

出國報告（出國類別：會議）

赴韓國出席 2014 年國際圓桌論壇
（2014 International Roundtable）
報告書

服務機關：國家通訊傳播委員會

姓名職稱：陳憶寧委員、王子貴科員

派赴國家：韓國

出國期間：103 年 12 月 4 日至 12 月 6 日

報告日期：104 年 3 月 6 日

摘要

韓國放送通訊審議委員會（Korea Communications Standards Commission，KCSC）曾於 2013 年 5 月來臺與本會簽署「通訊傳播合作瞭解備忘錄」（Memorandum of Understanding on Cooperation in the Field of Broadcasting and Communications，MOU）。其自 2008 年起，亦每年於韓國主辦國際圓桌論壇（International Roundtable），邀請各國代表針對通訊傳播內容管制議題，共同討論相關政策及未來願景。

本會之前共三度參加該論壇，分別於 2008 年由前委員翁曉玲率團出席，該年論壇主題為「內容管制與未來挑戰典範的變遷」；2012 年由前內容事務處處長何吉森出席，論壇主題為「廣播電視與電信內容前景」；2013 年由內容事務處簡任視察林慧玲代表出席，論壇主題為「廣播電視商業化與侵害線上權益」。本會冀望藉由參與該論壇，進一步瞭解與會國家的內容監督管理作為及措施，以助於本會擬訂及推動相關政策。

2014 年國際圓桌論壇於 12 月 5 日召開，為本會第四度應邀參加，委員陳憶寧代表出席。本次論壇主題為：「管制災難廣播電視內容：廣播電視事業與管制機關的適切角色及責任」（Regulation of Disaster Broadcasting: The Proper Roles and Responsibility of Broadcasters and Regulatory Organizations），共有 KCSC、韓國放送公社（Korean Broadcasting System，KBS）、日本放送協會（Nippon Hoso Kyokai，NHK）、日本總務省（Ministry of Internal Affairs and Communications，MIC）、本會及英國廣播公司（British Broadcasting Corporation，BBC）等 6 個廣電業者及政府機關進行簡報，並有韓國 MBC、SBS 及 YTN 等 3 家電視臺代表參與討論，議程共分為「簡報」及「討論」等二項議程：

- 一、簡報議程：由 6 個廣電業者及政府機關提出報告，各主題如下：
 - （一）韓國 KCSC：韓國災難廣播電視內容——KCSC 之角色。
 - （二）韓國 KBS：KBS 於災難廣播電視內容之角色。
 - （三）日本 NHK：NHK 的災難報導。
 - （四）日本 MIC：日本災難廣播電視內容——從 311 東日本大地震學到的教訓。
 - （五）我國 NCC：當新聞本身也是災難……。臺灣如何管制災難廣播電視內容？
 - （六）英國 BBC：報導災難——準則及倫理。
- 二、討論議程：邀集上述簡報者與韓國 MBC、SBS 及 YTN 等 3 家電視臺代表，針對簡報內容進行討論。

本報告首先簡介 KCSC 內容管理現況（包含韓國通訊傳播管制機關變遷、

KCSC 組織架構、內容管制情形及其他相關業務)，再擇要說明本次論壇的各場簡報內容。

藉由參加本次論壇，得以進一步了解與會國家及廣電業者於災難廣電內容之管制架構、政策、法規及自律規範。由相關簡報內容可知，在法律規範方面，韓國對於災難報導雖定有明確的法律規範，但電視臺在商業競爭的環境下追求快速及收視率，所呈現的災難報導內容常是煽情的、未經查證的錯誤訊息，可作為我國之借鏡；反之，英國 BBC 於其編輯準則及實際報導中落實強烈的人道主義精神，因此在災難報導的處理上較不易發生誤報或煽情等情形；而在災難因應實務方面，日本 NHK 的定期災難報導演練，以及政府研發的災難資訊共享系統，也非常值得我國政府及廣電業者進一步研究及學習。綜上觀之，相對於訂定繁雜且生硬的法規及厲行核處，災防相關主管機關與廣電業者應合作致力於培養及深化廣電業者的人道精神，以及落實平時對於災難採訪及報導的教育訓練與演練，方是我國改善災難廣電內容的正確方向。

目次

壹、目的.....	5
貳、KCSC 內容管理現況.....	5
一、韓國通訊傳播管制機關之變遷.....	5
二、KCSC 之組織架構.....	6
三、KCSC 之內容管制情形.....	8
四、KCSC 之其他相關業務.....	9
參、過程.....	10
一、本次論壇緣起.....	10
二、韓國 KCSC 簡報：韓國災難廣播電視內容——KCSC 之角色.....	13
三、韓國 KBS 簡報：KBS 於災難廣播電視內容之角色.....	18
四、日本 NHK 簡報：NHK 的災難報導.....	23
五、日本 MIC 簡報：日本災難廣播電視內容——從 311 東日本大地震學到的教訓.....	24
六、我國 NCC 簡報：當新聞本身也是災難.....。臺灣如何管制災難廣播電視內容？.....	28
七、英國 BBC 簡報：報導災難——準則及倫理.....	37
肆、心得及建議.....	38
伍、附錄.....	41

壹、目的

2013年5月7日，韓國放送通訊審議委員會(Korea Communications Standards Commission，以下簡稱 KCSC)主任委員朴滿(Park Man)率代表團來臺，與本會主任委員石世豪簽署「通訊傳播合作瞭解備忘錄」(Memorandum of Understanding on Cooperation in the Field of Broadcasting and Communications，以下簡稱 MOU)，期望於未來透過相互邀請參加雙方主辦之國際會議、資訊交換及人員交流等方式，分享監理經驗，以共同建立健全的通訊傳播內容發展環境。因此，KCSC 依例邀請本會參加其主辦的「2014 年國際圓桌論壇」(2014 International Roundtable，以下簡稱本次論壇)。

KCSC 自 2008 年起，每年舉辦國際圓桌論壇，邀請各國監理機關及相關自律組織代表針對通訊傳播內容管制議題，共同討論政策制訂及未來發展願景。該論壇已成為廣播電視及通訊傳播領域的專家及組織的年度盛事，其主要目標在於：促進各國內容管制者之間的意見與經驗交流、互相理解各項挑戰與解決之道；討論促進國際合作的方式與防範非法及有害內容；討論內容管制的變遷、趨勢及增進使用者保護及權利的方式。

本會應邀由陳委員憶寧及王科員子貴代表出席本次論壇，目的如下：

- 一、落實本會與 KCSC 所簽署 MOU 之合作項目。參加 KCSC 舉辦之論壇，有助維持雙方互動及合作關係。
- 二、我國商業電視臺新聞頻道數眾多，為追求高收視率，往往對災難事故進行集中式的大量報導，且在採訪及新聞畫面處理上不夠尊重受害者，甚至侵害其權益。藉出席本次論壇，除了分享我國經驗與案例，同時亦可觀察及交流各國參加者於災難廣電內容的法規、自律規範、處理方式及管制措施，以作為改善我國災難報導內容的參考依據。
- 三、促進與其他國家內容管制者意見與經驗交流，期望提升我國內容管制監理效能，促進產業發展及保護視聽眾權益。

貳、KCSC 內容管理現況

一、韓國通訊傳播管制機關之變遷

在 2008 年之前，韓國的通訊、廣播電視及網際網路內容的相關業務分別由「情報通信部(Ministry of Information and Communication，以下簡稱 MIC)」、「放

送委員會（Korea Broadcasting Commission, 以下簡稱 KBC）」及「網際網路安全委員會（Korea Internet Safety Commission, 以下簡稱 KISCOM）」等三個機關負責。因應通訊與傳播匯流趨勢，韓國在 2008 年開始整併上述機關組織，於同年分別成立「韓國放送通訊委員會（Korea Communications Commission, 以下簡稱 KCC）」與「韓國放送通訊審議委員會（KCSC）」。

KCC 整合 MIC 與 KBC 的功能，為中央政府機關，負責廣播電視與電信政策及行政整體事宜；KCSC 則是法定獨立機關，整合 KBC 與 KISCOM 的功能，專責廣播電視與網路內容之審議。

韓國在 2013 年 3 月 22 日通過《政府組織法》修正後，KCC 部分業務亦移撥予新成立的未來創造科學部（Ministry of Science, ICT & Future Planning, 簡稱 MSIP），將放送通訊之匯流振興與電波管理業務劃歸 MSIP 管轄，至於放送通訊之相關規管及涉及消費者保護業務則屬於 KCC 之權責。



資料來源：2013 年 5 月 7 日《KCSC 之內容監理》簡報

圖一 韓國通訊傳播管制機關之變遷

二、KCSC 之組織架構

KCSC 組織明定於《放送通訊委員會（KCC）之設置與運作相關法律》第五章 KCSC 專章第 18 條至第 29 條。KCSC 的成立目的在於確保廣播、電視及網路等傳播內容的公共價值與公正性，促進通訊傳播的健全文化，並保護消費者與公眾利益，期許為視聽眾與消費者創造生活品質，為韓國通訊傳播內容營造出一個健全、有趣而富教育性的環境。

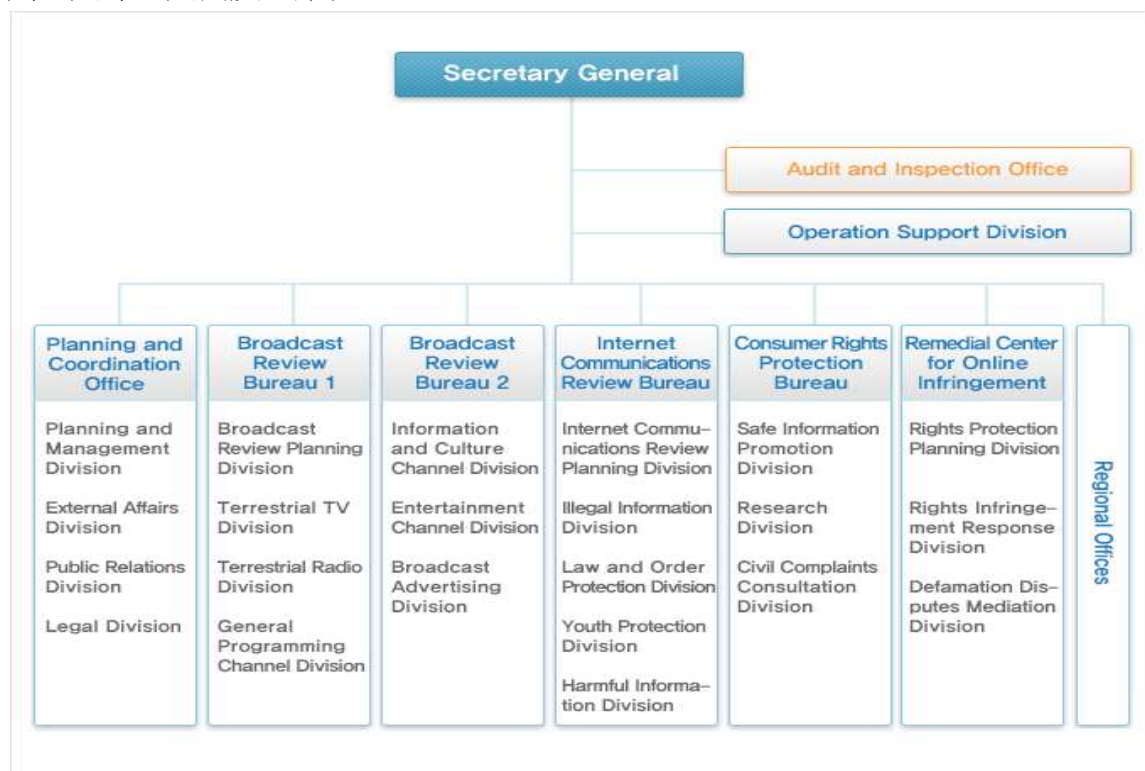
KCSC 委員由總統任命，任期三年，得連任一次；KCSC 自 2008 年成立後，第三屆委員於 2014 年 6 月上任。委員會議每月召開兩次，若主委認為有其必要

得加開。主委並從 9 位委員中指派 1 至 5 位委員，成立「分組委員會」(sub-commission)，以分擔並有效執行業務，包括常設委員會及 3 個分組委員會：

- (一)常設委員會：負責有關營運管理之一般性事務，以及事務總長交付之任務。
- (二)廣播電視審議分組委員會：負責審議各類型廣播電視節目內容（廣告及購物頻道除外），對相關廣電業者、節目製作者或內容負責人發布審議決議（包括建議或意見），並處理有害青少年之廣播電視內容的相關事務。
- (三)通訊審議分組委員會：審議網際網路的相關內容，要求必要之「更正」，並處理有害青少年之網際網路內容。
- (四)廣告審議分組委員會：審議廣播電視廣告及購物頻道內容，對相關廣電業者、節目製作者或內容負責人發布審議決議（包括建議或意見）。

KCSC 也邀集至多 15 位的各界專家學者，經主委獲得委員會同意後任命，成立「特別建議委員會」。特別建議委員會提供諮詢意見，包括新聞報導和文化節目、娛樂節目、廣告、廣播電視語言、網路、其他主題等，對分組委員會提出特定領域之建言。

KCSC 之組織架構，於 2015 年組改後，調整為 1 位事務總長、4 局（放送審議 1 局、放送審議 2 局、通訊審議局及權益保護局）、1 個中心（網路被害救濟中心）、2 室（企劃調整室及審計監查室）、23 組及 5 個地區事務所（釜山、光州、大邱、大田及江原）。



圖二 KCSC 組織架構圖

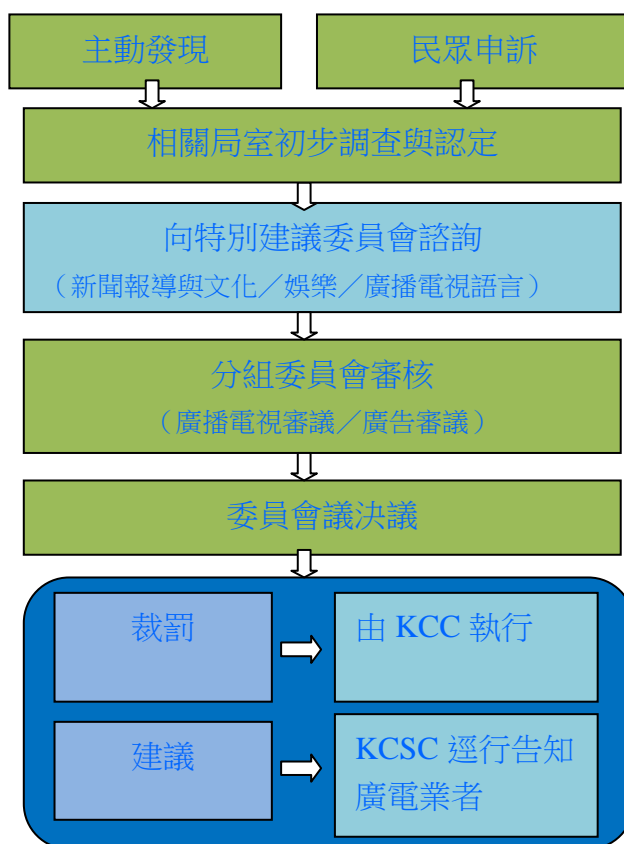
三、KCSC 之內容管制情形

KCSC 審議範圍包括廣播電視內容及在電信網路流通類似廣播電視的內容，審議標準為上述內容是否維持公正性與遵守公共責任，並將媒體特性納入考量。

(一) 廣播電視審議程序與相關規定

經 KCSC 主動發現或由民眾申訴，開始進行廣電違規內容的審議，第一步驟由相關局室初步調查與認定；其次，依序提報至特別建議委員會、廣播電視／廣告審議分組委員會及委員會議；最後，由委員會議作成是否裁罰的決議，若決議為裁罰，則交由 KCC 執行，若決議為向廣電業者提出建議，則由 KCSC 逕行告知。

廣播電視的審議基準是依《放送審議相關規定》「一般基準」章節的規定處理，該章節訂有公正性、客觀性、權利侵害禁止、災難放送、倫理水準、素材與表現方式、兒少保護、廣告效果之限制及放送語言等基準，據以判斷廣電業者是否違法。



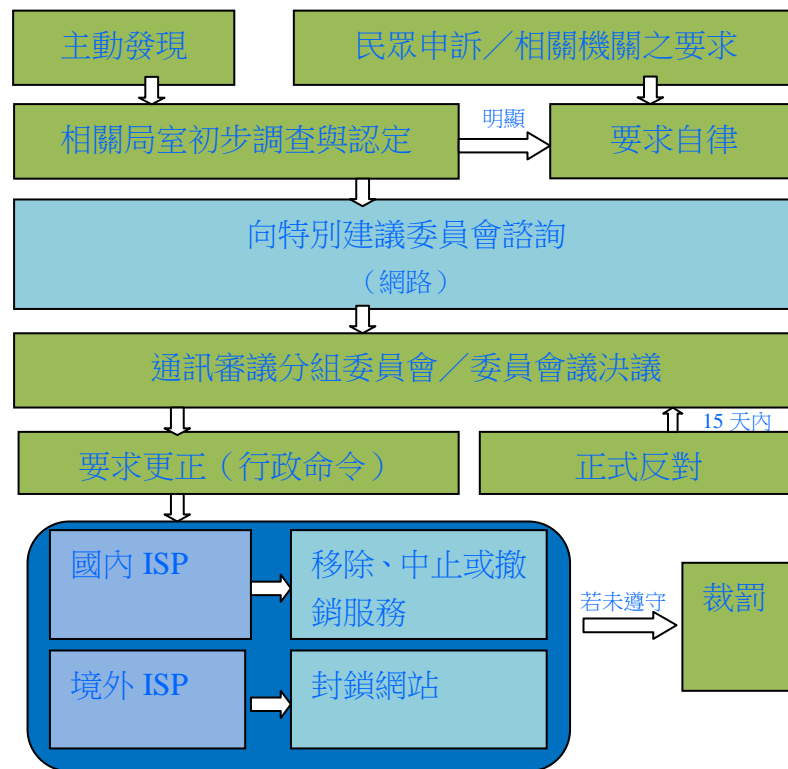
資料來源：2013 年 5 月 7 日《KCSC 之內容監理》簡報

圖三 廣播電視審議程序

（二）網路內容審議程序與相關規定

網路內容審議程序與廣播電視相同。經委員會議決後，可以行政命令發布「更正要求」，進一步可要求國內網際網路服務提供者（Internet Service Provider, ISP）進行移除、中止或撤銷其服務；而對境外 ISP，則可封鎖其網站。

依《資通訊網路利用促進與資訊保護相關法律》第 44 條之 7 規定，KCSC 得審議 9 種非法資訊，且明定 KCSC 發布行政命令、移除或封鎖該類資訊的程序，這些非法資訊包括猥褻、誹謗內容、網路騷擾侵害或毀損網路與資訊系統之內容、違反《青少年保護法》年齡確認之規定或對青少年有害之內容、洩漏國家機密或違反《國家保安法》之內容等等。



資料來源：2013 年 5 月 7 日《KCSC 之內容監理》簡報

圖四 網路內容審議程序

四、KCSC 之其他相關業務

KCSC 設有「妨害名譽紛爭調停部」，以調解因資通訊網路流通而引起的侵害私生活或妨害名譽等侵權紛爭，並審議其內容是否達刑事或民事訴訟之構成要件。KCSC 也鼓勵多元優質內容製作，每季推薦兒少「10 大優質網站」，鼓勵兒

少透過上網行為取得實用資訊；每月推薦 4 個精選節目，表揚提供節目的業者，鼓勵業者對節目內容製作更加精進。另外，為創造健全的網路文化，辦理媒體教育與推廣活動，提供對話的平臺與學習的管道，與教育科技部和其他政府單位合作共同推廣 Green i-net（提供過濾軟體），提供政府研發之「過濾軟體」，透過違法或有害兒少資訊的過濾，協助兒少正確運用資訊。同時，KCSC 也非常積極進行國際交流與相關法規政策研究。

參、過程

一、本次論壇緣起

KCSC 將本次論壇主題定為：「管制災難廣播電視內容：廣播電視事業與管制機關的適切角色及責任」(Regulation of Disaster Broadcasting: The Proper Roles and Responsibility of Broadcasters and Regulatory Organizations)，係為 2014 年 4 月 16 日發生的「世越號沈船事故」，蒐集國際間廣播電視業者及政府機關對於災難新聞報導的法規、自律規範、處理方式及管制措施，以改進災難新聞的錯誤報導，並研擬適切及有效的災難報導原則。議程安排如表一。

表一 2014 年國際圓桌論壇議程表

報到		09:00~09:30
開幕式	開幕致詞：Mr. Park Hyo-Chong (KCSC 主委朴孝鍾)	09:30~09:50
簡報議程 主持人： Prof. Lee Yeon	韓國 KCSC，放送審議企劃組長 Mr. Kim Hyung-Sung 主題：韓國災難廣播電視內容—KCSC 之角色	10:00~12:00
	韓國 KBS，新聞局科學災難部組長 Mr. Eom Kyung-Cheol 主題：KBS 於災難廣播電視內容之角色	
	日本 NHK，新聞局災難安全資訊中心長 Mr. Tsujimura Kazuto 主題：NHK 的災難報導	
	日本 MIC，駐韓日本大使館一等書記官 Mr. Murata Kentaro 主題：日本災難廣播電視內容—從 311 東日本大地震學到的教訓	
	臺灣 NCC，委員 Ms. Chen Yi-Ning 主題：當新聞本身也是災難……。臺灣如何管制災難廣播電視內容？	
英國 BBC，亞太局長 Mr. Jo Floto 主題：報導災難—準則及倫理		
午餐		12:00~14:00
討論議程	韓國 KCSC，放送審議企劃組長 Mr. Kim Hyung-Sung	14:00~16:00

主持人： Prof. Lee Yeon	韓國 KBS，新聞局科學災難部組長 Mr. Eom Kyung-Cheol	
	韓國 MBC，新聞局社會 2 部事件編輯部次長 Mr. Noh Jaepil	
	韓國 SBS，新聞本部市民社會部事件編輯部組長 Mr. Yang Manhee	
	韓國 YTN，新聞局社會部事件編輯部組長 Mr. Oh Jum-Gon	
	日本 MIC，駐韓日本大使館一等書記官 Mr. Murata Kentaro	
	臺灣 NCC，委員 Ms. Chen Yi-Ning	
	英國 BBC，亞太局長 Mr. Jo Floto	
休息		16:00~16:30
追加問與 答議程	場內參加者及相關人士提問	16:30~17:30
主持人： Prof. Lee Yeon		
閉幕式	閉幕致詞：Mr. Kim Sung-Mook (KCSC 副主委)	17:30~17:45
晚餐		18:00~20:00



圖五 參與本次論壇各國代表大合照，前排右 1 為本會陳委員憶寧、右 3 為 KCSC 主委朴孝鍾，後排右 2 為本會王科員子貴



圖六 論壇現場（一）



圖七 論壇現場（二）



圖八 陳委員憶寧簡報



圖九 陳委員憶寧與 KCSC 主委朴孝鍾合照

二、韓國 KCSC 簡報：韓國災難廣播電視內容—KCSC 之角色

(一) 背景

1. 最近發生的大型事故等災難，突顯對於追求快速的最新消息的過度競爭、煽情報導等問題，使社會的反功能面向被不斷強調，也導致受害者之權益受到侵害、社會混亂加劇。
2. 有關世越號的相關審議案件：
 - (1) 所有乘客均獲救之誤報：13 件

- (2) 訪問未成年受害者、破壞遺族之名譽：7 件
- (3) 其他：1 件

(二) 何謂災難放送？

1. 災難放送之定義：《**放送通訊發展基本法**》第 40 條（災難放送等）①「放送法」規定之無線廣播電視事業者及進行綜合節目編排與報導專門編排的放送頻道使用事業者，於「自然災害對策法」第 2 條規定之災害、「災難及安全管理基本法」第 3 條規定之災難及「民間防衛基本法」第 2 條規定之民間防衛事態發生或有發生之虞的情形，應實施預防其發生或得減少其損害的災難放送及民間防衛警報放送。
2. 災難放送之重要性：
 - (1) 對於災難之規模及損害情形提供立即且正確的報導
 - (2) 提供災難情況之行動要領、生活資訊及災後重建等相關資訊

表二 例示：豪雨相關之國民行動要領放送內容

	城市	鄉村及鄰近河川之區域
可能發生之災難	<ul style="list-style-type: none"> * 下水道逆流壓力激增 * 河川氾濫 * 不穩定之牆面或護堤壁倒塌 * 有毒之環境物質流出 * 招牌被強風吹落 * 雷擊、閃電、強風 	<ul style="list-style-type: none"> * 溝渠氾濫 * 河川流量激增，堤防受到河水沖刷 * 復原設施被沖走 * 潰堤 * 住宅區、路面及農地淹水 * 雷擊、閃電、強風
國民行動要領	<ul style="list-style-type: none"> * 警告民眾躲避倒塌之招牌 * 禁止靠近高壓電線 * 禁止室內外之電氣修理 * 以下與其他行動要領相同 	<ul style="list-style-type: none"> * 與城市之行動要領相同 * 疏散山間的露營旅客 * 以下與其他行動要領相同

- (3) 藉由檢視歸因及釐清責任，以防止災難再次發生

(三) 災難放送之內容管制

1. 為何需要管制：
 - (1) 維持報導之公共性及公正性：藉由避免對於災情、損害程度及發生原因的錯誤報導，以保護公共利益及民眾「知的權利」。
 - (2) 保護受害者及遺族之人權及安定：避免使用刺激性的寫實畫面或聲音，或以不正當的訪問侵害受害者及遺族之權益。
 - (3) 避免過度的社會混亂：將社會混亂及視聽眾的恐懼與焦慮降至最低。

2. 廣電內容管制機關：KCSC

- (1) 設立目的：確保廣播電視內容的公共價值與公正性，促進通訊傳播的健全文化與營造正確安全的使用環境。
- (2) 審議對象：無線電視、有線電視、戶外電子看板（電光板放送）、類廣播電視之資訊、即時的 IPTV 內容。
- (3) 事後審議：於節目內容播出後審議。
- (4) 審議規定：《放送審議相關規定》、《放送廣告審議相關規定》、《商品介紹及銷售放送審議相關規定》、《選舉放送審議相關特別規定》。

3. 違反審議規定之相關制裁

表三 違反審議規定之相關制裁

	類型	業者措施
罰鍰	韓圜 1 億元以下	播送通知（約 1 分鐘）
	韓圜 5 千萬元以下	
制裁措施	節目或廣告之更正或中止	
	懲戒相關人或節目編排負責人	
	警告	播送通知（約 10 秒）
	注意	
行政指導	建議、勸告	

（四）災難之相關放送審議規定


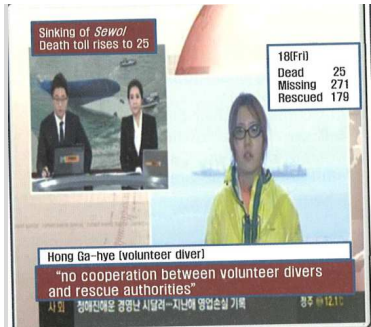
表四 災難之相關放送審議規定

〈放送審議相關規定〉	<p>第 24 條之 2（對於災難等提供正確資訊）</p> <p>①「放送通訊發展基本法」第 40 條第 1 項及第 2 項規定之災難放送及民間防衛警報放送（以下於本節稱為「災難放送」），為預防「自然災害對策法」第 2 條規定之災害、「災難及安全管理基本法」第 3 條規定之災難及「民間防衛基本法」第 2 條規定之民間防衛事態（以下於此節稱為「災難等」）的發生，或為減少其損害，應對以下事項提供正確資訊：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 災難等之狀況 2. 氣象狀況及氣象特報發表內容（限於因自然現象而發生的災難等） 3. 因災難類型而不同之國民行動要領 4. 其他於預防或減少災難等之損害的必要事項 <p>②災難等損害統計、死傷者、失蹤者名單及復原狀況等資訊，應反映災難等主管機關之首長的發表內容。事業者直接採訪而放送時，不得將不明確之資訊視為事實而放送，而致視聽者產生混淆。</p>
------------	--

	<p>第 24 條之 3 (災難放送之內容)</p> <p>災難放送不得對災難現場、復原狀況、受害者及其家屬之樣貌等以煽情的影像、聲音及言語等過度強調，因而給予視聽者、受害者及其家屬不必要之恐怖及不安。</p>
	<p>第 24 條之 4 (受害者之安定及人權保護)</p> <p>災難放送為給予災難等的受害者及其家屬之安全及人權最大保護，應採取以下措施。惟僅於該項措施無法為之，或為了公益目的之情形，不在此限：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 對受害者及其家屬計畫攝影前，應取得事前同意 2. 依第 1 項所攝影之內容，應反映受害者及其家屬之意見 3. 直到受害者之家屬被通知受害者受傷、死亡或失蹤前，不公開受害者真實姓名 4. 以下各目之放送內容應修正及刪除： <ol style="list-style-type: none"> (1)有誘發受害者及其家屬之羞恥心或精神痛苦之虞的內容 (2)因公開受害者及其家屬之個人資訊或侵害肖像權等，而有侵害其私生活之虞的內容 (3)其他經認定有侵害受害者及其家屬之安定及人權之虞的內容

(五) KCSC 審議案例

表五 KCSC 審議案例

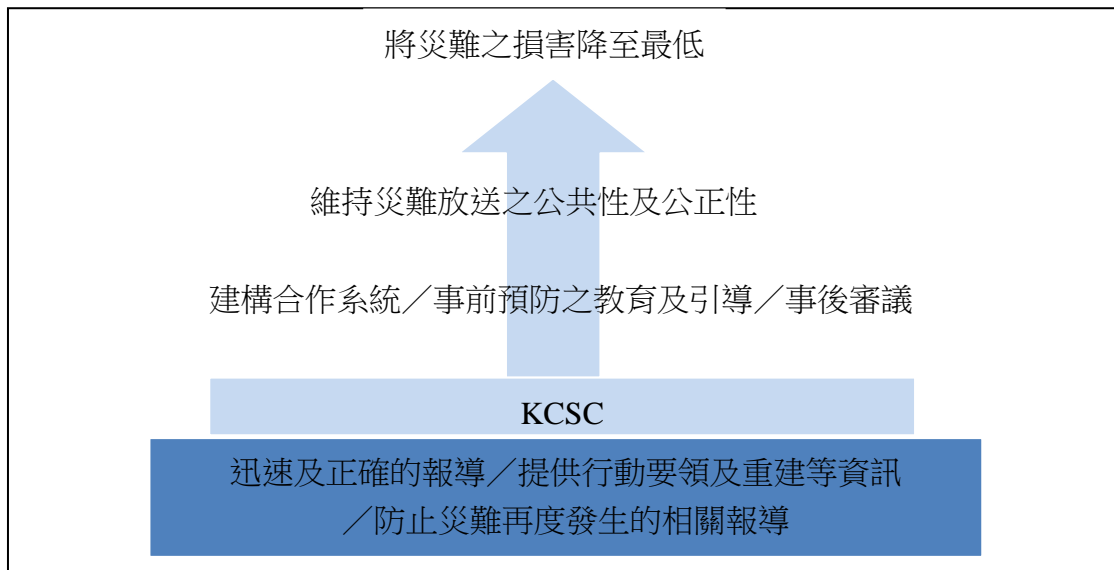
	<p>案例 1 (正確資訊之提供)：於世越號沉沒事故發生初期，媒體反覆播送「搭乘該船前往濟州島旅行的檀園高中學生全員獲救」的錯誤報導。</p>
	<p>案例 2 (正確資訊之提供)：在某個最新消息的訪問中，一名女子自稱是自願投入救援的民間潛水員，稱救災之政府機關與民間潛水員之間並無合作，呼籲政府提供民間潛水員相關的救援協助。</p> <p>* 後經查證，該名女子之身分並非民間潛水員。</p>

	<p>案例 3 (保護受害者之安定、人權及隱私): 在與 7 歲兒童生還者的訪問中，記者詢問一些引發悲傷情緒的問題，例如請該名兒童談論事故情景及其失蹤家人。</p>
	<p>案例 4 (保護受害者之安定、人權及隱私): 在某個有關生活資訊的節目中，某父親被問到死於慶州度假村體育館倒塌事故 (2014 年 2 月 17 日) 的女兒的遺體狀況，及其對女兒死亡的感受。</p>
	<p>案例 5 (避免社會混亂): 在韓國女子團體 4MINUTE 演唱會出現通風口倒塌事故 (2014 年 10 月 17 日) 的最新消息中，出現「大部分的受害者為學生」的錯誤報導。</p>

(六) 適切角色與責任

1. 主管機關與廣播電視業者共同合作：
 - * 共同強化各廣電業者的災難報導自律準則
 - * 共同修正各廣電業者的製播準則及 KCSC 的審議規定
 - * 持續交換資訊及合作
2. 災難預防之教育及引導：
 - * 藉由廣電業者的審議會、業務協議或訪視等，實行災難放送審議基準的相關教育
 - * 災難發生時，持續引導廣電業者提供正確資訊及保護受害者權益
 - * 藉由發布「放送審議案例集」，鼓勵廣電業者實行自律
3. 審議是否違反審議規定及制裁：
 - * 災難發生時，實行積極監督管理

- * 嚴審違反相關審議規定之內容
- * 針對反覆違反審議規定及類似案例實行集中監督管理



圖十 KCSC 簡報結論

三、韓國 KBS 簡報：KBS 於災難廣播電視內容之角色

(一) 災難放送主管放送社之權限及義務

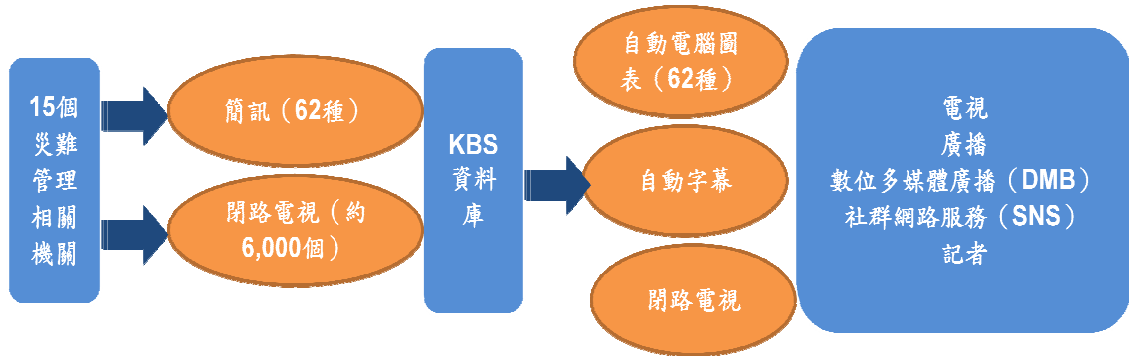
表六 災難放送主管放送社之權限及義務

災難放送主管放送社	1. 指 定	<p>《放送通訊發展基本法》</p> <p>第 40 條（災難放送等）</p> <p>③未來創造科學部（MSIP）及放送通訊委員會（KCC）得指定依「放送法」而設立之韓國放送公社（KBS）為災難放送及民間防衛警報放送之主管機關。</p>
-----------	--------------	--

	2. 權 限	<p>《災難放送暨民間防衛警報放送之實施相關基準》</p> <p>第 5 條（主管放送社之權限）</p> <p>①主管放送社得優先取得管理災害災難之行政機關首長所提供之災害災難資訊。</p> <p>②主管放送社得要求災難管理責任機關首長迅速及具體提供於報導所必要之資訊。</p> <p>災難資訊優先取得權限</p> <p>目的：強化主管放送社之災難放送之迅速及正確性。</p> <p>現實：此二項條文無意義，因無實際執行。在取得災難主管機關之資訊上，所有的媒體業者處於同等競爭地位。</p>
		<p>《災難放送暨民間防衛警報放送之實施相關基準》</p> <p>第 5 條（主管放送社之權限）</p> <p>③主管放送社為實行有效率的災難放送等，於必要之情形下，經與其他放送事業者之協議，得組成共同採訪團，並負責其營運。</p> <p>④放送事業者應積極協助第 3 項規定之主管放送社的共同採訪團組成及營運。</p> <p>共同採訪團組成及營運權限</p> <p>目的：維持災難現場之秩序，防止因競爭而導致的混亂。</p> <p>現實：缺少協議機制，因此無法組成共同採訪團。</p>
	3. 義 務	<p>《災難放送暨民間防衛警報放送之實施相關基準》</p> <p>第 4 條（主管放送社指定）</p> <p>②主管放送社實施負責任的災難放送，應建構為災難放送等發展所必要的系統，並得取得相關機關之協助。</p> <p>KBS 建構災難放送系統：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2011 年起，投資 KBS 預算 35 億元及國家預算 15 億元 2. 災難資訊自動蒐集及播出系統 3. 15 個災難相關機關的協助體制

	<p>第 6 條（主管放送社之義務）</p> <p>①主管放送社為提高災難等之預防及復原的效率，應實施災難放送。</p> <p>②主管放送社應將第 5 條第 3 項規定之共同採訪團所製作之影像等必要資料，提供予其他放送事業者使用。</p> <p>③主管放送社應考量無法正確理解放送內容的身心障礙者及外國人等特定階層，努力建構災難等之資訊傳達系統。</p> <div style="background-color: #e6f2ff; padding: 10px; margin-top: 10px;"> <p>維持採訪現場秩序、照顧弱勢族群：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 無法組成共同採訪團 2. 主管放送社與其他放送事業者缺少合作 3. 缺少特定族群的災難放送系統 </div>
--	---

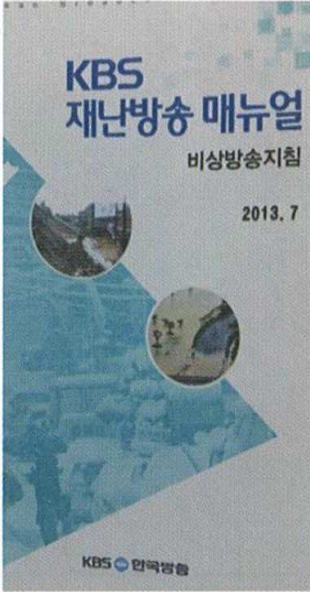
〈KBS 災難放送系統〉



圖十一 KBS 災難放送系統

(二) KBS 災難放送手冊

表七 KBS 災難放送手冊

依據	<p>《災難放送暨民間防衛警報放送之實施相關基準》 第 7 條（災難放送等之準則）</p> <p>①放送事業者應遵守包括災難放送等的以下各號事項： 4. 各放送事業者應製作及提供災難放送手冊。</p>  <p>該手冊擬定於 2003 年，修訂於 2013 年。內容包括：</p> <ol style="list-style-type: none">1. 總則：目的；災難之定義；基本方針；災難報導準則；災難採訪注意事項。2. 組織架構：放送組織；分工；營運。3. 各類災難之計畫：1、2、3 階段之災難放送實施基準；不同災難階段之放送內容；夜間及假日放送計畫；災難模擬畫面（cue sheets for virtual disaster situations）。4. 地區放送：基本方針；實施基準內容。5. 附錄：依各種災情而不同之字幕或跑馬燈（scrolls）；災難現場之轉播車；災難機關聯絡冊；自然災難基本常識。
例示	<p>颱風：</p> <ol style="list-style-type: none">1. 北緯 26 度、東經 134 度，36 小時內登陸於朝鮮半島西部 →第 1 階段災難放送：氣象新聞特報，以跑馬燈顯示即時資訊。2. 距朝鮮半島海岸 100 公里以內之中颱，18 小時內登陸 →第 2 階段災難放送：10 分鐘以內之新聞特報，以跑馬燈顯示即時資訊。3. 等級超過中颱，9 小時內登陸 →第 3 階段災難放送：正規節目中斷，10 分鐘以上之新聞特報。

(三) KBS 災難報導基本原則

1. 迅速、正確性之原則：

- * 為保護國民之生命與財產，報導應迅速及正確。
- * 為傳達災難之精確細節，報導應以派駐災難現場之記者提供的消息為主，並減少報導之資訊更正。

2. 受害者優先原則：

- * 報導內容應讓受害者安心，與受害者及其家屬之訪問應於適當之時間進行，並注重訪問內容之措辭。
- * 現場採訪應以拯救性命為優先，並不得妨礙救災。

3. 人權保護之原則：

* 避免不正當使用與災難本質無關的受害者個人資訊；洩漏受害者個資可能造成預期之外的負面結果。

* 避免可能傷害受害者隱私或尊嚴的報導；避免煽情報導或可能侵害受害者人權的報導。

4. 查證之原則：

* 透過徹底的查證與調查程序，防止謠言擴散。

5. 其他：

* 避免對於最新消息的莽撞採訪競爭及無理的節目製作；多加注意記者的安全。

* 與中央及地方政府密切合作，以播送能迅速防災、應對處置、重建及回復秩序的資訊。

* 為減少損害，應致力於播送事前預防資訊。

6. 災難報導需應付之課題：

(1) 事實確認不足，聽寫式的報導（一有消息立即播出）。例如：「學生全員救出」、「陸海空三軍全力救援」。

(2) 非倫理的、煽情的報導。例如：「船內發現許多堆疊在一塊兒的屍體」。

(3) 扭曲且暗示性的資訊。例如：「世越號所屬的清海鎮航運公司，其職員大多數為基督教宗教組織『救援派』信徒」。

(四) 災難報導基本原則之違反及後續措施

1. 〈KBS 審議室之事後審議評估系統〉：

* KBS 使用災難對策本部統計之數字，報導 174 人被救出、4 人死亡、284 人失蹤；SBS 則在報導進行至一半時，將死亡人數從 4 人增加為 5 人，再減為 4 人；MBC 及 SBS 報導 164 人被救出，比 KBS 所報導的被救出人數少 10 人。

* 訪問醫院裡的傷者需要採取更慎重小心的作法。報導有關世越號的個人意見可能誤導觀眾。

→KBS 幾乎沒有違反災難報導基本原則的事例，因此，也沒必要採取實質的後續措施。

2. 〈未來任務〉：賦予遵守災難報導準則之動機

(1) 賦予提高遵守意願之誘因

(2) 為違反準則負責

(3) 強化廣電業者內部審議評估及處理程序

(4) 拓展廣電業者外部的適切監督及管制

四、日本 NHK 簡報：NHK 的災難報導

(一) NHK 之角色與任務

1. 社會期待及對廣播電視之信任

表八 災難時，從何獲得資訊？

電視	77%
廣播	71%
親友	47%
社區無線系統／巡邏車	42%
地方政府發送之 email	35%
網站	28%
1seg 放送	17%
社群媒體	14%

2. 災難報導是 NHK 之任務

(1) NHK 境內節目播送標準：遇有天然災害等緊急事故，NHK 致力於拯救生命，並藉由積極提供資訊，以防止及減輕災難。

(2) 2011 NHK 編輯準則：

* 於地震、海嘯、颱風及其他緊急事故等有影響生命之虞的災難時期，NHK 之視聽眾尋求準確與及時之資訊。作為公共廣電業者，NHK 將全力奉獻於新聞採訪與播送資訊，以符合視聽眾對快速、準確及清楚的資訊的期待。

* 即使於報導緊急事故時期，NHK 也會維持其獨立性。

3. 災難報導之目標：拯救生命及生活

* 拯救生命：宣導疏散計畫（提供損害及警告等資訊）

* 拯救生活：重建日常生活（提供補給等資訊）

(二) 訓練與準備

1. 訓練記者

* 於地方電臺展開職涯：透過治安事件及災難，學習實際採訪技巧。

* 經驗重大災難：例如東日本大地震、廣島土石流、御嶽山爆發。

2. 災難報導之準備

* 日常訓練：職員於 NHK 總部新聞室展開災難報導訓練。

* 全國支援：如東京總部受損，大阪電臺可持續播送。

* 與政府部門及專家學者合作，以共同拯救生命與生活。



圖十二 NHK 於簡報時播放的新聞室災難報導訓練影片

五、日本 MIC 簡報：日本災難廣播電視內容——從 311 東日本大地震學到的教訓

(一) 廣播電視事業於災難時之法定義務

1. 放送法

* 第 108 條：災難發生或可能發生時，基礎廣播電視事業（無線、衛星廣播電視事業）應傳輸可預防災難發生或減輕其損害的廣播電視內容。

* 無相關罰則或進一步規定。

2. 災害對策基本法

* 第 6 條：經首相指定為全國公共廣播電視事業或經知事指定為地方公共廣播電視事業之廣播電視事業，應：

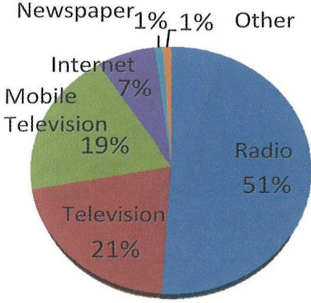
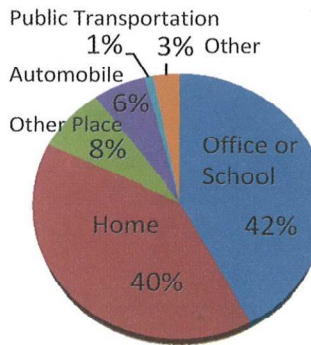
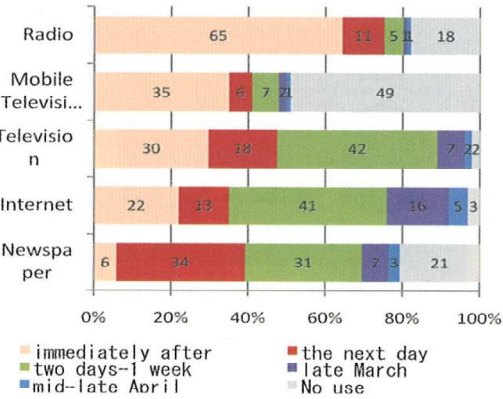

1. 規劃及執行其防災計畫
2. 協助地方政府有效規劃及執行其防災計畫
3. 透過各項業務協助防災

* 第 57 條：如需緊急傳達有關災難之通知、命令或警告，地方政府首長得要求基礎廣播電視事業播送相關資訊。

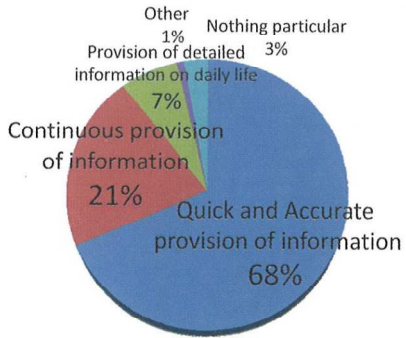
* 實務上，廣播電視事業與地方政府訂有災難放送之協議。

(二) 從 311 東日本大地震學到的教訓

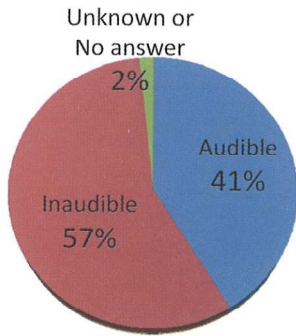
表九 相關統計資料

<p>地震後最先被立即使用的媒體</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Media</th> <th>Percentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Radio</td> <td>51%</td> </tr> <tr> <td>Television</td> <td>21%</td> </tr> <tr> <td>Internet</td> <td>7%</td> </tr> <tr> <td>Mobile</td> <td>7%</td> </tr> <tr> <td>Newspaper</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>Other</td> <td>1%</td> </tr> </tbody> </table>	Media	Percentage	Radio	51%	Television	21%	Internet	7%	Mobile	7%	Newspaper	1%	Other	1%																													
Media	Percentage																																										
Radio	51%																																										
Television	21%																																										
Internet	7%																																										
Mobile	7%																																										
Newspaper	1%																																										
Other	1%																																										
<p>地震時身在何方</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Location</th> <th>Percentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Home</td> <td>42%</td> </tr> <tr> <td>Office or School</td> <td>40%</td> </tr> <tr> <td>Other Place</td> <td>8%</td> </tr> <tr> <td>Automobile</td> <td>6%</td> </tr> <tr> <td>Public Transportation</td> <td>3%</td> </tr> <tr> <td>Other</td> <td>1%</td> </tr> </tbody> </table>	Location	Percentage	Home	42%	Office or School	40%	Other Place	8%	Automobile	6%	Public Transportation	3%	Other	1%	<ul style="list-style-type: none"> * 在東日本大地震期間，廣電業者在地震後立即播送特別節目，並於災後持續提供民眾有關災情、安全及生活之資訊。 * 地震引起大規模斷電，廣播因此成為地震後被最多人立即使用的媒體。 * 人們使用的媒體隨著時間而改變。 																												
Location	Percentage																																										
Home	42%																																										
Office or School	40%																																										
Other Place	8%																																										
Automobile	6%																																										
Public Transportation	3%																																										
Other	1%																																										
<p>地震後使用的媒體種類及開始使用之時間點</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Media Type</th> <th>immediately after</th> <th>the next day</th> <th>two days-1 week</th> <th>late March</th> <th>mid-late April</th> <th>No use</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Radio</td> <td>65</td> <td>11</td> <td>5</td> <td>1</td> <td>18</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Mobile Television</td> <td>35</td> <td>6</td> <td>7</td> <td>21</td> <td>49</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Television</td> <td>30</td> <td>18</td> <td>42</td> <td>7</td> <td>22</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Internet</td> <td>22</td> <td>13</td> <td>41</td> <td>16</td> <td>5</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Newspaper</td> <td>6</td> <td>34</td> <td>31</td> <td>7</td> <td>3</td> <td>21</td> </tr> </tbody> </table>	Media Type	immediately after	the next day	two days-1 week	late March	mid-late April	No use	Radio	65	11	5	1	18		Mobile Television	35	6	7	21	49		Television	30	18	42	7	22		Internet	22	13	41	16	5	3	Newspaper	6	34	31	7	3	21	
Media Type	immediately after	the next day	two days-1 week	late March	mid-late April	No use																																					
Radio	65	11	5	1	18																																						
Mobile Television	35	6	7	21	49																																						
Television	30	18	42	7	22																																						
Internet	22	13	41	16	5	3																																					
Newspaper	6	34	31	7	3	21																																					
<p>居民對政府提供之災難相關資訊的滿意度</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Satisfaction Level</th> <th>Percentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Unsatisfied</td> <td>54%</td> </tr> <tr> <td>Satisfied</td> <td>30%</td> </tr> <tr> <td>Unknown or No answer</td> <td>30%</td> </tr> </tbody> </table>	Satisfaction Level	Percentage	Unsatisfied	54%	Satisfied	30%	Unknown or No answer	30%	<ul style="list-style-type: none"> * 許多居民認為政府於地震期間提供之災難相關資訊不足。 * 地方政府也認為迅速及持續提供災難相關資訊是迫切的。 * 地方政府難以為居民建置足夠的警報系統，以及組織及傳播災難相關資訊。因此，地方政府應增進與媒體之間的合作，以迅速及準確提供居民所需資訊。 																																		
Satisfaction Level	Percentage																																										
Unsatisfied	54%																																										
Satisfied	30%																																										
Unknown or No answer	30%																																										

地方政府認為提供居民災難相關資訊
最重要的是.....

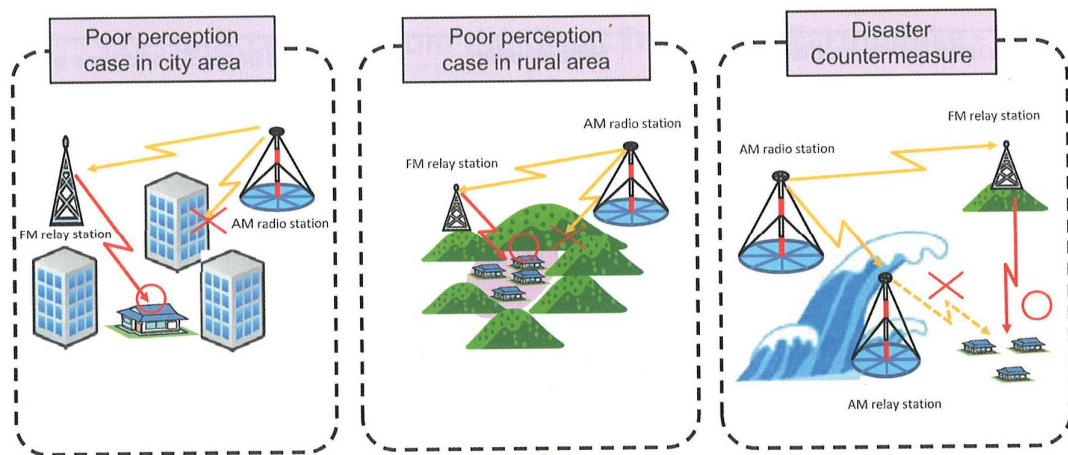


是否可聽到地方政府設置之無線警報系統



(三) 強化廣播網絡

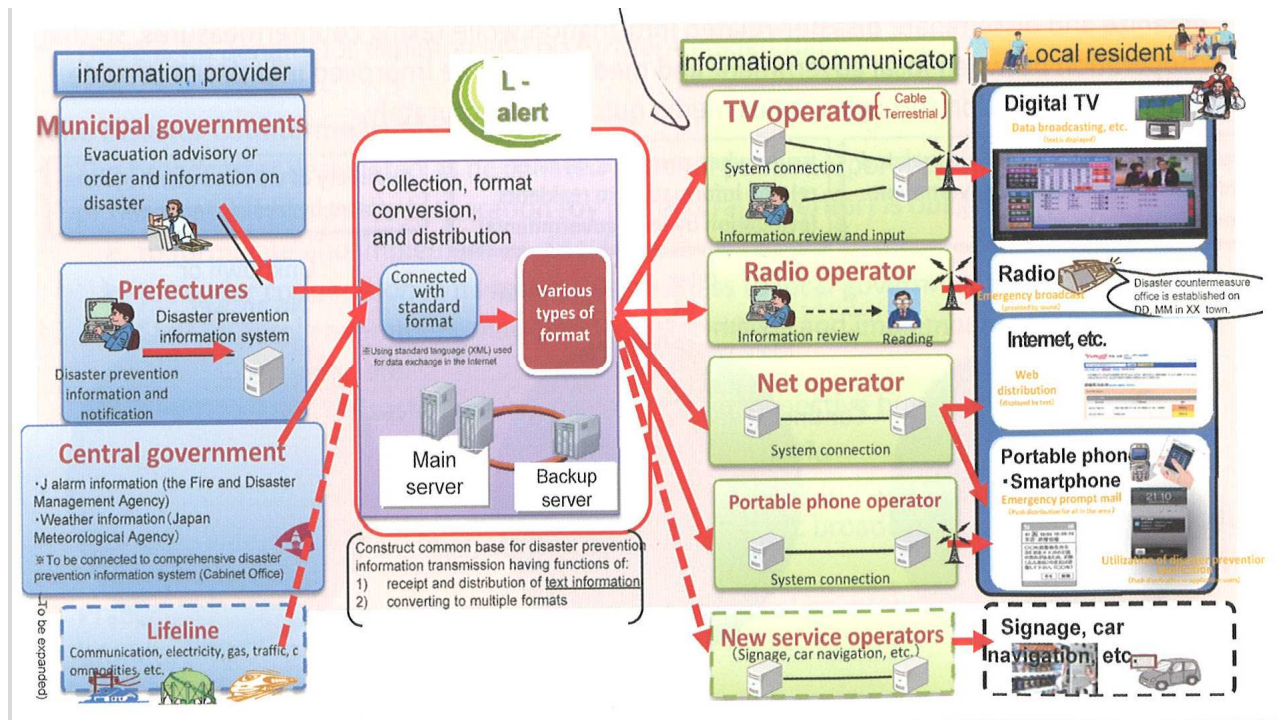
- * 雖然廣播被認為是災難時最強大的媒體，還是有許多區域因建築物或地形而無法充分接收廣播訊號。
- * 為強化廣播網絡，MIC 規劃允許 AM 廣播業者為收訊不良之地區架設 FM 傳輸站，並補助其建設費用。



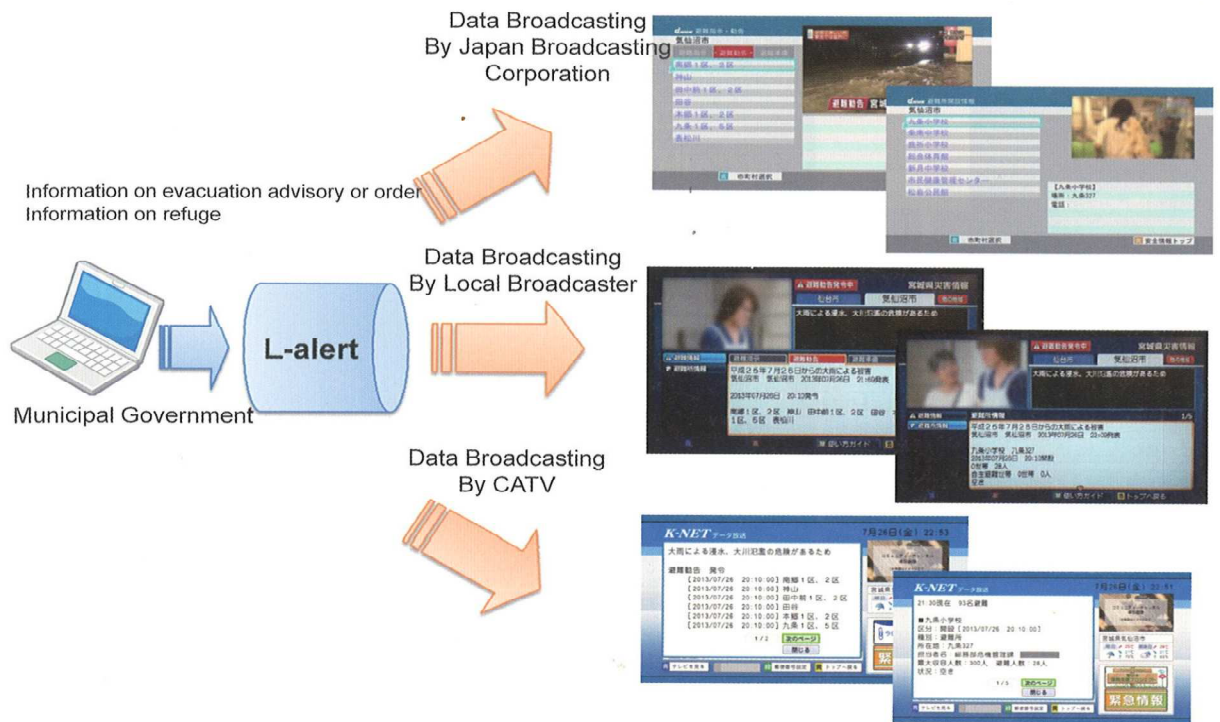
圖十三 強化廣播網絡

(四) 推廣災難資訊共享系統 (L-alert)

- * L-alert 是共享共用的平臺系統，能將地方政府所掌握的災難資訊同時傳輸至各種媒體。自 2011 年 6 月起，由「多媒體振興中心」(Foundation for MultiMedia Communications, FMMC) 營運 L-alert。
- * 截至 2014 年 8 月，日本 47 個都道府縣中已有 32 個都道府縣可運作或正在準備此系統，預計於 2014 年底完成所有都道府縣的建置工作。



圖十四 L-alert 運作示意圖



圖十五 將 L-alert 運用於播送疏散資訊之例（2013 年 7 月 26 日氣仙沼市）

六、我國 NCC 簡報：當新聞本身也是災難.....。臺灣如何管制災

難廣播電視內容？

(一) 為何新聞本身也是災難？

1. 地震與颱風每年威脅臺灣

* 因臺灣位於菲律賓海板塊及歐亞板塊相接之處，板塊運動導致地震頻仍。

最近期的大地震為發生於 1999 年 9 月 21 日、造成 2,415 人死亡的「921 大地震」。

* 颱風也每年襲擊臺灣，引發淹水、山崩或土石流。2009 年 8 月 8 日，莫拉克颱風帶來 2.5 公尺的雨量，奪走 700 條人命，是臺灣史上最致命的颱風。

2. 地震與颱風是無法避免的天災，但為何新聞本身也是災難？

* 新聞媒體可能誇大、錯誤，以致誤導視聽眾。



圖十六 災難新聞誇大化

* 新聞媒體可能聚焦於瑣碎小事，而非告知民眾防災之重要性。



圖十七 中央災害應變中心進駐現場



圖十八 災難新聞瑣碎化

*新聞媒體可能為取得最新消息及提高收視率而過度競爭，因此報導未經查證的新聞。



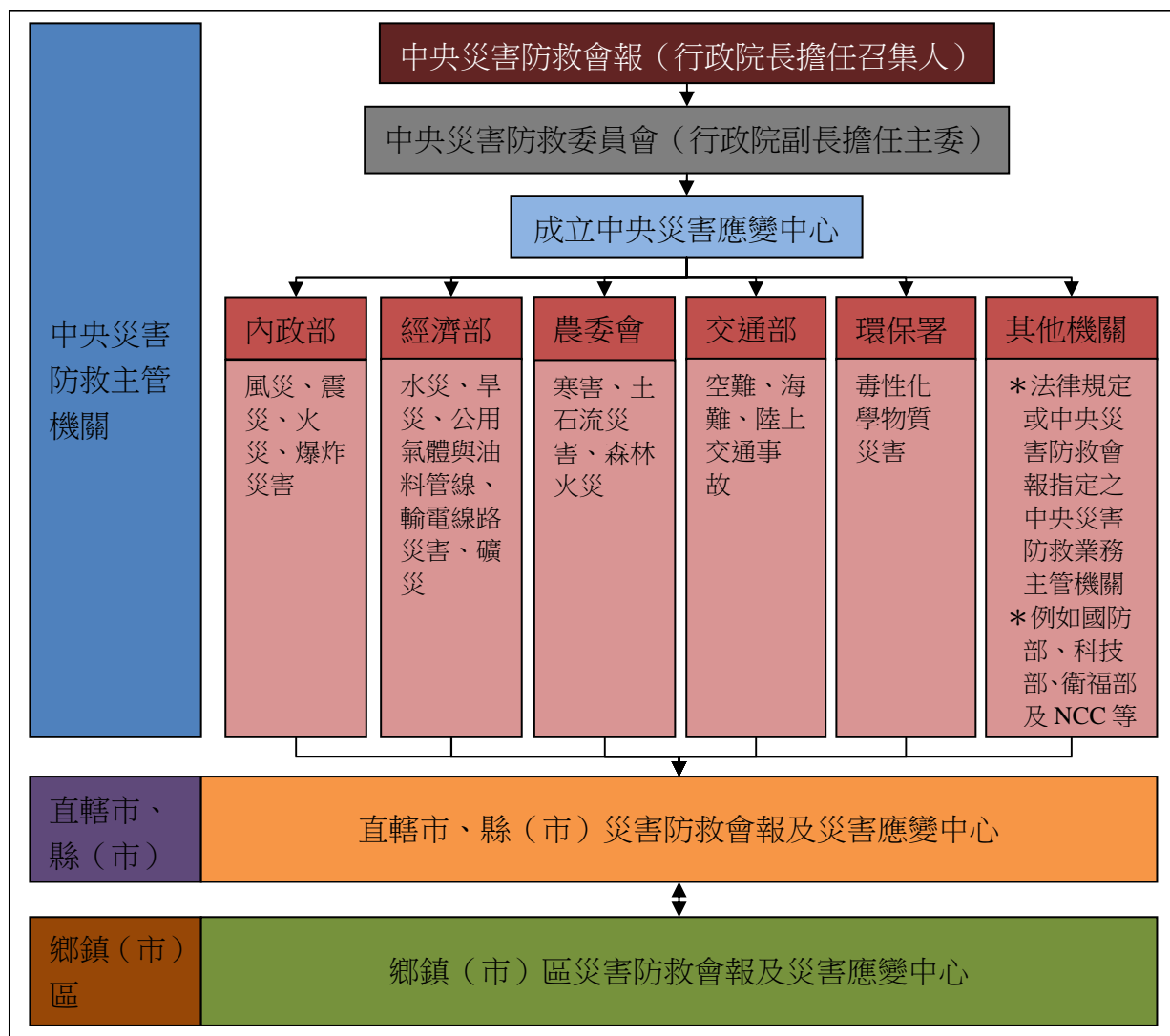
圖十九 2008年9月17日，媒體原報導搜救后豐斷橋失蹤者的消防隊員盧瑞棋落水喪命，後平安獲救生還

(二) 臺灣如何管制災難廣播電視內容？

1. 災難包括：

- (1) 天然災害：風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害。
- (2) 人為災害：火災、爆炸災害、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害。
- (3) 傳染病：天花、鼠疫、嚴重急性呼吸道症候群、白喉、傷寒、登革熱、百日咳、破傷風、日本腦炎等等。

2. 臺灣災害防救體系組織架構



圖二十 臺灣中央至地方災害防救體系架構

3. 簡介重要法律規範及自律規範

(1) 概論：

- * 災難廣播電視內容的現行管制架構，分由本會及相關權責機關掌管。
- * 本會主管之廣電三法，訂有「遇有天然災害、緊急事故時，政府為維護公共安全與公眾福利，得由主管機關通知電臺停止播送，指定轉播特定節目或訊息」、「對於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，一定時日內要求更正」等相關規定。
- * 涉及特定天然災害或緊急事故的廣電內容，亦由各權責機關管理。相關法令包括《災害防救法》、《氣象法》、《傳染病防治法》等。

(2) 優先使用媒體：

表十 優先使用媒體之相關法規

項目	相關法規
<p>* 各級政府機關得優先使用傳播媒體與通訊設備，蒐集及傳播災情、流行疫情與緊急應變相關資訊。</p>	<p>《災害防救法》第 31 條第 1 項第 8 款： 各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之： 八、優先使用傳播媒體與通訊設備，蒐集及傳播災情與緊急應變相關資訊。</p>
	<p>《傳染病防治法》第 52 條： 中央流行疫情指揮中心成立期間，各級政府機關得依指揮官之指示，優先使用傳播媒體與通訊設備，報導流行疫情及緊急應變相關資訊。</p>
<p>* 遇有天然災害、緊急事故時，政府為維護公共安全與公眾福利，主管機關得指定廣電事業播送特定之節目或訊息。</p>	<p>《廣播電視法》第 7 條： 遇有天然災害、緊急事故時，政府為維護公共安全與公眾福利，得由主管機關通知電台停止播送，指定轉播特定節目或為其他必要之措施。</p>
	<p>《衛星廣播電視法》第 4 條： 遇有天然災害或緊急事故，主管機關得指定衛星廣播電視事業播送特定之節目或訊息。 前項原因消滅後，主管機關應即通知該衛星廣播電視事業回復原狀繼續播送。 有線廣播電視系統經營者有關天然災害及緊急事故應變之規定，於衛星廣播電視事業準用之。</p>
	<p>《有線廣播電視法》第 7 條： 遇有天然災害或緊急事故時，主管機關為維護公共安全與公眾福利，得通知系統經營者停止播送節目，或指定其播送特定之節目或訊息。 前項原因消滅後，主管機關應即通知該系統經營者回復原狀繼續播送。 第一項之天然災害及緊急事故應變辦法，由中央主管機關定之。</p>

(3) 電視節目之禁止內容：

表十一 案例及相關法規（一）

案例	相關法規
<p>2013年1月16日，壹電視新聞臺，老翁遭火災吞噬之新聞畫面：</p> 	<p>《廣播電視法》第21條；《衛星廣播電視法》第17條；《有線廣播電視法》第40條： 廣播電視事業播送之節目內容，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。</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>壹電視新聞臺因違反「<u>衛星廣播電視法</u>」第17條第2款（妨害兒少身心健康），處新臺幣20萬元罰鍰。</p>

(4) 不得濫用插播式字幕：

表十二 案例及相關法規（二）

案例	相關法規
<p>2009年9月4日，東森新聞臺，濫用插播式字幕之新聞畫面：</p> 	<p>《衛星廣播電視法》第21條；《有線廣播電視法》第48條： 廣播電視事業非有下列情形之一者，不得使用插播式字幕： 一、天然災害、緊急事故訊息之播送。 二、公共服務資訊之播送。 三、頻道或節目異動之通知。 四、與該播送節目相關，且非屬廣告性質之節目。 五、依其他法令之規定。</p>

(5) 更正錯誤報導之義務，以及對節目評論之答辯：

表十三 更正及答辯之相關法規

項目	相關法規
<p>* 新聞媒體應適時據實傳播相關主管機關發布之氣象預報、警報或傳染病流行疫情之資訊；如有錯誤，經相關主管機關通知後，應立即更正。</p>	<p>《氣象法》第 19 條： 新聞傳播機構對中央氣象局發布之氣象、地震或海象之預報或警報，均應適時據實廣為傳播；如有錯誤，經中央氣象局通知後，應立即更正。</p> <p>《傳染病防治法》第 9 條： 利用傳播媒體發表傳染病流行疫情或中央流行疫情指揮中心成立期間防治措施之相關訊息，有錯誤、不實，致嚴重影響整體防疫利益或有影響之虞，經主管機關通知其更正者，應立即更正。</p>
<p>* 對於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，一定時間內要求更正。</p> <p>* 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。</p>	<p>《廣播電視法》第 23 條： 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。 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。</p> <p>《廣播電視法》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。</p> <p>《衛星廣播電視法》第 30 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二十日內，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。</p>

	<p>《衛星廣播電視法》第 31 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。</p> <p>《有線廣播電視法》第 61 條： 對於有線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，十五日內要求更正，系統經營者應於接到要求後十五日內，在同一時間之節目或廣告中，加以更正，如認為節目或廣告無誤時，應附具理由書面答覆請求人。</p> <p>《有線廣播電視法》第 62 條： 有線廣播電視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。</p>
--	---

(6) 比法律更珍貴的是「自律」：

表十四 案例及相關法規（三）

案例	後續發展
<p>2014 年 7 月 23 日，三立新聞臺，復興航空澎湖空難之新聞畫面：</p> 	<p>該則重複播放家屬痛哭畫面之新聞引起視聽眾向 NCC 申訴。</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>NCC 告知衛星廣播電視事業商業同業公會 (STBA) 新聞自律委員會主委陳依玫。</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>主委陳依玫要求 STBA 會員依據新聞自律執行綱要，發起自律行動，秉持同理心，訪問受難家屬應事先取得同意且不採取侵入式訪問。</p> 

(三) 結論

如同古希臘神話中「潘朵拉的盒子」的故事，潘朵拉打開宙斯送的盒子後，盒子裡的犯罪、貧窮、飢餓、病痛等不幸的事物流竄到世界上。潘朵拉趕緊蓋上盒子，關住了希望；因此人類儘管處於眾多苦難之中，希望都不會消失。

因此，廣電業者於災難報導時，應重視「人道」(Humanity)、「客觀性」(Objectivity)、「精確」(Precision) 及「同理心」(Empathy)。此 4 項報導原則的英文的第一個字母，恰好組成“HOPE”(「希望」之意)。



圖二十一 廣電業者應重視之報導原則

七、英國 BBC 簡報：報導災難——準則及倫理

(一) 法制背景

- *BBC 作為公共廣播電視業者，無法律義務要求其報導災難，但對公平性有法律承諾。
- *BBC 有責任服務英國視聽眾——英國唯一擁有地方廣播電臺及區域電視網的廣播電視業者。
- *BBC 重視視聽眾需求；成人內容須於晚間 9 點之後播出；並有完善的申訴處理程序。

(二) 編輯準則

- *7.4.38 關於隱私、報導死亡、痛苦及苦難的準則為：當報導意外事件、災難、動亂、對個人之暴力或戰爭時，我們必須憐憫及避免不當侵犯隱私，以在全面與精確報導中平衡公共利益。當寫實描繪人類痛苦及苦難時，我們永遠要審慎考慮在編輯上是否正當。……現場即時播出及迅速取得畫面的需求，不得凌駕受難者的隱私。
- *7.4.39：播出死亡時刻極少具有正當性。尊重死者的隱私及尊嚴永遠是重要的。我們不應無故露出死者畫面。
- *7.4.40：發生死亡、痛苦及苦難事件事件的第一時間，一般都可以使用較為寫實的素材，以讓大眾能合理了解事件令人震驚的程度，然而就傳達不幸事件的事實與整體脈絡而言，一段令人感同身受的報導文字也是同等重要。

(三) 親屬

- *我們要盡一切可能不讓最近親者透過電視得知其家屬之死訊——即使死者姓名已在公共場合公布。

(四) 文化差異

- * 對於國內外報導通常採取不一致的作法，是否合理？
- * 不同文化對於受害者與視聽眾有不同的文化認知與標準。

(五) 逐漸浮現的事實

- * 災難發生總會一團亂。
- * 官方數據通常更新緩慢，可能無法反映現實情況。
- * 錯誤資訊可能迅速散布，不斷地重複出現或加工利用，並從可靠的來源流至記者手上。
- * 判斷何時播送／公布資訊是困難的。
- * 我們必須自問為何應保留資訊而非和視聽眾分享。

(六) 責任報導

- * 在追求速度的壓力下，必須創造並保持負責任報導的文化。
- * 各種災難皆不同，必須要有彈性。
- * BBC 有規定的訓練計畫，培養基本的編輯素養。
- * 透過經驗、監督及回饋支持並強化編輯能力。
- * 完善的申訴處理程序。

肆、心得及建議

綜觀上述我國、韓國、日本及英國等四國有關災難廣播電視內容之簡報，可發現各國主管機關及廣電業者對於「即時且正確傳播災難資訊」之立意及出發點儘管一致，卻因國情、文化及廣電媒體競爭環境之差異，而導致在相似災難事件上，呈現出大相逕庭的災難新聞內容。僅就各國簡報內容，簡述心得及建議如下：

一、法規限制及加強管制無法確保災難新聞內容之品質

韓國 KCSC 於其訂定之具有法律效力的《放送審議相關規定》，即對災難放送之義務、應修正及刪除之內容訂有明確規定，KBS 亦制定完整的「災難放送手冊」，但就韓國簡報所提及的世越號船難、慶州度假村體育館倒塌、演唱會現場通風口倒塌等事故觀之，電視臺為追求快速及收視率，錯誤報導及侵犯被害者權益之情事依然層出不窮，報導內容絕非如同法規要求那般理想化。

我國與韓國的情況頗為類似。儘管我國僅對「徵用媒體」、「更正錯誤內容」、「對節目評論之答辯」及「插播式字幕」訂有相關規定，未將「災難廣電內容之

製播及畫面處理」納入法規，而是由電視學會、衛星廣播電視事業商業同業公會及公共電視訂定新聞自律規範，但在自由且高度競爭的新聞媒體市場下，新聞頻道為競逐收視率，報導內容也時有失序、未經查證或冒犯觀眾之情形出現。由此可知，法規與自律規範要求的災難廣電內容理想設定，與商業媒體的實際操作往往存有不小的斷層與落差。

KCSC 針對上述災難新聞失序情況所研擬之改善建議，包括「強化及修正各廣電業者的自律、製播準則及 KCSC 的審議規定」、「積極監督管理」、「嚴審違反相關審議規定之內容」等，顯然是以「加強管制」為主要手段。然而，就我國政府以往的管制經驗來看，提高管制強度（例如：加強取締、提高罰鍰等行政措施），短期內或可達到要求媒體留意新聞製播品質的效果；但在實際上，自本會成立以來，裁罰違法案件、罰鍰、法令說明、行政指導均不斷進行，電視、廣播相關公協會也相繼建立自我規制機制，惟內容品質未必相對應改善。從長遠來看，加強裁罰，除了讓政府管制成本不斷提高（包括必須投入大量人力監理、因應行政處分後續產生訴願訴訟需耗費的時間與金錢），還可能造成媒體的寒蟬效應，未能有效監督政府作為，不利民主社會的運作。

二、災難新聞之畫面必然具有情緒感染力，關鍵在於如何「正確傳達資訊」及「保護受害者權益」

如反思災難之本質與人之常情，大大小小的天然災害或人為事故，不論是在文字報導或畫面呈現上，都具有一定程度的情緒感染力，遑論船難、空難、地震、海嘯或恐怖攻擊等造成大規模傷亡的重大事故。亦即，既然災難新聞在畫面上必然具有震懾人心或引人悲傷之效果，則如何使畫面與資訊不至於「煽情」、「誇大」、「令視聽眾感到過度不愉快」，而確實達到「正確傳達資訊」及「保護受害者權益」的最基本要求，應回歸平時的災難新聞編輯採訪實務教育訓練，讓記者熟悉災難事件編採的程序、牽涉之議題及應注意之事項。

借鏡日本及英國之簡報內容，日本 NHK 的災難報導目標定位簡明且務實——「拯救生命」及「拯救生活」——再搭配平時即定期進行災難爆發時的新聞報導訓練，且要求記者具備地方電臺及重大災難的職務經驗，如此對於「實務訓練」的極高度重視，是讓日本的災難新聞品質獲得國際稱許的關鍵要素。

另一方面，相較於日本是以「熟能生巧」式的紮實訓練來確保正確傳達資訊及維持災難新聞品質，英國 BBC 的編輯準則反而是著重於「回歸人道、人本主義的思考方式」，在面對混亂的災難情境及紛雜的資訊時，處處思考公布相關訊息是否可能侵犯受害者或死者的隱私及權益，或造成近親或遺族過度驚恐。因此，英國 BBC 和我國及韓國的廣電業者最大之差異，也是 BBC 最獨特之處，在於其不急於求快、不以聳動消息奪取視聽眾目光，反而要求記者及編輯人員審慎判斷應何時公布資訊，以及自問為何應保留資訊，而非和視聽眾共享。

三、建議：

本次論壇可看到各國對於災難新聞的不同著重面向：韓國強調主管機關法律規範及廣電業者義務及權限的完備，並突顯主管機關明確的監理角色與公共廣播電視的統合及領導角色；日本首重在實務面向精益求精，務求將災難即時消息及救災資訊以最快、最正確的方式傳達予民眾；英國則以人道主義為核心價值，高度重視死者隱私及權益，因此在發布災難相關資訊上，並不求新求快。配合我國災難新聞之現況及缺失，擷取上述國家災難資訊傳達之優點，並借鏡其缺點，研擬建議如下：

（一）人道精神之培養及平時訓練應重於法規管制

觀諸韓國及英國之簡報，恰好是兩個極端管理方式的對比。韓國對於災難報導定有明確法律規範，災難新聞內容卻是時有錯誤、侵入式地訪問受害者；反之，英國 BBC 並無受到災難報導的相關法令拘束，卻於其編輯準則中表達出對於死者的極度尊重及強烈的人道主義精神，也因此災難報導的處理上較不易出現追求快速、誤報或煽情等情形。

亦即，如我國廣電業者能參考 BBC 的編輯準則，搭配引進日本 NHK 的平時災難新聞編採訓練機制，在訓練過程即要求記者回歸人道、人本主義的思考方式進行災難新聞之編採，才是改善我國災難新聞內容品質的最實際作法。

（二）強化廣電業者、公民與政府之間的對話機制

本會已察覺「加強管制」造成的困境，近年的管制思維已逐漸朝向由政府、業者、公民團體共同參與的共管機制（co-regulation）。包括擴大公民參與媒體監理機制及建立公民與傳播業者、政府對話的常態機制，讓傳播業者聆聽公眾的聲音，並參與討論，以更全面落實全民監督通訊傳播媒體之觀念。因此，強化三方對話機制，讓公民及政府能即時反映錯誤或侵犯受害者權益的災難新聞報導，並能在後續的研討會或相關會議上與廣電業者討論負面案例，也是提升我國災難新聞內容品質的有效作法。

（三）學習日本的災難因應作為

日本 NHK 於平時即定期針對災難報導進行演練，政府並積極研發能立即傳輸予地方居民的災難資訊共享系統（L-alert）。鑒於我國與日本同處於地震帶及颱風侵襲頻繁之區域，日本的災難因應實務作法很值得我國政府及廣電業者進一步研究及學習。

（四）其他

各國有關災難報導之法律及自律規範，可參考納入政府機關之災防或動員教育訓練內容；另可將此相關規範提供予廣電媒體公協會參考納入災難報導之自律規範。至有關災難報導之演練、訓練情形及合宜報導範例，或可研議納入本會廣電事業評鑑換照機制。

伍、附錄

一、日本 L-alert 相關資料補充

多媒體振興中心 (FMCC) 所發布有關「公共資訊 commons」的通知

關於「L-alert」之名稱引入的 Q&A(<http://www.fmmc.or.jp/commons/news/#33>)

Q1 這次為何決定使用「災害資訊共享系統 (L-alert)」這個名稱呢？

(A) 總務省收到 8 月 1 日公布之「防災資訊共用平臺相關研究會」提出之報告後，以「公共資訊 commons」朝向新發展模式進化為基礎，考慮到須採用國民容易瞭解的名稱，於是決定使用「災害資訊共享系統 (L-alert)」，並公開發表之。

Q2 「災害資訊共享系統 (L-alert)」與「公共資訊 commons」的差異為何？

(A) 「L-alert」係指包含資訊發信 (life line 等) 及資訊傳達 (含指示牌、汽車導航系統等)，加入新的服務供應業者，在災害等緊急情況發生時發送緊急資訊的整體串聯系統，等同於過去的公共資訊共享之平臺。

「公共資訊 commons」指的則是，包括透過電視、廣播及網路等各式傳播通訊方式傳遞之公共資訊共享之平臺服務名稱。

[參考] 公共資訊 commons 服務使用規約 (摘錄)

http://www.fmmc.or.jp/commons/download/24_rules/document/CMNS-A20-002.pdf

(用語定義)

第 2 條 本法及前條所規定之相關細則中，用詞釋義如下：

(1) 公共資訊共享平臺

為達成有效率的資訊流通，對地區居民而言有用的公共資訊，其提供者及傳遞者之間所成立的平臺。

(2) 公共資訊 commons

建立公共資訊共享平臺之財團法人所提供的服務名稱。

2014 年 L-alert (災害資訊共享系統) 之普及、發展座談會開辦

(http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/h26lalertsymposium.html)

1. 背景、旨趣

「公共資訊 commons」是集合地方政府發布的災害情報，透過電視、廣播、手機及網路等多種媒體集體傳播的系統，自平成 23 年 (2011 年) 6 月開始使用。

平成 26 年 (2014 年) 8 月，以上述「公共訊息 commons」發展模式之進化為基礎，決定採用讓國民容易理解的新名稱「L-alert (災害資訊共享系統)」。到了 9 月底，已經有 32 個都道府縣在使用這個系統或是在準備使用的階段。

本次座談會召開之目的，在於針對引入該系統之區域、共享之資訊內容、中介之傳播媒體等更多擴大「L-alert」的展望之議題進行深入探討，並廣泛宣導「L-alert」。

<參考資料>

「防災資訊共用平臺相關研究會」報告書之公佈及「公共資訊 commons」新名稱採用 (平成 26 年 8 月 1 日)

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01ryutsu06_02000065.html

「防災資訊共用平臺相關研究會」發佈資料等

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/saigaitou/index.html

此外，公共情報 commons 之推廣為「國土強韌化基本計畫 (平成 26 年 6 月內閣決議)」中，被定位為國土強韌化之相關政策措施。

二、我國廣播電視業者公協會所訂定之新聞自律規範 (摘錄有關災難新聞部分)

中華民國電視學會「新聞自律公約」

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 (附註一)

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。
5. 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：

甲、應避免下列情形

1. 血腥、暴力、殘忍、恐怖或令人作嘔的鏡頭。
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。

乙、應特別處理之情形：

1. 若遇上述甲項 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。
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。

三、災難與緊急事件新聞報導：（第七次會議增訂）

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，除遵守前條事項外，並應注意下列事項。

1. 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。
2. 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。
3. 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。
4. 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。
5. 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，避免「侵入式」採訪、拍攝，如無必要不用特寫鏡頭。
6. 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。
7. 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。
8. 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。

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。

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」

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）違反真實與平衡原則。

參、分則

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。

公共電視「節目製播準則」

第四章災難與緊急事件

新聞媒體在災難與緊急事件中，扮演重要角色，不僅是訊息的傳播者，更肩負防災與危機處理的社會功能。公共媒體為全民所共有，在災難緊急事件發生時更應強化資訊傳播及服務功能。

在災難與緊急事件中，公視應提供正確、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。

包括地震、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，公視應善盡公共媒體責任，正確而迅速地報導事件進展，並針對可能的後續災害，持續提供訊息，以發揮防災預警功能。

報導災難現場，正確比快速更重要，並以不妨礙救災為前提，積極探求真相，理性關照善後情況。

面對災難中哀痛逾恆的罹難者家屬，絕對尊重其尊嚴。例如，以同理心為其設想，不勉強拍攝或訪問。取鏡時以不干擾對方為原則，如無必要不用特寫鏡頭。

謹慎處理災難中可能過於殘酷的畫面。不論事件發生在國內或世界其他地方，尊重生命的價值，一視同仁。主要製播原則包括：

正確、迅速、完整報導，積極探求真相，發揮守望功能。

尊重人性尊嚴，為弱勢者發聲，並兼顧對社會人心的衝擊。

落實風險評估，以記者人身安全為優先考量。

一、正確、迅速、完整報導，積極探求真相，發揮守望功能

1. 報導首重於提供正確、迅速的基本事實，例如發生時間、地點、災害規模、交通載具的班次與路線、死傷情況等等。災難與緊急事件發生初期，往往訊息紛雜，若發生死傷情形時，應據實報導目前估計的死傷、失蹤人數範圍，並引述消息來源。未掌握確切事實前，盡量不做揣測性的報導。

2. 基於公共服務的原則，可於報導中公布傷亡或失蹤者名單。此名單原則上以公部門或救難單位所發布的訊息為準。但若對上述公布名單有所疑慮，或發現名單有誤時，應立刻詳加查證，並在報導中做適度說明。

3. 儘速報導救災行動與援助措施，如疏散方向、避難地點、食物飲水等生活所需訊息，減輕民眾的恐懼與不安，並注意災難發生期間民眾的心理情感需求。

除新聞報導外，其他節目也應考量是否配合提供相關的公共服務。例如，可製播心理輔導或專業諮詢節目，教民眾如何安撫受創心靈等等。

4. 提供正確而專業的後續防災（疫）訊息，對大眾的提醒與告知為首要原則。

5. 進入災區現場採訪，應謹慎不妨礙救災，例如 SNG 車不得阻礙救災動線，直升機高空拍攝也應於起飛前協議飛行高度，不因飛行噪音，干擾救災人員搜救進度。

6. 儘可能完整而廣泛地報導災區進展。不僅報導災情嚴重區域，也應兼顧災情較輕或未受波及之地區。因為若過度集中特定災區，或重複播出特定受災影像，恐致無法傳達災情真相，甚至誤導救援進展。

7. 持續關注後續相關的安置與重建，理性探討發生原因與責任歸屬。

8. 報導重大疫情新聞（如嚴重急性呼吸道症候群 SARS、禽流感等等），應努力探求真相，善盡守望環境、監督政府的職責。但是，應避免採訪行動違反《傳染病防治法》規定，導致記者自身受到感染或疫情擴散。

9. 重大疫情報導的正確與否，影響到民眾的生命安全。一旦報導出現錯誤，經相關單位告知後，應立即更正。此外，對於感染重大疫病（如 SARS）的病人、照護的醫事人員、遭強制隔離者及其家屬等，沒有經其同意，不得對其錄音、錄影或攝影（參見第 66 頁附件）。
10. 處理激烈抗議或暴動，應秉持客觀立場，無論拍攝角度或報導內容，應完整呈現事實脈絡。謹慎注意採訪人員或攝影器材是否挑起群眾情緒，必要時應立即停止採訪與拍攝。
11. 平日應加強內部訓練，增進從業人員對災難或緊急事件的專業知識，以因應突發性新聞事件。

二、尊重人性尊嚴，為弱勢者發聲，並兼顧對社會人心的衝擊

1. 尊重悲傷為私人的時刻，屬於個人隱私範疇，不過度侵擾悲劇或災難受害者，不強迫訪問哀痛中的人。訪問時應避免詢問空泛冷血的問題（例如「你有什麼感覺？」），而應詢問具體實際的問題（例如「你希望政府提供什麼樣的協助？」等）。如果同時採訪的其他媒體問了不得體的問題，應儘可能在報導中刪除。
2. 即使受害人願意合作或主動要求報導，痛苦的畫面仍可能引起觀眾的不安，播出這些畫面時應該說明，避免誤解。
3. 慎重處理死、傷者畫面，避免特寫或過度強調血腥。尊重死者，盡量不播出屍體畫面；但如果必須呈現死傷者才能傳達訊息時，也應盡量使用長鏡頭，並可尋找具有象徵意義的物品（如罹難者的遺物）拍攝。若不得已而播出屍體畫面，應適度向觀眾警示或說明。
4. 謹慎使用陷入悲傷中的人物影像。避免濫用悲劇事件的資料影片，當畫面中人物清晰可辨時，更要格外注意。
5. 在重大災難發生期間，節目應做必要的調整，以免無心播出的節目觸怒民眾或引起恐慌。例如國內若發生重大災難時，避免播出過度歡樂氣氛的綜藝節目或恐怖靈異的內容。
6. 除非攸關公共利益，報導葬禮應事前經過家屬同意，避免侵擾家屬、致哀者，例如以近鏡頭拍攝哀傷或哭泣的表情。
7. 報導災區新聞，應積極為弱勢者發聲，並儘可能深入了解救災、安置情況。
8. 特別關注視障、聽障、其他肢體殘障以及老人和幼兒的受害情況。

三、落實風險評估，以記者人身安全為優先考量

1. 採訪災難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。例如，出發前透過相關管道儘可能事先掌握現場狀況與風險資訊，檢查現有安全措施是否足夠。
2. 考量裝備之機動及安全性，以兩人以上為出勤原則。分派採訪任務與實地採訪時，應確保安全優先為首要考量，不要以身試險。

3. 建議穿著服裝應適合採訪現場之需要，確認備齊正確防護設備，例如救生衣、防水衣物、救生繩索、安全帽、防煙口罩、防護衣等等。
4. 採訪人員若計畫前往災難與緊急事件等高風險現場，應提報採訪部門主管。
5. 若兩人以上前往高風險現場採訪，應選定一人擔任現場總指揮，負責現場的安全管理事宜；如係單獨採訪，應注意本身安全，並與採訪主管保持聯繫。
6. 遵守現場警戒線措施。若現場沒有新聞警戒線時，應自行評估近身採訪可能造成的危害，保持適當安全距離，不宜貿然進入危險區域，亦應避免妨礙救災。
7. 若現場拍攝時，遇到受災者亟待緊急救援，應考量自己能力與客觀救援情況，必要時以公共服務為最高目標，救人優先。
8. 加強高風險新聞事件採訪的風險觀念及安全意識，並落實於人員平日的教育訓練。

三、本會訂定之有關災難新聞的製播原則

重大災難新聞採訪及製播原則

鑒於重大災難或緊急事件發生時，新聞媒體不僅是救災與防災資訊的傳播者，更肩負災難預警、守望聯繫、服務與監督的社會功能，特訂定本採訪及製播原則，提供新聞媒體可遵循之共通原則，以期媒體發揮自律精神，於重大災難或緊急事件中善盡社會公器角色、發揮公共服務功能。

壹、一般原則

- 一、新聞媒體於重大災難或緊急事件中應發揮公共服務、守望聯繫之社會功能，傳遞正確、迅速、完整與重要之資訊。
- 二、以人為本，守護生命，落實人文關懷，尊重個人隱私與尊嚴，避免侵害或騷擾受災者。
- 三、傳遞救災情形、援助管道與措施等訊息，並監督防災體系之執行，告知可能的後續災害，提醒民眾防災避難。

貳、國內重大災難新聞製播原則

一、採訪製播原則

（一）消息引用及資訊發布

1. 報導災情、死傷名單與救治情形，應查證並標示消息來源及時間，避免揣測；引用網路訊息，應強化查證程序。

2. 依據事實對災害事件發生原因、未來可能發展進行專業理性之分析，不得引用及散布不實傳聞或流於靈異預言，引發民眾恐慌。
3. 災情報導出現錯誤，應立即更正。
4. 報導災區情況，宜盡量蒐集並充實災區背景資料，提供受災者與民眾有關災損情形、警戒通報、疏散路徑、求援管道、收容安置、物資發放、交通設施、維生管線（如水、電、瓦斯、電信）等救災、防災與避難資訊。同時，除災情嚴重區域，宜兼顧災難較輕或週邊地區，以傳達正確真實之災難真相，避免誤導救援進展。
5. 提供正確而專業的後續防災（疫）訊息，將對大眾的提醒與告知列為首要原則。

（二）現場採訪與訪問當事人或災民家屬

1. 尊重生命與新聞當事人的隱私權，採訪前徵得受訪者同意，並且盡可能向其解釋受訪可能帶來之衝擊與影響；採訪時避免壓迫式採訪，以免造成受訪者及其家屬二度傷害，如採訪攝影工作挑起群眾情緒，立即停止採訪攝影。
2. 基於保護兒少精神，儘量避免採訪受災之未成年孩童，若有必要採訪，應事前溝通，徵得其父母或監護人同意，且不應使受災之未成年孩童陳述喪親之痛。
3. 發生重大疫情時，對感染重大疾病的病人、醫事人員遭強制隔離者，未經同意，不得對其錄音、錄影或攝影。
4. 採訪工作應遵守現場警戒線措施，若現場沒有新聞警戒線時，應自行評估近身採訪可能造成的危害，保持安全距離，不宜貿然進入危險區域，亦應避免妨礙救災。

（三）弱勢權益保護

1. 基於保障弱勢及尊重多元文化精神，避免於重大災難發生時以責難、汙名化或刻板印象之報導傷害弱勢族群。
2. 特別關注災區弱勢族群情況，持續報導救災、後續安置與重建情形。

（四）播報方式

1. 主播及記者之播報方式宜避免過度戲劇化。
2. 主播鏡面宜求樸實，避免使用過度刺激民眾情緒之新聞標題或聳動辭彙。
3. 主播及記者之播報方式宜避免個人主觀情緒介入事件。

二、新聞畫面處理原則

- （一）尊重災民及死傷者之隱私，避免播出過度血腥、引發恐慌之災難現場影像，宜盡量採用長鏡頭或尋找具象徵意義物品拍攝。

- (二) 重大災難新聞著重事實傳遞，避免使用情緒性及戲劇性之配樂、音效、畫面設計，以免渲染情緒，如內容中出現令人心生恐懼不安之畫面或聲音，宜加註警語或採馬賽克、柔焦或消音方式處理。
- (三) 針對災難現場宜以遠景呈現地點，並輔以文字說明，凸顯新聞事件的真實性。
- (四) 新聞畫面之拍攝角度與報導內容，力求完整呈現事實脈絡並維持正確，不應以加工重製之方式、過度重複畫面、誤導事實重現或採用特殊角度或技巧等，影響災難現場原貌之呈現。

三、SNG 現場轉播原則

- (一) 使用 SNG 連線採訪車或其他交通工具進入災區採訪，應尊重警戒區劃分，避免妨礙救災。
- (二) 利用 SNG 現場轉播，宜謹慎處理播出畫面，避免直播可能引發民眾恐慌之影像。如現場狀況可能引發不安情緒，宜改以大景、遠景或模糊焦距等方式處理，並特別需避免特寫鏡頭。

四、資料畫面處理原則

- (一) 如有必要透過模擬畫面重建災難場景，應合理使用並以事實為模擬基礎，避免誇大不實；使用模擬畫面應適度疊印「模擬畫面」字樣，並標示「消息來源」及「製作者」等資訊。
- (二) 播放災區舊畫面，應疊印「資料畫面」、「稍早畫面」之字樣，或加註拍攝時間、地點等相關訊息，避免誤導民眾對重大災情即時性之判斷。
- (三) 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。

參、國外重大災難新聞製播與報導原則

- 一、記者至國外重大災難或緊急事件發生現場進行採訪時，宜尊重當地民情、文化，並尊重相關法令規章。
- 二、引用國外災區現場影像或資料畫面時，應註明拍攝時間、地點與資料來源等相關訊息，避免誤導民眾。
- 三、有關國外重大災難新聞製播與報導原則未盡之處，參照前述國內重大災難新聞製播原則處理。

肆、新聞節目民眾 call-in 救災

若有必要透過 call-in 救災，參照本會發布之「電視事業製播新聞節目涉及民眾 call-in 反映天然災害及緊急救難事故製播原則」處理。

伍、從業人員專業訓練

- 一、以各種災難嚴重程度規劃完整緊急災難事件處理及採編播流程守則，宜包含緊急新聞採編播流程、棚內播報連線運作方式、字幕與節目緊急抽換更新準則、各項緊急聯絡方式等，並於平時定期演練。
- 二、派員進入重大災難或緊急事件等高風險新聞現場採訪，行前應落實風險評估與告知責任，加強人身安全意識與教育，提供記者安全防護裝備、災區警戒現況、避難手冊等保護措施；進入災區採訪時，應隨時提供必要之協助與資訊；採訪後應提供記者醫療健康保障。
- 三、提供記者事前以及事後之心理諮商或協助，重視其可能因採訪、目睹災難現場而造成的心理創傷。
- 四、平時宜實施有關採訪製播重大災難新聞之在職教育、人身安全保障之職災訓練等，以增進新聞從業人員專業知識，因應突發事件。

電視事業製播新聞節目涉及民眾 call-in 反映天然災害及緊急救難事故製播原則

1. 中華民國 99 年 8 月 6 日通傳播字第 09948036160 號函

- 一、鑒於天然災害及緊急救難事故發生時，電視媒體經常擔任資訊報導的傳遞者，並將救災訊息告知視為媒體社會責任的一環。因此，電視事業以新聞節目中設置民眾 call-in 通報專線，作為反映天然災害及緊急救難事故之平台（以下簡稱災情 call-in 節目），惟現行法令對於災情 call-in 節目並無特別規範，係由各媒體依內部規定處理。為提供新聞業界可遵循之共通原則，並保障觀眾收視權益，特訂定本製播原則。
- 二、本原則適用於電視事業（含無線電視、衛星電視及有線電視）製播之新聞節目。
- 三、本原則所稱「天然災害及緊急救難事故」係指災害防救法第 2 條第 1 款第 1 目及第 2 目所定風災、水災、震災、陸上交通事故、空難、海難等。¹
- 四、電視事業製播災情 call-in 節目，除參考本會 98 年 10 月 5 日公布之「災難新聞報導處理原則」外，並應考量本原則中關於事前準備、現場連線及後續處理注意事項。
- 五、製播原則：
 - （一）事前準備注意事項
 1. 整體規劃
 - （1）由電視事業新聞部門主管以上人員擔任專案召集人。

¹ 災害防救法（99年1月27日修正發布）第2條第1款第1目及第2目：「本法專用名詞，定義如下：一、災害：指下列災難所造成之禍害：（一）風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。（二）火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害等災害。」

(2)主持人(主播)及內部員工均需經內部教育訓練後,始得參與此類節目之主持與製作。

(3)訂定製播原則及流程,以確認分工及負責事項。

2. 災情 call-in 節目彙整通報原則如下:

(1)處理民眾反映之內容及需求,應與節目播出時所承諾的內容(含通報時間)相符。

(2)當節值班人員得初步歸納或彙整相同案情之電話或資訊,以免過多的「資料」(data)而非「資訊」(information)通報至災害主管機關。前揭通報資訊應配合災害主管機關需求,定時彙整回傳,必要時行政院中央災害應變中心得請電視事業隨時提供。

(3)專案召集人職責如下:

A. 確認須通報之政府相關主管機關²,並指定專責部門擔任聯繫窗口。

B. 通報方式以傳真或電子郵件方式進行,並應於送件後以電話再次確認。

3. 災情 call-in 電話事前準備事項:

(1)擬訂災情通報服務電話 SOP 流程表單(參閱附表一)及災情通報登記表單(參閱附表二)

(2)災情 call-in 電話宜先由後台工作人員接聽並建檔,再決定是否轉接至播送現場。

4. 為提升通報效率並減輕通報者負擔,建議可提供免付費電話作為通報專線。

(二)現場連線注意事項

1. 主持人(主播)用語:

(1)主持人(主播)於節目中,宜隨時以插播口白方式,說明設立通報專線或網站之目的,並告知後續處理方式或流程,以避免觀眾之誤解。

(2)接聽災情 call-in 電話,主持人宜針對民眾發言多方收集資料並詢問細節,儘可能確認該訊息之正確性,並適時以口白提醒觀眾「該訊息仍須進一步查證」,以善盡告知之責。

(3)因通報訊息並非即時回報災害主管機關,主持人(主播)於口白中不應使用「馬上轉交」、「儘快處理」及「同步回報」等字眼。

2. 如須重現災情畫面,宜適度疊印「資料畫面」、「稍早畫面」之字樣,或加註拍攝時間、地點等相關訊息,避免誤導民眾對重大事故

² 如為全國性之天然災害及緊急救難事故,請依中央災害應變中心所公布之政府權責機關為通報對象;如天然災害及緊急救難事故之發生地點僅限於縣、市及直轄市地區,則以縣、市及直轄市政府為通報對象。

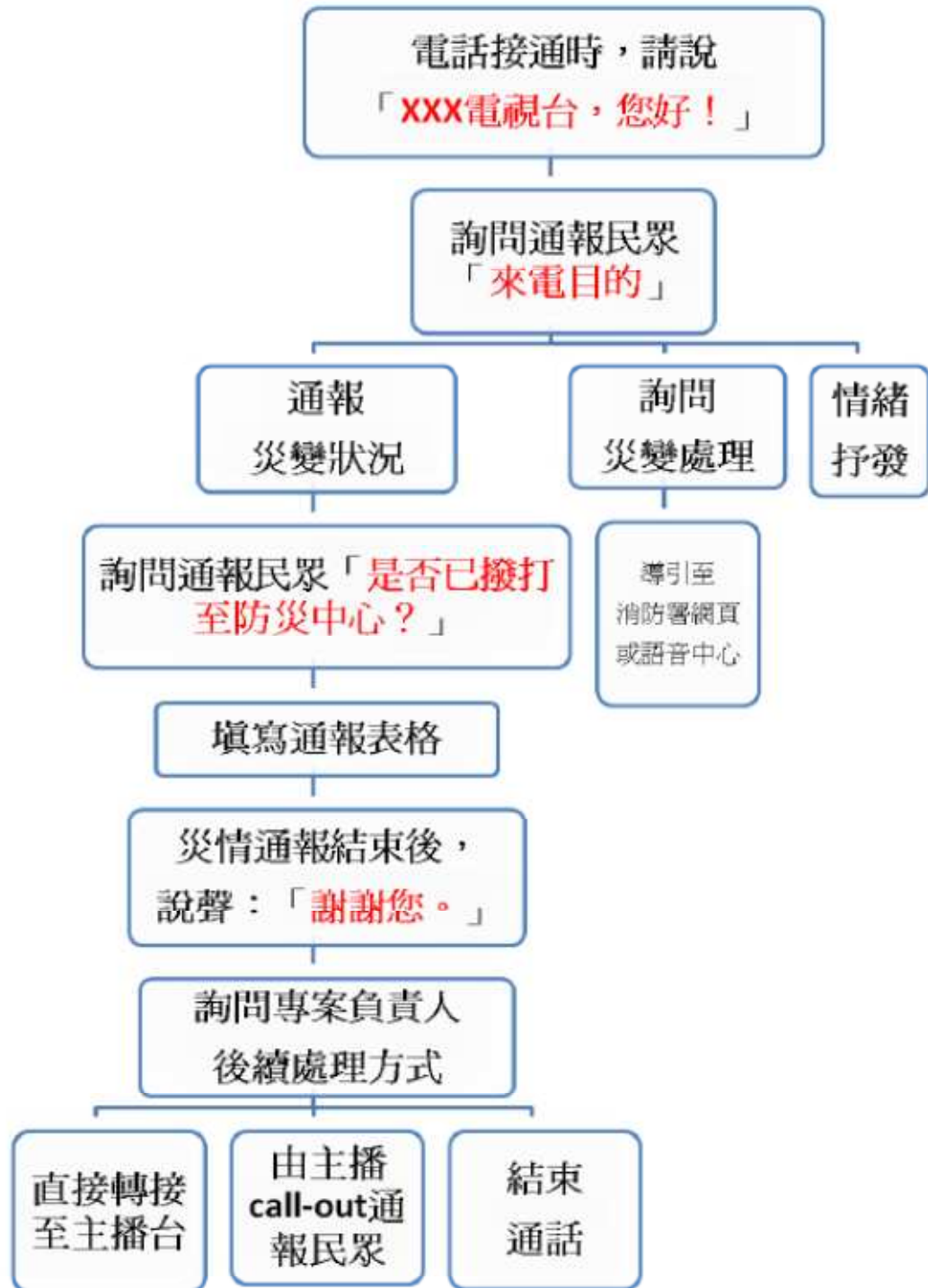
即時性之判斷；如在播出畫面中使用網友提供之影片，宜註明該資料由網友提供，並應加註拍攝時間、地點等相關訊息。

3. 專案召集人可就已掌握之資訊，即時與救災單位聯繫確認，形成雙向互動管道，除可確認資訊之正確性，亦可透過災情 call-in 節目將處理狀況轉知民眾。
4. 新聞標題或跑馬燈訊息內容不宜播送尚未確認的災情，或在句尾大量使用「？」符號，以免造成觀眾恐慌。

(三) 後續處理注意事項

1. 宜將所有紀錄民眾 call-in 電話內容之原始文件、通報紀錄及影像畫面資料保存建檔（至少保存 3 個月），若有行政調查需要時，國家通訊傳播委員會得請電視台適時提供。
2. 宜確實維護 call-in 民眾之隱私，並依個人資料保護原則，對所提供之姓名、電話及地址等個人資訊，均須予以尊重與保護。

災情通報服務電話 SOP 建議流程³ (附表一)



³ 參考警察廣播電台「警廣免付費路況服務電話 0800000123 的 SOP 流程」

