

## 第五章 結論

### 第一節 研究心得

在現代民主社會中，民眾的政治態度往往呈現出兩種截然不同的傾向，一方面由於民眾政治效能感偏低，認為個人難以影響政治決策過程，故寧可放棄公民參與，而產生一定程度的政治疏離與政治冷漠。另一方面則是受到政治口號和特定意識型態所煽動的政治狂熱，政治人物利用激化意識型態的對立與衝突來吸引民眾，而如此的政治參與似乎剝奪了公民參與的公共性意涵，也喪失了公共議題理性討論的空間。由於現代公共事務繁雜、國家規模廣大、人口眾多，故大多數民主國家均採取代議民主的模式，透過定期且具競爭性的選舉，由人民選出代議士為其在國會中執行其參政權。早期代議民主的提倡者 J.S. Mill 認為，代議民主將促進公民的政治參與，並藉由政治參與來培養公民能力與公民德行。然而代議民主的實際運作卻逐漸流於表面化、形式化，反而淪為選舉與投票的機制，決策者藉由選舉過程來獲得其政治正當性，將公民化約成單純的量化選票，而產生政治市場的觀點。民主機制固然需要以多數決為最後的決策投票機制，然而民主絕非僅等同於多數決，在決策過程中尚包含著政治平等、公民參與、理性溝通等積極正面的價值，但這些價值在純粹加總形式的代議民主中，卻似乎難以彰顯而不受政治人物的重視。是故，代議政治的運作逐漸違背民主的精神，有必要喚醒人民的公民意識，認知到社會生活的公共性，進而促進公民參與，使公民回到民主政治過程的運作核心。

Dryzek 認為，民主理論的研究在 1990 年之後，有一明確的「審議轉向」，強調訴諸公民審議過程來獲得民主政治的正當性，而這也就是審議式民主的重要價值。對審議式民主論者而言，傳統偏好加總所形成的共識乃是侷限性的，人民的偏好往往並非固定不變，且未經仔細考慮的偏好無法代表人民的真實意見。代議民主的民主正當性來自於有效的多數民意，以透過加總方式產生有效的多數意見作為公共議題決策的依據。然而民意的形成過程，以及人民是否對公共議題有

充分的瞭解，則不在其考量範圍內。而審議式民主強調的乃是民主決策過程中的理性溝通與公共審議，認為人民的偏好是有可能改變的，且透過理性、知情的公開審議程序，將使得人民對特定公共議題有進一步的認識，並且在彼此討論、互動的過程中，瞭解各種不同立場的多元觀點。透過公共審議所達成的共識能較接近公民的真實意見，藉由審議過程的積極公民參與，人民將能理解自身與公民社會的關聯性，而不只是社會中孤立的個人，瞭解到自身利益與公共利益的密切關係。公共審議的精神正說明了政治對話乃是民主政治的核心，政治對話會降低彼此間衝突的立場以及不同觀點的差異性，因而導致高品質的政治討論，以期獲得政治決策的正當性。欲進行政治對話，勢必需要對特定公共議題有一定程度的瞭解，而大眾傳播媒體在現代社會中，便扮演著訊息傳播的重要角色。大眾傳播媒體為人民重要的政治知識來源，具備相當的政治知識將有助於公民的政治參與，公共領域的政治對話與討論方得以順利進行。此外，大眾傳播媒體亦為一公共討論的溝通平台，真實社會中的各種不同觀點均透過媒體再現，形成一開放的多元意見市場。多元意見市場的形成有助於民主政治中理性溝通的程序，人民能更瞭解特定公共議題，也為公共審議提供了良好的基石。

為了避免政府不當介入媒體，對人民進行特定意識型態的政治傳播，而影響民主政治的有效運作，自由開放的媒體市場機制乃一重要的制度性保障。由於強調媒體對政府的監督功能，因此傳統自由主義式的新聞自由反對政府以任何形式介入媒體市場的運作，認為唯有在市場機制中，人民才能做出屬於自己的選擇，商業化自由競爭的方式保障了人民的多元意見在媒體市場中再現。然而媒體產品具有明顯的公共財性質與其外部性，閱聽人難以瞭解到媒體產品的真實成本，因此，對媒體產品的消費往往並非真正代表其偏好，理想中自由競爭的媒體市場並不存在。在實際的媒體市場競爭中，媒體將閱聽人視為單純的消費者，媒體、廣告商與閱聽人間呈現複雜的相互關係，閱聽人在消費媒體產品的同時，亦消費了廣告內容。由於媒體大部分的收入來自廣告商所提供的贊助，基於商業經營的理念，勢必會以廣告商的廣告效益做為主要的考量，產製能最吸引閱聽人的媒體產

品，而閱聽人卻未能意識到該媒體產品的負面外部性。對於媒體而言，處理公共議題最簡便的方式便是強調議題中不同觀點的衝突性，且習慣將其簡化為二元對立的論述，製造戲劇性的效果來吸引媒體產品的消費者。這種公共議題報導方式不僅無法增加閱聽人對公共議題的瞭解，反而可能陷入侷限性的思維中。此外，媒體採取二元對立的方式報導公共議題亦基於議題的二元性。由於目前代議民主的實際運作乃採取政治市場的觀點，在政治市場的競爭中，各政治人物亦傾向以衝突、明顯的對立來爭取人民的注意，公共議題往往陷入特定意識型態的對抗，而模糊了議題的真正焦點。因此，媒體亦以政治上衝突對立的二元意識型態來報導公共議題，甚至為特定意識型態服務，媒體市場結合政治市場，而造成了媒體市場的扭曲。由此可見，商業化的惡性競爭非但無法再現真實世界的多元觀點，反而可能與政治勢力的結合造成了意見市場的壟斷，人民難以瞭解公共議題，更無法進行理性的政治對話與溝通，民主社會因而產生了政治疏離與政治狂熱兩個極端化的現象。

近年來台灣的新聞自由在自由之家與無疆界記者組織的調查報告中，均獲得相當不錯的評價，在這些調查報告中，主要是採取傳統自由主義的觀點，將媒體界定為監督政府的重要機制，而反對國家任何管制媒體市場的措施，希望能透過市場競爭機制來保障新聞自由。當 2002 年發生檢調搜索壹週刊事件，台灣於該年度的新聞自由排名便大幅下降，由此更明確顯示出兩組織對政府介入媒體市場的反感。然而，儘管目前台灣的新聞自由排名正逐年進步，但台灣人民所感受到的情況似乎並非如此，人民對媒體的表現仍然不甚滿意，與政治人物均被認為是台灣社會的亂源所在。因此，近年來台灣發起了許多不同層面的媒體改革，包括各種外部媒體監督機制、媒體公民素養教育、媒體內部自律、公共廣電集團，以及與審議式民主關係密切的公共新聞學、審議式新聞報導。在討論各種不同媒體改革方案之前，需要先瞭解為何台灣人民對媒體的亂象與自由之家、無疆界記者組織所指出的「新聞自由」情況不盡相同。在兩組織的新聞自由調查報告中，媒體市場是否受到政府介入為一重要性的指標，被認為是對媒體多元意見市場的妨

礙，近年來台灣政府對媒體的介入降低，因此被認為是「新聞自由」。然而台灣這幾年的實際情況卻是，商業力量取代政府的角色，而壟斷了媒體市場。商業化惡性競爭的結果不但使得真實世界的多元觀點無法於媒體市場中再現，甚至進一步將政治市場中二元對立的意識型態衝突延伸至媒體市場中，以特定意識型態做出「市場區隔」，公共議題焦點陷入意識型態的鬥爭，而造成了社會中媒體與政治互相制約、壟斷的惡性循環。由於政治市場與媒體市場結合，政治討論趨向意識型態光譜的極端，若欲化解二元衝突對立，勢必需要建立有效的理性溝通機制，而這可能並不純粹只是政治改革或媒體改革單方面的問題。

在政治方面，審議式民主強調建立一公共審議機制，讓公民得以在政治平等、理性溝通的公開環境下，依循審議程序充分的表達多元觀點，並藉由不同立場間的知情討論，充分參與公共議題決策過程，以期獲致符合公共利益的共識。且即便審議程序未達成共識，最終仍需要透過多數決的機制來產生有效的多數意見，然這亦與未經審議的單純加總方式有所區別。相較之下，審議式民主更能瞭解人民真正的想法，並鼓勵公民參與，藉由公開證成理由的程序，而獲得較高的民主正當性。在媒體改革方面，由於媒體外部監督機制往往被認為可能遭受到特定利益團體介入，引發意識型態與公平性的相關質疑，且因其未具強制力而成效不彰。因此當務之急乃閱聽人需認知到其自身不僅是媒體產品的消費者，同時亦為民主社會中的公民，透過公民的實際參與來改變目前的媒體環境。由於媒體改革運動具有相當程度的「第三人效果認知」，閱聽人未能察覺媒體產品的外部性，且普遍認為媒體負面內容對他人的影響較大，而唯有當人民認為事關乎己時，方有參與改革的意願。因此應加強媒體公民素養，透過學校與社區間的媒體識讀課程，以培養公民對媒體內容的批判性。另一方面，結合了相關審議式民主理念的公共新聞學與審議式新聞報導亦可促進公民參與，使媒體市場得以充分表達人民的真實意見，避免侷限於商業化競爭新聞報導的二元衝突對立中，保障多元的意見市場。

然而應瞭解的是，公共新聞學在美國的發展有著特定條件配合，由於全國性

新聞媒體勢力逐漸擴大，地方性媒體面臨營運危機，因此改變報導型態，強調地方性的公民參與以吸引消費者，在相當程度上仍是媒體「市場區隔」的方式，且美國「一城一報」的情況，亦有助於地方性媒體勇於嘗試與傳統商業化競爭不同的「公共新聞報導」。而審議式新聞報導雖然立意甚佳，有別於傳統公共議題報導的「衝突框架」，以公民觀點編採新聞報導，並能促進多元觀點的表達與溝通。但其在強調戲劇性、衝突性商業競爭的媒體市場環境中是否能夠成功獲得人民的支持，則仍有待觀察。媒體內部自律亦是媒體改革的重要因素，然而受制於私有產權追求利潤極大化的因素，媒體工作者恐亦難發揮其專業素養。因此媒體改革的方式，除了擴大公民參與之外，政府適當地結構性介入媒體市場可能是必要的方式。反對市場體系者往往會傾向以政府中央控管的方式來安排資源的配置，而尊重市場自由運作卻又常常忽略了事實上市場體系的範圍遠超過人們所預期，經濟、社會、政治層面均受其影響。市場為一協調機制，能有效地反映各方面供給與需求的狀況，而做出合宜的資源配置。理想的媒體市場可以保障人民的意見獲得充分的表達，呈現出各種不同的議題觀點，真實再現多元意見市場，而自由競爭的市場機制在理想的媒體市場中，更有助於促進意見的多元流動。然而，理想的媒體市場並不存在於現實世界，媒體產品的公共財性質與外部性使得閱聽人難以衡量媒體產品的真實成本，而出現市場失靈的現象。政府結構性介入媒體市場並非管制媒體產品特定內容，而是希望能節制媒體市場商業化惡性競爭，避免媒體產品流於戲劇性與衝突性內容，反而阻礙了媒體多元意見市場的形成。公共廣電集團的建立為政府介入市場機制提供了一個可行的方案，在非私有產權的媒體中，媒體工作者受到較低的實際商業壓力，較能依其專業素養為人民服務，提供優質的媒體產品，進而保障媒體產品的多元性。最重要的是，公共媒體集團並非獨立運作於市場機制之外，而是在市場機制內與其他媒體產品競爭，避免商業力量壟斷媒體市場。採取公共媒體與私人媒體共同存在於媒體市場的混合形式，以期公共媒體在市場機制中為提供人民多元選擇的機會，使人民成為最後真正的選擇者。然而正如同 MacPherson 所指出：

社會的這兩種變遷，改變人是消費者的形象，與大量減少社會與經濟不平等，若是參與式民主的先決條件，我們似乎就陷於一種惡性循環。因為如果沒有比現在更多的人民參與，前述兩個先決條件的變遷，就不可產生作用。沒有強烈的民主行動，就不可能減少社會與經濟不平等。似乎都只有經由實際參與共同政治行動，人民才能提升他們自身是消費者與剝削者的意識，如此，惡性循環就是：社會不平等與人民意識若未先改變，就不能達到更多的人民參與；但是，人民參與若未先擴增，就不能促成社會不平等與人民意識的改變。（MacPherson，張明貴譯，1993：116）

也許目前對於台灣人民是否有能力選擇對己有利的事務與資訊仍存有疑慮，質疑人民是否會以實際的行動來支持優質媒體，亦或是仍然偏好羶色腥、過度衝突化、戲劇化、娛樂化的新聞報導，而表現出人民對公共事務冷漠的一面。然而，民主需要優質的媒體來服務公民，而公民亦需要積極、正面的資訊來做成民主決策。因此，正如同 Dahl 所說的：「如果公民教育制度不夠發達，讓人滿意的的方法只有予以加強。民主目標的信仰者有義務尋找各種途徑，以幫助公民獲得其所需要的能力。」（李柏光、林猛譯，1999：91）而民主政府顯然對此責無旁貸。審議式民主的政治改革與上述各種型態的媒體改革均在於增進公民參與，優質的新聞媒體，需要在理性溝通的政治氛圍中，方有機會獲得人民的認同與多元市場的支持，如此一來，民主既成全了媒體改革，而媒體亦成就了民主發展。若是放任市場機制極端化發展，悲觀地放棄了轉變與改善的可能性，那麼便難以對目前民主政治與媒體發展所遭遇到的雙重困境提出些許的助益，此顯然並非台灣人民所樂見之事。

對於 18 世紀的代議民主論者而言，當時代議民主所提出的政治參與型態並非專制政府所能想像，如今卻成為世界上大多數國家的民主運作模式。民主的發展並非一蹴可及，看似理所當然的成年公民普選權遲至 20 世紀中方能實現，而

台灣今日的民主化，亦恐非 20 年前的台灣人民所能預料到的。改革必然需要契機，民主應持續改善以滿足人民的實際需求，而筆者相信，人民值得擁有不斷嘗試的機會。

## 第二節 研究限制

近年來，在民主國家中經常發生公民缺乏政治參與的現象，並對政治事務表現出強烈的冷漠，而具有高度的政治疏離感。事實上，許多公民並非沒有政治參與的機會，而是其認為政治事務並非個人生活的重心，也沒有興趣去瞭解公共議題的實際情況。在民主社會中，政治參與是人民的基本權利，而非強制性的義務，因此難以剝奪公民選擇不參與的自由（或許選擇不參與可能也是參與的形式之一，表現出公民對政治現況的不滿）。因此審議式民主雖然為公民政治參與提供了可能的選項，然而卻未必真的能確保民主社會中公民維持一定程度的政治參與。

其次，審議式民主強調公民審議，讓公共議題有理性討論的空間，有助於增進政治決策過程的正當性。然而議題投票未必等同於理性投票，除了因錯誤訊息而產生的誤解以外，許多高度爭議性的政治議題往往涉及到不同的價值觀取向，而價值觀恐非運用理性討論便可以獲得共識或妥協。更何況政治生活中包含了許多非理性的因素，民意的形成經常受到非理性因素的影響，甚至一般的投票行為都不是理性的，在理性主義的脈絡中，審議難以解釋非理性行為所產生的難題。再者，審議過程要求不同觀點的參與者公開證成其理由，希望能透過公開透明的方式使得參與者以公共利益的角度思考，但個人的投票行為與其事前所公開的態度表現未必一致，恐難強制規範純粹自利取向的投票行為。此外，審議式民主所預設的參與、理性、審議等價值，是否真的能呈現出公民對政治參與的多元選擇，亦或是以多元的形式，卻排除了公民其他政治判斷形式的選擇性，這都是審議式民主所可能遭遇到的難題。

最後，儘管大眾傳播媒體對於民主政治扮演著關鍵性的角色，可增加公民的政治知識，進而促進政治對話、參與。然而媒體卻亦發揮了日常生活中重要的娛樂功能，且那可能正是部分閱聽人選擇、消費媒體產品的重要因素，忽視了媒體的娛樂性非但與現實情況明顯不符，甚至各種消費行為往往可能是非理性的。因此，筆者有必要指出，本文乃基於民主政治、公民參與等價值，並以強調公共審議、理性溝通的方式來進行論述，然而若從社會學、心理學或大眾傳播的角度來處理此議題，則恐非筆者有限的的能力所及，猶待其他學術先進對此進行相關深入研究。

