

加拿大 CBC 公評人處理閱聽人申訴模式

以 Covid-19 報導爭議為例（下）

文／羅君涵（鏡電視新聞台外部公評人辦公室資深研究員）

鏡電視新聞公評人設置章程明定，公評人是溝通「新聞工作者角色義務」與「觀眾期待」間的橋梁。透過調查觀眾對新聞內容的申訴，公評人肩負了向公眾解釋新聞工作者的角色與義務的職責¹。我們可以說，新聞公評人的使命在於定義「何謂好新聞」，同時於操作面上界定出「何謂對新聞工作者的合理期待」；從而在新聞工作者不達期待時，致力於提升其素質²，於觀眾錯識新聞工作的本質和使命而有不合理的批評時，以內行人看門道之姿指出新聞專業所在，捍衛新聞工作者的尊嚴。

本文為了探討單一公評人制度如何處理閱聽人申訴，選擇制度成熟穩定且資訊公開揭露度高的加拿大公共電視（CBC Radio-Canada，下稱CBC）為參考對象。全文分作（上）、（下）兩篇，（上）篇透過閱讀現任公評人Jack Nagler所有公開於網站上的文書³，以及CBC近八年會計年度之統計數據，梳理出其申訴流程如何操作落實。

從量能角度切入，（上）篇回答了這套制度如何可能幫助單一公評人及其辦公室以一擋百，回應一年數千封的觀眾申訴信件；同

時著重於介紹此制度下，公評人回應觀眾的方式及每種方式處理的案件量。透過爬梳所有現任CBC公評人公開之業務報告及文書，筆者發現，CBC已發展出層層篩選申訴信件的機制，並因應申訴案的急迫嚴重程度，予以不同程度、不同方式的回應。透過觀察各環節的案件處理數量，提供讀者跨時及分層的觀察角度：跨時觀察得以看出CBC近年運行公評人制度於效能上的發展趨勢，分層觀察則呈現了單一公評人制度下對觀眾不同程度回應的可負擔處理量。

本文（下）篇則透過解析爭議個案審查報告（Review），介紹CBC公評人制度下，立於類似訴訟審理中法官角色位置的公評人，在檢視雙方就爭議報導應當如何處理的主張和答辯後，判斷申訴者指責新聞工作者違反新聞製播準則究竟有無道理。由於公評人審查是整套公評人處理觀眾申訴機制的最後一環，這些案件會走到這最後一步，都已歷經製播單位初步回應，因此公評人亦會檢視製播單位的辯護是否有理。

不同於民事法庭解決私權糾紛，公評人審查的重點其實不在界定與分配爭執雙方的權利義務；新聞公評人審查觀眾申訴所評斷的，更接近評價記者於爭議報導的處理「是否及如何善盡職責」，而這個評價是將新聞製作當下的時間壓力、有限資源和多項倫理要求相互衝突等情況皆一併考量在內。透過申訴，閱聽人就該則新聞表達出希望「修正」的方向，透露的是閱聽人對自己想看的新聞的想像；在申訴制度中，製播單位就該則遭申訴報導提出證據，辯護報導已經新聞專業判斷和處理，長遠地來看，亦是與公評人一齊透過一次次實例探討，具體討論新聞製播於實際限制和困難下如何更靠近理想，並將製播準則的條文適用於案例中，活化準則中抽象的規定與好新聞的定義⁴。



以下先整理出CBC公評人審查申訴案件的程序，後以Nagler審查觀眾申訴CBC未報導奎寧對Covid-19感染者症狀具療效的研究成果為例，介紹公評人操作CBC《新聞標準與實踐規定》（*Journalistic Standards and Practices*，下稱JSP）等規定審查新聞實務操作（或執行）的「眉角」⁵。

陸、CBC公評人審查程序

CBC公評人網站並未公開列出公評人審查的標準作業流程，亦未說明公評人的審查和裁決理由。本研究透過閱讀大量現任公評人Nagler撰寫之審查報告，整理出他的心法和技巧，以及程序和方法背後所蘊含的公評人制度定位及其存在意義。

步驟一：確認爭議觀眾及製播單位各自主張

在公評人審查程序中，公評人並非直接評論某則新聞報導的優缺點，而是保持中立開放的態度，評斷觀眾對新聞報導的「指教」，以及新聞工作者在接獲這些觀眾「指教」後所進行的辯護，何者較有道理。也就是說，審查程序的制度設計旨在幫助公評人避免受到自身價值觀與偏好的影響，致使公平客觀審查無法實現。透過評價爭執的雙方（觀眾和製播單位）所提出證據是否足以支撐自己的主張，有助於公評人能不帶預設立場地接收雙方論述，以達到多元客觀的判斷。

蒐集觀眾及製播單位初步溝通文書

因此，公評人審查的準備工作，第一步就是蒐集觀眾及製播單位就爭議報導所撰寫的文件。這些文件包括：

(一) 由申訴者撰寫：

1. 寄至公評人信箱之申訴信件。
2. 申請公評人審查之信件。

(二) 由製播單位撰寫：

1. 針對申訴案件的回函：依各案不同，可能由節目製作人、採訪總監、總編輯或新聞標準總監 (Director of Journalistic Standards) 等撰文回覆。

(三) 其他說明己方主張的文件

爭議案件三要素

整理上述 (一)、(二)、(三) 文件的重點在於釐清審查「案件的三個要素」(即雙方當事人、爭議原始報導與事件、雙方對妥適的新聞處理方式的歧異)，若於文件未載明，公評人可要求新聞台補齊以下資料：

1. 申訴案雙方當事人：

依申訴信作者的身分，可將申訴案分為一般觀眾及報導中的當事人兩大類別。於報導當事人來函申訴的類型，很可能會牽涉到判斷報導是否有侵害隱私、妨礙名譽、誹謗等後續問題。當新聞台確實有侵權疑慮時，公評人應盡早示警。至於新聞台方，當事人包括新聞產製環節上所有工作者；公評人應聯絡製播中心了解相關新聞產製流程，



從而整理出此則報導從報題、採訪到製作、播出過程中，所有經手執行與把關的記者、編輯及各級主管。

2. 新聞處理爭議及報導狀況：

公評人應先掌握遭申訴報導的新聞背景，以及爭議報導的呈現狀況。

3.1 申訴者認為應該如何報導及如何處置：

包括申訴者認為這則新聞事件應該如何報導，以及，對既已播出的新聞應該如何處置（如：更正、增加其他立場的資訊、撤下、道歉聲明等。）

3.2 製播單位對申訴者主張的答辯：

公評人應取得製播單位回覆申訴者的信件，掌握製播單位如何答覆。信件中製播單位向觀眾解釋查證及價值觀取捨事由的段落，得與申訴者的主張相互對照，就此即可得出本申訴案的爭點。

步驟二：確認本案審查之新聞報導範圍

公評人應整理爭執雙方提及的所有「問題報導」，認有必要時，得往橫向（同期間相關主題）或縱向（順著事件發展）擴張至申訴者未提及之相關報導。這個步驟的目的在於確定當次公評人所審查的究竟是何段期間內的哪幾則新聞報導。審查範圍的大小會隨著申訴者認定新聞工作者所犯錯誤的類別有所差異。從Nagler的審查手法中，我

們可以歸納出幾種類型：

（一）事實錯誤及專業理解錯誤類爭議

於明確指出報導中含有事實錯誤，或稱記者對專業學門知識一知半解的申訴案件，公評人僅需針對申訴者所投訴的新聞報導進行調查即可。舉例來說，有申訴者指責記者引用線上調查結果時，使用傳統統計學專有名詞「信心水準」，洩漏了新聞台欠缺統計基本知識⁶；另一申訴案中，申訴者指責CBC所製作各品牌Covid-19疫苗保護力的比較表格是「毫無意義的假科學」，錯未注意各疫苗實驗的樣本數、施作環境及實驗設計皆不盡相同。這類申訴案，公評人僅需針對被點名檢討的報導展開調查，無須往橫向或縱向擴張調查範圍。

（二）遭質疑違背公平、平衡原則或存有偏見

然而，當申訴者指責的是CBC「框架（framing）」報導的方式，或是舉證批評CBC抱持特定立場以至於報導失之偏頗時，Nagler常常橫向或縱向擴大審查範圍；橫向擴大是指將所有該主題的報導列為審查對象，縱向則是將特定期間的報導納入審查範圍，藉此了解新聞台實際處理狀況。

橫向或縱向擴大審查範圍反映出Nagler、CBC新聞製播單位和管理階層反覆強調的：CBC信守的平衡承諾乃隨著時間推移保持平衡。也就是說，應該檢視全頻道、一段期間內與該爭議議題相關的所有報導之呈現狀況，以綜合評價CBC是否確保各種立場分歧的觀點都有曝光的機會。之所以如此定義「平衡」乃基於新聞報導先天就有篇幅的限制，廣電媒體尤是。在版面和秒數有限下，要求報導包含所有的角度與一切細節不僅不切實際，也是對新聞工作及記者不合理的期待。



以下亦列舉公評人審查時，擴大橫向審查範圍評估是否遵行平衡原則的例子：2020年4月，加拿大疫情緊張，疫情指揮中心發布一連串嚴格的社交禁令。CBC一則以「保守黨黨魁無視社交距離禁令，闖家搭機度假」為標題的報導，引發大量申訴，申訴者指責CBC是「藍色的」⁷，並在來信中怒斥，既然兩黨領袖皆違背社交禁令，怎麼不以後續報導中總理杜魯多全家出遊為標題呢？CBC的標題僅抨擊保守黨黨魁，刻意掩飾總理犯了同樣缺失的事實，明顯違反平衡原則。關於此Nagler僅簡短回覆：將兩政黨領袖復活節行程分開報導，而非併為一則，使訊息更清楚，傳播更有效。

（三）報導有侵害被報導者權益之虞

這是一種特別的申訴類型，申訴者爭論的不僅是新聞事件的處理，更因為自身為事件當事人，抗議報導改變其社會狀態。若當事人為自然人，記者的報導可能會影響其人際關係，造成生活困擾或實際損害；若當事人為公司組織等法人，則有可能影響商譽，甚至對其於股市籌資和市場銷售成績造成實質衝擊。此類型報導中，Nagler會盡可能蒐集CBC提及該當事人的所有報導，以確認是否真有不公平、不平衡及帶有偏見的狀況。

步驟三：定性與確認適用條文

在確認爭議觀眾及製播單位各自主張，以及確認本案審查之新聞報導範圍之後，公評人審查程序的準備階段作業已完成，可著手審理。審理法律案件往往由定性開始，而我們也觀察到，Nagler審查申訴的第一步亦是界定該案件屬於哪種爭議類型。



定性爭議

Nagler用以定性爭議的類型有幾個來源，一是CBC新聞室自訂之JSP⁸導言中標舉的「CBC製播新聞五大原則」，二是JSP所列類別⁹，三是公評人自行定義的其他新聞倫理問題：如釣魚標題等。

正確（accuracy）、公平（fairness）、平衡（balance）、公正（impartiality）和正直（integrity）為「CBC製播新聞五大原則」¹⁰。隨著社群媒體發達，觀眾已經非常熟悉這些新聞學語彙。為數不少的申訴信以「CBC具有預設立場，根本就是執政黨的政宣機器／左膠／仇俄」為起手式，直接點名違犯五大原則中一項或數項，要求公評人審查。由於觀眾對這些原則的理解，未必與JSP的定義相同，雙方使用這些語彙指涉的意思可能相左，因此，Nagler在釐清申訴者及製播單位各自主張的流程後，除了整理出雙方的爭執點外，也會將申訴者指摘的問題歸類到JSP定義類屬之下。

CBC網站中名為「新聞標準與實踐規定」的專頁下，除了導論（Introduction）以及有關觀眾意見的抱怨（Complaints）和更正（Corrections）外，共分22類目，大致可以歸類為**報導類別及拍攝對象、受訪者呈現方式及節目呈現方式、新聞取材與編播時的特別倫理議題**，以及**製播注意事項**等四類，分列如下：

其中以**報導類別及拍攝對象**歸納須遵守規定的類目有：兒少（Children and Youth）；騷亂暴動（Civil Disturbances）；消費新聞（Consumer Reporting）；法庭新聞（Court Reporting）；社會新聞（Crime and Police Reporting）；政治（Politics）；科學與健康（Science and Health）；緊急廣播中CBC的角色（Emergency



Broadcaster: CBC's Role)；以及戰爭、恐怖攻擊和天災 (War, Terror and Natural Disasters) 等。另外，製作 (Production) 的類目下也列有一些特定報導類別於影音處理上應注意的規定。

有以**受訪者呈現方式及節目呈現方式**作為分類的標準，這些類目有：連線報導 (Live Reporting)；訪問 (Interviews)；調查報導 (Investigative Journalism)；意見 (Opinion)。

CBC另將新聞取材與編播時一些**特別倫理議題**拉出來規定，這些類目有：秘密錄音錄影 (Clandestine Methods)；利益衝突 (Conflict of Interest)；消息來源 (Sources) 及隱私 (Privacy)。

還有一些不分類別和呈現方式的**製播注意事項**，CBC將之歸結於：語彙 (Language)；製作 (Production)；數位媒體製作 (Digital Media Production)；使用社群媒體 (Use of Social Media)；使用者產出內容 (User Generated Content) 等。

先定性爭議屬於五大原則中哪一類的問題，再探討JSP於這些原則的解釋是否應依據報導內容所屬的類別及受訪對象而從寬或從嚴認定，是Nagler常使用的定性技巧。也就是說，定性的方式可能是從報導類別和拍攝對象、呈現方式等不同的分類方式中選定類目，從而滑動審查報導是否符合原則的尺規。

最終適用條文由公評人於審查中決定

雖然不若英國BBC和《衛報》，CBC並未要求申訴者聲請公評人審查時，必須明確指出新聞台違犯JSP哪一項製作準則；然而，確實有為數不少的申訴者有備而來，於申訴信中引用JSP特定條文，直指CBC新聞報導違反新聞工作者的承諾，要求公評人審理並裁斷CBC

報導確實違反新聞工作者的工作守則，必須認錯、刊登更正報導、改進後續作為，甚至撤除報導。

值得特別注意的是，Nagler在閱讀爭執雙方的論述後，若認為有更適切用以討論爭議的條文，就會變更條文後再進行審查¹¹。畢竟審查報導不是法律爭訟案件，公評人的審查結果並不會影響權利義務關係和利益分配，因此作為評判者Nagler的角色與審理法律案件的法官有別，無須經過闡明程序，也不需經申訴者同意，便可更動審理適用條文。

步驟四：核實採訪內容及導入專家評估

Nagler除了審酌申訴人和製播單位的主張外，也會主動找尋新的事證判斷記者是否已善盡職責¹²。具體的可能作法包括：重新訪問事件中的當事人、請教該議題或研究方法的專家、查找相關議題的背景資料等。於記者是否嚴守利益迴避的爭議上，Nagler除了詢問該記者的主管已落實何種迴避措施外，也可能主動提出業界常採行的迴避作為，逐項詢問製播單位製作當則報導時是否採用¹³。

舉例來說，於Covid-19報導中，無論是比較各國疫情進展程度、防疫措施成效、跨廠牌疫苗保護力，乃至於疫情衝擊家戶收入等，多以統計數據呈現。CBC的觀眾不乏統計專業背景者來信指責CBC報導採用錯誤的統計方法（如：缺乏合理原因移除極端值）或錯誤解讀數據的方式，並認為CBC記者要不是欠缺基本的統計知識，就是刻意誤導觀眾。Nagler除了詢問製播單位於專業知識領域是否落實請教專家顧問之基本要求外，也去電詢問請教兩位隸屬不同學派的統計學教授，評估CBC當初所採的統計方法及呈現方式是否為「一種」



合乎業界標準的作法¹⁴。

步驟五：重申記者的任務及合理期待

前文步驟四申訴者提出不同於新聞台原先採用的統計方法的例子中，很適合作為公評人重申記者任務及合理期待的例子。無論是報導或是調查研究，都不會只有一種合乎領域標準和倫理的作法，因此，只要CBC當初採用的方式於程序上經過專家評估，屬於領域專業內普遍認可的作法，公評人就應該作出不違反JSP的裁決。換言之，可能出現申訴者和新聞台採用的方式都是正確的，但只要新聞台的方式符合JSP，公評人就應該回覆申訴者，說明記者已就其職責盡其本分，指控CBC製播單位違反JSP是沒有道理的。

公評人的任務之一是作為新聞台與觀眾間的溝通橋梁，除了讓新聞工作者了解觀眾對「好新聞」的想像外，或許更重要的是，讓觀眾開始了解新聞產製過程，以及新聞記者的使命及任務，使觀眾對兩者的期待漸趨於合理務實的範圍。比方說，非新聞工作者常常有「事後諸葛」和「時間管理大師」上身的症頭，前者像是要求報導含括後來才發生的具體事實或報導時點後才可能取得的資訊；後者分為兩方面，一是新聞製播的工作時間有限，二是每則電視新聞秒數有限，能夠清楚說明的資訊量及角度有限。除此之外，大量觀眾唯有在報導立場符合其情感需求時才會滿意，這在涉及政黨認同和社會資源分配時格外明顯——兩黨支持者及立場對立的兩個族群都認為記者偏袒敵對陣營的情況相當普遍。

社會是由不同需求的多元族群所組成，記者有義務盡可能反映社會中的各種立場。如此新聞業入門守則，卻需要公評人反覆或委

婉或嚴厲向不滿的申訴者重申。Nagler及CBC經營團隊多次指出，公共論壇言論日益極端化，使得新聞這一行業遭受歷來最大的考驗：「從業幾十年，新聞工作者從未這麼不受信任。」Nagler不時在審查中提醒，不少閱聽人對新聞的滿意度在於報導是否貼近符合自己的情感需求和政治立場，CBC不能也不會討好這些觀眾。

舉一則Nagler說明審查「俄羅斯社群媒體散布Covid-19假訊息」的報導¹⁵後，他如何得出記者已善盡職責的心證理由為例。Nagler於審查報告中說明整理如下：

1. 已提供觀眾足夠自行判斷的資訊：訪問該議題的專家。至於申訴者質疑記者採訪的專家代表特定國家的立場，公評人指出這本是記者僅能做到的——讓觀眾知悉輿論正在討論什麼，讓觀眾自行決定要關注和相信什麼，播送某一個受訪者的說法不代表替此立場背書。
2. 遵行平衡原則：訪問俄羅斯及中國使館，讓其有機會回應。公評人因為記者確實執行平衡原則而認為申訴者稱報導妖魔化俄羅斯不合理。
3. 選用詞彙是否不帶歧視意味：申訴者認為應以俄羅斯政府而非俄羅斯人來指稱發送假訊息者，縱使製播單位同意申訴者以政體或許更精確，但公評人不同意，他認為使用俄羅斯政府會讓俄羅斯人更反感。

以下為Nagler與審查報告中重申記者任務，企圖調節觀眾對新聞工作的合理期待的一些例子：



- 期待記者知道所有答案是不切實際的想法，取而代之的是，我們期盼記者好奇地探索、對處理的主題保持開放態度，並與被事件影響的民眾或對議題觀點者對談。記者的目標在於，提供觀眾事實與脈絡，以便觀眾自行對議題得出結論¹⁶。
- 報導篇幅及秒數有限，不可能包含所有人的說法和一切細節。所謂的平衡，是指「隨著時間保持平衡」。
- 您的抱怨恰巧是我擔任公評人時注意到的兩個趨勢的註解：1. 觀眾高估媒體設定議題的渴望；2. 媒體低估警示觀眾的能力¹⁷。
- 基於報導簡潔的需求，於報導申訴人所屬醫院未確實遵行防疫指引時（如：工作人員未確實洗手），以院內調查報告的統計數字作為單一消息來源即可。沒有足夠理由說服我（指公評人 Nagler）報導應該提供其他醫院工作人員的洗手率¹⁸。……洗手率是一回事，但報導地方醫療是否已對迫在眉睫的疫情做好準備，有必要取得醫院及政府公衛部門的看法，我不同意 CBC 總編輯認為毋須取得，且 JSP 未要求的看法。
- 閱讀所有報導，我沒有發現 CBC 對貴單位存有偏見的證據，我也不接受您指責記者有建構敘事（frame a narrative）的動機與問題。不過，這系列報導確實有下列傾向：報導內容嚴重依賴文件，相關人事訪問匱乏（關鍵受訪者、主管機關、專家分析及社區民眾），以至於作為閱聽人，雖然自 CBC 報導獲知訊息，仍對議題欠缺足夠做出明智結論的背景資訊和知識¹⁹。

步驟六：裁決是否有違反JSP或確有應改進之處

在就雙方爭執的項目逐項調查審視，並得出是否符合JSP的要求後，Nagler會明確表示他的決定，即本件爭議CBC是否違反JSP，若違反則該爭議報導該如何改正，以及往後遇到類似狀況時應如何處理。

柒、審查實例——藥品報導的公平原則²⁰

接下來，以Nagler審查觀眾來信申訴CBC未報導羥氯奎寧（hydroxychloroquine，下簡稱奎寧）對Covid-19感染者的症狀具療效的研究，認為其有違平衡原則的案例，介紹公評人如何將具體個案涵攝於CBC新聞標準及實踐的相關規定，得出何以CBC不報導主張奎寧對Covid-19具療效的研究仍符合平衡原則的結論。

一、羥氯奎寧之爭：報導藥品療效的平衡原則

確認爭議觀眾及製播單位各自主張

先簡述申訴者來函時的背景。2019年春天，國際間對奎寧能減緩感染Covid-19者之症狀寄予厚望。原本在醫療社群的臨床討論之所以進入大眾視野，時任美國總統川普的持續推廣亦推了一把——川普甚至宣稱自己每日服用。一時間，抗瘧疾藥物熱銷全球，甚至斷貨²¹。然而，質疑療效的學者專家亦不少。此後奎寧是否具療效一直是北美熱議話題。

本案申訴者指責「CBC團結一致奮力妖魔化奎寧」，「故意散布錯誤訊息誤導觀眾」，已失去新聞工作者應有的正直（integrity）



品格。申訴者對CBC違反JSP的論據可以整理為四：

1. 僅報導否認奎寧療效的政府決策

「CBC故意忽略任何認可奎寧具療效的研究，並且CBC關於經氣奎寧的報導有高達95%是負面的。」CBC報導歐洲國家基於安全問題停用奎寧療法，卻不報導明尼蘇達州州長取消對奎寧療法的禁令。另外，CBC也並未報導美國多位參議員質疑FDA對奎寧的審查方式。

2. 不報導肯定奎寧療效的研究報告

申訴者另附上兩篇科學機構肯定奎寧療效的研究報告，佐證其主張CBC對奎寧療效具有偏見、決定是否報導特定研究成果的標準不一致的證據。舉例來說，莫德納的早期實驗僅有數十位受試者，CBC報導即稱莫德納疫苗可望成功，足見對奎寧具療效的主張有偏見，刻意不予報導，使該主張無法進入輿論場域中，有違平衡原則。

3. 標題及內文使用負面評價語彙，企圖誤導觀眾

CBC新聞故意散布錯誤訊息誤導觀眾，更糟的是，記者文稿和標題刻意使用負面詞彙，申訴者列舉有問題的標題如：「FDA撤銷針對Covid-19症狀使用的緊急授權」、「研究者表示：奎寧對Covid-19患者無效」、「艾柏塔省將測試川普所吹捧具爭議的Covid-19療法」。申訴者希望投訴能喚回CBC已失去的正直。

4. 對奎寧具不尋常敵意，違背平衡原則

申訴者質疑CBC何以對奎寧特別嚴苛：

奎寧是幾十年的成熟藥品，何以CBC要頻頻強調其副作用，並認為CBC報導研究成果和藥物風險未遵守平衡原則。為了凸顯CBC對奎寧不尋常的敵意，申訴者指出即便是家庭常備藥泰諾（Tylenol）也有副作用，言下之意不外是，難道CBC也要大肆報導過量服用泰諾將對腎臟造成負擔嗎？

製播單位方的辯護可整理如下：

1. 報導早期醫藥研究的特殊挑戰

早期研究有倉促和小樣本的缺陷，且尚未經歷同儕認可，使得報導新興傳染病的新研究及可能療法是很大的挑戰。

2. 從嚴引用研究成果

由於藥物存在傷害人體的風險，因此於醫藥報導更需要格外仔細且保持批判地研讀數據。CBC編輯涉及療效的報導時，向來依循此種考量，在報導奎寧對Covid-19療效採用的是同樣的標準。

3. 肯定奎寧療效的研究報告不達可信標準

記者截稿前已付出相當努力尋找相反立場的證據，然而該證據不達可信標準。在製作此則報導時，記者也企圖找尋奎寧對Covid-19確有療效的證據，然而當時記者所能取得的最佳佐證因果關係也過於薄弱。

4. 必須以播報新聞為判斷報導是否符合準則的時點

該則新聞製播時，加拿大衛生部及美國食品藥品管理局（FDA）



皆未授權奎寧作為Covid-19治療方法。

比對雙方對爭議報導應該如何處理的主張，可知爭點在於，

1. 引用早期醫藥研究是否應採較嚴格的標準
2. 採用較嚴格的標準是否違反平衡原則
3. 遭申訴報導播出時已發表之奎寧具療效相關研究是否達可信程度
4. CBC對待奎寧是否較其他藥品嚴格，而違反平衡原則

確認本案審查之新聞報導範圍

本起申訴案中，申訴人雖列舉三則新聞，然而其指控「CBC關於奎寧的報導有高達95%是負面的」，可解讀為申訴CBC整個新聞部長期對奎寧療效懷有偏見。因此，Nagler在審查時亦將範圍往橫向及縱向擴張至CBC對奎寧療效的所有報導。

定性與確認適用條文

本案公評人於審查報告第一段即界定爭議報導屬於「科學與健康報告」，並認為此則新聞製播時應遵循的規定為以下條文：

「正確理解並忠實呈現醫療或科學研究成果，尤其當這些研究涉及統計」

「引用尚未於研討會或尚未刊登於經同儕審查期刊的研究應格外謹慎」

「報導健康議題應避免勾起病患或與病患關係密切者無根據的希望或恐懼。在確認食品確實有益健康或用藥風險前，應避免報導。」

本案申訴者確實有備而來，於申訴信中引用JSP有關要求報導不得使用武斷語彙的條文為據，主張「FDA撤銷針對Covid-19症狀使用的緊急授權」、「研究者表示：奎寧對Covid-19患者無效」、「艾柏塔省將測試川普所吹捧具爭議的Covid-19療法」等三個標題有違反規定之虞。但是，Nagler另外引用了他認為更適切於討論爭議的條文，他認為「報導健康議題應避免勾起病患或與病患關係密切者無根據的希望或恐懼。在確定食品確實有益健康或用藥風險前，應避免報導」是更適合評斷CBC製播單位是否依循法則的條文。

Nagler依此得到結論，認為在Covid-19出現前瞻性的治療方式前，CBC應謹慎報導。在指出謹慎的報導原則後，Nagler做出條文未規範的文義解釋，將謹慎定義為請專家評斷。進而以退為進地承認申訴者所述為真，引用奎寧對Covid-19的研究報告確實存在，並且醫療專家的意見不一致，理應併陳以符合平衡原則，然而持懷疑立場的專家人數及美加官方皆未採用，可知領域內較具代表性的意見對其療效持保守態度。因此，基於JSP關於醫藥報導中「未能確定用藥風險前應避免報導的特別規定」，CBC新聞台選擇不報導少數派報告，不違反平衡原則。

比較微妙的是，Nagler也未遵守「告即應理」的原則。申訴者以莫德納早期實驗為例，質疑CBC標準不一。雖然現在普遍認可莫德納是保護力極佳的疫苗，然而CBC早在莫德納僅在小樣本實驗中獲得成功時，即給予正面報導，申訴者質疑為什麼這就不違背JSP「未確定前應盡量謹慎，避免報導」的規範呢？換言之，申訴者指出奎寧療效與莫德納疫苗保護力兩個研究都屬於小樣本早期實驗，CBC卻未把持相同事務相同處理的原則，有違反公平原則之虞。這一點，Nagler



似乎閃避開了，筆者認為此點確實應該且值得反省，或應向申訴者解釋。破解之道就在於CBC如何認定這並非相同事務，因此可以有不同的處理方式，只要解釋清楚，就能化解CBC存有偏見或違反公平原則的疑慮。

核實採訪內容及導入專家評估

本則爭議在於CBC選擇不報導的研究是否應予以報導，以及CBC決定報導與否的標準是否維持一致。Nagler除了詢問製播單位取捨的理由和決策過程外，亦研讀這些未報導的研究，於本案中，特別需要仔細閱讀研究人員對研究限制及研究成果的描述，藉此了解研究者主觀的信心強度。此外，Nagler亦請專家評估CBC選擇不報導的研究成果是否已達可信門檻，還是確如製播單位答辯時所述，欠缺可信度。

重申記者的任務及合理期待

本案Nagler再次強調記者並非醫學專家，不僅閱聽人不該如此期待記者，記者本身也不該自行決定應否支持某種療法，記者的職責是「聯繫專家」。值得注意的是，Nagler再次重申，必須找到真正對該議題有研究且於專業領域裡為同儕認可者，其評斷始具有代表性及可信度。

裁決是否有違反JSP或確有應改進之處

Nagler審查後，裁決CBC未違反JSP，其對奎寧療效相關報導的處理方式是CBC製播單位嚴守JSP規定的表現。

捌、結語

本文（下）篇企圖拆解出CBC現任公評人審查申訴案的標準流程，期能提供台灣首度導入外部公評人制度的鏡電視新聞台參考。

作為「新聞工作者角色義務」與「觀眾期待」間的溝通橋梁，透過審理閱聽人對新聞報導的申訴，公評人來回關照的是觀眾的期待及新聞工作者的專業堅持。研究發現，作為公評人處理閱聽人申訴模式的最後一環，公評人審查的意義其實不在判別觀眾與製播單位對新聞處理的主張孰對孰錯，其更大價值在於了解觀眾對新聞報導的期待及錯待，透露出對自己想看的新聞所抱持的想像；而在申訴制度中，製播單位就該則遭申訴報導提出證據，辯護報導處理已經具備新聞專業判斷，而就長遠來看，與公評人一齊透過實例探討，亦能具體討論新聞製播實際的限制和困難的選擇，並將製播準則的條文適用於案例中，活化準則中抽象的規定與好新聞的定義。而公評人公開審查報告，向所有閱聽人公開新聞工作團隊重新認真誠懇檢視報導決策的想法。新聞工作者透過這個過程，與公評人一齊思考，如何能使新聞報導更貼合製播準則，以及，更進一步，即便當初的做法已符合製播準則的規定，是否能夠更貼近理想值一些。浪漫地說，公評人制度的存在，就在陪伴新聞台不斷推高「好新聞」的標準，並且在日復一日的新聞工作中務實實踐。



註解

1. 鏡電視外部公評人設置章程將此職權明定其內，規定於設置章程第七條第四、九、十款。
2. 同上章程同條一款。
3. 詳見加拿大公共電視公評人網路專頁：<https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman>
4. 這種操作條文得出實務案件是否違反規定的過程，非常貼近成文法體系中的「涵攝」。
5. 公評人如何在將爭議定性為「醫藥報導」中的「平衡原則」後，操作CBC的《新聞標準與實踐規定》相關規定，做出新聞報導是否違反JSP的裁斷。
6. 詳見Nagler審查報告'Margin of Error'，https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/Margin_of_Error
7. 報導當下加拿大執政黨自由黨之代表色為藍色。
8. 公評人依據新聞室自律規範，審查製播單位於遭申訴的報導中是否真有疏失。於CBC，新聞室自律規範為《新聞標準與實踐規定》（*Journalistic Standards and Practices*），相當於鏡電視新聞台的《鏡電視新聞台節目製播準則》。相關規定詳見：<https://cbc.radio-canada.ca/en/vision/governance/journalistic-standards-and-practices>。
9. CBC新聞室自訂的《新聞標準與實踐規定》中各種爭議的分類並不窮盡互斥，類似的規定可能散落在不同的類目中，也常有跨類別重複規定的狀況。此外，一些最高位階的新聞原則，除了規定於導言外，各類目也有重複或進一步的規定。對照以《鏡電視新聞台新聞製播準則》，也會發現這種源自實務經驗累積的自律規範的特色，因此，雖然本文借用訴訟審理的諸多原理企圖拆解公評人審理案件的流程和標準，於適用時，直接從法律的立法技術以及解釋法條的方法仍需要因應製播準則條文規定的實際狀況調整。
10. JSP對五大原則的定義為：1. 正確：新聞報導追求各種公共利益的真相。記者應投入時間並運用所有新聞編採的技能，學習、了解（報導內容，並）向觀眾清楚解釋事實。於製播上，利用技術使資訊傳遞更清楚且更具接近性。2. 公平：蒐集和報導資訊時，開放並尊重的對待個人和組織，並注意其權利，不給予任一方差別待遇（even-handedly）。3. 平衡：CBC新聞致力於加拿大人意見分歧的議題上的辯論，於各個平台內容呈現豐富的主題和觀點。具爭議性的議題，我們確保根據與辯論的相關性，以及有多少人支持這個立場負責任地呈現分歧的觀點。並給予各種觀點合理的曝光時間。4. 公正：根據事實（fact）和專業知識（expertise）提供專業判斷。不特別倡議公共議題辯論中任何一種觀點。5. 正直：公眾信任（trust）是CBC最重要的資產。我們避免涉入任何真實或潛在的利益衝突。這是可信度（credibility）的核心。詳見：<https://cbc.radio-canada.ca/en/vision/governance/journalistic-standards-and-practices>
11. 變更條文的例子可參見本文第柒章「審查實例－藥品報導的公平原則」。
12. 作為對照，我國民事案件採行當事人進行主義，於事證蒐集上由當事人主導，法官原則上不會主動發動調查。
13. Nagler, J. (2020, Nov 17). 'Dispute About a Dispute.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/Dispute_About_a_Dispute
14. Nagler, J. (2020, Oct 20). 'Analysis of Analysis.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: <https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/analysis-of-analysis>; Nagler, J. (2020, Aug 13). 'Visualizing the Curve.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: <https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/Visualizing-the-Curve>
15. Nagler, J. (2020, Oct 15). 'Russia and Social Media.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: <https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/Russia-and-Social-Media>
16. 同上註

17. 同上註
18. Nagler, J. (2020, Feb 24). 'The Importance of Getting it Right.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/The_Importance_Getting_it_Right
19. 同上註
20. Nagler, J. (2020, Jan 15). 'Reporting on Hydroxychloroquine.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/Reporting_on_Hydroxychloroquine
21. BBC中文網 (2020/5/19) , 〈特朗普對付新冠病毒服用的瘧疾藥有哪些功效和爭議〉
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-52724185>

參考書目

- BBC中文網 (2020/5/19) , 〈特朗普對付新冠病毒服用的瘧疾藥有哪些功效和爭議〉
，取自<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-52724185>
- CBC's Journalistic Standards and Practices*. Retrieved from: <https://cbc.radio-canada.ca/en/vision/governance/journalistic-standards-and-practices>
- Nagler, J. (2020, Nov 17). 'Dispute About a Dispute.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/Dispute_About_a_Dispute
- Nagler, J. (2020, Oct 20). 'Analysis of Analysis.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: <https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/analysis-of-analysis>
- Nagler, J. (2020, Aug 13). 'Visualizing the Curve.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: <https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/Visualizing-the-Curve>
- Nagler, J. (2020, Sep 29). 'Headlines: Precision Matters.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: <https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/Headlines-Precision-Matters>
- Nagler, J. (2020, Oct 15). 'Russia and Social Media.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: <https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/Russia-and-Social-Media>
- Nagler, J. (2020, Feb 24). 'The Importance of Getting it Right.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/The_Importance_Getting_it_Right
- Nagler, J. (2020, Jan 15). 'Reporting on Hydroxychloroquine.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/Reporting_on_Hydroxychloroquine
- Nagler, J. (2020, Feb 24). 'The Importance of Getting it Right.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/The_Importance_Getting_it_Right
- Nagler, J. (2020, May 13). 'Margin of Error' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/reviews/Margin_of_Error
- Nagler, J. (2020, April 30). 'The Ombud's Inbox—April 2020.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/blog/Ombud_Inbox_April_2020
- Nagler, J. (2020, March 31). 'The Ombud's Inbox—March 2020.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/blog/Ombud_Inbox_March_2020
- Nagler, J. (2020, March 2). 'The Ombud's Inbox—February 2020.' *CBC Radio-Canada*. Retrieved from: https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsman/blog/Ombud_Inbox_February_2020

