

調查報導： 公民社會的反貪腐尖兵

——從制度建構論其功能、條件及獎勵嘗試

石世豪*

目次

壹、緣起	一、近年貪腐案媒體揭弊及其省思
貳、調查報導在民主憲政中的重要地位	二、調查報導牽動輿論及立法變革
一、形成公意監督政府的媒體功能	肆、政府獎勵調查報導的嘗試及其反思
二、外部多元與商業機制潛在影響	一、新聞獎及其頒發機構的自主性
三、新聞專業在數位匯流中的轉變	二、為邁向成熟民主強化媒體監督
參、調查報導強化反貪腐公共治理功能	伍、結語

* 國立東華大學法律系教授，本篇寫作期間為中央研究院法律學研究所訪問學人。

壹、緣起

2016年4月3日，一份名為「巴拿馬文件（Panama Papers）」的內容在76個國家109個報紙、電視及線上媒體同步公開，顯示多國政要及其親友、企業家涉嫌藉由離岸公司（offshore companies）逃稅、隱匿財產及捐款來源，規避其國內稅法及財產申報、政治獻金、反洗錢等陽光法規範¹。「巴拿馬文件」源自匿名線人接觸《南德日報（Süddeutsche Zeitung）》記者Bastian Obermayer並交付多達千萬筆以上Mossack Fonseca律師事務所與其客戶往來的電子郵件、信件、登記證、傳真、銀行帳單等資料電子檔案，Obermeyer經由國際調查記者聯盟（International Consortium of Investigative Journalists, ICIJ）網羅80個國家多達107個媒體組織工作者參與篩選、解讀、分析資料；來自《天下雜誌》的3名記者也參與這項跨國合作調查，焦點則放在與台灣有關的資料及其調查報導²。「巴拿馬文件」計畫不僅在2017年為ICIJ贏得全球知名的普立茲新聞獎（Pulitzer Prize）³，經由ICIJ這類新聞組織連網進行跨國合作，調查報導在全球反貪腐、促進廉潔運動中所扮演的角色也益形重要。

無獨有偶，台灣積極與國際接軌的廉政制度建構，近來也觸及調查報導及其獎勵相關議題。

¹ 參閱：《南德日報（Süddeutsche Zeitung）》2016年4月4日報導〈普丁的富朋友——黑錢留痕（Putins reiche Freunde – die Spur des geheimen Geldes）〉。此外，英國《衛報（the Guardian）》、德國《明鏡（der Spiegel）》等多國知名媒體自2016年4月3日起均陸續報導該文件內容及其所牽涉人事物。

² 參閱：杜易寰、陳煒林、陳一姍，〈巴拿馬文件獨家調查／2725家離岸公司背後〉，2016年4月6日《天下雜誌》，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5075582>，最後瀏覽日期：2019年8月24日。

³ 參閱：ICIJ Wins Pulitzer Prize for Panama Papers Project，<https://pulitzercenter.org/blog/icij-wins-pulitzer-prize-panama-papers-project>，最後瀏覽日期：2019年8月24日。

行政院「中央廉政委員會」⁴第21次委員會議聽取「聯合國反貪腐公約首次國家報告國際審查會議結論性意見及後續規劃」報告⁵；根據該份由法務部整理的報告內容，「聯合國反貪腐公約首次國家報告於107年3月30日公布，為與國際反貪腐法制同步，邀請5名反貪腐領域專家組成國際審查委員會，於8月21日至24日間來臺審查我國落實公約現況並提出結論性意見」，該國際審查委員會國際審查委員會提出「Anti-Corruption Reforms in Taiwan」結論性意見計47點，其中，第2章「預防措施」中關於「公民社會」領域內建議台灣未來進一步可以考慮採行的工作項目，包括「媒體應持續參與反貪倡廉的工作（例如調查報導）（英文版審查意見原文：The media should continue their involvement in anti-corruption efforts (investigative journalism) and promotion of integrity.）」。另一方面，該報告在「公民社會」領域內所歸納的結論，也包括「媒體在促進無貪腐社會及持續參與反貪倡廉工作（例如調查報導）上所扮演的角色，令人激賞（英文版審查意見原文：There should be greater recognition of the role played by the media in promoting a corruption-free society, and

⁴ 行政院97年6月26日院臺法字第0970087013A號函訂定「中央廉政委員會設置要點」，經2010年、2012年、2014年、2016年多次修正，組成委員迭有變動，目前由行政院院長、副院長、政務委員、秘書長，以及內政、外交、國防、財政、教育、法務、經濟、交通、人事總處、國發會、工程會、金管會、通傳會等部會首長與專家學者及社會公正人士3至5人組成，該要點第3點第2項並規定「未列本會委員之本院各一級機關首長，本會得視需要邀請出席」。該要點第4點規定秘書業務由法務部負責，法務部長兼任執行長。

⁵ 關於該份報告完整內文，詳請參閱：法務部廉政署官方網站：<https://www.aac.moj.gov.tw/media/169337/%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E5%BB%89%E6%94%BF%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%E7%AC%AC21%E6%AC%A1%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%E8%AD%B0%E8%B3%87%E6%96%99.pdf>，最後瀏覽日期：2019年8月24日。

the media to continue their involvement in anti-corruption efforts (eg investigative journalism) and promotion of integrity.)」。

對照上述中英文版本文字，可以發現：國際透明組織（Transparency International, TI）前任主席José Ugaz、新加坡反貪腐顧問柯受田、防制洗錢金融工作組織前執行秘書長Rick McDonell、澳洲反貪腐與廉政高級顧問Peter Ritchie、國際透明組織韓國分會主席金巨性5位專家所共同完成的「Anti-Corruption Reforms in Taiwan」，不僅認為台灣應該適度肯定媒體以往在促使社會免於貪腐所扮演的角色、媒體（例如：調查報導）持續投入反貪腐及促進廉潔方面的努力；此外，該報告還建議媒體未來應該持續其反貪腐及促進廉潔方面的努力（調查報導）。上述中譯本對於英文版審查意見的些微「轉化」，正是本文的問題意識所在：政府推動反貪腐這項重大法治工程的過程中，究竟應該如何看待媒體角色？如何獎勵媒體或新聞工作者「參與」反貪腐「工作」？這兩項問題，恰好反映出國際反貪腐專家歸納出的「Anti-Corruption Reforms in Taiwan」針對公民社會及其媒體所扮演的角色，與法務部中譯本「臺灣的反貪腐改革」之間，存在細膩的憲政經驗差異及民主觀念分歧；而兩者歧異關鍵，就在於「公民社會」如何充實民主憲政的制度內涵。

其實，媒體或記者積極揭發貪腐醜聞、促進公私部門廉潔，因而獲獎肯定其對於政治社會的重要貢獻，在成熟民主社會及國際反貪腐運動中並不陌生。上述國際專家中有2位服務過的TI，其理事會下所設的「反貪腐獎委員會（Anti-Corruption Award Committee）」，就曾在去（2018）年頒獎給致力於反貪腐調查報導的已故馬爾他記者Daphne Caruana Galizia⁶。相較於向各界

⁶ 關於「反貪腐獎（Anti-Corruption Award）」發展過程、頒發對象及2018年獲獎者相關說明，參閱：<https://www.transparency.org/anti-corruption-award-2018>，最後瀏覽日期：2019年8月24日。

募款自主運作的非政府組織（NGO）TI⁷，尚且積極頒獎給記者表彰其持續投入調查報導的反貪腐卓越表現，（西方民主國家）政府及其所組成的國際組織就（基於對記者報導反貪腐的肯定，並理解其新聞工作所面臨挑戰而）明顯「保持距離」。例如，由各國政府批准加入、具有國際法上拘束力的聯合國反貪腐公約（United Nations Convention against Corruption, UNCAC），委由聯合國毒品與犯罪辦公室（United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC）主管並負責推廣與執行；該辦公室在2014年初發行的「報導貪腐：給政府及記者的（查詢）資源工具（Reporting on Corruption: A Resource Tool for Governments and Journalists）」中，首章介紹「調查新聞」並強調其於網路時代對反貪腐運動益發重要之後，隨即在第2章、第3章詳述UNCAC第13條第1項d款如何適用於「尊重、促進並保護記者報導貪腐行為的自由」，重心毋寧置於政府不得恣意妨礙或限制記者及一般人民尋找、接收、出版及散布關於貪腐的資訊⁸。此外，各國政府更應該避免及排除（不被追訴的）施暴綁架、（法律過度羅織的）誹謗刑責、（濫用）政府廣告與財務補貼等，足以妨礙記者揭發貪腐弊端的各種既存威脅⁹。

本文以下，將先後就調查報導在民主憲政中的重要地位、調查報導強化反貪腐公共治理功能2個議題，探討公民社會如何藉由調查報導充實民主憲政秩序下的反貪腐制度內涵，然後，再針對政府嘗試獎勵調查報導的相關議題，從制度建構的觀點加以分析，並根據台灣目前媒體生態提出漸進式改革建議。

⁷ 關於TI運作及組織概況，參閱：<https://www.transparency.org/whoware/organisation>，最後瀏覽日期：2019年8月24日。

⁸ 詳請參閱：UNODC (2014), *Reporting on Corruption: A Resource Tool for Governments and Journalists*, pp. 6-52。

⁹ 參閱：UNODC, *ibid.*, pp. 72-76。

貳、調查報導在民主憲政中的重要地位

調查報導 (investigative journalism) 興起於20世紀，在圖書出版、報紙、廣播電視等媒體產業陸續發展到極盛時期之際，在同一時期（西歐及北美）各國言論自由、資訊獲取自由及新聞自由等憲法基本權保障制度也逐漸成熟¹⁰。根據聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）定義，「調查報導意謂：揭露由當權者刻意隱瞞，或者，意外埋藏在雜亂的大量事實及周遭情境之後難以理解的事務——並且向公眾分析及展示所有相關事實（Investigative Journalism means the unveiling of matters that are concealed either deliberately by someone in a position of power, or accidentally, behind a chaotic mass of facts and circumstances — and the analysis and exposure of all relevant facts to the public.）」。UNESCO也肯定調查報導對於表現自由及媒體發展的重要貢獻，而後兩者正是該組織的核心任務所在¹¹。

¹⁰ 在美國，最著名的揭弊報導可能是《華盛頓郵報（the Washington Post）》記者Bob Woodward與Carl Bernstein關於「水門案」的相關報導，在1973年也獲頒普立茲新聞獎肯定；早在19世紀末20世紀初崛起的「扒糞（muckraker）」報刊，就已經將揭弊、爆料醜聞當作賣點，雖然所投入的調查分析資源遠不如後期的調查報導，卻也啟發、鼓勵不少投入記者工作的後輩。至於在德國，早在1920年代就有Leo Lania使用化名貼近Adolf Hitler並記錄下早期納粹活動，以《德國掘墓者（Der Totengräber Deutschlands）》為名出版專書；類似美國「水門案」的政治醜聞報導，較為著名者則是由《明鏡》在1987年間揭發的「巴謝爾事件（Barschel-Affäre）」，一系列後續發展也全面翻轉次年在什列斯威－霍爾斯坦邦（Schleswig-Holstein）的政治局勢。此外，關於調查報導在美國早期發展及其近期轉變的大規模實證研究，可以參閱：James T. Hamilton (2016), *Democracy's Detectives: The Economics of Investigative Journalism*, Harvard Univ. Press。

¹¹ 參閱：該組織官網「Investigative Journalism」，<https://en.unesco.org/investigative-journalism>，最後瀏覽日期：2019年8月24日。

調查報導並非單憑記者個人志願就能順利推動，上述 UNODC所發行的「報導貪腐」手冊就強調：即使專業記者也必須如同新聞界的「特種部隊」事前接受較佳訓練，至於部落客、公民記者或新聞入口網站工作者等未必受過專業訓練者從事調查報導，更難免遭到濫用或誤犯倫理與法律上各種過咎¹²。從制度建構的觀點而言，調查報導一方面可以強化媒體在民主憲政中所承載的重要功能，另一方面卻又必須在複雜多變的媒體生態中勉力運作。關於媒體形成公意監督政府的重要制度功能、眾家媒體相互競爭的外部多元環境與商業機制的潛在影響，以及，資訊、通訊與傳播相關產業加速匯流後新聞專業隨之轉變等媒體的「應然」與「實然」，以下分別加以說明。

一、形成公意監督政府的媒體功能

報業與新聞界早在英國國會穩坐最高權力機關之時，就已經取得與主教、貴族、富民並列為實權掌控者的「第四階級（fourth estate）」稱號；當美式民主在聯邦及各州政府歷經多次改選淬鍊在19世紀逐漸成形以後，來自歐陸的觀察者也以「第四權（fourth branch, die Vierte Gewalt）」稱呼左右選戰期間與平時公共議題的報業與新聞界¹³。定期改選的民主政治與報業及20世紀出現並且後來居上的電子媒體攜手共進多年後，1970年代第三波（third wave）浪潮又為全球增添不少多黨競選的民主國家，進入21世紀已有近2/3國家經由選舉產生民主政府。然而，

¹² 參閱：UNODC, *ibid.*, pp. 6-7。

¹³ 關於19世紀英國開始稱報業及新聞界為「第四階級」，以及，法國歷史學家托克維爾（Alexis de Tocqueville）將報業與聯邦、各邦、遊說團體併列為美國主要權力機構的歷史背景，參閱：石世豪（2013）：《重訪新聞自由：概念及其源起》，頁316-318。相較之下，德國、奧地利將報業自由納入憲法較晚，在帝制期間即使一度納入成文憲法，大多數時期其實徒有其名；相關說明，參閱：石世豪，前揭書，頁302-303。

國際間從未中斷的民主倒退、恐怖主義、區域衝突、氣候變遷、景氣波動、族群平權等各種考驗新興民主的治理挑戰，讓向來關切全球發展議題的國際援助國家及組織（donners）與援助計畫執行機構、智庫不禁轉而注意：媒體能否發揮其（如同以往在民主先行地區曾經實際發揮的）應有功能，強化民主政府因應變局所需的治理能力¹⁴？

自Milton、Locke、Madison、J. S. Mill以來的傳統開明思想，肯定自由而獨立運作的新聞出版業有助於維護表現自由、思想及信仰自由等權利，因此在國家民主化過程中扮演關鍵角色。Hannah Arendt、John Dewey及Jürgen Habermas等當代思想家，則追溯民主原型中公民平等參與、彼此分享資訊，針對共同關注事務充分交換意見，據以形成理性而知情共識（informed consensus）的「公共領域（the public arena, the public realm, the public domain, or the public sphere, die Öffentlichkeit）」概念，據以充實民主政治在定期改選制度之下所應有的正當性基礎。至於與此相對應的政治及社會實踐方面，歐洲自18世紀以降，社會菁英經由沙龍、咖啡廳、專業雜誌、宣傳小冊逐漸開展其「公共領域」，19世紀藝文及科學社團、志願或慈善組織、工商協會、政黨、工會及農民團體紛紛興起，其內部與彼此之間的人際互動伴隨日漸茁壯的大眾媒體，又讓「公共領域」的範疇、廣度與質量持續擴充¹⁵。

我國司法院大法官解釋，也曾多次擷取類似上述西方傳統開

¹⁴ 關於國際援助國家及組織如世界銀行（World Bank）及其「治理與課責傳播計畫（Communication for Governance and Accountability Program, CommGAP）」、智庫如哈佛大學甘迺迪政府學院（Kennedy School of Government）對於此一議題的關注及投入，參閱：Pippa Norris (ed.), *Public Sentinel: News Media & Governance Reform*, World Bank 2010, pp. ix-x, xix-xx, 3-6。

¹⁵ 相關說明，參閱Norris (ed.), *ibid.*, pp. 6-8。

明思想，反覆強調言論自由及其據以表達的媒體，在民主政治及社會發展各方面所具有的正面功能，例如：釋字第364號解釋文就宣稱：「言論自由為民主憲政之基礎。廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展」¹⁶。兩年後作成的釋字第407號解釋再針對出版品重申：「出版自由為民主憲政之基礎，出版品係人民表達思想與言論之重要媒介，可藉以反映公意，強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展」¹⁷。進入本世紀，釋字第509號解釋則不特別指明媒體及其種類，單就言論自由對於人民個人自我實現及公民政治社會（集體）監督兩方面的制度功能加以論述：「言論自由為人民之基本權利，憲法第11條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮」¹⁸。相較之下，大法官也曾單純著眼於言論自由有助於人民個人自我實現的資訊及意見流通功能者，例如：釋字第414號解釋稱：「言論自由，在於保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會」¹⁹。幾近完全相同的表述方式，也在釋字第623號解釋²⁰、釋字第744號解釋理由書中反覆出現²¹。

大法官更直接而深入闡釋（「通訊傳播」）媒體與民主政治之間的關係及其憲法上應有規範者，卻是以立法、行政兩院之間關於獨立機關組織及人事權歸屬爭議為主旨的釋字第613號解釋，其理由書延伸言論自由保障內涵，將其連結西方至今仍居於主導地位的「公共領域」概念：「憲法第11條所保障之言論自

¹⁶ 該號解釋作成於1994年9月23日。

¹⁷ 該號解釋作成於1996年7月5日。

¹⁸ 該號解釋作成於2000年7月7日。

¹⁹ 該號解釋作成於1996年11月8日。

²⁰ 該號解釋作成於2007年1月26日。

²¹ 該號解釋作成於2017年1月6日。

由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由。通訊傳播媒體是形成公共意見之媒介與平台，在自由民主憲政國家，具有監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能。鑑於媒體此項功能，憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域²²。

對照上述西方「公共領域」概念內涵及其政治社會實踐，大法官似乎予人一種將相關概念主客易位的錯置印象：民主政治之中真正具備主體地位的公民被拋到背景當作陪襯，「媒介與平台」、「媒體」卻攀升到憲法解釋的關注焦點上²³。然而，該號解釋指出媒體「形成公共意見……監督……有行使公權力之國家機關，以及……以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨」的公共功能，確實也凸顯媒體扮演公民彼此及其與政府之間「媒介與平台」角色，在民主政治實際運作上往往擁有極為強大的影響力，而且，無論其憲法上的「應然」定位或所承載使命如何崇高，（受限於「資訊壟斷」等現實因素）「實然」發展方向有所偏差或具體貢獻明顯不足卻也在所難免²⁴。

²² 該號解釋作成於2006年7月21日。

²³ 關於J. Habermas以18世紀菁英型態的「公共領域」為理想，因此擔憂當代電子媒體將原本積極而具批判性的公眾轉變為被動的閱聽大眾，不免過度「浪漫化」18世紀歐洲菁英型啟蒙概念，從而忽略普羅大眾透過各類團體參與政治社會活動，以及，上個世紀各類去中心化的媒體形式陸續普及，（大眾及分眾、社群等各類）媒體早已成為促進當代社會「公共領域」所需各種人際溝通及大眾傳播不可或缺的核心機制等發展趨勢；相關說明，參閱：Norris (ed.), *ibid.*, pp. 6-7。

²⁴ 自2006年起，UNESCO在「國際傳播發展計畫（International

二、外部多元與商業機制潛在影響

釋字第613號解釋所述：「憲法所保障之通訊傳播自由之意義……防止國家公權力之侵害……確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域」，大體與UNESCO於2008年所公布IPDC《媒體發展指標》幾項（立法）規範項目相當。後者所列5大媒體發展範疇，分別為：(一)有助於形成表現自由、媒體多元及多樣的規範體系；(二)媒體的多元及多樣，經濟上公平競爭及所有權透明化；(三)媒體作為民主對話的平台；(四)支撐表現自由、多元及多樣的專業能量建構及支持機構；(五)足以支持獨立且多元媒體的基礎建設能量；而且，5大範疇必須一併納入據以全盤關照媒體生態²⁵。整體而言，台灣在上述5大媒體發展範疇內各細項指標²⁶，實際表現均

Programme for the Development of Communication, IPDC) 之下，展開2年全球規模的諮詢程序嘗試建構一系列媒體發展指標(Media Development Indicators)，藉以量測媒體充分發揮其民主潛能所必需條件；該指標於2008年經IPDC政府理事會(Intergovernmental Council)第26次會議一致決議通過。在這份《媒體發展指標：媒體發展評估框架(Media Development Indicators: A Framework for Assessing Media Development)》官方報告中，開宗明義就在前言中揭示：「媒體對於創造並維持民主運作的貢獻，以及，其作為人類發展催化劑的潛能」，為UNESCO投入媒體發展提供正當性基礎。關於媒體能否發揮其於民主憲政中的應有功能，一方面固然須視「應然」面上其所承載的制度功能為何，另一方面，則須視「實然」面上遭遇哪些阻礙而定。相關說明，尤其自1948年「世界人權宣言(United Nations Universal Declaration of Human Rights)」公布以來，國際間視媒體為民主辯論的公共平台(platform)，援助國家及組織投入媒體發展計畫時亟欲評估其成效，因而迫切需要類似IPDC上述媒體發展指標的背景，以及，關於媒體所(應該)扮演的角色及其(實際)運作環境之間的相互影響等，參閱：Norris(ed.), *ibid.*, pp. 31-56。

²⁵ 參閱：Media Development Indicators (英文版), p. 11。

²⁶ 關於各項指標，詳請參閱：Media Development Indicators；有助於形成表現自由、媒體多元及多樣的規範體系，pp. 15-29；媒體的多元及多

達一定程度以上，顯示數十年來法治發展、媒體管制鬆綁、公共媒體設立、節目以多語言播送、政治社會禁忌解除、新聞教育機構擴充及通訊傳播基礎建設各方面都有相當績效。

然而，關於媒體是否實際發揮「形成公共意見……監督……有行使公權力之國家機關，以及……以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨」的公共功能——尤其，針對本文所關切的主題：是否積極投入調查報導協助反貪腐及促進廉潔——卻未必單憑媒體發展程度即可輕易推論。畢竟，調查報導不僅需要調查相關專業支撐、專職或公民記者長期投入，所耗費的成本也相對較高，尤其，調查報導所造成衝擊或公共政策影響經常波及眾多第三人，因此也難免遭遇利害關係各方抵制²⁷。台灣至今雖然仍有公共電視、原住民族電視台及廣播電台、客家電視台及廣播電台、警察廣播電台、教育廣播電台、中央廣播電台，青年日報、馬祖日報、金門日報及提供新聞予媒體運用的中央通訊社等公共或公營媒體，由於絕大多數民眾閱讀、收聽、收視的平面或電子媒體，仍以私人經營並以商業條件運作者為主²⁸；因此，台灣（大眾）媒體的經營環境，基本上屬於以市場競爭為主流的「外

樣，經濟上公平競爭及所有權透明化，pp. 33-48；媒體作為民主對話的平台，pp. 51-68；支撐表現自由、多元及多樣的專業能量建構及支持機構，pp. 71-82；足以支持獨立且多元媒體的基礎建設能量，pp. 85-90。

²⁷ 關於調查報導所涉及機構性誘因、外部性與利害關係人反應的一般說明，參閱：James T. Hamilton, *Democracy's Detectives: The Economics of Investigative Journalism*, Harvard Univ. Press 2016, pp. 8-11。

²⁸ 以今（2019）年第1季為例，公營媒體之中，僅警察廣播電台勉強擠進同類媒體（廣播電台）接觸率前5名；參閱：廣告效果調查企業「潤利艾克曼公司」2019年第一季「媒體大調查報告」：<http://www.rmb.com.tw/images/html/downloadfile/2019%E5%B9%B4%E7%AC%AC%E4%B8%80%E5%AD%A3%E3%80%90%E6%BD%A4%E5%88%A9%E8%89%BE%E5%85%8B%E6%9B%BC%E5%85%AC%E5%8F%B8%E3%80%91%E5%AA%92%E9%AB%94%E5%A4%A7%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A.pdf>，最後瀏覽日期：2019年9月2日。

部多元」型態²⁹。在「外部多元」的經營環境中，媒體以商業條件彼此在市場上相互競爭，提高獲益、降低成本成為其所屬事業組織致力方向，不免連帶影響其內部員工投入調查報導的意願及自主空間³⁰。

具體就「外在多元」的典型，同時也是調查報導先驅出現的美國大眾媒體發展經驗而言，以往地方型報紙不乏積極揭弊以吸引當地讀者爭相傳閱「獨家」報導者³¹。另一方面，調查報導卻也讓媒體所屬事業組織付出更高成本，在商業條件下就必需藉由更高的發行人量、收視收聽率，獲取更多訂閱費、廣告費加以攤付進而營利。針對美國大眾媒體刊播調查報導的大規模、跨時期實證分析顯示：獲得普立茲新聞獎的調查報導，愈來愈集中在全美前5大新聞媒體，從1990年代的30%到2000年代的50%；記者得獎時的年齡愈來愈高，與職涯發展愈來愈不樂觀及報業訓練愈來愈少不無關聯。曾經引領美國調查報導風潮的地方型報紙記者，如今卻轉而由非營利組織、大學研究機構及專精化的媒體傳承各種（網路搜尋、大量資料演算等創新）調查技巧³²。

²⁹ 關於媒體多元的種類、簡要定義及其與民主政治間的關係，簡要說明，參閱：Viķe-Freiberga u. a., *Europäische Union: Freie und pluralistische Medien als Rückhalt der europäischen Demokratie: Bericht der Hochrangigen Gruppe zur Freiheit und Vielfalt der Medien, Jahrbuch Menschenrechte, Volume 2012-2013, Issue JG, Pages 437-448*。關於多元、多樣等概念及其與新聞內容間關聯，併請參閱：Kari Karppinen, *Journalism, Pluralism, and Diversity*, in: Tim P. Vos (ed.), *Journalism, De Gruyter 2018, pp. 493-509*。

³⁰ 關於調查報導供需所涉及媒體事業組織內外誘因的經濟分析基本框架，參閱：Hamilton, *ibid.*, pp. 12-33。

³¹ 關於紐約早在19世紀50年代，就有深入調查並報導當地牛奶加工廠弊案的商業報紙「Frank Leslie's Illustrated Newspaper」，藉此「差異化」銷售策略與另一家當地報紙「Harper's Weekly Journal of Civilization」及其他日報同業競爭的歷史，參閱：Hamilton, *ibid.*, pp. 1-7。

³² 相關說明，參閱：Hamilton, *ibid.*, pp. 9-10。

三、新聞專業在數位匯流中的轉變

在「外部多元」的媒體生態中，媒體所屬事業必須持續因應外在競爭及經營環境變化，而從事調查報導的記者及其工作的新聞媒體本身，持續堅守獨立、客觀、不受偏見束縛、關注公共利益及「正義」、與政治經濟勢力「保持距離」等專業倫理標準並非易事³³。「中立」或「內部多元」既不是個別（商業）媒體或記者面對民主政治或多元社會所必須承擔的道德責任，更不適合其所屬媒體事業在眾多媒體相互競爭的商業環境下，透過內容（立場、議題及重點選擇、觀點或訴求等）差異化建立「品牌」特色，使閱聽大眾各依其偏好有所選擇而建立忠誠度（或黏著度），藉以贏得長期經營發展所不可或缺的有效需求（閱聽率）³⁴。即使如此，並不意謂：新聞媒體及其工作者在商業條件下就可以恣意偏頗、依附權勢、捏造事實、侵犯人權。新聞媒體或專職記者倘若濫權腐敗（corruption）、墮落鏽蝕（corrosion），依舊必須承受來自專業倫理的嚴厲批判³⁵。

³³ 關於傳統平面或電子媒體所面對（閱聽與廣告）雙面市場結構、在網際網路及行動通訊所開展的社群媒體市場轉變，以及在商業化產製條件下記者常抄錄各方說法而少有調查報導等產業經濟一般說明，參閱：Robert G. Picard, *The Economics of Journalism and News Provision*, in: Vos (ed.), *ibid.*, pp. 281-296。關於「外部多元」媒體生態下的當代核心新聞倫理及其專業標準，參閱：Aaron Quinn, *Virtue Ethics and Professional Journalism*, Springer 2018。

³⁴ 關於媒體並非個別「銷售」每則新聞，毋寧透過特定觀點或立場篩選、組裝、混合各類（有趣、實用或關乎公共利益等不同）內容形成風格、建立品牌，藉以吸引偏好近似的閱聽大眾穩定其營業基礎，一般說明，參閱：Hamilton, *ibid.*, pp. 18-22。

³⁵ 近期惡名昭彰的媒體大宗侵害人權案件，首推英國《世界新聞報（News of the World）》及其關係企業竊聽2002年失蹤被害少女Milly Dowler及多位公眾人物與非公眾人物電話的駭人聽聞事件；至於系統性的捏造新聞，則始終是新聞界最引人詬病的醜聞。相關說明，併請參閱：Quinn, *ibid.*, pp. 17-33。

對應於政府或私部門所不應出現破壞各界信賴的「貪腐」問題，藉由調查報導發掘進而披露「貪腐」事實的新聞機構，本身也可能發生類似損及其信譽的系統性嚴重不道德問題³⁶。關於新聞機構的腐敗與鏽蝕，大致可以區分如下：典型的腐敗導因於行為人系統性破壞機構本身的正當程序或目標，明知或刻意從公眾所信賴的地位上謀取個人利益；而機構性的鏽蝕，則通常非系統性或不涉及特定行為人須負起道德責任問題，典型例證如：新聞機構長期財務短缺，以致無法支應其社群所需資訊的適足供給，機構內人員工作負擔因此過重，優質新聞報導所需要的資源不足，終究導致其社群資訊（質與量）短缺³⁷。導致新聞機構腐敗的條件之一源自於媒體觸及廣泛公眾所生的實際權力、發揮影響力的機會或篩選時的裁量；條件之二可能是相互衝突的機構目標，例如，來自投資人或廣告主不同於閱聽大眾所關切公共利益的營利目的或遮掩醜聞等；條件之三則是新聞機構內外的制衡機制不足。其他條件則可能是（記者）道德混淆、自律及任何形式的內外治理不足³⁸。以美國為例，在媒體事業大型化、（多角化）集團化多年之後，新聞報導的決策權移出編輯室外（到經理或更高事業層級），持續向政治或經濟權勢校準（alignment），新聞機構及其表現也就益發偏離專業倫理尺度，調查報導的質量也隨之明顯減少³⁹。

在數位匯流、通訊傳播科技整合各類資訊蒐集與散布管道的

³⁶ 新聞媒體的機構性「腐敗」通常具有系統性的（systemic）特質，而且，涉及「腐敗」行為者事前有所預見卻並未避免或加以防止；畢竟，基於疏忽所導致的單一錯誤行為，未必嚴重減損媒體或新聞界的信譽，閱聽大眾也未必因此遭到誤導而致使媒體社會功能淪喪。相關說明，參閱：Quinn, *ibid.*, p. 19。

³⁷ 相關說明，參閱：Quinn, *ibid.*, pp. 19-20。

³⁸ 相關說明，參閱：Quinn, *ibid.*, pp. 20-32。

³⁹ 相關說明，參閱：Quinn, *ibid.*, pp. 7, 25-31。

時代背景下，「在充滿部落客、公民記者及線上新聞入口網站的變動世界中，定義調查報導變得更為複雜……未經訓練的倡議者也可能發現貪腐，並且在他們的國家促成改變，通常採用遠低於專業標準的方法」。新一波的線上記者也可能濫用其實際權力及涉入倫理與法律疑義，正如同調查報導多年來所曾經引發的侵害人權等各類爭議⁴⁰。由於個人輕易就可以製作並分享關於時事的評論及報導，而網際網路也提供幾近無限的空間讓眾人皆可參與其中，傳統新聞機構的運作常規及專業倫理因此備受衝擊：究竟新聞「工作者」個人從此擺脫媒體及其所屬事業組織的內外層層節制，從此取得更高的獨立自主地位？抑或是新聞機構既有的運作常規及專業倫理逐漸侵蝕崩解？變動早已進行中，趨勢及其理論說明卻仍然一片混沌⁴¹。

我國大法官釋字第689號解釋文認為：「新聞採訪者於有事實足認特定事件屬大眾所關切並具一定公益性之事務，而具有新聞價值，如須以跟追方式進行採訪，其跟追倘依社會通念認非不能容忍者」⁴²，其所闡釋的採訪行為規範基本上仍依循傳統新聞機構所奉行的專業標準，然而，適用對象卻放寬到一般人民而不再限定於專職記者。乍看之下大法官似乎緊跟潮流，細究其解釋意旨卻又未顧及一般人民作為「新聞採訪者」既未必接受相關專業訓練，更不受新聞機構內部常規及專業倫理約束；當事人間相關自由保障、人格權保護、注意義務及侵害責任是否相稱相當，值得深思⁴³。

⁴⁰ 引自：UNODC, *ibid.*, pp. 7-8。

⁴¹ 相關說明，參閱：Wilson Lowrey, *Journalism as Institution*, in: Vos (ed.), *ibid.*, pp. 125-143。

⁴² 該號解釋作成於2011年7月29日。

⁴³ 相關評析，參閱：石世豪（2011）：國家為保護隱私限制新聞自由的合憲界限——賦予一般國民新聞採訪自由的釋字第689號解釋評析，《法令月刊》，62卷12期，頁99-121。根據新聞學傳統「守門人

參、調查報導強化反貪腐公共治理功能

西方自從近代報業興起以來，獨立運作、其自由獲得保障的媒體勤於揭露政府人員濫權行為，藉以協助公民監督政府的概念已經深植人心，近來又在第三波民主全球化的浪潮下流行於其他地區。新聞媒體報導政府及私部門內貪腐行為，不僅可以使個別瀆職案件進入司法調查程序，也可能引導相關法規及管制措施加速改革。此外，此類報導同時引發社會各界仇視濫用權位者，形塑對抗政府貪腐的輿論氛圍。由於「外部多元」的新聞機構基本上在商業條件下運作，通常無法提供充分的空間報導系統性、積久成習、結構性的深層公共治理問題，而專職記者也比較慣於處理近在眼前、可以從外部觀察的人、事、物；因此，關於貪腐問題及其系統性成因、改革方法等議題，其實並非商業媒體擅長處理的新聞型態。而調查報導提供一種將個別人物導入系統性、結構性問題之中，以說故事、戲劇化等表現方式讓閱聽大眾好奇進而了解調查發現的專業技巧，正好可以聯結「外部多元」的商業媒體生態與公民社會，提供後者所迫切需要的監督守望功能⁴⁴。

（gatekeeping）」理論，「新聞」並非直接流向一般大眾，而是經由記者、編輯等新聞工作者從眾多資訊片段中篩選其中具有新聞價值者，製作並處理（crafting：與其他資訊整併、再現於版面或螢光幕上）後向閱聽大眾散布。由於新聞工作者在過程中發揮有如「守門人」的篩選功能，在傳播資源（報紙版面及其配送、新聞時段及其播送）有限的時代，新聞價值往往必須根據公共利益加以衡量，使閱聽大眾可以獲知重要訊息並使公眾意見交流聚焦於重大事件。在社群媒體興起、網路傳輸頻寬及資訊儲存空間不斷擴增的通訊傳播匯流環境中，不僅「新聞」來源擴大、「新聞工作者」界線模糊，就連新聞機構的「守門人」角色也隨之丕變，論者甚至將社群媒體等非傳統新聞機構一併納入「守門人」範疇，而其功能重心也從篩選轉移到「放大」（吸引注意力）上。相關說明，參閱：Edson C. Tandoc Jr., *Journalism as Gatekeeping*, in: Vos (ed.), pp. 235-249。

⁴⁴ 關於報業等商業媒體扮演「看門狗（watchdog）」角色的理論及美國、拉丁美洲及菲律賓等國實踐經驗說明，參閱：Sheila S. Coronel,

然而，失控的調查報導在民主政治中也可能有其「黑暗面」；部分論者觀察新興及轉型民主社會經驗後指出：在商業條件下相互競爭的媒體生態，加上政黨動輒透過媒體彼此指控對手貪瀆，往往形成媒體參與黨同伐異的所謂「醜聞政治」滋長環境。當無止盡的醜聞成為民主政治揮之不去噩夢，揭露又一則新醜聞未必有助於提升民主價值及其制度，卻可能助長憤世嫉俗的犬儒思想；尤其，當新聞機構的動機及其調查方法遭到各界質疑時，本身反而淪為最大輸家⁴⁵。另一方面，符合新聞專業及倫理標準的調查報導也絕非「看見黑影就開槍」，初期尚未確定的調查發現固然不應該逕行對外揭露，更不應該炫耀片段線索吊閱聽大眾胃口。至於公民記者、廉潔治理倡議者、反貪腐的非政府組織、眾多蒐集與分享貪腐資訊的公民行動者，可以視為新聞機構及專職記者投入調查報導時極重要的補強環節，後者應該正視各方公民行動者的貢獻並將其納入整體調查策略之中⁴⁶。

一、近年貪腐案媒體揭弊及其省思

就在「巴拿馬文件」公布後的次（2017）年11月5日，ICIJ再度與全球各地合作夥伴同步公布「天堂文件（Paradise Papers）」內容，揭露來自47個國家超過120名國家元首、政府官員及政治人物，涉及透過離岸公司在19個避稅天堂隱匿資產；此外，蘋果（Apple）、臉書（Facebook）、迪士尼（Walt Disney）、Uber、Nike、Walmart、Allianz、Siemens、McDonald's、Yahoo等跨國企業集團，也涉及透過離岸公司規避

Corruption and the Watchdog Role of the News Media, in: Norris (ed.), *ibid.*, pp. 111-136。

⁴⁵ 關於媒體揭露醜聞未必導致反貪腐改革的疑慮及其辯證，以及，各國仍須建構容許媒體妥善扮演「看門狗」角色，並且提升新聞專業及倫理標準等論述，參閱：Tandoc, *ibid.*, pp. 129-133。

⁴⁶ 相關說明，參閱：UNODC, *ibid.*, pp. 8-12。

稅捐。雖然ICIJ因此又贏得「調查報導者與編輯（Investigative Reporters and Editors, IRE）」所頒發的調查報導獎⁴⁷；由於文件內容並無明顯涉及違法事證，而部分當事人又興訟控告參與報導的新聞機構及後續取得資料者⁴⁸，終究並未掀起類似「巴拿馬文件」所造成的國際震撼效應⁴⁹。

《紐約時報（the New York Times）》駐墨西哥記者Karla

⁴⁷ 該非營利組織設立於1975年，由全美各地從事調查報導的新聞工作者所組成，提供全球記者藉以分享故事構想、新聞蒐集技巧及新聞來源的專業論壇；關於IRE的組織、任務及其活動等簡介，參閱：<https://www.ire.org/about>，最後瀏覽日期：2019年9月2日。IRE每年公開徵選平面及線上媒體、電視及影像、廣播及音訊、書籍、學生新聞等類調查報導作品，擇優頒發獎項；關於IRE每年徵選調查報導作品等資訊，參閱：<https://www.ire.org/awards/ire-awards>，最後瀏覽日期：2019年9月2日。IRE頒發獎項予ICIJ的理由，在於「天堂文件」調查報導超越「巴拿馬文件」，展現「揭發某些世界上最有權勢者及公司的隱匿稅捐花招極具創意（“extraordinary innovation in exposing the secret tax machinations of some of the world’s most powerful people and corporations.”）」；關於「天堂文件」獲IRE頒獎理由，參閱：<https://www.icij.org/blog/2018/04/icij-paradise-papers-wins-award-innovation-watchdog-journalism/>，最後瀏覽日期：2019年9月5日。

⁴⁸ 捲入「天堂文件」的離岸法律事務所Appleby於2017年12月間，控訴報導該文件的英國廣播公司（BBC）及《衛報》妨害秘密；次（2018）年5月間，Appleby與BBC及《衛報》和解。相關報導，參閱：<https://www.theguardian.com/news/2018/may/04/appleby-settles-paradise-papers-litigation-against-guardian-and-bbc>，最後瀏覽日期：2019年9月5日。此外，澳洲最大煤礦生產商Glencore也訴請法院判令取得「天堂文件」中該公司透過離岸公司安排全球資產相關資訊的澳洲稅捐局（Australian Tax Office）返還，相關報導，參閱：<https://www.abc.net.au/news/2019-08-14/glencore-high-court-paradise-papers-ruling/11410228>，最後瀏覽日期：2019年9月5日。

⁴⁹ 即使如此，「天堂文件」仍促使瑞士、阿根廷刑事單位發動或擴大調查行動，加速歐洲聯盟內部一連串（稅務及市場競爭）制度改革，也讓印度及南韓官方啟動查帳作業；相關說明，參閱：<https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/paradise-papers-long-twilight-struggle-offshore-secrecy/>，最後瀏覽日期：2019年9月6日。

Zabludovsky於2012年1月間，鏗而不捨訪問司法人員、調閱大批在墨西哥市郊遭槍擊死亡者檔案資料仔細比對，戳破官方所謂「受害者與兇手幾乎都涉及毒品交易」的卸責說法，揭露「大多數受害者非常年輕，來自於最貧窮的鄰近地區，而且，並非如同官方所宣稱屬於販毒集團成員」；根據她的系統性調查，98%的受害者沒有武裝，97%的殺人案並未破案。Karla Zabludovsky調查報導的獨特性、謹慎查證吸引國際注目，並且為她贏得國際記者中心（International Center for Journalists, ICFJ）所頒發的傑出新聞獎（Knight Award）⁵⁰。這則調查報導符合徹底調查、主體關乎公共利益、根據證據逐步調查、根據新聞直覺追索可查證來源由記者所原創、聯結既有資訊而有新發現、不倚賴單一來源多方查證等調查報導所應遵循的原則及規範⁵¹。

上述「巴拿馬文件」、「天堂文件」內容，都不是單一國家司法單位及新聞機構能夠輕易取得完整資料、徹底調查分析、充分揭露其中弊端，進而偵查、起訴其中所涉不法行為的跨國系統性「黑暗面」事實，幸好透過新聞機構及其全球夥伴相互聯結、彼此合作，至少揭露其中所牽涉現行制度缺失及有權勢者規避公共監督的大規模事實情境。至於「天堂文件」與「墨西哥毒品戰爭」死者身分調查報導兩相對照之下，顯然「暗示、洩密或匿名

⁵⁰ 關於ICFJ的非營利性質及其設立經過，其聯結新聞專業與科技為全球記者建構專業及「說故事」技巧，增進值得信賴的新聞報導，貢獻於民主政治等說明，參閱：<https://www.icfj.org/about>，最後瀏覽日期：2019年9月5日。

⁵¹ 關於記者、媒體研究者、評論人大體贊同的調查報導各項原則及規範，以對抗貪腐著名的「非洲調查記者論壇（Forum for African Investigative Journalists, FAIR）」均收錄於其為同儕出版的「調查報導手冊（Investigative Journalism Manual）」之中，而Karla Zabludovsky上述調查報導完美符合各項原則等說明，參閱：UNODC, *ibid.*, pp. 8-11。

郵寄資料（本身）還不足以構成調查報導」⁵²，Karla Zabudovsky 與司法檔案管理人員接觸，逐漸「問對問題」、「調閱正確資料」，終於在墨西哥多個官方檔案來源中找到尚未數位化的眾多紙本資料，系統性建構千人以上的受害者資料庫，眾多年輕生命枉遭殺害而治安機關竟然互踢皮球的「黑暗面」事實，這才系統性浮現在世人面前獲得應有的重視⁵³。調查報導的影響能否持續發揮正面功效，仍然須視其品質及是否符合新聞專業與倫理標準而定；另一方面，來自被「爆料」、「洩密」者及利害關係人（透過暴力或訴訟手段等）各種反擊，也是從事調查報導者不能不防範的自身安全問題⁵⁴。

二、調查報導牽動輿論及立法變革

調查報導及其當代重要資訊來源——洩密（leak）——固然可以吸引廣大閱聽大眾注意原本隱而未顯的政府及私部門系統性問題，進而促使執法單位發動公權力調查弊案或查核財產流向，甚至形塑輿論、讓立法部門針對醜聞所凸顯的制度缺失制訂新法或修改舊法。例如：早於「巴拿馬文件」數年的「瑞銀集團洩密案（UBS leak）」爆發後⁵⁵，美國國會就在2010年制定「聘僱誘

⁵² 轉引自：UNODC, *ibid.*, p. 8；較新近版本，請比較：FAIR, *A Manual for Investigative Journalism*，線上來源：http://www.investigative-manual.org/wp-content/uploads/2016/09/20171026-IJM_final.pdf，最後瀏覽日期：2019年9月7日。

⁵³ 相關說明，參閱：UNODC, *ibid.*, p. 10。

⁵⁴ 從事調查報導的新聞機構及記者遭受暴力攻擊，當地政府卻未必介入追究，始終是聯合國附屬機構及關注新聞自由的國際組織引以為憂者，參閱：UNODC, *ibid.*, p. 2。

⁵⁵ 事件發生於2007年間，瑞銀集團美國分行前員工Bradley Charles Birkenfeld向執法部門洩密，檢舉瑞銀集團協助其美國客戶逃漏鉅額稅捐；由於美國內地稅務局（Internal Revenue Service, IRS）依法頒發高達十億美元的獎金給「吹哨者（whistle-blower）」，讓Birkenfeld因此聲名大噪，該事件又稱為「Birkenfeld揭弊（Birkenfeld Disclosure）」

因與就業復興法（Hiring Incentives to Restore Employment Act of 2010）」，增訂「海外帳戶稅捐遵循條款（Foreign Account Tax Compliance, FATCA）」，針對擁有離岸資產的美國納稅人增訂申報義務、提高罰鍰，並針對管理美國納稅人資產的外國金融機構設置強制通報系統⁵⁶。

然而，調查報導或洩密引起閱聽大眾對於弊案高度關注之際，卻也可能觸發社會各界的過激反應因而導致制度改革辯論及後續立法失焦。尤其，當洩密者或其揭露管道另有其他利害考量，議題設定不免偏向其自身利益（例如：非營利組織透過「揭弊」打響自身名號，藉此更有利於向全球潛在捐贈者訴求其自身目標）因而偏離公共治理的系統性改革主軸⁵⁷。整體而言，媒體扮演「看門狗」角色揭弊所可能造成的影響很難一概而論：既可能讓新興或轉型民主社會眼見醜聞不斷而沉淪於犬儒思想，也可能導致閱聽大眾將注目焦點因此從更需要關注的迫切問題移開；無論如何，新聞機構扮演「看門狗」角色從事調查報導將可以促進公共對話、吸引公民參與，藉此重建備受市場經濟侵蝕與政府建制擠壓而不斷消退的公共領域⁵⁸。

肆、政府獎勵調查報導的嘗試及其反思

台灣在反貪腐及倡議廉潔治理方面力圖與國際接軌，已如上

事件。

⁵⁶ 雖然，「Birkenfeld揭弊」事件可能是導致國會上述立法的因素之一，其他因素也可能涉入其中；相關說明，參閱：Shu-Yi Oei & Diane Ring, *Leak-Driven Law*, 65 *UCLA L. Rev.* 532-618 (2018), p. 537。

⁵⁷ 立法部門針對洩密揭弊的過激反應之一，非常可能提高執法成本並陷無辜納稅人於罪；關於專注於調查報導揭弊的非營利組織如ICIJ未適當揭露資訊，以及，各類媒體機構與非營利組織極為複雜的自身組織目標及其資訊流向不明等，亦有學者提出質疑，相關說明，參閱：Oei & Ring, *ibid.*, pp. 582-608。

⁵⁸ 相關批判，參閱：Coronel, *ibid.*, pp. 129-130。

所述；此外，行政院「審查2018聯合國反貪腐公約國際審查各機關落實結論性意見回應表（跨院或跨部會點次）初稿會議」重視由反貪腐領域專家組成的國際審查委員會結論：「媒體在促進無貪腐社會及持續參與反貪倡廉工作（例如調查報導）上所扮演的角色，令人激賞」，擬請權責機關衡酌是否輔導獎勵、辦理敘獎或委由民間組織辦理反貪腐調查報導獎勵事宜。依現行法律及政府體制，關於媒體輔導獎勵事項，中央政府於組織法中明定有此職掌者為文化部，歷年也都編列相應預算辦理有關事項⁵⁹；至於政府每年辦理的廣播電視金鐘獎、出版金鼎獎等獎勵媒體事業及其工作人員的獎勵活動，新聞類（廣播電視：節目、節目主持人、採訪，出版：新聞）獎項均已廢止多年。政府機關及公營事業、捐助法人、轉投資事業等倘若編列預算辦理政策宣導，則依法「基於行政中立、維護新聞自由及人民權益……應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行」⁶⁰。

綜觀司法院大法官有關言論自由、（出版及廣播電視）媒體自由、新聞自由各號解釋意旨，既未禁止政府投資、經營、捐助、補貼或獎勵媒體，也未曾要求「政媒分離」或嚴格貫徹「中立」無差別待遇的媒體（輔導及管制）政策，毋寧強調相關自由

⁵⁹ 文化部組織法第2條規定：「本部掌理下列事項：……五、電影、廣播、電視、流行音樂等產業之規劃、輔導、獎勵及推動。六、……出版產業、政府出版品之規劃、輔導、獎勵及推動」。關於預算編列方面，僅以民國108年歲出機關別預算表為例：部本部「人文及出版業務」（對應於人文及出版司）項下「出版事業之輔導經費」列有近1億2千萬元（新台幣，下同），部本部「影視及流行音樂發展業務」（對應於影視及流行音樂發展司）項下「影視及流行音樂推動與輔導」列有近14億元（用於捐贈公視基金會、中央廣播電台、國家電影中心等3個財團法人），影視及流行音樂產業局所編「廣播電視事業輔導」項下也列有超過5億元。

⁶⁰ 參照：預算法第62條之1規定。

不得施以不必要限制、資訊流通不應恣意阻絕，以及，保護他人自由權利或公共利益應符合比例原則等傳統民主自由與憲政治理理念。從特別強調「（言論自由……人民）監督……政治……活動」的釋字第509號解釋，以及，點出「通訊傳播媒體……監督……所有行使公權力之國家機關，以及……政黨」公共功能的釋字第613號解釋中，或許可以間接推論政府不應恣意干預媒體獨立運作，尊重新聞機構自主治理等與國際接軌的一般民主原則。至於如何具體實現上述憲法層級的一般民主原則，則須視現行法律如何規範及授權執法機關，而現行政府體制又如何配套推動辦理而定⁶¹。

本文以下，僅就國際間盛行的調查報導獎勵活動辦理經驗，對照並反思我國政府得否及如何推動類似獎勵活動，以及，如何強化台灣媒體既有監督功能邁向成熟民主社會。

一、新聞獎及其頒發機構的自主性

在「外部多元」環境中以商業條件彼此相互競爭的新聞機構，雖然內部員工投入調查報導的意願及自主空間不免受到外在政治經濟勢力影響，已如上所述；然而，個別記者及其所屬新聞機構倘若因其調查報導獲得知名新聞獎肯定，無論個人及機構本身都會在同儕或同行之間脫穎而出，在個人名望成就、新聞機構「品牌」形象及後續專業發展與閱聽大眾認同等方面均大有助

⁶¹ 例如：廣播電視法第5條之1第1項雖然規定：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資民營廣播、電視事業」，同條第2項又規定：「除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立民營廣播、電視事業」；同法第5條卻規定：「政府為特定目的，以政府名義所設立者，為公營廣播、電視事業。由中華民國人民組設之股份有限公司或財團法人所設立者，為民營廣播、電視事業」。依現行政府體制，不僅各部會及地方政府直接或間接下轄或編列預算支應各類媒體事業經營所需資金，已如本文所述；各中央或地方機關編列預算委由民間製播節目及宣傳者，其實也不算罕見。

益⁶²。此外，專精或側重於調查報導的非營利新聞機構興起，由於機構本身透過捐贈成立及運作，贏得知名新聞獎以爭取閱聽大眾及潛在捐贈者認同，更直接與其機構宗旨及運作方針相得益彰⁶³。以推動新聞機構跨國合作從而揭露「巴拿馬文件」、「天堂文件」的ICIJ為例，前者為其贏得普立茲新聞獎、後者也獲得同屬非營利組織的「調查報導者與編輯（Investigative Reporters and Editors, IRE）」頒發「Gannett監督報導創新獎（Gannett Award for Innovation in Watchdog Journalism）」大加讚賞⁶⁴。

相較於ICIJ歷來的調查報導及跨國合作贏得無數新聞獎肯定⁶⁵，各國及跨國新聞機構、智庫或教育機構、非政府組織

⁶² 關於媒體慣於重複同類內容從事低成本競爭，報導原創、聯結既有資訊而有新發現的深度調查結果，無疑改走品質導向的「品牌」競爭路線，藉由知名記者、信譽良好的新聞機構吸引（目標）閱聽大眾，新聞機構對於公共政策的影響力也隨之大增等說明，參閱：Hamilton, *ibid.*, pp. 179-197。至於個別（專職）記者獲頒知名新聞獎如普立茲新聞獎，更直接肯定其專業表現及職業生涯貢獻，驅使眾多美國新聞記者致力於調查報導；相關說明及性統性統計分析，參閱：Hamilton, *ibid.*, pp. 208-278。

⁶³ 關於美國都會新聞（報業）媒體的調查報導衰微，非營利新聞機構致力於調查報導起而代之等說明，參閱：Hamilton, *ibid.*, pp. 202-207。

⁶⁴ 參閱：<https://ire.org/awards/ire-awards/winners/2017-ire-award-winners/>，最後瀏覽日期：2019年9月7日。國際知名新聞獎除公布得獎者名單之外，通常也一併公布評審團意見加以讚揚。

⁶⁵ 僅「巴拿馬文件」就替ICIJ贏得普立茲新聞獎、AI Neuharth Innovation in Investigative Journalism Award（Online News Association）、Investigation of the Year（Global Editors Network's Data Journalism Awards）、Special Citation（Maria Moors Cabot Prize）、Gold Award for Investigative Journalism（Gold Barlett and Steele Awards）、Perfil Freedom of Expression Award、Best Collaborative Investigative/Enterprise Reporting（EPPY Awards）、Grand Prize Open Source（Talend Data Masters）、Creative Publishing and Critical Journalism Award（New School University）、Financial Journalism（George Polk Awards）、Innovative Team of the Year（Techies Awards）、Innovation in

(NGO)及非營利組織(NPO)設立並頒發新聞獎者也為數不少⁶⁶，雖然資金來源、管理單位、獎項、宗旨及重點相當多樣化，基本上都以非營利組織型態自主運作。例如：普立茲新聞獎依19世紀報人Joseph Pulitzer遺囑成立及運作，由美國哥倫比亞大學新聞研究所(Columbia University and the Graduate School of Journalism)設立理事會(Pulitzer Prize Board)管理並主持獎項評選會議，理事則來自大學、研究機構、(公共及商業)新聞機構，獨立於政府或商業組織之外自主運作⁶⁷。與此相對，以國家為名的新聞獎如「英國報導獎(British Journalism Awards)」卻是由Compelo集團旗下的《新聞報(Press Gazette)》主辦，其設立宗旨之一就在於補救英國(報業)媒體在竊聽醜聞中掃地的專業信譽，因而也公開相關資訊接受公眾監督⁶⁸。此外，本文曾提及的ICFJ及TI兩個國際非營利組織也都設有相關獎項⁶⁹，由自

Investigative Journalism (IRE)、O'Brien Fellowship Award for Impact in Public Service Journalism (The American Society of News Editors)、Gannett Award for Innovation、“Best-in-Business” for Banking/Finance (The Society of American Business Editors and Writers)、Editor's Choice for Top Big Data Achievement (Datanami)、La Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales Media Award等獎項。該組織另有「天堂文件」、West Africa Leaks、Swiss Leaks、Luxembourg Leaks、Offshore Leaks等多件贏得不少獎項的調查報導作品。參閱：<https://www.icij.org/about/awards/>，最後瀏覽日期：2019年9月7日。

⁶⁶ 關於針對調查報導頒發獎項的著名新聞獎，可以參閱「全球調查報導網絡(Global Investigative Journalism Network)」所彙整的連網資訊：<https://gijn.org/investigative-journalism-awards/>，最後瀏覽日期：2019年9月7日。

⁶⁷ 關於普立茲新聞獎目前的理事會成員，參閱：<https://www.pulitzer.org/board/2019>，最後瀏覽日期：2019年9月7日。

⁶⁸ 該獎項為取信於閱聽大眾，還在官方網頁上公布當年度評審名單、歷年得獎者名單及贊助者名單，參閱：<https://www.awards.pressgazette.co.uk/#speakers>，最後瀏覽日期：2019年9月7日。

⁶⁹ 雖然ICFJ本身為非營利組織，其新聞獎經費來源則由John S. and James

主運作的委員會獎勵全球各地新聞工作者的傑出調查報導及其反貪腐貢獻。

台灣較有傳統的新聞獎首推「曾虛白先生新聞獎」，成立於1974年，於2009年併入「卓越新聞獎」⁷⁰；後者則於2002年初向政府立案，由時任新聞局長的資深記者蘇正平號召企業界捐助成立，兩者基本上均向企業界及社會各界募集資源，獨立於政府機關之外自主運作⁷¹。「卓越新聞獎」目前區分「平面及網路（文字）」、「新聞攝影」、「廣播」、「電視及網路（影音）」4類設置獎勵，其中，「平面及網路（文字）」、「電視及網路（影音）」2類設有「調查報導獎」，此外，除「新聞攝影」類之外，其餘3類也都設有「深度報導獎」⁷²。然而，自從第10屆「卓越新聞獎」設立「調查報導獎」以來，該獎項卻不乏「從缺」無人獲獎情形⁷³。令人欣慰者則是：自第14屆（2015年）以

L. Knight Foundation與Bill & Melinda Gates Foundation兩個基金會提供，參閱：<https://www.icfj.org/icfj-awards>，最後瀏覽日期：2019年9月7日。關於TI的反貪腐獎及其亦將反貪腐報導表現卓著的新聞記者納入頒發對象等，參閱：<https://www.transparency.org/anti-corruption-award-2018>，最後瀏覽日期：2019年9月7日。

⁷⁰ 此係「傑出新聞獎」官方網站關於自身源起的介紹，參閱：<https://www.feja.org.tw/29882>，最後瀏覽日：2019年10月3日。然而，近年，「曾虛白先生新聞獎」亦與其他組織合作，自行頒發「能源與氣候特別獎」，以及，另行頒發傳統「公共服務報導獎」、「新聞學術著作獎」等獎項，前者則涵蓋報紙及雜誌類、電視類、廣播類、新媒體類等不同媒體種類，例如：今（2019）年第45屆「曾虛白先生新聞獎」資訊：https://www.cna.com.tw/project/2019_news_eco_award/，最後瀏覽日：2019年10月3日。

⁷¹ 該獎勵現以基金會組織型態運作，董事則來自於新聞實務界、企業界、新聞學術界及法律實務界，參閱：<https://www.feja.org.tw/29882>，最後瀏覽日期：2019年9月7日。

⁷² 關於「卓越新聞獎」分類及獎項，參閱：<https://www.feja.org.tw/31245>，最後瀏覽日期：2019年9月7日。

⁷³ 例如：第10屆「平面類」，此外，「卓越新聞獎」各屆也常調整獎

降，「調查報導獎」已經成為「卓越新聞獎」的固定獎項，頒獎對象也從報紙、雜誌擴及網路社群媒體⁷⁴。

單就新聞獎項目及其管理單位的組織形式而言，台灣（公民）社會對於調查報導提供獎勵措施一事，事實上並未「缺席」；只不過，獎勵內容的豐富程度及其（各界）能見度似乎仍有大幅提升空間。

二、為邁向成熟民主強化媒體監督

將上述調查報導在台灣可能參加評選、進而獲獎的具體情形，對照由反貪腐領域專家組成的國際審查委員會上述結論：「媒體在促進無貪腐社會及持續參與反貪倡廉工作（例如調查報導）上所扮演的角色，令人激賞」，行政院「審查2018聯合國反貪腐公約國際審查各機關落實結論性意見回應表（跨院或跨部會點次）初稿會議」請權責機關衡酌是否輔導獎勵、辦理敘獎或委由民間組織辦理反貪腐調查報導獎勵事宜的相關討論，果然並非無的放矢。其實，政府直接編列預算捐贈予目前已經辦理「調查報導獎」的非營利組織，儘可能（或徹底）不介入其內部管理及獎項評選過程，與現行法律規定或大法官釋憲意旨既無扞格，也不致於減損該機構的自主地位因而引發各界疑慮。只不過，各機關編列預算必須依循相關法規及政府體制，至少在編列捐贈科目上必須「師出有名」，核銷作業及後續決算審計等程序也必須「著有績效」便於勾稽考核。在當前政府部門內動輒以「（非）主管機關」為由（反向）分配業務的組織文化下，確實也有必要發揮「創意」另闢蹊徑妥善解決此一責任歸屬問題。

項，「調查報導獎」根本未頒發者更是屢見不鮮，例如：第13屆僅有「專題新聞獎」而無「調查報導獎」。

⁷⁴ 例如：第16屆「調查報導獎」獲獎者為「報導者105.12.10」〈造假·剝削·血淚漁場〉，參閱：<https://www.feja.org.tw/42285>，最後瀏覽日期：2019年9月7日。

分別承襲前新聞局關於媒體產業管制及輔導獎勵業務的國家通訊傳播委員會、文化部（及其下屬機關），雖然在組織法所列職掌事項上都直接、間接涉及新聞機構（外部）治理，有鑑於以往威權時期政府、政黨控制媒體的負面形象撇清不易，自然不宜再承擔上述捐贈新聞獎頒發機構的任務分工。退而求其次，機關業務與調查報導及其反貪腐「揭弊」功能最密切相關者，除了偵辦、審理個別貪瀆犯罪的司法機關之外，應該就是「執行反貪、防貪及肅貪業務」的法務部廉政署⁷⁵。然而該署於偵辦個別貪瀆犯罪的檢察機關、調查機關同屬法務部下級機關⁷⁶，本身及其執法績效也同屬媒體及公民社會透過調查報導「監督」的對象，在政府體制磨合及組織任務分工上並非全無顧忌。相較之下，監察院及其下設由監察委員所組織的廉政委員會，由於並未直接參與偵辦貪腐弊案任務，組織上並不隸屬於依憲法及法律須受層層監督的行政院，該院所掌管的審計、彈劾、糾正等權限⁷⁷，又正好可以形成廉政工作的第二道完整「防線」，對照北歐及西歐各國獨立監察使（ombudsman）制度也兼有調查、報告等釐清事實等功能而非專以究責為能事⁷⁸，或許更適宜承擔起挹注公民社會獎勵新聞機構調查報導的「賦權（empowerment）」任務⁷⁹。

此外，關於「賦權」予公民社會，使其透過媒體監督政府及

⁷⁵ 參照：法務部廉政署組織法第1條及第2條第1項規定。

⁷⁶ 參照：法部部組織法第5條規定。

⁷⁷ 參照：憲法增修條文第7條第1項規定。

⁷⁸ 關於獨立監察使的跨國比較研究及其實務評析，參閱：Marc Hertogh (ed.), *Research Handbook on the Ombudsman*, Edward Elgar Publishing 2018。

⁷⁹ 此外，根據憲法第106條規定：「監察院之組織，以法律定之」，監察院設立廉政委員會，仍有必要另以法律明文加以規定；監察院於修訂廉政委員會組織準據規範時，其實可以一併調整其業務範圍及職掌事項。

私部門貪腐情事更加有力，聯合國附屬機構及國際非政府組織一再強調政府資訊公開、誹謗等言論責任的適度規範，以及，保護記者人身安全與承認其保護消息來源不對外洩漏的「正當事由（特權）」等配套法律規範及執法環境，也至為關鍵因而不能稍有偏廢⁸⁰。至於盡可能尊重新聞機構內部自律，以及，僅在必要範圍內補強其外部行為規範俾維持其獨立運作，始終是調查報導得以扮演公民社會最佳「看門狗」角色的關鍵環節⁸¹。類此老生常談，本文礙於篇幅，不便多加贅述。

伍、結 語

資訊、通訊及傳播科技（ICT）不斷進步，個人及其所組成公民社會監督政治經濟體制運作的工具及型態也持續遞變；然而，關於人類作為一種社會存在及其基本需求，以及，在民主憲政體制下因而衍生的個別與集體自由權利，並不因此而遭到掏空殆盡。就在去（2018）年4月初，聯合國人權委員會（Human Rights Council）向大會（General Assembly）提交的「促進並保護意見及表達自由權利特別報告（Report of Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression）」中，籲請各國政府確保一個啟迪表現自由的網路環境，私部門也應該全面適用人權規範、尊重民主並抗拒威權需索；此外，政府及私部門都應該致力於改善政治經濟透明度，確保個人在網路上可以充分自主及不斷行使其基本權利⁸²。該報告試圖均衡兼顧表現自由與隱私等基本人權，可以說正是當前民主憲政體制普遍面臨的嚴峻挑戰。

⁸⁰ 相關說明，參閱：UNODC, *ibid.*, pp. 14-52, 72-76。

⁸¹ 參閱：UNODC, *ibid.*, pp. 57-61；來自於新聞專業方面的論述，對照：Quinn, *ibid.*, pp. 143-166。

⁸² 參閱：UN, A/HRC/38/35。

台灣及其公民社會多年來在國際潮流中奮力前行，除了釋憲者、立法機關及各執法機關致力於建構自由、開放的民主憲政體制之外，曾幾何時，由反貪腐領域專家組成的國際審查委員會公開肯定其反貪倡廉表現，甚至稱許「媒體在促進無貪腐社會及持續參與反貪倡廉工作（例如調查報導）上所扮演的角色」。關於調查報導及其獎勵機制如何透過制度創新加以強化，例如：獎勵國內新聞機構及記者直接參與國際新聞獎評選，補助智庫或學術機構研究調查報導相關理論與實務、仿效國際組織編訂調查新聞手冊，或者，鼓勵國內新聞獎管理單位也跟隨其同儕組織與全球接軌，讓台灣的「卓越」報導新聞走向世界，或許只是規劃及承辦相關單位殫精竭慮勉力促成的「一小步」，卻可能是台灣及其公民社會透過反貪倡廉工作繼續邁向成熟民主的「一大步」。