

# 公民意識與當前新聞報導

羊憶蓉

「公民(citizenship)這回事變成不過是持有護照，服從國家法律，替國家代表隊歡呼，以及偶爾在精心編導的選舉或公民投票中投票而已」(O'Donnell and Schmitter, 1986:48)。

## 壹、有關公民意識和民間社會的基本討論

從一九七〇年代中期以來，全世界政治局勢發生很大的變化。在大約二十五年之間，南歐、東歐、拉丁美洲、及東南亞的三十多個國家興起了波濤洶湧的民主改革。這個現象被政治學者稱為民主化浪潮的「第三波」(相對於從美國開始的十九世紀進入二十世紀初期的第一波民主化，以及二次世界大戰中因盟軍占領而引起的第二波民主化)(Huntington, 1991: 3-30)。學術界研究各國民主經驗，大致認為有利於民主化的因素當中有幾項是和社會經濟發展有關的，例如經濟成長和相對平均的財富分配、社會現代化、高度識字率和教育普及、強有力的中產階級、獨立自主且積極參與的民間團體等(Huntington, 1991: 37-38; Diamond et al., 1990: 9-34)。有些學者則直接提出「民間社會」、「公共領域」(public sphere)、「結社生活」(associational life)等因素，認為是民主化改革的原因之一(O'Donnell and Schmitter, 1986:48-56; Diamond et al., 1990: 21-250)。

---

羊憶蓉：台灣師範大學社會教育學系副教授  
本文曾於一九九三年月發表於台大新聞研究所舉辦之「多元社會、公民意識與新聞報導倫理」研討會，經作者同意增刪後發表。

這幾年在台灣，急遽的社會變遷和政治改革當中，也出現了自力救濟活動頻繁、社會運動興起、多元化意見並陳等現象。學術界廣泛地借用「民間社會」的概念，認為是人民向國家的挑戰（王振寰，1989；蕭新煌，1989；彭懷恩，1990）。這也十分符合中國大陸學者甘陽(1991:67-68)所描述的中國人對「民間社會」的想法：「直截了當地說，在『民間社會』這一看上去相當簡單的中文詞中，我以為實際隱含著一種極其根深柢固的，中國人看待政治生活和政治社會的傳統方式，這就是『民間對官府』這樣一種二分式基本格局。民間社會者，說穿了，對立乃至對抗於官府者也」。

雖然台灣社會的確漸漸出現了「民間對立乃至對抗官府」的現象，但若據此推論台灣人民的公民意識，還是有些困難。西方學者所謂的「公民」(citizenship)，包含了民權(civil rights)、政治權(political rights)、社會權(social rights)(Marshall, 1973)。用最簡單的話來解釋，社會權是指人民應享有起碼程度的經濟福祉和安全保障；政治權是指參與政治（特別是選舉和任公職）的權利；民權則涉及個人的居住、信仰、言論等基本自由。很顯然地，在「公民」的概念下，不僅包括人民在政府統治下的權利義務（例如一般人所理解的納稅、服兵役等義務，和投票選舉等權利），更意指人民在生活中應享有某些基本自由和自主權利，是不容政府干預的。與此對應的民間社會、公共領域、結社生活等概念，則意指人民在政府統治管理的範圍之外，具有多元化、自發自治、組織力旺盛的活動空間，使不同團體的利益皆能表達或運作，並藉人民的直接參與而建立起獨立於政府控制之外的公共認同(public identity)。具體地說，各種民間結社、專業團體、草根性的社會運動、文化藝術創作、獨立的研究活動、社區發展等，都是民間社會具體而微的表現。

## 貳、公民意識與傳播媒體

從以上的討論中很容易就可以推論，在建立公民意識與增強民間社會的活動中，媒體具有關鍵的地位。這一方面固然是由於媒體提供資訊給民衆，也提供管道使公衆的意見能表達討論，但在這些顯而易

見的功能之外，還有幾個原因使得媒體的作用格外重要，值得此處稍加討論：

一、表達自由本來就是最基本的民權之一，也是公民意識的核心；而媒體，望文生義，正是表達的工具。有關這個概念在理論和實例上的討論不計其數。

二、民間社會的要義，在於公眾經過充分的討論溝通而參與或決定和他們自身有關的公共事務。因此，真正的民主必須基於「自由且有知識的公眾」；這是為什麼普及的識字和教育程度是民主的有利條件之一，而傳播媒體也有相似的作用。美國憲法第一修正案對人民的言論自由提供絕大保障，目的就是在「製造充分接受訊息的公眾，有能力處理其自身事務」，並確保充分交流意見，以達成人民所期望的政治和社會變遷(Mehra, 1986:11)。換句話說，人民不但應享有言論自由，還要有足以表達言論的公共論壇(public forum)，才能達到參與公眾生活的目的。反過來說，威權的政體「藉著實質壓迫，意識型態的操縱，和選擇性的追求」，使得人民生活中的公共領域萎縮(O'Donnell and Schmitter, 1986:48)。

三、除了表達自由是基本民權，以及傳播媒體是公共領域的主要通道這兩個原因之外，新聞專業人員在民間社會中的角色是另一個值得討論的題目。民主化的過程中，除了積極的反對運動者之外，藝術家和知識分子往往是最先表達政治反對意見的人；而新聞工作者和其他專業人士，往往也在言論上勇於發難者之列。這是因為在民主和日益分化的社會中，社會大眾必須仰賴專家知識。各行業的精英便較容易成為意見領袖。

值得注意的是，正由於媒體的特殊作用，使得媒體成為最容易受控制的工具。操縱媒體的力量，第一個來自政治。所有威權社會中，幾乎都存在政府控制媒體的現象。不過，全球化的傳播和交通網路擴張，使得政府控制媒體越來越困難。在許多開發中國家走向民主化的過程中，有些國家的個案是政府控制廣播電視媒體，而無法控制文字媒體；有些國家則出現地下媒體網路(Huntington, 1991; Diamond, et al., 1990)。

媒體發生負面影響力的第二個原因，與資本主義中的媒體性質有關。當媒體的影響力無遠弗屆並且需要強大集中的財力和專業技術來支撐時，所謂的「資訊自由流通」反而可能成為強勢媒體壟斷的原因。在國際間如此，例如美國對全世界的資訊影響，被學者稱為「自由而不均衡的流通」(Mehra, 1986)，或「媒體帝國主義」(Lee, 1980)；在個別的社會之內顯然也是如此。早在傳播媒體影響力尚不如今日這般驚人之時，社會學家 Mills 就指出，大傳媒體使得社會大多數人對於公眾意見只能接受而不能反應，同時個人也沒有自主自發的能力擺脫受權威控制的媒體帶來的影響力。這使得民主理想中的人民主動參與的「公共社區」(public community)變成了被動的「大眾社會」(society of masses)(Eldridge, 1983: 81-83)。這種困境不可輕忽，但只有極少數人對這種現象有能力自覺。

### 參、台灣的問題

在公民意識與新聞媒體的題目下，台灣的問題幾乎一目了然；其中有部分和我們的文化有關，但大部分問題和其他威權政體下的開發中國家類似。

中國傳統的政治文化中缺乏公民的概念。過去的專制皇權之下，「對權威機構的王朝而言，他們（一般民衆）也缺乏政權或民權的行使」（胡佛，1988：95）。現代以來，台灣地區人民的民權、政治權、社會權雖然在憲法中各有明文規定，但因為臨時條款和長久以來的政治現實而受到很多限制。威權統治一個明顯的效果是如 O'Donnell and Schmitter 所描述的「矮化公民意識」(trivializing citizenship)，使人民汲汲於追求立即而自利的目標，「公民這回事變成不過是持有護照，服從國家法律，替國家代表隊歡呼，以及偶爾在精心編導的選舉或公民投票中投票而已」(O'Donnell and Schmitter, 1986: 48-49)。

一九八〇年代中期以來的民主化改革當中，雖然如前所述出現不少學者認為的「人民向國家挑戰」的現象，但其中許多抗爭活動的意義可能止於「民間對抗官府」而已。人民是否已經具有包括言論自由

在內的基本民權等觀念，是否能祛除對社會的疏離感而自發自覺地參與公共事務的討論，恐怕最多只在萌芽的階段。其中新聞媒體的角色可能有功有過。可以分兩方面簡短討論。

第一點是媒體壟斷的問題。媒體一方面受政治和經濟勢力所壟斷，一方面強勢媒體也壟斷了社會的資訊來源和意見管道。在文字媒體方面，一九八八年一月報禁解除之後，表面上報紙是增加了，但過去形成優勢的聯合報、中國時報二大報系寡佔市場的局面大致維持（註一）。新報進入市場很困難，必須有財團支持，形成了傳播學者所說的「開始了一個財閥、財團大舉進佔文字公共領域的時代……各政治山頭也忙著收編報紙，進行政商勾結。各報因此也自然有一政商言論禁制區」（翁秀琪，1993: 198）。在電子媒體方面，電視受黨政軍壟斷的局面已過於清晰而毋庸討論，廣播媒體在一九九三年一月三十日開始才獲得FM解禁。此外，籌備多時的公共電視，在公視法草案送進立法院審議之時，卻發生公視籌備委員會召集委員徐佳士教授辭去籌委會委員職位的事件，多位學者指責公共電視將成為「國家電視」。這些現象明顯顯示媒體受政治和經濟力量的壟斷，地下媒體（如第四台）的出現是必然的「自力救濟」。

媒體受壟斷，其為社會大眾提供公共論壇的作用就減弱。陳雪雲（1991: 316）在對台灣新聞媒體建構社會現實的研究中，對這個現象下了一段結論：

「在媒介內容方面，除了因政治壓力，使得少數團體或不利團體的意見，無法透過媒介進入意見市場外，最值得注意的問題是，因經濟考量，迎合市場需要，新聞內容中的娛樂性素材有愈來愈多的趨勢。再者，新聞媒體往往以戲劇化的報導手法，簡單的因果邏輯，處理複雜的公共事務新聞，這些措施均不利於社會成員理解複雜的公共事務，有礙於理性辯論過程的進行」。

第二個問題涉及知識分子的角色，不完全與新聞媒體相關，在此只能簡略討論。受到傳統科舉制度的影響，可能部分也與知識分子的內在性格有關，中國知識分子一直以關心政治甚至直接參政為志業。台灣除了高等學府之外，獨立的研究機構很少。學者除了在大學或少

數學術機構內從事專業知識鑽研之外，公共媒體便成爲一個主要發表意見的管道。但由於上述媒體本身代表特定利益或特定立場的因素，知識分子藉由新聞媒體發表意見便受到許多內在和外在的限制，也就是所謂的「言論禁制區」。知識分子（包括學者和記者）喚起社會自覺的任務受到很大傷害。這個現象是由於知識分子的性格和當今台灣媒體的性質這兩個因素共同造成的。

#### 肆、結論

台灣發展到今天這個地步，在經濟和社會的層面上，已經累積了豐富的民間財富。人民有普及的教育程度，相當規模的中產階級出現，接受國際資訊的機會增加，這些條件都有利於公民意識覺醒和民間社會興起。新聞媒體有機會在民間社會中扮演積極的角色，但在目前政治轉型過程中，媒體受壟斷的情形仍然很明顯，改革程度顯然落於社會變遷之後。未來的趨勢，社會大眾、新聞媒體、政府三方面會繼續互相影響；當各個利益團體經過互動而達成某種妥協，才較趨近於多元和民主社會的理想。

#### 註釋

註一：行政院公平交易委員會調查獨占事業，曾討論報業中聯合、中時二報系的例子。但在一九九三年二月四日公告的獨占事業名單中，電視方面的台視、中視、華視列入公告名單。但報紙的獨占事業並未列入。

#### 參考書目

- 甘陽，1991，「民間社會概念批判」，中國論壇 374 期，頁 66-73。
- 王振寰，1989，「台灣的政治轉型與反對運動」，台灣社會研究季刊，第二卷第一期，頁 71-116。
- 胡佛，1988，「中國人的政治生活」，中國人：觀念與行爲（文崇一、蕭新煌編），台北：巨流，頁 89-112。

- 陳雪雲，1991，我國新聞媒體建構社會現實之研究——以社會運動報導為例，政治大學新聞所博士論文。
- 彭懷恩，1990，台灣發展的政治經濟分析，台北：風雲論壇出版社。
- 翁秀琪，1993，「我們的媒體公共領域在那裡？」財訊(1993年1月)，頁196-200。
- 蕭新煌，1989，社會力——台灣向前看，台北：自立晚報。
- Diamond, Larry, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset (ed.), 1990, *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Eldridge, John, 1983, *C. Wright Mills*, Chichester: Ellis Horwood.
- Huntington, Samuel P., 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Lee, Chin Chuan, 1980, *Media Imperialism Reconsidered: The Homogenizing of Television Culture*, Beverly Hills: Sage.
- Marshall, T. H., 1973, "Citizenship and Social Class," *States and Societies*, edited by David et al., 1983, Oxford: Basil Blackwell, pp. 248-260.
- Mehra, Achal, 1986, *Free Flow of Information*, New York: Greenwood Press.
- O'Donnell, Guillermo, and Philippe C. Schmitter, 1986, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: The John Hopkins University Press.