
公共事務報導的理論與實際

The Debate on the Public Affairs Reporting: An Analysis of Theoretical and Practical Aspect

習 賢 德

摘 要

公共事務報導成爲當前及今後新聞的主流，乃因民主政治對公共領域原具珍惜與促進的本質，盧梭的「社約論」旨在維繫公共利益，羅爾斯的正義論則揭示正義即公平的互信與共榮，爲確保現代社會的平等自由，新聞媒體必須負起溝通各方異見，監督政府決策過程並捍衛社會正義的重責大任；爲此，媒體本身應有所覺醒，除了自我要求提升素質，還應著眼於電子資訊時代來臨的前夜，可能產生的衝擊，以及新聞從業人員仍應堅持的理想與目標，爲下個世紀的必然蛻變預做準備。

本文作者 習賢德 台大三民主義研究所博士班研究生，曾先後服務於聯合報、自由時報、大成報、自立早報，現任輔大大眾傳播系專任副教授及政大新聞系兼任副教授。著作有《孫中山先生與革命思想的傳播》、《風向集》、《美國進步主義改革運動及對孫中山先生的影響》、《清末中文報刊呈現的美國形象》、《孫中山先生與基督教》、《台灣新聞事業問題解析》、《新聞報導中公民意識的個案分析》、《新聞的異化危機》、《空戰羅生門》、《百年前甲午海戰落難的媽祖神位》、《中共對孫中山先生民族主義的研究》、《台灣地方新聞的另一體檢：試析中時、聯合、台視、中視、華視等五媒體採集地方新聞的人力結構及其呈現的新聞品質》、《台灣新聞教育的希望工程：爲新聞教育如何兼顧理論與實務再獻建言》、《自立報系勞資爭議初探》。

一、前言

新聞事業原本為人類社會分工的產物，而民主制度的健全運作與維持，端賴個人與群體間的充份溝通與協調，因此，新聞事業能否提供完善的對話空間，扮演客觀公正的輿論橋樑，以凝聚各方意見的焦點與共識，不但足以評定新聞媒體的地位，更足以顯現當代民主社會的素質和民主純度。質言之，新聞報導的內涵若無法扣緊公共利益及公共政策的決策品質，無法發掘公共資源分配的偏失及潛在的危機，從而提出可資導正的方向和建設性的方案，新聞事業縱使握有驅策現代人的強大法力，充其量也只是掌有金權者的魔笛，只能為既得利益者譜寫真假莫辨的起居注。準此，新聞報導涉及公益事務時，不宜再消極、被動的淪為傳聲筒，應提升報導視野，為捍衛新世代多數的正義而努力。

二、公共事務、社會契約與社會正義

在現代社會繁瑣的各種關係網絡中，凡與公私權利有關的事項，幾乎都在公共事務的意涵之下，因而欲為公共事務尋求一個界定的範圍，恐怕仍須暫時借助於較為寬鬆的定義，因此筆者主張引用孫中山先生對政治一詞的界說，暫將公共事務解釋為：「凡與管理眾人之事有關的公共利益決策協調過程，可能產生的結果，及其有形無形效應的總和。」

儘管定義較為寬鬆，但為求精確，翻譯 public affairs 一詞時，仍宜以公共政策形成及執行的批判與評估做為核心概念，而避免望文生義，在實質意涵上，造成太大的落差。(註1)

吾人欲釐清公共事務的基本意涵，首先須瞭解何謂公共利益？以及媒體在維護公共利益的抗爭中所扮演的角色，為當代社會必須加強公共事務資訊流通，找到法理的據點。

其實，公共利益就和民主一樣，很難找到顛撲不破、各方接納的完美定義。特別是在個人利益抬頭，公民應否保有不服從的權利仍待廓清之際，吾人如何在少數和多數的爭執中力求公允？究竟誰才有資格判明何者為純正的公共利益？絕非一蹴可及。何況，人類歷史上借著公共利益之名所造成的傷害之多，可能和藉著民主、自由之名犯下的錯誤一樣令人咋舌，本文強調公共事務報導的重要，旨在導正目前多數媒體不能深入議題核心的通病，希望能在當前資本主義制度下的

民主生活與媒體功能，確能為捍衛真正的公共福祉而善盡心力，勿再以不求甚解的報導成就為滿足。

以下先就西方政治思想史中，與契約論有關的三種古典理論加以評介：

契約論原本具有悠久深長的歷史，自柏拉圖、亞里斯多德在其名著中暗示與明辨契約以降，羅馬及中古皆代有契約論者，近世則以霍布斯、洛克及盧梭等人最受注目。霍布斯於一六五一年發表的「巨靈篇」、洛克於一九六〇年發表的「政府論兩篇」及盧梭於一七六二年發表的「社約論」，則被稱為契約論的「三傑」。由於三人生存的時代背景不同，致其主張各異：霍布斯生逢英國一六四〇年之清教徒革命，而為正統君主辯護，故其契約之結果為專制獨裁；洛克則為一六八八年的光榮革命洗刷，為新君威廉覓一倫理的根據，故其主張係為君主立憲鋪基石；盧梭則欲推翻現狀，伸張民權，故其理想為直接民權，論者每以其訴求做為一七八九年法國大革命的先聲。（註2）

盧梭的社會契約理論較霍布斯與洛克所主張的，更能因應廿世紀的社會問題，可能在於其構思的自由文明社會，確實更能照顧全體社會成員，尤其在以社會全體的強制力來解決涉及公益事務方面的問題，更能突顯其作用和力量。

霍布斯的社會契約理論提倡經由社會契約來建立國家主權，以維持社會秩序，保全其成員的生命，明顯侷限於十七世紀英國的政治情況，而只適用於專制王朝，因此，十九世紀後半葉之後，專制制度逐漸失去權威和地位，且在工業革命的澎湃浪潮中，日益脫節而不符現實發展需求。

洛克主張以社會契約來支持保護人民生命、自由及財產等自然權利，但太過堅持財產的神聖性和財產主的獨斷地位，工業革命後資本家和中產階級遂常以財產主的身分，持洛克的自然權利說為盾牌，透過不同管道及方式，違抗反對政府或社會干涉其處置私有財產的行動、措施或立法，結果使得社會財富分配愈形不公，社會階級壓迫愈形普遍嚴重，而社會公益事業愈來愈被人忽視。

相對於霍布斯與洛克的不夠圓融週詳，盧梭的見解不僅照顧到功利，不違背正義，並進而建構成功的自由社會，因而他堅持必須賦予社會絕對的強制力，因此，盧梭的社會契約論實為當代文明國家賴以維繫正義的磐石，唯有如此，吾人始能以社會全體的名義，經稅收、徵用土地、保健和防範天災人禍等規定，及防止污染保護環境的相關立法，來干涉私人財產權；並經由最高工時與最低工資等立法、集體

協商和社會福利立法及失業保險規定，來干涉私人工作權與規範勞資關係；也經由有關誹謗、煽惑暴動叛亂及危害公共安全的立法，來限制私人的言論自由權；甚至，亦能進一步以有關婚姻、墮胎、收養、義務教育、服兵役等立法，來干涉私人的生活安排權。（註 3）

另就契約的形成效用而言，霍布斯為建立一個足以對外禦侮、對內制止相互侵害的公共權力，主張眾人互相訂立契約結成社會，首先肯定了個人的平等；契約訂立後再將所有的自然權利無條件讓渡給君主，產生最高權威和至高無上的主權，它發號施令卻不必負任何責任、受任何約束，它以強制力使人們立於相等的地位，結束普遍的戰爭，人民得以安居樂業，但亦喪失反叛的權利。唯王權的職責在保護人民安全，若保護效益存在，人民自當盡其力以維護之，反之，效益既毀，則讓渡的主權不復所寄。

至於洛克契約論所包含的自由主義與代議政治，則實際奠定了民主的基礎，他認為，無論何時，任何數目的人們，只要組成一個社會，而每個人能放棄其關於自然法的執行權利，以交付公眾，則此一處所即為一政治的社會或公民的社會；他並主張，任何人放棄其個人的自然自由，而接受政治社會的唯一途徑，是與其他人相約聯合組成一個社會團體，以謀彼此安適和諧，使眾人得到財產的保障與享受，並防禦損害，得到較大的護衛。因此，洛克的契約是雙重的，第一步是組成國家，第二步是組成政府，且政治權力必握於社會全體之手，並根據此一原則建立受人民委託的政府，政府中有之立法機關作統一的解釋，有行政機關行使執行的權力，但執行必須依據解釋的內容，故立法權實高於行政權，意即國會高於國王，不必如霍布斯主張的契約無異人民自願訂立了只能服從的賣身契。（註 4）

盧梭的高明之處在於他自始肯定每個人都生而自由平等，且自由和平等是不能讓渡的，因此沒有人有支配其他同類的權力，只有各方同意，才是權力的合法基礎。這種由平等自由的人出發所訂立的契約，是「結社之約」，而非霍布斯與洛克二人主張的「臣屬之約」；盧梭認為，一個契約如果只賦予一方以權力，或只對契約的一方有利，並不是真下的契約，反而會傷害契約的意義，因此，一切合法的權力皆來自「結社之約」，「臣屬之約」形成的社會關係，只是堆積而非肯認；力斥主奴形式，並回歸到自由平等的主體的相互確認，終為盧梭戴上了不朽的民主榮冠。

當代公共事務的意涵和各個成員關聯的複雜性，其實均可借盧梭「結社之約」所闡述的理念獲得部份釐清：

1. 在自由與平等紀對不可讓渡的前提下，處理公共事務必須以維護自由平等為首要條件，全力保衛並實踐社會正義。
2. 在公共利益必須優先的要求下，應促使個人的特殊需求能融入社會的普遍需求，以減少衝突，維繫社會安定。
3. 在公共政策必須公開運作並爭取民意認可的原則下，公共事務的推動流程，必須隨時受到有力而深入的監督，並接受民怨批判。
4. 在公共資源不得浪擲的規範下，任何公共建設均應透過細部規劃，務期執行有序，決算清晰，獎懲分明。
5. 在多數決的表決制度中，如何保障少數及弱勢團體的利益，並落實社會成員一律平等的基本公約，應有妥適的立法及救濟彌補措施。
6. 在權利與責任必須對等的基礎上，為確保民主機制的活潑有力，應促使行政、立法、司法部門相互有效制衡，並定期接受民意考核。
7. 在鼓勵民衆參與的政策下，應訂定獎掖文化傳播事業，促進資訊流通之法規，使一切公共事務均能有充份研議、辯論、檢討的空間。

對現代公民而言，任何形式的古典契約論都有若干神話、迷思和欠缺實證的成份，因為不僅古人很少能與統治者訂約，現代公民亦罕有機會對每一憲法條文表達意見，所幸，美國獨立宣言宣達的信念及目前各民主國家的定期選舉，均可視為統治者與被治者訂約的藍本，或契約的定期更新，只要不是離群索居，多數現代公民還是可以感受到契約論精神的感召。

雖然直接民權的理想尚停頓在實驗的階段，制式的學校教育和官式政令宣導的成效都有一的限度，但當代新聞媒體仍不失為便捷管道，能使現代公民具體感受、時時反省個人在社會中的定位，在群體與個體的不斷衝突中，不斷學習、思考、批判與公權力的諸多關聯；媒體所傳達的公共事務訊息幾乎就是現代版的社會契約論的考題，讓現代公民從個人與群體的糾結中，找尋必須對公權力付托容忍的上下極限和互動條件。基於此種信念，大眾要求媒體重視並提升公共事務報導的水準，理應受到新聞從業人員的支持與認同。

在下節探討古典契約論與哈伯馬斯的公共領域的概念前，擬再評介同樣以社會契約論為出發點的羅爾斯(John Rawls)的社會正義觀點，藉以辯析媒體在處理公共事務題材時，所能運用發揮的正義意涵。

羅爾斯的正義論基本上承襲了傳統自由主義的精神，認為多元價值尤其是當代民主社會不可改變的事實，而社會是自由、平等、理性人之間的一個公平合作體系，為了使各具不同價值觀的人能共同生活，遵守相同的公共規範，並享有平等權利去追求創造其獨特的生命理想，社會基本制度和結構就必須以社會正義作為標準，因此，對於社會正義的內容不能預設某種有爭議的價值理念，其正義原則的訂定須由每一成員，以自由、公平、理性人的共同身分，在公平的立場上的選擇結果。羅爾斯認為，以契約的方式制訂大家都應遵守的公共規範，最易呈現社會成員的平等，及其公共規範的公平性，能如此建構的社會必然能自內部產生自我支持的力量，進而形成穩定的理想社會；個人追求的價值理想和特殊的生活方式未與正義原則抵觸時，方有實踐此類理想的自由；而最後決定的正義原則及其適用的次序如下：（註5）

第一、每個人都有平等的權利，享有一完備體系下的各項平等基本自由權 (equal basic liberties)；而且其所享有的自由與其他每個人所擁有同體系下的各項自由權相容。簡稱為「平等自由權利原則」。

第二、社會及經濟的不平等必須滿足下列兩項條件：

(1)各項職位 (offices) 及地位 (positions) 必須在公平的機會平等 (fair equality of opportunity) 下，對所有人開放。簡稱為「公平機會平等原則」。

(2)使社會處境最不利的成員獲得最大利益。簡稱為「差異原則」。

在適用的先後次序上，是第一項原則優先於第二項原則，其用意即在不得以改善社會及經濟的不平等為由，去侵害各項平等的基本自由權；在第二項原則中，(1)項亦優先於(2)項，意即不得為使處境最不利的成員獲致最大利益，而限制或阻礙某些個人或團體，公平參與職位或地位的競爭。因此，羅爾斯防止貧富過度懸殊和照顧弱勢的主張，不應論斷為追求「齊頭式的平等」，雖然他也承認「處境最不利成員」的界定不易，且難免失諸武斷，但他將自尊列為各項社會生活基本條件中的首位，要求處境較佳者協助改善處境最不利者的境遇，卻以後天「道德人」的訴求彌補人世先天及後天條件形成的不公不平，顯然與孫中山先生「人人以服務為目的，不以奪取為目的」的平等精義，乃至近年國際間倡導籌設的經濟安全理事會的基本理念是彼此呼應的。

另外，羅爾斯對公民能否不服從不公正的法律，亦提出三項頗值思考的尺度：(1)應限於反抗由於「具體且明顯不公正」，且實際上亦「嚴重地」侵犯自由權利平等的原則」，亦即法令否定了基本政治權利時。(2)只有當合法的反抗方式失敗之後才可以採行。(3)公民不服從不可導致人們對法律及憲法的不尊重。唯須強調的是，羅爾斯是將不服從的權利視為提升社會正義的補充工具，基本上，它是公民自尊的延伸，但仍不可超越憲法。(註6)

總之，羅爾斯的正義論是嚮往能互利互信、共存共榮，以合作互補為手段的利益均享的理想社會。如果以公共事務中常見的爭食利益大餅為例，各方如欲解決爭端並兼顧正義的原則時，即須站在平等自由的公民立場，而非以個人利益為出發點，否則由於利益的衝突，任何公共政策或資源分配都不可能達到社會成員一致認可的程度。

其次，則為公共價值的追求須以全體成員的公利為依歸，亦即應以社會為一合作的互利體系為最重要的價值，不應只為追求某些成員較大的利益或價值，而以他人福祉為犧牲，侵蝕了彼此互信的合作基礎，一旦失控，社會失去互信互利而鬆動，所有人的努力都得不到應有的保障。

羅爾斯相信，當所有公民已認知並履踐正義的理念，所有主要的政治及社會的基本機構已合成一個合作的體系時，這般存續的社會已不再是私益掛帥的社會，在標榜「正義即公平」(justice as fairness)的社會的良善治理下，其公民終將擁有共同的終極目標。(註7)

如果單就羅爾斯正義論的道德意涵而言，他所強調的群體利益及公益優先的思想，正是盧梭一生追求的「道德性自由」的現代回應，因為盧梭構想的社會契約一開始就要求每個接受契約的社會成員，均必須同意將其所有一切（包括人身和全部權力）置於社會全體的普遍意志 (general will) 的指導控制之下，俾使自己成為全體不可分割的一部份，個人與社會可望融合為一體，私利與公益亦不致有任何抵觸、衝突和對立。此種以普遍意志去除個人特殊意志 (particular will) 的設想，若能落實在各種法律中，應有助於提升關懷社會公益的氣息，使社會正義得以逐步實現。

盧梭認為，人唯有在不受物慾驅使，亦即不受特殊意志所控制，才有獲得「道德性自由」的可能，也唯有使人遵守根據普遍意志訂定的法律，才不得感到受到束縛而不自由，因為普遍意志的特性是使服從者不感到屈服於人，而是服從自己。(註8)

以媒體報導公共事務的應有取向而言，沒有理由放任公共論壇宣

揚有礙公益的觀點，雖然目前各國憲法並不阻止私人牟取各種合法利益，亦各有統治技巧爭取公民對統治階層的忠誠與認同，但不可否認的，民主政治自始便是「必要之惡」與「必要之善」的辯論與拔河。這場綿長的道德之戰將如何結局，形形色色的媒體能否公正裁判，顯然成了重要關鍵。

三、公共領域、意見溝通與社會參與

盧梭所創造的若干政治意念，在探討公共領域的含意時必須相互對照始能廓清。首先在中文譯名方面，前述的「全體普遍意志」亦有譯為「全意志」或「公共意志」者，其法文原文為：La volonté générale；至於「個人特殊意志」亦有譯為「個別意志」者，其法文原文為：La volonté particulière；而與「全意志」類似的「總意志」亦有譯為「全體意志」者，其法文為 La volonté de tous。

沈清松教授將法文 générale 及 commune 均譯作「公共」，的確簡明而又能連貫公共領域的意涵，故能將盧梭社約論的精神掌握得更為精準。

根據沈教授的翻譯，盧梭的結社契約應是：「我們每個人都把自身和一切權力交給公共，受公共意志的最高指引，我們將每個成員皆視為全體不可分割的部份看待。……總之，每個人把自己讓與公共，就不是把自己讓與什麼人，他對於每個份子，都可取得相同於他自己與他人的權利，所以他獲得相當於他所喪失的一切，並獲得更多的力量以保護他所有的一切。」盧梭所謂的公共意志，主要是追求並導向「公共利益」(l'intérêt commun) 或「公共的善」(Le bien commun) 的意志，至於「個別意志」則是追求「個別利益」(les intérêts particuliers)，「因個別意志依其本性傾向偏好，而公共意志則傾向平等。……只有公共意志可將國家力量導向公共的善：因為如果個別利益的對立曾使社會的建立成為必要，則這些利益的相合才使得社會成為可能。……如果在個別利益中不見共同相合之處，則沒有一個社會得以存在。只有立基於此一共同利益，社會始得以治理。」

而在「全體意志」與「公共意志」的區隔方面，前者只看私利，是個別意志的總和，而後者只看公共利益，但如果把這些個別意志相互抵銷的較多或少的成份減除，所餘的便是公共意志。因此，公共意志的提出並非無知於私利，相反地，卻是深知私利及衝突的結果，認為在衝突的餘額仍有公共利益而公共意志乃因追求公共利益而成為可

能。且公共意志的本質與對象均應為公共，且必定要出自全體，應用於全體；若追求個別的對象，它便失去本性的正直。由此可以研判，公共意志的性質及功能宛如每個人的良心，也是盧梭所形容的「理性之聲」，或可稱為「公心」的運作，社會契約中的主體所具有的公共意志能力便足以展開公共領域中的作為。（註9）

在政治實務上，盧梭有條件的支持多數決的理念，批判及反對代議政治的見解仍留下許多實際運作的疑點；但盧梭高舉公共意志的道德色彩已為民主政治賴以發展的公共領域，留下無窮生機。（註10）不過，吾人似無須因此而認為盧梭在契約論上的光芒必然勝過洛克，因為洛克所主張的統治者須有所承諾的契約，不似霍布斯那般毫無條件的交出被治者的自衛權等自然權利，在安全設計上，洛克更能符合民主分權制衡的理念，且未極力推崇集體意志，而留下為後代集權專制行徑背書的嫌疑。

法蘭克福學派當代大師哈伯馬斯於一九六二年出版的第一本著作「公共領域的結構性轉變」（The Structural Transformation of the Public Sphere）中指出：所謂公共領域是指人民可以用一種自由開放的「公共體」（public body）的身分來相互接觸，討論大家有興趣的問題，而非代表個人利益或經濟實力；其中的原則稱為「討論的意志形構」（discursive will-formation），注重的是公平、開放而自由的討論，以此條件去達成政治共識。哈伯馬斯指出，由於資本主義經濟發展及傳媒被商業力量所控制，已使公共領域的理想愈來愈難以實現，人愈來愈被傳媒所傳播的訊息所影響，很少能自主地表達意見，甚至有意見也找不到一個公共領域可資公平自由的表達。（註11）

在哈氏的理念中，公共領域是一規範性和歷史性的批判理性的概念，因為他體現了布爾喬亞的理想，是一種民主、平等參與、自由討論的共同體，在公共領域中，平民身分的公民聚集一處參與公共事務的討論；這種公開討論基本上人人都是平等的，都有同樣權利進入此一公共領域。按哈氏的描述，它出現在十七世紀後期到十八世紀初，原本為英法兩國宮廷所專享的盛大的官式酬酢活動，因王室本身對宮廷繁瑣儀節的漸次減省，及民間城市新興社交活動已有沙龍（salon）或咖啡屋（coffee house）吸引城市中的貴族、著名的作家、藝術家、科學家，在啜飲茶水、巧克力或咖啡時對文藝作品批評所匯成的社交圈，再加上王權日益消沉退縮，終於使沙龍和咖啡屋成為宮廷文化的繼承者。而沙龍與咖啡屋中的貴族與知識份子、布爾喬亞人士的話題也躍升為對政治、經濟等現狀的批判，在十八世紀初的十年間，倫敦

一地便有三千家各有常客進出的咖啡屋，其顧客層因著不必連貫的討論表達和輕鬆的氣氛，又吸引更廣泛的中產階級中的商家店主和專業工匠加入。這種只准男人加入的社交場所，曾引起倫敦婦女強烈但徒勞無功的攻擊，因為咖啡屋的盛況竟使倫敦社交圈裡的婦女夜夜受到冷落。德國彼時雖無沙龍及咖啡屋，但仍有較為保守的交際和藝文社群組織，由來自一般行業的人士及各公國首邑、以中產階級為多數的顯要人物共同進行類似的言談，形成類似的公共空間。（註 12）

咖啡屋和沙龍聚會勃興的同時，同步興起的新聞信、報紙等定期刊物扮演了傳遞訊息的重要角色，進而為政治討論提供公共論壇，形成公意輿論。其後隨著國家政治的發展，新聞自由的增加，公共領域的這些特色就逐步在歐洲法制化了。但是，在自由資本主義階級所實現的這種公共領域，其實只是對少數有產者、有教養的知識份子開放的「意見自由市場」。（註 13）

值得玩味的是，哈伯馬斯前書所引申的公共領域究竟是否客觀而真實的存在過？因為他最原創性的貢獻之一便是對公共領域的形成與解體所做的歷史性考察，（註 14）近年若干學者便同樣自歷史情境入手，對哈伯馬斯的公共領域的起源及條件提出頗為有趣的挑戰。

蘭地絲 (Joan Landes) 認為哈伯馬斯論及的法國雅各賓黨時代所呈現的公共領域，是立基於刻意貶抑對女性友善的沙龍文化，崇揚不是造作、娘娘腔，沒有貴族氣息的「理性的」、「高潔的」、「剛毅的」公開演說的風格，而將女性正式排除在政治生活之外。蘭地絲指陳，彼時的法國新共和人士汲用古典型式的傳統，把「女性」(femininity) 和「出名」(publicity) 當成互為矛盾的兩個名詞，這種傳統的內裡深度尚可藉語源學在「公眾的」(public) 一詞與「陰部的」(pubic)，及「証詞」(testimony) 與「睪丸」(testicle) 一詞的關鍵性——一種古代世界對有陽具者方准在公開場合發言之實況的具體生動探索——得到判斷。（註 15）

艾里 (Geoff Eley) 則進一步指出，此種排除女性的行動不僅是法國自由主義公共領域的本質，在英國及德國亦復如此；這三個國家對性別排除的行徑和其他的排他表現有所關聯，植根於階級形成的歷程。

艾里指出，「公民社會」(civil society) 是能使自由主義公共領域得到滋長的土壤，所有俱樂部、協會、學會等單位所形成的網絡，性質無論是慈善的、公民的、聯業的及文化的，都該對每一個人開放，這種自願性結社的新型組合，帶來了「多種社會時代」(the age

of societies) 的來臨。但恰好相反的是，這些場合在彼時成了競技場、訓練地點，並且最終成為布爾喬亞男性階層的權力據點；這些男性並自認為是一種「普遍的階級」(universal class)，還準備主張他們適合遂行管理統治，於是，布爾喬亞階級形成的歷程，左右了公民社會的文化與聯合形成的公共領域文化的不同，此一區隔的歷程，更有助於解釋自由主義公共領域的性別歧視主義特質的惡化；新性別規範要女性做家事，將公共與私有領域截然分離，期使布爾喬亞能與較高和較低的社會層級區隔開來。此一布爾喬亞的規範最後成為支配式霸權，有時對社會更廣泛的其他部份發號施令，有時又被這些部份所擁抱。最重要的是，哈伯馬斯不僅將自由主義公共領域理想化了，他還未能檢證那些非屬自由主義的、非屬布爾喬亞的，卻能與自由主義公共領域同場較勁的其他類型公共領域。或因哈伯馬斯未能驗證其他的公共領域，於是才會將自由主義公共領域做為終結。

艾里並指出，布爾喬亞公共領域從未只以反對專制獨裁及傳統權威為唯一職志，它也處理抑制群眾的問題，它和其他爭雄的公眾組合常生摩擦，因此布爾喬亞的公共領域經常由爭執所構成。(註 16)

萊安(Mary Ryan)則針對十九世紀北美地區不同階級與族裔的婦女，在無視於被排除於正式的公共領域外的狀況下，致力建構通往公共政治生活的文獻紀錄，發現在布爾喬亞中的婦女精英，建立只有婦女為自願成員的「反公民社會」(counter-civil society)，其協會組織包括慈善與道德改革的團體，在某些方面，這些社團模仿其父祖輩所建立的全男性社群機構而組成，但她們憑藉家常諺語和母性仍能有所創新；在此同時，無這般特權的婦女加入了男性主導的勞工階級的抗議活動，以配角身分進入了公眾生活，只有婦女在街頭和抗議行列中找到公開的發洩管道，最後，女權倡導者開始公開為女性被排斥在正式公共領域外，及性別政治的私有化而提出抗爭。

萊安的研究顯示婦女即使沒有參政權，但仍有多種途徑接近公眾生活及多樣化的公共競逐場合，而使婦女被排除在公共領域外的觀點變成了意識形態。哈伯馬斯所稱，十九世紀末及廿世紀才出現競爭的公共領域是不正確的，因為從一開始有了布爾喬亞的公共領域，就有一群與之抗衡的公眾組合，包括國家主義者、自耕農、婦女精英、勞工階級均有其公眾空間。(註 17)

佛拉色(Nancy Fraser)為上述修正派的論點總結，為哈伯馬斯的研究提示了一種晦暗得多的觀點，在排除女性和爭鬥上，在哈伯馬斯看來是偶發的陷阱，然在修正派眼中卻是結構上的問題，她認為，

公共領域的意義將因此項結果有了整體的轉換，布爾喬亞的公共領域觀念，不再只是不能實現的烏托邦理想，它同時還是一種男性主義者的意識形態，意欲使一種統治形式獲得合法化，但佛拉色並不全然否定哈伯馬斯的觀點，她主張消除社會不平等、多樣的比單一的公共領域好、納入各種利益和問題比將之排除佳、讓公共領域的強弱雙方都准許辯解的權利。(註 18)

哈伯馬斯對公共領域的陳述的確受限於布爾喬亞的有限形式，但給予肯定者仍然推崇其理論至少給批判理性找到了衝破工具理性之歷史依據。(註 19) 余英時教授則認為，哈伯馬斯的理論面臨了兩個困難：一者是如何斷定人具有此種理性？二是絕對自由平等的討論情況如何成立？余英時認為：哈伯馬斯堅持的「溝通行動理論」的「科學性」，是將個人與社會的內在「理性」的起源歸在歷史的逐漸發展過程中，除心理分析之外，他又乞援於語言學和認知發展的心理學(cognitive-developmental psychology)，但都不足以對其理論發生決定性的支持力量，因為這些語言學、心理學的新理論本身尚未取得科學的穩定性，且這些新成份對他所要繼續保留的心理分析也無法融合無間。其次，哈氏本人也承認，他所提出的「理想的說話境界」(ideal speech situation) 是一個虛懸的理想境界，是必然內在於一切談論之中，非存在於實際(actuality)，但仍存在於實際之意。這種想像的「理想的說話境界」，只能出現在社會制度和權力關係已經做過徹底的改變，亦即已經理性化之後。(註 20)

誠如哈伯馬斯所論述的歷史情境，報紙和其他形式的傳播媒體，原本都該發揮公共領域的功能，但在當代資本主義政經結構之下，為了營收與諸多附加的私人利益，媒體經常自命為多數人民的代言者，其實只是一種專業理念下的慣性自我膨脹所造成的假象。市場競爭產生的不確定性、社經關係中的多元衝突和利益、定期更迭的代議政治的各方角力，均迫使媒體不得不技巧的保留部份的公共領域的功能，以蓄積其繼續營運的正當性。新聞從業人員如何在媒體資本家這種「三分略誘民意，七分擁抱私利」的心態下，為媒體的公共領域的體質逐步進行復健，應該是闡揚公共事務報導功能時必須一併思考的策略。(註 21)

台灣地區近年因政治抗爭，所盛行的「市民主義」與「民粹主義」的精神，及其伴隨產生的廣播電視電波頻道合理重分配的爭議，均提醒吾人一個開放多元社會的公共領域是消納異見與民怨的有效管道，但公共領域所應維持的平等自由的開放參與空間，在政治鬥爭中

如何落實運作，顯然並非徒有形式的道德條款所能全盤掌控。

四、公共利益、決策品質與政治責任

按照哈伯馬斯的說法，公共領域是指我們的社會生活領域，在其中會形成一些公共的意見，這些公共意見是以社會成員的普遍性利益為前提，成員可以在此前提下自由發言討論；而且公共領域是介於國家與社會之間，是公共意見的承載者。而公共領域事實上是屬於大眾社會生活的一部份，因為公共領域以語言性的溝通行動為主，語言的使用和對話本身就是目的，是為了解表達行動主體的意見，而互為主體的對話過程則是為了解凝聚社會的共識，形成社會的規範，處理合法性的問題，形式化的規則只是附屬的處理事務手段，而系統運作的範圍中，語言只是附屬性的媒介，形式化的運作才是運作過程的主體。

因此，公共領域位於政治領域之外，又監督著政治領域的運作，經由公共領域的中介，民意可以上達，政策可以公開討論，拉近政府政策與社會成員期望的距離，又可維持成員生活的隱私性，故理想的公共領域應能成為溝通和評估公權力及公共利益是否落實的超然領域。（註 22）

個人或團體由於生理、心理或政策目標上的需求，必須與他人或其他團體共同合作，乃產生與外界相關的各種利益，形成所謂的公共問題，而解決衝突與維持既有秩序的上策便是設定各方認可的公共利益，尋求普遍而又連續不斷為人們共同分享的利益。（註 23）但是，公共利益的概念卻因各方需求互殊而使其意涵極富彈性，若以政治學家黑爾德（Virginia Held）的分類為例，公共利益的理論有三：（註 24）

1. **優勢理論 (preponderance theory)**：主張公共利益由多數人的抉擇來認定，無論它是用投票、民意測驗或何種量化統計累計成本效益，或逕由部份主控的力量來做成決定，但都不能選擇輸的一方而違反了多數的利益。此項理論的潛在紛爭在於認定公共利益的特殊方法的彼此差異，及公共利益的意義要比個別利益的總和更廣。
2. **共同利益理論 (common interest theory)**：主張社會所有成員都有共同的偏好與利益，例如：交通、電力、給水等基本服務事項即屬之，又如政府系統、國防、法律及司法、警察、金融系統等，用以維持社會秩序所興辦的事項也是罕有爭議的共同利益，至於一般概念下的公共領域也是民主政治系統中，符合每一公民

利益的必需品。

3. **單一理論 (unitary theory)**：它源自某些較大的社會理論或意識形態，主張以道德箴言式的絕對規範性原則，使所有的公共利益及其價值標準，都是最切合此項唯一有效的價值體系的呈現，而此種標準也是適用於所有的唯一標準，柏拉圖、亞里斯多德、阿奎納斯、黑格爾及馬克斯等先哲，都分別對此種最高終極之善的標準做過若干思考，且對他們自己企求的終極的最佳利益所激勵。

維護並促進公共利益原屬政府的重要職責，如何經由官僚系統加以落實推動，則為另一探討的議題；通常能使官僚系統馴服的模式有三：一是強調政治責任，二是講究專業倫理與責任的職業規範，三是重視個人責任的行政倫理觀。本文對此政治責任加以討論，目的即在鎖定公共事務推行成效的良窳，與官僚系統有無全力執行公權力時，是否能符合公共取向、反省性選擇、真誠、程序的尊重、手段的制等五項倫理原則。

就公共取向而言，它是公共利益的實踐；就反省性選擇而言，是要明辨目標價值所在，不斷分析檢討並提出可行政策；就真誠而言，是要誠信篤實為民服務，敞開心靈接受質疑，俾與民衆達成共識；就程序的尊重而言，係指不泥於法令規定，但又能依法辦事，防止人治色彩；就手段的限制而言，應再三研究推行政策所運用的相關行政工具是否得當，以免損壞或侵犯民衆權益。至於應以何種方式及何種時機，落實並調和公務員的政治責任、個人責任及專業責任，除官方職掌之外，新聞從業人員汲引專業新知對公共事務的專注報導，應為當代民主體系產生危機前最有效的監督。（註 25）

新聞記者應否由本科系出身者擔任，自來仁智互見，不過筆者可以確信：欠缺公共事務基本常識者必然只能隨採訪對象的節奏起舞。倘若記者的角色只一個不思不想的工具，那麼，最好的寫手理應自中文或外文系去挑選，最有體力的記者該向體育系訪求，最有藝術氣質和素養的記者，自然要找音樂美術系的高材生。但是，記者絕非呆若木雞的楞小子，他必須洞察事理，剖析真偽，最重要的是他明曉黑白而不會同流合污，唯能有此堅持，新聞教育才有最起碼的尊嚴，正如「非決策」(Nondecision-making) 一詞所指涉的複雜意義，它反映了大多數管理衆人之事時所隱的糾結內幕，記者若無力逐一解套，勢難抽絲剝繭，完成真相與公理的探索之旅。

依據公共行政學方面的概念，「非決策」是指對決策者所擁有的

價值或利益，進行潛在或明顯的挑戰，所遭受到壓抑或制止的結果。它是一種手段，利用此種手段對既存利益、特權提出重新分配之需求，在其發出呼籲前即予制止；亦指對產生之前述需求加以遮掩，或在需求得以趨近有關決策角力場前予以封殺。若這兩項方法都失敗，仍可在決策執行階段，再予破壞或摧毀。由此可見，「非決策」不僅發生在議程建立前，即使在公開討論階段仍可形成「非決策」。(註 26)

自從巴赫拉哈 (Peter Bachrach) 與巴拉茲 (Morton Baratz) 兩人於一九六二年揭示「非決策」的觀念，認為形成「非決策」的途徑有四：(註 27)

1. **武力 (force)**：以最直接最極端的方式，從騷擾、恐嚇、監禁到謀殺都可能採用，視情況對付任何反抗行動或念頭，使對方妥協順服。此種行動每因權力喪失或欲扳回劣勢時爆發，以引人注目或求取平衡。
2. **權力 (power)**：不若前者激烈極端，權力要達到效果必須贏得權力關係者的服從，透過利益分配來遂行控制壓抑，且只有政府才能以此向潛在威脅需求的帶頭者施以懲罰、懷柔、利誘，使反對勢力軟化或屈服。
3. **動員既存偏見 (invoking an existing bias)**：係指壓抑對政治系統具有威脅的需求或剛形成的議題，分散抗爭，並自理論出發大量傳播使之成為信念，使某些需求因違反既存規則、欠缺形象而被合法的拒絕。
4. **改造或加強動員之偏見 (reshaping or strengthening the mobilization of bias)**：意指封鎖對現存價值要求再分配的需求，常加強或新增改革的障礙，使新需求因著困難重重而遭扼殺，無論是製造輿論還是縮小衝突，都在防止新需求擴散其影響層面。

這些形成「非決策」的途徑常因個案需求不同，而交互使用，但其核心任務均為防止對手要求躋身議程，因為公共事務必需成為社會焦點，方有可能成為政策並進而有機會分配社會資源；新問題或新訴求能否進入正式議程，必得先突破兩道關卡：一是代表大多數人行為態度所依的社群價值，一為政治制度與程序，如獲過關才能進入議事流程進行創制或修訂、廢止，進而有效的作政策變更。正由於偏見的繼承是政治系統的常態，政黨、利益團體和各類傳播工具的遊說、抗議和叫囂之下，真正的議題常遭淹沒，手段常常就是目的，因此記者採訪公共事務題材時，如何在新舊爭鋒之際仍能客觀公正的掌握最大

多數人的最大利益，不僅事涉公共利益，更應不為「非決策」的種種機心詐術所欺瞞，才能達成基本使命，而非加入一場「人人騙我，我騙人人」的假事件編造大賽。

其次，論述大眾傳媒在錯綜複雜的「非決策」角力大賽中的角色。

傳播媒介與「非決策」的關係可歸納為四項重點分子討論：（註 28）

1. **是現存制度規範的支持者或反對者：**「非決策」前兩個關卡是社群價值與程序制度，做為支持者，新聞界可引導社群價值與新需求相結合，促使程序制度的改變；若是反對者，則扭曲新需求，煽動社群價值與之對抗，堅持現存的程序與規範，以致形成「非決策」，此種支持或反對，經常左右了政策問題的結局。
2. **是「非決策」的支配者或是受支配者：**如果能取得新聞媒體的支配權，必能使媒體成為有效的宣傳工具，反之，新聞媒體將成為極具威力的可怕敵人。
3. **公民能力的強弱：**若公民對政治參與自認有充份能力，則新聞媒體對民衆政治態度所能改變的程度較低，要形成「非決策」較為困難，反之，應可較易左右民衆，使公共問題成為「非決策」。
4. **社會是否多元化：**在政治多元化的社會，政治次級系統的自主性較高，其成員多為團體中的份子，故行為與態度的傾向常與所屬團體的立場一致，由社團領導人或意見領袖建構的「二級傳播」乃有發揮的空間，因此，媒體是否有效及「非決策」能否形成，常與社會是否多元有很大關係。

「非決策」的舉措雖然充斥反動和暴力，但它仍然在社會利益的分配上，有其基本意義，現代國家很多團體是為了政治控制目的而組合，以做為「社會利益變動」(social interests oscillate) 的平衡器，故其目的非為產生衝突，而在平衡衝突，反有助於社會不同利益之表達與匯集；特別值得省思的是，「非決策」並非永遠都是穩居優勢的決策者和既得利益者的專享工具，以東歐、蘇聯的瓦解、菲律賓「人民力量」(people power) 驅逐馬可仕的風潮，均顯示水可載舟，亦可覆舟的現實法則，唯有多元開放的民主社會才能包容異見、不斷革新而減少血腥革命。營造並捍衛具有民主理想與原則的新聞媒體，正是開放社會確保常新的活力來源。（註 29）

五、公共事務報導的定位

公共事務新聞即與衆人之事有關的新聞，其範圍之所以幾乎無所不包，是因爲公共事務本是新聞報導的主要作業，且新聞報導也是推動社會共同生活的激素和凝固劑，對於新聞媒體業者和有志於此的人士，公共事務新聞有如取之不竭的寶山，雖然它的採訪與寫作與一般新聞的基本原則及過程相同，唯所使用的語言、文字及主題比較複雜，編採人員除非具有一段實務經驗，否則無以承擔重任。

公共事務的新聞主題比較複雜，幾乎值得形成議題的事項都非單一的現象，致其採訪要件及可能遭逢的阻力均遠多於一般單一現場的事件，再加上公共事務的呈現係以點、線、面的多元面貌存續，不獨造成回溯性的資料蒐集極爲吃重，欲重塑並重新解讀正確的歷史事件，更須發人所未見，否則只是把冷飯炒熱，將人們殘留印象的往事重新剪輯排比而了無新義，大大折損了公共事務報導適合以結構分明的專題形成報導的重要旨趣。

其次必須解決的一項爭議是，如果負責專題的必須是閱歷豐富優秀資深記者，媒體應如何區隔基本使命，以免與負責一般例行任務的編採人員發生現實利害的爭執，這或許正是我國迄無健全的資深記者制度的關鍵因素之一。以較有調度資源的中時、聯合兩大報系爲例，自從分別推出「深度報導」與「探索」專版之後，雖未特別標示爲公共事務題材的專屬版面，但可觀之佳作不斷，足以顯示兩大報已逐步跳出朝九晚五型的傳統新聞報導格局的競爭，而將戰線延伸至更須腦力激盪、內外動員的大型報導，大幅提升了可讀性、趣味性與值得保存的文獻價值，這種有利於社會大眾的良性競爭，應有機會將公共事務報導引領至新的境界，更爲延伸資深記者職業壽命，開發了傳承經驗及示範佳作的可貴空間。

同樣的成效，亦可自電視新聞單元性專題的表現見到，使公共利益所繫的議題能因周延的思考、剪輯和補充，得到新的解讀和啓示。積極檢視公共政策的品質，將民衆留在「繳稅者最大，消費者有權」的公民文化中，應是公共事務報導的起點與目標。

筆者相信，公共事務專題在兼顧時效的前提下，可以是例行性新聞議題的平行補充，也可以是老將與新銳並肩作戰的集體作業，關鍵完全在於事前對分工形式的認知與協調，與事後苦勞與功勞如何對待的合理交代。筆者相信，人才應爲天下所用，二三十年前報禁未開、

版面有限時所常見的「踩線恐懼症」，如今應能在書面的制度中具體化解；更何況個人英雄主義的時代不，再身處知識爆炸的世紀，新聞從業人員必須承認自己不是無所不知的全才，才有可能在媒體內部形成彼此互信互重、為公事平等討論共同利益的公共領域，唯有媒體內部能夠履踐思想與貢獻機會的自由平等，其編採戰力才能完完全全的發揮。

為獎掖新聞界重視社群利益監督與相關問題的探索，台灣地區已設立若干「公共服務獎」以鼓勵媒體及編採人員多為社會公益投注關懷，各媒體發掘問題面向及設定議題的表現，雖較報禁開放前有可觀的進步，但格於多數媒體的既有體質與認知，針對公共事務報導所發揮的成效仍待大幅提升，而其關鍵仍在媒體不能善用資深記者，及墨守成規的版面與時段的規畫運用，讓必須深思明辨的新聞從業人員成了固守城池的媒體公務員，這豈止是媒體本身的損失，更是國家社會長年間置人力卻絲毫不覺可惜的著例。

如果要為台灣地區的公共事務報導打分數，勢必對許多編採人員造成不公的壓力，因為，在約定俗成的體制下，目前的形制和品質，無分都會、中央或地方新聞，似乎都已達到表現方式的瓶頸，絕大多數的記者和編輯為了應付例行的報導，已經忙得不可開交，或是已能見招拆招，無暇也無心再為提升報導品質而努力。這類因人少事煩而只能為新聞寫流水帳的情形，可說是新聞事業怠惰不前的主因和其情可憫的藉口，最常見的毛病包括：

1. 習慣性的僅以「引起各方注目」或以「有待觀察」作結：媒體從業人員除了有守望地平線，為社會其他行業提供外在環境變化情報的義務，還應適時提供趨吉避凶、研判何者為上策的建言，而非遇事徒有冷靜客觀的措詞，既無深入剖析事理的能力，又未全力追蹤來龍去脈，使得許多新聞形同官式公報，很難滿足需求不同者的閱讀需要；有些記者常用「有待觀察」等空泛詞句，當作新聞寫作時的慣用結尾，徒然自暴其短，未能善盡記者的天職。
2. 忽視數字的比較基期，或無法正確解讀數據：台灣地區每有大拜拜或消費行為異常狀況，記者即喜用「吃掉一條高速公路」等比喻來形容其浪費，但鮮有記者能正確說出當年中山高速公路的真正造價，遑論去區別發包時與真正完工時的總共費用有何區別。全台灣一年用在拜拜的花費，究竟如何估算？更罕有媒體去精算過。另如立法院審查國家總預算時，少有記者能透視並逐筆正確解讀預算的虛實，為立院新聞開拓肢體衝突以外的嚴肅角度，真正發揮為民前

鋒的功能。

3. **徒以平衡報導為包裝，放棄即時追查真相的責任：**新聞之可貴在於迅速得悉事態的變化，但時下的記者每以截稿在即為由，經常經率放棄繼續查證的責任，甚至有晚報抄日報，電視又抄晚報，而落後的日報又跟進的混戰情況，最習見的交差手法，則為讓有關單位各說各話，且不惜有聞必錄，而毫不在意媒體是否被玩弄利用，在在顯示新聞界缺乏資深幹練的記者和精明有為的守門人，致使公共事務報導淪為政客、奸商、學術打手的歪論賣場。
4. **未充份掌握信實的消息來源，強化新聞權威：**可信度和權威感是媒體爭取市場與發言地位的重要憑藉，因此，新聞從業人員必須為報導內容呈現最權威的角度，任何道聽塗說、欠缺實證的傳聞都不宜做為公共事務報導下筆的依據，記者最常犯的毛病就是敏感過度而求功心切，偶見孤燕即誤為春天已到，家僕不經意的一句牢騷話，便以為某權臣已然倦勤。這種火候欠佳的表現尤其易在資歷較淺者的記者身上出現，媒體如何培養優秀的資深記者，實為公共事務報導能否上軌道的第一關。
5. **未能找出決策或責任歸屬的核心問題：**媒體要評量行政單位的責任，絕非跟著民代高喊下台即可，亦非含沙射影濫做新聞審判就能為民申冤，彰顯社會的正義。在公共事務報導的素材中，防弊與興利應等量齊觀，否則新聞事業勢將成了找碴大隊，因此，編採人員除了要明辦法規、洞悉病灶所在，還應提示確證，務期將有礙社進步的觀念、制度和習氣逐一清掃，使社會大眾能因事件同步成長，使報導為社會帶來陣痛，亦能為社會帶來去腐生肌的新氣象。
6. **未能累積長期觀察統計所得，延伸報導價值：**以常見的車禍新聞為例，新聞中除了時間、地點、人物、肇事原因等事項，經常只有若干老生常談的警語或呼籲，其實，只要定期的統計前述資料，即可針對特殊意涵做成可讀性極高的報導，至於各種車禍的善後爭議，無一不是值得開發的新聞死角，卻罕見媒體能為警政機關提供訊息之外，主動推出發人深省的專題報導。
7. **後續報導時斷時續，甚少彙整階段性進展：**以追查台灣各縣市議會正副議長賄選疑雲等司法案件為例，媒體幾乎都以守株待兔的被动姿態接受二手訊息，媒體不得介入司法程序固為保守心態的根由，但核心的原因，似在媒體本身有求於地方派系，甚或不敢開罪與地方勢力掛鉤的黑道份子以求自保。此種格於形勢而不得不妥協的作法，幾乎與人類爭取新聞自由的歷史同其久遠，民主政治停滯不

前，媒體無法堅持正義的疏失，應承擔很大的責任。

8. **未能結合學術資源，為公共政策把脈：**媒體本身應否設立研究單位，當然仁智互見，但媒體應借重學術方法，則為各媒體理因遵行的法則，但許多媒體只知連絡若干「萬金油型」的學者包攬由社論到接受專訪的任務，徒有尊重學術之名。要強化公共事務報導的素質不應只做有賣點的急就章式的民意調查，而應延請學界菁英，長期貫注於各項中長程的公共政策，防止各級政府犯下比貪污更嚴重的無知之失與政策失誤。新聞界尤應反省的是，不少高級主管欠缺創意不知進修，只知以權術在內部恣意整肅同僚，這種「反智」(anti-intellectual)的言行已將許多外形莊嚴的媒體貶抑為唯利是圖的一般服務業。
9. **無力開發新議題，為社會診斷危機：**新聞本質不應只侷限於紀錄和解釋，新聞機構應全力網羅各種專業人才，定期為國家社會各個部門進行體檢工作，使媒體成為早期發現各類社會病徵的重要健診中心，並進而提供及早預防治療的有效良方。如何使媒體吸引各行業的專家共同會診，甚至禮聘成為第一線的專業記者，相信這將是媒體以高水準人力，為大眾提供高水準報導的新起點，不再淪為只知包裝各種通稿的看板。
10. **只知轉述，常缺必要解釋，減損報導深度：**例如台北市長陳水扁在農曆年後巡視市府，發現三十多人溜班，最後均以曠職處份，但各媒體只提及曠職一詞，唯曠職對公務員的升遷考績有何影響？被簽處人員的名單及其後市府員工的表現有無具體改進？則未見媒體再多置一詞或再追蹤報導，拋開為被處分者保留顏面的考慮，似乎多數記者忽略了這是探討常任文官系統是否謹守基本到勤紀律的重要索引。
11. **常劃地自限，欠缺國際視野：**公共事務報導應特重政治、經濟、文化等綜合事項的觀察分析，始能發掘與公共利益及社會正義有關的議題，唯近年不獨加速國際化的口號在各國蔚然成風，媒體報導亦因衛星傳訊技術的普及而有革命性的變革，但台灣多數媒體習於接收外電，無力出擊，常以本位主觀詮釋國際新聞，坐失許多必須宏觀看待始能正確研判的訊息與良機，無力培育大氣魄的國際事務人才。
12. **常向商業利益及政治壓力屈服，放棄監督者應有的超然地位：**如果要媒體一介不取，當然絕無可能，但媒體如果老是嚴以待人，寬以待己，就不配享有崇高的「第四權」的地位；為了生存，媒體必須

爭取廣告，但媒體至少應抗拒客戶干涉新聞的編採譯播；而媒體為廣結人緣，當然要與官方往還，但為了爭取消息而自居官府附庸或轎夫，甚至為政爭而犧牲真相和真理，此種心機一旦為人識破，即為新聞權威破產，知識份子尊嚴掃地之時，公共事務報導到了黑白不分和指鹿為馬的地步，社會正義恐已蕩然無存。

其實，上述的現象也只是老生常談的著例，唯有新聞從業人員有心求好，才能脫胎換骨，成為能賺錢也能贏得尊嚴的文化鬥士。媒體主事者尤應瞭解：加強公共事務報導只會使自己首先成為受益者，因為他們將發現，所有的報導成果幾乎都與切身利益有關，與所有分享此項資訊的人士有關，更與化解異見、聚凝共識有關，年積月累之下，自然有助於形成差距漸小的共同生活價值，促進多數人的公民意識，使朝野上下更能認清國家目標，奠立現代化的國家深為倚重的柱石。

六、強化公共事務報導的途徑

就某種形式要件而言，新聞界已經常用的深度報導、解釋性報導、調查報導或最傳統的專題報導，都在各媒體有所發揮，為何本文仍對公共事務報導的定位、表現與功能如此關切？核心的理由在於公共事務報導必須經過相當時期的觀察紀錄、蒐集鉅細無遺的公私檔案文件、一再對有關人士的言行進行實際查核比對——包括當前訪問、公開演講、正式聽證、審視著作——找出當事人無從否認的結論，然後依據公共利益與社會正義的落點，作成具有公信力、甚至具有文獻或司法判例價值的客觀報導。這樣的心力和報導所須的成本，絕非金錢所能輕易衡量，但若媒體肯為如此的境界效命，公共領域的古典精神將可欣然再現。

哈格 (George S. Hage)、丹尼斯 (Everette E. Dennis)、衣斯馬奇 (Arnold H. Ismach)、哈特金 (Stephen Hartgen) 等四人在「水門案」震驚全球後合著「公共事務報導的新策略」一書，推崇「新新聞學」的窮究精神，對政治系統的強力轟擊，重振了新聞界的聲望，也啓導了調查式報導和精確新聞學的新領域。雖然重視背景和數據的前提，會使報導顯得冗長、瑣碎，雖然突破傳統的倒金字塔式的寫作格式會流於小說化，加重對話乃至內心的獨白以烘托報導情境與基調，會流於主觀；但是，在公報制式的報導——特別是政治新聞和影劇新聞——過度泛濫形同商業廣告的情況下，以近乎雜誌的筆法與報導結

構，為大眾提供與切身權益有關的完全報導，而非每天東拼西湊的急就章，應該獲得大眾的肯定。（註 30）

哈格等人在認可新新聞報導形式的同時，並未放棄對正規例常性質採寫標準的認同，他們提出的忠告是：許多（雖非大多數）常於此種寫作風格的好手都是先精通熟練了傳統的標準採寫格式後，才爐火純青達到如斯境界的，而且，在媒體內勤改寫編輯檯上，還未能普遍接納此種蛻變。（註 31）

前書問世至今已十九年，美國新聞界對寫作方式有無新的意見暫且不論，單就台灣開放報禁後，署名報導蔚然成風的現象為例，不少編採人員已經喪失何謂純正新聞，何者評論特稿的區隔能力，甚至也毫不在意的情況觀之，似乎為了知名度和採訪便利，犧牲新聞寫作的大原則並不足惜。這種易放難收的事實，是吾人倡議加強公共事務報導時，不能不特予關注的一項憂慮。

另外，媒體經常錯用統計數字所犯的謬誤，亦為公共事務報導常見的陷阱。一九六五年十一月九日美國紐約發生空前大停電，造成約三千萬人受困最長達十二小時之久，而當時市民相互調侃的話題就是：停電時在幹嘛？第二年的八月十日距大停電九個月後，紐約時報為驗證停電摸黑，市民就只好上床的理論，刊出了一則事後證明有誤的報導，該報根據紐約八家醫院在過去三十六小時的嬰兒出生率的粗估統計指出，出生率開始增加了。其依據為八家醫院中的一家其出生率為往常每天平均數的兩倍，五家為輕微增加，另兩家則為沒有變動。該報的統計的樣本數不足，連八家醫院亦非按隨機選樣方式產生。

數天後，另一項針對全市一百家醫院所提報告做成的研究發現，由於大停電而在黑夜中受孕的嬰兒數，實際上還較一般狀況下受孕的稍低。雖然紐約時報的錯誤已獲澄清，但在七年後，又有一家雜誌採用此項錯誤報導說：由於政府下令電視台在晚間十點半收播以節省能源，英國官方現在關切提早上床，會造成類似一九六五年美國東北地區包括紐約在內的大停電九個月後，出現嬰兒潮的情況。由於記者對統計數字的誤算、誇大、不當運用比較，使被發現的錯誤猶如冰山的一角。（註 32）

其實，加強公事務報導除了須有媒體願意覺醒配合之外，在校生的基本訓練也是不可或缺的觀念播種。台灣地區大學院校開設「公共事務報導專題」課程的歷史很短，政治大學新聞系從八十二學年度上學期起，為大四編採組首先開設一學期三學分的必修課；輔仁大學大

衆傳播系新聞組則自八十三學年度下學期起，亦開設一學期二學分的選修課，供大四同學體認此一近似畢業前驗收四年採寫訓練成果的理論與實務並重的課程。如果，台北地區的新聞媒體今後願意與此項課程的目標相互配合，或許畢業班同學前往各媒體報到實習時，就可避免無事可做還惹人嫌的尷尬，帶著粗具架構的作品，在資深記者的熱心引導下，至少在畢業前熟習某一面向的社會機制，使社會新鮮人能儘快跳過青澀難堪的必經階段。

筆者另有一種期待，便是新聞媒體如何引導具有專業素養的大專畢業生投入，恐怕才是提升行業體質、奠立新權威的內在關卡之一。試想在某種條件成熟後，採訪台電核電廠的若是清大核工系畢業生，那麼，社會大眾所能瞭解的核電爭議至少在科技層面，不會再有問道於盲、瞎子摸象的老問題；筆者還有一種頗難實現的期待是：如果媒體能大膽聘用其他行業的老手，在中年之後轉行，相信他們的跨領域的歷練會給媒體帶來不同的採訪資源和視野。筆者從不認為，新聞事業必須以新聞科系出身的爲主流，在公共事務逐漸成爲報導主流之後，新聞界何妨多多借重非本科系的有潛力的俊才。

其次，就廿世紀奉爲神明的新聞自由與言論自由而言，在媒體必須爲社會安全負責、爲經營成本付費並接受評核、爲公共事務與利益提供更多服務等社覺醒下，顯然不易再爲所欲爲而毫無回應，而可以預見的是：下個世紀的報紙和廣電媒體都將成爲全天候、隨時都是截稿時間的新型綜合媒體，訂戶不再只是被動收訊，更可主動出擊，要求更多個人化的服務，並就個人利益對媒體報導提出更正與說明。訂戶不再只是訂戶，在下一世紀的政治、經濟、法律架構下，訂戶應有權對各型媒體的年度或當季、當月的實際表現，給予評定優劣，決定其是否有權繼續爲大眾服務。

筆者甚願大膽的預期，這種決定媒體生死的新型「公民否決權」，如能配合高標準的媒體經營法令，例如在一定的資本額外，必須有一批資深而專業的編採人員，並將所有員工的工作表現列冊供各界查核，以建立報導真正的公信力，廿一世紀的森林或將可不必再爲滿紙荒唐言的爛報而傾倒，有限的電波頻道，亦有可能依法輪替使用權，逐步供真正能爲尊重公益的優良經營者運用。

如果當年盧梭的「社約論」能被史家推崇爲民主政治的催生劑，上述看似烏托邦的理論，應非毫無實現的可能；何況，近百年來世界各媒體經常爲追求短利與收益而自我縱容，復以言論及新聞自由爲護符所造成的傷害，均令有識者大感憂心；若能從制度設計的層面適度

馴服這隻令公眾恐懼的怪物，似應符合各方期望，而絕非製造什麼新世紀的箝制自由思想的「法西斯」。

七、結論與展望

爲了追求真正的多元、開放和自由、平等、富足的生活，人類不斷被迫用鮮血前仆後繼地去捍衛。如果按鈕戰爭在冷戰時代是意謂著一觸即發的熱核大戰，此一名詞在後冷戰時代或許應賦予更合宜的新義，那就是因著電子科技的發達加速個人化服務時代的到臨，按鈕可能意謂著民意的票決、速食般的洽取資訊、生活物資的運儲轉帳、多方同步的意見交流等兼顧公私便利的參與形式，無論媒體供應資訊的方式如何蛻變，人類懷抱正義的基本情操與堅守原則的信念，是否會在高速運作下失真，令公共事務的品質在機械式的思考下失色，使人失去自信和自主的尊嚴，其隱藏的危機猶勝於傳統的威權與偏見。（註 33）

美國現任副總統高爾 (Al Gore) 於一九九三年元月在洛杉磯首先提出「資訊高速公路」(Information Superhighway) 的新名詞，其概念係指資訊經由數位化科技壓縮處理之後，通過光纖纜線傳送，所有的訊息包括數據、聲音、影像、圖表、新聞或溝通，均可透過同一個媒介和方式來傳達、儲存或調用，其效能特快的便捷性，使廿一世紀的人類只要一部輕巧的操控器，即可同時握有目前電腦、電視、電話、傳真機、有線電視、報紙、雜誌、資料庫，甚至遙控機器人的多重服務。而且，它所呈現的功能將突破現有結構，使電話能用看的進行，雜誌用聽的方式閱讀，廿四小時的運用也將更爲精確，社會互動關係也將更爲頻繁。就傳統媒體的市場而言，恐怕勢必主客易位，成了買方予取予求的買方市場，光纖的功能將使現有的單向傳播成爲敏銳的雙向互動交流，除非另有強制手段，否則原居弱勢的受眾很可能躍居干涉製播程序和內容的真正「幕後黑手」。

如此被新媒體網路所解構的「大眾」，或將促成國際就是鄉土的新認同，當代民主政治與公共事務的運作也勢必重訂遊戲規則，就技術的境界而言，這種電子主導的新秩序誠有可取之處，但如何避免獨佔、霸權、操縱和扭曲的老問題，實爲樂觀派人士應未雨綢繆的大挑戰。

針對新聞事業自命爲國家社會耳目的卓然地位，如何瞭解媒體及善用媒體，顯然仍將是下個世紀的公民無可逃避的現實話題。吾人可

以預見的，不只是媒體發言權爭奪戰，可能因科技飛速精進而更加熾熱，受眾如何在百家爭鳴、瞬息何只萬變的訊息洪流中，比對出真正趨近於真相的片段敘述，仍然取決於本身有無冰雪聰明的智慧，和本對民主程序的認知與支持；否則徒有自反不縮的新聞尖兵，徒有分秒不息的多頻道新聞網，偽稱民主和偽裝自由的人士，依舊是利用新聞管道顛覆法治和理性的能手，使眾多對公共事務冷感、對社會危機無力鑑別的平庸之輩，依然臣服於封建閉鎖的人治系統。

每個時代，都有一定的政治哲學和理論為統治者取得適法與合理化的基礎，無論統治者必須付出何種代價，大眾傳播媒體都必然是最有機會洞察真相的機制，無論它將扮演鞏衛還是變革的角色，新聞從業人員的自覺、良知和卓越的專業素養，仍將是左右歷史走向的樞紐。這場拔河遠在十九世紀人類爭取政治及思想解放時期，即已展開；為了達到人類資訊共享、參與才能監督的民主意境，公共事務很可能須以全球利益的基點重新出發，新聞從業人員必須隨時接受查詢和委託，為保衛地球村的整體公益而奮戰。

註 解

註 1：台灣地區官方機構以「公共事務」為名的單位，僅有台灣省政府設在中興新村的「公共事務管理處」，其業務職掌為負責省府中部地區各辦公處所、公用宿舍、公共場所、污水處理廠、公共設施、及省府所在地的土地、交通、防護、安全與員工眷屬之幼兒收托事宜。故其事務性質十分明顯，與本文強調的決策過程與品質有所不同；亦與西方教科書習稱之公共事務報導，係以各級政府施政效能、司法單位運作、民間輿情及消費市場狀況等議題為核心的基本理念，有頗大差異。

註 2：某傳記作者曾形容盧梭是用法國最下層的民衆：無產者、遊蕩者、飢餓者、懦弱者之眼光觀察社會，故痛惡財富權勢的不平等，而其成名，恐不在其學說之如何新穎，反抗現狀者亦非獨彼一人，然其所具之革命家之精神，所提出的改造方案，融合了詩人的幻想和小說家的文筆，而使一生言行充滿矛盾的盧梭，成為十八世紀時代精神的總代表。參見浦薛鳳著：「盧梭之政治思想」，〈清華學報〉，第六卷第三期，頁 88～89，

115 ~ 116 。

- 註 3：參見江金太著：「盧梭的契約理論與當代社會問題」，〈當代〉，第十九期，頁 76 ~ 77。
- 註 4：參見遼扶東著：「西洋政治思想史」，台北，作者自印，民國五十九年一月增訂三版，頁 251、278、329 ~ 332。
- 註 5：參見張福建著：「羅爾斯的差異原則及其容許不平等的可能程度」，收錄於戴華、鄭曉時主編：〈正義及其相關問題〉，中研院中山人文社科所專書(28)，民國八十年十月，頁 283 ~ 287。
- 註 6：John Rawls, "The Priority of Right and Ideas of the Good" in *Philosophy and Public Affairs*, Vol.17 No.4, 1988, P.269.
- 註 7：參見楊志恆撰：「約翰洛爾斯正義理論之初探」，台大政治研究所碩士論文，民國七十五年六月，頁 108 ~ 113。
- 註 8：同註 3，頁 78 ~ 83。
- 註 9：詳見沈清松著：「盧梭社會契約論評析——一個奠基迷思的轉變」，中研院中山人文社科所〈民主理論：古典與現代〉研討會論文，民國八十二年八月，頁 8 ~ 16。
- 註 10：盧梭認為公共意志所決定的是屬於公共全體的事，故每一國民均必須親自參加而絕不能假手代表，又由於每一票都須計算，公共意志最後仍不免以多數決定，他主張除了基本社約外，多數票即可拘束其餘的人，通常討論的問題愈重要，愈應接近全體一致，而愈待急辦之事，則多一票的過半數即可。盧梭還預見公民大會愈和諧，意見愈趨一致，則公共意志愈佔優勢，反之，曠日廢時的爭吵不休，即為私利的增長，乃國家衰亡之徵。參見遼扶東前引書，頁 333 ~ 334。
- 註 11：梁燕城著：「被殖民化的現代生活——哈伯馬斯論溝通的難題」，〈宇宙光〉，第 186 期，頁 50 ~ 51。
- 註 12：Jurgen Habermas, "The Structural Transformation of the Public Sephere", translated by Thomas Burger (Great Britain: Polity Press, 1989), PP.31 ~ 35.
- 註 13：羅曉南著：「批判理論對大眾文化的批判——從阿多諾、霍克海默到哈伯馬斯」，〈政治大學學報〉第六十九期，頁 275。
- 註 14：參見洪鑣德著：「新馬克斯主義與當代人文思潮以及社會學說的互動」，〈中山社會科學學報〉，第八卷第一期，頁 23。
- 註 15：Nancy Fraser, "Rethinking the Public Sephere: A Contribu-

tion to the Critique of Actually Existing Democracy" in "The Phantom Public Sphere" P.5 edited by Bruce Robbins (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993)

註16：Ibid. P.6, 8.

註17：Ibid. P.7 ~ 8.

註18：Ibid. P.8 ~ 9、26 ~ 27.

註19：同註13。

註20：參見余英時著：「哈伯馬斯的批判理論與意識形態」，中山社會科學學報，第八卷第一期，頁8 ~ 9。

註21：媒體經營者爲了本身的營利，必須選擇性的開放民衆參與管道，以維持其作爲形成民意，仍然是公共領域的部份功能，這種有限的讓步，和公益與私利的動態矛盾關係，固然是資本家的策略運用，但仍然是目前營造民主氣氛的可貴空間。請參見張茂桂、蕭蘋合著：「族群議題的新聞詮釋——兼論報紙與公共領域問題」，〈台大新聞論壇〉，第一卷第一期，頁118 ~ 119。

註22：參見張翰璧撰：「系統與生活世界：哈伯馬斯溝通行動理論的剖析」，清華大學社會人類學研究所碩士論文，民國七十九年六月，頁120。

註23：唐亮譯：「公共決策」，北京，華夏出版社，1990年12月第一版，頁224。

註24：Denis McQuail, "Media Performance: Mass Communication and Public Interest", (London: SAGE Publications, 1992), PP.22 ~ 23.

註25：參見林鍾沂著：「官僚制度與民主政治」，中研院中山人文社科所〈民主理論：古典與現代研討會〉論文，民國八十二年八月，頁19 ~ 22。

註26：參見徐明利撰：「公共問題非決策之研究」，中興大學公共政策研究所碩士論文，民國七十六年七月，頁2 ~ 3。

註27：同前註，頁37 ~ 48。

註28：同前註，頁79 ~ 80。

註29：同前註，頁121 ~ 127。

註30：George S. Hage et al., "New Strategies for Public Affairs Reporting: Investigation, Interpretation and Research", (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1976), PP.33

～ 47.

註31：Ibid, P.45 ～ 46.

註32：Ibid, P.115 ～ 120.

註33：廿一世紀的媒體已經略現雛型：透過國際網路的資訊服務，電子新聞系統可以提供用戶自行取讀的「個人報紙」；全球資訊網的「超媒體」介面能將文字、聲音、影像、動畫串連在線上播放，帶給使用者完整的服務，其具備的可複製等實用價值，形成宛如資料庫般的「多媒體報紙」；高速而廉價的網路通訊將危及平面印刷媒體的生路，由於選擇的彈性加大，國際網路上的每家電子報都可以在地的報紙、社論、政令宣導等文章都可能被訂戶略過不予選讀，「無紙報紙」的服務形式將更能滿足讀者的主觀需求。請參閱孫瑋芒著：「報紙被電得很有看頭」，聯合報，民國八十四年二月十八日，第 42 版。

※本文在概念探討及題目釐清等方面，均承蒙洪鏞德教授悉心指導，謹致萬分謝忱。

