

媒體改革的漫漫長路

●盧世祥／新聞公害防治基金會執行長

受民主化浪潮衝擊，台灣於1988年解除報禁，為新聞自由樹立里程碑。廣播、電視亦隨後於1990年代初期解禁，媒體在相當自由的環境進行競爭。檢視解除管制以來新聞界的整體表現，令人遺憾的是，開放與競爭至今尚未帶來品質的提升，新聞專業水準明顯向下沈淪，媒體雖然自由了，新聞幾乎天天熱鬧，真相反而更難明白，基本事理也常講不清楚；媒體改革於此情況，猶如台灣的轉型正義，其實現仍有漫漫長路。

媒體有自由而沒品質，不僅台灣人民身受其害，也見諸國際評比。總部設在巴黎的「無疆界記者組織」（Reporters Without Borders）自2006年以來，連續在年度國際新聞評比中，把台灣列為全亞洲第一名，新聞自由甚至優於於日本與美國。同時，由美國羅斯福夫人創辦的「自由之家」，於「2007年新聞自由」報告，也指台灣享有亞洲最自由的新聞環境，排名全球第三十三。

另一方面，國際知名公關公司艾德曼（Edelman）於2006年10月調查，卻顯示台灣大眾傳播媒體只獲得1%的公眾信任，非但居亞洲各國之末，甚至不如網路媒體或部落格。2005年2月，美國《洛杉磯時報》對台灣新聞媒體的總評，就描繪解禁前後的變化而言，堪稱最為貼切：台灣媒體無能處理真相（They Can't Handle The Truth），而其角色，從昔日威權時代的哈巴狗，轉為今日民主時代的瘋狗。尤有甚者，新聞媒體演變成絕少受到制衡的「第四權」，不僅屢在民調中被指為社會亂源之一，且係社會對其無可奈何的霸權。在此情況，各界寄望的新聞媒體的改革，乃屢屢落空，而其前景，亦不樂觀。

論媒體改革，宜先瞭解媒體存在的問題、近年改革進展趑趄的癥結。就現狀而言，台灣的新聞媒體從哈巴狗變瘋狗，亂象叢生，乃至於成為公眾不信任或竟厭惡的社會亂源，事出有因，主要不外以下數端。

從歷史看，媒體在本質上是黨國體制的最後堡壘，也是其試圖殖民復辟的司令台。昔日威權時代的統治者箝制新聞自由，從政治特性來說，是由於長期執政的中國國民黨，與現今台灣海峽對岸一黨專政的中國共產黨系出同門，都是師承蘇聯的列寧黨。列寧黨以黨領政，以黨領軍，把新聞媒體視同列寧所稱「革命機器中的齒輪及螺絲釘」，其功能有如毛澤東所強調，必須「從屬於政治」，要「為千千萬萬勞動人民服務」。這種列寧黨的特性，既表現於中國至今仍不容民間獨立興辦新聞媒體，也反映於蔣經國執

政末期開放報禁後於黨禁的歷史事實。

新聞媒體於威權時代既為統治所不可或缺的工具，黨國當局對於言論自由的壓制與社會控制，乃透過箝制媒體以遂行。這種媒體長期依附黨國體制的結果，不僅獨厚外省少數族群，也導致新聞從業員的聘用，嚴重與台灣社會的人口結構脫節：此一偏差，至今尚待扭轉。尤有甚者，新聞媒體做為意識形態的再生產工具，不但於昔日威權時代與教育機構一起為公眾洗腦，在如今民主時代亦透過新聞解釋權企圖主宰台灣社會。就此而言，媒體正常化是台灣落實轉型正義最關鍵的戰線。

惡性競爭是其二。媒體解禁至今，新聞事業大量增加，眾多業者進行微利競爭。為搶市場之餅，不重榮譽；為求政商利益，也可罔顧公器本質。於是，新聞追求人咬狗的異常，報導側重衝突對立，節目但問煽色腥，主要都是為了競逐收視率或多賣報紙雜誌。這種短視的經營作風，不啻殺雞取卵，多年來正不斷傷耗媒體永續經營的根基。

欠缺誠信文化又是另一問題。眾多媒體在未能扮好社會公器角色的同時，亦無以實施誠信的商業機制，依永續經營的邏輯面對公眾。台灣報業至今只兩家報紙加入ABC（Audit Bureau Of Circulations）的公信組織，文明社會報業基本公信制度既受抵制，報紙發行數字幾乎絕少透明，而其據此自我宣稱的數字訂定廣告費率，廣告主乃充當冤大頭，社會亦不啻長期受其詐騙。近年新聞界批評時事，總是義正辭嚴，要求別人公開、透明、誠實，卻未能以同一標準律己；雙重標準與偽善，即此之謂也。而社會每天為媒體騙子所欺，且一騙逾五十年而猶未覺醒，亦堪稱另一種「台灣奇蹟」。

更基本的，新聞從業員在時間壓力之下工作，不僅應信守專業準則，講求品質，如有出錯，理應更正，以免誤導公眾。實務上，台灣媒體幾乎從不主動更正，其唯我獨尊，一至於此。尤有甚者，媒體既不以公信為要，2004年總統選舉之夜，電視台甚至出現集體灌票欺瞞公眾的醜聞。

新聞界唯我獨尊、馬不知臉長固為罪魁，政策管理也有嚴重偏差。整體而言，台灣媒體自解禁以來，政策管理呈現只重開放、未能有效管理的局面；政府對於媒體，放任新聞自由無限上綱與過度競爭，坐視業界惡性追逐短期商業利益，視新聞自律如無物，乃使得新聞亂象近年變本加厲。這種偏差的政策管理，主要是主政者抱持「看報治國」的心態，政治人物競相討好媒體，甚至強調為了新聞自由可以犧牲國家安全，乃受制於偉大的「第四權」，而台灣的媒體霸權，遂極為張狂，成為社會大害。

解構媒體霸權，經由改革使媒體成為民主社會正面且積極的部門，因而成為台灣轉形正義亟待完成的工程。在正常國家，媒體改革一般必然包括以自律為手段，因為經由自律而獲取公眾信任，係新聞機構永續經營所不可或缺的要素。可是，台灣至今仍非正常社會，新聞界視自律如無物，既有新聞自律機制名存實亡，許多年前即有一位新聞局長公開宣稱「自律不可靠」。

新聞界絕少自律，主要當然是自1988年報禁解除以來的自由化過程，「第四權」演變成台灣社會最偉大的部門，這樣的部門，非但不可能自律，還不免落入「絕對權力、絕對腐化」的窠臼，唯我獨尊。近年類此案例屢見不鮮。2000年，《新新聞》向壁虛構，以「嘿嘿嘿電話」為不實報導，傷害呂秀蓮副總統名譽，也創下媒體硬拗到底絕不認錯的惡例之尤。2002年，立委李慶安誣指當時行政院代署長涂醒哲，《聯合報》寧信控方，助紂為虐，事後猶以諸多歪理自辯，拒不還涂醒哲一個道歉與更正。至於近年在媒體公然介入政治之後，新聞出錯不更正已成家常便飯，有的媒體從配合政治鬥爭為政黨與政治人物戰報或傳單，到主動以不實新聞黨同伐異，更不可能自律。

事實上，媒體自律不行，不僅政治新聞如此，社會等其他新聞亦然。1997年，藝人白冰冰的女兒白曉燕被綁架案，媒體幾乎犯了所有處理社會案件所不應犯的規矩：至少四家媒體無視人質安危，搶在人質釋放之前搶發新聞；有報紙刊登搶匪之一的屍體照片，還有報紙把被害人被剝去手指的照片放在頭版；至於最後搶匪劫持南非武官官邸，包括電視主播為訪問罪犯而洋相百出，實凸顯媒體亂象之嚴重。尤有甚者，隨著《蘋果日報》從香港跨海前來，台灣新聞界拿個人隱私為賣報紙或吸引收視工具的惡性競爭變本加厲，煽色腥大行其道，媒體尚知自律者更屬鳳毛麟角，而存在已近三十五年的平面與廣電媒體道德規範，乃盡成具文；有些總編輯或新聞部門負責人甚至不知有此同業規範。

而2005年電視頻道換照，業者為新聞局所迫，再訂同業規範，亦只成敷衍之作，有的電視台記者甚至參與配合歹徒於新聞公然恐嚇，被繩之以法，即為其例。

他律在這種情況乃勢在必行。從制度層面來說，廣電媒體既屬特許事業，政府應規定其一律公開揭露財務及經營資訊，甚至強制公開發行，以透明化去除公眾對媒體隱藏中國資本之疑慮。在平面媒體方面，則積極促成發行公信之ABC制度普遍化，政府機關之訂閱報紙及分配廣告資源，均以經稽核之發行數字為準。

其次，對廣電媒體應落實審照制度。廣電相關法規均有申請及定期更換執照之規定，媒體絕對不是「一旦給照、永久使用」，則換照審查是為公眾權益把關，不能流於形式，方足以健全廣電事業。

在法律方面，行政院新聞局曾於2002年參考先進國家經驗，研擬「大眾傳播基本法」，以促進各種傳播媒體之健全發展，並維護公眾福祉。此事不宜束諸高閣，如妥善立法，廣徵民意，應可引為透過法律約束媒體的方向。邇來國家通訊傳播委員會（NCC）亦正朝此方向推進。另外，現行法律對於廣電媒體，除罰款之外，也有停播一段時日之處分規定，亦應依法行政；有法不行，實為助長媒體亂象之主因之一。

此外，有鑑於媒體觀察機制為健全產業所不可或缺，政府主管機關亦應定期進行產業調查，並鼓勵或委託公民團體進行媒體觀察，不僅為媒體做追蹤及紀錄，亦可供閱聽

眾參考，以利公眾透過市場機制選擇媒體。

以他律規範媒體，還可從協助閱聽人透過法律尋求遭侵權時的救濟。統計顯示，台灣的地方法院從1999年至2005年，控告媒體勝訴比率只約三成。此一數字顯示，閱聽人經由訴訟向媒體討回公道，讓媒體負起應有責任一事，仍大有可為。具體言之，閱聽眾的覺醒及行動，是改革台灣媒體最基本的力量。

同樣重要的，應是執政者及主管機關的積極作為。「看報治國」與被媒體牽著鼻子走的政治領導人，不僅助長危害國家社會的媒體霸權，也是導致媒體亂象的幫凶。對於媒體霸權與亂象，受公眾付託的政府部門，必須有所作為。除了必要的立法與確實執法，主管機關行政院新聞局與國家通訊傳播委員會（NCC），都應善盡監督管理新聞媒體的責任。特別是NCC，其違憲組織法既經匡正，合憲委員會應及早正常運作，國會與政黨黑手不能再介入。在此同時，主政者不應於法律爭議未解之際，出現公然宣稱「任內不關閉媒體」之類取媚新聞界卻悖離法治的言行；箇中道理很簡單：新聞機構必須守法，新聞自由也不能凌駕法律。在中國加緊對我國進行宣傳戰與心理戰之際，依法行政及落實法治至少是防杜其透過中資滲入媒體的基本作法。◆