

# 目次

代編輯室報告：NCC十年的回顧與前瞻.....羅世宏/i

## 專題論文

NCC對有線電視水平、垂直整合的規管（2006-2016）.....邱家宜/1  
NCC的行為管制：困境與建議.....曾國峰/29  
傳播內容管制與公民參與—NCC還可以做甚麼？.....洪貞玲/57

## 一般論文

弱者身影：台灣解嚴前後農民抗議的姿態.....陳品君/89  
港台另類媒體發展的歷史條件與困境比較.....管中祥/119

## 研究誌要

「民營」的公共媒體服務

—馬來西亞「擔保責任有限公司」集資模式芻議.....莊迪澎/153

台灣電視新聞的「跟風」與「重覆」，2014-2015：

一個外部性探討.....諸葛俊/177

## 歷史與現場

英國工黨的「柯賓現象」：

有人要「造反」 主流媒體在抓狂.....蔡蕙如、林玉鵬/211

· 傳播 文化 與政治 · 第五期  
2017 年 6 月

## 書評書介

評《造假的知識份子》.....王維菁/227

## 稿約

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

代編輯室報告：  
NCC 十年的回顧與前瞻

羅世宏\*

本文引用格式

羅世宏 (2017)。〈NCC 十年的回顧與前瞻〉。《傳播、文化與政治》，5:i-x。

---

\* 作者羅世宏為本期專題主編，中正大學傳播學系暨電訊傳播研究所教授，e-mail: shihung.lo@gmail.com。

## 壹、專題緣起

國家通訊傳播委員會(National Communications Commission, 簡稱 NCC) 成立於 2006 年 2 月 22 日, 至今已屆滿十年, 諸多問題值得檢視。本期專題由多位長期關注台灣通訊傳播數位匯流的多位傳播學者執筆, 分別就 NCC 過去十年來涉及結構管制、行為管制和內容管制層面的施政作為進行檢視與反思。

作為亞洲地區先行的匯流通訊傳播管制機關之一, NCC 的成立不僅早於南韓的大韓民國廣播通信委員會 (Korea Communications Commission, 簡稱 KCC), 也早於中國大陸的中華人民共和國國家新聞出版廣播電視總局(簡稱 SAPPRFT); 而作為通訊傳播的獨立機關與合議制機關, 如果略去歷史悠久的美國聯邦通訊傳播委員會(Federal Communications Commission, FCC) 不計, NCC 的成立時間也只略晚於英國的通訊傳播管理局 (Office of Communications, 簡稱 Ofcom)。

然而, 十年來 NCC 究竟成就了什麼? 什麼該做而沒有做? 下一步, 應該怎麼做? OTT TV、境外視頻網站、行動收視、內容多元性與媒體壟斷防制、假新聞的擴散傳播, 以及社群媒體的壟斷問題…等議題, 不斷對通訊傳播監理及職能提出挑戰, NCC 又將如何有效因應並提出兼顧各方利益與價值的政策作為? 藉此時機, 自宜全面檢視數位匯流通訊傳播科技、監理與政策相關議題, 並且尋求兼顧市場競爭、產業發展、公民權益與本土文化多元性與自主性等多重目標的有效途徑。

十年前, NCC 在社會廣大期待下成立, 肩負「促進通訊傳播健全發展, 維護媒體專業自主, …確保通訊傳播市場公平有效競爭, 保障消費者及尊重弱勢權益, 促進多元文化均衡發展, 提升國家競爭力」的重責大任。十年後的此刻, 全盤檢視 NCC 的施政績效, 值得深思的是 NCC 是否已真正落實了這些法律賦予的任務, 而台灣的通訊傳播環境是否已更接近「健全發展」的目標?

成立十年來, NCC 一路上爭議不斷。由於藍綠惡鬥, 以及成立之初的朝小野大的政治生態, 陸續發生部分委員停職、辭任及釋憲等風波, 在野黨攻

訐 NCC 為「髒兮兮」，資深媒體人如王健壯（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）對 NCC 的獨裁作風多所批評，《蘋果日報》亦曾多次以社論抨擊 NCC，甚至公開訴求「廢掉 NCC」與「NCC 闖了吧」(〈廢掉 NCC〉, 2009 年 05 月 29 日);〈NCC 闖了吧〉, 2013 年 01 月 12 日)。另外，對於 NCC 在媒體併購案件的裁量決定，由於其新自由主義政策思維的鬆綁管制傾向，既無法有效規範台灣層出不窮的媒體併購案，又無法促成媒體產業資源的有效整合，引起眾多公民團體的不滿，終至激起 2012 年以降的「反媒體壟斷運動」。

期間，NCC 本身的定位和權責也發生變化。在 2010 年行政院組織改造與 2011 年修訂《國家通訊傳播委員會組織法》之後，NCC 主委從原本不需列席行政院會改為必須列席，NCC 主委與副主委由委員互選改為直接由行政院長指定，並且將原本獨立色彩較濃的 NCC 明定為「隸屬行政院」，導致 NCC 的獨立性和合議性質有所降低。除了這些調整，NCC 的權責也受到相當程度的剝奪，例如「通訊傳播整體資源分配規劃」的政策決定權被移除，而其產業輔導與獎勵權責亦被大幅剝奪，導致 NCC 手上幾乎只有鞭子，沒有胡蘿蔔。

NCC 既沒有通訊傳播整體資源的政策規劃決定權，又沒有太多可以用來引導產業發展的輔導獎勵工具，只能拿鞭子處罰產製劣質內容的電視業者，但在它無法引導產業結構產生良性變化的侷限下，台灣的電視表現依然江河日下，不僅業者生存前景堪慮，觀眾對本地「蛋白質」（笨蛋、白癡與神經質）電視文化的怨念也持續加深。面對此一困境，首任 NCC 主委蘇永欽曾於 2016 年也不無感慨地指出：「原始的機關定位與社會期待間的落差，似乎已經越來越大，數位匯流的腳步卻不能卡在這種…本位主義」（蘇永欽，2016 年 2 月）。

在這種機關定位調整與職權限縮的情況下，如何讓 NCC 肩負起《通訊傳播基本法》賦予的使命，不僅繼續考驗這個成立十年的匯流通訊傳播管制機關，也牽涉政府應該如何重新調整 NCC 的法定職權，賦予其相稱的政策決定權，以及裁罰權之外的輔導獎勵權責；否則，NCC 恐將陷入除弊和興利皆力有未逮的兩難處境。

NCC 的困境，投射的是台灣通訊傳播與影視產業的整體困境。從廣電內容業者到普通公民，似乎很少有人對 NCC 的施政表現感到滿意，甚至可以說它經常動輒得咎，承受來自產業和公民的雙重不滿。

脫困之道，除了 NCC 當自強，盡最大力量提升通訊傳播產業與公民消費者權益之外，台灣政府也有責任再次對 NCC 進行組織改造，跳脫政黨利益考慮，重建 NCC 成為獨立、專業的行政管制機關，並賦予適當的政策決定權與輔導獎勵產業的權責，讓它手上既有鞭子也有胡蘿蔔，應該是較為合理的興革方向。

儘管 NCC 過去十年來的表現不盡令人滿意，但在廣電媒體的結構管制、行為管制和內容管制等面向，NCC 責無旁貸，仍應善用這些面向的政策工具，啟動並逐步落實廣電媒體產業發展和維護公民消費者利益的雙重任務。

## 貳、結構管制的回顧與前瞻

在結構管制方面，過去十年來，NCC 審理過至少十件涉及廣播電視的重大併購案。然而，除了僅有一件是不予許可之外，其餘九件 NCC 都做出了許可或附附款許可的決定（詳見表一）。

表一：十年來 NCC 審理的國內媒體重大併購案

日期	媒體併購案	NCC 審議結果
2006 年 3 月 28 日	中廣、中視負責人變更案	許可（NCC 第 21 次委員會議記錄），石世豪委員提出一部不同意見及協同意見書
2007 年 5 月 17 日	台視公股釋股股權轉讓予非凡電視案	許可（NCC 第 165 次委員會議記錄）

2007年6月23日	中廣申請股權轉讓及負責人變更案	中廣應就 NCC 第 145 委員會決議事項做成具有法律效力之承諾後予以許可(NCC 第 174 次委員會議記錄)，石世豪委員提出一部協同意見書
2008年5月27日 及 2008年6月3日	中視申請董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更案暨中天電視申請董事長、董事及監察人變更案	附附款許可(NCC 第 301 次和 302 次委員會議記錄)，翁曉玲委員提出一部協同意見書
2010年11月17日	荷蘭商 PX CAPITAL PARTNERS B.V.申請轉讓投資事業盛庭公司股權予大富媒體案	公平會於 2010 年 10 月 29 日附加 13 項附款通過。 NCC 附附款許可(NCC 第 386 次委員會議記錄)
2012年7月25日	吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉受讓案	NCC 附三項停止條件及 25 項附款之方式，許可「旺中併購中嘉」案之申請(NCC 第 496 次委員會議記錄)
2013年11月20日	壹電視售予年代集團董事長練台生案	NCC 在受讓人做出具體承諾後予以許可(NCC 第 566 次委員會議記錄)

---

2016 年 1 月 27 日	遠傳以認購公司債入主中嘉案	NCC 以附負擔方式予以許可(NCC 第 682 次委員會議記錄), 翁柏宗委員提出協同意見書
2017 年 5 月 31 日	台灣數位光訊科技股份有限公司間接併購東森電視案	NCC 不予許可(NCC 第 750 次委員會議記錄) 陳耀祥委員提出不同意見書, 洪貞玲委員提出協同意見書

---

資料來源：參考並更新自羅世宏（2013，頁 2）。

雖然是否應予許可，或是應在什麼條件下許可，每一個個案容或有討論或爭議空間，但 NCC 未能善用併購許可、評鑑、換照或發放執照的機會，適時引導台灣媒體產業趨向更為合理的結構，導致台灣廣電媒體產業結構愈趨集中化，但內容產製的投資不足、產業空洞化、人才流失與媒體工作者士氣低迷的問題也愈趨嚴重。

在此一脈絡下，邱家宜撰寫〈NCC 對有線電視水平、垂直整合的規管（2006-2016）〉一文（以下簡稱邱文）指出，不僅台灣有線電視系統市場更加集中化，衛星電視頻道經營與代理市場也同步愈趨集中化，而且少數幾個掌握有線電視系統的集團與這幾個掌握衛星電視頻道經營與代理市場的業者之間，具有相當程度的垂直整合關係。例如，富邦集團掌握的自家經營頻道和代理頻道達 29 個，年代集團掌握的自家經營頻道和代理頻道達 28 個，中嘉網路掌握的自家經營頻道和代理頻道亦達 11 個。這些集團在邱文中被稱作「頻道家族與有線電視系統集團聯盟」，幾乎決定了台灣有線電視觀眾能夠看到（以及看不到）什麼頻道。

在少數「頻道家族與有線電視系統集團聯盟」的支配下，邱文進一步指出，台灣有線電視系統市場，從家數到訂戶數市場佔有率，皆呈現「兩大、



一中、兩小」的集中化格局，而且明顯出現電信業跨足有線電視系統產業的趨勢，導致通訊傳播產業的總體格局朝向少數集團掌握多數資源的方向發展。

在少數「頻道家族與有線電視系統集團聯盟」壟斷有線電視系統與衛星電視頻道經營與代理市場的格局下，不僅頻道上架壁壘嚴重，也造成頻道內容業者無法分潤合理比例的收視費用，從而急轉直下，導致台灣在影視內容產製的總體投資嚴重不足，本國自製節目減少與創意逐漸枯竭，成為扭曲的產業結構的必然結果。

邱文不只點出台灣廣電產業的病灶，也提出興革建議：修法限制或禁止有線電視系統業者涉足頻道代理業務，並以具體措施節制有線電視產業的水平和垂直整合。

然而，防制壟斷的同時，NCC 也有責任促進通訊傳播產業資源的有效整合。因此，在打破「頻道家族與有線電視系統集團聯盟」，並對有線電視系統的水平 and 垂直整合做出必要限制的基礎上，或許 NCC 還可更進一步。

怎麼更進一步呢？NCC 或許可以提供誘因，引導目前內容產製投資不足與日趨「微利化」的通訊傳播產業朝向資源合理整合、適度規模化的方向發展。例如，量多質劣且為國人詬病已久的新聞頻道有必要予以整合，規模不大的本土 OTT 面臨的重複投資和國際競爭力不足等問題也亟待解決。另外，導引並責成有線電視系統業者將壟斷暴利更多地挹注於本土自製內容，乃至於移轉一定比例的商業部門營收於公共媒體製作更能滿足文化多樣性與弱勢群體需求的內容，甚至有機地調整商業與公共部門廣電媒體的市場佔有率比例…等等，其實都是 NCC 應該致力的結構管制改革，而非只是被動地等商業媒體併購案上門，因為其結果不論許可與否，都不足以有效改善台灣通訊傳播產業結構的沉疴。

## 參、行為管制的回顧與前瞻

邱文除了處理有線電視產業垂直與水平整合的結構管制問題，其實也觸

及衛星電視頻道授權壁壘與上架差別待遇的行為管制層面，而這也是本專題收錄的第二篇論文聚焦所在。曾國峰在這篇題為〈NCC的行為管制：困境與建議〉的論文中（以下簡稱曾文），結合媒介經濟學、傳播政治經濟學、與新制度經濟學等分析取徑，聚焦於中嘉系列購併案、頻道上下架機制、費率與節目品質等爭議個案，展示 NCC 忙於祭出各種行為管制手段，但卻遲遲「無法建立競爭市場」的困境。

NCC 原本即肩負「確保通訊傳播市場公平有效競爭，…提升國家競爭力」的任務，但 NCC 迄今並無有效作為。曾文盤點 NCC 在促進市場有效競爭上的政策缺席窘況，並且提出 NCC 應建立「產業數據與資料庫」，並組建市場影響評估和政策研究的專業團隊，才能動態彈性地介入市場競爭問題，做出具有公信力並對廣電產業健全發展有正面效應的管制作為。

此外，曾文也著墨於根本的結構改革問題：「如果主管機關真得擔心對岸的影視大軍進入，將橫掃台灣傳播產業，那就請政府能大力投入資源，或是提供有心經營台灣影視產業的業者誘因環境，而不是在制定了很多限制後，卻又要期待產業界與中國、韓國、日本或美國等全球大型媒體集團競爭。」

此誠為切中肯綮之論。除了擔任中立的「交通警察」角色，國家是否應該扮演更積極的角色，建立健全的產業競爭秩序，並且導引公私部門的資金活水進入廣電媒體與網路媒體產業，可能是台灣媒體產業從谷底翻升的重要關鍵。我國是否應該繼續在廣電影視產業無所作為，面對科技衝擊與國際競爭束手無策，還是應該積極行動，在兼顧公平競爭、防止不當政治介入的原則下，「大力投入資源」？後者恐怕是必須踏出的一步，畢竟，台灣在經歷政治民主化與產業自由化之後，廣電影視產業卻未能脫胎換骨，反而體質日益孱弱，是到了該全面檢討廣電媒體政策的時刻！當然，這項工程無法由 NCC 靠一己之力完成，曾文建議 NCC 應該「結合文化部與公平會投入產業誘因、輔導與監管，以協助市場失靈的台灣影視產業，能夠面對網際網路下的全球化競爭」。如果各部門繼續各自為政，本位主義掛帥，總統府和行政院又缺乏通盤推動廣電影視文化和新媒體政策的高度，台灣媒體產業的前景確實無法令人感到樂觀。

## 肆、內容管制的回顧與前瞻

內容管制可能是過去十年來 NCC 著墨最多的施政領域，也在過程中逐步建立了結合公民參與的內容三律（自律、法律和他律）共管（co-regulation）的機制。在不當內容申訴、裁罰的件數方面，NCC 的業績可謂「斐然」，但這也反映出一個事實：台灣廣電影視內容無法單純透過不當內容申訴與裁罰而根絕或有效改善，同樣不當、不實、不公、不雅的內容罰不勝罰，年復一年照例現身，差別只在件數升降與裁罰輕重而已。另外，開放節目置入與冠名的政策調整，雖不無良善立意，但也明顯難以有效提升廣電影視內容的多樣性與品質。

因此，本專題由洪貞玲撰寫的第三篇論文——〈傳播內容管制與公民參與—NCC 還可以做甚麼？〉（以下簡稱洪文）在回顧 NCC 在內容管制和公民參與方面做過的努力之後，轉而提出「超越內容管制的解方」。洪文提出具體主張，光靠內容管制本身不足以成事，倡議以「結構管制作為導正內容的手段」，並且主張 NCC 除了「棍棒之外，應有蘿蔔」。

洪文最後提出的幾點具體倡議很值得政府作為媒體改革的政策參考，她特別強調：「台灣的電視媒體及影視產業的發展，需要國家政策支持…扶植影視產業，主要為文化部、經濟部等部會掌有補助資源，但是 NCC 作為通傳主管機關，仍可透過規管及政策引導，在振興影視產業的共同目標下與各部會合作。」

換句話說，內容管制不一定只能是消極地裁罰不當、不實、不公或不雅內容，也應該包含致力於扶植優質內容的積極產業政策。以台灣的情況而言，後者似乎比前者還更加迫切，有待 NCC 劍及履及，結合政府其他部門的資源，通盤調整我國對於廣電影視內容管制政策，投入並導引更多資源於本地優質內容的產製與流通。

## 伍、結語：管制，到底是為了什麼？

本專題的三篇精彩論文，都是三位作者投入心血與力氣的擲地有聲之

作。誠摯邀請讀者細心品讀，進而共同思考與行動，從過去十年 NCC 的治理經驗中吸取養分，擘劃 NCC 下一個十年的治理宏圖。

從這三篇論文的核心論證與旨趣可知，傳播管制是必要的，而結構管制、行為管制與內容管制必須相互為用，各種政策工具之間具有一定的互補性，不應偏廢或偏重其一。然而，管制本身不是目的，更不能流於形式主義，陷入無意義的「窮忙」、「瞎忙」，而應該導出真正向上提升的傳播產業環境，也應該讓台灣的大多數公民對 NCC 的施政作為「有感」，至少不再為「蛋白質」的媒體現狀所苦，甚至慶幸「有 NCC 真好！」

同樣地，回顧是手段，前瞻才是目的。本專題「NCC 十年的回顧與前瞻」，期待歷經「十年磨一劍」之後，NCC 從此更有能力與擔當，為台灣廣電影視媒體環境開創新局，而非因循苟且，消極卸責，導致台灣整體媒體環境再次陷入「十年生死兩茫茫」的境遇。是所至盼。

## 參考書目

- 〈廢掉 NCC〉(2009 年 05 月 29 日)。《蘋果日報》。取自：  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20090529/31666296/>
- 〈NCC 鬧了吧〉(2013 年 01 月 12 日)。《蘋果日報》。取自：  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130112/34764808/>
- 王健壯(2009 年 5 月 31 日)。〈獨立機關獨過了頭〉，《聯合報》，A4 版。
- 王健壯(2010 年 9 月 5 日)。〈NCC 來了〉，《聯合報》，A4 版。
- 王健壯(2011 年 10 月 2 日)。〈你對 NCC 滿意嗎？〉，《聯合報》，A4 版。
- 王健壯(2011 年 11 月 14 日)。〈起來，被 N C C 管制的人〉，《聯合報》，A15 版。
- 王健壯(2013 年 6 月 23 日)。〈這個政府像怪獸〉，《聯合報》，A4 版。
- 羅世宏(2013)。〈媒體壟斷如何防制？媒體多元如何維護？——邁向一個複合式的管制取徑〉，《傳播研究與實踐》，3 (2): 1-25。
- 蘇永欽(2016 年 2 月)。〈通傳會的定位與職能〉，「NCC 十週年慶活動演講」，台北：國家通訊傳播委員會。

## NCC 十年的回顧與前瞻



# NCC 對有線電視水平、垂直整合的規管 (2006-2016)

邱家宜\*

## 本文引用格式

邱家宜 (2017)。〈NCC 對有線電視水平、垂直整合的規管 (2006-2016)〉。  
《傳播、文化與政治》，5:1-28。

---

投稿日期：2016 年 10 月 16 日；通過日期：2017 年 4 月 3 日。

\* 作者邱家宜為輔仁大學新聞傳播學系兼任助理教授、卓越新聞獎基金會執行長，  
email: eve59chiu@gmail.com

## 《摘要》

本文從有線電視系統產權變化、頻道上架壁壘與授權差別待遇，來考察NCC成立十年來對有線電視的規管。結果發現，台灣有線電視產權集中在少數集團的現象，相較於十年前更為明顯。從有線電視一開始發展就逐步形成的「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」，因為可以確保「利益相關者」(stakeholders)穩定大幅獲利，因此即使歷經頻道家族與系統集團多次易主，以及有線電視從類比跨入數位的技術變革，依然持續運作不輟，其對市場的控制力也依舊強大，繼續對新平台加入市場，以及新頻道上架造成重重阻礙。在穩定寡占、獲利保障的結構慣性下，讓電視內容的品質遲遲無法提升。種種證據顯示，新技術的改變無法保證市場結構的改變，要改變既有狀況，必須立法規範系統經營者不能同時經營頻道代理業務，打破系統經營者透過頻道代理商角色進行市場控制的現況。

**關鍵詞**：NCC、有線電視、差別待遇、頻道代理商、頻道家族與有線電視系統集團聯盟



## 壹、十年來 NCC 在有線電視的規管上做了什麼？

2006 年 2 月 22 日，國家通訊傳播委員會（以下簡稱 NCC）在行政院進行全面性組織改造過程中，背負著政治操控退出傳播媒體的廣大社會期待，以及在傳播科技急速發展的全球大環境中，建立台灣通訊傳播產業新秩序的使命，亦即《通訊傳播基本法》所揭櫫之「促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化」的宗旨下正式掛牌上路。到了 2011 年底公布實施的《通訊傳播委員會組織法》中，又進一步強調其「維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展」等各項任務。但十年來，NCC 對這些植基於社會期待的法定使命究竟實現了多少？

根據 NCC 在成立十周年（2016 年）時自行歸納的 19 項施政績效（參見表一），其中有 8 項屬技術提升與技術規範推進，以及資訊安全維護（表中分類類目為作者所加）；1 項屬施政資訊透明；2 項屬消費者服務，2 項屬社會教育；而除了強調持續推動完備傳播通訊立法之外，對於影響最大、爭議最多的現行傳播通訊產業結構與產業秩序規管，NCC 這十年來究竟做了什麼？著墨卻相當有限。官網上雖然列舉了「取締非法廣播電臺」、「電信資費管制朝向中間服務邁進」、「促成市話撥打行動通信網路訂價權回歸發信端業者」、以及「辦理廣播電視事業評鑑、換照審查業務」等四項，但其中第一項只是解決過去廣播電波失序階段遺留下來的尾巴，二、三項是關於電信資費合理化，只有第四項的評鑑與換照會牽涉到產業秩序與產權結構規管。而對 NCC 成立以來，因傳播媒體產權集中度牽涉言論自由與內容多元，所以受外界矚目最多的媒體購併問題，NCC 究竟「辦理」了什麼？施政績效中全未著墨。

表一：NCC 所自提施政績效分類表

績效分類	NCC 所自提施政績效
技術提升與 技術規範推 進、資訊安全	完成我國高抗災通信平臺之建設 配合防制電信詐騙 強化防制垃圾郵件跨國合作 開放行動寬頻(4G)業務－提供國人高速行動上網服務之環境 推動資通設備資通安全檢測 推動電信業者導入資通安全管理機制 推動網際網路反駁客偵測與資安通報機制 訂定有線廣播電視系統節目廣告音量標準
施政透明	建置頻率資料庫查詢系統
消費者服務 (包括弱勢服 務)	強化傳播內容申訴機制 推動通訊傳播普及服務
社會教育	提升媒體素養及業者治理效能 推動行動通信電磁波正確知識宣導活動
完備法制	擘劃數位匯流法規藍圖 完備通訊傳播相關法規
產業規管	電信資費管制朝向中間服務邁進 促成市話撥打行動通信網路訂價權回歸發信端業者 取締非法廣播電臺 辦理廣播電視事業評鑑、換照審查業務

資料來源：本研究整理自 NCC 官網 <http://www.ncc.gov.tw/chinese/Report520.aspx>

由此可見，就其最重要的產業秩序規管任務而言，NCC 自提的這些項目，顯然並非衡量 NCC 十年來施政績效的理想指標。本文建議從有線電視系統產權變化、頻道上架壁壘與授權差別待遇情形是否獲得改善來衡量其成

績。<sup>1</sup>除了數字的整理分析，並兼及個案說明，希望能清楚呈現目前通訊傳播規管工作中最需要強化的部分。討論將分為兩個面向：

- （一） 在有線電視系統產權方面：比較 2006 年 NCC 掛牌時與 2016 年底有線電視系統的產權分布，發現產權更為集中，這代表目前仍居台灣電視媒體收視主流的有線電視市場益趨寡占。在數位匯流的科技趨勢下，有線電視業更開始與電信業整合。
- （二） 頻道上架壁壘與授權差別待遇：有線電視系統寡佔市場，加上系統商兼營頻道及頻道代理業務，讓台灣有線電視生態長年以來，呈現一種由「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」牢牢把持的現象。系統集團以兼營頻道代理的方式與既有頻道家族形成緊密結盟，一方面阻斷新的頻道上架，以維護既有頻道利益；一方面抵制新的平台加入競爭，以維護既有系統集團利益。由於主管機關一直缺乏有效作為，使這套牢不可破的運作模式，以犧牲有線電視內容品質與全體閱聽人權益為代價，保證了此寡佔集團聯盟極為豐厚及穩定的獲利，也使此「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」中的既有「利益關係者」(stakeholders) 得以將系統集團或頻道家族不斷高價轉賣獲利，更出現外國資本多次進出台灣有線電視市場獲取鉅額利潤，但對有線電視內容提升卻無任何貢獻的情形。

## 貳、十年來有線電視系統產權更集中了

---

<sup>1</sup> 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。

根據 NCC 官網上的資料，在 NCC 剛成立時（2006 年 6 月底）台灣的有線電視集中度可以「二大」（東森、中嘉）、「一中」（台灣寬頻）與「二小」（富洋、台基網）五個集團來概述。<sup>2</sup>其中東森集團共擁有 13 家系統業者，總收視戶 107 萬 6644 戶（市佔率 23.2%）；中嘉集團共有 12 家系統業者，總收視戶有 103 萬 6724 戶（市佔率 22.3%）；兩大集團的訂戶數均突破百萬且數量相當，是「二大」。台灣寬頻公司雖然只有 5 家系統業者，但總收視戶高達 65 萬 8203 戶，算「一中」（市佔率 14.2%）。富洋集團擁有 7 家系統業者，共有 43 萬 6060 個收視戶（市佔率 9.4%）；台灣基礎國際網路公司則有 5 家系統業者，共 29 萬 9068 個收視戶（市佔率 6.4%），是兩個比較小規模的集團，可歸為「二小」。這五個集團總計掌握 350 萬 6699 個收視戶（柯舜智、莊春發，2006），佔全國總收視戶的 75.5%。其餘不屬於五大集團的系統業者，統稱「獨立系統」，共有 24 家，98 萬 2601 個收視戶（佔 21%）。<sup>3</sup>

由於台灣的有線電視獲利穩定豐厚，當時已成為外資私募基金競相投資的熱門標的。1999 年美國的私募基金凱雷集團（Carlyle Group）就投資成立「台灣寬頻」，陸續在桃竹苗及中南部併購有線電視系統，是最早進入台灣有線電視系統的外資。2006 年 3 月，NCC 核准澳洲麥格里集團（Macquarie Media Group）收購台灣寬頻，以每個訂戶新台幣 4.4 萬元計算，交易金額約 300 億台幣，新的外資取代了舊的外資。2006 年 7 月，剛剛賣掉台灣寬頻獲利了結的凱雷集團，又以每戶 4.2 萬元，共約新台幣約 440 億元價格買下東森旗下的有線電視系統，<sup>4</sup>改名為凱擘寬頻。<sup>5</sup>而原本即由香港星空傳媒集團

---

<sup>2</sup> 該筆資料取自 [http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/557\\_1805\\_070525\\_1.doc](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/557_1805_070525_1.doc)

<sup>3</sup> 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）。

<sup>4</sup> 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）。

<sup>5</sup> 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，<sup>6</sup>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 正式掛牌成立的第一年，台灣前三大有線電視系統 (東森、中嘉、台灣寬頻) 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。目前依舊由安博凱掌控的中嘉有線從之前的第二大躍升為第一大 (市佔率 21.86%)；<sup>7</sup>2006 年凱雷買下東森有線電視系統，改名凱擘寬頻之後，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」，<sup>8</sup>目前凱擘為第二大有線電集團 (市佔率 21.33%)。麥格理擁有的台灣寬頻市佔率 13.55%，穩坐第三。第四大與第五大則分別是的台灣固網 (市佔率 10.31%)、台灣數位光訊 (前身即為「台基網」，市佔率 5.67%)。但其中，台灣固網屬於台灣大哥大電信集團，等於是藉由富邦蔡家控股，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，佔全國用戶數的 31.64%，已接近《有線電視法》所規定的三分之一上限。<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 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)。

<sup>8</sup> 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)。

<sup>9</sup> 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，還是不考慮有線電視系統與電信跨業經營的算法，如果從平台匯流的角度思考，可以清楚看出，富邦集團已從台哥大電信跨足有線電視，成為最大的有線電視系統商；擁有遠傳電信的遠東集團，也曾積極想買下中嘉有線電視系統（參見註 7）。2017 年 2 月 22 日，NCC 核准屬於鴻海集團的亞太電信董事長呂芳銘以個人名義買下「台灣寬頻」（楊綿傑，2017 年 2 月 23 日），所以說「十年來有線電系統產權更集中」，或者說擴大一點的來說，「通訊傳播業」的產權更集中了。<sup>10</sup>

表二：各有線電視（播送）系統訂戶數統計表（105 年 12 月）（依集團）

集團別	系統名稱	訂戶數(萬戶)
凱擘 共12家	金頻道	6.785
	大安文山	7.4654
	陽明山	12.3494
	新台北	8.2871
	全聯	7.9489
	新唐城	4.8392
	北桃園	11.905
	新竹振道	11.2592
	豐盟	11.634
	新頻道	10.7082
	南天	8.264
	觀昇	9.5678
<b>總數：111.0132(萬)戶， 占有率：21.33%</b>		
中嘉	吉隆	9.7202

<sup>10</sup> 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](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	長德	6.8052
	萬象	5.4819
	麗冠	5.5612
	新視波	15.4056
	家和	7.8582
	北健	12.4754
	三冠王	10.4774
	慶聯	21.9329
	港都	14.0454
	數位天空服務 (板橋、土城、中和)	4.0341
	<b>總數：113.7975(萬)戶，占有率：21.86%</b>	
台灣寬頻 共4家	南桃園	24.6334
	北視	11.9364
	信和	4.7049
	群健	29.2708
	<b>總數：70.5455(萬)戶，占有率：13.55%</b>	
台固 共5家	永佳樂	14.1742
	紅樹林	6.7587
	觀天下	7.3767
	鳳信	16.6308
	聯禾	8.7078
	<b>總數：53.6482(萬)戶，占有率：10.31%</b>	
台灣數位光訊科技 共4家*	台灣佳光電訊	7.8694
	大屯	6.0071
	中投	7.9038

	佳聯	7.7218
	<b>總數：29.5021(萬)戶， 占有率：5.67%</b>	
獨立系統 共28家 (含3家播送系統)	寶福	1.4165
	聯維	5.7005
	大豐	7.8151
	台灣數位寬頻	8.644
	天外天	6.7297
	大新店民主	4.8968
	吉元	5.6345
	大台中（威達雲端）	4.6876
	三大	8.8133
	北港	3.3506
	世新	5.5472
	國聲	3.4529
	大揚	3.9327
	雙子星	10.1385
	新永安	14.8856
	南國	9.3397
	屏南	5.7802
	東台有線播送系統（關山區）	0.6418
	東台	2.4516
	東台有線播送系統（成功區）	0.4056
洄瀾	4.9064	
東亞	1.4883	
澎湖	1.7475	
名城事業股份有限公司	0.7632	
祥通有線播送系統	0.0904	



全國數位（板橋、三重、新莊）	5.5339
大豐（中和、永和、三峽、鶯歌、樹林）	5.2028
新北市（三重、蘆洲、新莊、五股、泰山、淡水）	0.1416
北都數位（臺北市各區里）	3.0628
新高雄（苓雅、三民、左營、前鎮）	3.7945
新彰數位（彰化、花壇、和美、鹿港）	1.0539
<b>總數：142.0497(萬)戶，占有率：27.29%</b>	
全國總訂戶數 (含播送系統3家)	<b>520.5562(萬)戶 普及率：60.80% 總戶數：856.1383(萬)戶</b>

資料來源：NCC 官網，集團別項下中之括弧為作者所加

\*2016年12月21日，NCC 通過「台灣數位光訊科技」併購「新永安」、「大揚」兩家獨立系統，使其市場占比提高為9.7%（依2016年第四季資料計算），官網最新統計資料至本文截稿時尚未更新。取自：<https://goo.gl/kbfG5Q>

## 參、頻道上架壁壘與授權差別待遇

產權越來越集中，市場益趨寡佔，市場失靈的種種狀況自然會不斷重複出現。自從台灣民眾收視行為從以無線電視為主轉向以有線電視為大宗以來，頻道業者與系統商就發展出一種共生模式，本文稱之為「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」。由於現有法令並未規定系統商不能經營頻道業務，所以系統商除了同時經營頻道，並包攬頻道代理業務，擔任境內、外頻道代理商，與頻道業者建立某種結盟關係，成就此種市場水平加垂直壟斷的機制。

<sup>11</sup>此一機制一方面保障了集團中的頻道業者——透過系統集團聯手抵制的力量，讓不屬於集團的業者，或具有威脅集團業者潛力的頻道無法在大多數的有線電視系統上架；另一方面也透過頻道拒絕授權給新加入的內容平台的方式，使新加入競爭的平台業者無法取得觀眾喜歡及習慣收看的頻道，來保障集團內系統業者的寡佔位置，以及頻道在授權費上（對於非屬集團的系統業者）的議價優勢。這個利益共生的結盟，長久以來牢牢地控制著台灣的有線電視生態，阻礙了新的平台加入競爭，也妨礙了內容有競爭力的頻道在系統上架，不但有效抬高居寡佔地位的各系統集團的轉手價格（如上一節所描述的，系統不斷轉賣獲得巨額利益），也阻斷各種透過市場機制讓頻道內容優化的機會。

為了進一步說明這個頗為複雜的水平加垂直壟斷的商業操作模式，下面將從「頻道上架壁壘」以及「授權差別待遇」兩方面各舉出具體案例說明，以便更清楚凸顯這同一水平加垂直壟斷機制的一體兩面。並解釋居中操縱，在「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」的運作中扮演重要角色的「頻道代理商」制度。

## 一、頻道上架壁壘

比較晚近而明顯的案例是 2010 年 12 月 28 日，黎智英挾《蘋果日報》、《壹週刊》成功搶佔台灣市場的餘威，順勢推出「壹電視」頻道（剛開始時有新聞台、綜合台兩個頻道，後又增加電影台），希望為其媒體集團再下一城。卻未料到，台灣的電視市場生態大大不同於報紙與雜誌市場，在有線電視系統與頻道集團的聯合夾殺下，「壹電視」頻道遲遲無法在有線電視上架，以致持續虧損。<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>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。

<sup>12</sup>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。<sup>13</sup>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。<sup>14</sup>之前黎智英爭取多時都無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。<sup>15</sup>同樣的頻道內容，老闆不同，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。<sup>16</sup>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)。

<sup>13</sup> 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)。

<sup>14</sup> 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。

<sup>15</sup> 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)。

<sup>16</sup> 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。

衛視。其中「東森電視」原是由力霸王家王又曾四子王令麟所創，原本同時經營頻道與系統台。2006 年東森的系統台賣給凱雷改名凱擘，凱雷同時也買下東森電視 40% 股權（黃日燦，2011 年 11 月 17 日），是系統商同時也是頻道商。目前旗下共有「東森新聞台」、「東森財經新聞台」、「東森電影台」、「東森洋片台」、「東森綜合台」、「東森戲劇台」、「東森幼幼台」，以及於 2002 併購的超級電視台等八個頻道，<sup>17</sup>目前由富邦集團代理。

八大電視原由影視聞人楊登魁經營，2008 年轉賣給國際私募基金安博凱，安博凱在 2006 年已買下中嘉有線，2008 年再買下八大，也是服膺「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」邏輯，以保證其投資穩賺不賠。目前共有「八大第一台」、「八大綜合台」、「八大娛樂台」、「八大戲劇台」等四個在有線電視播放的頻道，以及一個為中華電信隨選視訊（MOD）編排的「MOD 戲劇台」（即「八大 HD 戲劇台」），這些頻道自然都是由中嘉旗下的「全球數位媒體」代理。

緯來早在 1982 年由退休的前新聞局長魏景蒙所創，從事節目製作。後來由葉明勳牽線賣給和信辜家，1995 年取得中華職棒轉播權，在各頻道家族中特別以體育節目見長，輾轉發展迄今。目前旗下共有七個頻道：「緯來體育台」、「緯來日本台」、「緯來電影台」、「緯來綜合台」、「緯來戲劇台」、「緯來育樂台」（委託富邦集團代理），以及提供 MOD 播出的「緯來精采台」。原屬和信集團的中嘉有線系統雖已賣給安博凱，但從和信當初同時經營頻道家族與系統的發展過程來看，亦符合前述「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」模式的分析。目前緯來家族頻道委由富邦集團旗下子公司代理，算是「靠行」在富邦集團。

中天電視於 1994 年由香港人于品海創立，後經多次轉手，1996 年由和信少東辜啟允接手經營，2000 年和信又賣給象山集團，2002 年象山再賣給中時集團，2008 年隨中時集團賣給旺旺集團總裁蔡衍明。這些買家中，除和信曾同時經營有線電視系統及頻道，象山集團也經營木喬傳播（同時是頻道

---

<sup>17</sup> 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。

供應商及頻道代理商)。旺旺集團原本不是經營媒體的，但在買下中時集團的中視、中天頻道後，一度積極要向安博凱買中嘉有線系統（此案下文會再討論），雖因台灣社會中反媒體壟斷的聲音強大而未成功，但其欲繼續服膺「頻道家族與有線電視系統集團聯盟」的既有運作模式有跡可循。中天電視目前共擁有「中天新聞台」、「中天娛樂台」、「中天綜合台」三個境內頻道，委由中嘉旗下「全球數位媒體」代理。另外還有「中天北美台」、「中天亞洲台」兩個境外頻道。

TVBS 頻道是香港電視廣播有限公司（簡稱 TVB）與台灣的年代影視合資成立，<sup>18</sup>公司登記為「聯意製作」，由年代董事長邱復生主導經營，從 1993 年 9 月開始播送，是台灣最早的衛星頻道。2005 年 TVB 買下邱復生占 30% 的股權，TVBS 成為港資，2016 年王雪紅買下 TVB 所持有的全部 TVBS 股權，TVBS 再由港資變為台資。目前擁有五個電視頻道，分別為「TVBS」、「TVBS 新聞台」、「TVBS 歡樂台」，由中嘉旗下「全球數位媒體」代理，另有「TVBS-Asia」（海外）、「TVB8」（MOD 播放）兩個頻道。

年代原是邱復生的公司，年代旗下頻道原本與 TVBS 家族頻道聯營，2005 年邱復生把 TVBS 股權賣給 TVB 之後，年代與 TVBS 分道揚鑣。目前年代旗下擁有包括「年代 MUCH 台」、「年代新聞台」、「年代國際台」，以及年代子公司經營的「JET 綜合台」、「JET 國際台」、「東風衛視」、「東風亞洲台」。2013 年接續邱復生經營年代的練台生又買下壹電視，旗下頻道再增加「壹電視新聞台」、「壹電視綜合台」、「壹電視電影台」。若計入年代旗下「佳訊影視」所代理的「高點綜合台」、「高點育樂台」、「非凡新聞台」、「好萊塢電影台」、「國興衛視」、「非凡商業台」、「彩虹頻道」等共有二十幾個頻道，雖然年代老闆練台生在有線電視系統的市占率很小，<sup>19</sup>但因為挾頻道內容優勢，

---

<sup>18</sup> 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」。

<sup>19</sup> 練台生擁有的有線電視系統包括：花蓮縣洄瀾有線電視、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「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」中深具影響力。練台生擁有「永鑫多媒體」、「佳訊錄影視聽企業」兩家公司，代理自家旗下及其他頻道。

三立電視以銷售豬哥亮秀場錄影帶起家，是各家頻道供應商中與系統業者較無淵源的，自製戲劇節目為其強項。目前共有「三立台灣台」、「三立都會台」、「三立新聞台」、「三立財經台」、「三立國際台」、「MTV」（三立音樂台）等六個頻道，家族頻道亦由練台生旗下公司代理，其中 MTV 頻道、財經台，以及另外用相同內容重新規劃的兩個頻道（戲劇台、綜合台）也在 MOD 播出。至於衛視家族頻道的幾個頻道（「衛視中文台」、「衛視電影台」、「衛視西片台」）來自境外，由梅鐸家族旗下福斯集團所經營，是最早進入台灣的衛星頻道，現由富邦集團代理。

## 二、頻道代理商制度

從系統經營者的角度，基於節目取得的穩定性與成本考量（張美玲、王國樑、陳麗雪，2013，頁 156），對頻道上架的掌控權自然是越大越好。從上面的整理中不難發現，目前在台灣的有線電視平台上，除了法律規定必載的無線電視頻道、不收授權費的宗教性頻道，以及還要付錢給系統商的購物頻道之外，絕大部分「可見」的頻道都是經由頻道代理商協調上架的。<sup>20</sup>頻道代理商制度是台灣有線電視產業崛起過程中的特殊發展，<sup>21</sup>《衛星廣播電視法》原本只規定境外頻道在台灣必須設立分公司或由代理商經營，但台灣目

---

<sup>20</sup> 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](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](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17050/2023_37338_170505_1.pdf)（境內頻道）

<sup>21</sup> 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。

前的發展卻是很多境內頻道也都依附於頻道代理商，原因就是為了在「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」生態中，將頻道交由某具有系統商背景或與系統商有結盟關係的業者代理經營，以確保自家頻道能夠上架。從下面的幾張圖中（圖一～圖三），我們可以清楚看到，幾個主要的頻道代理商無一例外的都是由系統商兼營。

依業界慣例，頻道與系統每年換約一次，在議約價格上，凡屬代理商自家頻道，不論價錢多少，如同左口袋進入右口袋，但對於依附在「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」中的其他頻道，或沒有系統商背景的小規模頻道集團來說，授權價格往往只能任人宰割。代理商通常把代理的頻道進行批發式的統賣（要求對方必須全部買，而不是一個一個頻道買），至於系統對於統賣的一把頻道要給多少授權費，代理商要如何分配給各頻道，沒有系統商背景的頻道往往只能接受安排，或進行通常無效的抗議，消費者或外界往往也無由得知相關內情。但如果雙方都各自有些實力，尤其當「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」內部進行勢力重整時，就會出現頻道與系統商因授權價格談不攏，而導致收視戶看不到某些頻道的「斷訊」風波。<sup>22</sup>對於這種狀況，主管單位到目前為止（不論是 2006 年之前的行政院新聞局，或 2006 年之後的 NCC），都只見從消費者權益角度針對個案進行調解、勸說，而未見從結構管制面切入的進一步作為。

---

<sup>22</sup> 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）。

圖一：富邦集團透過頻道代理商所控制的頻道



說明：凱擘轉投資的頻道代理商、加上富邦人壽轉投資的浩緯，富邦共擁有 29 個頻道代理權；資料來源：〈誰綁架了你的眼球？〉，程晏鈴，2015 年 6 月，《天下雜誌》，574，頁 58-64。取自：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5068217>

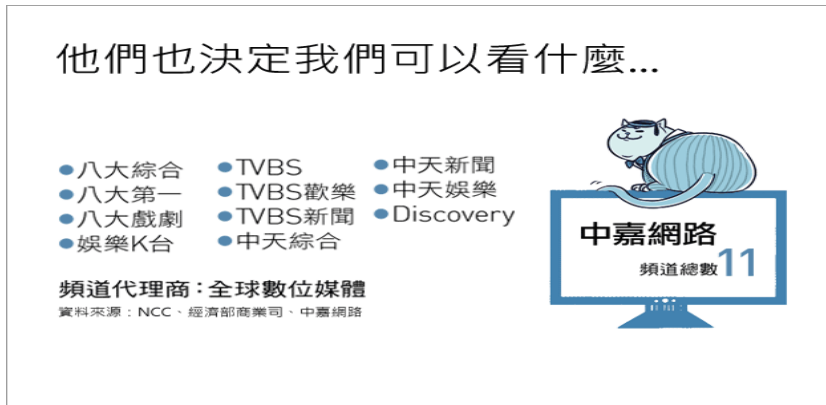
圖二：年代集團透過頻道代理商所控制的頻道



說明：年代集團董事長練台生，同時是頻道代理商「佳訊錄影視聽企業」董事長，自家旗下頻道及代理頻道，共掌握 28 個頻道代理權；資料來源：同圖一。



圖三：中嘉集團透過頻道代理商所控制的頻道



說明：中嘉旗下的頻道代理商「全球數位媒體」代理了八大、TVBS、中天等十一個頻道；資料來源：同圖一。

最近的一個例子發生在 2016 年 2、3 月間，新進入有電視市場的新北市「全國數位有線電視」，<sup>23</sup>與頻道代理商發生授權費糾紛。因為該系統當時的收視戶為 1,8000 戶，但頻道代理商（富邦旗下的）要求必須以區域總戶數的 15%（7,0000 戶）為最低計費標準，形同變相抬高頻道授權費，對新加入市場的業者進行價格抵制（林淑惠，2016 年 3 月 15 日；陳韋宗、李靚慧、陳炳宏、黃以敬，2016 年 3 月 15 日）。由於「頻道代理商」並未列入廣電相關法律授權規範的對象，NCC 除了出面調解，對業者並無制裁工具，因此罕見的主動將此案移送公平會，公平會也在 2016 年 10 月間以「無正當理由之差別待遇行為」之事實，做出對凱擘、佳訊、全球三家頻道代理商共 1.26 億元

<sup>23</sup> 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。

的鉅額罰鍰（葉卉軒，2016 年 10 月 19 日）。<sup>24</sup>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「全國數位」頻道授權費的最低門檻，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類比進化成數位，但「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」這個寡佔全國有線電視訂戶、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「全國數位有線」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 在剛開始時的基礎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）

對有線廣播電視系統經營者（包括有線電視節目播送系統）、直播衛星廣播電視服務事業或其他供公眾收視聽之播送平臺事業給予差別待遇。」法條中所指「其他供公眾收視聽之播送平臺事業」明顯包括 MOD，但主管機關對此並無作為。<sup>25</sup>

期間並不時發生無線電視台上某些外購節目（韓劇、偶像劇）不授權給 MOD，播出時間必須以其他內容覆蓋的狀況，讓中華電信面臨空有豪華平台，卻無相襯內容可播的窘境。無線台對外的說法是，無線台雖是免費收看，但因為 MOD 作為平台有營利行為，因此必須另洽購買相關節目版權，不過無線台卻並未對一樣是營利的有線電視系統做相同要求，顯然是節目授權單位要求無線台，對具競爭性的 MOD 平台施以差別待遇的刻意作為，這種狀況一直持續到現在。<sup>26</sup>

在參與「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」運作的各個頻道家族中，最早提供頻道內容給 MOD 的是三立。2012 年 6 月，「三立財經台」與「三立綜合台」在 MOD 上架。前面曾經提過，三立雖也加入「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」的聯買、聯賣運作規則，但因為本身不經營系統，所以相對跟系統集團間利益綁得比較沒那麼緊。雖然提供給 MOD 不是三立的主頻，但能率先突破，也跟利益牽絆沒那麼深有關。接下來才有聯意的「TVB8」（2013）、「緯來精采台」（2015）、「八大 HD 戲劇台」（2015）等跟進在 MOD 上架，但為了不直接違反「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」的潛規則，聯意、緯來、八大都是另設頻道名稱，重編內容後才上 MOD。顯示 MOD 經過十年的努力拓展，其收視規模終於讓頻道業者覺得不上架可惜，<sup>27</sup>但有

---

<sup>25</sup> 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。

<sup>26</sup> 「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）。

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

線電視那邊的基本盤還是要顧，所以只好另外申請新的頻道，將節目內容重新編排後，再去 MOD 上架。

2016 年 7 月 4 日，「三立新聞台」在 MOD 上架，成為第一個先在有線電視上架，也在 MOD 播送的新聞台。<sup>28</sup>但僅持續不到兩個月，9 月 1 日「三立新聞台」便終止了在 MOD 的服務，原因是「三立新聞台」提供訊號給 MOD 後，便遭到有線電視系統停播或換頻的打壓，迫使「三立新聞台」只好下架（柯昱安，2016 年 8 月 10 日）。從「三立新聞台」的遭遇可以看出，即使擴大了經營區，開放了新業者加入競爭（參見註 23），並有中華電信挾雄厚資本加入市場，但這個在台灣有線電視發展早期就已經發展出來的「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」，控制台灣有線電視市場的威力依然不減。<sup>29</sup>

## 肆、展望未來：結論與建議

本文從有線電視系統產權益發集中、「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」繼續透過頻道上架壁壘與授權差別待遇有效控制市場，來觀察 NCC 十年來對台灣傳播媒體的管制績效。可以發現，就「確保通訊傳播市場公平有效競爭」這個 NCC 組織法所揭櫫的任務而言，NCC 所做的貢獻相當有限。雖然擴大了有線電視經營區，並開放新進業者加入市場，但由於既有的市場

---

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。

<sup>28</sup> 「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。

<sup>29</sup> 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）

控制者力量依舊牢不可破，導致即使有線電視訊號已經幾近全部數位化，<sup>30</sup>但消費者還是不能自由選擇分組付費、單頻單買，而由系統業者在水平寡占與垂直壟斷的市場生態下，繼續藉由「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」，透過有效的排除其他新進的系統及頻道業者，決定並掌控了消費者購買有線電視服務的內涵與方式。

從 NCC 近期審議的購併案可以看出，媒體產權益趨集中的現象不是過去完成式，而是現在進行式。包括今年初因反對聲浪太大而主動撤案的遠傳購買中嘉有線控股公司債權案；以及亞太電信呂芳銘、鴻海集團郭台銘，成功仿效富邦蔡氏兄弟買凱擘寬頻模式，以個人名義聯手從麥格理手中買下「台灣寬頻」（林韋伶、朱正庭，2017 年 2 月 23 日）；還有中部廖泉裕家族在 2016 年底購併台南「新永安」、嘉義「大揚」有線電視系統後（林淑惠，2016 年 3 月 15 日），目前正積極購買東森電視家族頻道（吳家豪，2017 年 4 月 5 日）。這些動見觀瞻的媒體股權交易案，背後都是循著過去「要成功進入台灣有線電視市場必須從既有利益關係者手中高價買進」的既有邏輯。可以想見，這些新的利益關係者在挾雄厚資本、付出高額代價進入市場後，必然也會遵循既有系統水平寡佔，加上系統與頻道垂直整合（壟斷）的市場運作模式，亦即前文所說的「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」模式，以確保獲利極大化。其代價是犧牲了台灣閱聽大眾享有更多、更合理收視選擇的權利。

由於進入市場的資本門檻很高，有線電視跟通訊產業一樣都具有「自然獨佔或寡佔」的性質，因此才需要設立像 NCC 這樣的單位來進行規管，以確保其獨佔或寡佔不會傷害消費者乃至整體社會的利益。但過去十年來，台灣電視觀眾最仰賴的有線電視的內容，卻因為前述「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」牢牢控制住市場，始終處在不進則退、幾乎人人都說爛的狀況。根據本文的分析推論，如何打破「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」這個強大的既有運作模式，將會是 NCC 在有線電視管制上尋求突破的主要關鍵。

---

<sup>30</sup> 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](http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&sn_f=36990)

根據前述分析，頻道代理商制度可以說是此一「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」機制實際運作的樞紐，而頻道代理商之所以能握有主導市場的力量，主要是因為頻道代理商本身就屬於系統集團，是系統集團的關係企業。透過這套頻道代理模式，用抵制新頻道加入競爭，交換既有頻道對新加入競爭之平台的杯葛，維持「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」的運作於不墜。若要打破此一牢固的鏈結，NCC 必須修法規定：「系統業者不能經營頻道代理業務。」但這個與行之久遠的現況悖反的修法建議，會從根本上考驗 NCC 整頓有線電視市場秩序的決心。<sup>31</sup>

也有論者指出，目前開放式網路存取服務（OTT）技術已經相當成熟，愈來愈習慣網路及行動通訊的消費者，將會轉往網路平台使用相關影音服務，有線電視的好日子即將過去，所以 NCC 也不必再管那麼緊了。這種論調讓人想起十年前，許多論者以為數位技術將可以解決頻道不足無法上架的問題，只要全面數位化，「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」對非聯盟頻道業者的排除問題就可以解決。但目前有線電視幾乎已經全部數位化了，頻道無法上架的問題卻依然如故（例如壹電視在賣給練台生之前完全無法在有線電視上架），而最先提供隨選視訊服務的中華電信 MOD，依然拿不到許多受歡迎頻道的授權。事實是，只要現行系統商兼營頻道代理的制度一日不改變，「**頻道家族與有線電視系統集團聯盟**」掌控有線電視市場，排擠新的平台競爭者、拒絕非聯盟頻道的狀況就不會改變。

因此吾人可以確定，只要有線電視依舊是收視主流，要解決水平與垂直寡占所造成的市場失靈問題，便無法只寄望傳播新科技帶來改變，而必須從制度面改變產業生態。

尤有甚者，目前已經掌握最大有線電視系統集團的富邦，以及正積極進軍有線電視系統的遠傳、亞太這些業者，同時也都是電信業的主要經營者。可以預期，未來有線寬頻綁無線行動數據通訊，將會成為下一個各方競逐的

---

<sup>31</sup> 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。

布局重點。屆時，消費者的有線電視系統商很可能變成他的行動電話服務商，進一步將有線電視的市場寡佔與無線行動數據通訊的市場寡佔連成一氣，「頻道家族與有線電視系統集團聯盟」可能「進化」出「頻道家族+有線電視系統集團+行動數據通訊經營者」的進階版，繼續且更強力的在傳播生態中擁有主導、控制市場的力量。NCC 要如何面對此一局面，保障全體閱聽人的收視權益不被商業利益所遮蔽或阻斷，會是嚴峻考驗。

## 參考書目

- 〈虧損百億 裁員 504 人 壹電視賣給年代老闆〉(2012 年 10 月 2 日)。《蘋果日報》，  
取自：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20121002/34546532/>  
王皓正 (2003 年 1 月 9 日)。〈TVBS 與年代拆夥 將自售代理權〉，《經濟日報》  
30 版。
- 仇桂美、李月德、方萬富 (2015)。《監察院 1030800245 號調查報告》。取自：  
<https://www.cy.gov.tw/CYBSBoxSSL/edoc/view/4462>
- 石世豪 (2007)。〈國家通訊傳播委員會第 157 次委員會議討論案一、二不同意  
見書〉。取自：  
[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/11031/67\\_19503\\_110317\\_1.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/11031/67_19503_110317_1.pdf)
- 江聰明 (2000 年 1 月 3 日)。〈斷訊風波 集團對抗搞怪〉，《聯合報》，8 版。
- 吳馥馨、蔡敏姿、彭慧明 (2016 年 9 月 21 日)。〈遠傳併中嘉 退 NCC 嚴審〉，《聯  
合報》A 12 版 (財經話題)。
- 吳家豪 (2017 年 4 月 5 日)。〈東森電視案 台數科再赴 NCC 說明〉，《中央社》。  
取自：<http://www.cna.com.tw/news/afe/201704050440-1.aspx>
- 林淑惠 (2016 年 3 月 15 日)。〈指大富違法 全國數位告上 NCC〉，《工商時報》  
A 14 版。
- 林淑惠、黃怡錦 (2006 年 10 月 18 日)。〈500 億以下 中嘉售予 MBK 拍板簽  
約〉，《工商時報》，A 2 版 (政策焦點)。
- 林韋伶、朱正庭 (2017 年 2 月 23 日)。〈附 22 條款呂芳銘郭台銘買 TBC 過關 泛  
鴻海集團插旗有線電視 NCC 防壟斷有條件點頭〉，《蘋果日報》。取自：  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20170223/37561427/>
- 尚毅夫、陳東豪 (2012 年 11 月)。〈一七五億啃掉黎智英的靈魂〉，《新新聞周刊》  
1342 期。取自：  
<http://www.new7.com.tw/coverStory/CoverView.aspx?NUM=1342&i=TXT201211211548586W5>

- 柯舜智、莊春發（2008）。〈再探台灣有線電視市場集中度〉，《新聞學研究》，94: 149-192。
- 柯昱安（2016 年 8 月 10 日）。〈三立新聞遭移至 70 台 NCC 開罰系統業者〉，《新頭殼》。取自：<http://newtalk.tw/news/view/2016-08-10/76093>
- 徐卉（2013 年 6 月 19 日）。〈交接 19 天 壹電視有線上架〉，《中央社》。取自：<http://www.cna.com.tw/News/FirstNews/201306190039-1.aspx>
- 黃靖萱、洪綾襄（2016 年 8 月）。〈電視台決戰新媒體：境外大軍壓境 眼球戰爭再起〉，《財訊雙周刊》，508。取自：  
[http://www.wealth.com.tw/article\\_in.aspx?nid=8502](http://www.wealth.com.tw/article_in.aspx?nid=8502)
- 黃日燦（2011 年 11 月 17 日）。〈黃日燦看併購／打開有線電視併購史---土洋大門法〉，《經濟日報》B7（經營管理）。
- 黃琴雅、林敬殷、陳東豪（2012 年 10 月）。〈便宜買壹電視，練台生：「我只是插花！」〉，《新新聞周刊》1335 期。取自：  
<http://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?i=TXT20121003144713IW1>
- 黃晶琳（2017 年 3 月 6 日）。〈為世棒經典賽轉播 中華電槓上公視〉，《經濟日報》。取自：<https://udn.com/news/story/7240/2324404>
- 張美玲、王國樑、陳麗雪（2013）。〈台灣有線電視產業成本特性與壟斷力之探討〉，《公平交易月刊》，21(1): 153-194。
- 陳彥淳（2013 年 3 月）。〈壹傳媒案：王文淵臨陣翻盤 黎智英回頭再玩〉，《財訊雙周刊》421 期。取自：[http://www.wealth.com.tw/article\\_in.aspx?nid=966](http://www.wealth.com.tw/article_in.aspx?nid=966)
- 陳韋宗、李靚慧、陳炳宏、黃以敬（2016 年 3 月 15 日）。〈版權費喬不攏 全國數位槓上頻道代理商〉，《自由時報》。取自：  
<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/968515>
- 國家通訊傳播委員會（2011）。〈國家通訊傳播委員會第 412 次委員會議紀錄〉。取自：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/11050/67\\_20120\\_110502\\_1.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/11050/67_20120_110502_1.pdf)
- 國家通訊傳播委員會（2014）。〈參進有線廣播電視 臺北市及彰化縣各再 1 家〉獲籌設許可〉（新聞稿）。取自：  
[http://www.ncc.gov.tw/chinese/print.aspx?table\\_name=news&site\\_content\\_sn=8&sn\\_f=32279](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）。〈富邦百分百擁凱擘 料輕鬆過關〉，《聯合報》A5 版。取自：<http://udn.com/news/story/7241/1313818>
- 程晏鈴（2015 年 6 月）。〈誰綁架了你的眼球？〉，《天下雜誌》，574:58-64。取自：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5068217>
- 楊綿傑（2017 年 2 月 23 日）。〈亞太呂芳銘入主 TBC 過關〉，《自由時報》。取自：<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1080474>
- 葉卉軒（2016 年 10 月 19 日）。〈公平會罰凱擘等多家頻道代理商 1.26 億〉，《聯合晚報》。取自：<https://udn.com/news/story/7238/2033767>
- 鄒秀明（2017 年 2 月 8 日）。〈遠傳聲明：啟動中嘉案 撤件相關程序〉，《聯合報》。取自：<https://udn.com/news/story/1/2272699>



NCC 對有線電視水平、垂直整合的規管 (2006-2016)

魏學文 (2012)。〈壹傳媒電視廣播股份有限公司股權受讓人來函說明公聽會後 6 項重點議題討論案一部不同意見書〉，《國家通訊傳播委員會第 566 次委員會會議紀錄》(附件 2)。取自：

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/13121/67\\_31228\\_131211\\_1.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/13121/67_31228_131211_1.pdf)

藍立晴 (2017 年 1 月 14 日)。〈NCC：有線電視業者斷訊、差別待遇將重罰〉，《匯流新聞網》。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 的行為管制：困境與建議

曾國峰\*

### 本文引用格式

曾國峰 (2017)。〈NCC 的行為管制：困境與建議〉。《傳播、文化與政治》，5:29-55。

---

投稿日期：2017 年 3 月 20 日；通過日期：2017 年 5 月 1 日。

\* 作者為政治大學廣播電視學系副教授，email: tsengkf@nccu.edu.tw

## 《摘要》

2006 年 2 月 NCC 成立，至今已超過十年，其掌管的傳播、通訊與網路等產業，隨著 IT 匯流科技進入日常生活的各個層面，對民主社會言論自由、國家經濟產值規模，或是社群互動與電子商務等，都有決定性的政策影響。為了避免直接干預內容，NCC 期望透過結構管制的多樣性，保障內容市場的多元，不過，即使是結構所有權看似分散，仍可能透過其他不公平的競爭行為，維持市場壟斷，因此仍需主管機關介入不同面向的行為管制。

但由於缺乏完整的產業數據與資料庫，也沒有足夠專業人力進行深入的競爭報告分析，以至於決策背後很難有理性論述。而數位匯流後的跨平台法規強度不一致，更落後於實際產業環境與使用者習慣，在沒有合理規範的管制工具下，造成長期以來的產業亂象不斷。建議 NCC 應重新定位管理角色，減少不合時宜的法條，將有限的行政資源集中在消除市場障礙與不公平競爭，讓市場機制得以正常運作，並結合文化部與公平會投入產業誘因、輔導與監管，以協助市場失靈的台灣影視產業，能夠面對網際網路下的全球化競爭。

**關鍵詞：**市場失靈、行為管制、國家通訊傳播委員會、媒體產業

## 壹、前言：問題與目的

國家通訊傳播委員會（National Communications Commission，以下簡稱 NCC）成立於 2006 年 2 月，至 2017 年已經超過十年了，是台灣傳播媒體與電訊網路等產業發展與規劃的主管機關。由於其決策將影響千億的產業競爭、消費者福利、多元社會、言論自由、甚至國家安全，因此，十多年來，每次遇到重大政策或是集團購併案時，總是引起社會各方不同意見與爭議。

傳播與通訊產業管制可以分為結構、行為與內容等面向，在不同的市場結構下，業者會採取不一樣的競爭行為，也需要有不同的政策法規，才能保障消費者權益與維護多元言論。例如，過去獨占的有線電視市場，需要主管機關積極介入費率管制；行動通信的寡占競爭，要防止業者聯合行為；而開放的網際網路，則要避免偏激內容的霸凌等。

為了維護言論自由，一般來說國家應該儘量避免直接干涉媒體內容的產製，而由於市場結構主要在決定特許執照與數量，大致上有固定的行政流程與制度，雖不滿意但爭議較小。相對之下，對媒體與電信業者的行為管制，則由於既有法規無法面對不斷變化的新科技匯流，經常引起各種平台之間的不對稱管制爭議，或是透過壟斷力量建立各種進入障礙，造成市場的不公平競爭問題。

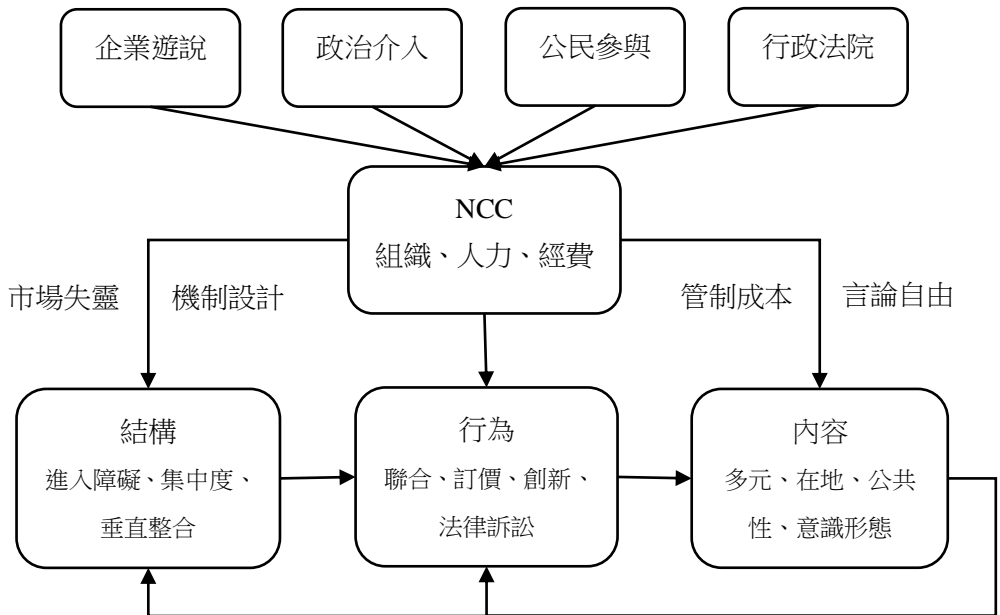
因此，本文將先介紹傳播產業管制的基本概念，結合媒介經濟學、傳播政治經濟學、與新制度經濟學等，討論政府與行為管制的關係。然後以中嘉系列購併案、頻道上下架機制、費率與節目品質等幾個爭議個案為例，說明目前 NCC 主管機關受限於組織架構、缺乏數據資料與質性指標、不合時宜的法規、與政治力量介入等問題，而陷入無法建立競爭市場的困境，最後並提出相關政策建議。

## 貳、媒體產業與管制的分析架構

過去數十年來，由於媒體與電信、網路產業的科技匯流，透過不斷購併整合，集團規模快速擴張，不管是業者經營上的互動策略，或是對消費者福利等影響面向，都已經無法單純從傳統傳播理論與閱聽人分析解釋，很多產業現象需要更多跨學門研究的協助。因此，學術界陸續借用個體經濟學與產業經濟學等概念，形成所謂的「媒介經濟學」領域，希望透過經濟學的理论與研究方法，能更深入理解媒體集團決策的背後邏輯與行為，透過合理的制度設計與管制工具，建立公平競爭的產業環境（Hoskins, McFadyen & Finn, 2004; Picard, 2006）。

如〈圖一〉所示，媒介經濟學主要是先分析市場結構（structure），像是有多少家的業者、是否存在進入障礙、集中度大小與垂直整合等問題，而不同的獨占、寡占或是競爭的市場結構，將會導致廠商選擇不一樣的策略行為（conduct），像是聯合行為、賽局定價、科技創新與法律訴訟等。例如，沒有管制的獨占有線電視業者，會將每月費率訂在利潤最大化；3-5 家行動電信業者的價格，則會因為彼此策略的互動影響，而時有高低，或是以產品差異化為競爭策略；不同程度的競爭行為，決定市場力的大小，也將會影響最後多元的內容市場或是廠商獲利表現（performance; Wildman, 2006）。這裡所謂的 SCP 模式並不是線性的，是有回饋與互相影響的，同時，政府受到企業遊說、政治力、公民參與運動與法院判決等介入，也會影響通訊傳播政策的制定方向，而內部組織結構、有限的人力與資源等，也將決定實際政策管制的品質。

圖一：NCC 產業分析與管制關係



由於新古典經濟學強調自由市場競爭，依賴可以量化的數據，但對於具公共性與外部性的傳媒市場失靈，經常無法提出合適的管制規範。因此，學界也提出批判的傳播政治經濟學分析脈絡，希望討論更多質性與文化多樣性指標，處理傳媒內容商品化、勞動工作者，與政治和權力運作等問題（馮建三，2003；Mosco, 1996），透過政府與公部門在各個面向的介入，可以達到公共性的實踐與市場效能的互補與平衡。

不過，市場會失靈，政府也會失靈。主張政府介入或干預的，需要更嚴謹地探討，政策在實際上是如何執行的，僅僅證明市場未能達到最適狀態，但是所倡議的政府政策，有可能也無法獲得最佳結果。從新制度經濟學角度而言，市場有問題，不能就輕易假設政府能矯正市場帶來的弊病，政府很難明智的根本原因，是因為做出明智決策所需的資訊，往往要比政府實際能掌握的多許多。新制度經濟學者寇斯認為，政府管制效能低落，原因是：（一）只要對政府施加政治壓力，通常就會得到與社會利益相違背的政策；（二）

政府經常在沒有充分資訊的狀況下，試圖執行提高市場效率的政策；(三) 這些政策的相關成本很可能大過收益，使得治療比疾病更糟糕（王盈勛，2014，頁 91）。

從賽局與機制設計理論，好的政策應該是設計一個制度安排，讓看得見的手和看不見的手一樣有效果，最好是透過誘因，而不只是禁止，自利的商人可以被導引到有利益可圖的自然運作，所達到的均衡才可能是穩定的，但同時也是對社會整體是好的方向。對看不見手的信任，並不意味著政府在經濟系統當中沒有一席之地，所有的產業或多或少都有受到管制，但是政府的管制，必須能達到他們所宣稱的效益（王盈勛，2014，頁 29）。

以美國媒體所有權的管制為例，就希望透過重視程序正義與資訊公開，能夠提高政府介入的效能（洪貞玲，2013）。當媒體轉讓或控制權轉移時，必須經由 FCC 審理同意後，方能進行實質的購併交易，而多數的媒體購併申請，必須經由聽證程序廣徵各方意見之後，才會做成審查決定。《聯邦管制法規》（Code of Federal Regulations）的〈電訊專章〉中，詳細規定媒體購併審查過程所需準備的各項資料、徵集各方意見的作法、以及最後審查結果必須依據的理由及發布方式等，程序上包括轉移之申請、舉辦聽證會、決定及公告結果、訴願（陳炳宏、羅世宏、洪貞玲、劉昌德，2009）。

但即使法規有明確規範，黃銘輝（2014）認為，由於產業規模與市場利益龐大，NCC 所做成的管制決策，仍時常會成為業者的箭靶，也因此作為權力制衡一環的行政法院，近年來針對不少爭議性的通訊傳播購併管制附款，也有不同的裁判角度。法院在審查密度的選擇上，應嘗試採取較為「動態」的思維，除了尊重機關的獨立專業性外，案件中法院審查重心應不在「可否管制」，而是「如何管制」。例如，機關的權限是否獲得充分且具體明確的法律授權、以及做成決策所踐履的程序正當性程度的高低，都應該是個案中可能影響法院決定行政行為的審查強度因素。

總之，要滿足公共利益與產業發展，不能只靠自由市場的運作，但政府該如何介入、設計怎樣的制度、需要多少的行政成本，或因為不佳的管制措施，產生新的負外部性等，都需要主管機關思考與提出配套措施。尤其是在快速變化的匯流產業，既有的法規無法處理業者競爭行為上不斷發生的衝



突，NCC 需要有主動解決問題的企圖心，找到核心的關鍵問題，完整思考但彈性處理，而不是被動的強調依法禁止與管制，卻看著台灣媒體產業的競爭力快速消退，無法面對國際與兩岸的競爭。

## 參、個案討論

NCC 行為管制的業務面向繁雜多樣，不過，目前行動電信領域由於有較多的競爭者，若數據上網與語音通話品質能維持穩定，價格因為競爭較接近平均成本，則消費者滿意度相對較高，市場爭議也就較小。相對之下，由於媒體內容有文化多元與言論自由考量，擔心市場受到少數壟斷，過去幾年的媒體購併或是行為管制，都引起社會上不同聲音的爭辯。因此，本文將主要以幾個較具爭議的影視個案談起，歸納整理目前 NCC 在行為管制上所面臨的困境，最後再提出相關行為管制上的建議。

### 一、中嘉集團系列購併案與附款負擔

中嘉集團是台灣最大的 MSO，擁有 11 家有線電視系統、120 萬用戶與代理 11 個頻道上架，2007 年至今的最大股東為韓國私募基金安博凱。從 2011 年起分別有旺中、頂新與遠傳（透過美商摩根士丹利亞洲私募基金）等不同集團提出購併案，其中旺中集團由於社會擔憂跨媒體集中度過高與中資介入媒體（張錦華，2013），而頂新集團則因為爆發劣質油品事件與銀行聯貸問題，遠傳則無法透過債權回避黨政軍條款等，最後都宣告破局。

中嘉集團系列購併案的發展爭議，主要是如果單純按照既有的法規，主管機關 NCC 並沒有太多能直接反對購併違法的充分理由，這些案子也都經過公平會審查同意，產業經濟為主的公共利益並沒有太大損害。但由於部分購併集團的媒體專業度受到質疑，社會形象下滑，或是擔心中資介入等政治議題，再加上中嘉網路是第一大有線電視系統，以及代理超過 11 個新聞、綜藝等頻道上架，各方擔心言論自由受到影響，因此出現各種反媒體壟斷運

動，使得 NCC 通過的審查，都需要附上不少的負擔條款，但也引起業者的反彈，認為逾越主管機關權責，並上訴至行政法院（黃銘輝，2009）。

除了擔心跨媒體集中度過高的問題之外，其他非經濟效率問題，更是很多公民與媒改團體擔心的。例如，張錦華（2013）認為輿論尚對旺中媒體提出了強烈而多項的專業「適格性」質疑，像是公器私用、新聞專業崩壞、侵害記者工作權及影響頻道公平上下架等。這些適格性爭議的背後均指向所謂的「中國因素」，由於台商在中國市場的利益，可能會在兩岸問題的處理上，無法維持媒體獨立自由的立場，但這些擔憂如何評估與處理，則需要更多透明與完整的資訊與公聽討論。

只是在審查這些爭議性的購併案過程，目前 NCC 本身並沒有足夠的數據資訊與評估指標，無法有系統性的判斷購併前後對不同社會層面的影響。因此，在聽證會或公聽會期間，就容易淪為不同立場的各說各話，無法有效彼此對話溝通。而為了減少市場的壟斷力量，或是平衡反購併案的民間壓力，導致過去很多個案最後經常會以附負擔的方式通過，行政機關雖然有權力針對相關業務提出相關負擔，但這些要求是否合理，或是否在法律授權範圍，則不同個案也都引起不同爭議。

## 二、不同平台的頻道上下架問題

台灣有線電視系統在 2000 年前後，就已經整併到 2/3 經營區都是一家獨占系統，其餘 1/3 也只是兩家講好分區獨占的雙占系統，消費者對於有線電視並沒有真正的選擇。2004 年 3 月中華電信 MOD 開台，原本可以提供消費者另一個影視平台選擇的機會，但由於長期無法獲得熱門的有線電視頻道上架，用戶數一直無法快速增加，僅能靠每四年的奧運轉播，慢慢累積使用人數，近期由於有較多的 HD 高畫質頻道與境外節目，用戶數成長至 133 萬人，但後續的成長幅度已經明顯趨緩。

這幾年 NCC 開放有線電視系統新進業者與既有業者的跨區經營，由於頻道類似，主要是以價格戰競爭，一、二年內就吸引了二十多萬的新用戶，不過由於新進系統在購買頻道時，不管用戶數多少，頻道業者與代理商都要

求最少要支付該市場行政用戶數 15% 的授權費 (Minimum Guarantee, MG)，因此，新進業者認為是不公平競爭，將形成進入障礙，2016 年 10 月公平會也首次對三家頻道代理商，開罰 1.26 億元新台幣。

雖然業者不斷強調並沒有要求頻道業者不能至 MOD 上架，而是因為 IPTV 版權費用較高，導致雙方無法達成共識；或是，15% 的 MG 授權金是國內外頻道節目業者過去互動的歷史脈絡，因為內容業者需要分擔高投資製作成本的慣例，並不是由頻道代理商所能決定的。不過由於長久以來 MOD 與新進業者在爭取合理成本的熱門頻道上架都遇到困擾，而直接受益的既有 MSO 有線電視系統業者，與頻道代理商具垂直整合的關係，因此，便很難讓外界接受是純粹的中立旁觀者了。

劉定基 (2015) 認為有線電視系統業者的頻道規劃決定，並非完全取決於成本、收視等市場因素，也可能包括頻道內容、觀點，甚或與個別頻道間是否具有整合關係等考量，此一決定並非與傳統報章雜誌的編輯決定完全相同，但從美國司法實務觀察，仍認為屬於編輯權的行使。只是，不管是獨家交易 (exclusive right)、或是差別待遇 (discrimination) 如果已經明顯造成長期以來的市場進入障礙與不公平競爭時，就不能以尊重編輯權來帶過。對於頻道代理如果有所謂的「正當理由」(《衛星廣播電視法》第 25 條)，主管機關 NCC 僅能以協商、會談處理，以尊重商業機制，不介入頻道與不同系統之間的版權與頻道位置的談判，造成長期以來 NCC 在管制競爭行為上的缺席。

### 三、費率管制、頻道套餐與影視節目品質

另一個長期影響台灣有線電視產業發展的因素，就是費率上限、頻道定價與套餐方案，由於大部分經營區都是一家獨占或兩家雙占，因此各縣市政府或 NCC 就需要介入費率審查與管制。因為系統是獨占經營，主管機關便不能解除費率管制，長期以來，價格都是在 500 元上下，類比頻道數量大約 100 個左右，業者們並沒有數位化的誘因，也不願意增加新的優質頻道，因

為只會墊高節目成本，但是卻沒有把握能吸引到新的用戶數與增加營收（曾國峰，2009）。

因此，過去十幾年來，台灣整體有線電視費率與頻道內容都沒有太大的變化，就像是一灘死水不動，而每到選舉時還會因應政治人物減收 10 元到 20 元，甚至還有加碼減至每月價格 100 元，連支付基本節目成本都不夠的口號。因為系統的談判力大於個別頻道，因此每當系統被要求費率下降時，就可能轉而要求頻道授權費調降，從早期每月每用戶約 240 元，下降至目前的 195 元左右，在用戶數逐漸飽和，每月頻道授權費下滑，以及廣告費也走下坡的狀況下，頻道業者能夠投資的經費便愈來愈少，沒有新拍的節目規劃，不斷的重播舊片，或是製作出品質愈來愈差的內容。

因為獨占系統毛利高達 40%，為避免消費者受到壟斷系統的剝削，因此建議調降收視費用（施俊吉，2012），但長期費率沒有增加，反而減少，也造成系統業者數位化投資緩慢，以及頻道業者的製作成本下滑等問題。原本期待開放有線電視新進業者後，消費者可以在競爭下有更多選擇，但系統下殺至 200 元成本以下的價格競爭，轉嫁損失而要求頻道的授權費用調降，在系統市場的議價力仍大於頻道時，系統競爭並無助於優質節目內容的製作，沒有好的完整配套策略，似乎各種單方面的行為管制，都很難促成台灣影視產業的良性發展。NCC 做為影視產業的主管機關，除了在法規上不斷告訴業者什麼是不能做的管制與規範之外，是否還有產業長期與整體的發展藍圖，以及如何落實理想的規劃策略？

## 肆、行為管制的困境與爭議

### 一、主管機關組織與數據管理

NCC 是由原本交通部電信總局與行政院新聞局合併改組而來，原本電信總局主要是以電信專業技術為主要業務，而新聞局除了擔任政府公關之外，主要是傳統廣電媒體的內容管制。NCC 在 2006 年成立以來，內部先以綜合企劃處、營運管理處、資源管理處、技術管理處、傳播內容處與法律事務處

等，負責通訊與傳播監理業務。但為了因應不斷變動的數位匯流產業環境，2012 年將原本的資源管理處與技術管理處合併為「資源技術處」，綜合企劃處改名「綜合規劃處」，而關乎傳播事業的部分，營運管理處分割為「通訊營管處」、與「傳播營管處」，傳播內容處則改名為「內容事務處」。

2015 年呼應層級平台的管制概念，改組為「綜合規劃處」負責通訊傳播產業的長期政策規劃，以及產業現況與調查數據蒐集及分析；「基礎設施事務處」掌理基礎網路設備監理與互連議題；「平台事業管理處」負責通訊傳播平台的營運、服務與監理；「射頻與資源管理處」掌理無線頻率資源管理，以及相關設備器材監理；「電台與內容事務處」負責頻道與電台事業設立與營運管理，以及傳播內容問責與自律之推動；最後「法律事務處」掌理通訊傳播業務訴願案件之處理。

2017 年 NCC 一共配置了人員 524 人（編制 525 人），含職員 491 人與其他工友、技工、駕駛與約聘等 23 人，106 年單位預算為 66.6 億新台幣元。從 NCC 網頁了解目前內部 105 年度的 468 位職員資料中，研究所有 210 人，大學為 189 人，專科 68 人與高中 1 人。相對於美國 FCC（Federal Communications Commission）的業務量，一年約 150 多億新台幣預算，大約有 1688 名員工（2016 年），台灣 NCC 的職員數與預算上或許也不算少。不過，由於之前的人力大多與電信技術與傳播內容較相關，但對於產業分析最需要的經濟相關背景，則人力與專業便明顯不足。

相對於公平交易委員會可以在高普考單獨開出「公平交易管理」類科，專業科目也與其業務直接相關，NCC 的公務人員來源則是分散在「新聞」、「電信」、「交通行政」、「經建行政」與其他相關類科。由於 NCC 的業務跨傳播、電信與網路產業，涵蓋內容、法律、經濟與科技等不同領域，好處是可以從不同類科找到多樣的職員，但壞處是較缺乏跨領域與數位匯流整合的人才。過去也在組織內開設過一些研習課程，讓不同領域的中階主管交流，但目前科長以上的薦任技正與專門委員的比例仍以技術為主，產業經濟背景的公務人員，不容易在組織中升遷，未來需要調整文官背景結構，以因應快速變化的產業環境。

目前 NCC 主要以綜合規劃處下設「產業調查科」、「競爭政策科」與「通傳政策科」等，每個類科底下大約有 4-5 名人員，來處理長期通訊傳播產業監理與產業現況調查等業務。此外，在平台事業管理處，或是電台與內容事務處，也都會有熟悉影視平台與頻道產業，且具商學或法規背景的人才協助產業規範。只是很多同仁由於忙於平日例行性事務，並沒有足夠資源與人力投入深化的產業分析報告，近期也還可以看到 NCC 透過上網徵才約聘方式，才能增補產業分析人才的不足。

此外，雖然目前在 NCC 網頁也提供產業的統計資料，但大多是廠商的基本資料：像是列出目前市場的業者名單與使用者人數等，而通訊產業的資訊相較傳播產業較多，可能是因為大多為上市公司，因此還包括營業額、財務指標等相關資料，但相對之下，傳播產業由於業者規模不大，沒有詳細的財務報表，外界並無法實際了解真正的營運狀況。雖然近年來文化部的影視及流行音樂產業局，也曾委託台經院做過幾年的傳播產業調查，但由於填答與回收率並不高，很難真正了解台灣傳播產業與業者市場競爭的全貌。

不過，NCC 相關人員解釋，這幾年主管機關也意識到沒有數據無法有效管理的困境，因此要求各相關處室主動蒐集資料，內部甚至有「通訊傳播產業資料庫的標準作業程序」，也已經有了一些成果。只是礙於相關法律限制，無法對外界公開訊息，但在資訊不對稱的情況下，將會造成產官學對話上的困難。雖然無法公告個別業者詳細的財報資料，但至少主管機關應該對各個產業進行有系統、長期的產業競爭分析報告。

產業競爭行為不斷變化，不但需要即時更新的動態資訊，更要有能分析指標與解讀資料的專業人員，但目前的法規並沒有強制要求 NCC 定期對外公布產業競爭報告，大部分的研究報告主要是來自每年幾個委託研究計畫，內容包括技術、監理、法規與產業分析不等，但多數是學者們透過從外部辛苦蒐集有限的資料而來的分析，沒有能夠與 NCC 內部已經擁有的數據比較對話，實屬可惜。此外，很多都是一次性的研究報告，並不是定期與延續性，不容易有歷時性的分析，對產業競爭與政策規劃的幫助有限。

相對之下，美國 FCC 網站就有各式各樣的統計與數據資料，由專業產業與經濟背景的研究員撰寫報告。例如，美國在 1996 年的電訊法案通過後，

就有要求 FCC 每年需公布視訊產業的競爭狀況，2016 年公告 *17th Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming*，內容有詳細歷年的美國各種視訊平台的市場占有率、變化值與競爭程度等。每年也在 *Review of Industrial Organization* 等學術期刊，由資深研究員撰寫 FCC 過去一年主要產業經濟分析與政策理由，透過各種的資訊流通，讓外界了解 FCC 決策背後的邏輯與政策方向，減少各方資訊不對稱下的不信任與衝突。

## 二、評估標準與指標缺乏共識

相較於公平交易委員會在評量產業競爭時，主要以計量經濟面向的影響為主，由於指標大都是清楚定義，也有明確的數據資料，統計分析上也較少出現爭議。但 NCC 在評估媒體市場結構與行為時，最重要的內容影響卻是最不容易有具體、共識的量化與質性指標，因此，需要透過產官學界對話，即早建立有共識的在地指標，才不至於淪為各說各話的困境。

舉例來說，之前旺中購併中嘉時曾參考的德國 KEK 指標，其實只是如何對不同市場的加權，以轉化為同一市場的比較。不過，學界大部分論述不但沒有討論為何在台灣的市場加權會和德國一樣，還擴充不同類型的媒體類型至購物頻道（因為有跑馬字幕所以納入，但權重為何也是 1），或是將播送平台與內容市場算在同一市場，最後計算出來的百分比也沒有再相對於總加權百分比換算，因此，旺中購併中嘉的市占率變成近 140% 的不合理數據。因為占比不會超過 100%，如果只要單純相加，則該個案相對的母體應該以所有加權市場總合的 626% 來討論。贊成者解釋因為需要納入台灣有線電視產業特有的跨媒體整合，所產生的「加乘」效果和「寒蟬」效應等間接影響力，因此認為「加總」才能反應現實，但這樣缺乏統計基礎的解讀數據，卻又普遍被大家接受時，顯示台灣傳媒管制對數據分析的專業性不足。

旺中自己計算出來的 KEK 大概是 22%，如果按照德國標準似乎是可以接受的（德國是以公廣 40%，所以至少兩家集團，最多可以 30% 上限），但如果這個是跨所有不同媒體內容，包括了報紙等平面媒體，而台灣又沒有足

夠的公廣集團平衡，則理論上，台灣的 KEK 上限應該要再下修，例如 20% 或更低，只要計算新聞資訊有關的新聞頻道與報紙的跨媒體集中度，或是單純討論壟斷頻道上下架的不公平競爭等，都是可以進一步評估是否能同意旺中購併案的指標。但因為 NCC 之前對跨媒體購併案缺乏有系統的檢驗標準，而當時社會普遍對媒體壟斷的反感，加上旺中在新聞專業性與所有權人適格性上的爭議，為了強化反旺中的合理性，外界計算出一個沒有統計基礎的數字，反而失去實質討論其壟斷正當性的機會。

除了量化的市場數據之外，媒體競爭行為對傳播內容的影響，需要有更多面向的指標。Blevins 與 Brown (2010) 研究 2002 年至 2007 年美國 FCC 有關所有權轉移的案件中，其中不成比例的過度依賴以經濟研究為主要的決策，而將之以為是所謂的公共利益 (public interest)，他們認為並不是要否定經濟分析的意義，而是這些數據可能無法充分反應其他社會文化與民主自由的影響。Napoli 與 Gillis (2006) 也認為除了原本的經濟分析以外，更多傳播研究的面向，例如使用者行為、使用與滿足、議題設定和公民參與等，也應該被納入所有權與多元性影響的指標。

只是 Rinner (2009) 以 2008 年 XM Radio 與 Sirius Radio 購併案為例，認為美國 FCC 對於媒體購併的審查，經常與司法部門 (Department of Justice) 的反托拉斯法重疊，而由於 FCC 除了經濟分析之外，還需要證明購併是不會損害公共利益，一般都需要更複雜的方法來處理抽象的概念，而拖延許久的審查時間，也將耗減原本的經濟利益，因此時常受到產業的批評，需要對所影響的社會與公共價值，提出更具體的檢視準則。

例如，林麗雲 (2013) 提到英國的媒體購併管制有一套公共利益檢測機制 (a regime of public interest test)。英國《企業法》(Enterprise Act, 2002, § 23, 58) 明白揭示：購併案的管制應以公共利益為依歸，而且媒體購併案還具有特殊公共利益，即除了依照一般購併案的標準外，還應合乎特定標準 (包括多元性、公共責任等)。對廣電購併案的規範則包括：(一) 所有人的多元性，即廣電產業應由不同的人控制；(二) 內容多元性，即廣電內容應反映社會之不同品味與觀點，執照持有人應具適格性，獨立機關與社會各界可據以檢定與討論。



類似的，洪貞玲（2013）介紹關於美國公共利益的評估，依據 FCC 長年審查經驗，係根據《傳播法》的廣泛目標所訂定，內容包括：維護並加強相關產業市場的競爭；提升私營企業的服務品質；定期維護設備以及推出新產品；消費者權益；確保執照分配之多元以及節目多樣性；社區及地方性的保護；新聞專業自主及公平雇用等勞動權益等。

不過，雖然 FCC 的媒體政策決定經常是根據公共利益，但所謂的公共利益卻又都是 FCC 所決定的，而其中有很多都是所謂的專家學者（Napoli, 2001）。由於問題的複雜性，或是資訊的不對稱，真正的社會大眾反而是沒有機會參與表達意見，但傳播政策卻是影響大眾的每日生活（McGregor, 2006）。此外，不同社會情境的「公共利益」也所有不同，NCC 應該廣納多方不同的意見，主動建立屬於台灣影視產業的評估指標，減少產業在不確定環境下的營運成本，以降低社會對壟斷爭議的疑慮與不安。

### 三、數位匯流下的僵化法規

由於數位匯流，導致原本不同的媒體或平台，因為科技發展而能提供對方原本的服務，而開始彼此的互相競爭，例如有線電視系統與電信網路都可以提供：影視、網路與電話的 triple play service（在同一條線纜提供 3 種服務）。但如果還是延用原本的法規，或是沒有處理影響公平競爭的障礙，則將讓既有業者仍能在原本的市場壟斷，減少跨媒體與平台互相競爭的機會。

舉例來說，中華電信的 MOD 服務雖然其系統架構與有線電視不同，但對消費者來說，都是透過電視與機上盒觀看影視內容，也都有頻道與 VOD（Video On Demand）服務，早就應該視為同一市場，並以相同強度規範管理。但在台灣因為分別是以《電信法》與《有線廣播電視法》管理，有線電視系統認為《電信法》對全區、費率與社區義務的管制較少，而 MOD 則認為有線電視系統透過頻道代理與 IPTV 版權不同等理由，讓有線電視的熱門頻道無法在 MOD 上架，形成不對等的競爭，雙方都對不對稱管制不滿意。

由於相關法規無法周全，因此在歷次的媒體購併案中，NCC 都要求業者附負擔，如果由於業務需要，行政機關是有權利在合理的範圍內，要求業者

配合，部分應該要在法律上明定，以強化與清楚劃出主管機關的權責（黃銘輝，2009）。過去有些附負擔的理想性過高，後續卻無法持續監督，例如之前旺旺購併二中，或是年代購併壹電視時，都有要求新聞台應該維持其獨立運作，但在合併後，業者為了精簡人事成本，已經直接要求記者手握兩支麥克風，也不見 NCC 有任何的處分。

或是反過來想，都已經同意業者合併了，卻要求所有的新聞組織、設備與人員都要分開，那如何能在數位時代創造新的商業模式，如果認為不妥，市占率計算過高或是壟斷力過大，那就乾脆不要同意購併。其實就算業者不合併，原本的電視新聞運作邏輯與產製流程，早就已經互相交換新聞內容了，除非是藍綠不同政治立場的新聞，不然影視文本與觀點都差異不大。

在數位匯流時代，業者不太可能不充分利用素材而重覆投資，但也不是就坐視新聞多樣性減少，而是主管機關要理解，一但同意購併，基本上就應該可預見這樣的結果，如果認為影響很大，例如從電視新聞的市場占有率來說明顯的改變，或是會造成進入障礙，那就不要同意。不然，雖然該新聞台的多樣性降低了，但仍在可以接受的範圍時，就不需要訂立太多無法監督的負擔。否則，每個購併案少則 10 點，多則 20 點的附負擔，看似主管機關很盡責，但在購併案通過後，如果無法監督，反而是推卸責任；或是如果強行要改變，反轉的行政或是業者的成本都極高。

另一個近期經常被提及的法規是「黨政軍條款」，當初立法有其時空背景，但由於其「投資無罪，被投資有罪」，舉例來說，某甲上市公司，直接投資乙有線電視系統業者，日後政府國安基金，認為甲上市公司績效優良，因此於公開發行市場上購買甲上市公司之股票，如此一來，乙有線電視系統業者，即有政府之間接投資，違反《有線廣播電視法》第十條第一項。然而依照《有線廣播電視法》第五十八條第二項之規定，受罰之主體為乙有線電視系統業者，而非甲公司，更非政府。再加上《公司法》及《有線廣播電視法》並無相關規定，可以迫使政府或受政府投資之持股人出脫持股，乙有線廣播電視系統業者，根本沒有方法可以改正違法的現狀（全面真軍，2016）。

大型企業或多或少都接受政府直接或間接投資，結果卻因為該條款無法投資媒體產業，甚至面臨受罰，最近就有民代透過購買一股以阻擋其他媒體

購併案的例子，黨政軍條款反而變成集團之間的與壟斷工具。之前有辦法的企業就用個人名義投資或購買來迴避，像是富邦或是亞太投資有線電視產業，但像中華電信與遠傳沒有或無法以個人方式購併或經營媒體的，就形成對市場的不對稱管制，也間接形成特定企業的壟斷與不公平競爭。

這裡並不是贊成黨政軍可以介入媒體，而是政府不應與政黨、軍方混為一談，政府介入也應與國家資源投入分開，就像是公共廣電集團，經費是來自國家預算，但透過合適的監理制度，讓政府與國家介入的可能性降低。不然，在面對市場失靈的台灣媒體產業，國家資源不但不投入，被政府投資的大型集團也不能參與媒體產業，那剩下的獨立企業還有什麼本事可以與跨國媒體集團競爭？

#### 四、政治力與媒體管制

雖然在黨政軍條例下，政黨無法直接擁有媒體所有權，但台灣傳播產業由於專業度不高，尤其是電視新聞頻道，從來就不缺藍綠意識形態的介入，而不管是執政或在野的政治人物與政黨，仍不斷透過各種機會介入媒體購併、市場競爭行為、與節目內容管制等。而主管傳播、電訊與網路的 NCC 主管機關，從委員人事、預算審查，也都免不了有看不見的手伸入干擾。

蘇永欽（2007）認為除了獨立的核心領域不容碰觸外，NCC 的行政運作仍應受到包括行政院、立法院、監察院等憲法機關的監督。政府如能恪遵《通訊傳播基本法》及 NCC 組織法保障其獨立行使職權及自主運作的精神，不濫用其在預算、人事、政風等方面的管控權，其他機關，特別是司法機關，包括司法院大法官和行政法院，也能在獨立受到威脅時及時糾正，NCC 即可充分發揮前述各項憲政功能。

只是從第一屆通傳會委員人事案開始，不同政黨掌控的行政院與立法院互相爭奪所提名委員任命方式與審查投票開始，就難逃政治力量的介入（陳彥龍、熊杰，2008）。隨著訴願管轄權被剝奪、法規草案遭到行政院屢次駁回、業務職掌無法獨立辦理而須與其他部會協調，以及審理個案時也受到來自其他政治力量的壓力，通傳會的獨立性早已經大幅降低（陳尚志，2015），

而不斷因為政治力介入的管制與政策，也造成文官專業與中立性的不被信任，規範管理的不確定性，墊高了整體社會與企業經營的成本。

除了來自政治力的介入外，de Figueiredo 與 Kim (2001, 2004) 從集體行動與交易成本理論，分析美國電訊產業的遊說 FCC 的契約發現，大型集團由於可以透過遊說所獲得相對的利益，因此，比較會持續的投資對 FCC 遊說。同時如果主題是具專業與訊息不對稱的，業者通常會由公司內的員工來進行遊說，但如果主題是較一般性，沒有敏感資訊的問題時，則通常會交由外面的公關遊說公司進行，美國每年的遊說規模，更都是動則千萬或上億美元的數目。

只是相較於其他產業，媒體產業還是有文化工業與議題設定的價值，雖然各種的社群與自媒體不斷出現，但傳統新聞資訊頻道與平台，仍然具有一定的影響力，加上傳播、電信與網路的數位匯流，不管是內容或是平台，結合電子商務與物聯網等服務，未來將可以期待能產生更高的商業價值，以及對資訊與權力的控制。因此，近幾年來，不少原本與傳播沒有任何關係的廠商相繼跨入媒體產業，例如食品業者旺旺購併三中與中嘉，頂新也曾購併中嘉，石化業的台塑投資八大，殯葬業的龍巖也曾多次出現在不同的購併案中，HTC 手機老闆入主 TVBS，3C 製造業的鴻海介入台灣寬頻，更不用說富邦早就插旗台灣大哥大與凱擘，以及遠傳也想要購併中嘉，以便能與其他同行競爭。

原本能有更多跨不同產業集團與資金，如果願意投入媒體相關內容製作與平台建設，對於目前缺乏資源投入的媒體產業來說，應該是件值得鼓勵的事。但由於大部分大型集團都有在中國投資，外界擔心因為中國市場利益衝突，而會影響台灣媒體的言論自由，或是部分在本業出過爭議，也擔心會利用媒體來掩飾其經營上的問題，因此在評估購併案時，除了對原本產業市場經濟的影響外，更加上不易評斷的政治不確定性，也增加 NCC 處理過去幾次購併案的困難程度。

## 伍、結論與建議

### 一、科技創新下的管制成本

隨著科技發展，過去很多媒體的管制思維與理由，都將會逐漸改變，只是在這過度期間，產業發展的歷史脈絡與消費者習慣還沒有完全轉移，仍然存在雙軌並行的階段。舉例來說，在網路無限多 IP（Internet Protocol）網址的時代，廣播業者透過一個 IP 位址與足夠頻寬及有效率的 CDN 網路，就可以透過網際網路提供上百萬，甚至是上億的使用者同時收聽，而消費者若可以隨時隨地透過各種裝置上網，包括汽車，或是與手機結合，如果大家聽廣播都習慣透過 APP，即使是老人也如此時，則不見得還需要規劃 88-108MHz 給 FM 使用，例如，挪威就已經因為有數位廣播 DAB（Digital Audio Broadcasting）而停播 FM。原本的《無線廣播電視法》中發照、聯播、廣告與節目內容管制等也都將隨之改變，沒有地下電台蓋台問題，也不會有最近中廣電台執照的爭議。

因此，如同寇斯提到政府管制是需要成本的，NCC 在有限的經費、人力與時間資源上，應該分辨那些已經是市場可以運作的，那些才是真正需要介入管制的。例如，葉志良（2015）提到由於 OTT（Over the Top）電視大幅改變消費行為，網路 IP 架構也沒有頻道數量上的限制了，傳統以頻道執照作為內容管制模式已無法解決上述問題，必須重新思考典範轉移的可能，OTT 影音服務如欲以傳統執照搭配內容管制，其正當性便相當薄弱了。

目前很多法規管制遠遠落後於實際的產業現況，由於沒有處理不同平台間的不對稱問題，或是移除市場的進入障礙，造成很多通訊傳播產業仍然處在壟斷與不公平競爭的情形。NCC 現有的人力二十年前可以監看老三台無線電視的所有節目，十年前只能抽查一百台的有線電視頻道，現在要如何面對網際網路無限數量、跨國界的各種影視內容。主管機關如果規管的思維不變，不將有限的人力與資源處理最核心的反競爭問題，事事都想要管制，則最後反而將落入什麼都管不好的窘境。

## 二、糾結於通訊傳播大法，或是既有法律既時修改與落實

數位匯流之後，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，可以自由選擇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，卻經常是既有的法規沒有考量到的，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，硬擠在現在不合適的法規框架之中。

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樣性格，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，

一方面建構管制規範之基本架構，一方面清楚劃定絕對禁止結合之紅線；同時，延續「許可制」之基本精神，授權主管機關頒行「調整彈性與機動性」較高的補充規範。

雖然透過此「雙層規範架構」，兼顧調和「明確準則」與「許可裁量」之長處，但就如前面所言，NCC 在具附款之裁量權的前提下，針對許可處分所附加之附款是否違反「平等原則」、「比例原則」或「不當聯結禁止原則」之判斷，不同個案仍存在爭議。同時，購併案的附負擔雖然是針對該個案而有特別的規定，但仍不應造成與其他業者的不對稱管制，或是形成不公平競爭。

舉例來說，幾年前在旺中購併中嘉案之後，不同政黨都相繼推出各種版本的「反媒體壟斷法草案」，但其中主要的問題，都只是在規範目前定義下的媒體，並沒有彈性來因應未來各種形式的新媒體，很多法條訂定的相當僵化，主管機關並沒有太多的裁量空間，好處是有具體處分依據，但壞處是可能無法對應未來產業的變化，而如果法規過於限制跨媒體間的整合，則不見得有利於整體產業發展，畢竟台灣影視產業的規模不大，目前要面對的是對岸與國際大型媒體集團的競爭。

例如現在產業強調 IP (Intellectual Property) 版權的商業模式，中國百度下的愛奇藝或是騰訊集團等，早就整合小說、漫畫、動漫、遊戲、電視與電影等產業，千億上兆資金，配合互聯網的頻寬與行動載具，透過電子商務與各種支付寶的付費模式，充分發揮集團規模與綜效，但台灣卻還在計算集團最多是可以跨入幾種傳統媒體，無視數位匯時時代的產製模式，而且管制規模也沒有足夠的理論與市場實證檢驗。因此，建議法條如果有紅線，需要謹慎訂定合理邏輯，並保留主管機關因應媒體環境變化下的彈性詮釋權力。

#### 四、建立透明制度與規範流程

如果增加主管機關裁量的空間，則需要有更明確、透明的審查流程，才能讓業者們有可以預期與判斷的方法，減少管制不確定的風險，每個個案的考量點或許不同，但應該讓大家知道管制的政策目的為何，業者違法的原因

為何？而這些也都需要有更完整、透明的產業數據與資料庫，以及相關定期公布的產業競爭報告資料，來說服產業與社會大眾為何相關的競爭行為，但需要不同管制的理由。

例如，羅世宏（2013）強調應確保購併案的審查過程資訊公開，並接受公眾透過聽證監督：以程序上而言，媒體重大購併案理應在交易完成之前知會相關主管機關（公平會、NCC），經審查核准後才可以進行股權轉讓等手續。NCC 在審查時應態度審慎，不應急於許可：以 FCC 審議重大媒體股權交易／購併案為例，由於茲事體大，通常不急促做出許可之決定，除非確認此案無損或有利於公共利益。在程序上，除接受購併業者的資料及聽取其報告外，也會廣徵其他競爭業者、公民團體意見，並召開公聽會釐清疑問。

不過，Obar 與 Schejter（2010）分析 FCC 在 2006 至 2007 年之間的公共參與的 732 場公聽會（hearing）的內容與 FCC 的《報告與管制》（Report & Order）時發現，FCC 經常透過不事先通知、時間不方便等技術問題，不斷阻礙公共參與發聲的機會，讓股東代表與專者們成為最後報告之中的主流意見。即使運作早已經上軌道的美國，也仍然無法做到社會大眾滿意的機制，NCC 更需要即早廣納各方意見，將相關程序透明與制度化，讓公民與不同觀點，都能有更多參與發表意見的機會。

## 五、公平會、文化部的分工與落實

NCC 做為事業的主管機關，主要是以事前的結構管制為主，例如市場應該有多少家的業者，是否需要特許執照，申請過程需要滿足那些條件等。相對的，公平會做為促進所有產業競爭的主管機關，主要是以事後的行為管制為主，例如是否有聯合壟斷，或是不公平競爭行為等，法條可以彈性處理各種產業問題。不過，公平會之前還曾特別針對有線電視與電信相關事業之規範，都有另外的法規與說明，以補足 NCC 原本規範上的不足。

只是過去在實際執行時，由於都是獨立機關，彼此之間並沒有太多的對話，像是有關頻道在不同平台上下架的問題，就拖延了十多年，雙方均沒有介入處理，都認為是對方的權責。若加上傳播內容產業的特殊性，在經濟開



題以外，仍需考量其他對社會與文化的衝擊，因此管制強度也經常出現不一致的問題，這些都需要彼此尊重，但也要能互相支援，以避免管制漏洞。

此外，根據《通訊傳播基本法》第 3 條，NCC 以監督管理通訊傳播事業為主，而將國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之。另根據《通訊傳播組織法》第 3 條所規定之 14 項執掌當中，大部分介入的形態上，觀諸其所使用的動詞，像是監督、管理、審驗、規範、管制、處理、取締、處分和監理等，很明顯都是以限制性介入為主（魏玟，2006）。

NCC 雖然為傳播、通訊與網路的主管機關，但其大部分的職權為制定規範管制市場結構、競爭行為與節目內容等的遊戲規則，較多的篇幅都是告訴業者們那些是違法不能做的，會受到什麼罰則，而實際有關影視、音樂、出版等文化內容等輔導機制，則是文化部的權責，但一個產業不能只有管制，而缺乏未來與整體性的計劃，尤其是影視內容產業，各國除了商業市場運作外，仍然需要國家計劃性的補助與輔導。主管機關除了應該作為傳統足球的「守門員」，維持並監督市場競爭秩序之外，更應該期許為美式足球的「四分衛」（黃郁雯，2010），以建立產業創新發展為責任，不同部會之間的橫向互動需要更緊密，透過規劃、補助、輔導、獎勵等誘因，以提高通訊傳播產業參與市場的動能。

## 六、開放市場競爭、加強國家投資

在行動、寬頻、IP 網路、社群、人工智慧 AI (Artificial Intelligence)、大數據與物連網 IOT (Internet of Things) 的時代，過去很多管制理論與思維必須改變，競爭也早已經超越地理區域與國界。相對於全球其他國家，台灣又面臨海峽旁不對稱規模的中國影視市場競爭，共享很多的語言、文化，但也有更多的思維與制度上的不同，網路打破了地理市場的限制，中國影視產業跨進台灣市場的趨勢，已經不是單純政府法規可以阻擋了。

「中資」與「國家安全」成為目前很多通訊傳播規範的合理性代名辭，由於雙方彼此的市場與業者規模大小差距不成比例，如果沒有限制，台灣市

場可能會被對方吃掉，適度的紅線確實還是需要；但如果只要有中資的影子，不管是否有壟斷，是否對在地影視產業發展有無助益，一味的阻擋落地競爭與投資，並無法解決消費者私下透過網路跨海收看節目，以及影視人員西進的問題，要像駝鳥埋入沙中，希望短時間爭議不見，卻可能長期讓台灣傳播影視產業陷入不動，甚至萎縮的一灘死水。

由於兩岸媒體管制強度不對稱，即使台灣開放市場，中國也不見得開放台灣業者進入對岸市場。但台灣畢竟是個自由社會，開放競爭才能夠有更多創新與機會，多元的言論才可以檢視民主的價值，也要對台灣民眾的價值選擇有信心。如果主管機關真得擔心對岸的影視大軍進入，將橫掃台灣傳播產業，那就請政府能大力投入資源，或是提供有心經營台灣影視產業的業者誘因環境，而不是在制定了很多限制後，卻又要期待產業界與中國、韓國、日本或美國等全球大型媒體集團競爭。主管機關 NCC 是否有足夠高度看問題，是否有具體解決困境的策略，是否有不怕外力干預的決心，都將影響目前台灣通訊傳播產業在十字路口的未來方向。

## 參考書目

- 王盈勛（2014）。《傳播新制度經濟學：傳播史、政策、管理與產業組織》。台北：五南。
- 全面真軍（2016）。〈黨政軍修款修正與反媒體壟斷法-從多次中嘉投資案談起〉。《新社會政策雙月刊》，(44):29-33。
- 林麗雲（2013）。〈英國媒體購併管制中的公共利益—「新聞集團」購併「天空衛視」〉。《傳播研究與實踐》，3(2): 87-112。
- 施俊吉（2012）。〈有線電視市場結構與經營區調整政策〉。《人文及社會科學集刊》，24(2): 165-191。
- 洪貞玲（2013）。〈媒體集中之管制及個案—美國經驗〉。《傳播研究與實踐》，3(2): 113-139。
- 張錦華（2013）。〈無獨有偶？比較美國 2003 年反鬆綁運動和臺灣 2012 年反壟斷運動的異同〉。《傳播研究與實踐》，3(2): 27-63。
- 陳尚志（2015）。〈我國獨立機關設置的失敗：以兩黨政治競爭為分析視角〉。《民主與治理》，2(1): 87-116。

- 陳彥龍、熊杰（2008）。〈結束後的開始：NCC 成立歷程與釋憲後的修法議題〉。《廣播與電視》，(28): 29-69。
- 陳炳宏、羅世宏、洪貞玲、劉昌德（2009）。《媒體購併案例與媒體產權集中對內容多元影響之研究》。（國家通訊傳播委員會委託研究報告，PG9805-0276）。臺北：財團法人臺灣媒體觀察教育基金會。
- 曾國峰（2009）。〈有線電視不同付費機制對頻道產製與消費的影響〉。《中華傳播學刊》，16: 245-253。
- 馮建三（2003）。〈傳播政治經濟學在台灣的發展〉。《新聞學研究》，75: 103-140。
- 黃郁雯（2010）。〈四分衛或守門員？—通訊傳播主管機關對市場競爭管制之角色扮演〉。《法令月刊》，61(1): 74-85。
- 黃國昌（2013）。〈跨傳媒購併之法律規範與挑戰—以旺中購併案為例〉。《傳播研究與實踐》，3(2): 65-85。
- 黃銘輝（2009）。〈法治行政、正當程序與媒體所有權管制—借鏡美國管制經驗析論 NCC 對「旺旺入主三中」案處分之合法性與正當性〉。《法學新論》，17: 105-149。
- 黃銘輝（2014）。〈論美國法上法院對行政行為的司法審查密度—以通訊傳播行政為中心〉。《臺北大學法學論叢》，(92): 187-252。
- 葉志良（2015）。〈我國線上影音內容管制的再塑造：從 OTT 的發展談起〉。《資訊社會研究》，(29): 49-97。
- 劉定基（2015）。〈有線電視頻道規劃的管制及其界限—以一般性頻道規劃與個別頻道載送決定的管制為比較分析中心〉。《東吳法律學報》，26(3): 99-142。
- 魏均（2006）。〈監理之外：初探 NCC 在媒體產業輔導與媒體文化發展的角色〉。《廣播與電視》，(26): 29-49。
- 羅世宏（2013）。〈媒體壟斷如何防制？媒體多元如何維護？—邁向一個複合式的管制取徑〉。《傳播研究與實踐》，3(2): 1-25。
- 蘇永欽（2007）。〈獨立機關的憲政功能與危機—NCC 運作一年半的初體驗〉。《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

# 傳播內容管制與公民參與— NCC 還可以做甚麼？

洪貞玲\*

## 本文引用格式

洪貞玲 (2017)。〈傳播內容管制與公民參與—NCC 還可以做甚麼〉。《傳播、文化與政治》，5:57-88。

---

投稿日期：2016 年 12 月 9 日；通過日期：2017 年 4 月 3 日。

\* 作者洪貞玲為台大新聞所教授，自 2016 年 8 月 1 日起借調擔任國家通訊傳播委員會委員。本文初稿發表於 2016 年中舉行之中華傳播年會，並經期刊審查委員建議意見後修正定稿。本文所用涉及通傳會之資料，皆為對外公開資料，未涉及通傳播業務內取得之資訊，email: clhung@ntu.edu.tw

## 《摘要》

本文分析國家通訊傳播委員會內容管制的演進，肯認主管機關在提升公民參與上的努力以外，也進一步指出公民參與模式須注意之處。此外，從閱聽人傳播權益的角度而言，主管機關不應只局限於維持公序良俗與保護兒少的管制角色，更應積極引導優質傳播內容的欣欣向榮。

首先，本文檢視內容管制的公民參與途徑，主要為民眾申訴、公民參與內容諮詢委員會。公民參與可避免主管機關恣意的行政裁量，但是仍僅止於諮詢角色。進一步強化公民參與的作法，是更積極的共管制度，鼓勵非政府部門參與、組成媒體內容的共管組織，並由法律賦予其管制法源與法律地位。

再者，本文回顧通傳會近年來的民眾申訴案件，發現主題多涉內容不實、違反新聞倫理、妨害公序良俗、節目與廣告不分、妨害兒少身心等議題。針對公序良俗、妨害兒少身心等涉及社會價值的議題，民間參與正可提供代表社區標準或是多元價值的意見。至於內容不實、違反新聞倫理、節目與廣告不分，則是傳播內容的真實性、資訊內容不受政商介入的嚴肅議題，攸關民主發展的基本條件，主管機關應更積極面對。

本文主張，內容管制不只是內容管制，應該結合結構管制，將業者平日內容表現、共管裁處記錄等，作為換照或新設執照的準否依據之一。而如何面對不同傳播平台之間的内容流通及市場秩序，也是匯流環境下必須因應的議題。更重要的是，除了棍棒之外，主管機關應有蘿蔔，以導引內容生產者製播優質內容。亦即，通傳會不應自限於管制者的角色，而應積極扮演政策制定、獎勵輔導的角色，有效運用



基金資源；同時，通傳會與文化部、經濟部等部會協調合作，有效提升傳播內容，也是政府相關部門的挑戰。

**關鍵詞：**內容管制、公民參與、共管、言論自由、國家通訊傳播  
委員會

## 壹、前言

截至 2016 年，我國第一個獨立傳播主管機關——國家通訊傳播委員會成立十年了。這個以面對科技匯流、維護言論自由、建構通訊傳播環境為宗旨的機關，所涉對於通訊傳播資源、產業結構、內容之管制，影響重大。在國家通訊傳播委員會（中文簡稱通傳會，英文簡稱 NCC）主掌事務中，關於通訊傳播內容品質，直接攸關資訊流通與公共事務之認知與討論，也關乎民主社會之發展，時刻受到各界關注。

十年來，通訊傳播科技推陳出新，傳播產業分分合合，通訊傳播的內容品質，不時受到詬病。就在通傳會歡慶成立十週年活動中，揭櫫的重要業績包括行動通訊、數位包容、數位轉換、高畫質電視、防災通信以及傳播權益維護等六項。<sup>1</sup>在諸多涉及傳播技術轉換、革新及推廣的事項中，涉及傳播內容品質改善者，寥寥可數。可見通訊傳播主管機關對於內容管制的著墨及成效，仍有檢討空間。

在 NCC 網站中，標榜「傳播權益維護、公民參與監督」所揭櫫的施政成效，主要強調三點：

- （一）導入公民參與內容監理 廣電事業申換照評鑑審查機制
- （二）開放置入及贊助 引入更多節目製作資源
- （三）推動「兒少上網安全」守護者— iWIN 網路內容防護機構

上述重點，似乎揭露主管機關對於社會參與以及為傳播產業除弊興利之重視。實質上，十年以來，通傳會在內容監理上，如何納入公民參與，如何面對通訊傳播內容？是否符合民主社會對於主管機關以及優質傳播環境的期待？這些問題值得回顧。因此，本文試從傳播內容管制與公民參與的角度出發，檢視 NCC 成立以來，對於傳播內容管制的標準以及程序的演變，探討 NCC 做了甚麼，面臨甚麼挑戰，並提出相關建議。

---

<sup>1</sup> 參見 NCC 網站十週年會慶專區 <http://10years.ncc.gov.tw/#/>

## 貳、文獻回顧

### 一、言論自由與傳播權利

人人皆有自由表達意見之權利，此言論自由為憲法所保障之基本人權，國家應給予最大限度之維護。但言論自由可能侵害他人之自由或權利，當言論自由與個人名譽、隱私有所衝突，或是危害公共利益、社會秩序等法益時，仍須有所節制。此從我國憲法第十一條、憲法第二十三條、大法官釋字第 509 號、689 號等解釋文之要旨可見。

大眾媒體所擁有的言論自由與其影響力，往往高過個人，國家如何透過法律規範及行政管制，兼顧媒體言論自由與其他個人權利，成為媒體管制的核心議題。

論及言論自由的內涵與類型，學者區分言論自由與新聞自由的差異，認為言論自由是個人的權利，俾使個人得以表達意見、實現自我、追求真理，以至於健全民主；而新聞自由則是組織性的權利、功能性的權利，係為保護新聞媒體監督政府、善盡第四權之職能（林子儀，1998）。

整體而言，言論自由有其消極意義與積極意義，而國家為保護言論自由，一方面有消極排除言論自由受到侵害之義務，另一方面也有責任透過積極作為建構言論自由之環境（馮建三，2005）。

此積極作為義務，也出現在國際社會討論傳播權的內涵。1948 年《世界人權宣言》到近來之聯合國《公民權利和政治權利國際公約》（第十九條）以及資訊社會傳播權利之提倡，皆主張傳播是基本人權，人類行使言論自由之同時，也負有社會義務，並在一定的社會秩序中得以實現。國家有義務透過法律等措施保障國民之傳播權利。

一般強調國際公約中對於言論自由之維護，皆引述第十九條的「表意自由不受侵害」，精研國際傳播的自由主義學者李金銓則進一步評論，《世界人權宣言》中第十九條主張的表意自由固然重要，但第二十九條的社會義務也不能忽視，「自由」必然與「責任」相扣合（李金銓，1983，頁 20）。第二十九條指出，人人對社會負有義務，並在對於他人權利和自由給予應有的承認和尊重之下，遵守國家法律的限制。

上述關於自由和責任的規範，演變到《公民權利和政治權利國際公約》第十九條則兼容並治。人權公約的權威逐條釋義者，曾經訪台的 Manfred Nowak 教授亦強調第十九條條文具有「橫向效力」，也就是「表達自由的保護不僅針對公共機構的干預，也針對私主體的干預...私人財政利益和媒體壟斷對信息的自由流動的害處與政府的新聞檢查措施是一樣的。因此，締約國有義務以積極措施防止過分的媒體集中，如國家對新聞事業的資助。就電子媒介而言，國家首先應該提供充足的公共渠道。」(Nowak, 1993/華小青、孫世彥譯，2003，頁 341, 347)

從權利主體的角度而言，公民享有的傳播權利，不只是被動接收資訊、解讀資訊的權利，也是主動傳播資訊、參與決策的權利。為使人人皆可享有傳播權利，不因個體差異、資源偏差或社會剝削等因素而遭排除，針對少數族群之傳播權利保障，更有聯合國《原住民族權利宣言》、《兒童權利公約》、《身心障礙者權利國際公約》等國際共識（何吉森，2011）

國際社會對於維護傳播權的努力，跨越千禧年、延伸至數位世代仍持續進行。聯合國於 2003 年及 2005 年舉辦「資訊社會高峰會」，將傳播權納入重要討論議題。雖然網際網路及各種新科技的推陳出新，帶來資訊普及和平等共享的美好圖像，但是論者也提出很多阻礙資訊流通的隱憂及解決之道。例如，推動資訊社會傳播權運動的跨國組織提出《傳播權宣言》，宣言指出，世界各地仍有政治或商業力量的不當干預和掌握資源，危及公民言論自由與傳播權利，也阻礙公民參與民主政治過程。因此，為了落實傳播權，不只政府部分應該積極作為，公民社會亦應致力於監督媒體以及參與決策、伸張權利（World Forum on Communication Rights, 2003）。

## 二、傳播管制與公民參與

公民參與導源於政治參與，原來係指個人或組織性地參與政府的公共事務。公民參與和民主政治、公民社會的發展息息相關，強調公民對其公民意識的覺知與重視，而產生參與公共事務的主動性興趣和行動。因此，參與的

範圍可小至日常生活中與他人有關的公共活動，或大至政府的政策制定或執行過程。

公民參與最終以採取行動、影響決策為目標，但是也主張公民應能透過審慎思辯與理性溝通而形成集體決策。這也是近年來「審議式民主」思潮與實踐的核心所在。審議式民主強調，公民參與民主政治，並非只侷限於投票、請願與社會運動，而是對於可能影響其生活與權利的公共政策，應能透過思辯與對話而形成集體決定（Elster, 1998），這也是公民審議。

針對公民審議機制，OECD（2001）提供三階段的模式：資訊公開（information）、公眾諮詢（consultation）、主動參與（participation）。首先，資訊公開要求政府製作並傳送資訊供公民使用，例如政府公報、政府網站等，是一種單向的溝通。公眾諮詢則是雙向的過程，政府主動向公民尋求意見，例如一般性的民意調查、立法過程中的公眾意見諮詢等。最後，由公民主動參與政策決定過程，雖然最後的決策及責任仍在政府部門，但公民的積極參與，能與政府之間建立一種夥伴關係（羅世宏、管中祥、洪貞玲、鄭國威，2006）。

從傳播的角度而言，公民參與則有訊息生產及介入政策的雙重意義。1976年聯合國教科文組織（簡稱 UNESCO）年會時，討論聚焦於將傳播視為透過平衡的資訊及經驗交換所形成的社會互動的過程。將傳播界定為互動過程，引入接近使用（access）及參與（participation），透過積極公民的行動帶入新的節目文化的形成。接近使用和參與兩種概念有所區分：接近使用主要指的是公眾與廣電媒體機構之關係，參與則隱含更廣泛的人們可直接介入電臺節目、管理及政策的行動（Prehn, 1992）。

積極提倡《傳播權宣言》的學者 Cees Hamelink 提出，建構傳播權內涵有四項原則，包括自由、包容、多樣、參與（World Forum on Communication Rights, 2003）。自由指涉的是個人言論表達及傳播自由，討論如何採取有效規範，避免各種科技及政經力量監控並威脅個人自由。包容指涉的是人人平等近用傳播工具與資訊，因此政府有必要透過有形與無形資源的配置排除不同族群近用的障礙。多樣指涉的是傳播內容及經營的多樣性，確保社會上各

群體的觀點能夠呈現，此攸關民主及政治參與，也涉及人們保護其文化認同及追求文化發展的權利。

《傳播權宣言》最後一點談參與，強調人們參與政治過程的重要性，從傳播權的角度考慮，務使每個人的觀點及利益能夠得到重視（洪貞玲、劉昌德，2006）。在此脈絡下，公民應該參與傳播政策以及媒體監督，尤其是女性及少數、邊緣族群更應享有平等參與的空間，得以培力發展。傳播在政治決定的過程中不可或缺，媒體在當代政治生活中的角色也逐漸擴張，因此，應該確保人民得以在視聽領與的各個層面參與治理，方得以積極參與政治過程。這些參與原則，見諸環球人權宣言的第二十一條、二十七條，《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條。

以上國際社會之討論及相關宣言，對傳播政策之制定及落實，有一定啟發。循此理路前進，UNESCO 提出廣電管制指導原則，在《世界人權宣言》第十九條表意自由的前提下，廣電管制應有民主、文化及經濟三項目標，廣電管制架構中包括獨立的管制機關、管轄權、執照、所有權及多元性、內容管制、其他公共政策目標及聚合等（Salomon, 2008）。

在獨立管制機關的運作中，指導原則揭示民主國家的媒體管制機關，應該由負責的適任代表組成，來自公民社會、學者專家等領域，確保公正獨立以及防範政治力及經濟力的不當操控。此類主管機關，負有管理廣電媒體、發放執照、確保市場公平競爭、維護傳播內容品質、確保公民視聽權利。

廣電管制主管機關也應對公共問責。包括對國會報告、發佈年度報告、舉辦公開會議、公布會議記錄等等。一方面，廣電主管機關透過主動報告、資訊透明等方式，供各界檢驗其執行績效；另一方面，適度在各項管制領域中納入公開程序、鼓勵公民參與，使傳播管制之行為符合公共利益（Salomon, 2008, p. 22）。

媒介內容的管制，涉及多元文化與品味，更是公民參與的重要場域。指導原則中也提出，政府如何確保媒體內容符合法律要求？最主要的是透過民眾申訴以及主動監督。美國 FCC、英國 Ofcom 的監理模式，主要依賴民眾申訴，而各國則多少發展出主動監督的模式。內容監理的主要目的是為了保

護，保護兒少弱勢者的權益、維護資訊真實正確、確保民主社會中公民的言論自由，與民眾傳播權益息息相關（Salomon, 2008, pp.57-59）。

因此，指導原則強調，主管機關應設置機制鼓勵民眾申訴，同時，在處理申訴過程中，給予廣電經營者相對的回應機會。讓業者回應有幾個重要意義：一來，廣電業者在提出理由捍衛所製作節目的同時，就是重新檢視廣電節目的適當性的機會；二來，責成廣電業者必須正視公民申訴的重要性，知悉公民對其節目內容的反應；最後，也讓廣電業者有機會對主管機關解釋其節目製作及相關決定。

### 三、歐美內容管制興革

基於對言論自由的尊重，以及因應新科技與新的傳播型式推陳出新，國際間對於內容管制，從傳統的國家監理的方式轉向自律—共管的機制（Wiley & Secrest, 2005; Latzer, 2007）。以美國而言，自 1934 年《傳播法》施行、1996 年修正公布《電信傳播法》，透過對於結構管制的鬆綁重新架構廣電媒體環境。對於有礙兒少身心發展的內容進行管理，而對於廣告及贊助資訊的揭露、新聞與時事節目的製播，要求業者主動報告，並以換照審查的壓力為誘因，引導業者在日常營運上謹守自律。例如，歐巴馬政府上任後，FCC 對於電視內容採取較高規格的管制標準，研議重新恢復自 1980 年代便廢除的「報導公平原則」（Fairness Doctrine），並要求地方電視台業者公開關於新聞與時事討論節目更詳盡的製播報告。這項政策是否侵害言論自由，抑或是促進廣電業者資訊透明、閱聽眾的參與權力，引發一波爭論（Corn-Revere, 2009）。

美國強調業者在傳播內容的自律、但國家握有終極的決定權力。相較之下，歐盟各國近年來發展出來的各種「共管」制度，在國家與傳播內容生產者之間的互動及權力關係，則更顯彈性（洪貞玲等，2012；Schulz & Held, 2004）。歐盟早自 1980 年代即開始形塑視聽政策，1989 年推出《電視無疆界指令》（Television without Frontiers Directive，簡稱 TVwF）後，因應科技與市

場變遷，兩度修改管制架構（1997、2007 年），並於 2010 年推出《視聽服務指令》（Audiovisual Media Services Directive，簡稱 AVMSD）。

因應廣電、網路及行動電話等多樣視聽環境，視聽服務指令涵蓋單一歐洲電視市場中的傳統電視及隨選視訊服務，希望促進歐盟國家的合作及管制革新，指令的重要目的包括：提供型塑科技發展的規範、創造新興視聽媒體的場域（level playing field）、維護文化多樣性、保護兒童及消費者、捍衛媒體多元、抵抗種族及宗教仇恨、保證各國媒體管制者的獨立性。在內容管制上，涵蓋商業傳播、保護兒少、避免仇恨歧視等規範，積極面則有促進歐洲視聽內容的傳布（European Commission, 2013）。

內容管制的手段上，歐盟主張自律先行。指令第九條之二指出行為規範，要求會員國鼓勵視聽服務提供者制定自律規則，或是與相關產業協商共同制定，並有監督及報告的責任。AVMSD 鼓勵歐盟會員國在內容事務上施以共管及自律的手段（第四條）。自律規範所涉商業傳播內容，包括廣告、贊助、電子購物及置入式行銷；若事涉食品安全者，並須與健康食品管制單位之規範相符合。

指令要求，商業傳播必須明確可辨識、不可使用虛假手段，同時要尊重人性尊嚴，不可助長歧視、不可鼓勵有害健康或環境的行為、不可促銷香菸或處方藥、也不可鼓勵過度飲酒。對於兒少的保護，則區分為線性電視及非線性服務，並且要求家長的監督責任。原則上，對於兒少造成嚴重危害的，諸如色情或暴力，嚴格禁止；有危害之虞的，則區隔時段或是透過加密技術與以隔離。區隔如下：



表一：歐盟《視聽服務指令》規範影視內容應保護兒童之措施

	線性(電視)服務 Linear (TV) services	非線性(隨選)服務 Non-linear (on-demand) services
內容可能嚴重傷害兒少者 (might seriously impair minors)	不能出現在任何節目中 (第二十七條之一) ... not be included in any programme (total ban)/Article 27(1)	必須確保兒少不會接觸收視的情況下才可提供(第十二條)  ... 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
內容可能傷害兒少者 (likely to impair minors)	必須透過時段分級、技術加密等方法，確保兒少不會接觸收視 (第二十七條之二、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)	沒有限制 No restrictions

資料來源：歐盟《視聽服務指令》

在管制手段上，歐盟國家發展出各類自律或共管流程。

例如英國傳播主管機關 Ofcom 設有「內容委員會」，負責各種內容規範的訂定，委員中多數是非專任委員，有媒體工作經驗背景者、一般公民代表。Ofcom 也設置消費者小組，由各地代表性人士參與，獨立運作，維護消費者利益。至於廣告內容監理，係將監理的標準制訂以及裁量任務，委由兩個外部機構執行：廣播廣告實踐協會（Broadcast Committee of Advertising Practice，簡稱 BCAP）以及（廣播）廣告標準局（Advertising Standard Authority，簡稱 ASA）。BCAP 負責制訂廣告內容規範；ASA 則是負責處理申訴，以及對違反內容規範的業者進行裁奪。兩個單位的經費來源，由廣告業者支付。任何守則規範標準的修改，皆需經過 Ofcom 的核准，而 Ofcom 也扮演握有執行與裁奪的終極權力（洪貞玲、劉昌德、唐士哲，2012）。

德國也強調業界組織的自律。不同的視聽產業，如廣播、網路、電影與電玩等，各有其「自願自律組織」，負責內容分級以及違規事項的認定。針

對兒少之保護，依據《邦聯保護弱勢法》，有電影業者組成「電影分級管理會」，光碟、遊戲軟體業者組成「娛樂軟體自發自律協會」，分別制訂分級標準，並組成審查委員會，為個別傳播內容實施分級。與英國不同的是，以上兩個組織由業者出資、但成員皆由政府任命，多數成員來自業界，但部分成員也由政府公務人員擔任。原則上，兩個組織做成的決定，皆代表政府的決定，然而政府仍保留對兩個組織決定的否決權。

台灣由國家高度管控媒體的產權與內容表現，走向黨政軍退出、私有媒體百家爭鳴，以至於重新思考內容管制的界線與手段，是民主化軌跡的必然。在內容管制的路徑上，由國家權力定奪的威權途徑，慢慢走向業界自律與社會參與共管，也是公民社會逐步成熟與積極爭取的結果。獨立主管機關 NCC 於 2006 年成立，是媒體管制的里程碑。在 NCC 成立之際，由六十四個公民團體組成的「公民參與媒體改造聯盟」公開呼籲，NCC 應確保獨立運作，資訊公開，並鼓勵公民參與。這些團體要求「NCC 未來決策過程，應公開、透明，並建立確保公民參與之機制」。聯盟建議，凡涉及執照、內容、消費者權益事項，應設立公民諮詢委員會，廣徵公民意見，並尊重公民諮詢委員會之決定。民間的期待和訴求，逐漸落實在主管機關內容監理的過程中，這也是本文下一節將要檢視的主題。

## 參、內容管制的現狀與挑戰

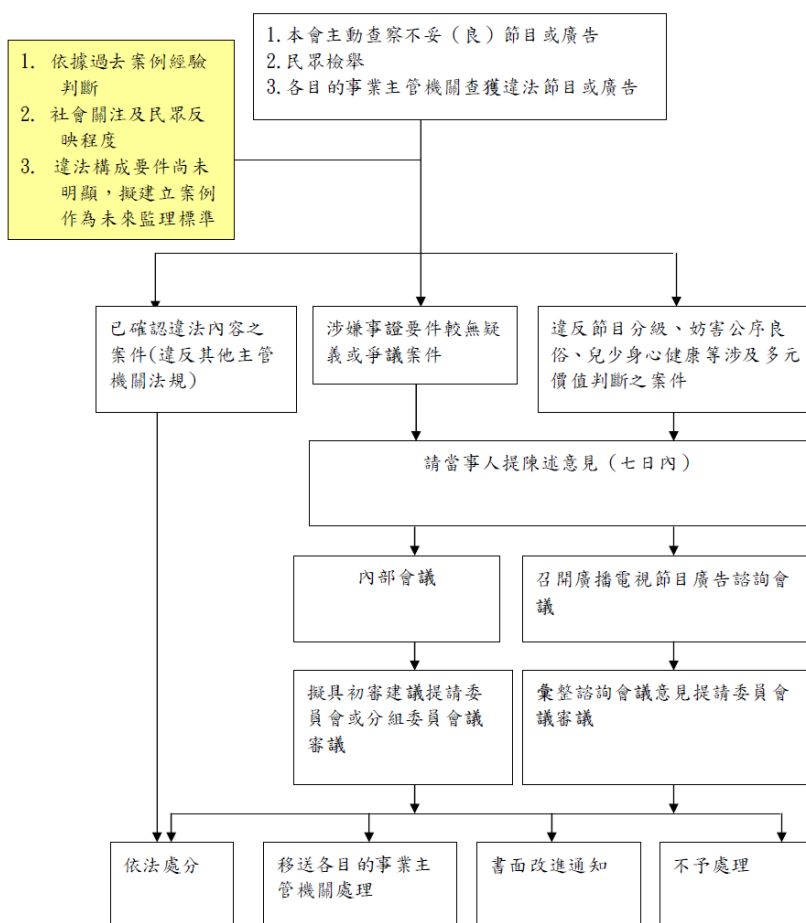
### 一、內容管制的公民參與

目前公民參與內容管制，主要為民眾申訴、參與內容諮詢委員會兩種方式。

首先，從通傳會受理傳播內容的來源來看，主要有三：一個是主動查察不妥之節目或廣告；一個是個目的事業主管機關查獲違法內容，例如衛福部主管食品衛生及醫藥管理等議題，可主動對食品或醫美廣告裁罰並附知通傳會；最後則是接受民眾檢舉。

再者，對於透過前述來源獲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



資料來源: [http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/11090/2606\\_21565\\_110901\\_1.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/11090/2606_21565_110901_1.pdf)

民眾申訴，是 UNESCO《廣電管制指導原則》所建議的強化公民參與管道。實務上，各國主管機關也善用網路蒐集民眾意見。在廣播電視內容方面，通傳會於 2009 年起設置傳播內容申訴網，供民眾填寫意見；在網路內容方面，則由相關部會共同成立的 iWin 網站蒐集意見。本文著重的廣播電視業務部份，也可看到通傳會定期公布申訴處理情形。通傳會以每季及年度公布傳播內容申訴報告，統計民眾申訴傳播內容之情形，及核處違反廣電法規之事業紀錄。

## 圖二：NCC 傳播內容申訴網頁

### 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](http://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，敬請您耐心等待。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

資料來源：<https://goo.gl/aGzjr0>

申訴網中區別電視、廣播與網路等三個路徑，提供民眾依據其申訴內容所出現的媒體平台進入。以電視申訴來說，申訴人須提供資料包括頻道類別、頻道名稱、節目或廣告名稱、播出日期及時段、收視平台、內容類型等資訊。民眾申訴電視內容，個案五花八門，為了方便民眾申填以及依法處理，網站上針對申訴人認為不妥類別、申訴內容分類此二項目，則先予以類型化，由申訴人以勾選方式決定。電視內容不妥類型，包括節目分級、妨害兒少身心、涉及性別歧視、妨害善良風俗、內容不實不公、違反新聞製播倫理、廣告與內容未區分、廣告超秒、違規使用插播式字幕、重播次數過於頻繁等等。申訴人完成申訴之後，可以透過網頁查詢申訴進度，同時，申訴人也可以選擇是否由業者或相關單位主動回覆。

圖三：傳播內容申訴網中電視申訴單之填寫頁面

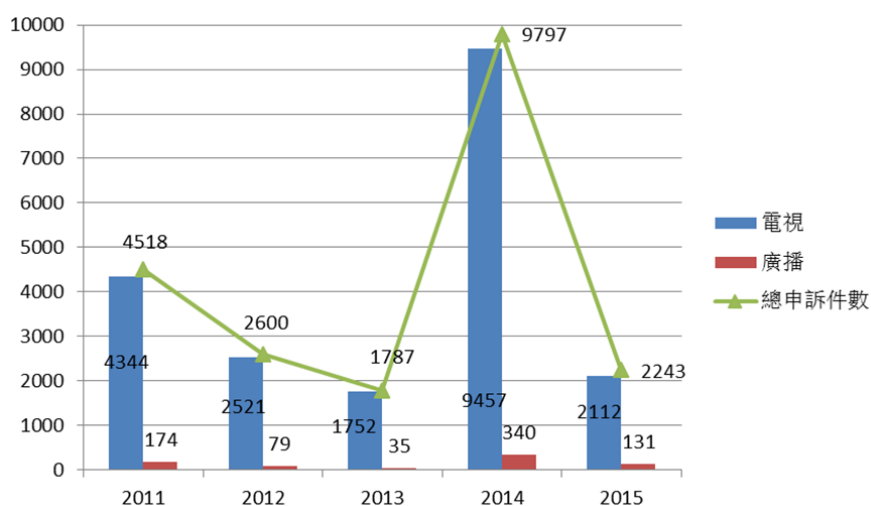
* 頻道類別	<input type="text"/>
* 頻道名稱	<input type="text"/>
* 節目(廣告)名稱	<input type="text"/> <small>(字數請勿超過20個中文或英文字)</small>
* 播出日期	<input type="text"/> (格式: 098/01/01) <small>受限於 廣播電視法施行細則第29條第3項 及 衛星廣播電視法第26條，向廣電事業調閱播出資料之期限規定，1日(衛星電視頻道)內提出陳情。</small>
* 播出時段	<input type="text"/> 時 <input type="text"/> 分 ~ <input type="text"/> 時 <input type="text"/> 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 <small>若勾選同意會將您的個人資料轉知業者或相關單位</small>
* 申訴內容分類	<input type="text"/>
* 申訴主旨	<input type="text"/> ***請輸入申訴主旨***
* 申訴內容	<input type="text"/> ***請輸入申訴內容*** <small>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，俾請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。</small>
* 案件類別	<input type="text"/> "案件類別"

資料來源：<https://cabletvweb.ncc.gov.tw/SWSFront35/SWSF/SWSF01015.aspx>

此作法確實鼓勵民眾對於廣電內容表達意見，成為主管機關用以發動處理個案的依據。依據通傳會統計，從 2011 年以來每年接受的民眾申訴案量，

廣播部分介於 35 件至 340 件之間；電視部分則有較大波動，多數介於 2000 至 4500 件左右，但 2014 年單一年度則高達 9457 件，係因有特定節目處理性別議題引發爭議所致。而廣播與電視的申訴案量高度懸殊，例如 2015 年申訴電視內容的案為 2112 件，廣播申訴案為 131 件，電視申訴案占總申訴案件 94% 以上，可見台灣公眾對於電視節目之關切程度（參見圖四）。

圖四：2011 年至 2015 年民眾申訴廣播電視內容案件量



資料來源：國家通訊傳播委員會（2016），《104 年 NCC 傳播內容申訴分析報告》。

在受理傳播內容處分的過程，公民也有透過諮詢會議的參與空間。

根據《國家通訊傳播委員會廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點》第一條，諮詢會議設立目的為「擴大公民參與及廣納社會多元觀點」，並就無線、有線及衛星廣播電視節目及廣告有違規之虞者進行討論與建議。諮詢委員總數為 39 至 51 人，由專家學者、公民團體代表，以及內容製播實務工作者三類社會成員組成（前兩類代表人數居多），其中任一性別代表不得少於三分之一。

每次會議以十九名委員中過半數出席為準，出席委員應就當次議案提出書面審查意見，並就涉嫌違法議案，勾選建議處理方式並簽注意見（第九

點)。同時，諮詢會議因討論議案之必要，得依職權通知案件之當事人或其他利害關係人陳述意見或提出陳述書。必要時，得邀請相關機關或團體代表、專家學者列席諮詢或提供書面意見（第八點）。諮詢會議以每月召開一次為原則，委員會會議建議結果，送交通傳會委員會，由委員會掌有最終核處權限。

依照公民參與之理論以及審議民主之趨勢，公民參與民主政治不限於投票或請願，而是能透過思辯與對話參與公共決策。公民主動參與決策，也包括政府對傳播事務之日常監理，此類實踐反映在歐盟所倡議的共管機制，由政府、媒體業者、公民社會三方參與，調和自律、他律與法律之界線。通傳會設置的廣播電視節目廣告諮詢會議，依其組成，符合共管原則所要求的多方代表。但是，從決策權力而言，依照規定，諮詢會議之意見，「得供通傳會委員會審議之參考」，也就是說，目前民間參與的角色，僅止於諮詢，幫助主管機關作成決定。

在此基礎上，進一步強化公民參與的作法，可考慮採取更積極的共管制度。參考英國、德國的經驗，可鼓勵非政府部門主導、組成媒體內容的共管組織，並由法律賦予其管制法源與法律地位。但必須賦予共管法源，法源明定權責、組成及效力。

綜觀以上內容管制及相關申訴、諮詢機制，可以看出通傳會成立以來，內容管制之作法已經不同於以往威權政府命令式的控制，而是參採民主國家以及國際社會所提倡的公共問責及公民參與，並將相關精神納入管制流程。

透過公民申訴機制，將公民意見納入傳播內容管制流程，一方面彌補主管機關能力與資源不足，一方面避免政府因為過度主動而形成干預之疑慮。依據公民申訴而處理傳播內容之違法與失當，也積極彰顯內容管制之目的係在回應閱聽人意見、保障閱聽人權益，落實通訊傳播基本法第一條所主張的「維護國民權利，保障消費者利益」之重要立法目的；同時，公民關切並表達對於傳播內容之意見，是媒體素養與公民培力之一環。為符合上述管制目的，公民申訴方式如何更加便民、設計友善的網站介面、更有效回應申訴意見以及快速資訊揭露等，可以視為後續精進之方向。

此外，政府更應積極對公共問責。針對傳播內容申訴，民眾可在網站上查詢申訴個案的處理進度，通傳會並定期公布申訴處理情形，目前採每年、每季統計民眾申訴傳播內容之情形，及對業者核處違法之紀錄。資訊揭露與公開，是實踐公共問責的基本方式，主管機關在此原則上，若能進一步即時揭露相關資訊、有效整理及分析，有助於公眾積極監督，長期以往，也有利於主管機關建構規管傳播產業之事實資料。

不只政府要對公共問責，媒體經營者也有相當責任對公共負責。誠如 UNESCO《廣電管制指導原則》所建議，主管機關應設置機制鼓勵民眾申訴，同時並應給予廣電經營者相對的回應機會。通傳會的內容管制流程中，對於節目內容涉及多元價值判斷者，或是有無違法之事證及判斷較明確者，皆須由業者於七日內提出說明；內容申訴流程中，亦有主管機關代轉民眾申訴意見，或是詢問民眾是否要求業者主動回應。主管機關行之有年的主動代轉機制，偶引發業者抱怨，但從各國管制經驗而言，給予業者回應，不只是踐行法律要求在行政程序中當事人參與的機會，保護媒體業者得以適當說明的權益，其積極的意義，是讓業者須正視公民申訴的重要性，知悉民眾意見後，得以重新檢視廣電節目的適當性。

傳播內容管制流程中引入公民參與及共管機制，有以上之優點及需要精進之處。同時，也有學者（Lunt & Livingston, 2012, pp.25-26）質疑，共管是否符合責任政治的權責相課？以及，分權究竟是在程序上更為符合民主政治的參與要求，還是會成為政府卸責，並使轉嫁於民間社團的機制？其次，這類共管設計所增加管制成本與效能，包括參與者的專業、所投入的時間及心力、政府機關的溝通與行政成本等等，可能不一定符合經濟要求。因此如何兼顧公民參與、業者責任及政府權能，並平衡管制的成本與效益，應是共管機制設計應該改善的方向。

## 二、管制傳播內容 著重保護與防制

進一步細看，民眾對於傳播內容不滿之處，反映在哪些面向呢？根據通傳會（2016）的報告，以 2014、2015 兩年的民眾申訴案為例，民眾申訴傳



播內容不當之處，主要在於涉及內容不實、違反新聞倫理、妨害公序良俗、節目與廣告不分、妨害兒少身心等議題。

表一：電視內容裁處類型及數量統計

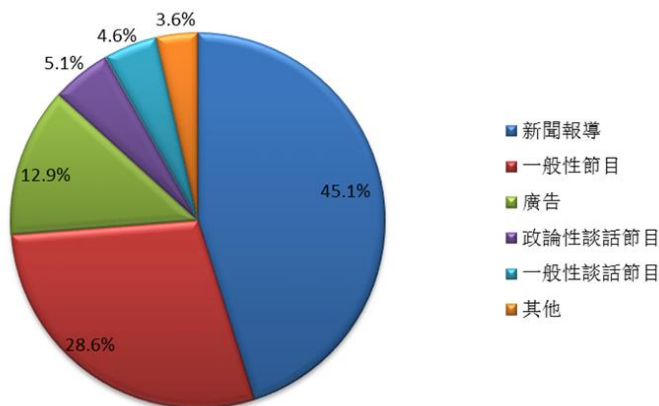
2015 年			2014 年		
項目	件數	百分比	項目	件數	百分比
內容不實、不公	678	30.2%	妨害公序良俗	4003	40.9%
針對特定頻道/節目/廣告內容、語言用字表達個人想法	301	13.4%	違反新聞製播倫理	2108	21.5%
針對整體傳播環境、監理政策/法規或 NCC 施政提供個人想法	221	9.9%	內容不實、不公	1315	13.4%
節目與廣告未區分	202	9.0%	針對特定頻道/節目/廣告內容、語言用字表達個人想法	1101	11.2%
妨害兒少身心	172	7.7%	針對整體傳播環境、監理政策/法規或 NCC 施政提供個人想法	467	4.8%
總計	1574	70.2%	總計	8994	91.8%

資料來源：國家通訊傳播委員會（2016），《104 年 NCC 傳播內容申訴分析報告》。

2015 年民眾申訴媒體不妥內容類別，以「內容不實、不公」、「針對特定頻道／節目／廣告內容、語言用字表達個人想法」、「針對整體傳播環境、監

理政策／法規或 NCC 施政提供個人想法」、「節目與廣告未區分」、「妨害兒少身心」等五大類型，占申訴總件數 70.2%（國家通訊傳播委員會，2016）。

圖五：2015 年民眾對電視之申訴意見



資料來源：國家通訊傳播委員會（2016），《104 年 NCC 傳播內容申訴分析報告》。

若從公眾申訴的節目類型來看，針對電視內容之申訴，以新聞報導、一般性節目及廣告占大宗，三者合計比例達 86.6%。

根據通傳會分析，電視新聞報導的申訴案共 953 件（45.1%），以「內容不實、不公」最多，高達 522 件（54.8%），其次為「違反新聞製播倫理」116 件（12.2%）；再者依序為「針對整體傳播環境、監理政策／法規或本會施政提供個人意見」89 件（9.3%）、「針對特定新聞、語言用字表達個人想法」85 件（8.9%）、「節目與廣告未區分」57 件（6.0%），以上五項合計占申訴新聞報導不妥內容件數的九成。（國家通訊傳播委員會，2016，頁 7）

民眾申訴電視一般性節目不妥，共計 605 件（28.6%），其中以「節目與廣告未區分」最多，計有 122 件（20.2%）；其次為「針對特定頻道／節目／廣告之內容、語言用字表達個人想法」98 件（16.2%），再者依序為「妨害公序良俗」76 件（12.6%）、「針對整體傳播環境、監理政策／法規或本會施政提供個人想法」65 件（10.7%）、「內容不實、不公」64 件（10.6%）及「妨

害兒少身心」64 件（10.6%）。以上六項合計占申訴電視一般性節目之不妥內容件數的八成。（國家通訊傳播委員會，2016，頁 9）

整體而言，公序良俗、妨害兒少身心，涉及社會標準、價值變遷，透過民間參與，可在內容管制標準的制定過程以及裁罰判斷上，提供代表社區標準或是多元價值的意見。至於內容不實、違反新聞倫理、節目與廣告不分，則是新聞與節目的真實性、公共資訊的提供、資訊內容免於不當商業或政治力量介入的議題，更需要嚴肅面對。相對而言，主管機關有更大的努力空間。

例如，開放置入及贊助，是兩面刃。台灣媒體營收持續不振，在業界已經長年違法將廣告內容置入節目之後，NCC 也讓業者行為就地合法，立法院進一步將置入性行銷通過立法。2015 年底，立法院三讀通過廣電三法修正案，將贊助及置入性行銷法制化。在修法之前，NCC 已訂定《電視節目從事商業置入性行銷暫行規範》及《電視節目贊助暫行規範》，並於 2014 年 4 月開放冠名贊助，亦即容許電視節目接受企業贊助，使得節目名稱可包含贊助廠商之品牌或產品的名稱，亦可包含商標圖像及相關附屬圖案。

表二：NCC 開放置入及贊助之修法歷程

時間	開放置入及贊助之修法
2006 年	通傳會成立後，沿用新聞局於 2001 年 5 月 30 日公布「節目廣告化或廣告節目化認定原則」，羅列判斷節目廣告化的標準。
2010 年	行政院院會通過通傳會提案之《衛星廣播電視法修正草案》，放寬商業性贊助及置入性行銷，並且明文禁止新聞及兒童節目接受贊助或置入。該修正案並未通過立院三讀。
2012 年 10 月	發布施行《電視節目從事商業置入行銷暫行規範》及《電視節目贊助暫行規範》。
2014 年 7 月	修正《電視節目贊助暫行規範》，放寬節目冠名贊助範圍得包含商品名稱、商標圖像及相關附屬圖案。
2014 年 8 月	修正《電視節目贊助暫行規範》，放寬藥商得以公司名稱（非藥品名稱）贊助（含冠名贊助）。
2015 年 12 月	立法院通過廣電三法修正案，置入性行銷及贊助之相關規定正式納入廣播電視法及衛星廣播電視法。
2016 年 11 月	通傳會依據廣電三法授權，經法案預告及公開說明等程序，公告《廣播節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法》、《電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法》。

資料來源：本研究整理。

台灣媒體營收，從不同媒體廣告量的變化可以看出大致趨勢。2007 年到 2014 年間，報紙與雜誌等紙媒之廣告量持續下降；網路支廣告量持續穩定成長，兩者之間呈現完全相反趨勢。電子媒體部分，2010、2011 年之前廣告量時有起伏，還呈現微幅成長，但是無線電視從 2010 年到達高峰之後逐漸減少、有線電視在 2011 年之後也微幅減少、廣播則是在 2010 年高峰之後也逐漸下修。整體而言，閱聽人使用媒體習慣改變，網路使用人口增加，連帶使得網路廣告增加，襲奪了傳統媒體的廣告來源與獲利。

表三：2007-2015 台灣各大媒體之廣告量與成長率

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

資料來源：台北市媒體服務代理商協會（2015），《2015 台灣媒體白皮書》，頁 5。

影響所及，從近年來金鐘獎、金馬獎缺乏本國優質影視產品可見一斑，更有業界「巧婦難為無米之炊」之嘆（TVBS，2015年10月1日）。開放置入及贊助，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，自商業置入行銷及贊助之暫行規範公布以來，部分自製節目之電視頻道營收估計增加約3%到5%，部分電視臺表示每集戲劇製作成本投入增加約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製作資源、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品質，反而是造成了節目品質不佳的後果（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，如此對於導入製作資源、改善本國節目產製及品質的目的，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製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年底國會通過廣電三法修正案，修法中增訂對於本國自製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，涉及資訊自由流通、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、維護資訊真實、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資訊的揭露、主動報告新聞與時事節目的製播；歐盟的內容管制，消極面涵蓋商業傳播、保護兒少、避免仇恨歧視等規範，積極面則有促進歐洲視聽內容的傳布。我國內容管制，大抵依循上述民主國家的管制原則，對於「危害兒少身心健康、妨害善良風俗」等不當內容，進行規範。對於資訊真實正確，則有要求新聞真實正確之訓示規定，以及開放節目製入與贊助之相關配套。近來，則因應本國影視及文化主權的流失，明文提出本國自製節目比例之要求。

2016 年新修正之廣電三法，明文開放廣電節目置入與贊助，但新聞及兒童節目仍在禁止置入之範圍。新聞為重要之公共資訊，與民主社會運作良窳息息相關，若新聞也受商業或政治力影響而置入特定訊息，係嚴重挑戰新聞倫理、記者專業與媒體公信力（陳炳宏，2005；劉蕙苓，2011；王亞維、陳百齡，2011）。然而，相對於一般戲劇或綜藝節目之置入較易辨認，主管機關也持續監督與依法裁罰，若要判斷新聞內容是否涉及置入，有相當灰色地帶，因此，如何透過管制及執法有效改善，確實是一大挑戰！此外，近來全球關注的網路與社群媒體假新聞的議題，或者是網路假新聞延燒到廣電媒體內容，甚至於用廣告形式傳遞有真實疑慮的資訊等等，影響公共事務之討論與對話，以上現象涉及公共言論真實性之判斷、不同傳播平台之資訊流通與擴散、言論自由的權利與範圍界定、個人資訊生產者與業者之責任歸屬等，一時之間雖未有定論，但需要主管機關與公民社會之間不斷討論，形成可接受之管理或容許界線。

## 肆、超越內容管制的解方

### 一、結構管制作為導正內容的手段

透過以上討論可發現，媒體內容良窳，不是單純媒體老闆或是從業者之品質與內控的問題，某種程度反映出媒體市場、產業變化，甚至是科技趨勢與閱聽習慣。知悉內容表現之結構因素，從國家管制的角度而言，內容管制就不只是內容管制，應該結合結構管制，將業者平日內容表現、共管裁處記

錄等，作為換照或新設執照的準否依據之一。此法，會比每次個案之後微量金額的裁罰，更具效力。

國內法律、傳播學界的研究，陸續指向內容管制與結構之間的連結（林子儀、劉靜怡，1993；洪貞玲，2006；劉昌德，2006），此類意見確實也在政府部門及民間團體之間形成迴響。大法官釋字第 613 號解釋文即指出，「憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域。」

例如，我國於 90 年代開放電波資源之後，有線電視、衛星電視蓬勃發展，但是電視新聞及節目表現，也在市場高度競爭之下出現許多不盡如人意之表現，2005 年首次換發衛星電視執照，時任新聞局給予八家業者未予通過的決議，判斷的重要依據之一就是業者日常的表現不佳、內容違法次數頻繁。由於換照涉及業者是否繼續經營媒體，也引發政府規管手段與媒體經營權、言論自由之間的爭議。但是，要求主管機關落實換照制度，讓媒體產業有效汰弱留強、改善內容品質，仍是各方期待。

2009 年發生「動新聞」爭議，即壹傳媒集團開發以動畫技術及表現手法呈現新聞事件，並在蘋果日報網站上播放，由於壹傳媒將此技術大量使用於模擬性侵、暴力等社會刑案及相關細節，引發公民團體撻伐。公民參與媒改聯盟等團體除了抗議壹傳媒扭曲新聞真實、影響兒少身心健康之外，也提出結構管制訴求：NCC 應嚴格審查壹電視集團所提出的新設頻道申請。在多方關注下，壹傳媒向主管機關 NCC 提出了包括新聞台、綜合資訊台、娛樂台、電影台、與體育台等共五張衛星電視頻道的執照申請，審查期長達一年多。此外，公民團體與蘋果日報展開人權報導與自律公約的協商，並參與蘋果日報新聞倫理委員會，也立下了公民團體參與平面媒體內容監理的里程碑（動新聞之個案分析，參見洪貞玲、劉昌德、唐士哲，2012）。

此外，影視文化平台因為科技演變而推陳出新，傳統有無線、有線電視近年來則有電信隨選，以至於當前備受關注的 OTT 平台，這些平台能否有效提供具品質的影視內容，仍有疑問。無線電視因為數位化政策，使其可乘

載之頻道增加，表面上增加了可供閱聽人收視的內容，但是因為電視產業廣告量與營收受限、資源投入未見增加，頻道內容重複性高。有線電視產業中系統與頻道之間垂直整合，又加上頻道代理業的統一議價，產業的結構與授權機制僵化，導致內容品質難以提升；再加以影視產品授權差異，限縮了新興平台取得本國頻道的機會，在內容上難以與傳統電視競爭，整體而言，也限制了閱聽人選擇不同收視平台的誘因。因此，如何妥為處理個別影音平台之結構困境以及確保合理競爭，也是改善影視內容的重要方向。而不同傳播平台之間的内容規管以及結構規管，是否應同等視之，更是匯流環境下新的思考議題。

## 二、棍棒之外，應有蘿蔔

為改善通訊傳播內容，除了棍棒之外，應有蘿蔔，導引相關內容生產者製播優質內容。通傳會自限於管制者的定位恐有所不足，而應積極扮演政策制定、獎勵輔導的角色，有效運用電信基金、影視基金等資源；同時，改善台灣訊傳播內容品質，並非只是通傳會的權責，還涉及文化部、甚至是經濟部（產業振興）等部會，因此應與相關部會協調溝通。

關於通傳會的組織定位及功能，第一任主委蘇永欽在通傳會十周年會議中提出檢討，雖然該會主要被賦與棍棒的規管角色，但是，為了有效管制及促進產業發展，需要給通傳會更完整的權能，才有助於整體通訊傳播的政策規劃與產業發展，也才能夠符合整體公共利益。

NCC 在通訊傳播整體資源既無政策規劃的決定權，從其與交通部的權限劃分來看即很清楚，也沒有太多引導產業發展的獎勵工具，比如就廣播電視的管理監督而言，文化部依其《組織法》第 2 條規定，可就廣播電視製播予以獎勵，NCC 卻僅能對廣播電視製播內容違反法令者予以制裁。這樣的角色分工固然是設置 NCC 為一獨立監理機關時就已經確定，但外界期望於這樣一個承擔積極回應科技、產業匯流重任的機關，卻絕對不止於此（蘇永欽，2016，頁 32）。



誠如國際公約所主張，傳播是基本人權，國家有義務保障國民之傳播權利。國家為善盡保護人民言論自由，一則有消極排除言論自由受到侵害之義務，同時更有責任透過積極作為建構言論自由之環境。作為主管機關的通傳會，亦應兼具消極與積極的義務與權限，除了獨立行使監理職權外，也應有政策決定權、資源規劃與分配權，方能具備有效引導產業健全發展的政策工具。

目前 NCC（副）主委既然是由行政院院長提名時指定，主委也列席行政院院會。不服 NCC 處分者可向行政院提起訴願，NCC 的獨立性已大幅削弱，因此變成脫韁野馬的疑慮應也得到緩解，為使 NCC 通訊傳播業務順暢及有效率的運作，行政院或可考慮不要再將 NCC 僅定位為專司通訊傳播監理的機關，尤其在與交通部權限劃分間，應給 NCC 更大的通訊傳播政策的決定權，使通訊傳播資源的規劃、分配與相關產業的協助獎勵等事權統一，如此，才可期待 NCC 更迅速的反應快速變化的科技潮流，促進通訊傳播健全的發展（蘇永欽，2016，頁 36）。

NCC 的組織定位與權能調整，有待進一步規劃與部會之間的溝通協調。儘管如此，依照現制，NCC 主要角色固然是「監理」，而不能直接「補助」（獎勵）等，但仍然有少許工具可以積極引導通訊傳播業者善盡服務與致力革新。依據通傳會《組織法》第三條，NCC 負責制定通傳政策、執行通傳法令、監理業者營運、管理通傳資源、維護競爭秩序、管理通傳相關基金等等，因此，NCC 對於業者的監理強度與條件，確有形成其在營收使用與成本投入上的差別效果。例如，電信業者服務偏鄉的使用費折扣、影視業者投入本國自製節目比例，會使業者因為法令要求或是減免誘因而照顧消費者與閱聽眾權益；透過法律徵收的有線電視基金，依據基金成立目的而補助地方政府分配使用或供業者投入數位化，也能引導業者轉型、朝向新的產業發展方向。而近年來深受各界關注的反媒體壟斷法案，陸續出現的朝野立法版本中提出影視基金的規劃，更有賦予 NCC 得以汲取更多資源以挹注產業發展的期待。

整體而言，台灣歷經在解嚴之後的民主化歷程，媒體從百花齊放到江河

日下，表現時受公民社會詬病，固然有歷史、政治、經濟、文化、科技等因素交互作用使然，要能有效面對傳播產業與內容發展的困境，作為通訊傳播主管機關的 NCC 實不應自限於消極監理的角色，更應該發揮積極引導的角色，致力於透過規管之權能，解決傳播環境所面對的問題，引導傳播結構與內容得以良性發展，服務公共利益，維護言論自由。

## 伍、結論：多方對話與興利除弊

媒體不同於一般產業，不只是市場上交換的商品，也乘載文化符號與意義建構，因此，傳播管制有其經濟與社會價值雙重面向需要兼顧。在經濟價值面向上，建構健全的媒體市場、導引媒體良性競爭、提供符合社會需求的文化商品；在社會價值面向的管制上，考量媒體監督政府、提供輿論的功能，避免政府過度干預，因此賦予媒體自律的責任。

本文回顧通傳會成立十年以來，在媒體內容管制與公民參與的實踐。整體而言，廣電三法對於內容違法之基本要件，諸如違反一般法律、妨害兒少身心健康、善良風俗等法律底線，符合國際間對於內容管制的方向，以保護閱聽人權益為目的。在管制程序上導引公民參與，主要為民眾申訴、公民參與內容諮詢委員會，對於涉及違法內容進行討論、做成決議。

在維護公民傳播權益與言論自由的目標下，媒體自律、社會他律先行，法律與政府規管作為最後手段。近年來，國際社會發展出三律共管的模式，廣為我國學界引述倡導，通傳會也日漸採此原則進行媒體內容管制，這個模式值得肯定，並可繼續發展。內容共管應該兼顧公民參與、業者責任及政府權能，同時也要注意平衡管制的成本與效益。此外，除了導入公民社會參與內容管制，改善傳播內容的路徑上可從結構管制著手。平時，要求業者自律，並在自律機制中，邀請公民團體及專家學者代表，對於媒體日常表現進行監督及評價。從自律到共管機制之運作以及主管機關內容審查及裁罰等記錄，列入業者換發執照之審查標準。透過社會不斷對話與明確法律依據，讓媒體內容得以導正，符合民主社會公民資訊之需求。

除了消極防弊之外，NCC 更應該在其管制權能內協助業者興利，積極引導影視產業健全發展，以確保本國文化主權。要扶植電視產業之發展，應有以下幾項作法：維持媒體公平競爭、責成媒體公共責任、扶植內容產業、培養文化創意人才。台灣的電視媒體及影視產業的發展，需要國家政策支持，而 NCC 的責任就在於提供法制與管制的基礎，透過消極與積極手段引導產業良性發展。

就積極扶植媒體內容及影視產業，不論是歐盟或是鄰近的日韓等國，皆有國家政策扶植，得以有強大文化輸出能力。在台灣，扶植影視產業，主要為文化部、經濟部等部會享有補助資源，但是 NCC 作為通傳主管機關，仍可透過規管及政策引導，在振興影視產業的共同目標下與各部會合作。

例如，廣電三法已經部分開放贊助或置入性行銷，透過鬆綁讓業者增加獲利的同時，需要檢視業者之收入是否再投資節目製作、改善節目內容及工作者權益；主管機關可透過對業者徵收稅捐或其他財源成立影視基金，讓整體影視部門提撥獲利來補助影視內容的生產；在播放管道部分，廣電三法規定本國自製節目比例 70%，在此基礎上，有待針對本國自製節目播放時段及節目類型等，進一步規範。透過收入、補助及播放管道的協助，鼓勵優質本土影視內容的生產與播放，方可避免落入主管機關及公民社會對於不當媒體內容疲於監督、卻又成效有限的迴旋中。裁罰性的內容管制手段降至最低的同時，方能將有限資源導向社會共善的建構。

## 參考書目

- TVBS (2015 年 10 月 1 日)。〈低成本做節目！吳宗憲金鐘引言「點亂象」〉，TVBS 新聞。取自：<http://news.tvbs.com.tw/entertainment/news-619515/>。
- 王亞維、陳百齡 (2011)。《電視媒體製播新聞問責機制研究》。(國家通訊傳播委員會 100 年度委託報告，PG10006-0046)。台北：政治大學傳播學院。
- 台北市媒體服務代理商協會 (2015)。《2015 台灣媒體白皮書》。台北：台北市媒體服務代理商協會取自：[www.maataipei.org/upload/1432174866.pdf](http://www.maataipei.org/upload/1432174866.pdf)
- 李金銓 (1983)。〈國際資訊秩序處在變的關頭－兼論馬克布萊德委員會〉，李金銓

- (著)，《國際傳播的挑戰與展望》，頁 3-21。台北：時報。
- 何吉森（2011）。〈我國傳播法規體系〉，鈕則勳、賴祥蔚（編），《傳播倫理與法規》，頁 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），《解構廣電媒體》，頁 132-216。台北：澄社。
- 洪貞玲（2006）。〈廣電管制與言論自由——從衛星電視換照爭議談起〉，《廣播與電視》，26: 51-75。
- 洪貞玲、劉昌德（2006）。〈傳播權觀點的商營廣電管制〉，《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），《豐盛中的匱乏——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）。《民權公約評註：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力〉。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、魏玠、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畫）。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）。〈台灣節目製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」〉，《廣播與電視》，26: 77-116。
- 劉昌德（2012）。〈舊時王謝堂前燕：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？置入性行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-and-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](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：  
台灣解嚴前後農民抗議的姿態\*

陳品君\*\*

本文引用格式

陳品君（2017）。〈弱者身影：台灣解嚴前後農民抗議的姿態〉，《傳播、文化與政治》，5: 89-117。

---

投稿日期：2016年9月5日；通過日期：2016年12月4日。

\*本文承蒙《傳播文化與政治》匿名審委提出問題與建議，促使我在修改過程中釐清一些論點，讓本文更為周延，受益良多。本文得以完成亦應感謝國立臺南藝術大學台灣歷史影像資料庫和井迎瑞教授對綠色小組檔案影像典藏與維護，謹在此一併致謝。

\*\*作者陳品君為臺南藝術大學音像紀錄與影像維護研究所助理教授，e-mail: penjuin@mail.tnnua.edu.tw。

## 《摘要》

30年過去了，1980年代台灣街頭運動的激情變成一幅幅略顯模糊的檔案影像。當我們回首這一段曾經參與過的歷史時，這些影像到底代表什麼意義？對於未曾親歷這段歷史的閱讀者，這些影像又應該如何被解讀？本文將以綠色小組拍攝的1987年鹿港反杜邦設廠與1988年520事件的檔案影像作為分析文本。藉由「姿態」(gesture)概念和布爾迪厄(Pierre Bourdieu)的習性理論(habitus)分析檔案中農民可視的抗議姿態到底受到什麼不可視的外在因素所塑造繼而產生變化？而綠色小組參與式的記錄姿態又展示了怎樣的政治蘊含？

**關鍵詞：**姿態、習性、綠色小組、檔案影像



1980年代末，台灣在黨外運動採取正面衝突抗爭策略以及蔣經國總統健康逐漸惡化情況下，台灣政治壓抑逐漸鬆動。1987年7月15日蔣經國總統宣布解除歷經38年的戒嚴令。台灣人民所期盼的民主政治終於到來。然而，國民黨威權統治的結束並無法讓社會正義一夕間實現。解嚴初期的台灣社會就像一只沸騰滾燙的壓力鍋，整日冒著炙熱的怒氣和尖銳的爆震。台灣民眾以示威遊行當作宣示權利和追求平等的手段，在首都台北街頭輪番上演。憤怒的吶喊、警棍飛舞和消防水柱的衝擊相互交雜，煙硝年代的記憶猶新如昨。

綠色小組於解嚴前即開始記錄這些風起雲湧的社會抗議事件。他們完整記錄下1980年代台灣社會運動抗議圖像作為當時台灣社會運動的見證，其範圍涵蓋當時的黨外民主運動、環境公害抗議、少數族群權益運動、農運、工運等社會抗爭活動。時光飛梭，事件寄存成一幅幅模糊的影像。

綠色小組檔案中，最令我感興趣應屬台灣農民抗議活動。綠色小組檔案記錄著這淳樸而順從的鄉里農民，一反日常樣貌，高喊著口號，拿起標語牌子走過他／她們熟悉的鄉村街道，或走在陌生的台北街道，為自身與鄉土的權益而抗爭。台灣農民受限於教育程度和安土重遷的守舊觀念，習於匱乏，容忍國家政策的長期剝削，屬較保守的群體。然而到底是什麼力量促使這群安於現狀的農民改變往昔順從保守的習性，走上街頭抗議，爭取自身權利？經過了三十年之後，我們要如何解讀這些歷史檔案影像？

本文將以綠色小組拍攝的1987年鹿港反杜邦設廠與1988年520事件的檔案影像作為分析文本。藉以「姿態」(gesture)概念與布爾迪厄(Pierre Bourdieu)的習性理論(habitus)作為基礎探討農民的保守習性如何形成，以及檔案中可視的抗議姿態到底受到什麼外在力量所塑造而改變。文中討論將聚焦於兩個範疇：(一)到底是什麼外在因素使得在國民黨統治下的保守農民敢於抗議，展現反抗的姿態？是什麼外在因素轉變了他／她們原保守姿態？(二)綠色小組在農民抗議運動(特別是520事件)的拍攝姿態所展示的政治意義。

## 壹、姿態：心之所向

人類的肢態、動作、手勢等姿態總表達某種情緒，或態度。姿態作為一種比喻，意味著人類的情感、道德和意見。匈牙利電影學者皮洛（Yvette Biro）曾言，姿態與手勢可將錯綜複雜的情感、意志或想法凝縮其間，將內心世界體現於外。它超越具體行為的目的性，成為抽象的信息、意向、情感和判斷的具體體現之所（Biro, 1982／崔君衍譯，2003，頁 40）。康熙字典對姿態的解釋：「姿，態也」，「態者，意也」。「意」即「心之所識」，說文解字則解為「從心從音」。「意」即是將音與心結合，內心情感與思維融會之意。事實上，「姿態」作為一種符號，兼具符碼（signifier）和符旨（signified）內外雙重意義，在東方西方文化皆然。姿態作為身體不可化約的載具，保存著人類文化和生活的痕跡。

阿岡本（Giorgio Agamben, 2000, p.58）認為電影是姿態復興的最佳展示場所。電影因擁有再現連續性動作特質，將人類易於消失的姿態重現。因此他認為：「電影的核心應為姿態而非影像」（Agamben, 2000, p.55）。他提醒我們觀看或討論電影時，應是關注每個畫面中人物的姿態。姿態乃置於慾望與滿足、現實（perpetration）與表演之間的中介。它既是目的，亦是手段。姿態更是一種表達人心之所向，展現一個時代的精神特質（ethos）。德國藝術史學家沃伯格（Aby Warburg）認為姿態兼具個人的表達以及歷史的集體經驗。他認為人們擺出的姿態並非是無意向性的動作，人的姿態受制於想要與欲求等情感觸動因素（passionate agitation）。人之悲傷、憐憫、恐懼、歡愉或感傷等原始經驗皆不可磨滅地寄存於心裡，當外在動力足以激起心中那股原始經驗時，情緒即形於姿態之上（Michaud, 2004, p.5, p.35）。

皮洛、阿岡本、和沃伯格等人皆視姿態與個人的意圖、慾望、情感有不可分割的意涵，但法國社會學家布爾迪厄則指出姿態和階級二者間的關聯性。他認為任何一個社會空間內分布許多不同的場域（field），如經濟場域、文化場域、政治場域、藝術場域以及教育場域等等。每一種場域中又佈滿著各種位置，個人根據自身擁有的資本佔據其相應的位置。不同的位置分配彼此差異之習性（habitus）作為其位置佔據者之思維和行為準則（Bourdieu, 1980／蔣梓驊譯，2012，頁 83）。布爾迪厄認為習性並不是人類與生俱來的能力，而是位置佔據者透過學習將該位置所應具備習性的外在社会文化結構內在

化之結果。正如 David Swartz 所說，習性乃是來自於家庭或社會背景相當之群體所共有的特殊性社會化經驗（class-specific experiences of socialization）（Bourdieu, 1980／蔣梓驊譯，2012，頁 86；Swartz, 1997／陶東風譯，2006，頁 119）。

習性是個人所屬階級之外在環境之內化的經驗產物。這個社會化經驗一方面為個人的行為設立限制，一方面也形塑了個人的感知和行為模式。因此，習性即是透過相對應於該階級的正規教育和生活教育長期累積而成。習性作為一種階級特殊性學習過程，主要是以身體化形式（embodied form）再生產該階級意識型態。習性不但塑造人的性情傾向（disposition）、知性思維、感知模式、價值體系，最重要的是習性更塑造出每一個階級所特有的行為模式和姿態舉止（Swartz, 1997／陶東風譯，2006，頁 125）。習性的身體化實踐塑造人的思維和行為模式，一旦面對新的狀況挑戰時會產生適應機制；習性吸收新的傾向並整併入原有習性之中。因此習性改變非常緩慢，於不同階級其習性的改變快慢不一（Swartz, 1997／陶東風譯，2006，頁 111）。

布爾迪厄認為習性是一個受經驗所控制和改造的開放意向系統（Bourdieu & Chartier, 2010／馬勝利譯，2012，頁 86）。社會學者 Swartz 指出，當習性遭遇到不同於生產該習性的客觀結構時，習性改變的條件就會出現，而不同的階級和個人因承受的歷史重負不同將塑造他們對新情境的回應方式（Swartz, 1997／陶東風譯，2006，頁 131）。事實上，布爾迪厄並沒將習性設定成一個完全被動的概念。他認為習性在面對政治、經濟、和社會場域等客觀環境劇變時，習性的行為者其實也會自覺地採取某種策略去因應這些變化的局面。行為者可以保留原有的習性成為不合宜的人，亦可因客觀變化激起反抗叛逆的勇氣，重新建構一種新習性（Bourdieu & Wacquant, 1992／李猛、李康譯，1998，頁 307）。

## 貳、1980 年代保守順服農民的抗議身影

1987 年 3 月 8 日的早晨，鹿港民眾從天后宮出發，展開他們反對美國杜邦公司在鹿港建廠的請願活動（綠色小組 0171, 0172-1）。鼓隊作前導敲打著

沈重鼓聲，帶領遊行隊伍緩緩向民生路口邁進。隊伍中老阿伯騎腳踏車或推著腳踏車，阿嬤推著幼兒車，養蚵黑壯男士穿著印有「我愛鹿港不要杜邦」網球衫，手拿著「團結 堅持 拒絕杜邦」、「反公害、反杜邦」以及「民意何在」的標語，高聲喊著「不要杜邦」，三三兩兩隨著鼓聲跟著隊伍前行。遊行隊伍的鼓聲、人聲與街上車子喇叭聲交織混亂（綠色小組 0171、0172-1）。隊伍走過鎮上街道，沿街民眾看見遊行隊伍到來，紛紛鳴炮，表達支持之意。起起落落的鞭炮聲增添歡樂氣氛，沖淡了示威遊行的嚴肅與焦躁。

著黑色制服的警察拿著麥克風隨著隊伍走動，說著：「咱們鹿港人不做違法的事情」。民眾喊完「我們沒有其他企圖，只想將滿腔鬱卒表達」、「不要杜邦，愛鹿港」等話之後，分局長拿著麥克風說：「拜託，拜託，到這裡就好了」；「意思到了，這樣就好了」；「這是第三次警告」、「將牌子收起來，大家去媽祖宮休息」等等（綠色小組 0172-1）。警察走在群眾間，試圖勸導民眾不要再往前去。

到了民生路口，黑色制服警察拿著銀灰色盾牌擋住去路。影片中一陣混亂，哨聲、人的喊叫聲以及車子喇叭聲此起彼落。一位年輕男士拿著麥克風大聲地喊著：「我們鹿港人要自由地走在鹿港街頭」，又說道：「我們是反公害，不是反政府」、「為我們的鄉土奮鬥」。此時，遊行隊伍的鼓聲又響起，遊行隊伍續往前走。警察高喊著：「走到此可以了」，「都中午了大家辛苦了」。來到中山路口，民眾面對的又是拿著銀灰色盾牌警察人牆。民眾無法前進，與警察形成對峙。遊行隊伍不斷地湧向前行，人潮將前方抗議民眾推向拿著盾牌的鎮暴人牆。影片中的雙方好似臉臉相貼對立著，一陣短暫的推擠，人聲吵雜，警哨響起。有人喊道：「鎮暴警察解散」、「鎮暴警察要給我們公道」。雙方僵持不讓，互相推擠。此影片段以俯角拍攝，人頭鑽動，雙方彼此推擠，雖混亂但雙方都保持節制。此時聽到帶著鹿港口音民眾喊著：「大家冷靜」、「鎮暴警察撤退」。警察也喊著回應：「大家到此就好了，鼓不要再敲了」、「你退，我們就退」、「要麼同時解散」等。影帶持續記錄這僵持推擠約 10 多分鐘。持盾牌的警察擋住遊行的民眾，而團團圍住他們的是一大群觀看熱鬧的民眾。檔案畫面中警察好似被民眾團團圍住而動彈不得（綠色小組 0171）。

拍攝者以固定鏡頭拍攝持續記錄鹿港居民與警察在鹿港中山路口的幾次推擠。綠色小組亦穿梭於隊伍間，沉入遊行人群中尋覓觀看，時而急行搖過鏡頭，時而駐足觀看。景框裡人群左進右出，來來回回，一位瘦小老婦顯得格外突出。她努力試著拿穩那塊比她身軀還要大的標語牌，上面書寫著「團結 堅持 勢死反杜邦」，小聲喊著：「我愛中華民國，不要杜邦」（綠色小組 0172-1）。在吵雜中，她尖銳而細微的台語顯得突兀，接著她喊著「李達海下臺」，只見得一位比她高大許多的警察走入鏡頭，靠近了她，伸出手摟住她的肩試圖安撫她。老婦將手中的標語牌放下，低下了頭。此時一旁邊的年輕男子趁勢對這位警察說道：「你們解散，我們就解散」（綠色小組 0172-1）。

綠色小組將鏡頭固定於街頭數秒。迎著鏡頭走出一位手持標語「怨」字的老伯，看似落單。緊跟著其後是警察分局長。走到老伯的身旁，伸手攬向他的肩膀，兩人並肩而行。老伯對他說：「你們不要激動、不要激動」，聲調有些慌張，表情有些不知所措。分局長語調緩和平穩回答：「不會啦、不會啦」。兩人一同緩緩的走出了鏡頭（綠色小組 0171）。

### 參、社會價值意識與習性的養成

根據廖正宏與黃俊傑在 1992 年針對台灣南北 21 個縣市農民社會意識與政治意識價值取向調查報告顯示，30 年來台灣快速工業化與政治結構轉變已導致農工作觀現代化，但民風依舊保守。即使到了 1980 年代農民仍保有濃厚保守價值取向（廖正宏、黃俊傑，1992）。農民習性養成主要是家庭世代間延續傳統價值觀念之內化所形成。1980 年代依然維持父親作為一家之主的權威模式。農村仍然重視長幼有序，崇尚權威和服從長輩的價值觀念。整體而言，農民的價值意識取向是趨向於傳統保守，期望安定，不喜競爭，追求和諧（廖正宏、黃俊傑，1992，頁 111）。《戰後台灣農民社會價值意識取向的轉變》指出農民原已保守的價值觀受到戒嚴體制所強化，尤其是歷經了 228 事件、白色恐怖等政治鎮壓之後，農民的政治意識更加保守。對於一切政治事件或與官方打交道往往刻意迴避。台灣農民社會價值意識取向的調查結果亦指出「在面臨國家困難時應安分守己少發表批評意見」的這一項目

上有 63.9% 的農民表示同意（或很同意）。此說明了大多農民價值傾向以社會法治與國家安全為重，以多一事不如少一事的態度追求和諧。該書作者認為，農民展現的這種取向顯現了「缺乏充分行使個人意見自由的自覺正當感」，農民並未脫離傳統懼怕威權的模式（廖正宏、黃俊傑，1992，頁 134）。

事實上，台灣民眾保守順從的習性和國民黨 38 年戒嚴體制統治有密切相關。國民黨對於台灣人的治理幾乎做到軟硬兼施的地步。首先透過正規教育渠道實施黨化教育，灌輸年輕學子黨的意識型態和儒家講求尊卑長幼倫理觀念，再透過學校課程的軍訓課和義務兵役等軍事訓練形式製造服從威權守紀律的身體，繼而在戒嚴時期，透過警總執行恐怖統治讓民眾處於恐懼之中，強化台灣人們自我監視的意識以及順從的身體。

## 一、黨化儒學教育

梁漱溟在《中國文化要義》（1991）一書中指出，儒家社會是一個以父子、夫婦、兄弟、朋友、君臣五倫為本的「倫理本位」社會（頁 79）。儒家五倫觀標示個人在家族、社會、以及國家應擔任角色的職責和義務，並規範個人的生活實踐。儒家思想強調和諧與秩序。因此個人的小我必須盡其本分維護家庭、家族、國家等大我的和諧。一旦小我服從大我的規範得到和諧的發展，大我就會保障小我的生命與平安的生活。儒家鼓勵個人在家孝悌，進而服從於國家，達到「孝慈則忠」。這種倫理觀最終著眼於政治秩序的考量，一如《論語》所載：「其為人孝弟，而好犯上者，鮮矣；不好犯上，而好作亂者，未之有也」（論語學而篇）。

漢朝以來帝王獨尊儒術強化儒家五倫中政治大我的價值，將大我等同於帝王的利益，犧牲百姓的權力來成就皇帝或是當權者的權勢。這種儒家政治化的倫理思想和日常實踐逐漸變成一種宰制壓迫的形式。原本儒家待人之道的「君臣有義、父子有親、夫婦有別、長幼有序、朋友有信。」轉化重視三綱「君為臣綱、父為子綱、夫為妻綱」之上下、尊卑、主從的絕對服從關係。原本講求和諧的儒家倫理關係只剩下宰制的迫壓形式（林安梧，1996，頁 146）。美國著名政治學者白魯恂（Lucien Pye）即認為中國傳統社會受儒家

影響注重孝道，服從權威，助長中國政治的威權主義（轉引自黃俊傑，2016，頁 260）。

1945 年國民黨將台灣納入其統治後，透過教育灌輸台灣人大中國國族意識，建構民族認同感與向心力。國民黨一方面藉由學習，讓台灣學子學習中國歷史、地理和國文等國族主義思維，建構成理想中國人；另一方面欲藉著儒家思想中「君君、臣臣、父父、子子」講求尊卑服從的倫理意識，規訓台灣人忠黨愛國服從國民黨的統治（陳品君，2004）。國民黨將儒家思想藏於中、小學國語和社會科教科書裡。高中則明文規定研習《中國文化基本教材》（教材）課程。《教材》乃是國民黨意識型態部門（教育部）根據陳立夫所著《四書道貫》為依據，扭曲儒學，並在《教材》章節中與孫中山、蔣介石的言論和儒家思想進行縫合，創造出一種黨化儒學。黨化儒學則建構戰後台灣年輕世代的中國認同和價值觀，試圖鞏固既存體制屈從權威之政治意圖（黃俊傑，2006）。

1967 年面對中國共產黨破四舊的文化大革命，蔣介石發起復興中華文化運動（1967-1977）以中華文化道統繼承人自居，祭出孔孟學說，加強校園倫理秩序，強調謹守本分的道德教育，並將運動擴展至社會層面。蔣介石的復興中華文化運動對外與中共進行文化鬥爭，對內則對島內台灣社會進一步實施規訓。1970 年訂定《國民生活須知》對國民日常生活之食、衣、住、行、娛樂等進行具體的規範，延續因大陸淪陷而擱置的「新生活運動」。美國著名漢學家杜贊奇（Prasenjit Duara）認為蔣介石倡導新生活運動之目的乃試圖在日常生活中重建儒家的道德價值觀，以此支撐社會與道德行為秩序，就像帝王時代儒家道德觀所起的作用一樣（Duara, 1995／王憲明、高繼美、李海燕、李點譯，2003，頁 78）。

## 二、身體的規訓

蔣介石在其所著《民生主義育樂兩篇補述》寫到：成年人應受軍訓，未成年的國民應受童子軍訓練。蔣介石實施戒嚴法將台灣打造成一個軍事化的社會，明定國中實施童子軍教育和高中以上學校必需修習軍訓課程。童子軍

和軍訓在公民教育上是一條道路的兩個階段（黃金麟，2009，頁 70）<sup>1</sup>，旨在訓練出具有國家意識和政黨忠誠的身體，為軍民合一軍事體制鋪路。然而中學和大學等正規教育機制實行軍訓課程操練時數有限，規訓成效不彰。義務兵役軍事訓練屬強制性，全國役男皆有服兵役的義務且訓練强度高，使黨化規訓得以滲透性更全面而且持久。<sup>2</sup> 修訂後的兵役法讓國民政府完全掌握台灣青年的統御（黃金麟，2009，頁 139-140）。國民黨一方面透過徵兵制度將台灣大部分體格健全的男性訓練成「反攻大陸」的兵源，另一方面將他們規訓成服從紀律的身體，以保證其政權永續統治。

軍隊規訓力量即是一種毛細孔式的權力運作，其操作乃經由一系列支配布署，如對空間的絕對控制便於將受規訓者加以隔離，時間分解和連續實踐的編組加強累積效用，而命令系統展現力量、層級的監視、規範化裁決（賞罰制度）、檢查（驗收制度顯示力量）等步驟把權力關係和技術一併滲透至身體內部形成一種習性，將受訓者變成為訓練有素，嚴守紀律，唯命是從的肉體。此後每當接到指令，就能不假思索做出設定的反應（Foucault, 1975／劉北城、楊遠嬰譯，2012）。規訓在權力滲透入個體肉體達到馴化目的的同時，其也將無序的肉體變成有秩序，且有效率地整編入團體之中，達到自我管理、時時鞭策自己演飾自己扮演的角色。

### 三、自我監視意識形塑

1958 年根據動員戡亂臨時條例成立「台灣省警備總司令部」（警總）整併之前幾個執行機構專司戒嚴事務，其所管轄包括軍管、警備、治安和民防四大工作。警總以國家安全之名執行執政國民黨給予的任務，它主要的任務

---

<sup>1</sup> 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）。

<sup>2</sup> 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「對外封鎖」和「對內清查」<sup>3</sup>。然而，警總真正讓台灣人感到恐懼的是戒嚴令賦予警總絕對力量，對付任何威脅國民黨統治的內在敵人。警總的行動不受法律約束。就如曾擔任過警總司令的劉玉章將軍所言，為了達到政治目的「縱被迫一時『違法奉公』亦在所不惜」（劉玉章，1997，頁 211-212）。「匪諜」和「台獨」是警總最經常用來對付異議份子的兩個罪名。1950 年代主要以匪諜案為主。1960 年代起台獨案數量逐漸增加。1970 年代末期，台灣情治單位為了遏阻黨外勢力，開始在台灣社會角落如學校、寺廟、工廠、農會、漁會、水利會、縣市議會、報社、獅子會、青商會、大學甚至黨外組織中布建線民，受雇的線民負有社會調查任務<sup>4</sup>。這種無所不在的布建、長期跟監和監視以及隨之而來的難以逆量的處罰造成社會普遍的恐懼，害怕談論政治，人人心中有個小警總（黃金麟，2009，頁 187；侯坤宏，2006）。

美國人類學和政治理論學者 James Scott 認為凡是有支配，就會有反抗產生（Scott, 1985, 1990）。事實上，在國民黨戒嚴體制統治下進行反抗是艱難的且付出的代價巨大，然而台灣社會對國民黨統治亦不乏反抗聲音。一則公開反抗國民黨一黨專制的黨外運動，一則是流傳於家庭成員間的民間版歷史。前者對國民黨強烈批判總也撼動不了其統治，卻換來鎮壓或牢獄之災，但這些鎮壓默默存於家庭內部口耳相傳的記憶，是對抗黨化教育洗腦的抗體，也是政治反抗的啟蒙。

## 肆、社會結構變化與姿態轉變

當這些一輩子都在田裡或海水中和生活奮戰的老人和莊稼漢不自在地扛著抗議牌，走在自己熟悉不過的道路上，靦腆地高呼抗議口號，的確需要一些勇氣。「我們都是勤儉的人...做農...勞力拼命」鹿港人這樣吶喊絕傳不到決策者的耳朵裡。這只是弱勢者對強者表達不滿的方式。他們不自然的姿

---

<sup>3</sup> 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）。

<sup>4</sup> 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）

態雙手握住麥克風宣泄心中的委屈，不滿之中帶著幾分悵然，又像在喃喃自語。鹿港居民反杜邦遊行膽怯的抗議姿態在戒嚴時期即是一種公然反抗政府之意。拒絕杜邦等於公然反抗執政黨經濟政策，而此反抗就如法國哲學家克里斯特娃（Julia Kristeva）所言：「對既存規範、價值觀和權力形式第一種質疑」（Kristeva, 1998／黃晞耘譯，2007，頁 3）。他們必然經過一連串的評估，克服恐懼，鼓起勇氣走上街頭，陳情請願展開自救。為什麼這些仍未脫離懼怕官吏衙門的農民敢以反抗的姿態，試圖打破國家意識型態規訓，反擊官方的意志？以農漁民為主體的鹿港反杜邦運動，其背後主要受到當時社會三股澎湃洶湧的力量所影響：一是針對經濟發展所衍生的反公害運動；其二是群族的自我權利意識覺醒；其三是爭取政治民主的黨外運動。黨外民主運動反對國民黨獨裁是當時社會的抗爭主軸，而反公害運動之自我權利意識的生成卻是民眾自發性運動。但因公害的形成乃是受國民黨經濟政策與對資本家的縱容所造成，其中自然不乏黨外運動抗爭的身影。

## 一、環境保護意識萌芽

1950 年代晚期以降，國民黨開始以經濟發展作為統治的合法性依據，用經濟富裕換台灣人的政治順從（何明修，2015）。1950 年代初期政府採行「農業培養工業」經濟政策犧牲農業扶持工業發展。1960 年代初期「進口替代」工業化政策鼓勵工業出口貿易，積極提高台灣工業技術能力，鼓勵外資來台投資，引入外國資金和先進技術。1980 年代為了台灣擺脫工業技術落後的窘境，政府於 1985 年推動「彰濱工業區」，並積極引進美國杜邦公司（Dupont）來台設廠生產二氧化鈦。總投資金額高達新台幣高達 64 億的杜邦投資案是當時外資來台最大投資案，但杜邦卻以規避嚴格的環境保護標準為代價來台設廠。二氧化鈦生產過程廢水直接投海和廢氣排放引起鹿港居民的恐慌和排斥，特別是農民和沿海養殖業者。事實上，到了 1980 年代，國民黨的經濟發展政策已造成台灣環境重大污染和生態惡化，反公害自立救濟事例頻仍。在經濟發展過程中，國民黨明顯偏袒資本家，忽視環保和勞工問題導致民

怨。因此，頻繁的公害抗爭逐漸演變成對國民黨政權不滿的隱喻，得到全民廣泛的回應（何明修，2015）。

事實上，當 1986 年鹿港人以環境保護之名反對杜邦設廠時，環境保護意識已經在台灣社會各角落萌芽。從 1979 年台中彰化米糠油多氯聯苯中毒案、1982 年桃園觀音鄉鎘污染、1984 年桃園縣蘆竹鄉鎘米事件、1985 年台中反三晃農藥廠排放有毒氣體案等一系列抗爭。反公害變成台灣人反抗國民黨統治的出口，也喚起民眾的環境保護意識，更在社會上引起經濟發展和環境保護孰輕孰重的辯論。台灣早期環保抗爭主要因抗爭者親身受害起而行動，因此皆具有「受害經驗」特質（張茂桂，1992；蕭新煌，1988）。公害受害者是居住在污染源直接影響範圍之內，長期忍受噪音、空污、水源污染造成積怨，自身採取直接行動抗爭。根據何明修（2015）指出，1980 年代初期執政當局已了解環境破壞的嚴重性，逐漸接受生態學者的建議發展一套官方版本環境保護主義（official environmentalism），並於 1982 年在衛生署下設「環境保護局」，承認環境保護的重要性。

鹿港反杜邦設廠案（反杜邦）並非基於實際的受害經驗，基本上是一場因恐懼污染而進行的「預防性」反污染環境保護形式。但因當時環境權已成為居民反抗環境惡化和執政黨經濟發展意識型態的共識，直接鼓勵鹿港農漁民放棄順從保守的習性，而採取反抗姿態保護世代居住的生存環境。鹿港居民拒絕杜邦設廠公開挑戰公權力，然而在形式上他們以節制平和的環境保護姿態沖淡反抗的政治意涵，因此並沒有遭受戒嚴體制的鎮壓。事實上，反杜邦的成功將三晃自救反公害的被動習性轉換成為主動防禦式環保運動。從此之後，保護受傷的土地意外地成為民進黨新潮流派系反抗執政黨的基地<sup>5</sup>。保護環境幾乎變成反抗國民黨合法性的代名詞。鹿港居民以一種預防式環境保

---

<sup>5</sup> 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）

護請願拒絕杜邦建廠，這個舉動可視為是對國民黨以經濟發展作為統治合法性之否定姿態。

## 二、農漁民反抗工業資本

反杜邦運動文宣中有這麼一段話：「鹿港與彰化海線每年有上百億漁業的利益，可是為了杜邦每年十六億的營業額，卻出賣了鹿港的環境。這種賠錢生意，經濟部居然做了，而且從未評估過環境影響。試問，將來海岸線再度死滅時，我們靠誰生存？...」（劉華真，2011，頁 21）。鹿港反杜邦案其事件背後是意味著鹿港地區的農、漁民反抗工業資本片面擅改其生產條件的反撲爭鬥。

根據劉華真(2011)的研究統計，從 1971 到 1983 年間 709 件環境抗爭中，以農漁民為主體或與農漁利益相關抗爭比例高達 53% (頁 25)，農漁民在抗爭中扮演著重要的角色。農漁民抗爭肇因於工業資本奪取土地與水源，以及工業生產的過程改變了農漁民所需的生產條件所致。首先是土地問題。1960 年在「進口替代」政策之下制定《獎勵投資條例》設立工業區，並根據《土地法》第九條強徵農業用地。強徵農地廣設工業區過程招致農民極大的不滿。其一乃是強徵農地致使許多農民喪失耕地和工作。其二則因當時政府缺乏資本，將低價徵收來的土地出售給資本家，鼓勵土地炒作。土地投機買賣造成土地高漲，但以低價出售土地的農民並沒從土地交易中得到好處，而感到不公平。再者，農漁民生產環境被改變。1960 年代後期鄉村地區開始建立工業區，工業生產的廢氣和污水排放污染了農田、水圳、河川、魚港、魚塢、地下水源，造成工業和農民嚴重衝突。氣候、空氣品質、水源、土地作為農漁民的生產條件，一經工業污染，辛苦勞動成果必付諸東流。因此農漁民對於他們的生產條件比起一般民眾敏感，一旦警覺到生產條件受到汙染，便會以行動捍衛他們自身的利益（劉華真，2011，頁 18-20）。

布爾迪厄承認習性並非始終有效地主宰階級做決定。在一些特殊危急狀況，或面臨重大經濟利益之偶然性情境，階級會以理性和有意識的謀劃做出有別於習性，而有利於自身的決定（Bourdieu, 1992／李猛、李康譯，1998，

頁 178；Swartz, 1997／陶東風譯，2006，頁 131-132)。鹿港反杜邦的成員以學校老師、農民和養殖業者為主。前者或出於生活品質和保護鄉土做出發點，對於後二者而言經濟利益影響他們未來的生計，改變原先順從且懼怕威權的保守習性起而捍衛自身的經濟利益才是最為理性的選擇，況且環境權早已是社會的共識了。

### 三、黨外民主運動啟蒙

國民黨一方面以黨化儒家教育和軍訓規訓年輕學子，另一方面用暴力對付政治異端份子，然而台灣人爭取民主的反抗似乎也不曾消失過。早期台灣菁英採取議會路線，或以溫和言論呼籲政治改革表達異議存在感。到了 1970 年代初期國民黨為了因應退出聯合國的衝擊和國會代表性問題，開放台灣地區中央民代增額補選，試圖營造民主形象。新一代本土政治人物藉此機會將黨外運動推向高潮。黨外人士藉著黨外雜誌呼籲解除戒嚴、國會全面改選、解除黨禁與報禁、言論自由、討論本土意識等禁忌議題<sup>6</sup>。黨外雜誌一方面以書寫挑戰威權體制。另一方面黨外雜誌也肩負宣揚黨外理念擴大群眾基礎的作用。黨外雜誌影響最為深遠應屬 1979 年 5 月創辦的《美麗島》。雜誌以「准政黨」形式運作，在台灣主要大城市設立分社和服務處儼如地方黨部。1979 年 12 月 10 日以群眾遊行和演講方式慶祝國際人權日。這場聚會最後演變成警民衝突。事後國民黨大力搜捕黨外人士，並以「叛亂罪」唯一死刑起訴首惡分子即是著名的「美麗島事件」<sup>7</sup>。

---

<sup>6</sup> 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）。

<sup>7</sup> 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）。

「美麗島事件」成為台灣民主運動的轉捩點。首先「美麗島事件」作為全民的政治教育改變台灣人的政治參與熱忱。美麗島衝突之後，國民黨為了表現開明姿態對隨之而來的「美麗島大審」（大審），允許媒體報導整個審訊過程。參與事件的黨外人士分別以叛亂和主張台獨罪名被起訴。在審判過程中被告皆對自身行為做答辯。這些答辯一經媒體揭露就如一篇篇對台灣前途的政治主張和思考，宛如對民眾的一堂政治教育，驚醒政治冷漠的台灣人，強迫大家去思考台灣的未來（李筱峰，1999）。1980年底政府恢復中央民意代表選舉，美麗島受刑人家屬和「大審」辯護律師多人高票當選中央民代<sup>8</sup>。

其次在台灣民族論述方面，「美麗島事件」讓一批文化精英分子決心建構一套包容台灣四大群族（福佬、客家、外省、原住民）組成的台灣民族生命共同體。台灣本土文學社團《笠》和《台灣文藝》經此事件開始在文學史範疇進行「去中國化」策略，詮釋台灣文化中的抵抗意識與建構台灣民族理論，塑造台灣文化民族主義（蕭阿勤，1999，頁 114-116），為台灣獨立建國理論作基礎。再其次，「美麗島事件」進而促成黨外新生代改走群眾運動路線，從事群眾組織提升群眾自我意識，擴大黨外反對運動基礎。國民黨的鎮壓讓「美麗島政團」運動一夜之間崩塌，事件之後一批激進的黨外新生代組成黨外編輯作家聯誼（編聯會）。編聯會新潮流系主張群眾運動路線，提出「社會運動政治化、政治運動社會化」的發展策略。社會政治化在理念上要將社會運動提升至政經重建層次加以反省和定位。實踐層次上則先滲透進某社會運動領域暴露剝削問題，待受壓迫者抗拒而採取集體抗爭後，再試圖將受壓迫者轉成所屬群眾。在政治社會化方面，參與政治或選舉的目的乃在促進社會運動的發展。新潮流透過此種運動策略紮根於環保、學運、教師權益、勞工和農權等領域（鄭明德，2003，頁 88-92），為這些領域運動提供理論論

---

<sup>8</sup> 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）。

述基礎，讓這些因戒嚴體制而遭到剝削的群族覺醒，改變長期順從習性為自身爭取權益反抗威權壓制，也為當時即將成立的「民主進步黨」擴大了社會群眾基礎。

## 伍、綠色小組的反抗和記錄

綠色小組起而反抗國民黨和對媒體壟斷乃受到「美麗島事件」的啟蒙。台灣戒嚴體制脈絡之下，電子傳播媒體受到官方嚴密掌控變成執政黨的傳聲筒。綠色小組一開始便自許為社會運動的紀錄者或弱勢代言人自許，與抗爭者站在一起，代表著反對的聲音。他們因此被封為是「民進黨的華視」。綠色小組成員王智章強調：「我們要站在反對者立場做報導」（張碧華，2000，頁 321），綠色小組認為唯有透過反對才能平衡台灣一黨專政控制媒體的狀況（張碧華，2000，頁 320-322）。綠色小組所扮演的角色意圖突破國民黨對影像媒體的長期控制，以對爭議事件的報導取得主動權，打破官方對傳播的壟斷（張碧華，2000，頁 320；戴伯芬、魏吟冰，2000，頁 334）。綠色小組在 1980 年代中期到 1990 年代末所拍攝的紀錄片和韓國、菲律賓、印尼等新興國家同時期紀錄片皆具有強烈草根傾向，企圖展現社會底層人民的觀點和聲音。這個紀錄片風潮具有強烈反對運動色彩，期盼透過紀錄片的拍攝創造一種「對抗公共領域」（counter-public sphere）的特質（邱貴芬，2012）。

綠色小組成員成長於國民黨黨化教育，於台灣風起雲湧的 1980 年代反國民黨民主運動中崛起，為反主流媒體代表。成員皆出生於 1956-62 年之間，在 50、60 年代白色恐怖氛圍下，在校時期即對學校軍事化管理和黨化教育感到不滿（賀照緹，1993，頁 40）。70 年代中葉 80 年代初他們進入大學或進職場工作，開始接觸到黨外雜誌言論的洗禮。他們受「美麗島事件」衝擊驚醒，同情黨外運動（賀照緹，1993，頁 41）。1984 年海山煤礦災變見識到政府的顛覆和無效率，讓他們決定成立綠色小組，站在被報導者的立場披露事情真相。王智章在訪談中提到他會選擇反對運動價值是自自然然的。這個自自然然的乃是受國民黨價值教育者面對台灣現實感到兩者落差甚鉅，了解其中的荒謬，並逐漸接受原本相反的另一套價值觀和習性之轉移過程。王智

章自承「美麗島事件」之後「黨外編聯會」的政治論述對他影響很大。他直接參與黨外運動擔任黨外雜誌《前進》編輯。事實上，綠色小組成立和當時黨外人士有極深的淵源，小組草創資金即得到當時黨外人士蔡式淵的幫忙（賀照緹，1993，頁 64；戴伯芬、魏吟冰，2000，頁 335）。綠色小組反體制的姿態乃是對國民黨規訓教化的反感，和黨外民主運動所形塑出來的結果。他們用鏡頭對抗國民黨的新聞壟斷和對黨外運動的醜化。

## 一、520 農民的抗議姿態

1960 年起國民黨採取以「農業培植工業」經濟發展策略。到了 1960 年代晚期農業生產已經出現停滯現象，迅速工業發展吸引大量農村青年流入工業職場尋求出路（隅谷三喜男、劉進慶、涂照彥，1991/ 雷慧英、吳偉健、耿景華譯，1993）。1970 年代的農村勞動力已顯不足且年齡偏高，農村經濟更形衰弱。受工業化、都市化、教育程度提升及大眾傳播等影響，1970 年代農民不像他們父執輩懷著強烈的「安土重遷」意識。年輕一代不再唯土是賴，傳統農作意識式微，也不再以繼承祖業務農為志業（楊懋春、廖正宏、黃俊傑，1983，頁 41-44）。那時方興未艾的鄉土文學反映農民的處境和心境。作家洪醒夫筆下的 1970 年代台灣農民隱忍著政治、制度、經濟與階級不公平所構築的生活條件無奈地生活，卻又無力改變。《田莊人》（1983）這篇小說道出了 70 年代留在農村年輕人面對工業化快速生活型態衝擊，和農村經濟凋敝勉強糊口之間進退維谷的困境，即使最後決定離鄉背井到都市討生活卻又得面臨另一場的水土不服困境的故事。詩人吳晟的詩句則描繪出農夫看天吃飯那份認命、順從和勤勞的習性（吳晟，1985；陳建忠，2009）。

台灣農民長期忍受政府政策的遺棄和工業的剝奪。當國民黨政府決定開放外國農產品平衡對美貿易赤字時，農民決定為自己權利進行抗爭。國民黨的經濟政策造成農村經濟凋敝，開放美國水果進口將進一步惡化已處於經濟底層農民的困境（楊長鎮，1991；綠色小組 0419-2）。1987 年 11 月，中部地區東勢、卓蘭、梨山、神岡等生產蘋果、水梨、葡萄果農率先成立全台第一個農權團體——「山城地區農民權益促進會」。1988 年 4 月以稻農為主的



「雲林縣農民權益促進會」成立爭取農民權益，林國華擔任總幹事（楊長鎮，1991）。

從 1988 年起農民即開始多次北上抗議，至立法院和國民黨中央黨部陳情，甚至試圖走進總統府前的大道，但每次的行動均被團團圍住的刺網、拒馬以及憲警阻擋無功而返（綠色小組 0510、0511-1、0512、0513）。520 農民遊行乃是農民群體回應政府農業政策長期失當，而採取的一次大規模和平請願活動。請願活動由雲林農權會主辦，並得到來自高雄、台北縣、台南縣、嘉義縣、南投縣、苗栗縣、桃園縣等地兩千餘農民聲援。該年 5 月 20 日，雲嘉平原稻作農為主的「雲林縣農民權益促進會」，在林國華和蕭裕珍帶領下以「農業開放可能導致農民權利受損」為主要訴求，再度集結台北。是日上午，在國父紀念館集合，總指揮林國華與台北市警察局副局長王化榛協調遊行路線。農民隊伍依警方核准之路線遊行，警方擔任前導。於中午 12:45 從國父紀念館出發，沿仁愛路、敦化南路、南京東路方向前進。下午 2:00 遊行隊伍行經立法院，遊行民眾因如廁問題和警方爭執與推擠，隨即引發第一次衝突，由此掀起 520 事件序幕（許木柱、黃美英，1988，頁 25；綠色小組 0552、0553、0554、0558）。下午 7:00，抗議隊伍至台北火車站前，警方早已將通往總統府周遭道路全部封鎖，遊行隊伍就地演講，期間發生多次警民衝突，台北市警察局長廖兆祥下達驅散命令。警方以強力消防水柱沖散群眾，鎮暴部隊搗毀指揮車、宣傳車，毆打被逮捕人員與天成飯店附近圍觀民眾（綠色小組 0552、0553）。

下午 7:30 林國華被逮捕。抗議農民大多數離開現場。憲警強力驅散部分滯留現場民眾，形成民眾與憲警對抗局面（許木柱、黃美英，1988，頁 29）。警方在憲兵單位支援之下驅離抗議群眾，警棍、石塊、汽油彈相互攻擊形成一齣貓追老鼠都市游擊戰，警民激戰近二十小時為歷來台灣社會運動最嚴重的街頭衝突。綠色小組記錄幾波鎮暴警察與群眾四處相互追逐畫面。在影片中我們見到憲警高舉棍盾衝向抗議民眾，白鐵的閃光在黑夜中顯得特別耀眼。高壓消防水柱激怒農民以石塊、鐵片與棍棒回擊落單的鎮暴憲警（綠色小組 0556、0557）。

30 多年後再觀看綠色小組所拍攝 520 當日檔案影像依稀可感受到憲警鎮暴現場令人毛骨悚然氣氛，以及當時國民黨鉗制下的台視、中視、華視三台正義凜然地將 520 事件描繪成暴民行動。檔案影片（0567）中的中視新聞主播說著：「今天的農民遊行嚴重妨礙交通…演變為街頭暴民…喪失理性…襲擊執法人員。政府多年來為改善農民所得與生活不遺餘力，近年來農民生活已有顯著的改善…今由些人假冒農民之名或農民被不良份子利用…」；「這種嚴重的違法事件已經引起全國人民一致的憤慨」；「有人向警方丟擲汽油彈、石塊…員警多人受傷…」電視新聞的片段：被打傷的警員被同伴抬入醫院，或高級長官正在醫院慰問躺在病床的員警們。

這場歷經近二十小時激戰街頭衝突，導致 130 多人被捕，96 人被移送法辦，獲判 1 至 3 年徒刑不等。檢調單位指控遊行民眾預藏器具進行暴力行動，後來由許木柱、黃美英等 11 名大學教授組成的調查團提出《520 事件調查報告書》反駁官方的農民抗議暴力意圖說。調查報告書指出肇事原因乃是 1988 年台灣剛從長達 38 年的戒嚴解除不久，官方執法單位尚存戒嚴心態，對於如何處置示威遊行不熟稔；視農民為暴民，執法單位採取強力鎮壓的手段；以及執法人員使用暴力對待遊行農民和圍觀民眾。當鎮暴憲警衝向圍觀群眾施以暴力或逮捕，不滿群眾回以石塊、鐵片與棍棒，並伺機對抗鎮暴憲警（頁 31）。原本以和平為訴求的農民遊行變成台灣有史以來最大規模的警民衝突。520 事件不僅暴露了台灣農業問題的嚴重性，更顯示出政府在執行公權力的重大缺失，以及民眾受到鎮壓時所採取的抗爭意識（許木柱、黃美英，1988，頁 13）。事實上，520 衝突造成台灣農民運動倒退，日漸沉寂<sup>9</sup>。

---

<sup>9</sup> 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、記錄者反抗姿態的影像

檔案影片：入夜之後，街道兩旁只剩街燈與少數商家燈火，現場一片漆黑，氣氛肅殺。鎮暴部隊敲擊盾牌應和著雙腳頓地發出砰砰巨大聲響，現場情緒緊繃。第一次警告後鎮暴部隊展開驅離。一陣混亂之後，驅趕行動暫歇，現場又逐漸恢復平靜。參與示威遊行的牧師或醫師正設法與執法人員溝通。突然一位男士舉起雙手走到鎮暴部隊面前高喊：「農民碰到問題，你們曉得嗎？稻穀一斤只能賣 6 塊錢…我願意用我個人的生命…不要再用暴力了…這土地是我們大家所有的。他們的權利被剝削。」接下來只看到消防水柱沖向這群坐在地上的抗議農民。這個說話的人被消防水柱衝擊卻又試圖安撫驚慌的民眾。他不斷地對著民眾喊著「坐下…大家坐下…土地是我們的。我們不必跑！」…「我們只有台灣的心肝，沒有棍子」。記錄當晚的影片我們看到第二次與第三次更激烈的驅離行動（綠色小組 0556、0557）。

警方對天橋上圍觀的民眾喊著：「夜已深了，天橋上的群中請離開…」（綠色小組 0556）。喊話才剛消歇，消防水柱馬上衝向天橋上圍觀的群眾。天橋上的群眾都蹲了下去，雙手緊抓著兩邊的欄杆。有些人被沖下階梯，狀況危急。消防水柱沖刷民眾的畫面觸發我個人記憶。消防水柱的威力在 520 當日體驗過。記得 520 那日傍晚，消防水柱向群眾沖了過來，站在台大醫院圍牆上拍照的攝影記者個個如被擊倒的保齡球瓶，摔倒在牆角。強烈水柱毀了相機和鏡頭，溼透了身體，全身發癢。

綠色小組檔案影片記錄 520 當日三次驅離活動。三次鎮暴部隊驅離行動總是在一陣敲打盾牌虛張聲勢後展開民眾追擊。喊叫聲、哨聲以及金屬撞擊聲交互混雜強化鎮暴現場的肅殺氣氛。綠色小組 520 現場檔案影像就是 Stiegler 所說的第三持留（retention），一種記憶痕跡保存技術。技術的痕跡將這成為歷史的「此在」承載下來，讓我們「此在」得以進入那個消逝的過

---

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，並將個人記憶圖像一一尋回（崔君衍，2010，頁 46-49）。個人記憶圖像與此檔案影片相互連接，猶如蒙太奇連接個人內心影段與檔案影像，兩個影片並置在意識中發酵喚起情緒和情感。

綠色小組 520 檔案影像有一大部分左右搖動，上下強烈晃動或失焦模糊，極為不穩定的畫面。這是當時在鎮暴部隊驅離行動現場撞擊所記錄下的顫抖鏡頭。檔案影像失焦或晃動顯示出記錄者穿梭於現場的驚恐強度，或是逃避水柱和驅離追逐的痕跡。綠色小組 520 檔案絕非因其影像精緻影像令觀者著迷。如何去體驗記錄者穿梭於現場的位置與情緒，以及去感受攝影機背後記錄者的姿態才是最重要的。檔案影像顯示了攝影機所看一如記錄者所視所感。影像不但呈現現場的瞬息多變，也記錄了拍攝者面對暴力衝擊下的身體與意識狀況。檔案影片錄下了當時現場異常雜亂多元聲音。我們觀看影片時，聽到了拍攝者與身旁他人的對話：「小心…」或「他們（警察）在巷道衝出來，看到人就打」；「…你還好吧？…」。那種與抗議民眾幾句簡單言語交流顯露出相互照應之情。遠處警方麥克風發出極大聲響：「請趕快離開」與近距離拍攝者與他人（抗議農民或加入聲援的民眾）關懷對話聲聲交織著。這樣混雜式現場聲音卻令觀者感受到現場的驚悚和人與人之間相濡以沫的關係（綠色小組 0556、0557）。

鎮暴部隊的第三次驅離行動比前二次更為猛烈（綠色小組 0556、0557）。拍攝者拍攝姿態被現場情群眾奔逃和叫喊情緒所牽動，又得閃躲鎮暴部隊棒棍突襲。他們的攝影機展現歇斯底里凝視著火爆多變的現場。我們看見的畫面是上下晃動極度不清的影像，這意味著持攝影機者一邊奔跑一邊持續拍攝。影像的聲音有人的喊叫、對話或撞擊聲。一陣劇烈聲響與晃動之後，畫面變成一片漆黑，緊接著出現就是黑白條紋閃動的畫面。現場同步錄到人們追逐與消防水柱沖刷聲響。影像又突然出現，但只是模糊的人影由右角跑入畫面叫喊著，此時好像是警車的聲響，在黑白條紋閃動之後畫面出現了人的剪影。一會兒畫面又模糊掉，黑掉。接著又是黑白條紋閃跳和現場混雜不清的聲音。這是失誤嗎？還是當晚現場強烈外力所造成無修飾的述說？黑白條紋不停閃動畫面上下劇烈晃動的影像是拍攝者於現場中驚慌恐懼的隱喻。鏡頭出現一陣灰色水霧，只能聽到拍攝者沉重的呼吸聲。這持攝影機者和民眾

同樣被憲警追逐著。在奔跑之際，攝影機依舊記錄著。聲音是警方的哨聲，影像則是水霧瀰漫的霧氣（攝影機鏡頭受消防水柱衝擊）。檔案中短暫關切對話：「你被撞到？被打？」回答聲：「壞掉了？」（台語）。「有學生被打…」；「（水）沖進去了…還有電…都沖濕了…」。黑色畫面依然晃動著，聲音斷斷續續，瞬間又出現閃跳的黑白條紋，我們知道被水沖壞的攝影機依舊持續拍攝。這影音再現現場驅離焦躁與緊張氣息（綠色小組 0556、0557）。

綠色小組選擇他們的拍攝位置，與抗議者同一。他們身體承受警察棍棒和水柱暴力攻擊，攝影機、鏡頭成為他們的眼和身體，展示出我們所見倉皇不穩定的影像。我將其稱為「未加以修飾」的影像，此種視覺影像與拍攝者的身體運動交織，快速的推擠扭動或非理性的搖動與上下移動記錄著當時的情緒和對現場的反應。這是拍攝者面對鎮暴行動所展現出的動情姿態。這鎮壓過程所生產的影像，不論是模糊影像或是黑白閃動條紋皆強力展示拍攝者強大意志的抗爭意識：一定要記錄，一定要抗爭到底的意志。

## 陸、影像作為時間的凍結

台灣人民長期接受黨化教育，以及軍事訓練和軍事化管理，加上戒嚴體制下無所不在的恐懼和監視，只得按照國民黨的公開腳本（public transcript）表演恭敬從命的順民姿態。當 1980 年代反公害自力救濟運動的興起和黨外民主運動的激化，促成原本唯命是從的台灣民眾逐漸發生轉變。這兩者運動基本上讓台灣人開始重視個人的環境生存權和政治權利。公害自力救濟運動表面雖然是一種污染受害者在體制內的自我救濟行為，但骨子裡卻蘊含著對國民黨「以經濟換政治」合法性的否定。事實上，黨外民主運動洗禮、環保和農民運動所衍生的權利意識加速台灣人民的政治意識覺醒。這種自我意識致使農民受儒家倫理觀和規訓沈睡數十年的「主體意識」為之甦醒，起而反抗執政國民黨經濟發展意識型態以及政治壓抑。黨外運動所追求主權在民，尊重個人權利之民主政治，完全迥異於國民黨講尊卑重秩序的集體意識，是故儒學思想在台灣民主運動中失音亦是意料中之事。

如布爾迪厄所言，習性是社會秩序，或是社會制度的產物(Bourdieu, 1992 / 李猛、李康譯，1998，頁 171)。社會制度始終灌輸民眾限制和區分之必要性，並透過身體反覆的實踐生產特殊的習性來持久化這些社會限制和區分原則(Bourdieu, 1997 / 劉暉譯，2009，頁 165)。因此，習性的改變必然和社會秩序或制度的變遷存在著辯證關係。國民黨長期以來即透過黨化教育、軍事訓練、警備總部等情治單位來永久化社會限制和社會區分，達到儒家「君君、臣臣、父父、子子」不逾矩的倫理觀。1980 年初期頻繁的反公害環保運動揭開台灣人爭取個人權利的第一步。1986 年黨外人士組建「民主進步黨」時，體制外的抗爭變成體制內的議會競爭，追求個人政治傾向變成個人權利和自由。等到 1987 年 7 月 15 日蔣經國宣佈「解嚴」終止戒嚴法，徹底改變台灣社會制度，更造成台灣人習性翻天覆地的改變<sup>10</sup>。解嚴後的台北街頭儼如台灣民怨的舞台，天天上演各樣各式抗議示威。

綠色小組所拍攝的 1980 年代抗議影像經三十年的沈澱，當年抗爭的對象因民主化而改變或消失，記錄的影像也因時間的長遠而脫離原先的脈絡，轉化成過去事件的索引(index)，指向遙遠街頭抗議頻繁的年代。「姿態」保存著當時道德規訓和政治壓抑痕跡，而「姿態」作為分析影像的基礎單位正可管窺政治滲透人們身體的意義。仔細閱讀檔案影像中反抗姿態可回溯解嚴前後社會時代激變的狀況。經過三十載時空轉變讓我們更能看清楚台灣人民的姿態，是如何受民主化之社會和政治外部力量巨變所影響。抗議者和拍攝

---

<sup>10</sup> 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》。

者的姿態印記著台灣庶民反抗的意識和政治的變遷。我們藉由影片中的畫面尋回過去，從「姿態」回溯那個讓台灣人膽戰心驚卻又激起我們反抗的年代。

## 參考書目

- 王憲明、高繼美、裏海燕、李點譯（2003）。《以民族國家拯救歷史：民族主義話語與中國現代史研究》，北京：社會科學文獻出版社。（原書：Duara, P. [1995]. *Rescuing history from the Nation, questioning narratives of modern China*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.）
- 李猛、李康譯（1998）。《實踐與反思：反思社會學導引》，北京：中央編譯出版社。（原書：Bourdieu, P., & Wacquant, L. [1992]. *An invitation to sociology*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.）
- 李筱峰（1999）。〈美麗島事件的回顧與省思〉。取自：  
<http://taup.yam.org.tw/announce/9912/991208-d.htm>
- 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〉，《東吳政治學報》，29(3):1-51。
- 何明修（2015）。〈台灣環境運動與政治轉型〉。取自：  
[http://www.21ccom.net/articles/tgzc/20150126119557\\_all.html](http://www.21ccom.net/articles/tgzc/20150126119557_all.html)
- 林安梧（1996）。《儒學與中國傳統社會之哲學省察》。台北：幼獅文化。
- 林清芬（2001）。〈一九八〇年代初期台灣黨外政論雜誌查禁之探討〉，《國史館學術集刊》，5:253-325。取自：  
[http://www.drnh.gov.tw/ImagesPost/fb0044c9-6b98-4525-8283-32b7cbb5f0fc/adcd8542-ef59-4c4c-b773-4e3d5d333741\\_ALLFILES.pdf](http://www.drnh.gov.tw/ImagesPost/fb0044c9-6b98-4525-8283-32b7cbb5f0fc/adcd8542-ef59-4c4c-b773-4e3d5d333741_ALLFILES.pdf)
- 林震（2008）。〈駕馭的三波：台灣和韓國民主化比較研究〉，《二十一世紀》，74。取自：  
<http://www.cuhk.edu.hk/ics21c/media/online/0803080.pdf>
- 邱貴芬（2012）。〈新紀錄片的誕生：機器複製時代開啟的革命能源〉，《台灣人文通訊》。取自：  
<http://ths.campus-studio.com/ths/content.php?period=0&id=28>
- 吳旻倉（1991）。《台灣農民的行程與發展 1945-1990》。台灣大學農業推廣學研究所碩士論文。
- 吳晟（1985）。《吾鄉印象》。台北：洪範。
- 侯坤宏（2006）。〈戰後台灣白色恐怖論析〉，《國史館學術集刊》，12:139-203。取自：  
[http://www.drnh.gov.tw/ImagesPost/a413570b-20df-47ac-a2c0-9f821ebe73bd/91590a3b-a998-4595-a954-03a3dff5e0d1\\_ALLFILES.pdf](http://www.drnh.gov.tw/ImagesPost/a413570b-20df-47ac-a2c0-9f821ebe73bd/91590a3b-a998-4595-a954-03a3dff5e0d1_ALLFILES.pdf)
- 洪醒夫（1983）。《田莊人》。台北：爾雅。
- 馬祥佑（2010）。〈環保運動與台灣本土意識的互動〉。取自：  
[http://www.21bcrom/a/zhuan\\_ti/taiwan-zuishuxidemoshegren/2010/018/1793](http://www.21bcrom/a/zhuan_ti/taiwan-zuishuxidemoshegren/2010/018/1793)

- 馬勝利譯(2012)。《社會學家與歷史學家：布迪厄與夏蒂埃對話錄》。北京：北京大學。(原書：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)。《中國文化要義》。台北：五南。
- 陳品君(2004)。〈社會再現：鄉愁地理學在台北〉，莊明貞(編)，《課程改革：反省與前瞻》，頁175-197。台北：高等教育。
- 陳建忠編(2009)。《吳晟集》。台南：台灣文學館。
- 陳瑞樺(2016)。〈以農之名：台灣戰後農運的歷史考察〉，《文化研究》，22:75-122。
- 許木柱、黃美英(1988)。《520事件調查報告書》。台北：社會運動觀察小組。
- 黃金麟(2009)。《戰爭、身體、現代性》。台北：聯經。
- 黃俊傑(2006)。〈戰後臺灣文化中的儒家思想：存在形式、內涵與功能〉，《臺灣意識與臺灣文化》，頁201-233。台北：台灣大學出版中心。取自：  
<http://huang.cc.ntu.edu.tw/pdf/CCA3709.pdf>
- 黃俊傑(2016)。《東亞儒家人文精神》。台北：台灣大學出版中心。
- 黃晞耘譯(2007)。《反抗地未來》。桂林：廣西師範大學出版社。(原書：Kristeva, J. [1998]. *L'avenir d'une révolte*. Calmann-Levy.)
- 崔君衍譯(2003)。《世俗神話：電影的野性思維》，北京：中國電影出版社。(原書：Biro, Y. [1982]. *Profane mythology*. Indian: Indiana University Press.)
- 崔君衍(2010)。《現代電影美學》。北京：中國電影出版社。
- 賀照緹(1993)。《小眾媒體、運動文化、權力：綠色小組的運動形式及生產條件分析》。輔仁大學大眾傳播研究所碩士論文。
- 張茂桂(1992)。《國民七〇年代台灣地區「自力救濟」事件之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 張瑞昌(2001年1月29日)。〈掌握時代潮汐，認識新潮流〉，《中國時報》。取自：[http://forums.chinatimes.com/special/DPP\\_new/main.htm](http://forums.chinatimes.com/special/DPP_new/main.htm)
- 張碧華(2000)。〈台灣80年代的街頭史詩：王智章談反叛媒體〉，李道明(編)，《台灣紀錄片研究書目與文獻選集》，頁318-325。台北：文建會。
- 陶東風譯(2006)。《文化與權力：布爾迪厄的社會學》。上海：上海譯文。(原書：Swartz, D. [1997]. *Culture and power: The sociology of Pierre Bourdieu*. Chicago, IL: University of Chicago Press)。
- 楊長鎮(1991)。〈社會運動與客家人文化身分意識之甦醒〉，徐正光(編)，《徘徊於族群和現實之間：客家社會與文化》，頁184-197。台北：正中。
- 楊懋春、廖正宏、黃俊傑(1983)。《我國農葉建設的回顧與展望》。台北：時報。
- 雷慧英、吳偉健、耿景華譯(1993)。〈農業—發展基礎的作用〉，《台灣之經濟：典型NIES之成就與問題》，頁57-93。台北：人間出版。(原書：隅谷單喜男、劉進慶、涂照彥 [1991]，台灣之經濟)
- 廖正宏、黃俊傑(1992)。《戰後台灣農民價值取向的轉變》。台北：聯經。
- 蔣梓驊譯(2012)。《實踐感》，南京：譯林出版社。(原書：Bourdieu, P. [1980].



*Le Sens Pratique*. Les Editions de Minuit.)

- 劉玉章 (1997)。《戎馬五十年：劉玉章回憶錄》。台北：作者。
- 劉北城、楊遠嬰譯 (2012)。《規訓與懲罰》，北京：三聯書店。(原書：Foucault, M. [1975]. *Surveiller et Punir*. Paris, FR: Editions Gallimard)。
- 劉華真 (2011)。〈消失的農漁民：文重探台灣早期環境抗爭〉，《台灣社會學》，21:1-49。
- 劉暉譯 (2009)。《帕斯卡爾式的沈思》，北京：三聯書店。(原書：Bourdieu, P. [1997]. *Meditations Pascaliennes*. Editions du Seuit.)
- 鄭明德 (2003)。《民進黨政治派系之研究》。中山大學中山學術研究所博士論文。
- 戴伯芬、魏吟冰 (2000)。〈台灣反主流影像媒體的歷史觀察〉，李道明 (編)，《台灣紀錄片研究書目與文獻選集》，頁 333-345。台北：文建會。
- 蕭阿勤 (1999)。〈民族主義與台灣 1970 年代「鄉土文學」：一個文化 (集體) 記憶變遷的探討〉，《台灣史研究》，6(2):77-138。
- 蕭新煌 (1998)。《七〇年代反汙染自力救濟的結構與過程分析》。台北：行政院環保署。
- 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.

綠色小組社會運動紀錄檔案影片：

鹿港反杜邦，1987，檔案影片編號 0171

鹿港反杜邦，1987，檔案影片編號 0172-1

果農北上立法院，1987，檔案影片編號 0419-2（反對進口美國農產品）

426 農民北上抗議，1988，檔案影片編號 0510、0511-1、0512、0513

520 事件，1988，行政院前，檔案影片編號 0552

520 事件，1988，城中分局第一次驅離，檔案影片編號 0553

520 事件，1988，國父紀念館、立法院，檔案影片編號 0554

520 事件，1988，第二次、第三次驅離，檔案影片編號 0556、0557

520 事件，1988，立法院第一次驅離，檔案影片編號 0558

520 事件，1988，事件新聞報導，檔案影片編號 0567

（國立臺南藝術大學音像資料保存及展示中心台灣歷史影像資料庫）

## **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

## 港台另類媒體發展的歷史條件與型態比較

管中祥\*

### 本文引用格式

管中祥(2017)。〈港台另類媒體發展的歷史條件與型態比較〉。《傳播、文化與政治》，5: 119-151。

---

投稿日期：2016年8月5日；通過日期：2016年10月17日。

\* 作者管中祥為台灣中正大學傳播學系暨電訊傳播研究所副教授，e-mail: benlakuang@gmail.com。

## 《摘要》

從各國另類媒體的發展與經驗來看，另類媒體經營不僅在技術的使用，仍需考量其物質基礎與社會條件，並且各國另類媒體的經營模式，往往因其所處社會情境及經營者角色定位與經營目的而有所不同。

因此，在討論另類媒體的社會實踐，以及網際網路的「強大功能」的同時，仍需要進一步的追問其存在的外部歷史條件為何？在這樣的條件下，會發展出什麼樣的形態？為了回答上述的問題，本研究將以台灣、香港另類／獨立媒體為研究對象，回應上述問題，並進行跨國比較。。

關鍵詞：中國因素、另類媒體、獨立媒體

近幾年台灣和香港的社會運動發展蓬勃，兩地社運團體及另類媒體也相互合作與支援，甚至在社運場合的標語及演說中，經常可以見「今日香港，明日台灣」的說法。港、台兩地雖然面臨類似的問題，但歷史經驗、政治體制，及與中國的關係亦不相同，雖然「命運相連」，但卻仍存在不少的差異，無法簡單類比。

例如，台灣與中國分屬兩個政治實體，互不隸屬，甚至曾經不相往來，彼此對立，不過，這幾年兩岸交流緊密，中國對台灣政治、經濟、文化、傳媒的影響日益增加；而香港 1997 年回歸中國，雖然宣稱「一國兩制」、「五十年不變」，但隨著中、港往來頻繁，期待日漸破滅。特首無法「真普選」，爆發雨傘運動，晚近的「銅羅灣書店事件」，中國公安越境抓人，更打破「一國兩制」立下的規則。而隨著中國資本流入，中國不但掌握香港的資本，香港的大眾傳媒也服膺於中國的控制。

另一方面，發展主義主導台、港兩地的城市走向，為了都市發展，拆除民宅、徵收農地、工人抗爭的事件屢見不鮮。除了經濟發展引來的社會抗爭，兩地政治體制與民主制度造成的問題，也是近年來港、台社會運動蓬勃發展的原因。雖然，香港的社會運動近幾年有激進化的趨勢，但即使發生長期七十九天的雨傘運動，仍框限在「一國兩制」的架構中，尚無法改變香港基本的政治體制與中國關係。相對來看，社會運動對於台灣內部體制與外部關係轉變的可能性比香港要高，例如，太陽花運動雖然沒為台灣帶來太大的社會變革，但也影響兩岸相關協議簽訂的進程，並間接促成再次政黨輪替。即使台灣人再怎麼不滿兩黨輪替的結果，在香港人的眼裡，政權轉變仍是遙不可及夢想（葉蔭聰，2014）。

雖然，港、台在政治、經濟發展，及面臨的內部及外部處境各有不同，不過，這幾年兩地媒體的獨立與自主，卻共同受到政治與商業媒體的威脅，也發展出具有在地特性的另類媒體回應各自的政治與經濟的問題。

香港在英國統治時期言論及新聞較為自由，回歸中國後，雖然傳媒市場

競爭依然激烈，但在言論控制卻相對嚴苛。而台灣從 1988 年解除報禁、1993 年開放廣電媒體，政府雖然較少透過政治力量干預直接媒體，但大型資本集團，包括媒體本身，或者相關的外部經濟體系，反而成為操控言論自由的主要力量。

限制言論自由的力量不只是來自國家權力，資本更是不能忽略的控制力量，特別是國家與資本同盟更是對新聞自由及言論表現的極大威脅。事實上，隨著新自由主義的「圈地運動」擴大，私人資本逐漸擴張，作為「公有地」的媒體受到跨國資本擴張及媒體集團化的影響，原有的公共性受到極大的戕害（羅慧，2012）。

面對言論日益緊縮，各地公民社會也思索回應之道，改革媒體，甚至奪回媒體的聲音與行動未曾間斷。

台灣過去在黨國體制的威權下，黨外雜誌、地下電台、另類錄影帶、民主台等另類媒體企圖突破主流媒體設下的框限（管中祥、張時健，2005）。解嚴之後，台灣的另類媒體並未因威權體制解體而消滅，網際網路興起後，包括，《南方電子報》、《苦勞網》、《環境資訊電子報》、《莫拉克新聞網》、《公民行動影音紀錄資料庫》、《上下游 News & Market》，以及曾經堅守另類發聲的《台灣立報》、《破週報》、《四方報》等另類／獨立媒體，不只彌補主流媒體的不足，在許多議題上，更率先引發社會關注，反而成為近來年監督政府及財團重要力量。

香港早期不少獨立刊物多為民間團體所辦，非營利性質，以社會思潮辯論為主，甚至是某些特定思想理論的鼓吹。不過，2003 年香港「七一遊行」時，新興的網路媒體發揮了重要的社會動員作用（李立峰、陳韜文，2013，頁 262）。香港市民利用互聯網互通訊息，製作針砭時弊、諷刺政府的內容，從而揭開網絡動員的序幕。七一遊行後，不少人感到香港媒體自由受到壓制，紛紛利用互聯網籌辦網路電台及網站，較著名的包括《Radio 45》、《香港人民廣播電台》等。而透過群眾集資，成為香港社會運動重要基地的《香



港獨立媒體》也在七一遊行後成立（葉蔭聰，2009，頁 231）。晚近幾年包括《輔仁媒體》、《主場新聞》、《熱血時報》、《社會紀錄頻道》、《D100》、《G點電視》、《惟工新聞》<sup>1</sup>等香港網上媒體陸續出現，不論立場是「左」、是「右」，或是站在「階級」、「性別」運動位置的行動者，也紛紛透過網際網路設立媒體傳達理念、動員社會。

雖然，港、台兩地近年另類媒體有蓬勃發展的趨勢，但各自發源什麼樣的歷史條件與社會脈絡？又展現出什麼樣的獨特性？本研究將以香港、台灣的另類媒體為研究對象，了解並比較兩地另類媒體發展的差異。選擇台灣與香港，一方面是要回應「今日香港，明日台灣」的簡化說法，希望透過經驗研究，更細緻地了解兩地社會運動與另類媒體的差別與相互關連；另一方面，台灣、香港有其文化共同性，但在另類媒體發展相對應的政治體與媒體制度有所不同。香港在英國統治時期言論及新聞較為自由，但 1997 年回歸中國後，雖然傳媒市場競爭依然激烈，但在言論控制卻相對嚴苛，特別是 2003 年，香港基本法第 23 條的爭議，造成香港言論自由極大的威脅（王祿霞，2007）；而台灣脫離黨國體制後，媒體自由化雖然帶來短暫的多元言論，但日趨商業化與壟斷後，弱勢聲音漸遭忽略。

事實上，各國另類媒體的生存型態，往往因其所處歷史條件與社會情境及經營者角色定位與經營目的而有所不同，以回應各自的政治與經濟環境，以及相異的歷史處境，令人好奇的是，兩地的政經與傳媒環境何以促成各自另類媒體的發展？不同的歷史階段，另類媒體的發展又有什麼差別？這兩個政治與媒體發展相異的地區，作為補充，甚至對抗主流媒體的另類媒體又展現出什麼樣的面貌？

本文希望透過系統的整理、分析以了解上述疑問，並期待本研究分析

---

<sup>1</sup>除此之外，也出現包括《端傳媒》、《香港 01》等資金及人員如同主流媒體規模及運作方式的網站路媒體，因而依李立峰（2015）對香港網媒的定義（詳見後文），上述媒體不在本文討論範圍。

與比較結果，豐富華人地區的相關研究，並透過與香港經驗的相互參照，累積在地學術能量，進一步作為港、台另類媒體具體實踐的參考。

本研究將以文獻分析、深度訪談，以及參與觀察等方法回答上述問題。首先，爬梳港、台兩地的政治發展、經濟發展、傳媒政策，以及與中國關係演變的相關文獻與研究報告，了解兩地媒體自由與媒體環境的發展變化，整理出台灣、香港傳媒變遷，釐清兩地另類媒體其所處的歷史與社會條件與發展樣態；其次，由於香港有關另類媒體的研究相對較少，為能進一步理解香港另類媒體的發展樣態，掌握另類媒體營運的內外關係，研究者於 2014 年至 2015 年間前往香港，針對主流媒體工作者、另類網媒工作者、相關學者專家（表一）進行深度訪談，了解香港另類媒體的發展歷程及型態；最後，本研究也在「香港獨立媒體」的同意下，參與其工作會議，了解其運作方式，作為文獻分析、深度訪談的參照。而研究者本身也參與台灣另類媒體的營運，本文也會從研究者自身的經驗考察上述的問題。

表一：本研究訪談名單<sup>2</sup>

編號	職稱	訪談時間
A	香港資深媒體工作者	2015/08/18
B	香港另類網媒工作者	2014/09/02
C	香港另類網媒工作者	2014/09/06
D	香港學者	2014/09/06
E	香港學者	2014/10/30
F	香港資深媒體工作者	2014/09/02
G	香港另類網媒工作者	2014/10/30

<sup>2</sup>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、另類媒體的定義需考量社會處境

「另類媒體」通常處於非主流的邊緣位置，在不同的國家、不同的歷史時期被冠以不同的名稱，並有不同的類涵意義(Hamilton, 2000)。「另類媒體」有時被稱作「基進媒體」(radical media)或「草根媒體」(grassroots media)、「獨立媒體」(Independent Media)，不僅只是為基進或另類觀點提供平台，同時強調透過閱聽人或公眾自己的創造、生產和傳佈，促成更廣大的社會參與，開創另類的公共領域(alternative public sphere)(Atton, 2002, p. 25)。

也有人直接以「行動者媒體」(activist media)指涉另類媒體的基進性，Waltz(2005, p.3)指出，所謂的「另類媒體」有時只是表現形式上的「另類」，但傳佈的仍是主流價值，但「行動者媒體」的不同之處在於，鼓動閱聽眾採取實際行動，參與社會變革。事實上，另類媒體不僅類型繁多，也立場各異，有強調階級、性別的左派價值，也有偏向傳統道德、國族主義的保守觀點，例如，極右翼的政治組織，以及宗教、民族、種族的基本教義派認為其在傳統媒體中遭到歧視，因而發展專屬自己的資訊工具宣傳理念或擴張勢力(Cardon & Granjon, 2010/許鐵兵等譯，2015)。因此，Downing 主張另類媒體非鐵板一塊，在分析與實踐上，他以「基進媒體」的指稱來強化來稱呼另類媒體批判性與社會動能，以此與保守右翼的另類媒體有所區分(Downing, 2001, p. ix)。

Downing(2001)也強調，基進媒體源生於政治與社會運動，並且緊密相連。另類媒體提供提與在主流媒體聽不見的聲音，抗主流價值與權威，作為一種「底層公共領域」(subaltern public sphere)。而另類不僅是要推動社會運動與社會進步，其存在的本身亦是一種社會運動。

近幾年台灣社會常以「獨立媒體」形容這些相對具反叛性的媒體，不過，這種稱呼反而不易突顯另類媒體的進步性。簡單說，只要資金獨立、運作獨立，都能稱之為「獨立」媒體。但獨立媒體未必「另類」，也可能反而靠近

優勢的權力體系，複製主流的「政治」價值。「獨立」媒體也未必會站在弱勢者的位置，讓／為弱勢發聲，有些媒體即使在社會中發出異見，也可能只是某些異議/政治團體的附庸，不具另類媒體應有的主體性，其存在的目未必要促進社會的公共討論，只是某種政治勢力的傳聲筒（管中祥，2015a）。換句話說，財務或運作上的「獨立」是另類媒體存在的重要條件，但「獨立媒體」未必就是「另類媒體」。

嚴格來說，另類媒體是要站在主流價值與政體的對立面，透過報導、論辯、行動促成公共討論與社會改革；在組織運作上，不同於中央集權、科層分工的主流媒體，強調內部民主、平行對等、共享共決的組織型態，甚至盡可能降低內部薪資的差異；在財政上，資金來源多樣化、公開透明，公眾集資為主要收入來源，不依賴少數股東及廣告，「獲利」不為股東所有，而是投入勞動生產的必要支出。換句話說，另類媒體不只是其內容是否關切弱勢發聲或具進步性，並要強調財政獨立、運作公開、內部民主、資源共享等價值，本身就是社會改變、文化發展和民主化的重要機制。不但要提供另類的批判之聲，更是要建立有別主流媒體運作方式的另類範例。也就是要挑戰來自國家及資本的媒體壟斷，塑造一個在社會、文化及經濟上更公平的整體環境，並讓公眾不再只是傳媒市場框架下的消費者，而是具有行動力量的主體（管中祥，2015a）。

不過，上述「另類媒體」的定義似乎過於理想與嚴苛，也難以說明不同地區特有媒體處境。一方面，每個地區的政經結構與媒體生態大不相同，有些地方，媒體只要能夠「獨立」恐怕就已相當「另類」，甚至在某些情況必須和政治反對力量及資本同盟，改革優勢政體，無法用相同標準看待不同地區的發展。另一方面，非主流媒體的形態十分豐富，不同地區的養份與困境也會發展出不同形態的「另類」媒體，特別是網際網路普及後，不僅讓另類媒體在網路的發展更為多樣，網路本身也成了重要的社會動員基地（管中祥，2015b）。換句話說，既然「另類」本身就是一個相對的概念，那麼在一

個社會中什麼算是另類，首先就取決於一個社會有什麼樣的主流媒體（李立峰，2015，頁73）。

李立峰及梁家權等人以香港另類媒體發展為例指出，作為「另類媒體」的網媒是有別於主流傳媒的：前者相對小本經營，後者是大型資本企業；前者不少只但求收支平衡，後者以謀利作大前提；前者的經營者是因理念凝聚的社會有識之士、社會團體或只是平民，後者是資本家。是故網媒較願意觸碰敏感或主流社會忽略的話題，它在政治取態上較為進取，甚至摒棄「政治中立」的枷鎖，更會積極介入政治活動，從而推波助瀾（李立峰，2015）。也因此，一些香港學者最近幾年開始針對「網媒」進行研究，便界定它們為所謂的「另類媒體」（alternative media；梁家權，2015）。

例如，長期參與香港另類媒體經營的行動者，同時也是學者的葉蔭聰便指出，「獨立媒體」（按：或稱「另類媒體」），主要在財務及編採上獨立於政府及執政黨，通常以非商業性質運作的媒體，獨立於媒體財團。不過，因為香港與其它地方一樣，不少獨立媒體在各方面對政府及商業機構都有不同程度的依賴，所謂獨立性，只是程度之分（葉蔭聰，2009）。也因此，本文對「另類媒體」的界定與討論會因港台政經與媒體環境的不同發展而有所差異。

## 貳、台灣：從政、媒相互支援到獨立自主、多元政治

台灣另類媒體的發展大可分為兩階段，前期是指威權時期的反對派媒體，主要對抗的是黨國體制，第二階段則是在媒體解禁及網路普及後的新興媒體，他們對抗的是財團壟斷後的國家與資本共謀的種種壓迫。

早期台灣另類媒體崛起和政治反對運動密切相關，由於過去媒體壟斷在以國民黨為主的「黨政軍」之手，政治立場偏袒執政當局，對於各類新興崛起的社會運動多予負面的評價，民眾難以從主流媒體窺得爭議性事件的全

貌。

看似嚴密的控制機制限制下，與黨國機器相異的聲音並非沒有出口，隨著台灣內部一連串政治改革運動的發展，連帶的作為反對意見發聲管道的媒介因應而生，進而形成媒體與政治反對運動相互支援的現象。異議的政論報刊，即黨外雜誌成了政治異議人士宣傳政見、糾集民意、組織動員的唯一機關（李旺台，1993，頁 28），不但政治運動走向雜誌化，雜誌也充滿著政治的色彩。甚至 1947 年以來的幾次包括組黨在內的政治運動，都在政論雜誌的培養下發展壯大（李筱峰，1987，頁 271；包澹寧，1995，頁 287），例如，著名的《美麗島》雜誌便企圖以雜誌社作為串連黨外運動的根據地，進而形成一個「沒有黨名的黨」。

1988 年解除報禁，黨外雜誌也失去生存的利基，但廣電媒體仍掌握在「黨政軍」手中。不少媒體、政治或文化工作者為表達對政治及廣電體制的不滿，紛紛透過自行拍攝的「另類錄影帶」作為突破媒體障礙的先驅，例如，《綠色小組》、《第三映像》、《文化台灣影像工作室》等團體以影像紀錄台灣底層生活及社會運動，同時作為政治與媒體抗爭的工具；另一方面，早期的民進黨及其支持者亦與另類媒體結盟，或自行經營另類媒體，作為宣傳政治理念，對抗國民黨統治工具。而其後的地下電台、第四台<sup>3</sup>也延續這樣的脈絡發展。

這些另類媒體的發展，雖不屬於任何反對勢力的「事業單位」，但卻有不少反對黨<sup>4</sup>的支持者或公職人員經營「非法」媒體，或直接擔任節目主持人，並且得到反對黨的大力協助。例如，民進黨於 1990 年 10 月 17 日中常會中作出決議表示，第四台的聯合組織「台灣民主有線電視台全國聯合會」雖然不是民進黨所經營的有線電視台，但基於黨中央推動「電視解禁運動」，對

---

<sup>3</sup> 「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。

<sup>4</sup> 包括當時從國民脫離成立的「新黨」也經營地下電台。

於聯盟的成立將樂觀其成，並給予必要的協助（管中祥、劉昌德，2001）。因此，民主台的成立也成為民進黨傳播意識型態的重要通道，並藉由結盟的方式，為日後該黨各項公職人員的選舉扮演政治宣傳的角色。

雖然如此，當時的另類媒體也讓邊緣的聲音得以發聲。例如，地下電台的出現也同樣起因於政治與媒體的壓抑，雖然大部分地下電台仍與反對黨關係密切，但也有不少電台同時關注弱勢的聲音，呈現了邊緣與非主流色彩，不受社會重視的原住民、勞工、婦女、同性戀等團體不但在地下電台中有發聲的機會，也擁有自己專門的頻道（管中祥、劉昌德，2001）。

解嚴前後，台灣的民主轉型過程的另類媒體和政治反對運動息息相關，不同階段的另類媒體運動形式與參與角色，除了因為科技的形式而有所不同，卻都反應了其與政治反對運動的關係（管中祥、劉昌德，2001）。換句話說，雖然當時的另類媒體也提供勞工、性別、環保、文化等內容，但這些另類媒體仍受限於社會運動與政治反對運動的關係，反對黨爭取政治權力的目的下，成了政治異議者為了爭取發言權利與爭取民主制度的附帶產物，依附政治反對運動而存在。

此階段的另類媒體出現了「政治」與「社會」混雜型態，一方面，社會運動與反對黨力量的結合，另類媒體成為反對勢力的重要出口，但，社會議題與運動的多元與複雜性也能進而展現。

有趣的是，台灣民主化超過二十年，另類媒體依然挺立，特別是網際網路普及後，另類媒體的發展更為發達。

無可否認的，台灣媒體解禁和民間的社會及政治運動衝撞密切相關，然而有趣的是，這種衝撞黨國的反對力量、要求媒體開放與言論自由的呼聲，卻巧妙地與新自由主義（neoliberalism）的思維接軌。事實上，過去國民黨國機器透過威權體制限制媒體自由，壓制反對言論，但 1980 中期開始，國家卻悄悄地開啟了自由化進程。台灣的媒體也在報禁開放後，陸續開放廣電媒體，不過，開放後的媒體表現台灣近幾年不盡人意，不僅批判媒體之聲未曾

間斷，更被視為社會亂源（管中祥、張時健，2005）。面對這樣的現象，民間社會也陸續出現不同類型的媒體改革團體及媒改行動，另一方面，也因為主流媒體敗壞及網際網路的普及，越來越多的另類媒體陸續出現，並且展現與前一階段依附於政治反對勢力的另類媒體截然不同的風貌。

1995年開始，陸續有《南方電子報》、《苦勞網》、《環境資訊電子報》、《小地方新聞網》、《全球之聲》、《公民行動影音紀錄資料庫》等另類網路媒體的出現，他們提供意見交換平台，讓弱勢者及志同道合的團體發聲，維持了一定的公共性與開放性，同時也在促進社會變革。

傳統上，另類媒體大多被認為扮演著非專業、非正式、非主流的補充性的角色，然而，這幾年的發展，卻不斷打破既有框架，不但越來越多的正式組織，專業表現並不輸給主流媒體，同時，有越來越多人投入另類／獨立媒體工作。在監督政府及鼓吹社會運動上也扮演起重要的角色。

這階段的台灣另類媒體有著多樣類型的發展，整體而言，以報導公共議題、社會運動為主的另類媒體，大致有四種主要的型態（管中祥，2015b）。

## 一、另類媒體「集團」——《立報》、《破報》、《四方報》

這是由世新大學支持的另類媒體「集團」，雖稱「集團」，但規模並不大，卻有重要的社會意義。《立報》是具批判思維的教育報，有大量篇幅的社會運動新聞以及評論；《破報》則是強調青年發聲，除了有各樣的文化活動訊息，也對主流的文化價值提出反思與批評；而《四方報》提供東南亞移民／移工發聲的管道，除了以該國語言（例如：越文、泰文）書寫當地新聞，也有大篇幅版面讓移民／移工暢所欲言，《四方報》也製播歌唱節目在有線電視及網路播出。不過，2014年3月31日，《立報》、《四方報》陸續重整，改變了原來的風貌，失去原有的批判性精神，《破報》也在毫無預警下宣布停刊，台灣第一個另類媒體「集團」也幾近瓦解。



## 二、社會運動、集體作戰—《苦勞網》、《環境資訊電子報》、《公民行動影音紀錄料庫》、《上下游 News&Market (新聞市集)》、《焦點事件》。

這幾家另類媒體關注勞工、環境、農業，以及各式各樣的社會運動與弱勢議題，也較具組織性，大多為水平運作，重視內部決策的民主性，新聞工作者獨立性較強，較不受到組織約束，有較大發揮空間，並多以網路原生，以文字書寫，大量的圖片或深入的分析為媒體特色。不但相對符合上述另類媒體的定義，也是台灣社會運動資訊的重要骨幹。

## 三、「鄉民」正義—公民記者。

公民記者大多聚集於《公共電視 Peopo 公民新聞平台》、社區大學，以及諸多非營利組織也推動公民記者培力課程或組織。2013 年 12 月 1 日由優質新聞發展協會籌畫的《We 公民新聞網》開播，是非營利模式的公民新聞平台，一年後因經費因素暫停營運。2016 年為因應台灣總統及立委選舉，推出為期百日的公民新聞創新計畫——《2016 大選公民新聞網》，立即吸引上百名公民記者登錄，並有九所大學師生加入報導行列。

除了傳統的「公民記者」，另一種更具機動性、即時性的「網路直播客」，也在這幾年穿梭在各個社會運動場合。他們幾乎為志願者，平常有自己的工作，但社會事件發生時，便會透過網路彼此聯繫，進行分工，各自補位。香港「雨傘運動」時，台灣直播客也曾跨海提供技術支援。

## 四、獨立媒體人。

獨立記者和公民記者不同的是，他們是以新聞報導為本業，不屬於任

何媒體機構的自主記者，有些是從主流媒體悻然離開，有些則是在大學畢業後就投入獨立記者工作。獨立記者除了自己報導，供稿給這些大眾媒體，或與這些媒體合製新聞，或藉由這些媒體的通路傳送新聞給大眾，獨立記者賺得稿費和能見度。

台灣的另類媒體或獨立媒體工作者大致透過下列五種方式維持經營：

一是「母體支持」，過去的《立報》、《破報》、《四方報》大部分的資金由世新大學提供維持營運，但這種以「母體」作為主要資金來的作法，會讓旗下媒體的存活決定在「母體」的手中。其次為「販售新聞」，部分的獨立媒體工作者除了自主報導，也會與主流媒體簽訂合約，以個案或專題方式提供新聞，是典型的 Freelancer。「申請補助」是另一種作法，這些另類媒體會向大型 NGO 或政府申請經費，雖然可以有較充裕的資金，但其獨立性容易引發質疑；第四則是以「社會企業」的方式經營，透過販售其它商品所得支持獨立媒體的運作，例如，《上下游新聞市集》便是透過市集平台販售農產品，支持新聞部門運作，但此種作法則可能會造成「新聞」與「商品」在定位及利益上的衝突。最後則是「公眾集資」為主要財政來源，這是最穩定，並且分散資金來源，較能維持營運的獨立性。《苦勞網》、《公民行動影音紀錄資料庫》便屬此類。雖然如此，財務仍是另類媒體最大的問題，相對於過去，台灣的另類媒體的財源更為多樣且穩定，但公眾的捐助仍屬有限。

這階段的另類媒體起因資本控制所造成的媒體亂象及公共事務無能，平時主要提供社會運動訊息及農業、環境、勞工、文化等多樣另類與進步資訊，並作為公眾討論的公共論壇，在社會運動時期，則扮演起資訊傳佈與社會動員的角色。和前期與政治運動相伴而生的另類媒體十分不同，不但關切的議題更為多樣，財務更為自主，運作亦不依附政治勢力。

## 參、香港：另類媒體與政治運動相伴而生

香港回歸中國前的十數年間，港英政府匆匆推行民主政制，將殖民地政府手中的政治權力逐步下放，包括引進議會制度，開放立法會選舉，但這樣的作法反而讓即將接收的中國政府難以控制香港政治的發展（李少南，2015，頁 5）。這也使得中國政府在香港回歸前，便透過各種方式拉攏香港傳媒。

雖然香港主權回歸中國初期，特區政府在重要議題上要對中央政府言聽計從，但當中央與香港本土發生嚴重衝突時，特區政府也要回應市民的訴求，而為了使「一國兩制」的聲譽不在國際間受損，中國也不能經常公開地干預香港事務。這樣的情況也反映於傳媒的表現上，政權易手固然令媒體在一些問題上有所顧忌，甚至向權力傾斜，但商業傳媒同時也有市場考慮，不少傳媒工作者對新聞專業仍有所堅持，再加上國際間對香港新聞自由的關注，都使得香港傳媒並未完全臣服於中港權力架構之下（黎佩兒，2013）。

前香港行政長官董建華曾經保證，特區政府是一個開放而又尊重新聞自由的政府，但事實上香港的新聞自由卻是越來越糟。香港傳媒除了本有的資本操控與商業主義，97 前後中國政府與商業媒體的結盟，更是影響香港新聞言論的重要因素。例如，香港記者協會在 1997 年的年報就已指出，中國官員對香港媒體的負面評論，反映了他們急於令本地新聞界馴服，而隨著主權團移日益接近，中國政府越來越成功地令香港媒體在報導上適應變局。香港的新聞自由也因為各個機構改變言論立場及自我審查而受壓制，特別是報導有關中國的題目，報章的社論立場軟化，言論專欄壽終正寢（陳景祥，2015，頁 53）。香港回歸中國後，傳媒市場競爭依然激烈，但在言論及新聞自由卻受到嚴重影響，特別是 2003 年頒佈香港基本法第 23 條，對香港言論自由極大的威脅（王祿霞，2007），另一方面，香港媒體也面臨「再國族化」的處境，受到中國政府有形、無形的影響（陳韜文、李立峰，2007）。

整體而言，香港特區政府採用了中國政府眼中的傳媒應有價值，亦即，傳媒應承擔「社會責任」的角色，並且要愛國、愛黨，這種態度在危機時期

尤為明顯。例如，在「反國教運動」中，香港兩大電視網—無線及亞視在立場上傾向香港政府，引發社會反彈，而另一方面，九七之後，媒體結構與立場產生改變，新聞工作者也出現自我審查的情形（黎佩兒，2013）。

不只如此，在法例上，香港政府特意訂立可能箝制新聞自由的法例，包括《纏擾法》、《電訊條例》、《淫褻及不雅物品條例》等，都被視為是特區政府為順應中國政府而進一步收緊對媒體的控制。另一方面，雖然在《基本法》中訂明香港人享言論、新聞及出版自由，這些權利也都由獨立的司法制度所保障，但即使沒有直接干預，香港媒體自我審查的情形或其他形式的干擾仍是存在（梁旭明，2012）。

進一步來看，愈來愈多媒體的擁有權易手予親中商人、烽煙（phone in，即台灣的 call in 節目）節目的衰落、自我審查的加劇。隨著中港文化漸漸趨同，新聞從業員和市民大眾對中國的態度轉變，香港傳媒處理中國新聞時亦不如以往具有批判性。在這大環境下，香港傳媒的言論空間逐漸變窄。這類問題也反應在當地媒體對社會運動的報導上。

不過，2003 年七一大遊行似乎是為香港日緊縮的言論自由帶來新的可能出路。九七回歸以來的經濟不景氣、地產業蕭條，以及「非典型肺炎（SARS）」爆發，社會長期的累積不滿，藉著有關國家安全立法的爭議，全都帶上街頭。

...這個對民心影響很大...很多人破產了，自己的樓房沒有了，資產沒有一半啊，2003 年，還有一個健康的問題就是 SARS 出現，政府的處理讓人民很不滿意...23 條對香港人來說是很恐怖的，就是香港人基本上就是不信共產黨的...第 23 條就是國家安全的立法嘛，我們懼怕我們的言論自由受到佔據，好像是一把刀在我們頭上還是在我們脖子上...（編號 A 訪談紀錄）

超過 50 萬人走上街頭，不僅成功地阻擋了 23 條的立法，也促成了香港第一階段網路另類媒體的發展。

90 年代初，性別、性小眾、人權和環保等新社會運動在香港興起，這些團體透過行動主動寫好新聞稿，把資料「餵」給記者，計算媒體效果，降低抗爭的衝突性，吸引主流傳媒的注意。這種作法有一定的效果，雖然當時香港七成的傳媒掌握在建制派之手，但在意見市場定位及平衡報導的專業原則下，團體的意見大多能見報。不過，2003 年七一遊行後，主流商業媒體出現較嚴重的自我審查，社運界開始對主流媒體的運作較系統性的反思，質疑這些「作秀式」的行動是自我限設，而互聯網的興起也提供社運團體在主流媒體之外的另個出路（林藹雲、葉蔭聰，2011，頁 60）。一時之間，不少人感到香港媒體自由受到壓制，紛紛利用互聯網籌辦網路電台及網站（葉蔭聰，2009）。而這也促成第一階段的香港另類媒體大量湧現。

2003 年七一後，由立法會議員的大律師為核心的「基本法二十三條關注組」，改為「基本法四十五條關注組」，並起建《A45 網路電台》，希望為香港的普選立法作好準備。七一遊行後，關注組的律師團隊希望與 2004 年由王岸然建立的《人民廣播電台》（《人民台》）合併，建立一個由泛民主派共同的網上媒體，不過，由於《人民台》希望維持其獨立性，拒絕相關建議。雖然如此，許多泛民的議員和名人，均轉到《人民台》作節目。其後，《人民台》和蕭若元於 2005 年開辦的《香港人網》合作，製作了幾個主打節目，在短短兩年間，成為香港最有影響力的電台（林藹雲、葉蔭聰，2011，頁 66）。當時民主派中的少數派，包括長毛（梁國雄）、黃毓民、陶君行、蕭若元等也參與了當時網台的建制或主持節目。2005 年，社會民主連線的曾建成也以打破電波壟斷為名，非法使用 FM102.8 頻道，以《民間電台》名義作無線廣播，是香港向公眾廣播的第一個地下電台。

來自中聯辦及香港政府的政治力量，不但試圖透過立法限制言論自由，九七以來，商業媒體也開自我審查，北京政府不斷向傳媒經營者招手，不少

媒體老闆、高級幹部，早已北上高坐中國人大代表、政協委員寶座，根本不想與人民站在一起，也不願作個永遠的反對黨。越來越多的媒體老闆從傳統報人、文人轉換成親北京的巨賈大亨，即使較具批判性傳統的《明報》、《信報》、《南華早報》也不例外（管中祥，2014）。這也使得在政治言論日益緊縮的香港，不少民主派政治人士開始透過網上廣播試圖開創大眾言論傳送的新渠道。

廣播一直最受關注的主要都是政治人物帶動的，大部分都這樣，當然這些電台都有一些文化性的節目，都有文化運動的部分，但是主要開台主要帶的人物都是政治人物，然後他們都是從香港的一些大事件裡吸收群眾的一些…都是從香港過去十幾年發生的大事裡面吸收他的群眾（編號 B 訪談紀錄）。

除了政治人物投入另類媒體的經營，2004 年後也有相對草根、傾向社會運動的另類媒體陸續出現。

在獨立影像方面，1989 年就有類似台灣「綠色小組」的「錄影力量」（Videopower）成立，他們進入社運現場及街坊，以影像介入社會運動，部分成員於 2007 年成立的《影行者（V-artist）》，強調把藝術還給人民，致力於創作關懷社會的紀錄片，及進行影像媒體教育普及的工作。影行者不但紀錄，也參與社會運動，並把影像製作的權力植基於草根街坊之中；2008 年 2 月，女同學社成立《G 點電視》，內部主要以同志文化及議題為主。另有也有不少獨立短片的網站出現，例如，《Rebulidhk》（徐婉詩，2007）。

而在網路原生，專職新聞報導的獨立媒體主要為成立於 2004 年的《香港獨立媒體》。

香港社運團體「民間人權陣線」於七一遊行後召開檢討會，討論如何深化香港的民主運動。參與者不約而同地提出成立另類媒體的建議，而《香港

《香港獨立媒體》的構思亦是對應著商業媒體自我審查的背景，提出要建立一個網上的獨立平台。

《香港獨立媒體》自許為報導者，也是行動者，不單是另類的「媒體」，也是促成社會行動的「基地」。2005 年底，徵召民間記者採訪在香港舉行的世貿會議及反世貿集會，成為另類的消息來源，抗衡主流媒體報導。其後，香港獨媒和民間記者多次發動和參與社會行動，例如：2006 年的「保樹立人」、2007 年「保衛天星皇后碼頭」運動、2008 年「反對加強淫穢及不雅物品條例立法」、2010 年「保衛菜園村」和「反高鐵運動」，以及 2012 年的「反國教運動」、2013 的「香港電視」運動，都可以看到他們積極參與的身影。

這階段的香港另類媒體為了對抗來自中國政府的操控，以及商業媒體的自我限而成立，也嚐試在主流媒體之外，透過網路進行新的可能。雖然看起來風起雲湧，實際經營上卻是困難重重。除了偏向社會運動、草根群眾的媒體，例如，《香港獨立媒體》、《民間電台》等能持續營運外，大多無以為繼，特別是泛民主派人士經營的媒體，不是陸續結束營運，便是重組再合體，成立新的網媒。

有些沒有資金，有些沒有人才阿。因為那些政治有些是政治人物開台，希望一些年輕人繼續去營運，但政治團體其實很難去維持一個廣播的工作。每個禮拜都要廣播每天都要廣播，如果你不能穩定保持你有節目意思就是廣播，然後他們也覺得很疲累阿！你要找不同的人過來做節目，所以有些人是做幾個網台的節目的，都是那群人（編號 C 訪談紀錄）。

網台風潮看似陸續消退的同時，民間的反抗越來越激勵，香港逐漸成了陳韜文、李立峰等人所描述的「社運社會」（李立峯、陳韜文，2013）。而包括《香港獨立媒體》在社運會運動中也扮演一定的資訊傳播及社會動員的角色。

2003年香港七一遊行後，香港公民社會日漸成熟，自發性的社會運動如雨後春筍般興起，不僅上街人數動輒數十萬，關心的議題也只不是反對中國政府對港人政治的干預。相反的，也同時關切本土的文化、階級、農業，如保衛天星與皇后碼頭、反對利東街拆遷、保衛菜園村，以及碼工人罷工等保育議題（梁麗娟，2013，頁 232）。其中最具代表性的是發生在 2009 年至 2010 間的「反高鐵運動」。香港政府為贏得社會支持，在論述上則以「不建高鐵，香港將會被邊緣化」為主要論述，主流媒體也配合官方的說法，在爭議期間經常引用「邊緣化」作為報導興建高鐵事件的關鍵詞，呼應香港政府正當化興建高鐵的政策（梁啟智，2013，頁 193）。

「反高鐵運動」雖然沒有成功阻止興建，但在民間的壓力下，香港政府更積極地回應抗議者的要求，包括答應協助「菜園村」遷村，並在立法會上公佈更多有關高鐵的計劃內容與預算編列（梁麗娟，2013，頁 232），不過，更大的意義在於，這群「80 後」<sup>5</sup>的主要抗爭世代，在主流媒體不友善的情況下，另外開出一條社會運動的道路，透過網際網路、獨立媒體、獨立影像作為與社會溝通、動員群眾的重要管道。

梁麗娟（2013，頁 232）認為，「反高鐵運動」的特色之一是社會運動與傳統大眾媒體正式分道揚鑣，告別過去如「反基本法 23 條」、「六四集會」等主流媒體大量報導的依存關係，他們認為，傳統大眾媒體走向商業化與自我審查，並且在中國因素的干預下，不會維護香港政府的政策與價值，並且對激進的社會運動存偏見，無法反應真相。反高鐵的群眾雖然不再寄望或討好大眾傳媒，但這群 80 後的行動者赤腳苦行，包圍立法會行動也吸引了主流媒體目光。不過，他們更主張透過網路及獨立影片亦能另闢取徑，弱勢

---

<sup>5</sup> 「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。



發聲，對抗主流價值，甚至部分成員，例如朱凱迪、葉寶琳、周思中等都是「香港獨立媒體」的重要成員。

即使如此，中國控制媒體的力量仍日趨加重，這樣的問題在梁振英上台後更為嚴重。

無論是北京，或者是梁振英，他們對香港的控制跟打壓愈來愈赤裸，愈來愈赤裸，為什麼要這樣？第一，他們怕香港會影響內地的民主的訴求的；第二就是，他們也不習慣，對於中國的領土沒有絕對的控制；第三當然是要掌握香港經濟的主控權...（編號 D 訪談紀錄）

中國和香港的關係越近密切，親北京的商業資本對香港媒體的干預也就日漸提升。1984年，香港的上市公司當中，只有百分之四是中國資金，1997年，已經增加到百分之二十四，而到了2013年，香港上市公司的中資企業已經高達百分之五十六，即使北京政府不直接干預，這些大型資本也足以左右，甚至決定香港主流傳媒的言論與生死（管中祥，2014）。2014年九月正式退出《信報》經營的知名報人林行止就曾在專欄中提到，曾受到傳統「左派」機構及親北京的公司杯葛，不在信報刊登廣告。

因為經濟的控制也慢慢增加嘛，因為你看很多內地的大公司也來香港，很多來上市，影響我們的股市，總部搬來香港，恆生指數的成份股，在今年年初應該超過一半是大陸的公司嘛，梁振英上台的時候，不但是個政治控制，也在經濟方面要把人收編，要把香港傳統的華資變成少數。（編號 E 訪談紀錄）

不僅如此，跨國銀行或本地資本也看準風向，從相對獨立或自由派的報刊撤出廣告。例如，這兩年，匯豐銀行、恆生銀行、渣打銀行、東亞銀行及香港幾家地產大亨的廣告已經從《蘋果日報》上消失；言論相對溫和的免費

報《am730》，也遭到中國建設銀行、中信銀行、中國銀行，以及部分與中國關係密切的企業突然抽掉廣告。

梁振英，他不介意去影響，譬如說過去董建華，據我了解，他不會去跟某一個商業機構，說你不要登廣告，但是梁振英會...（編號 D 訪談紀錄）

透過抽廣告或取得所有權影響香港媒體自主報導的現象當然不是始於今天，只不過，與中國關係密切的大型資本對香港傳媒的影響不下以往，並日益加深。

《蘋果日報》沒有中資的廣告是很正常的，它從來都沒有中資的廣告，但是情況就是，兩年前就是比較嚴重，就是本地一些很大的企業...就廣告來說...這些企業在《蘋果日報》下廣告下了十幾年了，好像是匯豐銀行、渣打銀行、東亞銀行也陸續從蘋果日報撤掉廣告...（編號 F 訪談紀錄）

2012 年的反國教運動，北京及香港政府已不再只是透過大眾傳媒進行文化操控，而是修改教科書，進行更根深蒂固的思想改變。這樣的作法不僅引起中學師生、家長強烈反彈，香港社會也採取各樣的反制之道，與此同時，梁振英擔任特首後各樣的緊縮政策，也讓民眾感到焦慮，許多新興的網媒在 2012 年陸續出現，促成第二階段香港另類媒體的發展。

這階段出現的新網媒組成背景各異，相較於前期較為激進，關注焦點和運作模式也不盡相同。組成背景方面，它們有的隸屬於政治組織（如《熱血時報》和《破折號》），有的由資深傳媒人和知名文化人成立（如《主場新聞》、《立場新聞》、《852 郵報》、《本土新聞》、《謎米香港》和《D100》），也有市民自發創立的（如《社會聯合媒體》、《學舌鳥》和《Ragazine》）。目前

香港最受歡迎的網媒都主打時政議題，這當然跟近年本地政治紛爭加劇有關。不過，當中也有例外，譬如《惟工新聞》就專門關注勞工議題，另外也有以政治《學舌鳥》和《墳場新聞》戲謔（political satire／parody）為主的網媒（梁家權，2015）。而近日出現的《蔓珠媒體》與《紅氣球》則是香港由社運組織經營，是少數關注性別政治與國際勞工的另類媒體。

新興網媒相對於前期而言，更懂得發揮網路科技的特色，除了大量透過社群媒體轉貼、擴散，製作專屬 APP，方便智慧型手機使用，大部分的網台也會將廣播節目上傳到 YouTube 讓聽眾隨時可聽，並且製作精美的圖片吸引讀者的注意，甚至開始塑造網路名人、明星，製造認同。

在熱衷政治的香港市民眼裡，主流傳媒一貫宣稱政治中立、四平八穩、「各打五十大板」的新聞處理，變成了政治維穩手段。回歸後，主流傳媒企業陸續被政治勢力所收編，自我審查日益嚴重，主流傳媒和部分民眾的鴻溝被越拉越大，到達不能癒合的境地，網媒的出現某程度上填補了這空隙（梁家權，2015）。由於香港與中國的緊張關係與日俱增，也激起了「本土主義」的思潮與行動。包括本土組織（如「香港本土力量」、「熱血公民」、「本土民主前線」、「香港人優先」、「香港自治運動」）和本土派網媒（包括《熱血時報》、《本土新聞》和《聚言時報》）也相繼出現。另外，這股思想也為政客所吸納。譬如，以往愛講中國歷史的立法會議員、前電台名嘴黃毓民近年也打出「本土、民主、反共」的政治旗幟，其經營多年的網台 My Radio 就改以本土理念作宣傳號召（其口號是「愛香港·愛本土·Like MyRadio」）（梁家權，2015）。

嚴格來說，我覺得不能把這些「本土派網媒」看成是媒體機構，他是一種政治傳播的模式，反正他要讓那種用傳播形成一種循環，所以他就把這個東西弄得非常非常完整，就是他在電台裡面作的是參與的然後要出來選舉...（編號 G 訪談紀錄）

雖然，香港本土派在現實政治中仍處於邊緣，但隨著網媒的出現，大量散佈排外言論、反中情緒，也讓這些以「本土」為號召的網媒或政治團體，取得在香港言論市場的一席之地。再加上，其背後相對應的政治組織，也強化了本土派的政治動員與政治實力。2016 年香港新界東立法會補選時，《熱血時報》也作為「本土民主前線」候選人梁天琦的重要宣傳基地。《熱血時報》的要角黃洋達更在造勢晚會上為梁天琦站台，2016 年香港立法會選舉時，「熱血公民」主席鄭松泰參與選舉，並取得席次，《熱血時報》也扮演重要的宣傳角色。不單只在論述上也逐漸朝向鼓吹本土主義，這類媒體也成為政治團體練兵，培養新人的基地，強化了本土派的政治動員與政治實力。

這階段的香港另類媒體除了《香港獨立媒體》等少數延續社運精神、草根實踐的行動者，也多了部分從主流媒體離開而成立網媒的專業主義者，當然，在上階段大展身手的「政治性網媒」也有了新的面貌，不單只是作為政治團體練兵，培養新人的基地，在論述上也逐漸朝向鼓吹本土主義。

## 肆、結論

另類媒體不但能讓受壓迫的團體了解自身的需求，弱勢發聲，並能創造論述，相互交流，形塑認同。這樣的媒體具高度政治性，因為不但是作為底層社會對抗宰制階級的工具，並且也發展出凝聚對抗意識的另類公共領域 (Fraser, 1992, p.67)

另類媒體的政治性也與當地的政商及媒體環境有關，不同的政經結構，也會發展各自發展出應該其社會特性另類媒體。本文試圖了解與比較形成香港、台灣兩地另類媒體成立的歷史條件為何(表二)?並且在此種歷史條件下，兩地另類媒體又發展出什麼樣的特性(表三)?

表二：港、台另類媒體發展歷史條件比較

政治體制	台灣	威權體制走向「成熟」民主
	香港	港英殖民「過渡」到威權政體
傳媒控制	台灣	從黨國資本到新自由經濟
	香港	從自由經濟到黨國資本
中國因素	台灣	間接影響、影響有限
	香港	影響傳媒的主因

資料來源：本研究製表

表三：港、台另類媒體特性比較

對抗對象	台灣	第一階段對抗黨國體制，第二階段對抗資本
	香港	對抗黨國與資本同盟
對抗型態	台灣	多元對抗、左翼發聲
	香港	政治對抗、右翼崛起
政治關係	台灣	第一階段與反對黨關係密切，第二階段較為疏離，較具主體性
	香港	與民主派關係較為緊密，甚至與政治同盟
財務狀況	台灣	小額、多樣、穩定、相對透明
	香港	少數資本為主、較不透明

資料來源：本研究製表

1980 年代，台灣逐漸脫離黨國控制，但台灣民主化的轉型過程，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，反對力量逐漸衝撞既有的威權體制，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，朝向自由市場，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」回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，隨著遊港的中國旅客漸增，以及「雙非」<sup>6</sup>問題日益嚴重，也

---

<sup>6</sup>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

引發越來越多香港居民與中國人民之間的衝突與對立。

香港的傳媒也逐漸受到中國影響，原本在英國政府時期保有的新聞自由與專業主義，產生了嚴重變化。香港主流傳媒所有權一個個轉入親北京商人的手裡，反對派報刊的高層陸續遭到暴力攻擊，地產大亨、跨國銀行抽走廣告，抵制自由派報紙，香港政府透過資訊操控，餵養友好媒體，香港新聞自由陷入前所未有的困境。

簡單說，兩地的政治發展朝向不同的歷程，台灣的政治體從威權體制逐漸走向較為成熟的民主體制，而香港則是從過去港英政府的殖民統治，經歷短暫的「一國兩制」，而近日中國政府對香港政治、經濟、教育、傳媒的控制則日漸加深。另一方面，兩地政府在傳媒管制的形式上也有所不同，台灣媒體在政治解禁後，從黨國體制走向自由經濟，也隨之因為過度競爭造成媒體的公共事務無能，對邊緣聲音的排斥，相反的，香港傳媒則從較自由開放的媒體環境逐漸收攏在中國政府及親中資本之手。

兩地不同的政經體制與傳媒體制的發展，港、台的另類媒體也在不同階段展現出不同的風貌。

台灣另類媒體的發展大可分為兩階段，前期是指威權時期的反對派媒體，主要對抗的是黨國體系，第二階段則是在媒體解禁及網路普及後的新興媒體，他們對抗的是財團壟斷後的國家與資本共謀的種種壓迫。

會有這樣的轉變，主要是因為台灣政治解禁，經濟政策走向自由化，操控媒體的力量從過去黨國控制轉到資本壟斷，主流傳媒雖然在政治立場上各擁其主，立場鮮明，但對於公共事務的討論相對偏狹，甚至共同壓抑邊緣及弱勢的聲音。也因此，另類媒體所進行的政治對抗，不再是傳統的藍綠／政黨政治，推翻黨國體制的目的與思維，而是轉而關切階級、性別、環境、農業、種族等遭到政商聯手壓抑或忽略的多樣面向。

---

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。

相較香港，台灣的另類媒體的發展多元且穩定，不但關注相對左翼的進步社會運動，並且越來越多台灣的另類媒體透過公眾集資、定期公開財務狀況與捐款徵信，運作強調內部民主。而香港的另類媒體在本研究觀察及訪談中發現，只有《香港獨立媒體》的資金運作主要是依靠公眾集資，財務較為公開透明。

香港的政治與傳媒發展似乎與台灣走的是相異的路徑，港英時期傳媒生態相對自主多元，但九七之後，中國政府及特區政府聯手透過法令限制，控制傳媒所有權及人事權、抽廣告、人事懷柔等各樣手段，控制香港新聞自由，並且越演越烈。過去幾年，香港的新聞自由狀況持續下降。根據無國界記者發表的數據，2011 年香港的新聞自由的急劇惡化，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。

香港政經力量的變化也讓香港另類媒體有不同發展階段，第一階段的主要集中在 2003 年七一遊行之後，經營者除了不同類型社會運動參與者，民主派的政治人物也投入網路電台經營，不過，由於人力及經費等因素，此階段的另類媒體逐漸凋零，一直到 2012 年梁振英上台展現出較強的傳媒控制力量，再加上「中國因素」的作用日益加深，也讓了第二階段香港另類媒體如雨後春筍般出現。

「中國因素」結合商業資本成了控制香港傳媒最重要的原因，相對台灣，即使是 2012 年備受關注的「反媒體壟斷運動」，起因來自反對與中國生意關係密切的商人蔡衍明的媒體版圖擴張，也讓「中國因素」在台灣媒體改革運動中正式浮上檯面，不過，對比香港，「中國因素」對台灣傳媒的影響仍較有限，大多反應在媒體經營者為考量中國市場而自我設限，台灣另類媒體的出現也和「中國因素」沒有直接關連。

政治力量驅動商業媒體在言論上的限縮，並為背後的政權服務，造成部分專業媒體人離開主流媒體創立新網媒，但這樣的政治力量，也使得不論是



第一階段或第二階段的香港另類媒體和政治團體的關係密切，或者以政治言論作為主要的市場利基。這些媒體往往有明顯的政治立場，對既有的政治、經濟和媒體權力持批判態度，部分更與社會運動、政黨或個別政治人物有直接的連繫（李立峰，2015，頁 71-72），香港的發展類似台灣第一階段另類媒體的型態。不過，「中國因素」對香港政治與傳媒的影響日益加深，這些與政治勢力高度關連的另類媒體，亦隨著互聯網的出現，言論充斥仇恨、排外情緒或種族主義，甚至部份新右翼團體亦借助這股風潮而起（葉蔭聰，2015）。

諸如《熱血時報》等強調「本土主義」的右翼另類媒體不僅在平時作為傳佈「本土」思想，鼓吹排斥中國民眾的資訊節點，並大量報導其相關組織「熱血公民」驅逐「水貨客」的行動，甚至也與其所屬或支持的政治團體相互合作，投入立法會及區議會選舉，並取得席次。不論是第一階段泛民主派政治人物經營的網台，或者現階段本土派經營的網台，都與台灣另類媒體第一階段部分黨外雜誌、民主台、地下電台的型態十分接近，不僅政治異議人士投入另類媒體經營，同時也作為反對派人士選舉宣傳、社會動員的重要工具。

不過，「右翼」另類媒體的現象在台灣現階段的另類媒體並不顯著，其主要原因在於，台灣經歷多次選舉與政黨輪替，民主政治相對成熟，國族主義逐漸不是選舉時主要政治動員的工具，而諸如台灣獨立建國等國族論述也已進入到主流公共領域，或者在社群媒體中充足討論，同時台灣的主要報紙，例如《自由時報》也是相關言論的重要出口。

現階段的台灣另類媒體發展已跳脫國族主義，甚至是「藍綠對立」的架構，隨著國家資本化日益嚴重，成為對抗國家與資本共謀集團的重要基地，關切勞工、環境、性解放等進步的社會行動。而香港也有相對重視左翼運動的另類媒體，如，《惟工新聞》、《蔓珠媒體》、《紅氣球》等陸續出現，但影響力相對有限，老牌的《香港獨立媒體》仍然一支獨秀，雖然近幾年也面臨

各樣的挑戰，但其草根、民主、社運、公眾集資的風格仍讓其維持一定的支持度與影響力，也成了至今存活最久，依然挺立的另類媒體。

本研究過文獻分析、深度訪談、參與觀察等方法探究、比較台灣、香港另類媒體發展的歷史條件、階段差異，以及生存樣態，企圖了解港、台兩地的政經及傳媒環境何以促成另類媒體的出現？如何面對各自環境發展具當地特色的經營狀態。然而，本研究仍僅為初探性研究，未來需針對港台兩地另類媒體更具進行系統性、多面向的分析，才能掌握台、港另類媒體運作的內外力量如何影響其運作。例如，另類媒體與社會運動的關係即為重要的研究方向，過去幾年，台灣及香港深受發展主義及中國因素的影響？兩地的社運團體用採取什麼樣的回應策略？另類媒體在社會運動中扮什麼樣的角色？與社運團體保持什麼樣的關係？社運團體如何透過網際網路、社群媒體進行理念宣傳與社會動員？成效又是如何？台灣、香港在這方面有什麼相似或相異之處？進一步來看，這幾年「香港獨立」、「香港民族論」的論述在香港社運及政治運動領域中逐漸發展，右翼的本土主義者不但經營另類媒體，參與社會運動，並且取得立法會席次，但這樣的「本土主義」與 2005 年香港左翼社運團體主張的「本土保育」有所差異，這兩種「本土」意識的具體實踐為何？在另類媒體中如何展現？另類媒體又如何鼓吹這兩種「本土」意識？而這與台灣近年來發展的「國族主義」及土地運動有何異同或關連？這些都可在未來進行香港、台灣相關研究時，作更深入的探究。

## 參考書目

- 王祿霞（2007）。〈香港傳媒十年春秋〉，《傳媒春秋》，2007(7):6-8。
- 李連江譯（1995）。《筆桿裡出民主——論新聞媒介對台灣民主化的貢獻》：287，台北：時報文化。（原書 Berman, D.K. [1992]. *Words like colored glass : The role of press in Taiwan*. West review Press.）
- 許鐵兵等譯（2015）。《媒介行動主義者》。北京：社會科學文獻出版社。（原書

- Cardon, D., & Granjon, F. [2010]. *Media activistes*. De La Fondation Nationale Des Sciences Politiques)
- 李少南 (2015)。〈一國兩制下的社會與媒介變遷〉, 李少南 (編), 《香港傳媒新世紀 (第二版)》, 頁 3-23。香港: 香港中文大學。
- 李立峰、陳韜文 (2013)。〈初探香港「社運社會」—分析香港社會集體抗爭的形態和發展〉, 張少強、梁啟智、陳嘉銘 (編), 《香港。論述。傳媒》, 頁 243-262。香港: 牛津出版。
- 李立峯 (2015)。〈網絡另類媒體、政治傳播與社會動員〉, 李少南 (編), 《香港傳媒新世紀 (第二版)》, 頁 71-95。香港: 香港中文大學。
- 李筱峰 (1987)。《台灣民主運動四十年》。台北: 自立晚報。
- 李旺台 (1993)。《台灣反對勢力——一九七六——一九八六》。高雄: 五千年出版社。
- 李祖喬、黃宇軒 (2011)。〈香港過渡期文化結構及「80 後」作為文化解殖的方法〉, 黃培烽、許煜 (編) 《80 前後—超越社運、論述與世代的想像》, 頁 125-145。香港: 圓桌菁英。
- 林藹雲、葉蔭聰 (2011)。〈情感動員的新一頁〉, 葉蔭聰 (編), 《草根起義—從虛擬到真實》, 頁 57-93。香港: 上書局。
- 徐婉詩 (2007)。《影像政治: 網上獨立媒體 Rebuildhk 個案研究》。香港中文大學碩士論文。
- 梁旭明 (2012)。〈回歸後香港新聞自由的情況〉。上網日期: 2013 年 11 月 30 日, 取自: [http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4651&Itemid=117](http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=4651&Itemid=117)。
- 梁啟智 (2013)。〈高鐵爭議中的邊緣化和融合想像〉, 張少強、梁啟智、陳嘉銘 (編), 頁 189-203, 《香港。論述。傳媒》, 香港: 牛津大學出版社。
- 梁麗娟 (2013)。〈大眾傳媒與社會運動的前世今生〉, 張少強、梁啟智、陳嘉銘 (編), 《香港。論述。傳媒》, 頁 205-242。香港: 牛津大學出版社。
- 梁家權 (2015)。〈香港: 政治高壓, 百變叢生〉, 管中祥/公民行動影音紀錄資料庫 (編), 《光影游擊最前線—華人獨立媒體觀察》, 頁 156-183。台北: 紅桌文化。
- 許鐵兵等譯 (2015)。《媒介行動主義者》。北京: 社會科學文獻出版社。(原書 Cardon, D., & Granjon, F. [2010]. *Media activistes*. FR: De La Fondation Nationale Des Sciences Politiques)
- 陳韜文、李立峰 (2007)。〈回歸十年香港的傳媒和政治〉, 《傳媒春秋》, (7):3-5。
- 陳景祥 (2015)。〈九七後的言論空間〉, 李少南 (編), 《香港傳媒新世紀 (第二版)》, 頁 53-69。香港: 香港中文大學。
- 葉蔭聰 (2009)。〈新政治力量: 香港獨立媒體的發展〉, 《新聞學研究》, 99: 221-239。
- 葉蔭聰 (2014)。〈分道揚鑣, 讓運動走得更遠更好〉, 《香港獨立媒體網》。上網日期: 2016 年 5 月 30 日, 取自 <http://www.inmediahk.net/node/1029305a>。
- 葉蔭聰 (2015)。〈序二: 媒體就是社會與政治〉, 管中祥/公民行動影音紀錄資料庫 (編), 《光影游擊最前線—華人獨立媒體觀察》。台北: 紅桌文化。
- 鄒崇銘 (2011)。〈從機會結構看 80 前與 80 後的社會運動〉, 黃培烽、許煜 (編),

- 《80 前後—超越社運、論述與世代的想像》。香港：圓桌菁英。
- 管中祥、劉昌德 (2001)。〈戰後媒體反對運動〉。《台灣史料研究半年刊》，16: 22-54。
- 管中祥、張時健 (2005)。〈新自由主義下的台灣媒體改革運動〉，《台灣史料研究》，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：公民行動影音紀錄資料庫的社會實踐〉，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／公民行動影音紀錄資料庫 (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



## 「民營」的公共媒體服務 —馬來西亞「擔保責任有限公司」集資模式芻議\*

莊迪澎\*\*

### 本文引用格式

莊迪澎 (2017)。〈「民營」的公共媒體服務—馬來西亞「擔保責任有限公司」集資模式芻議〉，《傳播、文化與政治》，5:153-176。

---

投稿日期：2016 年 1 月 23 日；通過日期：2016 年 7 月 29 日。

\* 筆者曾於馬來西亞《燧火評論》網站發表數篇文章提出對獨立新聞網站變化的觀察和對創建「民營公共媒體」的想法，本文乃根據這些文章梳理而成。參見莊迪澎（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，本文相關法律事宜的討論，獲法律專業人士饒仁毅先生和饒兆穎小姐提供專業意見，筆者謹此致謝；惟陳述中若有謬誤，文責乃由筆者承擔。本文初稿曾於「2015 華文報刊、新媒介與跨域連接——華文報業兩百年國際研討會」（2015 年 12 月 19-20 日，吉隆坡）上宣讀。此外，筆者亦感謝《傳播、文化與政治》兩位匿名評審的指正與修訂建議，對補強本文助益匪淺。

\*\* 作者莊迪澎為世新大學傳播學博士學位候選人，e-mail: teckpeng.chang@gmail.com。

## 《摘要》

1998 年的「烈火莫熄」催化互聯網的普及性和催生網路新聞業，而 2008 年第 12 屆全國大選結果似乎又「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，標誌著網路新聞業進入熱絡的階段，恰好是馬來西亞網媒沿革第二個十年之伊始，卻也處於一種「盛景中的窘境」，相繼傳出網媒停擺或所有權易手的消息。這種「盛景中的窘境」，反映的是網路新聞業所面對的一個殘酷現實：尚未能如傳統媒體那樣找到一套成熟、有利可圖的業務模式。至此，有一個值得集思廣益的問題是，有無可能在政府介入市場運作和依賴點擊率換算廣告收益之外建設第三個選項，創建且維持一個「理想類型」（ideal type）的獨立新聞網站，既能體現資金多元化、透明化，以及所有權公共化，又可避免過度商品化和成為點擊率誘餌的俘虜，犧牲內容深度。本文旨在提出作者對此問題的初步想法，冀望經由集思廣益和後續的深入研擬，探索以「擔保責任有限公司」（Company Limited By Guarantee）的模式創建「民營」的公共網媒之可能性。

**關鍵詞：**公司法令、馬來西亞、集資、新聞網站、擔保責任有限公司



## 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%）增加至 150 萬人（6.8%；Minges & Gray, 2002）<sup>1</sup>，也先後催生了林林總總的匿名的、揭秘的、反政府／國陣／巫統的「先行者」網站（莊迪澎，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）亦感歎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－標誌著網路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。

在第二個十年裡，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，可另一邊廂卻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路行動主義（cyberactivism）的監視

---

<sup>1</sup> 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信箱，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。

和壓制日益嚴厲，但是這些年來造成網媒消亡的最直接致命傷，卻不是政府的打壓，而是經費困頓導致無以為繼。

這種「盛景中的窘境」，反映的是網路新聞業所面對的一個殘酷現實：尚未能如傳統媒體那樣找到一套成熟、有利可圖的業務模式，甚至有許多新聞網站—例如《獨立新聞在線》和 *The Nut Graph*—像是社會性項目更甚於商業項目，仰賴經費捐贈而不是廣告等業務所得來維持。然而，即便是企業投資、以商業模式經營的新聞網站，也不僅未能實現收支平衡，還慘虧甚至負債纍纍。至此，有一個值得集思廣益的問題是，吾人究竟有何模式可以建立且維持一個「理想類型」(ideal type) 的獨立新聞網站，而且能夠體現資金多元化、透明化，以及所有權公共化，同時避免過度商品化和成為點擊率誘餌的俘虜，犧牲內容深度。本文旨在提出筆者對此問題的初步想法，冀望經由集思廣益和後續的深入研擬，探索以「擔保責任有限公司」(Company Limited By Guarantee) 的模式創建「民營」的公共網媒之可能性。下一節將先檢視馬來西亞網路新聞業的經營狀況。

## 貳、網媒窘境與第三條道路

2008 年 3 月 8 日「政治大海嘯」所產生的政局變化，不僅產生了更多網媒浮現的局面，更重要的是出現一個值得進一步考察的重要變化：2008 年之前浮現的新聞網站多數是專為創辦原生新聞網站而成立的小規模資本公司，2008 年之後則已有資本相對雄厚的媒體企業和非媒體企業進場，包括地產商許志國創辦三語《每日蟻論》(*The Ant Daily*)、星報媒體集團前副主席李福隆 (Vincent Lee) 創辦英文《辣醬》(*Cilisos*)，以及早在 1994 年已創辦財經報紙 *The Edge* 的屋業發展商童貴旺先是在 2012 年創辦走專題報道路線的新聞網站 FZ.com，後於 2014 年收購新聞網站《馬來西亞局內人》。

這些規模較大的企業進場經營網媒，看似昭示了網路新聞業前景看俏，現實卻可能適得其反。在此一看似網路媒體盛景之景觀中，亦頻傳新聞網站油盡燈枯的消息，光是從 2011 年至 2015 年，至少有六家新聞或評論網站因資金耗盡而無以為繼，而且多數僅是曇花一現，最短的僅維持半年。2005 年

創刊、2011 年陷入財困的《獨立新聞在線》經過員工為期一年自救行動後，在 2012 年停刊，是這六家停刊網站中維持最長時間的一家（見表一）<sup>2</sup>。

表一：2011 年至 2015 年停刊的新聞網站

新聞網站	版本	創刊日期	停刊日期	維持時間
獨立新聞在線	中文、馬來文	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
風雲時報	中文	2009 年 4 月	2011 年 2 月 1 日	兩年
The Malaysian Mirror (透視大馬)	中文、英文	2009 年 6 月 24 日	2011 年 12 月 (日期不詳)	兩年
7 彩	中文	2012 年 9 月 30 日	2013 年 4 月 1 日	半年
The Ant Daily <sup>3</sup> (每日蟻論)	中文、馬來文	2013 年 12 月 26 日	2015 年 10 月 15 日	兩年

資料來源：作者整理。

財力相對雄厚的新聞網站，境況也不見樂觀。以三家主要英文網媒企業為例，僅《當今大馬》一枝獨秀，不但在 2013 年創下 36 萬 1130 令吉（約新台幣 274 萬元）的稅前盈利和 42 萬 3651 令吉（約新台幣 321 萬元）的累計盈利，同年 11 月 15 日宣佈推動「一人一磚」募款運動，目標是籌集 300

<sup>2</sup> 另有在 2012 年 10 月創刊、走專題報道路線的新聞網站《FZ.com》在 2014 年 7 月 1 日停刊，但原因是其業主 The Edge 媒體集團在同年 6 月兼併了《馬來西亞局內人》，為了避免資源浪擲，而不是因資金問題而停刊。

<sup>3</sup> 《每日蟻論》的業主許志國媒體私人有限公司在 2015 年 10 月脫售《每日蟻論》，新業主僅保留英文版，原有的中文版和馬來文版自 2015 年 10 月 15 日起停刊。

萬令吉（約新台幣 2273 萬元）來置產（〈攜手為新聞理想立基 一人一磚共築《當今》〉，2013 年 11 月 15 日）<sup>4</sup>，而且求仁得仁，在 2014 年 11 月 22 日以躊躇滿志的姿態遷入斥資 700 萬令吉（約新台幣 5304 萬元）、佔地一萬平方呎、樓高三層的新辦公大樓，歡慶創刊 15 週年。

創刊於 2008 年的《馬來西亞局內人》的訪客人數（unique visitors）雖僅次於《當今大馬》<sup>5</sup>，且有後來居上之勢，業績卻差強人意。其股權在 2014 年易手，應是資金無以為繼——原有業主 TMIDOTCOM 私人有限公司光是 2013 年和 2014 年的稅前虧損分別為 280 萬 780 令吉（約新台幣 2122 萬元）和 91 萬 8495 令吉（約新台幣 696 萬元），累積虧損高達 866 萬 1328 令吉（約新台幣 6564 萬元），另有債務達 956 萬 9335 令吉（約新台幣 7252 萬元）。最近的變化是，《馬來西亞局內人》在 2016 年 3 月 14 日上午宣佈停刊，而且在當晚午夜 12 時便關掉網站，讀者無法再訪問。據其新業主 The Edge 媒體集團的說法，它們自 2014 年收購《馬來西亞局內人》迄今二十個月裡，虧損了大約 1000 萬令吉（約新台幣 7578 萬元），而且未能找到買家，只好關掉（“The Edge Media group says failed to get buyers for TMI, lost RM10m”，2016, March 14）<sup>6</sup>。

---

<sup>4</sup> 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）。

<sup>5</sup> 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）。

<sup>6</sup> 《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

近年一度積極擴展媒體業務的地產商、世紀大學（SEGI University）集團董事經理許志國所控制的許志國媒體私人有限公司，也是慘淡經營，2013年的稅前虧損 992 萬 1195 令吉（約新台幣 7518 萬元）、累計虧損達 1084 萬 8411 令吉（約新台幣 8221 萬元）。它在 2013 年 12 月創辦的三語新聞網站《每日蟻論》（*The Ant Daily*）經於 2015 年 10 月脫售，旗下另一新聞網站《熱點在線》（*The Heat Online*）也在 2015 年 12 月 1 日宣佈易主<sup>7</sup>。表二是上述三家主要英文網媒企業之盈虧情況。

表二：三家主要英文網媒企業之盈虧情況（貨幣：令吉）\*

	當今大馬 (Mkini Dotcom SB)		馬來西亞局內人 (TMIDOTCOM SB)		許志國媒體 (HCK Media SB)	
	稅前盈虧	累計盈虧	稅前盈虧	累計盈虧	稅前盈虧	累計盈虧
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				

資料來源：作者整理自上述公司提交給馬來西亞公司委員會（Companies Commission of Malaysia）之報告。

\*根據 2016 年 10 月之匯率，令吉兌新台幣匯率為 1 令吉兌新台幣 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。

<sup>7</sup> 《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）。

前述營業情景說明馬來西亞網路新聞業「叫好不叫座」。互聯網在 1998 年因「烈火莫熄」而快速普及起來，可歸因於它發揮了三種重要作用：（一）突破主流媒體對安華／烈火莫熄的封鎖，成為公眾得知安華動向及言論的訊息來源；（二）揭秘，敘述政府高官貪污情況，甚至張貼機密文件；（三）動員群眾，傳達一場又一場的街頭大集會的詳情（莊迪澎，2008，頁 2）。由於馬來西亞的傳統媒體多年來備受政府經由嚴厲的媒體法規和所有權控制從嚴管制，新聞自由和輿論空間緊縮，而在網路新聞業起步首十年（1998-2008）裡相繼創刊的新聞網站發揮了三種重要作用：（一）在高度同質化的輿論市場中提出異議，還原官方消音的新聞；（二）揭露國家機關的媒體控制動作及削弱其效率；（三）訊息來源廣泛分散（莊迪澎，2011，頁 242），形成異軍突起的景象，尤其是《當今大馬》搶得先機，在傳統英文報章沉悶的官腔報道中迅速建立起品牌，迄今仍穩坐馬來西亞網路新聞業的老大哥地位。

雖然《當今大馬》是唯一實施付費訂閱制的新聞網站，但它畢竟是網路新聞業的一個例外。訂閱費固然是它最重要的收入，在 2008 年至 2012 年合計 2070 萬令吉的總收入裡，訂閱費佔了 40.6%（Finances, n.d.）<sup>8</sup>，但是其主要投資者和股東——（美國的）媒體發展貸款基金（Media Development Loan Fund）在 2001 年建議採行付費制以應付互聯網泡沫擠破造成的廣告消失危機時，這家網站的兩位主管亦曾擔憂讀者抗拒及管理付費制所產生的新成本（Carrington, 2015, p. 7）。他們的擔憂並非杞人憂天，在 2008 年大選之前，《當今大馬》的付費訂戶僅大約 6000 個，直至在野黨在此次大選大捷之後，方激增至接近 1 萬 2500 個，但訂戶人數後來又下跌，至 2013 年大選方又反彈，在 2014 年達到 1 萬 6039 個（Carrington, 2015, p.8）。

訂戶人數未必盡如人意，卻會犧牲網站的普及性，這是訂閱制的兩難。以創刊初期的《當今大馬》中文版為例，它在 2005 年創刊後一度和母體英文版《當今大馬》一樣採行訂閱制，但可能因反應未如預期卻又影響點擊率

---

<sup>8</sup> 《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，<sup>9</sup>不利競爭，後來取消訂閱制，直到 2011 年與《獨立新聞在線》推行聯合訂閱制，消除了競爭因素，恢復付費訂閱制至今。《獨立新聞在線》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，《獨立新聞在線》實施訂閱制的成果可說是與網民普遍上不願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規新聞網站，1999 年創刊時並無競爭對手，在 2001 年採行訂閱制時，民眾對替代性媒體和訊息的期待有如渴驥奔泉，願意掏錢支持；（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，否則已訂閱的讀者願意繼續訂閱，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》並非憑著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仍是《當今大馬》的三大股東之一（持股 29.17%）<sup>10</sup>，而它有能力推展「公民新聞」（Citizen Journalism Programme）等多項專案來擴大普及面，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），對照它已多達 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

---

<sup>9</sup> 根據 Alexa.com 的統計，《獨立新聞在線》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）。

<sup>10</sup> 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用帳號，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：第一大類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。第二大類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，或對傳媒硬體(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，第一大類是常見做法，但不無隱憂。第二大類目前僅能畫餅充饑，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「國家寬頻計劃」(National Broadband Plan, 2004年)、「國家數位化大藍圖」(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年公佈的《橙皮書》隻字不提傳播事業的改革，僅在「乾淨、自由與公正的選舉」此一條目中略提「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<sup>11</sup>，雖有提及「企業化馬來西亞電臺與電視臺(RTM)」，

---

<sup>11</sup> 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臺(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



並確保所有媒體企業如首要媒體集團廉正地奉行媒體自由，以進一步發展「廣電產業」，但所謂的「企業化」帶有要讓國營事業有能力與私營企業競爭之含義，同時也帶有將本求利、謀取獲利最大化之目標，與國陣政府在 1983 年推動廣電服務「私營化」和商業化乃異曲同工。對於推動其他公共傳媒的成長，毫無著墨（莊迪澎，2014 年 12 月 2 日）。

雖然雪蘭莪州政府在 2015 年設立的雪蘭莪資訊科技與電子商務理事會（SITEC）宣稱，未來將成立天使投資基金會，為媒體帶來一番新氣象（郭振業，2015 年 9 月 29 日），但申請條件、補助形式、金額、審批標準等細節尚未明朗，對於促進網媒創業有多大助益，以及有多大的政治因素介入審批決策，目前雖還言之過早，但以（原）民聯自 2008 年執政雪蘭莪州和檳州以來所展現的異議容忍程度研判，要免於政治因素的干擾，恐怕也非易事。

依賴廣告收益維持網媒存活，應是最為人們所認受的獲利途徑。然而，不論是網媒自主招攬、廣告商直接付費在網站上刊登的各種面積橫幅廣告（banner ad），或是已成網媒新寵的「每千次展示計費」（Cost Per Mille, CPM）、每次點擊計費（Cost Per Click, CPC）及每個到訪者計費（Cost Per Visitor, CPV）等網路廣告投放方式，廣告定價和收益都遠低於傳統媒體。以中文報紙《星洲日報》為例，其全國版整版彩色廣告要價 5 萬 5000 令吉（約新台幣 42 萬元）（〈廣告價格表 2015〉，無日期），只要一天有十大版全版廣告（實際上它每天不只十大版全版廣告），就有 55 萬令吉（約新台幣 420 萬元）的廣告收入，這還不包括其他較小面積的廣告；而且，為了容納更多廣告，報紙不時會增頁或抽掉某些次要內容改刊廣告。反觀《當今大馬》目前最貴的主頁橫幅廣告僅要價每天 4000 令吉（約新台幣 3 萬元），即便是 Site Takeover 全頁廣告也僅要價每天 1 萬 2000 令吉（約新台幣 9 萬元）<sup>12</sup>；而且，

---

的成熟方式經營媒體業（轉引自莊迪澎，2014 年 12 月 2 日）。

<sup>12</sup> 《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

為了避免廣告主刊登的廣告在頁面輪流出現的時間間隔太長，網站不得不限定橫幅廣告的數量。如此一來，報紙和新聞網站的廣告收入落差之大，顯而易見。至於網路廣告，以谷歌 AdSense 廣告為例，馬來西亞的「每次點擊計費」平均價格僅 0.04 美分（約 0.16 令吉；Phan, 2015, January 8），但即便網站有百萬訪客人數，會去點擊廣告的訪客恐怕也微不足道。

即便如此，廣告仍然是大多數網媒所認定的生存「王道」，尤其是以點擊率換算收益的網路廣告，因而極力推崇「點擊率測量」和「網站分析工具」（web analytical tool）之應用（例如：郭史光慶，2014 年 9 月 4 日；2015 年 1 月 5 日；2015 年 4 月 20 日）。然而，此一追求點擊率的趨勢對新聞網站編輯方針的影響可能比傳統媒體（主要是報紙）更加嚴重。「網站分析工具」的功能與電視收視率調查相似，就是告訴業者哪些新聞最多人讀、最多人看完、最多人轉發、最少人離開，然後根據這些數據來製作、呈現、部署、推廣新聞產品，以便最有效率地吸引網民點擊或流量，進而轉化成最大的廣告利益。於是，不僅是最能符合「用戶」偏好的新聞題材會得到重視，寫作方式和風格亦將迎合「用戶」的口味而調整（莊迪澎，2015 年 8 月 7 日）。所以，晚近幾年吾人可見簡短和膚淺的新聞內容大行其道，求量而不是求質，甚至越來越熱衷於刊登「內容農場」類的軟性內容（例如農曆新年必逛的商場、某地必吃美食，等等），以及仿效報紙的做法，把嚴肅場合的某些小細節寫成花絮當新聞（莊迪澎，2015 年 2 月 27 日），也就不奇怪了。

存活固然重要，但吾人若抱著新聞網站應勿忘初衷的期許，應當憂心的是，此一追求點擊率換算廣告收益之情景，會否導致本末倒置，網路新聞業者在追求盈利的時候淡忘初衷，「新聞」首先是用來賣錢的「商品」，然後才是（甚至根本就不是）為了啟迪民智或推動民主化等等（莊迪澎，2015 年 8 月 7 日），甚至導致網媒打壓新聞自由和限制訊息自由流通的反抗精神，以及讓異議得以聲張的理想主義的實踐，宣告衰亡（莊迪澎，2015 年 2 月 27 日）。

若有此擔憂，在仍是畫餅充饑甚至緣木求魚的政府介入市場運作和依賴

---

告收益還是來自報紙的廣告。

點擊率換算廣告收益之外，有無可能建設第三個選項，創建且維持一個「理想類型」的獨立新聞網站，既能體現資金多元化、透明化，以及所有權公共化，又可避免過度商品化和成為點擊率誘餌的俘虜，犧牲內容深度？下一節嘗試討論「擔保責任有限公司」模式，作為對此問題的初步回應。

## 參、「擔保責任有限公司」模式芻議

提出設立「擔保責任有限公司」經營獨立新聞網站的設想，乃源自「公共廣電服務」(Public Service Broadcasting)之概念。提起「公共廣電服務」，自1927年轉型為公共機構的英國廣播機構(BBC)迄今仍為全球圭臬；英國以外，瑞典、挪威、芬蘭、丹麥等歐洲國家，以及美國、日本、韓國、香港、台灣，乃至泰國，皆有公共廣電服務。在馬來西亞，馬來西亞電台與電視台(RTM)僅為國營廣電機構，談不上是「公共廣電服務」，要推動RTM公共化恐怕也是知易行難，雖說民間可以遊說乃至施壓，但決定權始終掌握在政府這一邊。然而，在網媒日益普及的當下，吾人也許可以不必執著於「公共廣電服務」，而是思考在「民間」實現廣電以外的「公共傳播服務」(Public Service Communication)或「公共媒體服務」(Public Service Media)之可能性。

類似例子，早有前例可循。1988年，韓國仍處於盧泰愚的專制統治下，主流新聞媒體的作風極為保守，超過200名新聞工作者因為敢言而被媒體裁撤(韓江雪，2014年3月9日)，當地知識分子和民主運動支持者期盼著一家較獨立和「說實話」傳媒的出現，展開了籌款運動，在三個多月內，捐款人數接近三萬人，募集了四百多萬美金，創辦了《韓民族日報》；在《韓民族日報》營運後一年，第二輪籌款運動展開，成功在四萬多位捐款者中募得逾一千萬美金(黃英琦，2014年7月29日)。

《韓民族日報》的創辦團隊向捐款者送出股份，共6萬5000人成為股東(黃英琦，2014年7月29日)，但規定每名股東持股不得超過1%，以確保所有權維持在分散狀態，此特點使它特別偏重調查報道，專門揭露政府的貪腐醜聞，又或對大財團的舉措嚴加批評，因而在高度集團化的報業市場中

脫穎而出，甚至躋身韓國三大日報的地位（韓江雪，2014 年 3 月 9 日）。

在台灣的其中兩個例子有將自身定位為「運動的媒體、媒體的運動」，作為社會運動報道與發聲平台的《苦勞網》，以及以影音形式記錄公民運動的《公民行動影音紀錄資料庫（公庫）》。

《苦勞網》(cooloud.org.tw) 發軔於 1997 年，最初是世新大學、政治大學等校的學生於世新大學社會發展研究所架設網站，收集台灣社會運動相關資料，直到 1998 年 9 月方正式定名為《苦勞網》(Brandon, 2014 年 12 月 22 日)。《苦勞網》的經費主要來自於小額捐款、網頁製作，以及學術單位、政府文化部門直接或間接的補助（管中祥，2009，頁 103）。《苦勞網》雖然規模小，但自 2007 年首獲得台灣卓越新聞獎之後，2012 年和 2013 年亦再獲獎 (Brandon, 2014 年 12 月 22 日)。

至於《公庫》(<http://www.civilmedia.tw>)，創建於 2007 年，最初屬於行政院國家科學委員會數位典藏國家型科技計畫二分項人文與社會發展子計畫之公開徵選計畫，是以公民行動作為紀錄的對象，攝製主流媒體忽略或扭曲的社會行動：透過攝製及訪談，讓公民闡述對社會過程的看法，並將影音資料存於資料庫中，供使用者查詢與理解社會事實（管中祥，2012，頁 105）。該計畫在 2012 年 10 月結束，《公庫》不再獲得國家經費補助之後，在 2014 年成立「台灣公民行動紀錄協會」，希望透過社會大眾的小額集資來維繫長久運作。《公庫》自 2007 年至 2015 年的八年裡，已累積超過 2000 餘則影音紀錄（〈我們是另類媒體：公庫！〉，無日期）。

馬來西亞也曾有「公共傳播／媒體服務」的實驗，2005 年創刊的中文《獨立新聞在線》(<http://www.merdekaonline.com>)、2008 年創刊的英文時事網站 *The Nut Graph* (<http://www.thenutgraph.com>)，以及 2014 年五月創刊的評論網站《燧火評論》(<http://www.pfirereview.com>)，可說是一種「準公共傳播／媒體服務」——它們獨立於政黨和財團、依賴資助、非營利目的、免費讓讀者近用、較不注重商業模式（莊迪澎，2014 年 7 月 9 日）。然而，在企業設置和管理方面，它們畢竟還是「私有」、由創建者全權管理和承擔盈虧的私人有限公司，而「擔保責任有限公司」的建議，正是一種讓此類「準公共」的新聞事業進一步公共化，成為「民間公共媒體」之設想。

(一) 何為及為何「擔保責任有限公司」？

馬來西亞《1965 年公司法令》(Companies Act 1965) 第四條款之釋義闡明，「擔保責任有限公司」(Company Limited By Guarantee) 是指按照此一原則成立之公司：公司會員 (member) 的責任僅限於他們個別在公司備忘錄裡所承諾貢獻給公司的金額，在公司清盤時，他們將承擔的責任與這些金額相等。該法令第 14 條款允許人們註冊成立「擔保責任有限公司」來推動會員意欲開展的事業和活動，即俗稱的「非營利」(non-profit) 公司。

「擔保責任有限公司」的會員人數無限制，初始資金為至少一百萬令吉 (約新台幣 758 萬元)。它有別於一般私人有限公司的其中一個特點，就是《公司法令》第 24 (1) 及 (2) 條款所規定，公司的盈餘和其他收入應用於其原來目的，禁止派發股息給會員。換言之，假使這家公司獲利，不論多寡，所有盈餘都只能為公司經營業務所用，會員不得瓜分。

本文所建議的「擔保責任有限公司」，是以公眾集資的方式成立，資金來源可包含若干主要捐贈者，外加廣大公眾的捐贈。但是，集資工作並非一次性，最理想的情況是有若干捐贈者定期注資 (如每月、每季、每年)，小額捐款方面則應定期擴大捐贈者陣容或爭取新的捐贈者取代已停止注資的捐贈者，確保資金不斷。「擔保責任有限公司」的設置，具有以下三個優點：

1. 資金來源多元化。雖然公司還是得維持若干較大筆金額的資金來源，以保障財務穩定，但眾多小額捐贈積沙成塔可成可觀的資金來源，形成資金來源多元化，降低個別捐贈者影響公司和編輯部營運的能力。資金來源多元化亦可消除讀者對新聞網站為政黨注資經營的疑慮。
2. 預防私人獲利。「擔保責任有限公司」和一般「私人有限公司」的其中一個重要差異是前者的盈餘和財產不能用作會員分紅，可以避免眾多捐贈者捐贈的資金落入少數會員的個人口袋。以「私人有限公司」設立公眾集資經營的新聞企業，假使未來有可觀盈餘或是置產且大幅增值之後，有股東因個人原因決定退股，或是他們的財產繼承人無意參與新聞事業而決定退股，並且要求按照股份比例支取公司資產，原來的公眾資

金便有成為私人獲利的風險。

3. 限制廣告左右編採決策。由於會員不可分紅，確立其「非營利」之定位，較能保障管理者不為牟利（例如廣告收益）而犧牲新聞專業。這不是說，擬議中的新聞網站非得拒絕廣告<sup>13</sup>。廣告收益也許仍是「民營公共媒體服務」必須經營的經費來源，以利長足成長，但是「非營利」的定位較能免於一般營利公司的股東期盼優渥收益的壓力，舒緩經營者取捨廣告時的兩難，在是否接納爭議性的廣告時有較大的自主性，避免廣告利益左右編採決策，以及避免因網路廣告收益的誘惑而以「內容農場」式內容爭取點擊率。

## （二）企業架構設置構想

設立「擔保責任有限公司」的初始資金是一百萬令吉（約新台幣 758 萬元），會員人數無限制，但為了方便討論，姑且假定有 20 位有志於籌辦這家公共新聞網站的會員。理論上，這 20 位會員每人必須挹注五萬令吉（約新台幣 38 萬元）作為初始資金，方足以設立「擔保責任有限公司」。假使每位會員都有能力和意願拿出五萬令吉，而後續所需的資金經由眾籌方式集資，當然是最理想的情況。假使大部份會員不具此財力，一個可考慮的方案就是這些會員以信託人的身份代表若干位捐贈人，例如每人代表 10 位有能力拿出 5000 令吉（約新台幣 3 萬 8000 元）的捐贈者，或是 20 位有能力拿出 2500 令吉（約新台幣 1 萬 9000 元）的捐贈者，餘此類推。<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> 「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）。

<sup>14</sup> 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

這僅是創建公司所需的第一筆資金，一百萬令吉可能僅足以應付一年的開支。草創時期的後續營運經費有兩大管道籌措：一是代表若干捐贈者的會員和董事部定期（比如每年）向目標明確的捐贈對象募款，二是借助日益普及的眾籌（crowdfunding）設施向認同和支持此公共新聞事業的民眾募款。要這麼做，就得確立一個集資機制，其職能包括：（一）假使原有的捐贈者當中有人退出，則物色新的捐贈者接替，確保經費來源不斷，以及（二）監督和審計公眾交付給這些信託人的經費有妥善處理。

「擔保責任有限公司」並非股權制，而是會員制，所有會員地位平等，並無單一或少數幾個會員持有高比例份額的狀況，可預防一般私人有限公司大股東壟斷業務決策權甚至干預新聞編採方針。重大決策如變更公司章程，應由會員大會定奪。董事部的職責主要是管理集資、投資和資源分配事務，避免涉入編採決策；董事部成員建議除了會員代表，亦應有不具會員身份的捐贈者、總編輯和公民代表。由於事關公眾捐贈經費和信託作業，應設有「審計委員會」監督股東和董事部的集資作業。

編輯部應享有最大的自主性，為了防止董事部動輒更換總編輯，以致影響編採自主性，建議設立「總編輯任命委員會」處理物色和遴選總編輯人選之事宜。編輯部雖應有最大的自主性，但作為理想類型的公共新聞網站，應主動面對公眾監督，這方面可設立「新聞倫理委員會」，討論閱聽人的申訴、自發性檢討編採工作上的疏失和錯誤，以及防範廣告利益影響內容，力求改善，打造優質媒體。「新聞倫理委員會」成員可包含編輯部代表、業務部代表、讀者代表及學界代表等。

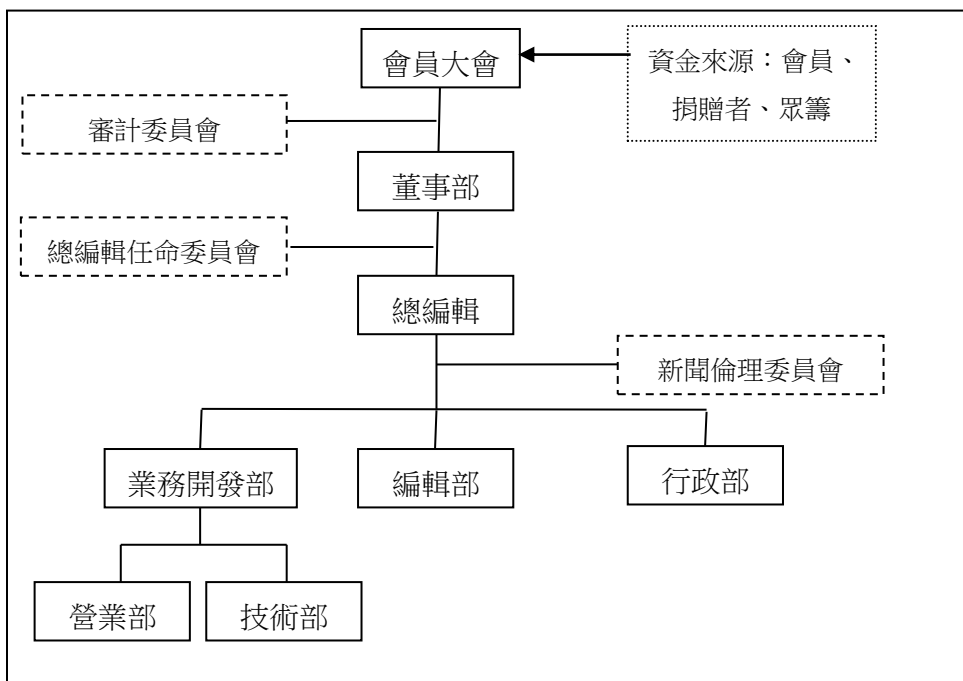
在管理編制方面，建議採取「總編輯掛帥」編制，即總編輯不只是編輯部主管，而是董事部以下整個公司的主管，除了編輯部，業務開發部和行政部等部門也是向總編輯負責。建議此編制的目的，是要避免重蹈傳統媒體企業之覆轍，即營業部因廣告、發行等業績收益可觀而在企業決策過程中掌握巨大影響力，左右編輯方針。然而，「總編輯掛帥」的編制並不是說總編輯

---

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。

兼顧業務開發部的業務規劃和日常作業，而是業務開發部仍有一位類似「營運長」(Chief Operation Officer) 的主管負責規劃、開發和經營新聞編採以外的營利業務，以及網站功能之革新等等，但有重大和具爭議性決策時應向總編輯報告及負責。圖一為擬議的公共新聞網站企業架構。

圖一：公共新聞網站企業架構



本文所提之建議，是出於打造「理想類型」獨立媒體，雖說「擔保責任有限公司」之構想於法有據，且不無玉成美事之客觀條件，但仍得面對馬來西亞的在地國情所可能造成之阻礙，包括（一）法律與行政限制，以及（二）長期募款的耐力，以及（三）缺乏業績誘因與成本增長困境。

#### （一）法律與行政限制

雖然《1965 年公司法令》允許設立「擔保責任有限公司」，但是「擔保



責任有限公司」能否用來經營新聞媒體業務，仍是灰色地帶。尤其是以馬來西亞政府威權治理、對獨立媒體不友善之政治環境而言，公司設立過程和設立之後，會面對哪些法律和行政障礙，恐怕無法精準預測。

根據《1965 年公司法令》第 24 (3) 條款訂立的執照條件亦有規定，未經（國內貿易、合作社與消費人事務部）部長事前批准，「擔保責任有限公司」和私人有限公司一樣不得向公眾征求捐贈或收取任何金錢。會員如何在合法情況下向捐贈者籌募經費，以及通過眾籌設施所得之金額，如何挹注到這家「擔保責任有限公司」，這方面的操作也是應該謹慎處理的問題。

除了公司註冊的法律問題，捐贈者和代表他們的會員，以及董事之間存在的信託關係等等，如何以法律合理規範，避免失信等糾紛，都是有待進一步研議之事宜。

## （二）長期募款的耐力

晚近幾年，台灣和香港均有眾籌成功的例子可考，包括台灣號稱第一個以眾籌模式經營的調查報導平台「weReport 調查報導公眾委製平台」（we-report.org），於 2011 年 12 月創建，至今（2015 年 12 月 10 日瀏覽）總贊助人數已達 1114 人次，資助 61 個深度或調查報導提案。在香港，英文網媒 *Hong Kong Free Press* 在 2015 年 5 月展開眾籌，成功募得 60 萬港元（約新台幣 241 萬元）開站，超出原定目標 15 萬港元（約新台幣 60 萬元）。同年 8 月 18 日，香港資深記者吳曉東宣佈提前完成 300 萬港元（約新台幣 1209 萬元）眾籌目標後宣布成立，最快今年 12 月開始運作民間通訊社 *FactWire*（周延，2015 年 8 月 20 日；何雪瑩，2015 年 8 月 11 日）。

前述例子似乎鼓舞人心，但是要長期籌募足以維持營運的經費，顯然不易。依靠公眾涓滴集資維持的《苦勞網》和《公庫》，均處於入不敷出的狀況。據《苦勞網》2015 年 2 月捐款徵信所述，其每月定期定額總數約為新台幣 17 萬元，然而工作站運作中的 6 位成員薪資及相關行政成本，約在 24 萬之間（宋小海、姜秀玲，2015 年 6 月 25 日），明顯入不敷出。《公庫》的財政情況也相似，其 2016 年 2 月份財務收支顯示，當月收入新台幣 13 萬 2996 元，支出 23 萬 504 元，不敷 9 萬 7508 元（〈紀錄是為了促進理解—2016 年

2 月捐款徵信〉，2016 年 3 月 16 日)。

馬來西亞尚未有通過眾籌方式創建的新聞網站，但是從《獨立新聞在線》和 *The Nut Graph* 之創建，以及後來陷入財困獲得民眾捐款支援的經驗來看，說明願意慷慨解囊支持獨立媒體者不乏其人。然而，一次性資助畢竟有別於長期贊助，假使吾人需要五年甚至十年的時間方能使一家公共新聞網站自力更生，或是始終無法自食其力而必須長期依賴眾籌來存活，能否維持長期募款的耐力，以及捐贈者能否源源不斷，仍是個考驗。若是中文媒體，馬來西亞華人社會每年至少捐助三億令吉（約新台幣 23 億元）承擔 60 所民辦華文獨立中學的開銷（馮運達，2010 年 1 月 24 日），以及捐助 1290 所華文小學和各種社團和文教活動，已是沉重的負擔，是否能說服各界長期支持公共網媒，委實有待考驗。

### （三）缺乏業績誘因與成本增長困境

以「擔保責任有限公司」的公司形式和公眾集資的資金模式經營理想類型的新聞網站，有可能出現一種缺乏業績誘因的情況，原因包括：1.非營利的觀念可能導致團隊裡的主管不像商業媒體的主管那樣背負收益業績的壓力；2.可以帶來收益的業務與新聞網站的理念相悖時，為了堅持理念而放棄可以帶來收益的業務，可能導致營業部門意興闌珊。

這種缺乏業績誘因的情況，將影響新聞網站未來能否自力更生；假使又未能確保充足的公眾集資源源不斷，將是雪上加霜。更何況，新聞網站的營運，每年所需的預算將隨著日常固定開支（例如員工的年功加俸、油電和交通成本，等等）高漲而提高。

成本逐年提高而收入未能相應提高，對新聞網站的維繫將產生惡行循環：首先它可能採取節流手段，因此不增加編採人員、不聘資深人員或不遞補職缺，不僅會造成內容在質和量兩方面的萎縮，亦將造成編採人員因沉重的工作量而倦勤出走。由於無法成長，甚至萎縮，與其他新聞媒體競爭的能力就大為減弱，最後走向衰亡。

本文乃對創建公共新聞網站提出一個可供各方研議的初步構想，要具體落實，除了端看各方有心人士有無擔當登高一呼號召集資之意願，還得集合

傳媒工作者以外的法律、企業管理、會計、資訊工藝等領域專業人士集思廣益，詳細研擬創建「擔保責任有限公司」的準備工作，妥善設計其架構和操作方式，確保此一模式能永續經營。

## 參考書目

- 〈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)，《光華日報》。取自  
<http://news.sina.com/int/kwongwah/105-103-102-102/2008-06-04/09022956409.html>
- Brandon (2014年12月22日)。〈獨立前行17年 苦勞網另類實踐〉，《共誌》。取自：<http://commagazine2011.blogspot.my/2014/12/17.html>
- 〈我們是另類媒體：公庫！〉(無日期)，《公民行動影音紀錄資料庫》。取自：  
<http://www.civilmedia.tw/about>
- 〈紀錄是為了促進理解—2016年2月捐款徵信〉(2016年3月16日)，《公民行動影音紀錄資料庫》。取自：<http://www.civilmedia.tw/archives/44327>
- 〈廣告價格表2015〉(無日期)，星洲媒體集團。
- 〈攜手為新聞理想立基 一人一磚共築《當今》〉(2013年11月15日)，《當今大馬》。取自 <https://www.malaysiakini.com/news/246701>
- 宋小海、姜秀玲(2015年6月25日)。〈苦勞勞權不斷炊 號召百人每月捐款700〉，《苦勞網》。取自：<http://www.cooloud.org.tw/node/82860>
- 何雪瑩(2015年8月11日)。〈要眾籌不要金主，讓新聞回到沒有干預的樣子〉，《端傳媒》。取自：  
<https://theinitium.com/article/20150811-hongkong-mediacrowdfunding/>
- 周延(2015年8月20日)。〈新聞眾籌 敢問路在何方〉，《亞洲財經》。取自：  
[http://www.asft.cc/business\\_coverage/20150820\\_zhouyan\\_xinwenzhongchouganwen\\_uzaihefang/](http://www.asft.cc/business_coverage/20150820_zhouyan_xinwenzhongchouganwen_uzaihefang/)
- 莊迪澎(2008)，《除了新聞自由，還有理念改造——馬來西亞新媒體空間的創造與實踐》，馬來西亞策略資訊研究中心主辦「媒體與社會變遷」研討會，2008年1月12日，吉隆坡 Quality 酒店。
- 莊迪澎(2009)。〈威權統治夾縫中的奇葩：馬來西亞獨立媒體運動方興未艾〉，《新聞學研究》，99: 169-200。
- 莊迪澎(2011)。〈互聯網驅動下的民主化與國家反撲：馬來西亞網路媒體經驗〉，《中華傳播學刊》，20: 229-269。
- 莊迪澎(2014年1月21日)。〈《熱點》停刊命運未卜新聞自由淪為首相特權〉，《公正報》，頁8-9。
- 莊迪澎(2014年7月9日)。〈創建「民營」的公共媒體〉，《燧火評論》。取自：

- <http://www.pfirereview.com/20140709>  
莊迪澎（2014年8月15日）。〈公共新聞「非營利有限公司」〉，《燧火評論》。  
取自：<http://www.pfirereview.com/20140815>
- 莊迪澎（2014年12月2日）。〈期許民聯研擬傳播政策〉，《燧火評論》。取自：  
<http://www.pfirereview.com/20141202a>
- 莊迪澎（2015年2月27日）。〈新聞網站向「內容農場」挺進！〉，《燧火評論》。  
取自：<http://www.pfirereview.com/20150227>
- 莊迪澎（2015年8月7日）。〈沒到壯年，就開始衰老了？〉，《燧火評論》。取  
自：<http://www.pfirereview.com/20150807b>
- 郭史光慶（2014年9月4日）。〈沒有新聞內容，只有新聞服務〉，《當今大馬》。  
取自：<http://www.malaysiakini.com/columns/273628>
- 郭史光慶（2015年1月5日）。〈新聞網媒與「點擊誘餌」大戰〉，《當今大馬》。  
取自：<http://www.malaysiakini.com/columns/285370>
- 郭史光慶（2015年4月20日）。〈網站分析：新聞室的新眼睛？〉，《當今大馬》。  
取自：<http://www.malaysiakini.com/columns/295799>
- 郭振業（2015年9月29日）。〈大馬須破舊立新 邁向電子商務時代〉，《東方日  
報》。取自：<http://www.orientaldaily.com.my/nation/gn204515331648>
- 黃英琦（2014年7月29日）。〈韓民族日報的啟發〉，《am730》。取自：  
<http://www.am730.com.hk/column-218991>
- 馮建三（2012）。《傳媒公共性與市場》。台北：遠流。
- 馮運達（2010年1月24日）。〈學生增加 擴建校舍 華社每年付獨中3億〉，《南  
洋商報》。取自：  
<http://www.nanyang.com/Newscenter/articledetail.asp?type=N&ID=120168&sID=7&cID=10>
- 管中祥（2012）。〈公民行動的聲與影——「公民行動影音紀錄資料庫」的足跡與價值〉，  
《人文與社會科學簡訊》，14(1): 103-108。
- 韓江雪（2014年3月9日）。〈《韓民族日報》——拉闊獨立民間媒體的想像〉，  
《明報》。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-renew>

ed-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* (依據 1965 年公司法令設立擔保責任有限公司之準則) . Retrieved from <https://www.ssm.com.my/sites/default/files/booklet/Garis%20Panduan%20SBMJ.pdf>

## **Creating Public Service Media via Crowd-Funding in Malaysia: 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

# 台灣電視新聞的「跟風」與「重覆」，2014-2015： 一個外部性探討

諸葛俊\*

## 本文引用格式

諸葛俊（2017）。〈台灣電視新聞的「跟風」與「重覆」，2014-2015：  
一個外部性探討〉。《傳播、文化與政治》，5:177-209。

---

投稿日期：2016 年 3 月 22 日；通過日期：2016 年 10 月 16 日。

\* 作者為資深媒體人，高雄中山大學公共事務管理研究所博士，現職新竹玄奘大學廣播與電視新聞學系助理教授兼大眾傳播系主任。研究旨趣：次文化研究、媒體與公共事務、傳播行為。E-mail：richerck67@hcu.edu.tw

## 《摘要》

現代的電視新聞環境之所以備受批評，在於新聞被視為商品，閱聽人成為顧客，消費的喜好程度反映在收視率，這種企業化經營模式使新聞逐漸喪失「公器」的監督功能。

新聞既已商品化，電視台提供新聞商品愈能大量生產、多樣化（diversity），才能降低成本，產生更大邊際效益。在台灣，號稱 24 小時提供資訊的有線電視新聞台提供的新聞卻多來自於報紙，抄襲報紙消息來源，產製與報紙相同的新聞成為電視新聞的基礎，如此又窄化新聞多樣化，提供重覆資訊以致矛盾叢生。

本研究從 2014 年 10 月 2 日至 11 月 18 日與 2015 年 3 月至 4 月期間的中午十二點午間新聞時段，監看台灣六家主流新聞台的新聞內容，新聞消息來自於報紙的比例第一波：TVBS 36.22%，三立 24.39%，民視 38.41%，中天 44.73%，東森 26.95%與年代的 26.32；第二波：TVBS30.79%，三立 20.02%，民視 31.20%，中天 30.21%，東森 18.90%與年代的 35.82%。「看報紙作新聞」成為新聞台產製新聞的工作模式，但對閱聽人而言，卻降低「知的權益」的基本權利，更產生資訊負外部性的社會效應，所謂「媒體的社會功能」成為口實，新聞商品已經「論斤計價」，悖離傳統新聞倫理，以整體社會資源的分配，新聞成本重覆配置的浪費，形成「媒體失靈」（media failure）現象。

**關鍵詞：**公共財、外部性、新聞抄襲、媒體失靈



## 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採運作，雖有獨立編制新聞部，卻嚴重依賴報紙、雜誌和網路新聞資訊，「跟」、「抄」、「追」其他媒體的新聞成為電視台記者每天必作功課，閱聽人接收新聞資訊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」、「電視抄網路」是新聞圈生態，也是眾所週知的「秘密」，以整體社會資源分配，形成新聞成本的重覆配置與浪費。

### 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，製作各類型節目，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，卻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採機制的主角（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）研究新聞產製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 的研究大致符合台灣電視新聞的競爭環境。當收視率是新聞管理最重要的準則時，新聞製播為了吸引閱聽人青睞，已有娛樂化、八卦化取向，顯見媒體組織的常規會影響記者採訪與產製新聞的考量因素，臧國仁（1999）引用 McManus（1994）的研究，媒體建構新聞產品化的機制，透過外在資訊取得素材成為新聞產品，已隱約揭示新聞引用、抄襲、重置意涵。

此一現象轉化成台灣的電視新聞編採管理，導入收視率的指標效應，在要求「簡單、快速、量多」的編採策略，引用其他媒體的新聞成為最直接的消息管道。只要 google 一下「電視新聞抄報紙」之類的關鍵字<sup>1</sup>，就能發現眾多「用『抄』不用『跑』的電視新聞」、「新聞不是用抄的」的批評，可見事實之一斑。

新聞環境改變的癥結在於將新聞視為「外顯性商品」(explicit commodity) 而不再僅以新聞「公器」(public instrument) 定位。因此，社會環境改變了新聞的系統結構，也牽動新聞價值調整，傳統的社會教化與監督功能已經不再是新聞的無上要義，閱聽人對新聞資訊的認知效果，轉換成顧客消費的身份，就不只是會刻意吸納有用資訊的一般理性公眾 (public)，其身份已經納入交易過程的重要元素。

商業化的新聞環境，還是有一般性資訊提供的需求，具備公共財特性，也不必全然都以使用者付費的觀點看待，因此會形成資訊的外部性效應 (externality effects)。公共財可以看成特殊的外部性 (Rosen, 1997/葉嘉楠譯, 2000, 頁 81) 也是這個道理，因為新聞並不一定對所有閱聽人都有幫助，對特定人而言，很可能產生負面影響，謾謗、揭發隱私或社會案件之類的二度傷害也層出不窮。

## 二、公共經濟學的觀察

大眾傳播影響個人意見、態度與行為，對個人的影響可能逐漸累積，進而轉化成制度的變遷，影響社會發展 (Bryant, 2002/石義彬譯, 2009, 頁 5)，

---

<sup>1</sup> 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資訊性的工具，媒體的組織結構也因為市場需求，新聞產製認知標準隨之調整，體現在制度的變革，回應市場現實與社會變遷。

McManus 體認新聞產製環境的商業化改變，卻也挑戰新聞是「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、品質與數量，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<sup>2</sup>，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，卻無法妥善運作，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<sup>3</sup>，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。

---

<sup>2</sup> 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」。

<sup>3</sup> 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、研究動機與問題意識

台灣的電視媒體的新聞操作，從獲取資訊轉化成新聞，經有線系統或無線電波傳輸，閱聽人收到的新聞，許多都是來自報紙、雜誌或網路資訊，至多只是文字與影音的表現方式不同而已，無論抄襲、引用或是重製，報紙與其他媒體成為電視獲取新聞資訊重要的消息來源。近年來的傳播研究，資訊傳播內容多樣化有愈單調的趨勢（Wakshlag & Adams, 1985），也就是一窩蜂的「跟風」現象，形成新聞多元化理論與事實的悖離。

新聞是資訊性的公共財，但因資訊市場的競爭，新聞投入市場的商品化過程，各電視媒體彼此更是「廝殺」白熱化，從晨間、上午的新聞讀報時間，到中午十二點鐘的整點新聞，多數新聞資訊與當日的報紙新聞大同小異，差別只是各電視台選取的觀點和排序不同而已，收看中午十二點前的電視整點新聞，除了即時的突發事件，等於就是當天報紙翻版，長期下來建構出閱聽人「電視抄報紙」的印象。只是到底有多少電視新聞是來自於報紙與資訊重覆效應，值得進一步探討。

媒體組織為能符合成本控制，藉由報紙取得資訊，再增加畫面鋪陳，依舊可以適用於不同類型的閱聽人，但產出相同新聞內容，單一化的產品缺少競爭，為求內部穩定生產，可以忍受成本膨脹的操作過程，但可能隨時增加重覆的成本，在最穩定狀態下產品缺乏競爭性，因為改變與競爭的不穩定性，必然增加生產的內部成本（Charles, 1988）。媒體寧願增加重覆與抄襲報紙新聞的可控制成本，降低改革風險，也不願變革新聞採訪的工作流程和風險，但一元化的「跟風」卻增加社會外部成本負擔，相對產生社會負外部性效應。

每天的電視新聞等於重覆做同樣一件「抄」的事情，重覆編列新聞預算，也就是新聞的重覆成本<sup>4</sup>，形成社會資源的浪費。就外部性影響，新聞重覆反應出單一觀點價值觀，缺乏多元意見的輿論監督，更容易形成社會「從眾效

---

<sup>4</sup> 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。

應」(band-wagon)的資訊盲從外部性，民粹式的輿論引導，形成「媒體失靈 (media failure)」，更無助於民主社會的多元發展。

## 貳、文獻探討

新聞資訊具有公共財特性，民眾享用並不需要額外付費。但新聞的商品化，電視台生產新聞產品已蘊含定價策略<sup>5</sup>，反映在新聞產製的成本考量，以較低成本賺取較高利潤，於是產生公共與私有的經營矛盾和外部性效應。

### 一、新聞公共性與公共利益 (public interest)

當前的新聞已非純粹公共財，也因為有定價思維的策略運用，新聞呈現過度市場導向而忽視公共性。

台灣的電視新聞，早期受到黨政軍介入，解嚴後卻又快速的進入市場化的商品交易機制，缺乏真正的新聞自由與專業 (林照真，2009，頁 204)。為免新聞流於公與私之辯，Dahlgren (1995) 將電視媒體分成：「電視產業」(television industry)、「視聽文本」(sets of audio-visual texts) 與「社會文化經驗」(social cultural experience) 等三個面向界定公與私的傳播特質，相互作用產生動力，從中找出電視媒體的公共性 (方念萱，2002)。Dahlgren 界定的媒體資訊雖沒有專指新聞，以媒體的產出效果，確實可以視為新聞傳播的多元影響力。

公共特性一直都是新聞傳播的重要價值。公共思想的淵源起自於希臘哲人 Plato 與 Aristotle，Plato 認為追逐個人利益會敗壞社會風氣，Aristotle 提出經濟活動會扭曲社會關係，只有透過政治才能重建社會倫理 (劉蕙苓，2005)，都是強調公共性的眾人之事，並且傳達過度追求個人利益，會損及

---

<sup>5</sup> 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。

公共利益的價值。電視台抄襲報紙新聞，缺乏追求多元資訊的動機，固然降低資訊風險的不穩定成本，卻也忽略新聞公共性的社會價值。

當今社會，公共利益可以當成建立公民社會的核心價值，也就是大多數公民贊同的政策（Stone, 2002／顧建光譯，2009，頁 23）。此一定義蘊涵社會發展中的認同精神，以新聞資訊建構的多元社會，創造出以公民為核心的觀點，其中也包含多元、創新、實質、獨立（Croteau & Hoynes, 2006, pp.156-157）。電視媒體具有影音傳播優勢，能產生較深遠影響，在新聞的獨立性不受非專業干擾情況下，具有導引社會正向發展的能量，顯然公共利益是創造一個多元社會的最大公約數。

## 二、新聞的商品化

新聞的商品化討論，傳播學者 McManus（1994）認為，將新聞定位成商品，閱聽人的身份會轉化成顧客、消費者，這是資本主義市場化導向的後果。傳統的新聞定義已經無法詮釋當前的新聞性質，媒體促進民生消費的積極功能（程宗明，2002），這個邏輯建構出電視台的營運策略地圖，電視台生產新聞商品，業務部門配合商品推出專案行銷，此時的廣告主就是有權力的消費者，電視台為了提高利潤，對外以收視率維持與廣告主關係，對內擰節預算成為必要手段。

新聞環境產生質變，「新聞價值、成本考量、宣傳的吸引力與公共服務等因素，都扮演一定的角色，但最終看來，創造最大觀眾群還是最主要目標」（Moritz, 1989；引自林照真，2009，頁 131）。閱聽人變成顧客，也就是新聞的判準在於創造容易引起興趣題材，抓住閱聽人喜好，閱聽人轉化成顧客、消費者過程，新聞必須具有行銷效果，市場因素的「投其所好」成為新聞專業的重要考量。

其實新聞商品化並非近年來的發展趨勢，早在八〇年代美國的電視台已經接受廣告主貼補新聞製作成本，導致電視新聞必須積極回應消費者需求（Meyer, 1987），也就是為「投『消費者』所好」開了先河。將新聞商品化從內部與外部兩個面向觀察，內部性的表現反映在新聞產製成本，外部性則

從市場價格轉化成市場價值，反映在消費者喜好和適用性，閱聽人對新聞的認知產生質變，也改變媒體內部的新聞產製思維。

內部的電視新聞產製成本大致可以從三方面著手（吳江文，2007）：

- （一） 組織成本：電視台給付記者薪資，還有經常性出差、租車，硬體的器材、設備，以致於智慧財產的使用權（音樂、外電、軟體）等經費。
- （二） 個人成本：新聞採訪必須付出的個人消費成本，例如：餐費、住宿，與採訪對象的公關費用。
- （三） 機會成本：媒體企業用於新聞投資而損失的收益或獲利不足，如果投資到其他產業（部門），相對的可以得到較豐厚的利潤。

甚至還有「新聞線人」的費用給付<sup>6</sup>，核算新聞產製內部成本其實無法精準計算每則新聞的單價，但其意義在於向傳統新聞揭示「新聞成本」的觀念，使得新聞主管與記者在規畫新聞採訪必須植入成本概念，不作「沒有價值」的新聞，甚至置入性行銷（product placement）制約了新聞產製方向。

新聞強調製作成本也就是宣告電視新聞「必須被定價」！除了產製成本，在業務部門推銷的廣告專案中，新聞有固定牌價，依收視率不同而有所調整，如此直接將新聞價值推入「待價而沽」的市場訂價。

傳播媒體直接功能轉變成製造商品，透過交換產生「剩餘價值」(surplus value)，使新聞具有外部效應，媒體商品透過廣告行銷，為媒體集團增加剩餘價值（Garnham, 1990）。此一趨勢意味著媒體在社會變遷的大結構下，新聞雖不必過度執著於商品的成本核算，卻已經明確定位新聞的商品價值（張

---

<sup>6</sup> 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。

時健，2005），新聞資訊必須以閱聽人與社會價值而定，進而形成外部性影響。

其實新聞之所以有商品性與公共性的對立爭論，在於資訊外部性影響，會凝聚成時代的精神表現，馮建三（2007，頁 369）研究經濟學者 Coase 的媒體論述提到：「既然是時代精神，應該也就反映當年的情境中，不同力量的理性思辯與角力成果，差別在於勝出的力量各自有別。」較具公共利益觀點的國家，諸如英國、挪威的中央化媒體；反之，美國的廣電媒體則在 1930 年代後淪為市場導向的私人產業，新聞必然的商品化，閱聽人與消費者只是互為表裡而已。

台灣的電視企業師法美國媒體集團經營模式，規模雖無法相提並論，新聞商品化的成本核算卻是異曲同工之妙。開發新聞議題的能量配合媒體組織經營策略，必然窄化成引述其他媒體的消息來源，抄襲報紙或其他不同媒體工具成為電視台的管理常態，閱聽人被制約成習慣收看資訊重覆的新聞，也習慣電視台提供相類似的資訊產品，電視台為增加新聞「剩餘價值」，將閱聽人製造成新聞產製供應鏈中的商品（劉昌德、羅世宏，2005），成為收視調查被計數的工具。

### 三、新聞的外部屬性

公共財必須具有社會共同使用特性，但其經濟行為的外部性和資訊不對等的社會問題，使得新聞的性質擺盪在私人商品與公共財貨之間。

新聞資訊的內涵在於內在個人之認知判斷，影響力彰顯在態度行為的社會外部性，轉換過程取決於判斷的權重，無法真正反映在貨幣或市場交易。也就是新聞的價值在於產生的外部性，對個人或群體產生外部影響，以致於產生社會成本，並且與個人、群體、社會三者各有立場，經常相互關聯和偏離，可能個人得到利益，卻妨害群體利益（苟世祥、陶楠、吳筱卿，2006），新聞的正、負外部性，端視新聞產生效益強度和利害關係者（stakeholder）的利害關係。



新聞資訊具有非競爭性（non-rivalry）、非排他性（non-excludability）特徵，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資訊的取得，所以新聞具有公共財特性<sup>7</sup>。但新聞卻會因更多人使用而產生資訊外部性的剩餘價值，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準，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），對照媒體的新聞資訊傳播，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）。

電視新聞抄襲報紙資訊，產製雷同的新聞，就是媒體操縱新聞的「那一隻黑手」，既然掌握社會多元資訊，卻以報紙傳媒為主要消息來源，無力分配新聞的公共資源，淪為商業化資訊供應者，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資訊，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、有用資訊的傳播。

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，尋求個人最適化資訊需求，但隨選到任何電視台卻看到相同的

---

<sup>7</sup> 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。

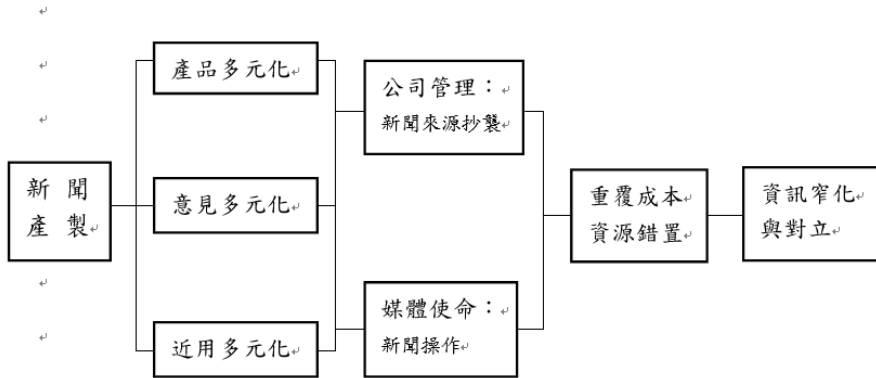
新聞，甚至已經獲取的報紙資訊，電視台抄襲新聞的外部性，低估了多元資訊的社會需求性，更不利於公民素養的培力（empowerment）。

新聞的負外部性造成「媒體失靈」（media failure）；換個角度，新聞抄襲或產製相同新聞，內部效益在於節省管理成本，預算內部性也可能扭曲媒體產品的外部社會功能（Charles, 1988），市場競爭因素致使產出無效率，影響閱聽人接收資訊的品質，電視台的新聞抄襲行為是一種取得相互均衡的資訊壟斷，妨礙資訊自由流動的公共特性（Nowar, 2003, p.3；引自馮建三，2005）。

### 參、研究方法與設計

媒體產品不同於實物的產品，品質上也具備多元特性，並能轉化成經濟效益。本研究引用 Entman 和 Wildman 的媒介多元化界定（Entman & Wildman, 1992, pp.7-9）概念，「產品多元化」（product diversity）、「意見多元化」（idea diversity）、「近用多元化」（access diversity）三項指標，在於公司管理與媒體使命的相互落實意涵，呈現商品成本、公共利益與媒體傳播關連性。因市場導向的媒體經營策略，雖有多元化的社會責任，新聞抄襲而重覆工作的便利和降低成本的公司管理因素，致使新聞資源錯置的研究邏輯，進一步驗證閱聽人無法接收多元資訊，窄化資訊來源，容易形成社會「非正即負」的資訊對立氛圍（圖一）。

圖一：研究推理與流程



電視新聞資訊來源抄襲或重製報紙新聞，只是將資訊轉以他種媒體工具形式產出而已。新聞抄襲有多種層次，資訊來源抄襲，資訊與內容抄襲，甚至還有非專家意見的隨機採訪也相同的抄襲，都不算電視台記者的原創性新聞採訪<sup>8</sup>。當報紙新聞的資訊被當成獲取消息來源管道，內容不註明出處又大量摘取這些媒體新聞，就是來源抄襲性重覆新聞。

抄襲或重製報紙相同的資訊，產製雷同性過高的新聞，對閱聽人而言，依然是窄化資訊來源的起始者，同樣浪擲新聞資源，讓社會共同承擔負外部性成本。本研究以外部影響導向，除了排除「引用」，將「抄襲」、「重製」與「雷同」等重覆產製類似新聞的現象概稱為「抄襲」，以公共經濟學觀點檢視電視新聞因重覆報紙資訊引起的負外部性問題<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> 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。

<sup>9</sup> 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、新聞側錄監看

電視新聞抄襲是基於經驗感知，必須超越只是推測或直覺認定，證據是超越經驗法則的不二法門（Bauer, 2000／羅世宏等譯，2008：429），確定的證據才能有後續的論證。在台灣，有線電視的高覆蓋率，接線至少達到 64.60% 的普及率（施俊吉，2012），有線新聞台 24 小時輪轉式新聞播放，較具有常態性和整體影響力。本研究選定 TVBS、三立、民視、中天、東森、年代等六家電視台為主，由於有線電視新聞台作業慣性，上午有特定的「讀報時間」新聞播出，不具觀察基礎；中午 12 點時間是新聞台第一波新聞重點時段和截稿時間，研究操作上，直接以側錄 12 點整點新聞，較能看出每天新聞抄襲情形。

電視新聞的呈現也有其週期性和特殊性，例如：暑假期間較多娛樂、旅遊、美食新聞；節慶時期有如春節、年俗、元宵則有較多的年節氣氛應景新聞；再如選舉、颱風等特殊事件，必須增加政治分析、氣象和災情報導，所以選擇觀測時間應儘量避開非常態特殊時段。

## 二、報紙文本判讀

在監看資料蒐集與判讀，電視新聞主播唸稿一次接續新聞播出計算為一則新聞的單位，如此循環，從 1200 整點新聞片頭開始至新聞收播，一個鐘頭新聞的起始和結束，作為側錄和監看材料，再對照當日報紙作文本的判讀。監看欄目編製分成三階段，類目包括：新聞標題、內容簡述、引述消息來源、新聞屬性，此為每日監看表；再依每日的監看紀錄累計轉化成每週的監看總表，其內容包含：自製則數、抄襲則數，自製比例、抄襲比例，新聞

---

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。

屬性與消息來源（「中時」、「聯合」、「自由」、「蘋果」），最後統合欄目轉換成統計總表。

本研究以報紙媒體作為電視新聞抄襲的檢驗對象，並不涉及其他媒體，操作步驟先側錄監看六家有線電視新聞台的新聞結果，再對照當時每日「中時」、「聯合」、「自由」、「蘋果」等四家台灣的主要報紙新聞作比較，以瞭解新聞抄襲與重覆的情形。

也因為區域的不同，發生在地方的新聞事件也會有所不同。台灣的報紙有地方分版的編輯策略，即使重要的地方新聞也會提版成為全國性新聞<sup>10</sup>。為求新聞抄襲量測的一致性，本研究僅以全台各地都可共通閱覽的全國版新聞為主，並不處理地方新聞的來源與抄襲情形。

## 肆、結果分析與研究發現

為求研究的穩定性信度（stability reliability），確實在不同時間下使用同樣的測量方法得到相同結果的可信度（Neuman, 1997／朱柔若譯，2002：264）。本研究選擇從2014年10月至11月中旬，約45天的電視新聞側錄，和2015年3月至4月約60天的兩期間中午12點的新聞時段，監看電視新聞抄襲與重覆情況，進一步分析其社會意義。

### 一、TVBS 新聞台

2014年10月2日至11月18日除了10月17日側錄機器不穩定無法完整側錄，放棄當日的監看，期間共側錄與監看47天。

TVBS新聞台的1200整點新聞共發出1,411則新聞，平均一天的12整點發出30.02則新聞，其中消息來源來自於報紙的新聞有511則，比例36.22%，而由自家電視台記者跑出來900則新聞，佔總比例63.78%，也就

---

<sup>10</sup> 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 新聞台 1200 整點新聞時段有超過三成六抄襲自於四大報紙新聞(表一)。

而在 511 則抄襲報紙新聞中，最多來自於蘋果日報新聞 290 次<sup>11</sup>，比例超過五成六 (56.75%)，其次自由時報 227 次 (44.42%)，中國時報 216 次 (42.27%) 與聯合報 190 次 (37.18%) 新聞，分居第三、第四位。此一現象顯示，蘋果日報的通俗化編採風格<sup>12</sup>，除了面對報紙讀者，也是 TVBS 新聞台產製新聞轉化成影音特性的資訊傳播，以抄襲新聞獲取通俗性資訊傳播的收視率，而閱聽人從報紙、電視取得相同資訊，形成資訊重覆收取的現象。

表一：TVBS 新聞台新聞抄襲第一波監看表 (2014/10/02-11/18)

TVBS 新聞台									
實際側錄與監看 47 天									
日期	自製則數	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
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
<b>總計</b>	<b>900</b>	<b>63.78%</b>	<b>511</b>	<b>36.22%</b>	<b>1,411</b>	<b>290</b>	<b>216</b>	<b>190</b>	<b>227</b>

\*10/17 因系統設定故障，側錄情況不完整，無法監看新聞抄襲情形，總側錄天數少一日。

<sup>11</sup> 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。

<sup>12</sup> 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<sup>13</sup>，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<sup>14</sup>，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採作風，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	自製 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

<sup>13</sup> 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。

<sup>14</sup> 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 年從 10 月 2 日至 11 月 18 日共 48 天，三立新聞台中午整點新聞總計製播 1,398 則新聞，平均一天 1200 時段約播出 29.12 則新聞，其中抄襲自報紙的新聞共 341 則，佔所有新聞總量 24.39%，記者自己佈建與發想跑出來的新聞或由採訪對象提供的消息，共製播 1,057 則新聞，超過七成五(75.61%) 比例(表三)。

表三：三立新聞台新聞抄襲第一波監看表(2014/10/02-1118)

三立新聞台									
實際側錄與監看 48 天									
日期	自製則數	比例(%)	抄襲報紙與雜誌則數	比例(%)	總則數	抄襲來源			
						蘋果日報	中國時報	聯合報	自由時報
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
<b>總計</b>	<b>1,057</b>	<b>75.61%</b>	<b>341</b>	<b>24.39%</b>	<b>1,398</b>	<b>206</b>	<b>132</b>	<b>116</b>	<b>155</b>

抄襲自於報紙，其中又以蘋果日報的 206 次(60.41%)新聞居首位，其通俗性仍然是三立新聞台通俗新聞「跟風」的首選，其次自由時報 155 次(45.45%)，中國時報 132 次(38.71%)、聯合報 116 次(34.02%)，分居第三、第四，可以看出，蘋果日報和自由時報是三立新聞台中午 1200 至 1300 時段新聞抄襲的重點對象。

2015 年 3 月 1 日至 4 月 30 日進行第二波側錄，總共側錄 61 天。監看期間三立新聞台 1200 整點新聞共發出 1,738 則新聞，平均一天 1200 時段發出 28.49 則新聞。而抄襲於報紙新聞共有 348 則，佔 20.02%；屬於自家記者採訪產製的新聞共 1,390 則，佔了 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	自製 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

從第二波新聞監看，三立新聞台來自於報紙的抄襲新聞比重仍以蘋果日報的 218 次（62.64%）新聞佔第一位<sup>15</sup>，自由時報 154 次（44.25%）居第二位，中國時報 125 次（35.92%）新聞、聯合報 88 次（25.29%）新聞分別居第三與第四位。可以看出，蘋果日報和自由時報是三立新聞台重要的新聞消息來源管道。

### 三、民視新聞台

第一波側錄於 2014 年 10 月 2 日至 11 月 18 日進行，除了 10 月 8 日與 16 日因側錄機器故障無法進行側錄外，共計側錄與監看 46 天。

期間民視新聞台 1200 整點新聞共發出 1091 則新聞，這個時段平均每天容納 23.72 則新聞，其中有 419 則新聞抄襲自於報紙新聞，佔了 38.41%，由記者主動發想跑出來的新聞 672 則，佔了 61.59%（表 4-5）。

從抄襲資訊的來源和內容瞭解，民視新聞最常抄襲蘋果日報新聞，其中以 259 次（61.81%）佔首位，自由時報新聞 245 次（58.47%）居次，而抄襲中國時報新聞 201 次（47.97%）、聯合報新聞 191 次（45.58%），分別居三、

<sup>15</sup>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，蘋果日報和自由時報新聞依然是民視新聞台最重要的抄襲對象，其原因有待進一步探。

表五：民視新聞台新聞抄襲第一波監看表（2014/10/02-11/18）

民視新聞台									
實際側錄與監看 46 天									
日期	自製 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
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
<b>總計</b>	<b>672</b>	<b>61.59%</b>	<b>419</b>	<b>38.41%</b>	<b>1,091</b>	<b>259</b>	<b>201</b>	<b>191</b>	<b>245</b>

\*10/8 因側錄機器故障，故無法作監看記錄。

\*\*10/16 因側錄機器故障，故無法作監看記錄。

第二波監看從 2015 年 3 月 1 日至 4 月 30 日，總監看 59 天<sup>16</sup>，民視新聞台的 1200 整點新聞共發出 1,350 則新聞，平均一天的 12 整點發出 22.88 則新聞，其中消息來源來自於報紙的新聞有 432 則，比例 31.21%，而自家電視台記者跑出來 918 則新聞，佔總比例 68.79%，也就是民視新聞台 1200 整點新聞時段有超過三成一抄襲自於四大報紙新聞（表六）。

<sup>16</sup> 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									
實際側錄與監看 59 天									
日期	自製 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	918	68.79%	432	31.21%	1350	264	199	174	258

同樣檢視抄襲的比例，432 則抄襲報紙新聞中，最多來自於蘋果日報新聞 264 次<sup>17</sup>，比例超過六成一（61.11%），其次自由時報 258 次（59.72%），中國時報 199 次（46.06%）與聯合報 174 次（40.28%）新聞，分居第三、第四位。此一現象顯示，報紙新聞的取捨，民視新聞依然是以蘋果日報的新聞為抄襲的最愛，與第一波相較，「蘋果化」的趨勢依然不變。

#### 四、中天新聞台

2014 年 10 月 2 日至 11 月 18 日進行第一波側錄，除了 11 月 13 至 14 日兩天，因側錄機器故障無法進行側錄外，共計側錄與監看 46 天。

中天新聞台中午 1200 整點新聞共發出 1,223 則新聞，平均一天的這個時段發 26.59 則新聞，其中有 547 則新聞的抄襲自於報紙，佔了 44.73%，記者開發出來的新聞有 676 則，佔總發稿數的 55.27%。換言之，中天新聞台中午 1200 時段有將近四成五的新聞都是抄自於報紙（表七）。

<sup>17</sup> 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：中天新聞台新聞抄襲第一波監看表（2014/10/02-11/18）

中天新聞台									
實際側錄與監看 46 天									
日期	自製 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
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*
<b>總計</b>	<b>676</b>	<b>55.27%</b>	<b>547</b>	<b>44.73%</b>	<b>1,223</b>	<b>317</b>	<b>237</b>	<b>214</b>	<b>298</b>

\*11/13-14 因側錄機器故障，故無法作監看記錄。

第一波監看中天新聞最常抄襲那一份報紙？其中以蘋果日報 317 次（57.95%）最多，其次是自由時報的 298 次（54.48%）緊追在後，抄襲中國時報 237 次（43.33%）新聞和聯合報的 214 次（39.12%）新聞分居第三、四名。較為吊詭的是中天電視台與中國時報同屬「旺中集團」的新聞媒體，資訊相互流通率也未見特別突出，與各電視台同樣在新聞抄襲的工作框架之中，可以算是媒體系統內自我生產後的參照結構因素。

2015 年 3 月 1 日至 4 月 30 日進行第二波側錄，總共側錄 59 天<sup>18</sup>。這段期間監看，中天新聞台 1200 整點新聞共發出 1,617 則新聞，平均一天 1200 時段發出 27.41 則新聞。而抄襲於報紙新聞共有 525 則，佔 30.21%；屬於自家記者採訪產製的新聞共 1,120 則，佔了 69.79%（表八）。

<sup>18</sup> 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	自製 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%）新聞佔第一位<sup>19</sup>，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，佔 26.95%；屬於自家記者採訪產製的新聞共 900 則，佔了 73.05%（表九）。

<sup>19</sup> 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：東森新聞台新聞抄襲監看表（2014/10/02-11/18）

東森新聞台									
實際側錄與監看 42 天									
日期	自製 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
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****
<b>總計</b>	<b>900</b>	<b>73.05%</b>	<b>332</b>	<b>26.95%</b>	<b>1,232</b>	<b>209</b>	<b>102</b>	<b>108</b>	<b>149</b>

\*10 月 8 日與 10 月 10 日兩天因側錄機械故障沒有訊號無法側錄監看。

\*\*10 月 20 日因側錄機械故障沒有訊號無法側錄監看。

\*\*\*10 月 21 日與 10 月 29 日兩天因側錄機械故障沒有訊號，故無法側錄監看。

\*\*\*\*11 月 15 日因側錄機械故障沒有訊號，故無法側錄監看。

東森新聞台從抄襲報紙新聞的比重又以蘋果日報的 209 次（62.95%）新聞佔第一位，自由時報 149 次（44.88%）居第二位，聯合報 108 次（32.53%）新聞、中國時報 102 次（30.72%）新聞分別居第三與第四位；這樣的結果可以看出，蘋果日報和自由時報依然是東森新聞台重要的新聞抄襲管道；與其他各新聞台比較，東森新聞台抄襲聯合報的比例（32.53%）微微的比中國時報（30.72%）要高出一些，這是與其他各新聞台稍有不同之處。

第二波從 2015 年 3 月 1 日至 4 月 30 日的側錄中，總共完整側錄 61 天。這段期間監看，東森新聞台 1200 整點新聞共發出 1,862 則新聞，平均一天 1200 時段發出 24.75 則新聞。而抄襲於報紙新聞共有 352 則，佔 18.90%；屬於自家記者採訪產製的新聞共 1,510 則，佔了 81.10%（表十）。

表十：東森新聞台新聞抄襲第二波監看表（2015/03/01-04/30）

東森新聞台									
實際側錄與監看 61 天									
日期	自製 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	1,510	81.10%	352	18.90%	1,862	205	118	77	135

第二波新聞監看中，東森新聞台從抄襲報紙新聞的比重仍以蘋果日報的 205 次（58.24%）新聞佔第一位<sup>20</sup>，自由時報 135 次（38.35%）居第二位，中國時報 118 次（33.52%）新聞、聯合報 77 次（21.88%）新聞分別居第三與第四位；雖然經過四個月時間，依然可以看出蘋果日報和自由時報依然是東森新聞台重要的新聞消息來源的抄襲管道，而其抄襲數量的統計是「蘋果」、「自由」、「中時」、「聯合」，與第一波的順序「聯合」多於「中時」稍有不同，但仍合於各新聞台系統內自我參照的結構規律。

## 六、年代新聞台

2014 年 10 月 2 日至 11 月 18 日共側錄 44 天，年代新聞台 1200 整點新聞時段共發出 1,383 則新聞，平均一天 1200 時段發出 31.43 則新聞。而抄襲於報紙新聞共有 364 則，佔 26.32%；屬於自家記者採訪產製的新聞共 1,019 則，佔了 73.68%（表十一）。

<sup>20</sup> 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：年代新聞台新聞抄襲監看表（2014/10/02-11/18）

年代新聞台									
實際側錄與監看 44 天									
日期	自製 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
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
<b>總計</b>	<b>1,019</b>	<b>73.68%</b>	<b>364</b>	<b>26.32%</b>	<b>1,383</b>	<b>233</b>	<b>131</b>	<b>118</b>	<b>176</b>

\*因系統設定問題，10/2-3 兩天沒有側錄，無法監看新聞抄襲情形，總側錄天數少兩日。

\*\*10/13、10/17 兩天因為系統設定不穩定，沒有全程側錄，無法監看新聞抄襲情形，總側錄少兩天。

年代新聞台抄襲的報紙新聞中以蘋果日報 233 次（64.01%）最多，其次是自由時報的 176 次（48.35%）居次，再其次中國時報 131 次（35.99%）、聯合報 118 次（32.42%）分居第三與第四。蘋果日報與自由時報依然是年代新聞台抄襲報紙新聞的「最愛」，這樣的抄襲慣性與其他各新聞台如出一轍。



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	自製 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<sup>21</sup>。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，佔 35.82%；屬於自家記者採訪產製的新聞共 1,215 則，佔了 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%）新聞佔第一位<sup>22</sup>，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製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」<sup>23</sup>（free-rider）弊病，窄化新聞採訪管道，資

<sup>21</sup> 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。

<sup>22</sup> 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。

<sup>23</sup> 「搭便車效應」是經濟社會學家 Mancur Olson 於 1965 年在著作 *The Logic of*

訊來源不夠多元，重覆與抄襲造成新聞的公共資源浪費情況。即如電視台的經營準則，新聞來源抄襲報紙新聞，降低管理成本，具有正面的管理效益，但對閱聽人和社會發展而言，產生負外部性卻無須負擔成本，更增強電視台以此模式生產新聞產品誘因，依此建立起電視台獲取新聞結構運作的系統。

表十三：有線新聞台 1200 時段抄襲報紙新聞的抄襲率比較表

新聞台	TVBS	三立	民視	中天	東森	年代
第一波抄襲率	36.22%	24.39%	38.41%	44.73%	26.95%	26.32%
第二波抄襲率	30.79%	20.02%	31.21%	30.21%	18.90%	35.82%

電視台內部的慣性工作流程，卻漠視公共利益的負外部性，也壓抑了閱聽人獲取多元資訊管道，長期下來閱聽人反而成為新聞媒體慣養的商品，在其建構的新聞商品環境中擔任被動的消費者，壓縮閱聽人取得多樣化資訊的權利，雖是增加了眾多新聞頻道，卻沒有因此增加資訊取得的多元性。

新聞的特性在於非排他性，但因為抄襲而產製雷同的新聞，相對的排斥其他可作為新聞題材的議題，反而一窩蜂追求相同消息來源的新聞，窄化社會多層次發展面向，缺少多元判斷的選擇環境，容易陷入議題設定（agenda setting）的資訊框架，操弄成對立的社會集體意識。

新聞應具備公共性和多元性才能創造大眾的公共利益，平面與電視各有不同的媒體工具特性，新聞自由與多元化原本就是民主社會的核心價值，但電視抄襲報紙新聞的重覆成本，窄化閱聽人收取資訊管道，也因為新聞的商

---

*Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* 中提出，其意在說明不付成本，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」的資訊誘導下，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%

尤其在網路時代，電視新聞來源網路化<sup>24</sup>，獲取消息的管道除了報紙、雜誌，還增加了網路資訊內容，更增加新聞查證的困難。以公共經濟學角度，新聞重覆成本並非是市場活動，卻創造負外部性，以收視率掛帥的市場機制，滿足被訓練成商品的閱聽人視覺享受，阻礙電視新聞回歸公共利益的初衷。

<sup>24</sup> 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路化，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。

值得注意的，經過兩波段側錄監看，各新聞台除了年代新聞台的抄襲報紙比例增加外，其他都呈現下滑趨勢，電視新聞抄襲報紙消息來源已經是結構化自我參照的媒體行為，抄襲比例大幅下降，其合理推斷可以相信新聞台獲取資訊的管道轉移到網路或其他影音工具，Facebook、Youtube 等社群網站和影音平台已經大量切入一般人生活，甚至公共場所的監視器和私人擁有的行車記錄器，從生活需求到新聞資訊的滿足，電視媒體仰賴報紙媒體的比例也會持續降低，在資訊匯流市場，紙本媒體整體的社會影響力下降徵兆，更加驗證「此消彼長」的態勢。

本研究檢驗電視新聞長久下來依賴報紙新聞的工作習慣，新聞產製市場的結構化機制，相對也驗證新聞商品化已是不可避免的趨勢，新聞抄襲雖是媒體管理的「可以做不能說」的經營策略，但產生負外部性的社會問題已經不是一般性的呼籲媒體自律可以解決，電視新聞自律機制更不應以「媒體的社會功能」作為道德性口號規避其外部性問題，「正視問題」、回歸「資訊供應」的常態，反而有利新聞環境之正常發展。

## 參考書目

- 方念萱（2002）。〈與誰相共？台灣公共媒體公共性的紮根法研究〉。「台灣傳播社群與社會整合的關係研討會」，台北：政治大學。
- 朱柔若譯（2002）。《社會研究方法：質化與量化取向》。台北：揚智圖書。（原書 Neuman, W.L.[1997]. *Social research methods: Qualitative and quantitative Approaches*. MA: Allyn & Bacon.）
- 石義彬等譯（2009）。《媒介效果---理論與研究前沿》。北京：華夏出版。（原書 Bryant, J.[2002]. *Media effects: Advance in theory and research*. NJ: L. Erlbaum Associates.）
- 吳江文（2007）。〈新聞信息成本的產生及其控制〉，《傳播產業》，3: 55-56。
- 林思平（2008）。《通俗新聞：文化研究的觀點》。台北：五南圖書。
- 林照真（2009）。《收視率新聞學：台灣電視新聞商品化》。台北：聯經。
- 林照真（2011）。〈收視率的宰制：台灣媒體代理商與電視頻道業者權力競逐之研究〉，《新聞學研究》，107: 89-132。
- 苟世祥、陶楠、吳筱卿（2006）。〈新聞產品外部性經濟經濟特徵探析〉，《當代傳

- 播》，2: 49-51。
- 施俊吉(2012)。〈有線電視市場結構與經營區調整策略〉，《人文及社會科學集刊》，42(2): 165-191。
- 郭錯(2008)。〈新聞產品的經濟學特性〉，《遼寧科技大學學報》，31(2): 184-186。
- 張時健(2005)。〈台灣節目製作商品化歷程分析：一個批判傳播政治經濟學的考察〉，《中華傳播學刊》，7: 137-181。
- 張耀仁(2002)。〈市場導向新聞學之研究---以台灣三家無線電視台晚間娛樂新聞為例〉，《廣播與電視》，18: 59-90。
- 程宗明(2002)。〈電視政策對制度型塑的回顧與前瞻〉，《台灣電視四十年回顧與前瞻研討會論文集》，頁 303-350。台北：政治大學。
- 馮建三譯(2008)。《傳媒、市場與民主》。台北：巨流。(原書 Baker, C. E. [2002]. *Media, markets, and democracy*. New York, NY: Cambridge University Press.)
- 馮建三(2007)。〈科斯的傳媒論述：與激進的反政府對話〉，《台灣社會研究季刊》。68: 361-392。
- 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力〉，鄭南榕基金會(編)，《自由十講》，頁 151-182。台北：玉山社。
- 葉嘉楠譯(2000)。《財政學》。台北：台灣西書。(原書 Rosen, H. S.[1997]. *Public finance*. NJ: Princeton University.)
- 劉幼剛(1997)。《有線電視經營管理與頻道規劃策略》。台北：正中書局。
- 劉昌德、羅世宏(2005)。〈電視置入性行銷之規範：政治經濟學觀點的初步考察〉。《中華傳播學刊》，8: 41-62。
- 劉蕙苓(2005)。〈新聞「置入性行銷」的危機：一個探索媒體「公共利益」的觀點〉。《中華傳播學刊》，8: 179-207。
- 臧國仁(1999)。《新聞媒體與消息來源：媒介框架與真實建構之論述》。台北：三民書局。
- 羅世宏、蔡欣怡、薛丹琦譯(2008)。《質性資料分析——文本、影像與聲音》。台北：五南。(原書 Bauer, M. W., & Gaskell, G.[2000]. *Qualitative researching with text, image and sound*. London, UK: Sage)
- 顧建光譯(2009)。《政策悖論：政治決策中的藝術》。北京：中國人民大學。(原書 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



## 英國工黨的「柯賓現象」： 有人要「造反」 主流媒體在抓狂

蔡蕙如、林玉鵬\*

### 本文引用格式

蔡蕙如、林玉鵬（2017）。〈英國工黨的「柯賓現象」：有人要「造反」 主流媒體在抓狂〉，《傳播、文化與政治》，5:211-226。

---

投稿日期：2017 年 1 月 1 日；通過日期：2017 年 3 月 20 日。

\* 作者蔡蕙如為英國羅浮堡大學社會學系博士生，e-mail: H.Tsai@lboro.ac.uk; 林玉鵬為英國諾丁漢大學電影與電視研究博士生，e-mail: yupeng.lin1011@gmail.com。

## 壹、柯賓現象

傑若米·柯賓 (Jeremy Corbyn) 原本是英國工黨後座國會議員，並無藉藉之名。2015 年 5 月，保守黨出人意表，不但勝選，而且從先前因為僅得 302 席次而必須聯合執政，增加到了囊括過半的 330 席次而足以單獨掌權，致使工黨必須改選黨魁。到了 7、8 月，早先並無勝選模樣的柯賓，已經幾乎篤定就要領導工黨，輿情對柯賓的草根激進路線無法認同的驚人程度，反映在創刊已經 170 多年、馬克思當年指為「金融資產階級代言人」的《經濟學人》幾乎是史無前例，從 8 月中旬起至他在 9 月 12 日當選黨魁之前，連續四週予以五篇報導、抨擊或冷嘲熱諷。<sup>1</sup>《衛報》(The Guardian) 則以「柯賓大地震」相稱 (Wintour & Watt, 2016)。

事隔一年，到了 2016 年 9 月 24 日，柯賓再以 61.8% 的得票率，「順利」連任。「親近布萊爾 (Tony Blair)，自稱代表工黨絕大多數聲音」的候選人史密斯 (Owen Smith) 落敗 (Elgot, 2016)。這一年間，先是 6 月下旬英國脫歐公投，柯賓遭黨內指控留歐不力；其後，數位影子內閣掛冠離去，除了顯示工黨是有派系與路線之爭，這也正好是主流媒體醜化柯賓的「賣點」之一。西摩 (Seymour, 2016) 更認為，黨內要員離開影子內閣所製造的混亂局面，其實是工黨反柯賓派的策略，他們藉此聯合主流媒體大肆報導，迅速散布柯賓不適任的謠言，試圖利用錯誤資訊逼退柯賓辭職，或退出選舉、不再連任。

然而，儘管媒體不斷攻擊、各種風波不斷，但另有調查研究調查提供了另一種實情，顯示工黨內部有更多人跟柯賓的合作經驗，和諧愉快 (Gilbert, 2016)。柯賓 2015 年當選黨魁後的一整年，他的媒體曝光率遠遠超過他 1979 年從政以來 30 多年的總次數 (Burtenshaw, 2016)。加入工黨之前，柯賓已是積極的工運分子，曾經在全國裁縫與服裝工會 (National Union of Tailors and Garment Workers)、公務員工會 (the National Union of Public Employees,

---

<sup>1</sup> 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) 和電機工程聯合工會工作；在 NUPE 期間，柯賓曾經擔任放棄世襲爵位、人稱忠貞左派的班·東尼 (Tony Benn) 之國會助理 (Prince, 2016)。柯賓在 1983 年代表工黨，當選國會議員後，從未棄守立場，三十多年來，違反黨鞭投下 617 次的反對票，這個違反黨中央路線的頻率，隨著工黨 1992 至 2010 年間的向右轉，日益突出，如〈表一〉所示 (Waugh, 2016)。他和麥克唐奈 (John McDonnell) 都是工黨的批判派，投票從不盲從，若主流違反工黨當有的作為，他們總是另有決定與行動。當年為布萊爾背書，贊成英國加入美國對伊拉克作戰的同僚，相比於柯賓的始終反對，顯得騎牆搖擺，今昔對比，格外諷刺 (Bennett, 2016)。反戰、反樽節，也反對英國全民健保服務的「改革」方向之外，柯賓另有積極主張，包括要將早為有識之士詬病許久的英國鐵路私有化，重新恢復公營體制，同時也主張水電等事業應該恢復公共服務的宗旨。外交方面，柯賓也長期支持巴勒斯坦團結運動，支持核子裁武運動，這些主張雖然激進，但在當下體制苦無出路之下，確實贏得不少人心，但這也是他長年來並非工黨核心的原因，也是主流媒體不約而同，不肯如實報導與評論柯賓現象的重要因素。

表一：柯賓任職國會議員反黨鞭次數與排名，1983-2015

期間	反黨鞭次數	反黨鞭國會議員排名
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

資料整理自 Waugh (2016)。

## 貳、英國主流媒體抹黑柯賓

柯賓自 2015 年出任工黨黨魁以來，英國的學術工作者與媒體改革社團，至少已經完成三份調查報告，指出主流媒體對柯賓的抹黑。

第一份報告由「媒體改革聯盟」(Media Reform Coalition, MRC) 2015 年 11 月完成，題名是〈柯賓的第一周：報紙的負面議題設定〉，它以柯賓上任第一周(2015 年 9 月 13 至 19 日)的八家全國性報紙為對象，分析它們的相關報導。結果是，八家報紙總計 494 則(包括新聞與評論)，其中 60% 是負面立場、27% 中立、僅有 13% 正面立場。MRC 認為，報紙固然有黨派立場，畢竟這是民主社會的常態。然而，由於英國的報紙所有權過度集中，致使不同立場的報紙對政治的介入，呈現觀點高度偏倚的表現，不利於不同陣營的觀點公平較量。確實如此，梅鐸(Rupert Murdoch)的「新聞集團」(News Corp)，以及「每日郵報與普遍信託」(The Daily Mail & General Trust)和「三一鏡報」(Trinity Mirror)三大媒體集團佔據英國全國報業市場 70%，前兩個集團一般歸為支持保守黨，第三個傾向工黨，但不一定是柯賓派，而更可能是工黨的中間派。Crines (2015) 研究也指出，柯賓上任第一周的混亂，主要是因為大多數媒體惡意抨擊他，以及柯賓長期以來缺乏與主流媒體互動關係有關。

第二份研究調查由倫敦政經學院(LES)媒體與傳播系在 2016 年 7 月發表，題名是〈從看門狗到惡狗：柯賓在英國報紙上的新聞再現〉(Cammaerts, DeCillia, Magalhães, & Jimenez-Martinez 2016)。它同樣蒐集八份全國性報紙，針對報紙內容分類、不同類型的負面攻擊報導的方式，進行 2 個月的分析(2015 年 9 月 1 日至 11 月 1 日)。該報告並特別以「英媒如何削弱柯賓作為政治領導者的合法性」這個概念，另作分析。結果並不讓人意外，英國報紙透過各種再現、詆毀、嘲弄、抹黑的方式，幾乎就是以系統性的姿態，宣稱柯賓根本不適合工黨黨魁。雖然英國主流媒體在歷史上總是對左派理念與其政黨不友善，但是根據 LSE 的報告指出，從柯賓初次當選工黨黨魁以來，媒體針對柯賓報導的手段已經是明目張膽的扭曲行為，也超越了「看門狗」的職責(Cammaerts, 2016)。

「看門狗」的歸類是指該則文字雖然批判柯賓，但符合當有的新聞或評論表現；批判柯賓的另一種情況是「惡狗」，其文字顯現為敵意的攻擊。以

上兩種批判柯賓的情況之外，相關內容還可以分作兩樣：支持柯賓，以及比較中立。出現「惡狗」表現的文字較多，是媒體指控柯賓不適合擔任政黨領導者的主要攻擊武器，它利用各種鄙視、嘲弄、汙蔑、人身攻擊來呈現柯賓，包括故意錯誤再現柯賓言行，或者攻擊柯賓但沒有柯賓本人的回應。右翼報紙如《太陽報》（*The Sun*）、《每日快報》（*Daily Express*）、和《每日電訊報》（*The Daily Telegraph*）有更多的惡意攻擊言論。正面言論在左派報紙與中間立場的報紙較多，但不顯著。《衛報》（*The Guardian*）、《獨立報》（*The Independent*）、《每日鏡報》（*Daily Mirror*）的惡意攻擊言論較少，明顯與右派報紙不同。

高達 56% 的報導完全沒有引述柯賓的說法，《衛報》和《獨立報》僅約 40% 讓柯賓出場，顯示它們以評論文章為主。《鏡報》、《郵報》、《快報》將柯賓說法列為消息來源之一的做法都超過平均值，分別是 87%、66% 和 89%。批判柯賓的引述來源包括保守黨員，尤其是右派報紙如《郵報》（33%）和《快報》（29%），左派小報《鏡報》也有 39%。反之，工會代表極少成為消息來源，雖然英國歷史上相關的公共辯論原本就極少引用工會。大多數的報紙採用工黨內部反柯賓的立場，藉此呈現「柯賓適不適任工黨領袖」，支持柯賓立場的工黨成員較少得到引述，特別是在《獨立報》、《電訊報》、和《快報》，以及左派小報《鏡報》。

若是排除評論、讀者來函與社論，單看新聞報導，結果更是不均衡。純新聞報導極少採用支持柯賓、柯賓本人、柯賓團隊、工會等消息來源；反對柯賓者、反對柯賓的工黨黨員、保守黨等消息來員則被大量使用。但耐人尋味的是，右派的《郵報》和《快報》以「挺柯賓」和「反柯賓」的來源作為新聞報導之用的比例最均衡，分別達 43% 與 49%；儘管總體來說，右派報紙仍然比較依賴「反柯賓」的消息來源，而令人意外的是中間偏左的《衛報》也有 20% 欠缺平衡報導。

在這些新聞，超過 20% 的報導缺乏柯賓說法。74% 雖然引用柯賓說法，但卻刻意扭曲原意。右派報紙以去脈絡化的方式呈現柯賓意見，特別是《標準晚報》、《每日電訊報》、和《快報》，右派報紙扭曲柯賓，使他完全沒有回應空間。足以說明這種惡質扭曲的例子，就在 2015 年第一次世界大戰 100

周年的紀念儀式。當時右派媒體的抨擊是：「柯賓說紀念一戰是沒意義的」（《快報》），或是「柯賓質疑紀念儀式」（《每日電訊報》），以及「柯賓譴責花這麼多公帑在他們身上」（《郵報》）。但是根據《獨立報》引述柯賓的原話表示，柯賓其實是說：「我不知道是否明年政府還要花大筆經費紀念戰爭，為什麼我們要紀念戰爭，而不是緬懷那些因為戰爭被屠殺的百萬名年輕的生命。」這個例子再次顯示，英國主流報業嚴重損害媒體的民主功能，竟可對主要反對黨領袖的觀點與論述，遂行大規模的系統扭曲，藉此建構柯賓不是合格政治領導人的形象。

再看「嘲弄與人身攻擊」的新聞。右翼比左翼報紙多出 90% 的文章用於試圖嘲弄、訕笑這位工黨黨魁。例如，它們將柯賓描繪成各種愚笨形象：例如，略微修改文藝復興時期的小丑 (court jester)，稱呼柯賓是 Court Jezster (圖一)。或以姓名諧音，用豆豆先生 (Mr. Bean) 形象稱呼他為 Mr. Corbean (圖二)。前者形象是講笑話雜耍表演維生，會戴一種奇怪的鮮豔的帽子。後者則是電視節目角色，以搞笑耍蠢的行為著稱。其它包括嘲笑他的服裝、外表，或渲染他的第一段婚姻關係。

圖一：《太陽報》頭版微修小丑 (court jester)，稱呼柯賓是 Court Jezster。



資料來源：英國《太陽報》2015 年 9 月 15 日頭版

圖二：《太陽報》以六、七跨版，以諧音嘲笑柯賓是「科豆先生」。



資料來源：英國《太陽報》2015年9月30日第六、七版

最後一種挫損柯賓，使其望之不似政治領導人的手法，也是最具傷害性的方式，就是將柯賓與他的改革想法，描繪成「瘋子」、塑造成「恐怖份子之友」，或是「危險邪惡的人」等。長年以來，柯賓的政治理念向來就是擴大公共服務、重視社會福利、支持鐵路國有化、性別平權、減免高等教育學費、反帝國主義、反皇室制度、反樽節、反對全民健保私有化、反對戰爭等。支持這些價值的柯賓在主流媒體筆下，根本就是「精神失常」、「激進主義者」、「愚蠢的馬克思主義者」、「瘋狂的左派」、「列寧主義者」、「托派」等（圖三）。

圖三：諷刺雜誌《私家偵探》(Private Eye)說柯賓是「瘋狂左派掌握大權」。



資料來源：英國《私家偵探》週刊第 1398 期封面

2015 年工黨黨魁選舉之前，有 42% 的文章認為，柯賓本質上是「共產主義者」。另外一種常見的媒體指控是「柯賓不愛國」、「柯賓憎恨英國」，這類指控特別出現在右派報紙。例如，27% 的《郵報》報導都是用這種「不愛國」的框架報導。甚至有些報導直接將柯賓描繪為「IRA 的支持者」、「和恐怖組織有關連」等，將柯賓標誌成恐怖份子，進一步推論「柯賓是英國的敵人」、「柯賓是危險份子」。這類情緒性攻擊的負面框架報導是；「共產主義份子」框架的報導占全部報導的 22%，在選前有 18% 的報導強調「柯賓不愛國」；至少有 5% 的報導使用了「柯賓與恐怖主義團體有關連」；大約有 35% 的報導指稱「柯賓是個危險份子」。像是《周日快報》(Sunday Express) 頭版也曾用「工黨慢走不送」(Bye Bye Labour) 來嘲弄若柯賓當選工黨黨魁，工黨未來將完全沒有勝算重奪執政權等。



圖四：《周日快報》頭版說，「柯賓擔任黨魁日，工黨執政無望時。」



資料來源：英國《週日快報》2015年9月13日頭版

第三份報告《他該走？該留？工黨危機在電視與網路新聞報導》的作者是MRC和倫敦大學伯貝克（Birkbeck）學院（Schlosberg, 2016）。它分析的是，英國脫歐後，第一波工黨影子內閣辭職（6月27日）到伊拉克戰爭調查公佈（7月6日），為期十天的電視與網路新聞報導分析，總計465篇文章和報告，來自於8個網路新聞網站，40則BBC和ITV的新聞報導。<sup>2</sup>研究小組認為，這樣更能有效地檢視「主流媒體」的表現，結果依舊相同：新聞報導還是不平衡，無論是網路或電視新聞，依賴「批判柯賓」的消息來源是「支

<sup>2</sup> 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。

持柯賓」的兩倍。四家報紙都反對柯賓領導工黨，包括偏向工黨立場的《衛報》和《鏡報》，都有社論呼籲柯賓下台。這份研究還發現，僅經營網路平台而沒有紙本的媒體，如《獨立報》、《國際財經時報》（*International Business Times*, IB Times）和《赫芬頓郵報》（*Huffington Post*）的報導比較平衡，IB Times 是唯一報導較多柯賓支持者和相關議題的媒體。公共廣電機構 BBC 的晚間新聞時段擁有較高的收視率，但並沒有更高比例的平衡報導，甚至將柯賓及其支持者，描繪成具有敵意、不妥協而立場極端。這已經是招搖的偏差，完全違反 BBC 依法所應該尊奉的公正、平衡與不偏倚，何況是對最大反對黨黨魁！這種報導偏差並非無法避免，只要記者如實報導辯論雙方的觀點，但情況是「挺柯賓派」在鏡頭下如同是工黨叛徒在向媒體發言，柯賓則在這段期間不停針對工黨危機發表聲明與回應。當然，不止是 BBC，這份調查顯示，英國主流媒體在呈現工黨內部爭議時，顯然是以系統手法，將支持柯賓的意見邊緣化並予以詆毀（Mills, 2016）。2016 年 9 月底工黨黨魁的選舉，柯賓仍然高票當選連任，是真實的選民意見，再次壓倒傳媒偏倚立場的一個例子。

主流傳媒當中最惹爭議的是 BBC，畢竟它佔有英國電視新聞收視率市場約三分之二。第三份報告因此特別凸顯 BBC，指它報導這次工黨領袖選舉的方式失格。BBC 除了新聞消息來源與議題導向的偏頗，記者另有比較「特定」的語言和想像，可以說都在削弱柯賓和其支持者論述的正當性。支持者原本只是處於被動位置，回應反柯賓的攻擊和指控，但在 BBC 的報導下，變成「柯賓和其支持者堅定地拒絕退縮，賭上工黨的未來也在所不惜」。又如，新聞的旁白是「他（柯賓）的軍隊和柯賓一樣，敵視大部份國會議員，柯賓將在這場內戰不計任何代價，取得勝利」、「（柯賓的勝利）將會使這些（反柯賓）的議員惡夢成真」。再如，BBC 說柯賓及其團隊「充滿敵意」而「固執不知變通」，並傾向以負面字眼形容他們「支持極左派」、「鐵桿支持者」。BBC 還常用負面與失敗的用語形容柯賓，比如「進退兩難」、「笑柄」和「沒有權威」等。

另外，BBC 記者馬森（Chris Mason）引用不具名的消息來源批判柯賓，宣稱「最近退出影子內閣的成員，寄了一份文件給我，它顯示柯賓漸漸失去

黨員的支持」。但是，該份文件是否存在，該報導並未提供任何證據。由於不具名消息來源更有可能遭到利用，特別是新聞具有高度爭議性的時後，這份報告遂特別提醒 BBC 記者，理當恪守傳媒當有的準則，不應貿然行事，以免新聞成為放話的工具。Myerscough (2015) 指出 BBC 比起主流商業媒體，更具有公正、專業的新聞代表性，更應該避免新聞與評論的政治偏頗。然而根據去年一份卡地夫大學的研究報告指出，BBC 甚至比 ITV 或 Channel 4 採納更多的右派消息來源。

以上三份報告針對主流媒體而發，福克斯則以推特為研究對象 (Fuchs, 2016b)。福克斯 (Fuchs, 2016) 蒐集工黨領導人選舉日 (2015 年 9 月 24 日) 前三週的 3.2298 萬則推特，他的發現是，這些推特的內容充斥反社會主義的意識形態。反柯賓的推特用戶在 140 字的結構限制下，缺乏辯論與討論空間，變成各種暗示、諧音諧義的辱罵大較勁。由於推文的快速簡捷，無從討論而僅有標籤，諸如「左翼瘋狂激進派柯賓」、「危險的共產主義者」、「社會主義豬」、「共產主義詐騙份子」等用語飛舞。不過，這類推文的意識形態並非獨立形成，仍然與主流媒體的權力結構有關，原因是推文作者轉貼《每日鏡報》、《電訊報》、《太陽報》和《泰晤士報》的文章，而各主流媒體傳達的 (反柯賓) 訊息，同樣透過推文而傳佈，例如「柯賓將會重創英國和工黨，必須停止他的競選」，或是「柯賓是個激進的馬克思主義者，社會主義者，共產黨員，革命的左翼極端份子，但其政治思維早已過時和不合時宜。」

最後，工黨選黨主席的前十天，也就是 9 月 15 日，「媒體改革聯盟」(MRC) 以〈媒體、社運與柯賓〉為題，在倫敦主辦座談會。主要的與談人是電影導演肯洛區 (Ken Loach)、公益組織「正港媒體」(Real Media) 創辦人之一桑德 (Kam Sandhu)、MRC 成員金匠大學教授弗里德曼 (Des Freedman)，以及哥拉斯哥大學教授格雷格菲洛 (Greg Philo) 等人。弗里德曼以前文介紹的三份報告為基礎，鋪陳主流媒體敵視柯賓的狀況；「正港媒體」近一年來監看主流媒體的女性再現內容，有些成果由金桑德報告；格雷格菲洛表示，主流媒體其實很在意觀眾、聽眾、讀者與網友通過各種方式 (包括網路) 的意見表達與回饋，他的研究顯示，不斷打入電話 (比如，至現場節目)，寫電郵給相關節目，都是伸張想法、督促傳媒的有用手段。肯洛區緊跟著就再次提

醒與會民眾，並公佈 BBC 受理閱聽人意見的專線，敦請人們口耳相傳、拿起電話撥打 BBC 專線，請 BBC 務必公正報導，善盡公共媒體的責任。

## 參、主流媒體之外：柯賓直接面對群眾

柯賓的想法與思維不受主流傳媒青睞，但他勤跑基層，即便不是馬不停蹄、席不暇暖，至少他是勇於奔波。2015 年當選黨魁以前，早有起步，其後，更是隨脫歐與留歐及競選連任等活動，舉辦全國各地巡迴演講，通過這個傳統機制，持續與各地群眾保持聯繫與互動，環繞多種政策議題，推行小組討論與辯論。工黨在 2016 年 9 月黨魁投票日之際，黨員人數超過 50 萬，是其他主要政黨，亦即保守黨及更右派的英國獨立黨、蘇格蘭民族黨、自由民主黨、綠黨與威爾斯民族黨總和的兩倍左右，柯賓當選後一週，又有 1.55 萬人加入工黨。

筆者曾聯袂參加柯賓 2016 年 9 月 7 日在英格蘭中部，也是羅賓漢「故鄉」的諾丁漢（Nottingham）舉辦的戶外演講集會。先行出場的是工黨青年黨員、抗議醫護人員工時過長的住院醫師、巴勒斯坦裔的英國人，他們都從自身的生活、工作與運動經驗談起，對於通過人際活動而產生連帶與團結的領會，都算是感同身受。這個體會也在演講現場有所表現，第一排的空間先行空出座椅或空間，方便坐輪椅者、無法久站者與老人等等給行動不便的人參與。最後是柯賓講演，闡述「工黨不讓任何人落單、不讓任何地方落後」（Labour will ensure that no one and nowhere is left behind）的理念會以哪些論述推進，於此，柯賓的稅制改革、新住房政策、NHS 改革、水電鐵路國有化等等構想，就能通過講演，向民眾說明與溝通，並聆聽批評。當天不僅有很多青壯年人、不同族裔參加集會，加入演講的來賓也包括若干位相當年輕的臉孔。柯賓的活動允稱人氣頗旺，原因應該不是當日秋高氣爽，而或許是柯賓當選後，已有更多人相信參與政治、關注社會議題，可以就是自己的日常生活，他們日積月累不滿，開始有了機制，不無可能轉化成為能量，催生來日的變局。

柯賓一年多來的「下鄉」活動，在肯若區參與製作下，已經完成紀錄片

【和柯賓對話】(In conversation with Jeremy Corbyn)，並從 2016 年 9 月 21 日起通過網路公開播放與自由存取。<sup>3</sup>民眾的生活處境就是議題，相關政策的改革空間，就此打開。年輕學子提起學費高漲，上大學已經難以負擔；移民第二代中年人，則緬懷過去他們受益免費教育系統，如今大學學雜費幾乎可以買下一棟房子，他懷疑自己有辦法負擔兩個小孩未來的學費；擔任看護工作的阿姨憂慮看護津貼 (Carer's Allowance) 縮編，這樣只會促使更多家庭難以生存，並且增加社福系統的成本。一位食物外送員 (Deliveroo worker) 講到工資過低的問題，這家公司將每小時約七鎊的工資，改成每送一份外帶，才有近 4 鎊的工資，但實際上，外送員遇到的問題是，常常是兩個小時才有一份外送，凸顯目前在英國在職貧窮 (working poor) 惡化的問題。這些來自不同背景，生活經驗不同的人，紛紛提出公共扶助政策的預算縮減、社會福利安全網不再安全、街友的困境、單親媽媽的工作貧困、身障者福利津貼縮編等議題。這些個人的生活壓力，匯集成為社會共同的焦慮與壓力。透過許多地方的民眾討論，個人的感受因為得到曝光的機會，不再是扁平的存在，而是成為立體的群像，新自由主義式的樽節政治與政策，離散了民眾、割裂了社會，這些不豫的傷害無一能從鏡頭中遁逃，長期所累積的巨大社會成本，就在影音中尋覓出路。主流媒體只知抹黑與嘲弄，肯洛區的再現則通過柯賓與民眾的辯論與討論，邀請讀者思考，何以英國社會支持柯賓的群眾不在少數，又何以柯賓的務實討論，仍可以讓人對未來抱持奮鬥的思緒。

---

<sup>3</sup>【和柯賓對話】的網址是 [https://www.youtube.com/watch?v=rPC\\_phLWNK4](https://www.youtube.com/watch?v=rPC_phLWNK4)

圖五：柯賓 2016 年 9 月 7 日在英格蘭中部城市諾丁漢舉辦的戶外演講集會，會議開始前，大家或坐或站聊天等待，同時也有其他社運團體擺攤。



資料來源：作者蔡蕙如攝影

圖六：戶外演講已經開始，人山人海



資料來源：作者蔡蕙如攝影

## 肆、結語

《經濟學人》在柯賓第二次當選後，訕笑他以美好的希望與修辭，「販售」根本辦不到的夢想，卻有大量人群入黨，讓他聲勢浩大（‘Jeremy Corbyn, dodgy dealer’, October 1, 2016）。大西洋彼端的桑德斯（Bernie Sanders）參議員，在 2016 年以 75 歲之齡，角逐美國總統候選人的資格，即便落敗，卻有

大批年輕人力挺，他也豐富並提升了民主黨的政策辯論內涵。柯賓同樣老而彌堅，同樣得到英國年輕人的大力支持，67歲連任黨魁，他要改變當前政治辯論的議題與框架，不求立刻當選，這個格局確實無法在英國討好，但誰又能說在野的時候就開始爭取「意識領導權」一定不可取？改變「看的方法」是個艱鉅的工程，執政後推動也許能夠事半功倍，卻也無人敢於論述，執政前先說一套，主政後變化方向的政治人，更為值得託付。

## 參考書目

- ‘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](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](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>



## 評《造假的知識份子》

王維菁\*

書 名：造假的知識份子  
作 者：巴斯卡爾 博尼法斯 (Pascal Boniface)  
譯 者：河清  
出版日期：2013 年 8 月  
出 版 社：北京商務印書館

### 本文引用格式

王維菁(2017)。<〈評《造假的知識份子》〉，《傳播、文化與政治》，5: 227-230。

---

投稿日期：2017 年 1 月 11 日；通過日期：2017 年 4 月 20 日。

\* 作者王維菁為台灣師範大學大眾傳播研究所副教授，e-mail: weiching@ntnu.edu.tw。

Carl Boggs (2000) 將西方知識份子的轉變區分為幾個階段。前工業社會一般知識份子的主要類型為神職人員與學者，其主宰了傳統的論述，並主要作用於正當化貴族擁有之權力。法國大革命後雅各賓 (Jacobin) 知識份子崛起，其特質為強烈的集體主義、民族意識以及推崇中央集權政府。進入現代後主流的知識份子則屬於技術專家 (technocratic)，其乃伴隨高度工業化和社會生活的理性化進展而出現，部分也因現代性面臨的一連串挑戰。1960 年代後，意識形態的論述與知識類型更為分散、在地化與分裂，使知識份子也逐漸轉變形貌，進入後現代性。後現代對知識份子帶來的轉變包括造成分裂、多樣性、批判性的對抗、區域性、知識份子與非知識份子界線之模糊、以及對於全觀敘事／普世價值之挑戰等。

至於突破上述歷史分界、一直存在者，是批判性知識份子。在歷史過程中，批判性知識份子乃對於既有的權威、傳統和價值採反對立場，而被視為是非主流意識形態之代表者 (懷疑論者、反抗者、激進者、崇尚自由者、預言者、以及反偶像崇拜者)。

有趣的是，《造假的知識份子》一書作者 Pascal Boniface 提出了一種新的知識份子類型，雖然此類型的知識份子實在難以被視為真正的知識份子，而更像是一種帶著知識份子形貌與姿態，但實質上利用這樣的形象為自己謀求好處，或製造虛假知識、資訊與價值，以達成自身政治目的之圖謀者。造假的知識份子為學術與社會帶來的墮落，是使得理智與誠實不再是知識份子重要的檢驗標準，並使得公共辯論中謊言佔據了中心地位，民主與社會理想目標的基礎搖搖欲墜。

Boniface 認為造假的知識份子之所以流行或橫行，與主流大眾媒體的特色極有關係，包括媒體的優先權經常給那些用斷定的方式說話，卻不顧現實乃高度微妙複雜的人，此外，大眾媒體 (主流話語) 重人物而輕集體、重感官而輕理性、重奇異而非普遍性、重戲劇性而非紮實根據，以及媒體的思考表達形式、外表形象之展現等，都不利真正的知識份子而傾向明星化與膚淺化的媒體名人。

而作者對造假的知識份子的描述亦相當精采，雖然其論證過程也不一定符合作者自身對知識份子嚴謹與舉證的高標準。歸納來說，造假的知識份子

可以分為兩種：一是為了自以為的正義或價值卻不擇手段的人；另一則是嘩眾取寵、順著主流風向好為自己帶來好處的人。

為了自以為的正義而不擇手段的知識份子，其常見的問題包括：對道德的雙重標準、選擇性地使用普世原則、謊言用為意識形態鬥爭之手段、利用道德掩飾真實目的、將觀點對立者打即為非道德的、將反對者視為敵人，陷入某種知識恐怖主義、製造觀念欺騙大眾、加諸對手其未持有之立場、批評並不存在的真實、採取二元對立的話術及思維。

至於嘩眾取寵、順應主流風向以獲得好處的知識份子，其常見的問題則包括：為討好公眾的道德需求扭曲事實與情勢，無助公眾的知情、以及誰出錢就為誰說話。

而無法歸屬的共同的問題則包括：缺乏嚴謹的證據與論證基礎、使用過度簡化的因果關係或不深究現象的真實原因、運用不容置辯的斷言、濫用道德論據或使用簡化的普世性道德做為工具、利用情感氾濫、販賣恐懼、刻意錯誤、斷章取義、反真實、聳動或武斷的言詞。

書中作者亦提供檢驗知識份子真誠性三項頗為有用的指標：（一）為了服務自己捍衛的事業或價值，知識份子是使用真誠的論據，或是毫不猶豫的撒謊；（二）是否投身於對社會與政治的介入，用自身的智識與觀察來幫助解決社會的問題；（三）勇氣標準，亦即是否為了捍衛自己相信的價值、為了追求平等、為了監督既有統治權威，而能冒著人身與職業之風險。

整體而言，《造假的知識份子》一書有高達三分之二的篇幅是在描述指控法國反對伊斯蘭，態度偏向以色列的媒體名人或知識份子，其為引導輿論風向使用不正當的手段與方法，以及刻意製造的虛假訊息與事實。雖然全書有高度指涉性與特殊背景脈絡，但對於這些反伊斯蘭造假知識份子的行為大部分的人亦不會太陌生，因其均經常出現在各種社會爭議的公共議題上，包括近年引發高度關注的英國脫歐、美國總統大選，以及發生在臺灣的婚姻平權與年金改革議題，均可見到在這所謂的虛假訊息狂潮的「後真相時代」中造假知識份子的奮力身影。

知識份子仗恃社會對專業與嚴謹學術探究真理的信任，製造虛假訊息及價值，扭曲公共論辯與公共政策可能的結果與方向，嚴重威脅民主社會中審

議的基礎與品質，且帶來危險的公共決策結果，最終將使民主與審議失去社會信任，對民主制度形成嚴重傷害與威脅。然而反制之道仍是致力於戳破未有嚴謹實際論證基礎的論述與知識份子，希望藉由不斷的指證與教育，讓民主社會的公民逐漸對謠言與虛假的論證產生免疫力，並藉由網路快速的指證反制，讓虛假自己信用破產，使其對公共輿論的影響降到最低。

因此《造假的知識份子》一書也頗適用為資訊素養教育及媒體識讀教育的參考書籍，希望讓閱聽人能從虛假訊息與虛狡經不起嚴正檢驗的價值中建立良好的辨識能力，進而成為網路資訊社會的明智公民。

## 參考書目

Boggs, C. (2000). *Intellectuals. Understanding contemporary society, theories of the present*. London, UK: Sage.

## 訂 閱

零售：每期新台幣 500 元

個人訂閱：國內一年兩期 1000 元

海外一年兩期 1500 元(或 50 美元)

機構訂閱：國內一年兩期 2000 元

海外一年兩期 3000 元(或 100 美元)

以上均含掛號郵資

郵政劃撥戶名 社團法人媒體改造學社

郵政劃撥帳號 50313103