

## 監督傳播管制機關 NCC：傳播政策公民監督與 審議機制的能與不能

羅世宏、管中祥、洪貞玲、鄭國威\*

### 壹、前言

去(2005)年「換照爭議」引起社會兩極化的反應，<sup>(1)</sup>但我們認為這次換照爭議事件還是有其積極意義：(1)引發各界關注政府於媒體管制過程中應該如何扮演合宜的角色，應該放任由市場機制自行運作，抑或是政府在市場失靈時可以扮演積極介入的角色？(2)這次換照審議，也打破過去廣電執照換照作業一向行禮如儀、徒具形式的作法；(3)這次通過換照的附帶決議，要求電視業者建立公眾參與及公眾監督制度，包括建立外部公評人、公眾參與及監督制度、電視台製播回應觀眾的節目等，<sup>(2)</sup>也引起多達六十四個民間社團公民團體組成關心媒體改革的聯盟。在如此短的時間內，有這麼多民間團體加入聯盟，並且迅速凝聚共識，擴大結盟，這個現象透露出來的，無非是公民社會對於媒體改革的普遍殷望。該聯盟的主要訴求是：

媒體和民間團體、社會大眾應該展開社會對話，而未來的換照審議，無論是由新聞局執行還是由研擬成立的國家通訊傳播委員會執行，都應該以媒體與公民社會對話協商後所訂定的自律公約或具體規範為重要依據。唯有如此，才能有效結

---

\*本文作者感謝行政院國家科學委員會專題計畫補助（計畫編號：95-2412-H-194-013-MY3）。通訊作者：羅世宏為中正大學傳播系副教授，E-mail: telshl@ccu.edu.tw；管中祥為世新大學廣電系助理教授，洪貞玲為台灣大學新聞研究所助理教授，鄭國威為中正大學電訊傳播研究所碩士。

合公民監督與媒體自律，使台灣的媒體真正擔負起民主社會多元發展的重要責任（公民參與媒體改造聯盟，2005.08.17「公民參與媒體改造：實踐多元社會對話」公聽會共同新聞稿）。

實質成效如何，有待檢驗，但就過程而論，這可能是台灣公民參與媒體改革的歷史轉折點，媒體改革從此不再是學界或政界的專利，而是開始有更廣大的民間社會／團體的參與。公民參與媒體改造聯盟的成立，是台灣公民團體首度以如此大規模的集結，共同關切媒體政策議題及媒體表現。三個月後，立法院經歷肢體激烈衝突，終於三讀通過「國家通訊傳播委員會組織法」。同樣也是有史以來第一次，特定傳播政策過程首度全程對外開放，2005年12月9日至11日舉行的國家通訊傳播委員會（National Communications Commission, 以下簡稱NCC）委員審查作業，全程以影音線上轉播的方式進行，讓社會大眾有機會瞭解審查及投票過程。雖說是後見之明，若把上述發展看作是歷經換照爭議而引發的效應，基本上這些都是屬於積極而正面的發展，不但正式結束了新聞局向來被認為不適合擔任的媒體管制角色，也開啓公民參與媒體改革和媒體政策過程的歷史契機，更促使NCC在各界殷望與監督之下，將過去從未公開的審查過程（NCC委員審查與選舉投票過程）公之於眾。這是一個重大與值得肯定的進步，除了先前換照爭議而使這次委員選舉審查作業在行政程序更加審慎之外，媒體改造學社等媒體改革社團應是這個進步作法的推手。台灣記協、媒體觀察基金會與媒改社等社團在事前提出公開呼籲，也在2005年12月13日委員名單揭曉之後，對NCC提出一點呼籲與四點期待，包括呼籲NCC運作應資訊公開（NCC運作務必作到資訊公開，除了未來的會議資料與報告要上網公開外，此次NCC委員審查相關資料也應上網公開），並對NCC在組織獨立、公民參與、數位政策和產業結構方面的作為有所期待。其中最值得注意的是，這六十四個公民團體要求「NCC未來決策過程，應公開、透明，

並建立確保公民參與之機制，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」。

(3)

然而，NCC 組織法的內容本身，以及第一屆 NCC 委員的提名、審查和投票作業，仍有其未盡完善之處。批評者謂 NCC 組織法有侵害行政權、甚至違憲之疑慮，而對照 NCC 委員審查投票過程已公開的三輪投票狀況，以及藍八綠五的當選結果，亦有明顯政黨立場高於專業考量的操作嫌疑。此一爭議過程旋經大法官會議第 613 號解釋宣告 NCC 組成方式違憲。我們十分同意劉昌德(2005)所言：

媒體改革這個千絲萬縷的問題，絕不會是一道只單單指向「NCC」這個答案的填充題；這不是說 NCC 不該成立，而是強調，NCC 充其量只是媒體改革的必要條件之一，而非充分條件。NCC 之外，至少還必須搭配民間社會的參與及監督，才能夠將新聞自由真正「還諸於民」。

然而，民間社會的參與和監督，知難，行亦不易；傳播政策議題複雜，公民參與和公民審議亦非缺乏資源的公民團體輕易可以做到的。不過，本文認為，傳播政策的公民參與和公民審議勢在必行，否則傳播管制機關更容易為業者俘虜，更加無顧慮地走向解除管制甚至放任的「管制」模式。傳播政策的制訂與執行，往往牽動龐大利益與資源分配，而且事涉敏感容易產生政治不信任或甚至對立的狀況。NCC 的成立，當然是希望在作業比較透明、定位比較獨立的基礎上，減少傳播政策制訂與執行上的爭議。然而，我們也不敢對 NCC 抱持太樂觀的心理，畢竟 NCC 本身的機關定位、組織人事等方面仍然引起爭議，它是否堪當國民委託之重任，可以杜絕未來傳播政策制訂及執行上的爭議，並且促進公平競爭、保障消費者權益與落實公共利益，仍然有待檢驗。

職是之故，本研究針對「國家通訊傳播委員會」本身的機關定位、委員產生方式與運作獨立性和透明性，以及未來該獨立機關所負責的傳

播產業政策制訂與監理作業，透過為期三年的公民審議機制之實驗，達到健全 NCC 本身組織定位及運作方式，引進公民審議(public deliberation)與公民參與(civic engagement / public participation)的機制，監督並參與傳播產業相關政策議題與解決爭議之政策過程，為建立可行的傳播政策公民審議制度略盡棉薄之力。

## 貳、關於 NCC 廢立之辨的公共論述

的確，NCC 的設立並不意味傳播政策爭議的結束，而是另一波關於需要什麼樣的傳播管制機關，以及傳播政策何在、主管機關是否稱職等爭議的開始。不過，在多年來關於 NCC 廢立爭議聲中，除了少數例外（郭力昕，2003；馮建三，2005a, 2005b, 2005c；魏玓，2006），公共論述幾乎未曾質疑 NCC 優於新聞局的必然性，甚至表現出近乎迷信「只要 NCC 成立就好了」的簡化邏輯。再者，公共論述對 NCC 能做什麼與不能做什麼也有相當侷限和誤導的想像：媒體生態應完全由自由市場決定，政府不宜介入媒體結構管制，「自由市場」的對照面是「政府屠宰場」（聯合報社論，2005）。殊不知，廣電媒體市場需要政府管制，若是政府卸責失職，市場也必然失靈（馮建三，2005a；Collins & Murroni, 1996）。正如 Collins & Murroni (1996, p. 162)指出，傳播管制並非只是因為要監督居主導地位的業者，確保對於瓶頸設施的公平近用，以及矯正市場失靈而已。傳播管制有積極正面的責任，提升公共利益，也就是促成可以提升公民、企業與消費者福利的傳播政策。

傳播管制機關本身倡言解除管制與主流媒體對於傳播管制機關職能的錯誤認知，其中荒謬與矛盾之處，也許最有力的批判反而是來自同樣主張自由市場、解除管制的人士。例如，2004 年 5 月，眾院共和黨籍議員 Chris Cox 即曾在國會的電信與網際網路委員會議中倡言裁撤聯邦傳播委員會，理由是傳播資源（例如頻譜）稀少性與缺乏競爭的狀況

不復存在，聯邦傳播委員會的存在也就不再有必要。這種主張在某種程度上呼應了更早之前 Egan (1996)及 Huber (1997)等人廢除聯邦傳播委員會(Federal Communications Commission, FCC)的主張。Egan (1996)主張廢除已經不合時宜的 FCC，另外成立一個負責管制基本服務的費率及公眾網路互連的新機關即已足夠，餘皆不勞管制機關插手。Huber 則主張不需要聯邦傳播委員會，正如不需要設立一個聯邦電腦委員會來管制電腦產業一樣。Huber 認為，早在 1927 至 1934 年之間，用廣電業務的複雜性和電話產業的天然獨佔特性，必須要透過中央化控制來加以規範和管理，在此思維下導致了聯邦傳播委員會的設立。

弔詭的是，在美國 1996 年電信法通過之後，明顯更加強調解除管制導向的FCC，組織人事擴編，預算增加，實質上的管制並未減少(Huber, 1997, p. 5)。<sup>(4)</sup> 例如，1996 年FCC有 2300 位全職員工，2.24 億美元的預算，比新版電信法通過前一年的預算增加了三分之二。而自 1992 至 1996 年之間，FCC預算的每年複合成長率約為 15.2%，但傳播產業的成長率只不過是 10.4%。換句話說，FCC未因解除管制而縮小，反而擴大了自身的規模。

Egan (1996, p. 470)指出，傳播管制政策複雜，非一般人可以瞭解與掌握，所以傳播政策決定往往操縱在官僚、律師、產業顧問之手，甚至使得管制過程淪為利益分配。曾任 FCC 主席的 Mark Fowler 在卸任之後曾在報端撰文指出，FCC 的管制與立法過程形同「柔性貪腐」(soft corruption)，管制過程本身是一個市場，有自身的供需原則：只要有管制的供給存在，就有管制的需求存在。換言之，上述這些人士主張，基於相同或不同的理由，都在某種程度上指出傳播管制的必要性，並且質疑 FCC 存在的必要性。

瞭解上述右派自由市場論者的主張之後，反觀台灣主流媒體對傳播管制機關的想像，似乎是揚舉一個尊重自由市場的、不干預市場結構的、力行解除管制的傳播管制機關。真正右派自由市場論者主張廢除 FCC，台灣的主流媒體和 NCC 本身卻異口同聲要一個解除管制的或最

小管制的管制機關，或許是因為這樣最符合媒體和 NCC 的共同利益，而非出於對所謂「自由市場」或新聞自由的篤信。

類似的傳播政策公共論述缺席或貧乏的現象，也出現成立 NCC 為單一傳播管制機關的政策主張上。這裡並非說 NCC 不應是一個匯流廣電與電信產業的單一傳播管制機關，而是公共論述的理由多狹隘的基於所謂行政效率或科技匯流的講法。Collins & Murrone (1996)贊成將分立的傳播管制機關整合為單一管制機關，所持理由並非科技匯流的必然，而是因為傳播市場的匯流。首先，他認為傳播管制機關同時負責結構/載具管制和內容管制，決策比較具有一致性，而且管制或裁罰手段也比較有效，例如結構管制有助於執行內容管制，而結構管制的決策也不可能不需要參考內容的表現。其次，公民與消費者在申訴或求助管制機關時，若是單一管制機關會較為便利，也比較不會發生管制機關互踢皮球的情況。但無論如何，單一的、獨立的傳播管制機關必須符合這些原則：本身組成的代表性足以代表全體人民，決策經過公眾諮詢過程，充分瞭解公共價值，並且對公眾負責(Collins & Murrone, 1996, p.173)。

此外，同樣地，國內媒體公共論述上幾乎完全看不到任何質疑。例如Hills (2001)對成立單一傳播管制機關有所質疑。她指出，各國近年來紛紛成立所謂匯流時代的單一「獨立」傳播管制機關，其實科技匯流並非此一發展背後的主要驅動力，真正的壓力是來自美國政府與跨國媒體電信業者的要求，單一「獨立」的傳播管制機關可以降低媒體電信業者對於管制機關的遊說成本，也更有利於媒體電信業者對管制機關的政策決定產生實質影響力。而美國聯邦傳播委員會與英國傳播管理局(Office of Communications, Ofcom)前身的電信管理局(Office of Telecommunications, Oftel)，都不能免於國會壓力和政治干預。單一傳播管制機關有造成電信業者主導，廣播電視文化面向弱化，而且更容易造成衝突內部化，以及傳播政策議題實質公開辯論減少的副作用。單一傳播管制機關對於降低業者的遊說成本，甚至提升業者對傳播政策的影響力，不能說沒有相當程度的幫助。<sup>(5)</sup>

事實上，主流媒體在 2005 年換照爭議期間對於新聞局依法處理衛星電視執照換照事宜極盡撻伐，而在 NCC 組織法通過前後，以及 NCC 正式運作前後，乃至於 NCC 組織法違憲宣告前後，對 NCC 的性質與職能有不少誤導的想像。<sup>(6)</sup> 而在主流媒體或因政黨立場或因自身媒體利益而明顯偏袒 NCC，而 NCC 也在自身飽受行政院掣肘及違憲的正當性危機之際，NCC 的「自律規範」公關及對業者「開大門」、「喝咖啡」的友善態度，也贏得了來自業者的稱許多於批評，以及業者在 NCC 組織法宣告違憲時公開支持九位委員全部留任的輸誠相挺。

至於更重要的議題，例如需要什麼樣的傳播管制機關，以及傳播政策何在、監督傳播管制機關表現是否稱職等，主流媒體並未著墨。本研究將以未來的 NCC 主管的傳播政策為範圍，針對 NCC 本身的機關定位、委員產生方式與運作獨立性和透明性，以及未來該獨立機關所負責監理的傳播政策制訂與監理作業，透過為期三年的公民審議機制之實驗，同時採用面對面公民審議(face-to-face citizen engagement)與線上公民意見諮詢(online public consultation)的操作方式，達到健全 NCC 本身組織定位及運作方式，監督並參與三大傳播產業相關政策議題與解決爭議之政策過程。

NCC 組織法的立法過程，爭議與衝突不斷。NCC 委員提名與審薦投票過程仍予外界政黨操作鑿斧的懷疑，乃至於有通過審薦的 NCC 委員辭職表達不滿，最後是行政院延誤提交名單供立法院行使同意權，以及行政院針對 NCC 組織法第三條政黨比例設計的部份申請釋憲，大法官會議第 613 號解釋宣告 NCC 組成方式違憲...等。相關爭議及其中曲直在此不贅，僅引用這次曾參與 NCC 委員審查工作的馮建三教授也自述對於審查工作的定位，賡續未來對於 NCC 的監督工作為當務之急：

[...]我對審查的定位就是，儘量讓審查過程不僅透明，最好也留下候選人對於 NCC 相關事務的看法。在最低限度，這些看法的留存與公開本身已經可以是刻畫社會進程的一道

痕跡，它也能作為社會學習之用（包括澄清 NCC 的能與不能），並且多少也讓社會大眾得到機會，認識我們的委員及其意見傾向，從而作為日後預測或檢視 NCC 作為的依據。（馮建三，2005c）

## 參、傳播政策公民參與和審議機制

本節焦點在討論傳播政策公民審議的理論思辨、技術可能性，特別是探討審議式民主與媒體的關係，以及新資訊傳播科技在未來的傳播政策公民審議機制制度化過程可能扮演的角色。

### 一、審議民主的興起

「審議式民主」(democratic deliberation)這個概念其實並不新，從保守主義者 Edmund Burke，自由主義者 J. S. Mill，一直到 Walter Lippman 和 John Dewey 乃至於西方公共服務廣播(public service broadcasting)系統的建立，以及 Jürgen Habermas 的「公共領域」(the public sphere)，審議民主一直是眾多政治思想與民主理論家關切的重點，儘管他們對審議民主所持的立場與評價南轅北轍。Dryzek (2000, p. 1)觀察到從 1990 年開始以來的十多年間，西方民主政治有一股強烈的「向審議轉」(a strong deliberative turn)的趨勢，這也可說是從「以投票為中心」運作轉向以「以討論為中心」的民主政治(Chambers, 2001, p. 231)。

審議式民主強調公民參與(public engagement)與公民審議(citizen deliberation)並非侷限於投票、陳情、請願與社會運動，而是主張可能受公共政策的決策影響的所有公民或其代表，都應該能夠參與並透過理性、審慎思辨的對話討論過程而形成集體決策(Elster, 1998, p. 8)。在公民審議過程中，參與者應該在資訊充分、發言機會平等與決策程序公平的條件下，對公共政策進行公開的討論，並以說理的方式提出可行的方



案或意見。公共政策透過公民審議過程形成決策，可以提高政府機關的透明度與課責性，也可能增進公共政策的決策品質，並且使政策執行更容易得到人民的支持。

公民審議機制強調三項功能：第一，政府或代議士與人民的溝通。第二，政府或代議士與公民之間相互學習。第三，傳統所謂專家與公眾的二分法是錯誤的，因為「公眾」之中有許多專家(Coleman & Gortz, 2001, p. 12)。

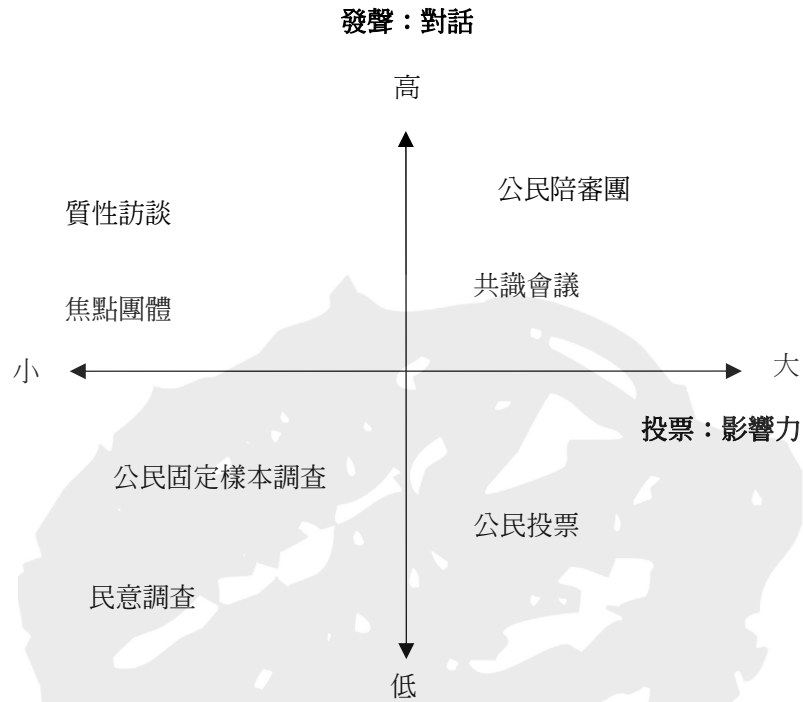
審議式民主的產生，有幾個重要的脈絡因素是基於代議政治與技術官僚行政體系無力解決當代許多複雜的問題，民主在實際運作上侷限於週期性的投票選舉政府及民意代表，無法實現公民主動的政治參與，透過政治討論與對話形成共識，參與公共政策的制訂與執行，確保每一個公民從國家的進步與富裕中受益。素來針鋒相對的左派與右派，對這一種民主政治無法落實的狀況，也做出了截然不同的反應。右派觀點認為民主制度運作不彰，乃順勢批判大有為的國家(the affirmative state)，倡議縮減政府角色，解除管制、私有化、縮減社會及公共服務。換句話說，右派觀點認定「國家是問題，不是解方」(Fung & Wright, 1999, p. 1)，不期待國家介入(state intervention)能發展出更民主、更有反應、更有創造力及更有效的形式的可能性。相反地，當代左派觀點雖然不像過去那麼強烈主張共產權或計畫經濟，但仍堅持積極的國家(the activist state)是矯正資本主義經濟負面效應（例如貧窮、社會 / 經濟不平等、失業、公共服務供應不足等）的必要機制(Fung & Wright, 1999)。

針對公民審議機制，OECD (2001)提供了一個三階段的模式：(1) 資訊公開 (information)；(2) 公眾諮詢 (consultation)；(3) 主動參與 (participation)。其中，資訊公開在屬性上偏於單向的關係，由政府生產並傳送資訊供公民使用，例如政府公報、政府網站等。公眾諮詢是雙向的過程，政府向公民尋求資訊和意見，例如民意調查、草案在立法過程進行公眾意見諮詢等。主動參與是促成政府與公民之間成爲一種夥伴關係，由公民主動參與政策制訂與決策過程，強調公民提出政策選項及進

行政策對話的能力，雖然最後的決策及責任仍在政府部門。根據加拿大政府公告的操作指引(Treasury Board Secretariat, 2001)，「公眾參與」(public participation)的定義為多面向的，從公共資訊和教育到夥伴關係。以政府各部會的職分而言，公眾參與主要是指公眾意見諮詢(public consultation)和公民參與審議(citizen engagement)。公眾意見諮詢指的是政府尋求個人或團體對直接影響他們或他們有顯著利害關係的政策、計畫或服務的看法的過程。意見諮詢的方式包括公開會議(public meetings)、諮詢委員會(advisory committees)、民調和焦點團體座談等。公民參與審議是指政府針對尚在政策過程初期階段的議題鼓勵審議、反思與學習，通常是當焦點擺在價值觀和原則(例如是選擇市場機制或是公共服務)會影響一個議題如何被考量時。公民參與審議的方式包括「研究圈」(study circles)、審議式民調(deliberative polling)、公民陪審團(citizen juries)與「公眾對話」(public dialogue)。

公民參與審議與公眾意見諮詢有很多方面顯著不同，包括：強調深度的審議與對話(in-depth deliberation and dialogue)、聚焦在找尋共識(finding common ground)、承諾投注較多時間，以及其培力，建立公民能力(civic capacity)的可能性。不過，公民參與審議和公眾意見諮詢並不相斥，可以併用，都是重要的公民審議機制(citizen engagement mechanisms)。

已經被嘗試過的各種公民審議機制有很多，依據「發聲」(voice)與「投票」(votes)兩個軸向，大略區分如下圖一。其中質性訪談與焦點團體長於提供意見表達與對話機會，但對於公共政策的決策直接影響力較小，而公民投票則剛好相反，透過投票對公共政策有很大的影響力，但個別公民雙向意見表達與對話的發聲程度很低。同樣地，公民陪審團或公民共識會議則兼具兩者之長，同時提供公民發聲與影響政策決定的機會，而民意調查及公民固定樣本調查的發聲對話與政策影響力均較低。



圖一：公民政策參與的各種模式

資料來源：Coleman & Gortz, 2001, p. 14

在西方國家，有許多民眾參與公共政策制訂等民主參與機制的實驗，其中最早由丹麥在 1987 年發展出來的「公民共識會議」(consensus conference)，已逐漸變成其他國家也採用的民主參與模式。以國內而論，傳統上最常使用的公民審議機制是公聽會和民意調查，但這兩種都無法同時達到上述「發聲」（政策審議對話）與「投票」（影響決策）的目標，等而下之者是公聽會流於形式，民意調查則因人為操弄結果的狀況而不受信賴，以致於公共政策無法提升決策品質，決策也常無法獲得公民普遍支持，甚至引發政府與公民之間不信任或緊張關係。除了傳統的公聽會與民意調查之外，還有各式各樣創新的公民審議機制如公民（共識）會議、審議式民調、公眾論壇、法人論壇及公民陪審團等形式，

正逐步引進國內（陳東升、林國明，2003, 2005）。

## 二、傳播政策公民審議機制的應用

### （一）為什麼傳播政策需要公民審議機制？

傳播政策涉及龐大資源、價值觀及政治意識形態，因此建立傳播監理的獨立機關有其必要，但傳播監理機關的獨立性，無法解決所有問題，因為獨立機關可能不受民主監督，甚至在美國引發反彈而有裁撤 FCC 之議。2003 年，是美國媒體改造運動的關鍵性的一年，也是台灣媒體改造運動的關鍵年。2003 年美國媒改運動鬥志昂揚，公民團體透過結盟分進合擊，投入力阻財團掌控媒體的戰役。美國的公民團體在這一波運動中最後獲得勝利、扭轉乾坤，頗值得吾人借鏡（詳見 McChesney, 2005[2004]）。同樣地，2003 年 5 月 4 日，台灣的「媒體改造學社」成立，同年與社會各界關心媒體改革的力量，共同推動了「黨政軍退出媒體」的廣電法修正案三讀，並且持續推動公共媒體集團的公共化運動，傳達一個重要訊息：在這場全球化的媒體民主改革革命運動中，台灣沒有缺席。

爲了讓美國 FCC 及英國 Ofcom 這類匯流時代的獨立傳播管制機關在政策制訂及執行能服務公共利益，FCC 及 Ofcom 都有一套受理申訴及公眾意見諮詢的制度化安排。例如在涉及換照的規定上，美國的廣播電視於執照到期前四個月應向 FCC 提出換照申請，利害攸關的社區及公民得向 FCC 提出要求不予換照的請願訴求 (file a petition to deny)。<sup>(7)</sup> 又如 FCC 受理民眾申訴也有相對嚴格且程序便民的作業程序，<sup>(8)</sup> 公民對傳播相關議題得向 FCC 提出申訴，可透過電子郵件、撥打免費服務電話或是傳真的方式進行，也可以透過直接在線上填寫申訴表單的方式進行。依申訴的議題性質，申訴民眾可透過上網填寫申訴表單。同樣地，英國的 Ofcom 也制訂了一套嚴格的公眾意見諮詢的操作程序，其決策必須基於

證據，而且必須將利害攸關的民眾及組織的觀點考慮在內，以確保傳播政策制訂與執行過程盡可能公平無爭議及公開透明。<sup>(9)</sup>

儘管如此，英美的社運及公民團體仍然時時關切並監督FCC和Ofcom的決策與作為，透過包括架設線上網站進行監督與傳播政策公民審議的工作。例如，英國的CPBF (The Campaign for Press and Broadcasting Freedom)的網站成立了一個叫Ofcom Watch的專區，此外英國也有一個名為Ofcom Watch的專門網站，<sup>(10)</sup> 而美國也有若干這類網站，<sup>(11)</sup> 甚至有Free Press等媒改聯盟持續關注傳播政策（包括類比電視訊號的數位轉換、無線廣電頻譜的產權問題...），在全美多個城市陸續舉行關注媒體未來公民會議(Town Meetings on the Future of Media)，<sup>(12)</sup> 可以說是實踐了Bonchek (1995)、Snellen (2001)所強調的，新資訊傳播科技降低了社會運動的溝通、協調與資訊成本，也使代議政治錯誤再現或扭曲公民偏好的情況更容易被攤在陽光底下檢驗。

NCC是我國類似於FCC與Ofcom的匯流傳播管制機構。然而，在台灣的特殊脈絡下，朝野政黨都對NCC可能運作無法真正獨立感到（過度）焦慮，並且擔心NCC被對方操控，至今這些爭議仍未完全平息。我們認為，做為獨立機關的NCC若不能做到超越黨派和運作獨立，反而可能對台灣的傳播產業公平競爭及公民傳播權益之增進和保障造成無法彌補的損害。我們更認為，NCC保持其獨立性的最佳作法是比一般行政機關做到更大程度的資訊公開與運作程序透明化，並且隨時接受來自公民社會的鞭策與監督，並且將公民參與傳播政策審議的機制予以制度化。前節已討論一般的公民審議機制如公民共識會議，接下來我們將討論線上的公民審議機制。

## （二）傳播政策線上公民審議機制

Dahlberg (2001)指出有關電子民主的三種修辭，一是蔚為主流、強調自由主義的個人主義(liberal individualism)，二是社群主義(communitarianism)，最後一種是「審議民主」(deliberative democracy)

的主張，企圖超越個人主義與社群主義論述的對立。在他看來，這三種關於電子民主的修辭各有其民主願景，也有其對於民主的概念差異及民主實踐方式的不同假設，但都賦予網際網路高度期望。比較可取的理論參照點來自「科技的社會形塑觀」(social shaping of technology)。科技的社會形塑觀拒絕科技決定論(不管是科技樂觀烏托邦主義或科技悲觀主義)，認為科技可以被用來做為培力機制(agent of empowerment)，也可以被用來做為控制與壓迫的機制(Bellamy & Taylor, 1998; Hague & Loader, 1999, p. 13; Mackenzie & Wajcman, 1999)。

網際網路運用在政治上的應用，最早始於選舉用途(Jenkins & Thorburn, 2003)。在非選舉期間，而且更為常態的民主需求，新資訊傳播可能也有貢獻，Bellamy & Taylor (1998)提出，新資訊傳播科技可被用來增進民主，透過資訊公開、電子政府、公民參與。

在資訊公開方面，我國訂有「行政程序法」，該法第十節第 55 條至第 66 條，詳列政府行政之聽證程序。同樣地，甫通過施行的「國家通訊傳播委員會組織法」第 9 條亦規定，NCC 在審議「涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分，應適用行政程序法第一章第十節聽證程序之規定，召開聽證會」。立法院更於 2005 年 12 月 6 日三讀通過延宕多年的「政府資訊公開法」，其目的是為了「便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與」(政府資訊公開法第一條)，因此除了規定應主動公開資訊之外，人民亦得向政府提出公開資訊之申請。

在電子政府方面，我國推動電子化政府已有多年，在國際評比中經常名列前茅。政府資訊入口網站如「我的 E 政府」，以及「網路村里」等資源，已有相當規模。

與政府資訊公開及電子政府相比，目前台灣在公民參與及公民審議方面，新資訊傳播科技似乎尚未能扮演重要的角色，殊為可惜，也更值得吾人關注。

線上公民審議機制是數位民主的一環，也是數位民主的幾種可能運用模式中最困難的一部份。數位民主或 e 民主(e-democracy)的應用可分作四種主要模式(Coleman & Gotze, 2001, p. 5)：直接或公民投票式民主；線上社群；線上調查或民調；線上公眾參與政策審議(online public engagement in policy deliberation)。

本研究與 Coleman & Gotze (2001)關切的焦點相同，我們企圖實驗的線上公民審議機制指的是上述的第四種模式。根據 Coleman 與 Gotze (2001, pp. 6-7)的定義，線上公眾參與政策審議鼓勵公民思考、討論並權衡相互競爭的價值觀和政策選項，著重在「偏好形成」(preference formation)，而非像民意調查只是「偏好表達」(preference assertion)。好的公民審議機制強調的要素如下：(1)讓參與審議的公民小組近用平衡的資訊；(2)討論的議題(agenda)保持開放；(3)有公民小組有足夠時間廣泛考量相關的次議題(issues)；(4)避免操縱或脅迫；(5)有明確的討論規範可供參與審議的公民遵循；(6)參與審議的公民小組在組成時應廣納各界人士；(7)參與者之間有充分的互動機會；(8)承認參與者之間的差異，但拒絕因參與者本身的身份和社經地位而影響其意見的價值。

關於線上公民參與政策審議的機制設計，各國官方單位已提出多種建議，包括加拿大(Treasury Board Secretariat, Canada, 2001)、瑞典(Swedish Association of Local Authorities, 2001)及荷蘭(Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 1998)等國皆提供基於該國經驗的設計，跨國組織如經濟暨合作發展組織及歐洲聯盟也有專門的報告(OECD, 2001)。社運及學術亦對線上公民審議進行各種實驗，例如「審議式民主網」(Deliberative Democracy Net)、馬柯基金會(Markle Foundation)及另外 17 個超黨派的網站和新聞媒體組成「藍白網路」聯盟，致力於尋找增進公民參與網路實驗，以及知名的美國「國家大事論壇」(National Issues Forum)。

進行線上公民審議，Steven Clift 提示了十項要點，其中包括：(1)清楚說明此一線上公民審議的目的與脈絡：若是此一審議活動純屬實

驗性質，對政策過程的實際影響有限，操作者必須一開始就誠實以告，以免公民對於審議結果有過高的預期。(2)事先招募參與者：在開始進行線上審議之前，事先招募參與者。大部分線上審議失敗的原因在於缺乏公民參與，因為公關宣傳直到線上審議活動開始才發動，為時已晚。比較務實的作法是事先招募。別讓網際網路的神話唬弄，誤以為只要網站架起來，公民就會自動來參與。預先準備特定的參與者，目標設定在五十人到一千人之間或更多。鼓勵所有即將參與者加入電子郵件群組，隨時可接收關於此一公民審議的活動訊息與預告。從面對面的場合，以及透過傳統和線上媒體等方式招募參與者，至少在線上審議開始的二至三週前就要進行。然而，即使有參與者，許多以討論為導向的線上審議活動在最初三天並不熱烈，因為大多數參與者可能會認為「還沒有人發言，這項審議活動一定不重要」。因此，在開始之初，主持人應該透過鼓勵其中的若干人發出「真誠」的意見，並且透過電子郵件群組鼓勵參與者加入動態的討論。(3)審慎選擇線上審議機制：各種類型的線上審議機制例如「問與答(Q&A)」、「文件 / 政策評論(document / policy comments)」、「線上來賓 / 專家小組(online guests / panel)」等，可供參考、合併或創新(Clift, 2002)。另外，也應善用線上公民審議機制互動設計，例如：線上民調(online polls)、評論表單(comment forms)、線上請願(online petitions)、線上聽證(online testimony)、線上焦點團體(online focus groups)網頁論壇和電子郵件群組(web forums and e-Mail lists)(Clift, 2002)。

在進行這項研究計畫的同時，我們也參考了國外幾個知名的公共政策公民監督/公民審議網站（如表一），從中吸取實踐經驗。



表一：國外各類公共事務政府機關的監督團體網站比較

	Transparency International	OfcomWatch	The Center for Public Integrity	Washington Watch.com	Privatization Watch	Media Watch
歷史	組織於 1980 年代成立	新網站於 2006 年成立	1990 成立至今	網站於 2006 年成立	1968 年成立至今，以促進自由市場為宗旨	1984 年成立至今。2006 年網站新改版
運作方式	專業研究員與多國組織合作。舉辦國際政府透明化與反貪腐會議	12 名業餘研究員，非正式組織，接受外界申請加入	多名專業研究員與職業記者合作深入挖掘公共議題	一位業餘研究員獨立維持，以資料提供跟提高納稅人意識為目標	專業研究員。每年固定發行專刊，另外亦針對特定議題，如鼓勵公立醫院私有化等發表政策專題研究	專業研究員與公民參與。舉辦活動與座談
資源多寡	在全球有九十個分會，為全球性計畫，資源豐富	資源缺乏，以論述為主	不接受企業、工會、政府以及匿名贊助	獨立維持，透過資訊公開與進用取得資料	Reason 公共政策研究機構之子計畫之一。共五位主要研究員與專家	由公民志工自主成立，資源缺乏
網站特色	首頁標明目前最重要議題，資訊分類清楚，以重要性跟地域性來分類。提供公共事務監督管道。提供許多公民參與反貪污腐敗的方法與資源。提供反貪腐最新資訊	以部落格模式運作，結構鬆散	首頁標明目前最重要議題，資訊分類清楚，提供公共事務監督管道	清楚列出每條國會法案預算，從個別納稅人的角度告知各個法案與規定將花費每個納稅人多少錢。網站列出最多人關注、最新、花費最大與節省最多之法案	提供初步資料，供使用者查詢。提供多種電子報訂閱與讀者投書。成立 out of control blog，談論私有化議題	簡單明瞭的介面。並成立 media watch blog，即時更新

	Transparency International	OfcomWatch	The Center for Public Integrity	Washington Watch.com	Privatization Watch	Media Watch
公民參與狀況	可申請帳號，訂閱定期電子郵件。一般公民可透過捐款贊助	開放所有關心英國電訊政策者申請加入。鼓勵投稿與互動，部落格具迴響功能，但討論者少	一般公民可透過捐款贊助	可訂閱電子報	一般公民可透過捐款贊助。可透過讀者投書表達意見	公民可發起線上連署，集結力量。議題持續更遞
監督成果	定期發佈調查報告，以pdf形式免費提供下載	持續發表文章，累積論述與資訊	發表超過275則的深度調查報導，14本專書，獲獎多次	開站以來持續提供各個國會法案之預算細節，動態呈現資料	為美國總統與多州州長的智庫跟顧問。擁有輿論影響力	提昇社區意識，監督在地媒體內容，落實兒童與青少年、與女性媒體權
侷限	公民參與度中等。雖然網站鼓勵公民實踐，但缺乏網際交流	該站即為公民自主成立，但網站資源不豐，實際監督作用不明	公民參與度低。網站僅為資訊提供，非交流審議場域	該站即為站長利用閒暇時間架設維持，聚焦在預算議題上，但容易流於判斷標準單一化	傾向單向傳播資訊，公民參與程度低	缺乏審議機制，線上討論難以展開

資料來源：本研究整理。

## 肆、NCCWatch 與媒體公民行動網網站建置計畫

### 一、計畫說明：<sup>(13)</sup>

NCC 在規劃上取材於美國聯邦通訊傳播委員會(FCC)，然 FCC 歷來也曾有多番決策被視為圖利財團，或是受到政治力量施壓，因此 FCC

亦力求組織運作之透明性與開放性，而美國社會亦認知 FCC 決策之重要性與影響力，公民團體並組織成監督力量，要求 FCC 決策必須考量決策之公共性以及公民意願，在決策過程中，亦必須有公民團體之參與，尤其是執照派發、內容審查以及消費者權益等事項。

有鑑於此，NCC 成立之後的決策與判斷亦需要公民監督與參與，以此來確保 NCC 運作不受政商壓力而忽視公民權益，並且亦期望鼓勵台灣公民與消費者更瞭解國家通訊傳播政策，以便從社會關懷、公民參與的角度，讓台灣過去紊亂的多頭馬車管理亂象以及傳播媒體環境失序之中脫離，邁向有效管制的進步期。

要將社會關懷與公民參與落實，需要多方著手，例如借助社區、學校以及團體工作坊等，美國的媒體改造團體 Free Press 便極為重視從社區自主發起的公民論壇，鼓勵社區內具有媒體改革意識與知識的公民推動小型社區媒體政策會議，一方面落實媒體改革的在地化，由在地人反省在地媒體，另一方面也透過社區將改革意識傳播出去，從而關切更大範圍的全國議題。

然而在台灣，社區意識與力量並未如此深厚，因此類似行動尚稱少見，反倒是國內電腦與網際網路的高滲透率以及使用率讓許多台灣民眾在網路上結成虛擬社區，透過網路的傳播迅速與成本低廉，公民團體得以透過網路同時進行內部組織工作與外部宣傳工作，大大便利了因在地化不足以及社區意識薄弱而未能成形的媒體傳播政策之公民參與。

在 NCC 成立前，六十多個台灣公民與社會團體便集結力量，成立了「公民參與媒體改造聯盟」，針對 NCC 委員的資格、遴選標準以及未來對 NCC 的期許提出諸多針砭，而在 NCC 成立之後至今，公民參與機制未見完善，也未見 NCC 對於公民參與之重視，本身的運作資訊透明度也未達要求，因此監督 NCC 之任務必須儘快推動，而如何運用網路，讓諸多公民與社會團體能夠確實參與 NCC 之政策審議與倡議，並且在共同平台上緊密聯繫，交換資訊，累積經驗，便是「監督 NCC 與公民審議網」成立之最重要目標。

「監督 NCC 與公民審議網」(以下簡稱 NCCWatch) 將透過成立共同網路平台，輔助公民團體們完成資訊串連、議題聚焦、討論審議、以及倡議推廣等四大主要目標。網站將以團體與個人為行動者，以審議政策、推廣倡議為行動主體，希冀透過這個共同的網路平台，降低公民社會共同參與的門檻，同時以此平台為聚合與發散點，將類似運作推至針對其他公部門或公共議題之監督審議。

## 二、服務對象：

1. 關注媒體政策、現象、發展等議題的一般國民。
2. 非營利組織、社會運動與媒體改革團體。

## 三、網站內容：

1. 國內外電信、資訊、廣電資料，新聞蒐集與整理。
2. 公民自主提供之行動方案與議題、討論。
3. 針對特定議題之多階段投票。
4. 表達對特定議題的關切，凸顯議題的重要性。

## 四、預期目標

NCC 從成立至今，遭受不少質疑，這其中包括了獨立機關之權責機制設計，委員遴選辦法的公正性，對媒體的去管制取向，運作透明性不足，以及公民團體的諮詢與參與有待加強等等；而 NCCWatch 作為一個從公民與社會團體角度出發的倡議與審議網站，在設計上提供了最大的民主和公共性，並且積極與台灣社會各界關注議題實際結合。

本網站的預期目標分為短期與長期，短期目標包括了以下三點：

1. 彙整 NCC 與台灣傳播政策相關資料，提供線上諮詢索引。
2. 提供開放透明的公民參與媒體改造議論平台。
3. 將審議結論提供給 NCC，作為政策施行之重要參考意見。

長期目標則包括了以下四點：

1. 提昇整體台灣公民與社會團體對媒體議題之敏感性、關注度，與瞭解度。

2. 由 NCCWatch 為模型，推廣至媒體之外的各類社會議題，例如勞工、環保、政治等。

3. 提倡網路審議平台的廣泛使用，使之深入政府各部門。

4. 增加台灣公民意識，鼓勵公民利用網路結合生活實踐。

綜合上述，本研究希望將充滿活力與多樣性的非營利公民團體納入傳播政策的利害攸關者，使他們瞭解、關心、監督或甚至對傳播政策的制訂與執行有發揮潛在影響力的機會，讓線上與線下的公民審議機制未來在傳播政策的應用上更臻成熟與契合實際需要，本計畫的主持人、共同主持人與協同主持人及其他參與人員也勢必可以從中得到充實的研究經驗與學習成長的機會，並且最終能形成一股對 NCC 進行實質的監督與鼓勵的力量，期使傳播政策的制訂與執行能夠服務公共利益。

網站參酌前節 Clift (2002)及 Coleman & Gortz (2001)操作線上公民審議技術，善用線上互動科技及介面設計，將監督 NCC 及公民參與傳播政策審議的機制搬到網際網路上，形成所謂的「線上 / 虛擬審議」(online / virtual engagement)，擴大公民參與及政策監督的可能性，並且與我們在線下操作的公民共識會議互補。

除了前節所述資訊公開的功能設計之外，更重要的是公眾諮詢及提供主動參與傳播政策公民審議的作用。在執行上，本網站傾向於尋求和 NCC 及媒改社運團體相互合作的機會，但仍強調本實驗計畫的主體性，並且維持對議題及立場的開放性。換句話說，我們希望扮演促使公眾討論和公民審議的促進者角色，而非議題設定或公民審議過程的主導者。理想的網站設計與實驗進行方式可能還需研究團隊進行更多有機的對話與嘗試，甚至在研究開始初期也還可能需要不斷進行修正，但我們目前預想的可能運作方式趨近於 BBC 的 Have Your Say 網站與英國民間團體設立的 OfcomWatch 的綜合體，提供傳播政策線上公民審議的平台。我們希望這個網站能夠與線下公民共識會議發揮互補作用：(1)首

先，擴大參與：在招募公民小組過程中，由於公民共識會議至多只能容納 20 位公民 / 法人代表，透過這個線上公民審議實驗網站，我們可邀請未被納入線下公民共識會議的公民 / 法人代表加入線上審議。誠如 Clift (2002) 所提醒的，大部分線上審議失敗的原因在於缺乏公民參與，改善之道在於事先招募，預先準備特定的參與者，例如目標設定在五人以上，並且邀請所有即將參與者加入電子郵件群組，隨時可接受到關於此一線上公民審議的活動訊息與預告，並且公告線上審議的運作規則。再者，線上審議也可隨時接受任何對特定政策議題有話要說的不特定人加入線上審議機制；(2) 其次，線上審議成本較低，而且可針對 NCC 相關政策議題進行討論，因此議題涵蓋面較廣，可同時進行多重議題的公民審議活動，而且參與者有自行設定其所關注的政策議題供公眾集體討論的機會；(3) 這個線上傳播政策公民審議實驗網站，除了可公布線下公民共識會議的成果之外，也可針對線上公民審議的審議成果由研究團隊負責彙整出共識及歧見的暫時性結論，並且在網站上公開，接受後續的公眾意見，並且函送 NCC 供其做為政策制訂及執行上的參考。

## 五、可能限制

我們並不迷信公民審議，不管線下或線上的形式，都有其難以克服的侷限。以台灣現況來說，公民意識普遍低落，一般人對社會公共議題之參與度並不高，唯有選舉等政治活動較能激起較多人的參與，然而在台灣，政治議題卻又多被侷限於政黨對決、統獨選擇、族群意識等少數容易激起對立之話題，反而對於更為實際的政策討論較為生疏，一方面可能是因為政策討論需要更高度的專業知識，另一方面是因為台灣新聞媒體近年來報導流於瑣碎化與空洞化，久無法負擔起公民教育之責。

類似的情形也在網路上複製，因此 NCCWatch 的推廣與宣導必然遭遇門檻。此外，公民團體成員的網路使用能力，對建制完成平台的接受度也有待考量。透過簡單易懂的使用方式以及舉辦短期教學訓練座談會，應可讓大部分具有一定網路素養的公民瞭解如何利用 NCCWatch

平台，然而其他則需要更多努力與時間。但我們也有樂觀的理由，網路上批評、監督媒體表現的聲音不少，例如批批踢 media chaos、媒抗等。因為現實世界的批評媒體的聲音會被主流媒體壓抑，但網路上則不會，只是網路上批評媒體的言論多，理性論辯的空間卻少。或許 NCCWatch 的貢獻之一是，可以把網路上既有對媒體不滿的聲音，透過公民審議的思辨方式，導向對制度的深刻分析與改革力量的積累。

另外，網路上的開放式公共言論若欲維持理性審議的高水準，必然需要所有參與者集體營造出良好的互動規範，並且需要數名具有公信力、足夠相關知識的網站管理者以及議題帶動者，維持網站秩序，鼓勵討論風氣的正向循環。

最後，NCCWatch 的公民監督與審議結果最終是否能夠反饋 NCC？除了期待 NCC 重視之外，NCCWatch 亦須具有足夠的代表性，包括參與網路審議與討論人數跟討論的品質都要達到一定程度，且具有持續性，這在網站開始初期亦不可得，有待後續的運作。

## 伍、結論

本文回顧環繞 NCC 成立前後的若干爭議，主張傳播管制機關不應訴諸自由市場、解除管制，否則無異與通訊傳播業者共謀，管制機關與通訊傳播業者都在此一「管制」過程中鞏固自身利益，同時犧牲了公民消費者的福利。為了避免這種以解除管制之名，行圖利傳播業者之實，而且仍然複製過去少數人決定傳播政策並享有政策利益的情況，擴大並落實傳播政策公民參與及公民審議機制有其必要。

然而，傳播政策公民參與及公民審議機制有其侷限。除了傳播政策複雜、公民參與程度有限，以及反饋影響政策的機會可能不大之外，傳播管制機關本身對於公民參與及公民審議的態度至為關鍵。NCC 成立以來，各類公聽諮詢會議不能算少，但若是 NCC 只追求徒具形式的公

民參與及公民審議，政策決定仍然迷信技術菁英，或是唯業者意見是從，那麼頻繁而具規模的公民參與和公民審議機制，實際上等於為 NCC 打造一座更不需要為政策對公眾負責的保護罩，而且也浪費更多公帑去負擔頻繁而具規模的公民參與和公民審議機制的執行成本。英國傳播學者 Collins 今年來台演講時批評，傳播管制機關 Ofcom 有回歸「俱樂部」管制模式之傾向，傾向於將諸多管制責任「委外」(outsourcing)。Ofcom 將管制責任讓渡給市場競爭，造成市場壟斷、排除窮人的效果，另則將若干事務委由業界自律，造成業界排除外界監督和制訂對自身有利的規則。同時，Ofcom 在傳播政策決定時實際上由少數人決定，公聽會和公眾意見諮詢徒具形式(Collins, 2006)。NCC 是否也正在做同樣的事？

最後，本文主張，在 NCC 之外，某種形式的公民參與和公民審議無論如何還是必要的。線上傳播政策公民參與審議機制，例如本文籌畫中的 NCCWatch 傳播政策公民審議網站，若能透過媒體改造運動組織長期經營，必然有助於培力更多自覺與能動的媒體公民。自覺與能動的媒體公民，而非 NCC，才是改善媒體生態與邁向媒體結構改造最可靠的力量。

智慧藏



## 註釋

- (1) 2005年7月30日，行政院新聞局衛星廣播電視審議委員會透過為期半年左右的書面審查與面談，完成換照審查決審作業，結果有包括東森新聞S台等七家衛星電視頻道未獲得換照。換照結果出爐前，根據媒體所作之民調結果顯示，有七成三的受訪者認為，衛星電視新聞報導的內容對社會價值產生負面影響，另有八成五的受訪者同意，衛星電視新聞亂象叢生，是因為電視台太多了，應該減少電視台家數。換照審議結果公布後，中時電子報針對一千多位民眾的電話調查也顯示，五成多的受訪民眾表示支持換照結果。相關爭議之討論，劉昌德(2005)與洪貞玲(2006)有較為詳細與脈絡化的整理。
- (2) 這類節目讓民眾有向媒體提出申訴和參與監督媒體的機會，分別有TVBS-N新聞台「新聞檢驗室」、三立新聞台「新聞最前線」、民視新聞台「新聞觀測站」、年代新聞台「新聞大家評」、以及東森新聞台「新聞面對觀眾」成立相關節目。
- (3) 詳見〈我們對NCC的呼籲與期待－台灣記協、媒體觀察基金會、媒體改造學社聯合聲明稿〉，<http://www.twmedia.org/modules/news/article.php?storyid=152>。
- (4) 這也就不難解釋，為什麼自布希上任以來，傳播政策走向事後的競爭和反托拉斯法案，強調扶持產業創新與投資，FCC一方面走向解除管制、強調自由市場，另一方面又提高對業者的罰款上限(Hills, 2001)。
- (5) 例如，有線電視業者積極主張有線電視系統費率審議權回歸中央，也就是NCC。
- (6) 例如，在換照爭議發生之前，中時晚報以社論批評媒體主管機關新聞局面對媒體亂象卻無積極作為，「只是跟著看熱鬧而已」，呼籲新聞局應「整頓有線電視」（中時晚報社評，2005）。但在一個月

後，七家衛星電視頻道未獲換照的審查結果公布後，同一集團所屬的大報以社論指出「媒體亂象是該匡正，但由官方出手就是不對勁」（中國時報社論，2005），同日另一報紙的社論亦指出，「由新聞局來執行裁定電視頻道的准駁，無可避免就會引發爭議。因此，大家的共識乃是這種工作應交由 NCC（國家通訊傳播委員會）來負責」（工商時報社論，2005）。即至 NCC 正式掛牌運作之後，大報仍有諸多護衛 NCC 的評論。例如，報紙社論稱許 NCC 「別出心裁擬訂出一套嚴格至接近『不近情理』程度的自律規範」（工商時報社論，2006a）。「NCC 諸委員主動自擬的『自律條款』，儘管內容嚴苛，幾近吹毛求疵，卻為整個社會帶來了一股清流，一掃這個單位成軍前所引發的風風雨雨，也讓各界對他們未來在執行國家通訊傳播政策上，有了更大的信心」（中國時報社論，2006a）。接著，在釋憲結果未公布之前，大報再度以社論呼籲「何不用合憲解釋來規制 NCC 的運作」（中國時報社論，2006b）。大法官會議釋字第 613 號解釋就 NCC 組織法若干條文規定宣告違憲之後，儘管大報也承認「依照政黨比例分配國家機關員額的做法，難免讓民眾誤會政黨政治是政治分贓，而且，政黨比例下的產物，雖然有獨立運作的規範，但難免受到舉荐機關的影響而影響其判斷，破壞獨立機關的獨立性，也喪失民間的尊重」（工商時報社論，2006b），但同時也見媒體主動緩頰、捍衛或甚至揄揚。例如，大報以社論批評「行政當局何必視 NCC 如寇讎」（中國時報社論，2006c）。

- (7) 詳見：FCC, 10/03, *Public Participation in the License Renewal Process* 及 [http://www.fcc.gov/localism/renew\\_process\\_handout.pdf](http://www.fcc.gov/localism/renew_process_handout.pdf)。
- (8) <http://www.fcc.gov/cgb/complaints.html>。
- (9) 詳見：[http://www.ofcom.org.uk/consult/consult\\_method/consult\\_guide.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consult/consult_method/consult_guide.pdf)。
- (10) 網址是 <http://www.ofcomwatch.co.uk/>。
- (11) 除了 Benton Foundation (<http://www.benton.org>) 及 Free Press (<http://www.Free Press.net>) 等媒改網站對 FCC 進行監督之外，也有

專門的 FCC 監督網站如 <http://www.diymedia.net/fccwatch/>。

(12)Free Press 對此系列公民會議活動建置有專屬子網站：

<http://www.FreePress.net/future/>。

(13)NCCWatch 網站仍在建置籌備當中，預計 2007 年 2 月正式上線。我們對 NCCWatch 的想像難免有侷限，專業、人力和經費也有限，歡迎各界提供各種建議與協助。



## 參考文獻

- 工商時報社論(2006年3月3日)。〈期待 NCC 自律規範普及化與週延化〉，第 A2 版。
- (2006年7月22日)，〈論 NCC 被認定違憲的意義及善後〉，第 A2 版。
- (2005年8月3日)。〈平議有線電視換照審議停播事件〉，第 A2 版。
- 中時晚報社評(2005年7月2日)，〈整頓有線電視〉，第 2 版。
- 中國時報社論(2006年3月3日)，〈當前政壇當以 NCC 的「自律條款」為師〉，第 A2 版。
- (2006年7月6日)，〈何不用合憲解釋來規制 NCC 的運作〉，第 A2 版。
- (2006年7月25日)，〈行政當局何必視 NCC 如寇讎〉，第 A2 版。
- (2005年8月3日)，〈媒體亂象是該匡正，但由官方出手就是不對勁〉，第 A2 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》，25：51-74。
- 郭力昕(2003年10月29日)。〈迷信美國 FCC 幻想台灣 NCC〉，媒體觀察電子報，95。網頁：  
<http://enews.url.com.tw/archiveRead.asp?scheid=22938>
- 陳東升、林國明(2003)。〈公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗〉，《台灣社會學》，6：61-118。
- 陳東升、林國明等(2005)。《審議式民主公民會議：操作手冊》。台北：行政院青年輔導委員會。
- 馮建三(2005a)。〈政府若失靈，廣電市場註定失靈〉，《台灣本土法學》，74：38-40。
- (2005b)。〈有了 NCC，媒體也未必變好〉，《新新聞》，970：56-7。
- (2005c)。〈有了 NCC，我們可以怎麼看？〉。媒體改造學社。網址：  
<http://www.twmedia.org/modules/news/article.php?storyid=174>

- 聯合報社論(2005年7月15日)。*〈媒體生態是自由市場或政府屠場在決定?〉*，第A2版。
- 劉昌德(2005年8月8日)。*〈頻道換照審查之誤解與正解〉*，《立報》，第1、3版。
- 魏均(2006)。*〈大家來找碴：NCC與新聞局的差別?〉*，《立報》，網址：<http://publish.lhpao.com/Columnists/2006/10/19/0204/>
- 羅世宏等譯(2005)。*《問題媒體：二十一世紀美國傳播政治》*。台北：巨流。(原書 McChesney, R. W. [2004]. *The problem of the media*. Monthly Review Press.)
- Bellamy, C. & Taylor, J. A. (1998). *Governing in the information age*. Buckingham: Open University Press.
- Bonchek, M. S. (1995). Grassroots in cyberspace: Using computer networks to facilitate political participation, paper presented at the 53rd Annual Meeting of Midwest political Science Association, 6 April, Chicago, [Online]. Available: <http://www.ai.mit.edu/people/msb/pubs/grassroots.html>
- Chambers, S. (2001). Constitutional referendums and democratic deliberation. In M. Mendelsohn & A. Parkin (Eds.), *Referendum democracy: Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns*. (pp. 231-255). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Clift, S. (2002). Online consultations and events-top ten tips for government and civic hosts V1.1. [Online]. Available: <http://www.publicus.net/articles/consult.html>
- Coleman, S. & Gotze, J. (2001). *Bowling together: Online public engagement in policy deliberation*. London: Hansard Society.
- Collins, R. (2006). UK broadcasting regulation: From “Club” to competition and back again. 中正大學電訊傳播研究所國際講座專題演講。2006年11月14日。
- Collins, R. & Murrioni, C. (1996). *New media, new policies*. Cambridge: Polity Press.
- Dahlberg, L. (2001). Democracy via cyberspace: Mapping the rhetorics and

- practices of three prominent camps. *New Media & Society*, 3(2), 157-177.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations. (1998). *Electronic civic consultation: A Guide to the use of the internet in interactive policy making*. Hague, Netherlands: Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- Egan, B. L. (1996). Abolish the FCC. *Telecommunications Policy*, 20(7), 469-474.
- Elster, J. (1998). *Deliberative democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Fung, A. & Wright, E. O. (1999). *Experiments in empowered deliberative democracy: Introduction*. [Online]. Available: <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/deliberative.html> .
- Hague, B. N. & Loader, B. (1999). Digital democracy: An Introduction. In B. N. Hague & B. Loader (Eds.), *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age* (pp. 3-22). London: Routledge.
- Hills, J. (2001). Policy-making body in the 21<sup>st</sup> century – Responding to challenges from industry convergence: Is FCC a solution? 「二〇〇一年國際電信研討會」專題演講，2001年7月2日，台北晶華酒店。
- Huber, P. (1997). *Law and disorder in cyberspace*. Oxford: Oxford University Press.
- Jenkins, H. & Thorburn, D. (2003). Introduction: The Digital revolution, the informed citizen, and the culture of democracy. In H. Jenkins & D. Thorburn (Eds.), *Democracy and new media* (pp. 1-17). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Mackenzie, D. & Wajcman, J. (Eds.). (1999). *The social shaping of technology* (2nd ed.). Maidenhead, Philadelphia: Open University Press.
- McChesney, R. W. & Nichols, J. (2003). Media democracy's moment. *The Nation*, Feb. 28.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2001). *Citizens as partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: OECD.
- Snellen, I. (2001). ICTs and the future of democracy. *International Journal of Communications Law and Policy*. [Online]. Available: [http://www.ijclp.org/6\\_2001/pdf/ijclp\\_webdoc\\_6\\_6\\_2001.pdf](http://www.ijclp.org/6_2001/pdf/ijclp_webdoc_6_6_2001.pdf)
- Swedish Association of Local Authorities. (2001). E-democracy in practice: Swedish experiences of a new political tool. [Online]. Available: <http://www.svekom.se/skvad/indexeng.htm>
- Treasury Board Secretariat (Canada). (2001). Policy statement on consulting and engaging Canadians (working draft).



智慧藏