

# 臺灣民主警政的媒體結構化分析

汪子錫

中央警察大學通識教育中心副教授

**摘要：**民主警政的執法倫理的要義，被用來要求員警提供良好的民眾服務、依法行政、廉潔等。但是警察執法時對人民自由的限制，以及裁判是否公正性質疑，使得警民之間出現了信任問題，傳播媒體（media）作為中介者，在其間扮演了重要的角色，具有關鍵的影響力。在媒體不斷弱化社會責任，而且朝向不負責任的唯利是圖方向質變時，本研究參考 Giddens 的結構化理論(Structuration Theory)探討臺灣民主警政發展中的媒體挑戰課題。研究結論認為，當前被傳統媒體、社群媒體匯流下的警察執法，需要有更多對於媒體結構化的理解，才能有效實踐警政執法倫理的目標，而這個宏偉目標在近程而言，是確保我國民主警政更為精進的發展，遠程而言，是做為兩岸四地警政發展的標竿，而這才是今日研究臺灣民主警政執法倫理的全盤意義。

關鍵詞：臺灣、民主警政、媒體、結構化分析

綱目：

壹、破題：執法倫理、民主警政與媒體

貳、結構化理論與研究途徑

參、臺灣民主警政的變遷與挑戰

肆、變遷的媒體與民主

伍、結論：民主警政對於媒體結構化回應的課題

## 壹、破題：執法倫理、民主警政與媒體

### 一、關於執法倫理的解釋

什麼是倫理（Ethics）？什麼是執法倫理(Ethics in Law Enforcement)？

梅可望老校長在《警察學原理》中指出：倫理就是人際關係，也就是人與人之間因為彼此身分或角色的差異，而必須有一種合理的、適當的、社會所能接受的一種相互對待的原則。例如父母對子女要慈，子女對父母要孝；長官對部屬要愛護，部屬對長官要尊重；夫妻之間要和順；兄弟之間要友愛；朋友之間要信實等等。作者闡釋認為：「倫理和道德是古往今來人類社會規範個人行為和人際關係的最高準則。倫理和道德也是警察機關與警察人員任務成功的基本條件和先決條件」（梅可望，2002：468-469）。

張潤書等對警察倫理作出的解釋是：「警察人員與警察系統中之參與人員之間維持正當關係的原理」，即「警察人員道德的原理」。警察系統中的參與者為數

眾多，在警察機關以外有人民、民意代表、其他政府部門、政黨、利益團體、大眾傳播媒介等。在警察機關以內則有上司、部屬與同事等。警察要如何與這些個人或團體保持正當的關係，就有一套價值觀或規範作為行動的指引，這套價值觀就是警察倫理（張潤書，2009）。前述闡釋具體指涉了警察與人互動的關係，使用的名詞是「警察倫理」，但內容都是「警察人際關係」。

李湧清引述 Manning 的研究認為，如同其它晚近的警政新思維一樣，在「全面品質管理」的概念之中，預設了警察組織文化具有大量的同質性，然而事實並非如此。某些實施全面品質管理的警察組織，認為除了必須提高顧客的滿意度之外，還必須兼顧「降低成本」或「創造利潤」，在學者看來不足為訓，匪夷所思。李湧清認為，在顧客導向之下，警察組織與人員的自主性堪憂，因為警察組織人員，必須提供服務，也要以客為尊，但是警察同時必須執行法律，例如追捕罪犯、告發交通違規等，在此一情勢下，「顧客」的概念就不是一般商業交易中的顧客而已，換言之，警政機關想要以「顧客導向」來提高顧客滿意度是有難度的。這也是長期以來警察課責（accountability）和警察自主性（autonomy）存在的緊張關係（李湧清，2002：1-14）。

章光明、黃啟賓亦對此提出警察組織與一般企業的異質性。他們認為，警察組織的目標在創造公共利益，但是所謂「公共利益」過於抽象，要回應並滿足民眾的期待，並不容易；甚至經常會處在衝突與矛盾的關係之中。警察行為的強制性與一般企業不同；警察組織雖然必須提供服務，但同時也是公權力的執行者，凡是在其職權範圍內的事務，職司者皆有強制性的管轄權（章光明、黃啟賓，2003：88-89）。

陳明傳等闡述警政倫理時認為，警政倫理可以分為三組面向來看待：（1）靜態的或動態的：靜態面是指警察系統成員之間的秩序關係；動態面則是指其中人際互動的準則。（2）消極的或積極的：消極面是要求警察人員不得違反倫理規範；積極面則期待警察人員透過執行職務，追求公平正義的社會價值。（3）內部的或外部的：內部面是指警察應貫徹系統內部「上下、長幼、朋友」三倫精義；外部面是指警察執勤與民眾互動時，應信守執法倫理。而所謂執法倫理又包含四項原理原則，即依法行政、維持秩序、堅守紀律、為民服務等（陳明傳等，1989：40-47）。

從上述這些說法與見解，可以看出在民主時期，警察執法倫理的要義，被用來要求員警提供良好的民眾服務、依法行政、廉潔等。但是警察執法時對人民自由的限制，以及裁判是否公正性質疑，使得警民之間出現了信任問題，媒體作為中介者，在其間扮演了重要的角色，具有關鍵的影響力。

## 二、關於民主警政與媒體互動的問題

### 什麼是民主警政（Democratic Policing）？與媒體（media）有何關係？

英國犯罪學者 Robert Reiner 在 1985 年發表《警察的政治》一書，探討政治與警察之間，如何相互影響，又如何彼此運用。在該書第 5 章，他探討了警察與政治中間還有第三者，就是媒體（media）。而他探討媒體呈現的警政（The media

presentation of policing) 時，提出他的觀點認為，媒體對警政而言是一股讓人迷惑 (mystifying) 的力量。媒體在新聞中，會批評或引導警察該做什麼，不該做什麼的議論，在這個部份，媒體呈現的警察角色是實際的形象 (factual images)。另外在以刑案、執法故事為主的影視娛樂節目中，出現了虛構的警察形象 (fictional images)，也經常超越了警察政策對警察作用的範圍。

2010 年 Reiner 在修訂第四版中特別提出，這個現象不全部都是由媒體造成，還有源自於整個警察政策導向的因素，因為警察不但有當下實際活動呈現的形象 (factual images)，也有警察自己對警政改革的想像、也就是警察自己虛構的形象 (fictional images)。他的建議是，警察應該感知到，媒體對警政的影響，不但會形塑公眾對警察的看法，公眾也會運用傳播媒體來監督警察。他認為在變遷的法律、政策、警政組織之下，警察的作為是否要「超越合法化」(beyond legitimation)，是有必要繼續探討與釐清的，例如是否需要配合媒體作更多的警政轉變，就是警政的重要課題 (Reiner, 2010)。

社會學者 Peter K. Manning 在 1977 年發表他首部著作《警察工作：警政的社會組織》(Police Work: The Social Organization of Policing)，1997 年的第二版做了內容增修。作者多次到臺灣訪問、講學，對臺灣警政研究頗有啟發，這本書成為臺灣警政學術研究的重要參考書 (Manning, 1997/ 1977)。2011 年 Manning 發表另一部警政研究著作《變遷世界中的民主警政》(Democratic Policing in a Changing World)，內容更是發人深省 (Manning, 2011)。

在 Manning 看來，民主警政 (Democratic Policing) 的界定並不複雜，廣義來說，民主警政就是一種更有效益的警政 (more effective policing)，是基於警察與公民之間的信任 (trust) 才得以建立的民主化的警政。他在書中透露了在變遷的世界裡，民主警政所遭遇到的挑戰與問題。而傳承自其老師，即符號互動論大師 Ervin Goffman 的戲劇框架理論，很自然的，他將今日民主警政變遷挑戰的焦點，放在警政媒體關係、警民溝通問題層面。

Manning 提出影響警政的自變項，來自媒體爆發式的成長，警察需要快速回應與溝通，新的局面是「傳播與溝通的時間、空間限制被打破，低成本且簡便的方式行動，可以很快的將訊息擴散」。將以上這些變遷的狀況組合在一起，就是對民主警政的新挑戰。

他認為，在一定範圍內，民主警政所面臨的新挑戰是綜合以下結構因素與行動因素形成的：「**媒體、法令、偶發的麻煩事件、督察內控制度**」。如果找不出好的行動、方法來回應外部環境，就會在警察與公民之間造成不應該存在的不信任 (untrusted)，對於民主警政而言，這絕對不會是一件好事。

## 貳、結構化理論與研究途徑

### 一、結構化理論的形成

結構化理論 (Structuration Theory) 是 Anthony Giddens 所提出，他把結構

(structure)與行動(action)兩個字接拼在一起，創造了‘Structuration’新字，因此，這個理論也被稱為社會結構-行動理論，Craib 曾稱之為嶄新的社會學大理論架構（Craib, 1992）。

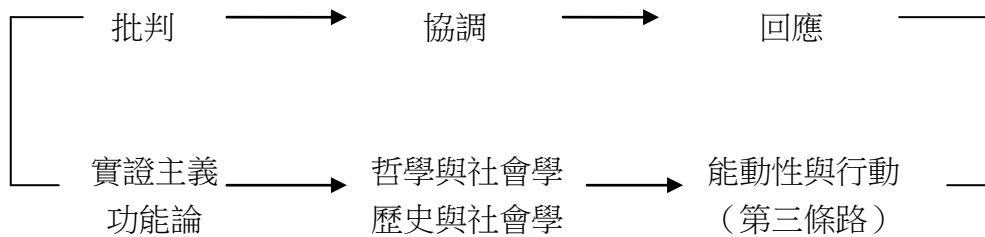


圖 1：Giddens 社會結構-行動理論的形成過程  
（本研究參考 Gregory, 1990 製圖）

社會學界對於 Giddens 的社會結構-行動理論的迴響有多麼顯著？Jonathan H. Turner 在 *The Structure of Sociological Theory* 一書的序言中，稱 Giddens 是繼 Spenser 之後英國百年來最受矚目的社會學者，與 Habermas, Luhmann 同為 20 世紀 80 年代崛起的思想大師（Turner, 1998）。也有人以為他的主張與成就，與凱恩斯(John Maynard Keynes, 1883-1946 最有影響的經濟學家之一)等量齊觀（Ritzer, 2003）。

Giddens 早期研究是從批判實證主義、功能論開始，中期研究則是以理論比較來調和各種理論間的異見，例如他設法將哲學與社會學、歷史與社會學協調起來並找出其相關性。到了後期研究，才提出他心目中可以實踐的、不是空談的社會學理論，也就是社會結構-行動理論，如圖 1。

Giddens 在社會學領域享有盛名的原因之一，是他能夠把百餘年來壁壘分明的微觀（micro view）社會學、鉅觀（macro view）社會學研究連接起來。原本鉅觀社會學只關注客觀抽象的社會結構、社會組織、社會階層研究；而微觀社會學關注的則是具體的社會行動者、互動模式、溝通行為。傳統社會學觀點，大都視社會結構為「限制」，具體行動者才是能動者（enabling），而且能動者只能在結構限制之下行動，但是 Giddens 重構社會學理論，他認為，個體有能動性（agency）採取行動（agent），結構也會有行動（change）。

把鉅觀與微觀的社會學理論合而為一，在 Goffman 的戲劇框架理論，也有類似的作法，僅是這樣似乎太簡單，沒有不可取代的貢獻，但是要說服傳統社會學改變觀點，不但要言之成理，也要比較各時期理論，這需要經過大量文獻爬梳整理過程才有可能。這樣來看，Giddens 的社會結構-行動理論實在不簡單。

## 二、結構化理論探討的現代性、反思性

Giddens 經常將結構化與現代性（modernity）、反思性(reflexivity)、反思現代性（reflexivity modernity）連在一起，這是他對於後現代理論（postmodern theory）

表達不以為然的方式，他認為以後現代主義（postmodernism）描繪指涉某些藝術表現已然夠了，當前並不存在著後現代理論。

他將現代化理論轉化成現代性，並且主張社會結構發展是趨向「更高」的現代性，而不是後現代。換言之，從 18 世紀工業革命以降發展的現代化，到 20 世紀晚期仍然在發展與前進中。他所謂更高的現代性，也可以理解為升級版的現代化過程（Giddens, 1991）。在這樣的背景下，他的研究傾向已顯現出在為現代化發展找出新的道路的，從他後來所提出的「第三條路」（The Third Way）觀點成為影響英國甚至其他國家的政策，而且他也成為英國首相的執政顧問來看。一路走來，Giddens 最終是致力將他的學術研究象牙塔理論，轉化為經世致用的實踐之學（Gregory, 1990）。

Giddens認為，反思性是現代性社會的主要特徵，反思係以主體為出發點。在結構-行動中，反思性成為人類最根本的行動，也是社會制度再生產的根本基礎，因此，有時還會用「制度性反思」來稱呼。他另與Beck, Lash合著《反思社會性》（*Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*），（Beck, Giddens & Lash, 1994），主張反思性的重要程度是與現代性社會風險是密切相關的。

Giddens 從研究社會的學術論者，走向面對社會的行動實踐者，在理論建構部分，他的社會結構-行動理論，可以用作一套解釋現象的工具；在研究方法部分，他的社會結構-行動理論恰是一套綜合了鉅視、微視的社會學與社會問題研究工具。

鉅觀社會學

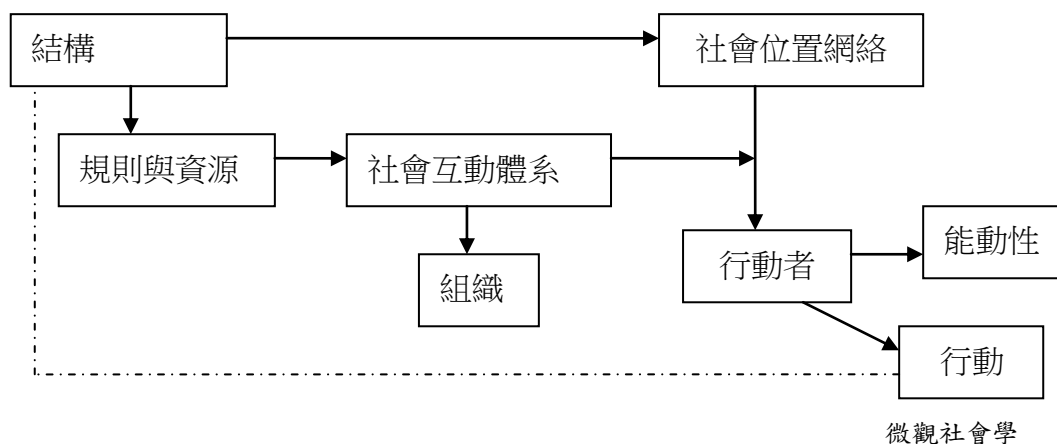


圖 2: Giddens 的社會結構-行動理論示意圖(本研究製圖)

Giddens 結構化理論所稱的結構，指的是社會再生產過程所涉及到的規則與資源，規則的兩種性質包括規範性要素（normative elements）和表意性符碼（codes of signification），資源的兩種類型則是指權威性資源（authoritative resource）和配置性資源（allocative resources），前者源於對人類行動者活動的協調，後者出自對物質產品或物質世界各個方面的控制，如圖 2 所示。

### 三、社會結構化的研究方法

進一步闡釋社會結構化的研究方法，Giddens 認為結構化理論如果無助於闡明經驗研究中的問題，就不會有太大的價值。而且，結構化理論牽涉到的是具有一種批判形式的意涵，這個說法，除了顯現出他對於功能論（functionism）的反省之外，他還更進一步指出，在結構化理論的邏輯與實質內容中，並不會限制使用一些特定研究技術的運用，比如調查測量、問卷之類。結構化理論要考慮的是針對研究問題應該採取那些具體的技術手段，以及如何解釋結果。以結構化理論為研究方法的關鍵是研究者如何使自己置身於研究主題邏輯內，並取得一個對於行動與結構觀念實質闡釋的位置（Giddens, 1984）。

Giddens 認為，社會結構日常運作既能藉以維繫現有結構，同時也會透過各種資源與權力的時空匯聚，引發現存結構裡潛藏的改變能量，這就是能動性（agency）。藉由某些行動者（actor）或改變者、能動者（agent），有可能產生整個結構徹底變革的結果。研究者可以預設，當人們展現反思能力（reflexive capability）和實踐意識（practical consciousness）能力時，人們才能清楚知道自己在做什麼，以及為什麼要這樣做。

他指出能動作用不僅僅人們在做事情時所具有的意圖，而是首先指他們做這些事情的能力、技巧、手段。能動作用涉及個人作為事件的行動者時，每個人都可能用不同的次序、方式進行。明白的說，觀察行動不是固態，是一種「流」（flow），是持續不斷的過程。在這個過程裡，行動者有意識的維持著對自己反思性的監控。這種監控在日常生活中成為習以為常的自我控制，但是對於行動者而言，這是行動「流」得以合乎常理繼續生產的關鍵。

Giddens 在討論日常生活個體互動時，借用 Goffman 的理論把時間和空間連繫起來，例如定位（positioning）和位置-實踐（position- practice），意謂著行動者必須沿著時空路徑的某個位置與他人產生關連（Goffman, 1959）。Giddens 所說的「位置」類似 Goffman 所稱的角色，但不同的是，角色是既定的（given），位置則是個體社會關係網絡的生產與再生產（Craib, 1992）。

Giddens 還借用 Goffman 共同在場（co-presence）觀點，指出隨著現代性的出現及科技的日新月異，不僅改變了空間與人類的關係，使得人的互動已不再受限於必然在場（present）的前提條件，當事人與不在場的存在者（absent other）把時空架空了（bracketing time-space），在這種情況下的遭遇，出現了現代性的結構化（Structuration）存在（Giddens, 1984）。

### 參、臺灣民主警政的變遷與挑戰

警察的意義有其時間性和空間性，離開時間與空間等現實因素，難以探討警察意義的真諦。一國警政的所有表現（presentation），首先是服膺於政治制度，因為警察原是國家行政的一部份，而國家行政又是立國理念、政策，或其所實施的政治制度與文化習俗等的結果。因此，警察意義與內涵，會隨著國家行政變化

而跟著變化（梅可望，2002：2-3）。

我國憲法揭示，中華民國為民有、民治、民享的民主共和國，因此，我國政治應屬民主制度，我國警政亦應屬於民主的警政制度（Democratic Policing System），迨無疑義。

但是我國並不是建國伊始，就出現完善的民主政治制度，即使開始施行憲法之後，齟齬也稱不上民主。我國民主是在政局紛擾，內戰、抗戰連年動盪的歲月中匍匐前進。受此影響，我國實現民主，以及民主警政，要等到新舊世紀交替之間，才在臺灣略見曙光。當臺灣社會跨出政治民主化的步伐後，受其規制的警政制度，也隨之步入真正的民主警政。

## 一、民主的變遷與啟示

從社會結構的角度來看，當代民主制度是基於反抗王權而產生的，民主也在憲政主義中獲得制度性保障。因此「有限政府」與「法治政府」被視為是民主制度中最理想的政府統治架構。憲政主義由一組一組關鍵思想串結而成，包括受限制的政府、法治民主、基本人權保障、權力分立、司法獨立等等（李念祖，2000：162）早期的憲政民主概念，人民要求建立一個「比有限政府更有能力，但是仍然能受到約束」的政府來解決問題，因此歸納民主的基本要件是：

**法治政治：**關於社會的政治制度與過程的形式及評估它們的標準。

**民意政治：**人民有權參與政策的形成，人民的意志應變成正式的法令。

**基本權之保障：**應有一部載有人民基本權的清單，並受保障的憲法。

然而，變遷的民主概念認為，民主無法以機械式的理論加以命定、論斷，或者下定義，因為，民主的本質是一個「動態」的過程。

Charles Tilly 被視為 21 世紀重要的社會學者，他將過去 50 年間出現的民主理論以及歷史事實爬梳比對，提出關於民主的見解，其核心概念是：民主是動態的過程；民主是一個持續地、進步地、反轉的過程（Tilly, 2007）。

依 Tilly 的觀點，動態的民主意味著民主無止境，民主是既是歷史，也是未來，民主依某種動力（dynamic）變遷而出現內容新舊並容，追求更好的政治制度的代名詞。民主的動態過程歷經三個程序，而且會循環出現。第一程序：有受到壓迫的獨立權力個體（independent powers）；第二程序：社會著手消滅各種形式不平等（elimination categorical inequality）；第三程序：全部的「信任網路」整合後，將之融入政體（the integration of trust networks into the polity）。只要能夠邁入第三個過程，那種狀態就是民主，若是啟動了第一過程，卻無法完全走到第三過程，就不是民主。

Tilly 的概念很創新，但早先被視為民主要件的概念並未失效，也足以解釋當前的社會事實。在 2014 年 3 月臺灣發生太陽花學運時，學生就是以「捍衛民主」為其行動口號，並且主張佔領立法院的「公民不服從」是民主社會的合理行動之一。雖然審議民主只是雅典式直接民主（Athenian democracy）的現代翻版，是一種復興（revival）而已（Elster, 1998）。然而在學運活動期間，學生闡述代議政治

(Representative Politics) 陷入失靈時，仍然需要將公民直接參與的審議式民主 (Deliberative Democracy)、公民會議 (Citizen Conference) 帶入今日台灣政治制度中。學生的訴求，將其視為一種創新的制度，無可厚非，而且從學運期間與之後所進行的各家民調來看，都能獲得過半數臺灣民意認同與支持。顯然Tilly的民主動態論，從已經被認定為「民主鞏固」的臺灣，可以得到驗證，新民主概念依然在動態循環與醞釀著 (汪子錫，2014：73-106)。

## 二、臺灣民主警政變遷過程梗概

從宏觀角度來看，時空環境、外部環境與領導人意志，都是影響民主警政變遷的關鍵。回顧我國警政發展記錄，首見 1971 年出版的《六十年來的中國警察》，該書第一部介紹我國警政發展的歷史過程記錄。我國警政從清末肇始，民初至 1940 年代的大陸時期，國家接續在軍閥割據、抗日戰爭、內戰等非和平環境下踽踽前行。同一段時間在台灣部份，則要到 1945 年臺灣脫離日本殖民統治後，才納入我國警政發展史記錄 (中央警官學校編，1971)。

中央政府 1949 年自大陸遷臺之後，自 1949 至 1971 年退出聯合國期間，國家政治主流思維與社會結構的各種氛圍都環繞著反攻大陸、解救同胞。在維護國家安全先於人民權利的這段期間，警察執法最重要的依據是「違警罰法」，該法實際上成為警察威權執法的根源，彼時的警政雖有名義上的民主警政，但是警察仍然可能任意侵害人權。

1971 年臺灣出現國家發展等同於臺灣發展的思維，發展的重心被移至「推動臺灣本土化」，從此，臺灣民主警政踏上發展之路。參考警察大學 2013 年出版的《臺灣警政發展史》編者序言，1971 至 2008 年第二次政黨輪替前，我國民主警政發展梗概如下 (章光明主編，2013)：

1971 年政府退出聯合國，外部環境改變了，國家領導人把更多關注拉回現實。在外交處境艱危下，蔣經國先生於次年出任行政院長，全力發展國家，建設臺灣，在經國先生帶領下，我國開始邁向民主化。

此時，警察配合國家發展於 1972 年成立中央部會警政署，領導臺灣省警務處為全國與地方的警察業務主管機關。臺灣開始出現「黨外」群眾運動，當時，「打不還手、罵不還口」成為警察處理集會遊行的政策原則，尤其 1978 年的高雄美麗島事件，更能彰顯經國先生推動台灣民主化進程的決心。

1970 年代中期之後，開始推動警政現代化，1976 年通過「警察人員管理條例」(後改為「警察人員人事條例」)。司法院大法官亦於 1980 年首度針對「違警罰法」作出解釋，認為其中有違反憲法保障人身自由之處，警察開始注意到保障人權的現實課題，已然開始。

1980 年代，隨著臺灣經濟起飛，蓬勃的社會力掀起一波波民主需求的呼聲，1986 年民進黨成立，拉開政黨政治序幕。1987 年政府宣布臺灣地區解除戒嚴，為了因應解嚴於 1988 年由警察執行新制定的「集會遊行法」等，亦新制定了「國家安全法」等若干與警政有關的法規，此時期為警察功能變遷的轉捩點。



在警察人員選訓培養人才部份，1988 年臺灣警察學校升格改制為臺灣警察專科學校。中央警官學校為了培養警政科技人才，增設鑑識系、資訊系。1990 年司法院大法官，「違警罰法」警察限制人身自由之裁決劬力應屬違憲，並限於 1991 年 7 月失其效力。並由新制定的「社會秩序維護法」代之。

1991 年 5 月 1 日零時起終止動員戡亂時期，回歸憲政民主。在之後的 10 年期間，原屬於警察機關的戶政、消防、海巡先後脫離警政行政體系，中央警官學校亦於 1995 年改制為中央警察大學，並開始設立博士班。

1999 年臺灣省警務處配合開始實施地方制度法，脫離警政署並改制為臺灣省警政廳，但於不久後因凍省而被裁撤，我國開始警政一元領導，全國警察行政事務統歸於內政部警政署。

警政革新開始採用眾報案三聯單，人民開始對警察，有更多「課責」的覺醒。

隨著 2000 年政黨輪替，我國進入民主確立時期，新政府引進較多英美國家新公共管理學（NPM）的概念，在政府革新行動中，「服務型警察」的觀念被引入警政作為，警察機關並逐步實施 ISO 服務認證、制定標準作業流程、舉辦治安民調與被害調查、參加行政院國家服務品質獎競賽等，開啟警察為民服務的新民主警政時代。

2000 年 10 月 31 日廢止「戶口查察實施辦法」，警察查察戶口業務正式走入歷史。警察從此不得在沒有理由、沒有法院搜索票的情況下，擅入民宅。之後的作法，警察人員必須基於特定原因，受嚴格條件及程序規範下，以進行治安、犯罪預防或為民服務等理由，執行家戶訪查。

2003 年在大法官催生下，開始實施「警察職權行使法」，成為日後警察執勤的重要法律依據。司法院大法官針對警察業務的「檢肅流氓條例」，分別於 1995 年、2001 年、2008 年三度遭宣告部份條文侵犯人權、違憲，應於 2009 年 1 月 21 日廢止。

根據汪子錫（2012）在《憲政體制與人權保障》一書中所述，二次政黨輪替後，臺灣民主警政的發展重心，主要是來自政府推動保障人權所引導的警政變遷，參考其內容，重要的事件如下：

2008 年二度政黨輪替，我國進入民主鞏固時期。2009 年 12 月 10 日開始施行「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」（簡稱兩公約施行法），政府高倡「人權大步走」，並對各級公務員展開講習訓練，直接催促了警察執法兼顧保障人權的民主警政新頁。

2009 年 9 月，總統馬英九在「人權大步走」研習會上說：「我國憲法從第 7 到第 22 條所列舉或概括規定的，都是人權；但是現在人權的範圍可能不只這些。大部分的公務員都不知道人權是怎麼回事，這不能怪大家，因為我們過去的教育當中，很少提到這些」<sup>1</sup>。

警政署對於前述談話，做出了回應與行動，宣布為了落實保障人權，警政署自 2009 年 10 月 1 日起全面廢止警察機關非刑案嫌犯「按指紋」的規定，行之有年的「按指紋」共 87 項警政業務，從此取銷了按指紋的慣例。

2012 年 1 月 1 日開始施行「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」(簡稱 CEDAW 施行法)，警政的回應是在各警察分局設有「家庭暴力防治官」，此一非正式職稱是由受過處理家庭暴力案件專業訓練的警察人員擔任，以落實對婦女人權的保護。

### 三、臺灣民主警政的結構化變遷

從前述臺灣警政變遷加以整理，可以區分為比較顯著的三個警政嬗遞的不同結構化階段，三個結構化階段分別出現在遷台初期、解嚴時期以及變遷後的臺灣警政社會結構。分述如下：

#### (一) 遷台初期的臺灣警政社會結構

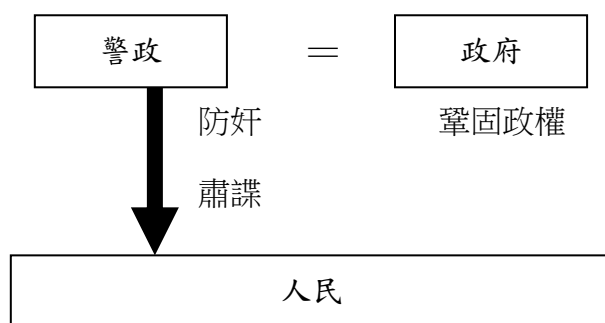


圖 3：遷台初期臺灣警政社會結構（本研究製圖）

政府遷台初期以反攻大陸為目標，為防犯中共武力侵台，警察工作重心在於防諜肅奸與鞏固政權，此一時期的警政，呈現「警察即政府」結構，如圖 3 所示。

警察等於政府時期的警政兩項特色是「以軍領警」、「戶警合一」。以軍領警，係由軍人領導警察，以軍事思維來規劃警察的勤務業務。戶警合一，則是藉由警察管理戶口登記、異動來防止匪諜進入台灣社會沁行破壞。在彼時，社會治安及肅清匪諜工作是以臺灣省警備總司令部為首，警察首長及下屬亦都納在警總的管轄之下（張淵崧、章光明，2013：157-158）。

警察即政府同時意味著，如果政府宣稱是一個民主政府，那麼警政就是民主警政；如果人民認為政府是威權的，那麼警政就是威權的。

#### (二) 解嚴時期的台灣警政社會結構

台灣地區於 1987 年解除戒嚴，結束了戰時政治威權統治，警政結構亦隨之變化。早在解嚴前，警政署即預作準備提出「主動打擊、消滅犯罪綱要計畫」，1985 年警政署提出「五年警政建設方案」，警察基本職能要求是維護治安，維持社會秩序以及整頓交通。此時期的警政社會結構如圖 4 所示。

在此一時期的警政結構中，警政扮演著社會管理者、環境監視者、權威命令者的角色，左右手高舉「治安」與「秩序」的規範，以實現打擊犯罪、維持社會秩序為主要的警察作用。此一時期是由警察以自己的專業規劃警政，並且實現其規劃，人民沒有太多參與的可能。

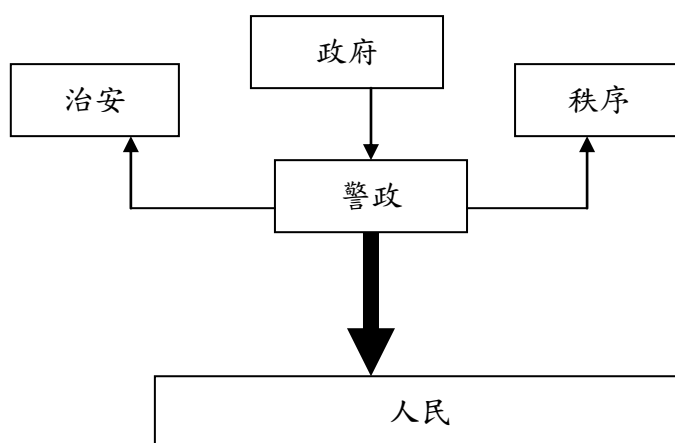


圖 4：解嚴初期的臺灣警政社會結構（本研究製圖）

### （三）變遷後的臺灣警政社會結構

1980年代初期起，美國於公共行政管理方面開始掌握以企業性改革為方向，並以提升公部門績效為目的之新公共管理（New Public Management, NPM），並且引導出現視民眾為顧客的「顧客導向的服務型警政」。

當代警察職能既以服務為主軸，輔以治安、交通兩項之後，則在整體觀念與思維上，已然將治安、交通皆納入廣義的為民服務。它是從民眾的觀點，也就是被服務對象的觀點所採取的行動回應，旨在讓人民認同警政作為與警察行動。

公共政策認為，行政是政策規劃與執行的過程，公共政策可以視為一種政府的選擇，即「作為或不作為的選擇」<sup>1</sup>。直言之，公共行政是為公共利益服務而存在的，其目的在實現公共目的，而非政府目的，即政策應具備「公共性」。公共性是指公共行政為彰顯公益，實踐公共目的，並積極負責的一種特性；此項特性成為評判行政機關是否有效能的重要標準。將新公共管理的核心概念套在 e 化政府（Electronic Government, E-Government）治理行動上，可以看到如同 Budd & Lisa 所提出 e 化公共管理概念，包括 e 行政(e-Administration)、e 服務(e-Services)，以及 e 民主(e-Democracy)等課題(Budd & Lisa, 2009)。

e行政：公共行政的焦點必須是結果，而不是流於表面行政流程。

e服務：公共行政在市場性競爭概念下，應提供較好的服務。

e民主：以顧客導向（customer-driven）市場性，提供人民更多自由的選擇。

電子化政府是利用資訊傳播科技（information and communication technology, ICT）以進行公共行政與公眾互動的政府。資訊傳播科技項目甚多，且日新月異，不斷增加且更新，例如傳真（fax）、電子郵件（e-mail）、手機（cellphone）、電腦網際網路（internet）、全球資訊網（WWW）等等（張世賢，2002）。2008 年之後迅速普及的社群媒體臉書（facebook）、移動媒體及附屬程式、各種電子雲等被政府部門廣泛運用，出現政府與民眾新的溝通模式。

<sup>1</sup>T. R. Dye, *Understanding Public Policy*. (New Jersey: Markham, 1978)

Moore 發展出一種規範性，重點是如何提升和創造公共價值的管理領域。他認為，創造公共價值是政府策略管理的主要目的，在於政府運用公共資源以符合公共需求和對社會產生真實結果，因在過程中公共需求和環境是變動的，產出的公共價值是否符合民眾需要，將會影響其政策的正當性。

Woodrow Wilson 把政治從行政管理中分離出去，以使各個專業領域的行政管理行動，讓公共事務的處理者所接到的政治法定業務，將是具有連貫性且明確定義的政策。這種透過中立的政治程序而制訂的政策，具有民主政治的高道德標準。藉此方式去執行政治定業務，管理者即可將其注意力轉移去探求最具效率與效能的方法，以達成法定目標<sup>2</sup>。

政府部門在政策規劃及管理策略上應保有公共價值的願景。公共價值觀，是引導警察機關及員警執行職權的基本原則與信仰。警察機關的價值觀一旦確定，警察工作目標、資源運用、警察策略、以及員警工作風格隨之受影響。警察是公部門的一環，公部門發展出的新公共管理，直接影響到警察的公共價值定位。以新公共管理觀點提供臺灣警察服務與公共價值的願景，比擬如下（汪子錫，2009）：

警察能夠有效率、有效能地達成法定目標。

警察機關能使民眾滿意，並以顧客導向提供服務。

警察能夠行政中立公平執法，追求公共利益的品質服務。

臺灣警政傳統一直把「為民服務」列為警察法定職權，在第一次政黨輪替期間的2007年，由行政院頒訂「政府服務創新精進方案」後，出現重大影響，迄至今日，此一方案仍然是行政院暨所屬各級機關、直轄市、縣市政府執行便民服務的基礎範本，目前政府主要的服務行動包括以下數項。

### 1.提升服務品質，深化服務績效

合宜改造服務場所、建立服務人員專業、親切、責任感形象；善用傳播媒體及公聽會宣導施政措施及執行成效；聯合企業、社會團體辦理各項公益事務，爭取民眾認同。例如改造派出所，使其更為親民、便民。

### 2.便捷服務程序，確保流程透明

設置全功能櫃台，提供單一窗口服務，均衡各櫃台承辦業務，縮短民眾等候時間。例如刑事警察局 165 防詐騙電話專線，就是單一窗口概念的實現。

### 3.探查民意趨勢，建立顧客關係

(1) 建立民眾抱怨處理機制，提供即時、有效之回應，減少處理時間，降低民眾抱怨頻率。

(2) 廣開民眾建言管道，鼓勵民眾提供建言；重視民眾興革建議及陳情案件，依據規定，審慎、迅速、正確地處理。

(3) 建立新聞媒體及報章輿論快速回應機制及標準作業程序，主動為政策辯護或更正不實內容，以導正社會視聽。

<sup>2</sup>W. Wilson, "The Study of Administration." In Jay M. Shafritz & Alber C. Hyde, eds. *Classics of Public Administration*. 11-24. (CA: Brooks/ Cob Publishing Company. 1992)

(4) 有系統地建立「常見問題集」(FAQ) 管理機制，轉換民眾意見成為服務政策或措施；或透過民眾需求調查規劃服務政策或措施。

(5) 定期辦理民眾意見調查，分析調查結果，改進服務缺失；強化問卷內容及測量方式之設計及評價結果分析；研析滿意度趨勢，並與同性質機關進行比較，供改進服務之參考。

#### 4. 豐富服務資訊，促進網路溝通

主動規劃公開機關基本資料、核心政策、執行計畫、服務措施等重要資訊，提供之資訊內容需正確連結並即時更新。

#### 5. 創新服務方式，整合服務資源

發掘服務過程出現的問題，運用法令與流程檢討再造，規劃創新性、整合性的措施以精進為民服務。

警察除了遵行前述行政院函示的為民服務規範之外，加上警察依任務專業性質，推動的社區化警政 (Community Oriented Policing) 四項核心概念，即諮詢 (consultation)、調適 (adaptation)、動員 (mobilization)、問題解決 (problem solving) 等 (Bayley, 1994: 278-281)，形成兼顧行政院規範、警察專業的新世紀台灣警政的社會結構新關係，略如圖 5 所示。

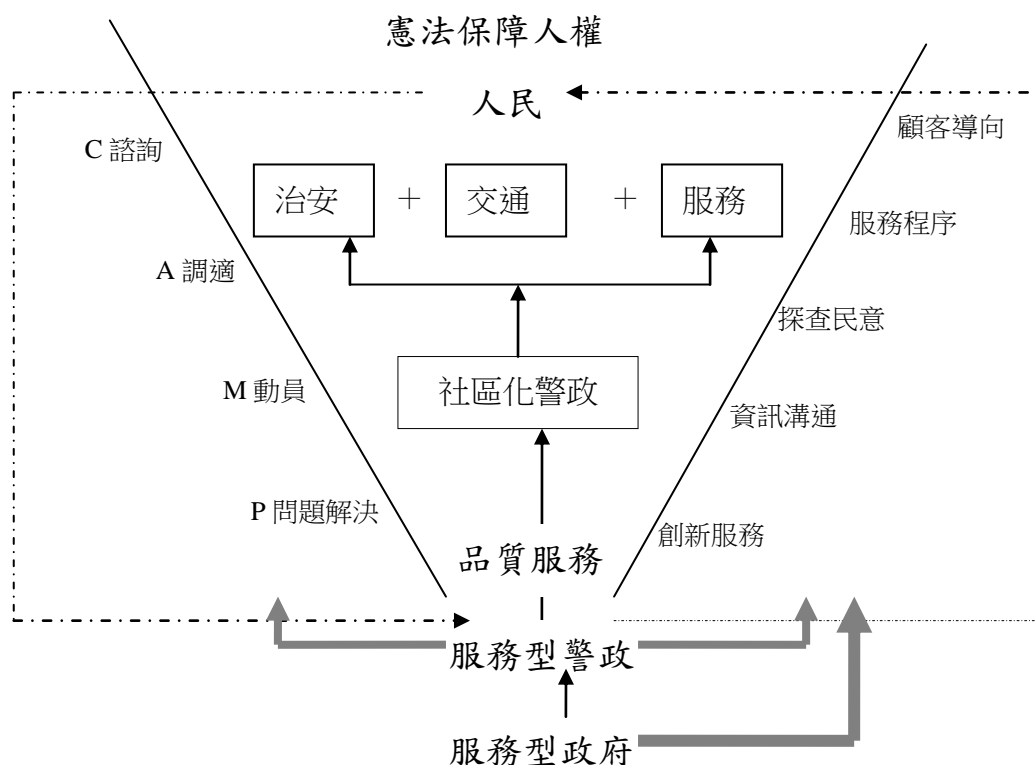


圖 5：變遷後的臺灣警政社會結構（本研究製圖）

臺灣警政變遷後迄今的社會結構，係以社區化警政為基礎，進入了以品質服務為出發點的民主警政階段，並且強調顧客導向、警民互動。

綜合而言，從圖 3、圖 4、圖 5 的對比中，可以發現到臺灣警政社會結構嬗遞的變化極為顯著。在前述的遷台初期、解嚴時期的警政社會結構，是警察與人民區隔開來的狀態，警政運作對待人民是單向的、權威的、指示的。但是變遷後的台灣警政，將人民納入警政思維與行動之中，警政進入了民主、人權、服務的結構化時期。

但是，雖然從變遷後的警政結構，可以觀察到警察致力於服務、警民攜手的和諧局面，但其實這只是一個理想或者說是追求的目標。警察做了什麼，和媒體再現警察做了什麼，是不一樣的。不只是民主與警政歷經了變遷，媒體與言論自由也在變遷，並且對再現警察與媒體塑造警察形象，產生了鉅大的影響力。

## 肆、變遷的媒體與民主

### 一、憲法保障言論自由與媒體自由

美國學者 Keane 在其著作《民主與媒體》書中提到公共服務屬性的媒體，例如廣播電視，本質上是日常生活公民與社會溝通對話的管道，因為媒體可以重塑人們的語言、時空感和各種偏好，具有改變信念的影響力，理應作為服務有助於自由、平等的溝通工具。民主憲政國家，必然以憲法保障人民有自由、平等溝通的權力，也就是公民擁有受到憲法保障的言論自由。這項保障，同時也延伸到人民利用傳播媒體發表言論的自由權力，如果沒有憲法確立這項保證，公民根本無法與採行暴政的政府對抗（Keane,1991）。

保障公民言論自由、新聞自由已經成為當前重要人權指標，也是普世認可的民主價值觀。在載有保障新聞自由的成文憲政中，世人最津津樂道的美國憲法第一修正案（The First Amendment）。此修正案 1791 年經美國國會批准，位居 12 條權利法案（The Bill of Rights）之首。

該修正案關於言論自由與新聞自由的部份，有謂：「禁止國會制訂任何法律剝奪言論自由、侵犯新聞自由與集會自由；干擾或禁止向政府請願的權利…」，此一規範係保障新聞自由之基礎，也成為其他國家公民追求言論自由與民主化的標竿。美國憲法對於言論自由的高度保護，逐漸傳播到世界各地，使其成為根深蒂固的民主概念之一。

1975 年，時任美國聯邦最高法院大法官 Potter Stewart 在演講中，提出第四權理論（the fourth estate theory），把憲法保障新聞自由解釋為一種制度性基本權（the institutional right），而非屬一般個人的基本權利（the individual right）。由於憲法保障了言論自由與媒體新聞自由，才可能再由新聞自由反過來保護憲政制度。因此，美國新聞界經常以「民主的看門狗」（Watchdogs of Democracy）自居，自詡為公民第四權的行使者，民主的把關者。

在我國，1947 年開始實施的憲法第十一條，已然明確保障人民言論、講學、著作、出版自由。1994 年司法院大法官第 364 號解釋，進一步指出「以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法 11 條所保障言論自由之範圍」。大法官在 2011 年

第 689 號解釋中，寫進了一小段文字：「憲法第 11 條保障新聞採訪自由」，短短數個字，再更進一步確定了新聞採訪自由。從此一變遷來看，我國對於言論自由、新聞自由的充份保障程度，並不遜於美國，但它也可能會出現和美國一樣的弊病，就是媒體財團化之後，反而逆向損害公民言論自由。

無疆界組織「自由之家」(freedom house)於 2014 年 5 月 1 日發布年度全球新聞自由報告，列入評比的 197 個國家及地區，名列「完全自由」者有占 32%，總計 63 國，我國排名第 48，也在完全自由的評等內。其它則為部分自由占 35%；完全不自由占 33%。亞洲其他國家，南韓第 68，香港第 74，屬「部分自由」。新加坡第 152，中國大陸第 183，屬「完全不自由」(World Press Freedom, 2014)。

在享有完全新聞自由的國家，就一定享有完全的民主嗎？可能未必。美國的經驗，已經出現「富媒體、窮民主」的現象。而且在如今變遷中的世界中，新聞界是否還堪當「民主的看門口」？「第四權的把關者」已成疑問。主要問題出在新媒體革命性的爆發成長，及其所引發的包括財團併購媒體、傳統媒體式微等一連串問題所導致。

## 二、媒體革命性的變遷

### (一) 媒體的區分

依目前的區分方法，大眾傳播媒體 (mass media) 被區分為傳統媒體 (traditional media) 與社群媒體 (social media) 二類，後者也經常被稱為新媒體 (new media)，主要是透過網際網路 (internet)、數位匯流 (digital convergence) 和網路 Web2.0。

新舊媒體的區分可溯自 1998 年，時任聯合國秘書長的 Kofi A. Annan 在聯合國新聞委員會年會上，以「第四媒體」來形容網路媒體開始。在此之前，聯合國教科文組織將媒體依其出現次序，區分為第一媒體為雜誌 (magazine)；第二媒體為報紙 (newspaper)；第三媒體為廣播電視 (broadcasting)。

在 1982 年網路傳播還未出現時，F. Williams 在《傳播革命》(Communication Revolution) 書中提到，如果將人類傳播發展史以一天 24 小時計算，廣播電視的電子傳播接近午夜 11 點 58 分，時間雖然很短，但是對人類歷史的影響卻是最為深遠的 (Williams, 1982)。然而 Williams 來不及提到的社群媒體 (social media)，在極短的時間襲捲地球村，改變了他描繪的傳播媒介發展風貌。如果我們用 Williams 的標準來估算，社群媒體大約是在午夜 11 點 59 分 59 秒出現。

數位化(digitalization)科技的出現，是傳播科技大躍進的第一個關鍵因素；它將傳統媒體的儲存、傳遞與再現帶入一個全新的、極為便利的生活領域。數位化科技為資訊匯流(covergence)，移開了障礙。傳統媒體的屬性各異，涇渭分明。呈現電影憑藉的是膠片與光、廣播電視藉由電子束波呈現、報紙雜誌需要油墨、紙張和印刷技術。但是，數位化把這些媒介融合，形成傳播、通信與資訊大匯流的現象。

## （二）媒體的匯流

數位化把所有媒介轉變成代表0或1的訊號排列，將視訊、音訊等文本，改變為一致的數位語言；讓原本不同的訊號，可以完成使用同一個通路傳遞。例如電腦、電視、手機、PDA、iPod，這些平台可以固定使用，新技術也使其可在移動中使用，無線WiFi技術，促進移動通平台迅速普及，徹底改變千百年來人們傳統的溝通方式。在大媒體潮流中突現出新的聚合，這就讓新媒體成為改變未來世界的新動力（Tapsopp, 1996）。

傳播學者McQuail提出媒體事業分類的方法，他將媒體分為新聞的媒體、娛樂的媒體以及儲存的媒體。雜誌、報紙、電視中可能大多屬於新聞的或娛樂的媒體，但大多數媒體則是綜合的（McQuail, 2000）。

當網路新媒體出現但尚未如今日如此普及時，美國的傳統媒體事業已經開始第一波革命性改變，20世紀80至90年代起步的傳播媒體大變遷，是由衛星電視及有線電視技術突破所引發。

新的電波傳輸技術改變了無線廣播電視頻道稀少的限制，造成有線電視消費者日益增加，傳播業者也隨之爆增的現象。許多非傳統媒體經營者，紛紛投入大眾傳播市場，傳統的「文人辦報」或者誓言「負社會責任的傳播業者」，在日後將一一被清除，逐出市場。

## （三）媒體全球化的背後

Schiller 認為，全球化已然成為國際間加速互賴的名詞，跨國公司則是全球化的代理人。在傳播科技成為全球化發展的驅動力之後，雖不見得會形成所謂的地球村，但此一過程卻導致跨國集團所建立的國際經濟秩序；跨國傳播體系以合理性的商業化方式，得以將傳播基礎建設（infrastructure）的相關產品，行銷至全球各地（Schiller, 1992）。

全球化的發展無可避免的促使具有競爭優勢的國家，更能夠在世界體系鞏固與強化其核心地位與意識形態的霸權（hegemony），對於這一點，Read 認為是利益相投的結合（Read, 1976）；Schiller（1976）則認為是行動者處心積慮的謀略。

美國學者 Gomery 在 1993 年就斷言，美國的大眾媒介已成為純然的經濟性機構（Gomery, 1993）。Tunstall 則認為，媒介老闆並不在意提昇節目品質，相反的，如何使產品更易流通、賺取更多利潤才是媒介管理者的重心（Tunstall, 1991）。

曾經做了 60 年記者，長期擔任美國白宮記者團團長的 Helen Thomas 女士，在退休後，寫了工作回憶與自述，把焦點放在美國新聞界從 20 世紀 80 年代到 21 世紀初所發生的轉變。她曾以「民主的看門狗」的褒詞，形容新聞界對國家與人民的貢獻，但她退休前幾年所看到的，卻是使公眾失望的新聞界。

## （四）新聞媒體對民主的背叛

在 Thomas 的書中，她提到新聞媒體對於保護民主無可取代的重要性：「憲法沒有要求總統或政府官員接受媒體質詢的挑戰，但是如果他迴避，意味著他可能私下秘密的依個人意願行事。新聞媒體於民主而言之所以無可取代，因為這是唯一能夠不斷地質詢總統和政府官員的機構」（Thomas, 2007）。



Thomas 觀察到科技給新聞編採專業帶來革命性的變化，密錄器、行動電話、數位相機、衛星傳輸、網路的大量被使用，意味著每個人都可能被網路連結(links)或者進入鏡頭。感嘆買下傳媒的公司影響愈來愈大，試圖控制新聞編輯方針，美國以及全世界，新聞價值與底線、新聞形式所發生的變化，都是前所未有的。非傳媒財團對於媒體的併購、利潤管理、娛樂充當新聞、24 小時新聞循環，凡此種種都破壞了新聞倫理與新聞內涵。

Thomas 另引述美國 CBS 資深工作者的說法：「媒體老闆對新聞完全沒有興趣，這些人在乎的是利益，這是他們對媒體最關注的焦點，因此徹底改變了媒體的性質。結果人們看到更多的是八卦新聞、性、暴力等等，這些新聞有人看，到最後就都一切向錢看了」(Thomas, 2007)。可以說，媒體革命性的變遷，使當前的新聞業背叛了憲法對於言論自由、新聞自由保障的神聖性。

#### (五) 媒體變遷形成的挑戰：富媒體、窮民主

媒體自由是檢視民主與否的重要指標，但是數位科技引導的媒體變遷，以及非傳播業者收購並且寡頭壟斷媒體，改變了這項指標的可信度。

McChesney 在「富媒體、窮民主」(Rich Media, Poor Democracy) 書中，分析了媒體變遷與民主受到侵害的原因，始自美國聯合媒介系統(corporate media system)透過跨媒體大併購，以及資本家主宰、吸納各界菁英(well-connected elite) 為其服務(McChesney, 2000)。

財團進入媒體事業，剛開始時無法看出其對民主的傷害。但是當媒體集團朝市場極大化發展後，少數菁英組成的媒體管理階層，開始透過媒體控制社會意見，終將形成「少數決定多數」的民主逆流。今日的事實是，美國聯合媒體系統已成為超級商業寡頭壟斷(mega-conglomerates)的結構，不可能給公眾真正的民主選擇。多數人要看什麼、思考什麼，都由少數人決定，媒體新聞自由卻導出了「沒有言論自由」的悖論。

國際的或跨區域媒體市場的崛起並不單純，涉及媒體內容、政治與文化等社會結構以及國際資本家有意無意的意識形態形塑問題，但它在剛開始被引進或散播時，經常係以經濟問題加以考量。主要涉及跨國的電影、電視、書刊或流行音樂產品，受到國際貿易組織(WTO)、世界銀行(World Bank)、國際貨幣組織(IMF)等支持。高唱國際貿易自由化的同時，將傳播商品納入自由貿易的服務業商品之一，為其拓展全球化市場。此種影響力向下滴漏(tickle down)之後，讓全球化區域、地方的媒體經營者，學習並建立美國式媒體經營準則，就是「唯利是圖」的經營邏輯。此種媒體經營準則在一段時間後，會產生鉅大的影響力，以利潤目標為導向的媒體，在追逐商業利益的過程中，不斷出現傷害民主、貶損民主價值觀的惡行。即使在 21 世紀初際網路媒體與媒體數位匯流的發展，這在媒體菁英設想中，還是要如何利用這個新媒體系統，繼續把自己裝扮成為負責任的、為民主服務的模樣，以便更鞏固其媒體集團影音產品的龐大利益。

McChesney 認為，21 世紀出現的媒體反民主，已經從美國蔓延到全世界，世界各地都會出現媒體愈來愈富有，民主愈來愈貧乏的現象(McChesney,

2000)。事實上台灣媒體產業，正在發生的事與 McChesney 的見解高度一致，尤其在電視新聞媒體的表現上，最為突顯。

### 三、臺灣媒體變遷後的「腦殘式新聞」

臺灣媒體出現的變遷方向，在「財團併購」與「媒體唯利是圖」兩方面，與美國如出一轍。不過臺灣傳播媒體市場極小，除了少數電影、電視劇能賣出海外市場，大部份的傳播商品都局限在國內，新聞僅能少部份輸出。

台灣的高度新聞自由，是否給台灣人民更好的民主生活？這個問題值得探討。在 21 世紀前十年，台灣快速形成「媒體集中化」、「財團經營媒體」兩個現象。食品財團、保險業財團、電子集團收買併購臺灣媒體，「文人辦報」已成為過去式。24 小時反復循環播出的電視新聞台，因為實施新聞部們「利潤中心制」，導致電視新聞品質迅速惡化。歷經常年不斷庸俗化、娛樂化新聞的洗腦，臺灣社會大眾似乎已無可奈何的默然接受這個惡化的情況。但是從外國記者在臺灣的觀察，則是無法忍受的「腦殘式的疲勞轟炸」(Fuchs,2014)。

美國外交政策 (Foreign Policy) 2014 年 2 月刊載了在台灣工作的記者 Chris Fuchs 發表的文章。文章指出，台灣的新聞自由是亞洲第一，不過媒體濫用自由、煽情、媚俗，把閱聽大眾變成僵屍的新聞報導已經讓人難以忍受。十餘年來，電視充斥著荒謬絕倫的新聞，台灣媒體已經因為麥克風堵到臉上就開口，百無禁忌的胡亂發言而名聞世界。

文章特別舉出媒體集體炒作的實例包括：「黃色小鴨爆炸了怎麼辦」、「返鄉探親的台巴混血兒吳憶樺坐捷運、吃餃子、與媒體記者親熱」等。但文章也指出，如果媒體努力改正、民眾改變閱讀習慣，台灣媒體工作者仍然具有能力，以符合新聞倫理的編採作業，製作出真正的新聞。但文章結論也提出警告，如果媒體不改正目前的惡質化作法，臺灣下一代年輕人將毫無希望。

根據本研究的觀察記錄，在 Fuchs 這篇文章發表後 2 天，蘋果日報恰好刊出一則民眾投訴事件，投訴人因為買一份早餐「火腿蛋吐司」，因為要求老闆娘多灑些胡椒粉在蛋上，結果被加收 5 元，而憤憤不平，於是將消費經過、店家位置投書媒體爆料。接獲讀者投訴後，記者到該早餐店實地採訪並拍照，然後寫成新聞，刊在報紙上。蘋果日報刊登這則新聞後，立即引起有線電視第 49 到 57 頻道新聞台，共 8 家記者加入追新聞 (蘋果突發中心報導，2014)。

當天 (2014 年 2 月 25 日) 台灣 8 家電視新聞台的記者紛紛以「如果加胡椒粉要多收 5 元，你能接受嗎？你會不會換吃別的？」，隨意找到路人甲、路人乙進行採訪。或者以「如果客人要求加胡椒粉，你會多收 5 元嗎？」採訪某間早餐店老闆。又或者以「如果不是加胡椒粉，而是多加蕃茄醬」，老闆會考慮加價嗎？如果要加是加多少？3 元或 5 元？

上述情節被電視新聞記者製作成 80 或 90 秒的新聞，然後在電視新聞中播出。這則類似 Fuchs 所稱的「腦殘式新聞」，經統計，臺灣 8 家電視台每個整點幾乎都播出一次，其中有一家電視台在一天內重播了 12 遍。

長期以來，新聞學者對於台灣電視新聞出現這種反智現象，解釋的方向大多以新聞理論的新聞價值、記者自主、消息來源或記者素質來解釋。但是根據研究者的訪問調查，造成台灣電視新聞崩壞與墮落，以致於背叛了憲法保障新聞自由理想性的原因，其實出自於結構的原因較多。結構因素是指財團經營電視媒體，最重要的原則就是「追求利潤」，以利潤中心制經營媒體，造成唯利是圖的結果。

例如媒體老闆規定新聞製作零成本、給新進與資淺記者偏低的 2.2 至 3 萬元月薪、政府主管機關 NCC 放任不管等都是支撐這個惡質結構的原因。當台灣新聞傳播環境結構已經出現單純的謀利取向時，傳統的新聞編採學、新聞倫理，已經無法解釋媒體亂象。另從整體現象來看，臺灣的電視新聞媒體，相當符合 John Fiske 論斷「電視新聞就是肥皂劇」（Soap opera, soapie or soap, serial drama, 即台灣所稱的電視連續劇）（Fiske, 2010）。電視新聞原本應該是公共服務的媒體，所以才會有政府管制並且定期換發執照的制度，但當新聞台以娛樂化、戲劇導向製作低俗新聞時，一切新聞自由的理想，幾乎都成為泡影。

台灣電視新聞弊病還包括新聞雷同率高、重播率高的普遍現象，這類案例不勝枚舉。新聞內容呈現的怪現象還包括重視正妹新聞、美食新聞、取材自 youtube 趣味新聞、「穿越新聞」等等。穿越新聞是指新聞台在播出新聞節目時，會在螢幕畫面下方打出跑馬：「李香蘭被控叛中親日、楊玉環死因成謎、朱元璋還俗始末、袁世凱夢醒悔之不及」等標題，讓人以為發生什麼大事。等播出「新聞」內容時，才發現竟是記者從 Youtube 社群網站、優酷影音網站下載大陸連續劇片段，再訪問一些學者，講解歷史故事。這類穿越新聞，已經腦殘到讓人無法忍受，但是政府的國家通訊傳播委員會（NCC）一直束手無策。

臺灣電視新聞報導的普遍現象是記者以煽情、渲染、鼓動對立的心態，製造出許多反智或無知的新聞，穿插在政治新聞、財經新聞之間，混在一起播出。其中一部份是反映社會事件的新聞、大部份則是濫竽充數。會出現這個現象，而且政府極少干預，主要原因之一就是「新聞自由」的憲法保護為其助威造勢。

在偶然的機會中，媒體可能透露了一絲為「民主把關」的微光。例如發生在 2012 年 6 月底行政院秘書長涉及貪污的案例，就是由媒體率先揭發的。回顧林益世貪腐案，根據檢舉人自陳，他曾經以書面向有關機關檢舉卻沒有下文，只好轉向媒體爆料，經由媒體揭露，才引起檢察官注意，進而能讓貪污的公務員受到法律制裁。綜合而言，臺灣媒體對於「民主」的守護，已是「懸命一線」，而其主要原因，係因為媒體結構變遷而造成的。

## 伍、結論：民主警政對於媒體結構化回應的課題

### 一、媒體結構帶來的新挑戰

在變遷的世界諸多議題中，民主（democracy）、民主警政（democratic policing）、媒體（media）、言論與新聞自由（press freedom）、媒體再現（media representation）等主題都已經出現新的結構化，關鍵課題在於警政如何回應此一

時期的媒體結構化，包括媒體能動性（policing media agency）、媒體再現警政（media representation policing）、警政行動（policing agent）等，都是當前的警政執法倫理挑戰。

在圖 6 中，可假設在變遷的世界裡，民主制度與媒體及科技互為自變項與依變項，二者都有結構能動性。而民主制度會影響警政制度，警政制度卻不會易影響民主制度。民主制度和言論自由互為自變項與依變項，二者都有結構能動性。新聞自由與警政制度之間，二者都有結構能動性，彼此亦互為自變項與依變項。

民主制度、媒體、新聞自由作為自變項，影響了媒體再現與民主警政的媒體再現。在少部份的情況下，會反轉為警政影響了媒體再現，主要是因為運用社群媒體自行產製政策行銷影音媒體，例如犯罪預防或交通安全宣導微電影，警政機關會改變媒體再現，但至目前為止，其影響程度極小。臺灣民主警政做出許多努力，但是卻要透過病態的媒體結構來評價褒貶，在這樣的結構下，警政針對媒體再現，應該做出什麼樣的行動，以回應外界變局。

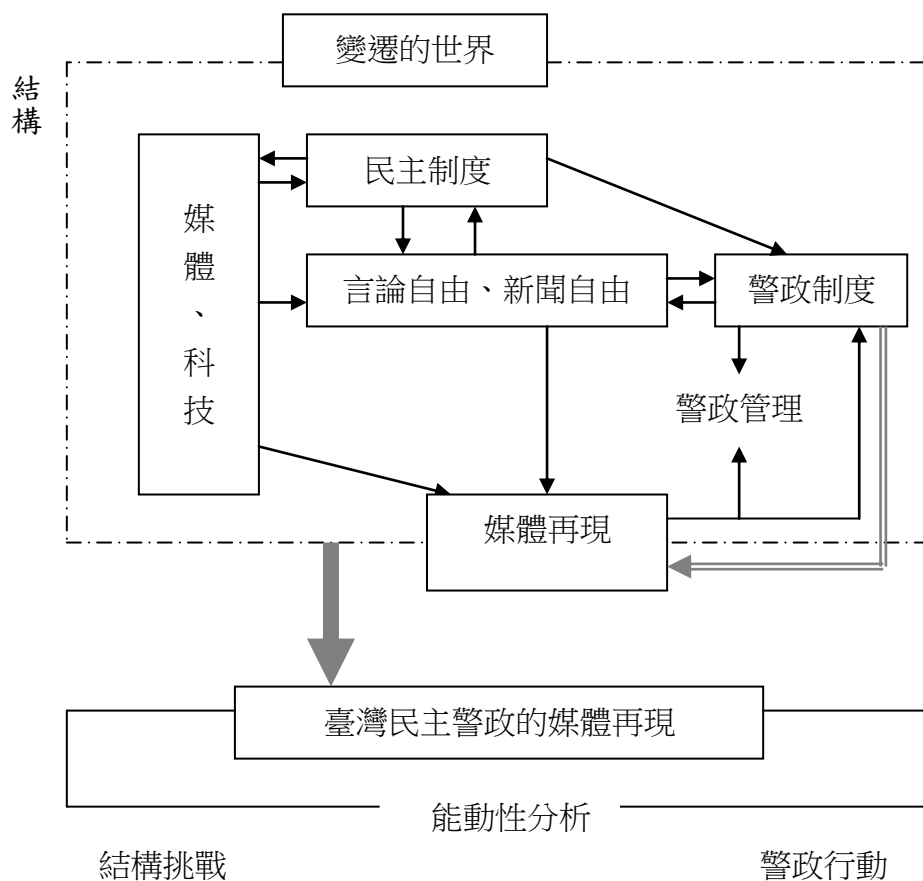


圖 6：臺灣民主警政時期的媒體結構化變項關係（本研究製圖）

本研究以為，從結構-行動的主體來看，人的行動本質有兩個層面，真實的行動、想像的行動。真實的行動是可見的，想像而未採取的行動則是能動性，行動是從各種能動性中選擇而出的。以警政組織為行動的主體，最終仍然需要由人的行動來展現，而結構的行動可能透過少數人，也可能透過多數人來進行。警政媒體結構的能動性是指在公共關係職能、警政行銷作用都要在 Web2.0 社群媒體

的能動性展開反思，釐清可操作化的結構化媒體行動。

## 二、警政全面性的媒體教育

在媒體不斷弱化社會責任，而且朝向不負責任的唯利是圖方向質變時，媒體素養教育（media literacy education）被提出來，希望能夠作為對抗媒體逆流的回應行動策略。

1982年聯合國教科文組織（UNESCO）提到，「我們居住在一個媒體無所不在的世界，愈來愈多的人花費大量時間在收看與收聽廣播電視媒體，在某些國家，兒童花費在電視上的時間已經比上學時間多」。對此，教科文組織呼籲應該由國家及政府負起責任，使人民對傳播現象有基本的瞭解，並啟發公民批判閱讀的能力。

作為對抗媒體符號暴力的行動對策，媒體素養教育的目標，是需要每個公民參與終身學習，也是能夠讓每個公民終身實用的素養。主要內容包括針對媒體的意義解讀、媒體批判、媒體欣賞以及使用媒體等四個主要目標。媒介素養可以協助人們適應社會變遷後的生活環境，進而協助個人實現自我（Buckingham, 2006）。

媒介素養教育的重要性，從各國政府紛紛主動推動媒介教育政策可見一斑，而我國則於2002年由教育部提出「媒體素養教育政策白皮書」。白皮書中提到「由於公民的傳播權乃是基本人權的一部份，而且大眾傳播媒體對當今的民主社會影響極深，身為現代公民就必須瞭解媒體、並且接近使用媒體（access to media），才能彰顯媒體服務社會公共事務的角色」（汪子錫，2013）。

媒介素養教育的期待公民從了解媒體符號的形式、規則和象徵意義開始著手，進而思辨媒體再現的角色、潛藏的意識型態與價值意涵。媒介素養教育要解釋一個基本問題，就是「媒介能否像鏡子一樣反映真實」。這個問題可以分成兩個部份加以說明。

第一，媒介不是鏡子，最多只是黑暗斗室中的手電筒。媒體通常自我標榜是社會的「鏡子」，但事實上媒介從來不是鏡子，因為鏡子的作用是反射（reflection），但媒介只能做到再現（representation）。反射具有純粹真實的意涵，而再現則包含了第三人陳述與展演的意味，不等於真實。因此媒介不是鏡子而是手電筒；在黑暗的斗室裡，手電筒照到那裡，我們看到那裡（Lippman, 1961）。歸納來說，媒介會建構人們的認知，其中也包括了媒體的偏見。

第二，媒介真實，只是媒介製造的真實，而非客觀真實。社會發生的事件是客觀真實（the objective reality），但是人們的主觀真實（the subjective reality）受到媒體報導所左右。對於媒體沒有報導，也沒現場目擊經驗的人來說，主觀上就是沒有發生的事。人們對於社會真實的主觀認知，其實是透過媒體報導所製造的「媒介真實」，建構了人們以為「社會真實」（但這不是真的社會真實）。人們應該清楚認識到媒體的報導內容是被篩選過的真實，不是全部的真實。而且，媒體決定了人們應該知道發生了什麼，不知道發生了什麼（Adoni & Mane, 1984）。歸納而言，媒介報導不可盡信。

Keane 在《民主與媒體》中指出，在環境變遷下，媒體反而出現對民主價值空前的壓力。自由主義或功利主義者認為，這樣的民主的機制與新聞自由可以確保傳播集團既得利益。但是 Keane 亦認為，由於民主制度和媒體，二者都有監督控制權力的功能，民主與媒體也是制止與揭發濫權的「永久性辦法」，必需正視這個問題（Keane, 1991）。

從 2002 年到 2014 年，我國政府推動了 10 餘年的媒體素養教育，成效猶待評估，但是大體來說，面對臺灣媒體反智的亂象，媒體素養教育需要經常地、不斷地揭露媒體墮落與崩壞的事實，並且提醒公眾防治新聞媒體的庸俗化與反智的可能性。媒體商業化與財團化造成的惡果，不但侵蝕了民主，也會拖累了民主警政前進的步伐。但是回顧臺灣警察教育中，對於媒體教育未見有大幅的推展力度。

參考 Keane 的樂觀看法是，媒體壟斷公民時間的權力消褪了，人們消費媒體的時間減少了。其悲觀的看法則是，或許公民對於公共生活已不寄予任何希望；也許他們習慣於自娛自樂到死的繼續消費媒體；也許公民無力的屈服於媒體私有化，把政治當做麻煩事，默默的改變自己；也許有一天，人們將再也聽不到「新聞自由」的吶喊。但是，毫無疑問的，Keane 認為媒體、公民社會、國家機構之間，應該要透過更好的協商，來解決這個問題。

### 三、理解媒體結構挑戰實踐執法倫理的意義

「警察做了什麼」和「媒體說警察做了什麼」是不一樣的。從社會結構-行動概念來看，警政教育的視野應該還能再放得更為寬宏。

實踐警察執法倫理的主觀期望或者說警校的教育目標，不只發生在警校的師生教育過程，也不是單傳發生在警民之間，更不會是單純發生的警察風紀問題，其中夾雜的是當前全新的媒體環境以及其所帶來的挑戰。

當前在傳統媒體、社群媒體匯流下的警察執法，需要有更多對於媒體結構化的理解，才能有效實踐警政執法倫理的目標，而這個宏偉目標在近程而言，是確保我國民主警政更為精進的發展，遠程而言，是做為兩岸四地警政發展的標竿，而這才是今日研究臺灣民主警政執法倫理的全盤意義。

### 參考文獻

#### 一、中文部份

- 中央警官學校編（1971），《六十年來的中國警察》，桃園：中央警官學校。
- 汪子錫（2014），〈E 化民主的政策行銷挑戰分析：以反服貿學生運動新媒體運用為例〉，《中國行政評論》第 20 卷第 2 期。
- 汪子錫（2013），〈現代公民與警察的媒介素養教育〉，《警大雙月刊》第 168 期，桃園：中央警察大學警大雙月刊社。
- 汪子錫（2012），《憲政體制與人權保障》，桃園：中央警察大學出版社。
- 汪子錫（2009），《警察與傳播關係研究》，台北：秀威資訊。
- 李念祖（2000），〈憲政主義在臺灣的發展與政治影響〉，《法令月刊》51 卷

10 期。

- 李湧清 (2002), 〈警政新思維：修辭或現實〉,《警學叢刊》第 33 卷 5 期。
- 梅可望 (2002),《警察學原理》四版三刷,桃園：中央警察大學。
- 陳明傳、邱華君、章光明 (1989),《警政倫理之研究》,桃園：中央警官學校。
- 章光明編 (2013),《臺灣警政發展史》,桃園：中央警察大學。
- 章光明、黃啟賓 (2003),《現代警政：理論與實務》,台北：揚智。
- 張世賢 (2002), 〈電子化政府的政策行銷〉,《國家政策研究報告》,內政(研) 091-059 號,未出版。
- 張淵崧、章光明 (2013),〈警察業務發展史〉收於章光明編,《臺灣警政發展史》,桃園：中央警察大學。
- 張潤書 (2009),《行政學》(修訂四版)。臺北：三民書局。
- 蘋果突發中心報導 (2014),〈早餐加胡椒粉,竟多 5 元〉,2014 年 2 月 25 日。Y  
資料來源：  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140225/35662266>  
/造訪日期：2014 年 9 月 1 日。

## 二、英文部份

- Adoni, H. & Mane, S. (1984) " Media and the social construction of reality. "  
*Communication Research*, 11(3),323-340.)
- Bayley, D. H. (1994). *Police for the future*. New York: Oxford University Press.
- Beck, U., Giddens, A. & Lash, S. (1994) *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. CA: Stanford University Press.
- Buckingham, D. (2006) *Media education : literacy, learning, and contemporary culture*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Budd, L. & Lisa H. (2009). *e-governance : Managing or Governing?* (1st ed). UK: Routledge.
- Craib, I. (1992) *Anthony Giddens*, London and New York: Routledge.
- Dye, T. R. (1978) *Understanding Public Policy*. New Jersey: Markham.
- Elster, J. ed. (1998) *Deliberative Democracy* Cambridge: Cambridge University Press.
- Fiske, J. (2010) *The John Fiske Collection: Television Culture*. 2ed London ; New York: Routledge.
- Fuchs, C. (2014) .‘Why Taiwanese are getting fed up with the island's salacious, in-your-face media’  
[http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/02/20/freedom\\_fried\\_whats\\_wrong\\_with\\_taiwans\\_media](http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/02/20/freedom_fried_whats_wrong_with_taiwans_media)
- Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society*. London: Polity.
- Goffman, E. (1959) *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York , Carden: Doubleday & Company.

- Gomery, D. ( 1993 ) ." The Centrality of media economics ." *Journal of Communication* ,43 ( 3 ) .
- Gregory, D. ( 1990 ) . “Grand Maps of History’: Structuration theory and Social Change.” in J. Clark, C. Modgil and S. Modgil ( eds ) ., *Anthony Giddens: Consensus and Controversy*, Brighton: Falmer Press.
- Keane, J. ( 1991 ) . *The Media and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Lippmann, W. ( 1961 ) . *Public Opinion*, 2nd eds., New York: The Macmillan Co., LLC.
- Manning, P. K. ( 1997 /1977 ) .*Police Work:The Social Organization of Policing*. Cambridge Mass.: MIT Press.
- Manning, P.K. ( 2011 ) . *Democratic Policing in a Changing World*. Colorado : Paradigm Publishers.
- McChesney, R. W. (2000) . *Rich Media, Poor Democracy :Communication Politics in Dubious Times*. Illinois: University of Illinois.
- McQuail , D. ( 2000 ) *McQuail’s Mass Communication* , 4th Edition,London : Sage .
- Read, W.H. ( 1976 ) . *American’s Mass Media Merchants*.Baltimore,MA: Johns Hopkins University Press.
- Reiner, R. ( 2010 ) . *The Politics of the Police*. ( 4 edition ) . Oxford: Oxford University Press
- Ritzer, G. ed., ( 2003 ) . *The Blackwell Companion to Major Contemporary Social Theorists*. Boston : Blackwell Publishing.
- Schiller, H. ( 1992 ) .*Mass Communications and American Empire* second ed. Boulder,CO: Westview Press.
- Schiller, H. ( 1976 ) .*Communication and Cultural Domination*. New York : International Arts and Science Press.
- Tapscopp, D. ( 1996 ) .*The digital economy-promise and eeril in the age of networked intelligence*. New York : McGraw-Hill.
- Thomas, H. ( 2007 ) . *Watchdogs of Democracy?: The Waning Washington Press Corps and How It Has Failed the Public*. New York : Scribner.
- Tilly, C. ( 2007 ) .*Democracy*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Turner, J. H. ( 1998 ) . *The Structure of Sociological Theory* (6th Ed.). New York : Wadsworth Publishing Company.
- Tunstall, J. ( 1991 ) "A Media Industry Perspective",in J.Anderson ed.,*Communication Yearbook* 14, Newbury Park, CA: Sage.
- Williams, F. ( 1982 ) *The Communication Revolution*.London: Sage.
- Wilson,W. ( 1992 ) ."The Study of Administration." In Jay M. Shafritz & Alber C. Hyde , eds. *Classics of Public Administration*. CA: Brooks/ Cob Publishing Company.



World press freedom index (2014) . <http://rsf.org/index2014/en-index2014.php>

