

## 染血的新聞自由？

### 探索菲律賓總統杜特蒂主政下記者遭殺害問題\*

張春炎\*\*

---

投稿日期：2022 年 2 月 25 日；通過日期：2022 年 9 月 26 日。

\* 本文為作者國科會計畫《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。作者感謝匿名評審們的寶貴意見，以及研究助理林君燁博士候選人的協助。藉由本文出版，作者特別感恩及紀念張炳杉先生。

\*\* 張春炎為國立暨南國際大學東南亞學系副教授，e-mail: cychang@mail.ncnu.edu.tw。

本文引述格式：

張春炎(2022)。〈染血的新聞自由？探索菲律賓總統杜特蒂主政下記者遭殺害問題〉，《新聞學研究》，153: 47-92。DOI: 10.30386/MCR.202210.0017

## 《摘要》

2021 年諾貝爾和平獎頒發給菲律賓網路新聞 Rappler 創辦人——瑪麗亞·瑞薩 (Maria Ressa)，使臺灣開始關注到杜特蒂 (Duterte) 政府對其壓迫，以及菲律賓新聞自由的黑暗面。根據國際記者聯盟 (IFJ) 的調查報告，菲律賓長期以來就被視為是具致命危機的新聞採訪環境。有鑑於杜特蒂上任以來，即高度使用暴力讓菲律賓的民主染血。由此形成本研究問題，究竟被直指為血腥強權的杜特蒂，在其主政下的菲律賓記者遭殺害問題是否陷入更為嚴重的情況？本文運用保護記者委員會 (CPJ) 的全球有罪不罰 (impunity) 指數統計、記者遭暴力攻擊統計資料庫 (database of attacks on the press)，分析比較各任總統的表現。本研究發現，杜特蒂作為強人總統，改變了菲律賓弱中央、強地方的政治結構。過去研究指出，「地方記者殺害問題」應歸咎於地方威權。然而這樣的解釋，到了杜特蒂總統任內則不再符合現實脈絡。一旦強人總統形成具威權的中央政府，那麼總統的權力就可以觸及地方。在這樣的新菲律賓政治結構下，地方的反民主作為則關係到總統的責任。本文主張杜特蒂確實必須為第四權的染血，付起執政者應有的關鍵責任。

關鍵詞：杜特蒂、記者安全、菲律賓、新聞自由、新聞壓迫

## 壹、前言：研究緣起與目的

2021 年諾貝爾和平獎的兩位得獎者之一，是菲律賓獨立新聞媒體與事實查核組織 Rappler 創辦人——瑪麗亞·瑞薩（Maria Ressa）。在諾貝爾得獎者介紹之中，主辦單位指出其獲獎理由是鼓勵「他們努力保護表達自由，而這正是民主與維持和平的前置條件」，<sup>1</sup> 因此也讓全球聚焦菲律賓新聞自由的黑暗面。

曾經任職 CNN 並累積新聞工作經驗的瑞薩，自 2012 年創辦線上調查報導媒體 Rappler，致力於追求真相、實踐新聞媒體作為第四權的角色。直至 2016 年羅德里戈·杜特蒂（Rodrigo Duterte）就任菲律賓總統，開始施行鐵腕政治，瑞薩及 Rappler 仍持續以新聞揭露杜特蒂政府的貪腐疑雲，以及毒品戰爭（war on drugs）所引發的大規模侵犯人權問題，使其遭受來自杜特蒂政府的強硬打壓，包括以不當法律起訴和羈押。菲律賓全國記者聯盟便曾批判，杜特蒂對瑞薩所使用的各種壓迫手段，是「流氓政府的無恥迫害」。BBC 專題報導，更指瑞薩已經成為菲律賓「最危險」的記者（李宗憲，2019 年 2 月 19 日）。

要理解相關報導所指稱的：瑞薩所面臨的「危險」。本文認為應該回到菲律賓記者頻遭暴力殺害的脈絡。根據國際記者聯盟（International Federation of Journalists, IFJ）的委託調查報告，菲律賓長期以來就被視為具致命危機的新聞採訪環境，歷年有諸多記者遭謀殺，並且遲遲未找到兇手（Bagayas, 2018）。2021 年無國界記者（Reporters sans frontières, RSF）則是將杜特蒂列入「新聞自由掠奪者」（press freedom

---

<sup>1</sup> 參見 The Nobel Prize (n.d.). Maria Ressa Facts. Retrieved from <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2021/ressa/facts/>

predators) 的名單之中，並在專頁介紹中，特別引述杜特蒂在 2016 年輔就任總統，受訪時的一段話：

不要（以為）因為你是記者就可以成為被謀殺的例外，如果你是狗娘養的。（just because you're a journalist you are not exempted from assassination, if you're a son of a bitch.）<sup>2</sup>

還原這段受訪話語的語境，是因為當時有一位記者在馬尼拉遭槍殺身亡，杜特蒂當時被媒體詢問如何解決菲律賓新聞工作者遭殺害的問題。杜特蒂直接認定遭殺害的是貪腐記者，並認為這樣的記者是可以被謀殺。當時引發許多菲律賓新聞組織、人權團體的憤怒抗議。因為菲律賓本來對記者而言已是極度危險的國家，杜特蒂此番言論，恐將引來更多謀殺記者的行為（Macaraig & Malakunas, June 1, 2016）。

2021 年底 Rappler 一篇專題報導以“A Bloody Trail: People We Lost Under Duterte”為題，內容全面檢討任期只剩半年的杜特蒂血腥治國紀錄。報導中提及許多生命葬送在杜特蒂的執政下，也製造了自 1986 年菲律賓人民力量革命以來最嚴重的人道危機。這篇報導更指出，在杜特蒂主政下，2016-2021 年這段時間總計有多位新聞工作者遭殺害，間接證實了 2016 年杜特蒂的「記者可以被殺論」，記者生命安全問題更趨嚴重（Rappler, December 21, 2021）。此外杜特蒂不僅公開表達支持和使用極端暴力手段進行施政，改變弱中央、強地方的政治結構。其所建立的新威權主義、中央集權手段的過程，亦公然挑戰了民主制衡機制，這包括了對於第四權的打壓（Abinales & Amoroso, 2017; Kaman, November 21, 2017）。

---

<sup>2</sup> 參見 RSF (n.d.). PREDATOR Rodrigo DUTERTE. Retrieved from <https://rsf.org/en/predator/rodrigo-duterte>

「記者安全」(journalist safety) 向來是國際長期關注的議題，不少研究關注到衝擊記者安全的類型，並且透過國際社會有關記者死亡的統計，分析統計數字背後蘊含的意義 (Høiby, 2020; James, 2007; Jamil, 2018; Pöyhtäri, 2017)。相較之下，過去國內相關研究累積並不算豐富。與此議題相關的若干經典研究，如王靜蟬、許瓊文 (2012) 研究關注記者因為新聞工作所造成的心理壓力及創傷問題；張春炎、劉昌德 (2017) 探索臺灣記者於日本 311 複合式災難，前往災難現場進行新聞工作所遭受身心傷害。這兩篇研究均環顧新聞勞動與職場風險對記者所帶來的負面影響。相較之下，陳順孝 (2009) 則是國內少數的研究，關注到記者因為新聞工作遭受暴力對待的問題。該研究指出，過去臺灣出現黑道漂白轉型成地方黑金政客的狀況，這些類型的政治人物常會以暴力威脅的手段，壓迫記者的新聞工作。因為黑金政客為了避免其貪贓枉法行為遭到報導，會藉由言語及肢體暴力方式，整肅記者、打壓新聞自由 (同上引)。歸納上述三篇研究均說明，記者人身安全與新聞自主、新聞自由高度相關。

自 1990 年代以來，聯合國教科文組織、國際記者聯盟等國際組織，均長年監測各國記者遭暴力殺害的情況。反映在研究上，現階段針對新聞工作者遭受暴力的研究，已有成果。這些研究係運用跨國統計數據來分析若干不同國家記者遭殺害之樣態分析，並探討暴力殺害記者現象與該國民主運作的關係 (Bjørnskov & Freytag, 2016; Hughes & Márquez-Ramírez, 2017; VonDoepp & Young, 2013)。相對的，較少研究探討特定總統治理與記者遭殺害的關連及問題。

建立在上述研究討論的脈絡，有鑑於杜特蒂自選上總統之後，即被各界批判以暴力、法外殺人、反人權的方式進行強人政治之實踐 (McCoy, 2017)。有研究更指出杜特蒂以暴力凌駕司法和人權制度的

作法，讓菲律賓的民主成為染血的民主（bloodied democracy, Thompson, 2016）。既有的人權、媒體報導，以及若干菲律賓學者的研究論述，似乎認定杜特蒂是 1986 年菲律賓重返民主以來，最會公開說、也實際運用暴力作為一種政策的總統，導致菲律賓社會上下陷入恐懼之中（Rappler, December 21, 2021）。值得反思的是，杜特蒂的血腥強權是否真如上述，亦呈現在記者遭暴力殺害的問題上？本文認為，應該透過具體實證研究，來對此問題進行剖析。因此，本研究問題意識是，在杜特蒂主政下的菲律賓記者遭殺害問題是否陷入更為嚴重的情況？

綜合而言，本文認為要透過實證資料的檢視以及回到菲律賓社會脈絡，並且透過與其他任總統的相關表現進行比較，才能有效探討這位被國際標示為血腥暴力、新聞自由掠奪者的總統——杜特蒂，是否在殺害記者的問題，反映出相應的嚴重性。由此，本研究將比較杜特蒂與其他「後馬可仕時代」（the post Marcos era）的總統，探討他們執政下菲律賓記者實際遭謀殺的問題。之所以選擇以後馬可仕時代的幾任總統作為比較，主要理由有二。

首先是後馬可仕時代，係由 1986 年人民力量革命成功推翻馬可仕獨裁而開啟的新政治結構，菲律賓因而重新恢復民主機制運作。菲律賓相關研究，即標定柯拉蓉·艾奎諾（Corazon “Cory” Aquino）總統以降至杜特蒂總統任期，屬於後馬可仕時期。而此階段也稱之為改革主義政權（reformist regime），特色是聲稱追求階級平等並承諾誠實治理，執政者亦往往會聲稱依照 1987 年新憲的精神作為執政依循（Teehankee, 2016; Thompson, 2010）。因此，將研究範圍設定在後馬可仕幾任總統的相關表現，有助於本研究能在同一社會脈絡進行比較分析。

其次，反映在研究菲律賓記者遭殺害研究。過去相關研究亦指出，隨著 1986 年恢復民主運作，卻出現記者頻遭殺害問題的矛盾現象。尤

其是為了避免威權復辟，柯拉蓉總統當選隔年即協同朝野完成 1987 年的新修憲法，內容強調新聞自由是建立有效回應民主理想的機制，其中權力法案（第三、第四條）明令不得通過任何剝奪言論、表達和新聞自由的法律（Guimary, August, 1989, p. 10）。但是作為極端傷害新聞自由的記者遭謀殺問題，卻持續發生且未能改善，凸顯後馬可仕時期記者遭暴力殺害問題，是需被持續探索的研究議題（Aguilar, Jr., Mendoza, & Candelaria, 2014; Høiby, 2020; International Federation of Journalists [IFJ], December, 2018; Lumbang, 2009; Tandoc, Jr., 2017）。

## 貳、文獻回顧

### 一、新聞壓迫與記者遭暴力殺害

記者或新聞相關的媒體工作者，在民主社會一直扮演著至關重要的角色。從專業義理的角度來看，新聞工作者的角色可能是資訊傳布者（the disseminator）、解釋者（the interpretive）、對立者（the adversarial）或大眾動員者（the populist mobilizer）等不同的專業角色。資訊傳布者追求客觀報導，具有向公眾傳遞客觀與公共利益有關的資訊；自詡為解釋者的記者，對公共事務進行解釋、調查和發表評論；對立者則是作為權力的對立面，透過揭弊、調查報導來監督政府或社會各界的不法行徑，以此讓政府、社會有權有勢的組織或個人受到監督；大眾動員者類型的記者，進一步會給予公眾意見表達的機會，動員公民參與議題討論和設定政治議題，藉此回應公共利益（Weaver, Beam, Brownlee, Voakes, & Wilhoit, 2007）。

上述有關記者的不同類型之專業角色實踐，說明了記者追求新聞專

業，得以滿足社會上各類公民的知情權（the right to know），也讓公民能夠在獲得足夠資訊、參與民主社會的運作。第四權的概念則進一步將新聞業視為是民主制度的一環，在此概念下，各國理應透過司法充分保障自由，讓媒體監督政府的表現，並揭露社會不法情事，以確保社會得到透明、高效、誠實和有效的治理。在這個脈絡下，新聞則是執行第四權的專業工作者，新聞記者理應受到公眾信任，在國家、司法保護下來實踐新聞專業（Whitten-Woodring, 2009）。

然而在現實情況，當權者為了迴避新聞監督，遂行其政治或團體／個人利益，因而以各種方式去干涉新聞自由。Asal, Krain, Murdie, & Kennedy（2018）研究指出，正是因為在民主國家，記者被視為是民主制度的一環，是創造資訊和引起社會矚目的重要管道，因此有能力衝擊政治環境。當民主社會造就的記者價值追求，是以真相來監督政府不法行為、貪瀆舞弊或其他的社會問題，以此贏得社會地位。這樣的職業角色，常會與想維繫權力者相衝突，因此記者更容易面臨各種的壓迫（同上引）。

「壓迫」作為一個概念，廣義是政府違反人民公民權利和人權（Regan & Henderson, 2002）。在這樣的概念下，國家係透過各類措施建立障礙，以阻止公民包括記者來行使或獲取各類應有的權利（Davenport, 2007; Honari, 2018）。而「新聞壓迫」（press repression）是指一個政權對於個別記者施以各種權利侵害，以此阻撓其新聞工作（Davenport, 2007; Pukallus, Bradley, Clarke, & Harrison, 2020）。與本研究相關的，運用不同程度的暴力進行新聞壓迫，其意義是透過暴力的手段製造不安全、不確定和恐懼的氛圍，藉此壓抑新聞自由。因此新聞壓迫可以被定義為是對於新聞業和記者的系統性攻擊，使記者人身安全、自由權和專業自主都受到傷害（Pukallus, Bradley, Clarke, & Harrison,



2020)。

Hughes & Márquez-Ramírez (2017) 研究指出，因為記者為了避免人身安全受到傷害，會導致自我審查而影響其專業自主。因此，暴力作為一種新聞壓迫能夠削弱記者的報導能力 (Hughes et al., 2017)，亦可以降低新聞作為第四權的功能 (Chalaby, 2000; Waisbord, 2002)。

殺害記者作為新聞壓迫的極端暴力手段，顯示政府或迴避監督的當權者，選擇使用極端暴力措施，作為消除異議新聞的手段，以達成其保持控制新聞的目的 (Cottle, Sambrook & Mosdell, 2016; Gohdes & Carey, 2017; McGonagle, November, 2013)。相關研究即指出，菲律賓記者遭到新聞壓迫，常見原因是：迫害者不喜歡記者在某些問題上的報導。其中公職人員涉入新聞壓迫則是為了維護其公眾形象，以及希望政策不受到批評 (Ngilangil, 2022)。

殺害記者雖然可以被視為是一種新聞壓迫的形式，但相關研究認為記者被殺的問題在後馬可仕時期之所以會持續存在，正是反映了比較大的結構問題，也就是允許「有罪不罰」的氛圍存在，進而導致記者被殺 (Aguilar et al., 2014; Tandoc, Jr., 2017)。過去研究亦指出，在民主國家所發生的記者遭謀殺問題，主要跟有罪不罰有關 (Coloma, Jr., 2012, p. ix; Rosario-Braid, 2012)。因此，本文下一節將進一步回顧有罪不罰相關研究文獻。

## 二、有罪不罰與記者遭殺害問題

過去相關研究指出，記者頻遭殺害的問題之所以會出現，通常與該國家內部存在有罪不罰的現象有關。也就是記者遭殺害找不到兇手，或者很少能夠將嫌疑犯定罪。因此，有罪不罰被認為是全世界記者處於危

險之中的主要原因（Elliott, Elbahtimy, & Srinivasan, July, 2012; Lisosky & Henrichsen, 2011）。有研究者利用保護記者委員會（Committee to Protect Journalists, CPJ）的統計資料分析指出，自 1992 年以來，有超過上千位記者遭到殺害，而在大部分的案例之中，殺手普遍都未能被指認出來。這樣的統計數據一方面說明了各國家記者安全持續受到威脅，源於既存的有罪不罰問題；另一方面，有罪不罰的情況提供了一個明確的訊息，也就是該國一直存在利用謀殺的方式，來使記者沉默（James, 2007; Jamil, 2018）。

就概念而言，有罪不罰是指犯罪者免於受懲罰，或者某人不用負擔責任和義務。有罪不罰的現象反映了部分社會成員具有特權，使其不當行為免於遭受懲罰，包括犯法行為免於受法律制裁（UNESCO, 2012）。因此，當有罪不罰的現象持續發生，意味著國家未能履行其義務，調查殺害記者的犯罪者，並採取適當法治措施來處理肇事者。特別在司法領域，未能使嫌犯負起責任並被起訴、受審和受到應有的懲罰。記者遭殺害成為一個持續的社會問題，係因為法治無法有效遏制類似的犯罪不斷發生。因此也認為，唯有去除有罪不罰的問題，國家社會才能給予受害者有效的補救措施，以確保他們能夠獲得賠償，國家亦應採取其他必要措施以防止再次發生侵權行為（Mendoza, Jr., 2012）。

在上述相關概念的背景之下，CPJ 利用其記者遭殺害資料庫，進而針對各國歷年有罪不罰案件進行統計和各國排名評比，以此作為新聞自由與記者安全的監控機制。因此，藉由有罪不罰的統計數字來看，若有罪不罰比例越高，則記者遭殺害問題更可能持續發生。

就菲律賓而言，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 1000 份的記者意見調查進行分析，IFJ 發現菲律賓記者遭殺害而兇手卻遲未受到制裁的情況，在東

南亞受到調查的幾個國家中，被認為最嚴重的。而這樣的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（IFJ, December, 2018）。

在探討菲律賓記者遭殺害問題時，一些菲律賓學者亦運用有罪不罰概念探討記者遭謀殺問題的成因和嚴重性。如菲律賓大學教授 Tan（2012）以社會文化角度分析，菲律賓存在著小團體的忠誠，包括對於親屬、同儕團體和由地理、族群性、語言或宗教所定義的部族忠誠。正是這種小團體的忠誠導致有罪不罰現象普遍存在，因為大人物在此文化生活中會慣性地保護小團體，而不論對錯。相對的，小團體成員也在同樣的文化價值觀下，配合執行這樣的價值觀，形成犯罪結構下的利害關係人（同上引）。

亦有學者從個人層次上分析，有罪不罰表現在對社群之外的人缺乏同情心，對他者漠不關心的沉默文化，使得菲律賓社會對暴力犯罪傷害記者的問題，常會保持著旁觀者的心態（Rosario-Braid, 2012）。反映在本研究主題之上，有罪不罰現象所具備的社會意涵，不僅造成了殺害記者的兇嫌很少付出代價，更是代表著菲律賓存在若干社會條件，有利於犯罪者透過殺害記者持續壓迫新聞自由（Lumbang, 2009）。值得反思的是，若從利害得失等功利的角度來分析，記者死亡最主要的受益者和主謀就是在地權勢者。但地方政府和國家當局並不是沒有責任，記者長年遭受謀殺的狀況，證明了地方當局和國家當局避免犯罪的失敗。地方權勢者他們擁有充足的資源和法律工具，享受裙帶、侍從對他們的支持。相對的，中央的軟弱、無力處罰也可能是因為需要仰賴地方權勢者的聯盟支持（Mendoza, Jr., 2012）。若從社會結構面進行探討，則菲律賓的有罪不罰，反映出的社會現實是政府缺乏適當的機制進行司法正義，包括機構紀律不良、公務員對其職責服務交付緩慢、政治體制腐

敗，以上這些都是菲律賓政府機構普遍存在的問題（Rosario-Braid, 2012）。

歸納上述討論，從有罪不罰研究觀點，有罪不罰程度越高，即說明一國的記者遭殺害的問題會越趨嚴重程度。由此，依據本研究目的，提出第一個研究問題是：在後馬可仕時代，相較於其他菲律賓總統，杜特蒂任內記者遭殺害的有罪不罰狀況為何？

White（2007）研究進一步指出，一旦一個國家對於記者遭暴力殺害的犯罪案件缺乏適當調查，就會存在有罪不罰現象。沿此，當一個國家對相關案件的偵查能力不足，以及保護記者的法律框架薄弱，那麼這樣的結構就會助長有罪不罰的文化（Asian Institute of Journalism and Communication & International Media Support, 2019; Ngilangil, 2022; Workneh, 2021）。因此，若要理解後馬可仕時期的菲律賓為何會頻繁出現以殺害記者來作為新聞壓迫手段？關鍵在於受害者無法得到司法正義，而加害者無法被繩之以法。則檢視菲律賓的司法品質、表現，能夠有助於進一步補充檢視，該國有罪不罰問題的嚴重性（Mendoza, Jr., 2012; Rosario-Braid, 2012）。

因此本文提出第二個研究問題是：在後馬可仕時代，相較於其他任的菲律賓總統，杜特蒂任內司法品質表現為何？

### 三、國際比較與單一國家之記者遭殺害研究

從研究分析的取向來看，有關記者遭殺害問題之研究，可以區分為兩大研究類型：第一類取向的研究，是利用國際統計資料庫進行探討，並以跨國比較檢視國家制度、社會結構如何影響記者安全，乃至記者遭謀殺的問題嚴重性（Pöyhtäri, 2017; Sarikakis, 2017）。

具體研究如 Riddick, Thomson, Wilson, & Purdie (2008) 蒐集 2002 年至 2006 年之間，國際資料庫有關媒體工作者遭殺害的數據，並且分析 54 國家記者遭謀殺數據，跟該國政治發展有關指標的關連性。研究發現，這段時間大部分記者遭殺害案件，有超過 75% 以上的案件是無法逮捕或起訴兇嫌，顯示有罪不罰問題嚴重。此外記者遭殺害的嚴重程度，與該國政府的一般職能、政府控制武裝團體的能力、政治恐怖程度和侵犯人權的程度具備顯著相關性。Bjørnskov & Freytag (2016) 對來自 179 個國家的數據進行分析指出，謀殺新聞記者可以被假定為是某個腐敗政權，為了避免不法情事被記者揭露，因此進行的暴力行為。在不同國家之中，缺乏新聞自由的國家，記者被殺的情事往往較少發生。相對的，記者被謀殺常是發生在有新聞自由的國家，且該國常出現貪污腐敗、法治系統薄弱的現象。若將菲律賓對比東南亞其他國家的狀況，上述也是相當程度吻合菲律賓情況 (Aguilar et al., 2014)。

在 Cottle et al. (2016) 的專書討論中，他們利用國際新聞安全協會 (International News Safety Institute, INSI) 及 CPJ 的相關統計資料，探討全球記者遭殺害問題及意義。其中 Mosdell (2016) 於該書專章的研究，根據 INSI 的統計資料，研究發現 1996 年至 2014 年這十年間，全球超過 2100 名記者和媒體工作者死亡。該研究也發現，死於非戰爭衝突狀態的記者是死於衝突狀態記者的兩倍 (1394 人對比 740 人)。許多國家則發生當地記者相較於國際記者有較高比例的死亡。就全球而言，這些案件有高達 85-90% 的案件均呈現有罪不罰情況，進一步分析記者死亡案件高比例集中是在貧窮、法治不佳、組織犯罪不良紀錄高的國家。其中菲律賓在這段時間的記者死亡人數高達 148 位，名列世界排名第二，僅次於戰爭仍頻的伊拉克。

Hughes et al. (2017) 利用第二輪世界新聞研究調查數據 (second

round of the Worlds of Journalism Study, WJS)，分析 62 個國家／地區調查數據。該研究發現，在問責制和政治代表性參差不齊的民主國家中，記者遭暗殺的程度更高。其次，相較於處在「威權過渡到民主」的採訪環境，記者在民主國家更容易受到暴力攻擊。理由在於一些民主國家普遍存在的暴力、公共不安全、嚴重的經濟不平等和國內民主表現發展不平衡的狀況，因此會使記者更容易受到暴力攻擊。

Carey & Gohdes (2021) 企圖瞭解，為何記者會在具民主制度的國家遭到政治當局殺害。運用 CPJ、國際新聞研究所 (International Press Institute, IPI) 及無國界記者組織 (Reporters Without Borders, RWB) 關於記者遭殺害的統計資料，兩人分析發現，地方型記者遭受殺害比例遠高過全國型記者。這說明了在民主國家，記者被殺害主要不是國家層級的政治壓迫，而是受到地方當局的迫害。因為在地方政治運作上，記者若進行負面報導，將會威脅到依賴選舉取得權力和利益的地方政治人物。他們為了避免失去權力和影響力，反過頭以殺害記者來阻止對其不利的新聞出版。這樣的研究發現，使得 Carey & Gohdes 進一步提出論點是：即便在民主運作良好的國家之中，中央民主並不能防止記者被謀殺的風險。因為數據分析顯示，一旦記者在偏遠地區，經常會受到來地方政治暴力的影響。

Hughes & Vorobyeva (2021) 使用 CPJ 的記者遭殺害資料庫分析 1992 年至 2016 年全球記者遭殺害數據，研究發現：(1) 記者大多死於有意圖的謀殺 (占 72%)，且並非死於軍事衝突區；(2) 在國內層次上，大部分遭謀殺的記者為當地記者 (75%)，而非國際記者；(3) 絕大多記者遭殺害的國家，是發生在中央民主、地方威權的混和政治體制 (hybrid regimes)，占 83%；(4) 大部分記者遭謀殺的地點位於首都之外，這結果支持次國家威權理論的預測，也就是在國家較無力影響的地

方，地方政治人物有更強的動機透過殺害記者來壓抑新聞自由；(5) 就報導主題而言，最危險的新聞報導是涉及地方政治人物腐敗、犯罪和危害人權的新聞；(6) 當一個國家內部各區域，在公民自由的保護以及選舉品質存在著越高度的不平衡，則就有更多的記者會被謀殺。

第二類研究取向則是以個案研究方式，探討特定國家的脈絡，以及國內特定區域所產生的記者遭謀殺狀況。這類研究特色是針對特定國家或國家內的區域進行研究，方法是以記者在當地工作的經驗進行系統的採訪和調查，如 Relly & de Bustamante 兩位學者持續針對墨西哥進行研究，探討記者死亡的樣態、原因以及專業認同的矛盾等 (de Bustamante & Relly, 2016; Relly & de Bustamante, 2014)。Krøvel (2017) 研究探討拉丁美洲原住民遭暴力殺害的問題；Pate & Idris (2017) 研究探討奈及利亞東北部記者遭恐怖分子威脅和攻擊所面臨的風險和挑戰。Jamil (2018) 的研究則是探索情境因素對於巴基斯坦記者安全的衝擊，該研究採取質化和量化的調查方法，研究發現受訪的記者不分性別，均顯示在新聞工作上遭受到政府和軍隊的威脅壓力。此外認為有罪不罰，國家社會政治情勢與法律、宗教極端主義、社會保守主義都被認為是影響記者生命安全最關鍵影響因素。同樣針對墨西哥進行研究，Hughes & Márquez-Ramírez (2018) 研究指出，墨西哥作為一個中央民主，但國境之內民主程度不一，甚至存在著地方專制威權。在這樣的社會結構下，地方威權者會透過侍從主義的籠絡或者血腥暴力威脅等手段，以此影響新聞自由。

以菲律賓作為個案之研究，Høiby (2020) 利用深度訪談法、訪談 14 位新聞工作者，目的是在瞭解菲律賓南部——民答那峨地區的菲律賓記者所面臨的危險狀況。該研究發現當地記者比自馬尼拉進入當地採訪的記者，面臨更嚴重的生命威脅。因為非本地的記者在意識到安全

問題時，可以立即撤退回到馬尼拉。相對的，生活在當地的記者，則更可能面臨報復。一旦記者新聞報導內容與當地權勢者有所衝突時，記者生命安全將取決於他們是否堅持報導。換言之，新聞自主與自由受到來自地方有權力者的安全威脅。而透過暴力殺害記者壓抑新聞自由的惡況之所以會維持，常跟肇事者能夠逍遙法外有關。

Lumbang (2009) 的研究探討為什麼 1986 年菲律賓擺脫馬可仕時代的威權走向民主，但謀殺記者這種最極端的暴力手段會持續發生？該研究認為，主要與該國作為弱國的社會政治狀況有關。也就是中央力量薄弱，無法有效控制或治理具有威權色彩的地方權勢。Mukherjee (2011) 研究指出，菲律賓記者遭殺害問題，正是顯露後馬可仕時代的菲律賓的民主矛盾。雖然 1987 年修憲後，菲律賓憲政高度保障新聞自由和人權，但國家司法機制未能有效遏制記者遭謀殺的罪行，導致記者頻繁遭受暴力犯罪的戕害。由此顯現出司法無法有效運作、降低有罪不罰的問題，致使第四權受到傷害是菲律賓民主制度運作不善的一大問題。

反映在記者遭謀殺問題，記者遭殺害即涉及到有權力者利用暴力阻斷來自第四權的制衡。Aguilar et al. (2014) 依據具體統計數字和個案，分析菲律賓的政治社會結構，研究結果同樣支持了上述研究的發現。他們的研究發現，菲律賓發生記者謀殺案主要發生在地方而非中央（首都）。進一步在這個研究分析中，三位學者指出，若記者死亡樣態屬地方，則與地方威權者有關。如此也說明了分析菲律賓記者遭殺害，是屬於地方或全國型態的記者死亡樣態，有利於反省和檢視執政者與記者遭謀殺案件之間的關係。

綜合而論，雖然既有研究較少探討特定國家領導人對記者遭謀殺問題的可能影響，然而透過既存國際統計資料庫，仍得以瞭解總統任期記者死亡數字以及樣態，釐清特定總統對於記者遭謀殺問題所造成的可能



影響。由此本文提出第三及第四個研究問題：

在後馬可仕時代，相較於其他任菲律賓總統，杜特蒂任內記者死亡數為何？

在後馬可仕時代，相對於其他任菲律賓總統，杜特蒂任內記者遭謀殺樣態為何？

透過分析杜特蒂與其他總統任內，地方和全國媒體任職的記者死亡比例，來釐清箇中所具備的研究意涵。

## 參、個案資料分析

為回應本研究所設定的四個研究問題，以釐清杜特蒂政權對於菲律賓記者遭殺害現況的影響。歸納上述相關研究可以發現，不論是跨國研究或者個別國家研究，均可運用國際資料庫進行相關研究設計和資料分析。值得注意的是，針對記者遭殺害的各資料庫，在測量指標和方法上多有出入，因此使得針對個別國家的統計人數和對象有所差異。有研究者評估比較，認為 CPJ 的記者遭暴力攻擊統計資料庫，<sup>3</sup> 自 1992 年起針對記者遭殺害，進行不同國家中未解決的記者被殺事件的個案及數量進行統計，被認為是一項穩定而可信的資料庫（Elliott et al., 2012）。Hughes & Vorobyeva（2021）則是認為 CPJ 的記者遭暴力攻擊統計資料庫，蒐集各國自 1992 年以來的記者遭殺害情況，是提供最廣泛、最長和最一致的國際相關統計報告。此外所有統計資料均表列每一位記者遭殺害的檔案報告，內容紀錄受害者身分、任職機構以及案發過程及司法辦案狀況。CPJ 自 2008 年起，亦根據此資料庫，進行全球有罪不法指標和排行。因此，本研究將以 CPJ 記者遭殺害資料庫為基礎，進行菲律賓

---

<sup>3</sup> 請參見 <https://cpj.org/data/>。

歷年記者遭殺害有罪不罰、殺害情況的經驗資料蒐集、分析。

其次由於有罪不罰問題的嚴重性涉及到司法品質與執行能力（Ngilangil, 2022; White, 2007; Workneh, 2021），因此本文同時使用「法律秩序-國家排名資料庫」，<sup>4</sup> 整理菲律賓各年司法品質在世界的排名。自 1996 年起，該資料庫運用世界銀行統計資料，依據政府效能、貪腐控制、監管品質、發言權與問責制度、政治穩定度、貪腐覺知、在國際上的透明度、政治權利、公民自由度、競爭力、創業成本、地下經濟等十個指標進行排名。本研究依照此資料庫，整理該菲律賓在全球排名和東協國家排名（2020 年為最新排名）。

本文將透過上述各類與記者殺遭害相關的資料庫數據，以此作為研究問題之回應與分析討論之實證基礎。

## 一、各總統任期下有罪不罰之比較

建立在文獻回顧之上，本文首先採用 CPJ 的有罪不罰相關統計資料，以分析比較不同總統任期之內所呈現有關記者遭殺害之有罪不罰狀況。本文蒐集 CPJ 自 2008 年以來公布之全球有罪不罰統計與排名等相關數據，並從中重新整理出菲律賓歷年數據。從下表 1 可以發現，2010 年至 2014 年指數為最高，來到 0.5 至 0.6 之間，在世界排名之中位居第三。相較之下，杜特蒂所任職的 2016 年至 2021 年之間，菲律賓有罪不罰指數從 2016 年、2017 年的 0.407，逐年顯著下滑到 2020 年的 0.102 和 2021 年的 0.119。這幾年間，菲律賓在全球有罪不罰問題的指數排行，

---

<sup>4</sup> 法律秩序-國家排名資料庫（見 <https://www.theglobaleconomy.com>）係利用世界銀行釋出的資料，以十項指標作為基準，自 1996 年至 2020 年持續進行世界各國的司法能力評量統計和排名之資料庫。此資料庫是目前本文找到，在時間涵蓋面上最符合後馬可仕時代各任總統執政任期之資料庫。

也從世界排名第四（2016 年），此後數年下滑到第五（2017-2019 年），進入 2020 年更一舉下降兩名至第七名。因此，從 CPJ 全球有罪不罰指數來看，杜特蒂任內似乎相較於前幾任總統，在有罪不罰統計數據上有較好的的表現。

表 1：菲律賓的全球有罪不罰指數及排名

年份	指數	指數排名	任職總統
2008	0.289	6	格洛麗亞·馬嘉柏皋·雅羅育 Gloria Macapagal Arroyo (2001.1.20~2010.6.30)
2009	0.273	6	
2010	0.609	3	
2011	0.609	3	貝尼格諾·艾奎諾三世 Benigno S. Aquino III (2010.6.30~2016.6.30)
2012	0.589	3	
2013	0.580	3	
2014	0.527	3	
2015	0.444	4	
2016	0.407	4	羅德里戈·杜特蒂 Rodrigo Duterte (2016.6.30~現任)
2017	0.407	5	
2018	0.381	5	
2019	0.384	5	
2020	0.102	7	
2021	0.119	7	

資料來源：統整自 CPJ 歷年報告。<sup>5</sup>

<sup>5</sup> 本表格資料來源，係統計 2008 年以來 CPJ 針對菲律賓有罪不罰指數之各項數據報告，資料來源包括 Beiser (October 28, 2020)、Dunham (October 28, 2021)、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)、Witchel (2018)。

本研究進一步透過 CJP 歷年報告，進行整理自 2008 年至 2021 年，歷年菲律賓記者因公遭殺害未破案數的累計統計。從下表 2 可以發現，菲律賓記者因公遭殺害未破案累計，以 2010 年至 2014 年為案件數的高峰，那幾年累計案件數均超過 50 件。在世界各國之中，菲律賓累計案件數高居第二名。2015 年至 2019 年人數則下滑到 40 至 44 之間，然而就世界各國案件數排名，至杜特蒂執政期間 2017 年至 2019 年未破案案件數排名高居世界第一，直到 2020 年和 2021 年，累計未破案案件數快速下滑到 11 及 13 位，累計案件在世界各國排名上，也跌至第八及第七名。

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  
(2008-2021)

年份	未破案之案件數累計	案件數排名次	任職總統
2008	24	1	格洛麗亞·馬嘉柏皋·雅羅育 (2001.1.20~2010.6.30)
2009	24	2	
2010	55	2	
2011	56	2	貝尼格諾·艾奎諾三世 (2010.6.30~2016.6.30)
2012	55	2	
2013	55	2	
2014	51	2	
2015	44	2	
2016	41	2	
2017	42	1	羅德里戈·杜特蒂 (2016.6.30~現任)
2018	40	1	
2019	41	1	
2020	11	8	
2021	13	7	

資料來源：整理自“Getting away with murder,” by E. Beiser, 2020, October 28, from <https://cpj.org/reports/2020/10/global-impunity-index-journalist-murders/>;  
“Killers of journalists still get away with murder,” by J. Dunham, 2021, October 28, from <https://cpj.org/reports/2021/10/killers-of-journalists-still-get-away-with-murder/#index>;  
“Getting away with murder,” by Committee to Protect Journalists, October 29, 2019, from <https://cpj.org/reports/2019/10/getting-away-with-murder-killed-justice/>

進一步分析 2020 年累計未破案數之所以會快速遞減，主要是因為 CPJ 的統計方法所致。也就是每年度的統計數據包含過去十年，因此 2020 年度數據的累計範圍為 2010 年 9 月 1 日至 2020 年 8 月 31 日。這使得在這段時間範圍，可以排除、不用再計算 2009 年的數據。2009 年菲律賓發生馬京達瑙大屠殺事件，造成了 CPJ 自 1992 年統計以來，單次事件中最多記者遭殺害的紀錄，共有 30 名記者和 2 名媒體工作者慘遭地方政治人物的謀殺。這也說明了為何統計數字會從 2019 年的 41 件，到 2020 年大幅減少為 11 件（Beiser, October 28, 2020）。

承上，本文將 2008 年以來 CPJ 針對菲律賓的有罪不罰相關統計，對應菲律賓歷任總統任期。研究發現，就謀殺記者全球有罪不罰指數來看，2008 年以來排名最差情況為全球第三（2010 年至 2014 年），總統分別是雅羅育（Gloria Macapagal Arroyo, 2010 年）和艾奎諾三世（Benigno S. Aquino III, 2010 年～2014 年）。杜特蒂任內菲律賓全球有罪不罰指數的排名，則從 2016 年的第四名持續下滑至 2020 年及 2021 年的第七名。若就歷年累計前十年有罪不罰案件數排名，則菲律賓有四年都曾位居世界第一多的累積案例，分別為 2008 年的第一名（累計 24 案例），時任菲律賓總統為雅羅育；以及杜特蒂總統任內有三年 2017 年（累計 42 案例）、2018 年（累計 40 案例）、2019 年（累計 41 案例）。

值得反思的是，若單純從有罪不罰指數來檢視各任總統與記者遭殺害的嚴重性，恐涉及兩項問題，以致於無法有效回應本研究問題。首先是，CPJ 的全球有罪不罰指數計算條件，是根據該國家未解決的記者謀殺案數量占每個國家人口的百分比，並以當年報告回推十年、累計統計的為方法進行計算。例如 2018 年所發表的統計中，是統計 2008 年 9 月 1 日至 2018 年 8 月 31 日之間，所發生的記者謀殺案但仍未解決的案件數字，以此數字為分子，當年世界銀行對該國總人口統計為分母，來作

為各國有罪不罰指數計算，並藉此進行全球排名（Witchel, 2018）。因此歷任總統任期內的有罪不罰指數，必定會涵蓋到其他任期總統的任期數據。換言之，杜特蒂任內的菲律賓有罪不罰指數，必定會累計到其他總統任內所發生之有罪不罰紀錄。因此難以單純透過歷年指數，來判斷杜特蒂相較於其他總統任內的有罪不罰問題之嚴重性。

第二個問題是，CPJ 自 2008 年才開始建立有罪不罰指數，相較於 CPJ 自 1992 年即有的記者遭謀殺檔案統計，在年度計算範圍上有明顯落差。因此，本研究進一步從 CPJ 有關 1992 年至 2021 年間共有 150 筆菲律賓記者遭謀殺死亡的檔案，逐一進行釐清。根據 CPJ 針對每一筆記者遭謀殺死亡資料之內容，可以發現有關有罪不罰相關概念的歸類，除了有罪不罰指數所使用的完全有罪不罰（complete impunity），亦有涉及到嫌犯遭到緝捕而進入司法程序、未定案的個案，被歸類為部分正義（partial justice）。而有罪不罰指數只統計記者遭受殺害後完全沒有人受司法制裁的狀況——完全有罪不罰。<sup>6</sup>

由下圖 1 可以發現，在後馬可仕時期，各總統任期表現之中，記者遭謀殺仍處在不同程度的有罪不罰狀態。其中可以發現，就記者被確認是因為工作而遭謀殺，但總統任期內沒有兇手被定罪的數量，依序以雅羅育總統第一（20 案），杜特蒂其次（10 案）、拉莫斯（Fidel Valdez Ramos）第三（6 案）、艾奎諾三世為第四（5 案）、埃斯特拉達（Joseph Ejercito Estrada）第五（2 案）。部分正義案例多寡的排序上，

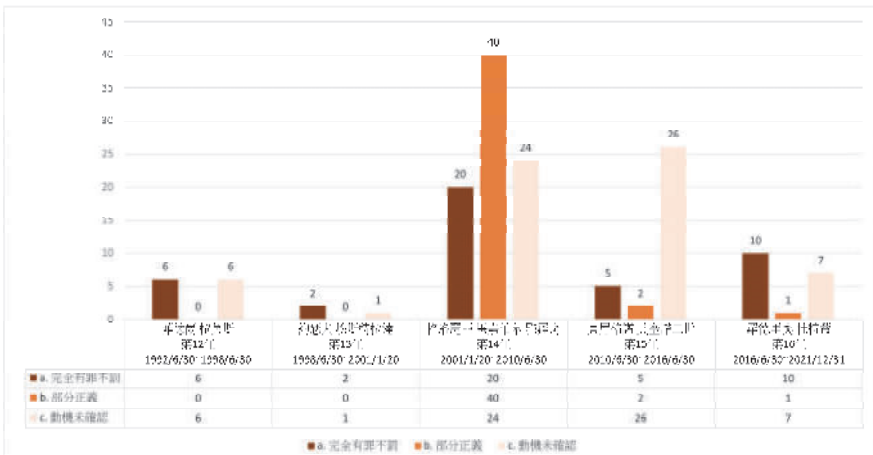
---

<sup>6</sup> 根據 CPJ 的統計資料名詞定義，記者遭謀殺的案例之中，有罪不罰的相關分類包含了三種：(1) 完全有罪不罰：沒有任何犯嫌沒有被定罪；(2) 部分正義：有一些嫌犯被定罪，但不是所有需負責任人已被定罪（在這樣的案例中，通常是殺手被定罪，但背後的中間人和主謀者未受到司法制裁）；(3) 完全的正義：所有應負起謀殺記者的負責者都被定罪，包括殺手、中間人和主謀。第三類在本次資料統計的 150 名死亡的記者之中並未發現。

仍以雅羅育第一（40 案），遠多過第二名的艾奎諾三世（24 案）及第三名的杜特蒂（1 案），其他兩位總統任期則未有部分正義案例。就動機未證實案例，艾奎諾三世為最多（26 案）、其次是雅羅育（24 案）、第三為杜特蒂（7 案）、第四為拉莫斯（6 案）、埃斯特拉達第五（1 案）。

綜合而論，雅羅育任內有多項有關有罪不罰的案例，對於記者遭謀殺事件有罪不罰問題而言，屬最為嚴重的時期。而就完全有罪不罰的案例而言，截至本研究統計為止，杜特蒂共五年半的任期就有高達 10 案，與任期將近九年半的雅羅育總統所累計的 20 案。就其任期長短來計算其累積案量上，兩者的有罪不罰問題之嚴重程度相近。

圖 1：後馬可仕時代記者遭謀殺有罪不罰類型統計



資料來源：統計自 CPJ 記者遭暴力攻擊統計資料庫。

過去研究指出，有罪不罰問題的持續存在，跟各國未能履行其義務有關。意即政府未有效發揮司法功能，對於犯罪者進行調查，以及採取

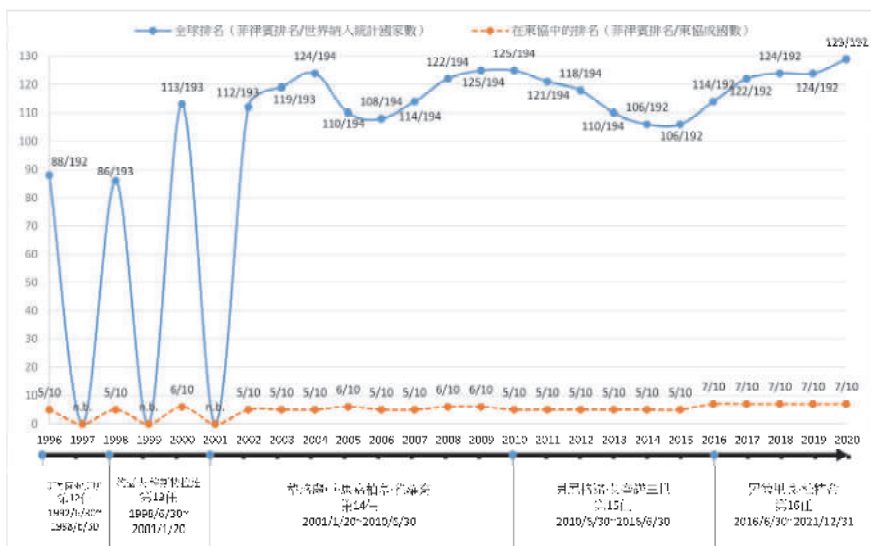
適當措施來處理肇事者。因為，在民主法制國家之中，唯有司法效能的彰顯，才能夠確保犯下謀殺或暴力壓迫記者的嫌犯受到應有的懲罰。司法也被視為是為受害者提供有效的補救措施之國家制度。換言之，司法品質關係到國家體制能否防止記者再次遭受傷害。因此本文認為，檢視菲律賓在國際的司法表現及品質之排名，有助於進一步協助本文瞭解：杜特蒂總統相較於其他後馬可仕時期的總統，在有罪不罰問題的表現有何差異。

由下圖 2 可以發現，拉莫斯總統時期菲律賓在全球司法表現的排名上，一直維持在 90 名以內。埃斯特拉達總統以後，菲律賓司法品質排名呈現下滑。雖然 2002 年至 2020 年間在 125 至 106 之間有所波動，但可以看到兩位總統任內出現司法品質排名大幅下滑至波段高點的狀況，首先是雅羅育總統任期內於 2004 年出現在 194 個國家中排名第 122 名、2010 年在 184 個國家中排名第 125 名。杜特蒂總統任內在全球 192 個國家中排名，在 2018 年以後持續下滑，2018 年、2019 年均為第 124 名，2020 年則再退步到第 129 名，是後馬可仕時期各任總統司法表現與品質排名最差的名次。

因此若就有罪不罰問題與司法品質表現之排名來看，雅羅育總統和杜特蒂總統任內，確實形成了讓記者遭謀殺最為惡劣的結構條件。



圖 2：後馬可仕時期菲律賓在全球和東協中的排名統計



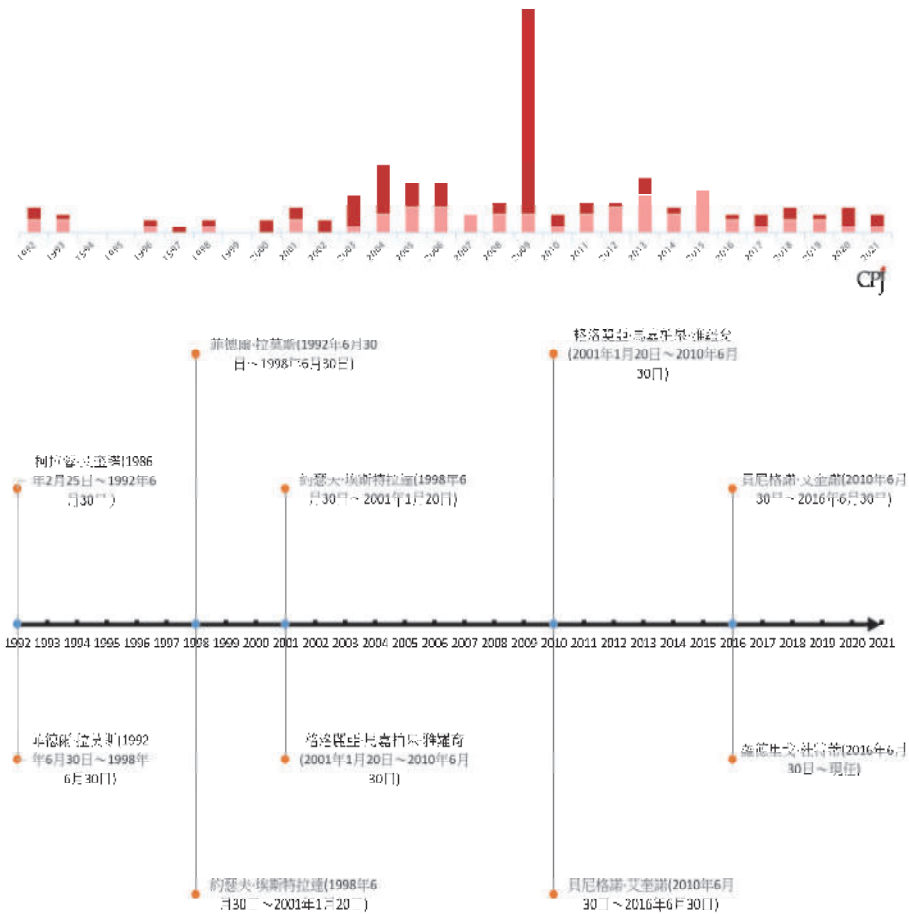
資料來源：統計自法律秩序-國家排名資料庫，取自

<https://www.theglobaleconomy.com>。

## 二、各任總統任內記者遭謀殺數之比較

若透過 CPJ 歷年統計菲律賓記者遭殺害統計資料（請參見圖 1），自 1992 年至 2021 年這段時間，遭殺害記者包含動機證實（motive confirmed）及動機未證實（motive unconfirmed），總共有 150 名。其中深色為動機證實、遭謀殺之記者數，總共 88 人。尚在調查中而被歸類為動機未證實的遭謀殺記者數，則為 62 人。

圖 3：1992-2021 菲律賓記者遭殺害數（含動機確認及未確認）



註：深色部分為動機確認之記者遭殺害數，淺色部分為動機未確認之記者遭殺害數。

資料來源：“150 Journalists Killed in Philippines,” by Committee to Protect Journalists, n.d., from [https://cpj.org/data/killed/?status=Killed&motiveConfirmed%5B%5D=Confirmed&motiveUnconfirmed%5B%5D=Unconfirmed&type%5B%5D=Journalist&cc\\_fips%5B%5D=RP&start\\_year=1992&end\\_year=2021&group\\_by=year](https://cpj.org/data/killed/?status=Killed&motiveConfirmed%5B%5D=Confirmed&motiveUnconfirmed%5B%5D=Unconfirmed&type%5B%5D=Journalist&cc_fips%5B%5D=RP&start_year=1992&end_year=2021&group_by=year)。

若要透過各總統任內記者死亡數的比較來釐清杜特蒂紀錄，首先會面臨到 CPJ 統計起算日問題。由 CPJ 之資料庫自 1992 年開始，截至本研究資料蒐集為止（2021 年底），這段時間共涵蓋菲律賓第 11 至 16 任菲律賓總統（現任）共 6 任總統。值得注意的是，第 11 任總統任內僅有最後半年（1992 年 6 月 30 日卸任）受到 CPJ 資料庫統計，而人數僅只有一位。其次，即便不計算第 11 任總統，以 1992 年開始後就職之各任總統進行記者死亡的統計和比較，則這段時間菲律賓每一任總統的任期長度不一的問題。原因在於第 13 任總統因為貪腐弊案纏身，任期不到一半就被迫下臺，由當時的副總統雅羅育繼任。雅羅育隨後又選上第 14 任總統，以致於其總統任期將近九年半，杜特蒂總統則尚有半年任期未在此次資料蒐集範圍。

因此，為有效進行比較分析，本研究將任期分析單位改以月來計算，藉由任期月份為分母，記者死亡數為分子，比較各任總統每月記者遭謀殺死亡之平均數，以此來進行評估各總統任內的記者遭謀殺問題之嚴重程度及排名。其次是任期未有 CPJ 完整統計的第 11 任總統柯拉蓉，因資料過少而不列入比較。

由此，本研究透過資料庫比對歷年紀錄記者死亡確切日期，統計各總統任期之月份，由下表 3 可以發現，1992 年至 2021 年之間，各總統任內記者遭殺害數，以雅羅育為最高，累計共有 84 位受害者；艾斯特拉達任內死亡數最低，僅有三位受害者。五位總統任期內之月均記者死亡數，以埃斯特拉達最低，為 0.122；次低為拉莫斯任內的 0.139。總統執政內之月平均記者死亡數最高為雅羅育，高達 0.687；其次是艾奎諾三世的 0.486。杜特蒂任內月平均則為 0.273，排名第三，且數字與前兩任總統有不小差距。

表 3：歷任總統月平均記者遭殺害數（1992~2021 年）

總統名稱	總統任期	記者遭殺害數	任期（月）	每月記者遭殺害平均數	排名
柯拉蓉·艾奎諾	第 11 任 1986.2.25~1992.6.30	2	6	不列入比較	
菲德爾·拉莫斯	第 12 任 1992.6.30~1998.6.30	10	72	0.139	4
約瑟夫·埃斯特拉達	第 13 任提前下臺 1998.6.30~2001.1.20	3	24.7	0.122	5
格洛麗亞·馬嘉柏皋·雅羅育	第 14 任 2001.1.20~2010.6.30	84	119.3	0.704	1
貝尼格諾·艾奎諾三世	第 15 任 2010.6.30~2016.6.30	33	72	0.458	2
羅德里戈·杜特蒂	第 16 任 2016.6.30~2021.12.31	18	66	0.273	3

資料來源：整理自 CPJ 記者死亡資料庫，取自

[https://cpj.org/data/killed/?status=Killed&motiveConfirmed%5B%5D=Confirmed&motiveUnconfirmed%5B%5D=Unconfirmed&type%5B%5D=Journalist&cc\\_fips%5B%5D=RP&start\\_year=1992&end\\_year=2021&group\\_by=year](https://cpj.org/data/killed/?status=Killed&motiveConfirmed%5B%5D=Confirmed&motiveUnconfirmed%5B%5D=Unconfirmed&type%5B%5D=Journalist&cc_fips%5B%5D=RP&start_year=1992&end_year=2021&group_by=year)。

### 三、記者遭謀殺身亡之類型及意涵

依據本研究所採取的總統任期內月平均記者死亡數，雖然可以比較出各任總統任內記者遭殺害問題，然而這樣的殺害問題嚴重性是否與總統執政有所關連，則無法透過上述數字獲得釐清。Carey & Gohdes（2021）認為，記者在具民主制度的國家遭到殺害，必須透過記者所任職的地點和死亡情況進行分析。該研究認為，從既有的資料統計可以發現，世界各國記者死亡樣態，以地方型記者死亡數為最高。兩位研究者

進一步提出論點認為，地方記者的死亡主要關係到地方政治人物，而與中央的民主狀態無關。換言之，要研究探討各任總統任內記者死亡狀況是否與其中央執政有關，則需進一步釐清記者遭謀殺之個案當中，有多少數量屬於全國型記者遭謀殺（同上引）。

因此，本節進一步建立在 CPJ 資料庫的基礎上，彙整不同總統任期內，菲律賓記者遭殺害的數量，並換算全國型媒體記者遭謀殺數占各總統任內記者遭殺害總數的比例，以此釐清各任總統執政與記者死亡的關連性。

同樣考量資料量過少，因而不將柯拉蓉總統任內記者遭殺害統計納入比較。本研究依據第 12 任至 16 任菲律賓總統任內的記者遭謀殺死亡類型分析發現，五位菲律賓總統任內，記者遭殺害類型均以地方型記者為多，全國型記者為少。為進行比較，本研究以各總統任內全國型記者遭殺害數為分子，任期內記者遭殺害數為分母，以此計算各總統任內遭殺害記者之中屬全國型記者的占比，並進行比較分析。研究發現全國型記者遭謀殺之占比，分數由高到低，依序為第 13 任總統艾斯特拉達（33.3%）、第 15 任總統艾奎諾三世（27.3%）、第 14 任總統雅羅育（23.8%）、第 12 任總統拉莫斯，而杜特蒂總統任內全國型記者死亡數所占總數比例則為最低（16.7%，請參見表 4）。

就數據來看，杜特蒂總統任內菲律賓記者遭殺害大多為地方記者。此數據似乎反映出，記者遭殺害問題與地方權勢者有更強的關連性（Aguilar et al., 2014）。值得注意的是，過去的研究論點普遍建立在菲律賓社會結構呈現「弱中央一強地方」的樣態（Lumbang, 2009）。因而造就具備民主體制的中央政府、總統，無力保障地方層次的記者之生命安全（張春炎，2021）。然而，這樣的解釋是否同樣適用在具有強人政治色彩的杜特蒂？本文認為，這是後續有待釐清的議題。換言之，本

文認為客觀數據分析之外，應進一步提出脈絡性的解釋，也就是必須回到杜特蒂執政的中央與地方關係來進行探討。這部分本文將在下一節進行處理。

表 4：歷任總統記者遭殺害類型比較（1992~2021 年）

總統名稱	總統任期	記者遭 殺害數	地方型記者 遭殺害數	全國型記者 遭殺害數	全國型記者 死亡占比	嚴重 排名
柯拉蓉·艾奎諾	第 11 任 1986.2.25~1992.6.30	2	1	1	50%	不列入 比較
菲德爾·拉莫斯	第 12 任 1992.6.30~1998.6.30	10	8	2	20%	4
約瑟夫·埃斯特拉達	第 13 任提前下臺 1998.6.30~2001.1.20	3	2	1	33.3%	1
格洛麗亞·馬嘉 柏暴·雅羅育	第 14 任 2001.1.20~2010.6.30	84	64	20	23.8%	3
貝尼格諾·艾奎 諾三世	第 15 任 2010.6.30~2016.6.30	33	24	9	27.3%	2
羅德里戈·杜特 蒂	第 16 任 2016.6.30~2021.12.31	18	15	3	16.7%	5

註：全國型記者死亡占比為「全國記者死亡數/全部記者死亡數」。

資料來源：統計自 CPJ 記者遭暴力攻擊統計資料庫，取自

[https://cpj.org/data/killed/?status=Killed&motiveConfirmed%5B%5D=Confirmed&motiveUnconfirmed%5B%5D=Unconfirmed&type%5B%5D=Journalist&cc\\_fips%5B%5D=RP&start\\_year=1992&end\\_year=2021&group\\_by=year](https://cpj.org/data/killed/?status=Killed&motiveConfirmed%5B%5D=Confirmed&motiveUnconfirmed%5B%5D=Unconfirmed&type%5B%5D=Journalist&cc_fips%5B%5D=RP&start_year=1992&end_year=2021&group_by=year)。

## 肆、討論與結論

新聞自由作為民主的必備條件，是民主發展不可缺漏的一環。當記者生命遭到謀殺，一方面是剝奪了其個人生命權；對國家社會而言，這

樣的謀殺則是對新聞自由的暴力打壓，將會引發寒蟬效應。因此，一個國家若殺害記者問題越嚴重，對該國的民主發展則越是不利（Cottle et al., 2016; McGonagle, November, 2013）。過去 Riddick et al. (2008) 的研究以礦坑中的金絲雀為比喻，認為記者是民主的金絲雀。一旦有國家發生記者遭殺害現象，則可以被視為是民主制度正在漏氣（瓦斯）的跡象。換言之，研究記者遭殺害，可以有效釐清和掌握，一個國家社會是走向民主深化抑或民主倒退。

反映在本研究所關注的問題，自從 2016 年菲律賓總統杜特蒂以政治強人的姿態開始進行國家治理，不論是反毒戰爭抑或各類政治暗殺事件，經常受到菲律賓國內外媒體的關注與批評。因此，以各種暴力及違反人權的手段作為血腥治國，已經成為杜特蒂最醒目的形象（McCoy, 2017; Thompson, 2016）。在對於新聞自由的壓抑上，杜特蒂同樣被遭受多方批判，認為在其執政下發生記者遭暴力殺害問題更趨嚴重，且杜特蒂應該為此負起責任。為檢視杜特蒂執政下的菲律賓，是否真正發生更為嚴重的記者遭謀殺問題，以此影響民主所仰賴的第四權、新聞自由發展。本研究嘗試回到有罪不罰，以及記者遭殺害相關研究脈絡，進行討論並提出具體的四個研究問題，以釐清杜特蒂執政與記者遭暴力殺害問題之間的關係和意涵。

首先，從有罪不罰研究觀點，當有罪不罰問題越嚴重，則代表記者遭暴力殺害問題越顯著。本研究藉由整理 CPJ 歷年來有關菲律賓的全球有罪不罰指數和排名進行統計發現，由於有罪不罰指數是以十年累計個案數為基礎，進行統計和計算，因此難以從有罪不罰指數、排名，來比較和釐清各任總統與記者遭謀殺問題之嚴重程度。因此本研究回到本次研究範圍的 150 個記者遭謀殺的檔案中，進行有罪不罰相關統計，其中被用來進行有罪不罰指數和排名計算的完全有罪不罰個案數，以雅羅育

總統任期內為最多。若進一步考量任期長短和個案數量，則雅羅育總統與杜特蒂總統任內發生記者遭謀殺完全有罪不罰個案數量，嚴重程度相當。

針對第二研究問題，透過全球司法品質、表現的排名來看，雅羅育總統和杜特蒂總統兩人的任期內，菲律賓司法品質和表現之排名都是最差。值得一提的是，杜特蒂任期內司法品質與表現的世界排名持續滑落，甚至在 2020 年創下菲律賓在相關排名之中最差的成績。過去研究指出，當一個國家對法律品質低落和執行法律之能力薄弱，那麼司法結構就會助長有罪不罰的問題持續存在。對於記者而言，司法品質與有罪不罰問題則會形成不利的社會結構而使記者持續遭殺害的問題頻繁發生（Asian Institute of Journalism and Communication & International Media Support, 2019; Ngilangil, 2022; Workneh, 2021）。

針對第三個研究問題，本研究運用 CPJ 資料庫進行分析比較，自 1992 年以來各任菲律賓總統執政下的記者遭謀殺死亡數。本研究以各總統任內月平均記者死亡數作為分析比較基礎，研究發現雅羅育總統任內記者遭謀殺的情況最嚴重，平均每月有 0.704 人遭殺害；而被譽為承襲母親的民主典範，柯拉蓉之子艾奎諾三世居次（0.458 人）；被認為血腥暴力治國形象鮮明的杜特蒂，則是排名第三，月平均記者死亡數為 0.273 人。

針對第四個研究問題，本文透過分析比較各總統任內記者死亡類型，以全國死亡所占記者死亡總數比例進行分析比較，研究發現在五位總統任期全國型記者死亡比例，杜特蒂是最不嚴重的，僅有 16.7%；相對的，艾斯特拉達在其短短兩年的中央執政下，全國型記者遭殺害所占比例則高達 33.3%，為最嚴重的一任。值得注意的是，艾斯特拉達任內的記者死亡數僅 3 人，分子分母數過小，因此才使其排序名列前茅；相



較之下，排序第二的菲律賓總統艾奎諾三世，其任內有高達 33 位記者死亡，其中全國型記者占比高達 27.3%。就數量和比例上，菲律賓總統艾奎諾三世任內問題的嚴重性應更勝於艾斯特拉達。此數據相當程度，呼應了過去相關研究統計發現，也就是過去菲律賓記者遭殺害大多為地方記者之現象。這也意味著，中央與地方民主發展落差，地方權勢者有更強的動機透過殺害記者來壓抑新聞自由，而不是位在首都、掌控中央的國家領袖（Aguilar et al., 2014; Carey & Gohdes, 2021; Lumbang, 2009）。然而數據解釋，需要納入晚近菲律賓的政治權力結構，才能形成更具脈絡性的解釋。

反映在本研究主旨，值得思考杜特蒂總統執政出現高比例的地方記者遭謀殺的表現，具備什麼樣的意涵？過去有不少學者認為，後馬可仕時代的菲律賓民主運作特色是依然是過去 Anderson（1988）所觀察的酋長式民主（cacique democracy，顧長永，2013; Abinales & Amoroso, 2017）。雖然具有民主選舉形式，但在地方層次仍存在威權飛地（enclave）的現象。地方權勢者劃分政治勢力，透過恩庇侍從關係、血腥暴力手段，鞏固地方勢利、瓜分公共資源，亦阻斷民主選舉所仰賴的公正公平競爭（紀舜傑，2017；顧長永，2013；Abinales & Amoroso, 2017）。酋長式民主的運作亦是各地方政治人物以追求家族為核心利益，建立起家族政治王朝（political dynasties）。各家族王朝為了壟斷地方的政治經濟利益，對其他家族的競爭者、反對者或可能對其權勢形成制衡者，亦不惜實施暴力，以維持家族地方權勢能長治久安（Dressel, 2011; Gutierrez, 1993; McCoy, 1993; T. S. E. Tadem & E. C. Tadem, 2016）。酋長式政治作為菲律賓的政治權力運作結構，反映在後馬可仕時期的記者遭殺害類型的研究上，似乎呼應了過去菲律賓記者遭謀殺的相關研究發現，也就是弱中央一強地方的政治權力結構，會造就

地方有罪不罰文化的猖獗，以及地方記者遭死亡人數遠高於全國型的記者。

值得反思的是，杜特蒂 2016 年當選總統開始，便積極建構強人政治。杜特蒂總統透過恩威兼具的威權統治手段，逐漸將原本的弱中央與強地方關係，改變成為鞏固中央政治權力的政治結構。首先是透過擴張總統能夠掌控的預算金額，以及不受國會監督的預算分配權力。杜特蒂建立了中央與地方的恩庇侍從關係，向支持杜特蒂政府的地方分配計畫預算，並且極力保護效忠他的政治人物。其次，杜特蒂藉由授權增加國防部、警衛隊的薪資福利，大量晉用軍方人員擔任政府要職（三分之一內閣為退休軍人，Gera & Hutchroft, February 19, 2021）。這些手段使菲律賓政府走向中央軍事化的型態，有助於中央的威權運作。與此同時，杜特蒂政府將血腥暴力的統治手段，透過掃毒戰爭的發動，不僅是對一般犯罪者進行掃毒和法外處決，掃毒戰爭的手段亦延伸到對於政敵的攻擊。至少有 24 位以上的地方政治人物（省長、市長），因被列入掃毒名單之列而遭到殺害（Gera & Hutchroft, February 19, 2021; McCoy, 2017; Thompson, 2016）。晚近，由於 Covid-19 疫情爆發，杜特蒂亦利用此危機和公衛恐懼，提高菲律賓政府的軍警化，以及對於地方政治人物的控制手段。杜特蒂有系統的對反對派進行打擊，同時針對司法機構和媒體進行侵略性攻擊，無形中也削弱了菲律賓的民主監督機構的制衡能力（Curato, January 22, 2022; Thompson, 2022）。

因此，地方豪強為主導的地方政治——酋長式政治，或許在艾奎諾三世執政下依然根深蒂固，被菲律賓學者直指菲律賓黑暗政治仍然延續（Abinales & Amoroso, 2017, pp. 311-315）。然而杜特蒂的強人政治操作下，不僅重塑了中央與地方的權力關係，也改變了總統的行政權與立法、司法、第四權的關係呈現失衡。

由此來檢視在杜特蒂任內發生自 1992 年以來，地方記者遭殺害比例的最高紀錄（83.3%）。本文研究發現，因為杜特蒂總統執政下，中央與地方的政治權力關係，不再呈現弱中央、強地方的結構型態。因此，過去將地方記者殺害問題歸於地方威權的解釋，到了杜特蒂總統任內則不再符合現實脈絡。本文認為，即便地方記者遭殺害的不一定是中央或和杜特蒂有直接關係，但由杜特蒂所領導的威權中央，具備一定的能力來進行問題的處理與預防，則高比例的地方記者死亡，顯示出由杜特蒂所領導的中央政府雖然在形式上為民主國家，但在某種程度上已展現轉變，也就是菲律賓走向中央威權的權力結構，且中央權力能夠擴及地方。

綜合上述，作為強人總統的杜特蒂，自從其執政以來不僅是發動以毒品戰爭之名，以謀殺、法外處決造成人權的染血。透過比較後馬可仕時代的幾位總統主政下的記者遭殺害問題之相關數據表現，以及回到杜特蒂執政的中央與地方關係的脈絡解釋。本研究發現，菲律賓總統杜特蒂主政下有罪不罰、司法表現和地方記者遭殺害問題均為嚴重，而強人總統和威權化的中央，反映出杜特蒂必須為第四權的染血付出關鍵責任。

本研究成果具有幾項研究意義：首先是以記者頻遭殺害問題為個案，利用各類相關實證資料分析，以此釐杜特蒂與 1986 年以後的各任民選總統，在極端暴力新聞壓迫上的具體表現與差異。其次是擴展相關研究類型，過去研究大多以國家比較、國家個案研究，或者國家內的不同地方研究為主軸，進行記者遭殺害型態、因素的研究探索。本研究則是透過不同研究角度，嘗試研究探討同一國家，不同執政者／總統與記者遭殺害議題的關連性。透過運用既有指數進行比較方法的創造，與過去相關研究進行有意義的討論，得以回應本研究問題。第三是本文研究

結果說明新聞自由與民主發展密切相關。記者作為新聞自由的實踐者，其人身安全是否受到有效保護，不僅關乎該國的民主機制能否有效實踐，也關係到作為民主國家的執政者是否有意願、有能力，實踐積極和消極的義務。

## 參考書目

- 王靜蟬、許瓊文（2012）。〈獨自療傷的記者？從社會支持取徑檢視記者創傷壓力的調適〉，《中華傳播學刊》，22: 211-259。
- 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。
- 張春炎（2021）。〈為何記者持續遭殺害？探索菲律賓記者遭殺害的問題及社會構成（1986-2019）〉，《中華傳播學刊》，40: 145-190。
- 陳順孝（2009）。〈暴力陰影下的報導策略〉，馮建三、魏均編《示威就是傳播：臺社傳媒讀本》，頁 127-157。臺北市：臺灣社會研究季刊。
- 紀舜傑（2017）。〈菲律賓之國家認同——被殖民經驗與主體意識的課題〉，《臺灣國際研究季刊》，13(3): 173-188。
- 顧長永（2013）。《東南亞各國政府與政治：持續與變遷》。臺北市：臺灣商務印書館。
- 李宗憲（2019 年 2 月 19 日）。〈菲律賓「最危險」的女人瑞薩被抓和持續受制的東南亞新聞自由〉，《BBC 新聞網》，取自 <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-47277472>
- Abinales, P. N., & Amoroso, D. J. (2017). *State and society in the Philippines* (2<sup>nd</sup> ed.). Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Aguilar, F. V., Jr., Mendoza, M. P., & Candelaria, A. L. K. (2014). Keeping the state at bay: The killing of journalists in the Philippines, 1998-2012. *Critical Asian Studies*, 46(4), 649-677.
- Anderson, B. (1988). Cacique democracy in the Philippines: Origins and dreams. *New Left Review*, 169(1), 3-31.
- Asal, V., Krain, M., Murdie, A., & Kennedy, B. (2018). Killing the messenger: Regime type as a determinant of journalist killing, 1992-2008. *Foreign Policy Analysis*, 14(1), 24-43.
- Asian Institute of Journalism and Communication & International Media Support. (2019). *Philippine plan of action on safety of journalists*. Retrieved from International

- Media Support Web site <https://www.mediasupport.org/wp-content/uploads/2019/11/PPASJ-final-pdf.pdf>
- 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>
- Beiser, E. (2020, October 28). *Getting away with murder*. Retrieved from Committee Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/2020/10/global-impunity-index-journalist-murders/>
- Bjørnskov, C., & Freytag, A. (2016). An offer you can't refuse: Murdering journalists as an enforcement mechanism of corrupt deals. *Public Choice*, 167(3), 221-243.
- Carey, S. C., & Gohdes, A. R. (2021). Understanding journalist killings. *The Journal of Politics*, 83(4), 1216-1228. DOI:10.1086/715172
- Chalaby, J. (2000). New media, new freedoms, new threats. *International Communication Gazette*, 62(1), 19-29.
- Coloma, H. B., Jr. (2012). Preface. In F. Rosario-Braid, C. C. Maslog, & R. R. Tuazon (Eds.), *Crimes and punishment: The killing of Filipino journalists* (pp. vii-ix). Manila, PH: Asian Institute of Journalism and Communication.
- Cottle, S., Sambrook, R., & Mosdell, N. (2016). *Reporting dangerously journalist killings, intimidation and security*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Curato, N. (2022, January 22). Democratic expressions amidst fragile institutions: Possibilities for reform in Duterte's Philippines. *Brookings*. Retrieved from <https://www.brookings.edu/articles/democratic-expressions-amidst-fragile-institutions-possibilities-for-reform-in-dutertes-philippines/>
- Davenport, C (2007). State repression and political order. *Annual Review of Political Science*, 10, 1-23.
- Dressel, B. (2011). The Philippines: How much real democracy? *International Political Science Review*, 32(5), 529-545.
- Dunham, J. (2021, October 28). *Killers of journalists still get away with murder*. Retrieved from Committee Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/2021/10/killers-of-journalists-still-get-away-with-murder/#index>
- Elliott, S., Elbahtimy, M. & Srinivasan, S. (2012, July). Threats to the right to life of journalists. *CGHR Working Paper 4*. Cambridge, CA: University of Cambridge Centre of Governance and Human Rights.
- Gera, W., & Hutchroft, P. (2021, February 19). Duterte's tight grip over local politicians: Can it endure?. *New Mandala*. Retrieved from <https://www.newmandala.org/dutertes-tight-grip-over-local-politicians-can-it-endure/>
- Getting away with murder 2008*. (2008, April 30). Retrieved from Committee 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/2011/06/2011-impunity-index-getting-away-murder/>
- 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 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>
- 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.
- de Bustamante, C. G., & Relly, J. E. (2016). The practice and study of journalism in zones of violence in Latin America: Mexico as a case study. *Journal of Applied Journalism & Media Studies*, 5(1), 51-69.
- Guimary, D. L. (1989, August). *The Philippine press after marcos: Restored freedoms and new problems*. Paper presented at the Annual Meeting of the Association for Education in Journalism and Mass Communication, Washington, DC.
- Gutierrez, E. (1993). *The ties that bind: A guide to business, family and other interests in the house of representatives*. Manila, PH: Center for Investigative Journalism and Institute for Popular Democracy.

- Høiby, M. (2020). Covering Mindanao: The safety of local vs. non-local journalists in the field. *Journalism Practice*, 14(1), 67-83. DOI: 10.1080/17512786.2019.1598884
- Honari, A. (2018). From 'the effect of repression' toward 'the response to repression'. *Current Sociology Review*, 66(6), 950-973.
- Hughes, S., & Márquez-Ramírez, M. (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., & Márquez-Ramírez, M. (2018). Local-level authoritarianism, democratic normative aspirations, and antipress harassment: Predictors of threats to journalists in Mexico. *The International Journal of Press/Politics*, 23(4), 539-560. DOI: 10.1177/1940161218786041
- Hughes, S., & Mellado, C., Arroyave, J., Benítez, J., de Beer, A., Garcés-Prettel, M. et al. (2017). Expanding influences research to insecure democracies. *Journalism Studies*, 18(5), 645-665.
- Hughes, S., & Vorobyeva, Y. (2021). Explaining the killing of journalists in the contemporary era: The importance of hybrid regimes and subnational variations. *Journalism*, 22(8), 1873-1891.
- 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)
- James, B. (2007). *Press freedom: Safety of journalists and impunity*. Paris, FR: UNESCO.
- Jamil, S. (2018). Safety threats, impunity and professionalism: Journalists' dilemma in Pakistan. *Sociology and Anthropology*, 6(7), 571-578.
- Kaman, L. C., Defense Technical Information Center. (2017, November 21). *The Duterte clan: A new paradigm in Filipino political family dynasties implications for security in southeast Asia*. Retrieved from <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1062042.pdf>
- Krøvel, R. (2017). Violence against indigenous journalists in Colombia and Latin America. In U. Carlsson, & R. Pöyhtäri (Eds.), *The assault on journalism: Building knowledge to protect freedom of expression* (pp. 191-204). Nordicom, SE: University of Gothenburg/Lumbang.
- Lisosky, J. M., & Henrichsen, J. (2011). *War on words: Who should protect journalists?* Santa Barbara, CA: Praeger Publishers/Greenwood Press.
- Lumbang, B. E. (2009). *The deadliest free press in Asia: A case study of the Philippines*. Unpublished master's thesis, Lund University, SE.
- Macaraig, M., & Malakunas, K. (2016, June 1). Outrage after Duterte justifies Philippine journalists' murders. *Yahoo News*. Rederived from <https://news.yahoo.com/philippines-duterte-endorses-killing-corrupt-journalists-155911848.html>
- McCoy, A. W. (1993). 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.

- McCoy, A. W. (2017). Philippine populism: Local violence and global context in the rise of a Filipino strongman. *Surveillance & Society*, 15(3/4), 514-522.
- 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 Council of Europe Conference of Ministers responsible for Media and Information Society, Freedom of Expression and Democracy in the Digital Age: Opportunities, Rights, Responsibilities, Belgrade, RS.
- Mendoza, A. M., Jr. (2012). The Culture of impunity: A political economy perspective. In F. Rosario-Braid, C. C. Maslog, & R. R. Tuazon (Eds.), *Crimes and punishment: The killing of Filipino journalists* (pp. 67-87). Manila, PH: Asian Institute of Journalism and Communication.
- Mukherjee, M. (2011). *Understanding transnational advocacy groups: A case study of the effectiveness of the Committee to Protect Journalists in the promotion of press freedom in the Philippines*. Unpublished master's thesis, Reed College of Media, West Virginia University, West Virginia, WV. Retrieved from <https://researchrepository.wvu.edu/etd/4758>
- Ngilangil, K. M. (2022). Hearing the voices of journalists in Surigao City, Mindanao, Philippines. *Asian Journal of Research in Education and Social Sciences*, 4(1), 33-43.
- Pate, U. A., & Idris, H. (2017). How journalists survived to report professionalism and risk management in the reporting of terror groups and violent extremism in North East Nigeria. In U. Carlsson, & R. Pöyhtäri (Eds.), *The assault on journalism: Building knowledge to protect freedom of expression* (pp. 159-170). Nordicom, SE: University of Gothenburg.
- Pöyhtäri, R. (2017). UNESCO's research agenda on the safety of journalists: Call for new academic research initiatives. In U. Carlsson, & R. Pöyhtäri (Eds.), *The assault on journalism: Building knowledge to protect freedom of expression* (pp. 103-108). Nordicom, SE: University of Gothenburg.
- Pukallus, S., Bradley, L., Clarke, S., & Harrison, J. (2020). From repression to oppression: News journalism in Turkey 2013-2018. *Media, Culture & Society*, 42(7-8), 1443-1460.
- Rappler (2021, December 21). A bloody trail: People we lost under Duterte. Rederived from <https://www.rappler.com/NEWSBREAK/IQ/LIST-DRUG-WAR-ACTIVISTS-JOURNALISTS-LAWYERS-GOVERNMENT-OFFICIALS-KILLED-DUTERTE-ADMINISTRATION/>
- Regan, P. M., & Henderson, E. A. (2002). Democracy, threats and political repression in developing countries: Are democracies internally less violent? *Third World Quarterly*, 23(1), 119-136.
- Relly, J. E., & de Bustamante, C. G. (2014). Silencing Mexico: A study of influences on journalists in the Northern States. *International journal of press/politics*, 19(1), 108-



131.

- 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.
- Rosario-Braid, F. (2012). Writing 30 to the culture of impunity. In F. Rosario-Braid, C. C. Maslog, & R. R. Tuazon (Eds.), *Crimes and punishment: The killing of Filipino journalists* (pp. 3-19). Manila, PH: Asian Institute of Journalism and Communication.
- Sarikakis, K. (2017). Assaults against journalists: We see the tip of the iceberg. In U. Carlsson, & R. Pöyhtäri (Eds.), *The assault on journalism: Building knowledge to protect freedom of expression*. (pp. 119-127). Nordicom, SE: University of Gothenburg.
- Tadem, T. S. E. & Tadem, E. C. (2016). Political dynasties in the Philippines. *South East Asia Research, 24*(3), 328-340.
- 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, PH: Asian Institute of Journalism and Communication and the UNESCO National Commission of the Philippines.
- Tandoc, E. C., Jr. (2017). Watching over the watchdogs: The problems that Filipino journalists face. *Journalism Studies, 18*(1), 102-117.
- Teehankee, J. (2016). Weak state, strong presidents: Situating the Duterte presidency in Philippine political time. *Journal of Developing Societies, 32*(3), 293-321.
- Thompson, M. R. (2010). Populism and the revival of reform: Competing political narratives in the Philippines. *Contemporary Southeast Asia, 32*(1), 1-28.
- Thompson, M. R. (2016). Bloodied democracy: Duterte and the death of liberal reformism in the Philippines. *Journal of Current Southeast Asian Affairs, 3*, 39-68.
- Thompson, M. R. (2022). Brute force governance: Public approval despite policy failure during the COVID-19 pandemic in the Philippines. *Journal of Current Southeast Asian Affairs, Online First*, 1-23. DOI: 10.1177/18681034221092453
- UNESCO (2012). *UN plan of action on the safety of journalists and the issue of impunity*. Retrieved from <https://en.unesco.org/un-plan-action-safety-journalists>
- VonDoepp, P., & Young, D. (2013). Assaults on the fourth estate: Explaining media harassment in Africa. *The Journal of Publics, 75*(1), 36-51.
- Waisbord, S. (2002). Antipress violence and the crisis of the state. *The International Journal of Press/Politics, 7*(3), 90-109.
- Weaver, D. H., Beam, R. A., Brownlee, B. J., Voakes, P. S., & Wilhoit, G. C. (2007). *The American journalist in the 21st century: U.S. news people at the dawn of a new millennium*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- White, A. (2007). A climate of fear inhibits press freedom. *Press Freedom Safety of*

*Journalists and Impunity*. Retrieved from UNESCO Web site

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001567/156773e.pdf>

Whitten-Woodring, J. (2009). Watchdog or lapdog? Media freedom, regime type, and government respect for human rights. *International Studies Quarterly*, 53(3), 595-625.

Witchel, E. (2018). *Getting away with murder*. Retrieved from Committee to Protect Journalists Web site: <https://cpj.org/reports/2018/10/impunity-index-getting-away-with-murder-killed-justice.php>

Workneh, T. W. (2021). From state repression to fear of non-state actors: Examining emerging threats of journalism practice in Ethiopia. *Journalism Practice, Latest Articles*, 1-18. DOI: 10.1080/17512786.2021.1919176

# Bloodied Press Freedom?: Exploring the Killing of Journalists in Duterte's Philippines

Chunyen Chang\*

## ABSTRACT

Nobel Peace Prize laureate 2021 Maria Ressa, the founder of Rappler that is a Filipino online news site, attracted people's attention in Taiwan due to then-President Duterte's oppression and the dark side of press freedom in the Philippines. Journalists' personal safety is an important research topic and is even followed closely by international organizations. Based on the investigated report by International Federation of Journalists (IFJ), the Philippines is one country where press investigative reporters have been facing crises recently, because Duterte has "blood-stained" the democracy there by his violence ever since he assumed office. Therefore, a research question arises: Is the problem of journalists killed mired in a more serious situation under the Duterte administration? The Global Impunity Index from Committee to Protect Journalists (CPJ) and CPJ's database of attacks on the press are analyzed to compare the relevant performances of each president of the Philippines in the post-Marcos era.

There are three sections in this study for the literature review. "Press oppression and journalists killed violently" is first discussed. The present research indicates that reporters or journalists have always played essential

---

\* Chunyen Chang, Associate Professor, Department of Southeast Asian Studies, National Chi Nan University, Taiwan. E-mail: cychang@mail.ncnu.edu.tw.

roles in a democratic society. However, the reality is that the authority interferes in press freedom by all kinds of means to prevent the media watch from accomplishing his political and group/personal interests. Press oppression is a systematic attack on journalism and journalists, harming their personal safety, rights of freedom, and professional autonomy. Though killing journalists can be viewed as type of press oppression, relevant research considers that the problem of journalists being killed has existed during the post-Marcos era due to the reflection of a larger structural problem - that is to say, “impunity” is allowed, which results in journalists killed.

The second topic discussed is “impunity and the problem of journalists killed”. “Impunity” is believed to be the main reason for journalists around the world being in danger. Related research based on impunity points out that journalists being killed is a continuous social problem, because of similar crimes that cannot be contained effectively by relevant laws. Thus, it is supposed that national society can offer effective remedies for victims to assure them of compensation only when the impunity problem is discarded, and the government should also take necessary measures to prevent violence from happening again. From this viewpoint, the more the impunity happens, the more serious the problem of journalists being killed is in a country. Therefore, the first research question, forming the basis of this study, is how the impunity situation of journalists being killed under the Duterte administration runs in contrast with other Filipino presidents in the post-Marcos era. And the second research question is how judicial quality under the Duterte administration is in contrast with other Filipino presidents in the post-Marcos era.

The last discussion is a “comparison between research on journalists killed internationally and in a single country”. The research on the problem of journalists being killed can be divided into two kinds. One explores the usage of international statistic databases and compares countries to countries for

examining how the national system and social structure affect journalists' safety, leading to the serious problem of journalists being killed. Past research related to this study shows that among different countries, journalists are killed less frequently in those lacking press freedom. On the other hand, journalists are killed more often in countries with press freedom, but these countries' governments are corrupt and have weak legal systems. The other strand explores a specific country's context and the situation of journalists killed in particular regions of that country by a case study format. Its feature is to conduct research on a specific country or regions of a country and by the means of interviewing and investigating systematically journalists' local work experiences. The problem of journalists being killed reflects that violent crime can harm the normal functioning of the Fourth Estate.

Although existing research talks less about the potential effect of a country's leader on the problem of journalists being killed, the number of journalist deaths and types under presidencies can be realized by an extant international statistic database to clarify what particular type of president might influence such acts. Therefore, the third and fourth research questions are brought up in this study. The third research question is how many journalists were killed under the Duterte administration in contrast with other Filipino presidents in the post-Marcos era. The fourth research question is what types of killings were under the Duterte administration in contrast with other Filipino presidents in the post-Marcos era. In other words, analysis covers the ratio of deaths of local and national journalists during Duterte and the other presidents' administration.

The study's results from each data analysis are as follows. First, impunity cases of journalists' murders under the Arroyo and Duterte administrations are fairly severe. Second, from the quality and ranking of justice worldwide, these performances under the Arroyo and Duterte administrations are both the worst.

Third, this study takes the average killings of journalists monthly during each presidency as the basis of analysis and comparison and finds that the situation of the murder of journalists under the Arroyo administration is the worst, accounting for 0.704 persons killed per month. Fourth, after analyzing and comparing the death types during each presidency, this study discovers that the national journalists' death ratio among all journalists' deaths under the Duterte administration is 16.7%, which is the least serious. On the basis of objective data analysis, this study contextually explains the structural change of Philippine's political power and aims to clarify the meaning of the high local journalists' death ratio under the Duterte administration.

Past research has indicated the problem of local journalists killed being blamed on the local authority. Abinales & Amoroso (2017), Filipino scholars, also noted that Cacique Democracy, which denotes local politics predominated by local despots, was still deep-rooted even when Aquino III came to power. However, this argument no longer fits in with the context of reality under the Duterte administration. Duterte reconstructed the power connection between central and local governments with his strongman politics, and the relationships between the president's executive power, legislative power, judicial power, and the Fourth Estate become out of balance.

Once the strongman president formed an authoritative central government, the power stretched out into local governments. Under this new Philippine political structure, local anti-democratic behaviors were tied with the president's responsibilities. Therefore, by objective data analysis and an explanation of the relation between central and local governments under the Duterte administration, this study shows that Duterte, as the ruler, should bear critical responsibility for the blood-stained fourth power.

**Keywords:** Duterte, journalist safety, Philippines, press freedom, press repression