

# 為何記者持續遭殺害？<sup>\*</sup>

## 探索菲律賓記者遭殺害的問題及社會構成（1986-2019）

張春炎<sup>\*\*</sup>

### 摘要

記者勞動條件及生命安全，向來是重要的研究主題。在臺灣周遭的民主國家之中，菲律賓記者遭謀殺的案件數量居高不下。作為初探研究，本研究嘗試探索：為何菲律賓記者遭殺害的事件會持續不斷？本研究發現，菲律賓在 1986-2019 年間，共有 165 位記者因公遭殺害，其中地方記者佔多數（95.2%）。過去研究指出，記者持續因公遭殺害的現象，與該國存在「有罪不罰」有關。本文進一步指出，菲律賓具有「弱中央民主-強地方威權」的獨特社會結構，使得地方權力者更輕易以殺害記者來迴避新聞問責、延續其家族王朝，如此也強化了菲律賓社會的民主發展困境。

**關鍵詞：**民主與新聞自由、有罪不罰、記者遭殺害、菲律賓、家族王朝

<sup>\*</sup> 本文為科技部專題研究計畫《在致命的國度做新聞：菲律賓記者的反身性、專業發展和挑戰有罪不罰文化的潛力》（MOST 109-2410-H-260-009-MY2）之部分研究成果。作者感謝參與本計畫之研究助理，包括國立暨南國際大學東南亞系博士生林君燁、碩士生劉映辰，以及畢業生徐子馨、林姿妤、潘家安的幫忙，協助本文相關資料蒐集與彙整。作者特別感謝兩位匿名審查委員給予本文寶貴且中肯的建議。

<sup>\*\*</sup> 張春炎為國立暨南國際大學人文學院東南亞學系副教授，Email: cychang@mail.ncnuedu.tw。  
投稿日期：2020/05/22；通過日期：2020/10/30

## 壹、前言：研究緣起與目的

11 月 2 日是每年的「國際日：終結對記者犯行的有罪不罰（International Day to End Impunity for Crimes Against Journalists）」。<sup>1</sup> 2019 年的這一天，聯合國秘書長 Antonio Guterres 公開警告，全球發生針對媒體工作者的暴力攻擊規模和數量持續增加，呼籲各國應該努力捍衛記者安全。聯合國的呼籲正是建立在血跡斑斑的統計數據之上，自 1990 年代以來，全世界有上千名記者被殺害。值得關注的是，許多記者遭到殺害，不只是發生在戰爭衝突區，更多是發生在國家處於承平的狀態（RFI, 2019, November 2）。

根據國際記者協會（International Federation of Journalists, IFJ）自 1992 年開始進行的歷年統計可以發現，在大部分的案例之中，殺手普遍都未能被指認出來。另外值得注意的是，這些被殺害的記者，不是出現在壓抑新聞自由的環境（如極權獨裁政體），更多是在一些處於承平狀態（peace time）的民主國家（Asal, Krain, Murdie, & Kenndy, 2016; Diaz Nosty & de Frutos, 2017）。

新聞工作者在民主社會一直扮演著至關重要的角色。理想上，記者追求新聞專業、實踐新聞工作，得以滿足社會上各類公民的知情權（right to know），也讓公民能夠在獲得足夠資訊的前提下，參與民主社會的運作。新聞業因而常被視為是民主社會的一種政治制度，是監督行政、立法、司法之外的第四權。新聞記者則是透過新聞專業實踐而受到公眾信任，成為執行第四權的專業工作者。因而，當一個國家不斷地出現以暴力脅迫的方式，阻撓記者實踐新聞工作，這無疑是彰顯民主制度內部的矛盾。尤其是暴力殺害記者的現象日益頻繁出現在民主國家，更受到國際組織及聯合國的關注、呼籲各國應該阻止這樣的現象繼續發生。因為，殺害記者不僅是涉及到記者個人工作權和生存權遭受侵害，更具有其社會面向的意涵：就是扼殺公眾獲取事實或思想的權利（McGonagle, 2013）。如此也突顯出，記者被謀殺之議題的研究，不僅涉及職業者的勞動權、生命安全，亦關係到記者的專業實踐與民主發展的關係（Cottle, Sambrook, & Mosdell, 2016）。值得提出疑問的是，為何在一些民主國家中，記者不僅是「用生命在做新聞」，甚至是「為了做新聞而付出生命」？為何在具新聞自由保障的民主國家，會持續出現記者遭殺害的現象？又，為何特定國家的記

者被殺害紀錄，總是居高不下？

在前述脈絡下，本文選擇以臺灣最鄰近的民主國家——菲律賓作為個案進行探索。主要理由有三：

首先，臺灣與菲律賓同為亞洲早期民主發展的國家，又同樣經歷政治強人的戒嚴和威權統治。作為兩個鄰近且同為民主制度的國家，菲律賓社會發展一直受到臺灣關注。臺灣社會普遍流傳一種說法，「早晚變成菲律賓」，反映了臺灣社會存在著恐懼菲律賓化的傾向。然而，菲律賓是否真如臺灣社會想像的這麼不堪？造成其問題的核心又什麼？實有賴更多研究投入，以避免陷入文化偏見的視野（陳光興，1994）；

其次，反映在本研究議題上，菲律賓曾經是 IFJ 認定，對於記者最為致命、危險的國家之一。根據統計，其有罪不罰的排名，在 2015 年之前僅次於處於戰爭衝突狀態的伊拉克。若以和平狀態的民主國家來看，菲律賓對於記者而言無疑是具致命危機的惡劣環境。IFJ 在 2018 年的統計調查中，將其列在：在東南亞各國，處於和平狀態，對於記者最具致命威脅的國家（the deadliest peacetime country for journalists in Southeast Asia）。進一步，2018 年 12 月，IFJ 首次針對東南亞國家記者進行有罪不罰的大規模調查報告，透過收集將近一千份的記者意見調查進行分析，在東南亞受到調查的幾個國家中，IFJ 發現菲律賓記者遭殺害而兇手卻遲未受到制裁的情況，被認為是最嚴重的（Bagayas, 2018）。而有罪不罰文化的存在，正是聯合國教科文組織及 IFJ 等國際團體呼籲應該關注的重要研究議題（International Federation of Journalists, 2018）。

第三，菲律賓曾被譽為亞洲的民主櫥窗（顧長永，2013，頁 151），而自由的媒體正是菲律賓展現民主成就的標誌（Tan, 2012）。新聞記者的專業實踐與其社會民主發展的相互關係為何，更構成菲律賓成為一個值得研究討論的個案。特別是 1986 年菲律賓爆發人民力量革命（People Power Revolution，又稱 EDSA Revolution），終結了馬可仕（Ferdinand Marcos）長年的獨裁政體（1972-1986），使菲律賓在亞洲的民主發展歷史上建立了一個稱傲區域的里程碑。隨後由柯拉容·艾奎諾（María Corazón Sumulong Cojuangco Aquino）擔任總統，更開啟了菲律賓民主的新頁。1987 年通過的新憲法，不僅高度保障政黨自由競爭，保障言論自由與新聞自由，亦使菲律賓成為

「新興民主國家的成功範例之一（翁俊桔、呂炳寬，2018，頁218）」。值得反思的是，1986年之後進入新一波民主化的菲律賓，卻不斷發生記者因工作遭到謀殺的案件。「更民主但代表第四權的記者死亡數字持續增加」的問題及矛盾，凸顯菲律賓社會是一個值得研究的特殊個案。本文認為此一個案研究對於華語圈的傳播學亦具有可能的啟示，亦即有助於作為一個研究參照，以此比較、反思國家民主制度運作與新聞專業發展之間具有如何的相互影響關係。特別是臺灣與菲律賓在民主發展過程都同樣出現地方強人政治生態及暴力對待記者的問題（王振寰，1996；王業立，1998；陳順孝，2000年6月），然而在臺灣卻甚少出現暴力殺害記者的現象。兩國在此議題上，何以會產生迥然的差異，原因為何？值得探究。

在上述討論脈絡下，本文企圖探索的研究問題是：受憲法高度保障新聞自由的社會條件下，為何菲律賓記者遭殺害的事件會持續不斷？本文將首先梳理記者安全與新聞專業、民主體制與記者遭殺害等等相關文獻，以建立知識圖像及分析討論之解釋框架；其次以菲律賓為個案進行分析與討論，包括：分析1986-2019年菲律賓的民主表現、記者遭殺害與有罪不罰等相關統計資料，並透過菲律賓社會脈絡下的經驗研究，分析討論菲律賓記者遭謀殺的社會構成；最後，本文在結語之中，將藉由本研究個案進行相關議題的反思，並提出因應建議。

## 貳、研究回顧：記者安全、新聞專業與民主發展的關係

### 一、記者安全與新聞專業

有關記者人身安全受到威脅，早期研究首先是關注到新聞前線的工作特性，也就是新聞從業人員常必須到暴力衝突出現的新聞現場，例如：大規模示威和抗議活動現場等（Tait, 2007; Taback & Coupland, 2006），抑或在各類天災人禍會出現的新聞前線，都將造成記者面臨身心受害的風險，及造成新聞專業實踐的影響（許瓊文，2009；張春炎、劉昌德，2017；Usher, 2009）。

死亡是記者因為工作而付出的最嚴重代價，近二十年來在國際組織的長期調查報告中，揭示記者遭到殺害的數字日趨攀升。Tait

(2007) 根據過去國際組織的調查統計，歸納出記者的死亡，可區分為兩種不同的風險類別，首先是在戰爭衝突區進行報導的前線記者，這些記者包括地方記者及外國前往當地採訪的記者；第二類則是死亡人數最多的類型，也就是在和平時期，在自己國家中進行採訪的記者，這些殺害記者的國家通常屬於發展中國家，記者因為報導政治或商業的貪腐、毒品交易、恐怖主義和其他犯罪事件而遭到謀殺。

Jamil (2018) 分析統計數據則發現，大部分的案例呈現的幾項特性：首先是殺手普遍都未能被指認或拘捕到案；其次是，國際社會對於非已開發國家的記者，並未付出應有的關注。意即，每當西方記者被殺害或者綁架，往往會受到國際媒體的關注；相對的，若記者是在戰爭衝突區或者民主程度不足的國家被暴力對待，就未能成為國際焦點，這些國家包括巴西、墨西哥、索馬利亞、菲律賓、印度、巴基斯坦、斯里蘭卡、孟加拉、敘利亞、伊拉克、阿富汗和俄羅斯。

在國際組織長期透過統計調查的基礎上，陸續有學者進一步探索暴力傷害記者與其新聞專業自主表現之間的關係。Taback & Coupland (2006) 對媒體從業者的安全性進行了調查，研究指出武裝暴力對記者及其他弱勢群體造成的壓迫。有學者則將研究焦點放在，探討新聞工作者如何面對生命財產遭威脅的暴力情境。如 Kodellas, Fisher, & Wilcox (2014) 調查 635 名媒體工作者，研究記者在工作場所的受害情況，以及媒體從業人員對犯罪的恐懼程度。研究結果發現，人身傷害在新聞工作場所中很普遍，使得記者在工作中具高程度的恐懼感。Relly & González de Bustamante (2014) 針對墨西哥北部五個州的地方記者進行 39 次深度訪談，研究發現記者對於工作場所的不確定性，包括記者認為組織犯罪集團、政府工作人員和政治人物之間的界線模糊，加重了記者的不安全感。同樣的，一旦發生暴力行為，幾乎難以找到犯罪嫌疑人。因此，在所有犯行幾乎不會受法律制裁的情況下，也加劇了記者對於自身工作安全的擔憂。而這些對於暴力攻擊的擔憂，也將造成新聞工作者的自我審查，使其避免從事具有危險性的議題報導，形成所謂的寒蟬效應 (chilling effect, Mosdell, 2016, pp. 46-52)。

相對於因對暴力的恐懼並形成自我審查的研究論點，Lohner & Banja (2017) 研究則是指出，埃及記者面對安全受到威脅，包括了工作環境沒有提供足夠的安全培訓措施，也沒有提供適當的安全設

備，且在記者目睹暴力後遭受創傷的心理安全問題亦未受重視。然而這篇研究也發現，安全威脅雖然影響了新聞工作實踐，但為了做好新聞，有些記者懂得面對安全問題時，對消息來源進行保護措施。有些埃及記者則是將自己置於盡可能的危險中，目的是獲取好故事。這樣的研究凸顯了：面對生命威脅，記者並非單向的選擇屈服或沉默。在實際的情境脈絡下，記者會以不同的方式進行新聞專業實踐，而這取決於記者面對危險當下的自我角色認定、工作實踐選擇和面對危險的態度。

綜合而論，有關記者安全或遭暴力殺害的議題研究，研究者一方面檢視各國記者遭受暴力的情況，以此掌握各國新聞發展或惡化的問題。另一方面，則是透過具體的經驗研究，進一步探索在不同國家脈絡下記者遭殺害對於新聞專業的影響。相關議題討論的核心，主要立基於記者作為實踐新聞專業的一環，與社會之人權保障、乃至該國家社會的民主發展，具有緊密的關係。而面對謀殺這樣的生命危險，記者的專業並非單一地受到負面影響，少數研究也發現記者發展因應危險維繫專業的另一套策略與方法，凸顯記者安全威脅與新聞專業之間存在著更複雜的關係。

上述的經驗研究，探討主題大抵呈現殺害記者如何影響新聞專業自主。值得追問的是，假若新聞專業自主是民主運作的構成要件，則在和平時期的民主社會，為何出現對於違反制度的矛盾現象？以下進一步探討。

## 二、民主體制與記者遭殺害問題

新聞自由被廣泛認為是民主制度的重要組成部分，新聞自由可以確保公平的政治競爭，確保民眾了解各級政府的決策和行為。換言之，新聞自由被視為是實現以民為主的重要機制，在此機制下人民可以透過新聞對政府問責，相應的，記者的專業自主與安全保障則是實踐新聞自由的重要表現（Whitten-Woodring, 2009）。因此，從民主制度論及暴力殺害記者的議題，過去不少研究論述傾向於假定，在民主的國家做新聞，記者將更加安全。此外，殺害記者的情境因素，比較可能發生在戰爭衝突、政治暴力、人權遭到剝削以及缺乏有效治理能力的國家（Foerstel, 2006; Lisosky & Henrichsen, 2009; Riddick, Thomson, Wilson, & Purdie, 2008; Waisbord, 2002, 2007）。

然而根據國際新聞安全協會（INSI）的統計可以發現，在 2008 年至 2015 年這段時間有 60% 的記者和媒體工作者是在和平時期被殺害的，而不是在戰爭地區或內部出現衝突中喪生的（Brambila, 2017）。Mosdell（2016, p. 45）根據 INSI 的 1996 年至 2014 年的統計資料，同樣指出，在和平狀態的國家內記者遭謀殺死亡的數量為 1394 人，而死於衝突戰爭區的記者為 740 人，前者數量是後者的近兩倍。

值得關注的是，針對和平狀態國家內的記者遭殺害，更有研究發現，相對於威權國家，民主國家的記者出現較高的死亡比例，一些研究者嘗試提出相應解釋。有研究者認為，相較於威權國家，在具有新聞自由的民主國家，記者遭殺害現象更常出現，是因為在這些國家中，政府任職人員會採用暴力手段包括逮捕和施加暴力，來阻止媒體從業人員傳播對政府聲譽有負面影響的新聞（Tumber & Webster, 2006）。且在這些記者容易遭殺害的國家情境，往往將謀殺視為是「使惱人的報導沉默，最容易、便宜和有效的手段（Tait, 2007, p. 436）」。

VonDoepp & Young（2013）以 23 個國家近 15 年的統計數據，分析非洲的新聞工作者遭襲擊和騷擾之狀況。研究發現，當政府面臨重大體制改變（如尋求修憲、改變總統任期年限），或者面對重大社會抗議等，對於新聞媒體的攻擊就會加劇，也會對記者開啟更嚴重的攻擊。Bjørnskov & Freytag（2016）對來自 179 個國家的調查數據進行分析後，研究指出，謀殺新聞記者可以被假定為是：某個政權腐敗，為了避免不法情事被記者揭露所執行的暴力機制。透過暴力清算那些揭露腐敗的新聞工作者，執政當局貪污腐敗的障礙得以消除。

同樣企圖解釋，為何在具有民主制度的特定國家，記者面臨更大的暴力風險。有研究指出，在新聞自由度較高但法治薄弱且政治腐敗的社會中，新聞工作者的謀殺案更為普遍。且當不法案件發生或者內部發生衝突的機率增加時，那麼具新聞問責職責的記者，可能因為其企圖揭露某些不法真相，而增加其遭殺害的機率（Riddick et al., 2008）。Waisbord（2007）研究拉丁美洲後發現，一旦這些民主國家發生更多貪腐問題、政治衝突或者游擊隊伍裝暴力、組織犯罪的發生機率增加等，國家的管理和控制能力將降低，也會影響暴力對待記者的情事更加可能發生。Asal et al.（2016）根據跨國資料進行記者遭害因素的比較分析，研究發現越民主的情境越容易導致記者去挖掘真

相，相對也使記者置身險境。因為，對於具有權力又無法迴避民主問責的人而言，當其企圖避免成為新聞焦點或因為新聞曝光而遭受損失，就可能以殺害記者為手段。相反的，專制政權提供的是較少的機會讓記者去追逐危險的政治人物，因此也降低了被殺害的風險。

Gohdes & Carey (2017) 研究進一步指出，一個國家的新聞工作者被殺後，可以發現該國此後會出現人權惡化的現象。根據兩人研究發現，若是政府採取殺害新聞記者的措施更頻繁的發生時，該國越可能會更廣泛地採用鎮壓民主的措施，導致民主倒退或極權政權，特徵即是該國民主相關指標評比的下滑。

歸納上述研究，主要是針對在民主國家發生記者遭謀殺的分析，多是從殺害記者的動機進行分析立論，此外也將論點指向國家對於新聞自由的壓迫。然而這些研究並未進一步分析到，被視為民主制度一環的新聞自由、記者安全，為何會出現無法受到國家民主制度保護問題。特別是某些民主國家，長期、持續性的發生謀殺記者的事件，這樣的討論尤為重要。

### 三、民主狀態、有罪不罰與暴力傷害記者

晚近有不少研究針對上述議題，研究指出在民主國家中記者遭受暴力對待，是跟該國內部不均衡的民主發展，以及缺乏有效的人權保護機制有關 (Aguilar Jr. et al., 2014; Asal et al., 2016; Brambila, 2017; Gohdes & Carey, 2017; Lohner & Banjac, 2017; Relly & González de Bustamante, 2014; Hughes et al., 2017; Thomas, 2017)。

檢視民主狀態與暴力對待記者的關係，Hughes 等人 (2017) 針對 62 個國家/地區的記者進行調查，研究指出在不安全民主 (insecure democracies) 狀態的國家，往往會出現更多新聞記者遭到暗殺的狀況。所謂不安全民主，是指從專制或殖民政府統治轉向民主的過渡國家，雖然有民選政府卻缺乏改革或控制的能力，包括尚無足夠能力去改革或控制地方政治派系、安全部隊和犯罪組織等 (同上引, p. 647)，因此形成了反新聞暴力 (anti-press violence) 的社會結構。反新聞暴力的概念即是：以暴力手段，阻止新聞自由、新聞專業自主。這樣社會結構使得記者在從事新聞工作時，生命更容易受到暴力威脅 (Waisbord, 2002)。

在 Gibson (2013) 的研究，其分析墨西哥、巴西、阿根廷及菲律

賓等國家後發現，中央政府體制上提供較強的民主制度，諸如保護人權、新聞自由等，但其治理能力卻無法涵蓋或觸及到地方層次，就會出現地方威權反民主的狀況。這表現在，地方政治獨裁者為了避免其濫權的情事遭到曝光，極力遏制地方醜聞遭報導曝光，一方面規避選民的監督、保有選舉的優勢，另一方面也能避免國家當局發現其犯行而進行介入調查。因此，記者遭暴力傷害的高風險地區，往往發生在中央民主、地方威權的國家。換言之，這些在民主國家中的暴力殺害記者的地方，所呈現的是在民主體制下的威權飛地（authoritarian enclaves），也就是在地方層次會出現違反民主的手段，進行既有利益和權力的鞏固之現象（Behrend & Whitehead, 2016; Gilley, 2010）。

Behrend & Whitehead（2016）用次國家專制主義（subnational authoritarianism）的概念，進一步探究了某些民主國家中所展現的不均衡民主發展的原因，研究指出有些民主國家，在地方上雖然存在著選舉的事實，但地方掌權者可能會操縱選舉、違反公民權利、涉及貪腐和綁架地方議會等。而地方的利害關係人包括傳統的地方領袖、派系領導人、商業菁英和幫派，可能涉及到地方政治的控制，阻礙民主發展。當記者企圖以新聞專業對其進行問責，揭露涉及不法的利益結構，就會面臨生命危險。

Hughes & Vorobyeva（2019）的研究，利用保護記者委員會（Committee to Protect Journalists, CPJ）的統計資料分析發現，1992-2016 年以來 1812 個遭謀殺記者，大多數新聞記者是死於特定民主國家，這些國家具有共同的政治結構特性，也就是在國家層次上會鼓勵記者進行調查報導、推崇新聞自由與專業自主。但在地區層級上，地方的掌權者存在著以暴力壓制對其不利的新聞之狀況。因此兩位研究者分析指出，當一個國家越明確具備民主制度保障新聞專業自主，則制度上會使許多記者在專業倫理與自我認同上相信，其專業職責應該在於監督濫權者。如此，地方有權力者便會為了規避來自國家、民主制度的監督，透過暴力攻擊來使記者沉默、避免不法事蹟曝光。

根據 Mosdell（2016）從記者死亡統計的分析，該研究指出，在未發生戰爭衝突的國家之中，記者更容易遭遇死劫的國家，往往是在那些無法有效抓捕、起訴嫌疑犯的國家，這些國家不論在貪腐或者組織犯罪也更加猖獗。Gohdes & Carey（2017）透過保護記者委員會、國際新聞學會及無國界記者組織的資料，分析 2002 年至 2013 年之間

的殺害記者事件。研究結果發現，大多數被殺害的記者是屬於地方新聞工作者，且多數案件都沒有肇事者被繩之以法。這說明了，殺害記者作為手段，卻很少或幾乎不必負擔殺害記者的法律代價，這種有罪不罰現象的出現，是加重地方藉由殺害記者來維繫權力的原因。而地方殺害記者，進一步也可能帶來民主倒退的後果。

就具體的經驗研究而言，有一些研究者也嘗試探討有罪不罰的發生原因以及對新聞自由造成的影響。Unaegbu（2017）的研究發現，有罪不罰的發生，不僅是因為司法制度不彰的問題。他針對於奈及利亞新聞記者被高度暴力威脅，研究者指出奈及利亞記者遭受暴力對待，並不是法律架構不完整，而是政府不願意有效執行法律，而使得兇嫌大多逃之夭夭、不受到司法調查或法律制裁。

綜合以上，相較於戰爭衝突狀態的國家，記者遭謀殺的事件，更容易出現在處於和平狀態的國家；既有研究也說明了，民主在國內各地方不均衡發展，以及其他社會結構問題，將影響記者生命安全。首先是在民主轉型的社會，或者在國家層次上具有高度新聞自由制度和專業價值，若出現貪污腐敗猖獗、法治系統薄弱的問題，記者就更容易被殺害；進而，當該社會出現兇手經常未受法律制裁，這也造就了有罪不罰的情況；而有罪不罰的情況，將更有利於地方權力者持續藉由殺害記者來規避民主監督；此外，中央民主—地方專制的專制飛地現象，也影響殺害記者的地景（landscape），呈現為：第一，相較於中央或者都會型記者，地方型的記者更可能被殺害；其次，有罪不罰的問題，是促使地方持續殺害記者的結構因素；第三，殺害記者與該國民主發展程度具有關連性，亦即在一段時間越頻繁發生殺害記者的事件，則該國民主表現也會連帶出現惡化的現象。

上述相關研究的梳理，作為理論解釋框架，將有利於本文進行經驗資料的分析。在研究方法上，本文採取的是個案研究法，亦即針對特定的事件、現象和情境有系統收集經驗資料，以幫助研究者回到個案脈絡，釐清一個特定的個案、問題或現象是如何發生（Wimmer & Dominick, 2011, pp. 140-145）。過去傳播研究也有不少研究者採取個案研究法，進行單一事件、現象、公司組織或國家（區域）個案進行分析（如李立峯，2006；吳宜蓁，2000；洪貞玲，2013；陳憶寧，2018；鄭宇君，2017；劉蕙苓，2007）。因此本文將以菲律賓為個案，進行進一步的探討。

## 參、經驗資料分析：菲律賓記者遭謀殺的樣態與有罪不罰問題

本節嘗試就菲律賓 1986 年後的民主發展狀況，與記者因公遭謀殺之矛盾現象，進行相關資料分析，以釐清 1986 年至 2019 年間的菲律賓記者因公死亡之社會樣態。

### 一、民主表現與記者遭殺害之樣態分析

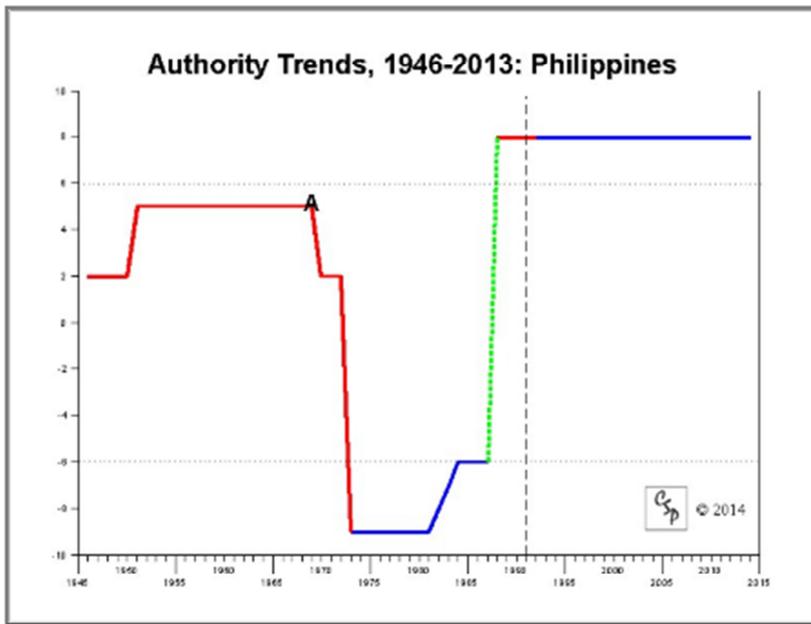
由於本研究是建立在民主國家出現殺害記者事端頻繁出現之矛盾現象上，因此有必要先就學理概念和經驗研究上進行釐清，菲律賓是否能夠稱之為民主國家。美國皮優研究中心（Pew Research Center）於 2019 年發佈報告指出，全球有 57% 的國家被歸類為民主國家，其中與臺灣同樣位於亞太地區的國家，就有包括菲律賓、日本、南韓，印尼，均同屬於民主國家之列。這樣的分類有其社會科學根據，皮優研究中心主要是依據 Polity IV 資料庫所進行的統計數據作為報告基礎（Desilver, 2019, May 14）。Polity IV 資料庫在全球國家政體民主程度之研究，有其學術可信度。有政治學研究指出，針對世界各國民主狀態評估的各類資料庫之中，Polity IV 是目前涵蓋最多國家與時間範圍的資料庫，且是比較政治與國際政治探討政治現象時較常引用之資料庫。而該資料庫對於民主國家的分類，是依據國家作為民主政體，在政治參與和競爭制度的表現上進行測量，包括有六項主要的測量指標，分別為行政首長甄補規範、行政甄補的競爭度、行政甄補的開放度、行政機關的限制度、參與的規範和參與的競爭度（張文揚，2014，頁 18）。

就經驗研究來看，有學者指出，儘管菲律賓的民主發展有重重挑戰，然而菲律賓在選舉民主上，1992 年、1998 年、2004 年，和 2007 年的大選和期中選舉，都出現積極的選民投票和政黨輪替現象。此外，公民的政策參與表現蓬勃，許多志願者、非政府組織和獨立媒體形成密集的網絡，以確保了選舉過程能夠維持自由和公正。1987 年所訂定的新憲法，也讓菲律賓建立了嚴格的問責機構，以此監督其他政府部門（Dressel, 2011）。特別是，自 1986 年獨裁統治的馬可仕垮台以後，菲律賓學者也認為，菲律賓確實進入到民主回歸及民主化的階段。在柯拉蓉總統帶領下，為實踐民主精神，菲律賓也特別針對新聞

自由，在憲法修正條文中給予高度保障（Abinales & Donna, 2005, pp. 230-237; Lumbang, 2009）。

因此，就歷史發展而言，假若 1986 年是菲律賓一個重要的再民主化的年代。則本文有必要進一步檢驗菲律賓自 1986 年進入後馬可仕時代以來的民主政體的實際發展情況。本文運用 Polity IV 資料庫之資料發現，1986 年以來針對菲律賓所進行的統計調查，其指數均落在 8 分。根據 Polity IV 的統計說明，指數在 6 分到 9 分之間，則屬於民主政體（超過 10 則為完全民主）。由此可以發現，菲律賓自 1986 年以來，似乎如既有研究所指出的，可歸類為具民主國家（參見圖 1）。

圖 1：菲律賓政體民主發展程度與趨勢



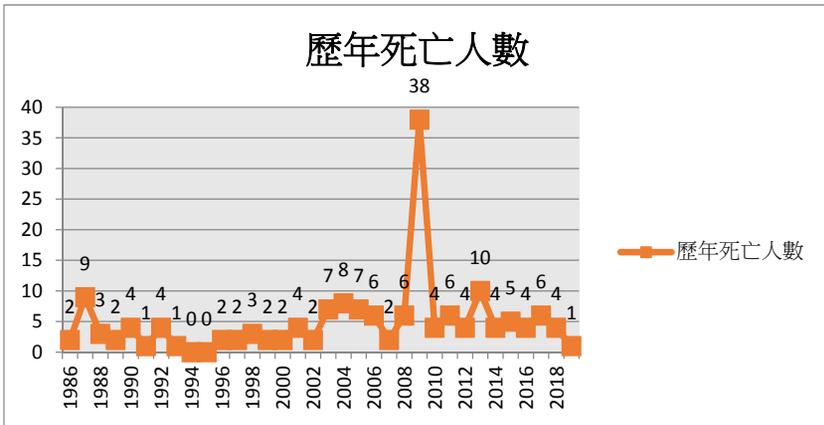
資料來源：“Authority trend, 1946-2013: Philippines,” by Marshall & Gurr, 2014, from <https://www.systemicpeace.org/polity/phi2.htm>

進一步針對 1986 年後，菲律賓恢復民主且新聞自由的情況下，記者遭殺害之情況進行調查。在統計數據調查選擇上，國際上雖有聯合國教科文組織、國際記協、保護記者協會等國際機構進行全球和個別國家之相關統計，然考量各統計數據統計基礎和數字有所落差，且

有研究指出，菲律賓的媒體自由與責任中心（Center for Media Freedom and Responsibility, CMFR）的相關統計，相較於其他國際組織統計資料，較能詳盡呈現菲律賓記者遭殺害的現況。這樣的資料庫之所以能夠建立較為完備，也跟 CMFR 成立背景有關。因為 CMFR 正是在 1986 年人民力量革命推翻馬可仕政權後，成立於菲律賓首都馬尼拉的非營利組織。該組織本身的成立宗旨，即是有鑑於馬可仕獨裁統治時期對於媒體的管控和壓制，為了實踐此後菲律賓的新聞自由，開始長年透過統計數據以監看菲律賓新聞自由的發展狀態（Aguilar JR., Mendoza, & Candelaria, 2014; Høiby, 2019）。因此，本文利用 CMFR 的菲律賓 Press Freedom Watch 計畫（<http://cmfr-phil.org/flagship-programs/freedom-watch/>）針對國內、外有關菲律賓殺害記者的統計資料庫，蒐集了菲律賓自 1986 年至 2019 年 10 月（本研究資料蒐集日止），遭到殺害的記者資料，並且透過資料呈現分析因工作而遭謀殺的記者之任職媒體類別、地區及年份之資料。

根據此資料庫初步分析可以發現，總共有 165 名菲律賓記者因為新聞工作而遭到殺害。從歷年統計數字來看，菲律賓不僅持續性的發生記者因公遭殺害的現象，此外單一年份記者因公遭殺害人數高於 5 名者，總計有 11 個年份，分別為 1987 年、2003 年、2004 年、2005 年、2006 年、2008 年、2009 年、2011 年、2013 年、2015 年、2017 年。換言之，自 1986 年到 2019 年（34 年），約有三分之一的年份都發生了頗嚴峻的殺害記者的問題。其中又以 2009 年的記者因公死亡數字最高，共有 38 名記者遭殺害（請參見圖 3）。而這一年死亡之所以那麼慘重，主要是因為當年菲律賓南方發生一場地方選舉衝突，導致一方欲參與競選者的支持者、家屬及隨行採訪報導的記者，遭到另一方派出大批槍手暴力屠殺，史稱瑪京達瑙大屠殺（Maguindanao massacre），當時共有 58 人遭屠殺，包括 32 名記者。這個事件也造成了，記者在單一事件中遭殺害的世界紀錄（Alipala & Alconaba, 2016, November 25; Reporters Without Borders, 2019, November 22）

圖 3：菲律賓歷年記者死亡人數統計（1986 年-2019 年 10 月）

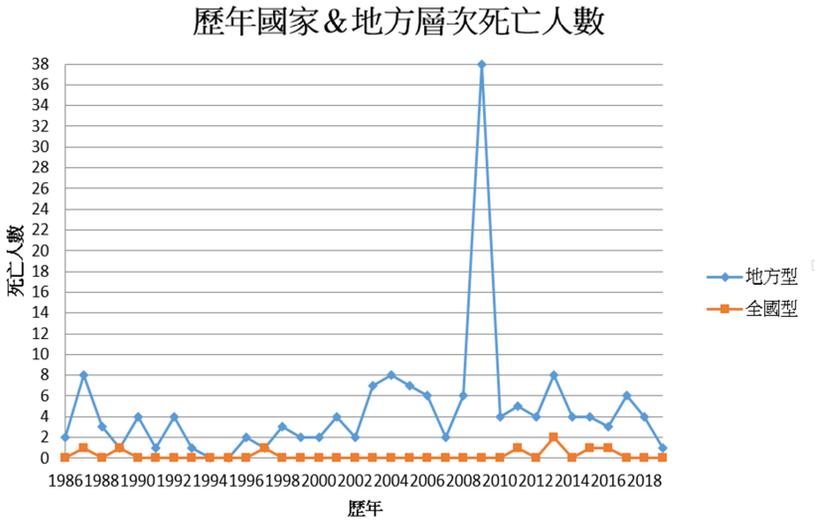


資料來源：“Press Freedom Watch,” by n.d., multiple years, from <http://cmfr-phil.org/flagship-programs/freedom-watch/>

過去研究指出，當一國記者因公死亡案件頻繁出現，這也意味著該國記者及新聞自由同時遭受到國家的壓抑（Cottle et al., 2016; Nilsson & Örnebring, 2016; Tait, 2007; Taback & Coupland, 2006）。然而，必須釐清的是，殺害記者生命的地點，是來自國家層級抑或地方省分？因為，有不少研究者認為，檢視記者遭殺害的發生地點，並且區分其是否發生在首都或地方，得以進一步釐清記者死亡為何會頻繁發生在處於承平狀態的民主國家（Asal et al. 2016; Behrend & Whitehead, 2016）。因此，本文根據 CMFR 資料庫進行國家層級及地方層級的因公死亡類型區分。統計發現，在 165 名因公遭謀殺的記者之中，有高達 157 名記者遭謀殺的地點，是發生在地方層級的省市（請參見圖 4）。菲律賓自 1986 年以後，呈現出地方型記者遭謀殺遠高於全國型記者遭謀殺的現象，這樣的現象正吻合了 Gibson（2013）過去對於菲律賓及墨西哥、巴西等處在和平狀態的民主國家之分析。該研究認為，記者因公遭謀殺的數據，體現出的這類民主國家，儘管在中央具有高度民主保障的體制，然而可能因為治理能力等各項原因，出現了國內民主發展不均的狀況，而形成地方威權反民主的現象。換言之，雖然中央政府體制提供較強的民主制度，但治理能力和民主發展未能夠有效擴及國內的地方層次，也經常會出現地方權力者為了避免遭到媒體問責，而透過極端暴力的手段殺害記者，藉此持續

保有其地方權力。

圖 4：菲律賓歷年國家型與地方型記者死亡人數統計  
(1986-2019 年 10 月)



資料來源：“Press Freedom Watch,” by n.d., multiple years, from <http://cmfr-phil.org/flagship-programs/freedom-watch/>

若從這段期間，遭謀殺記者的媒體服務類型可以發現，廣播媒體的新聞工作者因公遭殺害的人數為最高，共 78 人，佔總人數的 47.3%；其次為印刷媒體新聞工作者有 62 人因公死亡，佔總人數的 37.6%。廣播媒體與印刷媒體因公死亡的記者就佔了絕大多數，為總數的 84.9%（請參見表 1）。

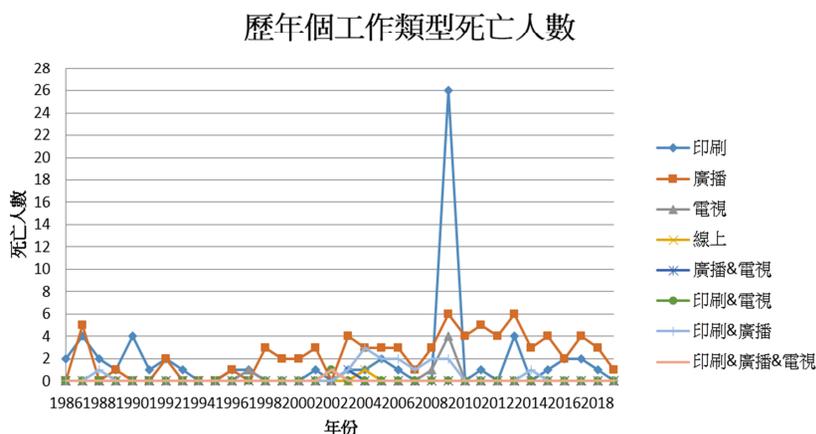
表 1：菲律賓因公遭殺害類型

工作類型	死亡人數	所佔總數比例
印刷	62	37.6%
廣播	78	47.3%
電視	6	3.6%
線上	1	0.6%
印刷&廣播	15	9.1%
印刷&電視	1	0.6%
印刷,廣播&電視	1	0.6%
共計	165	100%

資料來源：“Press Freedom Watch,” by n.d., multiple years, from <http://cmfr-phil.org/flagship-programs/freedom-watch/>

透過歷年媒體職業類型的折線圖，進而可以發現，在廣播媒體從事新聞工作者因公被殺害，除了 1991 年、2009 年之外，自 1986 年到 2019 年這段期間，幾乎每一年都是死亡人數最高的媒體職業類別者。而印刷媒體之所以會佔居職業類型的第二高死亡人數，則是因為 2009 年的高比例死亡，共有 26 位印刷媒體的記者因公死亡，佔當年記者因公死亡總數（38 人）的 68.4%（請參見圖 4）。

圖 5：菲律賓歷年記者死亡之媒體職業類型（1986-2019 年 10 月）



資料來源：“Press Freedom Watch,” by n.d., multiple years, from <http://cmfr-phil.org/flagship-programs/freedom-watch/>

許多被殺的菲律賓記者是地方廣播記者，部分原因是廣播在菲律賓，尤其是地方省市以下的地區，具有很大的影響力。且這些廣播記者特別積極的批評地方政治人物，或者加入調查報導試圖揭露種種貪腐或不法情事，更容易引發殺機（Tandoc, 2017, p. 106）。諸如有廣播記者被殺，是因為他們使用廣播節目批判賭博業老闆、毒梟，以及地方上有權勢的政治人物或警察濫權。根據統計，大部分死因都是遭受蒙面者槍殺或者被摩托車殺手殺害（Lumbang, 2009, p. 24）。菲律賓廣播記者遭到殺害比例較高，不僅跟地方廣播工作者勇於批判有關，亦與他們報導風格方式有關。有論者認為，菲律賓廣播常以「使用誇張語調」為特色，這種風格被稱之為重磅毒舌（bombastic tone），也就是採取小報化的報導題材和形式，對於被報導對象進行批判和嘲諷。因此廣播內容不僅是批判性，且帶有人身攻擊。過去有一名被暗殺的廣播從業人員 Herson Hinolan，即是以重磅毒舌的風格著稱。菲律賓學者以此個案，從文化的角度分析，認為地方廣播員的毒舌和小報化之所以容易招來殺機，是因為抵觸了菲律賓的在地文化，稱之為 **Pikon**，意思是菲律賓人「容易因為受到嘲笑、冒犯而被惹怒」。因此，就文化上，當廣播以慣有毒舌風格針對地方強人進行八卦或嘲笑，更容易引發致命性地報復（Tan, 2012, p. 35）。本文認為，這樣的研究分析，恐忽略了廣播從業人員的結構處境。若從結構面解釋，事實上八卦化和重磅毒舌風格的廣播，是涉及到菲律賓地方廣播的商業運作結構。一方面由於地方廣播電台在菲律賓具備影響力且蓬勃發展，因此商業電台賴以為生的廣告也處於高度的競爭狀態。此外，這些商業廣播電台的節目主持人有不少是向電台租用節目時段的「廣播企業家」。在競爭的地方商業廣播環境下，這些廣播企業家或廣播員，為了積極尋求聽眾喜愛、贏得收聽率和廣告的情況下，才會更常使用酸澀或好鬥的語言，加上刺耳的評論，藉此來提高節目受歡迎的程度（Aguilar Jr. et al., 2014, pp. 672-673）。整體而言，廣播人受到在地收聽觀眾歡迎，但另一方面是面臨種種結構限制，包括受到地方競爭型的政治影響，以及商業競爭結構下的菲律賓廣播，出現了傳播風格與地方文化的相互抵觸等因素。當廣播人未能就其專業掌握箇中的界線，則容易出現招致殺機的風險。

而由上述統計概況，本研究發現 1986 年至 2019 年菲律賓記者因公死亡普遍發生在地方省市，則這樣的記者遭殺害的現象，呼應了既

有研究者對於世界上各民主國家記者遭殺害的現象（Asal et al. 2016; Behrend & Whitehead, 2016; Hughes et al, 2017; Hughes & Vorobyeva, 2019），過去研究認為此現象背後，恐凸顯，具備民主的中央與地方，在民主發展程度上有所落差。

然而本文認為，透過中央與地方的民主發展不均，無法解釋：為何民主中央無法依照歷年監看統計，依循民主體制施展公權力，以保護記者、減少發生在地方殺害記者的情況？換言之，應該如何解釋記者遭謀殺數字的持續發生，民主政治既有的各種治理機制為何無法啟動應有的保護機制？面對此問題，既有研究認為記者持續在民主國家遭殺害、問題不見改善，與一個國家的有罪不罰現象有關（Aguilar Jr. et al., 2014; Lumbang, 2009）。

## 二、有罪不罰與記者遭殺害問題

一般而言，在民主國家發生持續性的記者遭殺害而不見改善，涉及到嫌犯鮮少被抓捕並完成判決。這種有罪不罰的情況不僅彰顯一個國家死亡事件之嚴重性，既有研究亦指出，有罪不罰的排名亦可以部分說明何以一個國家會有持續性的記者因公死亡事件產生（Cottle et al., 2016; Draghici & Woods, 2018; Jamil, 2018; Sadia, 2018）。

2012 年，聯合國教科文組織（UNESCO）提出一項全球方案「UN Plan of Action on Safety of Journalists and the Issue of Impunity」，明確提出「有罪不罰」的概念，藉此解釋一個國家社會何以會反覆出現殺害記者而不見改善的問題。有罪不罰的概念，定義上是指在法律上或事實上，無論在刑事或民事，行政或紀律方面，都應追究侵犯人權行為者的責任卻未被追究。有罪不罰不僅說明了國家社會不能給受害者補償的機會，它也具有另一項系統性的意涵，也就是阻止社會中的其他人進行（專業的）言論自由活動。這些被殺害而未破案的受害者，通常是位於非首都的地區記者，他們為了報導政治、貪腐、商業和犯罪事件而遭到有目的地殺害（UNESCO, 2012）。

由此，為釐清菲律賓何以持續性地出現記者因公死亡，本文進一步根據 CPJ 歷年針對全球有罪不罰統計資料進行分析。CPJ 自 2008 年開始建立的有罪不罰統計，CPJ 將謀殺定義為故意報復特定記者，如果未獲得定罪，即使已查明嫌疑人並將其拘留，也認為案件尚未解

決，即列入有罪不罰統計。值得注意的是，CPJ 的統計是以每個國家發生 5 個以上記者因公遭殺害而有罪不罰作為基準。從該統計數據可以發現，菲律賓在 2008 年至 2019 年之間發生的謀殺記者事件但仍未解決的案件居高不下，且菲律賓的有罪不罰的案件數量之多，使其一直名列在全球的前兩名。從下表 2 可以發現，菲律賓記者遭謀殺且有罪不罰案件數，始終維持在 24 個案件以上，2010 年更倍數成長到 55 案，並且直到 2014 年共連續 5 年數字在 50 例以上。2009 年至 2015 年菲律賓因公遭謀殺、有罪不罰案件數，均僅次於長年處於戰爭衝突狀態的伊拉克，排名第二，但其他年度紀錄，則均超過伊拉克有罪不罰案件數，明列世界之首。

表 2：CPJ 統計菲律賓記者因公遭殺害未破案數統計及紀錄排名  
(2008-2019)

年份	未破案之案件數累計	案件數排名
2008	24	1
2009	24	2
2010	55	2
2011	56	2
2012	55	2
2013	55	2
2014	51	2
2015	44	2
2016	41	2
2017	42	1
2018	40	1
2019	41	1

資料來源：“Getting away with murder: CPJ’s 2019 global impunity index spotlights countries where journalists are slain and their killers go free,” by CPJ, October 29, 2019, from <https://cpj.org/reports/2019/10/getting-away-with-murder-killed-justice.php>

若就全球有罪不罰指數 (global impunity index) 來看，CPJ 以「未解決對記者的謀殺案數量佔其國家人口的百分比」換算為有罪不

罰指數，並以此來進行排名。除了 2008 年、2009 年這兩年，菲律賓有罪不罰指數排名在全球第六。自 2010 年開始均為前五名，特別是 2010 年至 2014 年有罪不罰指數均為全球第三，僅次於伊拉克和索馬利亞。由此可以發現，菲律賓有罪不罰案件數和有罪不罰指數，在全球排名均居高不下，且地方記者的高死亡率，都證明了地方層次的有罪不罰情況嚴重，似乎可以解釋為何菲律賓長期、持續發生地方記者遭殺害死亡。

表 3：菲律賓的全球有罪不罰指數及排名

年份	指數 (每百萬國民，發生記者因公 遭殺害且未破案之比例)	指數排名
2008	0.289	6
2009	0.273	6
2010	0.609	3
2011	0.609	3
2012	0.589	3
2013	0.580	3
2014	0.527	3
2015	0.444	4
2016	0.407	4
2017	0.407	5
2018	0.381	5
2019	0.384	5

資料來源：統整自 CPJ 歷年報告。<sup>1</sup>

### 三、小結

整體而言，本節透過幾項圖表數字，嘗試分析菲律賓在 1986 年以後國家進入深化民主階段並高度保障新聞自由，然而卻也出現民主卻無法有效保護記者的樣貌、型態與分布。自 1986 年開始，菲律賓幾乎每年都有記者遭到殺害，且直到 2019 年每年記者遭謀殺數字超過 5 名的年份就有高達 11 個年度。這些記者普遍都是在馬尼拉以外的地方區域從事新聞工作，並且被確認就是因為其報導工作而遭到報

復殺害或謀殺。而在各類記者之中，尤其以廣播記者遭受殺害情況最為嚴重。

過去研究論點認為，持續出現殺害記者事件與有罪不罰情況有關。從歷年統計數據確實可以發現，菲律賓有罪不罰的狀況，不僅展現在極高的有罪不罰案件數量，也反映在其有罪不罰指數幾乎每年都高居全球前五名。若以處於和平狀態的民主國家來看，菲律賓亦常位居前三名。而有罪不罰數量與指數的高排行，正說明了對於殺害記者成為便利而不需代價付出的手段，地方權力者能藉此維持權勢、逃避問責（Tait, 2007）。

值得反思的是，國際組織如 CJP 或 UN 近年來提出的有罪不罰的研究論述，以及諸多研究以此作為解釋觀點（Høiby, 2019; Mendoza Jr., 2012; Tan, 2012; Tolentino, 2012）。諸如 Aguilar Jr. et al (2014) 研究認為，從結構問題來分析，菲律賓貧弱的司法系統導致檢警無法有效抓到嫌疑犯、蒐集足夠罪證，另外法院審判過程延宕，或者發生關鍵證人被殺的事件，這樣的現象正是導致菲律賓有罪不罰案例和指數居高不下的結構性因素，以此解釋記者被殺的數字為何會逐年持續存在。然而這樣的研究解釋具以下四個傾向：（1）傾向假定民主社會持續遭記者死亡的現象，是有罪不罰所造成；（2）有罪不罰出現是民主社會司法失能的結果；（3）地方記者持續遭殺害，反映了一國之內，有罪不罰現象主要發生在地方層級；（4）則一個處於和平狀態的民主國家會發生記者持續遭殺害的現象，是因為地方的有罪不罰問題嚴重所致。

本文認為，這樣的討論可能落入邏輯簡化的問題：將解釋推導到是中央與地方在體制上的分離，而忽略整體現象的社會構成條件。本文認為忽略、不去分析形成記者持續遭殺害現象的背後結構條件，將無法有效回應本研究問題。更為重要的是，若忽略了社會構成條件，則無法解釋一個社會問題是如何被社會所建構。

## 肆、回到社會脈絡：探索菲律賓記者遭謀殺的社會構成條件

本文認為要有效解釋菲律賓作為民主國家，何以長年成為一個對記者持續、充滿致命風險的勞動環境。數據的呈現，僅可以掌握菲律

賓記者 1986 年以來因公遭謀殺的樣態，由既有相關研究提出可能的說明和解釋則可能忽略了菲律賓的社會結構肇因。換言之，缺乏國家脈絡的瞭解，無法有效解釋構成菲律賓高度有罪不罰的現實，以及記者何以遭受殺害的社會機制。因此本節企圖回到菲律賓國家社會脈絡，進行進一步分析與討論。

## 一、弱中央民主—強地方威權

本文認為「地方持續性地發生殺害記者」作為一個社會問題，應該釐清造成此社會問題是否有對應的社會結構，方能做出有效解釋。Lumbang (2009, p. 30) 曾研究自 1986 年至 2009 年的記者因公遭殺害的問題，研究發現，造成此現象的結構因素，是中央政府無能管控地方，使得政治人物持續藉由暴力手段維持自己的個人資本。因此他認為，記者因公遭殺害能夠被看做是國家無法成功減輕暴力，殺害記者或者反新聞的暴力作為整體，是一種「弱中央—強地方」政治結構下的產物（同上引，p. 33）。然而，是什麼因素造成「弱中央—強地方」的政治結構？又這樣的政治結構在菲律賓的社會如何影響了新聞從業人員與政治結構的關係？相關問題恐需要進一步分析解釋。

Pertierra (2012) 指出，菲律賓典型的政治人物大多來自少數地方家族菁英，而權力的維持則需要依靠選民的支持，而經常使用的方法就是菲律賓常見的恩庇式的政治（patronage politics）。透過裙帶關係的經營，使得地方家族在社會中創造各種權力與財富的連結，他們的力量橫跨產業、政治勢力、地方。為了維繫地方權力，透過地方選舉維繫地方利益和家族勢力則成為一項重中之重。因此在菲律賓可以看到地方選舉常受到許多介入的力量影響，包括了買票、恐嚇、槍擊或欺騙等手段。

菲律賓社會遭到少數家族壟斷具有歷史的連續性，早從西班牙殖民時期擁有土地和商業掌控的少數菁英家族，到了美國殖民帶來地方自治與民主體制，則利用民主選舉，再創造家族對於菲律賓經濟和控制權的持續掌控。換言之，1946 年後當菲律賓進入第三民主共和國階段，選舉是創造一個地方家族擴大權勢的新方法。地方家族積極透過選舉，贏得地方政治權力，包括了地方行政權和代表地方的議員進入國家立法機構。掌握政治權力的目的，是希望透過政治權力將國家資源私有化，因此少數的政治家族從而建構了菲律賓成為充滿寡頭政治

的國家 (McCoy, 1993a, p. xiii)。從歷史上來看，即便總統是最具政治權力者，但因為取得政治權力過程，高度仰賴地方政治家族的支持，因此歷屆總統在選舉過程和執政之後，都被迫要以國家的公共資源來獎勵地方家族，藉此換取地方對於中央的支持和選票 (同上引，p. xiv)。

有研究者認為，菲律賓地方政治呈現的是政治王朝 (political dynasties) 的局面，政治家族正是菲律賓政治王朝的推動者。這些長年寡佔地方政治勢力的家族，又可稱之為家族王朝 (family dynasties)。在此背景下，關於家族的概念則必須放在菲律賓社會的脈絡下被理解。在菲律賓社會，家族不僅指血緣親屬，還包括了非正式、非公開和親密互動的內團體。因此在菲律賓的社會脈絡下，政治家族的定義，由個人家庭擴展到親屬群體、同輩群體，這當中也包括了朋友、玩伴以及非正式的同事群體。在這樣的家庭概念下，影響了家族王朝的實際權力運作，實際上是一旦掌權就會依照裙帶關係佔領公、私資源 (Purdey, Encarnacion Tadem, & Tadem, 2016)。

雖然 1987 年新憲法修訂，菲律賓企圖深化國家的民主，並且為避免強人政治或獨裁的再出現，而有連選連任的任期限制。但以民主價值理想所建構的民主制度，始終和菲律賓的社會現實有一段實踐上的距離。菲律賓由於過去缺乏國家概念，當西班牙殖民時期建立菁英主導、地方分權的鬆散政治結構，這樣的現況到了美國帶來美式選局以來，政治權力仍掌握在少數政治家庭 (李永芬，2009；Abinales & Amoroso, 2005)。

1987 年 5 月 11 日的選舉結果表明，在眾議院 200 名 (當選) 議員中，有 130 名屬於所謂的傳統政治家族，而另外 39 名是這些家族的親屬。在 1971 年之前，只有 31 個沒有選舉記錄，並且與這些古老的優勢家庭沒有直接關係。在 169 個屬於主要家庭成員或與主要家庭有聯繫的議員中，有 102 個被認為 1986 年前的反馬可仕部隊，而 67 個則來自親馬可仕政黨或家族。儘管參議院的 24 個當選議員中有一些非傳統人物，但議員陣容主要由屬於 1972 年前傑出政治家族的人組成 (Mojares, 1993, p. 312)。

1987 年眾議員選舉結果，正說明了少數家族因為掌握資源以及擁有恩庇侍從網絡的優勢，通過菁英同盟關係，掌控國家政治，包括政策走向、經濟與公共資源分配（李永芬，2009）。同樣的情況，也出現在 2013 年菲律賓期中選舉的結果，突顯了菲律賓少數家族所建立的政治王朝，位居政治、經濟與社會的主導地位。研究者指出，2013 年選舉，在 80 個省中到處都是政治家族，當選的眾議員有 74% 來自傳統的菁英家族（Purdey et al., 2016）。這清楚地應證了家族政治現象的存在，不僅是國家立法機關受到傳統的菲律賓家族的控制，家族菁英也經常在地方層級的省市擔任要職（Coronel, Chua, Rimban, Cruz, & Philippine Center for Investigative Journalism, 2004; Gutierrez, 1993; Dressel, 2011）。

菲律賓中央政府實際上失去了對地區農村、地區政客的控制，這些政客們是如此強大，以至於他們被稱為軍閥。這些軍閥通過私人軍隊加強了他們的經濟實力和政治職務，將農民嚇了一跳，並取得地區自治權，作為向馬尼拉政客交付選票庫的代價（McCoy, 1993b, p. 7）。

正是因為在民主的表面規則下，玩起家族王朝的遊戲，因而製造了弱中央的條件。因為位居中央的政黨領袖，必須通過與地方政治家族合作，通過與地方建立恩庇關係，才能贏得地方的選區選票，而不是企圖利用政黨價值理念和執政效能來贏得人民的認同、選票（李永芬，2009）。此外，1987 年之後菲律賓前總統柯拉蓉在民主旗幟下成立新政府，但同時也恢復後許多在馬可仕戒嚴獨裁之前，由家族壟斷特定企業和政治權力的狀況，使許多傳統大家族的政治王朝再度興盛（Abinales & Amoroso, 2005）。因此，菲律賓政治都是地方（all politics is local）的政治結構，不僅是出現在 1946 年獨立至馬可仕獨裁這段時間（同上引，p. 167），同時也在 1986 之後重現。這也解釋了，何以會出現弱中央-強地方的政治現況。當地方出現殺害記者這類高度違背民主法治的犯行時，民主中央的統治力往往薄弱而有限。

過去研究民主狀態下地方記者持續發生因公遭殺害的現象，以民主發展不均作為解釋，亦即民主中央-威權地方（Aguilar Jr. et al., 2014; Asal et al. 2016; Lohner & Banjac 2017; Rely & González de Bustamante 2014; Hughes et al., 2017）。然而上述的解釋，似乎不能完

整說明菲律賓的問題。在菲律賓由家族政治主導的民主運作結果是，地方威權統治的持續存在，導致了無法有效透過選舉競爭來實現具有民主、追求國家利益的政治體制。也因為持續存在的地方威權飛地（local authoritarian enclaves），每一個地方都有自己對於菲律賓政治系統的定義，讓菲律賓難以成為一個堅強的民主國家，再加上行政機關的效能不佳，權力運作邏輯呈現家族利益凌駕國家利益之上的問題（Dressel, 2011; Lumbang, 2009, pp. 26-27; Pertierra, 2012; Purdey et al., 2016）。換言之，由於政治制度和官僚主義受到地方家庭王朝的影響，國家的力量被削弱了，使得菲律賓不僅是中央民主-地方威權的狀況，亦具有弱國家-強地方的局面。家族政治促使了菲律賓形成「弱中央民主 vs. 強地方威權」的權力運作機制，也構成了 1986 年以後地方記者持續因公遭殺害而未見國家民主機制、國家公權力介入改善的問題。

## 二、弱中央民主—強地方威權下的記者勞動處境

在弱中央民主-強地方威權的政治結構下，也相當程度建構新聞媒體的發展困境。菲律賓作為年輕的民主國家，一方面需要新聞來強化民主的發展，然而菲律賓社會卻沒有穩固的結構來支持記者作好他們的工作。根據調查，菲律賓記者普遍面臨不利於新聞專業實踐的勞動條件，包括長工時、工作不安全、不愉快的工作指派、職業聲望低，此外最為嚴峻的考驗正是記者因為工作而遭受暴力威脅，甚至遭到謀殺身亡（Tandoc, 2017）。

若從菲律賓戰後新聞發展亦可以看出，新聞業如何在菲律賓不良的社會結構下，發展出對記者專業工作的結構性挑戰。與其他亞洲或歐洲國家不同，菲律賓沒有國家或黨派媒體或廣播的傳統。在菲律賓的大部分歷史中，報紙，廣播和電視幾乎總是由私人持有（Coronel, 2001, p. 112）。早在 1989 年至 1946 年獨立的美國殖民菲律賓期間，菲律賓媒體系統基本上是以商業化為主要的運作模式，亦是東南亞地區最具新聞自由的國家。自 1986 年的菲律賓擺脫馬可仕的專政，人民力量革命所創造的社會氛圍，讓人民也見識到媒體帶來的強大動員力量。1987 年發布了新憲法，再次強調人權、勞權、媒體自由、司法獨立等項目，且模仿美國體制設參議兩院，降低總統職權，為民間社會帶來自由民主的氛圍（Smith, 1996, pp. 158-160）。但因為菲律賓媒

體經營是採取私有制的緣故，當菲律賓因為恢復民主又轉向形成商業活絡的媒體生態時，卻擺脫不了菲律賓社會由少數家族把持、所形成的寡頭統治的現實，市場經濟和媒體都受到少數家族的控制（Rosales, 2006）。

這些家族經營媒體，便是利用新聞自由進行商業競爭，這也導致了媒體內容走向腥羶色、同質化和小報化的問題（Coronel, 2001）。菲律賓新聞業也往往以政治、犯罪和性問題為報導焦點，另一項營運的特點是，追逐媒體名人及政治人物（Tandoc & Skoric, 2010）。媒體在菲律賓除了出現媒體商業化的問題，亦具有商業服務的問題。對於擁有媒體及其他龐大企業的菁英家族來說，媒體是一種保險，是能確保自家其他產業收入的工具，因而新聞媒體也被形容為「放在皮套中的槍」。就政治面，媒體本身或許不見得有一定的意識形態或政治立場，但若家族有需要時，也會使媒體出現政治立場，並誘導觀眾、讀者形成特定的政治傾向。正是因為具媒體所有權的家族與當權者派系的關係，媒體會成為不同派系的武器（Smith, 1996, pp. 172-174）。

當媒體的高度商業化和小報化成為其表現，或者不時成為家族的政治意識形態工具，這也造就了記者未能享有受社會信賴的職業地位。缺乏職業地位，也體現在記者所面臨的薪資條件上，菲律賓作為發展中國家，記者這一個職業在社會上缺乏足夠的薪水以維持生活，特別是在馬尼拉以外工作的記者薪資更低。薪資條件不佳作為普遍的現象下，也就形成了地方記者更加容易腐敗。紅包新聞學（envelopmental journalism）被用來描述，菲律賓某些地方記者的每日新聞工作，也就是接受賄賂。受到賄賂的記者，新聞工作成為工具化和公關化的作為，以協助賄賂者攻擊某人或者為其掩蓋不法（Coronel, 2001; Rosales, 2006）。

值得疑問的是，既然地方有權力者可以籠絡地方記者，為何還要走向殺戮？本文認為，當公關化、侍從化成為地方記者的每日工作，反映的是新聞工作者與地方有權力、地方官員一體兩面的關係。一方面，當地方記者拒絕收賄時，會使得他們生命陷入險境。因為地方政治人物或者地方有權力者，會為了阻止或避免新聞記者報導關於他們的批評而殺害記者（Rosales, 2006）。另一方面，若是接受賄賂的記者，就形同放棄了新聞自主的勞動條件，因為他們自此必須接受賄賂者的擺佈。對於地方政治人物和地方政治家族而言，賄賂記者就是期

待記者只能報導正面訊息或者讓記者成為其打擊對手的工具，一旦曾接受賄賂的記者不從、想離開這樣的關係，隨之而來就是威脅和暴力攻擊（Tandoc, 2017, p. 115）。

此外，在民主體制之下，競選已成為維繫地方家族權力的關鍵。而菲律賓這個以現實主義政治（realpolitik）為主的國家，地方仍然會出現政治競爭。若要贏得選舉，必要條件不僅必須是政治世家，同時還必須擁有比對手更充足資源以及媒體曝光率。因此，媒體便常被工具化，用來給予選戰對手快速、直接的打擊。然而，當政治是那樣高度競爭且針鋒相對時，首當其衝的就是地方記者。因為地方記者所必須面對的地方政治人物，常是如同軍閥一樣的勢力而存在，他們擁有私人軍隊，警察也常成為共犯結構，政治人物會設法讓當地媒體在他們的控制之下。因此，地方政治強人對於記者常會祭出 3G 的手段，也就是槍（guns）、暴徒（goons）、黃金（gold），軟硬兼施的權力也威脅、壓抑了新聞專業的實踐（Pertierra, 2012）。比如

許多政客試圖在菲律賓人稱為「政治王朝」的基礎上，將選舉團轉變為持久的家族資產。根深蒂固的有影響力的政治家通常會努力將權力和地位傳給子女，實際上是在尋求將自己贏得的公職轉變為家族的私人遺產（McCoy, 1993b, pp. 24-25）。

因此，在地方政治家族持續地以強力手段希望透過勝選來維繫家庭王朝（Abinales & Amoroso, 2005, p. 235），這樣的情境使記者在地方更具脆弱性。這些地方型的殺害記者層出不窮的出現，也突顯了中央政府與地方政府實體之間的複雜關係。在國家不能完全統一的地方，權力下放使地方權力合法化並得到加強，這也加劇了地方競爭。中央政府出於政治現實，常常無法在整個國家領土上平等地行使其權力。「當記者被殺害時，當地勢力至高無上，迫使中央政府在省級大門口停下……記者被謀殺和殺害的情況就是如此（Aguilar Jr. et al., 2014, p. 675）」。

### 三、個案分析：瑪京達瑙大屠殺

由地方菁英家族主導的政治王朝結構，導致了菲律賓地方形成地

方威權飛地的現象。地方的統治者，其統統治的省市類似公國，他們在國家民主體制下得以制定自己的統治規則。這也體現了，民主中央有時無力介入地方的窘境（Aguilar Jr. et al., 2014, p. 675）。如此反映出的正是一種「弱中央民主-強地方威權」的菲律賓社會，這樣的社會構成也更能解釋菲律賓在地記者持續因公遭殺害。在上述分析討論基礎上，本節嘗試進一步以 2009 年於菲律賓南部發生的實際案例進行說明。

2009 年菲律賓南部發生了全球史上最慘重的一次記者集體遭殺害的死亡事件，由於發生地為菲律賓南部明答那峨島上的瑪京達瑙省（Maguindanao province），又稱瑪京達瑙大屠殺。在該慘案中，總共有 58 人慘遭殺害，其中包含 32 位的地方新聞工作人員。從事件起因和過程可以發現，這即是一場涉及地方家族政治權力者，為了延續家族自身權力所造成的謀殺事件。事件起因是當時瑪京達瑙省的政治家族-安帕圖安家族（The Ampatuans），因為老省長任期屆滿，準備由兒子帕圖安二世（Andal Ampatuan Jr.）接棒參選、延續家族在地方的政治權力，然而卻受到另一個地方家族的政治人物-伊實馬爾·托托·滿古達達圖（Esmael Toto Mangudadatu，簡稱托托）挑戰。事件當天，記者團隨行採訪，因此跟著曼古達達圖的親友車隊，一同前往行政機關準備送交競選文件。卻遭到安帕圖安家族，率領百位私人武裝份子將車隊攔截，爾後一行人全慘遭屠殺（蘋果日報，2009 年 11 月 26 日）。

而遭到殺害的記者，幾乎都是當地媒體的新聞工作者。菲律賓當地媒體稱呼此案是最血腥的選舉暴力（bloodiest case of electoral violence），此案歷經十年又八個月。直到 2019 年 12 月 19 日才完成第一次的判決，數十人被判有罪，其中被認為是此案犯罪首腦的安帕圖安二世及其胞弟剎蒂·安帕圖安（Zaldy Ampatuan）被判處四十年徒刑且不得假釋。這場審判其實早在 2010 年 1 月就開始，審判過程之中，證人指證安帕圖安家族早在 2009 年 7 月要謀劃這場屠殺，直到發生都沒有被有效阻止（Philistar.com, 2019, December 19）。

然而這場「有罪有罰」的案件，實際上得來不易，原因是當時的省長安帕圖安一世是當時的總統艾若育（Maria Gloria Macapagal-Arroyo）的政黨伙伴（基督教穆斯林民主力量黨）。屠殺事件爆發後，艾若育先後用緊急命令和戒嚴令調派軍隊才得以掃蕩地方勢力、

拘捕安帕圖安家族要角，因為安帕圖安一世在地方除了掌握行政權之外，更擁龐大私人武裝部隊，以及跟菲律賓軍人一樣的武器裝備資源。此案件因而被認為呈現中央與地方強人政治的複雜關係。（閻紀宇，2019 年 12 月 20 日；Pedrosa, 2011, September 23）

事實上，1986 年菲律賓爆發人民力量革命後，安帕圖安家族就帶槍投靠新總統柯拉蓉的陣營，此後在中央政府的默許下，開始壟斷地方的政治權力，同時掌控了地方資源、商機發展。另外藉由「協助掃蕩穆斯林叛軍」的名義，其正式取得中央政府的授權，發展出了私人武裝民兵。在政治上，安帕圖安家族也不斷替每一個當權總統張羅選舉，並阻止地方上其他家族與其競爭。直到 2009 年曾與安帕圖安家族同盟攜手的滿古達達圖家族（Mangudadatu），派出家族的政治明星托托出馬競選 2010 年省長一職。此舉觸怒了老省長，在擔心兒子無法順利接班的情況下，事前就不斷發黑函和直言恐嚇「敢登記參選……我們就殺你全家」。事件當天，為了避免托托遭遇不測，因此競選團隊改由托托的太太與妹妹代表前往登記參選，同時也邀請 32 名記者同行。然而一行人途中因遭遇警方檢查哨車隊被攔下，隨後被武裝卡車攔下、全數擄走殺害（轉角國際，2019 年 12 月 19 日；Pedrosa, 2011）。

瑪京達腦大屠殺案調查延宕十年，遲遲未確定的兇手認罪或被判刑，直到 2019 年底初次判決，得出的結果卻讓菲律賓人民、受害者家屬仍然不能滿意，而這個事件背後則有其政治因素。菲律賓大學教授 Tan（2012）指出，艾若育政府時期所創造的市民志願組織和私人軍隊，使得安帕圖安家族在地方既是省長又更像是軍閥，讓地方政治家族掌握個人軍隊，也使得中央政府相對脆弱、無能進行地方事務的干涉，導致了慘劇發生。

尤其是 1986 年以後，菲律賓雖然重新回到自由競爭的選舉以及新聞自由的民主狀態，卻同時有幾項重要法案推動，更加強化地方政治家族坐大的條件。1991 年菲律賓通過地方政府法案（Local Government Code）正式成立地方政府部門（local government units, LGUs），這個法案是菲律賓的去國家中心、強化地方自治的法案。這項法案也帶來菲律賓社會兩個關鍵的改變，首先是中央權力下放，委付地方政府部門更多責任，同時也給予地方政府更多社會、政治和經濟的影響力。1992 年至 2003 年，地方政府部門所獲得的每年經

費，佔每年中央政府總預算 21%，是原來的兩倍（Aguilar Jr. et al., 2014, p. 675）。

2001 年菲律賓爆發第二次人民力量革命，當時的總統艾斯特拉達（Joseph Estrada）被拉下台，讓時任副總統的艾若育順理成章繼任總統，但在她上任後旋即遭受到艾斯特拉達的廣大支持者（貧苦民眾）抗議，與此同時，反對者批判她與家族、親信利用政權貪污腐敗。到了 2004 年，艾若育在爭議不斷下仍決定競選總統，過程中開始動用國家機器龐大資源以及博取地方政治家族的支持。但最後結果僅以微小的差距贏得大選。在這樣的背景下，艾若育更依賴地方盟友（Abinales & Donna, 2005, pp. 277-284）。

因此，艾若育當上總統後必須利用中央的行政權力、國家資源，來滿足家族、裙帶關係的貪污腐敗。然而菲律賓自 1986 年後，就開始面臨馬可仕時期遺留下來的龐大國家債務，到艾若育當選總統後，其企圖兌現競選承諾，要建立一個強大的共和（strong republic），她的新政是裁撤多餘的部門、打擊貪腐和鼓勵公務員提早退休，同時要減少社會福利基金、縮減針對貧困地方所使用的社會發展計劃等。但這些政策舉動，卻造成了國家與地方權力之間的分歧。最終，在公共信任度下降和面對軍方叛變的威脅之下，為爭取執政合法性而奮鬥的總統，更需要仰賴地方政治精英的支持（Abinales & Donna, 2005, pp. 284-290）。

仰賴地方的政權處境，不僅展現在經濟贊助、選票支持，還體現在軍事權力的下放。艾若育在 2006 年發布的第 546 號行政命令，允許地方官員部署武裝民兵作為菲律賓武裝部隊，以作為地方政府與叛亂分子作戰的輔助力量。正是這一命令，使安帕圖安家族這類的地方精英得合法建立私人軍隊。這項措施也說明了，權力從中央向地方精英傾斜情況日益嚴重。就威權飛地的意涵上，原本是指民主中央在缺乏治理能力的情况下，無法有效透過制度和權力來使得尚存在威權政體的地方依循國家民主體制（Hughes et al., 2017; Hughes & Mireya, 2017; Hughes & Vorobyeva, 2019）。然而菲律賓總統所發佈的第 546 號行政命令，則是合法授權的武裝私人部隊，使得地方更具有政治王朝的意味，地方政治家族更能將「選區」當做是自己的「領土」。

綜合上述，在弱中央民主—強地方威權的結構下，對菲律賓地方政治家族而言，透過「選舉」當選職位，具有極大的吸引力。因為獲

利將更為豐富。也是在這樣的社會背景和政治結構下，瑪京達瑙大屠殺發生了，凸顯了原本就缺乏中央集權、治理能力的國家，無法有效介入地方的權力運作。反映在本研究主題上，菲律賓地方記者遭殺害事件之所以會持續不斷，來自於此一特定的國家社會結構。也就是與地方政治家族傾力地保護、鞏固或擴大其政治權力和經濟利益有關。因為這些地方權力所有者，往往是透過選舉贏得政府職位，進一步得以運用民主的力量推動家族私人利益，一旦遭遇地方記者不順從、新聞問責或者地方各自的記者競爭攻擊等現象發生，殺害記者的情事就容易出現（Aguilar Jr. et al., 2014, p. 658）。

#### 四、小結

綜合以上，1986 年以後菲律賓民主運作的情況呈現出，在民主自由的體制框架下，地方權力遭到壟斷，地方權力也與國家機器平行。透過選舉勝選而將公共資源私有化，使一些傳統家庭贏得了政治與經濟資本，同時削弱了國家的資源及官僚機構運作的能力（McCoy, 1993b）。

由於政治制度和官僚主義受到地方王朝家庭的影響，國家的力量被削弱了，使得菲律賓不僅是中央民主—地方威權的狀況，亦具有弱國家—強地方的局面。另一方面，最有行政權力的總統與立法者——參、眾議員，其選舉都需要透過地方選票累積還有來自家族企業的選舉經費援助，這也使得家族政治成為構成了菲律賓形成「弱中央民主 vs. 強地方威權」的權力運作機制，也構成了 1986 年以後地方記者持續因公遭殺害而未見國家民主機制介入改善的問題。

因為，贏得選舉對於家族政治及利益的延續，具有高度的重要性，而對於擔任各種職務的政客和許多其他可能引起公眾關注的人來說，聲譽是主要的個人資本。一旦醜聞遭到曝光，聲譽可能會瞬間消失，因此以人身攻擊或恐嚇來消除政治醜聞被揭發是最直接的補救措施。這樣的邏輯就體現於，許多被殺害的記者身上。當記者企圖或已經批評、報導了政治腐敗和犯罪問題，然後遭到殺害，那些地方政治人物、政府官員就很可能是謀殺案的主謀（Lumbang, 2009）。

## 伍、結論

菲律賓記者遭殺害作為一個社會現象及社會問題，過去受到菲律賓學者的關注，亦有若干研究發表嘗試進行問題之研析。有菲律賓學者嘗試釐清問題構成的原因，有透過專家訪談為基礎的經驗研究（如 Lumbang, 2009），抑或透過統計數字來釐清殺害記者背後的複雜因素（如 Aguilar Jr. ed al., 2014），亦有學者直接將問題根源認定為是因為有罪不罰的存在，而透過各種角度探討有罪不罰的原因和影響（如 Arao, 2016; Diokno, 2012; Tan, 2012; Tolentino, 2012），部分研究者則僅針對特定新聞從業廣播人員遭殺害進行研究（Rosales, 2006）。這些研究都點出菲律賓記者遭殺害作為一個現象、問題，並提出可能的原因解釋。然而這些研究缺乏對造成問題的結構因素進行有效探討，亦缺乏針對 1986 年以降有關菲律賓民主體制的結構問題與記者遭殺害殺害現象，進行辯證與分析。因此，本文建立在前述研究成果上，以長時間民主體制發展下的菲律賓作為個案（1986 至 2019 年），進一步提出更具脈絡性的研究問題，亦即「在憲法高度保障新聞自由的社會條件下，為何菲律賓記者遭殺害的事件會持續不斷？」，並以此探索構成這一矛盾現象的結構因素。

針對這樣的研究問題，本文在經驗分析部分，透過蒐集有關個案的各種統計數字，進行經驗層次上的事實釐清。進而再回到菲律賓的社會脈絡，進行結構因素的探討。本文透過個案研究發現，菲律賓自 1986 年以後，確實持續出現記者遭殺害，且以地方記者遭殺害為最多。此外，有罪不罰案件和有罪不罰指數亦居高不下，這樣的社會現象，正呼應了如 CPJ 等國際組織對全球記者死亡的統計呈現，亦即在民主國家之中，是以地方記者遭謀殺為主。進一步從既有研究論述，能提供本文初步的理論性解釋，首先是以記者遭殺害地點進行解釋，也就是因公遭謀殺的記者主要為地方型的記者，由此可以解釋為民主國家內的民主發展不均，呈現中央民主—地方威權的結構所導致。其次是時間面的解釋，針對記者經年持續的因公死亡，則跟有罪不罰的情況有關。一方面因為民主社會在制度上存在著新聞問責的機制，但犯罪者為了迴避新聞問責而殺害記者，以避免行政或司法機關的制裁，與此同時，殺害記者的犯罪行為也很少被定罪。因此有罪不罰建構出一個事實，也就是犯罪者更輕易以殺害記者來迴避新聞問責的舉

措。

然而本文認為，既有的國際統計之定義和歸類，將菲律賓定義為民主體制，將之歸類為民主國家，不代表其社會運作真的符合理想上的民主國家狀態。此外，利用中央民主與地方威權，以及有罪不罰等既有的理論解釋，亦不足以有效說明菲律賓為何會出現：地方持續地發生殺害記者的現象，而不見民主制度的應有介入或修正。因此本文認為援引既有理論解釋恐是簡化的菲律賓記者持續遭殺害的問題成因。亦即將問題簡化為是因為（地方）威權而不是民主造成了記者的死亡，亦忽略了菲律賓的民主運作方式和特殊社會政治結構，並由此建構出地方記者持續因公遭殺害卻未見司法和行政政策予以改善的問題。因此，本文在第四節回到菲律賓社會脈絡進行分析發現，菲律賓記者持續死亡的問題，不僅是中央民主—地方威權的社會結構下，與此同時還跟弱中央-強地方的社會結構影響民主運作形式有關。而構成這個具缺陷的民主體制問題，其結構根源正是地方家族政治、寡頭政治所形成的地方政治王朝。

此外，在這樣的政治結構下，不代表地方不會出現競選挑戰或對立勢力，也因此造就了已競選到公職的家族王朝，會透過各種手段，甚至不惜使用武裝暴力的方式，以捍衛其家族在地方的政治權力。進一步，本文發現，這樣的社會結構不僅構成了記者與地方頭人的侍從關係，或紅包新聞學等記者公關化的現象。當地方選舉一旦落入不同家族間的「民主競逐」，新聞報導對於哪一方會贏得選舉也就具備關鍵影響。因此當地方出現選舉競爭時，具有權力者就更容易強化對記者的控制、籠絡或者暴力脅迫。此外，也不可否認，中央民主或憲法保障的新聞自由，也會使得部分記者以第四權為職志，一旦具有這類理想的記者來到任職地，不免遭遇到理想與現實的落差，若記者不察或稍有不慎，就會面臨生命威脅。本文認為，這樣的現象正是暴露出「菲式民主」的特殊運作方式，而既有研究所提出的「弱中央—強地方」的研究發現，僅能部分說明菲律賓的情況。本研究發現，菲律賓在國家層級，並非不鼓勵記者盡職扮演第四權角色，也非對於記者持續死亡視而不見。但菲律賓做為民主國家，卻始終有一種由地方家族王朝政治所驅動的「弱中央民主—強地方威權」的社會結構，造成了地方記者持續遭到殺害的現象持續發生。

另一方面，本文認為，菲律賓記者在商業為主導的媒體環境下，

缺乏足夠專業訓練，使其未能夠具備足夠能力，在危險環境一面保護自身安全，同時完成新聞工作，這是商業結構所造成的問題之一；其次，在地方層次，記者面臨低薪、專業訓練不足或勞動條件不佳等情況，遠比在全國媒體任職的記者更甚。就地方層次的媒體產業類別來，地方廣播業又因為其傳播風格與地方文化具備更高度的抵觸性，使得地方廣播工作者死亡人數歷年來出現居高不下的情況。簡言之，相較於全國媒體，地方媒體更難以提供有效的記者安全機制善盡保護記者的組織文化，是問題之二。

由此本文提出結論是，記者遭殺害不能僅單純將之視為媒體組織內部的問題，因為一個社會問題會持續地發生，不見社會制度介入、改善，必有其社會結構根源。換言之，自 1986 年民主體制強化後的菲律賓，卻持續出現記者遭殺害的問題，正是體現出菲律賓的社會結構與新聞工作環境交互作用，而產生的問題結構，這也使得菲律賓的民主體制必須受到更具批判性的檢視。誠如國際組織或研究所提出的倡議論述，當越多地方記者因公遭殺害且出現有罪不罰的現象，除了使得謀殺記者成為有效的消音之外，更恐形成制度性壓抑新聞自由。透過菲律賓個案研究，本研究發現，在菲律賓脈絡下則是呈現出，地方記者持續遭殺害是持續強化菲律賓社會「所有政治都是地方（家族）的」的結構問題，勢必也加劇菲律賓國家民主發展危機。

整體而言，本研究係建立在既有的菲律賓相關研究與國際研究之上，提出更具社會脈絡性、更為結構因素的解釋，以此說明菲律賓作為民主國家如何及為何會持續發生記者遭殺害的矛盾現象。這樣的研究成果亦具有幾項研究的意義：首先是研究取向的意義，過去記者安全相關研究多利用統計數字探討變項關係，抑或透過質性資料進行論述解釋。前者犯了去脈絡化解釋的問題，而後者缺乏對整體現象的有效分析。本文以個案研究作為方法，透過各項統計資料描繪整體現象，同時嘗試脈絡化地分析討論問題背後的社會構成，由此得以提出，個案研究應該從冰冷與抽象的數字中，進入國家社會脈絡進行分析討論，方能提出該社會問題「如何」與「為何」構成之有效解釋，亦使相關議題之研究能有所累進；

其次是研究分析菲律賓經驗，有助於反思臺灣社會的民主制度與新聞專業發展關係。因為，本文研究結果說明了，民主與新聞專業不是理所當然的正向發展關係。換言之，研究者得以瞭解民主制度的存

在，不是理所當然地有利於新聞專業發展。相應的，民主發展也不總是盡如人意的持續深化。研究記者安全，正是可以理解一個社會的民主發展是否面臨倒退危機的重要課題（Gohdes & Carey, 2017; Riddick et al., 2008; Tandoc, 2017）。因此，對於關心民主與新聞專業發展關係的研究者而言，菲律賓的研究案例恰恰說明了，現階段在臺灣研究能量尚不足的記者安全研究，是未來值得持續投入的研究方向。

最後是新聞實務面向的意義，發現問題如何及為何構成，是構思改善社會問題的基礎。過去進行記者安全的研究，在實務改善建議上，較多是聚焦於個體層次或媒體層次，包括提出記者安全的專業化、提升組織記者安全訓練和設備等建議。然而就菲律賓個案而言，本研究一方面發現記者長期遭殺害有其社會結構問題，建立在這個研究發現上，本文認為雖然結構問題難以一時改善，但若能夠朝向更集體的層次進行思考，將更能對症下藥。換言之，本文認為要打破記者在民主國家持續遭受殺害，除了應持續提升記者和媒體安全專業外，應該在更集體的層次，建立對抗的劣質結構的力量。初步建議包括：首先是國境內的跨媒體層次，應該建立記者安全與專業的協作網絡，以跨媒體平台或者聯合組織（如菲律賓記者安全協會），來推動國境之內的記者安全制度及集體文化，同時構成壓力團體促使政府政策有所對接；其次是區域內的跨國協作，透過與區域內（東南亞區域或東亞區域）進行記者安全專業的知識網絡和實質，提升記者安全專業與文化；第三是建立與國際組織的常態性合作關係，包括 IFJ、CPJ 或者聯合國教科文組織定期的記者安全查核和統計，以及國際倡議，透過國內、區域到國際合作，一方面能夠提升記者安全在記者團體內部有關記者安全制度與文化，另一方面也能夠形成國際層次的集體力量，促使個別國家提出更多政策或制度性回應，諸如可以倡議菲律賓人權委員會、公民團體與記者專業團體的協作，讓菲律賓政府提出具體的改善政策方針、對司法機構提出改善有罪不罰倡議與壓力等等。這些都是透過建立集體力量與跨國合作機制來對於菲律賓內部結構問題，形成問題指認、問題逐步改善的可能方法。

## 註釋

- 1 CPJ 有罪不罰指數的計算方式是以「未解決對記者的謀殺案數量，佔其國家人口的百分比」換算為有罪不罰指數，並以此來進行排名。本表格資料來源，係統計 2008 年以來菲律賓有罪不罰指數，資料來源包括 *Getting Away with Murder 2008* (April 30, 2008)、*Getting Away with Murder 2009* (March 23, 2009)、*Getting Away with Murder 2010* (April 20, 2010)、*Getting Away with Murder 2011* (June 1, 2011)、*Getting Away with Murder 2012* (April 17, 2012)、*Getting Away with Murder 2013* (May 2, 2013)、*Getting Away with Murder 2014* (April 16, 2014)、*Getting Away with Murder 2015* (October 8, 2015)、*Getting Away with Murder 2016* (October 27, 2016)、*Getting Away with Murder 2017* (October 31, 2017)、*Getting Away with Murder 2018* (October, 2018)。

## 參考文獻

- 《蘋果日報》(2009年11月26日)。〈菲政治大屠殺 殘殺手法曝光 孕婦遭姦割私處 轟乳房〉，《蘋果日報》(香港)。取自 <https://hk.news.appledaily.com/international/daily/article/20091126/13459871>
- 王振寰(1996)。《誰統治台灣?：轉型中的國家機器與權力結構》。臺北：巨流圖書公司。
- 王業立(1998)。〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，5(1)：77-94。
- 吳宜蓁(2000)。〈危機溝通策略與媒體效能之模式建構—關於腸病毒風暴的個案研究〉，《新聞學研究》，62：1-34。
- 李永芬(2009)。〈菲律賓政治體制中的民主進程〉，《雲南民族大學學報》，26(4)：75-78。
- 李立峯(2006)。〈政治轉變中的選舉詮釋和制度修正：2004 香港立法會選舉「後選戰」個案研究〉，《傳播與社會學刊》，1：69-90。
- 洪貞玲(2013)。〈數位時代的弱勢傳播權—原住民公民新聞 WATTA 個案研究〉，《傳播與社會學刊》，25：135-171。
- 翁俊桔、呂炳寬(2018)。〈從櫥窗到花車：菲律賓政黨體系轉變之剖析〉，《東吳政治學報》，36(1)：179-228。
- 張文揚(2014)。〈民主和平論與非民主和平論之經驗檢證：政治制度相似性的關鍵作用〉，《人文社會科學集刊》，26(1)：1-39。
- 張春炎、劉昌德(2017)。〈探索風險社會下的反身性知識技能：以日本 311 災難報導經驗及反思為例〉，《科技、醫療與社會》，25：165-220。
- 許瓊文(2009)。〈新聞記者採訪報導受害者應面對的新聞倫理：多元觀點的辯證〉，《新聞學研究》，100：1-55。
- 陳光興(1994)。〈帝國之眼：「次」帝國與國族—國家的文化想像〉，《台灣社研究季刊》，17：149-222。
- 陳順孝(2000年6月)。〈黑道陰影下的報導策略〉，「2000 中華傳播學會研討會」，新北市，深坑區。
- 陳憶寧(2018)。〈傳統媒體與社群媒體上呈現的食安危機比較：頂

新餓水油事件的個案研究》，《傳播與社會學刊》，45：47-89。

劉蕙苓（2007）。〈黨營媒體股權轉移下的勞工意識—中視的個案研究〉，《新聞學研究》，93：141-183。

鄭宇君（2017）。〈探討社交媒體事件之浮現邏輯：一個融合 STS 與傳播研究取徑之嘗試〉，《中華傳播學刊》，32：129-164。

閻紀宇（2019年12月20日）。〈近代亞洲最血腥的政治屠殺案、記者屠殺案宣判〉菲律賓馬京達瑙大屠殺：58條人命換來28個無期徒刑〉，《風傳媒》。取自

<https://www.storm.mg/article/2086328>

轉角國際（2019年12月19日）。〈怪手下的58條命：「馬京達瑙大屠殺」判刑，菲律賓史上最血腥的選舉暴力事件〉。取自

[https://global.udn.com/global\\_vision/story/8662/4237080](https://global.udn.com/global_vision/story/8662/4237080)

顧長永（2013）。〈菲律賓：從威權政體到民主再造〉，《東南亞各國政府與政治：持續與變遷》（頁139-202）。臺北：臺灣商務印書館。

Abinales, P. A. & Amoroso, D. J. (2005). *State and Society in the Philippines*. Oxford, UK: Rowman & Littlefield Publishers.

Abinales, P. N., & Donna, J. A. (2005). *State and society in the Philippines*. Oxford, UK: Rowman & Littlefield Publishers.

Aguilar JR., F. V., Mendoza, M. P., & Candelaria, A. N. K. (2014). Keeping the state at bay: The killing of journalists in the Philippines, 1998-2012. *Critical Asian studies*, 46(4), 649-677.

Alipala, J. S., & Alconaba, N. (2016, November 25). Maguindanao massacre victims' kin seek Duterte help. Retrieved from INQUIRER.NET Web site: <https://newsinfo.inquirer.net/847882/maguindanao-massacre-victims-kin-seek-duterte-help>

Arao, D. A. (2016). *Press freedom, governance, and culture of impunity: The alarming case of the Philippines*. Paper presented at the 4th International Conference on Magsaysay Awardees: Good Governance and Transformative Leadership in Asia, Quezon City, PH.

Asal, V., Krain, M., Murdie, A., & Kenndy, B. (2016, May). Killing the messenger: Regime type as a determinant of journalist killing, 1992-2008. *Foreign policy Analysis*, 14(1), 24-43.

Bagayas, S. (2018). Philippines deadliest country for journalists in

- Southeast Asia – IFJ. *Rappler*. Retrieved from <https://www.rappler.com/nation/219393-philippines-deadliest-country-journalists-southeast-asia-ifj>
- Behrend, J., & Whitehead, L. (2016). Setting the comparative agenda. Territorially uneven democratic processes in large federations. In J. Behrend, & L. Whitehead (Eds.), *Illiberal practices: Territorial variance within large federal democracies* (pp. 1-19). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Bjørnskov, C., & Freytag, A. (2016). An offer you can't refuse: Murdering journalists as an enforcement mechanism of corrupt deals. *Public choice*, 167(3-4), 221-243.
- Brambila, J. A. (2017). Forced silence: Determinants of journalist killings in Mexico's states, 2010-2015. *Journal of Information Policy*, 7, 297-326.
- Coronel, S, Chua Y. T., Rimban, L, Cruz, B. B., & Philippine Center for Investigative Journalism. (2004). *The Rulemakers: How the wealthy and well-born dominate Congress*. Quezon City, PHP: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Coronel, S. S. (2001). The Media, The Market and Democracy: The Case of the Philippines. *Javnost - The Public*, 8(2), 109-126.
- Cottle, S. Sambrook, R., & Mosdell, N. (2016). *Reporting dangerously: Journalist killings, intimidation and security*. New York, NY: Springer.
- Desilver (2019, May 14). Despite global concerns about democracy, more than half of countries are democratic. Retrieved from Pew Research Center Web site: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/05/14/more-than-half-of-countries-are-democratic/>
- Díaz Nosty, B., & de Frutos, G. (2017). Murders, harassment and disappearances. The reality of Latin American journalists in the XXI century. *Revista latina de comunicación social*, 72, 1418-1434.
- Diokno, D. J. M. I. (2012). A structural approach to the problem of impunity. In F, Rosario-Braid, C. C, Maslog, & R. R. Tuazon (Eds.), *Crimes and unpunishment: The killing of Filipino journalists* (pp. 88-101). Manila, PHP: Asian Institute of Journalism and Communication and the UNESCO National Commission of the Philippines.
- Draghici, C. O., & Woods, L. (2018). Killing journalists is not media regulation: Private rights, collective wrongs and the impact of

- impunity. *Transnational law and contemporary problems*, 28, 1-5.
- Dressel, B. (2011). The Philippines: how much real democracy? *International Political Science Review*, 32(5) 529-545.
- Foerstel, H. N. (2006). *Killing the messenger: Journalists at risk in modern warfare*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- Getting away with murder 2008*. (2008, April 30). Retrieved from Committee to Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/2008/04/getting-away-with-murder.php#countries>
- Getting away with murder 2009*. (2009, March 23). Retrieved from Committee to Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/2009/03/getting-away-with-murder-2009.php>
- Getting away with murder 2010*. (2010, April 20). Retrieved from Committee to Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/2010/04/cpj-2010-impunity-index-getting-away-with-murder.php>
- Getting away with murder 2011*. (2011, June 1). Retrieved from Committee to Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/CPJ.2011.Impunity.Index.pdf>
- Getting away with murder 2012*. (2012, April 17). Retrieved from Committee to Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/2012/04/impunity-index-2012.php>
- Getting away with murder 2013*. (2013, May 2). Retrieved from Committee to Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/2013/05/impunity-index-getting-away-with-murder.php>
- Getting away with murder 2014*. (2014, April 16). Retrieved from Committee to Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/2014/04/impunity-index-getting-away-with-murder.php>
- Getting away with murder 2015*. (2015, October 8). Retrieved from Committee to Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/2015/10/impunity-index-getting-away-with-murder.php>
- Getting away with murder 2016*. (2016, October 27). Retrieved from Committee to Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/2016/10/impunity-index-getting-away-with-murder-killed-justice.php>
- Getting away with murder 2017*. (2017, October 31). Retrieved from Committee to Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/2017/10/impunity-index-getting-away-with-murder-killed-justice.php>
- Getting away with murder 2018*. (October, 2018). Retrieved from Committee to Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/2018/>

- 10/impunity-index-getting-away-with-murder-killed-justice.php  
*Getting away with murder 2019*. (2019, October 29). Retrieved from Committee to Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/2019/10/getting-away-with-murder-killed-justice.php>
- Gibson, E. L. (2013). *Boundary control: Subnational authoritarianism in federal democracies*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Gilley, B. B. (2010). Democratic enclaves in authoritarian regimes. *Democratization*, 17(3), 389-415.
- Gohdes, A. R., & Carey, S. C. (2017). Canaries in a coal-mine? What the killings of journalists tell us about future repression. *Journal of peace research*, 54(2), 157-174.
- Gutierrez, E. (1993). *The ties that bind: A guide to business, family and other interests in the house of representatives*. Manila, PHP: Center for Investigative Journalism and Institute for Popular Democracy.
- Højby, M. (2019). Covering Mindanao: The safety of local vs. non-local journalists in the field. *Journalism Practice*. doi:10.1080/17512786.2019.1598884.
- Hughes, S., & Mireya, M-R. (2017). Examining the practices that Mexican journalists employ to reduce risk in a context of violence. *International journal of communication*, 11, 499-521.
- Hughes, S., & Vorobyeva, Y. (2019). Explaining the killing of journalists in the contemporary era: The importance of hybrid regimes and subnational variations. *Journalism*. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/1464884919885588>.
- Hughes, S., Mellado, C., Arroyave, J., Benitez, J. L., de Beer, A., Garcés, M., Lang, K., & Márquez-Ramírez, M. (2017). Expanding influences research to insecure democracies. *Journalism studies*, 18(5), 645-665.
- International Federation of Journalists. (2018, December.). *Underneath the autocrats: South East Asia media freedom report 2018*. Retrieved from [https://www.ifj.org/fileadmin/user\\_upload/Underneath\\_the\\_Autocrats\\_-\\_IFJ\\_SEAJU\\_2018\\_-\\_SP\\_HR.pdf](https://www.ifj.org/fileadmin/user_upload/Underneath_the_Autocrats_-_IFJ_SEAJU_2018_-_SP_HR.pdf)
- Jamil, S. (2018). Safety threats, impunity and professionalism: Journalists' dilemma in Pakistan. *Sociology and anthropology*, 6(7), 571-578.
- Kodellas, S., Fisher, B. S., & Wilcox, P. (2014). Situational and dispositional determinants of workplace victimization: The effects of routine activities, negative affectivity, and low self-control. *Sociology and Criminology*, 21(3), 321-342.

- Lisosky, J. M., & Henrichsen, J. (2009). Don't shoot the messenger: Prospects for protecting journalists in conflict situations. *Media, War & conflict*, 2(2), 129-148.
- Lohner, J., & Banjac, S. (2017). A story bigger than your life? The safety challenges of journalists reporting on democratization conflicts. In U. Carlsson, & R. Pöyhätäri (Eds.), *The assault on journalism: Building knowledge to protect freedom of expression* (pp. 289-302). Nordicom, SE: University of Gothenburg.
- Lumbang, B. E. (2009). *The deadliest free press in Asia: A case study of the Philippines*. Unpublished master's thesis, Lund University, SE.
- McCoy, A. W. (1993a). Preface: The Philippine Oligarchy at the turn of the twenty - first century. In A. W. McCoy (ed.), *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines* (pp. xii-xxxv). Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- McCoy, A. W. (1993b). An anarchy of families": The historiography of state and family in the Philippines." In A. W. McCoy (ed.), *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines* (pp. 1-32). Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- McGonagle, T. (2013, November). *How to address current threats to journalism? The role of the council of Europe in protecting journalists and other media actors*. Paper presented at the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Media and Information Society, Belgrade, RS.
- Mendoza Jr., A., (2012). The culture of impunity: A political economy perspective. In F. Rosario-Braid, C. C. Maslog & R. Tuaxaon (Eds.), *Crimes and punishment: The killing of Filipino journalists* (pp. 67-87). Manila, PHP: Asian institute of journalism and communication (AIJC).
- Mojares, R. B. (1993). "The Dream Goes On and On: Three Generations of the Osmeñas, 1906-1990," In A. W. McCoy (ed.), *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines* (pp. 311-346). Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Mosdell, N. (2016). "Mapping the parameters of peril," In S. Cottle, R. Sambrook, & N. Mosdell (eds.), *Reporting dangerously: Journalist killings, intimidation and security* (pp. 36-60). New York, NY: Springer.
- Nilsson, M. L., & Örnebring, H. (2016). Journalism under threat.

- Journalism practice*, 10(7), 880-890.
- Pedrosa, V. (Producer). (2011). Imelda and me. [Youtube]. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=35zhnYbG3Ug>
- Pertierra, R. (2012). *The New Media, Society & Politics in the Philippines*. Berlin: Fesmedia Asia. Retrieved from <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/asia-media/09241.pdf>
- Philistar.com (2019, December 19). *Maguindanao massacre verdict: Zaldy Ampatuan, Andal Jr. found guilty of murder*. Retrieved from <https://www.philstar.com/headlines/2019/12/19/1978271/maguindanao-massacre-verdict-zaldy-ampatuan-andal-jr-found-guilty-murder>
- Press Freedom Watch. (n.d.). Retrieved from Center for Media Freedom and Responsibility Web site: <http://cmfr-phil.org/flagship-programs/freedom-watch/>
- Purdey, J., Encarnacion Tadem, T. S., & Tadem, E. C. (2016). Political dynasties in the Philippines. *South East Asia Research*, 24(3), 328-340.
- Relly, J. E. & González de Bustamante, C. (2014). Silencing Mexico: A study of influences on journalists in the Northern States. *International journal of press/politics*, 19(1), 108-131.
- Relly, J. E. & González de Bustamante, C. (2017). Global and domestic networks advancing prospects for institutional and social change: The collective action response to violence against journalists. *Journalism & communication monographs*, 19(2), 84-152.
- Reporters Without Borders (2019, November 22). *Ten years after massacre of 32 reporters, Philippine justice on trial*. Retrieved from <https://rsf.org/en/news/ten-years-after-massacre-32-reporters-philippine-justice-trial>
- RFI (2019, November 2). *UN chief warns impunity for crimes against journalists on the rise*. Retrieved from <http://www.rfi.fr/en/europe/20191102-un-chief-warns-crimes-against-journalists-rise-international-day-end-impunity>
- Riddick, L., Thomson, G., Wilson, N., & Purdie, G. (2008). Killing the canary: The international epidemiology of the homicide of media workers. *Journal of epidemiology and community health*, 62(8), 682-688.
- Rosales, R. G. (2006). Shooting the messenger: Why radio broadcasting is a deadly profession in the Philippines. *Journal of Radio Studies*, 13(1),

146-155.

- Sadia, J. (2018). Safety threats, impunity and professionalism: Journalists' dilemma in Pakistan. *Sociology and anthropology*, 6(7), 571-578.
- Smith, D. (1996). *Democracy and the media in developing countries: A case study of the Philippines*. Unpublished doctoral dissertation, University of Leeds, Leeds, UK.
- Taback, N., & Coupland, R. (2006). Security of journalists: Making the case for modelling armed violence as a means to promote human security. In J. Borrie & V. M. Randin (Eds.), *Thinking outside the box in multilateral disarmament and arms control negotiations* (pp. 191-206). Geneva, CH: UN Institute for Disarmament Research.
- Tait, R. (2007). Practice review: Journalism safety. *Journalism practice*, 1(3), 435-445.
- Tan, M. L. (2012). Making and unmaking a culture of impunity: Anthropological perspectives. In F. Rosario-Braid, C. C. Maslog, & R. R. Tuazon (eds.), *Crimes and unpunishment: The killing of Filipino journalists* (pp. 20-43). Manila, PHP: Asian Institute of Journalism and Communication and the UNESCO National Commission of the Philippines.
- Tandoc, E. & Skoric, M. M. (2010). The pseudo-events paradox: How pseudo-events flood the Philippine press and why journalists don't recognize it, *Asian Journal of Communication*, 20(1), 33-50.
- Tandoc, E. (2017). Watching over the watchdogs: The problems that Filipino journalists face. *Journalism studies*, 18(1), 102-117.
- Thomas, P. N. (2017). The cost of truth telling in India. Reporting in the context of intolerance. In U. Carlsson, & R. Pöyhtäri (Eds.), *The assault on Journalism: Building knowledge to protect freedom of expression* (pp. 87-92). Nordicom, SE: University of Gothenburg.
- Tolentino, R. B. (2012). Killing of journalists, mass media and the culture of impunity. In F. Rosario-Braid, C. C. Maslog, & R. R. Tuazon (Eds.), *Crimes and unpunishment: The killing of Filipino journalists* (pp. 102-110). San Juan City, PHP. Asian Institute of Journalism and Communication and the UNESCO National Commission of the Philippines.
- Unaegbu, L. N. (2017). Safety concerns in the Nigerian media: What gender dynamics? In U. Carlsson, & R. Pöyhtäri (Eds.), *The assault on journalism: building knowledge to protect freedom of expression*

- (pp.171-184). Nordicom, SE: University of Gothenburg.
- UNESCO (2012). *UN plan of action on the safety of journalists and the issue of impunity*. Retrieved from <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/safety-of-journalists/>
- Usher, N. (2009). Recovery from disaster: How journalists at the New Orleans times-picayune understand the role of a post-Katrina newspaper. *Journalism practice*, 3(2), 216-232.
- VonDoepp, P. & Young, D. (2013). Assaults on the fourth estate: Explaining media harassment in Africa. *The Journal of Politics*, 75(1), 36-51.
- Waisbord, S. (2002). Antipress violence and the crisis of the state. *The Harvard international journal of press/politics*, 7(3), 90-109.
- Waisbord, S. (2007). Democratic journalism and statelessness. *Political communication*, 24(2), 115-129.
- Whitten-Woodring, J. (2009). Watchdog or lapdog? Media freedom, regime type, and government respect for human rights. *International studies quarterly*, 53(3), 595-625.

# Why Do Journalists Continue to be killed? Problem and Sociopolitical Origin of the Killing of Filipino Journalists (1986-2019)

Chunyen Chang\*

## Abstract

Journalist safety and working conditions are crucial research topics. Among the countries neighboring Taiwan, the Philippines has the most serious problem of journalists being killed. This study explored why Filipino journalists continue to be murdered. We found that, between 1986 and 2019, 165 Filipino journalists were killed while performing their duties; most of these were local journalists (95.2%). This study argues that these killings are enabled by the Filipino political structure of weak central democracy and strong local authority. Such a political structure enables local authorities to easily kill journalists, avoid accountability, and continue their family dynasty. The augment of this article is that, when the murder of local journalists becomes an effective means of silencing the press, the democratic crisis in the Philippines will worsen.

**Keywords:** killing of journalists, impunity, democracy and freedom of press, Philippines, family dynasty

---

\* Chunyen Chang is Associate Professor at the Department of Southeast Asian Studies, College of Humanities, National Chi Nan University, Nantou County, Taiwan.