

自由報業誰買單？新聞與民主的再思考

羅世宏*

投稿日期：2008年2月20日；通過日期：2008年3月15日。

* 羅世宏為中正大學傳播學系暨電訊傳播研究所副教授，
e-mail: shihung.lo@gmail.com。

《摘要》

本文挑戰所謂自由報業與國家介入傳媒市場兩者之間不能相存、甚至對立的傳統觀點。文中提出二問：台灣的自由報業（free press）並不自由，癥結何在？自由報業若要走向自由，途徑為何？

透過歷史與理論的耙梳，本文檢視了台灣自由報業實質上並不自由的政治經濟結構因素。為了改造這種實質不自由的、不利於民主的自由報業，讓台灣民主與報業有機會重新恢復生機，本文主張國家必須積極作為，以傳媒政策引導、而非放任商業市場運作機制，並且保障多樣性媒介發展的政治與經濟基礎，因為民主與自由的報業雖然是無價的，但絕非自動、先驗的存在，更不是免費的，公民社會必須責成國家積極介入傳媒市場，共同為自由報業付出無法旁貸給（政治及商業廣告主）的成本。

關鍵字：自由報業、民主、收視率、廣告、傳媒政策、國家介入

台灣要成為一個真正民主的社會，必然需要真正民主的媒體。過去威權時代，台灣媒體掌握在黨國機器手中，是政黨的政治和利益工具。雖然台灣從一九八〇年代開啟民主化的旅程之後，媒體生態似乎有了一線生機。二十多年後，台灣的民主化還在持續往前走，但是在大部分的過程裡，台灣的媒體非但沒有成為助力，反而經常成為途中的絆腳石。在政治民主化的過程中，國家和政黨力量從來沒有放棄對媒體的操縱，而商業力量卻又在資本主義自由化的大轟下，堂皇進駐媒體，甚至主控一切（〈媒體改造學社成立宣言〉，2003）。

我們的共和國與報業會一起提升，或是一起沈淪（普立茲，1904；轉引自羅世宏，2005: 220）。

壹、前言

本文用「報業」一詞指稱所有新聞媒體，包括報紙、無線廣播電視，以及有線電視的新聞頻道。文中提出二問，旨在檢視新聞媒體與台灣民主之間的關係：台灣的自由報業（free press）並不自由，癥結何在？自由報業若要走向自由，途徑為何？

新聞媒體與台灣民主之間的關係必然是複雜、動態與辯證的，但為了討論的需要，本文首先指出新聞與民主的關係在台灣已到了新階段，當前問題已不在於新聞自由太少，而在於新聞自由的定義太窄，實益太小，以及捍衛新聞自由的機制太脆弱；當前的問題也不在於政府對媒體管得太多，而是太少，或更正確說，不夠積極增進人民的傳播權利。是以，自由報業在台灣有重新理解與建構的必要。本文認為，將國家視為

自由報業唯一或最大威脅的觀點，並不正確。其實，擁有媒體產權的財團與廣告主也在對媒介內容進行新聞檢查，使媒體無法服務民主社會的需求（Baker, 1994; Soley, 2002）。其次，所謂「媒體亂象」與「新聞公害」只是問題表象，真正的問題根源是台灣媒體在威權侍從歷史關係積澱下養成的政治與商業性格，受到新自由主義經濟與消費者政治的催化，造成長期結構性扭曲的國家與媒體關係更形惡化，形成了極度扭曲的、異化的「自由報業」。為了改造這種實質不自由的、不利於民主的自由報業，讓台灣民主與報業重新恢復生機，本文主張國家必須積極作為，引導而非放任商業市場運作機制，並且保障多樣性媒介發展的經濟基礎，做為吾人共同再思考新聞與民主關係的線索。

貳、重新建構自由報業

放眼華人社會，台灣是政治民主與新聞自由程度最高的地方。但是同一期間，「媒體亂象」有增無減，民主政治也無法深化，政治民主與新聞自由的現實情況顯然不容吾人自滿。

一、深化民主需要民主媒體

報禁解除，象徵台灣戰後民主運動的歷史新頁。過去威權時代的反對運動前仆後繼，是最終讓威權體制承認台灣認同與邁向政治民主化轉型的最重要的力量（王振寰，1989）。在這個過程中，最為人稱道的是，台灣未經流血革命或社會動亂即完成民主化轉型、軍隊國家化和政黨輪替。

然而，台灣民主化過程也出現隱憂，特別是族群動員、黨派對立，

導致國家發展無法繼續前進的嚴重內耗。台灣的新聞媒體完全放棄促進不同立場「國民之間的對話」（Rosen, 1997: 191）的民主責任，香港學者陳韜文（2004: 12-13）指出，族群矛盾和政黨政治引發兩極對立，而這種兩極對立與分化的現象是「全方位的」，對台灣社會造成了「撕裂性效果」。上述現象在他看來，肇因於「社會互信的缺乏」，而造成社會互信蕩然無存的結構性因素之一，在於原本應扮演社會中間力量的新聞媒體並未克盡其職（陳韜文，2004: 12-13）。

同樣的，民主政治與台灣認同原本具有的進步意義，也正是因為媒體的放縱與不負責任而逐漸被掏空，數十年來爭取民主與台灣認同而累積的全民資產逐漸被轉化成負債。正如李金銓對部份渲染族群與統獨對立的地下電台提出批判：

在威權時代爭取本地人的權益是民主的，是解放的；但權力已經完成再分配的過程，本地人掌權，如果媒介再刻意渲染簡單化、本質化的身份認同，在歷史傷痕上撒鹽巴，這是傷害、報復和排擠大陸族群的意識形態。…同一件事在不同的情境可以從民主走向反民主，從解放走向反動（李金銓，2004: 204）。

當然，從民主走向反民主，從解放走向反動的不是只有地下電台而已，「地上」的主流媒體同樣大多以黨派和色彩論事，黨派與族群屬性一直都存在（南方快報，2006），加上商業利益所趨，新聞喪失正確與深度報導的能力，尤其是有線電視新聞與政論節目，完全與所謂「不黨、不私、不盲、不賣」的期許背道而馳，更應為台灣民主未能進步，甚至有退步之虞的現況負責。對此，容我再次引用李金銓（2004: 204）的話：

現今，媒介…極盡挑動族群這些「天生」差異之能事，沒有致力把這些差異轉化為公民秩序。媒介不斷炒作黨派和族群衝突，小事化大，無中生有。那些在媒介上喋喋不休的，不外是一小群尖刻的政客、憑一個觀點走遍天涯的學者，加上冒充專家的記者們。公眾的聲音何在？…一言以蔽之：媒介自由化，沒有全面的民主化。

二、媒體亂象或民主亂象？

台灣媒體新聞報導品質低落，「媒體亂象」頻仍，甚至變成「新聞公害」（林元輝，2006），與立法院（民代）和政黨（或假專家）並列為台灣三大亂源（張銘坤，2005 年 8 月 1 日；楊瑪利，2002；轉引自林元輝，2006），甚至因此貽笑國際（徐維中，2005）。過去自稱質報的大報亦然，連最基本的報導查證工作都不及格，（郭怡君，2006 年 10 月 24 日），不僅未以「寧漏勿錯」的負責態度確實查證，反而選擇在頭版位置刊登這些新聞。

因此，當前台灣新聞媒體面臨的問題，顯然不在媒體經營或新聞言論自由不夠的問題。陳世敏指出：

…新聞自由異化成為媒體老闆和新聞工作者掏空民意的藉口，用來服務資本主義。公共論壇的形成，乃無可能（陳世敏，2005a: 431）。

新聞自由應該是相對的、有條件的**權利**，也是必須受到節制的一種**權力**。做為一種權利，新聞自由有其相應的道德義務和社會責任；而做為一種權力，新聞媒體不能凌駕、甚至侵害人權和民權，包括人民的傳

播權利（馮建三，2005a），亦即平等近用傳播媒體、在公共領域自由發聲，接受正確報導與完整資訊的權利，以及拒絕傳播媒體的權利（陳世敏，2005a: 432）。

媒體亂象非因新聞媒體享有的自由不夠，而是新聞媒體本身不夠民主。也就是說，台灣媒體亂象不僅在於新聞媒體無法稱職地對政治權力進行監督，也在於媒體本身的權力不受到適當監督。

在民主政體裡，政治人物與官員都有任期屆滿下台的一天，但媒體只要能在市場上生存下去，可以看盡政治權力浮沈。難怪聯合報系創辦人王惕吾說「總統有任期，報紙沒有任期」，曾是有線電視媒體大亨王令麟接受周刊專訪時也坦言：「媒體是永遠的執政黨」。

而這個「沒有任期」的「執政黨」顯然沒有受到來自外部和內部的民主監督。

然而，新聞媒體只要有財團撐腰，或是固守基本盤的讀者觀眾，加上渲染的社會八卦新聞，即便是發行量下跌，收視率偏低，仍然可以繼續在市場上存活。但是，民主社會對於新聞媒體的要求，理應高於是否能在市場存活的這個標準，應該有其他標準，而「公信力」應該是最基本的標準。

根據一項跨國調查資料，台灣民眾相信媒體的只有百分之一，遠低於同一調查中的其他國家（許湘欣，2006）。諷刺的是，台灣的新聞自由，似乎只落實台灣新聞媒體各自染色、黨同伐異的慣性、媒體老闆經營牟利的自由、一窩蜂、查證不實的新聞報導，以及不顧新聞倫理、為政治和商業目的而大賣新聞版面和時段的置入性行銷。民眾心知肚明，新聞媒體的信用早已瀕臨破產。假「新聞自由」之名的新聞媒體，帶給台灣的真實困境，正如陳世敏剝切指出：

媒介既然向民眾宣稱它的任務在於監督社會和政府，一旦

監督者信用破產，或變成凌駕一切的巨大怪獸，無人能敵時，我們不禁要問：究竟誰來為我們監督這個超級監督者（陳世敏，2005b: 440）？

換句話說，台灣媒體亂象反映了一方面新聞媒體本身缺乏外部監督，以及另一方面媒體「內部新聞自由」不足的兩極現象（翁秀琪，1992；楊汝椿，1996），盡皆透露商業新聞媒體本身缺乏民主機制、專為權力和資本服務的性格。

從民主理論或憲法保障新聞言論自由來思考，新聞媒體一直被視為增益民主政治的重要力量。不過，民主政治的運作，也因為新聞媒體的介入，而受到種種不良影響。在台灣政黨輪替、朝小野大與商業媒體氾濫等特殊脈絡下，台灣政商合謀下的主流媒體帶有非（／反）民主本質與傾向，因此，台灣媒體亂象一方面是反映，另一方面也塑造且惡化了這個民主亂象。

因此，我們有必要在台灣民主與新聞互動的脈絡下，重新建構台灣的自由報業，讓民主與新聞之間的關係擺脫目前一起沈淪的困境，重新找到共同向上提升的動能。下文接著檢視造成台灣新聞媒體共同沈淪的歷史與結構因素，期能瞭解並超克。

參、媒體亂象的政治經濟學

在台灣，新聞自由或「自由報業」或許是個太過便宜的講法。本文認為，嚴格意義上講，台灣至今未曾出現過相對獨立於政商勢力掌控的自由報業，那麼這個實存的、自我標榜的「自由報業」，其政治經濟學的基礎何在？

一、出乎政治：舊威權侍從，新政商化身

台灣的新聞媒體不僅在過去長期做為舊威權勢力的侍從，也在當前繼續做為新政商權力的化身。主流報業順服並做為權力侍從，從來未在政治上真正獨立，也未強烈爭取新聞自由的作為，頂多向權力當局發發牢騷。主流報業的新聞工作者曲筆為文有之，「記實避禍」有之，但對抗空間其實十分有限（陳順孝，2003）。至於整個報業，其零星抗爭所爭取者也還談不上是在爭取新聞自由，最多只能算是爭取「類新聞自由」。彭家發（2000）對台灣主流報業爭取新聞自由向來表現被動的狀況，提出了深刻評論：

在威權之下，…只有部分新聞界人士，在「雷震案」和「修正出版法」等事件上，曾為「類新聞自由」出過力、抗爭過外，其餘歲月大多數只求相安無事。可以說，台灣之有歐美式定義之新聞自由，實拜政治自由化所賜，是政治自由化後之副產品，而非如歐美那樣，有爭取的空間和求義不怕死之士（2000: 186-187）。

當前台灣媒體亂象，有其結構性的形成因素，或說是歷史性的遠因。台灣走過長期的威權體制，新聞媒體基本上是用「官／黨控商營」的方式經營（李金銓，1993），具有強烈的「侍從報業」性格（林麗雲，2000）：「侍從報業」描述了國民黨政府與報紙之間的特殊關係，在這特殊關係底下，國民黨政府是「恩主」，而報紙則是受到恩主榮寵、控制，並且為恩主服務的「侍從」。林麗雲（2000）將台灣威權時代的報業分成三個歷史時期，分別是 1960 年以前的侍從報業形成期，

1961 至 1976 年之間的侍從報業寡佔期，以及 1977 年至 1988 解嚴前的侍從報業鬆動期。除了報紙之外，廣播電視媒體也有類似的侍從性格，或是做為政商權力恩主的「化身」而存在。

首先，台灣威體政體下的侍從報業形成於國府政權存續處於危亡的時刻，當時國府在限制報紙發行登記證總數的情況下，將報紙發行特權授予對國民黨政權忠誠友好人士手上，也給予一定程度的言論自由，並且直接或間接對報業進行補助，例如透過出版品獎勵、免徵營業稅，郵遞成本優惠，紙張價格補貼，以及政府廣告挹注。國民黨政府當時這麼做的原因，主要是為了鞏固國民黨政權統治台灣的內部和外部正當性。因此在 1954 年國民黨政府與美方簽訂「中美共同防禦協定」，取得相對穩固的外部正當性之後，轉而壓抑島內言論自由，擴大出版品登載限制及加重行政處分，並且對略帶異議媒體色彩的報紙（例如，《公論報》和《自立晚報》）進行言論鎮壓、財務抵制，甚至介入所有權控制。

其次，在侍從報業的寡佔期，也就是 1961 到 1976 年之間，國際形勢正好處於中蘇交惡，美國亟欲聯中制蘇，因此降低對台安全承諾，而且台灣在 1971 年退出聯合國，外交處境孤立。換言之，早期國民黨政府統治正當性主要建立在美方的強力支持，而今美方支持不可恃，只能轉而向台灣社會內部尋求統治正當性，也就是「由外而內的正當化」（王振寰，1989）。這些向內正當化的措施包括開始拔擢李登輝等台籍人士，舉行定期增額的中央民意代表選舉讓台籍人士有更多參政管道，並且重新鞏固強化政權與報業的侍從關係。

侍從報業的最後一個時期是鬆動期，也就是在 1977 年以後，侍從報業與恩主之間的穩定關係開始鬆動，主要是因為黨外反對運動開始挑戰國民黨的統治權威，報業當然也不能完全無動於衷，逐漸修正言論立

場從「侍從」轉變為「諍友」。在此侍從報業面臨鬆動之際，國民黨政府的反應是一方面加強對報業的控制，另一放面給予《中國時報》、《聯合報》兩大報特權，例如允許兩大報各自價購一張報證，發行《民生報》與《工商時報》，種種特權優待使得兩大報廣告收入快速成長，同時壓縮了其他報紙的發行空間。從此種下了台灣報業在報禁和戒嚴解除後走向財團化，具備異議報紙性格的新報（《首都早報》）和舊報（《自立晚報》），在缺乏財團奧援下陸續面臨停刊命運。報禁開放後報業競爭結果，兩大報系大者恆大，其他發行量較小、但倖存於市場競爭的仍大多數是過去的侍從報紙（林麗雲，2000: 127）。

台灣主流報業從未在政治上真正獨立。例如，兩大報系創辦人王愷吾與余紀忠都是長期擔任國民黨中常委，一直到解除戒嚴後才辭去中常委，但兩大報系仍有多人繼續擔任國民黨中央委員。這種歷史烙印下的主流報業所具有族群與黨派屬性，即便歷經家族交棒、政治民主化之後仍然沒有根本性的改變。例如：林懷民在與聯合報系社長王文杉的對談中直言批判「聯合報太藍了！」（黃俊銘，2006）。

除了兩大報系之外，在國民黨政爭中以捍衛本土政權自居，在報業市場中逐漸脫穎而出的《自由時報》，也同樣沒有跳出政治依附的格局。可以說，過去報業依附於威權政府之下而未能真正在政治上獨立，解嚴後報業則是各自陷在黨派、統獨和顏色政治的泥淖中各取所需，獲取政治和商業利益，同樣沒有政治上的獨立。

報紙具備侍從和權力化身的性格，廣播電視更是有過之而無不及。威權時期的國民黨政府將廣播電視控制權牢牢握在手上，並且透過廣電頻譜資源、人事和語言政策，以及文宣和新聞勞工控制（詳見：鄭瑞城等，1993），確保了無線廣播電視具備濃厚的侍從性格。

衛星與有線電視（特別是非法「第四台」時期的「民主台」）例外

於這個舊政權侍從的角色，但卻在崛起過程中逐漸變成新政商權力的化身。例如，TVBS 的崛起過程與政黨要員曾有過比三台更友好互惠的關係（汪仁玠，1998；楊軍良，1997）；又如，2000 年有線電視系統業者任意「斷訊」、「移頻」的風波中，媒體大亨竟對有意處罰的官員放話：「搞清楚，中華民國總統是我們幾個人決定的，你們算什麼？」等語（聯合報，2000.01.05-07，第 2、3 版，轉引自彭家發，2000: 184）。

政黨輪替後，主流報業大談自身是「永遠的在野黨（或反對黨）」，同時也有部分報紙和電視台以執政黨自居，總是忙著幫執政黨辯護。當然，對照政黨輪替前的台灣報業，這也許稱得上是某種「進步」，因為政黨輪替前，一直是扮演「執政黨」的多，扮演「反對黨」的少。但主流報業的立場前後不一，使得監督政府與新聞自由變成了報業介入政爭的便宜藉口。對此現象，葉邦宗（2004: 255）批評：「聯合報在蔣經國時代，不知道何謂『媒體是永遠的在野黨』，但李登輝時代來臨後，聯合報自此成了徹頭徹尾的在野黨。」

這並不是說媒體不可有政治立場，而是說媒體不能**只有**政治立場；就好比媒體可以也應該賺錢，但不能爲了賺錢而不顧新聞倫理和社會責任一樣。

二、入乎經濟：新聞商品、收視率與廣告

新聞「商品」具有四種特性，一是「公共財」；二是相當顯著的「正面或負面外部性」；三是新聞商品具有雙元市場，電視台將新聞商品賣給閱聽人的同時，也將閱聽人賣給廣告主；四是新聞「商品」的消費者並非只是在選擇自己偏好的新聞商品，而是在消費時形塑自己對新

聞商品的偏好本身，並且影響對新聞商品所報導或評論的人事物的偏好（Baker, 2002: 8-14）。換言之，這種狀況除了是一種資源的無效率使用，亦即實際上增加了新聞商品的價格：閱聽人不僅無法精確從新聞媒體上獲得自己「需要的」商品，也並非自由選擇閱讀或觀看自己真正「想要的」新聞（Baker, 1994; McChesney, 2004 / 羅世宏、魏均、馮建三等七人譯，2005）。

就概念上來分析，由於新聞商品市場同時必須兼顧發行與廣告市場的雙元特性，使得發行量（或收視率）和廣告對新聞媒體表現具有強大的影響力。值得注意的是，收視率與廣告市場越是競爭，新聞媒體表現可能越差。為什麼呢？因為新聞媒體與廣告主之間的關係，越是變成買方（也就是廣告主）市場，新聞媒體的獨立性與抗壓性越低，廣告主（包括政府、政黨和大企業）越可能間接或直接左右新聞內容，而且新聞媒體也越可能降低新聞生產成本，從而降低了新聞的報導品質。

從新聞史的發展可知，除了公共媒體之外，大多數私營媒體在逐漸依賴以廣告為其主要收入來源之後，若依賴廣告程度越高，新聞表現越差。以英國為例，報紙對廣告的依賴造成的影響，包括：減少了地方、社區報紙的生存空間，使得做為資訊來源的報紙在地域和觀點方面的多元性降低，新聞內容傾向於軟性新聞，減少公共事務及嚴肅新聞的報導，報紙政治立場日趨保守，新聞與廣告界線也愈趨模糊（詳見：馮建三，1997）。

根據廣告人行銷公司統計，調查 70 個頻道共約 1,500 個節目中，收視率超過一的節目只有 80 個；而專精統計的洪永泰教授更批評，以尼爾森公司所宣稱的 6,400 個收視個人、最大抽樣誤差約正負 1.23 來看，「差距在二·四六範圍內的排名毫無意義。」換言之，現行台灣電視的收視率調查對於瞭解短期收視率並無任何意義，但現在獨佔經營收

視率調查市場的尼爾森公司提供的是每天公布細至每一分鐘、小數點以下二位數的收視率（詳見林照真，2004 年 10 月 20 日），再加上保證收視點平均成本（CPRP）的廣告計價方式，負責幫廣告主下單買廣告的媒體購買公司的操作之下，台灣的電視媒體的節目製作和新聞風格又豈能不隨收視率調查起舞？

電視媒體的經營者對收視率調查掌控新聞表現的狀況心知肚明，甚至無分藍綠，都公開表示對收視率調查深惡痛絕。例如，時任華視總經理的江霞曾質疑收視率調查被收買，批評收視率調查的公信力。中視董事長鄭淑敏也曾公開抨擊並要求尼爾森公司停止公布每日節目收視排行，否則應將尼爾森的收視率調查「趕出台灣！」另外，2006 年 7 月，有線電視包括 TVBS、東森等「各家新聞台都表示，這是不能迴避的問題，如果能使收視率退出新聞台，新聞台表贊同」（江祥綾，2006 年 7 月 29 日）。諷刺的是，各家電視台和新聞台仍不時公開標榜收視率奪冠或上升，甚至為此大動作慶功，在自家新聞節目中、公司網頁上大力刊播，所根據的不正是他們批評的同一套調查方法、同一家收視率調查公司所提供的調查數據？

但是讓收視率調查在台灣變成緊箍咒，讓新聞表現難以振作的因素是結構性的。而真正結構性的原因，還是必須回到新聞商品的雙元特性上。追根究柢來說，收視率是爲了廣告而存在的。當發行市場萎縮，收視率下滑到不合理的程度，台灣廣告市場根本養不起這麼多電視新聞頻道的時候，新聞台只得訴諸 SNG 連線、八卦、口水、色羶腥的內容，同時降低新聞人員的勞動條件和採訪編播成本，減少成本高但收視未必有保證的調查與深度報導。而且，爲了搶食因爲過多頻道瓜分而切割零碎的廣告收入，只好用各種「專案」、「業務配合」的名義爲（政商）廣告主做「置入性行銷」（劉昌德、羅世宏，2005）。

容我再稍微深化廣告與新聞表現的討論。報紙與電視表現近幾年越來越差，大報小報化，無線電視有線化，有線電視內容貧乏，都與廣告收入大幅縮水有關。因為有線電視與網路對於廣告市場的襲奪，使得臺灣報紙總體廣告收入已從原來的 280 億元跌至 150 億元，報紙生存也因此面臨嚴重威脅（另見紀淑芳，2006）。《中國時報》社長黃肇松在一個座談會上，以「那麼多的報紙誰來養活？」一語道盡當前臺灣新聞媒體普遍面對的困境（轉引自吳海民，2006）。

截至 2003 年為止，正常出報的報紙只剩 25 家，晚報 2 家（李明軒，2005: 351）！2003 年 5 月 2 日《蘋果日報》創刊後，引發新一波報業惡性競爭，大報除了調降價格，新聞內容也更趨八卦化、小報化、「蘋果化」，但同時又有更多報紙無法生存（例如，2005 年中時晚報停刊，而光是 2006 年一年，就有包括中央日報、台灣日報及民生報在內的五份日報停刊），可見商業力量打壓報業，其影響更甚於政治力量。台灣的無線電視廣告佔有率已從 1998 年的 64%，下滑至 2003 年的 26%；收視佔有率也從 50% 以上，下降至 30%，造成大多數無線電視台面臨虧損（監察院，2005: 29）。

主流媒體經常批評民進黨政府「只會選舉，不會治國」；其實，新聞媒體最喜歡選舉。選舉期間是新聞媒體享有廣告賣方市場的時刻。例如，報紙選舉廣告價格比一般廣告高，而電視新聞台的選舉廣告費率約 8 萬元（每 10 秒），也比一般廣告多二、三成，更是無線台廣告費率的三倍。而且，選舉廣告除了可以要求付現之外，也不必像平常那樣想盡辦法用折扣、加送檔次的方式招徠廣告客戶（王嘉鈴等，2004 年 11 月 05 日；施曉光、曾德峰，2005 年 11 月 26 日）。1998 年底的北高市長、市議員和立委三合一選舉中，廣告支出共約 18 億到 20 億之間，其中三位台北市長候選人廣告費用共花了台幣近 4 億元。可以說，電視台

政論節目不僅未能嚴守政媒分際，更在選戰中獲利豐厚（朱全斌，1999）。

政治選舉越是花大錢買廣告，媒體選舉新聞越膚淺的情況也愈加嚴重。在 2000 年總統大選時，截至選前一週，三組候選人在平面、電子媒體的廣告費用，總數已經超過五億元。其中，國民黨正副總統候選人廣告支出近三億，超過其他兩組領先候選人的總和；民主政治變成十足的「大錢政治」（邱家宜，2005）。美國電視政治廣告花費從 1972 年到 2000 年之間，增加為六倍之多。1992 年美國商業電視台的政治廣告收入佔其整體廣告收入 3.8%，到了 2002 年，比例已增加為 10%，有線電視更試圖將比例衝高到 12%，「電視政治廣告已經成了商業電視台的金母雞」（McChesney, 2004 / 羅世宏、魏均、馮建三等譯，2005: 136-137）。除了政治廣告內容經常包含誤導的資訊之外，電視台貪圖廣告收入也會降低提供深入新聞報導或議題辯論的動機，而使政治選舉偏離選賢舉能，變成花錢比賽，也使得政黨與政治人物更容易因為強大的募款壓力而接受財團的政治獻金，從而加速腐化。

因此，無論廣告是買方或賣方市場，Baker（1994）直指廣告有害於自由（與民主）報業的運作，從而對民主政治造成危害。本文贊同此觀點，但這並不能充分解釋為什麼台灣的新聞台如此之多，報紙在報禁解除至今多元性反而降低，導致新聞表現變成亂象、公害，而且一時之間似乎看不到改善可能？

肆、報業自由，國家有責

一、國家應介入媒體市場

不少人對國家並不信任，對國家媒體政策的正當性也有懷疑，這是充分可以理解的，因為國家控制報業的歷史記憶如此深刻。然而，國家控制報業陰影仍在，但商業資本控制報業的現實卻更為迫切與真實。況且，媒體市場在商業運作下永遠處於失靈狀態，只不過是嚴重程度有別而已；更重要的是，媒體市場的失靈，很少能夠透過市場機制自動矯正。台灣的報業競爭導致劣幣驅逐良幣，新聞台數量膨脹但人民傳播權卻萎縮，恐怕就是最好的例子。

再者，不管是好是壞，國家**總是已經**介入媒體市場；現有媒體市場已經是國家缺乏適當媒體政策、或是政策施為不當的結果。既然國家總是已經介入媒體市場，國家該不該介入媒體市場並非是一個具有實質意義的問題，真正緊要的問題是追問國家應如何介入媒體市場。

因此，下文將繼續就此申論，真正能確保自由報業的稱職國家（政府），並非放任媒體、不管媒體；相反地，國家（政府）有責任，也應積極促成運作良好的媒體市場（Baker, 2002；馮建三，2005b）。吾人皆知之甚明，改善媒體亂象唯有自律與他律二途。自律不能只靠報業，他律不能只靠國家（政府）。更進一步說，國家（政府）介入對報業進行他律時，重點也不是侷限在針對不雅內容進行裁罰，而更應該是提出媒體政策，對媒體結構生態進行改造。

二、國家該怎麼介入？

嚴格說，台灣過去以來的稱得上結構管制的媒體政策只有兩種：**封閉與開放**。報紙如此，電視也是如此。開放之前，視報紙與廣播電視為黨政軍禁臠，極力掌控獨佔政治與商業利益；開放之初，乍見氣象新猷，但旋即競逐利潤，惡性競爭，日漸沈淪而積重難返，讀者和觀眾也在高度商業主義的媒體氛圍下加入了口味越來越重的新聞報導的因果循環。報紙之退步墮落，其負面外部性（negative externalities）更延伸到電視媒體，特別是號稱 24 小時有線電視的新聞台。媒體越多，收視率因為觀眾分散而零碎化，但廣告有限，結果是（有品質的）新聞越少，新聞廣告化、娛樂化越多。漫無限制放任媒體的開放政策，和過去報禁與黨政軍電視的封閉政策，一樣都是自由報業的殺手。

在解嚴與報禁開放之後，報紙從三十一家陡增為一百多家，惡性競爭與誇大發行量的狀況百出，但未經數年，惡性競爭市場結構下的反淘汰，導致發行當年被評選為年度最佳報紙的新報《首都早報》、言論獨立見長的《自立早報》，以及歷史悠久的《自立晚報》紛紛停刊。國家在長期禁錮報業市場之後，突然開放卻又未積極協助建立優勝劣敗的市場機制，殊為可惜。例如，若干國家對於少數族群的報紙與電台的營運施行保護政策，北歐與南歐政府對報紙提供郵政補貼、發行免稅、採訪交通補貼，或是如芬蘭政府補助第二大報一年約合台幣 4 千餘萬，或是透過政黨對於廣告與發行市場佔有率較為弱勢的報紙進行間接補助，目的都在保障多元觀點不至因為產權集中化或報紙商業競爭而消失（馮建三，2006: 26）。換言之，國家的積極介入對於報業市場的健全發展至為關鍵，放任市場自由競爭乃是國家的失職卸責。

同樣的，電視媒體的市場結構也需要國家的合理介入。以英國為例，公共廣電 BBC 有口皆碑，但「商業」無線電視也表現不差。英國 1954 年在既有的 BBC1 與 BBC2 之外，另設播放廣告的無線電視 ITV，允其獨佔無線電視商業廣告，是高明的媒體政策：儘管 BBC 與 ITV 之間難免有「收視率戰爭」，但還不致影響節目的公共服務品質。換句話說，BBC 與 ITV 各自擁有穩定財源，前者取自觀眾強制繳交的收視費，後者則幾乎是獨佔電視商業廣告收入，在這種制度設計下，開創了電視台之間進行品質競爭的條件。反觀台灣，空有上百個電視頻道，也有全世界絕無僅有、數量多但表現奇差的新聞台，令公眾感到難以忍受到必須關機的程度。監察院「我國影音媒體政策及其執行績效總體檢調查報告」也指出，台灣的「新聞頻道過多，不符投資效益」（2005: 51）。新聞品質低劣，受收視率與廣告操縱，正是直接來自於新聞台數量過多的緣故，而新聞台數量過多，又欠缺汰弱留強的正常市場機制，正是國家無能與欠缺媒體政策所導致的惡果。

正如 Picard (2005: 338) 所言，新聞媒體追逐自身最大的經濟利益時，不可能不損及公共服務的提供；而最適公共服務的提供，除非出於是媒體自我節制其經濟利益，或是由於政府管制要求而不得不為。本文認為，期待新聞媒體在科技與商業條件變遷及台灣已然惡化的媒體生態下節制獲利，自動提供符合公共利益及民主社會需求的公共服務，是現實上不可能實現的。因此，符合民主社會與公共利益需求的國家介入與政府管制，不僅不會是自由報業的威脅，反而是自由報業亟需的運作基礎。以報紙而言，政府部門可以透過政策鼓勵部分商業報紙向「公共報紙」轉型（羅世宏，2003 年 6 月 27 日），以及設置「報業多樣性保護基金」（羅世宏，2006 年 11 月 30 日）。以廣播電視而言，抑制媒體集中化的所有權管制仍是保障媒體內容多樣性的必要手段，而新聞頻道

及新聞節目應課予更高的公共義務，以有效的管制手段（罰款、停播、撤照或不予換照）制裁新聞媒體的政治或商業置入性行銷，甚至應該考量因地制宜，立法限制對新聞頻道及新聞節目進行收視率調查，從而引導廣告主及媒體購買公司依據新聞頻道及新聞節目的聲譽或內容差異性來購買廣告。另一方面，同時應以政治和法律的制度性措施，確保新聞媒體的獨立性，並且增益新聞媒體監督政府的能力，例如，《政府資訊公開法》應對新聞媒體近用政府資訊提供更大便利，並且應透過政治及司法改造，防止政黨及政治人物針對新聞媒體（或記者）任意興訟或濫訴。

伍、代結語：自由報業誰該買單？

以上分析，透露出台灣報業一個難以啓齒的事實：台灣並沒有真正稱得上自由與獨立的報業；只有以新聞自由之名，實際上營求私利的報業，也只有假裝自己自由的「自由報業」，實存的卻是「不自由報業」（unfree press）（McChesney & Scott, 2004）。這一切並非全然因為報業不想自由，而最終必須歸責於失職與無能的國家缺乏適當媒體政策所致。影響所及，主流報業表面上滿足消費者知的權利，但其實是服務政商勢力及廣告主的利益；反過來說，台灣的自由報業表面上是廣告（主）在買單，其實是所有的台灣人民在買單，買到了媒體亂象與新聞公害，而台灣社會最終則是付出了民主倒退的代價。

最後，本文認為，國人應該認清一個事實：自由報業並非免費的（free press is not free）；換句話說，不該坐視自由報業由廣告主買單的假象繼續存在，而應該由國家、公民，特別是報業自己買單。具體地說，國家要有結構改造媒體的政策（包括壯大公共媒體、介入規範商業

媒體，並以財政手段積極維持社區、非營利小眾媒體的生存機會，創造視野多樣性的媒體得以發展的結構），公民要能自主不受有權無責的媒體所惑，至於報業自己，至少必須停止將新聞自由工具化：「利之所趨，則稱新聞自由；苟有不利，則將之踩在腳板之下」（張作錦語，轉引自彭家發，2000: 187），並且謹記報人張季鸞的提醒，反思再三：

…是以吾人以為言論自由問題之解決，當視言論界本身之努力如何。要公，要誠，要勇！而前提尤需熟識國家利害，研究問題得失，倘動機公，立意誠，而勇敢出之，而其主張符於國家利益，至少不妨害國家利益，則無慮壓迫干涉矣。…總之，言論自由，為立憲國民必需之武器，然不知用或濫用，則不能取得之。即偶得之，亦必仍為人奪去（轉引自彭家發，2000: 187-188）。

參考書目

- 王振寰（1989）。〈台灣的政治轉型與反對運動〉，《台灣社會研究季刊》，2: 71-116。
- 王嘉鈴、李宛芝、李婉綺、徐姮琇（2004年11月05日）。〈電視選舉廣告費用高 少有優惠方案〉，《銘報》，三版。
- 江祥綾（2006年7月29日）。〈收視率退出新聞台 業者共識〉，《聯合報》，D1版。
- 朱全斌（1999年1月）。〈由三合一選舉看台灣傳媒表現〉，《傳媒透視》，1999年1月號，上網日期：2008年1月3日，取自 http://www.rthk.org.hk/mediadigest/md9901/jan_02.html
- 汪仁玠（1998）。《媒體大亨：邱復生與他的 TVBS 王國》。台北：

商智文化。

李金銓 (2004)。《超越西方霸權：傳媒與文化中國的現代性》。香港：牛津大學出版社。

李金銓 (1993)。〈台灣的廣播電視新藍圖〉，收在鄭瑞城等 (合著)，《解構廣電媒體》，頁 521-553。台北：澄社。

李明軒 (2005)。〈媒介與經濟〉，收在周典芳、陳國明 (合編)，《媒介素養概論》，頁 337-366。台北：五南。

吳海民 (2006 年 6 月 6 日)。〈《中央日報》的停刊值得關注〉，《中國報業網》。上網日期：2007 年 12 月 6 日，取自：
<http://www.baoye.net/becandy.php?fid=376&id=9314>

林元輝 (2006)。《新聞公害的批判基礎》。台灣：巨流。

林照真 (2004 年 10 月 20 日)。〈解讀市場機制 誰在扼殺電視品質？〉，《天下雜誌》，309: 100-104。

林麗雲 (2000)。〈台灣威權體制下『侍從報業』的矛盾與轉型：1949-1999〉，收錄在張荳雲編，《文化產業：文化生產的結構分析》，頁 89-148，台北：遠流。

邱家宜 (2005 年 3 月)。〈五億元電視廣告大作戰 廿六天全廣告讓選民看不完〉，《新新聞》，680a: 76-79。

南方快報 (2006 年 8 月 20 日)。〈黨國體制不容本省人染指媒體〉。上網日期：2007 年 12 月 21 日，取自 <http://w1.southnews.com.tw/snews/newspaper/00/0322.htm>

施曉光、曾德峰 (2005 年 11 月 26 日)。〈廣告費爭議 藍綠又槓上〉，《自由時報》，上網日期：2007 年 12 月 10 日，取自：
<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/nov/26/today-p4.htm>

紀淑芳 (2006)。〈自由時報林榮三進軍新聞台 要為本土觀眾找到

- 「心靈歸宿」〉。《財訊》，295: 66-67。
- 徐維中（2005年3月）。〈解決台灣媒體亂象之我見〉，《國政評論》。上網日期：2007年12月15日，取自：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/094/EC-C-094-020.htm>
- 陳世敏（2005a）。〈媒介的近用及其可能性之探討〉，周典芳、陳國明編，《媒介素養概論》，頁421-436，台北：五南。
- 陳世敏（2005b）。〈媒介的監督與改造〉，周典芳、陳國明編，《媒介素養概論》，頁437-482，台北：玉山社。
- 陳順孝（2003）。《新聞控制與反控制：「記實避禍」的報導策略》。台灣：五南。
- 陳韜文（2004）。〈社會互信與專業主義的貧乏：對台灣大選的觀察〉，《中華傳播學刊》，5: 11-14。
- 許湘欣（2006年10月24日）。〈媒體受信賴程度 台灣在亞太地區排名殿後〉，中央社。上網日期：2007年12月21日，取自：<http://news.yam.com/cna/fn/200610/20061024474958.html>
- 張銘坤（2005年8月1日）。〈民進黨團列電視新聞九大亂象 籲媒體自省〉。中央社，上網日期：2007年11月12日，取自：<http://xianqiao.net:8080/gb/5/8/1/n1004227.htm>
- 翁秀琪（1992）。〈工作權與新聞記者的自主性〉，收在翁秀琪、蔡明誠（編），《大眾傳播法手冊》，頁297-327。台北：國立政治大學新聞研究所。
- 彭家發（2000）。《新聞學勾沈》。台北：亞太。
- 馮建三（1997）。〈新聞與經濟體系〉。收在彭家發、馮建三、蘇蘅、金溥聰（編著）《新聞學》，頁583-623，台北：空中大學。
- 馮建三（2005a）。〈他們的新聞自由，我們的傳播權利：從媒體侵權

- 到相互培力》，鄭楠榕基金會編，《自由十講》，頁 151-82，台北：玉山社。
- 馮建三（2005b 年 9 月）。〈政府若失靈，廣電市場註定失靈：評衛星換照事件〉，《本土法學雜誌》，74: 38-40。
- 馮建三（2006）。〈國家與傳媒社會責任：從《報業四種理論》出版 50 年談起〉，《中華傳播學刊》，9: 17-36。
- 媒體改造學社成立宣言（2003 年 5 月 4 日）。〈為台灣帶來真正的民主：從改造媒體開始〉，上網日期：2007 年 12 月 30 日，取自：http://www.twmedia.org/modules/xoopsfaq/index.php?cat_id=3
- 葉邦宗（2004）。《報皇王惕吾》。台北：四方書城。
- 黃俊銘（2006 年 2 月）。〈林懷民：多元質報 闢言論租界〉，《聯合報系刊》，2006 年 2 月號: 36-46。
- 郭怡君（2006 年 10 月 24 日）。〈報紙烏龍新聞 8、9 月高達 20 則〉。《自由時報》，上網日期：2007 年 12 月 12 日，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/oct/24/today-p6.htm>
- 楊軍良（1997）。《出賣李濤：2100 全民開講幕後秘辛》。台北：商智文化。
- 楊汝椿（1996）。〈另類記者的媒體改造經驗：兼論內部新聞自由和新聞倫理重建〉，《新聞學研究》，52: 83-94。
- 監察院（2005）。《「我國影音媒體政策及其執行績效總體檢」調查報告》。
- 劉昌德、羅世宏（2005）。〈電視置入性行銷之規範：政治經濟學觀點的初考察〉，《中華傳播學刊》，8: 41-61。
- 鄭瑞城、王振寰、林子儀、劉靜怡、蘇蘅、瞿海源、馮建三、鍾蔚文、翁秀琪、李金銓合著（1993）。《解構廣電媒體》。台北：澄

社。

羅世宏（2006年11月30日）。〈讓報紙有尊嚴的存活〉，《中國時報》，A15版。

羅世宏（2005）。〈共和的新聞想像：評介甘斯的《民主與新聞》〉。《新聞學研究》，82: 219-225。

羅世宏（2003年6月27日）。〈傳統報業 另類出路〉，《蘋果日報》，人間事版。

羅世宏、魏均、馮建三等七人譯（2005）。《問題媒體》。台北：巨流。（原書 McChesney, R. W. [2004]. *The problem of the media.*）

Baker, C. E. (1994). *Advertising and a democratic press*. Princeton: New Jersey: Princeton University Press.

Baker, C. E. (2002). *Media, markets, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

McChesney, R. W. & Scott, B. (2004) (Eds). *Our unfree press: 100 years of radical media criticism*. New York: The New Press.

Picard, R. G. (2005). Money, media, and the public interest. In G. Overholser & K. H. Jamieson (Eds.), *The press* (pp. 337-350). Oxford: Oxford University Press.

Rosen, J. (1997). "We'll have that conversation": Journalism and democracy in the thought of James W. Carey. In E. S. Munson & C. A. Warren (Eds.), *James Carey: A critical reader* (pp. 191-206). Minneapolis: University of Minnesota Press.

Soley, L. (2002). *Censorship, Inc.: The corporate threat to free speech in the United States*. New York: Monthly Review Press.

Who pays for free press? Reconsidering media and democracy in Taiwan

Shih-Hung Lo *

ABSTRACT

This article challenges the conventional wisdom that the free press is opposed to the idea of state intervention in the media market. Two questions are raised in this article: Why the so-called 'free press' in Taiwan is actually unfree; It's important to consolidate and deepen Taiwan's democratization by means of making the currently 'unfree press' free, but how?

This article first gives a theoretical and historical account of Taiwan's currently unfree 'free' press, arguing that the free press is in urgent need of re-construction. It is followed by a section on the political economy of the 'unfree' free press, arguing that the free press is not for sale, and that it is certainly not for free, but somehow the state (and/or the democratic society at large) has to pay for it.

Keywords: free press, democracy, ratings, advertising, media policy, state intervention

* Associate Professor, Department of Communication and Graduate Institute of Telecommunications, National Chung Cheng University.