

### 第三章 文獻回顧與理論探討

#### 第一節 公用頻道立論依據

##### 一、媒介近用之理論基礎

言論自由為現代民主國家所賦予並保障人民之基本人權，傳統言論自由權之理論，將其視為一種消極性的權利，而媒介接近使用權卻是一種積極性的言論自由權，它著眼於現代社會中，大眾傳播媒介作為大眾獲取資訊的最主要來源，而大眾傳播媒介卻在自由市場上呈現日趨壟斷和所有權逐漸集中化的情況，因此一般民眾無法藉由大眾傳播媒體表達其意見，特別是處於經濟力或社會力或政治力相對弱勢之民眾，其所關心之議題無法引起公眾注意與討論，反而使大眾傳播媒介淪為經濟力或社會力或政治力強者操縱輿論之工具，造成大眾言論呈現不公平之現象，因此部份關心此議題之人士，對言論自由提出新的觀點，其要求政府應有積極作為，打開表達意見之管道，提供每一個人都有公平表達意見之機會，以促進不同意見之表達及討論，如此將有助於民主社會之實踐，於是「媒介接近使用權」便被提出來作為一種較積極性的言論自由權。

此外，由於媒介使用公眾資源，被視為社會公器，因此負有社會責任，必須履行公共服務的功能，包括刊登非主流的意見，於是，媒介接近使用權之權利理念遂在結合「言論思想自由理論」、「平等傳播權」及面臨大眾媒介逐漸集中化等情形下，逐漸醞釀成形。

而我國廣播電視法基於廣播及電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映民意，強化民主，促進文化、經濟、道德等各方面之發展，因此，我國憲法第十一條所保障之言論自由的範圍，依照大法官釋字第364號解釋，包含了人民以廣播或電視方式表達言論之自由（李念祖，1995）。

以下就「媒介接近使用權」理念基礎分四項加以說明：

### **（一）言論思想自由市場理論**

言論自由乃民主國家賦予並保障人民之基本人權，傳統言論自由權理論將言論自由視為一種消極性的權利，而媒介接近使用權是一種積極性的言論自由權，該理論認為政府應該允許及鼓勵各種言論的存在，以提供個人豐富的資訊，幫助個人追求真理，或幫助個人做出正確的政治決定，而大眾傳播媒體就是公眾討論的最佳媒體，因此，賦予一般私人接近使用媒體權，將能增加言論自由市場中，意見的多樣性，以提升討論的品質。

此外，鑑於現代社會中，大眾傳播媒介仍然是大眾獲取資訊之主要來源，在媒體逐漸集中化之情況下，在經濟力或社會力或政治力之相對弱者，無法藉由大眾傳播媒體表達其意見，無法引起公眾討論其所關心之議題，反而使大眾傳播媒介淪為經濟力或社會力或政治力強者操縱輿論之工具，造成大眾言論表達不公平之現象，因此對言論自由提出新的觀點，要求政府應有積極作為，打開表達意見之管道，提供每一個人都有公平表達意見之機會，以促進不同意見之表達及討論，如此並有助於民主社會之實踐，於是「媒介接近使用權」便被提出來作為一種較積極性的言論自由權，此媒介接近使用權是一種法律上可強制執行之權利，一般私人可根據此權利，無條件或在一定條件下，要求媒體提供版面或時間允許私人免費或付費使用，以表達其個人之意見（林子儀，1991）。

### **（二）平等傳播權理論**

媒介接近使用權另一個理論基礎是平等傳播權理論，持此理論之論者認為：憲法保障言論自由之目的乃在保障個人發展自我，實現自我，保障個人自主及自由地表達其意見，唯有如此，個人才能成為一個有獨立存在尊嚴的人，此理論強調平等的自由權之理念，認為每一個人都應享有同等之自由權，藉以保障每一個人都受到他人一樣平等的關心與尊重，確保每一個人之獨立自主之尊嚴；持此理論之部份學者主張，所謂平等之自由權理念不僅只是排除政府對個人言論自由不平等之干預，同時要求政府應持續積極提供個人有充分表達其意見之機會，而大眾傳播媒介中的報紙、廣

播、電視均應視為一種公共論壇，應該開放給一般大眾公平使用，尤有甚者，大眾傳播媒體呈現壟斷之形式，媒體表現意見的影響力與一般私人以尋常方式表現意見所具有之影響力，實在不成比例，為了使每一個人都獲得同等的尊重，使其意見之表達都能有同等的機會傳達給大眾，應賦予一般私人接近使用媒體的權利（林子儀，1991）。

此外，聯合國於一九四八年通過「環球人權宣言」，其中第十九條明白宣示：「每個人都有意見和表達自由的權利；此一權利涵括了擁有意見不受干預的自由，以及透過大眾媒介尋求、接收、傳送資訊和觀念的自由，不受疆界限制」；上述宣言，就傳播媒介而言，一個人「接近」大眾傳播媒介，不僅表示他可以接受消息和意見，同時也表示他可以主動「使用」傳播媒介；所以，如果社會不能提供報紙篇幅或廣播電視頻道，則個人即無機會接近使用媒介；沒有篇幅或頻道以致無法行使個人的基本人權，並不是個人的責任，而是社會的責任。因此，保障民眾擁有對媒介的接近使用權，乃是保障民眾的社會權利，使參與成為可能（陳世敏，1989）。

### （三）大眾傳播媒體壟斷之特質

大眾傳播媒體壟斷之特質來自於自然界之電波資源有限，及經營上所需投注之龐大固定成本所造成之經濟力上的限制，由於電視廣播媒體所賴以傳播之電波頻率屬於自然界之有限資源，因此各國均由政府分配使用，故僅有少數人才能使用這些電波頻率從事廣播或電視事業，雖然有線電視的出現讓頻率稀有不再成為問題，然而經營有線電視系統亦須投入大量資金，也因為經濟規模之原因，有線電視系統產業亦被認為屬於自然壟斷事業，此所謂媒體市場壟斷主要係指只有少數人才能進入市場經營電視或廣播事業，這些少數壟斷者之意見表達，具有左右輿論之力量，即使這些壟斷者不一定會利用媒體傳播個人意見，但是為了生存，這些媒體將會傳播迎合大眾口味之資訊或意見，如此，媒體成為大眾輿論之代言人，而處於經濟力或政治力或社會力之弱勢團體或個人，其意見或觀點可能不會被媒體重視或顧及。因此，由於自然資源之有限及經濟上之限制，造成只有少

數人才能進入市場從事大眾傳播事業,如果因為法律所賦予特權而造成之產業壟斷現象不做適當規範,則言論自由市場之理想或平等傳播權之理想即無法實現,因此賦予一般私人接近使用媒體權,旨在打破壟斷,讓言論多樣化,進而維護言論自由(林子儀,1991)。

#### (四) 大眾傳播媒體其公共論壇之責任

由於電視或廣播所使用之電波頻率為有限性之公共資源,屬於公眾財產,為避免被壟斷與獨佔,由國家制定法律決定如何分配使用,即使是有線電視系統,亦由政府劃分區域,賦予少數人來經營,因此廣播、電視及有線電視系統由於其特殊地位乃由公眾所賦予,屬於公眾財產之一種,因此政府為了顧及最大多數人的利益,要求分配到頻道使用權之廣播電視業者以及獲得特許以經營有線電視系統之經營者須提供頻道給一般人民合理使用,以彌補經濟力限制下喪失機會者之損失(林子儀,1991)。

對於大眾傳播媒體所應負起之公共事業的責任,馬塔(Matta)在其主張之參與理論中強調,任何傳播政策的決定,都應根據四個原則:

- 第一、要把資訊變成一種公共服務事業。資訊的目的在服務每一個人,則資訊製作者和傳遞者都負有責任。
- 第二、要重視傳播是一種社會權利。傳播已逐漸從個人權利演變成社會權利,更需要立法以保障之。為確保傳播的民主化,社會和法律的機制必須能夠去除傳播活動中的政治和經濟的權威干預。
- 第三、要能促進有效的傳播參與。大眾傳播最大的問題,在於某些團體或個人,難以積極參與傳播活動,而大眾傳播媒介的資源和權力集中化現象,造成由少數人決定傳播的內容,閱聽人無從置喙,因此,要以追求民主式的傳播以及它種形式的媒介參與活動來改善此種情況。
- 第四、科技人性化。科技表面上使人類能夠接近使用更多的資訊,但由資訊科技所建構的世界,卻是一個脫離社會真實,且人與人

之間缺乏真實互動的世界，同時傳播科技可能帶來更多垂直式的傳播形式，阻礙參與。

上述馬塔倡議之傳播政策原則，讓民眾或國與國之間不僅接收訊息，而且應立於同等地位交換訊息，沒有強凌弱的情事，才是真正保障傳播權利（陳世敏，1989）。

## 二、有線電視系統之特色

### （一）地區性特色

「有線電視」係指以線纜傳送電視訊號予特定對象收視的一種系統，我國「有線廣播電視法」對有線電視的定義為：「有線廣播電視：指以設置纜線方式傳播影像、聲音供公眾直接視、聽。」，依新聞局八十三年有線電視區域劃分公告，將我全國分為五十一區，有線電視系統經營者不得跨區經營，因此，有線電視系統從其經營區域而言，為一區域性媒介則無庸置疑。

### （二）多頻道特色

有線電視纜線採用同軸電纜或光纖材料傳輸訊號，現階段我國有線電視系統網路頻寬設計分為 550MHz 及 750MHz 兩種，前者可資傳輸之頻道數約八十個左右，後者可傳輸一百個左右頻道，若再透過數位壓縮，則後者頻寬容量可傳輸數百個頻道，充分展現有線電視系統傳輸多頻道之能量。

### （三）公用事業

有線電視系統基於下列幾個因素，被視為公用事業：

#### 1. 與民生息息相關

我國有線電視普及率根據民國九十二年新聞局調查結果顯示達七成三，民國九十三年調查顯示有線電視普及率達到八成，台北市更高達八成八，以上數據顯示有線電視系統作為傳播平台，已成為

一般大眾獲得訊息與娛樂之主要管道，不僅現階段負有傳播之責任，與民眾生活息息相關，未來隨著科技快速進展，有線電視結合電子商務、數位家電、互動電視、電信等領域，將更加深民眾對有線電視的依賴程度。

## **2. 排它性強容易形成區域獨佔**

有線電視系統係需要投注大量資本與技術累積的產業，其網路傳輸建置包含頭端建置，網路設計規劃，量測鋪設，維修等等，不僅須投注大量資金、人力與時間，節目軟體成本亦須投注大量資本，進入門檻高，產業排它性強。

## **3. 使用相當之公資源**

有線電視因為是透過纜線提供視聽服務之產業，其纜線必須從有線電視系統的頭端一直鋪設到客戶家中，才能提供視訊服務，因為網路鋪設勢必經過或使用公有土地，公共區間或公共設施，而被視為公用事業。

## **4. 消費者議價及保護能力弱**

有線電視收視費率依現行有線廣播電視法規定，係授權地方政府審議，每年由地方政府召開費率審議委員會，決定有線電視基本頻道收費標準及若干優惠規定，有線電視系統業者必須依據地方政府核准公告之標準收取費用，不得逾越，以保障消費者的權益。

綜上所述，有線電視公用頻道之產生，係因有線電視系統身為公用事業，且具備區域性特色及多頻道資源，爰此，立法要求有線電視系統業者提供頻道讓一般民眾可以接近使用，以落實現代民主國家所賦予並保障人民之積極性的言論自由權。此中意涵：

一、藉由有線電視公用頻道積極促進並落實憲法所保障之言論自由；從社

會層面來看，言論自由係在鼓勵各種言論的存在，促進言論市場多元豐富性，以提供個人豐富的資訊，幫助個人做出正確的政治決定；從個人層面來看，言論自由係在保障個人自由表達意見並享有同等權利，確保每一個人獨立自主的尊嚴。

二、大眾媒體因具有自然壟斷特質，故當媒體市場呈現壟斷現象或媒介所有權日趨集中之情況下，媒體經營若為市場導向，將會以傳播迎合大眾口味之資訊或意見為主，而忽略少數弱勢族群之意見或觀點，因此，為打破媒體自然壟斷特質，以維護言論市場自由多元之目的，在政府廣電政策中，明文保障一般民眾擁有媒介接近使用權，以平衡媒體自然壟斷特質之重要政策。

三、個人言論之表達有各種不同的管道，而大眾傳播媒介為公眾討論的最佳媒體，原因之一係大眾傳播媒介仍然是大眾獲取資訊的最主要來源，透過大眾媒介之傳播，讓資訊傳佈達到最大化的效果；其次，大眾傳播媒介，包含有線電視系統，獲特許使用電波資源或公共財產，屬於公用事業之一，負有回饋社會之責任，加上有線電視系統擁有多頻道資源，爰此要求有線電視系統業者提供頻道供一般民眾接近使用，以落實言論自由。

## **第二節 公用頻道之節目內涵**

透過上一節對公用頻道之立論探討，從媒介接近使用權之理論出發，闡述有線電視公用頻道存在宗旨係為保障一般民眾媒介接近使用權，維護一般人民享有之言論自由，尤其處於媒介所有權日趨集中之媒介生態下，保障一般民眾，特別是弱勢族群之意見或觀點有傳播管道，以積極維護言論市場之多元，促進民主社會之發展。循此論點，公用頻道作為一般民眾自由發表言論之平台，其身為媒介公共論壇之角色甚明，而公共論壇之理想在於透過理性辯論，展現多元的言論面向，對公共利益形成共識。因此，本節有線電視公用頻道節目內涵之探討將以哈伯馬斯所彰舉之公共論壇

為本，以多文化論說為輔，最後以媒介多元化指標檢核公用頻道之表現。

## 一、 哈伯馬斯公共領域內涵

有線電視公用頻道可視為言論自由之具體實踐，其蘊含深刻的「理性討論的民主」(Deliberative Democracy, Discursive Democracy)的理論，理性討論的民主由米樂(David Miller)等人提出，係補自由主義民主之不足；自由主義民主，簡言之即代議政治，藉著選舉及投票來反應民眾的意見和選擇，以投票來解決公共政策上的問題，以投票結果來取代共識的形成，從而比較忽略民眾的意見及選擇的形成過程。雖然投票乃共識的一個指標，也是公共決策合法化的一個方式，但也經常面臨無法解決實質問題的弔詭；其次，投票乃至民意是可以不正當的方法來操縱，例如賄選、控制大眾媒體、脅迫等，過於專注投票結果將忽略民意形成及投票的過程及條件的合理性；此外，多數決的原則也經常無法解決族群問題，因此，民主理論若要兼顧社會的共識及團結的面向，就必須要關照到不同的政見者、不同族群、不同文化之間的對話及信任，如此，不但可增進瞭解，也有助於降低緊張關係，同時也是邁向信任關係的起點。於是，鑑於自由主義民主所遇到的問題，理性討論的民主遂被提出來。

理性討論的民主強調的是各種觀點，經由公開討論的過程，而達成共識或同意，這種公開討論的過程乃一個正當化的原則，可使其結果得到正當性，而不必然是一種發現正確答案的程序(Miller, 1993)。米樂認為這種民主概念不僅可以鼓勵人們表達他們的政治意見，而且鼓勵人們透過在公共場合的辯論來形成那些意見。

至於辯論應該是什麼形式及條件，以保證經此過程獲得的共識是真正的共識或合理的共識，這部份則賴哈伯馬斯在其溝通理論中加以理論層次上的規定及說明；哈伯馬斯溝通理論濫觴於他對公共領域的研究，哈伯馬斯對公共領域的探討主要是一個歷史社會學的研究，著眼於公共領域在西方近代史上的興起與衰微，哈伯馬斯之所以要探討公共領域的變遷，基本



上是延續法蘭克福學派對現代化工具理性的批判，哈伯馬斯期待重建一個以十八世紀歐洲布爾喬亞階級為典範之公共領域，一方面重建啟蒙的理念，一方面解決源於啟蒙時代的現代化所造成的當代社會問題。

哈伯馬斯所謂的「公共領域」主要是指十八世紀歐洲隨著布爾喬亞階級的興起，而在當時社會生活中能夠形成輿論的一個領域，即公眾藉由理性討論或辯論、評議國家權威的政策與執行（Habermas, 1989, p137），其形態可分為「藝文的領域」與「報紙論壇」，前者以巴黎、倫敦等地的藝文沙龍，咖啡屋等所興起的閒談聚會為代表，後者即歐洲各地的新興報業，以傳遞資訊、批評時政為主。

在這個公共領域裡，參與者是一群私人身分的個人，自主性的聚會所形成的公共團體，討論的主題則以批評國家政府及與公眾利益相關的公共事務為主，因此純粹私人事務或商業的個別集會不算是公共領域，公共領域原則上對所有市民都是開放的，所有市民也都有相等的表達機會，由此觀之，此一時期布爾喬亞式的公共領域，已具備「公共」與「理性」的特質，前者係指某一社群的市民，以平等的身分參與論壇，既獨立於國家權威之外，也不同于私人的家庭或純經濟活動，基本上，已經相當程度地免於外在權力體系的主控；而「理性」的特質係指在公共討論及意見形成過程中，參與的公眾能夠免於權力的脅迫，訴諸於理性批判的辯論；而公共領域要具備「公共」與「理性」的特質，其前提有二，一是制度化的空間，二是法律的明文保障，才得以促使公眾對既有權力敢於辯論批評，並可以經常行之（張錦華，2003）。此一時期的布爾喬亞式的自由聚會討論，無論是藝文性的俱樂部、沙龍、政治聚會、或各種小型報刊，都體現了公共領域的基本精神。

## 二、多文化論說

### （一）多元論（pluralism）

自政治思想史的發展而言，政治多元論的出現乃針對絕對主義國家論

過分膨脹之反應，而企圖重新恢復個人自由所產生的新思想。多元論者主張的「權力」是多元、分散與相互制衡的，而人民的利益可透過自由結社的團體力量來追求，因此，多元民主的政治過程即是建立在代表不同利益的社會團體，彼此之間相互競爭與妥協的基礎上，各種社會團體都有相同的機會去影響政府決策，政府決策則是社會中利益團體競爭與協商的結果。這種社會團體的公開競爭與人民自由結社擴大政治參與的情形，就是所謂的「多元政治」(徐火炎，1996)，其中「參與」和「競爭」則是多元政治的兩個指標(張明貴，1987)。

在近代政治思想上，英國政治多元論者如 John Neville Figgis 等人皆以自由為最高的政治價值，他們認為政府最大的責任不在於它做了什麼，而在於它允許人民可以做什麼，因此，政府必須盡力維持人民享有最大的自由。Figgis 認為人的本性是具社會性的，且其興趣也是多樣化的，國家本身事實上是由許多團體而非個人所構成，個人是經由成為團體的會員而成為國家的一份子，基於個人對團體生活積極參與有助於個人人格的健全發展，同時充滿活力的團體可以防禦國家趨向極權化，因此，多樣化的團體組織對國家是有利的，這些組織不僅應該受到容忍，更應得到鼓勵，人類的自由也因各種多樣自願性團體的存在而得以繁茂滋長。換句話說，人類的自由誘發了各種多元的樣態，藉由各種多樣化的組織亦保障了自由的存在(Nicholls，1994)。

自由主義多元論者認為國家應該關心其人民之人格、個性的發展，同時只有當人民能對其生活擁有最大自由的選擇權時，其人格才能得到最適切的發展，而國家的角色就是提供一個足以促進各種團體成長的架構，人民因此能在團體中發展其個人的性格。

多元論思想具有以下數點共同特質，第一：多元性的狀態，基於人的思想是多樣的，人的本性不能侷限於某一種特定關係所表示出的單一價值，因此，在社會秩序中存在許多不同的社群，且包含各種不同的信仰、

觀念和生活方式；第二、以自由為最高價值，而自由的擁有在於權力的分散，而非集中；第三、分權的概念，拒斥任何在法律、政治和道德上享有至高無上的統治權；由於權力的集中必然使其內部的小單位逐漸萎縮，因此大社群的權力制度和每一個小社群的權力結構，應該儘可能避免集中於一個團體或個人之手；第四、賦予團體一種集體人格的概念（Nicholls，1994），多元論者厭惡強制性的權威，他們相信政府應鼓勵人民自動組織自我管理的團體追求他們認為有價值的目標，而非等待政府的行動；第五、自治的性質，多元論者認為每一社群就其本身的功能而言，都具有自治的性質，應該盡量賦予自治的權力，使它們成功地執行其特定的功能，確保各種社會團體的生存；第六、多元論成為對抗經濟力、科技力的集中化與單一化以及科層體制一致化的重要思維。

在傳播領域，多元論亦被視為二十世紀對抗極權主義，官僚體制與企業資本主義的批判性訴求。在一個高度結構化的現代社會，個人雖已擺脫傳統社會的制約，逐漸從家庭、宗教、社區等緊密社會連帶中逃脫出來，但並未獲得真正的自由，而是落入一個更新，更強大但疏遠的控制形式中而難逃魔掌，其中之一便是大眾傳播媒體。C.Wright Mills（1956）認為受到媒體市場左右的大眾社會，公眾僅是一種個人的集合，他們各自消極的暴露在大眾媒體面前使自己屈從於媒體所暗示的建議和操縱中，媒體成為一種輿論企業，接受看法的人比表達看法的人多的多，個人僅從大眾媒體得到對事物的印象。相反的，權威機構則透過媒體支配與控制大眾的想法，降低大眾在觀點形成中的自主性。因此將多元論的思維運用在大眾傳播媒體的設計與安排中可說是一種對抗集中化與單一化的必要武器，只要媒體未被壟斷，個人便能對其資訊加以比較、權衡，媒體之間競爭愈多，個人判斷的自主性也就愈高（陳一香，1999）。

## （二）對多元論的批評

多元論傳統上都非常懼怕權力的集中，極力尋求在國家之內建立各種自願性、傳統性或職業性的組織團體以防禦國家權力擴張，維護個人自

由，但是，對於自由的妨礙除了出自國家的行動之外，也可能來自團體本身的威脅，這是一向主張發展各種組織團體的多元論者未能預見的危險，即所謂團體暴政或團體專制的現象。因此，強勢的團體結構未必就能抵禦專制統治，有時，代表強勢團體利益的權力菁英與當政者的結合，亦可能導致某種程度的社會控制，限制個人自由的發展（張錦華，1997）。

政治哲學家 Iris Marion Young 指出，傳統多元主義的多元理論（liberal pluralism）是根據個人主義的假設，雖然承認個別差異，但強調只有在「私人」領域中，可以保持或容忍個別或社群的差異性，但在「公共」的政治領域中，則應去除各種差異身分，一視同仁的公平對待。因此，「公共領域」中，應使用「共同」或所謂「平等」的語言、價值標準，但其結果卻是排除或貶抑了非主流團體的特質。因此，自由主義的多元觀點被認為是一種「假平等」，是核心優勢階層合法化其利益的假定，並要求其他階層納入其統治秩序。因為，「共同」標準必然隱含價值判斷，「不同」者乃受到「貶抑、劣等、異常」等的評價，而優勢主流社群的優勢地位乃得以維護與再製，強加「平等而共同標準」的結果是，弱勢團體或族群的觀點不但不受到重視，而且受到嚴重貶抑而逐漸淪喪（Young，1990）。

尤其自 1970 年代以來，由於企業規模擴大與多國企業的成長，透過經濟不平等所造成的政治不平等情形更加嚴重，建立在權力中心多元基礎上的傳統多元論思想，認為以社會上利益團體彼此競爭與妥協為主的多元政治，可以防止任何個人與團體完全主導政府的權力與決策，然而從資本主義社會實際的政治運作來看，隨者政治參與規模的擴大，相當程度的自治性組織團體也隨之發展，他們不僅在社會和經濟生活上，更在政治上得到合法地位，這些代表特定利益的組織團體除了維護相關會員的利益外，也可能進一步誇大某些利益層面，扭曲公共議題方向，只針對少數優勢團體，尋求明顯可見的短期利益，而忽略了不具組織性的民眾長期重要的利益，結果是，社會中權力與利益的分配並不是分散，而是呈現一種分配扭

曲的狀態，社會團體影響政府決策的機會也不是平等的，一些資源稀少的社會團體，並無平等競爭的機會，更難以落實平等的社會參與。因此，傳統自由主義多元論者所強調的「競爭」與「參與」，從民主政治的具體實踐來看，所謂的團體競爭只限於少數有能力參與競爭的利益團體（張錦華，1997）。

在傳播領域，自由主義理論（liberatarian theory）是自由社會媒體採取民營競爭方式經營的理論基礎，但是自由主義強調自由競爭的環境，讓媒體享有充分言論自由，提供所謂的「自由意見市場」，但並未規範媒體應如何強化民主自由社會的品質。西方世界的發展經驗顯示，媒體的自由競爭導致很多流弊，例如黃色新聞氾濫、報業所有權集中、意見自由市場消失等。結果造成自由經營的制度僅保障少數擁有龐大資本的媒體企業集團，窄化了公共領域的空間，成為政治與商業利益結盟掛鉤之處。大眾媒體以爭取主流的閱聽人市場及廣告商為職志，忽略弱勢族群與社會的需求，採取主流的霸權價值標準，貶抑弱勢族群與社群的身分與差異。

此外，自由主義報業理論受到傳統自由多元論看法的影響，將媒介視為第四階級為能有效監督政府，防止政府濫權，媒介應該基於自由市場理論運作，以求經濟獨立，免於國家控制。因此，自由主義報業理論的媒介運作認為只要減少政府或國家力量對媒體的干預，媒體自然會在自由競爭的環境下展現多元的意見，形成所謂「觀念的自由市場」，服務民主政治。不過，在資本社會與多元政治結構中，個人利益的維護經常是透過集體組織如政黨、壓力團體或策略聯盟等方式進行，將政府視為最主要權力來源的看法，實際上忽略了其他組織的存在，也忽略了經濟結構因素對媒介的影響，特別是媒體與其他工商企業產權結合，造成媒介所有權的日益集中、市場壟斷與資訊商品化的結果，已經逐漸威脅到個人意見表達的自由，特別是一些少數文化群體，受制於政經條件的相對弱勢，加上媒介的集中與壟斷，更是阻礙其進入市場的機會，難以積極參與傳播活動，而造成近用機會的不平等，也使得「觀念的自由市場」成為一種浪漫的想法，

難以落實憲法所保障的言論自由（張錦華，1997）。

### （三）多文化主義（multiculturalism）

多文化主義的基本精神就是：強調介於個人與國家之間，還有一種極重要的單位，即各種不同的社群：如種族、民族、性別、年齡、宗教、文化語言等所構成的不同社區或團體，這些共同的團體認同對個人生命價值與生活意義有極為重要的影響，因此政治領域中若忽略這些差異，極可能對某些族群造成壓抑、宰制或邊緣化的後果（Young，1990）。

多文化主義因此強調在「公領域」中應肯認並容忍「差異」的重要性，一方面解構「平等而共同」的價值標準與權力結構，另一方面，解構公/私領域劃分的權力結構，從而要求給與弱勢社群合理的參與機會，包括優惠的政治參與、經濟參與和媒體參與的機會，以維護弱勢族群的文化與政治權益，達到真正平等的目標。

然而多文化論者強調肯定差異與政策上的差異對待是否也有流弊？是否會造成族群之間的不平等？為解決這個問題，Kenneth Karst 認為民主文化多文化主義需要建立雙重的權利體系，一是基本的平等權利體系，另一是針對少數族群特殊權利體系。他指出：少數族群可以平等身分參與大社會的制度，如選舉等，但在此同時，若牽涉到與少數族群權益攸關的事項，應針對少數族群作特殊的制度設計，俾使他們可以有真正較平等的競爭機會（Young，1990）。那麼，如何決定少數族群需要何種特殊政策保障？Young 提出區別「社會分配平等」與「社會參與平等」的概念。一人一票是法律形式上的社會分配平等，但對於弱勢族群而言，則可能永無投票獲勝的機會。因此，從參與權平等的觀點來看，則應透過社會政策的特殊安排，讓所有人都有實質的機會發展和運用其能力，實現其自由平等的選擇機會。Young 認為社會正義的目標是社會參與的平等，而非社會資源分配的平等對待，而「社會參與權」要真正達到「平等」目標，就必須給予弱勢者特殊的安排，才能讓其享有實質的參與機會（張錦華，1997）。

在傳播領域，無論是市場經濟論或者社會價值論的學者均同意，媒體政策的目標是「多元化」，媒體多元化的理念具體落實了媒體服務民主社會的目標，「多元化」已經超越其他如「自由」、「公正」、「平等」等概念，成為顯學（鄭瑞城，1993）。傳統自由主義「多元化」的觀點，固然已經注意到媒體所有權、地區分配、以及媒體內容等多樣的層面，但並未能從維護弱勢族群的觀點作進一步的理論探討與政策規劃；尤其多元化是依據平等競爭的傳統個人自由主義觀點，忽略少數族群缺乏社會資源，立足點不平等，並無平等競爭的機會，更難以落實平等的社會參與機會。因此，如果要維護弱勢族群享有媒體使用的權利，就必須從多文化主義觀點，提出特定的政策優惠，實行雙重的權利體系和維護社會參與平等，以保障弱勢族群的傳播權益（張錦華，1997）。

#### （四）媒介多元化指標

在傳播領域，多元化一直是媒介追求的目標，而媒介多元化的實踐也因為各國民民主法治思想與社會文化觀念上的差異往往具有不同的意義與內涵，對於「媒介多元化」的探討，一方面可從相關媒介政策的設計與安排，瞭解多元化的意義，另一方面可從多元化概念的分析、操作與測量方法探討其意涵。

根據陳一香（1999）《媒介多元化意涵之初探》一文指出，媒介多元化為歐美民主國家制定媒介政策的主要準則，例如其媒介政策或有基於維護健全開放的意見自由市場，較強調內部多元的管制，包括側重節目內容管制，使其具體反應多元化的精神，或對相關廣電事業組織形態進一步加以規範，落實多元參與的結構，其目的在透過特殊設計的管制系統，促進意見和近用的多元化，而非完全寄望於市場的自由競爭。另外關於媒介所有權的限制，執照授與資格的考量以及「平等雇用原則」的規定，則是希望藉由傳播者的多元組合與傳播管道的多元擁有，達到分權的目的。同時以公民營雙軌設計、執照換發的考量以及新聞工作者專業自主權的保障，乃至管制機制的約束，達到制衡的目的。而對少數族群的媒介經營權、鼓

勵另類媒介經營以及強調地方化與不同文化品味的需要，其用意則在促進差異與強調文化認同。上述種種媒介政策均為保障媒介所有權及媒介內容多元化而設計。

換言之，以多元化為準則的媒介政策規範可從結構與內容兩方面著手，不論從媒介內容加以管制，或從媒介結構予以規範，其目的都在提供一個多元參與的結構，增加近用的機會，而能落實整體表現的多元。但是多元的結構是否能保證內容的產出一定符合多元的要求，還必須從實際的媒介表現予以檢視。多元化既是分析及評估媒介整體表現的核心概念，因此對於多元化的概念分析與包含面向必須進一步的釐清與界定。

McQuail (1986) 就認為分析媒介表現的核心概念是多元化 (diversity)，McQuail 將媒介多元化從政治面向、地區面向以及社會/文化面向此三個面向來討論，政治面向旨在探討不同的政治團體是否擁有媒介頻道，藉由這些媒介頻道來平衡不同利益團體的聲音，地區面向則是從社會結構面來看，即地方與社區是否擁有自己的媒介，以滿足地方的需求，而社會/文化面向則在思考社會中不同族群、性別與階級的人是否各自有媒介供其使用，而呈現異質與多樣的節目內容，此三個面向作為觀察媒介多元化之表現，係用以保障權力、參與以及文化的多樣性。

McQuail 在其《Media Performance》一書中，將媒體層面的多元化，分為媒體所有權層面（如公營、民營等），媒體企業形態（如早、晚報、印刷、電子媒體等），以及媒體內容等三個層面。Mcquail (1992) 另以(1)反映 (reflection)，(2)近用 (access)，(3)消費者的選擇，來評估媒介多元化的程度，所謂「反映」，是指媒介內容反映真實，或稱再現真實的程度；「近用」是指社會上各種利益或觀點，包括偏差，反對，批判的聲音可以有效表達、近用及被接收到的機會；「消費者的選擇」指的是消費者享有多樣化的媒介商品及服務，特別是多樣化的媒介形態與媒介內容。Mcquail 進一步將多元化的概念區分為「外在多元化」與「內在多元化」，



「外在多元化」側重結構面的多元化，是指社會上整體的差異性與個別媒介頻道的差異化程度，相當在任何一个頻道內維持內容上高度的同質性與一致性，而在各別頻道間則呈現高度的差異性，也就是說在多元的社會，每一種代表性的聲音都能擁有各自的頻道，與其目標對象溝通。至於「內在多元化」則偏向媒介表現上的多元化，意指同一頻道內，能夠針對大量異質性的閱聽人，提供廣泛多樣的內容形態及觀點。

Hoffmann-Riem (1992) 認為多元化概念的界定可以從五個面向上掌握其核心意涵，包括(1)意見面向上的多元化，特別是在社會相關議題上涵蓋各種意見與觀點，避免單一力量的影響；(2)個人、團體與機構面向上的多元化，特別是提供少數團體有效表達意見，近用媒體的機會；(3)議題面向上的多元化，包含各種議題的種類與資訊；(4)空間與區域面向上的多元化，包括從地方、區域、全國到國際等地理區域的涵蓋與相關程度；(5)節目種類與頻道類型上的多元化。

Entman 和 Wildman (1992) 則將多元化界定為產品多元化 (Product diversity)、意見多元化 (idea diversity) 以及近用多元化 (access diversity)，所謂產品多元化是從公司競爭策略的角度，針對媒介產品的設計或安排所作的經濟效益分析，比較著重商業結構下數量上的多元；意見多元化則是從媒介與民主政治的角度，對各類社會或政治議題提供各種不同思考的角度、評論與觀點，比較強調公共言論種類上的多元，以培養通識的社會公民；近用多元化可說是意見多元化的特殊形式，重視的是意見市場的開放性與言論表達的自由，特別是弱勢族群的近用自由，強調歧見異議與另類觀點的呈現，不致因為守門人的某些偏見而被排除在公共領域之外。因此，對於多元化概念的分析不僅要從競爭與消費的觀點考慮消費者選擇的多樣性，尚須從反映的角度探討意見分布的普遍性，以及是否顧及消費價值以外的其他弱勢族群或觀點意見表達機會與近用媒介的可能 (陳一香，1999)。

此外，對於媒介表現多元與否經常受制於結構的條件，因此對於實證研究以節目類型的分布，比較單一頻道或跨頻道擁有的節目種類或數量，作為判斷媒介多元程度，係無法完整評估媒介多元的程度，因此，Owen 認為廣電媒介若只以節目類型的設計與時段安排來評估多元的程度，而不探討製作來源與節目管道的結構問題，無法真正掌握多元的意義，他認為多元化的意涵在於近用媒體的機會，近用的程度則取決於說話者與傳播管道擁有者所處的經濟條件與機構狀況，所以市場上獨佔的力量越大，越能控制近用媒介的機會，言論的自由也就越小（Owen, 1975）。因此他認為應以媒介訊息的來源作為評估近用自由的標準，重點在於節目來源的多樣化與近用自由之間的關係而非節目類型的多元化（陳一香，1999）。

### 三、公用頻道與社區關係

我國有線電視系統經營區域依據行政區域、自然地理環境、人文分佈、經濟效益等四項原則，劃分為五十一區，其經營區域有固定的地理疆界，因此有線電視系統從其服務範圍、傳播方式、經營形態等方面來界定其為一種地方媒體或社區媒體，與地方民眾，不論是否為有線電視收視戶，均關係密切且互動頻繁，是故，對於有線電視系統公用頻道之使用，自然無法脫離社區關係而單純存在。

在行政院新聞局所制定之「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」中明白指出，公用頻道所播送之公益性、藝文性、社教性節目，其最終目的係以服務當地民眾利益及需求為宗旨，如此，透過公用頻道功能之發揮，對提升居民的社區意識應有相當之助益。

學者劉幼琍（1994）指出公用頻道設立之精神在於以地方之利益、福祉為前提，以社會教育為方針，提供市民了解公共事務的參考管道，以推動地方自治。她提出公共頻道規劃理念有六個原則：

- 一、切合地方所需，以地方的人事物為訴求，喚起民眾對所處環境的認同和關懷。

- 二、落實本土文化，保存地區特色。
- 三、發揮地方媒體功能，提供民眾媒介接近權，讓地方民眾對所處環境的各項資訊能有深切的體認，並且能有表達意見的機會，讓民眾凝聚共識，匯集地方民意，發揮地方輿論力量。
- 四、反應民眾意見實踐地方自治。
- 五、提升民眾藝術文化涵養。
- 六、增加民眾社會教育機會。

學者楊孝嶸(1995)在其「社區有線電視網絡之規劃與社區意識之凝聚」一文中，指出有線電視對於凝聚社區意識之功能，並主張以大學為中心來建構有線電視網絡，以及以有線電視體系來規劃社區大學的構想。

美國於一九八四年通過有線傳播政策法(Cable Communications Policy Act)，目的在鼓勵有線電視的成長，並確保有線電視對大眾提供最廣泛多元的資訊來源及服務。這項法規承續了 FCC 重視提供言論空間的傳統，並且對有線電視的公用頻道做了以下的描述(引自:Aufderheide, 1992: 57):「公用頻道是言論者肥皂箱的影像同義詞，或可說是印刷媒體的電子版本，它為那些平常無法接近電子媒介的團體和個人，提供一個機會，使他們成為意見市場中的資訊來源。」美國對於有線電視近用頻道的規範，目的在使人人都可以使用近用頻道，參與社區活動，並貢獻自己的意見和想法，對落實社區參與頗有意義(Novak, 1984)。

Janowitz(1952)認為社區的生存維繫與大眾媒介的發展息息相關，社區與地區的傳播媒介管道的互賴關係尤其密切。他以美國都會區的社區報紙發展為例，說明特殊化(specialization)和地方化(localness)的社區媒介相當於是一種社會機制，其功能是告知市民社區活動的訊息，使市民整合到社區結構，進而使市民發展出社區認同感。

William(1972)認為，現存的大眾傳播媒介並不能滿足社會上大部

分個人及特殊利益團體的需求，更具體的假設是，William 認為有許多人，特別是都市地區的居民，忍受著喪失與社區和社會連結的情感。因此，公用頻道的節目，最主要目的就是企圖實現當地居民的特殊傳播需求，這是傳播範圍廣泛的大眾傳播媒體所不能充分提供的，所以公用頻道應被界定為屬於地方層次的居民傳播媒介，內容著重在當地人、事、物之報導，呈現地方上的特殊文化與風俗民情。

Fuller (1984) 的研究調查發現，有 40% 的受訪者認為有線電視公用頻道提高了當地居民的社區意識，34% 的人認為公用頻道增加他們對地方政府的認識。

Eastman, Head & Klein (1985) 指出，公用頻道是電子媒介中最能表現地方色彩的管道，該頻道運作目的在促進社區互動，它應該是一種社區溝通的資源。

Kundanis (1987) 指出有線電視公用頻道具有三種潛力：增進社區民眾的民主參與；提供成人教育與社區教育網絡；促進社區發展和社會變遷。公用頻道是民眾參與民主對話的重要管道，透過不同來源的公眾使用，可以反映社會的多元文化面向，並使多方的意見交流激盪，落實媒體近用權，此外，更可以經由社區資訊的告知與討論，凝聚社區居民的意識，達成生命共同體的目標。

Porter & Banks (1988) 把公用頻道視為一個具有真正多元參與特質之社會中的意見傳播媒介，更具體的說，公用頻道可以成為鄰里的傳播中心及公共論壇，例如社區消息可以透過公用頻道來傳播，擴大以往由社區報紙所展現的功能，藉由公用頻道激勵地方上的活動，復甦社區的精神，展現對社區的關懷，維護地方上的特有文化，喚起居民對自己生活環境的關心，以集結群體的力量並改善生活品質。另外，以公用頻道作為地方上公共論壇的角色，讓社區中的每一個人和團體組織，都可以自由近用媒體

並發表意見，社區居民在這樣的言論空間裡，針對社區的公共事務，理性的溝通和對話，培養現代民主社會的公民素養，因此，公用頻道是真正的「肥皂箱」，也是表達及參與民主對話的一種重要媒介。

Porter & Banks 同時指出公用頻道的主要面向包括：可接近性 (accessibility) 去中心化的控制 (decentralization of control) 多樣化的觀點 (opportunity for a variety of viewpoints) 傳播來源的多樣化 (a diversity of sources)。除了內容著重地方取向之外，在使用者方面，公用頻道背後的意涵，簡言之，即是不論男女老幼，任何人只要有意願，都應該有機會去製作、監督屬於自己的電視節目並發表意見，所有的民眾也都有機會接收資訊並傳播自己的意見給他人。

Aufderheide (1992) 指出公用頻道可以作為社區自我建構的利器，而且社區有線電視公用頻道的觀眾，不是以消費者的立場來看電視，而是以一個社區居民的身分，主動加入這個公共領域，對一項爭議性的主題做出反應，因此公用頻道的節目不是最終目的，而只是一種媒介和方法，並藉此邁向建構社區連結的連續過程。

John R. Bittner (1994) 則對有線電視公用頻道的概念做了以下的描述：「地方近用頻道的節目不是好萊塢的炫麗光采，也沒有主流電視網的繁複製作水準 它是電視草根性的一面，不可能將之併入標準的廣播電視台」。

McQuail (1994) 則從多元化角度出發，將公用頻道視為公共服務性媒體，並指出公共服務性媒體應具備以下的特質：

- 一、服務全體民眾。
- 二、多元性。
- 三、言論獨立。
- 四、善盡社會責任。

五、提升文化品質，增進文化認同。

六、公眾支持的財源-是一種非營利事業。

綜上所述，公用頻道具有三項重要的內涵：一、就使用者來看，是公眾近用，任何個人與團體都有自由且平等的機會免費使用公用頻道，每個人都可以接收並傳達意見，互相討論，也就是言論表達自由的體現，並進而形成公共論壇；二、就內容性質而言，公用頻道上播出的不是商業性及娛樂性的傳播內容，而是以關懷公眾的利益為依歸；三、就取材範圍而言，是地方取向，公用頻道上播出的題材主要是以地方上的人、事、物為訴求，也就是地方公共事務、生活、文化、歷史與民風的展現（鄭凱方，1997）。

### 第三節 經營面之探討

#### 一、國內研究建議

關於我國有線電視系統公用頻道經營之研究報告，有吳宜蓁於民國八十四年之《有線電視公益頻道規劃與社區意識之提昇》，該研究期間距離有線電視法頒佈約兩年左右，從研究結果來看，有線電視系統作為該頻道之提供者，並未充分了解公用頻道之意義與理念，以致在頻道經營規劃上無所適從，又因為對公用頻道宣導不足，以致頻道使用者多半不知有此公用頻道之存在，至於製作節目之資源更是匱乏，因此，吳宜蓁之研究報告從公用頻道如何協助社區凝聚共識及提昇社區意識觀點出發，提供諸多具體建議供主管單位，有線電視系統以及民間團體參考使用。

同民國八十四年另一篇姜孝慈之碩士論文《有線電視頻道使用之研究-論我國免費頻道的政策與實際》，主要探討有線電視系統在經營免費頻道所遭遇的困難，並提供建議供相關單位參考。

最近一篇則為民國八十六年鄭凱方之碩士論文《我國有線電視公益頻道經營之研究》，本研究整理當時系統經營公用頻道之情形，並參考美國諸多公用頻道經營實例，提供政府單位、有線電視系統業者及社會大眾在

經營使用公用頻道之參考。

以下，本文將彙整上述三篇論文對政府單位、有線電視系統業者及使用者提供經營公用頻道之建議，作為本文下一章個案探討台北市公共頻道經營之比較依據。

### **(一) 在政府單位方面**

1. 有線廣播電視法雖已明文規定業者必須釋出公用頻道供一般民眾或團體使用，但政府部門對此一頻道宣導不足，社區組織鮮少知道有此頻道存在，遑論一般民眾；其次，有線電視系統業者對公用頻道的理念並不清楚，業者傾向於將公用頻道視為外購節目頻道或自製節目頻道，這種做法是由業者主控頻道節目，事實上已違背公用頻道的立法精神，因此，政府部門應儘速推廣公用頻道接近使用權之觀念，並明訂公用頻道的內容定義與使用原則，使有線電視業者有所適從（吳宜蓁，1995；姜孝慈，1995；鄭凱方，1997）。
2. 建議由媒體專家、社區代表、地方政府、經營者共同組成一公平、獨立、客觀的監看機制或節目審查機構，以不妨礙言論自由為前提下保障此一公共空間（吳宜蓁，1995；姜孝慈，1995）。
3. 公用頻道的理念在維護公共利益及媒介接近使用權，惟尚不足以解決民眾接近使用媒介之問題，尤其不能保障弱勢族群使用媒體之機會，在此情況下，媒體終歸落入擁有資源者之手中。因故，政府應以更積極的作為，鼓勵、引導系統經營者提供民眾接近使用媒介的管道與機會，保障公用頻道的多元使用，包括經費補助偏遠山區及離島業者製作公共節目，並把照顧弱勢地區居民的利益列入優先考量，以保障媒介多元使用（姜孝慈，1995；鄭凱方，1997）。

### **(二) 在系統業者方面**

1. 有線電視系統業者可藉由公用頻道協助社區凝聚社區意識及促進社區發展，先決條件是讓社區居民團體了解公用頻道此一公共資源，以及使用公用頻道的目的。在此，系統業者有義務主動告知社區民眾關於公用頻道的消息，且應積極與地方政府及公益團體進行合作，達成雙方互惠互助的目的，積極開拓地方資源，促進社區參與(吳宜蓁，1995；姜孝慈，1995)。
2. 公用頻道的功能之一，就是實施媒介教育，為無法接近使用媒介的個人及小型組織提供學習和使用電視機會。因此有線電視系統業者不僅要免費提供頻道供民眾使用，更要主動教導民眾使用的技巧，提供基本設備與器材和其他方面的協助，幫助使用者製播節目(鄭凱方，1997；尤英夫，1994；林子儀，1991)。

### (三) 在社區團體/社會大眾方面

社區團體應主動與業者聯繫，或是供應其各類公益或社教節目，或是與之合作策劃節目，實際參與節目製作，善用公用頻道資源，促進社區民眾雙向溝通，以凝聚社區意識，促進社區繁榮發展，共同塑造社區的公共領域(吳宜蓁，1995；姜孝慈，1995；鄭凱方，1997)。

以上為三篇論文對政府單位、有線電視系統業者及社會大眾/民間團體/所提供經營公用頻道之建議。以下本文繼以美國公共近用頻道的發展以及位於密西根州 GRTV 公共近用頻道為例，對照比較公用頻道之經營情況。

## 二、美國公用頻道經營概況

### (一) 公共近用頻道之精神

我國有線廣播電視法規定設置公用頻道的做法取法自美國的公共近用頻道 (public access channel)，以下將探討美國對公共近用頻道的立論、法規與案例，以瞭解公共近用頻道的內涵及實際運作情形。



Johnson(1991)認為「近用」(access)概念植基於兩個美國的傳統，一是地方民主的風氣，一是六十年代的激進主義和科技烏托邦主義，這兩個因素激起民眾自由表達意見的意識，部份人士也開始鼓吹並加強一般民眾對媒介的主控權。

Fuller(1994)認為公共近用頻道的哲學觀點，是根源於 John Stuart Mill 的社會自由論，而法源基礎則是植基於美國第一憲法修正案所保障的言論自由。

Kahin&Neuman(1985)更進一步提出四個相關的領域，以說明支持公共近用頻道的觀念：

1. 言論自由-「近用」可以確保不同的意見能夠在電視上呈現。
2. 媒介教育-「近用」為個人和小型組織提供一個學習並使用電視的機會。
3. 地方主義-「近用」藉著促進地方上的傳播，加強地方上的基礎公共建設。
4. 公共服務-「近用」提供一般電視上不易看到的資訊性、教育性和文化性的節目。

另一方面，在六十年代末期到七十年代初期，有線電視是美國重要的新興媒體，又適逢社會上消費者運動興起以及民權主義思潮，加上輿論也紛紛主張有線電視的部分頻道必須是由公眾管理和使用，在諸多社會因素之下，美國有線電視的公共近用頻道便在各方壓力下因應而生。

美國聯邦傳播委員會(FCC)在一九七〇年明列設立公共近用頻道的五大目標(Goss, 1978)：

1. 透過大眾媒介提升市民參與和社區對話。
2. 促進電視節目的多元化。
3. 提昇電視的教育功能。

4. 增加地方政府的資訊服務。
5. 增加一般民眾接近媒介的機會。

一九七二年 FCC 頒佈「有線電視報告與規定」( Cable Television Report and Order ), 要求全美排名前一百大的系統必須提供四種近用頻道, 即公共近用頻道( public access channels ) 教育頻道( educational channels ) 政府頻道( governmental channels ) 和商業租用頻道( leased access channels ), 這些頻道一般通稱為近用頻道或 PEG 頻道, 其主要規定有 ( Fuller , 1994 ):

1. 各有線電視系統至少要維持一個非商業性質的近用頻道。
2. 至少有一個永遠免費使用的近用頻道。
3. 系統業者必須提供公眾使用製播節目之基本器材和設備。
4. 頻道使用者使用攝影棚的時間不超過五分鐘時, 系統業者不得收取費用。
5. 系統業者不得干涉或控制近用頻道的任何節目內容( 除了以下的使用原則之外 )。
6. 系統業者必須制訂以下近用頻道的使用原則:
  - (1) 近用頻道以先到先得, 一視同仁為原則。
  - (2) 節目內容禁止任何促銷商品和服務的廣告及任何公職候選人的競選廣告。
  - (3) 禁止任何和彩券有關的資訊。
  - (4) 不得播出色情和猥褻的內容。
  - (5) 允許民眾調閱使用頻道者之姓名、住址等個人或團體之完整資料, 這些資料必須保存二年。
  - (6) 有著作權的影帶必須事先處理清楚, 使系統業者免於毀謗或侵犯著作權刑責。

爾後, 有線電視系統業者受到外在環境改變的因素, 諸如頻道數增加, 近用頻道被系統業者視為佔據頻道資源, 以及錄影機普及對有線電視

系統經營造成威脅等因素，引發有線電視系統業者重新檢視近用頻道的規定，認為 FCC 對近用頻道的規定，剝奪了有線電視系統業者的權利。著名的案例 Midwest Video II，即是有線電視系統業者對 FCC 提起訴訟，此訴訟於一九七九年由最高法院判定有線電視系統業者勝訴，原因在於最高法院將有線電視系統業者的角色與報紙相提並論，認為有線電視系統業者的權利也應該受到憲法第一修正案的保護，FCC 要求有線電視系統業者提供免費頻道的規定係缺乏法律權限。

鑑於一九七九年最高法院對近用頻道的主張，在一九八四年美國通過有線傳播政策法(The Cable Communication Policy Act)時，明文規定有線電視法的目的在「確保並鼓勵有線電視對大眾提供多元的資訊來源及服務」，有關「公共近用」的議題，便不再由 FCC 主導，轉而由地方系統自行監督(吳宜蓁，1996)。

## (二) 公共近用頻道之節目內容

公共近用頻道是有線電視系統最特殊的發展之一，它嘗試提供一個機會，讓任何人都能在電視媒體上自由表達意見。公共近用頻道成功的最主要關鍵在於社區的參與。在美國很多地方，公共近用頻道已成為社區中維繫溝通，展現多樣意見管道，甚至扮演社會改革的角色。

在公共近用頻道的實質內容部份，國內學者盧非易曾經這樣描述：

「我們更寄望有線電視的是它能提供大量頻道的功能。因其大量，所以我們敢於要求撥出兩三個頻道出來回饋社會．．．這兩三個頻道也可以請各級政府提供資訊服務、解決納稅問題、公告公眾事務活動內容等等；也可以提供社區內各級學校、圖書館、公園、或商業促進會、社區服務團體(如健身、登山、扶輪社)製作節目與社區民眾溝通。甚至可以提供民眾、學生、藝文工作者做個人意見抒發或創作展示的場所。」

「西雅圖華盛頓大學附近有一條街叫布魯克林街，街上一家酒館．．．，

酒館裡常有活動，這些活動在有線電視社區公共近用頻道 ( Public Access ) 上出現，使社區裡的人共同參與、認識地方上的文藝活動、塑造了一種社區文化風氣，不僅使酒館成為該區文化廣場，也塑造出地方文化氣質。」

「如果有一個電視頻道可以讓我們發表一點意見，幫助改善我們社區生活品質，或分享別人的意見，交換對生活環境改善的想法；如果有一個頻道可以讓我們知道我們的社區裡有托嬰服務、文化教學、新開張超市、免費防火防盜講演、藝術展覽．．．，我們的生活品質一定更好．．．公共近用頻道不只提供自由言論的場地，任民眾發表各種意見，實踐民主政治的理想；同時，也促成社區共識，鼓吹社區次文化的形成，以較有效而經濟的方式達到社區傳播的目的。」

另外，多位學者的調查結果發現，美國公共近用頻道上的節目以社區導向的資訊和公共事務佔最多數，顯示公共近用頻道負有告知社區事務的功能。在類型方面，學者的研究也指出，以談話性節目居多，而且節目大多具有本土性和接近性，與社區居民生活結合，容易引起居民的參與。以美國麻州 PACTL 為例，該社區節目於 1981 年 12 月開播，第一年製作 556 個節目，總時數約 352 小時，節目類型最多的是資訊類，佔總時數 22%，其他依次為居民代表會議，運動，城鎮公共事務，以上三類分別佔總時數 16%，15%，13% ( 鄭凱方，1997 )。

Wurtzel ( 1974 ) 針對紐約市的有線電視系統業者，分析其在兩年間的公共近用頻道節目內容，時間是一九七一年七月至一九七三年六月，他將紐約市的有線電視的公共近用頻道節目分為十一類。根據 Wurtzel 的研究結果顯示，紐約市有線電視公共近用頻道的節目數量及播出時數有穩定增長，其中佔最大比例的是以社區為導向的資訊類節目，因此再將社區資訊節目細分為種族、社區、健康、公關、消費、政治、一般等七類。大部分的節目都嘗試呈現主流的廣電媒體所沒有的內容，而且以當地的閱聽人為主要目標群，例如報導同性戀聯盟的活動，或是製作非英語節目，如中

文、西班牙文及手語節目等。許多節目來源是由地方的社區團體所製作，內容涵蓋特定鄰里居民的事務及利益（鄭凱方，1997）。

### （三）個案探討

綜上所述，美國公共近用頻道雖然在很多地區已經停播，但在部分地區，公共近用頻道卻已經成為該社區一個多元化的社區傳播頻道。在一些極其成功的公共近用頻道運作中心，其做法通常是在社區中成立社區近用中心（community access center），由社區團體、經營者和義工組成。近用中心有攝影設備和器材，以及專職的導播與工作人員，對使用公共近用頻道的社區居民提供專業協助，此外還有定期安排的訓練課程，指導民眾操作機器設備和製作節目，系統業者則提供攝影棚及工程方面的協助，讓社區公共近用頻道發揮社區媒體以及公眾接近使用媒介之功能。

以下本文將介紹位於 Michigan 州 Comcast Cable 的公共近用頻道：GRTV Cable Channel 25，該公共近用頻道運作中心設於當地圖書館內，有攝影設備及器材，編制有常設性專業人員，並結合社區內志工，對外提供教育訓練，擁有固定的經費來源，節目內容涵蓋兒童、老人、少數族群、公眾議題等多元化的樣貌：

#### 1. 關於 GRTV Cable Channel 25

GRTV Cable Channel 25 公共近用頻道由 Grand Rapids Cable Access Center, Inc. 組織負責，該組織成立於 1980 年，位於 Grand Rapids 當地公立圖書館(Grand Rapids Public Library)，於 1982 年製播第一個節目，節目名稱：“Editorialize”，這是一個五分鐘的節目，節目內容類似“肥皂箱”，任何人有任何想法都可以在這個節目中發表。

#### 2. 成立宗旨

GRTV 提供設備與器材予公共近用頻道的節目製作人員，讓不同

的聲音可以被聽到，以呈現一個多元化的社區媒介，在多數媒介被少數公司控制的情況下，提供一個重要的傳播管道。

GRTV Cable Channel 25 設立宗旨為：「是一個屬於社區的頻道。我們願意提供訓練，提供器材供您使用，以便您可以透過這個頻道傳遞訊息，分享您的創作，或表現您自己。」

### 3. 組織編制

目前 GRTV 編制有固定人員從事節目製作，教育訓練，並結合當地志工協助頻道之營運，其組織編制如下表：

表一 密西根州 GRTV 公共近用頻道組織編制表

部門	職稱	編制人數
製作部	總監	1
	製作人	1
	製作助理	5
	技術協調	1
	社區協調	1
	志工	1
節目部	節目經理	1
	節目助理	3
教育訓練部	教學協調	1
	教師	1
	教育中心經理	1
	志工	2
社區媒體服務部	製作人	2
總人數 (含志工)		21

資料來源：<http://www.grtv.org>

#### 4. 經費來源

Grand Rapids 市與 General Electric Cablevision 於 1975 年簽訂協議，由後者提供固定經費。另外，教育訓練採收費制，大部分的課程均酌收美金 20 元至 30 元不等費用。

#### 5. 該頻道對於節目播出規定為：

- (1) 基本言論自由受美國憲法保障。
- (2) 言論內容不得有猥褻、叛亂、毀謗、鹵莽或引發危險的內容。
- (3) GRTV 是一個言論自由的社區肥皂箱。不會事先審查節目內容。節目內容由提供者自負完全責任。
- (4) 節目中不得有商業廣告或任何形式的募款。
- (5) 常態性的節目必須有四集存檔，使可開始播出。
- (6) 非在本密西根州製作之節目，必須要有一位本地的代表人簽署播出協議書。
- (7) 每支影帶必須標示標題、製作人或代表人姓名、電話號碼、日期、節目長度。

#### 6. 常態性節目

以 2004 年 2 月份播出之常態性節目內容分析，就節目服務對象而言，除一般民眾外，特別針對老人、小孩及當地少數族群製作之節目；就議題面向而言，涵蓋有社區服務、公共利益、教育、文化、運動、宗教等議題面向，茲將節目內容表列如下：

表二 密西根州 GRTV 公共近用頻道 2004 年 2 月份常態性節目內容分類表

類 型	節 目 內 容
社區議題	市政議題 ( 由 Grand Rapid 市長解答市政問題 )。 公眾議題論壇。 社區活動訊息。
公益類	社福組織或非營利組織之社區活動資訊。
弱勢族群	少數族群的觀點。 兒童節目。 老人節目。
社教藝文類	音樂評介。 烹飪節目。 健康運動。
其他	宗教類。 喜劇綜藝秀。

資料來源 : <http://www.grtv.org>



#### 第四節 小結

透過上述文獻回顧與理論探討之結果，研究者整理以下幾個結論並初探性的勾勒公用頻道節目內涵指標：

- 一、有線電視系統公用頻道屬於公共領域，引用哈伯馬斯理想的公共領域的理念，公用頻道此一公共領域應該具備「公共」與「理性」的特質，對公用頻道而言，「公共」係指對所有民眾開放，所有民眾擁有平等的身分申請使用，而「理性」所指涉的意義在於這個頻道所發表的言論能夠免於權力的脅迫，得以進行理性的溝通與辯論。
- 二、有線電視公用頻道與大眾傳播媒介最大差異在其區域性之特色，與地方息息相關，因此，無論從法規面或實務面，都賦予它有協助地方發展，以地方需求為依歸之責任。
- 三、在傳播領域，「多元化」指標已超越「自由」、「公正」、「平等」等概念，成為媒體服務民主社會的主要目標。而媒介多元化目標如何達成，從多文化主義觀點而言，在理念上應肯認並容忍「差異」的重要性，在制度上必須建立雙重權利體系，給予弱勢族群合理參與的機會，以維護弱勢族群的文化與政治權益，如此，方有達成多元目標的可能。
- 四、公用頻道作為現代民主國家保障一般民眾擁有媒介接近使用權，以積極實踐言論自由，促進民主社會發展。此一言論自由場域，開放給所有民眾公平使用，則此場域「讓民眾容易接近使用之程度」與「使用者之能力」亦是公用頻道能否落實民眾近用的重要向度。延續上述多文化主義所倡導要從制度面建立雙重權利體系而言，正適切反應並解答現實社會中，處於政治力或經濟力或文化上之弱勢族群在使用公用頻道的困境。因此，引用多文化主義觀點，由制度面上協助弱勢族群合理參與使用公用頻道，以達成真正「平等」的價值標準並落實多元化的目標。

五、綜合前述，有線電視公用頻道在「制度面」上應免於權力的脅迫並提供弱勢族群合理參與之保障；在節目內涵上，應具備公共服務性質或與地方事務相關；在頻道表現上，以多元化作為衡量指標，本研究認為可以「來源多元」、「內容多元」、「議題多元」、「意見多元」等四個面向，作為檢視我國公用頻道多元化表現之指標；「來源」面向指涉申請者的分布情形，「內容」面向指涉節目所呈現或談論的主題範圍，「議題」面向指涉議題涵蓋之廣度或節目目標觀眾或節目服務對象的分布情形，「意見」面向則指人口學上各年齡層或性別或行業或各組織團體或各族群意見的分布情形。

換言之，有線電視公用頻道在制度面向應保障頻道之運作享有獨立自主之運作系統，不受任何政治力或經濟力所干預，使用者亦享有平等參與使用之權利，不受任何外力干預；其次，在制度面向不僅要求「分配上的平等」，還應有「參與上的平等」，即建立雙重權利體系，針對弱勢族群提供特殊的制度設計，協助他們有合理參與使用的機會，惟有如此，處於政治力或經濟力或社會力之相對弱勢者才有實質機會參與使用；而使用者藉由有線電視公用頻道傳播訊息，訊息內容應與具備公共服務性質、與公共利益相關或與當地事務相關。

六、最後，當有線電視公用頻道在制度面建立了實質平等的接近使用的機會，使用者亦清楚瞭解公用頻道之理念與內涵，並積極參與此一地區性之公共領域，方有呈現多元化樣貌之可能。此「制度面」、「節目內涵」、「頻道表現」三者間之關連如下：

**制度面**

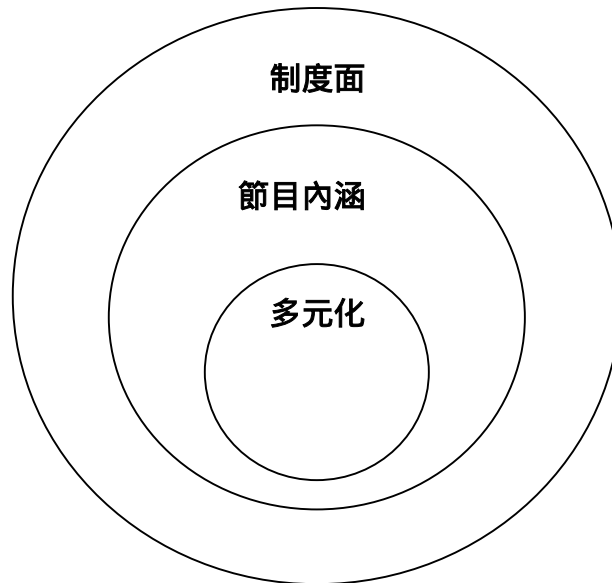
1. 免於權力之脅迫
2. 建立雙重權利體系

**節目內涵**

1. 公共服務性質
2. 與公共利益相關
3. 與地方事務相關

**多元化**

1. 來源多元
2. 內容多元
3. 議題多元
4. 意見多元



圖一 公用頻道之理念、節目內涵與節目表現之關聯圖