



深度

收视率和“政治立场”破坏台湾电视新闻台公信力，NCC该不该管？

当媒体公信力受到质疑，政府的立场是什么？该不该管？该怎么管？近年来的台湾，正在艰难地回答这些问题。

端传媒记者 龚隽玮、李志德 发自台北 | 2019-06-26



2019年6月23日，大批民众参加“拒绝红色媒体、守护台湾民主”大游行。摄：Hsu Tsun Hsu/AFP via Getty Images

“针对特定人物过多报导，经调查比例超过30%，发函要求限期改善。”

“『市长合体，凤凰云展翅』，开罚40万。”

“‘驻星大使盯场回报韩国瑜行动，开罚60万。”

“『文旦丢在水库超过200万吨』，违反查证原则，开罚100万。”

“4项限期改正措施，未能在1个月内履行，开罚50万。”

.....

每隔一段时间，或者更精确地说，每到选举前后，特定电视新闻持什么政治立场、怎么做新闻、哪家媒体“打谁捧谁”都会成为公众话题。连带成为话题的，还有国家通讯传播委员会（National Communications Commission, NCC）的职责。当媒体不再专注于报导问题，而被认为媒体本身才是“问题”焦点时，肩负传播内容监理法定职责的NCC，也就理所当然地被当成是解决一切媒体问题的锁钥。

特别在去年年底六都市长选举后，行政院长苏贞昌甚至直接点名NCC毫无作为，“谁都管它不到，但它也什么都不管。”苏贞昌将“假讯息”、“假新闻”问题不断延烧，归咎NCC，之后就传出时任主委的詹婷怡请辞下台。

然而要NCC监管电视、广播媒体的内容，更像是在高空走钢索，一头是新闻自由和媒体自律；另一头是市场秩序和新闻品质。管什么？怎么管？抽象理论就争辩不完，实务上更是加倍复杂。

《端传媒》曾经在四月〈[韩国瑜新闻时数实测分析](#)〉一文中，整理、分析今年3月立委补选前10天，六家新闻台午间晚间每天各1小时的播报统计数据，隶属“旺旺中时集团”的中天新闻台的结果与其它电视台“大异其趣”，这也就像是半年多年来许多一般阅听人感知中天新闻台报导的透视剖面：看来看去，怎么都是韩国瑜？

但“看来看去都是韩国瑜”的电视台就该管、该罚吗？

事实上，翻开管理新闻台的依据《卫星广播电视法》，可以发现NCC“能管”、“该管”的部分，大都规定在第二十七条，包括这些内容：

制播新闻及评论，应注意事实查证及公平原则。

不得违反法律强制或禁止规定。

不得妨害儿童或少年身心健康。

不得妨害公共秩序或善良风俗。

不得制播新闻违反事实查证原则，致损害公共利益。

因此，如果检视本文开头列举的，或者其它裁罚的案例，可以发现理由大致不脱上述几项。另外，“营运不当”也会是处罚的理由。

但“事实查证”要做到什么地步才是周全？

NCC在去年10月曾经邀集业者、专家学者和公民团体召开一场座谈会，讨论“如何落实新闻事实查证及内控问责机制”。NCC之后研拟了一套“事实查证参考原则”发给各电视台。之后也明确示，“事实查证”和“公平原则”都将列为之后评鉴换照的重点项目。

显见NCC一方面试图预先透过共管机制，期盼能拉紧媒体的自律神经；另一方面也呼吁业者务必恪遵落实相关法令，否则最严重恐将面临“撤销执照”的终极处分。

“事实查证”有了依据，但“公平原则”是什么？怎么样的内容才不违反“公平原则”？

六月初，NCC公布了一项委托研究案的结果。这项研究统计有线、无线共11个频道去年九合一选举前两周（11月10日到23日）的报导内容，发现被报导最多的候选人就是高雄市长韩国瑜，其中，中视、中天对韩国瑜的报导则数和秒数皆超过5成，“有偏高现象”。

这项研究，意味着NCC希望将原本只是“宣示性条文”的公平原则予以客观化、数字化，因为在现在的电视生态下，新闻台锁定特定政治人物报导的情况日益严重，“NCC为什么不管”的批评声浪愈来愈高。

主管相关事务的高阶政府官员接受《端传媒》访问时透露，除了委托学者进行研究，政府也将比较各国在法规监理与媒体自律上，如何实践公平原则。



2019年4月26日，郭台铭在新竹眷村博物馆外接受媒体访问。摄：陈焯輝/端传媒

对话之一：关于管理强度

近三、四个月来NCC频频对电视新闻台开罚，这是前所未见的作法。因为以往监理模式确实以“低度管制为主”，做法大多是函请业者自行改正。前NCC委员何吉森根据NCC的[《传播内容监理报告》](#)分析指出，过去六年来，虽然电视新闻报导不公不实一直都是民众主要申诉的项目，几乎占新闻申诉总量的一半左右，但到2017年为止，相关申诉案最终遭NCC核处者，也只有4件警告处分。也就是说，即便事实查证与公平原则在2015年12月就已修法增订，一直要等到今年，NCC才首次依此对媒体开罚。

于是即便NCC强调认事用法没有疑义，不免还是让人有“突然硬起来管”的错觉。这也引来部分批评声浪，包括质疑NCC恐丧失独立性和公平性，或是担心可能会产生寒蝉效应。

“我完全同意要非常谨慎（管制）。当然前提是媒体能够自律最好、自律优先。”上述官员接受《端传媒》采访时也认为，政府完全不管媒体是最理想的状态，“而且我也同意政府介入会有后遗症。”但他认为当前的问题在于，台湾社会长期对新闻报导品质不满，这对于公共利益是很不利的，如果主管机关不介入、不去执行法律上应尽的义务的话，危害可能会更大。在这种情况下，“我也觉得这是政府必须要去处理的”。

他强调“我不认为尊重新闻自由，就是完全不可以去处罚新闻媒体。”

对话之二：关于事实查证

针对NCC提出的“事实查证参考原则”，并明确宣示“事实查证”和“公平原则”将列入换照标准。长期研究言论自由与通讯传播法的政治大学法学院副教授刘定基便提醒，NCC的操作方式恐怕会让事实查证原则条文的合宪性受到挑战。

刘定基解释，从大法官释字第509号解释来看，本来刑法上诽谤罪被告必须是证明真实才不罚，但大法官认为，不是要你自己证明，如果人家告你，人家要举证、检察官要举证，你只要有相当理由确信是真的就可以，即使最后证明为假。

因此他提醒，即使是行政处罚也不能够违反宪法标准，“不能一下子在行政处罚上，变成伦理标准了。”但从这几个案子观察，他认为NCC的标准是设在跟新闻伦理差不多要求的水准。

“新闻伦理会告诉你，要从不同的来源查证；宪法告诉我们不用啊，有相当理由确信是真实就可以了”，他直言，不是说那个伦理标准不对，但从宪法言论自由来讲，标准可能就没有那么高。

“宪法要求一定是宽的”，在他看来，有没有查证、有没有平衡报导是新闻伦理的要求，宪法没有要求这个。对于NCC针对新闻报导内容祭出行政罚鍰，他还是重申，宪法保障言论自由的标准，不该因此被弱化；新闻伦理标准与宪法标准是两件事。

但主管官员有不同想法，“没有什么只要媒体确信为真，就可以成为法律上免责的理由。”他解释，从509号解释来看，要构成“有相当理由确信”，很重要的检验就在于事实查证，“也就是说，媒体怎么样确信报导是真的，不是自己主观说，我认为这是真的（就好）。”他认为，509号解释给了媒体空间，但若没有很好的专业自律，“那个空间确实也会不小心被滥用。”

再者，官员表示509号解释所涉及的诽谤罪是针对损害特定人的名誉，卫广法中针对新闻媒体所提出的事实查证原则，则攸关是否损及公共利益。前者一定是有一个名誉受损的特定人提起诉讼；但就后者而言，是否造成公共安全问题、会不会影响公共知的权利，这些都没有任何一个特定人会主张权益受损，因此在他看来，两者的法律构成要件并不相当。遑论电视媒体是有执照的，监理密度本来就高过于一般不受特定法律约束的平面、网路媒体。

论及新闻伦理与法律标准之间的关系，该名官员则认为，大家都知道事实查证是新闻媒体的基本ABC，但我们该问的是，“它是在一个什么样的社会条件之下成为法律，我其实觉得这个问题更重要。”

“一定是这个社会的民意认为，媒体没有善尽真实（报导），没有做好把关的情形严重到一定的程度（需要）法律介入”，他强调，要去想那个社会解释为什么会存在，而不是在现在

的环境里，去讲说这个应该是媒体自律，“我觉得这个东西是把因果倒置。”



一名记者拿着中天电视的咪高峰。摄：陈焯輝/端传媒

为了收视率不必公平？

该官员也解释，虽然公平原则没有对应罚则，但在民众大量申诉，而其表现的手法也长期悖离公平原则的情况下，又因这些电视台都是领有执照的特许行业，所以才决定定性为“营运不当”。

就这位官员看来，这次中天严重报导失衡的状况，已经持续了半年左右。如果一个新闻台长期用这样的方式在做新闻，把新闻价值可议、不相干的东西也硬是要扯进来，“最后就会形成一个系统性的偏差。”

中天日前回应《端传媒》相关报导时曾经主张“遥控器掌握在观众手上，.....而收视率的反映，就是观众对中天新闻台宗旨的最大肯定。”换言之，试图以收视率来为自己的取材方向建立正当性。这名官员直言这是“鸡同鸭讲”，因为新闻专业伦理的建构，本来就不是在市场机制的基础上。“如果要用收视率来看媒体什么可以报不可以报的话，所有自律规范都不需要存在了，新闻专业也不需要存在了。”

再者，他也认为，韩国瑜从去年九月开始，从一个本来不被看好的人，就突然这样窜起来，当时有很多情境造成，“所以其实收视率飙高是一个果，那他现在用这个果来解释他的因，或是正当化违反公平原则的报导方式，我觉得这个连基本逻辑都不成立。”



2019年6月25日，韩国瑜于高雄出席国民党总统初选“国政愿景电视发表会”。摄：陈焯輝/端传媒

一分钟收视率的“心电图”

以“有收视率”来为独沽韩国瑜一味辩护，固然悖离了新闻专业，但却是商业电视台的日常。这里的“韩国瑜”不是特指那位新科高雄市长，而是任何一种能在“心电图上”拉起曲线的人或事。所谓“心电图”，指的是收视率调查公司提供的“一分钟收视率曲线”。

一般阅听大众或许会在电视台的宣传里，得知某一个节目或某一节新闻的收视率，这是节目从头到尾的总体收视。但一节一小时的新闻可能有40条上下的新闻，哪一条吸引更多观众进来？哪一条一播出观众就转台？对新闻台的操盘人而言，这是最重要的讯息，同时也决定了这一则、这一类新闻，有没有续追续播的价值。

“在我一入行时，我的长官们就是这一套心法，从来没有改变”。吴强（化名）是一位商业新闻台的主管，入行超过20年，他说一路走来，收视率对新闻内容的操控程度愈来愈强。其中最重要的工具，就是“一分钟收视率”。

吴强说，一分钟收视率图看起来的确像“心电图”，一节新闻60分钟，图上60个点起起伏伏，需要注意的是突如其来的大幅升起或下落，出现这种状况，主管就会对照当节新闻的rundown（排播流程表），对照出现波动的是哪一则新闻，一次两次，确定会拉抬线图往上的，就加码再做；反之，这一类题材就不要再做，就算它很重要也一样。

长年研究电视收视率的台大新闻所教授林照真在 [〈韩国瑜新闻时数实测分析〉](#) 一文中受访时曾提到，电视台会迎合特定政治立场的观众，强化某方面的议题设定以带来收视率。吴强说，在他的电视新闻经历里，其实不只政治议题，社会新闻刺激收视的效应更强大。

“你记得倪敏然自杀那次吗？”吴强说的，是台湾一位知名的资深艺人，他在2005年5月1日被发现在宜兰一处果园自杀身亡多日。由于逝者的高知名度，再加上各种八卦情节，引发各新闻台疯狂跟追，“我那时工作的电视台连做40天，除了九二一地震以外，没有别的新闻会做成这样。”

吴强说，业界这样的风气行之有年，操盘人跟风成性，相信“既然观众喜欢，就一次让他们看到满足”，因此要求记者在选定跟风的题材开发各种角度，各种“独家”。但吴强感慨，台

湾电视新闻供过于求，每个频道的收视率都很低，只要一部分观众有很强的偏好，就会改变收视率排名，拉动其它电视台跟进，“少数人的品味因此就成了主流。”

“跟风不一定是对的”，但吴强说，关键在于主管敢不敢赌，就做有价值的新闻，不管收视率。

华视新闻部经理黄兆徽就曾经赌过“很大一把”，今年3月15日，是“FRIDAYS FOR FUTURE”——青年气候运动日。这个运动由瑞典学生桑柏格（Greta Thunberg）发起，她每周五罢课到瑞典国会外静坐，抗议政府忽视气候变迁。今年，全球超过100个国家学生响应，包括台湾学生在内。黄兆徽觉得，这是可以放手一搏的机会。

她接受《端传媒》访问时说，那天编前会上，她要求大做这条新闻，各种角度一口气开了八条。她回忆，那时会议室里充满疑虑，所以我就说“明天收视率如果不，我不责怪大家，我只问，这是不是重要的事，是我们就做。”

“结果收视确实掉了”，但黄兆徽说，她原本预计这套新闻一播，收视恐怕要腰斩，但隔天一看，只比原本掉了差不多两成，“观众比我想像中撑得住”，她笑着说。

华视晚间新闻目前安排七点半开始推专题，“打开世界之门”是国际新闻，真相急先锋是国内重要议题调查，一般做四分钟一则。“果然，收视率到这里就下降”。但她说“我会告诉同仁，虽然（收视率）掉了，但我们做了我们应该做的事。”

出身传统电视圈的黄兆徽坦承，做这一行，不可能完全不在意收视率。但她反问，像蔡英文和美国智库连线这条新闻，你要把它放在一个其实没有什么价值的车祸新闻后面吗？更何况你拿蔡英文连线做头条，收视率其实也没有跌很多。

黄兆徽说，她现在看待收视率的想法是，要留意观察，但不必被它牵着走。“除非掉到了难以忍受的地步，否则我们都可以继续测试。”

（针对3月16日的立委补选日前十天，中天、TVBS、东森、三立、民视与壹电视等六家电视台韩国瑜播报量和收视率关系的进一步分析，请参考最新发布的图解新闻 [〈统计解密〉](#)：

韩国瑜新闻播出去、观众看过来，收视率飙起来？>)

韩国瑜

台湾

NCC

如果你喜歡
就分享給更多人吧



热门头条

1. 中国「古装剧禁令」风波：为什么一幅微信截图，业界就全都相信了
2. 回应赵皓阳：知识错漏为你补上，品性问题还需你自己努力
3. 连登仔大爆发：“9up”中议政，他们“讲得出做得到”
4. 香港回归22周年，七一升旗礼、大游行、占领立法会全纪录
5. 梁一梦：反《逃犯》修例，港府算漏了的三件事
6. 记者手记：我搭上了罢工当晚的长荣班机
7. 马岳：“反送中”风暴一目中无人，制度失信，残局难挽
8. “突如其来”的新一代：后雨伞大学生如何看社运
9. 专访前大律师公会主席陈景生：香港现在这处境，我最担心十几廿岁的年轻人
10. 读者来函：承认我们的无知，让出一条道路给年轻人吧

编辑推荐

1. 运动中的“救火”牧师：他们挡警察、唱圣诗、支援年轻人
2. 金山上的来客（下）
3. 从争取“劳工董事”到反制“秋后算帐”，长荣罢工之路为何荆棘？
4. 吉汉：暴力抗争先天有道德包袱吗？
5. 金山上的来客（上）
6. 归化球员能“拯救”中国男足吗？
7. 进击的年轻人：七一这天，他们为何冲击立法会？
8. 荣剑：中美不再是中美，中美依然是中美，中美关系下一步

9. 贸易战手记：华府的关税听证会上，我围观了一场中国制造“表彰”会

10. 徐子轩：由盛转衰——G20大阪峰会后，全球政经的新局面

延伸阅读

选举里的“网路声量”是什么？真有“胜利方程式”吗？

因著虚拟世界的特性使然，始终存在系统性干扰的可能，导致最终结果出现偏误。不可能单看网路声量，而不把对手实力、选区结构与整体政局因素一并纳入考量。

洪进吉：从“民意仪表板”数据看韩国瑜的兴起

韩国瑜赴港澳深厦参访，再次成为两岸舆论瞩目焦点。回顾去年至今，他在网路上的“温度”变化趋势究竟为何？

晚报：中天新闻被裁定部分报道失实偏颇，罚款百万新台币

“韩流”点燃遥控器战争：韩国瑜新闻时数实测分析

韩国瑜成为媒体宠儿，让中天电视台被戏称为“韩天电视台”，引发正反双方抢夺公共场合电视遥控器的战争。究竟各大电视台报导韩国瑜的时数有多长？中天电视台如何回应相关批评？

统计解密：韩国瑜新闻播出去、观众看过来，收视率飙起来？

韩国瑜的新闻对收视率真的有帮助吗？如果有，对哪些电视台有帮助？我们持续追踪“遥控器战争”的最新战况，以统计分析方式，找出韩国瑜新闻与收视率之间的关联性。