

變遷與挑戰：解禁後的台灣報業*

林麗雲**

投稿日期：2008年2月20日；通過日期：2008年3月15日。

* 本文部份曾以〈報業、夕陽業，東山再起？〉為題，發表於卓越新聞獎基金會與台灣新聞記者協會主辦之「報禁解除二十年研討會」。感謝陳世敏與鄭瑞城教授的斧正，程宗明教授的討論以及陳盈帆小姐協助蒐集資料。

** 林麗雲為國立台灣大學新聞研究所副教授，e-mail: lihyunlin@gmail.com。

《摘要》

1988 年台灣開放報禁，但開放後報業問題頻仍。有鑑於此，本文檢視報禁開放的歷程及開放後的報業變遷。

本文認為，在長期的威權統治以及管制者的保護與放任下，報業的結構是扭曲的。報禁開放時，管制者卻被動、不作為，放任它持續變形。在缺乏合理的規範下，大報擴張，夾殺小報；大報內部又缺乏民主機制，老闆將報紙作為參與政治的工具；後進的財團報也模仿此種競爭策略，並變本加厲。台灣報業在惡性競爭中內耗，面對外來競爭時更難以抗衡。

從本文的分析可知，在長期威權體制的脈絡下，台灣媒體早已扭曲與失衡。未來在媒體政策上必須建立秩序，才能有健全的傳播體制。

關鍵字：解禁、報禁、新聞政策、新聞史

壹、前言

在多年來缺乏自由競爭的環境裡，報業從來就沒發展出一個有規律的競爭文化，所以「惡性」的相互格鬥變成了一個定律…

（徐佳士，1998: 31）

一個有秩序的報業，需要奠基於公平的遊戲規則

（陳世敏，1987: 73）

報禁開放二十年間，台灣報業彷彿進行了一場歷史實驗。

在這之前，自 1950 年代以來，國府以「戰時需求」（即節約紙張）為由，實施報禁。具體而言，報禁包括三限：「限證」（即限制報證的數目）、¹「限張」（限制報紙的張數）與「限印」（限制不得在報社所在地之外設印刷所）。在「限證」下，自 1960 年以來，政府不再核准新的報證；報紙的家數只有 31 家，而且報證的轉移，均需經過官方的許可。在「限張」下，1988 年 1 月之前，各報每日每份最多三大張。在「限印」下，各報只在特定地區印刷；因此各報在市場上享有某種程度的壟斷或寡占地位。也就是說，在報禁時期，各報在人為保護下，從事有限競爭。

然而，隨著台灣的社會變遷，報禁的正當性日益薄弱。首先，「反攻復國」的號角越來越不可能響起，「戰時需求」的說法越來越站不住腳。國府一度改口說，為了「避免壟斷」必須實施報禁；然而在 1980 年代《中國時報》與《聯合報》已占據七成市場時，「避免壟斷」的說法也啓人疑竇（馮建三，1992: 159）。當時政治反對運動者即批判：報

禁讓少數「報閥」擁有特權，可以謀取暴利，「原來我們政府用『節約用紙說』來行報禁，是節約了紙，……節約不了滾滾轉動的賺錢機器」（《前進週刊》，1983 年 4 月 30 日：29）。爲了緩和社會質疑及壓力，當國府宣布即將解除戒嚴時，也預告將解除報禁。

對於該如何解除報禁，當時社會上提出三種方式。一是完全解禁，也就是應該完全取消對報紙的所有管制；大報老闆與一些主張市場自由的學者支持這個模式。二是有限解禁，也就是解除部分管制；部份中小規模的報刊提出這種主張（陳國祥、祝萍，1987: 212）。第三是重建秩序，也就是應該重新建立秩序，再逐步取消管制；部份傳播學者便提出政策方向（李金銓，1987: 172-178）。對於這三種選項，台灣當局選擇了第一種。自此，報業從威權管制，走向完全解禁之路。

在開放報禁，走向完全解禁之路時，政府期待能有更健全的資訊環境。在宣布解除報禁時，新聞局局長邵玉銘即指出，「目前政府各項政策措施，正積極邁向民主化、國際化與自由化，開放報紙登記與增張……爲我們的報業發展史樹立了一個新的里程碑。」而且，「開放報禁專案研究小組」召集人王洪鈞在當時也提出願景，期許報禁開放後，人民將享有出版自由與知的權利，報業將提供更多元與充份的資訊，形成健全的輿論，提高民主政治的品質（王洪鈞，1988: 19-20）。

但是，報禁開放後，台灣報業問題重重。這些問題包括報業所有權集中、政商掛勾、惡性競爭，漠視新聞專業與讀者權益等（馮建三，1995；張錦華，1995；徐佳士，1998）。報禁開放二十年下來，報業問題可謂層出不窮。我們不禁想問：當初開放時，曾經仔細思量，拿出配套措施，並預想可能之結果嗎？當時開放報禁的來龍去脈爲何？開放之後，報業又歷經何種變遷呢？

本文檢視報禁開放的歷程及變遷。本文先分析報禁開放前的報業結

構，接著討論開放後的大勢，最後基於上述種種提出其對未來的啓示。

貳、保護放任 結構扭曲

報禁時期，在國府的威權管制下，報業的性質偏向「侍從」（client）。在威權統治下，管制之目的不是為了公共利益，而是為了維繫政權；所謂的政策可能只是工具。在報業管制上，國府為了得到私人報業的支持，因此給予特定人士以辦報的特權與優惠（李金銓，1992: 89-91）。在這個關係中，「保護主」不會予取予求，以免利益給盡、侍從離去。但是當國府的政權正當性危機日益嚴重時，便不得不給予特定報紙更多優惠，以得到其在意識型態上的支持（林麗雲，2000）。

然而，當國府給予更多優惠、越放任特定報人謀取私利時，報業的結構越扭曲，其市場行為越違背公共利益。首先，在所有權結構上，由於官方的放任，《中國時報》與《聯合報》發展成大報、報團。早先在1960年代中期以前，國府為了平衡各報的利益，讓各報只能擁有一張報證。但自1960年代末期起，在外部危機（失去美國的支持與承認）與內部危機（即國內要求社會改革）下，國府必須強化統治的正當性；而此時《中國時報》與《聯合報》的發行量已超越官方的《中央日報》，成為非常重要的媒體。² 因此為了爭取這兩家報紙的支持，國府讓它們各自再買下報證。《聯合報》在1967年買下《公論報》，改名《經濟日報》，並於1978年再下一城（買了《華報》，成立《民生報》）；《中國時報》也跟著得利，於1978年買下《大眾日報》，創辦《工商時報》。在特許的情況下，兩大報成為兩大報團。

接著，在國府的放任下，兩大報更超越了「限張」與「限印」的約束，取得寡占的地位。在「限張」政策下，1957年政府本來規定各報

每日每份只能發行二大張；但國府爲了爭取兩大報的支持，在 1967 年將張數放寬到二張半，又在 1977 年放寬到三張，因此兩報得以增加廣告的數量（林麗雲，2000: 117）。³ 其次，在「限印」政策下，台北大報因不能在中南部設立印刷廠，難以爭取中南部廣告，並有礙出報時效。自 1970 年代，在國府的默許下，兩大報以「換版」（即在不同地區換成不同的廣告版面）與分版（在台北市分成 A、B 兩版）的策略，吸收更多廣告。⁴ 於是，地方報與小報備受壓力，很難生存（陳國祥、祝萍，1987: 162-163）。在管制者的放任下，兩大報團在報禁開放前強占三分之二的報業天下（即廣告與閱報率）。

上述兩大報已是市場中的優勢者（the dominant players），但在管制者放任下，競相於市場上縱橫來去，獲得鉅額利潤，影響公共利益。一，報業不提供營運資料，市場不透明。爲了提高廣告的金額，自 1977 年，兩大報均自稱是第一大報，甚至在 1987 年各自宣佈發行量已達 150 萬份（陶朱太史，1987: 68）。但管制者卻未要求報業公開營運資料，也未協助建立報業銷數稽核制度。在市場不透明的情況下，兩大報雖分別自誇發行量第一，卻聯手提高廣告的價格。相對地，小報的空間在兩大報團壓擠之下越來越小。二，兩大報進行「縮版」（即將版面的字體照相縮小），增加了七成以上的廣告（陳國祥、祝萍，1987: 162）。但報紙字體縮小，影響到讀者的閱讀權益。三，兩大報也聯手漲價。1979 年，兩大報串聯各報將售價由每份 2.5 元提高到 3.5 元，在 1980 年又提高到 5 元（陳國祥、祝萍，1987: 163）。1987 年 6 月，報業公會又計畫一起將報紙售價由每份 5 元提高到 8 元；黨政高層原本希望「暫緩漲價」，但最後還是同意報業於 9 月 1 日聯合漲價（徐青雲，1987: 24-25）。

由此可知，在威權時期，管制者爲了收編報業，因此採取保護與放

任政策。在這種管制邏輯下，報團寡占，市場行為沒有章法，讀者權益未受保障。這種扭曲的結構，是在人為保護下造成的，而不是在市場競爭的情況下自然形成的。

報禁開放前夕，本來有機會重建秩序。當政府於 1987 年 2 月 5 日預告將開放報禁時，曾提到要建立規範，要求報業負起社會責任。當時的行政院長俞國華指示行政院新聞局，

以積極態度重新考慮報紙的登記與張數問題，並在兼顧新聞自由與報業應善盡社會責任的原則下，盡速訂定合宜的規範與辦法，以促進我國的報業與發展（王洪鈞，1990: 103）。

在這個聲明中，政府主事者曾承諾要「以積極態度」來訂定合適的規範，並組成專案研究小組。同時政府也提出四個原則，作為研究的根據。這些原則包括：維護新聞自由，確保公共利益，避免集中壟斷，及促進健全發展（王洪鈞，1988: 20）。基於這樣的原則，可能有希望在開放後，出現健全、良性競爭的報業；社會各界也充滿了期待。

當時社會上對於如何面對這個新的情勢，有三種主要看法。第一種是完全解禁。這個論述的預設是「市場決定論」，即政府應取消一切管制，完全由「市場」調節，因為市場可調節資訊的供需。兩大報即鼓吹這個觀點，並希望能立即開放，而且愈快愈好。《中國時報》（1987.2.6: 2）的社論以「新聞自由」為由，要求政府解除報禁。《聯合報》（1987.2.6: 2）社論也以「市場調節」（依市場法則自然調節資訊的供給與需求）的理由，要求政府完全解除管制（包括「限證」，「限印」與「限張」）。當時可以預見的短暫未來是，在束縛完全解除的模式下兩大報團將能恣意馳騁，迅速擴張，讓報業版圖大上加大。

相對於大報的論述，中、小型報刊提出的是有限解禁。有的中、小

型報刊（如《自立晚報》）之前因報導較多反對運動而有所成長；它們期待在報禁開放後，能夠由中小型報紙邁向大報。因此，它們支持開放報禁，但希望能逐步開放，不要立即放寬張數的限制，否則大報便立刻吃下廣告市場（沈冬梅，1987a: 86；自立晚報，1987.2.12: 1）。地方報則因為過去在大報擴張下，早就吃過兩大報的苦頭，因此在風聞解禁的消息時，立即設想到日後可能面對的威脅，期望政府予以再規範，否則根本跟不上。高雄市報紙協會即要求政府限制張數上限（六大張），不得分版與縮版。但這種管制的想法，是中小型報刊站在自身的立場著眼而發的，它們並未要求重建報業秩序。

第三種是重建秩序。部份傳播學者主張，報禁時期並未建立合理的秩序，因此應先建立合理的市場秩序。他們基於資訊多元化的理念，主張應防止報業的壟斷。他們所主張的「反壟斷」，可歸納在三個層次上：所有權、內部治理、市場行為（李金銓，1987: 172；陳世敏，1987: 71；鄭瑞城，1987: 45-46；伍翠蓮、張婁嘉，1986；洪秀容，1987）。第一，在所有權上，應將「反托拉斯」的理念應用於報業，限制報業本身壟斷、報業跨媒介的壟斷、以及報業跨產業的壟斷。第二，在內部治理上，基於「產業民主」的理念，報老闆不應壟斷言論與出版自由。因此他們主張：所有權與經營權上應分離，而且應建立記者工會，保障新聞人員的工作權與專業地位，以避免「新聞記者成為利益團體的工具」。⁵ 第三，在市場行為上，基於社會責任與公共利益，報業應對公眾負責。他們主張，應設立研究基金會，調查產業的狀態，建立銷數稽核制度，建立公平的遊戲規則。也就是：如果要開放賽馬，那麼應該要建立賽馬的規則。

雖然社會上有上述不同的理念，但政府卻被動、不作為。首先，如前所述，政府長期以來從自身利益出發來管制報業，未曾從公共利益的

角度來考量；他們很難在短時間內立即轉換思維邏輯，因此未能採納重建秩序的模式。其次，面對大報與中小型報紙不同的立場與利益，管制者無法作出公平的裁量。於是管制者採取放任政策，放手不管，讓業者自行協調。報禁開放前，1987年8月26日，新聞局主事者出席國民黨新聞黨部會議，對該黨部的同志報告報禁政策時即說到「（行政）院長一再提示，這是新聞界自己的事情，應該尊重新聞界自己的協議，行政部門盡量不要干擾」（中國國民黨新聞黨部，1987年8月26日）。⁶

因此，在開放報禁的作法上，管制者選擇不作爲，而由業者協商。1987年12月1日新聞局宣布將於隔年元旦開放報禁；宣布當天，報業協會（包括台北市報業公會、台灣省報紙事業理事會、高雄市報紙事業協會）聯合發表八點協議，包括張數（上限六大張，下限一大張），字體（不得少於六號字），新聞與廣告比例不設限；關於集中壟斷的問題，則以自律與新聞評議的方式解決（王洪鈞，1988: 20-21）。但是，報界的協議與自律並沒有法律基礎，也不具約束力，不久便形同具文。兩個多月（1988年2月11日）後《中國時報》便無視報業的八點協議，從六大張「彈性增張」到七大張，所增加的一張全部都是廣告（譚士屏，2000: 68）。

對於政府的不作爲，當時的反對黨也無法有效監督。他們長期反對威權統治，也批判報禁限制了人民（包括他們自己的）的言論自由。然而，當他們以威權主義政體爲最大的敵人時，並未意識到在當時扭曲的結構下，報業解禁未必能保證言論自由，報業解禁有可能照樣限制言論自由。當時民進黨主席江鵬堅樂觀地說到，「報禁開放後未必是大報吃小報的局面，具特殊立場與言論的報紙仍有生存餘地」（沈冬梅，1987b: 21）。

因此，在沒有太大爭論的情況下，政府對報業採取完全解禁的模

式。這就好像長年加在馬群身上的繩索要解開了，牠們即將展開激烈競爭。這個關鍵時刻是一大轉機。但在這個緊要關頭（或起跑點上），管制者卻未建立合理的遊戲規則（如所有權多元性、內部民主、市場行為與新聞品質等）。於是，台灣報業在此時錯失轉變、改革的良機，也沒有改進體質。接下來，我們將看到，完全解禁的模式為報業埋下危機的種子，在歷史過程中引發了種種的問題。

參、脫繮之馬 危機四伏

在完全解禁前夕，兩大報蓄勢待發。早先，在報禁的保護與特殊優惠下，兩大報團已累積了相當的人力與資本，並有寡占的優勢。解禁時，政府又未規範大報所有權的擴張（如市場占有率、家數）與市場行為（如促銷、價格等），任由它們投入新聞與非新聞競爭。

兩大報團投入資源，增加人力從事新聞競爭。在報禁開放前，兩大報即大舉招考記者、編輯、改版、試印，也添購快速的印報機（楊瑪俐，1987: 15）。《中國時報》的人數由 2,000 人增加到 4,200 人，一個月的人事費高達一億一千萬元；《聯合報》更有 5,600 人的規模（刁曼蓬，1990: 23）。

兩大報團在非新聞性的戰場上競烈廝殺。首先，它們投入促銷戰。這些作法包括抽獎、贈品。1989 年，《聯合報》與《中國時報》分別投入二億多在業務推廣上（刁曼蓬，1990: 28）。例如當年《中國時報》推出訂戶、購買者有機會參加「千兩黃金、千萬現金大摸彩」來搶攻市場；《聯合報》也以「關心國事、兩千萬元大贈獎」來鞏固地盤；這兩項促銷的規模分別高達 2,200 萬元與 2,000 萬元（譚士屏，2000: 68）。

其次，兩大報團還投入低價競爭戰。報禁開放後，雖然各報曾協議報紙張數上限（六大張）與價格，但兩年內，兩大報「彈性增張」到十大張，而其價格卻與其他中小型報紙的定價相同（十元）；此舉無異低價促銷（馮建三，1995: 7）。而且，兩大報推出晚報時，也在價格上夾殺《自立晚報》——當時的老牌晚報。《自立晚報》本來三大張、售價八元；而《聯合晚報》與《中時晚報》卻四大張、售價十元；爲此，《自立晚報》不得已也增張（但所加的一張爲廣告）並降價爲五元。在選戰時，《中時晚報》更以每份一元的超低價來刺激買氣（彭美媛，1990a: 135）。《自立晚報》飽受壓力，大感吃不消。

再次，在發行通路上，兩大報團掌握派報系統。《聯合報》在全國就有 1,400 個分銷站（刁曼蓬，1990: 25）。《中國時報》也不遑多讓。兩大報團遍佈全台的發行通路，使得總社所編出來的報紙，能在最短的時間內出現在全台各個零售商店，甚至送到訂戶手中。這種通路，叫中小型報紙望塵莫及，望路興嘆，經營愈加困難。

綜上所述可知，因爲完全解禁，所以在報禁開放後，強者越強，大者越大。三年內，兩大報團在廣告與讀報市場的占有率上，迅速由七成增加到八成（蘇蘅，2002: 75）。

兩大報以資本爲後盾，發動新聞與非新聞的攻勢，重重地打擊了獨立報刊與新報。報禁開放的第一年，有 122 家報紙完成登記；到了 1992 年，雖有 270 家報紙登記，但只有 58 家真的出報（譚士屏，2000: 42）。其中，主要是舊報系推出的新報，其次是財團所支持的報刊。其他新報均很難生存下來。像是《首都早報》、《環球日報》以及《公論報》等都在報禁開放後兩年內休刊。連《自立晚報》（在報禁開放前頗有根基）在 1994 年也轉手。⁷ 由此可見，報禁開放後，大報縱橫市場，嚴重地壓縮小報；不少小型報刊中箭落馬，退出競賽。

然而，歷史的因素也限制了兩大報在市場上的定位。在侍從體制下，《中國時報》與《聯合報》的老闆由於有政治上的傾向及「關係」，因而過去能享有特殊的優惠。但是也因為過去的傾向及「關係」，他們主動參與了當時的政治鬥爭（即國民黨的主流派與非主流派之爭）（林麗雲，2000: 128-129）。而且，因為報禁開放時政府也未訂定產業民主的規範，因此報老闆的政治理念，經由其核心幕僚（即社方所提拔的管理階級）主導了言論政策與新聞偏向（習賢德，2007: 302-351）。但這樣的言論與偏向只反應了老闆的立場，而不是內部員工與社會上眾多讀者的想法。

報老闆的傾向不僅主導報紙的方向，也可以影響其位置。在 1992 年的退報運動中，《聯合報》老闆的立場就影響了它在市場上的位置。在國民黨內的流派紛爭中，《聯合報》老闆的意識型態接近過去國民黨的舊意識型態（終極統一），不同於當時國民黨主流派以及本土社團的思維（台灣本位）。1992 年 10 月 30 日，《聯合報》頭版刊出中共總理李瑞環的談話，指中國大陸為了消滅台獨，將願意中止經濟建設，犧牲流血，前仆後繼，在所不惜。國民黨主流派及社會運動團體對此深表不滿；後者更指出《聯合報》是「中共的傳聲筒」，因此發動「退報救台灣」、「我家不看《聯合報》」運動，此即所謂退報運動。

面對社會團體的抵制，《聯合報》採取敵對立場。首先，對於退報運動團體的言論，《聯合報》認為其已構成「加重誹謗罪」，因此訴諸法律行動，控告這些團體的負責人。其次，在控告的同時，《聯合報》以整整三大版的版面表達其立場，批判退報運動。該報說，「何以我們這個社會的大多數，能容得下這少數人；而這少數卻欲藉反民主、反自由、反法治的手段，來傷害我們大多數人所支持的資訊自由的社會法則？」（聯合報，1992.12.29: 5）。隨著訴訟官司的發展，《聯合報》

與本土社團的衝突越來越高，其「反本土化」的形象也越來越深。之後，其在統獨的言論光譜上，也被放在「統派」的位置。⁸

相同地，在 1995 年後，《中國時報》也因為老闆的政治主張而設定立場。在國民黨內的流派紛爭中，《中國時報》老闆余紀忠的立場本來較不明確。但是當主流派的李登輝發表「兩國論」後，余紀忠即開始與主流派分道揚鑣。根據該報主筆的回憶，關於報社言論的方向，余紀忠會親自下達指令，要主筆改社論，而且主筆「只是代書」（楊渡，2008: 386-387；俞國基，2008: 166）。但是當《中國時報》的立場越來越鮮明時，也損失了部份（特別是南部）市場（田習如，2002: 78）。

由此可知，在沒有規範的情況下，兩大報團有得有失。兩大報團因其所累積的資源而不斷擴張。但是，也因為沒有規範（如產業民主），於是報社仍由老闆的意志主導，甚至與市場有了衝突卻無法自我矯正。在此矛盾之中，後起之秀如果有財團的穩定支持，便有機會挑戰兩大報的龍頭地位。

當《聯合報》與《中國時報》因意識形態而與市場產生衝突時，《自由時報》加碼進場，尋找生財之道。如上所述，兩大報維持優勢的方式，主要靠資本與促銷競爭——這也成為新聞戰場中無形的規則，也就是只有財力雄厚者才能進場。《自由時報》的老闆林榮三即挾帶資本，由房地產轉戰報業。而且他以對手為師，模仿兩大報的競爭手法，但推動更大規模的促銷。當《聯合報》被稱為「中共的傳聲筒」時，《自由時報》自號是「台灣人的報紙」，並藉此經營政商關係。

報禁開放前夕，《自由時報》開始從事新聞競爭。它招募人力，搬入台北市區；又跟上兩大報，添購高斯印刷機（《動腦》，1989: 22）。但是，兩大報先前早已累積了人力與經驗。在新聞上，《自由時報》無法立刻與兩大報一爭長短，並駕齊驅。在 1989 年，當《聯合

報》與《中國時報》各有 43 億與 45.3 億的廣告量時，《自由時報》的廣告量才不到 2 億（1.89 億）（王彩雲，1991: 13）。

爲了打開市場，《自由時報》便師法兩大報，從事促銷競爭。如前所述，在 1988 年，兩大報分別斥資 2 億促銷。1992 年，《自由時報》也投入 1.6 億促銷。一年內，其廣告額成長了七成一；由 1991 年的 2.12 億，增加到 1992 年的 3.63 億，但這距離《中國時報》的（1992 年）57.38 億與《聯合報》的 54.46 億，仍有甚遠，可謂瞠乎其後（《動腦》，1993: 19-20）。因此，在這場促銷戰中，《自由時報》所得到的廣告效益還是有限。

爲了急起直追，《自由時報》再推「贈閱報」。1995 年底，《自由時報》執行「贈閱計劃」，目標是都會區，⁹其中除了機構，還包括兩大報的訂戶。爲此，《自由時報》一個月便投入約 2,500 萬到 3,000 萬元；當時該報自稱發行量已達 90 萬份；但根據《天下雜誌》的估計，其中三成爲免費報（刁曼蓬、游常山，1997: 64-65）。該報的廣告量成長了八成三，由 1996 年的 18.5 億成長到 1997 年的 34.0 億，但依然比不上對手；同（1997）年，《中國時報》與《聯合報》還有 65.5 億與 55.3 億的廣告進帳（《動腦》，1998: 59）。因此，《自由時報》還必須再下猛藥。

《自由時報》最關鍵的一戰，是堅持壓低價格，絕對不漲價。1996 年 1 月，當兩大報將售價提高到 15 元時，《自由時報》卻一直守在 10 元的價位。有些《自由時報》贈閱報的讀者本來是兩大報訂戶，可能由於訂費便宜之故，便轉訂《自由時報》。這波價格戰後，兩大報的發行量，掉了一成三到二成之間。《自由時報》接著又宣布「閱讀率爲第一」，並將廣告價格調高四成（刁曼蓬、游常山，1997: 62）。之後幾年，《自由時報》的廣告量逐年增加：1996 年 18.5 億，1998 年增加到

44 億，2000 年保持 44.2 億，但已超越《聯合報》（42.0 億），2002 年為 40.8 億，再趕過《中國時報》（38.9 億），賺進最多的廣告量，可謂後來居上（《動腦》，1999: 36；2002: 57；2003: 39）。

在一面與兩大報打促銷戰時，《自由時報》老闆也與兩大報老闆一樣，把報業當成個人的政治工具。他將個人的意志加諸報紙（包括言論政策與新聞方向），表達對政治人物的好惡，保護個人的商業利益，還親自指導主筆群（曾嬾卿，1993: 247；林瑩秋，2002: 94-95）。而且，正如兩大報一樣，《自由時報》也沒有員工參與的機制，甚至規定不能設立工會。在沒有產業民主的機制下，老闆的意志與利益主導了《自由時報》。

又如兩大報老闆一樣，《自由時報》老闆也參與政爭。1990 年代初期在國民黨分裂的紛爭中，當《聯合報》站在非主流派的立場與李登輝對壘時，《自由時報》則力挺主流派李登輝。接下來，正如兩大報老闆於 1969 年擔任國民黨中央委員一樣，林榮三也在 1993 年起擔任國民黨的中央委員。在此同時，《自由時報》也打出「本土牌」，標榜自己是「一份為兩千一百萬人所辦的報紙」，藉此與兩大報團區別開來。

對於《自由時報》的行銷策略與定位，兩大報深感威脅，但卻無法要求公權力介入。報禁開放時，兩大報鼓吹完全解禁，而管制者也未規範報業的市場行爲（如競爭策略與公開商業資料），結果長期下來報業卻自食其果。在 1994 年，新黨與汐止鎮長廖學廣要求公平交易委員會介入《自由時報》的促銷。他們指出：《公平交易法》十九條規定，事業不得「以脅迫、利誘或其他不正當方法」而「有限制競爭或妨礙公平競爭」之行爲。但是，該委員會仍認為《自由時報》沒有違法，理由是《自由時報》的促銷雖為「利誘」，但並沒有明確的發行數字足以證明《自由時報》的促銷活動已妨礙了公平競爭（楊仁烽，1995: 87）；¹⁰

而《自由時報》也宣稱，它爭取到的是《聯合報》與《中國時報》的讀者，而不是搶走了其他小報的讀者（馮建三，1995: 6）。

在一片廝殺聲中，台灣三大報鼎立（約自 1997 年之後）的結構大致底定。這三大報的言論政策與新聞偏向，受制於老闆的政治立場。報社內也沒有機制（如員工或讀者參與）來協助回應讀者的需求。但是這樣的經營方式卻作繭自縛。也就是說，各報各依其老闆的政治立場，分化成藍／綠報紙，抓住特定意識型態（如深藍、或深綠）的讀者。《自由時報》佔了綠色的地盤，而《聯合報》與《中國時報》則固守藍色的天空。最後，三大報也只能固守基本盤，不再有 1980 年代百萬大報的榮景。

由於無法以新聞開拓市場，《聯合報》與《中國時報》也只好再投入促銷戰。兩報採取贈品策略，推動「商品聯賣」的活動，即買報紙、送贈品（包括轎車、腳踏車、手機、音響、咖啡與茶葉蛋等）（董益慶，2000）。¹¹ 1997 年，《聯合報》與《中國時報》還採贈閱的策略。兩報大約各投入 2,500 萬到 3,000 萬元，贈閱 10 萬份免費報（刁曼蓬、游常山，1997: 71）。

然而，報業打促銷戰只能消耗彼此的內力，而不是增強實力。一，當大報用「利誘」的方法來爭取讀者時，中小型報刊玩不起這種昂貴的遊戲，因此紛紛喊停，退出比賽。2001 年到 2002 年間，《大成報》、《自立晚報》、《勁報》等報陸續停刊。二，兩大報雖然賠上老本進行促銷，效益卻有限。它們用低價與促銷來吸引讀者，而不是用實質的新聞內容來爭取讀者的支持與信賴。即使有的讀者受到贈品的吸引而暫時訂閱，但未必是忠誠的訂戶或讀者。

由於報業以上述方式經營，其衰落竟成無法避免之勢。首先，閱讀率大幅滑落。1992 年時，十個台灣人中就有七、八位（七成六）是報

紙讀者；在 2004 年十人中卻只有不到五位讀報（四成九）（《動腦》，2005: 66）。其次，報紙的廣告量成長有限。《自由時報》於 1996 年的價格戰後自稱第一大報，提高廣告價格，廣告量還能穩定。但《聯合報》與《中國時報》的廣告量則已逐年減少，在 1998 年分別為 56.0 與 65.6 億，於 2001 年一起降到 29.4 億與 40.0 億，2002 年為 34.0 億與 38.9 億（《動腦》，1999: 36；2002: 57；2003: 39）。另外，兩報又要支付龐大的成本（包括人力與行銷費用）。1999 年，兩報出現單月虧損；自 2000 年以來平均單月虧損一億（吳萬里，2002: 123）。爲了因應這種情勢，它們便不得不接受置入性行銷，由業務主導編務，也就無法顧及新聞品質與倫理了（李筱雯，2004: 83-84）。

當台灣的報紙仍以老闆的政治意識型態掛帥、常常發動促銷戰、接受置入性行銷，也忽略讀者的需求時，《蘋果日報》由香港入台。報老闆黎智英說：「台灣的報紙太難看了！」他在台灣報業嚴重衰退時（2003 年），大舉進軍台灣市場；他信奉「市場新聞學」，把報紙當作純商品，迎合讀者大眾的口味（何旭初，2007: 256）。該報不以政治新聞掛帥，不針對特定政治立場的讀者作報導，不以千萬贈品打促銷戰，也不重視置入性行銷。但是，它採取「業編分離」政策。它還定期召開「讀者會議」，讓讀者在會議中暢所欲言，描述他們期望看到的報紙（邱奕嵩、陳雅莉，2003）。黎智英聽到了，宣稱「要賣讀者想看，卻看不到的[...·看到的時候]有共鳴、有感覺的、看了會爽的報紙！」（張國權，2003: 32）由於《蘋果》老闆根據讀者的需求辦報，於是能開拓市場。在 AC Nielson 的閱讀調查中，《蘋果》的閱讀率增加，2004 年爲 11.9%，2005 年增加到 16.5%（《動腦》，2005: 67；2006: 61）。

面對外來的強勢競爭，台灣本地報業難以招架，嚴重衰退。在 AC Nielson 的閱讀調查中，2004 年與 2005 年間，《中國時報》、《聯合

報》與《自由時報》的閱讀率原已不振，之後更為疲軟。在這兩年間《中國時報》與《聯合報》的閱讀率大約各有一成，2006 年更降至一成以下（《中國時報》2004 年為 11.3%，2005 年為 10.6%，2006 年為 8.4%；《聯合報》2004 年為 12.6%，2005 年為 11.9%，2006 年為 9.6%）；《自由時報》約為一成七（2004 年為 17.6%，2005 年為 16.5%，2006 年為 16.3%）（《動腦》，2005: 67；2006: 61；《自由電子報》，2006 年 11 月 1 日）。其次，《聯合報》與《中國時報》的廣告量更持續萎縮，2002 年分別為 34.0 億與 38.9 億，2004 年分別降至 29.5 億與 34.3 億（《動腦》，2003: 39；2005: 67）。它們又為了節省開支，因此精簡人力，大幅裁員。最後兩大報團甚至不得不斷尾求生，關閉子報，如《中時晚報》、《民生報》與《星報》等。

我們據此知道，解禁之時沒有立下合理的規則，影響很大。解禁之前，原本就沒有建立合理的秩序與適當的規範，解禁時也沒有；於是報業無法養成良好的體質，也種下日後衰退的因子。兩報是解禁的鼓吹者，也曾是受惠者，現在卻成為受害者。

肆、結語

二十年前，台灣本來有個很好的歷史契機，可以妥善地改革報業。當時，社會上曾提出不同的改革模式。但台灣選擇了完全解禁。解禁之後，報業問題叢生。那麼為什麼台灣當時作出這種選擇？之後報業又如何變遷、消長？

根據本文的分析可知，報禁與台灣的報業興衰有顯著相關。報禁開放之前，威權政體為了自身的需求，因此設下種種限制（此即所謂「報禁」），並在報禁政策下放任大報成為寡占的報團，讓它們在市場行為

上違背公共利益。報禁開放之際，管制者在面對不同的改革方案時，卻未能從公共利益的角度出發。由於並無所有權的管制，因此大報在不公平的競爭下快速擴張，擠壓了中小型或獨立報刊；後者不堪負荷，紛紛倒地。但也因為沒有規範市場行為與建立內部民主機制，於是大報老闆一手打促銷戰，另一手參與政爭。財團報有樣學樣，而且變本加厲。因此，台灣報業陷入惡性競爭與內耗的漩渦中。後來再加上新興媒體的崛起競爭，搶食閱聽人的大餅。至此台灣報業集體走下坡，已是事無可挽。

根據此歷史發展的過程，我們可以得到一些啓示。首先，台灣社會必須重新思考建立傳播秩序。從本文的分析可知，台灣社會在威權管制下，媒體的結構是扭曲的。在政治轉型時，台灣應思考如何矯正扭曲的結構，建立秩序。如果一再放任、不作為，只會讓扭曲的結構更嚴重變形。在沒有秩序的情況下，個別業者追逐私利，不顧公益（如夾殺同業，「利誘」讀者，漠視專業）。但是「螳螂捕蟬，黃雀在後」，其他的業者用同樣的方式互相對待，造成惡性競爭，內耗衰竭。這些都偏離報禁開放原先的目標——滿足讀者知的權利，出版自由，避免壟斷與厚植民主政治等。

相對地，設定規範，建立秩序，長此以往很可能漸入佳境，讓報業能夠跑得更遠。在規範之下，報業當然會受到某些管制，也必須遵守市場與專業準則。在這種情況下，大報無法任意擴張；報業不能完全以報老闆的政治利益為考量，必須建立民主的參與機制；在市場上各報也不能短線操作，必須遵守公平交易法，其利潤可能暫時受限。但是，有了合理的秩序，長久下來，報業應該較有機會可以健全體質。因為，外部有良性的競爭，內部有民主的機制，又有良好的市場規範，則報社才能經常感知到社會的脈動、感受到讀者的需求，以便在急速變遷的時代中

隨時調整步伐。這樣的媒體，才是一個開放的體系，與時俱進，具有公共、公開的性質，並能建立公信力。長期而言，這樣較有機會建立永續發展的新聞事業。

當我們在思考未來時，應參考本文前述的重建秩序模式。如本文所述，根據這個模式，民主與多元的理念可以落實在三個層次。第一，在所有權上，應從防止市場壟斷來著手，促進多元的媒體可以活下來。有了多元的媒體，並讓它們在規範之下從事良性競爭；這樣才能形成多元的公共領域。¹² 其次，在內部治理上，應落實產業民主。媒體的經營權與所有權應分開，而且應該有員工甚至公眾參與的機制；如此才能避免老闆以一人之意主導報紙之新聞、評論及其他圖文，並且不使報紙淪為政爭之工具。再次，在市場行為上，應規範主流媒體（特別是優勢者）的責任與行為，應公布營運資料（如設立銷數稽核制度），並限制贈品的範圍與報紙的價格（不可低價傾銷）。我們應要求主流報紙以實質的新聞符合讀者的需求，而不能透過贈品與免費報等方式爭取短期的獲利。

這些理念，早在二十年前就由台灣傳播學者提出了，但未獲採納，也未被實踐。如前所述，二十年前，眼光長遠的人已洞燭機先，預見可能的情況及危機，並提出建言，可惜沒有機會實行。二十年來，脫繮的馬群激烈競賽、廝殺、內耗；結果，禍害發生了，報業也衰退了。現在，我們當然不可能把時鐘撥回去，不可能把馬群全部倒拉回籠，也不可能回到二十年前去補訂一套遊戲規則，讓報業的競賽從頭來過。這二十年來，傳播環境不斷變化，舊的問題還沒解決，新的問題又一波波撲面而來。面對這種經緯萬端的情況，其實仍有可為，畢竟危機也是轉機，而且是另一次契機。我們允宜從自己所經歷的種種過程中，汲取慘重而寶貴的教訓。換言之，應該制定一套合理的遊戲規則，再思考傳播

秩序，再給台灣傳播環境一個機會！

註釋

- 1 根據 1952 年〈出版法〉，辦報須向官方申請報證。根據該法，「第九條 新聞紙或雜誌之發行，應由發行人於首次發行前填具登記聲請書，呈經該管轄直轄市政府或該管縣（市）政府轉呈省政府，核與規定相符者，准予發行，並轉請內政部發給登記證。」
- 2 在 1960 年代，台灣開始朝向工業化，《中國時報》與《聯合報》因佔據台北都會區的日報市場，而發展成大報。在 1960 年代初期，《聯合報》原本期望能另外發行新報（晚報），但官方不答應，因擔心其坐大。
- 3 國府一直用報紙張數的管制，操控報業的經濟。1950 年，《中央日報》剛到台灣，基礎還比不上省營的《台灣新生報》；為了保障《中央日報》，在 1952 年，國府限制報紙每日每份之張數為一張半，減少《台灣新生報》的廣告量，讓《中央日報》有機會生存。到了 1958 年，當《中央日報》業務穩定時，國府開放張數為兩張，讓《中央日報》可容納更多廣告。
- 4 經由換版，兩大報廣告量增加三倍。經由分版，兩大報的廣告費又提高三成（陳國祥、祝萍，1987: 163）。
- 5 徐佳士更主張：「法律應規定，報社不得聘用非工會會員，非經工會同意，報社無權解聘工作人員」（洪秀容，1987: 67）。
- 6 1965 年中國國民黨成立新聞黨部，納入國民黨籍的新聞從業人員。該黨部的主要工作是貫徹黨的宣傳政策，也協調各媒體之間，以及媒體公會之間的利益。

- 7 在這之前，《自立晚報》得到社運界與學界的認同，也有台南幫的資金支持。在報禁開放後成立《自立早報》，準備跟與兩大報團看齊。但是，在人力上，《中國時報》與《聯合報》有 4,000 人以上；中型報刊只有 300 人。其次，在資金上，《自立晚報》雖增資了二億六千萬元；但這筆錢只相當於《中國時報》與《聯合報》在 1989 年的行銷費用。又，大報的張數多，卻以更低的价格促銷。《自立晚報》無法殺出重圍；《自立早報》又一直無法打開市場，更無法吸引到廣告商的支持（彭美媛，1990b: 160；刁曼蓬，1990: 24-25）。
- 8 當時，《聯合報》宣稱其報份不受影響，可也首度換上台籍總編輯。但一種說法是，《聯合報》的份數掉了八萬份，廣告量下滑兩成（雷壹閑，1993: 241）。
- 9 《自由時報》以都會區為目標，主要的目的是，「改變自由時報只有鄉下人看的」印象（刁曼蓬、游常山，1997: 65）。《自由時報》的編輯方向也轉變以都會的、中產階級讀者為主，以爭取廣告主的青睞（陳順孝，2007: 2）。
- 10 根據《公平交易法》十九條（限制競爭或妨礙公平競爭之虞行為），「有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，事業不得為之：……三、以脅迫、利誘或其他不正當方法，使競爭者之交易相對人與自己交易之行爲」。公平交易委員會判定《自由時報》的促銷為「利誘」，但未達到「限制競爭或妨礙公平競爭」。
- 11 1997 年《聯合報》推出「三三三專案」：以 33,300 元訂閱《聯合報》33 個月，即贈送機車一部；《中國時報》跟進，以 36,000 元訂閱《中國時報》三年，送機車一部（刁曼蓬、游常山，1997: 71）。

- 12 有的國家（如瑞典與南韓等）爲了協助獨立媒體的存在，即成立公共的發行體系，並補助基金。如南韓自 2006 年通過新〈報業法〉，即規範所有權、市場行爲，並設立報業公共發行系統。此外，南韓的公民團體也爭取公共資源，成立公民的影像製作中心，並有公共的播放頻道（林麗雲，2007: 13-14）。

參考書目

- 刁曼蓬（1990）。〈報業拼戰後，二大稱霸，新秀苦撐〉，《天下》，110: 22-29。
- 刁曼蓬、游常山（1997）。〈第一大報，金子打造？三大報經營爭霸戰〉，《天下》，194: 60-78。
- 〈社論：新聞事業將邁向新的步伐：欣聞俞院長有關報紙登記與張數的宣示〉（1987年2月6日）。《中國時報》，第2版。
- 中國國民黨新聞黨部（1987年8月26日）。〈中國國民黨新聞黨部第七屆第二十六次委員會議記錄〉。
- 王洪鈞（1988）。〈開放報紙登記及報業新環境〉，《中華民國七十七年出版年鑑》，頁19-25。台北：中國出版公司。
- 王洪鈞（1990）。〈報業體質受到嚴酷的考驗〉，《中華民國七十九年出版年鑑》，頁103-109。台北：中國出版公司。
- 王彩雲（1991）。〈1990 報紙媒體廣告營收〉，《動腦》，172: 12-19。
- 田習如（2002）。〈余紀忠一生最愛是記者：中時報系從「報人時代」進入「商人時代」〉，《財訊》，242: 75-78。
- 伍翠蓮、張婁嘉（1986）。〈開放「報禁」面面觀〉，《聯合月刊》，

1986 年 5 月，16-23。

〈社論：我們堅決反對先增張、後解除報禁〉（1987 年 2 月 6 日）。

《自立晚報》，第一版。

〈最新一季 ACNielsen 閱報率大幅領先／自由時報最受讀者肯定〉（2006 年 11 月 1 日）。《自由電子報》，取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/nov/1/today-fo7.htm#>。

何旭初（2007）。〈市場導向新聞學之思維與運作：《蘋果日報》個案分析〉，《中華傳播學刊》，11: 244-272。

吳萬里（2002）。〈從賺十位數到賠十位數？！中時、聯合心事重重，自由林榮三錢袋深深〉，《財訊》，242: 120-123。

李金銓（1987）。〈建立報業的遊戲規則〉，《報風圈：報禁開放震盪》，頁 169-178。台北：久大文化。

李金銓（1992）。〈從權威控制下解放出來：台灣報業的政經觀察〉，朱立與陳韜文（編），《傳播與社會發展》，頁 81-94。香港：香港中文大學新聞與傳播學系。

李筱雯（2004）。《好新聞？好生意？台灣報業生產政治的轉變》。政治大學新聞研究所碩士論文。

邱奕嵩、陳雅莉（2003）。〈辦一份有現代感的報紙：專訪蘋果日報總編輯陳裕鑫〉，《目擊者》，33: 24-29。

沈冬梅（1987a）。〈自立晚報還要再辦一份日報！吳豐山談自立晚報的應變之道〉，《報風圈：報禁開放震盪》，頁 85-88。台北：久大文化。

沈冬梅（1987b）。〈有特色的報紙仍有生存空間！江鵬堅談民進黨因應報禁開放的作法〉，《報風圈：報禁開放震盪》，頁 17-22。台北：久大文化。

- 林瑩秋（2002）。〈自由時報「御飯團」傳奇：林榮三是自由時報不折不扣「大總統」〉，《財訊》，242: 93-98。
- 林麗雲（2000）。〈台灣威權政體下「侍從報業」的矛盾與轉型：1949-1999〉，《台灣產業研究》，3: 89-148。
- 林麗雲（2007）。〈獨立媒體 分進合擊：南韓的經驗〉，《媒觀報告》，5: 13-14。
- 俞國基（2008）。〈來自中南部的聲音〉，台灣大學新聞研究所（編）《黑夜中尋找星星：走過戒嚴的資深記者生命史》，頁 145-170。台北：時報文化出版公司。
- 《前進週刊》（1983年4月30日）。〈報禁創造的賺錢機器：兩大報廣告收入知多少？〉，《前進週刊》，5: 27-29。
- 洪秀蓉（1987）。〈開放報禁的可能性〉，《廣播月刊》，60: 66-67。
- 徐佳士（1998）。〈台灣自由報業在受考驗：為報紙解禁十年而寫〉，《蛻變、展望、新世紀：開放報紙媒體 10 週年專輯》，頁 30-32。台北：行政院新聞局。
- 徐青雲（1987）。〈漲價三塊錢聯合大壟斷〉，《新新聞周刊》，26: 24-25。
- 〈印報機比高低：各報爭添印刷設備花費龐大〉（1989）。《動腦》，139: 22-23。
- 〈1992 報紙媒體廣告營收〉（1993）。《動腦雜誌》，204: 18-21。
- 〈台灣地區 '97 報紙媒體廣告營收〉（1998）。《動腦》，266: 58-60。
- 〈'98 台灣報紙媒體廣告營收〉（1999）。《動腦》，278: 35-37。
- 〈台灣媒體專輯：報紙媒體，閱讀率下降，廣告超跌〉（2002）。《動腦》，314: 55-59。

- 〈台灣媒體專輯：報紙篇，廣告慘兮兮，龍頭大易位〉（2003）。《動腦》，327: 38-43。
- 〈台灣媒體總體檢：報紙篇，廣告跌跌跌，業外找錢財〉（2004）。《動腦》，338: 51-57。
- 〈台灣媒體廣告營收大調查：報紙篇，報紙不死，只是逐漸凋零〉（2005）。《動腦》，349: 66-75。
- 〈2005 台灣媒體廣告營收調查：報紙的未來還是夢〉（2006）。《動腦》，361: 60-65。
- 張錦華（1995）。〈商業考驗報業〉，汪琪（編），《世界傳播媒介白皮書 1995》，頁 9-11。台北：遠流。
- 張國權（2003）。〈黎智英的蘋果炸彈〉，《目擊者》，33: 30-32。
- 習賢德（2006）。《《聯合報》企業文化的形成與傳承（1963-2005）上、下冊》。台北：秀威資訊科技。
- 陳世敏（1987）。〈引導報業走上正軌〉，《媒介文化：批判與建言》，頁 67-73。台北：久大文化。
- 陳順孝（2007）。《打造公民媒體》。台北縣：輔仁大學出版部。
- 陳國祥、祝萍（1987）。《台灣報業演進 40 年》。台北：自立晚報出版部。
- 陶朱太史（1987）。〈「太平紳士」王惕吾 V.S.「新聞劍客」余紀忠：台灣兩大報閥的車輪戰〉，《報風圈：報禁開放震盪》，頁 63-83。台北：久大文化。
- 彭美媛（1990a）。〈晚報市場爭霸戰：聯晚、中晚夾殺自立晚報？〉，《財訊》，95: 131-136。
- 彭美媛（1990b）。〈自立報系風波不斷：吳豐山面臨空前考驗〉，《財訊》，95: 158-163。

- 曾熾卿（1990）。〈新報市場誰殺出重圍？老報佔盡先機，新報夾縫求生〉，《財訊》，95: 125-130。
- 曾熾卿（1993）。〈第三勢力報業重新大洗牌：自由重金奏效，自立另覓財主〉，《財訊》，130: 246-250。
- 曾熾卿（1996）。〈三大報時代降臨大台灣：林榮三長征傳奇〉，《財訊》，174: 118-133。
- 馮建三（1992）。〈報禁解除聲中的台灣資訊環境〉，《資訊、錢、權》，頁 157-170。台北：時報文化出版公司。
- 馮建三（1995）。〈報紙壟斷太嚴重，促銷不如 ABC〉，汪琪（編），《世界傳播媒介白皮書 1995》，頁 4-8。台北：遠流。
- 楊仁烽（1995）。〈媒體與公平交易〉，《聯合報系月刊》，146: 84-88。
- 楊瑪俐（1987）。〈聯合、中時兩大對決〉，《天下》，78: 14-22。
- 楊渡（2008）。〈反杜邦運動與社會力〉，台灣大學新聞研究所（編），《黑夜中尋找星星：走過戒嚴的資深記者生命史》，頁 361-391。台北：時報文化出版公司。
- 董益慶（2000）。〈八十八年報業概況〉，《中華民國八十九年出版年鑑》，頁 3-10。台北：行政院新聞局。
- 雷壹閑（1993）。〈退報運動的威力有多大：透視退報小組與聯合報的戰爭〉，《財訊》，130: 237-241。
- 鄭瑞城（1987）。〈開放報禁與新聞自由〉，《傳播的獨白》，頁 45-47。台北：久大文化。
- 〈社論：我們主張完全解除報紙登記、發行張數及報業經營的限制〉（1987年2月6日）。《聯合報》，第2版。
- 〈資訊自由是自由社會自由人的基本人權：關於李瑞環談話新聞引起的

• 新聞學研究 • 第九十五期 2008 年 4 月

風波〉(1992 年 12 月 29 日)。《聯合報》，第 5 版。

蘇蘅(2002)。《競爭時代的報紙：理論與實務》。台北：時英。

譚士屏(2000)。《台灣報紙產品市場競爭行為分析(1988-1999)》。

政治大學新聞研究所碩士論文。

A Historical Experiment with Deregulation: The Changes and Challenges of the Press after the Lifting of the Press Ban in Taiwan

Lihyun Lin *

ABSTRACT

Amid Taiwan's political transition, the press ban was lifted in 1988. It was aimed at enhancing free competition, avoiding monopolies, and creating a healthy media environment. Since then, new problems have emerged, while old ones remained unsolved. Among these concerns, the questions of this paper include (1) how did de-regulation take place and, (2) how did the press change afterwards.

According to the historical analyses of the paper, the press had been protected under the authoritarian regime and its structure, distorted. In lifting the ban, the government was inactive and favorable to the incumbents; however, deregulation has buried the seeds of crisis for the press. Without any regulation concerning concentration of ownership, internal democracy and market practices, the big newspapers soon won the competition by unfair practices. Owners of some big newspapers even used the press to express their political interests. The new comer, with its business backgrounds, also followed this kind of strategy by price-cutting and conducting prize-drawing

* Lihyun Lin is Associate Professor at the Graduate Institute of Journalism, National Taiwan University, Taiwan.

campaigns. As the competition became tougher, the press became weaker and eventually started declining. Therefore, it can be concluded that in the political transition process, it is vital to lay out a regulatory framework in order to build a sound media environment.

Keywords: Deregulation, Press Ban, Press policy, Press history