

# 台湾民主转型中新闻传播的变迁与发展

——一项基于对台湾新闻传播界深度访谈的研究

向 芬

(中国社会科学院 新闻与传播研究所,北京 100026)

**摘 要:**对于台湾新闻传播与民主转型的关系问题,台湾新闻传播学界和业界相关人士无疑具有发言权,通过对他们的访谈,可以看到更加真实、全面和透彻的台湾民主转型中台湾新闻传播的历史过往和现实图景。台湾新闻传播在管制与自由、侍从与合谋、西化与本土这几个问题上有比较集中的叙说和解读,在报禁解除后的自由环境中,被访者强调应以“非无限”的自由与合理的管制去除市场之虞,长远规划符合本土的新闻传播政策。总体来看,有序合理的新闻传播政策与良性理想的媒体环境是被访者的共同期待。

**关键词:**台湾;民主转型;新闻传播;报禁;深度访谈

**中图分类号:**G219.27 **文献标识码:**A **文章编号:**0438-0460(2015)03-0075-12

## 一、研究问题与研究方法

本研究基于以下研究问题展开:台湾媒体在民主转型中是否起到推手的作用?报禁解除是否是民主转型的必然产物?民主转型前后政府对媒体的控制与管理发生了哪些变化?民主转型过程中裹挟而来的西方自由主义思潮对台湾媒体政策的影响力如何?笔者对新闻传播学界和业界核心群体进行了深度访谈,围绕上述研究问题在访谈前给被访者事先通过邮件发送了下列访谈提纲:

1. 提到报禁给您印象最深刻的事情是什么?
2. 报禁时期,政府管控媒体的方式和手段主要有哪些?
3. 报禁时期,政治领袖对媒体的影响如何?
4. 您认为是什么促成了报禁开放?请列举具有代表性的事件和人物。
5. 您认为台湾媒体在民主转型中扮演了什么样的角色?
6. 解禁后,台湾媒体与政府之间的关系有些什么变化?
7. 解禁后,台湾政治领袖对新闻媒体的影响如何?
8. 有一种说法认为,解禁后的台湾媒体陷入新的政商关系之中。您怎么认为?
9. 现在的新闻传播主管单位与报禁时期相比有哪些变更?其管理方式有哪些变化?
10. 您认为台湾现行的新闻法规为新闻自由提供了制度性保障吗?

收稿日期:2015-02-04

基金项目:国家社科基金青年项目“台湾政治转型与新闻传播制度变迁”(12CXW017)

作者简介:向芬,女,湖北恩施人,中国社会科学院新闻与传播研究所副研究员,文学博士。

11. 您认为台湾现行的新闻传播制度是基于什么价值观建立起来的?

12. 您认为台湾民主转型后,现行新闻传播制度还有哪些需要改善的地方?

访谈提纲只确定了主要的问题和框架,在正式访谈前,访谈者再结合被访者的背景资料 and 实际情况在上述 12 个问题基础上因人而异地做部分修改,在访谈过程中,被访者对事先准备好的问题的回答是访谈者无法预知的,访谈者需要根据实际情况改进随之而来的问题。在访谈一开始以“提到报禁给您印象最深刻的事情是什么?”这样的问题开场,用“渐进式聚焦法”,从一般化的日常领域入手,逐渐发现被访者的兴趣点,然后再逐步展开,使被访者对他自己感兴趣的话题有更多的叙述和表达。更重要的是,生活史的叙述有助于达到对被访者行动的理解,通过生平阐释以期探寻个人意义的深度层次。<sup>[1]</sup>

但是访谈的目的还不止于此,本研究还希望能够将个体生活与更广阔的思考范畴关联起来,达到一种普遍化的认识。访谈虽然在代表性上仍有缺陷,但是所获得资料的有效性较高。对个体的理解包括了意义归置、因果关联、类型分化,而不仅仅是细节性描述,而这正是研究者期望通过深度访谈所能达到的目的之一,即发展出关于社会及其构成结构与过程发展的概化知识。对于个体经验的研究,以个人生活史为切入点的深度访谈隐含了这样的假设:宏观的社会变迁会以不同的方式投射到不同的个人身上,从而影响个人的生命历程。由此,个人的生命历程就获得了一种共性。如果在“国家与社会”的理论框架下对此做进一步的考察,我们就可以在微观层次上发现民众对“国家”力量渗透所做的回应。由此,以个人生活史为切入点的深度访谈就充分显示了其口述史特征,从而可以“小中见大”做出有意义的研究。<sup>[2]</sup>

台湾新闻传播学界和业界相关人士对访谈提纲中所提到的问题无疑具有发言权。2013年8月至2014年4月,笔者对16位人士进行了总计约26个小时的深度访谈,每位受访者的采访时间一般为1个半小时,为确保完整准确地记录访谈内容,采访全程录音,随后逐句听写录入电脑。

16位受访者的共同特征体现了研究对象的代表性,他们都是有多数教学、研究或新闻实务经历,供职于高校、新闻机构或行政部门,深谙台湾新闻传播业发展状况的资深人士。其详细信息见表1。为保证研究对象的多元平衡,在政治倾向、年龄段和职业等方面,受访者的不同特征体现了研究对象的多样性。以16位受访者的政治光谱来分析,偏蓝的有5位,偏绿的有6位,居于中立的5位(见图1),选取受访对象的时候基本考虑到政治倾向的平衡问题,以使多元的观点能够在访谈中得以充分体现。就受访者年龄来看,出生于20世纪30年代的有3位,40年代1位,50年代7位,60年代4位。50年代的人士占总数的47%,是因为这一年龄段的人士大部分目前正居于学界和业界的重要岗位,是该领域具有较大影响力和发言权的一批人。就受访者现在从事的职业来看,学界有7位,实务界有7位,另外两位是政界人士(林佳龙、吴丰山现为政界人士,但林佳龙曾任“新闻局局长”,吴丰山曾为媒体人)。

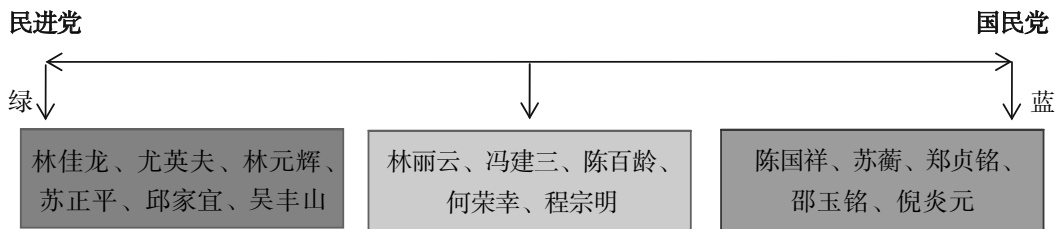


图1 16位受访者政治光谱

表1 16位受访者简介(以访谈时间先后排序)

姓名	出生年	性别	所属党派及政治倾向 <sup>①</sup>	供职单位及职务职称	访谈时间
林丽云	1965	女	无党派;中立。一般不会投国民党,但也不等于投给民进党。	现为台湾大学教授,媒体改造学社召集人。	2013年8月1日
苏 蓓	1955	女	偏蓝。曾任政务官,理论上应该有国民党党籍。	现为政治大学教授;曾任“国家通讯传播委员会”(NCC)主任委员。	2013年8月7日
冯建三	1959	男	无党派;中立。一般不会投国民党,但也不等于投给民进党。	现为政治大学教授,媒体改造学社理事长;曾任台湾媒体观察基金会董事长。	2013年8月9日
林元辉	1954	男	无党派;偏绿。不会投国民党。	现为政治大学教授。	2013年8月13日 2013年8月19日
程宗明	1964	男	中间偏绿。一般不会投国民党,但也不等于投给民进党。	现为公共电视基金会研究员及工会理事。	2013年8月14日
邱家宜	1964	女	偏绿。	现任卓越新闻奖基金会执行长。	2013年8月14日
陈国祥	1953	男	国民党;蓝。	现任“中央通讯社”董事长,“中央选举委员会”委员;曾任《自立晚报》总编辑、《中国时报》总编辑、《中时晚报》社长。	2013年8月15日
尤英夫	1939	男	无党派;偏绿。不会投国民党。	现为世界联合法律事务所律师,赛珍珠基金会董事长;曾创办《中外法学》杂志,曾任台北律师公会、比较法学会理事。	2013年8月16日
陈百龄	1958	男	中立。不会投国民党,但也不等于投给民进党。	政治大学副教授。	2013年8月16日
何荣幸	1966	男	无党派;中立。不会投国民党,但也不等于投给民进党。	现任《天下杂志》总主笔兼“独立评论@天下”网站主编;曾任《自由时报》市政组组长,《中国时报》副总编,台湾新闻记者协会创会会长,媒体改造学社执委。	2013年8月19日
苏正平	1950	男	无党派;偏绿。不会投国民党。	现为“新头壳网”董事长;曾任《台湾日报》总主笔,台湾记者协会会长,“行政院新闻局局长”,中央通讯社董事长。	2013年8月28日
林佳龙	1964	男	民进党;绿。	现为台中市长;曾任“行政院新闻局局长”,“立法委员”。	2013年8月28日

① 关于“所属党派及政治倾向”一栏,是笔者征求了多位相关人士的意见综合得来,其中有人在回信中写道:“我猜,除了出任政府官员之外,多数人都没有加入政党。”还有人回复:“所属党派因台湾已实施‘个资保护法’,除非从政而被自然曝光,否则当事人多讳莫如深,不易查证;政治倾向,除非确属党人,否则主观论断易有失。”关于党籍信息的查找,得到的回复则有:“估计不太好查,或说我不知道可以在哪里查到。因为一般登记数据时,没有这个栏目需要填写。”“党籍讯息除非这人有参选公职,一般而言不容易查。”从这些回复信息中,可以大致了解到台湾政治和党派的一些基本情况。

续表 1

姓名	出生年	性别	所属党派及政治倾向	供职单位及职务职称	访谈时间
郑贞铭	1936	男	国民党;蓝。	中国文化大学新闻学系教授(退休);曾任文化大学新闻系主任,新闻研究所所长,《香港时报》董事长,英文《中国邮报》副社长兼总编辑,台湾大众传播教育协会副理事长兼秘书长。	2013年10月22日
吴丰山	1945	男	无党派;偏绿。	曾为自立报系报人;公共电视基金会董事长;“监察院监察委员”(任期为2014年)。	2013年11月22日
邵玉铭	1938	男	国民党;蓝。	现为公共电视基金会董事长;曾任“行政院新闻局局长”,《中央日报》董事长。	2013年11月27日
倪炎元	1957	男	偏蓝。	现为台湾铭传大学教授;曾任《中国时报》总主笔。	2014年4月3日

## 二、研究发现

### (一) 行政管制与自由市场

#### 1. 党政军控制媒体和高校内化教育

戒严时期,国民党一党独大,对社会实行威权控制,对媒体外在的控制主要通过国民党文工会、“行政院新闻局”和军方的“警备总部”。文工会和“新闻局”是体制上面的媒体主管机关,“警备总部”是军方单位,虽然不是体制上的主管机关,但是它握有权力进行报刊查禁和思想审查。<sup>[3]</sup>每周“警总”召集“调查局”、文工会、“新闻局”、宪兵单位开会、决策和处置,不过处置时并不是“警总”与报社直接联络,而是由文工会或者“新闻局”出面,但“警总”在取缔党外杂志的时候是在一线,只是对于一般报社的管控通常都是通过文工会,给总编辑打电话的人是文工会的总干事甚至主任,使编辑感到压力,从而让记者配合修改。<sup>[4]</sup>

在媒体内部同样存在着控制。早期政府的控制是在各个媒体尤其是比较大的媒体都设置新闻党部,像《中央日报》本身就是国民党的党营媒体,即使是非党营的媒体,党部同样都有书记或主委对媒体内部进行政治指导。<sup>[5]</sup>“《联合报》是民间报纸,并不是党和政府的,但党部就在报社里,并不是每个记者都懂,有的记者比较天真,跑的路线可能跟这个无关,就不太理会。越资深的记者就越懂办公室里头哪个人是什么角色。”<sup>[6]</sup>

以思想左倾入罪是戒严时期最常见的,但其中也不乏被硬扣帽子的事例。陈百龄谈到《新生报》的编辑童轩荪以思想左倾、意志不坚定被判感训7个月,“其思想左倾是因为从他那搜出了一本书叫做《顽童历险记》,这本书的作者是马克·吐温,情治人员以为跟马克思是一家人。当时的军队确实有这样的人,用各种方法入人于罪。可在那个时候谁敢讲这些情治人员的不对?如果你那样讲,你就是诋毁政府,你也会被抓进去的。”陈百龄本人也曾因在“新闻局”工作期间偷印机密文件泄露给党外人士被情治单位带走,他这样回顾亲历过程:“那些人在我的书架上把所有的书都看了一遍,看到一本李金铨写的传播理论的书,居然找出一段是谈新马克思主义的内容,他们如获至宝。”最初他被认定为叛乱,随后定性为泄露军事机密,最终以公务员泄露“国家”军事以外的机密定刑10个月缓期执行。他能如此幸运躲过一劫,一方面是外部有党外人士的活动与抗议,另一



方面也是因为整个社会环境的转变。他说:“再早20年,我的罪行就是叛乱罪,再早10年就是妨碍军机罪,到我那个时候是因为其实到最后是蒋经国拍板定案,不知道为什么他对这几个案子都说不要大办了。”<sup>[7]</sup>

当然还有传媒高等教育院系也是很重要的内化部门。传媒教育从一开始就训练记者怎么样去体认自己的工作。邱家宜曾经研究过曾虚白在台湾报业和传媒生态中的角色,以及曾本人在高等教育人才培养里面是怎么理解记者的自我角色的。曾虚白曾经做过诸葛亮和阿斗的比喻:政府就好像诸葛亮,人民是阿斗,你要怎么让人民能够了解政府?人民是不知不觉的,记者要去做一个沟通的桥梁,记者是后知后觉的,统治者是先知先觉的,记者就是要做好不知不觉者和先知先觉者的沟通,使得政府的美意能够让人民了解。<sup>[8]</sup>曾虚白所言并非其创见,早在1924年11月19日孙中山在上海招待新闻记者的演说中就已有此说。<sup>[9]</sup>

郑贞铭提供了另外的历史观察,“讲报禁和报业发展,必须讲到台湾早期负责新闻宣传政策的几个重要的人。这些人一方面要遵从蒋公的管制路线,另一方面都受过西方民主自由思想的教育,如马星野、谢然之都曾留美,都做过‘第四组’主任、宣传部长,直接负责宣传政策。另外还有曾虚白、董显光。他们这些人一方面要尊重蒋公的意志,一方面要在各种场合展现应该走向何处。”以谢然之为例,他在日本也留学过,比较研究了日本跟美国对新闻事业的两种思想和态度,他觉得英美的思想确实是比较优秀的,所以就大量引进西方的新闻思想和理论。基本上谢然之、曾虚白他们当时都是党的重要文宣政策的制定者,在政治上会为党实行的“报禁”找出很多的理由。不过,对郑贞铭真正产生思想影响的反倒是他们在谈西方新闻学概念的时候,不露痕迹地让学生知道未来自由民主的可能性,新闻自由的可能性。他们会为党的政治辩护,但是更让学生去追求一种对未来的向往。<sup>[10]</sup>

## 2. 由硬转软的政府控制

到70年代国民党政权逐渐失去统治正当性,则更倚重软性控制。<sup>[11]</sup>70年代后期有一个比较有趣的现象——“选举假期”,“其实不是真正的放假,而是原来紧缩的法律制度在那时不会积极运作,让自由和权利有一点喘息的空间,假期是相对于人权而言的,是一个比喻。”“平时在书店不敢随便卖的禁书,会推到‘选举’的场子里面,你看不见的录像带和书也都会出现。一些台湾看不到的书如《李宗仁回忆录》,在那个场合就能够看到。”<sup>[12]</sup>

有学者将1979年台湾美丽岛事件与1980年韩国光州事件相比,认为相对而言台湾政府的处理更为缓和,台湾只是把一些党外异议领袖抓起来,过几年又放掉,采取的是比较软性的控制。后来更多的是怀柔政策,把更多的资本家、台湾年轻人和社会团体纳入到国民党的体系里面,如果看国民党中常会委员的变化,就可以看出来国民党当局越来越怀柔了。

当台湾不再具有“戡乱”的事实情况,就不得不面对现实,停止戒严。在讨论报禁开放的时候很多学者也认知到,如果完全放开不管,很可能媒体大财团会吞并小报纸,因此也在思考是否实行有条件的开放,以及维持某种程度上的管制。学界对此发表意见的代表学者有李金铨、郑瑞城等人,他们认为应该有条件地开放。是否需要限制大报的快速扩张?大报当时已经占据2/3的市场,如果完全不管势必形成垄断市场的局面,像《自立晚报》这样的小报就无立足之地。那么政府为什么选择完全开放不管呢?有学者认为两大报与国民党有着盘根错节的关系,两家报老板都是国民党的中常委,与其让利给前程未卜的小报,远不如顺水推舟让两大报渔翁得利。

报禁开放前像《联合报》这样的大报用一种精英的角度来教训、领导民众,这在林丽云看来是新的文化霸权及很糟糕的所谓文人办报:“我并不是说完全支持市场,但是那个概念跟我们后来所提倡的公共新闻学是不一样的,其实它应该是聆听民众,跟民众对话,媒体是具有公共性的,是一个发声平台而不是少数的精英领导。”不过90年代初,台湾两大报的衰退速度加快,主要的原因是它

们的定位和言论的判断不是纯粹跟着市场走,它们有很强烈的意识形态,即使读者抗议它也还是坚持它的意识形态。“它们会讲‘国家’民族的使命,但是与台湾的主流民意已经越来越背离,特别当社会独立团体抗议的时候,《联合报》根本不理睬,没有遵循市场机制,没有经过民主程序,报业秩序也没有建立起来,不是透过真正卖好的报纸赢得读者喜欢,不是依靠报纸内容竞争,而是通过吃掉别的报纸或者削价竞争。”结果1992年发生了针对《联合报》的“退报运动”。<sup>[13]</sup>

### 3. 自由市场的媒体乱象

报禁开放后,媒体业蓬勃发展,与此同时,媒体新闻品质下降,新闻内容同质化,政治光谱分野明晰,媒体诽谤等现象日渐突出。

媒体政党化进一步坐实。“对于解严后的媒体来讲,政府没什么可怕的,如果媒体不批评政府就太逊了,媒体都有自己的立场。‘自由’和‘联合’厮杀非常明显,如果一个报团拥护李登辉、支持陈水扁,另一个报团就批判李登辉、反对陈水扁。媒体跟政府的关系就是爱恨交织。面对同样的事件,你去看他们所出的社论就很清楚反映出他们的立场。”<sup>[14]</sup>不过对于这样的蓝绿分野,邵玉铭则不以为然:“现在《联合报》《中国时报》是蓝的,《自由时报》是绿的,《苹果日报》是娱乐性的,哪有不对呢?因为台湾本来就有蓝绿。”<sup>[15]</sup>可以说,现在是一个非常混乱的过渡期,“很多人都觉得没希望了,他们觉得不会更好只会更坏,是走回头路了。我们碰到一个最恶质的媒体环境,特别是广电媒体这一块,全世界都有一个共同趋势,就是媒体越来越走向政党化,本来就是多党制,媒体各自拥护它的政党,这在欧洲很严重,美国没有那么严重,但是也越来越严重。台湾也是多党之后媒体政党化日趋严重”。<sup>[16]</sup>

其实,对于大部分的媒体乱象法律上均有限制,却几乎没有落实、没有执行。“比如媒体如果讲错要更正,还规定了要多少时间、多少次的更正,但是法都有却没能执行,也没有处罚,就容易新闻自由泛滥,等于是白立法。”行政单位执行法律也存在问题,一般民众提起诉讼走司法程序,但是判决结果往往是输给媒体。原因何在?林元辉做的相关研究发现是“司法体系的人基本上不大敢动新闻自由,新闻自由好像是现代人的常识,司法体系的人能少碰就少碰,他们把新闻自由当成圣牛。诉讼案到最后受处罚的都不是媒体,只有讲错话那个人受处罚。后来归纳就是对源头处罚很重,对过程轻轻放过。为什么放过?因为不敢惹新闻自由。司法界的人对新闻自由很尊重,如果媒体很自爱,人家尊重你这很好,是良性的循环;媒体不自爱,司法圈又很尊重,这样就出问题了”。<sup>[17]</sup>一般民众如此,政府机关也是这样的境况,即使“媒体常常乱写政府机关,一般也都是算了,因为不想跟媒体交恶”。<sup>[18]</sup>媒体自由似乎无限扩张,“作为读者要求媒体更正,媒体拿新闻自由的盾牌出来抵挡,可是老百姓的正当利益被伤害了,老百姓能不能有新闻自由?老百姓能不能从新闻播报过程中得到一个真正自由的环境?这也属于新闻自由。新闻自由过去都是模糊概念,其实新闻自由有老板的新闻自由、有主管的新闻自由、有基层员工的新闻自由,也有读者的新闻自由。新闻自由是广义的,各种层面的角色都在里头,新闻自由只有符合共同的利益的时候才值得我们保护。”<sup>[19]</sup>这种说法对应了霍布豪斯的观点:以牺牲他人为代价获得的自由不是好的自由,所有生活在一起的人都能享有的自由才是好的自由。<sup>[20]</sup>

也有学者提出,在台湾存在一个生态,“官怕‘立委’,‘立委’怕媒体,可是官又咬住媒体”。官就是政府行政部门,行政部门被“立委”牵制,“立委”被媒体牵制,但媒体又不能不顾及政府,同时也并不完全受制于政府,三者之间存在这样的一个循环,只要媒体控制“立委”,“立委”再控制政府,在这个循环里面媒体就有生存的空间。这三个环节一环扣一环,假如政府要做一件危及媒体利益的事,媒体就会利用“立委”去逼迫政府不要去做这件事,“立委”是仰赖媒体的,通过一种间接的反作用来牵制对方。<sup>[21]</sup>

台湾在解禁之时放手让市场去引导,政府只做最少的管制,无为而治,但后来发现就传媒的部

分来说其成效往往是相反的。<sup>[22]</sup>解严后,台湾以自由主义为主,对抗威权主义,“自由主义的概念就是政府不要管,民进党的反对运动一直都是从自由主义的概念出发希望政府不要管,但是政府不要管就是财团来管。”在管制媒体方面内容不能管几乎是大家的共识,但媒体结构还是应该管,比如对大财团阻碍市场竞争的管制。<sup>[23]</sup>

台湾媒体人最常主张的就是编辑自主、民众有知的权利。可是,知的权利不是无限上纲的,编辑自主也不是无限上纲的,“现在媒体人对于自己拥有的权利意识高涨,但是对于怎么好好运用却所知有限。所以就会有侵犯隐私、随便给人家戴帽子、标题审判这样的问题存在。”<sup>[24]</sup>台湾基本上是一个自由主义的社会,可是“自由不是完全可以放纵的,自由和责任是相对的,台湾对于用政策上的设计来掌握自由和责任的分寸一向都做得不好”。<sup>[25]</sup>

在尝过自由的滋味后,规制的问题重新回到大家的视野中来,老报人吴半山谈道:“很多人认为新闻自由就是不能管,《出版法》废止了,我个人是不赞成的。我认为新闻自由不是无限的自由,新闻自由可以包括诽谤的自由吗?新闻自由包括指鹿为马的自由吗?新闻自由包括捕风捉影的自由吗?我们现在没有《出版法》,对于媒体管理也严重缺乏法律,现有的法律大部分在管现有利益的分配。”<sup>[26]</sup>经过这么多年,学者发现“广电的部分不能完全由市场决定,完全由市场决定的时候会发现其实是恶质的。从美国地方电视台新闻的研究就看得出来,当地方电视台增加的时候整个新闻品质就下去了。美国已经有一个讲法叫市场失败论,从最近几年 FCC 的政策上可以看出来,市场是资本主义核心的价值,所以他们就要用别的方式来矫正所谓的市场失败的东西”。<sup>[27]</sup>

有人甚至对记者的任职资格也提出更为严苛的要求:“传播媒体是社会公器,所以它的正确性、公正性、周严性非常重要,假如让台湾的新闻记者要取得新闻记者的从业资格,跟医生、律师、土地代书同样有一个严格的条件,那么记者的品质会好很多。(如果说)新闻记者考照结果会变成‘国家’利用考照来钳制自由这个我是不信的,律师考照怎么没有钳制律师?医生考照有钳制医生吗?”<sup>[28]</sup>

## (二) 侍从媒体与政治合谋

### 1. 强人阴影下的侍从媒体

报禁时期是强人政治,从蒋介石到蒋经国,强人政治的特色是党、政、军、特一条鞭式的一把抓,对媒体的掌控几乎没有什么漏洞和空隙,强人决定这段时间他的言论尺度是宽一点或松一点,基本上一个口令就可以贯彻到党政系统、军情系统和媒体内部的党部系统,命令都不会打太多折扣,并在不同的地方得到同样的落实。<sup>[29]</sup>强人政治时期,政治领袖对媒体能够控制、管制、限制。<sup>[30]</sup>国民党 1947 年以后就掌握了台湾局势,“白色恐怖的时候谁也不敢讲话,根本没办法讲话,因为媒体是他操控的,军队是他操控的,情治单位也是他操控,没有人能够反对,所以整个白色恐怖时期他要抓谁就抓谁,抓的目的就是排除异议,一路上蒋经国就是蒋家真正的执行者。”到了戒严后期,党外政论杂志和少数属于党外的报纸似乎难以控制,真正激烈反抗的也是党外政论杂志。“虽然有报纸标榜不是国民党办的,可是基本上也逃不开管控,比如说《自立晚报》,今天去回看它的言论,会发现其实它在如来佛的掌上,基本上也没有什么弹跳机会,都遵守了国民党的言论底线,不会逾越。只是遇到有一些新闻的时候,国民党把所有报纸掐死了不准报,可是《自立晚报》敢报,但只是报新闻,言论方面还是中规中矩的,当时国民党的几个底线一个是不能主张台独,一个是不能亲共,这些底线报纸一般都不会逾越。”<sup>[31]</sup>这一时期,媒体传声筒的性质很明显。当时不管是在《联合报》还是在《中国时报》担任总编辑的人都跟党政军有些渊源,也懂得媒体需求跟党政军需求之间的相互应和。<sup>[32]</sup>

戒严时期媒体对政治强人曾有造神运动。蒋经国 1972 年担任“行政院长”,“十大建设”是其主要政绩,此时也是媒体蓬勃发展的阶段,他每次下乡媒体都有大篇幅报道。“他下乡访问的行为



是没有错的,这是某种普罗大众型的政治策略,是一种苏联民粹型的做法。某种程度上说,针对蒋经国的造神是很成功的,媒体就是配合这种方式。总体来说,报纸还不够明显,电视比较明显,晚间第一则新闻就是蒋中正、蒋经国到哪里去访问、去讲话,三台已经内化成常规了,三台的机构更强势地被掌控,它们跟报纸不一样,老三台是党政军背景,政治领袖希望媒体配合造神运动。”<sup>[33]</sup> 吴丰山则说:“我跟历届‘国家’领导人接触,从蒋介石开始嘴巴上没有一个人敢反对新闻自由,最多讲责任,没有一个说新闻自由不好,可是实际上的作为不一定跟嘴巴上一样,但基本上是由紧而松。”<sup>[34]</sup>

## 2. 台湾媒体是民主的推手还是权力的跟从

有学者肯定主流媒体在民主转型中扮演了民主推手的角色,“媒体在平常所灌输的自由民主思想慢慢深入到民间,深入到老百姓的心中,培养人民的人格基础。”<sup>[35]</sup> 也有学者觉得虽然媒体在民主自由中扮演了重要的角色,但是“两大报”不是冲锋陷阵的。有一种观点认为报纸一直是政党的工具,比较偏向政党,这也有一定的解释力,“比如两大报的创办人都是国民党的中常委,他们的是跟统治势力结合在一起的;但是另一方面,也没那么简单一分为二,主要的逻辑是媒体要继续赚钱,民营报纸如果只是像党报《中央日报》那样,它也没办法竞争,所以它会利用缝隙偷渡一些独立的、自由开放的声音,取得市场的竞争优势。”<sup>[36]</sup>

主流媒体在民主转型中的催化作用还是普遍得到认可的。不过“还没有到领航者的地步,不是领头羊。有些人把主流媒体贬低为只是纯粹的追随者,这又过度贬低了大众媒体的角色。主流媒体有扮演催生、催化的角色,这样说算是比较适切的,它虽然没有办法引领潮流,但它的确在强人决定开放之前就已经有不一样的声音,譬如说当时被认为比较独立自主的媒体《自立晚报》。总体看,强人决定之后媒体在敲边鼓,在推波助澜。”<sup>[37]</sup> 当然,也有人认为主流媒体所能起到的作用表示怀疑:“我必须诚实地说台湾的民主转型不是靠媒体在冲撞。”<sup>[38]</sup> 即使有一定作用,“冲得最勇猛的也是党外政论杂志,绝对不是《联合报》和《中国时报》,党外杂志最勇敢、最激烈,给你抓、给你关都在所不惜,是那一把把控制冲破了。”<sup>[39]</sup>

## 3. 合谋的伙伴——政府与媒体的新政商关系

报禁解除后,媒体与政府的关系从侍从关系转变成政治结盟的关系。报禁时期,因为侍从业的关系,政治领袖可以决定把执照给谁或不给谁,报禁是一个分配资源的工具;李登辉90年代刚上台时报禁已经解除,侍从业的关系随之结束,之后的影响比较偏向忠诚度或派系之间的政治结盟,如《联合报》跟国民党特定的派系特别是比较保守的派系是结盟的,《自由时报》则与李登辉结盟。到陈水扁时期,陈水扁或者是民进党一直以来跟媒体的关系较为恶劣,从党外时期就被媒体当作“暴民”。<sup>[40]</sup>

政治领袖在报禁时期运用和集合媒体作为社会资源、社会力量为己所用,台湾媒体与政府的关系在蒋经国时期原本是很稳定的,解禁后“媒体老板自身就是政治领袖,他甚至可以运作、掀起政争。台湾的媒体不听政府的,传统媒体跟李、连时期的政府打对台,所以以前很多手法慢慢也没再用了,很多渠道基本上也用不上了”。“党的机关报《中央日报》抓在李登辉和连战手里头,就算内部有人不以为然,但是上面的头头、人事是他们派来的,他们是掌握得住的。党体系所有的报纸都在李、连手里。所以,一面来讲报老板就是政治领袖,报纸就是战争的道具,媒体被当作了武器。”正因为此,促成了新政商关系的形成。《自由时报》和李登辉、连战的关系就是一种政商关系,《自由时报》支持他们,他们则给《自由时报》商业上的好处。过去老三台或者有线电视台现在全部都在商人手里,“比如说中广的董事长赵少康,他以前是政治人物,是跟陈水扁竞争选台北市长的,可是他现在不想当政治人物而去当媒体老板。所有的有线电视台老板都是商人,都在豢养政治人物,很多‘立法委员’可能都是他们养的。他们支持‘立法委员’出来选举,需要经费就给予支持,选上以后各种政策都能够照顾到他媒体的环境以及政策的设计。”<sup>[41]</sup>



同时,政治领袖彻底走下了神坛。“政治人物已经变成是媒体的资本和资产,像李登辉、宋楚瑜、林洋港这些政治明星,对《新新闻》这种政论杂志来讲非常重要。因为写这几个重要的政治人物的话,那一期的销路就比较好,政治人物变成很重要的报道对象,即使没什么事情也最好找他们来做文章。”<sup>[42]</sup>

有学者以“真小人”和“伪君子”比喻来形容媒体与政府的关系——“在解严之前政府是真小人,他会用很多强硬的手段恐吓你,把你关起来,把你杀掉;到解严以后这些权力随着解严慢慢消失,这个时候就是用伪君子的方式,用各种软性手段收买你和你的老板,用各种暗地里的方式利用你。”报禁后已经不是强人政治,权力的来源多元分散,来自于政府部门和比较有影响力的个别政治人物,在解除报禁后力量减弱,但更为多元,更多人可以影响媒体,“‘总统’可能、宋楚瑜当省长的时候可能、现在的市长也有可能影响媒体,而报禁时期的强人政治使得其他的政治人物相较之下影响力都不大。”<sup>[43]</sup>

除了延续过去用政治的手段和影响力来影响媒体,现在更惯用的是经济手段,提供广告或者以置入性行销的方式来影响媒体,“假使媒体有骨气、不收钱、保持独立也就罢了,但看谁给钱就报道的媒体是很悲哀的。置入性行销就是一个例子,去年通过一个政府采购法的修正案,里面就规定政府不得做置入性行销,可是他们还是用各种方法去回避。”<sup>[44]</sup>

解禁后政治人物甚至学会表演去迎合媒体的需要。现任台中市长林佳龙对此深有感触:“一方面现在很难有哪个政治政党人物去控制主导媒体,他们必须去适应、去学习跟媒体相处以及提供媒体所需要的资讯。这也慢慢出现一些在媒体比较吃香的政治人物,比如有些人形象上镜、讲话比较清楚、简单、有力量。许多政治人物很会表演,比如说‘立委’如果只是提法案那没什么刺激的,媒体可能希望他讲一些很火辣的、夸张的内容。表演的政治是媒体需要的,可是媒体底下的洪流,也还是有真正的人民在做主,就是说不是任何政治人物或者政党可以控制人民需要什么讯息,而是人民需要什么讯息,政治人物必须透过媒体回应。”<sup>[45]</sup>

### (三) 西化影响与本土意识

#### 1. 自由主义思潮对台湾解除报禁的影响

1950年后台湾就唯美国马首是瞻,在政治宣传上宣称站在民主自由阵营,从学校教育到社会教育都在宣扬民主、反对专制,民主当然包括新闻自由。“久而久之在人民心中就觉得民主自由是好的,可是为什么有很多事情不民主不自由?于是就产生了质疑。”<sup>[46]</sup>

有学者提到报禁开放前夕一个典型例子,1985年亚洲基金会(早期是美国CIA外围组织,执行美国文化利益的先驱者角色)资助了“中国比较法学会”,在台湾大学召开所谓世界级的言论自由的法学探讨会,这次会议代表了美国对言论自由问题的态度。会议请来了美国和台湾法学界的专家,一起探讨言论自由的当代思潮和法学概念,报禁也是他们主要的批判对象。美国的势力一直存在,希望能促使国民党改变。“所谓美国人的看法一直在压迫蒋经国做出改变。美国的力量在背后作用,绝对不是那么单纯。为什么后来蒋经国会跟《华盛顿邮报》的发行人Graham讲要开放媒体?美国是其中重要的一环。”<sup>[47]</sup>

报禁时期,在新闻传播理论中会谈到台湾是基于三民主义的新闻传播思想,跟自由主义、独裁主义、集权主义是有区别的。但郑贞铭坦言,“有一段时期还真有这个想法,但我们真的做到了吗?没有。并没有真的有所谓的三民主义新闻传播,到现在更不用谈了。有部分学者特别是李瞻教授,喜欢谈三民主义新闻思想,也没有其他教授附议。事实上,三民主义新闻传播思想的内涵到底是什么,也没人说得清楚。台湾现在的新闻价值观算是比较接近英美自由主义,学者会呼吁加强社会责任,在自由主义之中加强社会责任这一部分。”过往的遗绪依旧存在,吴丰山在访谈中仍认为台湾的新闻传播是基于这样的价值观建立起来的:“一个是我们现在号称的三民主义,但事实上我们长

期是一个资本主义‘国家’,所以另一个是资本主义的思想,新闻自由的思想。”<sup>[48]</sup>

有学者说台湾是一个价值观非常混乱的地方。台湾在解严以前是以国民党意识形态维持安定为主,之后各种不同的利益就开始交战。某种程度上来讲国民党长久建立的文官制度,保障了事务官在安定的制度下面工作,不可否认这些事务文官受到了国民党意识形态的影响,他们对新闻的执行是按照国民党的意思在走。经过政党更替以后慢慢发生了改变,“在扁政府的年代,扁政府选上以后精英不多,只能任命一些所谓的高级政务官,这些政务官在贯彻他的政策的时候,必须要跟底下的事务官同心协力,但在这过程里面大体上有两种现象,有些人很快就投靠了,有些人是抗拒的,心想民进党8年以后就下台了,等着国民党回来。所以,在这个过程中是很混乱的。等到国民党再接续的时候,他们发现又不一样了,因为老的人退掉了,有些人已经看不惯国民党的做法。不断的政党轮替,里面的这群人是‘国家’机器的一部分,不管谁上台它都能顺利的运转。国民党固有的意识形态其实已经遭到破坏,现在还没有建构出新的结构来,新的结构要有效的运行其实是需要一段时间的。”<sup>[49]</sup>

## 2. 台湾新闻传播政策制定中的唯西方论

有学者认为台湾新闻传播所基于的价值观实质上是美式的价值观:“美国社会是一个个人主义、自由主义的社会,可这个社会自己也会调节,会有社会责任论出来与自由主义对话,同时也有FCC管制。人家的FCC管制有效用,我们的NCC画虎不成反类犬。FCC是这样管制的:媒体可以自由发展,都可以去办媒体,但是媒体执照是要更新的,更新的时候就要算账了,媒体过往三年有没有符合之前提出的宗旨?有没有给社会带来有益的东西?如果是在及格线以上,执照就会继续发给你。”<sup>[50]</sup>

对于台湾政府管理部门对媒体不负责任的放任,程宗明认为是台湾错解了自由主义和市场经济,导致新闻传播政策本身存在缺陷,并将问题的根源归结于建制的时候简单复制美国。他说:“这是台湾知识结构的偏差,都在学美国,包括执政的国民党和那些留美的‘立法委员’都影响力太大了。”其实“美国虽然联邦政府要极小化,可是它的经济管制是超强的,美国联邦贸易委员会权力大,为了维系自由市场对很多东西都下重手。它的Deregulation(放松管制)叫Re-regulation(再管制),所有的学者都承认它在1980年后搞Deregulation本质是Re-regulation,它要重新管制才能让它解禁,不是因为放手它才能解禁。”<sup>[51]</sup>

## 三、结论和讨论

就深度访谈结果总体而言,台湾媒体在民主转型中所起到的推动作用是有限的,在戒严时期党政军特一条鞭式地严密控制媒体。伴随民主转型的进程,党政军特对媒体的控制由硬转软,报禁解除只是台湾民主的自然产物。民主转型实现后,高高在上的政治领袖走下神坛沦为媒体新闻报道的“资本”,政府相关部门的管理政策则采取自由放任的态度。台湾新闻传播是基于自由化、市场化的意识形态建立起来的,这一点几乎所有受访者均能达成共识。

### (一) 以“非无限”的自由与合理的管制去除市场之虞

新闻自由经常被视为维系民主政治于不坠的重要基础之一。<sup>[52]</sup>不过,笔者采访中多位受访者均言及政府在台湾媒体管制方面的无所作为会导致媒体乱象日趋严重,从业者和管理者都将无所适从。“新闻自由不是没条件的,当你有无限度的新闻自由你就会影响到他人的自由,公共媒体有很多新闻自由,可是要善用,要让社会能够对话,如果滥用新闻自由,就没办法成为社会尊重的媒体。”<sup>[53]</sup>同时,一定的经济调控是必须的,新闻市场不能有太多的无序竞争者,“对新闻自由最大的伤害是太多的竞争者,会造成薄利多销、狗血竞争。”<sup>[54]</sup>

媒介学家雷吉斯·德布雷在《两面之词》中所说的一段话或许能给我们一些启示:“在民主的西方,原则上新闻是自由的。脱离了国家机构的媒体(仍然有多种多样的补贴和补助)却还是通过广告业务而被金融界的封建主控制了。最使人惊奇的是从下而来的无意识和自发的查禁。”<sup>[55]</sup> 当在谈论和向往新闻自由的时候,更应该透过民主的光环看到自由的阴影,从而避免唯西方论。如今在新自由主义意识形态主导下所理解的新闻自由被视为占据宪法和道德制高点的当然原则,其包含的言下之意一是新闻报道不受政府管制,二是允许私人资本参与媒体市场,否则,就是没有新闻自由。<sup>[56]</sup> 其实,这只是自由的一面即消极的新闻自由,自由的另一面即积极的新闻自由,还包括媒体内部新闻从业者的自由(良好的媒体生态和资源、深度报道和国际采访)、受众的自由(更广义的说是人民的表达权利也应该得以保障)等等。新闻自由这一权利概念倾向于消极还是积极,涉及到更广泛而一般的权利性质的争议。<sup>[57]</sup>

新闻自由并不是不要管制,而是如何管制的问题。台湾的实例告诉我们,“其实台湾对自由主义一知半解,这些留美人士不负责任只讲一半,只讲自由经济的手会自己动起来,而不讲前面做了多少的行政手段,美国联邦政府做了很多事,对媒体而言你不可以越雷池一步,自由竞争是铁律,管制很强。而台湾的放任是真的放任,完全没有做经济评估。”<sup>[58]</sup> 社会大众需要的自由社会应该是怎样的景象?自由与秩序的边界究竟应该划在何处?<sup>[59]</sup> 这仍是值得深思的问题。如何能避免市场之虞带来的极端商业主义和垄断控制?政府如何能在管制的同时仍能尊重新闻自由?如何能在自由和管控的悖论中找寻到适当的新闻传播政策?或许是未来需要长远考虑和规划的。

## (二) 长远规划符合本土的新闻传播政策

台湾在报禁解除之初,欢欣鼓舞地迎接全面的自由开放。时过境迁,在反思之时不断提到政府传播政策的失误,即“没有采取优先发展和壮大公共媒体的政策,而是迎媚地按照自由主义市场机制开放”。以电视为例,台湾让第四家无线电视台出现,并把所有的电台、频道释出,让有线电视台蓬勃发展,待商业竞争到一定程度才开始发展公共媒体。可是,在这样顺序颠倒的情况之下,台湾民众对公共媒体并没有清楚的认识,在漫长的戒严时期对于公共媒体始终缺乏应有的认知和支持,在解除报禁后也缺乏这方面认知。在这种情况下,如果一个比较有担当和方向感的政府,应该带领人民建立对公共媒体的认识,应该制定政策、移拨资源,支持类似 BBC、NHK 这样的公共媒体,使其不断壮大,而后才开始发展商业媒体。如果按照这样的顺序发展,公共媒体才能得到认知和支持,才会具有影响力,整个媒体的生态就不会受到商业媒体的牵制。<sup>[60]</sup>

对于未来媒体环境的设想,多位受访者提到在台湾媒体改革中应注重以“在地社会”为主体,<sup>[61]</sup> 通过发展公共媒体以化解市场竞争带来的负面影响,以削弱利益集团对媒体的垄断,以保障更多民众实现自由表达的权利,达成良性媒体环境的建构。

## 注释:

[1] Chamberlayne, Prue, Joanna Boornat & Tom Wengraf(2000), *The Turn to Biographical Methods in Social Science—Comparative Issues and Examples*. New York: Routledge. p.9. 转引自杨善华、孙志宇:《作为意义探究的深度访谈》,《社会学研究》2005年第5期。

[2] 杨善华、孙志宇:《作为意义探究的深度访谈》。

[3][5][29][37][43][60] 何荣幸访谈实录,访谈日期2013年8月19日。

[4][6][17][19][25][31][39][41][50] 林元辉访谈实录,访谈日期2013年8月13日、8月19日。

[7][12][21][44][49] 陈百龄访谈实录,访谈日期2013年8月16日。

[8][14][42] 邱家宜访谈实录,访谈日期2013年8月14日。

[9] 孙中山:《孙中山全集》(第十一卷),北京:中华书局,2006年,第332页。

[10][35] 郑贞铭访谈实录,访谈日期2013年10月22日。

- [11][13][23][36][40]林丽云访谈实录,访谈日期2013年8月1日。
- [15][18]邵玉铭访谈实录,访谈日期2013年11月27日。
- [16][24][27][30][32]苏蘅访谈实录,访谈日期2013年8月7日。
- [20]霍布豪斯著:《自由主义》,朱曾汶译,北京:商务印书馆,1996年,第45页。
- [22]冯建三访谈实录,访谈日期2013年8月9日。
- [26][28][34][46][48]吴丰山访谈实录,访谈日期2013年11月22日。
- [33][47][51][54][58]程宗明访谈实录,访谈日期2013年8月14日。
- [38][53]倪炎元访谈实录,访谈日期2014年4月3日。
- [45]林佳龙访谈实录,访谈日期2013年8月28日。
- [52]《新闻自由》(二)(《战后台湾民主运动史料汇编》第八册),台北:“国史馆”,2002年,编序第1页。
- [55]德布雷,赵汀阳:《两面之词:关于革命问题的通信》,北京:中信出版社,2014年,第127-128页。
- [56]赵月枝:《被劫持的“新闻自由”与文化领导权》,《经济导刊》2014年第7期。
- [57]艾伦·德肖维茨著:《你的权利从哪里来》,黄煜文译,北京:北京大学出版社,2014年,第154页。
- [59]安东尼·刘易斯:《言论的边界 美国宪法第一修正案简史》,徐爽译,北京:法律出版社,2010年,第3页。
- [61]林丽云:《台湾传播研究史——学院内的传播学知识生产》,台北:巨流图书公司,2004年,第215页。

[责任编辑:廖哲平]

## The Development of Journalism in Taiwan's Democratic Transition: A Study Based on In-depth Interviews about the Taiwan Academic and Industry

XIANG Fen

(Institute of Journalism and Communication, China Academy of Social Sciences, Beijing 100026, China)

**Abstract:** In order to understand the relationship between journalism and the democratic transition in Taiwan, 12 interview questions have been offered to 16 relevant people in in-depth interviews. Through a generation of the collective memory, a more authentic, comprehensive and thorough history and reality of Taiwan's journalism in the democratic transition can be established. It is found that more narratives and interpretations have focused on these issues——control and freedom, attendants and collusion, westernization and localization. In the free environment, respondents emphasize on “not infinite” freedom and reasonable control to remove the shortcoming of the market, and long-term planning of journalism policy in line with the local. Overall, orderly journalism policy and ideal media environment is the common expectation of respondents.

**Key Words:** Taiwan, democratic transition, journalism, the control policy of the press, in-depth interview