

第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

我國「有線電視法」於民國八十二年八月十一日公佈實施，將當時非法經營，俗稱「第四台」之有線電視系統業者就地合法，納入該法之規範管理，其中因有線電視系統網路之鋪設須使用公用資源，故視其為準公用事業，必須負有公用事業回饋社會之義務，因此，「有線電視法」第七條、第二十三條第二款、第三款，第四十四條等法條，均爰此精神立法之，其中第二十三條第二款、第三款又因有線電視系統相較於無線電視、廣播或報紙等媒體，擁有多頻道資源，相對容易實踐媒體近用之理念，因此規定有線電視系統業者必須免費提供十分之一以上頻道作為公益性、藝文性、社教性等節目使用，作為有線電視系統經營者申請營運執照時之審議許可條件之一，依此規定，當時有線電視系統業者向新聞局申請營運執照時，均規劃六至七個頻道作為該類頻道之用。

直至民國八十八年二月，「有線電視法」修訂為「有線廣播電視法」，關於前述公益性頻道之條款亦修訂為：「第二十五條 申請籌設、營運有線廣播電視案件符合下列規定者，審議委員會得為許可之決議：一、．．．．二、免費提供專用頻道供政府機關、學校、團體及當地民眾播送公益性、藝文性、社教性等節目者。三、．．．．」，前後法最大差異在於將該類頻道數量由「十分之一以上頻道」改為「免費提供專用頻道」，即頻道數量由「一個以上」改為「至少一個」，雖然數量上大幅減少，基本上仍保障媒體近用之管道。

以上，簡單描述公益性頻道在法規上之變革，至於該頻道名稱則有公益頻道、專用頻道、公共頻道等不同稱呼，新聞局依母法另行訂定之「有線電視公益性、藝文性、社教性等節目使用頻道規劃要點」中，稱為「此類頻道」，該規劃要點於民國九十一年十二月再次修正，將「此類頻道」正名為「公用頻道」，以下本文將以「公用頻道」稱之。

公用頻道實際經營情況可從主管機關、系統業者以及使用者三方面來探討，首先在主管機關方面，民國八十二年「有線電視法」公佈施行，將有線電視系統對公用頻道之規劃列為系統營運計畫一部份，其規劃內容及變更均應報請行政院新聞局核定，系統經營者並應保存公用頻道之執行情形，作為有線電視審議委員會評鑑之用；另新聞局於民國八十五年依據母法另行頒佈「有線電視公益性、藝文性、社教性等節目使用頻道規劃要點」中，明訂頻道規劃內涵、規劃依據、規劃原則等，以為業者遵循。

其次在有線電視系統業者方面，在「有線電視法」公佈後，當時俗稱第四台之有線電視系統業者除向新聞局申請過渡時期之有線播送系統執照外，亦同時申請有線電視系統籌設許可。來自全國五十一區之有線電視系統業者陸續獲得新聞局核發之籌設許可證，並各自經過三年或三年半之籌設期，於民國八十七年陸續開播。這段過程當中，系統業者依民國八十二年公佈之「有線電視法」規定，必須免費提供十分之一以上頻道作為公益性、藝文性、社教性等節目使用，故當時各有線電視系統提報之營運計畫書中，於公用頻道規劃方面，均規劃六至七個頻道；俟正式開播後，則因節目來源匱乏，或有以自製頻道與公用頻道共製方式為之，將政府機關、學校、團體託播之宣導短片編排於自製頻道播放；或有因地方政府需求，而以播放政府施政為主要內容者；究其原因，一來依據相關研究報告指出，有線電視系統業者對公用頻道尚無清楚明確的認知，二來係主管機關對公用頻道之執行成果採從寬認定，因此系統業者多以上述模式運作而視為合乎規定。

最後就使用者方面來看，除政府單位因業務所需，固定編列經費，持續製作宣導影片，提供有線電視系統業者於公用頻道播送外，其餘如學校或團體等組織，所提供之節目寥寥可數，更遑論一般民眾。根據台北市政府於民國九十年委託國立台灣師範大學進行之「九十年度台北市有線電視系統業者服務品質與消費者收視滿意度調查研究」，該研究附帶調查「台北市公共頻道」知名度及收視頻率，其時台北市公共頻道已開播四個月，

該研究調查發現：「在第 77 台公益頻道的知曉程度上，受訪者多為不知道，佔所有受訪者比率的 77.0%」，在收看公益頻道的頻率方面，「在知道公益頻道受訪者的收看公益頻道頻率上，很少看的受訪者居多，佔所有受訪者比率的 45.9%，其次則為經常看者，佔所有受訪者比率的 28.0%，沒看過的也有 23.4%」，由此調查可知，使用者對公用頻道之認知程度很低。

綜上所述，公用頻道之執行成果與理想存在極大落差，立法之初視有線電視系統為地方媒體且其擁有多頻道資源，對落實媒體近用之理念有相對較高之可能性，因此對公用頻道有諸多期待。無可諱言，公用頻道的理念要付諸實踐，尚須主管機關、系統業者以及使用者三方面的配合，又特別因為公用頻道理念源自西方社會自由民主平等之政治思想，其成功條件與社會發展及人民對公共事務之養成教育有極大關係，一個源自西方社會思想及歷史情境下的公用頻道，要在台灣社會實踐必然遭遇極大挑戰。有鑑於此，從民國八十二年公用頻道在「有線電視法」被立法以降，國內相關研究報告即分別提出對政府單位、系統業者及使用者三方面諸多經營公用頻道之具體建議，作為我國公用頻道運作之參考。其具體成效如行政院新聞局於民國九十年十二月修訂「有線廣播電視公益性、藝文性、社教性等節目專用頻道規劃要點」，此次修訂有幾項重點：其一將原稱呼「此類頻道」正名為「公用頻道」，明白標示其「公用」之意；其二規定公用頻道之使用以「專用」為限，不得與其他頻道併頻，且應與以播送政府施政為主要內容之頻道或系統自製頻道區分；其三授權系統經營者得將公用頻道委託非營利組織規劃經營。上述新聞局所作之修訂，應可視為主管機關對公用頻道經營現況及頻道經營所面臨之困境，從法規面上予以正面回應。

另外在實際經營方面，台北市政府於民國九十年召集台北市九家有線電視系統業者協商公用頻道定頻及聯播事宜，擬將該頻道定頻於第七十七頻道，因該項異動事關有線電視系統營運計畫書之變更，在系統業者向新聞局申請變更獲准後，於同年四月十五日統一將台北市公用頻道定頻在第

七十七頻道，名為「台北市公共頻道」，並正式對外佈達台北市公共頻道成立及頻道使用辦法，事前亦由台北市政府推薦學者專家與系統業者代表共同成立「台北市公共頻道推動委員會」，負責監督頻道品質以及調處系統業者與該頻道申請使用者間之爭議，並由九家系統業者每年各提撥新台幣十萬元作為台北市公共頻道推動委員會運作基金；以上等等，若將「台北市公共頻道」成立過程對照相關研究報告所建議公用頻道成功之必要條件來看，「台北市公共頻道」有幾項重要的運作指標，其一係回歸公用頻道屬於專用頻道之規定，與系統自製頻道明確區分；其二由專家學者組成台北市公共頻道推動委員會，負責監督頻道品質及審議具爭議性之節目；其三確定使用規則與申請窗口，俾利申請者獲得明確有效的資訊；其四每年每家系統業者提撥新台幣十萬元作為台北市公共頻道推動委員會運作基金，使其有固定的經費來源；其五對大眾佈達台北市公共頻道成立及使用訊息，推廣公用頻道近用理念；其六統一定頻於有線電視系統第七十七頻道，俾利民眾養成收視習慣。最後從申請播出之節目總時數來看，第一年申請播出總時數約達一萬三千分鐘，第二年達二萬八千多分鐘，整體而言，台北市公共頻道可說已初具完整的運作機制。

另外在台北市公共頻道播出節目內容方面，依目前節目審核標準採從寬認定原則，只要申請之節目內容具公益性、藝文性或社教性，且無涉及商業、政治或圖利私人之內容，有線電視系統業者均應安排於頻道中播出。雖然部份節目隱藏為特定產品或特定人士宣傳之嫌，亦在從寬認定下予以播出，故台北市公共頻道自九十年四月開播以來，除少數節目由台北市公共頻道推動委員會決議後予以拒絕播出外，其餘申請播出之影帶均依申請程序編排播出。但是，若深究有線電視公用頻道存在意義，其所以被立法保障，乃鑒於有線電視系統業者身為準公用事業，負有回饋社會之責任，又因其具備多頻道資源，相對容易實踐媒體近用理念，遂立法要求有線電視系統業者提供公用頻道；另一方面，有線電視公用頻道作為區域性公共領域，其區域性的特色，具有凝聚社區意識，協助社區發展之積極功能，而公共領域亦應以公共利益為指標，是故，有線電視公用頻道節目內

涵除需符合公益性、藝文性或社教性之審核標準外，亦應以「地方公共利益」為前提，否則「有線電視公用頻道」與公共電視或教育頻道何異。

因此，本研究目的旨在透過理論回顧與文獻探討以釐清有線電視公用頻道理念，期待使用者充分認知有線電視公用頻道的意義，以確保該頻道被正確使用，並藉此探討公用頻道的節目審核標準，以補充現行「公益性、藝文性、社教性」之不足，此審核標準除消極性得作為審核節目之用外，並具有積極性的引導作用，協助使用者更明確掌握節目製作宗旨，以契合公用頻道精神，發揮其存在功能。

第二節 研究問題

有線電視公用頻道在「有線廣播電視法」中，屬於有線電視系統業者營運計畫之一部份，但自民國八十二年被立法以來，歷經十年，並未發展出一個理想的運作機制，其間，傳播學者基於對該頻道之理想，陸續提出研究報告，提供政府單位、系統業者及使用者諸多建議，期待我國有線電視公用頻道落實立法初衷；以台北市公共頻道為例，其運作機制雖已建立幾項重要指標，但是，節目內容是否符合公用頻道理念，頗值得探討，因為節目內容可反應公用頻道的施行成效，亦即公用頻道存在目的若為保障言論自由，實踐媒體近用，促進多元文化，凝聚社區意識，協助社區發展，則該頻道之節目內容應反應或滿足上述任何一項目的，對申請播出之節目審核指標亦應對應上述任何一項目的，如此，有線電視公用頻道處於多頻道媒體環境中才具有存在的意義。

關於節目審核標準，依新聞局訂定之「有線廣播電視公益性、藝文性、社教性等節目專用頻道使用規劃要點」第三點「公用頻道使用及規劃原則」中明文「登記播送之節目應具公益性、藝文性或社教性性質...」，爰此，「公益性、藝文性、社教性」遂成為公用頻道節目審核標準，依此標準，只要申請播出之節目內容符合公益性或藝文性或社教性之任何一項，有線電視系統業者即應予以播出。證諸台北市公共頻道節目內容，其符合任一

項性質者，未必符合公用頻道理念，換句話說，某些申請播出之節目內容雖然符合公益性或藝文性或社教性質，但是與實踐媒體近用或促進多元文化或凝聚社區意識或協助社區發展等公用頻道存在之目的無關，顯然，公用頻道若只以「公益性、藝文性、社教性」作為節目審核標準，不僅很難落實公用頻道立法理念，亦無法導正使用者對公用頻道之認知。有鑑於此，本研究將重新探討公用頻道之理念，釐清公用頻道之節目內涵，審視節目審核標準，並以台北市公共頻道為例，探討其運作機制，並檢視該頻道之節目表現，換言之，本研究問題為：

- 一、 有線電視公用頻道之理念為何？
- 二、 有線電視公用頻道節目內涵為何？
- 三、 台北市公共頻道運作機制如何？
- 四、 台北市公共頻道節目內容表現如何？

第三節 研究架構

本研究假設公用頻道節目內容必須體現公用頻道理念，因此首先探討有線電視公用頻道立法依據，主要以媒體近用及有線電視系統特色為探討重點，後者係著眼於有線電視公用頻道，自不同於無線電視台、廣播或其它媒體，公用頻道的規劃理念與節目內容自與有線電視地方媒體相關；其次，探討公用頻道節目內涵，包含媒體公共論域、多文化主義兩個與公用頻道理念相關之思想，作為公用頻道理念面向之論述基礎。

研究者於營運面向之文獻回顧包含國內近年來對公用頻道運作模式與節目製作等研究建議，以及國外公眾近用頻道節目概況，此文獻回顧內容對本研究之意義在其提供具體之公用頻道運作機制、節目製作方式以及節目內容，將有助於釐清公用頻道節目內涵；最後透過理念面向與營運面向之探討，建立公用頻道理念與節目內涵之關連，提出對公用頻道節目內涵之建議。

本研究最後以台北市公共頻道為例，透過對節目內容之統計分析，深

度訪談公用頻道主管單位與申請使用者,將公用頻道實際經營現況對照公用頻道理論,提出現行「公益性、藝文性、社教性」作為節目審核標準可能產生之問題,以及公用頻道之經營建議。

本研究架構如下：

