



解構

廣電媒體

建立廣電新秩序



鄭瑞城 王振寰 林子儀 劉靜怡 蘇 蘅 合著
瞿海源 馮建三 鍾蔚文 翁秀琪 李金銓

作者簡介

鄭瑞城

現職：政治大學新聞系教授

學歷：美國俄亥俄州立大學大眾傳播學博士

王振寰

現職：東海大學社會研究所副教授

學歷：美國加州大學洛杉磯分校社會學博士

林子儀

現職：台灣大學法律系副教授

學歷：美國康乃爾大學法學博士

劉靜怡

學歷：台灣大學法律學研究所碩士

蘇 蘅

現職：政治大學新聞系副教授

學歷：政治大學新聞研究所博士

瞿海源

現職：中央研究院民族學研究所研究員

學歷：美國印第安那大學社會學博士

馮建三

現職：政治大學新聞系副教授

學歷：英國李斯特大學大眾傳播學博士

鍾蔚文

現職：政治大學新聞研究所教授

學歷：美國史丹佛大學大眾傳播學博士

翁秀琪

現職：政治大學新聞研究所副教授

學歷：德國曼因茲大學大眾傳播學博士

李金銓

現職：美國明尼蘇達大學新聞暨大眾傳播學院教授

學歷：美國密西根大學大眾傳播學博士



解構

廣電媒體

建立新秩序

四
機

鄭瑞城 王振寰 林子儀 劉靜怡 蘇 蘅 合著
瞿海源 馮建三 鍾廣文 翁秀琪 李金銓

目錄

序

代前言

第一章	頻率與頻道資源之管理與配用	鄭瑞城	1
第二章	廣播電視媒體的控制權	王振寰	75
第三章	廣播電視內容之規範與表現	林子儀 劉靜怡	129
第四章	語言(國/方)政策型態	蘇 蘅	217
第五章	解析廣播電視工會的問題	瞿海源	279
第六章	公共電視	馮建三	317
第七章	有線電視	鍾蔚文	411
第八章	台灣的地下媒體	翁秀琪	441
第九章	台灣的廣播電視藍圖	李金銓	519

詳細目錄

序

代前言

第一章 頻率與頻道資源之管理與配用 1

第一節 頻譜原理 3

第二節 理論基礎：政府的角色與結構管制論 8

一、政府的角色 8

二、結構管制論 12

第三節 頻譜之管理機制 19

一、國際管理機制 19

二、國內管理機制 21

第四節 頻率與頻道之配用 25

一、整體配用類型 26

二、廣播頻率之配用 33

(一)發射機 33

(二)電功率 36

(三)地區分佈 37

三、電視頻道之配用 46

(一)所有權結構 46

(二)發射機及其區域統計 47

第五節 結論、討論與建議 49

一、結論 49

(一)管理機制 49

(二)配用 52

二、討論 55

(一)管理機制 55

(二)配用 59

三、建議 63

註釋 66

參考書目 67

第二章 廣播電視媒體的控制權 75

第一節 控制權的分析 79

公司的控制權 80

第二節 台灣廣播電視事業的發展 83

第三節 電視媒體的權力結構 88

一、台視 89

二、中視 93

三、華視 98

四、總經理的出身背景 103

第四節 廣播媒體的權力結構 109

一、資本結構 110

二、廣播電台的董監事結構 112

第五節 結論：可能改變嗎？ 116

註釋 121

參考書目 123

附錄 127

第三章 廣播電視內容之規範與表現 129

前言 131

第一節 現行廣播電視法制對廣播電視內容的規範 134

一、規範目的 135

二、規範手段 135

(一)呈現形式的限制 135

1. 節目部份 136

2. 廣告部份 137

(二)實質內容的限制 138

1. 一般性的限制 139

2. 強制播出一定內容 140

3. 指導性的規範 140

4. 國際性交流的限制 140

(三)事前審查與事後懲罰 141

1. 事前審查 141

2. 事後懲罰 143

(四)接近使用媒體權 144

第二節 現行法制的檢討 151

一、基本原則 152

(一)政府應該保持立場的中立 152

1. 防止政府對公共事務討論的扭曲 152

2. 防止政府不當的動機 152

3. 避免家長主義式的統治 153

4. 新聞自由的維護 154

(二)政府對廣電媒體的管制目標及手段 155

(三)禁止事前審查 155

(四)依法行政與法律保留原則 157

(五)行政程序及程序保障 158

二、立法目的的檢討 159

三、管制手段的檢討 160

(一)內容管制 161

1. 節目部份 161

2. 廣告部份 162

(二)內容表現形式的管制 166

1. 節目部份 166

2. 廣告部份	167
(三) 事前審查	168
(四) 法律保留原則	169
(五) 行政程序及程序保障	171
(六) 接近使用媒體權	173
(七) 小結	175
第三節 實際現象的分析及檢討——以檢討新聞報導及新聞性節目的內容管制為主	176
第四節 廣電法制的重整——一代結論	186
註釋	191
參考書目	213
第四章 語言(國/方)政策型態	217
第一節 前言	219
一、廣播電視語言政策問題本質	219
(一) 台灣語言政策形成因素	219
(二) 語言政策產生的問題	223
二、我國廣播電視政策法規對「語言」之界定	225
(一) 廣電法未制定前的廣播語言政策	225
(二) 廣電法及相關法令中的「語言條款」	226

三、國外廣電語言政策實例—單語主義與多語主義的概念	228
第二節 台灣廣播電視語言政策的決策與特色	232
第三節 廣播語言政策的演變	234
一、廣播電台型態與政府角色	234
二、廣播方言節目發展的三個階段	235
(一)第一階段 (一九七二年以前)：放任期	235
(二)第二階段 (一九七二至八七年)：限制期	240
(三)第三階段 (一九八七年迄今)：鬆動期	245
第四節 電視語言政策的演變	248
一、第一階段 (一九六二至七二年)：相對開放期	249
(一)電視語言政策的開始	249
(二)政府建立方言節目審查制	252
二、第二階段 (一九七二年至八七年)：緊縮期	254
(一)緊縮期前期	255
1. 方言節目緊縮的成因	255
2. 緊縮方言節目的政策決定	257
3. 電視語言政策緊縮的影響	259
(二)緊縮期後期	259
1. 方言節目發生轉變	259
2. 說服性方言節目播出	260
3. 方言新聞節目受到重視	261
4. 方言節目出現鬆動	264

三、第三階段（一九八七年迄今）：鬆動期	265
第五節 結語	268
參考書目	273
第五章 解析廣播電視工會的問題	279
前言	281
第一節 廣播產業工會的現況與問題	286
第二節 電視產業工會的現況與問題	291
一、團體協約訂定的波折	294
二、員工分紅入股的勞資爭議	300
第三節 自主工會與新聞自由：代結語	304
參考書目	314
第六章 公共電視	317
第一節 什麼是「公共」電視：三種模式	320
一、「蝦米模式」的公共電視：以「節目」為單位	320
二、「小魚模式」的公共電視：以「頻道」為單位	322
三、「大魚模式」的公共電視：以「制度」為依歸	324
第二節 公共電視危機探源：四類因素	326

- 一、新傳播科技與公共電視 327
 - 二、政治權力與公共電視 329
 - 三、商業壓力與公共電視 332
 - 四、科層組織與公共電視 336
- 第三節 「光明來自東方」？台灣「公共」電視的來龍去脈 340
- 一、公共電視建台原因：一箭四鵰？ 341
 - 二、公共電視建台歷程及其表現：水到渠成？圖窮匕現？ 345
 - 三、論「公共電視法草案」：逆來順受？假戲真作？ 350
- 第四節 結論 357
- 註釋 360
- 參考書目 396
- 〈附錄〉 一封公開信：我們期望公共電視能夠實至名歸 408

第七章 有線電視 411

- 第一節 有線電視的定位 414
- 一、有線政策應該要發揮有線科技的潛力 414
 - 二、政策應考慮有線電視是事實獨占事業的特性 417
 - 三、有線電視應是地方媒體 418
 - 四、有線電視應是民主的論壇 420
- 第二節 有線電視政策的社會文化環境 421

第三節 有線電視草案：公衆利益、政府、商業利益的角力場 423

一、國家的權力過於膨脹 425

二、強調市場機能 428

三、沒有聲音的公衆 432

第四節 有線電視的遠景 434

參考書目 436

第八章 台灣的地下媒體 441

第一節 前言 443

一、何謂地下媒體（小衆媒體、替代性媒體） 443

二、理論 444

(一)安晨斯柏格的解放媒介論 444

(二)接近使用媒介權 446

第二節 國外情形簡介 447

一、加拿大 447

(一)Radio Kenomadiwin—加拿大北部的一個原住民（愛斯基摩）社區電台 447

(二)Vancouver Co-operative Radio—郊區社區電台的典型 448

二、英國 450

(一)海上海盜廣播史 451

(二)陸上海盜廣播史 452

(三)英國政府的因應之策 453

三、義大利 455

四、小結 458

第三節 台灣的地下媒體 459

一、第四台 459

(一)歷史演變、成因、組織 459

(二)第四台所引發的問題 466

1. 法律問題 466

2. 商業問題 467

3. 中美諮商 467

(三)法令規章：剪不斷、理還亂 468

(四)第四台與共同天線業者 472

(五)第四台與本土／大眾文化 474

二、民主電視台 475

(一)民主有線電視台 475

1. 歷史演變、組織 475

2. 社會意義 481

(二)民主之聲無線電視台 482

1. 連合會 484

2. 社會意義 484

三、有線音樂台（日喬有線喬事股份有限公司） 485

四、無照「香腸族」	487
第四節 結論	488
註釋	493
參考書目	497
附錄一 第四台宣傳單舉例	502
附錄二 民主電視台宣傳單舉例	503
附錄三 違法第四頻道播放系統罰鍰金額說明單	507
附錄四 違法播放系統取締工作要點執行注意事項	507
附錄五 全面取締違法播放系統（第四台）案執行計劃	509
附錄六 台灣民主有線電視台全國聯盟組織章程	511
附錄七 台灣民主有線電視台股份有限公司組織章程	514
第九章 台灣的廣播電視藍圖	519
第一節 國家機器與大眾傳播媒體	522
一、最高領袖的媒體意理	523
二、黨國媒體控制的幾個特點	524
三、意理控制與商業利益	527
第二節 傳播政策與政府角色	529
一、政府的角色	530
二、公共領域	531

三、我國政府的管理機制	532
第三節 台灣廣電結構的透視	533
一、頻率與頻道的分配	533
二、法律規範	534
三、資本	536
四、廣電的語文政策	538
五、廣電工會	539
第四節 制訂傳播新科技的遊戲規則	540
一、公共電視	540
二、「第四台」—地下媒體	542
三、有線電視	543
第五節 結論與建議	544
一、結論	544
二、建議	547
(一)黨政分家	547
(二)文武分治	547
(三)行政中立	548
(四)廣電自由	549
註釋	550
參考書目	551

序

只要廣電媒體仍然為執政黨壟斷，臺灣就不能算是一個真正民主的社會，所以澄社要來解構廣電媒體，推動建立廣電新秩序。只要國民黨依舊擁有龐大的黨營事業，政黨政治就不可能上軌道，於是第一本澄社報告就在解構黨國資本主義。

為了以知識的力量推動臺灣的民主，我們出版澄社報告第二號，即「解構廣電媒體」，對廣電媒體的結構、制度和運作進行全面而深入的探討與批判。開放廣電媒體的重要性實為眾所皆知，但在執政黨堅拒的強硬立場和機詐的設計下，不僅難有突破，也成了政治衝突的主要來源。

澄社深深感覺到廣電媒體對民主發展的緊要，也對廣電媒體為執政黨所壟斷的事實極為痛心。做為知識分子，對這個狀況最能致力的應該就是澈底深入研究，客觀解析，為合理地開放廣電媒體建立理性思考與行動的基礎。於是，在一九九一年底，我就和瑞城兄討論進行這個研究計劃的可能性。瑞城兄認為廣電媒體的問題確實極為重要，而且有一些機構曾表示提供經費由他來主持，可是他覺得為澄社來做是值得的，即使沒經費也應該做。後來經過執行委員會正式討論決定請社員鄭瑞城教授來主持。在一九九二年一月研究小組正式成立，並開始積極進行研究。

這個重要計劃是以六位傳播學者為主，再加上一位法律學者和兩位社會學者，其中三位是澄社社員。說實在，以後來研究小組合

作的狀況而言，是否為社員根本不重要，可是身為澄社社長，對非社員的幾位教授完全投入奉獻還是有格外一份特別的敬意。這個計劃的經費非常有限，澄社本來自身的經費就不充裕，可是參與研究者都表示有錢沒錢都沒關係，這裡講有錢沒錢還是指研究實際所需，而不是教授們的任何酬勞。後來，臺大法學基金會肯定這項計劃的重要性，撥款十萬元，而臺北市律師公會理事長，也是臺大法學基金會的董事長林敏生律師個人捐助十萬元，合著這兩筆款在支付十個分支計劃必須的研究資料收集費用上就已經捉襟見肘，其中還有幾位堅拒支領而自願補貼研究的。即使支付費用者也多不夠用。知識分子輕財重義的風骨在參與計劃幾位朋友身上令人極為敬佩。在此代表澄社表示最高的敬意。

當大家都在八月二十日交出論文初稿時，不由得令人更為感動。因為許多學術會議交論文的狀況都沒有這麼好。在八月底分組開會相互評論後，經過修訂，這本澄社報告終於定稿。本來預備在一九九二年十二月中出版，也在十一月初將書稿交給出版社。但由於論文中表格甚多，在轉版時出了問題，又加上農曆新年和其他一些因素，出版時間一延再延，很對不起許多期盼看到本書的朋友。在一九九二年十一月十四日和廿一日，澄社先將報告的摘要召開記者會對外公開。幾經出版印刷的周折，這本書終於正式問世。

這個解構廣電媒體的計劃本來在時間的掌握上極佳，是在社會各界及政界針對廣電媒體開放進行熱烈討論前。但在出版印刷階段一再延誤，到現在才正式面世，似稍晚了些。對於如此耽擱，澄社

深感過意不去。不過，即使執政當局真正有誠意開放廣電媒體，恐怕也還會拖延相當時日，更何況執政黨似乎還並沒有坦然面對真正開放的傳播媒體，因此本書的出版應該仍然有很重要的參考價值。

在研究計劃進行期間，新聞局局長胡志強先生、廣電處處長顏榮昌先生以及多位同仁提供許多翔實資料，使得研究得以順利推展。研究助理嚴智宏先生與林麗雲小姐極為主動而勤奮供應研究同仁衆多資料。沒有這些廣而深的資料，這個研究就很難完成。對於參與計劃的研究助理劉靜怡小姐、蕭蘋小姐、程宗明先生和王君儀小姐，都努力協助完成各項計劃，我們在此也要表示特別的謝意和敬意。

在這個計劃進行中，我們非常感佩鄭瑞城教授的全心投入積極的催動，也很感謝林子儀教授、鍾蔚文教授、翁秀琪教授、馮建三教授、蘇衡教授和李金銓教授的盡心盡力的參與。其中子儀兄也協助經費上的支援，而金銓兄在回國研究的緊湊工作中，細讀所有論文，並以其深厚的傳播理論素養及敏銳的觀察和批判能力，為本報告撰寫結論，對本書的出版貢獻良多。社員王振寰教授全力參與計劃，又常常奔波於台中與台北之間，我們也在此表示謝意。

臺大法學基金會、林敏生律師撥款支助計劃之進行，財團法人台北國際青商會支助部分出版經費，其間董事長林春雄先生有力促成，我們謹在此特別致謝。東昇傳播公司協助編輯出版，丁副總元春先生慨允協助，主編林怡伶小姐費時費心，我們也在此表謝意。

建立廣電新秩序雖已揭開了序幕，但衡諸執政當局的誠意和努

力，整個工作的推展仍然有著極大的阻力。「解構廣電媒體」這本澄社報告將提供您到目前為止最充分的資訊和最完整的建議，希望我們一同努力來了解問題，並為建立廣電新秩序而努力。

瞿海源

一九九三年三月九日

代前言

本來沒想寫代前言，在本書將付梓的前夕，蓄積多年的心情卻催逼著。

多年來，一直想寫像本書這樣的一本書。認識的一些朋友當初在時間、經費、人手窘迫的多難情況，慨然答應合寫這本書，大概也是存有同樣的想法，同樣是蓄積多年的一種心情。

這本書嚐試從學術、歷史及批判的角度來解構台灣的廣電媒體；企圖為台灣的廣電媒體問題做一個較完整的記錄、見證。第一至第五章旨在解析既有無線廣電媒體之體制與生態；第六至第八章探討較新興的廣電問題；第九章為綜合結論。

這篇記錄、見證也許因資料蒐集困難及編印階段之延誤而可能出現一些瑕疵，但相信仍是了解台灣廣電問題的一本較完整的史錄。

多少年的夢，多少不能具名朋友的協助，加上這些具名朋友的多少苦思，轉化成這本書。裡面所蘊藏的其實只是一種心情——一種關懷、回饋台灣社會的心情。

鄭瑞城

一九九三年四月十三日

之管理與配用
頻率與頻道資源

第一章

■ 鄭瑞城

廣播與電視的影響力大，而廣播與電視所使用的頻率與頻道更是國家稀有、珍貴的資源，因此其管理與配用問題向受重視。多年來國內廣播與電視之頻率、頻道的管理與配用，一向頗具爭議，也不時引發利益團體間的衝突。報章雜誌對此問題的報導與議論雖未曾間斷，但學術性、系統性的探討則屬鳳毛麟角。本文旨在從學術研究角度出發，就此問題作較完整、系統的敘述與討論。本文計分五節。第一節說明頻譜原理。第二節則從政府之角色與結構管制論觀點，鋪陳本文之理論基礎。第三節敘述頻譜的國際與國內管理機制。第四節主要以數據資料來呈現國內廣播與電視頻率與頻道的配用狀況。第五節則就國內頻率與頻道之管理與配用狀況作結論與討論。最後並提出政策與法制建議事項。

第一節

頻譜原理

廣播與電視是運用電子交流流動所產生之電磁能以輸載訊息，達成其傳播功能。電子交流流動呈重複且有規律地上升和下降流動，形同波浪起伏狀態，故其產生之電磁能亦可稱之為電磁波或簡稱電波。由於廣播與電視屬空中傳播，亦稱無線傳播，所以廣播與電視傳播也可稱之為無線電磁波，或簡稱無線電波。

如將電波每次上升和下降視為一完整波形，這個波的長度即為

波長(wave length)可用來代表其在空間所佔的長度。國際上，慣以公尺作為度量波長的單位。波長是一項重要指標，因為「不管天線（輻射天線）的設計或是各種不同的頻率波段，都要根據其波長同值作為參考」（莊克仁，1987:7）。而在一固定的單位時間內，完整波形（即波長）呈現的循環周次，即為電波變換的速率或頻率(frequency)。國際上，慣以秒作為時間單位，以赫茲（取名自發現無線電波之Heinrich Hertz）為循環周次來測量頻率；如每秒一周次稱一赫茲。由於無線電波以每秒三十萬公里的速度傳播，其頻率高，為示意方便起見，國際間協議採用千赫(Khz)、兆赫(Mhz)、赫茲(Ghz)和濶赫(Thz)等千進單位來表示(黃前華，1989:4)。其間關係可用以下等式表示： $1,000,000,000,000\text{Hz} = 1,000,000,000\text{Khz} = 1,000,000\text{Mhz} = 1,000\text{Ghz} = 1\text{Thz}$ 。

波長與頻率本無直接關係，但置之於無線電頻譜（或稱廣播頻譜），則兩者具有相對關係；即頻率越高，波長愈短，反之亦然。早期因科技落後且需求不大，故僅開發與使用較低頻的無線電波，後來較高頻的無線電波逐次被發現與使用，始構成一個較完整的頻譜。為辨識及使用方便，一般將無線電頻譜區分為八個波段，或稱頻帶(frequency bands)，依次是：特低頻(Very Low Frequency, VLF)、低頻(Low Frequency, LF)、中頻(Medium Frequency, MF)、高頻(High Frequency, HF)、特高頻(Very High Frequency, VHF)、超高頻(Ultra-High Frequency, UHF)、極高頻(Super High Frequency, SHF)、至高頻(Extremely High Fre-

quency, EHF) (見表1-1)。表1-1中之低頻帶號數未標出及頻帶11以上未命名，是因為太低或太高頻的電波很難恰當地應用於正常傳播活動，且影響人類生理，故未列入。頻帶之區分有時可以短、中、長波代之，但不及頻帶區分來得精準（陳俊雄，親身訪談，1992年7月13日）（註1）。各頻帶由於波長與頻率有異，導致其傳播特性及

表 1-1 無線電頻譜之頻帶區分表

頻帶號數	頻帶命名	頻率範圍	波長
4	特低頻	3至 30千赫	萬公尺波
5	低頻	30至 300千赫	千公尺波
6	中頻	300至 3,000千赫	百公尺波
7	高頻	3至 30兆赫	十公尺波
8	特高頻	30至 300兆赫	公尺波
9	超高頻	300至 3,000兆赫	十分之一公尺波
10	極高頻	3至 30秊赫	百分之一公尺波
11	至高頻	30至 300秊赫	千分之一公尺波
12	……	300至 3,000秊赫 (或3潤赫)	萬分之一公尺波

資料來源：整理自

1. 莊克仁譯(1987)，頁13-24。
2. 黃前華(1989)，頁4。

用途亦有所區別。大體而言，特低頻與低頻電波沿地球表面行進，可作長距離點與點之間通信和航海通信。中頻電波於日間沿地球表面作短距離行進，夜間若干電波能靠電離層反射較長距離，適合調幅廣播與航空、航海通信。高頻電波之地波沿地球表面作短距離行

進，但利用電離層反射可達遠距離，可作短波廣播與業餘通信之用。特高頻電波可以空間波作視距(line of sight)通信，其中若干電波利用散射達視距外通信，適合調頻廣播、電視使用。超高頻電波亦以直波作視距離通信，適合電視使用。極高頻、至高頻電波可作視距通信，或空間波直線傳輸，或利用對流層散射遠距離，適合中繼系統、衛星、太空研究之用（參考交通部研究小組，1991:3-11；莊克仁，1988:13-21；黃前華，1989:4）。

無線電頻譜具有使用不竭、不易損壞、而且不需特加維護即可使用之特性，是一獨特的天然資源。(Carter, Franklin and Wright, 1986:38)。這項天然資源配置公允，除非特殊因素（如天候或國土鄰近等），各國大致均擁有同質等量的無線電波資源（陳俊雄，親身訪談，1992年7月13日）（註2）。

但無線電波資源之使用亦具有兩類主要限制(Carter, Franklin and Wright, 38-40)。第一類限制即稍前所論及的，各頻帶由於波長與頻率之特性不同，故其傳播特性及用途亦有侷限性。第二類限制即所謂的電波干擾(interference)現象。干擾現象通常發生在兩種情況，一是同頻道(或稱頻路)干擾(co-channel interference)，即相同頻率之電波信號如同時佔據相同空間，將產生相互干擾。一是相鄰頻道干擾(adjacent channel interference)，即相鄰頻道由於電力強及頻道間隔不足所產生之干擾。

同頻道干擾現象，顯示一個電波頻率不得在同時間同空間使用之侷限性。相鄰頻道干擾則顯示，相同或不同電波頻率維持電波間

隔(channel separation)的必要性。但這些限制可經由多種方式予以解決，如地域間隔，即相同頻率在台灣地區，原則上分四個地區（北、中、南、東）使用（白光弘，1992年3月7日；吳嘉輝，親身訪問，1992年3月28日）（註3）；或如調幅頻道設定頻道間不得小於10千赫或限制發射機的電力、天線高度；或電波信號作時間之分離切割等均是。

論及頻譜原理，最後必須談及兩個常提及的概念：頻寬(bandwidth)和頻道。為使傳播之各類訊息形式（如聲音、影象）得以達到必須之速率與品質（交通部電信局，1988：規則1-18），電視均需由一組相鄰頻率合組成一個頻道來傳播，而非由單一頻率即可達成。此情形正如腳踏車或汽車之通行必須有不同寬度之道路以供行駛一樣。通常信息愈複雜，其頻道寬度之要求亦愈大。頻道之寬度即簡稱頻寬。以台灣而言（各國亦大致相同），調幅電台的頻寬是9千赫，調頻電台的是200千赫，電視則為6兆赫（吳嘉輝，親身訪談，1992年3月28日；黃前華，親身訪談，1992年3月24日）（註4）。

第二節

理論基礎：政府的角色與結構管制論

一、政府的角色

在媒介政策領域中，過去文獻在討論時，不論所使用的名詞是較模糊廣泛之電信(telecommunications)(如 Horwitz, 1989, Lundstedt, 1990)，或較明確狹隘之廣播或電視（參見Entman and Wildman, 1992; Porter, 1989），均必然會涉及到一個重要且無可迴避的問題：在一個社會中，為維護傳播秩序(communication order)，政府究應扮演什麼角色。

就這個問題之論說而言，大體可分兩個學派。一是市場經濟論(theory of market economics)或稱自由市場論(theory of free market)，意見市場論(theory of marketplace of ideas)或言論自由論(theory of free speech)；一是社會價值論(theory of social value)，或稱福利經濟論(theory of welfare economics)。前者主張政府應扮演消極、被動的角色，後者主張政府應扮演積極、主動的角色。為行文簡便、辨識起見，本文沿用Entman and Wildman (1992)之說法，統稱前者為市場經濟論，後者為社會價值論。

Fowler and Brenner(1982)、Bork(1981)和Coase(1970) 等是

市場經濟論主要倡說者。其基本論述有二。第一，將媒介視為經濟產物，應以謀取最大經濟效益為主要標的，而自由市場是達此標的最有效的途徑。同時媒介為謀取最大經濟效益，將盡其所能提供大眾之所需(Fowler and Brenner, 1982:209)，增加媒介的社會使用性(social utility) (Bork, 1981:93-94)，由此亦可提昇意見市場的多樣化，國家亦可因而受益。

第二，擷取自由主義之言論自由觀點，認為惟有自由且開放的意見市場，市民方得以行使民主的權力，真理亦得以呈現。同時，主張媒介屬公共領域(public sphere)範疇，應免於國家之干預，以維持其獨立性。

市場經濟論者既視媒介為經濟產物，無線電頻譜資源自不例外，亦是經濟產物，因此無線電頻譜的配用，亦應經由價格運作而定——即出高價者便得以配用無線電頻譜(Coase, 1970: 100; Wilson, 1971:56)。同時，市場經濟論者以言論自由為標的，反對政府介入媒介運作的任何作為，包括為使無線電頻譜較均衡配用之媒介所有權多樣化的規範，亦被該學派視為對市場正常機制的損害(harm to the normal mechanism of marketplace)(Meyerson, 1985:139)。

社會價值論者，可以Howitz(1989)與Mosco(1990)的論述為代表。Howitz認為，電信如同交通、能源與錢幣，是社會的下層結構(infrastructure)，這些下層結構是交易與論述(trade and discourse)的通路，使得社區、社會與國家得以整合運作，因此「下層

結構的建構與維護通常是政府的責任」(p.11),而「下層結構企業均屬國家直接介入的焦點——不論是經由促銷、輔助或規範手段」(p.11)。

Mosco則指出,經濟效益並非媒介功能的主要關切,而且過份強調經濟效益可能會產生非社會期望之效果。Meyerson (1985:140)也詰問,市場經濟論者認為媒介的主要功能在盡其所能提供大眾之所需,但被滿足的觀眾(a satisfied viewer)並不一定是識通的觀眾(a well-informed viewer)。社會價值論者主張,媒介政策主要在經由節目品質、多樣化、文化認同,免於商業之影響等價值觀,以服務觀眾,塑形尊貴、識通的大眾(Blumler 1992:30-39)。

市場經濟論之言論自由觀點也同時受到不少抨擊與質疑。Foley(1990:285)質問,美國憲法第一修正案所保障的言論自由,到底是在保障聽眾的權利抑或廣播者的權利。Porter(1989:10-11)則明確指出,傳統的言論自由論旨在保障廣播者的權利。他認為保障消費者的權利應比保障廣播者的權利重要,所以思考言論自由的問題,應由傳統的言論自由的權利(right to free speech)轉移至資訊權利(right to information)。

同時,經由市場經濟運作所產生的媒介集中(media concentration),也引起不少學者的疑懼。Howitz(1989:15-16)認為,電子媒介開創出一片廣大的公共領域空間,但由於媒介所有權集中的態勢及新進入者的困難,這片公共領域已失去其對話(dialogue)的本質,而成爲獨白(monologue)的領域,言論自由的追尋必然無法落

實。因此有人認為沒有政府介入規範，傳播帝國將如雨後春筍 (Meyerson, 1985:139)，並宣稱政府的介入是有益且必需的 (Entman and Wildman, 1992:7)。

事實上，根據Porter (1989:5-6)的觀察，幾乎每一個國家的電視均由政府直接管制，或經由規範機制從旁管制。Porter更指出，儘管市場經濟論者提出由價格決定無線電頻譜配用之概念，但並無任何一個國家施行此項政策。

由以上論述顯示，不論從理論或實務角度看，電信或廣播與電視、或更狹隘的無線電頻譜資源之運用，政府似均應扮演積極、主動的角色；亦即應採取社會價值論的觀點。

不過，如就此停止討論，並接受上述結論，則不免失之過份天真與簡化。過去大多數的國家（包括許多民主先進國家），其廣播電視均由政府直接管制，或經由規範機制從旁管制。這是事實。但更新的事實是：越來越多的國家的廣播電視，已由原本政府介入管制的型態，逐漸注入或採取由市場自由運作的型態 (Brooks, 1990:32; McQuail, Mateo and Tapper, 1992)。英國、法國與義大利等國的轉變都是鮮明的例證。

這種轉變即是所謂的解禁 (deregulation)。但睽諸事實，解禁似乎並不是一個精確的概念，稱之重規範 (re-regulation) 也許更妥適 (Siune, McQuail and Truetzchly, 1992:4)。因為解禁並不表示政府的介入就此消失，或規範性機制就此撤離；相反的，解禁隱含著企圖在市場經濟論與社會價值論中間尋求一個平衡點，以重訂遊戲

規則。一般所稱的重規範大約包含以下三種主要形式。第一，由政府直接經營之企業，通常效率低，不符經濟效益，故開放民營，如英國電信的做法。第二，將競爭概念引入單元化、壟斷式的企業，使更具多元性，如法國、義大利、英國等廣播電視除國公營外，亦逐漸開放民營，形成雙軌系統(dual systems)。第三，政府放寬對媒介的規範限制，如美國撤消公平原則(fairness doctrine)及電視執照由三年一期延為五年一期等均是(參見Howitz, 1989: chap.1)

重規範自然仍意含政府應扮演其角色，但由其所包含的形式觀之，似乎又意含著政府角色的減淡。這種現象雖矛盾，但並不奇特。因為任何公共政策(包括媒介政策)均難以、也不應完全依附某一種論說，而是需審度時勢，採取較均衡、健全的政策取向。由此，也延伸出另一個重要的問題：如果政府在媒介政策制訂過程中，必需扮演其角色，則究應扮演什麼角色及如何扮演？而又有什麼概念、準則可循？

二、結構管制論

Meyerson(1985:137-153)在論述法國視聽傳播法制(audio-visual communication law)曾對美國與法國的傳播法規精神與旨意作了詳細的比較討論。Meyerson認為，美國與法國的媒介政策雖都不免於政府之介入，但由於其國家機制建構於牽制及平衡(check and balance)與多數統治(majority rule)的基礎上，以及其民主傳統，故政府之介入並不致於產生嚴重的弊病。

從馬克斯主義政經取向學派的觀點而言，Meyerson的論點必然值得爭議。政經取向向以結構論(structuralist view)與工具論(instrumental view)兩種觀點解釋政經結構與媒介結構的關係(Chilcote, 1981:362-364; Murdock, 1980:37-50)。雖然結構論(參見Poulantzas, 1981)與工具論(參見Miliband, 1987)在某些論點有所歧異；而結構論者是以媒介所有權集中為研究的主要焦點(Garnham 1990, Murdock and Golding, 1979)；工具論者則以政治精英與媒介精英的互動整合為其關懷焦點(Curran, 1986; Curran, Gurevitch and Woolacott, 1987)。不過兩者均以國家機構與媒介結構為主要探討對象，而且基本上均認為，國家機構與媒介均是為支配階級服務，因此國家介入新聞媒體運作與媒介所有權集中等因素，造成媒介服膺階級利益，而非普同利益(陳雪雲, 1991:29-30)。

主張社會價值論的Howitz(1989)雖未從國家與媒介結構等較高層次作討論。但他也承認，由於規範失調(regulatory failure)導致媒介時時無法符合公共利益。根據Howitz, 規範失調的主因有三：工具性(instrumental)、結構性(structural)和掌控性(capture)(pp.27-31)。工具性是指規範者(regulator)與被規範者(regulatee)背景近似，利益重疊；結構性意指被規範者所擁有的資源往往優於規範者，致有力量影響規範者；掌控性則整合工具性與結構性論點，認為規範者被規範者所掌控，作出系統性有利於被規範者的利益，而忽略公共利益。

綜上所述，政經取向學派對資本主義下，媒介的獨立自主性與服膺普同階級利益的可能性，抱持懷疑。Howitz則表示政府的規範機制往往整合或受制於被規範者（主要指媒介企業體），而置公共利益於不顧。但由上述Meyerson、政經取向學派與Howitz的論點亦可得到一個延伸性的解釋；亦即政府介入規範媒介勢難避免，但政府規範機制與媒介均應具有相當的獨立自主，免於政商掛鉤，或影響對方的力量太大，似乎是思考媒介政策的重要概念。

這個概念雖然重要，也具有一定的功能，但因屬高抽象層次的概念，仍難以具體回答政府究應扮演什麼角色及如何扮演的問題。繼續探索更具體的答案實有其必要。

Hoffmann-Riem(1992:174-178) 在論述廣播電視傳播秩序之維護時指出，政府的管制面向有二。一是節目內容方面；一是結構方面。誹謗、隱私與公平原則等規範屬節目內容方面之管制。結構方面之管制，又大致可分高低兩個層次問題來討論。高層次的，如一個國家是否採商營制，或是公營（如公共電視）商營並行制；低層次的，如頻譜配用及電台之分佈等問題。Carter, Franklin and Wright(1986: 54-56)在討論美國聯邦傳播委員會(Federal Communication Commission, FCC)之權限時，提出與Hoffmann-Riem大致相同的看法，認為聯邦傳播委員會應具有內容管制與結構管制兩方面的權限。

證諸事實亦可發現，幾乎每個國家對廣播電視的管制均涵蓋內容與結構兩個面向。在西方先進國家，早期因頻譜資源未充分開拓，

而有志於媒介經營者亦不算踴躍，結構方面的管制因而並非急切的問題，故較著重於內容方面的管制。後來因需求驟增，電台廣設，結構方面的管制始漸受重視。Siune and Truetzschler (1989) 曾指出這種趨勢的演變，並強調結構管制比內容管制來得重要。其理由是：結構問題會影響、彰顯內容問題。這種說法事實上與稍前提及的政經取向學派之觀點不謀而合。政經取向學派中，不論是工具論(Miliband, 1987) 或結構論(Garnham, 1990; Murdock and Golding, 1979)，雖均專注於媒體下層結構(如媒介所有權結構)之研討，但其真正關懷則是上層結構(如內容、文化等)。但因其假設下層結構會影響上層結構，故選擇從下層結構著手探索。

本文的中心題旨，即無線電頻譜配用的問題，其所涉及之課題多端，主要包括配予使用執照(Hoffman-Riem, 1992:181)、執照轉移(Foley, 1990:273-274)與執照更換(Howitz, 1989:19)等課題面向。這些課題均與媒介所有權問題具直接關聯性，所以它們亦均屬於下層結構的問題。

本文本節開頭曾提及，大體而言，多數學者傾向於下層結構應由政府管制的論調。但政府管制的準則是什麼呢？Howitz(1989:15)曾提及：「多樣化的廣電媒介所有權將塑造多樣化的觀點」(a diversity of broadcast media would result in a diversity of ideas)。Hoffman-Riem(1992:176-177)也曾以結構性多樣化(structural diversifications)概念來詮釋。他認為，廣播與電視結構性的多樣化可導致內容的多元化。這種由外在、下層結構影響內在、上

層的現象，Hoffman-Riem稱之為外在多元化(external pluralism)。Blumler (1992:23) 也曾直接了當地主張，欲求媒介達到多樣化與多元化的目的，則從頻道的多樣、多元化著手，要比從內容平衡來得有效多。

由Howitz、Hoffman-Riem與Blumler的論點，已顯示一個重要的理念，即政府之管制，應以結構面向為重心，而對結構面向之管制，則應以多樣化、多元化的概念為主要準則。

在多數相關文獻中，均將多樣化及多元化兩個概念視同等物而交換混合使用。多元化概念含義複雜，但晚近這個概念漸被視為一個政治觀念，是指許多不同利益團體競逐權力及近用(access)資源的過程(Dahl, 1967; Tumin and Plotch, 1977)，其含義較受侷限。McQuail(1992:141) 則認為，多樣化可含蓋多元化，適用性較廣。

根據Entman and Wildman(1992:7)的說法，本節前文所提及的市場經濟論者與社會價值論者，在諸多論點各有歧見，但多樣化卻是兩學派共同分享的價值觀(shared values)。Meyerson (1985: 138) 在分析比較美國與法國視聽傳播法規後，其結論是：兩國雖在許多方面有所歧異，但在「提昇大眾傳播的多樣化」(fostering diversity in mass communications) 上則是一致的。由此可知多樣化概念受重視的程度。

McQuail在一九九二年的媒介表現(Media Performance)一書中，曾列專章討論媒介多樣化概念。在論及頻道多樣化(channel diversity)，McQuail認為可由巨層(macro level)、中層(meso

level)和微層(micro level)來分別觀察。巨層指涉整體系統事象，如媒介所有權類型（公共或私有、連鎖或獨立等）；中層指媒介企業之型態（印刷、聽覺或視聽覺，早、午或晚報等）；微層則指單一媒介之內部事象，以內容為主要，故和內容多樣化幾近同義。其中巨層和中層多樣化尤為重要，而所謂多樣化即是：越多頻道，越具異相，即越多樣化(the more channels and the more differentiated they are, the more diversity)(p.156)。

McQuail (1992:150-152)認為媒介多樣化可從政治、地區及社會／文化三個面向(dimensions)討論。政治面向旨在探討不同的政治團體是否各自擁有媒介頻道，或主要媒介是否能充分反映不同的政治理念。地區面向主要指涉的問題是：地方與區域是否擁有本身媒介，或地域性媒介系統是否已提供足夠選擇之頻道。社會／文化面向的中心題旨是在追尋社會中不同族群（尤其是少數族群）、階級與地位的人是否有媒介供其使用，為其服務。

就媒介政策或更特定的無線電頻譜配用政策而言，雖然其他文獻曾論及其他概念，如品質、文化認同(Blumler, 1992)、效率、公平、衡平(Howitz, 1989)與自由、公正／平等、秩序(McQuail,1991)等，但似乎均不及多樣化概念之重要性，因為媒介一旦多樣化，其他問題均或多或少可得以淡化或解決。其中惟效率(efficiency)概念較值得一提。

美國聯邦最高法院在一項重要決議文中(National Broadcasting Co. v. United States, 319 U.S. 190 1943)指出，傳播法案

(Communication Act)旨在授權聯邦傳播委員會(FCC),促使廣播能作更大、更有效的使用,並且提供各州能公平(fair),有效(effective)與衡平(equitable)的配用執照。

最高法院決議文與Howitz著作中均一再提到效率、有效之概念,但兩者均未對此概念作進一步的解釋。由字裡行間推敲,似乎包含兩個問題,即無線電頻譜資源是否已充分使用與已使用之無線電頻譜資源是否妥適。

為使無線電頻譜資源之使用達到多樣化與有效率,則頻道所有權之取得與轉移之規範便成了一個主要的課題。這方面的論述,在媒介壟斷(monopoly)、集中(concentration)、結構(structure)、解禁(deregulation)等題旨文章中,經常出現,已成研究媒介政策中的顯學(參見Bagdikian, 1983; Carter, Franklin and Wright, 1986; Foley, 1990; Le Duc, 1982; Shooshan and sloan, 1982)

綜合本節以上所述,有關廣播與電視之規範或更特定之無線電頻譜之規範,大致可得到幾點結論。第一,政府應積極、主動規範無線電頻譜之配用;第二,政府雖應採積極主動的作為,但不是偏採社會價值論,而是應在市場經濟與社會價值論間尋求一個平衡點;第三,政府之規範應以頻道所有權結構為重點,而規範之標的在達致頻道多樣化與有效性。

第三節

頻譜之管理機制

一、國際管理機制

廣播與電視無線電波可作長距離、跨國界傳播，為維持電波之空中秩序與使用效率，國際性之管理機制有其實際之必要。國際電信聯合會(International Telecommunication Union, ITU)即因此應運而生。

國際電信聯合會於一九三二年成立於瑞士首都伯恩，是由一八六七年創立的國際電報聯合會(International Telegraph Union)與一九〇三年創立的國際廣播聯合會(International Radio Union)兩者逐漸沿革組合而成。國際電信聯合會原為一獨立之國際性組織，一九四五年聯合國成立後，國際電信聯合會即成為聯合國轄下的國際性組織，並於一九四七年將總部由伯恩遷至日內瓦（參見Coddling, Jr., 1991）。

國際電信聯合會最高決策機構是由各地區代表組成之行政委員會(Administrative Council)。該行政委員會綜攬監管國際電信聯合會各部門之工作，並做為與聯合國及其轄下其他國際性組織之協調工作(Telecommunication Journal, 1990:67)。目前行政委員會

是由二十一個國家的代表組成。

除了常設性的行政委員會之外，國際電信聯合會亦常依需要舉辦全面性的世界無線電行政會(World Administrative Radio Conference)，如其有所決策則交由行政委員會監督執行。如屬地區性問題則可召開區域無線電行政會(Regional Administrative Radio Conference) (Carter, Franklin and Wright, 1986:36)。自一九六五年至一九九〇年間，國際電信聯合會計召開過十三次世界無線電行政會(Codding, 1991:281)。

國際電信聯合會轄下有三個主要常設機構：國際無線電諮詢委員會(International Radio Consultative Committee, CCIR)、國際電報電話諮詢委員會(International Telegraph & Telephone Consultative Committee, CCITT)與國際頻率登記委員會(International Frequency Registration Board, IFRB) (黃前華, 1989: 5)。

其中國際頻率登記委員會即為無線電頻率之國際性主管機構。根據國內交通部電信總局譯印之一九八六年修訂的無線電規則(Radio Regulations)，國際頻率登記委員會之職掌計列十五項。其中較重要的包括處理頻率指配、協調高頻率廣播之分季表、研究無線電波譜之用途與調查妨礙性干擾等 (頁10-1—10-3)。

無線電規則是由國際電信聯合會所編印，每隔數年即依需要或政策變更而作修訂。該規則之前半部對專有名詞、頻率與波段之命名與頻率之指配作詳細的說明與規範；後半部則依次由低頻率至高

頻率分段詳載世界三個頻率區域之各區各頻段的用途規定。國際電信聯合會為維持國際通信秩序及頻率之有效運用，將全世界分為三個區域。第一區含歐洲與非洲，第二區為美洲區，第三區為亞洲與澳洲區。

各區域之頻率之用途分配不盡相同。例如我國屬第三區，美國屬第二區，在第二區的76至88兆赫頻段可供廣播之用，第三區的我國在幾近之75.2至87兆赫頻段則不能作廣播之用。

一般而言，各國均應依無線電規則之頻段指配用途來使用，因此無線電規則之規定是檢視一個國家使用頻率是否妥當之基本準則。我國自民國六十一年退出國際電信聯合會後，「所指配各公、民營電台使用頻率，已不再向國際頻率登記委員提出登記」（黃前華，1989:5），也因此產生未全符合國際性規範之處。本文第四、五節將就此再作說明。

二、國內管理機制

自民國三十八年政府遷台後，廣播與電視的主管機構迭經變更（參見王洪鈞，1984:68-72；曾繁藤，1989:52-53）。民國三十八年，國民黨中央改造委員會邀同交通部等政軍有關機構，於三十九年組成廣播事業輔導會議，管理廣播業務。四十一年復由教育部成立廣播事業管理委員會，代替原廣播事業輔導會議之職掌。四十七年，行政院接受立法院之建議，將廣播事業改由交通部主管。五十年，廣播之管理又移行政院新聞局，惟有關廣播（與五十一年設立之電

視台) 技術行政(如電台設置與執照核發)仍由交通部負責。自此,我國廣播電視台主管機構由原來之一元、一層制轉變為二元、兩層制,以迄於今。

民國五十六年,教育部文化局設立,原由新聞局主管之廣播電視業務又改隸於教育部文化局。但六十二年,行政院令撤銷文化局,廣播電視事業之管理再度劃歸為行政院新聞局,以迄於今。

由以上之說明可知,廣播電視事業一般性業務,原則上由新聞局與交通部主管。但本文之主題,即無線電頻譜配用問題,因事關重大,類屬特殊性業務,其主管機構因而略顯繁複。欲理解其主管機構之架構,需從直接相關而重要之廣播電視法與電信法著手。以下爰引廣播電視法與電信法中與無線電頻譜配用有關之重要條文,以資理解。

(一)廣播電視法(民國七十一年修正公佈)

第三條：廣播、電視事業及廣播電視節目供應事業之主管機關為行政院新聞局(以下簡稱新聞局)。電台主要設備及工程技術之審核,電波監理,頻率、呼號及電功率之使用與變更,電台執照之核發與換發,由交通部定之。前項主要設備,由交通部定之。

第四條：廣播、電視事業使用之電波頻率,為國家所有,由交通會同新聞局規劃支配。前項電波頻率不得租賃、借貸或轉讓。

第六條：軍事機關設立軍用電台,其所用發射方式、頻率及呼號,

由國防部會同交通部處理。軍用電台節目之管理，準用本法之規定。

第十條：電台之設立，應填具申請書，送由新聞局轉送交通部核發電台架設許可證，始得裝設。裝設完成，向交通部申請查驗合格，分別由交通部發給電台執照，新聞局發給廣播或電視執照後，始得正式播放。電台設立分台、轉播站，準用前項規定。

第十一條：電視增力機、變頻機及社區共同天線電視設備設立辦法，由新聞局會同交通部定之。

第十二條：廣播或電視執照，有效期間為二年，期滿應申請換發。

(二)電信法（民國六十六年修正公佈）

第二十九條：無線電發射方式、頻率、呼號及電功率等電波監理業務，由交通部規定支配，非經請准，不得使用或變更；其屬於軍用者，除頻率分配由國防部、交通部會同處理外，其餘由國防部視實際需要處理之。工業、科學、醫療及其他非通信用之電波，由交通部規定分配及管理。

以上條文內容可歸納出兩個要點。第一，廣播電視的電波頻率由交通部會同新聞局規劃配用，另交通部負責電台執照之核發，新聞局則核發廣播電視執照。第二，軍用頻率之分配及軍用電台之發射方式及呼號由國防部會同交通部管理，其他非電台、非關頻率分配事宜則由國防部自行掌理。

依據電信法第二十九條第一項後半條文規定，其屬於軍用者，

除頻率分配由國防部、交通部會同處理外，其餘由國防部處理。但廣播電視法第六條則又規定，軍用電台之發射方式、頻率及呼號，由國防會同交通部處理。兩者規定雖不盡一致，但國防部有權管理軍用頻率、軍用電台則於法有據。

事實上，國防部掌理廣播電視電波頻率之配用，由來已久，而且並不僅限於軍用頻率之配用。廣播電視法於民國六十五年始公佈施行，電信法則是於四十七年公佈施行，在這之前，國防部與交通部即不定期舉行通信聯合會報，就全國軍、公、民用通信事宜會商協調，早於四十四年，即正式制定國防部交通部通信聯合會報簡則，便有法令可循。該簡則迭經四次修正，最近一次是在民國七十六年。

依據該簡則規定，兩部之聯合會報設有第一、二小組。第一小組處理軍、公、民用通信共同問題、研究發展及監察事項。第二小組之職責有三：一、關於頻率分配、管理、監測及協調；二、關於電波研究及頻率預測；三、無線電通信干擾之處理。兩部之通信聯合會報並依據第一、二小組之組織與執掌分別訂定第一、二小組之組織簡則與執掌辦事細則。依據第二小組之組織簡則與執掌辦事細則，第二小組由交通部、電信總局、國際電信管理局、電信研究所、電信訓練所、國防部通信電子局、統一通信指揮部、及陸總、海總、空總通信電子處與警備總部電監處等機構各推派之十七名人員組成。其召集人則由交通部推定兼任。

由國防部交通部通信聯合會報之組織與執掌觀之，其對頻率配用之管理，並未就軍、公、民用予以明顯區分，惟在該聯合會報簡

則第五條最後一項中，有「前項各小組之任務，應以聯繫及協調為主，其有關實際執行工作，仍由各主管機關分別負責」等曖昧內容。另從該聯合會報法規彙編之附圖亦可理解，軍用電台頻率指配與處理原則上由國防部執掌，公、民用電台則由交通部執掌。但兩者仍有混沌、不易釐清之處。

綜合本節以上之陳述，可得到幾點結論。第一，無線電頻譜之配用需受國際性機制之管制，我國目前雖非聯合國會員國，自亦不例外，惟亦因非聯合國會員國，自亦有逾越之作為。第二，國內之廣播電視管理機制迭經變更，目前實施二元、兩層制，而在頻率配用上則實為三頭馬車制，其中國防部之介入至為明顯，而新聞局、交通部與國防部在管理執掌仍有混沌而待釐清之處。

第四節

頻率與頻道之配用

本節分三部分說明我國頻率與頻道之配用狀況。4.1部分是就國際電信聯合會規定可用於廣播與電視頻段與我國使用各該頻段之狀況作整體性對照比較。4.2及4.3部分則就我國廣播與電視使用之頻率與頻段作表解式的陳述。

一、整體配用類型

如前文第三節所述，國際電信聯合會(ITU)為使各國頻率使用發揮較高效能及維持空中傳播的秩序，因而訂定了無線電規則(Radio Regulation)。該規則中將全世界分為三區，每一區中適合廣播電視使用之頻段各有不同。我國被劃分為第三區。根據1990年最新版之無線電規則，第三區中劃歸廣播(含電視)使用的，由長波至短波計有33個頻段(見表1-2)。但[28]至[33]頻段因性質特異，並不適合一般廣播電視之用。表1-2之(2)用途欄是指該頻段規定之用途，另每項用途後之括號()中有主(主要)、次(次要)、許(許可)及獨(獨用)之分。主、次、許、獨意指該頻段應以何種用途為主或為次或單獨使用。其中，主要與許可業務得享受同等權利，惟主要業務較許可業務得優先選用頻率；而次要業務則為第三優先。由表1-2可知，在33個劃歸可供廣播電視使用之頻段中，計有1個頻段(第[32])是須經特許方得做為廣播電視之用；有11個頻段則劃歸廣播電視單獨用途，不宜作其他之用；另有22個頻段則是廣播電視應為主要用途，但可與其他用途分用。

另表1-2中之(3)廣播使用及(4)其他使用是根據交通部民國81年所製之「中華民國電視及廣播電台總登記表」及「頻道頻率使用情形」兩項資料整理而得。廣播使用欄中之數字代表廣播及電視台所用之頻率或頻道，數字後括號中之數字表示該頻率或頻道重複使用之次數：如549(3)表示549頻率計重複使用3次。

表1-2(續)

3400				3360)
				榮工處(3355 3268
				3258 3277)
(5) 3900	廣播(主)	無		無
	航空行動			
	(主)			
3950				
(6) 3950	廣播(主)	無		無
	固定(主)			
4000				
(7) 4750	廣播(主)	無		電信局(4750)
	固定(主)			
	地上行動			
	(次)			
4850				
(8) 4850	廣播(主)	無		警訊所(4866 4880
	固定(主)			4965 4987)
	地上行動			氣象局(4957)
	(主)			
				電信局(4960
				4970)
4995				
(9) 5005	廣播(主)	無		警訊所(5015
	固定(主)			5035)
				電信局(5050)
5060				
(10) 5950	廣播(獨)	5980(1) 6040(1) 6087(1) 6105(1) 6180(1)		警總(6002 6100)
				氣象局(5975)
6200				
(11) 7100	廣播(獨)	7105(1) 7130(1) 7150(1) 7185(1) 7250(1)		電信局(7250
				7270)
		7285(1)		
7300				
(12) 9500	廣播(獨)	9510(1) 9575(1) 9600(1) 9610(1) 9630(1)		電信局(9760)
		9660(1) 9685(1) 9690(1) 9765(2)		
9900				

表1-2 各頻段規定用途與我國廣電使用及其他使用狀況

(1)頻段	(2)用途※	(3)廣播電視使用※※	(4)其他使用※※※
KHz			
[1] 526.5	廣播(主) 行動(次)	無	無
535 KHz			
[2] 535	廣播(獨)	549(3) 558(2) 576(1) 585(1) 594(1) 603(1) 612(3) 630(2) 639(1) 648(1) 657(2) 666(7) 684(6) 693(2) 702(1) 711(1) 720(1) 738(1) 747(1) 756(1) 765(5) 774(2) 783(1) 792(5) 801(2) 810(1) 819(3) 837(2) 846(5) 855(3) 864(2) 882(3) 891(2) 900(3) 909(7) 918(1) 927(2) 936(2) 954(4) 963(1) 981(2) 990(4) 1008(3) 1017(2) 1026(2) 1035(1) 1044(2) 1053(2) 1062(4) 1071(2) 1089(1) 1098(1) 1107(1) 1125(2) 1134(1) 1143(2) 1152(2) 1161(3) 1170(1) 1179(1) 1185(5) 1206(1) 1207(1) 1224(6) 1233(1) 1242(9) 1251(3) 1260(2) 1269(1) 1278(1) 1287(2) 1296(2) 1314(2) 1323(1) 1332(2) 1341(2) 1350(2) 1359(1) 1377(1) 1386(4) 1402(2) 1413(4) 1422(1) 1431(1) 1440(1) 1443(1) 1449(7) 1458(1) 1467(4) 1476(5) 1492(2) 1503(2) 1512(1) 1521(1) 1530(2) 1539(1) 1576(1) 1575(1)	藝專(550) 世新(730) 政戰(1278) 政大(1540) 保七總隊(1600)
1606.5			
[3] 2300	廣播(主) 固定(主) 行動(主)	無	無
2495			
[4] 3200	廣播(主) 固定(主) 行動(主)	3215(1) 3230(1)	中央社(3234) 氣象局(3355) 民航局(3351) 警務局(3294) 電信局(3288 3320)

表1-2(續)

[13]	11650	廣播(獨)	11725(1) 11745(1) 11775(1) 11825(1) 11845(1) 11860(1) 11885(1) 11905(1) 11915(1) 11940(2) 11975(1)	警總(11831)
	12050			
[14]	13600	廣播(獨)	無	無
	13800			
[15]	15100	廣播(獨)	15125(1) 15135(1) 15225(1) 15235(1) 15270(1) 15280(1) 15345(1) 15370(1) 15425(1)	無
	15600			
[16]	17550	廣播(獨)	17720(1) 17775(1) 17800(1) 17805(1) 17840(1) 17890(1)	無
	17900			
[17]	21450	廣播(獨)	21520(1)	無
	21850			
[18]	25670	廣播(獨)	無	無
	26100			
[19]	47	廣播(主)	無	無
		固定(主)		
	50	行動(主)		
[20]	54	廣播(主)	無	無
		固定(主)		
	68	行動(主)		
[21]	87	廣播(主)	93.1(3) 94.3(3) 96.2(2) 96.3(6)	無
		固定(主)		
		行動(主)		
	100			
[22]	100	廣播(獨)	100.1(1) 100.3(1) 101.3(4) 101.5(1) 101.7(2) 102.1(4) 102.9(2) 103.1(1) 103.3(3) 103.5(2) 103.7(1) 103.9(6) 104.3(1) 104.5(2) 104.9(4) 105.3(1) 105.7(1) 105.9(3) 106.5(2) 106.9(3) 107.3(3) 107.8(4) 107.8(1)	銘傳(105.3) 大同工學院(107.9) 交通大學(107.9)
	108			
[23]	174	廣播(主)	175.25(3) 179.75(3) 181.25(3) 185.75(3) 187.25(3) 191.75(3) 193.25(3) 197.75(3) 199.25(4) 203.75(4) 205.25(3) 209.75(3) 174-180(7) 180-186(8) 186-192(7) 192-198(8)	
		固定(主)		
		行動(主)		

表1-2(續)

	223		198-204(7)	204-210(8)		
[24]	223	廣播(主)		無		無
		固定(主)				
		行動(主)				
		空助航(主)				
	230	無線定位				
		(次)				
[25]	470	廣播(主)		無		無
		固定(主)				
	585	行動(主)				
[26]	585	廣播(主)	585.25(3)	589.75(3)	591.25(1)	595.75(1)
		固定(主)	597.25(2)	601.75(2)	603.25(1)	607.75(1)
		行動(主)	602-608(1)	608-614(17)		
	610	無線助航				
		(主)				
[27]	610	廣播(主)	614-620(24)	620-626(17)		
		固定(主)	626-632(18)	632-638(16)		
		行動(主)	638-644(24)	644-650(28)		
			650-656(13)	656-662(28)		
			662-668(12)	668-674(28)		
	890		674-680(12)			
[28]	890	廣播(主)		無		無
		固定(主)				
		行動(主)				
	942	無線定位				
		(次)				
[29]	942	廣播(主)		無		無
		固定(主)				
	960	行動(主)				
	GHz					
[30]	11.7	廣播(主)		無		無
		固定(主)				
		行動#(主)				
		廣電衛星				
		(主)				
	12.2					

表1-2(續)

(31)	12.2	廣播(主) 固定(主)	無	無
	12.5	行動#(主)		
(32)	40.5	廣播(許) 廣電衛星 (主) 固定(主) 行動(次)	無	無
	42.5			
(33)	84	廣播(主) 固定(主) 行動(主)	無	無
	86	廣電衛星 (主)		

註： ※括號()中(主)指主要，次(次要)，許(許可)，獨(獨用)

※※數字後括號內數字表示該頻率重複使用的次數，如549(3)，即表示549頻率在台灣地區計重複使用三次。

※※※因資料取得受限，故(4)欄所列並不完整。其中，報專、政大、大同及交大即使用頻率屬學術試驗廣播電台，不能對外廣播；世新及政戰的電台則可對外廣播。因同屬校園電台，難與一般電台相提並論，故列入(4)其他使用項。

資料來源：第(1)頻段及(2)用途之資料整理自International Telecommunication Union (1990)，PR8-1至8-165。

第(3)廣播電視使用之資料整理自交通部(1992)。

第(4)其他使用之資料取自交通部(1992)。

由表1-2之資料，大致可得到幾點結論。第一，各頻段中使用率較高的分別是第 [2]、[10] 至 [13]、[15]、[16]、[21] 至 [23]、[26] 至 [27] 等12個頻段。其中第 [2] 頻段是中波作為調幅(AM)廣播；[10] 至 [13] 及 [15] 頻段是短波調幅電台用，[22] 頻段主要做調頻(FM)廣播台用；[23]、[26] 至 [27] 三個頻段則主要做電視傳播用。

第二，根據國際電信聯合會之改訂之規則，我國有些應為廣播電視為主要用途或單獨用途之頻段，實際上並未用於廣播電視傳播用。這些頻段包括第 [1]、[3]、[5] 至 [9]、[14]、[18] 至 [20]、[24]、[25] 等計12個頻段。

第三，廣播使用之頻率及電視所用之頻道的重複使用率呈現不規則、不平衡的現象。以廣播部份而言，1089頻率計重複使用19次，1512重複使用13次，594頻率之重複使用亦達12次，1377頻率則達11次；而許多頻率則僅使用1次，為576、585、603、639等均是。同樣情形在調頻廣播頻率第 [22] 100-107Mhz頻段雖稍趨平衡，但仍不甚規則，如103.9頻率重複使用6次，101.3、102.1、104.9及107.7亦均重複使用4次，而100.1、100.3、101.5等幾個頻率則僅使用1次。

第四，按照無線電規則，第 [2] 及第 [10] 至 [18] 等10個頻段應為廣播之獨用頻段。但我國並未按規則行事，在第 [10] 至 [13] 之4個頻段中之一些頻率仍撥歸非廣播用途；如保七總隊使用1600，氣象局使用5975，警總用6062、6100及11831，電信局使用7250、7270及9760等。

第五,表1-2之 [1] 至 [27] 頻段按規定或按性質均應以廣播(含電視)為主要或單獨用途,但我國實際上似仍未充分利用(有些頻率則過分使用)。其中除如前面第二點所述,有13個頻段完全未用於廣播(其中有2個頻段照規定應為廣播獨用);另外,在其他頻段亦有未充分使用之狀況。這些未使用之頻率,加上其他非廣播用途之頻段,在我國作何用途,尚無任何可靠之資料可供釐計,但有可能均用於非廣播之外(因為軍用電台已含在廣播用途內)之軍事用途(如演習、情報傳遞等)或為政府所保留未用。

二、廣播頻率之配用

(一)發射機

發射機代表電台之所在,是度量無線電頻譜配用的有力指標。表1-3依國營(含軍用與非軍用)與民營(含中國廣播公司與其他二十家電台)表示其數量及百分比。

由表1-3可知,就發射機而言,我國廣播電台的發射機總數為四百三十五。其中國營為二百三十二(53.3%),民營為二百零三(46.7%)。而其中軍用是一百七十六,佔總數的40.5%;非軍用五十六,佔12.9%;中廣一百三十九,為32%;其他二十家合佔六十四,為14.7%。

就個別電台而言,中廣一家即有一百三十九(32%),居首位。次為復興的一百一十(25.3%)居次。第三是警察的三十九(9%)。

如將發射機分調幅、調頻與短波分別觀之,則以調幅而言,總

表 1-3 各電台調幅、調頻及短波之發射機與電功率的數量與百分比

公司名稱	發 射 機 數 量 (%)				電功率 數量 (%)
	調幅	調頻	短波	小計	
總 計	304	79	52	435	16596.05
國營	172	41	19	232	9133.05
	(56.6)	(51.9)	(36.5)	(53.3)	(55.00)
--軍用：	144	13	19	176	8524
	(47.4)	(16.5)	(36.5)	(40.5)	(51.4)
中央廣播電台	14	0	17		7145
漢聲廣播電台	14	7	0		274
復興崗電台	1	0	0		10
光華之聲	4	0	0		90
空軍廣播電台	7備3	0	2備1		590
復興廣播電台	104	6	0		415
--非軍用：	28	28	0		609.05
	(9.2)	(35.4)	(0)	(12.9)	(3.7)
警察廣播電台	19	20	0		226.05
幼獅廣播電台	2	0	0		20
台灣區漁業廣播電台	2	0	0		200
教育廣播電台	2	6	0		38
台北廣播電台	2	1	0		80
高雄廣播電台	1	1	0		45
民營	132	38	33	203	7463
	(43.4)	(48.1)	(63.5)	(46.7)	(45.0)
--中國廣播公司：	71	35	33	139	7159
	(23.4)	(44.3)	(100)	(32)	(43.2)

表1-3(續)

--其他：	61 (20.1)	3 (3.8)	0 ()	64 (14.7)	304 (1.8)
正聲廣播公司	18	0	0		48
民本廣播公司	2	0	0		2
台灣廣播公司	9	0	0		43
中華廣播公司	3	0	0		4.5
華聲廣播公司	2	0	0		6
鳳鳴廣播公司	3	0	0		3
益世廣播電台	1	0	0		10
中聲廣播公司	1	0	0		10
勝利之聲廣播公司	3	0	0		3
國聲廣播公司	2	0	0		12.5
建國廣播公司	3	0	0		12
燕聲廣播公司	2	0	0		6
民立廣播公司	2	0	0		6
天南廣播公司	1	0	0		1
電聲廣播電台	1	0	0		1
成功廣播公司	1	0	0		1
震華廣播公司	1	0	0		1
天聲廣播公司	3	0	0		12
先聲廣播公司	1	0	0		10
台北國際社區廣播電台	2	3	0		110

資料來源：整理自交通部(1992)。

計有三百零四發射機。其中國營有一百七十二(56.6%)，民營有一百三十二(43.4%)。而軍用為一百四十四，佔總數的47.4%；非軍用為二十八，佔9.2%；中廣七十一，為23.4%；其他二十家合計為六十一，佔20.1%。就個別電台而言，復興一家即有一百零四(34.2%)，居第一；中廣七十一(23.4%)居次；警察十九(6.3%)第三。

另外，調頻發射機總數為七十九。國營有四十一(51.9%)，民營有三十八(48.1%)。而其中軍用為十三，佔16.5%；非軍用二十八，為35.4%；中廣三十五，佔44.3%；其他二十家為三，佔3.8%。就個別電台而言，中廣三十五(44.3%)居首，警察二十(25.3%)居次，復興及教育各有六(7.6%)為第三。

而短波發射機共五十二，僅供中廣、中央、及空軍三家電台所用。其中中廣有三十三(63.5%)居第一，中央有十七(32.7%)，空軍佔二(3.8%)。

(二)電功率

電功率表示電台電力之強弱及其含蓋區域之大小遠近，亦是度量無線電頻譜資源配用的有用指標。表1-3亦依國營（含軍用與非軍用）與民營（含中廣與其他二十家電台）表示其數量及百分比。

由表1-3可知，我國廣播電視的總電功率為一萬六千五百九十六點零五仟瓦。其中國營佔九千一百三十三點零五仟瓦(55%)，民營七千四百六十三仟瓦(45%)。而其中，軍用八千五百二十四仟瓦，佔總數的51.4%；非軍用六百零九點零五，佔3.7%；中廣七千一百五十

九仟瓦，為43.1%；其他二十家合計三百零四仟瓦，僅佔1.8%。

以個別電台而言，中廣的七千一百五十九仟瓦(43.1%)，居第一；其次是中央的七千一百四十五仟瓦(43.1%)；第三是空軍的五百九十(3.6%)。

(三)地區分佈

由電台的地區分佈及各電台在各地區擁有的台數，可以看出頻率分配是否普遍均衡抑或集中壟斷，此亦是檢視頻率配用的重要指標。表1-4即是依各電台擁有之調幅、調頻及短波發射機在台灣各縣市鄉鎮之分佈狀況統計。

由表1-4可知，就整體而言，總數四百三十五部發射機之分佈，台北市、高雄市及苗栗縣分居前三名，但各縣市之分配尚稱普遍且均衡。如將其分成調幅、調頻來看，調幅發射機之分佈亦可謂普遍且均衡。但調頻發射機則有集中趨勢；其中台北市、高雄市及苗栗縣三市縣即合佔近40%，而桃園縣、新竹縣市、雲林縣、嘉義縣市、台南市、屏東縣市、宜蘭市、澎湖縣等均無調頻發射機。

再就各電台發射機在各市縣鄉鎮之分佈來看，短波發射機因屬對外廣播，情況特殊不計外，調幅及調頻均有同一電台在同一地擁有多部發射機的現象，縣市集中壟斷的情形嚴重。其中較明顯的如中廣在台中市及雲林縣褒忠鄉各擁有五部調幅發射機，而在台北市、苗栗縣三義鄉、彰化縣埔鹽鄉、台南縣白河鎮、高雄市、宜蘭縣壯圍鄉、花蓮縣秀林鄉及台東市亦均各擁有四部調頻發射機。此

表 1-4 各廣播電台之調幅、調頻及短波發射機在各地區之分佈狀況
國營電台—軍用

地區	電台	中央			漢聲		復興崗	光華	空軍		復興	
		調幅	調頻	短波	調幅	調頻	調幅	調幅	調幅	短波	調幅	調頻
基隆市												7
台北縣												
淡水鎮		3	6									
八里鄉												
坪林鄉												
萬里鄉												1
台北市					3	1	1		1	1		5
桃園縣												
觀音鄉		5										
中壢市					1							4
新竹市												5
新竹縣												
尖石鄉									3			
新豐鄉												
苗栗縣												3
三義鄉												
火炎山												
獅潭鄉												5
苗栗鎮												
台中市					1							6
台中縣												
和平鄉												4
新社鄉									1	1		
清水鎮												
南投縣												
埔里鎮												3
仁愛鄉												
彰化縣												
鹿港鎮		2										
芬園鄉												
埔鹽鄉												
二林鎮												

表1-4(續)

彰化市			
雲林縣			
虎尾鎮		7	
褒忠鄉			
西螺鎮			7
斗六市		1	
嘉義縣			
民雄鄉	2	4	
番路鄉	1		
朴子鎮			3
嘉義市	3		
台南縣			
白河鎮		1	5
麻豆鎮			
新化鎮			3
永康鄉		1	4
高雄市			
高雄縣		1	
旗山鎮		1	1
桃源鄉			
六龜鄉			3
烏松鄉			3
鳳山		1	
屏東市			
屏東縣			4
長治鄉	2		
枋寮鄉			
恆春鎮			
三地鄉			2
車城鄉			1
新埤鄉			3
宜蘭市		1	7
宜蘭縣			
壯圍鄉			
南澳鄉			

表 1-4 各廣播電台之調幅、調頻及短波發射機在各地區之分佈狀況(續)
國營電台—非軍用

地區	電台		教育		台漁	幼獅	台北		高雄	
	調幅	調頻	調幅	調頻	調幅	調幅	調幅	調頻	調幅	調頻
台北縣										
坪林鄉		1								
板橋市										
台北市	2	2	1	1		2	2	1		
新竹市	1									
苗栗縣										
三義鄉		2								
台中市	1									
彰化市			1	1						
台南縣										
白河鎮		1								
新營市		1								
高雄市	2	2		1	2				1	
高雄縣										1
旗山鎮										
花蓮市	1	1		1						
花蓮縣										
瑞穗鄉		1		1						
臺東市	1	1								
台東縣										
成功鎮				1						
廣播車		1								
總 計	8	13	2	6	2	2	2	1	1	1

表1-4 各廣播電台之調幅、調頻及短波發射機在各地區之分佈狀況(續)
民營電台

地區	電台			正聲 調幅	民本 調幅	台廣 調幅	中華 調幅	華聲 調幅	鳳鳴 調幅	益世 調幅	中華 調幅	勝利 調幅
	調幅	調頻	短波									
基隆市										1		
台北縣												
八里鄉			6									
坪林鄉												
貢寮鄉	1											
板橋市	3											
瑞芳鎮							1					
三重市							2					
台北市	1	4	1	2	2	2		2				
桃園縣												
大溪鎮						1						
新竹市	3		1			1						
新竹縣												
尖石鄉	1											
關西鎮						1						
苗栗縣												
三義鄉		4										
福麗里	3											
獅潭鄉	1											
台中市	5					1					1	
台中縣												
和平鄉	2											
大里鄉					2							
清水鎮					1							
東勢鎮					1							

表1-4(續)

南投縣				
埔里鎮	2	1		1
仁愛鄉	2			
魚池鄉	3			
信義鄉	1			
鹿谷鄉	1			
名間鄉				1
草屯鎮				1
彰化縣				
芬園鄉		4		
埔鹽鄉	1			
雲林縣				
虎尾鎮			1	
褒忠鄉	5			
北港鎮			1	
嘉義縣				
民雄鄉		1		
番路鄉				
竹崎鄉				
朴子鎮			1	
嘉義市	3		1	
台南市	4	18		2
台南縣				
白河鎮		4		
新營市				
高雄市	4	4	1	
高雄縣				
旗山鎮			1	
桃源鄉	1			
六龜鄉				
烏松鄉			1	
屏東市				

表1-4(續)

屏東縣												
長治鄉	1											
枋寮鄉	1											
恆春鎮	1											
宜蘭市				1								
宜蘭縣												
壯圍鄉	3	4										
南澳鄉	1											
頭城鎮				1								
蘇澳鎮				1								
花蓮市	4	3										
花蓮縣												
瑞穗鄉	1											
卓溪鄉	1											
秀林鄉	1											
玉里鎮			4									
臺東市	3	4										
台東縣												
金峰鄉				1								
長濱鄉	1											
達仁鄉	1											
池上鄉	1					1						
成功鎮	1											
大武鄉				1								
澎湖									1			1
廣播車	3											
總計	68	26	28	18	2	9	3	2	3	1	1	3

表 1-4 各廣播電台之調幅、調頻及短波發射機在各地區之分佈狀況(續)
民營電台

地區	電台	國聲 調幅	建國 調幅	天南 調幅	震華 調幅	燕聲 調幅	民立 調幅	電聲 調幅	成功 調幅	天聲 調幅	先聲 調幅	台北社區 調幅	調頻
基隆市					1								
台北市				1							1	1	
桃園縣										1			
觀音鄉			1										
苗栗縣													
竹南鎮										1			
苑裡鎮										1			
銅鑼鄉										1			
樂山管區												1	
台中縣													
清泉崗											1		
彰化縣													
二林鎮		1											
彰化市		1											
台南縣													
新營			1										
新化鎮			1										
台南市								1					
高雄市									1				1
屏東縣							1						
長治鄉							1						
花蓮市						1							
花蓮縣													
瑞穗鄉						1							
總計		2	3	1	1	2	2	1	1	3	1	2	3

資料來源：整理自交通部(1992)。

外，復興在基隆市、雲林縣褒忠鄉、宜蘭市亦各擁有七部調幅發射機，而在台中市及台東市也各有六部調幅發射機，在台北市、新竹市、苗栗鎮、台南縣白河鎮亦各有五部調幅發射機。

三、電視頻道之配用

(一)所有權結構

在第四節之二廣播部分，將各廣播公司分為國營及民營兩大類，國營類又細分為軍用與非軍用，民營又分為中國廣播公司與其他。然後分項說明其發射機及電功率之數量及百分比。但在電視部分，因為台視、中視、華視三家電視台之發射機與電功率均較均勻，相差小，故比較三家電視台之發射機與電功率並無實質意義。而且國內電視台亦不似廣播電台易於歸類為何種經營型態，故在此有必要先釐清三家電視台究屬國營或民營，然後在下個單元再說明國內電視台之發射機數量狀況。

國內三家電視台究屬公營或民營，可謂眾說紛云。這個問題，在本書第二章，王振寰有詳細之敘述，此處僅作簡要說明。就台視股權而言，其中48.95%歸省政府所屬之六行庫（台灣銀行、土地銀行、華南銀行、第一銀行、彰化銀行與合作金庫），51.05%歸民間股份。民間股份中，以國內企業團體佔26.94%為最高，其次是日本商社的19.98%，個人持股則佔4.13%。故由股權比例觀之，台視應可稱之為民營，雖然在實際運作上因省政府佔絕大優勢，幾乎與國營無異。

再看中視。中視股權中，中國國民黨黨營文化事業佔60.27%，民股佔39.73%。因此中視無論從股權比率或實際運作上均為民營，因國民黨在國內一黨獨大，故視之為黨營可能更貼切。

至於華視，則由政府持股40.15%，民間持股13.55%，以及名為民股實為官股之準官股所佔之46.3%等三大股類所構成。政府股份中，國防部佔29.76%，教育部佔10.39%；民間股份中，台塑2.54%，聲寶公司2.56%，其他8.45%；準官股中，黎明文化公司佔30.66%，國防部同袍儲金會10.26%，另華視基金會佔5.38%。由持股成份及其比率觀之，華視可歸為國營，應無太大疑義。

換言之，國內三家電視台，如純由股權判準，應是民營、黨營、國營三分天下，實質上則均趨近於國營。也因此，將其分類作分析比較並無意義。但也因此可得知，國內無線頻譜中，為電視所用之特高(VHF)與超高頻(UHF)，實質上均歸屬政府所用，亦即政府壟斷所有的電視頻道資源。

(二)發射機及其區域統計

國內三家電視公司所使用的電波頻道資源為特高頻與超高頻。其中特高頻部分計有26部發射機，屬發射台的有3處，轉播台16處，增力機7處；超高頻部分，除做為華視空中教學之用外，並作轉播台及變頻(主要用在改善收視不良之用)，其中發射台1處，轉播台6處，變頻機93處，總計有100部發射機。

由表1-5可知，特高頻部分，三家電視台均在台北市陽明山竹仔

表1-5 無線電視電台發射機及其區域統計表

頻段	類別	數量	配置情形	
特 高 頻	電視發射台	26	三台(竹子山)	
	電視轉播台		三台(中、南、宜蘭、花蓮、台東)及華視(金門)	
	電視增力台		花蓮(1)、台東(3)、宜蘭(2)	
超 高 頻	電視發射台	100	華視(竹子山)	
	電視轉播台		華視(火炎、鳳鳴、中寮、宜蘭、花蓮、台東)	
	電視變頻台			花蓮縣(14)、台東縣(6)、新竹縣(1)、基隆市(1)
				澎湖縣(9)、苗栗縣(2)、台中縣(5)、雲林縣(1)
				南投縣(5)、苗栗縣(5)、嘉義縣(9)、台北縣(11)
				宜蘭縣(12)、高雄縣(6)、屏東縣(4)、桃園縣(1)
			高雄市(1)	

資料來源：取自交通部及整理自交通部(1992)。

山各設一個發射台；另三台各在中、南部及宜蘭、花蓮、台東各有一個轉播站，華視另在金門設一轉播站；而宜蘭、花蓮及台東則另各設2或3處增力機。超高頻部分，則有華視竹子山設一發射台，並由華視主導在火炎、鳳鳴、中寮及宜蘭、花蓮、台東六處各設一個轉播站，供三家電視台共同使用。此外，三家電視台並在不同地區設有93部變頻機，其中以花蓮14部變頻機居多，次為宜蘭12部，台北縣11部居第三。

由表1-5資料亦可知，國內電視之發射台僅設於台北市區內，其他轉播台、增力機或變頻機均僅是將發射台所傳播之信號予以再轉播、增強或轉換而已，是三家電視台傳播網路之部分系統。換言之，國內三家電視台，實質上是三個電視網，而且是全國性電視網。也

因此國內並無地方性或社區性的電視台。

第五節

結論、討論與建議

一、結論

(一)管理機制

1. 廣播與電視使用之無線電波可作長距離、跨國界傳播為維持電波之空中秩序與使用效率，因此各國使用無線電波均需經國際電信聯合會(ITU)的國際頻率登記委員會(IFRB)的登記核可，並且需依照國際電信聯合會所訂定之無線電規則(Radio Regulation)中所訂之頻段使用用途行事。我國自民國六十一年退出國際電信聯合會後，各電台在使用頻率時已不再向國際頻率登記委員會提出登記，也因在配用頻率時時而與國際規範有相悖之處。

2. 國內廣播電視(含頻率與頻道之配用)主管官署迭經變更，民國三十九至四十一年是由國民黨中央改造委員會邀同交通部等軍政機關所組成之廣播事業輔導會議主管廣播業務。四十一至四十七年後改由教育部所成立之廣播事業管理委員會主管。四十七至五十年則由交通部掌理。五十至五十六年，新聞局與交通部共同主管，惟後者僅掌管技術行政事務(執照核發)。五十六至六十二年，又移

表 1-6 廣播電視主管機制之沿革

年 份	39	41	44	47	50	56	62	65
主管機制	國民黨中央改造委員會	教育部		交通部	新聞局 交通部	教育部 (文化局) 交通部	新聞局 交通部	
備 註			國防部 ／交通部 通信聯合會 報簡則 制定	電信法 公佈實施				廣播電 視法公 佈實施

資料來源：整理自

1. 王洪鈞(1984)，頁68-72。
2. 曾繁蔭(1989)，頁52-53。

至教育部新成立之文化局。六十二年以後，又回復由新聞局與交通部共同主管，以迄於今。(見表1-6)

除此正式管理體制之外，國防部與交通部於民國四十四年亦正式制訂國防部／交通部通信聯合會報簡則，國防部自此有行政命令可循，參與廣播電視電波頻率之管理與配用。另由兩部聯合會報所訂定之組織簡則與執掌辦事細則，及其頻率指配處理實際程序觀之，國防部似可與問介入整體性頻率配用事務，而名為主管機關之交通部，實際上並未與問介入軍用頻率配用事宜。

3. 依據廣播電視法第四條第一項規定，廣播、電視事業使用之電波頻率，為國家所有，由交通部會同新聞局規劃支配。但該法第

六條另規定，軍事機關設立軍用電台，其所用發射方式、頻率及呼號，由國防部會同交通部處理。由上述條文可知，一般電台之頻率管理屬交通部、新聞局，軍用電台則歸國防部、交通部共同處理。而電信法第二十九條又規定，……其屬於軍用者，除頻率分配由國防部、交通部會同處理外，其餘由國防部視實際需要處理之。依廣播法第六條，由國防部會同交通部處理之事項包括所用之發射方式、頻率及呼號；而依電信法第二十九條，兩部會同處理之事務僅限於頻率一項而已。如再依國防部／交通部通信聯合會報所訂定之執掌辦事細則觀之，一般電台所用之頻率亦須經國防、交通兩部之審理程序。換言之，就法規而言，不僅廣播電視法與電信法有相互不周延之虞，而且行政命令（如執掌辦事細則）似有抵觸法律（廣播電視法與電信法）之處。

綜上所述，有關管理機制部分，大致可得到兩點結論。第一，由廣播電視主管官署迭經變更，除政府遷台初期，由國民黨掌理屬事出突兀，但亦事出有因外，餘後則在文化取向的教育部與政治取向的新聞局之間擺盪。但自民國六十二年迄今，廣播電視的主管機構則由政治取向的新聞局主管。

第二，自民國四十年代起，我國廣播電視之管理，尤其是無線電波之管理，即採兩層、三頭馬車制。所謂兩層是指節目之管理歸新聞局，但頻率之配用則主要歸交通部管理，新聞局輔之。但軍用電台頻率之配用與管理則又以國防部為主，而國防部實際又得與問整體頻率之配用，故形成國防部、交通部、新聞局的三頭馬車制。

這一方面自是與法律內容之曖昧有關；另一方面，則因政治局勢，致使相關部會之力量有強有弱，亦是主因。

(二) 配用

1. 如以國際電信聯合會所訂之各頻段規定用途(見表1-2)為依據來檢視我國之使用狀況，可發現三項事實。第一，依規定應為廣播或電視獨用或主要用途之頻段，卻未作廣播之用，也無資料顯示已作其他用途。這些頻段包括中、高頻的2300~2495、3900~3950、3950~4000、13600~13800及25670~26100等六個頻段；特高頻的47~50、54~68及223~230等三個頻段；以及超高頻的470~585一個頻段。合計十個頻段。第二，依規定應為廣播(或電視)獨用之頻段，卻參雜其他用途。這些包括535~1606.5頻段的保七總隊，5950~6200、7100~7300、9500~9900、11650~12050等頻段的警總、電信局與氣象局，以及100~108兆赫頻段的藝專、大同工學院、交大等。

2. 從表1-2另可發現兩項事實。第一，廣播或電視所用之頻率資源未充分使用。這可分為兩個類型來說明：(一)廣播頻率或電視頻道未充分使用。以台灣分北、中、南、東四區，同一頻率或頻道應可重複使用四次計，則有些頻率與頻道尚未充分使用。(二)頻段內之頻率或頻道未充分使用。例如535~1606.5頻段僅使用至1576頻率；又如174~223頻段僅使用至210(上限應是213)等均是。第二，頻率或頻道過分使用(如此可能影響傳播品質及干擾現象)。例如，調幅

廣播1089用十九次、1512 (十三次)、594 (十二次)、1377 (十一次)；而調頻廣播的103.9 (用6次)；另外，電視的644~650、656~662及668~674等各重複使用二十八次等均屬之。

3. 國內的調幅(AM)廣播台主要集中在中頻(MF)的549~1576千赫頻段，調頻(FM)廣播台則使用特高頻(VHF)的100~108兆赫頻段。電視部分，特高頻的174~210兆赫頻段 (第1至6頻道) 歸三家電視台做一般使用；另超高頻(UHF)的608~680兆赫頻段 (第12~23頻道) 則供三家電視做改善收視不良之用；而超高頻的584~608兆赫頻段 (第8至11頻道)，則用在華視的空中教學；此外，超高頻的686~710兆赫頻段 (第24~27頻道) 目前已規劃給公共電視台使用。

4. 廣播已用之頻率資源，無論就發射機、電功率或調幅、調頻台數大致呈現兩類現象：(1)公營高於民營；(2)軍用與黨營的中廣壟斷大部分資源 (見表1-3)。以發射機數而言，軍用佔40.5%、中廣佔32%，兩者合計佔72.5%；而調幅台，軍用獨大佔47.4%，但調頻台則中廣一家即佔至近半(44.3%)；電功率方面，軍用佔51.4%、中廣佔43.1%，兩者合計達94.5%。

5. 電視已用之頻道資源合計為二十六個頻道，頻寬為156兆赫 (每頻道之頻寬為6兆赫)。二十六個頻道中，除公共電視預計使用四頻道 (頻寬24兆赫) 外，其餘二十二個頻道 (頻寬132兆赫) 均歸台視、中視、華視三家電視台使用。台視雖民股資本超過50%，但省政府所屬六行庫佔絕大股(48.95%)；中視則國民黨黨營文化事業

佔最大股(60.27%)；華視股權中，準官股的黎明文化公司最大(30.66%)、國防部居次(29.76%)、教育部再次(10.39%)。因此，台視與華視均可視為國營，華視更確切地說，應可視為軍營，而中視為黨營。換言之，我國的電視頻道資源大部分由國營及黨營機構支配使用。而公視雖名為公視，但其經費、高級人事亦均由政府指配，實與國營無異。如此，更可見電視資源之集中壟斷。電視部分，另外值得一提的現象是，三家電視總部均設於台北市，藉傳播站、增力站、變頻站各形成一個全國性的電視網，因而全國並無地方性、區域性之電視台。

綜上所述，有關配用部分，大致亦可得兩點結論。第一，我國廣播與電視所用之頻率、頻道資源並未作有效的運用。其根據有四：(一)依國際電信聯合會所訂定之規則，則我國（屬第三區）應為廣播或電視獨用或為主要用之頻段，並未依規定使用廣播電視。(二)應為廣播或電視獨用之頻段，我國將之移作其他用途。(三)廣播或電視所用之頻率或頻道應可作合理之重複使用而未予以充分使用。(四)廣播或電視所用之頻率或頻道按理應予合理使用，卻予以過分使用。

第二，我國廣播與電視所用之頻率、頻道資源有過分為國營（尤其是軍營）與黨營集中壟斷之現象。其根據有三：(一)廣播之發射機、電功率，國營各佔53.3%及55%；電視中之台視、華視皆由政府機構佔最大股權。(二)廣播之發射機，軍用六家電台即佔總數的40.5%，電功率則更高佔51.4%；另電視中，華視依股權看，應可視為軍營電視台。(三)廣播之發射機，國民黨黨營之中廣一家即佔總數的32%，電

功率亦佔43.1%，調頻台更佔總調頻台數的44.3%；另電視中的中視亦屬黨營事業。

二、討論

(一)管理機制

本文第二節理論基礎中曾提及，市場經濟論者(Bork, 1981; Coase, 1970; Fowler and Brenner, 1982)認為，媒介是經濟產物，以謀取最大經濟效益為主要標的，而自由市場是達此標的最有效的途徑；同時，惟有自由且開放的意見市場，方有言論自由之可能，而市民方得以行使民主的權力，真理亦得以呈現。因此，市場經濟論者反對政府介入媒介運作的任何作為；包括為使無線電頻譜轉均衡配用所採之媒介所有權多樣化的規範，亦被該學派視為對正常市場機制的損害(Meyerson, 1985: 139)。

另一方面，社會價值論者則主張，政府應積極介入電子媒介的運作，尤其是有關電子媒介結構面的運作（如頻率、頻道之分配及所有權集中問題等）。其理由可歸納為(一)電子媒介一如交通、能源與錢幣，是國家的下層結構，影響至廣且鉅，因此「下層結構的建構與維護通常是政府的責任，而下層結構企業均屬國家直接介入的焦點」(Howitz, 1989: 11)。(二)任由市場機能運作的電子媒介體系，或可能產生被滿足的觀眾，但非通識的觀眾，此亦非社會的終極價值(Meyerson, 1985; 140)。(三)傳統的言論自由的論調，僅在維護傳播者（媒介所有者）的自由，已經過時，目前應強調的是，經由政府

的積極介入，以保障人民普同的言論傳播權(Foley, 1990: 285; Porter, 1989: 10-11)。四電子媒介雖開創一片廣大的公共領域，但由於所有權集中，這片領域已失傳播對話的本意，而成爲獨白領域(Howitz, 1989; 15-16)。因此，社會價值論者認爲，沒有政府的介入，傳播帝國將應運而生(Meyerson, 1985: 139)，政府的積極介入因而是必需且有益的(Entman and Wildman, 1992:7)。

Porter(1989:5-6)並根據所觀察之事實指出，世界上幾乎每個國家的電視均由政府直接管制，或經由政府制訂規範予以管制；而且，儘管市場經濟論者提出由價格決定無線電波配用之概念，但到目前爲止，並無任何一個國家施行此項政策。

由上所述，廣播與電視頻率與頻道資源的管理，無論就理論面或實務面觀之，均屬政府之責，政府應該積極介入。但廣播與電視的含蓋面廣，影響力大，大多數政府均極欲介入廣播電視媒介，亟思控制廣播電視媒介，而落入政經學派(Miliband, 1987; Garnham, 1990; Murdock and Golding, 1979)所稱之媒介成爲國家統治工具的口實。這種現象不僅出現在極權社會（如中共及未解體前的東歐諸國），在一些所謂民主社會（如法國、義大利等），早期階段亦不例外。

爲了避免這種現象，先進民主國家的因應之道，大致可歸納爲三種趨勢。第一，電子媒介的行政管理機構，盡量獨立化、甚至公共化。前者如美國的聯邦傳播委員會(FCC)，其委員由總統任命，預算由國會控制，並向國會負責；後者如英國、德國的公共電視制，

其委員自公眾遴選產生，向國會負責。

第二，政府行政機構積極介入電子媒介運作規範之制訂，並扮演監督、仲裁者角色，而不直接介入電子媒介之經營。美國聯邦傳播委員會所制定之有關頻譜配用、執照換新，或所有權等相關規範之鉅細靡遺、厚厚實實即為例證；同時，英國、德國、日本等國政府均未介入媒介之經營。連一向以中央集中權（以媒介而言）聞名的法國，也開始嘗試將監督與經營分開。

第三，在社會價值論，逐漸注入市場經濟論觀點，導引出解禁 (deregulation) 或再規範 (re-regulation) 的理念。不論是解禁或再規範均意指，將電子媒介事業逐漸開放民營，並採公營、民營（如英國、日本、美國）或民營、國營（如法國、義大利）的所謂雙軌系統 (dual systems)；同時，並逐漸放寬對電子媒介的種種限制，如申請執照的條件限制及內容方面的管制。

瞭解廣播與電視行政管理的陷阱及先進民主國家的因應之道。再來反觀我國的情形又是如何。首先就管理機制而言，我國顯現四點特性（參見本文第三節之二及第五節之一部分）。第一，黨政不分，且以黨領政。最明顯的是民國三十九至四十一年，由國民黨中央改造委員會主導組成的廣播事業輔導會議，做為廣播事業的管理機構。其後直至民國七十六年解嚴前的國民黨文化工作會均或明或暗的進行管理廣播電視業務的工作。

第二，由政治取向的新聞局主管廣播電視事業。多年來，廣播電視事業迭經變更，曾在教育部與新聞局間擺盪。但自民國六十二

年之後，即由政治取向濃厚的新聞局掌理，而捨較具文化取向的教育部。新聞局是行政院的發言機構，兼掌對內對外宣傳，由這樣的機構又兼主管媒介事業，不僅職掌矛盾，體制不合，而且彰顯了媒介的政治工具性。

第三，在廣播電視之頻率、頻道配用上，交通部、新聞局與國防部均依法得以管理，形成三頭馬車制。其中，國防部實際上掌握大部分頻率、頻道資源，也具有較大的資源支配空間，但有權卻無責。形成軍事干預行政之景象，抑且造成權責單位不明之狀況。

第四、管理與經營不分。由第五節之一之說明可知，我國頻率、頻道資源大多為政府、軍事單位及國民黨所支配使用，而政府、軍事單位及國民黨又是管理單位，形成管理與經營混淆，行政難以中立，又何能中立的現象。

由如此政治化、權責不明、混淆的管理機制，其在規範制訂上亦顯現幾點特性。一、管理規範制訂遲緩。我國在民國四十七年始見電信法，對廣播事業的規範簡陋。正式的廣播電視法一直到六十五年才公佈施行。

二、先有行政命令，後有正式法律。國防部與交通部通信聯合會報於四十四年即訂有簡則、細則，做為頻率、頻道分配使用之行事規則，但電信法及廣播電視法則遲遲才制訂公佈。

三、所制訂之規範偏向內容管制取向，而非結構取向。以現行之廣播電視法，對內容之管制可謂嚴苛，而且行政裁量權大。但對頻率、頻道應如何及怎麼分配，以及所有權集中性的問題，僅第八

條「電台應依電波頻率之分配，力求普遍均衡」一語予以帶過。其簡陋及隨之形成的行政主管之權大，不言可喻；而且易於造成黑箱作業，外界無法得知行政主管機構之所作所為。

(二)配用

由前文之論述（見第二節及第五節之二）可知，就廣播與電視之管理，社會價值論的觀點雖有偏倚，但較易為人接受，亦較符合實際狀況。換言之，政府應介入廣播電視之管理，並且應扮演積極主動的角色。但介入之重點應是結構遠甚於內容面(Hoffman-Riem, 1992: 174-178)。所謂結構面主要是指頻率之配用(Hoffman-Riem, 1992: 181)、執照轉移(Foley, 1990: 273-274)或更換(Howitz, 1989: 19)，或所有權集中問題(Le Duc, 1982; Shoshan and Sloan, 1982)等。

爲什麼結構面遠比內容面重要？理由簡單，因爲結構面會影響內容面，而內容面實際是反映結構面的本相(Siune and Truetzschler, 1989)。Howitz(1989: 19)也說，多樣化的所有權便會誘發多樣化的觀點。因此Blumler (1992: 23) 認爲，要使媒介運作正常，從結構面著手，要比從內容面要求公平均衡來得有效多了。

結構面除了在與內容面對比下，愈易彰顯其重要性外；另一方面，則是頻率、頻道資源是國家稀有、珍貴之資源，而這種資源運作起來，其影響力又既廣且鉅。所以頻率、頻道資源之配用是否有效、是否得當，是一個不可輕忽的課題。

至於頻率、頻道資源應如何配用方稱有效、得當？這是一個複雜的問題，不可能有簡單的答案。但從本文第二節理論探討中似可得到一些啓示；亦即頻率、頻道資源是否充分使用，而已使用之資源是否發揮應有的效率，應是一個重要的準則。

美國最高法院曾授權督促聯邦傳播委員會(FCC)，務使頻率頻道資源作更大的使用，並且提供各州公平、衡平的配用執照。聯邦傳播委員會因而採行多項措施。第一，儘量撥出頻率、頻道資源供民營電台使用。目前美國計撥出六十八個頻道（總頻寬408兆赫）供電視使用（我國僅二十六個頻道）。

第二，限制電台的最大電功率，以便容納更多的電台。除少數特殊電台外，大多數電台最大的電功率限制為一瓦。

第三，電台的配用力求普遍均衡。聯邦傳播委員會力求使美國的每個角落均能接收電信；並使每個社區(community)至少有一家電視台；同時，有多餘的頻率或換照時，予以少數族群(minority groups)較優先的考慮。

從聯邦傳播委員會的政策，可以得到一個更重要的啓示；那就是頻率、頻道的配用應嚴守多樣化的原則。事實上，市場經濟論者與社會價值論者雖然在許多問題歧見頗深，爭議不休，但兩派學者均同意，多樣化是制定電子媒介結構政策時，最為重要的一個原則(Entman and Wildman, 1992: 7)。Meyerson(1985: 138)在分析比較美國與法國的視聽傳播法後，其結論是：兩個國家雖然在許多方面有所歧異，但在提昇大眾傳播多樣化的理念則是一致的。

McQuail (1992) 在媒介表現Media Performance一書中，曾列專章討論媒介多樣化的問題。根據McQuail的說法，多樣化即是越多頻道，越具異相，即越多樣化。(p.156) 他並指出，媒介多樣化可從政治、地區與社會／文化三個面向予以檢視。政治面向旨在觀察不同政治理念的團體，是否各擁有其媒介，或媒介能否充分反映不同的政治理念。地區面向則在探討地方與區域是否擁有媒介，或地區性媒介系統是否已提供地區居民足夠的選擇機會。社會／文化面向關心的問題是，社會中不同族群（尤其是少數族群）、階級與地位的人是否有媒介為其使用或為其服務。

為了達到媒介多樣化的重要標的，最主要而有效的手段便是從所有權的分化著手。各先進國家大多訂有反托辣斯(anti-trust)法案，或針對媒介訂有所謂的多樣化控制(diversity of control)法則。這方面，美國的法則值得借鏡（參見Carter, Franklin and Wright, 1986: chap. v; Foley, 1990: 282-285）；例如，規定同一家公司不得在同一市場擁有一個以上的電台；不得同時擁有無線電台和有線電視台；全國性電視台不得以不公平契約，侵犯地方電台的獨立操作等。

由以上的討論可知，有效率與多樣化是頻率、頻道配用的兩個重要的準則，而先進國家亦大致奉為圭臬，奉行不悖。反觀我國的狀況又是如何？我國在廣播電視頻率、頻道的配用上至少顯現三點特性（詳見4.3與5.1.2部分）。第一，缺乏嚴謹周延的法律規範。前已提及，僅廣播電視法第八條規定：電台應依電波頻率之分配，力求

普遍均衡。另有線電視草案中有規定，電視台股東不得經營有線電視系統。如此重要的問題，竟有如此草率、簡陋的法律規範，實不可想像。

第二，仍有不少頻段未依國際電信聯合會之規則，開放給廣播電視使用，而其用途又不明，純屬黑箱作業，無法估量其使用之有效性。另已開放使用之頻率、頻道又呈現三種現象：(1)有些頻率過分重複使用；(2)有些頻率重複使用太少；(3)有些電台電功率太強。因第(1)與(3)之故，致常造成傳播品質不佳及電波干擾現象。另外，電視頻道僅開放二十六個頻道（總頻寬156兆赫），而且將大量超高頻用之於改善收視不良，亦均值得斟酌。換言之，我國廣播電視頻率、頻道資源既未充分使用，已使用則又有浪費、亂用之虞，欠缺有效使用之觀念。

第三，廣播與電視不論從資源之擁有（如發射機、電功率）或所有權角度來看，幾乎可謂國營、軍營及黨（國民黨）營三分天下之勢。廣播方面，民營雖有二十家之衆，但從頻率資源配用的觀點看，只是聊備一格，何況這二十家民營電台的股權擁有者亦或多或少與黨政軍有所淵源、牽連。電視方面，雖然三家均有民股，但也僅是聊備一格；而且自民國五十一年，我國發展電視至今，尙未有設立地方電視台之議。換言之，我國廣播電視頻率、頻道之配用，實與多樣化理念沾不上邊。

第四，就整體電台（發射機）之地區分佈而言（參見表1-4），雖可稱普遍均衡。仍有近半之縣市沒有調頻發射台；而同家電台在同

一地區擁有多部發射機的現象亦所在多有，有資源集中壟斷，違背多樣化準則之實。

三、建議

本文開頭曾提及，報章雜誌對廣播與電視頻率、頻道之管理與配用問題的議論，雖未曾間斷，但學術性的探討則屬鳳毛麟角。這些少數論文在臧否廣播電視頻率、頻道之管理與配用後，亦均曾提出建設性的建議。例如，陳世敏（1991：32-35）建議，我國應實施公共廣播制度、限制個人或機構所能使用的頻道數量、電功率設上限與利用現代科技把現有頻道的使用機會發揮到極致。洪瓊娟（1990：369-370）也呼籲應修改廣播電視法，並調整廣播頻道分配的現況。陳世敏與洪瓊娟主要是針對配用問題而論。

另外，曾繁藤（1989：53）主張，我國廣播事業主管機關，宜回歸單一官署機構。鍾蔚文、盧嵐蘭（1989：133-134）在討論資訊市場的行政組織問題所提的觀點似亦含蓋、涉及廣播電視事業。鍾蔚文認為，政府應由以往獨佔市場，集經營與管理於一身，轉變為以管理為主；並且主張，政府機關的角色應單純化，應加強監督功能，制訂規則，扮演仲裁角色為主。曾繁藤與鍾蔚文的論述主要是以管理機制而論。

其實，由本文第三至五節的分析與敘述，大致可理解，管理機制與配用問題兩者息息相關，因此本文最後擬整合解析心得與文獻資料，提出一個整合性的建議。

第一，頻譜的管理與配用事關國家重要資源之管制與分配，應明訂法律，釐清機構權責及配用規範，不宜以行政命令行事。

第二，管理機制方面應(一)為求事權統一、權責分明，廣播電視(含頻率、頻道配用)之主管機關應單一化。此單一化主管機關依優先順序分別為1.仿美國聯邦傳播委員會或英國廣播法人所成立之傳播委員會；2.由文化建設委員會改制之文化部。新聞局不宜再擔任主管角色。(二)如續採目前管理機制，則應確定交通部為主要主管機關，有權掌理全國頻譜資源。國防部與新聞局僅扮演磋商、協調角色。若此，則目前之交通部郵電司必須擴充編制，並提昇行政人員素質。(三)管理與經營分離，政府扮演積極的制法與仲裁角色，而將目前屬國營或黨營性質之廣播電視事業逐年分期轉化為公營及民營，使我國兼採公民營並行制。

第三，配用方面應(一)由行政單位、民意代表、業者及民間專家、公正人士組成之委員會，清理檢討我國目前頻譜之使用狀況，並重新規劃各項業務分配之適當頻段與比率。

(二)制定反托拉斯基本法，或媒介集中規範，減緩媒介集團的壟斷資源與言論市場。

(三)採行使用者付費政策，頻率、頻道之使用者依其頻率性質及用量、電功率大小及含蓋區域之性質，定期繳費。

(四)制定嚴謹的換照規範，使目前及未來之頻率、頻道使用者必須循規，而且有規可循。

(五)為使廣播電視頻率、頻道配用多樣化，廣播方面，應設立少

數族群專用電台，並將調頻台頻率均衡分配予民營電台；電視方面，應在台北以外之都會區設立地方性電視台。

註釋

註1：陳俊雄是台灣大學工學院電機系教授。

註2：同註1。

註3：白光弘是台灣大學工學院電機系教授（退休），也是中華電視台的工程顧問。吳嘉輝是交通部郵電司科長。

註4：吳嘉輝見註3。黃前華是交通部電信總局電信監理處副處長。

參考書目

王洪鈞

1984 新聞法規，台北：允晨文化實業股份有限公司。

交通部

1992 中華民國電視及廣播電台總登記表，台北：交通部電信總局。

交通部研究小組

1991 多元化社會對電波資源需求之研究，台北：交通部研究小組。

交通部電信總局譯

1986 ITU 無線電規則，台北：交通部電信總局。

行政院新聞局

1988 行政院新聞局局史：四十年紀要，台北：行政院新聞局。

洪瓊娟

1991 「舊媒體、新方向：我國廣播沒事業之輔導與管理」，行政院新聞局七十八／七十九年度研究報告彙編，台北：行政院新聞局，頁336-407。

陳世敏

1991 「國家與廣電頻道使用權之分析：論『有限頻道，無限使用』」，新聞學研究45: 25-37。

莊克仁譯

1987 傳播科技新論，台北：美國教育出版社。

國防部交通部通信聯合會報執行秘書室

1987 國防部交通部通信聯合會報法規彙編，台北：國防部交通部通

信聯合會報執行秘書室。

曾繁藤

1989 「資訊市場結構」，行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組編，建構健全資訊社會之政策與法制研究，頁25-97。

黃前華

1989 「淺談無線電頻率管理及電視使用頻道」，新聞信，1989年1月。

鍾蔚文、盧嵐蘭

1989 「行政組織之調整」，鄭瑞城等著，建構健全資訊社會之政策與法制研究，台北：行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，民國七十八年十月，第五章，頁131-146。

Blumler, Jay G.

1992 "Vulnerable Values at Stake", in Jay G. Blumler(ed.), Television and the Public Interest: Vulnerable Values in West European Broadcasting, London: sage publications, pp.22-42.

Brooks, Harvey

1990 "Unrecognized Consequences of Telecommunications Technologies", in Sven B. Lundstedt (ed.), Telecommunications, Values, and the Public Interest, Norwood: Ablex Publishing, pp17-35.

Carter, T. Barton, Marc A. Franklin and Jay B. Wright

1986 The First Amendment and the Fifth Estate: Regulation of Electronic Mass Media, Mineola, New York: the Foundation Press.

Chilcote, Ronald H.

1981 Theories of Comparative Politics: the Search for a Paradigm,
Colorado: Westview Press Inc.

Coase, Ronald H.

1970 "The Economics of Broadcasting and Public Policy", in Paul W.
MacAvoy (ed.), The Crisis of the Regulatory Commissions, W.W.
Norton, p.100.

Curran, James

1986 "The Different Approaches to Media Reform", In James Curran
et. al.(eds.), Bending Reality: the State of the Media, London:
Pluto Press, pp.89-148.

Curran, James, Michael Gurevitch & Janet Woollacott

1987 "The Study of the Media: Theoretical Approach", In Oliver
Boyad-Barrett & Petter Braham (eds.), Media Knowledge &
Power, London: Croom Helm, pp.57-59.

Dahl, R. A.

1967 Pluralist Democracy in the US: Conflict and Consent. Chicago:
Rand McNally.

Entman, Robert M. and Steven S. Wildman

1992 "Reconciling Economic and Non-economic Perspectives on
Media Policy: Transcending the Marketplace of Ideas", Journal
of Communication 42:15-19.

Foley, Joseph M.

1990 "Value and Policy Issues in the Marketplace for Broadcasting Licences", in Sven B. Lundstedt (ed.) Telecommunications, Values and the Public Interest, Norwood: Ablex Publishing Corporation, pp.273-288.

Fowler, Mark S. and David L. Brenner

1982 "A Marketplace Approach to Broadcast Regulation", Texas Law Review, 60(2: 207-257).

Garham, Nicholas

1990 Capitalism & Communication: Global Culture & the Economic of Information, London: sage publications.

Hoffmann-Riem, Wolfgang

1992 "Defending Vulnerable Values: Regulatory Measures and Enforcement Dilemmas" in Jay G. Blumler (ed.) Television and the Public Interest: Vulnerable Values in West European Broadcasting, London: sage publications, pp.171-201.

Horwitz, Robert Britt

1989 The Irony of Regulatory Reform: the Deregulation of American Telecommunications, New York: Oxford University Press.

International Telecommunication Union

1990 Radio Regulations, edition of 1990, Geneva: International Telecommunication Union Le Duc, Don R..

1982 "Deregulation and the Dream of Diversity", *Journal of Communication*, Autumn: 164-178.

Lundstedt, Sven B.(ed.)

1990 *Telecommunications, Values, and the Public Interest*, Norwood: Ablex Publishing.

McQuail, Dennis

1991 "Mass Media in the Public Interest: towards a Framework of norms for Media Performance", in James Curran and Michael Gurevitch (eds.), *Mass Media and Society*, London: Edward Arnold, pp.68-81.

1992 *Media Performance: mass communication and the public interest*, London: Sage publications.

Rosariode Mateo and Helena Tapper

1992 "A Framework for Analysis of Media Change in Europe in the 1990s", in Karen Siune and Wolfgang Truetzschler (eds.), *Dynamics of Media Politics: Broadcast and Electronic Media in Western Europe*, London: Sage publications, pp.8-25.

Meyerson, Michael

1985 "The Pursuit of Pluralism: Lessons from the New French Audiovisual Communications Law", *Stanford Journal of International Law*, 21 (spring: 95-155) Miliband, Ralph.

1987 "Class Analysis", in Anthony Giddons & Jonathan H. Tuner

(eds.), *Social Theory Today*, Cambridge: Polity Press, pp.325-346.

Murdock, Graham

1980 "Class, Power & the Press: Problems of Conceptualization and Evidence", in H. Christain (ed.), *The Sociology of Journalism & the Press*, Great Britain: J. H. Brookes (Printers), pp.37-70.

Murdock, Graham & Peter Golding

1989 "Information Poverty & Political Inequality: Citizenship in the Age of Privatization", *Journal of Communication*, Vol. 39, No.3, pp.180-195.

Porter, Vincent

1989 "The Re-regulation of Television: Pluralism, Constitutionality and the Free Market in the USA, West Germany, France and the UK", *Media, Culture and Society* 11: 5-27.

1990 "The Mythology of Telecommunications Deregulation" *Journal of Communication*, 40(1:36-49).

Poulatzas, Nicos

1981 "The Capitalist States: an Anti-structuralist Structural Method", in Charles Lemert (ed.) *French Sociology*, New York: Columbia Univ. Press, pp.111-136.

Shooshan III, Harry M. and Catherine Reiss Sloan

1982 "FCC Media Ownership Rules: the Case for Repeal", *Journal of*

Communication, Autumn: 157-163.

Siune, Karen, Denis McQuail and Wolfgang Truetzschler

1992 "From Structure to Dynamics", in Karen Siune and Wolfgang Truetzschler (eds.), Dynamics of Media Politics: Broadcast and Electronic Media in Western Europe, London: Sage publications, pp.1-7.

Tumin, M. M and W. Plotch

1977 Pluralism in a Democratic Society, New York: Praeger.

控制權
廣播電視媒體的

第二章

■ 王振寰

大眾傳播工具中，以電視之效果最大，其所製作之節目，不能見利忘義，亦不能為金錢而放棄我們的主義原則，這樣才能使電視負起大眾傳播的正當使命。

——蔣經國

一九八八年四月五日，大約有一千多民群眾聚集在台視門口，抗議台視新聞報導三二九大湖山莊事件有所偏頗。這些抗議人士並高喊「台視新聞報導死了」的口號，且當場砸爛數台電視作為抗議新聞處理不公的氣憤象徵。

一九九〇年五月，正在抗議李登輝總統提名軍事強人郝柏村為行政院長的大學生，派出了小蜜蜂特遣隊到台視，中視，及華視噴漆，抗議三個電視台的新聞長期以來抹黑學生運動和反對運動，成為國民黨的傳聲筒。

以上祇是兩個抗議電視媒體報導不公的消息。事實上，廣播電視媒體公正性的問題，在臺灣已經存在多年。只是在戒嚴時期，因為政治高壓，使得這類對新聞報導不公的抗議事件並沒有出現。而解嚴之後由於政治控制的鬆動，對電視廣播媒體的不滿才逐漸透過不同的方式，包括集體行動，表現出來。這些抗議包括來自最大反對黨的民進黨，來自各個不同的社會運動團體，他們認為國民黨是使得電子媒體成為抹黑社會政治運動，並把任何對國民黨挑戰的活動都稱之為暴民的劊子手。事實上，國民黨壟斷電子媒體並以之作

爲其政治統治的工具，已經不再是需要被懷疑的事情，這可以從上面引自蔣經國的談話和很多的研究中得到支持（鄭瑞城，1988；薛承雄，1988；另外亦可參考本書各章的討論）。因此，問題不是到底國民黨有沒有控制電子媒體，而是國民黨如何控制電子媒體？在此脈絡下，本文的主要問題是，國民黨政府是透過甚麼機制控制臺灣既有的廣播電視媒體？而這樣的控制機制在政治解嚴之後有無改變？

由於有關國民黨威權體制的建立以及它對社會的控制如何進行，這類的研究已經很多（例如王振寰，1989；蕭新煌等，1989；田弘茂，1989；陳師孟等，1991），因此本文的重點將不再重覆「到底威權體制的政權如何控制電子媒體」的問題上。本文主要的焦點將放在，國民黨是透過何種機制內在地控制了電子媒體的運作。而本文主要的論點在指出，國民黨除了以國家政策法令的外在力量來干預電子媒體的運作之外，是透過內在的股權擁有直接地進行對電子媒體公司的控制。因此本文最後將指出，雖然政治自由化使得國民黨對社會政治事物赤裸裸的干預逐漸減少，但是由於對電子媒體公司股權的擁有，國民黨仍然可以在政治自由化的過程裡，內在地控制媒體公司的運作。

第一節

控制權的分析

威權政體對政治經濟以及意識型態的控制與操縱，是現代政治的特色之一。政治權威的使用即是支配(domination)，而支配預設了統治者和被統治者。但是，正如韋伯(M. Weber)指出的，統治者很少以赤裸裸的暴力形式，壓迫別人或組織服從命令。一般而言，「每一個支配系統都會嘗試去教化人民對正當性的信仰，以合理化其統治」(1968: 213)。因此，政治支配體系除了以赤裸裸的暴力機器統治之外，大多還透過教育機構和意識型態的傳播，以教化人民並賦予其統治的正當性。在此面向上，威權政體對電子媒體的控制和操縱，以壓制不同的意見，是其統治「正當化」的一種作法。這也是Gramsci(1970)指出的，文化意識型態具有正當化既有政治秩序的社會功能。

但是威權政體如何控制電子媒體的運作，它如何保證電子媒體以其認可的方式來營運？一個方式當然是透過政策法令，來規範和約束媒體的運作方向和方式；另一個則是透過國家擁有的方式，以國營電台的模式，直接傳達國家意志；而最後則是透過與部分它信任的私人資本，以擁有股權的方式，影響媒體的經營。正如前面說明的，對於國家透過法令來規範和控制電子媒體的作法，由於已經

有研究出現而且本書的其他章節亦有相當的討論，因此本文將不處理這個問題。相反的，本文將直接討論國家機器如何透過股權的擁有，經營電子媒體的公司。換言之，本文要處理的正是Mintz & Schwartz (1985)所指的結構性的統治霸權(structural hegemony)，也就是使得文化意識型態得以進行教化的政治經濟結構。

公司的控制權

在現代社會，電子媒體基本上是以公司的方式，即它本身成爲一個經營媒體的組織，來運作和營運。而作爲一個組織，其運作基本上有其自主性，它會追求利潤或跟隨社會風潮。而國家機器如何確保其對媒體公司，包括公營與其投資的民營公司的營運，不會違反其政策目的？這乃牽涉到控制權的問題。

依照Berle & Means的看法，控制權是指涉「對董監事會（或其多數）人選的選擇之真正的權力。雖然控制權也許不必然透過對董監事的選擇上，但是卻也可以透過對管理的命令上來展現，正如銀行可以因爲某公司對它的嚴重欠款而能影響該公司的決策一樣」（1967: 66）。因此，控制權與一般意義下的經營管理是不同的。基本上控制權必須與管理作一區分。而依照Scott的說法，一個是策略控制(strategic control)，另一個則是操作控制(operational control)。前者是指對公司重大和基本決策方向的決定權力；而後者是指對這些重大和基本決策的執行權力，包括每日公司例行的行政和營運（1979:36-37）。

因此，我們所謂的控制權是指涉對公司營運政策的決定能力。正如Zeitlin所定義的，控制權是指「當所有權和公司間的具體結構，使得一個團體（例如財團），雖然面臨抗拒，能夠在某時期內實現其公司的目標而言」（1989:21）。依此，要瞭解一個團體或個人是否控制了某公司，我們必須知道它具有什麼能力，以及「我們必須知道其敵對的或潛在的敵對者為誰，以及他們有甚麼資產可以與其鬥爭」（ibid）。

董監事會的控制權，由於股權的分散，集中，或聯合的差異，基本上可以分為四種：大股(majority)控制，小股(minority)控制，經理人控制，以及利益結合(constellation)的控制等(Scott 1979:41)。大股控制主要是指公司的股權主要仍集中在極少數股東手裡，因此這幾個股東直接就能控制公司的運作方向。小股控制是指公司並沒有大股東，而只有小股東和一些散股，而這些小股東具有的實力卻足以影響董事會的運作而言。而經理人控制則是Berle & Means在一九三〇年代首先觀察到的現象，即經營權與所有權分離的現象，而這也被稱之為經理人主義(managerialism)，即由於公司的所有人都只是散股而沒有大股東或具有影響力的股東，因此他們都沒有能力影響公司的運作，由此經理人反過來對公司的營運具有最大的決定能力。而最後，利益結合的控制模式是指，雖然公司的股東都是散股，但是他們卻可以透過聯合而對董事會的決策具有最大的影響力。

為甚麼股東或主要的資本所有者能夠影響經理人的經營，為甚

麼經理人必須服從董監事會的決策呢？一個最重要的理由是，因為出資者可以利用撤資或拋售股票的方式而使得公司的營運無法繼續，而危及經理人的利益 (Scott, 1979:42)；或因為經理人的聘任是由董監事會決定，因此董監事如對經理人作出政策性的要求，而經理人無法與之配合的話，則他可能失去工作。但是有一種情況，也就是Berle & Means所注意到的現象，就是當公司的股東都只擁有很小的股份，因此他們對公司的決策都不具決定能力時，經理人的決定因此反過來成爲最重要，而正因為經理人對公司最瞭解，他對董監事會的人選的建議也因此具有重大的影響力。

不過，有很多的研究指出，Berle & Means所說的經理人控制現象可能祇是看到表面而已。因為雖然公司只有小股和散股，但是這些小股和散股卻可以透過家族連帶，利益結合模式，公司之間的轉投資，甚至控股公司的運作而影響一個公司的重大決策。正如Zeitlin指出的，「一個特定的小股本身並沒有告訴我們，它所具有的潛在的控制能力」，Berle & Means 的問題是以個別股東爲分析單位，而忽略了在社會運作裡，社會關係和利益網絡才具有更大的決定能力，而「這使得同量的小股東在控制權上具有質上的不同」(Zeitlin, 1989:21; 亦參考 Useem, 1984; Scott, 1979; Mintz & Schwartz, 1985)。

因此，對控制權的研究不能只看個別股權，還必須看股東之間的社會關係，以及公司之間的轉投資情形。而這將使得某些名義上是小股的董監事卻具有相當大的影響力。這樣的研究方式也就是

Zeitlin認為的，「一個公司的控制方式，只能透過對這個公司的具體情況，以及它與其他公司之間的聯結關係來決定」(1989:20)。

以下本文將透過對臺灣電視廣播公司在董監事會和股權之經驗資料的檢證，來檢視到底是「誰」控制了臺灣的廣播電視媒體。必須指出的是，本文的檢視只對董監事會對公司的營運之主要決策的控制上，至於控制權在不同公司是如何與管理階層發生互動關係，則非本文的研究對象。

第二節

臺灣廣播電視事業的發展

臺灣廣播電視事業的初期發展與國民黨政府在大陸時期的建立廣播事業有關。一九二八年八月陳果夫在南京創辦了中央廣播電台，隸屬於中國國民黨中央執行委員會，開始了大規模的廣播事業。爾後，一些私人廣播公司相繼成立。一九四九年國民黨政府在大陸內戰失敗，與之撤退來台的廣播電台共十座，國營的有軍中台，空軍台；民營的只有民本台；以及國民黨黨營事業的中廣。

從一九五〇年開始，許多廣播電台，包括原來在大陸而跟隨國民黨到臺灣的電台相繼成立或復台。自一九五〇年之後到一九六〇年相繼成立了民聲、正聲、鳳鳴、益世、中華、國聲、勝利之聲、警察、台聲、華聲、先聲、幼獅、中興、復興、電聲、建國、天南、

民天、成功、教育、天聲、民防、燕聲、和震華等電台。一九六一年之後，又有高雄市政、漁業、臺灣廣播（原民聲、台聲、中興、民天合併）、復興崗、及台北市政等公司成立。一直到一九九二年為止，臺灣既有的公民營電台家數如下：民營家數為二十家，國營為十二家，以及國民黨黨營的中廣一家，合計三十三家。

至於電視事業的發展從一九六二年二月教育實驗電台開播以來，至今臺灣擁有三座電視台：台視，中視，與華視。早在一九四七年國民黨政府即有創辦電視台的想法。不過由於內戰的失利，一直到撤退到臺灣之後才有機會建立。而後來電視事業的建立和開展，國家機器在其中扮演了主導的角色。

早在一九六二年台視公司成立之前，電視事業的開展是由政府部門在推動。一九五一年行政院決定電視事業「由政府倡導推動」，但是「採用企業化經營的制度」的原則。一九五九年成立了「電視研究小組」，其組成成員不是黨內要員就是企業名人，例如何應欽，陶希聖，胡建中，谷正綱，魏景蒙，陳茂榜等十二人。同年十月該小組與日本資本協議成立公司，建立電視事業。一九六一年臺灣省政府成立「臺灣電視事業籌備委員會」，然後即與富士，東芝，日立，日本電氣等廠商聯合籌設臺灣電視公司。一九六二年四月二十八日，台視組成董事會，推選林柏壽為董事長，周天翔為總經理，並於十月十日正式播出節目（廣播電視年鑑，1976）。

為甚麼台視當時是以由省政府出資大部分，而少部分資本才由臺灣的資本家分攤？這裡有兩種可能的解釋。一是因為臺灣省政府

企圖控制公司的營運，另一個解釋是當時臺灣的資本短缺，因此才由省屬行庫出資，再由省政府尋找其他民間資本出資，共同經營。這兩個解釋中，似乎後者較具可能性。因為根據林柏壽的回憶，當時是省主席周至柔找他出來的（張炎憲，1987：149），雖然他推辭再三。

台視剛播出的前三年，出現巨大的虧損，因此董事長林柏壽曾經要求台日雙方共同增資，但為日方資本所拒，因此林柏壽才邀請了當時臺灣的資本家，共同增資三千萬協助台視渡過難關，而使得台視的民股逐漸大於日人的資本。不過，儘管如此，台視的資本中仍以省政府的資本佔最大部分（註1）。

一九六五年之後，台視由虧損而逐漸變成利潤成長極速的企業，因而引起各方的興趣。包括中廣，中國無線電協進會，國內各民營廣播電台，及一些企業人士紛紛申請設立新電視台。最後由當時總統蔣介石指示，以中廣為中心，結合民間電台及部分工商人士共同籌資辦理（廣播電視年鑑，1976:11）。一九六八年這些人士組成董事會，推選谷鳳翔為董事長，黎世芬為總經理，成立了中國電視公司，並於一九六九年十月十日開播。

而臺灣第三個電視公司華視的創設，主要是由於國防和教育兩部為加強軍中和社會教育而設立。一九六八年當時國防部長蔣經國和教育部長閻振興共同商議，合作擴建教育電視台。一九六九年二月，國防部指派王昇，阮成章等四人而教育部指派謝又華等三人共同成專案小組，由王昇為召集人研擬擴建計劃。一九七〇年二月國

民黨中常會原則上通過擴建計劃。八月成立籌備委員會。一九七一年，中華電視台成立，聘請劉闊才為董事長，劉先雲為總經理，同年十月三十一日開播。至此，臺灣的電子媒體的發展告一階段。

從一九五〇年代開始，臺灣的廣播電視事業與經濟同步成長。不過規範廣播電視領域的「廣播電視法」一直要到一九七六年的八月才公布實施。隨後「廣播電視法實行細則」，「廣播電視事業負責人與從業人員管理規則」，及「廣播電視節目規範」才陸續制定公布實施。換言之，臺灣的廣播業在從事了二十餘年後，而台視在開播了十四年之後才有法令規範的出現。因此，國家機器對於電子媒體的規範基本上可以分成兩個時期：一是透過威權行政控制的時期；另一則是透過法令介入的時期。

在「廣播電視法」制定之前，對電子媒體的規範是以威權控制的方式進行的，而其特色是沒有既定的規範存在，以不斷變更的行政命令和不斷改變的主管部門，監督電視廣播事業。從一九五〇年到一九七六年之間，主管廣播電視的單位從教育部，交通部，文化局，到新聞局經常的變動。其掌管的内容包括執照的發放，審核，稽察，到對廣播内容和時間安排的管制等。這些權責在一九七六年之後，透過了廣播電視法的規定，而全歸新聞局廣播電視處管轄；至於頻道使用和規範的部分則歸交通部主管（詳細資料請參考本書第一章鄭瑞城文）。由於這段期間管理單位的經常變動，而其範圍也不確定，全視管轄的主管來認定。因此，正如張繼高（1986）指出的，那段期間是「無法有天」的日子。

另外，國民黨的新聞黨部亦於一九六五年成立，並在報社，雜誌社，廣播電台，和電視台成立分部，並將全省各縣市之新聞從業同志納入組織。掌管新聞黨部的中央委員會文化工作會（文工會），則不定期的舉辦新聞工作會談，以使黨中央的新聞政策能夠執行和被遵守。直到一九七四年為止，文工會共舉辦了四次工作會談，對象包括全國新聞機構之負責人，重要主管新聞相關的從業人員以及相關的學者專家等。前三次，當時的國民黨總裁蔣介石都親自參與講話，可見國民黨對新聞媒體的重視（薛承雄，1988：48）。

而一九七六年的「廣播電視法」及相關法令的制定，其實繼承著前階段對廣播電視管制的精神，而將之法制化而已。依照鄭瑞城的說法，現行臺灣的媒介制度具有以下四個特色：一，法令和政策明白的賦予大眾媒體特定的任務和目標。例如，廣播電視法第一條規定，廣播電視的目的在闡揚國策，宣導政令等目的。二，由行政機關來認定大眾媒體是否違法與處分，而非經由司法機構來從事。由此，行政機關透過法令來約束和處罰大眾媒體的違規。重者可以撤銷執照。三，國家機器對大眾媒體實施審查制度。例如，廣播電視法第二十一條規定，除新聞外，經事先指定審查者必須送新聞局檢查。四，軍事單位介入大眾媒體。除了一些重要媒體的負責人為軍人出身外，軍事單位，例如警備總部，更介入媒體的檢查工作（1988:39-40）。

因此，從一九五〇年代開始，國民黨政府在不同的階段，經由不同方式的黨政軍力量介入大眾媒體的運作。但是以上所討論的，

都是國民黨政府如何透過外在的法令和 policy，來規範媒體的運作。然而這樣的規範並沒有觸及媒體運作的核心，即對媒體公司資本結構的控制。這樣的控制才是內在地使得媒體運作在國家機器的政策法令的範圍之內的主要機制。而這個機制將使得國民黨的媒體霸權不會因為政治的解嚴，或因為外在政治控制的解除，而失去對媒體的操控。

第三節

電視媒體的權力結構

以上討論已指出，臺灣現有的三家電視台，台視，中視，華視，的成立都與國家機器有密切的關係。台視的成立除了中央的指導之外，省政府的參與更具決定性的地位。而中視則在當時總統蔣介石的介入下，成為中廣主導而其他民間資本為輔的公司；最後，華視的成立則與國防部及教育部的需求有直接的關係。因此，一般而言，這三家電視台的出生都具有官方直接介入的色彩。但到底這些官方色彩在各公司內具有多少的影響地位，這些影響力有無變化，則必須透過三個角度來說明：一是每個公司的資本構成結構；另一個是由董監事的成員；以及最後由董監事會任命的總經理的背景來分析。以下將分別從這三兩個面向對台視，中視，及華視作分析。

一、台視

台視公司成立時，總資本額為三千萬，由省營金融機構的六行庫共同投資49%，而四家日資各出資10%，加上民股11%，因此中日民股合計共51%。由於官股的比例未超過50%，因此台視公司依照公司法的規定為「民營公司」。

台視公司中的日本資本，主要是由於當時台視成立時不論科技，設備，節目製作能力都必須依賴外力，而當時臺灣曾經向美國求助，但都未能獲得回應，因此日本成為求助的對象（薛承雄，1988: 33）。而日人願意來台投資，主要也是看上臺灣如進入電視時代，將可以成為他們電視機銷售的地區。於是雙方一拍即合。

表2-1 台視資本結構異動表

年度	六行庫股份 (西元) 百分比	民 日方商社持股百分比	間 國內企業持股百分比	股 個人持股百分比	份
六十	49.00	40.00	10.60	0.40	
七十	48.96	20.00	26.09	4.95	
八十	48.95	19.98	26.69	4.38	
目前	48.95	19.98	26.94	4.13	

註1. 六行庫股份包括：台灣銀行、土地銀行、華南銀行、第一銀行、彰化銀行、合作金庫。
 註2. 國內企業包括：台灣水泥、北區合會、中華開發公司、新竹玻璃、南港輪胎、華夏投資公司、台豐實業、士林電機。

資料來源：溫曼英，1987年4月。
 孫樸園，1992年1月。

正如表2-1所示，雖然台視的資本從三千萬逐漸增加到一九九〇年的十億，省營金融機構的六行庫仍然佔大約49%的比例，而日資從原來的40%降低到現今的20%左右。至於國內企業與個人的資本比例則從11%增加到30%左右。而這裡包括了國民黨的黨營資本，以華夏投資公司的名義投資台視。因此台視的資本結構明顯的是以省政府為主要的股東，省政府對台視具有最大的控制權，是屬於大股控制的公司類型。

至於台視的董監事結構，基本上是依據其資本組成的方式來組合。以最近一屆的董監事為例，省營六行庫，日資，台北區中小企業銀行，國民黨的黨營事業，及部分民營企業都有代表在董監事會裡。但是有意義的是，前任和現任的國民黨中央委員會祕書長李煥和宋楚瑜都在台視的董監事會裡。而曾經擔任國民黨黨報中央日報董事長的楚崧秋則以國民黨資本的代理人進駐台視。這顯示國民黨透過了台視的董監事會而能對台視的營運具有影響力（詳見表2-2）。

而台視歷屆的董事長共有三任，分別為林柏壽（1962-1976），許金德（1976-1991），及現任的陳重光（1991- ）。這三位都是臺灣省人。林柏壽出身臺灣世家的板橋林家，生前經營相當多工商企業，且黨政關係良好，為國民黨來台之後甚為倚重之人。而許金德曾經擔任過省議會副議長和新竹地方派系領袖。一九五四年，國民黨將四大農林，水泥，工礦，和紙業公司開放民營，林柏壽和許金德分別擔任臺灣工礦和臺灣水泥公司的董事長，可見當時二人的經濟實

表2-2 台視董監事及其代表股份單位

職 稱	姓 名	代表股份單位
董事長	陳重光	台灣省政府
副董事長	孫治平	華南商業銀行
常 務 董 事	宋楚瑜	中國廣播公司
	鄭逢時	士林電機公司
	孫治平	華南商業銀行
	羅森棟	台灣銀行
董 事	李 煥	華夏投資公司
	楚崧秋	華夏投資公司
	何壽川	台北區中小企業銀行
	陳捷南	民股
	莊正彥	彰化銀行
	張伯欣	民股
	張福興	台灣土地銀行
	小寺隆之	株式會社日立製造所
	松井靖彥	東京芝浦電氣株式會社
	岡健太郎	日本電氣
常駐監察人	葉明勳	民股（個人持股）
監 察 人	林玉嘉	台成投資公司
	許敏惠	台灣省合作金庫
	杜春煌	台灣第一銀行
	河野義德	株式會社富士電機

資料來源：電視年鑑，1961-1975年。

劉傳宇，1988年。

中華民國現代名人錄，1976、1984、1990年。

中華民國企業名人錄，1980年。

中華民國財經名人錄，1984年。

表2-3 歷屆台視董事長資歷

姓名	省籍	學歷	主要企業經歷	主要政治經歷
林柏壽 第一屆 — 第五屆	台灣省 台北縣	英國倫敦大學 政經學院	台灣銀行監察人 第一銀行常務董事 台電董事 台灣水泥董事長 台視董事長 中國商銀董事長 啓業化工董事長 國賓飯店常務董事 中華貿易開發常務董事 上海商銀董事 台泥最高顧問	中華文化復興委員會 中山學術文化基金會
許金德 第六屆 — 第十屆	台灣省 新竹市	台北師範學校 國防研究院	台灣工礦董事長 台灣木材防腐董事長 台視董事長 士林電機董事長 南港輪胎董事長 國賓飯店董事長 自立晚報董事長 新竹貨運董事長	台灣省議員、副議長 台灣省黨部委員 台灣省黨部評議委員 中央委員會常務顧問
陳重光 第十一屆	台北市	日本成城中學	台視董事長 養樂多公司董事長 協榮航業董事長 上海通華銀行常務董事 台鳳公司常務董事 台北市銀董事 通華企業總經理 軍人之友社總社理事長	台灣省、台北市議員 國大代表 台灣省政府顧問

資料來源：電視年鑑，1961-1975年，頁224-236。

中華民國現代名人錄，1976、1984、1990年。

中華民國企業名人錄，1980年。

中華民國財經名人錄，1984年。

力如何了（薛承雄，1988:40）。至於現任台視董事長陳重光，台北市人，養樂多關係企業董事長，曾任省議員，軍人之友社社長。由於他與民進黨與國民黨黨主席熟識的關係，使得他在近年來政治上扮演了重要的協調角色，而其董事長的位置亦是省政府支持當選的（參見表2-3）。

從台視的資本組成，董監事結構，和董事長的出身，可以看出台視與臺灣省政府之間的關係。而歷任的董事長亦都是與國民黨關係良好的臺灣政商名人。另一方面，雖然臺灣省政府是透過省營的六行庫投資，但是它們卻常以台視的董監事位置酬傭國民黨的要員（例如李煥曾經代理土地銀行）。除此之外，國民黨也以中華開發公司和華夏投資公司的名義，進入台視的資本結構中，因此國民黨的意志除了透過臺灣省政府之外，仍然可以直接的在董監事會中展現其意志。然而即使如此，在三台中台視被國民黨控制的程度還是最小的，因為國民黨並不直接控制，而是間接透過省政府的股權達成的。而中視則直接就是國民黨的黨營企業。

二、中視

前面已經指出，中視於一九六八年時，由蔣介石總統的介入，成為以國民黨黨營的中廣為核心而以民間廣播公司和私人資本為輔的電視公司。當時的資本額為一億元，由中廣出資50%，民間廣播公司合資28%，以及其他民間資本共22%。因此在中視成立初期，是黨營與民營各半的企業。不過由於開播不久，中視處於虧損狀態，

表2-4 中視資本結構異動表

年度 (西元)	百 分 比		百 分 比	
	中國國民黨黨營文化事業	民營電台	一般民股	
七 十	50.00	28.00	22.00	
八 十	60.27	39.73	*	
目 前	68.23	7.77	24.00	

註：中國國民黨黨營文化事業，在中視一九六八年成立之初，僅指涉中廣股份，七十年代則改由國民黨華夏投資公司擁有。

* 的部分缺乏細部資料。

資料來源：溫曼英，1987年4月。

孫樸園，1992年1月。

因此部分民股退出，國民黨因而收購這些民股，形成了目前黨營資本超過50%的局面（薛承雄，1988:34）。

中視從成立至今，經過了幾次的增資，至今資本額為八億三十萬元，其中國民黨黨營文化事業，華夏投資公司，中廣，中央電影公司，中央日報，正中書局等共佔67.14%。而民股部分的比例佔 32.8%，分別由正聲，天南，勝利之聲，民本，鳳鳴電聲以及國產實業共同持股。其中國產實業佔的比例最大，大約是中視股份的15%。因此，中視是以國民黨為主要股東的公司，它對中視的營運具有控制權。而國民黨也將之納入黨營文化事業系統，由文工會負責督導（吳美慧，1988:219）。中視歷年資本結構的改變，以及主要持股比例（詳見表2-4）。

至於黨營事業的中視，其董監事的構成，具有非常強烈的黨政

色彩。這可以由最近一屆的董監事成員構成作一分析。董事長為高育仁，國民黨中常委；董監事裡包括了祕書長宋楚瑜，文工會主任祝基濤，及曾經權傾一時的王昇將軍。其他重要的黨官僚如吳俊才，石永貴，唐盼盼，蔣廉儒，陳桂華亦都在董監事會裡等。而其他民股包括了民營電台代表，林燈家族代表四人（詳見表2-5）。

中視的董事長分別由谷鳳翔(1968-1978)，李煥(1978-1980)，楚崧秋(1980-1987)，馬樹禮(1987-1990)，及現任的高育仁擔任。前四者為外省人，且都曾經在國民黨黨內擔任要職。谷鳳翔，馬樹禮和李煥甚至都在擔任董事長的前後任職過國民黨的權力核心要職中央委員會祕書長。而楚崧秋則曾經擔任過總統府祕書，國民黨黨報中央日報社長和文工會主任等重要黨政要職。而現任的高育仁則為臺籍政治新秀，曾經擔任過省議會議長，現任中常委及總統府國策顧問（詳見表2-6）。

從中視的資本結構，董監事組成，及歷任董事長的經歷，清楚的可以看出國民黨透過股權的擁有，而控制和經營這個電視公司。不像台視，在那裡國民黨並沒擁有主要股權，除了黨營資本的代理人之外，通常國民黨的要員進入董監事會是以代理省營金融機構的名義進去，而在中視由於國民黨直接擁有大部分的股權，所以國民黨的要員，直接的就參與重大決策代理國民黨的政治和經濟利益。這樣的模式同樣也出現在華視，但是較不相同的是華視是代理軍方的政治和經濟利益。

表2-5 中視董監事及其代表股份單位

職 稱	姓 名	代表股份單位
董事長	高育仁	
常 務 董 事	吳俊才	中國國民黨
	宋楚瑜	中國國民黨
	祝基澄	中國國民黨
	程滄波	民股 (立法委員)
	林 燈	民股
董 事	林嘉政	民股
	蔣廉儒	中國國民黨
	石永貴	中國國民黨
	唐盼盼	中國國民黨
	蘇志誠	中國國民黨
	張健人	正聲廣播公司
	李元華	電聲、勝利之聲廣播電台
	高雲漢	正聲廣播電台
	袁金枝	民股
	劉介宙	民股 (圓山保齡球館負責人)
常駐監察人	李春金	民股
	林兆祥	民股
監 察 人	耿修業	大華晚報
	王 昇	中國國民黨
	林大鈞	中國國民黨
	陳桂華	中國國民黨
	胡一貫	中國國民黨
	林孝信	民股
	裴存藩	民股

資料來源：電視年鑑，1961-1975年。

劉傳宇等，1988年。

中華民國現代名人錄，1976、1984、1990年。

中華民國企業名人錄，1980年。

中華民國財經名人錄，1984年。

表2-6 歷屆中視董事長資歷

姓名	省籍	學歷	主要企業經歷	主要政治經歷
谷鳳翔 第一屆 第四屆	察哈爾 省	北平朝陽大學 法學士	中視董事長	總統府國策顧問 國民黨中央委員會秘書長 國民黨改造委員會副秘書長 監察委員 司法行政部長 中華文化復興委員會秘書長
李煥 第五屆 第六屆	湖北省	中央大學	中視董事長	總統府資政、行政院長 國民黨中常委、祕書長 國民黨省黨部主委 救國團主任 革命實踐研究院主任
楚崧秋 第七屆 第十一屆	湖南省	中央幹部學校 國防研究院 革命實踐研究院	中央日報董事長 中視董事長 中央日報社長 中華日報社長	總統府祕書 國民黨中央委員 中華文化復興委員會副祕書長 文工會主任 國安會國家計劃委員
馬樹禮 第十二屆	江蘇省	日本明治大學	中視董事長 中廣董事長	中國國民黨中央委員 中國國民黨中央委員會秘書長 立法委員 亞東關係協會會長
高育仁 第十三屆	台灣省 台南縣	台灣大學	中視董事長	台灣省議員 議長 台南縣縣長 內政部常務次長 國民黨中常委

資料來源：電視年鑑，1961-1975年，頁224-236。

薛傳宗，1990。

薛承雄，1990。

中華民國現代名人錄，1976、1984、1990年。

中華民國企業名人錄，1980年。

中華民國財經名人錄，1984年。

三、華視

華視成立於一九七二年，當時資本額為一億九千五百萬，而到現今則增加到六億七千三百萬。雖然當初成立華視時，主要的目的在擴大社會和軍中的教育，並達成「全面文化作戰」的目的，不過華視的成立仍以公民營合作的方式經營。而在股份持有方面，華視成立時，教育部和國防部共佔了49%左右；而民股包括大同，聲寶，台塑，中興紡織，僑資，及部分文化人士則佔了51%。但這個股份分配到了一九九二年則有了變化。其中，教育部佔的比例為10.39%，國防部則佔了29.76%。而在「民股」方面，則包括了黎明文化公司的30.66%；國軍同袍儲蓄會的10.26%；華視文教基金會的5.38%；大同的2.5%；台塑的2.55%；聲寶公司的2.56%；以及私人持股的吳輝生的5.11%等。從華視成立至今，官民股比例變動比例不大。但是民股中的中興紡織在一九九〇年將其股份賣給黎明文化公司後，後者已成為官股之後最大的股東了（詳見表2-7）。

表2-7 華視資本結構異動表

年度 (西元)	官股持股百分比		民股持股百分比				民股持股百分比		
	國防部	教育部	國防部同 袍儲蓄會	黎明文化 公司	華視文教 基金會	中興紡織 公司	台塑 公司	聲寶 公司	其他 股份
七十	49.00						51.00		
八十	30.78	10.38	10.26	25.52	5.38	5.13	2.55	2.56	5.11
目前	29.76	10.39	10.26	30.66	5.38		2.54	2.56	8.45

資料來源：孫樸圓，1992年1月。

雖然表面上看起來華視的官股只佔了41%左右，但是在民股方面，黎明文化公司，國軍同袍儲蓄會，和華視文化基金會三者卻具有非常強烈的軍方色彩。而這三者加起來的「民股」共佔了華視的45%以上。根據孫樸圓（1992）的調查，黎明文化公司的董監事成員大多是現任或退休之軍事高級將領，其中只有兩名教育部官員，及兩名平民（但二人都與國防部有密切關係）。而這些董監事中的將領，從董事長的言百謙，陸軍上將，到一些少將，加起來的星星共有十八顆之多。而國軍同袍儲蓄會顧名思義是軍人儲蓄的基金，因此其董監事成員全部為軍事將領。現今的董事長為羅本立，現為陸軍上將。至於華視文教基金會的董監事會的成員共有十七位，軍人出身有七位，而董事長易勁秋為退役中將，曾任總政治作戰部組長與國防部人事行政局局長等職位（請參考附錄之附表一，二，三）。

從以上這些資料顯示，國防部雖然名義上只佔華視的29.76%的股份，但是再加上以上三個「民股」，則軍方透過正式和非正式的股權，實際上控制了近八成的控制權。而民間資本中握有5%左右的吳輝生（註2），原也為憲兵司令，因此也具有軍人的色彩。真正民股的台塑，聲寶等公司能夠具有的影響力所以是非常的有限。但另一方面，他們能夠成為華視的股東，亦代表了他們與軍方的關係相當的密切，才能夠成為投資的伙伴。

而華視的董監事組成，在資料上較困難認定。那是因為軍方的股份依照前面的估計，大約佔了百分之八〇左右。因此，相對的董監事的名額也應大部分是軍人出身的。而有關軍方的資料在臺灣並

不容易獲得，也很難在「中華民國名人錄」上找到。因此，本文是先找出教育部的代理者和民股之後，再認定其他的「軍股」。而這個方法所得到的結果加上從「財訊雜誌」上所獲得的資料，正是表2-8。

表2-8 華視董監事及其代表股份單位

職 稱	姓 名	代表股份單位
董事長	易勁秋	華視文教基金會
董 事	楊亭雲	國防部
	陳廷寵	國防部
	萬德群	黎明文化、華視文教基金會
	郭年昆	黎明文化基金會
	秦孝儀	黎明文化基金會
	武士嵩	華視文教基金會
	趙金祁	教育部
	施金池	教育部
	楊國賜	教育部
	胡政才	同袍儲蓄會
	后年寶	同袍儲蓄會
	周音喜	民股
	吳傅秀華	民股（個人持股）
	林挺生	民股（大同）
	杜金榮	
	周孝友	
	黃家瑾	
	呂夢顯	
	吳亮生	
	薛兆庚	
李文乾		
陳豐義		
陳繼善		
鄧泗濱		

表2-8 (續)

	胡治清 張潤隆 張雋傑	
常務監察人	王永慶	民股 (台塑)
	朱尙威 李建興 王永慶	同袍儲蓄會 華視文教基金會 民股 (台塑)
監 察 人	陳盛洵 謝振華 王立基 田樹勳 劉清田	民股 (聲寶)

資料來源：中華民國現代名人錄，1976、1984、1990年。

中華民國企業名人錄，1980年。

中華民國財經名人錄，1984年。

華視的董事長分別為劉闊才(1972-1973)，藍蔭鼎(1973-1979)，易勁秋(1979-1992)，與新任原為總經理的武士嵩(1992-)。其中劉闊才與藍蔭鼎為臺灣人，前者在任職華視董事長以前，就已經是台籍重要政客，擔任過省議員，立法委員，國民黨中評會主席等職務。易勁秋則為外省籍軍事將領出身，曾經擔任過國防部總政治作戰部的組長，人事行政局局長。新的董事長武士嵩曾經擔任過陸軍總部政戰部主任和國防部總政戰部中將副主任。其中最特殊的是藍蔭鼎，因為與其他人比起來，他並沒有顯赫的政治資歷，但卻能夠擔任軍人勢力最為明顯的華視的董事長（詳見表2-9），而這與其他電視台的董事長作一比較亦是十分的突出（註3）。華視的董事長因此從一九七〇年代末期開始都由軍方的政戰系統控制。

表2-9 歷屆華視董事長資歷

姓名	省籍	學歷	主要企業經歷	主要政治經歷
劉闊才 第一屆	台灣省 苗栗縣	日本京都 帝國大學	遠東電器董事長 省合會儲蓄董事長 華視董事長	台灣省議員 國安會國建委員會委員 立法院正、副院長 總統府資政
藍蔭鼎 第二屆 第四屆	台灣省 宜蘭縣	日本留學	華視董事長	台灣省政府顧問 國家文化基金會委員 太平洋協會董事
易勁秋 第四屆 第八屆	四川省	中央大學 中央幹校研究部	華視董事長	國防部總政戰部組長 國防部人事行政局局長 國民黨台北市委會主委 國民黨中央委員會幹部管理處主任 國防部總政戰部副主任
武士嵩 第九屆	綏遠省	中央工專 革命實踐研究院	華視總經理	陸軍總部政戰部主任 國防部總政戰部中將副主任

資料來源：電視年鑑，1961-1975年。
 中華民國現代名人錄，1976、1984、1990年。
 中華民國企業名人錄，1980年。
 中華民國財經名人錄，1984年。

由以上資料可知，台視，中視，和華視分別由臺灣省政府，國民黨，和國防部所控制。因此三個電視台雖然宣稱它們為民營電視台，但是透過股權的分析，則明顯的可瞭解它們受控制於官方手中。不過，雖然台視，中視，和華視三台基本上都具有絕大部分的公營股權，但是透過對它們歷屆所有的董監事名單分析，仍然有一些重要訊息需要進一步討論。一，台視的董事長都由臺灣省人擔任，而這些人在擔任董事長前，都是具有良好黨政關係的企業家；而相對

地，其他台的董事長不太具有企業經歷，但是卻具有重要的黨政經歷。二，由於臺灣省政府是透過金融機構投資台視，因此與其他電視台比較起來，台視擁有的政要成員在人數比例上較少。三，在三台董監事重疊的人員上，主要出現在台視與中視，有石永貴，李煥，宋楚瑜，曹聖芬，殷文俊，唐盼盼，朱宗軻等人。而中視與華視重疊的只有梁孝煌和蕭濤英，這兩人都擔任過國防部總政治作戰部的重要軍職。至於台視與華視則沒有董監事的成員重疊。這可能與軍人不宜直接介入省營電視台的經營有關。但是不論如何，從我們對这三台的瞭解，這些董監事的重疊，並不意味因為人員的不同而有經營的不同，他們應該祇是國民黨對他們的酬備而已，官派的董監事本身並不能決定電視台的經營方向。

四、總經理的出身背景

由三台的資本構成，董監事的組合，以及董事長的背景分析，大概很容易理解它們的總經理之任用，也會配合者黨國的政策。台視的總經理至今已有四任：周天翔(1961-1974)，劉侃如(1974-1981)，石永貴(1981-1988)，王家驊(1988-) (資歷詳見表2-10)。周天翔基本上是學工程出身，本身並沒有顯赫的政治資歷，也許他的任用與台視成立初期需要工程技術的支持有密切的關係。不過，由於他的籍貫是浙江省奉化縣，與蔣介石總統是同鄉，因此亦可能有某種政治關係而擔任要職也說不定。而後來的劉侃如和石永貴則都分別曾經負責國民黨文化事業，前者擔任過中央廣播電台的主任和

表2-10 歷屆台視總經理資歷

姓名	省籍	學歷	主要企業經歷	主要政治經歷
周天翔 1960-74年	浙江省	湖南大學 美國哈佛大學 研究院	台灣機械公司董事 中廣董事 台灣航業公司顧問 敬業電子公司 董事長	台灣省政府顧問 台灣省檢驗局局長 駐英、駐日代表、 監察人
劉侃如 1974-81年	安徽省	燕京大學	台視總經理 中央廣播電台主任	行政院新聞局處長
石永貴 1981-88年	遼寧省	政治大學	台視總經理 中央日報社長兼 發行人 台灣新生報社長兼 發行人	文工會總幹事
王家驊 1988年後	河南省	政治作戰學校	台視總經理	行政院秘書 總統府參議、機要室 副主任 蔣經國侍從參謀 陸軍政戰上校

資料來源：電視年鑑，1961-1975年。
 薛承雄，1990。
 中華民國現代名人錄，1976、1984、1990年。
 中華民國企業名人錄，1980年。
 中華民國財經名人錄，1984年。

行政院新聞局的處長，而後者則擔任過文工會總幹事，新生報社長及董事長，而在擔任過台視總經理之後曾轉任中央日報社長。至於現任的王家驊則出身政戰系統，曾經擔任過蔣經國總統的侍從參謀，官拜陸軍上校。王家驊之所以能擔任台視的總經理，根據訪問和既有的資料顯示，主要與李登輝總統為酬備蔣經國之喜愛下屬有關，這亦可見國民黨政府將電視公器作為政治酬備運用的例證之

表2-11 中視歷屆總經理經歷

姓名	省籍	學歷	主要企業經歷	主要政治經歷
黎世芬 1968-72年	江西省	中央政治學校 國防研究院	中廣總經理	國民黨中央委員
董彭年 1972-78年	江蘇省	政治大學	中華氣象顧問公司 董事長 交通飯店董事長 中美合作金百利 股份公司董事長	國民黨中央黨務顧問 中華文化復興委員會 委員
梅長齡 1978-83年	安徽省	政治作戰學校	中影總經理	國防部青年救國團參謀 政工幹校訓導主任
鍾湖濱 1983-90年	廣東省	三軍指揮參謀 大學 革命實踐研 究院		國民黨中央委員 國民黨海外工作會主任 蔣經國侍衛 海軍參謀官 外交部情報司長兼 外交發言人
朱宗軻 1990年後	浙江省	政治大學 革命實踐研究院		中央日報總編輯 新聞局國內處長 國民黨中央委員會 副主任 國民黨文工會副主任

資料來源：電視年鑑，1961-1975年。

薛承雄，1990年。

中華民國現代名人錄，1976、1984、1990年。

中華民國企業名人錄，1980年。

中華民國財經名人錄，1984年。

一。

而中視的總經理至今有五任：黎世芬(1968-1972)，董彭年(1972-1978)，梅長齡(1978-1983)，鍾湖濱(1983-1991)，和現任的朱宗軻(1991-) (資歷詳見表2-11)。而與台視相同的是，前幾任的總經理都來自國民黨的黨內擔任過重要職務的人，黎世芬擔任過中廣總經理和國民黨中央委員，而董彭年則曾經擔任過救國團組長，教育部駐美專員，中央黨務顧問和中華文化復興委員會委員。而後來的梅長齡（註4）與鍾湖濱則出身政戰系統。前者曾經擔任過救國團參謀，政工幹校的訓導主任，而後者擔任過蔣經國侍從官，海軍參謀官和新聞局廣電處長。但是新任命的總經理朱宗軻卻又是出身黨的文宣系統，曾經擔任過國民黨文工會副主任。

最後，華視歷任總經理的色彩基本上與其資本的構成有密切的關聯。因此其總經理同時也具有強烈的軍人色彩。華視至今有五任總經理：劉先雲(1972-1976)，謝又華(1976-1978)，梁孝煌(1978-1979)，吳寶華(1979-1988)，武士嵩(1988-1992)，及最近才上任的張家驥(1992-) (資歷詳見表2-12)。前兩任總經理基本上並非直接出身軍中政戰系統，而是出身黨務或行政體系。劉先雲曾任革命實踐研究院教務組長，教育廳長，及教育部社會教育司長等職務；謝又華則曾經參與籌備救國團的成立，並擔任組長七年，而在擔任華視總經理之前為教育部司長。後來的這些總經理則都出身軍中政戰系統的將領，從梁孝煌（註5），吳寶華，武士嵩，及最近的張家驥都是。例如，前任的武士嵩曾經擔任國防部總政治作戰部中將副主任，

表2-12 歷屆華視總經理資歷

姓名	省籍	學歷	主要企業經歷	主要政治經歷
劉先雲 1972-76年	湖北省	國防研究院		立法委員 教育部社教司長 考選部政務次長 考試院秘書長 國民黨中央委員
謝又華 1976-78年	江西省	廈門大學		教育部司長 台灣省政府委員兼 教育廳長 國民黨省委會副主委 救國團副主任
梁孝煌 1978-79年	福建省	中央軍校 革命實踐研究院		空軍總政戰部主任 陸軍總政戰部主任 國防部總政戰部副主任 省府委員 國民黨組工會主任 國民黨中央委員會 副秘書長
吳寶華 1979-88年	河南省	政治大學 國防研究院		國民黨中央委員 總政戰部中將副主任
武士嵩 1988-91年	綏遠省	中央工專 革命實踐研究院		陸軍總政戰部主任 國防部總政戰部中將 副主任
張家驥 1991年後	山東省	政治作戰學校 革命實踐研究院	台灣日報社長	國民黨中央委員 國民黨省委會委員 陸軍少將

資料來源：電視年鑑，1961-1975。

薛承雄，1990。

中華民國現代名人錄，1976、1984、1990。

中華民國企業名人錄，1980。

中華民國財經名人錄，1984。

而現今的張家驤曾經擔任過青年戰士報的社長，而後昇遷為陸軍少將。不過從一九八四年起，他軍職外調成為臺灣日報的社長至今年二月成為華視的總經理。

這些三台總經理的背景有幾個特色：一、他們全部都是外省籍出身，而沒有任何臺灣省人擔任過三台的總經理。二、三台總經理，除了周天翔外，不是出身國民黨的黨務和文化事業系統，就是來自軍方的政戰系統。三、從各台總經理的資料整理顯示，政戰系統逐漸進駐電視台是從一九七〇年代末期開始，例如中視梅長齡在一九七八年成為總經理，而後由鍾湖濱接任至一九九一。而華視則在一九七八年由梁孝煌擔任總經理，而後這個職位都是由政戰系統出身的將領擔任。這個政戰系統逐漸佔領電視台的現象在一九八〇年代末期，台視的總理由王家驊擔任時達到高峰（薛承雄，1988；參考註6）。

這個政戰全面進入電視媒體領域的原因，可能與一九七〇年代末期臺灣黨外運動崛起，挑戰國民黨的統治正當性有關；也可能與政戰界元老王昇於這個時期權傾一時，成立「劉少康辦公室」主導臺灣政治事物，全面打擊異議份子和聲音有關（參考王振寰，1989）。不過這個現象從一九九一年中視又由黨務系統出身的朱宗軻擔任，而華視新任總經理也非直接由軍方調任，而是由軍職外調的臺灣日報社長張家驤來擔任後，有了去軍事化的變化。而這個變化是否代表國民黨中央黨部的文宣系統又重新執掌文宣體系而替代軍方的政戰體系，則值得進一步觀察。但不論如何，現今三台的總經理仍然

是操控在國民黨的黨部文宣系統和軍方的政戰系統手裡。

第四節

廣播媒體的權力結構

正如前面指出的，臺灣現有的廣播電台共有三十三台，其中軍公營的有十二台，黨營的一家，以及民營的二十家。不過正如下表所顯示的，雖然民營家數多於公黨營，但是其台數，發射機，和電功率都遠不及於國黨營的電台（見表2-13）。

表2-13 公民營電台家數

類 別	家 數	發射機(部)	比例%	電功率比例%
民營電台	20	64	14.7	1.8
軍營電台	6	176	40.5	51.4
公營電台	6	56	12.9	3.7
中 廣	1	139	32	43.2
總 計	33	435	100	100.0

備 註：民營電台：鳳鳴、中聲、民本、益世、正聲、中華、國聲、華聲、燕聲、建國、天南、電聲、成功、民立、震華、天聲、台北國際社區、勝利之聲、先聲、台灣廣播。

公營電台：警察、幼獅、教育、漁業、北市政、高市政。

軍營電台：中央、復興、漢聲、空軍、光華、復興崗。

黨營電台：中廣。

資料來源：整理自鄭瑞城，本書第一章。

在這些公民營電台裡，軍方佔據了一個非常重要的地位。它擁有六個廣播電台（中央、空軍、復興、復興崗、漢聲〔原軍中廣播〕、光華），以及擁有不論在發射機數量、比例、電功率比例上絕對優勢的地位（見鄭瑞城，本書第一章）。軍方之所以佔據廣播媒體這麼大的份量，與「動員勘亂時期」臺灣軍方負責「反制匪波」，佔據頻道有很大的關係。由於它屬於「國家安全」的高度機密，因此這個佔據頻道的作法，並沒有使得它受到挑戰。而在民營的電台方面，除了與軍方投資的正聲，以及國民黨的中廣之外，大多是地方性的調幅電台，音質不佳，但是長期以來仍然二十四小時播音，以執行「對外抵制匪波，對內宣揚政令」的任務。

一、資本結構

現有軍公營廣播電台的十二家為：警察、幼獅、教育、台北市政、高雄市政、臺灣區漁業，復興、中央、軍中、空軍、復興崗、和光華等。這些軍公營電台由於係由國家編列預算維持運作，因此其控制權屬於國家機器，而經理人員亦由國家派任。

而名義上是民營但實際上是國民黨的黨營事業的中國廣播公司，在廣播界具有舉足輕重的地位。它的前身是中央廣播電台，而於一九四六年成立為公司型態。由於沒有國家廣播電台的緣故，國家對海外以及對大陸的廣播都由中廣代理。在一九七六年中廣將大陸廣播業務還給總政治作戰部之前，中廣是以大陸廣播部為名負責「中央廣播電台」對大陸之廣播。其海外部則以十五種語言對外廣

播，而國家則以巨額經費承包（例如一九八九年為二億元）節目製作。

由於是國民黨的黨營事業，又具有「半國家電台」的成份，因此中廣雖然名義上是民營電台，但是它卻具有「官方」的地位。至今為止，中廣具有二十個分台，三個調幅廣播網，二個調頻網，加上新聞網與音樂網。與其他民營電台相比，中廣無異具有絕佳的頻道和設備。正因為如此，中廣比其他民營電台在廣告數量上具有優勢（參見鄭瑞城，1988:63）；而且由於黨政關係之故，中廣每年可以從新聞局得到相當額度的購買時間經費（例如，一九八九年為八千九百多萬元）。所以，中廣在財務收入上比起其他民營電台有相當的差別。

至於其他的二十個民營電台（正聲、鳳鳴、益世、中華、國聲、勝利之聲、民本、民立、中聲、華聲、先聲、電聲、建國、天南、成功、天聲、燕聲、震華和臺灣廣播），加上台北國際社區廣播電台（ICRT），基本上可以分成三類：一、名義上是民營，但國家仍然佔主要控制權的。例如，正聲公司具有相當大部分軍方情報局的股份（大約58%），其他為大同公司等私人股權，因此它具有半官方的色彩，至今為止其台長的任命來自情報局。二、由財團法人擁有的電台。例如，益世和中聲是天主教財團法人擁有；而電聲則由財團法人無線電協進會擁有。而台北國際社區廣播電台，由美軍贈與而由一特別的，非營利性的基金會來負責營運。三、剩下來的電台則為家族企業或跨家族企業。例如，臺灣廣播公司屬於馬繼先家族；鳳

鳴電台則屬於袁鳳舉，楊秀鳳（袁鳳舉之妻）家族；而中華廣播公司則是李元華家族和黃英家族各半（詳見表2-14）。

以上這些民營電台，除了具有情報局資本的正聲公司外，資本額都並不大。以一九八八年新聞局的調查顯示，除了臺灣廣播公司和勝利之聲的資本額超過一千萬外，其他公司的資本額都在五百萬元左右。而鳳鳴、益世、國聲、民立、中聲、電聲等六家廣播電台，以新聞局的評估，「資本額尚未達廣播電視法施行細則所規定之調幅廣播電台資本額不得少於新台幣三百萬之下限」（新聞局，1988）。因此，這些民營公司都祇是小規模的地方廣播公司，而其主要的收入是依賴廣告，特別是藥品類的廣告。然而即使如此，它們的利潤仍然很低，不能與同樣是「民營」的正聲和中廣相提並論（ibid）。至於性質特殊的台北國際社區廣播電台，當時成立基金會的目的為募款經營，因此規定是不能有廣告。然而因為募款的不足，使得該電台亦出現經營的問題，因此如今該電台亦逐漸出現廣告。

二、廣播電台的董監事結構

由於軍公營電台的資本來自國家機器，因此其營運主要以配合國家政策為主，而各電台負責人的任用，亦由國家機器不同的負責部門來分派。例如，軍方的廣播電台是由情報局或國防部政戰部門負責調派。

至於國民黨黨營的中廣，因為它名義上是公司形式，因此它具有齊全的董監事會。而歷年的董監事會主要的成員都為國民黨黨內

的有力人士。至今為止，中廣有七位董事長，都是黨政要員：張道藩，梁寒操，馬樹禮，潘振球，郭哲，和關中。而總經理有五位，分別為：董顯光，魏景蒙，黎世芬，蔣孝武，和唐盼盼。雖然中廣的這些董監事和總經理有職務上的不同，而且總經理主要負責營運整個廣播公司，但是整體而言，由於它是黨營企業，因此其權力的中心並不在公司本身，而在黨中央的文工會。

而二十家民營電台的董監事結構，基本上與其資本結構具有相類似的性質。一，半官方性質的正聲和台北國際社區電台，其董監事具有官方身份的人士居多。二，財團法人的電台，例如天主教財團法人的電台則以信徒的成員為主。而電聲則以李元華與胡振庸二家族成員為主。三，其他的家族或跨家族電台，董監事的成員則大致以家族成員為主要的構成份子（詳見表2-14）。

表2-14 民營電台之所屬家族及資本結構

(資本額單位：一百萬元)

電台	資本額	所屬家族／單位	董、監事
中華廣播公司	9	李元華、黃英	李元華、黃英、喬振山
民立廣播公司	2.4	張河川	張河川、張黃瓊雪、黃林英慈、張柏榔、張榮顯、蘇清泉、紀國棟、龔黃映雪、鍾吳三妹
華聲廣播公司	2	張昭泰	張昭泰、張林小琬、王平、張昭蓉、張育黎
電聲廣播公司	2	財團法人無線電協進會	李元華、黃履中、蕭茂如、陳實圻、金寶畢、方致異、黃永昌、胡興中、劉烈、曹慕廷、胡振庸、李明威

解構廣電媒體—建立廣電新秩序

表2-14 (續)

鳳鳴廣播電台	2	袁鳳舉、楊秀鳳	楊秀鳳、周文德、袁韻婕、袁玉葉、袁韻華、袁金枝、袁鳳舉
益世廣播電台	2	天主教財團法人	王愈榮、龔士榮、林惠卿
中聲廣播電台	9	天主教財團法人	黃鴻恩、吳振鐸、陳飛鶯、曹立珊
國聲廣播電台	2.6	朱蔡玲	朱蔡玲、王恩泉、朱筱健、朱憶蘭、朱世康、陳道才、朱世雲、朱憶寧
民本廣播公司	9	胡炯心	胡炯心、胡瑞家、胡聶韻華、卞堃、董克書、王郭婉華、何祚歆、黃孟林
天聲廣播電台	10	劉玉蓉	劉玉蓉、周進升、謝東波、侯明和、李振宇、莊坤元、薛劉玉華、李振千、李中慧、李中賢、李振元、李振宏
台灣廣播公司	30	馬繼先	馬繼先、馬長生、馬維楓、馬新民
成功廣播電台	4	陳友京	張瑞英、周進升、陳友京、陳全斌
勝利之聲廣播電台	10	李元華	李元華、劉烈
正聲廣播電台	40	情報局	張健人、高雲漢
天南廣播公司	3	林翔熊	林翔熊、李凡
震華廣播公司	4.32	王東山	王東山、馬長生、張堅華
ICRT廣播公司		(註)	辜濂松、衣治凡、蔣徐乃錦、阮大年、張安平、王建民
先聲廣播公司	4.5	陳雲霞	王章清、陳雲霞、蔣經斌
建國廣播公司	4.32	周進升、馬繼先、黃楊月春	周進升、黃楊月春、馬繼先、黃益彰
燕聲廣播電台	2.1	莊坤元	莊坤元、周彬梧

註：資料不全。

資料來源：廣播電視年鑑，1979-1989。

行政院新聞局七十六年廣播電台訪問報告，1988。

雖然這些家族型的廣播電台具有的資本額並不大，但是對其董監事作分析可以發現一個重要現象：即在這些董監事間出現了某些家族間的聯結性投資關係。例如，李元華同時投資了中華，勝利之聲，與電聲三個電台，而同時現任後二家電台的董事長。馬繼先家族擁有臺灣廣播電台之外，還投資了震華，建國，和國聲；周進升除了建國廣播公司外，並投資了國聲，天聲，與成功。他並同時任職前二家的董事長和第三家的總經理。最後，莊坤元除了擁有燕聲外，還投資了天聲電台。很可惜的是由於資料的缺乏，我們無法知道到底李元華，馬繼先，周進升，和莊坤元是何人，因此我們也無法確實的知道他們為甚麼能夠在威權體制下，不只擁有一個電台還轉投資其他電台。

不過，爲了了解到底是甚麼樣的人，能夠在威權統治下申請到廣播電台的設立，我們可以用替代的人選，即找出在「中華民國名人錄」上有登錄的電台負責人。結果我們只找到了鳳鳴公司的創始人袁鳳舉，天南公司的林翔熊，以及創立益世電台的于斌樞機主教。袁鳳舉爲浙江人，創立鳳鳴電台於上海，曾經與國民黨共同參與對日和中共的戰爭。來台之後，創立的電台還包括了民本電台，也曾經擔任中視的常務董事職務等。林翔熊同樣是浙江人，曾經擔任上海英商中國電器公司的工程師，以及中央信託局祕書處主任。來台之後創立天南公司之外，還擔任過中視的副總經理的職務。至於于斌樞機主教爲黑龍江人，在大陸期間與國民黨共同對日和中共並肩作戰，來台之後並與當時總統夫人蔣宋美齡共同創立了輔仁大學，

並擔任國大代表主席團主席，中視常務董事等的職務。

這三人共同的特色是外省人，都與國民黨關係良好，並都在中視擔任過董事或經理的職位。雖然這三人的經歷並不能推論到所有創立廣播電台的人之身上，但是由此我們大概可以了解，在國民黨威權統治時期創立電台的人，大多與國民黨有密切關係或關係良好的人。因此我們大概也可以推論，其他電台的負責人應該都具有這樣的特質。或，假如他不具備這樣的特質，他可能也必須找到具有這樣關係的人作為合作的對象，以便使得電台能夠設立。

因此從既有的資料可知，現有的廣播電台不是直接控制在軍方，國民黨的手裡，就是在與軍黨關係密切的私人資本手裡。在此情況下，國家的政策除了能夠透過法令的規範來約束廣播電台外，還直接的透過內在的資本控制或政治關係而來確保其廣播政策會被遵守和實行。但不論如何，由以上資料可知，在廣播界具有主導實力的，仍然是以軍方和國民黨的中廣為主的電台。而至今大部分仍是小型家族的民營電台，由於財務和具有的頻道是音質較差的調幅波的關係，具有的影響力無法與軍方和國民黨的中廣相匹敵。

第五節

結論：可能改變嗎？

由以上的資料和討論，可知國民黨和軍方仍然是主要控制臺灣

電子媒體的權力來源。它們透過公營和對民營公司控制大部分股權的方式，而駕馭臺灣主要電子媒體的運作。從股權擁有的角度而言，臺灣的三家電視台其實是以官方資本為主的公司，民間資本只是陪襯而已。在台視省政府擁有大約49%的股權，使得官方可以透過董監事會而左右電視公司的運作。而在中視，國民黨擁有超過60%的股份，而使得它成為黨營企業，為國民黨文工會之下的一個最賺錢的企業之一（戴瑞明，1988）。至於華視，由我們的分析可知，雖然國防部宣稱它只擁有30%左右，但是透過黎明文化基金會，華視文化基金會，和國軍同袍儲蓄會的緣故，軍方事實上具有的股權實力超過80%。因此，華視是非常明顯的軍方電視台。

而相對應的，這三台的董監事，董事長，和總經理的組合，都與國民黨和軍方有密切的關係。更必須注意的是，雖然臺灣政治已經解嚴，但是三台的總經理卻曾經清一色是政戰系統出身的軍人，他們透過每日對公司的管理，而直接的就操控了公司的營運方式和方向。不過這個政戰系統完全掌握電視媒體的現象，在一九九一年之後又開始轉變，國民黨黨中央的文宣系統似乎又逐漸拿回失去的權力。

在廣播電台方面，大部分的頻道都仍然由軍方控制，而剩餘的則由國民黨的黨營事業的中廣，以及與國民黨關係良好的私人資本所經營。而後者在整個廣播事業中，不只與軍公黨營廣播電台不成比例，而且不少公司在財務上有困難，無法維持正常運作。但不論如何，從廣播電台大部分仍然由軍方控制，而中廣又具有絕大的影

響力，以及大部分私人電台都與國民黨有密切關聯的事實來看，國民黨對廣播的控制能力是無庸置疑的。

在本文理論討論部分指出，公司股權控制的方式有大股控制，小股控制，經理人控制，以及利益的聯合等控制形式。而透過以上的資料顯示，官方對臺灣的三個電視公司明顯的是以大股控制的方式，行使對電視公司的策略控制。不過，必須強調的是，官方對這些電視公司的控制是絕大股的控制，即不是49%就是超過50%的股份。另外，與上市公司不同的是，這些電視公司的股票並沒有在市場上出現，而且與之合作的都是與官方關係良好的私人資本，因此官方對電視公司的控制和利益是壟斷性的，而不會受到不同資本的競爭和挑戰。在此情況，以及在股票沒有上市的條件下，國民黨對電視公司的控制不會出現類似Zeitlin所說的「不同部門資本之間的鬥爭」，也還不會有經理人控制的問題，更不會出現小股利益聯合控制的模式。國民黨仍然是絕對的大股而擁有絕大的控制權。

而在廣播公司方面，現有比較具規模的都是官方或軍方的電台，或國民黨黨營事業的中廣；而其他的私人電台正如資料顯示，仍然是家族電台或跨家族的人擁有的電台。官方電台是100%官方資本，中廣是100%的黨營，而家族電台則是少數人擁有的企業，其公司甚至還沒有股票上市的資格。因此在廣播電台部分，還沒有出現資本分化的情形，也沒有討論大股，小股，或經理人控制的條件。控制的問題在電台部分是清楚的官方，國民黨，以及與官方關係良好的家族。

假如國民黨對電子媒體的控制是全面的，而造成這個全面控制的歷史原因與動員勘亂時期有關，則是否在動員勘亂中止後的今天，國民黨將退出它對電子媒體的控制？而國民黨對電子媒體的控制能力是否會因為政治的解嚴而有所鬆動？這可以從兩個層面探討：一是外在的威權控制面，另一則是從公司的運作角度。

在外在的威權的控制面向上，無疑的由於政治的自由化，原來黨國不分的國民黨威權政治體制已經逐漸在崩潰，因此對於以法令和政策來規範及約束電子媒體運作的方式，將會受到衝擊而逐漸改變。而由於反對黨長期以來受到國民黨控制的電子媒體的抹黑，在立法部門無疑的將制衡這類控制電子媒體的法令和政策。因此在這個面向上，外在於媒體運作的控制將逐漸消逝，而代之以市場原則和自律原則。

然而在公司運作的角度而言，由於公司的營運是透過股權的擁有，因此在既有的公司法沒有變更之前，三家電視台將仍然控制電視媒體的經營而不會受到政治解嚴的影響。因為它仍然可以透過資金的擁有而佔據董監事會的大半席位，和左右公司的經營。因此除非在政治上解決，即明白規定政黨和軍方不能擁有屬於自己的電台，或開放新民營廣播電視台的設立，否則國民黨及軍方仍然可以「合法地」但是卻不「正當地」經營電子媒體。

在現在有的三個電視台中較可能改變的是台視，因為它是由省政府擁有大股權成立的，而「省政府」是人民共有的，因此透過議會的制衡，它有可能在既有的方式下改變營運的方式，而非成為某

個政黨的電視台。但是另一方面由於省政府只擁有49%的股權，因此私人資本亦可能透過利益的聯合，而掌握台視的董監事，而使它成為純粹的商業電視台。事實上，一九九一年台視董事長的席位，曾經出現過省政府（陳重光）與私人資本代表（鄭逢時）之間的鬥爭，雖然省政府最後贏了，但是這個現象卻是值得注意的趨勢。因此，私人資本可能影響台視的情況，在未來幾年可能會發生。

廣播電視媒體由官方控制股權和擁有，這個事實本身並不代表就是「惡」的。因為在先進民主國家有不少國營電台，例如英國，加拿大和部分歐洲國家，這些公營企業雖然屬於國家，但是它的經營不是為執政黨服務，或傳播國家意志，執行社會政治控制的功能，而是提供不同的資訊，讓不同的意見和議題出現在公共的討論空間。不過這樣的公營電台型態似乎離臺灣的現實還有一大段距離。臺灣首先要解決的問題是，讓國民黨和軍方勢力退出電子媒體的舞臺，而這需要我們有健全的民主政治體制。

註釋

- 註1：假如以上的推論沒錯，則林柏壽的回憶錄有所矛盾。因為根據林柏壽的回憶，私人資本進入台視是從一九六五年增資之後才出現的（張炎憲，1987:149）。但是根據所有的資料，以及林柏壽的回憶錄，民股是一開始就有，而一九六五年之後，則臺灣的民間的資本才逐漸多於日本的資本。
- 註2：根據訪問資料，華視董事中的吳輝生代表的是華僑資本。不過，華僑資本會找到他來代理，當然與吳本人具有相當程度的軍人色彩有密切的關聯了。
- 註3：根據訪問資料，藍蔭鼎會成為華視的董事長是由於他與王昇將軍的關係密切有關。換言之，藍蔭鼎很可能是王昇在華視的代理。
- 註4：梅長齡的進駐中視而取代長期以來由黨務文宣系統執掌廣播電視系統，代表著當時軍事強人王昇將軍勢力由於黨外運動的興起而逐漸高漲。另外，根據訪問資料，由於中視有部分民營電台資本，所以副總經理的職位一開始為民營電台的人擔任，例如林翔熊，但是這個默契後來隨著民營電台勢力的衰落而被打破。
- 註5：與中視的情況相同，軍人勢力進入華視的總經理職位，亦是在一九七八年，黨外運動高漲的時期，亦是王昇將軍勢力逐漸高漲的時期。而根據訪問資料，華視開始時有一點契，即總經理為教育部的人，而副總經理為國防部的人分別擔任。但是這個默契在一九七八年被打破。但國防部在此仍然有所忌諱，因此找到的人梁孝煌雖然曾經是軍事將領，但已經外調到省政府擔任省訓團的主任，總算與

教育有點關聯。至此教育部的總經理職位從此被國防部篡奪。

註6：根據訪問資料，有人認為王家驊的政戰職位未必代表他就代表了政戰勢力的高漲。因此王昇將軍政戰勢力是隨著「劉少康辦公室」的裁撤而瓦解。不過，本文認為軍人的訓練和想法經常是反民主的，因此軍人成為電視台的總經理，基本上有不同的意義。而這與本文認為三個電視台的總經理在一九八八年成為全部為軍人執掌的論證不相違背。

參考書目

王振寰

1989 「台灣的政治轉型與反對運動」，台灣社會研究季刊 2(1)。

中華民國電視學會

1976, 1988 中華民國電視年鑑，台北：中華民國電視學會。

中華民國廣播電視事業協會

1976 廣播電視年鑑，台北：廣播與電視雜誌社。

中華民國企業名人錄

1980 台北：經濟日報。

中華民國現代名人錄

1976-1985 台北：中華書局。

中華民國財經名人錄

1984, 1988 台北：工商時報。

田弘茂

1989 大轉型：中華民國臺灣的政治社會變遷，台北：時報出版社。

吳美慧

1988 「中視為國民黨厚植財力」，財訊雜誌74。

陳師孟等

1991 解構黨國資本主義，澄社報告，台北：澄社。

馬以寧

1990 「台視龜山購地案困住王家驊」，財訊雜誌103。

新聞局

- 1988 七十六年廣播電台訪問報告，行政院新聞局。
- 溫曼英
- 1987 面對三台總舵人，遠見雜誌，四月號。
- 薛承雄
- 1988 媒介支配：解讀臺灣的電視新聞，臺灣大學社會學研究所碩士論文。
- 張炎憲
- 1987 臺灣近代名人錄，第二卷，台北：自立。
- 張繼高
- 1986 廣播電視應有長程政策，新聞學研究 36。
- 孫樸圓
- 1992 「銓敘部長、總統機要都在中視兼差——華視三大神祕『民股』總暴光」，財訊雜誌118。
- 鄭瑞城
- 1988 透視傳播媒體，台北：天下出版社。
- 劉傳宇
- 1988 「李煥，宋楚瑜該怎麼辦？台視董監事會是酬庸高級黨工的天堂」，財訊雜誌74。
- 謝之易
- 1991 「軍方擁有全台最大的『廣電王國』」，財訊雜誌117。
- 戴瑞明
- 1988 「黨營文化事業如何面對挑戰——專訪國民黨中央文工會主任

戴瑞明」，訪問記錄：梁永煌，財訊雜誌74。

蕭新煌編

1989 壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析，台北：臺灣研究基金會。

Berle, A. and Means, G.

1967(1932) The Modern Corporation and Private Property, NY: Macmilland.

Gramsci, Antonio.

1970 Selections from the Prison Notebooks, London: Lawrence and Wishart.

Mintz, Beth and Schwartz, Michael.

1985 The Power Structure of American Business, Chicago, IL: University of Chicago Press.

Scott, John.

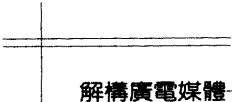
1979 Corporations, Classes and Capitalism, London: Hutchinson.

Useem, Michael.

1984 The Inner Circle: Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the U. S. and U. K., NY: Oxford University Press.

Weber, Max.

1978 Economy and Society, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.



解構廣電媒體—建立廣電新秩序

Zeitlin, Mourice

1989 The Large Corporations and Capitalist Class, London: Polity.

〈附錄〉

附表一 財團法人黎明文化事業基金會之董事

職稱	姓名	官	職
董事長	言百謙	原國防部總政戰部主任（陸軍上將）	
董事	萬德群	總政戰部副主任（陸軍中將）	
董事	阮成章	前調查局、前總政戰部副主任（陸軍中將）	
董事	施金池	教育部常務次長	
董事	楊國賜	社教司長	
董事	韋渝惠	總政戰部處長（陸軍少將）	
董事	郭年昆（卸任）	總政戰部處長（陸軍少將）	
董事	周蓉生（卸任）	憲兵司令部政戰主任（陸軍少將）	
董事	李建中	參謀本部次長（陸軍中將）	
董事	朱尙威（卸任）	國防部主計局長（海軍少將）	
董事	日萬祥	前總政戰部副主任（陸軍中將）	
董事	張其黑	前總政戰部副主任（陸軍中將）	
董事	趙玲玲	師大三研所所長（其夫為陸軍少將朱延昌）	
董事	李永然	律師（國防部法律顧問）	
董事	廖祖述（新任）	前總政戰部副主任（陸軍中將）	
董事	張家驥（新任）	台灣日報社長（陸軍少將）	
董事	張明弘（新任）	黎明書局董事長兼總經理（陸軍少將）	

資料來源：孫樸園，1992年1月。

附表二 財團法人國軍同袍儲蓄作業基金會之董事

職 稱	姓 名	官 職
董事長	羅本立	聯勤總司令（陸軍上將）
董 事	趙萬富	陸軍副總司令（陸軍上將）
董 事	莊銘耀	國防部副部長（陸軍上將）
董 事	孫 平	空軍副總司令（空軍中將）
董 事	樂 勤	聯勤副總司令（空軍中將）
董 事	張墨林	警總副總司令（陸軍中將）
董 事	朱尙威	國防部主計局長（海軍少將）
董 事	胡政才	聯勤財務署長（陸軍中將）
董 事	后年寶	國軍同袍儲蓄會主任（少將缺）

資料來源：孫樸圓，1992年1月。

附表三 台北市華視文化教育基金會之組成資料

許可日期	63年4月1日
董 事 長	易勁秋
執行秘書	李 進
基金數額	4,374 萬元
董 事	武士嵩、萬德群、陳祖耀、阮大年、魏祚民、李中民、楊國賜、 李建興、馮滙祥、張家驥、胡治清、吳靜吉、張明弘、陳 霽、 曹伯一、賴光臨
監 察 人	宋咸萃

資料來源：孫樸圓，1992年1月。

規範與表現
廣播電視內容之

第三章

■ 林子儀、劉靜怡

前 言

由於廣播電視具有無遠弗屆的魅力，是一種相當有效的傳播工具，加上現代傳播科技突飛猛進的助長，廣播電視媒體已經成為現代資訊社會中傳播資訊的樞紐，為大多數人取得資訊的管道，其在資訊社會的重要性，不言可喻。而民主社會尤其重視資訊的充分流通及多元化，所以大眾傳播媒體亦為決定民主社會是否健全的關鍵。因為其為有效的傳播工具，擁有大眾傳播媒體者將在言論思想的自由市場上佔有優勢地位，足以影響言論思想自由市場的運行及公共意見的討論。但是，廣播電視媒體所藉以傳播資訊的電波頻率畢竟是種資源有限性相當明顯的公共資源，本應公平分配，然而，受到電波頻率的物理有限性(physical scarcity)的影響，並非任何人均能擁有及進而利用。為了有效利用有限的電波頻率，不得不由政府出面劃分頻道，再將這些數量有限的頻道，分配給具有一定資格的廣電業者使用。另一方面，為了避免廣電媒體濫用其寡占或獨占的優勢地位，為使其能夠發揮提供充分多元的資訊及健全民主程序的功能，並且進而平衡廣電媒體的新聞自由、一般大眾的言論自由、其他基本權利以及社會的整體利益，以維持健全開放的言論思想自由市場，政府的適當介入廣電媒體事業也有其必要性(Ferris,

Lloyd & Casey, 1991:2-1)。然而，如果政府的介入，是以少數主事者主觀的價值判斷或利益對廣電媒體事業作嚴格的干預的話，也與專制政體之下對廣電媒體的控制無所差別。正因為如此，政府以何種方式介入、介入程度如何，政府所制定的規範對於廣播電視的內容表現，造成若何影響，便成為民主多元社會的重要判斷指標之一。

在一個健全的民主社會中，基於憲法保障言論自由、新聞自由與平等保護的理念，政府對於言論及思想應該採取中立的立場，並且以促進言論市場的多樣化與活潑化為職責。因此，政府以管制手段介入廣播電視媒體市場時，對於廣播電視媒體的管制，基本上也應該基於中立的立場；同時，為了符合公共利益的要求，政府應透過管制手段的適當選擇，以達成促進廣播電視媒體能夠發揮提供充分及多元化資訊的功能。所以，在一個民主社會中，廣播電視所傳達的內容應該是多元的資訊，有助於社會大眾在經由自由選擇與意見交換溝通之後，形成公共意見，以強化民主程序。這也是歐、美、日等先進民主國家中廣電媒體所呈現的內容和所應該擔負的功能（林子儀、劉靜怡，1992:185-6）。

台灣社會在長期的戒嚴體制之下，廣播電視媒體所呈現的內容，迄今一直未能盡如人意。媒體所呈現的新聞報導、一般性節目、廣告等之內容，不是過於單調貧乏，便是透露出固定的意識型態，並未能提供充分及多元化的資訊。這種現象的產生，是否是因為政府以法律命令等規範層面的力量所造成的制約效果？是否還有其他因素牽涉在內？即是本章所關切的重心。本章企圖從台灣廣電媒體

所呈現出來的內容，發掘問題，嘗試從規範層面與廣電事業內容表現的實際現象等兩方面，檢討及分析問題的癥結，並提出興革建議。限於時間與研究資料，本章在介紹及檢討我國廣電媒體內容表現的實際現象時，主要是以我國三家電視台所呈現的內容作為檢討與分析的根據。

經過本章針對現行廣播電視法及相關法規，以及三家電視台新聞報導、新聞性節目、一般節目及廣告等內容的檢討及分析，我們發現：雖然經常受到各方批評為落伍保守與不符言論自由及新聞自由的現行廣電法規，是台灣電視媒體內容未能提供充分與多元資訊的主要原因；但是，現行廣電事業結構上的不合理，亦是不可忽視的因素。

本章在論述的結構上，首先從規範層面討論及分析廣電媒體在內容的表現方面，不能提供充分及多元化的資訊，是否肇因於法律規範的約制。其次，本文將進一步從實然面對該問題加以分析及檢討。最後經過對現行廣電法規的分析檢討，以及對目前電視台實際營運的觀察所得，本章將指出：如果要使我們的廣電媒體，在內容表現上能呈現充分及多元的資訊，目前的廣電法規，不僅在規範目的，在法律規範所選擇的手段都要作符合民主憲政及保障言論及新聞自由的理念，全盤的修正。政府應該扮演中立的角色，規範管理廣電媒體以服務公眾利益為目標。在具體的規範目的上，應確立提供充分及多元的資訊作為立法目的，而在管制（註1）手段的選擇上，切忌選擇涉及限制內容呈現的規制手段，而應選擇結構性及經

濟性的規制手段，調整目前廣電事業結構上不合理的現象。期能以防止市場壟斷，維護市場的公平競爭，以及維護新聞專業人員的專業自主性及獨立性，以達成提供充分及多元資訊的目的。

第一節

現行廣播電視法制對廣播電視內容的規範

本節將簡介國內規範廣播電視媒體內容的相關法規。我國目前對於廣播電視媒體的基礎性法律規範，是由立法院於民國六十五年一月八日制定公佈、七十一年六月七日修正公佈的「廣播電視法」（以下簡稱廣電法）。此外，根據廣電法而由行政院新聞局制頒的廣播電視法施行細則、廣播電視事業負責人與從業人員管理規則、廣播電視節目供應事業管理規則、廣播節目製作規範、廣播廣告製作規範、電視節目製作規範、電視廣告製作規範、電視兒童節目獎勵輔導措施、廣播電視節目業送審劇本節目暨進出口節目處理要點、廣播電視金鐘獎獎勵要點、廣播電視金鐘獎得獎人出國考察獎助要點、廣播電視廣告內容審查標準、特種視聽資料進口管理要點、廣播電視事業及廣播電視節目供應事業聘僱外籍或僑居國外業務人員審查作業要點、現階段廣播電視事業廣播電視節目供應事業赴大陸地區製作節目報備作業實施要項、行政院新聞局核驗中心廣播電視節目進出口核驗作業要點等法規命令（註2），也都是目前新聞局管

制廣電媒體之法規範（註3）。

本節以下即將這些法規範中涉及規範廣播電視的「內容」部份，予以整理，並作簡單介紹。

一、規範目的

在現行法制之下，政府對於廣播電視事業管制的目的，在廣電法第一條已有明定，該條規定「為管理與輔導廣播及電視事業，以闡揚國策，宣揚政令，報導新聞，評論時事，推廣社會教育，發揚中華文化，提供高尚娛樂，增進公共利益，特制定本法。」，其立法目的既然是要使廣播電視事業「闡揚國策、宣導政令」，自然地，廣電法及相關法令即會要求廣電媒體所傳播的節目內容不能抵觸或甚至要積極傳播特定政治理念或意識型態，並應積極配合宣傳政府的措施與成果（廣電法施行細則13 I）。

二、規範手段

以下本文就新聞報導、新聞性節目、一般節目、及廣告等四部份，分析及介紹相關法令涉及廣電內容的規範手段。我們可以發現無論是在內容呈現形式層面的節目比例、節目之指定與審查、節目表的審查、節目或廣告的表現方法，抑或是在節目或廣告實質內容的規範，現行廣播電視法及其相關規定，均有相當細密的規範。

(一) 呈現形式的限制

1. 節目部份

關於廣電法規對於廣電節目內容呈現形式的限制，主要表現在節目比例的管制以及播音語言的管制兩個層面。

(1) 節目比例的管制

現行廣播電視法第十六條、十七條、以及廣播電視法施行細則第十八條之規定，節目區分為新聞及政令宣導、教育文化、公共服務、大眾娛樂等五種類型。並分別依據節目類型規定節目播放時間所占每周總時間之比例，即新聞及政令宣導、教育文化、公共服務等三種節目，廣播電臺不得少於百分之四十五，電視電臺不得少於百分之五十。至於各類節目內容標準及時間分配，則由新聞局定之。再者，值得注意的是：針對特種或專業電臺，在廣電法第十八條與廣電法施行細則第二十條中特別規定，其所播放的節目中，特種或者專業節目的時間應該占百分之六十以上，其他各類節目時間及播音之比率，則由電臺自行訂定後附具詳細理由及施行期限，送請新聞局核定實施。再者，依據第十九條第一項之規定，廣播、電視節目中之本國自製節目，不得少於百分之七十。這個本國自製節目不可少於百分之七十的規定，是目前在法律層次上，除了廣電法第二十一條的規定之外，可能援引作為規範日片、港劇、大陸影片等播出的規定。

(2) 播音語言的管制

從限制節目使用的語言來說，廣播電視法十九條規定外國語言節目，應加映中文字幕或加播國語說明，必要時新聞局得指定改配

國語發音。而同法第二十條規定電臺對國內廣播播音語言應以國語為主，方言應逐年減少；其所應占比率，由新聞局視實際需要定之。根據廣電法施行細則第十九條的規定，目前國語播音調幅電臺不得少於百分之五十五，調頻電臺及電視台不得少於百分之七十。

至於在外國語言節目的限制方面，依據廣電法第十九條第二項的規定，應該加映中文字幕或加播國語說明，必要時新聞局得指定改配國語發音。

2. 廣告部份

就廣告部份而言，形式限制方面主要有播送電臺的限制、廣告時間長度的限制、廣告時段以及禁止節目廣告化等。就播送電臺的限制來說：現行廣電法第三十條規定：民營電臺惟具有商業性質者，方得播送廣告，其他電臺則必須經過新聞局許可，方得播送廣告。其次，廣電法於三十一條第二項限制有關新聞與政令宣導節目，對於播送廣告的性質予以限制，即播放之方式及內容，不得由委託播送廣告之廠商提供。

在廣告時間長度與時段之限制方面：依據廣電法第三十一條和廣電法施行細則第三十條規定，電臺播送廣告不得超過總時間百分之十五。且廣告必須於節目前後播出，不得插播，唯有在節目時間達半小時者，方得插播一次或二次。至於播出方式與每一時段中之數量分配，同樣是由主管機關新聞局定之。不過，電臺因為執行政府指定任務增加播音時間者，得經新聞局核准酌增廣告時間。在廣告部份，新聞局制頒有「廣播廣告製作規範」及「電視廣告製作規

範」，兩者對於廣告製作的一般原則、各種類型廣告製作時必須遵循的個別準則，以及准播證明的核發、播放時應注意之事項、甚至廣告之停播，皆有規範。制頒後並且都曾經由新聞局邀請主管機關以外的專家學者與廣告代理、製作者，和新聞局官員合組「廣播廣告製作規範修正編纂委員會」與「電視廣告製作規範修正編纂委員會」，進行修訂工作。而禁止節目廣告化的廣告與及節目區隔原則，則規定於廣電法第三十三條：「電臺所播送之廣告，應與節目明顯分開……」。

此外，在「電視節目製作規範」第三章，就節目錄製長度與廣告比例、廣告時間的計算方式、和廣告之播出時機等，均有更具體的詳細規定。而在「廣播廣告製作規範」及「電視廣告製作規範」中，對廣告呈現的形式亦有若干規定。例如：在「電視廣告製作規範」個別原則第十九項的藥品廣告部份，規定藥品廣告應避免怪形怪狀、低俗不雅表現方式及誇張性病態動作或表情等；第二十七項規定菸酒廣告除不得出現於電視廣告中之外，其他商品廣告中如有菸酒出現時，不得有菸酒之品牌、商標或廠商名稱。另外，在「廣播廣告製作規範」個別準則第二十五項婦女生理衛生藥品廣告方面，除規定內容不得涉及「性」方面，亦不得使用不宜公開談論之詞句。

(二)實質內容的限制

在廣電實質內容的限制方面，本文分別從一般性限制、強制播

出一定內容、指導性規範、國際性交流的限制等幾個方面加以介紹。

1. 一般性的限制

就節目實質內容之規範依據而論，依據現行廣電法第二十一條，廣電法施行細則第十七條之規定，以負面列舉之方式，規定廣播電視節目不得呈現之內容，其中所列舉的事由共有六項，分別是損害國家利益或民族尊嚴，違背反共復國國策或政府法令，煽惑他人犯罪或違背法令，傷害兒童身心健康，妨害公共秩序或善良風俗，散佈謠言、邪說或混淆視聽等。其次，廣電法第十七條第二項亦規定「大眾娛樂節目，應以發揚中華文化，闡揚倫理、民主、科學及富有教育意義之內容為準」。再者，新聞局根據廣電法第二十一條的授權所訂定的「廣播節目製作規範」和「電視節目製作規範」，對於節目製作的一般原則，以及各種類型的節目在內容的製作方面，包括畫面、呈現方式、長度等有何要求、限制之特定原則，甚至於廣告與節目的比例、廣告時間的計算方式、廣告的播出時機等，均一一詳細規定，可以說是屬於高度管制的法規。廣電法第二十一條可以說是目前廣電法規，涉及規範廣電節目內容規定中，最重要也是最基本的一個規定。

至於廣告內容的一般限制方面，除了準用廣電法第二十一條規定，而和一般節目一樣受到一般的限制外，依照廣電法第三十三條第三項所制定的「廣播電視廣告內容審查標準」，以及「電視廣告製作規範」和「廣播廣告製作規範」等，尚有一些特別的限制。

另外，在廣電法第二十二條當中，規定廣播電視節目對於尚在

偵查或審判中之訴訟事件，或承辦該事件之司法人員或有關之訴訟關係人，不得評論；並不得報導禁止公開訴訟事件之辯論。

2. 強制播出一定內容

若是從播出節目的指定方面來看，主要是廣播電視法第二十六條規定新聞局得指定各公民營電臺，聯合或分別播送新聞及政令宣導節目。

3. 指導性的規範

依照廣播電視法施行細則第十七條所訂定頒行的「電視節目製作規範」與「廣播節目製作規範」兩者，乃是目前新聞局在審查電臺節目時的重要裁量依據，適用對象乃是針對所有的電視節目與廣播節目，兩者所據以制定的原則和內容其實大同小異。以電視節目製作規範為例：其前言部份說明電視節目製作規範依廣播電視施行細則第十七條之規定，由電視節目製作規範修正編纂委員會制定此一規範。在節目製作原則方面，可以區分成一般原則與特定原則。一般原則在內容方面共列有十二項原則，範圍相當抽象、廣泛。另外，尚列出節目與廣告應該明顯分開處理，以及其他如何處理感謝贊助單位、電視節目中著作與歌曲的處理、每天二十一時三十分前節目內容等原則。特定原則方面則分別以婦女節目、兒童節目、戲劇節目、綜藝節目、競賽益智節目為類型，分別就時段、內容、表現方式、參與成員……等，作相當仔細的規範。

4. 國際性交流的限制

關於國際性交流的限制，可以區分成電臺使用節目之輸出輸入

事項、電臺利用國際電信設備轉播節目、外籍藝人演出之限制幾個方面來觀察。

依據現行廣電法第二十八條之規定，無論任何類型之節目，凡供電臺使用者，其輸入或輸出，均應經新聞局許可。而同法第二十九條與其施行細則第二十六條規定，電臺利用國際電信轉播設備，播放國外節目，或將國內節目轉播國外者，應先經新聞局許可。甚至，國外轉播至國內之節目，必要時得經指定錄音或錄影審查後，再行播出。最後，根據廣電法施行細則第二十七條規定，外籍藝人演出之限制，必須依照有關規定辦理之外，並且應該詳述表演內容，連同簡歷及表演照片等報新聞局核備。

(三)事前審查與事後懲罰

1. 事前審查

所謂的事前審查制度，是指言論發表之前，政府以法令予以禁止或者限制其發表之謂。最為常見的的形態，即言論發表前，應經過政府機關的許可，取得許可證或者執照之後，或者其內容必須先經過政府機關檢查並且取得許可之後，才能發表或者出版的一種言論限制制度。與事前審查制度相對的，為事後懲罰制度，依照這個制度，所有的言論發表之前，不受任何機關的干預，也不需要先經過政府機關的審查或者取得許可，即可自由發表，僅僅在言論發表之後，如果發現有違反法律規定者，可以依法予以處罰（林子儀，1992a:37）。

依據廣電法第二十五條，除了新聞之外，電臺播送之節目，包括新聞性節目在內，新聞局均得審查，其辦法由新聞局定之。至於具體之審查辦法，見於廣播電視法施行細則第三章廣播電視節目管理，以及「電視節目製作規範」與「廣播節目製作規範」。

根據廣電法施行細則第二十一條規定：經新聞局得指定事先審查的節目，必須在播出七日前送審取得准播證明方得播出，短劇則應依規定時間連同劇本送審核可後始得播演。若是對於審查結果有異議者，得於十四日內申請複審，複審於必要時得邀請學者專家參加。至於新聞局未指定事先送審之節目，則由電臺自行審查，而相關的節目資料應該保存十五日，以備查考。

事前審查在現行廣電法中還包括廣電法第二十七條所規定的事前檢送節目表至新聞局核備。廣電法第二十七條與廣電法施行細則第二十二條更進一步規定：電臺應將其節目時間表，於播放十日前送新聞局核備，變更節目時原則上應於播出二日前將變更之節目時間表送請核備。倘若遇有特殊原因需要臨時變更，須插播預告或即予說明，並於播出後二十四小時內將變更內容及原因報請備查。另外，廣播電視節目供應事業之設立，應經新聞局許可。

關於廣告的事前審查部份，依廣電法第三十三條規定，廣告內容應依照規定送請新聞局審查，經許可之廣告內容與聲音、畫面，不得變更，經過許可之廣告，若因為客觀環境變遷之故，新聞局得調回複審。廣電法施行細則第三十一條更進一步規定「廣播、電視廣告經指定須事先審查者，應由播放電台或廣告製作業者填具申請

書，連同廣告影片、錄影帶、錄音帶、圖卡、幻燈片及其審查費，送由新聞局審查核可取得轉播證明後，始得播放，經核准之廣播、電視廣告，應留交一份備查。」准播證明有效期間為一年，得申請延期，至於廣告內容審查標準，則由新聞局定之，新聞局據以制定頒行的「廣播電視廣告內容審查標準」，「電視廣告製作規範」和「廣播廣告製作規範」等，亦具有同等之拘束力。此外，依照廣電法施行細則第三十一條規定，廣告並非完全都要經事前審查，未經指定送審之廣告(如圖卡幻燈廣告)，電臺應該自行負責審查，相關資料則必須保存十五日，以備查考。

另外，廣告內容凡是涉及藥品、食品、化妝品、醫療器材、醫療技術及醫療業務者，依廣電法第三十四條規定應該先送經衛生主管機關核准取得證明文件後，再依照一般廣告申請審查程序，由新聞局審查。新聞局依廣電法第三十三條第三項所制頒的「廣播電視廣告內容審查標準」，為新聞局審查廣告時主要的依據，對廣告之審查結果有異議者，準用廣電法施行細則第二十一條第二項之規定申請複審，則為廣告部份程序保障規定。

2. 事後懲罰

相對於事前審查制度的管制手段，目前的廣電法另有第六章「罰則」部份，賦予新聞局就廣電事業違反廣電法規定者，視情節之輕重，予以「行政罰」(註4)之權限，乃是屬於事後的控制手段，其種類有：警告、罰鍰、停播、吊銷執照。

除「行政罰」外，廣播電視播送的內容如侵害他人權益或觸犯

刑事法規時，亦視其具體情形，另負民事責任或刑事責任。例如節目內容違反第二十一條第一款及第二款規定的情形，其行為除了會依照廣電法第四十四條及第四十五條規定，受到三萬元以上四十萬元以下罰鍰，或三日以上、三個月以下之停播處分，或吊銷其廣播或電視執照之行政罰之外，可能尚會構成違反刑法內亂罪及外患罪的規定，而受到刑事處罰。又如其報導內容若有錯誤，而致利害關係人利益受有實際損害時，除了新聞局可以依廣電法第四十二條給予「警告」之行政罰外，亦有可能構成民事上的侵權行為，應負損害賠償責任。此外，亦有可能構成刑法上妨害名譽信用罪，而可能要負刑事責任。

(四)接近使用媒體權(The Right of Access to the Media)

根據廣電法第二十三條之規定，「對於電臺之報導，利害關係人認為錯誤，於播送之日起，十五日內要求更正時，電臺應於接到要求後七日內，在原節目或原節目同一時間之節目中，加以更正；或將其認為報導並無錯誤之理由，以書面答覆請求人。」「前項錯誤報導，致利害關係人之權益受有實際損害時，電臺及其負責人與有關人員應依法負民事或刑事責任。」另外，同法第二十四條亦規定：「廣播、電視評論涉及他人或機關、團體，致損害其權益時，被評論者，如要求給予相等之答辯機會，不得拒絕。」以上兩個條文之規定，即所謂接近使用媒體權的具體落實。

以下幾個表，即是根據新聞局所編製的大眾傳播法規彙編，檢

索台灣現有重要的廣播電視相關法規之後製作而成的。

〈現行法制對廣電節目內容之規範〉

表3-1 節目呈現形式的限制

管制事項	管制手段	法令依據
新聞及政令宣導、教育文化、公共服務性質節目	廣播不得少於45%，電視不得少於50%	廣播電視法 § 16，§ 17
新聞及政令宣導節目	廣播不得少於15%，電視不得少於20%	廣播電視法 § 16，§ 17 III 廣電法施行細則 § 18
節目比例之管制	公共服務節目	廣播及電視均不得少於10% 附註： 電臺因執行政府指定任務所增加播放時間不受前項限制（廣電法施行細則 § 18 II）
	教育文化節目	廣播與電視均不得少於20%
	大眾娛樂節目	廣播不得少於55%，電視不得少於50%
本國自製節目	廣播電視皆不得少於70%	廣播電視法 § 19
特種或專業電臺播放之節目	特種或專業節目之時間應占60%以上，其他各類節目時間及播音語言之比率，電臺自行訂定後附具詳細理由及施行期限，送請新聞局核定後實施	廣播電視法 § 18 廣電法施行細則 § 20

表3-1 (續)

播音語言之管制	國內廣播	應以國語為主，方言應逐年減少，所占比率由新聞局視實際需要檢討訂定之。 目前國語播音調幅電臺不得少於55%，調頻電臺及電視臺不得少於70%。	廣播電視法 § 20 廣電法施行細則 § 19。
	外國語言節目	應加映中文字幕或加播國語說明，必要時新聞局得指定改配國語發音。	廣播電視法 § 19 II
內容呈現之限制	各種類型之節目及其廣告之標準	制定各類節目製作之共同原則與特定原則，以及節目與廣告之比例、廣告時間計算方式等相關廣告標準。	廣播節目製作規範 * 電視節目製作規範 *

* 廣播節目製作規範、電視節目製作規範、甚至以下幾個表當中所提及的廣播廣告製作規範、電視廣告製作規範、廣播電視廣告內容審查標準等，所規定的實質內容均十分瑣細，難以在表格中一一清晰呈現，故本章作者製表時乃以簡要說明代之，以下各表皆同。

表3-2 節目實質內容的限制

	管制事項	管制手段	法令依據
一般性限制	所有一般性節目與新聞節目	1.不得損害國家利益與民族尊嚴。	廣播電視法 § 21 廣電法施行細則 § 17
		2.不得違背反共復國國策或政府法令。	廣播節目製作規範 電視節目製作規範
		3.不得煽惑他人犯罪或違背法令。	
		4.不得傷害兒童身心健康。	
		5.不得妨害公共秩序或善良風俗。	
		6.不得散布謠言邪說或混淆視聽。	
		7.其他製作原則由新聞局定之。	
	偵查或審判中之案件及該案件之承辦司法人員與關係人。	不得評論	廣播電視法 § 22
	禁止公開訴訟事件之辯論。	不得報導	
強制播出	各公民營電臺播送之節目	新聞局得指定各公民營電臺聯合或分別播送新聞及政令宣導節目。	廣播電視法 § 26
指導性規範	所有電視節目與廣播節目	協助廣播電視節目之製作自我約束	廣播電視法 § 1 廣播電視法施行細則 § 17 廣播節目製作規範 電視節目製作規範

表3-2 (續)

	電臺使用節目之輸出輸入事項	輸出輸入均應經新聞局許可	廣播電視法 § 28
國際性交流的 限制	電臺利用國際電信設備轉播節目	1. 電臺利用國際電信轉播設備播放國外節目或將國內節目轉播國外者，應先經新聞局許可。 2. 國外轉播至國內之節目必要時得經指定錄音或錄影審查後，再行播出。	廣播電視法 § 29 廣播電視法施行細則 § 26
	外籍藝人演出之限制	1. 依照有關規定辦理。 2. 詳述表演內容，連同簡歷及表演照片等報新聞局核備。	廣播電視法施行細則 § 27

表3-3 節目事前審查制度

	管制事項	管制手段	法令依據
除新聞外之所有節目	指定事先審查之節目	1. 播出七日前送審取得准播證明方得播出。 2. 短劇應依規定時間連同劇本送審核可後始得播演。 3. 對審查結果有異議得於十四日內申請複審，複審於必要時得邀請學者專家參加。	廣播電視法 § 25 廣播電視法施行細則 § 21 I、II
	未指定事先送審之節目	1. 電臺自行審查。 2. 相關節目資料應保存五日，以備查考。	廣播電視法 § 25 廣播電視法施行細則 § 21 III

第三章 廣播電視內容之規範與表現

表3-3 (續)

節目表之控制	電臺節目時間之排定與變更	1. 播放十日前送新聞局核備。	廣播電視法 § 27 廣播電視法施行細則 § 22。
		2. 變更節目時原則上應於播出二日前將變更之節目時間送請核備。 遇有特殊原因需臨時變更，需以插播預告或立即說明，並於播出後二十四小時內將變更內容及原因報請備查。	

〈現行法制對廣電廣告的管理〉

表3-4 廣告內容呈現形式的限制

管制事項	管制手段	法令依據
播送電臺之限制	民營電臺具商業性質者的播送廣告，其他電臺經新聞局許可者得播送廣告	廣播電視法 § 30
播送性質之限制	新聞及政令宣導節目播放之方式與內容，不得委託播送廣告之廠商提供	廣播電視法 § 31 II
播送時間之限制	以節目長度計算廣告插播次數，新聞報導中不得插播廣告	廣播電視法 § 31 II 廣播電視法施行細則 § 30 電視節目製作規範第三章

表3-4 (續)

播送時間比例之限制	電臺播送廣告不得超過播送總時間15% 電臺因執行政府指定任務增加播音時間者得經新聞局核准酌增廣告時間	廣播電視法 § 31 I，廣播電視法施行細則 § 30 II，電視節目製作規範第三章
廣告與節目之區隔	電臺所播送之廣告應與節目明顯分開	廣播電視法 § 33 I 前段
表現形式之限制	限制聲音不得尖銳、以外國語介紹等；畫面不得出現誇張之病態動作或表情、不得以快速強光閃爍或快速剪接、伸縮、搖擺等方式表現影像……等等。	廣播電視廣告內容審查標準 § 5，廣播電視製作規範，電視廣告製作規範

表3-5 廣告實質內容的限制

管制事項	管制手段	法令依據
一般限制	與節目內容之一般限制相同	廣播電視法 § 21，電視廣告製作規範，廣播廣告製作規範，廣播電視廣告內容審查標準 § 3
特別限制	廣告涉及比較性質時應證明其真實，廣告主題之限制，使用語句需合乎語法，各種類型廣告之特殊限制以及其他違反公共利益者，得不予許可。	廣播電視廣告內容審查標準 § 4，廣播廣告製作規範，電視廣告製作規範

表3-6 廣告事前審查制度

管制事項	管制手段	法令依據
經指定需事先審查者	依規定送請新聞局審查， 經許可之廣告內容與聲音畫面不得變更。客觀環境變遷時，得調回複審 廣告應交一份備查。 取得准播證明始得播放。 准播證得申請延期。 廣告審查標準由新聞局定之。	廣播電視法 § 33 I、II、III 廣播電視法施行細則 § 31 I、II
未經指定送審之廣告	電臺自行負責審查。 相關資料保存十五日，以備查考。	廣播電視法施行細則 § 31 III
涉及藥品、食品、化妝品、醫療器材、醫療技術及醫療業務者	先送經衛生主管機關核准 取得證明文件	廣播電視法 § 34

第二節

現行法制的檢討

本於以上現行廣電法制涉及廣電內容之有關規定的觀察及介紹，本節準備對這些規定進行檢討。在我們檢討現行法制之前，必

須先說明幾個政府管制大眾傳播媒體時應注意的基本原則，作為本文檢討現行法制的基礎。

一、基本原則

(一)政府應該保持立場的中立

首先，如由貫徹言論自由及新聞自由的理念出發，政府對於任何言論的表達及新聞的報導與傳播應該保持中立的立場。也就是說：在現代民主國家裡，政府不應對任何一種言論或思想，預先存有立場，不會特別針對其所偏好或厭惡的言論或思想，而採取不同的差別待遇。所以會對政府做如此大的限制，主要是基於下列四點理由的考慮：

1. 防止政府對公共事務討論的扭曲

政府針對言論內容的限制，將使某些思想、觀點、或資訊無法自由流通，而使公衆在為公共事務的討論時，完全或者比較無法得知這些被禁止或者被限制的思想、觀點、或資訊等，勢必會對公共事務的討論造成扭曲(distortion of public debate)。類似這種把某些言論排除於公衆的討論之外的規定，因為其損及社會公共議題討論思辯程序的完整性，與言論自由的理念不符，類此限制措施只有在極特殊的情形下才可能會被容忍(Stone, 1983: 217-27; 1987: 55)。

2. 防止政府不當的動機

政府不能僅僅因為其不贊成某種言論而限制言論的自由表達，

乃是憲法保障言論自由的重要原則之一。因為如果允許這種限制存在，將與憲法保障言論自由的基本目的互相衝突，其將妨礙真理的追求，阻礙民主程序的參與，以及無法達成個人的自我實現(Stone, 1987: 55-6)。不過，政府對言論自由為限制措施時，很少會承認其之所以要採取此種限制措施，是因為政府不贊成或者不喜歡該言論所要表達的內容，而是通常會以為追求其他合法的政府利益作為理由。因此，在討論言論自由的問題時，其中最基本的任務就是如何去確定並如何推論出政府限制措施的確存有不當的動機，而意欲藉由此種限制措施將其不贊成與不喜歡的言論予以消除。當政府的限制措施是針對言論的內容時，政府可能有此不當動機的危險性較大，因為政府的立法者或行政官員考慮採取這類限制措施時，可能經常有意識地或無意識地，受到其個人對所欲限制的言論的主觀評價之影響，因此，為了防止主政者藉由立法或行政措施，限制其所不喜歡的言論，原則上，即禁止政府針對言論內容採取限制措施(Stone, 1983: 227-33; 1987: 56)。

3. 避免家長主義式的統治

針對言論內容的限制措施，除了針對特定的思想、觀點、或資訊本身之外，其尚可能是針對言論的「訊息傳播效果」(communicative impact)，也就是政府因為擔心人民聽到某些言論後會產生政府所不期望的反應，而禁止該言論。不過政府如果是基於這種訊息傳播的效果而為限制措施時，其理由可能是因為政府不信任人民在獲知某些想法、觀點、或資訊後會做出明智或者令人滿意的決定，

而禁止這些意見的表達。這些理由事實上是基於「家長主義」(paternalism)式的統治理念。此外，政府也有可能因為擔心讓某些思想、觀點、或資訊表達之後，將會讓其他大眾感到不快或者甚至引起大眾的敵意而造成衝突，因而限制這些意見的表達。不過這項理由顯然是基於不能容忍不同意見的心態。不論家長主義的統治理念或不能容忍不同意見的心態，都是不符憲法保障言論自由理念的理由(Stone, 1983: 207-17; 1987: 56-7)。因此，為了避免家長主義的統治，政府不得針對言論內容為限制措施。

4. 新聞自由的維護

以上係從保障一般言論自由的立場，導出政府應該維持立場中立的結論。如從保障新聞自由的觀點政府尤其應該避免採用干涉內容的限制措施。廣播電視媒體所從事者本即為言論及新聞自由的表達或傳播，應受言論自由及新聞自由的保障，尤其是新聞自由的現代意義即是保障大眾傳播媒體發揮監督政府的第四權功能。根據「第四權」理論(the fourth estate theory)的說明，在一個健全的民主社會中，大眾傳播媒體除了發揮商業性與娛樂性的功能之外，還擔負著適時提供資訊給一般大眾，對於社會上既存的各種組織、各類制度以及其實際運作狀況提出針砭的任務，以便能夠監督日益龐大、複雜的政府官僚體系，以反制性的角色，制衡社會上現有的力量。因此，憲法之所以要保障新聞自由，就是在保障大眾傳播媒體的獨立性及完整性，保障其能提供大眾未受到政府控制的資訊，以發揮監督政府的功能。所以，如果允許政府以管制的方法決定大眾

傳播媒體所呈現之內容，即與保障新聞自由的理念衝突（林子儀，1992c）。

(二)政府對廣電媒體的管制目標及手段

由於廣電媒體所賴以傳播的媒介——電波頻率——為屬於全體國民所有的稀少資源，為了有效使用該資源，有必要由政府將之予以規劃及分配使用，並由政府對使用頻道的廣電媒體作適當的規制。目前通說均以「公共利益理論」作為政府管制廣播電視媒體的理論及原則，而根據該理論，政府對廣播電視媒體的具體管制目標，是如何保障及積極促進廣電媒體在傳播訊息時的多元化，即公共利益的具體實現，應該從節目訊息的多元化表現出來。因此，政府為了促進有限廣電資源的有效利用，而對廣播電視所作的管制，應該以意見與內容的多元化(diversity)作為管制目的，所有的管制手段，也都應該以意見與內容的多元化作為最終的判斷依歸（林子儀，1992b：11）

政府有關廣電媒體的立法應以促進廣電媒體能夠充分提供多樣性的資訊為目標，而為符合言論自由及新聞自由的理念，手段的選擇，原則上也切忌涉及廣電表現的內容，而儘量採取不干涉內容的經濟性及結構性的規範作為達成資訊多元化的手段(林子儀,1992c)

(三)禁止事前審查

從憲法層面來說，政府對於言論、出版或者新聞自由作事前審

查，原則上是違憲的。主要乃基於下列幾項理由：首先，在發表言論者尚未表達出其意見之前，大眾很難了解其究竟要傳達何種訊息，更難以判斷其所要表達的意見在社會上究竟會產生怎樣的後果，如果政府全憑其主觀臆測，即予以限制，不僅不合理，也恐怕會發生主政者恣意濫權的危險。其次，由政府決定怎樣的言論或資訊才能發佈或散佈，不論其為立意良善的家長主義心態，或者是惡意箝制或操縱人民思想，都與尊重人民自主決定的民主原則不相符合。再者，事前審查制度將會阻礙或者減少人民所能獲得的資訊，影響所及，人民可能無法作正確的選擇及判斷，尤其政府所禁止的言論倘若是涉及對政府的批評或者攻擊時，該禁止措施將影響到民主程序的健全發展。最後，為了避免政府濫權，尊重人民的自主決定，以及維護民主程序的健全，對於不當、謬誤或者危險言論的防患，最好的方法就是用更多的言論(more speech)去治療言論(林子儀，1992a:38)。

由於言論自由與新聞自由乃為民主社會的基礎，基於歷史的經驗，民主國家都嚴禁政府從事事前審查，只有在極特殊的少數例外情形才有條件允許事前審查制度。根據美國聯邦最高法院的見解，政府對言論與新聞自由可以對之採取事前審查而「可能」不構成違憲的情形有下列幾種狀況：第一、在戰爭期間涉及軍事機密者；第二，猥褻性出版品；第三，煽惑他人從事暴力或以武力推翻合法政府（註5）。不過，言論、出版或新聞涉及上述三種情形時，並不當然即構成合憲的事前審查的要件，尚須這一類的訊息公開之後會對

國家或者人民帶來直接、立即、以及不可彌補的傷害時，才可以考慮對其做事前的限制（註6）。而言論、出版或新聞涉及煽動他人從事暴力或以武力推翻合法政府者，也必須其煽動他人為立即的非法行為或其煽動會造成立即的非法行為，而且該言論、出版或新聞的確有可能會造成所煽動的非法行為時，對其限制才有可能是憲法所容許的（註7）。至於要在這些特殊情形下作事前的限制時，必須要配合適當的程序保障，一般而言程序保障有三：第一是必須要提供被限制者迅速的司法救濟機會。第二是政府必須對事前審查的必要性負舉證之責。第三則為任何的決定必須提供被限制者陳述意見及言詞辯論的機會（註8）。

（四）依法行政與法律保留原則

基於民主國家的議會原則、法治國由法律支配的理念，以及對基本人權保障制度的尊重，我們在討論政府的行政行為時，應該以「依法行政原則」作為判斷指標（許宗力，1992:120）。簡言之，現代民主法治國家的一切行政行為，不以人治為特色，而是必須在法的規範範圍內，達成行政的目的，行政機關行政的合理程度如何，端視其行政達到合理行政的程度如何而定。在依法行政這個概念之下，最重要的兩個原則即法律優越原則與法律保留原則；法律優越原則是指凡是經過立法者制定的法律，就是代表民意的，有其崇高性，未經合法廢止之前，其位階高於其他的行政法規，所以，行政機關在訂定任何行政命令或者為任何行政處分（註9）時，都不得

與現行法律抵觸，使行政行為受到消極面的約束，此又稱為「消極的行政合法性」（吳庚，1992:73-5）。

至於法律保留原則，在憲法層面的意義，是指在國家的法律秩序範圍內，有某些事項是必須專屬於立法者規範的事項，絕不可任由行政機關代為規定，例如限制人民基本權利的事項，根據憲法第二十三條規定，必須是專屬於立法者規範的事項，不可由其他國家機關越俎代庖。落實到行政法層面來觀察，法律保留原則則是要求任何的行政處分或行政行為（註10），都必須有法律的授權，或者在法律當中對於規範人民權利義務的法規命令有目的正當、內容明確、範圍清楚的授權規定，亦即行政機關不能夠保有為任何行為的自由，而是必須有法律授與其行為合法性的基礎，行政機關方可發動行政行為。此即所謂「積極的行政合法性」（陳新民，1992:52-4）。這個積極層面的要求，即形成法律對於行政權的控制閥。此一屬於規範形式要求的法律保留原則，適用於行政機關所有的行政行為，新聞局有關管制廣電媒體的一切行政行為，自然也不能例外。

（五）行政程序及程序保障

法的正當程序乃為憲法的基本原則，我國憲法雖然沒有類似美國聯邦憲法增補條款第五條與第十四條的明文規定，但從我國憲法第八條的規定及其精神，以及明瞭法的正當程序實為法治精神的具體呈現，則其應為我國憲法的基本原則，應無可疑。而在此原則要求下，政府的行為如涉及人民的生命、財產、自由及其他基本權利

時，應踐行一定的正當程序，始得爲之。雖然，如何的程序才符合「正當」的程序，尙要依照不同的情形及事件性質加以界定。但無論如何，一定要有某種程度的程序保障，殆無疑問。

在憲法層次上，除了程序保障的共通要求外，基於憲法對於人民言論自由與新聞自由的保障，以及平等保障原則，在大眾傳播行政的領域中對程序的保障尙有一些特別的要求。前文所述之事前限制制度所要求的特別程序，即是其中一例。

而專就行政程序而言，除法的正當程序之外，憲法上的民主原則、法治原則，尤其是權力分立制衡原則，對於目前行政國家之下行政權的行使，更要求其必須踐行一定的「行政程序」，藉以防止濫權，並能保障人民權益，維護並實踐民主法治的精神。至於相應的行政程序應有如何之內容，原則上由立法者在個別立法之際，斟酌各該法律所賦予行政機關的權限，主管事項之特性以及其他特別的考慮，而在各該法律中予以適當的規定（註11）。在法的正當程序要求下，廣電法及相關的法規，應有適當的程序保障及行政程序之規定。

以下我們即基於上述的原則，針對現行廣電法制的立法目的與手段分別檢討。

二、立法目的的檢討

現行規範廣電媒體的廣播電視法及其相關法規的管制目的，具體規定在現行廣電法第一條，其所明白揭露的立法目的，乃是透過

管理及輔導廣播及電視事業的方式，達到闡揚國策，宣導政令，報導新聞，評論時事，推廣社會教育，發揚中華文化，提供高尚娛樂，增進公共福利的目的，可見規範層面所揭露出來的基本管制哲學，並不完全在於健全廣播電視媒體市場的健全發展，保障視聽大眾獲取充分及多元資訊的公共目的。

在民國七十二年所制頒的「電視節目製作規範」當中，第一章前言裡引用了蔣經國先生的一段話：「大眾傳播工具中，以電視效果為最大，其所製作之節目，不能見利忘義，亦不能為金錢而放棄我們的主義原則，這樣才能使電視負起大眾傳播的正當使命」。把這段文字作為「電視節目製作規範」指導方針的作法，配合廣電法第一條來看，廣電法第一條所謂的闡揚國策，即不外乎「我們的主義原則」，而為了有利於「主義原則」的推展，廣電媒體自須擔負政令宣導的「正當使命」，在這種基本方針的指導下，現行廣播電視法制的目的，根本不是為了促使廣電媒體提供充分及多元的資訊，俾使大眾能自由選擇，自由形成公共意見及公共政策，反而是以鞏固特定的意識型態為主要目標。因此，如要真正符合民主憲政及保障言論自由及新聞自由的理念，現行廣播電視的法制，在管制目的即亟須徹底修正，政府應該基於中立的角色，促進廣電媒體提供充分與多元資訊，作為建構整個廣電法制的目的。

三、管制手段的檢討

由於現行廣電法制的立法目的主要是以鞏固特定的意識型態為

目標，緊跟這個立法目的而來的各種廣電相關法規，也都是在希望符合這個規範框架的前提下所設計出來的產物。因此大多數的管制手段也都是基於服務、宣傳特定意識型態的出發點而設計的，不免充斥著濃厚的父權意味、教化色彩，對於大眾的選擇與判斷不僅無所助益，甚至可能有窄化、誤導之嫌。

本文以下針對現有廣電法規所採用的管制手段，提出檢討。

(一) 內容管制

1. 節目部份

首先，就節目實質內容的限制方面來說，廣電法第十七條要求「大眾娛樂節目應以發揚中華文化，闡揚倫理、民主、科學及富有教育意義之內容為準」，往往對於本質以娛樂取向目的的節目內容多所扭曲。此外，廣電法第二十一條各款的限制事由範圍廣泛，抽象。類如「損害國家利益或民族尊嚴」，「違背反共復國國策或政府法令」，「妨害公共秩序或善良風俗」，「散佈謠言、邪說或淆亂視聽」等文字，在解釋上幾乎可以無所不包。那些不贊同「我們的主義原則」的其他政治理念，「違背反共復國國策」的台獨或獨台的言論思想，在這種規定下，自然是會被禁止呈現在廣電媒體的內容中；至於那些批評政府施政的言論，也可能會被解釋為「損害國家利益」或「淆亂視聽」而遭到禁止。甚至廣電法施行細則第十七條還授權給新聞局可以就母法第二十一條之外制定節目製作原則，作為審查節目內容的依據。而新聞局所制頒的「電視節目製作規範」、「廣播

節目製作規範」兩個指導性的規範，規定內容可以說是相當煩苛瑣細。例如，在「廣播節目製作規範」第一章部份，即規定廣播節目的製作，「不違背國策，不觸犯法令」，「不傳播危害國家安全或社會安定之內容」，「不影響民心士氣或國內外同胞之團結」等等，其文字之抽象，以及解釋上可能造成之羅織，一如廣電法第二十一條之規定。這些規定本身即使立意良善，是爲了視聽大眾的福祉著想，可是這種家長式的管理心態與管理手段，卻嚴重地阻礙了廣電媒體自由發展的機會。

本文認爲：因爲廣電法的立法目的曖昧不明，賦予行政機關在執行法律時有過分寬廣的想像、解釋空間，加上第十七條的要求與第二十一條的限制事由，影響所及，遂使得幾乎廣電法中所規定的管制手段，隨時都有可能因爲執行法律者的恣意解釋結果，窄化成以服務特定意識型態，排斥其他言論、思想、甚至表現方式的工具，而廣電媒體對於特定事件的報導，甚至常態性節目的呈現，往往不折不扣地呈現出「思想純正」的廣電法要求下所必然產生的「一言堂」形象，恍然不知「節目多樣化」之意涵爲何物。諸如這般的内容控制，不僅在節目部份表露無遺，現行廣電規範對於廣告內容管理，尤其明顯地足以說明廣電法貫徹其立法目的的跡象。

2. 廣告部份

以廣告的管理論之，根據廣電法第三十二條規定，準用廣電法第二十一條規定。所以，廣播電視廣告的內容同樣必須受到第二十一條的拘束。將廣電法第二十一條一體適用到廣告內容管理的立法

設計，其用心不外乎爲了防杜有某些「損害國家利益或民族尊嚴」、「違背反共復國國策或者政府法令」……等廣電法第二十一條所禁止的言論或訊息，可能會捨棄節目的形式，藉著廣告的形式呈現在廣電媒體上。於是，除了在廣電法中施以高度管制之外，在「電視廣告製作規範」和「廣播廣告製作規範」裡，規定得更是鉅細靡遺，幾乎讓所有爲主管機關審查的電視廣告，無所遁形於廣電法第二十一條的規範範圍之外，當然，違背特定意識型態宗旨的言論，也就絕對不可能出現在廣告當中了。

「電視廣告製作規範」嚴格控制電視廣告內容的結果，固然達到了嚴格管制的目的，但卻也出現了一些扭曲的附帶作用，值得注意與詬病：在其電視廣告製作一般原則的第十七項第六款中規定「以個人名義做廣告或廣告訴求對象爲特定之個人者」，新聞局將不受理該廣告的審查，新聞局不受理審查的廣告，也就意味著在法律上根本不准其播出；此一規定使得「政治性廣告」無法在電視媒體上播出。

在民國八十年修憲國代競選之前，我國並未開放電視競選活動，當次選舉前的八十年八月二日，立法院修訂「公職人員選舉罷免法」（以下簡稱選罷法）第十一條，增列第九款「訂定政黨使用電視及其他大眾傳播工具從事競選宣傳活動」爲各級選舉委員會的職掌事項，以及第五十條第七項「選舉委員會得視實際需要，選定公職人員選舉種類，透過電視或其他大眾傳播工具，辦理選舉及政黨選舉活動，其辦法由中央選舉委員會定之。」中央選舉委員會乃根

據上述規定，於民國八十年訂定「第二屆增額國民大會代表選舉政黨使用電視從事競選宣傳辦法」，首先開創了政黨使用電視從事競選宣傳之例。而八十一年底的立法委員選舉，由於中央選舉委員會業已訂定「第二屆立法委員選舉政黨使用電視從事競選宣傳辦法」，（總統府公報，第5619期：7）因此，民國八十一年底的立委選舉，各政黨將可依據其推出候選人之人數比例分配時段，作電視之競選宣傳。惟值得注意的是，除了中央選舉委員會訂定辦法所規範的電視競選宣傳活動之外，根據選罷法第五十五條之一第四款，「競選活動期間，政黨不得發動候選人簽名或於廣播、電視播送廣告，為候選人宣傳」，第五十六條第五款也規定：「競選活動期間，除候選人及其助選員或政黨依本法規定從事競選活動外，任何人不得發動選舉人簽名或於大眾傳播工具刊播廣告，為候選人宣傳」。換言之，只有中央選委會選定公職人員選舉種類，並且訂定「政黨使用電視從事競選宣傳辦法」，「政黨」才能從事該辦法中所允許的電視競選廣告行為，並且必須受限於中央選舉委員會所規定的時間分配、表現形式以及事前審查。其他無黨籍候選人則仍在禁止之列，造成不依附政黨從事競選的候選人根本無從透過電視媒體宣揚其政見的不公局面。即使候選人有可能買到廣告時段，不顧法律禁止規定利用電視廣告從事競選宣傳，便必須接受選舉罷免法中相應的行政制裁。或者獨立候選人向中央選舉委員會要求分配競選廣告時段遭拒，依循正常行政爭訟程序提起行政救濟，就選舉的宣傳時效性而言，也無任何實益可言。這些都是目前選舉罷免法規規範競選活動部份頗

值檢討之處（註12）。

除了上述問題之外，此一規範政治候選人利用廣電媒體從事競選模式，十分可議。首先，政治性選舉本屬民主社會運作之常規，而一般選民更有需要在充分了解候選人的情況下，方能作出正確的抉擇，所以，在政治競選期間，亟須廣電媒體發揮其傳播資訊功能、如此一個應該由廣電媒體發揮輔助其健全運作效用的重要競選方式，竟然在廣電法制當中遭到封殺，已屬不可思議之事。可是，「電視廣告製作規範」的第十七項第六款但書，又另行規定「公共服務性質者除外」，如此一來，不免便會有一些在訴求上明顯呼應政府政策、符合特定意識型態的廣告以「公共服務性質」之名出現，以另一種迂迴的方式達成宣傳目的，使表面上看來嚴苛的廣告管理體系，對某些廣告即大開方便之門。於是，每逢政治選舉腳步逐漸接近之際，就會或多或少出現一些「以公共服務為性質」的「公益廣告」，夾雜在眾多的商業廣告當中，向民衆宣示「革新、安定、繁榮」的重要性，標榜「國民黨是您的老朋友」、「國民黨永遠與您在一起」這一類溫情訴求，真不知諸如此類的廣告到底是在為「誰」的「公共利益」服務。

另外，根據廣播廣告製作規範第十三項第六款和電視廣告製作規範第十七項第七款的規定，個人也不能利用廣播電視做尋人廣告，那麼，近日來甚為受人矚目的兒童失蹤事件，失蹤兒童之父母親友當然也就不可以透過廣電媒體發揮協助尋找失蹤兒童的作用。這類規定反而箝制了真正有益於社會民衆利益的廣告出現，不可謂

爲不近情理、本末倒置。

(二) 內容表現形式的管制

1. 節目部份

在上一節介紹現行廣播電視的法制時，提及現行廣電法規對廣電媒體內容的管制，除了直接針對內容加以管制之外，尙對廣播電視應該如何表現的形式，在現行廣電法第十七條至第二十條及相關的法規也有一些規範。其中，廣電法第十七條與第十八條對廣電媒體所播放的節目及其時間的分配予以強制的規定，其規範目的或可推論是爲了公共利益或爲了促進廣電媒體呈現內容的多樣性，但爲了達到該目的，是否一定要直接以法律介入，對各類節目播放的時間予以強制性的比例分配，則有疑問。因爲事實上並非沒有其他強制性手段以外的手段可供選擇。例如在核發廣電執照時，可以考慮改變現行制度而採取美國所採用的公開比較競標的方式，將執照開放給有意經營廣電事業者申請（註13）。主管機關在決定要將執照核發給哪一位申請者時，除了考慮申請者的身份外（註14），尙可比較申請者所擬之經營計劃，以所提供的節目內容最能符合公共利益及較能提供多樣節目內容者，列爲優先考慮對象。

此外，關於廣電法第十九條對外國節目的限制，即使其目的是爲了要提昇本國節目的製作能力、水準，以及防止外國文化的入侵，該目的是否合憲仍有可疑，因爲這涉及如何因應文化消長與如何提昇文化的問題，爭議性相當大。即使認定該規範目的是合憲的，是

否非要採用目前直接規定本國製作的節目必須佔一定的比例，以及必須加附中文字幕或國語發音等方式，也是值得檢討的。因為本國自製節目的能力與水準，是一種相對的、變動的界定，規定一定的比例，不具彈性，並不能真正反映現實及政策上的需要；不如在核發執照時，在採取上述競標方式的前提下，政府只要表明「提供較多比例的本國自製節目」，也是決定核發執照的判定標準之一，而由競標執照者以競爭方式，依據當時主客觀形勢，自由決定本國及外國節目的比例即可。事實上，本章對於政府在文化政策上是否適合擔任積極性的角色，頗為猶豫，因為政府如積極介入文化領域，常會造成反效果，甚至帶來極大的弊害，現行廣電法第二十條的規定即為顯例。

廣電法第二十條規定了「以國語為主，方言應逐年減少」的廣電語言政策，由於採用這種既直接又具積極性的政策與手段，對台灣的政治和文化發展都帶入了情緒性的因素，反而增加了理性的政治對話與文化自然發展的阻力。

2. 廣告部份

在廣告的管理部份，目前對於廣播電視廣告的管理，無論是「電視廣告製作規範」或者「廣播廣告製作規範」，除了充斥著要求廣告內容必須內容真實、畫面優美、旁白高雅、配音柔美、以提高視聽水準，廣告之內容及表現，不得違反公共秩序善良風俗等抽象字眼外，就各種不同類型的廣告還有不少關於表現方式方面的限制，這些對於廣告的內容表現形式的限制，其原先立意或許是出於家長主

義的心態，乃是爲了保護消費者而設計的規範。不過，我們應該思考的是：除了這種強制性的管理之外，管制者難道沒有其他方式可以作爲達到保障消費者權益目的的管制手段可資採用嗎？本文相信答案並不是否定的，管制者採取這些意涵抽象而強制性頗高的管制手段，卻以保障消費者利益作爲後盾，很可能只是爲了迴避家長式統治心態之譏的卸詞。與其如此，不如讓廣電媒體廣告在表現形式方面有更爲寬闊的選擇空間，消費者也因而比較能夠在獲取充分廣告資訊的前提下，作出慎重而理性的抉擇。

(三)事前審查

前文已經言及，爲了保障言論自由與新聞自由，事前審查制度原則上是不合憲的，只有在極爲特殊的環境下，對一些特定類型的言論，在配合一定的程序保障時，才例外允許事前審查制度的存在。

然而，現行廣電法及相關法規所規定的事前審查制度，包括的範圍相當廣泛，涵蓋節目、節目表、廣告等幾種類型；例如：在節目方面，依據廣電法第二十五條規定，除了新聞之外，電臺播送之節目，包括新聞性節目在內，新聞局均得審查。關於節目表的事前審查方面，依據廣電法第二十七條及其施行細則第二十二條規定，廣電業者必須事前檢送節目表至新聞局核備。另外，廣電法第三十三條及其施行細則第三十一條則規定廣告應該事前送新聞局審查。

在這種情形下，我國廣電媒體所播送的內容，除了新聞之外，其他的節目與廣告內容，顯然全部籠罩在主管機關——新聞局的「監

護」之下。即使，其用意是本於善意的家長主義式的統治理念，在目前也已無存在之必要，應該將之摒除，讓人民有自我發展及充實的機會。更何況，該制度的存在，很可能並非是出諸全然善意的家長主義心態，有可能只是為了便於統治或維護特定政治利益，而成爲愚民政策的工具。

因此，在民智已開和社會趨向民主化發展的今天，事前審查制度原則上應予廢除，只有特殊情形下的少數特定類型的言論，配合一定的程序保障，才能例外允許該制度的存在。

(四)法律保留原則

在現有的廣電法規中，對於法規命令的要求與國內其他法律之模式大同小異，率皆只規定「辦法由機關定之」而已。例如：廣電法第三條第三項規定主要設備由交通部定之。第八條規定電臺設立數目與地區分配，由新聞局會同交通部定之。第十一條規定電視增力機、變頻機及社區共同天線電視設備設立辦法，由新聞局會同交通部定之。第十四條之一規定廣電基金之徵收方式、標準、及基金之管理運用，另以法律定之。第三十三條第三項規定廣告內容審查標準由新聞局定之。第五十條規定本法施行細則、廣播電視節目供應事業管理規則及廣播電視事業負責人與從業人員管理規則，由新聞局定之；廣播電視事業工程人員管理規則及電臺設備標準，由交通部定之等等。

根據法律保留原則，以法規命令規範人民權利義務時，理論上

除了應該有法律的明確授權之外，還應該具有某種程度之立法監督。就廣電法之委任立法而言，在形式上非但未規定制定法規命令應該考慮之原則標準，也未有任何授權明確性或者立法監督之規定（註15）。

我們從廣電法規的結構進行觀察，可以發現關於細部的管制性辦法，在法律的層次上大多付諸闕如，或者規定過於簡陋。雖然上述法規命令有法律明文授權主管機關訂定之依據，但作為母法的授權規定，卻未依照授權明確性原則妥善指示，在授權上，普遍相當空泛。至於細部管制性辦法的實質內容，繁簡相差甚大。甚至，還出現複數授權之型態，例如「旅館業設置錄影節目播放系統實施要點」，是以廣電法施行細則第二條第二項與第三項為授權依據；而「電視節目製作規範」，則是為廣電法施行細則第十七條授權之後，由行政命令再度授權規範人民之權利義務，屬於複數授權型態。在現行廣電法規中，我們還可以看到主管機關新聞局在無法律明文授權的情形下，自行頒布各種製作規範，實質上規範人民權利義務，作為管制依據之情形。例如新聞局頒布「廣播廣告製作規範」、「電視廣告製作規範」、「錄影節目帶製作規範」等。此類製作規範雖然形式上僅供業者參考，但在節目管理之實際運作上幾乎已經成為判斷、審查節目是否符合節目管理標準之依據，其效力幾與法規命令相當。從依法行政的觀點來說，已經不符法律保留原則的要求（林子儀、劉靜怡，1992:209-10）。

另外，尚有一些缺乏明文法律授權的規範，值得檢討：例如在

「電視廣告製作規範」第十七項，以例示的概括規定新聞局對於某些廣告類型不予受理審查，因此這些類型的廣告即無法在電視中播出。由於這種規定已經限制了電視台自由接受廣告的權利，依照法律保留原則，即應有法律的根據始可為之。然而經過仔細檢索之後，發現現行廣電法根本未對廣告的類型予以限制，或者授權新聞局制定限制性的規定。「電視廣告製作規範」第十七項的規定，顯然違反法律保留原則。

(五) 行政程序及程序保障

在憲法所規定的法的正當程序、民主原則、法治原則以及權力分立制衡原則的要求下，行政機關行政權的行使，應該踐行一定的行政程序，以防止其濫權，並能保障人民權益，維護並實踐民主法治的精神（翁岳生等，1985；林子儀、劉靜怡，1992：179）。

因此，新聞局針對廣電業者所為之行政行為，包括法規命令的制定以及行政處分等皆應有一定的行政程序或是程序保障的規定。例如新聞局在依照廣電法第二十五條規定制定審查辦法，或依第三十三條制定「廣播電視廣告內容審查標準」，或者依照第四十一條以下之規定對廣電業者為行政罰的處分時，均應履行一定的行政程序，俾便一般大眾或利害關係人的參與，使得法規命令的制定結果，能夠獲得較合理、公正與可行的具體內容，在行政罰方面也讓受罰者能獲得公平合理的審理程序及充分辯護的機會。此外，現行廣電法規中，諸如電視節目製作規範、廣播節目製作規範、電視廣告製

作規範、廣播廣告製作規範等「製作規範」，乍看之下雖然只是類似建議或勸告性質的行政措施，然而廣電媒體所呈現的內容若與之抵觸，根本無法通過主管機關的審查，所以這些規範本身乃具有實質上的規範效力，對於人民的權利義務影響甚鉅，類此影響人民權利義務之行政管制事項，在規則制定的階段，爲了強化其民主正當性，也應強調廣電業者等利害關係人參與制定程序的重要性。

上述行政程序與程序保障的要求，在現行廣電法規中並無完善的規定。雖然，在實際運作方面，上述各類製作規範制定當時，或許新聞局形式上也曾經邀集專家學者、各電視台節目部主管以及業界代表參與修訂工作。但是，這種類型的「民衆參與」有無必要、實際上踐行與否，完全是繫諸主管機關的喜好及裁量，基本上仍非屬正式性質的程序。再者，針對這一類規範的制定，目前的廣電法規中並未設計出具有法律規範效力的民衆及業者參與程序的制度性規定；所以，具有利害關係人身份的民衆和業者，即使參與了規則制定程序，在參與過程中所表達的意見，到底具備若何效力，在沒有法律明文規範的狀況下，亦只能隨主管機關的主觀取捨而定，並無一定的拘束力可言。職是之故，主管機關恣意獨斷之可能性仍不可謂不高。而且，即使主管機關果真恣意獨斷，人民也無權利置喙、抗辯。

又如，當新聞局對於廣電業者做成行政處分時，在救濟程序上也是不盡合乎情理。一則當事人在接受主管機關處分之前，幾乎沒有澄清、辯解的機會可言。再則就事後訴願、再訴願、行政訴訟等

救濟管道而言，在程序保障方面尤其不健全，例如請求救濟者原則上並無言詞辯論的機會。此外，依照我國目前司法制度的運作方式，乃是由司法院大法官會議獨占憲法解釋權，換言之，唯有大法官會議方能提供憲法救濟，其他一般法院並無違憲審查權，廣電業者如要尋求憲法救濟，根本就是曠日費時，難以期待（林子儀，1990a: 193）。

(六)接近使用媒體權

現行廣電法第二十三條及第二十四條所規定的接近使用媒體權，是本文認為我國廣電法中相當重要及前衛的立法，尤其是在我國目前廣電媒體的生態環境中，該兩條所規定的接近使用媒體權，具有相當重要的意義及功能。

接近使用媒體權之所以會被提出，是因為現代大眾傳播媒體有逐漸被經濟或政治強者所壟斷的趨勢，為了維護言論思想自由市場的健全及貫徹平等的自由權理念，而讓大眾在一定的條件下可接近使用媒體，要求大眾傳播媒體提供版面或時間，讓大眾免費或付費使用，以表達其個人的意見（林子儀，1991：2）。

誠如反對及批評建立接近使用媒體權制度者所說的，政府立法建構接近使用媒體權制度，可能會侵害大眾傳播媒體的新聞自由，因為通常人民行使這種權利所想表達的意見，正是大眾傳播媒體所未表達者。允許大眾行使接近使用媒體權，即意味著強使媒體表達其所不願表達的意見，而侵害了媒體的新聞自由（林子儀，1991：

6-7)。因此，有關接近使用媒體權可以說是一種基於言論表達內容所作的限制。如依本節前文所述的政府對於言論應該保持立場中立的原則，以及政府對大眾傳播媒體的管制原則上應該避免使用涉及言論內容的管制措施而言，本文似乎不應支持接近使用權制度。

然而，本文本於平等的言論自由權理念，也基於我國廣電媒體呈現壟斷的現實，與應該將廣電媒體視為「公共論壇」(public forum)的體認，主張政府應該積極地立法建構接近使用媒體權的法制。不過，為了同時尊重與保障媒體的新聞自由，本文並不主張一般性的接近使用媒體權，而是主張一種有限度與合理的接近使用媒體權（林子儀，1991：7-10）。廣電法第二十三條及第二十四條所規定的接近使用媒體權為一種被動、附隨性質的權利，只有當電臺的報導，被利害關係人認為錯誤的情況下，方得請求電臺在原節目同一時間之節目中加以更正；或只有電臺的評論涉及他人或機關、團體，致損害其權益時，受評論者得要求電臺給予相等的答辯機會。在我國目前可供私人以廣播或電視的方式表達或傳播其意見的資源仍屬有限的情形下，基於公平的觀點，本文認為廣電法第二十三條及第二十四條所規定的接近使用媒體權，應屬合理的制度。

不過，在我國目前實際運作方面，一般大眾並未善於利用該兩條所賦予的權利，甚為可惜。

另一方面，如本節前文論及廣告內容部份的文字所述：在現行的公職人員選舉罷免法以及電視廣告製作規範的規定下，即使廣電媒體同意，不僅一般大眾無法在一定的條件下利用電臺作政治性或

評論性的廣告，即使公職候選人也無法利用電臺作競選廣告。倘若從促進廣電媒體能夠提供充分與多元資訊以及廣電媒體在民主社會中所應扮演的角色的觀點來談，對於類似有關公眾事務的資訊，尤其是有關公職選舉事項的資訊，政府不僅不應該限制廣電媒體自願地接受被大眾使用的決定權，反而更應積極規定要求廣電媒體有接受接近使用的義務才是（林子儀，1991：19-20）。

(七)小結

綜合本節的分析及檢討，我國現行的廣電法及相關的法規，在有關廣電內容的規範方面，與憲法所保障的言論自由及新聞自由理念乃是大相逕庭，甚至背道而馳的。現行廣電法及其相關法規有關廣電內容的規範部份，不僅對廣電媒體所呈現的實質內容，而且在內容表現的形式上，都作了相當廣泛和詳盡的規範。由於其管制目的並非是在促使廣電媒體提供充分及多元的資訊，所採用的手段也都為直接介入廣電媒體內容的規範，同時其規定又多屬抽象的不確定法律概念，給了行政主管機關的新聞局有相當大的裁量空間，甚而「事前審查」制度的採行更強化了主管機關的主控權。在這種法制之下，我國廣電媒體所呈現的內容自然缺乏多元的內容，尤其是在涉及政治理念或批評政府施政方面的資訊，尤為明顯。由於我國現行的廣電法制，不僅未能讓廣電媒體提供一般大眾充分與多元的資訊，亦未能讓廣電媒體發揮監督政府的功能，因此不符憲法保障言論自由與新聞自由的理念。

現行廣電法制之所以會如此設計的原因，不論其動機是爲了維護特定的政治意識型態或鞏固特定的政治利益，或者是基於善意的家長主義式的統治想法，現在已屬不合時宜，未來更不應該繼續苟延殘喘。固然，由於廣電媒體頻道資源的確具有有限性，因而賦予政府介入管制廣電媒體事業的正當性，但是如果符合憲法保障言論自由與新聞自由的理念，廣電法及其相關法規必須以如何促進廣電媒體提供大眾充分及多元的資訊作爲管制目的，而其所選擇的手段，原則上不應採用事前審查制度，也不應採用直接管制廣電內容的手段（註16），而應該採取結構性與經濟性的管制手段（在本章的最後部份，將會說明這些手段的類型及內容，於此不贅）。而本文在下一節的分析，將更深入說明我們應該加強從廣電事業的結構面及經濟面合理管制的必要性。

第三節

實際現象的分析及檢討—— 以檢討新聞報導及新聞性節目的內容管制爲主

本節著重的焦點，乃是從實然面分析台灣的廣播電視媒體其內容受到控制的情形。由以上二節的介紹分析，我們很明顯可以觀察到我國現行有關廣電法規，對於廣電內容的控制，不僅在其實質內容上，且在內容表現的形式上都做了相當詳細的規範。而這些規範，如果從保障新聞自由及言論自由的觀點而言，不僅在規範的目的，

在規範的手段上都是不符新聞自由及言論自由的理念。

依照常理判斷，對於這種形態的法規範制度，應該會有許多基於新聞自由及言論自由受侵害而提起司法救濟的案例才是。然而，截至目前為止，廣電業者受到新聞局警告、罰鍰等行政處分時，會提起訴願的比例原就不高，而從本章作者所搜集到的新聞局訴願決定書裡，也幾乎全屬駁回訴願的案件。在新聞局訴願階段，凡是涉及內容管制的部份，多數的訴願當事人（即廣電業者），通常既不針對新聞局所認定的事實部份加以爭執，也不針對該行政處分所適用的廣電法規內容是否合憲或合法加以異議、爭執，往往僅就該行政處分所核處的罰鍰多寡表示不服。舉例來說，根據行政院新聞局八十聞字第○五一七三號訴願決定書，中視公司八十年一月十九日所播放之「今宵一路發」節目，被新聞局以節目內容違反廣電法第二十一條第五款不得有「妨害公共秩序或善良風俗」之規定，乃根據同法第四十三條第一項第二款之規定處以五萬元（折合新台幣十五萬元）之罰鍰，中視公司提起訴願，其並未爭執新聞局所認定的事實有誤，相反地，反而坦承自己確有疏失，其提起訴願所抗辯的理由乃是基於「承辦人處理匆促，剪輯疏漏，遂有不妥之鏡頭，已停止製播類似之短劇單元」，要求從輕處分。其他的訴願案件，其訴願內容也都類似這種自承疏失而要求從輕處分的申辯（註17），至多也僅僅辯稱事實部份之認定不構成新聞局所適用法規的要件（註18），很少直接挑戰該法規的妥當性或合憲性。至於會不服新聞局的訴願決定，而提起再訴願、行政訴訟，並聲請大法官會議解釋的實例，

幾乎無以得見。即使有成爲司法案件的事例，多數也是與本章所要探討的內容表現主題無關（註19）。所以，本章原擬從司法案件方面來分析現行有關廣播電視內容法規的具體執行情形，以及所產生的爭議等，即無法充分如願。本章認爲這種現象的產生，可能有下列三種原因：

首先，從行政救濟管道的暢通與否言之，目前我國的普通法院並不行使違憲審查權，並且是採取司法二元化的制度，也就是普通的民刑事案件歸由一般法院管轄，至於人民與行政機關之間的爭執，則必須順序遵循向行政機關訴願、再訴願，最後才得向行政法院提起行政訴訟這個行政爭訟程序進行。而長期以來人民與行政機關之間的爭訟結果，在訴願的階段，上級機關多半會維持下級機關的決定，而即使是爭訟進行到了行政訴訟階段，行政法院在以往也都較支持行政機關的意見，而經常把人民所提的訴訟予以駁回，故而行政法院在過去也被形容爲「駁回法院」。在這個實際經驗的長期導引之下，廣電事業會針對新聞局的行政處分而認真爭執的動機很可能大爲降低。這也是牽涉到廣電媒體呈現內容之司法救濟案件十分稀少的主要原因之一。

其次，從新聞局解嚴之後至今的動態表現來判斷，我們雖然可以肯定新聞局所扮演的廣電媒體大家長角色色彩，已經逐漸淡薄。除了政府極力強調的政策之外，平日新聞局已經很少對電臺作具體的指示或者配合要求。不過，這個表象的執法結構並不足以觀察其對廣電媒體呈現內容所造成的影響。在長期的戒嚴文化薰陶之下，

無論解嚴與否，廣電從業人員早已習於服從上級指示，習於自我設限、自我審查。而廣電業者心目中的新聞局，所扮演的正是「上級」的角色，廣電業者爲了不激怒「上級」，爲了與新聞局維持良好的關係，即使播出內容受到新聞局的警告、罰鍰等行政處分，頂多只是象徵性地抗辯幾句，通常也就認錯繳款了事，還是不會認真地去爭執是非、保護自己在法律上的權益，以便能夠維護其與新聞局之間的「溝通管道」的暢通無阻。

最後一個原因，也是最重要的一個因素，則源自於我國現行廣電事業的整體結構問題。由於國內長期以來黨國不分的局面一直未曾真正紓解，而國內的廣電事業則是黨政軍三方面和商業利益的結合，尤其是現有的三家電視台，無論是人事安排或者資本結構，在在顯示出濃厚的黨政軍色彩；在這種結構之下，三家電視台儼然成爲中央政府之下的「下級」機構，下級怎麼可能甘冒大不諱，去跟上級爭論其決定或指示不當或者錯誤呢？本文認爲：上述第三個原因，所顯現的一項事實：「現行廣電事業結構方面的特徵，賦予『上級』控制上的方便」，是影響目前國內廣電媒體呈現內容的關鍵因素，以下本文便舉出最近所發生的一個例子，作爲討論的開端。

民國八十一年十月十九日，民進黨籍立法委員陳水扁在立法院內政教育外交等三委員會聯席會議上，於質詢時手持一份文件指出：執政黨文工會在一周前曾經行文三家電視台，要求電視台全面封殺一中一台言論，以及對民進黨立委候選人報導全面消音（註20），質詢新聞局局長胡志強既然曾經說過不會作郝院長的化妝師，

而是新聞自由的捍衛者，文工會有上述指示，如果三台也依此指示，新聞局要如何處理？新聞局局長胡志強答詢時表示：「新聞局從來不知有無此事，自己未參與也未被告知，個人不太相信文工會『現在』會有此指示，也不相信三台會依此指示行事。文工會倘若果真下達此一指示，個人願意公開表示不贊成，但是，即使如此，如果不違法，儘管新聞局無從鼓勵，但也無從禁止，新聞局能作的有限，不能因為政治考慮而採取額外行動，一切依法行事，這是維護新聞自由所需付的代價」（自立晚報，1992年10月19日：3）。

如果熟悉國內廣電媒體長久以來的生態，並且從國內的目前三家電視台的結構進行觀察，對於諸如此類的質詢或懷疑，就不至於過度感到驚訝。然而，類似事件所隱含的意義，卻值得大家深思再三。

首先，「電視臺全面封殺一中一臺的言論，以及對民進黨立委候選人全面消音」，不符新聞自由的理念，不僅是陳水扁委員，胡志強局長也持同樣的看法。本文也持同樣的看法，因為，憲法保障新聞自由就是希望享有新聞自由者能夠客觀平衡的報導，並提供大眾充分及多元的資訊。如果電視臺果真全面封殺已在社會上引起討論及爭議的「一中一臺言論」，以及對國內最大在野黨的立委候選人報導「全面消音」，不僅有失客觀平衡報導，亦未盡提供充分及多元資訊的職責，顯然違背新聞自由的理念。

其次，胡局長認為如果該事屬實，他個人絕不同意此事，但也僅只於此而已，因為新聞局「能做的有限」，「一切依法行事」，「儘

管新聞局無從鼓勵，但也無從禁止」。胡局長這一番話，雖然表現出其依法行政的精神，卻也正好印證本文在上節對我國現行廣電法制的批評，現行廣電法規絕大部分是不符言論自由或新聞自由理念的，因此，在現行廣電法規之下，廣電媒體並不需要呈現充分、多元、客觀、平衡的資訊。同時，也印證了本文在上節所說，我國廣電媒體所呈現的內容，並不完全是因為現行廣電法規規範的影響，尚另有其他的因素在發揮影響力。

類似這些針對特定事件「下達」新聞處理方式指示的現象，過去幾乎可以肯定是與新聞局有相當深刻的牽連（註21）。解嚴之後，如純就執行廣電法及其相關規定而言，新聞局主導新聞內容的可能性已經降低，上述質詢與答詢內容即顯示此一趨向。不過，為何文工會可以對三家電視臺作營運上的指示？為何三臺又會聽從其指示呢？而三臺為何又能影響其電臺新聞報導的內容呢？如果了解我國現行電視事業的整體結構，對於此類問題也就不會覺得訝異。倘若我國現行電視事業的整體結構不作調整，上述質詢所揭露的類似現象，也將會繼續存在。例如，在陳水扁委員提出該質詢之後不到數日，報端又刊載：三臺奉「有關單位」指示對「彭明敏返臺事件」淡化處理的消息（註22），即足為佐證。

究竟，現有電視事業的結構是怎樣影響電視所呈現的內容呢？

首先，我們從國內現有三大電視台資本結構的角度切入觀察，或許可以對目前廣電媒體呈現內容趨於狹隘、一元化的原因，獲得初步的理解。以目前三大電視台的股權結構來說：台視主要是省政

府透過三商銀投資的事業，華視是直接透過中央部會如國防部及其所屬黎明文化公司、教育部，或者間接透過華視文化基金會以及黨政關係良好的企業界名人組成民股，至於中視，則根本就是屬於國民黨黨營事業。總之，除了官股比例最低的台視，其大股東是屬於金融機構之外，中視與華視乃是分別屬於中央黨部文宣系統和國防部總政戰部情治系統，「黨化」或「政治化」的色彩最為強烈（薛承雄，1988：36）。由於國內長久以來的執政者為國民黨，在此種官股加黨營的所有權結構之下，政府或是執政黨往往可以本著大股東的身份，隨著自己的喜好去左右電視台的走向，因此廣電媒體所呈現的內容不免會透過各種積極宣傳（註23）、消極淡化報導（註24）、甚至濫權取巧（註25）的新聞處理手法，以達到塑造政府正面形象、維護執政黨的政治利益的優位目的。於是，國內三家電視台儼然等於「政府」或「執政黨」經營的傳播工具，呈現出十分明顯的「主流」政治理念。

其次，長久以來國內廣電事業人事配置遭受嚴密的控制，電視台的經營管理，甚且最高人員的決定，都是由政府當局所決定，（賀德芬，1991：84），則是廣電媒體所呈現的內容無法健全地提供充分與多元訊息的另一結構面亟待化解的關鍵因素。目前國內廣電媒體的運作，並未真正尊重新聞專業，決定新聞內容與走向的，並不是在第一線實際從事採訪工作的記者。簡言之，新聞內容的主控權，並不是掌握在記者手中，而是電臺內部有一定的人事管道在發揮影響力，進行內容的控制。政府當局或是執政黨相關單位透過對電視

台高層人事權的控制（薛承雄，1988：37），建立傳達指令的管道，而指令通常是由總經理傳達給經理，經理傳達給副理，副理傳達給組長，再由組長傳達訊息給下游負責實際工作的記者群。經過長期工作揣摩及習慣制約的結果，記者心中多早已存在一把箝制新聞的剪刀，新聞記者的自主性甚低，尤其資淺記者無法自主、無所適從的情形更是嚴重。其次，能夠成為各電視台新聞部的經理、副理、採訪組組長、甚至各小組召集人者，無論其原先是否具有專業訓練的背景，透過長期的新聞工作經驗累積，早已經歷過制約化的洗禮，相當敏銳、嚴格地在執行新聞把關者的工作。無可否認地，這種新聞工作者階層化的現象，在新聞自由落實得根深蒂固的民主社會中，雖然也是十分尋常的制度，可是我們必須留意的是：盡職的新聞守門人真正應該要注意的是其新聞內容是否具有新聞價值，是否真實、客觀、平衡，是否會對他人構成名譽、隱私權的侵害，或其他財產上或非財產上的損害等。可是，反觀我們三家電視台的新聞把關者，即使多少也會考慮上述的事項，但是其主要的考慮卻泰半集中在政治因素方面，造成這種現象的原因，主要是源自於目前三家電視台的結構。總之，是否能夠受到信任，能夠被放心地將主宰思想與意見形成的有效工具交給其管理運作，是否「思想純正」，是否會考慮到「黨國利益」，是否表現出讓執政者感到「你辦事，我放心」的特質，其工作表現上的「盡忠職守」是否能與執政者的利益相結合，是目前三臺人事運作的標準。久而久之，或者根本就不必由執政黨文工會真正出面扮演新聞指導者的角色，新聞從業人員假

使想要生存或升遷，也必須懂得新聞取捨的尺度。甚至，除了新聞取材角度的特定化、表面化之外（註26），新聞主播在播報「重點新聞」時，也會適時加入一些具有評論性質的意見，隨時隨地試圖對觀眾做意識型態式的教化、馴化工作（註27）。

執政當局經年累月對廣電媒體資本結構與人事權兩方面的嚴密控制，導致國內現有廣電媒體甚至直到解嚴之後的最近，仍舊難以擺脫過去的枷鎖，而隨著社會環境的變遷調整自己的角色定位。以民國七十八年底的大選為例，由於該次選舉是解嚴之後第一次選舉，國人對之期望甚殷。但是，總括當時電視新聞的處理，還是依循戒嚴時期的尺度與標準，報導時段既未增加，內容也未見擴展，新聞報導內容十分空泛、不知所云，追根究底，誠如傳播學者所言：其原因皆在於三家電視公司本身從未覺醒，而最終的原因則在於很多管理電視的機構和個人從未真正解嚴（彭芸，1992：224）。如本節前文所述：既然單一的政治意識型態上下貫徹，無論廣電事業管制機關或者廣電媒體本身內部的人事體系皆無二致，又輔以眾多「上級有關單位」不時的關愛，那麼，一般新聞從業人員在工作保障薄弱、必須求取生存空間的壓力下，當然不得不服從指令。至於電臺的高級主管，為求晉身之階順暢無阻，嚴格要求「淨化」節目與新聞的內容，絕對不能落於「友台」的表現之後，以達到「承歡上級」的目的，自亦不足為怪（註28）。倘若電臺高級主管的要求節目與新聞品質競爭心態，是來自於追求電臺更高營利的動機，以商業觀點來說當然無可厚非，然而，在訪談幾位資深新聞記者、深究國內電

視台實際運作狀況之後，我們卻發現這種表面上激烈的競爭態勢，並非取決於新聞專業的判斷或決定，而是上下一以貫之的家長式統治心態所發揮的鞭策作用使然；於是，本來應具備自主性的電臺，在接獲「上級」明示或默示的指示時，似乎便絲毫不假思索地將自己視為政府或執政黨的「機關」，對於自己具有「民營」公司之名，何須對「上級指令」拳拳服膺這一點，完全喪失了思考、反省的能力。

總結以上的觀察分析，本文認為：目前國內廣電媒體所呈現的節目與新聞報導內容，雖然部份原因是導源於廣電法規的落後，但也並不完全是目前廣電法制運行下的必然產物。平心而論，過去主管機關新聞局協助下達指令、主導新聞或節目內容的情況，在外在環境日趨民主多元化、廣電法制之運作將漸入正軌的今後，也勢必成為明日黃花；真正需要設法解套的，反而是廣電媒體營運結構方面的積年沈疾。換言之，如何將廣電事業的結構，調整到不為某一執政當局或者特定的政治、經濟利益所壟斷的地步，促成廣電媒體所呈現的內容能夠尊重新聞專業判斷與決定，不必再處處受制於「上級指示」，乃是當前最值得努力以赴的目標。

第四節

廣電法制的重整——代結論

當我們在檢討廣電媒體內容的表現及其所受到的控制時，作者十分同意一位資深記者所說的：「我們不應漠視廣播電視也是整體社會中的一環，必然不能自外於整個社會大環境的影響。」我國雖然自詡為民主憲政的國家，但是，無可諱言的，只有在廢止戒嚴令及終止動員戡亂時期之後，我們才得以有回歸民主，並且真正朝民主化的方向發展的機會。

在以往四十餘年的非常時期期間，不論主政者是為了個別的政治利益或是基於善意的家長式統治理念，整個社會一切皆在威權體制的統治下，受特定政治意識型態所主導。作為有效傳播工具的廣播與電視，自然也成為純化思想與實踐統治目的的工具。而現行廣播電視法以及相關法規所建構的廣電法制，即是在使廣電媒體確實發揮這種功能。現行廣電事業的組織結構，也在整個政治大環境的塑造下，被有效地工具化了。在法律規範和事業結構的雙重控制下，我國廣電媒體所表現出來的內容，當然也就欠缺一個尊重並保障言論自由與新聞自由的民主社會之廣電媒體所應呈現的多元化資訊。

如果要使我國的廣電媒體能像一般民主憲政國家的廣電媒體一樣，提供充分與多元的資訊，並且更進而發揮監督政府施政的功能，

我們必須對現行的廣電法與相關法規做重大的修正。

首先，政府不僅要摒除將廣電媒體當作維護特定政治意識型態或政治利益工具的專制想法，同時也要拋棄善意的家長主義的心態。因此，在規範管理廣播及電視媒體的廣播電視法和相關法規中，應該先確立如何促進廣電媒體提供充分及多元資訊作為管制目的。

其次，為了達成該目的，原則上，應該選擇不涉及廣電媒體所播送的內容之管制手段，以維持政府中立的立場。所以，現行廣電法規中所存在的涉及廣電媒體呈現內容的規定，不僅直接針對內容管制的規定，其他類如規定廣電內容應該如何表現者，均應修正廢除。尤其是事前審查制度，更應該予以修正縮限適用範圍，並提供程序保障。

整個廣電法制應該以結構性的管制取代內容的管制，作為調整方向。之所以應該朝此方向努力的主要理由，是因為在保障言論自由及新聞自由的理念下，政府對廣電媒體的管制，原則上不應涉及廣電媒體所呈現的內容，因此對廣電媒體的管制本即應採用不涉及廣電內容的結構性規範。次要的理由，則是因為目前影響廣電媒體內容呈現的因素除了廣電法規之外，現實廣電事業的組織結構也對廣電內容的表現發揮了相當深遠的影響力。因此，如果要讓廣電媒體能夠正常運作並發揮健全功能，廣電事業的結構即應予以重新調整，而這也必須借助廣電法規與相關法規的調整才能達成。

除此之外，國際資訊的流通也是廣電法規應該徹底檢討的理由之一。例如，針對國外衛星電視的滲入，政府除了以管制接收衛星

的天線的方式限制本國人民接收這些國外節目之外，並無法管制這些外來的節目內容。由於政府目前是對裝設接收衛星電視訊號的天線採取開放政策，本文認為這是明智的初步決定（註29），既然政府對於這些國外節目的內容，根本無從採行像針對國內節目一樣的管制措施，故而廣電法制以結構性的管制取代內容的管制，也將可以解決這種「一國兩制」的不合理現象。

然而，我們究竟要如何以結構性的管制手段來促進廣電媒體提供充分與多元的資訊呢？作者認為可以分別從廣電事業的整體結構和單一廣播或電視事業的內部結構兩方面予以規範（註30）。

就廣電事業的整體結構而言，我們應該以維持一個有效競爭的廣電事業自由市場為目標，以媒體間的自由競爭促進廣電內容的多樣性以及品質的提昇。至於具體的作法則有下列二端：第一、維持及促進廣電事業經營者的多元化。因此在核發執照時，應以廣電事業經營權的分散、多元、以及防止集中壟斷等，作為主要的考慮；並且限定同一經營者經營電臺不得超過一定的數目，以及不能同時經營不同種類的大眾傳播媒體（註31）。第二、維持廣電事業在經營時的公平競爭秩序。將廣電事業當作其他產業一樣處理、對待，同受「公平交易法」的規範，以防止不公平競爭、聯合壟斷、以及兼併等有害市場競爭秩序的行為。

其次，就單一廣播或事業的內部結構而言，我們應以維持廣電新聞專業人員的自主性及獨立性為目標，以防止事業主挾其經濟力不當地干預與左右廣電媒體所呈現的內容。在具體的作法上，除了

應該加強與健全廣電事業工會的組織之外，政府更應該積極地合理規範廣電事業內部的經營管理關係及勞資關係，對事業主的人事權予以適當的限制，以便能夠賦予新聞專業人員適當的專業自主性及獨立性。我國現行「勞動基準法」的有關規定並不能滿足這種要求，必須另行規範。而在設計廣電事業內部的經營管理關係及勞資關係時，我們固然是以如何維護新聞專業人員的自主性及獨立性為主要目的，但同時也應該對事業主提供合理的保障，以維持其適當的經營動機。

爲了讓廣電媒體所呈現的內容，能在廣電法規的規範下，提供大眾充分與多元的資訊，現行廣電法規除了在實質內容方面必須作類如上述的調整之外，對於如何將具體落實實質規範的程序面規範及其設計，也是廣電法制修正時應該留心的議題之一。而在程序面的規定，所應該注意的事項有二：執行法律的主管機關的組織，以及該主管機關應依如何的程序執行法律。

無論是如何完美的法律，都必須透過忠實執行方能體現其規範效果，而其是否能夠被忠實地執行，仍然取決於執行的機關。職是之故，廣電法規應該交由怎樣的機關執行，亦應仔細斟酌。本文認爲：主管廣電媒體事業的機關不應再由職司政府發言人角色的新聞局擔任；再者，因爲廣電媒體對民主程序的運作掌握了相當大的影響力，其主管機關宜仿美國法制之例，由獨立的行政管制委員會主管，比較能夠平衡政治利益（林子儀，1992：15）。而爲了進一步地防止行政機關的濫權，並擴大人民的民主參與，我們也應該仿效其

他民主先進國家的制度，制定主管機關執行法律時所應踐行的行政程序，以給予人民更多的程序保障，並且有助於行政決定的合理性、正當性與行政效率的提昇。

最後，一個完善的廣電法制，應該也有完善的司法救濟制度與之配合，否則將難以真正落實，而人民的權益也將缺乏有效的保障。目前「訴願法」及「行政訴訟法」都在進行修正當中，相信修正後的新法，將會對目前久為人所詬病的行政救濟制度有一番新的調整。不過本文最關心的，是如何健全改善我國的司法違憲審查制度。因為，唯有健全的司法違憲審查制度，才能確保憲法對言論自由、新聞自由或其他基本權利的保障真正落實。而只有讓廣電媒體獲得新聞自由或言論自由的保障，才有可能呈現多元性的內容。因此，司法違憲審查制度也是保證廣電媒體能夠呈現多樣化內容所不可或缺的機制。

然而，我國現行違憲審查制度並不健全，未能充分發揮保障人民基本權利的功能（註32），為了落實憲法保障基本權利的目的，為免言論自由或新聞自由的保障流於空言，我國現行違憲審查制度，應作改進（林子儀，1990a：193）。

註釋

註1：本章當中所指稱的「管制」或「規制」是從英文regulation直接翻譯而來。現代國家，就其功能而言，乃是屬於行政國家(administrative state)，或有稱之為管制國家(regulatory state)或者福利國家(welfare state)，政府被要求擔任積極的角色。而「管制」即為政府基於特定的政策目標考量，透過國會立法方式或者行政機關的行政措施，介入一般私人活動領域的行為類型。在理論上，政府的管制措施固然都必須以法律的強制力為後盾，但是在性質方面卻並不當然是屬於高壓性、限制性的政府措施，也有可能是誘因式或者具有獎勵性質的作法。在未找到更好的譯名之前，本文作者暫時採取此一翻譯。就描述層面的意義來說，本章使用管制或者規制一詞，並不特別具有負面評價的意味。

註2：基於法律之制定必須具有民意基礎的考慮，凡是對於人民具有抽象及一般性效力之規範，原本應該由立法機關制定，不應該假手行政機關越俎代庖，此即行政法學上習稱「不授權原則」(nondelegation doctrine)。不過，由於政府職能的日益增加，制定法律的程序又屬繁雜耗時，事實上很難期待法律的數量與規範效力範圍能夠盡如人意。所以，在現代，立法機關經常會在法律中明文授權行政機關為了執行法律或處理行政事務，在一定的條件下，得自行制頒具有抽象及一般性效力的規範，此即為行政法學上所慣稱的「行政命令」。「行政命令」為法律之外，最重要的行政法法源。行政命令依其是否直接對外規範人民的權利義務，可分為行政規則與法

規命令。前者係指只適用於行政機關內部的行政命令，如處務規程、辦事細則等，而法規命令則是對外規範人民權利義務的行政命令。

通常行政法學上所稱的「命令」，即指法規命令而言，與一般所理解的「命令」二字，有相當大的差距。法規命令依其所受到之法律授權與功能，大多是以「執行」法律或者「補充」法律為主要任務，例如「施行細則」、「施行辦法」均屬之，其本質皆在於促使法律發揮實踐的效力，一方面具有對外之規範人民權利義務的效力，他方面則具有濃厚的「子法」，依照憲法第一七二條「命令與憲法或法律牴觸者，無效」之規定，在針對母法之施行細節做規範時，不得脫逸母法之規範範圍(吳庚，1992：40-216)；(陳新民，1991：193)。

註3：本章所引用之廣播電視法及相關法規命令，其條文內容均引自於行政院新聞局編印，「新聞法規彙編」，1991年八月編訂。

註4：行政罰是指行政機關為了維持行政的秩序，達成政府行政的目的，對於違反行政上作為或者不作為義務的人民，所科處之制裁措施，又稱為「秩序罰」。常見的制裁手段例如廣電法規常見的警告、罰鍰、停播、吊銷執照、沒入設備，以及其他行政法規中常見之申誡、拘留、沒入、勒令歇業、停止營業、停工、吊銷執照、撤銷許可等。行政罰之適用在行政法學上有相當多的討論與爭議，不過總括而言，無論是立法者或者執行法律的行政機關，對於應該採取哪一種類型的行政罰作為規範依據，通常會就人民違反義務行為的

程度輕重，做比例性的衡量，考慮應該具體適用的行政罰。例如：某一特定行為經事實認定後可能同屬違反廣電法第二十一條第一款或第二款之規定，且屬情節重大，但是行政機關可以根據廣電法第四十四條之規定，處以三萬元以上、四十萬元以下之罰鍰，並得予以三日以上、三個月以下之停播處分，也可以根據同法第四十五條之規定，吊銷其廣播或者電視執照。

註 5：Near v. Minnesota, 283 U.S. 697, 716 (1931).

註 6：See, e. g., New York Times, Co. v. U.S., 403 U. S. 713(1971).

註 7：See, e. g., Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444 (1969).(林子儀，1990b：6)。

註 8：雖然這些程序保障的要求是由美國聯邦最高法院在處理猥褻性出版品事前限制的案件所發展出來的。See, e. g., Freedman v. Maryland, 380 U.S. 51 (1965); Blount v. Rizzi, 400 U.S. 410 (1971); Southeastern Promotions, Ltd. v. Conard, 420 U.S. 546 (1975); 以及法治斌，1985：65。但是目前這種程序要求，已經被美國法院普遍地適用於所有的事前限制案件上。

註 9：行政處分，是大陸法系的行政作用法中最重要的部份，其意義主要表現在行政救濟的功能層面，我國目前的訴願制度與行政訴訟制度，基本上都是根據行政處分概念設計的。例如訴願法第二條規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願、再訴願」，行政訴訟法第一條規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害

其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定，或提起再訴願逾三個月不為決定，或延長再訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起行政訴訟」。因此，可見人民針對行政機關對自己所作成的行為有所不服時，必須先認定該行為屬於行政處分，方有救濟管道可言。其次，行政處分不同於一般人所理解的「處分」概念，並不是指行政機關內部對於公務員的責任追究，或是泛稱行政機關的懲罰措施（翁岳生，1987：1）。

註10：「行政行為」在行政法上是指行政主體所為，以達到行政目的的行為總稱。包括在行政行為範圍內的，計有行政的立法行為，即行政命令；行政的個案決定，即行政處分；行政上的契約行為，即行政契約；行政上的處罰行為，即行政罰；行政上的強制執行，即行政執行；以及我國目前尚未法典化的「行政程序」。

註11：關於行政程序制度究竟應該如何設計、規範的問題，立法者當然可以選擇類似美國制定「行政程序法」的立法方式，作一原則性的綜合立法，規範所有行政管制領域的事項。不過，這並非意味著立法者不得視個別行政領域的差異特質，在個別的行政立法中作更嚴格程度的程序保障要求的設計（林子儀、劉靜怡，1992:212）。

註12：行政院中央選舉委員會如今也意識到上述問題，根據報載，中選會的高層幕僚指出：依照現行選罷法的規定，我國目前只能在選舉競選期間內，以特別法（即選罷法）優於廣電法的方式，從事政黨電視錄影帶競選宣傳活動，有關像美國總統大選的電視公開辯論，在廣電法未作相關規定修正以前，仍無法實施。因此其建議行

政院新聞局應該未雨綢繆，及早規劃研修廣電法，將政治性廣告文宣播放的禁令解除（中國時報，1992年11月5日：10）。

註13：由於廣播電視執照的取得、撤銷與換照，不但是行政管制機關對於頻道使用的分配決定，更是其監督持照者有無踐行公共利益的手段。所以，美國法制中處理相關問題時，在程序上乃是採取比較聽證(comparative hearing)程序。同時，由於涉及公共利益甚鉅，應該儘量擴大參與聽證者的適格範圍。

在美國廣電法制當中，當有兩個或者兩個以上的申請人都符合基本申請資格的要件，而申請同一或者會彼此干擾的頻道時，主管廣播電視事務的主管機關機關聯邦通訊傳播委員會(Federal Communications Commission；以下簡稱FCC)即必須舉行比較聽證程序，以決定何者最能滿足公共利益的要求。在此種聽證程序中，執照申請人不但必須符合基本的資格要求，還應該儘可能地符合FCC所設定的比較標準，而事實上，FCC的比較標準，都是透過其歷年來的具體裁決所形成的。經過歸納，美國廣電法制中的比較聽證程序主要特徵如下：

電臺執照每三年換發一次，委員會負責執照換發時的審查，若是申請換發執照者過去三年的節目表現不合FCC所要求的標準，委員會可以不准其換發執照，或者改發一年期的短期執照。換言之，FCC乃是以廣播電視的具體表現做為是否准予換發執照的審查依據。

FCC在審查電臺執照的申請案時，所進行的程序主要為非正式的

裁決程序和聽證程序：(1)在所有的申請案件中，大約有超過半數的案件是依照非正式裁決程序處理。由於其決定基礎以技術性質居多，以及基於專家知識或事實做出判斷，所以在行政程序上進行屬於非磋商式(non-negotiated)的程序。(2)公開聽證程序：FCC如果對於任何執照案件有事實上實質的疑問，或者基於任何理由無從判斷時，應該立即通知申請人和一切已知與此行為有關的其他利害關係人，進行公開聽證程序。(3)比較聽證程序：如果有兩人或者兩人以上申請同一廣播頻道時，那麼FCC就必須舉行「比較聽證」(comparative hearings)程序，以便各個申請人能夠就自己符合那些評量標準，提出證據，並且與對造進行辯論，由FCC就該等證據基礎比較選擇，決定將執照核發給哪一個申請人。此種比較聽證程序雖然在程序進行上較為冗長，並且比一般的行政程序複雜。不過，卻可以避免行政機關針對同一頻道申請案件，為同一目的舉行兩次聽證，致使行政決定之結果不盡公平的弊病，的確有值得借鏡之處。

根據FCC所發佈之有關廣播電視比較聽證程序的政策聲明，可以歸納出以下幾個重要因素，作為評斷哪一位申請人較為合適的標準：

- (1)對於大眾傳播媒體控制、管理的多樣性：為避免大眾傳播媒體所有權的集中，此為最基本的考慮要素。
- (2)電臺所有人以專職參與電臺的管理運作：電臺播送節目是經常性的，必須能夠合乎該區域的要求。為了期待電臺能夠將此一要

求適時地在節目的安排上表現出來，所以，FCC希望透過電臺執照申請人全天參與電臺之實際運作，達成此一目的。至於判斷其能否全天實際參與的標準，則包括電臺所有人的經歷、是否居住於當地、所有權與經營權的結合情形……等而定。

- (3) 節目計劃之品質：要比較數個申請人節目計劃的優劣，並非易事。FCC比較關心的是這些節目計劃實質上的差異，以及申請人具體實現節目計劃的能力。若有實質的證明顯示申請人無法真正實現原計劃時，其計劃本身就會被判斷為不夠周全。
- (4) 過去的播送記錄：包括其過去的電臺所有權利益，以及其在廣播電臺運作過程中的參與程度。另外值得附帶一提的是：FCC對於過去擁有過廣播電臺執照的申請人並無特別之偏好，除非能夠從其過去的經營記錄當中預測其未來可能的表現，否則過去的平均表現，還是會被置之不理，不當作考量因素。
- (5) 對於電波頻率的有效利用：主要是基於工程與技術上的考量。
- (6) 申請人的品格條件：美國聯邦通訊傳播法 § 308(b)(47 U.S.C. § 308(b)(1934).) 規定中，已經將申請人的品格列為資格考量要件之一；在某些案件裡，雖然申請人一些實質上的缺點上未能構成資格不符的要件，但是，在比較聽證程序中，若是經過對造的請求，亦有可能成為FCC作成決定的評價標準。不過，除了少數例外情形之外，有關申請人品格的證據不會受到採用，以免造成程序的拖延或是申請人藉機向對手吹毛求疵的後果。不過，此一關於品格條件之要求，在一九八六年已經被FCC予以剔除。

(7)其他因素：除了上列因素之外，限制FCC考量的一切實質、有關因素，還包括對造申請者所提出的爭點。但提出爭點的申請人，必須先對該實質證據負舉證之責。

在美國法制的換照程序中，頗值得一提的有如下幾點：首先，雖然原則上主管機關乃是將廣電執照發給最先申請者，但是，即使是在沒有競爭者的情況下，倘若行政機關經過審慎考量之後，認定執照申請人所提出的營運計劃未能符合公共利益的要求，仍然可以拒絕發給執照。其次，在換發執照的情況下，假使行政機關審查所有相關換照資料之後，發現請求換發執照的申請人過去的營運記錄並未能達到公共利益的要求，爲了不致造成太大經濟上的損失，很可能不立即取消其原來所持有執照，而另外發給一個短期的營運執照，在該短期營運期間內，該電臺若能積極改善營運方向，達到公共利益的要求，那麼就有可能在經過重新的換照程序之後，取得執照之換發。

在換發執照的程序中，持照人負有公開資訊及申報的義務。簡言之，雖然持照人應該公佈的電臺資料範圍如何，隨著管制趨勢的不同，有所變更，然而，一般而言，電臺所必須準備的公共檔案(public file)包括有：與FCC往來的文件，與居民就節目內容協定的書面文件、所有權資料、締結聯播網的契約文件、年度人事報告……等等。因此，想要與之競爭的對手，相當容易獲取對手的相關資訊。

目前由於FCC每年所面臨的執照換發申請案數量相當龐大，事實

上根本沒有能力一一去調查每一個申請執照者的表現，所以，FCC日漸依賴居民團體非正式的抱怨或者陳情，來評斷執照是否應該予以更新，至於審查執照是否予以換發的依據，同樣是聯邦通訊傳播法section 307(d)(47 U.S.C.307 § (d)(1934).)所規定的「公眾利益、便利或需要」(T. Barton Carter, Marc A. Franklin & Jay B. Wright,1989 : 89-133; Stephen G. Breyer & Richard B. Stewart, 1984 : 442)。

註14：在美國法制當中，關於電臺所有權的多元化以及限制經營的家數、限制跨媒體經營等問題，都包含一定程度的政策性考慮在內，值得我們借鏡。比如在促進廣電媒體所有權多元化方面的努力，FCC就認為當少數族裔所擁有的廣播電視台比例和其所佔的人口數不成比例時，對於視聽大眾的利益是有害的。為了鼓勵少數族裔參與廣電事業的經營，所以FCC便採取擴大少數族裔擁有電臺所有權(minority ownership)的優惠政策。目前FCC在核發電臺執照時，電臺的所有人是否具有少數族裔的身份，並且將實際參與電臺的管理經營工作，都成為主管機關在進行比較聽證程序時可以加重其競爭優勢的考慮因素；其次，在FCC執行不適經營電臺的執照拋售政策(distress sale policy)時，少數族裔也佔有優先承受的地位。(林子儀，民國81b：4-7) 其次，限制同一所有者經營同類型廣電媒體的家數和及跨媒體經營(crossownership restriction)，也都是廣電主管機關FCC為了保障節目的多元化所採取的結構性管制措施(T. Barton Carter, Marc A. Franklin & Jay B.

Wright, 1989 : 157-206)。

註15：由於行政命令比較能夠兼顧行政的專業性、技術性與細節性的問題，並且能收因地制宜，爭取時效之功，所以各國法制大都肯定行政命令存在的必要。不過，倘若行政權毫無拘束地製造行政命令，膨脹自己的權力，對於議會民主所強調的責任政治勢將造成不小的傷害，所以，一般來說會要求授權法律的授權規定本身必須明確規定此項授權的「內容」、「目的」、「範圍」必須明確，如果授權規定本身過於籠統，未能符合此項「授權明確性」的要求，不僅該授權母法本身違憲、無效，根據該授權法律所訂定的行政命令也會因為失去授權依據而無效。此一要求具有兩方面的意義：從控制立法權的面向來看，可以禁止立法者為概括、空白之授權，逃避立法責任成為尸位素餐之機關；從監督行政權的角度言之，可以避免行政權藉概括授權之方便，僭行以行政命令替代立法、進一步為所欲為的危險（許宗力，1992：215）。

平心而論，目前我國的立法機關在授權行政機關訂定行政命令時，都只以「本法施行細則由某某機關定之」的方式規定，似乎僅僅認知到授權形式的必要，對於有關實質內容的授權明確性要求即一無所知，根本流於空白授權的狀況，不符授權明確性的要求。例如廣電法第五十條即是規定：「本法施行細則、廣播電視節目供應事業管理規則及廣播電視事業負責人與從業人員管理規則，由新聞局定之。廣播電視事業工程人員管理規則及電臺設備標準，由交通部定之。」便是典型的例子。

再者，即使立法者授權母法當中已經遵循授權明確性的要求，還是不能保證行政機關所訂定的命令不會發生抵觸授權母法精神的可能性。雖然若有抵觸，司法機關尚可事後把關，但是司法機關終究是被動性的，無法對命令是否違法主動審查。因此，似乎應該賦予立法者採取其他更進一步有效監督、控制行政命令的方法。一般而言，立法機關對行政命令監督的模式，行政法學上將之區分成「同意權之保留」、「廢棄請求權之保留」、「國會聽證權之保留」、「課予單純設置義務」四種。根據中央法規標準法第七條統一規定「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院」，可見我國原則上乃是採取最「溫和」的監督模式，只要單純地課予行政機關應該將送到立法院備查的意義，而這種國會監督也是最不具控制效果的監督方式（許宗力，1992：269）。

註16：本文雖然主張在言論自由與新聞自由的領域中，政府基於保持立場中立的原則，原則上不應採取涉及言論內容的管制措施。但這並非謂本文反對在一定的條件下，對類如猥褻、暴力、妨害國家安全、教唆犯罪或侵害他人隱私或名譽等類的言論，作適當的限制。本文只是認為在廣電法規中並不需要以這類涉及言論內容的規定為主要考慮，因為這類型的言論可由一般的民法、刑法予以規範，並且事實上民刑法也已經對之有所規範，不必再透過廣電法予以規範。不過，本文並非主張規範這一類的民刑法規定必然不會違反言論自由或新聞自由，關於這個部份，並非本文探討的主題，國內

已有一些相關的論著可供參考。(法治斌, 1985: 65-174; 法治斌, 1986: 81-114; 法治斌, 1992: 159-186; 林子儀, 1988: 14-22; 林子儀, 1990: 6-18; 羅文輝, 1992: 53-80; 漆敬堯, 1992: 81-108)。

註17: 例如行政院新聞局八十聞訴字第○一三三五號、八十聞訴字第一七三三九號訴願決定書, 廣電業者甚至自承疏失, 訴願時僅僅以請求從輕處分作為訴願理由。

註18: 例如新聞局八十聞訴字第○一三三四號訴願決定書, 新聞局認定華視公司於八十年六月十九日播放之「朋友好久不見」節目內容, 涉及學生偷竊教師機車一節, 劇中角色行為已構成犯罪, 而劇情發展安排, 未予警惕人心處理, 有誤導及反教育之虞, 經新聞局提請「電視節目評鑑委員會」評鑑處理, 認該段節目嚴重誤導青少年及兒童觀眾, 有傷害兒童身心健康及妨害公共秩序或善良風俗等情形, 違反廣電法第二十一條第四及第五款不得有「傷害兒童身心健康」、「妨害公共秩序或善良風俗」之規定, 乃依照同法第四十三條第一項第二款規定核處當事人華視公司罰鍰十萬元 (折合新台幣三十萬元)。訴願當事人則辯稱: 該節目中學生竊車過程, 無法順利得逞, 一路上困難重重, 險象環生, 最後仍遲到, 並被教師發現而受記過重罰, 劇情安排已有警惕作用。乃是針對新聞局所認定之事實有所辯駁, 但仍未挑戰該法規之內容以及新聞局所適用法規妥當與否。

註19: 例如: 行政法院七十四年判字第二三一號判決, 涉及廣電法第四

十五條之一第一項，行政法院認定「僱用他人違法架設有線電視、錄影節目播放系統者，應該自負違規之責任」；又如：七十四年判字第一七三八號判決，涉及廣電法第二十九條之一，行政法院認定「以出租錄影節目帶供人觀賞為業者，其以自用小客車運送未經審查核可之錄影節目帶，無論其在途中遭受取締，或在營業場所被查獲，均不阻卻其行為之成立」。上述兩者雖然均係近年所見與廣電法相關之行政法院判決，但均不涉及廣電媒體實質內容表現的問題。

註20：翌日，報端立即出現執政黨國民黨發言人、文工會主任祝基溼針對陳水扁委員此一質詢內容所發表的聲明，祝基溼指出：執政黨文工會並沒有下達該指令給三台，並且不會、不願、也不想下令三台為一中一台的訴求消音（聯合報，1992年10月20日：12）。

註21：例如：在民國七十六年年十月立法院第八十會期當中，立法委員吳淑珍提出一項質詢，其依據乃是一份來自於國民黨內部名稱為華冠專案小組第一次會議記錄的機密文件，記載美麗島大審初審判決之後，覆判之前，國民黨如何動員全國機關展開「遏止流毒擴散」的宣傳計劃。這份被蓋上「絕對機密」的會議記錄是民國六十九年四月九日下午三時在國民黨中央黨部中央委員會第二簡報室召開的「華冠專案小組」會議內容，以「研商有關遏止流毒擴散之分工辦理事宜」為主題，由國民黨副秘書長吳俊才主持，胡守衡記錄，出席者包括當時國防部總政戰部王昇、國家安全局王永樹、行政院青輔會連戰、警備總司令部汪敬煦、中央組工會梁孝煌、中央

青工會張豫生、中央文工會楚崧秋、行政院新聞局宋楚瑜、青年反共救國團潘振球、高銘輝、中央政策會趙自齊、關中、中央海工會曾廣順、中央文工會龍運鈞，主席吳俊才在致辭時表示：「依據中央委員會主管會談第七十七次會議決定，特於本日約請各有關單位主管同志，就黃信介等涉嫌叛亂案經軍法審判後，應該如何防止流毒擴散乙事進行研商，並請會就遏止流毒擴散之共同了解與重點工作初稿，提供補充或修正意見，俾供各單位據以規劃實施。」經過與會人士討論之後，所謂「遏止流毒擴散之共同了解與重點工作」，在重點工作的部份，與廣電媒體有關的為第一點：判決後，覆判前，由三家電視台分三次聯播三次專題分析，分別由端木愷、梅可望、蔡鐘雄三位先生就「軍事法庭公開審判的意義」、「對幾個政治問題的看法」及對「台獨問題的剖析」加以講述，初稿資料由總政戰部負責，並由新聞局協調三台於晚間八時至八時半播出（呂秀蓮，1992：525）。由這個當時主管廣電事業的「新聞局」新聞局長局長宋楚瑜參與決策過程，並且由新聞局「協調」三台時段聯播這類政治意味明顯的專題分析的例子，我們也可以看出在解嚴之前，身為廣電主管機關的新聞局，對於非屬廣電法授權之正常範圍內的廣電媒體呈現內容，參與、控制之深入情況。

註22：曾經在民國五十三年與學生謝聰敏、魏廷朝共同發表「台灣自救獨立宣言」而遭軍法審判下獄數年，獲得特赦後又流亡海外二十二載的反對運動領袖、前台大政治系主任彭明敏，在民國八十一年十一月一日返台，備受矚目。台視「熱線追蹤」節目駐美記者於彭明敏

返台之前，搶先在彭明敏美國家中為他作了專訪，該專訪單元中報導了彭明敏在美國的生活情形，彭明敏也對記者敘述他返鄉前錯綜複雜的心情，並且透露他「台灣應該有足夠的自衛能力」、「統獨糾葛並無必要、應該以落實台灣民主為要務」、「以後要將個人活動重心轉移到台灣」的想法，熱線追蹤節目並且將該專訪單元排定在十一月二日晚上播出。然而，據了解：有關彭明敏返台的消息，「有關單位」已經指示三台必須「淡化」處理，只是由於「熱線追蹤」該專訪是在接獲指示之前即已進行規劃，若不播出殊為可惜，所以乃採取向「有關單位」報備的方式處理。至於彭明敏返鄉當天的畫面以及報導，「熱線追蹤」便十分「識時務」地沒有再繼續追蹤下去，嘎然而止（中國時報，1992年11月2日，21）。

註23：八十一年五、六月間，適逢李登輝總統與行政院長郝柏村就職兩週年，華視高階主管認為有必要趁此機會將政府首長的政績與相關的政府政策，藉由詼諧幽默與深入淺出的方式，使全國觀眾有所了解，所以要求旗下的綜藝節目如「連環泡」、「好彩頭」、「綜藝萬花筒」等常態綜藝節目，作全面的配合。於是，電視節目的素材愈來愈廣，節目製作者莫不大費周章、忙著動腦策畫，希望能「軟」中帶「硬」，將節目儘量作得恰如其份（中國時報，1992年5月16日：22）。

註24：除了彭明敏返台事件之外，最近在八十一年十月間，在因為土地增值稅是否應該按照實價課稅的爭議風波所引起的財政部長王建煊辭職事件裡，執政黨國民黨當局為了緩和該事件，以免「倒王擁王」

風潮繼續擴大，乃要求其黨營事業中視以及軍方所控制的華視淡化處理該新聞事件；職是之故，中視新聞性節目「六十分鐘」便因而臨時抽掉該週原本預定播出的「風雲小鋼炮王建煊」單元，華視新聞部負責採訪財政部新聞的記者也在十月九日下午五時多臨時被華視召回（自由時報，1992年10月10日：2）。

註25：例如民國七十八年底的立委與縣市長選舉，是台灣地區解嚴之後的第一次大選。根據傳播學者郭力昕的觀察：十一月初的週末電視新聞裡，協助國民黨籍候選人「偷跑」的各種動作紛紛出籠：台視在周六的晚間新聞「選情分析」單元裡，二度替台北縣縣長李錫錕做廣告，而中視晚間新聞的體育報導中，馬英九與身旁身披競選紅布條的洪濬正，邀請市民「為健康的選風而跑」，在電視鏡頭中出現甚久，至於「華視新聞廣場」，則是邀請國民黨籍台北市議員候選人上節目參與討論風馬牛不相及的足球話題。除了新聞報導與新聞性節目之外，一般綜藝節目、戲劇節目、甚至娛樂節目，都成了競選活動開始前的熱身場，執政黨大行其藉由三家電視台「偷跑」之道，例如中視周日夜間的戲劇節目「現代夏娃系列」，當時連續幾周都在節目結束之前都格外不同以往地忽然出現國民黨籍候選人秦慧珠作「講評」的鏡頭，而華視的午間趣味節目「好彩頭」，也曾見到李錫錕無所不在的蹤影（郭力昕，1991：28-9）。尤其令人印象深刻的是在民國八十年十二月第二屆修憲國代競選期間首度開放的電視競選廣告裡，我們也得以觀察到一些「公益廣告」播出時機安排上的「獨具匠心」。該次選舉期間，國內無論是

廣播頻道或者電視畫面上，除了電視台本身慣常播出的公益廣告之外，某些早先不甚具有知名度，甚至聞所未聞的基金會紛紛走上檯面，在擁擠的廣告裡買到寶貴的時段，推出大量有關選舉的公益廣告，和各個政黨在十分有限的電視競選時段裡所推出的競選廣告競相爭鳴。依照電視競選廣告辦法：國內各個政黨依據其推薦候選人之人數多寡，分配有限的競選廣告時間，其中以國民黨所分配之時間最長，民進黨次之，全民盟再次之，社民黨則居最末。在競選廣告時間的前後時段，負責播出當天競選廣告的電視台頻道上，總是會「適時」出現一些耐人尋味的公益廣告。例如民進黨經過抽籤所分配到的時間之一為投票日前一天的最後一個時段，原屬最佳的時段，可是，湊巧的是就在民進黨廣告播出之後，立即有一前所未聞的「知行文教基金會」所作的公益廣告播出，該廣告所有內容，全係針對民進黨前述競選廣告所訴求的內容一一予以質疑，當然，就競選宣傳的時機來說，民進黨根本不可能有機會進行反駁、辯論了。

註26：以民國七十七年五月間所發生五二〇農民請願事件為例，三家電視台的新聞處理方式大致如下：台視新聞在當天的晚間新聞畫面上，出現了群眾在圍牆邊拋石頭，被警察用腳踢頭部的鏡頭，同時也出現群眾丟石頭攻擊警察的畫面。記者在播報時用的是「群眾」、「民衆」的字眼。中視新聞在二十日的夜間新聞中，出現的是「暴民」逞凶，圍毆警察的字眼與畫面，加上如李勝峰、林鈺祥痛罵暴民罪不可赦的慷慨陳情。華視新聞在二十一日的午間新聞

中，也是使用「暴民」字眼，畫面上出現的是焚燒車輛、郵局、人們被警察前後吊著送入警局的鏡頭。同時有立委呂學儀以閩南語呼籲民衆要冷靜的言論（薛承雄，1988：4）。而國內多位新聞學者如王洪鈞、潘家慶、林東泰等人，當時在接受「中時晚報」記者朱梅生的訪問時，均一致指出：三家電視台對於五二〇農民請願事件的處理，只重表象的報導，至於衝突原因則交代不清（薛承雄，1988：5）。

註27：從「五二〇農民請願事件」發生當時的一些電視新聞報導內容當中，幾乎可以很清楚地得到以下的訊息：第一，新聞中隱含成見，認定參加事件的民衆不是「滋擾份子」，就是受「野心份子」的利用，再不然就是意圖不軌的「危險份子」。第二，對於衝突事件的原由交代不清，反而刻意渲染衝突的過程。第三，新聞很少深究衝突事件或抗議事件的成因，反而以其他的因素諸如交通阻塞、製造噪音、破壞國際形象、破壞社會安定……來暗中抵制此類抗議事件。第四，對於衝突過程的描述，多半會強調所謂「滋擾份子」的侵略性及殘暴性，但是卻未能平衡衝突兩造的「互動性」（薛承雄，1988：4）。然而，另外從三家電視台處理有關勞資爭議，請願示威，國民黨政情，國是座談，國防部記者會以及大陸動態等報導的方式來說，三台所強調的意識形態，幾乎就是依循著「安定／混亂」、「警察／暴民」、「國家／個人」、「進步／落後」等二元對立的概念呈現，雖然三台的報導尺度略有差異，例如台視新聞在上述事件的報導上，多半較中視與華視更能平衡報導，但是，值得注意

的是：對於社會安定重要性的強調，國家利益第一的強調，反共政策的強調，為既有政權宣揚等作法，三台新聞的處理則是顯得極為一致（薛承雄，1988：68）。

註28：例如中國時報八十一年八月二十七日的報導指出：自從華視總經理大力推動的「導正社會風氣」特別節目，即慶祝李登輝就職週年的「向前走」，以及慶祝郝柏村就職週年的「好就是好」兩個節目陸續播出之後，深獲所謂「上級人士」之好評，而之後安排在八點檔黃金時段的「迷失在炫耀中的台灣——XO賓士滿天星」更是甚得李登輝青睞之後，再以閩南語重播一次。此類「光明節目」所造成的迴響之大，對於台視高層人士構成不小的壓力。職是之故，台視高層人士於近日指示節目部應該儘速如法泡製，製作此類光明節目，務必要替台視繳出一張漂亮的成績單。台視節目部接獲此一指示之後，便召集了製作人王偉忠、吳正峰、撰稿人詹德茂聯合製作四集具有前瞻性、反省性、健康性的特別節目，其節目製作方向為：具有穩固、發展意義，表現國家社會光明、希望、健康面，敘述台灣積極性的成就，並且探討台灣社會繁榮之後的後遺症。這一系列的節目預定在九月八日推出，時段為每週二晚間十點半至十一點半，主持人則為屆時回國的張雅琴。根據華視指出：前述這類特別節目都是由華視文化公司策畫，然後委交專屬或者特約製作人承製，每一集節目的籌備期間都在一個月以上，目前這一類的節目已經播出將近十集，尚有十餘集待播，而每一集的製作費都在百萬元以上。從上述台視的極力跟進，以及電視台處理此類「上級」

所喜好之議題重視的程度，可見其投資之鉅與用心之深（中國時報，1992年8月27日：22）。

- 註29：作者認為：為了讓人民獲得充分的資訊，以免淪為世界資訊社會中的次等公民，政府不應限制人民接收國外資訊。
- 註30：以下所述的個人觀點，基本上都是一些結論式的建議，理論上的探討和一些更具體的建議，本章作者之一林子儀在另外一篇論文中已經有較為詳細的討論，於此不贅（林子儀，1992c）。
- 註31：例如最近在立法院審議當中的有線電視法草案，第十九條第二項所規定之「新聞紙、無線電視或無線傳播事業或該事業之董事、監察人、經理人，不得為有線電視之申請人、董事、監察人、經理人」，即是為了防止媒體所有權集中，促進意見管道多元化，對於跨媒體經營予以禁止的立法決策。
- 註32：我國現行違憲審查制度未能充分發揮保障人民基本權利功能的原因主要有二：一是釋憲權的獨占，其次則是由於程序上的障礙。根據我國憲法第一七一條第一項規定：「法律與憲法牴觸者無效。」第二項規定：「法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」而司法院組織法第三條第一項規定：「司法院設大法官會議，以大法官十七人組織之，行使解釋憲法並統一解釋法律命令之職權。」因此，依照我國通說，認為只有司法院大法官會議才為違憲審查權，只有其才能依據憲法宣告某一法律因與憲法牴觸而無效。所以，任何人要主張某一法律規定違法憲法保障言論自由或新聞自由的規定而無效，都必須向司法院大法官會議聲請解釋。

再者，根據司法院大法官會議第四條第一項第二款規定：「人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生牴觸憲法之疑義者，方得聲請解釋憲法。」職是之故，由於我國採取司法二元主義，屬公法案件的情形，人民認為行政機關所作的行政處分侵害其權利時，根據我國行政爭訟制度所採取的訴願前置原則，必須先循訴願法所規定的程序向行政機關訴願，再訴願，接著向行政法院提起行政訴訟，最後才能向司法院大法官會議聲請憲法解釋。至於在一般的民事或刑事案件，同樣必須在經過三審程序，獲得確定終局判決之後，才能聲請釋憲，此一法定程序十分冗長，耗費之資源也往往十分驚人。

最後，即使聲請大法官會議做憲法解釋，根據現行釋憲制度，大法官會議要對涉及的政府措施做出違憲的解釋也是相當困難的。依據舊有之大法官會議法第十三條第一項之規定：「大法官會議解釋憲法，應有大法官總額四分之三之出席，暨出席人數四分之三之同意，方得通過」。此一規定結果往往造成少數大法官堅持己見，導致釋憲案很難通過，大法官會議保障人民基本權利的職能無法充分發揮的困境，早已為人所詬病。目前依照民國八十二年一月十六日立法院修正通過，總統於二月三日公佈生效的「司法院大法官審理案件法」第十四條第一項前段之規定：「大法官解釋憲法，應有大法官現有總額三分之二之出席，及出席人三分之二同意，方得通過。」即使此一規定已經降低大法官會議通過釋憲案的出席與同

意比例要求，但是，無可諱言的，在此一規定之下，期待釋憲案順利通過仍非易事。雖然大法官會議曾經在第一七七號與第一八五號解釋中明確表示：「確定終局判決所適用之法律或命令，或其適用法律、命令所表示之見解，經本院依人民聲請解釋認為與憲法意旨不符，其受不利確定終局判決者，得以該解釋為再審或非常上訴之理由。」可是，即使終局裁判所依據之法規被大法官會議宣告為違憲，此一解釋仍未能發揮具體的執行效力，讓人民獲得即時的救濟，人民還是必須經過另一道再審或非常上訴程序，嘗試重新爭執，至於勝敗則又回復未定狀態。此一救濟管道不見明確與肯定的制度現狀，使得釋憲者宣告法律與憲法牴觸者無效的護憲功能大失其規範意義（林子儀，1990a：221-34；林子儀，1992a：42-3）。

參考書目

總統府公報，第五六一九期。

大法官會議解釋，第一七七號；第一八五號。

行政法院判決，七十四年判字第二三一號；七十四年判字第一七三八號。

行政院新聞局

1991 新聞法規彙編。

行政院新聞局訴願決定書，八十聞字第○五一七三號；八十聞字第○一三三五號；八十聞字第一七三三九號；八十聞字第○一三三四號。

呂秀蓮

1991 重審美麗島。

吳 庚

1992 行政法之理論與實用。

林子儀

1988 「公衆人物的隱私權保障與言論自由」，美國月刊，3(6):14-22。

1990a 「司法護憲功能之檢討與改進——如何健全違憲審查制度」，國家政策研究資料中心民間國建會特輯(一)「改革憲政」，頁193-288。

1990b 「言論自由與內亂罪」，憲政時代16(1):6-18。

1991 「論接近使用媒體權」，新聞學研究45:1-23。

1992a 「新聞自由與事前限制」，載於翁秀琪、蔡明誠主編：大眾傳播

法手冊，頁31-52。

- 1992b 言論自由與優惠性差別待遇——Metro Broadcasting, Inc. v. FCC, 中央研究院歐美研究所「美國聯邦最高法院」學術研討會發表論文。
- 1992c 新聞自由的意義及理論基礎, 台大法律學研究所法律論壇宣讀論文。
- 1992d 美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會, 中國文化大學美國研究所主辦「美國總統及其權能學術研討會」發表論文
- 林子儀、劉靜怡

1992 大眾傳播行政程序規定之分析與檢討, 「現行法與行政程序法草案配合之研究」研究報告四, 頁177-236, 行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組委託台大法律學研究所研究。

法治斌

- 1985 「論出版自由與猥褻出版品之管制」, 憲法專論(-): 65-174。
- 1986 「論美國妨害名譽自由法制之憲法意義」, 政大法學評論35:81-114。
- 1992 「猥褻新聞」, 載於翁秀琪、蔡明誠主編: 大眾傳播法手冊, 頁159-86。

賀德芬

- 1991 「戡亂終止後, 言論自由的復原工程」, 中國比較法學會編: 戡亂終止後法制重整與法治展望論文集, 頁67-91。

翁岳生

1987 行政法與現代法治國家。

翁岳生等

1985 資訊立法之研究，行政院研究發展考核委員會。

許宗力

1992 法與國家權力，國立台灣大學法學叢書(71)。

羅文輝

1992 「隱私權」，載於翁秀琪、蔡明誠主編：大眾傳播法手冊，頁53-80。

漆敬堯

1992 「讟謗」，載於翁秀琪、蔡明誠主編：大眾傳播法手冊，頁81-108。

彭 芸

1992 新聞媒介與政治。

郭力昕

1991 電視批評與媒體觀察。

楊志弘

1990 解剖媒體——媒體觀察者的筆記。

薛承雄

1988 媒介支配——解讀台灣的電視新聞，國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

中國時報

1992年5月16日第22版。

1992年8月27日第22版。

1992年11月2日第21版。

1992年11月5日第10版。

自立晚報

1992年10月19日第3版。

自由時報

1992年10月10日第2版。

聯合報

1992年10月20日第12版。

Breyer, Stephen G. & Richard B. Stewart

1984 Administrative Law and Regulatory Policy (2nd ed.).

Carter, T. Barton, Marc A. Franklin & Jay B. Wright

1989 The First Amendment and the Fifth Estate : Regulation of
Electronic Mass Media (2nd ed.).

Ferris, Charles D., Frank W. Lloyd, Thomas J. Casey

1991 Cable Television Law: a Video Communications Practice Law.

Stone, Geoffrey R.

1983 Content Regulation and the First Amendment, 25 Wm. & Mary
L. Rev. 189.

1987 Content-Neutral Restrictions, 54 U. Chi. L. Rev. 46.

政策型態
語言(國／方)

第四章

■ 蘇 衡

第一節

前 言

一、廣播電視語言政策問題本質

（一）台灣語言政策形成因素

台灣自有廣播電視以來，廣電媒體的語言政策即背負必須配合政府推行國語運動的包袱，但廣電語言政策的決策考慮遠比語言政策複雜，除了國語推行，還包括過去執政者對方言節目工具性使用的心態。基於種種政治考量，廣電方言節目長期受到政令規章重重束縛，解嚴以前，國語一直是廣電媒體主要播出語言，廣播方言節目時數依法不得超過全部節目的45%，電視方言節目時數更規定只能占十分之一。解嚴以後，廣電方言節目雖然稍見放寬，但整個廣電方言節目的大環境已經改變，使得廣播電視方言節目的製播環境呈相對劣勢，廣電語言政策已到必須全面檢討的關鍵期。

這一章主要討論廣電媒體的語言政策型態，將述及一九四九年台灣廣播事業成立迄今的廣電語言政策轉變過程，並呈現解嚴以來廣電媒體語言類節目的播出情形，藉以探討我國廣電媒體語言政策內涵與執行的得失，對節目製播本身與方言族群語言權益產生那些影響，及尚待解決的問題，最後將提出初步的政策建議。

語言根據用途可分為國家語言(national language或public language)和母語(mother tongue或private language)，國家語言通常在商業、政治和公共場所使用，公共場所包括購物、大眾媒體和公家機關；母語通常在家中使用。有些國家把民衆的母語做為國家語言，但有些國家會因歷史發展、政治社會文化因素或受殖民文化影響，選擇一種語言做為國家語言，不一定是母語或某種方言(Astroff, 1992:3)。

根據地理因素產生的語型就是方言(Ferguson and Gumperz, 1960)。語言學中所用的「方言學」(dialectology)、「方言地理學」(dialect geography)等詞即根據這個定義而來。不過「方言」也可以是社會的觀念，例如使用方言者的社會特徵，代表某種生活型態、種族性(ethnic)甚至宗教信仰，使得方言成為帶有社會價值判斷的語型(social variety或sociolect)(Blanc, 1964)。

由於一個社會或國家對語言的看法不同，有些語言可能被提升為正式語言，如國家語言；有些語言也可能被貶到「方言」的地位，所以方言不僅是一種特定的語言分類，其特色還包括方言的社會功能、社會價值，以及它與同一語型區中其他語言文化的相依關係。

台灣地區地理幅員並不廣大，但屬於一個多語言地區。兩千萬人口約可分為四個族群，最大的一群是說閩南語的台灣人，另一群是來自廣東、說客家語的客家人，人數約二百四十萬；第三群是二次大戰後由大陸來台人士，特別是一九四八至五〇年內戰時期遷來的人；以種族言，這三群都是漢族華人。第四個族群是原住民，屬

於南島語系，大部分住在山區，約三十四萬人；但是六十歲以上本省籍人士（包含原住民）自日據時代以來也習慣使用日語。由此來看，台灣民衆生活環境接觸到兩種以上語言相當平常。根據台灣大學外文系教授黃宜範(1992)估計，台灣雙語人口極多，約在75%左右。這裡所謂的雙語指任何兩種語言，可能是原住民語言與日語的雙語人口，可能是客語與台語的雙語人口，但大多數雙語人口使用國語與閩南語兩種語言。

台灣的語言發展可分三個階段：最早是清朝大批移民來自泉州和漳州，帶來人們生活中最主要的語言：閩南語和客家語；清朝同時在台灣實施漢文教育。第二階段為一八九五至一九四五年間，台灣被日本占領成為殖民地時期，早期為漢文、日文雙語教育，後期為壓制本土語文的日文單語教育；第三階段為一九四五年底台灣歸還中國，國民政府於一九四九年遷台，台北隨後成為中央政府所在地，並以北平話做為標準國語，為國語單語教育(van den Berg, 1988；鄭良偉，1990:22)。

日本統治台灣後期，以日語為唯一語言，語言政策推行非常徹底，光復初期，台灣年輕一輩只知有日語、日文，不會用或說大陸通行的「北京話」。六、七十歲老人雖會說閩南話及用「孔子白」讀書，仍多不了解方言與國語間的關係（方師鐸，1965:130）。不過即使日語教育雷厲風行在各地推行，當時台灣人家庭裡仍然是方言的天下。一九三六年之際，日本人訪台後曾指出：「持續四十年的國語（指日語）普及事業可說徒具虛表，而未具實效，學生在教室使用

日語，一走出教室，只使用台語……。」（黃宣範，1992）。

台灣光復以後，不但台灣的中、小學生只懂得日文，三十歲以下對國語文更陌生。光復後推行國語運動的意義不完全在於中國語文的標準化，更在於中國語文的恢復運動。一九四五年，台灣省行政長官公署特由中央的教育部調聘人員，於一九四六年四月二日設置「台灣省國語推行委員會」，著手規劃及推動台灣的國語運動（柳明奎，1975:56-57）。

政府推行國語，原本態度相當開明，政府曾很清楚聲明兩個原則：第一是以國語統一全中國的語言，第二不消滅方言（鄭良偉，1983:14-15），但因為實施時缺乏通盤計劃，在教育、社會、法律上，方言究竟與國語有何關係沒有明確的計劃與規定，引起混亂與爭執，國語推行委員會職責只限負責計劃和督導執行推行國語，常以「多少人使用國語」這個標準來衡量語言政策推行的效果，忽略語言政策在政治、社會、教育和經濟的目的，「並沒想到閩南語和客家語也是文化上值得重視的一種中國語言」（張博宇編，1974:27）。

所以台灣的語言問題可遠溯至光復初期，當時台灣行政長官公署的陳儀，無法了解台灣的語言問題不如想像容易，卻以絕大政治力量，採行禁止日語和閩南語的政策，以致招來知識份子的怨懟（汪彞定，1991:47），語言不能成為共通的工具，反而成為產生文化優越感或歧視的障礙，阻止本省人與外省人互相了解、尊重與合作，一九四七年爆發二二八本省人與外省人的嚴重衝突，語言政策實是遠因之一。國語推行運動因執行不當，累積成為民怨，推行國語亦由

單純的語言政策成爲複雜的政治問題。

（二）語言政策產生的問題

根據一九九〇年人口普查資料估計，台灣地區四大語言族群以說閩南語人口最多，占總人口73%，其次是客家語人口，約爲12%，再次爲大陸省籍人口（包括各省方言），爲13%，原住民人口占1.7%（黃宣範，1992）。但因爲政府的教育政策及公共場合使用語言皆以國語爲主，所以國語可視爲官方語言。

台灣廣播電視節目播音語言以國語和閩南語爲主，但也兼播客語節目，廣播尙有原住民語言節目，目前對於廣電媒體播音語言的限令雖已漸趨放寬，但以一九九一年台視播出節目爲例，國語節目占82.78%，閩南語節目8.38%，英語7.99%，客家語節目不到1%（0.85%），原住民語言完全沒有，與實際語言人口比例相去甚遠。

另外，即使會說國語，但是研究顯示部分方言人口仍有收視或收聽自己「語言節目」的習慣。傳播學者陳世敏在解嚴前（1985: 34-35）調查發現，部分聽衆收聽廣播有「習慣聽於那一種語言的廣播」行爲，其中國語聽衆達74%，但習慣聽閩南語的也佔24.7%，如果加上兼聽國語和客家語的人，總比率達47.6%。這項調查也發現，聽閩南語節目的以本省籍聽衆爲多，爲28.7%，年齡較大及教育程度較低者收聽閩南語節目也較多，方言節目確實擁有一些聽衆群。

有關語言與傳播的關係通常可以三種角度視之：一、語言是一種「問題」，會形成「溝通」上的阻礙；二、語言是一種資源；三、

語言是一種權利。但政府一向狹窄地採取第一種觀點，因此一再壓抑國語以外的方言，以為方言會構成溝通上的障礙，妨礙國家民族的大一統，從而不從第二或第三種角度去思考。

偏頗的語言政策導致另一問題就是方言流失，尤其以客家語和原住民語言特別嚴重。方言流失的問題主要出在以國語為主的單語教育政策上，但是從社會資訊流通觀點來看，廣播電視限制方言播出，減少以多種語言服務不同母語使用者的機會，非但限制不同語言族群互相學習彼此語言的渠道，下一代從小養成收視國語節目的習慣，使得方言流失日益惡化。

一九八九年社會語言學者黃宣範(1991:18-20)調查台北就讀大專的原住民學生及玉山神學院學生，發現原住民語言從他們祖父母輩到他們，三代之間已流失31%。黃宣範另一項調查，發現閩南人幾乎都不會客家語，客籍血統受訪者只有七成會客語，呈現很不健康的流失現象。

但另一方面，方言節目也具有工具性的用途。一九七三年起，政府採發展政經政策導向建設台灣，方言節目需配合政經建設走向，喚起民衆對政策和領導中心的支持，例如小康計畫推行、農村建設和十大經濟建設等物質精神建設活動相繼展開，遂使部分方言節目需做為社會教育、推廣建設和宣傳政令之用。

為何與民衆生活相當親近的廣電媒體長久以來的語言政策型態與民衆的生活語言習慣相當疏離？這和戒嚴時期方言節目決策是高度政治考慮有關，由廣電語言政策型態的轉變來看，它也反映台灣

地區不同語言族群互動後的權力關係。

二、我國廣播電視政策法規對「語言」之界定

(一)廣電法未制定前的廣播語言政策

國家機器(state)對廣電媒體國語節目和方言節目的定位,可以決定日後整個廣電語言播出比例的消長。不過由於台灣經歷快速社會和政治經濟變遷,民間社會(civil society)的力量亦不可忽視,所以早期廣電語言政策雖然由國家機器主導基本原則和執行方向,因民間社會逐漸形成改革力量,使得廣電語言政策後來迭有修正。

我國廣播電視節目的語言政策,始於對廣播電台播出語言的規定。最早的政策見於一九四四年中央廣播事業管理處開會決議:「各廣播電台除娛樂節目外,對於宣傳教育演講節目,應以國語播送為原則,暫時兼用當地方言者,應另加教授國語節目」(溫世光,1983:266),但是這項協議僅為國民政府在大陸時期的決議,政府遷台初期並未援用。一九五〇至五五年間,政府以反攻大陸為目標,當時國語並不普及,電視事業還沒有開始發展,廣播媒體未受到任何明顯的語言類別限制(溫世光,1983:226-228)。

早期廣播語言雖未受到政府的明確指示,但國民黨所屬的中廣公司已採國閩語二部廣播制播音,例如中廣台灣廣播電台(原為中廣台中台)一九四九年的節目以國閩語各半方式播出,一九五六年成立台中台二台,亦實行國閩語二部廣播制,加上地方性廣播節目,大受聽眾歡迎。中廣公司台南廣播電台也以國閩語二部廣播制,第

一廣播以國語為主，對象是外省籍聽眾；第二廣播以閩南語發音，對象為本省籍聽眾，嘉義、花蓮、高雄台都是二部廣播制。至於國語、閩南和客家人都有的新竹地區，中廣公司新竹台以國語為主，其次為客語，再次為閩南語（溫世光，1983:119-125）。

政府此時已意識廣播節目以方言播出，有助政府宣傳政令，並可爭取台灣多數本省籍人士認同，因此在方言節目規劃上出現方言政令宣導節目，如一九五〇年，中央政府和台灣省政府開會決議，從雙十節起每天晚上播一節全國聯播節目，一開始的聯播節目，國語和閩南語新聞各占十分鐘，另外有「三民主義在台灣」節目以國台語分別播出（溫世光，1983:220-228）。

因此當時政府雖未明令廣播語言政策原則該如何，由實際播出情形可知，國台語並重和加強用方言做政令宣導兩項，可視為早年廣播語言政策的基本原則。

(二)廣電法及相關法令中的「語言條款」

在台灣的廣電語言政策中，推行國語是相當重要的決策考慮。後來制定廣播電視法相關法令時，更成為政府明白宣示的施政原則，亦成為限制方言播音比率的主要理由。

國家機器透過三種途徑，實現把國語做為廣播電視主要播出語言的政策目標：第一種方式為廣播電台或電視台訂定節目規範或原則，例如台灣光復以後中廣公司訂定的播音語言比率和節目等，以及一九六二年公布的「台視節目規範」；第二種由政府頒布行政命令

和規章，如一九六三年的「廣播及電視無線電台節目輔導準則」及歷來的廣播電視節目製作規範等。第三種是立法機關公布的法律，由行政機關據以執行，如「廣播電視法」及「廣播電視法施行細則」。廣義來看，這三類都可視為政府政策，但實際運作除這幾種途徑外，還包括背後國家機器與廣電媒體的協調或協議，亦可達到目的。

政府遷台後，最早出現的語言政策規定為一九六三年行政院公布的「廣播及電視無線電台節目輔導準則」。該準則第三條規定：「電台對國內廣播，其播音語言應以國語為主，方言節目時間比率不得超過百分之五十，如分設國語與方言兩廣播部份，其方言節目時間之比率，合併計算仍以不超過百分之五十為限」（教育部文化局，1968:11），揭示早期國台語並重的政策原則。

法律方面，最重要的當屬廣播電視法及廣播電視法施行細則，一九七六年公布的廣播電視法第二十條規定：「電台對國內廣播播音語言應以國語為主，方言應逐年減少；其所應占比率，由新聞局視實際需要定之。」廣播電視法施行細則第十九條明文規定：「電台對國內廣播應用國語播音之比率，調幅廣播電台不得少於百分之五十五，調頻廣播電台及電視台不得少於百分之七十。使用方言播音應逐年減少，其所占比率，由新聞局視實際需要檢討訂定。」

由此可知，廣播電視法列出的「使用語言」有國語、方言和外國語言（廣電法第十九條、第二十條），法律規定播出以國語為主，方言和外國語言為副，但沒有規定方言種類。

廣播電視法施行細則第十九條另規定「電視台國語播音比例不

得少於百分之七十」，反面解釋即指方言和外國語言節目合計不得超過30%；換言之，方言節目和外國語言節目合計在30%的額度內，兩者均屬廣電法中的次要語言節目。

另根據廣播電視法施行細則第二十八條規定，電台每日播音語言必須記載於節目日誌，必須保存二年，以備查考。電視節目語言比例統計表是記載項目之一，成為新聞局查核管理各電台實際播出方言節目的重要依據。

國家機器除以正式管道執行語言政策外，假「自律」之名由黨政機構出面，以「協議」方式達到控制目的的例子也屢見不鮮。教育部文化局一度是廣電媒體主管機構，一九七二年曾透過對三家電視台的協議限制方言節目播出，這項協議表面上雖不具法律形式，但對三台具有實質拘束力，亦可視為一種政策，這也是國家機器在執行廣電政令時經常使用的手法，有違真正的「自律」精神。

三、國外廣電語言政策實例

——單語主義與多語主義的概念

不過廣電語言問題並非台灣所獨有，國外廣電媒體播音語言的選擇也是相當敏感的話題，傳播學者Sydney Head稱廣電語言政策為「最棘手及最富爆炸性的議題」(the most intractable and explosive of issues) (1985:190)，誠非虛言。

Head調查發現，全世界幾乎找不到可稱為純粹單一語言主義的國家，他把廣電業者所面臨的語言問題按照實際語言環境分為單

語主義(monolingualism)和多語主義(polylingualism)兩種社會。單語社會(monolingual societies)指該社會基本為單一語言社會，但也包含少數族群語言(minority languages)；多語社會(polylingual societies)指一個社會中沒有任何一種語言能扮演優勢角色(1985:192)。

日本及葡萄牙可算是世界上少數單語的國家，但世界上亦不乏把國境內語言全部視為官方語言的國家，如瑞典、瑞士、比利時、新加坡、香港等。如果把「國家」的官方語言及「區域性」官方語言合併計算，則前蘇聯、印度和菲律賓等都兼採二層次的官方語言政策。

廣電語言政策通常跟著國家語言政策走，部分國家把多語政策列入憲法或相關法令中，廣電媒體依法須播出各種主要語言；有些國家任由廣電媒體自行決定播出何種語言，並無明文規定播出比率；有些國家則把某些方言列入特別保護，規定一定得播出某些特殊語言文化的節目；有些國家則以政策硬性限制某些語言的播出，形成「語言沙文主義」(language Chauvinism) (Head, 1985:190)。

加拿大的語言政策係依據獨立時的一八六七年英國北美條約(British North America Act in 1867)，規定英語和法語在全國民生活中應該平等。但實際上英語在多數場合都比法語占優勢，因此一九六〇年中期，加拿大成立雙語雙文化皇家委員會(Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism)，調查兩種官方語言的地位，發現兩種語言確實存在不平等現象，為了防範可能

繼續發生的衝突，加拿大國會曾再度確認兩種語言的平等地位，並開始一連串改革措施，以匡正因語言偏差對加拿大法裔造成服務和機會上的不平等。

加拿大除於廣播法第一部分第三節規定加拿大廣播電視公司(Canadian Broadcasting Corporation)以英語和法語雙語播出節目外，一九九二年更成立「北加拿大電視台」，一月下旬正式對加國北部北極地區內十萬居民廣播。該電台以十一種土語和英語向四百三十萬平方公里的廣大地區廣播，目前計劃播出時事、體育、軼事和北極居民傳統技藝等節目，每週播出八十四小時，有助保留土語和文化。

瑞士為多語社會，境內講德語人口達70%，法語20%，義大利語6%，另有1%為羅曼希語系(Romansch language)，四種語言都有官方語言地位，瑞士的廣播電視體系也由四種語言族群共同操作播出(Head, 1985:154, 192)。美國雖是多種族國家，但可視為單一語言社會，美國憲法並未規定英語為唯一官方語言，但官方主要使用英語，絕大多數電視網亦以英語播出。美國境內有專門針對西班牙裔播出的西班牙語系電視網和有線電視，西南部也有針對印第安人播出的印第安語電視台，華人社區亦准許設立華語廣播電台與電視台，所以美國廣播電視可由各電台自行決定以何種語言播出，但曾一度以「公益原則」保障少數族群的經營媒體權。

英國比較特殊，英國一九八〇年傳播法案規定必須重視少數族群利益(minority interests)，由於威爾斯地區語言文化的特殊性，

法律規定威爾斯第四頻道每週播出廿二小時威爾斯語節目，完全由威爾斯第四頻道局(the Welsh Fourth Channel Authority)負責，目的即在保護威爾斯語言和文化。

早期南非的廣電語言政策亦奉行其種族隔離政策，廣播和電視主要用語為兩種白人所用的官方語言：Afikaans和英語，區域性的調幅廣播才可播出當地黑人的土語，電視台分三種方式播出，第一台為Afikaans和英語，第二台為祖魯(Zulu)和活索(Xhoso)，第三台為南索托(South Sotho)、北索托(North Sotho)和扎那(Tswana) (Head, 1983:194)，但Afikaans與活索語亦可視為一類語言。

可見廣電語言政策並沒有一個絕對的標準，其決策多半與其國內政治利益分配有相當關連(Head, 1985:194)。由上述例子亦可知，各國語言策劃工作由政府主導，並影響該國的語言使用環境和發展方向。全世界多數國家都有特別的語言政策，規定那一種或那幾種語言在什麼場合使用。有些國家的表現相當民主，有些國家則相當獨斷，例如部分第三世界的多語社會國家，就無法做到像加拿大、瑞士或英國等比較公平地回應多語族群的需要。

近年來由於傳播科技進步，雙語播出已不像過去那麼困難，許多國家也改弦易轍，開始提供雙語電視節目的服務。

日本國營電視台NHK一九七八年秋開始立體多聲道廣播，領先世界其他電視先進國家，主要在新聞和影片中以日語和英語雙語播出，兼顧日本人和在日本歐美人士的需要。亞洲的香港電視頻道

於一九九一年七月開始以雙語雙頻道播出節目，如體育轉播就採廣東話、英語雙聲播出，電視台也有英語台和廣東話兩種。今（一九九三）年起並增加普通話（即國語）頻道。

台灣則於一九八八年四月二十日成立「發展我國電視事業雙聲道、立體聲系統專案小組」，開始推動有關工作。一九九一年元月起逐步更換電視立體聲系統，並於一九九二年元旦起分階段、分地區播出立體聲雙聲道系統，目前以國語和英語為主。

由各國廣電媒體語言政策發展和實際做法可知，爲了促進國境內各不同種族間的溝通與認識，固然有必要規定共同溝通的官方語言，但並非一定得完全排斥或禁絕其他普遍使用的方言。尤其現在傳播科技進步，廣電媒體過去播音語言的限制已可用新科技獲得解決，即如台灣也已採行美國的BTSC雙聲道系統，我國廣電語言政策勢必進行全盤檢討。

第二節

台灣廣播電視語言政策的決策與特色

台灣的語言規劃和行動策略原本以教育爲主，大眾傳播爲輔，但因國語運動推行期間，正值我國廣電媒體萌芽時期，故廣電媒體教育民衆的重要性深受重視。我國政治體系運作基本上掌握在黨政軍三種機關組成的國家機器之中，廣電媒體決策也不脫這個模式。

在大陸以黨訓政時期，廣播業務均由執政黨負責推動，一九三六年改組的「中央廣播事業員管理處」管轄範圍雖限黨營廣播電台，但所設置的「中央廣播事業指導委員會」管轄所有公民營廣播電台，其業務推動不脫國民黨的指示（溫世光，1983:274-275）。

另一方面，早期執政黨推行文化工作，亦與廣電業務重疊，主要由中央黨部第四組負責。第四組即現在「文化工作會」的前身，早期以黨領政，執政黨握有極大決策權，例如一九五二年教育部下面的「廣播事業管理委員會」，雖然名義上是全國最高廣播權力機關，負有廣播事業中心指導功能，實際上只是把教育部、交通部與中央黨部第四組的廣播業務聯絡起來辦理，藉收簡化機構通力合作的效能而已，該委員會下面三組工作除第一組由教育部來辦理之外，另外兩組由各單位人員兼任，每兩週開會一次，廣播事業並未完全歸屬行政體系（溫世光，1983:274-275）。戒嚴時期，執政黨文工會與行政機構的廣電業務決策協調相當頻繁，兩機構都是重要決策者之一。

軍方也在廣播電視決策扮演重要角色，包括國防部轄下的警備總司令部和總政治作戰部在內，都參與廣電政策決策。戒嚴法賦予警備總司令部限制民間出版與言論自由的權限，總政治作戰部主要負責軍中文化宣傳工作，但因軍方亦參與部分廣播電視頻道的經營，對於廣電政策有實質影響力。

在黨政軍三方都有權參與廣電決策的情況下，行政體系的決策權呈相對弱勢，而由執政黨或軍方主導，戒嚴時期，軍方和黨掌握

對內容的監管大權，行政體系的功能主要在執行決策或居中協調。不過一九七五年起，廣播電視法草案送進立法院審查，草案中的播音語言條款引起立法委員強烈關切，引發激烈爭辯，因此立法院對廣電語言政策的影響力亦不可忽視。

第三節

廣播語言政策的演變

一、廣播電台型態與政府角色

台灣廣播電視事業發展初期，正值蔣中正總統為領袖的威權統治時期，政治資源相當集中，並且是一種由上到下的分配型態。當時政治氣候下，執政黨統治精英相當容易掌握電視頻道分配與經營權，決策本身亦以國家機器的既存利益為優先考量，並不重視民間的反應與需求。

一九四九年政府遷台，當時在台和來台的廣播電台僅十座，主要為國營和軍營的軍中台和空軍台，民營的僅民本台和國民黨經營的中國廣播公司七座電台。一九五〇年十一月為繼續展開對大陸同胞的號召與心戰，特別運用中央廣播電台呼號，成立大陸廣播組。同時建立廣播重建工作，擴充電力，增強廣播，且在各地增設分台和轉播站，使發射機遍佈各地，發射效力遍及海內外（應未遲，1981:

80)。廣播事業在台灣開始經營，無論軍營、國營、黨營和民營電台，均以壓制匪波、宣達政令和實施社教為主，但民營電台因為以廣告為唯一收入，必須加強發展業務維生，所以留下市場導向的發展空間。

我國廣播電台的經營類別可分為軍營、國營（政府機關經營）、黨營、和民營四類（袁睽九，1991:178）。四類電台經營者雖不盡相同，但奉行政策的態度則一致，播出節目可說大同小異，由於早期廣播和電視頻道都是稀少資源，政府對於廣播和電視處理方式相當類似，兩種媒體均屬同一主管機關管理。

四十多年來，台灣地區廣播電台的閩南語節目雖然盛行，卻被視為水準不高、廣告化嚴重的爛節目，這種演變的結果，主要和光復初期廣播事業播出方言節目的心態及後來政策演變有關。

以下按照廣播電台受到法令限制的情形，把廣播語言政策演變分為三個時期，每個時期的語言政策及節目特色均有相當差異。

二、廣播方言節目發展的三個階段

（一）第一階段（一九七二年以前）：放任期

政府自大陸撤退來台，一九四九年成立中國廣播公司，並陸續設立各地方民營電台。一九五四年間，北部有中廣、正聲、民本、民聲、益世、中華等六家，中部有農民、國聲、中聲三家，南部有鳳鳴、正聲、勝利三家，東部有台東的正聲台東、宜蘭的正聲宜蘭等。

由於中廣公司為執政黨經營之廣播電台，其播出語言型態應可代表早期執政黨對廣播語言的基本態度，現以此時期中廣播出節目說明第一階段廣播節目所反映的語言政策型態。

由於發射電波受頻道和地形所限，廣播電台一開始發展即面臨播音語言的取捨，中廣早年共分三個部分播出，第一廣播部分為國語，第二廣播部分為閩南語，第三廣播部分為教育節目；依其播出方式又可分為全島聯播網和各地方電台，廣播網雖然分為三部分，但各地方電台具有強烈地方色彩。

中廣公司早期被賦與教育與宣傳任務，中央台在台灣方面以教育、音樂、新聞和宣傳為主，但除了全國性節目外，屬於各地方台的節目需因地制宜，新聞方面除一般報導外，也要兼顧當地政令和動態。

中廣的台灣廣播電台原為中廣台中台，台灣光復以後，為適應當地聽眾的需要，開始增加地方性節目。一九四九年，因外省聽眾增加，國語也相當普遍，自辦節目以國閩語節目各半方式播出，但仍不能滿足中部聽眾的慾望，一九五六年因新機器裝置完成，實行二部廣播制，才能滿足聽眾需求。

早期的閩南語廣播節目可分下面幾類：國內外新聞氣象、台灣戲曲、教育、文藝節目和綜合節目，一九五〇年起並播出聯播節目，亦有閩南語節目，故早期節目為中央聯播與地方特色並重，另外中廣第二廣播一開始即以閩南語發音，節目以教育和娛樂為主。一九五六年成立的中廣苗栗廣播電台和一九五七年成立的新竹廣播電

台，都因為當地客家人眾多，節目雖以國語為主，但也播出客語和閩南語節目。

民營電台方面，一九四九年遷台的民本電台，遷台之初曾播放一年閩南語；一九五六年並完成一項台北市聽眾調查，民本電台並根據調查結果顯示的聽眾籍貫分佈，決定娛樂節目製播以閩台兩省地方性歌劇為主，合計占34%（溫世光，1983:135）。

地域性較強的民營電台有先聲、天聲和民立廣播電台，這三家電台對於方言播音的需求甚為迫切。

先聲廣播電台於一九五六年在桃園開播，桃園因其特殊地形和地方風俗等因素，加上聽眾以居住桃園以南、客家居民（約八十五萬）為最多，播音語言以客語為主，但因為後來桃園成為政府推行土地改革的首要農業實驗區，石門水庫亦在桃園境內，因此加重先聲廣播電台宣傳教育的任務，先聲電台雖以客語為主，卻也得兼顧國台語（溫世光，1983:146）。

在苗栗的天聲廣播電台於一九七三年開播，播音範圍涵蓋北部桃、竹、苗與西部沿海各地及中部各山區，由於收聽地區廣大，為適應不同地區聽眾需要，節目製作以國、閩、客語播出。

位於屏東的民立廣播電台於一九六九年正式開播，主要仍在配合反共復國政策，由於高屏地區多為農村，農民人口占全縣60%以上，對國語接受情況較差，所以播出語言比率國語平常占55.21%，方言占44.79%，到星期天方言播出比率減少，國語節目占62.5%。但實際上方言節目播出經常超出國語比率，故曾受到多次勸導改

進，國語比率逐漸提高。

軍中廣播早期有軍中播音總隊，播出節目以國語為主，但一般聽眾皆能收聽，軍中共有兩個廣播網，只有第二廣播網在漁業、農業氣象和語文教學才使用閩南語播報。

復興電台為國營電台，除了在一九六八年完成全省性廣播網的設立，至一九七五年有感於山地同胞無廣播可聽，開始在海端、仁愛、六龜、吳鳳、玉里、天祥等地成立分台，是台灣發展最快，足跡最能深入山地的廣播電台之一，但早期並未以原住民語言播出節目。

光復初期，閩南語節目曾因聽眾興起收聽熱潮，受到大力開發和播出。由於地利人和之便，閩南語節目在本省自然擁有廣大聽眾群，也正因為這種天然本錢，一個閩南語節目的售出率往往高於一個製作嚴謹的國語節目。閩南語節目在這種有利條件下，理應朝氣蓬勃，但事實不然。不過閩南語節目因地利關係具有收聽上的吸引力，卻一直未受到當局重視，政府認為輔導閩南語節目會影響國語推行，不但不予重視，甚至壓抑，使得廣播閩南語節目製播受到連帶影響。

例如光復初期本省音樂家紛紛將本省音樂加以發掘、蒐集，並改編演唱，歌仔戲也因廣播的方便和普及掀起收聽高潮，後來卻又唱起日本歌謠，特別是流行歌曲多半翻唱自日本歌謠，這些節目反成為閩南語廣播音樂節目主要內容，對閩南語節目發展的生機與創造力極為不利。

一九六一年廣播主管機構共有三個：交通部、行政院新聞局和台灣警備總部，它們的分工如下：訂立「節目輔導準則」，據以規定節目主題、節目分類、使用語言比率並獎勵優良節目的權限屬新聞局；警備總部依據戒嚴法，邀集有關機構設置廣播安全會報，負責節目內容的監聽、執行方言藝文節目的審查、違規節目的通報改進，以及對各電台的考核工作；電台的設置、執照換發、頻率分配、設備查驗以及收音機執照費徵收，均歸交通部（王鼎鈞，1971:91-93）。當時方言節目雖然沒有比率限制，但管理權限在軍方的警備總部，內容亦須受審查。

不過行政院於一九六三年公布「廣播及電視無線電台節目輔導準則」，第三條規定「電台對國內廣播，其播音語言應以國語為主，方言節目時間比率不得超過百分之五十，如分設國語與方言兩廣播部分，其方言節目時間之比率，合併計算仍以不超過百分之五十為限」（教育部文化局，1968:11），顯示當時以國台語並重為原則，並沒有獨尊國語貶低方言的規定，不過為了確實推行國語，新聞局在「廣播及電視無線電台節目輔導準則」公布實施後，曾嚴格執行方言比率限制，積極提高節目水準（溫世光，1983:303）。

此一階段閩南語廣播節目包括廣播劇、講古、笑劇和綜合節目，因業務掛帥之故，使得閩南語廣播節目主持人兼跑廣告的情形非常普遍，主持人因為業務考慮，不能專心一意的充實節目內容，這種惡性循環造成另一個廣告趨勢，即高級商品反而對閩南語節目望而卻步，不敢把廣告虛擲在這類節目上，害怕因此損壞產品的高級形

象（游國謙，1967:95-98）。

但實際對於方言節目製作品質產生致命傷的，是節目廣告化的問題，尤其民營電台完全賴廣告為生，以「業務至上、客戶第一」為口號，結果變成客戶決定節目的生存與水準，廣告變成節目主要內容，這在閩南語廣播節目特別明顯（許誠，1969:57）。另外由於三家電視台相繼成立後，在廣告業務競爭激烈，電視台為了搶廣告、求生存，製作人開始走火入魔。執政當局決定限制方言節目播出，並於一九七三年起逐步執行，以免節目日趨低俗，積重難返。

由於電視方言節目受到嚴格限制，反而使廣播廣告受益，每一電視台照規定一天只能有一小時閩南語節目，其中半小時在中午播出，另外半小時在晚間播出，很多愛在閩南語節目做廣告的廣告主便把廣告轉至廣播，造成廣播廣告大量增加，但廣播廣告充斥藥品廣告，在某些民營電台甚至占到六至七成，使得節目水準難以提高（顏伯勤，1987:252-254）。

（二）第二階段（一九七二至八七年）：限制期

一九七二年電視方言節目受到緊縮政策影響後，方言節目播出比率更受到執政者重視，參與廣播電視法草案草擬的立法委員和行政部門均醞釀在草案中限制方言節目比率。

一九七六年政府公布實施的廣播電視法第二十條和廣播電視法施行細則第十九條都限制方言節目播出比率，施行細則第十九條規定：「電台對國內廣播應用國語播音之比率，廣播電台不得少於百

表4-1：台灣地區民營廣播電台頻道分配表

台北：中廣、正聲、台廣、民本、天南、華聲、ICRT。
桃園：先聲。
新竹：中廣新竹台、台廣新竹台。
苗栗：天聲、中廣苗栗台。
台中：中廣台灣台、正聲台中台、台廣台中台、中聲。
南投：台廣中興台。
彰化：國聲。
雲林：正聲雲林台。
嘉義：中廣嘉義台、正聲嘉義台。
台南：中廣台南台、建國、勝利之聲、電聲。
高雄：鳳鳴、成功、中廣高雄台、正聲高雄台。
屏東：民立。
台東：中廣台東台、正聲台東台。
花蓮：中廣花蓮台、燕聲台。
宜蘭：中廣宜蘭台、正聲宜蘭台。
基隆：震華、益世。

資料來源：洪瓊娟，1991:184-185。

分之五十五；電視電台不得少於百分之七十。使用方言播音應逐年減少，其所佔比率，由新聞局視實際需要檢討訂定。」但仍允許特種任務或專業電台則依施行細則第十四條規定，由電台自行訂定，附具詳細理由及施行期限，送請新聞局核定後實施。廣電法及施行細則相關條文立法，主要希望廣電媒體配合推行國語政策，同時也確立廣電媒體以國語做為主要播音語言。

但因廣播電台在全省各地普遍設立，必須兼顧地方特色，使得廣播電視法的語言政策無法澈底執行。由表4-1各民營電台在台灣的分佈可知，部分廣播電台播出方言節目和其所面對的區域性觀眾有密切關係，民營電台因均屬獨立經營或地方性的小型電台，方言節目需求比有聯播系統的廣播電台迫切。

由表4-2可知，全國廣播電台播音語言，除特種任務及專業性電台外，實際上無法達成廣播電視法施行細則的「國語播音不得少於百分之五十五」之規定，例如中廣台東台、宜蘭台、苗栗台，正聲台北台、嘉義台、雲林台、高雄台和台東台的閩南語節目都超過語言時間分配比率，黨營的中廣公司也不例外。民營的民本電台、台廣的台中台和中興台、中華廣播電台、益世廣播電台和先聲廣播電台也都不合乎廣電法的規定。

由於電視是強勢媒體，而且電視方言節目受到限制比廣播更受政府和立法委員矚目，廣播方言節目的問題就不如電視受到重視，由表4-2可看出，列入統計的四十二座電台中有十六台未符政策規定，比例高達三分之一以上，但其他大都能遵守語言播出比率的規定。

由於國內和國際情勢變遷，第二階段後期方言節目管制出現鬆動跡象。一九八四年行政院函覆立法委員洪文棟時表示：「至於酌量增加閩南語節目時間，當本兼顧『推行國語政策』與『尊重方言』之原則，在法令規定範圍內研究辦理」（立法院公報第39期，1984: 76），顯示政府已改變對方言限令的看法，日趨放寬方言的限制（詳

第四章 語言(國/方)政策型態

表4-2 1977年及1991年全國主要廣播電台播音語言比率表

電台名稱	1977年			電台名稱	1991年		
	國語	閩南語	其他		國語	閩南語	其他
中國廣播公司	66.9	32.0	1.1	中廣第一廣播網	100.0		
中廣台灣台	60.0	38.5	1.5	中廣第二廣播網	10.0	90.5	
中廣台南台	57.5	41.8	0.7	中廣第三廣播網	98.5	1.5	
中廣高雄台	67.1	32.6	1.1	中廣第一調頻網	100.0		
中廣嘉義台	55.3	43.5	1.2	中廣第二調頻網	40.2	59.8	
中廣花蓮台	68.3	30.7	1.1				
中廣台東台	51.1	48.9					
中廣宜蘭台	48.9	49.4	1.7				
中廣苗栗台	52.0	48.0					
正聲台北台	49.4	43.9	6.9	正聲台北一台	70.0	24.0	英語
				正聲台北二台	22.6	77.1	註
正聲台中台	58.7	41.3		正聲台中一台	10.5	87.7	
				正聲台中二台	0.34	96.6	
正聲嘉義台	35.0	65.0					
正聲雲林台	37.9	62.1					
正聲高雄台	53.6	46.4		正聲高雄台	10.0	90.0	
正聲台東台	36.1	63.9					
正聲宜蘭台	56.8	38.8	4.4	正聲宜蘭台	11.0	89.9	
民本廣播電台	44.7	49.8	5.1	民本台第一部分	7.5	92.5	
				民本台第二部分	8.9	91.1	
台廣台北台	55.5	44.5		台廣第一部分	8.5	91.5	
				台廣第二部分	12.8	87.2	
台廣新竹台	60.0	39.0	1.0	台廣新竹台	10.1	89.9	
廣廣台中台	46.0	54.0		台廣台中台	7.9	90.2	
台廣中興台	36.1	63.9					
中華廣播電台	44.0	55.5	0.5	中華第一部分	16.8	83.2	
				中華第二部分	19.7	80.3	註
華聲廣播電台	57.2	42.2	0.6				

表4-2(續)

鳳鳴廣播電台	59.2	38.8	2.0	鳳鳴第一部分	7.0	93.0
				鳳鳴第二部分	12.0	88.0
益世廣播電台	52.3	47.7		益世電台	18.0	82.0
中聲廣播電台	54.8	45.2		中聲電台	17.4	82.6
勝利之聲廣播電台	59.5	40.5		勝利之聲第一 部分	8.0	92.0
國聲廣播電台	56.1	43.9		國聲電台	18.7	80.0
建國廣播電台	46.1	53.9		建國電台	27.0	73.0
燕聲廣播電台	55.5	42.2	2.3	燕聲電台	13.0	87.0
民立廣播電台	56.3	43.7		民立電台	20.5	79.5
天南廣播電台	61.3	38.7		天南電台	12.5	87.5
電聲廣播電台	72.8	27.2		電聲電台	16.0	84.0
成功廣播電台	58.0	40.0	2.0	成功電台	15.0	85.0
震華廣播電台	57.2	42.2	0.6	震華電台	21.0	79.0
天聲廣播電台	52.8	45.6	1.6	天聲電台	14.3	83.9 註
先聲廣播電台	38.0	62.0		先聲電台	14.3	83.9 註
警察廣播電台 (未含交通電台)	87.9	9.4	2.7	警察電台 (未含交通電台)	90.8	7.1 2.1
幼獅廣播電台	77.3	0.4	22.3			
教育廣播電台	100.0			教育電台	79.8	21.21
台北市政廣播 電台	87.6	6.2	6.2			
華聲廣播電台	57.2	42.2	0.6	華聲第一部分	4.2	95.8 註
					(46.5)	(53.5)
				華聲第二部分	7.8	92.2 註
					(54.2)	(45.8)

資料來源：1977年資料刊中央文化工作會第五次新聞工作會談專題研究「廣播電視節目及廣告之檢討與改進」，1978年11月。1991年全國主要廣播電台播音語言比率統計由行政院新聞局提供，1991年10月製表。本表未包括警察電台和教育電台節目使用語言統計，警察電台統計根據該台所提供1991年4月22日當天節目進行表統計得出；教育電台根據該台1991年2月份節目內容報告表統計時數得出，故這兩台統計基礎和前列數字並不相同。

註：先聲、正聲台北二台、中華第二廣播網、天聲等電台每週均播出客語節目，其中以先聲電台每週播出一小時五十分為最多。又根據另一份華聲廣播電台「節目類別及使用語言比例資料」(1992年)，所得播音語言比例如括號數字，與上述新聞局1991年統計資料不同。

見第四節討論)。

一九八四年政府並要求復興電台新埤台、六龜台、吳鳳台、車城台、屏東台、三地台及燕聲廣播公司播出山地語節目，以服務原住民（立法院公報第43期，1984:110）。

(三)第三階段（一九八七年迄今）：鬆動期

一九八六年執政黨於十三中全會決定開放組黨、充實中央民意代表、並進行大幅政治自由化改革措施後，前新聞局長邵玉銘於同年七月卅日公開表示，將研究廣播電台和電視台方言能否開放的問題。儘管開放方言已露曙光，但開放脚步相當緩慢。

根據行政院新聞局所作的「(民國)七十六年廣播電台訪問報告」，各台為爭取廣告及不違反「廣播電視法施行細則」中有關語言及節目時間分配比例規定，常將國語節目與教育文化、公衆服務性質之節目安排於清晨或深夜之無廣告時段中，使得白天時段播出者幾全為閩南語綜藝或戲劇節目，出現各台為爭取廣告，在聽衆最多時間內均以方言為主，或方言國語夾雜使用的情況（1988:10,17）。

解嚴以後，廣播電視法迄未修訂，有關播音語言規定仍以廣電法有為準，但實際上各廣播電台已默默打破廣電法播音語言的規定，其中的變化可透過表4-2「1977年及1991年全國主要廣播電台播音語言比率表」看出，一九九一年除了特定廣播電台外，無論黨營、國營、軍營和民營電台的閩南語節目時數已經大幅增加，遠超過廣電法施行細則規定的上限。

例如黨營的中廣第二調頻網閩南語節目占59.8%，民營的正聲台北二台閩南語節目占77.1%；軍營的勝利之聲第一部分閩南語節目為92%。可看出廣播閩南語節目播出在解嚴以後改變相當大，甚至打破廣電法語言條款的限制。在列入統計的卅八座電台中，僅六家符合廣電法規定，廣電法的約束已形同不存在。

從廣播電台分布的地區來看，除了大台北地區廣播電台播出國語節目較多外，其餘廣播電台都以閩南語節目為主，北部到桃園、新竹、苗栗一帶、中南部和東部均以閩南語節目占優勢。

以廣播網來看，中廣第一廣播網和第一調頻網都以國語節目為主，第二廣播網和第二調頻網都以方言為主。中廣兩條聯播網已成爲閩南語專用頻道，此外如民本台第一部分和第二部分、正聲台北二台、宜蘭台、台中二台和高雄台、台廣新竹台和台中台都播出90%以上的閩南語節目，也等於閩南語專用頻道。

客語節目主要在台北、新竹、苗栗、台中和台東播出，但以苗栗地區播出客語節目最多，幾占現有客語節目之半（見表4-3），目前分布於全省三十多家廣播電台中，約有四成製播客語節目（黃蘭婷、游文麗，1991:20）。原住民語言節目以台東、花蓮、屏東的山地鄉爲主，目前只有復興電台的分台播出這類節目（見表4-4）。

表4-3 1992年全國主要廣播電台播出客語節目表

電台名稱	節目名稱	播出時間
中廣新竹台AM	客語天地	18:30(一至六)
中廣新竹台	人車路	19:00(日)
中廣苗栗台	人和年豐	13:30(日)
中廣苗栗台	長春亭	13:30(一至六)
中廣苗栗台	客家文化	14:00(一至六)
中廣苗栗台AM2	山城號角	17:00(一至六)
中廣苗栗台	苗栗之音	18:30(一至六)
中廣苗栗台AM3	行的安全	17:00(一至六)
中廣苗栗台	好農家	05:30(二、四)
中廣台中交通台	客家庄	16:10(一至六)
警廣	客家庄	13:00(一至六)
警廣台中台	山城風情	15:00(一至六)
正聲台北台	客家文化	15:00(一至六)
正聲台北台	原鄉情	17:00(日)
正聲台東台	原鄉情濃	17:00(日)
漢聲電台	客家風情	21:00(日)
台北電台AM1	現代客談	21:00(日)
台北電台AM2	客家風光	11:00(日)
勝利一台AM	客家風情	19:10(日)
天聲電台	黎明曲	05:00(一至六)
天聲電台	快樂農村	05:30(二、四、六)
天聲電台	茶亭下	14:00(日)
天聲電台	客家采風錄	12:30(一至六)
天聲電台	客家民謠	12:00(日)

資料來源：行政院新聞局，1992年書面資料。

表4-4 復興電台播出原住民節目一覽表

電台名稱	使用語言	播出時間
車城分台	排灣語	08:30(一至六)
三地分台	排灣語	08:00(一至六)
六龜分台	布農語	08:00(一至六)
奮起湖分台	曹語	12:00(一至六)
仁愛分台	泰雅語	09:30(一至六)
花蓮、秀林、光復、 玉里分台	阿美語	08:00(六)
海端、台東分台	泰雅語	10:30(日)

資料來源：行政院新聞局，1992年書面資料。

第四節

電視語言政策的演變

電視語言政策嬗變過程，亦分為三個發展階段，第一階段稱為「相對開放期」，從一九六二至七二年，以台灣電視公司成立、訂定「台視節目規範」為始，到一九七二年新聞局和三台達成限制方言節目播出的協議為止。

第二階段為「緊縮期」，從一九七二年起執行方言節目限制政策起，至一九八七年新聞局修正「電視節目製作規範」，取消三台輪播午間方言節目和布袋戲，正式放寬對方言節目播出的限制為止。

第三階段為「鬆動期」，從一九八七年初步放寬限制迄今，方言節目播出限制陸續解禁，方言節目語別與種類漸趨多樣，政府增設方言節目競賽獎項，廣電語言政策似呈開放趨勢。

一、第一階段（一九六二至七二年）：相對開放期

（一）電視語言政策的開始

一九四七年八月廿八日爲了推行國語運動成立的聯教組織中國委員會即設有大眾傳播委員會，由顧毓秀等五人任委員，大眾傳播事業包括廣播、電視、電影，甚至中央通訊社在內，先後受到動員（張博宇編，1974:122-125, 148）。不過從一九六二年台視開播至七二年華視開播半年後（一九七二年四月）之間，我國電視語言政策始逐漸形成。

一九六〇年代初期，國家經濟政策逐漸以推行工業化爲重點，兼求農業生產多元化。當時由蔣中正先生擔任總統，民國五十二年底決定改組內閣，任命嚴家淦出任行政院長。同一時期，隨著百業俱興，經濟復甦，台灣演藝界趨向前所未有的多元現象。在台視成立以前，林林總總的戲院提供各色各樣的娛樂節目，除歌仔戲外，尙有新劇、歌舞團、溜冰團、魔術團、電影、馬戲等（曾永義，1988: 73）。

台語電影的黃金時代，亦在此一時期。第一個黃金時代始於一九五六年，在日本學過電影攝影的何基明拍攝卅五厘米黑白電影「薛平貴與王寶釧」，第一天就大爆滿，總收入打敗西片和國語片的賣座

紀錄，接著小雪主演的「雨夜花」又創高峰，這下片商開始到處找人拍台語片（陳柔縉，1991:69）。一九六〇年代台灣電影市場由日本片、台語片和香港進口的國語片鼎足三分，一九六二年日片商抵制政府實施日片配額招標，日片停止進口一年多，本省籍民衆因語言因素偏好日片和台語片，日片遁跡，台語片因勢二度興起。

台視亦在此時成立，台視開播時並未列入閩南語電視劇，但由於閩南語節目促進會理事長申請製作台語電視劇，所列費用每次僅三千元，且能物色一流台語明星演出，台視以所費不多，請其試作。第一齣台語電視劇於開播後第九天的十月十九日中午播出，風評不錯，奠定台語電視劇的基礎（周天翔，1968:22）。

由於台語電視劇播演情形良好，一九六三年起台視增加台語古裝劇。製作人葉明龍在編劇請了本省作家如施翠峰、文心、鍾肇政等編劇，王晴美、易原、陳國鈞等主演，頗受歡迎。演了兩年，因為古裝故事體裁有限，又請光啓社製作第二個台語時裝電視劇，其餘由葉明龍改在星期五中午製作台語劇，成為第三個台語電視劇節目（周天翔，1968:23）。

一九六四年七月起，台視開關台語連續劇節目，每三個月（十三集）或六個月（廿六集）換一次劇集，在台視開關台語連續劇後，完成每日一劇，一星期有三天播國語劇、三天播台語劇，一天播兒童劇，台語劇與國語劇的播出可說平分秋色。

台視開播初期也重視我國固有地方戲劇，除了平劇外，還播出廣受本省觀衆喜愛的客家戲和歌仔戲，台視曾從竹南、苗栗等地約

請客家戲班演出，並在播出時映出字幕。

同年七月，正聲天馬歌劇團申請製作歌仔戲，又在星期五晚再關歌仔戲時間，同年十一月曾改播越劇。一九六五年九月，聯通廣告公司又申請製作歌仔戲，於是又恢復星期五的歌仔戲，一週有兩檔歌仔戲。一九六六年五月起，台視於每星期四中午再增加歌仔戲時間。

在音樂歌舞節目方面，台視進入第二年有十個音樂歌舞節目，其中星期一「南管」為我國古樂，但因曲高和寡，播了半年就停頓。星期六「寶島之歌」以台語歌曲為主（台語歌占70%、舞蹈占30%），也演過小型台語歌劇。另一個週一播出的「綠島之夜」，台語歌占40%，舞蹈20%，國語歌20%，短劇或西洋歌占20%，很受歡迎。當時所有歌唱節目，均應依照合約之規定，於七日前送審，台語節目更應於十日前向廣播安全會報申請報備（周天翔，1968:30-31）。

台視開播時，並沒有法令明文規定用什麼語言播出，但台視自訂「台視節目規範」，規定播音語言包括國語、方言和英語。「台視節目規範」於一九六二年議決通過、復於一九七六年元月修訂，提及的語言包括國語、方言和英語，該規範第十一項「對語言使用之規定」共有七項，一至五項即使用語言的規定：

1. 播音員之播音、新聞報告、氣象報告、節目預報及兒童教育節目等，以使用國語為主。
2. 除兒童節目以外之教育類節目，以使用國語為原則。
3. 戲劇節目，得視劇情之需要，使用方言，但以不影響觀眾對劇

情之瞭解為度。

4. 使用純粹方言之節目，以娛樂節目為限，但必須以國語說明之。
5. 邀請談話或接受訪問之人士，在事前應儘可能顧及其語言，不致不易為一般觀眾所接受。如為外賓，其發言應節譯為國語。

政府對廣播電視使用語言的規定見於一九六三年行政院公布的「廣播及電視無線電台節目輔導準則」第三條：「電台對國內廣播，其播音語言應以國語為主，方言節目時間比率不得超過百分之五十，如分設國語與方言兩廣播部份，其方言節目時間之比率，合併計算仍以不超過百分之五十為限」（教育部文化局，1968:115）。一九六九年，電視節目管理轉由教育部文化局負責，文化局草擬「廣播法」草案，第廿三條規定了國語和方言的播出原則為：「廣播電台對國內廣播，其播音語言應以國語為主，其他語言與方言比率，由主管機關視實際需要另訂之」。

(二) 政府建立方言節目審查制

早期政策上雖然沒有嚴格限制方言比率，但對於方言節目卻實施事前審查和監看。

電視劇劇本一開始即須經過審查，國語劇本由電視台編審組負責，按照各公司擬訂的「節目規範」加以審查，通過後即可播出，無須報送上級審查。當時因沒有第二家電視台競爭廣告，各電視劇製作人均能遵守此種規定（姜龍昭，1978:100），但台語節目包括劇本和台語歌則須送到外面審查。早期電視劇本審查小組成員包括教

育部、警備總部、新聞局、文工會，由新聞局主辦各單位共同會審，通常安全問題由警總審查，教育文化問題由教育部審查，國策思想部分由文工會負責。

當時政府對若干歌曲、劇本及書刊，都有禁令，被禁者一律不准電視台持用其全部或部分作為節目資料，警備總部負責審查閩南語劇本（姜龍昭，1978:100；教育部文化局，1974:109-110）。

不過警總雖審查閩南語劇本，但方言節目播出時間並未受限，三台成立後，激烈競爭廣告收入，台語節目的播出亦呈直線上升。

在相對開放期間，閩南語節目播出逐年增加，一九六二年台視播出一小時閩南語電視劇，一九六四年，台視閩南語節目比例由前一年的6%變為12.93%。六六年起，台視每週一、三、日定期播出閩南語電視劇。一九六七年起，電視進入彩色時代，閩南語電視劇除週一、三、日固定播出之外，週五中午增闢閩南語電視劇，閩南語節目比例升至14%（中華民國電視年鑑，1976）。一九六九年中視成立，兩台競爭激烈，中視於七〇、七一年間與台視展開閩南語節目競爭，兩台閩南語節目播出時間達到最高峰，也為兩台帶來可觀的收入。兩台競相播出台語節目，使一九七〇年的電視方言節目播出比率攀上高峰，台視播出比例曾達18.77%，中視為16.8%，一九七一年中視閩南語節目增至21.3%，比例高達五分之一，為歷來最多。

一九七一年華視開播形成三台鼎立，華視也打「電視劇」牌，一天之內推出四部連續劇，二部國語，二部閩南語；中視、台視不甘落後，照樣跟進，造成連續劇氾濫及惡性競爭。

一九七二年三台節目部經理開會，共同訂定電視節目自律公約，禁止迷信淫亂鏡頭出現，但為「爭取廣告，不擇手段」，不到半年，這紙公約視同具文，使得政府及執政黨下令對電視劇進行管制，同年十二月七日，國民黨文工會明令改進，進入方言節目緊縮期（姜龍昭，1978:100-101）。

進入緊縮期以前，三台閩南語節目播出比例平均保持在12%至15%左右，為電視史上方言節目的黃金時期。當時未對方言做特別限制，可能因三台處草創階段，經營多感吃力，故政府不反對電視台播出方言節目以爭取廣告，前教育部長鍾皎光曾表示：「關於廣播電視方言節目問題：現在對方言節目已加限制，其所佔時間比例不得超過50%，至於全面禁止，因恐影響電台收益，不易立即實行，祇宜逐漸減低其比率時間，而達到增多國語節目的目的」（立法院公報第15期，1971:18）。

二、第二階段（一九七二年至八七年）：緊縮期

此階段的方言節目政策變化相當曲折，也出現許多彼此矛盾的現象，主要和前後主政的蔣中正總統和蔣經國總統作風不同有很大關係。

蔣中正總統時期，政府全面推動對抗文化大革命的中華文化復興運動，此時強調道德說服與對傳統中華文化的認同，嚴格限制方言節目製播比率，這種一元化排他性甚強的文化政策，使原來已受漠視的本土文化受到壓抑，也影響電視方言節目的播出。

蔣經國擔任行政院長以及後來出任總統時，採取本土化政策，擴大本地政治精英的政治參與管道，經濟上實施建設台灣的經建計劃，加強政令宣導，以強化統治階級的正當性和民衆向心力，雖然仍持續前一時期方言節目的限制措施，但也逐漸增加方言的社教節目和新聞雜誌類節目，展開對民衆支持農經建設計畫的說服。

及至一九八〇年代，台灣民間社會力量興起，開始敢對電視語言政策對方言節目設限表示不滿，積極展開籲求，到了解嚴前夕，方言節目出現鬆動跡象。

本節將分兩個階段來看電視語言政策的演變，即蔣中正總統時期和蔣經國任行政院長、繼任總統時期，前者可稱爲「緊縮期前期」，後者爲「緊縮期後期」，以下分別敘述兩階段方言節目政策緊縮之演變過程及政策影響。

（一）緊縮期前期

1. 方言節目緊縮的成因

（1）電視配合推行中華文化復興運動

一九七二年方言節目政策緊縮時期，電視業務係由教育部文化局主管。文化局的成立，顯示政府首次正式以「文化事業」觀點來看新聞事業。但官方心目中的文化政策偏重「教化」，文化局成立目的即在配合推行官方的中華文化復興運動，以對抗當時大陸如火如荼展開的「文化大革命」，廣電媒體既被視爲推動文化思想的利器，自然必須負擔文化復興的任務。

一九六七年十月四日，中華文化復興運動推行委員會第一次常務會議通過「中華文化復興運動推行計畫」，第五項規定，各種大眾傳播事業應以致力文化復興運動，養成善良風俗為主要目標；第一條、第二條和第五條規定要鼓勵所有公私營大眾傳播事業設立專欄或固定節目，闡揚中華文化復興運動，消極少刊登犯罪新聞，積極闡揚好人好事，敦風勵俗；每年並要攝製有關宣介我國文化及改進國民生活之影片，利用電視及電影巡迴放映隊，深入鄉鎮巡迴施教，由台灣省政府辦理。

一九六八年行政院公布「教育部文化局加強廣播與電視社會建設宣導要點」，賦與文化局充實、協調與輔導廣播電視加強社會建設宣導的任務。在這項行政命令中，第一項為宣傳重點，列入「國父遺教 總統訓示及政府施政方針中有關社會建設事項、中華文化復興運動、國民生活須知、其他」等為四項重點。第二項實施要點，要求各電台以前列重點內容為主題，充實現節目並開闢特別節目或綜合節目；並由文化局協調有關機關編印資料或製作節目供各電台播用，以及加強增闢優良的文藝節目。另外還要宣導和插播政府「適時辦理之有關社會建設之重大措施及中央所推動之各種社會運動」，文化局也須依職掌加強各節目供應事業，配合社會建設宣導工作之推行。

不過，政府推行中華文化復興運動初期並未排斥方言節目，一九六八、六九年間，如果以大陸文化和台灣文化做為兩種電視節目表現文化之代稱，此一時期兩類節目可以和平共存，並未相互排斥。

(2) 電視走向商業化

一九六七至七三年文化局主管廣電媒體時期，台灣電視事業逐漸走向商業化經營，廣告對電視的影響與日俱增。

一九七二年是三家電視台廣告業務競爭最激烈的一年，由於七一年是電視台由一家變成兩家的第二年，廣告市場產生低潮。當年的電視廣告量只成長3.75%，為歷年最低成長率，因此第三家電視台華視緊接開播，一般人都擔心廣告量將不夠分配，不足養活三家電視台（顏伯勤，1987:252-253）。

三台為了搶廣告，求生存，製作人開始走火入魔，使電視劇被廣告客戶牽著鼻子走，先是妖魔鬼怪的鬼戲出現，接著兒童不宜的床戲登場，投胎轉世的迷信說法，荒誕不經的武術特技一一搬到觀眾眼前，由於生存競爭的壓力，三台以娛樂性節目為主，逐漸產生方言節目過多，或打鬥過於激烈的情況（中華民國電視年鑑，1976:27）。

有鑑於此，一九七一至七三年間，多位立委強烈抨擊方言節目品質低下，同時根據中華文化復興運動推行委員會所訂定之「加強推行國語辦法」，教育部開始加強督導各界積極加強國語推行，加上立委對政府形成全面推行國語巨大推力，對電視方言節目產生深遠影響。

2. 緊縮方言節目的政策決定

一九七二年四月間，先由中央有關單位邀集各機關及電視台負責人，舉行業務座談，決定對電視節目低俗化現象採取對策，會中

獲得三點結論交由文化局執行（教育部文化局，1973:146）：（一）五月一日起，方言節目限於16%以下。（二）「黃金時間」方言節目不得超過一小時。（三）不得播演色情、暴力、荒誕等缺乏教育意義之情節，否則嚴予糾正。

國民黨文工會一九七二年十二月明令，今後節目不得有打鬥、神怪、誨淫、誨盜內容，並減少方言節目播出，規定黃金時間只准演出閩南語連續劇，電視劇本須經文化局審查通過後才可播出（姜龍昭，1978:101）。文化局並據此兩度通知三台，立即全面檢討節目內容，限一星期內改進下列兩點：（一）節目中不得有打鬥、神怪、誨淫、誨盜之內容。（二）減少方言節目時間，閩南語節目每天不得超過一小時，其節目內容應特別注意慎選題材，以應一般不諳國語老年觀眾正當娛樂之需要。

因一九七二年十二月協議規定所有電視劇必須經文化局審查後才准播出，過去由警備總部負責審查之閩南語劇本工作，亦移交給文化局辦理。文化局採取兩項措施，除頒訂「教育部文化局廣播電視劇審查規定」，規定廣播電視劇送審有關規定外，自十二月一日起，由文化局第三處全天監看電視節目，其中第二項監看標準第五款在監看「方言節目播映時間是否與本局之規定相符合」（教育部文化局，1973:109-110,158），正式對方言節目播出時數實施全日監看。

一九七四年八月十九日文化局與三台再度協議決定：各台「午間閩南語與國語劇輪檔播出」（閩南語播七十天；國語播卅五天），三台每天播映方言節目至多一小時，並得分為下午及晚間兩次各半

小時，晚間六時半至九時半之間只有一家電視台播出，並嚴格審查閩南語劇本，加強全日監看及糾正制度，遇有違反規定即予糾正（中華民國電視年鑑，1976: 24），方言節目時間只能占全部節目的十分之一原則自此確立（立法院公報第45期，1973:54）。

3. 電視語言政策緊縮的影響

限制方言節目禁令出來以後，三台經過檢討，一九七二年十二月七日以前陸續停止播出不能表現積極意義主題的電視劇。華視先把閩南語連續劇「望你早歸」改為國語播出。三台方言節目播出比例自此遽降，台視一九七二年播出比例為13.8%，第二年降至9.6%；中視七二年為14.22%，七三年降為9.99%。

一項於一九七八年一月廿七日至二月二日的抽樣顯示，方言節目限令實施之後，三台的歌仔戲布袋戲幾乎已在電視螢光幕消失，所占比率為：台視為零，中視也是零，華視為1.02%，閩南語電視劇也顯著減少，台視7.57%，中視19.06%，華視為16.15%（李瞻，1979: 74，85）。

當時節目水準低落固是事實，但並非只有方言節目受到輿論責難，國語節目也備受批評，但只有方言節目受到嚴格限制，顯示當時主事者對方言節目確實存有偏見。

(二)緊縮期後期

1. 方言節目發生轉變

蔣經國出任行政院長後宣布，政府將於未來兩年中撥出二十億

元做為實行「加速農村建設方案」的專案輔助經費，這個政策方案並列入當時的六年經濟計劃(1973-1978)，電視也配合展開宣導工作。

在蔣院長指示下，電視台採取同步措施，台視於一九七三年五月播出「快樂農家」節目，對象為六百萬農民，提供農業新聞、傳播農業新知、農村服務和鄉土娛樂，也可和六年經濟計畫之一的「加速農村建設方案」彼此呼應，中視亦步亦趨，七三年於每週日中午固定播出「今日農村」。前教育部長朱匯森曾表示，「本部對於政府推行國語的一貫政策是絕對遵守奉行的，現在電視廣播中的方言節目僅占全部播出時間的十分之一。為了宣導政令使百姓均能了解，對於農漁業知識的介紹與改良及漁業氣象的報告，可能暫時以方言播出」(立法院公報第45期，1973:54)，部分方言節目變成促使民衆了解政府施政的政令宣導節目。

2. 說服性方言節目播出

一九七三年新聞局再度從文化局手中接管廣播電視業務，同年成立「廣播電視事業處」，此時也是政令宣導和社會教育宣傳的高峰。除了一九七三年的農業建設宣導節目外，日本產經新聞於一九七四年八月開始連載「蔣總統秘錄」，華視動員極大人力物力製作成影片，於同年八月十九日起每週一和週三在晚間新聞中播出二次，播至一九七六年二月為止，以國語及閩南語交替播出。

由新聞局策劃監督的「政府在為你做些什麼」於一九七四年十二月二日起，每週一至週五晚間七時十五分至卅分由三台聯播，華

視特別以閩南語發音播出，播至七五年元月三日結束，目的在宣傳十項重要經濟建設（立法院公報第29期，1975: 24；華視編，1981: 29）。

由於當時廣播電視法尙未草擬完成，新聞局已碰到許多棘手問題，一九七五年一月起，新聞局與三台每月舉行電視業座談會及電視節目聯繫會議各一次，成立三家電視台業務監察小組，不斷就改進節目內容進行檢討磋商，目的在加強淨化電視節目和加強政令宣導效果（立法院公報第43期，1975:37；立法院公報第29期，1975: 28）。

3. 方言新聞節目受到重視

新聞局負責廣電業務期間，逐漸建立台灣廣播電視管理監督的架構與規範，其中以一九七六年公布實施的廣播電視法為最重要的法令。廣電法第二十條規定廣播電視節目使用語言以國語為主的原則，並宣示方言應逐年減少，以符合提倡國語的政策。

新聞局與三台後來商訂節目製作規範時也把廣電法第二十條的精神納入，一九七七年新聞局與學者及三台修訂公布的「廣播電視節目規範」第十一條規定電視節目播出語言：「國語節目應全部使用國語播音，不得任意夾雜其他語言。其所播放之歌曲，除報經核准外，亦應以國語歌曲為主」。閩南語節目也僅限連續劇、歌仔戲和布袋戲三種，且規定三台不能於同一時段同時播出閩南語節目，方言節目受到的限制更多。

一九七九年五月起，為使省籍同胞了解國內外大事，新聞局協

調三台每周開關三十分鐘閩南語新聞，五月六日起，台視每週日下午推出閩南語發音三十分鐘一周新聞提要，內容以地方新聞、政府施政成果、國際重大新聞為主，對象為農漁民及本省籍觀眾，六十九年三月底停止播出，改為每天（週一至週六）午間新聞中播出十分鐘「閩南語新聞」；華視於五月起每週六下午一時卅分至二時，播出「閩南語一週新聞報導」，內容以本省籍同胞關心之地方新聞、政府施政成果、國際重大新聞為主，直到六十九年三月底才停播，改為每天（週一至週六）午間新聞播出十分鐘的「閩南語新聞」（中華民國電視年鑑，1984:23, 42）。

一九八〇年台視每週一固定播出三十分鐘的「快樂農家」，每週一至週六播出五分鐘「農情報導」，指導農漁民從事生產活動，吸收新知。同年四月起，華視午間新聞由原來的二十分鐘延長至三十分鐘，增加的十分鐘以閩南語播報，除當天上午的國內外重大新聞外，內容偏重報導地方上消息，氣象則是國內陸上氣象以國語播報，漁業氣象以閩南語播報。中視亦於同年十一月起，每天中午一時起增開十分鐘閩南語播出的「農漁新聞」（中華民國電視年鑑，1984:19）。

一九八三年十月再度修訂公布的「電視節目製作規範」，對於電視節目的語言規定更為詳盡，第二節「特定原則」有關新聞及政令宣導節目規定的第一項為：「新聞報導以國語播報為原則，遇有重要政令或重大新聞時，經報備後得以其他語言播放」。另外在第五節「節目的編排及語言」的第三條至第五條，也臚列詳細的規定：

(三)電視台午間戲劇節目至多得有二台以方言播出，其輪播方

式，三台應自行協調辦理。

(四)布袋戲之播出，得利用方言輪播時段隔月播出。

(五)電視台播出之語言，除依廣播電視法第十九條、第廿條及施行細則第十三、十四兩條規定辦理外，有關方言之使用並依下述原則辦理：

- (1)每台每日晚間得播出卅分鐘方言節目。
- (2)每週得播出卅分鐘方言農漁服務節目。
- (3)每日午間得播出十分鐘方言新聞或農情報導、農漁氣象。
- (4)遇有重大慶典或節日，各台得視需要報經新聞局核准同意製作方言節目播出。
- (5)國語歌唱節目中得視實際需要安排方言歌曲之播唱，但一日不得超過兩首。
- (6)戲劇節目除應劇情需要者外，均應使用純正國語，不得任意夾雜方言。
- (7)新聞及社教節目如受採訪對象之限制時得酌予使用方言，惟亦應限於被訪者之問答，記者不宜任意使用方言訪問。

這部製作規範在追認對新聞類方言節目的認可，但仍持續對閩南語節目的限制，例如在國家重要政策之決定時或重要慶典時酌加播閩南語節目要經核准同意、國語歌唱節目中播唱的方言歌曲一天不得超過兩首。爲了符合此一規定，電視台不但得輪流播出布袋戲，也改爲國語演出，台視於一九八三年四月十六日推出「黃俊雄國語木偶戲」，華視同年八月也推出國語布袋戲「風雷童子」。

4. 方言節目出現鬆動

此時方言新聞與方言節目類型逐漸放寬，表面上雖可視為國家機器改變決策方向，但顯然與當時反對人士形成對執政黨的壓力有關。

一九七七年省議員與縣市長選舉，台灣反對人士開始在選舉上對國民黨構成集體壓力，執政黨遭到遷台以來最大挫敗，無黨籍人士不僅贏得五縣市長、廿一席省議員和六席台北市議員，更在選舉期間爆發中壢事件，八〇年代方言節目鬆動，應與社會整個大環境改變有密切關係。

一九八三年底，台灣地區選出增額立法委員，民間社會不斷湧現社會運動，挑戰執政黨政府的權威，政府威權亦出現鬆動跡象。一九八三年全國各地廣播電台為配合民情，已有若干客家語節目播出，以往有關國家政令或元首談話亦間以客家語播報，廣為宣傳(立法院公報第50期,1983:87)。一九八四年廣播方言節目鬆動跡象更為明顯，最明顯的是前新聞局長宋楚瑜答詢特別表示，「酌量增加閩南語節目時間，當本兼顧『推行國語政策』與『尊重方言』之原則，在法令範圍內研究辦理」(立法院公報第39期,1984:76)。同年五月十七日，教育部長朱匯森表示，新聞局已委託復興廣播電台在花蓮、台東、海端、光復、玉里、秀林等六個分台闢阿美語與泰雅語連線節目(新聞局,1989年:185)，首開多家廣播電台播出原住民語節目之例。

電影方面，新聞局同意業者攝製國語影片時，如為劇情所必需，

得使用若干方言。新聞局並將獎勵優良國語影片辦法報名須知中之「國語發音」修正為「本國語發音」，表示不排斥國語電影片中之方言發音（立法院公報第93期，1984:78）。

廣播和電影的語言政策都改變了，但電視語言政策仍不見放鬆。一九八五年行政院函覆立法委質詢時表示，根據廣播電視法第廿條規定，「似不宜再增加方言播報時間」（立法院公報第2期，1985:69）。

不過一九八六年起方言節目形態已略為放寬，電視可以製播閩南語綜藝節目，台視已於該年一月十二日起播出閩南語綜藝節目「鄉親您好」，每週六播出的「金舞台」也是閩南語綜藝節目，同年中視推出閩南語綜藝節目「天天星期天」，華視也推出「周末報喜」為閩南語歌唱節目，演唱流行閩南語藝術歌曲和懷念老歌，方言節目型態漸趨多樣化。

三、第三階段（一九八七年迄今）：鬆動期

政府宣布解嚴以後，一九八七年七月十五日起由警備總部負責的文化審檢業務，全部移交新聞局辦理。但直到同年十一月，三台才經常性播出閩南語新聞節目。一九八七年九月廿三日，前新聞局長邵玉銘曾邀三家電視台主管商討加強電視方言節目服務功能問題（新聞局編，1989:209，221），決定同年十一月二日起，三家電視台增闢閩南語新聞及氣象報告時間。

一九八七年十月修正公布的「電視節目製作規範」，一改一九八

三年的規範內容，取消三台午間方言節目輪播規定。同年十一月二日起，三台增闢廿分鐘閩南語新聞及氣象報告時間。新聞局逐漸重視方言節目的存在價值，有意把電視歌仔戲和布袋戲納入廣播電視金鐘獎，金鐘獎中「傳統戲曲獎」因而改為「單元戲曲獎」和「連續傳統戲曲獎」。一九八八年中視製作的「爸爸原諒我」閩南語電視劇首次奪得電視最佳戲劇金鐘獎，台視的歌仔戲「王文英與竹蘆馬」一劇亦獲得連續傳統戲曲獎，創閩南語節目得獎首例。同年八月間邵玉銘明白表示，「方言節目不僅由市場機能來決定，也牽涉到廣播媒體之線路問題。午間之閩南語新聞節目已有廿分鐘，今年金鐘獎已首度獎勵歌仔戲。方言節目原則上朝開放方向走」（立法院公報第66期，1988:98），此為方言節目走向開放的公開政策說明。

不過廣電語言政策雖露出解禁跡象，由於開放速度太慢及開放方式無法滿足方言族群的需求，一九八八年底客家權益促進會發動大規模「還我母語」街頭抗議活動，成為光復以來首次客家人因受到語言文化政策的歧視上街頭抗議的集體行動。這次行動提出「開放客語廣播、電視節目，實施雙語教育、建立平等語言政策，修改廣電法第廿條對方言之限制條款為保障條款」三大訴求，要求廣播電視增加客語節目時段，並呼籲實施雙語教學，以尊重客家人的母語（楊長鎮，1991:184-197），由此可知，直到一九八八年底之前，方言節目並未真正解禁，客家人的不平之鳴顯示這種偏差語言政策的嚴重性。

新聞局迫於壓力，著手協調三台播出客語節目，一九八八年底，

新聞局召開「解決三台播出客語節目問題」座談會，台視遂於一九八九年元月起每週日上午播出客家語節目「鄉親鄉情」，自一九九〇年起，調整節目時段到週日上午十時播出。但新聞局希望三家電視台播出客語新聞，三台遲遲不願播出，經多次協調，三台終於首肯，一九九一年九月二日起，三台每天增播二十分鐘客語新聞。

另外，一九九〇年七月廿八日公布的「電視節目製作規範」，方言節目製作方面的限制亦告取消，僅在第二章節目製作的原則第一節第壹項第十一款規定：「為預防對語言習慣產生不良之影響，應儘量避免模仿口吃、嚴重語法錯誤、過份歪曲方言」，但另一方面，廣電法第二十條「語言條款」並未修改，不過修訂中的廣播電視法草案已把過去廣電法第二十條的「方言應逐年減少」字句取消，改為草案第二十三條的「以國語為主」，政府已逐漸調整對電視方言節目的管制心態。另外，公共電視法草案第四十三條「節目語言」規定：「節目播出語言以使用國語為主；外語節目僅以原音播出者應附中文字幕。教育、資訊及娛樂節目應顧及各語群觀眾之需要，並應適度提供方言教學節目。地方戲劇或文化藝術節目以方言製播以表達其特色者，應附中文字幕。」政府對於電視節目在保護語言文化的態度已較過去積極，但並不表示不同語言族群的語言文化利益可以因此獲得滿足。

第五節

結語

由我國廣電語言政策發展歷程來看，方言節目開始曾包含本土的民間戲曲，充滿民間文化的活力，但在緊縮期則變質為政令宣導或社教節目，不僅遠離方言族群日常生活，更充滿工具性的教條意識，方言節目受到嚴重扭曲。歌仔戲和布袋戲在電視台商業掛帥的經營理念下，走向庸俗化。即使現在，廣播方言節目較能符合實際需要，但攸關廣電語言政策走向的廣電法草案遲遲未獲通過，電視方言節目仍受相當限制，語言政策長期形成的結並未因解嚴後形勢改變而打開。

造成廣電語言政策偏差的因素錯綜複雜，最早可溯及廣播電視事業草創時，國家機器即認為廣播電視是一種宣傳教化工具，在體制建構和決策上，國家機器均有深入影響，使得方言節目無法正常播出，不但使得電視台自主製播的機能受到掣肘，亦使方言族群在廣電媒體的使用與接近權受到極大限制。另一方面，廣電語言政策的形成也包含若干複雜的歷史背景和文化情結，如主政者認為中華文化的優越，認為方言是妨礙國家大一統的因素，推行國語就應該限制方言播出等心態，均使廣播電視製作方言節目受到嚴重的外力介入，不能符合民間社會需求。

另外，黨政雙元指揮系統下的行政機關對方言節目均以限制為主，而非輔導或鼓勵，相關政策法令猶如佈下天羅地網，對方言節目播出語別、時間、時段和方式多所限制，加上對方言劇本的事前審查，均不利方言節目的發展，結果反而成爲反對勢力抗爭或藉以號召的政治訴求，使得政策問題泛政治化，不能純粹由次文化群體的觀點、平心靜氣地檢討方言節目的得與失。

前新聞局長邵玉銘曾指出新聞局的尷尬處境（1990:21-22），「我國目前發言人制度係採取『雙軌制』，也就是兼具發言人和媒體的輔導與管理的角色。事實上以目前世界上各國比較而言，很難與我國找到相同的例子。當然，這種結構是否有需要調整之處？平心而論，新聞局在制度上已有四十多年的歷史，對國家社會自有其貢獻。然而隨國家政治民主化的發展，又爲配合文化部的即將成立，新聞局的業務似應走向單純化，也就是由又是發言人、文宣負責人與媒體管理者的角色，走向單純政府發言人的角色。至於媒體的管理角色將來可予淡化或移轉」。

從表4-5可知，這兩年來方言節目在電視上的播出時間不但未增，反而逐漸減少，究其原因除了早期政策的扭曲外，商業導向的電視台從利潤考慮節目製播，無須考慮電視媒體的社會與文化責任，均爲影響因素；且無論廣播或電視，仍把方言節目視爲低層次節目，使其製播條件無法改善。

更嚴重的是，蘊涵常民語言文化的方言節目因不敵市場壓力，已逐漸自螢光幕撤退，被具有大衆文化色彩、較通俗的方言節目取

表4-5 台灣電視公司 1990、1991 年節目全年每週播出語言比率統計表

年度	國語	英語	閩南語	其他語(客家語)
1990	5735	520	549	28
	83.92%	7.61%	8.05%	0.42%
1991	5885	568	595	60
	82.78%	7.99%	8.38%	0.85%

資料來源：台視三十年，1992，台北：台視。

註：表中上列不同語言統計數字為全年每週平均播出分鐘數，下列數字的百分比為四種語言節目於每週平均播出分鐘數除以全年每週平均分鐘數總和，即為播出比率。

而代之，後者固然可為高度緊張、步調快速的工商社會觀眾提供娛樂休閒，卻不符合有特殊需要的方言群族之收視收聽權益，使得下列三項問題亟待解決：

一、方言節目類別與時段仍受限制：此限制不一定來自行政體系，而與目前電視結構為國營但經營屬商營的特性有關，閩南語電視節目現在有電視劇、歌仔戲和綜藝歌唱節目等，但客語節目只有新聞和每週一至二次的客家風土人情文物介紹，如台視曾播出半小時「鄉親鄉情」和公共電視製播小組的「客家風情畫」，介紹客家歷史文化和風土民情，由於收視率不佳，節目時段並不理想。目前電視亦未播出原住民語言節目，廣播方面有阿美及泰雅、排灣、布農、曹族語的廣播節目，固然電視有無必要為這些分眾服務值得檢討，但目前電視節目的安排無法滿足這些次文化團體的需求也是事實。

二、未顧及方言族群的區域性需求：由於國家機器過度干預，方言族群長久以來無法平等而開放地使用電視媒體，亦無適當機會

接近這些頻道。儘管有學者和民意代表呼籲開放給地區性特殊語言文化族群（如桃竹苗客家人口或山地鄉的原住民）另外設立低功率電視台的申請機會，但因政府不願開放電視頻道申請，又不對現在電視經營者進行節目評鑑，迄今無法針對區域性需求提供多元資訊、娛樂和公共事務節目。

三、特殊語言文化保存的問題：台灣電視為商業取向的國營體制，因官方語言政策使得會說方言的兒童逐年減少，曾經風行一時的布袋戲已不受現在的兒童青睞，電視台也沒興趣播出。歌仔戲因製作成本比閩南語電視劇高，廣告收入雖好，但收益反不及低成本的閩南語電視劇，所以不符合電視台商業經營利潤至上的目標。由最近草擬的廣電法相關草案內容來看，目前政府傾向在未來的公共電視頻道中製作保存草根性文化，但因公共電視使用的是UHF頻道，不同於三台使用的VHF，其傳播效力不能和現有三台的播出方式相比，方言文化流失的現象將無法借電視頻道予以保存及流傳。

就目前政府規劃的廣電政策藍圖來看，看不出政府有意鼓勵不同語族或社群多製作地方性或特殊語言文化特色的節目。在重視語言文化保存國家的發展經驗中，地方性或特殊語言族群語言文化節目最大困難在於製作資源的不足，由於這類節目是給小眾看的，製作財力和人力都不及商業節目那麼充沛，所以如何持續供給一定數量的節目及提升這類節目品質，現在就應未雨綢繆。

過去政府常以推行國語為理由壓抑及限制方言，即使在廣電媒體也實施高度排他的語言政策，但另一方面電視卻充斥相當多的外

語節目，假如真是爲了推行國語就要禁止方言，那麼外語節目是否也應該在禁止之列？環顧世界各國廣電語言政策大都採較開明的做法，尤其英美法的先進國家更以「豐富各族群的文化其實也同時豐富了本國社會文化」的政策理念爲圭臬。相形之下，我國目前廣電法令有關語言的規定不合時宜相當明顯。但解嚴以前，政府面對增闢方言節目的呼籲，一面舉法規限制爲拒絕理由，或者是粉飾式的增加一兩個方言節目，在在顯示政府疏於珍惜各文化的獨特性，而遷就廣電語言政策的狹隘性，使得廣電媒體無法正常發揮多元文化功能。

未來如何實踐對方言族群的公共服務？最主要的是廣電經營結構應做調整，另外也應整合民意，透過法制程序矯正以往語言政策的缺失，使之更公平合理。政策上不妨朝「文化均衡」的方向去做，例如英國曾基於「比例原則」和「文化完整原則」，立法規定電視台提供一定比例的地方節目給威爾斯地區的特殊語言族群。台灣的桃園、新竹、苗栗、高雄、屏東等縣方言族群占相當比例，可考慮以英國的辦法在台灣部分地區做爲評估，以實踐對多種語言與文化的維護。

目前正值國家機器與民間社會關係重新調整之際，面對傳播科技的快速變化，政府有必要就電視到底要做爲「公共資源」或「商業用途」的平衡重新規劃，並將其中「如何實現不同社會團體或次文化群體最大利益」的問題優先納入規範架構中，使得特殊語言文化族群能公平地接近使用傳播媒體，以求根本的解決之道。

參考書目

立法院

- 1970 立法院公報59：59。
1971 立法院公報60：15。
1973 立法院公報62：15。
1975 立法院公報64：29。
1975 立法院公報64：43。
1980 立法院公報68：80。
1981 立法院公報70：6。
1984 立法院公報73：16。
1984 立法院公報73：39。
1984 立法院公報73：43。
1985 立法院公報74：2。
1986 立法院公報75：1。
1988 立法院公報77：66。

台 視

- 1992 台視三十年，台北：台視文化出版公司。

台灣省議會

- 1989 台灣省議會公報64：20。

王鼎鈞

- 1971 「十年來廣播事業的發展」，中華民國新聞年鑑建國六十年紀念，台北市新聞記者公會編，頁91-96。

中華民國電視學會電視年鑑編纂委員會

- 1976 中華民國電視年鑑五十年至六十四年，台北：中華民國電視學會。
- 1978 中華民國電視年鑑六十五年至六十六年 台北：中華民國電視學會。
- 1984 中華民國電視年鑑六十七年至七十二年，台北：中華民國電視學會。
- 1986 中華民國電視年鑑七十三年至七十四年，台北：中華民國電視學會。
- 1988 中華民國電視年鑑七十五年至七十六年，台北：中華民國電視學會。
- 1990 中華民國電視年鑑七十七年至七十八年，台北：中華民國電視學會。

史穎君

- 1986 我國國語運動之研究，政治大學教育研究所碩士論文。

行政院新聞局

- 1988 七十六年廣播電台訪問報告。
- 1989 行政院新聞局局史：四十年紀要，台北：新聞局。

周天翔

- 1968 「台灣電視公司的回顧與前瞻」，廣播與電視7:14-20。

邵玉銘

- 1991 「談政府發言人的運作」，報學8(4):20-24。

姜龍昭

1978 「談電視劇的演變及突破」，廣播與電視33:99-102。

洪瓊娟

1991 「空中資訊站？空中藥店？——我國廣播廣告之研究」，行政院新聞局八十年度研究報告彙編，行政院新聞局。

柳明奎

1975 中國國語運動，台北：國語日報社。

袁揆九

1991 「廣播事業發展概述」，見台北市新聞記者公會編輯委員會、中華民國新聞年鑑八十年版，台北市新聞記者公會出版。

張博宇編

1974 台灣地區國語運動史料，台北：商務印書館。

許 誠

1969 「談閩南語廣播節目」，廣播電視季刊第12期，10月10日，頁57-59。

教育部文化局

1968 文化局的第一年，台北：教育部文化局。

1973 文化局的第五年，台北：教育部文化局。

陳世敏

1985 「廣播收聽動機及使用程度調查之一——一般民衆收聽廣播習慣之研究」，行政院新聞局、行政院文化建設委員會專題研究。

陳柔縉

- 1991 「咱來去看電影，正宗的台語片哦！」，新新聞，8月19日至25日，頁69-71。
- 黃宣範
- 1991 「普查四合院：台灣語言社會學的一些觀察」，國文天地7(6):16-22。
- 1992 「語言、社會與族群意識」，出版中，文鶴出版社。
- 溫世光
- 1983 中國廣播電視發展史，著者發行。
- 游國謙
- 1967 「從當前本省音樂的頹風談閩南語廣播音樂節目」，廣播電視季刊第5期，12月25日，頁95-98。
- 曾永義
- 1983 台灣歌仔戲的發展與變遷，台北：聯經出版公司。
- 華視出版社編印
- 1981 華視十年，台北：中華電視台。
- 彭懷恩
- 1990 台灣發展的政治經濟分析，台北：風雲論壇出版社。
- 新聞信
- 1990 「電視雙聲道立體系統定期實施」，財團法人廣播電視事業發展基金，12月。
- 顏伯勤
- 1977 廣告的經營與管理，台北：台北市新聞記者公會

鄭良偉

1990 「台灣語言演變趨勢」, 見作者著, 演變中的台灣社會語文—多語社會及雙語教育, 頁3-33, 台北: 自立晚報社文化出版部。

Astroff, Roberta J.

1992 "The Politics and Political Economics of Language, Media Development: Language, Politics and Policies", *Journal of the World Association for Christian Communication*, Jan. 3-5.

Bennett, Tony

1982 "Theories of the Media, Theories of Society", In Michael Gurevitch, Tony Bennett, James Curran and Janet Woollacott. (eds.), *Culture, Society and the Media*, New York: Methuen.

Berg, M. E. van den

1988 "Taiwan's Sociolinguistic Setting", in Cheng, Robert L. and Shuanfan Huang (eds), *The Structure of Taiwanese: a Modern Synthesis*, 台北: 文鶴出版公司。

Blanc, Chaim

1964 *Communal Dialects in Baghdad*. Harvard, Mass.: Cambridge.

Curran, James, and M. Gurevitch

1977 *Mass Media and Society*, London: Sage.

Ferguson, Charles A. and John J. Gumperz(Eds.)

1960 *Linguistic Diversity in South Asia: Studies in Regional, Social and Functional Variation*, *International Journal of American*

Linguistics, IV, i.

Head, Sydney W.

1985 World Broadcasting Systems: A Comparative Analysis, Belmont,
CA: Wadsworth.

工會的問題 解析廣播電視

第五章

■ 瞿海源

前 言

一九八四年七月三十日勞動基準法公布實施，大眾傳播業被列入該法的適用範圍。到一九八七年第一個大眾傳播界的工會成立，即高雄市大眾傳播職業工會。在同年稍後，臺北縣大眾傳播職業工會也告成立。一九八八年三月聯合報員工成立聯合報產業工會，是為第一個傳播界的產業工會。隨後在不到一年的時間，有十三個產業工會成立。在廣播電視方面，第一個產業工會在華視成立（一九八八年五月二十一日），其次為中廣產業工會（一九八八年七月十五日），中視工會在八月二日，而臺視工會在八月三十一日先後成立。其他廣播電台由於規模小、營運有問題多半至今未成立工會。就成立的產業工會而言，其實際的效能似乎也都不理想。簡慧卿（1991）對報業新聞工會進行研究後，發現這些工會遭遇到的主要

誌謝：本研究進行中，鄭瑞城教授、嚴智宏先生主動提供研究文獻與資料，李金銓教授提供韓國工會資料，並在返美時再搜尋有關文獻，以及蕭蘋小姐負責大量資料之蒐集與整理，並進行實地訪談。沒有這些朋友的重協助，這篇論文不可能在這樣短的時間完成。謹在此，向他們致上最大的謝意。

問題包括：一、受僱者缺乏自覺與共識，二、資方欠缺對工會的正確認知，三、工會的自主性不足，四、新聞從業人員與報業新聞工會普遍未能體察到工會與新聞自由之關聯。

依工會法，「工會以保障勞工權益，增進勞工知能，發展生產事業，改善勞工生活為宗旨」。然而，與新聞事業有關的大眾傳播工會的宗旨常和新聞自由及新聞工作自主權切割不開。許多學者和記者多認為自主工會和新聞自由是有關的，也就是主張新聞工會的任務之一是在保障新聞自由。翁秀琪就提出了新聞從業工會所應保障的七項新聞工作者的權益。即，一、提升新聞工作自主權：新聞採訪及評論為新聞記者專業知識及專業報導的範圍，不容外力干涉，即便是擁有企業「所有權」者，亦應對此予以尊重，而將其介入減至最低。二、維護新聞從業人員的尊嚴：新聞從業人員是擁有完整人格的自主的專業人員而非異化的商品。三、新聞企業內部決策民主化：由工會或勞資會議代表參與董事會運作，共同管理企業之經營。四、所得之合理分配：由工會與雇主訂立協約，確立基本薪資、薪資結構、員工福利及改善工作環境等。五、制定新聞倫理規範，作為裁處新聞處理是否失當的標準。六、舉辦在職教育，隨時提昇新聞從業人員的專業知識及技術。七、調處勞資間之糾紛。

如果我們把翁教授所提的七項權益都視為工會法第五條所謂的勞工權益，似乎並無不可。但是在考量了臺灣新聞事業單位內的產業工會的組成後，前三項有關新聞自由的權益就很難得到真正的保障。也就是說，在各個產業工會的成員當中，與報導和評論有關的

新聞從業人員都在百分之二十以下。產業工會並不太可能會為這百分之二十的新聞從業人員去爭取以新聞自由為主的權益，因為大多數的成員和新聞報導和評論並無關聯。在實際上，國內近年來成立的大眾傳播產業工會，也都不曾在新聞自由或工作自主權上進行任何計劃和行動。再證諸美國和英國的情形，也都說明工會多半還是致力於工作條件、工作時間以及待遇和福利的改善，而多與新聞自由和工作自主權少有關係。不過，值得注意的是，在英美很可能對於新聞自由已有堅實的基礎，至少已經不是重要的爭議。而在新聞自由並不充分的國家裡，工會仍有可能會涉及新聞自由和新聞工作人員工作自主性的問題。例如韓國就是以工會及工運的力量爭取到了這方面的權益。

在美國，有幾個全國性的工會代表傳播及演藝界。其中最主要的工會組織是全國廣播工作及技術人員協會(National Association of Broadcast Employees and Technicians, 簡稱 NABET)、國際電工兄弟會(International Brotherhood of Electrical Workers, 簡稱 IBEW)、以及國際舞台工作者聯盟(International Alliance of Theatrical Stage and Employees, 簡稱 IATSE)。這些工會組織之間一向有著許多不小的衝突，因為他們的範圍有相當的重複。NABET的對象包括了廣播工作和技術人員。IBEW對電工的解釋是所有利用電力傳送或轉化聲音和映像的工作者，其工作在提供電化設備裝置、操作、維持、修理和其他服務。IATSE的成員包括了戲院、電影、製片、影片發行、歌劇、夜總會

和電視工作人員。根據研究 (Wasco, 1979; Gardiner, 1967) 這些工會大都是以工會成員的工作條件和薪資酬勞等權益之維護為主。在與資方有爭執或進行談判，乃至舉行罷工，都是在為工作條件和待遇上有所改善，並未對新聞自由的問題提出有所努力。Wasco對NABET歷次與資方的談判與衝突都做了分析，其中並沒有為新聞自由而折衝的。

因此自主工會和新聞自由之間的關係並不是很單純的。大眾傳播事業的自主工會，由於並不只有記者和編輯參加，還有眾多工程和技術人員，也有其他不少工作人員，其間直接從事新聞工作者往往佔得是少數。於是工會所要爭取的就不太可能是新聞自由的問題。同時實際的研究又發現這些在無線電台和電視界服務的技術人員，不僅在心態上比較保守，也多會主張應讓公司當局盡可能謀取最佳的利潤，對於新聞自由的理念對他們來說就很不重要了。更值得我們特別去加以注意的是，在英美的社會，新聞自由實際上已成為不容置疑的，工會根本沒有需要在新聞自由的爭取上花費什麼力氣。在美國，保守的廣播技術人員有時還對工會有極大的不滿，甚至會對工人自己的組織採取破壞性的行動，NABET差一點還被毀掉呢！(Lenihan and O'Sullivan 1979)。

在英國，工會在英國國家廣播公司(BBC)和商業電視公司都相當有力。雖然BBC的工會ABS (Association of Broadcasting Staff) 所面臨的問題是龐大的公司官僚組織，從來不會在雇用的安全性上擔憂；相對的，商業電視公司的工會，尤其是ACTT (Associ-

ation of Cinematography, Television and Allied Technicians) 所努力要為會員維護的是雇用的安全性。但最終都強化了工會的力量，只是在維護工會會員的權益過程中，幾乎並沒有是在新聞自由或新聞工作者的工作自主權上有過什麼行動 (Seglow 1978)。

然而，國內的學者和記者在報禁開放前後都對新聞自由和工作自主權看得很重 (徐佳士, 1987; 陳世敏等, 1988; 簡慧卿, 1991)，這是由於國內傳播媒體在長期政治壟斷下對新聞自由仍未有充分保障之故。不過，目前這種型式的產業工會並不可能在這方面有真正實質的貢獻。只有徐佳士教授所提的記者或新聞工作人員的職業團體才可能發揮維護新聞自由的目的。也就是記者或新聞工作者組成的職業工會有潛力可以達成這種功能。也有些美國學者指出從由新聞從業人員組成的基爾特變成傳播事業的工會本身就形成了新聞工作人員的矛盾 (Leab, 1970; Johnson, 1972; Fedler and Taylor, 1981)，因此，新聞人員組成跨事業單位的職業工會在實際對新聞自由上的效果尚待觀察，其間也存在一些有待解決的問題，如在法律上，職業工會能否受到充分而有效的保障，以及大眾傳播事業本身的體質及演變。關於大眾傳播工會的研究，尤其是廣播電視方面不只在國內為數甚少，在國際上這也是一個乏人研究的領域 (Wasco, 1983)，有關的問題很值得深入探究。本文即透過對理念的分析與對臺灣廣播電視工會的實際研究，進行上述有關問題的探討。

第一節

廣播產業工會的現況與問題

廣播電台成立工會的大約只有中國廣播公司，但是這個工會成立時就是由資方控制，成立後到現在，根據我們的調查，幾乎可以說已經完全停頓了下來。在發起成立時，一共有三十六個發起人，全都是由公司上級指派。大致上，據說是由中國國民黨文工會指示成立，在公司人事室的輔導下，指定了三十六位發起人。在開發起人會議的前半個小時，臺北市勞工局官員認為在三十六人當中有太多副主任參加，於是有五、六人被臨時指定做發起人，先到樓上闢室開會，然後提出二十一個籌備委員的名單，大家就無異議通過。

中廣工會是強制入會的，全公司除了總經理、兩位副總經理、人事室主任和門口的警衛人員以外，都必須參加。這其實已經說明這個工會本身不可能是自主的，這樣的佈局基本上是資方擺佈出來，要使工會變成無用的組織。在章程草擬過程中，籌備委員張中嘉，提議主管級人員不准競選理監事。公司方面反對這樣的規定，同時勞委會的官員也勸說：「老弟，站在好朋友立場，我勸你不要太堅持。你這樣子會讓資方很害怕。因為一開始他們就把工會看成洪水猛獸」。最後章程中就只規定組長級以下的理監事人數不得少於二分之一」。

在第一次籌備會上，很多被指定的籌備委員起來感謝中廣公司能主動協助成立工會，並且讚美福利辦得好，有結婚補助，有生育補助等等。工會成立的日子也特意趕在中廣公司成立六十週年紀念前。這個工會很顯然一開始就已經註定是一個資方控制的工會，不會是一個自主的工會。當公司「主動」協助員工成立工會，而且指派發起人和籌備委員時，這個工會就不可能有什麼自主權了。雖說，對工會還存著一線希望的籌備委員張中嘉在工會正式成立前說：「中廣工會雖由資方扶持成立，但我們互相勉勵，要為員工爭權益」，然而事實證實這個工會終究因為喪失了自主性，而未能發揮作用。

我們在實際訪問的過程中，發現這個工會已經不再運作。據一位最初參與的工程部先生表示，七十八、九年組織工會，但早已停止選舉不再運作了。他又表示因為中廣是黨營事業，組織紀律和倫理有其特色，中視同樣是黨營事業，之所以會有工會，可能是黨務系統運作不好。在中廣，員工有個人問題都可直接向區黨部申訴。

其他的廣播公司都未曾成立工會。同時還有許多電台經營不善，對受僱員工的待遇和工作條件基本上都相當惡劣。根據新聞局對各電台的評鑑，大致可以發現下列問題：

一、薪資不合理。許多電台所發給員工的薪資都有偏低的現象，同時薪資結構也不合理。例如，某一電台在評鑑中被指稱「該台雖已創設多年，然迄無合理之薪資制度，調整晉級，全憑資方主觀認定，且員工待遇偏低。一般新進者每月約一萬三千元（上述薪金含

福利項下之伙食費一千五百元)；另有在職十餘年，較新進人員為低者，僅月支一萬二千元；有在職二十餘年者，月支一萬七千元。台長則兼外勤廣告業務並收取佣金，形成勞資嚴重不公平現象」。另一電台也被評為「薪資結構不合理、待遇偏低：資深與新進員工的薪水差異甚微，如工作二十多年者與工作十多年者的每月薪水均為一萬六千元，而新進員工（工作三年多者）的薪水為一萬四千元。總經理薪資每月則四、五萬元。整體而言，年資及職位都未反映在其薪資結構上」。另有一個電台員工待遇在十年間未曾調整。還有許多其他的電台也多獲類似的評語。僅極少數電台因規模較大，薪資結構較為合理。公營電台在這方面情況較好，但有些電台也由於編制小而工作負荷過重。

二、工作條件差。在新聞局的評鑑中，許多電台都被指人力不足，造成過重的工作負擔。同時給予節目的製作費用又普遍偏低，再加上專業人才比例不高，使得整體工作條件不佳，人員流動率高而工作士氣不振。例如，有一個規模二十六人的公司，因要負責兩台的工作，經評鑑小組指出「以此薄弱人力、要製作兩台節目，實難以負擔。其中具大傳、新聞專業背景者僅有三人，專業人才十分不足」。又指出「新聞部僅主任一人、採訪組長一人，人力薄弱」。又有一個軍方電台被評定「配置單薄，難以克盡原有廣播功能」以及「具專業背景者闕如」。而被指為人事結構不健全，一身兼數職的情況也很普遍。因此，除少數規模比較大的電台外，在大部分電台工作的員工在工作條件方面都很不理想。

三、未遵行勞基法。有許多電台被指稱未遵行勞基法，其中有一個電台被明確指出下列違反勞基法的事實：(一)員工加班不按規定給付加班酬勞，(二)員工服務屆滿特定年限，均未按照規定給予應有之休假，亦從未告知員工應享有之基本休假權益，(三)員工平時均超時工作，均未照規定支給加班酬勞。同時評鑑報告中又指出管理階層及多數員工在訪談時均表示對勞基法之規定及權益缺乏認識，對上述違法疏失均不知所以然。也有一個電台被簡略地指稱「多項勞基法尚未落實，如加班費支給、最低工資、休假等」。雖然文字簡略，但是其主要意思和前述例子幾無二致。總之，除了公營和極少數民營電台比較能遵行勞基法以外，大多數的電台對勞基法的規定都不能遵守，資方無意遵行勞基法而且常常違法從事，但勞方似乎也不知自己有那些法定的權益。其實，中視工會的一位發起人曾表示，她當時原來只是為了爭取產假，發現公司准的比勞基法規定的少，隨後才發展出組織工會的行動。因此，資方不遵行勞基法可能會成為勞方組織工會或進行工運的動力。

四、人事不健全。許多電台都被評定為人事不健全，人事規章及管理規定不完備，未能因應相關法令修訂。具體而言，有些電台工作人員一身兼數職，如節目部主任兼新聞採訪、播報，甚至還有不當兼職現象，例如副總經理兼新聞部主任，台長兼總務部主任，更有夫為董事長、妻為副總經理兼副台長、子為台長兼新聞部主任。這一方面是一些電台規模小，營運不理想，在人事規章上就將就從事，無力整頓，但在另一方面確實也和經營理念和管理策略之錯誤

有密切關係。即使在一些規模較大的公營電台，也會發生員工升遷彈性不夠，編制外的員工工作量重，而形成勞役不均的現象。由於政府不開放新的頻道，使得一些已掌握頻道者而又不善經營者，對電台人事徇私處理。在人事上，還普遍存在著專業人才非常缺乏的情形，好幾個電台在二十多位員工中多則只有三、四位專業人員，少則一個都沒有。在人事制度不健全，又缺乏專業人才的狀況下，許多電台經營就很不理想。

由於有許多電台在上述四方面都有問題，本身經營的業績又不佳，員工在工作權益和相關待遇上都不能獲得起碼的保障。在這樣的工作環境下，員工似乎會因不滿而出來向資方要求改善，甚至以組織工會的方式來從事談判及折衝。但是根據了解，許多員工一方面不很了解自己應享有的權益，在另一方面卻也甘之如飴。例如在一份評鑑報告中有這樣的記錄：「新進人員之流動率高、但資深人員對公司之忠誠度亦高，即使公司多年來未依照勞基法實施休假、獎金制度，員工仍為電台效力」。再由於大部分的電臺規模小，多則二十多員工，少則只有六、七人，很難組織工會。而那些規模大的多是公營、黨營，在組織自主工會上也有不利的條件。因此，就廣播電台而言，工會並未能正式形成。由於電台從業人員做為勞基法所保障的勞工，在權益上未獲應有的保障，工會不能有效組成，相互形成非良性的循環。在這個情況下，廣播工作人員的工作自主權的改善就更為渺茫。

第二節

電視產業工會的現況與問題

三個電視產業工會都在一九八八年成立，華視最早，臺視最晚。華視產業工會成立是在一九八七年十一月就由資方在籌劃。一九八八年四月決定通過黨團運作產生理監事。大體就注定了華視產業工會的性恪。中視產業工會的成立可以看到勞方一些自發的動機，但由於是國民黨黨營事業，在基本發展上也有其特性。臺視產業工會成立得最晚，工會似未受黨團明顯影響，但在資方強硬立場下，臺視工會也是最乏力的一個。

三個電視工會的章程大體上是類似的，並沒有什麼明顯的差別。三個工會都在章程的第三條宣示了十分類似的宗旨。華視工會以保障會員權益、促進公司業務發展、加強勞資合作、謀求會員福利，並協助政府推行政令為宗旨。中視工會的宗旨是保障會員權益，改善會員生活及勞動條件，增進會員知能，促進勞資合作及電視事業發展。台視工會是以保障會員權益、促進公司事業發展、加強勞資合作、謀求會員福利為宗旨。若列表加以比對，可能更容易掌握三個工會在所訂宗旨上的異同：

華 視	中 視	臺 視
保障會員權益	保障會員權益	保障會員權益
促進公司業務發展		促進公司業務發展
加強勞資合作	促進勞資合作	加強勞資合作
謀求會員福利		謀求會員福利
	改善會員生活及勞動條件	
	增進會員知能	
	促進電視事業發展	
協助政府推行政令		

三個電視產業工會基本上是以保障會員權益、促進公司業務發展及加強勞資合作為主要的宗旨，其他的宗旨不是可以被納入這三項中，如福利，就是比較特殊，幾與工會無關，如協助政府推行政令。在三項主要宗旨中，最核心的應該是保障會員權益，這也是工會最重要的功能。至於加強勞資合作乃是一種使工會運作順利，並促成工會的運作對公司及勞資雙方做出積極貢獻，而避免勞資對立而兩敗俱傷。在這樣條件下工會的運作應該對公司業務的發展有所助益。但是促進或加強公司業務的發展並不是工會真正主要的目標。在中視的章程中就沒有提到促進公司業務發展，而是要促進電視事業發展，這個目標是廣泛的與特定或所屬的公司無關。於是我們大致上可以說，三個電視產業工會真正的功能乃是在保障會員的權益，促進勞資合作則是目標也是條件，而促進業務發展則是可有可無而不具實質意義的宣示。會員的權益究竟包括了那些？除了相關法律所保障者外，可再從工會的章程中所規範的工會的任務加以

推敲。茲將三個工會的任務表列如下：

華 視	中 視	臺 視
團體協約之訂修與締結	同華視	同華視
團結會員，促進勞資和諧，改進節目製作技能		團結會員，促進勞資和諧與連繫，增進會員技能，提升節目製作品質
	促進勞資合作保障會員合法權益	增進勞資連繫及合作
勞資糾紛之調處	勞資間爭議或糾紛事件之調處	勞資糾紛之調處
會員糾紛之調處		會員間糾紛事件之調處
有關勞工法規制定修改及廢止事項之建議	同華視	同華視
有關改善工作條件及會員福利事項之促進	工作改為勞動	同華視
會員教育之舉辦 圖書室、書報室之設置	教育訓練及印行出版物	會員文藝、康樂、教育活動之舉辦及出版物之印行
會員康樂事項之舉辦	文康體育活動	
會員醫療、衛生事項		
會員疾病死亡災害救助	緊急災難救助	
會員生計調查及勞工統計之編製	會員生活自律	
		工作規則之制定及修改事項之建議

三個電視產業工會依工會法第五條，訂定了上述大致相同的工會任務。若將上列各工會的各項任務做進一步的分類，可以看出基本上都是在保障會員的權益。這些權益包括會員權益的規範和工會舉辦對會員有益處的活動。會員權益的規範在這裡並不具體，實際上所列的任務還是賦予工會規範這些權益的權力。質言之，工會是在與資方訂定團體協約、建議制定、修改和廢止勞工法規、以及促進改善工作條件與福利。在這些任務中並沒有明確列舉權益究竟是什麼，所以具體的權益之保障還得經由工會與資方談判協商才能確定。因此工會會員的權益乃是經由工會依法爭取而得到，除了法定的基本權利外，就要看工會與資方雙方的情況與互動而定。三個工會成立至今，工會整體的功能並未充分發揮，而各自成效也有所不同，就是由於電視公司並不真正有誠意尊重工會，而各公司和各工會多少又有些差異，互動的結果就各自有異了。以下，我們就團體協約和員工分紅入股兩項三個電視產業工會近年來最重要的工作，提出討論。

一、團體協約訂定的波折

團體協約的訂定是工會做為一個法人團體，結合受僱者的力量，積極確保會員權益的重要過程。各工會都以「團體協約之締結、修改或廢止」為首要的任務，都將這項工作列為工會任務的第一條。然而團體協約的簽訂在三台都碰到不少困難，大體上還是資方態度的問題。其中台視工會在一九八九年八月就提出由工會會員大會通

過的協約草案，但歷經兩年多十一次勞資協商，卻連一條條文都沒有通過，到本論文撰寫時還沒有進展。中視方面，工會在一九八九年五月提出勞方的協約草案，直到目前勞資雙方還未簽訂團體協約。勞方對於資方一再拖延相當不滿，曾表示要撤換勞方簽約代表。華視工會於一九八九年五月提出協約草案，在一九九一年六月勞資雙方代表簽署定案。

華視勞資雙方簽署的團體協約，在條文協商上，結果多以資方提出的為主，很多資方新增的條文多是為維護其本身的經營權及管理權，其中甚至還有低於勞基法所規定的。在前言部分，工會原提「共謀提升電視品質」，資方要求改成節目品質。資方的理由一方面說電視品質這個用詞並不通用，另一方面又說，用詞不同也不會影響到實質權益。既然沒有影響，那麼資方又為什麼要改呢？同時電視品質本身有沒有意義比較重要，通不通用也不應該是重點。所以從前言開始，就已讓人感覺到資方的強勢姿態。在總則部分，工會原增列特約人員的例外規定，於是演藝及特約人員就被排除在協約外。在協約時效上，工會原主張協約為不定期契約，其當事人之一方於協約訂定一年後得隨時終止，但最後依資方要求改為定期的三年契約。更嚴重的是資方硬加了一條「乙方及乙方會員應尊重甲方之經營權及人事權」。又，工會原主張「凡甲方變更現有或新訂之規章辦法，涉及乙方會員權益事項者，應事先徵得乙方同意後，始得實行」，最後卻修改成由雙方協商之。在總則的訂定上，資方贏得不少，也使得整個團體協約的精神對勞方權益的保障有所不利。

在第二章工作時間、休息、休假與請假方面，勞資雙方有許多不同的意見，但最後多半是依資方的意見定案。勞方主張每日工作時間八小時，每週不得超過四十四小時，雖可彈性調整工時，但總時數仍不得超過四十四小時；但資方原來堅持每日十小時，每週不超過四十八小時。最後確定每日正常工作以八小時為原則，但因工作特性需要得彈性調整為十小時，唯一週工作總時數不得超過四十八小時。資方又增列一條，即工會會員非經資方同意，工作時間不得任意變更。工會主張連續工作十二小時，公司應給予二十四小時休息，但資方堅持補給適當之休息。最後也是以資方的意見通過。

關於第三章工資部分，華視工會與公司之間主要的爭議是在紅利提撥的比例。工會主張應提百分之二十之盈餘為工會會員之紅利，公司則堅持百分之二，最後則定為百分之五。在第四章賞罰、升遷、調職、退休、和解僱部分，在尊重公司的人事權的前提下，規定勞方及其會員不得因資方調整工會會員所能勝任的職務而提出異議。工會原主張，資方要事先徵得當事人之同意，事後並知會工會。同時如果調往住所過遠的地方時，資方應知會工會會員，工會的原案則是資方不得強迫工會會員之當事人接受。關於福利措施方面，勞資雙方主要的差異是對危險性工作之保險問題，勞方以列舉方式，資方則主張以概括方式寫入條文中，最後採取了概括方式。

最後，在勞資合作一章（工會原案為勞資會議），資方新增一項條文，經協商同意後正式列入協約中，即「勞資爭議在調解或仲裁期間，甲方不得因該爭議事件而為終止勞動契約或其他不利乙方會

員之行爲；乙方及乙方會員亦不得因此而爲罷工、怠工或爲其他影響工作秩序之行爲。甲方違反前項規定，乙方除主張其處分行爲無效外，並得依法請求補償該會員在此期間所造成之損失；乙方及乙方會員違反前項規定，甲方得依法終止乙方會員勞動契約，如有觸犯其他法令規定，亦應負起各該項法令責任」。

中視團體協約的訂定也不是很順利，勞方代表表示主要是因爲資方代表的態度。在談判中，對資方有利的就盡量爭取，對勞方有利的不是用拖的方法就是以堅拒的原則來對付。資方顯然十分強硬而又有恃無恐，勞方的處境相當困難。在拖延和堅拒的策略下，也迫使勞方遭受很大的壓力，進而做出讓步。在協商過程中，像華視一樣，工作時間是主要爭議所在。不過，比對中視與華視的兩份團體協約，就一些大的方向來看，中視工會最後的草案在基本上比華視的要對勞方不利些。在工時方面，中視工會就未提延長工作時數的問題，如華視協約中規定每日不得超過四個小時，男性每月不得超過四十六小時，女性不得超過三十二小時。中視協約中卻無這項規定。同時延長工時後也沒有如華視工會要求在連續工作十二小時後給予二十四小時休息。中視工會在待遇方面也未要求提撥員工紅利。而在福利安全措施方面，中視工會並未要求公司爲員工從事有危險性工作時投保意外險。中視工會所提的協約草案比較自我節制，與資方的意見距離不大，雙方比較容易協商，但是儘管如此，團體協約在資方堅硬立場下，還是未能簽訂。

臺視團體協約的勞資協商最不順利，至今尚未通過任何一項條

文。工會的草案在一九八九年八月經第二次會員代表大會通過，自當年十一月起至一九九一年三月，共進行了十一次勞資協商，並無結果。到一九九二年二月公司又提一份草案，工會認為並未有所改進，雙方迄今也一直不能有所突破。

台視工會提出的團體協約草案，包括九章五十四條，與資方所提之草案相比較，工會草案中的團體交涉、勞資爭議、人事、工資等四章，資方的版本中都沒有。由於雙方所提草案差異過大，在協商中，爭議頗多，又一直不能解決。在工會一九九〇年九月三日第三次會員代表大會中，理事會就表示「協商以來，幾乎大半條文未通過而保留再討論，如此協商下去，恐非一、二年可以談妥，徒費時間與人力，不是正確的協商辦法」，因此提案要求「請資方代表詳研勞基法之條文，以公正客觀立場協商，爭取時效，儘快完成」，並且「請雙方法律顧問列席協商會議」。

大約一年後，在一九九一年八月二十八日第四次會員代表大會的時候，理事會又再度表示「經過兩年的時間，幾乎大半條文皆未通過或保留，爲此協商徒費時間與人力，是否誠意不夠，有待加強溝通」。但一直到一九九一年十二月五日的第一屆第四次勞資會議，勞資雙方對團體協約仍充滿了歧見。雙方在會議中嚴重爭執，最後不歡而散，這次會議也成爲最後一次的勞資會議。在這個會議中，勞資雙方對團體協約各自表示了基本的立場。

勞方代表的綜合意見：團體協約已商談多時，都沒有什麼進展，雖然有關勞工工作權的問題，有勞基法之保障，但我們公司之

工作規則不合勞基法之地方仍很多，且此工作規則並未與工會商談締結於團體協約之內，為免引發往後之爭端，宜儘早完成團體協約之締結。有關團體協約問題，為避免浪費時間，目前在沒有必要狀況下，暫不作商談，以後一切悉依勞動基準法為準。

資方代表的綜合意見：有關團體協約未有進展問題，今年四月二十九日資方給勞方一封書函，表示對團體協約之最大誠意。另本年五月中旬，主管機關來公司作團體協約締結之輔導，其有關「對法律性、方向、內容有很多提示。特別強調雙方對團體協約簽訂的時候就具體容易達成的事件，一條或兩條採漸進的方式來簽訂」。這是一種非常好的，亦符合政府政策，對勞資和諧亦會有幫助。今天勞方代表表示沒有必要不必再繼續協商團體協約，以後有關勞動條件等等依據勞動基準法走。有關團體協約事宜，就暫時告一段落。以後看狀況變更，依需要再談，另外重新起步。

最後雙方做成結論：有關團體協約商談年餘未有進展，避免浪費時間，目前在沒有必要狀況下，不再作團體協約之商談或進行，所有公司任何關於勞工權益及勞資雙方之問題，悉依勞動基準法為準。

團體協約是勞資雙方極為重要法定契約，更是工會自定之首要任務。但三個電視公司與工會在協商過程中遭遇極大之困難。臺視甚至至今毫無進展，華視雖然正式簽訂，卻在資方強勢作為下，協約對勞方並不很有利，中視在工會自制的狀況下，似乎比華視還不理想。這種團體協約協商和簽訂的不良狀況顯示了工會之無力和資方

之欠缺保障勞工權益的誠意。總體而論，正顯示了電視工會的虛弱乏力，以及電視為資方壟斷的事實。

二、員工分紅入股的勞資爭議

工會成立後，除了團體協約的草擬與簽訂是工會主要的工作外，三個工會也將員工分紅入股視為重要的工作項目。根據公司法員工可「分紅入股」（公司法第二四〇條）、「入股而不分紅」（公司法第二六七條）、「分紅而不入股」（公司法第二三五條）。這種分紅入股或分紅或入股的作法，一方面是讓員工分享公司良好營運的成果，在另一方面亦在促成員工對公司的向心力，進而促進勞資和諧。這個理念，不只勞方極為歡迎，資方也多持肯定的態度。但在實際上，三個電視工會提出分紅入股的要求時，資方都不同意。華視由於有國防部、教育部和與政府有關的基金和營業單位，可能為擺脫公營的身份而免去行政與立法院之監督，有意把部分股份讓員工承購，而保有私營的身份。於是在分紅入股上有重大突破。中視則由於國民黨文工會的首肯，也有了結果。只有臺視，資方一直堅拒，就如簽訂團體協約一樣，至今還未有眉目。

員工分紅入股的辦法，在一般公司可促成勞資和諧，甚至對公司發展有積極的助益，但是就大眾傳播業而言，勞資共享利潤，當然也可能在公司營運上發生相類似的效果，但是由於臺灣廣播電視媒體一直為特種勢力所壟斷，分紅入股會不會使得勞方也不自覺地被納入一個對新聞自由不利的霸權結構中，這一點也值得進一步分

析。因為，分紅入股就使得員工也擁有股份而與資方在經濟利益上變為一致，新聞自由的爭取與維護很可能就更不是工會的任務了。

華視工會在一九八八年八月就提請公司研究實施員工分紅入股制度，十月時公司企劃室表示進行專案研究探討可行性。一九八九年六月公司方面表示分紅入股制度係世界潮流，其正面功能應大於負面功能。但又表示以目前電視事業股東資格有一定程度的限制，股權的轉讓須經新聞局許可。因此分紅入股有其困難，目前以暫不推行為宜。一九九〇年四、五月間，工會再提請公司研究員工分紅入股之可行性，並強調實行與否公司可完全主裁，而實施這項制度符合勞資整體的利益，公司方面表示正廣泛蒐集資料研辦中。到六月三十日，工會會員代表大會再促請事業單位再研究辦理員工分紅入股案，在此案的說明中，工會表示目前仍滯留於研議階段，而此案屬勞資兩利的有效措施，殷切期望公司突破瓶頸，儘早施行。七月十四日公司當局表示分紅比例提高建議董事會討論，而入股部分則等公司發行新股時再議。一九九一年四月十三日，在股東常會召開前，工會再度建議實施員工分紅入股制度。

一九九一年五月二十日，中視出身的立法委員周荃在立法院聯席會審查國防部預算時，針對華視文化事業股份有限公司官股比例過重，要求國防部提出員工分紅入股與員工認購股票案。堅持華視將官股逐年釋出，讓員工分享。周荃指出國防部擁有華視的股份為30.79%，教育部為10.38%，黎明文化公司為25.53%，同胞儲蓄會為10.26%，可見華視是國營事業，「但不知其保留盈餘為何未依所得稅

法中76條之一及公司法第267條之規定，由員工分紅入股」。因此周荃要求國防部指派華視公司董監事會依共存共榮勞資一家的理念，訂定員工分紅入股的辦法。這項提案後來就成為八十一年度中央政府總預算修正動議的附帶決議。

後來，華視在一九九一年六月及十二月在公司現金增資時實施員工認購新股。這顯然不是分紅入股，在早期協商過程中本來就不是問題。這個辦法也和釋官股以便員工分紅入股也沒有什麼關係。周荃在立法院的質詢以時間來考量，似乎與華視當局的決定沒什麼關係，質詢時間是五月二十日，而也在五月間華視編制內人員就已可認股了。不過，公司為什麼會有這樣的轉變，由於工會幹部不願多談，至今還不清楚。周荃在立法院的質詢對後來台視工會在爭取分紅入股上倒是有些積極的作用。

中視工會於一九八八年十一月在勞資會議上，要求依公司法267條實施員工分紅入股，但並無結果。到一九九〇年三月勞資會上，工會代表要求「公司如果增資應否開放准許員工認股，擬請作政策性決定」。會議決議則是「請與會代表婉轉向公司同仁說明，目前公司營運績效良好，依法無須現金增資，故無法開放員工認股」。到一九九一年九月，勞資會上，勞方認為公司以五億元規劃購地擴建新聞採訪中心，建議資方讓員工認股，以達勞資一體，互利互榮，更能為公司前景努力。會中經過公司財務部經理說明後，做成結論：購地擴建並非增資，肯定員工分紅入股的意義，勞資雙方對其他公司之作法收集資料，建議大股東釋出部分股份供員工認股。一九九

二年一月十五日，中視總經理與工會理監事座談，勞方對分紅入股一事談了許久，乃促成資方的重視。六月間國民黨中央同意將每年稅後盈餘的紅利以面值股價之股票犒賞員工，董事會通過了這個辦法。到七月十六日股東大會也通過員工分紅入股辦法。

臺視工會於一九九〇年提出分紅入股案，要求事業單位列入董事會議程，工會本身則成立專責小組來推動。同年四月四日發起員工簽名運動，四月十日常務理事會決議成立專案小組。五月三十日工會理監事會通過提案繼續爭取員工分紅入股。九月三日理監事會再度通過提案請董事會儘速擬定辦法實施。一直到一九九一年六月，還沒有結果，工會再發起員工簽名運動。在八月的勞資會上，勞方追問此案進度，資方居然說員工分紅入股研究小組召集人赴美任新職，就未再研商，並稱依現行法律及公司制度，實施員工分紅入股執行上有困難。工會在八月的會員代表大會上，再提案通過員工分紅入股案，說明中指出新就任的董事長應允員工分紅入股辦法，但稱須與其他股東溝通。工會對董事長的承諾顯然甚表歡迎。然而，不久董事長陳重光完全改口堅持反對員工分紅入股。到十一月，董事會函工會，表示「員工分紅入股事，牽涉問題極廣，尤需慎重，作多方面之考慮。公司若以盈餘轉增資，係以發行新股代替現金之給付，自不能保留員工認股之股份。但如公司現金增資時，定依公司法規定保留部分，供員工承購」。工會認為董事會此一函件否定了董事長的承諾，資方「都是在敷衍、推諉，毫無誠意」。一九九二年一月理監事會上討論員工分紅入股案，記錄顯示氣氛低迷，

對陳重光的反覆亦無奈，而主席常務理事張繼正說「除了分紅入股以外，亦應該有很多其他服務事情可做」，下結論時又說「本會成立時間短暫，在目前不是很有利的狀況下，我們仍應採取低姿勢」。四月三十日工會舉行員工分紅入股公聽會，陳重光堅持增資時員工才能入股，立委周荃、省議員劉克和工會法律顧問李永然建議工會向省議會陳情，因為省議會是臺視的大股東。六月工會向省議會陳情。迄本論文成稿時還未有任何結果。

第三節

自主工會與新聞自由：代結語

在報禁即將開放時，新聞學者對於新聞自由深表關切。徐佳士教授特別指出「符合自由主義精神的辦法，是別讓報紙內容的製作者（記者、編輯和評論人員）變成報紙業主為達成他們自私目的的工具。給他們行使其專業的自主權，正如醫生不聽從醫院院長指示而自行醫治病人，教授不聽從校長吩咐而自行決定如何教書一般」。於是他建議政府「在把辦報的權利交給有錢有勢人士設置報紙的同時，也應該協助把新聞專業的自主權授給業主們所聘僱的新聞工作人員。授權的方式是協助他們成立一個全國性的新聞人員的職業團體，使他們形成一個有組織的群體，一方面實行自我約束，另一方面確保他們在面臨僱主壓力的情況下，能夠順利地行使他們的自主

權」。徐教授指稱新聞工作人員爭取自由主權的奮鬥，在歐美國家都在進行之中。斯堪地那維亞國家的編輯們要求受僱合約中規定業主不得干預新聞方面的工作，成果甚豐。西德若干主要報紙和雜誌已給編採人員書面保證，允諾不迫使他們撰寫違反他們良知的文字。在著名的明星(Stern)雜誌，總編輯人選和編輯政策是由編採人員投票決定的。巴黎兩大報「費加洛」和「世界報」的新聞工作者掌有編輯政策大權，「世界報」的社長是編輯部人員選舉的。美國報業工會(American Newspaper Guild)也不斷在為確保會員的自主權而努力。

徐教授所提到的歐洲情況，大體上不見得和工會有關，尤其是國內的產業工會並不可能做到。根據我們仔細所查閱過的三個電視工會的各種會議記錄和深入的訪談，我們發現三個電視工會成立四年多來，並沒有處理過任何一件與新聞自由或新聞工作人員工作自主權的問題。基本上，歐洲那些發展是工業民主化的現象（翁秀琪, n. d.），不必然和工會運動聯結在一起。在理念上將兩者結合是相當困難的，而在實際的施行上可能性也不高，尤其是在臺灣地區。也許成立職業工會是一個辦法。亦即成立記者職業工會。這種工會當然由於是由記者所組成，其重要的任務就可以界定在新聞自由及工作自主權上。就如徐佳士教授所強調的，這種工會團體在「物質福利的爭取應在其次，主要是以集體力量向新聞事業單位爭取並確保報業民主化所不可缺乏的新聞工作自主權。（順便也可以把廣播與電視等媒體的新聞人員納入這個組織中）」。

表5-1 新聞工作人員對新聞記者公會成效之評估與期望

	評	估	期	望
提升新聞工作者的世位	8	3.1	40	15.3
維護新聞工作者的道德、促進自律	8	3.1	58	22.2
增進新聞工作者的福利	6	2.3	18	6.9
提高新聞工作者的素質	1	0.4	2	0.8
改善新聞工作者的服務品質	1	0.4	1	0.4
維護新聞自由	7	2.7	92	35.2
協助新聞工作者在職進修	0	0.0	3	1.1
舉辦聯誼活動	117	44.8	1	0.4
促進新聞學術與研究發展	17	6.5	2	0.8
審核新聞工作者的資格	7	2.7	4	1.6
代表全體新聞工作者發言	24	9.2	6	2.3
維護新聞工作者的自主權	0	0.0	34	13.0
未答	64	24.5		
總計	261	100.0	261	100.0

根據兩次各自獨立的調查，可以很明確地看到記者本身對於工會在新聞自由和工作自主權有很高的期望。這種期望當然也直接蘊含了對現況的不滿。根據銘報一九八八年對媒體記者之調查，發現有百分之六〇認為沒有比產業工會更能保障記者權益的組織，而實際上產業工會根本就很難在這方面發生作用。同時更重要的是有將近九成的記者認為需要成立記者工會。在陳世敏等人的調查中也發現了類似的結果。簡言之，記者對現存的記者公會評價很低而期望又很高，尤其是在與新聞自由有關的項目上。不論是有效能的記者公會也好，或是記者工會也好，甚至是記者的職業團體，都是絕大

多數記者所期盼的。同時他們對這樣的組織的期待乃是新聞自由與工作自主權的保障，在陳世敏等人的調查中，有百分之三十五的記者認為現有之記者公會應該維護新聞自由，這是比例最高的一個項目。更值得注意的是，只有百分之三的記者肯定公會維護了新聞自由。在銘報的調查裡，又發現大家不只希望專屬記者工會的成立，更寄望工會可保障及擴充採訪與報導新聞之自由。在報業和電視業都是僅次於保障記者權益的項目，而保障記者權益是相當廣泛的，甚至連新聞自由與工作自主權都可包括在內。電視記者對採訪與報導的自由，期望更是殷切，有百分之三十五的做如此的主張，在報業方面這項比例只有百分之二十三。不過即使在報業這個數字仍然是第二高的。在主張工會應保障記者權益上，電視記者也比報業記者對工會有更強的期望，電視記者有百分之五十九主張記者工會應保障記者權益，報業記者則有百分之三十九，兩者相差高達百分之二十。電視新聞自由受到更嚴重的限制從這些調查的結果可以看得很清楚。而大家都把希望擺在自主的記者工會的成立與運作上，但是到目前為止這還只是一個期望，在最近的未來，幾乎不太可能實現。

在實際的廣播電視企業生態裡，執政黨的政治壟斷仍然很有力量，資方對勞方工會的成立與運作還保有幾十年來的敵意，現有的產業工會在運作上都不是很順利。一般而言，在爭取物質性的福利和工作條件的改善都已相當困難。例如華視和中視工會都還是有些成效的，會員也比較滿意工會的運作，但就團體協約而言，工會最

表5-2 電視和報業工會會員對工會做事的看法

	電視	報業
薪資的爭取	32	31
爭取福利	24	33
減少工時和工作量	20	15
不清楚	18	9
意見溝通	8	9
健全人事升遷制度	7	7
調解會員間糾紛	6	8
凡有關勞工利益的事	5	
促進勞資團結和諧	5	
剛成立不清楚	5	
改善工作環境		13
加強勞工法令及勞工意識之宣導		8
調解勞資糾紛		8
其他	26	19
	100人	277人

資料來源：銘報1988年9月23日。

後都向資方做了極大的讓步，對會員權益的爭取和維護未見有更積極的效果。中廣在資方控制下，最終又成了一個被閹割的非自主工會，甚至也就消失無蹤。臺視工會不論在團體協約或員工分紅入股上，資方都毫不讓步，工會欲振乏力，毫無進展。在這樣的狀況下，要向資方進一步爭取自主權，尤其是編採人員的自主權，實在是不可能的。因此，可以確定的是各大眾傳播事業的產業工會在維護一般的會員權益上還力有未逮。再證諸英美類似工會，甚至跨公司的工會的運作，產業工會主要還是在勞工一般權益的爭取上。同時以

新聞部佔工會成員僅百分之十至十五的比例，產業工會就更不可能對新聞自由或工作自主權有所影響。

在銘報的調查中，有高達九成的記者希望成立專為記者的產業工會。在概念上，這個調查沒弄清楚產業工會和職業工會的差異。工會法第六條指稱「同一產業內由各部分不同職業之工人所組成者為產業工會。聯合同一職業工人所組織者為職業工會」。銘報調查所指應即是記者職業工會。各個產業工會在前面的有關分析中已可明白的發現不論在勞工一般權益或是新聞工作人員所特別應該獲得保障的權益上都不易發揮積極的功效，其可能原因也在上一段落中說明。因此新聞從業人員若要主動爭取新聞自由與工作自主權，而又想以工會的方式來推展，則應該成立自主的記者職業工會。但是即使成立了這樣的工會，記者們還是面臨許多的難題。如本文前言所指出的，法律能否有效而充分保障這個記者工會的代表性及相關權益，以及企業生態及政治立場能否符合真正民主政治的條件，是記者職業工會成敗的重要因素。更不利的是，記者職業工會在力量聚合和運作上，比產業工會更為困難，各傳播事業以目前的性格而言，也不太可能賣職業工會的帳。如果記者們沒有力量在這兩方面有所突破，職業工會的成立必然會遭遇到與產業工會同樣甚至更糟的命運。雖然，在韓國，工會運動強力運作的結果促成了採編自主而不受政治力量和資方的左右，是工會促進了企業民主化的成功例子(Lee, 1990)，但是韓國工會強力運作的方式在臺灣極不可能發生。換言之，韓國的工會就突破了上述兩個重要條件的限制。

表5-3 電視產業工會會員分布狀況

	台視工會		中視工會		華視工會	
	人數	百分比	人數	百分比	組數	百分比
新聞部	112	15.2	81	12.6	9	9.8
節目部	171	23.1	231	35.9	34	37.0
工程部	97	13.1	171	26.6	24	26.1
業務部	26	3.5	21	3.3	3	3.3
資部部	21	2.8	15	2.3		
行政部	37	5.0	83	12.9	7	7.6
人事與公關	2	...	18	2.8	1	1.1
財務部	19	2.6	2	2.2		
專員室			26	3.5	23	3.6
總經理室等	17	2.3			2	2.2
體育部	17	2.3				
樂團	23	1.3				
演藝中心	48	6.5				
製作工程中心	117	15.9				
福利社	5	...				
稽查室					3	3.3
企劃室					2	2.2
教學部					5	5.4

註：華視工會部分只收集到小組數。

表5-4 電視及報業員工參加工會的動機

	電視	報業
維護及保障自己的權益	34	52
表達意見之管道	22	11
大家參加就參加	16	10
成立工會是必然的趨勢	12	8
強迫參加	12	4
參加工會是一種權利義務	8	7
其他	17	16
	100人	277人

表5-5 記者對專為記者成立產業工會的看法

	電視	報業
保障記者權益	59	39
保障及擴充採訪及報導自由	35	23
保障記者應有的福利	34	23
教育的爭取	18	12
減少工時與工作量	11	7
在職訓練或深造	9	6
良好的工作環境	8	5
沒有比產業工會更能保障記者權益的組織		60

資料來源：銘報，1988，9月30日

表5-6 新聞工作人員對大眾傳播業職業工會最重要任務的看法

締結團體協約	輔導就業	勞動條件與福利	調解工會內糾紛	週解勞資爭議	工作自主權	調查統計
21	8	120	3	6	94	1
8.3	3.2	47.4	1.2	2.4	37.2	0.3

就整體情勢而言，臺灣工會和工運由於結構上的限制和國家機器與資本家親近的特性，近幾年來並無法有積極的發展。在臺灣，政府以往制定的勞工法令有相當重要的特色，即一方面勞工法令限制了勞工的行動，但在另一方面也保護了勞工的權利。勞工未經激烈的工會運動，就已獲得了合法的權益，在一九八〇年代末的勞工運動中，絕大部分的工運團體所爭取的多是勞工法令已明訂的權利。不過由於國家機器對社會控制的強烈意圖和機制，勞工法令也對勞工行動有所限制。在戒嚴時期，對勞工的權利更有許多戒嚴法

令的約束（王振寰、方孝鼎，1991）。廣播電視機構的勞工在戒嚴時期幾乎沒有任何維護自己權利的意識，不只是這種國家機器主導的情勢有以致之，更由於其為國家機器宣導政令強化統治的基礎，外在的控制與干預十分緊密。於是廣播電視媒體的工會成立得非常晚，都在解嚴之後。其實，若要依勞動基準法，則該法是在一九八四年公布施行，工會在那個時候就可以成立，而不是非在解嚴之後才能成立。甚至，在勞基法訂定之前，大眾傳播從業人員也有成立工會的空間。廣播電視工會成立時間的特徵也正標示了其後來實質發展的可能性質與侷限。

在一九八〇年代末期的工潮中，廣電工會先後成立了。除了如上所析述，在情勢上本來就難以發揮作用，更由於政府本身在策略上自一九八九年有意壓制包括勞工運動在內的社會運動，到一九九〇年更以社運流氓的不當但極具威脅性的用語來打擊社會運動。在工運未能持續發展的情況下，也可顯現廣電工會不易發展的態勢。從勞資的折衝中，我們可以明顯發現資方立場非常強硬，有些甚至置法令於不顧，但工會也無可奈何。在工會的發展都不能健全有力的狀況下，要由廣電工會來爭取新聞自由與自主工作權，幾乎是完全不可能的。不過，如果資方和國家機器繼續有意忽視新聞專業人員的工作自主權和尊嚴，廣電新聞從業人員也可能會為爭取新聞自由而採取行動，尤其是當政治民主化的趨勢更加穩固之時，這種改革是遲早而不可避免的。如本文在前面所指出，根據調查，大多數的記者都對工會維護新聞自由有很高的期望，在民主化的過程

中，這種期望很可能會成爲重要的改革動力。

參考書目

王振寰、方孝鼎

1991 國家機器、勞工政策與勞工運動，手稿本。

徐佳士

1987 「請給新聞記者自主權——報業民主化的重要條件」，東方雜誌
20(10):10-11

翁秀琪

n.d. 工作權與新聞記者的自主性，手稿本。

陳世敏、彭芸、羅文輝

1988 制定新聞記者法可行性之研究，新聞局委託研究。

簡慧卿

1991 我國新聞從業人員組織工會之研究——以報業為例，國立政治
大學新聞研究所碩士論文。

當代雜誌社

1988 「新聞自由與報業自主工會」座談會記錄，當代28：87-102。

「以自主的新聞工會提振新聞自由」座談會記錄，當代31：82
-98。

銘報

1988 有關工會的調查，九月二十三日，九月三十日。

Fedler, Fred and Phillip Taylor

1981 "Reporters and the Newspaper Guild: Membership Attitudes
and Salaries", Journalism Quarterly 1981:83-88

Johnson, Haynes

1972 "The Newspaper Guild's Identity Crisis", Columbia Journalism Review, November/December:44-48.

Koenig, Allen E.

1970 A Union of Individuals: the Formation of the American Newspaper Guild, 1933-1936, New York: Columbia University Press.

Lee, Byung Soo

1990 "Press Freedom during Korea's 5th and 6th Republic", Syngkok Journalism Review vol.1: 15-35.

Seglow, Peter

1978 Trade Unionism in Television, a Case Study in the Development of White Collar Militancy, Westmead, England: Saxon House.

Wasko, Janet

1983 "Trade Unions and Broadcasting: a Case Study of the National Association of Broadcast Employees and Technicians", In J. Wasco (ed.) The Critical Communication Review, Vol.1.: 85-112.

公共電視

第六章

■ 馮建三

「必也正名乎」。名不正而言不順的困擾，在討論關於公共電視的問題時，尤其明顯；因為不同定義的公共電視，涉及了不同的人事及經費等等方面的設計，也產生了互異的社會文化效應。本章先行釐清三種公共電視的模式，接著說明這些名詞雖然相同、但內涵差異巨大的不同公共電視模式，它們晚近十多年來，究竟面臨了什麼樣的挑戰。透過這些知彼的功夫，本文隨即轉而探討在如此背景之下，我國由「政府」主導而創設的「公共」電視，究竟存在著什麼樣的原因、隱藏著什麼樣的意義，而它從無到有的演變過程，又是什麼。最後，本章將以前（一九九一）年八月五日「公共電視台籌備委員會」舉行公聽會以後的「公共電視法草案」為藍本，並追蹤該草案截至本文完成之前的發展，然後加以評估並提出建議（特別是人事與經費方面）。歷經了這些分析，本文期望能夠得出比較符合民主精神與實質的公共電視「台」的雛形，除此之外，更是冀求能夠替未來重組本地整體電視生態，使其符應公共電視「制度」的要求，預留契機。因此，如實說來，本章的寫作旨趣，並不滿足於創造一家新而合乎民主的電視網，而是希望鋪陳改造既有電視結構的張本。當然，能夠達成前項目標，已經不是容易之舉。在此認知下，猶然標舉後項標的，究竟是否好高騖遠而予人笑柄，尚待我們的社會自行以行動，驗証於來日。

第一節

什麼是「公共」電視：三種模式

依照一般看法，所謂「公共領域」，指涉的是行動者在國家與市場範疇之間，發現了一塊空間，足以讓他（她）在不受政治及商業力量的不當干擾之下，獨立成事。換句話說，公共原則是否存在、以什麼條件存在而適用於何種對象及其適用程度的深淺，涉及政治、經濟與（不同階級之）行動者三造的拮抗及連橫關係（註1）。電視的表現是否具有公共服務的性質，同樣可以依此關係，細作觀察；根據已經存在的實例，我們按照其適用範圍的大小，分疏得出三個層次的公共電視：上焉者是「大魚模式」的公共電視，次則是「小魚模式」聊備一格，下焉者則是魚目混珠、甚至有欺世盜名的嫌疑，或許可以「蝦米模式」稱之。以下由淺入深，進一步說明這些模式的實質內涵（註2）。

一、「蝦米模式」的公共電視：以「節目」為單位

起自一九八四年五月二十日，截至目前為止，我國所稱謂的「公共」電視，即是這個模式的代表。它由國家機器（本例由新聞局為其代理）出面，協商現有三家商業電視台交換若干時間，使用其現有傳播設備，放送若干節目與廣告分開進行的廣播。以台灣現制為

例，這種模式的公共電視，一個標準公共節目播放之前，先有三分鐘（政令與社教）廣告，然後又有五分鐘（商業）廣告，最後才是二十二分鐘正片。先不就其內容判斷這是否符合前述的公共原則，單就其「形式」而言，這樣子的節目安排而冠以公共電視之名，是否恰當？

現行《廣播電視法》第三十一條第三款規定，「廣告應於節目前後播出，不得於節目中間插播；但節目時間達半小時者，得插播一次或二次」。假使我們不將正片之前的八分鐘（五分鐘政令與社教加上三分鐘商業的）廣告列入計算，則這個節目之時間是二十二分而不及半小時，只是依法而不能插播廣告，這與其它商業節目所需遵守者相同，如何能夠稱作是公共電視的節目？換個方式計算而將正片前的二類廣告盡數納入，則這個節目的長度剛好是三十分鐘，已達插播廣告的條件但未插播，我們可以說這是值得肯定的作為嗎？不能。因為，果真依此計算，則這個公視節目的廣告時間是八分鐘，正片時間是二十二分鐘，二者播出時間的比率是36.4%，但廣電法同條第一款規定，「電台播送廣告，不得超過播送總時間百分之十五」，廣告量是商業節目合法廣告量的二倍有餘，卻稱作是公視節目，似乎道理不通（至於播放廣告的電視台，在特定意義上，仍然可以為電視「制度」所容許，是另一個問題，詳見本章註6）。

其次，我們再以最初淺層次的「內容」作為衡量標準，這樣子的節目是否可以稱作是公共電視？目前所謂的公視節目，確實不同於現有三台的一般節目，但如果只是以作之師的態度，製作若干知

識性、教育性、文化性的影像訊號，顯然不足以稱作是公視的創舉，因為《廣播電視法》第十七條第一款原本已有如下規定：「新聞及政令宣導節目、教育文化節目及公共服務節目」的「播放時間佔每週總時間，電視電台不得少於百分之五十」。因此，所謂的公視，也只不過符合了現有黨政軍電視台應該遵守的法律規範，前者與後者的不同，只在後者對於本身原應遵守的規範，也是虛蛇委蛇。再退一步論事，在這種公視出現以前，三台從一九七六年開始的「聯播時代」節目之內容，其類型與我們現今所見，幾乎完全相同。當時，晚間九時至九時三十分的一家電視台，在相同時段播出同一個文教性節目，前後達八年五個月，直到我們現有的「蝦米」公共電視正式「命名」誕生為止（朱婉清，1985）。

形式與內容兩不相符而佔用「公共電視」的名位，實在是以欺世盜名的手段，混淆了視聽，大有可能誤導了民眾的認知，折損了民眾支持公視的意願（註3）。據筆者所知，定期徵用商營電台時段而播出政府出資製作的節目，亦唯有近鄰香港，不過，他們並沒有擅自使用「公共電視」之名，而是逕以「香港電台」（Radio Television Hong Kong, RTHK）相稱（註4）。

二、「小魚模式」的公共電視：以「頻道」為單位

在惡性商業競爭、以廣告作為財政基礎，而其營運目標在於謀取利潤的數個電視網已經成為基本建制以後，另行出現了擁有本身之製作及輸送影視訊號的電視頻道，美國在一九六七年十一月七日

通過法案，成立了這麼樣的一個電視網，是為本模式的代表。截至一九八九年，美國的公共電視網與商業電視網，分別擁有三三八與一〇六二個地方加盟電視台 (Sterling and Kittross, 1990: 633)，(至一九九二年美國公視的地方加盟台數增加至三七三個) 在一九八七年各自囊括81%及4%的電視觀眾(另有14%則為商業線纜電視所擁有，其中按片付費有6%) (Carey, 1989: 210)。

我們從羅列於前的資料，可以明白看出，在商業體系環視之下，美國這種一支獨秀的公共電視網成就有限。並且，由於設立之初沒有能夠使用特高頻(VHF)的頻道資源，初期的收視戶僅限於若干地區，沒有能夠符合公共電視應該為國境之內所有地區均能接收的原則，而其觀眾組成，初期也因為節目設計未能妥善規畫，沒有滿足全體觀眾一視同仁的要求，反倒偏向了教育程度較高者。這個情況固然在此種公視運作較為成熟以後，得到相當程度改善 (Comstock, 1989: 80) 而真正成為「全民」所用 (註5)，但卻無法彌補先前已然發生的缺憾 (社會有利階層先從公視獲利)。我國的公視模式即將由「蝦米」蛻變成「小魚」，如何避免美國建台的缺失，應該值得注意。比如，如果公視建台之後的播放頻道位於「超高頻」(UHF) (即與目前空中教學使用的電波位於同一頻帶)，那麼，對於絕大部份電視家庭來說，既然他們的現有電視機型只能接收傳自「特高頻」頻道的電訊，則如何設計一套辦法，讓他們於現有電視加裝配備、或添購新電視機，以求能夠在最短期間內，同樣收看公視節目，應當必須正視。

雖然杯水車薪、聊備一格，美國這種公視終究比前一種模式進

步，就台灣現階段而言，愈是能夠祛除政府不當干預的疑慮，並從三台廣告盈餘取得主要營運資金，則獨立建台的公視愈是值得肯定。反之，如果政府不合理的管制不肯撤離，依舊抱守落伍的態度與作為，企圖假「公」之名，卻明作「黨政」之實，則將造成比現有蝦米公視模式更大的災害，更是讓人不堪、更是欺世盜名。

三、「大魚模式」的公共電視：以「制度」為依歸

西歐與北歐國家的電視，其節目的整體表現，均具有公共服務的精神，但它們境內的數個電視頻道，並非盡數以執照費作為營運資金。換句話說，這些地方的電視台，即便播放了廣告，仍然發揮了「公器」的特質，在相當大程度內，排除了商業力量對於節目產製及放映編排的不良影響（註6）。英國與西德分別是兩個例子，代表公共電視「制度」之下，對於廣告播放方式的不同安排，從而具有效果高低之別。

英國目前擁有四個電視頻道，二個屬於不播廣告而依靠執照費營運的「英國廣播協會」（British Broadcasting Corporation，以下簡稱BBC），另二個固然均播廣告，但依其法律規定，只有一台「獨立電視公司」（Independent Television Company，以下簡稱ITV）得有廣告盈餘，並且必須將此盈餘提撥部份，充作雖然播廣告卻因為其節目本旨在於鼓勵創新、引發議論而不可能自行取得足夠廣告金額的另一家電視網「第四頻道」（Channel 4，以下簡稱C4）使用（參見Blanchard and Morley, 1982），其詳細提撥金額見本章註31。

英國的作法等於是讓得到特許的人，擁有從廣告取利的壟斷權力，但也因為賦予其獨佔權力，故能責成其一定作為，使四個電視頻道在財源不重疊的情況下，毋須進行不必要的惡性競爭。西德的公營第一(ARD)及第二(ZDF)電視台，以特定方式容許這二家公營電視台播放廣告以補充其營運資金(註7)，由於這樣子的廣告屬於獨佔性質，並且佔其總收入的比例輕微，因此無虞妨礙其公共服務的原則(註8)。

這二種播放廣告但其表現依然符合公共服務要求的電視制度，主要特徵有二。一個是在相同時段，安排不同類型的節目，讓觀眾可以自行選擇。西德二家電視台自一九六三年即已達成協議，共同起草節目時間表，俾使彼此節目類型交錯進行(新聞局,1990:216)；英國更是如此，BBC第二台與播放廣告的C4分別在一九六四年及一九八二年創設時，已經清楚定位，目的原本在與現有電視台有所區別。其次，公營電視制度的節目多元程度，總是強過商業制度，其中，英國的模式更是能夠得到最為多元的節目產出(Blumler et al., 1986)。

經由以上的討論，我們可以說，關於「什麼」是公共電視的議論，從最低層次到最高層次的演變，基本上可以看成是「量」變至「質」變的跳躍過程。以單一「節目」來看，即便是非常商業化的電視台，也可能偶一為之而「壞竹出好筍」地製作得出符合公共理念的內容，但這總歸是滄海一粟，顯然不可取。其次，在數個商業電視網包夾的環境裡，因為某種因素而以後出轉精的姿態，出現了

一個具有獨立「播送」及「製作」節目，並且不以謀利為目的之電視網，其節目內涵固然以公共服務為標的，卻終歸必須生存於漫天商業氣息的電視結構，它所能夠發揮的公視精神，極其有限。最值得營造爭取者，則是一種公視「制度」，其下，固然仍有商業廣告的存在、固然國家機器的控制色彩無法盡數祛除，但在可取程度之內，數個電視廣播網所製播的節目，符合公共服務之信念者，可以達到較高水平。

第二節

公共電視危機探源：四類因素

嘗有學者認為，與其孜孜矻矻尋求（大眾）傳播理論的建立，不如直指社會，追問其政經與社會文化之結構，則傳播的理論亦在其中(Golding and Murdock,1978)。類同道理，從抽象層次來看，我們也可以說，從一九七〇年代末期以來日漸明顯的公共電視危機(JOC, 1978)，實際上是整個電視、乃至整個影視及社會文化環境的危機，而其主要根源之一，在於當前資本主義生產模式試圖擴張它的利潤來源與深化它的控制能力。因為公共電視制度是公共領域的一個形式，先天原本與利潤邏輯與政治強制不能相容，因此，公視也就成為資本主義行進過程的路障、成為政商勢力必欲去之而後快的對象。如果從比較具體的層次再作觀察，無論是「小魚」（美國）或「大魚」（西歐）的公視，它們自成立至今所遭遇到的挑戰，可以

說是西歐公視「制度」面臨變成公視「頻道」的窘境，而美國公視頻道則有再遭受淡化的命運，這些局面是「科技、政治、經濟與僵化之科層組織」等四個因素的綜合表現，本節即援此作為分析公視危機的次序。至於台灣獨有的蝦米公視刻正往前挪動，在最佳情況下，即將蝦跳成為美國式的公視，表面上看來似乎違背了資本假政商自利的運作邏輯，但實質又是如何，是否金玉其外而敗絮其中？針對這個問題，本章將在第三節作更為精細的討論與評估。

一、新傳播科技與公共電視

「資本主義生產模式風行社會以後，其財富的表現就在於『堆積如山的商品』」，馬克思在《資本論》正文的起始，如此寫著。就影像的電子傳輸技術而言，我們不妨順勢而說，「堆積如山的商品」具體呈現為衛星與線纜頻道的跳躍增加。一九八〇年，西、北歐十七個國家（註9）共有41個電視頻道，其中只有5個為商營，公營則有36個。到了一九九〇年，公營電視雖然也有小幅度增加（多了4個），但最炫人耳目的還是商營電視頻道（多了31個，其中許多是全國性的衛星電視）。如果再加上必須額外付費始能觀看的特定品位之線纜及衛星節目，則這些國家的電視頻道已經超過了一百之數。（Brant and Siune, 1992:103-104）

為什麼過去十多年來，尾隨美國這個全球資本主義經濟體系龍頭之後，歐洲地區的新影視消費頻道膨脹地這麼迅速？我們必須先行研究這個問題，因為這事關吾人對於歷史進展方向的評估，以及

據此而發的行動。簡短地說，這是由於傳播科技能夠更為快速地在不同地理空間襄助資本的累積（比如，透過衛星輸送，「蝙蝠俠」、「忍者龜」、「終極警探」等等影視節目，同步出現於美國、日本與西歐而達到資本家快速賺取利潤的目標），但就在這個累積過程，資本主義原有的各種形式之財富分配的不平均，卻又因為這些科技的引進乃是在「市場機能」主導下的產物，遂爾更形擴張、強化。以影視文化的消費而言，這非但代表了能夠按片付費的家庭、僅能夠觀看基本有線電視的家庭、甚至尚且無法收看有線電視的家庭，他們之間的差距愈來愈大，這同時也表示原有的「公共文化」在閱聽人生活中，扮演了愈來愈淡薄的角色，觀眾乃是社會公民的身份（citizenship）愈來愈不成其形，終至於只能是消費者（consumer），以物質財貨的消費取代了對於社會事務的參與，自身命運任由外在力量擺弄（註 10）。

換句話說，既然歐洲地區過往十年的公營電視頻道增加有限而商業頻道大舉擴張，這就造成了「公共電視」在西、北歐國民的影視生活比重，相對降低了許多。尤有進者，由於各國收看電視時間的增加幅度，遠不及這些電子頻道的增加速度（註 11），原已存在的「粥（頻道）多僧（看電視時間）少」的問題，也就愈發嚴重，逼使公營電視採行了更多的商營電視之營運策略、節目形式，以求搶奪觀眾的時間，如此一來，公共電視的「制度」也就漸漸難以維持。

在美國，有線及衛星電視對於公共電視的衝擊，表現為另一種形態。從一開始，在純然是商業體系的電視環境中經營公視頻道，

便經常遭人質疑這樣的公視是否真正能夠服務所謂「特定觀眾」(specialized audience)、而這些特定觀眾又是什麼(分眾、小眾、或是具有特殊品位的群體?) (Millar, 1976)。等到新電子科技發達之後(美國1980年的線纜電視普及率略低於20%，到了1991年已經接近60%)，主張市場力量的人更是振振有詞地指出，即便在公視未出現之前，存在著這類特定觀眾，而美國當時的商營廣播電視沒有能夠提供這些服務，但現在已經有了如此多量的「窄播」(narrow-casting)線纜及衛星頻道，足以服務這些「特定觀眾」，為什麼還需要公共「廣播」電視系統？(註12)諸如此類的看法，除了是站在商業電視的本位，唯恐公視與其爭奪觀眾收看時間，因此必欲去公視而後快以外，它也僅止於由「生產力」的觀點研究科技，並沒有釐清特定「生產關係」之內，聽任科技遵循市場機能所將出現的種種問題(馮建三，1991)。

二、政治權力與公共電視

相較於報紙等印刷媒介，收音機與電視等電子媒介受到國家機器較多的管制，一般常見的理由有兩種：(1)電子媒介的影響力較大，以及(2)電波資源相對有限，利用這種資源傳出的訊息雖然如同空氣、陽光，任何一人對它的消費不會危及他方的消費權力，但就佔有這份資源的所有者而言，他卻排除了別人同時於相同地區使用的權力。因此，電波資源具有「準公共財」(“common pool” goods)的性質(Mulgan, 1991: 203；並參考本書第一章)，賦予了國家介

入廣電營運的（意識形態上的）合理正當性。

國家對於電視的管制，可以分作兩大方面加以探討：一是微觀而對於電視內容所作的要求，再就是宏觀而相對於市場機能所產生的作用。本章以公視為題，因此只須就後項發揮（註 13）。英國的（公共）電視制度，是「資本家與國家利益所達成的協議形態，充其量不過是極其有限的權力分立。」（Williams, 1974；馮建三譯，1992: 49），但由於英國的歷史發展過程、階級結構均較特殊，因此其制度，「並非西歐國家最典型的範例」，反倒是法國與義大利所採取的技術規範，由國家直接立法管，並對廣播節目的生產過程直接規約，更為接近常態（註 14）。

很明顯，在公視盛行的歐洲，「國家」力量也常有越線致而折損「公共」色彩的情事；但這種打了折扣的公視畢竟還因為這些社會的市民力量比較強大。尚有政黨及派系的拮抗，大抵還算相對保持了公共的精神。就政治勢力對公視的具體滲透手段來看，政府總是可以由施加外部壓力（直接干預節目製作、執照費用的調整、高級人事任命等等）與內部壓力（昇遷遲速、官方政策宣示、內參與集會示警等等），以此達成約束公視運作的目的（Etzioni-Halevy, 1987）。不過，國家機器對公視最大的打擊，還在於引進、結合市場機能，使商業力量凌駕一切而迫使公視不能不有所回應，終至褪去公共色彩而比同於商營電視；換句話說，等到政治勢力串連了經濟誘因，公視危機也就暴露無遺。一九八〇年代新保守主義登台，波及公視，以英國為例，類如柴契爾夫人擔任首相期間，試圖以強大

的國家機器(strong state),打破BBC與ITV所擁有的雙元結構,造就電視的「自由市場」(free market),正是政經聯手摧殘公視的最佳註腳(Gamble, 1988) (註 15)。

在公視「制度」的歐洲,政治權力對於公視的為害,在於屈服、然後聽命於市場邏輯。在美國這種商業電視是主流的地方,政治權力對於公視「頻道」的弊端,主要表現於(1)以捐贈給公視頻道年度預算的高低,影響其節目走向或迫使其向民間或商界募款,致而財政毫無獨立可言 (Economist, May 30 1992: 41); (2)在美國公視成立之初,以迅雷不及掩耳的速度,宣布公視網開始運作,致使公視定位不清而種下今日搖擺沒有前景的局面(Katz, 1989)。一九六〇年代,美國除了有許多團體(如卡內基基金會發表報告、福特基金會撥一千萬美元)致力於倡議成立「公共電視網」以外,更有聲勢浩大的反現有電子傳播體系的「抗議運動」(Barnouw, 1975:391)。在諸如此類的氣氛中,商業色彩的電視(及收音機)成為眾矢之的。眼見及此,當時的美國總統詹森,突然跳上了推動非商業性電視運動的列車,要求國會快速通過(一九六七年十一月七日)法案以正式成立公視。就在美國民眾尚且沉醉於公視終算誕生的欣慰時,詹森旋又提名曾經是陸軍要人、歷任「通用動力」(General Dynamics)公司總裁的培士(Frank Pace)作為公視首任執行長,而培士亦表示他將研究如何利用公共電視,作為控制暴動之用:現在,一度熱情擁抱公共電視的支持者,不免納悶「這下子公視豈不要被詹森擁抱至死?」(Barnouw, 1975:398-399)。究其實,日後美

國公視的發展確實問題層出，不但尼克森、雷根之流的總統明白要求公視少碰公共事務，電台本身爲了不去觸怒政府這位衣食父母，若還能夠有任何調查性的報導，也「只是例外而已。」(Kellner, 1990: 203)

以美國而言，我們似乎可以從歷史證據推知：公視的成立乃是政治力量收編、懷柔了民眾對於現有的商業電視體制的強烈不滿，拆除了引爆電視結構的導火線，延長了統治階層壟斷電視作爲謀取利潤、政治控制的命脈。

三、商業壓力與公共電視

永無休止找尋投資對象，在其過程中將生活各個領域商品化，是資本主義生產体系的律令。原先阻卻資本滲透的西、北歐「公共」廣播制度，起自一九五四年英國的容納ITV之成立、繼之有一九七六年義大利地方商業電視台林立，然後一九八四年及一九八五年西德、法國相率開放了空中頻道，提供商賈進軍電子文化的管道，到了現今，儘管這些地方的電視之表現，尙且較諸北美及許多第三世界國家的電視，更能符合公共服務的要求（尤其是英國），但它們的廣電体系已不再是潔白而不受商業利益的感染，也是不爭的事實（註16）。迄至1992年爲止，英國公共廣電体系所受衝擊，在義法德等人口在六千萬的國度裡，相對而言，確是較可忍受，現以該國作爲例子，探討公視「制度」商業化的過程及其意義（如果英國都已如此，則其它國家的景況，或許可以說是思過半矣）。

直到晚近，藉著特殊的制度設計，英國商營電視固然播放廣告，但並不能說這些商業電視台沒有公共服務的表現（尤其是開播於1982年的「第四頻道」；參見本章註6及第一節之三）。在這種情形下，英國播放廣告但仍具公共服務色彩的兩個電視頻道（ITV及C4）以及不播廣告的BBC之漸失公共服務精神的過程，略有不同。就ITV與C4而言，一九九〇年末稍所通過的《廣播法》（The Broadcasting Act）顯示，先前它們彼此所不存在的競爭關係，並且因為無須競爭而可以調撥資源服務公眾的行事，將被迫取消。其次，由於英政府改變了給予電視執照的辦法，捨棄了先前沿用既久的「合理標」（亦即是否核發電視執照，取決於申請者所提出的節目製播計畫，以及該申請者過去的節目製作表現），改成「最高標」（亦即是否核發電視執照，無關乎申請者是否具有製播節目的能力、意願，或申請者過去的表现記錄，而完全視申請者提出的標金高低而定）。經過這個轉折，一九九三年元旦開始而取得另一個十年（一九九三～二〇〇二）電視頻道經營權的新執照擁有者，很有可能以降低製作節目的費用等等方法，彌補因為最高標而多支出的成本。除此之外，這兩家頻道也已經直接面對了有線及衛星電視的競爭，而最遲在一九九四年底，因為英國政府計畫核准「第五頻道」（Channel 5）（視訊範圍，涵蓋英國七成國土）之設立，屆時它們尚得另行面對這個新的威脅（註17）。

就BBC旗下的兩個電視網來看，由於它們的營運特許狀要到一九九六年方始屆滿，因此英政府目前所推動的電視革命，尚未直接

衝擊其營運。然而，這並不是說BBC絲毫沒有受到大環境崩動的影響，事實上，自從ITV開播以來，BBC是不是日愈商業化，可以從二個層面來看：(1)BBC的收入來源，以及(2)BBC的節目內容。除了海外收音機廣播部門由英國外交部支付營運費用，BBC的收入主要由執照費與該機構的商業部門之營運所得(BBC Enterprises Ltd., 一九六〇年成立，一九八六年合併BBC Publications)組成，過去十五年來二者比率的變化，可以視為在執照費收入不足的經濟壓力下，BBC以商業策略所作回應的強度。我們從表6-1可以看出，商業所得佔BBC全部收入的比例，從一九七五年的3.30，幾乎年年爬昇，到了一九九〇年已經高達14.51%。

表6-1 BBC之執照費收入與商業部門收入的百分比(%)

年度(至該年三月三十一日)	總收入 (百萬英鎊)	執照費收入佔總收入* 百分比(%)	商業部門收入佔總收入* 百分比(%)
1975-1976	151.4	96.70	3.30
1979-1980	478.3	89.46	10.54
1985-1986	1084.1	90.28	9.72
1989-1990	1446.8	85.48	14.51

資料來源：BBC Annual Report, 1976；1981；1987；Guide to the BBC, 1990。

* 執照費收入指未扣除徵收過程時耗用的行政費；商業部門收入指營業總額，不是利潤。

BBC增加商業部門的收入，根源在於執照費收入難以及時而充分地反映它的營運需求。在財政壓力之下，BBC也試圖利用新科技(衛星)販賣、再次利用其節目於海外市場，一九九一年三月它開始在歐洲地區以向訂戶收費的方式，提供影像；同年十一月則進入亞洲，以播放廣告的方式支持其一天二十四小時的「服務」。BBC或許會說，這些海外舉措容或傷害了它在英國境內的公視原則(觀眾

普同共享而不是特別付費的人才能使用、不播廣告而淪為替商業利益說項)，但畢竟也是不得不有的應變策略，並且也是維持其在英國繼續維持公共服務的作法。實情是否如此，或者就如主張徹底解除廣電管制而聽任市場帶領之《經濟學人》所預測「這乃是一葉知秋、見微知著(the thin end of the wedge)。」告示了BBC公共服務宗旨的淪陷？前事不可忘：紐西蘭的公視開始播放廣告之初，也只讓廣告收入佔其總收入的10%，但現在卻已是95% (Economist, 15 June 1991:65) (註18)。

其次，BBC的節目內容是不是逐漸商業化？這是比較難以明確察知的問題。不過，為了保有50%左右的收視率(註19)，以此作為徵收電視機執照費的正當性，BBC確實必須隨時注意ITV及C4的動態，既然如此，則BBC在節目形態及播出流程的設計方面，應該也就容易比同於播放廣告的兩家電視網了。

美國公視頻道歷年取自工商業界的款項，佔其總收入的比率，從一九七五年的5.8%躍增到了一九八七年的15.1%(Carey, 1989: 209)，及近年的16%(Aufderheide, 1991b: 61)。乍看之下，財團對於公視的營運比重，遠不如政府及一般基金或社區居民之捐贈；然而，「財團的錢通常直接用於特定節目的製作與包裝(納稅人經由政府給付的錢用於公視的基本開銷，社區居民的捐款則由地方電台自由支用)。如此一來，工商界反倒變成了公視節目製作過程中，最具影響力的單位。」(Aufderheide, 1991b: 62)至於這些資本家捐贈經費的目的，不外乎利用「公」視裝扮、粉飾自身的公益形像，其中

最具諷刺性的例子發生在一九七〇年代初期。當時石油公司爲了沖淡社會大眾因爲石油危機而起的責難，於是大筆贈款公視以求移轉視聽，其致金的程度幾乎到達控制公視的地步，公視也因此爲人戲稱是「石油電視公司」(Petroleum Broadcasting System,按：取其英文縮寫亦爲PBS，與公視的英文縮寫相同)(Kellner, 1990: 202)。美國公視常自詡其營運基金多元，以此可以較爲獨立運作，其實不然，問題出在所謂的資金多元，其實是資金來源不穩定而予財團有機可趁。

四、科層組織與公共電視

在排除了不當的政治及經濟干擾並取得「流通」電子訊號的頻道以後，爲了要在最大範圍之內，「生產」多元（不等同於多量）的影視文化品位並負創新、實驗之責，公電視網尚須設計得出適格的科層組織形式。一方面，公共電視必須善用「規模經濟」(economics of scale)的特性，透過組織的擴張而降低製作節目的成本，並期求能夠將順此而省約的資金，轉而再投入於開發他種類型的影視品味以得到「範疇經濟」(economics of scope)的效益(註20)。另一方面，公共電視也必須知曉，組織無邊的膨脹將可能重蹈「彼得定律」因人設事的陷阱，亡失了照顧「公共」利益的原則而淪落爲自身科層利益的辯護。因此，兼求大組織的經濟優點與小組的彈性靈通，也就成爲發揮公共電視精神的巨大挑戰。具體而言，這也就是(1)如何讓專業精神落實而不流於「作之君作之師」(paternalistic)的專業暴力、精英由上而下的強勢指導作爲；以及(2)公視節目的「取

得來源」問題。就前項目標來說，這是公視如何在其專業素養與政治經濟勢力之間求取平衡而回應不同民衆的需求。就後項目標來說，又可分作兩方面探討：以編製內外作為標準，公視節目應以多少比率的編制內製作、多少比率的編製外製作最為恰當？以地理區域作為標準，應該有多少地方製作與播放系統、製作與播放多少時數才是最好？編制內的比率大、製作與播放中心愈是集中，則公視組織亦大，反之則小。

前述的公視難題，在英國表現地再明白不過。中央化的科層組織產製了堪稱多元的電視節目之優點，與君師的僵化專業態度之缺失，同時並存。以BBC兩個電視網為例，除了新聞性節目由於其特性而必然是內製以外，其它娛樂、文化類型等沒有時間約制的節目，也幾乎全部是BBC編制內員工所生產（扣除購自國外以及開放大學的教學節目，BBC每年播出時間略多於一萬小時，其中編制外的製片人生產的時數不足六百小時，參考Tunstall, 1983:224; Economist, February 3 1990:31）。其次，以一九八一至一九八二年為例，BBC編制內節目是九九六八小時，其中首都倫敦地區「製作」了五二七〇小時（佔52.87%），其它地方製作了四六九八小時（47.13%）。倫敦製作的節目於英國全國各地均可看到，但地方製作的節目只有一六一九小時於全國播出（其中，種族不同於央格魯·薩克遜人而於過去一千餘年相繼為其佔領、併合的蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭等三個地區佔了二九四小時，另外尚有一二八二小時則由央格魯·薩克遜人大本營的英格蘭第二、三、四大城製作，英格蘭的另五個城市再製作剩下的四十三小時）。只在前述十一個地理區製作及區播

出的節目合計三〇七九小時（蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭等三個地區共佔一一六九小時，剩下的一四一〇小時大抵平均分配於英格蘭的八個城市）。BBC的節目內外製比率及其地理區分布是否（不）合理，容或因為比較標準的差異而見仁見智（比如，美國公視系統立法正式開播之前，在一九六六年已經有一一四個教育性地方電視台，一九八九年更到達三三八個，顯見應合於美國政府的聯邦分權制〔Sterling & Kittross, 1990:633〕，相形之下，BBC集權了許多；不過，若以台灣為例，則顯然BBC模式是分權的）。只是，BBC對照英國播放廣告的二家電視網，則它特出之處在於：(1)相較於「獨立電視網」(ITV)，英格蘭的地區性節目多元程度，稍有遜色。ITV（不含倫敦地區）在英格蘭有十個製作及播放中心，BBC是八個；ITV這些中心每週製播本身節目八至十小時，BBC則是三至四小時（Tunstall, 1983:218-9）（但ITV一如BBC，節目大抵均為內製）；(2)相較於「第四頻道」(C4)，BBC外製節目稀少，不若C4在立台伊始，即已規定其節目至少應有25%外購（但除了威爾斯地區以外，C4沒有地區性播放網）。

BBC科層組織在其本國之內的相對僵化，加上其第一任執行長(Direct-General)雷士(John Reith)「忝不知恥的君師心態」的遺風，放言「我們顯然是要給公眾我們所認為他們需要(need)的東西，而不是給予他們想要(want)的東西。」(Murdock,1992:28)，構成了BBC最為人垢病的缺失（參較Madge, 1989）。知悉這層背景之後，我們就不難理解，為什麼傾注全力抗拒政治經濟壓力、並且知

悉在現存社會關係之下引進新科技的結果，將對公視理念造成戕害的文化工作者，他們既要捍衛BBC，使其免於續受政經不當的衝撞，卻也大聲疾呼而強力抨擊現存的公共電視形式。這種走避非揚即墨的焦慮情結，在下列這段話表露無遺，「捍衛公共服務廣播的人，如今察覺他們乃是手足錯置，因為他們宛若是支持著科層組織相當僵化而又是國家機器掛帥的傳播體系，而路人皆知，諸如此類的傳播體系絕非『公共領域』理念的展現。非但如此，捍衛現有公視之士似乎也忽略了新傳播科技或許可能發揮的無邊潛能，足以超越國家機器介入這條死胡同，引領我們進入更為理想的『公共領域』。」(Golding and Murdock, 1991:25) (註 21)。

所謂公共電視危機，追本溯源，在於資本主義的生產模式具有一股驅力，總是企圖將各種人際事務化作商品關係，將人解消為被動的消費者而剝奪其參與「公共領域」生活的角色；作為公共領域的一種形式，公視違反了資本主義這個經濟邏輯，因此自其存在以來，原本未曾安然無憂。一九八〇年代，資本主義極力嘗試掙脫過去近二十年來的低迷，於是挾新興傳播科技的便利，一方面開拓新的閱聽人商品，他方面用以侵蝕先前屬於公視的閱聽人公衆，以此作為依據，然後斷絕公視在政治上取得寡佔電波資源的合理性，同時質疑公視在經濟上課徵足敷其使用之執照費額度的必要性。再者，新科技也藉著它所能達到的「分衆、小衆」效果，散布其意識形態上的迷霧，將民衆對於現有公視組織形態的僵化之不滿情緒，召喚了出來。新的傳播媒介，往前邀約了政治經濟勢力，向後牽引出了科層組織的問題，猛力衝擊著西、北歐國家的公共電視制度。

第三節

「光明來自東方」？台灣「公共」電視的來龍去脈

一九八〇年代的台灣，相對於美國、西北歐國家，可以說是異象環生。就經濟事務而言，台灣非但沒有如同這些世界資本主義經濟体系的核心國家之停滯、衰退，她反倒是持續記錄了高度的經濟成長與外匯累積。與此「經濟奇蹟」同步發展，台灣的電視也出現了「違反潮流」的現象，這就是說，歐洲的公共電視制度或美國的公共電視頻道，晚近十多年所經歷的危機（參見第二節）不僅沒有重見於台灣，我們反倒是「逆向反動」而於一九八〇年初由當時的行政院長宣告將「成立公共電視台」（註 22），並且在一九九〇年組成「公共電視籌備委員會」，聲稱一九九四年以自身擁有的頻道開始播放節目。我國在經濟上顯現的異像，若以華勒斯坦的架構解釋（Wallerstein, 1979），則是「蝌蚪哲學、以鄰為壑」（註 23），稱不上有何神祕之處。那麼，台灣公共電視為什麼在這個時候誕生而不是更早或更後？本節先行試著回答這個問題，然後交待公視獨立建台的重要演變過程及表現，最後以公共電視法草案的討論作為終結。

一、公共電視建台原因：一箭四鵰？

不滿意官控商營電視現象之公正市民，比比皆是，對於他們而言，如果能夠名實相符，則即將獨立建台的公視不啻是「千呼萬喚始出來」的進步舉措。不過，對於向來想要以君師之父權 (paternalistic) 作法擁有電視台的國家機器 (state) 而言，目前的公視也大有可能是其「一償夙願」的時機。不但如此，如果公視現在獨立建台，似乎也可以連環地達到三方面效果：(1) 透過文化賄賂；而(2) 延續官控商營的電視結構；並構成(3) 佔用頻道的實際效果。下文即針對前舉命題進行細部解剖，跨前一步分析其含義。

所謂公視現在建台可以讓國家機器「一償夙願」，也就隱含著(a) 這個公視雖然還是政府主控但將有別於現有三台；(b) 目前（一九八〇年代以來）是過去三十年來國家機器達成此一目標的第一個良好時機。

政府主控之下，這個新的電視網由於背負著「公共」之名，賦予了民間力量較多的爭取籌碼，因此理應可以得到較大但有限的相對自主性及獨立空間。除此之外，此一新電視台與現有三台最大的不同，依據公視法草案及民間人士對該草案的討論（詳第三節之三），應該是其財源並不取自廣告收入。這一個狀似無足為奇的經濟規範，如果再作分析，卻大有文章。我國初成立電視台之時，依照台灣內部條件及非經濟性因素，應該得出的是類似英國父權模式的電視表現。畢竟，有利於創建該模式的條件，諸如「相對一致的文化傳統狹小的地理幅員及統治精英份子所具有的強烈作之師心態」

(Williams,1974；馮建三譯：48-9)，存在於台灣的濃度遠比英國來得濃郁。但這些內部條件卻缺乏經濟因素的配合，如國家機器本身毫無資金可供差使，致令其完全以官控商營方式經營電台的主觀意願，「功虧一簣」。

具體而言，一九六二年台視開播乃至一九七〇年代初期另二家電視台創立的台灣，非但國家機器尚無充份財力以撥款方式設台，甚至出現資本家在三邀四請的情況下才勉為其難地出資「共襄盛舉」；如果以民衆繳交執照費的方式建台，雖非不可行，但可能阻卻了民衆購買電視機的意願而對當時方正起步的電子工業不利；更重要的或許是，在台灣經濟正待「起飛」的時刻，工商業界需要影視廣告作為其行銷管道。在這種矛盾的局面下想要發展電視，則就國家機器的立場論事，官控但商營也就成為唯一的選擇；但正因為這是一種矛盾的結合，所以自有電視以來，位居國家機器領導中央的統治階層，向來也就對於三台商業行為脫軌過度時，罵不絕口，並且今烈於昔（相反地，三台政治文化表現之保守，卻非但不為其呵責，反倒為其讚賞）（註 24）。晚近十多年以來，經濟上的「奇蹟」暫時解決了國家機器財政上自作東家的困難，於是它躍居抬面而呼盧喝雉、邀約具有同等君師態度的民間（包括學院）人士共同為催生由其主導之公視的出現。（徵收執照費也是其考慮的一種方式，但將相對損及其發言的能力，並且也將遭遇到觀眾較大阻力，如南韓的例子）不僅此也，國家機器一償夙願的主觀想法，更可以連環產生客觀的效應，發揮電視文化賄賂的作用。

所謂電視的文化賄賂，其發生的基本原因是台灣三十年來的官控商營之電視環境非常惡劣（註 25），但掌握「全面」改革電視環境契機的國家機器，卻因為全面改革將減損它以電視作為政治工具及謀利的能力，因此無意從事之；但是，電視表現長期以來不如人意，勢必引發民衆的不滿而要求改善。面臨這個壓力，最符合國家機器利益的作法是設法以各種方式，在最大可能程度之內，滿足這個階層的人對於影視節目的需求，但又不至於動搖它對現有三台的控制。在這個過程，由於受益的群体只是社會中的部份人口，並且很可能以中上階層的電視文化品位為主，因此稱作「文化賄賂」，可以再分作兩個類型續作探討。第一個類型在時間順序上，出現的比較早，但並不是國家機器的主觀行事，而只是客觀存在的現象。最明顯的例子是俗稱第四台的有線頻道（參見本書第七章）或衛星頻道在我國「普及」的程度。截至一九九〇年代初期，相較於電視制度屬於公營的國家（如日本、英國等）、或是相較於與台灣同屬（半）邊陲地區的國度（如南韓、香港等），這些新媒体在台灣普及率是總家庭戶數的10-20%，高出前舉類型的國家不少。為什麼如此？以文化賄賂的觀念解釋，這是因為我國經濟或文化優勢的階層（集中於都會區居多），利用了過去十多年來的新科技之發達，以自求多福的方式，繞過對於三家電視施加壓力的途徑，「另闢蹊徑」而相對豐富了自身的收視機會（註 26）。但第四台等客觀存在的文化賄賂情事，雖然大致符合黨政軍的利益，但畢竟另外帶來了國家機器不願見到的副作用（如色情片、版權壓力、反對黨製作的政治性節目等

等)。肇因於此，因此出現了第二個類型的文化賄賂，此即過去十多年來，國家機器易被動為主動，逐漸強化以政府主導所謂公共電視的建台，如果按照其如算盤運行，那麼公視非但可以憑藉「剷除通俗文化的專制使傳統民間藝術順利攀登現代媒介」的能力，滿足弱勢藝文的生產者與消費者的需求（徐佳士，1984a），國家機器更是可以同時強化其討好高品位人士的效果而不致於出現違逆教化目標的節目。

公視的出現，讓統治階級得以主動行使文化賄賂，暫時杜絕作為影像「消費者」的不盡意，因此能夠維護了三台官控商營的整體既得利益（註27）。然而，消費者之外，影像的「生產者」同樣心懷怨懟。雖然其遠景不明、難以稱好，但利用電子器材作為「另類媒介」（alternative media）的運動，起自一九八〇年代中期已經持續拍打三家電視台，內中包括了對於三台及收音機頻道資源的壟斷之質疑與實際行動的挑戰（註28）。面對來自影視消費及生產雙方面的抗爭，統治階級為了維續其三台的電子霸權，不得不因應變動而調整、隨時視情況而進入讓步、解構、重構的過程，怎麼退讓呢？消極以言，不侵害其對三台的主導控制為原則，積極以言則需(1)適時讓渡邊緣的資源，(2)散布「政治力退除而市場機能專擅」即為進步的意識形態 [其結果則有如報禁開放之後的景況，與黨國同心的報業資本對於報紙的控制，相較報禁開放之前，更是「義正詞嚴」（敦誠，1988）]。關於前者，我們從一九八八年末稍新聞局先開放小耳朵、一九九二年八月一日起開放中、大耳朵，以及準備先通過有線電視

法以使第四台合法化、後通過公視法，都可以看出國家機器乃是將比較不重要的電子媒介先行祭出，試圖逐步淡化三台所遭受的挑戰之邏輯。關於後者，即國家機器無法專就新的媒体打轉之時，則是推出公視，求能先行築巢架屋、佔住(UHF)頻道，達到阻礙他人進入的實效；繼之，新聞局也在一九九二年初陸續放話，表示收音機的頻道開放在即，以此散播（政治）「開明」的表象而迴避真正問題在於商業力量的膨脹及隨之而來的桎梏（敦誠，1992c；另見本書第一章）（按：地方調頻電台已於一九九三年初公佈申請辦法，同年二月立法院審查行政院長連戰的資格時，報載連氏曾應允成立開放無線電視台的研議小組）。

二、公共電視建台歷程及其表現：水到渠成？圖窮匕現？

在台灣由政府發動而建立公共電視，或許是一種異化的行爲。理由淺顯：三家電視台均由廣義的國家機器控制，如若只是要有另一個不播廣告的電視頻道，大可轉化其中之一即可，爲什麼還要如此大費周章？只有在二種情況下，前舉理由不能成立。其一，建台理由不只是在得到一個不播廣告的頻道，而是如（第三節之一）所述各點。其次則是三台不再是政治力量可以左右，而是涉及到了黨國以外的資產階級（亦可包括黨國機器本身的若干組成部份，因其本身亦爲資產階級之一員）之利益，致使國家機器亦再難、或是無意就產權歸屬這個重大問題發號施令。

筆者藉前段文字突顯我國公視的疑義，既已表達此一認知，下文則以首次有行政院長（孫運璿）明確表示創建公視之意願作為起點（一九八〇年二月六日），至一九九二年九月十日行政院新聞局召開公視法草案第二次協調會為止的十三年間的相關發展，作一回顧與評析（參見註22）。

從一開始，公視建台意願的表示就已經強烈顯露其色彩。孫氏說公視目的在於「配合國家政策與教育的需要」，而說話的場合是中小學「自強愛國座談會」。事過四年而「公共電視製播小組」成立（一九八四年二月十六日），其執行長赫然是政府官員新聞局國內處長朱宗軻；次年該小組雖然脫離國內處，但其執行長依然是政府官員新聞局參事劉侃如；一九八六年底該小組易名「公共電視節目製播組」，雖然改隸財團法人廣播電視事業發展基金，但不僅該基金由新聞局管轄，該組本身之組長依舊是劉氏。在公視未進入獨立建台之前，很明顯，所謂「公共」電視節目的製作，完全是「國家機器」的附庸。然後是建台的各項工作，分作三大部份。先是新聞局宣布公視籌委會（決策單位）的委員名單（一九九〇年六月）、正（副）秘書長（執行單位）（一九九一年元月），以及公視法案的草擬（一九九一年六月公視法草擬小組提出、一九九二年九月十日行政院第三次修訂）。決策單位的二十二位委員現任官員四名、卸任官員二名、大專學院教師或研究人員十一名、資深報業主筆二名、高藝術工作者二名、其它類別一名：從其組成看來，這些成員應該已經會自動配合國家機器推行其教化的目標，但新聞局猶然不肯放心，逼

使二十二名籌委中的過半數以上，於一九九〇年十一月、上任未滿五個月即曾表示，他們不願作橡皮圖章。政府對於決策單位的自主權力不予尊重，則它會直接以現任外交人員（王曉祥）及新聞局官員（張平）作為執行單位的正副手，也就無足為奇。最後是法案的草擬，據參與其事者表示，立法小組於一九九一年六月提出的法條已經是幾經折衝之後的最低可接受底線，雖然如此，一九九二年五月國家機器仍然覺其失之於寬而「於法不合」，準備將草案不明訂主管機關及規定董事會成員、執行長人選須經立法院同意之不失合理的作法，盡數抹煞。行政院決議要求新聞局作為主管公視的機關、並要求前舉重大人事的任命只需行政院長核可而無需立院行使同意權。

人事已然如此不堪，那麼過去八年多來，公視製播組花費了二億多元委托國人製作及向海外採購總計五千多小時的節目（註29），表現如何？有沒有「不以人廢言」、不以人事背景的不健全而妨害節目的公正良善？雖然缺乏可以直接為本文徵用的研究（註30），但以披露於報端的公視新聞，我們似乎可以明確察知過去八年來，公視節目至少有二大方面的問題，值得注意：(1)承續統治階層之意識形態而奉傳統中國情懷為最大之正統，相對之下，台灣本地素材顯得難登「大雅之堂」。對比最為強烈的一個例子是一九九一年十一月四日起播十週、每週一小時的「歲月中國」系列，計耗資一千餘萬台幣（中國時報 1991年11月2日：22）；幾乎與此同時播出的（台灣）「人間燈火」系列（十三集、每集三十分鐘、十月二四日開播），卻

是負責製片的傳播公司「每集平均虧損三十萬元左右」（新新聞1991年11月4日）。另外，公視以八百萬拍十集「李娃傳」，可爭議者，應該不是若干電視界人士所指責，認為李娃傳「越線經營」具有大眾風味的節目已違反公視原則（中國時報，1991年3月17日：25）。事實上，李娃傳顯露的問題，應該是如此大手筆的投資，為什麼竟會捨近（本地的現代題目）求遠（大陸的古代劇碼）？(2)表現題材與言論尺度的限制仍不合理，未脫官方控制。無論是「道德」方面的題材（如一九八八年夏季播出的「人之初」性教育的系列節目）（聯合報，1988年9月5日）、「社會經濟」題材（如一九九〇年七月播出「風和草的對話」有一單元，因「涉及暴露社會的貧窮和黑暗面……遭停播」）（民生報1990年7月8日社評），或是「政治性」題材，論者甚至指其為「低劣的政治宣傳……包著粗糙學術外交的莠光日」（趙天楨，1991）。在前舉二大缺失之下，如果要求公共電視致力於挖掘、深入探討公共論題與文化品位，並責成它反省道德尺度及其爭議性這些原本它應責無旁貸的職掌，豈非緣木求魚？但如果不責成公視就此有所擔當，公視要來又有何用？

以上關於過去八年來公視節目的評議容或流於主觀、不公允，果真如此，則前文的斷章取義、片面之詞自然不能無過。但另一方面，任何一位研究者，即便刻意前往張羅資料（對此，筆者固然不是憚盡智竭，但略可說是未虧職守）、想要更為精確地勾勒公視的表現，恐怕也是事有不能。其間關鍵，在於我國迄今仍然欠缺各種廣電媒體的基本資料與研究素材，仍然沒有合理流通資訊的程序，欠

缺這些材料則有如廣電歷史的不存在，造成了資料、知識的控制，杜絕了旁人的監督與批評之可能，這也如同罹患傷痛的病人不肯讓醫師知悉或隱藏其病歷，致使病況惡化而難以診治。在這一方面，公視的表現略比現有三大台好一些，但總有五十步笑百步之譏（註29，並參見註28）；在這種情況下，外界的評論如果失實，也是必然。

總之，獨立建台之後的台灣公視，表面上與美國十分相似，它們都是在三大商業電視虎視眈眈之下，膽顫心驚地運作。但究其實，兩國公視仍有巨大差異：美國起於民間而為政府收編，但其表現多少還能夠保留地方風味，並相對獨立於政府之外（參見第二節之二及之四）；我國則由政府推動而遭遇到部份民意代表、報紙及學院人士的懷疑，但隨著政府的「不動如山」，部份這些原本心存狐疑的力量，到了公視籌委會成立之時逐漸減弱而終於以消極（「有一個不播廣告的電視網也就是了」）、迭有怨語（抗議淪為新聞局的橡皮圖章）的方式，與國家機器妥協（不過，抗議政府之實而名以公視的聲音，固然存在而強弱不等，但公視建台一事，只因為披上了「公」的外裝，也得到了可觀的支持）（以上資料參見註24）。至於台灣版公視在獨立建台以後，是否在節目表現及其它方面（如本身各項資料的編纂、公布、流通及兼顧地方色彩）也能夠達到「公共服務」的要求，雖然現時即已逆料並不公允，但如若日後之運作徒然為現狀的延伸，那麼，根據記載於前段的情況看來，我們很難寄予任何樂觀的期望。

三、論「公共電視法草案」：逆來順受？假戲真作？

公視法草擬小組於一九九〇年九月成立，次年六月擬就八章共六十九條的草案。其後，立法委員周荃（七月十六日）及公視籌委會（八月五日）相繼舉辦三次公聽會，修訂了若干支節文字。歷經這個簡速過程的公視法草案，容或尚未能夠充份鋪陳公視財經人事的基礎以發揮公共服務的精神，但究竟有其進取之處（參見敦誠，1991a；鄭瑞城，1991）；問題在於，即便如此一個最低標準的公視草案，猶然不見容於國家機器而在送請行政院院會內部審議時，再次橫遭嚴重斲傷（參見註22的最後第二則記事）。面臨這種粗暴局面，所謂的公視，棄之不為可惜。如若意欲繼續扛舉公視之名，那麼，恢復原起草小組的條款已是最低調的要求，如果無法達到這點，則較諸蝦米模式，它更是欺世盜名；假使能夠更進一步，從其它國家公視經驗借鏡取鑑，為我國公視求得更為可取的運作架構，那麼原草案亦尚有值得斟酌的地方，請從公視的財政基礎談起。

除了創立基金以及迄至獨立建台，並且開始正式以自有之頻道播放節目之前所耗用的經費以外，公視的財源，應該求其穩定而不致受到政治當局掣肘，但同時它亦應預見完全委由專業人員而不加聞問，也有可能流於專業的父權粗暴行止。依此考量出發，則公視法草案第二十八條將公視日常營運之經費來源定由政府之年度捐贈為主体，並不允當。相反地，在最理想的情況下，最為妥適的公視財源設計應該是(1)從相關於電視的電子媒体取得公視的主要運作資

金，其次才是，(2)政府年度預算及國內外法人之捐贈等等。

相關於電視相關的電子媒體，首先是現有的三家「廣播」電視台，再則是新興的第四有線與衛星「窄播」電視台，在目前它們均以商業取錢邏輯作為經營原則之下，此二類電台具有相互襲奪（廣告）利潤與收入的關係，廣播榮則窄播枯，反之亦然。它們既然不以公共服務為本意，並且佔用了公共電波、具有區域壟斷的特性，排除了他人使用相同資源的機會，則以其利潤作為挹注公視之用，於理有據；廣播之電視利潤高則應給付公視的金額高，相對地，如若現時之窄播利潤低則可以暫時不用給付或低額給付，果真有朝一日而二者關係逆轉，則給付之高低自然隨而對調。確立這個徵取公視財源之原則以後，另有二項情事值得注意：(1)防止三台及有線衛星台以轉投資或其它不當手段耗用其收入，致使利潤轉低或無存而不能用作公視的財源；(2)如果前舉預防措施已然實行而商業之廣播或窄播電視台尚無利潤，則政府預算與國內外法人之捐贈始可以變作公視在該年度的主要經費來源。

目前，我國的公視法及有線電視法均尚未完成立法程序，衛星電視部份（如香港資本為主，並有英國與中共入股的「亞洲衛星電視公司」[STAR]）雖已開始播放台灣廣告但亦未見處置條款，如果於現階段及時加以規範，確立實例，應該可行；在現有三家電視台方面，則我國《廣播電視事業發展基金條例》第四條第二款已對徵收三台利潤有所規定，唯一必須修正者只是抽取其利潤的比率及該基金的運用方式（目前法定「盈餘提撥」的比率，最高只為10%，

實屬偏低，參見註 31)。

現舉一則實例，具體說明前述原則。英國一九八〇至一九八五年間，唯一得到利潤之播放廣告的電視公司「獨立電視公司」(ITV)、由十四個製片公司組成、編制內節目製作九成以上、十五個播出電台共組成一個電視網，每年的收入以 100 單位計算，則其製作節目、人事行政等等各項花費，平均每年是80.5單位，它的平均年利潤是3.167單位，其餘的16.334單位則是(1)繳交給另一個播廣告但設台用意原本不在盈利的「第四頻道」使用；(2)繳交國庫的一般公司稅與特別稅（各年的詳細稅賦資料及營收，參見註 31 的表6-9、表6-10）。

由於本國台、中及華視的節目多屬外製且幾乎全部沒有地方性產製播出與地方行政等等支出，因此其必要的營運成本一定低於英國的ITV，而未來的公視由於擔負遠比三台更具意義的影視（雅俗）文化之責任，因此其必要的營運成本可以比照英國的ITV。據此估算，則我國現有電視台的合理成本低於ITV的80.5而可以定為略低的75單位，而公視則定為80。三台之成本為75，則稅前利潤為25，令其保存5（已高於英國的平均數3.167甚多），而20則以法律規定，使之專款專用而撥作公視的年度基金，三台共得60（ 20×3 ）。既如此，公視另有20單位的收入（ $80 - 60$ ）尚無著落，則可從有線、衛星電視的稅收及政府年度預算、國內外社團法人之捐贈聯合取得，如果有線及衛星電視等初期沒有利潤，則政府預算可佔公視所需80單位的20單位。假使前段計算方式合理，則公視每100單位的營運成本，應有75%（60單位除以80單位）取自三台的稅前利潤，另有25%

(20 單位除以 80 單位) 取自政府年度預算為主的各種來源。

經此設計之後，長處有二。其一，國家機器的主計單位，可以符合出金則需監管的原理，它可以在 25% 的額度內每年自為伸縮，責成公視組織善盡職掌。另一方面，既是專款專用，國家機器不宜再低貶公視為其本身的建制單位，不宜要求公視最高權力組成完全由其自身任命。

在人事權力方面，另以國家機器的中央主管單位督理公視業務，並不允當，應賦予其董事會 (Board of Governors) 充份自治權限；如若不然而非有主管單位不可，則行政院即將成立的「文化部」而不是「新聞局」，才應該是有司主管，草案中任何原本涉及新聞局的字眼，應該易換為文化部。其次，董事會的成員宜從積極與消極兩方面分開釐定其組成原則。就積極面而言，董事會應該改進而不是反映社會現有權力組成的不均衡關係，比如，女性、原住民、勞工等「顯然」是弱勢的社會階層，應在董事會中得到有效程度的代表。就消極面而言，董事會應該防阻已經握有可觀社會資源的團體再行假借公視擴張或鞏既有狀態，比如，出任董事的人，宜規定，(1) 不具有 (比如，100 大) 財團的身份；(2) 未曾在第二屆中央民意代表選舉得票超出 5% 之政黨，擔任重要黨職 (至於何謂重要黨職則可另定)；(3) 未曾出任政府若干職等以上的公務職位等等。執行這些消極規定時，如果只能得到形式上效果，無法取得實質意義，或甚至產生反效果，則這些消極規定可再作計議。比如，由於台灣執政黨獨攬社會及人事資源已久，即便明文規定出任董事的人選不得具備

黨務要職，執政黨亦可能再以他法滲透、安排人事，致使董事會形式上未有政黨要員出掌，但實際上卻如假包換地是自動受命於黨意，遂讓消極規定的精神蕩然無存。果真可能出現這種局面之虞，則不妨設定一段期間，使政黨在董事會所扮演的角色，通體透明，令其作為無所遁形而稍能對公眾負責。此時，政黨代表在整個董事會的比例，仍應再作斟酌，而似乎不宜踰越有效票決數的一半；若11票即已足夠於董事會作成政策性決議，則董事會的各個政黨代表至多應為5名。

前列董事及其下之執行日常業務的（副）總經理，他們的任期應該明定不得超出一定期限而最長以兩任為宜，而前段述及之適用於董事會組成的消極規定，亦應適用於（副）總經理人選之任命。政治經濟方面的問題既已得到合理設計的舒解，其次則應從科層組織的因素考量如合儘量逼近公視的理想。

如本章第二節之四所述，公視除了應該以較大比例的編制內中央化之節目生產，求能發揮「規模經濟」的特性以外，它還得在合理範圍內將地方性節目的製作與播放納入規畫。西、北歐這些公視制度為主的國家，近年來固然多了外製節目的比率，但總還是以內製為主（英國公布於一九九〇年末的廣播電視法要求至一九九六年前，BBC的外製節目比率應達25%，亦即再多，內製依然有75%）；再看美國這個商業經營電視為主的地方，其三大電視網長期以來，一直想要從外製單位手中取得內製節目的權力，原因也在於生產與行銷能量的合一，對其有利(Economist, April 6 1991:59-60)。以

我國情形而言，獨立傳播公司的外製，其實只對壟斷頻道的三台有利，但對整體節目品質與節目多元化的提昇，並無裨益（黃黎明，1991；敦誠，1991b）。

然而，對於節目的來源及地方電台之節目製播，公視法草案並未提及。美國的地方電視台林立，也許，這並不是兼顧規模經濟及組織彈性的最佳選擇，即便如此，參照英國的社會經濟能力及地方電台之組成，則台灣公視亦「應」設有三至四個地方節目的製作單位及地方的播出頻道。（每個地方電視單位，應該製播多少時數的節目則可另作設計）能夠如此施行，則是率先服務公眾而作為商營官控電視台的模範，其次，地方電台的設置更是能夠發揮現代電視雙語科技的功能，在客語人士居多的地方，不妨以國語為主聲道而副以客語，閩南人口多則副以閩南語（不過，這並不是說全國性的節目無需有雙語服務，這只是說節目語言的安排，可以因為地方性電視台的出現而得到更好的處置）。

在內外製方面，不妨加列條文如下：「新聞性節目以外，公視節目由公視台本身製作的比率不得低於70%，外購比率不得高於30%。」此外，內製固然可以滿足規模經濟的要求，但如果公視管理階層著眼於將人員納編，藉以作為管制從業員自主性的手段，則將使內製意義大打折扣，預防之道，在於強化公視自主工會的組織，甚至可以考慮在一定期間內，總經理的任命應由公視工會行使複決權。最後，為了以公視培養本地自製節目的能力，公視法亦應增列相關規定（如本地產製節目不得低於非新聞性節目總額的90%，國

外節目不得高於10%)。

善加規畫節目來源，固然是公視避免科層組織僵化的方法之一，但這還是僅止於從「供給面」論事，要在更大程度內拉近組織與公眾的關係，則強化公視的研究（電視制度、觀眾等等）能力及圖書館功能，以及定期由公視管理人員至地方與民眾舉行座談，顯然更是知己知彼知觀眾的不二法門。公視法草案已對此有所規範，但仍有不足，如並未要求公視永久保存其節目帶。事實上，以現有科技條件論事，前項要求決非難事，若以光碟存之亦不致有空間不足等問題；公視非但應就此善加存放我國影像的記錄，它更是要更上層樓，設法主動以特定程序、條件，接受外界所捐贈或自行購買值得保存的影像記錄。比如，自一九八〇年代中期以來，台灣社會發生了各種運動，已有若干民間團體或個人就此作了歷史見證而三台對此沒有存放者，公視應可考慮逐年購進保存、流通；就此目的而言，公視應以何種方式與社會上其它單位（如電影圖書館）合作以求達到最有效地作業，亦是應注意的地方。

確立前述原則並不難，如何底定策略而逐次進逼之，才是難事。本章的寫作者對此未敢奢言，但日常工作與此有關、認知此問題的人總該多盡一份職責，應該將這些情事透過各種管道讓更多人知悉並發為行動向民意代表（尤其是立法委員）及行政單位表達意見。供職媒體（尤其是公視立台並不影響其利益的報紙）的文化工作者，也應就此多方盡力，適時組織文稿發為輿論壓力，盡其社會公器的責任。最後則是與目前之公視籌委會業務相關的人，雖然是人在其

位，言論多所不便，但若能集体行事，卻正對於國家機器有意假公共之名而行政府之實、對於日後可能發生之政經及科層組織之問題，產生另一種不可或缺的影響力。緣此，則現有公視籌委會的二十二位成員應該集体行事，聯合向民衆表示公視已經變質，並退出該會以作為嚴正的抗議與負責，能如此則必可吸引媒體的注意，報導、評論及反省相繼隨之；公視籌委會的高階主管（如祕書長）亦可真誠向其同僚徵詢意見，作為向政府傳達從業人員之想法的依據，表示依公視法草案則專業工作者難以發揮；總之，公視的專業人員理應替本身爭取更高尊嚴的工作環境，能如此則社會公益已在其中，挺身而出，不必只是聽由外界敲邊鼓（註32）。

第四節

結 論

公共電視的模式有三種，最為可取的是公共電視「制度」、公視「頻道」次之，我國獨有的先播八分鐘廣告，然後再二十二分鐘連續播出節目，若以公視之名相稱，實在是欺世盜名，雖然我們的政府已經如此相稱八年有餘。晚近十多年，前二種公視模式均發生危機，但這並不是說公視的精神或組織形式不再值得保存，正好相反，以市場機能作為推動電視進展的商業邏輯，夾帶政治力量作為後盾，如若未受有效阻攔，則社會上下階層之影視文化消費的兩極分

立，以及電視文化之麻思(mass)同質化，狀似矛盾但實為一體之兩面的現象，勢將加速進行。賀維茲(Horwitz, 1991)專研美國憲法第一修正案、傳統的特高頻(VHF)或超高頻(UHF)電視、以及有線與衛星電視等新媒介的交互關係，他的結論是，「證據顯示，就這些新興電視節目的市場而言，競爭機能事實上是使其節目更為欠缺多元化、不是增添。」(前舉論文, p.52)這也就是為什麼在西、北歐等以公視「制度」為其電視節目依歸的國家，在七種不滿他們現有之公視表現的團體當中，只有一種人主張市場機能而標舉所謂消費者主權說，但其它六種人則可以說是「形成了逆向式的聯盟」，這六種人共同點在於「憎惡公共傳播(體系)的私有化」(Syvertsen, 1991: 95)。我們還可以說，前六類人另有一個共同點應該是，他們都會贊同以新的傳播科技作為抒解公視之科層組織僵化程度的良藥之一(如增加地方頻道)，畢竟，這些新的技術對於影視文化之生產乃是勞力密集一事，難以改變，但它們確實可以有效改進現有影視節目的流通方式。有線輸送或衛星頻道就好比是輸水管道，影視節目則是水，水管多而水源不足，於饑渴的解除，毫無用處；水管雖多但人的用水量總有定額，多喝無益；開發水源並改進水質，佐以因地制宜而適合適量的水管，才是正途。

在台灣這麼一個威權體制的國度，走向自由化的深層意義，或許是政治及經濟勢力以更為融洽的方式結合(註33)，在如此走勢下，國家機器自任導演，試圖以民衆的稅金而不是既有商業電視台的收入作為張本，指揮所謂公視的成立，可以說是「恰如其份」而

無足為奇。了然於此，有心追求改革現有電視結構的人，也就不應該再有「與人（政府）為善」的態度、不能再奢望國家機器的文官（functionaries）以開明專制的作法，清理得出一片「公共領域」供時人游哉其中；畢竟，與虎謀皮非但枉費心機，也可能遭受虎噬。其次，我們也毋須嗟嘆政治、社會經濟權力的結構沒有改善以前，公視沒有出現的可能，聽任如此態度橫流，不落入犬儒諷世者幾希？平實以觀，爭取符合理想境界之公視，使之既沒有政治經濟的不當壓力、復無僵化科層組織及父權意識的作梗，並能善用新的傳播科技，其本身就是政經社會權力角逐的一環。合理公視（制度）的出現與政經社會權力，本來相互連屬，攻其首而尾不得不從，擊其尾而首無法不應。

最後，革新的路途必然遙遠，無法朝夕奏功、也不宜強調短期即要收穫，否則正將招致失意之情而阻礙求變的意志與行動。如此看來，如何跳出任何形式的決定論，設法在最大可能範圍內將國家機器發動的公視建台之允諾「假戲真作」，以子之言攻子之行，應該是意在改良電視結構之人士最須合力共赴的目標（電視權力結構的改變，相較於其它產業所涉及之權力結構的更易，其實已經容易不少，原因在於電視節目的產銷所影響到的利益單位，大抵只在國內，而其它產業由於牽連了國外投資者及海外市場的因素，是以比較難以在國境內求得解決）。

註釋

註1：這裡借用的概念，顯然來自哈伯瑪斯(Habermas, 1991)，而傳播學者崗恩(N. Garnham, 1986: 45)也說，「公共服務為標的廣播模式，具體陳現了公共領域的種種原則。」美國學者在檢討該國公共電視之問題時，亦曾強調公視不應該以「廣播」定位其價值，而是要表彰其作為「公共領域」的真髓(Aufderheide, 1991a)。不過，哈伯瑪斯似乎在相當大程度裡，理想化了這個概念，他並且把資產階級的公共領域，視作「唯一的」公共領域。對此，德國學者的O. Negt and A. Kluge提出了「無產階級」公共領域以作對抗，二氏並特別談及了電視之地位（參見Knoedler-Bunte, 1975）。其次，我們也應該強調，截至目前為止，實存的公共廣播並不能符合「公共領域」的原則，但相對於商業体系下的廣播模式，總是符合「公共」精神許多。關於西方學者極力想要保存「公共領域」這個概念作為分析工具，但又需澄清現存公共廣播模式，亦尚非體現公共領域之精神的緊張關係，英國的崗恩前舉文、他與康乃爾的一場辯論，以及標舉「批評之政治經濟學的傳播研究」的高丁及梅鐸，俱可見出清楚地陳現(Garnham, 1983: 20-1; Connell, 1980, 1983; Golding and Murdock, 1991: 22, 25)。

註2：本文根據現存的狀況而談論公共電視，也就是說，如同「完整的」公共領域尚未出現，因此理想中的公共電視也只能逼近。即便以本文所稱的「大魚模式」之英國公共電視制度，交相贊譽者雖然衆多，仍然存在著不少缺失（參見敦誠，1990）。這麼「好」的電視

而只能得到差強人意的評分，反証我們生活的世界，是如何地不符理想、商品化而欠缺人味。1992年5月5日，筆者與郭力昕、陳光興在杭之協同下，至立法院與民進黨謝長廷就次年度台灣「公視」預算交換意見。筆者等人原意在向謝委員說明，依當時「公視法」於行政部門草擬的過程，民衆無法得到一個「公共」電視網，這是因為政府人士對於財政及人事等方面的安排，在許多地方均顯示了「政府」意欲直接管轄的企圖。筆者等人因此希望，如果謝委員能夠讓該黨通過決議案，於審核公視之年度預算時，多所監督、甚至凍結建設硬體的額度直至公視法製定完成之後，能夠如此，則或可略微對於行政部門施加較為有效的壓力，庶幾行政權力假公共之名以行事的程度，不致過度令人難堪。出乎意料之外的是，謝委員說，「我們就是要政府電視」。初聞此言，不免覺得突兀，再經考量，不能不承認，從政人物如謝委員的想法，似乎也不能說沒有其現實、甚或理念的依據：在現階段，各色各樣的基金會或法人組織（如海基會、資訊工業策進會……），儘管由政府手中接過了納稅人的金錢，但不是大底淪為執政黨的管轄嗎？與其如此，何如在公視成立的最初階段（如，三年為期），以「政府」之名，讓這個機構成為至少有兩個黨可以責成期負責，而使其免於受一黨之制，至社會條件更為圓熟，再易更為「公共」電視。謝氏這番說詞，是否有理，確實可以細作考量。除了在整篇文章交待筆者對於公視的一般想法以外，不妨亦就此問題，提出下列文字，供作參考：現實社會的公共領域難已臻至，固屬事實，但這並不是說「政黨」就是合

法、合理的代理，值得我們託負任何事務（究實以言，迄今人們習以為常的政黨組織形態及其表徵民意的方式，已經造成了民衆對此種政治結構的反感，西方長年投票率低落，可以作為說明；而1992年春夏之交，亞洲有南韓的現代集團首腦鄭周永出面組黨，於選舉中獲致可觀成績，美國亦有民主、共和黨以外的德州富商Perot出面挑戰Clinton、Bush，擬競爭該國總統，一度聲勢浩大。後二項新近情勢，更是說明，在金權交加，無能解決政治、社會問題的傳統政黨，民衆疏離於代議民主之餘，竟然亦對於造成現狀的資產階級成員，抱持不切實際的希望，或以之為表達「怨懟」之對象votes of discontent），至多，我們只能說這是現有集結、表達民意方式、管道尚僅止於此（政黨）之時，權且忍耐。在英國，關於政黨與廣播電視從業人員的專業評判，何者應為負責選舉期間相關報導、分析的主要角色，自由多元派的代表J. G. Blumler, M. Gurevitch、J. Ives與N. Garnham之間的辯論，或有可以參考的地方。[收於Mass Communication Review Yearbook, 1980: 728 -751。原發表於Blumler et. al., 1978, The Challenge of Election Broadcasting, pp. 67-9; Garnham, N. 1979, "Politics and the mass media in Britain: the strange of Dr. Blumler", Media Culture Society (1: 23 - 34); Blumler, J. G. and Gurevitch, M., 1979, "The reform of election broadcasting: a reply to N. Garnham", Media Culture and Society, 1979 (1: 211 - 9)。] 在台灣，如果全部任由專業人士負責未來公視之「公

正」營運，在長期執政黨的文教氣習下，是否可能更為容易淪為黨派的禁脔，亦即這些專業之士「自動」投效於黨、政府的利益，而不真正是「專業」良知的表現，誠然值得再多作思慮。因此，在這種結構之下，如何在專業與政黨（若有更妥當於政黨的表意形式，自然應該採取）之間，取得均衡，反倒矛盾地變成了我們眼前這個階段所可能擁有的最不壞選擇？果真如此，則在財政與人事方面，必須另作規畫，下文將再就此討論。最後，身為主要反對黨的民進黨，如果真要電視對其公平報導，其實不必將希望託寄在「公視」而害其名，廣為有效地著力於闡揚「電視頻道」原本應為公眾所有的理念，因此必須將名為私產的現有三台，從意識及法律上轉成「政府」所有，要求它們對國會負責，不也就足夠了嗎？

註3：顯然，這樣的看法絕對不是筆者的發明，平日對此關心的人士，對於本地政府僭越而妄自冠以「公視」之名，向早即已不以為然。傳播學界之中，並不缺乏逕以這種類型的公共電視為「政府電視」（如徐佳士，1984a；潘家慶，1990）；而實務界工作者亦稱這種模式可以說和「公共電視」完全沾不上邊，只是美其名為「公視」而已（余思宙，1990：64）。對於建台之後的公視，輿論亦多所質疑是否終將成為另一個政府電視（參見註23）（雖然聲音微弱，尤其是主流媒体，似乎心存建台以播放非商業性質的節目再說，這在下列數天的副刊文章中，表現得更為明顯：中國時報，1992年4月18至20日；聯合報，1992年4月14日）。

註4：香港目前有二家商營電視台，分別是「無線電視公司」（Televison

Broadcasts Limited, TVB)與「亞洲電視公司」(Asia Television Limited, ATV),各自擁有二個頻道,一播廣東話節目,另一頻道則播英語節目。香港電台的電視部門截至1991年7月的一年節目製播量是每週十二小時,絕大多數於黃金時段內(一週七天的晚間七時至八時三十分)利用TVB、ATV的中文頻道播出RTHK製作的不同節目。其中,TVB的該年收視觀眾是1,460,757人,而ATV則是253,826人,同年香港人口約是六百萬。(Hong Kong Yearbook, 1992: 298)。另據RTHK製作人謝志峰向筆者表示,該台的節目製作經費取自香港政府,在三十分鐘的時段內,共播廣告八分鐘,廣告收入歸TVB、ATV所有。

註5：以1988年的調查資料為例,「美國公視觀眾的組成,與美國整體人口的外觀,相當接近」(Carey, 1989:202)。為了讓讀者自行判斷是否「接近」,現將資料抄錄於表6-2(前揭書, p. 203〈表五〉)。另外必須連帶提出的問題是,下列資料所現的公視觀眾類型,是否每年均是如此?或是有若干明顯的差異?其次,以本地僅有的公視觀眾調查看來,受益者是高教育的年輕人,亦值得我們注意(陳世敏、翁秀琪, 1988)。

註6：播放廣告而仍然可以具有「公共服務」的精神及表現,這也就是塞史儲所謂的「播放廣告的公共廣播」(commercial public broadcasting)的意思(Sepstrup, 1989: 32)。不過,筆者尚須進一步廓清塞氏並未觸及的一個重要分野,播放廣告的電視,就節目表現而言,在特定條件安排下,確實可以無礙於公共服務精神的實現;但

表6-2 整體美國人及美國公視觀眾的人口學特徵

人口學特徵	十八歲以上美國人口比率%	十八歲以上公視觀眾比率%
性別 男	47	50
女	53	50
年齡 19-29	28	26
30-44	30	31
45-59	20	20
60 +	22	23
收入 15000以下	22	19
- 24999	18	18
- 34999	17	18
35000以上	29	32
種族 白人	85	88
黑人	11	10
中南美洲後裔	6	4
教育 初高中以下	21	15
初高中	35	38
讀過大專	22	22
大專	22	25

資料來源：Carey, 1989：203。

若就「資本累積」的作用來說，則播放廣告的電視頻道，依舊是不折不扣的「商業」電視，從而有助於平順資本累積的過程或減少其部份阻力，這是因為(1)它仍然透過商品的展示，替多種財貨的生產者扮演了促銷與流通的功能，(2)廣告所能發揮的意識形態作用，必然還是資本主義之符號支配的一部份。就現實的策略意義來說，明

辨這個差別也十分必要：完全排除廣告於台灣的電視之外，非但將遭受莫大阻力而滯礙難行，並且外在生產體系沒有變化的情況下，這些廣告也必然投入線纜或衛星電視體系的懷抱。然而，依據人類已有的事例，允許播放廣告，但將其置放於安排良好的架構之中，依然可以得出大体符合公共服務精神的廣播電視體系。如果以史麥塞的分析概念來說，播放廣告與不播放廣告之公共服務性質的電視頻道、節目，其差別在於前者製造得出了「閱聽人商品」(audience commodity)而後者則否(Smythe, 1978)。

註7：西德規定，這二家公營電視台，每日平均只能播出廣告二十分鐘，必須於週一至週六的晚間六時至八時，分成三至四段集中播出；廣告與廣告、廣告與節目之間必須另以圖片隔開，並且不得為宗教或政治上之宣傳。週日及假日則不能播出廣告（新聞局，1990：236-237）。

註8：以1988年為例，西德各邦電視台的總收入是55,8980,5027馬克，其中廣告收入是9,2481,0895馬克，佔總收入16%強（新聞局，1990：238-239）。但自1984年西德容許私人經營電視頻道以後，這種公營制度固然尚可依持，但所受威脅已漸次顯現。英國模式亦然，尤其是1996年以後，會是如何變局固然未可分毫不差地蠱測，但1992年4月9日該國保守黨連續第四度以超過半數國會席次組閣的情況看來，BBC前景堪憂（關於西德、英國等地的公共廣播制度的危機，參見本章第二節）。

註9：指英國、法國、德國、義大利、西班牙、荷蘭、葡萄牙、瑞士、奧

大利、芬蘭、瑞典、挪威、希臘、盧森堡、丹麥、愛爾蘭、比利時。

註10：無庸諱言，在哲學思辯這個比較大的格局裡，筆者影隨的是霍克海默與阿多諾(M. Horkheimer and T. Adorno)的「文化工業」觀。Nicholas Garnham在Media Culture & Society這本期刊1983年元月號的編者言說，前二人所代表之法蘭克福學派在英國遭受的批評，來自於伯明翰「當代文化研究中心」的詮釋，未必可以盡信。這樣的格局顯然無法與所謂的「後現代」、「資訊社會」諸種說法相容，筆者只在編譯的書籍（馮建三，1989）與若干論文（Fang, 1991; 馮建三，1992b）就相關於此的問題有所爬梳及觸及，若有能力，日後將就此再作細論。另外，主張市場機能才是提供充份而多元（不是多量）資訊，在印刷技術處於翻新階段(1880-1918)而報業勃興，以及廣播初起運作的1920年代均曾出現，雖然歷史証據已經可以指明「市場機能」只能製造「報業、媒體大亨」的自由，而不是養成公民的素養，但類同的意識形態，依然再現於現今新傳播科技的普及過程(Murdock, 1992: 21-22)。

註11：我們從表6-3可以知道，在1976至1989年間，法國與英國人收看電視的時間增加最多，但也只是1.8及1.4倍。日本人看電視時間反倒是減少，頗值玩味。

註12：Sola Pool(1983)自然是這一類主張的「教父」，他認為科技條件的進展，已經打破印刷、電子媒介的原有界限，應該讓市場力量主宰各種新舊媒体的營運。Sola Pool於1984年辭世之後另成一書，於1992年7月由卜大中等人譯為中文（《第八類接觸》，時報出版

表6-3 英國、法國、西德、美國與日本人每人每日收看電視分鐘數
1976-1989

	1977	1983	1985	1987	1989
英國	152 (1978)	179	185	216	226
法國	n.a.	130	128	n.a.	239
西德	125	117	133	150	152
美國	367 (每戶)	n.a.	415 (每戶)	n.a.	n.a.
日本	207 (1976)	n.a.	180	n.a.	n.a.

資料來源：BBC Handbook, 1979 : 33; (London) Times, January 10 1989 : 8; Economist, September 17 1989 : 110; Economist Publications, 1989 : 84; Lange et. al., 1989 :12; 蘇進添, 1990 : 145。

社)，是任何不信任市場機能的人，必須善加回應的近作。而Galagher (1989) 可能是新媒體業者當中，搖市場旗而吶喊美國（新及傳統）電視乃是舉世最佳的代表。1992年5月，力主新媒介既已當道則美國政府不應當再增撥款項支持其公視的人，以美國專欄作家George Will為代表，他說美國版的公視非但收視人數少，並且由於其觀眾「來自中上階級」，如果國家再以貼補，不啻是以稅收「劫貧濟富」(Economist, May 30, 1992 : 41)。如果本文（註5）羅列的資料無誤，並且長年如此而不是異例，則Will顯然是無的放矢（另外，主張公視或可能造成「劫貧濟富」情事的人，最好也一併攻擊如土地投資、賦稅不公、政商連結等等更是劫貧濟富的現象，以此才能證明反對公視者的沒有偏私、真誠）。但台灣往美國路線邁進而有所謂的公視頻道之後，是否能夠使得其觀眾的組

成，比率遍及於各個階層呢？據現有趨勢來看，似乎不容易，因此Will之於美國的公視固然尚難適用於美國，適用於台灣倒或有相當大可能，這就是後文（第三節）將談及的「文化賄賂」問題。此外，舉線纜等新科技作為滿足「分眾、小眾、特殊品味觀眾」需求的主張，同樣存在於台灣（參見郭冠英，1992，「公視補助的保守派觀點」，〈廣告〉雜誌，8月號，頁164-165）。

註13：相對於報紙，各國有關電視內容之規範嚴峻許多，以「性、暴力」及（選舉時）政治言論（如美國的「公平原則」[Fairness Doctrine]、英國選舉政黨時段的分配及報導的分寸）最為明顯。其次，作為任何新聞媒体的最重要消息來源，政府也在很大程度內影響、左右了（電視）媒体的內容走向。再者，政府通常也是極大的廣告客戶、公關推動人。最後，各國政府往往約束其電子媒体對特定議題的報導，以英國為例，最明顯的是關於「北愛爾蘭（共和軍）」的新聞，尤其是一九八〇年代佘契爾夫人出任該國首相之後的言論緊縮(Murdock, 1991)。

註14：法國政府對於大眾媒介的介入，在歐洲應是異例，比如，西方資本主義社會中，由國家出面成立、並且頗具規模者，也唯有「法新社」(Agence France Presse, AFP)。在電視頻道的經營方面，法國的「政治與廣播電視是分不開的」，更是「惡名昭彰」（新聞信[廣電基金會發行]，1991年10月，頁3; Economist, July 11, 1992）。

註15：不過，英國保守黨政權在一九八二年推出的「第四頻道」(Channel 4)電視網，一般認為相當能夠符應公共服務的精神，主要在於這是

一個汲取ITV廣告收入作為其營運資金，而其節目在鼓勵創新、實驗，服務弱勢品味有關。保守黨初期掌政的這個良善業績，到了一九八〇年末已經再難保持，至一九九六年該國BBC的結構可能也會再生變化。

註 16：英國是所有西、北歐國家中，相對上最能符應公共服務之表現的意思，指的是其節目產出的多元（不是多量）程度，持此看法的學院人士相當多（如Blumler et. al., 1986; Collins et. al., 1988:1; Paulu,1981）。關於這些地方的公視制度商業化以後的「惡形惡狀」，分別參見：法國Financial Times, November 27,1985; Economist, 1986 May 24: 70, June 21: 62-3, 1987 February 28, April 11, 1989 October 14: 121-2, 1992 July 11: 66。義大利Richeri, 1990;Schlesinger, 1990。西德Holtz-Bacha, 1991。西、北歐的整體情況，Siune and Truetzschler, 1992; Nowell-Smith, 1989; McQuail and Siune, 1986。

註 17：不過，在這種各方角逐的混亂局面，英國民衆的意願、他們的經濟能力是否真能支持商業利益的出頭？似乎不無疑問。比如，迨至1992年元月，該國的有線電視寬頻訂戶只有268812(Spectrum, 1992 Spring: 23)，顯見英國對於這些新媒介的有效需求不足。其次，「第五頻道」的營運執照開放申請以來，至1992年6月，只有一家公司探路，顯見資本家對此亦不看好(Economist, 11 July, 1992: 53)。

註 18：財政壓力也讓BBC難以放手一搏，它甚至必須設法樽節人事、節

目製作費用，在開源之外，從節流方向應付阮囊羞澀的窘境。最近的例子是，1991年1月14日英國內政部（Home Office，主管廣電事務）宣布，自該年4月1日起（英國執照費徵收起始計算日），BBC的彩色電視機執照費由1990年的71英鎊調至77英鎊，調幅7.9%，低於10.9%的通貨膨脹率（即便隨其調整也是不敷使用，何況不如！）；緊接著，該部要求BBC在1996年其營運特許狀的期限屆滿前，刪減營運經費1億3千1百萬英鎊。聞訊此言，BBC的執行長表示，既已如此，則BBC在三年內將裁員2800名並凍結人事，他並預測同一期間內BBC的節目製作費將削低10%（但官方表示BBC應再多砍掉5%，而BBC的商業營運應在此期間內再多進額外的7千2百萬英鎊）（Times, January 15 1991: 2; Guardian, January 15 1991: 4）。

註19：筆者掌握的資料有限，只能舉1985-86、1987-88的數據為例。前者BBC的二個電視網是47%，ITV與C4是53%；次年則BBC扳回2%而為49%，ITV及C4則是51%。（BBC Annual Reports & Accounts, 1987-88: 67 - 68）

註20：強調後福特、後現代的「新時代」之說，以為「規模經濟」的重要性已經為「範疇經濟」的講求所取代。殊不知這是一個誤解，參見銘如，「新時代？後現代與後福特時代」，《當代月刊》，1989年11月（現收於馮建三1992b）。更詳細的辯說則見Chandler, 1990; Costello et. al., 1989。

註21：西、北歐主張「真正」公視的人，他們對於現有公視組織的運作

實況之矛盾心情(除本引文之外,亦請參見註1),其實同樣見諸西方左翼社會學科人士對於「國家」(state)與社會形構關係的討論(Frankel, 1983)。但正如同究竟合種形式的國家才真正能夠符合社會主義的理念,畢竟只能從原則確立而於實踐過程中,自行加以修正、爭取與確立,因此強調「真正」公視尚未存在的人,往往也無法超越原則的陳述而具體傾訴真正的公視是什麼。比如,政治理論家開因(Keane, 1991: 127, 150)在論列「公共服務媒介」的建立時,也只能說這樣的媒介,「先要能夠排除當代國家權力的各種檢查舉措」、「其次則要重新界定如何才是公共服務的模式:不歸屬於非國家所有的多元媒介、免除國家與市場的雙重檢查。」原則之確立不難,如何底定策略而逐次進逼之,才是難事。

註 22: 起自1980年關於我國「公視」的大事記,整理如表6-4(據筆者有限的了解,目前的公視籌委會似乎沒有本身歷年行事的記要。這些資料取自各種筆者所可能取得之任何來源,包括了報紙、雜誌、官方簡報及文書)。

表6-4 台灣版公共電視大事記, 1980-1992

年	月	日	大	事	記
1980	2	6	行政院長孫運璿於中小學教師自強愛國座談會提出建立公共電視台的構想。他表示「應在目前三家電視台之外,再成立一家公共電視台,負責製作沒有廣告的社會教育節目,以配合國家政策與教育的需要。」		
1982	6		新聞局成立「廣電未來發展研究委員會」研擬了一份		

公共電視計畫草案，主張以6.6億先成立製作中心，後遭放棄。(張繼高之提案)

- 1983 8 25 新聞局草擬「中華民國第一階段公共電視節目製播計畫」
- 10 18 行政院核定「中華民國第一階段公共電視節目製播計畫」：節目以委製方式行之，每年播國內外節目 650 小時，使用三家電視台頻道，制衡商業電視。每台每週提供 5 小時，不另支付播映費用。
- 1984 1 1 「廣播電視事業發展基金條例」開始施行。第六條第一款規定該基金用於「優良公共廣播、公共電視節目之製作」。
- 2 16 行政院令新聞局成立「公共電視製播」小組，初由該局國內新聞處兼任相關工作，並另聘五人組成之。首任執行長為當時新聞局國內處長朱宗軻兼任，下設副執行長、秘書各一人，並有國內節目科、國外節目科與行政科。
- 1984 5 20 所謂的第一個公視節目「大家來讀三字經」在中視頻道播出。
- 1985 2 1 「公視製播小組」脫離新聞局國內處，由新聞局參事劉侃如專兼執行長，新聞局並另派四人專任、二人兼任，並聘五名專職人員。
- 1986 6 14 行政院核示「第二階段播映計畫」，將「公視製播小組」

納入「財團法人廣播電視事業發展基金」，新聞局同意以年度公共電視製作費捐助前項基金，指定作為公視發展之用，並由該局監督。該基金董事長為新聞局長。

- 12 24 廣播電視事業發展基金第一屆董監事舉行第六次會議，修改基金準則與人事，正式將公視製播小組併入，該小組並易名為「公共電視節目製播組」，由基金副執行長劉侃如兼任組長，下設副組長一人，節目與行政二科。
- 1987 12 新聞局提出「中華民國公共電視台設台計畫草案」（首次）。
- 1988 9 交通部與國防部協調後同意讓出 4 個VHF頻道，供作公視使用。重新走向 1984 年 4 月 21 日已提及之議案。
- 12 新聞局確定建台方案。
- 1990 1 新聞局成立「公共電視建台籌備工作小組」。
- 6 3 新聞局宣布成立「中華民國公共電視台籌備委員會」。
- 8 公視籌委會名單公布。籌備委員共 22 人，包括主任委員一人陳奇祿（曾任文建會主委）；常務委員八人（政治大學新聞系教授徐佳士、文化大學傳播學院院長王洪鈞、民生報總主筆張繼高、藝術學院副教授林懷民、清大物理系教授沈君山、大法官楊日然、聲樂學家申學庸、新聞局長邵玉銘）；委員十三人（中國時報資深

主筆楊乃藩、清華大學人文社會學院院長李亦園、中研院近代史所所長張玉法、故宮博物院副院長江兆申、中山大學文學院院長余光中、師大英語系教授楊萬運、中華經濟研究所所長于宗先、前駐韓大使薛毓麒、師大教育心理系教授黃堅厚、台中體專校長簡曜輝、教育部長毛高文、文建會主委郭為藩、作家葉石濤)。副祕書長由新聞局官員張平出任。公共電視台土地購置預算3億2264萬元遭立法院刪除。

- 7 27 行政院核準新聞局設立公共電視台一案：新聞局成立「中華民國公共電視台籌備委員會」，籌備期間預計為1990年7月至1993年6月、籌設經費台幣34.5億元，由新聞局逐年編列。
- 9 籌委會成立公視法起草小組，楊日然（大法官）及徐佳士（政治大學新聞系教授）為召集人，林子儀（台灣大學法律系副教授）、許志雄（國策中心研究員）、翁秀琪（輔仁大學大眾傳播系副教授）、許宗力（台灣大學法律系教授）、蔡明誠（政治大學法律系副教授）及遲琛（新聞局廣電處處長）為成員。
- 10 由於景氣低迷，三台「希望公視退出晚間九點或十一點節目時段，以便三台經營節目時段更具彈性」。
- 11 一半以上的公視籌委醞釀辭職，因恐有作新聞局的橡皮圖章。

- 1991 1 現任我國駐新加坡辦事處副代表王曉祥出任公視籌委會祕書長。
- 6 公視法草案完成（計八章六十九條）。
- 6 22 立法院要求公視法相關法規未通過前，不得動用 1992 年度經費（19 億 2440 萬）。
- 7 16 立法委員周荃舉辦公視法草案公聽會。筆者協同郭力昕、陳光興前往參加，逐條就該草案提出修正意見。
- 8 5 公視籌委會舉辦二場座談會。
- 1992 2 24 公視製播小組人員預定在 1993 年 6 月前分三階段納入公視籌備委員會編製。
- 4 24 新聞局舉辦「座談會」。與會人士大底分成兩類，一為由立法委員周荃提請新聞局邀請的名單，其意見主要在於公視既已大有成為政府電視的可能，則現有建台工作應更審慎、甚至暫停俟公視法通過以後再議，這類與會人士的背景多是大學院校中新聞大眾傳播系所具有批判力的教員；另一則由公視籌委會提請新聞局邀請的名單，其意見主要是不管是否為公視，只要有一個不播廣告而可以增加（高）影視文化節目之製播的機會，則為了避免夜長夢多，現有建台工作如果不能加速，亦不應減緩，這類與會人士的背景多為影視工作者（以公視之名而以政府電視行文化賄賂之過程，可能受益的一群人）。

- 5 5 筆者協同郭力昕、陳光興前往立院與謝長廷「溝通」。
- 5 12 〈當代〉、自立早報、社文聯於台大校友會館舉辦「當前公視危機座談」。
- 5 21 行政院新聞局召開第二次協調會，修訂「公視法草案」。明訂主管機關為新聞局，公視董事不必經立法院同意、亦無須總統聘任，而直接為行政院長任命即可。據稱，公視董事不經立法院同意，原因是行政院法規會及人事行政局認為，憲法只規定行政院長及審計長須經立法同意，如公視採取類似程序，為違憲。主計處認為，若依草案而行政院只能加註公視預算之意見，不能刪減，不符預算法（見中時晚報 1992 年 5 月 21 日第 4 版賴丕遠的報導）。
- 6 19 新聞局表示，公視製播小組 14 名專業人員改為分 2 梯次於 1993 年 1 日納編。
- 5 26 公視預算 1993 年度 15 餘億通過，但必須先執行三項前提條件：(1)籌委會及未來董事會等人事組成應超越黨派；(2)行政院應於立法院下會期開議前將公視法草案送請立法院審議；(3)公視籌委會應重新改組即起擴大社會參與。
- 8 3 筆者趁便前往台東社教館以「公共電視是什麼？」為題，發表講演。參加的台東市民不逾十名，聽眾反映是「我們要這樣的電視幹什麼？」、「徵收三台經費作為公視之用？太天真了罷！」。

- 8 7 對於所謂公視建台過程非常熟稔的趙天楨於6月24日，7月4日、26日相繼於工商時報、台灣時報與民生報發表「公視何在？」、「公視考卷」及「也談『委員會』的問題」；在此之前趙氏發表的相關文章收於註23的38至44行，聞悉新聞局將於8月10日邀請大學院校新聞大眾傳播科系教師餐聚，以為行政院將為已遭篡改之公視法草案（即本表5月21日的記事）預作功夫，爭取支持，趙氏心中雖不以為然，但亦無可如何。
- 8 10 新聞局邀約新聞大眾傳播科系及其它學門之教師餐聚，據與會人士稱，席間似只掠過了公視在內的許多話題。這種餐會似是新聞局的例行公事。
- 9 10 行政院無異議通過「公共電視法草案」，將於近日內送立法院審議，此案與1991年6月由公視法規小組所提草案最大的不同，一如本大事記1992年5月21日所載。
- 10 17 公共電視法草案進入立法院內政、交通與教育聯席會一審。
- 10 20 據悉，籌委會成員之一林懷民於今日寄出存證信，辭去籌委身份。
- 10 26 政治大學傳播學院十八位專任教師聯名發表「一封公開信：我們期望公視實至名歸」（收為附錄文件）。中央日報、自由時報與自立早報均原文刊登，聯合報節

錄大部份，大成報作成頭條（並以紙上座談方式登錄四分之三版關於公視的言論）。

註 23：華勒斯坦的資本主義世界體系理論認為，一個半邊陸國家在這個體系中往核心移動的過程，「只是在國家(state)這個層次上的調適，是資本主義傳統『狗咬狗』的把戲。這談『不上』是『發展』，而只是成功攫取世界剩餘。」華氏接著說，「我們不必定要認為這是唯一的道路，更談不上這是可取的一條路而逕自名以『成長、進步與發展』」。最後，他引述陶尼(R. H. Tawney)在《論平等》(Equality)的一段話，表示這段話不僅可以用於個人在不平等世界中的景況，放在國與國之間的關係，同樣適用。這段話是：「雖然側身不便利的環境，才智較為聰明的蝌蚪是有可能告訴自己稍安勿躁，因為它們總是可以想到一樁事實：同儕的大多數就將這樣終其一生，永遠就是蝌蚪，但總有幸運的一批，有朝一日，它們的口肚必將變大，然後敏捷地跳上陸地，回首向先前故友蛙鳴蛤蚧，說是它們因著這些長處、因著那些手段，因此得以從蝌蚪蛻變成爲青蛙。對於社會抱持著如是的概念，不妨稱之爲『蝌蚪哲學』(the Tadpole Philosophy)，在其之下，社會性的罪惡，如果還能夠讓人得到安慰，也就剩下『超絕的個人，可以成功地走避社會性罪惡啊』之類的想法。……試問，抱持這麼樣的態度，又會對於人生抱持何等的看法！這豈非是說，在生而不平等的各種環境、社會，才智之士往上攀升的機會居然尚有平等可言！果真能夠如此，這豈非是說，人類大眾的地位永遠合當如此，再自然不過，而

文明也者，唯有免脫這種宿命始克能夠！這豈非是說，秀異權柄之使用，再高貴也只能是推擠攀爬上岸，但絕口不談、視而不見、知而不想自己方當登陸之時，正是衆多同伴行將滅頂之日！」華勒斯坦的結論是，如果不作蝌蚪，就不要只想從這個體系得利，而是要整個地改變這這體系 (Wallerstein, 1979: 101)。

註 24：在1960年代初期開辦電視，依有限資料看來，應非台灣資產階級的主動意願 (葉明勳, 1992)。張繼高 (1992年4月14日聯合報副刊) 也說「蔣中正氏乃令省主席周至柔負責，周氏動員了省屬行庫及部份本省財閥投資」，既「動員」則非自動也。

統治精英的父權心態而厭惡商業邏輯，由蔣介石於1953年的談話可知，他說，「廣播如果商業化，其所傳佈的商業新聞和廣告，削弱一般消費者對於商品的選擇能力，並助長獨佔資本的氣勢。廣播如果市儈化，更將迎合一般群眾的低級趣味，傳佈頹廢墮的音樂和樂曲。那損害國民的心理健康的影響更大了。」1970年，「目前電視廣播……商業……時間居多……對於青少年心理，往往產生不良影響，教育部應對電視節目負責逐日審查。」(引自李瞻, 1973: 301-2)。這種心情迄今未嘗稍減，甚至猶有過之。比如，今 (1992) 年6月1日，行政院長郝伯村在文復會發言，表示對於「電視低俗化感到相當憂心」之後，該會會長、也就是現任總統李登輝先生非但同意，他更是立刻指示專案研究。次日，三台高層主管也都信誓旦旦，如果確實如此，一定研究改進 (中國時報, 1992年6月2日、3日第22版)。同年8月22日則文化總會成立「電視文化研究委員

會」，本源於此。至於其它民間、學院份子反對商業電視，但又傾向於以父權模式作為其替代方案的例子，歷來不乏其人。較早的記錄是李瞻教授本人多年來就此寫就的論文、書籍，以及李氏書中所引的資料（如李瞻1973: 5-6; 237-241; 402-403）。較近的例子則以今（1992）年3至4月中旬台北許多家報紙幾乎不分政治立場地要求公視建台不能再延，父權、惡商中高（或民俗）文化的關懷，將他們統一了起來。為什麼報端以如此違反常態的作法而口徑一致？從需要面來看，這可能是因為公視籌委會祕書長王曉祥氏的超強遊說能力有關。從供給面來說，撰寫這些支持公視立即建台文稿的人，全部不是新聞採訪線上的記者，而是非編制內的自由作家或報社主筆，公視這個名詞對於他們有天生的吸引力，因此撰文支持並不違反其立場（石靜文，「開創公共電視的一片藍天」，自立早報4版；王曉祥，「迎接一個媒体新秩序的時代來臨」，4月4日自立晚報3版；「願公共電視順利完成立法與建台」，4月8日自立早報社論；賀然，「籌設公視不容緩」，4月10日台灣新生報5版；「期盼公共電視實現民主的建台觀念」，4月11日民衆日報2版社論；陳樹熙，「別用經濟效益衡量文化良心」，4月12日大成報10版；「公視大樓與公視法」，民生報2版社論；謝鵬雄，「為公共電視台請命」，4月13日中華日報11版；張繼高，「為什麼需要公共電視？」，4月14日聯合報副刊；「對於公視應有的認識與期望」，4月15日中央日報2版社論；「公視不能老當無殼蝸牛」，台灣新生報2版社論；樂苴軍，「公視建台不容改變」，台灣新生報9版；4月18-20日

中國時報人間副刊：「美麗新世界電影類、美術類、音樂類『從唢呐到雙簧管』、攝影類『看的方法』、座談／余光中『文化，是國民的權利』／王曉祥『尊重文化人』」。另一批也主張建立公視，但對於其程序及其在現狀下能否獨立建台的自由作家，也在稍後撰文對此質疑（敦誠，「應該不是妄想」，4月19日中國時報人間副刊；郭冠英，「公視如磁石」，4月20日中國時報人間副刊；李所思，「公視仍在否？」，5月18-19日中國時報人間副刊；「那隻手來扭開公視頻道？」（座談），5月21日自立早報14版；敦誠，「欲速則不達：美國公視建台記」，5月22日中國時報人間副刊；郭力昕，「誰需要公視？」，5月25日中國時報人間副刊；李所思，「是決心誤會？還是誤會決心？」，6月2日自立早報5版）。如此多量而密集地就單一主題撰文，反映我國社會對於電子媒體的關注、不滿的強度已經加強許多，相較於台灣廣電媒體於1970年6月因立法委員之質詢方始首度得到廣泛注意的情形（徐恩普1976：104），已經不可同日而語。其它對於公視是否能夠脫離「政府」而運作的質疑報章雜誌論文，大多發表於相關單位就公視事務有所行動之後，如1990年初「公共電視建台籌備工作小組」，而翁秀琪於自立晚報發表「要公共電視，不要政府電視」（2月15日）、中國時報3月16日以整版四篇專訪文章表示「政府偷渡，出賣人民的公視？」等等；同年公視購地預算遭刪除時自立早報由多位記者輪流撰寫系列文章「褪去黨政外衣還給公視真面目」（1990年7月6-12日，七篇）；1990年11月初傳出一半以上的公視籌委醞釀辭職，因恐有作新聞局的橡皮

圖章之虞的消息傳出以後，相繼有多篇「趁機」聲援及順勢討論相關問題的專文（曹競元，「我們的公視在哪裡？」系列報導，中國時報，11月22-28日；天下月刊，「公視幕後：誰在導？如何播？」，12月，頁78-95；鄭瑞城，「讓『公視』名副其實」，中國時報12月17日；中國時報1992年1月6日11版，座談：「如何建立真正屬於大眾的公共電視台占 $\frac{2}{3}$ 版面；曾熾卿，「公共電視台會變成政府電視台？政府主控下的公視人事案」，財訊月刊1992年2月：159-164）。除此之外，由於1990年7月新聞局表示將逐年編列公視建台預算而遭立法委員周荃等人接續二年（1991年6月及1992年5月下旬）強力阻止，報端對此亦有置語，但1992年（也就是離政府所公布之公視開播期已又更近了些）的報導篇幅與反對行政部門的言論強度，已經減弱。在這些隨著政治議場而刊載的新聞、評論以外，另有一些新聞性較弱的文章，如中國時報人間副刊1991年7月22-26日系列專文、1991年11月6日趙天樞：「公共電視與政府」等。至於最早對政府主導，但卻使用「公共」名器表示不滿而發為文章的學院人士，可能是徐佳士（1984b）所言：「或許我們應該坦坦白白這樣做，捨去『公共』這個名號，叫做政府電視」。

註 25：根據1973-75年一項對91個非共產之開發中國家的廣播系統所作的調察，產權完全為政府所有者為41%、私人者4%、公共單位者21%、後二者合併者7%、前二者合併則為27%。在其日常營運方面，純粹由政府出資的國家佔10%、純由廣告支持者只有2%、揉和前二者的是37%、揉和前二者及執照費者佔34%、執照費及政府

是5%、其它方式是7%(Katz and Wedell, 1978: 47, 50)。至於台灣，即便將中視列入私人經營範圍，則政府亦擁有67%電視；至於日常營收則幾乎百分之百取自廣告(不過，前列 Katz and Wedell 的資料沒有將電視與收音機分開計算，因此台灣的電視產權與營運資金之來源是否特殊，還不能斷定)。

註 26：關於本段落所提現象的實徵資料及「電視文化賄賂、有線及衛星等新傳播科技、電視制度、國家機器、國際資本與本地資本之間的動態關係」，參見敦誠1992a、馮建三1991、1992a。

註 27：或許有人說，有線、衛星電視不是奪走了三台的觀眾嗎？焉可說是有線、衛星的開放無損於三台？對此筆者要再作二點說明：(1)至亞衛1992年入夏以來的表現為止，三台並未見得因為新媒介而損失廣告客戶(敦誠1992c)，故而說不上二者有利害的衝突，電視公司競相爭取的畢竟是具有廣告價值的「閱聽人商品」而不是單純的「閱聽人」(參考Smythe, 1978)；(2)即便三台有所損失，這也是不同資本團體之間的爭奪。

註 28：電子地下媒體的出現，是抗議整體廣電結構的一個表現（參見本書第九章；敦誠等人1992）。另外，1990年郭力昕將其三年來的寫作結集出書，是第一本專以電視為對象寫就的評論文集，可以視作是台灣社會不滿電視表現之強度的一個指標。現再將前舉資料較少或沒有觸及的反電子媒體之大事，摘要如表6-5。

表6-5 台灣反電視媒體的具體行事大事記，1989-1992*

年	月	日	大	事	記
1989	6				由於不滿台灣電視處理大陸六四事件手法，深具批判力的一群人於十天內集體製作了「歷史如何成為傷口」錄影帶（自立早報副刊1989年9月19日）。
	11.30				台北縣長候選人尤清競選總部首度違法播放「民主進步電視台」。
1990	1	3			高雄縣長余陳月瑛指示高縣政府成立電視台與電台，沒有結果。
	2	12			台北縣長尤清與新聞局交涉成立交通電台，預算遭縣議會刪除。
	3	1			「民主之聲」開播，民進黨秘書長張俊宏表示「將竭力突破廣電禁忌」。之前2.28於中和試播，其後，3.24起至10.20分別於高雄、高屏、三重、潮州開播。
	3	31			吳樂天籌設之「民主之聲電台」，發射器材於陽明山遭查禁。
	5	6			數名學生至華視噴漆抗議軍方資本操縱華視（1991年7月29日獲宣告無罪）。
	5	15			「民主之聲廣播電視台」與「台灣之聲調頻廣播電台」刊登四分之一版廣告，「請大台北地區民衆注意收看收聽。播出時間今日晚上八至十二時。現場實況轉播訪問民進黨中央黨部秘書長張俊宏先生談：「民進黨為什麼要參加國是會議」。」
	8	24			台北縣縣長尤清表示，對於取締或勸導有關各種違法播放系統，概由縣政府上級機關自行辦理；台北縣政府不接受委辦。尤清的理由是，這些違法之舉實是突破三台壟斷不得不有的表現。
	9	初			民進黨秘書長張俊宏表示與香港聯繫，準備租用亞衛一號開播頻道。
	9	23			民進黨全省21家民主電視台成立聯合會，決定發起電視解禁運動。
	10	25			「台灣民主有線電視台」開播。
	11	1			民主有線電視台全國聯盟理事會決議，對於國民黨取締，採「一動不如一靜」方式。
	11	9			台北縣議會不準民主電視台至議會堂錄影錄音。
	11	27			頭版半版吳樂天刊登「為許信良辦公室推動廣電解禁之聲明」廣告。
1991	2	28			民進黨公布電視解禁計畫。
	7	7			「知識界反政治迫害聯盟」、「台灣學生制憲聯盟」以「反對（電子）媒體壟斷」為題舉行座談。
	8	16 20			第一次（電子）「小衆（另類）媒體」研習營於台北市文山區大春山莊舉行。
	10	1			吳樂天的「台灣之音」刊登半版開播啓事，聲稱「吳樂天談天下事」前後十五集錄影帶，共售出378萬卷。

表 6-5(續)

- 1992 1 10 連合會以電波干擾華視新聞頻道並表示將繼續為之、擴及三台。
- 2 1 連合會的部份發射機為新聞局查獲。
- 2 15 連合會開始於自立報系、自由時報刊登「挑釁」執政黨壟斷電波之半版廣告並宣稱將連續刊登十四日。
- 2 29 反對黨民進黨的立法委員、國大代表之正義連線召開「打破電子媒體壟斷行動策略研討會」，公布現有電波頻道的使用情況、表示將於國代會議期間提出「電子頻道公平使用」、「政黨不得經營營利事業和電子媒體」。
- 3 8 正義連線發起「反電子壟斷 彩繪華視行動」，活動中有100餘人與警方發生數度衝突。
- 7 16 電影資料館與清大文化研究研討會合辦（電子）另類（小眾）媒體座談會。
- 7 25 反主流映像工作小組以四週時間，分別在台北市與高雄市舉辦「邊地發聲：社會運動記錄片展」，為期四週。
- 9 1 報載（如自立早報九月二日四版）「台灣教授協會」成立監督電子媒體小組，從九月間展開收錄三台新聞、並監督三台的實驗計畫。
- 9 21 連合會於報端（如自立早報一版）刊登廣告，表示二十三日起，將以「精進的技術」、「不定期播放」節目，以「實現民主理念，申張社會正義。」不過，一如連合會前此之舉動，有人認為這是吳樂天為個人利益而有的動作。

* 一九八九、一九九〇年之資料，部份取自台灣人權促進會（1990：263-265）。

註 29：這些數字均為「估計」，並且不包括公視的行政、人事、建台購置土地等等費用。台灣的三家電視公司的各種資料（年度廣告及其它項目收入，人事、節目製作支出，各種類型節目的製作成本、內外製比率及其成本，器材採購，業務推廣，研究發展及影帶資料的保存、整理，演藝、新聞編採、工程、行政及其它工作項目之員額及其薪資水平各是多少等等），向來無法讓公眾方便取得（說不定三台本身也沒有這些資料，或有但沒有整理而也就有等於沒有），在這種情況下，現有的公視資料又是如何呢？（表6-6）與（表6-7）所呈現的資料，是筆者向公視籌委會的熱心人士請教及查閱若干文書所僅能得到的部份。觀一知十，即便這些理應毫無機密可言、不必要保密的資料，都已經如此難以得到，其它資訊之情況，可想而知。須知，這些資料非但只是有無的問題，如果有而散見公視各相關單位的檔案，則有等於無；資料必定需要經過系統性地整理及呈現周知，才有意義可言，如若有關單位（公視）對此毫不在意，無人聞問或無意願、能力聞問，誰又能夠？如若公視單位沒有責任編纂這些資料，誰又該負責？

30：據筆者有限的了解，即便包括一般出版品，公視開播迄今（1992年7月），它的研究成果也不能算多，如（表6-8）。

公視專題報告「公共電視收視行為及收視意見調查」（陳世敏、翁秀琪）出版，廣電基金開始發行「新聞信」（月刊），提供部份公視資訊。

表6-6 「廣播電視事業發展基金」收入與支出* (台幣：百萬)
1986-1991

起迄年月日	收入	支出
1984.5.23-1985.6.30	NA	NA
1985.7.1-1986.6.30	69.75	0.24
1986.7.1-1987.6.30	NA	NA
1987.7.1-1988.6.30	274.91	194.56
1988.7.1-1989.6.30	307.58	221.76
1989.7.1-1990.6.30	348.21	261.78**
1990.7.1-1991.6.30	345.27	370.65(新聞局撥款315.36)
五年總計 (亦即不含1984、1987年)	1345.72	1048.99
1991.7.1-1992.6.30	1924.00(新聞局撥款)	
1992.7.1-1993.6.30	1500.00(新聞局撥款)	

資料來源：公視籌委會提供；NA：資料不可得。

* 經費的收入除了(1)三台根據「廣播電視事業發展基金條例」繳交的特別稅，(2)新聞局的年度預算之外，未知是否尚包括(3)販賣公視節目帶的收益。

** 據鄭瑞城(中國時報1990.12.17)估算，1985.6.30-1990.7.1新聞局已撥款9,806億給公視使用。

表6-7 台灣版公共電視歷年節目經費支出金額與節目委製外購時數

起迄年月日	經費（百萬：台幣）			節目（小時）		
	國內委製	國外採購	合計	國內委製	國外採購	合計
1984.5.23-1985.6.30	NA	NA	NA	NA	NA	NA
1985.7.1-1986.6.30	NA	NA	NA	NA	NA	NA
1986.7.1-1987.6.30	NA	NA	NA	NA	NA	NA
1987.7.1-1988.6.30	NA	NA	190	489.5	253.0	742.5
1988.7.1-1989.6.30	182	20	202	523.5	232.0	755.5
1989.7.1-1990.6.30	NA	NA	NA	579.0	183.0	762.0
1990.7.1-1991.6.30	NA	NA	NA	NA	NA	NA
1991.7.1-1992.6.30	NA	NA	288.77	NA	NA	780.0

資料來源：新聞局80年度預算書：7；新聞局81年度預算書：27（原資料應該只計算了半年度，筆者乘二處理之）；新聞局82年度預算書：25；新聞局82年度預算編列概況說明；新聞信（廣電基金會發行），1988.9：1。NA：資料不可得，公視相關高層主管認為這些資料是「機密」而不願提供。

表6-8 台灣版公共電視的「研究成果」，1984-1992

年 月 日	出 版 內 容
1984	未見出版品。
{ 1988	
1988 5	公視專題報告「公共電視收視行為及收視意見調查」(陳世敏、翁秀琪)出版, 廣電基金開始發行「新聞信」(月刊), 提供部份公視資訊。
11	「公共電視」季刊由「公共電視節目製播組」開始發行(此期刊甚少有刊載本身之基本資料)。
1989 2	公視專題報告「國小、國中和高中學生的公視收視行為、滿意程度和休閒活動區隔化分析」(翁秀琪、陳世敏)出版。
8	公視專題報告「公共電視新聞性節目收視行為及其規劃方向之研究」(楊孝濂、王嵩音)出版。
8	「公共電視」改為月刊。
9 20	公視徵求「精神標語」、「公共電視是什麼」活動收件截止。共有16500件投稿, 取11句佳作。
12	公視專題報告「公共電視節目質的評估研究」(翁秀琪)出版。(PP、92-5列了19點結論, 公作公視借鏡)。「公視一定要……」
1991 12 21	公視委託蓋洛普公司完成一份「台灣地區民衆生活習性調查: 觀眾收視行為探討」。
1992	廣播電視事業發展基金委託陳世敏、關尚仁完成《公共電視定位與節目規劃研究報告》(未載明出版日期)

註31：電視台使用「公共」資源，理應擔負義務。在這方面，英國的成果比較合理。該國四家電視網，二家不播廣告，二家播放廣告，但由於特定的「財務」安排，四家電視尚稱符合「公共服務」的要求。他們的作法是，播放廣告的二家電視公司，事實上只有一家賺錢（即「獨立電視公司」），並且賺得的錢，除了繳交「一般公司稅」以外，必須以「專款專用」的方式，提撥極大的比率，支持另一家播廣告但不賺錢的電視公司（即「第四頻道」）。相關資料，參見表6-9。

表6-9 英國獨立電視公司納稅比率，1965-1974*

(m: million,百萬英鎊)

年代	廣告收入	特別稅稅率
1965-1969	82.6(m)	1.5(m)以下免稅、1.5-7.5(m) 25%、7.5(m)以上 45%
1970-1974	93.3(m)	2(m)以下免稅、2-6(m) 20%、6-9(m) 35%、9-12(m) 40%、12-16(m) 45%、16(m) 50%

資料來源：Lord Annan, 1977.3, Report of the Committee on the Future of Broadcasting, London: HMSO, pp.172, 176-177。

* 獨立電視公司自1955年營運開始後，前二年虧損，自1957年開始得有盈餘，到了1958年，除了償清前期負債以外，利潤更累積到了三千萬英鎊，此後數年間，稅前（一般公司稅）利潤更是維持在資本投資額的130%。在如此重利下，英國遂有「特別稅」（levy）的徵收，1965年開始實行。

1975年開始，該台廣受壓力，繳交了更多的稅賦而降低了實得之利潤，這也就是特別稅的源起，該台的各家節目製作公司說，「給付財政部的特別稅，目的在向全民表達，我們向公眾提交一定成數的利潤，是因為我們得到了特權，使用了稀有的全國性商品。」（Paulau, 1981: 116）其後英國獨立電視公司的稅金如（表6-10）。

表6-10 英國獨立電視公司收入與支出資料，1975-1990

至該年 六月三 十日	一般公 司稅 (%)	特別稅 (levy) (%)	支持 第四 頻道 費* (%)	淨利潤 (%)	節目 製作 費 (%)	發射 器材 (%)	其它 費用 ** (%)	合計得自廣告 (%)	廣告 收入的 比率 *** (%)	總收入 金額 (億英鎊)
1975	5	12	-	4	67	9	3	100	98	1.62
1980	4	11	-	4	69	5	7	100	98	4.32
1981	3	7	-	3	61	5	21	100	98	5.50
1982	3	7	4	3	60	5	18	100	98	6.80
1983	2	2	12	2	57	6	19	100	97	7.65
1984	3	3	16	4	48	6	20	100	96	9.30
1985	3	1	17	3	50	6	20	100	95	9.85
1980-1985	年平均(%)									
	3	5.167	8.167	3.167	57.5	5.5	17.5	100	97	7.237
1986-1989	資料尚未取得									
1990	特別稅1億3千4百萬英鎊									

資料來源：Paulau, 1981:125; Television and Radio 1976;1980;1981;1982;1983 : 215;1984 : 145;1985 : 167;1986 : 178; Economist, May 19 1991, "TV franchise"。

* 1982年11月方始開播，故本年所得偏低。

** 「其它費用」包括了人事行政及資產折舊等項目。

*** 廣告以外的收入，包括了利息、出版品及電視節目海外銷售所得，但以最後一項佔最大部份。

註 32：余永真以公視成員名義於新新聞週刊（1992年7月26日-8月1日）

發表「養女命苦婆婆多，難民逃命上錯船：一名公視成員的心聲與觀察」，如果確有此人且其人確為公視成員，則是本文所稱「挺身

而出」的一種方式。

註 33：這似乎是一個已經不証自明的現象，1992 年夏季以來的一些事件，如「國泰人壽南京東路土地案」（見中國時報1992年6月27日以降的系列報導）、稍後發生的「二次土改案」，以及「五大豪商投奔國民黨企業轉戰立法院」（商業週刊1992年8月16日，頁20-32），已可顯見這個命題已為眾所知悉。再從晚近出版品看來，這個命題也絕非子虛。比如，今（1992）年至少有二本關於政經結合的新聞體裁書籍問世（蘇子琴等，1992；徐瑞希，1992），顯見注意時事發展的媒体工作者亦有見於此。其次，除了一些「在野」大企業家對於政治過程的影響以外，「在朝」的國家機器一份子如監察院副院長林榮三、立法院副院長沈世雄亦都以財力雄厚見長。另外，民進黨於1992年7月爆發初選賄選問題時，涉入其間的林文朗在報端斷續刊登了幾份聲明（尤其是第三份，見自立晚報8月4日），顯見作為整體之資產階級對於自身的信心、不願「屈就」的心理，已然非常露骨。大企業本身所支持的知識團體「國家政策中心」也在1992年6月20日以「企業社會倫理與合理政商關係之演變」這個中性的主題，與工商建研會主辦了討論會，共發表論文三篇（分別刊載於自立早報1992年6月25-26, 29-30日）。

參考書目

台灣人權促進會

1990 台灣人權報告，1987-1990，台北：台灣人權雜誌社。

朱婉清

1985 電視聯播時代：內容與分析，台北：幼獅文化公司。

李 瞻

1973 比較電視制度……兼論我國電視發展之方向，政治大學新聞研究所印行。

余思宙

1990 「走向公共電視台」，廣播與電視，55期，三月：62-64。

徐佳士

1984a 「我國電視能夠『公共化』嗎？」，〈天下〉月刊。

1984b 「不是『公』衆『共』享的電視」，收於政治大學新聞研究所編「媒介批評」，台北：商務印書館，頁175-176。

徐恩普

1976 我國廣播電視法制定過程的研究，政治大學新聞研究所碩士論文。

徐瑞希

1992 政商關係解讀，台北：遠流出版社。

陳世敏、翁秀琪

1988 公共電視收視行爲及收視意見調查，台北：廣播電視事業發展基金會。

郭力昕

1990 電視觀察與媒體批評，台北：時報出版公司。

黃黎明

1991 「台灣電視節目品質提昇的瓶頸……獨立製作生存空間的省思」，邁向二十一世紀電視學術研討會，台北：中華電視公司。

馮建三

1989 「資訊化社會……問題與幻影」(編譯)(原著 The Information Society: Issues and Illusion, by David Lyon, Oxford: Polity, 1988)，收於「未來的省思」，頁5-45，駱駝出版社。

1991 「電視制度、傳播科技與文化生產的資本化：公共電視還有明天嗎？」，邁向二十一世紀電視研討會，台北：中華電視公司，收於馮建三(1992b)。

1992a 「傳播權的內與外：關於文化資本化、新傳播科技與另類播權的若干思考」，原發表於香港「傳播權」研討會，6月16至20日，修改後發表於《當代》月刊，十月，頁98-121。

1992b 資訊、錢、權：媒介文化的政治經濟研究，台北：時報出版社。

1992c 文化、賄賂、脫衣秀：解讀資本主義的傳播符碼，台北：時報出版社。

敦 誠

1988 「報禁解除聲中的台灣資訊環境」，原發表於「一九八七年度評論」(圓神)，現收於馮建三，1992b。

1991a 「我有一個夢：我們對新聞局公共電視法草案的意見」，中國

時報人間副刊，7月24日，現收於馮建三，1992b。

1991b 「獨立製片的問題」，自立早報副刊，11月8-9日，收於馮建三，1992c。

1992a 「文化賄賂」，自立早報，3月3日，14版，收於馮建三，1992c。

1992b 「開放頻道『停看聽』」，自立早報，3月20日，14版，收於馮建三，1992c。

敦誠等人

1992 邊地發聲，台北：唐山出版社。

新聞局（作者不詳）

1990 「論西德第一電視台之公營性質與其對我國籌設公共電視台之借鏡」，新聞局七十八／七十九年度研究報告彙編。

葉明勳

1992 「為有源頭活水來：賀台視創立三十週年」，中國時報4月27日4版。

趙天楫

1991 「領回我們的女兒！『公視』十年的回顧」，自立早報，1月3-4日，19版。

潘家慶

1990 「公共電視？政府電視？」，〈遠見〉，七月，頁85。

鄭瑞城

1991 「民衆使用電視媒體權應予補強……由公視法草案談起」，中國時報11月3日，4版。

蘇子琴等人

1992 錢與權：透視台灣政商關係，台北：新新聞雜誌社。

蘇進添

1990 日本新聞自由與傳播事業，台北：致良社。

Annan Report

1977 Report of the Committee on the Future of Broadcasting, London: HMSO.

Aufderheide, Patricia

1991a "Public television and the public sphere", Critical Studies in Mass Communication, 8 (2: 168-183) .

1991b "A Funny Thing is Happening to TV's Public Forum", Columbia Journalism Review, November/December: 60-63.

Baranski, Zygmunt G. and Robert Lumley (eds)

1990 Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culture, NY: St. Martins Press.

Barnouw, Erik

1975 Tube of Plenty: the Evolution of American Television, NY: Oxford University Press.

Blanchard, Simon and David Morley

1982 What's this Channel Four? an Alternative Report, London: Comedia.

Blumler, Jay G. (ed)

- 1992 Television and the Public Interest: Vulnerable Values in West European Broadcasting, London: Sage.
- Blumler, Jay G., Michael Gurevitch and J. Ives
- 1978 "The First Principle Last", in The Challenge of Election Broadcasting, Leeds: Leeds University Press, pp. 67 - 69.
- Blumler, Jay G. and Michael Gurevitch
- 1979 "The Reform of Election Broadcasting: a Reply to N. Garnham", Media Culture and Society, (1: 211 - 219).
- Blumler, Jay. G., Malcolm Brynin, and T. J. Nossiter
- 1986 "Broadcasting Finance and Programme Quality", European Journal of Communication, 1 (3: 343-364).
- Brants, Kees and Karen Siune
- 1992 "Public Broadcasting in a State of Flux", in Siune and Truetzschler, pp. 101-116.
- Carey, John
- 1989 "Public Broadcasting and Federal Policy", in Newberg, P.R. (ed.) , New Directions in Telecommunications Policy, Vol.1: Telephony and Mass Media, pp. 192-221, London: Duke University Press.
- Chandler, Alfred D. Jr.
- 1990 Scale and Scope: the Dynamics of Industrial Capitalism, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Cirino, Robert

- 1987 "An Alternative American Communications System", in Lazere, Donald (ed.) , American Media and Mass Culture, Berkeley: University of California Press (1977, College English 38 (8)).

Collins, Richard, Nicholas Garnham and Gareth Locksley

- 1988 Economics of Television, London: Sage.

Connell, Ian

- 1980 "The Political Economy of Broadcasting: some Questions", Screen Education (37: 89-100).
- 1983 "Commercial Broadcasting and the British Left", Screen, 24 (6: 70-80).

Costello, N., J. Michie and S. Milne

- 1989 Beyond the Casino Economy: Planning for the 1990s, London: Verso.

Economist, various issues Etzioni-Halevy, Eva

- 1987 National Broadcasting Under Siege: a Comparative Study of Australia, Britain, Israel and West Germany, London: Macmillan.

Fang, Chien-san

- 1991 "Perspectives on the idea of the information society", 新聞學研究45 : 183-231.

Frankel, Boris

- 1983 *Beyond the State? Dominant Theories and Socialist Strategies*,
London: Macmillan.
- Gallagher, Ray
- 1989 "American Television: Fact and Fantasy", in Veljanovski, pp.
178-208.
- Gamble, Andrew
- 1988 *The Free Economy and the Strong State: the Politics of Thatcherism*, London: Macmillan.
- Garnham, Nicholas
- 1979 "Politics and the Mass Media in Britain: the Strange Case
of Dr. Blumler", *Media Culture Society* (1: 23-34).
- 1983 "Public Service versus the Market", *Screen*, 24 (1:6-27).
- 1986 "The Media and the Public Sphere", in Golding, Peter,
Graham Murdock and Philip Schlesinger (eds) , *Communicating Politics*, England: Leicester University Press,
pp. 37-53.
- Gazette
- 1992 a special issue on "Media System in Transition", Vol. 49,
(1/2).
- Golding, Peter and Graham Murdock
- 1978 "Theories of Communication and Theories of Society",
Communication Research, 5 (3: 339-356) .

- 1991 "Culture, Communications, and Political Economy", in Curran, James and Michael Gurevitch (eds), *Mass Media and Society*, London: Edward Arnold, pp. 15-32.

Habermas, Jurgen

- 1991 "The Public Sphere", 最初 (1964) 乃爲了百科全書而撰寫的德語文章, 英譯首次出現於 *New German Critique* (1974), 曾收錄於不同書籍, 最近的出處是 Mukerji, C. and Michael Schudson (eds), 1991, *Rethinking Popular Culture*, Berkeley: University of California Press, pp. 398-404。另外, 寫於 1962 的 *The Structural Transformation of Public Sphere: an Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, 由 Thomas Burger 譯爲英文於 1989 年出版 (Cambridge, Mass.: MIT Press)。

Holtz-Bacha, Christina

- 1991 "From Public Monopoly to a Dual Broadcasting System in Germany", *European Journal of Communication*, 6: 223-233.

Horwitz, Robert B.

- 1991 "The First Amendment Meets some New Technologies: Broadcasting, Common Carriers and Free Speech in the 1990s", *Theory and Society*, 20: 21-72.

Hulten, Olof and Kees Brants

1992 "Public Service Broadcasting: Reactions to Competition",
in Siune and Truetzschler, pp. 101-116.

JOC (Journal of Communcation)

1978 "Western European Broadcasting in Transition", Journal of
Communication, Summer: 47-118.

Katz, Elihu and George Wedell

1978 Broadcasting in the Third World: Promise and Perfor-
mance, London: Macmillan Katz.

Katz, Helen

1989 "The Future of Public Broadcasting in the US", Media
Culture and Society, 11 (2: 195-205).

Keane, John

1991 "Public Service Media?", in Keane, John, The Media and
Democracy, Cambridge: Polity, pp. 115-162.

Keliner, Douglas

1990 Television and the Crisis of Democracy, Boulder: West View.

Knoedler-Bunte, E.

1975 "The Proletarian Publc Sphere and Political Organisation",
New German Critique, No. 4: 51-75.

Madge, Tim

1989 Beyond the BBC: Broadcasters and the Public in the 1980s,
London: Macmillan.

MacQuile, Denis and Karen Siune (eds)

1986 *New Media Politics: Comparative Perspectives in Western Europe*, London: Sage.

MCS (Media Culture Society)

1983 "Public Service Broadcasting: the End?" 專輯, Vol. 5, NO. 3/4.

Millard, Steve

1976 "Specialised Audience: a Scaled-down Dream?", in Douglas Cater and Michael J. Nyhan (eds), *The Future of Public Broadcasting*, pp. 185 - 199, NY: Praeger.

Mulgan, G. J.

1991 *Communication and Control: Networks and the New Economies of Communication*, Cambridge: Polity.

Murdock, Graham

1991 "Patrolling the Border: British Broadcasting and the Irish Question in the 1980s", *Journal of Communication*, 41 (4: 104 -115).

1992 "Citizens, Consumers, and Public Culture", in *Media Cultures: Reappraising Transnational Media*, Michael Skovmand and Kim Christian Schroder (eds), London: Routledge Nowell-Smith, Geoffrey (ed).

1989 *The Broadcasting Debate 2: the European Experience*, London: BFI.

Paulau, Burton

1981 *Television and Radio in the United Kingdom*, London: Macmillan Richeri, Giuseppe.

1990 "Hard Times for Public Service Broadcasting: the RAI in the Age of Commercial Competition", in Baranski and Lumley, pp. 256-269.

Schlesinger, Philip

1990 "The Berlusconi Phenomenon", in Baranski and Lumley, pp. 270-285.

Sepstrup, Preben

1989 "Implications of Current Developments in West European Broadcasting", *Media Culture and Society*, 11 (1: 29-54).

Siune, Karen and Wolfgang Truetzschler (eds)

1992 *Dynamics of Media Politics: Broadcast and Electronic Media in Western Europe*, London: Sage.

Smythe, Dallas W.

1978 "Communication: Blindspot of Western Marxism", *Canadian Journal of Political and Social Theory*, 1 (3: 1-28) (馮建三中譯，見「島嶼邊緣」第4期，1992年6月)。

Sola Pool, Ithiel de

1983 *Technology of Freedom*, London: Harvard University Press.

Sterling, C. H. and J. M. Kittross

1990 A Concise History of American Broadcasting (2nd edition).

Syvertsen, Trine

1991 "Public Television in Crisis: Critiques Compared in Norway and Britain" , European Journal of Communication, 6: 95-114.

Tunstall, Jeremy

1983 The Media in Britain, London: Constable.

Veljanovski, Cento (ed)

1989 Freedom in Broadcasting, London: Institute of Economic Affairs.

Wallerstein, Immanuel

1979 The Capitalist World Economy, Cambridge: Cambridge University Press.

Williams, Raymond

1974 Television: Technology and Cultural Form, London: Fotana
(1990由Routledge重印,馮建三中譯1992「電視:科技與文化形式」,台北:遠流).

〈附錄〉 一封公開信：我們期望公共電視能夠實至名歸

台灣進入電視時代已經三十年。其間，很少聽聞任何人以我們的電視台為榮，相反地，憂心者比比皆是，並且於今尤烈。今年六月一日，行政院長郝柏村在文化復興總會表示電視之低俗讓人難忍，身兼該會會長的李登輝總統同表痛心之後，在八月二十八日成立了「電視文化研究委員會」，目的正是期望導正我國電視的走向。

在這樣的歷史背景之下，目前正在立法院審議的《公共電視法》草案，尤其具有時代意義。如果能夠制定良好的法律，那麼，我國民眾至少能夠期待得到一家新的電視網，提供符合公共服務精神的節目；反之，如果法律的具体規範有所失誤，那麼，社會大眾將只能得到一個徒具虛名的公視。

我們從事新聞傳播教育學界，無所伎求，只願秉持專業良知，公開向社會大眾報告長期以來，我們對於公共電視獨立建台的過程，以及我們對於《公共電視法》擬議過程的觀察記錄與思慮。

民國六十九年，行政院表示將創建公視，四年之後開始以公視之名，徵用三家電視的特定時段播放節目，每週十五小時。除了節目連續播映，不與商業電視相同之外，這個階段的公視，並未能真正發揮公共服務的理念。民國七十九年，公視進入新的階段，當年六月與九月「公共電視籌備委員會」與公視法草擬小組相繼成立。去年六月公視法草案完成，七月與八月立法院及籌委會就該案共舉行三次公聽會以後，由籌委會於十月送交行政院審核。這個草案並非盡善盡美，但尚可讓人接受。關於公視的預

算，它規定政府年度捐贈將是主要財源，但不能刪減公視所提額度，以此作為公視財政自主的屏障；關於公視的人事，它規定董事會成員在行政院提名以後，應由立法院同意，並敦請總統任命，以此確認公視乃相對獨立於行政院、並具崇高社會地位；又為突顯公視的自主精神，原草案以公視為獨立法人，未定主管機關。

今年九月十日行政院完成原草案修正工作，並已移送立法院審議中。經過政院修正以後，原草案尚可讓人接受的公視精神，再次遭受貶抑：公視年度預算必須由新聞局編列審議，董事人選直接由行政院長聘任而毋須立法院同意，新聞局成為公視主管機關。事實已經非常明顯，如果行政院的公視法草案獲得通過，我國絕對無法擁有名實相符的公共電視。為此，我們鄭重敦請立法委員善盡職責，為社會大眾制定合理的《公共電視法》，使我國的公共電視能夠得到健全的發展基礎。對於這部公共電視法，我們的主張如下：

- (1)人事方面：最低限度應該恢復原草案的規範，即由行政院提名董事人選，立法院大會行使同意權，總統任命。
- (2)財政方面：最低限度應該恢復原草案的規範，但目標應放在向現有三家電視台徵收無線電波使用費，作為公視最主要的財源，其次才是政府與其它團體或個人的捐贈。未來，亦可衡量情況，開徵有線電視的地區壟斷權利金，挹注公視營運經費。
- (3)主管機關：以恢復原草案的規範最為適宜，不設主管機關，否則，亦應將主管機關劃歸於文化取向的部會。

民國八十一年十月二十日 政治大學傳播學院專任教師

連署人：王石番 李 瞻 吳翠珍 林芳玫 翁秀琪 孫秀蕙 郭力昕
彭 芸 馮建三 潘家慶 鄭自隆 鄭瑞城 臧國仁 盧非易
蔡 琰 鍾蔚文 謝瀛春 羅文輝

有線電視

第七章

■ 鍾蔚文

民國七十一年，行政院指派政務委員費驊研究成立有線電視的可行性。民國八十一年，行政院將有線電視法草案送請立法院審議。在短短幾年之間，有線電視由一個抽象的概念，即將成爲社會體系的一環。

在這有線之城呼之欲出的歷史關頭，我們對有線電視的未來卻充滿了不安和疑惑，我們不知道，依照目前有線電視政策發展的方向，是不是能夠保障公共利益？或只是造就另一個崛起的特權？

傳播政策應該反映公共利益，此一論點，恐怕不會引起太多的爭議。此一論點基本的理念是：傳播系統是公共財，因此社會在有些情況下特許某些個人或團體經營傳播系統特權，大前提是必須尊重公共利益。根據McQuail(1992)的理論架構，和傳播政策有關的公共利益，可以分作以下幾項：多元化(diversity)、獨立、自主、客觀等。當然，各種利益之間仍然可能互相衝突，因此公共政策往往是多種利益權衡甚至「妥協」的結果。傳播政策往往是考慮媒體特殊的特質，權衡各種公共利益之後的產物。本章從有線電視的特性談起，試圖爲有線電視尋找一較合乎公共利益的定位。根據此一定位，進一步對影響我國有線電視的諸多因素作一評估。正在審議中的重點在有線電視法草案。

第一節

有線電視的定位

一般而言，傳播政策遵循以下三種模式：印象媒體模式、公眾電信事業模式、電視模式(Abramson, Arterton & Orren, 1988)。有線電視究竟適用以上那一種模式？或是自成一格，需要從新的角度來思考？以下將從不同角度，討論有線電視的特性，並對政策的方向，提出我們的看法。

一、有線政策應該要發揮有線科技的潛力

有線電視可說是集報紙、電視、公共電信事業於一身的新科技。適用於這三種科技的政策模式似乎都可以部分適用於有線電視。各國有關有線電視的立法，也往往隨著對有線科技認知的不同而有所更異。

首先，有線電視由於使用線纜而非無線頻道傳遞資訊，在某種意義上與報紙接近，是線上的報紙(Pool, 1983)。美國早期即視有線電視為報紙，同樣受憲法第一修正條款言論自由的保障。法律基於尊重報紙言論自由的傳統，除涉及國家安全、謾謗、猥褻之外，政府一般採取放任的態度，避免立法干涉傳播的自由。1977年美國哥倫比亞地區上訴法院即判決，傳播委員會(Federal Communica-

tion Commission)不得制定規章，規範付費電視。理由是：「從無紀錄顯示，有線電視和報紙在憲法上的地位有何不同」(引自Abramson, Arterton & Orren, 1988)。

可是，就有線電視目前發展的型態而言，又比較接近無線電廣播，因此似乎應用廣播的模式加以規範也無不可。根據廣播模式的政策邏輯，由於無線頻道資源有限，政策上勢必要保障公眾平等共享的權利，方才符合公共利益。也就是說，政策上視廣播頻道為公器，一向採取主動監督的態度。或由公眾直接經營，如英國成立公共電視。美國電視雖為商營，但是必須取得執照，受政府有關單位如傳播委員會監督。換言之，政府（公眾）特許某些私人企業運用公共稀有資源，前提是這些企業必須尊重公眾的權益。

不過，從長遠的角度來看，有線電視絕非電視而已，在理論上，有線電視也能夠進階發展成為寬頻雙向的通訊網路，透過此一網路，可以傳送電視節目以至於個人文件、圖表之類的資訊，其實已是另一種形式的交通網路。目前不少先進國家發展有線電視，目的即在建立現代有線之城。如日本的更生視訊系統(Highly Interactive Optical Visual Information System, HI-OVIS)，多摩同軸電纜資訊系統(Tama Coaxial Cable Information System, TCCIS)，即為未來的整合數位服務網路鋪路。英國、法國、西德也有類似的計劃。也就是說，有線電視可能成為另一種公共電信設施，因此也可以使用公共電信設施的模式加以規範。

公共事業政策模式的主要論點是：公共電信設施與民生攸攸相

關，應該人人平等共享。如果不加以管制，任由市場因素操縱，可能成為少數人謀取私利的特權。一般而言，有關立法遵循以下的原則：(一)政府對費率加以管制，甚至在有些項目上補貼弱勢團體，以維護人人使用的權利。(二)公共設施當局只負責線路的管理，對於傳送的内容（如通話、通訊内容）沒有管制的權力，對於顧客應一視同仁，先到先服務，不可有尊卑之分。(三)公共設施只提供線路服務，不可提供資訊服務。

美國一九八四年有線傳播政策法，部分也反映了公共電信設備模式的精神。一九八四年有線電視法開宗明義聲明，有線目的在「確保並鼓勵有線電視對大眾提供多元的資訊來源及服務」（Baldwin & McVoy, 1988）。法中有兩項規定可以說是公共事業模式的延伸。第一，地方發照當局可要求有線電視系統經營者撥出部分頻道以供公眾、教育、政府使用（所謂PEG頻道），系統經營者對於這些頻道節目的内容無權干涉。第二，凡系統大於 36 頻道者，必須撥出部分頻道出租，公眾可憑登記先後次序承租，製作節目播放。經營者同樣無權干涉其内容。

以上對於有線電視三種模式的討論，對有線電視的政策最重要的啓示是：政策應該要考慮有線電視科技的特性。

有線電視是一條變色龍，這條龍的形貌隨著政策而變幻。在硬體方面，可以是單向的電視，也可以是雙向的資訊網路。節目可以娛樂為主，也可以成為資訊的高速公路。過去各國的政策把有線電視看作電視的輔助媒體，唯一的功能在填補電視的死角。有線電視

只能轉播無線電視台的節目。在此一政策下，有線電視也的確只是一個轉播站。近十年來，各國對有線電視的認知，已超越早年報紙、電視政策模式，決策者已開始體會到，有線電視不僅是另一個電視台，也是資訊工業的一環，因此紛紛大力推動，總而言之，有線電視科技的潛力無窮，但是其最終的型態功能，端賴政策而定。如何發揮有線科技的特性，應該是制訂有關政策時考慮的一個主要因素。

二、政策應考慮有線電視是事實獨占事業的特性

理論上，有線電視頻道眾多，好像並無資源的限制。但是由於有線電視建台費用甚高，限制了進入市場的機會，本質上是一種獨占事業。以歐洲為例，建一個台，每一個用戶平均要投資 500 至 750 美元，一個系統的建台費用平均大約是 100 萬至 350 萬美元 (Tydeman & Kelm, 1986)。根據美國的經驗，因為建台費用龐大，一個地區只能支持一個系統。因此美國有線電視法中雖然沒有規定一城只能興建一個系統，但是基於成本及市場的考慮，大多數城市往往只發給一家公司執照，事實上給予獨佔的權利。依據目前我國有線電視方案擬定的分區辦法，全省將分成 47 區或 58 區 (國立中興大學都市計劃研究所，1991) 初步決定一區一系統。目前社會上對於有線系統是否應該一區一系統，意見頗為紛雜。我們的看法是，由於有線電視市場的門檻甚高，因此不管法令上是否規定獨占與否，市場必然形成寡頭獨占的局面。根據非正式的估計，在我國鄉

村地區建台的費用大約是 7 億元，都市大約是 11 億元。無論採用那種分區的方法，無論法令是否規定有線電視是獨占事業，也只有財力雄厚者，才可能進入市場，事實上排除了許多中小企業型的系統經營者。同時，有線系統架設管道，必須通過私人土地，公用設施電線桿，這些也是有限資源。因此許多學者認為，有線電視也和電話一樣，是一種事實上的獨占事業(de facto monopoly)，在政策上也必須視同公共電信事業，加以規範。

由於有線電視獨占的傾向，各國政策一般採取以下的作法：

(一)在政策上限制一般獨占的範圍、程度。政策的光譜可由開放市場，容許競爭到限制費率等措施。

(二)不過，爲了避免資源浪費，也往往特許獨占。但是在給予特許時，往往和系統經營者訂立某種形式的合同，確保系統經營者尊重公共利益。

三、有線電視應是地方媒體

有線電視論其歷史的沿革，脫胎自地方共同天線。發展地方共同天線本來是爲了改善地方收視不良的情況，各國有線電視至今沿襲此一地方性格。從科技的角度，有線系統的規模，也不宜超過 50 萬用戶（行政院建立有線電視系統工作小組，1984），因此，無論就有線電視科技的特性或從歷史角度，有線電視都是一種地方媒體。

最重要的是，將有線電視定位爲地方媒體，最符合我國傳播環境的需要。我國普遍缺乏地方媒體，台灣地區的大眾媒介，除了廣

播電台以外，多數集中在台北市、高雄市、台中市及台北縣等都市地區（鄭瑞城，1988）。鍾蔚文、汪琪、沈清松（1989）等人的研究也發現，城鄉居民接收的資訊量有顯著的差距。在資訊即財貨的今天，資訊的不均對於社會的發展恐將有負面的影響。有線電視如果能夠發揮其地方媒體的特性，似乎也能填補我國資訊環境的一個真空地帶。

不過這並不是說，各地廣設有線電視台，就可以保證有線電視發揮地方媒體的功能。既然是地方媒體，有線電視與地方的關係，應該比無線系統更加密切，才能積極服務地方。地方特許有線系統享用地方的資源，例如准予其利用公私土地、設施埋設管線，有線系統一般也必須對地方有所回報。總而言之，在有線系統一事上，公共利益往往便是地方公眾的利益。因此各國有關法案，常作以下的規定，以確保地方的公共利益：

- (一)地方人士組成審議委員會，對執照的發給、更換，加以審核。
- (二)地方可以要求有線系統，撥出一定數額的盈餘，回饋地方。
- (三)地方可能對有線系統的收費標準加以限制。

(四)要求有線系統撥出若干頻道，作為教育、政府、公眾論壇的頻道。

(五)要求有線系統鋪設管線時，不得忽視人煙稀少，或獲利不豐的地區。

四、有線電視應是民主的論壇

目前有線電視的功能以娛樂為主，可是從其科技的屬性來看，也應該是資訊的管道。從經濟的觀點，消費者不需要一個 100 個頻道全部播放娛樂節目的系統，20 個頻道可能已是上限。事實上，日本對消費者的研究發現，消費者最多只看 5 個娛樂為主的頻道 (Momiyama, 1983)。因此，有線系統經營者勢必發展其他用途，才能充分利用有線科技的潛能 (Pool, 1983)。

更重要的是，大眾媒介理想上不僅服務消費者，也應該服務公眾，成為民主的論壇、意見的園地。公眾領域為公眾獨立於國家 (state)、經濟部門之外的一片天地，是公眾發表意見、討論公共議題、聚集行動的論壇，類似古典報業理論中的意見自由市場。理論上媒介應該提供此一介乎經濟、政府之間的公眾領域。但是，由大眾媒介經營的趨勢來看，此一理想已漸行漸遠。一方面，媒介的資源有限，另一方面，報紙、電視所有權日漸集中，一般人接近媒介、發表意見的機會越來越少。

有線電視頻道眾多，理論上，至少解決了資訊頻道匱乏的問題，創造了服務多元受眾，提供民主論壇的契機。理想上，有線系統可以針對不同品味、不同階層的受眾，進行窄播 (narrowcasting)。換言之，就技術面而言，使用有線電視系統，可以達到資訊平等多元的理想目標。此一精神也表現在各國有關有線電視的法條裡，尤其是有關「接近頻道」的規定，便在確保有線電視公眾論壇的特性。

同樣地，有線電視的發展，正可以彌補我國接近使用權不彰的現象。根據有關的研究，在我國，弱勢團體如農人、工人、在野黨派，使用電視表達意見的機會，相對較少（鄭瑞城、羅文輝，1988；羅文輝、鍾蔚文，1992）。從供給面來看，資訊的供給也未必能達到多元平等的目標。以電視為例，鄭瑞城、羅文輝（1988）的研究發現，在新聞、教育文化、公共服務、大眾娛樂各種資訊當中，大眾娛樂比例最高，為 45.8%，而公共服務節目僅約 12%。台語節目的比例也不能反映目前的入口結構。

因此從我國民主政治發展的角度來看，也急切需要能夠扮演公眾論壇的媒體，從鄉土作起，讓民主紮根。目前現有的媒體，一般「大眾」意味較為濃厚，不易針對地方需要，反映地方特色，也缺乏適當的科技資源，提供民眾使用接近媒介的機會。

理論上，有線電視潛力無窮，提供了資訊民主化的機會。但是問題是：目前的政策，是否掌握了有線電視的特性與潛力？衡諸目前社會、政治的環境，有線電視的遠景究竟如何？

第二節

有線電視政策的社會文化環境

今天眺望有線電視的遠景，變數仍多。不過，考量今天國內的政策環境和傳統，要使有線電視成為具體實踐公共利益的媒體，恐

怕是過度樂觀的想法。至少有以下幾個因素限制了有線電視的理想性格。

首先，傳播政策政商交征利的傳統，勢必限制了有線電視發展的空間。台灣的廣電媒體，正如李金銓（見本書第九章）所說，「在意識型態上與黨國機器亦步亦趨，在娛樂節目上卻赤裸裸地以滿足市場感官需求以獲得暴利，迎俗媚俗」。政治控制始終是我國傳播政策的一大特色。從我們隨後對有線電視法的分析可以看出，有線電視的政策理念多多少少受到廣電政策傳統的侵蝕浸透，因此也可能繼承了其政商交征利的傳統。

有線電視的另一隱憂則為市場經濟力量的侵蝕，尤其大財團可能瓜分此一傳播媒體，形成壟斷有線電視市場的局面。由坊間對有線電視的言論來看，目前摩拳擦掌準備進入有線市場者，基本上是在商言商，純粹以市場的觀點來看待有線電視，懷著淘金的心情，很少有人體會到有線電視是社會的公器。

影響有線電視發展的另一個變數是第四台。目前的第四台，本質上只是無線電視台的複製品而已，同樣充滿濃厚的商業氣息，同樣缺乏尊重公共利益的理念。根據汪琪（1984）的研究，第四台提供的節目絕大多數以娛樂節目為主，94%來自日本、歐美。至於民主電視台，從傳播整體環境而言，固然提供了三台之外另一個論政的角度，但如果作為地區唯一的電視台，則又有淪為某一政黨一言堂的隱憂了。比起第四台，有線電視也許科技比較先進，但是如果沒有在政策上善加導引，可能也只是第四台的延伸而已。總而言之，

現在的第四台和為民所有的有線電視的理想，仍然有一段距離。

不過，影響未來有線電視發展最關鍵的因素仍是政策。我們前面一再強調，有線電視是一條變色龍，全賴政策去塑造。可惜的是，無論從目前立法的過程以至於草案的內容，看到的是，我國固有的電視模式的陰影正在逐漸逼近。

第三節

有線電視草案： 公眾利益、政府、商業利益的角力場

遠在民國四十八年，我國已出現了第一個有線電視台，即所謂第四台。但是官方對有線電視的政策，始終視而不見，一直到民國六十四年才為了管理日益壯大的第四台，制定管理辦法。另一方面，民國五十七年，台中山區為了改善電視信號收視不良的問題，設立社區共同天線，但是到了十一年以後，在民國六十八年，才制訂「電視增力機、變頻機及社區共同天線電線設備設立辦法」。基本上都是就現有事實作事後的規範，以管理為主，並無長遠的政策理念。

民國 71 年，新聞局開始研究發展有線電視的可能性。民國七十二年，行政院成立「有線電視系統工作小組」，在政務委員費驊的領導下，參酌各國有線電視發展的情形，從不同角度，評估在台引進有線電視的可行性。七十四年五月，工作小組提出結論，共計五大卷三十六冊，主張立刻籌建有線電視系統，主要建議如下：

(一)有線電視產業必須升級，否則將為日本、韓國、新加坡取代。

(二)衛星直播的時代已經來臨，若不發展有線系統，衛星的節目無法控制。

(三)必須發展有線電視以制衡目前的第四台。

由行政院工作小組的主要結論來看，發展有線電視是為了經濟升級，視有線電視為資訊工業的一環。此一角度與英法等國發展有線電視的動機頗為一致。消極者在因應直播衛星、第四台產生的問題，對於有線電視對社會、文化的影響，著墨不多。

民國七十四年五月，新聞局再委請學者，從傳播、法律、社會三個層面，進行「建立有線電視可行性之研究」（鍾蔚文、章英華、蘇永欽，1987）。此一報告於七十六年十二月完成，主張以西德公建民營模式為模本，建議節目應以資訊文化為主。不過，由於茲事體大，國內各項條件均未成熟，因此也建議以二至三年為期，建立有線電視系統的實驗社區，作為進一步立法的參考。

直到民國七十八年以前，政府對於有線電視的政策仍在觀望的階段，並無具體的政策理念。民國七十八年五月二十三日，行政院由政務委員高玉樹召集成立「有線電視研究小組」，進行進一步的政策評估，結論是必須積極發展有線電視。行政院因此責成新聞局、電信局、行政院第二組、交通部、經建會，合議成立「有線電視專案小組」，下設立法、規劃兩組。七十九年三月二十三日，立法小組召開第一次會議，研擬「有線電視法」，成員包括召集人何貽謀、楊鳴鐸、汪琪、彭芸、吳聰明。立法小組八月底完成草案後，曾舉行

四次公聽會，一次立法說明會。八十年二月新聞局將草案報請行政院審議，在這一年間，行政院共召開了十一次審查會，然後於八十年送請立法院審議。

以下將針對此一草案的精神加以評析。

政策往往反映了不同利益的角力與妥協。目前行政院的草案可以看作政治、市場、公眾三種不同利益之間的角逐與妥協。事實上，法案也努力在不同的利益間取得平衡，可是在法案誕生的過程中，由於種種的因素，公眾的目標顯然逐漸居於弱勢，產生了一份現實性高過理想性的草案。

目前行政院的有線電視草案，有以下幾項特色：

一、國家的權力過於膨脹

有線電視是否符合公眾利益，關鍵之一在於誰決定有線電視的所有權？公眾、商人或政府？行政院的草案，正如以往的廣播電視法，賦予行政機構莫大的權力。

草案規定，有線電視的主管機關，在中央行政院新聞局，並且設「有線電視審議委員會」，審議以下事項：一、有線電視營運之許可或撤消許可；二、系統經營者執照之核發或換發；三、執行營運計劃之評鑑及其他事項（第八條）。審議委員會為半行政機構，本意為脫離行政的干預（陳百齡，1985），同時反映地區的特性。各民主國家一般將此一決定的權力委託一超然獨立的機構。德國的「寬頻線纜示範試驗法」設立「電纜通信協會」，該會具有自治權，成員由

各黨派、地區、宗教、媒體、社團代表組成（謝銘洋，1984）。美國的「聯邦傳播委員會」為國會統屬的機構，只制訂重大方針，地方人士則決定誰來經營有線電視系統，扮演類似法案中審議會的角色。法國的傳播政策，一向中央集權，但有線電視的政策，也刻意分權地方，鼓勵地方參與（Cayrol，1987）。

但是在行政院草案裏，審議委員會的設計卻與各國大異其趣，審議委員大半來自行政機關。其實最初新聞局立法小組的二個版本，均力圖保持審議委員會獨立超然的性格。公聽會前的版本第七條規定，中央主管機關應聘請學者專家及其他有關人員組成有線電視審議委員會，審議申請經營有線電視系統事宜。草案二版（新聞局呈行政院草案）更明確表現有線電視獨立及地方媒體的特性，明文規定審議委員會由委員十一人至十三人組成之。其中九人由專家學者擔任常任委員，其餘委員由代表該區之直轄市長、縣（市）長及議會議長擔任。

可是到了行政院草案，這些體現有線電視獨立精神的條文已盪然無存，有線電視又開倒車回到行政體系大權在握的時代。行政院對審議委員會的結構，作了關鍵性的修正。行政院草案第八條規定，審議委員會設置委員十三人至十五人，由下列人員組成之：

- 一、專家學者四人或五人。
- 二、中央主管機關及有關機關代表六人或七人。
- 三、社會公正人士三人。

審議委員會開會時，得邀請有關地區省（市）、縣政府代表列席。

立法的過程，本身即反映了對有線電視不同理念消長的歷史，或者可以說是代表了公共利益的學術界和廣電傳統之間的角色力。從立法小組到行政院，公眾的聲音已經逐漸勢微，行政系統又奪回了對有線電視的控制權。根據目前的草案，審議委員有半數以上來自中央主管機關及有關機關代表。也就是說，審議委員會成員半數以上來自行政體系，因此可以主導審議會之方向與決定。同時，在遴聘其他委員一事上，也是由中央主管機關決定。行政院草案第十條規定，審議委員會由中央主管機關遴聘之。所聘委員，立場是否能夠超然，值得爭議。總而言之，此一草案賦與主管機關極大權力。草案中此一關鍵條文的更迭，在某種程度上，反映了行政體系對自身角色一貫的認知。當然，對於有線電視的實質方向也將有長遠的影響。這些修正的條文已經徹底改變了審議委員會獨立超然的屬性，使其淪為行政機關的橡皮圖章。

同樣地，有線電視草案、也反映了傳播政策一向中央集權的傳統。根據草案，「主管機關在中央為行政院新聞局；在省(市)為省(市)政府新聞處；在縣(市)為縣(市)政府」(第三條)。但是縱觀草案全文，中央主管機關透過審議委員會，實際上決定了有線電視有關事務。草案將有線電視定位為地區電視，可是根據此一草案，地區代表在決定有線電視系統的相關事宜時，只能受邀列席，對於最後的決定，起不了關鍵性的作用。

換言之，即使草案中強調有線電視是地方媒體，法案中卻仍然沿襲電視的模式，賦予中央行政單位決定的權力。地方人士對此一

所謂的地方媒體，只能當個消極的消費者而已。

二、強調市場機能

另一方面，法案的重點顯然在促進有線電視的發展，強調市場機能，因此對系統經營者保障甚多。目前行政院草案，基於扶植新生事業的立場，除給予系統經營者特許，同一地區僅准一家經營外（第二十六條），並附加不少保障的條文。第四條規定「有線系統之幹線網路，為國家所有，由交通部設置之電信機構統籌鋪設，於完成後租與系統經營者。目的在降低業者投資之風險。在建台時，草案也給予系統經營者諸多便利。在新聞局草案中，網路必須經過私人土地或建築物時，應於施工三十日前通知所有人或占有人，如有異議得申請地方政府裁決之。行政院草案又加了一條但書，進一步放鬆了對系統經營者的限制，「系統經營者經提存地價、租金或補償，並同時申報直轄市或縣（市）政府備查，得先行通過其土地或建築物」，實際上賦予系統經營者強行通過的權利。草案對於系統經營者的優遇，恐怕是其他國家少見的。

當然，草案中對於系統經營者之資格、運作方式亦多加限制。目的在貫徹公平競爭，杜絕壟斷的原則。草案明文規定「新聞紙、無線電視或無線廣播事業或該事業之董事、監察人、經理人，不得為有線電視之申請人、董事、監察人、經理人」（第十九條）。草案中更進一步規定「系統經營者應將可供利用頻道三分之一以上，交與頻道經營者經營」（第三十條），對於頻道經營者，亦有所規範，

限制每一頻道經營者，在同一有線電視系統，只能經營一個頻道。草案的基本理念應在創造多元的市場，來促成資訊的多元化立意甚佳。但是，根據歐美傳播市場發展實際的經驗，藉開放市場來達成公益的目標恐怕是一個值得商榷的論點(Keane, 1990)。

我們要問的第一個問題是：草案的規定，是不是可以防止媒介所有權的集中呢？

法案中規定系統經營者必須將三分之一以上的頻道出租，似乎分散了系統經營者壟斷的權力。實際上，系統經營者可能仍有相當控制的權利。首先，系統經營者仍然可以設定價位，來控制頻道的所有權。以美國為例，即使一九八四年的法案規定，系統經營者應將一定比例的頻道劃作商業頻道，但是由於租費過高，此一規定實已形同具文。

系統經營者仍可能沿襲今天電視的心態，首要目標在爭取最大的市場，最高的收視率。以美國為例，有線電視只是大傳播公司的各地轉播站而已。在全國的節目市場，如今是幾家大的線纜廣播網瓜分天下，節目中地方電台自行製作者比例很小，系統經營權也十分集中。根據美國聯邦傳播委員會一九九〇年的統計，四家多系統經營者控制了 47% 的市場(Aufderheide, 1992)。

而且，即使目前的法案可以杜絕媒介大亨獨占全國市場的遠景，但就一社區而言，有線系統獨占的事實是不可否認的。取得地區經營特許者，事實上已獨占社區一項寶貴的資源。草案中對全國獨占的規定，從系統經營者的立場，排除了其他可能的競爭對手參

與的機會，對系統經營者反而是一項保障。因為如果沒有相對的力量節制系統經營者，特許制度未必有利於公共的利益。美國一九八四年的有線電視法解除了諸多對有線電視的管制，禁止無線電視台、電話公司經營有線電視，抑制地方當局對系統經營者的管制（六〇一條二款）。其旨意便在透過市場機能，使有線電視的發展能夠回應地方社會的需求和興趣。法案頒佈幾年以後，已有不少怨言。有線電視擁權自重，對消費者的權益反而更加忽視（Aufderheide，1992）。

其次，我們對市場理論的另一個前提：新傳播科技擴展了資訊的來源，也擴展了使用接近媒體的機會，也抱著懷疑的態度。

美國是個強調市場導向、供給面導向的社會，也是目前世界上有線電視最發達的國家，可是根據美國的經驗，傳播管道增加，只是使得大眾口味的競爭更為激烈，並不會創造多元品味的市場。以美國的廣電頻道為例，雖然數量不少，但內容一般大同小異，並沒有完全反映地區、黨派多元的面貌（Whitney, Fritzier, Mazzarella, Rakow, 1989）。根據Neumann（1991）一項長達五年的研究，儘管傳播管道的數目日漸增多，節目的型態卻越來越顯現清一色的趨勢。因此Neumann認為，只要市場因素凌駕一切，大眾傳播仍將是「大眾」傳播，像無線電視一樣，追逐最低水準的品味。避免爭議性的話題，固然可以爭取最大的市場，但也同時扼殺了創新多元的生機。

在寡頭壟斷的局勢下，有線電視也無法產生服務不同品味的節

目(Aufderheide, 1992)。Neumann認為，節目走陳腔爛調的路線，其實最符合市場的邏輯。在商言商來看文化產品，製作成本往往在創作時最高，之後便直線下降，因此，生產量越大，成本越低，最符合經濟效益。節目也以大眾熟悉者最容易討好。美國有線電視節目日常大炒冷飯，基本上也遵循此一原則。

更糟糕的一種可能是：節目國際化。有線電視頻道眾多，是個吃節目的大嘴巴，本國製作節目的能力，往往無法應付節目的需求。歐洲社區委員會(Commision of European Communication)一九八五年時曾估計，如果歐洲普遍設立 30 個頻道的有線電視系統，每年平均需要 25 萬個小時的節目。可是窮歐洲之全力，一年也只能製作 2,500 小時的節目。換言之，只能應付 1%的需求(Spandler, 1985)。

台灣的情形可能更令人擔心。根據新聞局的一份報告(鍾蔚文、黃新生、林東泰、曠湘霞, 1987)，台灣的製作公司多屬中小企業，傾全國之力，也不足以維持二個台的需要。加上從國外進口節目比起自行製作便宜。由於經濟上的考慮，業者勢必大量引進外國的節目。固然天涯若比鄰，但有線電視本土的特色也從此盪然無存了。

大眾傳播為公器，最終的理想是創造多元的資訊環境，提供公眾平等使用接近媒體的機會。頻道眾多只是創造多元資訊體系的一個條件而已。如果不能對媒介的所有權結構、公眾的權力、輔以配合的措施，資訊未必就能多元化，也不等於頻道為民所有為民所享(McQuail, 1989; Keane, 1982)。

三、沒有聲音的公眾

從前面的討論也可以看出，在目前行政院草案裏，政治、市場的力量咄咄逼人，公眾的權利已是四面楚歌。

綜覽草案全文，對商業、政治的侵蝕，並無強而有力的防範措施。事實上，審議委員會的結構一變成政府主導，公眾的堡壘已全失。與公眾直接相關的條文多半只是提供消極的保護，如明定節目內容不得「一、損害國家利益或民族尊嚴。二、違反法律強制或禁止規定。三、傷害兒童或少年身心健康。四、妨害公共秩序或善良風俗」（第三十四條）。草案對訂戶之權益亦明文保障，第四十三條規定「系統經營者應於營運每滿一年之一個月前以中央主管機關核准之收費標準向訂戶收取費用」，第四十七條規定「系統經營者及頻道經營者無正當理由不得拒絕該地區民眾請求付費收視、收聽有線電視」，此外對於消費者隱私（第四十九條），也多作規定。

但是在法案中的公眾，基本上是名符其實的「受眾」，只能消極接受有線電視，對於這一「最少眾」的媒體並無主動參與的權力和機會。最顯著的一點是沒有有關接近頻道的規定。誠然，草案第二十二條規定申請經營有線電視者必須符合的規定中，包括「願負責提供部分頻道作為公益性、藝文性、社教性等節目使用者」，「有線電視提供服務符合當地民眾利益及需求者」。但是，此一條文並未明文規定：(1)誰來使用這些部分頻道；(2)系統使用者與頻道使用者之權利與義務，例如，系統經營者是否有權干涉頻道的內容？接近頻

道根本的精神在於民眾利用頻道，對公眾事務發表意見。總而言之，草案中界定之免費頻道與一般所謂接近頻道仍有差異，而類似廣電法中規定之教育、公益節目。草案中界定的有線電視仍是一條單向道，而非接近頻道理念代表的雙向溝通。

對公眾的忽視，其來有自，也影響了法案對有線電視的定位。在目前的法案裏，有線電視的定位，仍然是一個單向的科技，是另一種傳播的科技，是一種傳播者向觀眾「說話」，觀眾不能回嘴的科技。草案沒有考慮到有線電視發展成資訊高速公路的潛能，仍然停留在傳統電視模式的思考層次。正如蔡明誠（1991）所說的，有線電視法，是一部真正的有線電視法不重視資訊服務等電視以外之功能。連帶地對公眾定位也就停留在電視觀眾不要有聲的層次了。

有線電視草案似乎也反映了傳統我國電視政策的框框。各國立法，一般均考慮到有線電視資訊網路的潛能。我國草案也許基於現實的考慮，必須先扶植有線電視的幼苗，使其能夠茁壯成長，也許認為有線之城仍是烏有之邦，因此刻意地不去強調有線電視創造多元資訊社會的功能。不管動機為何，法案便因而少了幾分理想性。另一方面，基於同樣的考慮，又擴大了政治、市場的勢力，公眾便顯得更沈默了。更令人擔心的是，如果有線電視一開始是利益導向，我們能夠期待他日有線電視在旦夕之間，便成為捍衛公眾利益的先鋒嗎？

第四節

有線電視的遠景

在此一情勢下，未來有線電視最可能的面貌是：另一個電視。在政治、市場力量的夾殺下，有線電視不可避免地遺傳目前有線電視的性格和面貌。未來的有線電視的發展可能有以下幾個方向：

第一，由於成本的考慮，系統經營者可能只會集中於人口稠密有利可圖的地區，相形之下，偏遠地區乏人問津。資訊也是社會的重要資源，有線電視如果利字當頭，全國資訊分佈不均的情形必然更加嚴重。

第二，在考慮利益、市場的大前提下，無論是系統經營者或頻道經營者，勢必集中全力發展獲利可能性最大的節目，也必然全力角逐最大的市場。從目前的趨勢來看，娛樂節目仍然最受觀眾歡迎，也最有「錢」途。有線電視追求利潤，勢必以提供娛樂節目為主。有線電視台也像目前的三台一樣，只是增加了更多更多的娛樂頻道而已。問題是：社會是否還需要更多類似三台的娛樂節目？

第三，最令人擔心的是：財團操控有線電視，不是一個單純經濟壟斷的問題。如果我們視有線電視為一民主的媒介、公眾的論壇，財團幾分有線天下，可能使有線電視淪為一言堂。商業勢力可能結合地方政治力量，使有線電視成為地方上的一言堂。我國政治人物

一向視爭取「喉舌」為要務，以台灣數年來政經力量結合的態勢來看，有線電視極有可能成為地方黨派的利器。事實上少數有意進入有線電視市場者，即視此為一項政治投資。

換言之，未來的有線電視，可能只是三家電視台化身千千萬萬而已。也和以往的無線電視一樣，政治的陰影仍然籠罩著有線電視。論法論實際，政治人物都可以操控有線電視節目經營的方向。果然如此，有線電視如何能夠獨立於政治的影響之外，如何能夠開展更廣闊的視野？

有線電視可能也和電視一般，是一個缺乏理想性格的新產品，引入有線電視，也許增加了消費者選擇的機會，不過未來有線電視，最可能只是目前電視節目的翻版而已。不管如何，從目前法案的精神看來，有線電視離民主文化的理想已日行日遠。立基於公共利益的特許制度，恐怕終將成為另一個特權了。

參考書目

方素惠

- 1991 「地下第四台(-):急速蔓延,有線無法」,天下,4月,頁98-106。

行政院建立有線電視系統小組研究報告書

- 1985 台北:行政院。

吳國華

- 1985 我國有線電視政策取向之研究,政戰新聞研究所碩士論文。

汪琪

- 1984 第四頻道的過去現在與未來,行政院國科會資助專題報告。

- 1988 第二代媒介:傳播革命之後,台北:東華書局。

陳百齡

- 1986 線纜事業法律之研究——英美德法四國線纜法律之比較,政大新聞研究所碩士論文。

陳世敏

- 1992 「新聞自由與接近使用媒介權」,見翁秀琪、蔡明誠主編,大眾傳播法手冊,台北:國立政治大學新聞研究所,頁19-249。

謝銘洋譯

- 1984 德國Rheinland-Pfziz寬頻線纜示範試驗區(邦法),行政院建立有線電視系統工作小組。

蔡明誠

- 1991 「我國有線電視規範之法典化」,新聞學研究44:43-56。

國立中興大學都市計劃研究所

1991 台灣地區有線電視分區之研究。

曾桂香

1991 「第四台業者各擁山頭」，商業週刊 195：73-75。

沈雲驄

1991 「台灣有線電視具無限市場」，商業週刊 189：72。

鄭瑞城、羅文輝

1988 電視新聞消息來源之背景與呈現方式之研究，行政院國科會 75 年度專題報告。

鍾蔚文、黃新生、林東泰、曝湘霞

1987 台灣地區節目供應事業調查評估研究報告，行政院新聞局專題研究報告。

Abramson, Jeffrey B., F. Christopher Arterton, and Gary R. Orren

1988 The Electronic Commonwealth: the Impact of New Media Technologies on Democratic Politics, New York: Basic Books.

Aufderheide, Patricia

1992 "Cable Television and the Public Interest", Journal of Communication, 42(1:52-65).

Atkin, David J., and Michael Starr

1990 "The US Cable Communications Act Reconsidered", Telecommunication Policy, August(315-323).

Baldwin, Thomas F., and D. Stens McVoy

1988 Cable Communication. Second Edition. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Cayrol, Roland

1987 The Post-1981 National Poling Context for New Communication Technologier, in William H. Dutton, Jay G. Blumler, Kenneth L. Kràemer (Eds.) *Wired Cities: Shaping the Future of Communications*. Boston, MA: G. K. Hall, pp. 227-36.

Entman, Robert M. and Steven S. Wildman

1992 "Reconciling Economic and Non-economic Perspectives on Media Policy: Transcending the Marketplace of Ideas", *Journal of Communication*, 42(1:5-19).

Hollins, Timothy

1984 *Beyond Broadcasting: into the Cable*, London: BFI Books.

Liu, Yu-li

1992 *Scarcity of Spectrum, Political Access, and Broadcast Autonomy: the Open Braodcasting Channel Debate in Taiwan*, Ph. D. dissertation. Indiana University.

McQuail, Denis and Karen Siune (Eds.)

1986 *New Media Politics: Comparative Perspectives in Western Europe*, London: Sage.

Momiyama, Mikio

1983 "The Broadcasting Mix", *Inter/Media*.

Pool, Ithiel de Sola.

1983 *Technologies of Freedom*, London and Cambridge: Harvard Univ. Press.

Neuman, W. Russell

1991 *The Future of the Mass Audiece*, New York: Cambrage Univ. Press.

Qvortrup, Lars

1984 *The Social Significance of Telematics: an Essay on the Information Society*, Amsterdam/Philadelphia: John Benjamin Publishing Company.

Spandler, Richard

1985 "In Europe, Cable and DBS Start Even", *Channels of Communication*, Mar./Apr., 27-32.

Tydeman, John, and Ellen Jakes Kelm

1986 *New Media in Europe: Satellite, Cable, VCRs, and Videotex*, Lodnon: McGraw-Hills.

Waterman, David

1986 "The Failure of Cultural Programming on Cable TV: an Economic Interpretation", *Journal of Communication*, 36(3: 92-107).

Williams, Wenmouth, Jr., and Kathleen D. Mahoney

1987 "Preceived Impact of the Cable Policy Act of 1984", *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 193-205.

台灣的地下媒體

第八章

■ 翁秀琪

第一節

前言

台灣的「地下文化」一向十分蓬勃。地下經濟、地下色情行業、地下電玩、地下舞廳等，不勝枚舉，本章所要討論的，就是這種地下文化中極為重要的一環——地下媒體。而本章企圖要解答的兩個核心問題是：

- 一、是什麼因素促使我國各種類型地下媒體的產生及發展？
- 二、我國地下媒體與民間社會的關係如何？它們所分別代表的社會意義何在？

一、何謂地下媒體（小眾媒體、替代性媒體）

一般而言，由於主流的大眾傳播媒介的產權與結構，包括其所提供的節目內容無法符合大眾的需要，因此才有所謂地下媒體的出現。這些媒體的存在往往是非法的，但是，從觀察這些地下媒體的內容與形式著手，卻是了解民間社會傳播活動的一個最直接的管道。大眾文化觀察者敦誠（馮建三），曾在一篇名為「『小眾媒體』是什麼？由四個國外的實例，省視本地的狀況」（敦誠，1991：98）的文章中，主張從「內容」與「形式」兩個面向去定義小眾（替代性）媒介。本章採擇其主張，擬從內容（內涵）與形式上去剖析台

灣的地下媒體。

本章所謂的地下媒體將限於討論：(1)第四台，(2)民主電視台，(3)有線音樂網，(4)非法「香腸族」等四部份，各節就形式部分而言，將就其歷史演變、組織、法令規章等論述之；而在內容（內涵）部分，將著重各地下媒體所呈現的社會意義，因此，各節亦有不同之重點，如以第四台而言，將側重於其與本土大眾文化間之關係；以民主電視台而言，則將著重於民主電視台與台灣的政治生態與民主發展之討論；而在「民主之聲」無線電台部分，則將論述重點置於其與我國頻道問題之間的關係；「無照香腸族」的問題，則是凸顯了民衆普遍希望能接近使用媒介的心態；至於有線音樂網內容部分的重點則將側重於其與台灣特種營業消費文化間的關係。

二、理論

有關地下媒體的理論基礎，本文擬以德國左派學者安晨斯柏格(H. M. Enzensberger)的「解放媒介論」及晚近興起的「接近使用媒介權」，作為基礎加以討論，以下分別闡述之。

(一)安晨斯柏格的解放媒介論(H. M. Enzensberger, 1986)

安氏在一篇名為「一個媒介理論的建構」一文中提出，隨著新的電子傳播媒介的不斷出現，「塑造意識的工業」(the industry that shape consciousness, p.96)已儼然成為後工業社會中的主導力量。然而，介於這種「塑造意識的工業」的生產力量與背後的生

產關係之間的矛盾卻日益加鉅。要想解決這種矛盾，必須從媒介內部去化解。安氏曾在文中就媒體的解放性使用(emanicipating use)和壓制性使用(repressive use)作一比較(H. M. Enzensberger, 1986: 110-111)：

媒介的壓制性使用

媒介的解放性使用

- | | |
|------------------------|--------------------------------------|
| (1)高度中心化的訊息（一元的） | (1)分化的訊息（多元的） |
| (2)一對多的傳播（一個傳播者，許多受播者） | (2)多對多（每一個人都是傳播者） |
| (3)無法動員孤立的個人 | (3)動員每一個人 |
| (4)被動的消費者行爲 | (4)互動的參與者行爲 |
| (5)去政治化（方便宰制） | (5)廣泛而自由的政治學習過程 |
| (6)專人生產訊息 | (6)集體（共同）生產訊息 |
| (7)官僚或資本家控制 | (7)自我組織(self-organization)、自動自發的社會控制 |

安氏文中對於媒介的解放性使用充滿了浪漫的憧憬，認為這是人類掙脫國家——意識型態機器控制的不二法門，由於新媒介（如錄、放影機、手提式攝影機等）的出現，使得媒介的解放性使用成爲可能。

安氏在文中將傳統的印刷、收音機、電影、電視、電話、電傳

打字機等視為舊媒介，而將近廿多年來傳播科技發展的成果中的新聞衛星、彩色電視、有線電視和錄影機、音響、雷射等視為「新媒介」。

(二)接近使用媒介權

傳播學者馬魁爾(McQuail, 1987: 123)曾提出，「個人或少數民族團體，根據自己的需要，擁有接近使用媒介權（即傳播權），以及被媒介服務的權利。」

1984年，聯合國通過「環球人權宣言」，其中第十九條明白宣示：「每個人都有意見和表達自由的權利，此一權利涵括了擁有意見不受干預的自由，不受疆界限制。」（轉引自陳世敏，1992:224）。

陳世敏在「新聞自由與接近使用權介權」(1992)一文中則指出：「接近使用權所以成為議題，源於媒介的集中和壟斷。在電子媒介，主要是頻道稀少性所引起的；在印刷媒介，主要是經營媒介者需要龐大資金以致阻止一般人進入市場所引起的。一般人絕少有機會『使用』媒介」（p.237）。

陳文中更指出學者馬塔(Matta, p.63-68, 轉引自陳世敏, 1992)認為任何傳播政策都應該根據下面四個原則：(一)要把資訊變成一種公共服務事業；(二)要重視傳播是一種社會權利這個新領域；(三)要能促進有效的傳播參與；(四)科技人性化。

其中馬塔的觀點與前述安氏提出的解放媒介論實有異曲同工之妙。惟放眼世界各國，不論是電子媒介還是印刷媒介，其所有權、

控制權始終是掌握在少數人手中，即使媒介屬於政黨、國家或公共所有，實際上仍由少數人決定媒介的內容。缺乏有效的公眾參與與雙向的溝通。

正因為如此，所以在全世界各地我們都可以觀察到反主流媒體的現象，所謂的地下媒體（小眾媒體，替代性媒體）乃應運而生。然而各國的媒介政策，民風國情之不同，往往發展出不同型態的地下媒介來。本文在接下來的部份，將以加拿大、英國和義大利為例，略為介紹國外地下媒體發展的狀況（註1），然後再進一步來談台灣地下媒體的發展經驗。

第二節

國外情形簡介

一、加拿大

(一)Radio Kenomadiwin—加拿大北部的一個原住民(愛斯基摩)社區電台

創立於1967年，原來只是一個社區組成的計劃(community organizing project)，源於社區意識，想藉此計劃學習製作廣播節目的技術，目的則在於記錄加拿大政府在原住民政策上的瀆職案件。參與這一計劃的人相信，一個社區的電台可以引發社區居民的

互動並共同體認社區所面臨的問題。他們拒絕接受外來基金的資助，同時也是北美第一個這種類型的實驗電台(L. Salter, 1980: 90)。

這個實驗電台的運作模式是由一支攜帶廣播器材（包括真空管傳送器）的隊伍遊走於六個社區之間，借用社區公共集會場所為轉播現場，並在松樹上架設主天線。

這支隊伍每二週巡迴一次，播放的內容則以各社區的各項決策、聚會、辯論、資訊及母語節目為主。這樣實驗了三年多以後，他們終於取得了執照，然而合法化以後，他們仍採用節目大眾化的策略，卻使他們成為行政體系的延伸，逐漸失去了批判能力。同時，來自政府的資助及政治的壓力也確實成為發展上的阻力。主流媒體對他們的報導更帶來了諸多的衝突、刻板印象和期許，而人員的流失，更使得電台缺乏具代表性的原住民團體能作為與採訪對象之間的中介。而新進的成員卻用外來的理論標榜他們的定位，既喪失了與社區的聯絡，也使他們對衝突的認定缺乏一致的語言。

四年以後，電台停止運作，結束執照登記。

(二)Vancouver Co-operative Radio—郊區社區電台的典型

它的前身為「鄰里電台」(Neighbourhood Radio)(Salter, 1980: 99)，是由Cable連線的數個城市的小電台組成，以都市事務為節目內容。他們在第一階段以訓練媒介製作人材及製作節目賣給公共廣播系統為主。最主要的，他們還成立了一個叫「扒糞」的研究

團體(research group “Muckraker”) (Salter, 1980:100)，兩年以後得到加拿大政府所頒發的社區廣播許可証。

Vancouver Cooperative Radio 從前述Kenomadiwin的經驗中改進了自我定位如下：

(1)明確的發展目標，(2)儘量不受外在團體的干擾，(3)參與式的決策，(4)廣泛結合網路上的同事針對同一議題工作，(5)以義工為工作重心，(6)擁有新的分析組織使不致與現實脫節，(7)販賣時段給志同道合的工作團體並受其捐助以杜絕外來份子不當干預。

其節目則包括：(1)兒童戲劇節目，(2)法語教學，(3)地方戲劇，(4)肥皂劇，(5)原住民議題的紀錄片，(6)婦女藝術，(7)勞工歷史，(8)現場節目加上評論分析（所謂的雙重廣播技術double-level broadcasting technique）。他們同時拒絕採用通訊社的稿子，因為來自主流媒體的新聞觀是一種組織科層的成果，過程當中排除了民衆參與的可能性。

他們的經費來源有以下四端：(1)教育與社區服務團體，(2)向聽眾收取收聽費，(3)向政府單位收取委製費用，(4)自願捐獻，其中的(1)、(2)項其實並不成功。

綜合這一廣播電台有以下的特徵：(1)成員具歧異的觀點，(2)經常改變的組織架構，(3)缺乏科層形態，(4)缺乏統一的台史，或者說擁有一部多樣化的台史。

Vancouver Co-op 電台團體內也有一些爭議，例如，台內的Urban Programming Committee著重市議會的活動，而台內的新

聞小組則著重地方事件。其次，對於電台是否應與勞工聯盟結盟還是應保持自願參與(volunteer)身份亦有爭議。另外，對於節目政策亦有不同的看法，有人認為要採聽眾接近使用模式，有人則主張應採一般節目型態。

討論：

就加拿大的兩個替代性媒介的例子看來，社區性的媒介多半能免除外界的干預，為何仍無法成為加拿大媒介生態中具份量的一股媒介力量呢？主要有以下幾個原因：

- (1)過度強調階級、參與、過程等，所製作的節目則過度的單一化，阻礙了人際，組織間互動的可能性。
- (2)節目政策孤立了議題團體的利益。
- (3)節目必須照顧所有利益團體的利益，造成工作成員的疲累。
- (4)過度的反集中(decentralist)造成了過度的地方性，及妨礙了地區間的良性互動。
- (5)過度強調「過程」觀點，使節目內容瑣碎到「如何」層次，而非「做了什麼」，而過度強調「接近使用」，不但傷害了製作品質，更傷害了「接近使用」的實質，反造成了公眾之間的疏離。

二、英國(海盜廣播“Pirate Radio”)(D. A. Boyd, 1986)

英國所謂的海盜廣播有海上和陸上兩種形式，海上的海盜廣播

在公海上駕著廣播船，使用ITU規劃給其母國的頻道向四方廣播，而陸上的海盜廣播則出現於1960年代。主要有兩種型態：(1)在社區中有限的範圍內進行節目提供；(2)以極少的手提式器材進行「打了就跑」戰術。大體說來，海上的海盜廣播盛行於南英國海域；陸上的海盜廣播則特別集中在北歐。追溯起來，從50年代起在荷蘭、丹麥、瑞典和英國的公海上就出現了這種形態的廣播，主要為了滿足年輕歐洲人的需求，及彌補他們對主流媒介的不滿。

1960年中期以來，存在於英國已經有十年歷史的海盜廣播，因為以下幾項因素而蓬勃發展起來：(1)「披頭四」(Beatles)的竄起，而一般電台受限於傳統的廣播政策及唱片合約對其的限制，造成年輕人對披頭四音樂的需求得不到滿足；(2)BBC的地方台在1960年代仍處於實驗階段，而IBA一直到1972年才接手有關地方商業廣播電台的業務；(3)歐洲各國在和平時期對公海上的船隻並無直接干涉權，只能間接以不供油料、食物及拒絕修復船隻來扼止其發展。

(一)海上海盜廣播史

在國外登記而在公海上向其母國播音的海盜電台，由於英人無懼1967年的法令禁止及西班牙政府拒簽1965年的「史特拉斯堡歐洲共同市場反海盜船公約」(1965 Strassbourg European Community Anti-Pirate Ship Agreement)而得以順利成長。其中以Radio Caroline最為著名，在1964年復活節前後開播，至少有兩艘船在英國外海播音，其中最原始的Mi Amigo於1980年三月在英國

海外沈沒，然而在愛爾蘭人Ronan O'Rahilly 推動下，接受紐約市一家廣播行銷公司Major Market Radio的廣告資助，於1981年11月28日重新在東南外海向英國播音。於1983年八月，Radio Caroline又得到一條新船，改頭換面，二十四小時播放音樂，到了1984年一月時，宣稱在蓋洛普民意測驗中顯示有四百萬人收聽，並於荷蘭開播Radio Monique。

除Radio Caroline外，另有後起者Radio Laser與其競爭，以巴拿馬國籍的船Communicator在介於3哩領海與12哩漁業圈之間的東南英國外海，於1984年5月23日正式播出，造成更大的轟動，他的特色是：(1)只播放歐美搖滾樂；(2)特寫介紹美國著名的DJ，聽起來就像美國的American Top 40 Radio；(3)有異於英國主流廣播電台雇用男性DJ的傳統，雇用了幾名女性DJ，其聲音令聽眾一新耳目，但是最後卻因為惡劣的工作環境：缺乏食物、領不到薪水、惡劣的氣候，最後連發射器也出了問題，終於1985年7月要求英國政府援助將Communicator拖曳至Essex的Harwich，而於1986年中遭到拍賣的命運。

(二)陸上海盜廣播史

1970年代開始在英國興起的陸上海盜廣播，以陸地為基地，以民族及特殊利益團體為對象，總計約有20家非法電台在倫敦地區播放。到了1984年，因為因應電訊業的私有化趨勢，特別設置了一個隸屬於貿易工業部(Department of Trade and Industry)的

Radio Investigation Service，並賦與其不需法院命令就可執行查扣不合法的廣播器材並予罰款。自1984年起查禁了六家以倫敦為大本營的海盜廣播台。

這些陸上海盜廣播電台的特色是：使用希臘語、印度語等廣播，對象則包括老年人、貿易聯盟、青少年、黑人及西印度群島音樂迷等。其中以 Radio Jakie 最特殊，它是一家位於倫敦西南的社區電台，從1970年起運作，電台本身不僅備有印刷資料供人索取，且有電話，付VAT，但唱片公司拒絕與其談判，以致無法付版權費，它並捐助慈善事業，照顧無家的寵物，替失業者謀職，甚至受到國會議員的讚揚。

(三)英國政府的因應之策

1967年，英國國會通過 Marine Offenses and Broadcasting Act，對於與海盜電台有經營、持有、工作、供應與維修關係的英國公司主持人均科以罰金或予以監禁處分，因此多少扼止了海盜電台的運作。而英國廣播界的龍頭老大BBC也在國會推動之下重組其廣播的結構，加入全國流行音樂服務項目，導致許多前海盜電台的工作者也在新開放的BBC以及之後的獨立地方廣播商業電台(Independent Local Radio Commercial Stations)中找到了工作。

BBC還將原來只有三頻道的廣播改為四個網，特別是Radio 1，除了黃昏時刻，全天無間斷的由DJ播放流行音樂，其中包括了一些過去在四家相當受歡迎的海盜台的工作人員。BBC為了音樂的播

放還特地與英國的唱片公司及音樂家協會(Musician's Union)洽商每週許可的播出時間，並在著作權法中明訂一週播放鐘點數的限制，而在音樂家協會的施壓之下，訂出了廣播中播出的音樂須付出相當高的使用費，例如，在1985年時規定：Radio 1 每週分配到70個小時播放，如為新的或正在宣傳期的唱片則可多加8小時，同時，電台須付出58英磅，也就是折合85美金的使用費，其中40美金是付給Phonographic Performance Ltd. (由五家唱片公司組成的Cartel)，而45美金則給Performing Right Society, Music Licensing Agency。

討論：

1984年的春末，倫敦地區的聽眾收聽海盜台的從原有的4%增加到10%，大大影響了 BBC Radio 1、2及ILR 電台的情況看來，無疑地，海盜電台影響了英國的廣播政策及已有電台的節目政策。

從以上的陳述中，我們發現英國的海上海盜電台是爲了符合年輕聽眾對流行音樂的需求，加上當時一些客觀條件的配合而應運而生的。陸上的海盜電台則是因應居住於倫敦地區的不同人種（希臘、印度……等）、弱勢團體（老人）、及特殊興趣的團體的需求而產生的。這些海盜台的存在，凸顯了英國廣播節目中廣告播放空間的不足，以及現有廣播節目不能符合一個多人種社會(Multi-ethnic Society)的需求。它們的存在同時也促成了皮考克委員會(Peacock Committee)建議BBC播放廣告來彌補其經費的不足。

原先以爲可以取代海盜電台的實驗性社區電台卻於1986年6月

30日，由內政部長賀德(Douglas Hurd)宣佈全面停辦，原因是缺乏一個可以監督機構的存在，這樣一來，可以預期海盜電台（特別是陸上海盜電台）將持續存在，提供英國聽眾另一種選擇。

三、義大利 (S. W. Head, 1985; J. G. Blumler and T. J. Nossiter, 1991; B. Paulu, 1967; P. Schlesinger, 1990)

義大利的海盜電台的情形又和加拿大和英國的情形不同，它們高舉商業利益和理想主義的旗幟，以自由廣播的型態，作為一種對壟斷的國營電台RAI的抗議。然而三者相同之處是對接近使用媒介和地方性服務的不滿。

同時，下列幾個具體的原因也是促使義大利海盜電台快速發展的原因：(1)義國群山環伺，需要大量發射器(transmitters)，但國營電台RAI只用了1800個轉播站來涵蓋全境，收視效果不佳，無法滿足義國民眾的需求；(2)RAI 多年來受執政的基督民主黨掌控，主要成員均由該黨任命，即使1975年的革新法案仍無法阻止人事佈局的政治導向；(3)義國政府長期對彩色電視的引進猶豫不決，徘徊於SECAM 與PAL系統的選擇之中（註2）；(4)法國、南斯拉夫、蒙第卡羅及瑞士等國，透過微波再經由北美的有線系統向義大利傳送節目（註3）。

另一波對RAI的對抗是非法有線電視的架設。1971年在 Piedmont區的紡織大城Biella成立了一小型的有線電視系統，造成極大

的轟動及其他業者的跟進，甚至被學者稱為係當年巴斯底監獄暴動的效應(S. W. Head, 1985)。義大利人自己也抱怨說：「義大利廣播電台與電視台之多，競爭之激烈與混亂，真像在演西部武打片」（韋光正，1979: 38。）

雖然以上的原因都是造成義大利非法電子媒介發展的原因，但根據馬左里尼(G. Mazzoleni, 1991: 214)的分析，政黨的介入廣電媒體才是引起民間反彈的最主要原因。義大利自從有廣電媒體以來，採取的是由國家壟斷的公營制度，但是，從一九七五年開始，義國政府也開始從立法著手，企圖平息民間的反彈，例如義國的憲法法院在一九七五年通過Law 103，禁止國營媒體在地方上的運作。同時，其第24至37條也規定在某些特定地區得以架設單一頻道的有線電視。當時約有三十家民間企業獲得合法的營業執照，然而，法條中嚴格規定每家電視的訂戶不得超過四萬戶，使得經營者毫無利潤可言。

由於Law 103片面允許民間企業團體在地方經營媒體，數年之間，全義大利已有了700家的電視台和2500家的廣播電台(G. Mazzoleni, 1991: 217)，它們開始的時候尚能嚴格遵守法令規定，僅在地方作業，而不作全國性的串連，但是，到了1981-1982年間，就有五家大的民營企業建立了三大全國性的聯播網，整合了數個地方台，以廣告資助一般性商業節目的播出，而這是違背義國的法令規定的，然而所謂「道高一尺，魔高一丈」，這些民營業者也早已發展出一套回應的對策來了。他們先由母台錄製整套包括廣告在內的節

目帶，再分送至各加盟台做同時的播出，但這種手法也僅限於娛樂及電影節目，對於全國性現場節目的製播則仍無法突破。

1984年秋季，許多地方的地方法院禁止這類的運作，不過經業者施壓，尤其是在一位最有權勢的業者貝魯斯科尼(Silvio Berlusconi)的帶頭之下，促請義國國會立法，特准這些業者作超出地方性的播送，叫做「貝魯斯科尼法條」(Berlusconi Decree)，並於1985年2月4日併入 Law 10，同年8月1日更新，而於1985年12月31日廢止使用。1985年12月，貝魯斯科尼爭取羅馬法庭再審1984年地方法院的判決，而1985年12月31日貝魯斯科尼法條終止以後，新法仍未通過，造成義國廣電媒體再一次的無政府狀態，一直要到1986年夏季，各黨派之間方對廣電問題達成協議，不過，此時由電子傳播部(The Minister of Telecommunication)所草擬的修正法案，就像所有其他的法案一樣，並未能到達國會殿堂。

這樣一個亂糟糟的廣電制度倒底是如何能夠運作的呢？論者稱之為「法官的統治」(Government by Judges)(G. Mazzoleni, 1991: 218)因為國會立法的無能，造成長久以來 RAI 和民營電台間的爭議，甚至民營台之間也是吵嚷不休，司法界因此主動挺身而出，禁止民營台的非法運作，例如禁播色情影片，亂佔用保留的頻道及超出地方的運作等等。

討論：

綜觀義大利的廣電媒體生態，是一個民間社會長期和由執政黨把持的公營電台RAI之間抗爭的過程，首先是打破不准民營台存在

的局面，進一步則是爭取民營台能在地方基礎上播放節目，更進而要求能作全國性的串連，而這中間，司法界主動的介入解決了義大利國會立法效率不彰的漏洞。義大利的例子再度凸顯了政客們的需求和民間社會的需求之間，往往是有很大的差距，但只要民間社會能結合力量，往往也能逼使政府在政策上及立法上作相當程度的讓步。

四、小結

在本節中，我們看到國外幾種不同類型的地下媒體。他們形成的原因固有不同，但共同的命運是經費拮据、製作環境以及技術不良，同時都必須承受來自政府的強大壓力。

值得注意的是，這些地下媒體都有極強的製作理念及使命感，有些強調地方性、社區性（例如加拿大的原住民電台和社區電台），並以揭露行政體系疏失為己任；有些則純粹以提供「另一種選擇」為己任（例如英國的海盜廣播）；更有些則擺明了要以自由廣播的型態與國營電台抗衡（例如義大利的海盜電台）。

這些地下媒體基本上從事的是一種體制外的非法傳播行為，但卻往往凸顯了各國體制內媒體無法完全因應民間需求的盲點。因此，研究地下媒體的成因、形式及內容，無疑的是了解一國傳播政策盲點的有效途徑。

第三節

台灣的地下媒體

在看完國外地下媒體的例子以後，接下來就進入本章的主題——台灣的地下媒體，分別從第四台、民主電視台、有線音樂台和無照「香腸族」四部份來談。

一、第四台

(一)歷史演變、成因、組織

新興的科技創造了三種挾聲、光、色、影鼎足而立的媒體，那就是電影、電視和錄影帶。近年來，更由於電腦、電信和大眾傳播媒介三者的結合，為人類社會帶來另一關鍵性的轉變，使得新的傳播媒介，如直播衛星(DBS)、有線電視(Cable TV)，早已進駐各家庭的客廳。就科技層面而言，台灣的「第四台」就是在這樣的科技環境下而成為可能，它以電影的內涵、錄影帶的形式、電視的播映方式席捲台灣的民間社會，在都市中的公寓密集區，創造出另一個傳播天地。

根據行政院新聞局民國七十一年七月的「取締違法設置錄影帶節目播放系統及非法經營錄影帶節目帶參考資料」的定義，所謂的「第四台」是：

「利用錄放影機，加裝線路送入一般住戶，經由電視接受機或其他類似機具，供人直接收視或收聽者，係廣播電視法第二條第二款之有線電視，一般稱之為『第四頻道』。依廣播電視法第二條第二款後段規定，因教育、宣導等特殊需要，經專案申請核准者，得設置有線電視錄影節目播放系統。故凡未經核准擅自設置者，均屬違法，應嚴加取締。」

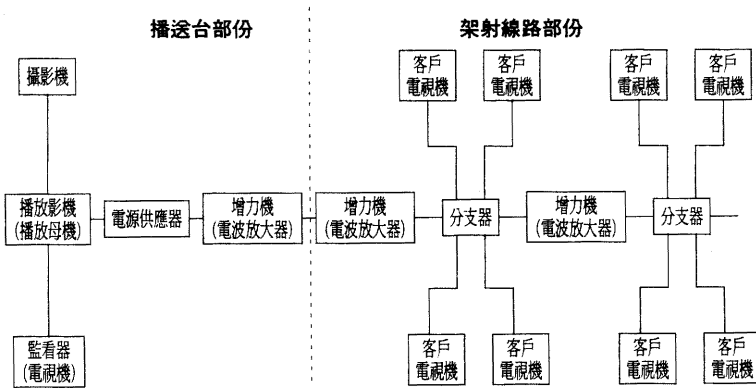
由於係從電視備用之第四頻道接收，在國內俗稱「第四頻道」，又因為其儼然形成合法三台以外的「第四台」，故又習稱「第四台」。

一般而言，第四台的使用設備如下：（參見行政院新聞局，1982，有線電視錄影節目播放系統（第四頻道）說帖，頁2；及行政院新聞局1983年4月「取締違法播放系統說明書」）

- (1)錄放影機：播放錄影節目，通常用為播放母機並加裝監視器（電視機），監看播出影像效果或攝影機插播廣告或節目預告；
- (2)電源供應器：供應電源予電視增力機，與電視增力機配合使用；
- (3)電視增力機：即電波放大器，增強播放信號強度，減低失真現象，使傳送畫面清晰；
- (4)同軸電纜：輸送播出節目訊號，為七十五歐姆隔離線；
- (5)分支器：將經由同軸電纜輸送之信號予以分支，輸送通常為「一分四」或「一分三」，即加接分支器後即可分別接於四家或三家客戶之電視機上；
- (6)接收器：即為住戶之電視機，其預備頻道（空頻道）即為接收頻道；
- (7)攝影機：連接錄放影機與電視監視器，廣播廣告或節目預告用；
- (8)監視器：監看播出影像效果，與錄放影機連接使用；
- (9)磁場偵測器：偵測電波衰減程度，以作為是否

加裝電視增力機與否之用；(10)錄影節目帶：因無自製節目能力，乃以錄影節目帶供應播放軟體（詳見下圖）。

錄影節目播放系統（第四頻道）機件配置圖



圖例：——同軸電纜（輸送線）

資料來源：行政院新聞局，1983年4月，「取締違法播放系統說明書」之附件一。

就以上的設備而言，「第四台」與國外之「有線電視」在硬體設施上是相同的，只不過在「軟體」供應上，一般「第四台」業者並無自製節目，早期幾乎完全以錄影帶供應之，近期在節目內容上才日趨多元化。

如探究「第四台」的成因，則有以下幾個主要因素：（行政院新聞局，1982: 3；汪琪，1984: 5-16）

(1)民衆的需求：「第四台」之所以能夠崛起的最主要因素當推

人們期待多樣選擇的電視節目，這種期待一方面建基於錄影帶和錄影機的問世，一方面也因國內三台節目，就新聞性節目而言是意識型態掛帥，就娛樂性節目而言也早已無法滿足閱聽大眾追求多樣、變化的需求。一般民衆希望能在不同時間內收視不同類型的節目，以符合個人的需要和興趣，並擺脫時段和空間的限制。

(2)科技因素：家家戶戶普及的彩色電視機、電子工業技術開發自製的「同軸電纜線」、「強波器」、「分支器」的能力，廢船解體業廉價供應的「同軸電纜線」促成了第四頻道有發展的硬體條件，再加上易傳遞拷錄的錄影節目帶的廉價供應，軟體遂不虞匱乏。

(3)經濟因素：「第四台」崛起當時的國民所得達到兩千四百美元，正是買得起彩色電視，買不起錄放影機的尷尬階段。所以，以開始時兩千五百元左右的裝置費，加上每月四百元的收視費，正好迎合一般中、低階層公寓住戶的經濟能力。而都市邊緣公寓住宅的密集亦大大減少了架設人佈敷電纜的費用，再加上盜版影帶的廉價供應，更提供了有利可圖的經營基礎。另外，根據行政院主計處的資料顯示，我國民衆每年花費在「娛樂消遣教育及文化服務費」上的支出，已從民國四十年的 6.12%，增加為六十七年的 9.38%，到了民國七十一年更增加為13.65%。（行政院主計處，中華民國國民所得，民七一）民衆消費型態的改變，也是促成「第四台」快速發展的主要原因。

(4)法律因素：崛起時，並無法律可資管理，故蔓延迅速，一直到民國七十一年六月七日廣播電視法修正公布，始將非法架設播放

系統納入管理，在這一段時間裡，「第四台」已從暴利經營下站穩了脚步。同時，立法旨意只著眼於防堵式的取締，而不正視民間社會的需求，採取疏導式的管理或輔導，致使「第四台」問題長期不得解決。

(5)地下經濟的奠基：台灣盜版工業的支持，是第四台軟體的主要來源（例如非法的日片、限制級影片、色情片等），因此，地下經濟的活絡是第四台得以生存的基礎。民國七十年至七十二年期間，報紙上常可讀到海關查緝到大量走私錄放影機的新聞，這些走私的硬體設備，用來做何用途，是一個值得深思的問題。

一般認為國內最早的「第四台」出現於民國六十八年，事實上根據政大廣電系教授關尚仁的說法，正確的日期應為民國五十八年在花蓮出現第一個社區共同天線，而非法「第四台」的鼻祖陳錦池則是在民國五十九年在台北市石牌地區開始架設有線錄影帶播放系統。至於民國六十八年是正式有取締的紀錄（註4）。

至於歷年來全省「第四台」共有多少家，可謂眾說紛紜。根據政大新聞系教授汪琪在一項名為「第四頻道的過去、現在與未來」的研究報告中估計，在新聞局採取「順風二號」取締措施前（按「順風二號」取締計畫係於民國七十二年底開始實施），由台北至高雄據估計有兩百三十至三百餘家「第四台」業者。汪琪再根據最小規則的系統戶數（五百至一千）乘以三百家，則全台地區可能有數十萬個家庭可以收看「第四台」的節目（汪琪，1984: 17-18）。我們再以每戶四個人計算，則當時全省「第四台」的觀眾至少有一百二十萬

人。

民國七十四年六月，台北市視聽公會動員近一千家錄影帶會員，費時一個月調查得到的結果是：全台北市有二十二萬六千五百九十四個訂戶，共有八十八萬四千九百四十九人收看（訂戶中的成員合計），使用比例為37.85%，此項資料係該會於七十四年七月十六日所舉行的「取締第四台」座談會中公布（台北市視聽公會，1985）。

台灣省新聞處於民國八十年九月份亦公布一項統計資料，指出台灣省目前「第四台」業者約有兩百餘家，總計有六十萬個訂戶，約四百萬人收視，年營業額高達三十億元。

再根據行政院 1991 年「取締違法播放系統（第四台）問題說帖」的估計，目前台灣地區的「第四台」，有線方面約有兩百餘家（頁 1），然而根據汪琪在民國八十一年三月九日政大新聞研究所研究中心所舉辦的「有線電視座談會」上的估計，目前全省的「第四台」業者應有四、五百家之多，訂戶則有五十萬左右，估計有兩百多萬「第四台」的觀眾遍佈於台灣各地區。不管是官方的數字或學術界的數字，其間雖有差距，但在在均告訴我們「第四台」的影響層面早已不容忽視。同時，它絕不是僅以取締就能解決的問題，其中所牽扯的法律問題、科技問題、民衆需求問題和傳播政策問題，可謂千頭萬緒。至於各台的組織方式，以台北縣板橋台為例，依公司法股份有限公司之規定組成有限公司，其餘如董事會、股東會一應俱全，可謂有模有樣（其公司組織章程詳見附錄七）。

至於「第四台」的經營情形，根據行政院新聞局 1981 年九月「行

政院新聞局對於違法設置錄影節目播放系統之取締處理應行注意事項」的描述，當時每一訂戶約須繳納安裝材料費二千五百元至四千元（視距離遠近而定），每月繳納保養費三百至五百元不等。通常印有播出節目表，播出時間大約在每日上午八至十二時，下午二至六時，晚上八時至凌晨一、二時，播出之節目內容多為當時政府禁播之日本片、摔角片及西洋電影片，而深夜時往往亦播出色情片以招攬客戶。其經營方式多半已企業化，分為「架設線路工程部」、「業務接洽連絡部門」、「播放節目部門」，各設於不同處所（當時及今日第四台節目表之對照見附錄一、附錄二，其中附錄二為民主電視台之節目表）。

以目前「第四台」提供的節目與當日比，真不可以道里計，目前各台有多到近四十個頻道，以第四台開山鼻祖陳錦池位於天母的「新幹線」而言，即擁有三十七個頻道，一百四十多名員工，數以萬計的訂戶（方素惠，1991: 98）。

而目前較具規模的第四台業者，則已粗具企業組織的型態，採企業化之經營管理方式，設節目部、工程部、業務部。節目內容則包括日本NHK第一、第二台衛星節目，節目帶方面，最多的是日片，分為古裝、現代推理劇、綜藝性之爆笑劇、摔角、體育、卡通等；西洋片則多為影片；國內節目則以綜藝性（如豬哥亮歌廳秀、歐棚午夜場）、院線片居多。此外，上午有股市行情報導，深夜有成人節目，部份第四台還闢有可供點歌的卡拉OK頻道，以計次收費，另有一個播放節目表之頻道。目前新竹地區還因地緣關係播放客語

節目；台中地區則開闢新聞報導時段，有主播、攝影棚及採訪記者。某些業者正計劃推出婦女和兒童節目；還有部份業者在六合彩開獎時作即時的報導，部分業者甚至還準備推出A、B兩種頻道，提供兩套節目供客戶選擇，形成所謂的「第五台」。

「第四台」業者所播放節目帶的來源，除了少數來自錄影帶租售店，其他多來自：(1)A拷影帶供應商；(2)盜錄院線片（註5）；(3)側錄國外節目；(4)自國外選購；(5)自製或訂戶以V8攝影機自拍影帶。

目前已有部份業者擬聯合出資購買有版權的節目，打算朝向合法化或為將來申請成立有線電視鋪路。此外，業者也自組聯誼會，一般以「區」為主，如「台北市北區第四台聯誼會」，按業者營業規模，分大中小戶繳交會費，金額多為每月數萬元，這筆款項多用在公共關係上，打點的對象包括議員、地方主管機關、警方和黑道份子，以換取安然無恙的生存空間。

(二)第四台所引發的問題

根據官方的說法，第四台所引發的問題有以下數端（行政院新聞局，1991: 1-2）：

1. 法律問題

(1)未依法定程序申請，擅自架設播放系統，違反廣播電視法第四十五條之一之規定。

(2)未經授權播放電影、港劇、衛星等節目，侵害著作人權益，

違反著作權法規定。

(3)播送色情猥褻節目，觸犯刑法第235條妨害風化罪之規定。

(4)未經桿權單位同意，擅自附掛拉設線路，違反「電信線路設置維護遷移及租桿掛線規則」與「架空電信及供電線路平行交叉共架規則」規定。

2. 商業問題

「第四台」播放的電影、港劇、衛星等各類節目，多未經授權除侵害著作人權益外，亦對電影與錄影帶造成傷害，估計每年有高達新台幣二十餘億元的損失。

3. 中美諮商

美國影片出口協會會員（九大公司）對所屬影片著作權遭受侵害，迭次透過美國政府對我政府表示不滿。自民國八十年三月起，則將有線電視法的立法與非法「第四台」的取締併列為中美著作權保護諮商的重要議題。新聞局並於上引1991年的「取締違法播送系統第四台問題說帖」的結論中，語氣強硬地反對將「第四台」合法化。而「第四台」業者，則對官方說詞極為不滿，他們認為他們在過去二十年來，提供了國內三家電視台所不能提供的節目，豐富了民衆的娛樂生活，而他們即使想合法，也沒有申請合法經營的管道（廣電法不准第四台業者登記）。業者普遍抱怨政府忽視第四台已經發展多年的事業，不願和業者面對面溝通。官方不輔導、管理，而民間卻又需要它，遂即演變成今日這種無法收拾的情況。

而「第四台」業者面對整個情勢對其極為不利的轉變，從民國

七十九年起七十幾位第四台業者聯合起來，成立「有線電視協進會」（民國八十年的資料顯示，會員已增至一百七十多家第四台，見中國時報，民八十，十一月二十三日），希望以組織力量，使業者自清自律（例如不播色情片），扭轉業者形象，爭取合法化，但是在過程中，卻又與原先已存在，屬合法的共同天線業者之間引發了一場生死戰（詳見「第四台與共同天線業者」一節之討論）。

(三)法令規章：剪不斷、理還亂

前已提及，「第四台」首次被查獲是在民國六十八年三月間，當時因為「廣播電視法施行細則」尚未公佈，所以只能依據「處理錄影節目要點」第九條規定處罰：「家庭用錄影節目應以在家中播放，不得在任何公開或營業場所播放。其他錄影節目，除教育性得在教育場所、專業性者得在專業場所播放外，均應依電影檢查法第十四條規定，向當地警察機關繳驗准播證明，其播放場所，並以電影院及經當地警察機關依有關法令核定之場所為限。」凡違反上項規定者，即科以罰金，並勒令拆除播放設備。到了民國七十一年元月，行政院新聞局完成廣播電視法修正案，增訂第四十五條之一，規定：

「凡未經法定程序架設電台、轉播站或播放系統者，處三萬元以上，四萬元以下罰鍰，並沒入其設備」（有關違法「第四台」罰鍰金額之說明，詳附錄三）。

此外，第四台尚觸犯了以下法令：

(1)刑法第二百三十五條：「散佈或販賣猥褻之文字、圖畫或其

他物品，或公然陳列或以他法供人觀賞者，處一年以下有期徒刑……。」刑法第三十八條：「左列之物沒收之。1. 違禁物。2. 供犯罪所用或供犯罪預備之物。3. 因犯罪所得之物。」刑法第九十條：「有犯罪之習慣或以犯罪為常業或因遊蕩或懶惰成習而犯罪者，得於刑法執行完畢或赦免後，令入勞動場所，強制工作。前項處分期間為三年以下。」

(2)著作權法第十九條及三十三條規定，侵害了影視節目製作人或版權所有人的權益，被受害人除可依著作權法第十九條請求損害賠償外，侵害人並可處二年以下拘役，及一千元以下之罰金。

(3)違警罰法第五十四條第十一款：營工商業不遵法令之規定者。

(4)電影檢查法：未依規定申請檢查，而映演錄影節目，核處罰鍰銀元一千元至三千元。又依據行政院64.1.3台64聞字第八號函核准電影檢查法所定罰鍰數額均提高二倍執行。

(5)依「電信線路設置維護遷移及租桿掛線規則」規定未經電信機構許可自行附桿掛線，一經察覺應收十二個月之租桿費，並限期拆除，沒入其線料（以上參考行政院新聞局，1981，九月；行政院新聞局，1982）。

(6)營業稅法：

依營業稅法第七條規定，「營利事業均應於營業開始之前，向該管理機關申請營業登記」。又依同法第三十二條規定，「未依規定辦理營業登記而營業者，其逃漏營業稅行為，除追繳稅款外，主管機關得按所漏稅額處五倍至十倍之罰鍰，並得停止營業」（汪琪，1984：

32)。

行政院新聞局於民國七十二年開始實施「順風專案」，「順風一號」於該年七月十三日至二十五日實施，但以取締非法錄影節目帶為重點，第四台的取締工作則由調查單位列為平常性偵察事項，但以取締發射台為主，不作剪線事宜。

「順風二號」於七十二年九月十五日起至十一月三十日止實施，以執行取締第四台線路為重點，共剪除同軸電纜四十三公噸七百三十公斤，沒入強波器，分支器三千五百具。

「順風三號」於民國七十三年實施，計剪除同軸電纜7,330公斤；民國七十五年共實施三次「順風專案」剪線工作，不再稱呼「順風」之號碼，計剪除同軸電纜線27,875公斤；民國七十六年解嚴以後不再執行「順風專案」，改以平常性、機動性取締工作，該年剪線8,360公斤；七十七年剪線成果為6,170公斤；七十八年剪線成果為5,780公斤。民國七十九年七月份行政院新聞局訂定實施「違法播放系統取締工作要點」（內容詳見附錄四），採取聯合各有關單位組成專案取締小組方式，在中央由新聞局召集中央各有關單位組成「督導會報」，在省（市）由省（市）政府新聞處（股）室召集縣（市）各有關單位組成「執行小組」（其任務分組亦詳見附錄四）。

由於「違法播放系統取締工作要點」採聯合編組方式執行，優點是陣容龐大，能發揮統合力量，缺點則是單組進行，無法全面執行。因此，新聞局又重新擬定了「全面取締違法播放系統（第四台）執行計畫」（內容參見附錄五），採分工執行方式進行查緝，即：

各桿權單位分別負責拆除違規附掛在其線桿上之違法第四台線路、調查單位與新聞單位負則共同查察頭端設備（發射台），此一計劃與執行之單位計有十四個，自民國八十一年八月一日起實施，計剪除電纜線超過四十八萬公斤，查獲發射台一百六十餘個，該計劃目前仍執行中（註6）（歷年查緝統計資料見表8-1）。

表8-1 行政院新聞局及省市府查察台灣地區錄影帶與非法播放系統資料統計表

期 間	類 目 錄影帶(含MTV)		非法播放系統(第四台)			
	查案家次	查扣捲數	取締發射台 (件)	取締架線 (件)	剪除纜線 (公斤)	沒入強波器 (個)
76年7月至12月	1,054	12,652	18	1	701	無統計
77年1月至12月	3,744	74,882	14	11	6,170	656
78年1月至12月	10,722	93,017	12	14	5,780	490
79年1月至12月	11,142	552,642	69	59	79,251	9,354
80年1月至12月	10,849	458,176	133	91	463,251	30,353
81年1月至12月	1,471	13,601	20	4	32,554	5,394
總 計	38,972	1,204,970	266	180	587,707	46,247

註：81年1月至2月另查獲分支器2700個。

資料來源：行政院新聞局提供。

至於剪下電纜之善後處理，依廣電法第四十五條之一，沒入之設備應屬公有財物，應行公開招標變賣，然新聞局為恐標賣後輾轉流用為裝設「第四台」之用，亦有可能為燃燒廢電纜取銅之業者標得產生「戴奧辛」有毒氣體，因此於獲得行政院特准後售予台灣金

屬礦業公司。

至於中央提撥新聞局取締第四台的預算也從民國七十九年至八十會計年度的三百六十四萬元，倍數成長為八十一、八十二會計年度的七百五十萬元（參見表8-2）（註7）。

表8-2 行政院新聞局取締第四台歷年預算

	提撥本局	交予省新處	高新處	北新處	反盜錄
79		30	15		
80(年)	346	60	15	20	60
81(年)	750	210	40	40	
82(年)	750	210	25	40	
總數	1846	500	95	100	60

單元：萬元。

資料來源：行政院新聞局提供。

雖然新聞局查緝第四台的經費年年增加，取締辦法也一改再改，但是目前非法第四台的家數並未見減少，真所謂「剪不斷，理還亂」，現任的新聞局廣電處長顏榮昌因此構想欲藉一套暫時定名為「社區播放系統管理辦法」的官方企劃，來規劃現有的第四台及民主台，這套辦法目前仍在新聞局作業中，但已使得領有合法共同天線網路執照的業者和第四台業者之間的緊張情勢更為提高（唐芸，1992:15）（註8）。

（四）第四台與共同天線業者

早期，共同天線與第四台業者間的衝突並沒有像目前這麼嚴重。當時，雙方尚能維持默契：共同天線不播放錄影帶，只轉播國內三台的節目，而第四台則只播放錄影帶，而不轉播國內三台。然而，在衛星電視出現以後，雙方開始加入衛星頻道的轉播，戰端遂起。而在股市發燒時期，股票即時資訊的投入有線電視，使雙方交惡更深，加上某些新加入的第四台業者大舉侵犯共同天線業者的地盤，並打破默契，也開始轉播國內三台的節目。此時又突然出現了「共同天線業者不得轉播衛星節目」的禁令（衛星與有線電視雜誌，1992: 20）。而新聞局要取締共同天線業者轉播衛星節目則大大激怒了業者，因此使雙方關係更形緊張。共同天線業者認為新聞局取締非法「第四台」不力，卻向合法的共同天線業者開刀，取締政府早已開放接收的衛星電視。而今年（民國八十一年）的四月十一日，共同天線協會、第四台及民主台業者三方面代表曾就「有線電視法草案」及「社區播放系統暫行管理辦法」在陽明山舉行一整天的會議。出席這次「草山會談」的人馬包括立法委員彭百顯、市議員賁馨儀、共同天線協會理事長江德利、副理事長劉天來及第四台方面的曾錦煙、蕭子明及李春生等三十餘位，會中就未來整合的方向提出討論，並決定組成七人小組，繼續籌劃第二次會議的召開。然而，在散會之後，由於三方面業者過去數年來所累積的恩怨及利益衝突並未見改善，使得出面召集這次會議的長城資訊顯得意興闌珊，對於召開第二次會議顯得非常悲觀。這次原本想結合現有業者力量以對抗財團的構想也因此落空（衛星與有線電視雜誌，1991: 18）。第

四台與共同天線業者在地方上水火不相容的情況，使得日後雙方整合的道路益顯崎嶇。

(五)第四台與本土／大眾文化

愈來愈多的台灣民眾上午在家收看股市行情，下午收看立法院質詢的現場轉播，晚飯後在自家客廳唱卡拉OK，深夜在家中小孩熟睡後，讓螢光幕上的「妖精打架」來疏解一天的疲憊身心，奧運時比三台電視新聞早一步知道比賽結果，或聆聽法師弘法，或觀賞NHK高水準的各類節目。非法的第四台，憑著多樣的選擇、便宜的收費，正在台灣社會迅速蔓延，在台灣社會底層形成一個盤根錯節的地下傳播網。

政治上，有民國七十九年開始興起的民主電視台，對舊有政治傳播生態形成挑戰；經濟上，它反映了在台灣社會長久存在，互有牽連的地下經濟活動；文化上，它同時提供最潔淨的（如證嚴法師和慧律法師的佛經講道）和最低俗的（如色情錄影帶）節目（方素惠，1991:98-100）。而第四台業者，長久在法律邊緣生存，早已在台灣社會建構起一個盤根錯節的人際網絡，他們既要擺平地方角頭，又常和黨政關係掛勾，既要打點民意代表，地方分局也要做好公關。而他們的社會地位則介於實力雄厚的企業家和罪犯之間。究竟法律和公權力的尊嚴、民間的需求、數以百計的業者生計、第四台和共同天線業者的利益之間究竟該如何平衡？第四台的問題的確給政府出了一道難解的習題。

二、民主電視台

民主電視台可區分為「民主有線電視台」和「民主之聲無線電視台」，前者係由民進黨人士在台灣全省所推動設立之有線「第四台」，以政治為主要訴求，所播放之節目內容與一般第四台並無差異，惟較少播放色情節目；後者係民間講古名嘴吳樂天（吳泰嶺）所設立，以爭取無線廣播電視頻道之開放做為訴求。以下分別詳述。

(一)民主有線電視台

1. 歷史演變、組織

民國七十八年的十一月三十日，民進黨的地下「民主進步電視台」在尤清的板橋競選總部開播。在這之前，民進黨人士即有意申請設立電台，但警總及新聞局始終以沒有頻道為理由而加以拒絕，然而民進黨人士委託專家評估後發現，無論調頻廣播或電視頻道，事實上都仍有保留，因此，乃透過特殊管道先後進口了五組發射台裝置（黎民，1989: 78）。

在初步試播成功後，民進黨中央黨部遂決定十一月二十五日在中和市尤清服務處正式開播，但在調查地形後，發現現場轉播有許多困難，最主要是交通阻塞，發射台裝在車上，在被電波偵測單位查獲後無法立即疏散，因此，決定翌日改在尤清的板橋競選總部開播，但對外則發佈假消息，宣稱三十日將在台中開播。

民國七十九年的二月二十八日，第一家民主有線電視台「中和

台」開播，由翁明志擔任總策劃。翁明志曾於民國七十四年參選台北市議員，落選後組成第三映象工作室，專門拍攝各種政治事件，並自製地下影帶發行，後又因參選金門地區立委被拒返鄉競選而名噪一時（林聰吉，1990: 84）。

翁明志在接受當時「首都早報」記者謝敏政採訪時指出，他們以約三年的小眾傳播經驗，結合「第三映象工作室」、「新台灣文化工作室」「文化台灣工作室」「綠色小組」等成員，當籌設「民主傳播聯誼會」的構想擬具時，民進黨中和、永和市黨部及雙和聯誼會、艋舺老人會即率先響應，因此選定雙和地區為「民主台」的第一炮（首都早報，1990，2月27日，五版）。

繼「永和台」之後，「台灣民主有線電視台」各地方分台如雨後春筍般紛紛成立開播，到了民國七十九年的十月十五日，由二十四家民進黨籍業者組成的「台灣民主有線電視台全國聯合會」正式召開成立大會，當時共選出理事九人、監事三人，張貴木當選為第一屆的理事主席，民進黨主席黃信介被推為名譽主席。（自立早報，1990，10月16日，四版）並通過組織章程（見附錄六）。當日選出的九名理事分別為：李添瑞、張孟育、賁馨儀、張貴木、賴茂洲、張俊偉、楊金海、黃昭星與劉輝亮，而三名監事為許榮淑、陳萬田和曾芷俊。「台灣民主有線電視台全國聯合會」第一屆二十四位成員及其負責人詳見表8-3。

該聯盟於民國八十一年元月二十六日召開第二屆第一次會員大會，改選理監事，立法委員彭百顯獲業者支持出任第二屆理事主席，

表8-3 「台灣民主有線電視台全國聯合會」
首屆二十四位成員一覽表

名 稱	設置地點	負責人
台灣民主有線電視台	台北市中山台	陳讚誠
台灣民主有線電視台	台北台	陳讚誠
台灣民主有線電視台	台北市首都台	楊武雄
台灣民主有線電視台	台中台	賴茂洲
台灣民主有線電視台	新莊台	張孟育
台灣民主有線電視台	新莊台	張孟育
台灣民主有線電視台	板橋台	陳萬田
台灣民主有線電視台	三重台	林天時
台灣民主有線電視台	雙和台	賴耀德
台灣民主有線電視台	桃園台	許義雄
台灣民主有線電視台	桃園台	吳振彙
台灣民主有線電視台	南投台	張俊偉
台灣民主有線電視台	潮州台	劉輝亮
台灣民主有線電視台	屏東台	張瑞山
台灣民主有線電視台	高雄市南區台	郭耀堂
台灣民主有線電視台	高雄市北區台	高宗榮
台灣民主有線電視台	高雄市	歐榮一
台灣民主有線電視台	鳳山市	楊金海
台灣民主有線電視台	雲林台	廖大林
台灣民主有線電視台	內湖台	李騰輝
台灣民主有線電視台	北投台	賁馨儀
台灣民主有線電視台	員林台	翁金珠
台灣民主有線電視台	彰化台	林松源
台灣民主有線電視台	彰化台	蕭昌森

資料來源：自立早報，1990，10月16日，四版。

總幹事為北投區「噴射機台」的陳天龍，新任理事為：陳萬田、陳天新、李添瑞、張金源、賴茂洲、郭耀堂、蕭昌森、宋桃德、彭百顯，新監事為：張貴木、周衡、紀清發、張金城、朱代民。會員也從第一屆的二十四位增加為四十二位（自立早報，1992年1月27日）。

聯盟章程第四條規定：「凡符合下列條件之有線電視業者，經資格審查通過及理事會同意，得申請入會為本會會員。(1)主要負責人為民進黨員。(2)認同本會宗旨者。」據該會總幹事陳天龍表示，章程中規定電台負責人要為民進黨黨員，目前約有百分之九十的電台，與民進黨公職人員有關。而實際出資經營民主電台的公職人員則有台北噴射機有線電台的賁馨儀（訂戶四千多）、台南第一台的王育（訂戶一萬多）、高雄南台的郭文成（訂戶六、七千）、高雄北台的黃昭星、台南歸仁的李登財、台南四台的蔡介雄、台中四台的許榮淑（訂戶一萬二千等），目前全台訂戶約有十四萬（新新聞，1992年，6月14-20日，頁82）。至於目前全省主要電視台分佈情形及其主要負責人，詳見表8-4。

至於各台的組織方式，以台北縣板橋台為例，依公司法股份有限公司之規定組成有限公司，其餘如董事會、股東會一應俱全，可謂有模有樣（其公司組織章程詳見附錄七）。

至於負責製作「政治性」軟體提供給各地民主電視台的主力則為台北噴射機台、台中台、高雄第一電台、宜蘭台日日春所附設的軟體中心，以及江銘冠的台灣報導、高雄洪宗志的工作室等。而過去「獨獨傳播公司」的工作成員於今年（八十一年）六月初重組新

表8-4 全省主要民主電台一覽表

台 號	負責人	發 射 區 域	客戶數量
中和台	李添瑞	中和	1500
永和台	賴耀德	永和、中和部份地區	1000
板橋台	陳萬田	板橋	1600
新莊台	張孟育	新莊	1500
泰山台	周 衡	新莊、泰山、樹林	1300
中山台	邱國昌	中山	保密
首都台	陳勝宏	大同、士林	保密
三重台	蔡富雄		
	沈三郎		
松山台	洪世勳		
北投台	陳天龍		
宜蘭台	張金源	羅東、冬山、蘇澳	4800
日日春			
桃園台	許義雄	龜山、桃園、大溪、八德、蘆竹	5000
中壢台	張貴木	中壢、龍潭、楊梅、平鎮、觀音、新屋	3200
台中台	吳哲郎	台中市	13000
	賴茂洲		
宏大台	賴謠森	西屯、北屯、水湳	3000
大里台	賴德成	大里、烏日、霧峰	2000
豐原台	紀清發	豐原、潭子、大雅、神岡	3000
南投台(國姓台)	張俊偉	國姓	
集集台	詹益郎	集集	合計
水里台	吳由豐	水里	1500
魚池台		魚池	
第一新聞台	梁牧養	三民、小港、前鎮、苓雅(高雄南區)	7000
南區台	郭玫成	小港、前鎮、草衙、苓雅、中山路、小港車	10000
	郭耀堂	站以南、鳳山五甲(高雄南區)	
北區台	黃昭星	三民、鼓山	3000
鳳山台	陳平和	鳳山、大寮	4800

表8-4 (續)

小港	蕭昌森	小港、草衙、前鎮	3200
屏東台	洪世勳	屏東、麟洛、長治	2000
潮州台	劉輝亮	潮州、萬巒、竹田	1500
民視南區 製作中心	洪宗志		
民視聯盟理事長	張貴木		
民視聯盟總幹事	高宗英		
台北噴射機	賁馨儀		
台南第一台	王青		10000
高雄南台	郭文成		7000
台南第四台	蔡介雄		
台南歸仁台	李登財		
台中四台	許榮淑		12000

資料來源：新新聞，1992，6月14-20日，頁83。

公司，原獨獨董事長許曹德辭職後，由民進黨國代陳永興接手，企圖朝向全國性軟體中心發展（邱妙津，1992: 82-83）。

目前全省民主台的規模最可觀者，首推高雄市的「第一民主台」。創辦人之一的前自立報系駐高雄記者曾芷俊在接受「新新聞」的採訪時表示，當時成立時，找來曾辦過「南方雜誌」的呂昱負責軟體規劃，一方面也請經濟實力雄厚的梁牧養籌募基金，並擔任公司的董事長，就是企圖以籌辦電視公司的規模為目標（方仰忠，1991: 76）。

「第一民主台」除硬體上以一條約新台幣五百萬成本，寬一吋的電纜鋪設主幹線外，同時也成立了新聞部，擁有約十名的記者，以「第一通訊社」的名義在市政府登記，參與高雄地區的新聞採訪

(同前註，頁76)目前三台新聞重北輕南，因此「第一民主台」一開始就將重點放在地方新聞的編採上，報導和高雄人切身相關的議題，其每天六次的新聞報導和隨時插播新聞的時效性，相當獲得客戶的支持和肯定。目前該台已擁有一萬多訂戶，為全省民主台之冠（同前註）。

2. 社會意義

民進黨的「民主台」成立的主要意義，在於它打破四十年來國民黨對資訊和媒體的壟斷，希望藉由全國性民主台的成立，佈成一全國性的有線電視網。因此，「民主台」和一般第四台最大的不同，在於其多了一項政治頻道的服務，一方面宣傳民進黨的政治理念，同時藉以平衡三台親國民黨的報導。而各「民主台」也有別於三台，走的是地區性和社區性的特色。以宜蘭台為例，就特別設立一個頻道，提供具地方色彩的軟體節目，內容包括：閩南語的戲劇、鄉土文化介紹、歌仔戲等。而反六輕運動時期，宜蘭台也曾不斷將運動的實況和反六輕的理念，透過頻道向客戶傳播。又如潮州台則提供客語的戲劇、客家山歌，以符合客語客戶的需求。又以高雄縣市的垃圾大戰而言，高雄的「第一民主台」即製作了專題報導，且在每日六次的新聞報導中，隨時提供最新發展，滿足了高雄市民對垃圾大戰的關切之心（方仰忠，1991: 74-75）。

再以台北縣的板橋台而言，就想模仿美國有線電視「公共接近使用頻道」(public access channel) (註9) 的作法，設立縣民熱線節目，讓縣民自由發表各類意見（新新聞，1990，10月8-14日，頁

77)。而北投「蕃薯台」的吳燦煌在接受筆者訪談時也一再強調，政治運動不能只靠政治議題，必須靠一些平常人關心的日常小問題，亦即平時就要能解決社區的小問題，發揮組織的功能，這樣才能凝聚起力量來（1992年1月30日訪談紀錄）。

「民主台」初期提供有關立法院、地方議會質詢的實況，或是街頭運動、演講會的剪輯，在三台電視不能提供更多時段報導的情況下，頗受訂戶歡迎，也的確吸引了不少具有共同政治理念的人紛紛裝設。未久，一成不變的立法院枯燥質詢，卻讓不少人不耐，因此，如何製作出能吸引群眾的政治性節目，發揮民主台設立的理想，已成為目前全省「民主台」所面臨的一大挑戰。然而，當製作中心人才欠缺、經費太少，器材亦嫌簡陋，一旦碰到財力雄厚的財團競爭，恐怕就支撐不久。又因為人手本就不多，在職訓練無法進行，真正科班出身的優秀專業人才，又在新高薪的誘惑下，紛紛投效三台，這些都是「民主台」應及早解決的問題。

(二) 民主之聲無線電視台

就在社會大眾和政府的眼光都還集中在「台灣民主有線電視台」的時候，另一個「民主之聲無線電視台」亦在同年（民國七十九年）三月一日使用第七頻道（即國際第十三頻道）正式開播。這個電視台主要延續民進黨在民國七十八年年底大選期間一度開播的綠色電視台，兩度申請，均被新聞局以「頻道已滿」予以拒絕。在開播的記者會上，當時的民進黨祕書長張俊宏即指出，人民有知的權利，

長期以來的媒體壟斷已造成社會不公，民進黨創立「民主之聲」的目的在於提供另一種聲音，以供人民自由裁決（林聰吉，1990：86）。

「民主之聲無線電視台」於開播後不久的三月二十九日，即遭行政院新聞局查緝，在台北市士林區仰德大道三段一二五巷五弄二十三號四樓（地點為白雲山莊）查出電線一組、活動伸縮天線架一支、錄放影機兩台、功率放大器兩組、傳輸電纜壹捆、調頻器壹台、電錶兩台、電視發射功率放大器一台、機架一座、維修儀器一批、迴帶機一台、定時器一個、錄影視訊切換開關一個等設備，以及「台灣鏢局故事第二集」、「吳樂天談天下事」等九卷錄影節目帶。全案在警方完成偵訊後，移送台北地方法院士林分檢署偵辦。吳樂天（吳泰嶺）和鄭又榕則因案被台北士林分院以違反國家總動員法第七條第一項通訊器材之使用、儲藏，所發管理、節制之命令，吳樂天處有期徒刑陸月，減刑為有期徒刑參月，緩刑參年。鄭又榕處有期徒刑肆月，減為有期徒刑貳月，緩刑貳年。民國八十年五月二十九日，新聞局會同法務部調查局及台北市政府警察局北投分局人員於北投區竹子山小油坑一〇一號公路下方二十公尺處竹林內又查獲電視播放設備一批，起出發電機一部、功率放大器兩部、錄放影機一台、電源供應器一台、訊號處理機一台、天線一副等器材及「吳樂天談天下事」錄影帶兩卷、鑷刀三把等物品（行政院新聞局，1991年5月30日新聞稿）。

其實，「民主之聲」的節目品質相當粗糙，節目時間又不穩定，且吳樂天的個人色彩相當濃厚，然其主要目的在突顯無線頻道分配

不公的事實則似已達成。

1. 連合會（本節資料主要參考邱銘輝，1992: 52-53）

民國八十一年元月十日晚間，一個名為「連合會」的組織成功地干擾了華視晚間新聞，造成楊梅以北地區，華視新聞節目的收視不良。

根據連合會發言人黎德郁接受新新聞的採訪指出，十日晚間他們是以一輛轎車、一部靜音發電器，及一部UHS磁波器，向竹仔山華視發射站附近，發射干擾電波。這部UHS磁波器尚可設定時間，因此干擾進行時工作人員可以躲在民宅內看干擾的效果。「連合會」除進行電視干擾外，尚成功地進行短波廣播節目。例如，民國八十年年底國大選舉期間，即曾播出過一些張俊宏、謝長廷、吳樂天的演講節目，推銷民進黨的政治訴求和理想。

2. 社會意義

民進黨文宣部曾在其所擬的「電視解禁運動」的推動計劃中將電視解禁運動的手段分為五階段：(1)推動有線民主電視台的設立；(2)籌設無線電視台；(3)發動群眾包圍電視台；(4)電波干擾；(5)以暴力摧毀現有電視台。因此，從「民主有線電視台」、「民主之聲無線電視台」的成立，到「連合會」的干擾行動，其實都是民進黨要打破國民黨四十年來壟斷電子媒體的具體行動。民進黨過去在電子媒體解禁及資訊多元化、社區化上的努力是值得肯定的。而對於政府而言，制定新的電訊秩序乃成爲刻不容緩的課題。

三、有線音樂台（日商有限商事股份有限公司）

關於「有線電視」(Cable TV)，國人大多耳熟能詳，但對於有線音樂，知道的人並不多。所謂「有線音樂」，顧名思義，是利用「電線」（同軸電纜）來傳送音樂，因此有人形容它是「第四台」廣播。其實，它只是一種未經製作過程的純放音系統，消費者可透過每一頻道接收不同性質的音樂。有線音樂在台灣的歷史很短（始於民國七十年），但在日本已有三十年左右的歷史，市場普及率相當高，從事此一行業的公司約有四、五十家之多（以上參考楊肅民，1989）。

「有線音樂」能夠快速發展，主要因為解決了不少需要音樂的場所的需要，加上它頻道多、音質好，因此相當受餐飲業、工廠、飯店、銀行、美容院等行業喜愛。據統計在日本已有超過一百二十萬家使用，且觸角已深入一般家庭中（同前註）。

而台灣的有線音樂台是由日人小田茂於民國七十七年三月在台北市中山北路成立，是以「日商有線商事股份有限公司台北分公司」名義，向經濟部辦理營利事業登記，營業項目包括錄音帶買賣、租賃、音響設計及安裝，自認經營的非廣播業而是二十四小時提供音樂的「服務業」，因此並未向新聞局提出申請（中國時報，1989，2月12日，生活版）。

至於有線音樂的運作方式，消費者須自備音響設備，才能裝有線音樂，而只要再申請為會員，業者即代為裝置機器、線路。客戶只需花五千元裝置選台器，每月繳交一千元服務費，就可聽到二十

四小時全天候的音樂節目。其中有八十個立體頻道，內容涵蓋國內外懷念歌曲、流行排行、世界各國民謠、輕音樂、爵士樂、舞曲、國樂戲曲……等八十種音樂。而前八個頻道為「電話點歌」專用，想聽什麼，一通電話就可在某個頻道聽到所點的歌曲（黃金霞，1989: 59）。

「台北有線音樂」開播不到兩個月，即於同年（七十七年）五月被新聞局查獲主機設備，並以違反「廣播電視法」第四十五條第一項被取締。小田茂在被查獲後仍繼續擴充營業，於台北之外，並於桃園、新竹、台中、嘉義、台南、高雄等地設立新公司。民國七十九年十二月十六日，被新聞局會同調查單位在前述七個地區同時查扣主機設備，起出價值逾一億元之設備，目前仍以隱密方式繼續經營中（以上資料由新聞局第四科專員張裕然先生提供）。

由有線音樂引發出來的問題有：(1)有線音樂是廣播業，還是服務業？(2)有線音樂是否為廣電法規範的對象？有線音樂是一種「原音流送系統」，亦即數十個頻道輸送錄音帶（含唱片、雷射唱片）之原音，每一頻道輸送同一性質的音樂，是完全未經製作的原音，與經製作過的廣播節目顯然有別（陳博煌，1989）。

又廣電法第四十五條第一項所指其他「播放系統」，對於「廣播」的概念並不清楚，如以其第二條「指以無線電或有線電傳播聲音，藉公眾直接收聽」來定義，則咖啡廳、餐廳等場所，利用音響及演奏裝置來播放提供顧客欣賞是否亦違反廣電法之規定？（同前註）

有線音樂在台灣是一種新的音樂傳播型態，它的引進，代表了

國人對多元化音樂享受的需求，政府以廣電法規範並不適宜，宜修改廣電法或針對有線音樂特性制定適宜之法令規範之，使其合法，免又蹈「第四台」覆轍。同時，未來「有線音樂」若能合法經營，尤須責成業者播放經授權之音樂帶，以維護音樂創作者之智慧財產權。

四、無照「香腸族」

民國七十八年的九月八日深夜十一點五十分，正當ICRT的南部聽眾正沉醉在迷人的音樂聲中時，音樂突然中斷，插入了男女交談股票的聲音，且持續長達五十分鐘，不僅讓聽眾如墜迷霧，ICRT自己也大為吃驚。根據「時報週刊」603期的調查報導，當時侵入ICRT的是一個叫「香腸族」的無照業餘無線電使用者。(向宸,1989:112)。

另根據同一篇報導指出，目前台灣的「香腸族」人數，至少超過兩萬人。而「香腸族」所使用的設備除無線電對講機外，其他設備視個人財力與興趣而定，計有：座台機（固定於桌台）、車機（裝置於車輛）、天線等。一部無線電對講機僅需一、二萬元，全套設備則需二、三十萬元。在國際間，業餘無線電台使用的頻道是一四四至一四六兆赫，台灣「香腸族」使用的則是一四五至一四六兆赫，這個波段據悉是台中兩個老台經長期測試，效果最好，而受各地「香腸族」廣泛使用（同前註）。

與「香腸族」對應的則是有照的「火腿族」，他們持有的業餘無

線電執照必須經過考試才能取得。然而並非每個通過考試者都申請設立業餘無線電台。目前台灣地區僅有十座無線電台，與日本業餘無線電台七十萬座，美國四十萬座不成比例（同前註，頁115）。

相對於鳳毛麟爪的「火腿」，無照「香腸」卻是隨處可見，而地下無線電台漫無節制的發展，必然問題叢生，不僅主管單位和有照「火腿」不高興，連無照「香腸」自己也不希望如此。「香腸族」共同的心聲是希望有關單位儘早將他們定位，且列入管理。他們極力主張政府應仿其它國家的做法，開放國際間通用的無線電頻率。同時，政府亦可考慮多分等級，讓無線電的玩家，衡量自己的實力和需求，參加不同等級的考試，促使他們取得業餘電台執照。如此才能將地下無線電台納入管理正軌。

第四節

結 論

針對本章於緒論部份所提出的兩個核心的研究問題；一、是什麼因素促使我國地下媒體的產生及發展？二、我國地下媒體與民間的關係為何？它們所分別代表的社會意義何在？茲綜合討論如下。

台灣的地下媒體經驗，與前述加拿大、英國和義大利的經驗並不完全相同，可謂更加豐沛，而且百分之百的是一個自力救濟的模式。台灣的每一種地下媒體的產生，都凸顯了民間社會的某一種需

求，它們得以存在，也與台灣的現實政治、經濟及文化背景環環相扣。而從地下媒體型態的嬗變，也多少反映了台灣的政治狀況。

以「第四台」的問題而言，一般民衆在民國五十年代末期，經濟能力達到某種程度後，對娛樂消遣及教育文化等方面的需求日殷，促成民衆消費型態丕變，加上三台節目無法符合民衆需求，政府禁止日片進口，對色情影帶、影片一律採取禁止手法而未予分級管理，而民衆又對日本摔角及色情影帶等趨之若鶩，「第四台」業者見有利可圖，遂趁虛而入。短期之內，民間地下盜錄管道又已成形，政府一方面在初期是無法可管，一方面也許也不真正想管（就是想管也不想徹底管），或許是想將「第四台」作為在國家機器意識型態嚴密管制（註 10）及全面壟斷廣電資源之外的一個安全活瓣，讓民衆的不滿有個出氣孔。這樣的說法或許會有人譏之為陰謀論，然而證諸於政府的許多作為，例如遲遲不肯開放有線電視，對於公共電視也是只聞樓梯響不見伊人來，對於第四台只採取剪線等消極的作法，而不針對問題核心解決等看來，「陰謀論」顯非無的放矢。因此，「第四台」的產生，政府難辭其咎。如此看來，就「第四台」的問題而言，很顯然的也是個政治、經濟糾葛之下的產物。

時序到了民國七十年代的末期，政治上已經解嚴，報禁亦已開放，第一個反對黨民進黨正式成立，而台灣的小眾媒體如綠色小組、第三映象等，也有了大約三年的實踐經驗，民主電視台選在此時出現，絕非歷史的偶然，而是政、經情勢下的歷史必然。「民主有線電視台」的存在，凸顯了我國政治資源（特別是媒體資源）長期分配

不公的現象；民主電台的出現，正是民間反對勢力沛然成形以後，對這種不公平現象的一種具體反彈。至於「民主之聲」無線電台訴求的則是無線頻道重新開放並合理分配的迫切性。民主電視台的出現，連合會的干擾，一連串在民進黨「電視解禁運動」推動下的行動，逼使國家機器在此時不得不考慮，稍微放出一些廣電資源來，因此我們看到有線電視法起草小組於民國七十九年三月二十三日成立（詳見本書第七章），積極為有線電視的推出做鋪路工作，而擱置多年的公共電視獨立設台計畫，也在民國七十九年六月由新聞局公佈籌委會委員名單，民國八十年元月公佈正、副秘書長人選，至民國八十年六月提出由立法小組草擬之「公共電視法」草案（詳見本書第六章），而新聞局廣電處亦在此時積極規劃「第四台合法暫行條例」（中國時報，1992，第三十八版影視文化新聞），準備將放置了三十餘年的「第四台」問題斧底抽薪徹底解決。這一連串狀似開明的作風，似不應單純地視為國家機器「民主化」的表徵，而毋寧是政（反對黨）、經（財團）勢力彼此推拉扭擠以後的結果。而來自地下媒體（特別是民主電視台）及小眾媒體的壓力，才是逼使國家機器快速因應的促因。

「有線音樂台」在台灣起步很慢，始於民國七十七年，其興起與某些行業如餐飲業、美容院、飯店、銀行等對於二十四小時音樂服務的需求有關。它在台灣的發展尤與「特殊行業」的氾濫有關，其母公司即成立於特殊行業林立的中山北路即可映證之。惟有線音樂是一種新的音樂傳播型態，它在台灣的興起雖與特殊行業有密切

關聯，然就其在國外的發展，確能滿足民衆對多元化音樂享受的需求而言，似乎政府只消極的禁止，不但無法徹底解決問題，甚至也剝奪了民衆對多元化音樂消費的權益。

至於在民國七十年代末興起的無照「香腸族」而言，更是民衆於飽暖之餘，想直接介入傳播此一公共領域的表徵。

證諸前揭安晨斯柏格的「解放媒體論」和晚近「接近使用媒介權」的理念，強調由民衆參與媒介政策的制定，並直接進入媒介組織中，監督並參與部份節目的製作似乎已是全球廣電政策的潮流，尤其在電視傳播科技高度發展的今日，天空早已國際化，各單一主權國之間如何在保護本國文化和文化交流間求取平衡點，也是各國制定媒介政策時必須面臨的高難度挑戰。

我國邁向高度資訊化和國際化的趨勢已成定局，爲因應民間社會對資訊的大量需求，提供更精緻的視聽文化，落實以大衆傳播媒介作爲公共領域的理想，政府應從速檢討傳播政策，公平分配傳播資源，制定廣播電視母法使其符合時代潮流及民間需求，放寬對廣電節目的諸多限制，儘速開放無線電台及廣播電台的申設，實施對目前「第四台」過渡期的輔導方案，俾其化暗爲明，合法經營，同時在未來的「公視法」及「有線電視法」中，確實落實民衆接近使用媒介的機會。

地下媒體雖然是非法的，但是，它們也是探知民間社會對資訊及傳播的需求，及了解大衆文化最直接的管道，證諸台灣的地下媒體經驗，它們也相當程度地逼使國家機器在廣電政策上作了因應的

措施，從這個角度來看，地下媒體的存在，似乎也有其積極建設性的一面，至於小眾媒體的存在，那則更是傳播制度的「良心」了。

註釋

- 註1：傳播學者敦誠（馮建三）也曾在「『小眾媒體』是什麼？由四個國外的實例，省視本地的狀況」一文中，介紹了尼加拉瓜、巴西、南非和美國的小眾媒體發展狀況，有興趣的讀者可以自己找來讀。該文刊載於當代，第六十五期上。
- 註2：義大利當局再三猶豫，經過好幾年的考慮，而RAI仍未採用彩色播放。許多義大利北部居民早已擁有彩色電視機，收視鄰邦的義大利文節目了。民營電台並裝置轉播站，便利向鄰近地區播送節目（參見韋光正，1979：39）。
- 註3：根據義大利的法律規定，外國人不可以向義大利播送廣告，但是因為義大利人喜愛看外國電台的節目，這條規定也就形同具文。例如一九七六年時，蒙地卡羅電視台就因為向義大利播送廣告節目而使義大利商人口袋裡賺進了大約五百六十萬美金（參見韋光正，1979：39-40）。
- 註4：關尚仁於民國八十一年三月九日在一項由政大新聞研究所研究中心所舉辦的「有線電視座談會」中，以「有線電視的生態環境」為題的報告中做了以上的說明。而根據筆者訪談新聞局第四科一位資深專員的說法，則指出陳錦池在民國五十八年即已在台北石牌一帶成立第一家非法的「第四台」。
- 註5：根據筆者的了解，盜錄之風在臺灣所以猖獗的原因為，修訂以後的廣播電視法於民國七十一年六月七日公佈施行，但該法之施行細則則遲至同年十二月二十日仍未公佈。加上新聞局廣電處未監督

執行電影、視聽二業所達成之「五項協議」，既未公佈暫緩取締三個月之起迄時間，亦未執行在暫緩取締的有效期限內，嚴格取締未獲許可、亦未參加視聽公會為會員之「非法業者」。而對於錄影帶租售店陳列租售之「未經送審之中外電影片均屬違法營業」，及「不得有違反國策之錄影帶節目」等規定，亦多言詞閃爍，以致錄影帶違法業者毫無顧忌。而當時之中外影片錄影帶，之所以能成為錄影帶業之熱門影帶，乃因電影片在上片之前必須花費數百萬甚至上千萬元之廣告費促銷，知名度打出來後，一家錄影帶公司如握有此類影帶，即可發生「帶片」作用，幫助其他冷門影帶之發行，故業者無不趨之若鶩，造成暑假期間無片不盜之猖獗惡風。至於盜錄影片翻製錄影帶之過程如下：

盜錄者設法盜取即將上映或正在上映之中外電影片拷貝，國片多從台北郊區戲院放映機師著手，每部代價三千元至五千元。外片則多從排片人的寄片「小弟」著手，亦有在兩地「轉片」時，由盜錄者將轉錄機運至外埠漏夜趕錄者，如「上帝也瘋狂」即在嘉義所盜錄；但外片的最大來源，卻是郵政包裹，當時的行情是每個包裹八百元，即可順利通關。匪片及色情帶，均係通過此一廉價管道，外面傳說的由旅客攜帶進口，則為零星案例而非大宗。

國片在台北首輪前一天，即由發行公司將影片拷貝發至大台北各戲院（即包括郊區），盜取影片者通常就在這一天或第二天的晚間十時三十分至十二時之間，透過郊區戲院放映機師，將影片從戲院偷出。大部份是由戲院機師用摩托車運至某一指定地點，交貨取款

後，再由另一人用摩托車或汽車運至轉錄機所在地，當晚立即趕錄母帶，在天亮以前將影片交回戲院機師送回戲院。

3. 盜錄者於錄得母帶後，立即送至其有關之A拷工廠，趕製A拷七百卷，通常為北部二百卷、中部二百卷、南部三百卷，以每卷一千元至二千元不等價格，轉售給各地B拷工廠，B拷工廠大量翻製後，再轉發給各地租售店租售。故一部國片被盜錄後，不出一周，其錄影帶即可遍佈全國每一個角落（以上資料，見行政院新聞局，1982,12月20日，「國內錄影帶業者非法盜錄中外電影片之調查報告」）。

註6：本節資料感謝新聞局第四科專員張裕然先生提供。

註7：本部份資料為訪談新聞局第四科人員獲得，七十九年以前之資料無法取得。

註8：這套辦法已出爐，正式名稱為「有線電視錄影節目播放系統專案核准暫行辦法（草案）」。

註9：在美國，廣義「公共接近使用頻道」，泛指所有型的非商業性線纜電視，是一九七二年聯邦傳播委員會規定線纜電視必須免費撥出供地方政府、教育和社會服務機構、社區民衆使用的三個頻道。狹義而言，係指人人可以運用的社區電視，依登記先後，任何人都可以在電視表達自己的觀點，毋須受到記者、導播、製作人等專業中間人的干預——只要不觸犯猥褻罪和毀謗法規（陳世敏，1992: 231-232）。

註10：徐鎮國在「台灣地區的政治民主化：行為層面的探討」專題研究

規劃成果報告中（陳義彥，1991: 17），曾將台灣的政體威權到民主大致分為以下四個階段：

- (1)1949年至1960年為威權與民主之間的爭論時期。
- (2)1960年至1971年為威權獨導時期。
- (3)1971年至1986年民進黨成立為止，為自由化開始時期。
- (4)1986年開始，為民主化展開時期。

參考書目

中國時報

1979 2月12日，生活版。

方仰忠

1991 「一樣花開十七朵，果子味道各不同」，新新聞，1月21-27日，
202：74-77。

方素惠

1991 「急速蔓延，有線無法」，天下雜誌，4月1日，頁98-106。

台北市視聽公會

1985 取締第四台座談會紀要，7月16日。

行政院主計處

1982 中華民國國民所得。

行政院新聞局

1981 行政院新聞局對於違法設置錄影節目播放系統之取締處理時應
注意事項，9月。

行政院新聞局

1982 有線電視錄影節目播放系統（第四頻道說帖）。

行政院新聞局

1982 國內錄影帶非法盜錄中外電影片之調查，12月20日。

行政院新聞局

1982 取締違法設置錄影節目播放系統及非法經營錄影節目帶參考資
料。

行政院新聞局

1990 新聞稿，3月30日。

1991 新聞稿，5月30日。

行政院新聞局

1991 取締違法播放系統（第四台）問題說帖。

向 宸

1989 「吃下『無照音腸』，電台成了啞巴！」，時報周刊，9月17-23日，603：112-115。

汪 琪

1984 第四頻道的過去、現在與未來，國科會七十三年度資助專題研究報告。

林聰吉

1990 「有線無綫都有限，民間抗爭就無限」，新新聞，3月5-11日，156：84-86。

邱妙津

1992 「競選帶生意誘人，民主台來勢洶洶」，新新聞，6月14-20日，頁82-83。

邱銘輝

1992 「下一次，他們要把沈春華變成張俊宏——『連合會』的組織背景與抗爭策略」，新新聞，1月19-25日，254：52-53。

首都早報

1990 五版報導，2月29日。

唐 芸

- 1992 「社區播放系統能解決第四台問題嗎」，衛星與有限電台雜誌，4(9) (總號第45期)：15-20。

陳世敏

- 1992 「新聞自由與接近使用媒介權」，見翁秀琪、蔡明誠主編，大眾傳播法手冊，政大新聞研究所印行，頁219-247。

陳博煌

- 1989 「有線音樂系列之一，應早立法管理免生困擾」，自立早報，3月31日。

- 1989 「有線音樂系列之二，新媒體應訂新法令的依循」，自立早報，4月7日。

陳義彥

- 1991 台灣地區的政治民主化：行為層面的探討，國科會專題研究規劃成果報告。

敦 誠

- 1991 『『小眾媒體』是什麼？由四個國外的實例，省視本地的狀況』，當代，9月1日，65：96-109。

黃金霞

- 1989 「台北人新耳福——『有線電視』全天侍候」，休閒生活指南，3月1-15日，頁59。

楊肅民

- 1989 有線音樂，中國時報，2月12日，生活版，新聞辭典。

黎 民

1989 「從天上下來到螢光幕前——民進黨地下電視台開播內幕」，
新新聞，12月4日-10日，143：78-79。

衛星與有線電視雜誌

1992年 6月，4(9) (總號第45期)：18,20。

Boyd, D. A.

1986 "Pirate Radio in Britain:a Programing Alternative", Journal of
Communication, vol.36, No 2:83-94.

Enzensberger,H. M.

1986 "Constituants of the Media" , in Hanhardt, J. G. (1986) Video
Culture--A Critical Investigation, Layton, Utah: Gibbs M.smith,
Inc.,Peregrine Smith Books, pp.96-123.

Head, S. W.

1985 "Illegal Access: Private Stations", in S. W. Head (1985), World
Broadcastion Systems--a Comparative Analysis, CA:Wadsworth
Inc., pp.112-121.

Matta, F. R.

1984 "A Social View of Information",in G. Gerbner et al. (eds),
World Communication, New York: N. Y. Longman, pp.63-68.

Mazzoleni, G.

1991 " Broadcasting in Italy" ,in J. G. Blumler and T. G. Nossiter
(eds), Broadcasting Finance in Transition--a Comparative

Handbook, London: Oxford University Press, pp.214-234.

McQuail, D.

1987 *Mass Communication Theory: an Introduction*, 2nd ed., Beverly Hills, CA: Sage.

Paulu, B.

1967 *Radio and Television Broadcasting on the European Continent*, Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 76-79.

Poulsen, J.

1991 "Between State and Market--the Need for New Ways in Media Ownership and Control" ,in the *Nordicom Review*, pp.17-22.

Salter, L.

1980 "Two Directions on a One-way Street: Old and New Approaches in Media Analysis in Two Decades' ,in Thelma McCormack (ed.) , *Studies in Communications*, vol. 1 , Greenwich, CT: JAI Press,Inc., pp.85-117.

Schlsenger, P.

1990 "The Berlusconi Phenomenon" , in Z.G. Baranski and Robert Lumley (eds.), *Culture and Conflict in Postwar Italy--Essays on Mass and Popular Culture*, Macmillan,pp.170-285.

附錄一 第四台宣傳單舉例

日期 時間	星期一	星期二	星期三	星期四	星期五	星期六	星期日
10-12	西洋 電影名片	日本 警探片	日本 歌唱	日本 古裝武士	日本 文藝	西洋 電影名片	摔角
12-2	休 息						
2-4	日本 歌唱	日本 古裝武士	西洋 電影名片	日本 警探片	日本 歌唱	摔角	卡通
4-6	摔角	卡通	日本 文藝	西洋 電影名片	西洋 電影名片	卡通	日本 歌唱
6-8	休 息						
8-10	日本名片連續劇 (幕府將軍)						日 本
	第一集	第二集	第三集	第四集	第五集	第六集	綜藝節目
10-12	西洋 老千闖七關	西洋 帝國大反擊	西洋 恐怖片	西洋 櫻花戀	日本 古裝武士	西洋 恐怖片	日本 古裝武士

敬啟者：

在這繁忙的社會中，舉目皆可見忙碌奔波的人羣，當各位于鴻圖大展之際，可曾想過平日之身心陶冶及娛樂，本中心有鑒於此，更基於『人生以服務為目的』的基本信條，提供給您—最好的視覺享受，所以本中心即將到貴地設立閉路電視放射網，讓您坐在自家舒適的沙發上即可欣賞到本中心所提供的完美無缺，完整又藝術的好影片，茲將本中心服務內容及時間表列舉於後，本表只供參考，以後每星期更換最新之影片。

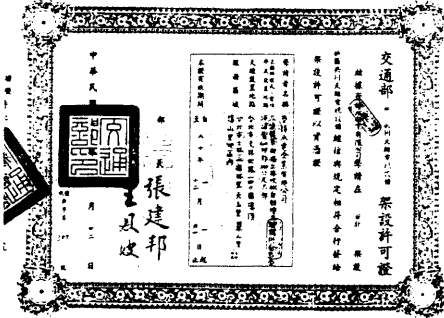
裝線及材料費用二八〇〇元以後每月僅付五〇〇元之影片費，即可使您的閒時中充滿歡樂性及知識性，若您需要或有任何問題請撥電話：七〇四〇七四一至本中心即派員至您府中給您最妥善的安排和說明。

服務專線：七〇四〇七四一

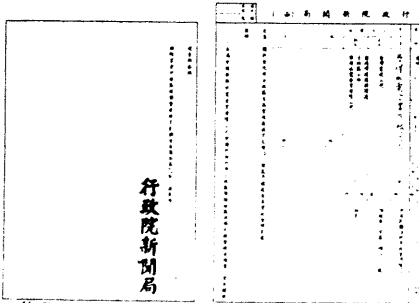
附錄二 民主電視台宣傳單舉例

頻道	節目內容
02	碟影片(LD)歐美名片精華
08	台視(強波處理)
10	中視(強波處理)
12	華視(強波處理)
14	小耳朵—NHK新聞、綜藝(英語)
15	小耳朵—NHK藝術影集(英語)
28	小耳朵—NHK藝術影集(日語)
16	亞洲衛星—音樂、體育、娛樂
05	歐美得獎影片(循環重播)
17	亞衛MTV
19	民主新聞、立法院實況、市政報導
20	節目表
21	股市資訊·教學、世界文物風光
22	股市大盤
23	港片、國片、歌仔戲、布袋戲、台語節目
03	日語影集·日本電影
24	亞衛合家歡
25	WOWOW頻道、經典影片及卡通
26	兒童專用頻道—卡通片、童話故事
27	UHF教育電視台、宗教節目
29	小耳朵—NHK(日語)
30	亞洲衛星—體育節目
33	卡拉OK
<ul style="list-style-type: none"> ● 按裝路線工程費：\$2,000 ● 收視費(按月計算)：\$600 元 (半年一次繳)：\$3,000 元 ● 如需加裝RF電腦選台器：2,000 元 (電視頻道不夠用時) ● 加裝分機每部按裝費 1,000 元 	

解構廣電媒體—建立廣電新秩序



行政院新聞局
交通部 核准立案
(社視許字第307號)



齊得社區共同天線 聯合製作
蕃薯傳播有限公司

真實的新聞!

進步的觀點!

獨立的評論!



噴射機傳播站

民主新聞有線電視

訂戶專線：**8367500**
8363618



打開電視看真象

四十年來，對住在這塊土地上的人民來說，國民黨給咱“吃”；給咱“喝”，給咱“開”，給咱“賭”，就是不給咱看到事實的真象，就是不給咱獨立思考的能力。

國民黨控制報紙，檢查雜誌、壟斷電視！

現在，讓我們打破言論的封鎖，開闢這個與人民雙向交流的電視頻道，讓你看到完整、真實的新聞全貌！

本台自製節目

一、蕃薯觀點

台灣人像飼料雞，只能吃媒體壟斷下的垃圾新聞！“蕃薯觀點”將以台灣人為主體，從進步的、運動的觀點來評論新聞事件和社會現象。讓我們一起做有尊嚴的台灣人。

二、都市游擊站

我們的武器不是黑星，不是烏茲衝鋒槍，我們用攝影機和民衆的真心話來讓人家重新見證台北這個大都市。做為一個主人，你有權利說出自己的需要，你有權利提出自己的看法。讓我們一起做改善社會的尖兵。

三、噴射機加油站

民進黨的噴射機——責備儀將出現在你家的螢光幕上，向台北市民報告問政心得，更重要的是，你可以拿起電話，向她立即質詢，檢舉市政缺失，要求服務，提出建議，做這個都市的真正主人！



四、新潮流評論

長期以來在外來政權統治下的台灣，已發展成一種畸形的政治現象，使我們多年來面臨國家前途未定，外交關係困頓，憲政體制改革……等種種危機。

台灣前途關乎著每一個台灣人的生存和幸福。

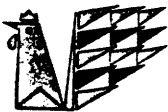
我們將把當前政治現狀，邀請台灣人的優秀政論家來為您做評論。

五、台灣謠諺

台灣人不會說台灣話，這是本土語言被壓迫四十年後的慘狀，我們開闢這個節目，讓大家講台灣話、唱台灣童話，而且介紹生動有趣的台灣諺語。

六、北台北風情

我們將帶着您共同追尋先祖開拓士林、北投、陽明山的足跡，我們也將記錄下現代台北人的生活點滴。



民主新聞有線電視
噴射機傳播站

附錄三 違法第四頻道播放系統罰鍰金額說明單

- 一、依廣播電視法第四十五條之一規定，未依法定程序架設電台、轉播站或其他播放系統者，處三萬元以上，四十萬元以下罰鍰，並沒入其設備。
- 二、一般違法架線查獲案件，由於架線者多係受僱工人，非真正負責人，故例皆核處三至六萬元之罰鍰。
- 三、查獲發射台案件多係負責人，情節重大，例皆核處拾萬元以上之罰鍰。

附錄四 違法播放系統取締工作要點執行注意事項

- 一、依據「違法播放系統取締工作要點」第九點規定，訂定本注意事項。
- 二、執行違法播放系統線路取締工作原則採大區域多點式執行，避免小區域片面性剪線方式，以求均勻效果。
- 三、執行違法播放系統線路取締工作遇有業者干擾並妨害公務時，警察人員應依法偵辦，俾使工作順利進行。
- 四、電信、電力及路燈管理單位輪流負責取締違法播放系統線路時，宜不分線桿何屬，併予處理。
- 五、執行違法播放系統線路取締工作時，如當地有合法設立之社區共同天線電視設備，得請業者派員隨行，以免有誤剪情事。
- 六、錄影節目帶或電影業者團體如自願支援或協助違法播放系統取締任務，執行小組、協調中心得請其代表參與並提供意見。
- 七、各線桿管理單位得請求執行小組、協調中心協助取締違規附掛之違法

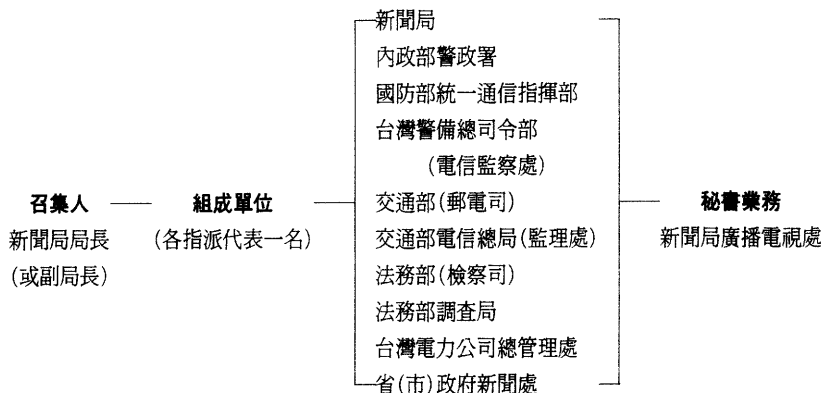
播放系統線路。

八、執行小組、協調中心破獲發射台等重大案件時，得由協調中心或督導會報專案核予獎勵金。

九、本注意事項視執行情形隨時修訂。

〈附表一〉中央督導會報

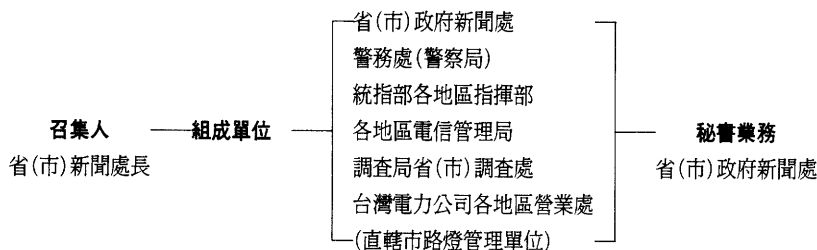
一、編組：



二、任務：負責違法播放系統取締工作之督導、策劃、協調及支援事項。

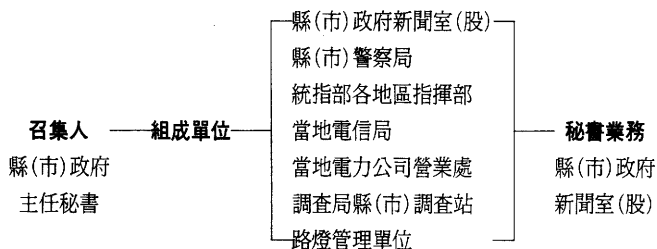
〈附表二〉省（市）協調中心

一、編組：



二、任務：負責違法播放系統取締工作之督導、協調、支援及執行事項。

〈附表三〉縣（市）執行小組



二、任務：(1)主動辦理違法有線廣播或電視播放系統線路取締工作及發射站取締工作。
 (2)辦理中央督導會報或省（市）協調中心交辦之違法無線廣播或電視發射台、社區共同天線電視設備及旅館錄影節目播放系統查察取締工作。

附錄五 全面取締違法播放系統（第四台）案執行計畫

一、計畫依據：行政院八十年七月二十五日第二十七次治安會報 院長核定。

二、執行分工：

(一)新聞單位以取締違法無線廣播電視發射台及第四台發射台為主要任務，並

負責拆除屋簷、屋頂、牆邊等違法第四台附掛線路。

(二)警備總部負責偵測無線廣播電視台發射地點，交由新聞單位主持取締行動。

(三)法務部調查局及所屬調查單位協助查證第四台發射台地址及聲請搜索票並協助取締工作之執行。

(四)電力單位負責掀除電力桿上違規附掛線路。

(五)電信單位負責拆除電力桿上違規附掛線路。

(六)直轄市、縣(市)政府路燈管理單位負責拆除路燈桿上違規附掛線路。

(七)軍方通信單位負責拆除軍桿上違規附掛線路。

(八)警政單位負責(1)拆除警訊桿上違規附掛線路。(2)支援各拆線單位執行任我所需之警力，以維護執行取締人員之安全。(3)主動通知並協助新聞單位取締現場違規附掛線路。

(九)直轄市政府養護工程處(下水道工程處)負責清除下水道、水溝違規附掛線路。

(十)新聞單位召集各有關單位代表組成專案小組負責規劃、督導、考核各項工作之執行情形並定期呈報治安會報。

三、完成期限：八十年九月三十日前。

四、工作督導與檢討：

(一)行政院新聞局邀請法務部、交通部、內政部警政署、國防部通信電子局、台灣警備總司令部、法務部調查局、交通部電信總局、台灣電力公司、省市政府等組成專案小組，負責督導工作之執行及檢討工作之成效。

(二)台灣省政府新聞處(1)邀請省級警政、軍方通信、調查、住都及交通、電信、

- 電力等單位組成專案小組，負責督導工作之執行及檢討工作之成效。(2)協調各縣市政府新聞室（股）辦理分工事項及邀請當地警政、軍方通信、調查、電信、電力、路燈等單位組成協調小組，負責規劃、檢討工作之執行。
- (三)台北市、高雄市政府新聞處邀請當地警政、軍方通信、調查、電信、電力、養護工程（下水道工程）、路燈管理等單位等組成專案小組，負責督導工作之執行及檢討工作之成效。
- (四)台灣省政府住都局及交通處依各管市區道路協調各縣市政府市區道路主管機。

五、成果彙整與填報：

- (一)各執行單位應於每週一上午將上週執行結果填表（如附件）傳送新聞局彙呈院長（傳真機電話號碼 02-331-4011）
- (二)新聞局每週二彙整各執行單位執行成果提報行政院治安會報。

六、本計畫實施期間，行政院前於七十九年八月二十四日台七十九開字第二四七八四號函發布之「違法播放系統取締工作要點」暫停適用。

附錄六 台灣民主有線電視台全國聯盟組織章程

一九九〇年十月十五日第一屆第一次會員大會通過訂定

一九九二年一月廿六日第二屆第一次大會會員大會修定

第一章 總 則

第一條 本會定名為台灣民主有線電視台全國聯盟。

英文名稱THE LEAGUE OF TAIWAN DEMOCRATIC CABLE TV., 簡稱TDCATV。

第二條 本會旗幟為藍、橘、草綠、電視螢幕中鑲以綠色台灣。

第三條 本會宗旨如左：

- 一、打破國民黨及其它媒體壟斷，爭取言論自由。
- 二、推行民主理念，保障國民知的權利。
- 三、配合民進黨決策及黨政運作。
- 四、善盡媒體公正客觀報導之職責。
- 五、發揚本土文化，保護善良風俗，淨化社會風氣。

第二章 權利義務

第四條 凡符合下列條件之有線電視業者，經資格審查通過及理事會同意，得申請入會為本會會員。

- 一、主要負責人為民進黨員。
- 二、認同本會宗旨者。

第五條 會員之義務如左：

- 一、遵守本會章程，服從本會之決議。
- 二、宣揚本會宗旨，爭取民衆之支持。
- 三、參與本會活動，擔任本會指派之工作。
- 四、輔導優秀人才，籌設民主有線電視台。
- 五、繳交會費、入會費、月費。

第六條 會員之權利如左：

- 一、會員應履行會員義務後始得享有會員權利，有依據章程選舉、被選舉及罷免之權利。
- 二、在會內有發言、提案及表決之權利。

三、對本會提供之諮詢、軟體及資訊有享受之權利。

第七條 會員得隨時以書面向聯盟聲明退會，曾經退會者不得再申請入會。

第三章 組織

第八條 本會之組織運作採民主程序，組織決議採多數決定，選舉採單記法。

第九條 會員大會為本會最高權力機構，每半年召開一次。經理事會決議或五分之二以上會員連署，得召開臨時大會。

第十條 本會設理事九人，候補理事三人；監事五人，候補監事一人，由會員大會推選之，任期一年，連選得連任。

第十一條 理事會由理事主席每兩個月召開一次，其執掌如左：

- 一、核定會務政策。
- 二、新會員入會之核定。
- 三、會員間糾紛協調及仲裁。
- 四、制定內規。

第十二條 本會設監事五人，監事會互推一人為召集人，每兩個月開監事會一次。

第十三條 一、本會設理事主席一人，就理事中，由會員大會推選之，任期一年，連選得連任一次。
二、理事主席得任命正、副總幹事、財務長各一名，經理事會通過任命之。

第十四條 本會得設名譽主席及顧問，由理事主席提請理事會同意敦聘

之。

第十五條 本會視會務發展之需要得設相關委員會，各委員會召集人由各委員會委員互選之，任期一年；各委員會由理事主席提請理事會同意任命之。

一、入會審查委員會，委員三人。

二、協調處理委員會，委員三人。

三、研究發展委員會。

第四章 紀律與仲裁

第十六條 有重大違反本會章程時，得經理事主席或兩名以上理事提案，送交理監事聯席會議同意後，撤消承認或停權。受處分之會員得在收到處分書七日內向理監事聯席會議提出申訴，申訴以一次為限。

第五章 附 則

第十七條 本會理監事連續三次無故開會缺席者，視同自動放棄職權。

第十八條 本會負責各會員經營區域間之協調及仲裁。

第十九條 本章程之修改須經出席會員大會過半數通過。

附錄七 台灣民主有線電視台股份有限公司組織章程

第一章 總 則

第一條 本公司依照公司法股份有限公司之規定組織之，定名為「台灣民主有線電視台股份有限公司」。

第二條 本公司經營業務如左：

一、有線電視節目製作、播放、廣告，錄影帶節目播放、國會省市議會及地方議會實況錄影、轉播、縣市政府施政報告、錄影轉播。

二、有關附屬業務之經營投資及對其它事業之投資。

三、有關進出口業務。

四、有關業務範圍內辦理同業間對外保證。

第三條 本公司設於板橋市，業務上如有必要時，得於其它適當地點設立分公司，其設立、撤消或遷移均由董事會決定辦理之。

第二章 股 份

第四條 本公司資本總額定為新台幣伍百柒拾萬元，分為壹百玖拾股，每股新台幣參萬元，現金股發行壹百捌拾股，創辦人肆股，技術權利股為陸股。

第五條 非民主進步黨黨員，不得加入為股東。

第六條 本公司股票概為記名式，由董事三人以上簽名蓋章、編號（經簽證）後發行之。

第七條 股東常會開會前壹個月內或股東臨時會開會前十五日內或公司決定分派股息及股利或其它利益之基準日前五日內，均停止股票過戶。

第三章 股東會

第八條 本公司股東分常會及臨時會兩種。常會每年開會一次，由董事會召集之。臨時會於必要時由董事會或監察人召集之。有繼續一年以上持股總數四分之一股東聯署得請求董事會召開股東

大會。

- 第九條 股東得以委託書，載明授權範圍並簽名蓋章委託代理人出席。代理人以黨員為限。代理之表決權不得超過已發行股數表決權之百分之三，超過時，其超過之表決數不予計算。
- 第十條 股東大會須表決時，以股數表決之，但股東持股數百分之三以上者，其超過部份之表決權以八折計算，尾數不計。
- 第十一條 股東會決議除公司法另有規定外應有代表股份總數二分之一之股東出席，以出席股東表決權過半數之同意行之。
- 第十二條 本公司設董事五人、監事三人，任期二年，由股東會就有行為能力之股東中選任之，連選均得連任。
- 第十三條 董事組織董事會，互選三人為常務董事，並由常務董事互推一人為董事長。董事長代表本公司綜理本公司一切業務，常務董事輔佐之。
- 第十四條 本公司之經營方針及其它主要事項由董事會決定之。
- 第十五條 董事會每一個月開會一次，必要時得由董事長召集之。
- 第十六條 本公司得設總經理一人秉承董事長之命綜理本公司一切業務，並由總經理提請設經理若干人輔佐之。其任免均由董事會過半數同意表決之，幹部由總經理任免之。

第四章 會計

- 第十七條 本公司以每年一月一日起至十二月卅一日止為會計年度。
- 第十八條 本公司年終結算後，由董事會造具、營業報告書、資產負債表、財產目錄、損益表、盈餘分派或虧損彌補之議案，提交股

東常會請求承認之。

第十九條 本公司年度結算如有盈餘，先彌補歷年積虧外，先提百分之十法定盈餘公積作為擴充基金，其餘分配如下：

股東股息、紅利百分之七十。

董事、監事酬勞百分之二。

員工紅利百分之十二。

市黨部運作基金百分之四。

民主運動基金百分之二（其運作由董事會決定之）。

第廿條 本公司董事、監察人之交通費，由董事會議定之；一般職工包括（董事擔任經理或職員者）薪津標準，由總經理報請董事長核定之；並不論公司盈虧，均應支付之。

第五章 附 則

第廿一條 本公司組織規程及辦事細則，由董事會決議另定之。

第廿二條 本章程如有未盡事宜，悉依公司法及其他有關法令辦理之。

藍圖

台灣的廣播電視

第九章

■ 李金銓

時代在變，環境在變，潮流也在變。 蔣經國 (1986)
澄社 (1992)

臺灣解嚴迄今歷五個年頭，國家機器(state)在言論陣線上的箝制已逐漸削弱，因而為印刷媒體的內容注入了若干新的活力（註1）；但大環境的變化卻未給廣播電視帶來什麼重大的衝擊，不管在頻道的分配、結構控制、法令規章乃至於節目內容上面，它都似乎老神在在，以不變應萬變。事實上，廣播電視頻頻成為近年來朝野爭議的焦點之一，看來它已經到了愛變不愛變都得變的關頭。姑且莫論現有的制度是否符合社會正義或民主政治這些莊嚴崇高的價值原則，光是傳播科技在臺灣登陸（如「第四台」的地下媒體、錄影帶、MTV、衛星傳播），已足以逼迫廣電開始改變其霸權的角色，若干既得利益者對於未來的不確定感已經油生危機意識。澄社邀集十位學有專精的學者，以嚴謹的研究撰成這本專書，主要目的就在針對目前臺灣廣電霸權的諸多面相作總體檢查，進而為我國傳播新秩序的建立提供具體的貢獻。

坦白說，四十多年來廣電媒體充其量只是國家機器的意理喉舌，不但違反專業自主的原則，更與社會潮流背道而馳。本章旨在以澄社這項研究為出發點，加以歸納申述。第一節將論述國家機器與大眾媒體的關係，尤重最高領袖與黨國結構對意理的控制，以及檢討官資商營廣電結構的政經矛盾。第二節將提出政府在制訂國家傳播政策的角色。第三節則針對現行廣電結構，從頻道分配、法令

規章、資本、人事、語文政策和工會各方面，逐一檢討。第四節探討當前擬訂傳播新科技遊戲新規則（包括公共電視、地下媒體和有線電視）的種種問題。第五節則提出若干系統政策性建議。

第一節

國家機器與大眾傳播媒體

國家機器(state)是什麼？在臺灣，它指由國民黨、政府和軍特所組成的「三合一」結構，隨著前後兩位最高領袖（蔣介石和蔣經國）的意志運轉。國民黨師法列寧黨，無論在組織、人事和政策各方面，黨政互相滲透，黨不僅位居國家機器的核心，在解嚴以前更可以說「黨就是國，國就是黨」。

追溯國府於一九四九年大陸新敗，退守臺灣，驚魂甫定。蔣介石把大陸的失敗歸咎於黨內派系傾軋與人事紛爭，而非民主憲政不彰，於是決將國民黨改造為「革命民主政黨」，以黨領政，以黨領軍，宣稱「要以革命組織與革命精神來保障民主制度」（蔣中正，1950，1958）。尤有甚者，最高領袖集國家元首、黨魁、政府首長以及軍警特總元帥等大權於一身，集中意志，齊一步調，統一言論。而他遂行意志的主要工具便是黨，黨不但凌駕於行政部門和議會之上，它還聯繫、凝聚國家機器的各個單位與機制，控制民間社會，吸納精英，以鞏固政權（Chu，1992:18-27）。

一、最高領袖的媒體意理

面對著中共對岸隨時隨地的軍事和政治威脅，加上國際政治的風雲險惡，爲了救亡圖存，國府乃於一九四九年宣布臺灣戒嚴，其有效時間綿亙長達將近四十年，爲舉世所僅見。戒嚴使黨國機器名正言順地剝奪了憲法所賦予人民言論、出版、集會和結社自由等基本權利。蔣介石對於若干「民主人士」的批評深惡痛絕，斥之爲「共匪及其同路人製造謠誣毀謗」，企圖顛覆中華民國碩果僅有的反共堡壘（蔣中正，1958）。

蔣介石總統認爲大眾媒體，一言以蔽之，就是國民革命的喉舌。他的這個態度是前後一貫的，抗戰時如此，剿共時如此，來臺後益加如此。他對新聞界的談話以下面這一段講得最爲透澈（註2）：

總理有言，宣傳即教育，故新聞記者應爲國家意志所由表現之喉舌，亦即爲社會民衆賴以啓迪之導師。我們五十年來國民革命之事業，其由萌芽而發展而成熟，皆與新聞界有極深之關係，其消長進退之機，亦視新聞界之認知與努力以爲斷，凡新聞界之努力與建國方針相適合者，則革命之進展必迅速，反是則必遲滯而多阻（蔣中正，1940）。

繼之，他又在同一段講話中提出四個目標勉勵新聞界，一曰：善盡普及宣傳之責任；二曰：善盡宣傳國策之責任；三曰：善盡推

動建設之責任；四曰：善盡發揚民氣之責任。來臺後，蔣介石並屢次發表談話闡釋以新聞為宣傳的要義；例如他在一九六四年對第二次新聞工作會談人員致詞，即要求新聞界以「國家、主義、責任」作為自己良知良能的標準，此外並提出「鞏固心防」和「新聞自律」兩項中心議案。

大致來說，兩位最高領袖在臺各領風騷二十年，前二十年可稱之為「剛性威權主義」，後二十年由於推行本土化政策及其他行政革新措施，才逐漸馴化為「柔性威權主義」(Winckler, 1984)。剛柔互異，威權則無二致。而威權主義者的心目中只有上對下的灌輸與控制，以及下對上的服從，而無上下溝通的觀念，殆可斷言。兩位最高領袖就這一點來說，但有程度之差，而無本質之別；蔣經國所以勝於乃父數籌，在於知道怎樣利用媒介塑造親民愛民的形象，從輿情中擷取施政參考，並及早發現民間社會對黨國權力的潛在挑戰者。一九七八年至一九八三年之間，眼看著黨外勢力崛起，紛紛出版黨外政論雜誌以動員選舉群眾，並戳破黨國機器製造的一言堂，蔣經國不是以更大的民主來回應，反而祭出軍特圍剿鎮壓的法寶；至於後來他所以主導解嚴，毋寧是審時度勢，深明繼續鎮壓必將喪失原有的魔魅(magic)，真是一念之差而改變國命。

二、黨國媒體控制的幾個特點

關於臺灣國家機器對於大眾媒體的政策，綜合言之，有四點值得注意。第一，國家機器對大眾媒體的控制，主要依賴黨政軍的三

頭馬車。在黨，有文工會（以前稱為第四組），其負責人除少數例外率皆曾任總統府中文秘書，且多為湖南人；在政，有行政院新聞局，其負責人多為總統府英文秘書出身；在軍特方面，則有警備總部、國家安全局以及國防部總政戰部，而這些單位正是蔣經國的權力基礎。這三頭馬車所執行的政策，容或有個別負責人作風或時代任務的差異，卻不外乎是兩位最高領袖意志的延伸。他們不過是最高領袖擺佈的棋子；即使如此，這些國家意理機器的棋子卻全部拿外省籍追隨者來擺，國府遷臺已逾四十年，至今仍無本省籍人士足以嗜其禁燴。發動這部國家意理機器的目的非常明顯：要讓臺灣民間社會無法團結動員（即英文所謂的social demobilization），要澆息民衆的政治熱情（depoliticization），並將其企圖心引導到經濟領域去發展。反之，中共則將社會、經濟和文化各領域（包括媒體、體育乃至於閒暇）全面政治化（politicization），以致國家的控制力無時不有，無處不在。這象徵著一般右派威權體制和左派極權體制最大的分野。

第二，「槍桿子」和「筆桿子」是任何政權進行有效控制一馬之雙轡，國民黨政權一方面用軍警特鎮壓異己，一方面用媒體塑造一套特定的世界觀，使人民接受其威權控制是一種自然而然的生活方式，或者是爲了反共圖存不得不付出的代價。因爲順昌逆亡，媒體既被納入國家意理機器的一部分，也與政權的命運共生共榮，故以效忠政權來換取重大的政經利益（註3）。

臺灣光復原非靠自力從日本殖民地獲得解放，何況光復後不旋

踵間即爆發「二二八事件」的悲劇，兩年後傷口尚未癒合，而國府已東渡，掌握臺灣的實際領導權，凌駕於當地支配階級及民間社會之上，本省人對於自身的命運並無發言權（戴國輝，1992：153）。國民黨政權又在臺灣實行雙元權力結構，中央層級（包括國會、媒體、行政系統）透過「侍從結構」由外省精英直接控制，地方層級則透過派系間接控制（Wu, 1987）；以此來看，整個媒體系統屬於中央層級的一環，也由親近黨國結構的外省籍精英為主導。印刷媒體如此，廣電媒體亦然。

第三，國民黨政權對於媒體的控制亦分輕重緩急。媒體既被視為宣傳利器，國家機器主觀上總認為愈新的科技宣傳效果愈好，何況廣電又可衝破教育和地理的藩籬，無遠弗屆，是以對其管制遂最為嚴厲。舉凡頻道、資本、人事到內容鉅細靡遺統統要管（見第二節）。報紙的管制嚴則嚴，但大體上仍有黨報、黨員報和黨友報的內外之分，廣電系統則悉交黨政軍三結合直接操縱。難怪報紙內容已跟著解嚴的情勢而活絡，而廣電則原地踏步，跟不上整個社會民主化、自由化的潮流。

要附帶一提的是：這四十年來唯有政論雜誌一支獨秀，允為臺灣新聞自由崎嶇路的標竿。政論雜誌縱然屢遭情治單位的騷擾，所幸始終未被列入「報禁」的範圍，才得以一脈香火薪傳。從最早的『自由中國』而『文星』以至於『大學雜誌』，不斷突破言論禁忌；及至後來黨外雜誌蓬勃發展，雖然人財兩缺，卻大搞邊緣戰鬥，打以寡擊衆的游擊戰術，甚至發展為選舉動員的工具，正面側面地與

黨國機器對抗，直到解嚴前夕它才煙消雲散(Lee, 1993)。

第四，臺灣的廣電特權是惡質國家資本主義(state capitalism)的典型，由此乃衍生意理控制與市場牟利的矛盾，茲再於下文細述之。

三、意理控制與商業利益

國民黨之有別於其他列寧式政黨，是因為它同時也服膺孫中山的三民主義，強調民族、民權與民生。民生主義儘管鼓吹發達國家資本，卻從未敵視過私有財產。臺灣正是極少數列寧式黨國足以取得可觀經濟發展的異數（鄭敦仁、海格，1992）。官民資本平分秋色，也充分反映在臺灣報業結構上面，因為黨政軍雖然靠報業政策的掩護，霸佔報紙數目的一半，但私資的兩大報系卻囊括市場的三分之二。民營廣播台約占五分之一，餘皆以國家資本為主體。唯獨電視是不折不扣的惡質國家資本，這不但與臺灣整個官民混合經濟的型態相背離，也證明國家機器既要控制意理優勢也要掠取商業利益的霸道心態。換言之，臺灣的電視在意識形態上與黨國機器亦步亦趨，在娛樂節目上卻赤裸裸地以滿足市場感官需求以獲得暴利，迎俗媚俗，莫此為甚，甚至屢遭兩位最高領袖的申斥也是改善不了。

蔣介石認為媒介的職責就是要宣傳，貫徹國策，指導輿論，而不能孜孜爭利。他說，黨營文化事業盈餘若不放回事業本身，而作不當的分配，就和貪官污吏沒有兩樣。他罵黃色、黑色、誹色、淫盜詐欺凶殺和犯罪新聞沒有中興戰鬥氣氛，苟且偷安，而且渲染社

會黑暗面，腐蝕人心，危害社會已到了不可救藥的地步（李瞻，1992：21-24）。嚴格的政治控制使黨政軍報紙陷入苦境，既不能在社會新聞爭勝，又不能以黨政要聞展現優勢，銷路只好一落千丈，反而造就了以社會新聞起家的民營黨員報紙的霸權（陳國祥、祝萍，1987）。

蔣經國對於電視台的商業化大不以為然。他說電視節目「應以社教為著眼點，不應只以營業為目的；為了提倡社會善良風氣，即使業務稍有虧損亦應在所不惜」（蔣經國，1991，18卷：514）。他又批評電視演藝人員服裝過於華麗，連續劇偏重打殺，劇情低俗，對白胡鬧。三台負責人如非善體上意，不可能高居其位，理應立即禁絕低俗節目才對，結果往往上面罵歸罵，下面收斂些時即又故態復萌。究其原因，資本主義市場運作的邏輯並不因為某位長官意志而隨便轉移，只要電視是官資商營，它就得爭取「最低公分母」的文化品味，以利潤掛帥，而節目低俗可能便是它的宿命。廣播節目廣告化和節目外包的情形恐怕更嚴重，只是不如電視那麼矚目而已。話說回來，這些低俗的娛樂性節目一向只鞏固保守的意識，不可能向官方宣戰，就算最高領袖偶而發發脾氣，也從未認真取締過。黨國機器對於意理控制和商業利益就像魚與熊掌都想得兼，這是最佳的寫照。

第二節

傳播政策與政府角色

翁秀琪（第八章）援引德國左派學者 Enzensberger 的理論，企圖建立一個解放性（而非壓制性）的媒體模式。其理想就是要讓社會大眾（而非國家機器或商業勢力）掌握資訊生產的工具，以製造多元的訊息，使人人自動自發，積極參與，自由而廣泛地溝通對話。這種理想色彩竟與自由派所描繪的藍圖有些神似，例如傑弗遜式民主（Jeffersonian democracy）即設想以新英格蘭的小城鎮為單位，假定那兒的市民既博通又負責，不但熱心公益，並且有能力配合豐富的資訊為公共事務作出最好的判斷。這些民主的「最高」要求在日益都市化和工業化的社會似已成為烏托邦。晚近的民主理論已經降格以求，但望以建立程序上的共識（procedural consensus）作為「最低」的要求（Bobbio, 1987）。對本書的旨趣來說，政府的角色即是要在結構上營造一個自由公平的媒體環境。

Williams (1972)把各國媒體制度歸類為四種模式：一是威權制（authoritarian），只關心掌權者「准許」說什麼，媒體扮演十足喉舌的角色；二是家長制（paternal），例如BBC，由文化精英取捨品味，以益於世道人心；三是商營制（commercial），最關心的是說什麼才可以賺大錢，在這種制度下凡能賺錢的幾乎無不可以說，但有

高尚品味而市場上不賣座的文化商品卻往往被壓抑抹煞；四是民主制，人人暢所欲言，並有權自由決定要不要吸收什麼資訊。以此標準來看，臺灣的廣電媒體在言論和意識形態上完全符合「威權制」，但在牟利的娛樂節目卻又是「商營制」，反正都是違反民主精神就是了。

一、政府的角色

我們認為，一個建全的傳播政策必須體現民主精神，落實新聞自由，使全民盡量知道公共事務的多元真相，務使人民免於蒙蔽、扭曲和恐懼，足以暢所欲言；而媒體接受公共信託，必須以公是公非為依歸，並接受社會力量的監督。為此，我們認為政府應該扮演以下的角色：

第一，政府應該制訂並執行公平合理的遊戲規則，維持自由競爭的管道，以求取市場和社會價值之間的平衡。而壟斷結構無疑是自由競爭的敵人。Berlin（陳曉林譯，1984）指出，自由是「行動的機會」（opportunity to act）和「潛在的選擇」（potential choices），而不是行動本身。自由是一回事，使自由得以存在的條件是另一回事。他說：「狼群的自由往往就代表綿羊的死亡」（p.48）。因此，政府要運用公權，進行社會立法（例如反托拉斯法、公平交易法），以救濟已然，防患未然。總之，政府要建立一個自由競爭的環境，使所有的運動員（尤其是新的、小的）具備權力（power）去實行遊戲的權利（rights）（李金銓，1987：151-152）。須知政府要管的是架構，

不是實際內容和具體經營。準此，臺灣的黨政軍怎麼說也沒有不迅速退出廣電壟斷結構的道理。

第二，政府必須體認媒體資源為社會公有，也應為社會所公用，因此必須在傳播政策上保障其達成「公共服務」(public service)的目的。追求經濟效益固然是重要的社會目標，但不是唯一的目標，甚至未必是最高的價值。一味追求經濟效益而犧牲政治理想和文化風格，斷非社會之福。因此，政府應該一秉社會公道的原則，在結構上促進媒體反映各種社會、經濟、文化團體的多元利益與觀點，另一方面更要以公權力扶植弱勢團體，使它們能在媒體上充分發言。正如鄭瑞城（第一章）綜述學界意見，認為結構的多元化，最能保障內容的多元化。以臺灣的情形來說，上策是要從整個制度著眼，重新規畫合乎公共性的廣電資源（見馮建三，第六章）；否則至少要反映臺灣公私混合經濟（見鄭瑞城，第一章）。

第三，文化立法必須堅持人文理想，毋使媒介全然物化或異化，這樣媒體才能幫助擴充公共領域(public sphere)，建立上下溝通，形成社會共識。政府應該保障新聞工作者的自主權，工會若充分落實，或能成為與資方談判的強大力量（參見瞿海源，第五章）。

二、公共領域

傳統中國社會官民之間由士紳階級來做紐帶，扮演緩衝協調的角色，傳統社會的崩潰使士紳地位丕變。今天我們提倡以包括媒體在內的自主性團體創造新空間，中介於國家與社會之間，既相對獨

立於政府的控制，也不被商業勢力所壟斷，以溝通上下，凝聚共識。這個空間即是「公共領域」，傳播政策正是要致力於開拓這個公共領域。

在臺灣，「官營」或「國營」常被稱為「公營」，這是觀念上的誤解。有鑑於臺灣官資商營的廣電結構屢為社會所詬病，政府正擬議成立「公共」電視，卻又和「國營」混淆不清，可見文化定義的轉變憂乎其難。

三、我國政府的管理機制

我國政府對於廣電媒體的管理，大致有幾項特點：(一)黨政不分，以黨領政，已如前述。(二)文武不分，軍方干預行政，箝制民間言論生活，本身又佔領衆多報紙、雜誌、廣播電台、電視台、出版社和通訊社；國防部掌握大部分頻率和頻道資源，卻又有權無責(見鄭瑞城，第一章)。(三)法律往往淪為政治的工具，立法粗糙，執法不公。(四)政府的規範偏向內容管制，而非結構取向。(五)黨(文工會)政(交通部、新聞局)軍(國防部)三頭馬車的管理機制混亂。凡此，皆與上述政府應扮演的角色大相逕庭。

第三節

臺灣廣電結構的透視

一、頻率與頻道的分配

鄭瑞城（第一章）指出，政府抵臺初期以「抵制匪波」為名，讓軍營和黨營（以中廣為主）電台壟斷大部分資源，不論發射機、電功率和台數皆然。民營電台雖達二十家，但就頻率資源的配用而論，只是聊備一格，何況其股權所有者也與國家機器關係密切。至於三家電視台則完全被黨政軍聯合壟斷了。

儘管以往社會各界屢發開放廣電資源的呼聲，或要求設立公共電視台以彌補三台的庸俗，或要求讓反對勢力申請廣電執照，主管官署無不以頻率頻道已滿為由拒絕之。但實情是否如此，則因涉及國家機器的黑箱作業（包括國防部、交通部和新聞局，以及幕後的文工會），外人不得而知。如今，鄭瑞城以翔實的資料揭發了四個駁雜的現象：

- (1)依規定若干應為廣電獨用或應為廣電為主要用途的頻段，卻未作廣播之用，也無資料顯示已作其他用途；
- (2)依規定若干應為廣電獨用的頻道，卻參雜其他用途；
- (3)若干廣電所用的頻率頻道應可作合理的重覆使用，卻未予充

分使用；

(4)若干廣電所使用的頻率應予合理規劃，卻偏又過分使用，以至影響傳播品質及發生干擾現象。

由此顯示：解嚴後主管官署的黑箱作業必須完全透明化，政府行政務求中立化，重新全盤檢討廣電資源的公平分配。其實，現行執照持有人必須依法按時重新申請登記，經審查後決定予以延長或更換；但國家機器一旦壟斷廣電資源，便高枕無憂，從沒聽說有執照被吊銷的前例，外人更無從一嚐廣電資源的禁燴。今後，國家及社會團體必須力促政府舉辦公聽會，以逼迫現有的特權人士向公共利益負責，使廣電秩序日趨合理化。

二、法律規範

前文述及，四十多年來臺灣被戒嚴擾亂了整個憲政秩序，人民的言論、出版、集會結社自由等基本權利幾乎蕩然無存。國家機器根本不知節制，動輒使用非常法，甚至以行政命令凍結憲法與平常法的行使，以致行政命令常超出非常法，非常法超出平常法，平常法超出憲法。例如違憲的報禁政策即使國民黨當年在大陸實行黨治時期亦未有所聞，它純粹是遷臺實行戒嚴的新發明（見李金銓，1987 a）。又如一九五八年各界反對政府修訂「出版法」，反對它企圖賦權行政單位不經司法程序逕行封報，儘管立法院在蔣介石總統的指令下悍然通過該案，而且當局秋後算帳，許多正直之士蒙冤，但蔣氏承諾政府不會輕易動用「出版法」。果不其然，政府根本不需用到「出

版法」，它掌握了更惡毒的殺手鐮「戒嚴法」及其相關辦法和命令，軍警特單位橫行，肆無忌憚地箝制新聞自由，並威脅人身自由。

林子儀（第三章）主張，政府對於言論必須採取中立的角色，以促進其多元化。以「廣電法」及其施行細則來論，不管就節目表現的形式（包括節目比例和言語的管制）、或實質內容的限制（包括強制播放一定內容、指導性規範及對國際交流的限制）以及事前檢查（包括新聞性節目在內的所有節目及節目表），政府都是該管的不管，不該管的亂管。它對言論和對廣告的管制如出一轍。

其實在戒嚴時期，徒法不足以自行，何況黨國機器一意孤行，以法律為手段遂行政治的目的。「廣電法」及其施行細則失諸抽象籠統，致使行政單位自由心証，執法寬嚴不一，矛盾百出，業者和民衆往往無所適從。而這類道德性、意識形態式的法律宣示，例如「（不得）損害國家利益或民族尊嚴、違背反共國策或政府法令、煽惑他人犯罪或違背法令、傷害兒童身心健康、妨害公共秩序或善良風俗、散佈謠言邪說或混淆視聽」（廣電法第二十一條），姑不論其是否建基於民主共識或社會正義，到底由誰解釋便可能變質為政治問題。政府傳播政策搖擺不定，法令紊亂，甚至流於煩苛瑣細（特別是「廣電節目製作規範」），直接干擾到節目內容和言論自由。至於對方言節目的壓制（見蘇蘅，第四章），無以名之，只能說百分之百地暴露了文化沙文主義的嘴臉。

三、資本

臺灣的國家資本對於廣電的控制簡直是明目張膽。廣播體系主要以黨營的中廣和其他軍營電台為主體，連聊備一格的民營電台也和黨政軍淵源深厚。王振寰（第二章）指出，省政府控制台視，國民黨控制中視，國防部控制華視，昭然若揭，豈乃官方閃爍言辭所能遮蓋？黨政軍聯合壟斷，既堵塞自由競爭之途，又瓜分廣告暴利，更將黨意全面貫徹，再惡質的國家資本寧過於此？

西方不同學派對於媒體組織中資本擁有者和經營者的控制權孰大爭論不已。質言之，資本家制訂政策，經營者執行決策，各有所屬，各有所分；經營者倘若達成商業利潤的鵠的，則其所獲授權相對擴大，否則必小(Murdock, 1982)。現代公司股票上市，股權分散；大股東爲了分散風險也將投資多元化，以致其在特定公司的投資比例亦隨之下降。目前美國主要傳播公司的投資額中，有三分之一以上即控股於財務公司（如共同基金、退休金、基金會）的手裡(Compaine, 1982)。抑有論者（如Dreier, 1982）說，誠然股權已漸分散，但資本家與權力結構疊床架屋的互鎖董事會(interlocking directorship)，仍然形成堅固互利的集團，進而構成促進資本主義的意理堡壘。

這些觀點俱各有所見，但在臺灣卻無任何實質意義。臺灣的電視台資本權屬於國家機器，經營權也屬於國家機器，董事會形同虛設。董事長和總經理只知反映黨國意志而已，既維護保守意理，又

追逐商業暴利；以專業理念抵禦黨意者則未之聞也。大致說來，三台董事長屬於酬庸性質，只是酬庸對象各異。總經理掌握實權，俱與權力核心掛鉤，自一九六二年電視開播以來，三台總經理從無本省籍人士擔任，如謂偶然，誰能相信？

以往，文工會主控台視和中視的高層人事，華視則為國防部政戰系統的專利禁區，外人不得逾越雷池一步。但由於黨外勢力新興，使軍特勢力更形猖獗，於一九七八年至一九八三年之間達於頂峰，國家機器對社會上的民主呼聲作最後的反撲，此其時政戰人馬進駐三台，形成「大一統」的局面。所幸它終究只是民主浪潮的一片白色泡沫而已。解嚴後，國民黨高層權力鬥爭白熱化，代理人之戰搬進電視台，黨同伐異，使電視淪為政爭的工具。

這樣的電視實在是社會的亂源。端正之道，上策是要黨政軍勢力徹底退出三台，徵用其中一台為公共電視。中策是依法要求它們股票公開上市。其實「公司法」第一五六條四項明定，股份有限公司資本額在一定數額以上，股票必須公開發行；而經濟部於一九八一年二月又規定，實收資本額在二億以上，欲辦理增資及變更登記者股票須公開發行。目前臺灣這三台早已超出上述資本額規定，只有讓小額投資者大量沖淡黨資官資軍資，才能使資本權及經營權逐漸分家。下策則讓它因循苟且下去，等上升在地平線的傳播新科技（如有線電視、衛星）來淘汰之，其涵義容在第四節詳述。

四、廣電的語文政策

如前所言，臺灣經濟是資本主義的「依賴性發展」(dependent development)，它所孕育的文化建築以商業利潤和市場消費為主，廣電自然是牟利的工具。但特定的政治霸權與文化意識卻將它扭曲來為預設的立場或目標服務。意理和利潤的雙重矛盾平常相安無事，因為商業性的娛樂節目無非是既有霸權另一形式的表現罷了(李金銓，1987 b)。

但碰到省籍情結便無事生端，連語言（包括國語和方言）這麼表情達意的自然物，也會被政治力量扭曲，定於一尊，甚至變質為形式信仰或政治資本。這種排他性的文化霸權在廣電的語文政策中表現得淋漓盡致。蘇蘅（第四章）娓娓地在歷史架構裡道出這場荒謬劇如何演出與收場，值得我們思之再三，以免重蹈覆轍。

事實上，陳儀主政時期曾一筆禁絕日語和閩南語為官方溝通的媒介。其後整個國民黨政權以萬鈞之勢渡海，壓在彈丸之地，對本地文化語言風俗不但從未特意尊重，反而壓制尤厲。電視既是近俗的產物，閩南語節目當然最有市場行情，這卻觸怒了霸權心態之士的尊卑情結；正好三台惡性競爭，節目趨下，他們便引此以為藉口，積心處慮地與國家機器共同壓抑本土語言文化，最後更不惜以立法手段通過「廣電法」(1976)，要把方言節目壓到市場不能忍受的地步，並賦其政策以合法性。但合法未必正當(legitimate)，言語禁之不絕，任憑統治結構要把它趕盡殺絕也枉然。蔣經國在推行本土化

之際，知道廣電媒體是一把利器，便允許它以方言播報少許漁農消息。當然，迨至民主運動風起雲湧，這種自欺欺人的政策不攻自破，廣電乃成爲社會運動抗爭的顯著對象，時至今日這個歷史隱痛仍不時發作。撫今追昔，我們必須深記教訓，凡是缺乏社會正義的法律或政策徒傷政府公權和破壞社會和諧。

五、廣電工會

「勞基法」雖已施行多年，大眾傳播也入其中，解嚴以後權利意識普遍高漲。本來許多學者寄望以成立新聞界工會，保障專業工作的自主權，並抵禦政治和商業利益對其所加的干擾。但至今這個希望大抵落空了。據瞿海源（第五章）的調查，廣播界只有中廣成立工會，亦由資方擺布；其它電台儘管薪資低，工作條件差，人事不健全，經常違反勞基法，應成立工會來尋求改善，但實際上，這些電台的受僱者更沒有能力成立工會。至於電視台，資方決意保護其所有權和經營權，以爲專業自主權非關宏旨，因此態度強硬，不肯向工會讓步，與工會所立的合約尚低於勞基法的標準。這是否因爲三台以壟斷賺取暴利，工作人員一年支兩年薪，一般趨之若鶩，不怕沒人肯做，資方遂可予取予奪，置工會的要求於不理？電視工會是產業工會，即由同一個電視公司的所有受僱者組成的。於是其中新聞工作人員所佔的比例很低，這樣的工會就不可能去爭取新聞自由和工作自主權。南韓KBS和MBS 兩家電視台，允許工會爭取「言論權」，記者對言論和經營部門主管有選舉、罷免或投不信任票

之權。廣電新聞工作人員若無能以工會集體的力量爭取新聞自由和工作自主權，則廣電就不可能真正為公眾所有，也將維繫反民主的威權政治傳統於不墜。

第四節

制訂傳播新科技的遊戲規則

解嚴以後的政治情勢，配合傳播新科技為廣電結構所帶來的衝擊，使許多新舊問題一同擺上議程，成為當前制訂遊戲規則的焦點。本節準備討論公共電視、「第四台」和有線電視。

一、公共電視

如實地說，政府從來沒有「公共電視」的概念，它嘴巴說「公共電視」，心裡想的必是「國營電視」；它口口聲聲以「復興中華文化」自許，卻任令電視一路商業化與庸俗化。一九六二年台視成立，國庫拮据，無力挹注資金支持「公共電視」，卻又夸夸其言大眾媒體的文化使命。從那時開始到一九七六年「廣電法」通過，政府始終拿不出一套完整的政策來。當時正值美國擴張主義的極峰，「自由中國」乘機向國際社群表態，電視遂成為「自由企業」的櫥窗。

「廣電法」的制訂一波三折，少數積極鼓吹公視的知識份子與領導「中華文化復興運動」的「新孔教」人士（如陳立夫）一拍即

合，呼籲要改弦更張，全面放棄商業電視。而且把他們的構想寫入教育部文化局草擬的「廣電法」草案。姑不論他們心目中的「公共電視」是不是國營，但放棄商業電視茲事體大，必定觸犯政治顧忌，他們只好退而求其次，以管理節目和廣告為重點。其後文化局裁撤，業務移併新聞局，「廣電法」拖到一九七六年才由立法院通過施行，業者、立法者、主管單位和社會各界討價還價，斑斑可考。這部「廣電法」根本就賦商業電視以正當性（李金銓，1987b）。

一九八四年在社會壓力下，新聞局協調三台「徵收」若干時段播放節目，以知識性教育性和文化性等「高層」品味「賄路」社會精英，馮建三（第六章）稱此為「蝦米模式」。目前籌備中的公視則可能以美國為藍本，即在現有的商業體制之外開闢公視台，他稱此以頻道為單位的制度為「小魚模式」。馮建三希望實現西歐或北歐式以「制度」為單位的「大魚模式」。他建議未來的公視台至少應該靠抽取現有三台的盈利來支持，不足之數才由政府年度預算和法人捐贈。

儘管馮建三不滿意美國模式，但將來臺灣規畫出來的公視恐怕只有更糟，甚至可能以公視為名，行「國營電視」或「政府電視」之實。行政院最近通過「公視法」草案，決定董事會逕由行政院長（而非立法院）任命。官方以公視台來轉移社會對三台的不滿情緒，並藉此以滿足部分文化精英的需求，然後又將它收編為政治工具，真是一舉數得，舊瓶裝新酒。若官方戒嚴時期的管制心態不除，企圖壓縮公共領域，則社會抗爭殆將永無寧日。

二、「第四台」——地下媒體

「第四台」利用有線電視(Cable TV)的技術蔓延全島，實非國家機器所能預料的。業者原以共同天線方式，改善偏遠地區三台的收視品質，後來又同時逐漸發展出另一套非法的地下媒體。政府的政策始終搖擺不定，平常既睜一隻眼閉一隻眼，心血來潮時又雷厲風行大事取締。但「第四台」的存在證明了三台不能滿足社會需要；加上法律規章殘缺，使新聞局的剪線作業倍增困難；更何況科技的發展使之剪不勝剪，禁不勝禁。

「第四台」的存在有幾個意義。第一，反對勢力在戒嚴時期努力爭取開放報禁，但報禁既開，竟發現辦報必需人力和資金高度密集，何況壟斷結構已固，難以再開拓立足的空間。反對勢力接著申請電台執照，又處處碰壁。最後乃與「第四台」掛鉤，成立「民主電台」和「民主電視台」連網，雖然囿於節目品質粗糙，並未發揮潛能，但此舉已足以讓黨國機器決心嚴格取締。焉知斬草不能除根，政府只能謀求和其他「第四台」妥協，要求它們勿支持反對勢力，並以考慮將傳播新科技之合法化作為交換條件。政府的政策總是這樣便宜行事，毫無鴻圖遠見，更不前後連貫。

第二，「第四台」的生存嚴重侵犯了錄影帶的版權，又得外來（日本和香港）衛星傳播之助，如虎添翼，而迅速蔓延。目前北京的中央電視台長驅直入臺灣各家庭客廳，對國家的意理控制毋寧是一大諷刺。只因「第四台」仍未合法化，投資額小，並未在新聞方面有

所作爲，故三台仍可維持其國內的意理霸權。

第三，未來有線電視勢必開放，「第四台」的前途尙未可知。但「第四台」的漠視版權，業已爲美國301貿易報復條款制裁的對象，未來在新的「著作權法」下更可能隨時興訟。

三、有線電視

有線電視一方面延續現有的電視制度，但另一方面其科技潛能則遠過之，乃是建構未來社會「通訊高速公路」的基石。因此，有線電視不能僅僅以娛樂媒介視之，而應成爲民主的公共論壇。此外，因爲有線電視衝破頻道的瓶頸，正可以好好地爲多元的地方利益服務。鍾蔚文（第七章）對我國有線電視的規畫憂心重重，理由有二：其一，由於設立有線電視台需要約六億元的資金，台灣政商勾結的惡習恐將向有線電視進攻，如果把目前行政院審議中的「有線電視法」當作政治勢力、商業利益和公共利益的角逐場，那麼政治控制的陰影仍然無所不在，主管發照的審議委員會多半爲政府官員所主導，地方人士反而幾乎沒有發言權。其二，目前的法案過分保障商業利益，公衆缺乏積極參與的管道，如果公衆仍然只是「觀」衆，則在作風上和精神上，有線電視恐仍將是目前三台的延伸而已。

第五節

結論與建議

一、結論

臺灣的國家機器是黨政軍的結合體，互相滲透，既聯合又牽制，但究其實則以黨領政，以黨領軍，因為國民黨是兩位最高領袖遂行統治的主要工具。他們透過黨發號施令，制訂政策，分配資源，任命人事，進行籠絡、分化或鎮壓。正如同整個文化和媒體領域一樣，廣電結構毋寧是國家機器意理部門運轉的一個齒輪。

臺灣的廣電結構以官資商營為基調，黨政軍獨佔或壟斷頻率頻道資源，為既定的意識形態效命，扭曲真相，壓抑民主參與的要求。它又以粗俗節目掠奪市場利潤，屢被最高領袖斥為見利忘義。其實，不管是言論或娛樂，它們無非是統治意理的延伸者和強化者。黨政軍對於廣電媒介的上上下下、大大小小都嚴加控制，舉其著者，例如：

(1)頻率頻道：廣播電台以黨營(中廣)和軍營為寡佔，民營台僅聊備一格，乃是配屬於國家機器的週邊單位。電視更是明目張膽地由黨政軍聯合壟斷。這在當年容或有不得不然的背景，但後來社會要求開放廣電資源的聲音日烈，國家機器卻再三推托，以頻率頻道

分配已滿為理由拒絕之。本書第一章所提出的證據已使官方的遁詞不攻自破。

(2)人事任命：廣電各台的董事會形同虛設，僅是黨政軍作為酬庸的籌碼，而總經理則奉命貫徹黨意。電視台總經理三十年來均由外省籍精英把持，本省籍人士只能望門興嘆。三台電視記者也大抵是國民黨籍的外省人士擔任。

(3)控制內容：廣電的後台老闆不是董事會，而是黨（文工會）、政（新聞局）、軍（總政戰部）三頭馬車。它們可以直接利用黨政運作（座談、命令、打電話）貫徹黨意，其負責人也被清一色的外省籍精英所包辦。媒介內部則一方面建立保防細胞和新聞黨部，形成一面縝密的監視網絡；一方面靠從業者長期的潛移默化，知道怎麼避重就輕，削事實以適結論，使得整個控制工程表面上看起來自自然然的。此外國家機器所定的一切法令規章莫不竭盡所能地以箝制為宗旨。例如「廣播電視製作規範」所羅列的不准事項（不准揭發黑暗面等等），與中共文革時期所頒戒律簡直有隔海呼應之妙。解嚴後，各台紛紛成立工會，也多一波三折，至少短期內難以期望它發揮功能，保障記者的專業自主權。

廣電媒體之所以今天變成社會之瘤，割之不去，國家機器難以辭其咎，因為它一向只知便宜行事，無遠慮，而有近憂。往往是壓力迫在眉睫，它才臨時想個辦法去擺平，結果治絲益棼。例如電視台的壟斷早已備受反對勢力的攻擊，其節目的低俗不堪又屢遭知識分子所詬病，政府不求通盤解決，在一九八四年起徵用三台若干波

段來播放「公共電視」節目，用以轉移社會壓力。但公視節目仍未能有效的滿足社會需求，政府乃決定成立公共電視台，並煞有介事地延聘一群專家學者組成籌委會（該會的代表性本身其實蠻可疑）一遍又一遍地開會研商，最後提出一個符合起碼要求的草案。就連這樣起碼的要求行政院還要翻案，在它通過的「公視法」草案中明白規定公視董事會成員將由行政院長任命。行政院企圖把公共電視台扭轉為政府電視台，而當慣了橡皮圖章的公視董事會居然未見抗議。

傳播新科技給廣電秩序帶來了一些意想不到的衝擊，也令國家機器措手不及，難以應付。例如「第四台」，利用有線電視的技能，無意間與坊間的錄影帶工業和自天外而來的衛星溢播融匯結合，竟在短時間內迅速蔓延，儼然成為臺灣最大的「地下媒體」。國家機器拿不出一套明確的主張來，有時漠視其發展，有時又打擺子似地整頓一下，結果「剪不斷，理還亂」。直到反對勢力發現「第四台」的好處，才逼得官方認真注意到有線電視應該如何開放與管理等問題。「有線電視法」目前正在行政院審議中，到底定案時會被修改成什麼樣子未可預卜，但有兩點值得密切注意：其一，防止財團蠶食鯨吞；戒嚴時期政治力量往往控制或勾結財團，解嚴後財團逐漸攻佔政治城池，有線電視乃其先兆之一。其二，擬議中的有線電視以地方化為主，問題是以臺灣文化腹地之小，缺乏規模經濟的地方台能否保證節目品質，能否在現有三台之外提供具有特色的選擇？

二、建議

總之，重建臺灣的廣電秩序既刻不容緩，也千頭萬緒。抽絲剝繭之道在於洗滌戒嚴心態的遺毒，回歸民主憲政。依照憲法，政府必須立法公平，執法公正；國民黨只是一個（強勢或支配性的）社會團體，無權指揮政府（行政、立法、司法）的決策及其運作；而軍隊必須國有化，以捍衛憲法為天職，無權干預民間生活或介入政爭。在這個前提下，我們願提出以下的政策建議：

(一)黨政分家：

(1)政府應促成各廣電媒體董事會之健全與自主性，國民黨不得直接或間接任命廣電媒體的董監事、董事長及總經理。

(2)中國廣播公司必須讓出部分頻道，以增加廣播事業發展的空間。中廣也必須走向民營化，亦可考慮公營化，以促進頻道資源充分而公平之運用。

(3)任何政黨不應經營廣電媒體，國民黨應退出中視，至少在短期內應將股票公開上市，減低黨營的色彩，進而促成合理公平的政黨政治。對於廣播亦應採取同樣的措施。

(4)國民黨中央黨部文化工作會必須定位為該黨之新聞發佈及文宣之機構，不可再干預政府決策及媒體運作。

(二)文武分治：

(1)動員戡亂時期已正式宣告中止，軍方已無必要擁有過多頻道，侵害全體國民之權益。國防部應儘速將電波分配的權力交還給交通部。

(2)軍方在正常民主憲政狀況下，不應經營與軍事無關之廣電事業，因此國防部及與其有關之機構團體，如黎明基金會和國軍袍澤儲蓄會應讓渡華視和其所控制的電台股權，並退出經營。

(3)政府應確定軍方媒體的定位，應以與軍事有關或至少不涉及政治立場為原則，訂定整頓辦法，對軍方所控制之媒體應全盤逐一檢討，該淘汰的即淘汰，應讓出的即讓出，並接受國會的監督。

(三)行政中立：

(1)政府傳播政策的制定與執行應排除黨派、軍方和情治機構的干擾，以充分維護傳播資源之公平分配。

(2)政府的決策應結構取向，而非內容取向。應及早擬定「反托辣斯法」，以防財團吞併有線電視資源的權利。

(3)政府應認清公共電視之基本精神，祛棄管制心態，落實公共電視台的理想，以提升知識和文化水平，厚植文化生機，並保障開放的公共論壇。公共電視的地位必須不受政府行政機構任何形式的約束，並直接接受國會制衡監督。

(4)切實定時嚴格審核現有廣播電視台執照之延長，並舉辦公聽會，以接受社會監督，促使廣電資源的分配合理化及充分有效之使用。

(5)將新聞局確定為政府之發言及宣傳單位，不再掌理媒體管制之業務，以確保媒體之充分自主與新聞之充分自由。

(6)「廣播電視法」及其施行細則諸多規定已不合實際之需求及前瞻性發展之需要，並對民主政治及文化生機造成傷害應在短期內儘速修訂。在修訂時必須充分維護公共利益並尊重專業意見。

(四)廣電自由：

(1)政府應訂定法律規定媒體所有權與經營權分立，廣電媒體的董事會依法由股東選舉產生，總經理向董事會負責，嚴禁黨、政、軍等外力之介入。

(2)依有關勞工之法律確實保障廣電媒體受僱人員之權益，並依法促成健全之工會組織。協助新聞工作人員成立職業團體，提升工作水準及職業倫理，並爭取新聞工作人員專業工作之自主權。

註釋

- 註1：這樣說並不代表臺灣的印刷媒體已完全擺脫國家機器的控制。Keane (1991:95-109)指出，西方民主國家的媒體面臨著五種交叉重疊的政治箝制：國家緊急權，以武裝力量為後盾的機密，謊言，國家機器資助導控的廣告，以及國家機器對精英或異議分子進行吸收與收編。臺灣媒體的政治惡質化只有過之而無不及，其所面臨的根本性問題尚包括：(一)報業的壟斷結構已經根深柢固，解嚴後證明新報沒有生存空間，社會多元的聲音無法充分表達；(二)黨政軍對於媒體的介入與控制仍深；(三)媒體有意或無意地捲入政爭的漩渦，成為其所利用的工具。
- 註2：這是蔣氏於一九四〇年對中央政校新聞專修班第一屆畢業生所講的一段話。據王洪鈞(1992)透露，一九六二年政大新聞館落成之日，校方上書要求蔣氏頒訓，蔣氏訓喻可用這段講話代替。蔣經國以救國團主任名義贈送政大新聞館的大理石影壁，所鐫辭句也是這一段話。
- 註3：從比較的觀點來看，臺灣和南韓政權對媒體採行「收編」(incorporation)的策略，即鎮壓(repression)和籠絡(cooptation)交互併用，賞罰併重，軟硬兼施，順昌逆亡。中共大致只採鎮壓的策略，香港則以籠絡為主要手段，蓋其為殖民地政權，只能盡量「拋紅蘿蔔」，避免「打棍子」，以免發生反彈，益傷其統治的正當性。見 Chan and Lee (1991:26-29)和 Yoon (1989)。

參考書目

王洪鈞

1992 「我篤信新聞教育」，新聞鏡，九月七日，200：52-55。

李金銓

1987a 政治的新聞，新聞的政治。台北：圓神。

1987b 「電視文化何處去？處在中國結與臺灣結的夾縫中」，中國論壇289：148-158。

李 瞻

1992 新聞學原理。台北：黎明。

陳國祥、祝萍

1987 臺灣四十年報業發展史。台北：自立晚報社。

陳曉林譯(I. Berlin著)

1984 自由四論。台北：聯經。

鄭敦仁、海格

1992 「臺灣政權的轉變：理論與比較觀點」，張京育編，中華民國現代化。台北：政大國關中心。

蔣中正

1940 電勉新聞戰士。

1950 求本黨今後努力的方針、關於實施本黨改造之說明。

1958 革命民主政黨的性質與黨員重新登記的意義。

1991 以上均見，總統蔣公思想言論總集。台北：編委會。

蔣經國

- 1991 蔣經國先生全集。台北：編委會。
- 戴國輝（魏廷朝譯）
- 1992 臺灣總體相（二版）。台北：遠流。
- Bobbio, Norberto
- 1987 The Future of Democracy, Translated by Roger Griffin, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Chan, Joseph Man and Chin-Chuan Lee
- 1991 Mass Media and Political Transition: the Hong Kong Press in China's Orbit, New York: Guilford Press.
- Chu, Yun-han
- 1992 Crafting Democracy in Taiwan, Taipei: Institute for National Policy Research.
- Compaine, Benjamin et al.
- 1982 Who Owns the Media ?, New York: Knowledge Industry. second edition.
- Dreier, Peter
- 1982 "The Position of the Press in the U. S. Power Structure", Social Problem 29:298-310.
- Kean, John
- 1991 The Media and Democracy, London: Polity.
- Lee, Chin-Chuan
- 1993 "Sparking a Fire: the Press and the Ferment of Democratic

Change in Taiwan," Journalism Monographs 138.

Murdock, Graham

1982 Large Corporations and Control of the Communications Industry, in Michael Gurevitch, Tony Bennett, James Curran and Janet Woollacott (eds.), Culture, Society, and the Media, New York: Methuen.

Willian, Raymond

1972 Communication, London:Penguin.

Winckler, Edwin A.

1984 "Institutionalization and Participation on Taiwan: from Hard to Soft Authoritarianism ? ", China Quarterly 99:481-499.

Wu, Nai-teh

1987 The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime, Ph. D. dissertation, Chicago: University of Chicago.

Yoon, Youngchul

1989 Political Transition and Press Ideology in South Korea, 1980-1988, Ph. D dissertation, University of Minnesota.

澄社報告 2

解 構 廣 電 媒 體

建立廣電新秩序

著 者

鄭瑞城·王振寰·林子儀·劉靜怡·蘇 蘅
瞿海源·馮建三·鍾蔚文·翁秀琪·李金銓

發 行 者

瞿海源

出 版 者

澄社

地 址

台北市永康街 7 巷 2-1 號 3 樓
郵政劃撥：15218172 施俊吉(請註明訂購「解構廣電媒體」)
電話：(02)321-5320 傳真：(02)392-6466

封面題字

何懷碩

封面設計

楊啓巽

執行編輯

林怡伶·蕭 蘋

印 刷 者

全力彩色印刷有限公司

出版日期

1993年5月初版 1995年 4 月 3 刷

總 經 銷

自立晚報社文化出版部 台北市濟南路 2 段 15 號
郵政劃撥：0003180-1 (自立晚報社) 電話：(02)3519621 轉 438

定 價

新台幣 300 元

本書之著作權及版權乃「澄社」所有，未經書面同意，請勿以任何形式轉載、複印、翻印或重製

ISBN 957-97041-5-5

國立中央圖書館出版品預行編目資料

解構廣電媒體：建立廣電新秩序/鄭瑞城等合著.

--初版.--臺北市：澄社，1993 [民 82]

面； 公分，--（澄社報告； 2）

含參考書目

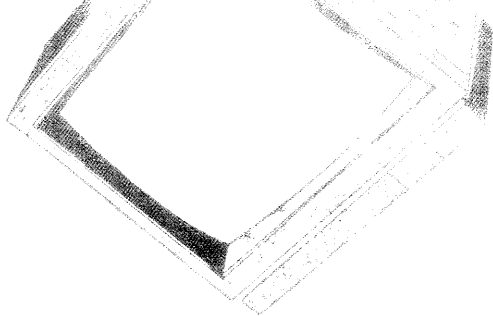
ISBN 957-97041-5-5 (平裝)

1.大衆傳播-論文,講詞等

541.8307

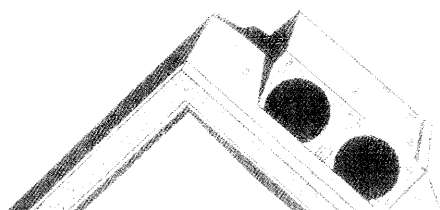
82002285

封面題字／何懷碩
封面設計／楊啓巽



鮮梅 廣電媒體

· 卷



ISBN 957-97041-5-5



00300

9 789579 704151

定價：300 元