

韓國的報業改革*

林麗雲**

投稿日期：2008年8月25日；通過日期：2008年9月12日

* 本文是國科會研究「尋找媒體改革運動的社會力：台灣與韓國之比較」（NSC 93-2412-H-030-001）之部份成果。感謝韓國媒體改革人士接受訪問，特別是聖公會大學教授兼韓國報業委員會副主委김시중先生、民主媒體公民聯盟前執行長김유진女士。也感謝言論改革公民聯盟、韓國報業委員會、韓國報業發展基金會等機構提供資料、林奐呈先生協助翻譯以及陳盈帆小姐蒐集資料。

** 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》

正如「菁英延續論」所分析的，政治變遷中韓國報業的權力結構有延續性；過去的三大報仍寡占市場。但晚近韓國的媒體改革運動致力於打破寡占的結構。本文即關注：韓國報業的結構如何延續？媒改團體提出何種改革方案？在保守與改革勢力的拉鋸中報業法又有何種改變？

本文的分析指出，在威權統治時期，韓國三大報業在國家的保護下成長，解禁後更以資本為後盾，用不公平交易的手法，擴張版圖，持續傳遞保守的意識型態。媒改團體為打破此寡占的結構，採取基進市場的途徑，推動修法。雖然過程充滿了對立與妥協，改革的理念仍進入了新的報業法。

由本文的分析可知，如「菁英延續論」的分析，傳播的權力結構有一定的延續性。但當媒改團體累積能量，形成理念，提出方案，採取行動，將成為一股批判的力量。因此，歷史的辯證過程中有延續性與變動性。

關鍵字：媒體改革運動、報業政策、韓國、政治轉型

壹、前言

언론이 바뀌면 세상이 바뀝니다

(媒體的)言論改變的話，世界便會改變

(언론개혁시민연대, 言論改革公民聯盟)

政治變遷的過程中媒體的發展方向為何？對於此課題，早些有一派轉型論者期待在民主化與自由化的過程中能出現獨立或公共媒體，並著手分析相關個案 (Gross, 2002; Jakubowicz, 1995)。但晚近學界提出「菁英延續論」(the theory of elite continuity)的觀點——在轉型的過程中，雖然政治上的遊戲規則改變了，但社會權力(如媒體權力)改變不大，過去的菁英仍握有權力；Sparks 分析前共產主義國家的媒體轉型即印證此說法 (Sparks, 2008)。Milton (2001: 518) 研究東歐國家與台灣的個案，也指出：在政治轉型的過程中，政治與媒體菁英會根據自身利益，提出媒體政策。因此，政治轉型中媒介體制的權力還是延續著。

1987 年以來韓國報業的發展，在某種程度上，符合上述「菁英延續論」的分析。之前在獨裁政權的「蘿蔔與棍子」控制下，《朝鮮日報》、《東亞日報》以及《中央日報》發展成親官方的大報，由家族財團所有 (Park, et al., 2000: 113-115; Kim & Shin, 1994: 53-58)。在 1980 年代中期的民主化運動中，政府不得不放鬆管制。解禁後，三大報擴張到七成以上的市場，與保守陣營結盟，傳達特定的意理，是「未受選民制衡的媒體權力」(the “unelected” media power) (Kang, 2005)。中、小型與地方報刊很難與之抗衡。韓國政治轉型中，報業的發展符合「菁英延續論」的分析。

但千禧年來韓國媒體改革運動的努力，又讓我們看到媒體體制變動的可能性。1998 年間，韓國公民團體團結起來，組成「言論改革市民聯盟」（People's Coalition for Press Reform，以下簡稱 PCMR）。他們不只批評報紙內容，更提出報業政策，要打破寡占，重建秩序，保障多元。在他們的推動下，2005 年 1 月，新報業法問世，納入媒體改革的理想。但接下來，保守勢力反撲，要削弱報業法的效力。保守與改革勢力正持續拉鋸。

那麼，在政治變遷中，韓國報業體制有可能改變嗎？韓國報業的結構如何延續？媒改團體提出何種改革方案？在保守與改革勢力的拉鋸中，報業法又有何種改變？

貳、報業結構的延續

在威權時代，韓國獨裁者對報業採取「恩威並重」的控制。自 1960 年代以來，朴正熙政權（1963-1979）以反共與國家發展的意識型態，要求報紙支持政府（Kim & Shin, 1994: 50; Youm, 1998: 177-178）。政府一手打擊異議言論，另一手掌控報業的經濟命脈（如廣告與融資等）。1974 年《東亞日報》因報導學生運動，官方約談該報總編輯；編輯部發表〈實踐新聞自由宣言〉以示抗議，有三十五家報社的記者編輯連署支持。為了壓制反抗的行動，官方要求企業界不要在《東亞日報》上刊廣告，否則就要查稅。當《東亞日報》沒有廣告收入，讀者還捐款給《東亞日報》；金額甚至高於該報所損失的廣告費。但三個月後，《東亞日報》社方仍向統治者輸誠，以沒有廣告收入為由，解雇了三十五名記者，驅逐一百六十位參與示威的工作者；同樣地，《朝鮮日報》也解雇了三十位記者（Kim & Shin, 1994: 54; Park et al., 2000:

116)。

1980年軍事政變後，全斗煥上台，爲了政治目的，改變媒體的所有權結構。¹他以「實現正義」爲由，整併媒體。在雜誌方面，全斗煥政權吊銷一百七十二家雜誌的執照；理由包括未定期出刊、內容猥褻、具階級意識等。在廣播與電視方面，全斗煥將大部份私有電台併在國有廣播公司（KBS）之下。在報業方面，官方認可的報紙才能留下來（Kim & Shin, 1994: 56）。報紙家數由二十七家減少到二十一家，在特定市場上居寡占的地位。首都有三家早報與三家晚報。地方報方面，全國有十道（相當於省），各保留一家，均爲晚報。另有兩家英文報與一家運動晚報與兩家經濟專業（各爲早／晚報）（The Korean Press Institute, 1984: 35）。政府每天發出新聞指示，要求各報配合。因此，藉由整併政策，政府達到控制的目的。

相對地，報業爲了經濟目的，支持全斗煥的整併政策。整併前，韓國的媒體數目較多，競爭較激烈；有些財團擁有電視台與報紙，對其他報紙構成威脅。但在全斗煥的政策下，各報在特定市場上占有寡占的地位，可享有利潤，組成同業聯盟（cartel），壟斷市場與價格，同時得到官方的補助（郎勁松，2006: 60）。這些特許的業者即支持政府的報業管制。他們所持的理由是「社會公器說」；也就是說，媒體是社會公器，不應由少數私人財團控制，也不應放任私人競爭。當時報紙所有人所組成的「韓國報紙公會」（The Korean Newspapers Association）即從社會公器論的觀點，支持整併政策：

與西方國家比較起來，我國有太多報刊與電台。結構改造可能對人們造成不方便；對此，我們感到遺憾。但我們決心要促進報業發展，成為公器。……

我們必須改變目前的媒體制度。因為，在目前〔編按：1980 年之前〕的制度下，個人與營利的公司擁有報刊與廣播電台；在其誤導下，民主的民意無法形成。（The Korean Press Institute, 1984: 35）

在國家的保護下，報業快速發展。在 1980 年代，韓國經濟成長快速；首都三家日報，瓜分首善地區的市場與廣告；而且因為地方報為晚報，三大報更可發行地方版，建立全國的發行網，深入地方的早報市場（包括訂報與廣告），成為全國性的大報；相對地，地方報萎縮，只轉載通訊社新聞（郎勁松，2006: 64）。主要大報獲利率高，甚至高於其他產業，進入全國百大企業集團（Kim & Shin, 1994: 57）。各報也配合政府的新聞指示，據以制定編輯政策。因此，在 1980 年代，三大報已發展成親官方的集團，成為國家意識型態工具。

對於上述國家與報業的關係，1980 年代中期，韓國媒體改革運動起而批判。這時社會運動風起雲湧。各報被革職的記者與部份社運人士關注媒體問題，於 1984 年成立「民主媒體公民聯盟」（Citizens' Coalition for Democratic Media，以下簡稱 CCDM），要以集體的方式抵抗獨裁政權的媒體管制（CCDM, 2005）。CCDM 發行《話》（《말》，*Mal*）（未向官方登記的雙月刊），提供與主流媒體不同的觀點。《話》揭露官方的新聞指示，也批判主流報業臣服於統治集團之下。1986 年 9 月，《話》指出，1985 年 10 月 9 日到 1986 年 8 月 8 日之間，官方發表了六百多則新聞指示；而且各報十之八九會配合（Youn, 1998: 180）。由於媒改團體的批判，人們意識到政府的新聞控制，部份記者也反省自身角色，並組織工會。² 之後有更多媒改團體組織起來。

在民主化的浪潮中，政府放鬆報業管制。1987 年民主化運動在全

國展開；此時盧泰愚接班，於 6 月 29 日宣布推動政治自由化，並承諾：「政府不能、也不應該試圖控制媒體」（Youm, 1998: 180）。1987 年 11 月政府廢除〈報業基本法〉，另訂〈定期刊物出版法〉，降低出版與內容的管制（Kim & Shin, 1994: 58）。1989 年 6 月，有六十一家報紙成立（The Korean Press Institute, 1989: 10）。其中《韓民族新聞》是由六萬一千多名公民（其中大多為具有批判意識的中產階級）入股，站在批判的立場（Han, 2000: 64）。

但是，解禁後，三大報仍居寡占地位，也仍傳遞保守的意識型態。

首先，因為前述歷史的因素，在 1987 年，三大報已具基礎。在新的競爭中，三大報已累積資本，提供免費報與獎品，擴張市場；影響所及，其他報紙負債或倒閉（Kang, 2005: 85）。在市場占有率方面，三報在 1997 年為六成七，2003 年更達七成；在整體報業營業額方面，三報占七成以上（郎勁松，2006: 61）。韓國三大報仍居主導地位。

其次，三大報均反映財團的世界觀。在所有權上，三大報本身為財團所有。如《朝鮮日報》與《東亞日報》本身是報業集團，再發展觀光與飯店事業。有的報刊則為大財團的一部份；如《中央日報》屬三星集團旗下（郎勁松，2006: 69）。在財源上，三大報仰賴財團提供廣告。三大報有九成以上的收入來自廣告。而主要的廣告收入又來自財團（郎勁松，2006: 62-63）。³ 因為上述所有權與財源的因素，三大報反映財團的世界觀。

再次，大報記者也未起身對抗財團控制。長期以來，大報記者已被統治階級收編，享有特權，接受賄賂，出任公職，成為統治集團的一部份（Park, Lee, & Kim, 1994: 278）。1980 年代末期，部份新生代記者發起媒體勞工運動，企圖打破媒體與政權的掛勾；但大報記者仍接近統治集團（Kang, 2005: 81）。

相對地，其他報紙很難有生存空間。如前所述，《韓民族新聞》是獨立報刊，由大眾投資，以及三十萬的讀者，在發行量上居全國第三。但《韓民族新聞》財務仍不穩定。大公司厭惡該報的立場，或擔心會得罪三大報，多不願在上面登廣告（Han, 2000: 68）。其他地方報在資金、人力與財力更不足，在大報的攻占下，更難以招架。

參、報業改革的實踐

韓國媒體改革團體注意到上述結構上的寡占與言論上的偏差。如前所述，早在 1980 年代中期，媒體改革團體（如 CCDM）已成立。到了 1990 年代，更多媒體改革團體出現，從事媒體識讀教育與媒體監督（Kim, 2001: 102）。媒改團體在平時與大選時期監看新聞。他們發現，解禁後，即使政府已不管報業了，報業仍由財團控制，還繼續傳遞著保守的意識型態。

1998 年，媒改團體發動「反《朝鮮日報》運動」。當時《朝鮮日報》刊登反北韓的言論。有位大學教授與《話》的記者批評該文。《朝鮮日報》便控告他們並求償。許多讀者聲援《話》。CCDM 也大力抵制。對媒改團體而言，《朝鮮日報》一直支持統治集團（日本殖民者、政治獨裁者、以及企業財團），屬極右陣營，直到現在還充斥著冷戰的意識型態（CCDM, 2005）。有的作家聲明不再參加《朝鮮日報》的年度文學獎選拔。許多知識份子跟進，要抵制《朝鮮日報》（The Korean Press Foundation, 2002a: 10-11）。

媒改團體不只停留在對個別報紙的不滿，更進一步討論整個報業的問題。1998 年，韓國發生金融危機，社會運動再起；公民團體組織各種聯盟，要以集體的力量改革社會。媒改團體結合公民團體組成「言論

改革市民聯盟」。⁴ 主要成員（新聞學者、律師、工會代表等）著手研究韓國報業的問題，並舉辦多次討論會。

2000 年，PCMR 提出報業改革的方案。在理念上，PCMR 關注集體層次的言論自由。根據 Napoli (2001) 的分析，言論自由的概念（如關於美國憲法第一修正案的討論）包括個人層次與集體層次。個人層次的概念中，言論自由是個人表意自由，不宜受到限制，特別不應受到國家的控制。集體層次的概念中，言論自由是社群的言論空間，應不受到壟斷與宰制，讓公民能表達並接收不同的意見；必要時應有公共介入，以保障此言論空間並確保公共利益。PCMR 偏向從集體層次的概念討論言論自由。PCMR 主張，衡諸韓國報業的寡占與言論的偏向，爲了讓報業在社會中能發揮功能（如提供討論空間、呈現多元觀點與實現公共利益），應修改報業法。他們並引用韓國憲法關於言論自由的條款作爲修法的根據——「法律應規範相關事宜，確保報業能發揮功能」（憲法第二十一條第一款第三項）（안상운, 2000: 24）。

爲了促使報業能發揮作用，PCMR 主張要改革報業的結構。PCMR 認爲，韓國報業在威權時代受政治力控制，之後受資本的控制，形成扭曲的結構；市場機制無法有效運作，形成寡占，無法有多樣的言論。爲了確保集體主義的言論自由，PCMR 提出報業改革；改革的方案偏向「基進市場」途徑。根據 Curran (1986) 的分析，媒體改革的途徑包括自由主義、公共服務模式、基進市場與社會主義等途徑。其中基進市場途徑是指：當市場不健全（the imperfect market）時，社會上無法有充份的資訊；這時爲了確保公共利益與多元意見，必須矯正扭曲的市場結構，包括打破壟斷（如限制產權、有效的公平交易法）與補助獨立媒體等（Curran, 1986: 110-122）。PCMR 的報業改革屬於基進市場途徑，並表現在 PCMR 所提出的報業法修法版本。

一，在法規的目的上，PCMR 認為報業法應確保報業能發揮功能，並保護讀者的權益。1987 年的〈定期刊物法〉目的是「確保報業有良好發展」（第一條），主要是為了媒體產業之發展（Youm, 1994: 67）。但如前所述，PCMR 著眼於集體層次的言論自由，關心報業在民主社會中能發揮功能（如提供討論空間、呈現多元觀點與保障讀者權益）。因此 PCMR 所提出的修法版本名稱爲〈報業功能保障與讀者權益保護法〉，目的是確保媒體的公共性以及讀者的傳播權。PCMR 版本的第一條（目的）明：[本法]要保障[報業]的公共性功能，促進民主的言論形成和國民的福利，規範定期刊行物的社會責任，並保護讀者的權益（언론개혁시민연대, 2000: 351）。

二，在所有權上，PCMR 主張應嚴格限制大財團在報業的持股。如前所述，韓國三大報控制了七成以上的市場；而且三大報的股份又集中在家族企業與大財團，只傳達大財團的世界觀。PCMR 認為，報業不應只是大企業的私有財產，應是公器。因此 PCMR 主張應加強對財團持股的限制，以達到股權分散。他們認為之前〈定期刊物法〉的規範太寬鬆。在〈定期刊物法〉中，大企業法人不得持有報業二分之一以上的股份（第三條第四項）。PCMR 認為，二分之一的持股太高，以致於大企業能控制報業；而且〈定期刊物法〉並未規定特殊關係人（如家族、友人與子公司）的持股；企業家族控制報業（如三星集團透過子公司間接持有《中央日報》股份）。因此，PCMR 主張，大企業不得占報社三成股份；「特殊關係人」的持股也應計算（안상운, 2000: 37-38；김서중, 2000: 52-54）。⁵

三，在市場行爲上，PCMR 主張應嚴格限制報業（特別是寡占者）的不公平交易行爲。PCMR 指出：大報大手筆投入行銷（如免費報與贈品）利誘讀者，提高發行，爭取廣告。結果報業陷入惡性競爭。中小

型報刊，資源有限，無力競爭，只能退場。大報利誘讀者，不是用實質的新聞來爭取讀者的信賴。久而久之，讀者不相信報業，以為報紙只是廉價商品。長期下來，韓國報業走下坡。因此 PCMR 主張應根據公平交易法規範報業（임동욱, 2000: 106-107）。

PCMR 主張應特別規範寡占者的市場行爲。因爲寡占者的不公平交易行爲將危及其他業者與消費者的權益。PCMR 提出「市場支配者」的定義 -- 市場占有率超過二成的一家業者，或占市場率超過六成的三家業者。這個定義比韓國公平交易法的定義（市場占有率超過七成五的三家業者爲「市場支配者」）更爲嚴格。主要的原因乃是，PCMR 認爲，與其他產業比較起來，媒體產業（包括報業）與言論多元性有關，寡占的影響更爲嚴重，應有較嚴格的標準。

四，在市場透明上，PCMR 主張報業應公布經營的資料。PCMR 認爲，報業經營的資訊（如發行、借貸、財務、利潤等）不公開，也不透明；因此報業體質不健全，廣告集中在少數大報。PCMR 主張，各報均應公開營運資料，包括發行份數、有價報的數量、發行與廣告、商業的財務報表和營業報告書、監察報告書、會計報表等（第九條資料的申告）（언론개혁시민연대, 2000: 358）。

五，在內部組織上，PCMR 主張報業應尊重編輯自主。PCMR 主張，言論自由不只是屬於報老闆的，也應屬於編輯人。爲降低所有者對報紙政策的控制，PCMR 主張，報業的所有者應保障編輯人的自主性與編輯自由（第四條編輯的自由和獨立）（언론개혁시민연대, 2000: 353）。

六，在與讀者的關係上，PCMR 主張報業應對讀者負責。PCMR 主張，報社應成立讀者委員會，讓讀者可參與編輯方針，並維護讀者的權益（第三條讀者的權益保護、第二十一條讀者的權利侵害禁

止等、第二十二條讀者委員會) (언론개혁시민연대, 2000: 352; 370)。

七，在市場進入上，PCMR 主張應由公共介入，讓多元的報刊能存活。PCMR 提出公共補貼與發行系統等作法，以降低報業的營運成本。因為，在建立全國發行網上，中、小規模報刊的負擔大；而且，偏遠地區的民眾，也較沒有機會得到多元的報刊 (*The Hankyoreh*, 2004, December, 25)。

在提出修法的版本後，PCMR 爭取社會的支持。2000 年 12 月，PCMR 與韓國記者協會合作，進行一系列的民意調查。結果公布，有八成七的民眾與八成八的記者認為政府應有積極的作為 (*The Korean Press Foundation*, 2002b: 8)。

為了回應公民團體的改革的要求，金大中政權 (1998-2002) 推動「市場正常化」。2001 年 1 月 11 日金大中說道，「我了解到一般人與記者本身都要求改革。」他承諾要改變報業市場。2001 年 1 月 31 日，稅務單位向首爾地區二十三家媒體查稅，查到未申報金額一萬三千五百九十四億韓圓 (約三百八十億台幣)，追繳稅款五千零五十六億韓圓 (約一百四十一億台幣)。6 月，國稅局控告幾家報社逃稅。8 月 17 日，《朝鮮日報》發行人、《東亞日報》社長與《國民日報》社長因逃稅被捕而入獄 (*The Korean Press Foundation*, 2002b: 8)。

公平交易委員會也著手調查首爾地區的報紙。公平交易委員會調查到，四年內 (1997 年 4 月到 2001 年 3 月) 媒體未申報的內部交易金額達五千四百三十四億韓圓 (約一百五十二億台幣)，也追討了二百四十二億韓圓 (約六億台幣) 的罰金。公平交易委員會並建立「報業市場秩序」的規範 (*guidelines*)：一，贈閱報的份數不得超過訂閱報份數的百分之十；二，不得連續三天將贈閱報送到讀者家中；三，贈品不得超

過每月訂費之百分之十（The Korean Press Foundation, 2002b: 9）。

同一時間，改革陣營還不斷推進。2001 年 5 月中，公民團體發動退報運動。6 月中，全國記者工會也要求重建報業市場秩序，振興地方報，限制家族操控媒體事業。有兩千七百五十位記者要求換掉《朝鮮日報》總編輯（The Korean Press Foundation, 2002b: 13）。

反對改革陣營（主要是三大報與保守黨）反擊。首先，他們質疑：政府的措施都是壓制報業的手段而已。其次，部份報刊爲了化解公民社會的壓力，提出自律的作法，承諾將遵守公平交易法。另有五家報紙協議成立共同的派報系統。《朝鮮日報》與《中央日報》也成立內部的讀者監督委員會。再之，當部份官員發生弊案時，三大報不斷批判金大中政權。金大中的媒改工程，逐漸動搖，最終停擺（The Korean Press Foundation, 2002b: 12-13）。

盧武鉉上台後，公民團體繼續推動修法。保守派的報紙指出，盧武鉉一直意圖用報業法來壓制報業（*Digital Chosun Ilbo*, 2008, January, 8）。但根據《2005 年韓國報業年鑑》的記載，盧武鉉上台後，即飽受三大報的批判，動輒得咎，對報業改革的議題，採取被動（The Korean Press Foundation, 2004: 10）。媒改團體仍不斷要求政府制定政策。他們組織各種討論會，發動街頭運動。2003 年 6 月「報業改革大抗爭」的活動，即要求制定新的報業法，打破報業壟斷以及支持多元報刊。PCMR 指出，各報雖承諾要自律，但仍用贈品（如腳踏車等）來刺激訂閱率，只是「腳踏車報」（The Korean Press Foundation, 2004: 14-15）。

在媒改團體的壓力下，朝野修訂新的報業法。各黨從不同的觀點來界定言論自由與提出媒體改革。如前所述，PCMR 關注集體層次的言論自由，著重社會權力的討論，要求建立秩序。而保守陣營（大國家黨

與三大報)關注個人層次的言論自由,著重保護報刊所有者的權益,要求政府不要管制媒體(*The Hankyoreh*, 2004, November, 18)。2005 年 1 月通過該法,並於 2005 年 7 月實施。

在協商後,新的報業法兼顧不同的觀點。在理念上,該法兼顧個人層次與集體層次的言論自由,同時注重報業自由與報業的功能,名稱即訂為〈報業自由與功能法〉。該法開宗明義即指出,要保障報業的「發行自由和獨立」。但該法也重視報業的責任與讀者的權益,包括「提高定期報刊的社會責任……,民主輿論的形成與國民的福利,致力於言論的健全發展和讀者的權益保障」(第一條目標)。

PCMR 的改革方案也被納入新的報業法。PCMR 要從基進市場的途徑落實集體層次的言論自由,打破言論的壟斷。新法新增相關條文(公平交易,寡占定義,編輯自主,讀者權益,振興報業等條文)。

首先,在市場行為上,新法增列「公平交易法」的條文,並加強寡占者的責任。如前所述,PCMR 主張應嚴格限制報業(特別是寡占者)不公平交易行為。新法規定「不能違反讀者的意願簽訂、延長、解除訂閱合同,不能給讀者提供相當於不公正往來行為的無價贈品、無償贈品」(第十條讀者的權利保護)。而且若「市場支配者」有不公平交易的行為會受到調查。同時,新法也根據 PCMR 的提案,增加對「市場支配者」的定義——一家報紙占有三成以上市場占有率,或三家報紙占有六成以上市場占有率(第十七條「市場支配者」)的定義。⁶而且,因為「支配者」已具優勢,將不得申請「報業發展基金」(第三十四條基金的用途)。

其次,在市場透明上,新法增列「資料申告」的條文。如前所述,PCMR 主張,報業應公布資料。新法增加了資料申告的條文,日報經營者應每年向主管機關(「新聞發展委員會」)報告發行份數(包括全

部發行份數及有價銷售份數)、收入(包括發行與廣告)與財務情況(包括股票發行總數、股份總數和資金明細)(第十六條資料申告)。

再次,在編輯人的自主權上,該法增列編輯自主權的條文。該法明定經營者應尊重編輯的自主權,並得設立「編輯委員會」與制定編輯公約(第十八條編輯委員會等)。

又次,在讀者權益的保護上,該法新訂讀者權益章節。PCMR 主張:報業應對讀者負責。該法增列保障讀者權益的章節,規定經營者要讓讀者參與編輯、制定政策,並得設立「讀者權益委員會」(每月召開),在報導上也要維護讀者的權益(第八條讀者的權益維護)。

最後,在市場進入上,該法新增振興新聞產業專章。PCMR 主張:公共應介入,讓多元的報紙可存活下來。在振興新聞產業的專章中,為了確保言論的多樣性,在政府文化觀光部之下成立新聞發展委員會;並在委員會之下設新聞發展基金(主要來自政府捐助)。新聞委員會將根據公共利益的標準,補助報刊。而且,政府也將出資成立公共的發行機構(「報紙流通院」),以降低各報的營運成本,並確保讀者有機會能選擇不同的報刊(第三十七條報紙流通院的設立)。

因此 PCMR 的改革精神已進入新的報業法。但是在政黨的協商過程後,新報業法有所妥協,不如 PCMR 所期待的嚴格。

首先,在所有權上,新法仍維持原來〈定期刊物法〉的規定。如前所述,PCMR 認為大企業在報業的持股應在三成以下,也應包括「特殊關係人」的持股。但保守陣營強力反對。而且盧武鉉政權也擔心此條文太過基進,有違憲之虞(*The Hankyoreh*, 2004, October 13)。因此,新法仍維持〈定期刊物法〉的規定。

其次,編輯權自主與讀者保護等規定,並非強制性質。如前所述,PCMR 主張應保障編輯的自主性與讀者的權益。但新報業法的相關條

文只是建議性質，不具強制性。當報業發展基金會在考量補助報業時，將會考量報社在這些方面的表現。因此，在政治協商，新報業法仍多所讓步。

而且，在新報業法生效前，《朝鮮日報》與《東亞日報》全力反擊。兩大報到法庭，控告新報業法為違憲。他們從個人層次的自由觀點，指控新報業法已違反出版自由，雇用自由與經濟自由；這些自由應受到憲法保障。首先，兩報指出，新報業法對於寡占者的定義與限制過於嚴格，影響到業者的權益。其次，兩報指出，新報業法規定勞資雙方應合組編輯委員會，已侵犯到私人企業的產權（*Digital Chosun Ilbo*, 2005, March, 23; *Digital Chosun Ilbo*, 2006, April, 6; April, 7）。

2006 年 6 月 29 日，法院作出判決。一方面，法院同意應從集體層次考量言論自由。法院認為：為了確保社會中言論的多元，得限制業者的私人自由。據此，法庭判定新報業法合乎憲法的精神，也保留新報業法的大部份條文。例如，在公開營運資料與新聞產業振興等條文上，法院認為：在民主社會中媒體有「公共的功能與社會責任」，應受適當的規範（如公開商業資料），也應有適當的公共介入（如公共基金與公共發行系統）（*The Korean Press Foundation*, 2006: 14-15）。因此，PCMR 所推動的媒體改革理念，得到法院的確認。

但法院判定新報業法的關鍵條文（對支配市場者的規定）為違憲。法庭認為，報刊發行之高低主要因為讀者的喜好，而不是因為業者的不公平交易手法；因此，新報業法對支配市場者的定義不應比公平交易法的定義還嚴格。而且，對於支配市場者不得申請報業補助，法庭也判定為違憲。法院認為，報社的發行量大，受人民的喜愛，卻無法申請報業補助，受到「不公平的差別待遇」（*Digital Chosun Ilbo*, 2006, June 29）。因此，判決出來後，法律對大報限制又更少了。

法院判決出爐後，保守勢力還意圖翻案，要廢除報業法。保守陣營堅持個人層次的言論自由論述，要求去除管制，以保護報業的利益。《朝鮮日報》指出，「盧武鉉一直無所不用其極要壓制批判的報業，報業法便是一例」（*Digital Chosun Ilbo*, 2008, January 8）。保守黨（大國家黨）意圖修改報業法，宣稱應「保障業者的自由，振興報業，與遵守市場原則」（*Digital Chosun Ilbo*, 2006, June 30）。他們修法的重點有三：一，在所有權上，要求開放跨業整併，讓三大報可跨足廣電或電信產業；⁷ 二，在市場透明上，不應要求報業公開經營資料，以保護私人產權；三，在公共補助上，應完全廢除報業基金與公共發行體系，才能避免政府用民脂民膏來收編媒體（*Digital Chosun Ilbo*, 2006, July 4）。⁸ 而且，2007年12月，保守派的李明博當選總統後，政權接管委員會即揚言要廢除報業法，「因為總統當選人李明博認為現行報刊法裏包含了各種違反言論自由的違憲條例，因此應當按承諾廢除」（李承憲，2008年1月7日）。因此，保守勢力仍將不斷施力與發聲。

面對保守勢力的抬頭，媒改團體正迎面出擊。他們持續從集體層次的言論自由，採取基進市場的途徑，打破言論的寡占。首先，在所有權上，對於保守勢力推動「跨媒體所有權」（讓保守大報進入廣電與電信），媒改團體將持續堅守防線，避免韓國媒體全面由私人財團把持。其次，在寡占者的定義上，改革勢力呼籲法院應再考量報業市場的扭曲以及進入的障礙，嚴格管制報業的寡占者（*The Korean Press Foundation*, 2007: 10-11）。再次，在公共補助上，PCMR將要求政府提供更多資源。⁹ PCMR的成員認為，長久下來，大報應該要認知到，建立公共發行體系以及市場正常化，有利於整體報業的發展。¹⁰ 基於此信念，媒改團體將迎戰保守陣營的論述。

肆、結語

根據「菁英延續論」，在政治轉型中媒體權力有延續性。長期來看，韓國報業的發展符合此分析，但晚近媒體改革團體致力於改變此結構。本文即關注：韓國報業的結構如何延續？媒改團體提出何種改革方案？在保守與改革勢力的拉鋸戰中報業法又有何種改變？

首先，正如「菁英延續論」的分析，無論歷代政權興替，韓國主流報業均站在保守陣營的一邊，提出有利自身的論述，擴大影響力。正如本文所分析的，在「《東亞日報》事件」中，當新聞工作者起身抵抗官方控制，報社經營者卻向統治者低頭。當全斗煥政權要把媒體變成宣傳機器，報業用社會責任論來為統治者護航，也保護了自身寡占的地位，並發展成報業集團。解禁後，他們用累積的資本投入不公平交易，又吸納大企業的廣告，傳遞保守的意識型態。當公民團體要求他們要盡社會責任時，報業以言論自由為武器，保護自己的經濟利益。現在主流報業正利用其在言論上與政治上的優勢，遊說變法，方便進一步擴張到廣電與電信產業。因此，一個主要的歷史潮流是，保守的勢力持續控制報刊言論。

但韓國媒改團體逆流而上。自 1980 年代以來，媒改運動者不斷根據時代的課題，轉化與深化改革的論述。在威權時期，他們的目標是打破獨裁統治。到解禁時期，他們從對個別報紙的不滿，進一步探究整體報業的結構。他們關注集體層次的言論自由，即為了確保社會中有公共的論述空間，媒體應具有公共性格。他們採取基進市場的途徑，提出報業政策與法案。雖然政治部門保守又被動。但他們不斷向前推進。在他們的努力下，政府調查媒體的稅務與不公平交易情況；朝野也修改報

業法。新的報業法納入改革的理念（包括對寡占者的限制，市場資訊透明，編輯室自主、保障讀者權益以及建立公共報業等）。因此，另一個潮流是，基進的力量已匯集起來。

因為上述兩股力量的對峙，改革之路並不平順，充滿衝突與妥協。在報業法的討論過程中，保守勢力不斷利用媒體優勢，使力與發聲；他們從個人層次的觀點討論言論自由，要求國家不要介入。因此報業法也關照到個人層次的言論自由，未嚴格管制大財團與關係人的持股；部份規範不具強制性質；關鍵條文也被判違憲。但是，媒改團體的理念還是得到法庭的認可，即為了保障社會集體的言論自由，國家應建立健全的媒體環境，並應有公共介入。

那麼，政治變遷中權力結構是否會延續？可能改變嗎？在韓國的案例中，「延續論」有一定的解釋力。但當我們擴大研究視角，關照到媒改運動的努力，則可看到變動的可能性。在此歷史視野中，當行動者以集體的努力，針對在地問題，提出對案，採取行動，將能累積能量，成為改變的力量。因此，歷史的辯證過程中有持續性與變動性。

註釋

- 1 全斗煥政權也要求報社發行人與廣電業者解雇七百多名記者；解雇的理由是貪污與能力不足；但被解雇者多是記者協會會員，或曾參與過言論自由的活動，或具有批判意識者（Kim & Shin, 1994: 55）。
- 2 根據本研究訪談文化電視台（MBC）工會會員（也是 MBC 資深新聞評論人）최용익先生，在 1980 年代中期，因為社會上對媒體的批評，新聞從業人員開始反省自身的角色；MBC 工作者開始想要

擺脫官方的控制，成為真正的公共電視，並在 1980 年代末組織工會。

- 3 2003 年，在韓國廣告費中，三星和 LG 集團占三分之一以上（36.3%），能左右新聞界的言論（郎勁松，2006: 63）。
- 4 這些團體包括記者協會、新聞工作者工會、廣電工作者工會、律師的民主社團、教授協會、基督教團體、經濟正義聯盟、報業受害者諮詢團體等（Kwak, 2003: 241）。
- 5 對於大企業持有報紙的股份，PCMR 內部未有共識。有的成員主張應全面禁止，有的成員主張應不得超過一成或二成。在特殊關係人部份，有的成員主張，所謂關係人應包括八等親之內的家族（김서중, 2000: 52-55）。
- 6 根據第十七條（支配市場的經營者），「經營一般日刊報紙……追認為支配市場的經營者：（1）一個經營者的市場佔有率達到全年十二個月全國平均發行份數的百分之三十以上；（2）三個以上的經營者的市場佔有率合計達到全年十二個月全國平均發行份數的百分之六十以上，但其中市場佔有率達不到百分之十的除外」。
- 7 在產權方面，〈定期刊物法〉與新報業法均限制媒體所有權的集中，如跨媒體所有權（即擁有報紙者不得再擁有廣電媒體），跨報業所有權（即擁有 A 報一半的股權，不得再擁有 B 報五成的股權），以及大企業持有報紙的股份（即大企業法人不得在報業占二分之一以上的股份）。
- 8 《朝鮮日報》批評：2006 年 7 月，韓國報業發展委員會主要補助親官方的報紙；在三十二家申請者中，有十二家得到補助，包括親官方的《韓民族新聞》與 *Ohmynews* (*Digital Chosun Ilbo*, 2006,

July 4)。

- 9 2006年、2007年與2008年，報業基金的預算分別為二百一十五億韓圓（約7億台幣）、二百一十三億韓圓（約6億台幣）、二百五十三億韓圓（約7億台幣），主要用在補助報業（改進製作系統）、網路新聞（如開發公用製作報業軟體、公用伺服器）與提供貸款（신문발전위원회，2008）。
- 10 根據本研究訪談 PCMR 的成員김서중先生。他是聖公會大學教授，研究新聞法。他參與 PCMR 與 CCDM，包括起草 PCMR 的報業法修法版本。韓國報業發展委員會成立後，他在公民團體的推薦下擔任副主委。

參考書目

- 李承憲（2008年1月7日）。〈交接委報刊發展委－明天的文化部報告〉，《東亞日報》。上網日期：2008年1月7日，取自 <http://china.donga.com/big/srv/service.php3?bicode=050000&biid=2008010702898>
- 郎勁松（2006）。《韓國傳媒體制創新》。廣州：南方日報出版社。
- 김서중（2000）。〈신문사 지배구조 개혁 방안〉，《신문개혁 이렇게 합시다》，頁 52-89。서울：언론개혁시민연대。
- 신문발전위원회（2008）。〈신문발전기금현황〉，《신문발전위원회》。上網日期：2008年8月20日，取自 http://www.kcfp.or.kr/fondsupport/fondsupport_01_1.jsp
- 안상운（2000）。〈정기강행물의등록등에 관한 법률의 개정방향 및 주요내용〉，《신문개혁 이렇게 합시다》，頁 23-51。서울：

언론개혁시민연대。

언론개혁시민연대 (2000)。〈현행 정기간행물등물등에 관한 법률과 개정 정기간행물의 기능 보장 및 독자의 권익보호등에 관한 법률(안) 조문 비교표〉, 《신문개혁 이렇게 합시다》, 頁 350-378。서울: 언론 개혁시민연대。

임동욱 (2000)。〈신문광고 시장의 문제점과 개혁방안〉, 《신문개혁 이렇게 합시다》, 頁 93-116。서울: 언론개혁시민연대。

CCDM (2005). An introduction to CCDM ([Citizens' Coalition for Democratic Media],). unpublished Unpublished pamphlet.

Cheong Wa Dae has no comment on press law ruling. (2006, June 29). *Digital Chosun Ilbo*. Retrieved January 7, 2008, from <http://english.chosun.com/w21data/html/news/200606/200606290032.html>

Constitutional court hears argument on press laws. (2006, April, 6). *Digital Chosun Ilbo*. Retrieved January 7, 2008, from <http://english.chosun.com/w21data/html/news/200604/200604060014.html>

Curran, J. (1986). The different approaches to media reform. In J. Curran et al. (Eds.), *Bending reality*. (pp. 89-135). London: Pluto.

Dong-A Ilbo petitions constitutional court over press laws. (2005, March, 23). *Digital Chosun Ilbo*. Retrieved January 7, 2008, from <http://english.chosun.com/w21data/html/news/200503/200503230042.html>

Freedom for those who own presses. (2004, November 18). *The Hankyoreh*. Retrieved March 18, 2008, from <http://www.hani.co.kr/section~001100000/2004/11/001100000200411180653001.htm>

GNP forum debates changes to press laws. (2006, August 8). *Digital Chosun Ilbo*. Retrieved March 18, 2008, from <http://english.chosun.com/w21data/html/news/200608/200608080032.html>

GNP vows to overhaul press laws after verdict. (2006, June 30). *Digital*

- Chosun Ilbo*. Retrieved January 7, 2008, from <http://english.chosun.com/w21data/html/news/200606/200606300031.html>
- Gross, P. (2002). *Entangled evolutions: Media and democratization in Eastern Europe*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- Han, D. (2000). The middle classes, ideological intention and resurrection of a progressive newspaper: A South Korean case. *Gazette*, 62(1), 61-74.
- Hankyoreh, OhmyNews win gov't subsidies. (2006, July 4). *Digital Chosun Ilbo*. Retrieved March 18, 2008, from <http://english.chosun.com/w21data/html/news/200607/200607040016.html>
- Jakubowicz, K. (1995). Media within and without the state: Press freedom in Eastern Europe. *Journal of Communication*, 45(3), 125-139.
- Kang, M. K. (2005). The struggle for press freedom and emergence of "unelected" media power in South Korea. In J. N. Erni & S. K. Chua (Eds.), *Asian media studies: Politics of subjectivities* (pp. 75-90). London: Blackwell Publishing.
- Kim, C., & Shin, T. (1994). A half century of controls, suppression and intermittent resistance. In C. Kim & J. Lee (Eds.), *Elite media amidst mass culture in Korea* (pp. 43-64). Seoul: Nanam Publishing House.
- Kim, Y. (2001). The broadcasting audience movements in Korea. *Media, Culture and Society*, 23, 91-107.
- Kwak, K. (2003). Civil society as the fifth estate: Civil society, media reform and democracy in Korea. In P. Kitley (Ed.), *Television, regulation and civil society in Asia* (pp. 226-245). London: Routledge Curzon.
- Media market reform and "distribution corporation". (2004, December 25). *The Hankyoreh*. Retrieved March 18, 2008, from <http://www.hani.co.kr/section~001100000/2004/12/001100000200412250339001.htm>
- Milton, A. K. (2001). Bound but not gaddled: Media reform in democratic

transitions. *Comparative Political Studies*, 34(5), 493-526.

Napoli, P. M. (2001). Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media. Cresskill, N.J.: Hampton Press.

Park, K., Lee, J., & Kim, C. (1994). Elite pressmen and their dubious roles in the repressive regimes. In C. Kim & J. Lee (Eds.), *Elite media amidst mass culture in Korea* (pp. 273-295). Seoul: Nanam Publishing House.

Park, M. J. et al. (2000). Modernization, globalization, and the powerful state: The Korean media. In J. Curran & M. J. Park (Eds.), *De-westernizing media studies*. (pp. 111-123). London: Routledge.

Press laws must go. (2008, January 8). *Digital Chosun Ilbo*. Retrieved August 17, 2008, from <http://english.chosun.com/w21data/html/news/200801/200801080018.html>

Sparks, C. (2008). Media systems in transition. *Chinese Journal of Communication*, 1(1), 7-24.

The Korean Press Foundation (2002a). *The Korean press 2002*. Seoul: The Korean Press Foundation.

The Korean Press Foundation (2002b). *The Korean press 2003*. Seoul: The Korean Press Foundation.

The Korean Press Foundation (2004). *The Korean press 2005*. Seoul: The Korean Press Foundation.

The Korean Press Foundation (2006). *The Korean press 2006*. Seoul: The Korean Press Foundation.

The Korean Press Foundation (2007). *The Korean press 2007*. Seoul: The Korean Press Foundation.

The Korean Press Institute (1984). *The Korean press 1984*. Seoul: The Korean Press Institute.

- The Korean Press Institute (1989). *The Korean press 1989*. Seoul: The Korean Press Institute.
- Uri's 'media legislation' a disappointment. (2004, October 13). *The Hankyoreh*. Retrieved October 27, 2007, from <http://www.hani.co.kr/section~001100000/2004/10/00110000020041013015001.html>.
- Why the press laws are unconstitutional. (2006, April, 7). *Digital Chosun Ilbo*. Retrieved January 7, 2008, from <http://english.chosun.com/w21data/html/news/200604/200604070004.html>
- Youm, K. H. (1994). Freedom of the press: A legal and ethical perspective. In C. Kim & J. Lee (Eds.), *Elite media amidst mass culture in Korea* (pp. 65-108). Seoul: Nanam Publishing House.
- Youm, K. H. (1998). Democratization and the press: The case of South Korea. In P. H. O'Neil (Ed.), *Communicating democracy: The media and political transitions* (pp. 171-193). Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, Inc.

The Press Reform in Korea

Lihyun Lin *

ABSTRACT

As the theory of elite continuity has indicated, the incumbent press continued its domination in Korea's political transition; however, media reformers have tried to challenge the current situation. This paper primarily focuses on the issues of (1) how press development is like and the continuation of its domination, (2) types of policy alternatives which the media reform groups proposed and (3) in the tug-of-war between the progressive and conservative forces, how the Press Law was changed afterwards.

According to the analyses of this paper, under the authoritarian rule, the Korean press had been protected and developed into oligopoly. After deregulation, with firm base the incumbents won the competition by unfair practices. To dismantle this oligopoly, media reformers have followed a "radical market approach" and proposed an alternative press policy. Some of their ideas were brought into the new Press Law after long confrontation and negotiations.

Hence, the conclusion is that the continuities of media power in political transition still exists; however, by proposing policy alternatives and taking actions, media reform groups could become an important force.

Keywords: media reform, press policy, Korea, political transition

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