教信仰或公共議題時，得審慎、少篇幅(時數)的採訪、報導。但如因此而有導致兒童驚慌或焦慮不安之虞者，仍不得播出。

十五、兒童少年相關新聞報導

(一)兒童及青少年涉及違反社會秩序維護法、少年保護事件、刑事案件，或上述之新聞相關事件，應注意新聞處理對其之影響。

(二)對於兒童與青少年涉及【兒童及少年福利與權益保障法】第四十九條、第五十六條第一項，或第六十九條第一項各款事件，不得有行為兒童及青少年之姓名或其他足以識別身份之資訊。

(三)採訪兒童、青少年當事人，應先表明記者身份及取得兒童、少年監護人之同意，並應在非強迫或違反兒童、少年當事人受訪意願下，方得進行採訪報導。

* 第四十九條

任何人對於兒童及少年不得有下列行為：

一、遺棄。

二、身心虐待。

三、利用兒童及少年從事有害健康等危害性活動或欺騙之行為。

四、利用身心障礙或特殊形體兒童及少年供人參觀。

五、利用兒童及少年行乞。

六、剝奪或妨礙兒童及少年接受國民教育之機會。

七、強迫兒童及少年婚嫁。

八、拐騙、綁架、買賣、質押兒童及少年。

九、強迫、引誘、容留或媒介兒童及少年為猥褻行為或性交。

十、供應兒童及少年刀械、槍砲、彈藥或其他危險物品。

十一、利用兒童及少年拍攝或錄製暴力、血腥、色情、猥褻或其他有害兒童及少年身心健康之出版品、圖畫、錄影節目帶、影片、光碟、磁片、電子訊號、遊戲軟體、網際網路內容或其他物品。

十二、對兒童及少年散布或播送有害其身心發展之出版品、圖畫、錄影節目帶、影片、光碟、電子訊號、遊戲軟體或其他物品。

十三、應列為限制級物品，違反依第四十四條第二項所定辦法中有關陳列方式之規定而使兒童及少年得以觀看或取得。

十四、於網際網路散布或播送有害兒童及少年身心健康之內容，未採取明確可行之防護措施，或未配合網際網路平臺提供者之防護機制，使兒童或少年得以接取或瀏覽。

十五、帶領或誘使兒童及少年進入有礙其身心健康之場所。

十六、強迫、引誘、容留或媒介兒童及少年為自殺行為。

十七、其他對兒童及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為。

* 第五十六條第一項：

- 一、兒童及少年未受適當之養育或照顧。
- 二、兒童及少年有立即接受診治之必要，而未就醫。
- 三、兒童及少年遭遺棄、身心虐待、買賣、質押，被強迫或引誘從事不正當之行為或工作。

* 第六十九條第一項：

宣傳品、出版品、廣播、電視、網際網路或其他媒體對下列兒童及少年不得報導或記載其姓名或其他足以識別身分之資訊：

- 一、遭受第四十九條或第五十六條第一項各款行為。
- 二、施用毒品、非法施用管制藥品或其他有害身心健康之物質。
- 三、為否認子女之訴、收養事件、親權行使、負擔事件或監護權之選定、酌定、改定事件之當事人或關係人。
- 四、為刑事案件、少年保護事件之當事人或被害人。

罰則：

* 第九十七條第二項

違反第四十九條第十二款規定者，除新聞紙依第四十五條及第九十三條規定辦理外，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰，並公布其姓名或名稱及命其限期改善；屆期未改善者，得按次處罰；情節嚴重者，並得勒令停業一個月以上一年以下。

* 第一零三條

宣傳品、出版品、廣播、電視、網際網路或其他媒體之負責人違反第六十九條第一項規定者，由目的事業主管機關處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並得沒入第六十九條第一項規定之物品、限期命其移除內容、下架或其他必要之處置；屆期不履行者，得按次處罰至履行為止。但經第六十九條第四項審議後，認為有公開之必要者，不罰。前項媒體無負責人或負責人對行為人之行為不具監督關係者，前項所定之罰鍰，處罰行為人。

十六、政黨新聞報導

(一)政治及選舉新聞處理，力求平衡報導。

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

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

(四)候選人民調之發佈，須載明負責調查單位或主持人、抽樣方式、母體及樣本數、經費來源及誤差值。

(五)投票日前十日起至投票時間截止前，不得以任何方式，發佈有關候選人或選舉之民意調查資料。

十七、民生消費醫療新聞報導

- (一)不得收受廠商報酬，製播具廣告性質之新聞報導。
- (二)新聞報導應審慎避免廣告化，以免淪為營利工具。
- (三)任何可能涉及廠商或產品之新聞，畫面不得出現產品名稱。
- (四)受訪廠商統一以「業者」標示，產品亦須以概括性名稱介紹，不得揭示廠商、產品名稱。
- (五)遇消費糾紛新聞時，力求客觀平衡報導。

十八、涉及個人隱私權及人權之相關新聞報導

- (一)除考量公共利益時，否則不得侵犯任何人私生活。
- (二)當私人隱私損及公共利益時，媒體得以採訪與報導，但需盡全力防止不當傷害個人名譽及侵犯個人隱私，或造成媒體公審的情況。
- (三)對種族、族群、宗教、性別、性傾向、婚姻狀況、單親家庭、身心障礙者及所有弱勢者，在文字、聲音、影像、及動畫影片上均不得有歧視表現。
- (四)新聞報導應避免物化女性（男性亦同），並不得使用侵略式的拍攝手法拍攝性特徵。
- (五)新聞報導應避免歧視資源弱勢的新移民、原住民等族群。包括在稱呼上，不使用外籍新娘、大陸妹、大陸新娘、越南新娘、泰國新娘、山胞、山地人、番仔等，應採用新移民、外籍配偶、大陸配偶、原住民等中性平等用詞。
- (六)對於行為異常者，不得妄加揣測其為身心障礙者。
- (七)未經法院判決前，報導從事不法或反社會行為等負面事件時，應避免使用歧視性文字或身體及心理特徵以標籤化身心障礙者。
- (八)若有未盡事宜，應遵照個人資料保護法及國家通訊傳播委員會指定非公務機關個人資料檔案安全維護辦法之相關規定。

十九、爆料新聞報導

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

二十、消費者權益新聞報導

以滿足閱聽大眾知的權益為出發點，以不違反政府相關法令為基礎。

二十一、實驗或示範方式製播新聞準則

- (一)新聞人員應謹守不介入新聞事件之原則，並避免以自身進行實驗或示範。
- (二)任何實驗結果之新聞報導，應先檢視其正確性與專業性，標明實驗單位或執行之學者、專家姓名，並標註實驗日期與時間。
- (三)如有拍攝示範畫面之必要時，應不違背報導新聞真實原則，並避免引起社會負面效應。

二十二、線上新聞製播準則

(一)引用網路消息來源應遵守下列原則：

1. 加強查證消息來源的正確性。
2. 應注意消息來源提供訊息之動機。
3. 報導內容與公眾利益有關。
4. 確認消息來源提供之素材是否合乎著作權規範。
5. 應進一步追蹤相關訊息以彰顯新聞價值，避免僅報導消息來源之資訊。
6. 不可有揭人隱私與誹謗之動機。

(二)引用網路影音著作時，應遵守著作權法之合理使用原則，避免觸法；相關規範細則如下：

1. 被引用的對象須為已經公開發表的著作。
2. 被引用的對象是被保護的著作；例如監視器畫面、行車紀錄器等，並非著作，但仍應注意對其肖像權或隱私權之保護。
3. 除著作權人要求不註明外，應全程以字幕標著引用來源與出處。
4. 被引用之著作需與自己的報導有所關連，且有引用之必要；引用他人著作之篇幅比例不得為整則報導的全部，有建議在二分之一比例之下，實則必須在合理的比例之內，儘量降低不必要的使用範圍。
5. 在畫面上處理上，被引用的他人著作應能明顯的與自己的著作報導區別。

(三)在無法取得網頁負責單位同意的狀況，翻拍原則如下：

1. 應查核版主未對版權作出禁制聲明，否則不得翻拍。
2. 翻拍圖、照片或影片時，不得滿格，必須留框、留邊，鏡頭應儘量拉遠。
3. 翻拍後的內容可當 ROLL 帶，但為保護著作人格權，不能以特效後製方式擷取部份畫面改作割裂。

二十三、民眾及公共機構提供之事件畫面引用及製播準則

(一)如有使用民眾或企業提供影音資料之必要，應遵守下列規範：

1. 加強查證消息來源的正確性。
2. 應注意消息來源提供訊息之動機。
3. 報導內容與公眾利益有關。
4. 確認消息來源提供之素材是否合乎著作權規範。
5. 應進一步追蹤相關訊息以彰顯新聞價值，避免僅報導消息來源之資訊。
6. 不可有揭人隱私與誹謗之動機。

(二)警方所提供之蒐證帶、監視器錄影帶等相關影像，必須符合下列規定，經過後製處理後再行播出：

1. 報導檢警透露的資訊，應符合公共利益。
2. 尊重犯罪嫌疑人的基本人權，包括隱私權與肖像權等。

(三)政府單位、政黨或公共機構所提供之影音資料，原則上應註明出處；但基於重大公共利益或人身安全，經對方要求後，得不註明出處。

二十四、副控新聞緊急應變處理程序

基於確實掌控新聞播出，訂定相關副控緊急應變程序，以利同仁做好嚴格把關作業：

(一)緊急突發變故之應變方式：

1. 導播於上線前，將 S.S#911 緊急圖卡存入 SWITCHERFM1 內，有狀況發生時，能隨時 TAKE 此圖卡，馬上 CUE 主控進廣告。
2. 有關 Live 節目、新聞進行中，如有出現不宜播出狀態（類似林正杰揮拳暴力等），當節導播務必於第一時間：

(1)TAKE 安全圖卡

(2)要求主控進廣告

(3)全部流程須於 5 秒內處理完畢。

(二)地震發生時之緊急應變方式：

1. 啟動「地震緊急因應模式」前，須經氣象局或採訪中心確認訊息。主管為杜絕誤判，應多方討論，“搶快發佈”須考慮周延性，以及避免錯誤。
2. 災情訊息發佈，須謹記“有所本”的原則。對“大樓搖晃”描述保留彈性，例「現在發生大樓搖晃現象地震?強風?」。
3. 確認地震訊息後，龍捲風即時換成"地震"動態背板。
4. 馬上告知主播即時播報地震乾稿，並 CUE 棚內攝影拍攝棚內燈搖晃畫面。
5. 請當節編輯請編輯台查詢相關地震資訊，以掌握最新相關消息。
6. 發現訊息錯誤時，應立即提出更正。

(三)緊急應變相關措施，訂每年每三個月不定期演習一次。

二十五、SNG 現場新聞編採處理規範：

(一)由於 SNG 為現場即時播出，因此使用 SNG 連線時，對於新聞內容及畫面拍攝，應謹慎處理，避免損及個人或大眾權益，甚或違反法令。

(二)SNG 現場新聞製播作業，不可影響公務人員執行公務、及救護人員之作業，並需遵守「採訪警戒線」。

(三)記者於現場連線時，須盡量查證，傳達正確資訊。

(四)新聞現場連線時，不宜出現血腥、殘忍之畫面；若現場狀況殘忍、不宜觀看（例如跳樓、墜樓、自殺等），則應以大景或模糊焦距方式處理，尤其須避免特寫鏡頭。棚內負責之導播，若遇不當鏡頭出現，應立即通知現場記者改正。

(五)若新聞現場出現不宜播出之畫面，且無法立即改善時，副控導播可立即收回 SNG 畫面，切換播出內容。

(六)勒贖犯罪事件，須注意「人質安全第一」。

(七)採訪嫌疑犯、現行犯或已知列為證人、關係人者，播出前須知會檢警單位。

(八)倘非現場即時連線，畫面需加"稍早連線"、"稍早畫面"。

(九)SNG 製播團隊需以自身安全為主，並注意服裝儀容。

二十六、新聞性節目製播規範與運作機制

民視新聞性節目秉持新聞專業為製播準則，為製作更優質新聞性節目，特擬定製播規範以確立新聞性節目之品質。

(一)須遵守相關法令規定：

1. 法律條文

- (1)廣播電視法
- (2)衛星廣播電視法
- (3)公職人員選舉罷免法
- (4)兒童及少年福利與權益保障法
- (5)兒童及少年性剝削防制條例
- (6)家庭暴力防治法
- (7)性侵害犯罪防治法
- (8)自殺防治法
- (9)菸害防制法
- (10)身心障礙者權益保障法
- (11)精神衛生法

2. 自律規範：

- (1)電視學會新聞自律公約
- (2)廣播衛星電視新聞自律執行綱要
- (3)民視新聞自律規範

(二)新聞節目製播規範：

1. 新聞節目之製播應堅持事件之真實性，報導內容須提供正確資訊，力求精準。
2. 以紀錄真實為首要任務，不得設計或導演新聞事件、做不實報導；並避免以戲劇性手法呈現犯罪過程，以免產生模仿效應。
3. 處理高度爭議性之公共議題或政策辯論時，應力求多元觀點，以臻公正。
4. 報導畫面需謹守新聞自律規範，任何不雅、血腥等鏡頭，需以後製方式加以處理。
5. 避免以英雄主義詞彙報導刑事犯罪者，將犯罪者英雄化。
6. 新聞節目製播須秉持言論自由，座談性節目亦須確保具獨立評論、不受任何勢力控制之立場；惟座談性節目單方面言論不代表本台立場。
7. 對種族、宗教、性別、婚姻狀況、弱勢族群，均不得有歧視表現，且應報導平衡、並呈現多元觀點。
8. 對於檢舉、揭發或公開譴責個人或機關團體之新聞，應與公共利益有關，且應提供各方意見表達之機會。
9. 若涉及隱私，除非對象為公眾人物或所涉之事與公眾有關，或可受公評之事，方得以報導。
10. 各類民調之發佈與引用，應符合相關法令之規定，且應呈現調查單位、委託者、抽樣方式、母體及樣本數、誤差值，力求調查結果公正客觀。

二十七、政論節目製播規範

本規範係約束節目製作單位之作業，已公告施行，並請與會來賓配合參考。但為尊重言論自由，不宜硬性要求來賓允諾遵守。

(一)事實查證原則參酌指標：

1. 政論節目對於播送內容，應追求事實並檢視消息來源之真實性，避免無根據猜測。
2. 應多方查證，避免單一消息來源，並留存查證紀錄供查驗。
3. 針對涉公共事務，政論節目可運用政府澄清專區及具公信力之第三方查證。
4. 議題選擇引用網路消息或外電時，應注意內容可信度，並進行合理查證。對於「內容農場」或不實、惡意網站、來源不明的圖片、影片，應注意其真實性。
5. 若消息內容無法查證時，應檢視是否有使用之必要。
6. 政論節目如須以動畫或模擬畫面呈現時，應予註明，避免混淆觀眾。
7. 如觀眾對於節目內容提出指正時，會再次進行查證作業，若認為無誤，應將其認為節目內容並無錯誤之理由，以書面答覆說明。
8. 政論節目如有錯誤發生，在播出前，應儘速修正；倘在播出後，才發覺有錯誤，則應於節目播出後，於原節目予以更正、澄清。

(二)公平原則參酌指標：

1. 政論節目主持人應客觀、中立，力求公平。
2. 政論節目邀請之與談來賓應能反映多元觀點，並注意意見平衡。
3. 政論節目議題選擇應關注公共利益、多元並呈。
4. 政論節目探討議題時，應儘量讓事件當事人有陳述之機會。
5. 政論節目對於涉己事務之製播，應力求公正、客觀。
6. 政論節目製播應遵循選罷法，尤其選舉期間對候選人或被罷免人、或提案之領銜人，做公正、公平之處理，不得為無正當理由之差別待遇。

二十八、製播新聞及其他新聞性或評論性節目，應避免政媒不分，並恪守編業分離。

(一) 政治人物的定義，係指各級民代、政府官員、黨職工作人員、公職或黨職之擬參選人及候選人。

(二) 主持人的選任不宜聘任上述四類政治人物。

(三) 談話性節目的來賓選任，上述政治人物出席頻率不宜過於集中，且要注意不同立場的平衡。

(四) 新聞受訪者，針對特定的政治人物，頻率不宜過於集中，且要注意新聞整體呈現的客觀與平衡。

(五) 選舉新聞的處理，應注意公平與客觀的原則。

肆、新聞人員守則

一、本守則稱新聞人員者，係指新聞傳播群之全體員工。

二、身為媒體業者，社會上賦予高度專業形象、公信力及聲譽，本公司嚴禁新聞人員利用職務或頭銜，圖利自己或他人事務。

三、新聞人員掌握媒體資源，對社會具有影響力及公信力，應承擔社會責任，恪守自律原則，不得有公器私用之嫌。

四、新聞人員應注意自己言行，不得有損公司聲譽及形象。

五、新聞人員不得利用職務牟取不當利益或脅迫他人，若遇有與本職利益衝突或無法判辨時，應以書面即時報告直屬主管。

六、新聞人員未經公司授權時，不得利用其新聞職務或頭銜(例如記者或主播)，從事任何商業行為，亦不得為任何銷售或代言或推薦之行為，無論有償或無償均同。

七、擔任主播職務者，若有違反前條規定，除接受單位內部懲處外，並得解除主播職務。

八、若有違反本守則時，均已達不適任標準，除接受單位內部懲處外，並得調離原職務。

九、若有違反本守則時，對外因而衍生之一切法律責任，概由該新聞人員自行負責，若因此致公司受到損害時，該新聞人員應負擔賠償責任。

伍、民視新聞事實查證原則

一、媒體為社會公器，為確保報導正確性，對於播送內容應追求事實，避免無根據猜測。

二、應檢視消息來源之真實性，並多方查證，避免單一消息來源，尤其針對涉公共事務新聞，可運用政府澄清專區及具公信力之第三方查核中心查證。

三、引用網路消息時，應注意內容可信度，並盡可能直接採訪當事人，或向內容中提及的相關單位查證。

四、使用非第一手消息，如名嘴爆料或其他媒體報導等，仍應向相關單位及當事人等確認，並留下查證紀錄。

五、對於「內容農場」或不實、惡意網站，或來源不明的圖片、影片，應注意其真實性。

六、引用外電消息時，應注意是否來自國際主要媒體，並可多方觀察不同國外媒體之新聞內容差異，綜合判斷其可信度。

七、引用來自特定利益團體或遊說團體之內容，應特別注意正確、平衡、查證之原則。

八、若消息內容無法查證時，應檢視是否有其使用之必要，並依製播規範將新聞資料及查證過程向主管報告。

九、新聞報導若須以動畫或模擬畫面呈現時應予註明，避免混淆觀眾。

十、應盡力留下採訪紀錄，並盡可能保留查證過程資料，以供事後查驗。

十一、新聞播出後，若發現新聞內容有誤時，應依製播規範通報負責主管，並儘速更正。

陸、電視新聞上架網路之處理機制

一、本公司之電視新聞，如上架自有網際網路平台、或外部之行動影音平台、視聽網路平台，均適用本規範。

二、電視新聞若違反本規範，或於播出後，發現內容有誤時，由負責之主管通報網路部先行下架。

三、民眾申訴案件處理流程 (一)接獲民眾申訴後，應通報相關主管。(二)經電視新聞主管進行討論，決定是否有下架或更正之必要，必要時可移請本公司新聞自律諮詢委員會議討論裁決。

四、更正流程及處理時限

民眾申訴案件之新聞更正處理，將依照本規範進行討論，更正時限視新聞內容爭議及查證複雜程度而定。

五、下架流程及處理時限

(一)流程：

1. 電視新聞主管決定下架時，由電視新聞主管通報網路部。
2. 網路部窗口收到下架通知後，由窗口通報網路部主管，告知下架原因、申請人員、下架平台。
3. 網路部主管確認下架後通知社群中心，由社群中心通報內外部網站及行動、社群平台窗口提出下架通知。
4. 社群中心同仁再次確認各平台是否已經下架。
5. 註記下架新聞事件、下架原因。

(二)處理時限：

1. 內部官網、App 在工作日內，儘速處理完成。
2. 外部 Youtube、Line 由新聞傳播群協助通知該屬機構處理。

5、 三立電視新聞自律規範

三立電視股份有限公司

中華民國 110 年 05 月第一次修訂

中華民國 110 年 10 月第二次修訂

中華民國 111 年 08 月第三次修訂

目 錄

壹、前言

貳、基本新聞專業價值

- 一、新聞編輯室公約
- 二、涉己事務新聞製播自律規範
- 三、新聞專業倫理原則
- 四、追求公益暨服務社會

參、專業製播規範

- 一、一般新聞製播規範
- 二、新聞政論談話性節目製播規範
- 三、財經節目製播規範

- 四、公民及公共機構提供事件畫面及引用方式規範
- 五、實驗新聞自律規範
- 六、網路新聞製播規範
- 七、畫面編審準則
- 八、事實查證原則
- 肆、公佈與修正

壹、前言：

為促進衛星廣播電視健全發展、保障公眾視聽權益、開拓我國傳播事業之國際空間、加強區域文化交流、推廣社會教育、服務民主政治及增進公共利益等目的，特本乎自律精神，參酌媒體相關之衛星廣播電視法等法律、中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會之新聞自律執行綱要、媒外媒體自律，訂定三立電視自律規範，以資信守。

貳、基本新聞專業價值

製播新聞應貫徹遵守「專業自主」、「涉己自律」、「專業倫理」、「公益原則」等四大基本新聞專業價值：

一、新聞編輯室公約

為落實三立電視新聞台新聞專業自主及公司治理，本公司由董事長代表公司與新聞部門訂定「新聞編輯室公約」。

二、涉己事務新聞製播自律規範

第一條（目的）

基於大眾傳播媒體之新聞製播倫理、自律以及獨立性，應秉持客觀、公平、多元面向、合理查證之原則，製播涉己事務新聞。

第二條（定義）

本規範所稱之涉己事務新聞，係指三立電視股份有限公司、公司關係企業、負責人、主要股東、所屬員工及節目主持人，為負面新聞報導或重大爭議事件新聞報導之當事人。

第三條（專業原則）

製播涉己事務新聞，應遵循客觀、公正、衡平之報導原則。

第四條（查證原則）

製播涉己事務新聞，應盡合理查證義務，呈現基礎事實與多元面向。

第五條（獨立原則）

製播涉己事務新聞，應注意以下原則：新聞製播之專業性、媒體之獨立性。涉己事務新聞製播有疑慮時，檢送新聞製播資料予三立電視股份有限公司新聞自律委員會討論議決。

新聞及新聞節目製播不得有大股東介入之空間及參與會議之情事。

三、新聞專業倫理原則

公正、客觀、正確、真實、獨立、勇於發掘，是三立新聞精神。全方位角度報導、多元化觀點、最貼近主流民意的新聞呈現，永遠讓觀眾覺得信賴，是三立新聞台所有從業人員一致的倫理守則。

1. 公正客觀—提供公正客觀之公共資訊，提供多元報導觀點，依據專業技巧及獨立判斷將新聞作業回歸專業，公正而無偏見。
2. 正確真實—所有新聞內容都必須正確真實。必須對報導內容進一步查證、正反並陳，呈現新聞真實內容。

四、追求公益暨服務社會

嚴守媒體人負責、公義、平等、尊重之公共利益精神，並嚴守社會道德（包括尊重隱私及保護消息來源）以及遠離不當動機（利益衝突、賄賂）等，不得接受一般商業友好範圍之外的好處。

參、專業製播規範

一、一般新聞製播原則：

第一條 一般準則

1. 電視媒體負有宣揚文化任務，與一般營利事業有別，故製作節目必須力求富有教育意義，採取高雅風格。而且亦應視電視媒體為社會之公器，以公共利益為前提，尤不得以種族、宗教、性別及殘廢者之特殊情形為諷刺嘲笑之對象。
2. 電視媒體從業人員之知識程度及談吐修養宜不斷提高，故須鼓勵其繼續研究與進修，俾得真正為閱聽大眾之表率。
3. 電視媒體之內容應在報導、評論、教育及娛樂等方面力求平衡。
4. 凡節目內容涉及法律、醫藥及科技等專門性知識者，應力求謹慎及正確。
5. 節目之主題應以符合倫理道德及鼓勵閱聽大眾奮發上進為鵠的，凡有悖逆倫常、僥倖投機、反常心理及違背科學精神之情節者，均應謹慎處理。
6. 我國傳統的文化及立國的基本精神為國家命脈所繫，故於設計節目之時，應依據固有的倫理道德標準。
7. 電視媒體為現代傳播之工具，有關知識日新月異，故應力學勤修，求知求新，俾得跟隨時代，不斷進步。

第二條 節目專題處理準則

1. 節目中應用之語言，除外國輸入之節目及因應傳統戲劇等節目之需求外，應儘量以國語為準。
2. 節目之設計、製作及主持應遴選專家或學識經驗豐富之人員為之。
3. 節目之編排應盡量配合不同觀眾之作息時間。
4. 節目內容應兼具教育與娛樂之功能。
5. 節目內容應著重闡揚人類善性與互助合作之精神。
6. 節目內容不得流於輕薄及低俗。
7. 節目中如有老年、幼年、殘廢或有疾病者作現場出現時，應顧慮其健康情況及作息時

間。

8. 節目內容應注重發揚民主精神，倡導倫理觀念，尤應加強科學新知之灌輸，使國民跟上時代，國家富強康樂。
9. 兒童教育節目應特別注重啟發兒童之心智，培養良好之生活習慣，以促進兒童身心之健全發展。
10. 青年教育節目應加強民族精神教育，並以生活教育使其建立正確的人生觀。
11. 婦女教育節目應以促進家庭幸福為目標，尤須儘量配合婦女日常生活之需要。
12. 儘量提倡體育運動，以促進全民體育。
13. 節目內容應提倡民族舞蹈、國樂、國劇及其他傳統技藝。
14. 節目內容不得提倡迷信或違反科學。
15. 節目內容不得歧視種族、地區、宗教、性別。
16. 節目內容不得有虐待或殘殺動物之鏡頭。
17. 節目內容之主題必須正確，劇情應力求表揚善良人性。
18. 節目內容應儘量避免殘暴、吸毒、淫亂等不良情節之描述，惟若為劇情所必需時，則須謹慎處理之，以免造成不良影響。

第三條 新聞報導準則

1. 新聞報導應以確實、客觀、公正為第一要義。並遵守平衡報導之原則，以新、速、實、簡等方法予以編播。
2. 國內新聞、地方新聞及國際新聞之編排應力求兼顧，俾觀眾對國內、外情況均有所瞭解。
3. 新聞報導不可歪曲真相，造成偏差，使觀眾發生錯覺。
4. 有關犯罪及風化案件之新聞，在處理技術上應特別審慎，不可以語言、畫面描述犯罪細節及方法，並應避免暴力與色情鏡頭。
5. 新聞分析及評論應與新聞報導嚴格劃分，以免造成混淆。
6. 新聞報導及評論，如發現錯誤，應儘速更正。倘涉及他人名譽，則應儘速在相同時段，予以更正或給予申述或答辯之機會。
7. 多方邀請專家學者座談，以反映廣泛的意見。
8. 對於正在法院審理中之案件不得評論，以免影響審判。
9. 新聞報導不得有違反善良風俗、危害社會秩序、誹謗個人名譽及傷害私人權益之情事。
10. 新聞內容不得為某一特定廠家或產品作宣傳，以謀取廣告利益。
11. 氣象報告必須配合適當之圖表。採用通俗容易明瞭之術語，並說明資料來源。
12. 新聞採訪應以正常手段為之，不得以恐嚇、誘騙或收買等不正當方式蒐集新聞。
13. 採訪友邦元首及其外交人員，應抱持尊重之態度。
14. 採訪犯罪案件，不得妨礙刑事偵訊工作。
15. 採訪醫院新聞須得許可，不得有妨礙病患治療之情事。
16. 採訪慶典、婚喪、會談、工廠或社會團體新聞，應守秩序。
17. 拒絕接受賄賂或企圖影響新聞報導之任何報酬。

18. 報導國際新聞應遵守平衡與善良之原則，藉以加強文化交流、國際瞭解與維護世界和平。

第四條 兒少新聞與節目製播原則

1. 降低傷害原則，避免對其採訪或拍攝，以降低對其身心之傷害。
2. 保護兒少隱私，應避免露出得識別其身分之資訊。
3. 依衛廣法第 27 條與節目分級規定。
4. 不教導犯罪，對青少年的犯罪過程不做模擬。
5. 報導正面題材並提供建設性的專業建議。

第五條 災難緊急事件製播原則

1. 應在封鎖警戒線外採訪、製播，避免妨害救難（援）工作之進行
2. 在靈堂、救災指揮中心等地，均應避免「侵入式」採訪、拍攝。
3. 以同理心採訪罹難者家屬或傷者，避免造成二次傷害。
4. 勿過度使用悲傷者痛苦、哀嚎的影像，非必要不過度重覆播放。
5. 使用重大災難影片畫面，加註時間說明，以免引起誤解或驚恐。
6. 重大災害傷亡名單與人數，應以事故權責主管單位的說明為依據。
7. 製播災情 call-in 節目，依據 NCC 公布之「災難新聞報導處理原則」
8. 不播送未經確認的重大災情，發現錯誤立即更正。

第六條 社會事件製播原則

(一) 犯罪事件處理

1. 人犯也有基本人權。無罪推定原則，犯罪嫌疑人未經法院判決確定，保護其人權，例如：不應播出吸食搖頭丸轟趴被捕者的裸體影像。
2. 不藉由各種報導手法，如製作模擬劇情、假人繪圖、模擬動畫等，過度直接詳述犯罪歷程。
3. 不將犯罪者、自殺者英雄化。
4. 應著重制度面的解決之道，不片面責怪受害人。
5. 家暴、性侵害、性騷擾等案件，不曝露被害人、嫌疑人與關係人相關資訊，未成年人住家或安置庇護地點。
6. 警方所提供之蒐證帶相關影像，必須符合相關規定，經過後製處理後再行播出。
7. 對刑事案件之處理—
 - (1) 刑事案件新聞中，除針對嫌疑人在未經法律程序宣判前不以媒體審判方式讓嫌犯在鏡頭前曝光外，對受害當事人家屬不以特寫鏡頭呈現面貌，並應尊重其個人意願，不以鏡頭強迫露臉，如家屬主動表達願意接受採訪陳述心情才能拍攝，但秉持尊重隱私權，仍應以打馬賽克或剪影方式呈現畫面。受害人家屬不願接受拍攝採訪時，則以後製方式(以 CG 圖文)呈現心情感受。
 - (2) 注重平衡報導原則，除嫌犯外，仍應尋求受害一方的報導陳述。
 - (3) 在報導刑事案件之同時，應同時提供相關心理專業服務資訊。
 - (4) 避免一再炒作同一刑事案件，造成相關家人及倖存者的二度傷害。
 - (5) 避免詳述或模擬刑事案件之犯罪方法、過程及地點。

(6) 避免猜測嫌犯犯案因素。

(二) 醫院、病患、自殺新聞

1. 醫院是救人場所，關乎病人生命與權益，記者不應隨意進入醫院，干擾病人安寧與醫療作業。未經病人同意者，不得對病人錄音、錄影或攝影，並不得報導其姓名或住(居)所；於嚴重病人，應經其保護人同意。
2. 電視台不應接受特定藥商或醫院醫師的置入性行銷，傳播誤導性醫藥訊息，傷及病患權益。
3. 尊重往生者，應避免死亡人體之直接暴露或不雅處置之鏡頭。
4. 因緊急事件進入醫院急診室採訪時，絕不影響急救工作之進行；若確實對急診工作造成干擾，應立即放棄現場之採訪。
5. 自殺新聞處理原則
 - (1) 凡屬個人行為、個人情緒，且未造成公眾危害者，不予報導。
 - (2) 非涉重大公眾利益自殺者，不予報導。
 - (3) 醫院、住家、校園等場所，非經當事人家屬(監護人)同意，否則不採訪、不播出。
 - (4) 若涉重大公眾意義者，考量可能引起的模仿效應，報導自殺新聞時，應聚焦於事件本身的社會意義，不應揭露當事人的資訊，並應避免相關臆測或過度重複報導，以至對其親友造成二度傷害。
 - (5) 用字遣詞應避免出現“自殺”“上吊”“割腕”“跳樓”等字
 - (6) 不得使用與精神疾病有關之歧視性稱呼或描述(如瘋漢、社區定時炸彈等)，並不得有與事實不符或誤導閱聽者對病人產生歧視之報導。

(三) 綁架事件處理

1. 人質尚未安全脫離綁匪控制前，不得採訪、報導或製播相關節目
2. 人質安全脫離後之採訪、報導，避免侵害其隱私及二次傷害。
3. 綁架案件，不可洩露其任何可資辨識的身分資訊。
4. 不得擅自指稱被綁架當事人有「斯德哥爾摩症」。
5. 對於綁架嫌犯的犯罪手法與過程，不可具體描述。

(四) 性侵害與裸露事件處理

1. 對被性侵害的當事人，應保護其身分資訊。
2. 涉及性行為、色欲或性意涵等內容，以不影響兒少身心為前提。
3. 文字、畫面、聲音、動畫，避免官能刺激，符合電視普級規定。

二、新聞政論談話性節目製播規範

第一條 (目的)

有鑑於新聞政論談話性節目，涉及公共意見之形成、促進民主社會發展、監督政府，應注意公平性與事實查證原則，因此有必要予以自律規範，本規範內容係依據衛星廣電事業基本法令，及其他相關人權保護法令，及參酌衛星廣播電視商業同業公會所擬定的新聞自律執行綱要，依照其精神擬定。

第二條 (總則)

新聞談話性節目不得有以下情事：

1. 違反法律強制或禁止規定。
2. 妨害兒童或少年身心健康。
3. 妨害公共秩序或善良風俗。
4. 違反真實與平衡原則致損害公共利益。

第三條（規範）

新聞政治談話性節目準則

- (1) 與談來賓儘量涵括不同立場，來賓邀請應考量利益迴避。
- (2) 應儘可能讓當事人以各種方式作回應(例如邀請上節目、電話訪問、字卡呈現、或當事人澄清專線等)。
- (3) 應儘量邀請此一議題的專業人士與談。

第四條（主持人規範）（本條係增列）

- (1) 政論節目主持人應不具有黨職、公職及候選人之身分。
- (2) 主持人應考量利益迴避。

第五條（其他規範）

1. 如有來賓口誤需查證之修正事項，於發生後，立即以口播說明或相當處置。
2. 節目主持人儘量注意維持公立客觀角度，不宜預設立場。
3. 「來賓的談話內容」節目製作單位，儘量注意來賓交代引用來源。
4. 遇有爭議性案例，可請法務或律師坐鎮棚內提供意見。

三、財經節目製播規範

第一條（公益原則）

財經新聞及節目之製作以服務投資人及觀眾為出發點，務求各項資訊均能正確呈現，以避免造成投資人損失。從業人員在進行報導與節目任務時，務必恪守客觀中立之原則，放棄自我利益之考量，即不得藉由公務所得之資訊進而謀取私人利益，並不得接受金錢或有價票券之餽贈。

第二條（不得廣告化）

財經新聞及節目內容不涉及廣告化。財經新聞及節目遵循主管機關所頒佈之「電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法」：

1. 單一商品在節目及新聞中不可露出品牌及名稱，如需以比較方式呈現不同廠牌，則至少需三家或三種商品以上同時露出。
2. 財經新聞及節目受訪者或來賓不可出現推廣商品之言詞。
3. 財經新聞及節目不得為特地商品或營業場所進促銷宣傳。

第三條（誠信原則）

財經節目所邀請及新聞受訪之證券分析師資格及行為，金管會均有嚴格要求，除了必須具有證券分析師之資格外，根據「證券投資顧問事業管理規則」第12條規定，不得有下列行為：

1. 為招攬客戶，以詐術或其他不正當方式，誘使投資人參加證券投資分析活動；
2. 對所提供證券投資服務之績效、內容或方法無任何證據時，於廣告中表示較其他業者為優；

3. 於廣告中僅揭示對公司本身有利之事項，或有其他過度宣傳之內容；
4. 未取得核准辦理全權委託投資業務，而為使人誤信其有辦理該項業務之廣告；
5. 為保證獲利或負擔損失之表示；於傳播媒體從事投資分析之同時，有招攬客戶之廣告行為；
6. 涉有利益衝突、詐欺、虛偽不實或意圖影響證券市場行情之行為；
7. 涉有個別有價證券未來價位研判預測；於有價證券集中交易市場或櫃檯買賣成交系統交易時間及前後一小時內，在廣播或電視傳播媒體，對不特定人就個別有價證券之買賣進行推介或勸誘；
8. 於前款所定時間外，在廣播或電視媒體，未列合理研判分析依據，對不特定人就個別有價證券之產業或公司財務、業務資訊提供分析意見，或就個別有價證券之買賣進行推介；
9. 對證券市場之行情研判、市場分析及產業趨勢，未列合理研判依據；以主力外圍、集團炒作、內線消息或其他不正當或違反法令之內容，作為招攬之訴求及推介個別有價證券之依據；
10. 引用各種推薦書、感謝函、過去績效或其他易使人認為確可獲利之類似文字或表示；
11. 為推廣業務所製發之書面文件未列明公司登記名稱、地址、電話及營業執照字號；
12. 以業務人員或內部研究單位等非證券投資顧問事業名義，舉辦證券投資分析活動或製發書面文件；
13. 違反同業公會訂定廣告及促銷活動之自律規範。

第四條（事實查證原則）

節目邀請及新聞受訪之期貨分析師，須符合「期貨顧問事業管理規則」第 15 條規定，不得有下列情形之一：

1. 為不實陳述、強行推銷或宣稱期貨交易適合所有人士；
2. 隱匿重要事實，有誤導公眾之虞；
3. 強調獲利，未同時說明相對之風險；
4. 使用圖表、公式、電腦軟體或其他期貨技術分析工具為宣傳時，未顯著說明其功能限制；
5. 於廣告中僅揭示對公司本身有利之事項，或有其他過度宣傳之內容；
6. 為保證獲利或負擔損失之表示；引用各種推薦書、感謝函、過去績效或其他易使人認為確可獲利之類似文字或表示；
7. 其他誇大、偏頗之情事或有欺罔公眾之虞。

第五條（利益迴避原則）

財經節目應約束各分析師在節目進行中，切實遵守下列規範：

1. 節目中不可出現收費演講等活動資訊。
2. 節目中不可出現服務電話(亦不可在節目中口述)。
3. 節目中不可出現網址(亦不可在節目中口述)。
4. 標題字幕不可出現與會員相關或與收費相關的字樣。
5. 標題字幕不可出現單一股票會漲或跌的字眼。

6. 標題字幕不可出現恭賀會員賺錢之類言詞。
7. 手稿字卡不可以出現任何廣告文案及電話。
8. 不可在名牌上出現投顧公司電話。

五、實驗新聞自律規範 中華民國100年8月29日制定公佈

第一條 實驗新聞即以實驗方式驗證內容真偽與否之新聞報導皆屬實驗新聞之範疇。

第二條 實驗新聞規範如下：

- 一、製作實驗新聞，所有的原料還有背景應與新聞事件一致，始能跟新聞的結果印證，任何實驗變數改變，都應該在新聞當中說明清楚。
- 二、在實驗新聞的製作過程中，必須有相關的專家在現場，並由專家解釋實驗的過程及結果，讓觀眾更明確的了解。
- 三、針對有疑問的實驗結果，應由另一位專家再次進行實驗，以達到新聞事件的完整與公平印證。
- 四、為避免會有傷害行為或產生模仿的效果，不允許有侵入性的人體或動物實驗。

六、網路新聞製播規範

第一條 網路新聞定義：於網路上由公民上傳之影片與文字內容均屬網路新聞範疇。

第二條 網路新聞使用規範：

- 一、製播網路來源之新聞，應符合事實原則並涉及公共議題為要。
- 二、網路資訊的內容必須是該則新聞報導必要而不可或缺的元素才能使用。
- 三、引用網路資訊製播新聞時，應強化查證程序，善盡查證把關的責任。
 1. 查證該網站註明之資料來源及時間與地點。
 2. 查證該網站資料最後更新時間。
 3. 查證該網站是否定期更新。
 4. 查證該網站之內容並輔以採訪具有公信力人士或專業人士。
 5. 製播網路來源新聞全程以字幕註明引用出處，尊重資訊提供者之著作權。
 6. 對有疑慮之內容，製播時秉持審慎態度，落實客觀平衡報導之原則。

第三條 針對遭受性侵害、性騷擾、家暴之受害者以及未成年兒童及少年，製播時，依相關法令予以馬賽克、變音抽色等方法，善盡保護責任，並審慎處理，避免不當侵犯當事人隱私與名譽。**若有不雅、暴力鏡頭或文字，應避免播出。**

第四條 拍攝網路影片時，不得滿格，必須留框、留邊，鏡頭應盡量拉遠，並以特有之網路鏡面框區隔網路新聞與電視臺專業拍攝之新聞畫面。

七、畫面編審準則

第一條（色情、性侵害、家暴）

相關規範以【性侵害犯罪防治法】為最高準則

1. 新聞皆屬【普】級，所有色情性愛露點淫穢猥褻畫面皆依法規嚴格處理。
2. 注意性暗示的畫面、動作、物品都可能不在拍攝畫面中。
3. 要以最嚴密標準與最周延手段保護性侵受害者不曝光的權利。拍攝時儘量避免相關當事人如嫌犯及被害人等，如拍攝當時無法避免，一定以馬賽克處理，不得有拍攝任何足以辨認兩者之臉部、地址、環境、衣著、聲音。
4. 監視器出現性騷、性侵之受害者時一定要馬賽克，而且動作一律停格處理。
5. 性行為畫面一律不得使用。
6. 不得出現不雅之性暗示動作，亦不得翻攝報紙呈現裸男裸女及男女性行為等不妥畫面。
7. 拍攝時避免特寫胸部、臀部、大腿等令人有性幻想之部位。穿比基尼的處理為：不得曖昧撫摸、激烈擺臀，亦不得脫 bra 以雙手遮乳。演唱會的部份限制較少(除非裸露胸部)，但夜店熱舞動作禁止使用。
8. 嫌犯、受害人或其家屬…等，應避免特寫鏡頭，以拉背或頭部以下鏡頭代替。
9. 避免拍攝物化女性(男性)之主觀鏡頭。

第二條 (未成年人相關新聞)

相關規範以【兒童及少年福利法】為最高準則：

1. 基於保護未成年之兒童或青少年，凡牽涉犯罪案件、緋聞、婚外情等負面新聞，一概不得揭露其身份。
2. 必須以拉背、頭部以下、或前景物品遮蓋臉部等等鏡頭取景，不得有拍攝任何足以辨認兩者之臉部、地址、環境、衣著、聲音、校名等。
3. 例：有一兒童受虐致死，新聞播出其屍體上被刺青、燙傷、煙疤等畫面，雖有馬賽克，仍有疑慮造成觀眾或當事人傷害，應避免之！
4. 避免以侵入性之鏡頭拍攝當事人。

第三條 (血腥、暴力)

1. 血跡、流血畫面，以抽色為處理第一原則，若畫面過於慘忍、暴力，動作可加以停格處理，並適度與以馬賽克處理。
2. 如果是大規模戰爭甚至大屠殺，則可以討論是有必要露出小部分畫面，以顯示其慘烈或不人道、慘絕人寰。
3. 採訪示威暴動切記：攝影機的出現經常會催化情緒、升高暴動，注意鏡頭拍攝取景，儘可能以旁觀者角度拍攝，勿激化情緒。
4. 攝影記者與 SNG 勿淪為抗議示威者的宣傳工具。
5. 遇恐怖威脅/綁架人質事件以人質安全為第一，勿因搶快拍攝相關畫面，造成人質安全問題。
6. 毆打動作之畫面，以停格處理為第一原則！避免持槍拉槍機等行為畫面。軍警人員執勤例外！

第四條 (隱藏攝影機)

1. 使用隱藏攝影機僅限於揭發傷害公眾利益的事件，或是違法犯罪行為。
2. 如需使用於醫療院所、營業場所等大眾場合，避免將非相關當事人影像曝光。

第五條（事件重建/現場重現）

1. 需以特殊運鏡或以黑白畫面與正常新聞畫面區隔並於播出時以字幕方式告知觀眾。
2. 不拍攝模擬、類戲劇畫面來還原事件，以現場真實呈現為原則。

第六條（災難 / 死亡 / 悲劇 / 自殺）

1. 保持距離 - 尊重受害者家屬或傷者不被打擾的權利。
2. 絕不可因拍攝畫面妨礙或延緩救災人員作業。
3. 不得以 Live 或 D-Live 方式即時播出跳 / 墜樓的畫面。
4. 新聞播出帶對於跳樓動作需作停格處理。

第七條（抽菸）

相關規範以【以菸害防治法】為最高準則不得有吸菸的動作之畫面，亦不得呈現美化抽菸的形象之畫面。

第八條（資料帶）

一般資料畫面使用不需特別標明日期。惟為避免造成觀眾混淆，使用資料畫面的『訪問』或災難畫面，應該標註日期。並於內文陳述時加上『當時、當年』等字眼。（例如，2004年00颱風來襲，某村被土石流襲擊，畫面驚悚…。某藝人上回涉賭，他是這麼說的…。）

第九條（網路及公民新聞）

網路之圖片 / 照片 / 影片

1. 製播網路來源之新聞，應符合事實原則並涉及公共議題為要。
2. 網路資訊的內容必須是該則新聞報導必要而不可或缺的元素才能使用。
3. 引用網路資訊製播新聞時，應強化查證程序，善盡查證把關的責任。
 - (1) 查證該網站註明之資料來源及時間與地點。
 - (2) 查證該網站資料最後更新時間。查證該網站是否定期更新
 - (3) 使用網路影片或圖片儘可能取得著作權人之授權使用。如受限於截稿時間無法取得授權，在合理引用下，須於畫面出現時，『完整標明』出處。（例：翻攝某某人之部落格。翻攝 000 臉書。不得簡化為翻攝網路、翻攝臉書、翻攝 YouTube，以維護影片所有人之著作權。）
 - (4) 查證該網站之內容並輔以採訪具有公信力人士或專業人士。
 - (5) 使用友台畫面，其頻道名稱、節目名稱均不馬賽克，但需【全程上畫面來源】。為求畫面乾淨，原畫面之側標、口白、底標均需要薄碼。
 - (6) 對有疑慮之內容，製播時應秉持從嚴審慎態度，落實客觀平衡報導之原則。
4. 針對遭受性侵害、性騷擾、家暴之受害者以及未成年兒少，製播時，依相關法令與以馬賽克 變音抽色等方法，善盡保護責任。審慎處理，避免不當侵犯當事人隱私與名譽。若有不雅、暴力鏡頭或文字，應避免播出。
5. 製播網路新聞影片時，以【特有之鏡面】區隔網路新聞與電視臺專業拍攝之新聞畫面。

公民新聞

1. 一般民眾投寄之自拍影片，應盡查證之責，再作報導。

2. 公民自拍畫面或公務單位提供之影片若有不雅、暴力鏡頭或文字，應避免播出。若有需要報導相關新聞，則應將畫面以馬賽克或柔焦處理。
3. 除非提供者得到影片版權擁有者授權，仍應請版權者簽同意書，避免後續版權或責任糾紛。可因應對方要求註明提供者姓名。
4. 政府單位、政黨提供影片，警方蒐證影帶，監視器錄影帶徵求對方同意後，得不註明出處。
5. 違反偵查不公開原則，侵害嫌疑人與被害人的人格權，或洩露偵查秘密。對於檢警透露的資訊，仍應在公共利益考量下謹慎報導。

第十條（靈異等怪力亂神）

1. 不得以類戲劇手法畫面拍攝如何養小鬼、觀落陰、遊地府等裝神弄鬼之事件。
2. 不刻意拍攝靈異等超自然現象，逾【普】級尺度，若是廟會中乩童起乩，拿法器朝自己砍得鮮血淋漓，則在拍攝時以遠景取材，後製以抽色、動作停格或加馬賽克處理。

第十一條（法定傳染病）

重大流行傳染病相關規範以【傳染病防治法等相關法令】為最高準則

1. 畫面上一律以無法辨識其身份為原則，包含其聲音。可用失焦、拍頭部以下、遠景等等技巧處理。
2. 在醫院拍攝空景時，病患勿拍特定對象，儘量以遠景為主或拍局部動作，但願接受採訪的一般病患就可露臉。
3. 法定傳染病的患者個案，不得有拍攝任何足以辨認兩者之臉部、地址、環境、衣著、聲音。

第十二條（更生人，名人和政治人物除外）

為保護出獄之更生人，畫面不得有拍攝任何足以辨認兩者之臉部、衣著、聲音。如無法避免一律馬賽克處理，即使當事人同意，也要以當事人觸犯之法律為衡量。但一般來說，名人或政治人物除外。

第十三條（新聞商品廣告）

1. 新聞內容不是在為商品打廣告而是牽涉新聞事件或針對市場面、趨勢分析，則必馬賽克。例如：千面人下毒事件。林鳳營減頂事件。
2. 相關商品消費性新聞相關報導，新聞中敘述非單一商品特性或販售等相關訊息。兩項以上商品之市場消費訊息則可不需馬賽克。非必要，畫面勿出現品牌 logo 或商品名稱。
3. 明星、球員、政治人物代言商品若新聞內容未提及產品，於拍攝時儘量避開商品名稱。
4. 職棒職籃球賽場地週邊廣告看板，不需刻意馬賽克，但不可帶特寫鏡頭有廣告之嫌。

第十四條（不露臉採訪準則）

1. 使用臉書照片，與新聞事件主角無關之人物，務必全部馬賽克，達到無辨識度原則。
2. 拍攝時，寧可事前避開，而非拍完後再花時間馬賽克，畫面既不美觀也耽誤做帶時間，如有疑慮，應先詢問主管，以省時省力。
3. 不露臉的訪問不等於要打馬賽克。可運用剪影、拉背、前景巧妙遮臉等方法。

八、事實查證原則

第一條（目的）

媒體為社會公器，製播新聞時應基於承擔公共責任及維護消費者權益之前提，將事實查證理念落實至採、編、播等環節，並明確責任歸屬。

第二條（查證原則）

內容應力求證據充足、避免無根據猜測，以確保產出內容的正確性。

1. 應持質疑態度客觀檢視事件訊息之正確性、合理性，妥就消息來源、訊息內容正確性進行嚴謹之查證。
2. 針對所有消息內容，包括網路資料或外電消息，均應多方求證，避免單一消息來源；尤其針對涉公共事務新聞，應至政府澄清專區及具公信力之第三方查核中心查證。

第三條（更正原則）

如發生錯誤應勇於承認，並即時為後續適當之處理。

1. 新聞事件之發展可能隨時間演變，若已有所澄清應為及時更新或為必要之平衡報導。
2. 發現報導之內容有事實錯誤時，應依廣電法及衛廣法相關規定辦理，快速、清楚地於同一時間之節目呈現更正內容。

肆、公佈與修正

本自律規範經總經理核准後公佈施行，修正時亦同。