

會台字第 9109 號王煒博聲請案
中華民國 100 年 6 月 16 日憲法法庭
鑑定報告書
(補充意見)

鑑定人：翁秀琪教授

說得更詳細些，McQuail 認為民主社會中的自由媒體，負有「指定的」(assigned) 責任，指法律規範（如：廣電法、有線電視法、公共電視法等，或如本文所關注的**社會秩序維護法**）；「約定的」(contracted) 責任，指透過契約關係而產生的責任（如：商業媒體因向閱聽人收費而必須維持一定品質的節目提供）；「自我要求或拒絕的」(self-imposed or denied, Hodges, 1986 轉引自 McQuail, 2005) 責任，指媒體基於專業或倫理考量而作的自我要求（如：各類新聞記者倫理規範、節目製播準則、公共價值評量體系、簽署「不灌票協定」等），或「拒絕的」責任（正面的例子如：媒體被要求提供消息來源而不提供；反面的例子如：公視的「羅大佑事件」不應向政治人物道歉而道歉）。（翁秀琪，2008：192）

至於問責的形式，則又可分為「強制模式」(coersive mode) 與「軟性模式」(non-confrontational mode)。前者指的是，媒體對於人或社會產生傷害（如：誹謗或其他違法情事），則應強制被課與責任。後者指的是，媒體願意透過互動、協商等過程，改變其專業行為模式（如：白小燕擄人勒贖撕票事件後，媒體簽署的相關事件報導協議，或各類媒體自律的作法）。**後者相較於前者，較不易產生「寒蟬效應」。**（McQuail, 1997, 2005; Brummer, 1991 轉引自 McQuail, 1997: 517; 翁秀琪，2008：192）

媒體的問責體系的完備對於扮演公共領域中重要論壇(forum)角色的新聞媒體而言，格外重要。

二、社會秩序維護法第 89 條第 2 款應否用以規範新聞記者之採訪行為

社會秩序維護法第 89 條第 2 款的規範，是屬於上述問責分類架構下「指定的」(assigned) 責任，是「他律」的法律規範，其所規範的範圍涉及新聞工作的「採訪行為」。

新聞工作可粗分為新聞採訪和新聞報導兩個部分，前者是「行為」，後者涉及「內容」，二者均應受到憲法言論與新聞自由的保障，當然也負有一定的問責義務。就言論及新聞自由保障的部分，林子儀在〈新聞自由與事前限制〉一文中指出，「要使新聞傳播媒體發揮功能，其最低程度的新聞自由應包括下列幾種：設立傳播媒體事業的權利，**蒐集資訊的權利**，不揭露資訊來源的權利，編輯權利，傳播散發的權利等。」（林子儀，1992：36-37）許宗力（2006）在其著作中，也有同樣的見解：「出版自由所保護之行為態樣，範圍相當廣，凡將資訊以出版方式加以散佈之一切必要行為皆屬之，舉凡由辦報，到**資料蒐集、採訪與整理**，以及報導、評論、發行等行為...皆屬之」（頁 198-199）。

就新聞採訪涉及資料的蒐集、採訪與整理而言，幾乎所有的新聞媒體均會要求

其新聞工作者進行現場採訪，以確保資訊的品質與正確性。例如我國的國家通訊社（前中央通訊社）即在其最新版的《編採手冊》中的「新聞編採守則」中的第十三條明文規範：「十三、現場採訪：無論大小新聞，應以到現場採訪為原則，不可道聽途說，更不可以作『想當然』的推測，或是在辦公室『守株待兔』，須知在新聞採訪過程中，最難把握的突發新聞，往往可在現場採訪獲得。」（中央通訊社，2011：23）另在其「新聞採訪基本準則」的第四條也言明：『四、小心求證：外來稿件、其他媒體和網站的新聞，只能作為新聞線索，應進一步採訪、證實或補充，作正確、完整的報導；運用各機關團體的來稿或研究單位出版的專刊、通訊內容撰發新聞前，應向原作者及有關人士和團體求證，以免因原作者的錯誤或在印刷過程中發生錯誤，又誤引於新聞中。』（中央通訊社，2011：25）

足見現場採訪是新聞工作的必要程序之一；同時，不同的新聞來源（含消息來源是否具公信力，與消息採集的方式是否為一手消息等）對於新聞記者具有不同的價值。因此，現場採訪一方面是憲法所保障的言論及新聞自由的一部份，另一方面也是新聞媒體對於新聞記者的要求，更是盡責的新聞記者的自我要求。

至於問責概念下所涉及的正當或不正當採訪行為的規範，究竟應該採取前述問責形式中的「強制模式」(coersive mode)，由他律中的法律來規範，或採取「軟性模式」(non-confrontational mode)，在自律概念下，由媒體或媒體工作者透過互動、協商等過程，改變其專業行為模式。以上涉及對於正當或不正當採訪行為的具體定義、誰來定義，及其對於媒體所扮演的「第四權」及「公共論壇」所可能產生的後果等問題的判斷。另外，「強制模式」和「軟性模式」是一種彼此替代的關係、二者並重，或有先後順序的問責方式；法律是否可以對於不同路線的記者之採訪行為而有不同的規範標準，也都是應該詳加考慮的。

我國對於正當或不正當採訪行為規範的討論，可以發生於民國八十七年的白小燕案為例觀之。當時擔任士林地方法院監察署檢察官的陳瑞仁主張：其一、政府應有其正當理由對刑案現場與災難現場進行封鎖，惟基於現場封鎖限制人民之行動自由與財產使用權，依法律保留原則，應有明確之法律依據，惟當時的法律並不完善，陳瑞仁主張，在法律完備前，刑案現場之封鎖，宜依檢察官之命令為之，以杜爭議。其二、現場封鎖之相關規定，對新聞記者應同有適用。惟法律應賦予警察等公務人員對特定人（尤其是新聞媒體）適度開放現場封鎖現之裁量權，俾能在法定遊戲規則下，培養出辦案人員與媒體記者之職業倫理與專業素養，以及該二群體之互信與互諒。（陳瑞仁，1999）陳瑞仁的見解似乎是採取「強制模式」與「軟性模式」並重的方式，但略偏前者。

至於石世豪則在〈從「白案」談犯罪新聞採訪及報導的規範型態——大眾傳播立法的幾個可行方向〉一文中主張：「所謂的「他律」與「自律」之間，其實並不一

定只有相互排斥的關係；就法律觀念或立法技術而言，兩者往往追求著同一目標，彼此之間甚至可以相輔相成。...由於採訪及報導相關活動是新聞自由的核心範疇，在民主法治社會中尤其必須加以維護；因此，對於媒體不當採訪及報導活動的規範，也必須遵循民主憲法體制的各項基本準則妥為規劃。」(石世豪，1999：1) 石文並將「為『公共利益』而介入」的模式區分為：司法模式、行政模式和社會模式三種，並進一步主張，在社會模式下的公眾及社會在媒體事務上的主動地位，應透過法律制度獲得確保 (p.17)。(石世豪，1999) 石世豪的見解似乎是他律的「強制模式」與自律的「軟性模式」並重的方式。

白案所衡酌者，是新聞記者的採訪權和犯罪事件中個人生命安危與社會治安維持的法益，與社會秩序維護法第 89 條第 2 款衡酌者為新聞記者的採訪權和受訪者隱私等權益固有不同，不過二者均涉及對於新聞記者採訪行為透過法律來規範的問題，除具參考價值外，也凸顯了新聞記者採訪行為規範問題之困難度與複雜度。

至於，法律應否以及是否有能力區分八卦新聞的「狗仔隊」(Paparazzi) 採訪行為與調查報導的「看門狗」(watchdog) 採訪行為，本文認為這是非常困難的。林照真在〈看門狗 vs.狗仔隊：公益的調查報導與媚俗的醜聞揭發〉一文中指出：「從美國新聞史的發展中來看，『狗仔隊』與『看門狗』兩個報導類型，幾乎是同孿手足般難以區分。西方調查新聞學約是在十九世紀末開展，當時正是黃色新聞盛行的時候。美國一些知名總編輯像是約瑟夫·普立茲 (Joseph Pulitzer) 和史克利普 (E.W. Scripps) 都是一方面發展黃色新聞，另一方面又去揭發政府的腐敗與企業權利階層的弊病。」(p.105) 該文又說：「二十世紀初，美國老羅斯福總統(Theodore Roosevelt)曾以『扒糞者』(muckraker)去形容這些揭露社會罪行的記者。當時許多陰暗底層的真相，都因為這些記者的報導而被揭露，這股扒糞運動已被視為是進步主義中改革運動的一部份。普立茲後還成為偉大的報人，普立茲獎更以他的名字命名，並未因為報紙同時包含羶色腥成分而折損。」(p.105)。(林照真，2006) 如所週知，美國著名的哥倫比亞大學的新聞學院，也是由普立茲捐款建制而成。

因此，法律是否可以對於不同路線的記者之採訪行為而有不同的規範標準，進行區分管理，例如對於社會記者、娛樂記者、政治記者、財經記者等的採訪行為做出不同的規範。本文以為這也是非常困難且可能對於新聞內容造成不利影響的，因為各種路線的記者都有可能基於採訪所得資料，做出深淺不一、性質各異的各種類型的報導內容(例如即時新聞報導、調查報導、深度報導、人物專訪等)，吾人很難在採訪進行的當下，就能無誤地判斷出其採訪目的與未來報導的樣態。社會秩序維護法第 89 條第 2 款是對於新聞記者在採訪行為進行的階段所介入的法律規範，如不區分一般人與新聞記者，而一體適用於新聞記者，會否造成「寒

蟬效應」，阻絕了重要新聞事件之採訪或報導；或是否造成憲法上平等權的疑義，這部分非本人專業，宜由法律專業進行判斷。

經過以上「補充意見」的討論，本鑑定書對本釋憲案之意見調整如下：

- 一、**社會秩序維護法第 89 條第 2 款**之規定：「無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽者，處新台幣三千元以下罰鍰或申誡。」之規定，如若施用於新聞人員之採訪工作上，勢將造成對於新聞自由及民主社會中新聞媒體正常運作的阻礙與戕害。
- 二、有關新聞記者身份的認定，宜由新聞專業機制認定（例如由相關記者協會，或新聞獎主辦單位認定）。
- 三、「新聞媒體」的內容，從嚴肅的「調查報導」到聲色犬馬、揭人隱私的「八卦報導」均有，此屬媒體機構之自我定位，與民主社會多元價值的表現。閱聽人是否購買閱讀或收聽、收視，亦屬個人需求與品味問題，實不待行政機關介入。但是新聞媒體做為民主社會中重要的公共領域及公共論壇，自應致力於攸關公共利益之報導，並善盡對於強勢者監督及對兒童或弱勢成人的隱私權保障之責。
- 四、有關新聞採訪及報導的尺度宜由新聞專業自律解決，亦即先採取問責機制中的「軟性模式」；至於因採訪報導而產生侵害個人隱私之疑慮時，其採訪目的是否事涉「公共利益」，宜透過司法途徑及相關民事紛爭解決機制來解決，而不宜由行政機關逕自對於新聞媒體或新聞人員加以行政裁罰或限制，畢竟行政機關是新聞媒體監督的對象。
- 伍、媒體或媒體工作者和被報導者間產生爭議時，如未涉及民、刑事法律，宜由媒體自律機構或第三方公正人士擔任仲裁，而不宜由行政機關介入處理。

註釋：

註一、該文後來刊載在 *European Journal of Communication*, Vol.12(4):511-529。並收錄在 Denis McQuail, Peter Golding and Els de Bens (eds.). *Communication Theory and Research : An EJC Anthology*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, pp.89-102. 一書中。

參考文獻：

中央通訊社（2011）。<<中央通訊社編採手冊 100 年新版>>。台北：中央通訊社。
石世豪（1999）。<從「白案」談犯罪新聞採訪及報導的規範型態—大眾傳播立法的幾個可行方向>。國立政治大學傳播學院研究暨發展中心、理律法律事務所

- 編著 (1999)。<<犯罪新聞採訪報導的倫理與法律—從白小燕按談起>>，頁 1-20。台北：政大傳播學院研究中心。
- 林照真 (2006)。<看門狗 vs.狗仔隊：公益的調查報導與媚俗的醜聞揭發>。收於林照真 (2006)。<<記者，你為什麼不反叛？>>，頁 104-123。台北：天下雜誌。
- 林子儀 (1992)。<新聞自由與事前限制>。收於翁秀琪、蔡明誠主編，大眾傳播法手冊。國立政治大學新聞研究所印行，頁 31-52。
- 許宗力 (2006)。<談言論自由的幾個問題>，<<法與國家權力(二)>>，頁 198-199。
- 翁秀琪 (2008)。<公共媒體如何問責：以台灣的公廣集團為例>。<<新聞學研究>>，第九十六期：187-211。
- 陳瑞仁 (1999)。<現場封鎖線法律地位之建立—新聞採訪的空間限制>。國立政治大學傳播學院研究暨發展中心、理律法律事務所編著 (1999)。<<犯罪新聞採訪報導的倫理與法律—從白小燕按談起>>，頁 115-146。台北：政大傳播學院研究中心。
- Hodges, L.W.(1986). 'Defining Press Responsibility: A Functional Approach', pp.13-31 in D. Elliot (ed.) Responsible Journalism. Beverly Hills, CA: Sage
- McQuail(1997). "Accountability of Media to Society: Principles and Means". European Journal of Communication, Vol.12(4):511-529.
- McQuail(2005). "Accountability of media to society: principles and means". In Denis McQuail, Peter Golding and Els de Bens (eds.). Communication Theory and Research : An EJC Anthology. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, pp.89-102。