

# 美國的傳播政策：

## 競爭性市場的歧異性與多元化

Anne W. Branscomb 作  
袁 乃 娟 譯

### 壹 前言

美國這個社會，由於有平等、反集中、地方均權、意見自由和不受干預的市場觀念這些歷史傳統，因此，這個國家的許多政策經常是不統一（balkanization）的，而傳播政策也因而成爲競爭、衝突和屢經爭議之下的產物，它既未經詳盡的規劃也缺乏完善的決策過程。在民主政治體系下，所謂的意見自由市場，往往寓含了“誰的聲音最大，誰就能夠被聽聞”這樣的意味，反映在美國傳播政策上的，自然也成了商業競爭味道十分濃厚的一種傳播意理。

現在的美國，有著全國性的郵政系統，地方與公衆興辦的圖書館，可以使全體民衆獲得充份資訊的印刷媒介；而資訊時代的來臨，帶來了更進步的電信系統，人民知的世界和電子世界結合在一起，使得傳播制度有了嶄新的面貌。作者預測，未來的傳播政策將吸引更多的注目，學界與實務界將投入更多的資金以改善傳播技巧，擴充媒介設施，而制度本身也更形複雜與多元。

今天的傳播媒介結合了聲音、畫面與資訊，是一種整體性的服務，要用一般的法律系統來加以

管理有相當的困難，尤其一個政策的釐訂往往有不同的型式，不同的架構，企圖取得“整體觀”可謂不昂。在美國，通常公共政策產生途徑至多，可能由聯邦（或州）政府自行擬訂也可能與法院的判例發生關聯，有時某些民間機構（財團法人、基金會等々）則扮演了參與分析和監督者的角色。

本文是由以下的四類傳播媒體加以分門別類，進而對相關的法令提出探討。

一、印刷媒介：報紙、雜誌、新聞信函

二、電影與電視影片

三、廣播、電視與有線電視

四、公衆媒介：電信、衛星、微波與數位傳輸。

爲了進一步探索傳播政策的複雜性與內容，我們也不妨首先了解政策產生的背景：

一、獨立宣言揭示了人生而平等的觀念，由此延伸，每一個人應該具有得以自由使用各種媒介的平等接近權（access）。

二、美國是一個由二億六千萬人口、五十州組成的聯邦國家，種族歧異、人口龐雜，由於來自世界各地的不同人種滙集於斯，因此這個國家的傳播政策反映了民族大熔爐的歷史背景，而在法規上表達了各宗教，各種族與尋求統一文化的多樣精神。

三、美國据憲法，爲一自由獨立的國家，行政、立法、司法三部門間存在制衡的關係，所以傳播政策表現的是“非集中性”的控制觀念（社會控制、閱聽人控制、利益團體的控制等）。

四、由於聯邦、州及地方政府事權分散，所以管理的精神不夠突出，而使得「法」的約束力和懲罰

力都稍嫌鬆亂。

五從過去的發展歷史來看，早期的政治權力集中在地方政府，媒介的管理也偏向地方。但隨著傳播過程的演變，報業壟斷的事實在現實環境裏成爲主角，而使得商業氣息的影响力改變了媒介的控制權，由過去分散漸趨集中。

六人權法案將報業（所有的媒介）由政府的手中解放出來，同時授予每一個人言論自由的權利，特別是憲法第一修正案明文保障：「政府不得制訂法律……剝奪人民知的權利。」，更是堂堂皇皇界定了政府當局對百姓意見自由權益的嚴正保護。這包括了事前檢查（censorship）干預精神的退卻，知識的全面散播與傳播科技的廣泛應用。

七伴隨著意見自由的觀念而來，是經濟自由的概念。經濟的通則乃是高效率與低成本，一切維消費者的需要爲首務；此外，經濟的原則是競爭，於是在傳播媒介間產生了大量的惡性競爭。

八美國的傳播政策是一個動態的運作系統，許多新概念不時加入，即使缺乏歷史的背景與根源，這些制度的存在充份反映了當代人的需要。例如，隨著時代進步，人們對隱私權要求日益提高，除了一九七四年隱私權法案成立，許多法院的訴訟判例支持這個觀念之外，更多民間團體透過不同的途徑，激盪了他們對新聞媒體的渴望與要求。

以上提示的概念或多或少在一九三四年頒訂的傳播法案中有所闡揚。一如法案中所謂的，本法之目的係在於：

”於國家安全和維護人民生命財產權益的兩項前提下，以合理的收費和充裕的設備，儘一切可能

地使全國人民得以迅速、有效地使用各類傳播服務。

我們可以了解，傳播政策是一個結構和邏輯上的課題，這篇文章所要探討的，大致便是這個方向。

## 貳 官方在政策制訂中的地位：

美國的傳播政策是競爭與爭議下的產物，它的決策過程和經濟學所講的市場競爭概念是一致的，傳播政策的制訂者相信：任何事情沒有絕對的”對“和唯一適宜的方式，什麼聲音最強，什麼便能被聽聞與重視。

在法的觀點來看，代表公司、公衆與私人利益的律師團體經常在聽證會，法庭等不同的場合傳達他們對政策的意見，而一些公益團體，全國性的委員會和 宮委員會則扮演催生的角色。不過我們應該懂得，只有在論爭達到相當熱烈的時候，大衆才會對某些問題感到興趣，而產生要訂立法令的渴望。和媒介有關的決策是如何誕生的呢？

- 有時來自一些有力的財團和大公司
- 有時來自個人（如 John Banzhaf 對抗電視上的菸草廣告）
- 更多時候是由公益性的組織所發出，像是市民傳播中心和兒童電視節目行動委員會等。

公衆政策立法的程序是繁雜的，尤其管理權的歸屬經常是論題的焦點。由於新的傳播科技不斷被創造出來，如何判定各媒介的籌畫機構，各媒介應受何種法令的束縛如今已是愈來愈難劃分。舉

例來說，電子書信誕生，突破了傳統書信的格式，但凡與這一類書信傳遞發生關聯的傳播案件（如破壞隱私權）一旦生成訴訟糾紛，究竟是由郵政單位負責，還是要由聯邦傳播委員會（FCC）主管？

即使是近年來，各界一直希望匯聚多方意見，建立起統一事權的單一機構，訂定出詳盡完備的法律規章以妥善處理當前所有有關傳播課題的好制度，但是始終不能如願。在這些努力當中，首推一九六七年的羅斯托（Rostow）報告。這個報告探討了國際傳播和美國如何運用衛星科技的各項問題，因而導致了一九七〇年，電訊傳播政策諮詢委員會（Office of Telecommunications Policy）的誕生，啓迪了美國往後參與各種國際傳播理論，實務討論的系列探討。爾後，這個機構的興趣逐漸移向地方事務，它參加聯邦傳播委員會（FCC）政策制訂的過程，熱衷於商業廣播，公共電視和有線電視的決策內容，同時透過積極的鼓吹和輿論的配合，喚醒了遊說團體的大量介入，於是傳播政策的參與者增多了。一九七七年，由於媒介所有人的杯葛，電訊傳播政策事務局的組織編制由白宮移向了商務部，而一個嶄新，名稱訂為全國電訊傳播與資訊署（NTIA）的機構成立了，發展全國性的電訊傳播政策和協調有限資源（如頻道）是主要的二項工作。NTIA的首任主持人宣稱，他將延續傳播政策諮詢委員會力圖干預聯邦傳播委員會的各種努力，同時積極分散聯邦政府的力量。

不過NTIA在商務部的隸屬之下，顯然享有遠較白宮之下的OTLP為小的權力。通常在處理國際傳播的實際行政上，不免涉及國際間交涉的問題，然而國務院直接進行了這個任務，而NTIA所能做的，僅僅是如衛星設置等類此硬體方面的課題，在更多時候，聯合國教科文組織所扮演的角色則較之更為貼切。所以NTIA的職權功能一再受到關心人士的質疑。

不久，在各方倡議下，直屬於總統的國家事務委員會開始在傳播政策的擬訂上，表現出有力的地位。福特總統時代，全國事務委員會提出一份報告「全國資訊政策」(National Information Policy)，被認為是官方參與傳播事務過程的一個起點。隨後，探討有關電子郵遞、公共廣播、隱私權、電腦等課題的研究報告陸續發表，往往還由總統送交國會正式備存。當然，有關政策的制訂仍然是聯邦傳播委員會和國會的權力，行政當局不過扮演一個旁觀參與者的角色罷了！

### 叁 印刷媒介

美國的印刷媒介在表面上來看，好像始終是沒有經過任何管制程序的，其實，印刷媒介的內部管理（系統內的社會化過程）才是問題的重點。所以執照制度(Licensing)或是事前檢查(Censorship)都不是研究印刷媒介的核心，與憲法第一修正案——人民知的權利——的關聯才是探討的焦點。

首先，我們必須了解一些和印刷媒體有關的背景資料：

一、美國目前的識字率是98.8%（但是根據福特基金會的統計，美國至少有六千四百萬的成人在功能上(functionally)而言是不識字的，換句話說，是大約有六千四百萬的成年人不願意或不能夠接觸與文字有關的資料、訊息）。

二、幾乎是每一城市，每一鄉鎮皆有公用圖書館，民衆可自由使用。

三 執法甚嚴的版權法確保作者與出版人的權益；而基於學術交流的意義，學術界可以以合理的代價取得（引用）所需要的知識。

四 對印刷媒介（書籍、報紙與期刊），提供優惠的郵遞價格，顯示對自由傳遞消息此一概念的尊重。

五 國會圖書館主動扮演供應豐富的印刷資訊的角色。

六 官方皆有與印刷出版等事務有關的機構以協調全國性的資訊服務。

就電子媒介言，聯邦傳播委員會是主管單位，但在印刷媒介，則無一個主要的管理、督導來源。唯一最常拿來被討論的，是保障知之權利、免受政府干預（據憲法第一修正案）和保持意見自由競爭之市場，免除不合理的壟斷、獨佔（據反托拉斯法）等這方面的觀念。

美國的殖民時代，報紙是大城鎮的專利；直到十九世紀末期，每一個地區則幾乎擁有屬於他們自己的報紙。但是，報業自由經濟運作的結果，報老闆們必須不仰賴政府的津貼，完全靠廣告↓和訂費自給自足，在惡性競爭的情況之下，少數的報業集團壟斷了報紙的市場。雖然某些名報，例如華盛頓郵報、紐約時報和洛杉磯時報也是家族經營的型態，但是上述報團的襲攘力量顯然是更爲強悍的。所以今天，全美國各地，一城一報的現象仍然相當嚴重。

一 在隱私權方面——通常報老闆的心態是相當蠻強，固持己見的，早期報紙的消費者（尤其是事件的當事人）遭遇到不公正的待遇時，往往忍氣吞聲，但是隨著法令規章精神與條文具體規範的呈現，當事人可以透過訴訟手續，爭取實質上的賠償（如金錢）。在這方面，隱私權法案的發展過程可

以提供良好而充份的背景說明。

二 在保障消息來源方面——新聞記者爲了確保源源不絕的消息管道和基於道德上的考慮，經常不願意透露消息來源，如此便和司法程序發生衝突，近年來，透過法院部份個案的學習，一些可以被遵循的線索逐步發展成型，但是記者的保密權（庇護法）和法庭的尊嚴（蔑視法庭罪的沿用）仍然是一個兩難的大問題。

三 人民知之權利與國家安全——新聞界爲了保障人民知之權利，勢必要自由接近新聞來源，自由獲取訊息同時自由發表；但是某些資料的取得涉及國家機密，若果發佈，可能危及國家安全。新聞界定應顧全國家利益抑或完全人民知的權利，亦爲一相互衝突的考量，這也是近年來媒介與官方經常互有爭議之所在。

四 報導的公平原則——商業主義的泛濫，使報界自服於利益勢力的個人宣傳之下，因而務必要制訂公平報導的原則，提供事件的當事人相等的篇幅以爲個人立場之辯爭。報界也應自我規範，避免人身攻擊或惡意攻訐。

五 跨媒介的經營問題——早在羅斯福總統時代，印刷媒介的所有者是否可同時併有其他媒介就一直 是爭論不休的議題。羅斯福以廣播的影響力更爲遠大爲由，曾意圖使聯邦傳播委員會發揮力量，促使廣播與報業的經營權分離。一九七〇年代，聯邦傳播委員會開始訂定政策，立意在獨立報業於其他媒介的壟斷權之外，儘管當時來自報界和廣播界的抗議聲浪不絕於耳，該委員會仍舊禁止報紙所 有人在同一市場內，對他種媒介進行自由投資。一九四〇年，報業跨廣播業經營的，有百分之三十



二點七，一九五三年，報業跨電視界經營的，有百分之六十九，如此可見，跨媒介間的經營十分普及；一九七五年，聯邦傳播委員會總算成功地在十六個個案中，促使報紙在其他媒介的經營上撤退，但是該委員會也承認，這些工作做得還是不夠。

儘管政策中明文禁止了媒介的壟斷，同時揭發了多元媒介的必要性，美國國內媒介獨佔的局面仍舊十分可觀。意見自由市場的理想於是也被一種全國性的媒介連鎖系統(Chain System)給取代了，不僅財力資源集中，就是勞力市場也趨向一致(指在報界服務的人)。現在合衆國際社和美聯社專斷了通訊事業；電影和電視節目也被部份獨大的報界給部份或全部佔有；只要有機可乘，報老闆還要變本加厲地伸展他的觸角。

華爾街日報最近宣稱，他即將建立一個全國性的報紙。它的方式是什麼呢？

一九七九年，華爾街日報的發行量是一百七十七萬五千份，爲紐約時報的二倍，華盛頓郵報的三倍，透過在佛羅里達州等地的印刷和有效的衛星傳播系統，華爾街日報預期將可以在美國本土創造出電子報紙的最佳型式。此一實況之來臨是否將爲報業壟斷之存在引致更多爭議？

如今，更多的報紙所有人將他們的勢力拓展到書本的印製上，根據美國現行法令，書籍出版事業的經營型態尚未有明確的規範，在目前書商獨大局面已可略窺一二的情況下，報業集團的加入，會引起何種競爭？傳播界人士皆在謹慎注意之中。

## 肆 電影事業：

和印刷、廣播相比較，美國的電影事業所遭遇的管制是最少的，而它在國際間的成功也最爲突出。好萊塢和畢佛利山莊威名遠播，幾至無人不曉。儘管有人批評美國的商業電影造成了一個全球性的文化帝國主義，但是另一派人士則以自願性的暴露加以駁斥。他們說，美國人花費大筆的票價去使用電影，才是電影文化直接而真正有關的當事者，他國的控訴顯得毫無道理。

一九三〇年，電影院每星期大約吸引來九千萬觀眾，一九六〇年，二千五百萬，一九七一年，則是一千六百萬，這個數字的削減代表了電視的介入。如今有線電視、影碟、錄影帶的普及，傳統電影遭受的打擊愈來愈大，爲了突破這個困境，許多製片公司開始計劃聯合作戰，他們也對電視中播映的電影片提出有力的指控。

依據一九三〇年代某次國會聽證會的結論，廣播電視界曾經答應不在電視時段裏播映電影，除非當地的戲院已經關閉。現在，某些電視台一天二十四小時不斷地播映電影舊片，片商則不再叫囂；而電視台的老闆則成功地促使有線電視禁止播映首輪電影；這項協訂經一九七八年最高法院的判例而確定。

近年來，電影界也爲自己找尋生路。由於電視上的連續劇、迷你劇場通常無法一次播完，片商乃挖空心思，製作改編於文學名著、電視小說的電影，藉以吸引一些沒有耐性的觀眾。

而隨著電子媒介的全面化，電影亦逐漸與電視掛鉤。某些著名的製片公司如 MGM，福斯公司，派拉蒙公司和華德廸斯奈公司等，現在也都開始加入了電視節目製作的行列。華納兄弟公司更是大力投資，發展有線電視節目。不過五大電影公司不惜血本的投資已經引起有線電視參與者（如傳播公司）據反托拉斯法發出的控訴。不但是演員和劇作家們不滿，就是衛道之士，也為電影文化中瀰漫的黃色與暴力主義涉入電視頻道中，叫喊出他們的不安。不過，對於電影慣用的煽情手法（性、暴力）充斥電視頻道、聯邦傳播委員會倒是以它原則而含混的界定傳達了放任的態度。八〇年代，有鑑於景況的日益嚴重，一個叫做道德多數（Moral Majority）的公益團體以將杯葛消費商品的廣告為後盾，呼籲電視公司停止播映不適宜觀賞的影片來維持既有頻道的淨潔。這項行動獲得了相當不錯的反應。

據一九三四年傳播法案的精神，猥褻、淫誨、下流的內容乃在禁制之列，但是這項說明，似乎較適用在廣播媒介上，電影自發展以來，便一直以娛樂為其宗旨，難脫其商業氣息的原貌。直到最高法院據判例，將電影與憲法第一修正案牽連一體，片商才同意以分級制度來維護一個合理的娛樂環境，依據現在的分級制度，標準分別是：

G — 一般觀眾觀賞

PG — 在父母指導下觀賞

R — 十七歲以上青少年，可在父母指導下觀賞

X — 十七歲以下禁止

美國的稅制在電影史上有著不可抹滅的貢獻。根據現行稅法，凡影片之拍攝皆可享有優惠待遇。雖然這項措施鼓勵了太多劣質的影片，但是無庸置疑的，觀眾選擇的範圍擴大了。一九七六年，由於稅制修訂，電影不再享有優惠待遇，數目乃大為削減，由過去年產四、五百部縮減為年九十至一百部。

一九三〇年代，和所有其他媒介一樣，電影界也成了寡頭壟斷的局面，五大製片公司：華納兄弟、羅威公司、RKO、派拉蒙和二十世紀福斯以及三家規模較小的片商：全球、哥倫比亞和美國藝術家幾乎囊括了全面江山。這八家公司在一九五〇年代製作出佔據（總產量）百分之九十五的電影影片，控制佔總家數百分之七十左右的戲院和擁有最高的壟斷能力。

雖然當時電影的配銷制度還未成型，但是八大公司確實掌握了近六成的電影產銷管道。由於八大公司財力雄厚，其他小製片公司幾乎無力與之抗衡；再加上前者施加無與倫比的廣告攻勢，五〇至六〇年代間，不少規模略小的電影製作公司紛紛合併或是撤銷。

就美國的製片環境和傳播相關政策展開檢討，一般來說，版權法、安全管制和對等機會原則（equal opportunity regulations）是最常被引用討論的一些原則與法令；而有線電視、影碟、錄音帶和其他新科技的介入，未來在傳播政策上，勢必將有更縝密的規範出現。

## 伍 廣播

美國廣播政策的產生和傳播頻道的有限性有極大關聯，由於能夠使用的頻道有限，所以管理乃有其必要。但是隨著科技的進展，頻道的使用程度被大幅擴充，於是晚近廣播政策的擬訂乃由管制頻道的考慮移轉到廣播力量的無遠弗屆，這種影響力的考慮層面上。和印刷媒介不同的是，廣播所受到的管理相當廣泛的，自二十年代，廣播無秩序時代開始，這項媒介就被置於嚴格的督策之下。

### 1. 執照制度 (Licensing) —

廣播的管理始於一九二七年的廣播法案和一九三四年的傳播法案，立論點在：電波與電訊符號乃為全民所共同擁有，自然也需由公眾予以協調管理。基於公眾利益的標準，一套完善的法令應該在為全民服務的考量之下被發展出來，藉以造成一個良好的環境。

通常，成立廣播電台的執照是由聯邦傳播委員會所發給，為期七年。一般咸信，取得執照之人係受公眾託付，代替民眾選擇新聞、公眾事務及娛樂性訊息藉以為之服務。不過根據制訂該項規則人士之說法，他們堅信廣播之存在應超越娛樂媒介的這個層次，而以一個「少量牽制」的做法確實實踐——維護知的權利。

為了履行這個理想，聯邦傳播委員會還建立了一套加權評估的系統 (Weighting system)，從相互比較的基礎上，委員會可以決定那些電台最能做到為民眾服務的地步，而給予其更新執照的機會。(通常執照更換以三年為一期)。

在早期換照的時代，執照資格的取得和換發是由經濟、財政和科技層面多方考察，以決定什麼

人可以獲擁執照，什麼人可以製作節目。自一九六六年以來，部份公眾代表可以直接參加聯邦傳播委員會，在評估電台的服務成效上佔據一席，而地方性的公益團體也就某電台在該社區服務社區的執行績效提出他們的意見。再者，宗教性組織像是美國基督教會、全國教會團體等，往往也以杯葛或讚揚的態度化爲支持與否的具體行動，成爲遊說團體干預執照換發的又一型式。

近期，公益團體的關照又擴大了，他們也要求廣播電台的主持人聘雇更多的婦女和少數民族，使大眾傳播業的就業結構趨向平衡。

一九八一年的秋天，在民間的要求下，執照的換發改爲廣播業七年一換，電視五年一換，但是「公眾利益」的標準依然無法在政府、廣播業者和公共力量之間取得一致。

### 三 內容的管理：

儘管憲法第一修正案的內容似是否決了官方控制的可能，但事實上，政府對於廣播的訊息仍然有不少的管制手段。像猥褻的內容，不論如何予以界定，都不應被歸入第一修正案的保障之列。美國最高法院依據最近的太平洋基金會個案，確認聯邦傳播委員會可以據犯罪規範，禁止猥褻、下流的內容出現。法官們認爲淫誨的訊息是一種語言暴力，將攻擊兒童與心智未健全者之心靈。

爲了督導內容的潔淨，聯邦傳播委員會還進一步要求對娛樂和教育性內容的比例加以規範，使新聞與公眾事務佔有一定的比重。

自有媒介以來，政治勢力便與之掛鉤。不論是有意無意，媒介極有可能成爲政客抒發個人政治

主張或表達政治慾望的工具。於是一九三四年傳播法案的第三百一十五節規定，不問是收費或是付費，媒介必須對所有候選人提供同等的時間，以公平展顯其政治立場。這個要求有時實在與各媒介的特殊立場和存在目的有所抵觸。

在選季來臨的時候，媒介基於商業收益，往往很難切實執行聯邦傳播委員會所希望的水準。所以國會在一九七二年，促使傳播糾正法案（Communications Reform Act）誕生，以遏止媒介貪圖高收費而為某一名候選人加速宣傳的劣習。此外，傳播法案第三百一十二節也賦予聯邦傳播委員會職權，若果某媒體不遵守公平報導的原則，委員會可取銷其執照。

據執照持有的相關規定，凡媒介不製作符合公眾利益的節目，聯邦傳播委員會可撤銷其執照。但是許多媒體還是意圖在這個原則之下暗渡陳倉。而對於爭議性的論題，媒介往往也被要求讓不同的意見同時出現，讓什麼資格（身份、特性）的人談論什麼議題有時被嚴苛界定。

再者，一個比公平原則（提供候選人同等篇幅與時間）更具實際保護力量的「人身攻擊原則」（Personal Attack Rule）也不容我們忽視。它沿襲了誹謗法和隱私權的精神，對「保障知之權利」提示了更有實質意義的做法。

對兒童心靈的保衛目前也成為廣播管制的重點目標。聯邦傳播委員會（FCC）和聯邦貿易委員會（FTC）便有一場在該論題上的激烈演辯。貿易委員會的關切係在商業廣告的泛濫所可能引致的誤導上，他們以為兒童不惟不識暴力訊息，更不察消費訊息的正誤，一意暴露的結果，將使其人格性質和消費行為發生偏差。

從道理上分析，對兒童的保護是應該的，但是市場運作的原理卻與之違背。我們看商業電視上出現的節目，鮮有專為兒童（學齡前兒童）設計的，而某些研究卻指出，孩童們對收看適宜成人觀賞的節目興趣滿盈。所以事實上，滌淨成人節目應和滌清兒童節目同樣重要。

研究兒童電視節目的人也發現，大部份兒童節目的廣告商都是玩具和食品類的製造廠家，如果對廣告內容也加以廣泛地管理，那麼這些節目的前途將成為更大的困擾。

雖然聯邦傳播委員會同意商業廣告的比重是決定媒介為公眾福利服務程度多寡的一個有力指標，但是目前該委員會對商業廣告的份量還是沒有具體的規定。而全國廣播人協會倒是有一個道德上的規範：

- 黃金時段的全國電視網——每小時九分半鐘廣告
- 黃金時段的獨立電視台——每小時十二分鐘廣告
- 非黃金時段節目——每小時十六分鐘商業廣告

### 三 公眾使用權的討論

在一九六〇年代與一九七〇年代初期，美國國內興起一般強烈的呼聲，呼籲有關當局建立起媒介的絕對使用權。尤其一派稱為環境論者的人說：廣播應該有一種反廣告(counter advertising)的趨勢出現。換言之，基於公平原則，如果某則傳達了商業性爭議論題的廣告出現，勢必應有另一論點與之相反的訊息伴隨發生。



如香煙廣告中，務必“有”抽煙乃有害人體“的警告性字眼伴隨；機車廣告中，有“機車排放之廢氣可能污染環境”的惕告性字眼伴隨；而食品廣告中，也應有營養專家勸導孩童少吃甜食的文字出現，做爲適當的提醒與叮嚀。

但是，聯邦傳播委員會始終將以上“反廣告”的做法條文化，他們反對強制要求所有的商業廣告都攜帶這樣的一種但書，因爲要求廣告商負擔兩種訊息的願望將嚇退他們支持節目的信念。

另外一個與廣播時間的使用權有關的問題是由商業社區的領袖人物發出的。他們認爲，對足以影响他們企業體的部份論題，他們經常沒有被授予充份的發言權。這些經理級以上的人物說，媒介上經常產出偏頗的報導，而他們卻苦無機會爲自己辯護。於是，曾有美孚汽油公司欲購買時段倡談其對能源危機的看法之情事發生。不過該項構想爲全國電視廣播網所駁回，及至訴諸法庭，法官仍然判決媒介主持人擁有絕對的操作權。

第三個與使用權有牽聯的話題來自利益團體的身上。如全國民主委員會曾欲利用頻道籌募款項，企圖傳遞其政治意見達至選民；或如某反越戰的工商鉅子集團意圖購買時間表抒自我意見，以上做法都曾遭受聯邦傳播委員會的否決與最高法院的加以支持。最高法院顯然在精神上，較贊同主管機構(FCC)的裁決。

有關公衆能否自由使用的討論近年來已經有了結構上的轉變，少數民族開始可以擁有部份使用權，公共廣播也加緊服務公衆福利的脚步，限制顯然是少得多了！

#### 四、經營權的限制

美國國內媒介合併經營的情況相當普遍，如舊金山新聞報兼有KRON電視台；華盛頓郵報兼有WTOP廣播調幅台、調頻台和電視；兼有亞特蘭大日報兼有WSB電台與電視台。直至一九七五年，傳播委員會斷決日後一切類似合併經營情事出現，媒介寡頭壟斷的局面才沒有繼續惡化。

華盛頓郵報——以它出乎其他媒體意料之外的手法——在不久，竟將附屬的一個調頻電台捐給了哈佛大學，而由哈佛大學轉洽黑人組織，做爲一個少數民族經營的典範。華盛頓郵報的舉動具有以下的三個意義：

1. 使媒介的經營趨向多元
2. 增加了少數民族參與的機會
3. 私人投入公衆福利的最佳表現。

而在另一方面，華盛頓郵報還和底特律自由報互換一個地方性的電視台，使得同一地區不由同一老闆經營二種以上媒介的目標獲得實踐。

目前，根據規定，同一集團至多只能擁有七家調頻，七家調幅和七家電視台。「七」的限制係由於起初美國全國之內有七百家廣播電台，基於執照數的發給不得高於總家數一個百分點的原意，遂訂之爲「七」。如今全美國境內已有八千家以上的電台了！

如何使少數民族也能據有適宜的空間，製作和觀賞與他們切身有關的節目是另一被廣泛關切的論題。根據一九七七年的統計，當時全美所有廣播媒體中，僅有四十一家商業廣播電台，八家電視台和六個有線電視系統爲少數民族所經營。結構之不均可見一斑。

有識之士現有一提議，以爲對執照的換發可以以電台對少數民族的服務做爲是否繼續授予新照的部份依據，藉以提高電視和電台對少部份種族的重視，製作爲更多人服務的節目。

### 五 公共廣播：

公共廣播與電視系統的起源和全國性電視網的存在密不可分。所謂的大眾傳播乃是指發展一個系統，以使其爲大眾（不同背景，不同喜好）服務，因而地方性媒體的產生是一個必然的條件，但是在商業主義的引領下，凡廣播體系勢必走向全國網，才能吸引最多的閱聽人與最多的廣告，如此一來，爲不同的人服務成爲一個不可能的夢想，既商業經營不符理想，則不如另創一套系統以照顧更多的訊息需求者。

不過，也正由於公共廣播，公共電視的誕生背負了過重的使命（照顧弱者：少數民族，資訊匱乏者；服務社區：爲不同特質的人製作節目），他的發展和運作就顯得窒碍不前。

一九六四年十二月，全國教育廣播人協會和美國教育部成立了一個卡尼基委員會，對當時教育電視的現況展開調查，在其報告書中，便明白建議應該設立一個以文教節目和公共事務報導爲主的公共電視機構，扮演啓迪民智的功能。由於卡尼基委員會的呼籲，公共廣播法案（Public Broadcast-

ing Act) 和公共廣播公司 (Cooperation for Public Broadcasting) 乃相繼成立。後者在型態上，向英國廣播公司 (BBC) 及日本放送協會 (NHK) 吸取了不少的經驗。

公共廣播公司 (CPB) 的經費來自許多方面：

1. 私人捐獻
2. 私人企業與基金會
3. 聯邦政府、地方政府
4. 商業電視網

在公共廣播事業的歷史上，也許您又要失望地發現，我們實在找不出一個完備的決策過程足以說明公共廣播事業的始末。不過事實卻是公共電視存活了下來，而且有可能愈演愈盛。現在 PBS 計劃利用衛星體系把電視、廣播緊密地連接起來，目前即有二十家地方電視台透過和美國電話電報公司的連線，二十四小時不斷交換，播映節目，將來單頻道的使用還要擴充到四個頻道之多，衛星系統的完成將可以協助公共電視、公共廣播達成兼顧全國與地方兩種不同特質之內容的設置宗旨。

#### 六 有線電視：

美國有線電視的發展是最為蓬勃的了！系統之多幾達四千種以上。最早，有線電視的存在是由於一般電視訊號無法到達偏遠地區，於是乃有有線電視系統的設立，以服務偏遠民衆。不過近年來，有線電視已經跨越了鄉鎮，而開始在城市裏普遍地設置。目前有線電視的網路與訊號可以達到百

分之五十五強的美國家庭，但是訂戶數目卻僅佔全國總戶數的百分之二十八，衛星系統的普及，預料將可以擴大它的範圍。而今天在有線系統中，尚有三個宗教性專業電台（三位一體電視台，PTI以及基督教廣播電視），一座西班牙語系電台，二家兒童節目電視網，兩座體育專業電視台與一些電影專映頻道和社區頻道。

有線電視的存在對地方性電視台帶來最大的威脅，而由於該系統需仰賴電話公司鋪設電纜，社區民衆偏偏反對電纜與電線竿林立，有線電視每每遭遇到不小的控訴。

在某些州，有線電視可以憑藉特權，免費使用公司的網路，但在其他地區，前者則必須負擔額外，甚至更高的費用來實現他們的高收益。爲了確實保障消費者權益，部份州政府打算設立公共有線電視系統以確保他們最完美的閱聽服務。

一九七八年末以來，全美有七個州對有線電視訂有規範管理辦法，另外一些州則蘊釀將有線電視與傳統電視的管理條文區分得更爲明確。

許多和有線電視相關的爭議來自地方公民力量，全國有線電視管制機構和聯邦傳播委員會三部份。由於國會並沒有承認聯邦傳播委員會對有線電視的絕對管轄權，因而有線電視在官方眼中，發展成「廣播附屬系統」如此奇特的身份。

持有以上論點的人士認爲，有線電視在型式上具有超多頻道的潛在能力，既是單一頻道的複合體，自然應該接受和廣播，電視相同，甚或更嚴厲的管理原則。聯邦傳播委員會似乎也同意這些論點，而在一九七二年訂定規範，對有線電視的訊號傳輸，不可被側錄等性質予以要求；此外，更規

定有線電視的經營一旦達成三千五百多用戶，便必得製作地區性的現場節目（強調參與），而大會區的頻道務必留整個系統中的一條（以上）來播映特殊目標導向的訊息，這包括了教育性、公共論壇、租賃金融事務等有關的主題。

一九七三到七四年間，有線電視遭到前所未有的生存危機，經營者開始對聯邦傳播委員會施加壓力，希望撤銷七二年的禁令。在法院的判決下，有線電視獲得大勝，法官表示，傳播委員會的規定顯然踰越了分寸。

在專利權上，有線電視也曾被極力地指控，依據七一年的妥協方案，有線電視會和其他的廣播電視事業取得協議，前者以代為負擔硬體部份費用（協助訊號的傳輸）交換對某些節目的使用權；但是，這個做法受到了版權與著作權組織的抗議，也顯然與七六年的著作權法不相謀和，直到今天，問題仍是喋喋未止。

## 陸 公共設施：

美國的公衆設施也受傳播法案的管轄。據該法案「提供全民普遍，迅速而充足資訊」的理想，公共設施可以說是全力當之而無愧，像美國的電話網路可以說幾乎為全體國民陳置了最充備的條件，使其得以運用。事實上，美國以其佔世界總人口百分之六的比例卻擁有全球近三分之一的電話機數目。

公共設施是一種自然獨佔事業，由於它的市場有一定的範圍，所以競爭顯然沒有必要。不過今

天美國仍然具有嚴謹的管理方式來統籌國內的公衆設施。在聯邦傳播委員會與州政府的公共設施委員會之間，有關課稅和硬體方面的技術問題始終被熱烈的討論。通常，主管當用引用反托拉斯法來阻止壟斷的出現，藉以造成合理競爭的態勢，促成全民所盼望的高品質服務。

近來，我們甚至發現 FCC 採取了一連串的行政措施來烘托競爭的氣勢。首先，委員會在一九六八年分別採用二項決議趨使 MCI 透過微波在州際間建立起集中性的公衆設施服務系統，這使它的市場競爭力足以與貝爾公司相互抗衡。聯邦傳播委員會甚至還計劃在「開放天空」的政策下，掀起全國國內衛星體系的自由戰爭。在提供既有的電話公司獨佔衛星線路中的電話傳輸設備之外，傳播委員會進一步同意 RCA 與西方聯盟(Western Union)公司自行架設衛星部份設置，不過僅能運用其中的電話線路是一項重要的附註。

美國擁有十分彈性而有力的電訊傳播環境。科技帶來新的管制需求，老的約束力量已不再符合時代需要，不惟政府，就是工商界和閱聽人也都積極地謀求政策的新去路。現在人們關心傳播法案的不合時宜，時時想著應否採取結構上的變革。國會不斷召開分組委員會檢討現況，策劃新政；公訴會更是陸續召開，以旁徵博引，找尋傳播政策的發展方向。我們看聯邦傳播委員會一九八〇年的結論：

「我們已然打通了通往資訊的大門，傳播產品與服務不再遭遇政府的阻撓，惟有經濟與技術才是目前你我憂慮，而在將來，可能阻碍傳播進展的兩大巨石。」再者，卡特政府七九年，如此打量電訊政策：

- 一、科技的出現與介入，已使電訊傳播獨佔的本質自動消失
- 二、如果管制條件不當，創新精神將因而退縮
- 三、競爭乃為生活之本質
- 四、合理的競爭環境可以為全民提供更良好的服務
- 五、存在於中央和地方間的重複管制應被有效舒解
- 六、聯邦傳播委員會應對廣播頻道施以高效率的分配
- 七、鼓勵公眾參與

由以上幾項要點，我們當可捕捉卡特行政當局對電訊傳播政策的看法，這個自由的精神也出現在雷根當局的身上，不過大家必須瞭解，美國這種尋求開放競爭的努力並不代表將對壟斷的現況不聞不問，事實上，美國電話電報公司被迫分家的實況已足以說明傳播行政機構的態度——為了促成意見的自由市場，我們應該讓財大勢大者退出，而使更多力量進入，以多數存在激盪出可貴的自由言論。

## 柒 結論：

如果有人意圖臆測未來美國傳播政策的發展方向，則必然失敗。我們謹能估計，將來，官方與民間勢必將投入更多的經費進行傳播技巧的研究與傳播政策的討論。如何有效地限制跨媒介所有權的擴大，解決有線電視因為衛星的沿用而對傳統電視引致的無比衝擊，因應由於新科技的發明，而



使傳播政策的判訂者無所適從，這些課題都是迫切急需解決的，我們也務必明瞭，今天形諸傳播法案中的條文沒有一則是亙古不變，不容修正的，也沒有任何一則可以擔當足夠的解說力量，美國這個自由的市場爾後是會繼續延遞自由精神抑或注入更多的管制原則，相信誰都不敢論斷。

• 作者簡介

Branscomb, Anne Wells, : 律師，傳播學者。一九二八年十一月二十二日出生，一九五一年嫁與 Lewis Meadory Branscomb。是一位相當傑出的女性學者。Branscomb 自謂：我經常被問到女人如何在事業與家庭間兼顧的問題，我自己從來沒有遭遇到這種衝突。我相信一個對事業有興趣的人必然也可以花費某些時間在廚房裏；社區，地方乃至全國性的公共事務顯然是我關心的。我經常遵從父親的教誨，學習對未來充滿闔志。

Branscomb 一九四九年畢業於 Ga. State 女子學院；一九五一年畢業於哈佛大學，取得藝術學士學位；隨後陸續參加各項研究計劃，在傳播科技，政策、法律等範圍累積了豐富的工作經驗。諸如：

- 一九七七～八一年：洛克菲勒教育基金會會員，進行科技發展（側重人文科學）的研究。
- 一九七八～七九年：從事人類資源運用等課題的研究。
- 一九七六～七七年：參與卡內基委員會，研究公共廣播的雛型。

· 一九七六年：參加電訊傳播政策的研究與擬訂工作。

此外，Branscomb 參與地方性公益社團和婦女、教育團體，著作豐富，散見各重要傳播期刊，大抵研究的主題都和新傳播科技的衝擊，傳播法令的訂定，傳播組織的角色功能有關，尤其對資訊的使用權投注了極大的心血。目前在紐澤西州從事研究學著作工作。