

以媒體政策觀點--社會價值與經濟效益-- 背後隱含的閱聽人模式，評析有線電視 系統獨占性特許經營之爭議*

王婷玉**

《本文節要》

本論文首先整理相關文獻，比較有線電視管制之主要取向。然後，針對有線電視系統獨占性營運特許政策之爭議，在經濟效益與社會價值之分析架構下，以主要取向適用與否：包括印刷媒體、廣播電視媒體、公用載具、功能取徑、以及受限的公共論壇等五種管制模式，來評估贊成與反對獨占性營運特許兩派主張之利弊得失。另外，借由 Entman & Wildman (1992) 提出的分析架構，把追求生產者福利的「商品模式」與追求消費者福利的「市場模式」歸屬為強調經濟效益的媒體政策觀點；並進一步依據強調社會價值的媒體政策觀點，提出追求公民社會福祉的「公共論壇模式」，修改延伸了 Webster & Phalen 提出的大眾閱聽人模式，而發展出媒體政策觀點背後所預設的閱聽人模式。最後，進一步釐清經濟效益與社會價值如何在媒體決策上相互抵觸，或相輔相成。

本文目的不在做價值判斷，分出孰輕孰重，而在於澄清政策辯論

* 本論文初稿曾於「中華傳播學會一九九八年會」上發表。作者感謝兩位匿名的評審提供寶貴的意見，使本文修改後得以去蕪而切題。

** 本文作者王婷玉現為元智大學資訊傳播學系所副教授；E-mail: tiwang@saturn.yzu.edu.tw

中常用的核心概念，並且把隱而不彰的閱聽人模式搬出來放到檯面上，以使常易失焦的媒體政策辯論重新切入問題的核心。

未來在界定媒體政策辯論議程時，宜把價值觀點與所隱含的閱聽人模式予以透明化，以免因定義焦點不同，或指涉不同政策目標，而無法有效的對話。未來研究可望進一步檢驗媒體政策價值觀點、閱聽人模式、媒體政策辯論說辭之間（between as well as among）複雜的關係，以供改進媒體決策效率與品質之參考。

關鍵詞：媒體政策、社會價值、經濟效益、有線電視系統、獨占性營運特許、閱聽人模式

近幾年來有線電視頻道商跟系統業者，每逢歲末年初換約之際，因價格談判不成，而互以斷訊相逼，嚴重侵害收視戶的權益，行政院和地方政府也年年隨之誓言伸張公權力，要依法大力整頓有線電視市場大戰的亂象。有業者代表（鍾瑞昌，民 86）把此亂象歸根結底於有線電視的產業結構與生態，故呼籲政府應賦予此公共服務業適當的獨占地位。學者李秀珠（民 85）和林亦堂（民 86）亦不約而同地先後根據對業者訪談結果與文獻分析，建議應充分利用規模經濟，不宜繼續以「一區五家」為原則，發出籌設執照，而應改以「一區一至二家」為原則的彈性做法，並強調「再考慮技術難題及社會成本，相信台灣絕大多數地區只能授予『一區一系統』之營運執照（林亦堂，民 86，p.144）。」另一方面，石世豪、莊春發、蔡志宏（民 89）與劉靜怡（民 89）等學者則著眼於二〇〇〇年邁向寬頻新世紀之初，台灣固定網路通訊市場已經進入執照核發階段，而強調系統業者提供寬頻通路的特質，因此主張回歸整體傳播通信產業結構之管制，以創造合理健全的產業生態。

反觀美國相關實証研究結論卻莫衷一是，Noam 及 Peace 等人（Hazlett, 1987; Noam, 1983; Varley, 1986）分析美國多家有線系統資料，發現自然獨占的特徵——大規模經濟——誠然存在，其成本優勢（邊際成本高於平均成本）足以嚇阻其他營運人加入角逐。在 23 個（迄 1978 年）核發有多家特許權的社區中，Monroe 市研究發現顯示，13 區已由轉讓、合併及賣出系統而消弭了競爭；6 區系統已攜手共生共進；只有三區消費者因特許營運人之間的真正競爭而得享降價之實惠。

然而，Owen 和 Greenhalgh（1986）根據 34 個城市 160 份特許申請計畫書所列

以媒體政策觀點--社會價值與經濟效益--背後隱含的閱聽人模式，評析有線電視系統獨占性特許經營之
爭議

出的成本預估來模擬競爭，卻發現有線電視訂戶與頻道僅具「中度」規模經濟。由此可知，雖然規模經濟存在，但並未排除潛在或實在有效競爭之可能。

合而觀之，即使同樣做規模經濟分析，有線電視系統地區營運特許執照究竟應核發給多家或只此一家？亦即所謂「特許多獨之爭」卻難有定論。再者，立法院改一為五的決議，以避免傳播資源遭到壟斷，而由供需機能影響競爭，乃反映了視閱聽人為理性消費者的市場模式；而學者與業者主張返歸「一區一家」，理由主要為促進資金雄厚的有線電視系統成長（訂戶數與營運量增加），才能提供多樣的節目內容，來服務公眾，此則反映了視閱聽人為交易價值的商品模式。（Webster & Phalen, 1997）

因此本論文一方面旨在釐清「特許多獨之爭」背後所預設的閱聽人模式，並評估其與閱聽人真實面貌之間的異同，亦即以閱聽人的角度來探究獨占性特許政策之爭議。

另一方面，不論考量有線電視系統之特性——提供多類服務的寬頻播送系統，或將之類比為電子媒體（為保障觀眾獲知的權利，基於頻道稀有理由，應受管制），或類比為印刷媒體（為保障言論自由，應享有內容編輯自主權），有線電視系統實不同於傳統產業，乃具有超越經濟價值的重大社會影響力。因此本論文除了經濟效益之外，亦把社會價值納入分析架構，探討獨占性營運特許之爭議。

此分析架構乃由 Entman & Wildman（彭芸，民 83；Entman & Wildman, 1992）提出，用以化解在媒體政策擬定上所採取的經濟性與非經濟性觀點之爭。以管制傳播媒體之依據而言，可分為市場經濟與社會價值兩大學派。前者主張開放競爭，讓媒介謀取最大經濟效益；後者如同「公共論壇說」，主張政府應積極干預，確保人人平等接近使用論壇的機會，以促進諸如民主政治參與等社會價值之實現。

Entman & Wildman（1992）抨擊市場經濟學派把媒體產品競爭的商場隱喻為思想自由流通的意見市場，實為不當，因其忽略了人類惰性等負面外部性。觀諸國內現況，亦可印証此論點（林亦堂，民 86；劉幼琍，民 83）：主管機關仍把公益、藝文、社教等「公益頻道」的節目規劃權與審查權交予系統經營者，儘管開放給社區民眾來提出節目企劃，以爭取製播，若民眾不來使用，則枉費政府鼓勵民眾參與的美意。

簡言之，在有線電視營運特許政策所依據的理論上，本論文將澄清隱沒於「特許多獨之爭」背後的閱聽人模式，又以社會價值之考量延伸了既有的規模經濟效益分析。此正是本研究架構構想之創意所在，亦即採用由 Entman & Wildman（1992）

所提出，用以研判媒體政策的分析架構之外，進一步修改 Webster & Phalen (1997) 所歸納出傳播政策背後所預設的閱聽人模式，來檢驗此兩套價值標準（社會價值 vs. 經濟效益）如何運作，以供來日改進媒體決策，更有益閱聽人之參考。

本論文首先整理相關文獻，比較有線電視管制之主要取向。然後，針對有線電視系統獨占性營運特許政策之爭議，在經濟效益與社會價值之分析架構下，以主要取向適用與否，來評估贊成與反對獨占性營運特許兩派主張之利弊得失，並佐以國內外相關實證研究供作對照參考。最後，以「公共論壇」或「公共領域」論點來擴展 Webster & Phalen (1997) 所歸納出傳播政策背後所預設的閱聽人模式，進一步釐清經濟效益與社會價值如何在媒體決策上相互抵觸，或相輔相成。

壹、有線電視管制之主要取向

針對應如何立法管制有線電視，美國「聯邦傳播委員會」（Federal Communications Commission，以下簡稱 FCC）、業界、學者所提建議，以及法院所作各種判決皆視其對有線電視性質之看法而定。有關各造不是把有線電視類比為報紙、廣播與電視、或者電報與電話，就是重新定義有線電視，或綜合不同類比來凸顯有線電視之多重面向。大體而言，關於有線電視管制之論點可分為四種主要取向（Wirth & Cobb-Reiley, 1987）：

一、印刷與廣電媒體模式

如同報紙，有線電視無頻道稀有、或受電波干擾之虞；然而，如同無線廣播與電視，有線電視必須取得籌設執照特許才能營運。美國法院基於有線電視性質類似報紙之理由，賦予其由來已久的第一憲法修正案「自由報業」權。換言之，身為第一憲法修正案所謂的言者，有線電視業者享有免於政府侵犯之編輯自主權。同樣地，基於有線電視性質類似廣電媒體之理由，有線電視公司必須受政府若干管制，以確保公共利益。前者強調言者被聽，亦即自由表達的權利；後者則強調聽眾或觀眾聽取、獲取資訊的權利。

二、公用載具（Common Carrier）模式

美國學者普爾（Pool, 1983）主張應讓有線電視取得公用載具之地位：

隨著有線電視系統愈來愈普及……同軸線纜網路……已成為各式各樣電子交通的寬頻播送系統……運送電腦資料、電子郵件、電傳視訊（videotex）……保全監視、電子會議以及新聞服務……從附屬於無線電視，搖身一變，成爲一種提供多樣服務之載具。（167 頁）

普爾注意到有線電視兼具多元服務與自然獨佔之特性，而警告世人必須防止其獨佔勢力之弊病。線纜系統頻道容量無限，因而能夠容納眾多發行人，極盡多樣之能事。正如郵局載運所有印刷品，線纜系統亦載運所有有線播送（cablecasts）。不過如果線纜系統本身就是發行人，或許就會藉抬高對手成本、或打壓對手的節目促銷等差別待遇來取得競爭優勢。有鑑於此，許多有心人士提倡「製播分離」，使播送節目的有線系統與節目供應頻道各自獨立。

三、功能之取徑

此取徑整合了前述報紙、廣播與電視媒體、以及公用載具模式，而根據有線系統的不同功能，來引用第一憲法修正案的權利。譬如：當線纜系統轉播無線電視訊號、自製節目、或者傳遞資訊時，政府應分別依據廣播與電視媒體、印刷媒體、以及公用載具模式加以規範。

四、公共論壇分析

沃爾思與卡部萊立（Wirth & Cobb-Reiley, 1987）指出無論根據報紙模式要求鬆綁，或根據廣播與電視媒體模式要求加強管制，皆掩飾了有線系統的特質；而援引公用載具模式或功能論，則難以魚與熊掌得兼—既保障第一憲法修正案言者的權利，又確保意見市場之多樣。因此，兩人主張把有線系統定義爲「受限的公共論壇」（limited public forum），如此一來，既能把有線系統視爲新媒體，又奠基於第一憲法修正案理論：不但限制政府干預言論自由之權力，而且要求政府積極採取措施，來確保人人皆平等享有近用此論壇的機會。

「受限的公共論壇」乃指公共資產，並非傳統上向來供傳播之用（例如：公園、街道等集會場所），而由政府指定供公眾行使言論自由權之用。法院認爲只有在維護重大的國家利益的前提之下，政府才得以對「傳統的公共論壇」與「受限的

公共論壇」制定法規，管制內容（content-based regulations）；而爲了維護重大的國家利益，而且在其他傳播方法是可得的條件之下，政府才得以對這兩種論壇加以非關乎內容之管制（content-neutral regulations）。

如何採用上述五種管制有線電視之取向，主要乃依據有線電視之性質，把有線電視歸類後，再判斷其適用於何種管制模式，在何種條件下，應受結構、行爲、或內容管制。要言之，此五種取向囊括了媒體管制制度與政策（法律規定、司法判決）之主要理由，闡釋了爲何要管制、如何管制。此五種管制取向對於應否採行有線電視系統獨占性營運特許政策，又有何意涵呢？則留待下節分析。

貳、營運特許獨占與否之利弊得失

究竟應該對有線電視系統採行獨占性營運特許政策（exclusive franchising），抑或開放市場競爭（competitive entry）呢？下面將分別從經濟效益與社會價值之媒體政策觀點，以上述有線電視管制主要取向適用與否，來評估贊成與反對獨占性營運特許兩派主張之利弊得失。

一、基於經濟效益之媒體政策觀點

此政策爭議的關鍵問題是：有線電視到底是一種自然獨占性事業（natural monopoly），抑或經由政府特許而創造出來的既成事實的獨占性事業（de facto monopoly）呢？「可存續的媒體產業內部競爭」（sustainable intramedium competition）是否可行，即取決於此答案。倘若根據可存活與否之分析，當地有線電視市場具有大規模經濟，則除了多產品公司可能成功打進市場之外，兩家以上的有線電視公司進入市場競爭，價格與產出通常難以爲繼（unsustainable），此乃證明有線電視產業應歸屬爲自然獨占性產業。Johnson & Blau（1974）試圖基於經濟考量來證明獨占性營運特許政策是正確的，但是 Hazlett（1987）駁斥其論斷，而強力提倡開放市場競爭。茲對照兩派主張之主要論點（Bell, 1991; Entman, 1983; Hazlett, 1987; Hazlett, 1990a; Hazlett, 1990b; Johnson & Blau, 1974; Varley, 1986; Williamson, 1976），整理列成下表：

表 1：獨占性營運特許之正反意見比較

	主張獨占性營運特許政策 (exclusive franchising)	主張開放市場競爭 (competitive entry)
成本	<ul style="list-style-type: none"> ★建設第二線纜系統造成不必要的資源浪費(挖路等)。 ★兩家公司佔有市場率(penetration ratio = subscribers/homes passed)各為 12.5%，每名訂戶平均成本乃一家公司佔有市場率 25%之兩倍。 	<ul style="list-style-type: none"> ★「一區一家」的成本優勢--訂戶總數增加，則平均成本降低--乃<u>密度經濟</u>，卻被誤認為<u>規模經濟</u>，並不足以證明其成本一定低於新公司加入市場的成本。 ★根據一項研究，固定成本只佔有線電視總成本的 11.6%，因此有線電視產業未必有高比例的固定成本，換言之，未必能達到規模經濟。 ★拒發特許證給成本較低的競標公司，或發特許證給消費價格訂較高的一家公司(超過中度有效率規模，平均成本反而增加)，皆造成<u>規模不經濟</u>(diseconomies of scale)。 ★兩家以上公司進入市場競爭，若<u>產品區隔</u>，則非資源浪費，因變動成本非所有產出皆同。
價格制定 & 服務品質	<ul style="list-style-type: none"> ★兩家系統業者打過一場價格戰後，倖存者為了彌補惡性競爭下過度投資的損失，而降低邊際成本，服務品質因而惡化。 	<ul style="list-style-type: none"> ★有價格戰聊勝於無，消費者從中受降價之惠；又何謂消費者要求的<u>服務品質之最佳水準</u>(optimal level)，無從客觀決定，來保證藉較便宜的服務，獲利可彌補損失。

	主張獨占性營運特許政策 (exclusive franchising)	主張開放市場競爭 (competitive entry)
有效的 競爭	<p>★FCC 規定：三家無線電視台足以對社區有線系統構成「有效的競爭」(effective competition)。</p> <p>★獨佔勢力 (monopoly power) 不等於「市場勢力」(market power 長期把價格定得比取得競爭優勢水準還高之能力)：潛在的對手伺機而動，隨時準備取代現任業者，打入「獨一賣方市場」，在此威脅下，價格會被壓低回競爭水準。</p>	<p>★就有線電視的特色 (24 小時全天候新聞網等) 而言，三家無線電視台並未對有線系統構成「有效的競爭」；在開放市場 (無線廣電等) 競爭激烈，特許有線公司卻一家獨大，獨享厚利，實欠公平。</p> <p>★營運特許大多數每期 15 年，1984 有線電視法案規定提出證據的負擔在地方政府，由於換新特許公司之資訊成本高，而間接鼓勵到期自動續約。</p>
投資	<p>開放市場政策導致過度建設，公司倒閉、併購仍造成獨佔，獨大公司卻不願補貼公益頻道 (原來取得特許須盡的義務)。</p>	<p>「尋求租金」(rent-seeking) 觀點：地方政客犧牲消費大眾，挪用特許稅收 (例如：解決預算赤字)。</p>

根據表 1 就四面向之比較，下面一一列舉相關個案研究與經濟計量研究發現來加以檢視。在成本考量上，Dun & Johnson (1992) 發現兩家有線電視系統在同區各擁線纜網路營運競爭，只要其普及率達到 25-30%，即可獲利。Tseng & Litman (1999) 以經濟計量法分析全美在有線電視市場內的 88 家系統，結果發現住戶平均密度 (線纜鋪設平均每英里經過的住戶數) 愈高，平均施工成本愈低；訂戶數增加，則規模經濟越有效率，總平均成本因而降低。這些例證顯示，有線電視市場開放給兩家競爭，市場擴張到夠大，密度經濟 (訂戶數，而非頻道內容產品數量，增加所帶來總平均成本降低) 夠大，則足以讓兩家系統存活，此印證了經濟學原理——市場大小決定某項產業是否具自然壟斷的特性——隨著市場擴張，總需求增加，自然獨占的產業亦會演化成競爭市場 (Mankiw, 1998)。從美國經驗可獲知，在 1980 年代之前，收視戶不多時，有線電視產業確實符合規模經濟，分區獨占即可滿足市場的需求，第二家重疊經營多半撐不久；但有線電視市場擴增，

以媒體政策觀點--社會價值與經濟效益--背後隱含的閱聽人模式，評析有線電視系統獨占性特許經營之
爭議

普及率達六成五以上，成為今日最普遍的多頻道媒體，新的系統經營者早已可為有線電視分區市場所容納（江耀國，民 87）。

在價格制訂與產品、服務品質上，若干個案研究（Hazlett, 1990c; Merline et al., 1990; Barrett, 1996）與經濟計量研究（Levin & Meisel, 1991; Tseng & Litman, 1999）發現，美國有線電視社區內若有二至三家系統直接競爭，在控制住諸如系統使用年日、訂戶密度、以及基本付費所享有的頻道總數之後，比起獨占的有線電視社區，訂戶享有較好的消費者福利，包括較低的每月收視費、更好的維修等客戶服務、更多的節目選擇、以及較佳的科技改良。反觀台灣，根據經濟學者莊春發於民國 86-87 年研究，比較有線電視市場系統家數（一區一家到五家等五種類別）之費率高低，結果發現一區三家的費率是最低的（註一）。台灣有線電視市場結構與行為之比較研究尚屬少數，彭玉賢（民 87）與陳靜瑩（民 87）先後於 86 年 12 月和 87 年 3 月，分別針對「一區三家」的新竹市、台中市、「一區一家」苗栗縣南區、新竹縣的有線電視訂戶，與全國 110 家有線電視系統業者進行電話訪問調查，結果發現競爭市場的平均一年與半年收費，比獨占市場各低了約 36% 與 29%，而消費者對收費的滿意度也達到統計上顯著的差異；在「裝機速度」、「全天候客戶抱怨處理系統」、以及「發行月刊」上，根據 97 家系統業者提供的資料，競爭市場表現得都比獨占市場好，而消費者對售後服務的滿意度也達到統計上顯著的差異；根據系統業者，競爭市場比獨佔市場提供較多的節目，而消費者對節目內容的豐富程度的滿意度也達到統計上顯著的差異；值得注意的是，根據系統業者，競爭與獨占市場的頻道數差異很小，平均都有 71 個左右，但是消費者對頻道數的滿意度卻達到統計上顯著的差異。當然，此種「實際頻道數」和「消費者主觀認知」之間的落差可能一方面是因為「消費者滿意度」研究只是數個有線電視社區的個案研究，而「系統業者行為表現」研究卻涵蓋全台灣；另一方面是因為獨占市場的系統業者為了降低購買頻道成本，濫竽充數，「拿三個爛蘋果換一個好蘋果（較受歡迎而授權費較貴的頻道）」。再者，多系統經營者在一區一家的市場結構下，比在競爭市場結構下，更容易為了爭奪市場或爭取更多代理頻道的機會，不顧訂戶抗議，封殺勁敵的頻道，否則訂戶只能不訂，退而收視「陽春的四家無線電視頻道套餐」（劉幼琍，民 88）。

在有效的競爭（effective competition）（註二）上，Dertouzos & Wildman（1990）與 Crandall（Levin & Meisel, 1991）分別分析美國 340、2752 家有線電視系統，前者發現五家以上無線電視訊號對有線電視構成充分的競爭：這些市場的平均

均每頻道收費少了 16%；而後者發現雖然同區內無線電視訊號家數愈多，有線電視基本月費愈低，但是超過五家之後，則此種遞減效果消失。此外，倘若進入市場的障礙過高，獨佔勢力即不啻「市場勢力」，一些個案研究顯示，欲贏得營運特許權，在廣告、文宣、以及遊說上花費甚鉅，令潛在進入市場的競爭對手望而卻步；財力雄厚的多系統經營者有時候威脅要訴諸法律訴訟，就足以嚇阻弱小的競爭對手（Merline, 1990）。

在投資方面，Barrett（1995）分析若干個案研究發現，兩家有線電視系統業者各達到 50% 的市場佔有率時，不但收費降低，而且節目選擇和客戶服務亦提昇。其他實證研究也獲得類似的發現，平均說來，過度建設（overbuild）（註三）的市場比獨佔市場既費率較低，又服務較好，有的發現，費率大約低了 12%，而非無線頻道多了 34% 台（Jayaratne, 1996; Emmons & Prager, 1997; Crandall, 1997）。即使兩家重疊經營的成本比獨家經營高出 14%（Crandall & Furchtgott-Roth, 1996），但在某個有線電視社區，重疊經營的市場曾使基本月費和外加月費降價，分別減少了 US\$3.21 & US\$1.15（Boudreux & Ekelund, 1993，轉引自江耀國，民 87）。雖然美國地方政府聲稱，爲了確保市民的經濟福祉，才阻止競爭對手進入有線電視市場角逐；競爭對手卻指出，地方政府從業者盈餘固定抽成，作爲特許費，已經成爲其單門，因爲爲了分一杯羹，地方政府必須保障現有業者的獨佔利益（Merline et al., 1990）。

若考量密度經濟與未達有效的競爭之情況，學者主張一區開放給多家有線電視系統業者競爭，但以台灣國情而言，有時候問題的癥結不在一區幾家，而在管制政策之設計和實施。譬如：全美有線電視經營區乃自然形成，特許營運執照由地方政府核發；我國則由中央有線電視審議委員會劃分有線電視經營區，並核發籌設許可。汐止在地理位置上比較靠近基隆，系統業者卻從台北拉纜線，如果經營區和營運許可是由汐止行政單位決定，則不會有此浪費資源、增加成本之缺憾。（註四）此外，90 年初有線電視廣播法修正案把有線電視費率改由中央統管，隨之七月底新聞局主張有線電視分級制下增值頻道費率應由市場機制決定，政府不予規範，皆引起台北市政府新聞處強烈抗議，針對前者，要求行政院提出覆議案，針對後者，主張爲保障消費者權益，每個頻道費率應由各地方政府費率審議委員會審議（江聰明，民 90 年）。學者認爲選戰壓力提供回應民眾訴求的制度誘因，縣市政府強力取締斷訊，在解決有線電視費率等爭議上，比中央政府執法有力（石世豪，民 90 年）。我國政府並未以是否構成有效競爭之標準，來決定應否管制費率。基本頻道

以媒體政策觀點--社會價值與經濟效益--背後隱含的閱聽人模式，評析有線電視系統獨占性特許經營之
爭議

費率該管，並無異議，只是管制的專屬權力是否應該下放到地方，以及政府該不該管加值頻道費率，仍爭議不休。根據本文分析，即使不宜武斷地判定何以構成有效競爭，市場機制是否適當地運作，能夠使費率回到有競爭下之合理的水準，應作為有線電視費率該不該管的判準，若把有線電視系統業者類比為廣播與電視媒體模式加以規範，則「一區一家」亦處於與台視、中視、華視、民視、以及公視等無線電視台競爭之狀態，故可放手讓市場決定價格，不然就應管制費率。

二、基於社會價值之媒體政策觀點

贊成獨占性營運特許陣營主張，同一有線電視社區內，不分收入高低、地狹人稠、或地廣人稀，全區訂戶皆付相同的基本費，即使這樣交叉補貼欠缺經濟效益。反對獨占性營運特許派卻指責這樣交叉補貼「厚郊區薄都市住家」，而有失社會公義。再者，正方強調過度建設在架設或鋪設線纜施工中，使公共基礎設施（電線桿等）過度負荷，又製造噪音、交通壅塞混亂，造成民眾諸多不便，帶來高社會成本。反方則斥之為推理不當，因為傳統印刷媒體可能引起類似問題，例如：人行道上報攤林立，不便行人通過。以公共論壇分析觀之，地方政府以避免公共基礎設施（電線桿等）過度負荷，為攸關重大的政府利益，頒發獨占性營運特許，乃言之成理。然而，反方以地方政府若事先規劃得當，仍得以頒發多張營運特許，卻不致過度負荷公共基礎設施，亦屬言之成理。（Wirth & Cobb-Reiley, 1987）

此外，贏得獨占性營運特許的有線系統業者必須盡義務，租借頻道，並撥出一筆基金來補貼凡有意提供公益節目者。此辦法或被視為合乎局部的公用載具模式（Aufderheide, 1992），或以公共論壇分析觀之，公眾近用頻道之規定亦可以兩種理由——維護重大的國家利益，促進意見多樣，及有線系統業者仍留有許多頻道可用——證明此非關乎內容之管制是正當的。（Wirth & Cobb-Reiley, 1987）

絕對自由經濟主義信徒宣導多家有線電視系統業者取得營運特許，相互競爭之下，自然能滿足消費者對多樣意見的需求。易言之，商業市場的自由競爭機制，能間接達成公共事務資訊充足等其他社會目標。以功能論觀之，有線電視系統業者若被定位為「電子發行人」，則應以印刷媒體模式加以規範，故宜鬆綁，反方言之成理。若把有線電視系統業者類比為廣播與電視媒體模式加以規範，則正方所持「三家無線電視台足以構成有效的競爭」說辭言之成理。

然而，絕對自由經濟主義論點之缺陷在於把商業市場跟意見市場畫上等號，並且把傳播產業視同其他產業，而忽略了意見或媒體產品為公共財貨，並具有外部

性。市場經濟學派預設消費者有固定偏好並積極要求多樣意見，包括有關政治事務等資訊，因此，達成經濟效益的目標可促成實現意見多元化等其他社會目標。此預設並不切實際，因為個人消費媒體產品的慾望已被諸如文化、同儕團體等外力，甚至市場現有選擇所制約，例如：青少年喜看 NBA 籃球賽轉播，而難得願意費心觀看政策討論節目。被動、患政治冷感症消費者在計算成本效益時，往往並未考量非排他性的意見消費所帶來的社會效益（例如：獲充分告知的公民）（Entman & Wildman, 1992）。Young（2000）亦強調用以區分正統經濟學與激進的新經濟學理論之關鍵正在於對消費者偏好之預設：前者認為偏好是內生的變數（endogenous preferences），由個別策動人（individual agents）自主決定的；後者卻主張個人的偏好部份乃由媒體塑造。換言之，基於後者的觀點，廠商的市場勢力並非侷限於制訂價格，而且一部份還包括操控需求之能力。

多樣化固然是市場經濟學派和社會價值學派共識所在，但究竟何種多樣化——產品、近用權、或意見多樣化——才是媒體政策之首要目標，仍常混淆不清。不過，在某些情況下，經濟效益與社會價值依然可能相輔相成，例如：有線電視觀眾基於節目時間安排及主播偶像等因素，選看新聞節目，而獲悉多樣意見與資訊，此乃「無心插柳柳成蔭」，間接促進公民參與政治之正面外部性（Entman & Wildman, 1992）。Napoli（1999a）則進一步釐清「增進多樣」之為傳播政策的基本原則乃源自「意見市場」的隱喻，而首度指出「暴露之多樣」——在意見市場裡享用多樣的來源、內容、意見——才能夠促進公民充分獲知，達成有效的民治、民主政治。「意見市場」的理想不僅有賴多樣的來源提供多樣的內容、意見，而且需靠消費者善加利用多樣的資訊方得實現。但值得商榷的是，來源多樣就確保內容多樣嗎？此美國傳播決策者所公認的前提尚待更多實證研究之檢驗。美國傳播決策者為了避免違反第一憲法修正案，通常不管制行為（來源之行動），而藉由管制結構（來源之性質），例如：禁止同一市場內無線電視台與有線電視跨業所有權集中，來間接達成諸如增進內容多樣等政策目標。此類結構性的管制政策實際奏效了嗎？這方面的研究結果矛盾不一：若干研究發現，70 年代美國隨著電視頻道數增加，節目類型愈趨多樣（Levin, 1971; Litman, 1979；轉引自 Napoli, 1999a）；Wakshlag & Adams（1985；轉引自 Napoli, 1999a）卻發現旨在促進多樣的「黃金時段近用條例」1971 年開始實施之後，美國電視網的節目多樣度反而驟降；Lin（1995；轉引自 Napoli, 1999a）亦發現 80 年代美國隨著有線電視、衛星、以及錄影帶等多樣來源的競爭越激烈，無線電視網黃金時段的節目類型多樣度卻相對維持原狀；國內李秀珠與江靜

以媒體政策觀點--社會價值與經濟效益--背後隱含的閱聽人模式，評析有線電視系統獨占性特許經營之爭議

之（民 87）也發現儘管自 1993 年有線電視合法化，在市場成爲競爭的結構之下，三家無線電視台之後三年只是增加節目數量和時間，節目類型多樣度並未增加。

參、傳播政策背後所預設的閱聽人模式

乍看之下，上述有線系統業者獨占性營運特許政策之爭論皆聚焦在有線電視之媒體特性上，閱聽人特性則似乎存而不論。其實，在市場經濟學派和社會價值學派之媒體政策觀點背後，皆預設了相對應的閱聽人模式，本論文將這些模式整理比較列表如后（李秀珠，民 85；林亦堂，民 86；Aufderheide, 1992; Webster & Phalen, 1997; Wirth & Cobb-Reiley, 1987）：

表 2：媒體政策觀點背後的閱聽人模式

媒體政策觀點	經濟效益 (Economic Efficiency)		社會價值 (Social Values)
1. 隱含的閱聽人模式	以閱聽人爲交易價值的「商品模式」 (Commodity Model)	以閱聽人爲消費者的「市場模式」 (Marketplace Model)	以閱聽人爲公民的「公共論壇模式」 (Public Forum Model)
預設 2. 閱聽人之特質	閱聽人總數大小與組成乃代表其經濟價值	具有理性、消息靈通、以及行事利己的個人	具有理性、關心公共事務、主動表達意見並積極參與改善社會行動之個人、公眾或社群
3. 媒體與閱聽人之關係	商業電視欲存活，必須得以創造並銷售閱聽人	閱聽人依其對節目偏好，選擇媒體之特定內容	閱聽人依其對公共事務之關注，選擇媒體之特定內容，或參與節目製作來表達意見

媒體政策觀點	經濟效益 (Economic Efficiency)		社會價值 (Social Values)
4. 公益如何維護	保存媒體由廣告費支持之現有體制	媒體根據閱聽人收視選擇，來迎合其偏好 (滿足消費者欲望)	媒體提供製作人、閱聽人均等機會接近使用「公共論域」
表徵			
1. 法規管理之焦點	現有營業媒體之經濟福祉	鬆綁	第一憲法修正案 -- 保障言論自由及公民充分獲知的權利，維護公共領域 (public sphere)
2. 以有線電視系統獨佔性特許經營為例	以「一區一至二家」為原則發出籌設執照	以「一區五家」為原則，發出籌設執照	把公益、藝文、社教等「免費頻道」 (access channels) 開放給社區民眾
3. 政策辯論之說辭 (Rhetoric)	媒體對閱聽人得享「所有權」；充分利用規模經濟，促進資金雄厚的有線電視系統成長 (訂戶數與營運量增加)，才能提供多樣的節目內容，來服務公眾	由供需機能調節的自由市場；促成有效競爭，以免傳播資源遭到壟斷	「意見自由市場」；「百家爭鳴」 (a multitude of tongues)；近用權與來源多樣化

Webster & Phalen (1994, 1997) 檢閱美國數十年來法院案例與聯邦管制記錄，歸納出決策者慣常採用的大眾閱聽人模式之三種類型：「商品模式」、「效果模式」、「市場模式」。由於「效果模式」著重低俗、暴力充斥等不當媒體內容使閱聽人受害之問題，主要關乎管制媒體內容的政策爭議，較少涉及有線系統業者獨佔性營運特許等關乎管制媒體結構之政策爭論，故本研究棄之不論。另外，借用由 Entman & Wildman (1992) 提出的分析架構，把追求生產者福利的「商品模式」與

以媒體政策觀點--社會價值與經濟效益--背後隱含的閱聽人模式，評析有線電視系統獨占性特許經營之
爭議

追求消費者福利的「市場模式」歸屬為強調經濟效益的媒體政策觀點；並進一步依據強調社會價值的媒體政策觀點，提出追求公民社會福祉的「公共論壇模式」，修改延伸了 Webster & Phalen 提出的大眾閱聽人模式，而發展出如表 2 所示媒體政策觀點背後的閱聽人模式。

在表徵方面，中華民國與美國有線電視辯論所用說辭皆各有強調「利用規模經濟」、「讓自由市場供需機能來調節」、「開放言論自由」之說法。兩國媒體法規管理的焦點亦包括「保障既有媒體之經濟福祉」與「解除管制」(deregulation)，例如：美國與我國先後取消有線電視業和電信業跨業經營之限制；美國一九九二年有線電視法規定地方政府不得核發獨家特許，我國有線廣播電視新法則取消分區家數的限制。然而，第一憲法修正案以及有關判決案例乃美國媒體政策演變歷史獨特的淵源，我國憲法雖也保障言論自由，但法理詮釋與應用另有特定的發展。兩國有線電視政策皆訂有公益頻道條例，而以「一區一至二家」或「一區五家」為原則來發出籌設執照，則為我國特例。

雖然台灣有線電視政策制訂的模式並非全然理性的過程，但是仍然印證了政策立場背後主事者或許並不自知對閱聽人隱含的觀點。從 1993 年立法院把行政院新聞局原先一區一家的草案改為一區五家，到最近刪除舊有線電視法第 27 條「有線電視在同一地區以五家經營為限」，皆為對現狀事後的追認。面臨二〇〇〇年第一場東森、和信兩大財團的有線電視大戰，台北市長馬英九呼籲中央「在部份地區開放有線電視系統經營權」，杜絕壟斷，以保障「消費者」權益；新聞局長趙怡卻反駁說，有線電視系統如果達不到規模經濟（有夠多的收視戶與收視費），不符經濟效益，最後還是會被兼併，甚至倒閉，國內系統業者從六百多家減到現在剩下七十多家，就是明證，亦即新聞局關切「業者」是否能夠「建立其規模經濟，試圖轉虧為盈」（林淑玲，民 89；劉靜怡，民 89）。學者關尙仁（民 88）亦認為：「以當前有線電視之經營區域劃分，僅適於一區一家之經濟規模，多家以上易因生存不易……因此有必要依據業者近年來經營之實際數據，推估出單一系統生存與發展所需之合理訂戶數」。對於提倡一區一家者而言，經濟效益乃在於業者享有夠多的收視戶與收視費，以創造合理的利潤；對於主張一區多家者而言，經濟效益乃在藉市場競爭，由供需機能有效地分配資源，增進消費者需求的滿足。此對比正好分別歸屬為兩種強調經濟效益的媒體政策觀點：追求生產者福利的「商品模式」vs. 追求消費者福利的「市場模式」。

肆、結論與建議

過去二十多年來，美國媒體政策辯論由經濟效益觀點主導，社會價值觀點則屈居配角。Napoli (1999b) 指出許多學者已經闡明美國 FCC 長期致力於探討政策的實際經濟效益，對社會與政治效益之著力卻瞠乎其後，而強調 FCC 今後作決策時必須克服此種不對稱的分析取徑 (analytic asymmetry)。反觀臺灣「亞太媒體營運中心」、「有線系統業者獨占性營運特許」等媒體政策辯論亦不脫此趨勢。

在台灣、德國、英國、以及美國 (Young, 2000; 陳炳宏, 民 88) 近幾年來皆有電視產業所有權集團化而市場愈來愈集中的趨勢。鑑於媒體產業的生產者比其他產業更能影響消費者的偏好，Young 呼籲要完整地分析媒體市場競爭，必須考量愈趨集中的市場結構與所有權型態意味著現有業者制訂價格與操控需求之市場勢力，因而能勾勒出現有與潛在業者之間可能會採取的策略行爲。換言之，有線電視市場無論是一區多家或一區一家，只要產業結構趨於集團化，不管閱聽人是理性的消費者或淪爲商品，在產製來源和配銷通路皆由寡頭壟斷時，除非有分級付費的機制，閱聽人面對財團分贓，總是屈居下風，遠不足以制衡。例如：目前全台有線電視系統總數的三分之二左右，乃由和信與力霸財團掌控，而全台 40% 的頻道不是由和信與力霸財團自有，就是代理 (陳炳宏, 民 88)，在有線電視產業所有權水平與垂直整合之下，每有斷訊、換頻等風波，閱聽眾只能仰賴公權力介入來爭取其權益。

再者，在有線電視和網際網路、電話的媒體匯流趨勢之下，潛在的新進業者範圍擴大，如此一來，儘管理論上較易構成市場上有效的競爭，若採取扶植新進業者的不對稱管制，則符合增進生產者福利的經濟效益觀點；若不採不對稱管制，讓新舊業者打價格戰，則符合增進消費者福利的經濟效益觀點。

本文目的不在做價值判斷，分出孰輕孰重，而在於澄清政策辯論中常用的核心概念，並且把隱而不彰的閱聽人模式搬出來放到檯面上，以使常易失焦的媒體政策辯論重新切入問題的核心。

未來在界定媒體政策辯論議程時，宜把價值觀點與所隱含的閱聽人模式予以透明化，以免因定義焦點不同，或指涉不同政策目標，而無法有效的對話。未來研究可望進一步檢驗媒體政策價值觀點、閱聽人模式、媒體政策辯論說辭之間 (between as well as among) 複雜的關係，以供改進媒體決策效率與品質之參考。

伍、註解

註一：根據民 89 年與世新大學法律系助理教授江耀國之深度訪談。

註二：美國國會通過「一九九二年有線電視消費者保護與競爭法案」，部份目的在於杜絕「一九八四年有線傳播政策法」放鬆費率管制而導致的弊端。該法案規定若有線電視系統在其經營區內處於有效競爭，則讓市場決定費率。由於聯邦傳播委員會對「有效競爭」一詞定義寬鬆：有線電視系統在其經營區內能接收到三個無線電視頻道的訊號，即屬處於有效競爭，以至於全美百分之九十七的系統不受費率管制，費率因而節節上升，服務品質反而低落，令民眾深表反感。直到一九九一年，委員會才把標準提高為六個無線電視頻道。

註三：「過度建設」（overbuild）或譯為「重疊經營」乃指開放有線電視市場，允許多家系統經營的話，會重複鋪設線路，浪費資源，而提高成本與收費。

註四：根據民 89 年與師範大學大眾傳播研究所助理教授陳炳宏之深度訪談。

陸、參考書目

一、中文部分

石世豪、莊春發、蔡志宏（民 89 年 1 月 15 日）。「依據電信公平服務規範，根治斷訊」，中國時報，第 15 版。

石世豪（民 90 年 1 月 09 日）。「新聞局轉型，此其時矣！」，聯合晚報，第 2 版。

江耀國（民 87）。「美國有線電視的特許、整合及競爭管制——市場與法律政策的分析」，人文及社會科學集刊，第 10 卷第 4 期。

江聰明（民 90 年 7 月 25 日）。「有線電視分級制收費費率如何規範？」，聯合報，第 27 版。

李秀珠（民 85）。「有線電視產業升級與法規政策之研究」，廣播與電視，第 2 卷第 4 期。

李秀珠、江靜之（民 87）。「市場競爭與節目多樣性之研究：以台灣三家無線電視台為例」，廣播與電視，第 3 卷第 3 期。

林亦堂（民 86）。英美有線電視執照核發程序及設立標準之研究。臺北：電視文化

研究。

林淑玲（民 89 年 1 月 7 日）。「系統業者，商機無限，政府管理應有新思維」，中國時報，第 9 版。

陳炳宏（民 88）。「台灣有線電視產業集團化趨勢研究——以和信與力霸企業集團為例」，廣播與電視，第 14 期。

陳靜瑩（民 87）。「有線電視市場結構與市場行為之分析」，論文發表於 1998 年中華傳播學會年會。

彭玉賢（民 87）。「一區一家與一區多家之有線電視消費者滿意度調查」。新竹：國立交通大學傳播研究所碩士論文。

彭 芸（民 83）。「各國廣電政策初探」。台北：廣電基金會。

劉幼琍（民 83）。「有線電視經營管理與頻道規劃策略」。台北：正中書局。

劉幼琍（民 88）。「迎接廣電新紀元會議手冊」，台北：行政院新聞局。

劉靜怡（民 89 年 1 月 7 日）。「忘了有線電視年年斷訊教訓，固網商戰山雨欲來」，中國時報，第 15 版。

鍾瑞昌（民 86 年 12 月 31 日）。「元旦斷訊，有線電視用戶新年不樂」，自由時報。

關尚仁（民 88）。「迎接廣電新紀元會議手冊」，台北：行政院新聞局。

二、英文部分

Alexaner, A., Owers, J., & Carveth, R. (1993). Media Economics: Theory and Practice. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc..

Aufderheide, P. (1992). "Cable television and the public interest," Journal of Communication.

Barrett, M. (1995). Direct competition in cable TV delivery: A case study of Paragould, Arkansas. The Journal of Media Economics, 8 (3), 77-93.

Crandall, R. W. (1997). Competition and regulation in the US video market. Telecommunications Policy, 21, 649-660.

Crandall, R. W., & Furchtgott-Roth, H. (1996). Cable TV: Regulation or Competition? Washington, D.C.: Brooking Institute. Federal Communications Commission.

Barrett, M. (1996). Strategic behavior and competition in cable TV: Evidence from two overbuilt markets. The Journal of Media Economics, 9 (2), 43-62.

Dunn, D. & Johnson, G. (1992). Cable-telecom competition. Telematics and Informatics, 9 (2), 73-86.

以媒體政策觀點--社會價值與經濟效益--背後隱含的閱聽人模式，評析有線電視系統獨占性特許經營之
爭議

- Dertouzos, J. N., & Wildman, S. S. (1990). Competitive effects of broadcast signals on cable. Paper presented to the National Cable Television Association, 22 February 1990.
- Entman, R. M., (1983). Ain't Misbehavin? Cable television franchising and the case for local deregulation. Paper presented at the Urban Affairs Conference, University of North Carolina, Chapel Hill.
- Entman, R. M., & Wildman, S. S. (1992). "Reconciling economic and non-economic perspectives on media policy: Transcending the marketplace of ideas," Journal of Communication, 42 (1), 5-19.
- Hazlett, T. (1987). "The policy of exclusive franchising in cable television," Journal of Broadcasting and Electronic Media, 1-22.
- Hazlett, T. (July, 1990a). The unregulation, regulation and re-regulation of cable television. Paper presented to the Western Economics Association, San Diego.
- Hazlett, T. (August, 1990b). "For cable TV, rerun of a horror show," The New York Times.
- Hazlett, T. (1990c). "Duopolistic competition in cable TV: Implications for public policy," Yale Journal on Regulation, 7, 65-119.
- John, R., & Blau, R. (1974). "Single versus multiple-system cable television," Journal of Broadcasting, 8, 13, 323-345.
- Levin, S., & Meisel, J. (1991). Cable TV and competition: Theory, evidence and policy. Telecommunication Policy, 15 (6), 519-528.
- Mankiw, N. G. (1998). Principles of Economics. Fort Worth, TX: The Dryden Press.
- Merline, J., Davidson, D., & Pierre, E. (1990, May). How to get better cable TV at lower prices. Consumers' Research, 10-17.
- Noam, E. M. (1983). Telecommunications Regulation Today and Tomorrow. New York: Law & Business, Inc.
- Napoli, P. M. (1999a). Deconstructing the diversity principle. The Journal of Communication, 49 (4), 7-34.
- Napoli, P. M. (1999b). The marketplace of ideas metaphor in communications regulation. The Journal of Communication, 49 (4), 151-169.
- Owen, B. M., & Greenhalgh, P. R. (1986). "Competitive policy considerations in cable television franchising," Contemporary Policy Issues, 4, 69-79.
- Owen, B. M., & Wildman, S. S. (1992). Video Economics. Harvard University Press.
- Pool, I. (1983). Technologies of Freedom. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Tseng, K., & Litman, B. R. (1999). New entrant, competitive strategy, and consumer

welfare in the U.S. cable television industry. Unpublished manuscript, Michigan State University.

Varley, P. (1986). Cable Wars. The President and Fellows of Harvard College.

Webster, J. G., & Phalen, P. F. (1997). The Mass Audience: Rediscovering the Dominant Model. Nahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Inc..

Williamson, O. E. (1976). "Franchise bidding for natural monopolies – in general and with respect to CATV," Bell Journal of Economics.

Wirth, M. O., & Cobb-Reiley, L. (1987). "A First Amendment Critique of the 1984 Cable Act," Journal of Broadcasting and Electronic Media, 31, 4, 391-407.

Young, D. P. T. (2000). Modeling media markets: How important is market structure? The Journal of Media Economics, 13(1), 27-44.

Uncovering the Audience Models from Social Values and Economic Efficiency Perspectives on Media Policy: Light Shed on the Debate over Exclusive Cable Television Franchising

Ting-yu Tiffany Wang

《Abstract》

This paper begins with a review of the literature on the main approaches to regulating cable in general. The arguments for and against the policy of exclusive franchising in cable television, in particular, are examined respectively from the perspectives of economic efficiency and social values. The evaluation of these pros and cons centers on how to apply the newspaper model, the broadcast model, a common carrier model, functional approach, or public forum analysis to cable regulation adequately.

The aim of this paper is not to prioritize one over the other perspective on media policy, but to propose an expanded research agenda designed to enrich policy dialogue in an attempt to develop more effective communications policy. In closing, we suggest researchers to clarify further the complex linkages between and among perspectives on media policy, the implied audience models, and the rhetoric of advocates of specific policies.

Keywords: Audience models, media policy, social values, economic efficiency, exclusive cable television franchising