

日本公評人制度初探

朝日新聞和讀賣新聞的制度比較

文 / 翁秀琪（鏡電視新聞台外部公評人）

訪談資料整理 / 外部公評人辦公室主任曹琬凌（讀賣新聞）
外部公評人辦公室資深研究員羅君涵（朝日新聞）

國際公評人組織 ONO（Organization of News Ombudsmen）2020年所出版的手冊 *The Modern News Ombudsman: A User's Guide*（Dvorkin，2020）中指出，日本的《朝日新聞》在1922年成立了全世界第一個新聞媒體的公評人團，設有一個7人的公評人委員會。1938年，《讀賣新聞》也成立了一個置有23位公評人的委員會（p.14）。

我們在建立鏡電視新聞台的外部公評人制度時，閱讀並參考了許多國內外資料，同時實際到兩家日文報紙的官網研析相關資料，並透過日本友人搜尋提供英文資料¹後發現日本的公評人制度非常不同。一方面其人數較多；另一方面，他們會以不同的委員會配合公評人制度來完成編輯部層層把關，且《朝日新聞》和《讀賣新聞》有不同的制度設計。但是基於這些資料相當簡略，且多有矛盾扞格之處，澈底釐清日本制度就成為本文主旨。

研究進行當下，適逢日本和台灣的新冠肺炎疫情日趨嚴峻，如何進行研究就成為首先必須解決的問題。筆者想到，全球最早實施



公評人制度的《朝日新聞》和《讀賣新聞》在台北均設有支局，可以透過訪問現任支局長，取得第一手的資料。透過友人轉介，我們聯絡上《朝日新聞》台北支局長石田耕一郎（Ishida Koichiro）和《讀賣新聞》的台北支局長杉山祐之（Sugiyama Hiroyuki），兩位都馬上應允接受訪談。我們因此敲定5月10日上午到《讀賣新聞》台北支局訪談杉山支局長，另約5月24日下午訪談《朝日新聞》的石田支局長（原計畫到支局所在地，後因5月11日以後雙北疫情急速升溫，改為透過Google Meet進行線上訪談）。兩次訪談均於事前提供訪談大綱，實際訪談時間約一小時，全程錄音。

這兩家日本大報的駐台北辦公處支局長，對待本次訪談邀約都非常認真，除了將訪談大綱傳回東京本部詢問詳細答案外，《讀賣新聞》的杉山支局長不僅請辦公室台籍記者陳惠文將資料譯為中文，支局長本人更在訪談過程中提供詳細個案說明並分享個人經驗。至於《朝日新聞》的石田支局長，則是親自將東京本部傳來的資料譯為中文提供我們參考。以下透過綜合整理訪談逐字稿、受訪者提供的書面資料，及我們找到的研究資料，勾畫這兩家報紙對於公評人制度的設計。

壹、朝日新聞

《朝日新聞》是日本的全國性報紙之一，由朝日新聞社發行，於1879年1月25日在大阪創刊。發行量目前為日本國內日報第二名，僅次於《讀賣新聞》。

《朝日新聞》的石田耕一郎支局長在接受我們訪談時表示，概括來說，《朝日新聞》為了維持新聞品質，並在報紙作為社會公器和商業產品的雙元特性間求取平衡，規劃了四個審查制度。他說雖然不喜歡「審查」這個概念，但為了方便起見還是這樣使用。其中一個是「記事審查室」（「記事」是日文「報導」的意思），由朝日社員構成，是《朝日新聞》的一個部門，屬於報社內機構。《朝日新聞》除了上述「記事審查室」以外，另外設有「Public Editor」、「お客 オフィス」（顧客Office）和「讀者Monitor」制度等四環，為《朝日新聞》的新聞品質層層把關。以下分別說明：

一、關於「記事審查室」

「記事審查室」隸屬於《朝日新聞》廣報部（即台灣的公關部門），共由6位熟悉政治部、經濟部、國際報導部、科學醫療部、社會部、文化生活部等各部門業務並曾做過第一線記者的資深記者所組成。他們每天上午4點起來，閱讀《朝日新聞》的當天早報和前一天晚報，以及東京其他5家報社發行的報紙，主要任務是從讀者的視角分析朝日的報導裡有無不易看懂的描寫，或缺少的報導視角。上午10點半開始，他們會開1小時左右的會，討論什麼內容必須刊登在當天發行的「記事審查報告」中。該報告大約在下午1點半至2點間發出，並派送到各個記者、編輯、部長等手中。報告裡主要指出《朝日新聞》的晚、早報跟別的報紙比較，包括有無觀點視角上的優缺點，以及進一步指出對之後報導內容的期待等。

石田支局長在訪談中指出，《朝日新聞》的編輯和記者對「記事審查室」提出的意見都非常重視，且多半願意接受他們的指正，



畢竟這些都是他們每天花這麼長時間閱讀、比較東京7家報紙內容後才提出的建議。

我們要參考並聽取編輯局之外的意見，作為記者一定要聽取他人意見，不論是來自社內或社外，這樣才能維持客觀性。但是另一方面，我們也必須維持報導與編輯的自主。（《朝日新聞》石田耕一郎支局長訪談逐字稿，2021年5月24日）

二、關於「お客様オフィス」（顧客office）

《朝日新聞》也設置有「お客様オフィス」（顧客Office），其主要業務是聽取讀者和顧客的意見、要求、疑問等。該辦公室每年會接到10萬通以上的電話、郵件、傳真等，將這些回饋記錄後，每天下午把主要內容編為「讀者的聲音」並提供給各部門的編輯以上級別的記者。若有嚴重的誤報內容，亦須及時通知相關部門的部長。該部門業務的主要目的是將讀者的意見反饋給報紙的內容產製者。

訪談中石田支局長指出，他在擔任編輯時，收到第一線記者的稿子要確定並修改。某一次，讀者說他們的報導有數字上的錯誤，經查確實有誤，當天報紙上就訂正並道歉。（《朝日新聞》石田耕一郎支局長訪談逐字稿，2021年5月24日）

三、關於「Public Editor」

目前由4位專家組成，其中1位是《朝日新聞》的資深記者，其餘3位都是外部專家；現行委員包含著名作家、大學教授及民間社團代表等。委員每月約開3次會，根據開會前看的上述「讀者的聲音」和下述「讀者Monitor」的報告，以及當月的《朝日新聞》報導內容等

進行討論，向編輯局長等提交意見，要求說明。另外，一年大約舉辦3次Public Editor和編輯局長之間的會議，會前會針對《朝日新聞》的報導內容設定討論議題，並於會後報導討論過程。對於我們追問的幾個問題，包括Public Editor由誰聘任、任期多久、有無薪酬等，東京總部的回覆都是「不回答」或是「不公開」。至於每月及每年會議的議題由誰決定，東京總部的回答是：每月的議題是Public Editor來選定。Public Editor開會前會選擇個別報導或連載作為議題，之後在會上互相討論並評論。每年3次的開會議題是Public Editor和負責Public Editor制度的朝日社員先交換意見後選定議題。

石田支局長在訪談過程中也指出，「這個角色（指Public Editor）可能最像（西方的）公評人。」（《朝日新聞》石田耕一郎支局長訪談逐字稿，2021年5月24日）

四、關於「讀者Monitor」制度

《朝日新聞》也設有「讀者Monitor」制度，是從《朝日新聞》的讀者中招募、共200位讀者組成。讀者分為兩個班，隔周看《朝日新聞》的報紙並提交個人意見（如：哪些是好的報導、而哪些是不好的報導等）。《朝日新聞》則針對提交意見的讀者提供圖書卡（為限於能購買書籍的小額prepaid card）為報酬。

石田支局長表示，作為媒體的報紙和電視，除了是社會公器，也帶有商品角色。商品不好，也維持不了讀者關注；讀者不買也不收看電視台節目的話，媒體也無法生存。以記者的角度來看《朝日新聞》上述的四種制度設計，它作為平衡媒體公與私的雙元特性是很有用的，並且能提高讀者對《朝日新聞》的信任。「如果失去讀



者信任，我們無法生存，我們是民營媒體，不是國營或公營。」（
《朝日新聞》的石田耕一郎支局長訪談逐字稿，2021年5月24日）

貳、 讀賣新聞

《讀賣新聞》是日本一家全國性報紙，由讀賣新聞社發行，於1984年於東京創刊，1952年於大阪、1964年於西部先後發刊。《讀賣新聞》台北支局長杉山祐之以日文回答我們的訪談，而由台籍記者陳惠文翻譯為中文。

根據我們參考《讀賣新聞》英文網站資料，目前共有2005年4月成立的「Readers' Center」；未標明哪一年成立的「Ombudsmen Committee」；從2008年四月開始與「Ombudsmen Committee」平行的「Panels for the Discussion of Reporting and Newspapers」。另外還有2013年成立的「Journalism Training Committee」；2014年成立的「the Oversight Committee for Proper Reporting」。

我們先請杉山支局長跟我們確認以上各委員會或中心的日文名稱，首先是「紙面審查委員會」（Ombudsmen Committee），其次分別是「報導及紙面探討懇談會」（Panels for the Discussion of Reporting and Newspapers），「適正報導委員會」（the Oversight Committee for Proper Reporting），「讀者中心」（Readers' Center），和2013年成立的「記者塾」Journalism Training Committee。

杉山支局長緊接著對於各委員會的組成，工作內容，及他個人參與經驗，透過案例詳細敘述分享。

首先在英文網頁上的「Ombudsmen Committee」也就是「紙面審查委員會」，是一個由各部門資深記者所組織而成的部門，以跳脫編輯部的獨立立場來對版面進行審查並給予建言，目前仍存在於公司內。「報導及紙面探討懇談會」則是聽取公司外部有識之士評價與建言的組織。

另外，我們請鏡電視新聞台國際組日文專業記者張辰嫻針對《讀賣新聞》日文官網²對於「紙面審查委員會」的說明進行翻譯，並簡述如下：

紙面審查委員會為了進一步充實《讀賣新聞》的版面內容，從編輯局獨立出來，對採訪、編輯現場提出建議和資訊。委員會以採訪、編輯經驗豐富的記者為中心組成，在版面製作的階段檢視報導和標題，向編輯局提出讓容易理解的版面建議。針對發行後的版面，也從正確反映新聞價值、讀者想知道的資訊等觀點出發，進行多角度的評估，同時也提出能讓未來採訪和編輯有更多發揮的題材建議。負責用字遣詞的工作人員則會將日語表達如何更精準等實用資訊傳達給編輯方。

杉山支局長表示，《讀賣新聞》所採取的審核制度是，首先在公司內部設立複數的審核部門進行查核，然後再透過「報導與紙面探討懇談會」，「讀者中心」來接受公司外部公評的制度，而非一般由公司外部公評人（Ombudsman）來審核的公評人制度。

「報導及紙面探討懇談會」的3位外部專家是以一年一約的方式接受《讀賣新聞》的委託。此一會議每半年討論不同議題，報紙隨後以顯著篇幅刊載討論內容。除了上述外部專家，根據報紙上的紀錄，在2008至2016年間亦有退休人員出席懇談會。



「紙面審查委員會」是每天在報紙版面製作的階段就進行報導和標題的審查，並提出建議；報紙出版以後，也會馬上就新聞價值、報導觀點等進行多角度評估，並提出建議。在這個委員會之外，另外由3位外部學者專家組成的「報導與紙面探討懇談會」，則每年兩次針對由《讀賣新聞》提出的議題進行約半天的會議。開會時，《讀賣新聞》的高階主管均參與會議討論。會後，《讀賣新聞》會將會議內容完整刊載於報紙上。

針對「報導與紙面探討懇談會」，杉山支局長提供了兩頁《讀賣新聞》的報導作為參考，上面有《讀賣新聞》本屆3位委員的照片。

從實際的運作方面來做解釋。最重要的是社外的，就是公司外部的這三個人。現在這三個人就是您看到的這三位。最左邊的坂東女士，主要鑽研女性問題還有對於各個年齡層的、社會問題的專家，中間這位國松先生本來是警政署的長官，對於社會方面的各種問題都有很深的研究。……上田先生是檢察署非常權威的人士，現在擔任律師，為什麼選這三個人擔任我們的外部審查人員呢？我們可以從這裡了解到，我們非常重視法律的問題。坂東小姐有完全不同於我們的看法跟視野存在，所以應該是這個原因，我們選擇了她。

實際上是怎麼來運作的呢？簡單來說，就以這三個人為核心，我們依主題不同，邀請專家來參與。除了這個之外，我們公司內部的編輯、幹部、幾乎所有的（主管）都會來參加。這個下面（給我們看報紙資料）是出席人員名單。第一位是主筆代理，因為我們的主筆現在年紀很大，現在沒辦法出席，實際上是我們編輯最高層與論述的最高層。主筆在總編輯上面。

現在這位主筆代理也是我們的論述委員長，在他下面就是公司內部主管。所以我們探討比較重要的問題的時候，現在是以他們為中心，加上我們公司現在正在線上的這些人來檢討，而不是由已經離職的退休人員來檢討。所以實際上的影響力也比退休人員來得強。（《讀賣新聞》杉山祐之支局長訪談逐字稿，2021年5月10日）

有關「報導與紙面探討懇談會」每次討論的議題，則是由《讀賣新聞》決定，例如杉山支局長提供參考的這兩次議題，分別是新冠肺炎的歧視問題和保釋問題。《讀賣新聞》會依議題的不同，在3位專任的專家之外，另外邀請各個領域的專家來參加，再加上《讀賣新聞》內部的資深主管，一起討論。

至於「適正報導委員會」是如何運作的，杉山支局長也分享了他自己的經驗。

這是一月份我寫的報導，主要提到說，中國的採砂船去年秋天時候頻繁在馬祖海域出現。所以像這篇報導會拿到適正報導委員會去檢討查證。首先要知道，是不是有這樣的事情？適正報導委員會會很認真來確認，從秋天到年底這篇報導刊出之前，這些船是陸續過來、還是中間就中斷了，就沒有了？他們就要很認真的、確實的確認這件事。所以為了要取信於適正委員會，我們需要找到非常多的資料證明這是確實有的事實。當然我們採訪的時候，不會是單獨的採訪對象，而是複數的採訪對象。另外，也需要海巡署官方正式の確認。另外也有馬祖居民實際上拍到的相片。經由這麼多的證據，我們的適正委員會才會認定，這是確實，真真實實有這樣的一件事情。等於說，我們的適正委員會確認之後，這個報導才能夠刊出。所謂的適正委員會就是扮演這樣的角色。



我們的適正委員會設立在東京，是由資深記者來負責，成員有國際部、政治部和社會部的資深記者，基本上，他們看到這篇報導之後，是由國際部他們（負責）來聯繫（我）。

這個過程是非常花時間的。我今天希望它馬上刊出來，通常都不太可能。因為公司的規定是，這種報導一定要經過適正委員會，所以有時候會花比較多時間。我們也知道，報導上有時候會有競爭的關係，所以我們刊出來，會不會比《朝日》晚，他們也做了同樣的題材，但是這樣的風險就由東京負責。對我們公司來講，正確跟報導的深度是更為重要的。（《讀賣新聞》杉山祐之支局長訪談逐字稿，2021年5月10日）

《讀賣新聞》的「讀者中心」由數十人組成，工作主要是聽取讀者的意見，然後把意見反映給採訪的現場。讀者的申訴則是透過網路和電話兩個來源進入《讀賣新聞》的「讀者中心」。

因為現在是網路世界，每一個人都可以得到很多的資訊。但在過去，多數讀者接觸的就是《讀賣》的報導，跟NHK的報導。現在不一樣，現在的讀者會用能接觸到的其他各樣資訊來判斷我們《讀賣》的報導。像我們報導出來之後，他們可能會說，你這個事實關係有錯誤，或者是你這樣的看法是有偏差的，這種意見非常多。如果說，認定報導是有錯誤，我們讀者中心一定要跟記者反應，一定會跟記者確認。（《讀賣新聞》杉山祐之支局長訪談逐字稿，2021年5月10日）

參、小結

經過上述的研究，我們發現，日本的公評人制度設計的確和歐美的作法非常不同，一方面其組成人數較多；另一方面，他們會以不同的委員會配合公評人制度來完成新聞正確性、品質的把關，並處理讀者的申訴，且《朝日新聞》和《讀賣新聞》也有不同的制度設計。最後，本文就將日本這兩家報紙的外部公評人制度及其確保新聞品質的其他制度設計，以下表整理呈現，方便讀者查閱。

朝日新聞

組織名稱	組成成員	工作內容	介入時間
獨立公評人 (Public Editor)	4位專家 3位外部專家 1位內部資深記者	每月約開3次會，討論當月「讀者中心」提供的「讀者的聲音」和「讀者Monitor」發現的問題，以及當月《朝日新聞》的報導內容。 每年3次和編輯局長開會，議題由Public Editor與負責Public Editor制度的朝日社員先交換意見後選定。	出版後介入
記事審查室 (隸屬於《朝日新聞》的公關部門)	6位資深記者	每天比較前一天的《朝日新聞》早報和晚報，以及東京其他五家的報紙，提供批評與建議	出版後介入
「お客 オフイス」 (顧客 Office)	數十名朝日員工	每年接受10萬通以上的讀者電話，每天下午把讀者申訴內容編為「讀者的聲音」，並通知各部門編輯級以上的記者。	出版後介入
讀者Monitor制度	由《朝日新聞》的讀者中招募200位讀者組成，分為兩班隔週互輪。	主要工作是看《朝日新聞》報紙並提交個人認為好的和不好的地方。	出版後介入

資料來源：本文作者整理



讀賣新聞

組織名稱	組成人員	工作內容	介入時間
紙面審查委員會 (Ombudsmen Committee)	各部門資深記者 組成	每天在版面製作階 段，檢查報導內容和 標題；發行後，從新 聞價值、讀者想知道 的觀點進行多角度評 估，並針對未來報導 方向提出建議。	出版前、後介 入
報導及紙面探討 懇談會 (Panels for the Discussion of Reporting and Newspaper)	3位外部專家另依 主題邀請不同專 家參與每年兩次 的會議	每半年針對《讀賣新 聞》提供的議題進行 約半天的討論，討論 過程及決議由《讀賣 新聞》報導。	出版後介入
適正報導委員會 (The Oversight Committee for Proper Reporting)	由國際部、政治 部，和社會部資 深記者組成	針對獨家新聞或敏感 度較高的新聞，在刊 登前仔細查核。	出版前介入
讀者中心 (Readers' Center)	數十位員工組成	處理讀者各類申訴案 件，如對報導錯誤之 申訴，會反映給記 者，並予以確認。	出版後介入

資料來源：本文作者整理

註解

1. 參見《讀賣新聞》官方網站英文簡介：<https://info.yomiuri.co.jp/english/stance.html>
2. <http://yomiuri.co.jp>