

從各國公評人處理申訴模式看鏡新聞特別申訴模式

文 / 翁秀琪（鏡電視新聞台外部公評人）

鏡新聞已經在2022年5月8日上架MOD 508頻道，正式開播。外部公評人申訴頁面也於同日上網，接受閱聽人申訴。綜觀全球公評人制度，處理特別申訴案，應該是公評人工作的主要項目之一，在鏡新聞當然也不例外。

鏡電視新聞台在2021年1月1日設置外部公評人一職。公評人於進駐後，由於當時尚未取得執照，所以，前一階段的工作都在為建立制度做準備。對於申訴制度，也做了許多功課。因此，本文在詳細說明鏡新聞特別申訴案的制度形成和處理流程前，先舉例說明世界各國公評人的做法。

加拿大公共電視CBC的處理模式

在2021年2月，鏡電視公評人即著手研究加拿大公視CBC的公評人處理申訴的回信模式，發現其回應模式相當制式。現以當時（2021年1月15日）CBC英文公評人Jack Nagler¹處理觀眾申訴CBC未報導羥氯奎寧（hydroxychloroquine，下簡稱奎寧）對Covid-19感染者具療效

（下稱「奎寧報導」，Reporting on Hydroxychloroquine）為例說明²若讀者點入CBC官網的公評人專區，可以看到所有的公評人申訴處理模式均與本例完全相同，結構大致如下：

- (A) **被申訴的報導名稱**：Reporting on Hydroxychloroquine Jan 15, 2021。報告此處先呈現一個簡短的導言，綜述事件原委，並列出申訴人的名字。在此，加拿大的作法與英國Independent Press Standard Organization，簡稱IPSO的保密規範明顯不同，詳後述。
- (B) **申訴內容 (COMPLAINT)**：詳細呈現申訴內容。
- (C) **新聞部人員回應 (MANAGEMENT RESPONSE)**：詳細呈現新聞部相關人員的回應。
- (D) **調查過程說明 (REQUEST FOR REVIEW)**：詳述調查過程。
- (E) **核對CBC報導準則 (REVIEW)**：報告引述CBC內部的報導準則相關規定，並述明其對本案的意見。最後由公評人簽名押日期並公布於CBC官網。

對加拿大申訴制度有興趣想進一步了解的讀者，也可以參考鏡電視公評人辦公室主任羅君涵於《公評人辦公室季報》創刊號與NO.2兩篇對於加拿大CBC公評人如何處理申訴的詳細介紹。這兩篇文章分別是：〈加拿大公共電視公評人處裡閱聽人申訴模式——以Covid-19報導爭議為例（上）〉³和〈加拿大公共電視公評人處裡閱聽人申訴模式——以Covid-19報導爭議為例（下）〉⁴。



英國《衛報》的處理模式

至於英國《衛報》的申訴，則是區分讀者編輯（Readers' Editor）和公評人（Ombudsman）兩階段的申訴處理原則與方式。對於《衛報》的兩階段處理模式有興趣的讀者，可以參考翁秀琪在《鏡電視公評人季報NO.2》〈從Noam Chomsky事件看《衛報》的內控機制〉⁵，該文將《衛報》處理Noam Chomsky事件的過程敘述得非常清楚，在此不再詳述，僅綜理大要如下。

簡單的說，本案起因於一則衛報記者Emma Brockes訪問國際知名語言學家Noam Chomsky的報導。被報導者Chomsky因為對報導內容不滿，所以對《衛報》提出申訴。此案第一階段由讀者編輯Ian Mayes處理，處理結果是把該篇報導從衛報的官網移除。此時，又有支持該報導的三位讀者向衛報的史考特基金會提出要求外部公評人John Willis介入處理⁶，最後，公評人Willis的結論是衛報並不需要把該篇報導從官網移除。

換言之，「《衛報》讀者或被報導者如果對於內容不滿，可以提出申訴，如果申訴被接受，就由讀者編輯進行處理。如果對於申訴處理過程和結果不滿，可以向史考特基金會提出再申訴，如果被接受，就會由外部公評人對整個案子再進行調查評估。」⁷

在本案過程中，讀者編輯採取的方法是「參與任何他認為必要參與的會議，查核所有他需要查核的資料檔案，而且他的決定必須是獨立的。」⁸而公評人採取的方法是：「詳讀所有的申訴文件、相關電郵，以及《衛報》處理訂正此案相關的所有文件。」⁹公評人同時也和讀者編輯、採訪撰寫該報導的記者以及第一階段申訴人Noam Chomsky，還有第二階段的三位申訴人均接觸詳談過，再做成最後

的判斷。當時公評人John Willis對本案的申訴報告¹⁰呈現方式，是於簡述案件發生原由後，再根據事件發展的時間序列條列式說明每一過程如何調查，及調查結果為何。這種寫作方式幾乎和著名的「戴森報告」（Dyson Report）如出一轍，似乎顯示這是英式調查報告的呈現風格。

我們如果進入《衛報》官網搜尋「Readers' Editor」一詞，可以看到清楚的申訴指引¹¹。目前的讀者編輯是Elisabeth Ribbans¹²她在《衛報》的專欄叫做「開門」（Open Door）¹³。官網上可以找到的近期專欄，是她在距今已經一年多的2021年5月所寫的一篇文章，針對許多讀者反應《衛報》對於伊莉莎白女王亡夫菲利浦親王的報導篇幅是否太多一事，提出她個人的看法。但是，官網上找不到讀者編輯處理申訴的個案，或是處理的步驟與方法。因此，僅能參考翁秀琪在〈從Noam Chomsky事件看《衛報》的內控機制〉一文的資料，文中提及前英國首相Cameron委託Lord Justice Leveson做成的調查報告，建議廢除當初英國的PCC（the Press Complaints Commission）而成立IPSO（Independent Press Standards Organization）；在IPSO有關申訴的頁面上，可以看到與申訴相關的完整資料¹⁴，包括：誰可以申訴、什麼內容可以申訴、什麼申訴內容不予處理、申訴期限多久、申訴案要寄給誰、保密條款，還有申訴流程說明以及申訴表單等。其中比較值得注意的是保密條款：「作為我們保密程序的一部分，報紙或雜誌（或其他處理申訴的媒體）不得公佈他們在投訴中收到的任何信息。作為提出投訴的人，您也不得發布您從該出版物收到的任何信息或信件。」¹⁵或許這正是為什麼我們在《衛報》官網上看不到申訴資料的原因。



英國BBC的處理模式¹⁶

BBC目前負責制定BBC編輯準則（the BBC's Editorial Guidelines）的人是David Jordan¹⁷，他在2007年10月成為BBC的編輯政策與標準總監（Director, Editorial Policy and Standards—BBC）。在2017年4月，Jordan開始被賦予監督BBC「對政黨選舉、政黨政治和公投活動廣播的申訴」（complaints about party election, party political and referendum campaign broadcasts）的責任。他目前也是國際新聞公評人組織ONO的董事。

BBC於2020年6月發布「BBC申訴架構和程序」（BBC Complaints Framework and Procedures¹⁸），將申訴分為：編輯申訴（editorial complaints）、一般申訴（general complaints）、電視執照相關申訴（television licensing complaints）、對政黨選舉、政黨政治和公投活動廣播的申訴，以及監管申訴（regulatory complaints）共五大類。其中「編輯申訴」一項與鏡電視的申訴相關最高，簡述如下。

我們到BBC官網「Contact the BBC/Complaints」網頁上（見QR code 1）就可以看到完整的申訴流程說明。如果再點進去下方「雙周申訴報告」（Fortnightly complaints reports）一項（見QR code 2），即可以看到BBC每兩周公布的申訴資料統計。另外，從這份申訴資料統計中，可以看到BBC的申訴也分為兩個階段：第一階段的申訴回應可直接在「Complaints」子項目中（見QR code 3）看到。報告內容非常簡單，就是發佈日期、申訴摘要，和BBC對申訴的回應，內容篇幅往往不會超過一個電腦桌機的頁面。

至於第一階段BBC處理的申訴件數，以2022年7月18至31日這兩周來看，BBC One的「Our Next Prime Minister」報導收到226件

申訴，「Unvaccinated」報導收到133件申訴，BBC Two的「Women's Euros 2022」報導，收到107件申訴。總計兩周內收到466件申訴案，BBC在十天回應期限內，總共回應了93%的申訴，約433件。¹⁹

至於第二階段，內容包括：是BBC的哪一個單位（例如是BBC One、BBC Two、Radio 4、BBC News Channel等）、哪一個節目、播出時間、引發申訴的爭議點、是否接受申訴等。所處理的件數比第一階段少非常多，只有14件，其中只有一件不予處理，其餘13件（占比93%）BBC皆進行了處理。以這兩周的數據來看，BBC的申訴在第二階段的案數約僅占第一階段的3%，主要的原因是BBC規定只有在第一階段提出申訴，且對申訴結果不滿，並敘明不滿原因者，方可提出第二階段申訴。2022年7月18至31日這兩周的第二階段報告結果同樣可以在「Complaints」子項目（見QR code 4）中看到。內容也是非常簡單，跟第一階段一樣，就是發佈日期、申訴摘要，和BBC對申訴的回應。

BBC在處理申訴報告的公布時，的確會注意保密原則。在「BBC申訴架構和程序」的頁17，可以看到此說明：「BBC可能出於隱私或保密原因，或其他法律義務，隱匿申訴案相關內容，不予公開。」²⁰

又，BBC主管機關是英國通訊管理局（Office of Communications，下



QR code 1



QR code 2



QR code 3



QR code 4



稱OFCOM），所以如果申訴者對BBC第一和第二階段的處理和回應都不滿意的話，BBC會建議並指導申訴者向OFCOM提出申訴。

小結

根據上面的討論，歐美申訴制度大同小異，通常必須有負責執行申訴制度的人，儘管職務名稱相當分歧——包括Public Editor（例如《紐約時報》）、Readers' Editor（例如《衛報》）、Director, Editorial Policy and Standards（例如BBC，當然英國也有一個叫做ombudsman-services.org²¹的組織，由於OFCOM也是此組織的成員，所以BBC的電視執照相關申訴是由這個組織的ombudsman負責處理²²）、Ombudsman（例如加拿大CBC）、Public Defender（例如阿根廷）等。申訴流程有的只有一階段，有的則有兩階段。執行申訴必要的工具是編輯準則或製播準則，作為公評人核對編輯和記者處理新聞是否妥適的標準量尺。另外就是提報和回復申訴的時效規範等技術細節。特別值得注意的是，英國IPSO的保密條款對於公布申訴結果有嚴格規範，台灣媒體在公布申訴資料時，也應需特別注意《個人資料保護法》的規範。

鏡電視新聞台申訴制度與流程說明

鏡電視新聞台的申訴制度，分「一般申訴」與「特殊申訴」。

一般申訴由「公關客服中心」負責處理，一般客服事項可打客服專線：（02）7752-5678，或洽客服信箱：mnews.cs@mnews.com.tw。

特殊申訴由鏡電視外部公評人翁秀琪負責處理。如果鏡電視新聞台的閱聽人對於鏡新聞的新聞內容有意見，例如：事實錯誤、侵害人

權，或違反新聞倫理等，可至官網公評人專區（<https://www.mnews.tw/ombuds>）向公評人申訴，詳細申訴流程亦可在官網看到（<https://www.mnews.tw/story/complaint>）。

「鏡電視新聞台外部公評人設置章程」第十條授權外部公評人處理觀眾向外部公評人提出之特別申訴案。據此，鏡電視外部公評人辦公室就執行章程授權處理特別申訴案業務，訂定「鏡電視新聞台外部公評人受理特別申訴作業流程準則」，作為辦公室內部工作規則。外部公評人辦公室主任羅君涵除參與制定準則外，並依此工作規則，在官網的申訴頁面，呈現含特別申訴定義、申訴流程、受理申訴範圍、申訴案件受理時間及申訴表單等資料。²³

受理申訴範圍

「鏡新聞」製播之新聞報導與節目（包括兒少與藝文節目），有違反《鏡電視新聞台節目製播準則》疑義者。

申訴案件受理時間

「鏡新聞」製播之新聞報導與節目首播30日內。

以下事項不屬鏡電視新聞台外部公評人申訴範疇

特別申訴制度旨在理性討論，以透過公評人審查觀眾意見及製播單位理念是否有缺失，達成敦促「鏡新聞」追求更佳品質為目的。因此，來信內容過於瑣碎、重複、明顯錯誤認知或假設性的問題，以及使用仇恨言語或無端冒犯他人等內容，逕不予受理。

閱聽人欲提出申訴，需填寫表單（<https://www.mnews.tw/story/>



complaint)。這裡必須強調的是，申訴人在申訴表單上，必須填寫真實姓名，可以確實聯絡到的電子郵件信箱和電話，並明列申訴主旨，和申訴內容。用字遣詞必須理性，且不得有歧視或仇恨論述，或其餘觸犯法律之內容。

公評人辦公室於收到申訴案後，會依照申訴流程，由公評人偕同辦公室同仁向製播單位了解製播過程，如認有適法疑義及處理不當處，將要求更正、改善及建議。若公評人認該案件應由製播單位答覆觀眾者，將交由製播單位，於一個月內妥善回覆。

若申訴人不滿意製播單位的回覆，得於製播單位回覆申訴之20日內提出申覆，要求公評人完整審查。申覆者須附前階段申訴日期及申訴內容，並針對製播單位回應有疑義處再為論述。一般而言，公評人將於兩個月內回覆再申訴者。

至於公評人的申訴報告，原則上會綜合參考前述CBC公評人和BBC第二階段的做法，完善申訴報告，將報告於去識別化後，公告於《鏡電視新聞台》官網。另外《鏡電視新聞台外部公評人受理特別申訴作業流程準則》第十四條亦規定，「特別申訴案件處理過程之建議事項及後續執行情形，外部公評人得以內部公告方式與全體同仁，並列為教育訓練規劃、節目製播自律及內控之參考」。

【註解】

1. <https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman>由於加拿大分英語區和法語區，所以CBC也針對不同的語言設有兩位公評人。Jack Nagler是英語區的公評人。
2. https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/Reporting_on_Hydroxychloroquine
3. <https://storage.googleapis.com/static-mnews-tw-prod/assets/documents/20210730quarterly.pdf>
4. <https://storage.googleapis.com/static-mnews-tw-prod/assets/documents/20211031quarterly.pdf>
5. <https://storage.googleapis.com/static-mnews-tw-prod/assets/documents/20211031quarterly.pdf>
6. <https://www.theguardian.com/news/2006/may/25/leadersandreply.mainsection>
7. 同註5，頁57。
8. 同註5，頁54。
9. 同註5，頁54。
10. 同註6。
11. <https://www.theguardian.com/info/2014/sep/12/-sp-how-to-make-a-complaint-about-guardian-or-observer-content>
12. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/feb/02/guardian-new-readers-editor-journalism-fairness-accountability>
13. <https://www.theguardian.com/commentisfree/series/open-door>
14. <https://www.ipso.co.uk/complain/>
15. 同註12。
16. 對BBC的申訴處理方式更詳細的介紹可以參考翁秀琪〈英國BBC的申訴制度〉一文<https://www.mnews.tw/story/20220810omb001>
17. <https://pbibrussels2021.be/david-jordan>
18. https://www.bbc.co.uk/contact/sites/default/files/2020-06/BBC_Complaints_Framework.pdf
19. <https://www.bbc.co.uk/contact/complaint-service-reports>
20. 同註17，頁17。
21. <https://www.ombudsman-services.org/>
22. 同註17，頁26。
23. <https://www.mnews.tw/story/complaint>

