

# 科學風險、媒體新聞與民主轉型

## 中文摘要

近年來，公共衛生議題在台灣社會不斷地引起討論和軒然，從三聚氰氨毒奶粉、美國牛的開放與否到 H1N1 新流感的流行與其疫苗施打政策，都成了政府、民眾和媒體三方關注的議題和爭論角力的焦點。本研究針對下列三個問題進行論證第一，公共衛生決策所牽涉到的風險評估應該以「專業知識」為原則的討論？還是應該以公眾審議的結論為最高優位？第二，在台灣民主化的過程中，追求利潤導向的媒體如何支配臺灣公共政策的討論？它們對臺灣公共決策的風險評估產生了什麼作用？第三，政府部門在民主轉型與「眾生喧嘩」的媒體報導中，如何面對各方爭議，進行公共決策？

我們的論證是，科學知識存在著內在的不確定性，因此立基於科學知識的公共政策其結果也帶有不確定性，這就是為什麼我們需要民主審議的理由。不過在台灣民主轉型的過程中，多元論述的民主審議卻一直無法在媒體出現。因為 1990 年代臺灣媒體開放的歷史根源必須溯源自 1980 年代臺灣民主轉型中，政治與經濟結構朝資產階級自由化（*bourgeoisie liberalization*）轉向的結果。以利潤導向的媒體造成公衛記者養成訓練的不足。因此在民主化的過程中，商業化的媒體呈現虛假的言論多元，喧嘩的新聞綜藝化減弱了公民社會多元審議能力，由此媒體加強，而非減弱了風險的不確定性。更大的危機是，在媒體製造風險不確定性的過程中，政府以預算進行置入性行銷，因此強化了媒體製造新聞的性質，以及公共決策中的風險不確定性。因此，臺灣的民主化一方面開啟了對風險的民主審議之可能性；然而，另一方面卻同時產生了媒體與政府共謀，製造了風險的不確定性，二者共同形成一種對風險感知能力的混亂性提高。

## Abstract

Recently, strong debates burst out around the public health issues, in which safety of H1N1 vaccine and Melamine pollution are two prominent cases. In this article, we propose that a deep investigation in these debates should include at least three components: the inherent uncertainty of scientific knowledge, commodification of Taiwanese journalism during democratization, and state-led product placement. Due to the inherent uncertainty of scientific knowledge, public health decision always involves a certain level of risk, which was covered in the authoritarian period. The democratization process brings in the liberalization of journalism which, unfortunately, deals with cost problem by lowering down the quality of news reports and issue debates. Thus, although Taiwanese democratization provides more opportunities for the public to disclose hidden risk, the public sphere for risk deliberation is far away from being well-established. What is worse, government after democratization reinforces product placement plan with its power of budget and attempts to manipulate public opinion through buying off the journalism. The interaction between government and media contribute more uncertainties in public policy and consequently produce more risk for society instead of narrowing it down.

## 前言

近年來，公共衛生議題在台灣社會不斷地引起討論和軒然，從三聚氰氨毒奶粉、美國牛的開放與否到 H1N1 新流感的流行與其疫苗施打政策，都成了政府、民眾和媒體三方關注的議題和爭論角力的焦點。在本計劃第一年中，我們對虎尾社區大學進行了審議式的公民會議，發現審議所需要的知識累積對在地的公民們其實是一個過高的門檻。民眾對三聚氰氨這種科學知識的議題，其判斷往往直接依賴新聞媒體。

因此在第二年中，我們在 H1N1 疫苗施打政策的執行過程，觀察台灣社會公民們如何受到媒體影響來做出反應，以及媒體如何選擇報導的角度，來影響民眾的判斷。另一方面，我們也訪問了媒體工作者，研究媒體的學者，甚至於媒體公關公司，藉以瞭解臺灣媒體的運作邏輯。出乎我們意料的，與一般社會大眾習慣以政治藍綠來分判媒體不同，媒體工作者與媒體公關人員幾乎都一致性地指陳，各家媒體的運作原則主要是利潤優位。

這因此引發了一連串的問題，第一，公共衛生決策所牽涉到的風險評估應該以「專業知識」為原則的討論？還是應該以公眾審議的結論為最高優位？第二，在台灣民主化的過程中，追求利潤導向的媒體如何支配臺灣公共政策的討論？它們對臺灣公共決策的風險評估產生了什麼作用？第三，政府部門在民主轉型與「眾生喧嘩」的媒體報導中，如何面對各方爭議，進行公共決策？

我們的論證是，科學知識存在著內在的不確定性，因此立基於科學知識的公共政策其結果也帶有不確定性，這就是為什麼我們需要民主審議的理由。不過在台灣民主轉型的過程中，多元論述的民主審議卻一直無法在媒體出現。因為 1990 年代臺灣媒體開放的歷史根源必須溯源自 1980 年代臺灣民主轉型中，政治與經濟結構朝資產階級自由化（*bourgeoisie liberalization*）轉向的結果。以利潤導向的媒體造成公衛記者養成訓練的不足。因此在民主化的過程中，商業化的媒體呈現虛假的言論多元，喧嘩的新聞綜藝化減弱了公民社會多元審議能力，由此媒體加強，而非減弱了風險的不確定性。更大的危機是，在媒體製造風險不確定性的過程中，政府以預算進行置入性行銷，因此強化了媒體製造新聞的性質，以及公共決策中的風險不確定性。因此，臺灣的民主化一方面開啟了對風險的民主審議之可能性；然而，另一方面卻同時產生了媒體與政府共謀，製造了風險的不確定性，二者共同形成一種對風險感知能力的混亂性提高。

## 一、第二現代性或是科學知識內在的不確定性

三聚氰胺與 H1N1 疫苗施打過程再一次呈現了專家政治中的科技風險評估與公民社會中的風險感知並不是經常一致的。在資訊流動快速的民主化社會中，國家機器與專家們是無法以壟斷資訊詮釋權的來要求公民社會順從其治理上的要求。關於種風險治理的系統性失敗，德國學者貝克（Ulrich Beck）曾提出著名的「風險社會」觀點加以闡述。貝克認為，工業革命之後的科技進步的確解放了人類對自然的物質控制能力，也因此帶來大量的財富。這些財富雖然以不平均的方式在全球分佈，但是人口的急遽增長的確反映了人類在糧食、公共衛生、醫藥、都市化等方面的重要進步。然而，貝克指出，隨著工業化的加深與新科技的不斷推陳出新，使用科技所始料未及的「風險」其實是不斷在累積之中的。風險的來源有幾種，首先是人類對其發明的科技知識所可能帶來的後果是無法完全清楚掌控的（Beck: 1986, 15, 23），因此技術的採用往往帶來負面的傷害。但是，更重要的是，「風險的累積畢竟不是依附在已經浮上台面的後果或傷害上。它主要的影響還是表現在未來的成分裡。…風險主要是和那些預測的、尚未成形但確有破壞性威脅的東西有關，…」（Beck: 1986, 23）。貝克的著名區分即是，在以財富累積的現代社會中，存在決定了意識，但是在科技製造出越來越多風險的風險社會中，意識決定了存在（Beck 1986, 9）。

換言之，過往人們相信，科學帶給人類理性的啟蒙，科技知識所造成的專業化分工帶給人類物質豐裕的社會，但是弔詭的是，隨著科技能力的增加，一方面過去未知的風險逐漸在被累積，另一方面，科學知識的深化也使得某些科學工作者開始察覺風險的存在，並且用科學的研究來探測科技所造成的風險（如科學化的生態運動，Beck: 1986, 275），這造成了科學的自我探究與自我批判，如果說過往人類對科學所帶來的啟蒙與進步被稱為簡單的科學化，那麼我們所處的時代就是反身的科學化，前者可稱為「第一現代」，而後者則是「第二現代」（Beck: 1986, 263-276；1999, 2-3）。「正是科學的成功播種了對其風險預測的懷疑」（Beck: 1999, 78），所以正是「第一現代」的成功孕生了「第二現代」。

貝克的命題要能成立必須立足在一項基本前提，那就是科學知識內在的不確定性（inherent uncertainty）。可惜的是，除了一些模糊的例子外，貝克並沒有提供一個知識論上的論證來說明，為何科學知識本身有內在的不確定性。而且他也沒有處理這種知識不確定性所帶來的社會政治意涵。

事實上，科學知識的不確定性無須訴諸「第二現代」，不確定性一直都是所有知識的根本特徵。我們反倒要說，科學知識之所以被描述為「客觀」、「毫無疑

義」的理性論斷毋寧是一個權力包裝下的結果，是掌握科學知識者試圖將它轉化為支配他人的權力武器時所必須的理由。科學知識的不確定不代表科學知識可以隨意操弄，但是它的確使得科學知識要用來支持何種政策有多樣性的選擇，我們要通過 H1N1 這個案例來說明這種選擇上的多樣性。

主張專家政治的人對民主政治，特別是選舉民主（electoral democracy），最大的疑慮是，一大群「無知」的民眾在多數決的民主政治中，將會以純然的人數優勢掩蓋了對「客觀事實」的「理性」討論，從而對最好的公共決策做出錯誤的判斷與選擇。支持審議民主的人則主張，所謂專業知識的風險評估只是建立在一種特定假設下的推論結果，民眾建立在不同假設和理性上的風險知識，不見得比專業知識更不真實，因此專業知識並不具有優位性。

這個爭議顯然涉及到不同知識在客觀有效性的「優位性」爭議，對支持專家政治的人而言，民眾固然擁有他們從日常生活經驗得到的「常識」，但是常識是侷限於個別經驗的，而且經常是邏輯混雜的。相對地，專業知識是由各種經驗知識經過「客觀」與「普遍有效」的命題所過濾與濃縮而成的，是生活經驗內容的普遍化與精煉化，專業知識因此在「經驗客觀性」與「概念有效性」的標準上都是優於一般民眾特殊的經驗知識。事實上，一般人的各種生活經驗（如石頭落下、物體碰撞、日出日落）反而經常被要求必須透過某種解釋範圍廣泛的專業知識（牛頓運動定律）才能獲得「正確」的詮釋。順著這種觀點推論下來，民眾建立在不同假設和理性上的風險知識要不就是對專業評估的誤解，因此透過專業知識的「溝通」就可以獲得釐清；要不就是「政治干預專業」，以致於政策的制訂必須把「非專業」的因素納入考量，以便取得「民主的妥協」。

那麼，專家的專業知識何以能夠宣稱在經驗客觀性與概念的普遍有效性都優於個人特殊的經驗知識呢？一個至今效力不減的標準答案是：它們是比較「科學的」。在經驗客觀性與概念的普遍有效性上，科學知識幾乎就是完美知識的代表，也因此知識階層中佔有最高的優位性。因此討論專業知識優位性問題，也就轉為科學知識何以具有經驗客觀性與概念的普遍有效性的探討。對這個問題首先提出系統性的說明的就是 1920 年代開展的邏輯實證主義（Logical Positivism），它也是最為大家所熟悉的科學知識觀。

根據邏輯實證主義的主張，科學知識的客觀性主要是建立在邏輯與經驗之上。首先，科學知識首先是由於科學家透過感覺器官來觀察經驗現象，這種感官經驗被認為是具有高度的客觀性。其次，我們可以對觀察到的經驗內容作純粹地、不帶個人偏見的描述，從而獲得客觀的「觀察語句」（observational sentences）。

第三，有了觀察語句，我們就可以透過操作型定義（operational definition）對抽象概念賦予經驗意義，並運用邏輯規則來建立一套具有一致性的概念架構，也就是形成我們看到的科學理論。

有了科學理論之後，我們可以通過涵蓋律模式（covering law model）來對經驗事實進行科學預測或科學說明。涵蓋律模式包含三個部分：普遍定律、先行條件、結論，其邏輯結構如下圖：

前提	{	普遍定律：	力 = 質量 × 加速度。
		先行條件：	我們以自由落體的方式將鐵球自高處丟下。 除了地球的重力之外，沒有其它力量作用於該鐵球之上。 由測量鐵球的速度變化得知，該鐵球的加速度為 9.8 每秒平方公尺。 ...。
結論	待說明事項：	地球作用於鐵球的重力加速度為 9.8 每秒平方公尺。	

普遍定律就是一組命題，用以說明變數（力、質量、加速度）之間的關係，先行條件則是一組經驗事實，規定滿足普遍定律的經驗內容為何（鐵球自高樓丟下、速度變化）。最後，由普遍定律與滿足此一定律的條件事實之存在，我們可以推論出某一經驗事實，稱為「結論」（地球的重力加速度為 9.8 每秒平方公尺）。如果該結論是尚未發生的事情，我們就是在作一項科學預測（scientific prediction），如果該結論是已經發生的事情，我們就是在作科學說明（scientific explanation）。

通過涵蓋律模式的邏輯結構，我們可以發現邏輯實證論對「真理」（或說知識的真值，truth of knowledge）有如下的預設：（1）知識的真值存在著一個可以客觀衡量的基礎；（2）這個基礎的客觀有效性是建立在以邏輯程序（驗證或否證）來累積客觀經驗事實；（3）因此，知識的真值可以通過不斷地、點滴地累積個別驗證或否證過的經驗事實來逐漸地提高。由於科學知識是客觀經驗經過嚴密邏輯組織後的知識精粹，它的正確性（truth）不但可以，而且必須，被經驗事實驗證或否證。因此，科學知識的抽象性不但不代表它脫離經驗世界，反而是它成為一切知識表徵的理由：盡可能地參數化經驗世界，以揭露含藏在經驗世界中的客觀規律。

因此進一步而言，知識有一種上下階層的關係，越具有認知經驗意義與邏輯有效性的知識就越佔據知識位階的優位，自然科學知識因為其經驗意義的明確與邏輯的嚴密成為知識位階的最上層。社會科學則依其「實證」（通常也就是經驗內容數量化）的程度而具有不同的科學價值。至於人文領域所討論的價值議題（如倫理學上的善與正義）或形上學概念（如存有、自由意志、靈魂）因為經常缺乏認知意義，所以它們所表達的不過是人們心中主觀的情緒偏好而已，而常識是連基本的邏輯一致性都欠缺的經驗大雜燴。知識的進步因此在於不斷的累積客觀有效的經驗知識，以矯正一般人生活經驗中所揉雜的迷信、風俗偏見或形上學臆測，因此，專業知識具有比一般的常識更高的優越性，也是專業知識為何能夠、也應該對俗民常識進行「啟蒙」教育。

然而，科學發展的歷史卻存在著許多與演繹律則模式相反的例子。Michelson-Morley 的光行差實驗就是一個最經典的例子。根據牛頓理論，光例子在宇宙之間的行進需要一種媒介叫「以太」（ether），因此證實以太的存在，也就是測量以太與地球相對運動的速度（光行差），就成為驗證或否認牛頓理論的重要實驗。然而，在 Michelson-Morley 的實驗中，卻沒有發現任何光行差的現象，也就是說以太是不存在的。但是當時科學家並沒有因此而否定牛頓理論，他們的想法反而是檢討實驗的精密度與誤差問題，試著找出是什麼樣的實驗誤差使得他們無法找到原本「應該」存在的以太。

這個不存在的以太之謎被認為直到愛因斯坦的相對論出現之後，才獲得解答。根據相對論的解釋，以太根本是虛構之物，愛因斯坦也因此援引 Michelson-Morley 的實驗結果來支持自己的理論。然而，在科學界普遍接受相對論之後，有兩位科學家（Hicks 與 Miller）以更精密的實驗計算，指出 Michelson-Morley 的實驗誤差，並進而算出光行差的存在（也就是以太確實存在）時，科學家們的反應卻是「沒有人懷疑相對論，所以一定是有某種未知的錯誤擾亂了 Miller 的工作」（Polanyi 1974, pp. 9-13）。

這個例子以十分戲劇性的方式表明，一個科學理論經常同時面臨著正反面的經驗證據，如何選擇正面的經驗事實來「驗證」理論，或是反面的事實來「否認」理論，其間的取舍並不是如同邏輯實證論所認為的，是一種邏輯上明白清楚、不證自明的結果。理論與經驗事實之間的「驗證」或「否認」經常存在著解釋的空間，需要科學家來進行判斷，這個解釋的空間來自於到底什麼是跟要驗證或否認的理論是相關的輔助條件，研究者「主觀地」偏好相信（或不相信）某些輔助條件經常關鍵性地型塑著是否「客觀地」驗證或否認某個理論。

孔恩在《科學革命的結構》中給這個邏輯問題披上活暖的歷史肌肉，並提出與邏輯實證論的基本要義針鋒相對的命題。根據邏輯實證論，科學知識的優越性乃是因為它是「經驗事實」加上「理論方法」得到的「客觀定律」之匯總。因此過去的理论如亞理斯多德的動力學、燃素化學或熱液說等等都只是前科學的形上學玄想，是錯誤的迷信。然而孔恩卻指出，從科學史的研究中表明，「如果要把這些過時的信仰叫做神話，則產生神話的方法與產生現有科學知識的方法並無種類上的差別，而且相信神話的理由與相信某些科學知識的理由也沒有什麼差別」（Kuhn 1969: 2-3）。

孔恩之所以敢做這樣「離經叛道」的宣稱，主要的理由乃是因為他從科學史的研究中發現，18 世紀以後科學知識的進展之所以突飛猛進，主要的關鍵不在於科學家們對經驗事實或邏輯推理更重視，而是他們共同接受了某種「典範」作為研究的基礎。在這基礎上，科學家們不必每個人都從頭開始收集大量駁雜的經驗事實，進行各類嘗試性實驗，建構其解釋性理論，以致於真正重要的發展線索被淹沒在百家爭鳴的喧囂之中。例如：17 世紀以前，關於光的本質眾說紛紜。有人說光事物體放射出來的粒子，有人說光是物質與眼睛之間介質的異動，有人說光是眼睛放射出來的東西與介質互相作用的結果，也有綜合諸說而加以局部修正的。這種現象，照孔恩的解釋，一直到牛頓的光學典範出現後才完全改觀，光學研究的成果也才成為今天我們所謂的科學（Kuhn 1969: 12-13）。

對孔恩來說，科學社群對典範的宗奉程度構成了科學知識有效性的範圍，也形成了科學知識發展史上的三部曲結構：典範期→危機期→革命期。在典範時期，典範不但會規定了什麼的科學問題是最重要或正當的，而且典範還會規定用來回答這些問題時應該使用什麼的實驗儀器，如何解讀實驗結果。因此，一個典範如果被科學社群所接受，它就在根本上就限定了科學家可能發問的「合格」的問題，以及可以預期得到的答案。在這個時期，科學家所從事的工作不在批判，而是接受一套既有的規範來解決典範所設定的謎題（puzzle），以增富這個典範的內容與可行性。換言之，在此時期的科學工作是在增加「套裝知識」的經驗客觀性與邏輯有效性，也就是邏輯實證論者所熟悉的科學活動。孔恩稱此時期的科學活動為「常態科學」（normal science）（Kuhn 1969: 38-42）。

帶著一些黑格爾辯證法的色彩，孔恩認為一個科學典範的危機也正是隱伏在常態科學的日常解謎活動中，因為典範的精鍊與擴展並不是可以一直做下去的。某些謎題甚至於經過本行中的傑出人才的努力還是無法得到解答。這些無法獲得解答的謎題就成為異例（anomaly），如果異例累積越來越多，或是原本只是一個



小麻煩的問題，卻因為常態科學的進步而變成推翻典範的關鍵性異例，<sup>1</sup>甚或是一個理論上無甚要緊的異例，但卻因實用上的理由使得解決此一謎題變成一見十分急迫的事情時，<sup>2</sup>常態科學家們就不得不對典範作或大或小的修正來對這些矛盾取得妥協。然而對典範的個別詮釋越來越多，常態科學所賴以進行的共通規則也越趨模糊。在最嚴重的情形下，每一學派對於何者是該門學科的基本問題又陷於前典範時期的百家爭鳴。就如同哥白尼發表天體運行論之前的托勒密典範、拉瓦錫所質疑的燃素說以及馬克斯威爾、羅倫茲、費滋傑羅所面對的牛頓典範，曾經居於指導地位的典範陷入危機時期。這時候科學家們就必須從自己認為重要的問題或經驗證據開始，每一派都援引相關的形上學概念來加強自己的論點，都強調那些自己理論解釋起來最完美的現象是光學研究的基礎。結果是任何一位科學家都可以隨意選擇某些實驗與觀察結果來支持其理論，知識的有效性與客觀性成為科學家個人「經驗知識」的問題，典範的精鍊與擴張（即套裝知識的累積）被中斷，科學的常態研究因此陷於危機。如果常態科學最終解決引發危機的異例，舊典範就會獲得重生。但是典範的危機也可以結束於一個新典範的出現，新舊典範因為各種專業爭論，或是社會政治的影響，而在科學社群中形成激烈的交鋒，從而構成了歷史中的科學革命。（Kuhn 1969: 111-135）。

因此科學革命之中的典範轉變不是什麼經驗事實累積所致，而是科學社群由信仰一個相互連結的觀念網絡跳躍到另一個連結關係全然不同的觀念網絡上去。信仰不同典範的科學家們正如同生活在不同世界中的觀察者，不只解釋的觀念架構迥異，他們彼此甚至於連觀察相同對象時，最基本的視覺內容都會大不相同。<sup>3</sup>因為典範會制約著科學家們關於什麼現象是可理解，什麼觀察結果是可預期的，而什麼經驗現象則是忽略不管的。由於信仰不同典範的科學社群連最基本的知覺內容都可能大不相同，孔恩便由此推論出一個極具爭議性的論點：不同典範下的差異是不可能藉由某種共同接受的客觀標準或中性語言來加以比較的，它們之間是「不可共量」的（incommensurable）。科學家在不同典範的轉變唯有經由類似宗教的改宗（conversion）歷程才得以可能。這也就是說，對於信

---

<sup>1</sup> 例如，氣體化學研究技術的長足進步使得反應物之間的重量的比例關係變得越趨重要，結果是燃素典範因物體燃燒後重量增加而遭到關鍵性挑戰（Kuhn 1969: 133-137）。

<sup>2</sup> 例如，托勒密天文體系在曆法上越來越大的預測誤差導致了嚴肅的政治與社會壓力（Kuhn 1969: 82）。

<sup>3</sup> 例如，西方天文學家由於長久以來接受亞理斯多德的學說，認為天空的星象是永恆不變的，所以一直要等到哥白尼典範問世後的五十年才在過去認為永恆不變的星空中看到了變化。但是中國人的宇宙觀並沒有排除天象變化的可能，所以中國人很早就記錄下在天空中出現的許多新恆星。甚至於早在伽利略及其同時代人看到太陽黑子的幾個世紀之前，就已經有系統的紀錄它們出現的情形了（Kuhn 1969: 116）。

仰相對論的科學家們而言，水星的近日點攝動現象是否決牛頓典範的判決性實驗（critical experiment）。但是對一個信仰牛頓典範的科學家而言，攝動現象只是一項異例而已，如果他終其一生堅決拒斥相對論，那麼他不一定是「不科學」或「反科學」，而只是不符合後來的學術氛圍，不為知識社群的多數成員接受罷了。

孔恩的重要貢獻是通過科學史的研究指出，在「常態科學」時期，科學社群集體主觀信仰的典範會決定研究者如何「正確地」看待輔助條件的客觀真實性。只有在革命時期，科學家才被允許以實驗結果來質疑既成典範。所以關鍵性的問題就是科學家的集體信仰是如何發生戲劇性的轉折，以致於曾經神聖不可侵犯的典範到後來竟對科學社群棄如敝屣。不幸的是，孔恩對這個關鍵性的轉變機制並沒有明確的說明，他有時候引用維根斯坦關於語言研究所提出的家族類似性（family resemblance），有時候則訴諸完形心理學（gestalt psychology）的解釋，有時候則歸因於頗為偶然的政治與社會因素，同時他也認為對典範的認知與學習是一種 Michael Polanyi 所說的「默會知識（tacit knowledge）」。

作為 Karl Popper 的學生，Lakatos 試圖在歷史複雜性下維持科學知識的邏輯客觀性。因此他提出了「研究綱領（research programme）」的對治方案。一個研究綱領是一個理論群組，其中包含不可挑戰的核心要義（hard core），以及可以適當修改以便緩和經驗事實與核心要義不一致之處的保護帶假設（protective belt）。Lakatos 認為，雖然短期而言，科學家可以經由修改保護帶假設來躲避實驗結果不一致得挑戰，然而就長期而言，一個「進步的」研究綱領一定要能持續生產出可否證的問題、發現新事實、並成功地回應其挑戰，也就是該研究綱領是具有「啟發性」（heuristic）。

但與孔恩的難題一樣，Lakatos 也無法舉出一個邏輯判準來說明，在什麼條件下，我們可以宣稱一個研究綱領（如 Popper 所強烈批判的馬克思主義）可以被判定為退步。從這個爭論的發展歷史中，我們可以發覺，輔助條件如何可以達到驗證或否證一項科學命題的程度，總是牽涉到一個個人決斷的問題，它不代表知識是主觀的，甚至是沒有真假的，但是「客觀的」知識的確必然帶有個人主觀的判斷在內，因此「真實的」知識（真理）總是因為個人判斷的差異，而產生一種內在的不確定性。對這種內在的不確定性，Michael Polanyi 的默會致知提供了一個精彩的說明。

## 二、默會致知與民主多元審議

### (1) 致知的結構 (the structure of knowing)

博藍尼認為，一切知識都是個人的知識 (personal knowledge)。就傳統的認定而言，這是一個如同「方形的圓」一樣自我矛盾的詞。因為知識是必須具備客觀性的，而客觀就意味著非關乎個人的 (impersonal)。事實上，邏輯實證主義者或孔恩都一致地執守此一立場，他們之間的爭議重點正是，在多大的程度上科學真理如何可能與這些不客觀的個人層次相連結的。

「客觀的知識是非個人的知識」，博藍尼認為這正是近代理性力量沒落的智識根源。因為當「理想的」科學知識被等同於一種超脫的 (detached)、無關乎個人的創造與鑑賞能力的客觀邏輯體系時，各式當代的化約論 (reductionism) 與決定論 (determinism) 能夠以「理性」之名將個人智識上的道德關懷與責任排除在外。對博藍尼而言，右翼法西斯政權或是左翼共產黨運動都同樣以「理性客觀的歷史定律」來宣稱某些人 (其實就是政治精英們) 比起其他人更知道什麼是對大家都是最好的，因此這些少數精英就可以合理地要求人民棄絕個人的道德判斷，堅定地支持精英們的「較明智」決定。諷刺的是，一旦這種極權主義體制成形時，所有不符合官方認可的「理性客觀的歷史定律」之知識批判活動都因此以反動之名遭受暴力的清洗。理性啟蒙的力量由於宣稱發現了非個人的客觀定律，從而壓制了理性啟蒙的力量本身。要挽救這種智識上的自由，復原理性啟蒙的真正力量，博藍尼認為我們必須恢復個人致知活動 (way of knowing) 對客觀知識的重要性：對客觀知識之掌握與使用是無法完全被明言的 (articulate)，因為一切知識與人類的致知行動都包含著個人的默會層次 (tacit dimension)，一切知識都是默會知識 (Polanyi 1975, 3-45)。

那麼，什麼是默會致知呢？博藍尼舉釘釘子為例。在用鐵鎚釘釘子時，我們都一直注意著鐵鎚與鐵釘，但是我們有不同的注意方式。在揮鎚之際，我們注意到的是鎚頭擊打釘子的效果，而不是槌柄撞擊到我們的手掌的感覺，但是從另一方面來說，我們之所以能注意至打釘的效果，是依賴我們握鎚的手掌與手指對握鎚的警覺，這警覺引導我們有效地把握鐵鎚，進行擊打。因此我們可以說，關於手掌中的感覺並非本身就受到細察，我們之所以知道手掌中的感覺，主要是由於我們藉由這些感覺來注意打著釘子的鐵鎚。我們可以說，打著釘子的鐵鎚是我們注意力集中的焦點。而手掌中的感覺由於我要注意打釘的鐵鎚，所以才附帶地、輔助性地感到它們，我們憑藉它們去細察注意的焦點，即打釘的鐵鎚。因此，博藍尼稱呼前者為焦點意識 (focal awareness)，後者為支援意識 (subsidiary

awareness)<sup>4</sup>。我們可以說，我們對焦點意識的注意是由於我們參預了 (attending from) 作為輔助意識的掌中知覺而領悟了 (attending to) 焦點意識中的事物。這個地方有個轉而悟之的轉悟關係 (from-to relation)<sup>5</sup>，又由於我們注視的焦點乃是放在鐵鎚打釘上，因為對輔助意識，也就是鐵柄撞擊手掌的感覺只能是默會的 (tacit)。因此默會致知就是說人類的認知活動基本上就是由整合了輔助意識中的線索，經過轉悟結構而在焦點意識中獲得一個接合的意義 (jointed meaning)。

默會致知並不只是被動地接受刺激，事實上主動地轉化刺激成為焦點意識中有意義的圖像才是重點所在。試想另一個例子，使用探針來探測隱藏的腔穴，或者，一位盲人正在使用手杖來探路。初次使用它們，我們所知覺到的是探針或手杖在衝擊著手掌。經過一番努力之後，探針衝擊手掌肌肉的感覺逐漸轉換成針尖碰觸物體的感覺，這過程的發生是由我們先利用自己的身體去注意手掌上的衝擊，然後又利用探針或手杖去注意外在事物。也就是說，我們首先以自己的身體為支援意識而悟知手杖對肌肉衝擊的感覺，然後經過一番努力，將手杖或探針併入我們的支援意識中，延伸我們的身體而包括它們，從而使得我們注意的焦點意識往外延伸。博藍尼稱此情形叫做「內斂」(dwell in)，我們內斂於探針或手杖，以它們為支援意識來注意外在事物。所以我們也可以說，我們是內斂於槌柄撞擊手掌的感覺來注意到鐵鎚打釘的事實。

## (2) 默會致知的客觀有效性

當我們運用默會致知來進行認知這個世界的各種意義時，任何能夠被我們在支援意識與焦點意識中建立起轉悟關係的經驗事物或抽象概念，都可以被理解成一種真實存有 (reality)。<sup>6</sup>這樣的真實存有雖然是由個人的默會致知行動而來，

<sup>4</sup> Subsidiary awareness 一詞照字面上翻譯應該是輔助意識或附帶意識，這種譯法倒也不失默會致知的原意。不過 Subsidiary awareness 作為默會致知結構裡的一環是與焦點意識無法分開的。焦點意識雖然是我們當下所知覺到的意識，但它之能被知覺到卻是由於輔助意識變形而來的。換言之，默會致知隱含一個假定，即一切的意識都是意識著某物，意識是一種具有「意向性」(intentionality) 的活動。默會致知即是主張一切的認知都是由 Subsidiary awareness 變形指向某個當下能清楚意識到的焦點意識，因此 Subsidiary awareness 具有一種逐漸變形以達於某種固定而能明言之焦點意識的功能，但它自己卻不能被直接當作目標而被知覺到。所以 Subsidiary awareness 具有一種支持焦點意識使之出現的性質。因為這種特性而把他譯為支援意識，其實也頗生動地表現默會致知的重要本質。

<sup>5</sup> 在 The Tacit Dimension 第 10 頁中，Polanyi 的原文是 "...in an act of tacit knowing we attend from some thing for attending to something else ..." 這種從 (from) 參與某物而得知 (to) 另一物的過程，是一種有意向性、逐漸變形而往前達成某種能明言之焦點意識的過程。Polanyi 稱此轉變過程為 from-to relation，因此默會致知又稱為 from-to knowing。彭淮棟先生在 Meaning 及 The Tacit Dimensions 之中譯本以「轉」來譯 attending from 的 from，以「悟」來譯 attending to 的 to，於是 from-to knowing 就稱為轉悟致知。轉悟二字頗得默會致知中形變 (transform) 支援意識而成焦點意識之內涵，故本文中沿用其名。

<sup>6</sup> reality 在博藍尼的用法裡，既指稱物理性的存有 (physical being)，也包括形上的存有 (metaphysical being)，以及知識論上的真理 (truth)。彭淮棟先生翻譯為「實相」，比較趨近形上學意義。本文依據不同的語意脈絡，分別使用實存物、實相、真理來區分這三種意義，而以真實存有 (real being) 來綜括三者。

但它們並不是我們主觀任意為之的產物，而是具有客觀性的。這一客觀性可以從兩方面來說明：

第一、一項知識的達成乃是致知者個人由支援成分轉悟而來，因此根本上知識帶著個人判斷的性質。然而，當致知者宣稱他的陳述為真，個宣稱卻很可以被別人證明為假；反之，它即使得到別人的接受也並不保證它就是真理。在傳統知識論裡，這種知識並不是普遍的知識，也就是並非在任何時空、任何環境下都為真的知識，但是默會致知卻根本否認存在著這種知識的可能性。雖然默會致知不能建立普遍的知識，但是它卻堅持知識必須帶有「普遍的意旨」(universal intent)。宣稱一項知識為真是在斷言它應該被接受為真，這「應該」是一種評價。「應該」是致知者設下的標準，但是這個標準卻不是致知者任意為之，而是具有義務性格的。它表示只要其他人進行同樣的默會致知，那他就可看到同樣的實在事物。

例如：哥白尼主義者主張日心說並不僅僅是計算行星的較簡單方法，而是表示宇宙真實的圖像。證實這一主張的種種細緻理論還要等到一百四十年後的牛頓理論才能加以完成，但在一百四十年前哥白尼主義者斷言日心說為真時，他們就是在設下一種評價標準。依循著這種標準，致知者可以看到同樣客觀存在的事物，並進一步發展它邏輯上的意涵(implications)。博藍尼認為這就是我們能夠學習知識並肯定知識為真的原因。因此，由轉悟致知中而來的真實的存有不是個人主觀的想像，而是可以公開被其他人檢驗能否有理由相信的事物。當然，這種檢驗也必然是根據默會致知來進行的。

第二，肯定某事物為實在之物就是肯定它如實地存在。換言之，它有不依賴外在原因而持續存在的特質。因此，如果一項真實存有會以我們不能預知的方式表現其自身時，它的實在性就會因為進一步顯露新的接合意義而被加深。例如：我們肯定一塊巨石為實在之物，最初我們肯定的理由來自我們整合石頭的冰冷、堅硬與色澤等知覺從而轉悟致知石頭乃是實在之物，除此無它。但是假設有一天，由於雨水沖刷致使土壤流失，石頭往下滾動以致摧毀停在路邊的汽車，那麼石頭就以我們事先不曾預料的方式(粉碎汽車)表現了它的存在。換言之，稱呼石頭為實存物不止是先把石頭所呈現的一些事實當作支援線索而轉悟致知石頭之為實存之物，而且還是把石頭之後所呈現的另一些事實當作支援成分指歸到原先石頭作為實在物的概念之中。我們把新的事實合併到舊事實所呈現的實在物之中，從而加深了它的實在性(Polanyi 1958，第一章)。

如果真實存有的特徵即是在未來以出乎我們預料的方式表現自己，那我們可以說，一個真實存有如果能以更豐富的方式來表現自己，它作為真實存有的實在

性就更豐富與深遠。假想我們正在學習如何下好一局棋，學習的方式是演練大師所佈下的棋譜。我們思索為何這顆棋子要擺在這兒、那顆棋子要擺在那兒？他是在戰術上採取守勢，但實際上卻在戰略上堅強挺進？還是要冒險一博，取得主動攻擊的先機？經過多次的推演，我們可能發現這樣的佈局使得所有的棋子首尾相顧、前後呼應，在進攻與防守之間妙著紛呈。我們越仔細地考量可能的棋路，我們就愈清楚地了解到這個佈局在各種不同的情況下表現它自己的特性。我們內斂於棋規而轉悟了棋譜的精巧佈局，甚至大師本人的心靈風格。就棋譜所可能展現的複雜推演而言，我們說棋譜不僅是真實存有，而且是比能被觸摸的石頭更真實。因為石頭表現自己的方式幾乎很少出乎我們的意料之外，但大師的棋譜則一再引起後學的驚嘆。

所以雖然在致知者宣稱所建立起的轉悟關係代表的是致知者個人的評價，但他所建立的意義關係卻應該能夠在未來得到機會，以出乎我們意料的方式來證實這種關係所暗藏的後續發展。這就是說，實存物不僅可以到的他人的檢驗，而且還含蘊了許多必須可被檢驗的進一步關係，這兩點都不是個人主觀想像的產物，而是客觀的性質。

對博藍尼而言，默會致知不只存在於自我中心整合（self-centered integration）的認知活動與知識中，<sup>7</sup>它還含括了比喻、象徵等藝術與神話的活動，以及人類自我組知的社會與政治原則（Polanyi 1975）。我們毋須完全同意默會致知可以如博藍尼所言這般，擴大到一個哲學人類學式的範圍上，然而默會知識的主要結構卻是清楚的：存在於「套裝知識」中的邏輯有效性與經驗客觀性之所以有效與客觀，乃是由致知者的默會行動創造出來的。它不只存在於經驗科學之中，對完全抽象與形式化的數學知識也同樣如此（Polanyi 1958: 184-193）。

如果對一個科學的理論發現、說明及檢證都只能在個人的默會致知中進行，那麼科學家如何能夠針對他們所明白的真實存有進行溝通？學生又如何能夠學習明白科學理論所揭露的真實存有呢？答案是，我們相信對方能夠跟我們有智能上的共同運作（intelligent co-operation）<sup>8</sup>。學生必須重行老師轉悟到真實存有的過程。在實驗室與解剖室中的學生，他們之所以能認識理論所指的事物並不是熟讀課文，而是學習老師的技藝，以便訓練自己的眼、手及其他感覺去設法使理論對

---

<sup>7</sup> 自我中心整合的知識活動包括，感官線索融合成知覺、特意行動融成用意所在的表現、部分與整體關係的建立、幾個系列的整何以形成一個階層化、利用線索以確立一項發現的真實性、認識一個類別的一個成員、以及使用名字已指示對象。

<sup>8</sup> The Tacit Dimensions, p5。Cooperation 一詞直譯為合作之意，但是 Polanyi 特別將它寫 co-operation，可見與此字之通常含意不同。共同運作是在表達致知者必須受指導者的指示來努力轉悟指導者所宣稱的焦點意義。因此致知者必須重行指導者的轉悟過程，也就是與指導者在智能上有著共同的運作過程。

經驗發生意義。老師的轉悟行動是學生掌握真實存有的最佳指南，偉大的科學家通常是某些大師的學徒。因此學習的過程不是遵守什麼明言的方法論規則，而是接受老師的指示為權威，以老師的行動為範例，逐漸掌握科學界中所謂的真實存有究係為何。然而，一旦學生已成熟地掌握了真實存有為何，過去學生所信服的老師權威也由於學生和真實存有之間建立起直接的接觸而削減了它自己的功能。到了這個學生能獨立作業的階段時，學生已經蛻變成科學社群中的一員。他在其專業領域中要以自己的判斷為主，因為他在某種程度上已經成為一個權威了。對博藍尼而言，真正的知識創造不是由「心靈白板」「正確地」使用邏輯規則就可以自動產生的，而必須從依附於一個偉大的知識傳統中開始。另一方面，一個偉大的知識傳統之所以偉大，乃是因為它所展示的實在性承諾後來者可以用前輩大師所無法預料的方式被修正、甚至於推翻。正是這種修正或推翻構成了一種人類知識的實相之梯度（gradient of relativity），使後來致知者得以將前輩所創造出來的實相導向一個更加深邃與複雜（因此也更具創造性）的未來。

所以根據 Polanyi 的說法，學者的專業知識主要是提供了民眾一個默會致知的典範，可以進行對三聚氰胺或 H1N1 疫苗施打的風險感知。此一說法的延伸是「外行」的民眾必須尊重權威，才能正確地感知風險。Polanyi 雖然有提到，在民主的社會中，權威的行使是以相互權威（mutual authority）的方式在互相修正，但是他卻沒有證明，科學社群對某一科學實相識可以一直達成共識的。換言之，相互權威可能對某個涉及科學知識的公共議題達成共識，但也可能一直存在著難以彼此說服的鴻溝。

事實上，H1N1 疫苗究竟是否安全，就引起不同醫護人員之間不同的見解。在民主多元的社會中，不同意見的自由表達勢必會產生不同的團體根據不同的線索，默會地整合出他們對 H1N1 疫苗究竟是否安全的實相梯度。換言之，要回答 H1N1 疫苗施打爭議這個問題，我們必須分析臺灣民主化過程中，公共議題是如何被爭議。這就牽涉到民主化過程中，臺灣媒體所扮演的關鍵性角色。

### 三、民主化中媒體的自由化與私有化

在過去的威權時代，台灣是強勢的國家機器凌駕於公民社會之上，國家可以拒絕社會的要求，而遂行其意志。因此，當時的公衛政策，例如 B 型肝炎疫苗全面施打的利弊，是無須過問社會的討論與同意。公共衛生議題的「科學真相」是由政府委託的學者專家來定義的。新聞媒體負責傳達根據專業知識做成的政府

決策時，對公民社會的常民帶有很高的公共權威，也享受到社會對媒體的公共信任。在台灣民主化的過程中，媒體產生了兩種變化。第一是媒體的自由化，在過往媒體由黨政軍部門壟斷，是威權統治政府的統治工具，在公共衛生政策領域中，媒體的主要任務是讓衛生政策順利執行，包括政策的傳達、溝通、解釋、辯護等。這個角色在臺灣民主化的過程中被強烈質疑，導致對媒體自由化的要求浪潮。第二，臺灣媒體自由化的進行方式是資產階級化，也就是轉變為資本家可以投資的私有企業，其經營的目的在於追求利潤。

媒體的這兩個角色其實是有潛藏的內在緊張性，第一個角色是質疑過往黨國體制對發言權的壟斷，它有促進公民社會多元言論，完成公共領域 (public sphere) 的潛能。但是第二個角色會讓媒體在追逐利潤時，產生對公共領域的討論產生扭曲作用。如同劉昌德 (2007) 指出的，媒體市場的自由化雖促使各家報社及電視台以雨後春筍之姿不斷成形，然而為了創造更高的利潤，經營方式轉向壓低新聞製作的成本，記者的數量增加卻與每況愈下的品質成反比的，對公共衛生問題與政策的專業養成訓練嚴重不足，甚至於將新聞綜藝化。在威權時代媒體因為作為政府政策傳達的管道，因而建構起來一定程度的公信力，但是在自由化之後，臺灣媒體 (特別是電子媒體) 的綜藝化等於是在利用過去社會對媒體的信任，販售它們的新聞商品。其結果是由民主化所帶來媒體自由化並沒有達到建構公共領域，提供社會以 Polanyi 所謂相互權威的方式進行多元審議，回過頭來增強民主化的發展。相反的，媒體自由化走向一種商品化之後的虛假多元審議。在看似熱烈的爭辯中，它們鼓動民眾對立的情緒，加深自身觀點作為一種真理 (reality) 的牢不可破，其結果是不斷耗竭公共討論所需要的社會團結。

### 三、民主化過程中政府治理能力的變形：置入性行銷的歷史

作為公民社會的第四權，媒體扮演了一個監督及傳播訊息的重要角色。如果說台灣社會要成為一個真正民主的社會，那麼我們也就必須有真正的民主媒體。過去的威權時代，台灣的媒體掌握在黨國機器的手中，可謂是政黨的政治和利益工具；即便一九八八年後報禁解除，媒體也未能擺脫其「侍從報業」的性格。台灣的新聞媒體不僅在過去長期作為舊威權勢力的侍從，當前仍舊繼續做為新政商權力及政府的化身，這樣的媒體生態和政治氛圍，不僅沒能為民主深化造成助力，反而常常成為絆腳石，媒體就在國家、政黨以及看不見的第三隻手---資本主義的自由市場三方拉扯下不斷變形，進而對台灣的公民社會造成長遠而深刻的影響。



對於媒體進程的分期有各類分法，林麗雲（2000）所提出的台灣威權時代報業的三個歷史時期似乎最能反映出政府和媒體間的微妙關係；三個時期分別為1960年前侍從報業的形成期、1961-1976年間侍從報業的寡佔期、以及1977-1988年解嚴前侍從報業的鬆動期。從政府的角色看來，侍從報業形成於國民黨的威權政體存續危亡時期，這個階段的媒體在政府的保護和挹注下成立，主要任務也就是為了鞏固國民黨政權統治台灣的內部和外部的正當性，此時媒體可謂是政府治理的重要宣傳工具，遑論新聞自由的可能，政府對於報業廣告的購買已開啟先端。

1961-1976年間，國際形勢中蘇交惡，以及台灣退出聯合國，我們的外交處境孤立無援，國民黨政府在此國際形勢下無法於外部尋得美國支持其統治正當性，只好轉而往台灣社會尋求其政權的認同，也就是「由外而內的正當性」（王振寰，1989）。此階段所採取內部的正當化措施，包括拔擢台籍人士，如李登輝、舉行定期的中央民意代表選舉增加台籍人士的參政管道、並且重新鞏固強化政權與報業的侍從關係。這些措施無論是對台灣媒體的發展或台灣民主的改革皆產生了深遠而始料未及的影響。我們可以說過去政府和媒體間維持的是恩庇主和侍從互利共生的穩定關係，作為一個「大有為」的政權，媒體正好成為其控制資訊散佈和政令宣導有力的利器。

1977年後台灣民主政治的發展來到了黨外反對運動時期，民眾不再服膺於國民黨政權的威權統治，此時的報業也就起而效尤，開始修正了自身的立場和言論，除了侍從更希望扮演提供建言的角色，但是面對這樣的浪潮，政府非但沒有對報業和媒體進行開放，卻是加強對媒體的控制，並進而扶植新的報系的成立（中國時報和聯合報）。除了平面媒體，其實廣播電視（衛星及有線電視頻道亦同）更是在政府的強力控制下，其廣電頻譜（頻道）、人事、語言政策、以及文宣和新聞勞工控制都無法自主，也就是說整個報業和政府的從屬關係一直存在，只是隨著時代的變遷，媒體從舊時代作為鮮明的政府侍從角色，轉而為民主改革、新聞開放後，自由市場中新政商權力的化身，而此時政府的角色成為隱晦的幕後金主，以更為細緻的手法對媒體進行控制並進行自我政權的包裝。

羅世宏（2008）說台灣報業可謂出乎政治、入乎經濟。隨著全球資本主義的風潮，自由市場的開放，新聞商品化的趨勢也迅速蓬勃，尤其在台灣隨著黨禁報禁的解除，媒體如雨後春筍般地蓬勃發展，增多粥少，各家報社或電視台都有其生存地壓力，販賣廣告和新聞商品也就成了必要的生存之道。我們觀察新聞史的發展可以發現一個現象，除了公共媒體外，大多數的私營媒體皆以廣告作為其主要的收入來源，而媒體逐漸依賴廣告收益後，新聞水準的表現就越低。

置入性行銷可謂是媒體爭取廣告收益重要的利器，也是近來相當風行的廣告手法。所謂的置入性行銷是一種以付費的產品訊息，透過設計以不醒目的手法，將有品牌的產品放入到媒體的內容之中，進而達到影響閱聽人的目的。其實這樣的方式並非台灣獨有或是近年才竄起的廣告新星，在國外同樣是行之有年的廣告行銷手段。但過去，台灣電視的產品置入較不具正式的業務形式，因為在過去媒體寡占時期媒體公司廣告業務量大，產品置入不受重視，反而是有些節目媒體為了節省成本才需要尋求贊助商。爾後隨著媒體頻道的開放，有財力的廠商除了贊助外，也開始購買時段製作節目以包裝的手法進行商品的推銷，也就是將廣告節目化，然而無論是哪種形式置入性行銷的範疇仍舊停留在商業置入節目。

從 1990 年代後期所謂的置入性行銷在台灣出現了一個值得關注的轉變---置入對象逐漸從戲劇及娛樂性節目擴及到新聞性節目，這樣的轉變是其它國家未見，可謂怪異的「台灣特色」。更令人費解的是應作為監督媒體角色的台灣政府，無論經歷了過去黨國威權、兩次的政黨輪替，最後竟悄然的成為媒體廣告重要的購買主。從前，政府買媒體還可堪稱檯面下的運作，因為廣告主和媒體本身對於新聞性置入都有所顧忌，新聞從業人員也有自己認為應該要遵守的規範和風骨，外部更有新聞局的監督，所以對於置入性新聞仍不敢明目張膽的製播。不過在 2000 年後，這種新聞性置入的方式由於政府的政策不但沒有式微，反而更變本加厲，由新聞性的節目公然涉入新聞時段，甚至還成為各媒體推廣業務的主要項目。新聞從業人員需要面對強大的業配壓力，壓縮了培養新聞專業知能的時間和空間。至此，媒體報導的公信力和專業性開始受到公民社會強大的質疑和不信任，作為第四權的媒體之於台灣社會，其監督及提供多元化資訊和發聲管道的地位蕩然無存。一項跨國調查資料顯示，台灣民眾相信媒體的只有百分之一，遠低於其他國家（許湘欣，2006）。

台灣政府採行置入性行銷已多年，然在千禧年開始我們可以發現新聞性的節目公然涉入了新聞的時段，民進黨政府執政後當時的新聞局長葉國興更主張由新聞局進行媒體統一採購的方式進行政令宣導，當時我們可以看到法務部會在電視劇中置入反黑金的政策、新聞局也會在節目中放入政令宣導的片段，農委會更是持續的投入千萬的預算製播如「台灣農業亮起來」等行銷宣傳的節目。2003 年 2 月當時的行政院長游錫堃宣布政府的媒體採購案採統一發包集中採購的政策，新聞局主導組成了「政府媒體通路組合採購工作圈」並編列了十一餘億的預算發包「國家施政宣導及公營事業商品廣告之媒體組合通路案」，由新聞局進行統一的發包和採購，標案中更直接地以置入性行銷一詞說明進行政策宣傳的採購目的。

此舉開始招致各界撻伐，更在立法院遭到強烈質疑，儘管在經歷了前後三任新聞局長並且在 2005 年 6 月 4 日由姚文智宣布停止置入性行銷，但是在 2003-2005 的三年間政府以統一採購媒體廣告標案的方式仍共進行了兩大階段，分別為 2003 年 4 月到 2004 年 4 月以及 2004 年 9 月到 2005 年 8 月間兩次合計 23 億元的政府媒體採購預算支出。雖然說新聞局已帶頭宣誓停止置入性行銷，但其實這僅有形式上的意義，而非實質上的行動。因為中央放棄了統一採購媒體進行政令宣導或美化政府的手段，但在各部會仍舊以各自招標的方式進行，「行政院整體施政傳播專案」的執行就是典型的證據。

在中央和地方政府爭相投入置入性行銷的風潮開啟後，政府採購媒體的方式並未隨著政府的宣示而有所退潮，即便經過 2008 年的再次政黨輪替，當時的總統候選人馬英九先生還發表「新人權白皮書」，表示反對政府進行置入性行銷的決心，我們仍可發現政府的採購標案中媒體採購的專案仍舊不少，2009 年底根據 AC 尼爾森公布的廣告量購買排名中，前五十大政府單位總金額超過十二點四四億元，僅次於遠雄集團，是為媒體購買的重要恩庇主。即便 2011 年 1 月 13 日立法院於預算法增訂第六之十二條之一的條文草案中明訂政府不得從事置入性行銷，然而廣電法和預算法的條文解釋仍留有許多模糊的空間可諮研議。

表一、2002 年至 2011 年政府置入性行銷之實例

年（西元）	政府置入性行銷之實例
2002	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 新聞局在台視新聞性節目－「新聞風報」與年代新聞性節目－「台灣全記錄」中進行置入性行銷，範圍包含了各種欲推行之政策。</li> <li>2. 法務部於親戚不計較中置入反黑金政策</li> <li>3. 新聞局於「烏來伯與十三姨」中進行政令宣導</li> </ol>
2003.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 新聞局長葉國興「統一採購」政府各部會的文宣經費。</li> <li>2. 交通部以政策專輯購買華視共 100 則新聞</li> <li>3. 九二一重建委員會購買草地狀元及台灣的故事節目製作饕區重建的深入報導</li> <li>4. 衛生署及國民健康局等皆在八大電</li> </ol>

	視及民視等談話性節目購買置入內容
2003	1. 民視製作、與新聞相關的談話節目—「坐南向北」、「關鍵政策」「政策挑戰」及新聞雜誌「民視異言堂」為921 重建會、內政部、衛生署等單位宣導。
2007	1. 高雄市文化局長史哲以置入性行銷的方式將陳菊的民調在一年內從34%拉抬至65%。 2. 教育部長杜正勝出訪南美洲時，要求採訪媒體必需播8—12 則新聞，最後由民視及三立電視台以238 萬元得標，後來卻因消息曝光而取消。
2010	1. 政府置入花博新聞於11月5日的「中國時報」頭版及「A8」、「A10」版。 2. 政府將宣揚國光石化政策等訊息置入於11月13日的自由時報「A12」版。 3. 衛生署疾病管制局的一「2010 報紙防疫專題報導採購案」中，表示政府能以置入性行銷之方式做新聞。

#### 四、政府與媒體的共謀：公共決策中的風險製造

在媒體商品化的過程中，政府非但沒有維持它過去所擁有的威信，相反地，政府利用媒體對利潤的追求，試圖影響媒體，以贏造有利於自己權力累積的言論風潮；另一方面，政府運用預算成為媒體利潤的重要來源，媒體因此有經濟上的動機來進行政治投資。二者共同作用的結果是開啟了媒體與政府的共謀，低品質的媒體「多元」（其實是對立）討論非但不能達成民主社會中通過多元論辯而達成共識的政策辯論，反而彼此製造機會，讓不同政治色彩的媒體放大對手政策主張中的不確定性與風險，以強化自身論述的真實性。專家知識不再為個人所相信，無法為個人提供生活所需的安全感知；大眾媒體所扮演的重要資訊及知識傳遞角色的功能，也因政府置入性行銷形塑出低公信力形象。這樣的公共政策討論便會出現專家、媒體、及公民社會各說各話彼此無法溝通的情況，只會讓社會大

眾在生活中面臨更高的不確定性和焦慮，換言之，政府與媒體實際上成為風險的製造者。

以H1N1疫苗施打為例，我國對於新流感的防疫在十一月開始進入疫苗施打階段，實質上與其他世界各國的疫苗計畫大同小異，皆期望以群體免疫來降低新流感的快速傳播，進而控制疫情的蔓延。然而，我國新流感疫苗接種計畫確隨著接種而來的施打後不良反應，甚至施打後暴斃案例(表二)，造成台灣社會的強烈反彈，由剛開始單日施打二十萬劑驟降至單日施打僅四萬五千劑，其中媒體的角色和政府面對民眾的質疑和危機處理的態度，扮演了極重要的角色。

親在野黨的媒體不斷提出疫苗種種安全性的疑慮，親執政黨的媒體則動員官員、醫生、相關專家強力消毒與反擊。專家提出許多的證據和經驗現象來說服民眾以理性判斷接受疫苗的風險是可被接受，且施打疫苗的效益是遠大於須承擔的風險的。但對於公民們來說，實際的生活經驗所帶來的風險感知是更為強烈和衝擊的，科學理論提出的風險評估如果不斷悖行其生活經驗，是無法令公民們信服甚而質疑起科學理論的正確性，而正也恰好反映出知識內在的不確定性。我們可以發現，民眾對於施打疫苗的風險評估以 12/27 發生的劉小弟死亡的案例呈現一個明顯的分界點。一個所謂醫學專家的孩子卻在注射完所謂科學和專家保證的疫苗後死亡，至此民眾已對官方的專家和科學提供的風險評估產生強烈的不信任感，打疫苗比不打疫苗的風險更大的經驗盪漾開來，每日施打疫苗數持續驟降出現嚴重緩打潮，政府疫苗施打政策遭受嚴重挫敗。

表二、我國H1N1新流感發展簡要大事記

4月25日	墨西哥與美國西南地區爆發「豬流感」疫情
4月28日	WHO宣布將疫情等級提升為第四級，我國成立中央流行疫情指揮中心
4月30日	WHO宣布提升疫情等級至第五級，我國通報監測及檢驗體系完成整備
5月 4日	WHO與全球疫苗廠會商H1N1疫苗生產計畫
5月20日	台灣出現首例境外移入確定病例
6月 1日	指揮中心啟動H1N1新型流感疫苗採購作業
6月12日	WHO宣布H1N1疫情進入嚴重度「溫和」之第六級
6月19日	H1N1新型流感改列第四類法定傳染病併入「流感併發重症」通報，同步提升社區病毒監測
7月 2日	出現首例社區感染，佔所有於社區流行之流感病毒10%
11月1日	實施新流感疫苗全面接種計畫

表三、疫苗施打不良事件案例(至99年1月止)

11/17	北縣中和市衛生所：2個5歲跟6歲的小男生，昏倒 緊急送醫；嘉義一所國小：8人打完後出現頭暈、想吐、心臟感到不舒服
11/20	台中縣文雅國小：上6名小一學生發生頭昏、冒冷汗
11/28	台中高二女生：全身左半部出現癱瘓現象
12/3	台北縣的41歲呂小姐：胎兒沒有心跳
12/4	台中縣國小四年級女生：發燒、嘔吐、中耳炎、肺部感染
12/8	新竹市82歲的老先生：出現噁心嘔吐後過世
12/9	大寮鄉永芳國小六年級的蔡姓男童：發燒、嘔吐、頭暈、抽搐、全身無力
12/16	桃園縣國二女生：劇烈胸痛，倒地休克，送醫不治猝死
12/16	南投縣草屯鎮簡姓小學教師：四肢無力等症狀，至今大、小便仍有困難
12/16	南部患有高血壓、糖尿病、心律不整且洗腎的五十歲中年男性：左腳無力、意識不清、噁心、嘔吐，個案在二十四日死亡
12/20	屏東張太太懷孕16週：胎兒無心跳
12/20	彰化高中音樂班三年級吳姓女學生：雙手和嘴巴都不停抽搐、雙腳發抖無力、無法走路
12/21	台中市七歲劉姓小弟弟：腳底、腳踝出現紅疹、出現敗血症陷入休克、腦幹出血，最後不治死亡
12/22	光榮國中7年級的鄧姓女學生：手腳麻痺無力，時常暈眩頭痛
12/23	台中市37歲的林太太/懷胎11週：胚胎就停止生長、萎縮
12/23	台北市五歲郭姓女童：右眼紅腫，無法閉合，左嘴角上揚，喝水必須用 吸管，醫師診斷為右臉顏面神經麻痺
12/23	馮姓高二女學生：左側癱瘓，視力模糊 / 台北58歲的婦人：左耳突發性耳聾
12/23	17歲高二的馮同學：嚴重抽搐、吐血3次、眼睛模糊，出現疊影 / 小學四年級的王小妹妹：出現下肢抖動症狀
12/24	彰化22歲的張太太/懷孕36週：胎兒沒心跳
12/25	屏東44歲的何姓男子：暴斃
12/25	台北縣樹林78歲老婦：暴斃
12/27	小六的王小妹：四肢癱軟，連脖頸都沒力，必須坐輪椅
12/29	嘉義縣楊姓學童：頭痛、左側手腳無力及左側嘴歪情況 / 嘉義縣縣府翁姓員工：左臉頰麻痺
12/29	台中縣80歲老翁符文威：腹痛嘔吐後死亡
12/30	台北縣三和國中八年級陳姓女學生：四肢無力以及經常氣喘

12/31	台中市十七歲廖姓少年：心肺衰竭死亡
1/1	嘉義縣太保市一名有肝癌病史的42歲男子：出現上吐下瀉現象後死亡
1/1	彰化16歲女高中生：四肢癱軟、意識不清
1/2	苗栗11歲的小五張姓男童：右半邊手和右腳癱軟無力，呈現腦中風症狀
1/3	南投縣埔里鎮69歲的李先生：拉肚子腹瀉後重度昏迷
1/3	台東長期洗腎的53歲林姓民眾：暴斃
1/3	台南地區75歲老婦人：全身發癢、起水泡的症狀，全身70%以上的皮膚壞死，陷入昏迷
1/5	台中縣外埔的五歲沈小弟：出現胃口降低、雙腳酸痛等症狀，還高燒超過攝氏40度，因敗血性休克死亡
1/5	台中縣大甲鎮1名50歲余姓婦人：右半身癱軟無力症狀
1/5	恆春鎮16歲楊姓高一生：下肢出現不明紅色水泡狀的斑點，又癢又痛
1/7	台北縣新店市80歲葛老先生：出現嗜睡、食慾不振、全身無力等現象後死亡
1/7	台中市陳姓國三男生：喘不過氣、抽搐、頭痛、胸痛
1/7	北港鎮四十四歲蔡姓鎮民：持續頭痛，偶爾會想吐、起紅疹，左半身無力會癱
1/14	台北市松山國小一年級周姓學童：雙腿抽跳不止、抽搐、雙手及頭部抖動不停
1/14	彰化十六歲的陳姓高職男學生：臉上青春痘舊疤、嘴角、鼻子大量出血，最後於本月13日凌晨一時不治
1/14	嘉義市某國小二年級賴姓學童：身上長滿水痘、紅疹，手腳還出現大片瘀青，血小板嚴重下降險喪命
1/15	新竹縣竹東鎮國小三年級葉姓男童：臉部出現抽搐，不時會搖頭晃腦
1/17	高雄縣45歲許姓男子：動脈瘤破裂引發顱內出血，手術後兩週出院，二度開刀後不治
1/20	台東市9歲小四劉姓女童：身體出現紅疹，且全身酸痛，甚至痛得無法上學
1/23	台中17歲盧姓高中生：2009/12/15接種疫苗，在2010/01/03開始發高燒、起紅疹，直到8日被快篩檢查出感染新流感，服用克流感無效，在22日過世
1/25	台東95歲范姓老翁：發高燒後不治死亡

資料來源：作者自行整理

不過遺憾的是，整個事件過後，臺灣並沒有因此對往後疫苗接種政策進行檢討，因為新的政治與社會爭議在媒體中不斷湧現，同樣的藍綠政治菁英繼續出現在各個新聞播報與談話性節目繼續爭吵。H1N1 疫苗的風險不確定性彷彿人間蒸

發，從未出現過一般。



### 參考書目：

- 林麗雲（2000）。〈台灣威權體制下『侍從報業』的矛盾與轉型：1949-1999〉，收錄在張芷雲編，《文化產業：文化生產的結構分析》，頁89-148，台北：遠流。
- 許湘欣（2006年10月24日）。〈媒體受信賴程度台灣在亞太地區排名殿後〉，大紀元。上網日期：2011年10月29日，取自  
<http://www.epochtimes.com/b5/6/10/24/n1497375.htm>
- 媒體改造學社成立宣言（2003年5月4日）。〈為台灣帶來真正的民主：從改造媒體開始〉，上網日期：2011年10月28日，取自：  
[http://www.twmedia.org/modules/xoopsfaq/index.php?cat\\_id=3#q11](http://www.twmedia.org/modules/xoopsfaq/index.php?cat_id=3#q11)
- 劉昌德（2005）。〈電視置入性行銷之規範：政治經濟學觀點的初步考察〉，中華傳播學刊。第十一期，頁41-61。
- 羅世宏（2008）。〈自由報業誰買單？新聞與民主的再思考〉，新聞學研究。第九十五期，頁213-238。
- 蘇蘅、陳憶寧（2010）。〈公共衛生危機中政府與媒體如何共舞：檢視產生不  
時新聞的影響因素〉，廣告學研究。第三十三期，頁1-38
- Beck, Ulrich, 1986. *Risk Society : towards a new modernity*. Translated by Mark Ritter, California: Sage Publications.
- Hempel, Carl G. 1965. *Aspects of Scientific Explanation and Other Essays in the Philosophy of Science*. New York: Free Press.
- Kuhn, Thomas S. 1969. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago. 中譯本，王道還編譯，《科學革命的結構》，台北：遠流。
- Lakatos, Imre. 1970. Methodology of Scientific Research Programmes. in Imre Lakatos and Alan Musgrave (eds.) *Criticism and the growth of knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polanyi, M. 1958. *Personal Knowledge*. Chicago: University of Chicago.
- . 1975. *Meaning*. Chicago: University of Chicago. 中譯本，彭淮棟譯，1986，《意義》，台北：聯經。