

國家與傳媒社會責任： 從《報業四種理論》出版 50 年談起

馮建三*

壹、前言

《報業四種理論》出版於 1956 年，至今適巧半世紀，歷來都是美國乃至於其他國家的重要教本，它設定了理解大眾傳播的框架，重要性不減，特別是四論當中的「社會責任論」。再者，傳媒之外，近幾年來，「企業的社會責任」更是甚囂塵上，談論者眾多。⁽¹⁾

在批判者眼中，四論而特別是「社會責任論」，最多是「抱歉言論」，不能當真；他們認為，責任之說，只是為現狀的不堪，找到了告解的管道，於事無補，徒惹人厭。然而，另一方面，即便懷抱相左的世界觀，確實也有愈來愈多的人，願意尋求新的修辭或行動空間，推進「社會責任」可以完成的境界，並同時指認其不足。

基於後面這個認知，並且有感於批判型知識份子對於國家的戒心，⁽²⁾多過勇於建構及壓迫國家，使其具備「民主且有效的能力」，本文因此選擇莫斯科教授的國家雙重性⁽³⁾之正向觀，多作闡述，論說國家—政府與「傳媒社會責任」的關係。當然，值此台灣這個「發展型國家」的色彩變異而其首腦罷免風雲炙熱的當下，⁽⁴⁾筆者選擇國家的積極角色而提請注意，似有突兀與杆格。惟短暫雲煙與歷史走向，不能同日而語，領略比慢的精神，登高自卑，從理論澄清作起，自有必要。

* 作者為政治大學新聞學系教授兼系主任。
E-Mail: jsfeng@nccu.edu.tw

貳、傳媒的社會責任論

報業四種理論依序是指「威權主義」(authoritarianism)，源自 16 與 17 世紀的西方絕對王權。接下來是 18 世紀以降的「自由放任體制」(libertarianism)。

然後，歷經百年的演化，市場情況發生變化了。

演變的方向之一是，隨著 1917 年，列寧建立舉世第一個社會主義政權，至 1920 年代，市場基本上遭取消了，其報業的運作，也就成為第二次世界大戰之後，美國作者筆下的蘇維埃共產主義的極權模式 (totalitarianism)。

演變的方向之二是，19 世紀 30 年代以降，愈來愈多的美國報刊開始逐漸質變，資訊與評論之內容，比例逐漸減少，娛樂與消遣成份相應增加；報刊所得也從發行為主，移轉至廣告。到了 19 世紀末，以刺激感官為時尚的黃色新聞，席捲天下，1898 年，美國與西班牙因古巴而交戰，局部觸媒可以說是起自這類報業的惡質作風。⁽⁵⁾ 其後，美國報紙的表現持續沉淪，至 20 世紀初，新聞事業的腐化已至臭不可聞的地步，曾在 1906 年出版寫實小說《叢林》、襄助了社會改革事業的辛克萊，在 1919 年推出了《厚顏無恥的支票：美國新聞事業》，並在 10 年內銷售了 15 萬本，可說是旁註了彼時的報業實況，也記錄了當年人們對於新聞的反感程度。其後歷經經濟大蕭條、第二次世界大戰，報業生態未能好轉，反倒是更加集中壟斷，戕害了民主政治的價值，多樣資訊的自由流通，愈形困難。眼見這番景象，有識有識之士多有不滿，《時代》週刊創辦人魯斯(Henry Luce)於是在 1942 年提供 20 萬美元，委託芝加哥大學校長組織委員會，在 1947 年出版了《自由而負責的傳媒》，是為「社會責任論」的濫觴。這個模式看出了，美國報業已因寡佔而不再有自由的市場，其內容妨害了民主公益的伸張，報紙的表現，背離了美國的立

國精神，報人因此理當自覺地肩負責任，重新恢復報紙的民主角色。

蘇聯與東歐集團解體、冷戰結束後，「四論」沒有「兔死狗烹」。它的用語及論述還是日常用語的一部份，特別是顯示於「自由之家」、「無國界記者：捍衛新聞自由」等組織的年度調查。名列其新聞（較）不自由的國家，大致不出中國、越南、古巴、北韓這些名目上仍然是社會主義的國度，而亞非、中東、中南美等地的許多國家的新聞自由排名，也只能殿後。

這些國家的新聞自由，確實不比西方。但是，弔詭的是，在最好的情況下，這些調查經由記錄，糾集世人的注意，也許略使前述國家減少對傳媒的壓制（如中國在 1994 年得分 89，2004 年略進，是 80）。⁽⁶⁾然而，更多的時候，這些調查是在批評他者不自由的同時，掩飾了西方國家另有新聞的不自由。這些調查強化了己身的自由形象，但代價是，淡化了自己不自由的原因，既然如此，這些調查對於提昇西方體制的新聞與傳播自由，也就少有幫助。這也是莫斯科教授所說，神話是「無法拒絕的故事，…但同時也掩蓋了…其他真理」。

參、社會責任論的三項缺失

西方的傳媒體制，何以還是不自由？這裡，顯現了社會責任論的不足，可以略從三大面向，次第討論。

第一是它空有傳媒願景，但其實沒有理論，無法充份探討私有、以利潤為營運動力的傳媒，所能盡到之社會責任，將有上限，無法違逆社會主流的需要。美國憲政法學權威學者貝克，著有專書，對社會責任論在內的模式，提出了政治經濟分析。他表示，即便是負責的傳媒所提供的議題與資訊，很有可能僅只是與社會之優勢、主宰的意識形態，相互吻合。「《紐約時報》可能是美國最好的報紙，也可能是最對社會負責的報紙，卻也…僅只…是為社會建制及其精英，說些『實在抱歉，也僅能

如此』之類的话语」。

第二是它對傳媒的經濟基礎，掉以輕心。「天下沒有白吃的午餐」，也沒有白用的大眾傳媒之內容。除了若干公共媒體，當前的傳媒主要是從廣告取得營業收入，由於「誰付錢誰說話」，這就使得廣告廠商的需要，限定了內容的屬性及其範圍。

此時，傳媒的內容，最好是要能協助廣告廠商，有助於其商品的販售，最低則不能妨害其銷售。與此同時，相對遭到忽視或無法穩定得到再現的內容，可能就是農鄉地區、國際與第三世界、老年與兒童階層、就業不足或失業者、中小企業、受薪階級、反省消費至上、殘障等弱勢群體、尊重理性、合作而不是競爭的討論與呈現...等等資訊及宜家宜事的娛樂。廣告作為傳媒財源，若有這些缺點，那麼，傳媒還能有哪些收入？政府能夠做些什麼？

這裡就涉及了社會責任論的第三個闕漏，也就是它對政府的傳媒角色，認知失之片面。由於僅從負面角度審視政府行為，認定危害新聞自由的來源，主要是政府，這就使它進而主張，督促新聞界負責的任務，力量必須來自社會監督與業界自律；雖然它也提出「政府怎麼辦」的問題，⁽⁷⁾但重點卻在於限縮政府，而不在於評估，政府應該以哪些傳播政策或措施，協助社會與業界，提昇其監督與自律的效能。換個方式說，政府是可能妨礙新聞自由的伸張，但政府必須，或更正確地說，我們必須責成政府介入傳媒市場的營運，增進從業人員的新聞自由（方塊一）。

社會責任論蜻蜓點水，卻未深入推演的觀點是，在政府持有與私人持有之間，有沒有第三種傳媒產權型態，也就是公共產權；若有，規模應該多大？而政府、私人與公共這三種產權型態，又是在哪一種市場條件下，才更能生產比較合適的傳媒內容，真正服膺社會責任論所期望傳媒達成的，均衡的「資訊、娛樂與教育」之功能？在這一連串提問當中，最重要的一個問題又在於，既然國家在各種經濟與文化事務的角色，日漸吃重，表現為政府稅收佔各國生產毛額的比例，只增不減，如 OECD 的 30 個會員國，前述比例在 1975 年是 30.4%，到了 2001 年，升高到

方塊一：提振新聞自由，政府應制行資訊自由法

《資訊自由法》或《政府資訊公開法》是為施政公開而設，近年另有呼聲，認為亦應及於工商業界，畢竟「公開…為應付社會及工業疾病之良藥…如同陽光為最佳之消毒，燈光為最有效之警察」。

瑞典憲法最早奉行「公開原則」，在英美中產階級仍在向皇權或殖民政府爭取自由時，瑞典民眾依據 1766 年的《出版自由法》，已可公開獲取官方檔案及文書。新法在 1949 年頒行，1976 年修訂。瑞典政府又在 2002 年推行「公開瑞典運動」，試圖增加公部門的透明度。

美國在 1966 年制定《資訊自由法》，1996 年另有《電子資訊自由法》。澳洲在 1982 年通過法規。南韓與英國分別在 1996 與 2000 年完成，1998 與 2005 年起執行；日本 2001 年起執行。印度 2002 年，但在 2005 年修改後，該法更為進步。台灣在 2005 年 12 月 6 日完成、28 日施行《政府資訊公開法》。

為執行該法案，美國政府在 1979 年支付 4,780 萬美元，其中申請人自付 4%。若僅看聯邦傳播委員會，則 2003 年支出 90 萬美元，申請人付 2.2 萬。澳洲經驗當中最具意義的是，公務員態度有了變化，從排斥至配合法案。申請案約有八至九成是當事人索閱，或更正政府持有的個人資訊。申請案中，涉及非個人資訊者，僅佔一至二成，其中媒體使用者並非多數，工商業界基於自利，環保等壓力團體為了監督政府，反而提出較多申請。從 1982 年 12 月至 2002 年 6 月，總計有 60 萬件申請案，以 2001 年 7 月至 2002 年 6 月為例，有 37,169 件，花費 1,700 萬美元。⁽⁸⁾

除了要求政府檔案與資訊透明，許多人近年來呼籲，工商資訊的流通，也應該納入相關政策中。他們強調，私部門資訊的合理周知，其實愈來愈有意義，特別是在傳統模式的公司治理中，大多依靠銀行團或股市機制執行監督，卻仍不足。歐美從 2000 年以來，陸續爆發安龍 (Enron) 等大規模破產案件，2004 年台灣有博達與訊碟等掏空案。人們得在現有作法之外，創設新管道，對私部門的經營管理，多予監督。其中「世界銀行」出版文集，突出了輿論所應該扮演的角色。人們不宜再認為所有私人的資訊都是私人財產，不能聲稱政府不能對其規範。英國已有 90 餘個社團連署，要求英政府立法，責成攸關公益的私部門資訊，必須開放。

了 36.9%。⁽⁹⁾那麼，政府若要促進傳媒的積極自由，已經作了些什麼、是否足夠，是否需要補強？又有些什麼事情應該做而沒有做？簡單言之，社會責任論因出於古典自由主義，雖然看出了自己的內在困境，卻不能正確評估政府應有的、不能迴避的角色，以致於進退失據，既不願意沉淪於自由放任的傳媒漩渦，又不能攀升至真正的社會責任之境地。

肆、社會責任論與傳播政策：英國的報紙與廣播電視

這裡，英國提供了一個最佳的對照，顯示政府介入、營造傳媒市場的功夫，愈是深入，也就愈能讓傳媒在較大範圍內，善盡社會責任，愈是僅停留在最粗淺的介入方式，傳媒也就愈難善盡社會責任。

英國廣電協會(British Broadcasting Corporation, BBC)誕生於 1922 年，是全世界第一個產權既非政府、也非私人持有的公共產權之廣電機構；它的營運目標是公共服務，不在於謀取利潤，也不在於取悅政府當道；至少 2016 年之前，它的主要收入，仍然是住在英國境內，家中擁有電視的人所繳交的執照費，雖然 BBC 也有部份收入來自於商業運轉。有關 BBC 的節目表現與財務等材料，另見方塊二。

但BBC 畢竟相當特殊。BBC獨取執照費而不播放廣告、也不直接從政府年度預算取得經費，⁽¹⁰⁾英國政府對BBC經營團隊的甄選，基本上也維持一臂之隔，而不是政黨有公然置喙的積習，這與西歐各國，特別是與其他人口幅員與英國相類的德法義相比，都是相當明顯的特色。表一蒐集的資料，顯示了BBC的經營效率，1994 年，它以最低的收入（100 單位），卻提供了最大的收視比率(43%)。

方塊二：BBC 收支（億）、節目成本（萬英鎊）與表現，2004.4.1-2005.3.31

一、總收入 44.228，分別來自「公共服務」的執照費 30.848、外交部撥款作為海外廣播服務的 2.477，以及商業所得 10.903。總支出 40.016，其中 31.077 用於國內公共服務，包括電視與收音機類比頻道 2 與 5 個，數個地區電視與收音機台，以及數位電視與收音機頻道 7 與 6 個。海外廣播 2.401，商業成本則是 5.833，以上 3 類業務的退休儲備金 1.368。這就是說，本年度 BBC 集團盈餘 2.777 億，來自商業部門，惟 BBC 管理部門以因應競爭、擴充數位服務、增加倫敦以外地區製播資源等，仍表示各部門須節約 15% 經費，意味 5 年內得裁員 6 千人（2005 年員工數是 2 萬 7,632 人）。

二、以電視節目一小時為例，最高是戲劇 50.5，其他依序是電影 28.0、娛樂 20.0、體育運動類 16.2、音樂藝文 15.1、時事類 11.7、紀實及學習類 11.1、兒童節目 9.33、兒童教學類 9.3、新聞與氣象類 4.3。⁽¹¹⁾

三、除了表一與表二顯示 BBC 收視的「量與質」頗為優秀外，歷來英美的研究，也有類似發現。如，截至 1984 年，英國獲「義大利獎」達 26 個，多於法德日美的總和。BBC 又率全球之先，1941 年起就倡導「電視欣賞指數」，這對收視「量」（率）是個重要的補充，有助於電視機構掌握，觀眾是否投入較多的心智及情感於觀賞。公共廣電服務的價值，可以通過這個指數的建立，得到較確實的評估，畢竟，即便收視率低於商業頻道，若閱聽人得到更多滿足，也更願意向人推薦，那麼，顯然會比觀眾開機後，漫不經心，似看非看，更為值得鼓勵。亞洲有香港電台在 1989 年開始投入、NHK 在 1990 年，台灣公視曾在 1994 年試作。

表一：德、法、義、英公營電視經濟效益比較，1994

	加權收入	收視率
德國	116	33.3%
法國	136	42.0%
義大利	164	34.7%
英國	100	43.0%

資料來源：取自馮建三(1998)〈公共廣電、市場競爭與效率：關於 BBC 前途的五種論述〉，《廣播與電視》7 月，頁 21-44。

BBC相當可觀的這個營運效率，持續至今，特別是英國的數位電視與廣播的普及，領先世界，局部功勞是因為有BBC 的投入。由於相對的成功，竟讓商業公司感受到壓力，一反所謂公營體制欠缺效率的說法；⁽¹²⁾ BBC得到民眾的支持程度，也往往超越歐陸國家的公營電台，甚至在年輕聽眾、觀眾心目中，支持度更高。⁽¹³⁾ 這些現象都是註腳，說明了BBC 的獨特性及其內部文化的延續，是它在變化迅速的世局當中，得以更新長青的重要因素。

如圖一所示，放眼世界各國的公共廣電機構，BBC（及 NHK）的設計是獨特的，它是一種不播廣告的公共服務，雖然績效較佳，卻很可惜，他國並沒有（或說，不願意）仿效。在這個模式之外，還有一種「播放廣告的公共廣電之服務」（public commercial broadcasting），除 BBC、NHK 與 ABC 之外，多屬於這種型態。表二列舉了財源等五個指標，用以闡述，或評價公共廣電機構的能力與表現。

關於播放廣告的西歐公共廣電機構，這裡得補充兩點。第一，它得以存在，是因為國家自己壟斷，或授權私人公司壟斷廣告市場，壟斷的程度愈高，其節目表現，可能更具有公共服務的性質。圖一的義德法等國的公營頻道，是自己壟斷了廣告。英國則是，政府刻意讓獨立電視網 (ITV) 獨佔廣告收入，然後課以重稅，並要求其完成公共服務的指標。從 1955 至 1982 年，英國政府刻意以政策，維持電視「雙元寡佔」(duopoly) 的格局，既有 BBC 依照執照費營運，又有 ITV 依靠廣告而運行，分工良好。到了 1982 年底，產權公有的第四頻道(Channel 4, C4) 開播，但其創台任務在於滿足 BBC 及 ITV 尚未服務的品味，C4 依據該宗旨提出預算，無須自籌經費，而是由 ITV 代為銷售 C4 的廣告。第二，隨著商業力量的膨脹，國家受其牽制，作此宏觀調控的能力已經減弱，此時，無論是否取廣告，公共廣電服務的內涵都不能不發生變化，雖然播放廣告者，改變幅度會更大。以 ITV 與 C4 的財政關係來說，1993 年之後，是第一次變化；估計至 2010 年，也就是 ITV 不再對英國政府繳交特別稅後（2003 年 ITV 的特別稅 2.25 億英鎊，約合台幣 135 億），會是第

二次的重大變化。

BBC及播放廣告的公共廣電服務，得力於國家的規劃，相比之下，英國報紙的階級分化、政治的保守性格，以及狗仔隊挖人隱私等小報化作風，⁽¹⁴⁾正好也肇因於國家，但此時的國家剛好逆反其作為。在廣電，表現為全歐最積極管理的政策，在報紙，表現為最作為最少的措施，特別是較諸若干北歐與南歐的報紙政策（見方塊三）。英國國家的作為，差距如此南轅北轍，可能是重要因素之一，造成報紙難以符合社會責任的要求，相較之下，廣電則較為符合社會的期待，表三的德法英等三國的民意調查資料，應該可以印證這個觀察。

表二：公共廣播電視五個面向

英日台澳韓德法新 公共服務 廣電頻道五個面向	英國 BBC*	台灣 公視**	澳洲 ABC	德法義 新 南韓 KBS	英國第 四頻道 南韓 MBC***	英國 第三與 第五 電視網
5.資訊透明以利社會監督						
4.節目公共化程度						
3.不同經費比例						
執照費	約 90%			V		
政府預算		V	V			
廣告（含捐款、贊助廣告）		V		V	V	V
其他商業收入	V	V	V	V	V	V
2.從業人員的公共化						
公共服務精神與能力						
工會與自主公約						
1.產權與經營權公共化	V	V	V	V	V	

* 不含海外廣播服務；** 2006 年 4 月起，除公視外，加入 75% 股權公有的華視，2007 年起，僑委會、原民會與客委會的政府預算將由公視財團法人統籌運用；*** 70% 股權公有。打 V 方格顯示各國頻道的屬性，其中「2、4 與 5」較難客觀評斷高下，但一般認為 BBC 較優。

方塊三：政府增加多元意見，北歐與南歐報業補助舉隅

政府以預算或執照費，協助廣電業履行社會責任。同時，許多國家（包括台灣）也對報紙提供郵政補貼、發行免稅（1993年奧國該稅額約是1億2,000萬台幣），義葡等國優待其記者搭車採訪；另有若干歐洲國家對報業，設有更積極的政策。

荷蘭1967年創設「廣電廣告基金」，以其40%協助報紙，1970年起，該比例降低，1974年再由「報業基金」取代。1988年新法從廣電收入，抽取部份，津貼瀕臨關閉的報紙，或協助新報創刊。奧國補助在特定地域佔有重要意義，但又不是當地的主要報紙，1993年約合台幣3億。1991年法國政府直、間接資助報業大約折合台幣300億，佔日、週報總收入的12-15%（若只看日報，約佔20%）。1986年西班牙直接資助2億，義大利8.6億。

芬蘭依政黨比例，設委員會決定對經濟弱勢報紙的補助，相當慷慨。丹麥直接資助「有需要的」報紙，宗旨之一在協助新報創刊。挪威1969年起津貼報紙，但只補助第二大報，其第二大城（Bergen、人口21萬）第一大報銷售10萬份、未得資助，第二大報（2.5萬份），一年約得台幣4,550萬的補助。

瑞典報紙結構在1950、1960年代發生變化，許多城鎮報紙陸續關閉。1965年起，政府透過政黨給予報紙間接資助，1970年代初增加直接津貼，至1995仍有20家城鎮有兩家以上的報紙，全國共有營利報紙58家，佔總發行量63%。工會、農民組合與政黨擁有28.5家，佔總發行量23%，政黨經營的報紙19.5家，佔發行量15%。

表三顯示，德國人最信任媒體，從報紙、收音機至電視，均在70%以上。法國人最不信任傳媒，最受青睞的收音機也只有59%。英國人的媒體信賴度，對比強烈，約80%的人信任廣電，卻只有48%接受報紙。何以德法較為一致，英國則有很大變異？是人或市場結構的因素，造成了英國廣電的經營質量優於法德（另參見表一），也遠優於英國報紙？

表三：報紙、收音機與電視在英法德三國的可信度(%), 1996-97

報導 與 真相	報紙			收音機			電視		
	英 國	法 國	德 國	英 國	法 國	德 國	英 國	法 國	德 國
完全或 大致吻合	48	47	70	79	59	80	85	49	74
完全不合/ 非關真相	44	48	30	12	33	20	13	49	25
沒有意見	8	5	0	9	8	0	2	1	1

資料來源：同表一。

先看人，除非我們認定 BBC、ITV、C4 的人，優於英國的報紙從業員，也優於德法義的電視人，否則無法解釋表三與表一。但人的素質，不是合理的解釋角度；差異的形成，在於市場結構，這就是前文所說，英國與歐陸廣電市場的最大不同，在於前者的競爭，在國家調控下，相對不如後者激烈。另一方面，英國報紙因為少受政策的規範，市場逐利的競爭壓力大，小型報紙因此更加以聳動的表現，追逐讀者某部份品味，銷量雖大，卻不能贏取讀者信任；如同癮君子吞雲吐霧，不克自拔，但對煙草危害身體，心知肚明。

就歷史的發展來看，從君主至現代國家，政治權威當局都是鎮壓新聞自由的暴力來源。但隨著人文精神與制度的演變，晚近一百多年，而特別是 1920 年代當代公共廣電的原型 BBC 創設以來，國家的傳統鎮壓角色固然還是存在，但相對於傳媒，其新角色已經成形，乃至茁壯。這就是前文的旨意，從積極自由的角度觀察，國家可以是新聞、傳播自由的朋友，而不一定是敵人。具體例子在於，四論當中的社會責任論，假使沒有國家投入資源，或假使沒有國家有效規範傳媒市場，那麼，由於資本主義體制下的傳媒，最終得服膺利潤極大化的壓力，必將使社會責

任論，失去棲身的空間。國家的這個積極角色，在均衡全球化與本地化的需要之過程，不僅同樣不容忽視，而應該正確地說，將有更大角色可以扮演。

在傳播科技發達的社會，人們日常生活的感知結構，既充滿全球化的符號影音，也有日夜浸淫於本地的實際感受。值此年代，若本地傳媒要有效參與國際，既讓世人知曉我們的文化，也讓國人多方引進各國文化，達成互通有無、彼此交流而拓展見識的目標，更是需要國家以合適的認知與政策，對內營造環境，使傳媒得以盡其社會責任，從而生產與流通質量均比較合宜的傳媒文化，才有對外交流的基礎。不妨這麼比喻，假使內政不修，外交就會比較困難，「外交是內政的延伸」，大致就是這個意思。

伍、結語：全球化與地方化

然而，很難否認的事實是，「傳媒是美國人的天下」，⁽¹⁵⁾而既然利潤動機及利潤的私人佔有，基本上支配了美國傳媒的營運規律，我們似乎不能否認，構成跨國傳媒文化來往的架構，主要是在美國為首（也就是不只是美國）的私人資本利益之驅動下，所打造完成。⁽¹⁶⁾在這個情境下，傳媒顯現於本地的問題，經常也就複製於全球層次：感官娛樂為主；平和公正的資訊不足，天災人禍戰亂的新聞充斥；傳媒消費的兩極化，有能力的閱聽人，跨國消費古典音樂、爵士樂乃至於如「發現者頻道」…等等節目類型，缺此能力或條件（如缺錢、閒暇或品味）的閱聽人，大致僅能固守少量的無線電視頻道，或節目較同質化的有線電視基本付費頻道。

但地球畢竟是圓的、是在變動的，美國傳媒固然還領先全球，但隨其經濟力的相對式微（最明顯的表現是，美國 1981 年起，貿易從盈餘轉為赤字，且金額逐年增加，1998 年是 1,680 億，但至 2005 年已高達

6,000 億美元)，其傳媒也已經遭遇更多的挑戰，可從兩大層面觀察。

第一，來自其他國家的政治考量或資本動力。第二，聯合國教科文組織(UNESCO)等機構的公共服務及合作的精神與實作。或多或少，這些實例已經從不同層面，對於美國傳媒的利益與觀點，有所調整，或說展開了瓜分的行動。這些實例當中，有些直接與美國傳媒展開利潤競爭，另有些不與競爭物質利益，但卻因為無償提供傳媒內容，吸引了部份閱聽人的時間，也等於是蠶食了美國...等傳媒的利潤空間。

第一個層面，又表現為兩種情況。一是美國以外的傳媒產品進入美國，特別是隨衛星傳輸費用減少，移民美國的人（包括台灣人）往往能夠通過衛星電視，接觸母國（或母語）影視節目。其中，墨西哥及中國分別代表了兩種進入美國電視市場的模式。由於美國的拉丁美洲移民後裔達 4 千多萬（約佔美國總人口的 14%），墨西哥電視業者（如Grupo Televisa）也就有了商業動機，藉由衛星對這些西語人口傳輸影視節目，大舉獲利（如美國境內最受歡迎的西語電視公司Univision，2005 年的股市值達 120 億美元⁽¹⁷⁾）。中國則基於大國經濟崛起後，由政治力推動，希望在美國為主的國際社會，取得更大的發言機會。如 2002 年起，北京容許美商時代華納與新聞集團公司的頻道在廣東落地；藉此，中國換取了央視頻道，通過前二家公司的安排，進入美國有線電視系統。

再就是在政府資助下，許多國家都成立對外的英語或本國語（特別是電視新聞）頻道，形同與最早進入國際（英語）新聞市場的美國「有線電視新聞網」(CNN)，展開局部的競爭，又表現為兩種情況。一種出於商業動力。弔詭的是，在這方面，至今最成功的是國內遵循公共服務，國外則商業取利的BBC，以 2005 年為例，BBC對外的電視新聞頻道在全球取得 9,080 萬英鎊的營收。⁽¹⁸⁾ 另一種是不為利潤，而是為了提供自己的（政治...等）觀點，故由政府撥款自行經營，或是資助商業機構，呈現本國的節目。其中以英語發音者，包括中國大陸央視第九頻道、阿拉伯世界的半島電台（英語頻道開播較晚）、七個南韓單位聯合在 1996 年推出的阿里郎電視台（但有部份韓語節目）。以本國語發音者，包括

2006年開播的法語對外新聞頻道CII（法政府一年支持4千萬美元），以及委內瑞拉為主的Telesur西班牙語新聞頻道（委國政府一年支持1千萬美元），於2005年夏季開播）。(19)

第二個層面，同樣可以分作兩種情況。一種是國際組織授權，有時則是鼓勵各國政府，採取政策，阻卻美國傳媒（特別是音像產品）的跨國寡佔或壟斷。如1948年開始運作的《關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Trades and Tariffs, GATT)，其第四條就對電影貿易，設有特殊規範：「任一締約國如對已沖洗電影片制定或維持內地數量之管制…應以放映配額之方式為之」。其後，運用該管制措施最成功者，應該是南韓。

由於社運團體的督促與施壓，從1994年起，南韓政府逐次落實配額措施，南韓影片佔本國戲院的票房比例，從1993年的15%左右，爬升至2001年以降，每年均超過50%。到了1995年，UNESCO提出《我們的多元創意》報告，力陳必須建立「全球的公共領域，容納另類聲音」，其中最激進的主張，就是以「全球範圍為主，補助公共服務及社區媒體」。事隔10年（2005年10月），《文化多樣性公約》雖有美國與以色列兩國反對、四國棄權，卻得到UNESCO大會148個國家的壓倒性支持，已獲通過。(20)

該國際公約的意義，不在於當下，而是一個象徵，號召各國以其國內政策與法規，邁向落實其內涵之路。事實上，美國在2003年重新加入退出已經20年的UNESCO，已經昭示了世界潮流之所趨。日後，假使網路世界也轉為聯合國或類似組織主司，或至少脫離當前由（美國）民間機構的管轄，亦不意外。(21)

另一種是，許多政府提供了愈來愈多的非主流傳媒（特別是電影）的接觸機會；非營利機構也通過合作社的方式，善用傳媒內容數位化的特性，借助網際網路，有效流通聲光與文字。欠缺積極傳播政策如台灣，也有尺寸之得，這裡是指，經費主要來自新聞局的金馬影展，從1990年起，加列了「國際影展」，每年吸引眾多青年學子。其後，商業性質

的藝術電影，開始以影展面貌出現，接著是北高與其他縣市也相繼投入金額不高，但拓展了多元的觀影經驗的各級主題影展。1996 至 2000 年各影展引進了 214 部電影，若是這些是私部門為兼顧商業試探而引進，那麼，2001 至 2005 年所放映的非主流電影之數量，高達前 5 年的 20 倍（4,424 部），應該大多是政府部門的投入，才能促成。非營利單位基於分享，無償提供有用資訊的最佳例子，來自維基線上百科全書，它自 2001 年初啓動以來，2004 年伊使有 41 萬條目（其中英語 19 萬），至 2006 年元月已達 260 萬（含 120 種語言，英語 110 萬以上，遠超過知名的大英百科全書，每日造訪人數則超過《紐約時報》），⁽²²⁾ 志願撰稿者也從 2004 年 1 月的 9,653 人，至 2005 年 6 月的 4 萬 7,821 人。

以上是實際存在的例子，顯示商業競爭及利潤追求之外，已經有規模頗大（維基百科全書）及規模較小（如小眾電影或紀錄片）的傳媒影音與文字之流通，假使這類實例得到各國政府或跨國組織（如 UNESCO）的支持，各地提供相應於自己能力所能企及的材料（如一年若干部電影、紀錄片、歌曲...），以數位形式製作，成立比如「國際數位內容合作社」，無償或採取「創意公有地」（creative commons）⁽²³⁾ 的作法，應該會讓各國擁有比現在通行的主流作法（競爭利潤）來得更能接觸與使用多樣的傳媒內容與文化，使地方接合於全球，讓全球成為地方的熔爐。

智慧藏

註釋

- (1) 比較方便的一個參照是 Economist 在 2005 年 1 月 22 日推出的專號「SURVEY: Corporate social responsibility - The ethics of business」本世紀以來的重要文獻，多在其中。
- (2) 蔣淑貞(2006)在其翻譯的《文化政策》(Miller, Toby and George Yudice, 2002, 台北：巨流)，有以下見聞：「某位本地學者…指控把政策拉進文化研究的人…是走回頭路…不…代表文化研究」。文中所指的態度、傾向或「戒心」，原因或許三端。一是無政府、人民民主的理論與實踐，其來有自；二是個人的性格、經驗、意願欠缺或沒有能力介入政策；三是不滿或不恥投機型的人從政策研究中謀取個人私利。
- (3) 莫斯科教授發表於本期的講詞，如此行文：「國族主義…是反全球化運動的工具，訴諸國家主權來對抗那些威脅本國企業、工會、公共廣電業者與社會福利體系…的外來挑戰…但全球化並未損及國族主義；而是把國族主義變得更加銳利，當作有效提升國族在全球競爭的工具」。在《傳播政治經濟學》(1996 / 馮建三、程宗明譯 1998 : 311)，作者有此結論：「社會主義…誤認民族主義的力量，只能以在地的控制形式，扶持商品化過程的進展，殊不知民族主義亦有潛能，可以振興非商品化的過程，或提振使用價值實務的機會」。
- (4) 本文寫作於 2006 年 5 與 6 月。
- (5) Economist, 2004.12.18, 69-71.
- (6) 見註 12 所引(展江等人之)中譯本，頁 50-55。
- (7) <http://www.freedominfo.org> 相關報導，以及
http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf
2006 年 5 月 8 日上網取得。
- (8) http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_2649_201185_17120281

_1_1_1_1,00.html，2003 年 10 月 22 日 OECD 新聞稿，同月 27 日下載。台灣似乎是罕見的例外，該比例在這段期間似乎減少，不是增加，至 2004 年僅存 12.9%，唯其代價是政府出賣國產及舉債。台灣政府的作為必然不能持續，泛紫聯盟訴求租稅改革，三年小有所成而後解散，官員說「加稅勢在必行」，原因在此（中國時報，2006.6.12: A11；工商時報，2006.6.14: A4）。

- (9) 有關 OECD 30 個會員國的相關資料，見蔡明燁、彭書翰(2005)〈英國廣電業與數位化的現況〉，《當代》，8 月：76-87；9 月：58-77。
- (10) 但 BBC World Service 從英外交部取得營運經費，2004-5 年是 2.477 億英鎊，詳見方塊二。
- (11) 一與二資料來源：BBC Annual Report and Accounts 2004/2005，pp.103, 106。
- (12) 有了網際網路後，BBC 集文字與影音於一身，先後遭致電視、報紙與收音機業者的抵制或憂懼(Guardian, 2001.7.6; Financial Times, 2006.6.13; Economist, 2005.7.16)。惟這裡並沒有說 BBC 完美無缺，事實上，隨其商業競爭力強化，是有質疑的聲音，擔心長此以往，公共服務的初衷，是否將產生質變 (Born, Georgina 2004, Uncertain Vision, London: Secker & Warburg)。其次，BBC 報導國際事務時，常見爭議，如稱呼英美領袖，「美國總統布希」、「英國首相布萊爾」，但提及委內瑞拉總統則說「爭議的左翼總統查維茲」(controversial left-wing president Hugo Chavez)，玻利維亞總統則是「激進的社會主義者」(a radical socialist morales)，諸如此類的慣習，宣洩了 BBC 的偏見，實屬深沈（參見 <http://www.zmag.org/sustainers/content/2006-05/20edwards.cfm>）。
- (13) Measuring the Value of the BBC (2004.10, a report by the BBC and Human Capital)於 2005 年 1 月下載自 http://www.bbc.co.uk/thefuture/pdfs/value_bbc.pdf
- (14) 最戲劇化者，當屬狗仔隊追逐新聞，以致黛安娜王妃殞命於車禍，

見馮建三(1997)〈國家過失殺人？從黛安娜之死談起〉，《當代》，10月：90-95。

(15)引用 Tunstall, J. (1977)的書名 *The Media Are American, London: Constable; New York: Columbia University Press.*

(16)這裡涉及媒介或文化帝國主義的爭議，見 Tomlinson, John (1991 / 馮建三譯 1994)《文化帝國主義》，台北：時報出版（1999年另有上海人民出版社簡體本）；Miller, Toby et. al. (2001 / 馮建三譯 2003)《全球好萊塢》，台北：巨流，第1與2章。

(17)詳見 Economist, 2006.2.18: 57。

(18)指 2004.4.1 至 2005.3.31, BBC Annual Report and Accounts 2004/2005, p.105。

(19)以上資料分見 Guardian (2004.12.10; 2004.7.2)、Economist (2005.7.31: 37, 42)，以及黃齡玉(2003)《考察日本、韓國有線廣播電視、公共電視發展現況》，行政院出國報告（出國類別：大眾傳播）。

(20)惟不久後，美國聯合日、港、墨、新及台灣，意圖對抗該公約的精神，見筆者的評論（聯合報 2006.5.8: A15）。

(21)網路世界逐漸成形後，至 1998 年，美國先因應外界要求，成立「網路網域名稱與編號分配機構」(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN)，納入更多他國聲音，但 ICANN 歸美國商務部主管。至 2005 年底，同樣歷經美國與他國之交鋒（歐盟國家傾向後者），UNESCO 與國際電信聯盟合辦的「世界資訊高峰會議」無法就管轄權歸屬，取得共識，但決定 2006 年元旦起連續五年，以「網際網路論壇」(Internet Governance Forum)討論後，再看是否能夠取得共識而決議 (Economist, 2005.11.19: 62-3)。

(22)相關資料見：<http://www.wikipedia.org>; Economist, 2006.3.18: 69-71。

(23)有關創意公有地的發歷史，以及它在台灣的開展，參見：<http://creativecommons.org.tw/>

參考書目

- 吳廷勻(2006)。《藝術電影迷與台灣電影消費階層化現象之研究：以布迪厄文化社會學為研究取徑》。淡江大學大眾傳播研究所碩士論文。
- 胡鞍剛、張曉群(2004)。〈中國傳媒迅速崛起的實證分析〉，《戰略與管理》，6月：24-34。
- 陳欣新(2003)。《表達自由的法律保障》。中國社會科學出版社，頁14-23。
- 陳信行(2005)。〈全球化時代的國家、市民社會與跨國階級政治〉，《台灣社會研究季刊》，60：35-110。
- 馮建三(2002)。〈反支配：南韓對抗好萊塢壟斷的個案研究，1958-2001〉，《台灣社會研究季刊》，47：1-32。
- (1998)。《大媒體：媒體工業與媒體工人》，頁41-49，臺北：元尊，1998。
- (1997)。〈國家過失殺人？從黛安娜之死談起〉，《當代》，10月：90-95。
- 蔡明燁、彭書翰(2005)。〈英國廣電業與數位化的現況〉，《當代》，8月：76-87；9月：58-77。
- 蘇鑰機、鍾庭耀編(2001)。《電視節目欣賞指數：香港經驗》，香港電台。
- Baker, E. (2002). *Media, markets and democracy*. Cambridge University Press.
- (1994) *Advertising and a democratic press*. Princeton University Press.
- Cook, T. E.(2005). *Governing with the news: The news media as a political institution*, Chicago University Press.
- Gunaratne, S. A. (1998) Old wine in a new bottle: Public journalism, developmental journalism, and social responsibility. *Communication Yearbook*, 21: 277-321.
- Halberstam, D. (1979). The powers that be (趙心樹、沈佩璐譯，1995)《媒介與權勢》，頁263，台北：遠流。
- Hallin, D.C. & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three*

- models of media and politics*. Cambridge University Press.
- Huang, C. (2003). Transitional media vs. normative theories: Schramm, Altschull, and China. *Journal of Communication*, 444-459.
- Milton, J. (1989). *The yellow kids: Foreign correspondents in the heyday of yellow journalism*. NY: Harper and Row.
- Nerone, J. et. al. (1995) *Last rights: Revisiting four theories of the press*. Urbana: University of Illinois Press.
- Ostini, J. & Anthony, Y. H. (2002). Beyond the four theories of the press: A new model of national media systems. *Mass Communication & Society*, 5(1):41-56.
- Schudson, M. (2002). The news media as political institutions, *Annual Review of Political Science*, 5: 249-69.
- Shannon, R. (2001). *A press free and responsible*. London: John Murray.
- Siebert, F. S., Peterson, T. & Schramm, W. (1956). *Four theories of the press: The authoritarian, libertarian, social responsibility, and Soviet communist concepts of what the press should be and do*. Urbana: University of Illinois Press.
- Weibull, L. (2003 / 2005 蕭肇君譯). The press subsidy system in Sweden: A critical approach. In N. Couldry and J. Curran (Eds.) *Contesting media power: Alternative media in a networked world* (pp.89-107). Oxford: Rowmand and Littlefield.
- World Bank (2002). *The right to tell: The role of mass media in economic development*. Washington, D.C.
- Yochai Benkler(2006). *The wealth of networks: How social production transforms markets and freedom* (p.72). New Haven: Yale University Press.