

## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機

在 21 世紀的今日，民主的概念已為世人所廣泛知悉，然而在民主政治的發展過程中，卻有著一段與當今世人所瞭解的大不相同的民主觀。隨著時間、歷史的演進，民主政治由西元前 5 世紀雅典式的公民大會，到 17 世紀英國的光榮革命所開啓的近代英國民主政治先驅，民主的描述、定義與模式往往均有所不同。今日所熟悉的民主模式主要乃來自啓蒙運動、自由主義浪潮興起後的代議民主制度，即由人民透過代議士的選舉，使具備固定民意基礎的代議士在國會中為人民實際行使其參政權。雖然代議民主已在公民普選權落實後，擺脫了特定財產、性別、種族、教育程度的限制，而具有相當程度的正當性，然而近來代議民主的基本限制與制度缺陷卻正逐漸侵蝕民主的正當性基礎。民主政治為民意政治，政府施政的正當性來自於人民的授權，而人民的政治參與卻因代議民主而受到一定程度的限制，於是即使進行著具競爭性的定期選舉，但人民卻在行使投票權的當下，便失去了對於其「民意代表」的控制，而國會也逐漸成為特定黨派或不同利益團體彼此競逐私利的場域。依照政治市場的觀點，民主社會中的公民被視為是政治市場中的消費者，為了獲取選票、贏得勝選，政治人物無不想盡辦法吸引選民的注意，而其中最常見的，便是針對特定立場所激化的衝突情緒。於是民主政治中多元的價值逐漸被極端的意識型態所取代，喪失了公共議題理性討論的空間，而投票行動則淪為一表面化、形式上的「民意表現」。

在民主制度中，民意扮演著重要的決定性因素，民意的形成、反映與測量均為亟需重視的焦點。由於現代社會公共事務的繁雜，使得人民難以瞭解眾多複雜的公共事務，需要一組織性的機構為其提供充分的資訊，以便形成其對於公共政策的基本瞭解，而此即新聞媒體在民主社會中所扮演的積極性角色。因此，一般認為，大眾傳播媒體對民意的聚集與形成具有很大的影響力，且能有效反映民意，而獲得廣泛的重視，並被視為監督政府機關的「第四權」。在理想的媒體市

## 2 審議式民主與大眾傳播媒體的結合：傳媒的新角色

場中，透過市場機制完善運作，將存在著各種不同的多元差異觀點在媒體市場中競逐，而人民也能從市場中選擇、反映其偏好，因而真實世界中的多元意見市場得以在媒體市場中再現。然而在實際的媒體市場運作中，常見的現象卻是媒體爲了獲得閱聽人注意，追求商業利益，單純將閱聽人視爲媒體產品的消費者。在惡性競爭下，媒體產品內容趨向商業化、娛樂化與戲劇化，閱聽人無法從中獲得多元的資訊，反而受到媒體產品的制約。傳統新聞媒體對公共議題的報導往往強調衝突的觀點，並習慣以二元對立的「衝突框架」來呈現公共議題，做爲其「平衡報導」的方式。如此的媒體不但無法反映出多元的民意，反而更加激化社會上的衝突，與民主政治所期待的公民能自由選擇的多元意見市場相距甚遠。人民既難以從媒體市場中獲得政治參與所需的相關資訊，亦無法利用媒體來做爲民意的溝通平台，因而對民主的發展造成不利的影響。

近年來台灣的政治民主化以及媒體的新聞自由程度在國際間均被認爲有著不錯的表現，然而弔詭的是，台灣人民卻普遍認爲政治人物與新聞媒體爲台灣社會的主要亂源。由於社會中瀰漫著意識型態衝突的氛圍，公共議題喪失理性溝通的空間，往往淪爲特定不同立場的爭議，這樣的情況在政治與媒體間普遍存在，而產生難以改變的惡性循環。爲了讓公共議題回歸理性討論的層面，本文擬先以強調公共審議的審議式民主爲出發點，進一步分析民主政治與大眾傳播媒體的關係，以及媒體在民主政治中所扮演的角色，並試圖瞭解政治與媒體亂象間惡性循環的形成原因，以期獲致一可能的改革方向。

### 第二節 研究方法

本文將採取文獻探討法、比較研究法。

文獻探討法（Literature review method）是以系統而客觀的界定、評鑑並綜合證明的方法，對既存的學術進展進行背景研究，目的是爲了整合與綜合某一特定的領域中，已被思考與研究的資訊。本文擬先經由各民主理論，來瞭解民主發展過程、民主理論的價值觀以及各種民主模式可能的限制。並進一步整理政治參

與、政治對話、政治效能感的概念，以理解各種政治行為的相互關聯性，並嘗試對目前的政治發展與政治環境有所認識。另一方面則將探討自由主義對目前代議民主的影響性，瞭解自由主義所重視的市場競爭機制與民主政治之間的關係，且進一步接觸各種對市場機制的質疑意見，以期獲致一較多元化的觀點。此外，本文將先由媒體與政治對話、政治參與的關聯性，來理解媒體在民主政治中的定位，並瞭解目前商業化惡性競爭現象對其民主功能的影響，分析台灣目前所遭遇到的媒體困境，並整理各種媒體改革的論點，以期對現況能提出一定程度的理解。

比較研究法 (Comparative research method) 乃是藉由所蒐集而得的文獻資料作類比性的推論，從中理解資料之間的相互關聯與差異，並藉由比較的過程與結論，提出對於文獻資料的研究成果。本文首先比較各種不同的民主理論及其操作模式，對目前的民主運作問題模式提出解釋，而進一步理解民主可能的發展困境。其次將比較「自由之家」以及「無疆界記者組織」的新聞自由測量指標，從各種實際的標準來分析、比較新聞自由的概念，以瞭解目前國際間普遍對新聞自由的重視與媒體定位。

此外，本研究將廣泛整理 2002 年台灣所發生的檢調搜索壹週刊時，自由時報、聯合報與中國時報對該事件的相關新聞報導與評論。在該事件發生期間，三大報主要以新聞自由或國家安全為其報導焦點，自由時報總計有 35 則，其中報導 8 則、社論 6 則、專欄 12 則、讀者投書 9 則；聯合報總計有 36 則，其中報導 14 則、社論 3 則、專欄 6 則、讀者投書 13 則；中國時報總計有 39 則，其中報導 23 則、社論 4 則、專欄 6 則、讀者投書 6 則。本研究進一步對其報導內容進行比較分析，找出報導內容的差異，以瞭解台灣目前的媒體環境與媒體問題，並嘗試對其提出可能的建議。最後本研究將比較各種媒體改革方案，並提出筆者所認為可行的改革方向。

### 第三節 文獻回顧

本文擬從民主理論分析、審議式民主概念及其應用、民主、媒體與媒體市場以及審議式民主與媒體改革等四方面來分析：

#### 一、民主理論分析

政治學界向來對民主的概念有著不同的理解，而不同的學者民主政治的分類亦不相同（Held，李少軍等譯，1995：5；MacPherson，張明貴譯，1993；Shapiro 著，陳毓麟譯，2005：15-49；Sartori 著，馮克利等譯，1998：3-6），從歷史的發展來看，西元前五世紀的雅典乃是目前已知最早的民主政治（Dahl，李柏光、林猛譯，1999：12；Held，李少軍等譯，1995：13-15；江宜樺，2001：2）。儘管一直存在著支持或反對雅典式民主的不同意見，然而自雅典之後仍普遍屬於君主專制的政權，這樣的情況一直到了 17 世紀英國光榮革命之後方才逐漸改變，至於進入目前所熟悉的代議民主，則是 18 世紀啓蒙運動、自由主義興起之後。儘管同樣支持民主政治，代議民主論者卻認為，雅典式民主並不適用於當時新的國家型態。由於國家領土廣大、人口眾多，因此代議民主乃是唯一可行的民主方式（J. S. Mill, 1958: 55; Sartori，馮克利等譯，1998：318），由人民透過定期選舉代議士為其行使參政權，而代議士在代議機關代表民意、監督政府、為人民發聲。當時的代議民主雖然尚存在著財產、性別、種族等限制，但卻已開始了近代民主發展的開端，在 20 世紀之後，民主政治已成為世界上大多數國家的政治型態。

就民主理論的分類而言，MacPherson 在《自由民主的經驗與時代》（*The Life and Times of Liberal Democracy*）將民主依歷史發展過程分為四個類型，前三個民主模式主要乃採取代議制度。首先是以古典功利主義為代表的保障式民主，其出發點在於改革貴族政治，透過選舉制度來確保政府保障人民利益。其次是 J.S. Mill 為首的發展式民主，強調公民參與以及積極發展的可能性，但其忽略了資本主義社會及階級分立對民主發展的影響，因而具有內在矛盾。再者乃是較接近於今日民主型態的平衡式民主，此一模式由熊彼得所提出，至今仍受到普遍的重視、採用。該模式以政治市場的觀點來詮釋政治競爭的過程，將公民視為政治市

場中不同需求的消費者。然而政治市場的觀點並未能反映政治過程中各種公民因政治能力（購買力）不同，而可能造成的政治不平等、以及其所產生政治疏離的現象，進而形成一惡性循環。因此 MacPherson 乃倡導參與式民主，提出基層實行直接民主，基層之上實行代議民主的金字塔體制，並進一步討論其與競爭性政黨相互結合的可能性。作者在本書中，明確指出市場機制對民主政治可能產生的種種矛盾現象，提出其所主張的改革方式，惟其並未討論到代議民主的多數決機制本身對於純粹加總方式的限制，及其對民意的形成產生侷限性。

關於這一點，Shapiro 在《民主理論現況》（*The State of Democratic Theory*）中，明確指出加總式民主與審議式民主對共善的不同認知基礎。加總式民主將人民的偏好視為既定，故其所重視的乃是人民偏好加總的最佳方式；而審議式民主則是強調人民偏好改變的可能性，希望藉由人民公開參與審議過程，以形成有利於共善的決策。Shapiro 認為加總式民主與審議式民主均立基於共善的概念，只是對共善的認知不同，而其認為這樣的想法在相當程度上都是受到支配的。由於人民採用民主機制的原因在於減少支配，故 Shapiro 主張一經過設計的競爭結構，並將目標放在解決政治上的市場失靈問題，而非用其他概念來取代政治市場。而筆者認為，審議式民主正是在設法解決政治市場失靈的問題，雖然審議式民主重視決策過程中的理性溝通過程，但其在必要時，仍是透過多數決機制來進行表決，因此其間亦為一競爭關係，且為一藉由增加人民對公共議題的瞭解，而減少人民受到特定立場支配的多元競爭關係，此顯然未與 Shapiro 的目標相違背。

## 二、審議式民主概念及其應用

在 1990 年之後，民主理論乃轉向以強調公共審議的審議式民主理論。

（Dryzek and Niemeyer, 2006:634; Gutmann & Thompson，謝宗學、鄭惠文譯，2006：7）。然而，不同的學者對於審議式民主的論點並不一致，主要核心在於審議式民主試圖建立較為包容、平等、自由的討論與溝通機制，鼓勵公民參與政治生活的理想，而這樣的觀念普遍認為與 Habermas 的理想言談情境（ideal speech

situation) 有關。Habermas 的理想言談情境主要建立在四個基本聲稱上：可理解性聲稱 (comprehensibility claim)；真實性聲稱 (truth claim)；真誠性聲稱 (truthfulness claim)；正當性聲稱 (rightness claim) (Habermas, 1979: 2-3)。

Habermas 為審議式民主勾勒出一基本運作模式，且為審議建立了論述基礎，惟其所預設的共識取向往往飽受批判。此外，理想言談情境於現實情況中可能並不存在，此種類似羅爾斯 (John Rawls) 描述「原初情境」所使用的無知之幕 (veil of ignorance) 假設，是否可解釋並應用於現實的溝通模式中，不免尚存疑義，仍有待進一步驗證。

Gutmann & Thompson 在《商議民主》(Why Deliberative Democracy) 一書中，以小布希政府出兵伊拉克的決策為例來瞭解商議的重要性。作者首先指出領導人有義務說明其詳細決策過程，並提供其決策的依據，而公民則對此亦予以回應。其次，作者認為審議的概念可上溯自雅典時代的傳統民主模式，審議式民主的核心觀念是「當公民或是他的代表對他者的意見在道德上不同意時，他們應該持續地理性討論，以達到雙方皆可以接受的決定」，因而具有以下特性：公開性 (publicity)、責任性 (accountability) 與互惠性 (reciprocity)。作者認為審議式民主的正當性來自於公民理性溝通、公開論理的過程，透過審議程序的保障以達成公民實質參與權利的保障。且其進一步對審議式民主理論與實踐的連結做出建議，認為審議的文化應落實於公民生活中，並在各政府層級與中介機構均以理性證成的方式討論議題。本書簡潔扼要的為審議式民主勾勒出基本概念，以各種不同的案例清楚說明了審議的對決策過程的影響及其必要性，惟本書所介紹的審議方式主要係以審議式民調為主，缺乏對於各種審議模式間的差異比較。作者雖然注意到審議式民主理論與實踐連結的問題，但卻並未具體提出可能的實踐方式，而主要仍是審議式民主的理論論述。且其對於審議過程中，扮演資訊提供角色的大眾傳播媒體所可能產生的支配現象亦未進行深入討論。因此審議式民主除了理論的建構以外，更有學者進行各種不同的實際應用，例如審議式民調以及公民會議等 (Fishkin, James et al. 2003; 黃東益, 2003; 黎士華, 2005; 吳康維, 2007;

羅 晉，2004；林國明等，2005）。

### 三、民主、媒體與媒體市場

美國政治文化一直相信大眾傳播媒體，尤其是報紙，對於選舉、立法以及政策的制定等相關政治運作過程具有很大的影響力，大眾傳播媒體可促進政治對話，並解決社會上各利益間的衝突。早在 20 世紀初，杜威（John Dewey）便於其著作《民主與教育》（Democracy and Education）中提到：（1958：5）

社會不僅是藉著散佈、藉著傳播而存在，我們也大可說它存在於散佈、存在於傳播之中。共同（common）、共同體（community）和傳播（communication）這幾個字之間，豈止具有言詞上的關係而已。人生活在一個社區共同體，而共享這些事物；傳播正是他們得以擁有共同事物的方法。

而媒體與民主的密切關係向來受到廣泛重視，Baker 在《傳媒、市場與民主》（Media, markets, and democracy）中，分別從經濟學、政治學、憲法與國際貿易等各領域討論媒體與民主的關係。Baker 首先指出目前媒體市場運作機制的不當，媒體將閱聽人視為媒體產品的消費者，而非民主社會中的公民，重視商業利益的追求。且由於媒體產品具有強烈的公共財（public goods）性質與外部性（externality），因此閱聽人難以理解媒體產品的真實成本，必然會發生市場失靈的現象，需要對市場機制的運作進行調整。Baker 並指出，不同的自由傳媒，服務不同的民主概念，對傳統菁英民主理論而言，媒體的主要任務便是監督政府，發揮輿論的力量，因此其反對政府介入媒體運作；自由多元論者強調的乃是現實社會中各種多元價值與利益之間的衝突，而媒體正應反映此現實世界中的多元價值；共和民主論者鼓勵人們去積極形成公共領域生活中的共善，而媒體應協助人民進行公共事務的審議過程，使不同價值的共善得以適度展現；複合式民主則強調多元利益表達與協商的機制，並在審議的過程中獲致相當程度的共識，故其認

為媒體市場往往有失靈的危險，市場若非使媒體流於過度同質，就是使媒體流於過度多樣。本書廣泛地從各方面討論媒體、市場與民主密切的互動關係，尤其是從經濟學的角度對媒體市場進行分析，並舉出各種實例以為佐證，對於市場失靈的現象提出詳盡的說明，且其分別針對各種不同民主理論的媒體定位亦相當透徹。惟 Baker 雖然舉出了媒體市場失靈的可能情況，但畢竟各國所面臨的實際複雜情況難免有所差異；再者，儘管筆者認為審議式民主似乎較接近於 Baker 在書中所提到重視多元利益表達與協商的「複合式民主」，但作者顯然並未明確針對審議式民主的媒體運作提出看法。

#### 四、審議式民主與媒體改革

目前國際間關於審議式民主與媒體的研究可分為理論以及媒體實際運作兩個層面。在理論上，由於媒體商業化的競爭，單純地將閱聽人視為媒體產品的消費者，因此其主要焦點乃是強調閱聽人在民主社會中的公民身分，並重視媒體的教育功能，媒體不僅是消極監督政府的第四權，更積極的作為民意的溝通與傳播平台，公共議題得以理性討論，並藉此反映了真實世界的多元競爭觀點。而在實際運作方面，則是集中在人民經過審議程序之後對公共議題的認知是否出現改變。例如比較審議式民調在前測與後測階段，是否出現不同的民意走向；以及與人民互動型態運作的 C-SPAN (Cable-Satellite Public Affairs Network) 公司，透過全程轉播參、眾議院的公共議題決策過程，是否讓閱聽人因為更瞭解公共議題，而產生了意見的改變 (Kurpius D.D. Mendelson A., 2002)。此外，相關研究也注意到由於新聞媒體逐漸娛樂化，而新聞媒體的型態也產生了變化。例如目前眾多娛樂化的脫口秀、模仿秀等節目並非傳統上所認知的新聞媒體，但是因為節目中所透露各種熱門議題的相關資訊，對於人民各種公共議題的態度確實產生了影響，而這種兼顧收視率與公共議題討論的節目型態正受到普遍的重視 (Baym G., 2005)。也有研究認為要求媒體為公民廣泛提供各種公共議題資訊的「詳細新聞品質標準」(Full News Standard)，既與現實情況不符，亦不具可行性。因此其乃

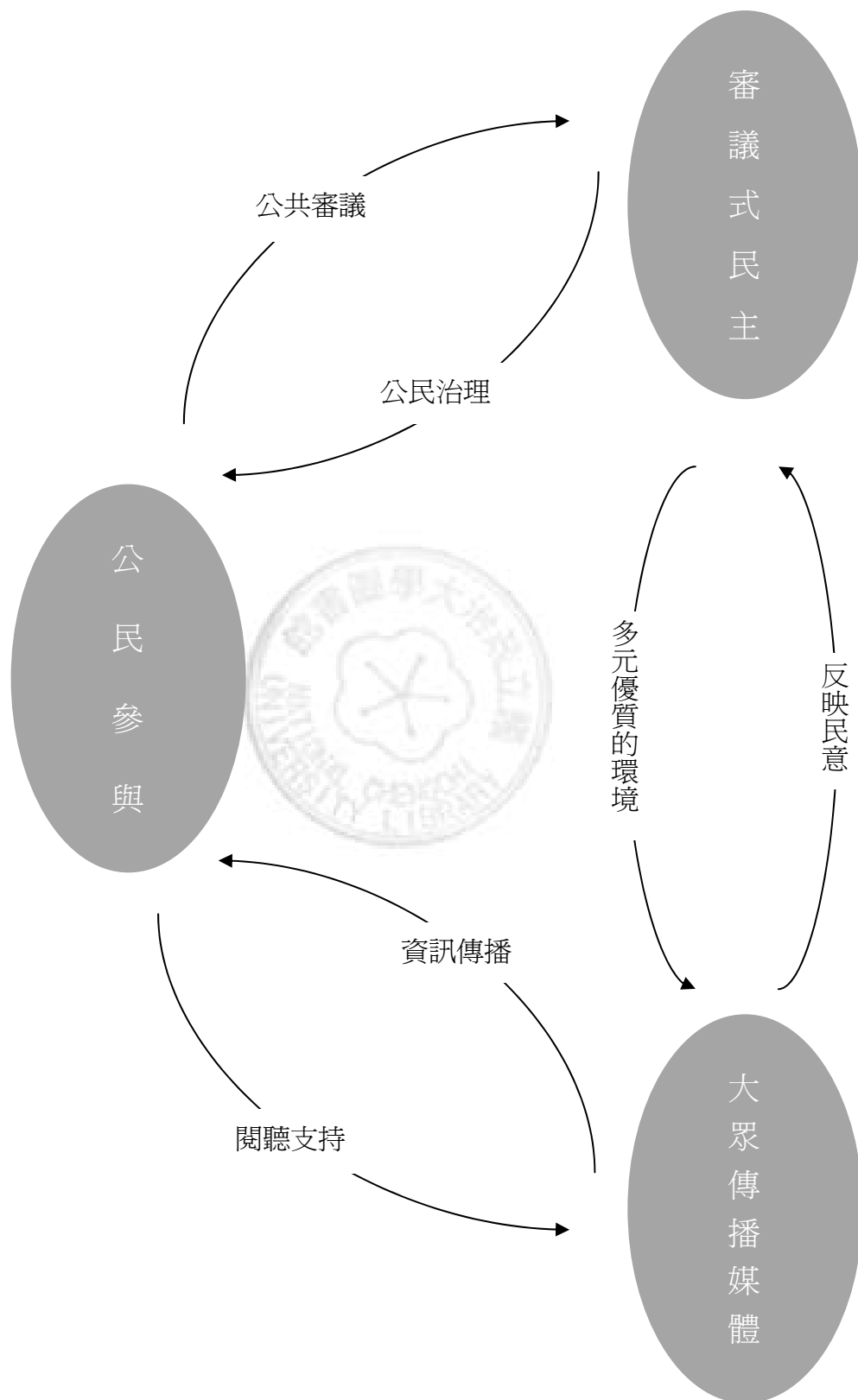


提出「夜盜警報新聞標準」(Burglar Alarm News Standard)，認為媒體僅須報導重大、緊急之公共議題，而人民亦較能針對特定重要議題做出回應(Zaller J., 2003)。惟筆者認為，由於時間與資源有限，媒體報導其所認定的重要議題乃屬必然的現象，而這也正是媒體的「議題設定」功能，實際上兩種新聞標準的區別並不明顯。

台灣目前對審議式民主與媒體的研究主要在於審議式新聞報導以及公共新聞學兩個方面。媒體對於傳統公共議題的報導主要是採取「衝突框架」，利用議題的二元性做出正反立場不同取向的論述，並以其為平衡報導的方式。如此的報導模式容易強化議題的衝突性，而侷限了其他多元觀點的發展，因此學者乃提出以審議精神為出發點的審議式新聞報導步驟(黃惠萍，2005：57-58)，包括了辨識爭議核心、瞭解看法及論證、選取適當對象進行採訪、以論證為採訪重點、以爭議核心為主軸撰寫新聞。以上這五個步驟滿足了審議式民主對公開性、平等性、非專制性及相互性的要求，亦兼顧公共新聞學重視公民意見的精神。

而對於公共新聞學的討論，主要是黃浩榮的《公共新聞學：審議民主的觀點》一書。在本書中作者詳細介紹了公共新聞學與審議式民主的發展源起、理論基礎以及其主要操作模式。公共新聞學強調媒體所扮演的角色應從單純的旁觀者轉變為積極的行動者，應主動提供人民公共事務的相關訊息，培養其公民意識與民主參與，以充分發揮媒體在民主政治中的提供資訊與公意形成的功能，而此正與審議式民主所希望的建立理性溝通、公開討論的目標一致，作者並希望以公共新聞學作為台灣媒體改革的可能方向。審議式新聞報導與公共新聞學的理念均在於增進新聞報導中由下而上的公民參與，改變閱聽人對媒體產品的消費者角色，賦予其公民身分，進而以公民為議題設定的主動者。惟筆者認為兩者立意雖佳，但在台灣目前媒體市場惡性競爭的情況下，似乎難以有效解決所遭遇到的種種問題。倘若造成媒體環境混亂的原因乃來自於媒體市場失靈的現象，那麼最有效的改革方向可能是直接介入市場機制的運作，以扭轉媒體間商業化競爭的惡性循環。

第四節 研究分析架構



## 第五節 章節安排

本文自第二章「代議民主與審議式民主」將先討論民主政治的基本概念與類型，以瞭解目前大多數民主國家所普遍採行代議民主的必要性與其制度限制。進一步比較主張公共審議、公民參與的審議式民主以及代議民主加總模式兩者間的差異，以瞭解為何審議式民主的理性溝通、公開說理的想法會受到廣泛重視，並列舉目前各種審議式民主的實際應用。

第三章「大眾傳播媒體與新聞自由」將討論新聞自由的定義與理論基礎，藉由比較「自由之家」與「無疆界記者組織」的新聞自由年度調查報告指標，以釐清並比較各種不同的新聞自由觀點。最後針對台灣 2002 年檢調搜索壹週刊事件發生當時，自由時報、聯合報與中國時報的新聞報導內容進行分析比較，以瞭解目前台灣媒體的運作情況。

在第四章「大眾傳播媒體與民主政治」中，首先筆者將先討論民主政治與媒體運作間的關係，瞭解媒體對公民進行政治對話、政治參與的重要性。其次，觀察媒體商業競爭所造成的各種不良現象，討論媒體市場機制的侷限與不當。最後透過重視公民參與的公共新聞學，以及審議式新聞報導，試圖結合媒體與審議式民主的概念，並討論目前媒體改革的各種可能形式。最後，在第五章「結論」中，筆者將提出本文的研究心得，並說明可能的研究限制。

