

從英美傳播管制經驗思考台灣 NCC 的制度與使命

邱家宜*

《摘要》

本文從傳播管制的核心價值與原則、市場規範、消費者申訴保護制度、管制資訊透明度、兒童青少年保護、及媒體近用各方面，探討英美傳播管制機構相關做法。建議甫成立的 NCC 能師法歐、美先進國家的進步性思考，並舉出美國過去十年強調通訊傳播市場開放所產生的媒體高度集團化流弊，做為 NCC 擘劃台灣傳播通訊管制藍圖的前車之鑑。

關鍵詞：公民—消費者、市場規範、近用性、消費者保護、資訊透明度、管制原則

* 作者為世新大學傳播研究所博士班，e-mail: eve59.chiu@msa.hinet.net。

壹、前言

經過長時間的催生與期盼，台灣的國家通訊傳播委員會（NCC）終於在 2006 年 2 月正式掛牌營運，結束了由政府發言人（新聞局長）兼任廣電媒體管理者的戒嚴體制遺緒，台灣的電子媒體管理，理論上應已進入另一個新的階段。

但台灣的媒體管理自從由黨國威權中逐步鬆綁後，到目前為止，在商業媒體集團頭角崢嶸，不時發動利益遊說、主導議題的大環境下，基本上還未能形成一套足以分庭抗禮，同時代表納稅公民（citizen）及消費者（consumer）利益的傳播管理論述。雖然也有不少相關立法，但由於立法邏輯相當缺乏一致性，嚴格的來說，所執行的仍只是一個「承認現狀的管理辦法」（洪瓊娟，1993；程宗明，2003）。因此，NCC 成立後，是否能將管理目的及管理原則，甚至其背後所隱含的（與民主社會應有價值配套呈現的）傳播管理哲學，一併釐清，並具體落實於必須連帶更動或制定的相關法規中，是考察 NCC 現階段任務落實度的重要觀察指標。

觀諸 NCC 的形塑過程及其組織架構設計，可以看出對其他民主先進國家，尤其是美國，在傳播管理制度上的師法或部分移植的痕跡¹，在權力來源上，由行政首長提名經立法院同意的過程；在執掌上，包含國家傳播法令的規劃制定與決策形成，基本上更類似於美國聯邦通訊傳播委員會（簡稱 FCC）²。本文將嘗試以美國

¹ 從民國八十八年由當時擔任行政院長的蕭萬長正式確定將成立電信資訊傳播整合機關，到組織法草案出爐之前，相關規劃單位曾於九十年二月間及九十一年十二月間（僅新聞局官員）兩度派員出國考察，兩次行程都包括英國電信管理局（OFTEL）。九十年的那一次出訪成員包括後來主導 NCC 組織法草案推動工作的（行政院政務委員）蔡清彥，及負責組織重整實際工作的交通部及新聞局相關官員。訪問行程除了英國貿工部、文化體育媒體部、電信管理局，亦前往美國聯邦通訊委員會 FCC 考察（蔡清彥等，2001；李雪津等，2003）。

² 美國 FCC 的委員由總統提名，國會通過。台灣 NCC 委員的產生過程則較為複雜，根據現行「NCC 組織法」是由立法院各黨團依席次比例推薦十五人、行政院推薦三人，再交由立法院依政黨席次比例推薦專家、學者所組成的十一人組成審查委員會來審查十八位被提名人，最後選出十三人交由行政院長提名送立法院通過後任命。相較於美國行政立法分立，或英國（委員由內閣部長任命）內閣責任政治，台灣複雜的 NCC 委員產生方式顯得相當特別，立法機關在提名階段即已正式介入運作，可以看出是現階段政治妥協下的產物。2006 年 7 月大法官解釋文認為，NCC 委員產生方式違反憲法分權精神，並要求組織法規定有關通傳會委員選任之部分，「至遲應於九十七年十二月三十一日失其效

FCC，及英國新整併完成的通訊傳播管理機構 Ofcom 為比較對象，從法源依據、組織架構、經費來源等各方面進行對照，並針對其施政理念，及在市場規範、公民媒體近用（少數、弱勢、身體障礙）、兒童青少年保護、消費者申訴制度、以及管制資訊透明度等各方面進行探討，希望能對新上路的 NCC 之理論與實務建構提供攻錯之效。

貳、NCC 師法 FCC 有跡可循

如果從法源、任命方式、組織架構、執掌等角度，把 Ofcom、FCC、與 NCC 放在一起比較，我們可以歸納出表 1：

表 1 FCC、Ofcom、NCC 的法源及組織架構基本對照

國 家	美 國	英 國	台 灣
單位名稱	FCC	Ofcom	NCC
法源依據及委員任命方式	Communication Act of 1934, 1996；總統任命、國會同意，委員會主席亦由總統任命	Office of Communication Act 2002；Communication Act 2003；由內閣部長任命 ³	通訊傳播基本法，NCC 組織法；立法、行政兩院共同提名，由立法院提名所成立之審議小組通過後交行政院提名，再送立法院通過後由行政院任命
決策及組織架構	委員會制，委員五人，下設執行長、六局、十辦公室	委員會制，由兼職與專職委員共同組成委員會，其中一專職委員兼任執行長，委員會主席為兼職委員，下設各諮詢委員會及 OFCOM 辦公室	委員會制，設專職委員十三人，主席及副主席由委員互推產生，其他組織編制尚未明確
執掌範圍	傳播電信決策及執行	依法執行，對決策有建議權 ⁴	傳播電信決策及執行

（資料來源：FCC、OFCOM、NCC 官方網站，邱家宜綜合整理）

力」。法條修訂前，人事的不確定，為 NCC 未來發展投下變數。

³ 負責 Ofcom 決策的委員會委員有專任與兼任兩類，前任執行長 Stephen Carter 是專職委員，但委員會主席 David Currie 則是兼職委員，Stephen Carter 於今年八月任滿下台，目前由主席 David Currie 暫代其職務直至新的執行長產生。英國過去的通訊傳播管理機構，係在委員全為兼職的委員會下設置總監（Director-General）專責執行，但 Ofcom 卻採用決策委員同時擔任執行長的設計，有點類似 BBC 的體制設計。

⁴ 在英國，牽涉媒體的重要決策往往是在唐寧街首相府內由資深閣員或內閣會議所決定（蔡明燁，2001: 269）。

NCC 的法源係根據 2004 年一月間公佈的通訊傳播基本法（以下稱基本法）第三條：「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。」2005 年十一月間「國家通訊傳播委員會組織法」（以下稱組織法）公佈。根據組織法規定，原由新聞局及交通部主管之法令，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法、及衛星廣播電視法，或未來廣電三法整併後的新版廣電法均將由 NCC 擔任主管機關。根據組織法，NCC 的職掌包括：

- 一、通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。
- 二、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。
- 三、通訊傳播系統及設備之審驗。
- 四、通訊傳播工程技術規範之訂定。
- 五、通訊傳播傳輸內容分級制度及其他法律規定事項之規範。
- 六、通訊傳播資源之管理。
- 七、通訊傳播競爭秩序之維護。
- 八、資通安全之技術規範及管制。
- 九、通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。
- 十、通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理。
- 十一、通訊傳播事業相關基金之管理。
- 十二、通訊傳播業務之監督、調查及裁決。
- 十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。
- 十四、其他通訊傳播事項之監理。

如果我們仔細的從字面上歸納 NCC 的職掌設計，並將其與美國 FCC 做一比較，可以得出表 2：

表 2 NCC 與 FCC 執掌比較表

執掌		機構	NCC	FCC	備註
電資源分配管理	通訊傳播資源之管理,頻譜分配		●	●	NCC 執掌第二、第六項，與 FCC 都負責非國家使用的電波頻譜分配 ⁵
發照及管制	通訊傳播傳輸內容之規範		●	●	NCC 執掌第五項、FCC 係透過像「V Chip」這類方式，對媒體內容做間接管制 ⁶
	通訊傳播競爭秩序之維護		●	●	NCC 執掌第七項
	通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發		●	●	NCC 執掌第二項
	通訊傳播業務之監督調查及裁決		●	●	NCC 執掌第十二項
法規制定與執行	通訊傳播監理政策、法令之擬訂、修正、廢止及執行		●	●	NCC 執掌第一項
	違反通訊傳播相關法令之取締及處分		●	●	NCC 執掌第十三項、FCC 經常必須透過法院判決來確定其行政手段的正當

⁵ 「通訊傳播基本法」與「通訊傳播委員會組織法」在有關頻譜分配的這個部分規定得不甚清楚。基本法第三條第二項中規定「國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之」，其立法說明指出「通訊傳播委員會為獨立行使職權之管理機關，掌理專業管制性業務，必須嚴守客觀、中立及專業立場，不受一般行政體系適當性及適法性之監督。而通訊傳播之整體資源規劃必須與行政院所屬機關相互協調，且產業之輔導、獎勵，係考量國家產業之發展方向，以掌握特定產業之商機。因此，上述兩項業務不宜劃歸通訊傳播委員會處理，而應由行政院所屬機關依其業務職掌負責辦理，爰於第二項定明」。但在後來通過的組織法中，卻又規定 NCC 掌理項「通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發」，卻似乎顯然仍將部分（已歸屬通訊傳播部分的）電波頻譜分配權包含在 NCC 的職掌中。相較於美國清楚規定國家安全以外的頻譜分配均歸 FCC，NCC 在頻譜分配上的權力似乎仍有待釐清。

⁶ 美國憲法第一修正案強調保障言論自由，FCC 亦被要求不得對管制媒體內容做擴權，但有關 FCC 不介入內容管理的說法，其實並不真切，僅能說因美國為三權分立，在行政與立法之間，有些部分必須由司法部門判斷。為避免衝撞言論自由圖騰，FCC 往往使用不同的名目，來進行較低度的內容管理。例如，規定電視機廠商必須在產品中內建協助父母為小孩篩選節目的「V Chip」（見 FCC 網頁：<http://www.fcc.gov/vchip/>）。FCC 亦依 1990 年通過的「兒童電視法案」（Children's Television Act），要求所有電視台提供一定時數的兒童節目（網頁：<http://www.fcc.gov/parents/childrenstv.html>），並依聯邦法律要求禁止播放非公營樂透消息等，性質上比較像是對自由市場所進行的救濟性管制（蔡清彥等，2001）。

執掌		機構	NCC	FCC	備註
工程技術類	工程技術研究發展			●	台灣這部份仍屬交通部、FCC 工程與技術局下設有工程技術實驗室
	通訊傳播系統及設備之審驗		●	●	NCC 執掌第三項
	通訊傳播工程技術規範之擬訂		●	●	NCC 執掌第四項、
	資通安全之工程技術及管制		●	●	NCC 執掌第八項
國際合作	通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理		●	●	NCC 執掌第十項、FCC 設有「國際局」
消費者保護	通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理		●	●	NCC 執掌第九項、FCC 的「消費者及政府事務局」(CBG) 負責處理消費者投訴
基金管理	通訊傳播事業相關基金之管理		●	●	NCC 執掌第十一項(依法, NCC 管理運用的基金收入不包括頻譜拍賣所得, FCC 管理的基金則包括此類所得)
其他	國家安全			●	FCC 執行局(Enforcement Bureau) 下設國家安全辦公室

(資料來源：NCC 組織法、FCC 網站，邱家宜 綜合整理)， “●” 標示代表具有該項職掌

從上表中可以看出，NCC 組織設計的功能執掌，基本上都包含在 FCC 的職掌中，而 FCC 的執掌似乎還要再寬一點。雖然在決策層次上，NCC 並不會比 FCC 低（尤其如果囊括頻譜指配權之後），但從 NCC 目前仍在努力切割與交通部、新聞局的執掌範圍，各處室編制表亦遲遲未能定案的狀況來看，未來要能順利獨立行使職權，還有待與前管制機關的大量協商。

參、英國的傳播管制機關 Ofcom

如前述分析，NCC 在許多方面都顯示出師法 FCC 的痕跡，但台灣與美國的環境不同，政治文化、社會結構多有分殊，制度橫向移植既不可能完全如法炮製，或不免將別人的弊端也一併移來，所以多方參酌比較應為佳策。電子媒體表現相當傑出，或可說幾乎成為世界性模範的英國，其管制機構的建制過程也相當值得參考。雖然根據 Vincent Porter (1989；轉引自鄭瑞城，1995) 的說法，世界上沒有一個國家的政府是不管電視媒體的，但各民主國家中，英國對電子媒體管制相對較嚴，相較於美國，其管制哲學亦大相逕庭，可以做為另一種對照。

從其電視發展史來看，英國不但管理電視媒體，一開始根本就立法設立公共媒體（BBC）。這種視無線電波為重要公共財，而不願放任私營企業經營的態度，被學者稱為「家長制」（paternal），相較於美國式的「商營制」（commercial）（Williams, 1972；轉引自李金銓，1995），公部門介入的深度與廣度都大。但由於歷史發展及媒體建立的時序先後因素，過去英國的通訊傳播管理工作相當分散，與台灣過去相同，英國過去也一直苦於管理單位不一致的問題。其分散情形甚至更嚴重⁷。

西元 2000 年 12 月，英國文化體育部及貿工部聯合發表一份名為「傳播的新未來」（A New Future For Communication）白皮書，建議將電信、資訊、傳播各機關整合為一個單一機關。2002 年 3 月間，英國國會正式通過法案（Office of Communication Act 2002），為成立 Ofcom 確立法源，並於隨後的 2003 年正式通過新版傳播法案（Communication Act 2003），對 Ofcom 的執掌進行了明確的授權。根據新法授權，Ofcom 逐步整合 OFTEL、ITC、BSC、R. Auth、RA 五個單位的職權，甚至老牌的英國廣播公司（BBC）在某些方面也納入 Ofcom 管理範圍⁸。

從組織設計及其權力來源來看，Ofcom 屬於內閣之下，位階比 NCC 或 FCC 都要低一些。委員會下設「內容委員會」（Content Board）、「消費者委員會」（Consumer Panel）、「規範委員會」（Regulatory Assessment Committee）等諮詢單位。委員會每月集會一次，主導 Ofcom 的大政方針，監督年度收支。委員會對內採合議制，決議事項即代表該委員會的集體意見，內部辯論不對外公開。

誠然，每個社會都有不同的發展脈絡，在一社會中行得通的做法，未必代表在

⁷ Ofcom 成立前，相關事權分散，貿工部（DTI）管電信政策、發電信執照，電信管理局（OFTEL）負責電信監理。文化媒體體育部（DCMS）負責傳播政策，獨立電視委員會（ITC），廣播標準委員會（BSC），及廣播局（Radio Authority），無線電管理局（Radio communication Agency）則負責傳播政策執行面。「媒體與政府層級式的政策程序（包括部會、政治、財務上的掙扎）產生了複雜的糾葛，結果導致政府並非沒有媒體政策，但是對不同媒體的規範之間卻缺少一套單一、可協調，且清楚可見的規則。」（蔡明燁，2001：268-269）。

⁸ Ofcom 對 BBC 的管理權限仍有特定範圍，Ofcom 可以在一般性的內容上要求 BBC 遵守，包括兒青保護、暴力犯罪、宗教，以及必須製作原創性節目等等，並就新聞時事節目播出的比例徵求 Ofcom 的同意，但 Ofcom 不能管制 BBC 的節目政策，以及在政黨、選舉、公投表決上的播出義務，參見 Ofcom 網頁 <http://www.ofcom.org.uk/about/accoun/bbc/#content>。

其他社會中一定成功。以英、美電子傳播管理體制為參照，一方面是基於台灣 NCC 的創立過程曾向兩國取經，美國 FCC 又隱約為 NCC 建置所模仿的對象；另一方面，則因為在英國的管理模式中，特別從**公民價值**角度來規範電子媒體發展的思考，相當不同於美國以商營媒體為市場主流的前提，兩相參照，對本國制度建立應有參考價值。

肆、英、美傳播管理制度的幾個重要面向

要比較必須先框架所要比較之內容，而有選擇必有遺漏。本文重點一方面要找出英、美兩國傳播管制制度中值得台灣效法的共通之處，一方面也試圖指出其管制哲學的基本差異，以及此差異所導致的現象後果，希望做為 NCC 的擊劃參考。基於上述思考，以下分別從核心價值及管制原則、對市場的規範、消費者保護申訴制度、管制資訊透明度、兒少保護，以及媒體近用等幾個面向來看這兩個管制機構的做法，進一步再歸納可供參考及借鏡之處。

一、英國 Ofcom

（一）核心價值及管制原則

根據英國國會 2003 修訂的傳播法案第一部分「Ofcom 的功能」，開宗明義對其任務做了界定：「增進與傳播事務有關的市民福祉，以及透過促進市場競爭增進消費者福祉」。落實在具體作法上，其使命則包括：促使電波最大運用、確保傳輸設備普及全英國、確保高品質廣播電視服務普及、維持傳播內容多元、保護閱聽人免於不當內容的侵犯與傷害、以及保護閱聽人免於不公平或隱私被侵害等六大任務。

值得注意的是，在 2003 傳播法案中，同時提出「公民」（citizen）與「消費者」（consumer）兩種服務對象的概念，雖然與傳播立法關係最直接密切的是會被規範的傳播產業，但法律對 Ofcom 存在目的卻定義得十分清楚，那就是 Ofcom 是以全體英國人民〈不論是以其在公共事務上的「公民」或其在經濟事務上的「消費者」角色〉為服務對象⁹。「公民－消費者」（citizen-consumers）的利益與產業

⁹ 「公民」與「消費者」兩個概念，清楚出現在 2003 傳播法 3(1)(a)款及(b)款，原文如下：
Communications Act 2003, part 1 : Function of Ofcom (Transferred and assigned functions) 3.
General duties of Ofcom (1) It shall be the principal duty of OFCOM, in carrying out their

的利益並不一定互斥，但如果出現衝突，依照此立法精神，相較於「公民-消費者」利益這樣更廣泛的概念，在 Ofcom 的標的上，產業利益似乎並不具有優先性。

其七大管理原則¹⁰包括：

1. Ofcom 依國家政策制定「清楚敘明、可受公開檢驗」的年度計畫，並依此執行。
2. 當市場機制無法獨力成就公共政策目標，Ofcom 會介入推動其法定任務。
3. 雖然矯枉有時必須過正，但 Ofcom 將追求以明確、快速、有效的方式介入管理。
4. Ofcom 將致力於確保在介入管理時，其過程和結果皆遵循「有明顯事實基礎」（evidence-based）、「適切性」（proportionate）、「一致性」（consistent）、「可計算性」（accountable）及「透明性」（transparent）等原則。
5. Ofcom 將持續追求以侵擾性最低（least intrusive）的管制機制達成政策目標。
6. Ofcom 將持續對市場進行研究，並隨時掌握最新科技發展。
7. Ofcom 在推出管制措施之前，將廣泛徵詢相關利益各方（stakeholders），並掌握管制行動將產生的影響。

從這七大原則的設定可以解讀出：「國家的管制與介入是必要的。但必須在判斷有需要時，依照法律授權、以最低社會成本，透過公開透明、並經過風險評估的方式執行管制」。觀諸實踐，這些原則並非說說而已，全世界有興趣的人都可以在網站上看到 Ofcom 委員會每個月開會的議程內容，及相關政策說明¹¹。

雖然 Ofcom 需將原有五個機關的功能及組織逐步整併，還必須同時在貿工部與文化媒體體育部的指導下推動業務，看起來任務相當艱鉅複雜，但從其已經公開揭示的各項宗旨，以及陸續完成的擘劃，甚至已經採取的措施中都可以看出，

functions-

(a) to further the interests of citizens in relation to communications matters; and

(b) to further the interests of consumers in relevant markets, where appropriate by promoting competition

¹⁰ 七大原則刊在網頁：

http://www.ofcom.org.uk/about_ofcom/foundation_framework/principles.htm

¹¹ 會議相關訊息刊在網頁：http://www.ofcom.org.uk/about/csg/ofcom_board/

Ofcom 成立的背後，是以崇高的民主價值為依歸，以相當成熟的管制論述做基礎。

（二）市場規範

Ofcom 對市場的規範基於以下原則：管制是為了鼓勵競爭、鼓勵競爭是為了促進「公民-消費者」利益。強調介入市場為非常狀態，但也同時強調介入市場的合法性與正當性。一方面表現出對市場自由機制的高度尊敬，但堅持在市場失靈或重要公共利益無法藉由市場機制達成時，Ofcom 有介入必要。在執行的手段上，如前述管理原則中所提到，Ofcom 的原則是「管制必須有清楚的遊戲規則」，因為遊戲規則清楚，透過理性計算，經營者才能將經營上不可控制的因素降至最低。根據 Ofcom 的方針，管制的規則越明確，管制的措施越果決，對市場的干擾程度便能達到最少。

考察實際的歷史發展，英國早期對廣電媒體的管制相較於一貫強調自由經濟的美國嚴格許多。在經過柴契爾保守黨內閣長期執政，及工黨「第三條路」的治國路線，近年來英國已逐漸對商業媒體放鬆管制，形成公共媒體與商業媒體雙元發展的模式，相較於過去因為幾乎為公共媒體天下，而被形容為「家長制」的控管方式，目前英國境內媒體生態早已經不是 BBC 一家獨大，跨國的梅鐸集團天空衛視已有後來居上之姿，布萊爾政府甚至還被指為修法為財團開路（邱家宜，2003）。但即使財團的經濟滲透力量似乎銳不可擋，見諸法律或公共場域論述的，仍是將公民普遍共同利益置於特定產業利益之上。

（三）消費者保護申訴制度

年資尚淺的 Ofcom 在這方面表現得相當積極。Ofcom 設有消費者委員會（Consumer Panel）。只要上 Ofcom 的網站，可以發現首頁就是提供給「公民—消費者」的所有相關訊息，簡單明瞭的圖示，導引使用者一步一步使用網路這個已經相當普及的管道。有任何抱怨，不論是使用有線電話、行動電話、網路出現問題，或對電視廣播節目、廣告內容有任何意見，看不到電視、廣播，接收不到數位電視、廣播訊號，甚至對 Ofcom 本身施政的抱怨，都可以直接從單一窗口發出求助、抱怨或申訴的電話、電郵。

相形之下，業者若要提出對市場公平性的申訴，必須遵循另外較為複雜的管道。根據其網站的宣示，所有透過網路回傳的申訴、抱怨信都會被認真處理，若有需要，還會進行相關調查。除了鼓勵大家使用網路通路進行申訴，Ofcom 在上班時間也接受電話、傳真申訴，並提供聾啞人士專用的字幕電話（Text phone）接收服

務。

消費者的申訴抱怨是否被認真處理，可以從實際作為中判斷。Ofcom 上路以來透過「公民－消費者」申訴，依違反 broadcasting codes (broadcasting codes 係 Ofcom 依 2003 年傳播法案制訂的**電子媒體製播規則**，內容包括十八歲以下兒少保護、犯罪新聞、宗教、意見與觀點的公正性、選舉與公頭新聞、平衡、隱私、贊助露出規範、財經訊息等，從 2005 年 7 月開始生效，broadcasting codes 的前身為 programme codes)，從 2004 年 7 月到 2006 年 7 月兩年間共開罰過十一件，數量不多，但都罰得不輕。到目前為止最嚴重的處罰是撤照 (Auctionworld 購物頻道因所販售鑽石成色不足遭消費者檢舉)；部分被要求罰錢 (最近一起是 Kiss 100FM 因為違反多條 codes 被罰 175,000 英鎊)。2005 年四月英國大選期間 Bloomberg 財經電視台則因為大幅報導工黨的「商業宣言」(Business Manifesto)，訪問首相布萊爾，卻未對其他黨派平衡報導，違反公平原則而被罰「連續三天在上午十一點整播出 Ofcom 對其報導不公的裁定」¹²。簡言之，透過功能健全的抱怨申訴管道，管制機構透過全體「公民－消費者」來監督媒體作為，媒體可以選擇任何題材，但必須確保其節目內容符合一般法律與製播規則。否則 Ofcom 的內容裁罰委員會 (The Content Sanctions Committee) 將根據閱聽人的抱怨或其他消息來源進行調查，若查證屬實確有違規，則將進行裁罰，並將決議結果公開上網。

還有一項比較特別的設計是，如果有觀眾認為受到媒體大量報導報導的侵害，Ofcom 提供一支二十四小時申訴電話，這支電話專供給感覺受侵害的當事人即時撥打，電話將轉接相關媒體，但是否停止相關報導，由該些組織自行決定¹³。雖然媒體報導的受害人可經由司法訴訟要求加害者補償，但這項別出心裁的作法，顯然是針對電子媒體及時播出的特性，亦即事後雖證實報導為錯，但傷害已經造成的問題而設計的。Ofcom 雖基於民主社會的言論自由對媒體內容絕不輕言干預，但這種「間接被知會」的作法，似乎也有點給遭受媒體侵擾而深感痛苦的個別「公民-消費者」撐腰的味道。這對於台灣目前許多新聞疏於查證，或違反人權、隱私，受損害者卻往往求助無門的現況，似乎頗有參考價值。

¹² 關於 Ofcom 「內容裁罰委員會」(Ofcom Content Sanctions Committee) 對此案的裁處文書，參見 Ofcom 網頁 http://www.ofcom.org.uk/tv/obb/ocsc_adjud/bloomberg.pdf

¹³ 參見 Ofcom 網頁 <http://www.ofcom.org.uk/advice/emergency/>

(四) 資訊透明度

在要求高度言論自由的民主社會中，政府機關對媒體的任何微詞與限制，自然都必須要有極為正當的理由，除非能明確證明其管制對象犯法、為惡，侵害人權，管制機構自身行為也必須完全經得起法律、行政程序正當性的檢驗，甚至足以面對社會輿論的挑戰，而資訊透明度即攸關傳播管制機構的施政正當性。

前面提到，Ofcom 的所有相關會議議程都上網公告，雖然討論過程不公開，但其決策結果都會陸續揭示在網站。Ofcom 還在網站首頁開闢了「給消費者的建議」窗口，內容五花八門，從所有傳播通訊相關法規說明、媒體識讀，到在外國如何打行動電話，以及電信費率比價等等，甚至還提供因為電磁波強度問題經常引起社區居民抗議的，全英境內所有行動電話基地台位置的電子地圖查詢，並連結到刊載「十六歲以下最好不要使用手機」這類研究報告內容的網頁¹⁴。其對「公民-消費者」所需要的相關資訊的服務周到，頗令人頗嘆為觀止，再加上從 2003 年以降陸續完成的許多以加強消費者保護為目的的研究報告，其保護消費者先於業者的施政優先順序不言可喻。

(五) 兒少保護

英國的 BBC 以製作精良且高品質的兒童節目著稱於世，其社會上對於兒少在傳媒使用上應受保護共識極高，Ofcom 在這方面當然也有著墨，除了成人世界觀點，並透過廣泛蒐集年輕族群的意見，於 2005 年九月間完成了〈為兒童打造安全環境〉的研究報告¹⁵。報告中認為，雖然兒童會隨著年齡成長而必須逐漸認知、面對社會的各種面貌，但目前所施行的無線電視節目分級制度仍是對保護人格養成階段的兒童十分有效的方式，報告也指出，即使目前被放入普遍級的電視連續劇中，仍存在許多鼓勵反社會行為及過於直接的關於性的情節。當然，兒童對網路——這個小孩往往比其父母更為熟識的媒體——的使用狀況，在英國也是最讓 Ofcom 的大人們感到擔心的。

¹⁴ Ofcom 網站可連結到對手機使用危害健康問題提出警告的「手機獨立專家群」網站 <http://www.iegmp.org.uk/>

¹⁵ Ofcom (2005.09). A safe environment for children---Qualitative and quantitative findings. Available; <http://www.ofcom.org.uk/research/radio/reports/bcr/environment.pdf>; Consultation with Young People on the Proposed Ofcom Broadcasting Code-----A research consultation with under 18s, Available: <http://www.ofcom.org.uk/research/radio/reports/bcr/consultation.pdf>

（六）媒體近用性

爲了瞭解並進一步保障境內少數族群的電子媒體近用權，Ofcom 在 2006 年四月間剛完成了一份〈少數族群成年人媒體識讀研究報告〉¹⁶，針對境內印度、巴基斯坦、孟加拉裔公民，加勒比海、非洲裔公民，以及華裔公民對媒體的了解及其媒體使用（近用）狀況進行調查的結果，這份調查範圍包括廣播、電視、網路、行動電話等各類媒體平台的研究發現，英國境內少數族裔對媒體的使用與了解，不僅與非少數族裔有明顯差異，其彼此間也存在很大不同。Ofcom 這類研究報告，是爲了讓英國境內的媒體經營者了解，其節目內容必須不能讓這些少數族裔公民感覺被排除在外。

Ofcom 設置「年長及身障者諮詢委員會」（Older Persons and Disabled Persons Advisory Committee），對於身障者的媒體使用現況及需求進行了調查，在 2006 年四月所公佈的〈身障者媒體識讀報告〉¹⁷中，就針對全英國各地聽障、視障、行障者對媒體的瞭解及使用（近用）狀況進行研究。

在對偏遠地區的通訊傳播近用權方面，「國家及區域諮詢委員會」（Nations and Regions Advisory Committees）也進行了對英國鄉村偏遠地區（北愛爾蘭、南威爾斯等地）媒體使用狀況的調查，公佈〈全國與地區傳播市場〉研究報告¹⁸，這些工作成果，顯示完成整併未滿三年的 Ofcom，已經依「2003 年通訊傳播法」所要求的，對英國閱聽人的全貌及其媒體使用需求有了初步掌握。

二、美國 FCC

（一）核心價值及管制原則

再來看看美國的情形。美國國會在 1996 年通過新版的通訊傳播法案（The Telecommunications Act of 1996），對 1934 年的舊法做了全面性的修改。新法的主要精神是「讓任何人都能進入傳播產業」，以及「讓任何通訊傳播業者都必須在任

¹⁶ Ofcom (2006.04). Media Literacy Audit: Report on media literacy amongst adults from minority ethnic groups. Available:

http://www.ofcom.org.uk/advice/media_literacy/medlitpub/medlitpubrss/minority/minority.pdf

¹⁷ Ofcom (2006.04). Media Literacy Audit: Report on media literacy of disabled people. Available: http://www.ofcom.org.uk/advice/media_literacy/medlitpub/medlitpubrss/disabled/disabled.pdf

¹⁸ Ofcom (2006). The Communications Market: Nations and Regions. Available: http://www.ofcom.org.uk/research/cm/nations/nations_regions/nations_regions.pdf

何通訊傳播相關市場中面對任何其他業者的競爭」¹⁹。1934年即依法設立的 FCC 則必須為此「新的競爭時代」制訂公平合理的規則。

此一對資本主義自由市場充滿信心的基本態度，在 FCC 第一大局「消費者與政府事務局」（簡稱 CGB）的業務說明中也表達得很清楚。CGB 的任務是要「教育並喻知消費者關於通訊傳播的好處及有哪些服務，同時引進其觀點協助 FCC 的管理。並與產業及其他政府機關合作，一起服務公眾利益」，「FCC 的任務是確保美國人迅速、有效、不受歧視的以合理價格取得全國，以至於全球各種電訊傳播服務」²⁰。不同於 Ofcom 將業者（stakeholders）與「公民—消費者」分開處理的概念與邏輯，FCC 是要「與產業合作來服務公眾利益」的²¹。

（二）市場規範

根據 1996 年的通訊傳播法精神，所有對市場自由競爭有害的障礙必須移除，FCC 從 1998 年開始進行全國性法規制定，其努力方向包括：解除地區電信網路的進入障礙、要求既有業者開放市場、重新規劃既有的服務範圍。其現階段著重點包括：關注不同地理區位對近用先進通訊傳播服務的落差問題，確認是否還有新的傳播科技必須普及推廣，處理民生消費通訊傳播及商用通訊傳播市場發展步調快慢不一問題，以及如何遏止非法電話行銷問題²²等。

（三）消費者保護申訴制度

在法有明文規定之下（FCC 應引進消費者觀點協助管理），FCC 轄下設「消費者與政府事務局」（CGB），專責所監理之各項傳播事業的消費者抱怨與要求。FCC 受理抱怨有一定程序，經過 CGB 轄下「消費者詢問與抱怨部門」（The Consumer Inquiries and Complaints Division）受理後，先對其內容進行了解分析及初步回應，然後將個案電腦建檔後續追蹤，該抱怨者並會獲得 FCC 提供的相關問題最新發展訊息。每季並固定提出受理請求及報怨的相關報告及統計數據。消費者可以親訪、打電話、或以電子郵件提出請求或申訴。如果消費者親訪 FCC 據點，且所要求的為現有資訊，FCC 工作人員必須在半小時內提供，如果該資訊非現有，也

¹⁹ 1996 年美國通訊傳播法案內容參見 <http://www.fcc.gov/telecom.html>

²⁰ FCC (2005.9.30). Fiscal Year 2005-- Performance and Accountability Report. Available: <http://www.fcc.gov/Reports/ar2005.pdf>

²¹ 參見網頁 <http://www.fcc.gov/aboutus.html>

²² 參見 FCC：〈Strategic Plan FY 2003-FY 2008〉. Available: <http://www.fcc.gov/omd/strategicplan/strategicplan2003-2008.pdf>

必須告知消費者何時可以取得。留言在語音信箱中的，CGB 原則將在兩個工作天內處理。若有疑難雜症，也應先估計出可以答覆的時間。

FCC 的申訴機制每天處理大量的消費者請求，根據季報統計數字，其已經揭露的最近一年來的個案處理量如表 3：

表 3 FCC2004 年接獲的消費者請求處理件數

涵蓋時間(2004 年)	本人親臨	電話請求		以電子郵件提出請求	總數
		專人接聽	自動語音答覆		
10/1/04 - 12/31/04	959	81,181	86,249	52,608	220,997
7/1/04 - 9/30/04	1,571	83,148	111,699	49,638	246,056
4/1/04 - 6/30/04	1,241	85,962	99,817	65,453	252,473
1/1/04 - 3/31/04	1,153	96,603	126,941	66,608	291,305

資料來源：FCC 網站²³

若以上表最近一季（2005 年第一季）數字來計算，FCC 每月處理消費者請求為 73,666 件，平均每個工作天必須處理約三千五百件。即使扣除電話語音自動回覆部份，數量也多達兩千多件。顯示處理消費者請求與抱怨，是 FCC 常態性的重要工作。

為了遏止經常透過語音自動撥號系統進行的非法電話行銷，美國國會在 1991 年即已通過電話消費者保護法（Telephone Consumer Protection Act），禁止使用電話自動撥號方式或語音系統進行商業行銷，1992 年 FCC 也通過與該法相應的辦法，不過其實是放寬限制，採負面表列排除法。不想接到行銷電話的消費者必須在「別打給我」的名單上註冊²⁴，每次註冊管用五年，不論使用哪家公司的電話都適用此排除名單。執行此一作法，需要有進行大量資訊處理的技術能力，目前國內商業推銷電話（或手機簡訊）開始有氾濫趨勢，美國做法可以參考。

如果業者因為購併而將電話用戶一起賣掉（如同台灣有線電視情形），FCC 也會干預。1996 年通訊傳播法中明定業者不能未經用戶同意而將其轉換給其他公

²³ 參見 FCC：〈Quarterly Reports on Consumer Inquiries and Complaints〉。表 3 系摘自 FCC 「顧客服務準則」（Customer Service Standards）網頁 <http://www.fcc.gov/css.html>

²⁴ 其註冊網頁 <http://www.fcc.gov/cgb/donotcall/>

司，否則用戶可以拒絕繳費給自己從未知悉的提供服務者，期間所產生的電信費用由原有業者承擔。至於台灣也經常出現的，電話帳單突然不明所以的高得嚇人的情形，FCC 規定，業者對於帳單必須清楚詳列，並且不能因為帳單未繳或遲繳就貿然切斷對用戶基本通訊的服務，還必須設置抱怨電話專線等等。

如同所有民主國家傳播管制機構所會面臨的兩難，社會大眾一方面希望 FCC 透過其執照發放機制淘汰表現不良的媒體，但另一方面又對國家介入所可能導致的媒體內容檢查抱持疑慮。依照通訊傳播法及美國第一憲法修正案，FCC 不能干涉媒體對新聞播報內容的選擇及相關評論，不過對於粗俗不雅的語言（或畫面）依法卻是可以禁止的。FCC 對於媒體傳播明顯錯誤的資訊亦可以施以撤照處分。但依照美國三權分立精神，行政機關的裁處經常必須以法院的判決為依據²⁵。

從 FCC 對消費者所提供的各項保護措施來看，多半屬於商業競爭所產生惡質現象的救濟。受理消費者申訴，顯然已經是電信傳播市場自由化大前提下，FCC 每天所必須面對並進行補救的重要工作內容。

（四）資訊透明度

相較於 Ofcom 從民眾使用角度所設計的，內容淺白易懂的官方網站，FCC 的網站頁面設計，使用起來感覺比較有距離，但相關訊息的揭露仍是相當充分的。除了己身施政的資訊透明，FCC 還負責「1966 年資訊自由法」（Freedom of Information Act 1966），及「1996 年電訊資訊自由法修正案」（Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996）的落實，該些法案規定，美國公民有權利獲得政府機構施政相關訊息。

（五）兒少保護

FCC 在兒童保護方面的措施以 V-Chip 為主軸。根據 1996 年通訊傳播法，FCC 獲得將節目分級的授權，從 2000 年開始，美國境內所販售的電視機都必須加裝這個能分級過濾電視節目的裝置，一般的電視節目分為 TV-G（適合所有孩童）、TV-PG（幼童不宜）、TV-14（十四歲以下不宜）、TV-MA（兒童不宜）四級，由父母親自行決定家中電視節目的播放等級。舊的電視則可以加裝機上盒的方式使用

²⁵ 依照法令，FCC 可對違規者處以罰款，撤照、不換照，甚至兩年以下有期徒刑。罰款金額根據其不當內容播出率計算，2004 年 FCC 共開出罰金八百萬美元。Available: <http://www.fcc.gov/eb/oip/Welcome.html>

這項新科技²⁶。分級工作並非由 FCC 來做，而是由業者自己來分。此外，FCC 還特別設計了兒童網頁，以卡通方式向小朋友介紹其業務內容。

（六）媒體近用性

FCC 在 CGB 之下設有「身障權辦公室」（Disability Rights Office，簡稱 DRO），綜理與身障傳播有關的各項事務。包括研究發展提供身障者替代性的傳播通訊設備，確保其在緊急時能獲得必要之訊息，以及提供聽障者字幕服務等。DRO 同時也必須對 FCC 其他部門提供有關身障者媒體使用的相關顧問及協助，也是身障傳播相關立法及政策的制定單位²⁷。

對於居住偏遠地區的人民，FCC 也有責任確保其對基本通訊傳播設施的近用權，並鼓勵業者在偏遠地區提供通訊傳播服務。對於境內少數民族印地安族群，FCC 也有特別的媒體近用政策。FCC 從 1998 年開始諮詢印地安部落長老，在地廣人稀的印地安保留區推動「印地安通訊傳播初步計畫」（Indian Telecommunications Initiatives），內容包括提高電話普及率、加強電訊傳播基礎設施建設、以及電訊費相關優惠計畫。並透過深入訪談、透過部落或部落文化組織散發文宣品、或針對相關議題召開會議等方式來推動²⁸。

伍、Ofcom 與 FCC 所提供給 NCC 的借鏡

（一）程序的透明與正當性

由於言論自由係民主社會的重要價值，要妥適管理各種傳播言論的廣電媒體而不引發爭議談何容易。管制的正當性除了權力來源的合法，還必須講求程序正當。在這點上，英國 Ofcom 對於管制原則及過程的透明化十分值得效法。Ofcom 的設立基本上就降低了管理機制本身的複雜性，公開揭示各項管制原則的作法，又增加了管制的透明度。除了稀有公共資源分配、救濟市場失靈等，為管制前提提供基礎的論述之外，清楚制定遊戲規則，透明化管制過程，則是透過程序的正當性保障管制的正當性。美國的 FCC 則強調儘量開放市場為其規範原則，近年來，面對媒體

²⁶ FCC Consumer Facts. The V-Chip: Putting Restrictions on What Your Children Watch, available: <http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/vchip.html>

²⁷ FCC 身障媒體近用權網頁 <http://www.fcc.gov/cgb/dro/>

²⁸ 相關訊息參見 <http://www.fcc.gov/indians/>

集團購併日烈，消費者團體抗議聲浪不斷，其一向強調的消費者申訴機制亦發揮強大反映輿情功能²⁹。

反觀台灣情形，雖然母法條文並未明確規定，但 NCC 未來仍可運用類似制定「管制原則」(regulatory principles)³⁰的方式，確立進一步的管制風格。尤其對於剛脫離威權政體不久，人民對過去政治力控制媒體的種種負面印象仍然記憶猶新的台灣社會而言，管制機關如何建立其以保障人民權益為基礎的管制正當性論述，逐步取代過去威權政府控制媒體的舊印象，爭取人民的信賴，尤其重要。甚至可以說，這將是 NCC 未來工作成敗的最重要關鍵。針對此點，現為 NCC 副主委及發言人的廣電法學者石世豪之前亦曾指出：「採取民眾參與、程序公開等藉由程序正當性補救實體不確定性的措施，皆不失為減少新法制所將面臨的阻力、緩和廣電管制正當性危機的適當手段(石世豪，2003: 133-134)。」

(二) 尊重消費者、強調多元、維護弱勢、保護兒少

「保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展」明載於 NCC 組織法第一條，但 NCC 從 2006 年初上路以來，其消費者申訴制度尚未建立。上述所提到的英、美經驗，不論是英國 Ofcom 受理消費者申訴成案後，多次採取相當嚴厲手

²⁹ FCC 每個月都接到數萬次消費者的申訴或抱怨，民間媒體改革組織往往發動消費者打電話或 e-mail 的人海戰術來影響 FCC 的決策結果。下文將會提及 2003-2005 年間，美國民間組織 MoveOn.org 成功發動民眾，阻止美國國會放寬媒體持有權限制的案例。

³⁰ Ofcom 即以管制原則 (Regulatory Principles) 的方式來說明其施政的主要方針，可參考 Ofcom 網頁：<http://www.ofcom.org.uk/about/sdrp/>，其管制原則原文如下：

- Ofcom will regulate with a clearly articulated and publicly reviewed annual plan, with stated policy objectives.
- Ofcom will intervene where there is a specific statutory duty to work towards a public policy goal which markets alone cannot achieve.
- Ofcom will operate with a bias against intervention, but with a willingness to intervene firmly, promptly and effectively where required.
- Ofcom will strive to ensure its interventions will be evidence-based, proportionate, consistent, accountable and transparent in both deliberation and outcome.
- Ofcom will always seek the least intrusive regulatory mechanisms to achieve its policy objectives.
- Ofcom will research markets constantly and will aim to remain at the forefront of technological understanding.
- Ofcom will consult widely with all relevant stakeholders and assess the impact of regulatory action before imposing regulation upon a market.

段要求媒體改善，或是美國 FCC 以龐大的消費者服務受理數量令人印象深刻，都是 NCC 可以參酌的對象。以台灣目前電子媒體內容的各種光怪陸離，閱聽人對電子媒體的不滿應不會低於美國，如果 FCC 每天平均必須處理 2000 多件的消費者申訴或請求（不含自動語音回覆部份），依人口比例換算，台灣的 NCC 如果建立常態申訴管道，每天接到的申訴或請求應該會超過兩百件。目前，台灣廣大的消費者或閱聽人，即使對電子媒體感到相當不滿，卻往往投訴無門，亟需一個能反映閱聽人（消費者）意見的管道。但目前 NCC 僅在網站上提供一「民意信箱」，對民眾反應的意見，只是「誠懇地接受作為未來施政的重要參考」，既未說明相關處理流程，亦未申明對處理結果將進行追蹤考核。相較於 FCC 與 Ofcom 對民眾反應明確、慎重的處理方式，NCC 仍有很大努力空間。

對於境內偏遠或少數族群的通訊傳播近用權，過去在新聞局時代即已經開始執行偏遠山區原住民部落衛星接收計畫；原住民頻道與客家頻道開播，以及公共電視提供的手語新聞及節目，顯示國家在文化多元性與身障傳播權上的努力，NCC 在新法中被要求繼續推展相關任務，未來可參考英、美先例，深入思考關於台灣作為一個文化日益多元的社會，媒體在形塑開放與寬容社會共識上的應盡任務，並設法將之植入管制作為中³¹。

在兒童及青少年收視權益方面，FCC 要求美國各大電視網必須提供一定時數的兒童節目³²；以 BBC 為首的英國各無線電視對兒童節目製作亦十分重視，BBC 甚至在數位電視平台中規劃了分齡兒童頻道（學齡前的 CBeebies，及學齡的 CBBC），反觀國內過去這方面的成就不多。電視頻道雖多，但除了購買外國卡通，合適兒童觀賞的自製節目相當有限，除了內湖公視對此持續耕耘，其他電視台不論無線、有線（衛星頻道），並未被嚴格課以相關責任。對無線電視雖已進行節目時段分級，但對普及率極高的有線電視衛星節目，則規範得相當有限。現行衛星廣播電視法雖禁止節目內容違反「公序良俗」及危害兒少身心健康³³，但由於相關內涵

³¹ 關於多元媒體近用，國內學者的相關研究包括：張錦華（1997）、吳宜蓁（1996）、姜孝慈（1997）；對於偏遠地區通訊傳播普及問題的探討，參見楊忠川（1997）；關於區域均衡問題，參見羅世宏（2006）。

³² FCC Consumer Facts: Children's Educational Television, available: <http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/childtv.html>，參見廖淑君（2005）。

³³ 衛星廣播電視法第十七條：衛星廣播電視事業……不得……二、妨害兒童或少年身心健康。三、妨害公共秩序或善良風俗。

並未清楚界定，加以過去負責執法的新聞局，背負解嚴前黨國體制文宣打手的歷史包袱，面對輿論壓力往往必須自縛手腳，導致對相關節目內容幾乎是無規範狀態。新上路的 NCC 一方面繼續整併廣電三法的工程³⁴，一方面也承載了整合各方意見，依法制定並落實明確遊戲規則的社會期待。

（三）開放市場帶來的活力與弊端

NCC 組織法開宗明義其設置目的為「落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭」。其堪稱進步的立法精神顯然將美國式的「市場公平有效競爭」，與較英國式的「保障消費者、尊重弱勢、促進多元文化均衡發展」共治一爐。過去台灣的廣電管理機關同時負有產業輔導責任，NCC 組織法中則以「確保通訊傳播健全發展」取代「產業輔導」，未來若面對消費者（或公民）利益與某種產業利益衝突時，或能提供較寬廣的法律解釋空間。

不同於美國基本上傾向將電子媒體視為產業，英國作法是將媒體管理放在文化、及公民權的架構下思考，強調媒體管理除牽涉經濟行為市場面向中的消費者權益，還牽涉做為民主社會公民的媒體近用權等，不能以一般產業視之。相較於特定產業的利益，民主國家對廣電產業的管制，理論上應是基於服務全體公民的立場，在法益範圍上更為廣泛。台灣過去的立法設計，每遇產業利益與公民利益相衝突時，主管機關往往陷入兩難，即使在面對利益團體時還保有一定抗壓性，但消極不作為的結果，也常讓管制先機盡失。在這方面，Ofcom 的擊劃藍圖就十分值得參酌。「管制是為鼓勵競爭」，鼓勵競爭是為促進「公民－消費者」的利益，一旦市場失靈，管制單位便應適時介入。而當不同利益出現衝突時，管制機關則必須有優先順位的思考。

不論是 FCC、Ofcom、或 NCC 未來所將依循的大方針，都已將促進市場競爭

³⁴ 一般合稱為廣電三法的「廣播電視法」、「有線電視法」、「衛星廣播電視法」為國內規範廣播電視媒體的三個主要法律。由於立法的時空環境互異，導致三個法律雖同是規範影音電子媒體，立法邏輯卻多有不一致狀況，往往導致法律解釋與施行上的困難與牽強，加上科技發展所產生的不同平台匯流趨勢，使過去三法分立顯得不合時宜。從新聞局時代即已開始進行三法整併工作，目前該任務已隨其他相關業務移轉到 NCC，關於三法整併的大致發展，可參見行政院新聞局於 2004 年提出的《廣播電視白皮書》第二章〈「廣播電視法」三法合一之修法工作〉，網頁位置：
<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=13332&ctNode=3359>

視爲保障媒體多元化重要手段，而且均已明文定入法律當中。但依賴市場競爭所創造的「外部多元」³⁵，卻往往受到「市場失靈」的挑戰。由於有效的市場競爭必須假設多數競爭者彼此獨立、個別根據市場情勢採取本身的經營策略，但事實往往不是如此。真實的狀況是，媒體集團間總是不斷購併、連結，透過水平及垂直壟斷，在通路及內容上對其他同行進行市場封鎖。FCC 由於對市場競爭太過於樂觀，大量放寬執照持有限制，結果出現大型財團購併、壟斷媒體的結果（林承宇、溫俊瑜，2005；曾國峰，2005）。如前所述，Ofcom 對這類情形則已經明確訂定介入的原則（時機適切、過程透明、社會成本最小），但 FCC 對此相對缺乏明確手段，已導致目前美國的廣電媒體集中化情形到達令維護民主價值者深感憂慮的地步。

FCC 放鬆管制的一些措施，近年來在美國國內引起軒然大波。2003 年 6 月間，FCC 在當時委員會主席 Michael K. Powell（當時的美國國務卿 Powell 之子）主導下通過一項決議，打算將目前單一公司的全國市場佔有率上限從 35% 放寬爲 45%，同時並允許同一公司在同一市場中擁有多家電視台、廣播電台，以及不再限制報紙與電視的跨業經營。此一明顯圖利少數財團的舉措出現後，輿論大嘩，在美國引起了極大的民意風潮，以著名公民網路運動組織 MoveOn.org 爲首的民間力量，呼籲民眾向相關機構提出抗議及反對意見，這個出乎意料之外的民意風暴，讓美國法院在 2004 年夏天駁回了 FCC 放寬市場佔有率上限的法案，2005 年一月間，布希政府司法部決定對法院此一裁定不上訴³⁶。隨後在三月間，布希任命 Kevin J. Martin 爲新的 FCC 委員會主席。

事實上，即使 FCC 不放寬媒體集團的市佔率上限，美國境內媒體集中化情形已經十分明顯。根據其國內「媒體改革組織」（Media Reform）³⁷ 引述學者 Ben Bagdikian 的研究指出，在 1983 年時，美國境內大部分媒體（包括報紙、雜誌、電視、廣播電台、出版社、有線電視及電話服務），分別由約五十個媒體集團所有。到了 1992 年，百分之九十的美國媒體由總數不到二十四家集團持有，情況越演越烈，1997 年，數目已剩下十家，2000 年剩下六家。2004 年的最新數據是，時代華納、迪士尼、梅鐸新聞、德國伯特斯曼（Bertelsmann of Germany）、以及維康

³⁵ 根據石世豪的分法，「外部多元」指媒體外部的市場環境，是相對於透過「專業自主」、或「社團參與」等方式所達成的「內部多元」而言（石世豪，2003: 129-130）。

³⁶ 該事件發生之初，國內學者洪貞玲（2003）即曾在《目擊者》雜誌上爲文探討。至於該著名的公民運動事蹟，參見 MoveOn.org 網頁 http://www.moveon.org/success_stories.html

³⁷ 媒體改革組織網站 <http://www.corporations.org/media/>

(Viacom, 其前身爲 CBS) 五家集團, 包辦了美國的幾乎所有通訊傳播市場 (Bagdikian, 2004)。在網路服務成爲新興媒體通路後, 目前四分之一的美國消費者係透過全世界最大的媒體集團---美國線上時代華納集團上網 (參見圖 1)。

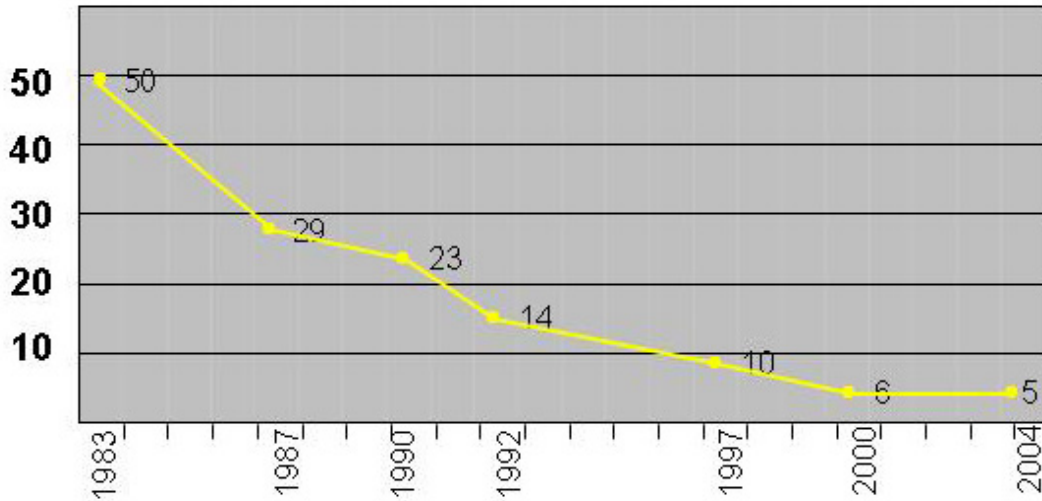


圖 1 近二十多年來美國媒體集中化趨勢

資料來源：美國媒體改革組織

美國大多數媒體在近二十多年間逐漸集中於少數企業集團, 圖中橫軸代表西元年, 縱軸代表集團家數, 數據所包括的媒體種類包括報紙、雜誌、電視、廣播、書籍、音樂、電影、錄像產品、有線傳輸、圖片社。這些大集團幾乎包辦了美國人所有的視聽娛樂及訊息獲得, 讓許多有志之士憂心忡忡。以致於上述 FCC 欲放寬媒體集團市佔率上限的法案, 不但遭民主黨反對, 連執政的共和黨也異議不斷。根據反對放寬市佔率上限的共和黨眾議員 Edward Markey 的說法, 如果讓這些媒體集團的力量再擴大, 將會因爲媒體內容多元化消失, 而「讓美國人變得智能不足」 (Timms, 2003)。後來事態發展果如反對放寬上限的 FCC 民主黨籍 FCC 委員 Michael Copps 所料³⁸, 亦即反對此案的民意洶湧, FCC 一下子收到數十萬封來自美國民衆的信件及電子郵件, 內容通通是反對放寬。包括流行音樂界、記者團體、學

³⁸ Michael Copps 在他的反對意見書中指出：「美國公民們將會以前所未有的團結將電波交給值得信賴, 會服務公共利益的信賴者去經營。」 (參見 Nichols & Mcchesney, 2003a)。

界人士、民權組織、消費者團體都發出連署信，強調放寬限制將會因為不利多元觀點而危及美國的民主。連自己也曾是媒體大亨，一度擁有 CNN 的 Ted Turner 都抱怨：「由五家公司來決定我們每日所聽、所讀，實在不健康。」（Nichols & Mcchesney, 2003b）廣受美國民眾信賴的 CBS 前新聞主播 Walter Cronkite 對此表示：「媒體競爭對民主絕對重要，但我們似乎正背道而行（Nichols, 2003.11.08）。」

2003 年放寬市場佔有率上限事件，最後遭到美國公民社會民主機制成功抵制，但從過程中所透露出，媒體集團透過數千萬美元的政治獻金，及其所掌控的政治人物媒體曝光度操作能力，使得政治人物都不得不投鼠忌器³⁹。雖號稱獨立運作，但從此一事件亦可看出，FCC 的施政方向不免要受政治力影響。

反觀台灣目前的廣電媒體生態，黨政軍在媒體中的勢力前腳剛走，國內外財團就已經紛紛卡位、積極佈局。一方面進行立法遊說，希望阻擋市場佔有率上限管制於未然；一方面則繼續在「數位化」及「科技匯流」等政策方向下，爭取更多跨平台、整合上下游產業鏈的合併結盟機會，寡占情形似有越演越烈趨勢，如同美國的縮小版。如果競爭是為了鼓勵多元的媒體市場，則競爭與公益並非互斥而應該是互補，甚至彼此增強的（McQuail, 1992），問題是如何建立一「有效競爭」環境，而不會變成假自由市場之名，行兼併寡佔之實。未來如何透過「有效競爭」（羅世宏，2004）的管制理念，避免美國前車之鑑，是 NCC 必須未雨綢繆的問題。

陸、結語

本文以比較制度的觀點，分析從 NCC 規劃之初，就一直被當作主要參考對象的美國 FCC 與英國 Ofcom 這兩個西方民主國家傳播管制機構的核心價值與實務操作。期待民主先進社會的實際經驗，能對才上路不久的 NCC 提供「他山之石可以攻錯」的參酌與對照。

文中說明，FCC 與 NCC 在管制資訊透明化、建立消費者保護申訴制度，以及致力兒少保護、強調媒體近用權維護等各方面的作法都相當值得 NCC 參考。而文

³⁹ 2002 年的美國國會選舉期間，光是 Vicam 一家公司就提供了超過美金一萬百的政治獻金，1933-2000 年之間，幾家大媒體集團捐給國會議員的錢合起來更高達七千五百萬美金（Mcchesney & Nichols, 2003.02.06）。

中對英國 Ofcom 秉持服務「公民-消費者」的核心價值，與美國 FCC 以盡量開放市場為中心理念的比較，則反應兩個西方民主國家在傳播管制政策中心思想上的大異其趣。美國 FCC 所服膺「以更開放市場來解決開放市場的問題」的管制理念，近年來，在跨國媒體集團購併劇烈，美國許多公民社群深感言論多元空間遭受強大擠壓的情況下，已經引發明顯批判聲浪。相形之下，英國新整併完成的 Ofcom，則在成立之後相當短的時間內，即以清晰簡明的論述及措施，展現服務「公民-消費者」的管制哲學新風貌，在顯示其文官系統穩定品質的同時，也反映其公民社會的整體成熟度。台灣政治制度經常傾向師法美國，但美國 FCC 的運作即使還不到學者郭力昕所批評的「為人詬病、黑幕重重」⁴⁰，但也已經名列美國式民主負面教材，台灣若不經揀選師法其後，未來恐將弊病一併移植，行政立法各方宜慎思熟慮。

台灣廣電媒體從舊的黨國體制脫離出來後，一度面臨具體傳播政策形成前的無政府狀態，NCC 的成立雖為各方共識，但在其組織法立法過程中，又因為政黨間針對 NCC 委員產生方式的政治角力而歷經紛擾。在如此先天不足環境下成立的 NCC，其所面對的廣電媒體現有生態，不論是產業秩序的積重難返，或媒體內容的腥煽媚俗，問題顯然都極為棘手。但另一方面，由於社會大眾對電子媒體所提供的服務品質已經累積了許多不滿，對新傳播管制機構的期待十分殷切，面對此百廢待舉之局面，NCC 的施政方向規劃若能符合社會期待，必能匯聚更多政治資源與社會支持，逐漸突破目前困境。

背負著走出過去威權管制陰影，以及為台灣重新建立傳播管制藍圖的艱鉅任務，NCC 帶著各界殷切期盼開始掛牌上路。本文脫稿前夕，NCC 推出「95 年度施政計畫」⁴¹，計畫中揭示「建構一個數位匯流、公平競爭、健全發展、優質內容的通訊傳播環境」的施政願景，並具體落實為以下四個施政重點：

1. 以「促進數位匯流效能競爭」作為推動通訊、數據和影音內容匯流（convergence），並擴大市場參進、導入效能競爭之基本理念。
2. 以「健全通訊傳播監理制度」作為明智監理者（smart regulator）善用有限行政資源，用最小干預手段達成最大管制效益之行政準則。

⁴⁰ 郭力昕（2003）在文中亦引用 Mcchesney & Nichols（2003.02.06）的文章，指出 FCC 曾接受媒體集團提供的一千四百多人次的全程招待旅遊，就管制單位角色而言實屬不當。同年稍早，洪貞玲（2003b）也已細數 FCC 官員與業界關係曖昧的種種。

⁴¹ 施政計畫內容參見網頁：http://www.ncc.tw/plan/國家通訊傳播委員會_95年度施政計畫.pdf

3. 以「維護國民及消費者權益」作為 21 世紀資訊社會追求人格自由發展及民主憲政秩序之核心價值。
4. 以「提升多元文化尊重弱勢」作為回應當前社會需求和多元價值之施政主軸。

其中「維護國民及消費者權益」、「提升多元文化尊重弱勢」兩部分，與本文旨趣頗有相映，但在強調將降低管制程度，鼓勵多元市場之外，對於如何增加施政透明度、如何加強與民眾互動，服務「公民—消費者」，以及如何防範「市場失靈」等問題則似乎未見著墨。

觀諸這四大內容，第一點強調透過數位匯流趨勢讓市場競爭，第二點揭櫫最小管制成本原則，第三點將「國民及消費者權益」並列，第四點則回應多元文化及保障弱勢的道德呼籲。令人振奮的，相較於 FCC 對開放自由市場的吾道一以貫之，NCC 在初步揭露的管制論述上似乎更接近 Ofcom 的管制哲學。未來如何在實務面上做到施傳播管制透明化，經由程序正當性的建立來鞏固其管制合法性，則是 NCC 下一步所要面對的課題。

參考資料

- 石世豪（2003）。〈廣電事業的外部生態與內部結構---多元化政策的結構導引規範〉，《我國廣播電視體制法制化之研究---概念論、法制論與釋義論之多重探索》，台北：瑞興。
- 李金銓（1995）。〈台灣的廣播電視藍圖〉，《解構廣電媒體---建立廣電新秩序》，台北：澄社。
- 李雪津、莊正安、何吉森、呂美莉（2003年1月31日）。《英法廣電政策出國考察報告》，台北：行政院新聞局。
- 林承宇、溫俊瑜（2005）。〈我國廣播電台執照核換發與審議制度之探討〉，《廣播與電視》，24: 1-32。
- 吳宜蓁（1996）。〈「媒介接近使用權」的實踐---初探我國有線電視公益頻道的規範與問題〉，《傳播文化》，4: 19-32。
- 邱家宜（2003）。〈當商業電視遇到公共電視---從 BBC 與天空衛視的戰爭看數位時代的公共電視角色〉，公視「岩花館」網站。取自 <http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/p2.htm>

- 洪貞玲 (2003a)。〈52 萬民意不敵少數財團說客〉，《目擊者》，35: 47-49。
- 洪貞玲 (2003b)。〈獨立於財團之外或獨立於民意之外〉，《目擊者》，35: 50-52。
- 洪瓊娟 (1993)。〈廣播電視法的演變及其發展趨勢〉，《廣播與電視》，1(2): 79。
- 姜孝慈 (1997)。〈「免費頻道」政策〉，《新聞學研究》，55: 40-75。
- 郭力昕 (2003 年 10 月 29 日)。〈迷信美國 FCC 幻想台灣 NCC〉，媒體觀察電子報九十五期，台北，台灣媒體觀察教育基金會。取自 <http://enews.url.com.tw/archiveRead.asp?scheid=22938>
- 張錦華 (1997)。〈多元文化主義與我國廣播政策〉，《廣播與電視》，3(1): 1-23。
- 程宗明 (2003)。〈電視政策對制度型塑的回顧與前瞻---四十年的荒原，曠野中的呼聲〉，《台灣電視四十年回顧與前瞻研討會論文集》，p. 303-350，台北：政大。
- 曾國峰 (2005)。《資訊傳播時代的反托拉斯個案研究》。(國科會專題研究計劃成果報告，NSC 93-2412-H-004-024)。台北：政治大學廣播與電視研究所
- 楊忠川 (1997)。《新傳播科技與電訊市場自由化衝擊下對「普遍化服務」的影響和政策研究》。(國科會專題研究計畫成果報告，NSC 86-2412-H-327-001)。國立高雄第一科技大學行銷與流通管理系(所)。
- 蔡清彥、王永壯、陳光禎、何志忠、游啓聰、曾憲雄、戴豪君、王弓、李雪津、張崇仁、李大塊、黃金益、田又安、鄧添來、簡仁德、王碧蓮、江亮均 (2001 年 5 月)。《電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告書》，台北：行政院。
- 蔡明燁譯 (2001)。《媒體與政治》，p. 268-269，台北：木棉。(原書 Negrine, R. [1994]. *Politics and the Mass Media in Britain*, London: Routledge.)
- 廖淑君 (2005)。〈兒童電視節目法律規範之研究---以美國及澳洲為例〉，《廣播與電視》，24: 33-61。
- 鄭瑞城 (1995)。〈頻率與頻道資源之管理與配用〉，《解構廣電媒體---建立廣電新秩序》，台北：澄社。
- 羅世宏 (2006)。〈關於電視資源區域平衡問題的思考〉，《南主角》，63: 36-37。

- 羅世宏 (2004) 。〈開放近用、有效競爭與公共利益〉，《新聞學研究》，78: 107-142。
- Bagdikian. (2004). *The New Media Monopoly*, Boston: Beacon.
- Nichols, J. (2003.11.08). Cronkite fears media mergers threaten democracy, *The Capital Times*.
- McQuail, D. (1992). *Media Performance*, London: SAGE.
- Mcchesney, RW., & Nichols, J. (2003.02.06). Media democracy's Moment, The Nation. Available: <http://www.leftcentral.net/doc.mhtml?i=20030224&s=mcchesney>
- Nichols, J., & Mcchesney, R. W. (2003a). Standing Up to the FCC, The Nation. Available: <http://www.leftcentral.net/doc.mhtml?i=20030623&s=nichols>
- Nichols, J., & Mcchesney, R. W. (2003b). FCC: Public Be Damned, The Nation. Available: <http://www.leftcentral.net/doc.mhtml?i=20030602&s=nichols>
- Porter, V. (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*.
- Timms, D. (2003.7.24). US media bill suffers overwhelming defeat, *The Guardian*.11: 5-27.
- Williams, R. (1972). *Communication*, London: Penguin.

The valuable Experiences That NCC Can Learn from FCC & Ofcom

Eve Chiu*

ABSTRACT

For helping the new launched broadcasting regulator (NCC) of Taiwan to learn from its well experienced counterparts FCC (U.S.A.) and Ofcom (U.K.), not just of their positive experiences but of their failures and frustrations as well, this paper has explored an initiative-comparing framework including the perspectives of broadcasting regulation core value 、 regulation of markets 、 media accessibility 、 consumer protecting 、 process and information transparency.

The progressive thinking and valuable doings of Ofcom and FCC may contribute NCC of its administration blueprint. Meanwhile, the highly centralization of US media industry during past decay under FCC's free market policy has alerted NCC to rethinking the strategies of market regulation and deregulation.

Keywords: citizen-consumers, regulation of markets, accessibility, consumer protecting, transparency, regulatory principles

* Ph. D. student of Graduate Institute of Communications, Shih Hsin University. e-mail: eve59.chiu@msa.hinet.net