

# 美國廣播電視與新聞自由

羅森棟

## 前言

傳播事業若要發揮其教育娛樂等健全的社會功能，必須靠三種力量的維繫；政府管理，傳播界自律以及輿論的指導。

美國廣播電視界受到這三種力量之控制，甚於其他各種傳播媒介，尤其是政府的壓力與控制，很顯然的曾經使廣播專業的發展遲滯一段時間，但是在淨化空中電波網上，未始不是一件可喜的事情。

政府的管理，廣播自律，輿論指導必須齊驅並進，但是在美國廣播電視的發展中，這三種力量的呈現却異常紛雜，因此這篇報告將說明：政府對廣播電視的輔導與控制；廣播界為爭取自由在艱苦環境中的奮鬥情形，及為圖謀發展所倡導自律運動的經過等，就整個而言，這是美國廣播電視自由的演進過程。

本報告主要根據思密德（Elmer Smead）所著作的「廣播電視的言論自由」（Freedom of Speech by Radio and TV.）及美國全國廣播電視協會（N.A.R.T.）頒佈之電視法規（Television Code）。另外部份參考李瞻教授的世界新聞史及報學年刊第三卷三、四、五、六諸期。

## 壹 政府與傳播法案

### 一 初期的廣播法令

早期的廣播事業，由一九一二年所頒佈的交通法來管理，當時政府授權商業部，郵政部及全國商業管理委員會三個單位共同負責。

但是引用舊法令來管理廿世紀廿年代的新興事業，勢必無法解決所面臨的新問題，加以初期並未限制電台之設立，任何人都可以任意選定週率設立電台，而造成了空中傳播網的紛亂，引起政府及人民的注意，國會與商業部部長胡佛（Herbert Hoover）咸以放任政策應稍加約束與限制，同時另訂定新法令新辦法來扶植廣播事業之發展。在新法案未訂定之前，廣播界之混亂，非常嚴重，自一九二〇年以後的幾年之間，商業電台紛紛設立。商業部想限制執照，並對週率加以控制，但是法院反對而不得結果，造成空中電波的無政府狀態，電台充斥，互相干擾，這種現象直到新法案制訂後才告穩定。

一九二七年二月二十三日，國會通過「廣播法案」（Radio Control Act），並組織「聯邦廣播委員會」（Federal Radio Commission），核定執照及週率，規定電台應按公共的利益，便利及需要為人民服務，並頒佈優良節目與劣等節目之標準，做為批准或拒絕頒給執照的依據，這個法案在當時頗收成效。

隨時代的進步，科學之發達，舊的法案又無法適應新時代的需要，於是國會在一九三四年六月十九日，再訂定新法案，即最負盛名的「傳播法案」（Communication Act），並同時成立聯邦傳播委員會（Federal Communication Commission）管理全國電報、電話、廣播事業。這是美國廣播史上的轉捩點，嚴格的限制了廣播事業之發展。

「聯邦傳播委員會」（下簡稱FCC）的組織，設委員七人，由總統提名經國會批准，任期七年，

每年改選一位，主席由總統任命，任何一黨的委員不得超過四位，其條件（一）必須對傳播事業無任何商業關係或財政關係，（二）不得兼任傳播事業中任何工作。因此FCC的組織本身即是超政治、黨派、經濟的獨立機構，其公正性自不可懷疑。

## 二 傳播法案對廣播電視之管理

與其說對廣播電視的管理，不如說是保障、保護。雖然法案有種種嚴格限制，但其出發點依然是在促進全國電視、廣播之發展。

對於廣播節目，FCC提出三點要求：（一）大眾的利益（Public Interest），（二）大眾的方便（Public Convenience），（三）大眾的需要（Public Necessity）。雖囿於憲法第一款的規定：國會不得制定法律限制或削奪人民言論及出版之自由，FCC不得管理電台節目（註：另有特殊解釋見第二章。），但對於廣播的技術，採用科學辦法加以管理，有助於廣播界。

依照「傳播法案」第三章第一節規定，FCC有權管理電台之分類，週率之指定，執照之核發，規定執照使用期限是三年，期滿後另行更換，FCC亦得規定電台設備、裝置、從業人員資格，如不遵守規定得吊銷其執照。

任何人如欲設立電台必先向FCC申請許可證，並由FCC發給法律，技術及經濟上之合格證明，電台架設並經檢驗合格才得以發給執照，其期限；廣播電台為三年，電視台為一年。執照之發給與否，除考慮其所有權，及分佈地點等因素外，節目內容佔絕大影響力。

譬如在同一地區，同時有兩家公司申請設立；或不同地點，却同時要求一個週率或增加波長，以及延長播音時間，FCC在面臨這項選擇時，電台對於自己節目內容之保證與過去節目內容的表現，往往被拿來做爲決定這許多競爭者中，誰是幸運者之根據，也就是說節目內容的好壞是執照發給與否的關鑑之一。

重領新執照時，過去節目內容的表現會受到調查，如果不合於公共利益，便利及需要，FCC得隨時撤銷其執照，但事實上爲此而撤銷者爲數甚少。

### 三 藍皮書與反獨佔

一九四六年，FCC以電台節目常涉及不良內容，遂提出「藍皮書」(Bluebook)，要求持有執照者得對公衆負有服務之責任，堅持電台新聞節目該用一半以上的時間來廣播當地新聞，用不到一半的時間廣播電訊新聞。於是在廣播界掀起熱烈爭論，電訊機構大聲疾呼，要求修改這條規定，終於修訂爲在「地方生活」節目中，可以包含大體上經過編寫和改寫的電訊新聞。至於因節目內容不佳，而被吊銷或其他處罰者並未發生。

傳播法案爲避免電台被壟斷，乃對電台的所有權加以限制，(一)一個人或一個公司，在服務的主要地區，不得控制一個以上之電台，(二)一個人或公司其所屬電台，FM不得超過六家，TV五家，AM不超過七家，其中電視中有兩家是UHF。廣播純歸民間經營，公營電台VOA或軍用電台不得對國內做節目，教育電台限於教育節目。

反獨佔的措施一方面防止廣播界托辣斯的形成，另一方面有效的防止輿論被壟斷，美國報業企業化

，壟斷市場，控制輿論的現象並未出現在廣播界，這可以說是傳播法案與FCC的一大功勞。

## 貳 取締不良的節目內容

美國憲法第一款規定人民有言論自由及出版自由，傳播法案第三百二十六條亦規定FCC不得干涉電台的節目內容，但是FCC認為對電台節目內容的事後檢查並未違反憲法，尤其對一些不良的節目內容之取締，有助於社會之安寧。

不良節目內容之產生，是由於短視的商人抓住人類弱點，加以表現，強調，企圖自麻醉人類心靈來吸引聽眾觀衆對節目之欣賞，再透過商業廣告而達到推銷物品之目的。

雖然傳播法案之制定在於電視開播之前，但是其約束的範圍並未因時代的改變而落伍，目前美國廣播電視節目使少年表現在放蕩，匹夫之勇；使他們在情愛方面過份早熟，使青少年與成年人「性」關係的放縱，終日沉醉於低級樂趣之中，但是另一方面，社會運動家却不斷的倡導，購買教育時間與商業時間對抗，以挽回利令智昏的現象。

傳播法案的規定下受到禁止的節目有（一）傷風敗俗的節目，（二）彩票與餽贈，（三）賽馬賭博，（四）誹謗，（五）插播的不良廣告等五項，茲分述如下：

### 一 傷風敗俗的內容

節目內容破壞傳統的道德規範，則被視為侵犯了公益，傳播法案禁止任何猥褻、淫亂、污穢、欺詐

的廣播，如果電台採用這類節目，將被吊銷執照及宣判入獄。

如KVEP案件，被稱做俄爾崗野貓（Oregon wildcat）的「當肯」（Duncan）因大專批評宗教，被視為侮辱上帝而判罪，並吊銷KVEP電台之執照。

KTNT案，該電台受某醫生的餽贈，在廣播中報導能包醫癌症，並建議病人買某種藥或到該醫師的醫院治療，法院以其欺騙聽眾，犯了詐欺而判罪。

什麼情況是猥褻、淫亂、詐欺、污穢？電台常感到懷疑。色情？污穢？用什麼尺度來衡量？什麼內容算是侵犯社會公益？FCC採取斷然的立場，認為只要對宗教的侮辱、引發政治的混亂或造成社會秩序不安、及向一些青少年提供色情，不道德的性知識與性問題，即在被取締之列。

KGEF案，可以充份的說明政府的態度與決心，KGEF是洛山磯的電台，在節目中強烈的攻擊政府及政府官員，攻訐法院審判不公平，也揭露人民的隱私和洛山磯的工人在教堂內買賣私酒、聚賭，同時提及「性」問題或攻擊羅馬正教。這些事實嚴重的侵犯了廣播法案，及WOT案的判例，因此聯邦廣播委員會（FRC）吊銷其執照。電台主持人羅勃不服，上訴到「美國上訴法院」（U.S. Court of Appeal），但是上訴法院仍維持哥倫比亞地方法院及FRC之判決，認為：

「如果一個人擁有州際間的商業電台，在毫無阻礙干擾之下，利用電台為工具，自一個地方到另一個地方的去破壞法院的公平審判，侵犯成千成萬人對宗教的信仰，引發政治的混亂，造成社會秩序的不安寧，同時對一些青年或無知者，提供一些不道德的性問題。只要違反上述任何一項都是眾所皆知的誹謗及不良內容。果真如此，那麼廣播事業，不但不是對人類提供福利，反而是賜予罪惡，而國家將變成

人與人之間勾心鬥角，人與人之間利害衝突的舞台。」

在電視節目的淨化上，「全國廣播與電視協會」(NART)制定「電視法規」(Television Code)，並在一九五二年三月一日宣佈生效，法規主要的要求電視公司對法律、婚姻、宗教、政府、傳統道德加以尊重，而對於自殺、犯罪、性、吸毒、酗酒、賭博、謀殺等加以貶斥。在節目資料的擷取上規定：

「節目資料之採納應力求擴展觀衆之觀念，提供有益的高尙娛樂，及熱情之鼓勵，並使其時刻念及公民對社會應有的責任。」

法規中禁止下面數項節目，如：

- (一) 褻瀆神聖、猥淫、春宮圖、粗俗等應予禁止。即使是部份觀衆所愛好期求亦不能例外。
- (二) 攻擊宗教及宗教信仰者，應予禁止。
- (三) 尊敬乃維繫婚姻神聖義務，亦爲家庭中價值所在，離婚一事殊非臨時或正當之處置，與解決夫婦間問題之答案，在節目中尤應闡明。

(四) 不正常的性關係，不可廣予推介。

(五) 性犯罪及性變態通常不可作爲節目資料。

(六) 以自殺爲社會問題之解決方法者應予禁止。

有關節目的採用共廿四款，上述所例舉僅是其中的一部份。

另外對於兒童時間，兒童節目問題也引起爭論，但並未有實際行動，專家不斷的研究對策，電視法

規只能規定在兒童節目的時間內，考慮其內容之水準，使其適合少年及未成年人。至於其他節目則無法以適合兒童的標準來衡量，因此專家們建議，適合成年人節目最好在孩子入睡之後的時間播放，以免帶給兒童不良影響。

## 二 彩券與餽贈

第二類被禁止的節目是在電台或電視，利用彩券或餽贈作為吸引聽眾或觀眾的方法之一，這種方法引起了許多的批評，認為彩券的中獎與餽贈，違反了節目的本質，不能為大眾提供服務的任務。

但是一九二七年的廣播法案，並沒有明文規定禁止給予聽眾獎品或幸運券的規則。

然而在各機關，人民及報紙的攻擊與壓力之下，一九三四年的傳播法案第三百十六節規定，禁止彩券或類似方式的計劃，如果違反規則，將受到吊銷執照的處分。

但是，廣播界認為他們有獎徵答的節目，並非是幸運，而是聽眾或觀眾親自回答問題的代價，不在餽贈之列。同時 FCC 所規定的禁止報酬的範圍太大，而且吊銷執照的處分太嚴厲，廣播界的要求未獲美國高等法院的同意。

電視法規上也有下列的規定：

(一) 競賽不應構成開獎之弊。

(二) 任何電視廣播節目設計，皆不可利用一般人獲得報酬，在心理上給以引誘，以收買觀眾。



(三)獎金係訴諸迷信，基於運氣或其他者，應不予接納。

### 三 賽馬

電台播報體育新聞爲一般聽衆所酷愛，不管是無線電台或電視台，收看體育新聞者佔絕大多數，但不少電台却利用體育節目中的轉播，做爲賭博性的娛樂節目。

FCC並不禁止播報賽馬的實況錄音，惟涉及賭博行爲則嚴加禁止。FCC爲禁止賭博與廣播界掀起極大的論戰，雖然在這期間，許多電台因涉及賭博而遭受處分，但是仍然有不少電台去觸犯FCC的法令。計有卅二家廣播電台，五家電視台受到處分。

FCC的奮鬥，不但獲得政治界的支持，參議院也新訂法令，重申禁止利用大眾傳播媒介作爲賭博的工具。電視法規亦規定：「賭具之使用，當其爲劇情發展上必須之道具，或作適當的背景，僅能在顧慮週到之情況下顯示，並應適合在不含有喚起興趣或獎勵賭博之態度下進行之。如遇體育節目之現場轉播而依法准予賭博者，則演出時，應與聯邦、本州及本地法律規定獲得一致，並應集中在公共體育重要比賽之節目中。」

換言之不准有賭博行爲，如果必須要有這項行爲，必須先獲得聯邦政府，州政府及地方政府之核准，事實上不可能有政府的法律允許公開賭博行爲。

### 四 誹謗

誹謗行爲非但政府明令禁止，廣播界本身亦認定爲不良的節目內容。

問題的關鍵在於什麼情況下是爲誹謗？根據美國最高法院之規定：「誹謗乃對於尊嚴的損害，如無其他正當原因，而故意刊佈有害於某個人之記載，此種記載又爲虛偽的，或對他人屬實，而對此受害人之個人則否者，亦應負一般的責任」。此外電視、廣播應屬於書面誹謗抑是口頭誹謗？按美國一般慣例，其區分之標準，在於其具有恆久性與否，口頭誹謗是短暫的，常由語言或侮辱性的姿態所形成。但是廣播、電視的傳播方式包含着新聞、評論、廣告、娛樂，因此如完全拘束在口頭誹謗似乎大偏狹，而應包括在有圖片、文字、照片在內的書面誹謗。

廣播、電視之誹謗，均爲播音員於廣播或電視說明中，臨時插入含有誹謗性之言辭。或因新聞、評論、廣告、娛樂中有意無意的涉嫌誹謗。其中以廣告類型所發生的誹謗最多，尤其在民營的商業電台，廣播員所犯之誹謗，係臨時所發生，電台無法控制之，電台是否應負責任？FCC認爲電台應負全責，其主要的觀點是在於把電台人格化，認爲在整個廣播程序來說其責任相等。

廣播電視的節目，經常提供給合法的公職候選人做爲政見發表，辯論的地方。依「傳播法案」第三百十五條規定，不得對候選人的廣播加以檢查。但是FCC却依然對觸犯誹謗的候選人加以制裁，其所持的觀點在於維護社會的公益，並認爲廣播界曲解了第三百十五條之規定，同時傳播法案不得置各州法律不顧而保障廣播界的錯誤。爲此FCC與廣播界在法院中爭辯，各有千秋，相持不下。

一九五二年，衆議院提出兩個法案：

(1)俄哈拉法案(The O'Hara Bill)：同意FCC有權檢查誹謗言論。

(1) 霍蘭法案 (Horan Bill)：如果電台無權去約束或控制候選人等在廣播中的言論，則檢查誹謗言論不應舉行。如犯誹謗則候選人應負全責，電台不須負此責任。

兩個法案均未獲通過，FCC堅持原議，繼續檢查誹謗的言論，廣播界只得要求候選人在演說之前，將演講稿提交電台檢查，如此才減少了許多有關誹謗的紛爭。

## 五 不良廣告

世界上第一次商業性廣告，開始於一九二二年，紐約Queensboro地產公司向WEAT購買十分鐘的時間。從此以後廣告在廣播、電視中的地位如日中天，控制了電台的生命，並引起許多的問題，最主要的是節目水準降低及插播廣告令聽眾觀眾厭惡。

美國作家司密斯 (D. Smith)，最近於Harper's雜誌表示「今日美國廣播電視事業，已成為商業金元馴服的奴隸。」因為廣告客戶是電台的生命根，供給其經濟來源，而得以左右節目內容，使得節目失去公正立場，並且風格平庸膚淺，水準甚低。

加以廣告啾啾不停，令人厭煩，帶給聽眾觀眾沉重的負荷，此外廣告的內容、渲染、誇大、色情、聳動、駭人聽聞，令人難以接受，這種誘惑與欺騙對社會發生不良的影響。雖然這些情況在早期不甚嚴重，但是在一九二二年初期即遭受不同的反應，可是由於並未真正威脅社會秩序，所以反對廣告者不多。

FCC雖未明文規定控制廣告，但是電台如經常做虛偽的廣告，對於其本身業務有很大的影響，如

一九三六年「KMA」與「KGBE」兩電台爭取全天播音，結果KGBE因播放不良廣告而被FCC拒絕。

從此以後FCC對不良廣告，採取嚴格管制行動，雖承認一個有益的廣告，能够介紹新產品及促進商業之繁榮，但却強調不良廣告對社會貽害無窮。廣播界要求FCC停止對他們的歧視，希望能獲得與報紙，雜誌一樣自由廣告之權利，FCC同情廣播界之困難，遂把廣播網不良的廣告取締權交給聯邦商業委員會（Federal Trade Commission）去處理，FTC特別重視有違害人類健康的不良廣告，同時制訂條款約束電台對聽眾之欺騙，但是FTC主要是對抗不良廣告的製作人，而非對抗電視、廣播電台，此外給與廣播界與其他傳播媒介同等待遇。

廣播界也發起自律運動，國家廣播協會（NAB）鑑於許多廣播同業，不顧社會道德，社會秩序的惡劣作風，不啻是自掘墳墓，要求自我革新，訂定守則（A code of Ethics）相互約束，並宣稱他們的廣告將沒有虛偽、詐欺、誇大，及愚弄聽眾的現象。

電視法案對廣告的限制也甚為嚴厲；「商業電視廣播者，可使其機構適合作為產品及服務之廣告宣傳，惟應不忘其對大眾所負之責任，電視台不可懷疑廣告家之正直及廣告之真實性，但有理由相信其為違反社會及不真實者，應予拒絕播放，此項原則可依判斷伸縮靈活應用，因為電視節目係以家庭為對象而設計，故須遵從規定」。共有七項規定如烈酒、軍火、彩票、賭博、卜算占星術等等不得在電視廣告出現。

對於醫藥的廣告也應加選擇，避免虛偽誇張醫藥的效果。亂用聳人聽聞的音樂視覺效果的疾病廣告

亦不得接納。

廣告時間的長短，在一九二八年FRC曾說明：「廣告只能偶而對聽眾提供真正服務，並不是節目中的主要成份。」因此時間必須受限制，否則聽眾、觀眾的不滿及抗議將更加強烈。FCC希望廣播界自動減少節目中廣告比例，每小時不超過十八分鐘，但是廣播界以「不勝財政負擔」為理由拒絕接受，FCC亦無可奈何。故FCC除了對不良廣告的取締之外，在這方面並未採取太多的行動來維護聽眾的權利。

電視法規，規定廣告時間之標準指出：「插播廣告係為調和數個單獨表演而設計，一般長度為一分鐘，附帶在節目本體內，此項時間常可售與獨立之廣告家，若為十五分鐘節目，通常不超過三分鐘，若為卅分鐘節目，不可超過六分鐘，如非為十五分鐘與三十分鐘之節目則每五分鐘可有一分鐘插播之比例。」把廣告時間的紛爭做了初步的解決。

### 叁 節目合理化

政府管理廣播業，一方面是消極性的檢查電台播放的節目內容，另一方面則是積極的指示廣播界如何做到服務大眾的目的，在這方面政府提出四項方針：（一）節目分配與均衡，（二）提供「公共事務問題」的討論節目，（三）機會均等條例，（四）營業與非營業節目之平衡。

#### 一 節目分配與均衡

FRC及FCC都同樣要求各電台，平均分配他們的節目，以適應廣大聽衆的需要。一九二七年FRC即指示電台，將宗教、商業、教育、娛樂、農業等節目分別安排，務必使之平均，以服務大眾。

對於節目分配有兩種不同見解，部份人認爲電台播放特殊專業性節目，只能爲特殊階級服務。另一部份人認爲每個電台應有他的特殊性，如農業、教育、宗教，乃至再精密分析如古典音樂，現代爵士樂，戲劇等，每個人有充分權力去支配、選擇，而不致於造成特殊階級的專利品。

國會與FCC均瞭解，如欲強制全國各電台遵行節目計劃或訂定節目規律表，事實上是不可能。因此政府採取數項措施：

1. 擴大地方廣播網：相同性質的節目相互衝突，剝奪了聽衆的選擇權利。FCC決定將地方性電台組織成一個廣播網，並按着公平原則，分配有關地方事務或公益節目以達均衡的目的。一九五〇年，FCC爲促進TV的發展，准許設立TV的「衛星」台，並且准許他們播放母系電台已播的節目，這些衛星台的所有權限制不很嚴格。

2. 實況轉播與錄音節目，應加合理分配。

3. 廣播劇的適當比例：肥皂廣告商人發覺清閒的家庭主婦，對其所提供的廣播劇普遍歡迎，因此大量供給廣播劇，大家稱之爲肥皂廣播劇（Soap Opera），或傷感的廣播劇。由於廣播劇的比例顯著增加，引起不少人抗議，FCC要求電台設法調整。在政府的警告之後，發現人民的興趣已由廣播劇轉向爲音樂節目。雖然這項調查值得懷疑，但是政府攻擊廣播劇的猖獗，也許是改變了聽衆興趣的原因之一。

## 二 提供「公共事務問題」的討論節目

政府與人民希望電台提供時間，讓大眾討論目前政治、經濟、社會等問題。在一九二九年FRC將「公共問題」節目列為服務大眾項目之一。一九四六年，FCC正式把討論公共事務列為條例。

他們認為廣播與電視的功能，不僅在於娛樂羣衆及廣告宣傳，應該有效的貢獻其教育功能，使人民知他們周圍環境所發生的事，並激起人民對公共事務的興趣，進而為民主政治獻出他們的力量。這個觀點不分各界均表贊成，電視法規更認為這是他們的責任。

但是執行這項理想，漫無限制的討論公務及爭議的問題，往往會發生兩種困擾，一者完全開放讓熱心公益者，辯論有關公務問題，必將使空中的電波都成為傳遞着人類的爭吵。二者破壞了節目的均衡及剝削公益的原意。因此廣播界要求合理的分配時間是應該的。

雖然政府要求廣播界播放公益問題，但仍限制報導議會中的辯論及法院審判實況，廣播界對此深感不滿，自電視出現以後，情況稍有改善，尺度也較為放鬆。

電視開播初期，亦遭受批評，主要的是過份報導娛樂、體育、犯罪消息，很少提供討論的節目，根本置條例於不顧，FCC一再提出警告要求負起廣播責任。電視法規制定後，才密切的與條例合作。電視法規上規定：

1. 由電視提供有價值之論壇，供公眾討論各種有關之社會問題，此種討論應注重責任觀點，並公平給予雙方辯論機會，而達到造福公眾之目的。

2. 討論公益問題節目時間安排應依照下列原則：

- ① 個人團體或組織若有重要的公共爭論問題，電台應給予充份時間，提醒公眾注意，從而發生興趣。
- ② 公眾問題之討論，不可誘聽眾或觀眾相信該節目純粹娛樂、新聞或其他性質之欺騙方法演出。

### 三、機會均等條例

公眾利益，公共事務等問題的爭執很多，政府乃規定條例以避免廣播界被利用在私人的爭議及宣傳上。廣播界也表示願意接受這項維護其利益的方法。如電視法即規定討論公眾問題社會問題，應該給予平均的機會。以謀求個人與羣體的利益。

FCC一方面儘一切的方法，探索人民對公務及政府的批評與建議。一方面要求電台設立討論型式的節目，並且不得任意拒絕與自己立場不同者的申請。

一九二七年廣播法案承認，公職候選人有公平利用無線電廣播的機會。一九三五年再將之列入傳播法案第三百十五條。平等條例的提出早在一九二九年的聯邦廣播委員會，也引起議員們注意，他們都想借廣播作為維護聲望，獲取人民支持的工具，以便公開他們對政策的見解，進而影響輿論。宗教問題也同樣引起注意，所謂「耶和華見證」的問題也捲進國會，要求准許傳道。眾議院准許宗教與教育有機會均等的待遇。

參議院中制定的均等條例並未完全成功，一者內鬩一者外力壓迫。首先廣播界並未完全支持，美國



電話電報公司不希望廣播變成特定權益的代言人，也怕帶來不少爭論造成許多的混亂結果。外在壓力是國會議員的冷漠，不予以支持，他們認為 FCC 現行的條例已經非常合適而不需要再訂定新法令。因此 FCC 依然掌握一切有關條例，及控制着執照與公益問題之間的相互關係。

在平等條例的範圍之內，最容易引起紛爭的問題是宗教問題與政治問題。

在政治問題方面，不少的政治家常常指責電台供給他們的政敵不公平的待遇，如國會議員等。當平等條例問題正在含混不清時，傳播法案即說明對公職候選人有公平的發言機會，並非對所有候選人都必須平等待遇，而是說如候選人要求則廣播界必須提供這個機會。早年共產黨與民主，共和兩黨均享有平等條例，但是自一九五四年，國會取消共產黨員候選人的權利，其目的是在於防止滲透與顛覆等不軌活動。

至於政府官員同時也是候選人，其借用廣播電視發表演講，是否也將受傳播法案第三百十五條之限制？如一九五六年，艾森豪總統為埃及、蘇伊士運河危機在廣播電視中發表演說，適逢總統大選年，引起爭論，FCC 裁定總統是施政報告而非競選演說。

宗教節目問題上，廣播界試圖協調各教派之爭執，但是由於平等條例，格外感到困擾。而 FCC 又宣佈凡是拒絕不同教派申請之電台，將予以扣押執照，也不允許將宗教時間自由出售的要求，至於在節目中批評或攻擊其他教派更是禁止之例。

電視法規對宗教問題提出下列要求：

1. 電視廣播可以同時送到各種不同宗教信仰觀眾之前，故應該避免攻訐宗教。

2. 宗教節目應力求虔敬正確，不得有偏見或嘲弄。

3. 宗教節目時間分配，電視台應以最大之努力，公平的分配予在社會上具有代表性，有信譽之團體

電視法規的原則又較傳播法案更爲合理、進步。

#### 四、營業節目與非營業節目之均衡

政府認爲電台節目除提供營業性節目外，應該爲廣大的羣衆提供教育及文化的非營業性節目，委員會把這項問題列入法案，強調電台如果不能服務大眾，則自商人得來利益的機會，將交給需要的人，也就是說必要時取消其執照。

但是商人們及廣播界拒絕將黃金時間，做爲非營業性節目，他們所持的理由是在營業利潤。廣播界這種態度，引起嚴厲的指責，斥其「強烈的重商主義者」，紛紛要求予以嚴懲，但是委員會並未採取實際行動。不過由於人民團體或私人的責難，有的要求白天不許播廣告，有的要求星期天不得安排廣告，因此參議院詳加調查後發現在五百八十二家電台（一九三二年）於一星期中，非營業節目時間百分之六十三點八六，營業時間百分之三十六點一四，事實並非如此的嚴重。

同時廣播委員會（FRC）也認爲如果完全禁止廣告的存在，勢必斷送現行的廣播事業，因爲沒有一家電台的經濟足以摒棄廣告之後仍得以生存的，但是如對於非營業時間的百分比加以規定，或限制某段時間內不得供以商業性之節目則仍可以考慮。其實攻擊重商主義者並非指責於他們出賣太多的時間，

真正的原因是在於商業電台與非商業電台之間的競爭，某些法令偏頗商業電台，引起非商業電台的不滿。

一九三〇年在政府支持下，教育人士組織國家教育廣播會議(National Committee on Education by Radio) 這個會議為教育電台爭取了不少利益。但自一九四〇年，部份商業電台的營業節目佔百分之九十五而非營業時間却僅僅百份之五，而這百份之五都是在清晨或深夜，根本很少聽眾收聽，因此攻擊重商主義的論調再度掀起。

為澄清雙方的紛擾，FCC對非營業性節目的五大功能作下列說明：

1. 調和節目內容使之豐富有趣；廣告商們一般都收買新聞及娛樂時間，結果勢必要控制了整個廣播網，而使教育及文化節目，討論公益事務的時間受到忽視，為了滿足聽眾的需要，協調節目必須配合非營業性時間以維持平衡。

2. 非營業性節目的限制出售。如宗教節目，政府官員施政報告，聯席會議實況，總統國會咨文等，雖然廣告商想購買，但亦不會被允許，因此非營業性節目就顯得格外重要。

3. 對少數人提供服務；商業節目絕對不可能對少數人提供服務，商人為商業利益希望擁有廣大聽眾，因此勢必犧牲少數人，不過往往少數人的節目會變為擁有廣大聽眾的熱門時間，如有一個節目稱為：

N. Y. Philharmonic Orchestra，一九三〇年間擁有五百萬人，到一九四六年增加為二千八百萬人。

4. 為非謀利的組織或團體提供機會：FCC不斷致力於使熱心公益的人民及聽眾，欣賞他們所敬仰

而喜歡的團體所提供高水準的節目，這類有益於大眾的節目如：教育、音樂欣賞、農業指導、宗教、市民生活、主婦生活、工人之友等等。

5. 如果廣播者欲設計新的節目，以吸引聽眾，往往要自非營業性節目中獲取經驗，商人不可能選取不受廣大羣衆所願意的節目時間。

目前美國推行教育電視節目有四個機構

1. 教育電視共同會議 (The Joint Council on Education TV) 其職責是協助教育電視台之發展，並担任法律顧問。

2. 美國教育會議電視委員會 (The Committee on TV of the American Council on Education) ；鼓勵教師參加電視活動，並組織教育家的顧問會議，使TV發揮其教育功能。

3. 教育廣播家全國委員會，(The National Associations of Education Broadcasters) 為職業性的教育廣播的運動機構。

4. 教育廣播電視中心 (Educational TV and Radio Center) 為推行電視教育的機構，並於節目內容作不斷的研究與調查，以求發展。

目前美國電視節目在趨向太商業化之際。這四個機構正面臨商業節目的挑戰，因此它們的責任也愈為艱鉅。在非營業性節目與營業節目的平衡上，電視法規也規定許多原則：

1. 文教節目上演之時間，應安排於便利能達成被這個節目所誘導的羣衆之前，並亦應便於以吸引最大可能之一般觀衆。

2. 電視台應尋覓機會，介紹有助於啓發公衆之確實資料，以達誘導社會之目的。

自時間的分配及其功能來分析，無論那一類型的節目都有特別及獨到之效能，因此唯有適當的分配與應用方不失傳播媒介的初衷。

## 肆、管制與自律

### 一 管制

廣播界一方面受到政府法令的限制，另一方面爲圖本身的生存及肅清不良份子而發起自律運動。

廣播業萌芽時期，政府對電台節目的管理條例如廣播法案，交通法等，很少遭到反對，甚至於他們常爲節目問題，及某項承諾或在執照等案件中，出席作證，幫助FRC控制廣播界。

但漸漸的廣播界不願接受管理條例的拘束，開始向委員會攻擊，首先是沒有組織的單獨行動，即連國家廣播協會（NAB），在一九三四年仍對委員會甚爲友善，到了一九四一年NAB開始攻擊，「反對任何的立法或管理措施，以及直接間接的侵害廣播業者在節目管理節目內容，商業經理及工作政策的權利。」

一九四〇年，國家廣播協會在主席米勒（Justin Miller）的領導下，聯合廣播界及其他傳播媒介，促使國會表示FCC沒有合法的權利干涉節目內容。自一九四六年的藍皮書（Bluebook）頒佈後，管理條例成爲雙方爭執的大問題。NAB領導抵制FCC的管理條例，並未能獲所有同業者的衷心合作與支

持，許多廣播業主持人贊成立法，如擁有多家電台的B. F. Crane曾到參議院作證，反對NAB的意見，他們認為只要能為社會道德，社會安寧着想，管理條例視同具文，不足為懼。此外也有不少人贊成FCC遏阻傷風敗俗的節目，認為不良節目的取締是應該而且合理的。

反對管理條例者同時向其他傳播媒介乞援，要求支持廣播界享有憲法規定人民有言論出版之自由，這些權利不容有所歧視、分割。但報紙等並未予以幫助，僅是表面上讚美廣播自由，譴責政府之干涉，不過却批評TV及無線電台之節目不合公眾利益，電影也嘲笑廣播界的重商主義，這種不利的暗流的滋長，強化了立法的壓力與必要性。

廣播界要求國會制訂新法取代FCC之傳播法案，並呈遞建議書，擬定大綱請求參考，以不獲參議院的贊同而終歸失敗，雖然並未成功但却一直在奮鬥着。政府之所以採取強硬態度當有其原因，如FCC主席明諾(N. N. Minow)在一九六一年的全國廣播會議上，猛烈的攻擊商業電視節目所從事違害社會道德的勾當，並警告說「必須在增進製作水準與拆去天線的途徑上任選其一」、「還是你們自清，不然就要勞動政府的開刀了」。他又說「諸位該應告訴你們的廣告主顧，不必對千百代價而計較，應該對於千百萬人的瞭解寄以更大的關懷。各位應提醒你們的事業投資者，一個在廣播電視方面的投資，是購買公共利益」，「在面臨洲際電視網來臨之前，政府絕對不允許現在的節目形式揚惡於海外」。電視業者對於明諾的指責，激起憤恨斥之為官僚，但明諾的指責却深獲無數美國人的支持與讚揚。

## 二 廣播電視的自律

美國政府對待廣播界的態度，誠如前述保障重於干涉，只要能合於公益，維護社會安寧，並不會加以無理的控制，因此，「自律」乃應運而生。

廣播界認為他們無需政府的法令管理，自律會使得他們自己製作好的節目，這項節目之優劣與否他們能正確的加以衡量。正式的廣播自律是在一九三二年國家廣播協會（NAB）為限制各電台及廣播網之不法活動所訂「自律規章」（Self-Regulation by Broadcasters）。後來不法之同業不顧社會道德，NAB呼籲不可自掘墳墓，乃定守則（A Code of Ethics）相互約束，並宣稱他們的廣播將無虛偽、欺詐、誇大及愚弄聽眾的現象。

NAB在自律運動中，一直的擔負着艱鉅的任務，如訂定廣播及電視公約，維護美國現有廣播制度，避免政府的檢查，獲得FCC批准各電台採取遙控制的措施；反對立法方面歧視商業廣告的建議等等。除了上列所舉之外NAB為保護廣播界的利益也做了不少的工作而促進廣播事業之發展。

自律運動廣泛的推行着，然而廣播界無法使批評自律運動者接受他們的觀點認為只要自律就可以不必政府制訂法令來管理。批評者同意自律是使節目維持良好標準的方法之一，但是政府的管理條例在他們的自律失去效能時却非常有用，如果沒有政府的強大壓力，廣播界事實上不可能做到自律，就因有了管理條例才有自律的產生。

批評者再指出，政府的管理條例是必要的，因為自律法規並不能發生實際上的效力，許多人根本不理解NAB的「自律規章」視同廢文。雖然有人試圖加強自律規章的權力，但問題並不簡單，首先他們對NAB的威望發生懷疑，加上不能有具體的力量來管理NAB的會員，因此批評者認為想用自律來控

制脫韁之馬是一件困難的任務。

一九四七年，曾有許多廣播界，廣告界提出組織「顧問會議」(Advisory Council)，其作用在於改善節目內容。部份人認為其類似沙皇政府的自律，不予認可而終告泡影。

NAB的自律規章對於廣播事業雖有很大的影響，不過目前這項效果已受到三種因素所損害：

1. 由於廣告對於美國廣播生存之重要，其結果多數電台之廣告未能遵守規定，並由近年來面對電視之競爭，損害規章範圍的趨向日趨激烈。

2. 由於會員電台各個利益不同，故除了不重要的規定之外，其重要者很難在規範上獲得一致的協議。

3. 規範中對某項事務雖有明文規定，但除了受良心壓力者外，其他仍常常不予遵守。

管理電視節目是一九五二年的電視法規，其目的在於「共同合作以保持電視節目之水準，使對美國公眾所需要的教育、知識、文化、經濟、道德與娛樂等，獲得充份之考慮，達成更多服務公眾之機會。

「法規訂定若干服務及選舉之權利，非會員將無資格享受，其所謂之會員是廣播與電視協會(National Association of Radio and Television)。

法規為電視界提出康莊之大道，它指明：『美國電視廣播之自由競爭制度，係以廣告收益為基礎，廣告支持電視，從而使美國人民自電視上獲得優良之教育與娛樂節目，依法從事電視廣播工作者，應自負節目責任，不寧惟是，在法律上且有努力製作高尚而富有教育性節目之義務』。『所有參與電視廣播工作者，乃係共同對美國公眾、並就尊重兒童之特殊需要、以及社會責任，文化教育之進步，上演之適



當與廣告之合宜與否均需負責』。

## 伍 爭取自由

前面數章，我們提出若干事實詳細的述說，美國廣播電視界如何的努力奮鬥，以爭取廣播自由及反對政府的法令約束。也曾指明由於民主思潮的日益進步，爭取自由的決心也就愈為強大，然而要享受自由的權利則必須付出代價，其他代價是向社會道德，社會秩序負責。但是廣播界向全國人民說明他的艱鉅，也向 FCC 提出嚴重的質詢，他們認為 FCC 沒有權利對節目內容加以檢查，若檢查是合法又依據那項特別條款？此外又堅決的反對 FCC 干涉空中廣播自由；認為這些限制對美國立憲精神是嚴重的侮辱。

## 一 檢查制度

傳播法案第三百二十六節規定 FCC 不得檢查節目內容，廣播界一再重申本條款的意義，要求政府取消檢查制度，但是由於雙方所持立場與觀念不同，故沒有得到任何的協議。

政府立法之初，國會與廣播界並不贊成檢查制度，藍皮書規定節目內容應負有服務社會的責任，也只是強調以前傳播委員會的政策而已。早在一九二〇年所召開的廣播年會（Annual Radio Conference）即對政府的檢查政策反擊，認為任何一種方式的控制均屬檢查。然而檢查的定義却非常的含混不清，

政府與廣播界立場完全相反。正當此際FRC已經開始執行干涉不良節目的工作，有兩個電台因此而被吊銷執照，廣播界爲此指責FRC違反了憲法之精神。

爲避免「檢查」意義的紛爭，法院宣佈其區分的原則：一爲事前壓制，一爲事後處罰。如FRC在事前壓制則是檢查，事後處罰並不在此數，而該是責任。如果FRC在廣播前爲淨化內容，用藍筆檢查原稿或審核節目則算是檢查。但是如果電台可以隨心所欲播放節目不受政府之干涉，萬一其節目內容違反公益，涉嫌誹謗或妨害風化等而被吊銷執照，這種情況之下不應視FRC爲檢查行爲，而是履行社會責任。

廣播界反對法院的解釋，堅持FCC所制定的管理條例都是對節目內容的檢查，不過最後終於承認法院的解釋，然而對FCC的事前壓制仍堅決反對。另外對FCC控制執照的生死大權感到憂懼，尤其每逢領新執照FCC總以過去節目表現好壞作爲核准與否的標準。

若某電台違反了規章，如能保證將來決定遵守FCC節目標準，將會獲得保障，如WHRC與五月花兩案，前者保證不再歧視工會，後者保證不再對爭論的問題壓制一方而偏袒另一方。這兩電台的執照都被核准。

廣播界提出另一項要求：「與報紙享有同等的自由」以作爲反對檢查的重要藉口，他們認爲廣播電視與報紙同爲大眾傳播媒介，同樣擔負着傳播消息，教育人民，娛樂羣衆的責任，理當享有同等的待遇，不該受到歧視。這項要求並未獲得法院的同意。他們不得已把爭議的原則提交參議院國內及國外貿易部（Senate Committee on Interstate and Foreign Commerce）請求惠助，也沒有獲得絲毫的結

果。

## 二 空中播音自由之爭

控訴FCC的另一項事實爲訂管理條例已經違反傳播法案第三百二十六條規定及美國憲法第一款保障人民言論自由的精神。

控訴並未獲得成功，這項爭論的重心集中「自由」的涵意及FCC的管理條例對自由所產生之影響。支持FCC政策者認爲除荒淫、猥褻、誹謗、彩票、賭博等不良節目外，FCC不會任意干涉節目內容，諸如不要求某些人或團體可以廣播，不指明何種意見該不該被表示，也沒限制服務的種類，電台的經理有充份的自由去決定他們的意圖。

廣播界人士對這種議論頗感懷疑，雖然FCC把管理條例一般化，但對節目內容在許多情況下却是巨大的壓力，如思克特(Scott)案，電台向FCC請示無神論的意見是否可以報導？而FCC很含蓄的准許，這就是受其控制的例子之一。

支持FCC管理條例者，強調傳播法案有益於言論自由的伸張及發展，如果讓廣播界單獨作爲或許更會破壞了意見表示的自由，甚至於壓制意見表示之機會。因此政府的適當管理將不致於使人民的自由受到過份的控制與剝削。同時他們也都認爲無論是政府或廣播界，任何一項管理條例的訂定勢必限制或促進自由的伸張。例如保護一方之自由，不可避免的將限制另一方的自由；因此政府與廣播界不可能雙方都完全滿意。在這種趨勢下，反對管理條例的廣播界只得在自律與政府的管理之下謀求生存了。