

新自由主義意識形態、社會福利政策與媒體 - 以全民健康保險政策的報紙再現為例

陳彥伶*、陳婷玉**

《摘要》

全民健康保險制度是台灣近十年來最重大的福利政策，其影響層面廣泛。本研究以全民健康保險制度相關新聞作為研究文本，觀察其政策發展過程中，新自由主義意識形態如何透過新聞文本取得其合理化地位。本研究將全民健保政策發展至今約20年(1986年開始規劃~2005年)間，聯合報中全民健保新聞為文本，以框架分析方法分析其新自由主義意識形態與政策、媒體、社會結構之間的鏈結關係。

透過對文本的拆解，本研究發現報紙新聞呈現全民健保新聞時，確實存在四種特定框架，將全民健康保險制度與「去管制」、「影響經濟成長」構連，並從「福利理念」及「財政危機」的面向去建構全民健康保險政策的媒體圖像，這些框架透過選擇、遺漏、組合、忽視化等框架化機制來完成表述，其中暗藏新自由主義意識形態的嵌入。

關鍵詞：新自由主義、意識形態、框架分析、全民健康保險、社會福利

* 陳彥伶畢業於南華大學傳播管理研究所，本論文為其碩士論文改寫而成，指導老師為第二作者。E-mail:allychen.nhu@gmail.com

** 陳婷玉現為南華大學傳播管理研究所助理教授。

投稿日期：2008年4月28日；通過日期：2008年7月。

壹、研究背景與問題

傳播與健康概念的結合，始於 18 世紀的 Dorothea Dix 藉著宣導策略提醒大眾預防心臟病，最初以健康促進為主，傳播僅為工具角色。健康促進的概念在 1978 年首次被提出，世界衛生組織(WHO)召開的國際基層健康照護(Primary health care)會議中，提出阿拉木圖(Alma-Ata)宣言，強調健康是人類的基本權力，初級的醫療保健服務是健康的基石，所謂的健康除了疾病的避免，還必須達到生理、心理及社會三方面的完全安寧狀態，並且指出政府有責任保護及促進人民的健康，須透過完善的規劃與執行初級健康照護達成追求健康的目標(WHO, 1978)。

爾後隨著科技的發展，透過大眾傳播媒介進行健康教育宣導，至今有許多研究證實，雖然大眾傳播媒介並不是唯一的宣導管道，但利用媒體進行健康教育宣導，確實能促使健康行為改變，進而減少社會疾病風險、死亡率與罹患率（徐美苓，1999），如鄭守夏（2005）曾研究報紙新聞暴露量與大眾對風險認知的研究中，發現當 SARS 相關新聞報導量增加時，民眾前往就醫的次數呈現負相關，認為新聞報導有助於大眾對於疾病的風險知覺。

在公衛領域的相關研究中，常視傳播為訊息傳遞的工具，且受研究補助經費來源(例如衛生署)的限制，行政研究佔了相當大的比例；而傳播界的相關研究，則多將特定健康個案作為健康傳播研究的議題，如「SARS」、「全民健康保險制度」等，徐美苓（2004）認為傳播在健康傳播領域中的角色，應為「提供健康維護與健康促進的核心社會過程」，其功能在於創造、蒐集、分享健康資訊，研究的重點應該思考此社會過程的各種社會影響健康議題的動因。

秦美婷（2007）研究台灣健康傳播的發展，認為約略可分為三項議題：衛生教育、健康教育與健康促進，秦認為台灣以健康傳播為主體的研究，始於 1996 年，至今的 12 年中，台灣在宏觀的健康傳播研究中，側重在醫藥衛生與教

育宣 3u 導方面，且以公衛政策領域的發表量最大，而從「選題」分析，以「受眾研究」最多，且多以「學生」為研究對象，且「研究場域」以「社區」最多，此外「疾病」的相關研究以「慢性病」議題最多；台灣自 1995 年實施全民健康保險制度以後，加上高齡化社會的逐漸成形，醫療保健議題逐漸在媒體議題中佔據重要地位，研究者選題也與社會發展過程謀合。

加拿大學者融合福利政策與健康傳播的概念，對健康傳播有較深入的研究，這些研究受到加拿大學者 Lalonde(1974)發表的加拿大人的健康新觀點報告(a new perspective on the health of Canadians)的啟發，該報告指出醫療照護對健康的影響僅有 10%，生活型態才是影響健康的最重要因子，打破了長久以來的醫療神話(Baum, 2002)；後來 1986 年 WHO 發表渥太華憲章(Ottawa charter)，指出除了衛生政策，和平、居住、教育、飲食、收入、穩定的生態系統、永續資源、及社會公平正義等其他非健康領域的公共政策也會深刻影響健康，它強調社區應透過增強自身能力去改善其社會及物質環境，建立健康的公共政策，以創造支持健康的環境（陳淑眉、胡淑貞，2005）；學者們的研究討論建立了一項核心共識：認為社會因素是影響健康的重要因素，這項共識也影響了加拿大中央或地方最近三十幾年來的健康政策 (Hayes et al., 2007)。

從社會福利學者的角度來看，政策意識形態對公共政策的形成過程也有很大的影響(George&Wilding, 1976)，台灣的社會福利體系，在歷史的發展上不同於西方國家，是由威權主義國家機器到民主國家的福利干預，當西方走在凱因斯福利國家的潮流上，擴展政府的福利干預時，台灣威權主義政府在社會福利的供給上仍未積極發展，在醫療保健事業上雖企圖建立公醫制的醫療系統，但終究僅發展公共衛生防治領域，直到 1990 年代起，全民健康保險政策的形成與實施，醫療福利體系才真正邁向普及，但是當全民健康保險政策正式納入政策議程時，也正是西方凱因斯福利國家受到新自由主義全球化的影響，而逐漸削減福利預算的時代。

在這個過程中，對社會福利規模影響甚鉅的新自由主義意識形態，以各種傳播路徑滲透當代社會，包括知識份子的學術論述（經濟學理論提供背景支撐）、政策實踐的實際作為（與理論相互支應驗證）之外，媒體的推波助瀾也扮演著重要的角色，這類健康議題的社會過程在新聞媒體上被呈現的方式，大體上反映了一般關於健康的公眾論述，新聞媒體向大眾傳達這些論述，但並未完全反映了這些論述本身的意義，傳播理論提到，報導的主題以及新聞的框架、消息來源的引用等，都受到新聞室的新聞價值、守門規範，甚至受到報社發行人或資本家的意識形態定位、以及利益團體的行動影響，新聞媒體本身並不是一個純然透明的傳播管道。

布赫迪厄(Bourdieu, 1998)出，透過知識份子、記者和工商業者的傳佈，把意識形態塑造成一種理所當然的看法，將影響一個國家與市民社會看待政策的價值評判，新自由主義意識形態以語言、形象、文化產品等作為媒介，呈現出一種特定的認識世界的看法，將有利於資本家卻有損於小市民的觀點散佈出去，使得資本主義國家對發展中國家進行的掠奪剝削成爲一種合理化的活動，必然的結果。

全民健康保險制度是台灣近十年來最大的福利政策，其影響層面廣泛，制度發展歷程正值解嚴後媒體蓬勃發展的時期，也適合觀察媒體在社會福利政策意識形態的推展上所扮演的角色，因此本研究將以全民健康保險制度相關新聞作為研究文本，觀察其政策發展過程中，新自由主義意識形態如何透過新聞文本取得其合理化地位。

貳、 相關理論與文獻

一、 社會福利政策與新自由主義意識形態

「社會福利工作辭典」中定義社會福利爲「一種國家的方案、給付與服務

體系，以協助人民滿足其社會、經濟、教育與健康需求，此乃社會維持的基礎。」就這個定義來看社會福利的本質，是屬於國家的政策，目的在維持人民的基本需求，以此解決「貧窮」造成的社會問題，維持社會安定，左派學者認為社會福利的功能是資本積累與政權合法化，即在資本主義社會裡，社會福利被由資本公司所掌控的國家機器用來安撫勞工家庭、提升勞動品質、穩定社會，如此有利於經濟發展，加速資本的積累；另一方面，國家機器也藉由社會福利來獲得選民的支持，以維持其政權的合法性（林萬億，2006）。

意識形態(Ideology)是一組想法、信念、態度、語言及感知結構，可說是一套價值、信仰或意見體系，幫助人們理解所生活的世界及社會結構，指導人們日常生活中的勞動實踐，意識形態產生於社會發展的過程中，同時又對社會變遷產生影響，引導社會改革的過程，對政府政策、決策的擬定有顯著的影響，也影響個人對政策的認識和態度（George & Wilding, 1993，轉引自詹火生，2002），因此，福利意識形態可說是一組我們對「社會福利」的意見、態度和價值。另一方面，布赫迪厄(Bourdieu, 1998)指出，意識形態透過知識份子、記者和工商業者，將意識形態塑造成一種理所當然的看法，影響一個國家與市民社會看待政策的價值評判。

派克(J. Parker)分析國家面對貧窮與貧富不均的問題時，針對可能影響國家介入程度、社會政策路線的意識形態，整理出三種類型（詹火生，1995）：

放任主義：強調個人自由選擇與市場自由機能運作，重視經濟成長與財富積累制，政府介入社會福利的時機，是在個人無法維持最低生活水準時。

自由主義：內涵和放任主義相似，但較強調依照社會相對生活水準來決定政府介入的程度與手段。

社會主義：認為每個人都享有社會權，強調分配的平等，主張國家應介入市場經

濟，維持經濟公平。

前述福利意識形態中，反對福利國家最激烈的，即本研究關注的自由主義，近代自由主義影響福利政策最鉅者，又以新自由主義(neoliberalism)為主流，新自由主義倡導的自由市場經濟，其核心的意識形態即是經濟的去政治化，其中對福利政策的發展，影響最大的就是緊縮的財政政策與削減公共支出，對福利國家的概念持反對態度，認為福利國家制度應撤銷或民營化。

新自由主義是由政治經濟學者發揚光大的思想，拉納(Larner)認為新自由主義可分為三個面向：政策的面向、意識形態的面向與治理性(governmentality)的面向（權力的構成面向），政策的面向即是新自由主義在政策上所作的具體實踐，包括鼓吹自由化、私有化、去管制化、緊縮的財政和管制貨幣政策；權力的構成面向，是指在新自由主義的政策主張實踐後，所產生的權力關係變化，也就是階級利益重新分配的情形，其手段是打擊工人階級的組織和運動，且在資產階級中，金融資本取得壓倒性的優勢，促使金融資本與產業資本形成一種新形態的聯盟；而意識形態的面向，則是新自由主義者指稱的「最不受管制的資本主義體系（自由市場經濟），不僅能體現個人自由選擇的理想，並能在效率、經濟成長、技術進步、分配的公正性等方面，使經濟績效達到最佳。」，新自由主義意識形態將其本身包裝為「為了滿足人類的需求和利益，所作的政治、經濟與社會生活上的種種技術性安排。」以此種意識形態的散佈，合理化政府的政策實踐(Larner, 2000)。

另外，大陸學者曾召國(2005)研究新自由主義的理論與政策實踐，以三個層次切入新自由主義的內涵：理論層次、政治實踐層次與意識形態層次。理論層次上的自由主義，指的是與凱因斯經濟理論相對的新自由主義經濟學，政策層次上，則是指一場以新自由主義為理論指導，自英美開始，隨後轉向其他資本主義發達國家和發展中國家的社會經濟改革運動；意識形態的層次上，則指以美國為

首的資本主義發達國家的國際壟斷資本主義集團，爲了確保利益的獲取，維持這場全球性的經濟改革運動的進行，於是宣揚了一整套的社會思想理念和文化價值觀，以消除與其反抗對立的意識。

意識形態可以經過語言、形象、文化產品等作爲媒介，呈現出某種特定的認識世界的看法，但這種特定的、建構出的觀點，卻被人們認爲是自然的、合理的、理所當然的存在（林芳玫，1996），新自由主義也透過這個路徑，以潛移默化的方式進駐人們的腦海中，使得新自由主義的思想變得像是一種不可避免的事實(Bourdieu, 1998)。

布赫迪厄(Bourdieu, 1998)將新自由主義的意識形態描述爲「一開始就去社會化、去歷史化的『理論』。」他認爲，作爲一個理論，新自由主義將自身從歷史當中抽離出來，但透過知識份子的闡釋演繹，媒體（記者、工商業者）論述的鼓吹包裝，提供新自由主義一個歷史的背景，把這種意識形態宣傳爲一種理所當然的看法，是必然存在的結果，但事實上，新自由主義的真面目是爲了維持權力機構的利益，以一個烏托邦式的論述合理化其作爲，將經濟領域從社會、國家及人道主義的責任中解放出來，只是爲一個保守守舊的思想披上「經濟自由、政治就自由」的合理化糖衣，完全忽略經濟之外，其他如醫療、社會福利等領域發展的重要性（T. Schirato & J. Webb, 2003；游美齡、廖曉晶譯，2005）。

綜上所述，新自由主義意識形態的散佈，包括了知識份子的學術論述（經濟學理論提供背景支撐）、政策實踐的實際作爲（與理論相互支應驗證）之外，媒體的推波助瀾也扮演著重要的角色，新自由主義意識形態以語言、形象、文化產品等作爲媒介，呈現出一種特定的認識世界的看法，將有利於資本家卻有損於小市民的觀點散佈出去，使得資本主義國家對發展中國家進行的掠奪剝削成爲一種合理化的活動，必然的結果。

接下來，由於本研究企圖從全民健康保險的相關報導中，檢視新自由主義

意識形態的流動，因此從新自由主義對福利國家政策層面的批判擷取幾種觀點作為判定的依據。

新自由主義的政治實踐主要為「去管制」、「私有化」、與「市場統治」，在福利政策層面的實踐，主要為「緊縮的財政政策與削減公共支出」，柴契爾夫人進行新右派的政治改革時，縮減公共福利預算的理由中，即是認為過多的公共預算成為政府的包袱，排擠經濟發展預算，使得經濟發展落後，因此主張削減公共預算，這個思想也隨著新自由主義全球化的政策革新進入其他國家，但由於各國社會福利發展的歷史不同，其財政縮減的程度也不相同，本研究考慮醫療衛生相關福利政策的特殊性，無法擁有與一般產業相等之去管制空間，且全民健康保險尚未實施多元保險人制度，仍為公辦公營體制，暫無私有化及市場統治現象，因此僅就「緊縮的財政政策與削減公共支出」部分進行分析，產生三項意識形態表現判定依據，分別為「政府應解除管制退出干預」、「市場效率提升保險體質」、「福利預算造成國家財政危機」，並作為本研究框架命名的基礎。

二、 全民健康保險新聞的特性

當我們觀看全民健康保險相關新聞，可發現其兼有福利政策與健康傳播的內涵，因此在分析相關文本時，須同時考慮福利新聞的特性，有助於了解新聞從業人員處理新聞的框架。

福利相關新聞目前在報業並無明確定義或分類，在政黨輪替前後，台灣社會已經開始對於「經濟不景氣」、「貧窮」、「失業」與「福利」等相關議題進行相關討論，但通常依附在政治新聞或社會新聞下，成為新聞版面的點綴花邊。台灣人社會工作專業人員協會 2006 年接受內政部委託進行的社會福利新聞票選活動，該活動票選時間為期一週，以社會工作者的角度看待社會問題，票選對象為公私部門社會工作者，及各大專院校社會工作相關系所師生共計 1,081 人，以

傳真、電子郵件、線上投票等三種方式進行投票，這項調查結果所顯示所謂的社會福利新聞事件，全部都以社會新聞的姿態被配置在報紙版面上。

張大裕、陳宏達與馮建三（2003）等人研究社會新聞報導，以 2003 年「鄭文通殺妻刺子」命案為例，發現這類新聞的處理上有三種類型：第一種類型為以純淨新聞報導寫作形式處理，以警方陳述為主要消息來源，描述事件發生的過程，將鄭文通案歸因為「一時起意或蓄意殺人」、「遭到解雇、賦閒在家，終日為負債煩憂」等個人因素；第二種類型為在純淨新聞寫作形式之外，另附上一則較為深入的次要報導，相較於第一類型，此類型討論面向較廣，將鄭文通案歸因為大環境不景氣之下的悲劇；第三種類型則是在主要新聞之外，另加一則次要報導，此類型引述了鄭文通的說法「這不是我的問題，這是社會問題」，並加以社論的形式放大了此據指控的份量，更深入檢討社會制度的缺失。

張大裕等人（2003）認為，新聞記者在報導社會新聞的時候，應該在純淨新聞報導之外，延伸出對於社會應負責任的檢討和反省，例如檢討現行稅制是否具備公正性，又，在現行稅制下，社會福利支出比例是否足夠等，藉由這些討論與議題暴露擴大公共討論的空間，以刺激社會安全制度的完善。

綜觀目前台灣社會福利政策中，最為人熟知的政策非全民健康保險制度莫屬，全民健康保險的相關新聞具有其特性，該制度屬於社會安全制度的一環，在台灣社會福利制度史上具有跨時代的意義，是台灣近十年來影響最廣泛的社會福利制度，根據中央健保局的統計，納保率高達 99%，堪稱台灣當前影響範圍最大的社會福利政策，因此在新聞媒體「客觀」、「正確」、「迅速」等編採價值下，相對於其他福利新聞的「無利可圖」及「小眾特性」，全民健康保險的相關新聞呈現上，有較深入社會、歷史、經濟、政策面向的整體檢討，以 2005 年度十大社會福利新聞的首位「邱小妹人球案」為例，即是與全民健康保險制度的反省有關的新聞類型，當時媒體上充斥檢討健保總額預算制度的論述，也使得總額

預算制度在二代健保制度規劃中，被列為檢討改革項目。

目前全民健康保險新聞面向之相關研究較少，以國家圖書館碩博士論文系統查詢結果，僅有董崇敏（1995）以內容分析法研究全民健康保險政策形成過程中主要爭議課題的新聞呈現，藉以觀察利益團體的權力運作與折衝，另外還有台大新聞研究所李文娟（1992）就全民健保相關訊息、以及謝明玲（2004）針對醫院總額制度所寫的深度報導，但除第一篇針對新聞呈現進行分析研究外，後兩篇主要探討的仍是全民健康保險制度層面的內涵。

三、框架理論

「框架」(frame)一詞是 Beteson 描述動物遊戲時所使用的名詞，由 Goffman 於 1974 年，首度應用在社會學分析，用以指稱在日常生活的人際溝通時，使用的詮釋基模或架構，使所詮釋的事物、對象產生特定的意義，也就是人們定義情境的一種組構原則（Manning,1992, 轉引自陳韻如，1993）。

傳播學者認為，媒介內容並不等於社會真實，同一社會事件透過新聞報導不同的選擇與排除，可能產生不同程度差異的社會真實，Tuckman(1978)便認為新聞框架的功能如同窗框，限制了所見的世界（Yows, 1992；張甄薇，1992），Hackett(1984)也指出「意識形態」會提供一種「框架」，事件將透過媒介框架被呈現出來（Hackett, 1984，轉引自張甄薇，1992），新聞框架可說是作為處理一則報導時所使用的詮釋背景，Gamson(1988)認為：「框架是一組具有組織性的中心思想，可使相關的事件顯現意義，並建議我們何者才是議題所在」。

新聞報導中所描繪的情境(context)與主要議題，均需透過選擇、強調、排除與詳述等手法，才得以呈現（臧國仁，1999），因此，「新聞框架」可說是一種媒介報導的選擇過濾，框限出的社會真實的範圍和性質。臧國仁（1999）將新聞框架視為「新聞媒體或新聞工作者對事件的主觀解釋與思考架構」，是新聞從業

人員在處理資訊時，賴以思考的基礎，也是據以思考外在事務的根據，Gamson(1988)認為框架是一組具有組織性的中心思想，可凸顯相關事件的意義，並引導我們認知識題的內容，新聞文本是一種說故事的過程，而非新聞事件的呈現，一則新聞同時有許多框架在競爭。

框架理論中，一個重要的概念是「框架化」(framing)，框架化是新聞建構的策略，社會真實到媒介真實的過程中，需透過「框架化」(framing)的歷程，才能成就真實的框架(Yows, 1992)，臧國仁(1999)研究各家學者說法後，也認為框架這個概念既是動詞，也是名詞，其動詞的部分與「框架化」的概念相近。Ryan(1991)認為新聞框架所呈現的是一個套裝的世界，框架化(framing)決定什麼被選擇，什麼被排除，並加以組織成為連貫性(coherent)的新聞故事，將新聞事件包裝為一個自然化的現象，易言之，新聞媒體在處理新聞資訊時即為此事件設定一認識框架，此框架不僅指導新聞從業人員處理新聞的手法，也引導閱聽人認知識題的內容。

Gamson & Modigliani 指出，框架化是一組符號象徵的設計(symbolic devices)，當媒體在處理一個社會議題的同時，除了呈現較複雜的敘述與論證之外，也常以具體簡潔有力的象徵(symbols)來突顯議題。而媒介常使用的框架設計通常有八種符號策略：隱喻、舉例、關鍵句、描繪、視覺印象根源、前後關係以及訴諸原則等。(Gamson&Modigliani, 1989, 轉引自張甄薇, 1992; 簡青玲, 1995)

目前發展出的新聞框架分析途徑主要有四種路徑，包括 Tankard(1991)提出的「框架清單」分析取向、Gamson(1989)提出的「詮釋包裹」分析取向，van Dijk(1988)和 Fairclough(1995)的「批判論述」分析取向，以及 Pan & Kosicki(1992)的「論述結構」框架分析，其中前兩者可歸納為實證取向，後兩者為詮釋批判取向；批判論述分析取向認為透過新聞文本的言說分析，可以揭示語言所進行的意識形態「工作」(work)，批判論述分析視語言為一社會實踐的形式，目標就是揭

示語言、權力與意識形態間的關聯，以及描述經由互動的結構、權力與宰制在社會實踐製造與再生產的方式，是一種媒體實踐與社會權力結構間鏈結的解讀（翁秀琪，1998；李金山，2000）。

本研究欲探討健保政策新聞文本如何呈現新自由主義意識形態，並解析其運作機制為何，擬採取詮釋批判取向的觀點，對新聞文本進行框架分析，以理解、詮釋、批判的角度去發現文本中隱含的框架意義，以及框架化機制的運作過程，以了解媒體對健保議題「說了什麼」及「如何說」。

參、研究方法

一、研究範圍

本研究為個案研究，以報紙對「全民健康保險制度」的財務規劃相關新聞報導作為研究對象，希望了解健保從擘畫至執行評估期間，保費相關議題在媒介框架的演變。

全民健保的發展至今已十餘年，政策發展的最初是在 1986 年行政院宣告將投入全民健保相關政策的研究，1995 年正式開辦，在執行評估期間有多次修法改革，另外，二代健保也已於 2004 年由規劃小組完成研討、提出具體方案，目前在立院待審中，本研究蒐集 1986 年至今的相關新聞進行閱讀後，發現全民健保政策實施至 2005 年政策屆滿 10 年時，首代健保相關制度的討論已大致完成，又因健保費的費率相關新聞與民生直接相關，新聞曝光率較高，引發的討論也較多，基於此，本研究選定以 1986 年至 2005 年間的全民健保費相關新聞報導為研究樣本。

二、研究樣本

(一) 以報紙新聞為分析對象

聯合報創立於 1951 年，為台灣四大報之一，為國內主流報紙，其報導內容對全民健保政策的整體意像具有指標作用，董崇敏（1995）以內容分析法研究全民健康保險政策形成過程中，主要爭議課題的新聞呈現，以中國時報、民生報與聯合報為研究對象，發現媒體在健保相關議題中，對利益團體爭議的處理過程中，以聯合報的消息來源較為平均，政府單位、醫療供給者、醫療消費者有較為均衡的意見呈現，其次考量報紙的發行人與資料取得的完整性，本研究意欲囊括研究期間符合選取原則的文本，若非透過資料的檢索甚難達到，而聯合報已建置全文新聞資料庫，符合本研究需求，又，聯合報旗下有以民生新聞為導向的民生報，以及以財經新聞為重的經濟日報，基於媒體大編輯台的匯流下，同一報系的新聞文本與立場相同，且本研究之題旨在於分析新自由主義意識形態如何藉由新聞文本滲透到日常生活中，因此本研究僅採取其中發行人最大，以綜合新聞為導向的聯合報為分析對象。

(二) 樣本選取原則

本研究基本上是將與健保費相關之純淨新聞、特稿、專欄、社論與讀者投書全部納入，並以 Donati(1992)提出之建構「關鍵字清單」(keywords list)的方法（Donati, 1992，轉引自羅世宏，1994），分三階段選取樣本，關鍵字由文獻探討及反覆閱讀新聞文本取得，判定原則如下述：

1. 根據新聞報導的標題選取：

本研究以聯合知識庫的新聞資料庫作為文本收集的工具，鍵入關鍵字「健保」、「全民健康保險」進行搜尋後，選取其標題中至少出現一次「健保費」相關關鍵字之文本，作為第一階段的篩選機制，關鍵字來自文獻探討中，全民健保

財務規劃的相關討論，以下為篩選之關鍵字：「負擔比例」、「費率調整」、「擴大費基」、「健保雙漲」、「基本工資調整」、「掛號費調整」、「部分負擔」、「健保給付」、「財務虧損」、「財政危機」、「示威遊行」、「抗議行動」、「立委質詢」、「地方政府」、「經濟」、「立法院」、「行政院」、「中央健保局」、「衛生署」等。

2. 根據內文中的關鍵字選取：

該則新聞的內文中，若無出現「健保政策」、「財務虧損」、「保費負擔」等字詞，則將之剔除，若內文中出現一次以上的「負擔比例」、「費率調整」、「擴大費基」、「健保雙漲」、「基本工資調整」、「掛號費調整」、「部分負擔」、「健保給付」、「財務虧損」、「財政危機」、「示威遊行」、「抗議行動」、「立委質詢」、「地方政府」、「經濟」、「立法院」、「行政院」、「中央健保局」、「衛生署」等關鍵字詞，即進入下一階段檢視新聞整體內容。

3. 根據新聞報導的內容選取：

第三階段是指當文本的內容或核心敘事以「健保費」為新聞之事件(event)或報導相關議題時，則該新聞即成為本研究之研究樣本。其內容須包含對健保費相關政策本身的報導，或對保費負擔者、政策規劃者等事件參與者的報導；此外，對相關行動者對健保費相關政策所引發的相關反應，如記者(或報社)、保費負擔者、專家學者、政府代表、民意代表等，所謂相關反應包括政策所引發的官員罷免案、遊行示威事件等。

(三) 文本的形式：

本研究分析之新聞文本，包括以下幾種形式：

1. 純淨新聞：只針對該項政策本身的主體報導，由記者採訪撰寫，或由消息來源

發送之新聞稿。

2. 特稿、專欄：凡記者及主筆所撰寫的特稿，如新聞分析、新聞觀察、專訪、調查報導等皆屬之，如「黑白集」、「新聞眼」等。
3. 社論：由報社社長、總編輯、總主筆等所撰寫之評論文章，通常代表報社意見之抒發。
4. 讀者投書：一般民眾或學者專家，針對該項政策進行意見之撰寫，向報社投稿經錄用刊登者。

透過以上的選取方式，本研究一共選取了 512 則新聞作為研究文本，其中純淨新聞報導共 257 則，佔所有選取文本的 50%，特稿共 167 則，占全部分析文本的 33%，相關社論則有 10 則，佔 2%，讀者投書的部分則為 78 則，佔所有分析文本的 15%。

肆、資料分析

一、 框架概念化之過程

本研究在上一章的文本研究理論基礎中，整理過文本概念的意涵，了解進行文本研究時，應該思考其如何構成的過程（林芳玫，1996），因此新聞文本分析的重點便在於找出這些新聞文本製造的特定方式，並了解這些特定方式可能的意義。

本研究的分析對象為健保費相關新聞報導，意圖在文本中解讀出該新聞的核心意義以及建構的方式，以了解媒體如何建構健保費，換句話說，本研究旨在描繪健保費的相關議題在媒體再現中的特定圖像，以及其中所反映出的福利意識形態，文本分析的方式相當多樣，包括內容分析、論述分析、意識形態分析、框架分析、語藝分析等，其中，框架分析是以解析文本核心意義範圍、框限所在、框限來源，以及框架建構手法為目的，適合作為回應本研究問題的研究方法，因

此本研究接下來將以框架分析之方法進行資料之分析，又，框架分析方法有不同取徑，本研究將參考李金山（2000）研究同性戀婚禮新聞文本的概念化步驟進行資料分析。

首先必須將文本資料進行反覆性的閱讀，在重複的閱讀過程中，不斷在文本與相關背景理論知識，以及個人的親身經驗中碰撞，從中找出新聞事件或情節，一則新聞中存在不只一個框架，如以「則」為單位可能面臨過度簡化框架認定的問題，因此新聞事件的分析單位並非以「則」為單位，可能是以段落或單一陳述句為單位，接下來，再從中找出該新聞文本中的主要論點，觀察組成框架的框架元素，藉由對這些框架元素的分析，挖掘出該框架的框架化過程，而框架化過程與新聞專業意理有密切的關係(Gamson, 1988)，新聞專業意理包括新聞客觀性的追求，要求新聞從業人員將事實與意見分開，具體手法包括「引用具體、可驗證的事實」、「以第三人稱的語氣陳述」、「引用當事人的陳述」、「正反並陳」等，透過這些框架化機制的分析，尋找記者或媒體使用該項框架隱含的意義（李金山，2000）。

最後再依此過程中產生的概念進行框架的分類與命名，本研究的類目建構主要以消息來源「說什麼」(What is said)以及「如何說」(How to say)類目(羅元君，1999；李金山，2000)，對框架進行分類、定義，以及命名的工作。

本研究依此過程進行新聞文本分析後，得到下列四種框架類目，包括「去管制框架」、「影響經濟成長框架」、「福利理念框架」、「財務危機框架」，其詳細內涵將於本研究下段分別介紹；又，「框架」必須仰賴「框架化」機制方能呈現，「框架化」機制可以是「框架」本身或其「次框架」，也可以是處理新聞的新聞專業意理，理解「框架」如何透過「框架化」機制的選擇、排除和重組來完成意義的建構，是尋找新聞框架的路徑，因此在歸類框架的過程中，也同時對框架化機制進行觀察；與實證取徑的框架研究方法相較之下，此概念化過程似

乎較缺乏系統化、標準化的流程，但其分析空間卻較為活潑，不受限於特定的文本層次或框架範圍，可以從比較大的分析視野進行文本分析。

為便於讀者閱讀，本研究將上述譯碼程序，即框架及框架化的概念化過程整理如下：

框架名稱	新聞主題	框架化名稱→新聞專業規則使用	主要論點	新聞事件/情節
去管制	法規議題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 專業人士鞏固理念 →引用官方或知名社會菁英等消息來源的談話，反映特定意見。 2. 引用法律規範合理解決方案 →引用官方消息來源、強調現有法律規定。 3. 普遍的強調 →強調事件的終極目的為使健保永續經營，忽略健保保障健康權的論述。 4. 國際趨勢 →強調健保各項政策的提出，皆順應國際潮流，將全民健保與全球化意識型態相連結。 	<p>強調健保費用訂定的政治過程所帶來的困境，包括選舉相關政見競爭、法案審理過程之描述等。</p>	<p>「朱高正指責民進黨所以會提出老農津貼案，是因為民進黨主政的縣市現在已發不出老人年金，想用老農津貼來應急，新黨及國民黨沒有必要為民進黨「擦屁股」。」、「行政院秘書長王昭明指出，儘管最近有些立委候選人以公共政策為選舉訴求，但是，仔細探究其內容，仍脫離不了私利，只是為了取悅民眾而已。」</p>

<p>影響 經濟 成長</p>	<p>健保 費用 調整 議題</p>		<p>強調健保費與經濟不景氣交互作用所帶來的生活困境描述，也包含問題解決方案之內容及執行成果的描述。</p>	<p>「中央健保局總經理葉金川表示，健保保費收繳率過低，相當比率是受到經濟不景氣影響，因為產業倒閉、工廠關閉而停繳保費的情形非常普遍」、「一旦被取消低收入戶資格，不但原可領取的生活補助費沒有了，許多社會福利也隨著被取消，當然全戶人口的健保費用也得自行負擔。」等</p>
<p>福利 理念</p>	<p>制度 理念 議題</p>		<p>對健保費議題的討論提升到政策走向的辯論，包括對健保公辦公營、健保民營化的提議。</p>	<p>「長庚醫院管理中心主任莊逸洲指出，長庚醫院在健保開辦前即曾內部進行過相關評估，也自行在內部為健保民營化做過一些沙盤推演，並發展出一套可以讓醫學中心和開業醫師連成一個醫療網路以及共同醫療資源的電腦軟體。」</p>
<p>財政 危機</p>	<p>財政 議題</p>		<p>將健保費的議題框架在財務危機上，包括財務問題的產生原因，如醫療資源的浪費等；以及解決方案的介紹。</p>	<p>如擴大費基、調高費率、給付方式的改變、調高部分負擔、追討欠費等此外，解決方案的可行性評論。</p>

表一：本研究「框架」、「框架化」概念過程簡表

在分析「框架」與「框架化」之前，本章第二節將先對 512 則研究樣本的新聞分布作一簡略的描述，並進行初步的外延意義分析，探討聯合報十餘年來對健保財務相關議題的報導態度。

二、 媒體編輯處理新聞之意涵

全民健保發展歷時十餘年，期間媒體處理相關議題立場是否有變化，是本節欲探討的問題，本研究於依政策環境的變化，將全民健保的政策發展分為以下三階段：

第一階段：政策形成期（1986 年 1 月 1 日~1992 年 12 月 31 日）

自 1986 年行政院首次宣示將推動全民健保起，到 1992 年底衛生署完成「全民健康保險法草案」送行政院審查為止，此階段稱為政策形成期，依第二章文獻整理可知此階段仍是將問題結構化的過程，成為下一階段的討論目標。

第二階段：政策合法化期（1993 年 1 月 1 日~1995 年 2 月 28 日）

自 1993 年底行政院正式函請立法院審議全民健康保險法草案起，至 1995 年 3 月 1 日，全民健康保險終於正式開辦為止，此階段稱為政策合法化期，將不同的具體政策意見進行討論，研擬出合適的法案將政策立法。

第三階段：政策執行評估期（1995 年 3 月 1 日至 2005 年 12 月 31 日）

自 1995 年 3 月 1 日起全民健康保險正式實施起，至 2005 年 12 月 31 日止，此階段稱政策執行評估期，針對政策執行過程中，制度缺陷之處進行修正。

新聞價值隱含在標題、刊登地位、圖片、專欄特寫等處理方式中，（鄭貞銘，1984），新聞價值的取捨也是新聞室專業意理的結果，據此，本研究將依新聞類型、新聞置放的版別、新聞主題的分佈等媒體處理新聞的方式，俯瞰媒體處理新聞的角度，是否依政策發展的過程而有差異，及其中隱藏之意涵。

(一) 立場逐漸明顯

從新聞類型來看，以純淨新聞報導最多，共有 257 則，佔研究文本的二分之一；特稿次之，共 167 則，占全部分析文本的 33%，再次之為讀者投書，共 78 則，佔所有分析文本的 15%，相關社論則僅有 10 則，佔所有選取文本的 2%（見表二）。

政策階段 \ 新聞類型	新聞類型				總則數
	純淨新聞	特稿	社論	讀者投書	
1986~1992	17	37	0	3	57
1993~1995. 2	115	79	4	38	236
1995. 2~2005	125	51	6	37	219

表二：全民健保不同政策發展階段新聞類型分佈

鄭貞銘（1984）認為，純正新聞的特性只是對事實作公正、客觀的敘述與說明，在寫作上應避免摻雜個人意見，特稿中，特寫新聞則具有戲劇化的特質，另外專欄(本研究中類屬特稿新聞)、社論等評論性文章則可對新聞事件加以解釋及推斷。

因此，我們發現各報對健保相關議題在新聞類別選擇上，除了第一個政策階段外，都儘量以能夠表現客觀、公正的純淨新聞處理，避免主觀性的寫作或推論，避免對議題本身的議論和立場表達，Hall(1997)指出，新聞界所謂的「客觀性」專業意理只是一種「操作化的想像」(operational fiction)的概念，任何新聞事件的再製過程，從素材的選擇、組合到最後的呈現，都是意義化的過程；這些過程中涉及了排除的機制，排除了其他的解釋，同時建構出來的現實也是基於特定的意義範疇、解釋架構、社會情境與價值體系（簡青玲，1995），據此，單看文本類型，我們可以說媒體主要是以客觀的形式呈現，但仍可能在意義化的過程

中，建構了事件的真實，而此建構之真實為何，本研究將於第三節進行討論。

前段提到，健保政策發展的第一階段的特稿新聞比純淨新聞為多，此乃因當時健保的規劃尚屬政府官僚的黑箱作業階段，新聞曝光較少，但對當時職業健保制度的不滿，已逐漸組織化的浮出檯面，此階段由於政策財務規劃的趨勢尚未明確，聯合報並無明顯立場表現，若有立場之表達也是透過記者特稿為之，在政策形成期的新聞處理態度相當保守。

第二階段為政策合法化時期，是為全民健康保險制度的立法階段，多達 11 種法案論述在媒體上相互競爭，此階段的主要爭議在於費用控制的責任歸屬及保險人組織體制，但對於保險費率、分擔比例的計算方式也多有爭議，喧騰一時，故在報導數量上，較前期成長許多，報社提出論點的特稿和社論在數量上也有所成長，純淨新聞佔此階段樣本總數 48%，特稿仍是報社表達立場的主要形式，但已經開始出現相關社論，與前期態度相較較為明朗。

第三階段為政策執行評估期，健保費爭議主要在健保開源節流的政策上，對擴大費基、調高保費費率、調高部分負擔、調節健保給付等受到各界關注，常有街頭抗議行動出現，此時期報社以社論形式出現的新聞較前期比例稍增，從新聞處理形式看來，第二、三階段的報導形式雖然仍以「客觀性」導向的純淨新聞為主，但報社表達立場的頻率有小幅增加，顯示媒體在報導功能上，正從單純告知事件，轉移到政策守望功能。

（二）全民論壇的態勢

鄧宗聖（2004）研究讀者投書的文化資本生態，發現報社守門過程中，文化資本越高者，越有機會獲得版面參與論述，與媒體具有的菁英性格相符合程度越高；換句話說，讀者投書的內容雖非出自媒體之手筆，但其被報社「選擇」呈現的結果，某種程度上體現了報社的選擇意向。

以投稿則數來看，健保政策發展第一階段 57 篇樣本中，僅有 3 篇來自一般民眾的投書，第二階段則增加到 37 則，佔該階段樣本總數的 16%，投書者以一般民眾為大宗，第三階段有 38 則，投書者仍以一般民眾為主，學者專家也逐步由報紙的前幾個版的受訪消息來源，轉戰至讀者投書版，偶有等民意代表的加入（見表三）。

政策階段 \ 消息來源	讀者投書消息來源			總則數
	民意代表	學者專家	一般民眾	
1986~1992	0	0	3	3
1993~1995.2	2	11	24	37
1995.2~2005	4	13	21	38

表三、全民健保不同政策發展階段讀者投書消息來源分佈

政策階段 \ 框架類型	框架類型				總則數
	去管制	影響經濟成長	福利理念	財政危機	
1986~1992	9(16%)	2(3%)	20(35%)	26(46%)	57
1993~1995.2	68(29%)	35(15%)	46(19%)	87(37%)	236
1995.2~2005	53(24%)	53(24%)	27(12%)	86(40%)	219
總計	130(25%)	90(18%)	93(18%)	199(39%)	512

表四、全民健保不同政策發展階段框架類型分佈。

註：本表框架計算方式，以一則新聞中主要框架計之。

報紙新聞中，代表一般民意抒發的讀者投書版，在全民健保發展越趨成熟的同時，也納進更多不同的消息來源，在此場域進行意見的交換，儼然全民健保

的準公共論壇。另外，從表四的框架類型分佈來看，媒體處理相關議題所採取的框架，也隨不同政策階段而在比重上有所轉化，除了財務危機的框架，在各政策階段皆接受到大量的注目，尤其政策執行評估期，有健保雙漲事件的發生，財務危機框架的出現比率較高；此外，福利理念的相關框架則逐漸減少，影響經濟成長的框架由最初的 3% 逐漸增加至 24%，顯示政策越成熟，媒體處理相關新聞的方式，傾向採取經濟、財務框架為主，減少對政策理念細節的討論，去管制框架在政策合法化時期受到較多採用，推測乃因此時期的政策發展，牽涉較多法規議題的討論。當然，在此場域所發表的意見仍來自於報社的選擇與排除，隱含意義化的過程，這些選擇、排除和組合的過程，本研究將在第四節進行討論。

（三）新聞隱含框架

1. 去管制框架

許多全民健保保費相關新聞中，將保費的制定，以及資源分配的影響因素，認定為政黨鬥爭以及選舉導向的政治結果，把保費動彈不得的原因，歸咎於政治因素，唐文慧（1997）以「政體中心論」觀點，研究台灣全民健保制度的形成過程，發現該政策的制定和政體的轉型有密切的關係，尤其是國內的政治和選舉的競爭這兩項因素可以說對於全民健保政策的推動具有關鍵性的影響；這類議題的新聞處理上，都將健保費的價值化約為「政治角力的工具」，未以民生需求或專業建議為考量重點：

另一規劃委員台大公衛所副教授江東亮也表示，年底選票使得應該提高保費的正規作法被封殺了。他與楊志良均懷疑，每個月要勞工或農民多省下「一顆檳榔」的花費繳保險費用，會使執政黨失去選票？【全民健保有夥計無老闆 1989-07-19/聯合報/05 版/社會觀察】

這則新聞將健保規劃委員、衛生署官僚，認為執政黨因為選票流失的疑慮，而遲遲不調高健保費率，為了擔心失去選票的「政治考量」，而不重視

「提高保費為正規做法」的專業建議，將全民健保費率問題影響因素化約為「政治考量」，彷彿健保費率不應由政府介入，才能做「對」的事。

部分地區的工會團體已強烈警告黨中央和地方黨部，如果不能妥善解決全民健保所帶來對勞工沉重的負擔，以及不便，年底選舉時「不必來找我們了」。輔選部門對民間普遍的反彈情緒相當關切，昨天中常會上，多位民選出身的中常委即強烈表達民間的反對聲音。【健保引發民怨 恐影響立委選票 1995-04-13/聯合報/04 版/政治】

上文更進一步描寫了身處政策下游的勞工以選票為籌碼，要脅執政黨必須減輕保費的負擔，於是民選立委背負民意壓力，強烈表達民間的反對聲音，新聞標題就點出，健保引發的民怨將直接影響選舉，因此民代也不敢支持健保局。

這些新聞都透露著對健保政策受到政治力負面影響的意味，其背後隱藏著一種健保保費的調整應該排除政治影響、回歸專業的聲音，由於政治因素影響，導致健保費的調整無法依市場機制調節，因而造成虧損，故而當前政府提出的健保改革方案中，常出現對健保機構去政治化的訴求，即健保民營化、開放多元保險人制度，這些政策取向經常在產、官、學界受到討論，去政治化的用意在於排除國家對健保局的管制，以使健保費調整不受到國家政治力量的干預，由於去政治化後的健保，從立法院中各政黨的監督管制上鬆綁出來，就能更隨心所欲的以企業手段經營健保，沒有了國會的干預以後，健保赤字也就得以反應醫療自由市場的價格，得以調高保費費率等市場經濟手段來解決虧損問題。

2. 影響經濟成長框架

健保實施十餘年來，以醫療的普及化為第一階段的政績表現，認為已成功免除人民「因病而貧」的恐懼，且根據國家統計家庭部門每人健保受益與健保支出資料顯示，低所得者之健保受益最高，但保費負擔相對較低，顯示全民健保以

符合照顧低所得者的宗旨。

但是近年來，由於，經濟成長趨緩，景氣差、失業率高，加劇貧富差距的現象，一時之間，以互助自助為原則的全民健保制度所要求繳納的保費，似乎成了企業或勞工「拚經濟」的障礙，為了排除這項障礙，並合理化保費的徵收，健保局積極尋覓財源，提供無力繳納者全部或部分補助，但每當調漲健保費相關消息露出，勞工團體或企業團體就會起而抗議，這類新聞議題，將健保保費負擔框架在影響經濟成長的層面上：

因此三大工商團體批評，過去半年多來健保局對雇主超收保費，已造成全體製造業雇主額外的負擔，嚴重影響投資意願，應立即改正…政府一再要求工商企業界人士為健保增加支出，長久下來將造成反彈。【三大工商團體 再批健保 1995-12-02/聯合報/19 版/經濟證券】

這則新聞中，身為企業主代表的三大工商團體，認為健保局對雇主的予取予求，負擔眷口數過高，造成企業雇主「額外的負擔」，「嚴重影響」投資意願，於是對行政主管機關健保局提出警告：「應立即改正」、「長久下來將造成反彈」，認為政府不應加重企業的負擔，造成投資意願的低落，影響經濟成長，隱含企業主不願增加保險投資，以及對政府或勞方自負健保盈虧的期待，這種期待反映了新自由主義意識形態中，政府應以穩定勞動力為目的，提供最小限度的社會安全保障，亦即提供資本家適於投資的環境，在下面這篇記者特稿中，更明顯出現這樣的論調。

一位中小企業主表示，如果政府經常這樣「無厘頭」地提高企業支出，再多幾個拚經濟或挑戰的口號都沒有用。金融機構主管指出，一年多出上千億支出，完全不在年度預算中。企業老闆並私下埋怨，大家東省西省，一個健保調漲，全都白省一場了。【健保雙漲／老闆有話說 2002-09-16/聯合報/6 版/生活】

支持市場機制、追求公平交易的消費者文教基金會，從另一個角度切入健保負擔調整問題，表達對政府不該將財政問題轉嫁至醫療消費者身上的意見，應先將因體制不明而產生的縣市政府欠費爭議解決，消基會認為市場機制可適度導入健保局財務規劃的內容，但不宜將體制不良產生的財務問題轉嫁為民眾負擔：

消基會昨天雖然聲明「含淚支持」健保費小幅調漲，但卻提出「三前提」、「兩配套」的條件，呼籲健保局停止調漲部分負擔……消基會提出的「三前提」是：一、要求大法官會議，應儘速於兩個月內，針對縣市政府積欠三百億健保費做出有效處理，一方面要對全民健保法與財政收支劃分法的關係做出明確解釋，另一方面要對涉及修法前之數百億欠款債權債務關係加以釐清，以免問題延宕轉嫁為民眾負擔。【消基會「含淚支持」小幅漲保費 2002-07-25/聯合報/3版/焦點】

這是在新自由主義市場機制影響下對健保負擔的看法，同意市場機制介入健保費用負擔的規劃，但政府必須創造適合市場機制發揮的環境，將影響市場機制的因素排除，如新聞中所聲明：必須「對全民健保法與財政收支劃分法的關係做出明確解釋」，即是政府必須為市場機制服務的要點；除了以上支持市場機制的意見外，追求政府增加福利比重的勞方，也針對健保費用負擔的不合理調整，提出政府職能的質疑：

市總工會理事長洪秋鳳表示，失業率高漲，無一定雇主的職業工會勞工和第六類民眾均無穩定收入。如今健保費率調漲，高收入者的保費上限只有八萬七千元；而有些人每月收入不到基本工資一萬五千八百四十元，甚至無一定雇主的被保險人最低投保金額都為一萬九千兩百元，根本是「劫貧濟富」……讓中低收入勞工成為健保收入主力，全民健保已變質。【拒繳調漲健保費 基層工會認同 2002-09-04/聯合報/17版/高澎焦點】

這則新聞中，總工會認為健保保費級距太小，所得重分配效果低，甚至產生「劫貧濟富」的逆重分配效果，但政府部門不提出有效解決辦法，僅以保費調漲補充健保費虧損黑洞，使得貧富差距越來越大，總工會似乎不反對依照市場機制調整保費，認為政府「劫貧濟富」的體制才是其不願支持配合的原因。

這幾則新聞顯示了勞資雙方對健保費負擔增加皆有不滿，前者認為此舉危害投資環境，將有損經濟成長，後者則認為保費級距太小，造成貧富差距擴大，若調漲保費，對低所得者與受薪階級家庭的負擔是越來越重的，將使貧者更貧、富者更富，兩者都指陳健保制度本身的缺失將阻礙經濟成長，是加劇經濟不景氣的幫兇。

這些新聞文本表面上對市場機制並不反對，但其要求政府介入「市場環境」的調整，背後隱藏的意涵是反對新自由主義提倡的醫療改革核心：將大部分的財務責任被轉移到消費者個人或非政府系統，某種程度上，是期望政府提高全民健保政策的「福利比重」，勿使制度成為造成民眾經濟重擔的因素。

但兩者背後的意識形態是截然不同的，工運團體反應著重階級差異，希望政府改善體制黑洞，使全民健保所得重分配效果得以彰顯，是凱恩斯自由主義的大政府概念；而工商團體的反應則是認為政府應該提供一個適於市場自由競爭的投資環境，與新自由主義的核心概念不謀而合，意即政府不應干預市場自由競爭，而是以提供可以保證市場自由競爭的環境為己任。

從上面的新聞論述看來，在健保費用調漲的議題下，媒體再現了兩種對立的自由主義意識形態，一種是凱恩斯自由主義，一種是本研究關注的新自由主義，兩者在福利政策上的觀點是對立的，前者認為政府應提供結果平等的環境，亦即維持國民一定水平的的生活水準，後者則認為政府應提供機會平等的環境才能導致結果平等的產生，亦即應將福利經費轉移提供職業訓練，增加國民就業機會，才能真正促進經濟成長；但新聞中並未顯現出兩種意識形態的對立，而以勞

資雙方與政府的對立取代之，彷彿勞資雙方在全民健保制度層面，是站在同一陣線上的，將經濟環境與福利政策的連動性，建構為後者拖累前者的圖像。

但事實上，新自由主義經濟全球化，才是經濟環境惡化的主因。Bourdieu(1998)以英國為例，許多為了刺激經濟成長所作的政策，在未經詳細討論就草率執行，造成失業率高漲，年輕人的貧困達到了極點，導致犯罪行爲及他社會代價昂貴的社會問題，在這種情境下，加上我國社會保險制度設計有其財務累退性（葉秀珍，2002），兩者交互作用才共同形成當前的經濟環境。

以國家而言，全民健保制度中，有別於公勞保時期，虧損須由政府全額補貼，社會保險模式自給自足的健保經費籌措方式，限定了國家在福利供給的比重，暗藏了國家在社會福利的逐漸退場；以資方而言，健保之實施是參與全球競爭下不可避免的，其對勞動力的穩定性有一定程度的保障，理論上對投資環境是有助益的；以勞方而言，健保制度將國民健康責任轉移至個人，雖因此醫療普及率與資源接近性增加，勞方似乎是制度最大的受惠者，但健保費用的調整，往往以擴大費基、調漲費率、調整部分負擔為主力，使得勞工在這場健康責任負擔的辯論中，變成健康責任的最大擔當者，換句話說，藉由全民健保制度的實施，「使用者付費」的概念下，國民健康責任由政府責任逐漸轉化為個人責任。由上觀之，健康保險與經濟環境間的交互作用，並非單純如媒體所呈現之全民健保制度拖垮經濟環境的因果關係，媒體以此包裝新自由主義意識形態轉向的福利政策，合理化市場機制介入福利政策的觀點。

3. 福利理念框架

全民健保制度的構作過程中，健保制度理念有三派論述：右派的自由市場多元福利論述、左派的公醫論述，以及新中間路線，新自由主義的自由市場方案，主要攻擊的是以國家出資保健經費和提供醫療服務的公醫制方案，1994 年

政策合法化時期，工運團體曾提出以公醫制的健保法案，是 11 個提出的法案¹中，唯一採公醫制建構的法案。

勞工團體昨天到立法院陳情，國民黨和無黨籍方面，仍舊不願派黨鞭接見陳情代表，新黨立委李慶華、民進黨立委洪奇昌以「黨」代表人身份與會，除接下勞工陳情書外，並強調一定支持勞工立場，不會讓國民黨全民健保版通過……整個請願過程，國民黨僅黃昭順以個人身份與會表示關心，勞工要求黨鞭廖福本到現場聽聽勞工聲音，但廖始終未出現；無黨籍也未有委員到場……洪奇昌也支持勞工立場，但對於工人版全民健保法有些不同看法，認為工人版有些過於理想化。【請願 支持工人版 工人自己來 1994-07-15/聯合報/03 版/全民健保特別報導】

支持公醫制的工人版全民健保法案在這則新聞中，被指為過於理想化、非立法之主流，兩黨民意代表皆無明顯支持意願，這是由新自由主義意識形態角度出發的批判，由於公醫制是由政府作為醫療供給的提供者，將會限制醫療產業市場化的程度，阻礙自由市場經濟，公醫制被建構為過於理想化，因而遭到敷衍、無人搭理，非福利政策走向之主流，是不可能實踐的健保方案。

右派的新自由主義其最常見的政策論述則是健保論述，就是德國的社會保險制，自由市場派透過「福利多元化」的修辭，將國家的角色市場化，以此理解國家在資本主義全球化的經濟發展考量下，選擇社會保險模式以壓制階級民主運動的政策選擇，而福利市場化的必然性，在下面這則新聞中，更成為一種無法避免的趨勢，民間躍躍欲試的態勢在標題中即可見一斑：

雖然要求全民健保民營化的各股勢力暗潮洶湧……部分人士則指出，健保一年二千四百億元的經費，已讓許多希望介入健保市場的勢力不敢輕

¹ 11 個健保法草案版本包括：醫界聯盟版、厚生會版、衛生署版、沈富雄版、洪奇昌版、吳東昇版、林正杰版、黃爾璇版、陳哲男版、台經院版、工人版。

忽，衛生署想在兩年後才討論民營化，可能難如願；只要每年有選舉，健保想等到兩年後再改都難。【健保民營化 長庚有一套辦法 1995-08-07/聯合報/17版/社團.公益】

在健保政策到底是「福利」還是「保險」的論述競爭中，有以「中間路線」之名的論述，隱晦的出現在這些爭論中，這種論述主張調和市場力量與國家力量，但其實主要仍是以新自由主義的論述修辭表達，意圖使私有市場的發展更爲活躍，這樣的論述在健保局民營化論述中更爲明顯，以上這些新聞文本中，將各界對福利私有化市場的期待表露無遺。

健保法規定健保實施兩年內必須研議改制，副總統連戰擔任閣揆時如期提請立法院審議健保法修正案，改制基礎是以健保局改制為公辦民營的全民健保基金會，詹啟賢希望在健保法修正案中，引進更多市場競爭機制。詹啟賢傾向多元化的保險人體制，將保險的買方及賣方區隔，避免現有健保局「球員兼裁判」的弊端。……衛生署醫政處長楊漢說，保險機構多元化可提供民眾投保多種選擇，目前健保不給付的假牙、整形美容未來可在健保改制中，允許民間非營利性質的保險機構納入給付，作為吸引民眾投保的利多。【1997-09-23/聯合報/06版/社會傳真】

在這些論述中，政府角色市場化，中央健保局成爲「醫療保險市場」上的參與者，目前的體制下，是獨佔市場的單一保險人，將有「球員兼裁判」的弊端，但健保民營化之後，可提供更符合個別需求、更多元的保險選擇，排除單一保險人的弊端，對民眾來說，健保民營化利多而無害，且是在法規基礎上必須進行的健保法改革。

為了維持全民健保強制納保的社會保險精神，楊漢說，未來健保仍採單一費率，每年調整費率上限不得超過國民所得年增加率再加百分之二的

幅度，由承保單位統一收取保費，再由中央機關把保費分配給民眾投保的保險機構。【1997-09-23/聯合報/06版/社會傳真】

另外，這則新聞的最末段，也指出政府並未從此市場中退場，仍然扮演保費管制角色，但事實上，解除部分管制開放市場競爭，將社會福利民營化，本是新自由主義式的政策走向，政府在福利市場中與其他民營業者競爭，在社會福利層面，其國家職能是逐漸消退的。

4. 財政危機框架

新自由主義對社會福利最大的指控，就是社會福利支出將影響政府財政，造成財政危機，並排擠其他經濟發展預算，造成財政危機，下面這則新聞的標題，就預設了社福可能將財政拖垮的可能：

財政部最新資料顯示，推估至八十六會計年度，政府補貼全民健康保險費用將達一千七百多億元，將占總預算規模約十分之一強……屆時政府每支出十塊錢中，就有一塊錢將用在全民健保上【財政部：社福不能把財政拖垮 1992-10-05/聯合報/04版/焦點新聞】

根據健保法第六十七條規定，全民健保之安全準備金低於一個月給付總額時，將重新調整費率，因此，在財務議題上，法規賦予費率調整政策正當性，在相關議題中也一再強調，上文以「補貼」的字眼，描述政府的全民健康保險支出預算，將政府外在於全民健保的經營之外，僅以補貼保有全民健保的福利性質，並不負責全民健康保險財務盈虧。

全民健保保費昨天起全面調高，其實國內各項社會保險財務狀況都很不妙。據統計，公教保、勞保、農保與健保開辦以來，政府撥補金額已達一點二兆元；其中公教保、勞保與退撫基金的潛藏負債提存尚不足一點二兆元，已成為國庫重大隱憂……為免社會保險成為政府的沉重負擔以致無

法負荷，鄭文輝建議，在農保、公教保與健保方面，政府應將有限的經費用來補助經濟最弱勢者，取消對社會保險的財務短絀時的撥補，並從目前的保費補助，改為支付面補助，讓社會保險真正成為自負盈虧的財務單位。【社會保險財務缺口逾一兆 已成國庫重大隱憂 學者籲取消撥補 讓各項保險自負盈虧 2002-09-02/聯合報/2版/要聞】

上面這則新聞中，全民健康保險被建構為一種「潛藏負債」、「國庫重大隱憂」、「政府的沉重負擔」，社會福利支出似乎是已經嚴重影響國家財政的「事實」，但在我國整體醫療保健支出中，國家承擔份額在國際比較中是偏低的，政府的醫療保健支出仍有成長空間（鍾有良，2005），並未危及國家財政，健保局以自負盈虧為辦理原則，認為國民健康屬於個人責任，因此財源主要由健保費的收取獲得，如有虧損以調整保費應對，因此，自開辦以來，數次發生財務危機，政府都嘗試調漲保費費率、擴大費基、調漲部分負擔、調整給付內容、總額預算協商等方式來平衡，在 2005 年健保公民會議達成的共識中，認為「健保不能倒、給付不能少」，但醫療資源的浪費、和保費收取的困難是財務危機的主因，因此，咸認為制度漏洞的改善才是治本之道，但目前提出的財務改善方案都直接或間接將財務漏洞造成的負擔，轉嫁至民眾身上。

立法院環保衛生暨社會福利委員會日前刪除中央健保局補助教學醫院十億元的教學門診經費，引起醫界強烈反彈；醫師指出，這項決議形同砍掉教學醫院的命脈，「健保局尚未垮掉，醫院將先垮」。衛署也研擬開放「自費門診」為醫界另闢財源。【立院刪除 3%健保教學給付 2001-04-29/聯合報/A5版/醫藥新聞】

立法院縮減健保教學給付，是在預算排擠下，將其認為不必要、不符合健保宗旨的經費刪除，遭受排擠的是社會福利補助，而健保局欲開放自費門診，表面上這個措施是要因應立院刪除健保教學給付，將健康責任視為個人責任，並把

醫療選擇權還諸個人，以共同珍惜醫療資源，達到健保財政平衡，但實際上這些措施，是爲了縮減政府支出和爲醫療院所另闢財源，健康乃消費者之個人責任的論述，便是支撐這類政策的意識形態。

（四）框架化機制分析

新聞框架機制有主要有兩類：第一類涉及新聞報導的整體結構，如是否報導真實事件的背景，不同的報導角度均可能產生不同的框架；第二類涉及新聞報導的用字遣詞，如不同的形容詞可能就會形成不同的框架，在上一節中，本研究反覆觀看健保費用相關新聞文本後，發現去法規議題中存在去政治化框架，健保費用調整議題中，存在經濟成長框架，而制度理念議題存在福利理念框架，財政議題中存在財政危機框架新聞文本寫作中存在幾種框架機制來鞏固全民健康保險新自由主義轉向改革的合理性。

1. 專業人士鞏固理念

健保財務於今年七月首度出現赤字，預估至民國八十九年虧損可能達一百卅億元，在健保改制不易形成共識、提高費率不爲民眾支持的情形下，學者建議由調整保費結構及避免醫療浪費等措施著手，但健保財務若持續虧損，最後可能只有走向政府補助一途。【健保虧損 至後年可能達 130 億 1998-12-12/聯合報/06 版/生活】

長庚醫院管理中心主任莊逸洲及消基會名譽董事長邱清華皆認爲，事業皆有階段性目標，全民健保讓公、勞保時代無醫療保險的九百萬民眾就醫無後顧之憂，值得肯定，但健保論量計酬的支付制度讓健保財務入不敷出，人們欲望無窮而資源卻有限，如何兼顧醫療品質與財務平衡是全世界都面臨的難題。

福利制度易放難收，健保制度設計不當可能拖垮政府財政，莊逸洲認爲，

支付制度再怎麼改革，都無法逃避資源有限的問題，以候選人健保政見為例，開選舉支票容易，找兌現財源才是問題，全民健保勢必要在提高保費與刪減給付間找到一個平衡點。【健保五歲 需要呵護 2000-03-02/聯合報/34版/健康】

以上兩則新聞，記者本身雖未提出意見，以純淨新聞的形式寫作，但面對健保虧損的補救方式，記者皆向學者專家等專業人士尋求消息，也就是說這些消息來源偏向非一般易得性(accessibility)的訊息，是由記者主動尋求的消息來源，而非其主動發表之意見內容，這種主動尋求某特定消息來源的新聞採集，可說是一種「無意識」的工作習慣，也就是說，面對特定的新聞事件，記者自然就聯想到特定的消息來源，健保問題需要專家學者的專業意見，已經成為記者的慣性思維。

新聞報導是一種例行性的活動，記者每天都必須在截稿時間之前，採訪到足夠的新聞，在此種壓力下，必須依賴一群固定安全的消息來源，才能滿足日常採訪工作的需要。而學者專家顯然是符合記者的工作需要（Gans, 1979，轉引自羅文輝，1995），記者選擇特定消息來源，可能是基於日常工作之習慣，而所謂習慣及一種內化的認知架構，是一種無意識的偏向，海克特(Hackett,1991)發現記者在新聞產製過程中，常無意識的採納了宰制階級的意識形態，把新聞報導框限在這些宰制階級設定的理性與合理範圍內。

此外，記者所引述消息來源的意見，反映記者或報社的意見，是一種排除與選擇的過程，批判語意學中稱此為「投射」(projective)句型（翁秀琪等，1999），亦即記者透過消息來源的意見陳述，反應自我觀點，而上列新聞文本中所採的「間接引述」，較直接引述更容易投射記者或報社的主觀觀點。

2. 引用法律規範合理解決方案

張鴻仁表示，根據健保法規定，健保每五年應精算一次費率，健保開辦至今已邁入第八年，費率從未調漲過，若依法算「第二個五年的平衡費率」，應調漲為百分之四點五五，也就是可從現在起維持健保收支平衡近三年。【健保局提案：調漲健保費 2002-07-24/聯合報/2版/要聞】

張鴻仁說明，當年立法院通過全民健保法時，就已奠定總額支付制度的基礎，實施總額於法有據，而總額支付制度先由牙醫開始，當時的衛生署長是詹啟賢；至李明亮擔任署長時，九十年七月實施於西醫基層，醫院代表主動表示希望加入總額支付制度，至此，總額支付已是醫界共識。

【地區醫院 千人今上街 「公審張鴻仁」 2004-10-12/聯合報/A6版/生活】

「法治」是促進社會正常運作的機制，某種程度來說，是社會對該項議題認同的「共識」，記者引述消息來源的談話時，選擇將法規形成過程，以及法規的規定內容報導出來，某種程度是強調了這種「共識」，烘托出健保調漲的合法性，塔克曼(Tuckman)曾說，新聞界慣用一些「策略性的儀式」(Strategic ritual)來偽裝客觀中立，彷彿有做到平衡報導即可，例如記者可以藉別人的嘴來講心中的話，雖然有言明引述主體，但其實記者讓什麼人發言、或讓他說什麼，也反映了其自身的一套觀點和利益（李金銓，1987）。

3. 普遍的強調

國民黨中常會政務暨社會文化小組昨天對全民健康保險提出五項建言，明確建議衛生署及中央健康保險局，應儘速提出健全保險體系之修法草案，於近期內完成立法程序，審慎研究採行「公辦民營」方式的可行性，使全民健康保險制度得以永續經營。【健保「公辦民營」評估可行性

1995-11-09/聯合報/05版/生活】

張鴻仁還強調，不只本月分，未來五、六月，健保局勢必都得向銀行借貸，六月分估計必須借貸二百億元才夠，金額十分驚人，為民眾就醫權益考量，健保不能倒，他呼籲欠費縣市政府能重視民眾健康權益，把償還健保欠費作為優先施政順序，才對得起選民。【高市將逐年編預算 攤還健保費 2002-04-12/聯合報/6版/生活】

從健保的體制走向問題，到健保局與縣市政府間的債權問題時，只要提及政策遠景，或是方案目的，「健保不能倒」、「永續經營」的核心目的就會被提出，這兩個概念都是在市場機制下可能產生的結果，隱藏「健保可能會倒」、「健保必須依循企業經營模式，才能基業常青」的意涵，上述第二則新聞中，以為民眾就醫權益考量為導引，將健保必須永續經營的理念，巧妙的嵌入事件中，而第一則新聞中將「公辦民營」的可行性評估，置於「全民健保制度得以永續經營」之前，作為後者可能發生的前因，使「公辦民營」方案與永續經營產生連結，部分報導甚至將此概念寫入新聞導言作為事件報導的前提，或作為事件的結論、註解，反映了社會對福利政策價值的普遍觀點，也強化了「永續經營」的連結意涵。

4. 國際趨勢

南韓地理位置與台灣接近，南韓首爾大學教授梁奉玟說，該國六年前通過全民健保法，不過赤字連連，四年前宣布破產，還好去年底達收支平衡。

南韓國民健保公團理事長李聖宰說，南韓採取的是每年調一次費率，每次調一點，民眾的反彈相對較小，台灣五年才調一次，費率調整相對較高，推動的阻力也大。

加拿大勒吉那大學教授馬契爾頓說，台灣健保資訊應透明化，這樣民眾才能有所選擇，如果民眾滿意就醫品質，要他們再多付保費就不難。【健保十年 多元微調「像貼繃帶」2005-03-19/聯合報/A6版/生活】

當年參與國內健保規畫的哈佛大學經濟學教授蕭慶倫說，財務是許多國家實施健保不可避免的問題，台灣最近提出多元微調方案，像是「貼繃帶」，並無法徹底解決財務困境。蕭慶倫指出，台灣健保費率決定權操之在行政院，所以總有政治力介入，很難就實際收支做檢討。他建議應由民眾自己決定費率，像德國民眾甚至上電視辯論調費率，台灣政府應誠實向民眾解釋健保面臨的危機。【健保十年 多元微調「像貼繃帶」2005-03-19/聯合報/A6版/生活】

記者在報導全民健保制度的外國經驗時，常將上文中的概念帶入，「健保的財務虧損是必然發生的」、「調漲保費是合理的辦法」，文本建構出的意義似乎是：其他國家也有財務虧損的現象，調漲保費同樣受到討論，但都逐漸被接受；將政策漏洞產生的問題排除在健保財務虧損的因素之外，與世界政策經驗連結，將健保的虧損建構為一種國際化、與世界同步的象徵，台灣的健保甚至受到外國學者的讚揚，已是難能可貴，是走在世界潮流的前方，可說是「呼應世界潮流」的全球化價值觀，如此連福利政策的思考都受到新自由主義價值觀的影響，透過新聞的重複再製而逐漸被強化，合理化政策的價值與成果。

伍、 結論

一、 研究結果

本文以全民健保的財務議題為分析樣本，企圖從以綜合新聞為主的《聯合報》的新聞文本中，挖掘出新自由主義—當代資本主義意識形態主流—的呈現樣貌與運作機制，藉由這個研究過程，本研究企圖拆解社會權力結構與媒體實踐間

的鏈結過程。

在此提到的社會權力結構，本文以 Bourdieu(1998)在《防火牆：抵擋新自由主義的入侵》一書中所揭示國家左、右手的關係為基礎，Bourdieu 依據政治經濟學中，左派與右派的概念，將國家中強調經濟成長的一方比喻為國家的右手(經濟、財政)，而維持社會公益的一方則比喻為國家的左手(福利、社工、公衛)，他認為國家的左手與右手兩者之間的勢力拉距，受到新自由主義的影響，已經產生了結構上的變化，本研究即以此視野進入文本進行分析。

回應本研究於緒論中提出的問題，透過對文本的拆解，發現報紙新聞呈現全民健保新聞時，確實存在四種特定框架，將全民健康保險制度與「去管制」、「影響經濟成長」構連，並從「福利理念」及「財務危機」的面向去建構全民健康保險政策的媒體圖像，這些框架透過選擇、遺漏、組合、忽視化等框架化機制來完成表述，其中暗藏新自由主義意識形態的嵌入。

媒體處理健保財務相關的法規議題時，隱含了「去管制」框架，將立法體系與行政體系的辯論，框架為阻礙專業意見執行的主因，認為採納專業意見，以市場機制為保費調整之依據，才是全民健保體質健全之道，與新自由主義意識形態中，強調市場機制、反對政府干預的概念不謀而合，在這個框架中，也隱含中央健保局逐步與政府脫鉤，成為健康保險市場上的唯一保險機構的概念，此概念在「福利理念」框架中更加明顯，政府角色市場化，中央健保局成為「醫療保險市場」上的參與者，認為在健保民營化之後，可提供更符合個別需求、更多元的保險選擇，排除單一保險人的弊端，對民眾來說，健保民營化利多而無害，且是在法規基礎上必須進行的健保改革。

另外，健保相關費用的調整，被建構為拖累經濟成長的因素之一，在「影響經濟成長」框架下，健保似乎是經濟成長的絆腳石，「財務危機」框架中，健保

不僅本身有財務的危機，又是影響政府財政困難的因素之一，卻因「健保不能倒、給付不能少、保費不能漲」的共識，總以永續經營的思考模式去考慮全民健保的構作，此二框架思考全民健保的角度，偏離原來以維護「健康權」為目的構作的全民健保政策，以市場管理的角度思考，落入新自由主義觀看全民健保政策的框架中。

報社新聞的處理手法，表面上以純淨新聞為大宗，但透過框架化機制「以學者專家意見鞏固政策」、「引用法律規範合理化政策問題的解決方案」、「普遍強調永續經營」以及「國際趨勢的幅合」等的運作，鞏固了框架的存在，框限讀者對全民健康保險制度的認知意義範疇，未曾言明的部分，即是新自由主義意識形態運作的證據，本研究認為，雖然新自由主義意識形態的本身在文本中缺席，但其作為理解這些框架的先驗知識，理所當然的存在於文本看不見的背後。

從量化的資料分析中發現，媒體處理相關議題所採取的框架，也隨不同政策階段而在比重上有所轉化，政策越成熟，媒體處理相關新聞的方式，越傾向採取經濟、財務框架為主，減少對政策理念細節的討論，此趨勢顯示媒體雖仍善盡告知之功能，以政府拋出之議題為優先討論之議題，使該議題擁有較大的呈現空間，但對針貶政策的廣度卻逐漸限縮，討論層次從較高的理念層次逐漸退位，健康權、平等權的再現較少，相關討論集中在如何開源節流、維護全民健保永續經營的政策細節上，逐漸將全民健保政策構作的意義，與維護國民健康權的初衷脫鉤，成為單純的財政、經濟相關議題。

綜觀之，新聞文本將全民健保框架為高度政治化的政策議題，引用的消息來源雖廣及一般民眾或勞工等利害關係人，但最後政策走向的仍是立法系統與行政系統辯論的結果，媒體隨著時間的推進，明示立場的程度也加深，跟隨政府全民健保新自由主義改革轉向，將此一價值透過選舉、修法議題，經濟成長議題，政策體制議題，財務危機議題傳遞至閱聽人面前，對此趨勢，或有批判，但仍以經濟角度切入，將全民健保的議題環繞在是否影響國家財政、是否影響經濟成長

上，所有相關議題都必須受到「是否損及經濟發展」的檢視，這些都是新自由主義預設的福利相關命題，媒體對於國家角色市場化，國家職能衰退的現象毫無警覺，並以國際趨勢為框架化手法，將此現象框架為全球化必然之趨勢。

McChesney 在《新自由主義與全球秩序》一書的導言中指出：「新自由主義是我們這個時代明確的政治、經濟範式—他指的是這樣一些政策和過程：相當一批私有業者能夠得以控制盡可能廣的社會層面，從而獲取廣大的利益。」以新自由主義主導的政黨和政策，代表了極端富裕的投資者和不到一千家龐大公司的直接利益，這些政策導致了社會和經濟不平等的加劇，世界上最貧窮國家和人民被掠奪得更加嚴重，實是「毫不留情的資本主義」（Chomsky, 1999；張才國，2007）。

由本研究的結果看來，我國報紙新聞報導的全民健保焦點，也往往在於政策本身的制度取向討論，討論的廣度被框限在新自由主義的政策取向上，忽略了全民健保是為維護國民健康而產生，並非為經濟發展制定，落入新自由主義預設的去管制化、市場化、私有化的命題中，將全民健康保險的福利政策意涵套入全球化新自由主義中討論，削弱了論述中的福利意涵，無有對新自由主義的批判與覺察，使得新自由主義的意識形態隨著政策的報導，在媒體中進行社會實踐。

加拿大學者 Michael Hayes(2007)等人研究加拿大新聞媒體中的健康論述與公共政策，發現即使加拿大學者已經貢獻了許多健康社會決定因素概念化的研究成果，如 Lalonde 於 1974 年提出的報告、1986 年渥太華憲章，以及 1994 加拿大大眾健康促進研究團體，發現加拿大的社會政策實踐失敗在於大眾健康的語境建構等等，加拿大人對於健康的社會決定因素認知仍然有限，報紙仍然缺乏相關的報導，且其報導的焦點也往往不在這些社會決定論的觀點。

福利政策的討論受到新自由主義的影響，重點往往不在所得重分配或是維護

國民健康層面，反而成為新自由主義的媒體實踐場域，本文藉由整理新自由主義的發展歷程及其對福利政策的影響，觀察新自由主義如何藉由民生福利政策在媒體中作用，透過新聞文本的內容解構，了解新自由主義作為一種政治與文化的意識形態，是如何實踐的。

福利政策向左走或向右走，在福利發展史上，原來就是跟著經濟發展脈動轉向，端視當時資本主義面臨的危機為何進行調和，在許多國家的政策改革經驗中，新自由主義帶來負面的影響大於其帶來的經濟利益，但本研究並不針對新自由主義影響下的福利政策採取批判立場，而是期待研究結果能夠幫助理解新自由主義的媒體實踐路徑，幫助媒體走出新自由主義的意識形態框架，保持語言的警覺性，避免新聞論域的一元化。

陸、研究限制與未來研究建議

在媒體內容多元化的現代社會，媒體再現的手法不可能只有單一面向，欲掌握一個議題在媒體再現中的所有面向，實有其困難之處，本研究呈現的，主要是符合本文研究要旨的相關面向，即新自由主義意識形態如何依附民生福利議題再現於媒體，另外，福利體制龐大，值得剖析探討的面向廣泛，本研究關注的全民健康保險政策的財務議題僅是整體福利政策的一部份，與新自由主義在國家整體政治、經濟等其他層面的運作並不完全相同，且財務議題原來就與經濟自由化高度輻合，對新自由主義意識形態的複製，可能會有較強烈的連結。

再者，本研究以文本分析的角度切入，分析單一報社呈現新自由主義意識形態的框架、手法，無法代表所有綜合新聞取向的報紙，都具相同的框架與手法，但意識形態的研究者認為，揭露意識形態機制的主要價值，在於「批判地閱讀」過程，本研究將這些框架、手法，置於研究者身處之社會、文化脈絡下加以理解，只是囿限於研究者本身的詮釋能力，在解讀這些意識形態所涉及的權力關係時，未能對案例形成完整的觀點，以致於實際進行分析時，無法提出涵蓋所有面

向的見解，對詮釋的成果有一定程度的侷限。

本研究的研究對象為新聞文本，僅針對文本本身作分析，只能探究新自由主義意識形態在記者寫作時的運作軌跡，無法了解外在於文本的新聞從業人員的寫作心態、選擇過程，也未觸及閱聽人解讀的策略模式探討，閱聽人作為意識形態實踐的另一面向，有其研究的價值，建議未來相關研究可由此著手，探討閱聽人對新自由主義全球化的認知、態度與行為，與本研究的媒體實踐作結合，發展出更具解釋力的實證結果，豐富全民健康保險相關研究的討論面向。

參考文獻

- 李文娟（1992）。《全民健保抑或全民毒藥—我們需要怎樣的全民醫療照顧計畫》。台灣大學新聞學系碩士論文。
- 李金山（2000）。《許佑生同性婚禮新聞之框架,框架化及讀者詮釋分析》。世新大學傳播研究所碩士論文。
- 李金銓（1987）。《新聞的政治、政治的新聞》。台北：圓神。
- 林芳玫（1996）。《女性與媒體再現—社會問題的建構與詮釋：婦女團體如何成為消息來源？》。台北：巨流。
- 林萬億（2006）。《台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析》。台北：五南。
- 徐美苓（1999）。〈關懷在愛滋蔓延的時代裡--閱聽人對宣導廣告的接受度研究〉，《新聞學研究》，61：31-72。
- 徐美苓（2004）。〈健康傳播在台灣〉，翁秀琪(編)，《台灣傳播學的想像》，526-529。
- 秦美婷（2007）。《台灣健康傳播之研究：以《民生報》1985-2005年肺結核、愛滋病、sars、禽流感議題建構之內容分析為例》。台北：唐山。
- 翁秀琪（1998）。〈批判語言學、在地權力觀和新聞文本分析：宋楚瑜辭官事件中李宋會的新聞分析〉，《新聞學研究》，57：91-126。
- 翁秀琪、鍾蔚文、簡妙如、邱承君（1999）。〈以假還真的新聞文本世界：新聞如何呈現超經驗事件〉，《新聞學研究》，58：59-83。
- 張大裕、陳宏達、馮建三（2003）。〈社會新聞報導的檢視〉，《當代》，

188：4-8。

張才國（2007）。《新自由主義意識形態》。北京：中央編譯出版社。

張甄薇（1992）。《衝突性社會議題之新聞框架研究—以台灣政治反對運動為例（1960-1991）》。輔仁大學傳播研究所碩士論文。

陳淑眉、胡淑貞（2005）。〈社區健康評估與健康社區評估的異同〉，《健康城市學刊》，3：1-8。

陳韻如（1993）。《新聞事件的意義建構與受眾認知關係之研究—從受眾推論看新聞框架之影響》。政治大學新聞研究所碩士論文。

曾召國（2005）。《剖析新自由主義：理論、政策及其啓示》。武漢大學經濟思想史碩士論文。

葉秀珍（2002）。《全民健保財務收支分配公平性分析》。（在我國全民健康保險財務之診斷與展望文集）。台北：國家衛生研究院，69-72。

董崇敏（1995）。《全民健康保險政策形成過程主要爭議課題之分析—以我國主要報紙報導論權力的運作與折衝》。陽明大學公共衛生研究所碩士論文。

詹火生（1995）。《政府在社會政策中的角色與功能-中美兩國之比較，於鄭麗嬌主編，中西社會福利政策與制度》。台北：中研院歐美所。

詹火生（2002）。〈意識形態對公更政策的影響—台灣老人經濟安全政策為例〉。（國政研究報告）。上網日期：2007年6月4日，取自
[url:http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-R-091-013.htm](http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-R-091-013.htm)

- 臧國仁（1999）。《新聞媒體與消息來源：媒介框架與真實建構之論述》。台北：三民。
- 鄭守夏（2005）。《SARS 前後醫療利用的變化分析》。「全民健康保險研究資料庫開發與應用研討會」。
- 鄭貞銘（1984）。《新聞學與大眾傳播學》。台北：三民。
- 鄧宗聖（2004）。〈誰在近用媒介？初探報紙讀者投書的文化資本生態〉，《中華傳播學刊》，6：195-239。
- 謝明玲（2004）。《大餅怎麼分？—醫院總額預算制度的矛盾與兩難》。台灣大學新聞研究所碩士論文。
- 鍾有良（2005）。《醫療工業、國家與健康》。東海大學社會學系碩士論文。
- 簡青玲（1995）。《社會性別建構的權力論域分析—以報紙對校園性侵害事件的報導為例》。文化大學新聞研究所碩士論文。
- 羅元君（1999）。《媒介建構「精省」議題之框架分析—以中央日報、中國時報、台灣新生報為例》。淡江大學大眾傳播學系碩士論文。
- 羅文輝（1995）。〈新聞記者選擇消息來源的偏向〉，《新聞學研究》，50：1-13。
- 羅世宏（1994）。《後蔣經國時代的國家、大眾媒介與反對運動：國家認同議題的媒介框架分析》。國立政治大學新聞學系碩士論文。
- Baum, F. (2002). *The new public health evolves*. In F. Baum(Ed.), *The new public health* (pp. 29-58). Oxford University Press.

- Bourdieu, P.(2002)。 *防火牆：抵擋新自由主義的入侵(Contre-feux.: Paris: Liberaisons d'agir)* (孫智綺譯)。台北：麥田。(原作1998年出版)
- Chomsky,N(2001)。 *新自由主義和全球秩序(Neoliberalism & Global Order; York: even Stories Press)* (徐海銘、季海宏譯)。南京：江蘇人民出版社。(原作1999年出版)
- Donati, P. R.(1992) ”Political Discourse Analysis”, Diani, M. & Eyerman, R. (eds.) *Studying Collective Action. London/ Newbury Park/ New Delhi: Sage.*
- Fairclough.N. (1995). *Critical Analysis of media discourse. In Media Discourse (pp. 53-74). London: Edward Arnauld.*
- Gans, H. (1979). *Deciding what's news.New York: Pantheon.*
- Gamson, W. A. (1988). The 1987 Distinguish Lecture: A Constructionist Approach to Mass Media and Public Opinion. *Symbolic Interaction*, 11 : 161-174.
- Gamson, W. & Modigliani, A. (1989) ”Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach”, *American Journal of Sociology*, 95(1):1-37.
- George, V, & Wilding, P. (1976). *Ideology and social welfare. London: Routledge & Kegan Paul.*
- George, Vic & Paul Wilding (1993). *Ideologies and Welfare, London: Harvest Wheatsheaf.*

- Hall, S. (1997). the work of representation. In S. Hall (Ed.), Representation: cultural representations and signifying practices (pp. 15-63). London: Sage/ Open University.
- Hayes, M., Ross, I. E, Gasher, M., Gutstein, D., Dunn, J. R., & Hackett., R. A. (2007). Telling stories: News media, health literacy and public policy in Canada. *Social Science & Medicine.*, 64: 1842-1852.
- Hackett, R. A. (1984). Decline of a paradigm? Bias and objectivity in news protest and opinion/editorial discourse in the U. S. Press during the Gulfwar. *Discourse and society*, 5: 509-541.
- Hackett, R. A. (1991). *News and Dissent: The Press and Politics of peace in Canada.* Norwood, New Jersey: Ablex Publishing.
- Larner, W. (2000). Neo-liberalism: Policy, Ideology, Governmentality. *Studies in Political Economy*, 63: 5-26.
- Lalonde, M. (1974). *A new perspective on the health of Canadians.* Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, Government of Canada.
- Manning. P. (1992). *Erving Goffamn and Modern Sociology.* Stanford, CA: Stanford Univ. press.
- Pan, & Kosicki. (1992). Framing Analysis: An Approach to News Discourse. *Political Communication*, 10: 55-75.
- Schirato, T & Webb, J (2005) 。洞悉全球化 (*Understanding Globalization; London: Sage*) (游美齡、廖曉晶譯)。台北：韋伯。(原作2003年出版)

- Ryan, C. (1991). *Prime time activism: Media strategies for grassroots organizing*.
Boston: South End Press.
- Tang, Wen-hui,(1997) State, Politics, and National Health Insurance in Taiwan,
American Asian Review, X V (3) : 59-103.
- Tankard, J. W, Handerson,L., Sillberman, J, Bliss,K, & Ghanem, S. (1991) Media
frames: Approach to Conceptualization and Measurement,paper presented the
Association for Education in Journalism and Mass Communication (AEJMC),
Boston.
- Tuckman, G. (1978). *Making News: A study in the Construction of Reality*. New York:
The Free Press. UNESCO.
- van Dijk, T. A. (1988). *New As Discourse*. *Hillsdale,NJ*: Lawrence Erlbaum.
- World Health Organization (WHO) (1978) Declaration of Alma- Ata. Retrieved
December 6, 2007, from www.who.int/hpr/NPH/docs/declaration_almaata.pdf
- Yows, S. R. (1992). Toward developing a coherent theory of framing:
Understandingthe relationship between news and audience framing. Paper
presented to theAEJMC convention, Wisconsin: Madison.

Neoliberalism, Social welfare policy, and the news media— a study of newspaper coverage of the debate of NHI

Yan-Ling Chen, Ting-Yu Chen

《Abstract》

Neoliberalism is one of the influential ideologies on welfare policy in the world. Researchers claimed that media shaped the discourses around policy, yet few have examined the ideologies embedded in the newspaper coverage of such stories. The present study attempted to find out how the media portrayed the debate of NHI (National Health Insurance), and how it was articulated to the ideologies of neoliberalism.

Keywords: framing, news representation, Neoliberalism, NHI, welfare policy