

公共新聞學

審議民主的觀點

黃浩榮◎著



◎巨流圖書公司印行

公共新聞學：

審議民主的觀點

黃浩榮 著

 巨流圖書公司

公共新聞學：審議民主的觀點／黃浩榮著．—
初版．— 臺北市：巨流，2005〔民94〕
面；公分
參考書目：面

ISBN 957-732-240-9（平裝）

1. 新聞學 2. 民主制度

890

94018740

公共新聞學；審議民主的觀點

作者：黃浩榮

出版者：巨流圖書有限公司

創辦人：熊嶺

總編輯：陳巨擘

封面設計：曾瑞靖

地址：106 台北市溫州街48巷5號1樓

電話：（02）23695250・23695680

傳真：（02）83691393

郵購：郵政劃撥帳號01002323

e-mail：chuliu@ms13.hinet.net

http：//www.liwen.com.tw

總經銷：麗文文化事業機構

地址：802 高雄市苓雅區泉州街5號

電話：（07）2261273

傳真：（07）2264697

出版登記證：局版台業字第1045號

ISBN：957-732-240-9

2005年11月初版一刷

定價230元

版權所有・請勿翻印

本書如有破損、缺頁或倒裝，請寄回更換

媒體能替人民發聲嗎？

台大新聞研究所所長 張錦華

去年底的立委選舉結果，證明了媒體再一次的「忘記人民」，因為選前連篇累幅的報導，其實都不是一般人民的議題，而是政治人物的議題。明明選的是立委，可是主導媒體議題的卻是「助選天王」。民眾根本無法從報導中知道眾多的候選人誰是誰？有什麼政見？對社會發展有什麼幫助？結果，民眾以有史以來最低的投票率，回應了這一次看不見候選人的選舉。

當台灣媒體總是隨著政治人物起舞，任由政治菁英主導議題設定，佔據重要的版面，衝高收視率之時，有一個佛教團體最近公布了一份民調顯示，新世代形容這個社會的特質叫做「混亂」！而「最讓台灣人討厭」的，第一名是「政治人物」，第二名是「罪犯」，第三名就是「媒體」！

這到底是政治人物炒作媒體的結果呢？還是追求收視率的媒體的宿命戲碼？媒體有無可能創造兼顧民主理想、社會公義、和收視率的報導生態？當代的媒體還能夠為民眾發聲嗎？

現在很多人都是以搖頭嘆息表示無望，其實，九〇年代初美國也曾有過類似的危機，但是媒體中的有識之士，結合了社會和學界的菁英和資源，展開了一場另類選舉傳播的做法，共同致力創造一種改變，名字叫做「公民新聞學」（civic journalism）或「公共新聞學」（public journalism）。

以不屈不撓揭發水門案著稱的美國《華盛頓郵報》，知名政治記者 David S. Broder 在 1990 年即有感於媒體報導選舉和政治事物的荒腔走板，呼籲記者們要為日益低落的政治論述品質，負起更多責任，要以「行動者」自居，他說：

「身處世上最自由的報業，現在正是我們轉變為行動者（activist）的時刻，我們並非是為了特定的政黨或政治人物，而是要為了民主自治的過程而努力。……公眾有權聽到候選人討論民眾所關心的議題，…而且，當這些議題被候選人討論時，我們也應該忠實的報導。」

難能可貴的是，這不是一個孤立的呼籲，從那時開始，美國社會很多媒體的有識之士，大學內的各界菁英，都自發地開始響應並投入了這個創造性的媒體改造運動，還有一些民間基金會也大力提供贊助。

他們基本的做法是經由舉辦民調或社區會議，找出民眾關心的政策議題，要求候選人回應，並加以報導。也就是說，媒體不再追著候選人跑，撿拾候選人的口水和等待候選人製造的花招餵養版面，而是主動出擊，找尋民眾真正關心的話題，進一步邀集選民來討論，或者叫做「審議」，並要求候選人回應選民的議題。

媒體可以充分報導這個「審議過程」中的議題、衝突、爭議、和民調結果。這與一般選舉新聞最大的不同是，媒體真正反映了選民，也就是「國家主人」的需要，而不是「候選人」的需要。媒體積極的參與改善選舉與民主政治的品質，拒絕被政客運用符號惡質操縱，也提升了媒體的形象。而民主政治本身也因為這個「審議」的過程，而更重視理性思辯、為人設想、凝聚共識。

從 1990 年開始，美國已有五分之一的報紙執行過程度不等的公民新聞學計畫，而各種形式的做法總數則累積到八百件以上，因此，這個運動已被譽為「美國新聞史上最有組織的內部社會運動」！根據相關的研究顯示，有將近 40% 的案子獲得讀者正面迴響，另有將近 40% 的報導個案有具體證據充分顯示對轉變公共政策發揮直接影響力。

受苦的人沒有悲觀的權利，這是一個混亂的時代，但是我們顯然因此而有更多的機會創造未來。黃浩榮的這本《公共新聞學：審議民主的觀點》，正是 E 世代台灣年輕人回應媒體困境的力作。浩榮是台大新聞研究所的高材生，勤學認真，本書是其碩士論文，資料收集豐富，論點紮實精緻，尤其他盡量運用圖表綜合比較各派論點，有助於讀者釐清相關爭議。研究成果深受幾位口試委員的肯定，咸認應該出版以饗社會。尤其台灣尚未出版任何相關著作，學術界也僅偶聽聞，相信此書的出版應該同時有助於學界和媒體界認識「公共新聞學」在歐美等國的發展意義和價值。

至於公共新聞學是否能在台灣落地生根呢？本書雖然針對媒體的資深工作者做了一些訪問和討論，但目前似乎仍只在撒種蟄伏的階段，不過，有播種，

就有希望。

最後，此書能夠出版要特別感謝巨流圖書公司的陳巨擘總編輯，他名如其人，以巨大的意志來擘畫出版人文學術方面的重要書籍。希望本書能夠賣得不錯，不但是希望他的美意能夠有所回報，同時因為我相信只要是對台灣社會有所期待的人，就會對媒體有所期待，「公共新聞學」當然是一個關鍵性，值得我們了解和進一步推動的作法！

自序及致謝

記得約莫是在四年前，自己還是個大學生，每天盯著電視新聞，看到一堆名不見經傳的立法委員老是扛著一堆奇怪的道具、穿著滑稽怪異的服裝、舉著不知所以的荒謬標語，在國會殿堂上演一幕幕大放厥詞、奇門遁甲的怪異戲碼，當時心想：為什麼電視台要播這種東西呢？這種報導方式對人們的生活真的會有幫助嗎？政治人物為什麼要把自己搞得像小丑一樣呢？那時曾在媒體觀察電子報裡寫下這樣一段話：

代議人員慣於採取特立獨行、譁眾取寵的政治手段，招徠媒體與其共舞；賣力提高議論質詢的音量，語不驚人死不休，將國會視為個人綜藝秀場，只問自身媒介能見度的增加，成為當日新聞焦點，但卻任憑政治風氣、品質的沉淪墮落，罔顧立法效率的延宕不彰。所謂的「國會議事論壇」，往往淪為政黨勢力意氣之爭的角力場所、政治明星的活躍舞台，各自標榜個人的功績，宣揚政黨的政治教條，爭奪自身的權力私益。然各方唇槍舌戰之際，政治之終極價值——全民福祉——卻屢遭塵封閒置、乏人問津，政治的本質於焉扭曲異變（〈後現代媒體政治的迷夢〉，《媒體觀察電子報》，21期）。

遺憾的是，四年後的今天，那些光怪陸離、荒誕不經的國會問政景象依舊存在，而媒體在這類公共議題、政治事務的報導方式及取材標準上，似乎未見幾許進步或改善。

這段時間以來，自己始終思索著，是否有其他的報導方式或新聞產物可以真正地告訴人們所需要的資訊，讓人們更明白廟堂上的政治事務對自己的日常生活產生了哪些具體影響，甚至還可以讓人們透過媒體來更直接有力地監督政治人物，而非只是一味被動、沈默地做壁上觀。就讀研究所的最後一年，因緣際會地，深入接觸公共新聞學這波在美國方興未艾的新聞改革運動，並同時以此題目完成了碩士論文，也成了本書的前身。

從某些角度來看，公共新聞學和晚近蔚為主流的文化研究有著若干的相似之處。它們都是起於對現狀的不滿而發為批判、解構，並意圖進行重構的改革工作，亦即，它們並非是要譁眾取寵、引人矚目，而是具有相當強烈的政治性；公共新聞學和文化研究的倡議者都反對將它們做一具體定義，深怕任何形式的界定將阻遏它們的活力能量；也因此，它們經常遭受非議，被認為模糊不清、曖昧不明——但它們卻未曾退卻，反而屹立不搖地蓬勃發展著。

誠然，公共新聞學所涵蓋的層面不及文化研究般寬泛，它主要集中在政治事務及公共議題的報導上進行反省與改革，期能藉由新聞生產模式的調整與權力重分配，將公眾聲音納入輿論產品中，使其真正進入公共論域（public sphere）進而成為鞭策政治公僕、督促他們認真負責的具體力量。唯有如此，所謂「民意」才能擺脫「使用民調工具從沈默大眾中配製而出的冰冷數據」之地位，衍生出自主的生命力，成為擁有實質影響力的公民意見（public opinions）。除了讓人們得以在政治公領域持有一席之地，也讓人們取得真正自我治理（self-governing）的契機。我以為，這是當前台灣社會所迫切急需的。

準此，這本小書將帶著讀者進行一段公共新聞學之旅，一方面介紹公共新聞學的廬山真面目，另方面，更要讓讀者瞭解到，原來政治議題及公共事務的報導是可以如此多姿多采，不見得是那種沈悶嚴肅的生硬文字，甚至還可以讓自己的意見參與其中，真正讓所有人聽到我們的想法，甚至採納我們的意見來做為公共施政、處理問題的參考依據。

簡單來講，或許我們每個人都是這個社會的小螺絲釘，毫不起眼，而公共新聞學，卻可能讓每一顆螺絲釘都被正視到它的獨特存在，瞭解到它對這個社會的貢獻和功用。

在這趟公共新聞學之旅正式啟航前，請容我使用一點篇幅來表達誠摯的謝意。畢竟，這本小書的問世，整個過程除了自己在蒐羅資料、思考寫作的努力外，更是有賴許多人在各個環節上的慷慨協助、指點迷津，才能有竣工的這天。

當然，首先要感謝的是指導教授張錦華老師。研究所三年來，承蒙老師的孜孜教誨，啟迪我在傳播研究上的興趣與方向；而老師在百忙中仍時時關心論

文的進度，更是一股溫暖的動力。同時，也是在老師的支持與督促下，碩士論文才能改寫成這本小書並出版。

同時，我也要感謝兩位學有專精的口試委員，胡幼偉老師及林國明老師。在兩位老師的悉心指點、斧正下，使得自己獲益甚多，對於諸多理念有著更深入的釐清，我也盡量將所得置入書中。當然，一句學術界的老話：一切文中的疏漏，其責仍由我個人自負。

由於公共新聞學的資料在國內甚為缺乏，我必須大量仰賴美國的第一手資料。在這方面，我由衷地感謝 The Pew Center 的前傳播部主任 Angie Wyatt 以及目前負笈美國的大學同窗 Amanda，若非 Angie 熱心地提供 The Pew Center 的出版品、解答諸多問題，以及 Amanda 幫忙帶回幾本公共新聞學的重要著作，則這本書是絕對完成不了的。

當初寫論文時，進行了諸多訪談。訪談，向來是件費心勞力的事，特別是對媒體高階主管的訪談，絕非小小研究生單槍匹馬所能達成。對此，除了向所有受訪者致謝外，我更要誠摯感謝蘇嫻雅、盧世祥、孫中興、管哥等幾位老師的居中牽線，方得順利完成訪談。我要特別感謝自由時報的蔡以倫組長，在自由時報的訪談中，蔡組長的鼎力相助絕對是本研究的定心丸。此外，我也要感謝師出同門的怡君，在那段兵荒馬亂的論文趕工期間，實在多虧妳在許多方面的協助。

對我個人而言，意義獨具的，是要感謝身旁的孟孟。感謝孟孟在那段論文陣痛時期，能夠包容我、體恤我的諸多無奈及牢騷，甚至還認真陪我討論論文的細節，在生活上及精神上給予我重要的支柱（特別是妳的拿手佳餚）。在論文改寫成書稿的這段期間，又碰上自己入伍服役，聚少離多的這段顛沛日子，感謝妳的體貼與守候。這份溫暖的感動，我會深深放在心裡，努力讓它化成未來的幸福。

喔，對了，我也要感謝家裡可愛的小貓ㄟ ㄟ。妳總愛喵喵叫著要我放下工作陪妳玩，甚至跳上書桌、踏上鍵盤用妳可愛的小爪在我的文稿裡 key in。雖然幾經端詳，我還是參透不了妳想 key in 的內容是什麼，但是妳想要協助完成書稿的那份熱情，我會銘記在心的。

從碩士論文到書稿寫作，無疑是一段寂寞的旅程，若無其他人的加油打氣，很難航向旅程的終端。對於 BBS 版上的諸多好友，顯賓、毓澤、史娃、小威大人、小米、宏達、亭如、piggy、一哥、小乃等人，以及國、高中老友的持續鼓勵，我也一一表示感激。而那些曾一同在軍中數饅頭的同袍們，特別是先棠以及在海湖受訓的海巡弟兄們，還有國豪、書田、岱瑋等人，我要感謝你們的支持、打氣，祝我們早日平安退伍吧。

另外，公共電視曾對本研究進行經濟贊助，我也深表謝忱。

我特別要感謝巨流圖書公司總編輯陳巨擘先生，感謝陳總編的應允出版以及多方包容，讓我雖身處軍旅，卻還能完成個人的第一本著作。尤其是在書稿修訂過程中，陳總編曾給予若干寶貴建議，使我受惠良多，也更瞭解出版業的運作。對此，我再次申謝之。薛尤軍小姐細心且耐心地校對，也讓我表達謝意。

最後，感謝長久以來，無怨無悔地支持我的家人們，爺爺、奶奶、老爸、老媽、老弟還有姑姑。僅以這本小書，獻給你們。

目錄

媒體能替人民發聲嗎？ 張錦華 i

自序及致謝 v

第一章 緒論 1

第一節 前言 2

第二節 不利公民參與的媒體報導環境 3

第三節 公共新聞學：台灣媒體亂象的萬靈藥？ 9

第四節 本書架構 11

第二章 聯繫讀者、社區與媒體：公共新聞學的實踐側面 15

第一節 公共新聞學的緣起脈絡 16

一、民眾對政治與媒體大失所望，投票率迭創新低 16

二、報紙發行人長期下滑 18

三、公共生活的衰退 19

四、新聞改革號角響起：重振社區精神 20

第二節 公共新聞學運動的早期實踐 22

一、《詢問紀事報》：「2000年後的哥倫布市」計畫 22

二、《太陽報》的公共論壇 23

三、《威奇塔鷹報》：「您的一票，非常重要」計畫 24

四、《威奇塔鷹報》：「市民計畫」 25

五、《夏洛特觀察家報》：「夏洛特計畫」 27

六、《威斯康辛州報》：「我們市民」計畫 29

七、《瞭望者報》：「色彩問題」計畫 30

第三節 公共新聞學的發展現況 31

一、公共新聞學運作成效 31

二、公共新聞學的發展平台 33

第四節 公共新聞學的實踐策略 34

第五節 小結 37

第三章 公民參與及溝通行動：公共新聞學的學術側面 41

第一節 公共新聞學的理念內涵 42

第二節 公共新聞學的理论基礎 46

一、Arendt 的行動理論 47

二、Habermas 的溝通理性 51

第三節 小結 61

第四章 進出公共新聞學的論爭 65

第一節 傳統新聞學對公共新聞學的批評 66

一、記者角色混淆 66

二、有違客觀性新聞意理 69

三、過度行銷取向 74

四、媒體企業出資的疑慮 74

五、新聞走向軟性化、讀者取向 76

六、守門犬角色的失守 77

七、貶低記者專業 79

八、新聞哲學的批評 83

第二節 公共新聞學的內部歧見 85

一、參與程度的路線歧見 85

二、對「社區」概念的歧見 89

第三節 小結 91

第五章 審議民主理論：當代民主的批判與革新 95

第一節 代議民主的流弊 96

一、流於程序性民主 97

二、流於弱民主 99

第二節 審議民主的理論內涵 101

一、何謂「審議」？ 102

二、為何需要審議？ 103

三、審議民主核心理念與規範原則 107

第三節 審議民主操作模式 111

一、審議式民調 111

二、公民會議 113

三、Dahl 的五階段審議模式 113

第四節 對審議民主的批評 116

一、對何謂「良善生活」的質疑 116

二、審議過程的言論及資訊操弄 118

三、各選項間的不可共量 120

四、過度強調人之「理性」 121

五、過度強調理性言說 122

六、「共識」預設太強 124

七、對「投票表決」的批評 125

八、審議議題的侷限性 128

九、全民審議必不可行 129

第五節 小結 131

第六章 公共新聞學與審議民主 133

第一節 民主更新的同路人 134

一、理念宗旨的相近 134

二、理論基礎的相似 135

第二節 審議民主對公共新聞學的審視 137

一、新聞媒體在審議民主的角色：審議民主守門犬 137

二、審議民主對公共新聞學的批評 140

- 第三節 重建公共新聞學與審議民主的聯繫 144
 - 一、公共新聞學與民主更新 145
 - 二、以公共新聞學促成更為審議的民主 151
 - 三、以審議民主理論更新公共新聞學 155
- 第四節 小結 160

第七章 公共新聞學在台灣發展的可能 163

- 第一節 台灣媒體與民主如何更為公共化？ 164
- 第二節 台灣需要公共新聞學嗎？ 166
- 第三節 台灣發展公共新聞學的可能起點 171
- 第四節 對公共新聞學的在地性反思 173
- 第五節 公民會議與媒體報導 176
- 第六節 小結 179

第八章 方興未艾的改革浪潮 183

- 第一節 公共新聞學與傳播批判研究 184
- 第二節 結語與建議 186

附錄一 1998-2003 年台灣媒體有效廣告量之變遷 190

附錄二 公共新聞學相關概念釋義 191

附錄三 公共新聞學主要人物簡介 196

附錄四 相關網路資源 199

參考書目 202

第一章

緒論

我們深信，記者若願認真傾聽人民聲音，民主將因此受益。

《公共新聞學宣言》(PJNet, 2003)

第一節 前言

新聞媒體與民主政治，向來是民主社會的關鍵論爭點。理想中，新聞媒體理當致力於守望社會、監督政府，並提供充足的資訊以協助公民大眾進行政治判斷、參與公共事務，藉此以鞏固民主制度的運作、強化民主政治的健全本質。然而，在日常生活的真實經驗裡，吾人所習見的「媒體／政治」模式卻往往是：政治人物藉由各種手段爭取在媒體上發言、行動，以取得曝光機會來宣傳自我、博取選民的熟稔與青睞；同時，媒體則象徵性地宣稱自己代表公民大眾，負責監督政府與政治人物，防杜其進行違法濫權之情事。表面上，如此模式或許看似符合「權能制衡」的民主理念，但若深究其實，我們便可能察覺，這種模式的長期運作似乎並未能真正完成媒體政治功能的實踐，甚至反而衍生出崩解民主的反身性後果。

無庸置疑，身處當前空前蓬勃的媒體年代裡，民主政治已然發生相當程度的質變現象，新聞媒體堂而皇之地殖民進入（colonize）民主政治，媒體運作邏輯也因此成為政治過程所不可或缺的組成部分，政治場域不再是傳統政黨組織所能操盤掌握，而是轉由少數深諳媒體邏輯、熟稔形象塑造、富有群眾魅力的政治菁英及媒體菁英所聯手控管（Entman, 1989; Gans, 2003; Meyer, 2002）。

隨著政治場域的權力運作過分寄付在政治菁英與媒體菁英的手中，政治與媒體逐步交雜彼此、融接鑄合為一個環環相扣的整體時，伴隨而來的一個現象是，公民大眾正相對地邊緣化，缺乏發言與參與的管道，悄然被菁英們排拒出政治核心之外。這個由新聞媒體與代議民主伴生交合而成的「媒體民主」結構，高度箝制了公民行動者在政治及社會場域的自主性及能動力。政治於焉成為一場昂貴的高級權力遊戲，唯獨熟稔利益交換伎倆、媒體公關技巧和繁複政

治語言的少數菁英方得握有主導政治之實權。諷刺的是，當一方（政治菁英）自稱代表民意來執行公權力，另一方（媒體菁英）亦宣稱代表民意來監督權力，詎料，真正的民主主體——公民大眾——卻始終被拒於高牆之外，只能沈默地透過選票在政治菁英們所預擬的少數選項裡被動地進行挑選，並逆來順受地扛下政治埋單的重擔。至此，民主政治「以民為主」、「人民自我治理」的原初內涵已然丕變，選舉成為民主政治的代名詞，這種現象並同時回身反向吞噬著民主的成果。

職是之故，媒體改革與民主改革已是密不可分。若干識者也因而寄望藉由種種媒體改革策略（包括產權結構、傳播政策乃至新聞報導等層面）以達至革新民主政治與公共生活的究極目標。而事實上，在台灣，媒體改革亦是當前社會運動的重要一環，新聞改革亦為其中的一個重要側面。但睽諸台灣現狀，籌謀較為完整的系統性媒體改革策略似乎仍主要集中在媒體政經結構的調整分配，要求國家建立一個產權公有化的公共廣電媒體集團來服務於公共利益；至於在新聞實踐的改革面向上，儘管台灣社會內部向來不乏對於新聞媒體的強烈批判，但卻始終缺乏一套有力的系統性建設論述。這固然與台灣社會及媒體產權結構有關，使得媒體改革在實務上的推行多所受阻或難以見效；不過，缺乏一套可行的新聞理論做為指引也是改革運動不易邁步的一項主因。換言之，台灣在新聞改革上有著豐沛的解構能量，但卻仍缺乏等量齊觀的重構能量，尤其是缺乏有系統的、可行的新聞改革理論或理念。

那麼，台灣的媒體環境究竟為何需要改革？又該怎麼改革呢？

第二節 不利公民參與的媒體報導環境

以往台灣新聞媒體的最大弊病，在於黨國體制對於新聞自由以及媒體結構上的高壓箝制，新聞媒體被黨國領導者階層視為統治人民、收編輿論的意識形態國家機器，新聞產品是為了服務黨國領導者的利益而製造，一般民眾不過是被置於黨國政治宣傳底下沒有發言權利的被動民眾。時至今日，當下的台灣社