

傳播權觀點的商營廣電管制

洪貞玲、劉昌德*

壹、前言

2006 年初，台灣的廣電媒體管制及生態出現重大變化：新的獨立主管機關「國家通訊傳播委員會」（National Communication Commission，以下簡稱 NCC）成立、台中華三家無線電視台產權處理明朗化、公共電視由單一頻道邁入集團時代，象徵國家、市場與公民社會在媒體管制上有了更合理的關係。然而有些現象並未改變：商業媒體惡性競爭、新聞操作侵犯人權、民間不滿聲浪及抗議行動有增無減，也就是說，市場法則並未帶來台灣社會期待的良好的媒體環境。在這個時候，新的通訊傳播主管機關應該如何作為？未來對商營廣電媒體如何進行管制？放任市場自由運作在過往多年的管制哲學下已見惡果，此刻顯然該換個角度，正視公民社會的需求，合理導正國家與商業媒體的互動。

我國法律除了《憲法》對於言論自由的基本保障以外，《通訊傳播基本法》對於國家管制與傳播業者責任，立下原則規範。該法第一條開宗明義就說立法目的是「因應科技匯流，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」。NCC 在 2006 年中提出年度施政計畫報告，即根據基本法的要求，提出四大目標：1. 以「促進數位匯流效能競爭」作為推動通訊、數據和影音內容匯流，並擴大市

*洪貞玲為國立台灣大學新聞研究所助理教授，E-mail: clhung@ntu.edu.tw。劉昌德為國立中正大學傳播學系助理教授，E-mail: telcdl@ccu.edu.tw。本文撰寫過程特別感謝邱家宜小姐、陳炳宏教授、羅世宏教授等人之建議與協助，以及專題主編馮建三教授之寶貴意見。

場參進、導入效能競爭之基本理念；2. 以「健全通訊傳播監理制度」作為監理者善用有限行政資源，用最小干預手段達成最大管制效益之行政準則；3. 以「維護國民及消費者權益」作為資訊社會追求人格自由發展及民主憲政和多元價值之施政主軸；4. 以「提升多元文化尊重弱勢」作為回應當前社會需求和多元價值之施政主軸（國家通訊傳播委員會，2006）。

上述基本法以及NCC施政目標所定的諸多原則，涵納科技因素、產業發展、監理職能及公民權利等，顧及不同面向，然而這些目標如何具體反應在通訊傳播作用法當中，仍有待檢視。⁽¹⁾另一方面，各項原則之間或有衝突抵觸，遇此狀況時應如何處理，此即牽涉核心價值的優先順序。本文認為，通訊傳播產業不論產權為公營或私營，皆應擔負程度不等的公共責任，以協助民主社會的健全發展，因此國家管制應以公民傳播權利為最終目標，吾人更應以此目標檢視當前通訊傳播法制與政策手段。為了確立管制優先性，有必要針對公民傳播權進一步闡釋，釐清以傳播權為核心的管制方向，作為未來修法的依據。

貳、傳播權及其原則

傳播權的立論基礎，起於二次戰後的《世界人權宣言》。宣言第19條指出：「人人具有意見表達的自由權。此一權利包含擁有意見不受干預，以及透過各種媒介尋找、接收和發送消息和觀念的自由，不受疆界限制」。人權宣言所揭示的表達自由，不只是消極的知的權利（接收），而是積極的傳播權（發送）。該宣言的內涵進一步化為《經濟社會和文化權利國際公約》、《公民權利與政治權利國際公約》，於1976年由三十五國簽署生效，我國亦在2001年由行政院會批准並送立法院審議。依照公約釋意學者 Manfred Nowar（1993/2003，轉引自馮建三，2005）的補充：「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資訊的自由流動，其危害與政府的檢查措施是一樣的。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」。這段說明指出，妨害傳播權的來源包括政府及私人企業，爲了維護傳播權，政府應採取有效措施。此即我國傳播學者馮建三（2002，頁 124-125）所言，傳播權的運作，實際上受到國家及市場的壓抑，然而弔詭的是，糾正傳播權之扭曲，又得依賴國家以更積極的認知，對市場秩序展開更有效的調節。

國際間對於維護傳播權的努力，主要由「聯合國教科文組織」（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，以下簡稱 UNESCO）推動，1980 年 McBride 提出《許多聲音，一個世界》（*Many voices, one world*）報告，爲爭取國際資訊平衡流通的重要文件。近年來，國際間成立傳播權平台，開展出推動資訊社會傳播權運動（Communication Rights in the Information Society），促使聯合國於 2003 年及 2005 年的資訊社會高峰會，將傳播權納爲主要討論議題。該跨國組織提出的《傳播權宣言》（Statement on Communication Rights），開宗明義指出：

傳播在全球社會的政治、經濟及文化等層面扮演核心角色，藉由資訊傳播科技來落實傳播權能夠提供政治互動、社經發展及文化永續的嶄新機會，欲達上述目的，普及近用所有傳播資訊工具以及近用世界上多樣的媒介爲其手段。

宣言進一步指出，傳播科技本具有使資訊更加普及、爲全民共享的本質，然而世界各地仍有國家以及政治力量干預言論自由，大型媒體企業掌握資源，危及資訊流通及多樣性，由於這些干擾，仍有多數世界公民無法享有充分傳播權，也無法參與民主政治過程。爲了落實傳播權，不只政府該積極作爲，公民社會亦應在監督媒體以及伸張權利上面多做努力（World Forum on Communication Rights, 2003）。

世界傳播權論壇揭櫫傳播權所賴以建構的四項原則：自由

(freedom)、包容(inclusiveness)、多樣(diversity)、參與(participation)。以自由而言，政治及商業力量對於獨立新聞報導及網路言論自由的侵害仍在，個人言論表達及傳播自由在各種科技及政經力量的監視下日受威脅，因此國際社群應該採取有效規範遏止此侵犯傳播、資訊自由的情形發生。以包容而言，國際人權公約揭櫫普及近用資訊及知識、普及近用教育、保護社區文化生活及平等享用科學及科技進步的成果。然而，仍有多數人被拒斥於近用傳播工具及資訊之外，因此政府有必要透過有形與無形資源的配置排除近用的障礙。以多樣而言，傳播的多樣性攸關民主及政治參與，亦涉及人們保護其文化認同及追求文化發展的權利，多樣性表現在很多層面，包括多元資訊的可得性、媒介所有權的多樣化、近用媒介形式的多樣化，以確保社會上所有部門及群體的觀點都能被聽到。以參與而言，國際人權強調人們參與政治過程的重要性，從傳播權的角度觀之，每個人的意見都不應被忽視，尤其是少數族群及邊緣團體更應享有平等參與的空間，透過各層面的參與治理發展，媒介應支持人們參與政治過程。

以上原則性的宣言，雖離實際法規政策制定有一段距離，但卻對政策制定有一定啓示。另一方面，UNESCO 推出廣電管制指導原則，以世界人權宣言第十九條表意自由起始，從民主、文化及經濟三重目標建構廣電管制應顧及的面向，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, 2006)。

我國傳播政策中甚少以傳播權為核心價值，惟 2000 年陳水扁競選總統之公民社會傳播政策藍圖，算得上有此公民傳播權之意涵。該政策藍圖以市場、國家與公民社會為基礎架構。提出三面向的政策建議：

1. 規範政府機關的傳播媒體政策；
2. 規範傳播媒體本身的傳播媒體政策；
3. 以及對媒體使用者提供服務的傳播媒體政策。

此由國內傳播學界部份人士起草的政策藍圖，指出傳播媒體政策：

要在壓抑與放任市場機制之間，取得最適切的手段，使得傳媒在有秩序的市場中，進行有所節度的競爭；使得傳媒使用者（也就是全體國民）與傳媒經營者雙贏，社會整體福祉提升；它不滿足於消極地防堵媒體情色暴力，也不威權地以媒體作為教化工具，它是要積極地提供條件，創造空間，讓傳播專業人員有尊嚴地工作，生產符合閱聽大眾所需要的媒體娛樂、資訊與教育內容（余陽洲等，2000，頁 130）。

該政策藍圖所提出的政策建議，包括政府資訊公開、黨政軍退出媒體經營、建立獨立管制機構等，或有些許進展，然而有效節制媒體壟斷、維護公民近用傳播管道等，仍原地踏步。又因近年來媒體惡性競爭，傳播內容品質低落、侵犯基本人權情況日益嚴重，該藍圖之建議仍有值得參考之處。

本文以公民為主體的傳播權出發，立基於上述國際傳播權論壇所提出的四大原則，並參酌 UNESCO 廣電管制指導原則及我國公民社會傳播政策藍圖，就我國傳播管制機構革新、傳播之結構管制及內容管制等面向分別提出改進建議。

參、現有法規評估及建議

一、自由

傳播自由所指的是媒體內容的依據，是媒體工作者與閱聽人的自主表現與選擇，因此一方面既是免於國家干預的自由，另一方面亦是免於商業力不當影響的自由。在結構管制方面，過去國家行政、軍政控制媒體的方式，終於在獨立主管機關國家通訊傳播委員會 NCC 成立後開始扭轉，然而 NCC 委員的產生方式涉及政治不當操控，被宣告違憲，因此組織法必須儘速修改，使 NCC 真正獨立於政治及商業力量之外，並

具備公民代表性。至於內容管制方面，從國家角度而言，我國從解除戒嚴、政黨輪替以來，過去國家高壓統治箝制言論自由的做法已修正，轉而為柔性及利益交換的控制，此以置入性行銷最為人詬病。置入性行銷可說是政治與商業的合謀，聯合扼殺公民傳播權的表現，應受到節制。

(一) 結構管制的自由原則

台灣過去由新聞局管制媒體，因為身兼政府化妝師的角色衝突，管制作為難以得到信任；新設的 NCC 既作為通訊傳播匯流的主管機關，未來，除了消極維持市場秩序外，更應積極建構健全的通訊傳播環境，回應人民的期待、滿足人民在民主社會中的傳播需求。在大法官解釋 NCC 組成違憲之際，NCC 當務之急是組織調整。

依現行組織法，NCC 委員產生方式，除了行政院提名三名人選外，多數由立院依照政黨比例推薦人選，再由立法院以政黨比例推薦審查委員進行審查，此種舉世罕見的做法，經大法官會議解釋，指其剝奪行政院人事權，並違背 NCC 獨立性，而宣告違憲。⁽²⁾ 依照民主國家責任政治及權力分立的法理，以及通訊傳播主管機關產生程序，⁽³⁾ NCC 委員之產生原則應由行政機關提名送立法院同意。此外目前組織法規定委員十三人，遠高於 FCC 的五位，並非有效率的合議規模，委員人數應減少。

民主國家的政治力應避免不當干預媒體，但媒介主管機關則是應依法透過管制手段以健全傳播環境、維護公民傳播權益。如果本文前言所提及的 NCC 施政計畫能反映出主管機關的管制哲學，那麼它應該不是傾向美國 FCC 以放任市場為主軸，而是傾向「英國傳播管理局」(Office of Communication，以下簡稱 Ofcom) 的以公民—消費者利益為優先。雖然 Ofcom 不見得是唯一標準範本，但其在國家介入管制以及組織權能的賦予上，值得參考。Ofcom 的管理原則，明示「當市場機制無法獨立成就公共政策目標」，主管機關會介入推動其法定任務；「雖然矯枉有時必須過正，但 Ofcom 將追求以明確、快速、有效的方式介入管理」(邱家宜，2006)。為了達成積極管制目標，Ofcom 針對市場、

新科技發展、少數族群需求等議題進行研究。在組織編制上，NCC 除下設工程技術或行政單位外，亦應設立研究部門，蒐集市場、產業、人民意見及各國法制等相關資訊，以作為 NCC 委員研議政策之後盾。NCC 亦應強化資訊公開與公民參與，此將在參與項下進一步討論。

（二）內容管制的自由原則

在內容管制方面，涉及自由原則的規範，主要可分成「政治控制」與「商業影響」兩個部分加以分析。大體來說，我國法規對於媒體言論的政治控制，從 1990 年代初期之後逐步鬆綁，使得政府、政黨、與政治人物對於媒體的直接影響力量漸趨降低。但另一方面，對於商業影響、特別是置入性行銷的部分，雖然有所規範，但遏阻作用卻相當有限。

在政治控制部分，一般認為，要求媒體內容必須在刊播前經由政府核可的「事前審查」，對於言論自由的實現，有相當大的限制（林子儀，1998；林子儀、劉靜怡，1993）。在當前廣電法規當中，對於無線廣播電視仍有少數的事前審查規定。首先，按照《廣電法》規定，新聞報導雖然能夠免於事前審查的限制，但是其他種類的節目，主管機關都得「指定」進行事前審查。其次，無論是國內節目輸出、或者國外節目輸入，以及使用電信設備進行跨國轉播，都必須經過主管機關許可；而對於「大陸地區電視節目」，《無線電視節目審查辦法》更規定必須事先送主管機關核准。最後，對於廣播與電視台的節目表，《廣電法》同樣規定必須在事前經由主管機關核備。

再進一步觀察，雖然近幾年在「政治鬆綁」的大前提下，對於媒體內容的實質限制似乎已經減少，但從法規層面來說仍舊有諸多限制，可能涉及對傳播權中之「自由」的箝制。當前法規對於廣電媒體內容的「實質禁止」，仍有許多原則性規定事實上過於廣泛，而給予行政或司法機關得以擴充解釋、而有危害言論自由之虞的規定。特別在無線廣電方面，規定「不得損害國家利益與民族尊嚴、不得違背反共復國國策或政府法令」，前者規定過於籠統，後者則實際上對於在廣電媒體中標舉社

會主義或共產主義的政治主張，多所限制而傷害了政治言論自由。

至於商業影響媒體內容方面，近年來媒體實務界與學界對於「置入性行銷」的弊病有相當多的討論與批判；特別是政府透過置入性行銷的商業手段，更一度引起國會討論是否對置入性行銷採取更嚴格的管制措施。事實上，在置入性行銷可視為一種廣告的前提下，我國現行法規對於這種商業力量影響媒體內容的新手段，基本上是採取禁止的態度。例如，廣電三法都要求「節目」與「廣告」清楚區分，如果違反此一規定，主管機關視情節輕重，可給予電視業者警告或罰鍰之處罰。因此，以當前的法規觀之，商業力量、乃至於政治力量透過置入性行銷來影響與箝制言論自由的作法，並非無法可管，而一方面是因為主管機關不願意積極作為，另一方面是執行上有所窒礙難行之處所致（劉昌德、羅世宏，2005）。針對此點，或可考慮採取歐盟與美國媒改團體建議的作法，對於商業性置入性行銷不採取完全禁絕的作法，而配之以要求清楚資訊揭露的方式、以及尊重媒體工作者自主性的前提下，有限度地開放（Commercial Alert, 2005; WGA, 2005; Commission of the European Communities, 2005）。

因此，為了體現傳播權下的自由原則中，拒斥政治與商業力量對媒體言論的控制，本文有以下的原則建議：(1)廢除所有關於「事前審查」的規定，並且進一步將所有實質禁止項目中，對於特定政治主張的箝制。將媒體中政治言論的表現自由，從媒體特別法當中抽離出來，回歸到憲法的保障之下，才能夠體現完全的言論自由。(2)針對商業力量的控制，特別是當前置入性行銷所引發的嚴重問題，以法令的執行層面來加以解決，或是在有資訊揭露與增設專業工作者同意權的配套方式下，進行相關法令的修改。

二、包容

包容的核心精神在於人人平等，不因社經資源的差異而影響其傳播權利。在傳播法制上，為免於媒體集中危及人民傳播權所導引出來的「近

用權」概念，是傳播政策中體現包容的基本要素。所謂的近用權，其主要內涵為保障所有公民都能近用傳播資源、近用資訊內容、以及平等表達意見。近用權具體規範包括少數團體經營媒體、扶植社區媒體、權益受損之更正答辯權、競選期間之公平原則、有線電視必載、公益頻道等等。傳播內容上亦應尊重社會各種不同群體，不應給予歧視或差別待遇。我國在解嚴後傳播法令對於近用權的具體規範漸增，從僅有更正、答辯權，擴及到政治人物競選期間的近用，也因為廣電媒體的增加，在有線電視法、公共電視法擴大了近用權保障的範圍。

（一）結構管制的包容原則

1. 所有權近用

廣播電視法第八條規定「電臺應依電波頻率之分配，力求普遍均衡」，此即為國民黨時期的在野人士用以主張電波開放的法源，因此促成第四家無線電視成立、十梯次的廣播頻道釋出。但是此原則性規範，並未特別保障弱勢族群。只有在規定審查廣電執照換照時，以電台營運符合特定族群或區域民眾需求為考量之一；對於以服務特定群體、偏遠地區之廣播電台，降低其資本額門檻，這兩項規定較有利於傳播資源缺乏之弱勢者取得頻道或是接收符合其利益的資訊。積極地以公共資源保障一般公民以及少數族群近用媒體所有權的，包括公共電視的建立，以及近年來的原住民電台以及客家電視台，此做法有助於保護弱勢團體權益、促進多元文化發展。對於原民台、客家台的營運，有必要挹注更多資源並確保其獨立性。而法規亦應該給予少數族群經營媒體之保障。

2. 通路近用

傳播匯流趨勢促成跨媒體「平台」的整合，因此，廣電媒體的近用必須與有線電視及電信等產業一併考量。首先，在有線電視部分，因為線纜科技特性能達到許多無線電波無法送達訊息之處，因此透過必載規範，要求有線電視業者協助延展無線電視之普及率，同時免於業者付費

責任，將有助於其發揮提供民眾資訊、娛樂並促進與意見交流等傳播功能（石世豪，2003）。《有線電視法》於1999年修法時，將過去有線電視業者「得」轉播無線電視節目、改為「應」轉播並列為基本頻道，顯示立法者對此強制必載之重視。2003年在照顧弱勢族群文化的政策目標下，有線電視法增列政府得指定有線電視業者播出客家與原住民頻道之節目。未來面臨的問題是：無線電視數位化提供多頻道服務，有線電視是否必載？依NCC所提有線電視法第三十七條修正草案，由無線電視指定一個頻道必載，而主管機關可視教育及文化需求，指定系統經營者轉播其他頻道。然而若無線電視業者指定購物頻道必載，違反必載之基本精神，另一方面，公共廣電集團之頻道依法並非全部必載，交由主管機關另行指定，將危及民眾收視公視的權益。為維護閱聽眾視聽權益，應規定商業電視台的「主頻道」（原台視、中視、民視）適用「必載」規定，而後來推出的數位頻道則適用於「再傳輸同意」，讓有線電視系統業者與商業電視台自行協商。至於公共電視台，則所有頻道都適用於必載規定（劉貞宛，2006）。

有線電視法中進一步保障「通路近用權」，見諸公益頻道相關規定。1999年修改的《有線廣電法》規定，業者申設時若能「免費提供專用頻道供政府機關、學校、團體及當地民眾播送公益性、藝文性、社教性等節目」，審議委員會得為許可。此係為公共利益的目的而對業者的編輯自由權施加的限制。公益頻道的具體運作原則，在《有線電視公益性、藝文性、社教性等節目使用頻道規劃要點》中作補充規定。然而這些規定並不具強制力，加上政府未對民眾宣導，亦未落實配套措施，使得近用頻道的使用率偏低（吳宜蓁，1996）。例如，規定中雖開放讓社區民眾、公益團體免費使用，但對於民眾缺乏製作能力、業者是否有編輯權等問題，未予處理（周炳全，2003），因此使得公益頻道的美意難以落實。公益頻道係少數落實民眾使用媒體權利，因此政府應強制要求業者保留頻道，並由地方政府或是系統業者協助民眾製作節目，以使公民能真正透過使用媒體培力。鑑於公民團體及一般公民的力量有限，致使公

益頻道使用率偏低，可考慮設置聯合製播中心，由各縣市輪流製播節目供應播放，使公益頻道的使用顧及在地特色以及跨區域的公民需求。

在電信產業的通路近用規範部分，為使一般公民，不論其為經濟上或居住區域上的弱勢，皆能享有基本通訊權利，行之多年的電信普及服務是重要手段。過去在國營壟斷時代所採行的交叉補貼，因應市場開放而以普及服務基金取代。《電信法》對於普及服務基金的對象與範圍，侷限於「不經濟地區基本電信服務」以及對中小學、圖書館的上網補助。依據NCC所提的《電信法》修法草案第十三條，在此部分採行漸進式修正、並限縮不經濟公用電話補助範圍。此種作法雖屬「漸進」，但對「不經濟地區」的「非偏遠地區」中弱勢民眾的公用電話補助縮減，⁽⁴⁾勢必將相當程度影響不經濟地區中非偏遠地區民眾的普及服務權益。主管機關就此條文進行修正，一方面限縮了現有普及服務範圍，另一方面則是反映NCC主要考量是業者－普及服務成本分擔者，也就是第一類電信與第二類電信業者－的利益，而非考量民眾的權益。我們認為，依據傳播權的近用原則，《電信法》中的普及服務必須因應科技創新及需求，對「服務」內容採取前瞻之定義，包括納入低收入戶語音服務，不經濟地區數據服務，以及寬頻數據存取服務等等，應該一併納入修法範圍考慮納入。再進一步來說，為了保證民眾的電信近用權利不受產業「私有化」影響，在結構方面還可以思考將中華電信公司的基礎建設與其他部門切割後，讓基礎建設部門的所有權公共化。

（二）內容管制的包容原則

1. 更正權與答辯權

在 UNESCO 的廣電政策建議當中，當事人的答辯權(the right to reply)、以及報導的正確與公平原則(obligations for news to be accurate and impartiality)，是從民主近用概念出發下，管制廣電媒體的重要目的(Salomon, 2006)。同樣地，在我國傳播法令當中，「更正權」及「答辯權」是最早出現的近用類型，現行廣電三法以及已廢止的《出版法》都

有類似規定。我國對廣電媒體的更正權相關規定指出，對於大眾傳播媒體播送的內容，利害關係人認為有錯誤時，得於 15 日或 20 日的期限內要求更正，媒體業者應於法定期間內於同一時間之節目或廣告中更正，否則應附具理由書面答覆請求人。答辯權相關規定則指出，被大眾媒體評論而損及權益者，若要求答辯，媒體不得拒絕。若媒體違反這些規定，將受主管機關警告處分。

更正權與答辯權是媒體內容當事人權益受損時的最快救濟管道，在我國現行法規同樣有所規範。但是，批評意見指出，一方面這些條文多為聊備一格，並無配套措施，加上廣電結構的長期扭曲，條文的精神多不受業者重視（蘇蘅，2002）；另一方面，雖然存在法律規範，但是主管機關卻無意就此積極介入，⁽⁵⁾使得更正權與答辯權未能真正落實到我國的廣電管制行為當中（劉昌德，2006）。未來主管機關一方面可制定清楚的程序辦法，讓媒體內容當事人得以循行政管道向業者提出更正與答辯要求，另一方面在執法上可更為積極援引相關法條精神，落實近用原則。

2. 競選期間之近用

大法官會議 364 號解釋文指出「廣播電視舉辦公職候選人之政見辯論，於民主政治品質之提升，有所裨益」，明示媒體提供競選期間之資訊為保障近用權的方式之一。我國法律上相關規定見諸人民團體法或是選舉罷免辦法中，出現在媒體相關法令的只見於公共電視法。上述法令要求主管選舉委員會為候選人或政黨舉辦政見發表，電視媒體必須配合，符合媒體應盡公共論壇的責任。然而對於媒體處理相關新聞、評論，原則要求公平公正，若有媒體不符合該原則時，即使有人檢舉媒體不公，或是候選人循一般更正、答辯權行使其權利，對於選舉結果往往緩不濟急。競選期間之錯誤報導，嚴重影響人民知的權利以及選舉結果之公平性，因此本文主張應要求所有廣電媒體，謹守立即更正答辯之作爲。對於媒體對待政黨及候選人應公平公正之原則，不只訂於選舉辦法

中，亦應在廣電媒體法令中明定，且應訂出罰則。此部分可參考《公共廣播電視法》第 36 條第 3 項規定要求節目製播遵守「保持客觀及公平性，應提供社會大眾及各群體公平參與及表達意見之機會」的規定，所有廣播、電視、有線電視一視同仁，共同營造公平競爭的選舉環境（蘇蘅，2002）。如遇廣電媒體故意不配合時，可參考美國 1934 年通訊法第 312 條第 a 項第 7 款「關於 FCC 就廣播電視業者故意或連續拒絕競選聯邦公職之候選人要求合理近用廣播電視之行爲，可以撤銷廣播電視業者營運執照」之規定（周炳全，2003）。

3. 限制身份歧視內容

除了傳統的近用權作法之外，因為 1990 年代以後各種弱勢團體爭取權益運動的「權利革命」(rights revolution) (Isin & Turner, 2002, p. 1，轉引自王俐容，2006)，所以目前各國在廣電媒體內容的包容原則中，普遍要求對身份歧視內容設下限制，包括性別、種族、宗教、國籍等等 (Salomon, 2006, p. 11)。

從近來台灣媒體因為對許多弱勢團體的歧視性報導—例如移入配偶、原住民、以及身心障礙者等（參見夏曉鵬，2002; Kung, 2000; 鄭國威，2005）而屢受抨擊的現象觀察，目前我國法規與主管機關對於有關歧視弱勢者內容的管制，仍有補強的空間。NCC 成立之後，曾經就媒體報導歧視精神障礙者的狀況進行討論，研擬在《身心殘障者保護法》當中加以規範（韓青秀，2006），是一項符合包容原則的嘗試。主管機關在禁止身份歧視的內容規範上，除了要求媒體業者對當事人所造成損害儘速補救外，還可透過自律結合他律的方式，強化媒體對弱勢權益及多元文化的尊重。

三、多樣

多樣性可從結構多樣及內容多樣兩個角度觀察。結構多樣主要意指媒體傳布管道的多樣，也就是媒介市場應該讓眾多經營者公平、良性競

爭，以避免特定業者或團體壟斷媒體通路，而進一步壟斷言論內容。內容多樣則指媒體內容類型的多樣、意見觀點的多樣，唯有各種類型、各種意見都能呈現在媒體上，公民接收資訊的權利才能確保。爲了維護媒介內容多樣，媒體工作者獨立自主的地位亦應受到保障，不受媒體擁有者的影響。爲確保媒體多樣性，政策上應採取有效手段，例如將上述條件列爲核發執照之要項。

(一) 結構管制的多樣性原則

在所有權部份，應保障弱勢團體經營媒體的權利，媒體結構上應有效遏止媒體集團壟斷，並設計媒體退場機制，讓表現不符合公民社會期待的媒體退出市場。媒體市場規範不應只依賴公平交易法，而應針對傳播產業特有的外部性，在傳播法制當中給與特殊規範。在科技匯流下，英美等國以降低管制、開放進入市場來刺激競爭，但也應防範媒體市場最後形成少數集團壟斷的局面，反而壓抑少數族群的發聲權以及媒介內容的多樣。以美國爲例，1996 年電信法放鬆管制，電信事業與有線電視互相跨業經營之後，有線電視費率漲幅 45%；解除廣播業者全國擁有電台數目限制之後，兩大廣播主導業者電台數由 130 家擴充至 1400 家（羅世宏，2003）。顯然，解除管制過程顯然對產業效益的考慮遠大於對整體競爭環境的強調，因此對促進競爭、維護消費者權益有所侷限。因此，即使科技匯流趨勢打破不同媒體界限，反壟斷之法規範仍有其必要性（范建得，2003）。

我國廣電法規對於通訊傳播結構規範，主要見於個別經營者的限制，對於市場集中的規範則極爲有限。《廣電法》、《有線廣電法》等規範禁止政治力量介入經營媒體，是近年來媒體管制的重大變革，但是集團勢力乘勢擴張，更是必須面對的課題。我國法令中沒有跨媒體經營的限制，因此東森集團可以形成橫跨有線電視、電信、報紙、網路的跨媒體集團，中時報系亦擁有有線電視頻道及國民黨釋出的廣播電台。《有線廣電法》唯一一條關於系統經營者市場規模的限制，以三分之一爲

限，對於目前有線電視由五大集團掌控毫無置喙餘地。強勢系統業者分割市場，任意將收視戶轉手獲利，短時間內使我國五大電視系統中有三個系統為外資掌控；另一方面，弱勢頻道業者若非與系統業者結盟，否則面臨邊緣化的危機。

誠如公民社會傳播政策藍圖（余陽洲等，2000）提醒，有線電視政策必須面對兩個趨勢：(1)有線（電信）產業趨於壟斷的必然；(2)如何以政策引導妥善分配壟斷的規模經濟的效益，使國民及有線（電信）產業能各得其所、互蒙其利。對於產業壟斷之問題，除要求業者嚴格遵守防範媒體集中、媒介所有權之相關規定，而主管機關亦應有能力進行查核，而不致發生諸如 TVBS 外資界定、有線電視外資比例、以及系統業者市場佔有率等資訊不明之情形。而業者違反相關規定，除依法處罰外，亦應透過執照核發及換發進行管制，強制表現不當媒體退出市場，透過執照管制同時可強化媒介內容多樣。對於壟斷利益的重分配，可要求業者依其市場地位及集團獲利情形，累進提撥盈餘予有線電視發展基金，增加基金收入來源，以挹注公共服務，促使市場機制回歸社會化。

（二）內容管制的多樣性原則

從歐美的相關法令規範觀察，對於促成媒體內容多樣性的政策目標達成，大多選擇以「結構導引」的作法，透過對媒體管道(outlets)所有權、節目來源所有權、以及個別媒體內工作者身份多樣性規定，來加以規範（Napoli, 2001/2005, pp. 142-175；石世豪，1997，頁 83-84）。雖然是以結構規範為主要政策工具，但是在相關法規中，為了保護文化多樣性與消費者權益，而有部分對於節目內容的直接判定與規範(Salomon, 2006, pp. 12-14)。

在我國現行法規當中，有關「節目種類」的多樣性規定，《廣電法》當中將節目分為「新聞及政令宣導」、「教育文化」、「公共服務」、與「大眾娛樂」四種，並以法律規定電台每週播送大眾娛樂節目的上限，分別為廣播電台 55%、電視台 50%。這項規定在形式上，對於商營廣

電媒體的「節目種類多樣化」，也就是避免高度集中在大眾娛樂類型上，雖然有所規範；但實際上，不僅主管機關並未確切執行此項規定，同時，當資本邏輯入侵媒體內容呈現，而形成類似「資訊娛樂化」(infotainment)的趨勢下，此一類型規定也僅存形式意義。因此，維持此一規定來確保節目種類多樣化的必要性，可能值得商榷。

但是其他幾項節目多樣化的內容規範，則都具有一定的意義。首先，是本土節目的保護部分，廣電三法中規定無線廣播電視的本國自製節目，必須佔 70% 以上；有線廣電的本國自製節目，也必須維持在 20% 以上。有關本土節目的比例，在當前全球化時代跨國影音企業的壟斷下，顯得更為重要。例如歐盟的《電視無疆界指令》(*Television Without Frontiers Directive*)，便要求各會員國給予本地節目訂定比例配額的保護措施，而包括加拿大與法國等國，也都對本土節目訂立比例下限的配額保護規定(Salomon, 2006)。韓國的廣電法當中，除了對本地製作節目的比例下限保護之外，也特別規定電影、卡通動畫、與流行音樂三種類型的本地製作比例配額，以及非本國的單一國家進口這三類節目的比例上限等。這些法規的目的，都是在全球化趨勢威脅下，透過廣電法規對本土影音產業與文化的一種保護措施。

再者，除了總時數比例的限制外，還可從收視率最高的「黃金時段」，對進口影片設下限制，也是另一種保護本國影音產業與文化的可行手段。舉例來說，「中國國家廣電總局」於 2006 年 9 月開始，除了將電視的本國動畫卡通片之比例由六成提高到七成之外，同時明令禁止所有電視頻道在下午 5 點到晚上 8 點之間播出非本國製作之動畫卡通片(楊磊、王麗娜，2006)。另外，或從業者的總收入應該投入於製作節目的比例，也是一種切入思考的方式。

四、參與

參與是民主政治的重要精神，媒介是人民參與公共事務的重要中介，媒介本身亦應是公民參與的對象。因此政策上應要求媒介經營之資

訊公開，接受公民監督，公民亦應在媒介經營過程中，對於媒介內容有合法諮詢之地位。傳播政策制定及執行過程中，亦應有公民參與空間，此空間有幾個層次：傳播管制相關資訊要公開透明、重大政策應召開公聽會聽取民意、更積極的做法是公民代表參與傳播內容、執照核發及消費者權益相關事項之諮詢委員會、傳播管制機制之委員應有公民團體之代表性。公民參與傳播管制應得到保障及鼓勵，但亦應注意，主管機關以此形式規避其積極管制之責任。例如 NCC 成立至今幾次重大傳播政策的決策過程，雖有召開公聽會，但公民團體的意見不見得受到重視，徒具參與形式。更有甚者，有線電視外資規範及分組付費等議題，NCC 與業者喝咖啡，卻未聞是否接觸民間團體的意見。此種情形不獨台灣如此，美國 FCC 的決策過程中，也屢屢出現業者居於關鍵，而一般公民與相關團體難能使得上力，或者僅能在少數的內容議題上發揮作用的情形(Napoli, 2001/2005, pp. 267-299)。英國學者 Richard Collins 也指出，英國 Ofcom 在 2005 年舉辦了 79 場公聽會，但事實上卻未能提升公民參與的程度、反倒加強了業者影響力—因為除了利益攸關、擁有資源的業者之外，一般的公民沒有能力這麼頻繁地參與各種專業議題的討論(Collins, 2006)。為避免上述情形，有賴制度上對公民參與的強化，以此遏止商業勢力不當影響決策。

(一) 結構管制的參與原則

1. 公民參與執照審核過程

在執照核發及換發的程序，各國主管機關的管制程序都要求公開，亦尊重公民意見及參與管道。例如美國雖然取消比較聽證程序，但是明確要求業者要備齊公開視察檔案，以昭公信。英國主管機關要求業者提出處理觀眾申訴流程，觀眾對於節目的意見將成為是否吊銷執照的重要依據，例如購物頻道 Auctionworld 公司因為違反消費者服務及誤導鑽石的參考價格、未能妥善處理消費者的抱怨及違反廣告標準，而遭到吊銷執照的懲處。其他相關的申請案、審核進度、政策法規、會議紀錄等，

Ofcom 均在網路公開相關資訊，藉由資訊透明化的過程，樹立政府威信與專業，以降低民眾對政府的質疑與不信任感（柯舜智，2005；何榮幸，2005）。韓國主管機關資訊傳播部在執行換照時，由廣電委員會進行評估，決定時必須公開聽取公眾意見，並由閱聽人委員會針對廣電節目進行評估，讓公民意見正式進入決策機制中，以此作為換照的依據（洪貞玲，2006，頁 65-70）。

2. 政府與業者資訊公開

公民參與的第一要件是可取得充分的資訊，因此政府及業者有公開資訊之義務，使公民能掌握政府作為及媒體營運，此為公民社會傳播政策藍圖所強調者。對於政府部門，我國政府資訊公開法等陽光資訊法案已經完備，但是政府資訊公開之範圍及程序仍嫌不足，相關資訊公開應配合電子化政府服務，充實政府網站資訊。亦應注意，對於媒體或公益團體等經常使用政府資訊的單位，明定規範對其提供有效服務，以利監督政府；行政機關應該建立公佈資訊的適當機制（余陽洲等，2000）。通訊傳播主管機關 NCC 更應該充分揭露資訊，例如管制法令、業者資料、會議記錄、公開活動、公民申訴等等。例如美國聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission，以下簡稱 FCC）設立消費者保護申訴機制，及時處理民眾申訴，以 2004 年為例，該年度接獲申訴達 98 萬件，相關資訊都據實在網站上公告；加拿大主管機關對重大聽證程序至少提前三個月公告，並提供詳細民眾參與聽證之申請與流程。

對於廣電業者，若非上市或公開發行公司，一般財務及營運資料都被視為「業務機密」而難為外人窺見。企業雖有營運自由，但亦有公開揭露資訊之義務，例如美國在換發廣電媒體執照期間，明確要求業者要備齊公開視察檔案(public inspection file)，此公開檔案內容包括業者基本資料、申請執照及換發執照資料、遭人提出異議資料、年度所有權報告、與員工簽訂的管理合約、年度雇傭報告、每季節目報告、公民團體與電台之間的協定。上述資料應保留 7 年，可以放在網路上公開，以及

放在電台供公眾查閱近用(Creech, 2000, pp. 99-100)。此規定意在要求業者資訊透明化，接受公開檢驗；英國曾對未善盡平衡報導、違反公平原則的媒體開罰，要求業者連續三天在某整點時段播出 Ofcom 對其報導不公的裁定（邱家宜，2006，頁 11）。更重要的是，諸如媒體資本結構、股權變動、費率訂定都應該是公開揭露的內容（羅世宏，2003）。

（二）內容管制的參與原則

1. 公民參與內容審核過程

因為顧及言論自由的原則，一般民主國家對於媒體內容審查都相當謹慎。對於節目內容的懲罰，一方面審查過程必須透明與公平(Salomon, 2006, pp. 51-52)。另一方面，對於內容審查的標準設定，也必須反應公民意見。

舉例來說，英國 Ofcom 在審查過程方面，設有「內容審查」(Content Sanctions Committee)與「公平報導」(Fairness Committee)兩個委員會，其中必須有非專任的委員參與。另外，Ofcom 也設置消費者委員會 (Consumer Panel)，代表消費者利益，對 Ofcom 提出政策建言。消費者委員會委員由 Ofcom 提名，經 Secretary of State 同意，其運作係獨立於 Ofcom 之外。法律明定消費者委員會委員必須具備英國各地的地方代表性，並要求該委員會要特別顧及城鄉居民、小企業、低收入、殘障人士及老人等弱勢群體的利益。

至於內容規範的訂定方面，Ofcom特別在其Main Board下設置一個附屬的「內容委員會」(Content Board)，負責各種有關內容規範的訂定。此委員會有 13 個委員，由Ofcom所任命，但是其中多數委員是非專任委員，並包括有媒體工作經驗背景者，以及代表一般公民的非專業背景者。除了在內容委員會成員組成中反映一般公民意見之外，相關規範的制定過程也有一定的公民意見參與。例如 2005 年中開始實施、規範電視與廣播節目內容的《廣電守則》(the Broadcasting Code)，是 2004 年 7 月Ofcom提出草案之後，經過約三個月的徵詢相關專家業者與公民意

見過程，共蒐集約 950 份意見書（其中包括 35 家廣電業者、96 份相關人士，以及 819 份公民意見）與社運團體發出的 1500 份明信片意見反映，再加以修訂而成(Ofcom, 2005)。⁽⁶⁾雖然此類公民諮詢過程的透明度與對決策的影響效力仍受質疑(Freedman, 2006, pp. 914-918)，但類似 Ofcom 開放公民參與內容審查與政策制定過程的作法，至少仍是體現參與原則的必要條件。而公民社會傳播政策藍圖在這部分則進一步建議（余陽洲等，2000，頁 137-138）：

關於不當傳播內容的監督管理問題，應完全劃出行政監控的範疇之外，改由民間社團、地方團體、公益基金會、媒體專業組織及學術社群，共同組成準官方監管機構接管…政府方面則應制定必要的法令，提供民間監管所需的規範依據…與適當制裁手段。

這樣的政策方向，與英國 Ofcom 近年來對傳播內容的「委外」(outsourcing)的方式(Collins, 2006)，並不完全相同，因為英國 Ofcom 的「委外對象」是由媒體業者為主要組成的「產業自律組織」。基於納入公民意見的考量，本文建議參照上述國內學者的建議，以公民團體主導組成準官方的內容監督機制。

2. 媒體閱聽人對媒體內容之監督

強化民眾監督媒體，除了透過公民社會發聲外，公民聲音亦應在媒體機制內被重視，例如要求媒體設置內容諮詢委員會，由公民代表對其節目製作方針提供意見。我國在 2005 年衛星有線電視換照之後，要求新聞頻道業者應設立公民諮詢委員會，定期開會檢討新聞內容，但此舉未明定在法令當中，各媒體行禮如儀一段時間後不了了之，甚為可惜。以下有幾個國家的經驗可供參考。

美國在 1970 年代前後，出現公民積極參與商業廣播的監督與運作的潮流。1969 年一個關於密西西比的 WLBT-TV 電臺的判決，美國聯

邦上訴法院判決確定公民團體有合法權利介入聯邦傳播委員會之執照換發程序，並且鼓勵公民「在電視服務的範圍和品質中投注積極的興趣」。另外，公民團體聯盟成功地促使德州的 KTAL-TV 電臺改變其節目及雇傭政策。種族及宗教團體的代表與電臺簽署一份「壓倒性勝利的私人協定」，其中匡正「種族不平及保證日後公民參與電臺節目」（洪貞玲，1996）。德國以多元主義建立公私營雙元廣電體系，對於公民參與維持媒體內部多元性亦十分重視。法律規定廣播者要保證其多樣性，必須透過多元組成的廣播者團體、節目諮詢委員會或提供內在平衡的整合性節目(Hoffmann-Riem, 1994, p. 118)。以此作為優先核發執照之考量。韓國廣電法明文要求，從事一般節目或新聞製作的廣電業者應該設置閱聽人委員會(viewers' committee)，以保障閱聽人權利及利益，此委員會成員必須能代表各行各業的閱聽人(viewers of all walks of life)，此委員會可代表閱聽人表達意見、要求節目更正錯誤、針對閱聽人權益遭受侵犯提出關切，廣電業者應該遵從閱聽人委員會的意見。

肆、小結

從 1990 年代以來的台灣商營廣電政策，大致隨著威權體制解體與資本力量抬頭的政經脈絡，而朝向英美的解禁方向前進，主要表現在政治力量對於媒體所有權與內容雙重控制的退場。在這段期間，商營廣電政策以自由化為名，逐步向市場力量傾斜。雖然政治力量不再能夠嚴密控制廣電媒體，但是受到商業邏輯的箝制，多數公民的言論自由仍然無法真正獲得保障。因此，強調同時擺脫政治與商業力量限制的傳播權，較能體現《憲法》的言論自由精神，而可作為擘畫廣電媒體政策的基本原則。

本文透過國際傳播權論壇所揭櫫的傳播權四項概念—自由、多樣、包容及參與—對目前 NCC 有關國內商營廣電的管制，分別從傳統的「結

構」與「內容」兩個層次，做出原則性建議。在結構管制方面，本文建議包括重新設計委員產生方式以確立 NCC 的獨立與專業性，積極協助弱勢團體以提升其頻道經營與通路的近用權，限制財團的垂直與水平壟斷，並且在執照審核過程中確實導入公民參與機制等。至於內容管制方面，則建議例如廢除事前審查與對特定政治主張的箝制，主管機關執法上落實近用權與公平原則，強化媒體對弱勢團體權益的尊重，對本地自製與獨立製作之節目給予配額保護，以及在內容審查過程與標準設置納入公民意見等。

作為廣泛的原則性政策建議，本文除了並未就單一問題進行深入探討之外，同時也欠缺對於當前階段廣電媒體不同問題的優先性與階段性的分析。再者，對於廣電管制的法規，本文仍以目前以不同產業別為劃分的廣電三法為討論基準，而對網際網路等新科技匯流下的法規整合可能性，也並未著墨。上述較為細緻與配合法律與科技進展的討論，還有待更進一步的研究；本文則希望能夠在我國媒體管制邁入「後新聞局」的新時代當中，導入公民傳播權的思考方向，作為未來廣電政策的一項參考。

智慧藏

註釋

- (1) 觀諸 NCC 所提出的廣電三法修正草案，修改內容多集中在技術、管理上的議題，管制原則為配合科技匯流、降低管制、傾向業者自律。修法雖強調以結構管制取代內容管制，但在解除部份內容管制的同時，卻未見太多對結構管制之強化，對業者股權、市場結構及執照管制並未見完整思考。而公民傳播權的維護，也未見太多著墨。此修法草案無法反映出施政目標所揭櫫的多項原則。
- (2) 依照 2006 年 7 月 21 日大法官 613 號解釋令，對現行 NCC 組織法關於委員任滿提名及出缺提名之規定，主張其「實質上幾近完全剝奪行政院之人事決定權，逾越立法機關對行政院人事決定權制衡之界限，違反責任政治暨權力分立原則。又上開規定等將剝奪自行政院之人事決定權，實質上移轉由立法院各政黨(團)與由各政黨(團)依其在立法院所占席次比例推薦組成之審查會共同行使，影響人民對通傳會應超越政治之公正性信賴，違背通傳會設計為獨立機關之建制目的，與憲法所保障通訊傳播自由之意旨亦有不符」。
- (3) 例如美國 FCC 的委員產生方式，係由集行政權於一身的總統來提名人選，送交立法機構國會審議通過後任命。再就行政權與立法權整合運作的內閣制老牌民主國家英國而言，2003 年新整併完成的 Ofcom，其委員會成員是由內閣部長任命的。
- (4) 根據《電信法》規定，「偏遠地區」指的是「人口密度低於全國平均人口密度五分之一之鄉、鎮、市」，或距離直轄市、縣市政府所在地 7.5 公里以上之離島。
- (5) 例如，在 1997 至 2005 年之間新聞局處分無線電視的 207 案件當中，只有一件 2002 年依照廣播電視法第 23 條的更正規定，處分了華視晚間新聞與氣象的錯誤報導。此類處分並未見於有線電視與衛星電視中。
- (6) 另外，例如 BBC 在 2004 年修改其憲章，更舉辦了一連串的研討會，

並將會議過程與所有相關資料都公開放在網路上讓一般人公開檢閱(Freedman, 2006, p. 914)。

(7) 意指節目考慮所有社會利益之平衡。



參考文獻

- 王俐容(2006)。〈文化公民權的建構：文化政策的發展與公民權的落實〉，《政大公共行政學報》，20: 129-159。
- 楊磊、王麗娜(2006年8月24日)。〈國產動畫還沒"動"韓國經驗可借鑒〉。取自《人民網》，<http://ent.people.com.cn/BIG5/8222/42057/72238/72240/4906510.html>。
- 何榮幸(2005年8月1日)。〈他山之石：英國撤照平常〉。《中國時報》，第A4版。
- 余陽洲、郭力昕、馮建三、程宗明、劉昌德、盧非易(2000)。〈傳播媒體政策〉，陳水扁總統競選指揮中心國家藍圖委員會(編)，《新世紀 新出路：陳水扁國家藍圖6》，頁119-173。台北：陳水扁總統競選指揮中心。
- 吳宜蓁(1996)。〈媒介接近使用權的實踐：初探我國有線電視公益頻道的規範與問題〉，《傳播文化》，4: 19-32。
- 周炳全(2003)。《論人民媒體近用權之理論與實踐：以有線電視近用頻道為例》，國立台灣大學法律學研究所碩士論文。
- 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：建立廣電新秩序》。台北：澄社。
- 邱家宜(2006)。〈從英美傳播管制經驗思考台灣NCC的制度與使命〉，《廣播與電視》，26: 1-28。
- 柯舜智(2005, 7月15日)。〈頻道換照的共識與不解〉。《中國時報》，第A19版。
- 洪貞玲(2006)。〈國家管制與言論自由：從衛星電視換照爭議談起〉，《廣播與電視》，26: 51-75。
- (1996)。〈從公民參與的角度觀察我國廣電執照之核發與換發〉。「一九九六年傳播學生論文研討會」，國立政治大學新聞研究所。
- 范建得(2004)。〈論資訊時代之反壟斷議題〉。彭心儀(編)，《資訊通信法律論文精選》，頁477-558。新竹：清大出版社。
- 國家通訊傳播委員會(2006)。《國家通訊傳播委員會95年施政計畫》。

台北：國家通訊傳播委員會。

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 151-82。
台北：玉山社。

----- (2002)。〈人權、傳播權與新聞自由〉，《國家政策季刊》，1(2): 117-142。

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、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。

劉貞宛(2006)。《數位多頻道時代中必載公共媒體的規範》。中正大學電訊傳播所碩士論文。

鄭國威(2006)。〈又是精神疾病惹的禍？〉，《媒體觀察專刊》，1: 4。

魏均(2005年6月26日)。〈新聞頻道減半，電視環境復活〉。取自媒體改造學社網頁，<http://www.twmedia.org>。

羅世宏(2003)。〈廣電媒體產權再管制論〉，《台灣社會研究季刊》，50: 1-48。

夏曉鵬(2002)。《流離尋岸：資本國際化下的「外籍新娘」現象》。台北：台社。

韓青秀（2006年4月14日）。〈瘋子、狂漢、人魔…媒體禁用 NCC 對報導身心障礙者訂出規範〉，《聯合報》，第 A6 版。

蘇蘅(2002)。〈公民 vs 消費者：媒體近用與普及服務〉。政治大學傳播學院研究暨發展中心、理律法律事務所（編），《千禧傳播法制的回顧與前瞻》，頁 97-138。台北：政大傳播學院研究暨發展中心。

邊明道、陳心懿（譯）(2005)。《傳播政策基本原理：電子媒體管制的原則與過程》。台北：揚智文化。（原書 Napoli, P.[2001]. *Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, NJ: Hampton Press.）

Collins, R. (2006). UK broadcasting regulation: From “Club” to competition and back again? Paper represented in National Chung

- Cheng University, Taiwan. November 14.
- Commercial Alert (2005, December 11). Complaint, request for investigation, and petition for rulemaking to establish adequate disclosure of product placement on television. Available: <http://www.commercialalert.org>
- Commission of the European Communities (2005). Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council: Amending Council Directive 89/552/EEC. Brussels: Commission of the European Communities.
- Creech, K. C. (2000). *Electronic media law and regulation* (3rd ed.). New Delhi: Focal Press.
- Freedman, D. (2006). Dynamics of power in contemporary media policy-making. *Media, Culture & Society*, 28(6): 907-923.
- Hoffmann-Riem, W. (1994). *Licensing and supervision of broadcasting: The Experience of six countries*. Hamburg: Hans-Bredow Institute.
- Kung, W. C. (2000). *Indigenous people and the press: A Study of Taiwan*. Taipei: Hanlu.
- Ofcom. (2005, November, 8). Statement on the Ofcom Broadcasting Code. Available: http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/Broadcasting_code/bcstat/
- Salomon, E. (2006). *Guidelines for broadcasting regulation*. Geneva: UNESCO.
- Writers Guild of America. (2005). "Are you *SELLING* to me?" *Stealth advertising in the entertainment industry*. Los Angeles: WGA.
- World Forum on Communication Rights (2003, November, 10). Statement on Communication Rights. Available: http://www.communicationrights.org/statement_en.html.