

# 兩岸新聞採訪交流的結構與變遷 （1979～2001）－新制度論的分析

韋 奇 宏

（國立政治大學政治研究所碩士）

## 摘 要

本文從政治學「新制度論」的角度來探討兩岸新聞採訪交流從一九七九至二〇〇一年的發展與變遷，核心問題在於為何兩岸記者能夠或不能夠到對岸採訪。其論點在於，兩岸關係、政治結構的民主化因素以及媒體競爭市場共同構成了兩岸新聞採訪交流的三個環境，而這三個環境因素又分別影響了政府與媒體之間正式與非正式的制度性關係，使得這個制度性關係在「管制」與「開放」之間轉換。最後，這些「管制」或「開放」的制度關係便影響了兩岸新聞採訪交流的發展特性。

**關鍵詞：**兩岸交流、兩岸新聞、政媒制度關係、新制度論

\* \* \*

## 壹、前 言

公元二〇〇一年二月，二名大陸新華社記者來到台灣展開「駐點」採訪的新里程碑。雖然他們並不是大陸記者來台灣的第一人，而且這也不象徵是兩岸新聞採訪交流的「正常化」，但台灣政府開放的駐點採訪畢竟是兩岸新聞採訪交流的重大進程。因為在歷經十多年波折不斷的交流之後，兩岸記者終於都可以在彼岸進行駐點採訪。<sup>①</sup>而這便是引起筆者研究的動機。

本篇將探討兩岸新聞採訪交流的各種現象，主要問題是為何兩岸新聞採訪交流會發生？也就是說，本文要解答的是為何台灣記者能去大陸，以及為何大陸記者能來台

---

註① 目前兩岸主管新聞採訪交流業務的部門，在台灣是陸委會以及新聞局，前者主管政策部份，後者則主管執行部份。至於在大陸則是由國台辦新聞局負責此項業務。

灣。或許反過來說，為何台灣記者不能去大陸，以及為何大陸記者不能來台灣。

本文第二部份將總括十年多的交流結果，以確立研究的被解釋項；第三部份建立本篇的研究架構。之後則應用此一架構來研究一九七九至二〇〇一年的實際交流情形，並劃分幾個時期討論。第四部份分析的是「一個中國」時期的交流情形，第五部份則是「後一個中國」時期。至於第六部份則是本篇的結論。

## 貳、兩岸新聞採訪交流概況

顧名思義，本篇將研究兩岸媒體赴對岸的「採訪行為」，因為媒體的本質就是報導世界上的大事，所以本文要解釋的是為什麼兩岸媒體會到對岸採訪新聞。

兩岸新聞採訪交流起於一九八七年九月。當時自立晚報在探親政策之前，就首次派遣兩名記者前往大陸進行採訪，並在後來的司法審判中獲判無罪，從此開啓了台灣媒體以探親之名赴大陸採訪的熱潮，而此時台灣政府卻無力阻止。隨著台灣政府在一九八九由當時財政部部長郭婉容率隊赴北京參加五月初「亞銀」年會，台灣政府便在該年四月宣佈「現階段大眾傳播事業赴大陸地區採訪、拍片、製作節目報備作業規定」，讓台灣記者赴大陸就地合法化。而中國大陸緊接下來發生的一連串重大政治事件，例如政協會議、戈巴契夫訪問北京、一九八九年北京民運以及六四天安門事件等，促使台灣媒體掀起報導中國大陸的空前熱潮。

然而，六四事件中，自立晚報記者黃德北因為與民運人士王丹過從甚密而被中共逮捕，因此中共對台灣媒體的態度開始緊縮。之後九月，當時國台辦副主任唐樹備宣佈「關於台灣記者來大陸採訪的注意事項」，這項規定確立了「三限」—定時、定點、定對象，而且對赴大陸的採訪申請在手續及關卡上都較以往繁複，審批也較為嚴格。不過，隨著隔年三月中共全國人大及政協七屆三次會議的召開，與九月北京「亞運會」的舉行，中共再度對台灣記者敞開大門。甚至當時中共國家主席楊尚昆在同年九月接受中國時報的專訪。

這樣單向交流的狀態一直持續到一九九一年八月，大陸新華社記者范麗青、中新社記者郭偉鋒來台採訪「閩獅漁號」<sup>②</sup>海上漁民糾紛才開始進入雙向交流的階段。然而這只是一個特例，台灣政府當時仍未全面開放大陸記者來台採訪，因為當時的「動員戡亂時期國家安全法」規定，共產黨員不能來台，而大陸記者卻多半是黨員。之後隨著一九九二年「台灣地區與大陸地區人民關係條例」的實施，共產黨員不能來台的規定不再適用，因此在台灣海基會出面邀請，大陸各媒體共十八名記者於九月抵達台灣進行採訪，這是首次「正式」來台採訪的大陸記者，距離上次范麗青與郭偉鋒來台剛好有一年多的時間。

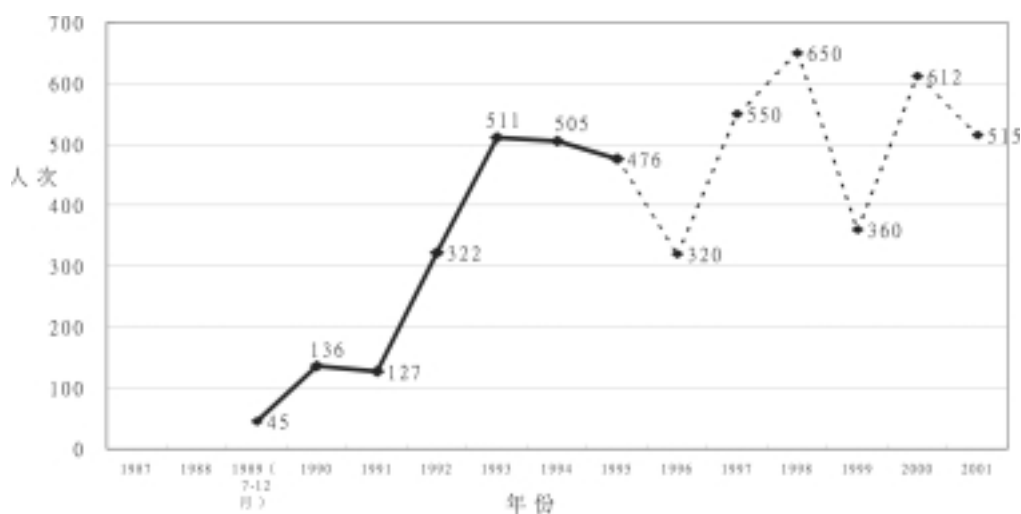
---

註② 1991年8月，大陸閩獅漁號漁船在台灣外海洗劫台灣漁船，經台灣漁民以無線電呼救，台灣軍艦立即前往拘捕，並稍後以「海洋洗劫罪」起訴七位大陸漁民。由於此事涉及兩岸司法審判的爭議，因此引起注意。經兩岸多方協商，大陸紅十字會派人探視，並派遣兩名記者前來採訪。

之後，台灣記者赴大陸採訪，與大陸記者來台灣採訪均有所成長，成為雙向交流的高潮期。到了一九九七年一月，大陸開放台灣記者「駐點」<sup>③</sup>採訪。其實在這項政策開放之前，台灣媒體老早就採取輪替的方式，持續地在大陸接力採訪，形成「變相駐點」。至於大陸記者得以在台灣駐點則在二〇〇〇年底開放。經由駐點採訪的落實，兩岸記者赴對岸採訪的人次才真正有所成長。不過，「常駐」<sup>④</sup>才是兩岸新聞界最企盼的目標。

目前經中共核准駐點的台灣媒體計有八家：中國時報、聯合報、中央社、中廣、台視、TVBS、東森與真相新聞網。而台灣核准駐點的大陸媒體計有四家：新華社、中央電視台、中央人民廣播電台與人民日報。而在總計的交流人次方面，截至二〇〇一年底為止，台灣記者赴大陸採訪的人次超過六千人；而大陸記者來台灣採訪有三百多人。根據行政院新聞局<sup>⑤</sup>所提供的大陸記者來台灣採訪人次，與中共國務院台辦新聞局<sup>⑥</sup>所提供的台灣記者赴大陸的採訪人次，歷年來的發展如下：

圖一 台灣記者歷年赴大陸採訪人次圖



資料來源：中共國務院台辦新聞局

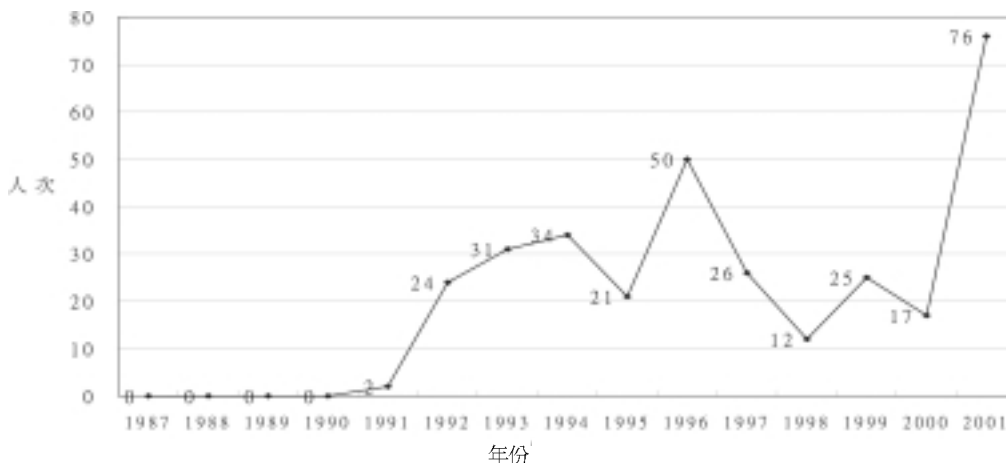
註③ 在開放駐點之前，台灣媒體到大陸採訪多是採取「專題報導」的方式提出申請，亦即申請書上要載明申請主題與所需時間。這種型態比較不具常態性。至於駐點則無須事前提出採訪計畫，但停留時間有固定限制，一般是一個月。但記者可以隨時報導即時的新聞，而非專題的新聞。

註④ 「常駐」與「駐點」的差別，就在於常駐可以設立媒體的「辦事處」或「分社」，而記者一次可以待到2年以上，而無須駐點每月的審批程序。

註⑤ 大陸記者人次在2001年是72人，但是新聞局必須再跟境管局確定大陸記者是否有來台，所以最新的資料難免會有誤差。後經筆者查閱大陸出刊的「台聲雜誌」提到，2001年來台採訪的大陸記者人次近60多人。但在此仍沿用新聞局提供的資料。

註⑥ 台灣記者人次是中共國務院台辦新聞局處長楊毅以口頭的方式提供給筆者。特此說明資料來源。

圖二 大陸記者歷年來台灣採訪人次圖



資料來源：行政院新聞局

上述二圖的繪製有幾點必須注意：第一、一九八七年為二圖的起始年。至於一九八七年以前的人次則予以忽略，因為其人次均為零。

第二、在（圖一）台灣記者人次方面，其資料統計從一九八九年七月開始，亦即之前並無資料統計。但根據一些文獻與剪報，從自立晚報首赴大陸採訪至六四事件期間，台灣記者的人次應該是一個高潮階段。

第三、同樣是（圖一）。一九九六年之後，大陸對於台灣記者的申請審批權開始下放到地方台辦，因此之後資料僅為赴北京一地的統計（圖一虛線部份），使得資料未臻完整。但是光就北京一地來講，除了一九九六與一九九九年外，一九九六年之後的台灣記者人數都比一九九五年的完整人數統計（476人）還來得多。即使是一九九六與一九九九年，其人數統計（分別為320與360人）也與476人相差不大。因此，就整體趨勢而言，本文認為，台灣記者赴大陸的人次呈現出穩定的逐年成長。

第四、在（圖二）大陸記者人次方面，根據行政院新聞局的資料，從一九九一至二〇〇一年底共有490次大陸記者申請案件，其中台灣政府不核准的僅有21件，其餘469件都是核准的。由此可以看出申請人次與實際來台人次之間並未有很大落差。

總結上述二圖，兩岸新聞採訪交流具有如下特性：第一，交流失衡，亦即台灣記者去大陸多，而大陸記者來台灣少；第二，台灣記者赴大陸人次大致上逐年增加，但大陸記者來台灣人次卻起起伏伏；第三，交流日趨熱絡，因為隨著兩岸互動頻繁，新聞之間的交流也勢必增加。而這幾點就是本篇所要解釋的現象。

此外，目前許多媒體透過電話直接採訪，而無須親身到對岸，並且突破了兩岸政府的管制。疑惑的是，如果媒體無須親身到對岸就能採訪到新聞，上述二圖的採訪人次，其研究意義在那裡？因為假設記者都透過電話而採訪對岸新聞，造成親身赴對岸採訪的人次大減，研究者如何評斷交流的熱絡與否？因為從人次來看，可能會認定交

流很冷清，但在新聞報導量仍然不變之下，則會認定交流很熱絡。

關於這樣認定上的矛盾，本文認為還是可以調和。第一，在交流初期，兩岸媒體大致上仍在摸索對岸的採訪環境，所以親赴對岸採訪的情形較常見；第二，等到交流步入軌道，而且記者也與消息來源打成一片後，親身赴對岸採訪的重要性固然減少，人次或許會呈現減少的趨勢。但是本文注重的是長時間之下的人次發展「型態」，因為此時人次雖然不多，但是可能會呈現出穩定發展的型態，而這種型態也代表一定的交流意義。總之，交流人次的分析還是具有研究意義。

此外，由於台灣記者赴大陸採訪超過六千人，而大陸記者來台灣採訪僅三百多人，比例過於懸殊，在研究方法上恐有爭議。因此本文輔以大陸記者所代表的媒體屬性作為另一指標。本文將這三百多名大陸記者的媒體予以分類成下表：

表一 歷年累積來台採訪的大陸媒體性質分類表

	(A) 中央層級且屬 綜合性媒體	(B) 符合中央層級 或綜合性二者	(C) 兩者條件皆不 符合	(D) 專門對台媒體	總計
人次	137	112	52	17	318
百分比	43.1 %	35.2 %	16.4 %	5.3 %	100 %

資料來源：行政院新聞局（統計到 2001 年 12 月）

做這樣的分類主要是區別大陸媒體受到政治力量管制的鬆緊。其中中央層級且為綜合性的媒體（A 類，例如新華社、人民日報與中央電視台）受到管制的情形最高；而符合二者條件之一的媒體，即中央層級但屬專業性媒體（例如經濟類、文化類、體育類），與地方層級但屬綜合性媒體兩者（B 類，例如中國體育報與上海電視台），其受到的管制層次屬於次一級；至於兩者條件都不符合，即地方層級且為專業性媒體（C 類，例如上海證券報），其管制層次最低。<sup>⑦</sup>因此這三類媒體受到管制力量的程度為：A > B > C。至於對台媒體（D 類，例如台聲雜誌），由於樣本過少，故不納入分析。至於各時期的媒體性質比例，在第四與第五部份會再詳細列出，以分析各時期是否有所不同。

這一部份所述的記者人次與媒體性質比例就是本篇的被解釋項，而下一部份就是本篇研究架構的提出。

註⑦ 此表的分類還是有不足之處。但是其中例外的媒體只有少數，因此本文予以彈性處理，無須分類太細。其中在 A 項當中，另外將新華社的子刊物，例如「瞭望」週刊與「半月談」這類的宣傳媒體也列入，而部份政論性雜誌，例如「現代中國」、「今日中國」亦是，因為這類雜誌的管制力量也是相當強。而在 C 項當中，尚包括了許多外國媒體在大陸分社所雇用的大陸籍記者，包括 CNN、BBC、NHK 與美國之音等。因為這類媒體的管制情形最鬆。

### 叁、研究架構

本文採用「新制度論」的研究途徑，並區分出環境、制度與交流結果三個層次，以作為理論架構。而交流結果已如前一部份所述，現在則著重於制度與環境這兩個層次：

#### 一、制度因素：⑧

新制度論中最重要的部份，就是在分析行動者之間的制度性關係。⑨本文以兩岸各自的政府與媒體二者作為本篇研究的行為者，因此分析架構就是兩岸各自的「政媒制度關係」，並用來分析兩岸政府對於兩岸媒體的採訪活動到底是開放，還是管制？然後再透過歷史分析的角度，看看其互動型態的變遷。

至於兩岸政府與媒體之間有哪些制度？在正式制度方面，本文將分析台灣與大陸各自頒佈影響到兩岸新聞採訪交流的法令規章。其制度組成，包含下列幾個面向：

- (一) 台灣頒佈，針對台灣記者赴大陸採訪的管理辦法。
- (二) 台灣頒佈，針對大陸記者來台採訪的管理辦法。
- (三) 大陸頒佈，針對台灣記者赴大陸採訪的管理辦法。
- (四) 大陸頒佈，針對大陸記者來台採訪的管理辦法。

而制度除了正式制度外，尚包括非正式制度。⑩而非正式制度著重於政媒之間與兩岸之間的互動關係，因為這些互動關係也會影響到交流的發展。至於其制度組成包括下列幾個面向：

- (一) 台灣政府與台灣記者之間的非正式制度。
- (二) 台灣政府與大陸記者之間的非正式制度。
- (三) 大陸政府與台灣記者之間的非正式制度。
- (四) 大陸政府與大陸記者之間的非正式制度。

以上只是提出制度的分析重點，有關正式制度以及非正式制度的具體內容，在談到實際情形時將予以詳細討論，在此則先予以略過。

註⑧ 何謂制度？Crawford與Ostrom認為，制度是塑造人類規範性行為的規則，這包括規章、規範、和共用的策略。而這些規章、規範、和共用的策略在重複的人際互動中形成以及再塑。見Sue E. S. Crawford and Ostrom Elinor, "A Grammar of Institutions," *American Political Science Review*, Vol. 89 (1995), p. 582.

註⑨ 郭承天，「新制度論與政治經濟學」，載於吳玉山、何思因編，*邁入二十一世紀的政治學*（台北：中國政治學會，2000年），頁188。

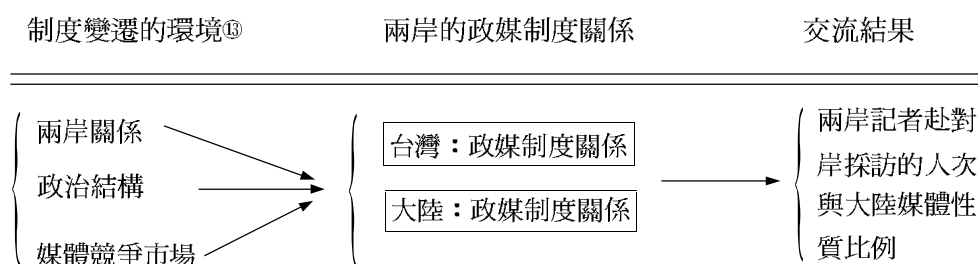
註⑩ 制度可以分為正式制度與非正式制度。前者以成文法條的形式出現，即為法律界所稱的「成文法」。後者就是所謂的「不成文法」，它是一種慣例、規範，亦即行為者之間的默契。其重要性一點也不亞於正式制度，因為有時正式制度可能只具有表面性象徵，真正具有影響力量反而是非正式制度。例如中華民國憲法明明是內閣制，但歷年來的實際政治運作卻是總統制。顯然是府院黨政之間的互動模式造成了這種情況。

## 二、環境因素：

本文將從兩岸關係、政治結構與媒體市場型態三個環境切入，來探討其對制度的影響。在兩岸關係上，重點在於兩岸形勢對各自政府與對岸媒體之間制度關係（亦即台灣政府與大陸媒體的制度關係，以及大陸政府與台灣媒體的制度關係）的影響，亦即分析兩岸的緊張或和緩會對交流產生怎樣的影響；在政治結構上，關鍵在於民主化的有無對本國內部政媒制度關係（亦即台灣政府與台灣媒體的制度關係，以及大陸政府與大陸媒體的制度關係）的影響，因為在民主化之下，政府無法管制本國媒體的行動，而在無民主化之下，政府便可以管制本國的媒體；在媒體市場型態上，重點則是市場競爭對政媒制度關係的影響，因為媒體的經濟誘因會產生「上有政策，下有對策」的情形。<sup>⑩</sup>這樣才可以解釋為何在明明有政治禁令下，自立晚報仍然派遣記者赴大陸採訪。<sup>⑪</sup>

至此，本文整合環境、制度與交流結果三個部份，表示此一研究的理論架構：

圖三 兩岸新聞採訪交流的理論架構



註⑩ North 指出，制度變遷在於「相對價格」的改變。如果行為者發覺制度提供的利益大於成本，或者推翻這個制度需付的成本大於新制度所能提供的利益，則制度會呈現穩定狀態；反之則會使得行為者願意去建立新的制度，以滿足利益需求。Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1991), p. 102.

註⑪ 當時自立晚報社長吳豐山向新聞局長邵玉銘表示，「民國七十六年八月，執政黨開放大陸探親之說已經甚囂塵上，作為一個經營者，我自然會想到事業的競爭」、「政府已原則決定開放大陸探親，作為一個新聞事業體，我們有義務為讀者探路，以為服務。這是新聞事業的職責。同時，我們自立晚報也一直認為我們必須『建設台灣、心懷大陸、放眼世界』。」參見李永得、徐璐，*歷史性，大陸行*（台北：自立晚報，1987年），頁5~6。

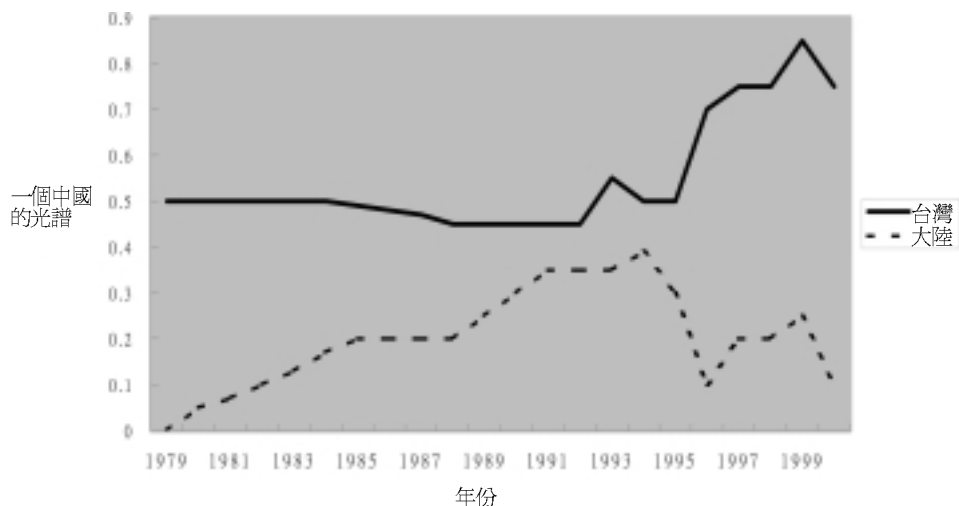
註⑫ 環境對制度的影響方向為：政治結構影響到本國的政媒制度關係，而兩岸關係影響的則是台灣政府與大陸媒體的制度關係、以及大陸政府與台灣媒體的制度關係。例如台灣政府不管制本國媒體赴大陸是受民主化的影響，但管制大陸媒體來台則是受兩岸關係的影響。由於此圖過於精簡，無法繪製出其影響方向，容易誤以為單一制度會同時受到多個環境的影響，故特此說明。

在兩岸新聞探訪交流史的每一時期，由於兩岸關係的內涵、政治結構的本質以及媒體市場的生態等三個環境因素不斷產生變化，制度因素也因應產生變化，而這些制度可能具有管制型態而有利於交流，但也有可能因為具有管制型態而不利於交流。

確立了研究架構之後，之後則依此來進行實際現象的解釋。其中，為了分析一九七九至二〇〇一年的交流，劃分幾個時期以方便討論是必要的。本文將以兩岸關係作為劃分時期的主軸，這是因為在三個環境中，兩岸關係的變化較大，呈現起起伏伏的狀態，因此幾乎都一個時期都可以看到兩岸關係的作用力。

在劃分時期的標準上，可以參考下圖兩岸政府在「一個中國」歷年的政策立場：

圖四 兩岸對於一個中國的互動型態：一九七九～二〇〇〇年



指標說明：0：台灣是中華人民共和國的一省。

0.2：一國兩制

0.5：一個中國，各自表述

0.6：一個中國，兩個政治實體

0.7：中華民國自 1912 年已經獨立

1：台灣是個主權獨立的國家

資料來源：Jih-wen Lin, "Two-Level Games Between Rival Regimes: Domestic Politics and the Remaking of Cross-Strait Relations," *Issues & Studies*, Vol. 36, No. 6 (2000), p. 18.

上圖顯示出兩岸政府對於「一個中國」的態度有三個不同階段：一九九〇年代以前，兩岸政府互爭「一個中國」的代表權；一九九〇至一九九五年之間，兩岸政府對於「一個中國」達成共識，亦即「一個中國，各自表述」；一九九五年迄今，台灣方面開始不提一個中國，即使兩岸政府偶而向中間數值（0.5）靠攏，但是對於一個中國的分歧不斷加大。為了研究方便，我們將前二階段歸類為「一個中國時期」，至於第三階段，本文則定義為「後一個中國時期」。因此本文將分成「一個中國」與「後一



個中國」兩個時期進行討論。

## 肆、「一個中國」時期的交流：一九七九～一九九四年

在此一時期中，依照交流結果（見圖一與圖二）的特性再細分為三個階段，依序是：

第一，零發展時期（一九七九～一九八六年）：亦即無兩岸記者相互赴對岸進行採訪。

第二，單向交流期（一九八七～一九九〇年）：此時期開始有台灣記者赴大陸採訪，期間雖然發生六四事件而使台灣記者人次一度減少，但是隔年之後立即增加。然而，此時卻無大陸記者來台採訪。

第三，雙向交流期（一九九一～一九九四年）：此時期不但開始有大陸記者來台採訪，而且兩岸記者人次大致逐年增長。例如這四年的台灣記者人次依序為 127 人、322 人、511 人與 505 人；而大陸記者人次依序為 2 人、24 人、31 人與 34 人。故為熱絡的雙向交流。

其中，再注意到大陸記者來台的媒體性質比例。下表顯示，在一九九一至一九九四年開始有大陸記者來台時，重要媒體（A類）比例超過五成，而較不重要的媒體（C類）比例甚低，僅 4.4%，顯示此時交流的「質」甚佳。以下就從環境與制度兩個層次來解釋這三個時期的交流情形。

表二 一九九一～一九九四年，來台採訪的大陸媒體性質分類表

	(A) 中央層級且屬 綜合性媒體	(B) 符合中央層級或綜 合性二者條件之一	(C) 兩者條件皆 不符合	(D) 專門對台媒體	總計
人次	48	34	4	5	91
百分比	52.7 %	37.4 %	4.4 %	5.5 %	100 %

資料來源：行政院新聞局

### 一、環境因素：

#### (一) 兩岸關係：

以下依照這三個時期分別敘述各自的兩岸關係內涵：

1、一九七九～一九八六年：中共在一九七九年樹立了「和平統一」的對台方針，呼籲進行三通四流。然而，台灣方面由蔣經國提出不接觸、不談判、不妥協的「三

不」政策，並堅守「漢賊不兩立」的思維。因此有學者稱此時為「和平對峙」的兩岸關係。<sup>⑭</sup>

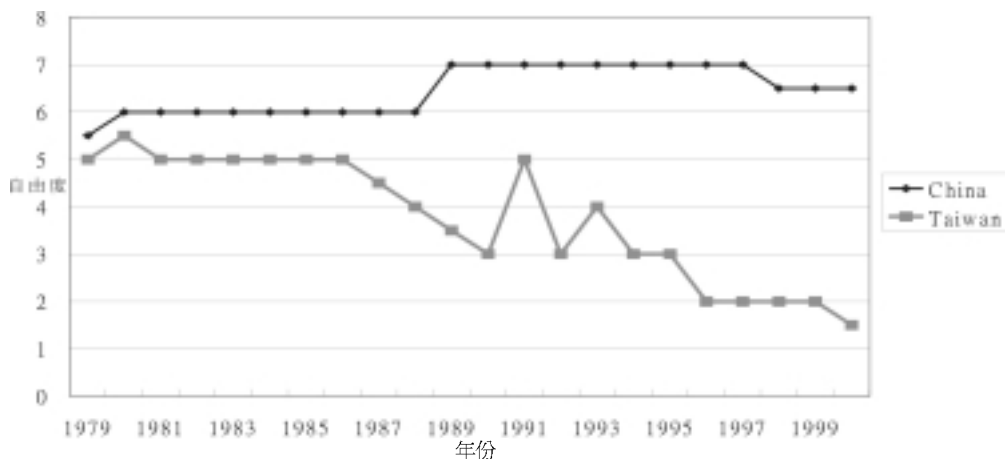
2、一九八七～一九九〇年：此時台灣開放大陸探親，允許台灣人民前往大陸。然而，此時台灣仍堅守「動員戡亂」，所以禁止大陸人民前來台灣。

3、一九九一～一九九四年：此時台灣終止「動員戡亂」時期，願與中共政權和平共存，兩岸的海基會與海協會並在一九九三年於新加坡舉行「辜汪會談」。

### (二)政治結構：

依照 Freedom House 所做的自由度指標，兩岸的政治發展概況如下：

圖五 一九七九～二〇〇一年，兩岸自由度之比較



資料來源：<http://www.freedomhouse.org/> (2001.2.20)

說明：數值愈大，表示自由度愈低；數值愈小，表示自由度愈高。

上圖顯示，在一九八七年之前，兩岸均是威權政體。然而一九八七年之後，台灣開始進行自由化與民主化，因此自由程度愈高。相反地，大陸的自由度一直不高，顯示並未進行民主化，仍為威權政體。

### (三)兩岸媒體市場型態：

台灣在威權統治時期雖然實施報禁，但卻有民營報紙以作為「民主櫥窗」。而這些民營報紙必須與具有競爭優勢的公營報紙<sup>⑮</sup>相互競爭，因此台灣從一開始就走向競爭市場的媒體型態。而大陸媒體在改革開放前並無競爭市場，因為媒體性質為：黨的

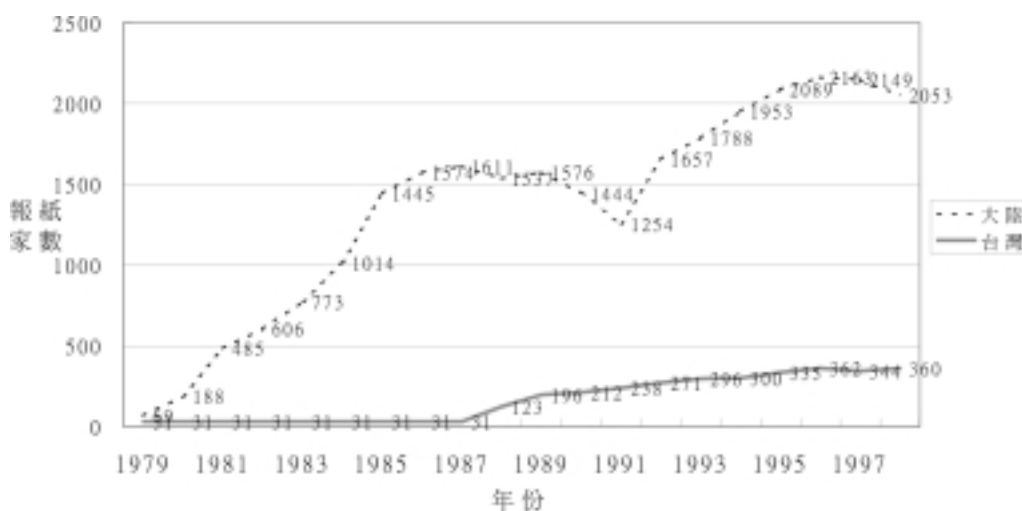
註⑭ 吳安家將兩岸關係區分三個階段：軍事對峙（1949～1978年）、和平對峙（1979～1986年）與和平共存（1986年迄今）三階段。見吳安家，*台海兩岸關係的回顧與前瞻*（台北：永業，1996年），頁1。

註⑮ 當時台灣的公營報紙可以獲得政府的補助，以及銷售的保證，例如強制公家機關必須訂閱。有關公營報紙的競爭優勢，可參見林麗雲，「台灣威權政體下『侍從報業』的矛盾與轉型」，*台灣產業研究*，第3期，（2000年），頁89～148。

喉舌、國家宣傳工具，而且媒體為「非營利事業」，預算由政府全額補貼。等到改革開放之後，在不改變國家所有權之下，媒體也做了一些改革，包括：加重媒體的訊息角色、媒體自負盈虧、政府不再補助預算以及市場主導型態等等。這些改革使得媒體競爭日益激烈，因此也產生了競爭市場。<sup>⑩</sup>

下圖以報紙家數為例，顯示兩岸媒體市場的競爭情形。台灣在報禁期間雖然只固定有31家報紙，但民營報紙仍須與公營報紙競爭。等到解除報禁之後，報紙如雨後春筍般增加，例如一九九八年的報紙家數較一九八七年多出十倍，顯示競爭激烈。而大陸媒體市場亦然，例如一九九八年的報紙家數較一九七九年多出近三十倍，期間雖然曾經略有減少，但隨即增加。

圖六 一九七九~一九九八年，兩岸報紙家數增長圖



資料來源：台灣報紙家數參見：1、中國新聞學會編，*中華民國新聞年鑑*，1996年，頁6；2、行政院新聞局編，*中華民國出版年鑑*，2000年，頁51。

大陸報紙家數參見：中國新聞年鑑雜誌社編，*中國新聞年鑑*，2000年，頁566~567。

## 二、制度因素：

本文仍是依照上述三個時期來敘述其各自的制度：

### (一) 一九七九~一九八六年：

礙於篇幅，本文只能以表格簡單地分析所有的制度因素，並簡述其規範內容。其中影響到台灣記者人次的制度因素為表中粗體線之上的四類制度，而影響大陸記者人次的制度因素為粗體線之下的四類制度。可以看出，除了中共主張加強兩岸三通四流

註⑩ 關於新聞改革的內容，可參見陳懷林，「經濟利益驅動下的中國傳媒制度變革—以報業為例」，載於何舟、陳懷林編，*中國傳媒新論*（香港：太平洋世紀，1998年），頁108~149。

之外，其餘制度因素大致上管制與禁止媒體赴對岸採訪，例如報禁相關法規、戒嚴法、戒嚴令與懲治叛亂條例<sup>⑦</sup>均限制了台灣媒體赴大陸採訪，所以造成此階段的零發展。

表三 一九七九～一九八六年，兩岸新聞採訪交流的制度一覽表

	正式制度	非正式制度
台灣政府與台灣媒體之間	1. 報禁相關法規：限證、限張、限印政策，因此限制大陸新聞報導份量 2. 戒嚴法：禁止為中共正面宣傳 3. 懲治叛亂條例：禁止為中共宣傳 4. 戒嚴令：禁止人民赴大陸	1. 政府與媒體的「侍從關係」：政府可以管制媒體的行動 2. 媒體謹遵政府政策，不鼓勵到大陸採訪
大陸政府與台灣媒體之間	無新聞採訪交流相關法規	中共主張兩岸的三通四流
台灣政府與大陸媒體之間	無新聞採訪交流相關法規	蔣經國的「三不」政策：拒絕與大陸來往
大陸政府與大陸媒體之間	無新聞採訪交流相關法規	政府以新聞檢查管制媒體行動

資料來源：筆者自製

## (二) 一九八七～一九九〇年：

此一時期的制度因素開始產生變化：第一，台灣開放大陸探親，允許人民赴大陸，這為台灣記者赴大陸開啓方便之門；第二，台灣開始自由化，政府已經無法管制媒體赴大陸的行動，所以在一九八九年頒佈「現階段大眾傳播事業赴大陸地區採訪、拍片、製作節目報備作業規定」，開放台灣記者赴大陸採訪；第三，媒體的經濟誘因開始發酵，因此衝破政府的束縛，主動前往大陸進行採訪。在此之下，便開始有台灣記者赴大陸採訪。

另一方面，有關大陸記者來台的制度因素並未產生變化：第一，台灣雖然開放大陸探親政策，但仍堅持「動員戡亂」，其中「動員戡亂時期國家安全法施行細則」（1987.7.1～1992.7.29）第十二條規定，具備共產黨籍的大陸人士不得來台，而大陸

註⑦ 本文所將列舉出的所有法規名稱，是筆者由下列資料蒐集而來：1、行政院新聞局，新聞法規彙編（台北：新聞局，1988～1993年）；2、行政院大陸委員會，大陸工作法規彙編（台北：陸委會，1990、1993、1999年）；3、行政院大陸委員會，大陸大眾傳播法規彙編（台北：陸委會，1996年）。讀者若想查詢詳細規定內容，可自行參閱。

記者卻多為黨員，所以妨礙大陸記者來台；第二，大陸仍為威權政體，政府可以掌控媒體，所以不可能會有類似自立晚報的偷跑事件；第三，大陸媒體之間具有競爭性，因此對台灣新聞的報導具有經濟誘因，只是在政府管制下，媒體謹守政府的對台政策，不私自派遣記者赴台灣。

表四 一九八七~一九九〇年，兩岸新聞採訪交流的制度一覽表

	正式制度	非正式制度
台灣政府與台灣媒體之間	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 解除報禁：媒體可增加大陸新聞</li> <li>2. 開放探親政策：允許人民進入大陸</li> <li>3. 現階段大眾傳播事業赴大陸地區採訪、拍片、製作節目報備作業規定：正式開放台灣記者赴大陸採訪，予以合法化，唯需報備</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「侍從」關係瓦解：政府無力控制媒體</li> <li>2. 媒體以探親之名赴大陸，行採訪之實</li> <li>3. 媒體鼓勵到大陸採訪</li> <li>4. 媒體不理會政府的「報備」規定</li> </ol>
大陸政府與台灣媒體之間	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 關於台灣記者在大陸採訪的管理辦法：台灣記者向中國記協申請，並經中宣部審批才能入境採訪</li> <li>2. 關於台灣記者來大陸採訪的注意事項：先向新華社香港分社申請，再經過國台辦審批，確立「三限」—一定時、定點、定對象，嚴格管制</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 交流初期，中共歡迎台灣記者赴大陸</li> <li>2. 六四事件後，中共對台灣記者的申請一度排拒</li> </ol>
台灣政府與大陸媒體之間	動員戡亂時期國家安全法：禁止共產黨員來台（而大陸記者多為黨員）	三不政策：拒絕與大陸接觸，視之為叛亂組織
大陸政府與大陸媒體之間	無新聞採訪交流相關法規	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 中共禁止媒體私自赴台採訪</li> <li>2. 媒體希望台灣允許到台灣採訪</li> </ol>

資料來源：筆者自製

### （三）一九九一~一九九四年：

此一時期為雙向交流，最主要原因在於台灣此時終止「動員戡亂」，願意與中共政權和平對話並進行交流，所以台灣開始歡迎大陸記者來台。最明顯的動作為實施「兩岸人民關係條例」，並廢止「動員戡亂時期國家安全法」有關共產黨員不得來台的規定，甚至兩岸在「辜汪會談中」達成加強兩岸新聞交流的協議。至於其他制度因素並未改變，只是朝著既有路徑發展而已，例如台灣政府更加無法管制台灣媒體的行動，以及大陸政府持續歡迎台灣記者赴大陸，所以陸續在法規上做出開放措施。甚至此時台灣媒體開始以每月輪替的方式，派遣記者在大陸，形成「變相駐點」或「變相常駐」，即使當時大陸政府並未開放駐點。

表五 一九九一～一九九四年，兩岸新聞採訪交流的制度一覽表

	正式制度	非正式制度
台灣政府與台灣媒體之間	1. 大眾傳播事業赴大陸地區採訪、拍片、製作節目作業規定：取消台灣記者必須「報備」的規定 2. 台灣地區大眾傳播事業赴大陸地區採訪、拍片製作節目許可辦法：不再有任何禁止事項	政府愈加無法管制媒體
大陸政府與台灣媒體之間	1993年修正「關於台灣記者來大陸採訪的注意事項」：審批權下放給五個省市，簡化申請手續	1. 媒體以每月輪替的方式，派遣記者在大陸，形成變相駐點或常駐
台灣政府與大陸媒體之間	1. 台灣地區與大陸地區人民關係條例：開放共產黨員來台，並規範交流過程 2. 現階段大陸大眾傳播人士來台採訪拍片製作節目申請作業要點：廢除來台必須繳交保證書的規定 3. 大陸地區大眾傳播人士來台參觀訪問採訪拍片製作節目許可辦法：簡化申請手續，允許大陸媒體直接向新聞局申請（之前規定必須由台灣民間團體代為申請）	「辜汪會談」之協議：台灣願意加強兩岸新聞記者的交流
大陸政府與大陸媒體之間	關於新聞工作人員赴台採訪的規定：禁止記者私自赴台採訪	中共願意派遣重要媒體來台，以營造兩岸熱絡氣氛

資料來源：筆者自製

## 伍、「後一個中國」時期的交流： 一九九五年迄今

此時期，台灣政府開始拒絕「一個中國」原則（參見圖四），故本文稱之為「後一個中國時期」。至於交流結果，本文同樣再分成兩個階段來討論：

第一、一九九五～一九九八年的交流：此時期雖仍為雙向交流，但意義卻截然不同。因為台灣記者人次逐年增加，<sup>⑧</sup>但大陸記者人次除一九九五年為21人之外，之後三年卻逐年減少，依序為50人、26人與12人。

第二、二〇〇〇年迄今的交流：二〇〇〇年底，台灣開放大陸記者來台駐點，因此隔年的大陸人次大幅增加，單年有76人；而台灣記者人次也是有增無減。

至於大陸媒體性質比例方面，下表顯示，相對於一九九一～一九九四年的比例（見

註⑧ 台灣記者從1996年迄今的人次僅為北京一地的統計，但我們有理由相信就總體趨勢而言，台灣記者人次呈現逐年增長的態勢。其理由已在第二部份有關台灣記者人次的說明中提到。

表二），一九九五年的 A 類媒體陡降到 23.8 %；至一九九六年更降到只有 14 %，而 C 類媒體則大幅上升到 38 %，顯示交流的「質」不佳；但之後兩年的 A 類媒體比例則有緩慢回升。之後到了二〇〇一年，不但人次有 76 人，A 類媒體比例更是超過六成。<sup>⑩</sup>關於這兩個時期的交流情形，以下提出解釋。

表六 後一個中國時期，來台採訪的大陸媒體性質分類表

	(A) 中央層級且屬 綜合性媒體	(B) 符合中央層級 或綜合性二者 條件之一	(C) 兩者條件皆不 符合	(D) 對台媒體	總 計
1995 年	23.8 % (5)	47.6 % (10)	4.8 % (1)	23.8 % (5)	100 % (21)
1996 年	14 % (7)	38 % (19)	38 % (19)	10 % (5)	100 % (50)
1997 年	23.1 % (6)	57.7 % (15)	19.2 % (15)	0 % (0)	100 % (26)
1998 年	25 % (3)	41.7 % (5)	25 % (3)	8.3 % (1)	100 % (12)
2001 年	67.2 % (51)	19.7 % (15)	11.8 % (9)	1.3 % (1)	100 % (76)

資料來源：行政院新聞局

註：括弧中的數字為實際人次。

## 一、環境因素：

### (一) 兩岸關係：

本文依照這兩個階段來敘述各自的兩岸關係發展：

1. 一九九五~一九九八年：此時台灣開始拒絕「一個中國」原則，李登輝並前往美國訪問，因此中共回應以一系列的「文攻武嚇」，造成一九九五與一九九六年的兩岸緊張。但之後兩年的緊張程度則逐年遞減，因為一九九七年兩岸境外航運啓航，而一九九八年辜振甫前往北京訪問，象徵兩岸關係的和緩。

2. 二〇〇〇年迄今：由於主張台獨的民進黨贏得台灣總統選舉，因此為兩岸關係投下緊張因子。而中共定下「聽其言、觀其行」的方針，不與民進黨接觸。然而，二〇〇一年之後，由於兩岸自制，台灣不獨、中共不武，所以兩岸有和緩跡象。

註<sup>⑩</sup> 1999 年與 2000 年的媒體性質比例暫不列入討論。之後會解釋其原因。

## (二) 政治結構：

(圖四)已經顯示過，一九八七年之後，台灣開始自由化與民主化，但大陸仍維持威權政體。而一九九五年後的發展也是按照這個路徑發展，故於此不再贅述。

## (三) 兩岸媒體市場型態：

(圖六)已經顯示過，在台灣已有民營媒體且解除報禁之下，媒體競爭更加激烈；而在大陸，此時媒體的自負盈虧政策更加落實，無形中迫使媒體必須以市場為導向；而且隨著市場的日益擴大，報紙家數高度增加，故仍維持競爭的市場。

## 二、制度因素：

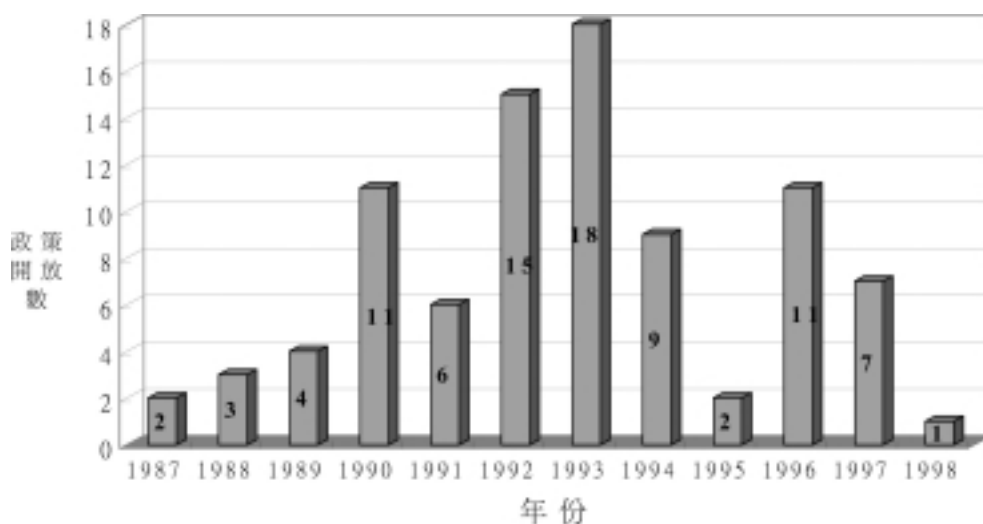
上述兩個時期各自的制度如下：

### (一) 一九九五～一九九八年：

此時特別要注意三個制度因素：台灣政府是否積極開放大陸記者、大陸政府是否仍開放台灣記者，以及大陸政府是否派遣重要媒體來台。

第一，在台灣政府開放交流與否的政策態度上，本文以兩岸文教交流為例，比較一九八七年至一九九八年台灣政府的政策開放次數，<sup>②</sup>見下圖：

圖七 一九八七～一九九八年，台灣開放兩岸文教交流政策次數圖



資料來源：交流與障礙：近年來兩岸交流開放措施及中共阻撓事例（台北：行政院大陸委員會，1998年），頁5～16。歷年數值是筆者統計該書所列政策數而來。

註<sup>②</sup> 之所以選擇文教交流，是為了看出兩岸關係的影響。因為如果選擇經貿交流，則其開放未必是兩岸關係的因素，它有可能是因應國內企業界的壓力。至於文教交流，政府的決策自主性則較高，較少受利益團體的影響，因此其開放與否大致上是受到兩岸關係的影響。



從一九八七至一九九四年，台灣開放文教交流的次數大致上逐年增加，除了一九九一與一九九四年略有減少。有趣的是，一九九五年下降到只有 2 件，這可能是台灣感受到大陸不友善動作的對抗性反射動作（關於一九九五年的情形，後面有敘述）。但是一九九六年則增加到 11 件，而之後兩年又遞減到僅 7 件與 1 件。如果僅看一九九六年至一九九八年，就可以看出呈現遞減的趨勢。這意味著在一九九六年兩岸最緊張時，台灣的善意動作最多，這就類似一個「膽小鬼賽局」（Chicken Game）。<sup>②</sup>尤其在一九九六年中旬，陸委會與新聞局研議開放大陸記者來台「常駐」。雖然此計畫在大陸沒有具體回應而取消，但卻是善意退讓措施的具體表現。但隨著一九九六年過去，兩岸關係逐步和緩，台灣感受到的壓力減弱，善意動作就逐漸減少，開放政策的態度就較不積極，因此呈現出開放政策的次數逐漸減少。或許從「戒急用忍」政策的提出，就象徵台灣「抗衡」政策的開始。<sup>③</sup>

此外，一九九六年除了有政策的開放，政府有關部門也曾在立委選舉、總統大選期間邀訪大陸媒體記者來台採訪。<sup>④</sup>所以，台灣在此時推動大陸記者來台採訪是比較積極的，因為這是兩岸關係緊張時在與大陸互動時的最佳策略。

第二，在大陸政府對台灣記者的態度上，由於此時經歷九五年的台海危機，正可以檢視大陸政府是否會因為兩岸關係的緊張而限制台灣媒體。不過從台灣記者人次呈現逐年增長的趨勢來看，答案是否定的。這是因為自從樹立「和平統一」政策之後，中共在「統戰」政策下就一直主張兩岸交流，而這並不會被一時的台海危機所影響。而且原本中共寄希望於「台灣政府」與「台灣人民」，但當台灣政府拒絕一個中國，中共反而會更著重「寄希望於台灣人民」，期盼「以民逼官」，所以仍是希望以台灣媒體的筆為中共作宣傳。<sup>⑤</sup>

第三，在大陸政府是否派遣重要媒體來台方面，前一時期（一九九一~一九九四年）的 A 類媒體超過 50%，而一九九五與一九九六的比例卻陡降到僅各 23.8% 與 14%，

註② Chicken Game 好比是兩個人在僅容一人的橋樑上對峙。如果 A 先選擇強行過去，則 B 只能選擇退讓，因為如果 B 選擇跟 A 對抗，結果就是大家一起掉進河裡，自己也沒好處。其定義可參考 George Tsebelis, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics* (L.A.: University of California Press, 1990), p. 65. 此外，林繼文與羅致政（1998）以博奕理論分析 1996 年至 1998 年兩岸經貿交流時發現，當中共採取對抗的立場，台灣就用善意的作為，來防範對抗的產生。同時對方的不信任度愈高，我方就必須付出更大的努力，才能避免兩敗俱傷。參見林繼文、羅致政，「零和或雙贏？兩岸經貿交流新解」，*人文及社會科學集刊*，第 10 卷第 1 期（1998 年），頁 33~77。而其互動型態正如一個「膽小鬼賽局」（Chicken Game）。

註③ 關於抗衡或扞從的定義，請參見吳玉山，*抗衡或扞從—兩岸關係新詮：從前蘇聯看台灣與大陸間的關係*（台北：正中，1997 年）。

註④ *自立早報*（台北），1997 年 2 月 15 日，第 8 版。

註⑤ 根據「福建台辦」在 1993 年「接待管理台灣記者的幾點新要求」指出，「要提高認識，繼續歡迎台灣記者來採訪。熱情接待並管理好台灣記者到各地的採訪，對於利用島內媒體宣傳我們各項建設事業成就，宣傳我們真心誠意地推進祖國和平統一」、「對於增進台灣民眾對我們的瞭解和認識，對於吸引台資，發展各地的經濟，增強台灣工商企業界人士來經商貿易的信心，都有積極的促進作用」，由此可以看出中共對於台灣媒體的態度（引自陸委會，1995：142）。

之後兩年才緩慢回升。因此本文發現，當兩岸和緩時，中共會願意派遣重要媒體來台；但當兩岸緊張時，中共則不願意派遣重要媒體來台，因為沒有必要營造熱絡的兩岸氣氛。

至於其他制度，由於變化不大，所以不再贅述。下表就列出此時的制度因素：

表七 一九九五～一九九八年，兩岸新聞採訪交流的制度一覽表

	正式制度	非正式制度
台灣政府與台灣媒體之間	台灣地區大眾傳播事業赴大陸地區採訪、拍片、製作節目許可辦法：沒有管制規定，放任媒體自行決定	1. 政府無法管制媒體的大陸報導 2. 媒體鼓勵到大陸採訪
大陸政府與台灣媒體之間	「關於台灣記者來祖國大陸採訪的規定」：正式核准台灣媒體駐點，並將審批權下放給 12 個地方台辦，審批時間也從之前 15 天縮短為 10 天	大陸拉攏台灣記者，以做統戰宣傳。
台灣政府與大陸媒體之間	1. 1996 年修正「大陸地區大眾傳播人士來台參觀訪問採訪拍片製作節目許可辦法」：來台後無須再到新聞局領取採訪證，簡化申請手續 2. 1998 年通過「大陸地區專業人士來台從事專業活動許可辦法」：廢止「因採訪特別需要者，得逕向主管機關申請」的規定，讓申請手續複雜	Chicken Game：當兩岸緊張時，台灣簡化申請手續，且主動邀請大陸記者來台；當兩岸和緩時，台灣就持被動態度
大陸政府與大陸媒體之間	沿用「關於新聞工作人員赴台採訪的規定」：禁止記者私自赴台採訪	當兩岸緊張，官方限制重要媒體訪台；兩岸和緩，官方開放重要媒體訪台

資料來源：筆者自製

#### (五) 二〇〇〇年迄今：

在台灣記者赴大陸採訪的制度因素上，第一，中共雖然不與執政的民進黨接觸，但是仍然歡迎台灣記者，以達到統戰的宣傳目的；第二，政黨輪替之後，台灣政府更加無法管制媒體的行動；第三，在媒體競爭之下，以及目前的「大陸熱」，媒體不斷增加大陸新聞的報導，即使這個報導不為當權所喜。所以台灣記者人次有增無減。

而在大陸記者來台灣採訪的制度因素上，由於感受到大陸所施加的壓力，台灣政府在二〇〇〇年底開放大陸記者來台駐點採訪，算是對大陸的退讓措施，此模式與一九九六年如出一轍。然而，此時期 A 類媒體所佔的比例高，而一九九六年比例低，這是因為此一時期（光就二〇〇一年而言）兩岸關係較為和緩，因此大陸願意派遣 A 類媒體；而一九九六年因為兩岸關係緊張，所以大陸派遣 A 類媒體的意願就不高。所以，比較一九九六年與二〇〇一年，兩年的大陸記者人次都相當多，而且此時台灣

都採取退讓策略，但因為中共的態度不同，所以 A 類媒體的比例在前者低，而後者高。

下表列出此時的制度因素：

表八 二〇〇〇年迄今，兩岸新聞採訪交流的制度一覽表

	正式制度	非正式制度
台灣政府與台灣媒體之間	廢止「台灣地區大眾傳播事業赴大陸地區採訪、拍片、製作節目許可辦法」：連名目性的規定也廢止，從此政媒之間無任何法令規範	1. 政府無法管制媒體的大陸報導 2. 媒體鼓勵到大陸採訪
大陸政府與台灣媒體之間	沿用「關於台灣記者來祖國大陸採訪的規定」：申請手續簡便	中共積極拉攏台灣記者，以做統戰宣傳工作。
台灣政府與大陸媒體之間	「大陸地區新聞人員進入台灣地區採訪注意事項」：開放大陸媒體在台灣駐點採訪	Chicken Game：2000 年時，兩岸緊張，台灣採取開放交流的措施。
大陸政府與大陸媒體之間	沿用「關於新聞工作人員赴台採訪的規定」：禁止記者私自赴台採訪	2001 年，兩岸和緩，官方願意派遣重要媒體來台。

資料來源：筆者自製

## 陸、結 論

本篇研究旨在建立一個理論模型，以分析兩岸新聞採訪交流的發展規律，分析重點為：在何種情況下，兩岸新聞採訪交流會有進展，以及何時會停滯。在分期敘述各階段的交流情況之後，本部份將整合分析環境、制度與交流結果三個層次，並分成台灣記者人次與台灣記者人次兩個部份來分析。

在台灣記者人次方面：

第一、從一九七九年樹立了「和平統一」對台方針後，中共在「統戰」政策下歡迎台灣記者到大陸採訪。而且兩岸的緊張或和緩並沒有影響到中共對台灣記者到來的態度，亦即不論兩岸和緩或緊張，中共都會在政策上開放以加速交流。這是因為原本中共「寄希望於台灣當局，也寄希望於台灣人民」，但是當台灣政府拒絕「一個中國」，中共便不再寄希望於台灣當局，轉而寄希望於台灣人民。在此之下，中共會歡迎台灣記者。

第二，自從八〇年代末台灣開啓了自由化與民主化之後，政府便開始無法管制媒體到大陸採訪的行動，於是只好從最初的管制轉型到不管制的制度型態。

第三，在民主政體且處於競爭市場的媒體具有創造制度的主動性，形成「上有政策，下有對策」。例如自立晚報在一九八七年首次派遣記者赴大陸，即使當時政府並未開放；又如台灣媒體在一九八九年之後以探親之名行採訪之實，即使當時政府僅開放探親而非採訪；又如台灣媒體不經報備逕赴大陸，即時當時政府規定必須報備；又如中共在開放駐點之前，台灣媒體採取不間斷的接力方式，形成「變相駐點」或「變相常駐」。但這種創造制度的主動性在威權時期卻沒有發生，即使當時也有競爭市場。

而在大陸記者來台灣採訪方面：

第一，兩岸關係上，在「一個中國」時期，兩岸緊張時（如台灣聲稱動員戡亂），則台灣不開放大陸記者來台，但兩岸和緩時（舉行辜汪會談），則台灣會歡迎大陸記者來台交流；然而，進入「後一個中國」時期則情況相反，當兩岸緊張時，台灣則積極開放大陸記者來台，企圖和緩兩岸關係（如一九九六年與二〇〇〇年底），但當兩岸和緩時，台灣不再感受壓力，因此不再積極促進大陸記者來台交流（如一九九七與一九九八年）。

在中共派遣記者來台的態度上，本文發現兩岸的緊張或和緩會產生影響：當兩岸關係和緩時，中共願意派遣重要媒體來台，以營造兩岸熱絡氣氛；但當兩岸緊張時，中共派遣重要媒體的意願就不高，至於較不重要的媒體所受的政治管制力量較小，政治敏感度也較低，所以此時來台灣的多半是較不重要的媒體。

第二，由於大陸並沒有產生民主化，所以政府能管制媒體的行動，亦即大陸媒體要到台灣採訪都必須有政府的同意，禁止記者私自到台灣。這點是與台灣最大的不同。

第三，即使在改革開放後，大陸媒體產生了競爭市場，但在威權統治下，媒體並沒有制度創新的主動性，因此媒體在政治考量與經濟邏輯二者之間選擇了後者，所以不可能發生類似台灣自立晚報「偷跑」的事情。

關於交流各階段中，環境、制度與交流結果之間的因果關係，本文簡潔整理於下表：

不過，按照本文理論模型，在「後一個中國」的兩岸緊張下，台灣會積極開放大陸記者來台，所以人次會上升。但是，一九九五與二〇〇〇年的大陸記者人次都不高，分別為 21 與 17 人，而這兩年的兩岸關係都是緊張的，一九九五年上旬雖然和緩，但是下旬旋即轉壞，而二〇〇〇年更是緊張。該如何解釋這個現象呢？

表九 一九七九年迄今，兩岸新聞採訪交流發展之分析表

環境	制度	交流結果
台灣：堅持「動員戡亂」 大陸：提出「和平統一」	台灣：「三不」政策，拒絕交流 大陸：主張「三通四流」	1979~1986年： 零發展時期： 無任何兩岸記者赴對岸採訪
台灣：國民黨威權統治 大陸：共產黨一黨專政	台灣：以「報禁」、「戒嚴法」、「戒嚴令」等管制媒體。 大陸：政府控制媒體	
台灣：具有民營媒體 大陸：媒體自負營虧	台灣：媒體謹守政府政策不到大陸 大陸：媒體謹守政府政策不赴台灣	
台灣：開放大陸探親，但仍堅持動員戡亂 大陸：提出「和平統一」	台灣：允許人民赴大陸，但「動員戡亂時期國家安全法」禁止大陸記者來台 大陸：中共歡迎台灣記者	1987~1990年： 單向交流時期： 只有台灣記者去大陸，而無大陸記者來台
台灣：進行自由化 大陸：仍為威權統治	台灣：開放媒體赴大陸，但要報備 大陸：政府管制媒體赴台灣採訪	
台灣：解除報禁，媒體競爭激烈	台灣：媒體突破政府限制，主動赴大陸採訪 大陸：媒體謹守政府政策不赴台灣	
台灣：終止動員戡亂 大陸：主張和平統一 （兩岸舉行會談，氣氛和緩）	台灣：通過「兩岸人民關係條例」等法規，開放大陸記者來台 大陸：進一步開放與歡迎台灣記者。且願意派遣重要媒體來台	1991~1994年： 雙向交流時期： 兩岸記者人次均逐年增加，且大陸重要媒體比例相當高
台灣：進行民主化 大陸：一黨威權統治	台灣：政府無法管制媒體赴大陸 大陸：「關於新聞工作人員赴台採訪的規定」，禁止媒體私自赴台	
台灣：具有競爭的媒體市場 大陸：具有競爭的媒體市場	台灣：媒體「變相駐點」大陸 大陸：媒體配合政府政策赴台	
1996至1998年：兩岸關係的緊張程度逐年遞減	台灣：兩岸緊張，台灣積極開放大陸記者來台；但兩岸和緩，台灣不再積極主動 大陸：兩岸緊張，不願意派遣重要媒體來台；但兩岸和緩，願意派遣重要媒體來台對台灣記者則始終歡迎拉攏	1995~1998年： 台灣記者赴大陸人次遞增。 而大陸記者赴台人次遞減，但重要媒體比例逐漸上升
台灣：持續民主化 大陸：一黨專政	台灣：政府無法管制媒體赴大陸 大陸：政府管制媒體赴台灣	
台灣：具有競爭的媒體市場 大陸：具有競爭的媒體市場	台灣：媒體鼓勵到大陸採訪 大陸：媒體謹守政府政策	
2000年，兩岸關係緊張 2001年，兩岸關係開始和緩	台灣：再度當Chicken，於2000年底開放大陸記者「駐點」。 大陸：2001年，願意派遣重要媒體	2000年迄今： 兩岸記者赴對岸人次均有上升，且大陸重要媒體比例高
台灣：持續民主化：政黨輪替 大陸：一黨專政	台灣：政府無法管制媒體赴大陸 大陸：政府管制媒體赴台灣	
台灣：具有競爭的媒體市場 大陸：具有競爭的媒體市場	台灣：媒體鼓勵到大陸採訪 大陸：媒體謹守政府政策	

資料來源：筆者自製

比較合理的解釋是，這兩年的環境呈現出不確定與不穩定的狀態，因此制度的產生有「時滯」<sup>⑤</sup>的問題。一九九五年前半期兩岸關係尚稱和緩，例如「江八點」與「李六條」等談話，但後半期就隨著李登輝的出訪美國而開始緊張，因此落差相當大。而二〇〇〇年因為有總統選舉且歷經政黨輪替，再加上核四風波所導致的罷免案，因此政局不穩。研究者可以把這兩個年份歸類為不確定與不穩定的時候。所以，基於制度的產生有「訊息成本」，既然這兩個年份呈現出不確定與不穩定的型態，台灣想要有所決策就不太容易，此時便處於政策調整的過程。過了一段時間之後，亦即隔年的一九九六與二〇〇〇年底，台灣就做出主動做出政策開放的決定，這就合乎「Chicken Game」的互動架構了。

\* \* \*

(收件：91年7月9日，修正：91年10月22日，接受：91年10月30日)

---

註⑤ 新制度論認為，制度創新需要時間，因此是個「滯後供給」的過程，是為「時滯」。至於原因如下：1、認知和組織的時滯：因為領悟到制度創新的急迫需要時間；2、發明的時滯：發明一種制度也需要時間；3、方案選擇的時滯：可供選擇的方案愈多或涉及的利益團體愈多，制度創造所需的時間就愈多；4、啟動時滯：從選中最佳制度安排到這一制度安排付諸實施也需要時間。參見王躍生，*新制度主義 = New Institutionalism*（台北：揚智文化，1997年），頁77~78。

# Media Exchange Across the Taiwan Strait ( 1979-2001 ) —An Analysis of New Institutionalism

*Chi-hung Wei*

## Abstract

This article will analyze the development and change of media exchanges across the Taiwan Strait in terms of the framework of New Institutionalism to explain media development. I argue that cross-strait relations, political regime (democratic or authoritarian), and the competence of media market together constitute the environment of media exchanges across the Taiwan Strait. Moreover, the environment will affect the government-media institutional relation on both sides and transform the institutional relation into a “regulated” and “open” one. Finally, the norm of institutional relations will determine the character of media exchange.

Keywords: cross-strait exchange; cross-strait news; institutional relations between government and media; new institutionalism

### 參考文獻

- 王躍生（1997），《新制度主義=New Institutionalism》，台北：揚智文化。
- 中國新聞學會（1996），《中華民國新聞年鑑》，台北：中國新聞學會。
- 中國新聞年鑑雜誌社（2000），《中國新聞年鑒》，北京：中國新聞年鑑雜誌社。
- 行政院大陸委員會（1998），《交流與障礙：近年來兩岸交流開放措施及中共阻撓事例》，台北：陸委會。
- 行政院新聞局（2000），《中華民國出版年鑑》，台北：新聞局。
- 李永得、徐璐（1987），《歷史性，大陸行》，台北：自立晚報。
- 吳安家（1996），《台海兩岸關係的回顧與前瞻》，台北：永業。
- 吳玉山（1997），《抗衡或扞從－兩岸關係新詮：從前蘇聯看台灣與大陸間的關係》，台北：正中。
- 林繼文、羅致政（1998），「零和或雙贏？兩岸經貿交流新解」，《人文及社會科學集刊》，10：1，33-77。
- 林麗雲（2000），「台灣威權政體下『侍從報業』的矛盾與轉型：1949~1999」，張豈雲編，《台灣產業研究》，3，89-148。
- 郭承天（2000），「新制度論與政治經濟學」，吳玉山與何思因（主編），《邁入二十一世紀的政治學》，171-199，台北：中國政治學會。
- 陳懷林（1998），「經濟利益驅動下的中國傳媒制度變革－以報業為例」，何舟與陳懷林（主編），《中國傳媒新論》，108-149，香港：太平洋世紀。
- Crawford, Sue E.S. and Elinor Ostrom (1995), "A Grammar of Institutions," *American Political Science Review*, 89, 582-600.
- North, Douglass C.(1991), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- Lin, Jih-wen (2000), "Two-Level Games Between Rival Regimes: Domestic Politics and the Remaking of Cross-Strait Relations," *Issues & Studies*, 36 : 6, 1-26.
- Tsebelis, George (1990), *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, L.A: University of California Press.

#### 網路資料

Freedom in the World. in <http://www.freedomhouse.org/> (2001.2.20).

#### 報刊資料

台北：自立早報