

目 次

代编辑室报告：NCC 十年的回顾与前瞻.....罗世宏/i

专题论文

NCC 对有线电视水平、垂直整合的规管（2006-2016）.....邱家宜/1
NCC 的行为管制：困境与建议.....曾国峰/29
传播内容管制与公民参与—NCC 还可以做甚么？.....洪贞玲/57

一般论文

弱者身影：台湾解严前后农民抗议的姿态.....陈品君/89
港台另类媒体发展的历史条件与困境比较.....管中祥/119

研究志要

「民营」的公共媒体服务

—马来西亚「担保责任有限公司」集资模式刍议.....庄迪澎/153

台湾电视新闻的「跟风」与「重复」，2014-2015：

一个外部性探讨.....诸葛俊/177

历史与现场

英国工党的「柯宾现象」：

有人要「造反」 主流媒体在抓狂.....蔡蕙如、林玉鹏/211

书评书介

评《造假的知识分子》.....王维菁/227

· 傳播 文化 與政治 · 第五期
2017 年 6 月

稿約

稿約詳情請見 <http://twmedia.org/archives/502>

代编辑室报告： NCC 十年的回顾与前瞻

罗世宏*

本文引用格式

罗世宏（2017）。〈NCC 十年的回顾与前瞻〉。《传播、文化与政治》，5:i-x。

* 作者罗世宏为本期专题主编，中正大学传播学系暨电讯传播研究所教授，e-mail: shihung.lo@gmail.com。

壹、专题缘起

国家通讯传播委员会(National Communications Commission, 简称 NCC) 成立于 2006 年 2 月 22 日, 至今已届满十年, 诸多问题值得检视。本期专题由多位长期关注台湾通讯传播数字汇流的多位传播学者执笔, 分别就 NCC 过去十年来涉及结构管制、行为管制和内容管制层面的施政作为进行检视与反思。

作为亚洲地区先行的汇流通讯传播管制机关之一, NCC 的成立不仅早于南韩的大韩民国广播通信委员会 (Korea Communications Commission, 简称 KCC), 也早于中国大陆的中华人民共和国国家新闻出版广播电视总局 (简称 SAPPRFT); 而作为通讯传播的独立机关与合议制机关, 如果略去历史悠久的美国联邦通讯传播委员会 (Federal Communications Commission, FCC) 不计, NCC 的成立时间也只略晚于英国的通讯传播管理局 (Office of Communications, 简称 Ofcom)。

然而, 十年来 NCC 究竟成就了什么? 什么该做而没有做? 下一步, 应该怎么做? OTT TV、境外视频网站、行动收视、内容多元性与媒体垄断防制、假新闻的扩散传播, 以及社群媒体的垄断问题…等议题, 不断对通讯传播监理及职能提出挑战, NCC 又将如何有效因应并提出兼顾各方利益与价值的政策作为? 藉此时机, 自宜全面检视数字汇流通讯传播科技、监理与政策相关议题, 并且寻求兼顾市场竞争、产业发展、公民权益与本土文化多元性与自主性等多重目标的有效途径。

十年前, NCC 在社会广大期待下成立, 肩负「促进通讯传播健全发展, 维护媒体专业自主, …确保通讯传播市场公平有效竞争, 保障消费者及尊重弱势权益, 促进多元文化均衡发展, 提升国家竞争力」的重责大任。十年后的此刻, 全盘检视 NCC 的施政绩效, 值得深思的是 NCC 是否已真正落实了这些法律赋予的任务, 而台湾的通讯传播环境是否已更接近「健全发展」的目标?

成立十年来, NCC 一路上争议不断。由于蓝绿恶斗, 以及成立之初的朝小野大的政治生态, 陆续发生部分委员停职、辞任及释宪等风波, 在野党攻

评 NCC 为「脏兮兮」，资深媒体人如王健壮（2009 年 5 月 31 日；2010 年 9 月 5 日；2011 年 10 月 2 日；2011 年 11 月 14 日；2013 年 6 月 23 日）对 NCC 的独裁作风多所批评，《苹果日报》亦曾多次以社论抨击 NCC，甚至公开要求「废掉 NCC」与「NCC 阉了吧」(〈废掉 NCC〉, 2009 年 05 月 29 日)；〈NCC 阉了吧〉, 2013 年 01 月 12 日)。另外，对于 NCC 在媒体并购案件的裁量决定，由于其新自由主义政策思维的松绑管制倾向，既无法有效规范台湾层出不穷的媒体并购案，又无法促成媒体产业资源的有效整合，引起众多公民团体的不满，终至激起 2012 年以降的「反媒体垄断运动」。

期间，NCC 本身的定位和权责也发生变化。在 2010 年行政院组织改造与 2011 年修订《国家通讯传播委员会组织法》之后，NCC 主委从原本不需列席行政院会改为必须列席，NCC 主委与副主委由委员互选改为直接由行政院长指定，并且将原本独立色彩较浓的 NCC 明定为「隶属行政院」，导致 NCC 的独立性和合议性质有所降低。除了这些调整，NCC 的权责也受到相当程度的剥夺，例如「通讯传播整体资源分配规划」的政策决定权被移除，而其产业辅导与奖励权责亦被大幅剥夺，导致 NCC 手上几乎只有鞭子，没有胡萝卜。

NCC 既没有通讯传播整体资源的政策规划决定权，又没有太多可以用来引导产业发展的辅导奖励工具，只能拿鞭子处罚产制劣质内容的电视业者，但在它无法引导产业结构产生良性变化的局限下，台湾的电视表现依然江河日下，不仅业者生存前景堪虑，观众对本地「蛋白质」（笨蛋、白痴与神经质）电视文化的怨念也持续加深。面对此一困境，首任 NCC 主委苏永钦曾于 2016 年也不无感慨地指出：「原始的机关定位与社会期待间的落差，似乎已经越来越大，数字汇流脚步却不能卡在这种…本位主义」（苏永钦，2016 年 2 月）。

在这种机关定位调整与职权限缩的情况下，如何让 NCC 肩负起《通讯传播基本法》赋予的使命，不仅继续考验这个成立十年的汇流通讯传播管制机关，也牵涉政府应该如何重新调整 NCC 的法定职权，赋予其相称的政策决定权，以及裁罚权之外的辅导奖励权责；否则，NCC 恐将陷入除弊和兴利皆力有未逮的两难处境。

NCC 的困境，投射的是台湾通讯传播与影视产业的整体困境。从广电内容业者到普通公民，似乎很少有人对 NCC 的施政表现感到满意，甚至可以说它经常动辄得咎，承受来自产业和公民的双重不满。

脱困之道，除了 NCC 当自强，尽最大力量提升通讯传播产业与公民消费者权益之外，台湾政府也有责任再次对 NCC 进行组织改造，跳脱政党利益考虑，重建 NCC 成为独立、专业的行政管制机关，并赋予适当的政策决定权与辅导奖励产业的权责，让它手上既有鞭子也有胡萝卜，应该是较为合理的兴革方向。

尽管 NCC 过去十年来的表现不尽令人满意，但在广电媒体的结构管制、行为管制和内容管制等面向，NCC 责无旁贷，仍应善用这些面向的政策工具，启动并逐步落实广电媒体产业发展和维护公民消费者利益的双重任务。

貳、结构管制的回顾与前瞻

在结构管制方面，过去十年来，NCC 审理过至少十件涉及广播电视的重大并购案。然而，除了仅有一件是不予许可之外，其余九件 NCC 都做出了许可或附附款许可的决定（详见表一）。

表一：十年来 NCC 审理的国内媒体重大并购案

日期	媒体并购案	NCC 审议结果
2006 年 3 月 28 日	中广、中视负责人变更案	许可（NCC 第 21 次委员会议记录），石世豪委员提出一部不同意见及协同意见书
2007 年 5 月 17 日	台视公股释股股权转让予非凡电视案	许可（NCC 第 165 次委员会议记录）

2007年6月23日	中广申请股权转让及负责人变更案	中广应就 NCC 第 145 委员会决议事项做成具有法律效力之承诺后予以许可 (NCC 第 174 次委员会会议记录), 石世豪委员提出一部协同意见书
2008年5月27日 及 2008年6月3日	中视申请董事长、常务董事、董事、监察人及总经理变更案暨中天电视申请董事长、董事及监察人变更案	附附款许可 (NCC 第 301 次和 302 次委员会会议记录), 翁晓玲委员提出一部协同意见书
2010年11月17日	荷兰商 PX CAPITAL PARTNERS B.V.申请转让投资事业盛庭公司股权予大富媒体案	公平会于 2010 年 10 月 29 日附加 13 项附款通过。 NCC 附附款许可 (NCC 第 386 次委员会会议记录)
2012年7月25日	吉隆等 11 家有线电视股份有限公司股权转受让案	NCC 附三项停止条件及 25 项附款之方式, 许可「旺中并购中嘉」案之申请 (NCC 第 496 次委员会会议记录)
2013年11月20日	壹电视售予年代集团董事长练台生案	NCC 在受让人做出具体承诺后予以许可 (NCC 第 566 次委员会会议记录)

2016 年 1 月 27 日	远传以认购公司债入主中嘉案	NCC 以附负担方式予以许可 (NCC 第 682 次委员会议记录), 翁柏宗委员提出协同意见书
2017 年 5 月 31 日	台湾数字光讯科技股份有限公司间接并购东森电视案	NCC 不予许可 (NCC 第 750 次委员会议记录) 陈耀祥委员提出不同意见书, 洪贞玲委员提出协同意见书

数据源: 参考并更新自罗世宏 (2013, 页 2)。

虽然是否应予许可, 或是应在什么条件下许可, 每一个个案容或有讨论或争议空间, 但 NCC 未能善用并购许可、评鉴、换照或发放执照的机会, 适时引导台湾媒体产业趋向更为合理的结构, 导致台湾广电媒体产业结构愈趋集中化, 但内容产制的投资不足、产业空洞化、人才流失与媒体工作者士气低迷的问题也愈趋严重。

在此一脉络下, 邱家宜撰写〈NCC 对有线电视水平、垂直整合的规管 (2006-2016)〉一文 (以下简称邱文) 指出, 不仅台湾有线电视系统市场更加集中化, 卫星电视频道经营与代理市场也同步愈趋集中化, 而且少数几个掌握有线电视系统的集团与这几个掌握卫星电视频道经营与代理市场的业者之间, 具有相当程度的垂直整合关系。例如, 富邦集团掌握的自家经营频道和代理频道达 29 个, 年代集团掌握的自家经营频道和代理频道达 28 个, 中嘉网络掌握的自家经营频道和代理频道亦达 11 个。这些集团在邱文中被称作「频道家族与有线电视系统集团联盟」, 几乎决定了台湾有线电视观众能够看到 (以及看不到) 什么频道。

在少数「频道家族与有线电视系统集团联盟」的支配下, 邱文进一步指出, 台湾有线电视系统市场, 从家数到订户数市场占有率, 皆呈现「两大、

一中、两小」的集中化格局，而且明显出现电信业跨足有线电视系统产业的趋势，导致通讯传播产业的总体格局朝向少数集团掌握多数资源的方向发展。

在少数「频道家族与有线电视系统集团联盟」垄断有线电视系统与卫星电视频道经营与代理市场的格局下，不仅频道上架壁垒严重，也造成频道内容业者无法分润合理比例的收视费用，从而急转直下，导致台湾在影视内容产制的总体投资严重不足，本国自制节目减少与创意逐渐枯竭，成为扭曲的产业结构的必然结果。

邱文不只点出台湾广电产业的病灶，也提出兴革建议：修法限制或禁止有线电视系统业者涉足频道代理业务，并以具体措施节制有线电视产业的水平和垂直整合。

然而，防制垄断的同时，NCC 也有责任促进通讯传播产业资源的有效整合。因此，在打破「频道家族与有线电视系统集团联盟」，并对有线电视系统的水平和垂直整合做出必要限制的基础上，或许 NCC 还可更进一步。

怎么更进一步呢？NCC 或许可以提供诱因，引导目前内容产制投资不足与日趋「微利化」的通讯传播产业朝向资源合理整合、适度规模化的方向发展。例如，量多质劣且为国人诟病已久的新闻频道有必要予以整合，规模不大的本土 OTT 面临的重复投资和国际竞争力不足等问题也亟待解决。另外，导引并责成有线电视系统业者将垄断暴利更多地挹注于本土自制内容，乃至移转一定比例的商业部门营收于公共媒体制作更能满足文化多样性与弱势群体需求的内容，甚至有机地调整商业与公共部门广电媒体的市场占有率比例…等等，其实都是 NCC 应该致力的结构管制改革，而非只是被动地等商业媒体并购案上门，因为其结果不论许可与否，都不足以有效改善台湾通讯传播产业结构的沉痾。

参、行为管制的回顾与前瞻

邱文除了处理有线电视产业垂直与水平整合的结构管制问题，其实也触

及卫星电视频道授权壁垒与上架差别待遇的行为管制层面，而这也是本专题收录的第二篇论文聚焦所在。曾国峰在这篇题为〈NCC 的行为管制：困境与建议〉的论文中（以下简称曾文），结合媒介经济学、传播政治经济学、与新制度经济学等分析取径，聚焦于中嘉系列购并案、频道上下架机制、费率与节目质量等争议个案，展示 NCC 忙于祭出各种行为管制手段，但却迟迟「无法建立竞争市场」的困境。

NCC 原本即肩负「确保通讯传播市场公平有效竞争，…提升国家竞争力」的任务，但 NCC 迄今并无有效作为。曾文盘点 NCC 在促进市场有效竞争上的政策缺席窘况，并且提出 NCC 应建立「产业数据与数据库」，并组建市场影响评估和政策研究的专业团队，才能动态弹性地介入市场竞争问题，做出具有公信力并对广电产业健全发展有正面效应的管制作为。

此外，曾文也着墨于根本的结构改革问题：「如果主管机关真得担心对岸的影视大军进入，将横扫台湾传播产业，那就请政府能大力投入资源，或是提供有心经营台湾影视产业的业者诱因环境，而不是在制定了很多限制后，却又要期待产业界与中国、韩国、日本或美国等全球大型媒体集团竞争。」

此诚为切中肯綮之论。除了担任中立的「交通警察」角色，国家是否应该扮演更积极的角色，建立健全的产业竞争秩序，并且导引公私部门的资金活水进入广电媒体与网络媒体产业，可能是台湾媒体产业从谷底翻升的重要关键。我国是否应该继续在广电影视产业无所作为，面对科技冲击与国际竞争束手无策，还是应该积极行动，在兼顾公平竞争、防止不当政治介入的原则下，「大力投入资源」？后者恐怕是必须踏出的一步，毕竟，台湾在经历政治民主化与产业自由化之后，广电影视产业却未能脱胎换骨，反而体质日益孱弱，是到了该全面检讨广电媒体政策的时刻！当然，这项工程无法由 NCC 靠一己之力完成，曾文建议 NCC 应该「结合文化部与公平会投入产业诱因、辅导与监管，以协助市场失灵的台湾影视产业，能够面对因特网下的全球化竞争」。如果各部门继续各自为政，本位主义挂帅，总统府和行政院又缺乏通盘推动广电影视文化和新媒体政策的高度，台湾媒体产业的前景确实无法令人感到乐观。

肆、内容管制的回顾与前瞻

内容管制可能是过去十年来 NCC 着墨最多的施政领域，也在过程中逐步建立了结合公民参与的内容三律（自律、法律和他律）共管（co-regulation）的机制。在不当内容申诉、裁罚的件数方面，NCC 的业绩可谓「斐然」，但这也反映出—个事实：台湾广电影视内容无法单纯透过不当内容申诉与裁罚而根绝或有效改善，同样不当、不实、不公、不雅的内容罚不胜罚，年复—年照例现身，差别只在件数升降与裁罚轻重而已。另外，开放节目置入与冠名的政策调整，虽不无良善立意，但也明显难以有效提升广电影视内容的多样性与质量。

因此，本专题由洪贞玲撰写的第三篇论文——〈传播内容管制与公民参与—NCC 还可以做甚么？〉（以下简称洪文）在回顾 NCC 在内容管制和公民参与方面做过的努力之后，转而提出「超越内容管制的解方」。洪文提出具体主张，光靠内容管制本身不足以成事，倡议以「结构管制作为导正内容的手段」，并且主张 NCC 除了「棍棒之外，应有萝卜」。

洪文最后提出的几点具体倡议很值得政府作为媒体改革的政策参考，她特别强调：「台湾的电视媒体及影视产业的发展，需要国家政策支持…扶植影视产业，主要为文化部、经济部等部会掌有补助资源，但是 NCC 作为通传主管机关，仍可透过规管及政策引导，在振兴影视产业的共同目标下与各部会合作。」

换句话说，内容管制—定只能是消极地裁罚不当、不实、不公或不雅内容，也应该包含致力于扶植优质内容的积极产业政策。以台湾的情况而言，后者似乎比前者还更加迫切，有待 NCC 剑及履及，结合政府其他部门的资源，通盘调整我国对于广电影视内容管制政策，投入并导引更多资源于本地优质内容的产制与流通。

伍、结语：管制，到底是为了什么？

本专题的三篇精彩论文，都是三位作者投入心血与力气的掷地有声之

作。诚挚邀请读者细心品读，进而共同思考与行动，从过去十年 NCC 的治理经验中吸取养分，擘划 NCC 下一个十年的治理宏图。

从这三篇论文的核心论证与旨趣可知，传播管制是必要的，而结构管制、行为管制与内容管制必须相互为用，各种政策工具之间具有一定的互补性，不应偏废或偏重其一。然而，管制本身不是目的，更不能流于形式主义，陷入无意义的「穷忙」、「瞎忙」，而应该导出真正向上提升的传播产业环境，也应该让台湾的大多数公民对 NCC 的施政作为「有感」，至少不再为「蛋白质」的媒体现状所苦，甚至庆幸「有 NCC 真好！」

同样地，回顾是手段，前瞻才是目的。本专题「NCC 十年的回顾与前瞻」，期待历经「十年磨一剑」之后，NCC 从此更有能力与担当，为台湾广电影视媒体环境开创新局，而非因循苟且，消极卸责，导致台湾整体媒体环境再次陷入「十年生死两茫茫」的境遇。是所至盼。

参考书目

- 〈废掉 NCC〉（2009 年 05 月 29 日）。《苹果日报》。取自：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20090529/31666296/>
- 〈NCC 阉了吧〉（2013 年 01 月 12 日）。《苹果日报》。取自：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130112/34764808/>
- 王健壮（2009 年 5 月 31 日）。〈独立机关独过了头〉，《联合报》，A4 版。
- 王健壮（2010 年 9 月 5 日）。〈NCC 来了〉，《联合报》，A4 版。
- 王健壮（2011 年 10 月 2 日）。〈你对 NCC 满意吗？〉，《联合报》，A4 版。
- 王健壮（2011 年 11 月 14 日）。〈起来，被 N C C 管制的人〉，《联合报》，A15 版。
- 王健壮（2013 年 6 月 23 日）。〈这个政府像怪兽〉，《联合报》，A4 版。
- 罗世宏（2013）。〈媒体垄断如何防制？媒体多元如何维护？——迈向一个复合式的管制取径〉，《传播研究与实践》，3 (2): 1-25。
- 苏永钦（2016 年 2 月）。〈通传会的定位与职能〉，「NCC 十周年庆活动演讲」，台北：国家通讯传播委员会。

NCC 十年的回顧與前瞻

NCC 对有线电视水平、垂直整合的规管 (2006-2016)

邱家宜*

本文引用格式

邱家宜 (2017)。〈NCC 对有线电视水平、垂直整合的规管 (2006-2016)〉。
《传播、文化与政治》，5:1-28。

投稿日期：2016 年 10 月 16 日；通过日期：2017 年 4 月 3 日。

* 作者邱家宜为辅仁大学新闻传播学系兼任助理教授、卓越新闻奖基金会执行长，
email: eve59chiu@gmail.com

《摘要》

本文从有线电视系统产权变化、频道上架壁垒与授权差别待遇，来考察 NCC 成立十年来对有线电视的规管。结果发现，台湾有线电视产权集中在少数集团的现象，相较于十年前更为明显。从有线电视一开始发展就逐步形成的「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」，因为可以确保「利益相关者」(stakeholders)稳定大幅获利，因此即使历经频道家族与系统集团多次易主，以及有线电视从模拟跨入数字的技术变革，依然持续运作不辍，其对市场的控制力也依旧强大，继续对新平台加入市场，以及新频道上架造成重重阻碍。在稳定寡占、获利保障的结构惯性下，让电视内容的质量迟迟无法提升。种种证据显示，新技术的改变无法保证市场结构的改变，要改变既有状况，必须立法规范系统经营者不能同时经营频道代理业务，打破系统经营者透过频道代理商角色进行市场控制的现况。

关键词：NCC、有线电视、差别待遇、频道代理商、频道家族与有线电视系统集团联盟

壹、十年来 NCC 在有线电视的规管上做了什么？

2006 年 2 月 22 日，国家通讯传播委员会（以下简称 NCC）在行政院进行全面性组织改造过程中，背负着政治操控退出传播媒体的广大社会期待，以及在传播科技急速发展的全球大环境中，建立台湾通讯传播产业新秩序的使命，亦即《通讯传播基本法》所揭橥之「促进通讯传播健全发展，维护国民权利，保障消费者利益，提升多元文化」的宗旨下正式挂牌上路。到了 2011 年底公布实施的《通讯传播委员会组织法》中，又进一步强调其「维护媒体专业自主，有效办理通讯传播管理事项，确保通讯传播市场公平有效竞争，保障消费者及尊重弱势权益，促进多元文化均衡发展」等各项任务。但十年来，NCC 对这些植基于社会期待的法定使命究竟实现了多少？

根据 NCC 在成立十周年（2016 年）时自行归纳的 19 项施政绩效（参见表一），其中有 8 项属技术提升与技术规范推进，以及信息安全维护（表中分类类目为作者所加）；1 项属施政信息透明；2 项属消费者服务，2 项属社会教育；而除了强调持续推动完备传播通讯立法之外，对于影响最大、争议最多的现行传播通讯产业结构与产业秩序规管，NCC 这十年来究竟做了什么？着墨却相当有限。官网上虽然列举了「取缔非法广播电台」、「电信资费管制朝向中间服务迈进」、「促成市话拨打行动通信网路订价权回归发信端业者」、以及「办理广播电视事业评鉴、换照审查业务」等四项，但其中第一项只是解决过去广播电波失序阶段遗留下来的尾巴，二、三项是关于电信资费合理化，只有第四项的评鉴与换照会牵涉到产业秩序与产权结构规管。而对 NCC 成立以来，因传播媒体产权集中度牵涉言论自由与内容多元，所以受外界瞩目最多的媒体购并问题，NCC 究竟「办理」了什么？施政绩效中全未着墨。

表一：NCC 所自提施政绩效分类表

绩效分类	NCC 所自提施政绩效
技术提升与技术规范推进、信息安全	完成我国高抗灾通信平台之建设 配合防制电信诈骗 强化防制垃圾邮件跨国合作 开放行动宽带(4G)业务—提供国人高速行动上网服务之环境 推动资通设备资通安全检测 推动电信业者导入资通安全管理机制 推动因特网反黑客侦测与资安通报机制 订定有线广播电视系统节目广告音量标准
施政透明	建置频率数据库查询系统
消费者服务(包括弱势服务)	强化传播内容申诉机制 推动通讯传播普及服务
社会教育	提升媒体素养及业者治理效能 推动行动通信电磁波正确知识倡导活动
完备法制	擘划数位汇流法规蓝图 完备通讯传播相关法规
产业规管	电信资费管制朝向中间服务迈进 促成市话拨打行动通信网路订价权回归发信端业者 取缔非法广播电台 办理广播电视事业评鉴、换照审查业务

数据源：本研究整理自 NCC 官网 <http://www.ncc.gov.tw/chinese/Report520.aspx>

由此可见,就其最重要的产业秩序规管任务而言,NCC 自提的这些项目,显然并非衡量 NCC 十年来施政绩效的理想指标。本文建议从有线电视系统产权变化、频道上架壁垒与授权差别待遇情形是否获得改善来衡量其成绩。

¹除了数字的整理分析，并兼及个案说明，希望能清楚呈现目前通讯传播规管工作中最需要强化的部分。讨论将分为两个面向：

- （一） 在有线电视系统产权方面：比较 2006 年 NCC 挂牌时与 2016 年底有线电视系统的产权分布，发现产权更为集中，这代表目前仍居台湾有线电视媒体收视主流有线电视市场益趋寡占。在数字汇流的科技趋势下，有线电视业更开始与电信业整合。
- （二） 频道上架壁垒与授权差别待遇：有线电视系统寡占市场，加上系统商兼营频道及频道代理业务，让台湾有线电视生态长年以来，呈现一种由「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」牢牢把持的现象。系统集团以兼营频道代理的方式与既有频道家族形成紧密结盟，一方面阻断新的频道上架，以维护既有频道利益；一方面抵制新的平台加入竞争，以维护既有系统集团利益。由于主管机关一直缺乏有效作为，使这套牢不可破的运作模式，以牺牲有线电视内容质量与全体阅听人权益为代价，保证了此寡占集团联盟极为丰厚及稳定的获利，也使此「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」中的既有「利益关系者」(stakeholders) 得以将系统集团或频道家族不断高价转卖获利，更出现外国资本多次进出台湾有线电视市场获取巨额利润，但对有线电视内容提升却无任何贡献的情形。

貳、十年来有线电视系统产权更集中了

¹ NCC 的業務範圍包括傳播與電信兩大塊，本文雖以傳播產業的討論為主，但由於通訊與傳播的傳輸平台匯流已是大勢所趨，因此在產權集中度的討論上，也會涉及傳播、電信的跨業經營。

根据 NCC 官网上的资料，在 NCC 刚成立时（2006 年 6 月底）台湾的有线电视集中度可以「二大」（东森、中嘉）、「一中」（台湾宽带）与「二小」（富洋、台基网）五个集团来概述。²其中东森集团共拥有 13 家系统业者，总收视户 107 万 6644 户（市占率 23.2%）；中嘉集团共有 12 家系统业者，总收视户有 103 万 6724 户（市占率 22.3%）；两大集团的订户数均突破百万且数量相当，是「二大」。台湾宽带公司虽然只有 5 家系统业者，但总收视户高达 65 万 8203 户，算「一中」（市占率 14.2%）。富洋集团拥有 7 家系统业者，共有 43 万 6060 个收视户（市占率 9.4%）；台湾基础国际网路公司则有 5 家系统业者，共 29 万 9068 个收视户（市占率 6.4%），是两个比较小规模的集团，可归为「二小」。这五个集团总计掌握 350 万 6699 个收视户（柯舜智、庄春发，2006），占全国总收视户的 75.5%。其余不属于五大集团的系统业者，统称「独立系统」，共有 24 家，98 万 2601 个收视户（占 21%）。³

由于台湾的有线电视获利稳定丰厚，当时已成为外资私募基金竞相投资的热门目标。1999 年美国的私募基金凯雷集团（Carlyle Group）就投资成立「台湾宽带」，陆续在桃竹苗及中南部并购有线电视系统，是最早进入台湾有线电视系统的外资。2006 年 3 月，NCC 核准澳洲麦格里集团（Macquarie Media Group）收购台湾宽带，以每个订户新台币 4.4 万元计算，交易金额约 300 亿台币，新的外资取代了旧的外资。2006 年 7 月，刚刚卖掉台湾宽带获利了结的凯雷集团，又以每户 4.2 万元，共约新台币约 440 亿元价格买下东森旗下的有线电视系统，⁴改名为凯擘宽带。⁵而原本即由香港星空传媒集团

² 該筆資料取自 http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/557_1805_070525_1.doc

³ 另外約 3.5%的收視戶為中華電信 MOD 訂戶，2006 年資料仍將其納入有線電視系統計算（資料來源圖前註）。

⁴ 麥格里買台灣寬頻及凱雷買東森的交易金額係根據〈黃日燦看併購／打開有線電視併購史〉（黃日燦，2011 年 11 月 17 日）。

⁵ 麥格理買台灣寬頻及凱雷買東森這兩件重大股權轉移案，NCC 根本未進行實質審查，竟然都是以「函覆」的方式結案。當時 NCC 雖已經掛牌運作（2006 年 2 月開始），但此兩案均仍依循過去新聞局時代對於兩層以上轉投資不進行審查的方式輕輕帶過，僅以函覆公平會及投審會的方式，輕輕帶過的通過了股權轉移。2007 年 4 月 17 日 NCC 召開第 157 次委員會議又審及凱雷及麥格理相關案件，當時擔任副主委的石世豪才在 157 次委員會議後提出不同意見書，指出當初 NCC 對此兩案處理的疏失（石世豪，2007）。

持股 20% 的中嘉集團，⁶也在同年 10 月間，以每戶近新台幣 5 萬元的高價，總額新台幣 460 億元，把 60% 的股權賣給國際私募基金安博凱（MBK Partners；林淑惠、黃怡錦，2006 年 10 月 18 日）。導致 2006 年結束之前，也就是 NCC 正式挂牌成立的第一年，台灣前三大有線電視系統（東森、中嘉、台灣寬帶）均由外資掌控。

從 2006 到 2016 的十年間，台灣有線電視股權持續變動，表面上仍大致維持二大、一中、二小的版圖分布。到 2016 年 12 月為止，股權分布呈現「表二」的狀況。目前依旧由安博凱掌控的中嘉有線從之前的第二大躍升為第一大（市占率 21.86%）；⁷2006 年凱雷買下東森有線電視系統，改名凱擘寬帶之後，2010 年又以 650 億把股權高價轉手賣給富邦金控蔡明忠、蔡明興兄弟成立的「大富媒體」，⁸目前凱擘為第二大有線電集團（市占率 21.33%）。麥格理擁有的台灣寬帶市占率 13.55%，穩坐第三。第四大與第五大則分別是台灣固網（市占率 10.31%）、台灣數字光訊（前身即為「台基網」，市占率 5.67%）。但其中，台灣固網屬於台灣大哥大電信集團，等于是由富邦蔡家控股，所以表面上有五個集團，但實際上只有四個集團，其中由富邦蔡家有效控制之有線電視系統（凱擘加上台灣固網）所囊括之有線電視用戶數，占全國用戶數的 31.64%，已接近《有線電視法》所規定的三分之一上限。⁹

⁶ 香港星空傳媒（STAR）是媒體大亨梅鐸（Rupert Murdoch）旗下新聞集團（News Group）所擁有的衛星電視台，旗下擁有大量頻道，包括「衛視中文台」、「衛視電影台」、「衛視西片台」、「衛視體育台」、「衛視合家歡」、「Channel V」等。

⁷ 2016 年 1 月 27 日，NCC 通過遠傳電信透過購買海外控股公司債權方式實質收購中嘉有線，引發輿論更度關注，適逢總統大選前夕，在政黨輪替氣氛濃厚之下，NCC 雖通過該案，卻因為立法院對此案高度關注，而停在投審會審查階段。2016 年 5 月 20 日新政府成立之後，投審會將此案退回 NCC 重審（吳馥馨、蔡敏姿、彭慧明，2016 年 9 月 21 日），2017 年 2 月 8 日，遠傳對外公布撤回該收購案（鄒秀明，2017 年 2 月 8 日）。

⁸ 蔡家原本要以富邦金控為主體入主凱擘，但因為富邦與北銀合併後有官股，違反《廣電法》的黨政軍條款，所以後來改以蔡明忠、蔡明興兩兄弟以個人名義成立的「大富媒體」來進行收購。由蔡氏兄弟持股 80%，凱雷持股 20%。2015 年年底，蔡氏兄弟又以 182 億多賣下凱雷手中的 20% 股權，完全擁有凱擘（彭慧明，2015 年 11 月 14 日）。

⁹ 根據《有線電視法》第 24 條第一項：「系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之系統經營者之訂戶數，合計不得超過全國總訂戶數三分之一。」

以上的集中度，还是不考虑有线电视系统与电信跨业经营的算法，如果从平台汇流的角度思考，可以清楚看出，富邦集团已从台哥大电信跨足有线电视，成为最大的有线电视系统商；拥有远传电信的远东集团，也曾积极想买下中嘉有线电视系统（参见注 7）。2017 年 2 月 22 日，NCC 核准属于鸿海集团的亚太电信董事长吕芳铭以个人名义买下「台湾宽带」（杨绵杰，2017 年 2 月 23 日），所以说「十年来有线电系统产权更集中」，或者说扩大一点的来说，「通讯传播业」的产权更集中了。¹⁰

表二：各有线电视（播送）系统订户数统计表（105 年 12 月）（依集团）

集团别	系统名称	订户数(万户)
凯擘 共12家	金频道	6.785
	大安文山	7.4654
	阳明山	12.3494
	新台北	8.2871
	全联	7.9489
	新唐城	4.8392
	北桃园	11.905
	新竹振道	11.2592
	丰盟	11.634
	新频道	10.7082
	南天	8.264
	观升	9.5678
总数：111.0132(万)户，占有率：21.33%		
中嘉	吉隆	9.7202

¹⁰ 台哥大、遠傳與中華電信並列台灣電信三雄，是電信市場上主要的寡佔集團。截至 2016 年第 4 季，中華電信行動通信用戶數為 1078.5 萬戶，台哥大行動通訊用戶數為 743.9 萬戶，遠傳用戶數 734.6 萬戶，其他業者總共 335.9 萬戶。資料來源取自：http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17033/3773_37212_170331_1.pdf

NCC 對有線電視水平、垂直整合的規管 (2006-2016)

共11家	长德	6.8052
	万象	5.4819
	丽冠	5.5612
	新视波	15.4056
	家和	7.8582
	北健	12.4754
	三冠王	10.4774
	庆联	21.9329
	港都	14.0454
	数字天空服务 (板桥、土城、中和)	4.0341
	总数: 113.7975(万户), 占有率: 21.86%	
台湾宽带 共4家	南桃园	24.6334
	北视	11.9364
	信和	4.7049
	群健	29.2708
	总数: 70.5455(万户), 占有率: 13.55%	
台固 共5家	永佳乐	14.1742
	红树林	6.7587
	观天下	7.3767
	凤信	16.6308
	联禾	8.7078
	总数: 53.6482(万户), 占有率: 10.31%	
台湾数字光讯科技 共4家*	台湾佳光电讯	7.8694
	大屯	6.0071
	中投	7.9038

	佳联	7.7218
	总数：29.5021(万)户，占有率：5.67%	
独立系统 共28家 (含3家播送系统)	宝福	1.4165
	联维	5.7005
	大丰	7.8151
	台湾数字宽带	8.644
	天外天	6.7297
	大新店民主	4.8968
	吉元	5.6345
	大台中（威达云端）	4.6876
	三大	8.8133
	北港	3.3506
	世新	5.5472
	国声	3.4529
	大扬	3.9327
	双子星	10.1385
	新永安	14.8856
	南国	9.3397
	屏南	5.7802
	东台有线播送系统（关山区）	0.6418
	东台	2.4516
	东台有线播送系统（成功区）	0.4056
洄澜	4.9064	
东亚	1.4883	
澎湖	1.7475	
名城事业股份有限公司	0.7632	
祥通有线播送系统	0.0904	

全国数位（板桥、三重、新庄）	5.5339
大丰（中和、永和、三峡、莺歌、树林）	5.2028
新北市（三重、芦洲、新庄、五股、泰山、淡水）	0.1416
北都数位（台北市各区里）	3.0628
新高雄（苓雅、三民、左营、前镇）	3.7945
新彰数位(彰化、花坛、和美、鹿港)	1.0539
总数：142.0497(万户)，占有率：27.29%	
全国总订户数 (含播送系统3家)	520.5562(万户) 普及率：60.80% 总户数：856.1383(万户)

数据源：NCC 官网，集团别项下中之括号为作者所加

*2016年12月21日，NCC 通过「台湾数字光讯科技」并购「新永安」、「大扬」两家独立系统，使其市场占比提高为9.7%（依2016年第四季资料计算），官网最新统计资料至本文截稿时尚未更新。取自：<https://goo.gl/kbfG5Q>

参、频道上架壁垒与授权差别待遇

产权越来越集中，市场益趋寡占，市场失灵的种种状况自然会不断重复出现。自从台湾民众收视行为从以无线电视为主转向以有线电视为大宗以来，频道业者与系统商就发展出一种共生模式，本文称之为「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」。由于现有法令并未规定系统商不能经营频道业务，所以系统商除了同时经营频道，并包揽频道代理业务，担任境内、外频道代理商，与频道业者建立某种结盟关系，成就此种市场水平加垂直垄断的机制。

¹¹此一机制一方面保障了集团中的频道业者——透过系统集团联手抵制的力量，让不属于集团的业者，或具有威胁集团业者潜力的频道无法在大多数的有线电视系统上架；另一方面也透过频道拒绝授权给新加入的内容平台的方式，使新加入竞争的平台业者无法取得观众喜欢及习惯收看的频道，来保障集团内系统业者的寡占位置，以及频道在授权费上（对于非属集团的系统业者）的议价优势。这个利益共生的结盟，长久以来牢牢地控制着台湾的有线电视生态，阻碍了新的平台加入竞争，也妨碍了内容有竞争力的频道在系统上架，不但有效抬高居寡占地位的各系统集团的转手价格（如上一节所描述的，系统不断转卖获得巨额利益），也阻断各种透过市场机制让频道内容优化的机会。

为了进一步说明这个颇为复杂的水平加垂直垄断的商业操作模式，下面将从「频道上架壁垒」以及「授权差别待遇」两方面各举出具体案例说明，以便更清楚凸显这同一水平加垂直垄断机制的一体两面。并解释居中操纵，在「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」的运作中扮演重要角色的「频道代理商」制度。

一、频道上架壁垒

比较晚近而明显的案例是 2010 年 12 月 28 日，黎智英挟《苹果日报》、《壹周刊》成功抢占台湾市场的余威，顺势推出「壹电视」频道（刚开始时有新闻台、综合台两个频道，后又增加电影台），希望为其媒体集团再下一城。却未料到，台湾的电视市场生态大大不同于报纸与杂志市场，在有线电视系统与频道集团的联合夹杀下，「壹电视」频道迟迟无法在有线电视上架，以致持续亏损。¹²

¹¹根據現行《有線電視法》25 條第三項規定：「節目由系統經營者及其關係企業供應者，不得超過可利用頻道之四分之一。」目前修法計畫打算再降至十分之一（仇桂美、李月德、方萬富，2015，頁 10），用意就是要防止系統與頻道垂直壟斷。但即使未來系統自有頻道上限比列降至十分之一以下，業者仍可透過頻道代理商制度繼續維繫目前市場遊戲規則。

¹²根據同一集團的《蘋果日報》報導，壹電視在出售前已虧損百億台幣（虧損百億 裁

2012 年黎智英一度想把「壹電視」包裹報紙、周刊兩個紙媒，整個媒體集團賣給中信金控辜仲諒、台塑集團王文淵、以及旺旺中時集團蔡衍明所組成的買家團隊，但遭台灣社會反媒體壟斷輿論極力反對，以及金管會對中信金控持股媒體比例設限而未果。¹³倒是有線電視界的老手練台生趁亂以十四億便宜買下了虧損累累的壹電視。¹⁴之前黎智英爭取多時都无法在由幾大集團寡占的有線電視系統上架，但在賣給練台生之後不久，壹電視頻道就得以在各有線電視系統上架，並在大多數有線電視系統台獲定頻 49 台的優遇。¹⁵同樣的頻道內容，老板不同，在有線電視系統中所受待遇也不同。此活生生案例，等於讓現行《有線電視法》第三十七條：「系統經營者對衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業，應訂定公平、合理及無差別待遇之上下架規章，並應依該規章實施。」形同具文。¹⁶如同之前發生過的許多類似個案，上述案例正是「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」牢牢控制市場的又一經典之作。

要了解這套遊戲的玩法，必須先知道有那些「利益關係者」(stakeholders)。除了前文已經介紹過台灣的幾大系統集團，在頻道商方面，目前主要的頻道商包括：東森、八大、緯來、中天、TVBS、三立、年代、

員 504 人 壹電視賣給年代老闆)，2012 年 10 月 2 日)。

¹³ 此交易案從 2012 年年中一直談到 2013 年年初，期間經歷許多轉折。2008 年時，黎智英曾是蔡衍明買中時報系的競爭對手，雙方關係一向緊張。2012 年蔡衍明一度欲買中嘉有線，在台灣社會掀起「反媒體壟斷」風潮，《蘋果日報》當時站在力挺反壟斷一方，但不久之後就傳出蔡衍明參與辜仲諒的收購團隊，要出錢買下包括電視與平面在內的壹傳媒集團，讓許多擔心「秋後算帳」的員工激憤不已，加上台灣社會輿論延續中嘉案對蔡衍明的疑慮，以及金管會對辜仲諒持股不能超過 20% 的設限，讓原本打算出資約三分之一的台塑王文淵決定罷手，導致交易破局（尚毅夫、陳東豪，2012 年 11 月；陳彥淳，2013 年 3 月）。

¹⁴ 相較於其他浮上檯面的買家，練台生雖不具備大財團的財力，但因為兼具系統經營者與主要頻道代理商身分，而在「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」中具有關鍵影響力（黃琴雅、林敬殷、陳東豪，2012）。雖然 2012 年此筆交易已經實質發生，但直到 2013 年 6 月 1 日才正式獲 NCC 審查通過。

¹⁵ 根據中央社報導，練台生買電視後僅十九天，壹電視就在大多數（300 萬戶）有線系統上架，之前黎智英已經努力兩年（徐卉，2013 年 6 月 19 日）。

¹⁶ NCC 委員魏學文曾在 102 年 11 月 20 日第 566 次委員會議中，針對壹電視股權轉移提出不同意見指出，買家以頻道代理商身分對頻道上架「具有不可忽視的控制力」（魏學文，2012）。下文中將會解釋頻道代理商在「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」中的角色。

卫视。其中「东森电视」原是由力霸王家王又曾四子王令麟所创，原本同时经营频道与系统台。2006 年东森的系统台卖给凯雷改名凯擘，凯雷同时也买下东森电视 40% 股权（黄日灿，2011 年 11 月 17 日），是系统商同时也是频道商。目前旗下共有「东森新闻台」、「东森财经新闻台」、「东森电影台」、「东森洋片台」、「东森综合台」、「东森戏剧台」、「东森幼幼台」，以及于 2002 年并购的超级电视台等八个频道，¹⁷目前由富邦集团代理。

八大电视原由影视闻人杨登魁经营，2008 年转卖给国际私募基金安博凯，安博凯在 2006 年已买下中嘉有线，2008 年再买下八大，也是服膺「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」逻辑，以保证其投资稳赚不赔。目前共有「八大第一台」、「八大综合台」、「八大娱乐台」、「八大戏剧台」等四个在有线电视播放的频道，以及一个为中华电信随选视讯（MOD）编排的「MOD 戏剧台」（即「八大 HD 戏剧台」），这些频道自然都是由中嘉旗下的「全球数字媒体」代理。

纬来早在 1982 年由退休的前新闻局长魏景蒙所创，从事节目制作。后来由叶明勋牵线卖给和信辜家，1995 年取得中华职棒转播权，在各频道家族中特别以体育节目见长，辗转发展迄今。目前旗下共有七个频道：「纬来体育台」、「纬来日本台」、「纬来电影台」、「纬来综合台」、「纬来戏剧台」、「纬来育乐台」（委托富邦集团代理），以及提供 MOD 播出的「纬来精采台」。原属和信集团的中嘉有线系统虽已卖给安博凯，但从和信当初同时经营频道家族与系统的发展过程来看，亦符合前述「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」模式的分析。目前纬来家族频道委由富邦集团旗下子公司代理，算是「靠行」在富邦集团。

中天电视于 1994 年由香港人于品海创立，后经多次转手，1996 年由和信少东辜启允接手经营，2000 年和信又卖给象山集团，2002 年象山再卖给中时集团，2008 年随中时集团卖给旺旺集团总裁蔡衍明。这些买家中，除和信曾同时经营有线电视系统及频道，象山集团也经营木乔传播（同时是频道

¹⁷ 除了八個境內頻道，東森電視旗下還有「東森美洲衛視」、「東森亞洲衛視」兩個境外頻道。

供货商及频道代理商)。旺旺集团原本不是经营媒体的，但在买下中时集团的中视、中天频道后，一度积极要向安博凯买中嘉有线系统（此案下文会再讨论），虽因台湾社会中反媒体垄断的声音强大而未成功，但其欲继续服膺「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」的既有运作模式有迹可循。中天电视目前共拥有「中天新闻台」、「中天娱乐台」、「中天综合台」三个境内频道，委由中嘉旗下「全球数字媒体」代理。另外还有「中天北美台」、「中天亚洲台」两个境外频道。

TVBS 频道是香港电视广播有限公司（简称 TVB）与台湾的年代影视合资成立，¹⁸公司登记为「联意制作」，由年代董事长邱复生主导经营，从 1993 年 9 月开始播送，是台湾最早的卫星频道。2005 年 TVB 买下邱复生占 30% 的股权，TVBS 成为港资，2016 年王雪红买下 TVB 所持有的全部 TVBS 股权，TVBS 再由港资变为台资。目前拥有五个电视频道，分别为「TVBS」、「TVBS 新闻台」、「TVBS 欢乐台」，由中嘉旗下「全球数字媒体」代理，另有「TVBS-Asia」（海外）、「TVB8」（MOD 播放）两个频道。

年代原是邱复生的公司，年代旗下频道原本与 TVBS 家族频道联营，2005 年邱复生把 TVBS 股权卖给 TVB 之后，年代与 TVBS 分道扬镳。目前年代旗下拥有包括「年代 MUCH 台」、「年代新闻台」、「年代国际台」，以及年代子公司经营的「JET 综合台」、「JET 国际台」、「东风卫视」、「东风亚洲台」。2013 年接续邱复生经营年代的练台生又买下壹电视，旗下频道再增加「壹电视新闻台」、「壹电视综合台」、「壹电视电影台」。若计入年代旗下「佳讯影视」所代理的「高点综合台」、「高点育乐台」、「非凡新闻台」、「好莱坞电影台」、「国兴卫视」、「非凡商业台」、「彩虹频道」等共有二十几个频道，虽然年代老板练台生在有线电视系统的市占率很小，¹⁹但因为挟频道内容优势，

¹⁸ TVB 是電視廣播有限公司（Television Broadcasts Limited）的縮寫，由利孝和、祈德尊、邵逸夫等人於 1967 年 11 月 19 日創立，是香港首間商營無線電視台，因為是香港首家無線電視台，且到 1973 年之前是香港唯一的無線電視台，所以港人至今將其稱為「無線電視」。

¹⁹ 練台生擁有的有線電視系統包括：花蓮縣迴瀾有線電視、台東縣東台有線電視、台東縣東亞有線電視，共約 10 萬戶，佔有線電視總收視戶約 2%。

所以在「**頻道家族與有线电视系統集團聯盟**」中深具影響力。练台生拥有「永鑫多媒体」、「佳讯录像视听企业」两家公司，代理自家旗下及其他频道。

三立电视以销售猪哥亮秀场录像带起家，是各家频道供货商中与系统业者较无渊源的，自制戏剧节目为其强项。目前共有「三立台湾台」、「三立都会台」、「三立新闻台」、「三立财经台」、「三立国际台」、「MTV」（三立音乐台）等六个频道，家族频道亦由练台生旗下公司代理，其中 MTV 频道、财经台，以及另外用相同内容重新规划的两个频道（戏剧台、综合台）也在 MOD 播出。至于卫视家族频道的几个频道（「卫视中文台」、「卫视电影台」、「卫视西片台」）来自境外，由梅铎家族旗下福斯集团所经营，是最早进入台湾的卫星频道，现由富邦集团代理。

二、频道代理商制度

从系统经营者的角度，基于节目取得的稳定性与成本考虑（张美玲、王国梁、陈丽雪，2013，页 156），对频道上架的掌控权自然是越大越好。从上面的整理中不难发现，目前在台湾的有线电视平台上，除了法律规定必载的无线电视频道、不收授权费的宗教性频道，以及还要付钱给系统商的购物频道之外，绝大部分「可见」的频道都是经由频道代理商协调上架的。²⁰频道代理商制度是台湾有线电视产业崛起过程中的特殊发展，²¹《卫星广播电视法》原本只规定境外频道在台湾必须设立分公司或由代理商经营，但台湾目

²⁰ 根據 NCC 官網所公布的資料，目前台灣共有約 300 個領有執照的境內及境外衛星頻道，但真的能在有線電視系統上架的約一百個。資料取自：
http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17050/2024_37339_170505_1.pdf（境外頻道）
http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17050/2023_37338_170505_1.pdf（境內頻道）

²¹ 監察院在 2015 年曾經提出一份針對有線電視產業遭利益集團壟斷的調查報告，報告中引述台師大大眾傳播研究所陳炳宏的意見指出：「全世界大概只有我國有衛星電視頻道代理制度。」（仇桂美、李月德、方萬富，2015，頁 6）。若以有線電視產業也相當發達的美國來對照，相關研究發現，有線電視系統商在規畫頻道上架時，偏心自身集團所擁有頻道的狀況也相當明顯（Clements & Abramowitz, 2006；Sung, 2015），但在所探討的產業利益相關者中，並沒有類似台灣頻道代理商的角色。

前的发展却是很多境内频道也都依附于频道代理商，原因就是为了让在「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」生态中，将频道交由某具有系统商背景或与系统商有结盟关系的业者代理经营，以确保自家频道能够上架。从下面的几张图中（图一～图三），我们可以清楚看到，几个主要的频道代理商无一例外的都是由系统商兼营。

依业界惯例，频道与系统每年换约一次，在议约价格上，凡属代理商自家频道，不论价钱多少，如同左口袋进入右口袋，但对于依附在「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」中的其他频道，或没有系统商背景的小规模频道集团来说，授权价格往往只能任人宰割。代理商通常把代理的频道进行批发式的统卖（要求对方必须全部买，而不是一个一个频道买），至于系统对于统卖的一把频道要给多少授权费，代理商要如何分配给各频道，没有系统商背景的频道往往只能接受安排，或进行通常无效的抗议，消费者或外界往往也无由得知相关内情。但如果双方都各自有些实力，尤其当「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」内部进行势力重整时，就会出现频道与系统商因授权价格谈不拢，而导致收视户看不到某些频道的「断讯」风波。²²对于这种状况，主管单位到目前为止（不论是 2006 年之前的行政院新闻局，或 2006 年之后的 NCC），都只见从消费者权益角度针对个案进行调解、劝说，而未见从结构管制面切入的进一步作为。

²² 顯著的例子包括：2000 年時也經營有線電視系統的太平洋電線電纜公司購入虧損的世代公司，取得該公司當時所代理的 HBO、Cinemax、CNN、BBC、Kermit、Hallmark 等境外頻道代理權，準備在台灣展開直播衛星電視服務，但因為與既有的有線電視通路產生競爭，因此遭到「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」聯手抵制，旗下頻道不授權給與太平洋投資的有線電視系統，或旗下系統不上架太平洋取得代理的上述境外頻道，引發一場全台性的斷訊風波（江聰明，2000 年 1 月 3 日）。這場惡鬥的結果是太平洋衛視敗下陣來，在 2001 年 6 月走入歷史；2003 年香港 TVB 與邱復生關係生變，終止 TVBS 家族頻道與年代之間的代理關係，導致原本年代頻道與 TVBS 家族聯賣的優勢不再，授權費遭系統台調降，差點引發斷訊風波（王皓正，2003 年 1 月 9 日）。

图一：富邦集团透过频道代理商所控制的频道



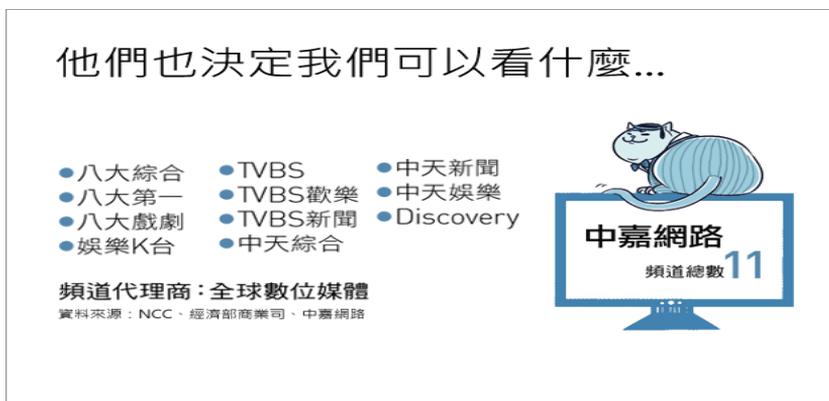
说明：凯擘转投资的频道代理商、加上富邦人寿转投资的浩纬，富邦共拥有 29 个频道代理权；数据源：〈谁绑架了你的眼球？〉，程晏铃，2015 年 6 月，《天下杂志》，574，页 58-64。取自：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5068217>

图二：年代集团透过频道代理商所控制的频道



说明：年代集团董事长练台生，同时是频道代理商「佳讯录像视听企业」董事长，自家旗下频道及代理频道，共掌握 28 个频道代理权；数据源：同图一。

图三：中嘉集团透过频道代理商所控制的频道



说明：中嘉旗下的频道代理商「全球数字媒体」代理了八大、TVBS、中天等十一个频道；数据源：同图一。

最近的一个例子发生在 2016 年 2、3 月间，新进入有线电视市场的新北市「全国数字有线电视」，²³与频道代理商发生授权费纠纷。因为该系统当时的收视户为 1,8000 户，但频道代理商（富邦旗下的）要求必须以区域总户数的 15%（7,0000 户）为最低计费标准，形同变相抬高频道授权费，对新加入市场的业者进行价格抵制（林淑惠，2016 年 3 月 15 日；陈韦宗、李靚慧、陈炳宏、黄以敬，2016 年 3 月 15 日）。由于「频道代理商」并未列入广电相关法律授权规范的对象，NCC 除了出面调解，对业者并无制裁工具，因此罕见的主动将此案移送公平会，公平会也在 2016 年 10 月间以「无正当理由之差别待遇行为」之事实，做出对凯擘、佳讯、全球三家频道代理商共 1.26 亿元

²³ 新聞局時代將全台有線電視經營劃分為 51 區，發展到後來每一區幾乎都是由一家系統商獨占。NCC 於 100 年 4 月 27 日第 412 次委員會議決議，通過有線電視經營區擴大調整方案，以縣市為單位（1 縣市為 1 區），希望以擴大經營區並引進新競爭者來刺激競爭、提高服務品質（國家通訊傳播委員會，2011）。103 年 6 月 18 日第 596 次委員會議中審議通過「全國數位有線電視」申設，而在此之前，臺北市經營區已有其他 2 家新進業者獲得籌設許可，全台灣共有 12 家獲准籌設的新進業者（國家通訊傳播委員會，2014）。從結構管制面來看，這是 NCC 十年來最具體明確的作為之一，奇怪的是 NCC 在檢視施政成果時卻完全不提此事。

的巨額罰鍰（叶卉軒，2016年10月19日）。²⁴但即使祭出如此重罰，類似的授權爭議在2017年初在業者間繼續發生，已經各自被罰數千萬的頻道代理商們依舊堅持以經營區總戶數的15%，做為「全國數字」頻道授權費的最低門坎，並且對外聲稱規定最低簽約戶數是「商業慣例」（藍立晴，2017年1月14日）。

從上面的分析整理可以看出，雖然十幾年來，有線電視系統集團股權已經多次轉移，頻道代理版圖也經過多次重劃，「利益關係者」早已經換人，甚至有線電視的傳輸技術也已經從模擬進化成為數字，但「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」這個寡占全國有線電視訂戶、聯賣頻道，有效杜絕新競爭者進入系統或頻道市場，讓既有「利益關係者」保證大幅獲利的市場運作模式並無絲毫改變。除了近期「全國數字有線」受擠壓的例子，下文將再舉出資本雄厚的中華電信，在推出MOD服務時所遭遇的困難，來說明「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」機制為守護既有「利益關係者」利益，而「固若金湯」的情形。

三、授權差別待遇

中華電信所經營的多媒體內容傳輸平台（Multimedia on Demand，簡稱MOD），自從2005年8月18日開播後，一直拿不到加盟於「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」的衛星頻道的授權，這讓MOD在剛開始時的基础頻道只有五個無線台、原民台、客家台、佛光衛視、人間衛視等免授權費頻道，以及之前未能出現在有線電視系統中，而導致觀眾熟悉度不足的頻道可播，在剛開始的幾年相當程度限制了MOD的發展速度。上述這種狀況明顯違反《衛星廣播電視法》第25條第二項：「衛星頻道節目供應事業及經營衛星頻道節目供應事業之境外衛星頻道供應事業分公司或代理商無正當理由，不得

24 監察院曾在2014年開啟一項針對頻道代理商透過垂直壟斷操縱市場的調查，報告中指出：「據通傳會函復本院表示，因頻道代理商並非廣電三法之監理對象，故該會於法無從管制頻道代理商。……公平會只能從經濟面角度去查，但搭售、聯賣不容易查到。從公平競爭角度觀察會有問題，因為新頻道可能無法上架，根本之計仍應透過立法或修法改善。」（仇桂美、李月德、方萬富，2015，頁11）

对有线广播电视系统经营者（包括有线电视节目播送系统）、直播卫星广播电视服务事业或其他供公众收视听之播送平台事业给予差别待遇。」法条中所指「其他供公众收视听之播送平台事业」明显包括 MOD，但主管机关对此并无作为。²⁵

期间并不时发生无线电视台上某些外购节目（韩剧、偶像剧）不授权给 MOD，播出时间必须以其他内容覆盖的状况，让中华电信面临空有豪华平台，却无相衬内容可播的窘境。无线台对外的说法是，无线台虽是免费收看，但因为 MOD 作为平台有营利行为，因此必须另洽购买相关节目版权，不过无线台却并未对一样是营利的有线电视系统做相同要求，显然是节目授权单位要求无线台，对具竞争性的 MOD 平台施以差别待遇的刻意作为，这种状况一直持续到现在。²⁶

在参与「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」运作的各个频道家族中，最早提供频道内容给 MOD 的是三立。2012 年 6 月，「三立财经台」与「三立综合台」在 MOD 上架。前面曾经提过，三立虽也加入「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」的联买、联卖运作规则，但因为本身不经营系统，所以相对跟系统集团间利益绑得比较没那么紧。虽然提供给 MOD 不是三立的主频，但能率先突破，也跟利益牵绊没那么深有关。接下来才有联意的「TVB8」（2013）、「纬来精采台」（2015）、「八大 HD 戏剧台」（2015）等跟进在 MOD 上架，但为了不直接违反「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」的潜规则，联意、纬来、八大都是另设频道名称，重编内容后才上 MOD。显示 MOD 经过十年的努力拓展，其收视规模终于让频道业者觉得不上架可惜，²⁷但有

²⁵ 1999 年制訂的《衛星廣播電視法》原來並無防差別待遇條款，有鑑於有線電視的市場生態，2015 年底 NCC 進行全法大修正時才加入「無正當理由，不得給予差別待遇」的第 25 條，但在執行上並未落實。

²⁶ 「2017 世界棒球經典賽」於 3 月 6 日至 3 月 23 日舉行，期間公視取得無線電視轉播權，但因為握有版權的 Eleven Sports 公司已對有線電視系統上的頻道另做授權，而要求公視頻道在跟有線電有競爭關係的 MOD 平台播出時，必須把球賽轉播以其他節目取代（俗稱蓋台），此一針對性作為，引發中華電信強烈抗議（黃晶琳，2017 年 3 月 6 日）。

²⁷ 根據 NCC 所公布的 2017 年第一季統計資料（取自：<https://www.ncc.gov.tw/chinese/>

线电视那边的基本盘还是要顾，所以只好另外申请新的频道，将节目内容重新编排后，再去 MOD 上架。

2016年7月4日，「三立新闻台」在 MOD 上架，成为第一个先在有线电视上架，也在 MOD 播送的新闻台。²⁸但仅持续不到两个月，9月1日「三立新闻台」便终止了在 MOD 的服务，原因是「三立新闻台」提供讯号给 MOD 后，便遭到有线电视系统停播或换频的打压，迫使「三立新闻台」只好下架（柯昱安，2016年8月10日）。从「三立新闻台」的遭遇可以看出，即使扩大了经营区，开放了新业者加入竞争（参见注 23），并有中华电信挟雄厚资本加入市场，但这个在台湾有线电视发展早期就已经发展出来的「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」，控制面板湾有线电视市场的威力依然不减。²⁹

肆、展望未来：结论与建议

本文从有线电视系统产权益发集中、「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」继续透过频道上架壁垒与授权差别待遇有效控制市场，来观察 NCC 十年来对台湾传播媒体的管制绩效。可以发现，就「确保通讯传播市场公平有效竞争」这个 NCC 组织法所揭橥的任务而言，NCC 所做的贡献相当有限。虽然扩大了有线电视经营区，并开放新进业者加入市场，但由于既有的市场

opendata_item.aspx?menu_function_sn=306)，MOD 收視戶共有 1,338,071 戶，約佔全國總收視戶的 15.63%（係根據「表二」的全國總戶數 8,561,383 戶為母數計算出），為僅次於凱擘加大富、中嘉的第三大電視平台業者。

²⁸ 「壹電視新聞台」也在 MOD 上架，但如同前面所說明，是因為其之前根本無法在有線電視上架，只能在 MOD 上架，在賣給練台生之後才得以在有線電視系統上架。

²⁹ 不過從另一個角度來看，雖然「三立新聞台」此番鐵羽而歸，但顯然相關業者已意識到：「有線電視在走下坡，有線電視廣告收入只剩下過去的 70%，其他要靠 MOD、新媒體、手機等平台收回來，不能全部都在有線拿了」（黃靖萱、洪綾襄，2016年8月）

控制者力量依旧牢不可破，导致即使有线电视讯号已经几近全部数字化，³⁰但消费者还是不能自由选择分组付费、单频单买，而由系统业者在水平寡占与垂直垄断的市场生态下，继续藉由「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」，透过有效的排除其他新进的系统及频道业者，决定并掌控了消费者购买有线电视服务的内容与方式。

从 NCC 近期审议的购并案可以看出，媒体产权益趋集中的现象不是过去完成式，而是现在进行式。包括今年初因反对声浪太大而主动撤案的远传购买中嘉有线控股公司债权案；以及亚太电信吕芳铭、鸿海集团郭台铭，成功仿效富邦蔡氏兄弟买凯擘宽带模式，以个人名义联手从麦格理手中买下「台湾宽带」（林韦伶、朱正庭，2017 年 2 月 23 日）；还有中部廖泉裕家族在 2016 年底购并台南「新永安」、嘉义「大扬」有线电视系统后（林淑惠，2016 年 3 月 15 日），目前正积极购买东森电视家族频道（吴家豪，2017 年 4 月 5 日）。这些动见观瞻的媒体股权交易案，背后都是循着过去「要成功进入台湾有线电视市场必须从既有利益关系者手中高价买进」的既有逻辑。可以想见，这些新的利益关系者在挟雄厚资本、付出高额代价进入市场后，必然也会遵循既有系统水平寡占，加上系统与频道垂直整合（垄断）的市场运作模式，亦即前文所说的「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」模式，以确保获利极大化。其代价是牺牲了台湾阅听大众享有更多、更合理收视选择的权利。

由于进入市场的资本门坎很高，有线电视跟通讯产业一样都具有「自然独占或寡占」的性质，因此才需要设立像 NCC 这样的单位来进行规管，以确保其独占或寡占不会伤害消费者乃至整体社会的利益。但过去十年来，台湾电视观众最仰赖的有线电视的内容，却因为前述「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」牢牢控制住市场，始终处在不进则退、几乎人人都说烂的状况。根据本文的分析推论，如何打破「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」这个强大的既有运作模式，将会是 NCC 在有线电视管制上寻求突破的主要关键。

³⁰ 根據 NCC 發布的新聞資料，至 2016 年底，全台有線電視訊號完成位數位化比例已將近 96%。取自：

http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&sn_f=36990

根据前述分析，频道代理商制度可以说是此一「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」机制实际运作的枢纽，而频道代理商之所以能握有主导市场的力量，主要是因为频道代理商本身就属于系统集团，是系统集团的关系企业。透过这套频道代理模式，用抵制新频道加入竞争，交换既有频道对新加入竞争之平台的抵制，维持「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」的运作于不坠。若要打破此一牢固的链结，NCC 必须修法规定：「系统业者不能经营频道代理业务。」但这个与行之久远的现况悖反的修法建议，会从根本上考验 NCC 整顿有线电视市场秩序的决心。³¹

也有论者指出，目前开放式网络接取服务（OTT）技术已经相当成熟，愈来愈习惯网络及行动通讯的消费者，将会转往网络平台使用相关影音服务，有线电视的好日子即将过去，所以 NCC 也不必再管那么紧了。这种论调让人想起十年前，许多论者以为数字技术将可以解决频道不足无法上架的问题，只要全面数字化，「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」对非联盟频道业者的排除问题就可以解决。但目前有线电视几乎已经全部数字化了，频道无法上架的问题却依然如故（例如壹电视在卖给练台生之前完全无法在有线电视上架），而最先提供随选视讯服务的中华电信 MOD，依然拿不到许多受欢迎频道的授权。事实是，只要现行系统商兼营频道代理的制度一日不改变，「**频道家族与有线电视系统集团联盟**」掌控有线电视市场，排挤新的平台竞争者、拒绝非联盟频道的状况就不会改变。

因此吾人可以确定，只要有有线电视依旧是收视主流，要解决水平与垂直寡占所造成的市场失灵问题，便无法只寄望传播新科技带来改变，而必须从制度面改变产业生态。

尤有甚者，目前已经掌握最大有线电视系统集团的富邦，以及正积极进军有线电视系统的远传、亚太这些业者，同时也是电信业的主要经营者。可以预期，未来有线宽带带无线行动数据通讯，将会成为下一个各方竞逐的

³¹ 根據本文分析，頻道代理商是主導有線電視市場規則的關鍵，但目前 NCC 所主管的所有法規包括《有線電視法》都沒有任何規範頻道代理商的相關規定。目前朝野正在研擬中的反媒體壟斷相關法律草案，已經將頻道代理商納入市場主導者範圍，未來有可能立法規範其行為。

布局重点。届时，消费者的有线电视系统商很可能变成他的移动电话服务商，进一步将有线电视的市场寡占与无线行动数据通讯的市场寡占连成一气，「频道家族与有线电视系统集团联盟」可能「进化」出「频道家族+有线电视系统集团+行动数据通讯经营者」的进阶版，继续且更强大的在传播生态中拥有主导、控制市场的力量。NCC 要如何面对此一局面，保障全体阅听人的收视权益不被商业利益所遮蔽或阻断，会是严峻考验。

参考书目

- 〈亏损百亿 裁员 504 人 壹电视卖给年代老板〉(2012 年 10 月 2 日)。《苹果日报》，取自：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20121002/34546532/>
- 王皓正(2003 年 1 月 9 日)。〈TVBS 与年代拆伙 将自售代理权〉，《经济日报》30 版。
- 仇桂美、李月德、方万富(2015)。《监察院 1030800245 号调查报告》。取自：<https://www.cy.gov.tw/CYBSBoxSSL/edoc/view/4462>
- 石世豪(2007)。〈国家通讯传播委员会第 157 次委员会议讨论案一、二不同意见书〉。取自：http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/11031/67_19503_110317_1.pdf
- 江聪明(2000 年 1 月 3 日)。〈断讯风波 集团对抗搞怪〉，《联合报》，8 版。
- 吴馥馨、蔡敏姿、彭慧明(2016 年 9 月 21 日)。〈远传并中嘉 退 NCC 严审〉，《联合报》A12 版(财经话题)。
- 吴家豪(2017 年 4 月 5 日)。〈东森电视案 台数科再赴 NCC 说明〉，《中央社》。取自：<http://www.cna.com.tw/news/afe/201704050440-1.aspx>
- 林淑惠(2016 年 3 月 15 日)。〈指大富违法 全国数位告上 NCC〉，《工商时报》A14 版。
- 林淑惠、黄怡锦(2006 年 10 月 18 日)。〈500 亿以下 中嘉售予 MBK 拍板签约〉，《工商时报》，A2 版(政策焦点)。
- 林韦伶、朱正庭(2017 年 2 月 23 日)。〈附 22 条款吕芳铭郭台铭买 TBC 过关 泛鸿海集团插旗有线电视 NCC 防垄断有条件点头〉，《苹果日报》。取自：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20170223/37561427/>
- 尚毅夫、陈东豪(2012 年 11 月)。〈一七五亿啃掉黎智英的灵魂〉，《新新闻周刊》1342 期。取自：<http://www.new7.com.tw/coverStory/CoverView.aspx?NUM=1342&i=TXT201211211548586W5>

- 柯舜智、庄春发（2008）。〈再探台湾有线电视市场集中度〉，《新闻学研究》，94: 149-192。
- 柯昱安（2016 年 8 月 10 日）。〈三立新闻遭移至 70 台 NCC 开罚系统业者〉，《新头壳》。取自：<http://newtalk.tw/news/view/2016-08-10/76093>
- 徐卉（2013 年 6 月 19 日）。〈交接 19 天 壹电视有在线架〉，《中央社》。取自：<http://www.cna.com.tw/News/FirstNews/201306190039-1.aspx>
- 黄靖萱、洪綾襄（2016 年 8 月）。〈电视台决战新媒体：境外大军压境 眼球战争再起〉，《财讯双周刊》，508。取自：http://www.wealth.com.tw/article_in.aspx?nid=8502
- 黄日灿（2011 年 11 月 17 日）。〈黄日灿看并购 / 打开有线电视并购史---土洋大斗法〉，《经济日报》B7（经营管理）。
- 黄琴雅、林敬殷、陈东豪（2012 年 10 月）。〈便宜买壹电视，练台生：「我只是插花！」〉，《新新闻周刊》1335 期。取自：<http://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?i=TXT20121003144713IW1>
- 黄晶琳（2017 年 3 月 6 日）。〈为世棒经典赛转播 中华电杠上公视〉，《经济日报》。取自：<https://udn.com/news/story/7240/2324404>
- 张美玲、王国梁、陈丽雪（2013）。〈台湾有线电视产业成本特性与垄断力之探讨〉，《公平交易月刊》，21(1): 153-194。
- 陈彦淳（2013 年 3 月）。〈壹传媒案：王文渊临阵翻盘 黎智英回头再玩〉，《财讯双周刊》421 期。取自：http://www.wealth.com.tw/article_in.aspx?nid=966
- 陈韦宗、李靛慧、陈炳宏、黄以敬（2016 年 3 月 15 日）。〈版权费乔不拢 全国数字杠上频道代理商〉，《自由时报》。取自：<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/968515>
- 国家通讯传播委员会（2011）。〈国家通讯传播委员会第 412 次委员会议纪录〉。取自：http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/11050/67_20120_110502_1.pdf
- 国家通讯传播委员会（2014）。〈参进有线广播电视 台北市及彰化县各再 1 家〉获筹设许可（新闻稿）。取自：http://www.ncc.gov.tw/chinese/print.aspx?table_name=news&site_content_sn=8&sn_f=32279
- 彭慧明（2015 年 11 月 14 日）。〈富邦百分百拥凯擘 料轻松过关〉，《联合报》A5 版。取自：<http://udn.com/news/story/7241/1313818>
- 程晏铃（2015 年 6 月）。〈谁绑架了你的眼球？〉，《天下杂志》，574:58-64。取自：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5068217>
- 杨绵杰（2017 年 2 月 23 日）。〈亚太吕芳铭入主 TBC 过关〉，《自由时报》。取自：<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1080474>
- 叶卉轩（2016 年 10 月 19 日）。〈公平会罚凯擘等多家频道代理商 1.26 亿〉，《联合晚报》。取自：<https://udn.com/news/story/7238/2033767>
- 邹秀明（2017 年 2 月 8 日）。〈远传声明：启动中嘉案 撤件相关程序〉，《联合报》。取自：<https://udn.com/news/story/1/2272699>

- 魏学文 (2012)。〈壹传媒电视广播股份有限公司股权受让人来函说明公听会后 6 项重点议题讨论案一部不同意见书〉，《国家通讯传播委员会第 566 次委员会议纪录》(附件 2)。取自：
http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/13121/67_31228_131211_1.pdf
- 蓝立晴 (2017 年 1 月 14 日)。〈NCC: 有线电视业者断讯、差别待遇将重罚〉，《汇流新闻网》。取自: <https://goo.gl/OxRYpl>
- Clements, M. E., & Abramowitz, A.D. (2006). Retransmission consent, network ownership, and the programming decisions of cable operators. *Journal of Media Economics*, 19(4), 221-240.
- Sung, W. J. (2015). Vertical integration, regional concentration, and availability in cable programming networks. *Journal of Media Economics*, 28, 184-216.

NCC's Regulation on Horizontal and Vertical Integration of cable Television, 2006-2016

Chia-Yi Chiu

ABSTRACT

This thesis examines the effectiveness of NCC's regulation of cable TV from several perspectives: shares resale of MSOs, boycotting new platform operators by channel authorization discrimination, and obstructing new channels carried by existing MSOs since NCC established in 2006. Equity concentration of MSOs has gone further in Taiwan compared with decade ago. Therefore, even the shares of MSOs and cable networks have transferred for many times when digital signals replaced analog signals in cable TV, the ally of cable networks and MSOs which was grow up since the budding of Taiwan cable TV still runs powerfully for making sure the stakeholders to profit well. The ally horizontal and vertical strongly controls Taiwan cable TV market by preventing new platforms or new channels to join in. This strong monopoly and stable profit making market structure postpones quality elevating of cable TV content badly. It is necessary to forbidden MSOs from running a channel agency business by law, therefore to break the market fully control by MSOs through the position as a channel agency.

Keywords: cable TV, channel agency, discrimination, NCC, The ally of cable networks and MSOs

* Chia-Yi Chiu is an Adjunct Assistant Professor at the Department of Journalism & Communication, Fu Jen Catholic University; Chiu is also an Chief Executive of The Foundation for Excellent Journalism Award, email: eve59chiu@gmail.com

NCC 的行为管制：困境与建议

曾国峰*

本文引用格式

曾国峰（2017）。〈NCC 的行为管制：困境与建议〉。《传播、文化与政治》，5:29-55。

投稿日期：2017 年 3 月 20 日；通过日期：2017 年 5 月 1 日。

* 作者为政治大学广播电视学系副教授，email: tsengkf@nccu.edu.tw

《摘要》

2006 年 2 月 NCC 成立，至今已超过十年，其掌管的传播、通讯与网络等产业，随着 IT 汇流科技进入日常生活的各个层面，对民主社会言论自由、国家经济产值规模，或是社群互动与电子商务等，都有决定性的政策影响。为了避免直接干预内容，NCC 期望透过结构管制的多样性，保障内容市场的多元，不过，即使是结构所有权看似分散，仍可能透过其他不公平的竞争行为，维持市场垄断，因此仍需主管机关介入不同面向的行为管制。

但由于缺乏完整的产业数据与数据库，也没有足够专业人力进行深入的竞争报告分析，以至于决策背后很难有理性论述。而数字汇流后的跨平台法规强度不一致，更落后于实际产业环境与使用者习惯，在没有合理规范的管制工具下，造成长期以来的产业乱象不断。建议 NCC 应重新定位管理角色，减少不合时宜的法条，将有限的行政资源集中在消除市场障碍与不公平竞争，让市场机制得以正常运作，并结合文化部与公平会投入产业诱因、辅导与监管，以协助市场失灵的台湾影视产业，能够面对因特网下的全球化竞争。

关键词：市场失灵、行为管制、国家通讯传播委员会、媒体产业

壹、前言：问题与目的

国家通讯传播委员会（National Communications Commission，以下简称 NCC）成立于 2006 年 2 月，至 2017 年已经超过十年了，是台湾传播媒体与电讯网络等产业发展与规划的主管机关。由于其决策将影响千亿的产业竞争、消费者福利、多元社会、言论自由、甚至国家安全，因此，十多年来，每次遇到重大政策或是集团购并案时，总是引起社会各方不同意见与争议。

传播与通讯产业管制可以分为结构、行为与内容等面向，在不同的市场结构下，业者会采取不一样的竞争行为，也需要有不同的政策法规，才能保障消费者权益与维护多元言论。例如，过去独占的有线电视市场，需要主管机关积极介入费率管制；移动通信的寡占竞争，要防止业者联合行为；而开放的因特网，则要避免偏激内容的霸凌等。

为了维护言论自由，一般来说国家应该尽量避免直接干涉媒体内容的产制，而由于市场结构主要在决定特许执照与数量，大致上有固定的行政流程与制度，虽不满意但争议较小。相对之下，对媒体与电信业者的行为管制，则由于既有法规无法面对不断变化的新科技汇流，经常引起各种平台之间的不对称管制争议，或是透过垄断力量建立各种进入障碍，造成市场的不公平竞争问题。

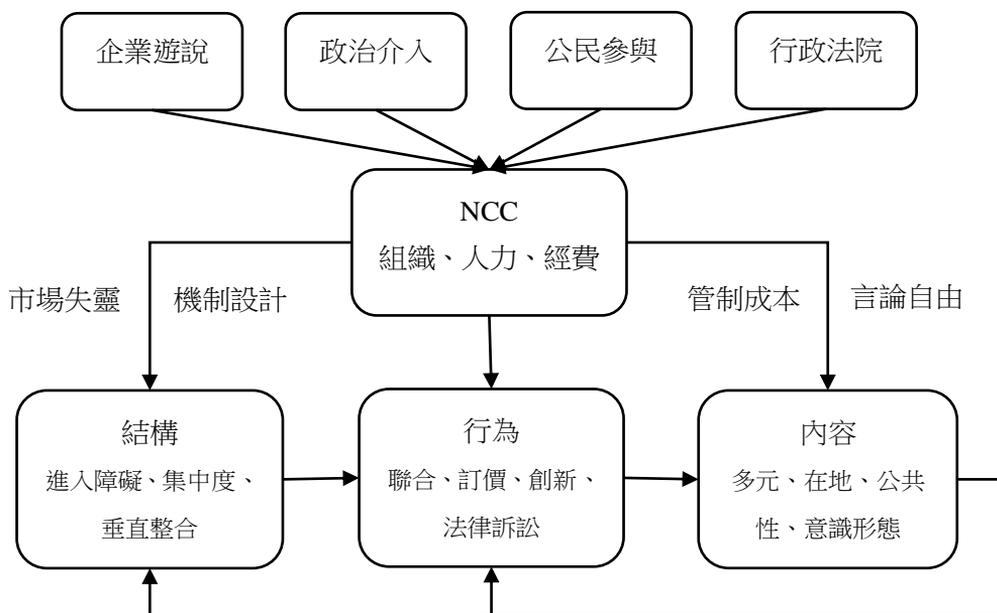
因此，本文将先介绍传播产业管制的基本概念，结合媒介经济学、传播政治经济学、与新制度经济学等，讨论政府与行为管制的关系。然后以中嘉系列购并案、频道上下架机制、费率与节目质量等几个争议个案为例，说明目前 NCC 主管机关受限于组织架构、缺乏数据数据与质性指针、不合时宜的法规、与政治力量介入等问题，而陷入无法建立竞争市场的困境，最后并提出相关政策建议。

贰、媒体产业与管制的分析架构

过去数十年来，由于媒体与电信、网络产业的科技汇流，透过不断购并整合，集团规模快速扩张，不管是业者经营上的互动策略，或是对消费者福利等影响面向，都已经无法单纯从传统传播理论与阅听人分析解释，很多产业现象需要更多跨学门研究的协助。因此，学术界陆续借用个体经济学与产业经济学等概念，形成所谓的「媒介经济学」领域，希望透过经济学的理论与研究方法，能更深入理解媒体集团决策的背后逻辑与行为，透过合理的制度设计与管制工具，建立公平竞争的产业环境（Hoskins, McFadyen & Finn, 2004; Picard, 2006）。

如〈图一〉所示，媒介经济学主要是先分析市场结构（structure），像是有多少家的业者、是否存在进入障碍、集中度大小与垂直整合等问题，而不同的独占、寡占或是竞争的市场结构，将会导致厂商选择不一样的策略行为（conduct），像是联合行为、赛局定价、科技创新与法律诉讼等。例如，没有管制的独占有线电视业者，会将每月费率订在利润最大化；3-5 家行动电信业者的价格，则会因为彼此策略的互动影响，而时有高低，或是以产品差异化为竞争策略；不同程度的竞争行为，决定市场力的大小，也将会影响最后多元的内容市场或是厂商获利表现（performance; Wildman, 2006）。这里所谓的 SCP 模式并不是线性的，是有回馈与互相影响的，同时，政府受到企业游说、政治力、公民参与运动与法院判决等介入，也会影响通讯传播政策的制定方向，而内部组织结构、有限的人力与资源等，也将决定实际政策管制的质量。

图一：NCC 产业分析与管制关系



由于新古典经济学强调利伯维尔市场竞争，依赖可以量化的数据，但对于具公共性与外部性的传媒市场失灵，经常无法提出合适的管制规范。因此，学界也提出批判的传播政治经济学分析脉络，希望讨论更多质性与文化多样性指标，处理传媒内容商品化、劳动工作者，与政治和权力运作等问题（冯建三，2003；Mosco, 1996），透过政府与公部门在各个面向的介入，可以达到公共性的实践与市场效能的互补与平衡。

不过，市场会失灵，政府也会失灵。主张政府介入或干预的，需要更严谨地探讨，政策在实际上是如何执行的，仅仅证明市场未能达到最适状态，但是所倡议的政府政策，有可能也无法获得最佳结果。从新制度经济学角度而言，市场有问题，不能就轻易假设政府能矫正市场带来的弊病，政府很难明智的根本原因，是因为做出明智决策所需的信息，往往要比政府实际能掌握的多许多。新制度经济学者寇斯认为，政府管制效能低落，原因是：（一）只要对政府施加政治压力，通常就会得到与社会利益相违背的政策；（二）

政府经常在没有充分信息的状况下，试图执行提高市场效率的政策；（三）这些政策的相关成本很可能大过收益，使得治疗比疾病更糟糕（王盈勋，2014，页 91）。

从赛局与机制设计理论，好的政策应该是设计一个制度安排，让看得见的手和看不见的手一样有效果，最好是透过诱因，而不只是禁止，自利的商人可以被引导到有利益可图的自然运作，所达到的均衡才可能是稳定的，但同时也是对社会整体是好的方向。对看不见手的信任，并不意味着政府在经济系统当中没有一席之地，所有的产业或多或少都有受到管制，但是政府的管制，必须能达到他们所宣称的效益（王盈勋，2014，页 29）。

以美国媒体所有权的管制为例，就希望透过重视程序正义与信息公开，能够提高政府介入的效能（洪贞玲，2013）。当媒体转让或控制权转移时，必须经由 FCC 审理同意后，方能进行实质的购并交易，而多數的媒体购并申请，必须经由听证程序广征各方意见之后，才会做成审查决定。《聯邦管制法规》（Code of Federal Regulations）的〈电讯专章〉中，详细规定媒体购并审查过程所需准备的各项资料、征集各方意见的作法、以及最后审查结果必须依据的理由及发布方式等，程序上包括转移之申请、举办听证会、决定及公告结果、诉愿（陈炳宏、羅世宏、洪贞玲、劉昌德，2009）。

但即使法规有明确规范，黄铭辉（2014）认为，由于产业规模与市场利益庞大，NCC 所做成的管制决策，仍时常会成为业者的箭靶，也因此作为权力制衡一环的行政法院，近年来针对不少争议性的通讯传播购并管制附款，也有不同的裁判角度。法院在审查密度的选择上，应尝试采取较为「动态」的思维，除了尊重机关的独立专业性外，案件中法院审查重心应不在「可否管制」，而是「如何管制」。例如，机关的权限是否获得充分且具体明确的法律授权、以及做成决策所践履的程序正当性程度的高低，都应该是个案中可能影响法院决定行政行为的审查强度因素。

总之，要满足公共利益与产业发展，不能只靠利伯维尔场的运作，但政府该如何介入、设计怎样的制度、需要多少的行政成本，或因为不佳的管制措施，产生新的负外部性等，都需要主管机关思考与提出配套措施。尤其是在快速变化的汇流产业，既有的法规无法处理业者竞争行为上不断发生的冲

突，NCC 需要有主动解决问题的企图心，找到核心的关键问题，完整思考但弹性处理，而不是被动的强调依法禁止与管制，却看着台湾媒体产业的竞争力快速消退，无法面对国际与两岸的竞争。

参、个案讨论

NCC 行为管制的业务面向繁杂多样，不过，目前行动电信领域由于有较多的竞争者，若数据上网与语音通话质量能维持稳定，价格因为竞争较接近平均成本，则消费者满意度相对较高，市场争议也就较小。相对之下，由于媒体内容有文化多元与言论自由考虑，担心市场受到少数垄断，过去几年的媒体购并或是行为管制，都引起社会上不同声音的争辩。因此，本文将主要以几个较具争议的影视个案谈起，归纳整理目前 NCC 在行为管制上所面临的困境，最后再提出相关行为管制上的建议。

一、中嘉集团系列购并案与附款负担

中嘉集团是台湾最大的 MSO，拥有 11 家有线电视系统、120 万用户与代理 11 个频道上架，2007 年至今的最大股东为韩国私募基金安博凯。从 2011 年起分别有旺中、顶新与远传（透过美商摩根士丹利亚洲私募基金）等不同集团提出购并案，其中旺中集团由于社会担忧跨媒体集中度过高与中资介入媒体（张锦华，2013），而顶新集团则因为爆发劣质油品事件与银行联贷问题，远传则无法透过债权回避党政军条款等，最后都宣告破局。

中嘉集团系列购并案的发展争议，主要是如果单纯按照既有的法规，主管机关 NCC 并没有太多能直接反对购并违法的充分理由，这些案子也都经过公平会审查同意，产业经济为主的公共利益并没有太大损害。但由于部分购并集团的媒体专业度受到质疑，社会形象下滑，或是担心中资介入等政治议题，再加上中嘉网络是第一大有线电视系统，以及代理超过 11 个新闻、综艺等频道上架，各方担心言论自由受到影响，因此出现各种反媒体垄断运

动，使得 NCC 通过的审查，都需要附上不少的负担条款，但也引起业者的反弹，认为逾越主管机关权责，并上诉至行政法院（黄铭辉，2009）。

除了担心跨媒体集中度过高的问题之外，其他非经济效率问题，更是很多公民与媒改团体担心的。例如，张锦华（2013）认为舆论尚对旺中媒体提出了强烈而多项的专业「适格性」质疑，像是公器私用、新闻专业崩坏、侵害记者工作权及影响频道公平上下架等。这些适格性争议的背后均指向所谓的「中国因素」，由于台商在中国市场的利益，可能会在两岸问题的处理上，无法维持媒体独立自由的立场，但这些担忧如何评估与处理，则需要更多透明与完整的信息与公听讨论。

只是在审查这些争议性的购并案过程，目前 NCC 本身并没有足够的信息数据与评估指针，无法有系统性的判断购并前后对不同社会层面的影响。因此，在听证会或公听会期间，就容易沦为不同立场的各说各话，无法有效彼此对话沟通。而为了减少市场的垄断力量，或是平衡反购并案的民间压力，导致过去很多个案最后经常会以附负担的方式通过，行政机关虽然有权力针对相关业务提出相关负担，但这些要求是否合理，或是否在法律授权范围，则不同个案也都引起不同争议。

二、不同平台的频道上下架问题

台湾有线电视系统在 2000 年前后，就已经整并到 2/3 经营区都是一家独占系统，其余 1/3 也只是两家讲好分区独占的双占系统，消费者对于有线电视并没有真正的选择。2004 年 3 月中华电信 MOD 开台，原本可以提供消费者另一个影视平台选择的机会，但由于长期无法获得热门的有线电视频道上架，用户数一直无法快速增加，仅能靠每四年的奥运转播，慢慢累积使用人数，近期由于有较多的 HD 高画质频道与境外节目，用户数成长至 133 万人，但后续的成长幅度已经明显趋缓。

这几年 NCC 开放有线电视系统新进业者与既有业者的跨区经营，由于频道类似，主要是以价格战竞争，一、二年内就吸引了二十多万的新用户，不过由于新进系统在购买频道时，不管用户数多少，频道业者与代理商都要

求最少要支付该市场行政用户数 15% 的授权费 (Minimum Guarantee, MG), 因此, 新进业者认为是不公平竞争, 将形成进入障碍, 2016 年 10 月公平会也首次对三家频道代理商, 开罚 1.26 亿元新台币。

虽然业者不断强调并没有要求频道业者不能至 MOD 上架, 而是因为 IPTV 版权费用较高, 导致双方无法达成共识; 或是, 15% 的 MG 授权金是国内外频道节目业者过去互动的历史脉络, 因为内容业者需要分担高投资制作成本的惯例, 并不是由频道代理商所能决定的。不过由于长久以来 MOD 与新进业者在争取合理成本的热门频道上架都遇到困扰, 而直接受益的既有 MSO 有线电视系统业者, 与频道代理商具垂直整合的关系, 因此, 便很难让外界接受是纯粹的中立旁观者了。

刘定基 (2015) 认为有线电视系统业者的频道规划决定, 并非完全取决于成本、收视等市场因素, 也可能包括频道内容、观点, 甚或与个别频道间是否具有整合关系等考虑, 此一决定并非与传统报章杂志的编辑决定完全相同, 但从美国司法实务观察, 仍认为属于编辑权的行使。只是, 不管是独家交易 (exclusive right)、或是差别待遇 (discrimination) 如果已经明显造成长期以来的市场进入障碍与不公平竞争时, 就不能以尊重编辑权来带过。对于频道代理如果有所谓的「正当理由」(《卫星广播电视法》第 25 条), 主管机关 NCC 仅能以协商、会谈处理, 以尊重商业机制, 不介入频道与不同系统之间的版权与频道位置的谈判, 造成长期以来 NCC 在管制竞争行为上的缺席。

三、费率管制、频道套餐与影视节目质量

另一个长期影响台湾有线电视产业发展的因素, 就是费率上限、频道定频与套餐方案, 由于大部分经营区都是一家独占或两家双占, 因此各县市政府或 NCC 就需要介入费率审查与管制。因为系统是独占经营, 主管机关便不能解除费率管制, 长期以来, 价格都是在 500 元上下, 模拟通道数量大约 100 个左右, 业者们并没有数字化的诱因, 也不愿意增加新的优质频道, 因

为只会垫高节目成本，但是却没有把握能吸引到新的用户数与增加营收（曾国峰，2009）。

因此，过去十几年来，台湾整体有线电视费率与频道内容都没有太大的变化，就像是一滩死水不动，而每到选举时还会因应政治人物减收 10 元到 20 元，甚至还有加码减至每月价格 100 元，连支付基本节目成本都不够的口号。因为系统的谈判力大于个别频道，因此每当系统被要求费率下降时，就可能转而要求频道授权费调降，从早期每月每用户约 240 元，下降至目前的 195 元左右，在用户数逐渐饱和，每月频道授权费下滑，以及广告费也走下坡的状况下，频道业者能够投资的经费便愈来愈少，没有新拍的节目规划，不断的回放旧片，或是制作出质量愈来愈差的内容。

因为独占系统毛利高达 40%，为避免消费者受到垄断系统的剥削，因此建议调降收视费用（施俊吉，2012），但长期费率没有增加，反而减少，也造成系统业者数字化投资缓慢，以及频道业者的制作成本下滑等问题。原本期待开放有线电视新进业者后，消费者可以在竞争下有更多选择，但系统下杀至 200 元成本以下的价格竞争，转嫁损失而要求频道的授权费用调降，在系统市场的议价力仍大于频道时，系统竞争并无助于优质节目的制作，没有好的完整配套策略，似乎各种单方面的行为管制，都很难促成台湾影视产业的良性发展。NCC 做为影视产业的主管机关，除了在法规上不断告诉业者什么是不能做的管制与规范之外，是否还有产业长期与整体的发展蓝图，以及如何落实理想的规划策略？

肆、行为管制的困境与争议

一、主管机关组织与数据管理

NCC 是由原本交通部电信总局与行政院新闻局合并改组而来，原本电信总局主要是以电信专业技术为主要业务，而新闻局除了担任政府公关之外，主要是传统广电媒体的内容管制。NCC 在 2006 年成立以来，内部先以综合企划处、营运管理处、资源管理处、技术管理处、传播内容处与法律事务处

等，负责通讯与传播监理业务。但为了因应不断变动的数字汇流产业环境，2012 年将原本的资源管理处与技术管理处合并为「资源技术处」，综合企划处改名「综合规划处」，而关乎传播事业的部分，营运管理处分割为「通讯营管处」、与「传播营管处」，传播内容处则改名为「内容事务处」。

2015 年呼应层级平台的管制概念，改组为「综合规划处」负责通讯传播产业的长期政策规划，以及产业现况与调查数据搜集及分析；「基础设施事务处」掌理基础网络设备监理与互连议题；「平台事业管理处」负责通讯传播平台的营运、服务与监理；「射频与资源管理处」掌理无线频率资源管理，以及相关设备器材监理；「电台与内容事务处」负责频道与电台事业设立与营运管理，以及传播内容问责与自律之推动；最后「法律事务处」掌理通讯传播业务诉愿案件之处理。

2017 年 NCC 一共配置了人员 524 人（编制 525 人），含职员 491 人与其他工友、技工、驾驶与约聘等 23 人，106 年单位预算为 66.6 亿新台币元。从 NCC 网页了解目前内部 105 年度的 468 位职员资料中，研究所有 210 人，大学为 189 人，专科 68 人与高中 1 人。相对于美国 FCC（Federal Communications Commission）的业务量，一年约 150 多亿新台币预算，大约有 1688 名员工（2016 年），台湾 NCC 的职员数与预算上或许也不算少。不过，由于之前的人力大多与电信技术与传播内容较相关，但对于产业分析最需要的经济相关背景，则人力与专业便明显不足。

相对于公平交易委员会可以在高普考单独开出「公平交易管理」类科，专业科目也与其业务直接相关，NCC 的公务人员来源则是分散在「新闻」、「电信」、「交通行政」、「经建行政」与其他相关类科。由于 NCC 的业务跨传播、电信与网络产业，涵盖内容、法律、经济与科技等不同领域，好处是可以从不同类科找到多样的职员，但坏处是较缺乏跨领域与数字汇流整合的人才。过去也在组织内开设过一些研习课程，让不同领域的中阶主管交流，但目前科长以上的荐任技正与专门委员的比例仍以技术为主，产业经济背景的公务人员，不容易在组织中升迁，未来需要调整文官背景结构，以因应快速变化的产业环境。

目前 NCC 主要以综合规划处下设「产业调查科」、「竞争政策科」与「通传政策科」等，每个类科底下大约有 4-5 名人员，来处理长期通讯传播产业监理与产业现况调查等业务。此外，在平台事业管理处，或是电台与内容事务处，也都会有熟悉影视平台与频道产业，且具商学或法规背景的人才协助产业规范。只是很多同仁由于忙于平日例行性事务，并没有足够资源与人力投入深化的产业分析报告，近期也还可以看到 NCC 透过上网征才约聘方式，才能增补产业分析人才的不足。

此外，虽然目前在 NCC 网页也提供产业的统计资料，但大多是厂商的基本资料：像是列出目前市场的业者名单与用户人数等，而通讯产业的信息相较传播产业较多，可能是因为大多为上市公司，因此还包括营业额、财务指针等相关数据，但相对之下，传播产业由于业者规模不大，没有详细的财务报表，外界并无法实际了解真正的营运状况。虽然近年来文化部的影视及流行音乐产业局，也曾委托台经院做过几年的传播产业调查，但由于填答与回收率并不高，很难真正了解台湾传播产业与业者市场竞争的全貌。

不过，NCC 相关人员解释，这几年主管机关也意识到没有数据无法有效管理的困境，因此要求各相关处室主动搜集数据，内部甚至有「通讯传播产业数据库的标准作业程序」，也已经有了一些成果。只是碍于相关法律限制，无法对外界公开讯息，但在信息不对称的情况下，将会造成产官学对话上的困难。虽然无法公告个别业者详细的财报数据，但至少主管机关应该对各个产业进行有系统、长期的产业竞争分析报告。

产业竞争行为不断变化，不但需要实时更新的动态信息，更要有能分析指针与解读资料的专业人员，但目前的法规并没有强制要求 NCC 定期对外公布产业竞争报告，大部分的研究报告主要是来自每年几个委托研究计划，内容包括技术、监理、法规与产业分析不等，但多数是学者们透过从外部辛苦搜集有限的资料而来的分析，没有能够与 NCC 内部已经拥有的数据比较对话，实属可惜。此外，很多都是一次性的研究报告，并不是定期与延续性，不容易有历时性的分析，对产业竞争与政策规划的帮助有限。

相对之下，美国 FCC 网站就有各式各样的统计与数据数据，由专业产业与经济背景的研究员撰写报告。例如，美国在 1996 年的电讯法案通过后，

就有要求 FCC 每年需公布视讯产业的竞争状况，2016 年公告 *17th Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming*，内容有详细历年的美国各种视讯平台的市场占有率、变化值与竞争程度等。每年也在 *Review of Industrial Organization* 等学术期刊，由资深研究员撰写 FCC 过去一年主要产业经济分析与政策理由，透过各种的信息流通，让外界了解 FCC 决策背后的逻辑与政策方向，减少各方信息不对称下的不信任与冲突。

二、评估标准与指标缺乏共识

相较于公平交易委员会在评量产业竞争时，主要以计量经济面向的影响为主，由于指标大都是清楚定义，也有明确的数据数据，统计分析上也较少出现争议。但 NCC 在评估媒体市场结构与行为时，最重要的内容影响却是最不容易有具体、共识的量化与质性指标，因此，需要透过产官学界对话，即早建立有共识的在地指标，才不至于沦为各说各话的困境。

举例来说，之前旺中购并中嘉时曾参考的德国 KEK 指标，其实只是如何对不同市场的加权，以转化为同一市场的比较。不过，学界大部分论述不但没有讨论为何在台湾的市场加权会和德国一样，还扩充不同类型的媒体类型至购物频道（因为有跑马字幕所以纳入，但权重为何也是 1），或是将播送平台与内容市场算在同一市场，最后计算出来的百分比也没有再相对于总加权百分比换算，因此，旺中购并中嘉的市占率变成近 140% 的不合理数据。因为占比不会超过 100%，如果只要单纯相加，则该个案相对的母体应该以所有加权市场总合的 626% 来讨论。赞成者解释因为需要纳入台湾有线电视产业特有的跨媒体整合，所产生的「加乘」效果和「寒蝉」效应等间接影响力，因此认为「加总」才能反应现实，但这样缺乏统计基础的解读数据，却又普遍被大家接受时，显示台湾传媒管制对数据分析的专业性不足。

旺中自己计算出来的 KEK 大概是 22%，如果按照德国标准似乎是可以接受的（德国是以公广 40%，所以至少两家集团，最多可以 30% 上限），但如果这个是跨所有不同媒体内容，包括了报纸等平面媒体，而台湾又没有足

够的公广集团平衡，则理论上，台湾的 KEK 上限应该要再下修，例如 20% 或更低，只要计算新闻信息有关的新闻频道与报纸的跨媒体集中度，或是单纯讨论垄断频道上下架的不公平竞争等，都是可以进一步评估是否能同意旺中购并案的指标。但因为 NCC 之前对跨媒体购并案缺乏有系统的检验标准，而当时社会普遍对媒体垄断的反感，加上旺中在新闻专业性与所有权人适格性上的争议，为了强化反旺中的合理性，外界计算出一个没有统计基础的数字，反而失去实质讨论其垄断正当性的机会。

除了量化的市场数据之外，媒体竞争行为对传播内容的影响，需要有更多面向的指标。Blevins 与 Brown (2010) 研究 2002 年至 2007 年美国 FCC 有关所有权转移的案件中，其中不成比例的过度依赖以经济研究为主要的决策，而将之以为是所谓的公共利益 (public interest)，他们认为并不是要否定经济分析的意义，而是这些数据可能无法充分反应其他社会文化与民主自由的影响。Napoli 与 Gillis (2006) 也认为除了原本的经济分析以外，更多传播研究的面向，例如使用者行为、使用与满足、议题设定和公民参与等，也应该被纳入所有权与多元性影响的指标。

只是 Rinner (2009) 以 2008 年 XM Radio 与 Sirius Radio 购并案为例，认为美国 FCC 对于媒体购并的审查，经常与司法部门 (Department of Justice) 的反托拉斯法重迭，而由于 FCC 除了经济分析之外，还需要证明购并是不会损害公共利益，一般都需要更复杂的方法来处理抽象的概念，而拖延许久的审查时间，也将耗减原本的经济利益，因此时常受到产业的批评，需要对所影响的社会与公共价值，提出更具体的检视准则。

例如，林丽云 (2013) 提到英国的媒体购并管制有一套公共利益检测机制 (a regime of public interest test)。英国《企业法》(Enterprise Act, 2002, § 23, 58) 明白揭示：购并案的管制应以公共利益为依归，而且媒体购并案还具有特殊公共利益，即除了依照一般购并案的标准外，还应合乎特定标准 (包括多元性、公共责任等)。对广电购并案的规范则包括：(一) 所有人的多元性，即广电产业应由不同的人控制；(二) 内容多元性，即广电内容应反映社会之不同品味与观点，执照持有人应具适格性，独立机关与社会各界可据以检定与讨论。

类似的，洪贞玲（2013）介绍关于美国公共利益的评估，依据 FCC 长年审查经验，系根据《传播法》的广泛目标所订定，内容包括：维护并加强相关产业市场的竞争；提升私营企业的服务质量；定期维护设备以及推出新产品；消费者权益；确保执照分配之多元以及节目多样性；小区及地方性的保护；新闻专业自主及公平雇用等劳动权益等。

不过，虽然 FCC 的媒体政策决定经常是根据公共利益，但所谓的公共利益却又都是 FCC 所决定的，而其中有很多都是所谓的专家学者（Napoli, 2001）。由于问题的复杂性，或是信息的不对称，真正的社会大众反而是没有机会参与表达意见，但传播政策却是影响大众的每日生活（McGregor, 2006）。此外，不同社会情境的「公共利益」也所有不同，NCC 应该广纳多方不同的意见，主动建立属于台湾影视产业的评估指标，减少产业在不确定环境下的营运成本，以降低社会对垄断争议的疑虑与不安。

三、数位汇流下的僵化法规

由于数字汇流，导致原本不同的媒体或平台，因为科技发展而能提供对方原本的服务，而开始彼此的互相竞争，例如有线电视系统与电信网络都可以提供：影视、网络与电话的 triple play service（在同一条线缆提供 3 种服务）。但如果还是延用原本的法规，或是没有处理影响公平竞争的障碍，则将让既有业者仍能在原本的市场垄断，减少跨媒体与平台互相竞争的机会。

举例来说，中华电信的 MOD 服务虽然其系统架构与有线电视不同，但对消费者来说，都是透过电视与机顶盒观看影视内容，也都有频道与 VOD（Video On Demand）服务，早就应该视为同一市场，并以相同强度规范管理。但在台湾因为分别是以《电信法》与《有线广播电视法》管理，有线电视系统认为《电信法》对全区、费率与小区义务的管制较少，而 MOD 则认为有线电视系统透过频道代理与 IPTV 版权不同等理由，让有线电视的热门频道无法在 MOD 上架，形成不对等的竞争，双方都对不对称管制不满意。

由于相关法规无法周全，因此在历次的媒体购并案中，NCC 都要求业者附负担，如果由于业务需要，行政机关是有权利在合理的范围内，要求业者

配合，部分应该要在法律上明定，以强化与清楚划出主管机关的权责（黄铭辉，2009）。过去有些附负担的理想性过高，后续却无法持续监督，例如之前旺旺购并二中，或是年代购并壹电视时，都有要求新闻台应该维持其独立运作，但在合并后，业者为了精简人事成本，已经直接要求记者手握两支麦克风，也不见 NCC 有任何的处分。

或是反过来想，都已经同意业者合并了，却要求所有的新闻组织、设备与人员都要分开，那如何能在数字时代创造新的商业模式，如果认为不妥，市占率计算过高或是垄断力过大，那就干脆不要同意购并。其实就算业者不合并，原本的电视新闻运作逻辑与产制流程，早就已经互相交换新闻内容了，除非是蓝绿不同政治立场的新闻，不然影视文本与观点都差异不大。

在数字汇流时代，业者不太可能不充分利用素材而重复投资，但也不是就坐视新闻多样性减少，而是主管机关要理解，一旦同意购并，基本上就应该可预见这样的结果，如果认为影响很大，例如从电视新闻的市场占有率来说明显的改变，或是会造成进入障碍，那就不要同意。不然，虽然该新闻台的多样性降低了，但仍在可以接受的范围时，就不需要订立太多无法监督的负担。否则，每个购并案少则 10 点，多则 20 点的附负担，看似主管机关很尽责，但在购并案通过后，如果无法监督，反而是推卸责任；或是如果强行要改变，反转的行政或是业者的成本都极高。

另一个近期经常被提及的法规是「党政军条款」，当初立法有其时空背景，但由于其「投资无罪，被投资有罪」，举例来说，某甲上市公司，直接投资乙有线电视系统业者，日后政府国安基金，认为甲上市公司绩效优良，因此于公开发行市场上购买甲上市公司之股票，如此一来，乙有线电视系统业者，即有政府之间接投资，违反《有线广播电视法》第十条第一项。然而依照《有线广播电视法》第五十八条第二项之规定，受罚之主体为乙有线电视系统业者，而非甲公司，更非政府。再加上《公司法》及《有线广播电视法》并无相关规定，可以迫使政府或受政府投资之持股人出脱持股，乙有线电视系统业者，根本没有方法可以改正违法的现状（全面真军，2016）。

大型企业或多或少都接受政府直接或间接投资，结果却因为该条款无法投资媒体产业，甚至面临受罚，最近就有民代透过购买一股以阻挡其他媒体

购并案的例子，党政军条款反而变成集团之间的与垄断工具。之前有办法的企业就用个人名义投资或购买来回避，像是富邦或是亚太投资有线电视产业，但像中华电信与远传没有或无法以个人方式购并或经营媒体的，就形成对市场的不对称管制，也间接形成特定企业的垄断与不公平竞争。

这里并不是赞成党政军可以介入媒体，而是政府不应与政党、军方混为一谈，政府介入也应与国家资源投入分开，就像是公共广电集团，经费是来自国家预算，但透过合适的监理制度，让政府与国家介入的可能性降低。不然，在面对市场失灵的台湾媒体产业，国家资源不但不投入，被政府投资的大型集团也不能参与媒体产业，那剩下的独立企业还有什么本事可以与跨国媒体集团竞争？

四、政治力与媒体管制

虽然在党政军条例下，政党无法直接拥有媒体所有权，但台湾传播产业由于专业度不高，尤其是电视新闻频道，从来就不缺蓝绿意识形态的介入，而不管是执政或在野的政治人物与政党，仍不断透过各种机会介入媒体购并、市场竞争行为、与节目内容管制等。而主管传播、电讯与网络的 NCC 主管机关，从委员人事、预算审查，也都免不了有看不见的手伸入干扰。

苏永钦（2007）认为除了独立的核心领域不容碰触外，NCC 的行政运作仍应受到包括行政院、立法院、监察院等宪法机关的监督。政府如能恪遵《通讯传播基本法》及 NCC 组织法保障其独立行使职权及自主运作的精神，不滥用其在预算、人事、政风等方面的管控权，其他机关，特别是司法机关，包括司法院大法官和行政法院，也能在独立受到威胁时及时纠正，NCC 即可充分发挥前述各项宪政功能。

只是从第一届通传会委员人事案开始，不同政党掌控的行政院与立法院互相争夺所提名委员任命方式与审查投票开始，就难逃政治力量的介入（陈彦龙、熊杰，2008）。随着诉愿管辖权被剥夺、法规草案遭到行政院屡次驳回、业务职掌无法独立办理而须与其他部会协调，以及审理个案时也受到来自其他政治力量的压力，通传会的独立性早已经大幅降低（陈尚志，2015），

而不断因为政治力介入的管制与政策，也造成文官专业与中立性的不被信任，规范管理的不确定性，垫高了整体社会与企业经营的成本。

除了来自政治力的介入外，de Figueiredo 与 Kim (2001, 2004) 从集体行动与交易成本理论，分析美国电讯产业的游说 FCC 的契约发现，大型集团由于可以透过游说所获得相对的利益，因此，比较会持续的投资对 FCC 游说。同时如果主题是具专业与讯息不对称的，业者通常会由公司内的员工来进行游说，但如果主题是较一般性，没有敏感信息的问题时，则通常会交由外面的公关游说公司进行，美国每年的游说规模，更都是动则千万或上亿美元的数目。

只是相较于其他产业，媒体产业还是有文化工业与议题设定的价值，虽然各种的社群与自媒体不断出现，但传统新闻信息频道与平台，仍然具有一定的影响力，加上传播、电信与网络的数字汇流，不管是内容或是平台，结合电子商务与物联网等服务，未来将可以期待能产生更高的商业价值，以及对信息与权力的控制。因此，近几年来，不少原本与传播没有任何关系的厂商相继跨入媒体产业，例如食品业者旺旺购并三中与中嘉，顶新也曾购并中嘉，石化业的台塑投资八大，殡葬业的龙严也曾多次出现在不同的购并案中，HTC 手机老板入主 TVBS，3C 制造业的鸿海介入台湾宽带，更不用说富邦早就插旗台湾大哥大与凯擘，以及远传也想要购并中嘉，以便能与其他同行竞争。

原本能有更多跨不同产业集团与资金，如果愿意投入媒体相关内容制作与平台建设，对于目前缺乏资源投入的媒体产业来说，应该是件值得鼓励的事。但由于大部分大型集团都有在中国投资，外界担心因为中国市场利益冲突，而会影响台湾媒体的言论自由，或是部分在本业出过争议，也担心会利用媒体来掩饰其经营上的问题，因此在评估购并案时，除了对原本产业市场经济的影响外，更加上不易评断的政治不确定性，也增加 NCC 处理过去几次购并案的困难程度。

伍、结论与建议

一、科技创新下的管制成本

随着科技发展，过去很多媒体的管制思维与理由，都将会逐渐改变，只是在这过度期间，产业发展的历史脉络与消费者习惯还没有完全转移，仍然存在双轨并行的阶段。举例来说，在网络无限多 IP（Internet Protocol）网址的时代，广播业者透过一个 IP 地址与足够带宽及有效率的 CDN 网络，就可以透过因特网提供上百万，甚至是上亿的使用者同时收听，而消费者若可以随时随地透过各种装置上网，包括汽车，或是与手机结合，如果大家听广播都习惯透过 APP，即使是老人也如此时，则不见得还需要规划 88-108MHz 给 FM 使用，例如，挪威就已经因为有数字广播 DAB（Digital Audio Broadcasting）而停播 FM。原本的《无线广播电视法》中发照、联播、广告与节目内容管制等也都将随之改变，没有地下电台盖台问题，也不会有最近中广电台执照的争议。

因此，如同寇斯提到政府管制是需要成本的，NCC 在有限的经费、人力与时间资源上，应该分辨那些已经是市场可以运作的，那些才是真正需要介入管制的。例如，叶志良（2015）提到由于 OTT（Over the Top）电视大幅改变消费行为，网络 IP 架构也没有频道数量上的限制了，传统以频道执照作为内容管制模式已无法解决上述问题，必须重新思考典范转移的可能，OTT 影音服务如欲以传统执照搭配内容管制，其正当性便相当薄弱了。

目前很多法规管制远远落后于实际的产业现况，由于没有处理不同平台间的不对称问题，或是移除市场的进入障碍，造成很多通讯传播产业仍然处在垄断与不公平竞争的情形。NCC 现有的人力二十年前可以监看老三台无线电视的所有节目，十年前只能抽查一百台的有线电视频道，现在要如何面对因特网无限数量、跨国界的各种影视内容。主管机关如果规管的思维不变，不将有限的人力与资源处理最核心的反竞争问题，事事都想要管制，则最后反而将落入什么都管不好的窘境。

二、糾結於通訊傳播大法，或是既有法律既時修改與落實

數字匯流之後，很多不同平台之間可以提供類似的服務，競爭相同的使用者與廣告時，應該逐漸視為同一市場，例如，有線電視系統與 MOD 服務。不過，過去很多是以不同法規規範，彼此之間出現不同管制強度的落差，因此 NCC 曾經希望透過完整修改所有相關法規，以推出兼顧各種平台發展脈絡的通訊傳播大法。但由於外在產業環境不斷變化，立法過程各種政治與業者角力介入，規劃中的法規永遠趕不上變化，不斷進出行政與立法機關討論，數十年過去了，仍然看不到一部合適的匯流法出現。

其實由於各種媒體與平台的歷史發展脈絡不同，除非其已經完全離開現有市場，不然在這過渡時期，很難有一部法規來規範所有類似的媒體或平台，產生的問題可能還會大於希望達成的優點。另一種方法，是先處理明顯對兩種不對稱平台有不公平競爭的部分，讓彼此是在相同立足點上，沒有一方具有市場主宰力量，形成進入障礙與壟斷市場。而提供不同科技平台的各種業者們，可以自由选择不同強度法規來提供服務，不管是既有業者或是新進業者，可以想見大家會逐漸移動至較適合未來生存的規範條件，也就會加速業者們服務方式的轉型，舊有的法規也將因而自然淘汰。

三、行為管制的彈性調整空間

傳播、通訊與網路產業的匯流與快速變化，不管是市場結構、行為策略或是節目內容的管制，經常會出現法規趕不上產業環境的問題。主要原因是很多法律制定需要明顯的定義與對應的行為，但匯流所出現的產業問題，却經常是既有的法規沒有考慮到的，所以要不是空有法律而無法管制，不然就是過度將未來的新媒體，硬擠在現在不合适的法規框架之中。

例如，黃國昌（2013）認為基於「媒體之公共性格」以及媒體對「實踐憲政民主價值」所具有之高度重要性，輔以媒體購併型態伴隨商業手段以及科技發展所呈現日益繁複之多样性格，針對「跨媒體購併」之管制，宜採取「雙層規範架構」。亦即，針對重要事項，由立法者專法樹立原則性之規範，

一方面建构管制规范之基本架构，一方面清楚划定绝对禁止结合之红线；同时，延续「许可制」之基本精神，授权主管机关颁行「调整弹性与机动性」较高的补充规范。

虽然透过此「双层规范架构」，兼顾调和「明确准则」与「许可裁量」之长处，但就如前面所言，NCC 在具附款之裁量权的前提下，针对许可处分所附加之附款是否违反「平等原则」、「比例原则」或「不当联结禁止原则」之判断，不同个案仍存在争议。同时，购并案的附负担虽然是针对该个案而有特别的规定，但仍不应造成与其他业者的不对称管制，或是形成不公平竞争。

举例来说，几年前在旺中购并中嘉案之后，不同政党都相继推出各种版本的「反媒体垄断法草案」，但其中主要的问题，都只是在规范目前定义下的媒体，并没有弹性来因应未来各种形式的新媒体，很多法条订定的相当僵化，主管机关并没有太多的裁量空间，好处是有具体处分依据，但坏处是可能无法对应未来产业的变化，而如果法规过于限制跨媒体间的整合，则不见得有利于整体产业发展，毕竟台湾影视产业的规模不大，目前要面对的是对岸与国际大型媒体集团的竞争。

例如现在产业强调 IP (Intellectual Property) 版权的商业模式，中国百度下的爱奇艺或是腾讯集团等，早就整合小说、漫画、动漫、游戏、电视与电影等产业，千亿上兆资金，配合互联网的带宽与行动载具，透过电子商务与各种支付宝的付费模式，充分发挥集团规模与综效，但台湾却还在计算集团最多是可以跨入几种传统媒体，无视数字汇时时代的产制模式，而且管制规模也没有足够的理论与市场实证检验。因此，建议法条如果有红线，需要谨慎订定合理逻辑，并保留主管机关因应媒体环境变化下的弹性诠释权力。

四、建立透明制度与规范流程

如果增加主管机关裁量的空间，则需要有更明确、透明的审查流程，才能让业者们有可以预期与判断的方法，减少管制不确定的风险，每个个案的考虑点或许不同，但应该让大家知道管制的政策目的为何，业者违法的原因

为何？而这些也都需要有更完整、透明的产业数据与数据库，以及相关定期公布的产业竞争报告数据，来说服产业与社会大众为何相关的竞争行为，但需要不同管制的理由。

例如，罗世宏（2013）强调应确保购并案的审查过程信息公开，并接受公众透过听证监督：以程序上而言，媒体重大购并案理应在交易完成之前知会相关主管机关（公平会、NCC），经审查核准后才可以进行股权转让等手续。NCC 在审查时应态度审慎，不应急于许可：以 FCC 审议重大媒体股权交易 / 购并案为例，由于兹事体大，通常不急促做出许可之决定，除非确认此案无损或有利于公共利益。在程序上，除接受购并业者的数据及听取其报告外，也会广征其他竞争业者、公民团体意见，并召开公听会厘清疑问。

不过，Obar 与 Schejter（2010）分析 FCC 在 2006 至 2007 年之间的公共参与的 732 场公听会（hearing）的内容与 FCC 的《报告与管制》（Report & Order）时发现，FCC 经常透过不事先通知、时间不方便等技术问题，不断阻碍公共参与发声的机会，让股东代表与专家们成为最后报告之中的主流意见。即使运作早已经上轨道的美国，也仍然无法做到社会大众满意的机制，NCC 更需要即早广纳各方意见，将相关程序透明与制度化，让公民与不同观点，都能有更多参与发表意见的机会。

五、公平会、文化部的分工与落实

NCC 做为事业的主管机关，主要是以事前的结构管制为主，例如市场应该有多少家的业者，是否需要特许执照，申请过程需要满足那些条件等。相对的，公平会做为促进所有产业竞争的主管机关，主要是以事后的行为管制为主，例如是否有联合垄断，或是不公平竞争行为等，法条可以弹性处理各种产业问题。不过，公平会之前还曾特别针对有线电视与电信相关事业之规范，都有另外的法规与说明，以补足 NCC 原本规范上的不足。

只是过去在实际执行时，由于都是独立机关，彼此之间并没有太多的对话，像是有关频道在不同平台上下架的问题，就拖延了十多年，双方均没有介入处理，都认为是对方的权责。若加上传播内容产业的特殊性，在经济问

题以外，仍需考虑其他对社会与文化的冲击，因此管制强度也经常出现不一致的问题，这些都需要彼此尊重，但也要能互相支持，以避免管制漏洞。

此外，根据《通讯传播基本法》第 3 条，NCC 以监督管理通讯传播事业为主，而将国家通讯传播整体资源之规划及产业之辅导、奖励，由行政院所属机关依法办理之。另根据《通讯传播组织法》第 3 条所规定之 14 项执掌当中，大部分介入的形态上，观诸其所使用的动词，像是监督、管理、审验、规范、管制、处理、取缔、处分和监理等，很明显都是以限制性介入为主（魏玟，2006）。

NCC 虽然为传播、通讯与网络的主管机关，但其大部分的职权为制定规范管制市场结构、竞争行为与节目内容等的游戏规则，较多的篇幅都是告诉业者们哪些是违法不能做的，会受到什么罚则，而实际有关影视、音乐、出版等文化内容等辅导机制，则是文化部的权责，但一个产业不能只有管制，而缺乏未来与整体性的计划，尤其是影视内容产业，各国除了商业市场运作外，仍然需要国家计划性的补助与辅导。主管机关除了应该作为传统足球的「守门员」，维持并监督市场竞争秩序之外，更应该期许为美式足球的「四分卫」（黄郁雯，2010），以建立产业创新发展为责任，不同部会之间的横向互动需要更紧密，透过规划、补助、辅导、奖励等诱因，以提高通讯传播产业参与市场的动能。

六、开放市场竞争、加强国家投资

在行动、宽带、IP 网络、社群、人工智能 AI（Artificial Intelligence）、大数据与物连网 IOT（Internet of Things）的时代，过去很多管制理论与思维必须改变，竞争也早已经超越地理区域与国界。相对于全球其他国家，台湾又面临海峡旁不对称规模的中国影视市场竞争，共享很多的语言、文化，但也有更多的思维与制度上的不同，网络打破了地理市场的限制，中国影视产业跨进台湾市场的趋势，已经不是单纯政府法规可以阻挡了。

「中资」与「国家安全」成为目前很多通讯传播规范的合理性代名词，由于双方彼此的市场与业者规模大小差距不成比例，如果没有限制，台湾市

场可能会被对方吃掉,适度的红线确实还是需要;但如果只要有中资的影子,不管是否有垄断,是否对在地影视产业发展有无帮助,一味的阻挡落地竞争与投资,并无法解决消费者私下透过网络跨海收看节目,以及影视人员西进的问题,要像鸵鸟埋入沙中,希望短时间争议不见,却可能长期让台湾传播影视产业陷入不动,甚至萎缩的一滩死水。

由于两岸媒体管制强度不对称,即使台湾开放市场,中国也不见得开放台湾业者进入对岸市场。但台湾毕竟是个自由社会,开放竞争才能够有更多创新与机会,多元的言论才可以检视民主的价值,也要对台湾民众的价值选择有信心。如果主管机关真得担心对岸的影视大军进入,将横扫台湾传播产业,那就请政府能大力投入资源,或是提供有心经营台湾影视产业的业者诱因环境,而不是在制定了很多限制后,却又要期待产业界与中国、韩国、日本或美国等全球大型媒体集团竞争。主管机关 NCC 是否有足够高度看问题,是否有具体解决困境的策略,是否有不怕外力干预的决心,都将影响目前台湾通讯传播产业在十字路口的未来方向。

参考书目

- 王盈勋(2014)。《传播新制度经济学:传播史、政策、管理与产业组织》。台北:五南。
- 全面真军(2016)。〈党政军修款修正与反媒体垄断法-从多次中嘉投资案谈起〉。《新社会政策双月刊》,(44):29-33。
- 林丽云(2013)。〈英国媒体购并管制中的公共利益—「新闻集团」购并「天空卫视」〉。《传播研究与实践》,3(2):87-112。
- 施俊吉(2012)。〈有线电视市场结构与经营区调整政策〉。《人文及社会科学集刊》,24(2):165-191。
- 洪贞玲(2013)。〈媒体集中之管制及个案—美国经验〉。《传播研究与实践》,3(2):113-139。
- 张锦华(2013)。〈无独有偶?比较美国2003年反松绑运动和台湾2012年反垄断运动的异同〉。《传播研究与实践》,3(2):27-63。
- 陈尚志(2015)。〈我国独立机关设置的失败:以两党政治竞争为分析视角〉。《民主与治理》,2(1):87-116。

- 陈彦龙、熊杰（2008）。〈结束后的开始：NCC 成立历程与释宪后的修法议题〉。《广播与电视》，(28): 29-69。
- 陈炳宏、羅世宏、洪贞玲、劉昌德（2009）。《媒体购并案例与媒体产权集中对内容多元影响之研究》。（国家通讯传播委员会委托研究报告，PG9805-0276）。台北：财团法人台湾媒体观察教育基金会。
- 曾国峰（2009）。〈有线电视不同付费机制对频道产制与消费的影响〉。《中华传播学刊》，16: 245-253。
- 冯建三（2003）。〈传播政治经济学在台湾的发展〉。《新闻学研究》，75: 103-140。
- 黄郁雯（2010）。〈四分卫或守门员？—通讯传播主管机关对市场竞管制之角色扮演〉。《法令月刊》，61(1): 74-85。
- 黄国昌（2013）。〈跨传媒购并之法律规范与挑战—以旺中购并案为例〉。《传播研究与实践》，3(2): 65-85。
- 黄铭辉（2009）。〈法治行政、正当程序与媒体所有权管制—借镜美国管制经验析论 NCC 对「旺旺入主三中」案处分之合法性与正当性〉，《法学新论》，17: 105-149。
- 黄铭辉（2014）。〈论美国法上法院对行政行为的司法审查密度—以通讯传播行政为中心〉。《台北大学法学论丛》，(92): 187-252。
- 叶志良（2015）。〈我国在线影音内容管制的再塑造：从 OTT 的发展谈起〉。《信息社会研究》，(29): 49-97。
- 刘定基（2015）。〈有线电视频道规划的管制及其界限—以一般性频道规划与个别频道载送决定的管制为比较分析中心〉。《东吴法律学报》，26(3): 99-142。
- 魏玟（2006）。〈监理之外：初探 NCC 在媒体产业辅导与媒体文化发展的角色〉。《广播与电视》，(26): 29-49。
- 罗世宏（2013）。〈媒体垄断如何防制？媒体多元如何维护？—迈向一个复合式的管制取径〉。《传播研究与实践》，3(2): 1-25。
- 苏永钦（2007）。〈独立机关的宪政功能与危机—NCC 运作一年半的初体验〉。《法令月刊》，58(8): 4-15。
- Blevins, J. L., & Brown, D. H. (2010) Concerns about the disproportionate use of economic research in the FCC'S media ownership studies from 2002-2007. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 54(4), 603-62.
- de Figueiredo, J. M., & Tiller, E. H. (2001). The structure and conduct of corporate lobbying: How lobby the Federal Communications Commission. *Journal of Economics & Management Strategy*, 10(1), 91-122.
- de Figueiredo, J. M., & Kim, J. J. (2004). When do firms hire lobbyists: The organization of lobbying at the Federal Communications Commission. *Industrial & Corporate Change*, 13(6), 883-900.
- Hoskins, C., McFadyen, S. & Finn, A. (2004). *Media economics: Applying economics to new and traditional media*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- McGregor, M. A. (2006). When the “public interest” is not what interests the public. *Communication Law & Policy*, 11(2), 207-224.
- Mosco, V.(1996). *The political economy of communication*. London, UK: Sage.

- Napoli, P. M. (2001). *Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, NJ: Hampton Press, Inc.
- Napoli, P. M., & Gillis, N. (2006). Reassessing the potential contribution of communications research to communications policy: The case of media ownership. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 50(4), 671-691
- Obar, J. A., & Schejter, A. M. (2010). Inclusion or illusion: An analysis of the FCC's public hearings on media ownership 2006-2007. *Journal Of Broadcasting & Electronic Media*, 54(2), 212-227.
- Picard, R. G. (2006). Historical trends and patterns in media economics. In A. B. Albarran, M. Sylvia, M. Chan-Olmsted & M. O. Wirth(Eds.), *Handbook of media management and economics*(pp.23-36). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Rinner, W. J. (2009). Optimizing dual agency review of telecommunications mergers. *Yale Law Journal*, 118(7), 1571-1583.
- Wildman, S. S. (2006). Paradigms and analytical frameworks, in modern economics and media economics. In A. B. Albarran, M. Sylvia, M. Chan-Olmsted & M. O. Wirth(Eds.), *Handbook of media management and economics*(pp.67-90). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

NCC's Conduct Regulation: Dilemma and Suggestion

Kuo-Feng Tseng*

ABSTRACT

NCC (National Communications Commission) was established in the year of 2006 and responsible for the development of the media, telecommunication and Internet Industries in Taiwan. In order not to directly interfere with the contents, NCC expects to mandate the diversification of structure to keep the contents diversity. However, the conduct regulation is still necessary to maintain market competitive and avoid monopoly. Without the complete industry database and professionally economic/societal analysis, the regulation is usually lack of rationale behind the bills. In addition, the asymmetric regulations usually make the firms from different industries hard to effectively compete to each other in the digital convergence age. This research suggests that the NCC should focus on the elimination of market entry obstacle and unfair conduct, to let the market work by itself. With the cooperation of other government ministries, NCC should provide more incentives and guidance to solve the media market failure problem in Taiwan, so enterprises can compete the global conglomerates in the Internet era.

Keywords: conduct regulation, media industry, market failure, NCC

* Kuo-Feng Tseng is an Associate Professor at the Department of Radio and Television, Communication College, Nation Chengchi University, email: tsengkf@nccu.edu.tw

· 傳播文化與政治 · 第五期
2017年6月 頁 29-55

传播内容管制与公民参与— NCC 还可以做甚么？

洪贞玲*

本文引用格式

洪贞玲（2017）。〈传播内容管制与公民参与—NCC 还可以做甚么〉。《传播、文化与政治》，5:57-88。

投稿日期：2016 年 12 月 9 日；通过日期：2017 年 4 月 3 日。

* 作者洪贞玲为台大新闻所教授，自 2016 年 8 月 1 日起借调担任国家通讯传播委员会委员。本文初稿发表于 2016 年中举行之中华传播年会，并经期刊审查委员建议意见后修正定稿。本文所用涉及通传会之资料，皆为对外公开数据，未涉及通传播业务内取得之信息，email: clhung@ntu.edu.tw

《摘要》

本文分析国家通讯传播委员会内容管制的演进，肯认主管机关在提升公民参与上的努力以外，也进一步指出公民参与模式须注意之处。此外，从阅听人传播权益的角度而言，主管机关不应只局限于维持公序良俗与保护儿少的管制角色，更应积极引导优质传播内容的欣欣向荣。

首先，本文检视内容管制的公民参与途径，主要为民众申诉、公民参与内容咨询委员会。公民参与可避免主管机关恣意的行政裁量，但是仍仅止于咨询角色。进一步强化公民参与的作法，是更积极的共管制度，鼓励非政府部门参与、组成媒体内容的共管组织，并由法律赋予其管制法源与法律地位。

再者，本文回顾通传会近年来的民众申诉案件，发现主题多涉内容不实、违反新闻伦理、妨害公序良俗、节目与广告不分、妨害儿少身心等议题。针对公序良俗、妨害儿少身心等涉及社会价值的议题，民间参与正可提供代表小区标准或是多元价值的意见。至于内容不实、违反新闻伦理、节目与广告不分，则是传播内容的真实性、信息内容不受政商介入的严肃议题，攸关民主发展的基本条件，主管机关应更积极面对。

本文主张，内容管制不只是内容管制，应该结合结构管制，将业者平日内容表现、共管裁处记录等，作为换照或新设执照的准否依据之一。而如何面对不同传播平台之间的内容流通及市场秩序，也是汇流环境下必须因应的议题。更重要的是，除了棍棒之外，主管机关应有萝卜，以导引内容生产者制播优质内容。亦即，通传会不应自限于管制者的角色，而应积极扮演政策制定、奖励辅导的角色，有效运用

基金资源；同时，通传会与文化部、经济部等部会协调合作，有效提升传播内容，也是政府相关部门的挑战。

关键词：内容管制、公民参与、共管、言论自由、国家通讯传播委员会

壹、前言

截至 2016 年，我国第一个独立传播主管机关——国家通讯传播委员会成立十年了。这个以面对科技汇流、维护言论自由、建构通讯传播环境为宗旨的机关，所涉对于通讯传播资源、产业结构、内容之管制，影响重大。在国家通讯传播委员会（中文简称通传会，英文简称 NCC）主掌事务中，关于通讯传播内容质量，直接攸关信息流通与公共事务之认知与讨论，也关乎民主社会之发展，时刻受到各界关注。

十年来，通讯传播科技推陈出新，传播产业分分合合，通讯传播的内容质量，不时受到诟病。就在通传会欢庆成立十周年活动中，揭橥的重要业绩包括行动通讯、数字包容、数字转换、高画质电视、防灾通信以及传播权益维护等六项。¹在诸多涉及传播技术转换、革新及推广的事项中，涉及传播内容质量改善者，寥寥可数。可见通讯传播主管机关对于内容管制的着墨及成效，仍有检讨空间。

在 NCC 网站中，标榜「传播权益维护、公民参与监督」所揭橥的施政成效，主要强调三点：

- （一）导入公民参与内容监理 广电事业申换照评鉴审查机制
- （二）开放置入及赞助 引入更多节目制作资源
- （三）推动「儿少上网安全」守护者— iWIN 网络内容防护机构

上述重点，似乎揭露主管机关对于社会参与以及为传播产业除弊兴利之重视。实质上，十年以来，通传会在内容监理上，如何纳入公民参与，如何面对通讯传播内容？是否符合民主社会对于主管机关以及优质传播环境的期待？这些问题值得回顾。因此，本文试从传播内容管制与公民参与的角度出发，检视 NCC 成立以来，对于传播内容管制的标准以及程序的演变，探讨 NCC 做了甚么，面临甚么挑战，并提出相关建议。

¹ 參見 NCC 網站十周年會慶專區 <http://10years.ncc.gov.tw/#4/>

貳、文献回顾

一、言论自由与传播权利

人人皆有自由表达意见之权利，此言论自由为宪法所保障之基本人权，国家应给予最大限度之维护。但言论自由可能侵害他人之自由或权利，当言论自由与个人名誉、隐私有所冲突，或是危害公共利益、社会秩序等法益时，仍须有所节制。此从我国宪法第十一条、宪法第二十三条、大法官释字第 509 号、689 号等解释文之要旨可见。

大众媒体所拥有的言论自由与其影响力，往往高过个人，国家如何透过法律规范及行政管制，兼顾媒体言论自由与其他个人权利，成为媒体管制的核心议题。

论及言论自由的内涵与类型，学者区分言论自由与新闻自由的差异，认为言论自由是个人的权利，俾使个人得以表达意见、实现自我、追求真理，以至于健全民主；而新闻自由则是组织性的权利、功能性的权利，系为保护新闻媒体监督政府、善尽第四权之职能（林子仪，1998）。

整体而言，言论自由有其消极意义与积极意义，而国家为保护言论自由，一方面有消极排除言论自由受到侵害之义务，另一方面也有责任透过积极作为建构言论自由之环境（冯建三，2005）。

此积极作为义务，也出现在国际社会讨论传播权的内涵。1948 年《世界人权宣言》到近来之联合国《公民权利和政治权利国际公约》（第十九条）以及信息社会传播权利之提倡，皆主张传播是基本人权，人类行使言论自由之同时，也负有社会义务，并在一定的社会秩序中得以实现。国家有义务透过法律等措施保障国民之传播权利。

一般强调国际公约中对于言论自由之维护，皆引述第十九条的「表意自由不受侵害」，精研国际传播的自由主义学者李金铨则进一步评论，《世界人权宣言》中第十九条主张的表意自由固然重要，但第二十九条的社会义务也不能忽视，「自由」必然与「责任」相扣合（李金铨，1983，页 20）。第二十九条指出，人人对社会负有义务，并在对于他人权利和自由给予应有的承认和尊重之下，遵守国家法律的限制。

上述关于自由和责任的规范，演变到《公民权利和政治权利国际公约》第十九条则兼容并治。人权公约的权威逐条释义者，曾经访台的 Manfred Nowak 教授亦强调第十九条条文具有「横向效力」，也就是「表达自由的保护不仅针对公共机构的干预，也针对私主体的干预...私人财政利益和媒体垄断对信息的自由流动的害处与政府的新闻检查措施是一样的。因此，缔约国有义务以积极措施防止过分的媒体集中，如国家对新闻事业的资助。就电子媒介而言，国家首先应该提供充足的公共渠道。」(Nowak, 1993 / 华小青、孙世彦译, 2003, 页 341, 347)

从权利主体的角度而言，公民享有的传播权利，不只是被动接收信息、解读信息的权利，也是主动传播信息、参与决策的权利。为使人人皆可享有传播权利，不因个体差异、资源偏差或社会剥削等因素而遭排除，针对少数族群之传播权利保障，更有联合国《原住民族权利宣言》、《儿童权利公约》、《身心障碍者权利国际公约》等国际共识(何吉森, 2011)

国际社会对于维护传播权的努力，跨越千禧年、延伸至数字世代仍持续进行。联合国于 2003 年及 2005 年举办「信息社会高峰会」，将传播权纳入重要讨论议题。虽然因特网及各种新科技的推陈出新，带来信息普及和平等共享的美好图像，但是论者也提出很多阻碍信息流通的隐忧及解决之道。例如，推动信息社会传播权运动的跨国组织提出《传播权宣言》，宣言指出，世界各地仍有政治或商业力量的不当干预和掌握资源，危及公民言论自由与传播权利，也阻碍公民参与民主政治过程。因此，为了落实传播权，不只政府部分应该积极作为，公民社会亦应致力于监督媒体以及参与决策、伸张权利(World Forum on Communication Rights, 2003)。

二、传播管制与公民参与

公民参与导源于政治参与，原来系指个人或组织性地参与政府的公共事务。公民参与和民主政治、公民社会的发展息息相关，强调公民对其公民意识的觉知与重视，而产生参与公共事务的主动性兴趣和行动。因此，参与的

范围可小至日常生活中与他人有关的公共活动，或大至政府的政策制定或执行过程。

公民参与最终以采取行动、影响决策为目标，但是也主张公民应能透过审慎思辩与理性沟通而形成集体决策。这也是近年来「审议式民主」思潮与实践的核心所在。审议式民主强调，公民参与民主政治，并非只局限于投票、请愿与社会运动，而是对于可能影响其生活与权利的公共政策，应能透过思辩与对话而形成集体决定（Elster, 1998），这也是公民审议。

针对公民审议机制，OECD（2001）提供三阶段的模式：信息公开（information）、公众咨询（consultation）、主动参与（participation）。首先，信息公开要求政府制作并传送信息供公民使用，例如政府公报、政府网站等，是一种单向的沟通。公众咨询则是双向的过程，政府主动向公民寻求意见，例如一般性的民意调查、立法过程中的公众意见咨询等。最后，由公民主动参与政策决定过程，虽然最后的决策及责任仍在政府部门，但公民的积极参与，能与政府之间建立一种伙伴关系（罗世宏、管中祥、洪贞玲、郑国威，2006）。

从传播的角度而言，公民参与则有讯息生产及介入政策的双重意义。1976年联合国教科文组织（简称 UNESCO）年会时，讨论聚焦于将传播视为透过平衡的信息及经验交换所形成的社会互动的过程。将传播界定为互动过程，引入接近使用（access）及参与（participation），透过积极公民的行动带入新的节目文化的形成。接近使用和参与两种概念有所区分：接近使用主要指的是公众与广电媒体机构之关系，参与则隐含更广泛的人们可直接介入电台节目、管理及政策的行动（Prehn, 1992）。

积极提倡《传播权宣言》的学者 Cees Hamelink 提出，建构传播权内涵有四项原则，包括自由、包容、多样、参与（World Forum on Communication Rights, 2003）。自由指涉的是个人言论表达及传播自由，讨论如何采取有效规范，避免各种科技及政经力量监控并威胁个人自由。包容指涉的是人人平等近用传播工具与信息，因此政府有必要透过有形与无形资源的配置排除不同族群近用的障碍。多样指涉的是传播内容及经营的多样性，确保社会上各

群体的观点能够呈现，此攸关民主及政治参与，也涉及人们保护其文化认同及追求文化发展的权利。

《传播权宣言》最后一点谈参与，强调人们参与政治过程的重要性，从传播权的角度考虑，务使每个人的观点及利益能够得到重视（洪贞玲、刘昌德，2006）。在此脉络下，公民应该参与传播政策以及媒体监督，尤其是女性及少数、边缘族群更应享有平等参与的空间，得以培力发展。传播在政治决定的过程中不可或缺，媒体在当代政治生活中的角色也逐渐扩张，因此，应该确保人民得以在视听领域的各个层面参与治理，方得以积极参与政治过程。这些参与原则，见诸全球人权宣言的第二十一条、二十七条，《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条。

以上国际社会之讨论及相关宣言，对传播政策之制定及落实，有一定启发。循此理路前进，UNESCO 提出广电管制指导原则，在《世界人权宣言》第十九条表意自由的前提下，广电管制应有民主、文化及经济三项目标，广电管制架构中包括独立的管制机关、管辖权、执照、所有权及多元性、内容管制、其他公共政策目标及聚合等（Salomon, 2008）。

在独立管制机关的运作中，指导原则揭示民主国家的媒体管制机关，应该由负责的适任代表组成，来自公民社会、学者专家等领域，确保公正独立以及防范政治力及经济力的不当操控。此类主管机关，负有管理广电媒体、发放执照、确保市场公平竞争、维护传播内容质量、确保公民视听权利。

广电管制主管机关也应对公共问责。包括对国会报告、发布年度报告、举办公开会议、公布会议记录等等。一方面，广电主管机关透过主动报告、信息透明等方式，供各界检验其执行绩效；另一方面，适度在各项管制领域中纳入公开程序、鼓励公民参与，使传播管制之行为符合公共利益（Salomon, 2008, p. 22）。

媒介内容的管制，涉及多元文化与品味，更是公民参与的重要场域。指导原则中也提出，政府如何确保媒体内容符合法律要求？最主要的是透过民众申诉以及主动监督。美国 FCC、英国 Ofcom 的监理模式，主要依赖民众申诉，而各国则多少发展出主动监督的模式。内容监理的主要目的是为了保

护，保护儿少弱势者的权益、维护信息真实正确、确保民主社会中公民的言论自由，与民众传播权益息息相关（Salomon, 2008, pp.57-59）。

因此，指导原则强调，主管机关应设置机制鼓励民众申诉，同时，在处理申诉过程中，给予广电经营者相对的回应机会。让业者响应有几个重要意义：一来，广电业者在提出理由捍卫所制作节目的同时，就是重新检视广电节目的适当性的机会；二来，责成广电业者必须正视公民申诉的重要性，知悉公民对其节目内容的反应；最后，也让广电业者有机会对主管机关解释其节目制作及相关决定。

三、欧美内容管制兴革

基于对言论自由的尊重，以及因应新科技与新的传播型式推陈出新，国际间对于内容管制，从传统的国家监理的方式转向自律—共管的机制（Wiley & Secrest, 2005; Latzer, 2007）。以美国而言，自 1934 年《传播法》施行、1996 年修正公布《电信传播法》，透过对于结构管制的松绑重新架构广电媒体环境。对于有碍儿少身心发展的内容进行管理，而对于广告及赞助信息的揭露、新闻与时事节目的制播，要求业者主动报告，并以换照审查的压力为诱因，引导业者在日常营运上谨守自律。例如，欧巴马政府上任后，FCC 对于电视内容采取较高规格的管制标准，研议重新恢复自 1980 年代便废除的「报导公平原则」（Fairness Doctrine），并要求地方电视台业者公开关于新闻与时事讨论节目更详尽的制播报告。这项政策是否侵害言论自由，抑或是促进广电业者信息透明、阅听众的参与权力，引发一波争论（Corn-Revere, 2009）。

美国强调业者在传播内容的自律、但国家握有终极的决定权力。相较之下，欧盟各国近年来发展出来的各种「共管」制度，在国家与传播内容生产者之间的互动及权力关系，则更显弹性（洪贞玲等，2012；Schulz & Held, 2004）。欧盟早自 1980 年代即开始形塑视听政策，1989 年推出《电视无疆界指令》（Television without Frontiers Directive，简称 TVwF）后，因应科技与市

场变迁，两度修改管制架构（1997、2007 年），并于 2010 年推出《视听服务指令》（Audiovisual Media Services Directive，简称 AVMSD）。

因应广电、网络及移动电话等多样视听环境，视听服务指令涵盖单一欧洲电视市场中的传统电视及随选视讯服务，希望促进欧盟国家的合作及管制革新，指令的重要目的包括：提供型塑科技发展的规范、创造新兴视听媒体的场域（level playing field）、维护文化多样性、保护儿童及消费者、捍卫媒体多元、抵抗种族及宗教仇恨、保证各国媒体管制者的独立性。在内容管制上，涵盖商业传播、保护儿少、避免仇恨歧视等规范，积极面则有促进欧洲视听内容的传布（European Commission, 2013）。

内容管制的手段上，欧盟主张自律先行。指令第九条之二指出行为规范，要求会员国鼓励视听服务提供商制定自律规则，或是与相关产业协商共同制定，并有监督及报告的责任。AVMSD 鼓励欧盟会员国在内容事务上施以共管及自律的手段（第四条）。自律规范所涉商业传播内容，包括广告、赞助、电子购物及置入式营销；若事涉食品安全者，并须与健康食品管制单位之规范相符合。

指令要求，商业传播必须明确可辨识、不可使用虚假手段，同时要尊重人性尊严，不可助长歧视、不可鼓励有害健康或环境的行为、不可促销香烟或处方药、也不可鼓励过度饮酒。对于儿少的保护，则区分为线性电视及非线性服务，并且要求家长的监督责任。原则上，对于儿少造成严重危害的，诸如色情或暴力，严格禁止；有危害之虞的，则区隔时段或是透过加密技术与以隔离。区隔如下：

表一：欧盟《视听服务指令》规范影视内容应保护儿童之措施

	线性(电视)服务 Linear (TV) services	非线性 (随选)服务 Non-linear (on-demand) services
内容可能严重伤害儿少者 (might seriously impair minors)	不能出现在任何节目中 (第二十七条之一) ... not be included in any programme (total ban)/Article 27(1)	必须确保儿少不会接触收视的情况下才可提供 (第十二条) ... only be made available in such a way that ensures that minors will not normally hear or see such on-demand audiovisual media services/Article 12
内容可能伤害儿少者 (likely to impair minors)	必须透过时段分级、技术加密等方法, 确保儿少不会接触收视 (第二十七条之二、之三) ... be ensured, by selecting the time of the broadcast or by any technical measure (e.g. encryption), that minors in the area of transmission will not normally hear or see such broadcasts/Article 27(2),(3)	没有限制 No restrictions

数据源：欧盟《视听服务指令》

在管制手段上，欧盟国家发展出各类自律或共管流程。

例如英国传播主管机关 Ofcom 设有「内容委员会」，负责各种内容规范的订定，委员中多数是非专任委员，有媒体工作经验背景者、一般公民代表。Ofcom 也设置消费者小组，由各地代表性人士参与，独立运作，维护消费者利益。至于广告内容监理，系将监理的标准制订以及裁量任务，委由两个外部机构执行：广播广告实践协会 (Broadcast Committee of Advertising Practice, 简称 BCAP) 以及(广播)广告标准局 (Advertising Standard Authority, 简称 ASA)。BCAP 负责制订广告内容规范；ASA 则是负责处理申诉，以及对违反内容规范的业者进行裁夺。两个单位的经费来源，由广告业者支付。任何守则规范标准的修改，皆需经过 Ofcom 的核准，而 Ofcom 也扮演握有执行与裁夺的终极权力 (洪贞玲、刘昌德、唐士哲，2012)。

德国也强调业界组织的自律。不同的视听产业，如广播、网络、电影与电玩等，各有其「自愿自律组织」，负责内容分级以及违规事项的认定。针

对儿少之保护，依据《邦联保护弱势法》，有电影业者组成「电影分级管理会」，光盘、游戏软件业者组成「娱乐软件自发自律协会」，分别制订分级标准，并组成审查委员会，为个别传播内容实施分级。与英国不同的是，以上两个组织由业者出资、但成员皆由政府任命，多数成员来自业界，但部分成员也由政府公务人员担任。原则上，两个组织做成的决定，皆代表政府的决定，然而政府仍保留对两个组织决定的否决权。

台湾由国家高度管控媒体的产权与内容表现，走向党政军退出、私有媒体百家争鸣，以至于重新思考内容管制的界线与手段，是民主化轨迹的必然。在内容管制的路径上，由国家权力定夺的威权途径，慢慢走向业界自律与社会参与共管，也是公民社会逐步成熟与积极争取的结果。独立主管机关 NCC 于 2006 年成立，是媒体管制的里程碑。在 NCC 成立之际，由六十四个公民团体组成的「公民参与媒体改造联盟」公开呼吁，NCC 应确保独立运作，信息公开，并鼓励公民参与。这些团体要求「NCC 未来决策过程，应公开、透明，并建立确保公民参与之机制」。联盟建议，凡涉及执照、内容、消费者权益事项，应设立公民咨询委员会，广征公民意见，并尊重公民咨询委员会之决定。民间的期待和要求，逐渐落实在主管机关内容监理的过程中，这也是本文下一节将要检视的主题。

参、内容管制的现状与挑战

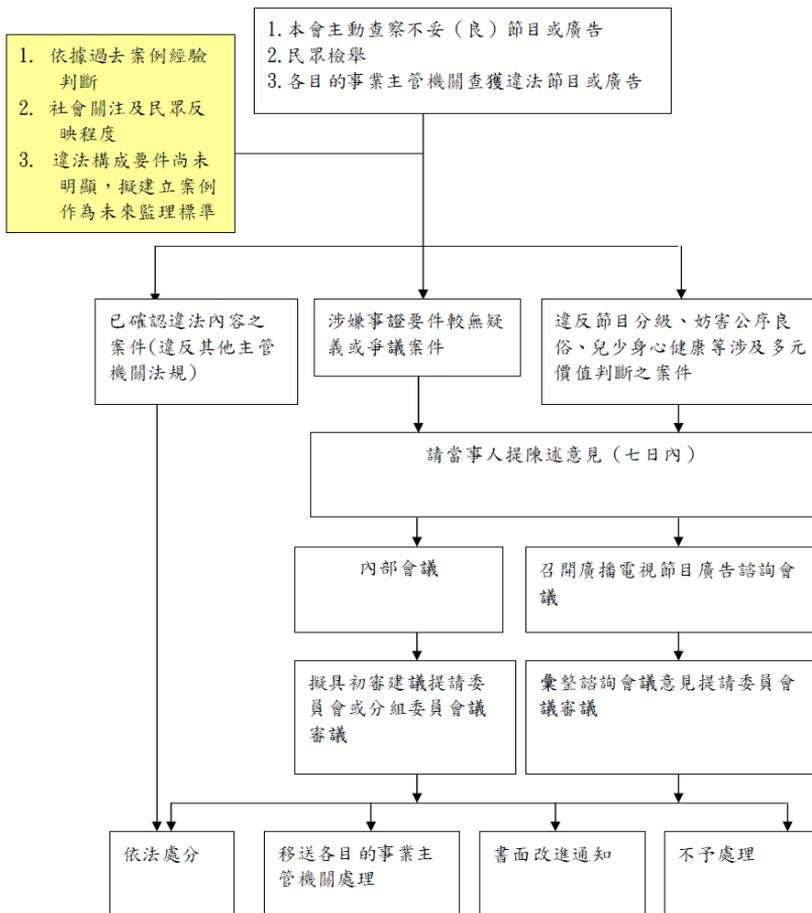
一、内容管制的公民参与

目前公民参与内容管制，主要为民众申诉、参与内容咨询委员会两种方式。

首先，从通传会受理传播内容的来源来看，主要有三：一个是主动查察不妥之节目或广告；一个是个目的事业主管机关查获违法内容，例如卫福部主管食品卫生及医药管理等议题，可主动对食品或医美广告裁罚并附知通传会；最后则是接受民众检举。

再者，對於透過前述來源获悉的違法或是不妥的傳播內容，通傳會有三種處理方式：（一）經由其他主管機關裁罰，已確認內容違法無虞者，由通傳會自行認定、依法處分；（二）對於有無違法之事證及判斷較明確者，由業者提出說明後，通傳會經內部審查程序處理；（三）對於節目內容涉及節目分級、公共秩序、善良風俗、兒少身心保護等，屬於多元價值判斷者，則由業者提出說明後，經廣播電視節目廣告諮詢會議審議，再交由通傳會委員會做最後決定。最後結果可能是依法處分、移送相關主管機關、書面通知業者改進，或是不予處理（參見圖一）。

圖一：NCC 傳播內容監理作業流程圖



数据源: http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/11090/2606_21565_110901_1.pdf

民众申诉, 是 UNESCO《广电管制指导原则》所建议的强化公民参与管道。实务上, 各国主管机关也善用网络搜集民众意见。在广播电视内容方面, 通传会于 2009 年起设置传播内容申诉网, 供民众填写意见; 在网络内容方面, 则由相关部会共同成立的 iWin 网站搜集意见。本文着重的广播电视业务部份, 也可看到通传会定期公布申诉处理情形。通传会以每季及年度公布传播内容申诉报告, 统计民众申诉传播内容之情形, 及核处违反广电法规之事业纪录。

图二: NCC 传播内容申诉网首页

關於傳播內容申訴網

本會組織法揭示本會設立宗旨之一為「確保通訊傳播市場多元有效競爭, 保障消費者及尊重弱勢權益, 促進多元文化均衡發展」。為服務閱聽大眾及通訊傳播事業, 傳播內容申訴網為廣納多元觀點, 鼓勵公民參與監督傳播內容, 且責成傳播事業, 將民眾意見納入節目製播參考, 特建置此網站。如對廣播、電視等傳播內容有任何意見, 可檢具體情事資料, 在此反映。本會將定期公布「[傳播內容監理報告](#)」, 以促進社會對媒介表現之了解。另外, 為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容, 如對「[網路內容](#)」有相關意見, 請至教育部、內政部、經濟部、衛生福利部、文化部及本會等共同設立之「[iWIN 網路內容防護機構](#)」(www.win.org.tw)之[申訴專區](#)申訴。

NCC 小叮嚀

申訴三步驟

① 有些事直接向媒體申訴較有效率

NCC 依據 [廣播電視法](#)、[衛星廣播電視法](#)、[電視節目分級處理辦法](#) 等相關規定監理廣播、電視等傳播內容並推動、檢討網路分級業務。本會處理陳情案件, 行政作業流程需耗費一定時日, 敬请您耐心等待。此外, 對於下列事項, 直接向媒體申訴, 將可獲得更快速之處理。您可以直接向廣電媒體事業公司反映, 縮短處理時程, 俾便您迅速獲得所需解答。

1. 對尚未播出之內容表示意見。
2. 對未明顯抵觸法令之內容。(如: 節目內容很難看、美食節目的菜沒洗、為什麼男主角沒有打電話給女主角.....等)
3. 對內容之改善或建議意見。(如: 電台應增加採購報時設備及多播放台語歌曲、節目重播次數過高、新聞內容錯別字過多、新聞標題以疑問句方式呈現.....等)

② 不要按錯鈴了! 📞📞

政府分工設職, 有些事非 NCC 職掌, 請直接向各該機關陳情:

1. 節目與廣告內容涉及藥品、食品與化妝品等相關規定者, 請逕向 [衛生福利部](#) 反映。
2. 節目或廣告內容涉及股市與證券交易分析等相關規定者, 請逕向 [金融監督管理委員會](#) 反映。
3. 平面媒體(報章雜誌)與電影事業相關問題為文化部業務, 請逕向 [文化部](#) 反映。
4. 有線電視購物台廣告不實, 請逕向 [公平交易委員會](#) 反映。

③ 公親或事主各有申訴方法

- ⑤ 如您是因觀賞或聽到不妥之非法內容, 為免危害繼續存在或再播送, 請直接進入本系統主要申訴網頁。另依 [廣播電視法施行細則第 29 條第 3 項](#) 後段及 [衛星廣播電視法第 26 條](#) 規定, 依法僅得於播送日起 15 日(無線廣播電視)或 20 日(衛星電視頻道)內調閱播出資料, 是以, 僅得受理前揭期限內播出之

数据源: <https://goo.gl/aGzjr0>

申诉网中区别电视、广播与网络等三个路径，提供民众依据其申诉内容所出现的媒体平台进入。以电视申诉来说，申诉人须提供数据报括频道类别、频道名称、节目或广告名称、播出日期及时段、收视平台、内容类型等信息。民众申诉电视内容，个案五花八门，为了方便民众申填以及依法处理，网站上针对申诉人认为不妥类别、申诉内容分类此二项目，则先予以类型化，由申诉人以勾选方式决定。电视内容不妥类型，包括节目分级、妨害儿少身心、涉及性别歧视、妨害善良风俗、内容不实不公、违反新闻制播伦理、广告与内容未区分、广告超秒、违规使用插播式字幕、回放次数过于频繁等等。申诉人完成申诉之后，可以透过网页查询申诉进度，同时，申诉人也可以选择是否由业者或相关单位主动回复。

图三：传播内容申诉网中电视申诉单之填写页面

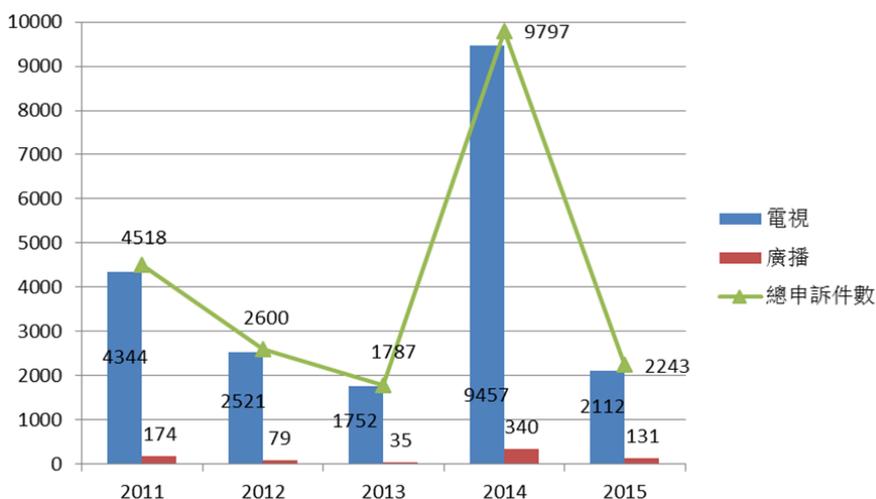
* 頻道類別	<input type="text"/>
* 頻道名稱	<input type="text"/>
* 節目(廣告)名稱	<input type="text"/> (字數請勿超過20個中文或英文字)
	<input type="text"/> (格式: 098/01/01)
* 播出日期	受限於 廣播電視法施行細則第29條第3項 及 衛星廣播電視法第26條 ，向廣播事業調閱播出資料之期限規定， 日(衛星電視頻道)內提出陳情。
* 播出時段	時 分 ~ 時 分 (請確實填列節目或廣告播出時段)
* 收視平台	<input type="text"/>
* 內容類型	<input type="text"/>
* 申訴人認為不妥類別	<input type="text"/>
* 可否願意由業者或相關單位 逕行回覆	<input type="radio"/> 同意 <input type="radio"/> 不同意 結勾選同意會將您的個人資料轉知業者或相關單位
* 申訴內容分類	<input type="text"/>
* 申訴主旨	***請輸入申訴主旨*** <input type="text"/>
* 申訴內容	***請輸入申訴內容*** <input type="text"/>
* 申訴內容	依「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」等上開相關規定，敬請陳情人務必提供具體完整之內容， 請勿將個人資料填入本欄位中，該欄位中所有文字，透過申訴查詢功能，將會於案件查詢時顯現。 另有關於網站中個人資料相關欄位所填寫之基本資料，將予以秘密保護，並不會對外公開。
* 案件類別	"案件類別"

数据源: <https://cabletvweb.ncc.gov.tw/SWSFront35/SWSF/SWSF01015.aspx>

此作法确实鼓励民众对于广电内容表达意见，成为主管机关用以发动处理个案的依据。依据通传会统计，从 2011 年以来每年接受的民众申诉案量，

广播部分介于 35 件至 340 件之间；电视部分则有较大波动，多数介于 2000 至 4500 件左右，但 2014 年单一年度则高达 9457 件，系因有特定节目处理性别议题引发争议所致。而广播与电视的申诉案量高度悬殊，例如 2015 年申诉电视内容的案为 2112 件，广播申诉案为 131 件，电视申诉案占总申诉案件 94% 以上，可见台湾公众对于电视节目之关切程度（参见图四）。

图四：2011 年至 2015 年民众申诉广播电视内容案件量



数据源：国家通讯传播委员会（2016），《104 年 NCC 传播内容申诉分析报告》。

在受理传播内容处分的过程，公民也有透过咨询会议的参与空间。

根据《国家通讯传播委员会广播电视节目广告咨询会议设置要点》第一条，咨询会议设立目的为「扩大公民参与及广纳社会多元观点」，并就无线、有线及卫星广播电视节目及广告有违规之虞者进行讨论与建议。咨询委员总数为 39 至 51 人，由专家学者、公民团体代表，以及内容制播实务工作者三类社会成员组成（前两类代表人数居多），其中任一性别代表不得少于三分之一。

每次会议以十九名委员中过半数出席为准，出席委员应就当次会议提出书面审查意见，并就涉嫌违法议案，勾选建议处理方式并签注意见（第九点）。

同时，咨询会议因讨论议案之必要，得依职权通知案件之当事人或其他利害关系人陈述意见或提出陈述书。必要时，得邀请相关机关或团体代表、专家学者列席咨询或提供书面意见（第八点）。咨询会议以每月召开一次为原则，委员会会议建议结果，送交通传会委员会，由委员会掌有最终核处权限。

依照公民参与之理论以及审议民主之趋势，公民参与民主政治不限于投票或请愿，而是能透过思辩与对话参与公共决策。公民主动参与决策，也包括政府对传播事务之日常监理，此类实践反映在欧盟所倡议的共管机制，由政府、媒体业者、公民社会三方参与，调和自律、他律与法律之界线。通传会设置的广播电视节目广告咨询会议，依其组成，符合共管原则所要求的多方代表。但是，从决策权力而言，依照规定，咨询会议之意见，「得供通传会委员会议审议之参考」，也就是说，目前民间参与的角色，仅止于咨询，帮助主管机关作成决定。

在此基础上，进一步强化公民参与的作法，可考虑采取更积极的共管制度。参考英国、德国的经验，可鼓励非政府部门主导、组成媒体内容的共管组织，并由法律赋予其管制法源与法律地位。但必须赋予共管法源，法源明定权责、组成及效力。

综观以上内容管制及相关申诉、咨询机制，可以看出通传会成立以来，内容管制之作法已经不同于以往威权政府命令式的控制，而是参采民主国家以及国际社会所提倡的公共问责及公民参与，并将相关精神纳入管制流程。

透过公民申诉机制，将公民意见纳入传播内容管制流程，一方面弥补主管机关能力与资源不足，一方面避免政府因为过度主动而形成干预之疑虑。依据公民申诉而处理传播内容之违法与失当，也积极彰显内容管制之目的系在响应阅听人意见、保障阅听人权益，落实通讯传播基本法第一条所主张的「维护国民权利，保障消费者利益」之重要立法目的；同时，公民关切并表达对于传播内容之意见，是媒体素养与公民培力之一环。为符合上述管制目的，公民申诉方式如何更加便民、设计友善的网站接口、更有效响应申诉意见以及快速信息揭露等，可以视为后续精进之方向。

此外，政府更应积极对公共问责。针对传播内容申诉，民众可在网站上查询申诉个案的处理进度，通传会并定期公布申诉处理情形，目前采每年、

每季统计民众申诉传播内容之情形，及对业者核处违法之纪录。信息揭露与公开，是实践公共问责的基本方式，主管机关在此原则上，若能进一步实时揭露相关信息、有效整理及分析，有助于公众积极监督，长期以来，也有利于主管机关建构规管传播产业之事实资料。

不只政府要对公共问责，媒体经营者也有相当责任对公共负责。诚如 UNESCO《广电管制指导原则》所建议，主管机关应设置机制鼓励民众申诉，同时并应给予广电经营者相对的回音机会。通传会的内容管制流程中，对于节目内容涉及多元价值判断者，或是有无违法之事证及判断较明确者，皆须由业者于七日内提出说明；内容申诉流程中，亦有主管机关代转民众申诉意见，或是询问民众是否要求业者主动响应。主管机关行之有年的主动代转机制，偶引发业者抱怨，但从各国管制经验而言，给予业者响应，不只是践行法律要求在行政程序中当事人参与的机会，保护媒体业者得以适当说明的权益，其积极的意义，是让业者须正视公民申诉的重要性，知悉民众意见后，得以重新检视广电节目的适当性。

传播内容管制流程中引入公民参与及共管机制，有以上之优点及需要精进之处。同时，也有学者（Lunt & Livingston, 2012, pp.25-26）质疑，共管是否符合责任政治的权责相课？以及，分权究竟是在程序上更为符合民主政治的参与要求，还是会成为政府卸责，并使转嫁于民间社团的机制？其次，这类共管设计所增加管制成本与效能，包括参与者的专业、所投入的时间及心力、政府机关的沟通与行政成本等等，可能不一定符合经济要求。因此如何兼顾公民参与、业者责任及政府权能，并平衡管制的成本与效益，应是共管机制设计应该改善的方向。

二、管制传播内容 着重保护与防制

进一步细看，民众对于传播内容不满之处，反映在哪些面向呢？根据通传会（2016）的报告，以 2014、2015 两年的民众申诉案为例，民众申诉传播内容不当之处，主要在于涉及内容不实、违反新闻伦理、妨害公序良俗、节目与广告不分、妨害儿少身心等议题。

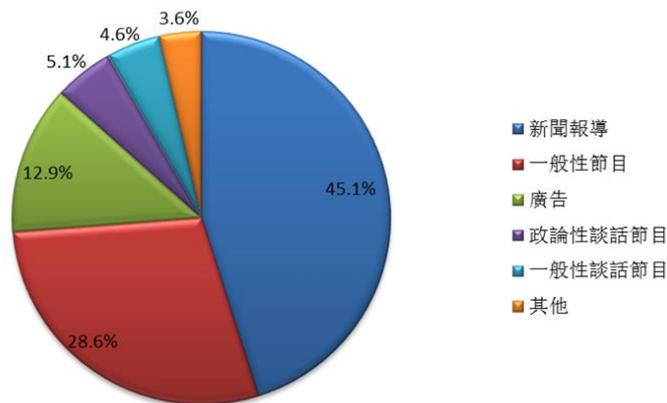
表一：电视内容裁处类型及数量统计

2015 年			2014 年		
项目	件数	百分比	项目	件数	百分比
内容不实、不公	678	30.2%	妨害公序良俗	4003	40.9%
针对特定频道/节目/广告内容、语言用字表达个人想法	301	13.4%	违反新闻制播伦理	2108	21.5%
针对整体传播环境、监理政策/法规或 NCC 施政提供个人想法	221	9.9%	内容不实、不公	1315	13.4%
节目与广告未区分	202	9.0%	针对特定频道/节目/广告内容、语言用字表达个人想法	1101	11.2%
妨害儿少身心	172	7.7%	针对整体传播环境、监理政策/法规或 NCC 施政提供个人想法	467	4.8%
总计	1574	70.2%	总计	8994	91.8%

数据源：国家通讯传播委员会（2016），《104 年 NCC 传播内容申诉分析报告》。

2015 年民众申诉媒体不妥内容类，以「内容不实、不公」、「针对特定频道 / 节目 / 广告内容、语言用字表达个人想法」、「针对整体传播环境、监理政策 / 法规或 NCC 施政提供个人想法」、「节目与广告未区分」、「妨害儿少身心」等五大类型，占申诉总件数 70.2%（国家通讯传播委员会，2016）。

图五：2015 年民众对电视之申诉意见



数据源：国家通讯传播委员会（2016），《104 年 NCC 传播内容申诉分析报告》。

若从公众申诉的节目类型来看，针对电视内容之申诉，以新闻报导、一般性节目及广告占大宗，三者合计比例达 86.6%。

根据通传会分析，电视新闻报导的申诉案共 953 件（45.1%），以「内容不实、不公」最多，高达 522 件（54.8%），其次为「违反新闻制播伦理」116 件（12.2%）；再者依序为「针对整体传播环境、监理政策 / 法规或本会施政提供个人意见」89 件（9.3%）、「针对特定新闻、语言用字表达个人想法」85 件（8.9%）、「节目与广告未区分」57 件（6.0%），以上五项合计占申诉新闻报导不妥内容件数的九成。（国家通讯传播委员会，2016，页 7）

民众申诉电视一般性节目不妥，共计 605 件（28.6%），其中以「节目与广告未区分」最多，计有 122 件（20.2%）；其次为「针对特定频道 / 节目 / 广告之内容、语言用字表达个人想法」98 件（16.2%），再者依序为「妨害公序良俗」76 件（12.6%）、「针对整体传播环境、监理政策/法规或本会施政提供个人想法」65 件（10.7%）、「内容不实、不公」64 件（10.6%）及「妨害儿少身心」64 件（10.6%）。以上六项合计占申诉电视一般性节目之不妥内容件数的八成。（国家通讯传播委员会，2016，页 9）

整体而言，公序良俗、妨害儿少身心，涉及社会标准、价值变迁，透过民间参与，可在内容管制标准的制定过程以及裁罚判断上，提供代表小区标准或是多元价值的意见。至于内容不实、违反新闻伦理、节目与广告不分，则是新闻与节目的真实性、公共信息的提供、信息内容免于不当商业或政治力量介入的议题，更需要严肃面对。相对而言，主管机关有更大的努力空间。

例如，开放置入及赞助，是两面刃。台湾媒体营收持续不振，在业界已经长年违法将广告内容置入节目之后，NCC 也让业者行为就地合法，立法院进一步将置入性营销通过立法。2015 年底，立法院三读通过广电三法修正案，将赞助及置入性营销法制化。在修法之前，NCC 已订定《电视节目从事商业置入性营销暂行规范》及《电视节目赞助暂行规范》，并于 2014 年 4 月开放冠名赞助，亦即容许电视节目接受企业赞助，使得节目名称可包含赞助厂商之品牌或产品的名称，亦可包含商标图像及相关附属图案。

表二：NCC 开放置入及赞助之修法历程

时间	开放置入及赞助之修法
2006 年	通传会成立后，沿用新闻局于 2001 年 5 月 30 日公布「节目广告化或广告节目化认定原则」，罗列判断节目广告化的标准。
2010 年	行政院院会通过通传会提案之《卫星广播电视法修正草案》，放宽商业性赞助及置入性营销，并且明文禁止新闻及儿童节目接受赞助或置入。该修正案并未通过立院三读。
2012 年 10 月	发布施行《电视节目从事商业置入营销暂行规范》及《电视节目赞助暂行规范》。
2014 年 7 月	修正《电视节目赞助暂行规范》，放宽节目冠名赞助范围得包含商品名称、商标图像及相关附属图案。
2014 年 8 月	修正《电视节目赞助暂行规范》，放宽药商得以公司名称（非药品名称）赞助（含冠名赞助）。
2015 年 12 月	立法院通过广电三法修正案，置入性营销及赞助之相关规定正式纳入广播电视法及卫星广播电视法。
2016 年 11 月	通传会依据广电三法授权，经法案预告及公开说明等程序，公告《广播节目广告区隔与置入性营销及赞助管理办法》、《电视节目广告区隔与置入性营销及赞助管理办法》。

数据源：本研究整理。

台湾媒体营收，从不同媒体广告量的变化可以看出大致趋势。2007 年到 2014 年间，报纸与杂志等纸媒之广告量持续下降；网络支广告量持续稳定成长，两者之间呈现完全相反趋势。电子媒体部分，2010、2011 年之前广告量

时有起伏，还呈现微幅成长，但是无线电视从 2010 年到达高峰之后逐渐减少、有线电视在 2011 年之后也微幅减少、广播则是在 2010 年高峰之后也逐渐下修。整体而言，阅听人使用媒体习惯改变，网络使用人口增加，连带使得网络广告增加，袭夺了传统媒体的广告来源与获利。

表三：2007-2015 台湾各大媒体之广告量与成长率

单位:千元	无线电视	有线电视	报纸	杂志	广播	户外	网络
2007	4,094,286	14,047,643	13,667,979	6,444,696	3,770,670	3,351,388	4,950,000
成长率%	-0.7	-5.8%	-7.5%	1.3%	-4.9%	-8.2%	33.9%
2008	4,445,461	13,582,111	11,078,926	6,050,076	3,838,620	3,369,590	5,976,000
成长率%	8.6%	-3.3%	-18.9%	-6.1%	1.8%	0.5%	20.7%
2009	4,343,651	15,819,154	10,008,866	5,058,703	3,761,484	2,861,572	6,989,000
成长率%	-2.3%	16.5%	-9.7%	-16.4%	-2.0%	-15.1%	17.0%
2010	5,060,629	19,861,782	11,955,662	5,549,827	4,482,972	3,288,964	8,551,000
成长率%	16.5%	25.6%	19.5%	9.7%	19.2%	14.9%	22.3%
2011	4,899,729	21,175,082	10,674,408	5,677,641	4,139,539	3,680,282	10,215,000
成长率%	-3.2%	6.6%	-10.7%	2.3%	-7.7%	11.9%	19.5%
2012	3,999,707	20,059,287	9,522,068	5,340,950	3,555,348	3,591,644	11,601,000
成长率%	-18.4%	-5.3%	-10.8%	-5.9%	-14.1%	-2.4%	13.6%
2013	3,817,132	20,992,491	8,679,067	5,293,617	3,120,841	4,168,427	13,680,000
成长率%	-4.6%	4.7%	-8.9%	-0.9%	-12.2%	16.1%	17.8%
2014	3,681,093	20,906,491	7,906,026	4,844,362	3,122,120	4,287,798	16,177,000
成长率%	-3.6%	-0.4%	-8.9%	-8.5%	0.0%	2.9%	18.3%

数据源：台北市媒体服务代理商协会（2015），《2015 台湾媒体白皮书》，页 5。

影响所及，从近年来金钟奖、金马奖缺乏本国优质影视产品可见一斑，更有业界「巧妇难为无米之炊」之叹（TVBS，2015 年 10 月 1 日）。开放置

入及贊助，引入業界獲利來源，避免媒體因為廣告量的移轉而無以為繼，有其市場趨勢與國際政策的理由。但是，我國也進一步開放節目冠名贊助，是國際間少見的規管作為。NCC 指出，自政策開放以來，市場中已出現許多冠名贊助節目，接受商業置入的戲劇節目更是散見於各電視頻道。根據 NCC 委託研究之質化調查顯示，自商業置入營銷及贊助之暫行規範公布以來，部分自制節目之電視頻道營收估計增加約 3% 到 5%，部分電視台表示每集戲劇制作成本投入增加約 25%，此外，2014 年實行冠名贊助的節目數量較 2014 年成長四倍。

然而，開放置入與贊助之作法，與政策目的是否有效連結，仍有討論空間。開放置入雖增加業者收入，但是否能因此引入更多節目制作資源、改善節目內容，令人懷疑。學者指出，開放置入、贊助的同時，若是沒有導入適當的運作準則，業界恐怕不會因為開拓新財源而提升節目質量，反而是造成了節目質量不佳的後果（張時健，2005；劉昌德，2012）。主管機關裁罰金額遠遠不及業者違法置入的獲利，因此缺乏守法誘因，也是一個執法上的困境。

此外，批評者也發現，NCC 開放冠名贊助後，接受冠名贊助的節目多出現在外國戲劇或綜藝節目中，如此對於導入制作資源、改善本國節目產製及質量的目的，並無幫助。冠名贊助出現在外國節目中，實則反映本國電視平台上充斥外國節目，觀眾難以透過電視平台觀看到本國自制的重要文化優先性節目（諸如戲劇、綜藝等），反而接受強勢文化之殖民。因此，2015 年底國會通過广电三法修正案，修法中增訂對於本國自制節目之比例以及本國文化之保護，可謂對於影視及文化主權式微之反思與補救。

根據以上分析，媒介內容的管制，涉及信息自由流通、多元文化與品味，是公民參與的重要場域。根據傳播權理論，媒體經營有其言論自由，但是涉及侵害人民言論自由之虞，國家有義務排除侵害，更應該積極建構維護公民言論自由的環境。因此，民主國家所發展出的內容監理，其主要目的是為了保護，保護弱勢權益、維護信息真實、確保公民言論自由，與民眾傳播權益息息相關。美國傳播管制著重於對於攸關兒少身心發展的內容進行管理，並要求業者對於廣告及贊助信息的揭露、主動報告新聞與時事節目的制播；歐

盟的内容管制，消极面涵盖商业传播、保护儿少、避免仇恨歧视等规范，积极面则有促进欧洲视听内容的传布。我国内容管制，大抵依循上述民主国家的管制原则，对于「危害儿少身心健康、妨害善良风俗」等不当内容，进行规范。对于信息真实正确，则有要求新闻真实正确之训示规定，以及开放节目制入与赞助之相关配套。近来，则因应本国影视及文化主权的流失，明文提出本国自制节目比例之要求。

2016 年新修正之广电三法，明文开放广电节目置入与赞助，但新闻及儿童节目仍在禁止置入之范围。新闻为重要之公共信息，与民主社会运作良窳息息相关，若新闻也受商业或政治力影响而置入特定讯息，系严重挑战新闻伦理、记者专业与媒体公信力（陈炳宏，2005；刘蕙苓，2011；王亚维、陈百龄，2011）。然而，相对于一般戏剧或综艺节目之置入较易辨认，主管机关也持续监督与依法裁罚，若要判断新闻内容是否涉及置入，有相当灰色地带，因此，如何透过管制及执法有效改善，确实是一大挑战！此外，近来全球关注的网络与社群媒体假新闻的议题，或者是网络假新闻延烧到广电媒体内容，甚至于用广告形式传递有真实疑虑的信息等等，影响公共事务之讨论与对话，以上现象涉及公共言论真实性之判断、不同传播平台之信息流通与扩散、言论自由的权利与范围界定、个人信息生产者与业者之责任归属等，一时之间虽未有定论，但需要主管机关与公民社会之间不断讨论，形成可接受之管理或容许界线。

肆、超越内容管制的解方

一、结构管制作为导向内容的手段

透过以上讨论可发现，媒体内容良窳，不是单纯媒体老板或是从业者之质量与内控的问题，某种程度反映出媒体市场、产业变化，甚至是科技趋势与阅听习惯。知悉内容表现之结构因素，从国家管制的角度而言，内容管制就不只是内容管制，应该结合结构管制，将业者平日内容表现、共管裁处记录等，作为换照或新设执照的准否依据之一。此法，会比每次个案之后微量金额的裁罚，更具效力。

国内法律、传播学界的研究，陆续指向内容管制与结构之间的链接（林子仪、刘静怡，1993；洪贞玲，2006；刘昌德，2006），此类意见确实也在政府部门及民间团体之间形成回响。大法官释字第 613 号解释文即指出，「宪法所保障之通讯传播自由之意义，即非仅止于消极防止国家公权力之侵害，尚进一步积极课予立法者立法义务，经由各种组织、程序与实体规范之设计，以防止信息垄断，确保社会多元意见得经由通讯传播媒体之平台表达与散布，形成公共讨论之自由领域。」

例如，我国于 90 年代开放电波资源之后，有线电视、卫星电视蓬勃发展，但是电视新闻及节目表现，也在市场高度竞争之下出现许多不尽如人意之表现，2005 年首次换发卫星电视执照，时任新闻局给予八家业者未予通过的决议，判断的重要依据之一就是业者日常的表现不佳、内容违法次数频繁。由于换照涉及业者是否继续经营媒体，也引发政府规管手段与媒体经营权、言论自由之间的争议。但是，要求主管机关落实换照制度，让媒体产业有效汰弱留强、改善内容质量，仍是各方期待。

2009 年发生「动新闻」争议，即壹传媒集团开发以动画技术及表现手法呈现新闻事件，并在苹果日报网站上播放，由于壹传媒将此技术大量使用于模拟性侵、暴力等社会刑案及相关细节，引发公民团体挾伐。公民参与媒改联盟等团体除了抗议壹传媒扭曲新闻真实、影响儿少身心健康之外，也提出结构管制要求：NCC 应严格审查壹电视集团所提出的新设频道申请。在多方关注下，壹传媒向主管机关 NCC 提出了包括新闻台、综合信息台、娱乐台、电影台、与体育台等共五张卫星电视频道的执照申请，审查期长达一年多。此外，公民团体与苹果日报展开人权报导与自律公约的协商，并参与苹果日报新闻伦理委员会，也立下了公民团体参与平面媒体内容监理的里程碑（动新闻之个案分析，参见洪贞玲、刘昌德、唐士哲，2012）。

此外，影视文化平台因为科技演变而推陈出新，传统有无线、有线电视近年来则有电信随选，以至于当前备受关注的 OTT 平台，这些平台能否有效提供具质量的影视内容，仍有疑问。无线电视因为数字化政策，使其可承载之频道增加，表面上增加了可供阅听人收视的内容，但是因为电视产业广告量与营收受限、资源投入未见增加，频道内容重复性高。有线电视产业中

系统与频道之间垂直整合，又加上频道代理业的统一议价，产业的结构与授权机制僵化，导致内容质量难以提升；再加以影视产品授权差异，限缩了新兴平台取得本国频道的机会，在内容上难以与传统电视竞争，整体而言，也限制了阅听人选择不同收视平台的诱因。因此，如何妥为处理个别影音平台之结构困境以及确保合理竞争，也是改善影视内容的重要方向。而不同传播平台之间的内容规管以及结构规管，是否应同等视之，更是汇流环境下新的思考议题。

二、棍棒之外，应有萝卜

为改善通讯传播内容，除了棍棒之外，应有萝卜，导引相关内容生产者制播优质内容。通传会自限于管制者的定位恐有所不足，而应积极扮演政策制定、奖励辅导的角色，有效运用电信基金、影视基金等资源；同时，改善台湾讯传播内容质量，并非只是通传会的权责，还涉及文化部、甚至是经济部（产业振兴）等部会，因此应与相关部会协调沟通。

关于通传会的组织定位及功能，第一任主委苏永钦在通传会十周年会议中提出检讨，虽然该会主要被赋与棍棒的规管角色，但是，为了有效管制及促进产业发展，需要给通传会更完整的权能，才有助于整体通讯传播的政策规划与产业发展，也才能够符合整体公共利益。

NCC 在通讯传播整体资源既无政策规划的决定权，从其与交通部的权限划分来看即很清楚，也没有太多引导产业发展的奖励工具，比如就广播电视的管理监督而言，文化部依其《组织法》第 2 条规定，可就广播电视制播予以奖励，NCC 却仅能对广播电视制播内容违反法令者予以制裁。这样的角色分工固然是设置 NCC 为一独立监理机关时就已经确定，但外界期望于这样一个承担积极响应科技、产业汇流重任的机关，却绝对不止于此（苏永钦，2016，页 32）。

诚如国际公约所主张，传播是基本人权，国家有义务保障国民之传播权利。国家为善尽保护人民言论自由，一则有消极排除言论自由受到侵害之义

务，同时更有责任透过积极作为建构言论自由之环境。作为主管机关的通传会，亦应兼具消极与积极的义务与权限，除了独立行使监理职权外，也应有政策决定权、资源规划与分配权，方能具备有效引导产业健全发展的政策工具。

目前 NCC（副）主委既然是由行政院院长提名时指定，主委也列席行政院院会。不服 NCC 处分者可向行政院提起诉愿，NCC 的独立性已大幅削弱，因此变成脱缰野马的疑虑应也得到缓解，为使 NCC 通讯传播业务顺畅及有效率的运作，行政院或可考虑不要再将 NCC 仅定位为专司通讯传播监理的机关，尤其在与交通部权限划分间，应给 NCC 更大的通讯传播政策的决定权，使通讯传播资源的规划、分配与相关产业的协助奖励等事权统一，如此，才可期待 NCC 更迅速的反应快速变化的科技潮流，促进通讯传播健全的发展（苏永钦，2016，页 36）。

NCC 的组织定位与权能调整，有待进一步规划与部会之间的沟通协调。尽管如此，依照现制，NCC 主要角色固然是「监理」，而不能直接「补助」（奖励）等，但仍然有少许工具可以积极引导通讯传播业者善尽服务与致力革新。依据通传会《组织法》第三条，NCC 负责制定通传政策、执行通传法令、监理业者营运、管理通传资源、维护竞争秩序、管理通传相关基金等等，因此，NCC 对于业者的监理强度与条件，确有形成其在营收使用与成本投入上的差别效果。例如，电信业者服务偏乡的使用费折扣、影视业者投入本国自制节目比例，会使业者因为法令要求或是减免诱因而照顾消费者与阅听众权益；透过法律征收的有线电视基金，依据基金成立目的而补助地方政府分配使用或供业者投入数字化，也能引导业者转型、朝向新的产业发展方向。而近年来深受各界关注的反媒体垄断法案，陆续出现的朝野立法版本中提出影视基金的规划，更有赋予 NCC 得以汲取更多资源以挹注产业发展的期待。

整体而言，台湾历经在解严之后的民主化历程，媒体从百花齐放到江河日下，表现时受公民社会诟病，固然有历史、政治、经济、文化、科技等因素交互作用使然，要能有效面对传播产业与内容发展的困境，作为通讯传播

主管机关的 NCC 实不应自限于消极监理的角色，更应该发挥积极引导的角色，致力于透过规管之权能，解决传播环境所面对的问题，引导传播结构与内容得以良性发展，服务公共利益，维护言论自由。

伍、结论：多方对话与兴利除弊

媒体不同于一般产业，不只是市场上交换的商品，也承载文化符号与意义建构，因此，传播管制有其经济与社会价值双重面向需要兼顾。在经济价值面向上，建构健全的媒体市场、导引媒体良性竞争、提供符合社会需求的文化商品；在社会价值面向的管制上，考虑媒体监督政府、提供舆论的功能，避免政府过度干预，因此赋予媒体自律的责任。

本文回顾通传会成立十年以来，在媒体内容管制与公民参与的实践。整体而言，广电三法对于内容违法之基本要件，诸如违反一般法律、妨害儿少身心健康、善良风俗等法律底线，符合国际间对于内容管制的方向，以保护阅听人权益为目的。在管制程序上导引公民参与，主要为民众申诉、公民参与内容咨询委员会，对于涉及违法内容进行讨论、做成决议。

在维护公民传播权益与言论自由的目标下，媒体自律、社会他律先行，法律与政府规管作为最后手段。近年来，国际社会发展出三律共管的模式，广为我国学界引述倡导，通传会也日渐采此原则进行媒体内容管制，这个模式值得肯定，并可继续发展。内容共管应该兼顾公民参与、业者责任及政府权能，同时也要注意平衡管制的成本与效益。此外，除了导入公民社会参与内容管制，改善传播内容的路径上可从结构管制着手。平时，要求业者自律，并在自律机制中，邀请公民团体及专家学者代表，对于媒体日常表现进行监督及评价。从自律到共管机制之运作以及主管机关内容审查及裁罚等记录，列入业者换发执照之审查标准。透过社会不断对话与明确法律依据，让媒体内容得以导正，符合民主社会公民信息之需求。

除了消极防弊之外，NCC 更应该在其管制权能内协助业者兴利，积极引导影视产业健全发展，以确保本国文化主权。要扶植电视产业之发展，应有

以下几项作法：维持媒体公平竞争、责成媒体公共责任、扶植内容产业、培养文化创意人才。台湾的电视媒体及影视产业的发展，需要国家政策支持，而 NCC 的责任就在于提供法制与管制的基础，透过消极与积极手段引导产业良性发展。

就积极扶植媒体内容及影视产业，不论是欧盟或是邻近的日韩等国，皆有国家政策扶植，得以有强大文化输出能力。在台湾，扶植影视产业，主要为文化部、经济部等部会掌有补助资源，但是 NCC 作为通传主管机关，仍可透过规管及政策引导，在振兴影视产业的共同目标下与各部会合作。

例如，广电三法已经部分开放赞助或置入性营销，透过松绑让业者增加获利的同时，需要检视业者之收入是否再投资节目制作、改善节目内容及工作者权益；主管机关可透过对业者征收税捐或其他财源成立影视基金，让整体影视部门提拨获利来补助影视内容的生产；在播放管道部分，广电三法规定本国自制节目比例 70%，在此基础上，有待针对本国自制节目播放时段及节目类型等，进一步规范。透过收入、补助及播放管道的协助，鼓励优质本土影视内容的生产与播放，方可避免落入主管机关及公民社会对于不当媒体内容疲于监督、却又成效有限的回旋中。裁罚性的内容管制手段降至最低的同时，方能将有限资源导向社会共善的建构。

参考书目

- TVBS (2015 年 10 月 1 日)。〈低成本做节目！吴宗宪金钟引言「点乱象」〉，TVBS 新闻。取自：<http://news.tvbs.com.tw/entertainment/news-619515/>。
- 王亚维、陈百龄 (2011)。《电视媒体制播新闻问责机制研究》。(国家通讯传播委员会 100 年度委托报告，PG10006-0046)。台北：政治大学传播学院。
- 台北市媒体服务代理商协会 (2015)。《2015 台湾媒体白皮书》。台北：台北市媒体服务代理商协会取自：www.maataipei.org/upload/1432174866.pdf
- 李金铨 (1983)。〈国际信息秩序处在变的关头—兼论马克布莱德委员会〉，李金铨 (着)，《国际传播的挑战与展望》，页 3-21。台北：时报。
- 何吉森 (2011)。〈我国传播法规规范体系〉，钮则勋、赖祥蔚 (编)，《传播伦理与法规》，页 3-39。台北：威仕曼。

- 林子儀 (1998)。《言論自由與新聞自由》。台北：元照。
- 林子儀、劉靜怡 (1993)。〈廣播電視內容之規範與表現〉，鄭瑞城 (編)，《解構
广电媒体》，頁 132-216。台北：澄社。
- 洪貞玲 (2006)。〈广电管制與言論自由——從衛星電視換照爭議談起〉，《廣播與
电视》，26: 51-75。
- 洪貞玲、劉昌德 (2006)。〈傳播權觀點的商營广电管制〉，《中華傳播學刊》，10:
27-53。
- 洪貞玲、劉昌德、唐士哲 (2012)。〈商業媒體內容管制：從國家威權到社會共管〉，
媒改社、劉昌德 (編)，《丰盛中的匱乏——傳播政策的反思與重構》，頁 113-146。
台北：巨流。
- 陳炳宏 (2005)。〈探討廣告商介入電視新聞產製之新聞廣告化現象：兼論置入性行
銷與新聞專業自主〉，《中華傳播學刊》，8: 209-246。
- 華小青、孫世彥譯 (2003)。《民權公約評注：聯合國公民權利和政治權利國際公
約》，北京：三聯書店。(原著 Nowak, M. (1993) U.N. Covenant on Civil and
Political Rights: CCPR Commentary. Kehl am Rhein, Germany: Engel. 馮建三
(2005)。〈他們的新聞自由，我們的傳播權利：從媒體侵權到相互培育〉。
鄭楠榕基金會 (編)，《自由十講》，頁 151-182。台北：玉山社。
- 馮建三、翁秀琪、羅世宏、魏玟、程宗明 (2008)。《數位匯流後之傳播內容監理政
策研析》(國家通訊傳播委員會委託計劃)。台北：國家通訊傳播委員會。
- 國家通訊傳播委員會 (2016)。《104 年 NCC 傳播內容申訴分析報告》。台北：國
家通訊傳播委員會電台與內容事務處。
- 張時健 (2005)。〈台灣節目制作業商品化歷程分析：一個批判傳播政治經濟學的考
察〉，《中華傳播學刊》，7: 137-181。
- 劉昌德 (2006)。〈台灣商營電視節目內容管制的演變：結構去管制下的「內容再管
制」〉，《廣播與电视》，26: 77-116。
- 劉昌德 (2012)。〈旧時王謝堂前燕：台灣電視新聞勞動五十年簡史〉，《中華傳播
學刊》，22: 67-98。
- 劉蕙苓 (2011)。《新聞，多少錢？置入性營銷對電視新聞的影響》。台北：巨流。
- 蘇永欽 (2016 年 2 月)。〈通傳會的定位與職能〉，「NCC 十周年研討會」，台
北市集思交通部國際會議中心。
- 羅世宏、管中祥、洪貞玲、鄭國威 (2006)。〈監督傳播管制機關 NCC〉，《中華
傳播學刊》，10: 55-85。
- Corn-Revere, R. (2009). Fairness 2.0: Media content regulation in the 21th century. *Policy
Analysis*, 651, 2-19.
- Elster, J. (1998). *Deliberative democracy*. New York: Cambridge University Press.
- European Commission (2013). *Principles for better self- and co-regulation*. Retrieved at
[https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-an
d-establishment-community-practice](https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-an-d-establishment-community-practice).
- Latzer, M. (2007). Regulatory choice in communications governance. *The European*

- Journal of Communication Research*, 32(3), 399-405.
- Lunt, P., & Livingston, S. (2012). *Media regulation: Governance & the interests of citizens and consumers*. London, UK: Sage.
- OECD. (2001). *Citizens as partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Paris, FR: OECD.
- Prehn, O. (1992). From small scale utopianism to large scale pragmatism. In N. Jankowski, O. Prehn & J. Stappers (Eds.), *The people's voice: Local radio and television in Europe* (pp.247-268). London, UK: John Libbey & Company Ltd.
- Schulz, W., & Held, T. (2004). *Regulated self-regulation as a form of modern government*. Eastleigh, UK: John Libbey Publishing.
- Wiley, R. E., & Secrest, L. W. (2005). Recent development in program content regulation. *Federal Communication Law Journal*, 57(2), 235-242.
- Salomon, E. (2006). *Guidelines for broadcasting regulation*. Geneva, CH: UNESCO.
- World Forum on Communication Rights (2003). *Statement on communication rights*. From http://www.communicationrights.org/statement_en.html.

Content Regulation and Citizen's Participation in Taiwan

Chen-Ling Hung*

ABSTRACT

This article examines the evolution of media content regulation in Taiwan. First of all, the National Communication Commission (NCC) has encouraged citizen participation in the process of media regulation. Further mechanism to strengthen co-regulation is expected to be improved. Secondly, in addition to engage citizens to evaluate media content which meets community standard, the NCC should enforce laws to prevent improper intervention of political and commercial forces in order to ensure the truthiness of information. This article suggests that the NCC should take media performance into consideration in the process of issuing and renewal of media license. Besides, the NCC should respond to media convergence and propose an efficient mechanism to ensure information flow via various platforms within the sound market order. The last but not the least, by working with relevant government sectors, the NCC should and play a more active role in policy making and media funding to encourage the production of quality content.

Keywords: citizen participation, content regulation, co-regulation, freedom of expression, NCC

* Chen-Ling Hung is Professor at the Graduate Institute of Journalism, National Taiwan University , email: clhung@ntu.edu.tw

弱者身影： 台湾解严前后农民抗议的姿态*

陈品君**

本文引用格式

陈品君（2017）。〈弱者身影：台湾解严前后农民抗议的姿态〉，《传播、文化与政治》，5: 89-117。

投稿日期：2016 年 9 月 5 日；通过日期：2016 年 12 月 4 日。

*本文承蒙《传播文化与政治》匿名审委提出问题与建议，促使我在修改过程中厘清一些论点，让本文更为周延，受益良多。本文得以完成亦应感谢国立台南艺术大学台湾历史影像数据库和井迎瑞教授对绿色小组档案影像典藏与维护，谨在此一并致谢。

** 作者陈品君为台南艺术大学音像纪录与影像维护研究所助理教授，e-mail: penjuin@mail.tnnua.edu.tw。

《摘要》

30年过去了，1980年代台湾街头运动的激情变成一幅幅略显模糊的档案影像。当我们回首这一段曾经参与过的历史时，这些影像到底代表什么意义？对于未曾亲历这段历史的阅读者，这些影像又应该如何被解读？本文将以绿色小组拍摄的1987年鹿港反杜邦设厂与1988年520事件的档案影像作为分析文本。藉由「姿态」（gesture）概念和布尔迪厄（Pierre Bourdieu）的习性理论（habitus）分析档案中农民可视的抗议姿态到底受到什么不可视的外在因素所塑造继而产生变化？而绿色小组参与式的记录姿态又展示了怎样的政治蕴含？

关键词：姿态、习性、绿色小组、档案影像

1980年代末，台湾在党外运动采取正面冲突抗争策略以及蒋经国总统健康逐渐恶化情况下，台湾政治压抑逐渐松动。1987年7月15日蒋经国总统宣布解除历经38年的戒严令。台湾人民所期盼的民主政治终于到来。然而，国民党威权统治的结束并无法让社会正义一夕间实现。解严初期的台湾社会就像一只沸腾滚烫的高压锅，整日冒着炙热的怒气和尖锐的爆震。台湾民众以示威游行当作宣示权利和追求平等的手段，在首都台北街头轮番上演。愤怒的呐喊、警棍飞舞和消防水柱的冲击相互交杂，烟硝年代的记忆犹新如昨。

绿色小组于解严前即开始记录这些风起云涌的社会抗议事件。他们完整记录下1980年代台湾社会运动抗议图像作为当时台湾社会运动的见证，其范围涵盖当时的党外民主运动、环境公害抗议、少数民族权益运动、农运、工运等社会抗争活动。时光飞梭，事件寄存成一幅幅模糊的影像。

绿色小组档案中，最令我感兴趣应属台湾农民抗议活动。绿色小组档案记录着这淳朴而顺从的乡里农民，一反日常样貌，高喊着口号，拿起标语牌子走过他/她们熟悉的乡村街道，或走在陌生的台北街道，为自身与乡土的权益而抗争。台湾农民受限于教育程度和安土重迁的守旧观念，习于匮乏，容忍国家政策的长期剥削，属较保守的群体。然而到底是什么力量促使这群安于现状的农民改变往昔顺从保守的习性，走上街头抗议，争取自身权利？经过了三十年之后，我们要如何解读这些历史档案影像？

本文将绿色小组拍摄的1987年鹿港反杜邦设厂与1988年520事件的档案影像作为分析文本。藉以「姿态」(gesture)概念与布尔迪厄(Pierre Bourdieu)的习性理论(habitus)作为基础探讨农民的保守习性如何形成，以及档案中可视的抗议姿态到底受到什么外在力量所塑造而改变。文中讨论将聚焦于两个范畴：(一)到底是什么外在因素使得在国民党统治下的保守农民敢于抗议，展现反抗的姿态？是什么外在因素转变了他/她们原保守姿态？(二)绿色小组在农民抗议运动(特别是520事件)的拍摄姿态所展示的政治意义。

壹、姿态：心之所向

人类的肢态、动作、手势等姿态总表达某种情绪，或态度。姿态作为一种比喻，意味着人类的情感、道德和意见。匈牙利电影学者皮洛（Yvette Biro）曾言，姿态与手势可将错综复杂的情感、意志或想法凝缩其间，将内心世界体现于外。它超越具体行为的目的性，成为抽象的信息、意向、情感和判断的具体体现之所（Biro, 1982 / 崔君衍译, 2003, 页 40）。康熙字典对姿态的解释：「姿，态也」，「态者，意也」。「意」即「心之所识」，说文解字则解为「从心从音」。「意」即是将音与心结合，内心情感与思维融会之意。事实上，「姿态」作为一种符号，兼具符码（signifier）和符旨（signified）内外双重意义，在东方西方文化皆然。姿态作为身体不可化约的载具，保存着人类文化和生活的痕迹。

阿冈本（Giorgio Agamben, 2000, p.58）认为电影是姿态复兴的最佳展示场所。电影因拥有再现连续性动作特质，将人类易于消失的姿态重现。因此他认为：「电影的核心应为姿态而非影像」（Agamben, 2000, p.55）。他提醒我们观看或讨论电影时，应是关注每个画面中人物的姿态。姿态乃置于欲望与满足、现实（perpetration）与表演之间的中介。它既是目的，亦是手段。姿态更是一种表达人心之所向，展现一个时代的精神特质（ethos）。德国艺术史学家沃伯格（Aby Warburg）认为姿态兼具个人的表达以及历史的集体经验。他认为人们摆出的姿态并非是无意向性的动作，人的姿态受制于想要与欲求等情感触动因素（passionate agitation）。人之悲伤、怜悯、恐惧、欢愉或感伤等原始经验皆不可磨灭地寄存于心里，当外在动力足以激起心中那股原始经验时，情绪即形于姿态之上（Michaud, 2004, p.5, p.35）。

皮洛、阿冈本、和沃伯格等人皆视姿态与个人的意图、欲望、情感有不可分割的意涵，但法国社会学家布尔迪厄则指出姿态和阶级二者间的关联性。他认为任何一个社会空间内分布许多不同的场域（field），如经济场域、文化场域、政治场域、艺术场域以及教育场域等等。每一种场域中又布满着各种位置，个人根据自身拥有的资本占据其相应的位置。不同的位置分配彼此差异之习性（habitus）作为其位置占据者之思维和行为准则（Bourdieu, 1980 / 蒋梓骅译, 2012, 页 83）。布尔迪厄认为习性并不是人类与生俱来的能力，而是位置占据者透过学习将该位置所应具备习性的外在社会文化结构内在

化之结果。正如 David Swartz 所说，习性乃是来自于家庭或社会背景相当之群体所共有的特殊性社会化经验（class-specific experiences of socialization）（Bourdieu, 1980 / 蒋梓骅译, 2012, 页 86; Swartz, 1997 / 陶东风译, 2006, 页 119）。

习性是个人所属阶级之外在环境之内化的经验产物。这个社会化经验一方面为个人的行为设立限制，一方面也形塑了个人的感知和行为模式。因此，习性即是透过相对应于该阶级的正规教育和生活教育长期累积而成。习性作为一种阶级特殊性学习过程，主要是以身体化形式（embodied form）再生产该阶级意识型态。习性不但塑造人的性情倾向（disposition）、知性思维、感知模式、价值体系，最重要的是习性更塑造出每一个阶级所特有的行为模式和姿态举止（Swartz, 1997 / 陶东风译, 2006, 页 125）。习性的身体化实践塑造人的思维和行为模式，一旦面对新的状况挑战时会产生适应机制；习性吸收新的倾向并整并入原有习性之中。因此习性改变非常缓慢，于不同阶级其习性的改变快慢不一（Swartz, 1997 / 陶东风译, 2006, 页 111）。

布尔迪厄认为习性是一个受经验所控制和改造的开放意向系统（Bourdieu & Chartier, 2010 / 马胜利译, 2012, 页 86）。社会学者 Swartz 指出，当习性遭遇到不同于生产该习性的客观结构时，习性改变的条件就会出现，而不同的阶级和个人因承受的历史重负不同将塑造他们对新情境的响应方式（Swartz, 1997 / 陶东风译, 2006, 页 131）。事实上，布尔迪厄并没将习性设定成一个完全被动的概念。他认为习性在面对政治、经济、和社会场域等客观环境剧变时，习性的行为者其实也会自觉地采取某种策略去因应这些变化的局面。行为者可以保留原有的习性成为不合宜的人，亦可因客观变化激起反抗叛逆的勇气，重新建构一种新习性（Bourdieu & Wacquant, 1992 / 李猛、李康译, 1998, 页 307）。

贰、1980 年代保守顺服农民的抗议身影

1987 年 3 月 8 日的早晨，鹿港民众从天后宫出发，展开他们反对美国杜邦公司在鹿港建厂的请愿活动（绿色小组 0171, 0172-1）。鼓队作前导敲打着

沉重鼓声，带领游行队伍缓缓向民生路口迈进。队伍中老阿伯骑脚踏车或推着脚踏车，阿嬷推着幼儿车，养蚵黑壮男士穿着印有「我爱鹿港不要杜邦」网球衫，手拿着「团结 坚持 拒绝杜邦」、「反公害、反杜邦」以及「民意何在」的标语，高声喊着「不要杜邦」，三三两两随着鼓声跟着队伍前行。游行队伍的鼓声、人声与街上车子喇叭声交织混乱（绿色小组 0171、0172-1）。队伍走过镇上街道，沿街民众看见游行队伍到来，纷纷鸣炮，表达支持之意。起起落落的鞭炮声增添欢乐气氛，冲淡了示威游行的严肃与焦躁。

着黑色制服的警察拿着麦克风随着队伍走动，说着：「咱们鹿港人不做违法的事情」。民众喊完「我们没有其他企图，只想将满腔烦闷表达」、「不要杜邦，爱鹿港」等话之后，分局长拿着麦克风说：「拜托，拜托，到这里就好了」；「意思到了，这样就好了」；「这是第三次警告」、「将牌子收起来，大家去妈祖宫休息」等等（绿色小组 0172-1）。警察走在群众间，试图劝导民众不要再往前去。

到了民生路口，黑色制服警察拿着银灰色盾牌挡住去路。影片中一阵混乱，哨声、人的喊叫声以及车子喇叭声此起彼落。一位年轻男士拿着麦克风大声地喊着：「我们鹿港人要自由地走在鹿港街头」，又说道：「我们是反公害，不是反政府」、「为我们的乡土奋斗」。此时，游行队伍的鼓声又响起，游行队伍续往前走。警察高喊着：「走到此可以了」，「都中午了大家辛苦了」。来到中山路口，民众面对的又是拿着银灰色盾牌警察人墙。民众无法前进，与警察形成对峙。游行队伍不断地涌向前行，人潮将前方抗议民众推向拿着盾牌的镇暴人墙。影片中的双方好似脸脸相贴对立着，一阵短暂的推挤，人声嘈杂，警哨响起。有人喊道：「镇暴警察解散」、「镇暴警察要给我们公道」。双方僵持不让，互相推挤。此影段片以俯角拍摄，人头钻动，双方彼此推挤，虽混乱但双方都保持节制。此时听到带着鹿港口音民众喊着：「大家冷静」、「镇暴警察撤退」。警察也喊着响应：「大家到此就好了，鼓不要再敲了」、「你退，我们就退」、「要么同时解散」等。影带持续记录这僵持推挤约 10 多分钟。持盾牌的警察挡住游行的民众，而团团围住他们的是一大群观看热闹的民众。档案画面中警察好似被民众团团围住而动弹不得（绿色小组 0171）。

拍摄者以固定镜头拍摄持续记录鹿港居民与警察在鹿港中山路口的几次推挤。绿色小组亦穿梭于队伍间，沉入游行人群中寻觅观看，时而急行摇过镜头，时而驻足观看。景框里人群左进右出，来来回回，一位瘦小老妇显得格外突出。她努力试着拿稳那块比她身躯还要大的标语牌，上面书写着「团结 坚持 势死反杜邦」，小声喊着：「我爱中华民国，不要杜邦」（绿色小组 0172-1）。在吵杂中，她尖锐而细微的台语显得突兀，接着她喊着「李达海下台」，只见得一位比她高大许多的警察走入镜头，靠近了她，伸出手搂住她的肩试图安抚她。老妇将手中的标语牌放下，低下了头。此时一旁边的年轻男子趁势对这位警察说道：「你们解散，我们就解散」（绿色小组 0172-1）。

绿色小组将镜头固定于街头数秒。迎着镜头走出一位手持标语「怨」字的老伯，看似落单。紧跟着其后是警察分局长。走到老伯的身旁，伸手揽向他的肩膀，两人并肩而行。老伯对他说：「你们不要激动、不要激动」，声调有些慌张，表情有些不知所措。分局长语调缓和平稳回答：「不会啦、不会啦」。两人一同缓缓的走出了镜头（绿色小组 0171）。

参、社会价值意识与习性的养成

根据廖正宏与黄俊杰在 1992 年针对台湾南北 21 个县市农民社会意识与政治意识价值取向调查报告显示，30 年来台湾快速工业化与政治结构转变已导致农民工作观现代化，但民风依旧保守。即使到了 1980 年代农民仍保有浓厚保守价值取向（廖正宏、黄俊杰，1992）。农民习性养成主要是家庭世代间延续传统价值观念之内化所形成。1980 年代依然维持父亲作为一家之主的权威模式。农村仍然重视长幼有序，崇尚权威和服从长辈的价值观念。整体而言，农民的价值意识取向是趋向于传统保守，期望安定，不喜竞争，追求和谐（廖正宏、黄俊杰，1992，页 111）。《战后台湾农民社会价值意识取向的转变》指出农民原已保守的价值观受到戒严体制所强化，尤其是历经了 228 事件、白色恐怖等政治镇压之后，农民的政治意识更加保守。对于一切政治事件或与官方打交道往往刻意回避。台湾农民社会价值意识取向的调查结果亦指出「在面临国家困难时应安分守己少发表批评意见」的这一项目

上有 63.9% 的农民表示同意（或很同意）。此说明了大多农民价值倾向以社会法治与国家安全为重，以多一事不如少一事的态度追求和谐。该书作者认为，农民展现的这种取向显现了「缺乏充分行使个人意见自由的自觉正当感」，农民并未脱离传统惧怕威权的模式（廖正宏、黄俊杰，1992，页 134）。

事实上，台湾民众保守顺从的习性和国民党 38 年戒严体制统治有密切相关。国民党对于台湾人的治理几乎做到软硬兼施的地步。首先透过正规教育渠道实施党化教育，灌输年轻学子党的意识形态和儒家讲求尊卑长幼伦理观念，再透过学校课程的军训课和义务兵役等军事训练形式制造服从威权守纪律的身体，继而在戒严时期，透过警总执行恐怖统治让民众处于恐惧之中，强化台湾人们自我监视的意识以及顺从的身体。

一、党化儒学教育

梁漱溟在《中国文化要义》（1991）一书中指出，儒家社会是一个以父子、夫妇、兄弟、朋友、君臣五伦为本的「伦理本位」社会（页 79）。儒家五伦观标示个人在家族、社会、以及国家应担任角色的职责和义务，并规范个人的生活实践。儒家思想强调和谐与秩序。因此个人的小我必须尽其本分维护家庭、家族、国家等大我的和谐。一旦小我服从大我的规范得到和谐的发展，大我就会保障小我的生命与平安的生活。儒家鼓励个人在家孝悌，进而服从于国家，达到「孝慈则忠」。这种伦理观最终着眼于政治秩序的考虑，一如《论语》所载：「其为人孝弟，而好犯上者，鲜矣；不好犯上，而好作乱者，未之有也」（论语学而篇）。

汉朝以来帝王独尊儒术强化儒家五伦中政治大我的价值，将大我等同于帝王的利益，牺牲百姓的权力来成就皇帝或是当权者的权势。这种儒家政治化的伦理思想和日常实践逐渐变成一种宰制压迫的形式。原本儒家待人之道的「君臣有义、父子有亲、夫妇有别、长幼有序、朋友有信。」转化重视三纲「君为臣纲、父为子纲、夫为妻纲」之上下、尊卑、主从的绝对服从关系。原本讲求和谐的儒家伦理关系只剩下宰制的迫压形式（林安梧，1996，页 146）。美国著名政治学者白鲁恂（Lucien Pye）即认为中国传统社会受儒家

影响注重孝道，服从权威，助长中国政治的威权主义（转引自黄俊杰，2016，页 260）。

1945 年国民党将台湾纳入其统治后，透过教育灌输台湾人大中国国族意识，建构民族认同感与向心力。国民党一方面藉由学习，让台湾学子学习中国历史、地理和国文等国族主义思维，建构成理想中国人；另一方面欲借着儒家思想中「君君、臣臣、父父、子子」讲求尊卑服从的伦理意识，规训台湾人忠党爱国服从国民党的统治（陈品君，2004）。国民党将儒家思想藏于中、小学国语和社会科教科书里。高中则明文规定研习《中国文化基本教材》（教材）课程。《教材》乃是国民党意识形态部门（教育部）根据陈立夫所著《四书道贯》为依据，扭曲儒学，并在《教材》章节中与孙中山、蒋介石的言论和儒家思想进行缝合，创造出一种党化儒学。党化儒学则建构战后台湾年轻世代的中国认同和价值观，试图巩固既存体制屈从权威之政治意图（黄俊杰，2006）。

1967 年面对中国共产党破四旧的文化大革命，蒋介石发起复兴中华文化运动（1967-1977）以中华文化道统继承人自居，祭出孔孟学说，加强校园伦理秩序，强调谨守本分的道德教育，并将运动扩展至社会层面。蒋介石的复兴中华文化运动对外与中共进行文化斗争，对内则对岛内台湾社会进一步实施规训。1970 年订定《国民生活须知》对国民日常生活之食、衣、住、行、娱乐等进行具体的规范，延续因大陆沦陷而搁置的「新生活运动」。美国著名汉学家杜赞奇（Prasenjit Duara）认为蒋介石倡导新生活运动之目的乃试图在日常生活中重建儒家的道德价值观，以此支撑社会与道德行为秩序，就像帝王时代儒家道德观所起的作用一样（Duara, 1995 / 王宪明、高继美、李海燕、李点译，2003，页 78）。

二、身体的规训

蒋介石在其所著《民生主义育乐两篇补述》写到：成年人应受军训，未成年的国民应受童子军训练。蒋介石实施戒严法将台湾打造成一个军事化的社会，明定国中实施童子军教育和高中以上学校必需修习军训课程。童子军

和军训在公民教育上是一条道路的两个阶段（黄金麟，2009，页 70）¹，旨在训练出具有国家意识和政党忠诚的身体，为军民合一军事体制铺路。然而中学和大学等正规教育机制实行军训课程操练时数有限，规训成效不彰。义务兵役军事训练属强制性，全国役男皆有服兵役的义务且训练强度高，使党化规训得以渗透性更全面而且持久。² 修订后的兵役法让国民政府完全掌握台湾青年的统御（黄金麟，2009，页 139-140）。国民党一方面透过征兵制度将台湾大部分体格健全的男性训练成「反攻大陆」的兵源，另一方面将他们规训成服从纪律的身体，以保证其政权永续统治。

军队规训力量即是一种毛细孔式的权力运作，其操作乃经由一系列支配布署，如对空间的绝对控制便于将受规训者加以隔离，时间分解和连续实践的编组加强累积效用，而命令系统展现力量、层级的监视、规范化裁决（赏罚制度）、检查（验收制度显示力量）等步骤把权力关系和技术一并渗透至身体内部形成一种习性，将受训者变成为训练有素，严守纪律，唯命是从的肉体。此后每当接到指令，就能不假思索做出设定的反应（Foucault, 1975 / 刘北城、杨远婴译，2012）。规训在权力渗透入个体肉体达到驯化目的的同时，其也将无序的肉体变成有秩序，且有效率地整编入团体之中，达到自我管理、时时鞭策自己演饰自己扮演的角色。

三、自我监视意识形塑

1958 年根据动员戡乱临时条例成立「台湾省警备总司令部」（警总）整并之前几个执行机构专司戒严事务，其所管辖包括军管、警备、治安和民防四大工作。警总以国家安全之名执行执政国民党给予的任务，它主要的任务

¹ 1953 年起軍訓為全省高中每週必上課程。高中男生實施軍事基本訓練，課程包括基本教練、射擊動作、陸海空軍禮節、保密防諜、戰地宣傳等等。女生則教授護理訓練。大專主要以暑期成功嶺受軍事訓練。1954 年大專實施軍訓教育。1977 年修訂軍訓課程增加愛國精神教育和反共政治作戰等課程，旨在強化黨國意識型態灌輸。在操練層面，集中生活訓練如制服、髮禁、禮節和生活作息規定等標準化軍事管理，皆規訓學生紀律身體的養成（黃金麟，2009，頁 213-215）。

² 1949 年國民政府開始在台灣徵兵，但直到 1954 年《兵役法》修訂，對役政體系整合中央、地方各級的兵役、戶政、警政等系統，規範台灣成年男子徵兵的動員。

乃是「对外封锁」和「对内清查」³。然而，警总真正让台湾人感到恐惧的是戒严令赋予警总绝对力量，对付任何威胁国民党统治的内在敌人。警总的行动不受法律约束。就如曾担任过警总司令的刘玉章将军所言，为了达到政治目的「纵被迫一时『违法奉公』亦在所不惜」（刘玉章，1997，页 211-212）。「匪谍」和「台独」是警总最经常用来对付异议份子的两个罪名。1950 年代主要以匪谍案为主。1960 年代起台独案数量逐渐增加。1970 年代末期，台湾情治单位为了遏阻党外势力，开始在台湾社会角落如学校、寺庙、工厂、农会、渔会、水利会、县市议会、报社、狮子会、青商会、大学甚至党外组织中布建网民，受雇的网民负有社会调查任务⁴。这种无所不在的布建、长期跟监和监视以及随之而来的难以逆量的处罚造成社会普遍的恐惧，害怕谈论政治，人人心中有个小平总（黄金麟，2009，页 187；侯坤宏，2006）。

美国人类学和政治理论学者 James Scott 认为凡是有支配，就会有反抗产生（Scott, 1985, 1990）。事实上，在国民党戒严体制统治下进行反抗是艰难的且付出的代价巨大，然而台湾社会对国民党统治亦不乏反抗声音。一则公开反抗国民党一党专制的党外运动，一则是流传于家庭成员间的民间版历史。前者对国民党强烈批判总也撼动不了其统治，却换来镇压或牢狱之灾，但这些镇压默默存于家庭内部口耳相传的记忆，是对抗党化教育洗脑的抗体，也是政治反抗的启蒙。

肆、社会结构变化与姿态转变

当这些一辈子都在田里或海水中和生活奋战的老人和庄稼汉不自在地扛着抗议牌，走在自己熟悉不过的道路上，腆着脸高呼抗议口号，的确需要一些勇气。「我们都是勤俭的人...做农...劳力拼命」鹿港人这样呐喊绝传不到决策者的耳朵里。这只是弱势者对强者表达不满的方式。他们不自然的姿

³ 凡舉山地管制、海岸警備、金融安全、重要民生物價督導、國內情治、政治偵防、檢肅流氓、治安偵查、反間諜活動、反恐怖活動、校園安全、電訊監聽、流氓管訓、反滲透、社會調查、政防等觸及台灣社會各處（黃金麟，2009，頁 175）。

⁴ 負有調查任務的國民黨員達 230 萬人，加上 50、60 萬台灣專業之情治人員，近 300 萬人從事監視任務。（黃金麟，2009）

态双手握住麦克风宣泄心中的委屈，不满之中带着几分怅然，又像在喃喃自语。鹿港居民反杜邦游行胆怯的抗议姿态在戒严时期即是一种公然反抗政府之意。拒绝杜邦等于公然反抗执政党经济政策，而此反抗就如法国哲学家克里斯特娃（Julia Kristeva）所言：「对既存规范、价值观和权力形式第一种质疑」（Kristeva, 1998 / 黄晞耘译，2007，页 3）。他们必然经过一连串的评估，克服恐惧，鼓起勇气走上街头，陈情请愿展开自救。为什么这些仍未脱离惧怕官吏衙门的农民敢以反抗的姿态，试图打破国家意识型态规训，反击官方的意志？以农渔民为主体的鹿港反杜邦运动，其背后主要受到当时社会三股澎湃汹涌的力量所影响：一是针对经济发展所衍生的反公害运动；其二是群族的自我权利意识觉醒；其三是争取政治民主的党外运动。党外民主运动反对国民党独裁是当时社会的抗争主轴，而反公害运动之自我权利意识的生成却是民众自发性运动。但因公害的形成乃是受国民党经济政策与对资本家的纵容所造成，其中自然不乏党外运动抗争的身影。

一、环境保护意识萌芽

1950年代晚期以降，国民党开始以经济发展作为统治的合法性依据，用经济富裕换台湾人的政治顺从（何明修，2015）。1950年代初期政府实行「农业培养工业」经济政策牺牲农业扶持工业发展。1960年代初期「进口替代」工业化政策鼓励工业出口贸易，积极提高台湾工业技术能力，鼓励外资来台投资，引入外国资金和先进技术。1980年代为了台湾摆脱工业技术落后的窘境，政府于1985年推动「彰滨工业区」，并积极引进美国杜邦公司（Dupont）来台设厂生产二氧化钛。总投资金额高达新台币高达64亿的杜邦投资案是当时外资来台最大投资案，但杜邦却以规避严格的环境保护标准为代价来台设厂。二氧化钛生产过程废水直接投海和废气排放引起鹿港居民的恐慌和排斥，特别是农民和沿海养殖业者。事实上，到了1980年代，国民党的经济发展政策已造成台湾环境重大污染和生态恶化，反公害自立救济事例频仍。在经济发展过程中，国民党明显偏袒资本家，忽视环保和劳工问题导致民怨。

因此，频繁的公害抗争逐渐演变成对国民党政权不满的隐喻，得到全民广泛的响应（何明修，2015）。

事实上，当 1986 年鹿港人以环境保护之名反对杜邦设厂时，环境保护意识已经在台湾社会各角落萌芽。从 1979 年台中彰化米糠油多氯联苯中毒案、1982 年桃园观音乡镉污染、1984 年桃园县蘆竹乡镉米事件、1985 年台中反三晃农药厂排放有毒气体案等一系列抗争。反公害变成台湾人反抗国民党统治的出口，也唤起民众的环境保护意识，更在社会上引起经济发展和环境保护孰轻孰重的辩论。台湾早期环保抗争主要因抗争者亲身受害起而行动，因此皆具有「受害经验」特质（张茂桂，1992；萧新煌，1988）。公害受害者是居住在污染源直接影响范围之内，长期忍受噪音、空污、水源污染造成积怨，自身采取直接行动抗争。根据何明修（2015）指出，1980 年代初期执政当局已了解环境破坏的严重性，逐渐接受生态学者的建议发展一套官方版本环境保护主义（official environmentalism），并于 1982 年在卫生署下设「环境保护局」，承认环境保护的重要性。

鹿港反杜邦设厂案（反杜邦）并非基于实际的受害经验，基本上是一场因恐惧污染而进行的「预防性」反污染环境保护形式。但因当时环境权已成为居民反抗环境恶化和执政党经济发展意识型态的共识，直接鼓励鹿港农渔民放弃顺从保守的习性，而采取反抗姿态保护世代居住的生存环境。鹿港居民拒绝杜邦设厂公开挑战公权力，然而在形式上他们以节制平和的环境保护姿态冲淡反抗的政治意涵，因此并没有遭受戒严体制的镇压。事实上，反杜邦的成功将三晃自救反公害的被动习性转换为主动防御式环保运动。从此之后，保护受伤的土地意外地成为民进党新潮流派系反抗执政党的基地⁵。保护环境几乎变成反抗国民党合法性的代名词。鹿港居民以一种预防式环境保

⁵ 環境議題得到社會重大迴響重視，黨外人士注意到反公害自力救濟運動趨勢政治意味。結合政治批判和生態意識覺醒的先行者是前台東縣長黃順興。1981 年創辦《生活與環境》鼓吹反核與生態環保。之後黨外雜誌《前進週刊》引介生態知識，試圖仿效西德綠黨（何明修，2015）。黨外編聯會新生代（特別是新潮流系統）打著愛鄉本土意識積極介入環保運動，逐漸演變成「本土意識、台灣優先」之環境國族主義論述。（詳細資料可參閱馬祥佑，2010；張瑞昌，2001 年 1 月 29 日）

护请愿拒绝杜邦建厂，这个举动可视为是对国民党以经济发展作为统治合法性之否定姿态。

二、农渔民反抗工业资本

反杜邦运动文宣中有这么一段话：「鹿港与彰化海线每年有上百亿渔业的利益，可是为了杜邦每年十六亿的营业额，却出卖了鹿港的环境。这种赔钱生意，经济部居然做了，而且从未评估过环境影响。试问，将来海岸线再度死灭时，我们靠谁生存？...」（刘华真，2011，页 21）。鹿港反杜邦案其事件背后是意味着鹿港地区的农、渔民反抗工业资本片面擅改其生产条件的反扑争斗。

根据刘华真(2011)的研究统计，从 1971 到 1983 年间 709 件环境抗争中，以农渔民为主体或与农渔利益相关抗争比例高达 53% (页 25)，农渔民在抗争中扮演着重要的角色。农渔民抗争肇因于工业资本夺取土地与水源，以及工业生产的过程改变了农渔民所需的生产条件所致。首先是土地问题。1960 年在「进口替代」政策之下制定《奖励投资条例》设立工业区，并根据《土地法》第九条强征农业用地。强征农地广设工业区过程招致农民极大的不满。其一乃是强征农地致使许多农民丧失耕地和工作。其二则因当时政府缺乏资本，将低价征收来的土地出售给资本家，鼓励土地炒作。土地投机买卖造成土地高涨，但以低价出售土地的农民并没从土地交易中得到好处，而感到不公平。再者，农渔民生产环境被改变。1960 年代后期乡村地区开始建立工业区，工业生产的废气和污水排放污染了农田、水圳、河川、鱼港、鱼塭、地下水源，造成工业和农民严重冲突。气候、空气质量、水源、土地作为农渔民的生产条件，一经工业污染，辛苦劳动成果必付诸东流。因此农渔民对于他们的生产条件比起一般民众敏感，一旦警觉到生产条件受到污染，便会以行动捍卫他们自身的利益（刘华真，2011，页 18-20）。

布尔迪厄承认习性并非始终有效地主宰阶级做决定。在一些特殊危急状况，或面临重大经济利益之偶然性情境，阶级会以理性和有意识的谋划做出有别于习性，而有利于自身的决定（Bourdieu, 1992 / 李猛、李康译，1998，

页 178; Swartz, 1997 / 陶东风译, 2006, 页 131-132)。鹿港反杜邦的成员以学校老师、农民和养殖业者为主。前者或出于生活质量和保护乡土做出发点, 对于后者而言经济利益影响他们未来的生计, 改变原先顺从且惧怕威权的保守习性起而捍卫自身的经济利益才是最为理性的选择, 况且环境权早已是社会的共识了。

三、党外民主运动启蒙

国民党一方面以党化儒家教育和军训规训年轻学子, 另一方面用暴力对付政治异端份子, 然而台湾人争取民主的反抗似乎也不曾消失过。早期台湾菁英采取议会路线, 或以温和言论呼吁政治改革表达异议存在感。到了 1970 年代初期国民党为了因应退出联合国的冲击和国会代表性问题, 开放台湾地区中央民代增额补选, 试图营造民主形象。新一代本土政治人物藉此机会将党外运动推向高潮。党外人士借着党外杂志呼吁解除戒严、国会全面改选、解除党禁与报禁、言论自由、讨论本土意识等禁忌议题⁶。党外杂志一方面以书写挑战威权体制。另一方面党外杂志也肩负宣扬党外理念扩大群众基础的作用。党外杂志影响最为深远应属 1979 年 5 月创办的《美丽岛》。杂志以「准政党」形式运作, 在台湾主要大城市设立分社和服务处俨如地方党部。1979 年 12 月 10 日以群众游行和演讲方式庆祝国际人权日。这场聚会最后演变成警民冲突。事后国民党大力搜捕党外人士, 并以「叛乱罪」唯一死刑起诉首恶分子即是著名的「美丽岛事件」⁷。

⁶ 1975 年康寧祥和黃信介創辦《台灣政論》宣揚黨外理念, 經《這一代》、《長橋》、《八十年代》、《美麗島》, 1979 年「美麗島事件」後《進步》、《深耕》系列、《關懷》、《政治家》系列、《前進》、《自由時代》、《新潮流》雜誌前撲後繼。黨外雜誌一方面書寫挑戰威權體制。另一放面宣揚黨外理念擴大群眾基礎。選舉期間雜誌結合選舉活動, 增加候選人能見度。黨外雜誌吸引一批堅實的支持者, 甚至啟蒙年輕世代加入反國民黨的陣營(林清芬, 2001)。

⁷ 國民黨搜捕黨外人士, 以「叛亂罪」死刑起訴首惡份子黃信介、施明德、林義雄、姚嘉文、陳菊、呂秀蓮、張俊宏、林弘宣等八人。「美麗島大審」受到美國國會、國際人權團體、國際媒體關注。在國際和國內各界壓力之下除了施明德判無期徒刑外, 皆改判為有期徒刑定讞(李筱峰, 1999)。

「美丽岛事件」成为台湾民主运动的转折点。首先「美丽岛事件」作为全民的政治教育改变台湾人的政治参与热忱。美丽岛冲突之后，国民党为了表现开明姿态对随之而来的「美丽岛大审」（大审），允许媒体报导整个审讯过程。参与事件的党外人士分别以叛乱和主张台独罪名被起诉。在审判过程中被告皆对自身行为做答辩。这些答辩一经媒体揭露就如一篇篇对台湾前途的政治主张和思考，宛如对民众的一堂政治教育，惊醒政治冷漠的台湾人，强迫大家去思考台湾的未来（李筱峰，1999）。1980 年底政府恢复中央民意代表选举，美丽岛受刑人家属和「大审」辩护律师多人高票当选中央民代⁸。

其次在台湾民族论述方面，「美丽岛事件」让一批文化精英分子决心建构一套包容台湾四大群族（福佬、客家、外省、原住民）组成的台湾民族生命共同体。台湾本土文学社团《笠》和《台湾文艺》经此事件开始在文学史范畴进行「去中国化」策略，诠释台湾文化中的抵抗意识与建构台湾民族理论，塑造台湾文化民族主义（萧阿勤，1999，页 114-116），为台湾独立建国理论作基础。再其次，「美丽岛事件」进而促成党外新生代改走群众运动路线，从事群众组织提升群众自我意识，扩大党外反对运动基础。国民党的镇压让「美丽岛政团」运动一夜之间崩塌，事件之后一批激进的党外新生代组成党外编辑作家联谊（编联会）。编联会新潮流系主张群众运动路线，提出「社会运动政治化、政治运动社会化」的发展策略。社会政治化在理念上要将社会运动提升至政经重建层次加以反省和定位。实践层次上则先渗透进某社会运动领域暴露剥削问题，待受压迫者抗拒而采取集体抗争后，再试图将受压迫者转成所属群众。在政治社会化方面，参与政治或选举的目的乃在促进社会运动的发展。新潮流透过此种运动策略扎根于环保、学运、教师权益、劳工和农权等领域（郑明德，2003，页 88-92），为这些领域运动提供理论论

⁸ 美麗島受刑人家屬中周清玉（姚嘉文妻）、許榮淑（張俊宏妻）、黃天福（黃信介胞弟）分別高票當選立法委員及國大代表。黃煌雄，以及美麗島辯護律師張德銘也當選立法委員。而後，尤清當選監察委員。「美麗島大審」辯護律師謝長廷、陳水扁、尤清、江鵬堅、蘇貞昌、李勝雄、張俊雄、郭吉仁…等人經此事件紛紛投入黨外運動。這批學有專精律師成為美麗島事件後黨外反對運動要角（李筱峰，1999）。

述基础，让这些因戒严体制而遭到剥削的群族觉醒，改变长期顺从习性为自身争取权益反抗威权压制，也为当时即将成立的「民主进步党」扩大了社会群众基础。

伍、绿色小组的反抗和记录

绿色小组起而反抗国民党和对媒体垄断乃受到「美丽岛事件」的启蒙。台湾戒严体制脉络之下，电子传播媒体受到官方严密掌控变成执政党的传声筒。绿色小组一开始便自许为社会运动的纪录者或弱势代言人自许，与抗争者站在一起，代表着反对的声音。他们因此被封为是「民进党的华视」。绿色小组成员王智章强调：「我们要站在反对者立场做报导」（张碧华，2000，页 321），绿色小组认为唯有透过反对才能平衡台湾一党专政控制媒体的状况（张碧华，2000，页 320-322）。绿色小组所扮演的角色意图突破国民党对影像媒体的长期控制，以对争议事件的报导取得主动权，打破官方对传播的垄断（张碧华，2000，页 320；戴伯芬、魏吟冰，2000，页 334）。绿色小组在 1980 年代中期到 1990 年代末所拍摄的纪录片和韩国、菲律宾、印度尼西亚等新兴国家同时期纪录片皆具有强烈草根倾向，企图展现社会底层人民的观点和声音。这个纪录片风潮具有强烈反对运动色彩，期盼透过纪录片的拍摄创造一种「对抗公共领域」（counter-public sphere）的特质（邱贵芬，2012）。

绿色小组成员成长于国民党党化教育，于台湾风起云涌的 1980 年代反国民党民主运动中崛起，为反主流媒体代表。成员皆出生于 1956-62 年之间，在 50、60 年代白色恐怖氛围下，在校时期即对学校军事化管理和党化教育感到不满（贺照缙，1993，页 40）。70 年代中叶 80 年代初他们进入大学或进职场工作，开始接触到党外杂志言论的洗礼。他们受「美丽岛事件」冲击惊醒，同情党外运动（贺照缙，1993，页 41）。1984 年海山煤矿灾变见识到政府的颞顽和无效率，让他们决定成立绿色小组，站在被报导者的立场披露事情真相。王智章在访谈中提到他会选择反对运动价值是自自然然的。这个自自然然的乃是受国民党价值教育者面对台湾现实感到两者落差甚巨，了解其中的荒谬，并逐渐接受原本相反的另一套价值观和习性之转移过程。王智

章自承「美丽岛事件」之后「党外编联会」的政治论述对他影响很大。他直接参与党外运动担任党外杂志《前进》编辑。事实上，绿色小组成立和当时党外人士有极深的渊源，小组草创资金即得到当时党外人士蔡式渊的帮忙（贺照缙，1993，页 64；戴伯芬、魏吟冰，2000，页 335）。绿色小组反体制的姿态乃是对国民党规训教化的反感，和党外民主运动所形塑出来的结果。他们用镜头对抗国民党的新闻垄断和对党外运动的丑化。

一、520 农民的抗议姿态

1960 年起国民党采取以「农业培植工业」经济发展策略。到了 1960 年代晚期农业生产已经出现停滞现象，迅速工业发展吸引大量农村青年流入工业职场寻求出路（隅谷三喜男、刘进庆、涂照彦，1991/ 雷慧英、吴伟健、耿景华译，1993）。1970 年代的农村劳动力已显不足且年龄偏高，农村经济更形衰弱。受工业化、都市化、教育程度提升及大众传播等影响，1970 年代农民不像他们父执辈怀着强烈的「安土重迁」意识。年轻一代不再唯土是赖，传统农作意识式微，也不再以继承祖业务农为志业（杨懋春、廖正宏、黄俊杰，1983，页 41-44）。那时方兴未艾的乡土文学反映农民的处境和心境。作家洪醒夫笔下的 1970 年代台湾农民隐忍着政治、制度、经济与阶级不公平所构筑的生活条件无奈地生活，却又无力改变。《田庄人》（1983）这篇小说道出了 70 年代留在农村年轻人面对工业化快速生活型态冲击，和农村经济凋敝勉强糊口之间进退维谷的困境，即使最后决定离乡背井到都市讨生活却又得面临另一场的水土不服困境的故事。诗人吴晟的诗句则描绘出农夫看天吃饭那份认命、顺从和勤劳的习性（吴晟，1985；陈建忠，2009）。

台湾农民长期忍受政府政策的遗弃和工业的剥夺。当国民党政府决定开放外国农产品平衡对美贸易赤字时，农民决定为自己权利进行抗争。国民党的经济政策造成农村经济凋敝，开放美国水果进口将进一步恶化已处于经济底层农民的困境（杨长镇，1991；绿色小组 0419-2）。1987 年 11 月，中部地区东势、卓兰、梨山、神冈等生产苹果、水梨、葡萄果农率先成立全台第一个农权团体——「山城地区农民权益促进会」。1988 年 4 月以稻农为主的

「云林县农民权益促进会」成立争取农民权益，林国华担任总干事（杨长镇，1991）。

从 1988 年起农民即开始多次北上抗议，至立法院和国民党中央党部陈情，甚至试图走进总统府前的大道，但每次的行动均被团团围住的刺网、拒马以及宪警阻挡无功而返（绿色小组 0510、0511-1、0512、0513）。520 农民游行乃是农民群体响应政府农业政策长期失当，而采取的一次大规模和平请愿活动。请愿活动由云林农权会主办，并得到来自高雄、台北县、台南县、嘉义县 南投县、苗栗县、桃园县等地两千余农民声援。该年 5 月 20 日，云嘉平原稻作农为主的「云林县农民权益促进会」，在林国华和萧裕珍带领下以「农业开放可能导致农民权利受损」为主要要求，再度集结台北。是日上午，在国父纪念馆集合，总指挥林国华与台北市警察局副局长王化榛协调游行路线。农民队伍依警方核准之路线游行，警方担任前导。于中午 12:45 从国父纪念馆出发，沿仁爱路、敦化南路、南京东路方向前进。下午 2:00 游行队伍行经立法院，游行民众因如厕问题和警方争执与推挤，随即引发第一次冲突，由此掀起 520 事件序幕（许木柱、黄美英，1988，页 25；绿色小组 0552、0553、0554、0558）。下午 7:00，抗议队伍至台北火车站前，警方早已将通往总统府周遭道路全部封锁，游行队伍就地演讲，期间发生多次警民冲突，台北市警察局长廖兆祥下达驱散命令。警方以强力消防水柱冲散群众，镇暴部队捣毁指挥车、宣传车，殴打被逮捕人员与天成饭店附近围观民众（绿色小组 0552、0553）。

下午 7:30 林国华被逮捕。抗议农民大多数离开现场。宪警强力驱散部分滞留现场民众，形成民众与宪警对抗局面（许木柱、黄美英，1988，页 29）。警方在宪兵单位支持之下驱离抗议群众，警棍、石块、汽油弹相互攻击形成一出猫追老鼠都市游击战，警民激战近二十小时为历来台湾社会运动最严重的街头冲突。绿色小组记录几波镇暴警察与群众四处相互追逐画面。在影片中我们见到宪警高举棒棍盾牌冲向抗议民众，白铁的闪光在黑夜中显得特别耀眼。高压消防水柱激怒农民以石块、铁片与棍棒回击落单的镇暴宪警（绿色小组 0556、0557）。

30 多年后再观看绿色小组所拍摄 520 当日档案影像依稀可感受到宪警镇暴现场令人毛骨悚然气氛，以及当时国民党钳制下的台视、中视、华视三台正义凛然地将 520 事件描绘成暴民行动。档案影片（0567）中的中视新闻主播说着：「今天的农民游行严重妨碍交通…演变为街头暴民…丧失理性…袭击执法人员。政府多年来为改善农民所得与生活不遗余力，近年来农民生活已有显著的改善…今由些人假冒农民之名或农民被不良份子利用…」；「这种严重的违法事件已经引起全国人民一致的愤慨」；「有人向警方丢掷汽油弹、石块…警察多人受伤…」电视新闻的片段：被打伤的警员被同伴抬入医院，或高级长官正在医院慰问躺在病床的警察们。

这场历经近二十小时激战街头冲突，导致 130 多人被捕，96 人被移送法办，判刑 1 至 3 年徒刑不等。检调单位指控游行民众预藏器具进行暴力行动，后来由许木柱、黄美英等 11 名大学教授组成的调查团提出《520 事件调查报告书》反驳官方的农民抗议暴力意图说。调查报告书指出肇事原因乃是 1988 年台湾刚从长达 38 年的戒严解除不久，官方执法单位尚存戒严心态，对于如何处置示威游行不熟稔；视农民为暴民，执法单位采取强力镇压的手段；以及执法人员使用暴力对待游行农民和围观民众。当镇暴宪警冲向围观群众施以暴力或逮捕，不满群众回以石块、铁片与棍棒，并伺机对抗镇暴宪警（页 31）。原本以和平为要求的农民游行变成台湾有史以来最大规模的警民冲突。520 事件不仅暴露了台湾农业问题的严重性，更显示出政府在执行公权力的重大缺失，以及民众受到镇压时所采取的抗争意识（许木柱、黄美英，1988，页 13）。事实上，520 冲突造成台湾农民运动倒退，日渐沉寂⁹。

⁹ 520 衝突造成農民運動嚴重衰潮。無論是在參與規模和人數皆縮減許多，且活動僅停留在地區性請願或示威，不再有全國性農業示威遊行活動出現。就其因素除了經過 520 流血衝突，令保守性格的農民恐懼於大型示威遊行再導致流血衝突外，其主要因素如下：首先是國家刻意打壓，農民運動領導人入獄。主導 520 遊行的農權會系統受到國民黨強力鎮壓，雲林農權會林國華和農盟主席林豐喜亦因 613 遊行接續入獄，農民運動一時陷入停頓。其次是農權團體分裂，削弱組織動員能力。1988 年雲林農權分會開始串連全省，籌備全台「農權聯盟」。農盟和農權彼此先天上即具有意識型態差異和運動策略爭論問題（陳瑞樺，2016）。520 事件之後，農盟和農權又爭奪主導權導致農民運動分裂。其三是政府對運動訴求做正面積極回應。1987 年 7 月開辦農民保險，並完成 520 農民示威訴求中的三項：肥料減價、

二、记录者反抗姿态的影像

档案影片：入夜之后，街道两旁只剩街灯与少数商家灯火，现场一片漆黑，气氛肃杀。镇暴部队敲击盾牌应和着双脚顿地发出砰砰巨大声响，现场情绪紧绷。第一次警告后镇暴部队展开驱离。一阵混乱之后，驱赶行动暂歇，现场又逐渐恢复平静。参与示威游行的牧师或医师正设法与执法人员沟通。突然一位男士举起双手走到镇暴部队面前高喊：「农民碰到问题，你们晓得吗？稻谷一斤只能卖6块钱…我愿意用我个人的生命…不要再用暴力了…这土地是我们大家所有的。他们的权利被剥削。」接下来只看到消防水柱冲向这群坐在地上的抗议农民。这个说话的人被消防水柱冲击却又试图安抚惊慌的民众。他不断地对着民众喊着「坐下…大家坐下…土地是我们的。我们不必跑！」…「我们只有台湾的心肝，没有棍子」。记录当晚的影片我们看到第二次与第三次更激烈的驱离行动（绿色小组 0556、0557）。

警方对天桥上围观的民众喊着：「夜已深了，天桥上的群中请离开…」（绿色小组 0556）。喊话才刚消歇，消防水柱马上冲向天桥上围观的群众。天桥上的群众都蹲了下去，双手紧抓着两边的栏杆。有些人被冲下阶梯，状况危急。消防水柱冲刷民众的画面触发我个人记忆。消防水柱的威力在 520 当日体验过。记得 520 那日傍晚，消防水柱向群众冲了过来，站在台大医院围墙上拍照的摄影记者个个如被击倒的保龄球瓶，摔倒在墙角。强烈水柱毁了相机和镜头，湿透了身体，全身发痒。

绿色小组档案影片记录 520 当日三次驱离活动。三次镇暴部队驱离行动总是在一阵敲打盾牌虚张声势后展开民众追击。喊叫声、哨声以及金属撞击声交互混杂强化镇暴现场的肃杀气氛。绿色小组 520 现场档案影像就是 Stiegler 所说的第三滞留（retention），一种记忆痕迹保存技术。技术的痕迹将这成为历史的「此在」承载下来，让我们「此在」得以进入那个消逝的过

稻穀收購價格提高、農地釋出等。儘管這些目標離農民訴求尚有距離，但至少暫時安撫農民的不滿（吳旻倉，1991）。台灣農權消沈積弱又導致在 2002 年加入 WTO 再度以犧牲農業為代價。農業佔全國 GDP 逐年下降，政府鼓勵農地休耕，糧食自給已是國安問題。農民的處境和收入依舊沒得到改善。

去，并将个人记忆图像一一寻回（崔君衍，2010，页 46-49）。个人记忆图像与此档案影片相互连接，犹如蒙太奇连接个人内心影段与档案影像，两个影片并置在意识中发酵唤起情绪和情感。

绿色小组 520 档案影像有一大部分左右摇动，上下强烈晃动或失焦模糊，极为不稳定的画面。这是当时在镇暴部队驱离行动现场撞击所记录下的颤抖镜头。档案影像失焦或晃动显示出记录者穿梭于现场的惊恐强度，或是逃避水柱和驱离追逐的痕迹。绿色小组 520 档案绝非因其影像精致影像令观者着迷。如何去体验记录者穿梭于现场的位置与情绪，以及去感受摄影机背后记录者的姿态才是最重要的。档案影像显示了摄影机所看一如记录者所视所感。影像不但呈现现场的瞬息多变，也记录了拍摄者面对暴力冲击下的身体与意识状况。档案影片录下了当时现场异常杂乱多元声音。我们观看影片时，听到了拍摄者与身旁他人的对话：「小心…」或「他们（警察）在巷道冲出来，看到人就打」；「…你还好吧？…」。那种与抗议民众几句简单言语交流显露出相互照应之情。远处警方麦克风发出极大声响：「请赶快离开」与近距离拍摄者与他人（抗议农民或加入声援的民众）关怀对话声声交织着。这样混杂式现场声音却令观者感受到现场的惊悚和人与人之间相濡以沫的关系（绿色小组 0556、0557）。

镇暴部队的第三次驱离行动比前二次更为猛烈（绿色小组 0556、0557）。拍摄者拍摄姿态被现场情群众奔逃和叫喊情绪所牵动，又得闪躲镇暴部队棍突袭。他们的摄影机展现歇斯底里凝视着火爆多变的现场。我们看见的画面是上下晃动极度不清的影像，这意味着持摄影机者一边奔跑一边持续拍摄。影像的声音有人的喊叫、对话或撞击声。一阵剧烈声响与晃动之后，画面变成一片漆黑，紧接着出现就是黑白条纹闪动的画面。现场同步录到人们追逐与消防水柱冲刷声响。影像又突然出现，但只是模糊的人影由右角跑入画面叫喊着，此时好像是警车的声响，在黑白条纹闪动之后画面出现了人的剪影。一会儿画面又模糊掉，黑掉。接着又是黑白条纹闪跳和现场混杂不清的声音。这是失误吗？还是当晚现场强烈外力所造成无修饰的述说？黑白条纹不停闪动画面上下剧烈晃动的影像是拍摄者于现场中惊慌恐惧的隐喻。镜头出现一阵灰色水雾，只能听到拍摄者沉重的呼吸声。这持摄影机和民众

同样被宪警追逐着。在奔跑之际，摄影机依旧记录着。声音是警方的哨声，影像则是水雾弥漫的雾气（摄影机镜头受消防水柱冲击）。档案中短暂关切对话：「你被撞到？被打？」回答声：「坏掉了？」（台语）。「有学生被打…」；「（水）冲进去了…还有电…都冲湿了…」。黑色画面依然晃动着，声音断断续续，瞬间又出现闪跳的黑白条纹，我们知道被水冲坏的摄影机依旧持续拍摄。这影音再现现场驱离焦躁与紧张气息（绿色小组 0556、0557）。

绿色小组选择他们的拍摄位置，与抗议者同一。他们身体承受警察棍棒和水柱暴力攻击，摄影机、镜头成为他们的眼和身体，展示出我们所见仓皇不稳定的影像。我将其称为「未加以修饰」的影像，此种视觉影像与拍摄者的身体运动交织，快速的推挤扭动或非理性的摇动与上下移动记录着当时的情绪和对现场的反应。这是拍摄者面对镇暴行动所展现出的动情姿态。这镇压过程所生产的影像，不论是模糊影像或是黑白闪动条纹皆强力展示拍摄者强大意志的抗争意识：一定要记录，一定要抗争到底的意志。

陆、影像作为时间的冻结

台湾人民长期接受党化教育，以及军事训练和军事化管理，加上戒严体制下无所不在的恐惧和监视，只得按照国民党的公开脚本（public transcript）表演恭敬从命的顺民姿态。当 1980 年代反公害自力救济运动的兴起和党外民主运动的激化，促成原本唯命是从的台湾民众逐渐发生转变。这两者运动基本上让台湾人开始重视个人的环境生存权和政治权利。公害自力救济运动表面虽然是一种污染受害者在体制内的自我救济行为，但骨子里却蕴含着对国民党「以经济换政治」合法性的否定。事实上，党外民主运动洗礼、环保和农民运动所衍生的权利意识加速台湾人民的政治意识觉醒。这种自我意识致使农民受儒家伦理观和规训沈睡数十年的「主体意识」为之苏醒，起而反抗执政国民党经济发展意识型态以及政治压抑。党外运动所追求主权在民，尊重个人权利之民主政治，完全迥异于国民党讲尊卑重秩序的集体意识，是故儒学思想在台湾民主运动中失音亦是意料中之事。

如布尔迪厄所言,习性是社会秩序,或是社会制度的产物(Bourdieu, 1992 / 李猛、李康译, 1998, 页 171)。社会制度始终灌输民众限制和区分之必要性,并透过身体反复的实践生产特殊的习性来持久化这些社会限制和区分原则(Bourdieu, 1997 / 刘晖译, 2009, 页 165)。因此,习性的改变必然和社会秩序或制度的变迁存在着辩证关系。国民党长期以来即透过党化教育、军事训练、警备总部等情治单位来永久化社会限制和社会区分,达到儒家「君君、臣臣、父父、子子」不逾矩的伦理观。1980年初期频繁的反公害环保运动揭开台湾人争取个人权利的第一步。1986年党外人士组建「民主进步党」时,体制外的抗争变成体制内的议会竞争,追求个人政治倾向变成个人权利和自由。等到1987年7月15日蒋经国宣布「解严」终止戒严法,彻底改变台湾社会制度,更造成台湾人习性翻天覆地的改变¹⁰。解严后的台北街头俨如台湾民怨的舞台,天天上演各样各式抗议示威。

绿色小组所拍摄的1980年代抗议影像经三十年的沉淀,当年抗争的对象因民主化而改变或消失,记录的影像也因时间的长远而脱离原先的脉络,转化成过去事件的索引(index),指向遥远街头抗议频繁的年代。「姿态」保存着当时道德规训和政治压抑痕迹,而「姿态」作为分析影像的基础单位正可管窥政治渗透人们身体的意义。仔细阅读档案影像中反抗姿态可回溯解严前后社会时代激变的状况。经过三十载时空转变让我们更能看清楚台湾人民的姿态,是如何受民主化之社会和政治外部力量巨变所影响。抗议者和拍摄

¹⁰ 台灣民主化乃是台灣島內黨外民主運動以及各種社會運動前仆後繼,及外部因素的美國強力干預之產物。1970年代東西「冷戰」日趨緩和。美國開始在國際政治舞台推行「促進民主和人權」的外交政策試圖佔據意識形態制高點。台灣和韓國作為美國在東亞地區對抗共產主義的橋頭堡,在卡特政府的「人權外交」和雷根政府的「民主規劃」壓力下,企圖將台灣和韓國塑造成政治民主化的典範。80年代以來美國對國民黨施壓,反對其威權統治。甚至以停止對台軍售來施壓。迫於美國壓力,蔣經國不得不多次表示要讓台灣民主化。內外壓力之下蔣經國明確表示下任總統將依憲法產生,且蔣家不能也不會競選總統。關於台灣民主化過程之外部因素參閱宋學文、陳亮智(2011)〈美國對台灣民主發展之影響:一個「霸權穩定論」演化的分析觀點〉;林震(2008)《駕馭的三波:台灣和韓國民主化比較研究》。

者的姿态印着台湾庶民反抗的意识和政治的变迁。我们藉由影片中的画面寻回过去，从「姿态」回溯那个让台湾人胆战心惊却又激起我们反抗的年代。

参考书目

- 王宪明、高继美、里海燕、李点译（2003）。《以民族国家拯救历史：民族主义话语与中国现代史研究》，北京：社会科学文献出版社。（原书：Duara, P. [1995]. *Rescuing history from the Nation, questioning narratives of modern China*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.）
- 李猛、李康译（1998）。《实践与反思：反思社会学导引》，北京：中央编译出版社。（原书：Bourdieu, P., & Wacquant, L. [1992]. *An invitation to sociology*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.）
- 李筱峰（1999）。〈美丽岛事件的回顾与省思〉。取自：
<http://taup.yam.org.tw/announce/9912/991208-d.htm>
- 宋学文、陈亮智（2011）。〈美国对台湾民主发展之影响：一个「霸权稳定论」演化的分析观点〉，《东吴政治学报》，29(3):1-51。
- 何明修（2015）。〈台湾环境运动与政治转型〉。取自：
http://www.21ccom.net/articles/tgzc/20150126119557_all.html
- 林安梧（1996）。《儒学与中国传统社会之哲学省察》。台北：幼狮文化。
- 林清芬（2001）。〈一九八〇年代初期台湾党外政论杂志查禁之探讨〉，《国史馆学术集刊》，5:253-325。取自：
http://www.drnh.gov.tw/ImagesPost/fb0044c9-6b98-4525-8283-32b7cbb5f0fc/adcd8542-ef59-4c4c-b773-4e3d5d333741_ALLFILES.pdf
- 林震（2008）。〈驾驭的三波：台湾和韩民主国民主化比较研究〉，《二十一世纪》，74。
取自：<http://www.cuhk.edu.hk/ics21c/media/online/0803080.pdf>
- 邱贵芬（2012）。〈新纪录片的诞生：机器复制时代开启的革命能源〉，《台湾人文通讯》。取自：<http://ths.campus-studio.com/ths/content.php?period=0&id=28>
- 吴旻仓（1991）。《台湾农民的行程与发展 1945-1990》。台湾大学农业推广学研究所硕士论文。
- 吴晟（1985）。《吾乡印象》。台北：洪范。
- 侯坤宏（2006）。〈战后台湾白色恐怖论析〉，《国史馆学术集刊》，12:139-203。
取自：http://www.drnh.gov.tw/ImagesPost/a413570b-20df-47ac-a2c0-9f821ebe73bd/91590a3b-a998-4595-a954-03a3dff5e0d1_ALLFILES.pdf
- 洪醒夫（1983）。《田庄人》。台北：尔雅。
- 马祥佑（2010）。〈环保运动与台湾本土意识的互动〉。取自：
http://www.21bcrom/a/zhuan_ti/taiwan-zuishuxidemoshegren/2010/018/1793

- 马胜利译(2012)。《社会学家与历史学家：布迪厄与夏蒂埃对话录》。北京：北京大学。(原书：Bourdieu, P., & Chartier, R. [2010]. *Le Sociologue et l'historien: Pierre Bourdieu & Roger Chartier*. Paris, FR: Agone, Marseille & Raisons d'Agir.)
- 梁漱溟(1991)。《中国文化要义》。台北：五南。
- 陈品君(2004)。〈社会再现：乡愁地理学在台北〉，庄明贞(编)，《课程改革：反省与前瞻》，页175-197。台北：高等教育。
- 陈建忠编(2009)。《吴晟集》。台南：台湾文学馆。
- 陈瑞桦(2016)。〈以农之名：台湾战后农运的历史考察〉，《文化研究》，22:75-122。
- 许木柱、黄美英(1988)。《520事件调查报告书》。台北：社会运动观察小组。
- 黄金麟(2009)。《战争、身体、现代性》。台北：联经。
- 黄俊杰(2006)。〈战后台湾文化中的儒家思想：存在形式、内涵与功能〉，《台湾意識与台湾文化》，页201-233。台北：台湾大学出版中心。取自：
<http://huang.cc.ntu.edu.tw/pdf/CCA3709.pdf>
- 黄俊杰(2016)。《东亚儒家人文精神》。台北：台湾大学出版中心。
- 黄晞耘译(2007)。《反抗地未来》。桂林：广西师范大学出版社。(原书：Kristeva, J. [1998]. *L'avenir d'une révolte*. Calmann-Levy.)
- 崔君衍译(2003)。《世俗神话：电影的野性思维》，北京：中国电影出版社。(原书：Biro, Y. [1982]. *Profane mythology*. Indian: Indiana University Press.)
- 崔君衍(2010)。《现代电影美学》。北京：中国电影出版社。
- 贺照缙(1993)。《小众媒体、运动文化、权力：绿色小组的运动形式及生产条件分析》。辅仁大学大众传播研究所硕士论文。
- 张茂桂(1992)。《国民七〇年代台湾地区「自力救济」事件之研究》。台北：行政院研究发展考核委员会。
- 张瑞昌(2001年1月29日)。〈掌握时代潮汐，认识新潮流〉，《中国时报》。取自：http://forums.chinatimes.com/special/DPP_new/main.htm
- 张碧华(2000)。〈台湾80年代的街头史诗：王智章谈反叛媒体〉，李道明(编)，《台湾纪录片研究书目与文献选集》，页318-325。台北：文建会。
- 陶东风译(2006)。《文化与权力：布尔迪厄的社会学》。上海：上海译文。(原书：Swartz, D. [1997]. *Culture and power: The sociology of Pierre Bourdieu*. Chicago, IL: University of Chicago Press)。
- 杨长镇(1991)。〈社会运动与客家人文化身分意识之苏醒〉，徐正光(编)，《徘徊于族群和现实之间：客家社会与文化》，页184-197。台北：正中。
- 杨懋春、廖正宏、黄俊杰(1983)。《我国农叶建设的回顾与展望》。台北：时报。
- 雷慧英、吴伟健、耿景华译(1993)。〈农业—发展基础的作用〉，《台湾之经济：典型NIES之成就与问题》，页57-93。台北：人间出版。(原书：隅谷单喜男、刘进庆、涂照彦 [1991]，台湾之经济)
- 廖正宏、黄俊杰(1992)。《战后台湾农民价值取向的转变》。台北：联经。
- 蒋梓骅译(2012)。《实践感》，南京：译林出版社。(原书：Bourdieu, P. [1980].

Le Sens Pratique. Les Editions de Minuit.)

- 刘玉章 (1997)。《戎马五十年：刘玉章回忆录》。台北：作者。
- 刘北城、杨远婴译 (2012)。《规训与惩罚》，北京：三联书店。（原书：Foucault, M. [1975]. *Surveiller et Punir*. Paris, FR: Editions Gallimard）。
- 刘华真 (2011)。〈消失的农渔民：文重探台湾早期环境抗争〉，《台湾社会学》，21:1-49。
- 刘晖译 (2009)。《帕斯卡尔式的沈思》，北京：三联书店。（原书：Bourdieu, P. [1997]. *Meditations Pascaliennes*. Editions du Seuil.）
- 郑明德 (2003)。《民进党政治派系之研究》。中山大学中山学术研究所博士论文。
- 戴伯芬、魏吟冰 (2000)。〈台湾反主流影像媒体的历史观察〉，李道明 (编)，《台湾纪录片研究书目与文献选集》，页 333-345。台北：文建会。
- 萧阿勤 (1999)。〈民族主义与台湾 1970 年代「乡土文学」：一个文化 (集体) 记忆变迁的探讨〉，《台湾史研究》，6(2):77-138。
- 萧新煌 (1998)。《七〇年代反污染自力救济的结构与过程分析》。台北：行政院环保署。
- Agamben, G. (2000). Notes on gesture. In V. Binetti & C. Casarino (trans.), *Means without end: notes on politics* (pp. 49-60). Minneapolis, MI: University of Minnesota Press.
- Michaud, P. A. (2004). *Aby Warburg and the image in motion*. (Sophie Hawkes, trans.) New York: NY: Zone Books.
- Scott, J. (1985). *Weapons of the weak: Everyday forms of peasant resistance*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Scott, J. (1990). *Domination and the arts of resistance: Hidden transcripts*. New Haven, CT: Yale University Press.

绿色小组社会运动纪录档案影片:

鹿港反杜邦, 1987, 档案影片编号 0171

鹿港反杜邦, 1987, 档案影片编号 0172-1

果农北上立法院, 1987, 档案影片编号 0419-2 (反对进口美国农产品)

426 农民北上抗议, 1988, 档案影片编号 0510、0511-1、0512、0513

520 事件, 1988, 行政院前, 档案影片编号 0552

520 事件, 1988, 城中分局第一次驱离, 档案影片编号 0553

520 事件, 1988, 国父纪念馆、立法院, 档案影片编号 0554

520 事件, 1988, 第二次、第三次驱离, 档案影片编号 0556、0557

520 事件, 1988, 立法院第一次驱离, 档案影片编号 0558

520 事件, 1988, 事件新闻报导, 档案影片编号 0567

(国立台南艺术大学音像资料保存及展示中心台湾历史影像数据库)

The Weak have Their Strength: Peasants' Protest in the Greenteam's Documentaries

Pen-Juin Chen*

ABSTRACT

Three decades after Taiwan ended martial law rule and began a transition to democracy, documentaries offer a valuable insight into those turbulent times, clearly showing the passion of protesters taking their causes to the streets. As we look at their images, what memories do they evoke? What do the images tell us about those past years, the critical period, in modern Taiwan's history?

In this article, I will look at visual archives produced by the Greenteam: the 1987 environmental movement against U.S. chemical firm Du Pont's plan to build a factory in Lukang, and 520 Incident (1988). The concept of gesture will be used as a tool to analyze the documentaries and the archives about the movements. The focus of this article is to discuss the significance of the protest gesture revealed in the images of those documentaries as well as the external factors that had led to such a gesture. By reading the images, the concept of habitus will be formed as to interpret the interrelations between the visible protest gesture and the invisible external factors.

Keywords: gesture, Greenteam, habitus, visual archive

* Pen-Juin Chen, Assistant professor, Graduate Institute of Studies in Documentary & Film Archiving, Tainan National University of the Arts, Tainan; email: penjuin@mail.tnnua.edu.tw

· 傳播文化與政治 · 第五期
2017年6月 頁89-117

港台另类媒体发展的历史条件与型态比较

管中祥*

本文引用格式

管中祥（2017）。〈港台另类媒体发展的历史条件与型态比较〉。《传播、文化与政治》，5: 119-151。

投稿日期：2016 年 8 月 5 日；通过日期：2016 年 10 月 17 日。

* 作者管中祥为台湾中正大学传播学系暨电讯传播研究所副教授，e-mail: benlakuang@gmail.com。

《摘要》

从各国另类媒体的发展与经验来看，另类媒体经营不仅在技术的使用，仍需考虑其物质基础与社会条件，并且各国另类媒体的经营模式，往往因其所处社会情境及经营者角色定位与经营目的而有所不同。

因此，在讨论另类媒体的社会实践，以及因特网的「强大功能」的同时，仍需要进一步的追问其存在的外部历史条件为何？在这样的条件下，会发展出什么样的形态？为了回答上述的问题，本研究将以台湾、香港另类 / 独立媒体为研究对象，响应上述问题，并进行跨国比较。。

关键词：中国因素、另类媒体、独立媒体

近几年台湾和香港的社会运动发展蓬勃，两地社运团体及另类媒体也相互合作与支持，甚至在社运场合的标语及演说中，经常可以见「今日香港，明日台湾」的说法。港、台两地虽然面临类似的问题，但历史经验、政治体制，及与中国的关系亦不相同，虽然「命运相连」，但却仍存在不少的差异，无法简单模拟。

例如，台湾与中国分属两个政治实体，互不隶属，甚至曾经不相往来，彼此对立，不过，这几年两岸交流紧密，中国对台湾政治、经济、文化、传媒的影响日益增加；而香港 1997 年回归中国，虽然宣称「一国两制」、「五十年不变」，但随着中、港往来频繁，期待日渐破滅。特首无法「真普选」，爆发雨伞运动，晚近的「铜罗湾书店事件」，中国公安越境抓人，更打破「一国两制」立下的规则。而随着中国资本流入，中国不但掌握香港的资本，香港的大众传媒也服膺于中国的控制。

另一方面，发展主义主导台、港两地的城市走向，为了都市发展，拆除民宅、征收农地、工人抗争的事件屡见不鲜。除了经济发展引来的社会抗争，两地政治体制与民主制度造成的问题，也是近年来港、台社会运动蓬勃发展的原因。虽然，香港的社会运动近几年有激进化的趋势，但即使发生长期七十九天的雨伞运动，仍框限在「一国两制」的架构中，尚无法改变香港基本的政治体制与中国关系。相对来看，社会运动对于台湾内部体制与外部关系转变的可能性比香港要高，例如，太阳花运动虽然没为台湾带来太大的社会变革，但也影响两岸相关协议签订的进程，并间接促成再次政党轮替。即使台湾人再怎么不满两党轮替的结果，在香港人的眼里，政权转变仍是遥不可及梦想（叶荫聪，2014）。

虽然，港、台在政治、经济发展，及面临的内部及外部处境各有不同，不过，这几年两地媒体的独立与自主，却共同受到政治与商业媒体的威胁，也发展出具有在地特性的另类媒体响应各自的政治与经济的问题。

香港在英国统治时期言论及新闻较为自由，回归中国后，虽然传媒市场

竞争依然激烈，但在言论控制却相对严苛。而台湾从 1988 年解除报禁、1993 年开放广电媒体，政府虽然较少透过政治力量干预直接媒体，但大型资本集团，包括媒体本身，或者相关的外部经济体系，反而成为操控言论自由的主要力量。

限制言论自由的力量不只是来自国家权力，资本更是不能忽略的控制力量，特别是国家与资本同盟更是对新闻自由及言论表现的极大威胁。事实上，随着新自由主义的「圈地运动」扩大，私人资本逐渐扩张，作为「公有地」的媒体受到跨国资本扩张及媒体集团化的影响，原有的公共性受到极大的戕害（罗慧，2012）。

面对言论日益紧缩，各地公民社会也思索响应之道，改革媒体，甚至夺回媒体的声音与行动未曾间断。

台湾过去在党国体制的威权下，党外杂志、地下电台、另类录像带、民主台等另类媒体企图突破主流媒体设下的框限（管中祥、张时健，2005）。解严之后，台湾的另类媒体并未因威权体制解体而消灭，因特网兴起后，包括，《南方电子报》、《苦劳网》、《环境信息电子报》、《莫拉克新闻网》、《公民行动影音纪录资库》、《上下游 News & Market》，以及曾经坚守另类发声的《台湾立报》、《破周报》、《四方报》等另类 / 独立媒体，不只弥补主流媒体的不足，在许多议题上，更率先引发社会关注，反而成为近年来监督政府及财团重要力量。

香港早期不少独立刊物多为民间团体所办，非营利性质，以社会思潮辩论为主，甚至是某些特定思想理论的鼓吹。不过，2003 年香港「七一游行」时，新兴的网络媒体发挥了重要的社会动员作用（李立峰、陈韬文，2013，页 262）。香港市民利用互联网互通讯息，制作针砭时弊、讽刺政府的内容，从而揭开网络动员的序幕。七一游行后，不少人感到香港媒体自由受到压制，纷纷利用互联网筹办网络电台及网站，较著名的包括《Radio 45》、《香港人民广播电台》等。而透过群众集资，成为香港社会运动重要基地的《香港独

立媒体》也在七一游行后成立（叶荫聪，2009，页 231）。晚近几年包括《辅仁媒体》、《主场新闻》、《热血时报》、《社会纪录频道》、《D100》、《G点电视》、《惟工新闻》¹等香港网上媒体陆续出现，不论立场是「左」、是「右」，或是站在「阶级」、「性别」运动位置的行动者，也纷纷透过因特网设立媒体传达理念、动员社会。

虽然，港、台两地近年另类媒体有蓬勃发展的趋势，但各自发源什么样的历史条件与社会脉络？又展现出什么样的独特性？本研究将以香港、台湾的另类媒体为研究对象，了解并比较两地另类媒体发展的差异。选择台湾与香港，一方面是要回应「今日香港，明日台湾」的简化说法，希望透过经验研究，更细致地了解两地社会运动与另类媒体的差别与相互关连；另一方面，台湾、香港有其文化共同性，但在另类媒体发展相对应的政治体与媒体制度有所不同。香港在英国统治时期言论及新闻较为自由，但 1997 年回归中国后，虽然传媒市场竞争依然激烈，但在言论控制却相对严苛，特别是 2003 年，香港基本法第 23 条的争议，造成香港言论自由极大的威胁（王禄霞，2007）；而台湾脱离党国体制后，媒体自由化虽然带来短暂的多元言论，但日趋商业化与垄断后，弱势声音渐遭忽略。

事实上，各国另类媒体的生存型态，往往因其所处历史条件与社会情境及经营者角色定位与经营目的而有所不同，以响应各自的政治与经济环境，以及相异的历史处境，令人好奇的是，两地的政经与传媒环境何以促成各自另类媒体的发展？不同的历史阶段，另类媒体的发展又有什么差别？这两个政治与媒体发展相异的地区，作为补充，甚至对抗主流媒体的另类媒体又展现出什么样的面貌？

本文希望透过系统的整理、分析以了解上述疑问，并期待本研究分析

¹除此之外，也出现包括《端傳媒》、《香港 01》等资金及人员如同主流媒体规模及运作方式的网站路媒体，因而依李立峰（2015）对香港网媒的定义（详见后文），上述媒体不在本文讨论范围。

与比较结果，丰富华人地区的相关研究，并透过与香港经验的相互参照，累积在地学术能量，进一步作为港、台另类媒体具体实践的参考。

本研究将以文献分析、深度访谈，以及参与观察等方法回答上述问题。首先，爬梳港、台两地的政治发展、经济发展、传媒政策，以及与中国关系演变的相关文献与研究报告，了解两地媒体自由与媒体环境的发展变化，整理出台湾、香港传媒变迁，厘清两地另类媒体其所处的历史与社会条件与发展样态；其次，由于香港有关另类媒体的研究相对较少，为能进一步理解香港另类媒体的发展样态，掌握另类媒体营运的内外关系，研究者于 2014 年至 2015 年间前往香港，针对主流媒体工作者、另类网媒工作者、相关学者专家（表一）进行深度访谈，了解香港另类媒体的发展历程及型态；最后，本研究也在「香港独立媒体」的同意下，参与其工作会议，了解其运作方式，作为文献分析、深度访谈的参照。而研究者本身也参与台湾另类媒体的营运，本文也会从研究者自身的经验考察上述的问题。

表一：本研究访谈名单²

编号	职称	访谈时间
A	香港资深媒体工作者	2015/08/18
B	香港另类网媒工作者	2014/09/02
C	香港另类网媒工作者	2014/09/06
D	香港学者	2014/09/06
E	香港学者	2014/10/30
F	香港资深媒体工作者	2014/09/02
G	香港另类网媒工作者	2014/10/30

²為尊重部分受訪者意願，本研究訪受訪者名單以匿名方式呈現。

壹、另類媒体的定义需考虑社会处境

「另類媒体」通常处于非主流的边缘位置，在不同的国家、不同的历史时期被冠以不同的名称，并有不同的类涵意义（Hamilton, 2000）。「另類媒体」有时被称作「基进媒体」（radical media）或「草根媒体」（grassroots media）、「独立媒体」（Independent Media），不仅只是为基进或另類观点提供平台，同时强调透过阅听人或公众自己的创造、生产和传布，促成更广大的社会参与，开创另類的公共领域（alternative public sphere）（Atton, 2002, p. 25）。

也有人直接以「行动者媒体」（activist media）指涉另類媒体的基进性，Waltz（2005, p.3）指出，所谓的「另類媒体」有时只是表现形式上的「另類」，但传布的仍是主流价值，但「行动者媒体」的不同之处在于，鼓动阅听众采取实际行动，参与社会变革。事实上，另類媒体不仅类型繁多，也立场各异，有强调阶级、性别的左派价值，也有偏向传统道德、国族主义的保守观点，例如，极右翼的政治组织，以及宗教、民族、种族的基本教义派认为其在传统媒体中遭到歧视，因而发展专属自己的信息工具宣传理念或扩张势力（Cardon & Granjon, 2010 / 许铁兵等译，2015）。因此，Downing 主张另類媒体非铁板一块，在分析与实践上，他以「基进媒体」的指称来强化来称呼另類媒体批判性与社会动能，以此与保守右翼的另類媒体有所区分（Downing, 2001, p. ix）。

Downing（2001）也强调，基进媒体源生于政治与社会运动，并且紧密相连。另類媒体提供提与在主流媒体听不见的声音，抗主流价值与权威，作为一种「底层公共领域」（subaltern public sphere）。而另類不仅是要推动社会运动与社会进步，其存在的本身亦是一种社会运动。

近几年台湾社会常以「独立媒体」形容这些相对具反叛性的媒体，不过，这种称呼反而不易突显另類媒体的进步性。简单说，只要资金独立、运作独立，都能称之为「独立」媒体。但独立媒体未必「另類」，也可能反而靠近

优势的权力体系，复制主流的「政治」价值。「独立」媒体也未必会站在弱势者的位置，让 / 为弱势发声，有些媒体即使在社会中发出异见，也可能只是某些异议/政治团体的附庸，不具另类媒体应有的主体性，其存在的目未必要促进社会的公共讨论，只是某种政治势力的传声筒（管中祥，2015a）。换句话说，财务或运作上的「独立」是另类媒体存在的重要条件，但「独立媒体」未必就是「另类媒体」。

严格来说，另类媒体是要站在主流价值与政体的对立面，透过报导、论辩、行动促成公共讨论与社会改革；在组织运作上，不同于中央集权、科层分工的主流媒体，强调内部民主、平行对等、共享共决的组织型态，甚至尽可能降低内部薪资的差异；在财政上，资金来源多样化、公开透明，公众集资为主要收入来源，不依赖少数股东及广告，「获利」不为股东所有，而是投入劳动生产的必要支出。换句话说，另类媒体不只是其内容是否关切弱势发声或具进步性，并要强调财政独立、运作公开、内部民主、资源共享等价值，本身就是社会改变、文化发展和民主化的重要机制。不但要提供另类的批判之声，更是要建立有别主流媒体运作方式的另类范例。也就是要挑战来自国家及资本的媒体垄断，塑造一个在社会、文化及经济上更公平的整体环境，并让公众不再只是传媒市场框架下的消费者，而是具有行动力量的主体（管中祥，2015a）。

不过，上述「另类媒体」的定义似乎过于理想与严苛，也难以说明不同地区特有媒体处境。一方面，每个地区的政经结构与媒体生态大不相同，有些地方，媒体只要能够「独立」恐怕就已相当「另类」，甚至在某些情况必须和政治反对力量及资本同盟，改革优势政体，无法用相同标准看待不同地区的发展。另一方面，非主流媒体的形态十分丰富，不同地区的养份与困境也会发展出不同形态的「另类」媒体，特别是因特网普及后，不仅让另类媒体在网络的发展更为多样，网络本身也成了重要的社会动员基地（管中祥，2015b）。换句话说，既然「另类」本身就是一个相对的概念，那么在一个社

会中什么算是另类，首先就取决于一个社会有什么样的主流媒体（李立峰，2015，页 73）。

李立峰及梁家权等人以香港另类媒体发展为例指出，作为「另类媒体」的网媒是有别于主流传媒的：前者相对小本经营，后者是大型资本企业；前者不少只但求收支平衡，后者以谋利作大前提；前者的经营者是因理念凝聚的社会有识之士、社会团体或只是平民，后者是资本家。是故网媒较愿意触碰敏感或主流社会忽略的话题，它在政治取态上较为进取，甚至摒弃「政治中立」的枷锁，更会积极介入政治活动，从而推波助澜（李立峰，2015）。也因此，一些香港学者最近几年开始针对「网媒」进行研究，便界定它们为所谓的「另类媒体」（*alternative media*；梁家权，2015）。

例如，长期参与香港另类媒体经营的行动者，同时也是学者的叶荫聪便指出，「独立媒体」（按：或称「另类媒体」），主要在财务及编采上独立于政府及执政党，通常以非商业性质运作的媒体，独立于媒体财团。不过，因为香港与其它地方一样，不少独立媒体在各方面对政府及商业机构都有不同程度的依赖，所谓独立性，只是程度之分（叶荫聪，2009）。也因此，本文对「另类媒体」的界定与讨论会因港台政经与媒体环境的不同发展而有所差异。

貳、台湾：从政、媒相互支持到独立自主、多元政治

台湾另类媒体的发展大可分为两阶段，前期是指威权时期的反对派媒体，主要对抗的是党国体制，第二阶段则是在媒体解禁及网络普及后的新兴媒体，他们对抗的是财团垄断后的国家与资本共谋的种种压迫。

早期台湾另类媒体崛起和政治反对运动密切相关，由于过去媒体垄断在以国民党为主的「党政军」之手，政治立场偏袒执政当局，对于各类新兴崛起的社会运动多予负面的评价，民众难以从主流媒体窥得争议性事件的全

貌。

看似严密的控制机制限制下，与党国机器相异的声音并非没有出口，随着台湾内部一连串政治改革运动的发展，连带的作为反对意见发声管道的媒介因应而生，进而形成媒体与政治反对运动相互支持的现象。异议的政论报刊，即党外杂志成了政治异议人士宣传政见、纠集民意、组织动员的唯一机关（李旺台，1993，页 28），不但政治运动走向杂志化，杂志也充满着政治的色彩。甚至 1947 年以来的几次包括组党在内的政治运动，都在政论杂志的培养下发展壮大（李筱峰，1987，页 271；包澹宁，1995，页 287），例如，著名的《美丽岛》杂志便企图以杂志社作为串连党外运动的根据地，进而形成一个「没有党名的党」。

1988 年解除报禁，党外杂志也失去生存的利基，但广电媒体仍掌握在「党政军」手中。不少媒体、政治或文化工作者为表达对政治及广电体制的不满，纷纷透过自行拍摄的「另类录像带」作为突破媒体障碍的先驱，例如，《绿色小组》、《第三映像》、《文化台湾影像工作室》等团体以影像纪录台湾底层生活及社会运动，同时作为政治与媒体抗争的工具；另一方面，早期的民进党及其支持者亦与另类媒体结盟，或自行经营另类媒体，作为宣传政治理念，对抗国民党统治工具。而其后的地下电台、第四台³也延续这样的脉络发展。

这些另类媒体的发展，虽不属于任何反对势力的「事业单位」，但却有不少反对党⁴的支持者或公职人员经营「非法」媒体，或直接担任节目主持人，并且得到反对党的大力协助。例如，民进党于 1990 年 10 月 17 日中常会中作出决议表示，第四台的联合组织「台湾民主有线电视台全国联合会」虽然不是民进党所经营的有线电视台，但基于党中央推动「电视解禁运动」，对于联盟的成立将乐观其成，并给予必要的协助（管中祥、刘昌德，2001）。

³ 「第四台」即為台灣有線電視的前身，早期因為台灣只有三家無線電視台，故非法的有線電視系統出現後，便以「第四台」稱呼，作為與三家無線電視台區隔。

⁴ 包括當時從國民脫離成立的「新黨」也經營地下電台。

因此，民主台的成立也成为民进党传播意识形态的重要信道，并藉由结盟的方式，为日后该党各项公职人员的选举扮演政治宣传的角色。

虽然如此，当时的另类媒体也让边缘的声音得以发声。例如，地下电台的出现也同样起因于政治与媒体的压抑，虽然大部分地下电台仍与反对党关系密切，但也有不少电台同时关注弱势的声音，呈现了边缘与非主流色彩，不受社会重视的原住民、劳工、妇女、同性恋等团体不但在地下电台中有发声的机会，也拥有自己专门的频道（管中祥、刘昌德，2001）。

解严前后，台湾的民主转型过程的另类媒体和政治反对运动息息相关，不同阶段的另类媒体运动形式与参与角色，除了因为科技的形式而有所不同，却都反应了其于政治反对运动的关系（管中祥、刘昌德，2001）。换句话说，虽然当时的另类媒体也提供劳工、性别、环保、文化等内容，但这些另类媒体仍受限于社会运动与政治反对运动的关系，反对党争取政治权力的目的下，成了政治异议者为了争取发言权利与争取民主制度的附带产物，依附政治反对运动而存在。

此阶段的另类媒体出现了「政治」与「社会」混杂型态，一方面，社会运动与反对党力量的结合，另类媒体成为反对势力的重要出口，但，社会议题与运动的多元与复杂性也能进而展现。

有趣的是，台湾民主化超过二十年，另类媒体依然挺立，特别是因特网普及后，另类媒体的发展更为发达。

无可否认的，台湾媒体解禁和民间的社会及政治运动冲撞密切相关，然而有趣的是，这种冲撞党国的反对力量、要求媒体开放与言论自由的呼声，却巧妙地与新自由主义（neoliberalism）的思维接轨。事实上，过去国民党国机器透过威权体制限制媒体自由，压制反对言论，但 1980 中期开始，国家却悄悄地开启了自由化进程。台湾的媒体也在报禁开放后，陆续开放广电媒体，不过，开放后的媒体表现台湾近几年不尽人意，不仅批判媒体之声未曾间断，更被视为社会乱源（管中祥、张时健，2005）。面对这样的现象，民

间社会也陆续出现不同类型的媒体改革团体及媒改行动，另一方面，也因为主流媒体败坏及因特网的普及，越来越多的另类媒体陆续出现，并且展现与前一阶段依附于政治反对势力的另类媒体截然不同的风貌。

1995年开始，陆续有《南方电子报》、《苦劳网》、《环境信息电子报》、《小地方新闻网》、《全球之声》、《公民行动影音纪录数据库》等另类网络媒体的出现，他们提供意见交换平台，让弱势者及志同道合的团体发声，维持了一定的公共性与开放性，同时也在促进社会变革。

传统上，另类媒体大多被认为扮演着非专业、非正式、非主流的补充性的角色，然而，这几年的发展，却不断打破既有框架，不但越来越多的正式组织，专业表现并不输给主流媒体，同时，有越来越多人投入另类/独立媒体工作。在监督政府及鼓吹社会运动上也扮演起重要的角色。

这阶段的台湾另类媒体有着多样类型的发展，整体而言，以报导公共议题、社会运动为主的另类媒体，大致有四种主要的型态（管中祥，2015b）。

一、另类媒体「集团」——《立报》、《破报》、《四方报》

这是由世新大学支持的另类媒体「集团」，虽称「集团」，但规模并不大，却有重要的社会意义。《立报》是具批判思维的教育报，有大量篇幅的社会运动新闻以及评论；《破报》则是强调青年发声，除了有各样的文化活动讯息，也对主流的文化价值提出反思与批评；而《四方报》提供东南亚移民/移工发声的管道，除了以该国语言（例如：越文、泰文）书写当地新闻，也有大篇幅版面让移民/移工畅所欲言，《四方报》也制播歌唱节目在有线电视及网络播出。不过，2014年3月31日，《立报》、《四方报》陆续重整，改变了原来的风貌，失去原有的批判性精神，《破报》也在毫无预警下宣布停刊，台湾第一个另类媒体「集团」也几近瓦解。

二、社会运动、集体作战——《苦劳网》、《环境信息电子报》、《公

民行动影音纪录料库、《上下游 News&Market (新闻市集) 》、《焦点事件》。

这几家另类媒体关注劳工、环境、农业，以及各式各样的社会运动与弱势议题，也较具组织性，大多为水平运作，重视内部决策的民主性，新闻工作者独立性较强，较不受到组织约束，有较大发挥空间，并多以网络原生，以文字书写，大量的图片或深入的分析为媒体特色。不但相对符合上述另类媒体的定义，也是台湾社会运动信息的重要骨干。

三、「乡民」正义—公民记者。

公民记者大多聚集于《公共电视 Peopo 公民新闻平台》、小区大学，以及诸多非营利组织也推动公民记者培力课程或组织。2013 年 12 月 1 日由优质新闻发展协会筹划的《We 公民新闻网》开播，是非营利模式的公民新闻平台，一年后因经费因素暂停营运。2016 年为因应台湾总统及立委选举，推出为期百日的公民新闻创新计划——《2016 大选公民新闻网》，立即吸引上百名公民记者登录，并有九所大学师生加入报导行列。

除了传统的「公民记者」，另一种更具机动性、实时性的「网络直播客」，也在这几年穿梭在各个社会运动场合。他们几乎为志愿者，平常有自己的工作，但社会事件发生时，便会透过网络彼此联系，进行分工，各自补位。香港「雨伞运动」时，台湾直播客也曾跨海提供技术支持。

四、独立媒体人。

独立记者和公民记者不同的是，他们是以新闻报导为本业，不属于任何媒体机构的自主记者，有些是从主流媒体悻然离开，有些则是在大学毕业

后就投入独立记者工作。独立记者除了自己报导，供稿给这些大众媒体，或与这些媒体合制新闻，或藉由这些媒体的通路传送新闻给大众，独立记者赚得稿费 and 能见度。

台湾的另类媒体或独立媒体工作者大致透过下列五种方式维持经营：

一是「母体支持」，过去的《立报》、《破报》、《四方报》大部分的资金由世新大学提供维持营运，但这种以「母体」作为主要资金来的作法，会让旗下媒体的存活决定在「母体」的手中。其次为「贩卖新闻」，部分的独立媒体工作者除了自主报导，也会与主流媒体签订合同，以个案或专题方式提供新闻，是典型的 Freelancer。「申请补助」是另一种作法，这些另类媒体会向大型 NGO 或政府申请经费，虽然可以有较充裕的资金，但其独立性容易引发质疑；第四则是以「社会企业」的方式经营，透过贩卖其它商品所得支持独立媒体的运作，例如，《上下游新闻市集》便是透过市集平台贩卖农产品，支持新闻部门运作，但此种作法则可能会造成「新闻」与「商品」在定位及利益上的冲突。最后则是「公众集资」为主要财政来源，这是最稳定，并且分散资金来源，较能维持营运的独立性。《苦劳网》、《公民行动影音纪录数据库》便属此类。虽然如此，财务仍是另类媒体最大的问题，相对于过去，台湾的另类媒体的财源更为多样且稳定，但公众的捐助仍属有限。

这阶段的另类媒体起因资本控制所造成的媒体乱象及公共事务无能，平时主要提供社会运动讯息及农业、环境、劳工、文化等多样另类与进步信息，并作为公众讨论的公共论坛，在社会运动时期，则扮演起信息传布与社会动员的角色。和前一期与政治运动相伴而生的另类媒体十分不同，不但关切的议题更为多样，财务更为自主，运作亦不依附政治势力。

参、香港：另类媒体与政治运动相伴而生

香港回归中国前的十数年间，港英政府匆匆推行民主政制，将殖民地政

府手中的政治权力逐步下放，包括引进议会制度，开放立法会选举，但这样的作法反而让即将接收的中国政府难以控制香港政治的发展（李少南，2015，页 5）。这也使得中国政府在香港回归前，便透过各种方式拉拢香港传媒。

虽然香港主权回归中国初期，特区政府在重要议题上要对中国政府言听计从，但当中央与香港本土发生严重冲突时，特区政府也要响应市民的要求，而为了使「一国两制」的声誉不在国际间受损，中国也不能经常公开地干预香港事务。这样的情况也反映于传媒的表现上，政权易手固然令媒体在一些问题上有所顾忌，甚至向权力倾斜，但商业传媒同时也有市场考虑，不少传媒工作者对新闻专业仍有所坚持，再加上国际间对香港新闻自由的关注，都使得香港传媒并未完全臣服于中港权力架构之下（黎佩儿，2013）。

前香港行政长官董建华曾经保证，特区政府是一个开放而又尊重新闻自由的政府，但事实上香港的新闻自由却是越来越糟。香港传媒除了本有的资本操控与商业主义，97 前后中国政府与商业媒体的结盟，更是影响香港新闻言论的重要因素。例如，香港记者协会在 1997 年的年报就已指出，中国官员对香港媒体的负面评论，反映了他们急于令本地新闻界驯服，而随着主权团移日益接近，中国政府越来越成功地令香港媒体在报导上适应变局。香港的新闻自由也因为各个机构改变言论立场及自我审查而受压制，特别是报导有关中国的题目，报章的社论立场软化，言论专栏寿终正寝（陈景祥，2015，页 53）。香港回归中国后，传媒市场竞争依然激烈，但在言论及新闻自由却受到严重影响，特别是 2003 年颁布香港基本法第 23 条，对香港言论自由极大的威胁（王禄霞，2007），另一方面，香港媒体也面临「再国族化」的处境，受到中国政府有形、无形的影响（陈韬文、李立峰，2007）。

整体而言，香港特区政府采用了中国政府眼中的传媒应有价值，亦即，传媒应承担「社会责任」的角色，并且要爱国、爱党，这种态度在危机时期尤为明显。例如，在「反国教运动」中，香港两大电视网—无线及亚视在立场上倾向香港政府，引发社会反弹，而另一方面，九七之后，媒体结构与立

场产生改变，新闻工作者也出现自我审查的情形（黎佩儿，2013）。

不只如此，在法例上，香港政府特意订立可能箝制新闻自由的法例，包括《缠扰法》、《电讯条例》、《淫褻及不雅物品条例》等，都被视为是特区政府为顺应中国政府而进一步收紧对媒体的控制。另一方面，虽然在《基本法》中订明香港人享言论、新闻及出版自由，这些权利也都由独立的司法制度所保障，但即使没有直接干预，香港媒体自我审查的情形或其他形式的干扰仍是存在（梁旭明，2012）。

进一步来看，愈来愈多媒体的拥有权易手予亲中商人、烽烟（phone in，即台湾的 call in 节目）节目的衰落、自我审查的加剧。随着中港文化渐渐趋同，新闻从业员和市民大众对中国的态度转变，香港传媒处理中国新闻时亦不如以往具有批判性。在这大环境下，香港传媒的言论空间逐渐变窄。这类问题也反应在当地媒体对社会运动的报导上。

不过，2003 年七一大游行似乎是为香港日紧缩的言论自由带来新的可能出路。九七回归以来的经济不景气、地产业萧条，以及「非典型肺炎（SARS）」爆发，社会长期的累积不满，借着有关国家安全立法的争议，全都带上街头。

...这个对民心影响很大...很多人破产了，自己的楼房没有了，资产没有一半啊，2003 年，还有一个健康的问题就是 SARS 出现，政府的处理让人民很不满意...23 条对香港人来说是很恐怖的，就是香港人基本上就是不信共产党的...第 23 条就是国家安全的立法嘛，我们惧怕我们的言论自由受到占据，好像是一把刀在我们头上还是在我们脖子上...（编号 A 访谈纪录）

超过 50 万人走上街头，不仅成功地阻挡了 23 条的立法，也促成了香港第一阶段网络另类媒体的发展。

90年代初，性别、性小众、人权和环保等新社会运动在香港兴起，这些团体透过行动主动写好新闻稿，把数据「喂」给记者，计算媒体效果，降低抗争的冲突性，吸引主流传媒的注意。这种作法有一定的效果，虽然当时香港七成的传媒掌握在建制派之手，但在意见市场定位及平衡报导的专业原则下，团体的意见大多能见报。不过，2003年七一游行后，主流商业媒体出现较严重的自我审查，社运界开始对主流媒体的运作较系统性的反思，质疑这些「作秀式」的行动是自我限设，而互联网的兴起也提供社运团体在主流媒体之外的另一个出路（林蔼云、叶荫聪，2011，页60）。一时之间，不少人感到香港媒体自由受到压制，纷纷利用互联网筹办网络电台及网站（叶荫聪，2009）。而这也促成第一阶段的香港另类媒体大量涌现。

2003年七一后，由立法会议员的大律师为核心的「基本法二十三条关注组」，改为「基本法四十五条关注组」，并起建《A45网络电台》，希望为香港的普选立法作好准备。七一游行后，关注组的律师团队希望与2004年由王岸然建立的《人民广播电台》（《人民台》）合并，建立一个由泛民主派共同的网上媒体，不过，由于《人民台》希望维持其独立性，拒绝相关建议。虽然如此，许多泛民的议员和名人，均转到《人民台》作节目。其后，《人民台》和萧若元于2005年开办的《香港人网》合作，制作了几个主打节目，在短短两年间，成为香港最有影响力的电台（林蔼云、叶荫聪，2011，页66）。当时民主派中的少数派，包括长毛（梁国雄）、黄毓民、陶君行、萧若元等也参与了当时网台的建制或主持节目。2005年，社会民主联机的曾建成也以打破电波垄断为名，非法使用FM102.8频道，以《民间电台》名义作无线广播，是香港向公众广播的第一个地下电台。

来自中联办及香港政府的政治力量，不但试图透过立法限制言论自由，九七以来，商业媒体也开自我审查，北京政府不断向传媒经营者招手，不少媒体老板、高级干部，早已北上高坐中国人大代表、政协委员宝座，根本不想与人民站在一起，也不愿作个永远的反对党。越来越多的媒体老板从传统

报人、文人转换成亲北京的巨贾大亨，即使较具批判性传统的《明报》、《信报》、《南华早报》也不例外（管中祥，2014）。这也使得在政治言论日益紧缩的香港，不少民主派政治人士开始透过网上广播试图开创大众言论传送的新渠道。

广播一直最受关注的主要都是政治人物带动的，大部分都这样，当然这些电台都有一些文化性的节目，都有文化运动的部分，但是主要开台主要带的人物都是政治人物，然后他们都是从香港的一些大事件里吸收群众的一些…都是从香港过去十几年发生的大事里面吸收他的群众（编号 B 访谈纪录）。

除了政治人物投入另类媒体的经营，2004 年后也有相对草根、倾向社会运动的另类媒体陆续出现。

在独立影像方面，1989 年就有类似台湾「绿色小组」的「录像力量」（Videopower）成立，他们进入社运现场及街坊，以影像介入社会运动，部分成员于 2007 年成立的《影行者（V-artist）》，强调把艺术还给人民，致力于创作关怀社会的纪录片，及进行影像媒体教育普及的工作。影行者不但纪录，也参与社会运动，并把影像制作的权力植基于草根街坊之中；2008 年 2 月，女同学社成立《G 点电视》，内部主要以同志文化及议题为主。另有也有不少独立短片的网站出现，例如，《Rebulidhk》（徐婉诗，2007）。

而在网络原生，专职新闻报导的独立媒体主要为成立于 2004 年的《香港独立媒体》。

香港社运团体「民间人权阵线」于七一游行后召开检讨会，讨论如何深化香港的民主运动。参与者不约而同地提出成立另类媒体的建议，而《香港独立媒体》的构思亦是对应着商业媒体自我审查的背景，提出要建立一个网上的独立平台。

《香港独立媒体》自许为报导者，也是行动者，不单是另类的「媒体」，也是促成社会行动的「基地」。2005 年底，征召民间记者采访在香港举行的世贸会议及反世贸集会，成为另类的消息来源，抗衡主流媒体报导。其后，香港独媒和民间记者多次发动和参与社会行动，例如：2006 年的「保树立人」、2007 年「保卫天星皇后码头」运动、2008 年「反对加强淫秽及不雅物品条例立法」、2010 年「保卫菜园村」和「反高铁运动」，以及 2012 年的「反国教运动」、2013 的「香港电视」运动，都可以看到他们积极参与的身影。

这阶段的香港另类媒体为了对抗来自中国政府的操控，以及商业媒体的自我限而成立，也尝试在主流媒体之外，透过网络进行新的可能。虽然看起来风起云涌，实际经营上却是困难重重。除了偏向社会运动、草根群众的媒体，例如，《香港独立媒体》、《民间电台》等能持续营运外，大多无以为继，特别是泛民主派人士经营的媒体，不是陆续结束营运，便是重组再合体，成立新的网媒。

有些没有资金，有些没有人才阿。因为那些政治有些是政治人物开台，希望一些年轻人继续去营运，但政治团体其实很难去维持一个广播的工作。每个礼拜都要广播每天都要广播，如果你不能稳定保持你有节目意思就是广播，然后他们也觉得很疲累阿！你要找不同的人过来做节目，所以有些人是做几个网台的节目的，都是那群人（编号 C 访谈纪录）。

网台风潮看似陆续消退的同时，民间的反抗越来越激励，香港逐渐成了陈韬文、李立峰等人所描述的「社运社会」（李立峯、陈韬文，2013）。而包括《香港独立媒体》在社运运动中扮演一定的信息传播及社会动员的角色。

2003 年香港七一游行后，香港公民社会日渐成熟，自发性的社会运动如雨后春笋般兴起，不仅上街人数动辄数十万，关心的议题也只不是反对中国

政府对港人政治的干预。相反的，也同时关切本土的文化、阶级、农业，如保卫天星与皇后码头、反对利东街拆迁、保卫菜园村，以及码工人罢工等保育议题（梁丽娟，2013，页 232）。其中最具代表性的是发生在 2009 年至 2010 间的「反高铁运动」。香港政府为赢得社会支持，在论述上则以「不建高铁，香港将会被边缘化」为主要论述，主流媒体也配合官方的说法，在争议期间经常引用「边缘化」作为报导兴建高铁事件的关键词，呼应香港政府正当化兴建高铁的政策（梁启智，2013，页 193）。

「反高铁运动」虽然没有成功阻止兴建，但在民间的压力下，香港政府更积极地响应抗议者的要求，包括答应协助「菜园村」迁村，并在立法会上公布更多有关高铁的计划内容与预算编列（梁丽娟，2013，页 232），不过，更大的意义在于，这群「80 后」5 的主要抗争世代，在主流媒体不友善的情况下，另外开出一条社会运动的道路，透过因特网、独立媒体、独立影像作为与社会沟通、动员群众的重要管道。

梁丽娟（2013，页 232）认为，「反高铁运动」的特色之一是社会运动与传统大众媒体正式分道扬镳，告别过去如「反基本法 23 条」、「六四集会」等主流媒体大量报导的依存关系，他们认为，传统大众媒体走向商业化与自我审查，并且在中国因素的干预下，不会维护香港政府的政策与价值，并且对激进的社会运动存偏见，无法反应真相。反高铁的群众虽然不再寄望或讨好大众传媒体，但这群 80 后的行动者赤脚苦行，包围立法会行动也吸引了主流媒体目光。不过，他们更主张透过网络及独立影片亦能另辟取径，弱勢发声，对抗主流价值，甚至部分成员，例如朱凯迪、叶宝琳、周思中等都是「香港独立媒体」的重要成员。

⁵ 「80 後」一詞源於中國，是指中國一胎化政策下出生的青年世代，原為沒責任感、頹廢、自私等。不過，在香港卻有另層意義，「80 後」出現於 2009 年，一群青年藝術家為紀念六四二十週年組成臨時性群體，以街頭藝術、讀書會、電影會等方式紀念六四（李祖喬、黃宇軒，2011，頁 126）。「80 後」後來廣泛運用在社會運動的青年聲稱與認同，是一種政治身份，也是動員青年的基礎。

即使如此，中国控制媒体的力量仍日趋加重，这样的问题在梁振英上台后更为严重。

无论是北京，或者是梁振英，他们对香港的控制跟打压愈来愈赤裸，愈来愈赤裸，为什么要这样？第一，他们怕香港会影响内地的民主的要求的；第二就是，他们也不习惯，对于中国的领土没有绝对的控制；第三当然是要掌握香港经济的主控权...（编号 D 访谈纪录）

中国和香港的关系越近密切，亲北京的商业资本对香港媒体的干预也就日渐提升。1984 年，香港的上市公司当中，只有百分之四是中国资金，1997 年，已经增加到百分之二十四，而到了 2013 年，香港上市公司的中资企业已经高达百分之五十六，即使北京政府不直接干预，这些大型资本也足以左右，甚至决定香港主流传媒的言论与生死（管中祥，2014）。2014 年九月正式退出《信报》经营的知名报人林行止就曾在专栏中提到，曾受到传统「左派」机构及亲北京的公司抵制，不在信报刊登广告。

因为经济的控制也慢慢增加嘛，因为你看很多内地的大公司也来香港，很多来上市，影响我们的股市，总部搬来香港，恒生指数的成份股，在今年年初应该超过一半是大陆的公司嘛，梁振英上台的时候，不但是个政治控制，也在经济方面要把人收编，要把香港传统的华资变成少数。（编号 E 访谈纪录）

不仅如此，跨国银行或本地资本也看准风向，从相对独立或自由派的报刊撤出广告。例如，这两年，汇丰银行、恒生银行、渣打银行、东亚银行及香港几家地产大亨的广告已经从《苹果日报》上消失；言论相对温和的免费报《am730》，也遭到中国建设银行、中信银行、中国银行，以及部分与中国关系密切的企业突然抽掉广告。

梁振英，他不介意去影响，譬如说过去董建华，据我了解，他不会去跟某一个商业机构，说你不要登广告，但是梁振英会...（编号 D 访谈纪录）

透过抽广告或取得所有权影响香港媒体自主报导的现象当然不是始于今天，只不过，与中国关系密切的大型资本对香港传媒的影响不下以往，并日益加深。

《苹果日报》没有中资的广告是很正常的，它从来都没有中资的广告，但是情况就是，两年前就是比较严重，就是本地一些很大的企业...就广告来说...这些企业在《苹果日报》下广告下了十几年了，好像是汇丰银行、渣打银行、东亚银行也陆续从苹果日报撤掉广告...（编号 F 访谈纪录）

2012 年的反国教运动，北京及香港政府已不再只是透过大众传媒进行文化操控，而是修改教科书，进行更根深蒂固的思想改变。这样的作法不仅引起中学师生、家长强烈反弹，香港社会也采取各样的反制之道，与此同时，梁振英担任特首后各样的紧缩政策，也让民众感到焦虑，许多新兴的网媒在 2012 年陆续出现，促成第二阶段香港另类媒体的发展。

这阶段出现的新网媒组成背景各异，相较于前期较为激进，关注焦点和运作模式也不尽相同。组成背景方面，它们有的隶属于政治组织（如《热血时报》和《破折号》），有的由资深传媒人和知名文化人成立（如《主场新闻》、《立场新闻》、《852 邮报》、《本土新闻》、《谜米香港》和《D100》），也有市民自发创立的（如《社会联合媒体》、《学舌鸟》和《Ragazine》）。目前香港最受欢迎的网媒都主打时政议题，这当然跟近年本地政治纷争加剧有关。不过，当中也有例外，譬如《惟工新闻》就专门关注劳工议题，另外也

有以政治《学舌鸟》和《坟场新闻》戏谑（political satire / parody）为主的网媒（梁家权，2015）。而近日出现的《蔓珠媒体》与《红气球》则是香港由社运组织经营，是少数关注性别政治与国际劳工的另类媒体。

新兴网媒相对于前期而言，更懂得发挥网络科技的特色，除了大量透过社群媒体转贴、扩散，制作专属 APP，方便智能型手机使用，大部分的网台也会将广播节目上传到 YouTube 让听众随时可听，并且制作精美的图片吸引读者的注意，甚至开始塑造网络名人、明星，制造认同。

在热衷政治的香港市民眼里，主流传媒一贯宣称政治中立、四平八稳、「各打五十大板」的新闻处理，变成了政治维稳手段。回归后，主流传媒企业陆续被政治势力所收编，自我审查日益严重，主流传媒和部分民众的鸿沟被越拉越大，到达不能愈合的境地，网媒的出现某程度上填补了这空隙（梁家权，2015）。由于香港与中国的紧张关系与日俱增，也激起了「本土主义」的思潮与行动。包括本土组织（如「香港本土力量」、「热血公民」、「本土民主前线」、「香港人优先」、「香港自治运动」）和本土派网媒（包括《热血时报》、《本土新闻》和《聚言时报》）也相继出现。另外，这股思想也为政客所吸纳。譬如，以往爱讲中国历史的立法会议员、前电台名嘴黄毓民近年也打出「本土、民主、反共」的政治旗帜，其经营多年的网台 My Radio 就改以本土理念作宣传号召（其口号是「爱香港，爱本土。Like MyRadio」）（梁家权，2015）。

严格来说，我觉得不能把这些「本土派网媒」看成是媒体机构，他是一种政治传播的模式，反正他要让那种用传播形成一种循环，所以他就把这个东西弄得非常非常完整，就是他在电台里面作的是参与的然后要出来选举...（编号 G 访谈纪录）

虽然，香港本土派在现实政治中仍处于边缘，但随着网媒的出现，大量散布排外言论、反中情绪，也让这些以「本土」为号召的网媒或政治团体，

取得在香港言论市场的一席之地。再加上，其背后相对应的政治组织，也强化了本土派的政治动员与政治实力。2016 年香港新界东立法会补选时，《热血时报》也作为「本土民主前线」候选人梁天琦的重要宣传基地。《热血时报》的要角黄洋达更在造势晚会上为梁天琦站台，2016 年香港立法会选举时，「热血公民」主席郑松泰参与选举，并取得席次，《热血时报》也扮演重要的宣传角色。不单只在论述上也逐渐朝向鼓吹本土主义，这类媒体也成为政治团体练兵，培养新人的基地，强化了本土派的政治动员与政治实力。

这阶段的香港另类媒体除了《香港独立媒体》等少数延续社运精神、草根实践的行动者，也多了部分从主流媒体离开而成立网媒的专业主义者，当然，在上阶段大展身手的「政治性网媒」也有了新的面貌，不单只是作为政治团体练兵，培养新人的基地，在论述上也逐渐朝向鼓吹本土主义。

肆、结论

另类媒体不但能让受压迫的团体了解自身的需求，弱势发声，并能创造论述，相互交流，形塑认同。这样的媒体具高度政治性，因为不但是作为底层社会对抗宰制阶级的工具，并且也发展出凝聚对抗意识的另类公共领域（Fraser, 1992, p.67）

另类媒体的政治性也与当地的政商及媒体环境有关，不同的政经结构，也会发展各自发展出应该其社会特性另类媒体。本文试图了解与比较形成香港、台湾两地另类媒体成立的历史条件为何（表二）？并且在此种历史条件下，两地另类媒体又发展出什么样的特性（表三）？

表二：港、台另类媒体发展历史条件比较

政治体制	台湾	威权体制走向「成熟」民主
	香港	港英殖民「过渡」到威权政体
传媒控制	台湾	从党国资本到新自由经济
	香港	从自由经济到党国资本
中国因素	台湾	间接影响、影响有限
	香港	影响传媒的主因

数据源：本研究制表

表三：港、台另類媒体特性比较

对抗对象	台湾	第一阶段对抗党国体制，第二阶段对抗资本
	香港	对抗党国与资本同盟
对抗型态	台湾	多元对抗、左翼发声
	香港	政治对抗、右翼崛起
政治关系	台湾	第一阶段与反对党关系密切，第二阶段较为疏离，较具主体性
	香港	与民主派关系较为紧密，甚至与政治同盟
财务状况	台湾	小额、多样、稳定、相对透明
	香港	少数资本为主、较不透明

数据源：本研究制表

1980年代，台湾逐渐脱离党国控制，但台湾民主化的转型过程，也是逐

步走向經濟自由化。八〇年代中期，國民黨對台灣的控制力量已大不如前，一方面，反對力量逐漸沖撞既有的威權體制，另一方面，台灣的國際政治空間不斷萎縮，尋求新的國際舞台便成了發展外交、突顯國際地位的重要思考。因此，國家機器面對此一合法性的危機，必須重新調整政策，在政治上吸納民間社會力量來穩定統治基礎，在經濟上，也開放資本家參與政治的空間，修改法令解除相關投資限制，開放跨國資本進入。

媒體環境也隨著政治局勢轉變，1988年陸續解除戒嚴、取消報禁，開放廣電媒體，新聞不再受國家檢查，但媒體政策卻深受新自由主義的影響，大量開放媒體，朝向利伯維爾場，然而，過去媒體在解禁之後，表現不如預期，不僅難以在政策上扮演好監督政府的角色，甚至排擠弱勢與邊緣的聲音，嚴重背離民主的理想。

而香港在1997年脫離英國政府國歸中國，當時，「一國兩制」響應了當時不少香港人的文化與心理需要，希望在政治上擁有自治的權力，在經濟上維持「自由的資本主義」（李祖喬、黃宇軒，2011，頁130-131）。雖然香港政權移交中國，但同時亦經歷著經濟發展的黃金時代，維持現狀和繁榮穩定的共識，催生了聯繫匯率的實施和土地供應的限制，形成了股市樓市的泡沫，為嬰兒潮提供迅速累積財富的機會。而中國改革開放，和本土中資集團的興起，創造了大量私有事業的發展空間（鄒崇銘，2011，頁103）。但隨著中國因素逐步影響香港社會，港人原本希望「一國兩制」能決定香港未來發展，或擁有內部治理決策權力的期待也逐漸幻滅。2014年8月31日，中國全國人大常委會正式通過決議，不讓香港人可以一人票透過民主程序選舉特首。另一方面，隨著游港的中國旅客漸增，以及「雙非」⁶問題日益嚴重，也引發

⁶雙非問題是指父母皆非香港居民（通常是指中國公民）在香港所生的嬰兒可取得香港永久性居留權，並可享有香港社會資源及福利，由於人數不斷增多，引起香港社會的強烈不滿，香港市民多次遊行抗議，甚至引發「蝗蟲論」的爭議。

越来越多香港居民与中国人民之间的冲突与对立。

香港的传媒也逐渐受到中国影响，原本在英国政府时期保有的新闻自由与专业主义，产生了严重变化。香港主流传媒所有权一个个转入亲北京商人的手里，反对派报刊的高层陆续遭到暴力攻击，地产大亨、跨国银行抽走广告，抵制自由派报纸，香港政府透过信息操控，喂养友好媒体，香港新闻自由陷入前所未有的困境。

简单说，两地的政治发展朝向不同的历程，台湾的政治体从威权体制逐渐走向较为成熟的民主体制，而香港则是从过去港英政府的殖民统治，经历短暂的「一国两制」，而近日中国政府对香港政治、经济、教育、传媒的控制则日渐加深。另一方面，两地政府在传媒管制的形式上也有所不同，台湾媒体在政治解禁后，从党国体制走向自由经济，也随之因为过度竞争造成媒体的公共事务无能，对边缘声音的排斥，相反的，香港传媒则从较自由开放的媒体环境逐渐收拢在中国政府及亲中资本之手。

两地不同的政经体制与传媒体制的发展，港、台的另类媒体也在不同阶段展现出不同的风貌。

台湾另类媒体的发展大可分为两阶段，前期是指威权时期的反对派媒体，主要对抗的是党国体系，第二阶段则是在媒体解禁及网络普及后的新兴媒体，他们对抗的是财团垄断后的国家与资本共谋的种种压迫。

会有这样的转变，主要是因为台湾政治解禁，经济政策走向自由化，操控媒体的力量从过去党国控制转到资本垄断，主流传媒虽然在政治立场上各拥其主，立场鲜明，但对于公共事务的讨论相对偏狭，甚至共同压抑边缘及弱势的声音。也因此，另类媒体所进行的政治对抗，不再是传统的蓝绿 / 政党政治，推翻党国体制的目的与思维，而是转而关切阶级、性别、环境、农业、种族等遭到政商联手压抑或忽略的多样面向。

相较香港，台湾的另类媒体的发展多元且稳定，不但关注相对左翼的进步社会运动，并且越来越多台湾的另类媒体透过公众集资、定期公开财务状

况与捐款征信，运作强调内部民主。而香港的另类媒体在本研究观察及访谈中发现，只有《香港独立媒体》的资金运作主要是依靠公众集资，财务较为公开透明。

香港的政治与传媒发展似乎与台湾走的是相异的路径，港英时期传媒生态相对自主多元，但九七之后，中国政府及特区政府联手透过法令限制，控制传媒所有权及人事权、抽广告、人事怀柔等多样手段，控制香港新闻自由，并且越演越烈。过去几年，香港的新闻自由状况持续下降。根据无国界记者发表的数据，2011 年香港的新闻自由的急剧恶化，排名下滑 20 位，排名第 54 位。2012 年，香港再次下跌 4 位，排名 58 位。到了 2015 年更是跌到 70 名。

香港政经力量的变化也让香港另类媒体有不同发展阶段，第一阶段的主要集中在 2003 年七一游行之后，经营者除了不同类型社会运动参与者，民主派的政治人物也投入网络电台经营，不过，由于人力及经费等因素，此阶段的另类媒体逐渐凋零，一直到 2012 年梁振英上台展现出较强的传媒控制力量，再加上「中国因素」的作用日益加深，也让了第二阶段香港另类媒体如雨后春笋般出现。

「中国因素」结合商业资本成了控制香港传媒最重要的原因，相对台湾，即使是 2012 年备受关注的「反媒体垄断运动」，起因来自反对与中国生意关系密切的商人蔡衍明的媒体版图扩张，也让「中国因素」在台湾媒体改革运动中正式浮上台面，不过，对比香港，「中国因素」对台湾传媒的影响仍较有限，大多反应在媒体经营者为考虑中国市场而自我设限，台湾另类媒体的出现也和「中国因素」没有直接关连。

政治力量驱动商业媒体在言论上的限缩，并为背后的政权服务，造成部分专业媒体人离开主流媒体创立新网媒，但这样的政治力量，也使得不论是第一阶段或第二阶段的香港另类媒体和政治团体的关系密切，或者以政治言论作为主要的市场利基。这些媒体往往有明显的政治立场，对既有的政治、

经济和媒体权力持批判态度，部分更与社会运动、政党或个别政治人物有直接的连系（李立峰，2015，页 71-72），香港的发展类似台湾第一阶段另类媒体的型态。不过，「中国因素」对香港政治与传媒的影响日益加深，这些与政治势力高度关连的另类媒体，亦随着互联网的出现，言论充斥仇恨、排外情绪或种族主义，甚至部份新右翼团体亦借助这股风潮而起（叶荫聪，2015）。

诸如《热血时报》等强调「本土主义」的右翼另类媒体不仅在平时作为传布「本土」思想，鼓吹排斥中国民众的信息节点，并大量报导其相关组织「热血公民」驱逐「水货客」的行动，甚至也与其所属或支持的政治团体相互合作，投入立法会及区议会选举，并取得席次。不论是第一阶段泛民主派政治人物经营的网台，或者现阶段本土派经营的网台，都与台湾另类媒体第一阶段部分党外杂志、民主台、地下电台的型态十分接近，不仅政治异议人士投入另类媒体经营，同时也作为反对派人士选举宣传、社会动员的重要工具。

不过，「右翼」另类媒体的现象在台湾现阶段的另类媒体并不显著，其主要原因在于，台湾经历多次选举与政党轮替，民主政治相对成熟，国族主义逐渐不是选举时主要政治动员的工具，而诸如台湾独立建国等国族论述也已进入到主流公共领域，或者在社群媒体中充足讨论，同时台湾的主要报纸，例如《自由时报》也是相关言论的重要出口。

现阶段的台湾另类媒体发展已跳脱国族主义，甚至是「蓝绿对立」的架构，随着国家资本化日益严重，成为对抗国家与资本共谋集团的重要基地，关切劳工、环境、性解放等进步的社会行动。而香港也有相对重视左翼运动的另类媒体，如，《惟工新闻》、《蔓珠媒体》、《红气球》等陆续出现，但影响力相对有限，老牌的《香港独立媒体》仍然一支独秀，虽然近几年也面临各样的挑战，但其草根、民主、社运、公众集资的风格仍让其维持一定的支持度与影响力，也成了至今存活最久，依然挺立的另类媒体。

本研究过文献分析、深度访谈、参与观察等方法探究、比较台湾、香港

另类媒体发展的历史条件、阶段差异，以及生存样态，企图了解港、台两地的政经及传媒环境何以促成另类媒体的出现？如何面对各自环境发展具当地特色的经营状态。然而，本研究仍仅为初探性研究，未来需针对港台两地另类媒体更具进行系统性、多面向的分析，才能掌握台、港另类媒体运作的内外力量如何影响其运作。例如，另类媒体与社会运动的关系即为重要的研究方向，过去几年，台湾及香港深受发展主义及中国因素的影响？两地的社运团体用采取什么样的回应策略？另类媒体在社会运动中扮什么样的角色？与社运团体保持什么样的关系？社运团体如何透过因特网、社群媒体进行理念宣传与社会动员？成效又是如何？台湾、香港在这方面有什么相似或相异之处？进一步来看，这几年「香港独立」、「香港民族论」的论述在香港社运及政治运动领域中逐渐发展，右翼的本土主义者不但经营另类媒体，参与社会运动，并且取得立法会席次，但这样的「本土主义」与2005年香港左翼社运团体主张的「本土保育」有所差异，这两种「本土」意识的具体实践为何？在另类媒体中如何展现？另类媒体又如何鼓吹这两种「本土」意识？而这与台湾近年来发展的「国族主义」及土地运动有何异同或关连？这些都可在未来进行香港、台湾相关研究时，作更深入的探究。

参考书目

- 王祿霞（2007）。〈香港传媒十年春秋〉，《传媒春秋》，2007(7):6-8。
- 李连江译（1995）。《笔杆里出民主——论新闻媒介对台湾民主化的贡献》：287，台北：时报文化。（原书 Berman, D.K. [1992]. *Words like colored glass : The role of press in Taiwan*. West review Press.）
- 许铁兵等译（2015）。《媒介行动主义者》。北京：社会科学文献出版社。（原书 Cardon, D., & Granjon, F. [2010]. *Media activistes*. De La Fondation Nationale Des Sciences Politiques）
- 李少南（2015）。〈一国两制下的社会与媒介变迁〉，李少南（编），《香港传媒新世纪（第二版）》，页 3-23。香港：香港中文大学。

- 李立峰、陈韬文（2013）。〈初探香港「社运社会」—分析香港社会集体抗争的形态和发展〉，张少强、梁启智、陈嘉铭（编），《香港。论述。传媒》，页 243-262。香港：牛津出版。
- 李立峯（2015）。〈网络另类媒体、政治传播与社会动员〉，李少南（编），《香港传媒新世纪（第二版）》，页 71-95。香港：香港中文大学。
- 李筱峰（1987）。《台湾民主运动四十年》。台北：自立晚报。
- 李旺台（1993）。《台湾反对势力—一九七六—一九八六》。高雄：五千年出版社。
- 李祖乔、黄宇轩（2011）。〈香港过渡期文化结构及「80后」作为文化解殖的方法〉，黄培烽、许煜（编）《80前后—超越社运、论述与世代的想象》，页 125-145。香港：圆桌菁英。
- 林蔼云、叶荫聪（2011）。〈情感动员的新一页〉，叶荫聪（编），《草根起义—从虚拟到真实》，页 57-93。香港：上书局。
- 徐婉诗（2007）。《影像政治：网上独立媒体 Rebuildhk 个案研究》。香港中文大学硕士论文。
- 梁旭明（2012）。〈回归后香港新闻自由的情况〉。上网日期：2013年11月30日，取自：http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=4651&Itemid=117。
- 梁启智（2013）。〈高铁争议中的边缘化和融合想象〉，张少强、梁启智、陈嘉铭（编），页 189-203，《香港。论述。传媒》，香港：牛津大学出版社。
- 梁丽娟（2013）。〈大众传媒与社会运动的前世今生〉，张少强、梁启智、陈嘉铭（编），《香港。论述。传媒》，页 205-242。香港：牛津大学出版社。
- 梁家权（2015）。〈香港：政治高压，百变丛生〉，管中祥 / 公民行动影音纪录数据库（编），《光影游击最前线—华人独立媒体观察》，页 156-183。台北：红桌文化。
- 许铁兵等译（2015）。《媒介行动主义者》。北京：社会科学文献出版社。（原书 Cardon, D., & Granjon, F. [2010]. *Media activistes*. FR: De La Fondation Nationale Des Sciences Politiques）
- 陈韬文、李立峰（2007）。〈回归十年香港的传媒和政治〉，《传媒春秋》，(7):3-5。
- 陈景祥（2015）。〈九七后的言论空间〉，李少南（编），《香港传媒新世纪（第二版）》，页 53-69。香港：香港中文大学。
- 叶荫聪（2009）。〈新政治力量：香港独立媒体的发展〉，《新闻学研究》，99: 221-239。
- 叶荫聪（2014）。〈分道扬镳，让运动走得更远更好〉，《香港独立媒体网》。上网日期：2016年5月30日，取自 <http://www.inmediahk.net/node/1029305a>。
- 叶荫聪（2015）。〈序二：媒体就是社会与政治〉，管中祥 / 公民行动影音纪录数据库（编），《光影游击最前线—华人独立媒体观察》。台北：红桌文化。
- 邹崇铭（2011）。〈从机会结构看 80 前与 80 后的社会运动〉，黄培烽、许煜（编），《80 前后—超越社运、论述与世代的想象》。香港：圆桌菁英。
- 管中祥、刘昌德（2001）。〈战后媒体反对运动〉。《台湾史料研究半年刊》，16: 22-54。
- 管中祥、张时健（2005）。〈新自由主义下的台湾媒体改革运动〉，《台湾史料研究》，24: 196-236。

- 管中祥 (2014)。〈黑金籠罩的香港傳媒〉，《獨立評論@天下》。取自 <http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/47/article/1924>
- 管中祥 (2015a)。〈公民不冷血：公民行動影音紀錄數據庫的社會實踐〉，管中祥 (編)，《公民不冷血—新世紀台灣公民行動事件簿》，頁 253-268。台北：紅桌文化。
- 管中祥 (2015b)。〈台灣：百花齊放，暗藏危機〉，管中祥 / 公民行動影音紀錄數據庫 (編)《光影游擊最前線—華人獨立媒體觀察》，頁 99-131。台北：紅桌文化。
- 黎佩兒 (2013)。《香港傳媒—新聞自由與政治轉變》。香港：天地圖書有限公司。
- 羅慧 (2012)。《傳播公地的重建：西方另類媒體與傳播民主化》。北京：社會科學文獻出版社。
- Atton, C. (2002). *Alternative media*. London, UK: SAGE.
- Downing, J.(2001). *Radical media: Rebellious communication and social movement*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fraser, N. (1992). *Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy*(pp.109-142). In C. Calhoun (Ed.), *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hamilton, J.(2000). *Alternative media: Conceptual difficulties, critical possibilities*. *Journal of Communication Inquiry*, 24(4), 357-378.
- Waltz, M.(2005). *Alternative and activist media*. Edinburgh, UK: Edinburgh University Press.

Comparing Historical Development and Predicament of Alternative Media in Hong Kong and Taiwan

Chung-Hsiang Kuang*

ABSTRACT

In regard to the development and experiences of alternative media in many countries, it should take into account not only the material bases and social conditions of alternative media conducting in technology, but also different running patters in every country due to its own social context and managers' orientations and running purposes.

Thus, while discussing the social practice of alternative media and the "strong power" of the inter-net, it needs to be further clarified: What is the external historical condition? What is the internal running system? How do the actors identify themselves? Furthermore, what kinds of predicaments exist between the actors and the running systems and how they are in relation to the local culture-political structures?

In order to answer questions proposed above, the study will take internet as the major practice field of alternative/independent media and confine case studies to Taiwan and Hong Kong, to explore the three aspects mentioned above and will make cross-nation comparisons as well.

Keywords: alternative media, China factor, independent media

* Chung-Hsiang Kuang is associate professor of the Department of Communication, National Chung Cheng University , e-mail: benlakuang@gmail.com

「民营」的公共媒体服务 — 马来西亚「担保责任有限公司」集资模式刍议*

庄迪澎**

本文引用格式

庄迪澎（2017）。〈「民营」的公共媒体服务—马来西亚「担保责任有限公司」集资模式刍议〉，《传播、文化与政治》，5:153-176。

投稿日期：2016 年 1 月 23 日；通过日期：2016 年 7 月 29 日。

* 笔者曾于马来西亚《燧火评论》网站发表数篇文章提出对独立新闻网站变化的观察和对创建「民营公共媒体」的想法，本文乃根据这些文章梳理而成。参见庄迪澎（2014 年 7 月 9 日；2014 年 8 月 15 日；2014 年 12 月 2 日；2015 年 2 月 27 日；2015 年 8 月 7 日）。另外，本文相关法律事宜的讨论，获法律专业人士饶仁毅先生和饶兆颖小姐提供专业意见，笔者谨此致谢；惟陈述中若有谬误，文责乃由笔者承担。本文初稿曾于「2015 华文报刊、新媒体与跨域连接——华文报业两百年国际研讨会」（2015 年 12 月 19-20 日，吉隆坡）上宣读。此外，笔者亦感谢《传播、文化与政治》两位匿名评审的指正与修订建议，对补强本文帮助匪浅。

** 作者庄迪澎为世新大学传播学博士学位候选人，e-mail: teckpeng.chang@gmail.com。

《摘要》

1998 年的「烈火莫熄」催化互联网的普及性和催生网络新闻业，而 2008 年第 12 届全国大选结果似乎又「激励」了更多有心人士进场创建新闻网站，各语文版本和风格各异的网媒相继冒出来，标志着网络新闻业进入热络的阶段，恰好是马来西亚网媒沿革第二个十年之伊始，却也处于一种「盛景中的窘境」，相继传出网媒停摆或所有权易手的消息。这种「盛景中的窘境」，反映的是网络新闻业所面对的一个残酷现实：尚未能如传统媒体那样找到一套成熟、有利可图的业务模式。至此，有一个值得集思广益的问题是，有无可能在政府介入市场运作和依赖点击率换算广告收益之外建设第三个选项，创建且维持一个「理想类型」（ideal type）的独立新闻网站，既能体现资金多元化、透明化，以及所有权公共化，又可避免过度商品化和成为点击率诱饵的俘虏，牺牲内容深度。本文旨在提出作者对此问题的初步想法，冀望经由集思广益和后续的深入研拟，探索以「担保责任有限公司」（Company Limited By Guarantee）的模式创建「民营」的公共网媒之可能性。

关键词：公司法令、马来西亚、集资、新闻网站、担保责任有限公司

壹、緒論

馬來西亞在 1994 年開放民眾使用互聯網，最初幾年談不上普及，直到 1998 年爆發時任副首相兼財政部長安華依布拉欣（Anwar Ibrahim）遭首相馬哈迪革職而掀起「烈火莫熄」（Reformasi）政治改革運動之後，始不但催化了互聯網的普及性增長，互聯網用戶從 1995 年的三萬人（0.1%）增加到 150 萬人（6.8%；Minges & Gray, 2002）¹，也先後催生了林林總總的匿名的、揭密的、反政府／國陣／巫統的「先行者」網站（庄迪澎，2009，頁 182），以及後來的正規新聞網站《當今大馬》（malaysiakini.com）。

「烈火莫熄」催化互聯網的普及性，互聯網反過來又大大影響馬來西亞的政治變遷，不但成了「烈火莫熄」訊息得以突破政府封鎖而大規模宣揚的重要平台，許多人亦認定它是促成 2008 年第 12 屆全國大選掀起「政治大海嘯」的重要成因，甚至時任首相阿都拉巴達威（Abdullah Ahmad Badawi）亦感慨忽略互聯網是執政黨選戰的敗筆（Mohd Sani, 2009, p. 146）。2008 年的大選結果似乎又「激勵」了更多有心人士進場創建新聞網站，各語文版本和風格各異的網媒相繼冒出來—例如 *The Nut Graph*、《馬來西亞局內人》（*The Malaysian Insider*）、《風雲時報》、《透視大馬》（*The Malaysian Mirror*）等—標誌著網絡新聞業進入熱絡的階段，而此時恰好是馬來西亞網媒沿革第二個十年之伊始。

在第二個十年里，網媒堪稱處於一種「盛景中的窘境」，雖然這邊廂不時有新的網媒冒出來，可另一邊廂却也相繼傳出網媒停擺或所有權易手的消息，形成一種「此起彼落」的景觀。而且，諷刺的是，雖然納吉在 2009 年出任首相以來，政府對互聯網言論和網絡行動主義（cyberactivism）的監視

¹ 以筆者個人經歷為例，筆者在 1996 年大學畢業、進入報社工作時，仍未使用互聯網，朋友和同事亦然。在報社採訪部使用的電腦也沒有互聯網連接，而筆者開始決心連接互聯網和開設電子郵件，正是因為 1998 年「烈火莫熄」正在如火如荼展開，熱切想要從互聯網和電郵跟進事態演變之故。

和压制日益严厉，但是这些年来造成网媒消亡的最直接致命伤，却不是政府的打压，而是经费困顿导致无以为继。

这种「盛景中的窘境」，反映的是网络新闻业所面对的一个残酷现实：尚未能如传统媒体那样找到一套成熟、有利可图的业务模式，甚至有许多新闻网站一例如《独立新闻在线》和 *The Nut Graph* 一像是社会性项目更甚于商业项目，仰赖经费捐赠而不是广告等业务所得来维持。然而，即便是企业投资、以商业模式经营的新闻网站，也未能实现收支平衡，还惨亏甚至负债累累。至此，有一个值得集思广益的问题是，吾人究竟有何模式可以建立且维持一个「理想类型」(ideal type) 的独立新闻网站，而且能够体现资金多元化、透明化，以及所有权公共化，同时避免过度商品化和成为点击率诱饵的俘虏，牺牲内容深度。本文旨在提出笔者对此问题的初步想法，冀望经由集思广益和后续的深入研拟，探索以「担保责任有限公司」(Company Limited By Guarantee) 的模式创建「民营」的公共网媒之可能性。下一节将先检视马来西亚网络新闻业的经营状况。

贰、网媒窘境与第三条道路

2008 年 3 月 8 日「政治大海啸」所产生的政局变化，不仅产生了更多网媒浮现的局面，更重要的是出现一个值得进一步考察的重要变化：2008 年之前浮现的新闻网站多数是专为创办原生新闻网站而成立的小规模资本公司，2008 年之后则已有资本相对雄厚的媒体企业和非媒体企业进场，包括地产商许志国创办三语《每日蚁论》(*The Ant Daily*)、星报媒体集团前副主席李福隆 (Vincent Lee) 创办英文《辣酱》(*Cilisos*)，以及早在 1994 年已创办财经报纸 *The Edge* 的屋业发展商童贵旺先是在 2012 年创办走专题报道路线的新闻网站 FZ.com，后于 2014 年收购新闻网站《马来西亚局内人》。

这些规模较大的企业进场经营网媒，看似昭示了网络新闻业前景看俏，现实却可能适得其反。在此一看似网络媒体盛景之景观中，亦频传新闻网站油尽灯枯的消息，光是从 2011 年至 2015 年，至少有六家新闻或评论网站因资金耗尽而无以为继，而且多数仅是昙花一现，最短的仅维持半年。2005 年

创刊、2011 年陷入财困的《独立新闻在线》经过员工为期一年自救行动后，在 2012 年停刊，是这六家停刊网站中维持最长时间的一家（见表一）²。

表一：2011 年至 2015 年停刊的新闻网站

新闻网站	版本	创刊日期	停刊日期	维持时间
独立新闻在线	中文、马来文	2005 年 8 月 9 日	2012 年 8 月 31 日	七年
The Nut Graph	英文	2008 年 8 月 15 日	2014 年 7 月 28 日	六年
风云时报	中文	2009 年 4 月	2011 年 2 月 1 日	两年
The Malaysian Mirror (透视大马)	中文、英文	2009 年 6 月 24 日	2011 年 12 月 (日期不详)	两年
7 彩	中文	2012 年 9 月 30 日	2013 年 4 月 1 日	半年
The Ant Daily ³ (每日蚁论)	中文、马来文	2013 年 12 月 26 日	2015 年 10 月 15 日	两年

数据源：作者整理。

财力相对雄厚的新闻网站，境况也不见乐观。以三家主要英文网媒企业为例，仅《当今大马》一枝独秀，不但在 2013 年创下 36 万 1130 令吉（约新台币 274 万元）的税前盈利和 42 万 3651 令吉（约新台币 321 万元）的累计盈利，同年 11 月 15 日宣布推动「一人一砖」募款运动，目标是筹集 300

² 另有在 2012 年 10 月创刊、走专题报道路线的新闻网站《FZ.com》在 2014 年 7 月 1 日停刊，但原因是其业主 The Edge 媒体集团在同年 6 月兼并了《马来西亚局内人》，为了避免资源浪费，而不是因资金问题而停刊。

³ 《每日蚁论》的业主许志国媒体私人有限公司在 2015 年 10 月脱售《每日蚁论》，新业主仅保留英文版，原有的中文版和马来文版自 2015 年 10 月 15 日起停刊。

万令吉（约新台币 2273 万元）来置产（〈携手为新闻理想立基 一人一砖共筑《当今》〉，2013 年 11 月 15 日）⁴，而且求仁得仁，在 2014 年 11 月 22 日以踌躇满志的姿态迁入斥资 700 万令吉（约新台币 5304 万元）、占地一万平方呎、楼高三层的新办公大楼，欢庆创刊 15 周年。

创刊于 2008 年的《马来西亚局内人》的访客人数（unique visitors）虽仅次于《当今大马》⁵，且有后来居上之势，业绩却差强人意。其股权在 2014 年易手，应是资金无以为继——原有业主 TMIDOTCOM 私人有限公司光是 2013 年和 2014 年的税前亏损分别为 280 万 780 令吉（约新台币 2122 万元）和 91 万 8495 令吉（约新台币 696 万元），累积亏损高达 866 万 1328 令吉（约新台币 6564 万元），另有债务达 956 万 9335 令吉（约新台币 7252 万元）。最近的变化是，《马来西亚局内人》在 2016 年 3 月 14 日上午宣布停刊，而且在当晚午夜 12 时便关掉网站，读者无法再访问。据其新业主 The Edge 媒体集团的说法，它们自 2014 年收购《马来西亚局内人》迄今二十个月里，亏损了大约 1000 万令吉（约新台币 7578 万元），而且未能找到买家，只好关掉（“The Edge Media group says failed to get buyers for TMI, lost RM10m”，2016, March 14）⁶。

⁴ 認購一塊磚，價格為 1000 令吉（約新台幣 7578 元），捐贈者將獲得等值的訂閱和廣告配套，名字也將刻在新辦公樓的「支持者之牆」留念（〈攜手為新聞理想立基 一人一磚共築《當今》〉，2013 年 11 月 15 日）。

⁵ 根據馬來西亞數位協會與 comScore 公佈的 2015 年 8 月馬來西亞頂尖網路實體排行榜，《馬來西亞局內人》的訪客人數（unique visitors）有 93 萬 2000 個，在各類網站中排名第七，但在新聞類網站則排名第二，僅次於訪客人數 138 萬 7000 個的《當今大馬》，高於訪客人數 82 萬 5000 個的《星報》（The Star; comScore, 2015, October 26）。

⁶ 《馬來西亞局內人》停刊和關閉網站可能有不為人知的政治內情。其業主 The Edge 媒體集團旗下的兩份報紙《The Edge 財經日報》與《The Edge 週報》曾在 2015 年 7 月因報道首相納吉牽涉在內的一馬發展有限公司（1MDB）醜聞中一筆十八億美元的詐欺詳情，而遭內政部吊銷出版準證三個月，業主和高層也被警方傳召調查。The Edge 媒體集團成功經由司法複核否決了內政部撤銷出版準證的命令，但是警方的調查尚未結案。《馬來西亞局內人》本身則因在 2016 年 2 月 25 日報道馬來西亞反貪污委員會的監督小組建議提控被指在 1MDB 醜聞私吞七億美元的納吉，在第

近年一度积极扩展媒体业务的地产商、世纪大学（SEGI University）集团董事经理许志国所控制的许志国媒体私人有限公司，也是惨淡经营，2013年的税前亏损 992 万 1195 令吉（约新台币 7518 万元）、累计亏损达 1084 万 8411 令吉（约新台币 8221 万元）。它在 2013 年 12 月创办的三语新闻网站《每日蚁论》（*The Ant Daily*）经于 2015 年 10 月脱售，旗下另一新闻网站《热点在线》（*The Heat Online*）也在 2015 年 12 月 1 日宣布易主⁷。表二是上述三家主要英文网媒企业之盈亏情况。

表二：三家主要英文网媒企业之盈亏情况（货币：令吉）*

	当今大马		马来西亚局内人		许志国媒体	
	(Mkini Dotcom SB)		(TMIDOTCOM SB)		(HCK Media SB)	
	税前盈	累计盈亏	税前盈亏	累计盈亏	税前盈亏	累计盈亏
2014			-918,495	-8,661,328		
2013	361,130	423,651	-2,800,780	-7,742,833	-9,921,195	-10,848,411
2012	106,869	173,173			-	-927,216
2011	200,076	90,483				

数据来源：作者整理自上述公司提交给马来西亚公司委员会（Companies Commission of Malaysia）之报告。

*根据 2016 年 10 月之汇率，令吉兑新台币汇率为 1 令吉兑新台币 7.58 元。

二天遭馬來西亞通訊與多媒體委員會封鎖網站。網站被封鎖應是它無法找到買主的原因，但為何迫不及待地當天宣佈停刊、當晚關閉網站，背後是否有政治交易，目前還無從得知。

⁷ 《熱點在線》前身為 2013 年 9 月 6 日面市的紙本《熱點》週刊（*The Heat*），同年 11 月 23-29 日刊摘引已在國會公布的材料，以《全民關注大手筆首相納吉》（*All eyes on big-spending PM Najib*）為封面標題報導首相夫婦窮奢極侈之作為（包括羅斯瑪搭乘政府專機出國），結果遭內政部勒令停刊，直至 2014 年 2 月方獲准復刊（莊迪澎，2014 年 1 月 21 日）。不過，《熱點》復刊後不久，便停止出版紙本，改為電子版《熱點在線》。2015 年 12 月 1 日《熱點在線》易主，新業主為 Regal Edition 私人有限公司，《熱點在線》亦改名為《馬來西亞熱點》（*The Heat Malaysia*；Hoo, 2015, December 1）。

前述营业情景说明马来西亚网络新闻业「叫好不叫座」。互联网在 1998 年因「烈火莫熄」而快速普及起来，可归因于它发挥了三种重要作用：（一）突破主流媒体对安华 / 烈火莫熄的封锁，成为公众得知安华动向及言论的讯息来源；（二）揭秘，叙述政府高官贪污情况，甚至张贴机密文件；（三）动员群众，传达一场又一场的街头大集会的详情（庄迪澎，2008，页 2）。由于马来西亚的传统媒体多年来备受政府经由严厉的媒体法规和所有权控制从严管制，新闻自由和舆论空间紧缩，而在网络新闻业起步首十年（1998-2008）里相继创刊的新闻网站发挥了三种重要作用：（一）在高度同质化的舆论市场中提出异议，还原官方消音的新闻；（二）揭露国家机关的媒体控制动作及削弱其效率；（三）讯息来源广泛分散（庄迪澎，2011，页 242），形成异军突起的景象，尤其是《当今大马》抢得先机，在传统英文报章沉闷的官腔报道中迅速建立起品牌，迄今仍稳坐马来西亚网络新闻业的老大哥地位。

虽然《当今大马》是唯一实施付费订阅制的新闻网站，但它毕竟是网络新闻业的一个例外。订阅费固然是它最重要的收入，在 2008 年至 2012 年合计 2070 万令吉的总收入里，订阅费占了 40.6%（Finances, n.d.）⁸，但是其主要投资者和股东——（美国的）媒体发展贷款基金（Media Development Loan Fund）在 2001 年建议实行付费制以应付互联网泡沫挤破造成的广告消失危机时，这家网站的两位主管亦曾担忧读者抗拒及管理付费制所产生的新成本（Carrington, 2015, p. 7）。他们的担忧并非杞人忧天，在 2008 年大选之前，《当今大马》的付费订户仅大约 6000 个，直至在野党在此次大选大捷之后，方激增至接近 1 万 2500 个，但订户人数后来又下跌，至 2013 年大选方又反弹，在 2014 年达到 1 万 6039 个（Carrington, 2015, p.8）。

订户人数未必尽如人意，却会牺牲网站的普及性，这是订阅制的两难。以创刊初期的《当今大马》中文版为例，它在 2005 年创刊后一度和母体英文版《当今大马》一样实行订阅制，但可能因反应未如预期却又影响点击率

⁸ 《當今大馬》同時期的其他業務收入比例為廣告 33.5%、計劃資助 18%、手機服務 3.4%，以及其他收入 4.5%。這筆資料引自《當今大馬》的募款網頁：<http://building.malaysiakini.com/finances>。無顯示日期。

有欠理想，⁹不利競爭，後來取消訂閱制，直到 2011 年與《獨立新聞在綫》推行聯合訂閱制，消除了競爭因素，恢復付費訂閱制至今。《獨立新聞在綫》實施訂閱制之前，每天訪客人數（unique visitors）約有五萬多，實施訂閱制之後卻僅剩五千多，高達九成讀者不付費訂閱。擁有四種語文版本的《當今大馬》在 2014 年也僅有 1 萬 6039 個訂戶作為比較，《獨立新聞在綫》實施訂閱制的成果可說是與網民普遍上不愿付費訂閱新聞網站之現實相符。

《當今大馬》能依賴訂閱制獲得四成的收入，有兩個因素可以考察：（一）由於它是最早出現的正规新聞網站，1999 年創刊時並無競爭對手，在 2001 年實行訂閱制時，民眾對替代性媒體和訊息的期待有如渴驥奔泉，愿意掏錢支持；（二）由於它搶得先機，加上歷史較為悠久，業已擴展成一個內容分類相對多元、內容數量相對多的新聞網站，除非出現在這方面足以媲美的競爭對手，否則已訂閱的讀者愿意繼續訂閱，同時閱讀其他免費網站（例如《馬來西亞局內人》）。

而且，《當今大馬》并非憑着純粹的商業模式獲利、存活和擴展。迄今，美國的媒體發展貸款基金會仍是《當今大馬》的三大股東之一（持股 29.17%）¹⁰，而它有能力推展「公民新聞」（Citizen Journalism Programme）等多項項目來擴大普及面，是獲得亞洲基金會、加拿大國際發展機構、馬來西亞荷蘭大使館、自由之聲等九個國際機構捐贈經費的結果。此外，《當今大馬》雖有盈餘，但不論是 2011 財政年度的 19 萬 4037 令吉（約新台幣 147 萬元）或 2012 財政年度的 8 萬 2690 令吉（約新台幣 63 萬元；稅後盈利），對照它已多达 88 位雇員的規模而言，此額度恐怕還不足以支付雇員的年功加俸（莊迪澎，2014 年 8 月 15 日）。

易言之，《當今大馬》的案例未必能用來論證付費訂閱制可作為新聞網

⁹ 根據 Alexa.com 的統計，《獨立新聞在綫》於 2008 年 6 月在馬來西亞中文新聞網站中排名第四，而《當今大馬》中文版落在第六位（〈alexa.com 最受歡迎中文新聞網站 《光華日報》名列第 3〉，2008 年 6 月 4 日）。

¹⁰ 另外兩大股東是執行長詹德蘭（Premesh Chandran）持有 34.47% 及總編輯顏重慶持有 29.42%，其餘 36 位小股東合計僅持有區區 6.94% 的股權（莊迪澎，2014 年 8 月 15 日）。

站獲利和存活的通用模式。更何況，實施付費訂閱制，一方面許多讀者可能共享帳號，一人付費多人取用，另一方面網站內容經常被讀者轉貼到部落格或各式網站，沒有付費訂閱的網民亦能「搭便車」閱讀。於是，網媒作為「公共財」(public goods)的特質，比起報章等付費購買的印刷媒體更為彰顯。在這種價格機制運作不完整的情況下，相應就出現兩類機制，作為取得財源，決定傳媒內容的生產類型與水平的依據：第一大类仍在市場範疇內運作，此即傳媒廠商取得營收的方式，通常是差別定價、從廣告廠商或從使用者捐贈或訂費取得。第二大类則通常得由政府介入市場的運作，也就是立法要求使用者給付(執照)費用，政府直接編列預算，或對傳媒硬件(如電器製造廠商或空白DVD等)課征特別捐.....等等(馮建三，2012，頁86)。

在馬來西亞，第一大类是常見做法，但不無隱憂。第二大类目前僅能畫餅充飢，先談這點。就政府介入市場運作，以公帑補助創建和維持獨立媒體而言，依馬來西亞的政治現實，冀望政府有此作為，首先是無異於緣木求魚，其次是政府的「作為」可能比「不作為」更糟糕，以政策介入之名行干預和操控之實，反而不利獨立網媒之成長。國陣政府晚近雖因應傳播科技的沿革和經濟潮流而針對個別產業提出政策或行動綱領，例如「國家寬帶計劃」(National Broadband Plan, 2004年)、「國家數字化大藍圖」(National Digitalisation Master Plan, 2004年)及「國家創意產業政策」(National Creative Industry Policy, 2010年)，仍是以推動經濟轉型和以這類新穎的經濟活動促進經濟發展為目的，而非意在促進新聞傳媒的多元開放。

在野黨對此也是乏善可陳，(原)民聯在2011年公布的《橙皮書》只字不提傳播事業的改革，僅在「干淨、自由與公正的選舉」此一目略提「確保媒體給予所有政黨公平的空間」；它在2013年大選的競選宣言《人民宣言》(Manifesto Rakyat)，就媒體問題提出的三點承諾都只是局限在「為媒體鬆綁」此一基本原則¹¹，雖有提及「企業化馬來西亞電台與電視台(RTM)，

¹¹ 三點承諾為：(一)廢除所有限制媒體自由的法規，包括《1984年印刷機與出版法令》、執照程序和其他嚴苛的措施；(二)企業化政府擁有的廣播機構如馬來西亞電台(RTM)，並確保所有媒體企業如首要媒體集團廉正奉行媒體自由，以進一步發展廣電產業；(三)尊重媒體從業人員在不受政府干預的情況下，以自由且負責任

并确保所有媒体企业如首要媒体集团廉正地奉行媒体自由，以进一步发展广电产业」，但所谓的「企业化」带有要让国营事业有能力与私营企业竞争之含义，同时也带有将本求利、谋取获利最大化之目标，与国阵政府在 1983 年推动广电服务「私营化」和商业化乃异曲同工。对于推动其他公共传媒的成长，毫有着墨（庄迪澎，2014 年 12 月 2 日）。

虽然雪兰莪州政府在 2015 年设立的雪兰莪信息与电子商务理事会（SITEC）宣称，未来将成立天使投资基金会，为媒体带来一番新气象（郭振业，2015 年 9 月 29 日），但申请条件、补助形式、金额、审批标准等细节尚未明朗，对于促进网媒创业有多大帮助，以及有多大的政治因素介入审批决策，目前虽还言之过早，但以（原）民联自 2008 年执政雪兰莪州和槟州以来所展现的异议容忍程度分析，要免于政治因素的干扰，恐怕也非易事。

依赖广告收益维持网媒存活，应是最为人们所认可的获利途径。然而，不论是网媒自主招揽、广告商直接付费在网站上刊登的各种面积横幅广告（banner ad），或是已成网媒新宠的「每千次展示计费」（Cost Per Mille, CPM）、每次点击计费（Cost Per Click, CPC）及每个到访者计费（Cost Per Visitor, CPV）等网络广告投放方式，广告定价和收益都远低于传统媒体。以中文报纸《星洲日报》为例，其全国版整版彩色广告要价 5 万 5000 令吉（约新台币 42 万元）（〈广告价格表 2015〉，无日期），只要一天有十大版全版广告（实际上它每天不只十大版全版广告），就有 55 万令吉（约新台币 420 万元）的广告收入，这还不包括其他较小面积的广告；而且，为了容纳更多广告，报纸不时会增页或抽掉某些次要内容改刊广告。反观《当今大马》目前最贵的主页横幅广告仅要价每天 4000 令吉（约新台币 3 万元），即便是 Site Takeover 全页广告也仅要价每天 1 万 2000 令吉（约新台币 9 万元）¹²；而且，

的成熟方式經營媒體業（轉引自莊迪澎，2014 年 12 月 2 日）。

¹² 《星洲日報》之廣告價格乃取自它自 2014 年 12 月 1 日生效之廣告價目表，而《當今大馬》的廣告價格則取自於 2015 年 12 月 13 日讀取的《當今大馬》廣告價目表，取自：<https://goo.gl/X19Elc>。無顯示日期。不過，《星洲日報》網站的主頁橫幅廣告價格為每週 1 萬 500 令吉（約新台幣 7 萬 9568 元）（〈廣告價格表 2015〉，無日期），平均每天 1050 令吉（約新台幣 7956 元）；然而，迄今為止，《星洲日報》的主要廣

为了避免广告主刊登的广告在页面轮流出现的时间间隔太长，网站不得不限定横幅广告的数量。如此一来，报纸和新闻网站的广告收入落差之大，显而易见。至于网络广告，以谷歌 AdSense 广告为例，马来西亚的「每次点击计费」平均价格仅 0.04 美分（约 0.16 令吉；Phan, 2015, January 8），但即便网站有百万访客人数，会去点击广告的访客恐怕也微不足道。

即便如此，广告仍然是大多数网媒所认定的生存「王道」，尤其是以点击率换算收益的网络广告，因而极力推崇「点击率测量」和「网站分析工具」（web analytical tool）之应用（例如：郭史光庆，2014 年 9 月 4 日；2015 年 1 月 5 日；2015 年 4 月 20 日）。然而，此一追求点击率的趋势对新闻网站编辑方针的影响可能比传统媒体（主要是报纸）更加严重。「网站分析工具」的功能与电视收视率调查相似，就是告诉业者哪些新闻最多人读、最多人看完、最多人转发、最少人离开，然后根据这些数据来制作、呈现、部署、推广新闻产品，以便最有效率地吸引网民点击或流量，进而转化成最大的广告利益。于是，不仅是最能符合「用户」偏好的新闻题材会得到重视，写作方式和风格亦将迎合「用户」的口味而调整（庄迪澎，2015 年 8 月 7 日）。所以，晚近几年吾人可见简短和肤浅的新闻内容大行其道，求量而不是求质，甚至越来越热衷于刊登「内容农场」类的软性内容（例如农历新年必逛的商场、某地必吃美食，等等），以及仿效报纸的做法，把严肃场合的某些小细节写成花絮当新闻（庄迪澎，2015 年 2 月 27 日），也就不奇怪了。

存活固然重要，但吾人若抱着新闻网站应勿忘初衷的期许，应当忧心的是，此一追求点击率换算广告收益之情景，会否导致本末倒置，网络新闻业者在追求盈利的时候淡忘初衷，「新闻」首先是用来卖钱的「商品」，然后才是（甚至根本就不是）为了启迪民智或推动民主化等等（庄迪澎，2015 年 8 月 7 日），甚至导致网媒打压新闻自由和限制讯息自由流通的反抗精神，以及让异议得以声张的理想主义的实践，宣告衰亡（庄迪澎，2015 年 2 月 27 日）。

若有此担忧，在仍是画饼充饥甚至缘木求鱼的政府介入市场运作和依赖

告收益還是來自報紙的廣告。

点击率换算广告收益之外，有无可能建设第三个选项，创建且维持一个「理想类型」的独立新闻网站，既能体现资金多元化、透明化，以及所有权公共化，又可避免过度商品化和成为点击率诱饵的俘虏，牺牲内容深度？下一节尝试讨论「担保责任有限公司」模式，作为对此问题的初步响应。

参、「担保责任有限公司」模式刍议

提出设立「担保责任有限公司」经营独立新闻网站的设想，乃源自「公共广电服务」(Public Service Broadcasting)之概念。提起「公共广电服务」，自1927年转型为公共机构的英国广播机构(BBC)迄今仍为全球圭臬；英国以外，瑞典、挪威、芬兰、丹麦等欧洲国家，以及美国、日本、韩国、香港、台湾，乃至泰国，皆有公共广电服务。在马来西亚，马来西亚电台与电视台(RTM)仅为国营广电机构，谈不上是「公共广电服务」，要推动RTM公共化恐怕也是知易行难，虽说民间可以游说乃至施压，但决定权始终掌握在政府这一边。然而，在网媒日益普及的当下，吾人也许可以不必执着于「公共广电服务」，而是思考在「民间」实现广电以外的「公共传播服务」(Public Service Communication)或「公共媒体服务」(Public Service Media)之可能性。

类似例子，早有前例可循。1988年，韩国仍处于卢泰愚的专制统治下，主流新闻媒体的作风极为保守，超过200名新闻工作者因为敢言而被媒体裁撤(韩江雪，2014年3月9日)，当地知识分子和民主运动支持者期盼着一家较独立和「说实话」传媒的出现，展开了筹款运动，在三个多月内，捐款人数接近三万人，募集了四百多万美金，创办了《韩民族日报》；在《韩民族日报》营运后一年，第二轮筹款运动展开，成功在四万多位捐款者中募得逾一千万美金(黄英琦，2014年7月29日)。

《韩民族日报》的创办团队向捐款者送出股份，共6万5000人成为股东(黄英琦，2014年7月29日)，但规定每名股东持股不得超过1%，以确保所有权维持在分散状态，此特点使它特别偏重调查报道，专门揭露政府的贪腐丑闻，又或对大财团的举措严加批评，因而在高度集团化的报业市场中

脱颖而出，甚至跻身韩国三大日报的地位（韩江雪，2014 年 3 月 9 日）。

在台湾的其中两个例子有将自身定位为「运动的媒体、媒体的运动」，作为社会运动报道与发声平台的《苦劳网》，以及以影音形式记录公民运动的《公民行动影音纪录数据库（公库）》。

《苦劳网》(cooloud.org.tw) 发轫于 1997 年，最初是世新大学、政治大学等校的学生于世新大学社会发展研究所架设网站，收集台湾社会运动相关资料，直到 1998 年 9 月方正式定名为《苦劳网》(Brandon, 2014 年 12 月 22 日)。《苦劳网》的经费主要来自于小额捐款、网页制作，以及学术单位、政府文化部门直接或间接的补助（管中祥，2009，页 103）。《苦劳网》虽然规模小，但自 2007 年首获得台湾卓越新闻奖之后，2012 年和 2013 年亦再获奖（Brandon, 2014 年 12 月 22 日）。

至于《公库》(<http://www.civilmedia.tw>)，创建于 2007 年，最初属于行政院国家科学委员会数字典藏国家型科技计划二分项人文与社会发展子计划之公开征选计划，是以公民行动作为纪录的对象，摄制主流媒体忽略或扭曲的社会行动：透过摄制及访谈，让公民阐述对社会过程的看法，并将影音数据存于数据库中，供用户查询与理解社会事实（管中祥，2012，页 105）。该计划在 2012 年 10 月结束，《公库》不再获得国家经费补助之后，在 2014 年成立「台湾公民行动纪录协会」，希望透过社会大众的小额集资来维系长久运作。《公库》自 2007 年至 2015 年的八年里，已累积超过 2000 余则影音纪录（〈我们是另类媒体：公库！〉，无日期）。

马来西亚也曾有「公共传播 / 媒体服务」的实验，2005 年创刊的中文《独立新闻在线》(<http://www.merdeka-review.com>)、2008 年创刊的英文时事网站 *The Nut Graph* (<http://www.thenutgraph.com>)，以及 2014 年五月创刊的评论网站《燧火评论》(<http://www.pfirereview.com>)，可说是一种「准公共传播 / 媒体服务」——它们独立于政党和财团、依赖资助、非营利目的、免费让读者近用、较不注重商业模式（庄迪澎，2014 年 7 月 9 日）。然而，在企业设置和管理方面，它们毕竟还是「私有」、由创建者全权管理和承担盈亏的私人有限公司，而「担保责任有限公司」的建议，正是一种让此类「准公共」的新闻事业进一步公共化，成为「民间公共媒体」之设想。

(一) 何为及为何「担保责任有限公司」？

马来西亚《1965年公司法令》(Companies Act 1965) 第四条款之释义阐明,「担保责任有限公司」(Company Limited By Guarantee) 是指按照此一原则成立之公司: 公司成员(member) 的责任仅限于他们个别在公司备忘录里所承诺贡献给公司的金额, 在公司清盘时, 他们将承担的责任与这些金额相等。该法令第 14 条款允许人们注册成立「担保责任有限公司」来推动会员意欲开展的事业和活动, 即俗称的「非营利」(non-profit) 公司。

「担保责任有限公司」的会员人数无限制, 初始资金为至少一百万令吉(约新台币 758 万元)。它有别于一般私人有限公司的其中一个特点, 就是《公司法令》第 24 (1) 及 (2) 条款所规定, 公司的盈余和其他收入应用于其原来目的, 禁止派发股息给会员。换言之, 假使这家公司获利, 不论多寡, 所有盈余都只能为公司经营业务所用, 会员不得瓜分。

本文所建议的「担保责任有限公司」, 是以公众集资的方式成立, 资金来源可包含若干主要捐赠者, 外加广大公众的捐赠。但是, 集资工作并非一次性, 最理想的情况是有若干捐赠者定期注资(如每月、每季、每年), 小额捐款方面则应定期扩大捐赠者阵容或争取新的捐赠者取代已停止注资的捐赠者, 确保资金不断。「担保责任有限公司」的设置, 具有以下三个优点:

1. 资金来源多元化。虽然公司还是得维持若干较大笔金额的资金来源, 以保障财务稳定, 但众多小额捐赠积沙成塔可成可观的资金来源, 形成资金来源多元化, 降低个别捐赠者影响公司和编辑部营运的能力。资金来源多元化亦可消除读者对新闻网站为政党注资经营的疑虑。
2. 预防私人获利。「担保责任有限公司」和一般「私人有限公司」的其中一个重要差异是前者的盈余和财产不能用作会员分红, 可以避免众多捐赠者捐赠的资金落入少数会员的个人口袋。以「私人有限公司」设立公众集资经营的新闻企业, 假使未来有可观盈余或是置产且大幅增值之后, 有股东因个人原因决定退股, 或是他们的财产继承人无意参与新闻事业而决定退股, 并且要求按照股份比例支取公司资产, 原来的公众资

金便有成为私人获利的风险。

3. 限制广告左右编采决策。由于会员不可分红，确立其「非营利」之定位，较能保障管理者不为牟利（例如广告收益）而牺牲新闻专业。这不是说，拟议中的新闻网站非得拒绝广告¹³。广告收益也许仍是「民营公共媒体服务」必须经营的经费来源，以利长足成长，但是「非营利」的定位较能免于一般营利公司的股东期盼优渥收益的压力，舒缓经营者取舍广告时的两难，在是否接纳争议性的广告时有较大的自主性，避免广告利益左右编采决策，以及避免因网络广告收益的诱惑而以「内容农场」式内容争取点击率。

（二）企业架构设置构想

设立「担保责任有限公司」的初始资金是一百万令吉（约新台币 758 万元），会员人数无限制，但为了方便讨论，姑且假定有 20 位有志于筹办这家公共新闻网站的会员。理论上，这 20 位会员每人必须挹注五万令吉（约新台币 38 万元）作为初始资金，方足以设立「担保责任有限公司」。假使每位会员都有能力和意愿拿出五万令吉，而后续所需的资金经由众筹方式集资，当然是最理想的情况。假使大部份会员不具此财力，一个可考虑的方案就是这些会员以信托人的身份代表若干位捐赠人，例如每人代表 10 位有能力拿出 5000 令吉（约新台币 3 万 8000 元）的捐赠者，或是 20 位有能力拿出 2500 令吉（约新台币 1 万 9000 元）的捐赠者，余此类推。¹⁴

¹³ 「無廣告」而存活，未必是天方夜譚，2010 年獲得美國普立茲新聞獎（The Pulitzer Prizes）調查性報導獎的《親民》（*Pro Publica*）網站，就是標榜「獨立、非營利」、依靠慈善組織的資金運作的無廣告網站。在馬來西亞也有前例，總部設於檳城的民權運動組織「國民醒覺運動」（*Aliran Kesedaran Negara*）自 1980 年出版英文政論雜誌《激流月刊》（*Aliran Monthly*），堅持不收廣告，維持了超過 30 年（莊迪澎，2014 年 7 月 9 日）。

¹⁴ 雖說會員人數無限制，但考慮到管理和行政作業的問題，建議應自行擬定會員人數，例如 50 或 100 人。至於公司章程（*Memorandum and Articles*）應註明每個會員挹注多少金額作為初始資金，可另行斟酌。假使建議每人五萬令吉，其他人若意欲捐贈低於此金額的資金，可以交由某一會員代表。雖然《公司法令》並不承認這類

这仅是创建公司所需的第一笔资金，一百万令吉可能仅足以应付一年的开支。草创时期的后续营运经费有两大管道筹措：一是代表若干捐赠者的会员和董事部定期（比如每年）向目标明确的捐赠对象募款，二是借助日益普及的众筹（crowdfunding）设施向认同和支持此公共新闻事业的民众募款。要这么做，就得确立一个集资机制，其职能包括：（一）假使原有的捐赠者当中有人退出，则物色新的捐赠者接替，确保经费来源不断，以及（二）监督和审计公众交付给这些信托人的经费有妥善处理。

「担保责任有限公司」并非股权制，而是会员制，所有会员地位平等，并无单一或少数几个会员持有高比例份额的状况，可预防一般私人有限公司大股东垄断业务决策权甚至干预新闻编采方针。重大决策如变更公司章程，应由会员大会定夺。董事部的职责主要是管理集资、投资和资源分配事务，避免涉入编采决策；董事部成员建议除了会员代表，亦应有不具会员身份的捐赠者、总编辑和公民代表。由于事关公众捐赠经费和信托作业，应设有「审计委员会」监督股东和董事部的集资作业。

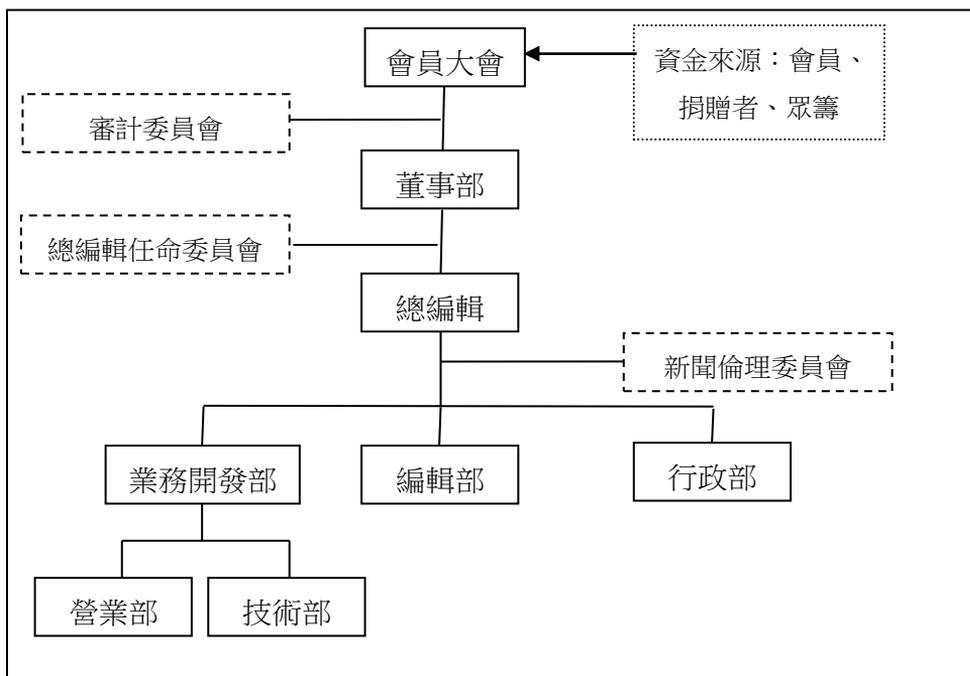
编辑部应享有最大的自主性，为了防止董事部动辄更换总编辑，以致影响编采自主性，建议设立「总编辑任命委员会」处理物色和遴选总编辑人选之事宜。编辑部虽应有最大的自主性，但作为理想类型的公共新闻网站，应主动面对公众监督，这方面可设立「新闻伦理委员会」，讨论阅听人的申诉、自发性检讨编采工作上的疏失和错误，以及防范广告利益影响内容，力求改善，打造优质媒体。「新闻伦理委员会」成员可包含编辑部代表、业务部代表、读者代表及学界代表等。

在管理编制方面，建议采取「总编辑挂帅」编制，即总编辑不只是编辑部主管，而是董事部以下整个公司的主管，除了编辑部，业务开发部和行政部等部门也是向总编辑负责。建议此编制的目的，是要避免重蹈传统媒体企业之覆辙，即营业部因广告、发行等业绩收益可观而在企业决策过程中掌握巨大影响力，左右编辑方针。然而，「总编辑挂帅」的编制并不是说总编辑

信託關係，但捐贈者和代表他們的會員之間仍可根據《1950年合約法令》明確訂立彼此的關係。

兼顾业务开发部的业务规划和日常作业，而是业务开发部仍有一位类似「营运长」(Chief Operation Officer) 的主管负责规划、开发和经营新闻编采以外的营利业务，以及网站功能之革新等等，但有重大和具争议性决策时应向总编辑报告及负责。图一为拟议的公共新闻网站企业架构。

图一：公共新闻网站企业架构



本文所提之建议，是出于打造「理想类型」独立媒体，虽说「担保责任有限公司」之构想于法有据，且不无玉成美事之客观条件，但仍得面对马来西亚的在地国情所可能造成之阻碍，包括（一）法律与行政限制，以及（二）长期募款的耐力，以及（三）缺乏业绩诱因与成本增长困境。

（一）法律与行政限制

虽然《1965 年公司法令》允许设立「担保责任有限公司」，但是「担保责任有限公司」能否用来经营新闻媒体业务，仍是灰色地带。尤其是以马来

西亞政府威权治理、对独立媒体不友善之政治环境而言，公司设立过程和设立之后，会面对哪些法律和行政障碍，恐怕无法精准预测。

根据《1965年公司法令》第24(3)条款订立的执照条件亦有规定，未经（国内贸易、合作社与消费人事务部）部长事前批准，「担保责任有限公司」和私人有限公司一样不得向公众征求捐赠或收取任何金钱。会员如何在合法情况下向捐赠者筹募经费，以及通过众筹设施所得之金额，如何挹注到这家「担保责任有限公司」，这方面的操作也是应该谨慎处理的问题。

除了公司注册的法律问题，捐赠者和代表他们的会员，以及董事之间存在的信托关系等等，如何以法律合理规范，避免失信等纠纷，都是有待进一步研议之事宜。

（二）长期募款的耐力

晚近几年，台湾和香港均有众筹成功的例子可考，包括台湾号称第一个以众筹模式经营的调查报导平台「weReport 调查报导公众委制平台」（we-report.org），于2011年12月创建，至今（2015年12月10日浏览）总赞助人数已达1114人次，资助61个深度或调查报导提案。在香港，英文网媒 *Hong Kong Free Press* 在2015年5月展开众筹，成功募得60万港元（约新台币241万元）建站，超出原定目标15万港元（约新台币60万元）。同年8月18日，香港资深记者吴晓东宣布提前完成300万港元（约新台币1209万元）众筹目标后宣布成立，最快今年12月开始运作民间通讯社 *FactWire*（周延，2015年8月20日；何雪莹，2015年8月11日）。

前述例子似乎鼓舞人心，但是要长期筹募足以维持营运的经费，显然不易。依靠公众涓滴集资维持的《苦劳网》和《公库》，均处于入不敷出的状况。据《苦劳网》2015年2月捐款征信所述，其每月定期定额总数约为新台币17万元，然而工作站运作中的6位成员薪资及相关行政成本，约在24万之间（宋小海、姜秀玲，2015年6月25日），明显入不敷出。《公库》的财政情况也相似，其2016年2月份财务收支显示，当月收入新台币13万2996元，支出23万504元，不敷9万7508元（〈纪录是为了促进理解—2016年2月捐款征信〉，2016年3月16日）。

马来西亚尚未有通过众筹方式创建的新闻网站，但是从《独立新闻在线》和 *The Nut Graph* 之创建，以及后来陷入财困获得民众捐款支持的经验来看，说明愿意慷慨解囊支持独立媒体者不乏其人。然而，一次性资助毕竟有别于长期赞助，假使吾人需要五年甚至十年的时间方能使一家公共新闻网站自力更生，或是始终无法自食其力而必须长期依赖众筹来存活，能否维持长期募款的耐力，以及捐赠者能否源源不断，仍是个考验。若是中文媒体，马来西亚华人社会每年至少捐助三亿令吉（约新台币 23 亿元）承担 60 所民办华文独立中学的开销（冯运达，2010 年 1 月 24 日），以及捐助 1290 所华文小学和各种社团和文教活动，已是沉重的负担，是否能说服各界长期支持公共网媒，委实有待考验。

（三）缺乏业绩诱因与成本增长困境

以「担保责任有限公司」的公司形式和公众集资的资金模式经营理想类型的新闻网站，有可能出现一种缺乏业绩诱因的情况，原因包括：1.非营利的观念可能导致团队里的主管不像商业媒体的主管那样背负收益业绩的压力；2.可以带来收益的业务与新闻网站的理念相悖时，为了坚持理念而放弃可以带来收益的业务，可能导致营业部门意兴阑珊。

这种缺乏业绩诱因的情况，将影响新闻网站未来能否自力更生；假使又未能确保充足的公众集资源源不断，将是雪上加霜。更何况，新闻网站的营运，每年所需的预算将随着日常固定开支（例如员工的年功加俸、油电和交通成本，等等）高涨而提高。

成本逐年提高而收入未能相应提高，对新闻网站的维系将产生恶性循环：首先它可能采取节流手段，因此不增加编采人员、不聘资深人员或不递补职缺，不仅会造成内容在质和量两方面的萎缩，亦将造成编采人员因沉重的工作量而倦勤出走。由于无法成长，甚至萎缩，与其他新闻媒体竞争的能力就大为减弱，最后走向衰亡。

本文乃对创建公共新闻网站提出一个可供各方研讨的初步构想，要具体落实，除了端看各方有心人士有无担当登高一呼号召集资之意愿，还得集合传媒工作者以外的法律、企业管理、会计、信息工艺等领域专业人士集思广

益，详细研拟创建「担保责任有限公司」的准备工作，妥善设计其架构和操作方式，确保此一模式能永续经营。

参考书目

- 〈alexa.com 最受欢迎中文新闻网站 《光华日报》名列第3〉（2008年6月4日），《光华日报》。取自
<http://news.sina.com/int/kwongwah/105-103-102-102/2008-06-04/09022956409.html>
- Brandon（2014年12月22日）。〈独立前行17年 苦劳网另类实践〉，《共志》。取自：<http://commagazine2011.blogspot.my/2014/12/17.html>
- 〈我们是另类媒体：公库！〉（无日期），《公民行动影音纪录数据库》。取自：
<http://www.civilmedia.tw/about>
- 〈纪录是为了促进理解—2016年2月捐款征文〉（2016年3月16日），《公民行动影音纪录数据库》。取自：<http://www.civilmedia.tw/archives/44327>
- 〈广告价格表2015〉（无日期），星洲媒体集团。
- 〈携手为新闻理想立基 一人一砖共筑《当今》〉（2013年11月15日），《当今大马》。取自 <https://www.malaysiakini.com/news/246701>
- 宋小海、姜秀玲（2015年6月25日）。〈苦劳劳权不断炊 号召百人每月捐款700〉，《苦劳网》。取自：<http://www.coolcloud.org.tw/node/82860>
- 何雪莹（2015年8月11日）。〈要众筹不要金主，让新闻回到没有干预的样子〉，《端传媒》。取自：
<https://theinitium.com/article/20150811-hongkong-mediacrowdfunding/>
- 周延（2015年8月20日）。〈新闻众筹 敢问路在何方〉，《亚洲财经》。取自：
http://www.asft.cc/business_coverage/20150820_zhouyan_xinwenzhongchouganwenluzaihefang/
- 庄迪澎（2008），《除了新闻自由，还有理念改造——马来西亚新媒体空间的创造与实践》，马来西亚策略信息研究中心主办「媒体与社会变迁」研讨会，2008年1月12日，吉隆坡 Quality 酒店。
- 庄迪澎（2009）。〈威权统治夹缝中的奇葩：马来西亚独立媒体运动方兴未艾〉，《新闻学研究》，99: 169-200。
- 庄迪澎（2011）。〈互联网驱动下的民主化与国家反扑：马来西亚网络媒体经验〉，《中华传播学刊》，20: 229-269。
- 庄迪澎（2014年1月21日）。〈《热点》停刊命运未卜新闻自由沦为首相特权〉，《公正报》，页8-9。
- 庄迪澎（2014年7月9日）。〈创建「民营」的公共媒体〉，《燧火评论》。取自：
<http://www.pfirereview.com/20140709>

- 庄迪澎 (2014年8月15日)。〈公共新闻「非营利有限公司」〉,《燧火评论》。
取自: <http://www.pfirereview.com/20140815>
- 庄迪澎 (2014年12月2日)。〈期许民联研拟传播政策〉,《燧火评论》。取自:
<http://www.pfirereview.com/20141202a>
- 庄迪澎 (2015年2月27日)。〈新闻网站向「内容农场」挺进!〉,《燧火评论》。
取自: <http://www.pfirereview.com/20150227>
- 庄迪澎 (2015年8月7日)。〈没到壮年,就开始衰老了?〉,《燧火评论》。取自:
<http://www.pfirereview.com/20150807b>
- 郭史光庆 (2014年9月4日)。〈没有新闻内容,只有新闻服务〉,《当今大马》。
取自: <http://www.malaysiakini.com/columns/273628>
- 郭史光庆 (2015年1月5日)。〈新闻网媒与「点击诱饵」大战〉,《当今大马》。
取自: <http://www.malaysiakini.com/columns/285370>
- 郭史光庆 (2015年4月20日)。〈网站分析:新闻室的新眼睛?〉,《当今大马》。
取自: <http://www.malaysiakini.com/columns/295799>
- 郭振业 (2015年9月29日)。〈大马须破旧立新 迈向电子商务时代〉,《东方日报》。取自: <http://www.orientaldaily.com.my/nation/gn204515331648>
- 黄英琦 (2014年7月29日)。〈韩民族日报的启发〉,《am730》。取自:
<http://www.am730.com.hk/column-218991>
- 冯建三 (2012)。《传媒公共性与市场》。台北:远流。
- 冯运达 (2010年1月24日)。〈学生增加 扩建校舍 华社每年付独中3亿〉,《南洋商报》。取自:
<http://www.nanyang.com/Newscenter/articleDetail.asp?type=N&ID=120168&sID=7&cID=10>
- 管中祥 (2012)。〈公民行动的声与影—「公民行动影音纪录数据库」的足迹与价值〉,《人文与社会科学简讯》, 14(1): 103-108。
- 韩江雪 (2014年3月9日)。〈《韩民族日报》——拉阔独立民间媒体的想象〉,《明报》。取自: <https://goo.gl/DmKtQq>
- Carrington, T (2015). *Advancing independent journalism while building a modern news business: The case of Malaysiakini*. Washington, DC: Center for International Media Assistance & National Endowment for Democracy. Retrieved from <http://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2015/02/CIMA-Advancing-Independent-Journalism-While-Building-a-Modern-News-Business-The-Case-of-Malaysiakini1.pdf>
- comScore (2015, October 26). *MDA and comScore Release Rankings of Top Web Entities in Malaysia for August 2015*. Retrieved from <http://www.comscore.com/Insights/Market-Rankings/MDA-and-comScore-Release-Rankings-of-Top-Web-Entities-in-Malaysia-for-August-2015>
- Finances (n.d.). *Malaysiakini.com*. Retrieved from <http://building.malaysiakini.com/finances/>
- Hoo, E. (2015, December 1). The Heat Malaysia - new management, renewed vigour. *The Heat Malaysia*. Retrieved from <http://www.theheatmalaysia.com/VIEWS/The-Heat-Malaysia-new-management-renewed-vigour>

- Mohd Sani, M. A. (2009). *The public sphere and media politics in Malaysia*. Newcastle, UK: Cambridge Scholars
- Minges, M. & Gray, V. (2002). *Multimedia Malaysia: Internet case study*. Geneva, CH: International Telecommunication Union.
- Phan, M. (2015, January 8). Top 50 countries high CPC Google AdSense 2015. *Toplist Tips*. Retrieved from <http://www.toplisttips.com/50-countries-high-cpc-ranking-google-adsense/>
- Rate Card for Malaysiakini.com (n.d.). *Malaysiakini.com*. Retrieved from <http://iframe.malaysiakini.com/en/http://fgmedia.my/ad-units/ad-placements/malaysiakini-en-bm-cn-home-page/>
- The Edge Media group says failed to get buyers for TMI, lost RM10m (2016, March 14). *Malaymail Online*. Retrieved from <http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/the-edge-media-group-says-failed-to-get-tmi-buyers-lost-rm10m#sthash.0PQ19U9A.dpuf>
- Suruhanjaya Syarikat Malaysia (n.d.). *Garis Panduan Memperbadankan Syarikat Berhad Menurut Jaminan (SBMJ) Di Bawah Akta Syarikat 1965* (依据 1965 年公司法令设立担保责任有限公司之准则) . Retrieved from <https://www.ssm.com.my/sites/default/files/booklet/Garis%20Panduan%20SBMJ.pdf>

A Feasibility Assessment

Teck-Peng CHANG

ABSTRACT

The *Reformasi* Movement in 1998 catalyzed the popularity of the Internet and the emergence of online journalism, while the outcome of the 12th General Election in 2008 seemed to have "encouraged" more players to establish news portals in various languages and models. This took place at the beginning of the second decade of the emergence of Malaysian online media industry, and marked the ushering in of a vibrant phase of online journalism. Such development, nevertheless, also represented a period of "dilemma in vibrancy", characterized by news portals forced to cease operation or being taken-over one after another. This "dilemma in vibrancy" reflects a harsh reality confronted news portals: They have yet to find a mature and profitable business model as traditional media. Thus, the question in contention – beyond the governmental policy intervention over marketplace and the reliance on hits-based advertising revenue, what is the possibility of establishing and sustaining an "ideal type" of independent news portal, which is publicly owned with diversified and transparent funding and devoid of the problem of over commercialization and becomes captive of clickbait at the expense of content quality? This essay aims to forward a preliminary proposal on establishing a public service news portal with public fund via the means of setting up a Company Limited By Guarantee.

Keywords: Companies Act, Company Limited By Guarantee, Fundraising, Malaysia, News Portals.

* Teck-Peng CHANG is doctoral candidate, Ph.D Program of Communication Studies, Shih Hsin University, Taipei, Taiwan. E-mail: teckpeng.chang@gmail.com

台湾电视新闻的「跟风」与「重复」，2014-2015： 一个外部性探讨

诸葛俊*

本文引用格式

诸葛俊（2017）。〈台湾电视新闻的「跟风」与「重复」，2014-2015：
一个外部性探讨〉。《传播、文化与政治》，5:177-209。

投稿日期：2016 年 3 月 22 日；通过日期：2016 年 10 月 16 日。

* 作者为资深媒体人，高雄中山大学公共事务管理研究所博士，现职新竹玄奘大学广播与电视新闻学系助理教授兼大众传播系主任。研究旨趣：次文化研究、媒体与公共事务、传播行为。E-mail: richerck67@hcu.edu.tw

《摘要》

现代的电视新闻环境之所以备受批评,在于新闻被视为商品,阅听人成为顾客,消费的喜好程度反映在收视率,这种企业化经营模式使新闻逐渐丧失「公器」的监督功能。

新闻既已商品化,电视台提供新闻商品愈能大量生产、多样化(diversity),才能降低成本,产生更大边际效益。在台湾,号称 24 小时提供信息的有线电视新闻台提供的新闻却多来自于报纸,抄袭报纸消息来源,产制与报纸相同的新闻成为电视新闻的基础,如此又窄化新闻多样化,提供重复信息以致矛盾丛生。

本研究从 2014 年 10 月 2 日至 11 月 18 日与 2015 年 3 月至 4 月期间的中午十二点午间新闻时段,监看台湾六家主流新闻台的新闻内容,新闻消息来自于报纸的比例第一波:TVBS 36.22%,三立 24.39%,民视 38.41%,中天 44.73%,东森 26.95%与年代的 26.32;第二波:TVBS30.79%,三立 20.02%,民视 31.20%,中天 30.21%,东森 18.90%与年代的 35.82%。「看报纸作新闻」成为新闻台产制新闻的工作模式,但对阅听人而言,却降低「知的权益」的基本权利,更产生信息负外部性的社会效应,所谓「媒体的社会功能」成为口实,新闻商品已经「论斤计价」,悖离传统新闻伦理,以整体社会资源的分配,新闻成本重复配置浪费,形成「媒体失灵」(media failure)现象。

关键词: 公共财、外部性、新闻抄袭、媒体失灵

壹、導論

台灣的電視新聞百家爭鳴，表面上「個人一把號，各吹各的調」，但仔細觀察卻可以發現，每一家號稱「新聞台」的有線電視台的新聞內容都是大同小異，尤其電視台的新聞編采運作，雖有獨立編制新聞部，卻嚴重依賴報紙、雜誌和網絡新聞信息，「跟」、「抄」、「追」其他媒體的新聞成為電視台記者每天必作功課，閱聽人接收新聞信息只是大量的文字轉化影音的形式不同，少有更多元、更深度的有用報導，「電視抄報紙」、「電視抄雜誌」、「電視抄網絡」是新聞圈生態，也是眾所周知的「秘密」，以整體社會資源分配，形成新聞成本的重複配置與浪費。

一、研究背景

台灣的電視發展早期由三家無線台「寡頭壟斷」，閱聽人只能被動接受各類節目安排，一直到 1993 年通過「有線電視法」，被稱為「第四台」的地下電視媒體才得有機會化暗為明合法經營（劉幼俐，1997，頁 8）。有線電視台為吸引觀眾，提升收視率，制作各類型節目，新聞也由過去「老三台」的一天三節新聞，改成 24 小時的新聞台運作，閱聽人增加新聞的選擇權，但也形成電視台高度的商業競爭，正式揭開市場導向的新聞環境，收視率躍升成為新聞編采機制的主角（林照真，2011），也就是新聞已經被視為可販賣的商品。

傳播學者 McManus（1994）研究新聞產制環境的企業管理導向變化，使得新聞變成商品（product），也迥異於傳統的新聞價值，閱聽人的身份轉變為顧客（customer），收視率等於「到客率」，是吸引顧客光臨的績效，成為新聞能否為市場（market）接受的判準。McManus 認為這樣的趨勢對於新聞組織和社會價值產生三項衝擊：第一，收視率導向的新聞採訪內容會以軟性報導為主；第二，未必有新聞價值的報導充斥報紙和電視版面；第三，攸關公眾利益的公共議題將會被忽略，大眾興趣成為新聞主流（張耀仁，2002；McManus, 1994）。

McManus 的研究大致符合台湾电视新闻的竞争环境。当收视率是新闻管理最重要的准则时，新闻制播为了吸引阅听人青睐，已有娱乐化、八卦化取向，显见媒体组织的常规会影响记者采访与产制新闻的考虑因素，臧国仁（1999）引用 McManus（1994）的研究，媒体建构新闻产品化的机制，透过外在信息取得素材成为新闻产品，已隐约揭示新闻引用、抄袭、重置意涵。

此一现象转化成台湾的电视新闻编采管理，导入收视率的指标效应，在要求「简单、快速、量多」的编采策略，引用其他媒体的新闻成为最直接的消息管道。只要 google 一下「电视新闻抄报纸」之类的关键词¹，就能发现众多「用『抄』不用『跑』的电视新闻」、「新闻不是用抄的」的批评，可见事实之一斑。

新闻环境改变的症结在于将新闻视为「外显性商品」(explicit commodity) 而不再仅以新闻「公器」(public instrument) 定位。因此，社会环境改变了新闻的系统结构，也牵动新闻价值调整，传统的社会教化与监督功能已经不再是新闻的无上要义，阅听人对新闻信息的认知效果，转换成顾客消费的身份，就不只是会刻意吸纳有用信息的一般理性公众 (public)，其身份已经纳入交易过程的重要元素。

商业化的新闻环境，还是有一般性信息提供的需求，具备公共财特性，也不必全然都以使用者付费的观点看待，因此会形成信息的外部性效应 (externality effects)。公共财可以看成特殊的外部性 (Rosen, 1997 / 叶嘉楠译, 2000, 页 81) 也是这个道理，因为新闻并不一定对所有阅听人都有帮助，对特定人而言，很可能产生负面影响，毁谤、揭发隐私或社会案件之类的二度伤害也层出不穷。

二、公共经济学的观察

大众传播影响个人意见、态度与行为，对个人的影响可能逐渐累积，进而转化成制度的变迁，影响社会发展 (Bryant, 2002 / 石义彬译, 2009, 页 5)，

¹ 關鍵字「電視新聞抄報紙」，<https://goo.gl/gnoKO5>，上網時間：2014年5月6日。

新聞又是傳播領域最具信息性的工具，媒體的組織結構也因為市場需求，新聞產制認知標準隨之調整，體現在制度的變革，響應市場現實與社會變遷。

McManus 體認新聞產制環境的商業化改變，却也挑戰新聞是「公共財」(public goods) 的既成事實，因為無論新聞內容如何變化，依然得不具敵對性 (non-rivalry)、也不具排他性 (non-excludability)，不會因其他人享用而減損財貨的內容、質量與數量，性質上依然是邊際成本接近零的公共財，消費者可以不付費的「搭便車」(free-rider) 方式使用新聞商品 (馮建三, 2007)。換言之，隨著社會變遷，新聞既是公共財，也同時具備商品的性質。進一步詮釋，媒體提供的新聞雷同度愈低，愈能產生較大的邊際效應，也就是愈多元的新聞更能提供消費者不同的選擇，間接促成多元社會的發展。

新聞既是公共商品，但因可被操作性，也具備私人商品特性，於是就有成本核算的管理機制。新聞的發展經歷免付費到個人部分付費的漸進過程²，具有公共經濟理論特質。只是新聞商品如何判定市場經濟運作效益？通常可以「效率」與「分配」作為評估標準 (Charles, 1988)。效率是幫助操作者得到更多有價值事物，也就是以最小的成本達到希望求取的目標 (Stone, 2002 / 顧建光譯, 2009, 頁 65)；相反的，即使存在更好的制度和更低成本，却无法妥善運作，就是市場無效率。但為顧及社會的常態發展，資源分配是重要問題。

分配是以公平性為主要判準，公平並非平均，公共財不具排他性，但不是所有民眾都適合，也非必要享用³，重點在於眾多公共財的分配如何達到適當公平，求得最適化分配。以民眾立場，公平分配公共財才能達到享用更多元、增進生活便利的目的，公共財的意義也是如此。只是評估公平性有相當多的歧見，市場機制能否有公平標準，考驗市場運作的成熟程度。

² 台灣的電視發展趨勢，1987 年解嚴有線電視的蘊釀與發展扮演重要革新角色，新聞資訊傳送不再只是依賴無線電波，有線系統業者也加入電視競爭市場。新聞內容的資訊性，免付費即可得到，屬於公共財；有線系統的傳輸功能是個人投資的私有財，必須付費才能享受頻道服務，但因資訊的特殊性，有線電視的新聞可視為「準公共財」。

³ 公共財最有名的案例是燈塔的設置，建造燈塔嘉惠眾多海上的船隻，即使國外的漁船、貨輪都會因為岸邊的燈塔，增加行船的安全性，但燈塔並非人人必須或適合使用。

二、研究动机与问题意识

台湾的电视媒体的新闻操作，从获取信息转化成新闻，经有线系统或无线电波传输，阅听人收到的新闻，许多都是来自报纸、杂志或网络信息，至多只是文字与影音的表现方式不同而已，无论抄袭、引用或是重制，报纸与其他媒体成为电视获取新闻信息重要的消息来源。近年来的传播研究，信息传播内容多样化有愈单调的趋势（Wakshlag & Adams, 1985），也就是一窝蜂的「跟风」现象，形成新闻多元化理论与事实的悖离。

新闻是信息性的公共财，但因信息市场的竞争，新闻投入市场的商品化过程，各电视媒体彼此更是「厮杀」白热化，从晨间、上午的新闻读报时间，到中午十二点钟的整点新闻，多数新闻信息与当日的报纸新闻大同小异，差别只是各电视台选取的观点和排序不同而已，收看中午十二点前的电视整点新闻，除了实时的突发事件，等于就是当天报纸翻版，长期下来建构出阅听人「电视抄报纸」的印象。只是到底有多少电视新闻是来自于报纸与信息重复效应，值得进一步探讨。

媒体组织为能符合成本控制，藉由报纸取得信息，再增加画面铺陈，依旧可以适用于不同类型的阅听人，但产出相同新闻内容，单一化的产品缺少竞争，为求内部稳定生产，可以忍受成本膨胀的操作过程，但可能随时增加重复的成本，在最稳定状态下产品缺乏竞争性，因为改变与竞争的不稳定性，必然增加生产的内部成本（Charles, 1988）。媒体宁愿增加重复与抄袭报纸新闻的可控制成本，降低改革风险，也不愿变革新闻采访的工作流程和风险，但一元化的「跟风」却增加社会外部成本负担，相对产生社会负外部性效应。

每天的电视新闻等于重复做同样一件「抄」的事情，重复编列新闻预算，也就是新闻的重复成本⁴，形成社会资源的浪费。就外部性影响，新闻重复反应出单一观点价值观，缺乏多元意见的舆论监督，更容易形成社会「从众效

⁴ 如果同一則新聞有六家電視台採訪，等於這一則新聞成本是六倍於原始成本；如果降低新聞採訪的重覆性，必定降低新聞成本，可以提供更多樣的新聞，對閱聽人而言，具多元的選擇性。

应」(band-wagon)的信息盲从外部性，民粹式的舆论引导，形成「媒体失灵(media failure)」，更无助于民主社会的多元发展。

贰、文献探讨

新闻信息具有公共财特性，民众享用并不需要额外付费。但新闻的商品化，电视台生产新闻产品已蕴含定价策略⁵，反映在新闻产制的成本考虑，以较低成本赚取较高利润，于是产生公共与私有的经营矛盾和外部性效应。

一、新闻公共性与公共利益(public interest)

当前的新闻已非纯粹公共财，也因为有定价思维的策略运用，新闻呈现过度市场导向而忽视公共性。

台湾的电视新闻，早期受到党政军介入，解严后却又快速的进入市场化的商品交易机制，缺乏真正的新闻自由与专业(林照真，2009，页204)。为免新闻流于公与私之辩，Dahlgren(1995)将电视媒体分成：「电视产业」(television industry)、「视听文本」(sets of audio-visual texts)与「社会文化经验」(social cultural experience)等三个面向界定公与私的传播特质，相互作用产生动力，从中找出电视媒体的公共性(方念萱，2002)。Dahlgren界定的媒体信息虽没有专指新闻，以媒体的产出效果，确实可以视为新闻传播的多元影响力。

公共特性一直都是新闻传播的重要价值。公共思想的渊源起自于希腊哲人Plato与Aristotle，Plato认为追逐个人利益会败坏社会风气，Aristotle提出经济活动会扭曲社会关系，只有透过政治才能重建社会伦理(刘蕙苓，2005)，都是强调公共性的众人之事，并且传达过度追求个人利益，会损及公共利益

⁵ 電視新聞的收視率影響到編輯策略，業務部的廣告與專案都有特定牌價，以收視率決定價格，未達基本收視率，新聞產製必須補足，亦即保證收視率的「CPRP制度」。此部分林照真(2009)有詳實的討論。

的价值。电视台抄袭报纸新闻，缺乏追求多元信息的动机，固然降低信息风险的不稳定成本，却也忽略新闻公共性的社会价值。

当今社会，公共利益可以当成建立公民社会的核心价值，也就是大多数公民赞同的政策（Stone, 2002 / 顾建光译，2009，页 23）。此一定义蕴涵社会发展中的认同精神，以新闻信息建构的多元社会，创造出以公民为核心的观点，其中也包含多元、创新、实质、独立（Croteau & Hoynes, 2006, pp.156-157）。电视媒体具有影音传播优势，能产生较深远影响，在新闻的独立性不受非专业干扰情况下，具有导引社会正向发展的能量，显然公共利益是创造一个多元社会的最大公约数。

二、新闻的商品化

新闻的商品化讨论，传播学者 McManus（1994）认为，将新闻定位成商品，阅听人的身份会转化成顾客、消费者，这是资本主义市场化导向的后果。传统的新闻定义已经无法诠释当前的新闻性质，媒体促进民生消费的积极功能（程宗明，2002），这个逻辑建构出电视台的营运策略地图，电视台生产新闻商品，业务部门配合商品推出项目营销，此时的广告主就是有权力的消费者，电视台为了提高利润，对外以收视率维持与广告主关系，对内撙节预算成为必要手段。

新闻环境产生质变，「新闻价值、成本考虑、宣传的吸引力与公共服务等因素，都扮演一定的角色，但最终看来，创造最大观众群还是最主要目标」（Moritz, 1989；引自林照真，2009，页 131）。阅听人变成顾客，也就是新闻的判准在于创造容易引起兴趣题材，抓住阅听人喜好，阅听人转化成顾客、消费者过程，新闻必须具有营销效果，市场因素的「投其所好」成为新闻专业的重要考虑。

其实新闻商品化并非近年来的发展趋势，早在八 0 年代美国的电视台已经接受广告主贴补新闻制作成本，导致电视新闻必须积极响应消费者需求（Meyer, 1987），也就是为「投『消费者』所好」开了先河。将新闻商品化从内部与外部两个面向观察，内部性的表现反映在新闻产制成本，外部性则

从市场价格转化成市场价值，反映在消费者喜好和适用性，阅听人对新闻的认知产生质变，也改变媒体内部的新闻产制思维。

内部的电视新闻产制成本大致可以从三方面着手（吴江文，2007）：

- （一）组织成本：电视台给付记者薪资，还有经常性出差、租车，硬件的器材、设备，以致于智能财产的使用权（音乐、外电、软件）等经费。
- （二）个人成本：新闻采访必须付出的个人消费成本，例如：餐费、住宿，与采访对象的公关费用。
- （三）机会成本：媒体企业用于新闻投资而损失的收益或获利不足，如果投资到其他产业（部门），相对的可以得到较丰厚的利润。

甚至还有「新闻线人」的费用给付⁶，核算新闻产制内部成本其实无法精准计算每则新闻的单价，但其意义在于向传统新闻揭示「新闻成本」的观念，使得新闻主管与记者在规画新闻采访必须植入成本概念，不作「没有价值」的新闻，甚至置入性营销（product placement）制约了新闻产制方向。

新闻强调制作成本也就是宣告电视新闻「必须被定价」！除了产制成本，在业务部门推销的广告项目中，新闻有固定牌价，依收视率不同而有所调整，如此直接将新闻价值推入「待价而沽」的市场订价。

传播媒体直接功能转变成制造商品，透过交换产生「剩余价值」（surplus value），使新闻具有外部效应，媒体商品透过广告营销，为媒体集团增加剩余价值（Garnham, 1990）。此一趋势意味着媒体在社会变迁的大结构下，新闻虽不必过度执着于商品的成本核算，却已经明确定位新闻的商品价值（张

⁶ 近年香港壹傳媒進入台灣媒體市場，帶入新聞資訊費用的工作習慣，也就是給付被認定「有價值」資訊提供者固定費用，除了彌補媒體記者無法採訪的新聞，也增加新聞資訊來源廣度。壹傳媒同時聘用徵信社作為「狗仔」跟尖的工具，使資訊成為對價商品。此一制度為部分國內媒體仿效，鼓勵民眾販賣資訊，相對的也提高新聞產製成本。

时健, 2005), 新闻信息必须以阅听人与社会价值而定, 进而形成外部性影响。

其实新闻之所以有商品性与公共性的对立争论, 在于信息外部性影响, 会凝聚成时代的精神表现, 冯建三(2007, 页 369) 研究经济学者 Coase 的媒体论述提到:「既然是时代精神, 应该也就反映当年的情境中, 不同力量的理性思辩与角力成果, 差别在于胜出的力量各自有别。」较具公共利益观点的国家, 诸如英国、挪威的中央化媒体; 反之, 美国的广电媒体则在 1930 年代后沦为市场导向的私人产业, 新闻必然的商品化, 阅听人与消费者只是互为表里而已。

台湾的电视企业师法美国媒体集团经营模式, 规模虽无法相提并论, 新闻商品化的成本核算却是异曲同工之妙。开发新闻议题的能量配合媒体组织经营策略, 必然窄化成引述其他媒体的消息来源, 抄袭报纸或其他不同媒体工具成为电视台的管理常态, 阅听人被制约成习惯收看信息重复的新闻, 也习惯电视台提供相类似的信息产品, 电视台为增加新闻「剩余价值」, 将阅听人制造成新闻产制供应链中的商品(刘昌德、罗世宏, 2005), 成为收视调查被计数的工具。

三、新闻的外部属性

公共财必须具有社会共同使用特性, 但其经济行为的外部性和信息不对等的社会问题, 使得新闻的性质摆荡在私人商品与公共财货之间。

新闻信息的内涵在于内在个人之认知判断, 影响力彰显在态度行为的社会外部性, 转换过程取决于判断的权重, 无法真正反映在货币或市场交易。也就是新闻的价值在于产生的外部性, 对个人或群体产生外部影响, 以致于产生社会成本, 并且与个人、群体、社会三者各有立场, 经常相互关联和偏离, 可能个人得到利益, 却妨害群体利益(苟世祥、陶楠、吴筱卿, 2006), 新闻的正、负外部性, 端视新闻产生效益强度和利害关系者(stakeholder)的利害关系。

新聞信息具有非競爭性（non-rivalry）、非排他性（non-excludability）特征，不會因為更多人獲取新聞而減損新聞價值或真實性，也不會增加更多人獲取新聞而增加新聞成本，更不會排除其他人對新聞信息的取得，所以新聞具有公共財特性⁷。但新聞卻會因更多人使用而產生信息外部性的剩餘價值，新聞內容與價值產生「私」與「公」權衡。因此，新聞必須透過分配達到最適化使用的公共資源均衡。

社會具有多元屬性，均衡的重分配可以公平，但不必是「平均」，依照特性、需求、倫理規範的多方關係判斷，但也會產生不公平的失衡偏差。資源分配失衡可以視為「市場失靈」（market failure），對照媒體的新聞信息傳播，媒體資源無法均衡分配引發的外部性社會問題就可謂是「媒體失靈」（media failure）。

電視新聞抄襲報紙信息，產制雷同的新聞，就是媒體操縱新聞的「那一隻黑手」，既然掌握社會多元信息，卻以報紙傳媒為主要消息來源，無力分配新聞的公共資源，淪為商業化信息供應者，削弱具有對話、監督與批判的機制，反而引領綜藝化的通俗趨勢（popularity news trend），弱化新聞教化，卻是符合「新聞是由一群傳播專業菁英生產的信息，共同建構成大眾文化」的條件（Louw, 2001, p.94），只是這樣的文化是建立在抄襲的組織結構之中，雖有新聞的傳播功能，卻不見得是公共性、有用信息的傳播。

有如 Charles（1988）的「效率」與「分配」市場經濟評估，新聞組織的立場講求「效率」，對於閱聽人應以公平「分配」為原則，也就是新聞媒體在追求速度之餘，必須降低組織成本，求得較大利潤，以「引用」之名「抄襲」報紙新聞最能符合組織最適化經營效率。反映在現實社會，閱聽人享用新聞公共財，尋求個人最適化信息需求，但隨選到任何電視台卻看到相同的

⁷ 研究新聞公共財性質與媒體之公共性問題已形成一股潮流，例如：Croteau 與 Hoynes（2006）認為無論那一類型式的媒體，產生的資訊都必須具備公共性；過去的 Busterna（1976）和 Glasser（1984）表示，媒體若能將多樣性列為重要的訊息要素，必能創造更多的社會公共利益。台灣的傳播學者馮建三（2007）也認為新聞是邊際成本幾乎等於零的公共財；中國大陸學者郭鐸（2008）則以新聞的公信力為依據，認定新聞是具有特殊性的公共產品。

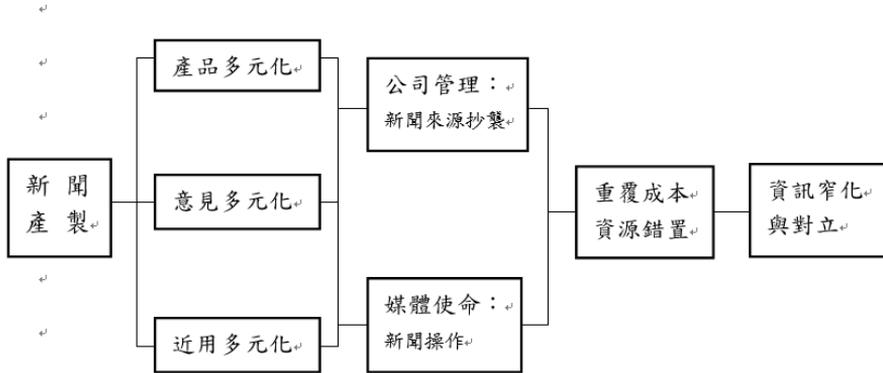
新闻，甚至已经获取的报纸信息，电视台抄袭新闻的外部性，低估了多元信息的社会需求性，更不利于公民素养的培力（empowerment）。

新闻的负外部性造成「媒体失灵」（media failure）；换个角度，新闻抄袭或产制相同新闻，内部效益在于节省管理成本，预算内部性也可能扭曲媒体产品的外部社会功能（Charles, 1988），市场竞争因素致使产出无效率，影响阅听人接收信息的质量，电视台的新闻抄袭行为是一种取得相互均衡的信息垄断，妨碍信息自由流动的公共特性（Nowar, 2003, p.3；引自冯建三，2005）。

参、研究方法与设计

媒体产品不同于实物的产品，质量上也具备多元特性，并能转化成经济效益。本研究引用 Entman 和 Wildman 的媒介多元化界定（Entman & Wildman, 1992, pp.7-9）概念，「产品多元化」（product diversity）、「意见多元化」（idea diversity）、「近用多元化」（access diversity）三项指标，在于公司管理与媒体使命的相互落实意涵，呈现商品成本、公共利益与媒体传播关连性。因市场导向的媒体经营策略，虽有多元化的社会责任，新闻抄袭而重复工作的便利和降低成本的公司管理因素，致使新闻资源错置的研究逻辑，进一步验证阅听人无法接收多元信息，窄化信息来源，容易形成社会「非正即负」的信息对立氛围（图一）。

图一：研究推理与流程



电视新闻信息来源抄袭或重制报纸新闻，只是将信息转以他种媒体工具形式产出而已。新闻抄袭有多种层次，信息来源抄袭，信息与内容抄袭，甚至还有非专家意见的随机采访也相同的抄袭，都不算电视台记者的原创性新闻采访⁸。当报纸新闻的信息被当成获取消息来源管道，内容不注明出处又大量摘取这些媒体新闻，就是来源抄袭性重复新闻。

抄袭或重制报纸相同的信息，产制雷同性过高的新闻，对阅听人而言，依然是窄化信息来源的起始者，同样浪掷新闻资源，让社会共同承担负外部性成本。本研究以外部影响导向，除了排除「引用」，将「抄袭」、「重制」与「雷同」等重复产制类似新闻的现象概称为「抄袭」，以公共经济学观点检视电视新闻因重复报纸信息引起的负外部性问题⁹。

⁸ 只是新聞組織之間的合作「引用」，不同於「抄襲」，台灣的新聞媒體慣用外電報導，例如「美聯社」、「法新社」、「路透社」等新聞通訊社，而電視媒體經常使用 CNN、NHK 或 CCTV 的外電畫面與資訊，都屬於消息引用範圍，台灣的「中央社」也經常被國外和台灣的媒體引用，只要註明消息來源，有如：聯合報 2010 年 9 月 13 日頭版新聞標題「甲骨文申列『世界記憶』遭挫」，文中提到：「根據中央社報導，位於巴黎的世界記憶計畫秘書處表示，甲骨文沒有進入提名名單，是因為大陸已經提報兩案，……」，聯合報無法派註記者採訪此一新聞，所以引用中央社的新聞報導，已註明「根據中央社報導」，即是新聞資訊相互引用的案例。

⁹ 從新聞側錄至監看，得出電視新聞抄襲報紙情形，無法精確得知真正的「抄襲」定義，部份是大段抄襲，也有整句抄襲或字句相同，或是新聞事件和角度一樣，或只是不說明出處的消息來源「引用」等情形，為避免監看分析結果產生誤差，研究過

一、新闻侧录监看

电视新闻抄袭是基于经验感知，必须超越只是推测或直觉认定，证据是超越经验法则的不二法门（Bauer, 2000 / 罗世宏等译，2008：429），确定的证据才能有后续的论证。在台湾，有线电视的高覆盖率，接线至少达到 64.60% 的普及率（施俊吉，2012），有线新闻台 24 小时轮转式新闻播放，较具有常态性和整体影响力。本研究选定 TVBS、三立、民视、中天、东森、年代等六家电视台为主，由于有线电视新闻台作业惯性，上午有特定的「读报时间」新闻播出，不具观察基础；中午 12 点时间是新闻台第一波新闻重点时段和截稿时间，研究操作上，直接以侧录 12 点整点新闻，较能看出每天新闻抄袭情形。

电视新闻的呈现也有其周期性和特殊性，例如：暑假期间较多娱乐、旅游、美食新闻；节庆时期有如春节、年俗、元宵则有较多的年节气氛应景新闻；再如选举、台风等特殊事件，必须增加政治分析、气象和灾情报导，所以选择观测时间应尽量避免非常态特殊时段。

二、报纸文本判读

在监看数据搜集与判读，电视新闻主播念稿一次接续新闻播出计算为一则新闻的单位，如此循环，从 1200 整点新闻片头开始至新闻收播，一个钟头新闻的起始和结束，作为侧录和监看材料，再对照当日报纸作文本的判读。监看栏目编制分成三个阶段，类目包括：新闻标题、内容简述、引述消息来源、新闻属性，此为每日监看表；再依每日的监看纪录累计转化成每周的监看总表，其内容包含：自制则数、抄袭则数，自制比例、抄袭比例，新闻属性与

程將沒有註明出處的新聞都視為抄襲，但並不作精準的定義，即新聞抄襲與新聞重覆可視為相同概念。此一方式界定「抄襲」，在於消息來自於報紙的一致性，以公共經濟學觀點，其產生的資訊負外部性並無多大差異。

消息来源（「中时」、「联合」、「自由」、「苹果」），最后统合栏目转换成统计总表。

本研究以报纸媒体作为电视新闻抄袭的检验对象，并不涉及其他媒体，操作步骤先侧录监看六家有线电视新闻台的新闻结果，再对照当时每日「中时」、「联合」、「自由」、「苹果」等四家台湾的主要报纸新闻作比较，以了解新闻抄袭与重复的情形。

也因为区域的不同，发生在地方的新闻事件也会有所不同。台湾的报纸有地方分版的编辑策略，即使重要的地方新闻也会提版成为全国性新闻¹⁰。为求新闻抄袭量测的一致性，本研究仅以全台各地都可共通阅览的全国版新闻为主，并不处理地方新闻的来源与抄袭情形。

肆、结果分析与研究发现

为求研究的稳定性信度（stability reliability），确实在不同时间下使用同样的测量方法得到相同结果的可信度（Neuman, 1997 / 朱柔若译, 2002: 264）。本研究选择从 2014 年 10 月至 11 月中旬，约 45 天的电视新闻侧录，和 2015 年 3 月至 4 月约 60 天的两期间中午 12 点的新闻时段，监看电视新闻抄袭与重复情况，进一步分析其社会意义。

一、TVBS 新闻台

2014 年 10 月 2 日至 11 月 18 日除了 10 月 17 日侧录机器不稳定无法完整侧录，放弃当日的监看，期间共侧录与监看 47 天。

TVBS 新闻台的 1200 整点新闻共发出 1,411 则新闻，平均一天的 12 整点发出 30.02 则新闻，其中消息来源来自于报纸的新闻有 511 则，比例 36.22%，而由自家电视台记者跑出来 900 则新闻，占总比例 63.78%，也就

¹⁰ 例如：2015 年 7 月 3 日《中國時報》「查獲 2.5 噸黑心食品、義美年菜過期 10 年」新聞，地點是桃園市，由桃園的地方記者主跑，歸屬地方版新聞，但因涉及食品流向及義美的品牌形象，報社編輯策略即提至全國版處理。

是 TVBS 新闻台 1200 整点新闻时段有超过三成六抄袭自于四大报纸新闻(表一)。

而在 511 则抄袭报纸新闻中, 最多来自于苹果日报新闻 290 次¹¹, 比例超过五成六 (56.75%), 其次自由时报 227 次 (44.42%), 中国时报 216 次 (42.27%) 与联合报 190 次 (37.18%) 新闻, 分居第三、第四位。此一现象显示, 苹果日报的通俗化编采风格¹², 除了面对报纸读者, 也是 TVBS 新闻台产制新闻转化成影音特性的信息传播, 以抄袭新闻获取通俗性信息传播的收视率, 而阅听人从报纸、电视取得相同信息, 形成信息重复收取的现象。

表一：TVBS 新闻台新闻抄袭第一波监看表 (2014/10/02-11/18)

TVBS 新闻台									
实际侧录与监看 47 天									
日期	自制 则数	比例(%)	抄袭报 纸则数	比例(%)	总则数	抄袭来源			
						苹果 日报	中国 时报	联合 报	自由 时报
10/2-10	180	64.52%	99	35.48%	279	55	43	37	40
10/11-20	166*	60.36%	109*	39.64%	275*	62*	45*	35*	40*
10/21-30	194	60.06%	129	39.94%	323	67	53	49	74
11/1-10	197	63.96%	111	36.04%	308	67	44	48	49
11/11-18	163	72.12%	63	27.88%	226	39	31	21	24
总计	900	63.78%	511	36.22%	1,411	290	216	190	227

*10/17 因系统设定故障, 侧录情况不完整, 无法监看新闻抄袭情形, 总侧录天数少一日。

¹¹ 新聞台抄襲報紙新聞多為重覆抄襲, 報紙新聞也會相互雷同, 新聞台抄襲一則報紙新聞可能會出現同時抄襲兩家、三家或四家報社的新聞, 所以抄襲自四家報紙新聞的數量必定超過總則數。而此處不以新聞的「則」計算, 而採「次」的計算方式, 會更接近於實際狀況。

¹² 2001 年「壹周刊」和蘋果日報的「狗仔式」的採訪新聞與「八卦式」的編輯作風引進台灣新車市場後, 帶起台灣紙媒編採的革命性影響。根據林思平 (2008) 研究將這樣的新聞風格稱之為「通俗性」新聞, 本文即以此稱之。

第二波監看從 2015 年 3 月 1 日至 4 月 30 日，總監看 58 天¹³，TVBS 新聞台的 1200 整點新聞共發出 1,481 則新聞，平均一天的 12 整點發出 25.53 則新聞，其中消息來源來自於報紙的新聞有 456 則，比例 30.79%，而自家電視台記者跑出來 1025 則新聞，佔總比例 69.21%，也就是 TVBS 新聞台 1200 整點新聞時段有將近三成一抄襲自於四大報紙新聞（表二）。

同樣檢視抄襲的比例，456 則抄襲報紙新聞中，最多來自於蘋果日報新聞 299 次¹⁴，比例超過六成五（65.57%），其次中國時報 198 次（43.42%），自由時報 194 次（42.54%）與聯合報 152 次（33.33%）新聞，分居第三、第四位。此一現象顯示，蘋果日報的通俗性編采作風，依然是 TVBS 抄襲報紙新聞的最愛，即使經過四個多月的時間，抄襲蘋果日報的趨勢依然不變。

表二：TVBS 新聞台新聞抄襲第二波監看表（2015/03/01-04/30）

TVBS 新聞台									
實際側錄與監看 58 天									
日期	自制則數	比例(%)	抄襲報紙則數	比例(%)	總則數	抄襲來源			
						蘋果日報	中國時報	聯合報	自由時報
03/01~04/30	1025	69.21%	456	30.79%	1481	299	198	152	194

二、三立新聞台

¹³ 3 月 1、17、18 日共三天因系統不穩定側錄不完整，無法作全面監看。

¹⁴ 新聞台抄襲報紙新聞多是重覆抄襲，報紙新聞也會相互雷同，其情況參照註 17。

2014 年从 10 月 2 日至 11 月 18 日共 48 天，三立新闻台中午整点新闻总计制播 1,398 则新闻，平均一天 1200 时段约播出 29.12 则新闻，其中抄袭自报纸的新闻共 341 则，占有新闻总量 24.39%，记者自己布建与发想跑出来的新闻或由采访对象提供的消息，共制播 1,057 则新闻，超过七成五(75.61%) 比例（表三）。

表三：三立新闻台新闻抄袭第一波监看表（2014/10/02-1118）

三立新闻台									
实际侧录与监看 48 天									
日期	自制则数	比例(%)	抄袭报纸与杂志则数	比例(%)	总则数	抄袭来源			
						苹果日报	中国时报	联合报	自由时报
10/2-10	220	80.59%	53	19.41%	273	28	14	20	21
10/11-20	223	75.08%	74	24.92%	297	42	33	23	35
10/21-31	254	78.40%	70	21.60%	324	45	34	22	32
11/1-10	210	77.49%	61	22.51%	271	44	22	22	31
11/11-18	150	64.38%	83	35.62%	233	47	29	29	36
总计	1,057	75.61%	341	24.39%	1,398	206	132	116	155

抄袭自于报纸，其中又以苹果日报的 206 次（60.41%）新闻居首位，其通俗性仍然是三立新闻台通俗新闻「跟风」的首选，其次自由时报 155 次（45.45%），中国时报 132 次（38.71%）、联合报 116 次（34.02%），分居第三、第四，可以看出，苹果日报和自由时报是三立新闻台中午 1200 至 1300 时段新闻抄袭的重点对象。

2015 年 3 月 1 日至 4 月 30 日进行第二波侧录，总共侧录 61 天。监看期间三立新闻台 1200 整点新闻共发出 1,738 则新闻，平均一天 1200 时段发出 28.49 则新闻。而抄袭于报纸新闻共有 348 则，占 20.02%；属于自家记者采访产制的新闻共 1,390 则，占了 79.98%（表四）。

表四：三立新聞台新聞抄襲第二波監看表（2015/03/01-04/30）

三立新聞台									
實際側錄與監看 61 天									
日期	自制則數	比例(%)	抄襲報紙則數	比例(%)	總則數	抄襲來源			
						蘋果日報	中國時報	聯合報	自由時報
03/01~04/30	1,390	79.98%	348	20.02%	1,738	218	125	88	154

从第二波新闻监看，三立新闻台来自于报纸的抄袭新闻比重仍以苹果日报的 218 次（62.64%）新闻占第一位¹⁵，自由时报 154 次（44.25%）居第二位，中国时报 125 次（35.92%）新闻、联合报 88 次（25.29%）新闻分别居第三与第四位。可以看出，苹果日报和自由时报是三立新闻台重要的新闻消息来源管道。

三、民視新聞台

第一波侧录于 2014 年 10 月 2 日至 11 月 18 日进行，除了 10 月 8 日与 16 日因侧录机器故障无法进行侧录外，共计侧录与监看 46 天。

期间民视新闻台 1200 整点新闻共发出 1091 则新闻，这个时段平均每天容纳 23.72 则新闻，其中有 419 则新闻抄袭自于报纸新闻，占了 38.41%，由记者主动发想跑出来的新闻 672 则，占了 61.59%（表 4-5）。

从抄袭信息的来源和内容了解，民视新闻最常抄袭苹果日报新闻，其中以 259 次（61.81%）占首位，自由时报新闻 245 次（58.47%）居次，而抄袭中国时报新闻 201 次（47.97%）、联合报新闻 191 次（45.58%），分别居三、

¹⁵新聞台抄襲報紙新聞多是重覆抄襲，報紙新聞也會相互雷同，其情況參照註 17。

四位，苹果日报和自由时报新闻依然是民视新闻台最重要的抄袭对象，其原因有待进一步探。

表五：民视新闻台新闻抄袭第一波监看表（2014/10/02-11/18）

民视新闻台									
实际侧录与监看 46 天									
日期	自制 则数	比例(%)	抄袭报 纸则数	比例(%)	总则数	抄袭来源			
						苹果 日报	中国 时报	联合 报	自由 时报
10/2-10	118*	60.51%	77*	39.49%	195*	49*	26*	32*	41*
10/11-20	110**	50.00%	110**	50.00%	220**	73**	53**	51**	61**
10/21-31	158	62.95%	93	37.05%	251	62	56	43	63
11/1-10	157	66.24%	80	33.76%	237	46	39	40	50
11/11-18	129	68.62%	59	31.38%	188	29	27	25	30
总计	672	61.59%	419	38.41%	1,091	259	201	191	245

*10/8 因侧录机器故障，故无法作监看记录。

**10/16 因侧录机器故障，故无法作监看记录。

第二波监看从 2015 年 3 月 1 日至 4 月 30 日，总监看 59 天¹⁶，民视新闻台的 1200 整点新闻共发出 1,350 则新闻，平均一天的 12 整点发出 22.88 则新闻，其中消息来源来自于报纸的新闻有 432 则，比例 31.21%，而自家电视台记者跑出来 918 则新闻，占总比例 68.79%，也就是民视新闻台 1200 整点新闻时段有超过三成一抄袭自于四大报纸新闻（表六）。

¹⁶ 3 月 12、4 月 5 日共兩天因系統設定故障無法側錄，故不作監看分析。

表六：民視新聞台新聞抄襲第二波監看表（2015/0301-0430）

民視新聞台									
实际侧录与监看 59 天									
日期	自制 则数	比例 (%)	抄袭报 纸则数	比例 (%)	总则数	抄袭来源			
						苹果 日报	中国 时报	联合报	自由 时报
03/01-04/30	918	68.79%	432	31.21%	1350	264	199	174	258

同样检视抄袭的比例，432 则抄袭报纸新闻中，最多来自于苹果日报新闻 264 次¹⁷，比例超过六成一（61.11%），其次自由时报 258 次（59.72%），中国时报 199 次（46.06%）与联合报 174 次（40.28%）新闻，分居第三、第四位。此一现象显示，报纸新闻的取舍，民视新闻依然是以苹果日报的新闻为抄袭的最爱，与第一波相较，「苹果化」的趋势依然不变。

四、中天新闻台

2014 年 10 月 2 日至 11 月 18 日进行第一波侧录，除了 11 月 13 至 14 日两天，因侧录机器故障无法进行侧录外，共计侧录与监看 46 天。

中天新闻台中午 1200 整点新闻共发出 1,223 则新闻，平均一天的这个时段发 26.59 则新闻，其中有 547 则新闻的抄袭自于报纸，占了 44.73%，记者开发出来的新闻有 676 则，占总发稿数的 55.27%。换言之，中天新闻台中午 1200 时段有将近四成五的新闻都是抄自于报纸（表七）。

¹⁷ 新聞台抄襲報紙新聞多是重覆抄襲，報紙新聞也會相互雷同，其情況參照註 17。

表七：中天新闻台新闻抄袭第一波监看表（2014/10/02-11/18）

中天新闻台									
实际侧录与监看 46 天									
日期	自制 则数	比例 (%)	抄袭报 纸则数	比例(%)	总则数	抄袭来源			
						苹果 日报	中国 时报	联合 报	自由 时报
10/2-10	123	53.95%	105	46.05%	228	61	47	55	63
10/11-20	146	58.87%	102	41.13%	248	57	51	45	63
10/21-31	164	55.03%	134	44.97%	298	82	56	50	78
11/1-10	149	53.10%	137	47.90%	286	80	54	45	67
11/11-18	94*	57.67%	69*	42.33%	163*	37*	29*	19*	27*
总计	676	55.27%	547	44.73%	1,223	317	237	214	298

*11/13-14 因侧录机器故障，故无法作监看记录。

第一波监看中天新闻最常抄袭那一份报纸？其中以苹果日报 317 次（57.95%）最多，其次是自由时报的 298 次（54.48%）紧追在后，抄袭中国时报 237 次（43.33%）新闻和联合报的 214 次（39.12%）新闻分居第三、四名。较为吊诡的是中天电视台与中国时报同属「旺中集团」的新闻媒体，信息相互流通率也未见特别突出，与各电视台同样在新闻抄袭的工作框架之中，可以算是媒体系统内自我生产后的参照结构因素。

2015 年 3 月 1 日至 4 月 30 日进行第二波侧录，总共侧录 59 天¹⁸。这段期间监看，中天新闻台 1200 整点新闻共发出 1,617 则新闻，平均一天 1200 时段发出 27.41 则新闻。而抄袭于报纸新闻共有 525 则，占 30.21%；属于自家记者采访产制的新闻共 1,120 则，占了 69.79%（表八）。

¹⁸ 3 月 1、4 月 13 日共兩天，因系統設定故障無法側錄，故不作監看分析。

表八：中天新聞台新聞抄襲第二波監看表（2015/03/01-0430）

中天新聞台									
實際側錄與監看 59 天									
日期	自制則數	比例 (%)	抄襲報紙則數	比例 (%)	總則數	抄襲來源			
						蘋果日報	中國時報	聯合報	自由時報
03/01~04/30	1,120	69.79%	525	30.21%	1,617	305	245	194	274

從第二波新聞監看，中天新聞台從抄襲報紙新聞的比重仍以蘋果日報的 305 次（58.10%）新聞占第一位¹⁹，自由時報 274 次（52.19%）居第二位，中國時報 245 次（46.67%）新聞、聯合報 194 次（36.95%）新聞分別居第三與第四位。可以看出蘋果日報和自由時報依然是中天新聞台重要的新聞消息來源的抄襲管道，其比例都超過五成，與第一波的監看分析相比較，已經是慣性的編採操作模式了。

五、東森新聞台

2014 年 10 月 2 日至 11 月 18 日的側錄中，共有 10 月 8 日、10 月 10 日、10 月 20 至 21 日、10 月 29 日與 11 月 15 日六天，側錄機器不穩定而無法完整側錄，因而放棄當日的監看，期間內共側錄與監看 42 天。

這段期間東森新聞台 1200 整點新聞共發出 1,232 則新聞，平均一天 1200 時段發出 29.33 則新聞。而抄襲於報紙新聞共有 332 則，占 26.95%；屬於自家記者採訪產製的新聞共 900 則，占了 73.05%（表九）。

¹⁹ 新聞台抄襲報紙新聞多是重覆抄襲，報紙新聞也會相互雷同，其情況參照註 17。

表九：东森新闻台新闻抄袭监看表（2014/10/02-11/18）

东森新闻台									
实际侧录与监看 42 天									
日期	自制 则数	比例 (%)	抄袭报 纸则数	比例(%)	总则数	抄袭来源			
						苹果 日报	中国 时报	联合 报	自由 时报
10/2-10	147*	75.00%	49*	25.00%	196*	27*	10*	18*	28*
10/11-20	186**	71.26%	75**	28.74%	261**	45**	29**	30**	35**
10/21-31	197***	74.62%	67***	25.38%	264***	42***	25***	24***	29***
11/1-10	228	74.75%	77	24.25%	305	53	26	23	31
11/11-18	142****	68.93%	64****	31.07%	206****	42****	12****	13****	26****
总计	900	73.05%	332	26.95%	1,232	209	102	108	149

*10月8日与10月10日两天因侧录机械故障没有讯号无法侧录监看。

**10月20日因侧录机械故障没有讯号无法侧录监看。

***10月21日与10月29日两天因侧录机械故障没有讯号,故无法侧录监看。

****11月15日因侧录机械故障没有讯号,故无法侧录监看。

东森新闻台从抄袭报纸新闻的比重又以苹果日报的 209 次（62.95%）新闻占第一位，自由时报 149 次（44.88%）居第二位，联合报 108 次（32.53%）新闻、中国时报 102 次（30.72%）新闻分别居第三与第四位；这样的结果可以看出，苹果日报和自由时报依然是东森新闻台重要的新闻抄袭管道；与其他各新闻台比较，东森新闻台抄袭联合报的比例（32.53%）微微的比中国时报（30.72%）要高出一些，这是与其他各新闻台稍有不同之处。

第二波从 2015 年 3 月 1 日至 4 月 30 日的侧录中，总共完整侧录 61 天。这段期间监看，东森新闻台 1200 整点新闻共发出 1,862 则新闻，平均一天 1200 时段发出 24.75 则新闻。而抄袭于报纸新闻共有 352 则，占 18.90%；属于自家记者采访产制的新闻共 1,510 则，占了 81.10%（表十）。

表十：东森新闻台新闻抄袭第二波监看表（2015/03/01-04/30）

东森新闻台									
实际侧录与监看 61 天									
日期	自制 则数	比例 (%)	抄袭报 纸则数	比例 (%)	总则数	抄袭来源			
						苹果 日报	中国 时报	联合 报	自由 时报
03/01~04/30	1,510	81.10%	352	18.90%	1,862	205	118	77	135

第二波新闻监看中，东森新闻台从抄袭报纸新闻的比重仍以苹果日报的 205 次（58.24%）新闻占第一位²⁰，自由时报 135 次（38.35%）居第二位，中国时报 118 次（33.52%）新闻、联合报 77 次（21.88%）新闻分别居第三与第四位；虽然经过四个月时间，依然可以看出苹果日报和自由时报依然是东森新闻台重要的新闻消息来源的抄袭管道，而其抄袭数量的统计是「苹果」、「自由」、「中时」、「联合」，与第一波的顺序「联合」多于「中时」稍有不同，但仍合于各新闻台系统内自我参照的结构规律。

六、年代新闻台

2014 年 10 月 2 日至 11 月 18 日共侧录 44 天，年代新闻台 1200 整点新闻时段共发出 1,383 则新闻，平均一天 1200 时段发出 31.43 则新闻。而抄袭于报纸新闻共有 364 则，占 26.32%；属于自家记者采访产制的新闻共 1,019 则，占了 73.68%（表十一）。

²⁰ 新聞台抄襲報紙新聞多是重覆抄襲，報紙新聞也會相互雷同，其情況參照註 17。

表十一：年代新闻台新闻抄袭监看表（2014/10/02-11/18）

年代新闻台									
实际侧录与监看 44 天									
日期	自制 则数	比例 (%)	抄袭报 纸则数	比例 (%)	总则数	抄袭来源			
						苹果 日报	中国 时报	联合 报	自由 时报
10/2-10	174*	80.56%	42*	19.44%	216*	20*	9*	11*	20*
10/11-20	192**	78.69%	52**	21.31%	244**	35**	21**	17**	21**
10/21-31	269	76.64%	82	23.36%	351	60	36	34	43
11/1-10	231	72.19%	89	27.81%	320	65	33	27	47
11/11-18	153	60.71%	99	39.29%	252	53	32	29	45
总计	1,019	73.68%	364	26.32%	1,383	233	131	118	176

*因系统设定问题，10/2-3 两天没有侧录，无法监看新闻抄袭情形，总侧录天数少两日。

**10/13、10/17 两天因为系统设定不稳定，没有全程侧录，无法监看新闻抄袭情形，总侧录少两天。

年代新闻台抄袭的报纸新闻中以苹果日报 233 次（64.01%）最多，其次是自由时报的 176 次（48.35%）居次，再其次中国时报 131 次（35.99%）、联合报 118 次（32.42%）分居第三与第四。苹果日报与自由时报依然是年代新闻台抄袭报纸新闻的「最爱」，这样的抄袭惯性与其他各新闻台如出一辙。

表十二：年代新聞台新聞抄襲第二波監看表（2015/03/01-04/30）

年代新聞台									
實際側錄與監看 59 天									
日期	自制則數	比例 (%)	抄襲報紙則數	比例 (%)	總則數	抄襲來源			
						蘋果日報	中國時報	聯合報	自由時報
03/01-04/30	1,215	64.18%	678	35.82%	1,893	464	297	231	369

第二波從 2015 年 3 月 1 日至 4 月 30 日的側錄，總共完整側錄 59 天²¹。這段期間監看，年代新聞台 1200 整點新聞共發出 1,893 則新聞，平均一天 1200 時段發出 32.08 則新聞。而抄襲於報紙新聞共有 678 則，占 35.82%；屬於自家記者採訪產制的新聞共 1,215 則，占了 64.18%（表十二）。

從第二波新聞監看中發現，年代新聞台從抄襲報紙新聞的比重仍以蘋果日報的 464 次（68.44%）新聞占第一位²²，其次是自由時報 369 次（54.42%），中國時報 297 次（43.81%）新聞、聯合報 231 次（34.07%）新聞分別居第三與第四位；年代新聞台的新聞抄襲取向可以看出，蘋果日報和自由時報依然是「年代」最重要的新聞消息來源抄襲管道；但整體抄襲報紙情況明顯高於各新聞台，其餘與第一波的監看分析差異不大。

伍、結論

經過超過 100 天的兩波段電視側錄監看，驗證了在台灣生態的「電視新聞抄報紙」說法，六家主流的有線新聞台的新聞產制都有二至三成的比例來自於報紙新聞，甚至中天新聞台還超過四成四的抄襲記錄（表十三），報紙成為各家新聞台 1200 時段新聞的重要消息來源，電視新聞抄襲產生為求取工作便利的外部性「搭便車」²³（free-rider）弊病，窄化新聞採訪管道，信

²¹ 3 月 1 日和 18 日共兩天因系統設定故障無法側錄，故不作監看分析。

²² 新聞台抄襲報紙新聞多是重覆抄襲，報紙新聞也會相互雷同，詳細情況參照註 17。

²³ 「搭便車效應」是經濟社會學家 Mancur Olson 於 1965 年在著作 *The Logic of*

息来源不够多元，重复与抄袭造成新闻的公共资源浪费情况。即如电视台的经营准则，新闻来源抄袭报纸新闻，降低管理成本，具有正面的管理效益，但对阅听人和社会发展而言，产生负外部性却无须负担成本，更增强电视台以此模式生产新闻产品诱因，依此建立出电视台获取新闻结构运作的系统。

表十三：有线新闻台 1200 时段抄袭报纸新闻的抄袭率比较表

新闻台	TVBS	三立	民视	中天	东森	年代
第一波 抄袭率	36.22%	24.39%	38.41%	44.73%	26.95%	26.32%
第二波 抄袭率	30.79%	20.02%	31.21%	30.21%	18.90%	35.82%

电视台内部的惯性工作流程，却漠视公共利益的负外部性，也压抑了阅听人获取多元信息管道，长期下来阅听人反而成为新闻媒体惯养的商品，在其建构的新闻商品环境中担任被动的消费者，压缩阅听人取得多样化信息的权利，虽是增加了众多新闻频道，却没有因此增加信息取得的多元性。

新闻的特性在于非排他性，但因为抄袭而产制雷同的新闻，相对的排斥其他可作为新闻题材的议题，反而一窝蜂追求相同消息来源的新闻，窄化社会多层次发展面向，缺少多元判断的选择环境，容易陷入议题设定（agenda setting）的信息框架，操弄成对立的社会集体意识。

新闻应具备公共性和多元性才能创造大众的公共利益，平面与电视各有不同的媒体工具特性，新闻自由与多元化原本就是民主社会的核心价值，但电视抄袭报纸新闻的重复成本，窄化阅听人收取信息管道，也因为新闻的商

Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups 中提出，其意在说明不付成本，卻坐享他人之利。

品化，金錢介入新聞操作，必然產生社會資源分配的外部不經濟（負外部性），增加社會負擔。

較有趣的是，台灣的有線電視新聞台都有嚴重的「蘋果化」傾向，抄襲報紙新聞都以蘋果日報為第一優先，其中又以年代新聞台最為嚴重（表十四）。蘋果日報以「狗仔式」和爆料新聞見長，其編採風格更以照片和插圖為其新聞特長（林思平，2008），此一作法引領台灣的報紙突破傳統格局，群起而效尤，蘋果日報的新聞反而成為電視新聞引用率最高的報紙，象徵著台灣的新聞走向爆料式的娛樂化、綜藝化、八卦化趨勢，在「人人皆可爆料」的信息誘導下，也使得社會的外部負擔更加沉重。

表十四：有線電視新聞台 1200 時段抄襲蘋果日報比較表

新聞台	TVBS	三立	民視	中天	東森	年代
第一波比率	56.75%	60.41%	61.81%	57.95%	62.95%	64.01%
第二波比率	65.57%	62.62%	61.11%	58.10%	58.24%	68.44%

尤其在網絡時代，電視新聞來源網絡化²⁴，獲取消息的管道除了報紙、雜誌，還增加了網絡信息內容，更增加新聞查證的困難。以公共經濟學角度，

²⁴ 2011年8月14日中時電子（<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/110814/4/2wucg.html>）發出一則標題為：「傳播學者：轉載多，電視新聞淪為網路書籤」的新聞，傳播學者陳清河、賴祥蔚、管中祥等人批評電視新聞網絡化，功能上已經是網路書籤、搜尋器，電視新聞已經失去存在的意義。

新闻重复成本并非市场活动，却创造负外部性，以收视率挂帅的市场机制，满足被训练成商品的阅听人视觉享受，阻碍电视新闻回归公共利益的初衷。

值得注意的，经过两波段侧录监看，各新闻台除了年代新闻台的抄袭报纸比例增加外，其他都呈现下滑趋势，电视新闻抄袭报纸消息来源已经是结构化自我参照的媒体行为，抄袭比例大幅下降，其合理推断可以相信新闻台获取信息的管道转移到网络或其他影音工具，Facebook、Youtube 等社群网站和影音平台已经大量切入一般人生活，甚至公共场所的监视器和私人拥有的行车记录器，从生活需求到新闻信息的满足，电视媒体仰赖报纸媒体的比例也会持续降低，在信息汇流市场，纸本媒体整体的社会影响力下降征兆，更加验证「此消彼长」的态势。

本研究检验电视新闻长久下来依赖报纸新闻的工作习惯，新闻产制市场的结构化机制，相对也验证新闻商品化已是不可避免的趋势，新闻抄袭虽是媒体管理的「可以做不能说」的经营策略，但产生负外部性的社会问题已经不是一般性的呼吁媒体自律可以解决，电视新闻自律机制更不应以「媒体的社会功能」作为道德性口号规避其外部性问题，「正视问题」、回归「信息供应」的常态，反而有利新闻环境之正常发展。

参考书目

- 方念萱（2002）。〈与谁相共？台湾公共媒体公共性的扎根法研究〉。「台湾传播社群与社会整合的关系研讨会」，台北：政治大学。
- 朱柔若译（2002）。《社会研究方法：质化与量化取向》。台北：扬智图书。（原书 Neuman, W.L.[1997]. *Social research methods: Qualitative and quantitative Approaches*. MA: Allyn & Bacon.）
- 石义彬等译（2009）。《媒介效果---理论与研究前沿》。北京：华夏出版。（原书 Bryant, J.[2002]. *Media effects: Advance in theory and research*. NJ: L. Erlbaum Associates.）
- 吴江文（2007）。〈新闻信息成本的产生及其控制〉，《传播产业》，3: 55-56。
- 林思平（2008）。《通俗新闻：文化研究的观点》。台北：五南图书。
- 林照真（2009）。《收视率新闻学：台湾电视新闻商品化》。台北：联经。
- 林照真（2011）。〈收视率的宰制：台湾媒体代理商与电视频道业者权力竞逐之研究〉，

- 《新闻学研究》，107: 89-132。
- 苟世祥、陶楠、吴筱卿（2006）。〈新闻产品外部性经济特征探析〉，《当代传播》，2: 49-51。
- 施俊吉（2012）。〈有线电视市场结构与经营区调整策略〉，《人文及社会科学集刊》，42(2): 165-191。
- 郭锴（2008）。〈新闻产品的经济学特性〉，《辽宁科技大学学报》，31(2): 184-186。
- 张时健（2005）。〈台湾节目制作商品化历程分析：一个批判传播政治经济学的考察〉，《中华传播学刊》，7: 137-181。
- 张耀仁（2002）。〈市场导向新闻学之研究---以台湾三家无线电视台晚间娱乐新闻为例〉，《广播与电视》，18: 59-90。
- 程宗明（2002）。〈电视政策对制度型塑的回顾与前瞻〉，《台湾电视四十年回顾与前瞻研讨会论文集》，页 303-350。台北：政治大学。
- 冯建三译（2008）。《传媒、市场与民主》。台北：巨流。（原书 Baker, C. E. [2002]. *Media, markets, and democracy*. New York, NY: Cambridge University Press.）
- 冯建三（2007）。〈科斯的传媒论述：与激进的反政府对话〉，《台湾社会研究季刊》。68: 361-392。
- 冯建三（2005）。〈他们的新闻自由、我们的传播权利：从媒体侵权到相互培力〉，郑南榕基金会（编），《自由十讲》，页 151-182。台北：玉山社。
- 叶嘉楠译（2000）。《财政学》。台北：台湾西书。（原书 Rosen, H. S.[1997]. *Public finance*. NJ: Princeton University.）
- 刘幼俐（1997）。《有线电视经营管理与频道规划策略》。台北：正中书局。
- 刘昌德、罗世宏（2005）。〈电视置入性营销之规范：政治经济学观点的初步考察〉。《中华传播学刊》，8: 41-62。
- 刘蕙苓（2005）。〈新闻「置入性营销」的危机：一个探索媒体「公共利益」的观点〉。《中华传播学刊》，8: 179-207。
- 臧国仁（1999）。《新闻媒体与消息来源：媒介框架与真实建构之论述》。台北：三民书局。
- 罗世宏、蔡欣怡、薛丹琦译（2008）。《质性数据分析——文本、影像与声音》。台北：五南。（原书 Bauer, M. W., & Gaskell, G.[2000]. *Qualitative researching with text, image and sound*. London, UK: Sage）
- 顾建光译（2009）。《政策悖论：政治决策中的艺术》。北京：中国人民大学。（原书 Stone, D. A.[2002]. *Policy paradox: The art of political decision making*. New York, NY: Norton.）
- Busterna, J.C. (1976). *Diversity of ownership as a criterion in FCC licensing since 1965*. *Journal of Broadcasting*, 20, 101-110.
- Charles, W. Jr. (1988). *Markets or governments-Choosing between imperfect alternative(2nd edition)*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Croteau, D., & Hoynes, W. (2006). *The business of media: Corporate media and the public interes*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge press.

- Dahlgren P. (1995). *Television and the public sphere: Citizenship, democracy and the media*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Entman, R. M., & Wildman, S. S. (1992). *Reconciling economic and noneconomic perspectives on media policy: Transcending the marketplace of ideas*. *Journal of Communication*, 42(1), 5-19.
- Garnham, N. (1990). *Capitalism and communication: Global culture and the economics of information*. London, UK: Sage.
- Glasser, T.L. (1984). Competition and diversity among radio formats: Legal and structural issues. *Journal of Broadcasting*, 28, 127-142.
- Louw, P.E. (2001). *The media and cultural production*. London, UK: Sage.
- McManus, J. H. (1994). *Market-driven journalism: Let the citizen beware?* Newbury Park, CA: Sage.
- Meyer, P. (1987). *Ethical journalism: A guide for students, practitioners and consumers*. New York, NY: Longman.
- Moritz, M. (1989). The ratings “sweeps” and how they make news. In G. Burns & B. J. Thompson (Eds.), *Television studies: Textual analysis*. (pp.121-136). New York, NY: Praeger Publishers.
- Nowar, M. (2003). *Introduction to the international Human Rights Regime*. Boston, MA: Brill Place.
- Wakshlag, J., & Adams, W. J. (1985). *Trends in program variety and the prime time access rule*. *Journal of Broadcasting & Electric Media*, 29, 23-24.

Following Suit and Replicate in Taiwan's TV News Reporting, 2014-2015: An Externality Analysis

Chuke Chun*

ABSTRACT

The reason why Taiwan's TV news has been criticized is because the news is regarded as commodities. Therefore, the TV companies take the audiences as either customers or consumers by measuring with ratings and ignore their social responsibility of supervision function purposes.

TV news should offer diverse information for more marginal utility but unfortunately the news has been commercialized now. In fact, TV stations try to get cost down and ask reporters for doing the same thing to provide news duplicated partly from newspapers, magazines or network outlets. Gradually the news environment overlaps with redundant information and results in negative external effects causing a lot of controversy.

In this preliminary observation research of newspapers from 2nd October to 18th November in 2014, Taiwan's six cable TV stations broadcast the news at noon, in which were found plagiarism from the newspapers. The proportion of news content from the study showed TVBS 36.22%, SETN 24.39%, FTV 38.41%, CTiTV 44.73%, ETTV 26.95%, ERA26.32%. Copied the news from newspapers has become an important operating model of information source for TV stations. To appraise and make news became working schemata. The TV stations depreciate the news values as commodities and take the so called media social function as an excuse to deprive the audiences of their right to know and violate the traditional news ethics. By doing so, it will be a "media failure".

Keywords: duplicate news, externality, media failure, public goods

*Chuke, Chun (Assistant Professor). Head Department of Mass Communication, Hsuan Chuang University, Taiwan. Research interests: Studies in Subcultures, Media and Public Affairs, Communication Behavior, e-mail: richerck67@hcu.edu.tw

· 傳播 文化 與政治 · 第五期
2017 年 6 月 頁 177-209

英国工党的「柯宾现象」： 有人要「造反」 主流媒体在抓狂

蔡蕙如、林玉鹏*

本文引用格式

蔡蕙如、林玉鹏（2017）。〈英国工党的「柯宾现象」：有人要「造反」 主流媒体在抓狂〉，《传播、文化与政治》，5:211-226。

投稿日期：2017 年 1 月 1 日；通过日期：2017 年 3 月 20 日。

* 作者蔡蕙如为英国罗浮堡大学社会学系博士生，e-mail: H.Tsai@lboro.ac.uk; 林玉鹏为英国诺丁汉大学电影与电视研究博士生，e-mail: yupeng.lin1011@gmail.com。

壹、柯宾现象

杰若米·柯宾（Jeremy Corbyn）原本是英国工党后座国会议员，并无藉藉之名。2015 年 5 月，保守党出人意表，不但胜选，而且从先前因为仅得 302 席次而必须联合执政，增加到了囊括过半的 330 席次而足以单独掌权，致使工党必须改选党魁。到了 7、8 月，早先并无胜选模样的柯宾，已经几乎笃定就要领导工党，輿情对柯宾的草根激进路线无法认同的惊人程度，反映在创刊已经 170 多年、马克思当年指为「金融资产阶级代言人」的《经济学人》几乎是史无前例，从 8 月中旬起至他在 9 月 12 日当选党魁之前，连续四周予以五篇报导、抨击或冷嘲热讽。¹《卫报》（*The Guardian*）则以「柯宾大地震」相称（Wintour & Watt, 2016）。

事隔一年，到了 2016 年 9 月 24 日，柯宾再以 61.8% 的得票率，「顺利」连任。「亲近布莱尔（Tony Blair），自称代表工党绝大多数声音」的候选人史密斯（Owen Smith）落败（Elgot, 2016）。这一年间，先是 6 月下旬英国脱欧公投，柯宾遭党内指控留欧不力；其后，数字影子内阁挂冠离去，除了显示工党是有派系与路线之争，这也正好是主流媒体丑化柯宾的「卖点」之一。西摩（Seymour, 2016）更认为，党内要员离开影子内阁所制造的混乱局面，其实是工党反柯宾派的策略，他们藉此联合主流媒体大肆报导，迅速散布柯宾不适任的谣言，试图利用错误信息逼退柯宾辞职，或退出选举、不再连任。

然而，尽管媒体不断攻击、各种风波不断，但另有调查研究调查提供了另一种实情，显示工党内部有更多人跟柯宾的合作经验，和谐愉快（Gilbert, 2016）。柯宾 2015 年当选党魁后的一整年，他的媒体曝光率远远超过他 1979 年从政以来 30 多年的总次数（Burtenshaw, 2016）。加入工党之前，柯宾已是积极的工运分子，曾经在全国裁缝与服装工会（National Union of Tailors and Garment Workers）、公务员工会（the National Union of Public Employees,

¹ 指以下刊登於 *Economist* 的評論 ‘Corbyn’s cohort’ (2015.8.15, p.5), ‘Britain’s Labour Party: the resistable rise of Jeremy Corbyn’, and ‘The Labour party: seeing red’ (2015.8.22, p.12, p.22), ‘The land that Labour forgot: Jeremy Corbyn...’ (2015.9.5:58), ‘Too good to be true: Jeremy Corbyn’s economic policy’ (2015.8.29, p.23)。

NUPE) 和电机工程联合会工作；在 NUPE 期间，柯宾曾经担任放弃世袭爵位、人称忠贞左派的班·东尼 (Tony Benn) 之国会助理 (Prince, 2016)。柯宾在 1983 年代表工党，当选国会议员后，从未弃守立场，三十多年来，违反党鞭投下 617 次的反对票，这个违反党中央路线的频率，随着工党 1992 至 2010 年间的向右转，日益突出，如〈表一〉所示 (Waugh, 2016)。他和麦克唐奈 (John McDonnell) 都是工党的批判派，投票从不盲从，若主流违反工党当有的作为，他们总是另有决定与行动。当年为布莱尔背书，赞成英国加入美国对伊拉克作战的同僚，相比于柯宾的始终反对，显得骑墙摇摆，今昔对比，格外讽刺 (Bennett, 2016)。反战、反樽节，也反对英国全民健保服务的「改革」方向之外，柯宾另有积极主张，包括要将早为有识之士诟病许久的英国铁路私有化，重新恢复公营体制，同时也主张水电等事业应该恢复公共服务的宗旨。外交方面，柯宾也长期支持巴勒斯坦团结运动，支持核子裁武运动，这些主张虽然激进，但在当下体制苦无出路之下，确实赢得不少人心，但这也是他长年来并非工党核心的原因，也是主流媒体不约而同，不肯如实报导与评论柯宾现象的重要因素。

表一：柯宾任职国会议员反党鞭次数与排名，1983-2015

期间	反党鞭次数	反党鞭国会议员排名
1983-1987	19	8
1987-1992	36	7
1992-1997	72	3
1997-2001	64	1
2001-2005	148	1
2005-2010	216	1
2010-2015	62	3

资料整理自 Waugh (2016)。

貳、英国主流媒体抹黑柯宾

柯宾自 2015 年出任工党党魁以来，英国的学术工作者与媒体改革社团，至少已经完成三份调查报告，指出主流媒体对柯宾的抹黑。

第一份报告由「媒体改革联盟」(Media Reform Coalition, MRC) 2015 年 11 月完成，题名是〈柯宾的第一周：报纸的负面议题设定〉，它以柯宾上任第一周(2015 年 9 月 13 至 19 日)的八家全国性报纸为对象，分析它们的相关报导。结果是，八家报纸总计 494 则(包括新闻与评论)，其中 60% 是负面立场、27% 中立、仅有 13% 正面立场。MRC 认为，报纸固然有党派立场，毕竟这是民主社会的常态。然而，由于英国的报纸所有权过度集中，致使不同立场的报纸对政治的介入，呈现观点高度偏倚的表现，不利于不同阵营的观点公平较量。确实如此，梅铎(Rupert Murdoch)的「新闻集团」(News Corp)，以及「每日邮报与普遍信托」(The Daily Mail & General Trust)和「三一镜报」(Trinity Mirror)三大媒体集团占据英国全国报业市场 70%，前两个集团一般归为支持保守党，第三个倾向工党，但不一定是柯宾派，而更可能是工党的中间派。Crines (2015) 研究也指出，柯宾上任第一周的混乱，主要是因为大多数媒体恶意抨击他，以及柯宾长期以来缺乏与主流媒体互动关系有关。

第二份研究调查由伦敦政经学院(LES)媒体与传播系在 2016 年 7 月发表，题名是〈从看门狗到恶狗：柯宾在英国报纸上的新闻再现〉(Cammaerts, DeCillia, Magalhães, & Jimenez-Martinez 2016)。它同样搜集八份全国性报纸，针对报纸内容分类、不同类型的负面攻击报导的方式，进行 2 个月的分析(2015 年 9 月 1 日至 11 月 1 日)。该报告并特别以「英媒如何削弱柯宾作为政治领导者的合法性」这个概念，另作分析。结果并不让人意外，英国报纸透过各种再现、诋毁、嘲弄、抹黑的方式，几乎就是以系统性的姿态，宣称柯宾根本不适合工党党魁。虽然英国主流媒体在历史上总是对左派理念与其政党不友善，但是根据 LSE 的报告指出，从柯宾初次当选工党党魁以来，媒体针对柯宾报导的手段已经是明目张胆的扭曲行为，也超越了「看门狗」的职责(Cammaerts, 2016)。

「看门狗」的归类是指该则文字虽然批判柯宾，但符合当有的新闻或评论表现；批判柯宾的另一种情况是「恶狗」，其文字显现为敌意的攻击。以

上两种批判柯宾的情况之外，相关内容还可以分作两样：支持柯宾，以及比较中立。出现「恶狗」表现的文字较多，是媒体指控柯宾不适合担任政党领导者的主要攻击武器，它利用各种鄙视、嘲弄、污蔑、人身攻击来呈现柯宾，包括故意错误再现柯宾言行，或者攻击柯宾但没有柯宾本人的响应。右翼报纸如《太阳报》（*The Sun*）、《每日快报》（*Daily Express*）、和《每日电讯报》（*The Daily Telegraph*）有更多的恶意攻击言论。正面言论在左派报纸与中间立场的报纸较多，但不显著。《卫报》（*The Guardian*）、《独立报》（*The Independent*）、《每日镜报》（*Daily Mirror*）的恶意攻击言论较少，明显与右派报纸不同。

高达 56% 的报导完全没有引述柯宾的说法，《卫报》和《独立报》仅约 40% 让柯宾出场，显示它们以评论文章为主。《镜报》、《邮报》、《快报》将柯宾说法列为消息来源之一的做法都超过平均值，分别是 87%、66% 和 89%。批判柯宾的引述来源包括保守党员，尤其是右派报纸如《邮报》（33%）和《快报》（29%），左派小报《镜报》也有 39%。反之，工会代表极少成为消息来源，虽然英国历史上相关的公共辩论原本就极少引用工会。大多数的报纸采用工党内部反柯宾的立场，藉此呈现「柯宾适不适任工党领袖」，支持柯宾立场的工党成员较少得到引述，特别是在《独立报》、《电讯报》、和《快报》，以及左派小报《镜报》。

若是排除评论、读者来函与社论，单看新闻报导，结果更是不均衡。纯新闻报导极少采用支持柯宾、柯宾本人、柯宾团队、工会等消息来源；反对柯宾者、反对柯宾的工党党员、保守党等消息来源则被大量使用。但耐人寻味的是，右派的《邮报》和《快报》以「挺柯宾」和「反柯宾」的来源作为新闻报导之用的比例最均衡，分别达 43% 与 49%；尽管总体来说，右派报纸仍然比较依赖「反柯宾」的消息来源，而令人意外的是中间偏左的《卫报》也有 20% 欠缺平衡报导。

在这些新闻，超过 20% 的报导缺乏柯宾说法。74% 虽然引用柯宾说法，但却刻意扭曲原意。右派报纸以去脉络化的方式呈现柯宾意见，特别是《标准晚报》、《每日电讯报》、和《快报》，右派报纸扭曲柯宾，使他完全没有响应空间。足以说明这种恶质扭曲的例子，就在 2015 年第一次世界大战 100

周年的纪念仪式。当时右派媒体的抨击是：「柯宾说纪念一战是没意义的」（《快报》），或是「柯宾质疑纪念仪式」（《每日电讯报》），以及「柯宾谴责花这么多公帑在他们身上」（《邮报》）。但是根据《独立报》引述柯宾的原话表示，柯宾其实是说：「我不知道是否明年政府还要花大笔经费纪念战争，为什么我们要纪念战争，而不是缅怀那些因为战争被屠杀的百万名年轻的生命。」这个例子再次显示，英国主流报业严重损害媒体的民主功能，竟可对主要反对党领袖的观点与论述，遂行大规模的系统扭曲，藉此建构柯宾不是合格政治领导人的形象。

再看「嘲弄与人身攻击」的新闻。右翼比左翼报纸多出 90% 的文章用于试图嘲弄、讪笑这位工党党魁。例如，它们将柯宾描绘成各种愚笨形象：例如，略微修改文艺复兴时期的小丑(court jester)，称呼柯宾是 Court Jezster（图一）。或以姓名谐音，用豆豆先生(Mr. Bean) 形象称呼他为 Mr. Corbean（图二）。前者形象是讲笑话杂耍表演维生，会戴一种奇怪的鲜艳的帽子。后者则是电视节目角色，以搞笑耍蠢的行为著称。其它包括嘲笑他的服装、外表，或渲染他的第一段婚姻关系。

图一：《太阳报》头版微修小丑（court jester），称呼柯宾是 Court Jezster。



数据源：英国《太阳报》2015 年 9 月 15 日头版

图二：《太阳报》以六、七跨版，以谐音嘲笑柯宾是「科豆先生」。



数据源：英国《太阳报》2015年9月30日第六、七版

最后一种挫损柯宾，使其望之不似政治领导人的手法，也是最具伤害性的方式，就是将柯宾与他的改革想法，描绘成「疯子」、塑造成「恐怖份子之友」，或是「危险邪恶的人」等。长年以来，柯宾的政治理念向来就是扩大公共服务、重视社会福利、支持铁路国有化、性别平权、减免高等教育学费、反帝国主义、反皇室制度、反樽节、反对全民健保私有化、反对战争等。支持这些价值的柯宾在主流媒体笔下，根本就是「精神失常」、「激进主义者」、「愚蠢的马克思主义者」、「疯狂的左派」、「列宁主义者」、「托派」等（图三）。

图三：讽刺杂志《私家侦探》(Private Eye) 说柯宾是「疯狂左派掌握大权」。



数据源：英国《私家侦探》周刊第 1398 期封面

2015 年工党党魁选举之前，有 42% 的文章认为，柯宾本质上是「共产主义者」。另外一种常见的媒体指控是「柯宾不爱国」、「柯宾憎恨英国」，这类指控特别出现在右派报纸。例如，27% 的《邮报》报导都是用这种「不爱国」的框架报导。甚至有些报导直接将柯宾描绘为「IRA 的支持者」、「和恐怖组织有关连」等，将柯宾标志成恐怖份子，进一步推论「柯宾是英国的敌人」、「柯宾是危险份子」。这类情绪性攻击的负面框架报导是：「共产主义份子」框架的报导占全部报导的 22%，在选前有 18% 的报导强调「柯宾不爱国」；至少有 5% 的报导使用了「柯宾与恐怖主义团体有关连」；大约有 35% 的报导指称「柯宾是个危险份子」。像是《周日快报》(Sunday Express) 头版也曾使用「工党慢走不送」(Bye Bye Labour) 来嘲弄若柯宾当选工党党魁，工党未来将完全没有胜算重夺执政权等。

图四：《周日快报》头版说，「柯宾担任党魁日，工党执政无望时。」



数据源：英国《周日快报》2015年9月13日头版

第三份报告《他该走？该留？工党危机在电视与网络新闻报导》的作者是MRC和伦敦大学伯贝克（Birkbeck）学院（Schlosberg, 2016）。它分析的是，英国脱欧后，第一波工党影子内阁辞职（6月27日）到伊拉克战争调查公布（7月6日），为期十天的电视与网络新闻报导分析，总计465篇文章和报告，来自于8个网络新闻网站，40则BBC和ITV的新闻报导。²研究小组认为，这样更能有效地检视「主流媒体」的表现，结果依旧相同：新闻报导还是不平衡，无论是网络或电视新闻，依赖「批判柯宾」的消息来源是「支

² 網路新聞包括 BBC (BBC.co.uk/news)、每日郵報 (DailyMail.co.uk)、赫芬頓郵報 (HuffingtonPost.co.uk)、國際財經時報 (IBTimes.co.uk)、鏡報 (Mirror.co.uk)、獨立報 (Independent.co.uk)、衛報 (TheGuardian.com) 和電訊報 (Telegraph.co.uk)。電視新聞則以大英圖書館的檔案 BBC 和 ITV 這 10 天內的相關新聞為主要來源。

持柯宾」的两倍。四家报纸都反对柯宾领导工党，包括偏向工党立场的《卫报》和《镜报》，都有社论呼吁柯宾下台。这份研究还发现，仅经营网络平台而没有纸本的媒体，如《独立报》、《国际财经时报》（*International Business Times*, IB Times）和《赫芬顿邮报》（*Huffington Post*）的报导比较平衡，IIB Times 是唯一报导较多柯宾支持者和相关议题的媒体。公共广电机构 BBC 的晚间新闻时段拥有较高的收视率，但并没有更高比例的平衡报导，甚至将柯宾及其支持者，描绘成具有敌意、不妥协而立场极端。这已经是招摇的偏差，完全违反 BBC 依法所应该尊奉的公正、平衡与不偏倚，何况是对最大反对党党魁！这种报导偏差并非无法避免，只要记者如实报导辩论双方的观点，但情况是「挺柯宾派」在镜头下如同是工党叛徒在向媒体发言，柯宾则在这段期间不停针对工党危机发表声明与响应。当然，不止是 BBC，这份调查显示，英国主流媒体在呈现工党内部争议时，显然是以系统手法，将支持柯宾的意见边缘化并予以诋毁（Mills, 2016）。2016 年 9 月底工党党魁的选举，柯宾仍然高票当选连任，是真实的选民意见，再次压倒传媒偏倚立场的一个例子。

主流传媒当中最惹争议的是 BBC，毕竟它占有英国电视新闻收视率市场约三分之二。第三份报告因此特别凸显 BBC，指它报导这次工党领袖选举的方式失格。BBC 除了新闻消息来源与议题导向的偏颇，记者另有比较「特定」的语言和想象，可以说都在削弱柯宾和其支持者论述的正当性。支持者原本只是处于被动位置，响应反柯宾的攻击和指控，但在 BBC 的报导下，变成「柯宾和其支持者坚定地拒绝退缩，赌上工党的未来也在所不惜」。又如，新闻的旁白是「他（柯宾）的军队和柯宾一样，敌视大部份国会议员，柯宾将在这场内战不计任何代价，取得胜利」、「（柯宾的胜利）将会使这些（反柯宾）的议员恶梦成真」。再如，BBC 说柯宾及其团队「充满敌意」而「固执不知变通」，并倾向以负面字眼形容他们「支持极左派」、「铁杆支持者」。BBC 还常用负面与失败的用语形容柯宾，比如「进退两难」、「笑柄」和「没有权威」等。

另外，BBC 记者马森（Chris Mason）引用不具名的消息来源批判柯宾，宣称「最近退出影子内阁的成员，寄了一份文件给我，它显示柯宾渐渐失去

党员的支持」。但是，该份文件是否存在，该报导并未提供任何证据。由于不具名消息来源更有可能遭到利用，特别是新闻具有高度争议性的时后，这份报告遂特别提醒 BBC 记者，理当恪守传媒当有的准则，不应贸然行事，以免新闻成为放话的工具。Myerscough (2015) 指出 BBC 比起主流商业媒体，更具有公正、专业的新闻代表性，更应该避免新闻与评论的政治偏颇。然而根据去年一份卡地夫大学的研究报告指出，BBC 甚至比 ITV 或 Channel 4 采纳更多的右派消息来源。

以上三份报告针对主流媒体而发，福克斯则以推特为研究对象 (Fuchs, 2016b)。福克斯 (Fuchs, 2016) 搜集工党领导人选举日 (2015 年 9 月 24 日) 前三周的 3.2298 万则推特，他的发现是，这些推特的内容充斥反社会主义的意识形态。反柯宾的推特用户在 140 字的结构限制下，缺乏辩论与讨论空间，变成各种暗示、谐音谐义的辱骂大较劲。由于推文的快速简捷，无从讨论而仅有标签，诸如「左翼疯狂激进派柯宾」、「危险的共产主义者」、「社会主义猪」、「共产主义诈骗份子」等用语飞舞。不过，这类推文的意识形态并非独立形成，仍然与主流媒体的权力结构有关，原因是推文作者转贴《每日镜报》、《电讯报》、《太阳报》和《泰晤士报》的文章，而各主流媒体传达的（反柯宾）讯息，同样透过推文而传布，例如「柯宾将会重创英国和工党，必须停止他的竞选」，或是「柯宾是个激进的马克思主义者，社会主义者，共产党员，革命的左翼极端份子，但其政治思维早已过时和不合时宜。」

最后，工党选党主席的前十天，也就是 9 月 15 日，「媒体改革联盟」(MRC) 以〈媒体、社运与柯宾〉为题，在伦敦主办座谈会。主要的与谈人是电影导演肯洛区 (Ken Loach)、公益组织「正港媒体」(Real Media) 创办人之一桑德 (Kam Sandhu)、MRC 成员金匠大学教授弗里德曼 (Des Freedman)，以及哥拉斯哥大学教授格雷格菲洛 (Greg Philo) 等人。弗里德曼以前文介绍的三份报告为基础，铺陈主流媒体敌视柯宾的状况；「正港媒体」近一年来监看主流媒体的女性再现内容，有些成果由金桑德报告；格雷格菲洛表示，主流媒体其实很在意观众、听众、读者与网友通过各种方式（包括网络）的意见表达与回馈，他的研究显示，不断打入电话（比如，至现场节目），写电邮给相关节目，都是伸张想法、督促传媒的有用手段。肯洛区紧跟着就再次提

醒与会民众，并公布 BBC 受理阅听人意见的专线，敦请人们口耳相传、拿起电话拨打 BBC 专线，请 BBC 务必公正报导，善尽公共媒体的责任。

参、主流媒体之外：柯宾直接面对群众

柯宾的想法与思维不受主流传媒青睐，但他勤跑基层，即便不是马不停蹄、席不暇暖，至少他是勇于奔波。2015 年当选党魁以前，早有起步，其后，更是随脱欧与留欧及竞选连任等活动，举办全国各地巡回演讲，通过这个传统机制，持续与各地群众保持联系与互动，环绕多种政策议题，推行小组讨论与辩论。工党在 2016 年 9 月党魁投票日之际，党员人数超过 50 万，是其他主要政党，亦即保守党及更右派的英国独立党、苏格兰民族党、自由民主党、绿党与韦尔斯民族党总和的两倍左右，柯宾当选后一周，又有 1.55 万人加入工党。

笔者曾联袂参加柯宾 2016 年 9 月 7 日在英格兰中部，也是罗宾汉「故乡」的诺丁汉（Nottingham）举办的户外演讲集会。先行出场的是工党青年党员、抗议医护人员工时过长的住院医师、巴勒斯坦裔的英国人，他们都从自身的生活、工作与运动经验谈起，对于通过人际活动而产生连带与团结的领会，都算是感同身受。这个体会也在演讲现场有所表现，第一排的空间先行空出座椅或空间，方便坐轮椅者、无法久站者与老人等等给行动不便的人参与。最后是柯宾讲演，阐述「工党不让任何人落单、不让任何地方落后」（Labour will ensure that no one and nowhere is left behind）的理念会以哪些论述推进，于此，柯宾的税制改革、新住房政策、NHS 改革、水电铁路国有化等等构想，就能通过讲演，向民众说明与沟通，并聆听批评。当天不仅有很多青壮年人、不同族裔参加集会，加入演讲的来宾也包括若干位相当年轻的脸孔。柯宾的活动允称人气颇旺，原因应该不是当日秋高气爽，而或许是柯宾当选后，已有更多人相信参与政治、关注社会议题，可以就是自己的日常生活，他们日积月累不满，开始有了机制，不无可能转化成为能量，催生来日的变局。

柯宾一年多来的「下乡」活动，在肯若区参与制作下，已经完成纪录片

【和柯賓對話】(In conversation with Jeremy Corbyn)，并从2016年9月21日起通过网络公开播放与自由存取。³民众的生活处境就是议题，相关政策的改革空间，就此打开。年轻学子提起学费高涨，上大学已经难以负担；移民第二代中年人，则缅怀过去他们受益免费教育系统，如今大学学杂费几乎可以买下一栋房子，他怀疑自己有办法负担两个小孩未来的学费；担任看护工作的阿姨忧虑看护津贴（Carer's Allowance）缩编，这样只会促使更多家庭难以生存，并且增加社福系统的成本。一位食物外送员（Deliveroo worker）讲到工资过低的问题，这家公司将每小时约七镑的工资，改成每送一份外带，才有近4镑的工资，但实际上，外送员遇到的问题是，常常是两个小时才有一份外送，凸显目前在英国在职贫穷（working poor）恶化的问题。这些来自不同背景，生活经验不同的人，纷纷提出公共扶助政策的预算缩减、社会福利安全网不再安全、街友的困境、单亲妈妈的工作贫困、身障者福利津贴缩编等议题。这些个人的生活压力，汇集成为社会共同的焦虑与压力。透过许多地方的民众讨论，个人的感受因为得到曝光的机会，不再是扁平的存在，而是成为立体的群像，新自由主义式的樽节政治与政策，离散了民众、割裂了社会，这些不豫的伤害无一能从镜头中遁逃，长期所累积的巨大社会成本，就在影音中寻觅出路。主流媒体只知抹黑与嘲弄，肯洛区的再现则通过柯宾与民众的辩论与讨论，邀请读者思考，何以英国社会支持柯宾的群众不在少数，又何以柯宾的务实讨论，仍可以让人对未来抱持奋斗的思绪。

³【和柯賓對話】的網址是 https://www.youtube.com/watch?v=rPC_phLWNK4

图五：柯宾 2016 年 9 月 7 日在英格兰中部城市诺丁汉举办的户外演讲集会，会议开始前，大家或坐或站聊天等待，同时也有其他社运团体摆摊。



数据源：作者蔡蕙如摄影

图六：户外演讲已经开始，人山人海



数据源：作者蔡蕙如摄影

肆、结语

《经济学人》在柯宾第二次当选后，讪笑他以美好的希望与修辞，「贩卖」根本办不到的梦想，却有大量人群入党，让他声势浩大（‘Jeremy Corbyn, dodgy dealer’, October 1, 2016）。大西洋彼端的桑德斯（Bernie Sanders）参议员，在 2016 年以 75 岁之龄，角逐美国总统候选人的资格，即便落败，却有

大批年轻人力挺，他也丰富并提升了民主党的政策辩论内涵。柯宾同样老而弥坚，同样得到英国年轻人的大力支持，67岁连任党魁，他要改变当前政治辩论的议题与框架，不求立刻当选，这个格局确实无法在英国讨好，但谁又能说在野的时候就开始争取「意识领导权」一定不可取？改变「看的方法」是个艰巨的工程，执政后推动也许能够事半功倍，却也无人敢于论述，执政前先说一套，主政后变化方向的政治人，更为值得托付。

参考书目

- ‘Jeremy Corbyn, dodgy dealer’(October 1, 2016), *Economist*, p.57.
- Bennett, R. (2016, September 16) . Jeremy Corbyn has been on the right side of history for 30 years. That’s real leadership. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/sep/16/jeremy-corbyn-leadership-david-cameron-libya-labour>
- Burtenshaw, R.(2016, July 9). The media against Jeremy Corbyn.Retrieved from <https://www.jacobinmag.com/2016/07/jeremy-corbyn-media-coup-bbc-labour/>
- Cammaerts, B., DeCillia, B., Magalhães, J.C., & Jimenez-Martinez, C.(2016). Journalistic representations of Jeremy Corbyn in the British press: From watchdog to attackdog. *Media@LSE Report*. Retrieved from: <http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/Mainstream-Media-Representations-of-Jeremy-Corbyn.aspx>
- Cammaerts, B.(2016, July 19). Our report found that 75% of press coverage misrepresents Jeremy Corbyn – we can’t ignore media bias anymore. *Independent*. Retrieved from: <http://www.independent.co.uk/voices/jeremy-corbyn-media-bias-labour-mainstream-press-lse-study-misrepresentation-we-cant-ignore-bias-a7144381.html>
- Crines, A.(2015). Reforming Labour: The leadership of Jeremy Corbyn. *Political Insight*, 6(3),4-7.
- Elgot, J.(2016, August 19). More than 1,000 Labour councillors sign letter backing Owen Smith. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/politics/2016/aug/19/labour-leadership-1000-councillors-sign-letter-backing-owen-smith>
- Fuchs, C. (2016, October 20). User-Generated Ideology On Social Media: A New Study Shows How Users Oppose And Support Jeremy Corbyn On Twitter. *Huffington Post*. Retrieved from http://www.huffingtonpost.co.uk/christian-fuchs1/usergenerated-ideology-on_b_12571574.html
- Fuchs, C. (2016b). Red Scare 2.0: User-generated ideology in the age of Jeremy Corbyn

- and social media. *Journal of Language and Politics*, 15(4), 369-398.
- Gilbert, J. (2016). The Question of Leadership. In A Verso Report (Ed.), *Corbyn and the Future of Labour*. (pp43-49). London, UK: Verso.
- Media Reform Coalition (2015). *Corbyn's First Week: Negative Agenda Setting in the Press*. Media Reform Coalition Report. Retrieved from <http://www.mediareform.org.uk/press-ethics-and-regulation/the-medias-attack-on-corbyn-research-shows-barrage-of-negative-coverage>
- Mills, T. (2016, August 1). Is the BBC biased against Jeremy Corbyn? Look at the evidence. *NewStatesman*. Retrieved from <http://www.newstatesman.com/politics/staggers/2016/08/bbc-biased-against-jeremy-corbyn-look-evidence>
- Myerscough, P. (2015, October 22). Corbyn in the Media. *London Review of Books*, 37(20), 8-9. Retrieved from <http://www.lrb.co.uk/v37/n20/paul-myerscough/corbyn-in-the-media>
- Prince, R. (2016). *Comrade Corbyn: A very unlikely coup: How Jeremy Corbyn stormed to the Labour leadership*. London, UK: Biteback Publishing.
- Schlosberg, J (2016). Should he stay or should he go? Television and online news coverage of the Labour Party in crisis. Media reform coalition in association with Birkbeck, University of London. Retrieved from <http://www.mediareform.org.uk/featured/stay-go-television-online-news-coverage-labour-party-crisis>
- Seymour, R. (2016). *Corbyn: The strange rebirth of radical politics*. London, UK: Verso.
- Waugh, P. (2016, October 17). Jeremy Corbyn's votes against Blair and Brown showed his 'strength Of character' - Labour Chief Whip. *Huffington Post*. Retrieved from http://www.huffingtonpost.co.uk/entry/jeremy-corbyn-nick-brown-rebellions-blair-brown-strength-of-character_uk_58049770e4b0ee3352127fdd
- Wintour, P., & Watt, N. (2016, September 25). The Corbyn earthquake – how Labour was shaken to its foundations. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/politics/2015/sep/25/jeremy-corbyn-earthquake-labour-party>

评《造假的知识分子》

王维菁*

書 名：造假的知识分子
作 者：帕斯卡尔尔 博尼法斯 (Pascal Boniface)
译 者：河清
出版日期：2013 年 8 月
出 版 社：北京商务印书馆

本文引用格式

王维菁 (2017)。〈评《造假的知识分子》〉，《传播、文化与政治》，5: 227-230。

Carl Boggs (2000) 将西方知识分子的转变区分为几个阶段。前工业社

投稿日期：2017 年 1 月 11 日；通过日期：2017 年 4 月 20 日。

* 作者王维菁为台湾师范大学大众传播研究所副教授，e-mail: weiching@ntnu.edu.tw。

会一般知识分子的主要类型为神职人员与学者，其主宰了传统的论述，并主要作用于正当化贵族拥有之权力。法国大革命后雅各布宾（Jacobin）知识分子崛起，其特质为强烈的集体主义、民族意识以及推崇中央集权政府。进入现代后主流的知识分子则属于技术专家（technocratic），其乃伴随高度工业化和社会生活的理性化进展而出现，部分也因现代性面临的一连串挑战。1960年代后，意识形态的论述与知识类型更为分散、在地化与分裂，使知识分子也逐渐转变形貌，进入后现代性。后现代对知识分子带来的转变包括造成分裂、多样性、批判性的对抗、区域性、知识分子与非知识分子界线之模糊、以及对于全观叙事 / 普世价值之挑战等。

至于突破上述历史分界、一直存在者，是批判性知识分子。在历史过程中，批判性知识分子乃对于既有的权威、传统和价值采反对立场，而被视为是非主流意识形态之代表者（怀疑论者、反抗者、激进者、崇尚自由者、预言者、以及反偶像崇拜者）。

有趣的是，《造假的知识分子》一书作者 Pascal Boniface 提出了一种新的知识分子类型，虽然此类型的知识分子实在难以被视为真正的知识分子，而更像是一种带着知识分子形貌与姿态，但实质上利用这样的形象为自己谋求好处，或制造虚假知识、信息与价值，以达成自身政治目的之图谋者。造假的知识分子为学术与社会带来的堕落，是使得理智与诚实不再是知识分子重要的检验标准，并使得公共辩论中谎言占据了中心地位，民主与社会理想目标的基础摇摇欲坠。

Boniface 认为造假的知识分子之所以流行或横行，与主流大众媒体的特色极有关系，包括媒体的优先权经常给那些用断定的方式说话，却不顾现实乃高度微妙复杂的人，此外，大众媒体（主流话语）重人物而轻集体、重感官而轻理性、重奇异而非普遍性、重戏剧性而非扎实根据，以及媒体的思考表达形式、外表形象之展现等，都不利真正的知识分子而倾向明星化与肤浅化的媒体名人。

而作者对造假的知识分子的描述亦相当精采，虽然其论证过程也不一定符合作者自身对知识分子严谨与举证的高标准。归纳来说，造假的知识分子可以分为两种：一是为了自以为的正义或价值却不择手段的人；另一则是哗

众取宠、顺着主流风向好为自己带来好处的人。

为了自以为的正义而不择手段的知识分子，其常见的问题包括：对道德的双重标准、选择性地使用普世原则、谎言用为意识形态斗争之手段、利用道德掩饰真实目的、将观点对立者打即为非道德的、将反对者视为敌人，陷入某种知识恐怖主义、制造观念欺骗大众、加诸对手其未持有之立场、批评并不存在的真实、采取二元对立的话术及思维。

至于哗众取宠、顺应主流风向以获得好处的知识分子，其常见的问题则包括：为讨好公众的道德需求扭曲事实与情势，无助公众的知情、以及谁出钱就为谁说话。

而无法归属的共同的问题则包括：缺乏严谨的证据与论证基础、使用过度简化的因果关系或不深究现象的真实原因、运用不容置辩的断言、滥用道德论据或使用简化的普世性道德做为工具、利用情感泛滥、贩卖恐惧、刻意错误、断章取义、反真实、耸动或武断的言词。

书中作者亦提供检验知识分子真诚性三项颇为有用的指标：（一）为了服务自己捍卫的事业或价值，知识分子是使用真诚的论据，或是毫不犹豫的撒谎；（二）是否投身于对社会与政治的介入，用自身的智识与观察来帮助解决社会的问题；（三）勇气标准，亦即是否为了捍卫自己相信的价值、为了追求平等、为了监督既有统治权威，而能冒着人身与职业之风险。

整体而言，《造假的知識份子》一书有高达三分之二的篇幅是在描述指控法国反对伊斯兰，态度偏向以色列的媒体名人或知识分子，其为引导舆论风向使用不正当的手段与方法，以及刻意制造的虚假讯息与事实。虽然全书有高度指涉性与特殊背景脉络，但对于这些反伊斯兰造假知识分子的行为大部分的人亦不会太陌生，因其均经常出现在各种社会争议的公共议题上，包括近年引发高度关注的英国脱欧、美国总统大选，以及发生在台湾的婚姻平权与年金改革议题，均可见到在这所谓的虚假讯息狂潮的「后真相时代」中造假知识分子的奋力身影。

知识分子仗恃社会对专业与严谨学术探究真理的信任，制造虚假讯息及价值，扭曲公共论辩与公共政策可能的结果与方向，严重威胁民主社会中审议的基础与质量，且带来危险的公共决策结果，最终将使民主与审议失去社

会信任，对民主制度形成严重伤害与威胁。然而反制之道仍是致力于戳破未有严谨实际论证基础的论述与知识分子，希望藉由不断的指证与教育，让民主社会的公民逐渐对谣言与虚假的论证产生免疫力，并藉由网络快速的指证反制，让虚假自己信用破产，使其对公共舆论的影响降到最低。

因此《造假的知识分子》一书也颇适用为信息素养教育及媒体识读教育的参考书籍，希望让阅听人能从虚假讯息与虚狡经不起严正检验的价值中建立良好的辨识能力，进而成为网络信息社会的明智公民。

参考书目

Boggs, C. (2000). *Intellectuals. Understanding contemporary society, theories of the present*. London, UK: Sage.

订 阅

零售：每期新台币 500 元

个人订阅：国内一年两期 1000 元

海外一年两期 1500 元(或 50 美元)

机构订阅：国内一年两期 2000 元

海外一年两期 3000 元(或 100 美元)

以上均含挂号邮资

邮政划拨户名 社团法人媒体改造学社

邮政划拨账号 50313103