97 年委託研究報告

數位匯流後之傳播內容監理政策研析

計畫委託機關：國家通訊傳播委員會

計畫受託機關：財團法人台灣媒體觀察教育基金會

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國 97 年 11 月

97 年委託研究報告
GRB 系統編號：PG9705-0200

數位匯流後之傳播內容監理政策研析

計畫委託機關：國家通訊傳播委員會

受委託機關：財團法人台灣媒體觀察教育基金會

計畫主持人：馮建三

共同主持人：翁秀琪、羅世宏、魏玓、程宗明

研究助理：張時健、蔡欣怡、劉貞宛、顧佳欣、林詩庭、鄭翔文、陳美靜

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國 97 年 11 月

目錄

簡目 I

詳目 II

簡目

中文摘要……1

英文摘要……5

第一章　緒論……11

第二章　美國……23

第三章　英國……38

第四章　加拿大……57

第五章　法國……77

第六章　南韓……91

第七章　中國……112

第八章　影音多媒體與加值應用服務之內容管制……136

第九章　免費頻道……157

第十章　結論：研究摘要與政策建議……173

參考文獻……189

各章附錄……211

座談附錄……245

其他附錄……293

本研究報告撰寫分工……305

詳目

中文摘要……1

英文摘要……5

第一章　緒論……11

第一節 研究背景與目的……11

第二節 數位匯流後的傳播內容管制架構：新的或舊的……12

第三節 數位匯流後的傳播內容監理政策……15

第四節 我國傳播內容監理/管制面臨的問題 ……16

第五節 執行進度報告……18

第六節 期末報告結構安排……18

第七節 立論核心意識與關懷……19

第二章　美國……23

第一節 主管機關 ……23

第二節 產業概況 ……24

第三節 內容管制架構 ……28

第四節 結論 ……36

第三章　英國……38

第一節 主管機關.……38

第二節 產業概況.……39

第三節 內容管制架構.……44

第四節 結論……55

第四章　加拿大……57

第一節 主管機關……57

第二節 產業概況……58

第三節 內容管制架構……63

第四節 結論……75

第五章　法國……77

第一節 管制架構……77

第二節 電視產業概況……79

第三節 具體政策與管制措施……81
第六章 南韓……91
第一節 主管機關. ……92
第二節 Kobaco 及廣電廣告的管理……96
第三節 電視節目自製率、製播基金與 Kobaco……100
第四節 公益廣告、商業廣告規範與節目分級……105
第五節 公共近用及其衛星頻道……108
第六節 結語……111
第七章 中國……112
第一節 中國國家「特性」與廣電主管機關……112
第二節 中國電視節目內容的數量與類型……114
第三節 中國電視廣告的規範……121
第四節 中國的公益廣告……127
第五節 免費或必載頻道的問題……129
第六節 中國的公共頻道不是公共電視……132
第七節 公共近用、新媒體與節目分級……133
第八章 影音多媒體與加值應用服務之內容管制……136
第一節 定義……136
第二節 新媒體定義範圍……136
第三節 各國管制取向：區域性之共識……137
第四節 各國管制策略：英國、法國、加拿大、美國、韓國……139
第五節 新媒體之公眾視聽服務的管制策略……142
第六節 寬頻事業的管制問題浮現……153
第九章 免費頻道……157
第一節 網路中立性……158
第二節 數位時代必載原則……163
第三節 新經濟（new finance） ……164
第四節 數位轉換（switchover）……169
第十章 結論：研究摘要與政策建議……173
參考文獻……189

圖表目錄

圖 4.1: 2006-07 加拿大電視節目製作業的補貼狀況……68
圖 6.1: Kobaco 與廣電機構、廣告買賣及廣告主的關係示意……98
圖 8.1：圖 8.1 WiMAX 智慧型無線接取服務核心架構圖……154
圖 8.2:威達 Vee TV 服務平台概念……154
圖 8.3:威達多媒體內容傳輸平台架構……155
圖 8.4:高畫質影音品質期待偏好……155
圖 8.5:Mobile WiMax 經營內容與付費階層服務之概念圖……156
表 1.1：歐盟視聽媒體服務指令對數位匯流傳播內容的定義……11
表 1.2：本研究核心研究項目的社會文化目標……14
表 1.3：數位匯流傳播內容管制的新趨勢……15
表 1.4：通訊傳播法草案關於傳播內容監理/管制革新的方向.……17
表 2.1:美國電視節目分級制度(The Ratings)……31
表 2.2:美國必載當地非商業頻道之教育電視台規定……33
表 3.1：英國現行規範對無線電視台各種製播比例的要求……46
表 3.2：英國電影製作量成長趨勢……51
表 3.3:電視播放劇情電影的廣告播出破口之限制……52
表5.1:法國廣電體系演變的三個階段……79
表5.2:法國電視頻道之市場佔有率(1993-2003)(百分比)……81
表5.3:2003年法國電視台收視率與廣告市場佔有……81
表5.4:全國性無線電視頻道的節目製作義務(2002)……82
表5.5:全國性無線電視頻道的內容製作義務(2002)……83
表5.6:法國內容產業補助基金(COSIP)財務概況(2001)……84
表 5.7:法國電視節目分級方式……87
表 6.1:南韓廣電及內容產業政策主管機構及重要措施沿革，1993-2008……95
表 6.2:南韓廣告支出分配金額與百分比（%），2000 與 2005 年……96
表 6.3:Kobaco 廣告銷售方式……98
表 6.4:影音（包括電視）節目自製率與其制播基金的分類……101
表 6.5:南韓電視節目自製率相關規範沿革，1991-2007……102
表 6.6:南韓影視及文化發展基金的創制、規模及其資金來源，1981-2011……103
表 6.7:南韓廣電法及其施行細則對各影音傳媒不同類型之廣告容量的規範.106
表 6.8:廣播電視以外音象媒介的內容與廣告分級（含舞台表演）統計，2006 年……107
表 7.1:廣播電影電視總局機構名稱、上級主管、內部機構與直屬暨地方管理單位……113
表 7.2:中國電視節目分類及其年度播出時數（萬小時），2004-2006……115

表 7.3:中國境外劇(進口劇)＊與自製劇數量比較,2002-2006……119
表 7.4:中國中央電視台的收入(億人民幣)與收視份額(%),2001-2006……127
表 7.5:中國中央政府對地方政府/電視系統轉播中央電視台的法規命令沿革……130
表 8.1：現階段上線之影音新媒體經營分類……136
表 8.2:行動視訊服務經營商的成果檢核範例……144
表 8.3:隨選服務設立所規管可能模式……145
表 8.4:各國加值應用及影音多媒體內容責任歸屬一覽……149
表 9.1:免費頻道討論議題一覽表……158
表 9.2:各國公共廣電頻道必載原則適用作法……163
表 10.1:四大研究目標與七項研究議題的關係及其說明……173
表 10.2:影音節目自製率的政策建議及理由……176
表 10.3:影音發展基金的政策建議及理由……178
表 10.4:公共近用影音節目或頻道的政策建議及理由……180
表 10.5:必載或免費影音頻道的政策建議及理由……181
表 10.6:加值應用及影音多媒體內容責任歸屬的政策建議及理由……182
表 10.7:廣告議題的政策建議及理由……185
表 10.8:節目分級的政策建議及理由……187

各章附錄

附錄 3.1 英國「2003 年通訊傳播法」的主要內容結構……211
附錄 3.2 英國廣電產業統計……212
附錄 4.1 CRTC 對 CTF 改制之建議……213
附錄 4.2 加拿大數位付費與專門頻道的管制背景與規範架構 …… 215
附錄 6.1 「韓國廣告放送公社」(Korea Broadcast Advertising Corporation, Kobaco) 組織圖……223
附錄 6.2「韓國傳播委員會」(Korean Communications Commission, KCC) 組織圖.……224
附錄 6.3「韓國放送委員會」(Korea Broadcasting Commission, KBC) 組織圖……225
附錄 6.4「文化體育觀光部」(Ministry of Culture Sports and Tourism, MCST) 組織圖……226
附錄 6.5「文化產業振興院」(Korea Culture & Content Agency, KOCCA) 組織圖……227
附錄 6.6「韓國電影振興委員會」(Korean Film Council, KOFIC)組織圖……228
附錄6.7國際文化產業交流財團 (Korea Foundation for International Culture Exchange, KOFICE) 組織圖……229
附錄6.8「南韓電視公會」(Korean Broadcasting Association, KBA) 組織圖……230
附錄6.9韓國廣告自律審議委員會」(Korea Advertising Review Board) 構成……231
附錄 6.10「韓國媒介評等委員會」(Korea Media Rating Board，KMRB) 組織圖……232
附錄 6.a 韓國廣電法及廣電法施行細則歷次修訂內容……234
附錄 6.b 韓國廣電發展基金法規……237
附錄 6.c 韓國廣電法廣告規範……240

座談附錄

第 1 場會議記錄－免費頻道/近用頻道 ……245
第 2 場會議記錄－多媒體加值服務責任歸屬……254
第 3 場會議記錄－本國節目自製率與影視基金……263
第 4 場會議記錄之一－節目&廣告規範/置入性行銷(分級規範)……274
第 4 場會議記錄之二—三律共管機制之運作與設計……280

其他附錄

數位匯流後之傳播內容監理政策研析中經院答覆台灣 WTO 中心回覆意見……293

本研究報告撰寫分工……305

加長型摘要

本研究團隊的基本認知是，「社會與科技」互動，但政治認知與能力、社會總合力量及傳媒經濟的現況，對於科技的使用方式會有明顯的牽制或導引作用，科技本身的性質無法決定自身的發展方向及速度。在此考量下，第一章除綜論整體相關議題之外，主要是凸顯聯合國教科文組織的《文化多樣性公約》及其所重視的各國影音政策自主，將與世界貿易組織主張的「自由貿易」原則，或有競合關係之外，我們決定將後續報告的結構，一分爲二。一以當前的主流影音（線性）傳媒爲對象，依據國家機器對於影音傳媒市場的介入深淺及規範能力大小，依序以第二至第七等六章，介紹及討論美國、英國、加拿大、法國、南韓與中國等六國，紀錄與分析他們對於仍然佔據各國過半乃至於七、八成以上閱聽人收視時間的主流影音媒體之相關規範。二是對（非線性）「新興的影音多媒體」及其免費或必載問題，另立第八與第九章，融合六國的材料，給予適當的處理與論述。最後則在第十章以表列加上說明的方式，扼要對相關政策的建議，扼要歸納與陳述。以下依序是第二至第九章的摘要。第十章本身爲各章節的摘要，在此不再重複。

美國通訊傳播產業主管機關－聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission，FCC），係依 1934 年「通訊傳播法案」（the Communication Act of 1934）所創立，取代了原先的聯邦無線電委員會（Federal Radio Commission，FRC）。近幾十年來，美國的傳播內容管制政策多以自律爲主，以消極的負向內容管制爲主，較少積極的正向內容管制。在本國節目自製方面，美國是影視節目輸出大國，鼓勵本國節目自製的政策較少也較弱。在廣告內容規範上，除了兒童電視節目仍保留每小時廣告時間上限之外，美國已取消電視廣告播出時間總量、時段等限制。兒童節目與廣告兩者必須明顯分開，同時亦皆嚴格禁止虛假廣告。美國對置入性行銷的管制較寬鬆，但內容不實或引人誤導的資訊性廣告仍在禁止之列。在公共近用方面，美國相當重視閱聽眾在地需求（localism），要求有線電視落實公共近用頻道規定；已取得經營執照的有線電視系統業者若事後未遵守提供公共近用頻道之規定，可能遭到罰款或不予換照。整體而言，美國各州及市政府目前大多仍執行有線電視必須提供一定數量公共近用頻道之政策。

在節目分級方面，基於年齡與內容的概念，訂定了電視育兒指導方針。該方針主要提供了 7 種簡便易了解的節目分級圖示，於節目開始時分級圖示會顯示在電視螢幕上。目的是爲了讓家長容易識別該節目是否適合家中的孩子觀看。同時配合加裝 V 晶片的電視機，使得家長能夠阻擋不適合兒童收看之節目內容。在通訊傳播匯流時代，隨著平台通路和新媒體的普及使用，美國傳播內容監理管制可能會越來越依賴三律（法律、他律、自律）共管的機制。

英國的廣播電視有下列幾個特徵，包括：強大的公共廣電部門、閱聽眾出現分眾碎裂趨勢，但 BBC 仍然佔據相當可觀的觀眾市場佔有率，數位化發展迅速。媒體主管機關爲 Ofcom。在內容管制架構上，Ofcom 採取三層級的管制取徑（the "three-tier" approach）。總體而言，英國的內容管制架構包含三個核心：第一，控制「有害」內容（"harmful" content），採取措施維護無偏私正確的新聞和時事報導；第二，提倡「優質」內容（"quality" content），例如增進國族認同、鼓勵節目多樣性與多元性、投資本國製作的電影與電視節目；第三，藉由數位化無線電視的發展，增加觀眾的節目選擇。

在本國節目自製政策上，英國顯得較爲消極。特別是內容配額（content quota）和內容製作補貼政策不若歐盟國家進步。如前所述，英國投資於電視節目製作經費相當豐厚，加上其他配套措施，英國的本國新製節目量在近年來持續不斷向上增加，本國自製節目的市場規模達到 26 億英鎊（2004 年），來自無線電視以外的節目需求也有增加趨勢，但

無線電視仍然是本國自製節目最大的買主和投資者。地理上來說，本國自製節目集中在倫敦地區，無線電視業者與獨立製片業者之間不對稱的議價議約權力關係（negotiating strength），以及垂直整合（vertical integration）和地理集中（geographical concentation）等問題仍然值得主管機關 Ofcom 繼續監督與改善。

在廣告監理方面，主要由 Ofcom 和行之有年的廣告標準局（Advertising Standards Authority, ASA）負責。英國通訊傳播法規及主管機關 Ofcom 對於廣告與節目分開的規範相當嚴格。

在節目分級方面，英國並無電視節目分級制度，但有由廣電標準協會負責處理有關有害的、暴力、性、內容品味與莊重程度（taste and decency）、例如粗話、以及關於災難和種族、性別的報導，並皆訂定電視播出相關內容的規範。在 1996 年之後，廣電標準協會（Broadcasting Standards Council）與廣電申訴委員會（Broadcasting Complaints Commission）合併爲一，成爲廣電標準委員會（Broadasting Standrads Commission, BSC）。2003 年以後併入 Ofcom，但其所訂定的 Codes of Guidance: Standards 及 Codes of Guidance: Fairness 仍然是英國電視節目分級的重要規範，例如，規定晚上 9 點以前不得播放兒童不宜之節目。

在公共近用方面，Ofcom 相當重視偏遠地區、高齡與身障者近用廣電媒體的權利，此外英國公共廣電 BBC 也提供了區域和地方服務，有助於落實各地區與全國公眾近用廣電媒體。在數位化因應策略方面，由於英國是廣電數位化的先驅國家，新媒體通道使用日趨普遍，網路數位內容的兒少保護採取以自律爲主的管制機制與內容分級架構，目前運作尚稱得宜，在防止青少年及兒童接觸不當內容上頗有成效。在實際執行上仍保留有某種彈性，若是視聽內容提供者初次犯規，會被行動電信業者警告（「吃黃牌」），但任何累犯狀況將導致懲罰（「吃紅牌」），一再犯規不改則將導致行動電信業者與該視聽內容供應者終止契約和合作關係。英國的行動電信業者和視聽內容供應商接受 Ofcom 調查訪問時多肯定這套黃牌／紅牌的自律運作機制。

加拿大由於與世界最大的影音文化產品輸出國美國比鄰，而且語言文化相近，美國並作爲加拿大最大的貿易夥伴，因此加國的廣電政策特別重視文化主權，強調國民應擁有與控制媒體資產，並制訂繁複辦法確保國產電視節目的製播空間。1968 年加拿大政府修訂新的廣電法，將原監理機關 BBG（Board of Broadcasting Governors）改組爲 CRTC（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission），以至於今。

就管制架構而言，加拿大廣電產業的主要業者分爲傳統廣電業（conventional broadcaster）、付費電視和專門電視（Private Pay and Specialty TV）、廣電訊號轉播業（Broadcast distribution Undertakings, BDUs）、節目製作業、公共電視與社區電視幾類。目前加拿大電視產業的管制政策，依循 1999 年 7 月 CRTC 通過的管制架構。

有關內容管制的規範，加拿大特別重視本國節目比例的問題，除對於不同類型的廣電服務有不同的要求外，並在執照申請、換發、更新的過程中，引進嚴格而明確的規範，要求業者在執照擁有期限內，必須遵守 CRTC 定下的規範要求。另外爲了補助業者製播本國節目，有各類基金的設立。1996 年，專責輔導資助電視節目的無線與有線電視製作基金（Canada Television and Cable Production Fund）才設立，即爲現今的加拿大電視基金（Canadian Television Fund, CTF）。另外，加拿大也發展出一套對於本國節目內容的認證與免稅規定，對於業者是否提供一定比例的本國自製節目，進行嚴格而數量化的把關。身體殘障在公共近用的部分，值得一提的是加拿大政府對於盲人與聾人媒體近用權的重視。數位科技正在改變著加拿大整個產業的環境。多平台內容提供（例如高畫質電視，個人數位錄、放影機），以及互動電視服務等，使得加拿大人有更多操控內容的權力。

法國廣電產業在 1982 年之後進入公共廣電與市場廣電雙元體制，至今無線電視仍佔有九成左右的市場佔有率，有線電視和衛星電視訂戶合佔不到三成的收視戶。相關發展和管制重心，仍在無線電視服務。高等廣電委員會（CSA）爲廣電媒體的最高主管機關，權責清楚且集中，主要任務爲執照發放與內容監督。私營媒體均與 CSA 簽訂契約型執照，訂定明確業務與義務內容，並據此治理和管制。法國廣電政策強調廣電媒體業者在保護本國文化以及促進本國（或歐盟）影音內容生產，因此相關規定繁複但明確，包括播出本國（歐盟）作品之時間比例，以及徵收輔導內容生產之基金，均嚴格執行。至於在廣告播出與節目分級方面，近年來已較爲放寬，或以業者自律爲主。此外，晚近爲因應法國社會多元、複雜化之趨勢，亦有督促廣電媒體在組織和內容上多樣化的措施。

南韓政府的影視政策也有濃厚「發展型國家」的表現，也就是 1960 年代至今，國家大致都能介入而相對有效地規範了市場競爭，廣播電視產業至今仍然由無線電視主導。惟其間有一個重要轉折，此即 1980 年，南韓廣電因光州民主化運動（광주민주화운동）而發生巨大轉化，從私人主宰的結構，蛻變爲國有的「韓國廣電協會」的兩個頻道（KBS1、KBS2）及 70%由 KBS 持有的「文化放送協會」（MBC）掛帥，直至 1992 年，才因「首爾廣電公司」（SBS）的加入及 1995 年開放的有線電視，重新有私人業者進入。1981 年創設的韓國廣告放送公社（Kobaco），使商業競爭得以舒緩，提供比較穩定的電視工作環境之外，所有廣電廣告收入的 6%也提撥作爲公益使用。

公元 2000 年的綜合《廣電法》固然迎合新自由主義思潮，但也顯現明顯地南韓市民傳媒社團與國家及業界互動的鑿痕，於是，強勢國家而不是無爲所推動的「自由」市場，在南韓的文化事務，依舊維持。該法總和無線廣電法、有線與衛星電視法，除維持前述規定，也就是所有廣電廣告的 6%作爲廣電基金，並改善其使用，並因納入購物頻道交易利潤的 15%而使基金更爲充盈。該廣電法至今 8 年，修改約 20 次，賦予實踐公共近用的法源，惟其落實則是在市民主動爭取過程中，從 2002 年以來，漸次執行，目前南韓人有三個電視近用機制。一在主流電視頻道 KBS1，一個月 100 分鐘；一是地方有線電視系統；三是衛星電視 RTV 有個完整頻道，一日製播 15 至 16 小時公民自製的節目。這些近用機制大致都得到廣電基金的兩種贊助方式，一是經費，二是製作技術的培訓與製作資源的部分支援。2008 年初，李明博這位南韓第一位前商界強人 CEO 上任總統，是否會打破南韓之相對嚴格規範廣電的半世紀傳統，值得注意與觀察。

中國的傳媒政策及其傳媒表現與本研究的其他五個國家，存在一個根本歧異，此即中國至今不認可公共領域或公共空間是規範傳媒的一個價值基礎或參照。中國認爲傳媒是其共產黨的「喉舌」，中國將傳媒當作特別的管制對象看待（用中國的用語，就是要兼顧社會與經濟效益，在市場上自負盈虧，同時要符合社會需要；要將營利「企業」的方式與原則，應用至傳媒這類「事業」單位）。

在實踐這個認知的過程，中方傳媒的成績既讓人刮目相看，問題卻也同樣叢生。在電視節目（含電視劇）「自製率」方面，港台…等海外電視劇或綜藝節目在 1980 年代至 1990 年代中後期，曾經佔有相當比例（如 30%或更高），惟大約在 1999 年起，通過政策導引、內部市場競爭的刺激，以及進口與播映限制，其電視劇產量躍增，受到觀眾極大歡迎，最慢從 2002 年起，其自製電視劇的總體收視率已佔八成以上；但另一方面，中國電視劇呈現市場競爭所衍生的超量生產，約有半數電視劇無法在螢幕中現身。2005 年起採用類似辦法運用於動畫片，近 2、3 年，隨數位電視、影像網路傳輸電視、IPTV、手機電視…等等新形式電視的出現，都對中國的規範能力與效果，再起新的考驗。

最後，中國在廣告規範也同時表現爲力不從心及游刃有餘，其中最值得注意者是對公益

廣告的強調及中央電視台作爲其主要表現工具，取得不俗成績，央視自稱投入 8%播出時間的總量於公益廣告。在必載（或免費）頻道的轉播規定，成效不凡，是央視至今依然佔有三成以上收視份額及廣告的重要依據；中國影音傳媒的「公共近用」大致在 DV 製作方式及寬頻開始普及後，才開始出現，但並非政策規劃或容許，因爲中國對於傳統及新型態的廣電傳媒的「內容」，除新聞外，都必須事先審查，又爲方便控制，影視節目至今尚未分級。

影音多媒體與加值應用之發展，奠基在近年來廣播電視網路數位化基礎上，持續開發新一代的閱聽服務。根據國內外的相關趨勢顯示，目前以網際網路與行動通訊網路上的影音服務 (Internet Video or Mobile Video) 兩項概念的發想與開展，最能符合傳統以來追求互動匯流的理想。

如果以線性與非線性播出爲兩種概念來看，現階段的有實體網路的 IPTV 與植基網際網路頁面上的數位電視平台，都是可善用的開發環境；此外蓄勢待發的行動通訊，包含行動通訊中的視訊廣播 (TV Broadcasting over Mobile)、以及第三代手機以上持續開發的數據通訊服務 (如 WiMAX 與 LTE)。

綜觀各國趨勢與台灣需求，對於這些以全面互動能力開發的服務公眾平台，其中如果屬於傳統廣電播出的線性模式，理當繼續接受一定的廣電規範，如公共利益相關頻道的播出保證，給予公平合理無歧視的待遇；同時保留一定營業回饋機制，讓合理收益回到內容與服務開發端，確保媒體多元文化的榮景，同時符合管制放鬆的社會正義原則。對於涉及互動服務，同時進入網際網路環境下的播出設定，則給予一般網路的規範原則待遇，但是相關業者應當就保護未成年立場，對使用者身份進行過濾與篩選。

本章將免費頻道定位在公共廣播電視制度的規範下，同時也將新媒體環境下數位平台近用公共媒體的問題一併討論。本研究結論認爲，廣播電視網路數位化後，仍然爲國家基礎建設一環，所以對於公共廣播電視與公益頻道類別的規範與保障，不會改變。但是對於新媒體環境快速變遷發展，則必需未雨綢繆，給予關注。

首例需要討論爲網路中立性 (Net Neutrality) 的議題，也就是提供網際網路基礎頻寬服務的業者，是否能對網路上非商業的存取行爲，給予差別的待遇，如網民們進行 P2P 的傳播服務。這類行爲的擴大與其公益的開發，促使網管的差別待遇成爲一項公共議題，本研究認爲一定保障的規範原則，應當研議應對，以促進未來網路社會中的公共利益。而傳統公共廣播電視進入數位新媒體時代，自身體質需要調整以提供新媒體的公共內容與服務，這項行動背後則牽涉到新的財務規劃政策。本研究認爲，先進諸國與台灣的現況，都顯示需要在內容監理上給予政策上的肯定，敦促行政所屬機構，制訂新法以促進公共廣電制度的更新活力，開闢新合理財源，同時給予足夠資源，貫徹超越平台獨立播出的服務公眾之使命。

Extended Abstract

This research is conducted on a premise that, though new communication technology (NCT) interacts with the society, it is political will and competence, together with combined social forces and media economics that shape the ways NCT are put into use, in itself, NCT cannot determine how it fares in society. Therefore the report is structured into two parts, other than chapter one, which, after briefing a general picture of related issues, moves to consider possible conflicts between two international perspectives on audio-visual trades across countries. One is free trade rules the WTO favors, the other, *Cultural Diversity Convention* enacted and enforced in 2007 by Unesco. Chapter two to seven follow a country-report structure, while chapter eight and nine deal with NCT issues. Therefore, mainstream or linear audio-visual media industries and regulations in the US, UK, Canada, France, South Korea and China are dealt with in sequences. Those emerging issues and policies related to non-linear media receive their due treatments in chapter eight and nine. Chapter ten is a summary of these foregoing discourses and therefore need not be repeatedly abstracted here.

In the United States, the Federal Communications Commission (FCC) was created in 1934 to replace the original Federal Radio Commission FRC). Over the last decades, communication content regulation has put much emphasis on self-regulation, focusing more on negative content regulation and less on positive content regulation.

With respect to domestic audio-visual production policy, the United States has taken few measures, mainly because of being the world's most powerful audio-visual content exporter. The United States is also weak on advertising regulation, as it has ceased to regulation advertising in terms of advertising time and slots. However, television programs for children are still subject to strict regulations. The United States control of product placement a more relaxed, but advertising with false or misleading information are prohibited.

As far as the issue of public access is concerned, the United States has attached great importance to "localism" and required cable television operators to provide public access channels; If the cable television operators failed to fulfill their localism and public access requirements, they might be fined or their licenses might not be renewal when expired.

On the whole, the majority of the state and municipal government in the United States still require cable television operators to provide a certain number of channels for public access.
In terms of television content rating system, based on the age and content, a television guideline for child care was set. The main principle of the guideline was to provide simple and easy to understand the seven levels of the program icon in the program at the beginning of classification icon will appear on the television screen. The purpose is to allow parents to easily identify whether or not the program for the children to watch at home. At the same time, with the installation of the V-chip television sets, parents can block unsuitable for children to watch the show. In the era of digitization and convergence, content regulation in the United States has increasingly emphasized both co-regulation and self-regulation.

Radio and television **in the United Kingdom** have the following characteristics: a strong public broadcasting sector, audience fragmentation but BBC still holds a considerable market share of the audience, the rapid development of digitization.

The convergent media regulator is Ofcom. Ofcom takes a "three-tier" approach towards content regulation. Overall, the United Kingdom regulate media content under the following framework: First, the control of "harmful" content; Second, to promote "quality" content; Third, to increase viewers' choice of programs by means of digitization.

In terms of promoting domestic audio-visual production, the United Kingdom appears to be less active than many European countries. Imported programs have increased, but still the public service broadcasters are the largest buyers and investors in domestic audio-visual production.

Television advertising is regulated by Ofcom, and for years by the Advertising Standards Authority (ASA). They have set strict rules on product placements, infomercials, etc. In the United Kingdom there is no general TV content rating system as the television regulator, Ofcom, sets clear boundaries for what can be shown and when. The most obvious example of this is in the watershed, the time after which more explicit content (15, 18) can be shown on television. On main broadcast television channels this is 9pm, however on certain satellite channels it is 8pm. Since 2003 the Ofcom set out rules on content regulation in the Codes of Guidance: Standards and Codes of Guidance: Fairness.

With respect to the issue of public access, Ofcom has attached great importance to remote areas, senior citizens and disabled persons the right of access to radio and television. In addition, the BBC also provided regional and local services. The UK is a pioneer in digitization. The use of new media channels is increasingly common, especially for children and young people. In response to the digital challenge, a classification system with "yellow card" and "red card" has been established. Britain's telecommunications operators and audio-visual content providers have so far endorsed this effective co-regulation system.

The Canadian broadcasting policy gives much weight to its cultural sovereignty. The Television and Broadcasting Regulations (1968) reorganized Canada’s broadcasting regulator BBG(Board of Broadcasting Govenors) to CRTC(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission), which remains as the the primary regulator of broadcasting in Canada.

As to the infrastracture of regulation, the main players of the Canadian broadcasting industry includes conventional broadcasters, Private Pay and Specialty TV, Broadcast Distribution Undertaking(BDUs), program providers, Public TV and community televiosion services. Current Canadian regulation policy of broadcasting bases upon the regulation infrastructure which was issued July 1999 by CRTC.

In order to protect national cultures and promoting local audio-visual content production, CRTC set strict rules for the broadcasters, which includes complicated measuring systems to identify what can be called “Canadian” programm.

In the year of 1996, Canada Television and Cable Production Fund was set up to enhance Canadian produced program. This Fund was transferred into Canadian Television Fund(CTF). Tax-free laws were also issued to help broadcasters for the same purpose. What also worth to mention is that the the Canadian Government put great emphasis on the access right of disabled citizens Digital technologies are gravely changing the canadian broadcasting industry. Multi-platform content-providers provide the audience with more control power over the content.

French Broadcasting system has become a dual system in which the public service broadcasting and private commercial broadcasters coexist. The over-the-air televisions remain to occupy 90 percent of the market. The subscribers of cable and satellite TVs together account less than 30 percent of French households. Therefore the focus of the governance of broadcasting is still on terrestrial television.

CSA (the *Conseil supérieur de l'audiovisuel*) is the primary regulator of broadcasting, which is responsible for granting licenses to private broadcasters and supervising the programming

of all broadcasters. All private broadcasters are granted the contractual licenses from the CSA with agreed operational principles and obligations.

French broadcasting policies emphasize on protecting national cultures and promoting local (as well as EU's) audio-visual content production. There are accordingly enormous and complex rules to enforce broadcasters' obligations, including the requirements of minimum broadcasting time of local / EU contents and the levy on broadcasters to support local / EU content production and so on. Relatively, the regulations on advertising and program ratings have gradually deregulated. However, for considering the increasingly diverse and complicated social realities in French society, French government also urging all broadcasters to promote multiculturalism and cultural diversity by programming and organizational adjustment.

As a 'developmental state', compared in particular to Taiwan, **the South Korean** government's audio-visual policy has since the 1960s played a central and relatively effective role in regulating her broadcasting and television industries, in this multi-channel age, her terrestrial sector continues to enjoy the dominant status and absorbs more than 70% of the advertising income. However, one key factor that must have contributed to commendable performances of Korean broadcasting during the past decade is the unexpected consequence brought about by the Kuwanju massacre breaking in 1980. With two private TV channels nationalized and Kobaco, a state organization that redistributes all electronic advertisements, created, intensive commercial competition is reduced and a sounder working condition is provided. In addition, 6% of all broadcasting advertising revenues are allocated to produce programs or engage in activities with public interests intent.

The comprehensive Broadcasting Act, regulating terrestrial, cable and satellite broadcasting in the meantime, enacted in 2000 is both a product of neo-liberal ideology and a positive response to progressive' demands. As such, the broadcasting sector is still well managed, the 6% article remains while its management has since become more democratic and accountable with the creation of Broadcasting Fund (BF), which has additional income from a levy of 15% of profits taken from Shopping Channels. Commencing in 2002, 'public access' is realized and Koreans could have their programs distributed via three mechanisms. One is 100 minutes are provided by the KBS1, the most widely watched channels; local or regional cable channels supply a second outlet, and, there is the RTV, a satellite channel that makes and broadcast 15-16 hours of programs made by citizens. Also significantly is that both BF and the industry, in addition to providing spaces for its broadcast, supply some budgets and facilities for making such contents.

With the more market-minded President Lee Myung-bak rose to power in early 2008, may he dismantle the broadcasting industry and thus do damage to the Korean audio-visual interests? This is one of the crucial issues merit further analyses.

Among six countries this report investigates, **media policies and performances in China** is unique in that 'public sphere' has up to the present day never been a normative ideal, value or point-of-reference for regulating the media. The Chinese Communist Party insists that the media be its 'mouthpiece', as such, her media has to meet two contradictory requirements simultaneously: relying upon advertisement for its profit-making activities, and in the same time taking every possible means to ensure that its coverage be clean, positive and agreeable to the Party.

In fulfilling these opposing targets, China's media do have some stunting achievements, while malaises of various kinds are abundant as well. Taking domestic production of TV programs as one example, for more than a decade between mid-to-late 1980s and late 1990s, it was reported that over 30% of China's TV contents came from overseas, Hong Kong and Taiwan in the main. In around 1999, partly out of China's mature and competitive market mechanism,

partly out of more stricter and effective methods adopted, China's serial TV dramas started to see a jump in both production and audience' favorable reception. Therefore China is able to achieve her goal that more than 80% of time people spends in viewing dramas has been devoted to her own products not later than the year 2002. There is a darker side to this successful story though. As market competition is now a dominant factor in channeling resources to media production, distribution and consumption, China has during the past decade seen a over-supply of TV series, over half of which actually find no place to get broadcast. An identical regulatory mechanism started to be applied to animation programs in 2005, whether a same or similar result could be achieved still awaits the test of time. And as internet video, IPTV and mobile TV have made inroads in recent years; it will be an interesting subject to observe if China could once again manage effectively challenges waged by these new technologies.

Finally, with regards to regulating advertising, China again is at once competent and ineffective. And yet, one most peculiar aspect is her demand that all media devote at least 3% of their time or space to 'public-interest advertisements'. As the most important and profitable media institution, China's Central Television Corporation (CCTV), enjoying more than one third of China's rating and advertising market, not only fulfill this requirement, but provides 8% of its air time to such a purpose. CCTV could afford to be so generous out of a privilege that local cable operators need to relay all of its 17 channels, save film, English, French and Spanish ones. There is no legal arrangement to enabling the public access' right, and to make it easier for the state to regulate the audio-visual content, there is so far no media-rating system in China.

Based on **the digitization process of broadcasting**, a transforming platform for audiovisual value-added service is emerging. According to the industry trendy report, the concepts of internet video and mobile video are two key functions to make convergence and interactivity realize.

This research classified the above two concepts into either linear or non-linear broadcasting turning out as four topics to be studied. Belong to the fixed internet network, two types of service are to be put into survey. First, the real physical network maintained by telecommunications operator is an vertical aggregators to roll out the IPTV service. Second, leasing feely from the internet broadband spectrum, several independent service providers are launching the diverse audiovisual services. Applied to the mobile world, a TV broadcasting over mobile network set the linear typed-service model. Done through this broadcasting network in place, a powerful interactive mobile TV service is run by connecting to the third-generation mobile device (WiMAX or LTE will be the future application).

Concluded by an policy overview of five most advanced industrial countries as well as Taiwan, the consensus regarding the regulation of new media is archived. The current broadcasters transformed by digitization to replacing their analogue network are mostly regulated by the same remit of broadcasting legislation. Moreover, the public service broadcasting is protected for its universal access through adopting a platform independence principle. The total revenues of new digital platform operators are annually redistributed partially to a content production fund in exchange for its light-touch regulation scheme covered. However, the light-touch hand could not gain the ground if there is no any filter mechanism for multimedia content in respect of "the protection of minor".

A free-to-view service section is largely defined around a traditional public service broadcasting concept within digital age. It is also situated the PSB within an internet video platform to review its universal access issue.

Net Neutrality, as a timely needed topic is to be addressed here. When public service broadcasters run its own P2P file sharing platform, should the ISP be willing to respect the

universal service policy as a general, and PSB concept as a particular? Whether there is a non-discriminatory scheme for ISP to implement its traffic management policy is the key question. It must be a debatable issue and desperately needed to talk between content provider and distribution manager.

For entering the digital age, the finance of public service broadcasting must be revised for its sustainability and affordability. In North America, to enriching its content diversity, federal governments enact several new budget plans or legislations to disburse long term financial support. In Europe, the advanced industrial countries strive to re-appropriated the new finance from telecommunications operators once they converged with audiovisual service platform. Or by deregulating the enterprise belonged to PSB, a European approach to enlarge business arm of public service broadcaster is under discussion.

In conclusion, a new communications policy to supervise the content development is continually chosen the PSB as part of national digital infrastructure to serve its citizen.

第一章　緒論

第一節　研究背景與目的

依據「通訊傳播基本法」第 1 條規定：「爲因應科技匯流，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」，國家通訊傳播委員會在內容管制上被賦予貫徹「國家通訊傳播委員會組織法」第 1 條「爲落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，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，提升國家競爭力」之使命。

在此一多重使命的驅使下，並且根據國家通訊傳播委員會標案內容要求，本研究目的係針對數位匯流後之視聽媒體服務（例如：數位電視、數位廣播、WiMax、行動電視、IPTV 等）之傳播內容監理政策及法規進行研究與分析。本研究希望針對亞太、歐盟、北美各區之數位匯流後之傳播內容監理進行文獻蒐集與分析，同時也預計在期中報告完成後在國內邀請產官學各界專家舉行諮詢座談會議，最後提出研究結論與建議，提供國家通訊傳播委員會做爲研擬數位匯流後的傳播內容相關監理政策之參考。

爲了界定本研究的範圍，本研究擬採歐盟最新修正的「電視無疆界指令」，2007 年修正後更名爲「視聽媒體服務指令」（Audiovisual Media Service Directive，AVMS Directive）對相關名詞的定義如下（見表 1.1）：

表 1.1：歐盟視聽媒體服務指令對數位匯流傳播內容的定義

視聽媒體服務	包括排程的及隨選的大眾媒介，換句話說，就是預期由一般大眾中之相當比例所接收、且對其有明確影響力的媒介。而其範疇僅限於本條約所定義的服務，並因而包括了任何形式的經濟行爲，故公共服務事業亦包含在內，但不包括主要是非經濟的，以及其他未與電視競爭的部分，像是私人網站，以及那些爲了在同一興趣社群中分享交換、並涉及由個人提供及散佈影音的服務。 包含具有告知、娛樂、教育性質的大眾媒體，並包含視聽商業傳播，但排除任何形式的私人通信，如寄發給限定對象的郵件。而此一定義亦排除非以提供節目爲主旨者，像是服務中附帶而非其主要者。舉例而言，像是含有附帶動畫元件的網站，如其附帶的動態圖像元件、小廣告或相關於產品或非視聽服務的資訊。依相同的理由，本指令亦將涉及金錢的博奕如樂透、押注或其他任何形式的賭博服務排除在外，如線上遊戲、搜尋引擎亦同樣排除，但廣電業者投入賭博或博奕則仍受指令規範。
廣電服務	像是線性服務，特別指當前的類比及數位電視、即時串流、網路資料傳輸，及近似於隨選視訊的服務。
隨選（視訊）服務	隨選而非線性的服務。 定義爲「像電視的」，像是與電視爭取相同的閱聽眾，以及使用者將合理預期在本指令管制保護的範疇之下。 在此基礎上，爲免自由移動及競爭影響公平性，節目的概念

	應予動態詮釋，並考量電視廣播的發展。
媒體服務提供者	不包含編輯權責乃由第三方承擔、而僅負責傳輸節目的自然人或法人。
資料來源：Directive 2007/65/EC。	

因此，本研究探討的範圍限定在歐盟「視聽媒體服務指令」(2007)定義下的「視聽媒體服務」，意指由「媒體服務提供者」提供的「視聽媒體服務」，包括線性的廣電服務，以及隨選而非線性的服務。更明確地說，爲了達成 NCC 標案指定的研究範疇，本研究的研究對象是數位匯流脈絡下，由媒體服務提供者透過數位電視、數位廣播、WiMax、行動電視、IPTV 等平台所提供的視聽媒體服務，以及關於這些視聽媒體服務的管制監理政策與規範。

第二節　數位匯流後的傳播內容管制架構：新的或舊的？

歐盟執委會（European Commission）於 1997 年 12 月發佈「電信、媒體及資訊科技產業匯流及其對於管制之涵義－邁向資訊社會」綠皮書（或稱匯流綠皮書）強調，未來之管制可能需面對將管制領域擴張到目前非管制的領域，以及將影視內容管制規則應用於線上服務環境的不適宜性。但該綠皮書亦同時強調匯流之後仍應藉各種管制手段介入，特別是應保護消費者利益及公共利益，包括全面審視匯流後對消費者所帶來的影響與衝擊，如個人資料保護、隱私權等，以及有利於公共利益實現之政策作法，例如：普及服務、節目多樣性、廣電傳播之特殊影響等原則與義務（何吉森，2007）。

根據 Storsul & Syvertsen(2007)的分析，歐盟 1997 年匯流綠皮書的四大未來管制原則分別是：一、最小管制，二、水平管制，三、競爭管制應引進廣電媒體，廣電媒體不必再根據文化政策的原則來監理。四、強調業者自律。匯流綠皮書並且提出未來傳播內容管制的三種可能方案，一是植基在現行管制政策和規範，二是針對新服務發展新的管制架構，三是創造一個適用於所有新舊媒體服務與活動的新管制架構。同時，此一匯流綠皮書強烈暗示，光只是調整作法並不足夠，採取第三種方案較佳。10 年來，歐盟此一匯流綠皮書中的主張並沒有被充分支持，因爲各國針對數位匯流的檢討評估報告比歐盟匯流綠皮書更爲審慎，而且普遍強調繼續採取廣電傳播內容與電信有別的管制仍然重要，包括防止過度商業化、限制廣告量與置入性行銷、確保內容端正與品味，對隱私、性與暴力內容的特別管制，以及保護兒少避免其接觸有害內容所採取之必要措施，以及各國爲了強化本國及歐洲內容生產能量採取的種種投資與規範。

「匯流」（convergence）意謂「所有媒體形式的數位化，並且採納可相容於所有網絡和資訊應用的數位格式」，也意謂「不同形式的傳播和資訊科技之間的互連與協作的成本大幅降低」(Mueller, 2004, p.312)。而「數位化」（digitisation）的結果是導向「匯流內容」（convergent content）的出現，其特徵是「所有形式的資訊內容在技術上的同質化」(Mueller, 2004, p.313)，無論是文學、新聞、聲音、音樂、圖像、電影或互動遊戲，（套句陳腔濫調的說法）全部都變成了串流的「位元」（bits）。

話雖如此，但Mueller（2004）指出有三種迷思伴隨著「數位匯流」而來，包括：一、誤認單一通用的設備（例如：PDA、手機、家用電視、個人電腦）可以整合所有的功能。二、誤認單一網絡能夠承載每一種形式的服務和內容。三、誤以爲單一產業將「吃下」所有其他的產業。再者，Mueller認爲，數位匯流之說，其實並未充分考量到廣電視聽服務做爲一個特例，也就是數位匯流在這一領域的進展其實並不如想像中快速。原因多重，包括：網

際網路透過網路協定(Internet protocol)較長於互動性、非同步的端對端傳播（interactive, asynchronous point-to-point communications），但在大規模、佔用頻寬、同時的端對多端傳播（large-scale, broadband, simultaneous point-to-multipoint transmission）之能力較弱，因此視訊品質及接收穩定度都還遠遠不如傳統類比的廣播電視，更何況無線與有線廣播電視本身若完成數位化，其提供視聽媒體服務的能力與優勢，更難以被（無線或固定網路的）寬頻網際網路完全取代。[1]

雖然許多業者與若干學者指出，傳統廣電與電信二分的管制架構已經不適用，進而主張廣電媒體服務不應受到內容管制，而應受到與電信服務完全相同或一致的管制(Noam, 2006)。本研究認爲此一觀點過於誇大，或非持平之論，因爲到目前爲止，數位匯流對於視聽媒體服務對內容生產者與消費者的影響，以及傳播內容管制政策需要改變的幅度皆可能不如想像中巨大(Storsul & Syvertsen, 2007)。區分電信和廣電的傳統內容管制架構，對前者傳輸的內容不予管制或採取低度管制，但對後者採取高度管制，並且依據衛星、有線和無線廣電服務而逐級升高管制密度，此一管制架構未來或將仍有適用餘地。

但因應數位匯流進展而做出某種程度的調整亦有其必要。正如劉幼琍指出，舊有管制架構在數位匯流下有三項缺陷（劉幼琍，2008）：

一、無法因應數位匯流下新媒體與新服務發展，形成市場競爭的不確定因素。

二、無法明確區分政府輔導獎勵與監督管理之職能，復以相關法令存有限制言論自由之疑慮，憲法保障之言論自由與經營自由未能充分發揮。

三、不利於共同管制架構形成，非但不足以引導產業界有效推動自律，亦難以促進公民參與，廣播電視節目廣告諮詢會議之制度性保障不足下，僅爲公民社會參與共同管制的權宜機制。

本研究團隊認爲數位匯流是一個持續的過程，不應陷入科技決定論，認定數位匯流「後」與數位匯流「前」的傳播內容管制規範必然有根本的差異，而忽略其間的延續性。不過，本研究團隊亦認爲，既有內容管制架構在數位匯流下必然需要適當調整，才足以有效實現傳播內容監理／管制的社會與文化目標。因此，本標案所列各項核心研究項目的傳播內容監理政策仍將有其必要，而且必須考量並適當調整傳統相關監理政策規範，目的在於有效地促成與維護（而非棄守）文化自主與多樣性、文化公民權與傳播權保障、保護觀眾消費權益及保護兒童青少年等多重目標。是故，本標案所列核心研究項目在數位匯流後確實（仍）將是重要的課題，不論是積極促成可欲的、非市場的媒體服務內容出現，或是消極避免觀眾受到過度商業化傳播內容的危害，皆各有其相對應的社會文化目標（見表 1.1）。

綜合言之，傳播內容監理在數位匯流時代仍有其必要性與重要性，因此英國 Ofcom 設定的傳播內容管制目標包括提供高品質及廣泛吸引力的內容、維持多樣性，以及反對具冒犯性及有害內容、不公平及侵犯個人隱私。同樣地，歐盟最新公布的「視聽無疆界指令」亦明確揭櫫其傳播內容管制目標爲確保弱勢保障、禁止挑動種族、性別、宗教、國族仇恨、禁止潛伏式及潛意識廣告。

[1] 例如 2000 年的MacWorld大展會場上，蘋果電腦與網路內容發行服務商Akamai合作以網路視訊播出（webcast）1.5 小時的電視節目，總共吸引了多達 9 萬 5000 人在線上觀看，但同一時間能以寬頻速度觀看的線上使用者最多達到 2 萬 1000 人，包括其中以每秒 1Megabit速度連線觀看的 5000 人。這個人數對網際網路來說或許是令人驚豔的表現，但對無線廣播電視或有線廣播電視來說，同時提供 2 萬 1000 人觀看並不算什麼了不得的事(Mueller, 2004, p.320)。再者，電影映演業的數位化進度至目前爲止相當緩慢，據估計全世界放映影片的電影廳院有 10 萬 8000 家，其中播放數位格式影片的電影廳院只有 40 家，所佔比例還不到 0.04%。

表 1.2：本研究核心研究項目的社會文化目標		
社會文化目標	積極面的傳播內容監理	消極面的傳播內容監理
促成與維護文化自主與文化多樣性	2、本國節目自製率 7、公共近用	
文化公民權與傳播權保障	7、公共近用 8、免費頻道	
保護觀眾消費權益		1、加值應用及影音多媒體內容責任歸屬 3、廣告時間限制 4、節目與廣告區分 5、置入性行銷
保護兒童青少年		6、節目分級

回首傳播管制的典範變遷，約略可分爲三階段，不同時期的傳播管制典範，不但各有特色，政策的判準亦有不同(van Cuilenburg & McQuail, 2003)：一、傳播產業典範：起自 19 世紀中葉乃至於二次戰前。此時期傳播管制典範的特色，在於將傳播媒介視爲產業，具有政策的重要性，此外，依據科技特性，將傳播媒體區分爲不同部門（電信或廣電），以不同法規進行管制，當中，傳播並以追求國家在經濟或戰略的利益爲優先。而政策判準，則是國家定義的「公共利益」及企業定義的商業利益；二、公共服務媒體政策典範：起自於二次戰後而至於 1980、90 年代。此時期傳播管制典範的特色，在於其規範性目標，特別是民主參與及代議政治設定的目標，並大體上限於國家疆界之內，聚焦於「國家利益」，並確立了國家爲社會目標干預傳播市場的正當性。至於政策判準，則在於管制能否達成普及服務、促進媒體內容在政治、社會及文化上的多樣性，以期能服務一般公眾與弱勢群體；三、新傳播政策典範：起自於 1980、90 年代迄今。此時期傳播管制典範的特色，在於將競爭法適用於所有電子傳播市場、把傳播當作不同於一般部門的特殊部門而仍有管制之必要、業者義務降至最低、普及服務仍應維持或擴大、建立獨立與公正的國家傳播管制機關。此時期的政策判準在於管制能否落實積極與消極意義的傳播自由、達成發送與接收訊息的近用，並配合以控制／問責的相關機制。

關於此一大問，Wolfgang Hoffmann-Riem（1996：297-323）在《管制媒體》（Regulating Media）一書中的建議方向，或可爲本地攻錯：一、多元化及多樣性；二、政治傳播的平等機會；三、以「無線方式傳送」（airing）不同利益及不同類型的公共責任；四、新聞的正確性；五、維持文化及語言的認同；六、促進國際之間的瞭解；七、維持高品質的節目；八、節目類型的多元；九、重要事務採訪；十、維持競爭，及避免市場力量濫用；十一、不同媒體部門的可得性；十二、增強獨立生產者能力；十三、增強國家及區域的生產資源；十四、兒少保護及爲孩童提供教育性節目；十五、維持界定何謂暴力、色情、品味及適切性；十六、個人整體性；十七、負責任的廣告；十八、創作整體性的保護；十九、消費者保護；二十、傳輸專屬權利的經濟價值應予縮減。換言之，無論哪一種傳播內容管制架構，或是未來數位匯流的進程，傳播內容管制都不應偏廢上述這些價值與目標，傳播內容管制機關也不應輕易捨棄實現上述任務的責任。

第三節　數位匯流後的傳播內容監理政策

針對數位匯流的通訊傳播市場狀況，英國通訊傳播管制機關 Ofcom 每年皆發佈《國際通訊傳播市場報告》。在其於 2006 年所發佈的《國際通訊傳播市場報告》指出，促成匯流通訊傳播服務的主要因素，包括銷售價格下降、寬頻普及率的快速成長、業者的進入障礙降低，以及數位化。新業者易於進入市場，因此促進匯流的創新。由於用戶迴路的開放或可以僅提供串流影音服務，因此業者想成爲網際網路服務供應商非常容易，而且業者亦可經營虛擬行動網路業務或與行動業者合作提供行動服務。數位化有利於發展多樣化的服務與內容（例如電視、廣播、語音通信、照片、音樂等）皆可用數位形式儲存並在分封網路上傳送。對於儲存設備傳送媒體、終端機或網路設備而言，都是傳送同樣的數位信號，因此平台的替代或整合，遂成爲帶動匯流技術發展的主要力量。

以上諸般因素主導著匯流服務的應用發展，並刺激業者投資新產品和新服務的開發。另一項主導匯流發展的關鍵因素則是，藉由業者提供的集中式匯流設備，消費者可以連接並管理家中的個人電腦、數位電視、個人數位錄影系統、遊戲機及行動手機等不同的寬頻與通訊設備，並可在家中無間隙地使用與儲存數位媒體資訊。

Ofcom 的《國際通訊傳播市場報告》進一步指出，「匯流」在實際的發展狀況可能有不同的呈現方式：一、終端設備的匯流使消費者能以單一設備使用不同平台的服務，例如行動通訊網路提供調頻廣播服務。二、帳務的匯流實現在單一帳單內整合不同服務的帳務，並可由同一客服中心提供客戶服務；這種匯流亦使業者推出套裝式的產品，以吸引需要多種服務的顧客，例如有線電視與固網服務的結合。三、平台的匯流使消費者能以同一設備經由單一平台獲得單一業者提供的多樣化服務，例如固網接取及網路電話或行動通信與行動電視等服務。

在數位匯流的驅動下，傳播內容管制出現了幾個新的趨勢（見表 1.3）：

表 1.3：數位匯流傳播內容管制的新趨勢

（一）引進分層管制（多層次管制）	1.自治 self-regulation 2.共同管制 co-regulation 3.管制 Regulation
（二）區分線性、非線性影音媒體服務	1.線性媒體服務：包括類比及數位電視、即時串流及視訊隨選。 2.非線性視聽服務：包含隨選服務。 3.歐盟視聽媒體服務指令（AVMS）：保障部分公共利益，包括保障弱勢及人性尊嚴及消費者保護、文化多樣性。至於個人通訊、非經濟活動、輔助性的視聽內容、無編輯責任者不列入該指令。
資料來源：本研究整理自劉幼琍（2008: 5）。	

本研究的目的，不在於指認這樣或那樣的數位匯流新傳播內容服務或發展出全新的傳播內容管制架構。本研究的的基本立場，介於「以不變應萬變」（do-nothing）及「全盤改變」（radical change）之間，而較爲趨近於「漸進漸變」（gradualist）的立場（c.f., 彭心儀、簡維克，2004）。第一種立場比較消極，認爲應放任數位匯流後之媒體服務（如數位電視、數位廣播、WiMax、行動電視、IPTV）的傳播內容發展，以免因過早或不當介入而造成新媒體服務的發展受限。第三種立場剛好相反，認爲數位匯流以來媒體服務的根本變化，既有管制方式無法適用，必須提出全新的管制政策與規範。這兩者立場，可能過與不及，也與本研究不以科技決定論看待數位匯流的影響的初衷相違。

第四節　我國傳播內容監理／管制面臨的問題

國家通訊傳播委員會成立至 2007 年底爲止，不到 2 年之久，總計核處電視（含無線及衛星）違反相關廣電法規 446 件，核處金額近 1 億 3000 萬元；電視受處分類型中，以節目廣告化、違反節目分級、違反法律強制或禁止規定、廣告超秒爲主。同一期間，NCC 總計核處廣播違反相關廣電法規 165 件，核處金額達 270 餘萬元；廣播受處分類型中，同樣以廣告超秒、節目廣告化、違反節目分級、違反法律強制或禁止規定爲主。對此，劉幼琍（2008）指出，我國傳播內容監理／管制面臨的問題有三方面：

一、廣告超秒違規外，節目廣告化件數及罰鍰金額亦居高不下，顯示置入性行銷已成爲內容管制的嶄新課題。此外，電視內容違反節目分級、法律強制或禁止規定，以及妨害公共秩序及善良風俗件數亦有增加，除顯示內容煽色腥嚴重，也凸顯既有內容管制作法應予改良。

二、廣電內容固有本地內容播出下限，惟仍有節目同質性、重播率過高問題，復以製播環境不佳，致不利於閱聽眾培養在地收視品味，有礙本地文化創意產業發展。

三、商營媒體常引發侵害人權以及未能尊重弱勢之批評。既有法規雖有如回應權設置，但對當事人保障相對不足。

由此可見，我國過去傳播內容監理／管制作爲，耗費行政成本，卻未能達成有效管制的目標，既未能實現「通訊傳播基本法」第 1 條規定：「爲因應科技匯流，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」，亦未能達成國家通訊傳播委會會組織法第 1 條規定：「落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，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，提升國家競爭力」之使命。因此，在傳播內容監理／管制方面，實有必要綜覈名實，實事求是地予以檢討和調整，並且定期檢討傳播內容監理／管制政策與規範，是否有效達成法律賦予國家通訊傳播委員會之任務。

已進行多時的我國廣電三法修正以及「通訊傳播管理法」的立法工作，俱爲重新調整傳播內容監理／管制政策與規範的契機。通訊傳播管理法草案已於 2007 年 12 月送行政院審議，該草案於 2007 年 12 月送往行政院轉請立法院審議。而當中涉內容管制革新的方向，乃在通訊傳播內容管理章（第八章），包括：建立內容應用服務之權責機制（§146-147）、建立以自律與他律爲主之內容管制機制（§148-152）、建立內容呈現之管理機制（§153-161）、建立內容侵權救濟機制（§162-165）（見表 1.4）。

表 1.4：通訊傳播法草案關於傳播內容監理／管制革新的方向	
革新方向	內容重點
建立內容應用服務之權責機制	內容應用服務之權責區分爲，個人通訊內容、加值應用及影音多媒體內容、頻道內容。草案規範主要係針對頻道等具有一對多、線性、經編輯等特性之廣播內容而爲。明訂個人傳播內容在違反法律強制或禁止規定時，由內容提供者負責。爲避免不具編輯責任之平台業者肩負過多義務，草案中僅賦予其告知移除之間接責任。解決匯流後內容應用服務權責不明難以管制的盲點。
建立以自律與他律爲主的內容管制機制	引進完整周延之管制機制，亦即先由媒體如新聞部門自主公約、公評人制度、內部控管等內部自律，及其組成的商業團體（含獨立理監事之設置）之外部自律著手。次以公民團體組成之他律機制（含內容諮詢委員會的席次保障，並賦予內容諮詢委員會較現行更高之法律位階）進行監督。最後方爲政府以法律介入規範。進步的內容管制架構，有助於建立負責的媒體文化、增進公民社會參與，並落實我國言論自由之制度性保障。
建立內容呈現之管理機制	現行頻道內容因播出平台有不同的管制標準之實況，漸無法因應匯流所需，而當前重播率過高、置入性行銷…之現象，亦顯示既有管制無法因應產業變遷的腳步。不同媒介上頻道之管制規範齊一化，有助於建立普遍之管制標準，亦有助於促進跨平台良性競爭；因應數位匯流，放寬對廣告時間、節目廣告化等規定，廢除事前送審節目帶（表）等規定，預計應可提升產業競爭力。除因應產業調整內容呈現管理機制，並同時考量消費者權益、公民福祉，如政府徵收時段推動多元文化應予補償、授權主管機關就本國自製節目及黃金時段管制另立辦法，及置入廣告之禁止事項及揭露義務等。
建立內容侵權救濟機制	草案中透過更正或答辯請求權、除去及防止侵害請求權、賠償額之酌定、判決書刊載於新聞紙…等救濟管道之設置，賦予被害人更多法律工具以因應自身權益受媒體不當侵害。法治社會，仍需當事人對自身權利之注意及主動行使。此一設置，除有助於解決當前處理工具未臻完善之問題，此外，亦應可促進媒體建立爲其行使表現自由及經營自由而造成非法侵害負責之文化。其結果，亦有助於閱聽大眾避免閱聽到直接侵害人權之內容。內容侵權救濟機制之建立應能進一步平衡當前媒體與當事人權力不對等之現實。

1999 年 11 月歐盟執委會又提出「邁向電子通訊基本結構及相關服務之新架構」諮文（The 1999 Communications Review）。此一諮文則著重於評估歐盟當時之電信管制，並對通訊基本設施及相關服務（Communications infrastructure and associated services）之新管制架構之主要要素作出一系列建議，公開諮詢各界意見。2000 年 3 月藉著在里斯本舉行之歐洲

高峰會，歐盟強調數位化及以知識爲基礎的經濟對經濟成長、市場競爭及創造工作機會之潛力；同時說明以低廉價格接取世界水準之通訊基礎設施，與普及的傳輸服務對歐洲商業及公民的重要性。同年 4 月執委會再修正前述「邁向電子通訊基本結構及相關服務之新架構」諮文，提出公開諮詢結論及新管制架構之取向。經過廣泛的討論與修正，執委會終於在 2002 年通過一系列的通訊傳播相關指令，確立了歐盟當前的管制架構（何吉森，2007）。

第五節　執行進度報告

本委託研究案—「數位匯流後之傳播內容監理政策研析」—於本年 5 月 23 日開始執行，爲期半年。主要研究對象國家爲北美、亞洲及歐洲各取兩國，經綜合研議並獲得國家通訊傳播委員會允可後，本研究選定美國、加拿大、中國、韓國、英國及法國爲本研究主要對象國家。

本研究團隊除了繼續蒐集並彙整各國傳播內容管制之法律規範及運作機制相關資料，也邀請國內專家多達 30 位以上，針對傳播內容管制相關議題進行諮詢座談，共同綢繆數位匯流之後有關傳播內容管制之必要、合理與有效之政策作法。

第六節　期末報告結構安排

本報告依各國傳播內容管制寬嚴不一程度之推測，決定以下列順序安排章節，最後再針對兩個較爲專門和跨國的主題以不分國別方式用兩個專章討論。更明確說，本研究報告之寫作結構，一以當前的主流影音傳媒爲對象，依據國家機器對於影音傳媒市場的介入深淺及規範能力大小，依序以第二至第七等六章，介紹及討論美國、英國、加拿大、法國、南韓與中國等六國，紀錄與分析他們對於仍然佔據各國過半乃至於七、八成以上閱聽人收視時間的主流影音媒體之相關規範。二是對「新興的影音多媒體」及其免費或必載問題，另立第八與第九章，融合各國的材料，給予適當的處理與論述。第十章結論提供研究摘要與政策建議。

第一章：緒論

第二章：美國

第三章：英國

第四章：加拿大

第五章：法國

第六章：南韓

第七章：中國

第八章：影音多媒體與加值應用服務之內容管制

第九章：免費頻道

第十章：結論：研究摘要與政策建議

各章行文結構雖略有差異，大抵先提供各國傳播內容監理主管機關、產業概念之分析與討論，接著轉入各國傳播內容管制架構及規範相關的資料之彙整，包括本國節目自製相關規範、廣告相關規範、節目分級、公共近用等重點議題。

最後於報告結尾處提供附錄，包括 4 天共 5 場、多達 30 位以上專家參與之諮詢座談會議紀錄，以及本研究團隊向中華經濟研究院 WTO 中心提出的諮詢需求成果報告。

第七節　立論核心意識與關懷

本研究雖以個別國家及專門主題進行拆分，但希望最後能夠整合成彼此相互參照、首尾呼應研究成果報告。欲達成此一目標，或非研究團隊成員共享某種立論核心意識和關懷不可。然而，這種指導研究進行的立論核心意識和關懷又不能反過來限制研究團隊，必須對於相關研究議題保持某種包容度和開放性。經過反覆討論，研究團隊初步認爲，雖然研究主題爲「數位匯流後之傳播內容監理政策研析」，但吾人或應避免被「數位匯流」的科技思維的框框囿限，否則可能造成過度放大科技匯流對於傳播內容生產、消費及文化創意的影響，也可能因爲誇大科技匯流預示的人人皆有無窮的自由選擇之「大同世界」，從而在一開始就陷入自我矛盾的境地：既然科技匯流了，何需傳播內容監理管制？既然消費者從此自由作主，又何需假手傳播監理機關費神？各國官民錯看誤想「數位匯流」已久，甚至形成某種「新媒體的舊假設」，近來開始很難得地出現了官方自覺的反省。[2]

因此，傳播內容監理管制的真正的存在理由和根本旨趣，或非取決於數位化之有或無，匯流之前或後，而是指向更爲根本、更具普遍性的意識和關懷。對於本研究而言，傳播內容的監理管制也好，其輔導獎勵也好，目的不在傳播內容的監理管制或輔導獎勵本身，而是關係到一個更重要的問題：爲什麼傳播內容很重要？（Why communication content matters?）或是，爲什麼文化很重要？（Why culture matters?）

扣應這個提問，面對數位匯流和全球化、解除管制風潮相互交錯的時間，並且立足於台灣的文化和地理空間上，本研究立論的核心意識和關懷很自然的浮現了，也就是「文化多樣性」（cultural diversity）的概念。

電視節目的本國「自製率」問題，起源於視聽產品跨國界流通以後，任何國家都必須確保這個流通能夠同時完成兩項目標。一是通過流通，使國民認識大千世界並能近用及理解外人的文化。二是流通必須雙向進行，亦即我國視聽文化必須得到機會，讓外人願意及得以接近與使用。

同時達成這兩個目標是一種理想狀態，目前，國際間就此所做的跨國協定或規約，大致在兩端之間徘徊游動，一端是「世界貿易組織」（World Trade Organization, WTO）所推動的「自由貿易」，也就是視聽等文化產品的跨國流動同樣要儘量遵照「市場開放、國民待遇及最惠國待遇」等原則，一端是會員國多於WTO成員數的「聯合國教科文組織」（United Nations Education scientific and Cultural Organization, Unesco）在 2005 年 10 月通過，在 2007 年 3 月生效的《保護文化內容和藝術表現形式多樣化公約》（簡稱《*文化多樣性公約*》）所強調的各國自決、各國依據本身的認知、需要及本國不同主張者之折衝結果，決定市場是否開放及其額度、是否給予國民待遇及最惠國待遇。

雖然以上兩種規範不必然衝突，但既然《*文化多樣性公約*》的出現是疑慮WTO的自由貿易及其是否應該適用於文化產品而起，那麼二者從以前至未來都必然存在若干不合致與摩擦，事有必然。

---

[2] 加拿大（特別是加拿大的CBC）對於新科技如網路電視、iPods等的意見是：傳統媒體不會受到它們的影響。以上是CBC的官方立場，呈現在CBC給CRTC一份叫做「反對關於新媒體的舊假設」的報告中。總結這份報告的意見約有以下五點：一、傳統的廣播、電視不會被網路所取代。二、業餘的影音作品永遠不能取代傳統媒體所提供的影音節目，特別是娛樂節目。三、對於傳統媒體而言，如果它們爲了增加廣告量而生產僅供網路使用的內容，純粹是一種時間上的浪費。四、大部分的加拿大人使用網路作爲溝通和研究的工具，他們並不會把網路作爲主要的娛樂工具。五、新科技的趨勢是產生客制化和可操控的媒體，並不會發展出新的消費方式。(以上參考 Http://www.insidethecbc.com/nothreat)

1993 年 12 月，世界經貿的烏拉圭回合談判最後未能達成多邊協議，沒有將市場開放國民待遇…等等原則，適用於影視文化產品，這就構成一種動力，致使美國爲主的力量，希望透過其他方式（如雙邊貿易談判、自由貿易協定的簽訂或雙邊投資協定，誘使或迫使相關國家儘量開放其影視國內市場。

因應前述情勢，1994 年起，有些國家與社團（如法國、加拿大、瑞典、南韓等）也就開始各自或逐漸串連行動，想要凸顯並落實非營利的影視文化交流，具體而言，就是反對利潤的貿易機制，主宰跨國境的影視流通，順此也就反對 WTO 有權主管影視文化的餘地。

這個主張在國際間取得的主要成績，在於 Unesco 在 1999 年西雅圖反 WTO 的首次群眾大動作後，在 2001 年通過了文化多樣性宣言草案，2003 年則宣言確立，並在 2005 年 10 月 20 日，以 148 會員國贊成，美國與以色列反對，日本等四國棄權之下，通過了《文化多樣性公約》。依據該公約第 29 條，「第 30 份批准書、接受書、核准書或加入書交存之日起的 3 個月後」，也就是 2007 年 3 月 17 日起，該約已經生效。這裡，可以舉個對比，從中可以窺知多樣性公約受到的支持程度，確實相當強大。1948 年完成的《世界人權宣言》，一直要到 1966 年 12 月 16 日才在聯合國大會通過落實其價值的公約，又到了 1976 年 3 月 23 日及 1 月 3 日，《公民權利與政治權利國際公約》以及《經濟、社會與文化國際公約》兩大公約，才正式生效，並且，我們也不能忘記，中國與美國在前兩個公約已經生效後，迄今（2008）年，分別還沒有簽署前者與後者。對比這二項人權公約從宣言（1948 年）至公約生效，前後相去將近 30 年，文化多樣性宣言至公約生效則 6 年已以完成，或許可以顯示國際間就此事務的共識，確實比較高些。

WTO 的最重要之主張，也就是自由貿易，並且服務（General Agreements on Trade in Services, GATS）及涉及智慧等內涵的對象也同樣應該是自由貿易的對象，這種認定自由貿易實則是特定權力關係所構建的貿易體制，可以說是一種意識型態。國際公約的意義在於，它是一種世界觀、價值、道德與看法的彰顯，它的提出本身，意義已經十分重大，但其執行，需要轉化爲國內法制的相關規定，這也從另一個層面說明，在全球化或國際化年代，「國家」的自主與管理空間，還是比國際機構，來得重要。

美國雖然無法在國際組織取勝，但如前所說，其雙邊經貿談判歷來是另一個管道，用以追求美國的影視利益。在南韓，2006 年 1 月 26 日[3]傳出，南韓政府同意放鬆，將國片映演比例，從現行的 40%，自 7 月 1 日起，減少爲 20%。消息傳出，南韓影視界除無所謂或可接受之外，也傳出許多反對聲浪。[4]

台灣是美國斬獲最大的地方，因我國影視之開放度，世界少見。雖然配額措施無法在台有效實施，但這不代表政府要完全放棄這個作法，台灣是否如同新聞局引台大WTO中心的研究案[5]之意見，完全失去重新運用螢幕配額的選項，似乎還可斟酌。至於台灣影視製作能力疲弱經年，無法因螢幕配額而使本地影視環境起死回生，這是事實，但與其說台灣不能援用，不如說，若要援用，螢幕配額除了得有更周詳規劃與計算（分年執行等），同時要有公部門資源的有效投入，必須注意有合適的組織形式可以承擔這個責任，而不是如同目前，欠缺組織形式而投入公資源，以致於難以收取積累效果，形同浪費。

---

[3] 中央社電，立報 2006.1.27：5。

[4] 最近是 2006 年 5 月 21 日，法韓影人在Canes影展的聯合抗議行動。

[5] 該研究案（文建會（2005）。《「文化多樣性公約」之制定及其影響之研究》，台北市：文建會，p.65）其實也認知，「我國一般在文化商品上並不具有強勢地位，透過文化多樣性公約草案之保護，或許對我國有促進文化商品貿易的好處。」

我國政府的認知可從以下兩則紀錄，看出梗概。一是本研究團隊成員曾在報端發表短評，[6]一是新聞局就該評論所做的回應。[7]但如稍前所示，雖說WTO與文化公約不必然衝突而可調和，但這並不意味二者不會衝突。對此，來自人文社會科學者多主張揚舉公約的價值，儘量使之節制對少數國家的影視資金有利，卻有礙於民主及對話的文化之發展。近年來，更有多篇財經法學背景的論述，就此開展言說。他們或在認知二者潛在衝突後，重點在於舒緩其緊張關係，[8]或在於主張文化產品確實是因爲符合正外部性的公共財之性質，是以在主張對本國視聽產品的補助時，排除國民待遇或排除最惠國待遇的適用時，其主要依據分別應該是保障「本國視聽文化工作者的權益」（藉此才能進而促進對話文化）及視聽產品的使用語言等，而不是主張視聽內容的「本國元素」比例（因爲這樣的文化認定會流於靜態，致使文化成爲一種博物館式的而不是對話的文化觀）。[9]就研究團隊所閱讀的相關法學文獻當中，

---

[6] 聯合報（2006.5.8：A15），摘要如後『六日，「文化多元國際網絡」發出緊急信件，指在美國領銜下，共有六個會員，向世貿組織提出了議案，要求各國撤守，不能再以視聽政策，促進影視的多元表現。若提案通過，美國爲主的影視貿易出口大國，從此更能長驅直入，攻陷更多國家的更多視聽市場。除美國外，加入提案的香港，由於本身也是影視出口大城，從中亦能得利。但台灣何以跟著搖旗吶喊？太荒唐、不可思議。

…去年十月，聯合國教科文組織才通過研議數年的「多元文化公約」，鼓勵各國以更細緻更有效的手段（包括補助各國視聽生產、流通與映演；也包括對外國視聽產品設定配額限制），協助本地的影視文化之產製。自己有作品，才能對外交流，而不是不成比例地，片面成爲接受國。台灣政府整天聲稱，要重新加入國際社會，要符合世界潮流，何以悍然不顧教科文組織代表的全球趨勢，非得無條件抱住好萊塢的大腿？…

…的配額管制，如同韓國文化多元聯盟所說，不是要限縮競爭，反而是讓本國產品能夠與強勢廠商（如好萊塢）的不平等競爭，稍能減少…今年初，前新聞局長姚文智說，得就黃金時段的進口電視之數量，另作檢討；上周，返台訪問的李安說…「不要讓韓劇霸占我們的螢光幕」，不是排外，是要不忘本。

…請行政院檢討。最低，即刻退出美國領銜的六國聯盟；其後，真正推出長期規劃，爲復甦台灣影視產業生機，早作準備。』

[7]電影處張裕然先生的回覆（2006 年 5 月 12 日電郵），全文引述如後：『您好：拜讀五月八日聯合報民意論壇「忘本政府　當好萊塢馬前卒」一文，覺得其中有誤會之處，事實上國貿局於上個月前往瑞士日內瓦參加「視聽之友」會員國的多邊會談時，僅籲請其他未開放的國家能進一步開放我國視聽服務產品，並未要求各國凍結所有保護措施。由於視聽服務業屬於文化事業，各國本來就得有保護措施，已開放國無權要求未開放國放棄所有保護措施，只能在WTO貿易自由化的原則與精神下，要求未開放國適度或進一步開放視聽服務業。

我國當初爲能順利加入 WTO 成爲會員，在農業及視聽服務業的電影部分作了很大的讓步，電影甚至作了「無限制」的開放承諾，此並非政府不重視本國電影的發展而故意予以犧牲，而是當年我國「電影法」當中有關「映演比例」(screening quota)的保護條款，一直因爲國內電影製作的質與量無法支撐映演市場的需求，且映演業極力反對等因素而未能順利實施，由於該條文有名無實，形同具文，因此在爭取「入會」爲國家最大利益的考量下，本局乃配合修法予以廢除，以換取美國等主要國家的支持。我國加入 WTO 後，國內電影業仍有要求恢復保護措施的反映意見，本局乃委請台大 WTO 中心進行評估，結論認爲重新談判以恢復保護的做法所需付出的補償代價過高，勢必牽動其他產業的開放作爲交換，且保護的前提必須是產業體質已處於健全的狀態（如韓國），才有意義，因此建議我國宜先振興電影產業爲首要之務。爲提振我國影視產業，行政院乃於去年推出多項振興政策，包括 5 年 200 億元的開發基金投入影視及數位內容產業。

法國近年極力推動簽訂「聯合國文化多樣性公約」，此舉曾被認爲目的在於與 WTO 的貿易自由化相抗衡，但事實上 UNESCO 與 WTO 秘書處目前溝通情況良好，WTO 強調貿易與文化其實可以相輔相成的，並非是對立的。韓國電影產業發展相當成功，但韓國大導演康佑碩表示，韓國電影的成功並非依賴保護政策，而是政府推動振興方案，韓國政府早在多年前即善意提醒韓國電影人，在自由化的潮流下，韓國取消電影「映演比例」的保護政策只是時間問題。

以上簡單背景資料謹請教授您指教，若有機會再向您詳加說明。耑此順祝　教安』

[8] Choi, Won-Mog (2007) 'Screen Quota and Cultural Diversity: Debates in Korea-US FTA Talks and Convention on Cultural Diversity', Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy, 2(2:267-286) September.

[9] Voon, Tania (2006a) 'State Support for Audiovisual Products in the World Trade Organization: Protectionism or Cultural Policy', International Journal of Cultural Property (2006) 13:129–160.

---------- (2006b) 'Unesco and the WTO: a clash of cultures?', International and Comparative Law Quarterly, 55(3:635-52).

Voon, Tania (2007) Cultural Products and the World Trade Organization, Cambridge University Press.但研究團對成員馮建三發現 Voon 固然引述 Edwin Baker 的論點，卻在一些地方似乎曲解 Baker 的意見。

頗爲值得參考與深思的、不停留在實證法，而是願意正視大多人爲創設的法規或機構之自我宣示的宗旨，除了進行外部檢討與批評，也從其內部所主張的價值之完成，進行內部邏輯的檢視。如徐揮彥考察「聯合國教科文組織保障及促進文化表現多樣性公約與世界貿易組織規範之潛在衝突與調和」之過程，反覆且周延地考量多種揚舉公約價值的情況（其中之一是我國如同美國，都非公約簽署國）及作法，提出「進化性的方法」，主張WTO並非僵硬而是具有能力因應及調整，WTO既然與文化多樣性公約都揭示「永續發展」原則，則此永續不能只是自然資源、環境或經濟與社會發展的永續，也必須包括文化發展的永續。這就是說，重視文化多樣性同時反對自由貿易原則的人，若能「清楚論證對文化多樣性之保障及促進不足，會對WTO宗旨之一的永續發展目標構成障礙」，將可以更「合法且正當」地考量文化多樣性之提升。[10]當然，這個見解的進步性除了在見解有別的法律人眼中，是「浪漫」與「抒情」[11]之外，在我們看來則仍有不足之處，此即這個進步觀點的出發點還是WTO，但何以不能是從文化多樣性公約作爲出發呢？

以上所說，無非是回到傳播內容管制的根本問題之思考。傳播內容是文化，法律及行政介入（監理管制或獎勵輔導）之目的，無非是壓抑過度發達、但具負面外部性之傳播內容（例如猥褻、性別或種族歧視或暴力），並且鼓勵扶持通常供應不足、但具正面外部性之傳播內容（例如少數族群之語言、文化、價值觀，以及民主政治之多樣再現之內容）。前者是負面內容管制手段（negative content regulation），後者是正面內容管制手段（positive content regulation），理論上兩者至少一樣重要，但實際上傳播內容管制卻過度注重前者而對後者致意不足，是到了應該有所檢討與改進的時候了。其中肯綮，或許卑之無甚高論，但絕對值得：傳播內容管制，其目的無他，不外於維護並提升文化之豐富性、多樣性與可能性，並維持並保障個人與群體的文化表達和近用欣賞之平等機會。人類文明，傳播之可貴，民主社會生活之所繫，皆在於此。

[10] 徐揮彥 (2008)〈聯合國教科文組織「保障及促進文化表現多樣性公約」與世界貿易組織規範之潛在衝突與調和〉，收於《第七屆國際經貿法學發展學術研討會論文集》（2008），頁 425-536，楊光華（編），政治大學國際經貿法中心印行。（原發表於 2007 年，政大法學評論，No.99：155-240 ），頁 487-9。另可參考與此法律見解有別的說法，台大法律學院WTO研究中心（n.d.）〈關於如何降低UNESCO「文化多樣化公約」對於WTO規範衝擊之法律意見〉。

[11] 見前註徐揮彥一文所記錄的討論文字。

第二章　美國

第一節　主管機關

在聯邦的層次，主管機關爲獨立的通訊傳播監理機構 -- 聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission，FCC），係依 1934 年「通訊傳播法案」（the Communication Act of 1934）所創立，取代了原先的聯邦無線電委員會（FRC），並負責規定所有的非聯邦政府機構的無線電頻譜使用（包括無線電和電視廣播），美國國內州際通信（包括固定電話網，衛星通信和有線通信）和所有從美國發起或在美國終結的國際通信。聯邦通訊傳播委員會是一個獨立機構，直接向國會負責，其許可權涉及美國的 50 個州和華盛頓特區。[1]

美國聯邦通訊傳播委員會的委員是由美國總統所指定，且爲參議院確認通過。除了遞補委員未滿的任期之外，任期通常爲 5 年。總統指定其中 1 名委員爲委員會主席。委員中屬於同一個黨派的成員不得超過 3 名，且委員中不得有人與委員會相關商業機構有任何經濟利益關係。[2]

作爲委員會的行政首長，主席對委員會進行管理並負行政責任。委員則負責對所有的委員會行爲和活動進行監督，是員工和辦公署的代表。[3]現任FCC主席是Kevin J. Martin，委員會其他委員分別爲Michael J. Copps、Jonathan S Adelstein、Deborah Taylor Tate、Robert M. McDowell。

FCC組織下包含了 7 個處及 10 個辦公室。[4]7 個處分別爲消費者暨政府事務處（Consumer & Governmental Affairs Bureau）[5]－負責制定消費者政策，是FCC的對外窗口，通過消費者中心來處理諮詢及投訴。同時也與州政府及當地政府在應急預案和執行新技術等方面進行協調。執行處（Enforcement Bureau）[6]－負責執行通訊傳播法案，以及FCC委員會的規定、命令和授權條款，負責的主要方面包括消費者保護、地區競爭、公共安全和國土安全。國際處（International Bureau）[7]－代表委員會處理衛星與國際問題，負責國際間的通信政策，例如協調頻率分配和軌道劃分，以便最小化美國執照在國際間的電磁干擾。同時，國際處也對FCC的規定進行確認檢查，以保證FCC符合國際無線電規定和其他國際間的協議。媒體處（Media Bureau）[8]－管制廣播電台和電視台的廣播站，以及有線電視和衛星服務。監理電子媒體的政策和執照，包含有線電視，無線電視和無線電廣播、直播衛星。無線通訊處（Wireless Telecommunications Bureau）[9]－負責所有FCC的無線通訊項目和政策，包含業餘無線電通訊設備、蜂窩網路、傳呼機等等。同時規範使用無線電頻譜履行通訊需求的對象，包含飛機或船舶經營者和個人。公眾安全暨國土安全處（Public Safety and Homeland Security Bureau）[10]－此部門是在現任FCC主席Kevin J. Martin任內建立的，強調公眾安全、國土安全、國家安全、緊急應變措施、災害管理及其他相關事宜。有線競爭處（Wireline

[1] 見http://www.fcc.gov/aboutus.html。2008/08/12 讀取。
[2] 見FCC2005 年公佈的策略方案《FCC Strategic Plan 2006 - 2011》。取自 http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-261434A1.pdf。2008/08/12 讀取。
[3] 見http://www.fcc.gov/aboutus.html。2008/08/12 讀取。
[4] 見http://www.fcc.gov/aboutus.html。2008/08/12 讀取。
[5] 見http://www.fcc.gov/cgb/cgb_offices.html#CGB。2008/08/12 讀取。
[6] 見http://www.fcc.gov/eb/。2008/08/12 讀取。
[7] 見http://www.fcc.gov/ib/functions.html。2008/08/12 讀取。
[8] 見http://www.fcc.gov/mb/。2008/08/12 讀取。
[9] 見http://wireless.fcc.gov/index.htm?job=about。2008/08/12 讀取。
[10] 見http://www.fcc.gov/pshs/。2008/08/12 讀取。

Competition Bureau）[11]－負責制定與有線通信相關之政策，主要目標爲加速有線技術發展，促進市場、服務及有線傳輸設備方面的投資。

10 個辦公室分別爲行政法法官辦公室（Office of Administrative Law Judges）[12]－負責主持聽證會及議題的初步決定。審理聽證期間的文書和證詞，可對證人進行詢問，在聽證階段的最後，法官會宣布議題的初步決定。通訊傳播商業機會辦公室（Office of Communications Business Opportunities）[13]－提供少數民族和婦女通訊傳播商業機會的諮詢意見。工程技術辦公室（Office of Engineering And Technology）[14]－非政府用途的頻譜分配，並就技術問題提供專家意見，提交委員會參酌。總法律顧問辦公室（Office of The General Counsel）[15]－擔任首席法律顧問，提供各處室法律意見。監察長辦公室（Office of Inspector General）[16]－監督、審計及調查委員會的各項運作。立法事務辦公室（Office of Legislative Affairs）[17]－主要負責與美國國會的聯絡，爲國會聽證提供FCC的證詞，對立法草案中有關FCC負責的條例進行答覆以及國會問訊。常務董事辦公室（Office of The Managing Director）[18]－以營運的角度提供主席指導與監督方向。媒體關係辦公室（Office of Media Relations）[19]－負責將FCC的決定通知新聞媒體，擔任委員會與媒體之間的主要聯絡點。策略規劃與政策分析辦公室（Office of Strategic Planning & Policy Analysis）[20]－發展策略計畫、確定政策目標。工作場所多樣性辦公室（Office of Work Place Diversity）[21]－提供有關勞動人口多樣性、扶持性就業及平等就業機會等相關意見。

除了 FCC 之外，各州另有公用事業委員會（PUCs）主責管制各州州內的電信服務，並且州政府的層次上執行 FCC 的管制規範。在各州的公用事業委員會之下，地方政府亦有一部份通訊傳播事業之管理權限，特別是負責執行管理有線電視的相關政策。頻譜資源由聯邦層級的 FCC 和 NTIA 負責核配，法院和國會則有監督或制衡通訊傳播主管機關的權力。

美國法律限制同一區域內隸屬同一集團的廣播電視電台數量上限，而除了通訊傳播相關管制機關之外，另有司法部和公平交易委員會（FTC）亦監督規模較大的業者，特別是當後者觸犯反托拉斯法相關規定時。同時，美國亦有跨媒體所有權限制及必載規範。[22]

第二節　產業概況

一、合併/匯流的電信部門

美國電信部門皆由私營電信公司組成，產業營收年度總額（2005 年度）爲 1576 億 6000 萬美元，其中固網電信佔 585 億 5000 萬美元，行動電信佔 605 億 3300 百萬美元，網路服務佔 385 億 7700 百萬美元。以普及率而論，同樣以 2005 年資料爲依據，美國的固網普及率（以個人爲單位）爲 57%，行動電信普及率（以個人爲單位）爲 67%，寬頻網路普及率

[11] 見http://www.fcc.gov/wcb/。2008/08/12 讀取。
[12] 見http://www.fcc.gov/oalj/。2008/08/12 讀取。
[13] 見http://www.fcc.gov/ocbo/。2008/08/12 讀取。
[14] 見http://www.fcc.gov/oet/。2008/08/12 讀取。
[15] 見http://www.fcc.gov/ogc/。2008/08/12 讀取。
[16] 見http://www.fcc.gov/oig/。2008/08/12 讀取。
[17] 見http://www.fcc.gov/ola/aboutola.html。2008/08/12 讀取。
[18] 見http://www.fcc.gov/omd/。2008/08/12 讀取。
[19] 見http://www.fcc.gov/omr/。2008/08/12 讀取。
[20] 見http://www.fcc.gov/osp/。2008/08/12 讀取。
[21] 見http://www.fcc.gov/owd/。2008/08/12 讀取。
[22] Ofcom. (2006). *The International Communications Market 2006.* p.185-186.

（以家戶爲單位）爲 40%。以先進國間的比較來說，美國的寬頻網路普及率不算最高，甚至已經跌至全世界排名前 10 名以外。

美國電信業併購成風，固網、行動和寬頻服務都呈現相當程度的集中趨勢。固網市場在 SBC 併購 AT&T，合併後之新 AT&T 又併購 Bell South 之後，固網市場相當程度集中在前兩大業者 AT&T 和 Verizon。行動電信市場以 Cingular、Verizon 及 Sprint Nextel 分據前三大。寬頻網路服務市場則由美國最大的有線電視系統業者 Comcast，以及電信業者新 AT&T 和 Verizon 分據前三大。

二、廣電部門

美國廣電部門的同樣以私營商業廣電業者爲主，但社區、非營利、教育性、公共廣電業者也扮演重要角色，某種程度彌補私營商業電視之不足，但非商業廣電的總體規模相對於私營商業廣電部門仍然太小。

這不難從美國整體廣電產業年度營收來源看出，以 2005 年度來說，美國電視部門總體營收爲 683 億 3100 萬英鎊，其中付費電視的訂閱費用收入佔 285 億 2200 萬英鎊，公共資金補助佔 2 億 7400 萬英鎊，廣告收入佔了 395 億 3500 萬英鎊。相對於電視，廣播年度營收規模較小，約當 110 億英鎊左右。

截至 2005 年，美國多頻道有線電視家戶普及率爲 91%，數位電視家戶普及率爲 53%。與寬頻網路普及率不夠出色的表現類似的是，美國的數位電視普及率也不算高，遠低於部分西歐國家如英國。

（一）無線廣播電視

哥倫比亞廣播公司（Columbia Broadcasting System，CBS）是美國一家重要的廣播電視網。有線電視網興起之前，其與國家廣播公司（National Broadcasting Company，NBC）、美國廣播公司（American Broadcasting Company, ABC）並列爲美國三大主宰國內市場的廣播網路。早在收音機時代時，CBS便於 1938 年收購了自己的創始者之一哥倫比亞唱片公司，多年以後賣出。時至 2005 年，CBS爲其曾創立過的Viacom（維康集團）擁有。[23]

國家廣播公司（National Broadcasting Company，NBC），是美國一家主流廣播電視網路公司，總部設在紐約的洛克菲勒中心，以孔雀爲標記。目前是傳媒聯合大企業NBC Universal的一部分，向下屬 200 多家美國電視台提供節目。NBC於 1926 年由美國無線電公司（RCA）成立。1986 年，RCA被奇異公司(GE)收購，NBC也隨之被購買。NBC曾於 1960 年代中期參與投資香港無線電視 (TVB)，但持股量極少，更於後來退出。NBC在 2004 年與法國的維旺迪環球旗下的娛樂部門合併之後，將其原先的「國家廣播公司」（National Broadcasting Company, Inc.）變更爲「NBC環球」（NBC Universal, Inc.），但在一些節目中NBC仍會使用它「國家廣播公司」的全稱。[24]

美國廣播公司（American Broadcasting Company，ABC）創立於 1943 年，原爲NBC的藍色廣播網。1943 年根據FCC關於連鎖廣播的調查報告，規定一家公司不得擁有 2 個以上廣播網的規定而出售，成爲獨立的廣播公司。這個報告奠定了美國廣播公司成立的基礎。在這之後，美國廣播市場逐漸萎縮，電視廣播事業興起以後，大部分的聽眾都減少了收聽無線電廣播的時間，並且改變了收聽習慣。美國廣播公司起用了新的策略，使它成爲擁有聯盟臺最

[23] 見http://www.cbs.com/，2008/10/15 讀取。
[24] 見http://www.nbc.com/，2008/10/15 讀取。

多的廣播公司。該公司爲配合美國廣播電臺強調節目的風格以及專業化，特將其廣播網分成 4 個副廣播網頻率，分別是現代、調頻、娛樂、新聞。每一個聯盟台除了本身製作的節目外，可以選擇加盟並播放美國廣播公司一個以上副廣播網的節目。這增加了聯盟台的選擇性，也迎合聽眾的口味，使得該公司聯盟的無線電廣播電臺數迅速增長，達到 1479 座。目前的所有者是華特迪士尼公司，爲迪士尼-ABC電視集團的成員。其集團總部在紐約市曼哈頓，其節目製作總部在加利福利亞的伯班克市，與迪士尼公司的總部和迪士尼攝影棚由人行天橋相連。截至到 2008 年，ABC是美國觀眾最多的電視網。[25]

（二）有線廣播電視

美國第一大有線電視集團Comcast於 1963 年由Ralph J. Roberts，Daniel Aaron與Julian A. Brodsky共同創立，於 1969 年成爲美國的有線電視公司。它是美國最大的有線電視提供商以及美國第二大網際網路提供商，總部設在賓夕法尼亞州費城。該公司大約有 8 萬名員工，商務涉及電子、網路以及電視節目。[26]

Comcast用戶約有 2400 多萬家戶，[27]其類比電視部分費率分爲基本有線電視與標準有線電視，分別爲 10.25 美元以及 44 美元。在數位有線電視部分，Comcast 除了提供數位電視頻道之外，亦提供寬頻上網與數位電話服務。如果用戶同時選用三種服務，則可以享有 25 美元的優惠，選擇數位電話與數位有線電視，則享有 10 美元的優惠，選擇寬頻上網與任一服務兩種，則可以享有 20 美元的優惠。在寬頻網路方面，Comcast有 1400 多萬高速網路用戶及 560 萬語音用戶。[28]在數位有線電視部分，Comcast提供高畫質電視（HDTV）頻道、計次付費、隨選視訊、數位錄影機（DVR）等服務。

美國第二大有線電視系統業者爲Time Warner，係於 2000 年由美國線上（美國最大的網際網路服務提供商）與原先的時代華納（Historical Time Warner，一家傳統的媒體巨擘，橫跨出版、電影與電視產業）合併而成，業務內容包含互動服務、有線電視系統、電影娛樂、電視網絡和出版業。合併至今依然有爭議性，主要是有關市場壟斷方面的顧慮。隨著 1990 年代末科技泡沫的終結，公司的總資產已經不如合併時那麼巨大。到 2002 年，美國線上已經是公司中最小的一部分資產。2003 年 9 月 17 日美國線上時代華納宣布將公司名稱又改成時代華納，而公司的標誌也從原先的美國線上的標誌改爲合併之前時代華納的標誌。[29]

Time Warner在以下地區提供有線電視客戶服務，包含阿拉巴馬州、亞利桑那州、加利福尼亞州、科羅拉多州、喬治亞、夏威夷、愛達荷、伊利諾州、印第安納、堪薩斯、肯塔基、馬薩諸塞州、緬因州、密西根州、密蘇里、密西西比、蒙大拿、北卡羅萊納州、內布拉斯加州、新的新罕布什爾州、新澤西州、新墨西哥、紐約、俄亥俄、俄克拉何馬州、賓夕法尼亞州、南卡羅萊納州、德克薩斯州、弗吉尼亞州、華盛頓、威斯康辛州、西弗吉尼亞州和懷俄明州。[30]

[25] 見http://www.abc.go.com/，2008/10/15 讀取。
[26] 見http://www.comcast.com/，2008/08/12 讀取。
[27] 見Comcast 2007 Annual Report，取自http://media.corporate-ir.net/media_files/irol/11/118591/CMCSA_10k.pdf。2008/08/12 讀取。
[28] 見Comcast 2007 Annual Report，取自http://media.corporate-ir.net/media_files/irol/11/118591/CMCSA_10k.pdf。2008/08/12 讀取。
[29] 見http://www.timewarnercable.com/。2008/08/12 讀取。
[30] 見http://www.timewarnercable.com/。2008/08/12 讀取。

Time Warner的有線電視用戶約有 1300 多萬基本服務用戶數，790 萬用戶使用數位有線電視服務，260 萬用戶使用數位電話服務。[31]Time Warner 目前提供用戶的服務包括電視、電話以及寬頻上網 3 種服務。在數位有線電視部分，Time Warner 提供用戶包括計次付費、隨選視訊、數位錄影機等服務。

位居第三的有線電視業者Cox約有 600 多萬家戶數。[32]目前提供用戶有線電視、電話以及寬頻上網三種服務，包含 320 萬數位有線電視用戶，380 萬高速寬頻上網用戶，240 多萬電話用戶，如果用戶同時選擇多種服務，即可享有折扣，目前有 380 萬用戶採用 2 種以上的服務。[33]

三、數位匯流跨業經營的美國通訊傳播產業

美國最大電信服務提供者AT&T（American Telephone & Telegraph），創建於 1877 年，曾長期壟斷美國長途和本地電話市場。 AT&T在近 20 年中，曾經過多次分拆和重組。目前，AT&T是美國最大的本地和長途電話公司, 總部位於德克薩斯州聖安東尼奧。AT&T的前身是由貝爾於 1877 年創建的美國貝爾電話公司。1895 年，貝爾公司將其正在開發的美國全國範圍的長途業務項目分割，建立了一家獨立的公司，稱爲「美國電話電報公司」（AT&T）。 1899 年，AT&T整合了美國貝爾的業務和資產，成爲貝爾系統的母公司。該公司一直是美國長途電話技術的先行者。[34]

1984 年，美國司法部依據《反托拉斯法》拆分AT&T，分拆出一個繼承了母公司名稱的新AT&T公司（專營長途電話業務）和 7 個本地電話公司（即「貝爾七兄弟」），美國電信業從此進入了競爭時代。1995 年，又從公司中分離出了從事設備開發製造的朗訊科技和NCR，只保留了通信服務業務。2000 年後，AT&T又先後出售了無線通信，有線電視和寬頻通信部門。2005 年，原「小貝爾」之一的西南貝爾（SBC）對AT&T兼併，合併後的企業繼承了AT&T的名稱。[35]

AT&T於 2006 年 6 月開始在聖安東尼奧商業營運數位電視和隨選視訊服務。同樣地，在同年 9 月，美國最大的有線電視系統業者Comcast推出高速寬頻網路服務，成爲美國第一家達成寬頻用戶突破 1000 萬戶的業者。在同年 6 月，最大的DVD發行系統Netflix宣布投入經營DVD數位下載服務。2007 年，AT&T開始在其提供固網電話的地區拓展光纖電視服務，與衛星電視和近年進入寬頻電話市場的有線電視公司競爭。[36]

當然，還有更多類似的計畫啓動或夭折，電信業者和廣電業者投入跨業經營或跨業合作的方向，但可靠的營運模式到目前爲止仍不清楚，閱聽人或使用者付費使用的意願仍低，數位/寬頻落差和近用普及率仍是問題，加上數位匯流的通訊傳播內容服務對許多人而言尚非生活之必需，因此即便是科技資本大國的美國，數位匯流跨業經營仍在起步或至少是過渡階段，全面轉換至數位匯流之後的通訊傳播製作和消費，以及需要全面的、革命性的改寫通訊傳播結構管制或內容管制的規範，目前看來也還存在著不小的爭議。

---

[31] 見http://www.timewarnercable.com/corporate/aboutus/companyhighlights.html。2008/08/12 讀取。
[32] 見http://www.cox.com/。2008/08/12 讀取。
[33] 見http://phx.corporate-ir.net/phoenix.zhtml?c=76341&p=irol-newsArticle&t=Regular&id=1145176&。2008/08/12 讀取。
[34] 見http://www.att.com/。2008/10/15 讀取。
[35] 見http://www.att.com/。2008/10/15 讀取。
[36] 見http://www.att.com/。2008/10/15 讀取。

第三節　內容管制架構

一、本國節目自製

由於美國影視產品輸出的強勢地位，美國在傳播政策不像加拿大等國家有明確鼓勵本國自製節目之政策，但廣義來說，美國公部門投入資金支持或鼓勵本國影視節目製作的制度化措施仍所在多有，例如部分地方政府如亞利桑那州、阿肯色州、夏威夷州採取退還稅金的方式補貼動畫及電影產業，包含了電影、電視、音樂錄影帶、紀錄片及其他電視產製影片。紐約州提供商業援助給電影產業，以鼓勵動畫、電視、錄影帶及發行等企業擴展。維吉尼亞州則提供基金幫助製作電影、電視連續劇、紀錄片等的製作公司。[37]

2003 年 6 月，FCC 完成了一項爲期 20 個月的調查，研究如何提升美國廣播市場的多元文化、加強競爭，以及在地性。調查過程中也收到來自各方的公共意見，在地性是其中的核心意見。FCC 一直以來都在嘗試加強廣播的在地性發展，透過一些措施如：保障公共利益、換照、保護在地廣播電台的權益。

以下是關於，如何提升廣播的在地性（localism）發展的一些措施。[38]

（一）加速現有 FM 低功率電台的申請：FCC 會廢除現行的獨佔規定，開放所有可用頻譜，以增加新電台執照數。FM 低功率電台的相關管理規定從 2000 年起實施，目的在保護各地區的廣播服務，這些非商業的教育電台爲鄰近地區、學校、教堂、及特定聽眾服務。這項規定會將執照優先給予能建立社區存在感，並保證每日播出的組織。

（二）FCC 成立「在地性特別任務小組」（Localism Task Force）：在地性特別任務小組，在收集廣播在地性的實證資料與草根資訊上扮演重要角色，並給予委員會在促進在地性上的指引。

（三）在地性特別任務小組曾遞交一份「在地性諮詢通告」（a proposed Notice of Inquiry (NOI) on localism）予委員會，NOI 與在地性專門小組在位階上平行，工作上主要在給予 FCC，在修訂與在地性有關的規定上，給予意見及資訊。

媒介政策中，在地製作目標的具體化概念就是 － 廣播執照應爲在地社區所服務。1927 年的廣播法即以在地製作爲核心目標，其目的在提供「公平、效率、及公正的廣播服務，給所有需要這這服務的州與社區」。在 1934 年傳播法的指令中，也規範了FCC應公正且有效率地，分配頻譜給各州及各州的地方社區，目標是希望這些廣播業者能像地方性報紙一樣，爲公眾所服務。[39]

Napoli的文章中也說明，FCC曾以許多方式直接促進廣播的在地製作，除了從廣播電視的結構上限制所有權之外，FCC早期的節目政策是偏好可幫助滋養在地文化的節目，特別是新聞與資訊。當時FCC也限制了各聯播網的結盟，要求一定的非娛樂性節目，要求有線電視必載本地廣播訊號等。[40]

---

[37] Van Den Bossche, P. (2007). Free Trade and Culture: A Study of Relevant WTO Rules and Constraints on National Cultural Policy Measures: SSRN. p.75.

[38] FCC (2003) FCC chairman Powell launches “Localism in broadcasting” initiative. Retrieved August 1, 2008 from http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-238057A1.pdf

[39] Phillips, V. F. (2007). Summing up the public interest: a review of “ media diversity and localism: meaning and metrics,” edited by Philip M. Napoli. Federal Communications Law Journal, 60(1), 157-166. p. 159.

[40] Phillips, V. F. (2007). Summing up the public interest: a review of “media diversity and localism: meaning and metrics,” edited by Philip M. Napoli. Federal Communications Law Journal, 60(1), 157-166. p. 159.

Napoli的文章中也提供足夠的佐證，說明多樣性（diversity）一直是美國廣播政策的基本目標，其他如在地製作，也一樣是美國的核心民主價值。FCC的前身，聯播廣播委員會，曾於 1929 年公告廣播電台「應符合所有聽眾中，不同團體的口味」。[41]在本地製作方面，FCC提出的願景是在「如何達成最佳多樣性」的觀點上，逐漸轉變得市場導向，廢除一些特定的條文以幫助節目與所有權的多樣性，不僅只是依靠競爭。[42]

2002 年秋天，FCC發佈了同爲一系列的 12 份針對評估「現有規範在幫助多元化與在地製作上的效果」的調查。[43] 對這一系列的官方委託研究，不少人提出批判，例如：Peter Dicola探討了音樂產業漸增的合併趨勢，對就業所帶來的影響，他主張，當越來越少的在地居民製作當地新聞與音樂時，失業與減薪會影響在地製作與多樣性的目標。[44]密西根大學電訊傳播管理與法律中心的主任，也是經濟學家的Stephen Wildman，針對Powell擔任FCC主席時所提出的多樣性指標，進行了詳細的分析與批評。該指標的目的在嘗試量化與權衡各社區的媒介聲音，以證明 2003 年的解除管制的正當性。[45]佛羅里達州立大學的Stephen McDowell與Jenghoon Lee，觀察加拿大節目的製作評分系統，以衡量在地製作。在Mark Cooper針對媒介市場的分析所進行的研究中顯示，2003 年中FCC所劃分出的 10 個媒介市場，其多樣性指標都戲劇性地低估了在地新聞市場的製作集中化，而這是由於錯誤的媒介加權，以及錯誤估計閱聽眾大小所致。

二、廣告相關政策規範

美國的廣告相關法律有「1996 年通訊傳播法」（The Telecommunications Act of 1996）、「聯邦貿易委員會法」（The FTC Act）和「藍能法」(The Lanham Act)，而廣告自律規範則有The Code of Advertising of the Council of Better Business（the BBB Code）、Do's and Don'ts on Advertising Copy、「1990 年兒童電視法」（The Children's Television Act of 1990）或「1996 年兒童電視修正法」。[46] 以聯邦貿易（公平交易）委員會法爲例，第 12 條規定任何個人、合夥人、公司傳播或導致傳播虛假廣告，是非法的：（一）通過美國郵局，或在商業中通過各種方式引誘，或直接間接地可能引誘對食品、藥品、設備或化妝品購買的虛假廣告。（二）通過各種方式引誘或可能引誘顧客購買食品、藥品、設備或化妝品的虛假廣告。（三）傳播或導致傳播虛假廣告，是不公平的或欺騙性行爲及慣例。所謂「虛假廣告」是指在主要方面是欺騙性的廣告，不是標籤。判斷一則廣告是否屬於欺騙性廣告，應考慮廣告說明、詞、句及設計、聲音或其組合本身，還要考慮其對相關事實的表述程度。第 14 條則規定，任何人違反本法第 12 條的規定，（一）如果廣告商品的使用，因廣告內容的結果有害於健康，或使用廣告商品有害於健康，如果這種違反是故意欺騙，將處以 5000 美元以下罰款，或 6 個月以下的監禁，或併科。若被處罰者重複違反上述規定，將處以 1 萬美元以下罰款，或 1 年以下監禁，或併科。（二）除虛假廣告產品的製造商、包裝商、分配商或銷售商外，出版商、無線電廣播機構，或廣告傳播機構，對本法規定的傳播虛假廣告、不

[41] Phillips, V. F. (2007). Summing up the public interest: a review of "media diversity and localism: meaning and metrics," edited by Philip M. Napoli. Federal Communications Law Journal, 60(1), 157-166. p. 160.
[42] Phillips, V. F. (2007). Summing up the public interest: a review of "media diversity and localism: meaning and metrics," edited by Philip M. Napoli. Federal Communications Law Journal, 60(1), 157-166. p. 160.
[43] Phillips, V. F. (2007). Summing up the public interest: a review of "media diversity and localism: meaning and metrics," edited by Philip M. Napoli. Federal Communications Law Journal, 60(1), 157-166. p. 162.
[44] Phillips, V. F. (2007). Summing up the public interest: a review of "media diversity and localism: meaning and metrics," edited by Philip M. Napoli. Federal Communications Law Journal, 60(1), 157-166. p. 162.
[45] Phillips, V. F. (2007). Summing up the public interest: a review of "media diversity and localism: meaning and metrics," edited by Philip M. Napoli. Federal Communications Law Journal, 60(1), 157-166. p. 164.
[46] 蘇蘅、陳炳宏、張卿卿、陳憶寧（2007）。《我國廣播電視廣告規範政策研析》。國家通訊傳播委員會九十六年度委託研究案；馮震宇（u.d.）。〈網路廣告之定義及查處等相關問題研析鑑定意見書〉，Retrieved from: http://www.appeal.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_themePro?page=483626d2 。

負責任。除非他們拒絕向委員會提供有關上述傳播虛假廣告的製造商、包裝商、分配商、銷售商、廣告機構的名字和地址。廣告機構，除非委員會要求其提供有關傳播或導致傳播虛假廣告的製造商、包裝商、批發商、銷售商等的名字、地址、廣告機構拒絕外，不負傳播虛假廣告的責任。[47]

除了「聯邦交易委員會法」與廣告相關之法律規定外，美國聯邦傳播委員會（FCC）於 1984 年大幅放寬對廣電廣告的管制，並結束對廣告總時間的規範，主要認爲由市場決定會對商業發展更有利。但廣電法第 4 條規定廣告必須能夠辨識，且不得虛僞不實或誤導。此外，除了 1990 年的兒童電視法對電視廣告有所規範外，管制機關已廢止廣告播放時間、時段，總長度相關規定，改由廣電業者自律，美國電視廣告由全國電視網和其他電視台自行訂定業界共同遵循的規範自律。

1990 年兒童電視法案爲全國適用之法律，第 303a 條規定兒童節目每小時廣告時間的上限，由全國廣告業者組成的 The Council of Better Business Bureau 另成立兒童節目審查支部，提出兒童廣告的規範指南，並規定兒童節目與廣告兩者明顯分開。

此外，FCC也制定商業置入的嚴格規範，賦與廣告主和媒體業者揭露、告知和宣布的責任；FTC對置入性行銷採個案認定，以禁止不實或引人誤導爲原則。蘇蘅等人的研究對於資訊型廣告（infomercial）、政府及一般的商業置入性行銷，已經提出相當詳細的研究報告，[48]此處不贅。

三、節目分級

美國電視節目內容分級（The Ratings）制度（如表 2.1）起初是由美國國家廣電協會（National Association of Broadcasters）、美國有線電視協會（National Cable Television Association）、美國電影協會（Motion Picture Association of America）等業者共同發起的。1997 年 7 月 10 日美國廣電產業與公眾社群共同宣告了電視育兒指導方針（TV Parental Guideline System）。[49]電視育兒指導方針包含了兩項要素：年齡與內容。在年齡的基礎上，提供有關該節目適合不同年齡層觀看的資訊。在內容的描述上，包含了暗示性對話（suggestive dialogue）、粗魯或粗鄙語言（coarse or crude language）、性情境（sexual situations）、暴力（violence）。主要是提供基本的節目分級圖示，讓父母了解節目內容可能產生的暴力、性、成人語言或暗示性對話。電視業者提供了容易識別且使用簡便的圖示，讓父母可識別是否適合自己的孩子觀看。此節目分級制度適用於多數節目內容，但不包含體育、新聞、宗教、購物節目。[50]

1998 年 3 月 12 日FCC通過了電視育兒指導方針，並宣佈 2000 年 1 月 1 日後所生產的 13 英吋以上電視機，必須加裝推動電視育兒指導方針所需的V晶片（V-chips）。[51]透過V晶片的設計，家長可用來阻檔不適合兒童們收看的節目。有線電視或衛星電視的機上盒亦提供了父母過濾電視節目內容的機制。分級圖示會於節目一開始時出現於螢幕左上角，且通常於廣告後會再出現該圖示。

[47] 蘇蘅、陳炳宏、張卿卿、陳憶寧（2007）。《我國廣播電視廣告規範政策研析》。台北：國家通訊傳播委員會委託研究。
[48] 蘇蘅、陳炳宏、張卿卿、陳憶寧（2007）。《我國廣播電視廣告規範政策研析》。台北：國家通訊傳播委員會委託研究。
[49] 見http://www.tvguidelines.org/resources.htm，2008/10/14 讀取。
[50] 見http://www.tvguidelines.org/resources.htm，2008/10/14 讀取。
[51] 見http://www.tvguidelines.org/resources.htm，2008/10/14 讀取。

表 2.1　美國電視節目分級制度（The Ratings）

圖示	主要意義	分級內容
	所有兒童	適合所有兒童。無論動畫或真人演出，節目主題與元素是針對年幼兒童所設計，包含 2-6 歲的兒童。節目內容不會嚇唬年幼兒童。
	年齡較大的兒童	專爲 7 歲以上的兒童所設計。它適合已經學習到如何分辨虛幻與真實的兒童。節目主題與元素包含了輕微的幻想暴力或喜劇暴力，或可能嚇唬 7 歲以下的兒童。父母必須考量節目內容是否適合 7 歲以下的兒童。
	年齡較大的兒童－ 幻想暴力	此類節目含有較多的幻想暴力，節目內容含有比其他節目更激烈或更好戰的元素。
	一般觀眾	適合所有年齡層的觀眾。然而此分級並不表示節目專爲兒童所設計。多數家長可在無人陪伴的情形下，讓孩子們觀看此類節目。它包含很少或沒有暴力、沒有強烈語言、很少或沒有性對話及情境。
	父母指導建議	此類節目包含的某些素材不適合 14 歲以下的兒童觀看。主題需要在父母引導下陪伴兒童觀看。節目內容可能包含了下列情形：暗示性對話、少數粗魯語言、某些性情境、中度暴力。
	父母強烈警告	此類節目包含的某些素材不適合 14 歲以下的兒童觀看。父母必須強烈關心監測節目內容，並警告 14 歲以下的兒童不可在無人陪伴下觀看此類節目。節目內容可能包含了下列情形：強烈的暗示性對話、多數粗魯語言、強烈性情境、激烈暴力。
	成年觀眾	此類節目特地爲成年人所設計，不適合 17 歲以下的觀眾收看。節目內容可能包含了下列情形：粗鄙猥褻的語言、明確的性行爲、生動寫實的暴力。
資料來源：本研究整理自http://www.tvguidelines.org/ratings.htm，2008/10/14 讀取。		

由於電視產業日益集中在少數集團之手，因爲遠在天邊的集團不顧及在地社區的品味與價值，因此暴力與不莊重內容也有隨之而有增加之勢。FCC 近年來亦考慮引進新的規則去管制暴力內容。

四、公共近用

美國 1984 年有線傳播政策法（the Cable Communications Policy Act of 1984）快速通過

所謂的「近用頻道要求」（access channel requirements）。第 611 條規定有線電視必須提供公共、教育與政府用途的近用頻道（PEG channels），方得以取得營運執照。當時，FCC更要求擁有 36 個頻道以上的有線電視系統，必須保留某些頻道供那些與有線系統業者無附屬或業務關係的業者使用，而且原則上若有線電視系統的規模越大，需要特別保留供第三者（商業或非商業）近用的頻道數量也越多。[52]

「1992 年有線電視法」授權FCC可設定有線電視系統提供「出租近用頻道」（leased access channels）的費率上限。此法同時賦予有線電視系統業者使用最多達 1/3 的「出租近用頻道」來供應「合格的少數族群節目來源或合格的教育節目來源」提供的內容。該法並且定義「合格的少數族群節目來源」爲：「實質投入其全部節目內容於彰顯少數族群觀點，或是爲提供少數族群收看目的而製作的節目，以及超過 50%所有權屬於少數族群的節目製作者。」該法亦同時定義何謂「合格的教育節目來源」是「實質投入其全部節目內容於促進公眾對數學、科學、人文與藝術之瞭解，而且具有足供徵信紀錄證明其每年投入節目製作預算超過 1500 萬美元的節目製作者」。[53]

已取得經營執照的有線電視系統業者若事後未遵守提供公共近用頻道之規定，可能遭到罰款或不予換照。

上述聯邦相關規定後來遭到違憲審查之挑戰，但司法審理是各地各級法院不甚一致的結果。例如市政府要求有線電視系統提供 8 個公共近用頻道是否違憲，以及FCC對 3 家未達到提供每週芝加哥本地製作節目時數至少 4.5 小時的有線電視系統業者，以及業者是否可以對公共近用頻道播送的內容進行篩選等爭議案件。[54]

整體而言，美國各州及市政府目前大多仍執行有線電視必須提供一定數量公共近用頻道之政策。

除了公共近用頻道之外，與公共近用及文化多樣性概念最接近的一項政策－「公平原則」（the Fairness Doctrine），要求廣電業者有義務播出時間供爭議性公共議題獲得討論機會，並且有義務呈現平衡的觀點。可惜的是，在狹隘定義言論自由的釋義氛圍下，FCC最終在 1987 年撤銷了公平原則，公眾公平近用電視媒體的機會亦隨之消減。[55]

五、 免費頻道（必載）

美國免費（必載）頻道的相關法律規範如下：

（一） 類比時代之必載規定

根據劉幼琍等人的研究，[56]美國有線電視業者目前必載之電視台可分爲當地之商業電視台以及非商業之教育電視台兩部分。在當地之商業電視台部分，有線電視業者依其可使用之

[52] Carter, T. B., Franklin, M. A., & Wright, J. B. (2003). The First Amendment and the Fifth Estate: Regulation of Electronic Mass Media. New York: Foundation Press, p. 511.

[53] Carter, T. B., Franklin, M. A., & Wright, J. B. (2003). The First Amendment and the Fifth Estate: Regulation of Electronic Mass Media. New York: Foundation Press, p.511.

[54] Carter, T. B., Franklin, M. A., & Wright, J. B. (2003). The First Amendment and the Fifth Estate: Regulation of Electronic Mass Media. New York: Foundation Press, p.514-515.

[55] Hitchens, L. (2006). *Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation*. Oxford: Hart Publishing, p.180.

[56]劉幼琍、陳清河、王郁琦、王鴻智（2005）。《世界重要國家有線電視數位化策略比較分析暨我國有線電視數位化可行策略研析》。行政院新聞局委託研究報告。另見於王郁琦、劉幼琍（2005）。〈美國與英國數電視之發展與相關政策〉，收在劉幼琍編《數位時代的有線電視經營與管理》，台北：正中，頁 244-245。

頻道數不同，所必載之當地商業電視台數亦不同。有線電視業者可使用頻道在 12 個以下者，必載至少 3 個當地商業電視台，而可使用頻道超過 12 個之有線電視業者，其必載之當地商業電視台數爲可使用頻道的 1/3。而根據本規定所必載之電視台，有線電視業者必須將其提供給所有用戶（詳見 47 USC §534 規定）。

如果當地之商業電視台超過必載規定之數量，則有線電視業者可自行斟酌載播之電視台。而當地之全功率商業電視台數量不足時，有線電視業者則必須載播低功率電視台，有線電視業者可使用頻道在 35 個以下者，必載 1 個符合該條文規定之低功率電視台，而可使用之頻道超過 35 個之有線電視業者，則必載 2 個低功率電視台。有線電視業者如果要變更載播之當地商業電視台時，必須在 30 天前以書面通知該商業電視台（詳見 47 USC §534）。

在非商業之教育電視台部分，可使用頻道少於 12 個之有線電視業者，必須載播 1 個符合規定之非商業之教育電視台。而可使用頻道在 13-36 個之有線電視業者，則必載 1-3 個非商業之教育電視台（視當地非商業之教育電視台之要求而定）。如果可使用頻道超過 36 個，那麼有線電視業者則至少必須轉載 3 個非商業之教育電視台（詳見 47 USC §535 規定）。

表 2.2　美國必載當地非商業頻道之教育電視台規定

有線電視業者可使用頻道數	必載當地非商業之教育電視台數
12 個以下	1 個
13-36 個	1-3 個
37 個以上	3 個以上
資料來源：劉幼琍、陳清河、王郁琦、王鴻智（2005）。《世界重要國家有線電視數位化策略比較分析暨我國有線電視數位化可行策略研析》。行政院新聞局委託研究報告。	

（二）類比與數位過渡時期之必載規定

劉幼琍等人的研究指出，[57]在 2001 年，FCC 亦針對類比訊號轉換至數位訊號之過渡期間的必載問題，另外做出規定。在轉換之過渡期間，同時播送類比和數位頻道之商業電視台，在數位頻道部分必須以「轉載同意」（retransmission consent）和有線電視業者達成協議，類比頻道部分可自由選擇由有線電視業者必載或轉載同意。如果商業電視台選擇必載，那麼有線電視業者就必須載播該商業電視台，同時該商業電視台亦不可向有線電視業者收費。但是如果該商業電視台選擇「轉載同意」，有線電視業者便不一定要轉載該商業電視台，而是由商業電視台與有線電視業者協商，雙方達成一定協議之後，有線電視業者才轉載該商業電視台。如果協商不成，有線電視業者亦可以拒絕載播該商業電視台之類比頻道。

而僅播送數位訊號之商業電視台可自由選擇有線電視業者必載或轉載同意。僅播送數位

[57] 劉幼琍、陳清河、王郁琦、王鴻智（2005）。《世界重要國家有線電視數位化策略比較分析暨我國有線電視數位化可行策略研析》。行政院新聞局委託研究報告。另見於王郁琦、劉幼琍（2005）。〈美國與英國數電視之發展與相關政策〉，收在劉幼琍編《數位時代的有線電視經營與管理》，台北：正中，頁 245。

訊號之商業電視台可在其服務開始前 60 天到服務開始後 30 天之內做出選擇，如果選擇必載，則有線電視業者必須在做出選擇後的 90 天之內提供服務。

不過，根據47 USC §325規定，該轉載同意之規定並不適用於非商業電視台，亦即非商業之教育電視台只能適用原先的必載規定，並不能選擇以轉載同意之方式，與有線電視業者進行協商。

在如何計算有線電視業者之可使用頻道方面，FCC 認爲在數位化之後，應該改以該有線電視業者可使用之頻寬計算，取代原先以可使用頻道數計算之方式。

另根據J. Timmer的研究，[58]當無線電視從類比訊號轉變爲數位訊號時，產生了與必載規範有關的問題，必載規範要求有線電視業者必須載播當地無線電視台的所有訊號，是否應該適用於無線電視的數位訊號。有 3 項與數位訊號的必載有關的議題是：雙重必載、全部必載、與節目相關內容的必載。此文章檢視與上述 3 項有關的法律修正命令，陳述贊成與反對的論點。結論提出既不雙重必載也不全部必載，而是應該制定法律命令，FCC應發展彈性的「與節目相關內容」的定義，賦予受託載播者權力，允許隨著科技發展構成節目單一頻道的意義。

當前必載規範要求有線電視系統業者載播當地無線電視台的所有類比訊號。有線電視系統超過 12 個頻道，則需必載所有當地商業無線電視。然而，有線電視系統不被要求使用超過頻道容量的 1/3 載播無線電視的訊號。假如無線電視業者請求載播的頻道超過有線電視系統頻道容量的 1/3，有線電視業者可以自行考量決定要載播哪些無線電視的頻道。非商業及低功率電視台也是在必載規定的範圍內。法定必要條件規定了無線電視的配置（無線電視的配置必須使每一用戶都收視得到），以及頻道位置（有線電視必載的頻道內容須與無線電視播出的頻道內容一致）。[59]

雖然必載的歷史可溯自 1962 年，但必載正式法制化是出現在 1992 年的有線電視消費者保護和競爭法，該法保證當地有線電視系統會載播當地無線電視頻道。沒有這樣的必要條件，無線業者擔心有線電視系統會選擇不載播無線電視頻道。而沒有了有線電視的載播，當地無線電視台可能會失去有線電視訂戶這部分的閱聽眾。如果無法接觸到大部分的閱聽眾，電視台的節目就只接觸到少數閱聽眾，因此節目廣告收入會減少。減少了廣告收入之後，恐怕會降低節目品質，甚至導致電視台在電波頻率中消失。爲了確保無線電視不致於因爲有線電視不載播無線電視頻道而失去多數的閱聽眾，國會制定了必載條款，以保證有線電視會載播無線電視頻道。

另外，國會給予無線電視業者選擇再傳送同意（Retransmission consent）的權利。再傳送同意禁止有線電視業者和其他多頻道節目提供者在沒有取得電視台的同意之前，再傳送商業電視台的訊號，除非無線電視台行使必載權利。再傳送同意與必載的制定是爲了承認“消費者付給有線電視業者的大部分費用，可歸因於消費者接收來自無線電視訊號所產生的價值”。

依據 FCC 的規定，無線電視台不是選擇必載就是選擇再傳送同意類比訊號。而數位訊號只適用於再傳送同意。因此，當無線電視台同時有類比訊號與數位訊號時，只有類比訊號可以被必載。當無線電視台只有數位訊號時，則適用於必載規範。也就是說，無線電視只能

[58] Timmer J. (2004). Broadcast, Cable and Digital Must Carry: The Other Digital Divide. Communication Law and Policy, 9(1): 101-150.
[59] Timmer J. (2004). Broadcast, Cable and Digital Must Carry: The Other Digital Divide. Communication Law and Policy, 9(1), p.104.

對其中一種節目訊號行使必載權利。為了鼓勵有線電視系統在轉換期間，載播無線電視的數位訊號，FCC 允許數位再傳送同意。

必載歷史是既長又曲折的。1960 年代，委員會認為地方無線電視可能會因為有線電視的發展而受到威脅。1962 年產生了第一個必載條款，委員會要求鄉村的有線電視系統載播當地無線電視台，才會給予傳送微波的執照。4 年之間，必載條款擴展到適用於所有的有線電視系統。經過了數年，委員會一再地修改精鍊該條款。這樣的行為是為了確保有線電視的成長不會威脅到存在於無線電視中的公眾利益。

M.D. Bunker從言論自由的角度探討免費（必載）頻道的問題，[60]分析積極自由的概念如何影響司法上表現的不同憲法觀點。他指出，1992 年有線電視法 534 及 535 條中的必載條款要求有線電視系統業者必須以部分特定頻道，傳送當地商業及公共電視台節目。某些憲法第一修正案的評論者表示希望隨著Turner案，法院終於創設一個合憲性的架構，以確認電視媒介的獨特地位，特別是有線電視。Turner案法院基於憲法第一修正案中的概念，作為積極自由的主張。也就是說，不是辯護反對政府干擾言論自由，而是證實政府行動是社會福利表現自由之保證人原則。

Bunker 介紹較廣泛憲法脈絡中的積極自由原則，同時探索必載規定中積極自由原則的出現。最後，本文分析 Turner 案，並論證憲法第一修正案觀點的優越性，表示不同贊成保護地方電視台的觀點。法院與管制者處理有線電視的方式，比較像處理無線電視的方式，而較不像處理報紙的方式。在某種程度上，這樣的對待可歸因於有線電視發源於農村，是為了強化無線電視訊號的收視狀態而出現。然而憲法第一修正案的見解正在改變中。不是將憲法第一修正案看作是禁止政府介入，新觀點進一步將政府視為具有介入社會規範責任的代理人，例如大眾傳播中的意見多元和社區參與。

另根據Lopatka的觀點，[61]1992 年有線電視法要求有線電視系統業者載播特定數量的當地無線電視節目。法院認為此立法設計主要是為了保護無線電視台免受有線電視業者的反競爭行為，其次是保護非有線電視訂戶免受其他原因引起的視聽選擇的損失。對無線電視來說，在有線電視系統上載播具有經濟上的重大意義，這意味著永遠增加著觀看公眾的比例，閱聽人近用是銷售廣告時間的關鍵要素。但對有線電視來說，它們普遍取得地方有線電視服務的獨佔地位，拒絕載播某些當地電視台，同時將它們的節目放置於不利的頻道位置。有線電視發源於 1940 年代晚期，是為了改善無線電視訊號的接收。有線電視促進了受地形阻礙而接收不到無線電波家戶的接收。因為早期有線電視不提供無線電視傳送的替代管道，而是加強傳送訊號的方法。

六、數位化的因應之道

美國將於 2009 年 2 月 17 日停止播送類比訊號，將電視帶往全數位化的時代。[62]依據美國 2005 年數位電視傳輸與公共安全法案（Digital Television Transition and Public Safety Act of 2005）所提出的電視轉換盒優惠券計畫，聯邦政府將對每個家庭提供最多 2 張 40 美元的優惠卷，以幫助家庭購買電視轉換盒的費用。另依據FCC所提出的 2009 年至 2014 年策略計畫（FCC Strategic Plan 2009-2014）[63]指出，FCC訂定了 6 項策略目標，以因應傳播技術不斷演

[60] Bunker, M. D., & Davis, C. N. (1996). The first amendment as sword: the positive liberty doctrine and cable must-carry provisions. Journal of Broadcasting and Electronic Media, 40, 77-95.

[61] Lopatka, J. E., & Vita, M. G. (1998). The must-carry decisions: bad law, bad economics. Supreme Court Economic Review, 6, 61-121.

[62] 見http://www.dtvtransition.org/，2008/10/13 讀取。

[63] 見http://www.fcc.gov/omd/strategicplan/，2008/10/13 讀取。

變的數位匯流時代。6 項策略目標分別爲寬頻（Broadband）、競爭（Competition）、頻譜（Spectrum）、媒介（Media）、公共安全與國土安全（Public Safety and Homeland Security）、現代化的FCC （Modernize the FCC）。

（一）寬頻

所有美國人都應該負擔得起健全且可靠的寬頻產品與服務。管制政策必須促進技術中立、競爭、投資和創新，以確保寬頻服務提供者有足夠的誘因發展與提供產品和服務。寬頻包含了有線、無線、地面、衛星的服務與設施。

（二）競爭

競爭包含了國內與海外通訊傳播服務的競爭，同時支持了國家經濟。通訊傳播服務的競爭架構應促進創新，同時在可負擔得起的服務中提供消費者可靠的、有意義的選擇。

（三）頻譜

委員會必須促進國內與國際上非聯邦頻譜的有效使用，以促進成長並加速通訊傳播技術與服務的創新與效能。

（四）媒介

有效競爭、所有權模式轉變、通訊傳播產業匯流等等，使媒介面臨了法律與經濟層面的挑戰。FCC 將檢視當前的媒介規範，促進媒介發展力求競爭、多樣性、在地性等政策目標，以面臨數位傳送模式的轉變。

（五）公共安全與國土安全

在緊急情況下，通訊傳播必須提供公眾安全、健康、防禦和緊急救援的需要。國家緊急通訊傳播基礎建設必須是可靠的、可互相連接操作的，以及可迅速恢復的。

（六）現代化的 FCC

FCC 應努力成爲一個具高度成效性、適度性和創新性的組織，儘可能地造福相關利益者、工作人員，以及有效地管理系統、程序、資源和組織文化。

第四節　結論

美國通訊傳播產業主管機關－聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission，FCC），係依 1934 年「通訊傳播法案」（the Communication Act of 1934）所創立，取代了原先的聯邦無線電委員會（Federal Radio Commission，FRC）。

美國無線電視在觀眾市場佔有率已遭受其他媒介及頻道襲奪，但前三大無線電視網的全國市場佔有率仍各自維持在 8%左右，分別是CBS佔 8.7%，NBC佔 8.1%，ABC佔 8.0%。無線廣播市場強弱較爲懸殊，主要原因是廣播市場解除管制程度較高，造成第一大廣播集團Clear Channel的廣播全國市佔率達 13.5%，居次的Viacom廣播全國市佔率達 10.8%，大幅領先位居第三名的Cox Radio（其廣播全國市佔率爲 4.0%）。數位無線電視信號由類比轉換爲

數位的時程，美國訂在 2009 年，但是否如期實現仍有變數。[64]

美國前三大有線電視業者爲 Comcast、Time Warner 及 Cox 均同時提供用戶電視、電話以及寬頻上網三種服務，有線電視業者更計畫在未來提供有線電視用戶網路電話（VOIP）服務。在數位有線電視服務部分，目前美國主要有線電視業者均提供隨選視訊（VOD）、計次付費（Pay-Per-View）、高畫質電視頻道（HDTV）等服務。

過去美國有線電視業者在電視市場上，長期以來都佔有絕對的競爭優勢，依據NCTA（National Cable & Telecommunications Association）2008 年報告統計數字指出，截止 2007 年底，美國有線電視用戶已經接近 6500 萬家戶數、超過 3700 萬消費者享受著數位有線電視服務、超過 3500 萬消費者使用有線電視寬頻上網、超過 1500 萬消費者體驗著有線數位電話服務。[65]

在本國自製方面，美國亞利桑那州、阿肯色州、夏威夷州等地方政府採取退還稅金的方式補貼動畫及電影產業，包含了電影、電視、音樂錄影帶、紀錄片及其他電視產製影片。紐約州則提供商業援助給電影產業，以鼓勵動畫、電視、錄影帶及發行等企業擴展。維吉尼亞州則以成立基金的形式幫助製作電影、電視連續劇、紀錄片等的製作公司。[66]

在節目分級方面，基於年齡與內容的概念，訂定了電視育兒指導方針。該方針主要提供了 7 種簡便易了解的節目分級圖示，於節目開始時分級圖示會顯示在電視螢幕上。目的是爲了讓家長容易識別該節目是否適合家中的孩子觀看。同時配合加裝 V 晶片的電視機，使得家長能夠阻擋不適合兒童收看之節目內容。

在通訊傳播匯流時代，隨著平台通路和新媒體的普及使用，美國傳播內容監理管制可能會越來越依賴三律（法律、他律、自律）共管的機制。法律以結構管制及正向的內容管制爲主軸，他律是引進公民監督機制，適時並且較不致引起妨礙表達自由疑慮的方式進行負向的傳播內容管制，而自律的運作型態則可能採取「自律公約模式」（或稱公約模式）、「組織引導模式」（或稱認證模式），以及監理模式幾種可能性。[67]

[64] Ofcom. (2006). *The International Communications Market 2006.* p.187.
[65] 見NCTA 2008 Industry Overview，取自http://i.ncta.com/ncta_com/PDFs/NCTA_Annual_Report_05.16.08.pdf。2008/08/12 讀取。
[66] Van Den Bossche, P. (2007). Free Trade and Culture: A Study of Relevant WTO Rules and Constraints on National Cultural Policy Measures: SSRN. p.75.
[67] Schulz, W., & Held, T. (2004). Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government. Eastleigh: John Libbey.

第三章　英國

第一節　主管機關

英國的通訊傳播市場主要由通訊傳播辦公室（Ofcom, Office of Communications）負責監理管制。根據英國通訊傳播辦公室提供的簡介（Ofcom: a short guide to what we do），Ofcom是依據2002年通訊傳播辦公室組織法（Office of Communications Act 2002）所設立。Ofcom是一個獨立機構，監管英國的廣電、通訊及無線通信業，同時握有頻譜管理和內容管制的權責。Ofcom有權責制定和執行規則，促進通訊傳播產業間的公平競爭。[1] 除了政府提供經費之外，Ofcom另對其所管制的通訊傳播業者徵收費用。英國「2003 年通訊傳播法」（Communications Act 2003）（另見附錄3.1），明訂Ofcom的任務爲「增進與傳播事務有關的市民福祉，以及透過促進市場競爭增進消費者福祉」，Ofcom的主要功能是確保英國具有廣泛的電子通訊服務，包含高速寬頻網路服務、確保提供高品質的電視和電台節目、確保由各種不同的團體或組織提供廣播電視服務、保護人民不接收到傷害性的廣播電視節目、保護人民在廣播電視節目中受到隱私權的保障，免於受到不公平的對待、有效促進頻譜使用效率等等。在「2003 年通訊傳播法」的規範下，Ofcom被賦予的主要任務是促進通訊傳播事務的公民利益（the interests of citizens），其次是必要時透過促進競爭來增進消費者（consumers）在相關市場的利益。[2]

在設立Ofcom之前，英國的廣電機關數 10 年來維持多頭馬車的狀況，長期維持多個權責重疊或衝突的管制機關並存的狀況。[3] 英國商業電視由獨立電視管理局（Independent Television Commission, ITC）負責管制。另有廣電標準協會（Broadacsting Standards Council, BSC），此乃法定組織，主要處理有關暴力、性、內容品味與莊重程度（taste and decency）、例如粗話、以及關於災難和種族、性別的報導。除了ITC及BSC之外，另有廣電申訴委員會（British Complaints Commission, BCC），此乃依據 1990 年廣電法（the Broadcasting Act of 1990）而設立的，號稱爲「窮人的誹謗法庭」（poor man's libel court），主要處理廣播電視不當內容或侵犯隱私內容之申訴。個人或組織皆有權利對BCC提出申訴，管制對象包括廣播電視節目、電傳視訊和廣告，也包括衛星和有線電視的內容。此外，同樣出於1990年廣電法的授權，商業廣播的主管機關另有廣播局（Radio Authority, RA），其管制對象爲使用無線電波頻譜資源的廣播電台，RA得要求犯規的廣播電台道歉、更正、罰款或撤銷執照。[4] 上述這些管制機構或委員會成員皆由政府任命，另亦由政府任命的準廣電管制機關／組織尚有威爾斯第四頻道管理局（Welsh Fourth Channel Authority, WFCA）、負責管制統理公共電視BBC的英國廣播協會董事會（BBC Governors）。

其他相關政府部門有貿易及工業部（Department of Trade and Industry，簡稱DTI）、以及原名爲國家遺緒部（Department of National Heritage, DNH）的文化媒介體育部（Department for Culture, Media and Sport，簡稱DCMS）。這兩個部門基本政策立場有別，前者較重經濟發展的目標，後者較社會文化發展，主要都是負責擬定政府相關政策以執行歐盟所通過的指令。

---

[1] 見Ofcom. (u.d.). Ofcom: a short guide to what we do. Retrieved Aug. 11, 2008. from http://www.ofcom.org.uk/consumeradvice/guide/of256.pdf.

[2] Ofcom. (2006). *The International Communications Market 2006.* p.169.

[3] Levy, D. A. L. (1999). *Europe's digital revolution: Broadcasting regulation, the EU and the nation state*. London: Routledge, p.33.

[4] Collins, R., & Murroni, C. (1996). *New Media, New Policies*. Cambridge: Polity, p.202-205.

在廣電部門，英國有廣電媒體所有權和控制權的法令限制，例如政治團體和廣告公司不得擁有廣電媒體執照。此外，還有跨媒體所有權限制，用意在保障各個區域內跨媒體的意見多元程度。[5] Ofcom負責所有英國商業廣播電視服務的執照業務，相關政策措施內容包含了現存的電視頻道和廣播電台、數位電視服務，如Freeview、Sky、Virgin和所有數位廣播電台、網路電視服務，如Home Choice、廣播電視特定服務執照、社區廣播電台等等。此外，電視和電台必須遵循廣電守則（Broadcasting Code）所載明的規定。此守則旨在訂定節目標準以保護未滿 18 歲的人民，同時允許廣電節目具有適當的創作自由。Ofcom關注於保持和提昇英國高品質的公共廣電服務，確保取得來自獨立產製者及廣電業者的節目來源廣泛性。

在通訊部門，英國電信是既有主導業者，原爲國營電信，後已全面私有化。行動電話服務和寬頻正形成越來越多的競爭態樣，爲企業和個人帶來嶄新的產品和更低的價格。Ofcom的目標是要確保企業能夠公平競爭，以及企業和消費者的利益。Ofcom 調查不公平的做法，並採取行動來保護消費者，亦對涉及不當促銷行爲的企業採取執法行動。確保每個人在英國獲得基本的手機服務。

頻譜是通訊傳播服務不可缺少的元素，包含了行動電話服務、無線電通信、廣播電視等等。Ofcom 負責監管頻譜的使用，工作內容涉及釋放新頻譜，讓組織或機構開發新的通訊服務，爲人民和消費者創造利益。頻譜是一種有限的自然資源，Ofcom 必須制定政策以確保頻譜有效利用。同時每天 24 小時進行電波監測，以保障安全的通訊生活服務，積極調查未經批准而使用的無線通訊設備。

以下所述則非 Ofcom 監管的事項－消費者與電信服務提供者之間的糾紛、電子郵件和網際網路內容，包含行動電話上的網際網路內容、付費語音資訊業務，包含行動電話文字服務與鈴聲、電視及電台的廣告內容、投訴 BBC 節目的準確性、BBC 的執照費、報紙和雜誌。

至於通訊傳播的競爭事務，除了Ofcom職責上必須予以監理之外，亦同時有公平交易辦公室（Office of Fair Trading, OFT）負責監理。兩個機關有責任相互諮商，但Ofcom主責通訊傳播產業市場的競爭案件調查。競爭訴願審判法庭（Competition Appeals Tribunal, CAT）有權駁回Ofcom的決定，而有關價格控制（price control）的訴願則由歐盟的競爭執行署（Competition Commission）審理。

第二節　產業概況

直到 1980 年代，與其他西歐國家相較，英國媒體地景的發展較爲緩慢。在此之前，英國媒體史上若干重要的關鍵事件包括：1955 年英國的商業電視頻道「獨立電視」（Independent Television, ITV）開播，財源完全仰賴廣告營收。形成公共媒體英國廣播協會（British Broadcasting Corporation, BBC）與 ITV 寡佔的電視結構。1999 年，首相柴契爾政府授予媒體鉅子梅鐸（Rupert Murdoch）經營衛星電視的獨佔權。除了這兩個影響英國電視媒體結構的關鍵事件之外，BBC 在 1936 年開播，因戰時中斷服務，直至 1946 年歐戰結束後重新開播；商業電視 ITV 在 1955 年出現，繼之而起加入英國電視地景的電視頻道是 1964 年的 BBC-2、1982 年的 Channel 4 以及 1997 年的 Channel 5。

像這種雙頭寡佔、公共服務、與協商體制，在 1955 年到 1982 年間巧妙運作，英國電視生態成爲由 BBC-1、BBC-2 與 ITV 三個電視頻道寡佔，各自瓜分比例約 40%-10%-50%的觀眾市場。

[5] Ofcom. (2006). *The International Communications Market 2006.* p.170.

1982 年，爲維持公共服務與財政的雙頭寡佔成立 Channel 4，賦予其兼顧少數族群的任務，並且由 ITV 這個電視廣告獨佔電視台保護 Channel 4 的廣告銷售。過幾年後，Channel 4 的觀眾群仍然很小，ITV 廣告收益比以前更多。

1979 年至 1990 年之間，柴契爾夫人贏得 3 次選舉（1979, 1983, 1987），掌權近 11 年。柴契爾宣稱推度媒體改革政策，但實質卻是採取保守政策，並且多次暗助商業媒體鉅子梅鐸取得媒體經營特權。

在柴契爾第三次執政期間（1984-90 年），發佈了 1988 年廣電白皮書，意圖改變英國廣電媒體結構。在晚近的 1990 年，具備去管制性格的廣電法通過立法，要求BBC和ITV提供25%的製作配額給獨立製片部門，用意顯然是爲了削弱廣電工會組織的團結力量。除了在公共服務廣電上採取抵制掣肘和保守政策外，柴契爾顯然偏好私部門的廣電公司，因此在 1990 年末將直播衛星的獨佔經營特權授予梅鐸。[6]

柴契爾在 1990 年決策的後果就是讓梅鐸成爲不只是最大的媒體所有人，也成爲獨佔直播衛星電視平台的主要擁有人，同時亦支配特定內容給有線電視橫跨英國的供應商。[7]

在柴契爾政府之後，1990 年廣電法將ITV的執照擁有者持有另一家擁有ITV執照的公司股份的上限提高至 20%，而 1996 年廣電法（the 1996 Broadcasting Act）從要求公共服務廣電釋出製作內容配額，更進一步轉向所有權方面的解除管制，大幅提高商業電視所有權上限從 2 張執照放寬至全英 15%的電視市場，並且取消了過去報紙和無線電視的跨媒體所有權限制，首度允許非歐盟人士取得英國無線廣播電視的所有權。[8]

英國廣電市場的主要貿易對象是美國與澳大利亞，而非任何一個歐洲鄰國，因爲語言和地理因素使得英國廣電市場不易被歐洲鄰國廣電內容所襲奪。這些因素強化了英國向來不願接受歐盟媒體管制相關政策，並且較爲堅持廣電管制應屬各國政府權責，不容輕易讓渡，這種消極、不配合甚至抗拒歐盟媒體政策的態度，當然也減損了歐盟媒體政策的整體影響力。[9] 而電視產業最不尋常之處，乃在於若對市場缺乏某種程度的介入干預，很難扭轉與美國之間在影視產品貿易上的不平等、不對稱狀態。[10] 所幸，英國本國自製廣電內容實力尚強，主要是長期國家支持公共服務廣電系統投入製作本國新製視聽節目所致。根據英國國家統計局的資料，在 2000 年，英國電視節目出口增加，而美國進口至英國的節目產值下降了 25%。此一視聽媒體服務貿易失衡狀況獲得相當程度的改善，將英國的國際廣電節目貿易赤字從 1999 年的 4 億零 300 萬英鎊，降低至 1 億 8800 萬英鎊，但仍不足以扭轉長期結構性的國際視聽服務貿易失衡狀況。[11]

---

[6] 英國在 1990 年有兩家衛星電視提供直播衛星到戶服務（direct-to –home, DTH）。一家是官方系統的BSB由政府管制者核發執照，提供昂貴的節目與技術，另一台則是梅鐸的Sky系統，使用lusembourg-regulated astra衛星，提供便宜的節目與技術。而這兩家直播衛星投資皆損失慘重，所以這兩家電視台在柴契爾默許下於 1990 年 10 月合併完成。

[7] 以上參考Tunstall, J. (2004). The United Kingdom. In M. Kelly, G. Mazzoleni & D. McQuail (Eds.), *The Media in Europe* (pp. 261-274). London: Sage.

[8] Doyle, G., & Hibberd, M. (2005). The case of the UK audio-visual system. In P. Guerrieri, P. L. LIapadre & G. Koopmann (Eds.), *Cultural Diversity and International Economic Integration: The Global Governance of the Audio-Visual Sector* (pp. 131-155). Cheltenham, UK: Edward Elgar, p. 137

[9] Levy, D. A. L. (1999). *Europe's digital revolution: Broadcasting regulation, the EU and the nation state*. London: Routledge, p. 36-37.

[10] Levy, D. A. L. (1999). *Europe's digital revolution: Broadcasting regulation, the EU and the nation state*. London: Routledge, p. 151.

[11] Doyle, G., & Hibberd, M. (2005). The case of the UK audio-visual system. In P. Guerrieri, P. L. LIapadre & G. Koopmann (Eds.), *Cultural Diversity and International Economic Integration: The Global Governance of the*

在 1980 年代以後，英國電信部門的市場化與私有化趨勢最爲明顯，[12]英國廣電部門目前雖同樣以私營商業廣電業者爲主，但社區、非營利、教育性，尤其是公共廣電業者也扮演極爲重要角色。相較於美國，英國公私媒體部門有較爲平衡的發展，公共廣電媒體規模相當大。

以英國 2005 年度整體廣電產業年度營收來源來說，電視部門總體營收爲 106 億英鎊，其中付費電視的訂閱費用收入約佔 34 億英鎊，公共資金補助約佔 30 億英鎊，廣告收入佔 41 億英鎊（英國廣電產業整體狀況統計，另見附錄 3.2）。雖然總體而言，英國廣電部門營收來源是以付費電視的訂閱費用和廣告收入爲大宗，但公共資金補助廣電部門的經費相對充足。BBC 電視頻道和全國廣播電台不播廣告但 BBC 被容許也相當積極參與商業性活動，以充裕其發展和運作經費。

相對於電視，廣播的年度營收總額規模較小，約當 13 億英鎊左右。在無線廣播妥協分工下，BBC 專職於全國廣播電台，且擁有精華的全國 FM 頻率。同時，雖然有 3 家全國商業廣播頻道，但只有（Classic FM）是 FM 的。主要的地方廣播由 254 個地方商業電台播送。 4 家集團控制商業電台：Capital、GWR、EMAP、蘇格蘭電台。與另外 6 家團體擁有全英國商業廣播。在聽眾方面，BBC 電台擁有 53%的聽眾，商業電台則有 43%。

無線電視在觀眾市場佔有率已遭受其他媒介及頻道襲奪，但英國無線廣播電視仍然強勢。前三大無線電視頻道全國市場佔有率（以跨國比較標準而言）相對較高，2005 年第四季觀眾市場佔有率分別是 BBC1 的 23%，ITV1 的 21.5%，以及 Channel 4 & S4C 的 9.7%。

無線廣播市場強弱較爲懸殊，聽眾市場佔有率前三大電台皆爲 BBC 所囊括，分別是 BBC Radio 2 的 15%，BBC Radio 4 的 11.8%，以及 BBC Radio 1 的 9.8%。

整體而言，英國或許是全世界國民平均投資電視節目製作和公共廣電經費最高的國家。以國民平均投資電視節目製作的經費而言，換算成英鎊來比較的話，英國爲 42 英鎊，法國爲 24 英鎊，德國 29 英鎊，美國 29 英鎊，荷蘭 21 英鎊。[13] 同樣地，國民平均投資公共電視的經費英國爲每人平均新台幣 3000 多元，日本 1400 多元，韓國近 390 元，香港 269 元。[14]此外，數位化進程亦發展迅速，雖然無線電視信號全面由類比轉換爲數位的時程並不算早（英國訂在 2012 年，[15]但仍可能考量普及率及替代性而延後數位轉換時程）。

英國的有線與衛星電視產業都是外資和美國控制的：梅鐸的新聞集團是BSkyB的主要股東，另僅存的 2 家英國有線電視公司爲Telewest（美國公司控股）與NTL（美國公司經營管理、法國與其他國家投資）。不意外地，許多有線與衛星頻道的節目多爲美國電影、影集。[16] 衛星電視BSkyB在 2001 年獲利 1 億 2200 萬英鎊，獲利成長率達到 33%，訂戶在 600 萬戶以上。在 2002 年 4 月另一家衛星電視公司ITV Digital宣告倒閉後，BSkyB在衛星數位電視市

Audio-Visual Sector (pp. 131-155). Cheltenham, UK: Edward Elgar, p. 134.

[12] 英國電信部門隨著私有化和自由化，目前皆由私營電信公司組成，產業營收年度總額（2005 年度）爲 2 百 94 億 8 千萬英鎊，其中固網電信佔 88 億 8 千 9 百萬英鎊，行動電信佔 1 百 51 億 1 千 6 百萬英鎊，網路服務佔 54 億 7 千 2 百萬英鎊。以普及率而論，同樣以 2005 年資料爲依據，美國的固網普及率（以個人爲單位）爲 54%，行動電信普及率（以個人爲單位）爲 110%，寬頻網路普及率（以家戶爲單位）爲 38%。固網市場前三大業者爲BT、NTL和Telewest。行動電信市場以O2、T-Mobile及Orange分據前三大。寬頻網路服務市場則同樣由英國最大的固網電信業者BT佔據首位，其次是NTL和AOL。

[13] Ofcom. (2006). *The International Communications Market 2006.* p.117.

[14] 公共電視策略研發部（2007）。《追求共好：新世紀全球公共廣電服務》。台北：財團法人公共電視文化事業基金會。

[15] Ofcom. (2006). *The International Communications Market 2006.* p.102.

[16] Tunstall, J. (2004).

場的地位更爲穩固。[17] 英國的有線電視發展可溯至 1970 年代，數位有線電視開播於 1999 年，逐步取代類比系統。但近年來由於擴展網路鋪設過於快速，導致財務虧損、負債與裁員。[18]

一、英國廣播協會（British Broadcasting Corporation, BBC）

英國具有歷史悠久的公共廣電媒體發展經驗，英國廣播公司（British Broadcasting Corporation, BBC）長久以來一直被認爲是全球最受尊敬的媒體之一。在 1955 年英國獨立電視台及 1973 年英國獨立電台成立之前，BBC 一直是全英國唯一的電視、廣播公司。1927 年 BBC 獲得皇家特許狀（Royal Charter of Incorporation），由理事會負責公司的運作，理事會成員由政府任命，每人任期 4 年，公司日常營運事務則由理事會任命的總裁負責。今天 BBC 還提供其他各種服務，包含網路服務、行動視訊服務，同時在推動電視數位化上更是不遺餘力。

BBC最早的兩個電台是國內服務（Home Service）和全球服務（World Service），後來又提供軟性節目（Light Programme）。1967 年現代音樂頻道，BBC Radio 1 開播，從那時起 BBC開始採用目前的命名方式，BBC Radio 2 播送輕音樂、鄉村音樂、爵士樂和娛樂節目，BBC Radio 4 則是之前的國內服務。1990 年 8 月 27 日，BBC Radio 5 開播，後又更名爲BBC Radio 5 Live（BBC Radio 5 直播）。[19]

今天BBC擁有 10 個電台頻道，面對不同的聽眾。針對不同的地區，BBC也有不同的節目選擇。BBC全球服務則對全球提供廣播服務，此外BBC的一些短波頻道也可以在英國以外地區收聽到。這些頻道大多以新聞爲主，一部分經費來自英國外交部。現在BBC一部分的電台節目都可以從網際網路上免費下載。[20]

今天的BBC-1 是世界上第一個電視台，它在 1936 年 11 月 2 日就開始提供電視節目，當時叫作「BBC電視服務」（BBC Television Service）。在二戰爆發前，已經有大約 2 萬 5000 個家庭收看節目。1964 年BBC-2 開播，BBC電視服務改爲現在的名稱。BBC-1 的節目十分大眾化，包括戲劇、喜劇、紀錄片、遊戲節目和肥皂劇，經常是英國收視率最高的電視頻道。BBC的主要新聞節目也在BBC-1 每天播出。[21]

BBC-2 是英國第三個電視服務，原定於 1964 年 4 月 20 日開播，但當晚因一發電廠著火，全倫敦大停電，BBC-2 只能推遲到次日晚間才開播，開播時主持人還手持一支蠟燭。1967 年 12 月，BBC-2 成爲歐洲第一個彩色電視頻道。BBC-2 並沒有肥皂劇或新聞節目，其節目以娛樂爲主，類型多樣；但若某一節目收視率較高，一般都會轉移到 BBC-1 播出。

1991 年 10 月，BBC 開始以「BBC World Service Television」的名稱向亞洲及中東播出電視節目。1992 年 12 月，這個頻道的覆蓋範圍擴展到了非洲。1995 年 1 月，BBC World Service Television 進行重組，並進一步覆蓋了歐洲地區。2001 年，BBC World 完成全球覆蓋。BBC World 提供高品質的新聞節目，同時經常播放一些在英國國內廣受好評的紀錄片

[17] Doyle, G., & Hibberd, M. (2005). The case of the UK audio-visual system. In P. Guerrieri, P. L. LIapadre & G. Koopmann (Eds.), *Cultural Diversity and International Economic Integration: The Global Governance of the Audio-Visual Sector* (pp. 131-155). Cheltenham, UK: Edward Elgar, p. 132.

[18] Doyle, G., & Hibberd, M. (2005). The case of the UK audio-visual system. In P. Guerrieri, P. L. LIapadre & G. Koopmann (Eds.), *Cultural Diversity and International Economic Integration: The Global Governance of the Audio-Visual Sector* (pp. 131-155). Cheltenham, UK: Edward Elgar, p. 133.

[19] 見http://www.bbc.co.uk/heritage/story/index.shtml。2008/08/13 讀取。

[20] 見http://www.bbc.co.uk/heritage/story/index.shtml。2008/08/13 讀取。

[21] 見http://www.bbc.co.uk/heritage/story/index.shtml。2008/08/13 讀取。

等。BBC Worldwide 是 BBC 音像、書籍等產品的國際銷售商，向世界各國銷售商或是直接出售 BBC 各種商品，或是同相關國家就 BBC 音像、書籍等製品的使用版權進行交易。

BBCi（即 BBC 互動）包括所有 BBC 的互動服務，包括數位電視和網際網路。BBCi 網路服務（原名 BBC 在線）包含了新聞和節目檔案。BBC 的許多節目都可以在 BBC 網站上找到，用戶可以自由下載收看、收聽。目前 BBCi 是訪問量最大的英語網站之一。

二、觀眾收視狀況

主要因 1990 年的決策，英國電視在 1990 年代越來越競爭，一般頻道變得更商業化。有線與衛星頻道每年獲得電視 1.5%的收視群。

2001 年 ITV 與 BBC-1 這兩家主要頻道的收視群加在一起，仍只有差不多過半的收視群，但皆成爲非常商業化與競爭的媒體。第二等級的一般頻道（BBC-2、Channel 4、Channel 5）也比以前更商業化，吸引了 24%的觀眾。第三等級的有線與衛星頻道，這 7 台每一台都非常成功，有線與衛星頻道（包括 Sky One、UK、Gold、Sky Sports 1、Carlton Network、Nickelodeon、BBC Choice、Sky Premier）平均皆佔有全英國電視 1%的收視率。第四等級的其他 11 個頻道在電視市場中每頻道至少有 0.3%的收視率（包括 Living, UK Style, Sky News 等）。其他 150 個頻道，每個頻道有 0.2%收視率。

ITV 與 BBC-1 的一般娛樂節目，特別是晚上，比起幾 10 年前，現在 1 周 4 天的英國肥皂劇更能支配英國收視率。3 部典型的晚上肥皂劇（EastEnders、Coronation Street、Emmerdale）每周皆在 TOP15 電視收視率排行約第 12 名的位置上，而一些由美國進口的主要節目則排在觀眾很少的時段。但 BBC-2 與 Channel 4、5 則載播了許多美國節目，包括一般流行喜劇成爲該頻道部份的品牌形象。Channel 5（2001-2 年有 6%收視率）每年就播放了上百部好萊塢影片。最少人看的頻道播送最多美國節目。

英國電視在 1990 年代透過各種方式更加商業化。越多的廣告時間，越多節目商業贊助，越多頻道提供的促銷插播廣告。很大比例的經費去支付明星的表演。許多節目都是由小型獨立公司製作出來，他們缺乏專業保障；多數公司少有機會抵擋國外版權視聽產品。

三、網際網路與相關的線上媒介

所有主要的報社團體和主要的電視頻道，特別是BBC在網路商機中爲活躍的競爭者。英國家庭網路近用的人口迅速增長，從 2000 年的 29%到 2001 年上升至 45%，2005 年躍居爲寬頻接取市場成長最快速的國家。[22]BBC的網址www.bbc.co.uk，是歐洲的主要內容網站，在 2002 年 3 月內就有 6 億 1400 萬筆的瀏覽數。

四、電視數位化發展

英國爲目前世界各國當中，數位電視訊號普及率最高的國家。英國政府早在 1995 年便開始發展數位無線電視，並發出數位無線電視執照，加上市場上衛星電視以及有線電視推動用戶數位化頗爲順利，使得英國的數位電視訊號普及率在 2003 年結束時突破 50%。[23]

[22] Bromley, M. (2007). The United Kingdom media landscape. In G. Terzis (Ed.), *European media governance : national and regional dimensions* (pp. 43-54). Bristol, UK ; Chicago: Intellect, p. 49.
[23] Ofcom (2004). Digital television update Q1 2004.取自 http://www.ofcom.org.uk/research/tv/reports/dtv/dtv/dtv_q1_2004.pdf。2008/08/13 讀取。

在政策方面，英國政府在 1999 年宣布將在 2010 年達成全面數位化的目標，並在 2001 年又宣布「數位電視行動計畫」（Digital Television Action Plan），以實際的行動來推行數位化。在 2002 年 10 月更由 BBC、BSkyB 以及 Crown Castle 合作推出數位無線電視平台 Freeview，讓民眾只要購買機上盒，就可以免費收看數位無線電視，對於數位電視家庭的增加，亦有很大的幫助。經過各方面的評估，英國在 2004 年 7 月宣布將全面數位化的時間點延後 2 年至 2012 年，並且即將在 2005 年春天實行關閉類比訊號的地區性實驗。至於數位有線電視部分，由於英國政府認爲有線電視屬於私人企業，因此，對於有線電視業者是否推動數位化並不加以干涉，也並未針對有線電視之數位化制訂政策。

根據Ofcom在 2008 年 7 月發佈的Digital television update Q1 2008 調查顯示，至 2008 年第一季爲止，總計英國數位電視普及率爲 87.1%。也就是說，英國目前接收數位電視訊號之家戶數已經遠遠超過接收類比訊號之家戶數。其中數位付費衛星電視（BskyB）的訂戶數爲 860 萬，佔英國數位電視市場的 33.7%；數位免費衛星電視的訂戶數爲 70 萬，佔英國數位電視市場的 2.8%；數位無線電視（Freeview）的訂戶數爲 920 萬，佔英國數位電視市場的 36.3%；數位有線電視（NTL及Telewest）的訂戶數爲 311 萬，佔英國數位電視市場的 12.4%。[24]英國之電視市場上，除了普及率最高的無線電視之外，以衛星電視業者BSkyB 的普及率爲最高，而BSkyB 在 1999 年便已經將訊號全面數位化。至於有線電視用戶方面，業者也紛紛推出互動服務、計次收費、付費頻道等服務。

第三節　內容管制架構

在Ofcom設立之前，廣播電視的內容管制主管機關爲ITC和BSC。差別在於ITC只負責管制商業廣電的內容，而BSC的內容管制對象包括商業和公共廣電媒體。英國的廣電管制法律較爲簡略、模糊，不像歐陸國家如那般明確，因此英國的廣電管制機關往往有相當大的裁量權力。[25] 在內容管制架構上，Ofcom採取三層級的管制取徑（the “three-tier” approach），基本層級爲是管制品味和莊重的內容規範是適用所有的廣電業者，最高層級則針對公共服務廣電業者，標準與要求較爲嚴格。[26]在傳播內容管制上，Ofcom和BBC之間存在著特殊關係，可分爲三種型態：一、Ofcom有權管制BBC的部分在第一層的內容管制（節目是否準確、對隱私有害、不公正等），與第二層（需要達成的製作量與目標，例如獨立製作量、原創製作內容等）的管制。二、Ofcom無權管制BBC的部分，包括節目內容的正確、公正和客觀，BBC的年度績效表現…等。三、灰色地帶－關於一些第二層內容管制（如地區性的節目製作比率），由於其商業授權的性質，Ofcom能直接介入的範圍較爲受限。[27]

總體而言，英國的內容管制架構包含三個核心：第一，控制「有害」內容（”harmful” content），採取措施維護無偏私正確的新聞和時事報導；第二，提倡「優質」內容（”quality” content），例如增進國族認同、鼓勵節目多樣性與多元性、投資本國製作的電影與電視節目；第三，藉由數位化無線電視的發展，增加觀眾的節目選擇。

---

[24] Ofcom (2008). Digital television update Q1 2008.取自 http://www.ofcom.org.uk/research/tv/reports/dtv/dtu_2008_q1/dtu_2008_q1.pdf。2008/08/13 讀取。

[25] Levy, D. A. L. (1999). *Europe's digital revolution: Broadcasting regulation, the EU and the nation state*. London: Routledge, p. 33.

[26] Doyle, G., & Hibberd, M. (2005). The case of the UK audio-visual system. In P. Guerrieri, P. L. LIapadre & G. Koopmann (Eds.), *Cultural Diversity and International Economic Integration: The Global Governance of the Audio-Visual Sector* (pp. 131-155). Cheltenham, UK: Edward Elgar, p. 139.

[27] Ofcom (2005). Ofcom review of public service television broadcasting phase3 - competition for quality. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb3/psb3.pdf；亦可見柯舜智等（2005）。《英國廣播電視產業資訊採購案》。93 年度行政院新聞局委託研究調查報告, p.

一、本國節目自製率

英國的本國節目自製政策與歐盟政策相比，顯得較爲消極。特別是內容配額（content quota）和內容製作補貼政策不若歐盟國家進步。[28] 如前所述，英國投資於電視節目製作經費相當豐厚，加上其他配套措施，英國的本國新製節目量在近年來持續不斷向上增加，本國自製節目的市場規模達到 26 億英鎊（2004 年），來自無線電視以外的節目需求也有增加趨勢，但無線電視仍然是本國自製節目最大的買主和投資者。地理上來說，本國自製節目集中在倫敦地區，無線電視業者與獨立製片業者之間不對稱的議價議約權力關係（negotiating strength），以及垂直整合（vertical integration）和地理集中（geographical concentration）等問題仍然值得主管機關Ofcom繼續監督與改善。[29]

其次，根據Ofcom舉行的公聽會，多數與會者支持英國提高倫敦以外的節目製作量，並且對倫敦區域製作比率採取某種較爲嚴格的限制，而這需要Ofcom採取必要的介入手段。但是，Ofcom並不支持額外的多層級製作比率規定（additional layers of production quotas），例如區分特定類型節目的全國性或倫敦以外的自製比例限制，理由是這樣做可能會帶來管制成本的增加，而且區分過細，可能會有害於良好的創意發想；再者，Ofcom考慮到次級自製比率（sub-qouta）的限制，可能會對主流大眾品味的節目製作造成傷害。[30]

Ofcom並不想以產業政策的方式，處理多元性的議題，他們並不具有以政策介入的權力，也不認爲適合這樣做。Ofcom可決定倫敦以外節目製作量的權力，是來自 2003 通訊傳播法，但該法並沒有賦予Ofcom以設定特定類型節目製作量的方式，來決定產業政策的目標。[31]

Ofcom 認爲一個足以說服他人的理由，接受防止集中節目製作於倫敦的介入政策是必要的，因爲地理上的集中製作，的確能節省運輸的成本。然而，也有參與者建議，倫敦以外的製作策略，包括對節目製作以及拍攝器材等的投資，要比管制節目製作量更爲重要。

另有論者指出，Ofcom並未提供足夠的說明，關於提高倫敦以外的節目製作比例的政策，到底能帶來多少潛在的經濟與產業利益，且產業政策的部分，也不應該只以管制的方式爲主。[32] 沒有足夠的證據顯示，倫敦以外的節目製作量足以供應整個市場。Ofcom曾做過調查，如果要在倫敦以外的區域，創造足夠的節目製作聚落的影響因素爲何；分析的結果顯示，當製作量被分配到倫敦以外區域時，製作上可能反而更加集中於倫敦。因此，也需要對倫敦以外的製作進行補貼。根據統計，以倫敦爲基地的影視製作佔了業界產值的 85%，倫敦之外只有 9 家公司的營業額超過 400 萬英鎊。[33]

論者另有一種主張是，如果垂直整合的製作公司不減少對內製（in-house）節目的依賴，那就該保留「增加節目獨立製片製作量到 50%」的選項。也有其他參與者主張，如果創意競爭的窗口（Window of Creative Competition，WOCC）無法通過BBC Trust兩年一次的

[28] Levy, D. A. L. (1999). Europe's digital revolution: Broadcasting regulation, the EU and the nation state. London: Routledge.
[29] Ofcom (2006). Review of the television production sector statement. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/statement/review_tv.pdf, p.2.
[30] Ofcom (2006). Review of the television production sector statement. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/statement/review_tv.pdf, p.5.
[31] Ofcom (2006). Review of the television production sector statement. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/statement/review_tv.pdf, p.15.
[32] Ofcom (2006). Review of the television production sector statement. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/statement/review_tv.pdf, p.17.
[33] Ofcom (2006). Review of the television production sector statement. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/statement/review_tv.pdf, p.21.

檢討，創造一個更有創意的競爭環境，那 50%的規定就該被嚴格執行。更有許多論者指出，不僅倫敦以外的製作量應該維持在目前的水平，且Ofcom應該考慮以後逐漸調升。[34]

許多的參與者認爲，如何讓英國各地的製作呈平均分佈是一種重要的議題，許多團體提出各種方法以確保公平性：[35]

（一）以較細部的區域，而不要以大區域的方式，來計算倫敦以外的製作量。

（二）確保 ITV 的區域製作基金可平均分配，也遊說政府，以保證 BBC 也能做到如此。

（三）提高 ITV 的 network production 比例，從現行的 8%，調到與 BBC 相同的 17%。

（四）Channel 4 和 Five 也應採行類似的方式。

（五）也應有「英格蘭之外」製作量的規範。

關於倫敦外製作比例（Out Of London production，OOL）是從 2004 年起制訂，目的在確保節目供應上的多元性，因爲電視節目的製作若繼續集中於倫敦，會傷害內容的多元性。根據英國現行通訊傳播法 286 至 288 項之規定，倫敦以外的節目製作比率，BBC目前依法必須達到 30%，Channel 3 爲 50%，Channel 4 爲 30%，Channel 5 是 10%。[36]（參見下表 ）

表 3.1 英國現行規範對無線電視台各種製播比例的要求

配額(時數%)	BBC1	BBC2	ITV1	Channel 4	Channel 5
獨立製片	25%	25%	25%	25%	25%
原創新製	70%	70%	65%	60%	53%
原創新製（黃金時段）	90%	80%	85%	70%	42%
地區性製作（時間比例）	25%（以 BBC 的全部頻道計算）		50%	30%	10%
地區性製作（經費投入比例）	30%（以 BBC 的全部頻道計算）		50%	30%	10%
地區節目製播比例	95%（包括 BBC1 及 BBC2）		90%		
資料來源：Ofcom (2005). Tpsr 報告。					

[34] Ofcom (2006). Review of the television production sector statement. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/statement/review_tv.pdf, p.27.
[35] Ofcom (2006). Review of the television production sector statement. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/statement/review_tv.pdf, p.29.
[36] Ofcom (2006). Review of the television production sector consultation document. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/tpsr.pdf.

BBC曾提議引進更多外部製作人進入BBC，特別是BBC有 50%的節目時數需保證是自製，獨立製作的節目時數則是 25%。BBC計畫剩下的 25%則開放爲創意競爭的窗口（Window of Creative Competition，WOCC），也就是讓自製跟外部製作者可以互相競爭這部分。[37]

至於計算本國節目自製比率的勢必牽涉到若干定義問題，英國目前的定義和計算方式相當簡化：

（一）如何計算獨立製作者數目：根據所完成的獨立製片量。

（二）如何計算合格節目：根據製作量的時數。

（三）如何計算倫敦以外的製作數：根據 M25 外環快速道路以外區域的製作時數。

另外，針對前述有關協商的不對稱權力關係、垂直整合及地理集中等三大問題，Ofcom提出以下的介入解決方向：[38]

（一）協商的不對稱權力關係：制訂無線電視 PSB 的營業規章（codes of practice）。

（二）垂直整合問題：要求需有一定的獨立製作節目量，定義何謂合乎標準的獨立節目，並且推動 Channel 4 出版者-播送業者模式（C4 publisher-broadcaster model）。

（三）地理集中問題：制訂無線電視 PSB 需有一定的倫敦外節目製作量及定義之。

2003 通訊傳播法第 4 章有關本國節目自製的相關規定，除了 277 及 209 項之規定外，其他規定包括Section 285，主要規範幾家無線廣電播送業者的節目委託製作；Section 295 與 C4 發行者-播送業者模式有關；Section 286 規範有別於M25 區（London）之外的，C3 與C5 的區域性節目委託製作；Section 288 則與C4 的區域性節目製作有關。[39]

論者要求採取以下管制、制度及財務措施確保落實倫敦以外地區的節目製作比率，但Ofcom對其中若干建議措施抱持保留態度：[40]

從管制上：

1. 增加 C4、5，及 BBC 的 C3 頻道的支出層級。
2. 要求播送業者定期與英國各地的外部製作者開會。
3. 針對倫敦以外獨立製作者訂出專屬製作量。
4. 引入英格蘭以外的製作。
5. 確保 BBC 的 WOCC 措施可達成倫敦外製作的目標。

[37] Ofcom (2006). Review of the television production sector consultation document. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/tpsr.pdf, p12.
[38] Ofcom (2006). Review of the television production sector consultation document. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/tpsr.pdf, p29.
[39] Ofcom (2006). Review of the television production sector consultation document. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/tpsr.pdf, p 34.
[40] Ofcom (2006). Review of the television production sector consultation document. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/tpsr.pdf, p 34.

從制度上：

1. 將 C4 和／或 BBC 的主流頻道的製作，移到倫敦以外。

2. 要求播送業者多與倫敦以外的委託業者合作，和／或與 Nations and Regions 的優良製作者。

3. 建立倫敦以外的公共服務發行者（Public Service Publisher, PSP) 。

從財務上：

1.透過各地的區域發展局（RDAs）或電影機構，政府可增加對於創意聚落的投資，要求設於某一特定區域。

2.RDAs 與電影補助機構（Screen Agencies），可提供政府資金與倫敦以外委託業者的媒合，以減少這方面的認知風險。

Ofcom 自認無權要求上述的、制度上的執行措施，例如決定哪些頻道的製作所在，委託其他業者的製作量…等等。Ofcom 也不同意在製作量上，訂定額外的層級分配方式（例如針對英格蘭區域以外的製作量進行分配）。要求一些頻道移至倫敦以外的區域，對 Ofcom 而言也是過大規模的行政介入手段。

同樣地，Ofcom 也不支持透過 RDAs 與電影機構資助拍攝倫敦以外地區的影視節目的財務措施。

但Ofcom承諾，將認真考量其他較可行的作法，包括增加BBC、Channel 4、Channel 5逐漸達到ITV在倫敦以外的節目製作比率。[41]

另關於倫敦以外地區製作節目的新定義已在 2004 年引進，現多已生效執行。這個新定義是在下列 3 項要求至少符合其中 2 項的情形下，該節目即可被認定爲於倫敦以外製作：[42]

1. 該節目由以倫敦之外地區爲總部，並且獨立運作的公司所製作。

2. 70%的節目預算是在倫敦以外地區支出。

3. 50%的節目演出者是以倫敦以外地區爲根據地。

在另一份報告中，Ofcom也強調節目製作供應多元化的重要性。而在BBC自己的提議中，包含三項作法：[43]

1. 維持法定 25%的獨立製片比率。

2. BBC 逐步減少自製量到 60%。

3. 將 25%開放給「創意競爭窗口」。

[41] Ofcom (2006). Review of the television production sector consultation document. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/tpsr.pdf, p 104.
[42] Ofcom (2006). Review of the television production sector consultation document. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/tpsr.pdf, p 109.
[43] Ofcom (2005). Ofcom review of public service television broadcasting phase3 - competition for quality. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb3/psb3.pdf, p.32.

4. 將委託程序簡化且成直線性，使其更爲公平，也在所有類型的節目製作對節目製作人更加開放。

多數的電視網節目都是在倫敦製作，儘管五大無線頻道已有一些節目在倫敦之外製作，2003 年時，五大無線電視頻道有 33%的節目在M25 區之外製作，經費佔全部無線電視製作經費的 37%。[44]

短期內來說，2005 年起，Ofcom 會要求 ITV1 的倫敦外製作量，需有 50%的時數，支出上也需佔 50%，ITV 則希望 2004 時有 47%的製作金額是花在倫敦以外的製作，據此，Ofcom 估計 2005 年需支出 1700 百萬英鎊。

新的倫敦外製作量的計算方式從 2006 年 1 月 1 日生效，其中 ITV 規劃 43%的支出在大倫敦以外地區製作，故 Ofcom 估計，爲在 2006 達到 ITV1 的目標，需花費 4000 萬英鎊。

BBC 在 1990 年代早期，就設定目標，希望將倫敦外製作比例由 15%增加至三成，2003 時，已有 31%的製作時數、33%的經費支出，是於大倫敦以外地區製作。

Ofcom 則計畫與 BBC 協議，提高倫敦外製作量，合理地期望可提升至與 ITV1 相同的比例－50%的製作於倫敦外完成，不管是製作時數或是經費支出（包含 BBC1、2，及其數位服務）。

在增加ITV1 與BBC的大倫敦以外地區製作時數與經費之外，Ofcom認爲也需改善全英國的製作分佈情形。2003 年的數據顯示，將近 70%的ITV1 製作經費支出是花費於北英格蘭，其中有 1/4 是在Coronation街及Emmerdale製作。ITV1 於移交國的製作從 2000 年起就逐漸下滑，到 2003 時，只有 2%，其中幾乎全於蘇格蘭。[45]

Ofcom 希望在將來的幾年內，與 ITV 合作以平衡英國各地的節目製作情形。首要任務就是將製作情形恢復至 1990 年代晚期，在當時 ITV1 在英國的三大行政區域平均製作支出是 8%，Ofcom 將於 2007 年時檢討此一進度。

實施與本國區域及獨立製作比率相關規定以來，BBC在英格蘭的區域性節目從 2002 年的 3653 小時，增加至 2006 年的 4018 小時。同一時期，ITV1 的區域性節目製作量則顯著地減少，這是根據 2004 年的PSB報告，將新聞及時事類以外的節目減少的關係。在各國協中，BBC與ITV1 的非聯播網節目時數也略微減少，蘇格蘭一地的ITV1 非聯播網節目時數更是大量減少。[46]

將近一半的BBC1、2 的觀眾表示，英國的新節目很足夠（48%~49%）；ITV1 經常性收看者也有 44%，及 41%的C4 收看者都持相同意見；23%的C5 經常收看者也贊同，18%則認爲英國的原創內容是較少的，這可能也反映了相較於其他主要PSB頻道，C5 的節目預算是較低的。[47]

尖峰時段的無線廣電新製節目內容也有略微變動（2002 年的 5615 小時略減爲 2006 年

[44] Ofcom (2005). Ofcom review of public service television broadcasting phase3 - competition for quality. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb3/psb3.pdf, p.44.
[45] Ofcom (2005). Ofcom review of public service television broadcasting phase3 - competition for quality. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb3/psb3.pdf,p.45
[46] Ofcom (2007). Public service broadcasting: annual report 2007. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/annrep/psb07/psb07.pdf, p.6.
[47] Ofcom (2007). Public service broadcasting: annual report 2007. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/annrep/psb07/psb07.pdf, p.7.

的 5476 小時）；地區性的新製節目內容也與整體地區性的製作有關，由於 ITV 減少非新聞類地區性節目的製作，2005 年起是大量減少的。

2006 年，紀錄片類型的節目在PSB的尖峰時段佔了最多數（27%），從 2002 年起就持續增加。儘管在BBC2 及C4 略微減少（2005 年），但在ITV1 則從 1559 增加至 1864 小時（2006 年），在C5 也從 751 小時升至 881 小時。[48]

PSB 的尖峰時段，首次播映的嚴肅型紀錄片節目從 2002 年的 824 小時，增加至 2006 年的 915 小時，這是由於 BBC3 與 BBC4 增加該類型製作量（75 至 170 小時）的關係。但總的來說，2006 年的嚴肅記錄節目總時數，仍低於 2005 年的 1018 小時。

2006 年無線電視的尖峰時段，除了肥皂劇外的首播原創戲劇時數爲 714 小時，從 2002 年以來增加的 10%，BBC的原創肥皂劇時數從 2002 年以來就持平發展，ITV的原創肥皂劇時數，則從 2002 年的 255 小時，增加至 294 小時。[49]

BBC於英格蘭地區的原創節目時數，從 2002 年的 3653 小時增加至 2006 年的 4018 小時。同一時期，根據 2004 年PSB報告，縮減了新聞時事類以外的節目時數，使得ITV1 的原創節目時數明顯地減少。在各國協，BBC與ITV1 的產出則略微減少，特別是蘇格蘭一地的 ITV1 更是明顯地減少。[50]

各地播出的節目，都會以該地區語言及英語，雙語同時播出。

多數類型的節目常被質疑是否真能培養文化認同，特別是以下三種類型常被用以舉例：本地新製的喜劇、戲劇、與肥皂劇。此外，由於運動節目會強化國族認同感，故可提供一種閱聽人投入節目程度的指標。

2006 年，戲劇類節目（包括非英國製作者）在 PSB 的尖峰時段佔了 25%。首播原創戲劇（肥皂劇除外）佔了 714 小時，其中 BBC1 從 2005 年的 273 小時增加至 2006 年的 300 小時；同一時期 ITV1 則從 380 小時減至 331 小時；C4 則從 2005 年的 19 小時，增加至 2006 年的 25 小時。

2006 年，運動類節目則在PSB的尖峰時段佔了 6%，在全日時段，C5 播出最多運動節目（1590 小時），BBC2 有 1020 小時，BBC1 有 838 小時，C4 有 724 小時。[51]

Ofcom最近提議實施一項新的政策作法是，所有的FM廣播頻道非週末時，應至少提供 10 小時的當地自製節目，週末時則至少 4 小時；不過爲了顧及彈性，允許規模較小的電台在早餐以外的時段，與鄰近電台共享大部分的節目內容。[52]

綜上所述，Ofcom對於用租稅減免、補貼等手段提升本國自製節目，採取比較消極的態度。在英國 1992 年及 1997 年財政法修正後，已開始提供租稅減免誘因給英國電影及電視製作業。「企業投資方案」（the Enterprise Investment Scheme, EIS），也有引進資金投資電影

[48] Ofcom (2007). Public service broadcasting: annual report 2007. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/annrep/psb07/psb07.pdf, p.61.
[49] Ofcom (2007). Public service broadcasting: annual report 2007. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/annrep/psb07/psb07.pdf, p.74.
[50] Ofcom (2007). Public service broadcasting: annual report 2007. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/annrep/psb07/psb07.pdf, p.75.
[51] Ofcom (2007). Public service broadcasting: annual report 2007. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/annrep/psb07/psb07.pdf, p.78.
[52] Ofcom (2007). Ofcom annual report 2007/8. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/about/accoun/reports_plans/annrep0708/annrep0708.pdf, p.22.

與電視產業的目的。不過，租稅減免獎勵和補助大多針對電影，電視並非主要部分。[53] 唯租稅減免獎勵與補助確有其效，至少以英國本地電影製作量而論，確有顯著成長（如表3.2）。

表 3.2 英國電影製作量成長趨勢	
年度	電影製作量（單位：部）
1990	60
1991	59
1992	47
1993	67
1994	84
1995	78
1996	128
1997	116
1998	88
1999	100
2000	98
2001	96
資料來源：Screen Digest/ Screen Finance/ bfi，轉引自Doyle, G., & Hibberd, M. (2005). The case of the UK audio-visual system. In P. Guerrieri, P. L. LIapadre & G. Koopmann (Eds.), *Cultural Diversity and International Economic Integration: The Global Governance of the Audio-Visual Sector* (pp. 131-155). Cheltenham, UK: Edward Elgar, p. 152.	

二、廣告相關政策規範

英國的廣告監理主要由Ofcom和行之有年的廣告標準局（Advertising Standards Authority, ASA）負責。英國通訊傳播法規及主管機關Ofcom對於廣告與節目分開的規範相當嚴格。誠如據蘇蘅等人的研究指出，[54]「置入性行銷在先進的歐洲國家未必能完全杜絕，但是如果查證屬實，則會遭受相當嚴厲核處。例如英國 Ofcom 前身組織「獨立電視委員會」(ITC)於 1994 年曾對商業電視業者 Granada TV 的置入性行銷處以高達 50 萬英鎊的罰款(現值約台幣 3000 萬元)，只因後者在日間節目《今晨》(This Morning)裡『不當揄揚』。」又如現下正在爲了修訂「廣播規範」（Broadcasting Code）而正結束公聽作業的Ofcom指出，他將進行修改規範，避免由觀眾參加的真人秀節目（participation TV）實質上變成加值（費率）服務的廣告。但由於各方意見紛陳，因此原訂 2008 年夏Ofcom當對外公告處理原則的進度因此落後。[55]

[53] Doyle, G., & Hibberd, M. (2005). The case of the UK audio-visual system. In P. Guerrieri, P. L. LIapadre & G. Koopmann (Eds.), *Cultural Diversity and International Economic Integration: The Global Governance of the Audio-Visual Sector* (pp. 131-155). Cheltenham, UK: Edward Elgar, p. 140-141.

[54] 蘇蘅、陳炳宏、張卿卿、陳憶寧（2007）。《我國廣播電視廣告規範政策研析》。台北：國家通訊傳播委員會委託研究，頁 19。

[55] http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/participation2/。

整體而言，雖然英國Ofcom傾向於允許廣電業者播送更多廣告，[56]但對於廣告的規範仍然相當嚴謹。重要的廣告相關規範包括Ofcom的「廣告量與廣告分佈管理規則」，以及Ofcom的廣告相關網頁資料。「廣告量與廣告分佈管理規則」[57]當中的重要規範包括：

（一）在廣告總量方面，除 BBC 之外，無線電視任何一天的廣告總量不得超過平均每小時播放的 7 分鐘。未事先得到 Ofcom 允許，在晚上 6 點至 11 點與上午 7 點至 9 點期間，不論哪一天的廣告總量皆不能超過平均每小時 8 分鐘。非無線電視服務的廣告時間，任何一天的廣告總量不能超過平均每小時播放（15%）9 分鐘，得增加額外的每小時(5%)3 分鐘給電視購物廣告，但此額外 5%不能被用來播放其他廣告，而且任何 1 個小時皆不能超過 12 分鐘廣告或電視購物廣告。

（二）在廣告與節目分開方面，Ofcom 規定電視廣告本身必須容易辨認，並與其他部分的節目服務完全區隔。破口包含所有種類的廣告，包括電視購物廣告在內，必須在視覺和／或聲音上都能確認。例如破口中不時出現的電台標誌。電視購物視窗無論是在視覺和聲音、在開始和結束都要能被辨認。

（三）在廣告破口相關規範上，Ofcom 規定下列節目不得插播廣告：長度半小時以內的新聞或時事節目、紀錄片、兒童節目、教育節目及宗教服務節目、皇家典禮儀式轉播、議會現場轉播等節目。同樣地，電視播放劇情片長度不到 45 分鐘，不得播放廣告。規則如下表：

表 3.3 電視播放劇情電影的廣告播出破口之限制	
45 分鐘或少於 45 分鐘	不得播出廣告
介於 46 至 89 分鐘	1 個可播出廣告的破口
介於 90 至 109 分鐘	2 個可播出廣告的破口
介於 110 至 135 分鐘	3 個可播出廣告的破口
介於 136 至 180 分鐘	4 個可播出廣告的破口
介於 181 至 225 分鐘	5 個可播出廣告的破口

無線電視受到更嚴格規範，時間短於 20 分鐘節目中不得有播出廣告的破口。任何一個節目內部破口的最長播出時間是 3 分鐘 50 秒，其中只有 3 分 30 秒半可以是廣告。

除了及節目內部破口，另有節目自然破口相關規範。所謂自然破口，是指不損害節目完整性或價值的節目。詳細規定包括戲劇和電視連續劇、紀錄片和談話節目、輕娛樂、音樂、兒童節目、體育，不得任意中斷破壞或干擾觀眾的觀賞樂趣。禁止廣告僞裝或自稱爲「節目」，與台灣浮濫的「資訊型節目」管制寬鬆的情況大不相同。

[56] The Guardian, 'Ofcom may allow more TV adverts', Retrieved from http://www.digitalspy.co.uk/broadcasting/a92011/ofcom-may-allow-more-tv-adverts.html?rss Thursday, March 20 2008, 16:40 GMT By Dave West, Media Correspondent

[57] Ofcom. Rules on the amount and distribution of advertising. Retrieved August 5, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/advertising/rules/rules.pdf。

Ofcom「廣電規範」第 10 節：商業廣告參考與其它相關事務亦規定，[58] 電視台必須維護節目企劃者管理節目內容的獨立性，必須確保廣告與所服務的節目元素是保持分開的；節目廣告中的產品或服務，不在節目裡宣傳；在任何節目的產品或服務不該被過度或刻意凸顯。[59] 在置入性行銷方面，Ofcom嚴格禁止「產品置入」（product placement）。

除了Ofcom之外，行之有年的廣告標準局（ASA）亦負責監督廣告，責成廣告業主遵循刊播廣告之最高標準，包括廣播電視廣告。而廣告應遵循之標準則載明於英國廣告與推銷作業規範（the British Codes of Advertising and Sales Promotion），要求所有的廣告必須符合以下標準：合法、莊重、誠實、真實、對消費者和社會負起責任，合乎公平競爭之原則。廣告標準局設有包括 13 位委員組成的委員會，大多數不得與廣告產業有任何關連。[60]

三、節目分級

如本章前文所述，廣電標準協會（Broadacsting Standards Council, BSC）主要處理有關有害的、暴力、性、內容品味與莊重程度（taste and decency），例如粗話、以及關於災難和種族、性別的報導，皆訂定電視播出相關內容的規範，但並未針對電視實施屬於電視本身的分級規範，不像美國電影與電視有各自的分級制度。此一機構出於「全國觀眾與聽眾協會」（the National Viewers and Listeners Association, NVALA）積極倡導所促成，早於有法源之前即設立，並在 1990 年廣電法通過後取得設立法源。在 1996 年之後，廣電標準協會（Broadcasting Standards Council）與廣電申訴委員會（Broadcasting Complaints Commission）合併爲一，成爲廣電標準委員會（Broadasting Standrads Cpmmission, BSC）。2003 年以後併入Ofcom，但其所訂定的Codes of Guidance: Standards及Codes of Guidance: Fairness仍然是英國電視節目分級的重要規範。例如，規定晚上 9 點以前不得不播兒童不宜之節目。在The Ofcom Broadcasting Code 2008 的青少年兒童保護專章規範中規定，[61] 不得播出嚴重傷害 18 歲以下青少年與兒童身體、心智與道德發展的內容，而拒絕接受英國電影分級委員會（the British Board of Film Classification, BBFC）分級認定的電影不得在電視上播出。根據BBFC的分及規定，各有 6 種分級：普遍級（universal）、輔導級（Parent Gudiance, PG）、12 歲級、15 歲級、18 歲級、以及R18 級（只能在特定受到管理的情趣用品店販售），電影分級適用於電視上播出的電影。

四、公共近用

地方電視的主要提供者爲地方的 ITV 電視台。在一地區提供不同半小時之每日新聞節目。在地方，ITV 頻道在其 1 萬小時中，地方內容每年平均播出 350 小時。BBC 在蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭與其 3 個英語區域製作了約 5000 小時的電視節目。同時 Channel 4 在威爾斯播送 1650 小時的威爾斯語節目至 15 萬說威爾斯語的民眾家中。每年向 3 萬到 30 萬名觀眾播送 1 萬 6000 小時非全國性的節目，這是英國電視重要的公共服務。

英國幅員不算大，但長久以來，BBC 在全英國境內提供大約 18 個「區域性」電視服務。18 個區域性電視服務已經不能算少，但英國各界尚且體認到每個區域的地理範圍還是嫌太大了些，無法完全滿足需要更在地化服務的觀眾。因此，BBC 規劃未來將在全英國提供 60 個「在地性」電視服務，透過數位衛星和寬頻網路，目前正在英格蘭中西部地區的 6 個城市或鄉鎮進行試播當中。

---

[58] Retrieved August 5, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/commercial_131206/

[59] 過度的凸顯」可能來自節目裡沒有節目企畫者的合理說詞，卻有產品或服務的存在或涉及（包含公司名稱、商標名稱、標誌logo），或有產品或服務出現或與節目相關的形式（包含公司名稱、商標名稱、標誌logo）。

60 Collins, R., & Murroni, C. (1996). New Media, New Policies. Cambridge: Polity, p.212.

[61] http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/protectingu18/

除了公共電視集團提供的地方電視服務之外，商業電視 ITV 的無線電視執照並非全區執照，而是由 15 張分區執照組成，各自播送各分區的電視服務。除了播送節目之外，在節目製作方面，ITV 一年的節目大約有 86%是本國自製節目，其中在大倫敦以外地區製播的節目約佔 40%（公集團 BBC 的比例相去不遠，但近日設定未來以達到 50%爲目標），相當程度提升了大倫敦以外地區的影視製播人才與產業的發展利基。

在行之有年的公共與商業電視集團之外，在 1996 年以後，英國更開放獨立的地方電視（Restricted Television Service Licenses，執照效期 4 年，期滿開放重新開放申請，原持有執照的公司得再申請），利用無線頻譜資源的類比訊號播出，設立容許營利的地方電視台。目前全英國各地這樣的地方電視台共有 18 家。例如 1999 年設立的地方電視台 Six TV，服務Oxfordshire地區的 39 萬人及Hampshire的 36 萬人。每日播出 17 小時。還有服務北愛爾蘭西北地區的c9tv.tv，都頗受到地方觀眾歡迎，提供自製的在地節目，同時透過類比訊號及網路串流的方式播出，提供在地新聞、運動、在地事務、在地的教育文史及音樂節目等全國性媒體供給不足的內容。[62]

而在偏遠地區的通訊傳播近用權方面，Ofcom設置了「國家及區域諮詢委員會」（Nations and Regions Advisory Committees），對英國鄉村偏遠地區（北愛爾蘭、南威爾斯等地）的媒體使用狀況進行調查並公佈研究報告。[63]

爲了瞭解並保障境內少數族群的電子媒體近用權，Ofcom在 2006 年 4 月間完成了一份〈少數族群成年人媒體識讀研究報告〉，針對境內印度、巴基斯坦、孟加拉裔公民，加勒比海、非洲裔公民，以及華裔公民對媒體的了解及其媒體使用（近用）狀況進行調查的結果，這份調查範圍包括廣播、電視、網路、行動電話等各類媒體平台的研究發現，英國境內少數族裔對媒體的使用與了解，不僅與非少數族裔有明顯差異，其彼此間也存在很大不同。Ofcom這類研究報告，是爲了讓英國境內的媒體經營者了解，其節目內容必須不能讓這些少數族裔公民感覺被排除在外。[64] 此外，爲促進在高齡及身障者近用權利，Ofcom 設置「年長及身障者諮詢委員會」（Older Persons and Disabled Persons Advisory Committee），對於身障者的媒體使用現況及需求進行了調查，在 2006 年 4 月所公佈的〈身障者媒體識讀報告〉中，就針對全英國各地聽障、視障、行障者對媒體的瞭解及使用（近用）狀況進行研究。

五、數位化的因應之道

英國是廣電數位化的先驅國家，類比電視預定於 2012 年停止播送，類比廣播預定於 2014 年停止播送。根據Ofcom在 2008 年 10 月發佈的*The Communications Market: Digital Progress Report Digital TV, Q2 2008* 調查顯示，[65]截至 2008 年 6 月爲止，英國大約有 2250 萬家庭收看數位電視服務。全國家戶數位化比率是 88%，其中有 34%是數位衛星電視訂戶，12.4%是數位有線電視訂戶，41.3%是數位無線電視用戶，透過ADSL收看數位電視的則爲 0.3%。Freeview數位無線電視平台推出後，數位無線電視獲得快速發展，至 2008 年 6 月，已有 1020 萬家庭收視，Freeview佔整體數位電視市場的 45%。

由於新媒體通道使用日趨普遍，不少兒童和青少年透過行動電話近用網際網路，因此網路上可以取用的視聽內容（audio-visual content）漸增，如何保護青少年兒童也成爲重要議題。針對此一部份的管制，英國作法主要採取的是「自律」的形式，由各主要電信業者在

[62] 羅世宏（2006）。〈關於電視資源區域平衡問題的思考〉，《南主角》，63：36-37。
[63] 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，p. 13.
[64] 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，p.12-13.
[65] Ofcom (2008). The Communications Market: Digital Progress Report Digital TV, Q2 2008. Retrieved November 11, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/research/tv/reports/dtv/dtu_2008_q2/q2_2008。

2004 年 1 月研擬公布共同的關於行動內容的自律形式的英國營運規章（UK Code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles），緊接著在 2005 年 2 月公布「分級架構」（Classification Framework）。行動電話可接取的視聽內容主要分爲兩種，一是「商業內容」（commercial content），指電信業者可控制的（包括在契約關係下由第三方、其他業者提供的視聽內容），一是「網路內容」（internet content），意指在行動電信業者控制之外但可能透過行動電信網路流通的視聽內容。

這種以自律爲主的管制機制在英國似乎運作尚稱得宜，在防止青少年及兒童接觸不當內容上迭有成效。在實際執行上仍保留有某種彈性，若是視聽內容提供者初次犯規，會被行動電信業者警告（「吃黃牌」），但任何累犯狀況將導致懲罰（「吃紅牌」），一再犯規不改則將導致行動電信業者與該視聽內容供應者終止契約和合作關係。英國的行動電信業者和視聽內容供應商接受 Ofcom 調查訪問時多肯定這套黃牌/紅牌的自律運作機制。

關鍵的「內容分級架構」（Content Classification Framework）由代表行動電信產業的「獨立行動分級組織」（the Independent Mobile Classification Body ，簡稱IMCB）負責提供。此外，英國內政部Home Office和「網路安全兒童慈善團體聯盟」（the Children's Charities' Coalition for Internet Safety ，簡稱CHIS）也在這討自律機制運作及評鑑中扮演重要角色。[66]

這套「內容分級架構」，適用於行動通訊的各類「商業內容」，包括圖/照片、視訊、視聽材料、行動遊戲（mobile games）等，但不包括行動電信只提供連線但不再行動電信業者控制範圍之內的視聽內容，例如P2P取得的內容，網路聊天室、或是行動電信用戶自行生產的內容（包括網誌）…等。[67]

第四節　結論

英國的廣播有下列幾個特徵：一、強大的 BBC 的廣播電視服務，由全體電視家庭繳納收視執照費支持。二、公共服務廣電的精神常存，歷久彌新。三、多頻道與多重的傳輸平台的使用相當普及。四、閱聽眾出現分眾碎裂趨勢，但 BBC 仍然佔據相當可觀的觀眾市場佔有率。五、透過各種數位平台收數位電視的家庭已達 1700 萬。六、類比電視預定於 2012 年停止播送，類比廣播預定於 2014 年停止播送。在 1980 年代以後，英國電信部門的市場化與私有化趨勢最爲明顯，英國廣電部門目前雖同樣以私營商業廣電業者爲主，但社區、非營利、教育性，尤其是公共廣電業者也扮演極爲重要角色。相較於美國，英國公私媒體部門有較爲平衡的發展，公共廣電媒體規模相當大。

在 Ofcom 設立之前，廣播電視的內容管制主管機關爲 ITC 和 BSC。差別在於 ITC 只負責管制商業廣電的內容，而 BSC 的內容管制對象包括商業和公共廣電媒體。英國的廣電管制法律較爲簡略、模糊，不像歐陸國家如那般明確，因此英國的廣電管制機關往往有相當大的裁量權力。在內容管制架構上，Ofcom 採取三層級的管制取徑（the “three-tier” approach），基本層級爲是管制品味和莊重的內容規範是用所有的廣電業者，最高層級則針對公共服務廣電業者，標準與要求較爲嚴格。在傳播內容管制上，Ofcom 和 BBC 之間存在著特殊關係，可分爲三種型態：一、Ofcom 有權管制 BBC 的部分在第一層的內容管制（節目是否準確、對隱私有害、不公正等），與第二層（需要達成的製作量與目標，例如獨立製

[66] 請參閱Ofcom (2008). *UK code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles review*. http://www.ofcom.org.uk/advice/media_literacy/medlitpub/ukcode/ukcode.pdf。

[67] 請參閱Ofcom (2008). *UK code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles review*. http://www.ofcom.org.uk/advice/media_literacy/medlitpub/ukcode/ukcode.pdf，頁 5。

作量、原創製作內容等）的管制。二、Ofcom 無權管制 BBC 的部分，包括節目內容的正確、公正和客觀，BBC 的年度績效表現…等。三、灰色地帶－關於一些第二層內容管制（如地區性的節目製作比率），由於其商業授權的性質，Ofcom 能直接介入的範圍較爲受限。

總體而言，英國的內容管制架構包含三個核心：第一，控制「有害」內容（”harmful” content），採取措施維護無偏私正確的新聞和時事報導；第二，提倡「優質」內容（”quality” content），例如增進國族認同、鼓勵節目多樣性與多元性、投資本國製作的電影與電視節目；第三，藉由數位化無線電視的發展，增加觀眾的節目選擇。

在本國節目自製政策上，英國顯得較爲消極。特別是內容配額（content quota）和內容製作補貼政策不若歐盟國家進步。如前所述，英國投資於電視節目製作經費相當豐厚，加上其他配套措施，英國的本國新製節目量在近年來持續不斷向上增加，本國自製節目的市場規模達到 26 億英鎊（2004 年），來自無線電視以外的節目需求也有增加趨勢，但無線電視仍然是本國自製節目最大的買主和投資者。地理上來說，本國自製節目集中在倫敦地區，無線電視業者與獨立製片業者之間不對稱的議價議約權力關係（negotiating strength），以及垂直整合（vertical integration）和地理集中（geographical concentration）等問題仍然值得主管機關 Ofcom 繼續監督與改善。

在廣告監理方面，主要由 Ofcom 和行之有年的廣告標準局（Advertising Standards Authority, ASA）負責。英國通訊傳播法規及主管機關 Ofcom 對於廣告與節目分開的規範相當嚴格。

在節目規範與分級制度方面，廣電標準協會（Broadacsting Standards Council, BSC）主要處理有關有害的、暴力、性、內容品味與莊重程度（taste and decency）、例如粗話、以及關於災難和種族、性別的報導，皆訂定電視播出相關內容的規範，但並未針對電視實施屬於電視本身的分級規範，不像美國電影與電視有各自的分級制度。

在公共近用方面，Ofcom 相當重視偏遠地區、高齡與身障者近用廣電媒體的權利，此外英國公共廣電 BBC 也提供了區域和地方服務，有助於落實各地區與全國公眾近用廣電媒體。

在數位化因應策略方面，由於英國是廣電數位化的先驅國家，透過各種數位平台收數位電視的家庭已達 1700 萬，普及率傲視世界上大多數國家。由於新媒體通道使用日趨普遍，網路數位內容的兒少保護採取以自律爲主的管制機制與內容分級架構，目前運作尚稱得宜，在防止青少年及兒童接觸不當內容上頗有成效。在實際執行上仍保留有某種彈性，若是視聽內容提供者初次犯規，會被行動電信業者警告（「吃黃牌」），但任何累犯狀況將導致懲罰（「吃紅牌」），一再犯規不改則將導致行動電信業者與該視聽內容供應者終止契約和合作關係。英國的行動電信業者和視聽內容供應商接受 Ofcom 調查訪問時多肯定這套黃牌／紅牌的自律運作機制。

第四章　加拿大

第一節　主管機關

加拿大由於與世界最大的影音文化產品輸出國美國比鄰，而且語言文化相近，美國並作爲加拿大最大的貿易夥伴，因此加國的廣電政策特別重視文化主權，強調國民應擁有與控制媒體資產（properties），並制訂繁複辦法確保國產電視節目的製播空間。早於1932年設立的主管機關CRBC（Canadian Radio Broadcasting commission），就是在受到美國大功率電台溢波放送情勢日益嚴重的現實下，加拿大政府的應變之道。1958年，監理機關改組爲BBG（Board of Broadcasting Governors），設立了嚴格規定確保加拿大本國節目的製播，比如要求每日特定時段的播出比例等等。爲免言論審查（censorship）的爭議，該規定以國籍與國境爲認定標準，對參與製作者的身份、製作處所等都有要求。這些規定成爲今日內容管制的前身。

1960年代加拿大的有線電視業快速發展，衝擊原有以無線廣電業者爲標的管制架構。1968年加拿大政府修訂新的廣電法，將BBG改組爲CRTC（Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission），以至於今。90年代始，CRTC提出迎接數位資訊匯流的政策方向，指「消費者導向的電視」（Consumer-Driven TV）已經來臨，從而應該去管制化，使商業利益能自由運作。CRTC遂積極引進付費電視模式，並鼓勵無線廣電、有線電視、直播衛星、多點多頻播送系統、電信等傳播產業相互競爭，並創設新的製作基金CTF（來源主要取自有線電視業）。這個政策方向衝擊到製播大量本國節目的公共電視CBC，93-97年間政府撥付的預算少了將近1/3，使CBC原本提供的地方節目服務大受影響；1997年，CRTC修訂《廣電訊號轉播法》（*Broadcasting Distribution Regulations*）[1]，進一步放寬有線電視業必載社區頻道的規定。在積極推動「資訊高速公路」的思維下，1999年並確立網際網路不受管制的原則。[2]2000年年初，以開放進入與市場基礎爲前提訂定的數位與付費頻道的執照管制架構（Licensing Framework for New Digital Pay and Specialty Services）公佈了，CRTC認爲將可有效促進加拿大廣電由類比進入數位時代，並且增加消費者的選擇。[3]

CRTC在審核執照時必須召開公聽會，審核的主要標準包括：加國自製節目比例、節目經費的受益者爲加國國民、是否含有暴力內容、對於少數種族不得有刻板印象及不公平的呈現、公平的受雇機會等。（Acheson, Keith and Christopher Maule,2005）

近年來數位化給既有的管制架構造成衝擊。比如更彈性的節目排程（觀眾可自行排程）使得黃金時段播出本國節目的規定不再合用，也使同步播出美國節目時以本國廣告爪代的規定（simulcast）過時。向來加拿大廣電業者播出美國節目所獲得的利潤，很大部份被用來挹注本國節目製作，但數位化使播送平台匯流（特別是透過網路播出）後，舊有管制架構的適用令人存疑。[4]

爲了因應變局，CRTC將於2009年召開系列公聽會探討媒體數位化的未來，主要重心在

1　該法全文見 http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cr/SOR-97-555 。2008.08.06讀取。

2　Skinner, David (2008). Television in Canada: continuity of change? In David Ward (ed.). *Television and Public Policy: Change and Continuity in an Era of Global Liberalization*. N.Y.: Lawrence Erlbaum Associates.

3　數位付費頻道的管制介紹，引自CRTC線上新聞稿（http://www.crtc.gc.ca/eng/NEWS/RELEASES/2000/R000113.htm ）。數位付費頻道的發照規定，參見CRTC 2000-6號公告（ http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2000/PB2000-6.htm ），以及2000-171號公告（ http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2000/PB2000-171.htm ）。2008.07.21讀取。

4　同註1。

[5]相關人士建議CRTC應重視不同管道上的多媒體內容如何被取用（access）的問題。CRTC並將論及自製內容的財源將如何重構，不只是政府補貼，而要向通路（網站）業者抽稅。根據Convergence Consulting Group研究指出，廣電業者目前透過線上服務獲取的收益已占全部的1%，預估2011年時將達到5%。（Surridge, 2008, May 16）

第二節　產業概況

依現行法令，加拿大廣電事業的所有權應爲加拿大國民控制，非加拿大國民者不得取得營運執照。所謂加拿大國民的資格，在自然人即具有加拿大公民資格者；在法人則含政府單位、共同保險公司（mutual insurance coporatioin）、退休基金（pension fund）、「合股公司」（qualified cooperative）、以及「公司」（qualified corporation）。「合股公司」會員具加拿大國民身份者不得少於全體的80%；「公司」中董事會成員（directors）必須有80%以上爲加拿大國民，公司股權（及其表決權）爲加拿大國民直接或間接持有的不得少於全部的80%。作爲子公司（subsidiary coporation）者，其股權（及其表決權）爲加拿大國民持有的不得少於66.66%。若母公司的股權（及表決權）爲加拿大國民所有部份未滿80%，或母公司的執行長（CEO）非加拿大國民，或母公司董事會成員爲加拿大國民者未及全部的80%，則母公司不得控制或影響該子公司的任何節目製播決策。在共同保險與退休基金的部份，其執行委員會成員必須有80%以上爲加拿大國民。[6]

另外，當外國企業欲投資或購併加拿大的影音與出版產業時，涉及《加拿大投資法》（Investment Canada Act）的特殊規範，[7]由遺緒部主管審理。

就管制架構而言，廣電產業的主要業者分爲傳統廣電業（conventional broadcaster）、付費電視和專門電視（Private Pay and Specialty TV）、廣電訊號轉播業（Broadcast Distribution Undertakings, BDUs）、節目製作業、公共電視與社區電視幾類。[8]目前加拿大電視產業的管制政策，依循1999年7月CRTC通過的管制架構。[9]

一、傳統廣電業（conventional broadcaster）

私營部門的傳統廣電產業，產權高度集中化，前四大集團掌握了英語區產業內全部利潤的93%（法語區前兩大占了92%，2003年）。但因付費電視與專業頻道的競爭，觀眾占有率（audience share）從1993年的44.1%下降到2003年的35.1%。因爲廣告收益不斷地遭到侵蝕，CRTC開放傳統廣電業者收取訂閱費（subscription fee）。儘管面對新進業者的競爭，拜產權集中化所賜，業者的總營收從1996年的16.01億上升到2007年的21.05億。

5　上次CRTC爲新媒體變局召開專門公聽會以制定政策的時候，是1999年。

6　參見1997年4月，加國政府對CRTC下的指令「非加拿大國民不得領有廣電業執照」（Direction to the CRTC [Ineligibility of Non-Canadians], http://www.crtc.gc.ca/eng/LEGAL/Noncanad.htm ）。關於電信事業部份，另可參見《加拿大大眾電信事業所有權與控制規定》（Ownership and control of Canadian telecommunication common carriers regulations），於1994年10月通過（ http://www.crtc.gc.ca/eng/LEGAL/OWNER.htm ）。2008.7.21讀取。

7　《加拿大投資法》的主管機關爲工業局（Industry Canada），但其中第四部（Schedule IV）關於出版與影音產業的部份，主管機關爲遺緒部。見 http://www.ic.gc.ca/epic/site/ica-lic.nsf/en/h_lk00007e.html 。2008.08.06讀取。

8　以下5類簡介出處同註一，以及加拿大遺緒部於2003年提交的產業前景分析報告《我們的文化主體》（Our Cultural Sovereignty）。見 http://www.friends.tv/03June11-HeritageCommitteeReport.pdf 。

9　該架構細目，參見CRTC 1999-97號公告（ http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1999/PB99-97.HTM ）。2008.07.21讀取。

在本國節目製播上，CRTC要求傳統廣電業者每年要有六成以上，並且晚間6點至12點間要有五成以上，播出本國節目。1999年英語區業者投入了3.891 億在本國節目製播，2003年是4.061 億。但由於製播新聞節目符合規定且利潤較高，因此平均下來每年有2.9852 億在製作新聞類節目，而戲劇類只有6290萬（2004年統計）。以2004年資料爲例，投入本國戲劇製作的金額是8190萬，而用在購買外國戲劇節目播映上的，卻達3.728 億。民間媒體監督團體「加拿大廣電之友」（Friends of Canadian Broadcasting）在2005作的一份研究報告指出，1994年至2004年間投入本國節目製播的金額其實遲步不進（steady），而對境外節目的投資則上升了85%。2003年至2004年間，觀看英語區私營廣電業者節目的觀眾，有90%的時間在看外國戲劇。而在CBC則有41.9%在看本國戲劇。這種偏倚在法語區較不嚴重。

就高市佔率的有線電視而言（2001年的資料顯示，有70%的家庭是透過有線電視接收電視節目），其節目有相當高比例爲外國節目，最主要是來自美國商業頻道的節目，如NBC、CBS和ABC、Fox等，當然也包括美國的公共電視PBS的節目。這些節目加上加拿大本國的商業電視台、公共電視台CBC、各省的教育頻道、地方電視台和少數的專門電視（special TV）就構成了加拿大有線電視系統中的節目內容。近年，有更多的外國節目被容許引進，例如：TV Japan, TV Polonia, Radio-France Outre-Mer(RFO1), Deutsche Welle, The Filipino Channel and BBC World。

加拿大的有線電視系統在納入外國頻道時，必須參照CRTC所公布的一份合法名單，例如知名的美國電影頻道HBO就不在這份名單上。（Acheson, Keith and Christopher Maule, 2005）

二、私營的付費電視和專門電視（Private Pay and Specialty TV）

根據加拿大工業局的競爭力報告（Competition Policy Review Panel, 2008）顯示，加拿大的電影和電視製作產業每年對加拿大的GDP做出40億加幣的貢獻。在這個產業中工作的人員約有12 萬 4,000人，包括導演、劇作家、演員、作曲家、藝術指導等等。另外，加拿大有超過600家製作公司，大部分屬於中、小規模。加拿大的132家代理商中，有119家屬於本國，僅有13家爲外國公司。在2005-2006年間，加拿大人平均每週觀看27.6小時的電視，花費在看電影上的錢是8億3100萬加幣。

付費與專門電視在80年代開始盛行，專門播出特定類型或品味的節目，比如運動、音樂、喜劇等等。專門頻道業者拿到執照，可在有線電視的基本頻道區塊、或付費頻道區塊播出，財源爲訂費與廣告費（法定的廣告播出秒數少於無線廣電業者）。2004年全國共有115個此類頻道。2006年專門頻道已有136個，提供付費電視服務（隨選與按片付費）的業者則有27家。

付費與專門電視業者透過有線電視系統或衛星提供服務，[10] 其營收在2004年達到20.5億，首度超過無線廣電業者，利潤也較高；到了2006年時達到了24.95億。1993年時觀眾占有率（viewing audience）只有11.7%，2003年有34.7%。雖然這些業者取得執照時都必須承諾符合加拿大內容管制規範，但是管制細節會依業者經的類型不同而彈性調整。2003年，這些業者總共投資了4.68億在本國節目製作。同時間無線廣電業是4.06億，CBC是4.84億。在2006年度，加拿大廣電業者在獨立節目製作[11] 上的投資較前年上升了22%（6.13億），其中

10 CRTC將數位付費與專業頻道分成基本與進階兩級（category 1 and 2），並規定使用數位方式轉播的BDU業者必須全數載播基本級頻道。見附錄4.2。

11 獨立製作公司的所有權不屬於任何廣電業者。若製作公司的股權有30%以上爲單一廣電業者持有，則視爲是該廣電業者的附屬製作公司（affiliated production company）。（CFTPA, APFTQ, and Department of Canadian Heritagep, 2008: 49)

5800萬（上升了45%）。5800萬中，有2000萬用作隨選以及按次付費的節目製作（前一年僅700萬），專門電視的支出則有4.1億。而對附屬製作公司的支出上，總額與前一年相較未變（皆爲9200萬），但傳統廣電業者的支出增加而專門與付費業者則減少。（CFTPA, APFTQ, and Department of Canadian Heritagep, 2008: 49-50）

三、廣電訊號轉播業（Broadcast distribution Undertakings, BDUs）

廣電訊號轉播業包括了有線電視系統、衛星與微波多點轉播系統。1975年，有六成的加拿大家戶申裝有線電視，到了2007年全國1243萬戶中，有997萬戶申裝某種類型的BDU多頻道服務（八成）（CFTPA, APFTQ, and Department of Canadian Heritagep, 2008: 82）。其中有線電視系統播出類比與數位訊號，數位部份的比重持續增加。1999年BDU產業的總盈餘是31.9億，2007年已到了70億。有線電視業者雖然因爲競爭加劇而在節目轉播上的營收減少了，但由於提供了非節目服務（比如寬頻上網），營收反而逆勢上揚。（比重由1999 年的4%上升到2003 年的22%）。

1991年通過的廣電法，規定BDU業者若干責任，包括在合理的成本下優先戴送加拿大電視台與加拿大節目；業者並必須提撥年盈餘的5%用於製播加拿大節目。2007年，BDU業者提撥了2.967億製作基金，其中1.553億投入了CTF（Canadian Television Fund），3840萬投入獨立基金，並有1030萬投入地方節目製作，比如社區頻道。

自90年代中後，CRTC打算以引進競爭取代對有線電視業的費率管制，因而在1997年發出兩張直播衛星（DTH）的執照。直播衛星業者承載了400餘個頻道，市場占有率自1998年的2.7%快速上升到2003年的23.7%。同期間有線電視業則是自97.2%下降到 72%。鑑於有線電視系統的占有率下降，CRTC因此開放系統業者可以申請取消費率管制。目前有線電視系統業的產權集中度很高，前六大業者掌握了93%的市場。

四、製作業

加拿大的廣電產業剛起步時，加拿大並沒有電影製作產業，以至於大部份的電視節目必須外購，獨立製作業者非常稀少。因爲絕大多數的經費用以購買境外節目，使得鼓勵本國製作更加困難。據CBC的報告（2002）指出，加拿大廣電業者繳交的執照費用以製播節目的部份，大約是每小時投入20~25萬，但是每小時的廣告收益卻才6.5~9萬。但若同步轉播美國熱門的情境喜劇，每小時購片成本約10~12.5萬，但其中最成功的片可賺到35~45萬的廣告收入，是購片成本的4倍，而且是最紅的本國節目收益的5倍。戲劇類節目特別誇張，就算把國家補貼和廣告收益都計入，英語區的廣電業者每播出1小時本國戲劇，要損失12.5萬；但播出美國熱門片，可得27.5萬。2006年年度加拿大收視率排名前10的節目，皆爲美國出品。（CFTPA, APFTQ, and Department of Canadian Heritagep, 2008: 57）

即使如此，受惠於政策，自1983年起加拿大的製作部門仍蓬勃發展。特別是受不等規範必須製播本國節目的專門頻道的快速成長所影響，以及若干製作基金的挹注（最大者爲CTF）。96年度加拿大節目製作共4980小時，2006年度則達9090小時，其中由CTF資助生產的爲2297小時；總製作經費則由12.39億上升到21.12億；直接與間接雇用人數，由3 萬8700人成長到5 萬 3900 人。（ibid: 35-7, 52）

然而補助也有弊病。不少製作業者將目標市場放在國外，因此取得本國補助卻是拍攝去本國文化的影片。另也有認爲資助方式太複雜，與國際間流行的跨國合製方式不相適應。

五、公共與社區部門

加拿大的公共廣電系統是CBC（Canadian Broadcasting Corporation/Radio-Canada），財源有二，一爲國家預算，由國會逐年核定撥付；二爲廣告收入，不能算是一個純粹的公共廣電系統。 除了全國性的公共廣電系統外，也有省級的公共電視頻道，例如TV Ontario(TVO)以及知識頻道（Knowledge Network），不過它們的經費都比CBC少得多。TVO的年度經費是6600萬加幣，其中的76％來自於政府，相較於CBC的年度經費10億3000多萬加幣而言，規模確實小很多。至於知識頻道則由British Columbia與私人經費資助經營。

CBC擁有1個英語和1個法語全國性電視頻道，4個全國性廣播頻道（2個英語發音，另2個法語發音）。它同時經營兩個新聞頻道：CBC Newsworld 與Le Reseau de l'Information(RDI)，它們的營運是透過訂閱與廣告收入。另外還包括3個特殊服務的頻道：Tele des Arts, Land and Sea及The Canadian Documentary Channel，它們透過與商業電視合作的方式營運。 另外，CBC還擁有Galaxie，這是一個擁有30個持續不間斷音樂的電台，以及1個國際短播電台 Radio Canada International(RCI)。由於法令規定，BDU業者必須優先載送這些公共電視頻道。全國有97%的英語國民及99%的法語國民可收視CBC。CBC目前擁有／經營23個電視台（15個英語、8個法語），並有20個私營的加盟台，遍及全國850個轉播站確保全體國民的收視權。

CBC英語台在黃金時段播出的節目，有90％爲加拿大自製，至於2家英語商業電視台CTV和Global 則分別只佔23％和24％。 CBC的法語台在黃金時段播出的節目，則有88％爲本國自製，至於兩家法語的商業電視台TVA和TQS則分別播出53％和45％的本國自製節目。

CRTC在頒發執照給CBC時曾指責其未能播出更多比例的加國自製節目，且近年市場佔有率大幅滑落。根據Television Bureau of Canada的數據顯示，CBC英語台的市場佔有率從1991年的11.5％滑落到2000年的5.8％。法語台的市場佔有率則從6.3％滑落到5.1％。（Acheson, Keith and Christopher Maule,2005）

1991年廣電法將對公共部門的管制範圍，從本只對CBC監理改成納入各省教育廣電業者、原住民族廣電業者、以非營利廣電業者。近15年CRTC的解禁政策下，公共部門的經營大受衝擊，比如CBC的預算遭大幅刪減，而有線電視業者不必再資助社區廣電業的經營。

2002-2003年間，CBC的總預算爲15億，其中9.37億爲政府撥付，2.94億爲廣告收入。其中共9.1億用於電視部門。而專門頻道服務則另由廣告與訂閱費支持。由於CBC受廣電法要求要爲加拿大文化主權負責，因此成爲國內最大的國產節目來源。在英語區，黃金時段有九成播出國產節目（2000-2001），而私營業者只有25%。然而近年來觀眾不斷被新進私營業者分食，使得CBC的收視率日益降低，低的收視率使CBC經營的正當性遭到很大質疑。

六、廣播[12]

自從1999年以降，加拿大人每人週平均收聽廣播的時間約減少2個小時，主要在於青少年和18至34歲的成人，他們的週平均聽廣播時間減少了3至4小時。收聽AM電台的人數持續下降，在2006年，透過FM頻道收聽廣播的人數佔所有收聽廣播人數的73％。2006年，加拿大人每週約收聽20.4小時的廣播，較2005年少了20分鐘。

12 整理自CRTC的《Broadcasting Policy Monitoring Report 2007》（http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2007/bpmr2007.htm ）。2008.08.06讀取。

截至2006年12月31日爲止，在加拿大共有21家民營的商業族群電台。加拿大的族群電台被要求提供60％的節目給族群節目，而至少應該有50％的節目是以（英、法語之外的）第三種語言播出。

截至2006年12月31日爲止，在加拿大共有69家宗教電台，其中26家以法語播出，42家以英語播出，只有1家以第三種語言發音。

加拿大的原住民電台，可區分爲Type A和Type B。Type A指在發照當時，在同一市場中並無其他商業的AM或FM台存在。根據1998年CRTC的決定，Type A電台勿需向CRTC申請執照。Type B指在發照當時，在同一市場至少有一家商業的AM或FM電台存在。

至於加拿大的社區電台，則可區分爲Type A、Type B和 Developmental 3種。Type A指在發照當時，除CBC外，在同一市場中並無任何1家以同樣語言發音的電台。Type B指在同一市場中，除CBC外，至少有1家以同樣語言發音的電台存在。Developmental社區電台則每次發照3年。截至2006年12月31日爲止，加拿大共有45家Type A電台，50家Type B電台，和10家Developmental社區電台。

1995年，經過激烈的競爭，CRTC頒發了2張全國性付費廣播執照，即Galaxie和Max Trax。這2家公司提供超過30個無廣告插播的音樂頻道，每一個頻道播出一種特殊的音樂，如：古典、爵士、搖滾、rap等。主要經費來源爲聽眾的收聽費。

加拿大的公共廣播CBC擁有4個全國性廣播網：英語播出的Radio 1和Radio 2，以及法語播出的 La Premiere Chaine和Espace musique。另以英語、法語和8種原住民語言服務加拿大北部社區。CBC還有Radio-Canada International提供9種語言的國際廣播。CBC擁有付費廣播Galaxie，提供45個持續播出音樂的頻道，訂戶約有600萬戶。

新的數位廣播電台的規範與FM電台的規範相同。

七、閱聽眾的收看與收聽狀況[13]

廣播的部分，自從1999年以降，每人週平均收聽廣播的時間約減少2個小時，主要在於青少年和18至34歲的成人，他們的週平均聽廣播時間減少了3至4小時。收聽AM電台的人數持續下降，在2006年，透過FM頻道收聽廣播的人數佔所有收聽廣播人數的73％。 2006年，加拿大人每週約收聽20.4小時的廣播，較2005年少了20分鐘。

電視的部分，自2002／2003 年以來，2歲以上的週平均收視電視時間減少了1小時。 最明顯表現在12至17歲的青少年和18-34歲的成年人。根據BBM的調查資料顯示，星期日依然是一週中最多人收視電視的時間。

加拿大的英語付費和特殊電視服務（含數位服務），在2006年擁有28.9％的市場佔有率。 這個趨勢仍持續、緩慢上升中。

2005／2006 年加拿大人觀賞加拿大自製英語節目的時間約佔所有觀賞時間的48％。加拿大人觀賞加拿大自製英語節目的狀況，依節目類型而有不同。例如，新聞與分析類節目，以加拿大自製爲主，至於戲劇與娛樂節目，則以非加拿大自製節目爲主。最受加拿大人歡迎的節目類型仍以戲劇節目爲主。

13 同註12。

2005／2006 年加拿大人觀賞加拿大民營英語電視台節目的時間佔所有觀賞時間的33％，其中觀賞戲劇節目的時間佔8％。2005／2006 加拿大人在CBC英語台所觀賞到的節目中，有80％爲加拿大自製節目。觀賞加拿大自製戲劇節目的時間佔觀賞同類型節目時間的39％。

2005／2006 年加拿大人觀賞英語付費和特殊電視服務的時間，佔所有觀賞時間的59％。透過這類電視觀賞戲劇節目的時間佔觀賞同類型節目時間的30％。

戲劇節目是加拿大法語電視節目中最受歡迎的節目類型。其次是新聞和分析性節目、娛樂節目和人情趣味節目。在法語電視節目中，幾乎所有的節目類型都是以觀賞加拿大自製節目爲主，唯一的例外是戲劇節目，是以觀賞非加拿大自製節目爲主。2005-2006觀賞法語付費和專門電視(specialty services)的時間佔所有觀賞時間的53％。 觀賞法語戲劇節目的時間佔35％。

第三節　內容管制架構

一、本國節目自製

爲了維護加拿大的文化主權完整性，加拿大內容（Canadian Content, CanCon）的映演、產製與認證辦法，占廣電法規重要的比例。以下分別敘述之。

（一）本國節目映演

由於鄰近語文文化相近的美國，加拿大私營廣電業者傾向播出美國節目，因此主管機關很早就開始就本國節目映演比例做強制規定。CRTC規定無線電視業者（broadcaster），早上6點至零晨12點間播出的節目，必須有60%爲加拿大出品；同時在晚間6點至零晨12點間播出的節目，必須有50%爲加拿大出品。回溯過往，因爲新聞和公共事務節目勿需經過有關單位認證，可以直接算做加拿大產製的節目（Acheson, Keith and Christopher Maule,2005），所以大部份的業者都以低成本的新聞和談話性節目（許多是重播節目），在離峰時段播出充數，應付法令要求。而黃金時段播出美國電視網的熱門節目，吸引大量觀眾。

針對上述現象，CRTC於1999年提出的電視政策中，將若干類型的節目規定爲「優先性節目」（priority program），包括有戲劇、音樂舞蹈綜藝節目、紀錄性節目、區域性節目、娛樂雜誌型節目，並排除新聞、資訊與運動賽事節目。[14]CRTC要求多頻道擁有者的電視網旗下的電視台業者在黃金時段（晚間7點至11點）應播出優先性節目，每週累計不得少於8小時。目前符合CRTC對於多頻道所有權擁有者定義的電視集團有CTV, Global, TVA 與CHUM。CRTC會在這些電視集團更新其執照時，嚴格檢驗其是否達到上述對於「優先性節目」的政策要求。例如，在2001年CRTC在TVA與CTV的執照更新決議中，就明確指定其在獲得執照其間必須製播的「優先性節目」時數。在Decision CRTC 2000-747,7 December 2000中，在CTC Inc.的所有權轉給 BCE Inc.時，CRTC就要求執照所有權擁有者必須在執照擁有期間，在每週至少必須播出8小時的「優先性節目」的基礎上，至少必須播出175小時的加拿大自製節目，並必須至少花費1.4億加幣在製播這些節目上。在Decision CRTC 2001-384, 5 July 2001，在TVA的所有權轉給Quebecor Media Inc.時，CRTC 要求執照所有權擁有者必須在執照擁有期間花費3900萬加幣在製播「優先性節目」上。[15]

14 關於優先性節目的認定以及戲劇節目享有的特別比例規定，參見CRTC 1999-205號公告（http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1999/PB99-205.HTM）。2008.07.21讀取。

15 同註12。

爲特別鼓勵戲劇製播，加拿大戲劇（必須是得到9至10分的認證。認證辦法見下）在黃金時段的播出，時間以1.25至1.5倍計。但僅在黃金時段適用，全年播出的比例不變。對於獨立的或地方電視台的管制較寬鬆，CRTC允許其播出本國的新聞、資訊與運動節目。[16]

相較一般節目，本國戲劇（drama）的製播特別受到政策規定與鼓勵。但這個規定遭到若干演員與導演團體的批評，認爲反而有損節目品質。比如多數電視台業者減少對真正戲劇節目的投資，而改以製作流行的真人實境秀或新聞雜誌節目充數（屬於紀錄片／綜藝節目）。[17]

爲因應上述問題，CRTC調整規定增加業者投資戲劇節目的誘因：若業者製播戲劇節目，則可在法定每小時12分鐘的廣告時間上獲得額外的廣告時間，該節目還可以在節目表上的任何時間播出。但該規定畢竟不具強制力。2007年，CRTC取消該獎勵規定，理由是將逐步取消電視廣告所有的限制。但有若干文化社團、表演工作者工會等呼籲CRTC仍應強制廣電業者製播一定比例的戲劇節目，或確定一定比例的利潤投資於戲劇製作。

對專業頻道與付費頻道的要求，則較無線廣電業者寬鬆，但在業者取得執照時仍CRTC對本國節目播映比例設有具體規定（視各頻道屬性不同而調整）。CRTC發佈的數位付費與專業頻道執照管制辦法中，要求基本級頻道應每年最少播出50%以上的加拿大節目；進階級（premium）頻道則最少播出35%（其中有15%應爲少數族群服務）。[18]另外專業頻道應該播出50%以上的加拿大出品節目，但可獲得更多廣告播出機會。

除了私部門外，公共電視CBC的主要任務之一在強化本國節目製播能力，播出加拿大節目的比例向來高於私營業者。而社區頻道爲了滿足與反映地區性需要，因此規定有更高的播出水準，除了要符合一般規定，全年播映總時數必須有80%以上爲加拿大製作的節目，每週有60%以上爲社區製作的區域性節目。[19]

錄影帶和網路是視聽產品的替代性行銷管道，網路同時也是傳輸和分享視聽內容的管道。目前對於網路並無產權的管理規範，可是有線電視和電話公司在提供網路服務時，會受到限制。有關放寬電信和有線電視提供網路服務管制的討論，目前正在進行中。（Grant and Keenleyside, 2002:120-124，轉引自Acheson, Keith and Christopher Maule,2005:170)

廣播方面，根據加拿大的廣播規範(the Radio Regulations,1986) section2.2，AM和FM電台都必須播出加拿大製作的音樂和法語發音的音樂。商業電台、校園和社區電台，每週在其播出的流行音樂（類目2，category 2）中，必須至少有35％是加拿大製播的。所謂的每週係指週日開始的7天間的清晨6時至午夜12時。這個規定同樣適用於週一至週五，清晨6時至下午6時的時段。法語發音的電台每週必須播出65％的加拿大製播的category 2的音樂節目。族群電台可以在以下兩種規定中彈性選擇：1.每週在其播出的流行音樂（類目2，category 2）中，必須至少有35％是加拿大製播的；2.至少在族群節目時段中提供7％的加拿大製播音樂，在非族群節目時段中提供35％加拿大製播的音樂。

在2006年的社區電台政策中，CRTC將次類目31（subcategory 31）的加拿大交響樂的比

16 見《加拿大電視政策管制架構》（ http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1999/Pb99-97.htm ）。2008/07/21讀取。

17 反對意見可參考 http://www.letsfixcancon.ca/ 。2008/07/21讀取。

18 相關規定參見註2。

19 見下「公共近用」小節的介紹。

25％，而將爵士樂與藍調音樂（屬次類目34，subcategory 34）的比例提升至20％。調整的規範將併入2007年底修訂的廣播規範(the Radio Regulations)中。[20]

（二）本國節目製播補貼

加拿大政府很早就設立製作基金，透過直接補貼與減稅方式，促進本國視聽產品的製作質量。1967年加拿大政府設立加拿大電影發展公司（Canadian Film Development Corporation, CFDC），爲Telefilm的前身，設有若干基金挹注電影製作與映演通路的發展。1983 CFDC年下設廣電節目發展基金（Canadian Broadcast Program Development Fund）補助電視節目製播，但未成氣候。1996年，專責輔導資助電視節目的無線與有線電視製作基金（Canada Television and Cable Production Fund）才設立，即爲現今的加拿大電視基金（Canadian Television Fund, CTF）。上一個年度（2006-2007）裡，電視製作（不計新聞與運動等廣電業者內製節目）總經費8.8億中，有2.52億爲CTF提撥。與前一年度相較，CTF的規模增加1%，資助的節目時數增加了8%。（CFTPA, APFTQ, and Department of Canadian Heritagep, 2008: 35, 51）

CTF的財源主要有二：一是BDU業者每年5%的毛利提撥，二爲加拿大遺緒部的預算撥付。[21]欲申請製作經費的節目製作單位，需先向廣電業者（公私營皆可）提出製作企畫，經其評估具市場價值並同意播映後，廣電業者再向CTF申請核定。業者申請的條件必須符合CTF設定的企業政策（Business Policy）與規約（BPE Guideline）。[22]CTF主要補助的節目類型爲戲劇、兒少節目、綜藝與表演藝術，並且特別針對語言平衡、少數民族文化等，專案補助。

2006年年底，CTF最大的私部門提撥者Shaw Communications（有線電視、電信與直播衛星公司）的執行長Jim Shaw去信CTF委員會抗議，指責CTF補助業者生產低收視率且沒有商業價值的節目，並聲稱若CTF不改變營運結構與監理方式，將拒絕提撥，爲此CTF可能每年短收約5600萬。CTF緊急召開會議處理，並宣稱將強化監理效能（McMurdy, 2007, January 11）[23]。Shaw後來仍繼續提撥，但是仍不認同CTF的做法。[24]

另根據《廣電訊號轉播法》，BDU業者每年提撥5%的毛利中，投入CTF的不得少於80%，餘額可投入經過認證的獨立製作基金。[25]節目製作者亦可向這些獨立基金申請經費。除此之外，CRTC強調廣電產業應當不斷再投資（reinvesting），當無線廣電事業所有權發

20 同註12。

21 2006-7年度的總預算達2.873億，BDU業者提撥共1.5億（52%），遺緒部撥付爲1.2億（41%）。共補助509個計畫，製播節目總時數達2298.3小時。（Canadian Television Fund, 2008: 8）

22 規約與企業政策每年發布，由CTF委員會依社會文化條件與市場需要議定公告。2008年度的規約可見 http://www.ctf-fct.ca/producers_home_en.html ，企業政策可見 http://www.ctf-fct.ca/producers_businesspolicies_en.html 。2008/07/21讀取。

23 CTF委員會於2007年年初對Shaw的回覆，可見 http://www.ctf-fct.ca/pressreleases/070112.html 。 2007年5月加拿大國會爲此組成的專案小組公布建議事項，見http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/TRAN-E/rep-e/repmay07-e.htm 。2008/07/21讀取。2008年7月，CRTC提出改制CTF的建議報告，摘要請見附錄4.1：

24 在加拿大工業局2008年召開的「競爭政策專題討論會」（Competition Policies Review Panel）上，Shaw提出廢除外資投資限制、以經濟事務相關部會取代文化部會作爲傳播主管機關、取消節目製播補貼政策等等市場化主張（Competition Policy Review Panel, 2008）。Shaw的書面提案可見 http://www.ic.gc.ca/epic/site/cprp-gepmc.nsf/vwapj/Shaw_Communications.pdf/$FILE/Shaw_Communications.pdf 。2008/07/21讀取。

25 相關規定見CRTC 1997-98號公告（ http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1997/PB97-98.HTM ）。經認證的獨立基金列表，可見 http://www.crtc.gc.ca/eng/general/cipfund.htm 。2008/07/21讀取。

10%的交易金額用作本國節目製播（自行規畫），作爲通過異動案的條件之一。[26]

除了CTF與獨立基金外，Telefilm亦設有新媒體基金（New Media Fund），由遺緒部每年撥付1450萬成立，目標在資助互動式數位文化內容產品（interactive digital cultural content product）的產製與流通，分成兩個部份：產品資助與部門資助（Product and Sectoral Assistance）計畫，都開放業者申請。另設有部門發展計畫（Sectoral Development），則是主動支持加拿大的互動數位公司。Telefilm在新近公佈的四年營運計畫（Corporate Plan 2006-2007 to 2010-2011）中指出，Telefilm將著力於推動影視產業朝向數位化升級，辦法有三：增加觀眾、強化產業能力、培訓專業人才。[27]其中則指出加拿大內容（CanCon）的認定標準將會有所調整。

針對廣播的部分在2006年的商業廣播政策中，CRTC強調在新執照申設、執照更新和變更執照或電台所有人時，申請人都會被要求提出對於提升加拿大音樂藝術家及其音樂創作的貢獻。CRTC用來提升加拿大內容產製量的方法是，要求加拿大廣播業者對於加拿大的人才和內容提供財物資助，以「加拿大內容發展」（Canadian content development, CCD）來取代「加拿大人才發展」（Canadian talent development, CTD）：（1）2006年，CRTC的商業廣播政策引進「加拿大內容發展」（CCD）來取代「加拿大人才發展」（CTD）;（2）CCD強調透過發展加拿大音樂和主持人才（包括新聞記者）來提升和創造廣播所需的聲音產品;（3）新的CCD政策與2007年9月1日生效，正式取代CTD。

此外，各廣播電台在更新其執照時，都必須CTD做出年度資助承諾。在2005-2006年間，這些電台對CTD的金錢贊助達到870萬加幣。根據2006年的商業廣播政策，所有申請電台執照及所有權轉移的業者，均須捐出移轉所得金額的6％給CTD。其中的3％給Radio StarMaker Fund/Fonds RADIOStar 的音樂市場提振基金，2％給 FACTOR（Foundation Assisting Canadian Talent on Recordings）[28]或 MUSICATION。[29]

截至2006年12月31爲止，CRTC共核准了涉及388家電台的107件所有權轉移案，其對於CTD的資助達993.3 萬加幣。付費廣播業者被要求提播前一年度總收益的4％給CTD。多頻道業者被邀其提播前一年度總收益的5％給CTD，如果其訂戶超過一定標準，則需提撥6％。所得一半給英語、另一半給法語人才。[30]

（三）本國節目內容（Canadian Content, CanCon）的認證與免稅規定

爲了獎勵投資本國節目製作，加拿大於1974年設立了加拿大視聽認證辦事處（Canadian Audio-Visual Certification Office, CAVCO），隸屬於遺緒部。主要負責認證廣電節目的「本國程度」，主要以10分量表評定，分數高低根據的是加拿大國民在節目製作的各個工作環節中所占的比例。[31] 上一個年度製作的電視節目，得到10分者有80%（以製作經費計）

26 見 http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1999/PB99-97.HTM 。2008.07.21讀取。

27 該計畫報告可見 http://www.telefilm.gc.ca/document/en/01/17/Corporate_plan_2006-2007_to_2010-2011.pdf 。2008/07/21讀取。

28 網站見 http://www.factor.ca/ 。2008.08.06讀取。

29 網站見 http://www.musication.ca/accueil/indes.asp 。2008.08.06讀取。

30 以上對廣播介紹，出處同註12。

31 導演、編劇各2分，主角、第二主角、製作設計者、攝影指導、配樂作曲，各爲1分。進一步的內容認證與計分標準，見 http://www.pch.gc.ca/progs/ac-ca/pubs/can-con/can_con.html 。2008/07/21讀取。

CFTPA, APFTQ, and Department of Canadian Heritagep, 2008: 44）。經由CAVCO認證的節目，始得申請獎勵輔導單位CTF、Telefilm的補助。設立規定的目的有二：確認得申請電影電視製作的補助與免稅資格、確認業者是否遵守CRTC設立的內容管制標準。

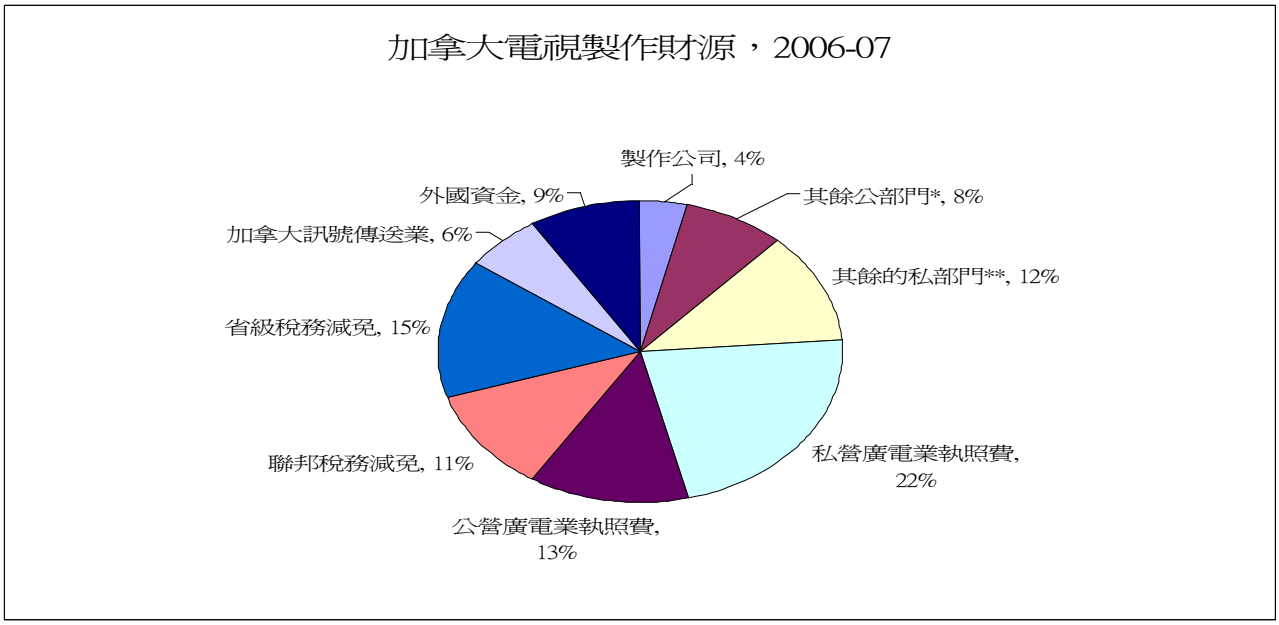
1974年CAVCO設立時，即開始與稅務機關合作推動資本成本折讓（Capital Cost Allowance, CCA）計畫。而後改制爲兩種免稅辦法：一是加拿大影視製作稅額減免（the Canadian Film or Video Production Tax Credit，CPTC）[32]，二是影視製作服務稅額減免（the Film or Video Production Services Tax Credit，PSTC）[33]。前者的目的在於鼓勵加拿大的節目製作並活化加拿大本國的製播環境，製作業者最高可用1/4的人事支出抵稅；後者則在於加強加拿大成爲國內外製作電影和錄影帶的場所，最高可以16%的人事支出抵稅。業者得擇優申請。在2006 至 2007年間，CPTC透過賦稅減免的金額據估計超過1.95億加幣，PSTC超過1.35億加幣。在2005 至 2006年間，加拿大劇情片的產值達到3.24億加幣，共生產80部劇情片。同年，加拿大電視製作達到10.8億，共生產7929小時的原創電視節目。在2005 至 2006年，CPTC共支持1052部電影及電視拍攝計畫。這些拍攝計畫，許多同時也得到CTF（Canadian Television Fund）的資助。CTF共資助了2275小時的加拿大新製節目，約佔該年度所有產製節目的45％。戲劇節目是加拿大觀眾最喜歡的節目類型，其中加拿大自製的戲劇節目約佔24％。[34]

另外電視節目製作公司，可向CRTC下的加拿大節目認證局（Canadian Program Certification Office）填表申請認證，取得「確認證號」（certification number）[35]。因爲所有廣電事業都負有播出比例不等的本國節目責任，該責任並作爲CRTC對業者發照、換照的管理標準（CanCon規定）。加拿大節目有了確認證號，才方便CRTC的管理，以及業者的經營。CRTC每年都主動進行產業調查並發布報告，作爲管理及政策論辯的根據。[36]

作爲節目製作業者，申請製作經費的窗口依條件不同而有異：節目爲獨立製作並符合「加拿大節目」的標準，向CRTC申請；符合減稅規定的，向遺緒部的CAVCO申請；若節目節目牽涉到與締約國（treaty country）合製的，則向Telefilm申請。經CAVCO認證的節目，不必再向CRTC申請認證。

圖4.1顯示了上一個年度（2006-07）加拿大電視節目製作業的補貼狀況。

32 見 http://www.pch.gc.ca/cavco/progs/cipc-cptc/cipc-cptc_e.cfm 。2008/07/21讀取。
33 見 http://www.pch.gc.ca/cavco/progs/cisp-pstc/cisp-pstc_e.cfm 。2008/07/21讀取。
34 出處同註12。
35 認證辦法與流程，見 http://www.crtc.gc.ca/eng/INFO_SHT/TV11.htm 。2008/07/21讀取。
36 歷年報告，可見CRTC網站 http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports.htm#monitoring 。



圖來源：CFTPA, APFTQ, and Department of Canadian Heritagep (2008). 2008 Profile: An Economic Report on the Canadian Film and Television Industry.p. 46（根據CAVCO的分類與資料）。

說明：* 「其餘公部門」類來自CTF（公部門提撥部份）、省政府、Telefilm，以及其他政府單位。**「其餘私部門」類來自CTF（BDU業者提撥部份）、獨立製作基金、廣電業、私人投資。

二、廣告相關政策規範

在《電視廣播法》（Television and Broadcasting Regulations）中，[37]設有「廣告」一章，主要規範了廣告播出時間。基本規定爲每小時播出廣告時間不得多於12分鐘，晚近修法漸放寬規定：2007年9月1日至2008月1日間，黃金時段每小時可播出14分鐘。2008年9月1日至2009年9月1日間，每小時播放上限延長爲15分鐘。上限規定有兩則例外：公共事務相關之政府公告（public service announcement），不計入上述時間內，最高可得30秒；選舉時期的政黨廣告亦同，但不設上限。付費與專門電視播出的廣告時間更短，依類型不同而有調整；社區電視亦對廣告類型、播出時數有嚴格限制。一般而言，爲鼓勵本國影視產業播映，推銷節目的廣告不計入廣告時段限制內。

據蘇蘅等（2007: 43-8）的研究指出，加拿大政府對廣告內容的管制逐漸傾向以業者自律機制爲主。在私營部門，1963年廣告業設立了《加拿大廣告標準守則》（Canadian Code of Advertising Standards）[38]，1972年再由廣告主、媒體與廣告業者出資成立的自律組織「加拿大廣告標準」（Advertising Standards Canada, ASC），負責確保《守則》的履行、仲裁業者的糾紛以及處理消費者的訴願。

《廣告標準守則》主要是對一般廣告內容的合適性作定義。另針對12歲以下兒童的廣告，ASC與加拿大廣電業協會（CAB）共同設立了《兒童廣電廣告守則》（Broadcast Code for Advertising to Children）[39]，對內容、訴求、產品、播放辦法有更具體的規定，比如不得有藥品廣告、不得鼓勵兒童購買產品、不得安排節目中的人物或角色推銷產品、每半小時的兒童節目中不得重覆播放同一支廣告，等等。由廣電業協會自訂的《倫理守則》（Code of

37 見 http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cr/SOR-87-49 。2008.08.06讀取。
38 見 http://www.adstandards.com/en/standards/canCodeOfAdStandards.asp 。2008.08.06讀取。
39 見 http://www.adstandards.com/en/clearance/clearanceAreas/broadcastCodeForAdvertisingToChildren.asp 。2008.08.06讀取。

Ethics）[40]的第13、14條，也對廣告內容的可信與準確度多有承諾，並保證廣告應與新聞性節目作明顯區隔，同時節目製作不受廣告的左右。

公營廣電業者CBC，設有更嚴格的《CBC廣告標準》（CBC Advertising Standards）[41]。在議題廣告（advocacy advertisement）上，含有政治性、種族性別身障人士的刻板印象、宗教等內容都受到限制或禁止，並且不得在CBC所有的新聞性頻道與節目中播出。在播映排程（scheduling）上，要求節目完整性不得受廣告干擾、新聞節目不得接受贊助、不得播放任何資訊性廣告（infomercial），但保留節目接受贊助與否的權利。在播放廣告的時間限制上，與法規規定同，爲每小時12分鐘的上限。

三、節目分級

爲保護兒少不受有害暴力內容影響並兼顧言論自由，CRTC主動針對暴力內容進行規範，但採取與業者合作策略，以信賴業者自律機制爲主（reliance on industry self-regulation）[42]。1999年的電視政策表明了，CRTC的管制策略有三：鼓勵業者發展強力、可信的自律守則（self-regulation code）；教育觀眾使能分辨節目合適觀賞與否；鼓勵業者、家長、教師都能培養公民的媒體識讀能力。

早於90年代前半，廣電業者與付費電視業者先後制定自律守則，並獲CRTC背書。到了1996年間，CRTC召開了密集的公聽會，全面性地討論保護兒童不受電視暴力侵害的議題，最後訂定《管制電視暴力節目政策》（Policy on Violence of Television Programming），要求業者訂定節目分級系統以處理節目暴力問題，並在電視加裝防暴力晶片（V-chip）的技術普及後與之併用。1996年至97年間，業者組成的「處理電視暴力內容行動小組」（Action Group on Violence on Television, AGVOT）推出了節目分級系統（program classification system）[43]，並於1997年6月獲CRTC背書承認，AGVOT並主動在分級系統中考慮了色情、裸體、髒話等項目。廣電業者協會（Canadian Association of Broadcasters, CAB）並制定了強制性的守則體系（mandatory system of Codes）[44]。業者遵守這些守則的程度，將作爲CRTC換照時的重要參考依據。

所有電視台業者在播出節目前，應先就節目製作人提供的節目概要（program synopsis）爲節目分級，節目不分國產或進口，一經分級日後都適用，在播出時應在片頭打上分級標誌。經分級的節目可被安裝防暴力晶片的電視篩選（觀眾要主動設定篩選等級）。

AGVOT提出的節目分級系統，將節目分爲6級。除例外性節目[45]（Exempt）外，所有節目都應分爲兒童級（C – Children）、8歲以上兒童級（C8+ - Children eight years and older）、普遍級（G - General programming）、保護級（PG - Parental guidance）、適合14歲以上觀眾收看級（14+ - Viewers 14 years and older），以及18歲以上的成人節目（18+ - Adult programming）。分級的根據，主要是依暴力、色情裸露、以及髒話的情節多寡與露骨程度，來作判定。

---

40 見 http://www.cab-acr.ca/english/social/codes/ethics.shtm 。2008.08.06讀取。

41 見 http://www.cbc.radio-canada.ca/docs/policies/advertising.shtml 。2008.08.06讀取。

42 見1996年3月CRTC公布的電視節目暴力管制政策（ http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1999/..%5C..%5CNotices%5C1996%5CPB96-36.htm ）。2008/07/21讀取。

43 AGVOT提交給CRTC的建議報告，見 http://www.cab-acr.ca/french/societal/antiviolence/agvot_vchip.shtm 。2008/07/21讀取。

44 包括了倫理守則、暴力節目守則、性別再現守則、兒童廣告守則。

45 即新聞、公共事務、雜誌型節目、談話性節目、紀錄性節目、運動節目、音樂錄影帶、綜藝節目。

四、公共近用

加拿大《廣電法》（Broadcasting Act）的section 3(1)(b)指出：「加拿大廣電體系，主要使用英語及法語播出，由公營、私營與社區性的各營運單位（elements）組成。所使用的電波頻譜爲公有財產，並應透過節目播映，提供基本的公共服務以維護並增進國家認同與文化主權。」社區媒體與公私營媒體並列爲基本營運單位，可見加國對地方媒體的重視。

1991年6月CRTC通過了《社區頻道政策》（Community Channel Policy）[46]，指出社區頻道經營者與及社區節目製作業者應具公共服務（非營利）的性質，讓社區居民能夠免費且開放地近用，以增進人民的自我表達可能性。社區頻道的節目應由傳統的廣電業者提供，經營者必須符合若干規定以使節目充份反映地區特性與需要，並且主動推進公共參與。該政策要求經營者（取得執照者）必須主動促成社區團體與居民的參與，與社區諮詢決定節目的安排，提供教育訓練機會，並且反映地方多元文化與雙語特色。

2000年9月，眼見廣電事業的兼併與跨媒體所有權的風潮，產業日益壟斷化而業者降低投入社區媒體的經營意願，CRTC遂針對《社區頻道政策》的修訂舉辦公聽會，[47]會後擬定新的管制架構，[48]與1991年的架構差別主要在放寬社區頻道的營利限制，比如廣告播出規定、降低提供近用義務等等，並開放低功率社區電視台（community-based low-power television undertaking ）以及社區化的數位服務（community-based digital services）的申設，目的在鼓勵業者投入。調整規範要點如下：

（一）取得社區頻道經營執照之業者，應加強社區公民對節目製播事務的參與、主動提供相關教育訓練課程、設立民意回饋機制（比如諮詢委員會）以鼓勵民眾對節目表達意見、尋求非主流觀點、就公共事務的討論力求公平理性與開放地徵集各方意見、反映社區中的語言與族群多元性、提供對地方事務的報導等等。

（二）取得社區電視執照者，全年播出的節目必須有80%以上爲加拿大內容，60%以上爲地方節目（社區頻道的地方節目播出比例同，但沒有本國節目播出比例下限）。所謂地方節目，必須由取得執照的業者所在地的地方製作，並且反映地方特色。

（三）近用性節目（access programming）是由社區居民參與，製作公司協力製作的節目。取得第一級與第二級執照的業者每週必須播出30%的近用性節目。若同一區內有1家以上的非營利社區頻道業者，則可只播出20%的近用性節目。重播也可計入，但應設法在黃金時段內播出近用性節目。

（四）業者須透過設立諮詢委員會，與社區民眾討論節目的選擇與排程，以滿足社區的特性與需要。並應在節目間插播近用社區頻道節目的辦法，並作爲申請換照CRTC考量的表現之一。

（五）爲了促進業者投入，CRTC不強制業者提供公民參與（citizen participation）的機會。但鼓勵業者加強公民公民參與節目製作的程度，並且提供公民參與製作必要的教育訓練。

（六）原本社區頻道播出的廣告限定爲贊助者資訊（sponsorship message），不得播出一般電視廣告（commercial spot advertising），此限制條件放寬可播放少量廣告，但不得以廣告

46 見 http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1991/PB91-59.HTM 。2008/07/21讀取。

47 CRTC彙整的各界意見，見 http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2001/PB2001-19.htm 。2008/07/21讀取。

48 見 http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2002/pb2002-61.htm 。2008/07/21讀取。

（七）社區電視應遵守一般電視法以及相關的產業自律規範。

與《社區頻道政策》相配合的，是在《廣電訊號轉播法》中要求BDU業者提供相關服務。該法設有專章規定社區頻道與地方近用，BDU業者（主要爲有線電視系統）必須製播社區節目、或必載社區頻道。1997年該法修訂，放寬有線電視系統提供社區頻道與節目的義務。2002年開放低功率無線電視台申設後，社區頻道主要由這些電台提供。

在召開公聽會徵集各方意見後，2004年3月CRTC公布修訂《廣電訊號轉播法》中社區媒體的相關規範。[49]新修訂的法條對社區電視公司（community television corporation）的定義明白規定：社區電視公司必須是非營利性質，主要工作是製作社區節目並經營社區頻道以反映社區的特定與需要，其理事會成員必須出身該社區（board members are drawn from the community）並且有完全的權利參與年度會議並表決。該法並對社區電視經營者的節目播映方式詳細規範。

BDU業者（直播衛星業者除外，以下皆同）提供社區節目服務的義務也在該次修法中有所調整，規定BDU業者取得執照時若承諾播出社區節目，或所在經營區內有取得執照的社區節目製作公司，則BDU業者必須將播映社區節目列入基本服務（basic service）。其所播映的社區頻道每週播出的社區節目不得少於總時數的60%，社區近用節目（ community access television programming）每週不得少於30%。而沒有製作或提供社區節目與頻道的BDU業者，若訂戶數多於2 萬，則應將每年毛利5%的提撥中，2%撥付給社區節目製作公司，3%撥付本國節目製作。[50]而以數位訊號轉播的BDU業者，則必載社區低功率電視台的節目。

2007年4月，CRTC就言論多元性（diversity of voices）召開多場公聽會，確認了社區民眾的參與是維護與發展言論多元性的必要條件。[51]

值得一提的是，加拿大非常重視盲人與聾人的媒體近用權。在Public Notice 2007-54中CRTC要求節目100％要上字幕，以符合聾人的需求，並考慮將此要求制訂在其新的執照更新規範中。對於盲人或視覺障礙者，電視業者需提供節目的口述影像說明（described video programming）。戲劇節目、紀錄影片以及兒童節目是最適合提供口述影像的節目類型。從2006年開始，CTV、Global及CHUM都被要求每週至少必須播出4小時的口述影像節目。TVA也被要求要有同樣的表現。2001年更新執照的13家專門電視服務也必須在執照期限內，每週從提供2小時的口述影像節目增加爲每週播出3至4小時。其餘的近用服務如VoicePrint 和 La Magnetotheque是在1999年申請獲得執照的公司，它們提供報紙、雜誌和期刊所刊登的故事、資訊、新聞和特寫等的全文閱讀服務。[52]

五、數位化的因應之道

（一）趨勢

49 見CRTC 2004-18號公告（ http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2004/pb2004-18.htm ）。2008.07.21讀取。

50 見 http://laws.justice.gc.ca/en/showdoc/cr/SOR-97-555/bo-ga:l_2-gb:s_27//en#anchorbo-ga:l_2-gb:s_27 。2008.07.21讀取。

51 會議結論，見 http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2008/pb2008-4.htm 。2008/07/21讀取。

52 出處同註12。

2003年加拿大遺緒部爲廣電產業趨勢發表了一篇報告《我們的文化主權：加拿大廣電事業的下一個世紀》（*Our Cultural Sovereignty: The Second Century of Canadian Broadcasting*），當中對廣電產業的數位化進度有樂觀的預期。該報告認爲類比訊號播送的方式將會很快地衰退，終而消失，而數位系統將取而代之（透過衛星、有線系統、或以標準電信線纜傳輸的高速連結），加上壓縮技術、處理速度的進步，有效頻寬將不斷擴充，因此觀眾的選擇（廣播、電視、報紙、新媒體）會繼續增加。對業者而言，觀眾會繼續碎裂化。爲了克服觀眾碎裂化的問題，企業會提供套裝服務販售（offer bundles of services）（比如透過衛星提供廣播、電視、網路與通訊服務），因此最終廣電與電信服務間的差異性，對消費者或閱聽眾而言終將消失。（以上詳見該報告第三章）

但根據加拿大工業局2008年發布的競爭力報告（Competition Policy Review Panel, 2008）指出，數位化的趨勢在發生，但加拿大國民的影視產品消費習慣的改變速度不如預期。多數消費者還是會到電影院看電影，還是會看DVD和看電視。 這可能是因爲從網路下載影片仍然面臨了檔案過大和頻寬的問題，用手機看電影面臨了同樣的問題。

不過，確實有越來越多的加拿大人開始或即將使用VOD（Video-on-Demand）的服務，數據顯示增加量爲20％-31％。也有更多的人會透過網路來租錄影帶。最近的資料顯示，網路的租用經費在2007年達1.01億加幣，同時在未來4年內將增加93％。

在CRTC -《Broadcasting Policy Monitoring Report 2007》這份報告[53]中指出，CRTC在其Public Notice 2002-31[54]中提出其數位電視執照政策。過渡期間的數位電視被允許每週至多播出14小時的數位高畫質節目，但是這些節目不得與類比節目重複，且其中有一半必須爲加拿大自製的節目。在其2007年OTA電視政策上，CRTC宣布收回類比電視訊號的時成爲2011年8月31日。但加拿大北部及偏遠社區沒有數位電視服務的地區，類比的OTA電視服務仍應保留。在Broadcasting Public Notice CRTC 2007-62[55]（2007年6月11日），CRTC開放申設OTA數位/高畫質執照，截至2006年底前，共有21家電視台以及5家轉播台（rebroadcaster）被核准擁有數位OTA執照。然而事實上，類比廣電產業數位化的進程遲緩。CRTC主席於2008年中發佈的新聞稿指出，全加拿大共有740個大功率類比發射站，但已建置的數位發射站只有22座。距離CRTC設定全面數位訊號發送的2011年，只剩兩年半的時間。（Robertson, 2008, June 24）

至於數位付費及專門電視服務則區分爲第一類服務（category 1 services）和第二類服務(category 2 services)，於2001年開始發放營運執照。所謂第一類服務，是指那些在數位化初期可以享有數位傳輸優勢及節目類型保護（genre protection）的服務項目，只有少數的專門服務可以取得這一類的執照。與第一類相較，第二類服務不能享有數位傳輸優勢及節目類型保護。[56]CRTC爲了增進加拿大電視的多元服務範圍及對於第三語言及族群社區的服務，CRTC在第三語言族群社區第二類的付費及專門電視服務，於2005年採取一種更開放的申設條件。[57]

有線電視的執照擁有者一直是加拿大電視產業中收視費的大戶。其主要的競爭者爲直播電視（direct-to-home, DTH），影響其收視費收入從2002年的市佔率從78％減少爲74％。DTH的收視費收入則從2005至2006 年增加至5.6％。透過電話線或銅軸電纜傳輸節目給訂戶

53 出處同註12。
54 見 http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2002/pb2002-31.htm 。2008.08.06讀取。
55 見 http://crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2007/pb2007-62.htm 。2008.08.06讀取。
56 相關政策架構，見附錄4.2。
57 見 http://crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2005/pb2005-104.htm 。2008.09.10 讀取。

Digital Subscriber Line(DSL)。目前透過DSL技術傳輸各項服務的機構有：Aliant Telecom Inc.(Aliant), Bell Canada(Bell), MTS Communications Inc. (MTS), Saskatchewan Telecommunications (SasTel)及Telus Communication Inc. (TCI)，它們領有Class1 BDU執照。

而所謂的新媒體的影音服務指的是透過網路或非傳統管道如手機所傳輸的影音節目。近年來在這方面的科技發展快速，例如：Apple TV和Joost。它們不僅在廣告營收和收費營收方面帶進新的商業模式，同時也形塑了新的消費者行爲。CRTC在1999年通過的新媒體政策，所定義的新媒體影音服務僅及於網路上所提供的影音服務。

（二）因應策略

過去加拿大的節目政策有幾個特點：政府對國營公司的直接挹助（Direct government spending through agencies for Crown corporations）、以補貼計畫（subsidy programs）補助本國節目製作、鼓勵私營公司可以將盈餘投入本國節目製作（交叉補貼）。但這些政策成效不彰，必須靠CBC專做本國節目製播以平衡私營部門大量外購節目的偏倚。因此80年代初設立了「廣電節目發展基金」（Broadcast Program Development Fund），提振並發展本國節目製作產業；同時公營電視公司CBC也承諾要增加黃金時段的節目製作比例（70% to 80%），加拿大政府也作出政策宣告，將本國節目製播比例納入換照發照的條件之中。發達本國節目的製作與映演一直都是加拿大廣電主管機關的核心目標之一。

因此，90年代以來面對分眾市場來臨的挑戰，加拿大政府的廣電政策的方針有三：1.維繫、確認廣電體系仍作爲有效的文化與社會政策的載體；2.讓本國節目具吸引力，且能成爲所有國民的最愛；3.增進節目的多元性（英法語節目皆然）。在這樣的方針下，CRTC改組「廣電節目發展基金」，並加徵有線電視系統業者規費成立「有線電視節目製作基金」，再於96年合併兩者成爲「加拿大無線與有線電視節目製播基金」（Canadian Television and Cable Production Fund, CTCPF），後改制爲CTF，以至於今。

數位傳播技術的日漸普及，擴大了電視服務的範疇（proliferation of television），使觀眾分眾化，業者的節目很難再訴諸大眾市場。然而觀眾分眾化，以及付費市場的興起，必然使傳統廣電業更難投資在戲劇節目的製作上。因此1999年CRTC發佈的新的電視管制政策架構，[58] 對本國節目產業的獎勵與規範，只見強化不見削弱。要點有五：1.對優先性節目（priority programming）的擴大解釋；2.以因勢利導方式（outweigh the benefit）鼓勵業者於黃金時段製播本國節目；3.提高本國戲劇的時間權重；4.要求節目要能反映地方與區域特色；5.既存的本國節目內容管制程度維持不變。[59] 大體而言，數位化並未使加拿大政府鬆卸輔導與發展本國影視產業的規範。

而根據CFTPA與遺緒部最新的報告（CFTPA, APFTQ, and Department of Canadian Heritage, 2008）指出，2006年以來透過網際網路收看電視節目的數量成長快速。主要的網路服務供應商Joost藉由P2P技術合法地傳送電視節目，並透過刊播廣告營利。還有許多類似Joost的服務業者，其內容大部份來自電視。另外就是蘋果的iTunes商店已經提供付費的電視節目下載服務。加拿大兩大無線廣電業者CBC與CTV都加入了iTune的服務，以每集1.99元的價格供消費者下載收視。

新傳播科技日漸普及的環境中，有兩種營運模式並行，一是如同傳統電視收取廣告費，二是像iTune一樣收取下載費（on-demand）。據Solutions Research Group的報告指出，加拿

58 見註9。

59 現行的加拿大本國節目製作映演的相關規範，詳見本章第三節、一。

social-networking sites）的比例很高，約有八百萬。這些網站更可能作爲電視節目流通的新平台。隨著閱聽眾愈來愈往新媒體移動，廣告也會向網路電視（internet TV）移動，這個現象勢必衝擊現有依賴廣告的廣電體系，廣電政策必然也要隨之更易。

該報告認爲，要使既有的廣電與文化政策與新媒體接點，最重要的第一步就是更新對加拿大內容產製的投資辦法。在新媒體平台上加拿大內容無可避免地會與他國產品更直接地競爭，因此必須提升製作水準，提升的辦法在於增進CTF的權能而非削弱之。畢竟CTF是資助加拿大影音產品與電視節目產製的最有效工具，也獲得可觀的成績。而爲了獲得更多的資金以製作高品質的加拿大內容，CRTC則必須重振CTF收取BDU業者5%毛利的正當性，而BDU業者更不應以任何理由拒絕或打折提撥額度。除此之外，CRTC應考慮向網路服務供應商（ISPs）收取規費挹注CTF，因爲許多加拿大國民已逐漸使用網路收看廣電節目，而ISPs從出租頻寬中獲得可觀收益。同時爲了資助新平台內容之所需，CTF的體制應該更彈性化。[60]CTF訂定的規約與政策應該適應新平台的設計，並承認網路或行動通訊裝置作爲內容通路的可能性。新的內容投資政策應該一併考慮公共廣電體系。CBC的資源應該確保（restored），使之盡可能不受商業利益左右。

要使內容生產體制建全化，要結合政策與管制二者之力。首先要透過中央與地方級計畫的擴張，增進對加拿大節目製作的財務支援（在傳統與新平台皆然），並且調整節目製作的免稅認證規範（tax credit）。這些辦法可以增加加拿大影音產品製作上的財源，還能吸引國際資金。

在補貼的調整之外，由於多平台（multi-platform）的營運模式開始普及，通路、映演、廣告刊播等等領域，在在觸及著作權議題。完整的著作權規定才能使內容產製者的收益得到保障。因此修訂加拿大的《著作權法》（Copyright Act）是聯邦政府的當務之急，該法的修訂必須與與國際條約配合，打擊盜印盜錄盜播等行爲（piracy）。

政策上也應保障內容產製者的權利。加拿大電影電視製作協會（Canadian Film and Television Production Association）一再呼籲在廣電業者與製作業者間建立具強制力的交易契約（mandatory Terms of Trade），但CRTC態度向來不積極。近幾年下來，映演通路愈來愈集中化，掌握通路的廣電業者的利潤也水漲船高，這個趨勢估計不會緩和，因此唯有建立具強制力的交易契約，才能降低在節目授權談判時買方的議價力。在英國，正因爲強制的交易契約的議定，使得內容交易透明且公開化，結果是英國的製作部門的資本快速增長且財務結構健全，達成了政策預期的目標。也因此，英國的製作業與廣電業得以快速地向新媒體部門移動。

有英國的前例，加拿大也應該建立公平且透明的交易契約，規定廣電業支付給節目的最低授權費，並且注意到新媒體平台爲廣電業者創造更大的獲利空間。交易契約也應明訂交易糾紛仲裁機制，並由CRTC負責。若沒有交易契約，節目生產者在授權市場將處於不利地位。在網路或行動裝置上播映的節目（webisodes and mobisodes），仍都需要投資。因此建立一個交易架構（framework）讓節目生產者能夠獲得應有報酬與資源，才能生產出高品質的內容。如此才能改良加拿大的內容產製生態，增進影音產品的國際競爭力，健全其財務結構，並且矯正數10年來廣電體系內存在著的經濟不平等（economic imbalance）現象。

內容產製業也必須與時俱進，規模愈大資源愈豐的公司會有更強的議價力，並且建立資料庫（libraries）。也更有可能去投資劇本創作、經營觀眾、互動式與高畫質產品的研發，

60 CRTC於2008年年中提出CTF改制建議，可參考附錄4.1。

第四節　結論

加拿大由於與世界最大的影音文化產品輸出國美國比鄰，而且語言文化相近，美國並作爲加拿大最大的貿易夥伴，因此加國的廣電政策特別重視文化主權，強調國民應擁有與控制媒體資產，並制訂繁複辦法確保國產電視節目的製播空間。早於1932年設立的主管機關CRBC（Canadian Radio Broadcasting Commission），就是在受到美國大功率電台溢波放送情勢日益嚴重的現實下，加拿大政府的應變之道。1958年，監理機關改組爲BBG（Board of Broadcasting Governors），設立了嚴格規定確保加拿大本國節目的製播，比如要求每日特定時段的播出比例等等。1968年加拿大政府修訂新的廣電法，將BBG改組爲CRTC（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission），以至於今。

就管制架構而言，廣電產業的主要業者分爲傳統廣電業（conventional broadcaster）、付費電視和專門電視（Private Pay and Specialty TV）、廣電訊號轉播業（Broadcast distribution Undertakings, BDUs）、節目製作業、公共電視與社區電視幾類。目前加拿大電視產業的管制政策，依循1999年7月CRTC通過的管制架構。

有關內容管制的規範，加拿大特別重視本國節目比例的問題，除對於不同類型的廣電服務有不同的要求外，並在執照申請、換發、更新的過程中，引進嚴格而明確的規範，要求業者在執照擁有期限內，必須遵守CRTC定下的規範要求。另外爲了補助業者製播本國節目，有各類基金的設立，例如：加拿大政府很早就設立製作基金，透過直接補貼與減稅方式，促進本國視聽產品的製作質量。1967年加拿大政府設立加拿大電影發展公司（Canadian Film Development Corporation, CFDC），爲Telefilm的前身，設有若干基金挹助電影製作與映演通路的發展。1983年CFDC下設廣電節目發展基金（Canadian Broadcast Program Development Fund）補助電視節目製播，但未成氣候。1996年，專責輔導資助電視節目的無線與有線電視製作基金（Canada Television and Cable Production Fund）才設立，即爲現今的加拿大電視基金（Canadian Television Fund, CTF）。

針對廣播的部分在2006年的商業廣播政策中，CRTC強調在新執照申設、執照更新和變更執照或電台所有人時，申請人都會被要求提出對於提升加拿大音樂藝術家及其音樂創作的貢獻。

另外，加拿大也發展出一套對於本國節目內容的認證與免稅規定，對於業者是否提供一定比例的本國自製節目，進行嚴格而數量化的把關。對於節目的分級，由AGVOT提出一個將節目分爲六級的分級系統。爲保護兒少不受有害暴力內容影響並兼顧言論自由，CRTC主動針對暴力內容進行規範，但採取與業者合作策略，以信賴業者自律機制爲主。1999年的電視政策表明了，CRTC的管制策略有三：鼓勵業者發展強力、可信的自律守則；教育觀眾使能分辨節目合適觀賞與否；鼓勵業者、家者、教師都能培養公民的媒體識讀能力。

在廣告相關政策規範的部分，主要在《電視廣播法》（Television and Broadcasting Regulations）中，設有「廣告」一章，主要規範了廣告播出時間。基本規定爲每小時播出廣告時間不得多於12分鐘，晚近修法日漸放寬規定：2007年9月1日至2008月9月1日間，黃金時段（晚間7點至11點）每小時可播出14分鐘。2008年9月1日至2009年9月1日間，每小時播放上限延長爲15分鐘。

另根據蘇蘅等（2007: 43-8）的研究指出，加拿大政府對廣告內容的管制逐漸傾向以業者自律機制爲主。在私營部門，1963年廣告業設立了《加拿大廣告標準守則》（Canadian

Code of Advertising Standards），1972年再由廣告主、媒體與廣告業者出資成立的自律組織「加拿大廣告標準」（Advertising Standards Canada, ASC），負責確保《守則》的履行、仲裁業者的糾紛以及處理消費者的訴願。

在公共近用的部分，值得一提的是加拿大政府對於盲人與聾人媒體近用權的重視。

數位科技正在改變著加拿大整個產業的環境。多平台內容提供（例如高畫質電視，個人數位錄、放影機），以及互動電視服務等，使得加拿大人有更多操控內容的權力。

CRTC在其Public Notice 2002-31中提出其數位電視執照政策。過渡期間的數位電視被允許每週至多播出14小時的數位高畫質節目，但是這些節目不得與類比節目重複，且其中有一半必須爲加拿大自製的節目。在其2007年OTA電視政策上，CRTC宣布收回類比電視訊號的時成爲2011年8月31日。但是，在加拿大北部及偏遠社區沒有數位電視服務的地區，類比的OTA電視服務仍應保留。在Broadcasting Public Notice CRTC 2007-62 (2007 年 6月11日) ，CRTC開放申設OTA數位/高畫質執照，截至2006年底前，共有21家電視台以及5家轉播台（rebroadcaster）被核准擁有數位OTA執照。

CRTC爲了增進加拿大電視的多元服務範圍及對於第三語言及族群社區的服務，CRTC在第三語言族群社區類目2的付費及專門電視服務，在2005年採取一種更開放的申設條件（可參閱Broadcasting Public NoticeCRTC 2005-104）。

另有Digital Subscriber Line(DSL)將節目透過電話線或銅軸電纜傳輸給訂戶。目前透過DSL技術傳輸各項服務的機構有：Aliant Telecom Inc.(Aliant), Bell Canada(Bell), MTS Communications Inc. (MTS), Saskatchewan Telecommunications (SasTel)及Telus Communication Inc. (TCI)，它們領有Class1 BDU執照。

在新傳播科技日漸普及的環境中，我們看到了在加拿大有兩種營運模式並行，一是如同傳統電視收取廣告費，二是像iTune一樣收取下載費（on-demand）。據Solutions Research Group的報告指出，加拿大人使用社交網路網站（social-networking sites）的比例很高，約有800萬。這些網站更可能作爲電視節目流通的新平台。隨著閱聽眾愈來愈往新媒體移動，廣告也會向網路電視（internet TV）移動，這個現象勢必衝擊現有依賴廣告的廣電體系，廣電政策必然也要隨之更易。

第五章　法國

第一節　管制架構

至少在1980年代之前的法國脈絡裡，管制（regulation）一詞，其意義與英語世界並不全然相同。法國人區分*réglementation* 與*régulation*的不同，前者指的是建立相關法律和管制措施的過程，即國會與政府之責；後者則是執行法律和管制措施的過程並監督其成效，在這個部分則有行政部門同時也是服務提供者的混淆問題，包括教育、醫療、電訊與廣電。不過，自1982年起，法國跟隨新自由主義意識型態，開放私人廣電媒體，並終止政府對廣電資源的壟斷，廣電體系逐漸形成一個市場，爲了管制此一市場，管制架構也隨之轉變。[1]

1986年的《傳播自由法》（the Law on Freedom of Communication）重新規範了廣電管制架構。基本上，廣電管制架構牽涉到三個部門。第一是政府，負責設計廣電政策，提出相關廣電法案草案，以及發佈執行相關法律的具體措施。其中主要部門是文化與傳播部、財政部與產業部（針對電訊產業），以及直屬於總理的政策研發單位媒體發展局（DDM），和文化部轄下的國家電影中心（CNC）。第二是國會，負責通過相關法律，並對公共廣電機構的年度資金提撥行使同意權。

第三是數個獨立管制機關，其中與廣電媒體最相關的是高等廣電委員會（the *Conseil supérieur de l'audiovisuel* , the High Council for Broadcasting, CSA），負責發放私人廣電業者執照、任命公共廣電媒體治理人事，以及監理所有廣電媒體的內容。此外間接相關的還包括公平競爭委員會（*Conseil de la concurrence*, the Competition Council）以及「電訊傳播暨郵政管理委員會」（*Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes*, ARCEP）。該委員會前身爲1996年電信法所建立的「電信管理委員會」ART，2005年國會決定擴增其管理業務，含括郵政，於是轉型爲ARCEP）。由於媒體匯流趨勢，ARCEP與公平競爭委員會均間接涉及廣電議題，於是法國2004年通過「電子傳播與視聽傳播服務法」，詳細區隔CSA與上述兩單位的權責分工，並擴大CSA的權力。

該法明確區隔視聽服務的內容製作者與傳輸者，CSA對於違法內容（例如種族仇恨言論）具有罰款權，而且對非歐洲的衛星頻道亦具有管制權。該法確認CSA具有發放各種形式廣電執照（類比與數位、地面無線傳輸與非地面無線傳輸），因此擴及網際網路與ADSL。該法同時解除了許多跨媒體經營限制，但同時也強化CSA在發放執照時對廣電業者的種種條件和義務要求，以維繫和保障觀念與言論多樣化的憲法宗旨。[2]

一、CSA職權與組織架構

CSA是一個獨立管制單位，1989年成立取代原先的CNCL。其成立宗旨是爲了促進法國廣電媒體的獨立、開放與自由化，其主要職權包括：[3]

（一）核發私營廣播與電視營運執照：CSA負責核發私營無線廣播電台及電視台、衛星及有線電視等媒體的執照。

---

[1] Open Society Institute (2005) *Television across Europe: Regulation, Policy and Independence Vol.2*. 2008/7/10 retrieved from http://www.soros.org/initiatives/media/articles_publications/publications/eurotv_20051011/voltwo_20051011.pdf

[2] Blocman, Amélie (2004) 'Law on electronic communications and audiovisual communication services promulgated'. 2008/08/01 retrieved from http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/8/article16.en.html

[3] 參見 CSA 網站 www.csa.fr

（二）任命公共廣電媒體的董事和董事長：法國廣播公司(Radio France)、法國國際廣播公司(RFI, Radio France International)、法國電視集團(France Televisions, 頻道F2、F3、F5 和RFO)的部分董事，其餘的董事由政府或國會分別提名。另外各台董事長亦由CSA任命。

（三）管理並分配無線電波資源：照顧全國觀眾收聽收視無線廣播電視的權益、對收視不佳地區進行收視改善計劃、保障地方性節目有一定的篇幅、分配未來發射數位電視的電波、新傳播科技的發展等。

（四）監督電視、廣播節目內容：監看監聽節目以確保法國的廣播電視媒體有克盡他們的義務。

（五）提供政府或國會與廣播電視產業相關專業意見

CSA由9名委員組成，任期6年，其中3名由法國參議院任命、3名由國民議會任命，3名由總統任命，其中包含1名主席（Chair）。擔任委員不得兼任其他職務或在政府擔任公職。這9名委員都是具有特定專長的專業人士。在遴選法國電視公司董事長的時候，這9個人每個人有一票，過程公平公開，以避免政治力的不當介入。不過，CSA的領導人由於是由總統任命，往往還是會被質疑與政府過從甚密。除了委員會之外，CSA組織尚包括8個事務部門：行政與財務部、廣電系統部（有關媒體系統業者的執照發放）、節目內容部、法律事務部、技術事務與新傳播科技部、研究發展部、歐洲與國際事務部、資訊文獻部。

二、CSA執照發放

商業無線電視每次執照爲期10年，由CSA經正式審查和公聽程序後發放。到期得續照5年，續照2次之內得不經過審查與公聽程序。每張執照的內容，都根據該媒體業者與CSA之間的協議爲準，類似契約。契約中載明該媒體必須履行的義務，有些是一般性義務，有些則是針對該媒體的特性和能力而另外加訂的。根據1986年《傳播自由法》第27條，CSA在發放私營電視執照時，必須考量幾個重要判準。首先，CSA必須爲公眾把關，確認執照的發放是符合社會公益的。這主要涉及兩方面：能夠保存社會文化的多樣性，以及能夠維持廣電體系的競爭性。其他標準還包括：

（一）申請者先前的傳播相關行爲記錄；

（二）申請者的營運計畫，以及是否參與其他媒體或廣告公司的財務；

（三）申請者對於國內影音內容生產能做出多少貢獻；

（四）申請者必須承諾提供公正、多元的資訊，並保證編輯實務能夠獨立自主，不受股東影響（尤其是股東中有政黨勢力者）。

在FM廣播電台方面，CSA發放的執照是5年爲1期，得續照2次各5年，不需進行公聽程序。FM廣播電台依其性質分爲五大類：1.地方性非營利電台；2.區域或地方性的獨立商業電台；3.區域性或地方性的獨立電台，但與全國性廣播網聯播某些特定內容；4.全國性有特定內容取向的商業電台；5.全國性綜合廣播網。

有線與衛星電視業者執照同樣由CSA發放，業者需與CSA簽訂執照契約，載明包括廣告、製作投資、電影播映時間等內容。但如果這些業者已經在歐盟其他國家取得執照，或者其年營收低於15萬歐元者，可豁免簽訂契約。

三、CSA管制工具

CSA在成立之初，並無任何權力處罰公營和民營媒體。但自1994年起通過法案，賦予CSA對廣電業者有裁罰之權力。若傳播業者妨礙公權力的實施，CSA將視違規程度，採取下列可能的行動：

（一）針對程度較輕的違規行爲。CSA可以提出建議、警告或要求立即中止違規行爲。

（二）廣電媒體未盡法定義務者，例如特定節目限額或播出被禁止的商業廣告，CSA可以處以罰款，並可以同時要求媒體業者將違規受罰一事在自己媒體上公告之。

（三）暫停執照，違規媒體暫時不得播送節目。

（四）縮短原執照期限，最多縮短1年。

（五）吊銷執照。通常是基於媒體業者在未事先知會CSA的情況下，進行所有權的實質改變，或者更動營運模式。

CSA採取上述行動之前，必須正式書面通知違規業者，並舉行聽證會讓業者辯護或其他牽涉利益的團體代表參與。違規業者亦可向最高法院提起行政訴訟。

現實上，CSA主要是動用警告以及罰款來管制廣電媒體。以2003年爲例，CSA發出85張警告通知，以及22個罰款，主要都跟違反廣告播出有關。CSA至今從未停止、縮短或吊銷1張全國性電視台或廣播電台的營運執照。但是CSA對於地方性廣播電台卻毫不手軟。例如2003年，里昂的地區電台Radio Sun FM執照期限被扣減2個月，主因是該電台未遵守播送一定比例新聞與文化節目之規定。另有2家地區性電台則是因爲未按照規定提供年度營運和財務報告，而被勒令各停播1天。[4]

第二節　電視產業概況

法國電視體系從1950年代晚期開始發展，以壟斷式的國有公共電視爲運作模式，國家管理和涉入的程度較高。1970年代中期左右引進電視產業概念，開始將壟斷的公共電視體系拆解，並逐步增加廣告財源的重要性。1982年之後，一方面建立獨立的廣電管制機構，另一方面則開始開放私營商業電視，並將最大的國有公共電視台TF1私營化。上述三個階段的發展過程大致上可以表5.1呈現：

表5.1　法國廣電體系演變的三個階段

模式	1959－1974	1974－1982	1982－至今
	國有公共廣電	國有公共廣電產業化	公共廣電與市場廣電雙元體制
組織	法國廣播電視局(ORTF)爲唯一廣電媒體，壟斷訊號傳輸、節目製作與廣播。 第二頻道：1964	法國廣播電視局(ORTF)切割爲七家公司：TF1、A2、FR3、Radio-France、SFP、TDF和INA	開始建立獨立廣電管制機構： Haute autorite(1982) CNCL(1986) CSA(1989) 核准私營電視台營

[4] 同註 1。

	第三頻道：1969		運： Canal+ (1984) M6(1986) ARTE(1992) 國有電視私營化： TF1(1987) TDF(2002)
管理	政府直接、嚴密地控管廣電領域。 ORTF主要財源爲收視費，1968年開始有適度引進廣告。	在公共廣電體系內部引入專殊化與競爭。 廣告收益的重要性與日俱增，也爲此進行閱聽人調查。	整體廣電體系內部的競爭愈發激烈，同時形成四個主要市場： -內容製作； -內容服務； -廣告； -傳輸。
廣電與觀眾之概念	廣電是一種公共服務。閱聽人作爲公民能夠獲得資訊、教育、涵養和娛樂。	電視不只是一種公共服務，也是一項產業。對於所謂觀眾的概念仍不清楚，但逐漸開始重視收視率。	電視是一種服務產業。觀眾是具有主權的消費者，購買電視服務。不過，電視產業仍然必須接受管制，同時在某些狀況下仍必須克盡公共服務之義務。

整體來看，法國廣電媒體的演變是逐步降低國家主導提供廣電服務的角色，引進私營企業和市場力量，突顯廣電媒體的產業性質，但仍然強調國家介入的管制功能，以維繫公共服務目標。上述1982年至今的第三階段，變化最爲劇烈，也與當前法國的廣電媒體生態最爲相關，以下詳述之。

1981年社會黨密特朗（François Mitterrand）贏得總統大選。按照社會黨傳統的政治理念，理應反對私營企業擴張，並復興傳統的公共廣播電視體系。然而，密特朗上任後，爲了解決法國政府的財政困頓，再加上國際上方興未艾的新自由主義浪潮，歐陸國家公共廣電體系陸續鬆動，於是法國政府反而轉向廣播電視體系的自由化與市場化。1981年，法國首先展開廣播電台的商業化，開放地方性的私營FM廣播電台。1982年的《視聽傳播法》（Loi N° 82-652 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle）終止了國家對廣電體系的壟斷，一方面將國家管理的直接程度降低，讓國有電視增加公共性質，開始建立獨立性的廣電管制機構，從1982年的廣電管理局（Haute autorité de l’audiovisuelle）到1986年的CNCL，1989年再轉型爲CSA。另一方面，逐步開放更多廣告和私人企業參與。1984年解除了地區性私營廣播電台不得播放廣告的限制，同年，法國政府發出歷史上第一張私營電視執照予付費電視頻道公司Canal+（Canal Plus）。1986年，再發出2張私營電視頻道執照給La5與TV6。自此之後，法國廣電媒體進入公共與私營雙元體系。

法國都會地區可以接收到全國性的地面無線電視頻道，10個區域性的地面無線電視，以及有線和衛星電視系統所提供的大約200個頻道（其中大約有100個非法語發音，來自歐洲或歐洲以外地區）。6個無線電視頻道中，包括TF1（1987年從國營電視台私有化，成爲法國

最大的私人電視集團）、M6與Canal+。另外3個則爲公共電視頻道，其中France2、France3爲2000年轉型而成的法國公共電視集團（France Television）的基本頻道。法國公視的第五頻道France5與法、德合作的Arte公共頻道共同使用第三個頻譜，前者以教育和知識內容爲主，於下午3點到7點播出；後者爲文化藝術頻道，特別著重紀錄片與非主流影像節目。

表5.2　法國電視頻道之市場佔有率(1993-2003)(百分比)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TF1	35.4	35.0	35.3	35.1	33.4	32.7	32.7	31.5
F2	24.2	23.7	22.5	22.3	22.1	21.1	20.8	20.5
F3	17.7	17.1	17.0	16.3	16.8	17.1	16.4	16.1
Canal+	4.5	4.5	4.6	4.5	4.1	3.6	3.5	3.7
F5	1.6	1.8	1.9	1.9	1.8	1.9	2.4	2.9
ARTE	1.4	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.8
M6	11.9	12.7	12.9	13.6	12.7	13.5	13.2	12.6
其他	3.4	3.8	4.3	6.3	7.5	7.8	9.5	10.9

資料來源：Médiamétrie[5]

表5.3　2003年法國電視台收視率與廣告市場佔有率

電視頻道	收視率(百分比)	市場佔有率(百分比)
TF1	31.5	54.4
France Televisions	39.5	28.9
Canal+	3.7	2.2
ARTE	1.8	N/A
M6	12.6	22.2
Others	10.8	0.1

資料來源：Mediamétrie,

法國有2500萬家戶，電視機普及率超過95%。2002年時有線電視訂戶大約360萬，另有340萬接收衛星電視。數位無線電視（DTT）於2000年之後開始發展，並由CSA擔任主要推動角色。2002年CSA遴選出8家數位電視系統業者，共提供23個商業數位電視頻道，但同時保留至少6個DTT頻道給公共電視。2005年3月，公共電視共提供7個免費的數位頻道。不過數位電視以及網路電視在法國的發展仍存在許多未知數，包括技術規格以及獲利模式等問題尚有待釐清與解決。

第三節　具體政策與管制措施

以下分項討論法國所實施的具體廣電政策與管制措施，特別是針對節目內容方面。

一、本國節目自製率

[5] http://www.tnsmediaintelligence.com/AdexReport_200506.pdf

法國政府規定，電視頻道所播放的電影和影集必須要有60%是源自於歐洲國家，40%是法語區國家，也包括非歐洲國家的加拿大。相關規定同時要求電視台晚上8時30分至10時30分的黃金時段，也必須播放歐洲製片或法語節目，以避免這些節目只能被排到晚上深夜等冷門時段。電視影集的播出時間也需擴展至精華時段（晚上6時至11時）。

在公共電視方面，有較多節目內容方向的規定。France2與France3兩家公共電視台，每年必須至少提供15場音樂、舞蹈或是戲劇表演的轉播。此外France2每個月必須播出至少2小時的音樂節目，France3則是3小時，以整年來看，則是最少16小時的音樂會節目。France2、France3與France5必須規律地製播科學、科技與社會科學主題的節目，不過沒有具體的數字規定（參見表5.4）。

廣播方面，電台也必須遵守配額標準，配額的設定主要是爲了推廣法國歌手，以平衡逐漸減少的法語歌曲。依據普遍性原則，電台必須播放40%的法語歌曲或是地方性語言的歌曲，其中50%必須是全新發片的歌曲。爲妥善地處理各式各樣的節目安排，2000年的廣播電視法提供了兩種新的選擇措施給法國廣播電台。廣播電台對於過時的歌曲播放需佔所有歌曲總數的60%，10%需播放新發片的歌曲。電台必須固定地播放新歌曲，同時也須符合35%是法語歌曲的規定。配額裡的25%必須提供給全新的藝術創作者，播放他們的新作品。

法國政府爲了保護本土電影工業，提出兩大時間限制以規範媒體業者：（一）設定節目播出之時間表。這個時間表主要是透過法國立法之下設立的。自1997年開始，時間表原則也必須符合電視無國界的指令，同時透過廣電業者與電影工業聯盟47所簽署的合約來做規範。（二）廣電業者1年內不允許播放超過192部電影，並最多只能有144部片在精華時段播出。業者禁止在週三和週五的晚上播放電影，以及週六整個時段和週日的晚上8時30分前的時段。另外，政府也設立一些特殊條款給Canal+和其他的電影頻道。所有的廣電業者都必須遵守這些限制措施，當然這些限制措施是爲了讓業者播放較少的電影，以保護國內的電影工業。

法國政府對於支持法國電影和電視製作產品提供了兩種方式。第一，所有無線電視（France 5和Canal+頻道除外）都必須從年度營收中提供一定比例做爲歐洲影視製作投資，從2002年之後至今的比例是3.2%。而這筆投資中至少有75%必須提供給獨立製片。就歐洲投資或法語的視聽作品而言，對每個廣電業者是視自身的情況而定。[6]以所有的案例來看，2/3的視聽作品投資必須貢獻給獨立製片人（參見表5.5）。第二，所有的電視頻道，包括無線頻道和有線、衛星頻道，必須將前1年淨收益的5%貢獻給內容產業補助基金（COSIP）。除此之外，基金會的資金也來自對電影門票和影片出租收益的特別稅，之後再重新分配補助金給法國電影和視聽作品的製作（參見表5.6）。

表5.4　全國性無線電視頻道的節目製作義務（2002）

	TF1	F2	F3	C+	F5	M6
每年播放電影數	192	192	192	500	無	192
每年在黃金時段播放電影數	144	144	144		無	144
所有播放電影中屬	60/40	60/40	60/40	60/40	無	60/40

[6] http://www.cnc.fr/Site/Template/T9B.aspx?SELECTID=2096&id=1358&t=2。

於歐盟/法國製作的最低要求比例						
歐盟/法國製作的影音節目比例		60/40	60/40	60/40	60/40	無
歐盟或法國製作的影音節目首播時數	120h（在晚上8點到9點之間播出）	96h	96h	無	無	100h
新聞報導時數（最低要求）	800h	無	無	無	無	無
青少年節目（每年最低要求時數）	1,000h（包括50h紀錄片）	無	無	無	無	無
音樂節目（最低要求時數）	無	2h/month（包括16h演奏會）	3h/month（包括16h演奏會）	無	無	30%的總播出時數，其中50%爲法國音樂
公開表演藝術節目（如戲劇、舞蹈演唱會等）	無	15場	15場	無	無	無

資料來源：CSA(www.csa.fr)[7]，引自Open Society Institute (2005)

表5.5　全國性無線電視頻道的內容製作義務（2002）

	TF1	F2	F3	C+	F5	M6
總營收提撥投資電影的比例	3.2	3.2	3.2	20（其中大約12分配給歐盟電影，8分配給法國電影）	無	3.2

[7] http://www.csa.fr/infos/publications/publications_television.php?cat=9。
11/09/2008, Bilan de la chaîne TF1 - Année 2007, P13
11/09/2008, Bilan de la société nationale de programme France 2 - Année 2007, P13
11/09/2008, Bilan de la société nationale de programme France 3 - Année 2007, P16
30/10/2008, Bilan de la chaîne Canal+ - Année 2007, P13
11/09/2008, Bilan de la société nationale de programme France 5 - Année 2007, P13
17/09/2008, Bilan de la chaîne M6 - Année 2007, P13

前筆投資金額中專門提供獨立製作的比例	75	75	75	75	無	75
總營收提撥歐盟與法國影音製作的比例	16（僅提供給法國製作）	18.5	19	4.5	16（僅提供給法國製作）	18提供歐盟製作，13.5提供法國製作
前筆投資金額中專門提供獨立製作的比例	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3
總營收提撥投資動畫內容的比例	0.6	無	無	無	無	1.0
投資音樂節目之最低要求金額（百萬歐元）	無	無	無	無	無	21.34

資料來源：CSA(www.csa.fr)[8] 引自Open Society Institute (2005)

表5.6　法國內容產業補助基金（COSIP）財務概況（2001）

收入		支出	
項目	金額（百萬歐元）	項目	金額（百萬歐元）
電影院票價特別稅	96.85	選擇性補助電影製作	73.56
廣電媒體特別稅	118.00	自動補助電影製作	143.93
錄影帶或影碟出租特別稅	10.37	管理成本	9.54
	227.00	電影部分小結	227.00
廣電媒體特別稅	209.77	補助電視製作	202.71
錄影帶或影碟出租特別稅	1.88	管理成本	8.89
影音內容小結	211.60	影音內容小結	211.60

資料來源：CNC[9]

[8] http://www.csa.fr/infos/publications/publications_television.php?cat=9。
11/09/2008, Bilan de la chaîne TF1 - Année 2007, P13
11/09/2008, Bilan de la société nationale de programme France 2 - Année 2007, P14
11/09/2008, Bilan de la société nationale de programme France 3 - Année 2007, P17
30/10/2008, Bilan de la chaîne Canal+ - Année 2007, P13
11/09/2008, Bilan de la société nationale de programme France 5 - Année 2007, P13
17/09/2008, Bilan de la chaîne M6 - Année 2007, P14

[9] Centre national du cinéma (CNC), information from the CNC website, available at

二、廣告相關政策規範

法國政府根據「電視無疆界指令」，規定法國電視的廣告時間限制。私營商業媒體方面，廣告時間最多是1個小時12分鐘，每日平均1個小時6分鐘。公共媒體播出廣各的時間限制更短，規定爲1個小時8分鐘。電視禁止播出以下類別的商品廣告：第一、二級以上的酒精飲料、槍械武器、法律服務等。在法國對於其他商品還有額外的限制，例如：電影、書籍、零售商店和連鎖店，直到2004年，出版業才被允許在電視上廣告。然而，零售商店仍禁止在電視上廣告，主要的原因是避免大公司如加樂福超市或拉法葉百貨公司，輕易地接觸電視觀眾，這項規範同時也是爲了保障地方性報紙的廣告收益。

法國政府特別就電視轉播體育競賽節目時，螢幕上出現比賽場地看板廣告的問題進行規定。當電視頻道在轉播運動比賽時，電視頻道必須避免張貼於看板中酒精類飲料廣告出現在影像中。實際上，當比賽在進行時，法國傳播業者需檢視影像以避免酒精類飲料的廣告出現，主要的原因是這些廣告來自不被禁止播放的國家。運動和青少年部(Le ministere de la Jeunesse et des Sports)與 CSA 擴大對於轉播的關注。1995 年 3 月所有本國和外國的傳播業者對於運動比賽的轉播需採用於一個新的法規(un code de bonne conduite)。這項新法規制定一些自由轉播規範，然而這些規範必須基於保障大眾的健康。司法安全對於運動比賽的轉播也須包含所酒精類飲料廣告的預防措施。法規實際運作上，法國電視頻道的編輯在一些特定的情況當中，需引導體育表現的組織規劃者需避免酒精類飲料的廣告傳輸至國外。法國當局的干預行爲在歐洲法院既第一審法庭(la Cour de justice des Communaute quropeenes, CJCE)受到了爭議。這個控訴始於體育活動的播出者(annoncer)與規劃者間，歐盟執委會訴請法院裁定法國政府的干預與電視無國界的指令是相抵觸，同時也和歐盟條約的自由服務流通的規範抵觸。2004 年 7 月 13 日，歐洲法院既第一審法庭宣布 la bonne conduite 法令有效，這項法令建立了對法國電視頻道轉播體育活動的規範，也含蓋了廣告看板張貼酒精類飲料廣告的規範。歐洲法院既第一審法庭記錄了廣告看板上的廣告可張貼的地點，法國政府必須在自由服務領域當中建立有效的法令，法庭也認可法國政府追求大眾健康的目標。

煙草廣告的規定略微寬鬆，1993 年 1 月 27 日法律編號 93-121 使法規較人性化，條款 71 條揭露了「具競爭性的體育轉播權，在一些國家中煙草廣告是可播出於電視頻道中，除非歐洲法規進行干涉，才會被制止。」此條款的設置納入了大眾健康法第 3511-5 的條款當中，因此法國傳播業者也必須防止這類的廣告，經由轉播體育比賽，也將煙草廣告轉播至國外。然而，CSA 當局則是容許(寬容)廣告看板上的煙草廣告出現。

關於電視的廣告內容，目前有三種控管機制在執行：廣告監督局(BVP, Bureau de verification de la pubicite)是一個獨立的單位，由媒體籌措資金所組成，同時是廣告局和廣告商。廣告監督局僅提供建議給傳播業者，然而這些建議並沒有任何約束力，即使廣告監督局同意廣告可以傳播的情況之下，CSA或其他政黨仍舊有權力可以使廣告商或傳播業者暫緩實施；換句話說，廣告監督局只是一個合法的諮詢單位而已。大多數的電視電台在播出前，都會有一個內部的廣告設計部門，爲電視廣告做設計。但CSA還是可以對廣告做出額外的控管，或要求廣告撤換。在一些情況之下，CSA會先寄出警告信給傳播業者以示廣告不妥。然而，電視電台的收視率與廣告市場佔有率並非等值。民營電視台總是涉及較高的廣告收益，以TF1(原公營電視台)爲例，TF1擁有1/3的收視觀眾，並同時擁有超過50%的廣告收益，與其他電台相較有非常顯著地差異。反觀M6(民營電台)僅有12.6%的收視率，卻有22.2%的廣告

http://www.cnc.fr/cncinfo/282/13.htm

收益。

在置入性行銷以及所謂「秘密廣告」或「欺騙性廣告」方面，CSA有權力寄出警告信，以制止這種現象的發生。1992年3月27日的法令裡就明文禁止所有的傳播業者進行非法的廣告活動，也包括了以個人名義的節目主持人，如：出版業者和電影院業者。近期所發生的例子，就是在TF1播出的足球賽間，推銷相關運動商品，或是旅行社在France2推銷旅遊行程。這種廣告行爲被CSA視爲「置入性行銷」，在節目進行中展示特殊的品牌或商品。CSA最後所選擇的處理方式，就是當成個案處理，判決的角度在於「置入性行銷」行爲是否出自於正當理由，也就是符合大眾之利益，並盡到社會義務。

只要是介紹某種產品或服務的好處或利益、其他商標，與電視廣告無關而達成特定廣告目的，並非出自告知消費者，而是爲了推銷之廣告行爲皆視爲秘密廣告。具有推銷意味的介紹需經由各個頻道的審查。上述兩者情況若發生，CSA 會介入事件，查核事實。CSA 說明一些徵兆產生時會介入調查，包括：

（一）介紹某種產品或服務的好處或利益、其他商標。

（二）特意顯示出某種商品或服務的廣告。

（三）頻繁地使用某種產品的用語、形象和商品。

（四）顯示出特定的住址或電話聯絡方式。

（五）顯示出商品但欠乏任何評論性的觀點。

其他的類似情事則會視情況來選擇是否介入事件或授理案件。

今日有許多視聽作品和電影作品當中內容含混了許多商品、服務或商標，而法規也未涵蓋這樣子的問題。傳統置入性行銷通常都與虛構的作品和動畫相關，現今置入性行銷的手法日漸多樣化。CSA 意使這些呈現方式不具行銷特徵，否則就會以 No.92-280 修定法規第九項條款秘密廣告來裁定。

CSA 的角色並不會直接地干預置入性行銷，原因在於電視服務的編輯者會規劃置入性行銷的電影作品，因傳播者大部份就是製片者，需透過置入性行銷來籌措資金，也需要透過此手法來增加票房。然而，CSA 需透過其他方式來評估置入性行銷。電視服務之編輯者會審查作品是否涵蓋商品價值或過份地在言辭上宣傳利益、服務或商標。若以上手法自然地安排到節目的場景裡，將會以違反秘密廣告法論處。電視服務之編輯者必須避免傳遞置入性行銷之場景給觀眾。民營商業頻道也適用於 1992 年 3 月 27 日更新的廣告訊息法規。廣告訊息穿插至節目中，條件如下：

（一）不可夾雜節目價值或整合行銷至節目內容中。

（二）重視節目中斷方式。

（三）不可過份地強調特殊權利。

這些法規的設置保障了頻道節目的品質，頻道不可隨意地播放廣告訊息。電影或視聽作品不可隨意地依廣告訊息插播而中斷（需符合特殊的中斷原則）。播放電影時，廣告播出僅有 6 分鐘。特別的節目轉播如球賽轉播、舞台劇，任一轉播的一方不可隨意以廣告訊息插

播，必須雙方協議好同時中斷。

另外在 2007 年 12 月 4 日時，政府決議制定了關於唆使觀眾使用簡訊服務，或額外徵收電話之付加費用的法規(JO du 4 janvier 2008)。隨著有線電視台的發展，觀眾使用簡訊或付費電話來參與節目、進行投票或聲明意見越來越頻繁，最高視聽委員會在 2002 年 3 月 5 日採納了一項法規，此建議是爲了防止觀眾在參與節目的同時，也參與了廣告行爲。然而，這項法規的執行與頻道節目的發展相佐，因此法規的執行困難。爲了保障電視觀眾，最高視聽委員會以 1987 年 12 月 3 日決議第 14 條款爲執行基礎，觀眾爲參與節目而使用簡訊或付費服務時，必須讓觀眾清楚地了解自身所花費的溝通成本。若是即時在電視機前申請付費服務時，觀眾的使用身份必須經由頻道確認。最高視聽委員會希望每一次觀眾在使用付費服務都能受到保障，透過不同的方式來節省花費的成本，尤其是這項的消費是經由網路所連結，線上消費並未開立實質的發票。

三、節目分級

過去的 20 年裡，暴力節目的傳播對於年輕的觀眾越來越有影響力，這個議題也慢慢地被 CSA 所重視。爲了有效地處理這個現象，CSA 籍由行政權力的介入，以及透過傳播業者的自律來面對現況。政策的目的並不是一味地禁止暴力和色情，而是提高傳播業者與父母對於此現象的注意。因此，CSA 設置了節目分類機制，來保障年輕的觀眾。[10]節目的分類機制自 1996 年開始，2000 年也開始籍由節目分級來規範廣播電台，並加強保障青少年措施。2002 年，增加了諮詢的程序以調整制度，使分級制更清晰。節目分級原則是依據年齡層和保障青少年的觀點，來區分成 5 大節目類別，[11]如下：

表 5.7　法國電視節目分級方式

類別	有線/無線電視台	電影台
第一類	適合所有觀眾	適合所有觀察
第二類  不適合 10 歲以下之觀眾	-節目播出前，傳播業者需將此節目標籤顯示於銀幕。	-節目播出前，傳播業者需將此節目標籤顯示於銀幕。
第三類  不適合 12 歲以下之觀眾	-節目播出前，傳播業者需將此節目標籤顯示於銀幕。 -節目不可在晚上 10 時前播出。除了週二、週五、週六和國定假日時間，有時也會在晚上 8 時 30 分後播出。每年電視台在 10 時前播出的電影，不得超過 4 部電影。	-節目播出前，傳播業者需將此節目標籤顯示於銀幕。 -電視台不得在週三的晚上 8 時 30 分前播出電影。
第四類  	-節目播出前，傳播業者需將此節目標籤顯示於銀幕。 -節目在晚上 10 時 30 分後才能播出。	-節目播出前，傳播業者需將此節目標籤顯示於銀幕。 -節目不得在晚上 8 點 30 分前播出。

[10] 參見 CSA: http://www.csa.fr/infos/controle/television_signaletique_accueil.php
[11] 參見 CSA 網站 http://www.csa.fr/infos/controle/television_signaletique_C.php

不適合 16 歲以下之觀眾	-節目預告片不得在晚上 8 點 30 分前播出。	-含有暴力鏡頭的節目預告片不得在晚上 8 時 30 分前播出。
第五類  不適合 18 歲以下之觀眾	-節目播出是被完全禁止。	-節目播出前，傳播業者需將此節目標籤顯示於銀幕。 -深夜和凌晨 5 時於特殊頻道才可播出，觀眾而擁有個人的視別號才可以收看節目。 -所有的情況皆遵循保障青少年的合法規範，特殊鎖碼頻道需符合 CSA 歸類和定義。

資料來源: CSA[12]

CSA 並不希望籍嚴格的準則來定義每個節目的類別，自從節目分級制實施後，主要是將一些尺度標準列入考量：[13]

（一）暴力影像的本質與數量上的優勢；

（二）免付費的情況，這類的需求是從何種情節背景而來；

（三）依劇本使用暴力去解決紛紛；

（四）人物與表象的採用，以及聲音的音軌(易於引發怒氣)真實地呈現的方式；

（五）引起特殊議題，例如:毒品、自殺、亂倫與家庭暴力等事件；

（六）情慾表現；

（七）對於女性人物的描述(尊重或鄙視)；

（八）暴力的舉動是受到處罰或嘉獎；

（九）英雄性格，這類的動機是否會依賴暴力行爲或違法的管道去達成；

（十）在兒童面前出現暴力場景。

分級尺度標準的採用是以個案方式進行，雖然未盡善盡美，但具有參考意義。雖然法國 CSA 每天都會監督各個有線和無線頻道，但仍無法有效地約束傳播業者。CSA 總是在民間團體的舉發後，才對電視台的節目進行干預。這項機制的執行有賴於傳播業者和父母的社會責任，才能有效地自我約束。

在網路內容方面，CSA 並無訂定網路分級辦法，而是由網路業者自律和網路使用者主動檢舉的方式管理。CSA 基本上只能管制透過網路平台管道來傳輸影音節目的部分，但無法管法網站本身。現有電視或廣播業者，如果希望節目能透過其他的管道，例如 ADSL、Internet、衛星等，來播放節目，這些業務都必須向 CSA 提出申請流程才允許播放。[14]在線

[12] 參見 CSA 官方網站:http://www.csa.fr/infos/controle/television_signaletique_C.php http://www.csa.fr/infos/publications/publications_television.php?cat=8: PDF 檔: The protection of children and adolescents on French television - May 2005: 頁 19。

[13] 參見 PDF 檔: The protection of children and adolescents on French television - May 2005: 頁 18。

[14] 參見 http://www.csa.fr/infos/autorisations/autorisations_cable.php

上進行影音節目播放流通時，就需參照現行的電視節目分級辦法。[15]

CSA 認爲，他們無法有效地管制全球的網站，也無法清楚地知道節目於何時播放。網站播放非法的節目的內容或具有爭議性的文章，還需要民眾向警察單位舉發，才能防止非法的行爲產生。也可以透過電子郵件 oclctic@interieur.gouv.fr 向國家警察局的檢舉，以防止網站犯罪。此外，internet-mineurs.gouv.fr 是由司法部、內政部、國防部共同推動，由政府和民眾共同合作舉發不當的網站和網路文章。民眾也可以寫信給 l'association des fournisseurs d'accès et de services internet (AFA)抱怨網站和網路的使用情況。此外，自 2004 年 6 月 21 日的數位經濟法規中，網路服務的提供者必須制定相關且透明化的措施進行自律。[16]

四、公共近用

整體而言，CSA並未針對具體的公共近用問題提出政策和相關規範。但實施許多規定和措施，以保障和促進廣電媒體內容的多樣性和平等性。2001年2月，France2和France3被賦予新的法定義務，即這兩個公營頻道必須推廣法國社會不同的文化構成，而不涉及任何歧視。同年，CSA也在與TF1、M6和Canal+的營業執照合約裡加入相關義務，以確保私營傳播業者能在國家社會裡反映文化與族群的多元性。[17]

除此之外，2004年1月法國公共電視集團提出的行動計畫（action plan）[18]當中，包括增加外國人（指居住在法國）在一般節目和政論性節目裡的出現機會。自2001年起，France3推出一個「特別週」節目，聚焦於居住在法國的外國人以及具有移民背景的法國人，以推動社會整合並對抗歧視。此外，法國電視集團以信件方式，呼籲所有戲劇節目和時事節目製作人，注重居住於法國之外國人的呈現機會。而電視台也與兩個大學新聞科系合作，建立了一套人才培訓計畫，以培養具有移民背景身份的年輕記者。

另一方面，私營廣電業者也承諾透過員工組成以及節目內容選角等方式，促進多樣化。例如，TF1的2003年年度報告就指出，他們已經在新聞部門和體育部門，提高少數族群身份的記者比例。該台最受歡迎的戲劇節目中，也盡可能提高少數族群人口的能見度。M6則強調該台數個受歡迎節目的主持人，都擁有移民背景身分。

負責相關事務的法國社會整合委員會(HCI, Haut Conseil à L'integration)，在2005年的一份有關社會整合議題和政策建議的報告中，[19]對廣電業者提出以下建議：

（一）爲法國社會的多樣性和多元性，提供一個更真實、更平衡的描寫；

（二）除非屬於必要資訊，否則新聞報導當中，不一提及個人的族裔背景；

（三）確保在員工組成中，具有法國社會的各個不同群體的代表性。

社會整合委員會也建議，將這些原則納入廣電業者與CSA之間的營業執照合約裡，同時CSA必須監督廣電業者是否遵守這些原則。

---

[15] 參見 http://www.csa.fr/infos/controle/television_signaletique_C.php

[16] 參見 http://www.csa.fr/outils/faq/faq.php?id=29556

[17] Haut Conseil à l'Intégration, Diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel. Avis à Monsieur le Premier Ministre, (Cultural diversity and common culture in the broadcasting sector. Note to the Prime Minister), Paris, 17 March 2005, available at http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/doc/Avis_HCI_audiovisuel.doc

[18] A presentation of this plan is available at http://www.francetelevisions.fr/recup_data/recup_8.php?id=37&lg=fr&mode=html&year=2004&article=0&month=10

[19] 同註 10。

五、數位化因應之道暨其他重要管制

（一）廣電媒體所有權

媒體公司的所有權與跨媒體所有權問題，主要是根據1986年的《傳播自由法》相關規範，以及其他後續制訂的法規。在單一公司所有權方面，其擁有的有線電視或衛星頻道的數量，並無限制。而跨媒體所有權，則主要是採用「2/3規則」，其應用範圍包含全國與區域性媒體。所謂2/3規則指的是，在以下3種情形中，單一公司只能符合2種：1.持有1張或數張無線電視服務的營業執照，且服務對象超過400萬觀眾。2.持有1張或數張的廣播服務的營業執照，且服務對象超過3000萬聽眾。3.出版或控制1家或數家日報，且在全國日報市場的佔有率超過20%（在區域型市場中也應用同樣的規則）。事實上，在2004年之前，尚有第四種情況：持有有線電視系統營運執照，且服務對象超過800萬觀眾。[20]

不過，相關規範對於促進媒體內容和服務多樣化的效果，被批評爲相當有限。有些所有權的更迭，無論是CSA或其他單位，都有無力插手的困境。也有批評者認爲，相關規定無法因應廣電媒體的快速變遷，包括本國媒體業者與跨國媒體集團之間的複雜連結。基本上，相關規定實施以來，最主要的效果在於讓廣電媒體的手不至於伸進印刷媒體，但是卻無法避免外國資本的進入。隨著數位化媒體的興起，2001年也通過了最新相關規定，單一公司不得經營超過7個數位電視頻道。

（二）廣電管制的公民參與

CSA成立以來，有許多檢討批評之聲。包括在政治上不夠獨立、不夠有魄力行使所有管制工具，以及對相關問題反映緩慢等等。另外一個相當重要的問題，是CSA的決策過程缺乏公民參與。雖然CSA的決策都是向公眾公開，但是在決策過程中，很少主動邀請公民參與，大部分的公聽會並不對公眾開放。因此，在廣電管制過程中，觀眾是缺席的，只有廣電媒體主管、企業主、公協會和政府官員與CSA進行折衝協調。CSA的解釋是，因爲法國並沒有成熟、完整的觀眾組織，而少數類似的民間組織，實際上並不具有代表性和永久性。而且他們認爲，政府應該負起責任，透過法律規定來建立公民參與的制度。另外還有一種看法，認爲排除觀眾是合理的，因爲國會才是最佳的公民代表，由國會來代表參與即可。

不過，提高公民組織對廣電管制的參與，已經獲得廣泛支持。論者認爲，可以第一，透過提供免費電視時段，或公共資金補助，以鼓勵民間觀眾組織的成立和運作；第二，透過立法，賦予觀眾參與在廣電管制程序中的地位，例如設立一個法定的節目諮詢機構，其中包含20個隨機選出的觀眾，以達成這個目標。同時，CSA應該改被動爲主動，主動收集公眾意見並在年度報告中予以答覆處理。[21]

[20] 同註 1，頁 686。
[21] 同註 1，頁 712-3。

第六章　南韓

無論從歷史、地緣或「分斷體制」來說，[1]南韓與台灣兩國都有眾多共通性。

肇始於近代史的因緣，前有日本帝國擴張而將韓台納入其殖民軌跡，後有冷戰背景而使南韓與台灣成爲分裂體制的國家，被納入東西對峙的冷戰架構之中，接受美國的「領導與保護」。1980年代以後，又因經濟略有所成，南韓與台灣同時被西洋學界並稱爲「發展型國家」的重要代表，也就是兩國的經濟發展模式，並非只是市場主導，而且還有國家從中宏觀調節與導引。

另一方面，由於美國作爲軸心，致使台韓等經貿關係與美國密切連結的國家，知悉美國主流社會的程度，遠大於對近鄰的理解。是以，不容諱言，近半世紀以來，台人不知韓或韓人不知台是真實的情況。

隨著國際局勢的變化，如亞洲的崛起、美國霸權的相對滑落，台韓兩不相知的格局，略起變化。以傳媒及文化事業的演變來說，這裏特別值得一提者，正是影視「韓流」在本世紀初「乍然湧現」，以及稍後的寬頻、動畫及線上等新節目類型與媒體宛若「旱地拔蔥」。這些凸顯在世人眼前的光景，亮麗非常，面對這個波濤洶湧的阿里郎浪潮，國人自然不可能沒有領受。是以，晚進政府官員的考察，或是有關傳播政策的委外研究，南韓的身影愈來愈頻繁地出現。如果以新聞局來說，2003年就有兩份文官考察報告，[2]委外研究案從2004年起至今，至少已經有三項案完全以南韓爲對象或涉及南韓，分別是：

一、2004年，《世界重要國家有線電視數位化策略比較分析暨我國有線電數位化可行策[3]

二、2005年，《廣播電視產業國外資訊採購案（韓國）》；[4]

三、2007年，《全球競爭時代台灣影視媒體發展的策略與政策規劃》，其第三章是「韓國影視產業現況與政策 」。[5]

這些考察報告或委外研究案的資料搜集允稱豐富，是其共同特點，它們的第二個通性是，雖有不同年代的提示，惟最多似乎是用照相機將年代拍成定格的照片，不是用攝影機將各年代串連起來成爲連續流動的影像。如果資料豐富是長處，靜態描寫其成就，或是逕自將這些成就與政府「主動」規劃聯繫，致使不及進行動態的歷史分析，就可能會是明顯的缺失，它將使得我們對於南韓音象廣電等產業的成敗因素，理解不周全，假使因此而導致他山之石所提供的參照與師法價值，有所磨損，那是非常可惜的。從另一個角度來看，前述研究距離本案，時間相去未遠，本研究張羅的資料，增加或將有限，是以若能回溯探索，或許會有另有一絲貢獻。

---

[1] 韓國首爾大學白樂晴教授用語及概念，詳見《台灣社會研究季刊》第69期（2008年3月）「白樂晴小專輯」。

[2] 何乃麒、蘇柏彰（2003）《赴日本、韓國考察有線電視發展現況出國報告》，新聞局；黃齡玉（2003）《考察日本、韓國有線廣播電視、公共電視發展現況》，新聞局。同年，另有高作佩(2003)《「第七屆韓國釜山影展」考察報告》，文建會。

[3] http://info.gio.gov.tw/public/Attachment/54115151553.doc (該報告要求閱讀的人「依著作權法第87條規定，未經本局同意請勿任意引用本研究報告資料。」

[4] 該報告未上網。

[5] http://info.gio.gov.tw/public/Attachment/7116959475.doc

有鑒於此，本章將儘量說明韓流並非「乍然湧現」，阿里郎的其他傳媒表現也不是「旱地拔蔥」，而其實既可說是意外，也可說是有跡可尋，致其社會要求、國家政策與傳媒產業政策形成一種比較良性的互動成果；假使用本研究所關注的一個子題，這正好也是政府所代表的強制性他律、社會所代表的非強制性他律，以及業界所代表的自律等三種力量，交織變化的一種狀態。若用經濟學的術語相稱，那麼，南韓在影音領域方面表現爲政府相對地有效規範其市場競爭的能力（governing the market），有市場機制，並且協調的或良性的競爭，其收益大過惡性競爭導致的工作條件或觀眾品味之損失。不過，晚近幾年，（若要找個年代，則大約是2006年）這些成果似乎到了一個頂峰，其後迤迭不前，甚至往下滑動的跡象已在顯現，而2008年初就任的李明博總統，是否會扭轉南韓的廣電結構，是否正在扮演進一步弱化南韓影視成果的角色，自然是非常值得觀察與追蹤的發展。

根據這個認知，除了書寫南韓廣電音象及影視主管機關的變化，及其變化動力的產生根由，本章認爲，最值得優先介紹、討論與分析的是，過往政府所委託的研究報告或許少觸及，但未曾深入，成立於1980年代初期的「韓國廣告放送公社」（Korea Broadcast Advertising Corporation, Kobaco，組織圖件附錄6.1）；[6]南韓傳媒改革社團在台已經有若干文獻處理，本研究不另陳述，僅在後文相關地方略微轉述。

事實上，本案重點之一，也就是廣電基金與節目自製率的探索，無法脫離Kobaco而討論；而值得在此先行指出的是，1999年12月頒佈，2000年3月施行的《廣電法》，[7]重點之一與其說是它對於韓國節目自製率提供基本保障，不如說該法是雙面刃，保障之外，似乎也是通過法律削弱主流電視機構的內制（in-house）模式。鋪陳這些重點之後，本章再對南韓的其他廣告監理（含公益廣告），以及公共近用與節目分級等問題，另做淺介。

第一節　主管機關

南韓自有廣播電視產業以來，政府自始至今都扮演重要的角色，雖有廣電市場，公權力仍然具備主導的能力。

1925年，朝鮮舉行首次試驗廣播，來年在日本統治的朝鮮總督府遞信局監察下，于漢城成立法人京城放送局（JODK）（韓國廣播公司KBS前身），年底建立電台，1927年正式定其放送節目。[8]1960年代中期，樸正熙政府（1961-1979）允許有條件（親政府）之廣電私有化，且同意私人集團跨媒介經營，如1964年三星集團開辦首爾廣播電台（Radio Seoul Broadcasting, RSB）。[9]從一開始，南韓與台灣廣電業有一個重要的差別，亦即台灣雖曾短暫期間內對收音機徵收一次性質的消費品（貨品）稅，但很快就放棄之外，電視則是從一開始就完全依賴廣告取得營運資金，南韓在起步時（1963年）即如同西歐，對電視收視戶按年（不是一次性）課徵執照費，並且曾在1969年5月至1973年間停止播放廣告，其後KBS也逐

[6] 另外，與Kobaco有關，由其出資蓋大樓的准政府設置的機構（以台灣來說，就是政府全額或部分支援的財團法人），「韓國傳媒中心」（Korean Press Centre）值得台人另做研究；本世紀初成立、規模較小而從事更多草根傳媒素養教育活動的Mediact，也很值得問津。

[7] 該法韓文稱爲《統合放送法》，將以前分散立法的規範，統合於一爐，等於是《廣播電視法》、《綜合有線廣播電視法》、《有線放送管理法》，以及《韓國放送公社法》當中與廣電相關的法規放在同一部法律，文春英（2006）〈韓國電視廣告監管制度研究〉，《亞洲傳媒研究2005》，頁108-21；見頁111的說明。

[8] 郭鎮之（2001）。〈韓國廣播電視的發展歷程：敍述與分析〉，《中國廣播電視學刊》。8月: 頁61。

[9] 爲現今KBS廣播第三頻道（Korean Broadcasting System Radio 3）之前身，RSB在70年代與Dongyang Broadcasting Company合併，更名爲TBC Radio。80年代全斗煥政府將廣播電視國有化，1981年爲KBS Radio 2與教育頻道（Educational FM，現EBS FM）取代，自2000年才由KBS Radio 2分支出來重新營運，成爲KBS Radio 3。
(資料來源：http://en.wikipedia.org/wiki/Korean_Broadcasting_System及 http://www.korea.net/Korea/kor_loca.asp?code=S03)

[10]雖然徵收執照費早在1980年代引起民眾抗議，[11]至今也不乏主張取消者，但其長期存在的意義是很明顯的，一來顯示廣告對於內容產制的負面影響，略被牽制，二來或可推測，南韓政府自始對於電視的財政來源與節目類型的關係，想法就與我國政府有別。

若說取執照費作爲電視的財源是有意的政府規劃，那麼，歷史上對於南韓廣播電視產業的結構，造成最大且爲良性的影響者，並不一定是當年政治行動者所能預期；至少，實行該政策的立即動機，很有可能並非預見該政治規劃，將爲阿裏郎的影音產業，帶來21世紀的開花結果，雖然當時的政治宣稱，仍然會以韓國影音文化福祉爲號召。

這是指1979年至1980年的暗殺與光州事件。韓國中央情報部部長金載圭在1979年10月26日暗殺朴正熙（1917-1979）總統後4個多小時被捕，繼任總統宣佈即起戒嚴，12月12日（雙12），陸軍保安司令官、戒嚴司令部全斗煥政變，任命妻弟爲戒嚴司令官。工人、學生示威遊行，要求恢復民主。1980年5月17日，全擴大戒嚴，禁止政治活動，拘捕日後通過選舉出任總統的金泳三與金大中等人、勒令大學停課。各地不服，在光州，1500名學生18日仍示威，遭武力鎮壓，傘兵自半空中尚未著地即持自動武器朝地面掃射群眾，20日20多萬市民抗爭，幾百架公車、計程車衝破軍隊防線，電台一直沒有報導，市民憤怒，到電台縱火。軍人開始用槍、火焰噴射器鎮壓民眾。26日，坦克壓過倒地人牆而入城，28日，幾千名市民被逮捕、扣押，金大中被判死刑。估計事件中240人死亡、409人失蹤、5019人負傷。[12]

在此背景下出任總統的全斗煥（1980.8-1988.2），開始進行「大眾傳媒重新組合」「政策」。表面上，全仍指這些措施有利於南韓傳媒，因此在1986年提出第六個「經濟發展五年計劃」時，表明「文化的發展」要「與國家的發展同步化」，並提出了「扶持文化媒介產業」政策。[13]但究其實，這是爲鞏固權位、宣傳散播統治者的意識與意見、壓制異議而作的政治安排。通過重組，全的4項工作影響南韓廣電產業結構至今：

一、強制兩家私人電視網，一家100％公有化，成爲KBS2，另一家70％由KBS持有而成爲文化電視台（MBC），二者同時經營收音機廣播；

二、創設「韓國放送廣告公社」（KOBACO）作爲國營廣告代理商，也是韓國唯一的廣電廣告代理壟斷機構，它改變了廣告承攬業務、減緩廣告競爭，並統籌運用部分廣告收入爲廣電公基金，用以「籠絡」、協助傳播人與挹注改善廣電表現所需；[14]

三、成立韓國放送委員會（Korea Broadcasting Commission, KBC）；

---

[10] 1981.2.2起，KBS開始使用UHF頻道播放全國性質的教育節目，部份原因在於減緩已成嚴重社會問題的補習教育。（Litman,1979）

[11] 早在1982年南韓南部農民認爲KBS報導農業問題嚴重不公平，拒繳執照費，參見Yoon, Young-chul （1994） 'Political economy of television broadcasting in South Korea', in Kim, Chi-woon and Lee, Joe-won (eds) Elite Media Amidst Mass Culture: a critical look at mass communication in Korea , pp. 191 -213, Seoul: Nanan Publishing House, p.206. 1994 年起執照費改隨電費徵收。KBS 在2007 年6 月13 日提案得到KBC同意，擬將1981年後未曾增加的每月2500 韓圜執照費提高至4000，但遭野黨國會議員以「鄭淵珠社長必須下台爲前提條件」，拒審該議（https://lists.riseup.net/www/arc/inter-act/2007-09/msg00000.html，據說至2008年8月該案尚未解決，見陳慶立（2008 年8 月27 日）〈韓國電視產業政策概況〉，讀取自www.pts.org.tw/~rnd/p2/2008/0808/k1.pdf

[12] http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%89%E5%B7%9E%E4%BA%8B%E4%BB%B6

[13] 任鶴淳（2004）。〈韓國文化產業實況與發展政策〉，《當代韓國》，秋季：35-38。

[14] 立報（2001. 4.24）及香港明報（2001.4.27)。

四、成立日後在1999年統合爲「韓國傳媒基金」（Korean Press Foundation）[15]的三個機構，也就是「韓國報業公會」（the Korea Press）、「韓國報業協會」（the Korea Press Institute）與「韓國記者基金」（the Korea Journalists Fund）。

其後，隨著廣電事業的發展與科技的進步、匯流，傳播產業更形複雜。南韓政府於 1995年改組主管通訊產業的資訊傳播部（Ministry of Information and Communication, MIC），任務包括規範傳播技術、設備規定與執照核發等硬體要項，[16]以及產業進入市場門檻與所有權人規範之建立、關稅與貿易合約安全機制及管理國家稀有資源之電波任務。[17]在MIC之下，則有韓國傳播委員會（Korean Communications Commission, KCC），旨在維護電信服務的公平競爭與消費者權益；[18]

至2000年完成立法並執行的《廣電法》（Broadcasting Act），具有里程碑的意義。一來它改組韓國放送委員會（Korea Broadcasting Commission, KBC），使其職司廣電政策研析、廣播電視評鑒、審議（內容）、執照核發、閱聽人投訴與廣電發展基金（Broadcasting Development Fund）等。二來它開始對廣電機構播放本國影音內容的比例（詳後，開始提出明確規範）。不過，另一方面，我們其實得認知，該法其實也是既有秩序的延伸（如廣電的部分廣告收入作爲公益使用，在2000年以前，由Kobaco執行，詳後），或說迫使既有的較大規模之廣電機構，必須瘦身（如，在此之前KBS或MBC的節目多屬自製，新法規定若干百分比的節目必須由獨立製片商提供，但如後將述及，由於KBS等機構的惰性或其他因素，起初起年的效果並不明顯，至今KBS等的節目，還是以自製in-house爲主；這個情況與英國1990年廣電法要求1993年起，BBC等機構必須讓外制節目逐年提高至25％，大致有相同的背景）。最後，該法從初次立法至今8年至2008年7月底，已經修訂17或18次，似乎顯示該國有司單位勤於任事，或是立法不周延而修改頻繁。

2008年，國會修法合併MIC與KBC所有業務，名稱與先前MIC的下屬機構名稱相同，都是「韓國傳播委員會」（Korean Communications Commission, KCC）於2008年2月29日掛牌運作，直接下轄于總統。官方期望KCC成爲單一負責數位時代匯流新媒體政策的機構，以「資訊科技」（information technology）作爲政策主軸，強調服務提供者、（內容）服務、裝置與網路四方面匯流[19]。主要任務有加強網際安全、升級通訊傳播技術、促進傳播與數位內容之發展、廣播數位化、市場開發與普及服務。[20]

在「內容產業」或說文化產業方面，台灣論者注意到南韓的進展已經是2002年或更晚的事情，這與韓流及台灣文創產業「政策」起於2002年有關。其次，多數論者都將今日的韓國文化產業成就，歸功於1998年任職總統的金大中，最多延伸至金泳三。一個例外似乎是韓國文化產業振興院政策開發組組長任鶴淳，在肯認金大中的重要與關鍵作用之外，他提及全斗煥的作用。盧泰愚擔任總統期間（1987-1993），曾在1990年頒佈「文化發展十年規劃，除要「加大國民享受文化的力度、提高文化創造力、增進國際文化交流」，特別並列「擴大文化媒介功能」，而後者是指要將大眾媒介理解爲「連接文化生產與文化消費的仲介」。如果這不是從「經濟價值」看待文化產業，至少「是從文化民主化的角度」審視傳媒。金泳三大總

[15] http://www.kpf.or.kr/eng/，該網址有許多以英文書寫的南韓傳媒統計與歷史進展之說明；郎勁松（2006）。《韓國傳媒體制與創新》。廣州：南方日報出版社。頁32-34。

[16] 馮建三（2008）。〈台韓文化創意產業產業之比較〉。（尚未出版）。

[17] 王沛娣、楊繼群（2006）。〈文化」是門好生意?探討韓國政府如何透過政府政策力量逐步扶植韓國影視產業〉。第十四屆中華民國廣告暨公共關係國際學術與實務研討會。臺北：國立政治大學。頁7-8。

[18] 同注五。頁6。

[19] http://eng.kcc.go.kr/html/about/about02.html

[20] http://eng.kcc.go.kr/html/policy.html

1993-1998）強調「韓國文化的世界化、文化的產業化和資訊化」，他提出《文化繁榮五年計劃》，並在1997年設立文化產業基金（約549億韓圜），次年將成立近10年的文化部擴充爲文化觀光部（Ministry of Culture and Tourism, MCT），並著手陸續整合傳播內容政策與機構。然後就是金大中時代（1998-2003），就任之後，他在1998年表示要將文化產業作爲21世紀的重點產業之一。2000年《文化產業振興法》出爐，次年將其下轄之文化產業支持中心擴建爲文化振興院（Korea Culture & Content Agency, KOCCA），推動文化內容，特別著力於音樂、動畫、動漫、卡通、線上遊戲、形象與行動內容；文化振興院下尚有1999年由原電影振興公社改組之韓國電影振興委員會（Korean Film Council, KOFIC），旨在繁榮韓國電影產業發展。2004年，開通韓國內容網站（www.koreacontent.org），匯整所有上述產業內容之相關新聞、政策、產品、統計資料與研究等相關資料，並收錄近650家與在韓與文化內容產業有關之法人資訊。[21]〈表 6.1〉羅列了南韓廣播電（含文化）政策的沿革與主管機構的資料。

表6.1　南韓廣電及內容產業政策主管機構及重要措施沿革，1993-2008

<table>
<tr><td rowspan="4">總統任命國務總理，總理下設：</td><td colspan="2">資訊傳播部（Ministry of Information and Communication, MIC），職司傳播技術、設備規定與核發執照。
韓國傳播委員會（Korean Communications Commission, KCC）負責維護電信服務的公平競爭環境與消費者權益。</td><td rowspan="2">2008年2月29日韓國國會修法，合併MIC與KBC爲「韓國傳播委員會」（Korean Communications Commission, KCC，組織圖見附錄6.2）</td></tr>
<tr><td colspan="2">韓國放送委員會（Korea Broadcasting Commission, KBC，組織圖見附錄6.3，委員9人由總統任命，設4次委員會：廣播電視評鑒、審議、閱聽人投訴和廣電基金發展等委員會，可提名公營廣電機構執行長。</td></tr>
<tr><td rowspan="2">文化體育觀光部＊（Ministry of Culture Sports and Tourism, MCST，組織圖見附錄6.4）</td><td>文化產業振興院（Korea Culture & Content Agency, KOCCA，組織圖見附錄6.5）</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>韓國電影振興委員會（Korean Film Council，KOFIC，組織圖見附錄6.6）
國際文化產業交流財團（Korea Foundation for International Culture Exchange, KOFICE，組織圖見附錄6.7）</td></tr>
<tr><td>1993</td><td colspan="3">文化繁榮五年計劃，將開發文化產業視爲重要目標之一</td></tr>
<tr><td>1994</td><td colspan="3">設文化政策開發院（另有人翻譯爲「文化產業政策局」），專任人員20位</td></tr>
<tr><td>1996</td><td colspan="3">第一部金融業資本參與投資的電影【銀杏樹床】票房成功</td></tr>
<tr><td>1997</td><td colspan="3">設文化產業基金，（亞洲）金融風暴與危機</td></tr>
<tr><td>1998</td><td colspan="3">1990成立的「文化部」擴充爲「文化觀光部」，與美國簽訂雙邊投資條約（Bilateral Investment Treaty），成立遊戲產業振興中心，成功謀合1個「影像投資專門組合」，總金額韓圜50億（按：1新台幣約合25-32韓圜）。「組合」由政府及私人組成，韓政府原已設置文藝振興、文藝產業振興、資訊化促進、廣播發展、電影、振興、出版…等基金，現以「影像組合」爲例，政府從前述基金的電影基金之中，逐年提撥一定金額，承擔部分風險，期間最長6年，藉此吸引對應的私人資金以「機構或公司」形式投入而爲「投資組合」，政府資金以「特殊執行組合員」的身份參與，電影製作與發行…等單位必組自行籌組爲以「一般組合員」身份（聯合）參與，然後是創業投資公司以「業務執行組合員」身份參與，負責決策並執行投資行爲（如在幾年內拍攝多少部電影），政府承擔風險的條件是參與組合的私部門的申請須經由其核可，此外，該組合所完成的電影票房等營收，至少要有60% 回流影視等文化產品的製作，確保電影資金的穩定來源</td></tr>
<tr><td>1999</td><td colspan="3">2月執行文化產業振興法、文化產業發展5 年計畫，5 月27 日廢官方「電影振興公社」，改爲「財團法人電影振興委員會」，影像投資專門組合2個，韓圜165億</td></tr>
<tr><td>2000</td><td colspan="3">2000年廣電法（Broadcasting Act 2000）、Online Digital Contents產業發展法、Contents Korea Vision 21，發表「韓國電影振興—到2004 年的目標」，影像投資專門組合11個，韓圜935億</td></tr>
<tr><td>2001</td><td colspan="3">8月提發展韓流文化產業方案、8月24日設文化產業振興學院，影像投資專門組合13個，韓圜1214億</td></tr>
<tr><td>2002</td><td colspan="3">國科會（the National Science & Technology Council）命名並將「文化」與資訊、生物、奈米、環境與太空並列爲六大前瞻科技，影像投資專門組合8個，韓圜910億</td></tr>
<tr><td>2003</td><td colspan="3">影像投資專門組合6個，韓圜522億</td></tr>
</table>

[21] http://www.koreacontent.org/weben/index.jsp

2004	2月宣佈開通韓國內容網站： www.koreacontent.org，影像投資專門組合5個，韓圜620億
2006-7	7月1日起美韓自由貿易協定生效，螢幕配額減半，2007年韓國片占電影票房由63％降爲48％

＊　先前爲文化體育部

資料來源：轉引自馮建三（2008）。〈台韓文化創意產業產業之比較〉。（尙未出版）。

第二節　Kobaco及廣電廣告的管理

根據本研究團隊在台所能找到之最新（2005年）資料，羅列南韓各類傳媒的廣告營收如〈表 6.2〉。

表 6.2　南韓廣告支出分配金額與百分比（％），2000與2005年

	無線電視	無線收音機	報紙	雜誌	其他促銷（SP）	新媒體*	總計
	％						兆韓圜
2000	35.3	5.3	36.2	2.8	16.1	5.3	5.85344
2005	30.5	3.8	23.7	6.2	20.8	15.0	7.05388

＊ 新媒體指（直播）衛星、有線電視與網際網路；就廣播電視產業類別而言，2005年廣告市場若以美金計，則總廣告額是67.7億美元，含廣告主五千家，廣告代理公司258家。

資料來源：http://eng.kpf.or.kr/eng/html/media/facts_2005_07.php，2008-9-15讀取；

上表的資料顯示，以廣告爲營收來源的三大無線電視網（KBS1、MBC與SBS）

在2005年的廣告收入是30.5%，是有線、衛星與網際網路廣告收入（占15.0%）的2倍以上。這就是說，假使把所有從廣告取得資金的傳媒當作是相同的市場，接著再把無線電視當作一個整體，則無線電視以將近1/3的市場佔有率，大致足以主導整體傳媒的市場行爲模式。其次，如果我們加入南韓公共電視第一台（KBS1）的執照費收入（2005年爲5246億韓圜，已經折合當年總廣告額的7.44%），[22]那麼，無線電視的歲入額度，更是相當於所有廣告額（7兆539億）的38.0%（30.5％加上7.44％）。第三，KBS1與MBC這兩家公共所有的電視機構之2005年廣告收入，是唯一私營的SBS之3倍，[23]假使再加上KBS1則公有電視的收入規模是私有者的4倍。

廣告作爲傳媒的收入來源，對於其內容的影響非常之大，無庸贅言，不但學理清楚，甚至歷來重視商業動能的保守政治人物，也多有理解，法國總統Nicolas Sarkozy甚至在2008年多次表示，將另籌財源（可能的方案包括向所有電信平台業者徵收0.99%營收）替換法國公視的廣告收入。[24]但是，並非所有取廣告作爲財源的傳媒，都受到等量的廣告負面影響，決定廣告惡質作用力大小的因素很多，其中之一是傳媒、廣告廠商與廣告代理三者之間的激烈程度，競爭激烈至惡質的程度愈大，傳播工作者的勞動條件就不容易合理，因此其穩定產制優質內容的機會就要走低。如果台灣是三者惡質關係的一端，那麼，南韓及1993年以前的英國是另一端，後者有2家播放廣告的電視，但販賣廣告時間者僅有「獨立電視公司」（ITV），「第四頻道」（Channel 4）的廣告由ITV代售，它只提節目製作預算。

南韓可以說更爲奇特，因爲英國模式至1999年已經改變，ITV與C4已經百分之百競爭，但從1981年起，阿里郎的所有無線廣播與電視之廣告，全部由Kobaco這家國營機構出售，至今不變。雖然根據2000年的《廣電法》沒有授權Kobaco將其代理廣告的經濟角色，（相對於內容之審查），從無線延伸至有線及（數位直播）衛星業者（後二者各自負責自己的廣告業務代理經銷），但如前所述，無線電視是新電子媒體廣告額的2倍（如果前者再加上無線

[22] KBS Annual Report 2005-2006, p.33

[23] Kobaco年度指南 2006年版顯示，2005年的MBC廣告收入約是美金8.898億美元，KBS2與SBS分別是6.271與5.087億美元。

[24] Guardian, 2008.1.10, 2.12；Economist,2008.1.12：41, 1.19:50,2.23:68

3.8%廣告市占率，以及KBS1，那麼就是3倍多了），則Kobaco居間所產生的降低廣告之激烈競爭幅度及效能，還是很大。何況，南韓的直播衛星電視系統在2000年由SkyLife獨家取得時，組成該機構的兩大單位都是公營，維持一種垂直整合影音內容製作與播出的模式：一是KBS（負責內容），一是負責傳輸的「南韓電信公司」（Korean Telecommunication, KT）。SkyLife在2002年升空營運後不久，KT雖然徹底私有化（5月），[25]但據聞韓政府仍通過某種「沒有產權者的電信公司之概念」（the concept of the ownerless telecommunications company）保持對KT的經營影響力？[26]

經過以上說明，我們總結南韓傳媒而特別是廣電市場結構的特性如後：各個市場行爲者（KBS、MBC與SBS等三大廣電機構）既有競爭關係，卻又得力於三個現象（因素），致使競爭不至於惡質，繼續維持寡占所能發揮的規模效益，包括製播相對（于台灣等國）的多樣節目：

一、龐大的無線電視作爲市場主導者，其中公營機構又占絕對優勢；

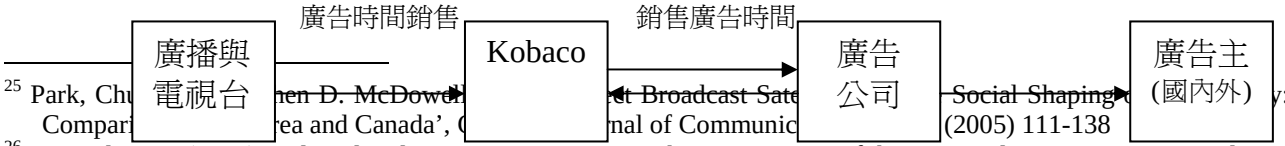
二、這個公營體制當中的較大之一方(KBS)得到政府支持，延伸其勢力（或說，責任）至新媒體（直播衛星電視）；

三、「所有」的無線廣播與電視廣告，由於受到國營Kobaco的調節，競爭的激烈程度得以有所緩和，因此，其節目製作過程，無須立即、也不是百分之百地與廣告收益，產生直接地聯繫。

前述三個現象當中，最特殊而他國所無者，就是Kobaco的存在，且已經存在近30年，另二個現象（特別是如果是指其無線電視的主導地位）同樣存在於其他地方，特別是本案所研究的英法與中國，而近鄰日港新亦復如是。

如前所述，Kobaco創設於軍事政變的背景。全斗煥上台後，隨即在1981年創設《韓國廣告放送公社法》（Korea Broadcast Advertising Corporation Act），再據此設立Kobaco，爲專門代理（經銷）廣播電視廣告的非營利機構，但依法直接接受政府部會的指揮與管理，[27]是世界唯一將無線廣播與電視廣告業務由政府所設置之機構「仲介」（不是代理）的國家。[28]

Kobaco的組織編制(另見附錄6.1)先介紹它對廣告的管理方式，有關它的廣電與廣告之公益從事，留至「自製率」小節再作評述。



[25] Park, Chu[illegible]nen D. McDowell[illegible]t Broadcast Sate[illegible] Social Shaping[illegible]y: Compari[illegible]ea and Canada', [illegible]nal of Communic[illegible] (2005) 111-138

[26] Jin, Dal Yong (2006) 'Political and economic processes in the privatization of the Korea telecommunications industry: A case study of Korea Telecom, 1987–2003', Telecommunications Policy，30(1:3-13).

[27] 文化體育觀光部部長任命Kobaco的社長一人、專務理事一人、理事三人與監事一人，任期三年，得連任；實際主管者則是該部第一副部長，其下統轄文化內容產業辦公署（Cultural Content Industry Office），再往下則有廣播與廣告科（Broadcasting and Advertising Division），文化觀光部的組織圖見本研究附錄6.4。

[28] 有線電視由多系統經營者（Multi-System Operator, MSO）得自行負責有線電視廣告銷售，直播衛星電視目前僅爲SkyLife一家，其廣告業務則由韓國數位衛星廣播集團（Korea Digital Satellite Broadcasting, KDB）負責，參見金在成（2006）。〈In-House與KOBACO：韓國廣告業的獨特模式〉（由記者整理之演講稿）。《廣告大觀》，以及劉幼俐、陳清河、王郁琦、王鴻智（2004）。《世界重要國家有線電視數位化策略比較分析暨我國有線電視數位化可行策略研析》，新聞局研究案。

主管機關　　詢問需求

購買廣告時間

6.1　Kobaco與廣電機構、廣告買賣及廣告主的關係示意圖

（顧佳欣翻譯自http://www.kobaco.co.kr/eng/business/broadcasting.asp）

Kobaco負責廣告時段的定價及其銷售業務。以2005年而言，平日最熱門的廣告時段是晚間8點20分至10點5分，節目類型是新聞、綜藝、電視劇與電影，又以週三與週四的價錢最高，整體黃金時段平日價位區間爲1萬1085至1萬1076美元（時間爲20~30秒不等）。假日的黃金時段是爲晚間7點50分至10點40分，同樣播映新聞綜合節目與電視劇電影最高，區間落在10.480至12.975美元（時間爲20~30秒不等）。[29]廣播節目則以晨間7點40至8點30分新聞綜合節目播出時最高，約爲983美元（時間則在20秒左右）。[30]相較於其他國家，廣告時段定價爲政府引導，相對便宜，如美國，黃金時段30秒廣告費用可達40萬美元。廣播及電視台部份，仍以無線三台（KBS、MBC及SBS）爲廣告費龍頭。北大新聞傳播學院陳剛教授對比台灣與南韓的例子，指出兩國同樣在1980年代後期採取對外更大開放的政策，但南韓有自己的特色，因此歐美固然進入，還是得「入鄉問俗」，跟從南韓規矩，而南韓規矩的大特色就是Kobaco的運作，陳剛認爲Kobaco達到三項目標：避免廣告代理商的惡質競爭；由於採買廣電廣告通過Kobaco進行而減少或消除暗盤交易；最後，這個作法有助於遏止收視率的短期影響，節目製作相對與廣告分離，同時抑制電視廣告價格的增加，如1991至2001年間， 報紙廣告價格（千人）增加3.3倍，廣電僅1.6倍。[31]

其次，Kobaco銷售廣告通常以「套餐方式」爲之，熱門搭配冷門時段出售，等於是某種自由經濟學排斥但卻爲實務所需的交叉補貼，此舉可以讓冷門節目不至於完全沒有資源可以經營。由於自由化的浪潮（稍後會再提及）所致，這個作法雖然還在運作，但多少已經漸漸有較大的彈性。根據2006年廣播電視年度指南，目前向Kobaco購買廣告的方式，可以表述如〈表 6.2〉。

表 6.3　Kobaco廣告銷售方式

購買方式	定義
長期銷售（Upfront）	6個月以上套裝廣告。每年4月、10月發售，5月、11月播出。
隨時銷售（Scatter）	以1-5個月爲單位，發售長期銷售剩餘的廣告。
短期銷售（Temporary）	發售隨時銷售剩餘的廣告，每單投放不超過3個月。
價高優先制（Preemption）	出價最高的廣告主可優先獲得廣告時段購買權，以1個月爲單位出售。起標價爲刊例價的80%，並且沒有上限。
順序指定制（PIB* Designation）	指定特定節目的廣告播出之順序與位置，但加收刊例價格的10%-100%作爲指定費（以5%爲單位遞增）。以1個月爲單位出售。
GRPs銷售（GRPs** guarantees）	透過與廣告客戶協商，確定廣告投放期間的總收視/聽率目標，如未達預期目標，對未達到部份進行補償播出。

*PIB指Position in Break；　**GRPs指Gross Rating Point

資料來源：KOBACO（2006）。《廣播電視廣告年度指南》。

[29] 至2007年，廣告費已略有小漲，但電視臺部分1個時段仍不超過15,000美元。（2007.12.18）〈韓國電視臺獲准節目中插播廣告〉。沃華傳媒網

[30] Kobaco（2006）。《廣播電視廣告年度指南》。韓國: KOBACO。

[31] 陳剛（2006）。〈最好的遊戲規則〉，《廣告大觀》，7月：5，Kobaco統一給予廣告代理公司11％（廣播）與13％（電視）的廣告金額作爲仲介費。本研究按，南韓美國商務公會（The American Chamber of Commerce in Korea, AMCHAM）在2002年發佈的資料，指電視的代理費率是11%，二者略有差異，見 http://www.amchamkorea.org/publications/2002ikbc/advertising.doc（2005年11月下載）

長期制對廣播電視台而言，可獲得穩定財源，廣告主也可節約廣告費用；短期制利於廣告主進行集中策略，但較難確保好時段，費用並高於長期制；價高優先制適用求過於供之熱門節目，2001年起投標範圍在刊例價的80%至150%，[32]2004年時，規定投標範圍在刊例價格的80%至300%，[33]來年改採無上限制。順序指定制在指定費用方式，逐年變化。[34]GRPs由2003年開始實行，原爲按節目收視率進行廣告出售，其補償制度由2005年實施。再者，所有廣告代理公司均需由Kobaco認證，其中跨國者20家，雖只占所有公司7.6％，但占廣告投放額41％，國內認證的廣告公司17家，占廣電廣告投放額35％，且這些公司多屬母集團的子公司，其中更有6家只承攬母集團公司的廣告。[35]這些企業規模較大是雙面刃，Kobaco既可因此而容易協調，另一方面，大企業可能會有較大的政治遊說力量，改變他們所認定之Kobaco對其不利的措施。

最後，對於特定且已經廣爲流行的節目（如年度體育賽事）之廣告，Kobaco亦設特別的規定，這些賽事的電視轉播期間，其廣告銷售方式以1年爲期簽訂，以直播賽事爲主。[36]2002年，日韓共同舉辦之世界盃足球賽，三大無線電視台共組KP（Korea Pool），以6000萬美元簽下2002、2006年世界盃足球賽的無線、衛星及有線電視轉播權（含同步轉播有韓國隊之比賽）。即使KBS的規模相對龐大，這仍是一筆沉重負擔。據Kobaco統計，2006年6月份轉播德國世界盃足球賽期間，三台共獲利6400萬美元。不過，無線三台爲獲取廣告收入而出高價轉播，是否應該區別服務物件，應該提供普遍或是差別化其轉播服務，如同歐洲，也引起不少爭議。[37]

未來，Kobaco是否能夠繼續發揮協調的功能，不讓廣告競爭的趨向惡化，致而對於廣電節目的製作品質，產生進一步的不良影響，顯係重要而值得關注的事情。惟這裏有個自省。這就是說，此處的書寫最多是後見之明與旁觀者的角度，也就是因有韓國近10年的崛起（含電視）以致於從台灣劣質電視觀照阿里郎，或非其本國人而隔著一層觀察，或許會有一些美化的理解？比如，韓國學者曾以1962至1991的30年間之南韓電視資料爲依據，測量其水準與垂持多元度，一方面其結論是競爭在南韓是不利於多元，他方面則概括地說，「在南韓的例子，我們看到了，同時受制于、合作於政府，並且彼此追逐純粹的商業利益，相互猛烈地競爭，只能以少數的節目類型確保穩定的收視成功，正是節目多元度最糟糕的時候。」[38]

稍後，另一位韓國學者以1991至1995的資料作無檢證，同樣指認這段期間的競爭並沒有帶來多樣性的增加。[39]前漢城（首爾）大學傳播系教授康賢鬥可能是寫於1990年代初、2004年譯爲中文的文章說，運作已經10餘年的Kobaco沒有解決南韓電視追逐「視聽主義」的沈痾，卻「鞏固、保證」政府文宣的能耐。[40]

---

[32] Kobaco（2002）。《02’廣播電視廣告年度指南》。韓國: KOBACO。

[33] Kobaco（2003）。《03’廣播電視廣告年度指南》。韓國: KOBACO。

[34] 2001年起指定費用爲10%至15%， 2003年略增爲10%至50%，2004年增加爲5%至200%，來年再度進行下修。（來自KOBACO2002、2004、2005《廣播電視廣告年度指南》）

[35] 在韓國，2005年左右，同一集團內的廣告主有82家，分占廣告主總量、in-house廣告投放量及廣電廣告投放量的28％、55.3％與20％。南韓第二大企業集團現代在2005年成立自己的in house廣告公司，目前已經是全韓第五大。以上見金在成（2006）。〈In-house與Kobaco：韓國廣告業的獨特模式〉，《廣告大觀》，3月：9-11

[36] Kobaco（2003）。《03’廣播電視廣告年度指南》。韓國: KOBACO。

[37] 王靖婷（2006）。〈韓國公共電視競逐體育運動大餅〉。公共電視策略發展部研究報告。

[38] Lee, Joon-ho and Sug-min Youn （1995）’Industrial structure, government control and network television programming: the case of South Korea’, Asian Journal of Communication, 5(1:52-70),p.68.

[39] Lee, Chang-kuen （1997） 'Rating competition and the patterns of South Korean public television programming,1990-95', Asian Journal of Communication,7(1:156-69).

[40] 康賢鬥（2004/柴葆青譯）。〈透視韓國廣播電視事業的現實及其面臨的課題〉，收於郭鎮之 (編2004) 《跨文化交流與研究－韓國的文化和傳播》，頁277-91，北京：北京廣播學院出版社。

做此自白之後，我們還得對於這個體制的未來，略做觀察與紀錄。過去幾年來，是已經出現跡象，顯示Kobaco的功能是可能發生變化，至於是否造成「本質」的改變，當然，除政治人物所表徵的利益在肆行作用之外，傳媒社團所表徵的社會意見及業界聲音，都是重要的因素。現在就對牽引Kobaco動向的若干事件或說現象，說明如後。

一是南韓如同德國，不准無線廣播電視台在節目中插播廣告，廣告必須在兩個不同節目之間，完整播放，這就導致廣告時間有時長達10分鐘。廣播電視台一直以來希望扭轉局勢，如MBC就曾表示，其黃金時段電視劇「Legend」收視率達30%，但根據該台調查收看廣告者僅有5%。2007年底，KBC將制定有關插播廣告的新草案，可能的方案是限制2條，或總共30秒。[41]其次， KBS及MBC依法均在2100播放「新聞專用時間」，但其收視率從1990年代中期，也就是有線電視合法化之前的25％，至2006年（首爾地區計）已經跌至18.5%（KBS）與10.1％（MBC）。[42]與Kobaco的運作密切相關之無線電視之黃金時段，收視率有此幅度的流失，則對Kobaco之衝擊，似乎只是遲速之事。

然而，最大的威脅應該是來自於Kobaco的存在，對於資本的競爭造成阻礙（包括統一給予廣告代理商固定代理費），因此，多年以來，許多不同的勢力再三抨擊Kobaco，指其違反公平交易法或逆背自由，以致廣告經營的效率受損，是以應該廢置云云。如「南韓美國商務公會」（The American Chamber of Commerce in Korea, AMCHAM）在2002年發佈資料，[43]表示Kobaco給予廣告代理商的費率是 11％，低於大多數國家的 15%通例，因此它建議美商聯合所有外商及韓國本國廣告代理，尋求改變這個實作方式。最近一次則是南韓國李明博在2008 年 9 月 4 日聽取KCC簡報時，新聞傳出，指要協助成立私人所屬的廣電廣告仲介商，打破Kobaco的壟斷。在該場合，KCC又表示要鬆綁無線與衛星的DMBs (Digital Media Broadcasters)等傳播管制，鼓勵他們在 2008 年之前（於首爾、釜山）而在 2009 年 1 月（在光州）創辦英語FM電台服務外國住民[44]；KCC又說要容許電視與報紙交叉產權，但又否認有明確計畫要私有化KBS2 與MBC。[45]

第三節　電視節目自製率、製播基金與Kobaco

對電視等傳媒節目（內容）的政治要求與規範，無論是要求其自製率、類型或製播基金的設計，都是基於對影音的外部性及公共財性質的正確認知，而後提出的市場失靈之糾正手段。有些國家的電視節目市場失靈，表現於節目的「負外部性」或某些類型節目的不足及另一些類型的過多，而不是表現於自製率的不足，如美國、中國或香港；台灣則在前述缺失之外，另表現相當低迷的自製率，[46]但「有趣」的是，國人似乎對此的反應並不強烈，顯現爲

[41] <韓國電視臺獲准節目中插播廣告>（2007.12.18）。取自http://www.5sad.com/news/ADA067/2007-5/07530144355D07D5FE8G23BB7I3F3.shtm

[42] 廉康洙（2007）韓國電視臺爲保住"晚9點"收視率全力以赴，朝鮮日報，1月17日。

[43] http://www.amchamkorea.org/publications/2002ikbc/advertising.doc（2005年11月下載）

[44] 這個鼓勵服務外國僑民，卻吝於提供電波做爲社區電臺之用，引來接受政府資助而運作的Mediact之批評，後將再次提及。

[45] 相對於這個或有「此地無銀三百兩」的回答，KCC也畫出大餅，宣稱廣電與傳播產業將從2007年的267.6兆韓圜增加至2012年的383兆，並將在此握成創造新工作291,000個。
'Broadcasting and communications sector to lead 'green growth' , ' http://www.korea.net/news/news/NewsView.asp?serial_no=20080905019&part=101&SearchDay=&source=Ministry%20of%20Knowledge%20Economy
；有關消滅或減少Kobaco重要性的新聞，另如2004.1.27的'S Korea to revise rules dealing with monopolies' (http://www.atimes.com/atimes/Korea/FA27Dg02.html)，以及2008.8.28的'Will the KCC end Kobaco's hold on ad distribution?',
http://www.brandrepublic.asia/Media/opinionarticle/2008_08/Will-the-KCC-end-Kobacos-hold-on-ad-distribution/32371 以上均讀取於2008.10.3

[46] 1980年代以前，台灣的政經依附於美日，電視內容卻將美日影響壓至最低，台灣的電視「內容」超過八成以

[47]南韓及歐洲具有公共廣電傳統及影視製播基金的國家則在前述兩端之間。

不過，天使與魔鬼都在細節中，單只是說自製率而沒有分辨是整年、逐日，是所有電視頻道還是各個頻道，是頻道的所有時間還是特定（如黃金）時段的自製率？是本「國」還是本電視「機構」的自製率？在製播基金方面，是由納稅人接通過政府預算形式而提撥，還是取之於影音機構用於影音內容的創作，是取其盈餘還是取其營收等等，都會對於自製率與製播基金的內涵及其可能產生的意義，產生極大衝擊。因此，〈表 6.4〉就此先做區分。

表 6.4　影音（包括電視）節目自製率與其製播基金的分類

<table>
<tr><td colspan="3">自製率的計算標準</td><td colspan="4">製播基金的來源</td></tr>
<tr><td rowspan="2">以貨幣計</td><td>營收
利潤</td><td rowspan="2">無論是按營收或利潤，都還得決定：
（1）按頻道計、相同公司所經營的所由頻道計，
（2）是否按年計算或其他年數？</td><td rowspan="2">政府預算</td><td>金額固定</td><td colspan="2" rowspan="2">由於影音製作成本增加的幅度高於平均物價增漲指數，因此無論是哪一種來源，均可以公式反應前述狀態</td></tr>
<tr><td>總預算的特定或浮動之百分比</td></tr>
<tr><td rowspan="2">以播出時間計</td><td>黃金時段</td><td rowspan="2">無論是按黃金時段或整日，都還得決定：
(1)是否依照無線、有線、衛星
(2)按單一頻道，還是排除或只規
(3)是按月、按季，還是按年作爲
（4）是各電視機構自己in-house製</td><td rowspan="2">取自傳媒</td><td>營</td><td rowspan="2">從哪些傳媒取得</td><td>無線廣電
有線（系統）廣電
直播衛星（系統）廣電
電信業者</td></tr>
<tr><td>整日</td><td>盈餘</td><td>其他新興影音內容提供或傳播系統
戲院業者，戲票百分比</td></tr>
</table>

＊　（刷網）表示南韓採取的方式；*斜體表示南韓採取但非本案之研究物件。*

＊＊美國國會曾在1983、1991與1996三度試圖立法，試圖要求電視業者以特定製作費用、節目類型作爲公共服務規劃的依據，但均失敗。

資料來源：本研究；Napoli, Philip M. (2001/邊道明、陳心懿譯) 。《傳播政策基本原理：電子媒體管制的原則與過程》，頁105-6，台北：揚智。

台灣在1984年實施勞基法，電視在內的大眾傳播業是最早適用的9大行業之一，老三台爲減

Lee, Chin-chun, 1979, Media Imperialism Reconsidered, CA: Sage）但到了1990年代，誠如李天鐸等人（1996，《如何整合衛星暨有線電視之發展以邁向亞太媒體營運中心》，新聞局專案報告,頁54, 72, 92, 166-7）已經表示，台灣電視已淪爲美日港產品的傾銷場；至1990年代後期及本世紀初，再有韓劇與大陸劇加入台人「喜聞樂見」之列（陳依秀，2004。《打造電視觀眾：台灣韓劇市場興起之歷程分析》，淡江大學大眾傳播學系碩士論文。）。

[47] 至1990年代中後期的藝人反應，見馮建三（1998）《大媒體：媒體工業與媒體工人》頁61- 91，臺北：元尊；近年來藝人的抗議聲音日小，但《蘋果日報》在2006年1月10日獨家以顯著（頭版2/3版）報導新聞局長姚文智有意要求各電視臺晚間八至十時不得播出外劇後，次（11）日該報與《聯合》及《中時》共有七篇評論反對這個意見，12日《蘋果》更刊登中央大學產經所教授張宗明的意見：「從產業經濟學的觀點，台灣的電視產業絕對是一個典範」，而我國節目不能外銷，但消費「非常國際化」。

1990年代，除新聞外，三台幾乎已經完全不自製節目，反觀南韓，不但當時接近100％自製，至今，三大電視網還是以in-house製播節目爲主（也是香港及大多數擁有大規模公共廣電體系國家的情況）。

台韓對比的強烈，還不只是台灣提早，或說過度早熟地去除垂直整合的電視節目製播模式；換個方向，我們也可以說，由於老三台早在20多年前就開始減少自製，種下台灣如今並沒有一個符合規模經濟效益的節目「內製」單位，從而欠缺一個穩定環境提供合適的影視工作條件。線上纜傳輸及跨國衛星頻道還沒有林立的1990年代中期，老三台與民視在還擁有八成以上廣告收入時，它們已經很少自行製作節目，等於是自動走上外製或採購節目之路。反觀南韓，同樣有新技術造成頻道日多的情景要面對，加上還由政府通過法規，以反壟斷、尊重自由市場爲名，責成電視機構向本國本台以外的製片公司（一般以「獨立製片人」相稱）採購節目，藉此壓迫KBS等無線台瘦身，但KBS至2007年底仍有員工5294人，猶比2006年多7人[48]，〈表 6.5〉的資料可以作爲佐證。

表 6.5 南韓電視節目自製率相關規範沿革，1991-2007

自製率的計算標準及比例		
每日黃金時段＊	2000年以前進口節目不得於1900-2200的時段播出；	
按季計算	「電影、動畫與流行音樂」以外的國內節目自製率均按季算	
按年計算	「電影、動畫與流行音樂」三個類型的本國節目按年算	
無線電視	各相關頻道每季播放本國節目的時間應占所有新節目時間的60％至80％	
有線電視 衛星電視	各相關頻道每季播放本國節目的時間應占所有新節目時間的40％至70％	
其他電視	各相關頻道每季播放本國節目的時間應占所有新節目時間的20％至50％	
電影**	各相關頻道每年應以播放電影的總時數的20％至40％，播放本國自製電影	
動畫***	各相關頻道每年應以播放動畫的總時數的30％至50％，播放本國自製電影	
流行音樂	各相關頻道每年應以播放流行音樂的總時數的50％至80％，播放本國流行音樂	
電視機構自製	不能超過60％，「外製節目」至少40％	1991年起規定各電視網至少勻3%節目時間播放本獨立製片人的作品，92與93年提高至5%與10%；但1996時，外製節目雖達18%，但真正由與本公司無關的獨立片商生產者只有8%，另10%是三大電視網的子公司所製；
本國獨立製片公司	不能低於40％，任何單一獨立製片商所供應的「外製節目」不得超過其總量的30％，外制節目應占黃金時段15％以上的播放時數	

＊　黃金時段指（平日）20:00~23:00；週六19:00~23:00；周日19:00~23:30。

＊＊ 電影首次入法規最早應該在1995年之後，見正文的說明。

＊＊＊動畫自製比率在2004年才開始進入法規

資料來源：

本研究報告附錄6.a（2000與2007年廣電法及其施行細則自製率相關法規，顧佳欣翻譯）；

Lee Sang Chul & Joe Susan K. （2000）"Key issues in the Korean Television Industry: Programmes and Market Structure," in French, David & Richards, Michael edited. Television in Contemporary Asia.CA: Sage,p.139-41；

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。

Kobaco（2006）。《廣播電視廣告年度指南》。

讀〈表 6.5〉，至少有三處值得一提。首先，如同觀察家所注意到，韓國廣電節目的配

[48] KBS Annual Report 2006-2007, p.38；2007-2008, p.42.

2004年起延伸到了「動畫」。但這是首爾政府或業者主動爲之的嗎？恐怕是因影像社運團體從1994年起推動及歷史條件配合在先，政府及業界跟進而沒有強力反對在後所致，這股動能後來亦與法加等國爲主的「文化多樣聯盟」（及2005年通過、2007年執行的《文化多樣性公約》）之跨國訴求，產生頗稱緊密的結盟關係。影像聯盟在2001年2月27日出版一份手冊，發佈其監測統計，顯示2000年6至12月，也就是新法施行後半年，各無線電視台播放本國片的比例只有20%，未達當時規範的25%，（如〈表 6.5）所示，目前已經是20%，因研究團隊無法取得2000年廣電法施行細則英文本，不能確認最初規定是否爲25%〉反而低於先前1999年10月至2000年5月的22%；再者，外片有82%是在黃金時段播出，在晚間12點以後播放者僅18%（韓片則相反，是42%與58%），並且所有外片有75%來自美國。是否基於這些監測發現轉爲訴求動力，以致韓國規定，從2002年1月起，在進口節目中，任何國家所占比率以60%爲上限，而無線台在2002年的本國片播放比率增加至27.3%，美國片則占所有進口電視（電影）節目的54.5％。[49]

其次，法規要求各家佔有寡占地位的電視機構，將其部分節目外包的政治決定，應做何種理解？一個可能的理解方向是，在新的音象內容之流通管道與平台激增（含有線與衛星電視頻道）的背景下，製作歸製作，播放歸播放，或說（台灣以外的）公私大型電視機構走向扁平化，增加外購而減少自製，已經是大勢所趨，如今政治力只是善加導引、順水推舟。假使這個說法爲真，政府是善意爲之，還是出於打擊工會的盤算？如同英國保守黨政府之於BBC？其次，至今大多數國家仍然有大量電視單位維持垂直整合，也就是既擁有傳統的無線或有線播出平台，也擁有規模龐大的製作人力與資源。模式之一是歐洲與日韓大洋洲等擁有公共廣電體制傳統的國家，之二是美國與香港，以私人集團爲主。很吊詭地是，台灣與中國似乎是欠缺這個製播整合形式的兩個國家。如果在英國都有鑽研BBC的學者擔心英國繼續這種外包趨勢下，將危及大不列顛的影音產制環境，不利其文化表現，[50]那麼兩岸關注這個問題的人，會有哪些反應？最後有一個立法考慮尚不清楚的地方，此即南韓廣電法的自製率除了設定下限，也規定上限。這是爲了避免自我封閉，故強制引進外來文化？還是多此一舉？在傳輸管道的增加遠大於自製能量的前提下，增加外來節目若能節省支出，獲創造利潤，不是在商言商的「良知良能」嗎？

表 6.6 南韓影視及文化發展基金的創制、規模及其資金來源，1981-2011

<table>
<tr><td colspan="3">1981-2000年，見正文說明</td></tr>
<tr><td colspan="3">2001（含）年之後</td></tr>
<tr><td>文化發展基金</td><td colspan="2">1999年通過《文化產業振興法》，成立「文化產業基金」，提供貸款，基金規模2002年是2329億韓元。</td></tr>
<tr><td rowspan="4">廣電發展基金</td><td colspan="2">依2000年綜合廣電法，基金來源及額度至今（2008年）均未改變，如後：</td></tr>
<tr><td>無線廣播行業經營者</td><td>廣告營收之6%</td></tr>
<tr><td>衛星廣播行業經營者及有線廣播行業經營者</td><td>廣告營收之6%</td></tr>
<tr><td>特別產品呈現與銷售編排之節目提供者(如購物頻道)</td><td>當年度交易利潤之15%</td></tr>
</table>

[49] 本段資料參見馮建三（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；另有兩筆資料，一應該是*Far Eastern Economic Review*,一是本研究團對成員馮建三於2001年4月至首爾訪談「影像多元聯盟」時所獲材料，當日筆記後疏忽，未能記出版物的全名。

[50] Born, Georgina（2007）'Television's Faustian pact', New Statesman, August 30.

	前項基金繳納義務人若逾期未繳，委員會得依總統令向其徵收5%之滯納金，並納入國家稅務中。
電影發展基金	2006年10月「文化觀光部」與Kofic發表「電影產業中長期發展計畫」， 表示至2011年將投入6400億韓元（約6.74億美元）。這項措施與2006年7月1日起韓片的銀幕配額因美國壓力而減半，從各戲院必須播放40%國片減至20%有關。1999年，金大中與美方談判時，曾做相同表達，即配額若減半則電影製作基金將啓動。唯是否因配額當時未曾減半以致製片基金未創設，仍待查考。其次，該基金的部分取自戲院票房的3%，詳見Kofic出版的Korean Cinema 2007:10-11，該報告的數位與前述數位不同，是5000億萬韓圜。
動畫發展基金	2003年韓國文化觀光部制定動漫《產業發展中長期計畫（2003—2007年）》，希望2007年動漫製作規模5000億韓圜；2006年1月4日文化觀光部再發表《動畫產業中期增長戰略》，表示從 2006年到2010年，投資764億韓圜；先前，2005年投入62億韓圜 ，而2002年是8.8億韓圜。

資料來源：

本研究報告附錄6.b（2000與2007年廣電法及其施行細則廣電發展基金相關法規，顧佳欣翻譯）；
Korean Cinema 2007；http://www.kbc.go.kr/english/major_05.htm
http://www.arting365.com/media/digit/2006-01-10/1136867607d115034.html
http://www.live01.com/html/2006/0401/17545.html

除〈表 6.1〉所列的影音等文化投資組合，通過公部門融資而達到資本聚集的效果，〈表 6.6〉以另一種方式，將本世紀以來的四種影音爲主的基金，列表呈現。其中最值得注意的應該是廣電發展基金（Broadcasting Development Fund），具有兩大特色。一是基金數額最大，若以〈表 6.2〉的2005年資料爲準，則無線廣電加上新媒體（有線與衛星）的6%廣告收入，大約是2100億韓圜（還沒有計入購物頻道的15%利潤），[51] 折合50至70多億台幣，而同年台灣4家無線電視的總廣告收入是43.5億，[52] 如果再加上公視的政府預算及自籌款15億，則台灣5家無線台的總收入還少於人口僅2倍於台灣的南韓之廣電公益基金之（最大）規模，兩相對比，極爲驚人。二是，除了與文化基金相去無幾、是電影與動畫二項基金之半，廣電基金的來源穩定並且不是政府總預算支出，而是政府許業者以使用公有電波及經營新媒體的特權，交換這筆特別捐；相對於電影，則由總預算及戲院票房各負責近半。

〈表 6.6〉尚未說明的是，這個制度設計的起源，以及日後是否會有改變，二者或許會有關係。前文提及，Kobaco是南韓的獨特現象與制度，誕生於總統刺殺、軍事政變及鎮壓民權的系列殘暴事件。當前6%的廣電廣告提撥額作爲廣電基金之用，本源於此。

當年，無論掌權者在暴行中是否混雜理念，但創設Kobaco的《韓國廣告放送公社法》（1981年），其第1條即強調成立目的在維持廣告秩序，安定國民的文化生活，並振興廣告放送產業。Kobaco表示，其創立宗旨在於防止私人過度競爭，致使廣告侵犯廣播電視的公共性與獨立性，是以規定所有廣電廣告均通過其仲介，俾使廣電機構能夠得到穩定的財源，使廣電人從事專業營運；它自詡將獲得韓人的「珍惜，成爲公益法人，引領廣電與廣告事業的進步」。[53]

[51] 南韓購物頻道起步於1996年，至2006年營收53億美元，假設2005年營收是45億，而利潤一成，則廣電發展基金可再加6750萬美元，參考田磊(2007)〈韓國電視購物營銷手段〉《視聽界》雙月刊，6月4日。

[52] http://tw.nielsen.com/site/news20070124.htm，2007年2月讀取。

[53] Kobaco（2007）《2007年度報告》,取自http://www.Kobaco.co.kr/eng/cyberpr/image/prbrochure_chinese.pdf

這個公益性質表現爲，從一開始，Kobaco規定廣告收入的6%作爲廣播電展發展基金，[54]14%作爲營運費與委託代理費（包括給予廣電廣告代理商11%左右的傭金，見前引），80%則分配給各電視台。[55]根據顧佳欣依據「南韓電視公會」（Korean Broadcasting Association, KBA，組織圖見附表6.8）的統計資料換算1981至2000年間，[56]韓國電視廣告的總收入是170.6492億美元（不含廣播），而依據Kobaco自己公佈的數字，1981至2000年間，它提撥廣告總營收當中的10.16億美元給廣電、廣告、傳媒與藝術業界及其組織運用，[57]若干大型傳媒與文化建築物（如the Press Center、KBA的 the Korean Broadcasters Center, 以及 the Seoul Arts Center等）均爲其出資興建。依此計算可以得知，Kobaco在創立的前20年，合計提撥韓國電視廣告總收入的5.95%作爲公益使用，確實與其法規大致吻合。無庸贅言的是，Kobaco專用的這筆資金是否如其自詡，在多大程度內投入於公益、是否與廣電有關的公益，或是有多少部分轉爲掌權者的謀私或「籠絡」之用，需要發覺與比對更多的韓人及跨國比較之評價，才能知曉。比如，康賢鬥在1990年代初期說，這些經費對於廣電文化「沒有提供絲毫幫助」，[58]但隨廣電發展基金在2000年的創設，Kobaco徵收的這筆基金轉入於這個專帳使用，是否該指控已經完全不能成立？

無論Kobaco的實質值表現能否玩權符合公益需求，這樣的制度無法讓資本滿意是不爭的事實。上一節已經指出，李明博新政府雖否認要將KBS2與MBC重新私有化，但既然有人提出這個疑問，則或許無風不起浪，韓國資本覬覦這塊肥肉是可能的。這個覬覦之心，及其是否擴大，致使其一步聯手其他廣電媒體（漸次乃至於驟然）修法，大舉降低或廢除提撥額度，以及反對降低的聲浪，也就是仍然相對進步且有活力的南韓傳媒社運團體是否能夠有效平衡之，[59]甚至改進Kobaco的績效與提升其公益性，[60]都是必須觀察的後續發展事項。

第四節　公益廣告、商業廣告規範與節目分級

Kobaco早在創立之初，也就是1981年12月就邀請來自學界、社會與消費者團體等專家15人組成「公益廣告協議委員會（Korea Advertising Council）」，負責公益廣告主題、製作、審議等事務，同月播放了第一部電視公益廣告《儲蓄—爲了富裕的明天》，至2006年總共製播出290餘篇公益影像廣告，1年約10餘則。[61]2005年，Kobaco與日本JAC（Japan Ad Council）合作，進行國際性公益廣告活動。[62]2008年6月再以環保主題與日本合作，互播

---

[54] 《廣電法施行細則》第21條第7項第1款。<Amended by Presidential Decree No. 19390, Mar. 10, 2006>；郎勁松（2006）。《韓國傳媒體制與創新》。廣州：南方日報出版社。頁48。

[55] 郎勁松（2006）。《韓國傳媒體制與創新》。廣州：南方日報出版社。頁48。

[56] 這筆資料由陳玉恬小姐于首爾取得，http://www.kba.or.kr，KBA成立於1974年，至2002年有32個電視機構加入。

[57] http://www.kobaco.co.kr/eng/business/activities.asp，2008年8月15日讀取。

[58] 康賢鬥（2004/柴葆青譯）〈透視韓國廣播電視事業的現實及其面臨的課題〉，收於郭鎮之 (編2004) 《跨文化交流與研究－韓國的文化和傳播》，頁277-91，北京：北京廣播學院出版社。

[59] 有關南韓進步人士爭取將進步傳媒制度化的努力，參見朱立熙 (1991)〈南韓新聞自由轉型過程的陣痛：以「韓民族新聞」爲例〉，《報學半年刊》，9月；Im, Yung-Ho（1998）'The media, civil society, and new social movements in Korea, 1985-93',in Asian Cultural Studies, Kuan-hsin Chen (ed), London: Routledge, pp. 30-51；馮建三（2002)〈反支配：南韓對抗好萊塢壟斷的個案研究，958-2001〉，《台灣社會研究季刊》，47:1-32；林麗雲（2005）。〈威權主義國家與電視：台灣與南韓之比較〉，《新聞學研究》，85期；林麗雲 (2008)〈韓國的報業改革〉，《新聞學研究》，97期。

[60] Kobaco在2005年左右設置紐約、巴黎與北京三處海外分支，但在2007年夏宣布從2008年起關閉三個分支的運作；而Kobaco的（英語）年度報告僅製作至2006 年，是否顯示Kobaco已有一些問題？

[61] 廣州「暨南大學新聞與傳播學院海外公益廣告課題組發佈」發佈於2007年春的資料，gonggongchuanbo.blog.sohu.com/37914963.html

[62] JAC爲日本廣告委員會（Japan Ad Council），1971年成立，主要爲製作公益廣告服務大眾，目前擁有約1300會員。取自http://www.ad-c.or.jp/index.html。KOBACO與JAC合作希望能夠共同促進跨國議題如環境污染及全球暖化等。而加入國際性的組織，也有助於提升公益廣告在全球的能見度。取自Kobaco（2007）。

護地球環境」的公益廣告。[63]

在商業廣告方面，根據中國傳媒大學廣告學院熟稔韓文的文春英教授的統計，[64]廣告從1960年代起就有法律相繩，目前至少有8種法令規範廣告，其中最重要者就是2000年以來的（綜合）廣電法，有權審議廣告的全國（非地方政府）性質之單位至少有11個，其中最重要者就是依據前法而創制的「韓國廣告自律審議委員會」（Korea Advertising Review Board）（1991年3月創設，但目前的運作型態從2000年8月起，其組織構成見本研究「附錄6.9」）。[65]委員會前者雖然自訂《廣播電視廣告審議規則》（Korea Broadcast Advertising Regulation Code）作爲規範依據，但其成員的組成、審議程序及相關細節仍然由「韓國廣電委員會」（KBC）負責任命或制訂，因此廣告業界認爲這還不算是完整的自律審議。此外，文春英指出，KBC制訂審議規則時經常未曾舉辦足夠的公聽會，廣告業界與消費者團體的意見反應不足，他們因此認定韓國對於外來與或其他語言的規範太嚴格，有關兒童廣告的要求太多，性與暴力的定義模糊，致使創意遭受不必要的壓制等等。如《朝鮮日報》曾在2002年5月20日報導，韓國廣告自律審查戶在19日裁決，貌似北韓金正日的53歲男子斐銀植「不適合」擔任食品廣告演員，引發很大爭議。[66]

與此相對，有一說法，指韓國明星做爲商品廣告代言人的狀況相當頻繁，但很少出現虛假廣告的紛糾，原因是韓國廣告自律審議委員會的「預審」成效良好，若未經審查就播放，將遭嚴厲處罰。他們認爲這與該機構設有系列規定，嚴格限制廣告用語、閱聽人及表現形式等有關，如韓國三分藥品（普通藥、專用藥和藥材），禁止減肥藥物（視爲專用藥之一）和藥材製播電視廣告，普通藥不得出現誘導消費者誤用或濫用的內容。[67]

除了「事前」審查廣電「廣告」的內容（印刷品的審查則爲「事後」），[68]《廣電法》及其施行細則一開始就對兒童有凸顯的規定，如《廣電法》第73條一開始就特爲命令：「廣告規範事宜，由廣電法作定義與規範，其中並考慮節目目標大眾爲孩童時，應該要有充分資訊，教導孩童認識廣告」，施行細則第59條則說，『節目主要閱聽眾爲兒童，節目前後的帶狀廣告，任何廣播行業經營者應遵守廣電法第73條第1項之規定，應在螢幕右上角添加，能與節目清楚分別、小於螢幕1/64的「廣告」字樣。」

南韓將廣告分爲數類，「節目廣告」指作爲節目贊助，在節目前後播出之廣告；「點狀廣告」指在不同節目之間播出之廣告；「字幕廣告」，有告知即將播出節目名稱之「隨後廣告」，以及位於畫面下方，告知電視台名稱字幕型廣告；「報時廣告」（時間訊號廣告）則爲告知時間時播出之廣告；「插播廣告」則是在同一節目中播出之廣告。此外，其他最重要的項目是對於廣電廣告的播放時間、形式、節目與廣告的明顯區別，有相當多的規定，現將前述規範的整理如〈表 6.7〉。

表 6.7 南韓廣電法及其施行細則對各影音傳媒不同類型之廣告容量的規範

廣告類型	媒體種類／秒數			
	無線電視	無線行動多媒體	無線廣播	有線電視、廣播、衛星電視
節目廣告	節目長度的1/10	-	節目長度的1/10	<10min/hr。平均<12min/hr

2007年度報告》。韓國：KOBACO。

[63] 聯合新聞，2008年6月30日。

[64] 文春英（2006）。〈韓國電視廣告監管制度研究〉，《亞洲傳媒研究2005》，頁108-21。

[65] http://www.karb.or.kr/e/index.html

[66] 轉引自陳峋等人（2003）《廣告道德與法律規範教程》，頁208，人民大學出版社。

[67]〈韓國：減肥藥廣告禁止上電視〉，《杭州廣告》（2007年5月30日）

[68]「事前審」的規定1994年曾引發金延浩律師向政府提起違憲之訴，見文春英前引文，頁100-101。

點狀廣告	2次4件/hr 每次<1分30秒	4次4件/hr 每次<1分20秒 <3min/hr	4次4件/hr 每次<1分20秒 <5min/hr	2次5件/hr。每次<1分40秒 衛星廣播電視： 4次5件/hr。每次<3分20秒
插播廣告	如遇具中場休息或準備時間之節目，如體育賽事、文藝活動，則不納入此範圍。	-	-	節目時間(min)/次數(包含) 40~60≦1次/60~90≦2次 90~120≦3次/120~150≦4次 150~180≦5次/180以上≦6次 如遇具中場休息或準備時間之節目，如體育賽事、文化或藝術活動，則不納入此範圍。
字幕廣告	≦4次/hr 每次<10秒 尺寸<畫面1/4	≦10次/hr 每次<10秒 尺寸<畫面1/3	-	≦6次/hr。每次<10秒 尺寸<畫面1/4 行動多媒體： ≦10次/hr。每次<10秒 尺寸<畫面1/3
報時廣告（時間訊號廣告）	≦2次/hr 每次<10秒 <10次/天	≦2次/hr 每次<10秒	≦2次/hr 每次<10秒	

整理與製表：顧佳欣
資料來源：《廣電法施行細則》與Kobaco2006年度報告，
詳見本研究報告附錄6.c（2000與2007年廣電法及其施行細則廣告法條，顧佳欣翻譯）

廣電廣告接受「事前」審查，但電視節目最慢在2000年以後就是事後負責，惟節目仍依法（第33條）而有五個級別的劃分，（所有年齡皆可看、7歲、12、15與18歲以上可以收看，比電影的四級多出7歲這一級），實際級別的劃分應該是由業者依據KBC核可（審定）的法令自行認定，遇有爭議或閱聽人檢舉時，循序處理與決斷。在《廣電法》之外，其他各種（從電影至手機）影音媒體的內容及廣告，都不歸《廣電法》管轄，而是由《韓國媒介評等委員會》（Korea Media Rating Board，KMRB）在受理申請後，另做分級及審查。

KMRB的審查對象還有很特別的一項，即「舞台表演」（stage performance）。它的前身是1966年1月即已成立的「韓國藝文倫理委員會」（Korea Art & Culture Ethics Board），歷經調整後於1999年6月17日依據《公共演出法》（the Public Performance Act)而成爲今日面貌。它的組織（見本研究「附錄6.10」）及工作（包括核可或審查）項目非常頻繁與廣泛，其電影、國內外錄影產品、舞台演出委員會1年各開審查會175、200與90次，另開若干次會議決定（廣電以外的影音）廣告是否有害青少年。再以最近可得之英文統計（2006年）爲例，或可做一理解，如〈表 6.8〉。

表 6.8 廣播電視以外音象媒介的內容與廣告分級（含舞台表演）統計，2006年

類別			分級						未分	扣留觀察	總計
			所有人	12歲	15歲	18歲+	限制	小計			
推薦	分級	本國	14	28	50	28	0	120	0	0	120
		外國	53	74	101	64	2	294	0	0	294
		小計	67	102	151	92	2	414	0	0	414
	進口推薦							247	0	0	247
	小計		67	102	151	92	2	661	0	0	661
錄影作	本國		209	56	50	2,209		2,524	0	979	3,503
	外國		231	146	231	147		755	0	29	784
	小計		440	202	281	2,356		3,279	0	1,008	4,287
電腦單	本國		15	4	1	1		21	0	3	24
	外國		175	60	38	47		320	0	5	325

機遊戲軟體	小計		190	64	39	48		341	0	8	349
線上遊戲	本國		542	55	20	192		809	130	28	967
	外國		33	7	3	2		45	0	1	46
	小計		575	62	23	194		854	130	29	1,013
單機電動遊戲	本國		40	0	0	517		557	180	0	737
	外國		32	0	0	1		33	0	0	33
	小計		72	0	0	518		590	180	0	770
舞台表演	推薦	New	989			1,585		2,574			2,574
		Change	420			2,607		3,027			3,027
	小計		1,409			4,192		5,601	0		5,601
錄音	推薦	New	642			0		642	0		642
		Change	0			0		0			0
	小計		642			0		642	0		642
廣告	電影							4,934	32	267	5,233
	錄影作品							477	65	0	542
	電玩							6	0	0	6
	小計							5,417	97	267	5,781
總計			3395	430	494	7400	2	17385	407	1312	19104

＊ 用於舞台表演級錄音作品的電玩僅分做「所有人」及「18歲」2種，,廣告僅分「有害」（不推薦）與「無害」（推薦）2種；推薦電玩與錄影作品的程序在2001年9月25日後廢止。

資料來源：http://www.kmrb.or.kr/english/statistics_s.asp?fy=2006&fm=01&ty=2006&tm=12

第五節　公共近用及其衛星頻道

南韓人民在努力多年後，於1987年6月29日得到政府的回應，進入俗稱「維新」的時期，軍人總統盧泰愚在629宣言的第5項，明白表示尊重新聞傳播自由。台灣在1987年7月1日解嚴，1988年解除報禁，晚於阿里郎2日與半年。不過，在此之前與在此之後，南韓威權單位制訂法規，控制或規範傳媒的精以及勤及用心程度，市民參與社會、政治、經濟與傳媒及其文化興革的規模及頻率，如前文的紀錄（參見本章註49與59的對應正文及徵引的材料），應該不是國民黨政府或台人所能望其項背。在此背景及其積累下，市民遂有相對豐沛的能量、政府於是以其不算無效的能力，通過法規鞏固了一些傳媒改革的成果；從而，市民要求、業界不能不正視，以及政府的他律手段，似乎形成一個還算有效的互動網絡。台韓的傳媒結構之相異及其衍生的效應，相去就不是2日與180日之別了。

在「公共近用」電視資源方面，[69] 積極投入於傳媒興革的活躍份子及學院人認爲，公元2000年的綜合《廣電法》再次是一個里程碑。他們認爲，該法是新自由主義給電信巨人的禮物，但其公開近用的訴求也得到若干空間。[70] 該法第69條規定「韓國放送公社（KBS）應該依據總統頒佈的本法施行細則，[71] 編排直接由觀眾製作的觀眾參與型節目（the viewer participation programs directly produced by the viewers）於其節目中」；第70條第7項則說，「遇有觀眾要求播放由其根據韓國廣電委員會（KBC）所訂規章而直接製作的節目，有線

[69] 是否包括收音機廣播，待查。《細則》本身顯示一百分鐘在2007年才執行，但後文顯示並非如此，何者正確，待查。

[70] 見註73的說明。

[71] 何以未對MBC與SBS作此規範，或說，讓它們同樣有此機會示好於眾？待查。

regional）頻道或在公共（public）頻道播放之，除非另有（譯按：不予播出的）特殊理由。」在此之外，該法另設專章，名爲「觀眾權利與利益之保障」，其中第87條是「觀眾委員會」似乎爲我國所無，該委員會亦可呼應，或說做爲落實前述兩個條文的補強措施。

因此，南韓市民近用電視的方式有二。一是通過KBS，也就是南韓收視人口最多、最主要的電視頻道；至2007年8月7日，新的施行細則已經將近用時間增加至每個月100分鐘，並且KBS還（依法及市民的爭取）提撥若干貨幣資源乃至於襄贊製作，[72]而後文將再說明，除正式教育系統之外，南韓也有其他社團（包括由政府資助的財團法人性質之Mediact）協助市民取得製播的技術能力與設備。二，在南韓唯一一家衛星電視放送系統之中，從一開始，就有了一個完整播放市民節目的頻道RTV，至2007年約有200萬家戶，可以通過衛星或有線系統收看（詳後）。

徒法不足以自行，該條文是怎麼落實的？最初，「文化觀光部」說，一個月100分鐘即可，KBS欣然同意而後在收音機與電視各配50分鐘。積極人士認爲不足，[73]於是串連結合成爲「觀眾參與聯盟」（Coalition for Viewer Participation），要求電視一個月就要100分鐘，最後方案是一週電視25分鐘在KBS1頻播放，週六下午1 點 10 分起，節目名稱「頻道開放」（Open Channel）。由8人委員會審議後，決定那些節目播放，其中，2人是KBS的觀眾委員會，獨立製片人、律師、學者、廣電專家各1人，NGO推薦2人。該節目從2002年5月起開始播放，至2005年4月，已經播出150集，1集約從廣電基金得到7500美元資助。約在2005年，另有「南韓公共近用網絡」（ Korean Public Access Network）成立。[74]

觀眾自己製作的節目能夠定期在這個全韓最重要、擁有高市場佔有率的頻道播出、內容獨立且得資助，不容易，很難得，雖有缺失：如工會製作的《我們要工作》（We Want to Work）紀錄片原已得到播出許可，後因財團施壓後，KBS不顧審查會的同意而不予播出，此舉引發許多市民社團、南韓總工會（KCTU）及「南韓傳媒活躍份子聯盟網絡」（Korean Network for Media Activism）聯手大舉抗議。稍後，KBS的「觀眾委員會」跟進而強力抨擊KBS的審議，該片還是播出。爲確這保日後這類節目更能有效且自主播出，「觀眾參與型節目市民聯盟網絡」（NGO network for Viewer participatory program）已在2005年春成立，並開始構思另類方案。[75]2002年7月起，有線電視製播公共近用的節目，也開始得到廣電發展基金的資助，1個節目贊助上限是500美元，但從2005年3月起1分鐘補助40美元，最多1部作品補助1千美元。但2005年8月KBC在未諮詢之下，表示因預算不足，這項補助將凍結。市民社團對於原辦法已經不滿，現更強烈反應。[76]

在KBS及地方有線電視系統近用之外，南韓獨步全球的一項公共近用實踐，應該是RTV衛星頻道的運行。新《廣電法》施行後半年多，金大中政府在2000年12月19日將獨家衛星電視承辦權授給「南韓數位衛星廣電財團」（Korea Digital Satellite Broadcasting，主要股東是

[72] 2007年8月7日版的《廣電法施行細則》第51條（觀眾參與節目）第1項作100分鐘之規定外，第2項則成業者必須公布該項節目的資訊，第3項則說KBC應該制訂規章，綜理觀眾參與節目的運作及製作支持與廣播權利所需之事。

[73] 本段及下一段落，均取自南韓Mediact機構的第2與第4封英文電子信（2005年4月21日及10月21日），至2008年7月已發出14封，這些英文信存放於後列網址，可訂閱或下載：https://lists.riseup.net/www/arc/inter-act

[74] 近3年的資料待查。

[75] 近3年多以來的進展尚未得知。

[76] 見第5封信，2005年11月11日（但該信文意有些不明朗，是否爲2002年7月或何時開始補助在地方有線電視頻道製播的節目，待查）https://lists.riseup.net/www/arc/inter-act

KT、KBS與MBC），[77]2002年3月1日它以「天空生活」（SkyLife）爲名，對外正式營運後不久，市民團體依法在其眾多頻道當中，取得一席之地，於是有公共近用專屬頻道RTV旋即在9月16日升空。

韓國人收看RTV的途徑有二，一是直接訂購SkyLife，二是通過地方有線系統。就前者來說，SkyLife宣稱至2007年底日的訂戶數是215萬戶（2006年底達190萬戶時，自稱已有利潤，達36億韓圜）；[78]RTV則說，至2004年9月，通過衛星或有線而看到RTV的家戶是200萬。[79]如此，目前（2008年10月）若有300萬戶，也就是至少1/4南韓家庭可以看到RTV，應該是合理的估計。

SkyLife總計有153個衛星影音頻道（92個影音、41個聲音，以及20個互動頻道），[80]其中之一就是RTV，但它並不只是92個電視頻道之一，而應該說是SkyLife唯一以原創節目（九成以上，2002年9月1日播出10小時節目，至2004年9月，週一至五15小時，週六日16小時）作爲內容主軸的頻道（SkyLife至2007年4月只有280位員工，因此應該不可能自製，而只是採購現成國內外節目）。RTV的經營自主，雖然1年從廣電基金取得180萬美元、另從Skylife得60萬美元經費。這些經費的運用，部分直接由RTV用以經營「市民網絡中心」（Citizen's Network Center, CNC），其宗旨是教育不同背景公民演練及製作其節目，共辦理三種訓練班，分別是「NGO獨立記者班訓練NGO工作人員」（NGO Indy Journalist Academy' for NGO workers）、（RTV女性廣電班）（RTV Women's Broadcast Academy），以及「疏離弱勢地區青少年廣電班」（RTV Youth Broadcast Academy' for teens who are from alienated areas）。這些成員的作品自然也會成爲RTV節目來源的一部分。CNC自有擁有攝影棚，有11套6釐米DVCam、18套電腦剪輯設備，最多一次可以容納18人學習，CNC強調教導學員「如何以批判的角度」拍攝影視作品。此外，CNC表示還要建立全國網絡，聯繫全韓國有類似目標的傳媒中心。[81]

不過，由於RTV的公共近用屬性與實踐效能本身，就是不同市民社團的努力促成，因此各社團的相左看法難免繼續在其營運中，相互補充或對抗，可以有兩點觀察。

一是「R」究竟何所指？RTV的網站說，[82]「R」字的內涵豐富，可以讓人產生眾多聯想，『當作品牌標誌（logo）書寫時，這個字母邀請人想起電視機，暗示市民的同意…R也能當作某些字眼的簡寫，如「正確」（Right）、「抵抗」（Resistance'）、「真實」（Real）與「負責」（Responsible）』，有趣或事出有因的是，另一個現成，也會讓很多人聯想到的reform（改革）卻沒有出現在正式說法之中，何以如此？[83]二是很多社運人士認爲它的實驗性及支持公共近用與傳媒的積極表現，還不足夠，因此MediACT 在內的57個社團，在2005年初組成「改革RTV市民聯盟」（RTVCitizen's Coalition For RTV Reform），他們在研商2

---

[77] 至2006年12月分別持股24.46%、9.54%與5.72%，SBS也持有0.99%，J.P. Morgan Whitefriars 則有10.83%，見http://en.wikipedia.org/wiki/SkyLife （2008年10月8日讀取）

[78] 同註76。

[79] RTV正式的英文網站：http://211.206.125.90/eng/info/english.jsp

[80] 至2008年4月，見http://en.wikipedia.org/wiki/SkyLife （2008年10月8日讀取），但2008年10月14日讀Skylife的網站，www.skylife.co.kr 則稱單是「電視頻道」已有179個。

[81] 在這些中心當中，本章仰仗相當多的Mediact曾被南韓政府誇張地稱爲「左翼傳媒戰士的教育機構」。但其實擁有250萬美元設備、在首爾中心區得660平方米空間的Mediact，是在2000年2月由獨立影像聯盟向當時的the Korea Film Commission（後來的Kofic）提出，得到支持後雙方成立聯合委員會討論及研究至2001年11月，彼此簽約（2002年5月9日）決定由前者提供經費，後者負責經營，目前它的年度預算約1百萬美元，半數來自政府半數來自器材租借等。（以上資料整理自http://www.mediact.org/web/eng/info_01.php）

[82] http://211.206.125.90/eng/info/english.jsp

[83] 漢陽大學傳播系教授金承洙2008年9月29日回信給本研究團隊的電郵說，「RTV就是『改革電視』」（RTVis the Reform TV），他又說，RTV有很大比例的「激進再現」。

RTV符應5大目標：「參與與近用、多樣、民主與自主、自我表意及傳播（培力），以及獨立。[84]

第六節　結語

過去 20 多年來，而特別是 1980 年代至 1990 年代，南韓與台灣同時被西洋主流經濟學界與社會學界並稱爲「發展型國家」的重要代表，也就是兩國的經濟發展模式，並非只是市場主導，而且還有國家從中宏觀調節與導引，是一種。

「發展型國家」這個模式是否能夠用於解釋台韓的廣電及相關的電影產業的發展路徑？表面觀之，西元 2000 年以前，我國執政黨在很長一段時間，同時囊括重要的廣電與平面傳媒資源，在客觀上應當能夠比南韓政府有更大的能力，舉傳媒做爲政策工具，遂行其經濟或文化目標。然而，後見之明顯示，1980 年代由美國帶頭的經貿自由化對於傳媒的衝擊，反倒是台灣承受無力，而確實走向了符合新自由主義的、幾近徹底解除傳媒的管制。在電視劇方面，原本不佳的體質至 1990 年代中後期尤見疲憊，展現爲港劇、大陸劇、日劇與韓劇先後或總和地囊括青年及中產階級的相當收視市場；電影更是門戶完全洞開，任憑好萊塢予取予求。與台灣呈現明顯對比，南韓的電影卻在 1993 年以後，因改革電影的社會運動訴求湊效，其後有了舉世矚目的優秀表現；電視方面，除了 KBS 與 MBC 爲主的廣電組織（加上 1992 年後的 SBS）大致運作良好之外，金大中年代的 2000 年綜合《廣電法》固然迎合新自由主義思潮，但也顯現明顯地南韓市民傳媒社團與國家及業界互動的鑿痕，於是，強勢國家而不是無爲所推動的「自由」市場，在南韓的文化事務，依舊維持。

但是，跨國音象資本（主要就是美國的好萊塢）的動能，必然不肯坐視南韓的成就。如果至今缺乏有效影視政策的台灣是好萊塢的「模範」，阿里郎的表現則足以啓發與鼓舞世人，因此是好萊塢的眼中釘。

是以，歷來有「小國務院」之稱號的好萊塢業界代表，已經達陣，它利誘與結合南韓國內（如影片進口商及電影映演業）的利益，擊退南韓文化生產的經濟效益與文化尊嚴，也就是它成功地讓美國的談判代表讓南韓政府同意，銀幕配額必須從2006年7月1日後減半，以此作爲美國與南韓簽訂自由貿易協定的條件之一。由於配額減半，加上與此措施連動的心理預期及資源配置方式的變化，短暫1年多之間，已經產生不良效應，如2007年韓國電影占其本國電影的票房比例，比2006年少了13％。

2008年，李明博這位所謂南韓第一位前商界強人CEO上任總統，他會以其經濟新自由主義的認知與意識型態，終結南韓在文化與傳媒方面的發展型國家嗎？拭目以待。

[84] 同註73。RTV如何因應，是否調整而幾年來的營運績效如何，希望有人繼續發覺及探討。

第七章　中國

第一節　中國國家「特性」與廣電主管機關

對於中國國家機器從 1980 年代末期以來的表現，大致有兩個明顯的評價。在經濟方面，論者肯認其高度但極爲不平均的成長，付出了高昂的破壞環境及毀損進步價值的代價。在傳播方面，論者早年的看法相對樂觀，認爲隨市場經濟的引進與深入，中國傳媒的言論與新聞尺度，遲速不得不逐漸放寬，[1]惟最遲在 1990 年代末以來，論者已經轉向，趨於凸顯中國傳媒市場的運作，持續處於高度遭致政治力量檢查與控制的狀態。[2]

這個認知的轉向具有現實的基礎，但明顯不足。其一，它強調國家雙重性的負面表現，以致於對國家仍有正面潛能，可以促進傳媒的表現，未曾正視，或說無意討論。其次，如果不從正負的價值判斷出發，而只著眼於方法論，那麼，資本固然有假借市場而積累的邏輯，國家機器理當亦有自身的邏輯與目的，無論是國家邏輯是否假借市場而推進。果真如此，那麼，如何堅持「外部」批判立場，[3]研究國家機器的傳媒與文化職能，必然是重要的課題之一。就中國來說，若說國家與傳媒之間，仍然存在並不一定是國家預期的正向功能，卻又仍然清楚展示國家邏輯的政策或舉措，則其中之一，必然展現於本研究的各大子題。

大致說來，中國對於電視結構與內容規範的效果，不能分開研判。中國將傳媒當作特別的管制對象看待（用中國的用語，就是要兼顧社會與經濟效益，在市場上自負盈虧，同時要符合社會需要；要將營利「企業」的方式與原則，應用至傳媒這類「事業」單位），既讓人刮目相看，也問題叢生。在電視節目（電視劇）「自製率」方面從進口劇眾多至 21 世紀大致是八成以上的本國產製及收視率。相對於美國私有市場所達成的管制效能（美國電視很少播放海外節目）[4]，中國仍有不如；不過，假使文化交流是一項重要目標，則接近 100％電視節目的自製率並非最高的文化生產與使用目標，而是有違文化交流的目標。對照中美，有趣或說突兀的初步結論會是，中國國家公有或國有廣電制度的效能，遜於美國的私有制，如果接近 100％的影視節目自製率是目標；但假使文化交流是目標，則很弔詭地，美國模式遜於中國。

其次，中國在廣告規範也同時表現爲力不從心及游刃有餘，其中最值得注意者是她對公益廣告的強調及中央電視台作爲其主要表現工具，取得不俗成績，央視自稱投入 8％播出時間的總量於公益廣告。在必載（或免費）頻道的轉播規定有其成效；爲減少重複投入而進行的宏觀調節規定，效應之一是「公共頻道」的出現，它與公共傳媒的意義，差異很大，惟尚非不能有某些呼應；影音傳媒的「公共近用」大致在 DV 製作方式及寬頻開始普及後，才開始出現，但並非政策規劃或容許，而這就涉及中國對於傳統廣電傳媒的「內容」，除新聞外，都必須事先審查，而其節目分級受到更嚴格的政治與文化菁英之約束，尚非我國所該參

---

[1] 參見馮建三（2004，頁 117-8）的討論及引述的材料，（〈中國「市場社會主義」電視媒體的分析〉，《台灣社會研究季 刊》，56：93-131）。

[2] 一個近例是何清漣(2006)《霧鎖中國：中國大陸控制媒體策略大揭密》，台北：黎明文化。另見趙月枝列舉並批評這個認知的文獻，Zhao, Yuezhi (2008) 'Neoliberal strategies， socialist legacies: communication and state transformation in China'， in Chakravartty， Paula and Yuezhi Zhao (eds) 2008 Global Communications: toward a transcultural political economy，pp.23-50. Lanham,Maryland:Rowman & Littlefield.

[3] 王瑾（2000），〈中國大眾文化研究中的國家問題〉，《台灣社會研究季刊》，39 期：153-190。她所說的外部批判含意有二：不是參與中國文化或媒體決策形成的人，其次，該立場並非大陸海民運份子的批判位置，而是向西方冷戰意識挑戰的「思維模式」。

[4] 以 1983 年爲例，美國電視節目的進口比例是 2%，惟拉丁美洲或歐洲可取得資料之國家，除了蘇聯是 8%之外，其餘各國的資料顯示，進口百分比都超過兩位數字，其中最高是厄瓜多爾與冰島的 66%。轉引自 Baker, Edwin (2002/馮建三譯, 2008)《傳媒、市場與民主》，台北：巨流，頁 283。

照。

廣電總局是中國規範廣播電視及電影的主要機構，其歷史沿革如〈表 7.1〉所列。

表 7.1 **廣播電影電視總局機構名稱、上級主管、內部機構與直屬暨地方管理單位**

年代	機構名稱	上級主管單位
1949 年 6 月	中國廣播事業管理處	中央宣傳部
1949 年 11 月	廣播事業局	政務院新聞總署
1952 年	中央廣播事業局	政務院文教委員會
1954 年	廣播事業局	技術、行政業務由國務院二辦領導，宣傳業務由中宣部領導
1967 年	中央廣播事業局	列爲中央直屬部門
1977 年	中央廣播事業局	劃歸國務院領導，宣傳業務歸中宣部領導
1982 年 5 月	廣播電視部	國務院組成部門
1998 年 3 月～	國家廣播電影電視總局	國務院直屬機構

總局機構

	·辦公廳	·宣傳管理司
·電影管理局	·社會管理司	·人事教育司
·計畫財務司	·科技司	·國際合作司
·電視劇管理司	·法規司	·保衛司
·直屬機關黨委	·總局工會	·離退休幹部局
·紀檢組、監察局	·審計局	

直屬單位

·中央人民廣播電臺	·中國國際廣播電臺
·中央電視臺	·中國電影集團公司
·無線電臺管理局	·廣播電視監測中心
·安全播出調度中心	·資訊網路視聽節目傳播監管中心
·廣播科學研究院	·廣播電視規劃院
·中國電影科學技術研究所	·電影技術品質檢測所
·中廣電設計研究院	·中國電視藝術委員會
·中國廣播藝術團（中國電影樂團）	·中國廣播交響樂團（中國愛樂樂團）
·中國電影藝術研究中心（中國電影資料館）	·電影劇本規劃策劃中心
·電影數字節目管理中心	·機關服務中心
·培訓中心	·廣播影視發展研究中心
·廣播影視人才交流中心	·中國廣播電視出版社
·中國廣播電視協會	·中央新聞紀錄電影製片廠
·北京科學教育電影製片廠	·中國電視劇製作中心
·電影衛星頻道節目製作中心	·中央衛星電視傳播中心
·資訊網路中心	

地方管理機構			
·北京局	·天津局	·河北局	·山西局
·內蒙古局	·遼寧局	·吉林局	·黑龍江局
·上海局	·江蘇局	·浙江局	·安徽局
·福建局	·江西局	·山東局	·河南局
·湖北局	·湖南局	·廣東局	·廣西局
·海南廳	·重慶局	·四川局	·貴州局
·雲南局	·西藏局	·陝西局	·甘肅局
·青海局	·寧夏局	·新疆局	

資料來源 2008 年 8 月 1 日整理自：http://www.sarft.gov.cn/articles/2007/08/02/20070904091519930141.html，

如前表所述，相比西方自由主義體制的國家，中國廣電總局有二特色。一是它擁有 30 個直屬單位，包括囊括中國 1/3 電視廣告收入及收視率的央視，這可強化其規範效能。但是，規範效能是一回事，是否會讓被規範者認定其爲正當，在於裁判兼教練與球員的這個體制，是否能讓規範效能的效益，相對平均地滋潤於各地受規範者（廣電單位）。其次，在 1982 年 5 月以前，該體制將傳媒（包括廣電）「內容」的業務，明白昭然由黨的中宣部逕自指揮。其後雖然不再做此安排，惟眾所周知，中宣部還是掌握巨大影響力，各方衝突發生之際，最後裁定者，經常都還是中宣部拍版定案。[5]此外，隨文化產業的說法及其成爲政策，而特別是 2005 年以後，文化部在廣電方面也偶見參與，而由於技術的發展趨勢，致使主管電信的部門如信息部也在數位（中國稱爲數字）電視或 IPTV 與網路影音等，也無法完全不與廣電總局產生聯繫。這些關係在後文介紹與評述時，將各自在合適的段落進場。

第二節　中國電視節目內容的數量與類型

北京電視台（中央電視台前身）在 1958 年 1 月開播，是爲中國進入電視年代的起始，當時一週僅「播放」（不是製作）3 小時電視節目。10 年後的 1968 年播放總時數一週 128 小時，在這段期間，中央（北京）以外的地方基本上只轉播而不能自己開辦電視台。

到了 1970 年，中國開始採取「兩級辦電視」，也就是中央及省（含自治區、直轄市）都可以辦理電視台，當年的每週節目時數增加到了 218 小時，1978 年也就是文革結束後改革開放的第一年是 1222 小時。

中國廣電制度及節目需求量真正大舉躍升，起於 1984 年。稍前，也就是 1983 年 3 月，中國在其第 11 次全國廣播電視工作會議決定「四級（中央、省、地市、縣市）辦電視、四級混和覆蓋」。政策改變當年（1983）電視週播出時數是 2028 小時，次（1984）年旋即飛快凸升至 3878 小時，此後連續 2 年的年增率都將近 100%（1985 與 1986 年分別是 7699 與 1 萬 2525 小時）。此後，年增量大致穩定，1 年約加 2000 小時，到了 1992 年是 2 萬 6432 小時，但 1993 年，也就是鄧小平在黨內左右鬥爭的幾近最後一搏之際，通過前往南巡所釋放的政治符號後，各種產品（包括電視內容的製作量）的生產與競爭速度及幅度增加迅速，次（1993）年的週播出時數立刻增加約 8000 小時，總數達到 3 萬 4407 小時，此後 7 年間 1 年平均增加 6995 小時，至 2000 年，全中國電視一週播出 8 萬 3373 小時節目。[6]

[5] 這方面介紹可參考何川（1994）。《中共新聞制度剖析》，台北：正中書局，近可看前引何清漣。

[6] 這些電視週播出時數在 2005 年 5 月取自廣電局統計數字，左列網站 http://202.106.162.45/fazhan5.aspx，但至 2008 年 7 月再查，已經無法找到這些材料。

前述年代及數字具有特定的意義，後文還會再次提及。這裡必須就這些節目當中，與本研究案的關係最大，而事實上也是中國電視節目當中，製作與播出數量最大、對電視機構的廣告收益最大、最受觀眾重視的電視（連續）劇的相關現象、歷史沿革及其自製率所涉及的政府規範，進行介紹與討論。

如〈表 7.2〉所示，依據中國官方的分類，在四大電視節目類型當中，電視劇自成一類之外，它明顯也是佔有最大播出時間的一個類目，在每 10 小時電視播放時間內，大約有 4 小時在播放電視劇，雖然電視劇的製作時數經常只有所有類型電視節目總製作時數的 1/10 以下（以 2004 年來說，製作總時數是 212 萬小時，電視劇佔 1 萬 7000 小時，約 8.02%）。[7]這就是說，每一個獲得播放的電視劇，其重播次數大約 4 次，電視劇是「資源使用效率」最高的一種節目類型；2004 年 5 至 6 月針對 48 家電視台（含央視）編制專職人員所做的調查顯示，雖然中國主要電視台對目前電視節目總體評價不佳，但人們對於電視劇的觀感是最高的（3.62），居次者是新聞專題（3.48），最低者是兒少節目（2.76）和動畫片（2.72）。[8]2007 年中國電視觀眾平均每日 3 個小時的收視時間，有 1 個小時是用於看電視劇，而各級電視台的廣告收入平均有 50%～70%取自電視劇。[9]

表 7.2　中國電視節目分類及其年度播出時數（萬小時）*，[10]2004-2006

	總播出時數**	新聞類	專題類	綜藝類	電視劇
2006	1360	159	139	122	607
2005	1259	147	135	117	560
2004	1103	138	128	104	464

* 2004 至 2006 年間，總播出時數大約是總製作時數的 5 至 6 倍。

** 因歷年統計類目僅有表所列四種相同，其餘另有「廣告」與「其他」類有些年度無，不列入比較，因此 4 類時數合計少於總時數。

資料來源：中國廣播電視年鑑，2007:548, 550-1；2006:522,524-5,531；2004。

相比於電視劇，擁有第二大播出時數的新聞節目，如〈表 7.2〉所示，2006 年總播出時數是 159 萬，它比較欠缺或根本沒有「二級市場」，必須也必然即時消費，其中，產品生命大致僅有 1 日的「每日」新聞與評論，更是如此。其次，中國觀眾在 2006 年的人均每日收看新聞節目 22.8 分鐘（主流觀眾以男性、45 歲以上、中等收入、中或高等教育、幹部或管理人員爲主），僅次於電視劇。日常新聞類在 2006 年的製作量是 11.12 萬小時，播出 28 萬小時，重播率低於電視劇甚多，適可說明新聞的產品生命週期短暫。新聞產品時間限制的性質，加上新聞作爲一種政治意識所需強力控制的節目類型，以致表現爲其生產資金有 70%或更多來自於各電視機構本身（也就是內製，央視更達 95%；非內製部分、也就不是日常新聞仍可至市場採購，但多是中國內部市場完成，亦即並非向「海外」採購，換言之，以「國」而不是以單一電視機構作爲計算，中國的新聞節目自製率幾乎是 100％），[11]因此本類型節目並非本研究的重點之一（自製率問題）所需關注。

新聞的第一要務是告知、守望與監督，與其對比，電視劇主要是生活記錄、休閒寄情、美學表現、價值傳達、人生觀感、意識形態的揄揚或針砭。如果新聞是知性的，電視劇則動

[7] 參考<表 7.1>資料來源。

[8] 該調查採取 5 級量表，其中 1 表示很差，5 表示很好。取自黃英俊（2004）《中國電視台節目供需調查報告 2004》。

[9] 廖翊（2008）中國躋身世界電視劇生產消費大國，2 月 25 日，新華網，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-02/25/content_7666766.htm，另見註（5）所引資料。

[10] 這是中國廣電年鑑的大分類，細項及舉例可見「央視-索福瑞媒介研究公司節目分類表」，其意義及更多討論見 張海潮（2007）《中國電視節目分類體系》，中國傳媒大學出版社。

[11] 黃河、李開威、姚媛媛（2008）〈中國電視新聞節目市場分析〉，1 月，取自均來自中國傳媒大學與央視-索福瑞合作推出的《2007-2008 中國電視新聞節目市場報告》

之以情，新聞與電視劇分別從理智及情感，合力構築團結與休戚與共的認知及情感結構。但對本研究來說，意義同樣重要者在其經濟面向。雖然電視劇有前述重要性與成就，但另一方面，我們必須注意到另一些事實。這就是說，正由於電視劇受歡迎，因此它是中國電視「市場」當中，獲利機會大、風險大以及競爭激烈的一個類目，其生產及消費失去平衡，以致於造成電視劇的品質落差巨大、生產過剩與不足並存、生產者（從導演、明星演藝人員至編劇等「線上」人員）所得的差距，極爲明顯；同時，1990 年代末期、本世紀初以來，中國電視的自製率相當高，甚至遠超出所需，究其實，有將近 40-50%中國製作的電視劇無法在螢幕現身。[12]

有此理解後，這裡必須再提請三個必須注意的事實。首先，在市場競爭還沒有進入中國的年代，其電視劇的生產通過計畫完成，其分配通過以貨易貨方式進行，（目前這個方式仍然存在），當時，除刻意引入的境外劇以利交流之外，大多數電視劇均爲國產自製，並無（本國）自製率問題。其次，這個自製率並非中國電視改制走向市場之後，立刻完成，而是曾經歷經混亂、外劇頗多的階段，爲時也許 10 年左右。最後，對於其本國電視劇自製率的完成，中國並非正面爲之，並非採取製作本國電視劇即給予額外補助的作法（比如，我國行政院近日表示要投資電視劇拍攝，雖然其具體規劃及託付對象尚不明朗）。[13]

在市場機制逐漸引於中國電視產業時，其節目的生產活絡而供需開始失調，此時，中國對於維持自製率的措施，應該說主要依賴於政府對電視市場的宏觀規劃。

這個作法與歐洲、韓日等國的宏觀調節之差異，在於後列國家通過仍然發達的公營體制廣電結構，等於是以執照費或政府預算的形式，給予非廣告收入的預算，從而等於是非廣告預算的部分挹注於電視劇的製作。如實地說，中國的電視在 1979 年以前不取廣告，而是政府預算接投入，就此來說，假使我們願意不談意識形態及其他文化與美學的侷限，則經濟上在 1979 年以前的中國電視，不妨說是擴大版的歐洲電視模式（或完全相同於 1955 年以前的英國電視）。其後，即便廣告日漸成爲中國電視的衣食父母，中國政府投入於廣電固定資本的額度，仍然遠大於電視的廣告收入。根據統計，中國廣電總局從 1983 至 2003 年間投入廣電基礎設施等項目的資金，約有電視所有廣告收入的 2 至 4 倍。[14]除此之外，政府財政撥款在 1992 年仍有 23.8 億人民幣（下同），高於廣告的 22.5 億、1994 年廣告收入 50 億是財政撥款的 1.5 倍，1995 年廣告 70 億是撥款的 2 倍，亦即政府預算在 13 年前仍仍佔全中國電視日常收入的 1/3 以上。[15]

到了 21 世紀，財政撥款幾近消失、中國電視劇市場基本上自給自足，且「整體」生產過剩而浪費，此時，中國政府對於電視（劇）市場的規範，大致是設定進口節目（特別是電視劇）的播放上限，並對播放時段有所要求。這裡先得強調，這些作法在 1990 年起已經存在，但似乎一直要到本世紀才開始產生實質效益，如果我們界定效益的指標，是電視劇自製率的增加。正是因爲有這些起伏，我們不宜逕自認定中國的規範不足爲奇，以爲只要一聲令下，中國政府就能有效號令傳媒（含電視）業者。一旦我們不作此認定，就比較能夠注意何以威權政策彼時效果小而今日成效大，是政策本身更加聰穎而執行更爲細緻？是電視也如同嬰兒產業（infant industry），保障若干時日後，其體質已見強化而競爭力得以提高，自立的能力因

[12] 王偉（等人）（2003）《中國電視劇市場報告 2003-2004》，上海市文廣集團；李京盛（編）（2007）《中國電視劇年度發展報告 2005－2006》，中國傳媒大學出版社；李嵐 (2008) 〈電視劇精品戰略的政策條件與產業趨向〉，《視聽界》（雙月刊），第 3 期，可於人民網等網址閱讀。

[13] 聯合報與中國時報 2008 年 7 月 25 日均見報導，另見馮建三（2008）〈政府製播電視劇 誰來拍〉《聯合報》，7 月 26 日。

[14] 參見註 1 的說明。

[15] 陳懷林（1996）<試論壟斷主導下的大陸廣電業商業化>，收於何舟．陳懷林（1998）《中國傳媒新論》，香港：太平洋世紀出版社，頁 212-257，245,257。

此相應提高？或是二者的互動所致……等等。

廣播電影電視部先在 1990 年發佈《關於引進海外電視劇的審查標準》，其第 9 條已經要求「各電視臺每天所播出的每套節目中，電視劇、電影安排應爲：我國自製的不得少於 80％，引進海外的不得超過 20％，其中黃金時間（18 時至 22 時）播出海外影視劇不得超過 15％。」

1994 年，相關措施將電視劇擴充爲所有電視節目，在《關於引進、播出境外電視節目的管理規定》的第 9 條說，「各電視臺每天所播出的每套節目中，境外電視劇不得超過電視劇總播出時間的 25％，其中黃金時間(18 時至 22 時)不得超過 15％。」換言之，關於自製率的規定最慢從六四次年起，就已經開始要求，或許因爲下一段述及的實況所致（客觀上無法做到），因此在 4 年後略有放寬，進口劇調高了 5%而成爲 25%。但有關黃金時段是否能播放進口電視劇的規定，本世紀初以來卻更嚴格，不是寬鬆。

1996 年再有《關於加強廣播電臺、電視臺、有線電視臺播出管理的通知》、1997 年制訂層級更高的《廣播電視管理條例》，以及 1999 年的《關於加強地方電視台重播境外電視劇管理的通知》都維持在 1990 與 1994 年以來的進口劇上限（從而是最低自製率的要求），未做明顯更動。

法規設定了政府的主觀目標，客觀情境是否容許該目標的達成，端視市場與競爭這個一體兩面的動態發展而定。隨中國四級辦電視之後，其競爭日趨強化，反映在兩項指標，一是進口節目的數量，二是本國自製節目的成本。競爭促使節目製作及購片成本升高（尤其是由大明星擔綱的大片），[16]競爭愈激烈的時段之節目，增加尤其明顯，而這又可能產生連環壓力，促使公司開源（外銷節目），並且節流以作因應，如抑制人事成本的成長，多拍攝合製節目，以及增加購買價格較低的進口節目（平均僅只及自製節目成本的 1/3 至 1/9）。

1993 年中央台人員至台灣訪問，透露知名主持人的薪資固定且低疲，但最遲到了 1998 年初之時，明星演員的酬勞不僅已經比台灣高，而歷經《紅樓夢》、《西遊記》、《三國演義》與《水滸傳》的製作，中央台 1999 年完成的《太平天國》，場面更見浩大，成本據報已暴漲至 1.5 億人民幣。購片方面，1999 年初，中央台以 1 集 65 萬購買《雍正王朝》，甚至都比自製片平均最高成本的 40-50 萬還要多，《還珠格格》亦分賣無線與有線台各 55 與 50 萬 1 集。[17]而更早些（1990 年代中後期），已有論者指出，競爭進口節目已抬高節目價格，如 Tyson 拳賽，1993 年中央台以 3000 美元取得，到了 1997 年，地方台就付了 20 多萬元，陸地甚至有較誇張的說法，指「國內電視台快變成境外電視節目的轉播站了」。[18]中央台進口「娛樂」節目的比率，雖然持平，甚至 1990 年代比 1980 年代，[19]略見下降，但其總進口節目比率是逐年上升，至 1996 年已經是 16%，比起南韓與日本的 6%與 4%，高出許多，只比台灣的 20%略低。更何況，實際進口量可能更高，洪俊浩指出，這是由於中央台控制最嚴格，因此其他電視台的進口比例，應比這些數字高（超過 20%），上海、廣東電視台則在 30%以上。又因頻道大量增加，比例雖維持在 15-30%之間，但進口數量實已大增，且通常安排在黃金時段，收視率高，以致週末晚間常使本國節目受到排擠。[20]

---

[16] 參考 Baumol, Hilda and William J. Baumol（1984）`The mass media and the cost disease', in Henden, William S., Nancy K. Grant and Douglas V. Shaw (eds), The Economics of Cultural Industries, Ohio: the University of Akron, pp.109-23; and Collins, R., N. Garnham and G. Locksley (1988) The Economics of Television, London: Sage, p.16.

[17] 蔡長寧(1999）。<國產劇港台化現象淺析>，電影評介，no.218:18-9.

[18] 陸地（1999）。《中國電視產業發展戰略研究》，北京：新華出版社，頁 140-1。

[19] 據賴祥蔚（2001）轉引的材料，央視娛樂節目在 1988 年的進口比率高達是 36%，上海則甚至達 73%；1994 年地方有線台有 9 成節目來自港台及海外。

[20] Hong, Junhao （1998）The internationalization of television in China : the evolution of ideology, society, and media since the reform,Westport, pp.26-7,71, Conn.:Praeger

中國第一次較大規模的電視劇調查研究甚至指出，在 1990 年代後期以前，中國電視劇製作不足，長期依賴引進劇；1997 年「各電視台將港台劇作爲收視王牌。到了 1999 年，港台劇橫掃千軍，佔據…電視劇的主要份額。1999 年春節前後…全國 18 個上星頻道同時播出香港電視劇天龍八部…」。[21]當然，這是相當戲劇化的描述，究竟這是特殊例子，或在 1990 年代的整個 10 年之間、每 1 年或每 1 個月，都有境外節目都在中國如此火紅，研究團隊至今還沒有看到可靠的調查或數字，無法得知。[22]

另一方面，相對於比較容易管理的進口劇，高懸在上的衛星按理更難監管。惟中國政府同樣在 1990 年 5 月 28 日，由廣播電影電視部、公安部、國家安全部聯合發布了《衛星地面接收設施接收外國衛星傳送電視節目管理辦法》，1993 年 9 月 26 日廣播電影電視部部長艾知生於中國廣播電視學會第 2 屆常務理事會，認定「當前國外衛星電視節目對我們的危害是極大的。有些地方收看國外衛星電視節目已相當普遍。這是文化、意識形態上滲透...必須對收看境外衛星電視節目加強管理」。稍後（10 月 5 日）更提高層級，由《國務院頒行衛星電視廣播接收設施管理規》。只是，這些行政命令或言辭，尚不能有效壓制衛星節目的普及，1994 年的調查顯示，89%受訪者知悉 129 號令的實施，但認爲有長期執行可能的人只有 33%，1996 年的官方調查則發現，接收衛視（中文台）的觀眾，已達 4800 萬戶，相當於中國收視戶的 1/5。[23]

但這並不是說中國政府對衛星束手無策，事實上，1997 年可能標誌了策略的大轉變，可從兩個跡象觀察。第一，趙月枝指出，1996 年 8 月中旬，中國因見管制衛視無效，於是轉換衛星傳輸系統，使其視訊需另經解碼才能收看。《中國廣播電視年鑑》說，原衛視中文台加碼後，專向台灣播放，鳳凰台在 1996 年 3 月 31 日開播，針對全亞洲，並於 1997 年 6 月進入廣東有線台，它的二大股東梅鐸及與中方關係密切的今日亞洲各持有 45%股份。[24]

第二，通過對接收衛星的主要管道（有線系統）及對四級電視的整飭，以政治力帶動電視集團的成立，除了可節度衛星電視的進擊，亦藉此強化本身的競爭力作爲回應。從 1997 年開始，廣電總局通過重新審核、登記，核發新執照，進行中共「建國以來最大規模、最徹底的一次摸底」，似乎正是因應地方台的問題而來，如廣電局宣稱，這個措施旨在調整縣市廣播電視播出機構、完成有線企事業電臺改站、解決非法設台建網與亂播濫放及亂呼台稱台等現象。至 1998 年 4 月，中國完成結構調整，電視台數量從 1997 年的 923 銳減至 1998 年的 347 家，電視劇製作公司從 523 減爲 155 家，音象製作公司從 453 減至 417，有線企業台 715 至 217 家，企業有線台也從 558 全部改爲有線電視站。[25]與此同時所出現的集約經營（精簡機構、裁減節目、組建集團、兼併壟斷），似顯現了在電視業方面，中國在世紀末也有了以政治力促進產業規模的擴大與理性化之過程，雖然速度比報紙的整建，似乎略爲緩慢。[26]

---

[21] 王偉（等人）（2003）。《中國電視劇市場報告 2003-2004》，頁 215-6，上海市文廣集團。

[22] 比如，大約同時出版的另一本有關電視劇的專著，提及港台劇大量湧入而中國製作劇粗製濫造的年代，僅及於 1992 至 1996 年，見張華 (2004) 。《電視劇的投資與行銷》，頁 207，北京：中國廣播電視出版社。

[23] 4800 萬收視戶可能是誇張之詞，本段說法及數據轉引自呂郁女（1999）。《衛星時代：中國大陸電視產業的發展與挑戰》，頁 163-4，臺北：時英；胡平．曹璐．黃新民．胡正榮．王宇．袁軍（1997）。《衛星電視傳播》，頁 134、141 北京廣播學院出版社。

[24] Zhao, Yuezhi（1998）Media, Market and Democracy in China: between the Party line and the bottom line ,pp.175-9,Illinois University Press；《中國廣播電視年鑑》1999 年版，頁 519；中國時報,2000.1.19:7。

[25]《中國廣播電視年鑑》1999 年版，頁 63-4。

[26] 龍耘．朱學東（1998）〈產業化、集團化道路是我國電視事業發展的總趨勢：訪北京廣播學院社科系主任周鴻鐸〉，收於《走向 21 世紀的中國電視：台長、專家訪談錄》，北京：北京廣播學院，頁 614-20. 陸地（1999）。《中國電視產業發展戰略研究》，北京：新華出版社，頁 108-9,283。

本世紀第一年元月 4 日，官方再發佈《關於進一步加強電視劇引進、合拍和播放管理的通知》並在農曆年後的 2 月 15 日起生效，除重申前令，最重要者有三。一是除非廣電總局許可，否則各電台在黃金時段（晚 7 時至 9 時 30 分）不准播放引進劇；第二，「同一部引進劇不得在三個以上的省級電視臺上星節目頻道中播放」；三是「取得《電視劇製作許可證（甲種）》的單位，必須生產完成 60 集國產劇，並經審查通過後，方可申請與境外合拍一部 20 集的電視劇。其完成片經總局電視劇審查委員會審查通過後，由總局根據其思想藝術品質，確定是否可以在黃金時間播放。」同年 6 月 15 日的《電視劇管理規定》未做任何加減，但 2002 年 7 月的《關於切實執行電視劇發行播出管理的通知》則延長國產電視劇的專屬播出時間（因此，等於延長境外劇與合拍劇的禁播時間）半小時至晚間 10 點，同時，通過衛星在黃金時段播放國產劇的頻道，不能超過 4 家。

這些新措施很有可能未被百分之百奉行，[27]但近幾年的有限材料顯示，境外劇在中國整體的電視劇環境中，重要性已經大幅度降低。如〈表 7.3〉所示，就數量來說，進口劇僅及中國自產劇的 1/6 至 1/15（當然，如前所說，自製劇有相當比例沒有機會播放），其中，2002 年的收視率調查曾記入兩種劇類，顯示中國自製劇的收視率，高於進口劇。2005 年因大長今而更加轟動的韓流，在 2007 年已經走下坡。[28]

表 7.3　中國境外劇（進口劇）*與自製劇數量比較，2002-2006

部/集	2002		2003	2004	2005	2006
	部/集	收視比重	部/集	部/集	部/集	部/集
境外劇（a）	328/-	14.7	284/1992	262/1681	271/1852	211/1239
自製劇 (b)	751/12170	85.3	619/10654	866/20819	945/20045	546/18133
a/b （集）**	0.172		0.187	0.081	0.092	0.068

*2002 年進口量高低依序是港韓台美日歐新及其他地區，133、67、42、39、23、10、7 與 6 部；

**這裡的比較以 2002 年最有意義，其餘各年並無類似數字可作比較。

資料來源：王偉（等人）（2003）。《中國電視劇市場報告 2003-2004》，頁 45,215-26，上海市文廣集團；李京盛（編）（2007）。《中國電視劇年度發展報告 2005－2006》，頁 105（但頁 74 數據與這裡所引不同），中國傳媒大學出版社；《中國廣播電視年鑑》2003-2007 年。

觀察中國電視劇數量自製率，從低走高的過程，應該可以得知中國的治理能力不弱，至少表現爲五個面向：一、驅動私人資金拍攝電視劇，但仍可確保其主流意識不被挑戰；[29]二、通過電視劇拍攝執照的分類及核發，從而必較有效調整私人資金的規模；[30]三、通過事

[27] 如 2003 年 1、9 和 11 月連續發出 3 次「關於對黃金時段電視劇播出情況檢查的通知、關於重申黃金時段電視劇播出規定的通知、關於對黃金時段電視劇播出情況檢查的通報」檢查前述規定落實情況，2003 年 3 月另發《關於嚴禁通過廣電有線網傳送境外衛星電視節目的通知》，2004 年 9 月則發《關於重申嚴禁通過廣電有線網傳送境外衛星電視節目的通知》，並公告 33 家違規名單。

[28] 趙曉峰、楊曉冬（2008）。〈韓劇涼了〉，《齊魯晚報》，5 月 4 日。不過，央視八台（戲劇台）在 2008 年入秋後熱播韓劇，引發爭議後，有個評論說：「現在熱播韓劇的平台並不多，央視八套熱播的韓劇在國產電視劇面前根本不會喧賓奪主」，應該是實情，見〈央視八套韓劇泛濫 爭議背后原因幾何？〉，2008 年 9 月 22 日，人民網，http://media.people.com.cn/BIG5/40606/8081525.html

[29] 如，2002 年中國電視劇投入 20 多億元，80%來自私人；2007 年上海市民營機構電視劇生產總投資 2.54 億元，是國有機構的 2.08 倍。分見前引註（王偉等人,2003）；李嵐 (2008)。〈電視劇精品戰略的政策條件與產業趨向〉，《視聽界》（雙月刊），第 3 期，可於人民網等網址閱讀。

[30] 中國通過證照的發放，減少私人生產單位的自由度，使其必需支付較多成本，甚至其中部分可能成爲擁有執照之政府公司的部分收入，不僅見於電視劇執照發放及審核，也見諸於書號管制等。1985 年，中國開始發放電視劇製作許可證，1989 與 1995 年調整規定，後者刪除「禁止私人製作電視劇」的條款，但私人仍無法領取長期許可（乙種執照半年，甲種兩年但得兩年內完成六部以上單元劇，或三部以上 3 集以上的連續劇。2003 年 8 月，總局首次核發 8 張民營《電視劇製作許可證(甲種)》，此前 120 家甲種許可證全是國營公司；2004 年 6 月 25 日，總局再次向 16 家民營機構頒發電視劇製作甲種許可證，至此，民營公司佔甲種許可證將近近 16%；2005 年總局以製作量不符規定爲由，撤銷 34 家電視劇製甲種許可證；2006 年底的甲種製作公司是 117 家；2007 年 9 月《亮劍》、《歷史的天空》等民營電視劇製作公司獲獎。參見白小易

先的題材申報及劇本審核方式，據此減少劇目的重複及投資的浪費；[31]四、適度鬆綁創作並從拍攝起始，就讓資訊透明，一來可以舒緩前述的題材重複等市場競爭的不效率，卻又能夠在終局審查時，維持其價值取向；[32]五、協助或說樂觀其成於電視劇製作公司組成公會，循此，電視劇等節目的製播之市場不確定性，得到若干舒緩。[33]當然，中國是否會另作發展，不再強調製播分離，而是走向美國、西歐、香港、日本與南韓的常態作法，採取更大規模的製作與播出之重新垂直整合的模式，還待考察。[34]

中國國家機器有效統理傳媒的表現，除了前述對內的規約，最明顯者還是在於對外傳播的拓展。中國不因爲要進入 WTO 而致讓渡傳媒相關利益，反倒是藉此正當化其規範、正當化其擴大傳媒產業規模的理由。[35]再者，近幾年來，中國進而積極發展俗稱「軟實力」的國際傳播活動，最早是央視的英文與中文國際頻道，晚近再加入法語及西班牙語之外，中國在 2002 年利用廣東作爲交換，讓華納與新聞國際集團的衛星電視頻道於此落地，藉此使此二家跨國傳媒鉅子的北美有線電視系統承載央視的國際頻道。繼之，2004 年 10 月起，央視子機構出面邀集，組成中國爲主的華人電視公司長城平台，開始向海外傳輸中國的電視節目，首先落地美國，其後已經進入加拿大、南美、歐洲與亞洲，甚至在 2008 年 6 月入台。[36]

另一方面，由於中國大多數節目（含電視劇）的製播，都以全利潤導向爲主，並且，中方又執意認定這個導向與其所強調的「社會效益」，沒有本質上的不合，則商業取向必然有（部分）的「粗俗」、製作品質較低及其與政治菁英的品味落差之衝突，仍然難以避免而時有爆發。[37]上有政治菁英的限制，以及菁英對市場競爭的試圖調節，下有經濟利益的爭逐，其電視劇的品質之總體及平均成就，比較難以評估。但更難的挑戰在於，隨數位電視、影像網路傳輸電視、IPTV、手機電視…等等新形式的電視之來臨，中國還能維持這些新形式傳

（2006），《新語境中的中國電視劇創作》，中國電影出版社，頁 94-5，及前註所引李嵐（2008）。

[31] 中國廣播電視部從 1984 年召開全國電視劇選題規劃會議，其後，每年都辦，作用是「從最宏觀的層面對全國電視劇生產在題材分配、生產總量、輿論導向等…宏觀調控…即便在市場經濟的當下也始終沒有取消」的管理制度。最明顯的例子是 2002-03 年間涉案反腐劇受歡迎，造成一窩風，2004 年因此有 308 部涉案劇申報，但只批准 50 部。參見白小易（2006），《新語境中的中國電視劇創作》，頁 90-1，中國電影出版社。

[32] 前註所提之宏觀調控造成審批立案費時 1 至 2 年，於是 2006 年 5 月 1 日起，中國取消「電視劇材規劃立案審批」制度，改採「電視劇拍攝製作備案公示表」管理辦法，拍攝者可以至廣電總局網站知悉拍攝題材、授權等等資訊，是一種即將拍攝的電視劇資訊平台，或可避免若干題材重複等問題，但終審權仍在總局手中。這些作法想促使現實題材劇碼佔年度製作總量 65%以上，如 2006 年 2 月 28 日，廣電總局在年度電視劇題材規劃會，仍大力提倡現實題材的創作。

[33] 如 2006 年「首都廣播電視節目製作業協會」成立，旨在，發揮調研、協調、合作、與版權維護。每年初，各會員單位向協會提出生產計畫，試圖減少電視劇創作生產的盲目性，避免大量題材撞車而產生資源浪費。引自李嵐（前引註）

[34] 如 2004 年到 2007 年，廣西電視台生產電視劇 24 部 1101 集，其中 80%以上與影視製作公司合資，藉此獲取版權和播映權；江蘇 13 家城市電視台合資 1.5 億元組建江蘇城市聯合電視傳媒公司，購買首播劇和獨播劇（以上引自李嵐，前引註），另見謝耘耕、單琳琳。（2007）〈版權與自製：電視劇頻道核心競爭力的構建〉《視聽界》（雙月刊）第 4 期，可於人民網等網址下載。

[35] 如 1999 年 11 月中美入室談判完成，中國停止四級辦電視，第一個廣電集團於無錫市組成；丁柏銓等 (2005)《加入 WTO 與中國新聞傳播業》，北京：社會科學文獻。

[36] 參見 http://www.greatwalltv.cn/，以及 http://www.asiatvro.com/html/200806/Msg16211.htm；學界已經有人對此軟實力提出「現代化」式的分析，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；蔡尚偉 崔嘉藝（2008）〈 芻論“中國—南亞—東盟文化貿易體系”的構建〉，http://media.people.com.cn/GB/22100/54430/54431/7363153.html

[37] 近年來最知名的兩個例子，一個是《關於認真對待“紅色經典”改編電視劇有關問題的通知》（2004 年 4 月 9 日，國家廣電總局），另一個是 2007 年 9 月 18 日，依據《電視劇審查管理規定》第 32 條，總局下令停播以女性犯罪案件爲表現內容、前 3 年已經在央視在內頻道播放數次的電視劇《紅問號》。分見《中國時報》（2007.9.20；9.29）與《聯合報》（2007.9.22）的報導。其中，中時 29 日的報導甚至說 2007 年 8 至 9 月中國電視台的因「性暗示」而遭停播的廣告達 1466 件，損失 20 億人民幣。

媒的「本國性」嗎？誠然是值得繼續追蹤觀察的動向。[38]

第三節　中國電視廣告的規範

從 1983 至 1999 年間，中國國內生產毛額的總成長率是 14 倍左右（1983 年是 5809 億人民幣，下同，至 1998 年是 7 兆 9553 億），但總體廣告則成長 266 倍（2.34 至 1999 年的 622 億）。若以媒體分，則電視更是驚人的 976 倍（0.16 至 156.1 億），報紙則低於平均倍數而爲 153 倍（0.73 至 112 億）。[39]

在這個背景下，與傳媒有關的各種管理手段當中，第一個、也是至今唯一通過「法律」層次而規範的就是 1990 年起草、1994 年 10 月公布、次年 2 月起生效的《廣告法》。在此之前，1982 年 2 月的《廣告管理暫行條例》、1987 年 10 月的《廣告管理條例》，以及 1988 年 1 月的《廣告管理條例施行細則》（此細則在 2005 年元旦修正）。[40]但所有這些法規，均由國家工商行政管理局負責起草，而不是涉及傳媒的新聞總署、廣電總局或文化部，雖然廣告與商業傳媒密切相關。

除了立法單位及規範層次最高這兩個特點。中國的廣告規範所展現的特徵，似乎亦可與有關電視劇的規範，相提並論。這就是說，商品經濟與政治控制、文藝教化與統治菁英的治理需要及價值認定，無法密合而必有衝突，此一衝突的發生、凸出、協商、舒緩與（不從根本）解決之過程，也就透露了政權治理技術的高下、傳媒與政權及資本的性質。一般的認知是「強扭的瓜不甜」，但中共似乎正是要強扭「必須尊造資本的積累動力而行走的廣告之趨勢」，廣告會就此「屈從」嗎？

中國廣告法的特色似乎有二。一是形式的突出，又有三點。首先是中國有此專屬法律案，我國並無。其次，如前所說，該法是迄今攸關傳媒規範之中，唯一具有法律位階的地位。再者，立法單位並非傳媒有司機關，而是工商行政管理局，顯見立法者主要從經濟活動角度視之，文化或政治面向成爲從屬。

但意義比較大的是中國廣告法的實質特徵，它對於煙草廣告採取絕對的嚴格限制，因此廣告法第 18 條說，「禁止利用廣播、電影、電視、報紙、期刊發佈煙草廣告。禁止在各類等候、影劇院、會議廳堂體育比賽場館等公共場所設置煙草廣告。煙草廣告中必須標明“吸煙有害健康”。」不但電子媒體不許可，就是平面媒體乃至於各種公共場所也在禁絕煙草廣告之列。在該法釋義的說明文當中，立法者表示 1982、1987 年的《廣告管理暫行條例》和

---

[38] 不過，眼前對中國最最重要的管制對象可能是動畫市場，其規範手法如同先前的電視劇，具體自製率及境外動畫播出的規定，詳見《關於禁止以欄目形式播出境外動畫片的緊急通知》(2005.9.13) (如，自 2006 年 9 月 1 日起，全國各級電視臺所有頻道在每天 17：00——20：00 之間，均不得播出境外動畫片和介紹境外動畫片的資訊節目或展示境外動畫片的欄目。合拍動畫片在這一時段播出，需報廣電總局批准。各動畫頻道在這個時間，必須播出國產動畫片或國產動畫欄目，以未成年人爲主要物件的頻道必須播出國產動畫片或自製的少兒節目，不得播出境內外影視劇。)、《關於推動我國動漫產業發展的若干意見》(2006.4.25)，以及《關於加強電視動畫片播出管理的通知》(2007.2.14)（如，自 2008 年 5 月 1 日起，全國各級電視臺所有頻道不得播出的境外動畫片、介紹境外動畫片的資訊節目以及展示境外動畫片的欄目的時段，由原來的 17：00－20：00 延長至 17：00-21：00。中外合拍動畫片在這一時段播出，需報廣電總局批准。）。另見宋奇慧(2008)<2007 年中國動漫遊戲產業的基本態勢〉>，收於張曉明 胡惠林 章建剛等人編《2008 年中國文化產業發展報告》，北京： 社會科學文獻出版社（2008-06-04 上網），以及萬潤龍（2008）。〈發展動漫產業不能搞"大躍進"〉，4 月 16 日，
http://61.129.65.8:82/gate/big5/pinglun.eastday.com/p/20080416/u1a3533419.html

[39] 取自中國廣告年鑑、中華人民共和國年鑑（不同年代）。

[40] 廣告法施行後，條例與細則並未廢止，廣告法第 49 條說：「本法自 1995 年 2 月 1 日起施行。本法施行前制定的欺騙廣告的法律、法規的內容與本法常委會相抵觸的，以本法爲准。」

《廣告管理條例》，1992 年的《煙草專賣法》，1992 年工商行政管理局的《關於堅決制止利用廣播、電視、報紙、期刊刊播煙草廣告的通知》，都有類似禁令，但又以本法更爲周延。該說明文相當長，引述部分如後：

> 在社會物質文明和精神文明繁榮的今天，吸煙有害健康這一觀點已被社會公眾普遍所接受…1989 年世界衛生大會在世界衛生組織 33、35 號決議中號召全面禁止煙草廣告…全面禁止煙草廣告的有 20 個國家，部分限制和禁止煙草廣告的有 38 個國家。從我國國內的情況來看，社會上對吸煙危害的宣傳還不夠，國家對吸煙的限制還比較寬鬆，煙草廣告比較混亂。這種寬鬆和混亂表現在：第一，外煙廣告充斥國內市場。在國外對吸煙的限制比較嚴，煙草廣告在許多國家是被禁止的，煙草業的本國市場越來越小，這些外煙廠商積極地向中國發展，利用他們強大的經濟實力廣泛地進行廣告宣傳，同我國煙草業競爭。第二，避開法律禁止性的規定，利用企業形象廣告進行宣傳。我國有關的煙草廣告管理的法律、法規規定禁止利用大眾傳播媒介刊播煙草製品廣告，但是沒有禁止利用大眾傳播媒介刊播煙草企業形象廣告。第三，大量設置煙草戶外廣告。我國法律允許設置戶外煙草廣告，一些煙草企業利用這一點，大量設置戶外煙草廣告，損害了國家形象，給社會帶來了嚴重不良影響。[41]

禁止煙草的這個規定仍然存在，但是，煙草廣告還會經常換身或易容，它們的熱門棲息地，也就是體育賽事，其轉播業已日漸成爲中國電視的兵家必爭之地，[42]同時，整體電視的廣告競爭強化，致使各電視依賴廣告收入日殷的時候，這個規定在過去 10 多年來，或可預見的未來，是否日漸被陽奉陰違或將被修訂，理當繼續找尋與追蹤其動靜。

最後，中國廣告的規定當中，未必是特色，但與我國所關注的事項尤其相干，因此仍可一書的有二。一是特別強調藥品廣告採「事前審查」，[43]其第 34 條說「利用廣播、電影、電視、報紙、期刊以及其他媒介發佈藥品、醫療器械、農藥、獸藥等商品的廣告和法律、行政法規規定應當進行審查的其他廣告，必須在發佈前依照有關法律、行政法規由有關行政主管部門（以下簡稱廣告審查機關）對廣告內容進行審查；未經審查，不得發佈。」廣告法施行甫一個月後，工商行政管理局與衛生部即聯合發佈《藥品廣告審查辦法》（3 月 22 日），該辦法在 2007 年 3 月修訂後，在 5 月以新辦法施行。二是對於「置入性行銷」（product placement）一開始就有清楚規範，雖未使用該名詞，廣告法第 13 條是這樣說的：「廣告應當具有可識別性，能夠使消費者辨明其爲廣告。大眾傳播媒介不得以新聞報導形式發佈廣告。通過大眾傳播媒介發佈的廣告應當有廣告標記，與其他非廣告資訊相區別，不得使消費者產生誤解。」

工商管理局的廣告法未曾規範，但由廣電總局在兩年多之後（1997 年 8 月），發佈與施行的《廣播電視管理條例》添加了廣告法所無的一項名詞、概念與實作，其第 42 條說，「廣播電台、電視台播放廣告，不得超過國務院廣播電視行政部門規定的時間。廣播電台、電視台應當播放公益性廣告。」該條文所說的廣告時間之規定，則似乎是在 同（1997）年稍前（2 月 14 日）首次出現，也就是廣電部公布的《關於進一步加強廣播電視廣告宣傳管理的通知》：

八	廣播電台、電視台每套節目播放廣播電視廣告的比例，不得超過該套節目每天播出總量的 15%，18：00 至 22：00 之間不得超過該時間段節目總量的 12%。
十八	廣播電視廣告宣傳應尊重大眾生活習慣，不得在 6:30 至 7:30、11:30 至 12:30 以及 18:30 至 20:00 之間播放治療痔瘡、腳氣等不適宜的廣告。

[41] 廣告法的解釋文下載自吉林省政府網 http://jl.gov.cn/bsfw/qybs/qybg/flfg/t20050802_24807.htm
[42] 萬靜（2008）。〈CSPN 叫板 CCTV?〉，《南方週末》，7 月 10 日
[43] 但如第六章所說，南韓「所有」廣電廣告都必須事前審查。

十九	嚴格按照國家有關規定控制酒類廣告的播出。電視：每套節目每日發佈的酒類廣告，在特殊時段（19:00 至 21:00）不超過兩條，普通時段每日不超過十條。廣播：每套節目每小時發佈的酒類廣告，不得超過兩條。各級廣播電台、電視台要嚴格按照通知要求規範廣告宣傳工作。各級廣播電視行政管理部門接到本通知後，要立即對所屬廣播電台、電視台的廣告經營、播出活動進行一次全面的檢查。

在 1997 至 1999 年間，因應電視競爭的強化，中國除通過「電視劇」一段所述的整併電視機構並在 1999 年取消四級辦電視之外，另對廣告提出以下規範，其名稱與要點如後：

關於堅決制止隨意插播、超量播放電視廣告的緊急通知 （廣播電影電視總局 1999 年 8 月 23 日）	
一	各電視台、有線廣播電視台、廣播電視台播放廣告必須保持電視節目的完整性，不得隨意中斷節目插播廣告；轉播其他電視台的節目，應保持被轉播節目的完整，不得插播本台的廣告。
二	各電視台、有線廣播電視台、廣播電視台每套節目播放廣告的比例不得超過該套節目每天播出總量的 15%，其中 18：00 至 22：00 之間不得超過該時間段節目總量的 12%。
三	各電視台、有線廣播電視台、廣播電視台播放節目，不得在電視畫面上疊加字幕廣告。

顯而易見，該通知與兩年前的通知，表現爲兩個方面的差異。一是「有線電視台」的廣告播放問題已經到了必須另立與專指其存在，不能再以「各電台」這個原本亦可涵蓋的名詞，將其納入管轄。再就是穿插與疊放「文字」於畫面的廣告形式，頻繁到了官方無法不回應的地步。不過，中央政治力難敵地方通過電視廣告而謀生或牟利的需要或說貪婪（逐利本能遭致誘發後難以阻扼，必須有實際材料才能論斷；如同台灣傳媒近幾年的置入性行銷備受詬病，究竟是業界的貪婪或求生的「純粹」需要，在欠缺傳媒的生產與支出資料的情況下，也是難以斷定），並沒有因爲政令出馬而減少，又是一個兩年，也就是到了 2001 年，如後文所示，看來問題還是嚴重，而且出現新的犯規情況：

進一步加強對大眾傳播媒介廣告宣傳管理的通知 （工商行政管理局、廣播電影電視總局、新聞出版署 2001 年 2 月 5 日）	
二	…認真實行廣告審查員“一票否決制”，未經廣告審查員簽字的廣告不得發佈…對發佈虛假違法廣告較多的單位，必須追究有關單位領導的行政和經濟責任。
五	各類大眾傳播媒介要嚴格控制廣告發佈數量，不得隨意中斷節目插播廣告，不得隨意擴大廣告版面。
七	不得以任何新聞報導形式刊播或變相刊播廣告，媒介內部的非廣告經營部門不得經營或代理本單位的廣告業務，記者不得借採訪名義承攬廣告業務，要堅持新聞報導工作與經營活動分開、新聞從業人員與廣告經營人員分開的有關規定。各類大眾傳播媒介有關人物專訪、企業專題等報導中不得含有位址、電話、聯繫辦法等廣告宣傳內容；報刊在發表有關文章的同時，不得在同一媒體同一時間發佈有關該商品、服務及其生產經營者的廣告。不得以普及科學知識、專家諮詢宣傳等名義，介紹、推銷藥品、保健食品以及推薦醫生、醫療機構。

這個通知不再只是廣電總局，而是平面傳媒的主管機構及所有商務行爲（特別是廣告）的管理單位聯袂出動，一來賦予單一廣告審查人絕對權力，二則柔性要求傳媒不能增加廣告數量，三則阻止記者及傳媒進行另一種變相的置入性行銷，以新聞版面或節目羽翼廣告。這七點規定的出現原因，其實就是通知前言所描述的現象：

> 今年來，特別是〈廣告法〉實施以來，廣告監督管理機關針對各類大眾傳播媒介存在的虛假違法廣告等問題，陸續組織開展了電視、報刊、廣播廣告專項檢查，對淨化廣告市場，打擊虛假違法廣告，受到了明顯成效…**但是，**目前廣告市場中仍不同程度地存在著廣告經營行爲不規範、廣告發佈內容虛假違法等問題，如醫療廣告誇大療效，藥品廣告擅自更改審查內容，保健食品廣告宣傳治療功能，在

> 廣告中違法使用醫療機構、醫生、專家、患者的名義和形象作證明或者以人物傳記、專題報導等新聞形式發佈廣告，凡此種種，嚴重損害了消費者的合法權益和大眾傳播媒介的良好聲譽，破壞了廣告市場正常秩序。（強調爲本研究團隊所加）

求生存或賺錢至上的動能，搏奕於政治菁英挾閱聽人權益之宣稱，雙方不斷糾纏。到了 2003 年 9 月 15 日，廣電總局公布將從 2004 年元旦起執行《廣播電視廣告播放管理暫行辦法》（第 17 號令），號稱「迄今爲止關於廣播電視播放廣告的效力最高、規定最完整的專門的管理辦法」。這個規定對於現實有所遷就，但不是百分之百而是折扣後的遷就，也就是將廣告總量與節目時數的比率，由 15%放寬爲 20%，也將晚間 6 至 10 點的廣告時間從 12%調升爲 15%，但對這段時間最重要的電視劇與廣告播放方式，有更緊的規範。其次，它對於公益廣告的播放首次提出具體的規範。[44]該辦法的要點如後：

廣播電視廣告播放管理暫行辦法（廣播電影電視總局第 17 號令，2004 年 1 月 1 日施行）	
第 14 條	禁止廣播電台、電視台播放煙草製品廣告及麻醉藥品、精神藥品、毒性藥品、放射性藥品等特殊藥品廣告。
第 15 條	廣播電視廣告應當與其他廣播電視節目有明顯區分，不得以新聞報導形式播放或變相播放廣告。時政新聞節目及時政新聞類欄目不得以企業或產品名稱冠名。有關人物專訪、企業專題報導等節目中不得含有位址、電話、聯繫辦法等廣告宣傳內容。
第 16 條	廣播電台、電視台每套節目中每天播放公益廣告的數量不得少於廣告總播出量的 3%。
第 17 條	廣播電台、電視台每套節目每天播放廣播電視廣告的比例，不得超過該套節目每天播出總量的 20%。其中，廣播電台在 11：00 至 13：00 之間、電視台在 19：00 至 21：00 之間，其每套節目中每小時的廣告播出總量不得超過節目播出總量的 15%，即 9 分鐘。
第 18 條	播放廣播電視廣告應當保持廣播電視節目的完整性，除在節目自然段的間歇外，不得隨意插播廣告。除 19：00 至 21：00 以外[45]，電視台播放一集影視劇（一般爲 45 分鐘左右）中，可以插播一次廣告，插播時間不得超過 2.5 分鐘。
第 19 條	播放廣播電視廣告應當尊重大眾生活習慣，不得在 6：30 至 7：30、11：30 至 12：30 以及 18：30 至 20：00 之間人們用餐時播放容易引起受眾反感的廣告，如治療痔瘡、腳氣等類藥品及衛生巾等衛生用品的廣告。
第 20 條	廣播電台、電視台應當嚴格按照國家有關規定控制酒類廣告的播出。每套電視節目每日播放的酒類廣告不超過 12 條，其中 19：00 至 21：00 間不超過 2 條；每套廣播節目每小時播放的酒類廣告，不得超過 2 條。

在這辦法執行之前，有人指出，在一些熱門電視劇於黃金時段播出時，除了央視，各地電視台都大量插播廣告，如《粉紅女郎》、《激情燃燒的歲月》、《大宅門》甚至插播廣告高達達 20 多分鐘。在廣電總局公布辦法前夕，央視市調公司在 2003 年 9 月 7 至 13 日抽樣監測全中國 558 個電視頻道廣告，發現有 445 個在 19 點至 21 點黃金時段廣告超過 15%，其中 154 個達 17. 95 %。近幾年來，在各有關廣告的規定，這個 17 號令可能是獲得最多討論。至少在表面上，業界不能不遵從，尚無抗議之聲，但已經出現說法，表明要減少購片（電視劇等）支出，如雲南台表明將減 30 %。再就是提高廣告播出價位，但前提是業界得壓低市場的競爭度，於是 28 家省級電視（北京，上海除外）聯合在新聞聯播時段前後，分割出新的廣告形式並協同兜售；新的規定對央視（原本已較遵守規定）以外的電視台造成較大影響。[46]反對新規定的人有兩類。第一類認爲這是倒退的規定。他們說，前幾年有關廣

[44] 是否首次，至 2008 年 11 月 9 日還無證實。

[45] 那麼，晚間 7 至 9 點若播放電視劇就不能插播廣告？或是可以寬鬆些而播更多廣告？待查。

[46] 鄧馨 (2005)〈《廣播電視廣告管理暫行辦法》對電視劇市場的影響〉，《株洲師範高等專科學校學報》10（3：74-5）；麥尚文（2004）〈看電視傳媒如何應對廣告的"限播令"〉，《新聞戰線》5 月。

告播出上限等規定，反而比較嚴格；今日是轉寬鬆了，因爲先前的規定，未曾有效執行，他們認定關鍵出在這些通知的文字，讓違規者有機可乘。[47]另一類人認爲，廣電總局對廣告的規定，絕對錯誤，這類人明顯是基本市場教義派，引兩段「精彩」文字：

> 電視台：插播廣告是神聖不可侵犯的權利
>
> 作爲億萬電視觀眾中的普通一員，我對在電視劇正常播放中間頻繁插播廣告，對在吃飯的時候看到達克寧、肛泰等倒胃口的畫面，對整天被包圍在衛生巾、腦白金的鬧心環境中也感到窒息和無奈，這確實是一個很嚴重的問題，不解決不足以平億萬電視觀眾之憤。但問題的關鍵是，在出現這個問題的時候我們更應該深思出現這個問題的制度原因，對症下藥，而不是病急亂投藥，逞一時之快，以行政命令的方式快意江湖。我個人認爲，廣電總局頒佈《廣播電視廣告播放管理暫行辦法》的初衷是好的，但沒有抓住問題的癥結所在，而且該《辦法》字裏行間"閃爍"著計劃經濟時代政府的霸道和對傳媒經營行爲簡單粗暴的行政干涉的"胎痕"，缺乏對電視台正常經營廣告行爲最起碼的尊重，明顯有悖於市場經濟條件下政府的運行規則，其效果是可想而知的。
>
> 我們知道，廣告是電視台生命的源泉，從經濟學的角度來看，電視台播放廣告的行爲完全是自己自主經營行爲，作爲行業主管部門的廣電總局無權幹預其正常的廣告經營行爲。任何一個電視台作爲一個獨立的主體，都有權在遵守廣告法的前提下決定在什麼時間、以什麼方式播放廣告。只要電視台不播放色情、暴力、封建迷信和反動等內容的廣告，他可以插播，可以以專題的形式播，也可以以訪談的形式播放，這是電視台不可剝奪的權利。政府主管部門無權在這個問題上說三道四，指手畫腳。廣電總局以電視觀眾救世主的面目爲民做主，認爲自己的一紙命令就可以救觀眾於水火，這是很幼稚的想法，完全是一種計劃經濟下的做派，沒有一點市場的意識。廣電總局作爲行業主管部門，其職責在於爲電視台的發展提供一個良好的宏觀環境，而不能直接插手其經營行爲。這是最起碼的常識，我們加入 WTO 已經快兩年了，但我們政府官員的意識和做法仍然停留在計劃經濟年代，這是很危險的。實踐已經證明，市場的運行有其客觀規律，哈耶克指出：人類最大的愚蠢就是認爲自己可以改變經濟運行的規律，爲經濟發展做計畫！而我們的政府官員最大的愚蠢就是以爲自己是萬能的，可以通過行政命令的手段解決一切應該由市場來解決的行爲，這顯然是不現實的，也是很危險的。我們在這方面的教訓和蠢事還少嗎？ [48]

以及

> 如果廣電總局的《辦法》真能貫徹執行，那將是中國電視行業的一場災難，也是電視觀眾的最大利空，其結果不僅不能從根本上解決廣告插播行爲，反而只會導致部分電視台的倒閉和電視劇的短缺。按照該辦法執行，電視台的收入將銳減，電視台將沒有足夠的資金買精品電視劇，小的電視台有可能將被淘汰出局，最後，生存下來的電視台因爲競爭者減少而導致行業利潤率上升，其只要播放一般的電視劇就可以獲得和以前一樣的贏利，這樣整個市場的生態環境被完全破壞，立法行動的意圖與實際效果相差甚遠，最終受害的仍然是觀眾，這是經濟學上一個最基本的常識。我們經常看到的《最低工資法》、房租最高限價等等，看起來好象是在保護低收入階層的利益，而其實施的結果卻恰恰相反。實行房租最高限價的結果是房源的短缺，而房源的短缺又導致黑市房租的居高不下，最終害了低收入階層！正如著名經濟學大師張五常教授所指出的：在獲得資訊要花費成本的世界中，許多決策不可避免地是根據不完全的知識做出的，但這最終證明是錯誤的。一項法律原本想使長期租客有房可住，結果卻讓他們露宿街頭！"同樣的道理，廣電總局的《廣播電視廣告播放管理暫行辦法》，看似在保護電視觀眾的收視權，實際上只能導致電視劇的短缺，最終導致觀眾連看討厭的廣告都成了奢望！ [49]

在美國、在台灣，在任何商業競爭激烈的社會，廣告或節目違逆政治規範的「本能衝動」或甚至鋌而走險的「冒險犯難」精神，一直存在、不會消失。因此，雖然新規定實施將

---

[47] 如「各地接到本通知後，應…立即對本地區的大眾傳播媒介的廣告經營和發佈行爲進行一次清理和檢查…」，變成清理一次後，一來就算了事，可以解釋成下次可再犯。當然，本研究團對認爲實情恐怕複雜些，不必然是文字寬鬆所致。這類批評如，河北張金龍律師事務所（2005）〈解讀《廣播電視廣告播放管理暫行辦法》〉；彭江民 (2005-09-25) 〈八大問題質疑《廣播電視廣告播放管理暫行辦法》〉。

[48] http://www.jjx.org.cn/Item/402.aspx

[49] 同前引。

近 2 年後，是有調查顯示，大多數電視頻道都已經符合廣告分鐘數的比例，[50]但似乎新的「上有政策，下有對策」的模糊廣告形式又告「蓬勃發展」，這可能就是 2007 年 7 月 30 日廣電總局再次發出《關於進一步加強廣播電視廣告播放管理工作的通知》的背景。該通知表示，「近年來，廣播電視廣告播放秩序明顯好轉，社會反響良好。但一些廣播電視播出機構爲片面追求經濟利益，仍存在違規播放廣告的問題，主要有：一是有的電台、電視台大量播放內容虛假、格調低俗的醫療、藥品、性保健品廣告和各類性暗示廣告；二是播放影視劇時違規超時、超次插播廣告（有的電視台播出 1 部電影時，竟插播 8 次廣告，時間長達 20 多分鐘）；三是違規播放遊動字幕廣告、掛角廣告及不良短信和聲訊服務廣告；四是有的轉播機構在轉播其他台節目時，違規遮蓋、覆蓋和替換他台的廣告。這些問題已經嚴重影響到了廣播電視的社會公信力，群眾意見較大。」（強調爲本研究團隊所加）敘述問題之後，自然就是對這些壞現象提出「糾正」而重申前令（下略）。2008 年 7 月 11 日，廣電總局再次發出《關於嚴禁有線電視網路機構在節目轉播中插播廣告的通知》，但除要求電視台再次公布伸述電話，「受理群眾投訴，歡迎社會監督」之外，別無要求。原因或許出在該通知的發出，具體起於「小」事件：江蘇某縣級電視台在《新聞聯播》時，以「字幕形式發布泌尿病專用藥廣告」，引發網民「震驚」而成爲事件。[51]

這是反覆循環而無動態前進的形式作風嗎？這裡無意作此論定，而只能說，若要斧底抽薪而一勞永逸消除這類現象，唯有不求牟利且不依賴廣告作爲財源始有可能。除此之外，任何政府再怎麼能幹都無濟於事，[52]雖然廣告衍生的不良現象與政治統理效能的高低，有其關係。但傳媒競爭度最終才是關鍵因素，競爭度愈低如 1990 年代以前的歐洲，電視節目或廣告的犯規動能與頻次就會愈少，在這個背景之下，我們是可能通過減少廣告數量、但提高廣告美學的品質，誘發觀眾收視的意願（如同改善工作環境，員工減少工時卻能增加工作效率），從而增加高廣告效能，而不至於減少其收入等方式。

如果擁有缺翔實材料，我們就能得知中國電視廣告的這些表現，究竟是客觀上電視必須爲之，否則無法存活，或是其主觀選擇而務求多得盈餘。這裡，中央電視台是一個有趣的例子，如〈表 7.4〉所示，央視近幾年的財務及收視率表現良好，收入的上繳比例也持平，維持在年度收入的 22%左右，同時，如先前提及，央視在廣告製播（包括下文將提及的公益廣告）也多能符合要求，惟央視卻也是備受外界物議的對象，[53]也讓其編制內員工爲勞動力雙層或多層化而不滿，如鑽研中國「單位」制度，對於央視有豐富個案研究成果的楊曉民說，「1990 年代初我們只有 3 個頻道，事業編制是 2000 多，現在我們已經有 16 個頻道，馬上要分成 18 個頻道，事業編制還是 2000 多…中央電視台現在是全國最大的實行勞務派遣制度的事業單位」。[54]央視並沒有因爲市場地位及營收等表現良好而對員工合理對待，反而是因

[50] 中國廣告監管網（工商行政管理局廣告監管司所設置網站，資訊與統計資料似不豐富，http://ggs.saic.gov.cn/）在 2005 年 10 至 11 月，針對中國 194 個地市級電視台共 934 個頻道（套）節目與廣告進行監測，發現 91.3%的衛星頻道及 87%地表電波頻道日廣告量在 20%以內、91.3%衛星及地表電波頻道在黃金時段符合 15%上限的要求，以及所有電視頻道均未在晚間七至九點時段中斷影視劇以插播廣告，轉引自范志國等 (2008) 《中外廣告監管比較研究》，頁 29，北京：中國社會科學出版社。

[51] 中國時報（2008.7.2）亦有報導，另見北京《京華時報》（2008.7.15）。

[52] 王石川（2008,〈非法廣告氾濫成災 革除廣告亂象僅靠廣電總局還不行〉，8 月 2 日，人民網）舉了一些荒唐例子，認爲「違規廣告已經根深葉茂，盤根錯節，早已呈坐大之勢，僅憑廣電總局的一紙通知恐怕力有不逮..2006 年以來(至 2007 年初)，廣電總局…下發 10 多項規定…」仍屬無用，而「一條違規廣告能夠在廣播電視上播放，要經過多道程序，牽扯到多個部門…2001 年 7 月以來…雙靈固本散…到 2006 年年底…違法（遭）公告…次數 800 多次」。這個觀察既可理解爲，箇中涉及集體瀆職，政府若能更努力，還是能解決這個問題；但我們也能用以支持這裡的觀察。

[53] 原因可能多重，如得到政治特權（雖然央視的表現若缺特權則不可能，但有特權不必然能有此成績而且有特權也意味額外的義務）等。

[54]〈CCTV"規範用工"真相〉，《南方周末》，2007-08-16 -D21。另見 Wang, Jian, 2008, *Brand New China: advertising, media, and commercial culture*, Cambridge: Harvard University Press, pp.247-87.

應 2008 年元旦的新勞動合同法，從 2007 年 6 月起，陸續資遣因年資滿 10 年而即將可望納入編制內的 1800 名員工且不給予補償。[55]

表 7.4　中國中央電視台的收入（億人民幣）與收視份額（%），2001-2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
事業（廣告）收入（a）	61.1	70.5	81.6	88.9	95.5	103.5
總收入（b）			102	112	124	140
繳一般稅（c）	5.1	5.5	6.1	6.9	7.4	8
繳廣電總局（d）	9.1	10.2	11.7	12.5	13.4	15
重新分配比例 c+d / a (%)	23.24	22.27	21.81	21.82	21.78	22.22
重新分配比例 c+d / b(%)			17.45	16.04	16.77	16.43
收視份額 (%)	23.33	25.37	28.28	29.74	34.14	35.13

資料來源：整理與計算自《中央電視台年鑑》。

第四節　中國的公益廣告

如前所說，1994 年的《廣告法》由工商管理局提出，未出現「公益廣告」一詞，但到 1997 年《廣電條例》時，其第 42 條第 2 項已有「 廣播電台、電視台應當播放公益性廣告。」據此，在條例公布後 3 天，第一個全面規範公益廣告的跨部會命令就已經下達，以其幾近同步，我們或可推知，當時中國政府的部會協調效率頗高：

關於做好公益廣告宣傳的通知 （中共中央宣傳部、國家工商行政管理局、廣播電影電視部、新聞出版署，1997 年 8 月 4 日）	
一	廣告媒介單位要充分認識公益廣告宣傳的重要意義，把公益廣告宣傳作爲促進社會主義精神文明事業的一項重要工作來抓，統籌合理安排好公益廣告發佈時間和版位。
二	廣播、電視媒介每套節目用於發佈公益廣告的時間應不少於全年發佈商業廣告時間的 3%。
三	電視媒介在 19：00-21：00 時間段每套節目發佈公益廣告的時間應不少於該時段發佈商業廣告時間的 3%。
四	報紙、期刊媒介每年刊出公益廣告的版面應不少於發佈商業廣告版面的 3%。
五	戶外廣告經營者應發佈一定比例的戶外公益廣告，具體數量由當地工商行政管理部門會同有關部門共同制定，統一規劃。
六	發佈公益廣告時，應當認真審核內容。凡違反國家法律、法規、政策規定和社會主義道德規範要求的，不得發佈。 不得以公益廣告的形式發佈商業廣告
七	對於企業出資設計、製作、發佈的公益廣告，可以標注企業名稱，但不得標注企業產品名稱和商標標識，不得涉及與該企業商品或提供的服務有關的內容。
八	電視公益廣告標注企業名稱顯示時間不應超過 5 秒，標注面積不超過電視廣告畫面的 1/5。報刊、户外公益廣告標注企業名稱面積不超過報刊、户外廣告版面的 1/10。

不過，在此之前，雖無法規要求，公益廣告已經存在，主要居前引領者仍是中央電視台。1987 年 10 月 26 日，央視在黃金時段製播《廣而告之》專題欄目，宣稱要「通過提醒、批評、規勸，向廣大人民群眾傳播各種有益於社會進步的思想、行爲方式和道德準則，以改變人們的價值觀和道德觀，達到培育良好社會風氣，促進社會文明與進步的目的」，允稱中國第一個電視公益廣。從 1987 至 1995 年間，總計播出 844 條《廣而告之》公益廣告。至 1995 年 11 月，中國共有 27 家省級電視臺和計畫單列電視臺擁有類似欄目。1996 年起官

[55] 其中，有兩位編導向法院申訴，於 2007 年 10 月 24 日與央視達成協議，各得約合新台幣 40 多萬元的補償金，參見〈濫炒 1800 人 央視挨告〉（蘋果日報 ,2007.11.5）。

方開始組織特定題材（如中華好風尚）公益廣告月活動，企業贊助公益廣告的方式出現競標作法，[56]央視等電視台也開始組織相關研討會，雖然學界論述不多。21 世紀起，官方介入電視公益廣告的創作過程日多，也頒佈系列法規，如《關於進一步做好公益廣告宣傳的通知》、《廣播電視廣告播放管理暫行辦法》、《關於加強製作和播放廣播電視公益廣告工作的通知》、《廣電總局關於做好有線數位付費頻道公益廣告片播放工作的通知》等，企業贊助也在增加。[57]總地來說，仍是央視在這方面有比較優良的紀錄，[58]它自稱以超過官方規定的比例，也就是 2001 年以後，每年 8%的播出時數、相當約約 10 億人民幣播放公益廣告。[59]對比之下，2008 年見報的一項報導說，中國「目前報刊的公益廣告版面率僅爲 0.35%，電視公益廣告時間率則爲 2.7%」，遠低於央視外，也未能達到官方指令的要求。[60]

就其字面而言，「廣告」本屬中性，就是「廣而告之」。惟原意不敵日夜襲人的商業廣告，因此出現與「商業」常有衝突的「公益」廣告。美國的公益廣告源自 1914 年的歐戰，當時美政府成立戰時廣告協會，透過廣告呼籲民眾關心國事，至 1990 年代該會一年從 3、400 百件申請案選出約 40 個主題作成公益廣告，由媒體免費提供版面或時段。日本則在舉辦大阪世界博覽會後，認爲有必要提昇日人國際禮儀，且當時日本公害問題日漸嚴重，於是在 1971 年創設公益廣告組織，一年主動挑選 6-7 支公益廣告主題，因媒體仍對這些廣告收費，日本一年的公益廣告量較少。我國方面，《中國時報》在 1990 年代中期仍然將企業形象與公益廣告劃作同一類，反映台灣業界對公益廣告的內涵，當時還沒有共識。[61]

但主題符合公共利益的廣告就是公益廣告嗎？這裡涉及「誰」有權界定公益的內涵。環保、健康、福利與教育等等，幾乎出現於任何國家的公益廣告。是不是公益廣告就只能包括這些主題？如果環保的真諦在「減量消費」，乃至於檢討生產機制所股動的消費至上，則有沒有任何公益廣告以此作爲訴求？包括檢視資本與利潤主宰或是各種價值衝突的最後仲裁者，有沒有可能成爲公益廣告強調的重點？其次，公益廣告假使容許出資者在廣告後或其版面之部分，出現出資製作該廣告或向傳媒購買該時段的單位（或企業），則與（企業）形象廣告有何區別等等，都是疑問。

中國的公益廣告進程已如前述，而其特徵在於政府威權強力介入，取得不俗成績，而其訴求內容的特徵在於，其他國家比較少發現的愛國主義等訴求（但不是沒有，如前引美國戰時情況），在中國並不少見，反映中國國家主權在此滲透無疑，也讓公益廣告與政府（形象）廣告的區分，經常並不明顯。[62]諸如公益廣告的美學、表達尺度及分級，是否應該與商

---

[56] 如 2000 年 1 月 22 日，福建電視臺舉行黃金時段廣告招標，鼓山湧泉寺以 80 萬元買斷第二、三季《福建新聞聯播》前最後 1 條廣告播出權，用來播放禁毒電視公益廣告和保護野生動物電視公益廣告。前引註。

[57] 如 2001 年 1 月 1 日開始，哈藥集團制藥六廠在中央電視臺和絕大多數省市級電視臺全天候（包括黃金時間段）播出系列公益廣告，每月一個版本，全年共 12 個主題，每天播放 2～5 分鐘。前引註。

[58] 經常爲人引述，均以央視製作而全中國播出的晚間 7 點至 7 點半之《新聞聯播》爲例。2003 年 4 月播出以“弘揚民族精神，共同抗擊非典”爲主題的公益廣告；2004 年 4 月 1 日播放青島模範工人許振超親自出演的《勞動創造人生價值》達 1 分鐘；2007 年 3 月 5 日《嬰兒篇》闡述 2008 北京奧運的主題“同一個世界、同一個夢想”；5 月 16 日 2 分鐘的《相信篇》。另見陳元（2007）〈國內公益廣告的發展思考—由央視奧運系列公益廣告談起〉7 月 4 日，人民網。

[59] http://big5.cctv.com/advertisement/special/C12802/01/index.shtml，於 2004 年 9 月及 2008 年 8 月兩度讀取，該網站並有許多央視公益廣告可供觀看。

[60] 嚴亮（2008）〈78.0%公眾感覺公益廣告太少 商業廣告太多〉，5 月 12 日，中青線上－中國青年報原創 http://www.aaaad.cn/html/04/n-6704.html，該報通過其題客調查網對 5624 人進行調查所得之資料，亦轉載於台灣苦勞網。

[61] 孫秀蕙、馮建三（1995）《廣告文化》，台北：揚智。我國業者在 2003 年 1 月 23 日成立「財團法人台灣公益廣告協會」（http://www.ac.org.tw/index.php），但運作情況待查。

[62] 當然，國家不由一種觀點或利益構成，因此政府廣告若不能是公益廣告，主要還是從程序或形式角度觀之，並非其本質不具備公益性質，如 2005 年中國曾以公益廣告作爲拓展反腐功能的一種創新形式。（2005 年 6

業廣告比擬，在中國也引發許多討論。[63]近日的民意調查則顯示民眾 54.9%的人表示關注公益廣告，高達 65.4%的人認爲「政府」應當作爲該類廣告的出資人，選「企業」及「媒體」者僅居 13.9%和 11.6%。這個調查呼應論者的觀察，指公益廣告在中國還是有兩個特徵，也就是「政策跟風導致"曇花"效應」，「政府政策前後或國家出現重大事件前後公益廣告"繁榮"一時，"熱鬧"一時…後…公益廣告被媒體或企業置於腦後，直到下一次政府再次推動」；其次是央視之外，其他「媒體力量薄弱，資金缺乏」。[64]

中國若有特殊國情而不是訴諸普遍原則的理論所可以完全解釋，則其具體展現必然包括國家行爲，是以無論是其民眾的理解、投射與希望，或是其國家機器的主觀認知與擔當，公益廣告也無法不成爲其規範對象。甚至，中國的一般民眾認爲其國家在這方面的表現，仍有不足，惟若橫向對比海外國家，則中國國家機器在這方面的進步性，是比較突出的，2002 年 12 月 27 日中共中央宣傳部 、中央文明辦公室、國家工商行政管理總局、國家廣播電影電視總局 與新聞出版總署再次聯合發布《關於進一步做好公益廣告宣傳的通知》（工商廣字[2002J7289 號]廢止 1997 年的通知）時，僅減少戶外廣告的公益要求，但增加對於互聯網（internet）的規範，其第 4 項說，「發佈商業廣告的互聯網站也要按照商業廣告３%的比例發佈公益廣告」。2004 年 8 月 6 日廣電總局從各地廣播 64 條、電視 158 條來稿選出廣播 33 條與電視 65 條，列入並公佈「全國優秀公益廣告推薦播放目錄（第一批）》」；[65]2006 年 12 月 21 日再從各地廣播 121 篇、[66]92 篇電視投稿，選出 79 篇廣播、44 篇電視公益廣告列入《全國優秀公益廣告推薦播放目錄（第二批）》後，公佈並提供無償播放使用。至 2007 與 2008 連續兩年在中國人民代表大會，都有代表發言與希望提案，制訂《公益廣告法》，「明確公益廣告的資金來源…電視、廣播、報紙、期刊、網路必…發佈公益廣告的義務並規定比例；規定在…收視、收聽率較高的節目中必須插播公益廣告」。[67]

第五節　免費或必載頻道的問題

前曾提及，中國在 1984 年從二級至四級辦廣播電視以後，地方基於自利（政治上地方政要希望有電子傳媒作爲施政之用，經濟上藉此收取廣告收益）而用心推進電台的設置。但對中央來說，授權地方旨在調動其積極性，加速通訊音象播放系統的鋪設，藉此才能更爲有效地傳達中央定調的現代化訊息。中央與地方的不同動機與需求，及其權力及資源與資源的分配，並不均等也不相同，是以，二者在合意之外，另有衝突，特別是表現爲經濟收入的分配及政治人物使用廣電資源的難易程度。

月 9 日中國青年報）事實上，中國官方經常以政治符號作爲落實、監督與強化公益廣告製播在內的政府指令的理由之一，如廣電總局在 2004 年 5 月 9 日發出《關於加強製作和播放廣播電視公益廣告工作的通知》，就說「2004 年要配合鄧小平誕辰 100 周年、建黨 83 周年、國慶 55 周年、長征 70 周年等幾個重大紀念日的宣傳，抓緊製作和適時安排播放有關公益廣告」，但其實其重點在於「同時，要結合三個文明協調發展、公民道德教育(講文明、講衛生、講科學、樹新風等)、青少年思想道德教育、愛滋病防治、無償獻血、禁毒、尊重生命、救死扶傷、扶貧助困、尊老愛幼、支援貧困地區文化教育事業、安全生產、環境保護等社會公共事業製作和播放一批公益性廣告。」

[63] 如 2006 年 6 月 4 日防治乳癌的公益廣告出現在長沙市區公車月台看板，三位女性上身全裸、大膽出位（湖南教育電視台著名主持許靜、長沙電視台女性頻道當家花旦陳丹和湖南涉外經濟學院學生 Lisa），引起市民議論，繼而形成全國話題，見史麗（2006）〈應不應該分級　公益廣告能夠"裸"多少？〉08 月 01 日）；又如，陳娉舒（2002）〈公益廣告《橘子》引發教育價值觀爭鋒〉，《中國青年報》12 月 2 日。

[64] 參見註 15 所引，陳元（2007）。

[65] http://www.chinasarft.gov.cn/articles/2004/08/15/20070914195738190076.html

[66] http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2006-12/28/content_482203.htm

[67]〈人大代表提議制定《公益廣告法》〉，《中國工商時報》，2007 年 3 月 7 日；〈袁敬華代表：應制定公益廣告法〉，《法制日報》2007 年 3 月 16 日；〈余的娜代表：國家應制定公益廣告法〉，2008 年 03 月 17 日，新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/misc/2008-03/17/content_7807516.htm

但廣電而特別是電視內容的製作需要大量資源，如果經濟力不足，勢必難以提供質量充分的節目。1980 年代中期之前，中央指令型經濟的慣性猶存，加上僅有中央及省有權辦理電視頻道，則中國自行滿足節目需求，尚無困難。等到頻道因地方積極辦理電視而擴增，則富如上海或廣州，都不容易自己供應，如前所述。此時，假使讓地方官吏自行其事，必然產生一種「自然的」自利狀態，也就是官員會保留特定頻道或時段，作爲本地政務之用，其次則是引進外來節目。事實上，本章先前討論電視劇時已經指出，在 1990 年代中後期以前，這類情況確實存在。就廣州或閩南一帶住民而言，由於地緣及語言的相似或相同，他們更是容易接收與觀看香港或台灣電視節目。這個頻道（水管）數量的擴充，遠遠快速於合理品質之節目（水）供應量的情況，舉世皆然，中國自不能避免。中國走上重新融合於世界資本主義體系的過程，經濟先接手，繼之以或同步發生傳媒系統及文化價值的調整，速度進展得太快。1984 年四級辦（無線）電視不到幾年，又從 1980 年代末、1990 年代初起，中國大都會區也開始引入有線電視，從而更是擴充頻道數量及節目的壓力。

是以，經濟與政治改革的過程，同時催生廣電的變化，帶來新的現象與進步，也讓新的問題浮現。中國中央的重要策略之一，明顯就是壯大央視，並要求各省市等各有線電視系統，必須完整轉播央視各個頻道（從早年的 1 個至今已經 16 個），如此，以 2008 年來說，平均一個有線電視系統 30 多個頻道，有將近一半會是央視提供。假使不通過政治力量的介入及協調，也就是如果沒有中央、也不通過地方的法規或行政命令的要求，則央視的這些頻道是否能夠得到各地的轉播，將完全取決於各地電視市場的節目及經濟製作能力。理論上，經濟力量愈大的地方如沿海都會（上海等）有可能發展爲向央視頻道收取落地費；經濟力不足，因此無法投入足夠資源於節目製播的地方，則央視等於是提供可以吸引當地觀眾的節目，是一種地方需要央視，因此會希望央視免費供應節目的狀態。但是，既然地方及中央的電視市場，如同所有地方的廣電市場，都不可能是一種自然演化而產生的市場，則前述假設的意義比較小些，我們轉而看待在中央與地方各有政治力介入下，央視在全中國完成電視網絡建設的過程，經歷哪些法規或命令的要求，從中又反映哪些問題。

表 7.5　中國中央政府對地方政府／電視系統轉播中央電視台的法規命令沿革

1988 廣播電視無線電管理辦法	未出現相關字眼或用意的文字。
1990.11.16 有線電視管理暫行辦法	第 10 條 有線電視台、有線電視站必須完整地直接接收、傳送中央電視台和地方電視台的新聞和其他重要節目。
1991.4.20 有線電視管理暫行辦法實施細則	第 21 條文字均爲：「有線電視台、有線電視站必須安排專用頻道完整地直接傳送中央電視台、省級電視台的電視節目和國家教委辦的電視教學節目。」
1993.12.8 關於地方廣播電台、電視台*必須*完整*轉播*中央人民廣播電台、*中央電視台*節目的通知	一，各級廣播電台、電視台、轉播台、電視差轉台以及有線電視台（站）和有線廣播台（站）都必須以專用頻道完整轉播中央人民廣播電台、中央電視台的第一套節目。有條件的，還應轉播中央台的其他節目。在轉播中央台節目時，不得插播自辦節目和廣告。
1995.6.8 關於賓館、飯店必須完整轉播國內有關電台、電視台節目的通知	一、 賓館、飯店（包括國營、民營及合資、獨資）的有線廣播電視系統（閉路電視），必須安排專用頻道完整轉播中央電視台、省級電視台和當地電視台的第一套電視節 目，轉播時不得插播自辦節目和廣告。 三、星級以下的招待所、賓館、飯店，只能設立共同天線系統轉播各級電視台、電台的節目，要優先轉播中央、省和當地電視台、電台的第一套節目，不得自辦節目或在閉路系統中播放錄影、廣告等。
1996.9.23 關於制止部分地方電視台切換中	最近，據全國各地廣告播出監測網反映，一些省、地（市）級電視台自行切換中央電視台《新聞聯播》和《天氣預

央電視台廣告的通知	報》之間的廣告以及其他節目段的廣告，市、縣電 視台切換省台廣告，插播本地的廣告，甚至發生個別電視台拍賣中央電視台和省電視台黃金段位廣告時間的事件，這種嚴重的侵權行爲是極端錯誤的。爲了進一步加 強電視廣告宣傳的管理，制止這一現象的再度發生，爲此，特作如下通知：（重申前令，但加上「3.被侵權者（包括各級電視台）可以向侵權者提出經濟賠償，以杜絕侵權現象的發生。」）
1997.8.11 廣播電視管理條例	第 37 條 地方廣播電台、電視台或者廣播電視站,應當按照國務院廣播電視行政部門的有關規定轉播廣播電視節目。鄉、鎮設立的廣播電視站不得自辦電視節目。
1998.5.7 關於加強廣播電影電視管理若干問題的通知	四、在有線電視網路的運營管理上，各級廣播電視部門要堅持以下幾項原則： …. 2．有線電視網路的運營與管理，必須確保廣播電視的政治性、公益性。各級有線電視網路都要按規定轉播中央和省級各套廣播電視節目
2002.4.2 關於進一步加強中央、省級廣播電視節目轉播管理工作的通知	（前言）一些地方出現了不完整轉播中央、省級廣播電視節目或在轉播中插播自辦節目、廣告等問題…特重申以下規定： 一、各地應按要求完整轉播中央台和本省（區、市）廣播電台、電視台的第一套節目。以無線方式轉播…轉播中央台和省級第一套廣播電視節目。以有線方式並用標準頻道完整轉播中央電視台所有對內非加密收費頻道… 各地在轉播中央電視台和各省台的任何頻道的節目時，不得壓縮、刪減轉播節目頻道的播出時間，不得以任何形式插播自辦節目，插播和疊加廣告。在公共頻道插播自辦節目和廣告應當遵守有關規定。 三、…經批准接收境外衛星電視節目的三星級以上賓館、飯店必須轉播中央電視台第四、第九套電視節目。在轉播節目時不得插播自辦節目、插播和疊加廣告。
2005.4.6 廣電總局關於切實做好中央電視台社會與法頻道轉播和落地覆蓋工作的通知	中央電視台社會與法頻道已於 2004 年 12 月 28 日正式開播。重申 1998 年“各級有線電視網路都要按規定轉播中央和省級各套廣播電視節目”。
2007.2.27 關於進一步做好中央電視台兒少兒頻道落地覆蓋工作的通知	中央電視台少兒頻道已於 2003 年 12 月 28 日正式開播。重申 1998 年“各級有線電視網路都要按規定轉播中央和省級各套廣播電視節目”。

由上述列表可知，在 1988 年，也就是四級辦電視前幾年，必載央視頻道的書面指令似乎尚未出台，但至 1990 年有線電視的管理規定已經要求「完整地直接接收、傳送中央電視台」，至 1993 年，又加入除轉播央視第一台，希望「有條件的，還應轉播中央台的其他節目。在轉播中央台節目時，不得插播自辦節目和廣」。這些字句與概念的變化按理是中國當時情境的事後反映，可能的意義有二。一是，有線電視系統還不普及、收視戶還不多，央視頻道也少，無須特別要求有線系統轉播所有央視頻道，僅用「有條件的」這個比較概括的用語。二是縣級單位的有線電視系統「不完整」轉播央視及省級電視頻道的頻次至 1988 年可能都還不是太嚴重，但一兩年之隔已經今非昔比，是以有 1990 年的要求，繼之則 1993 年插播廣告情事或已然頻繁，1996 年時更有誇張情況出現：有些縣市台「台拍賣中央電視台和省電視台黃金段位廣告時間」。

至 1998 年，第一次有行政命令要求各系統「轉播中央和省級各套廣播電視節目」。其後，估計類似問題並未完全斷絕，插播和疊播廣告…等現象還是存在，雖然僅在 2002 年重申前令時，再次強調，用語轉爲「用標準頻道完整轉播中央電視台所有對內非加密收費頻道」。看來，如同台灣至今還是存在的「蓋台」與遮台現象，中國不因爲國家強制力似乎大些而能完全解決類似糾紛；即便中國有線電視系統是官方所有及經營，其利之所在所誘發的行爲，如同台灣的對應組織。各地方台要中央台的「節目」，但不要央視的「廣告」，而更願意代之以本地的廣告，從而增加自己的收入。類似問題的解決，顯然還是脫離不了利益，兩種利益，一種是廣告收益的分配。[68]當然，目前中國各地電視台轉播央視等頻道的節目，但加入或換上本地廣告的情況究竟是否嚴重，這裡無法得知。可以確知的是，央視的盈餘就相當高（如〈表 7.4〉所示，有兩成以上收入上繳），但卻坐令員工勞動條件兩或多層化；其次，這筆上繳款項後，是成爲一般稅收或專款用於提高電視的服務（包括回饋地方等），相關資訊並不透明。這二個是政治利益，也就是地方官員希望使用電視資源，或藉此威儀民眾，或用以通達施政的資訊需要等等。在中國，公共頻道的出現似乎就是回應這個需要的方式之一。

第六節　中國的公共頻道不是公共電視

本章第一節指出，入 WTO 對於中國來說並沒有意味外來節目更多而侵蝕其自製率的提升，反之，入 WTO 反而提供「合理」說法，讓中國傳媒在本行政區內走向集團化（擴大規模），雖然迄今這不見得已經完全解決其頻道的散漫亂現象。基於相同邏輯，有線電視系統與電信網路的是否及如何融合問題，如何避免重複建設的問題到了 1990 年代末也都已經出現。於是，第一個針對這些問題而發的行政命令在 1999 年 9 月 17 日發出，一般稱之爲國辦發(1999) 82 號令：《關於加強廣播電視有線網路建設管理意見的通知》。[69]該通知總計 6 條，以「堅決制止重複建設」爲首，[70]該文件也正結束四級辦電視的政策，但爲了讓地方政要也能有合適時段發言露臉，因此在 6 條要求的第 3 條（「加快廣播電視行業改革步伐」）的第 2 項，如此表明：

> 「（二）大力推廣公共頻道。在縣級廣播電視實行三台合一的基礎上，由省級電視台製作一套公共節目供所轄各縣電視台播出，從中空出一定時段供縣級電視台播放自己製作的新聞和專題節目。 推進地（市）、省級無線電視台和有線電視台的合併，進一步優化資源的合理配置，減少內部矛盾。」

在經濟能力所及，提供各方發言機會而不犧牲地方，原本是公共精神的一部份，就此來說公共頻道的規劃，仍然還是可以呼應西方公共電視的精神與實作；而其改變並非無中生有，不是逕自以法規帶領實踐的變化，而是 1998 年先有福建的實驗後，取得中央認可而後支持。雖然，不可諱言的是，這個原本或可以相通的精神，在執意通過「市場自籌」經費的誤認與「兼顧」經濟效益的閹割下，成效讓人難以恭維，儘管在 2002 年 5 月 21 日廣電總局下發《關於加強公共頻道管理工作的通知》後，[71]各省大致均已建制完成「公共頻道」，該通知要點如後：

> 一、…公共頻道是…各級播出機構的共用頻道…要確保市、縣兩級地方黨委、政府的宣傳需要…

---

[68] 當然，我們不能說廣告之外，電視台別無營運收入的來源。如果政府提供財政，或混合執照費在內的收視方式，問題就會不同。

[69] 雖然刊載於廣電年鑑（1999:198-9），該令似乎無法在廣電總局找到而是在後列網址下載（2008.8.7）http://www.chinaculture.org/gb/cn_zgwh/2004-06/28/content_53590_2.htm

[70] 但有人認爲該令是承認各自廣電與電信各自行事，至 2008 年初才開始看到解決的前景，見〈"82 號文件"作古 三網融合吹響集結號〉《財經時報》（2008.2.5）。又中國電信六大公司已經在 2008 年 6 月合併爲三個。

[71] 該通知刊於廣電年鑑（2003:155），似乎無法在廣電總局找到而是在後列網址下載（2008.8.7）：http://www.pyda.gov.cn/dangan/media/MediaTMP/200512/512091052170004981/a2-041-2002-013.txt

二、公共頻道原則上由省級電視台或部分市（地）電視台設立。確有必要，也可以允許設立聯合主體...省、地兩級都設立公共頻道的，節目定位應各有側重，避免重複浪費和不良競爭。

三、縣（市）廣播電視播出機構在公共頻道中插播節目，只能在規定的時段內插播當地新聞和經濟類、科技類、法制類、農業類、重大活動類專題、有本地特色的文藝節目以及廣告，不得插播影視劇和談話類等專題、競猜類等非本地特色的文藝節目，其他時間須完整轉播公共頻道節目。

九、各級廣播電視行政部門要切實加強對公共頻道的領導、指導和監管。要在 2002 年 7 月 1 日以前實現省級和部分市（地）電視台公共頻道的開播和正常運行....

最後，頗多中國學者在論述時，大多理解中國 1998 年以來的公共頻道與我人熟知的公共（電視）頻道並不相同，但大多也願意就此考量，中國有無機會順著這個出發點（宏觀協調以利不同層級的行政單位之資源共享），經創造轉化後走向「公共」；若要如此，除政治寬容度得放大外，廣告以外的財政挹注是不能迴避的經濟問題，其後，公共頻道才可能在中國浴火重生，成爲容納多元聲音與分享經濟資源的平台。[72]

第七節　公共近用、新媒體與節目分級

聯合國於 1948 年 12 月 10 日通過國際人權宣言，1966 年 12 月 16 日先後通過《公民權利和政治權利國際公約》（「公」）及《經濟、社會和文化權利國際公約》（「經」），至 1976 年兩約因批准國達 35 個國家，先後於當年 1 及 3 月生效。中國在 1997 年 10 月 27 日批准「經」，2001 年 2 月 28 日生效；1998 年簽署「公」但迄未批准。美國在 1997 年批准「公」，但迄未批准「經」。台灣於 1967 年簽署二者，其後雖因不是聯合國會員國而停止推動，但目前已經在 2001 年 4 月 18 日經行政院批准二約。

交待這個背景，主要是表明，如同美國遲疑於公約的法律效力之前，對於在美國生產力水平之下，「經」是否將給予平均公民更高的訴訟支持，似有憂慮；中國至今不願意從制度上，保障言論與新聞自由等政治公民權利，顯然應和其統治菁英的盤算。雖然 2006 年 5 月起，中國已經是新立的聯合國人權理事會（United Nations Human Rights Council）之三年理事（18 個國家）之一。[73]既然不認可這個自由，或說不認可這個水平的自由，那麼，傳統傳媒的新聞從業人員及其內容生產者不可能擁有如同西方或台灣水平的消極自由度，一般公民通過傳統媒體而自由表意的「制度」權利，同樣並不存在，公共近用傳統平面或電子媒體的機會，無從談起而成爲「禁止」使用。

當然，變是常態，無物靜止。就中國公民及專業人員表意權利及空間的變化來說，值得外界考察的對象，或說考察的切入點有左列兩大項次。一是論述生產。在中國，政治自由話語儘管不是實務運作的依據，但其相關學術著作的生產及流通，及政治自由主義者在特定社會階層（如知識界）日常生活所取得之發言正當性，似乎遠比政治威權當局的主控意識及話語，高過許多。二是物質變化，又可分作兩部分考察。一是傳統傳媒因爲其財政基礎的移動而對言論的規約及容忍度，不能說 30 年未曾改觀，而是已經乾坤大異其趣。如果以錢鋼的語言來說，[74]與其說當前的中國傳媒是「虛假僞造、枯燥無聊、備受檢查」（phony,boring and censored），不如說「暴力、戲劇化、性訴求」，而「枯燥無聊」是言過其實；但他寧可選取 3C 來描述當前的中國傳媒，「控制、變化與混亂」（control, change and chaos）。再

[72] 楊航、劉恩華（2007）〈我國電視公共頻道研究〉《東南傳播》，8：78-9；韓曉潔（2005）我國公共電視頻道的生存之道（11：61-2），青年記者；陳信凌（2004），國內公共電視頻道分析，中國記者，11：50-1；陳信凌、劉西平（2005）探析國內公共電視頻道概念的模糊性，新聞大學，春：80-2

[73] 取代人權委員會（Commission），1946-2006。

[74] 錢鋼曾經擔任 1998 至 2001 年的《南方周刊》常務主編、現任香港大學中國傳媒計畫主任與上海大學研究員，於 2005 年 12 月受邀至台北市擔任駐市作家的錢鋼，在來台之前曾於 9 月底在美國發表講演，3C 之說是講演的用語，2006 年 4 月讀取自 http://jmsc.hku.hk/cms/content/view/151/30/

來就是新媒體的出現。技術命定論的說法從以前至晚近都存在，如美國傳媒自由派要角之一普爾（Pool, Ithiel de sola）在 20 年前即有系列圖書，從《自由的傳播科技》至《科技無疆界》莫不透露這層思維方式。[75]但這種宣稱的意義不大，有生必有滅還能指出在一定時間內必有的現象，科技一定帶來自由的宣稱就連前述的「精確」度，都有不能。互聯網出現並普及後，固然中國設置據稱相當有效的網路警察監管，而某些言論也難以堂而皇之出現其間，但網路帶來的公民近用與「文字」表述機會及空間，確實不能不說大有改觀。其次，隨寬頻日漸普及，有利於影音通過互聯網而流通，加上本世紀初以來影像紀錄工具（如 DV）也開始在中國成爲「獨立」（於既有傳播公司或機構）影像工作者的生產配備，則音象作品也開始「近用」這些新傳媒。若以特定年代作爲標誌，也許 2001 年第一屆獨立影像展由南方週末報主辦，[76]以及 2005 年視頻分享網站土豆網的創辦，[77]可以視作 DV 及獨立製作之影音分享年代的開始。2007 年春甚至有 DV 製作的市民內容進入「公共頻道」而引發侵犯隱私的爭議。[78]當然，這些不是政策所規劃出來的公共近用，數量也非常稀少，惟其實際意義是有些接近，對於新媒體的這個發展，國家機器並沒有袖手旁觀，除在 2004 年針對各傳統媒體使用 DV 的情況進行調查，[79]《互聯網視聽節目服務管理規定》也在 2008 年 1 月 31 日起施行，除消極規定，官方也展開調查後於 3 月 20 日公布第一批懲處名單，鼓勵傳統媒體提供影音服務並使其籌組自律公約，[80]這些均可說是國家統治技術的現代新版本。

美國的電影分級制度在外界要求與國家威脅後，才於 1920 年代產生，其後又相去 70 多年才有電視節目的分級於 1997 年開始執行。中國在這方面仍然舉棋不定，合理的邏輯之一在於（事先）審查的標準若模糊，對於治理更爲容易，換個方式就是說，國家機器在這方面還沒有能力應對，於是維持不分級，或說任由審查人員行使可否的權力。本研究報告最後對中國有關影像內容的分類討論，略做紀錄如後。

據彭平屏的研究，[81]比較早的討論似乎首發於 2004 年，當時媒體和觀眾曾熱烈討論、帶動關注，但不久後偃旗息鼓。茲舉當時的報紙標題，或可見其一斑：「電視分級制參考發達國家標準　不可能設立成人台」、[82]「中國電視劇將分級　成人頻道嚴拒色情暴力節目」，[83]或「委員建議電視劇應儘快分級 廣電總局稱正在研究」。[84]其後，分級呼聲還是存在，如「中國少兒電視缺乏監管兒童不宜 亟待建立分級制」、[85]「國家擬出影視作品分級制 滿足不同年齡段觀眾」。[86]今（2008）年以來，雖然對於「專家關注"恐怖靈異"禁令 呼籲影視作品分級管理」，[87]招來官方的回應爲「新聞出版總署署長：今年暫不出台影視網遊分級」，

---

[75] 該書由卜大中、康綠島、康美鳳等人翻譯，改名爲《第八類接觸》（1992），由台北時報公司出版。

[76] 袁蕾（2007）〈DV 不是一場革命？南方週末紀錄片論壇〉，10 月 24 日，http://infzm.southcn.com/culture/whjj/200710/t20071024_28576.shtml

[77] 中國大陸最受歡迎的影音網站：www.tudou.com，1974 年出生於福建王微在美法工作 9 年後，2002 年起居住在上海，2005 年 4 月創辦。

[78]『河南電視台公共頻道「ＤＶ觀察」 節目今年二月初起將河南民眾拍攝的ＤＶ 影片當作 新聞播放，跳樓的悲傷、醉酒的醜態、和人爭吵時的激憤都呈現在觀眾面前，迄今約半年已成爲熱門節目。不過，此一做法也引來侵犯隱私權的爭議。』（中國時報 2007.07.31）

[79] 冷冶夫、劉新傳（2007）《民間影像的革命：DV 價值論綱》，中國廣播電視出版社。

[80] 該辦法由廣播總局及信息產業部聯合於 2007 年 12 月 20 日發佈，至 6 月 18 日有 247 個單位得到服務證，發起及參加自律組織者已經有 5 批，其中第 5 批有 150 個單位。這些資料可於廣電總局網站取得，如 http://www.chinasarft.gov.cn/articles/2007/12/29/20071229131521450172.html

[81] 彭平屏(2007) 我國電視節目分級制度初探，北京師範大學珠海分校學士論文，3 月 31 日。

[82] 成都商報（2004.4.30）。

[83] 長沙晚報（2004.5.14）。

[84] 法制晚報（2005.3.14）。

[85] 中國新聞網（2007.4.20）。

[86] 資訊時報（2007.6.8）。

[87] 法制日報（2008.2.27）。

[88]外人則繼續鼓吹，表示「IPTV 和手機電視正逐步走入人們的生活」，因此「電視內容引入分級管理勢在必行」。[89]

[88] 京華時報（2008.3.7）。
[89] 陳雙、張彬（2008）〈分析：電視內容引入分級管理勢在必行〉，《通信世界》4 月 29 日 。

第八章　影音多媒體與加值應用服務之內容管制

第一節　定義

數位匯流科技發展，促成電子媒體之間內容流通，使傳統電視廣播之影音界線泯滅，造就了本世紀初新媒體的另一盛世。傳統之電子媒體，透過數位化過程，促進內容在各種數位接收器 (device) 展現收視效果；而傳統影音製作業者，透過整合的數位操作系統，可以將最後軟體成品—「節目」流通至各種數位平台經營者 (operator)，進行數位內容之營運。[1]

相應如此變動，先進國家廣電媒體主管機構，有兩種主要管制取向需要考量。一般而言，向來在節目製作取勝的廣播電視業，如何維護其優勢位置進入數位時代，以促進新媒體應用之開發；但是如果以自由化立論而言，相關保護與獎助反而是該擴大涵蓋新產業鏈，非獨尊既有業者 (incumbent broadcasters)，這兩種思維就有相當之挑戰與對立。針對第二種趨勢而言，流通平台之增加，順應此一趨勢之管制思維，乃是在盡可能開放新業者使用可能，降低管制門檻，減少投資獲利的負面因素，期使新內容市場勃興，爲內容與平台業者製造雙贏空間；但從文化角度來看，相對而言投資平台者以低成本與高收益方式，維繫初期投入的穩定，勢必先媒合流行文化中只叫座的素材，如此將形成偏頗的品味，降低多元與本國文化的露出機會，因此一定之管制機制是否適用新媒體，成爲另一種考量。[2]

本文即以此兩種管制思維作分析指標，針對先進國家近年來如何將新媒體（特別是能以公眾爲對象之通訊傳播服務事業）納入或區別於現行之廣播電視管制模式內，以及各所持的理由爲何，一併分析。

第二節　新媒體定義範圍

本研究於此採用務實分析策略，將影音媒體的新發展設定在2000年以來探討新媒體的範圍，特重於廣播電視媒體經過數位化技術衝擊下，所產生的新經營平台，但仍以公眾接收形式爲限，而非將一般網際網路上之一對一行爲納入。在這樣的媒體世代轉變中，簡要來說，從使用者角度來看，主要新的經歷爲從被動收視 (push-on schedule) 到主動選擇 (pull-on demand)；在經營者角度來看，主要爲透過網際網路傳送影音多媒體想法，以及透過無所不在的行動式接收通路，來經營新的視聽服務，簡要來說，從以上兩種形式上配對有了以下探討的範圍：[3]

表 8.1　現階段上線之影音新媒體經營分類

媒體使用行爲 媒體流通平台	線性節目 Linear Programming	非線性隨選節目服務 Non-linear and on demand service	附註說明
Internet	Multi-channels Service in IPTV	Audiovisual Library Service in IPTV VOD as Internet Video	在IPTV平台上經營之VOD；或透過IP-STB彙整網際網路上影音Portal之收藏 VOD
Mobile	TV Broadcasting over Mobile, Return channel through MNO	Video Service from UMTS or 3G Operators	行動接收當以有Mobile Network Operators (MNO) 參與經營平台爲準

[1] Nissen, Christian S. (February 2006). Public Service Media in the Information Society. Report prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on MC-S-PSB. Strasbourg: Media Division, Directorate General of Human Rights, Council of Europe.

[2] Canadian Radio-TV and Telecommunications Commission (May 2008). Perspectives on Canadian Broadcasting in New Media-a compilation of research and stakeholder views-. Ottawa: CRTC.

[3] Alan Sawyer (2008) Changing Channels: Alternative distribution of television content. Toronto: Two Solitudes Consulting. A report produced for the CRTC that's referenced in the CRTC publication Perspectives on Canadian Broadcasting in New Media.

如表8.1所示，本研究將主要經營影音平台與附加價值服務，限定在電信事業經營的IPTV (或有線電視轉型)，或者透過IP-STB經營者與網際網路影音入口網站合作而建構之VOD形式的服務平台；而行動通訊部分，包括結合行動廣播電視服務之互動電視；以及藉由第三代行動通訊服務系統提供付費性質的影音選項服務（頻道或是單一節目形式）。然而，一些更新形式載具的影音服務，如寬頻到府FTTx、無線寬頻如WiMax、4G (LTE)，因爲皆持續在建置與經營測試階段，所以不列入本研究範圍。[4]

但是目前以傳統廣播模式的地面波、有線、與衛星電視，經過數位化之後，都也能提供節目相關附加服務，或直接連網外的寬頻互動服務，這類形式也一併列入研究範圍。[5]

第三節　各國管制取向：區域性之共識

本研究初步思考這個核心管制問題，從現存的區域性團體之共識，進行歸納。就基本態勢而言，目前從傳統影音媒體演變到新的多媒體與互動服務形式，最有效展現之作法就是讓廣電一對多媒體演化到與網際網路結合，成爲一種新媒體。

過去對於廣電媒體，因爲關係公眾性質的傳播以及電波之特許，都有保護未成年 (protection of minor) 之配套管制。在新媒體議題上，首先的提問就在是否這種配套，要如實地向互動服務進行管制？歐洲理事會轄下之歐洲視聽觀測中心 (European Audiovisual Observatory) 對此提出了協同管制策略(co-regulation)。在2004年一場「電子媒體內容服務之未來」爲題的法律工作坊上，專家對此給予具體的解決策略：[6]

一、先由服務提供者 (Telecommunications or ISP) 提出一套營業準則 (code of practice)，視自身可行性將protection of minor 原則納入；並且藉此引導管制機關與新媒體對話並研究此類實務問題，假以時日之後，再可酌量部分納入法律制訂中。
二、有了一套營業準則，同時有利未來新服務與技術開發者，有一定法則可預先遵行，同時暫時免除直接適用既有廣電法規範的衝擊。
三、至於明顯與嚴重觸犯protection of minor原則之事例，則持續遵循司法審理原則，並以刑事犯 (criminalization) 論。
四、互動項目如果明確與傳統電子媒體內容無關，又非藉由廣播模式達成，依據電子商務指令第四條規範，則爲無須主管機關授權之資訊服務供應事業項目。
五、縱使互動服務類別千奇百種，但是任何行爲當不能傷害protection of minor之寓意，但是在有足夠使用選擇 (many choices) 與身份控制下 (user control)，該服務可破例依循前述條件推出 (如身份鎖定)。

基本來說，此一原則後來轉換成2007年11月通過的新歐盟視聽指令：稱爲 “Audiovisual Media Services Directive” (原本爲 Television Without Frontiers Directive, 1989-2005)。在該一新指令中，特別針對隨選媒體與傳統媒體之區別，提出不同的管制策略，特別著重於使用者的選擇與控制；而相同部分如保障少數、促進文化多樣性、避免製造仇恨，一樣適用於新媒體，但無須更嚴格與深入的管制手段。[7]

依據AVMS 指令，新媒體之非線性播出以on-demand概念涵蓋認定，而對其相關的管制

[4] IDATE Consulting & Research (2008). Television & Video. Montpellier: IDATE.
[5] Alexander Shulzycki (October, 2001). New revenue streams in the digital age: where do PSBs fit in? The SIS Briefing—A Monthly Bulletin of EBU Strategic Information Service, 43:2-9.
[6] Kathrin Berger and Max Schoenthal (eds., 2005). Tomorrow’s Delivery of Audiovisual Services: Legal questions raised by digital broadcasting and mobile reception. Strasbourg: European Audiovisual Observatory
[7] European Commission (24 May 2007). Presenting the new Audiovisual Media Services without Frontiers Directive: frequently asked questions. MEMO/07/206.

一部份在第五章保護未成年的一般規定中 (Protection of minors in television broadcasting)。其中第22條重申對於嚴重違反該旨意的影音內容是不可傳遞，除非必要時給於事前警語、節目進行中恆久之標記；然而在新媒體環境中，有以下原則可免除禁制的條件：一、在特殊時段播映者。二、具特殊技術條件 (以上兩者皆導致未成年者在正常狀況下不得收視收聽)。

另一層次在AVMS 指令第二章B之部分，針對on-demand部分進行規範。首先在3h條款上重申保護未成年旨意，播出傷害性內容時必要保障其在正常狀況下不得收視收聽；具體措施爲進行內容加密，或設定鎖碼 (pin number) 防止其接近，以符合22(2)條款規定；除此之外，並無其他負面管制的規定。換句話說，在非線性節目播出範圍，管制的責任一部份要委由使用者這方承擔。此外未來技術發展層面，也是管制機關可以思索執行協同管制 (co-regulatory regimes) 的可能，包含EPG說明功能、警語提示、watershed 分流機制、以及年齡過濾標尺。[8]

其次對on-demand項目的規範，反而是正面管制的 3i 條款之附帶三點釋義，強調需保障隨選產業中歐洲產製內容之利益，不但各國需導入此一保障精神，同時要逐年回報執行成效。此處也揭示了，在新媒體時代反而著重的是促進文化多元，來優質化內容環境，非強化負面管制以保護未成年爲無限上綱。

從北美 (美加) 管制取向中，對於現有廣電事業新媒體發展，給予更保留的觀察看法。目前，諸多新影音媒體平台事業，多半先由電信事業進入（如第三代行動電話事業、電信事業的IPTV），歸於電信法規，準用一般共同載具之規範。然而，兩國也有特殊見地的共同看法，在於認定目前線性與非線性節目播出，特條列出節目相關項目（program related information）的規範認定。依據加拿大廣電電信管制委員會 Canadian Radio-TV and Telecommunications Commission（CRTC）的大範圍研究認定，”related to the service being distributed”之相關服務項目，呈現在互動電視（Interactive TV）概念下，是必需納入管制之思考。

CRTC依據美國在類比播出時代就達成之判例，爲出發點。也就是美國聯邦傳播管制委員會Federal Communications Commission（FCC）引用1982年的上訴法庭案例，由WGN Continental Broadcasting獨立電視公司與衛星傳輸業者United Video公司的爭訟，對於附帶資訊服務的版權認定之爭，推演出WGN測試的標準來界定節目相關之認定，總計有三個標準：

一、附帶資訊播出的鎖定觀眾就是看影音節目的同一人。
二、在影音播出的同時，該一附帶資訊就已上線等待點選。
三、資訊本身就是節目中不可分割的一部份。

以上三則標準必需同時發生，此一附帶資訊就被認定爲節目相關之項目，而接受廣電法之規範。[9][10]此一原則，在數位廣播電視的基本服務上，是否接受原電子媒體規範的認定至爲關鍵。不過，CRTC基本認爲互動電視是符合新媒體豁免法則 (New Media Exemption Order) 的類別，屬於非事先核發執照之廣電法規範項下，但是如果授與執照之廣電事業提供新媒體服務就另當立論，沒有先決豁免權利。

[8] Jackie Harrison and Lorna Woods (2007) European Broadcasting Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press.
[9] CRTC (2002). Broadcasting Public Notice 63: Call for comments on program-related interactive television (ITV) service
[10] CRTC (Oct. 2002). Report on Interactive Television Service.

第四節　各國管制策略

依據2007年底一項專業委託調查報告顯示，先進國家對於所謂新媒體的管制策略都有一定之想法，但是否要大規模地納入尋常之管制系統，則都持保留看法。以下是各國目前作法之摘要：[11]

一、英國

(一) 本國內容管制項目

1. 內容流通：對於網路上性質內容沒有事先規範限制。
2. 互動內容：對於廣播電視業跨足網路互動內容服務有相當管制上之探討。
    (1) 依據2004年Graf Review對於商業電視臺認定公共廣播電視於網路上活動將會造成不公平競爭一事，決議認定BBC未來從事新媒體活動內容，當以「市場失靈」的指涉範圍爲之。
    (2) BBC Trust以公共價值評量作爲該公共廣電進入網路新媒體經營之依據。
    (3) BBC Trust會給予內部核發之執照，許可BBC從事網站與iPlayer等服務。
    (4) 對於其他公共廣電服務，Ofcom將以年度節目政策綱領 (Statements of Program Policy, SOPPs) 規範其從事新媒體業務性質。
    (5) 但Ofcom認定針對公共廣電體系之新媒體內容進行管制是不可行的方案。
    (6) 同時，Ofcom認定未來數位無線電視頻率使用的價值升高，當進行商業性內容管制的必要。

3. 內容管制新概念：Public Service Publisher 推動。
    (1) 未來PSP在網路上應用的發展促進問題，持續研究與關注，工作期預估需要4至5年。
    (2) 草案認爲一定公共集資補助方向可以撥付PSP概念之媒體，使其在網路媒體中提供本國創意內容。

(二) 新媒體議題

1. 網路中立性（Net Neutrality）：由於BBC與其他廣電媒體大量利用寬頻網路，提供新媒體服務，以致造成ISP業者開始醞釀對網路管理執行進一步流量限制，但Ofcom持續以non-discriminatory practices之管制實務標準限制寬頻業者不得干預流量。
2. Terms of Trade between Broadcasters and Producers：英國獨到介入新媒體內容製作者與廣播電視業者在內容版權的分配，爲保障製作者的權益。Ofcom決議執行以下設計：
    (1) 認定製作人聯盟（Producers Alliance for Cinema and Television, PACT) 爲利害相關的談判團體。
    (2) 制訂一般原則來規範雙方的談判交易的標準。
    (3) 制訂未來交易版權原則以發生時間非載具 (when no where) 爲原則。

[11] Nordicity Group Limited (Nov. 2007). Report on 'Research on the New Media Sector: International new media regulations environmental scan' Final Report.

(4) 原則以首輪窗口歸廣電業與網路平台、次輪窗口延長平台流通利益、三輪窗口回歸剩餘版權流通價值給製作者爲宜。

(三) 保護未成年（Protection of Minor）

1. 公共廣電之新媒體義務由原授與執照（Royal Charter）及SOPPs定義規範。
2. 其他類別未有明確規範，依歐盟整體規定爲限：
   (1) 網際網路內容之保障，授予使用者控制權以執行保護之責。
   (2) 並透過國際間之合作達成消費者有效之保護。
   (3) 鼓勵產業間配合推動方案：網路分級與家長安全建議組織之合作；電信平台執行攔阻避免孩童接觸明顯之性行爲之影像。

(四) 正面管制（funding and incentives）

1. 公共廣電收視費、廣告市場規模。
2. 影視減稅方案。
3. 區域性發展組織提供資金（蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭）。
4. 未來潛在可能的設計：頻率拍賣基金、PSP、 廣告徵稅、公共廣電收視費分配（Review of PSB in 2009確定）。

二、法國

(一) 本國內容管制項目

1. 內容流通：對網路內容沒有既有廣電法管制之必要；傳統廣電管制依循歐盟TVWF原則。
2. 2008年將開放地面波廣播之HD與DVB-H服務，兩種載具之內容都要接受廣電法規範。[12]

(二) 新媒體議題：網路中立性

1. 2000年競爭法可以規範。
2. 對既有電信平台業者France Telecom.能有效管制。
3. 遵循歐盟的規定禁止優勢市場業者濫用優勢位置，如網路流量有針對性之管控。

(三) 保護未成年（Protection of Minor）

1. 對新媒體網際網路內容不適用。
2. 現有廣電頻道都由CSA有效核照規範，不論展現平台一併適用（Law on Electronic Communications 2004）。

(四) 正面管制（funding and incentives）

1. 全國與區域性行政機構都有針對新媒體內容提供金額資助創作。
2. 公共廣播電視製作經費，2009年起將改由固定與行動電信事業與商業電視臺的營業額中各0.9%與3%徵收，公共廣電則退出廣告市場，歸還給商業電視與電信事業。[13]

三、加拿大

(一) 本國內容管制項目

[12] Aurèlien Louis and Matthieu Roger (2008). The roll-out of DTT in France—not just SD but HD and mobile TV services as well. EBU Technical Review, Q1: 1-10

[13] James Mackenzie (June 25 2008). Sarkozy confirms telecoms tax fund public TV. Reuters News (http://www.reuters.com/articlePrint?articleId=USL2560119920080625). 2008/10/1讀取。

內容流通：

1. 網際網路內容不觸及廣播電視法管制。
2. 加拿大刑事法適用新媒體上有關剝削未成年、族群仇恨、性別歧視、極端貶抑之內容。
3. 行動電視廣播服務在該國屬於電信事業經營範圍（Bell與TELUS經營），提供服務品質與接收方式不同於廣播電視，所以屬於網際網路形式取得免除指令涵蓋範圍。[14]

(二) 新媒體議題Net Neutrality：截至目前為止，尚未對此一議題提出管制意見；但相關競爭法與電信法都有公平近用網際網路資源之規範。

(三) 正面管制 (funding and incentives)

1. 透過匯流新媒體免除指令，促進電信業者投資基金贊助新媒體內容製作，如Quebecor Fund與Bell Broadcast and New Media Fund。
2. 公共基金也投入資助新媒體，包含SODEQ、Telefilm所屬Canada New Media fund：包含製作、線上流通、產業促興等功能上的財務協助。
3. CBC作為加拿大公共廣電經營者提供發展空間。
4. 部分寬頻網路普及基金由聯邦與地方政府提供。

四、美國

(一) 本國內容管制項目：對於網路與傳統電子媒體內容沒有明確之正面與負面管制；但對IPTV部分，等同部分有線電視法的規範，如需提供對等的公共教育與政府性質的頻道。[15]

(二) 新媒體議題：網路中立性

1. 2008年8月1日FCC正式發布指令，經過長久調查，以及許多網路團體（Free Press與Public Knowledge）控訴，確認美國最大的有線電視營運商兼寬頻服務的確長久以來有意添購器材，持續針對網路peer-to-peer行為進行攔阻；其意圖在於達成一種反競爭行為，希望透過攔阻P2P獲得高畫質影音節目有效防止VOD訂戶利潤的損失。此一行為目的，嚴重違反開放與近用網際網路（open and accessible Internet）規範，FCC正式要求終止此一管理行為。[16]
2. 此一管制命令，實質化自2005年以來的政策聲明，但Comcast可以提到法院上訴駁回此一命令。

(三) 保護未成年（Protection of Minor）

1. 實際負面管制措施，並非有效，改以新型服務型態作為有效管制規劃，如有線電視中的隨選套餐組合（a la carte）。
2. 鼓勵業者自行提供管制訊息給使用者參考，如ICRA、FOSI。
3. 2000年通過兒童網路保護法（The Children's Internet Protection Act）作為必要管制措施。

---

[14] CRTC (April 2006). Regulatory framework for mobile television broadcasting services. Broadcasting Public Notice 47.

[15] United States Court for Appeals for Sixth Circuit (June 27, 2008). On Petition of Alliance for Community Media, et al., for Review of an Order of Federal Communications Commission No.05-311.

[16] FCC (August 1, 2008). Commission orders Comcast to end discriminatory network management practices. News (http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-284286A1.doc)

4. 同時美國刑事法適用於網路行爲中有關種族性別未成年傷害性內容的規範。

(四) 正面管制（funding and incentives）：除了公共廣電制度外，缺乏管制政策，以自由市場機制爲準。

五、韓國

(一) 本國內容管制項目：除了廣電法外，對於網路沒有明確管制；對於T-DMB（Terrestrial Digital Multimedia Broadcasting）服務，仍規廣電法管轄，屬於本國內容範圍，准許廣電事業有效控制再播送權（retransmission policy）；[17]但對衛星行動電視服務則歸於電信法。網路電視IPTV部分，剛於2008年6月份完成IPTV Bill所以立法工作，正式開始接受營運申請。[18]該法規限制營運者不得以立時播出（in real time）無線電視頻道，同時3兆韓元以上之營運者不得經營新聞頻道；有關無線電視事業頻道部分，法規不授權強制播出，需由IPTV營運者與該業者談判來達成。[19]

(二) 新媒體議題：網路中立性

1. 尚無討論。
2. 現階段本國既有電信平台受到特許經營保障，符合韓國大集團財閥（Chaebols）營運優勢，缺乏法律介入規範。
3. 鼓勵寬頻使用，尚無歧視管理行爲出現。

(三) 保護未成年：對新媒體內容原則上尚未規範；嚴重有害社會秩序者，由官方組織資訊傳播倫理委員會（Information Communications Ethics Committee）封鎖網路內容。

(四) 正面管制（funding and incentives）

1. 政府維繫地面波廣電事業之優勢位置，藉由經濟規模振興其朝新媒體方向發展之能力。
2. 政府提供減稅與資金發展網路商務。
3. 政府由無線與衛星電視廣告收入、購物頻道獲利及有線電視營業額之部分成立發展基金，資助公益行動與教育研發訓練。

第五節　新媒體之公眾視聽服務的管制策略

本研究進一步就研究範疇之各國近年來管制措施，進行補充解析，以瞭解媒體民主治理的概念如何與新興媒體競爭情勢共治。依照先前研究架構表一之設定，目前新媒體以網際網路服務範疇，又能結合符合公眾視聽服務的「通訊傳播服務事業」，當爲網路電視 (IPTV) 與行動電視 (Mobile TV) 屬於必要關注的對象。本研究針對以上國家近期的管制策略看法，進行解析。

一、　美國：行動納入網路科技、IPTV不避特許範圍

美國於2008年進行700MHz頻率之拍賣，讓具有大範圍廣播能力的MediaFLO技術經營者QUASLCOMM 取得Lower 頻段 Block D（710-722 MHz，Channel 55），而此一頻率使用

[17] Youn Sugmin and Kim Heejin (2006). Competition issues of the Korean broadcast service provision market in the multimedia and multichannel era. Korea Journal, 3: 154-187.

[18] Jin Hyun-joo (June 28, 2008). Korea: Regulatory hurdle removed for IPTV launch. The Korea Herald. (http://www.asiamedia.ucla.edu/article.asp?parentid=94302). 2008/9/30讀取。

[19] Kim Tong-hyung (July 23, 2008). More Companies allowed TV Business. The Korea Times (http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2008/07/117_28113.html) . 2008/9/30讀取。

2015個即時影音串流頻道、數個on-demand視訊服務、音訊頻道，及地方節目與公共資訊（即時報導、天氣與公共事務、緊急事件通報）。而此一廣播模式視訊服務與美國電訊廠商AT&T與Verizon之3G網路結合，兩者皆屬無線寬頻接取服務之類別，非屬一般廣電服務類別。[21]

而在IPTV部分，除了以被視爲準同有線電視地位，接受franchise authority的規範外，近來AT&T的 U-verse服務中的頻道分配問題，也被視爲準用公共利益播出規範而由主管單位進行研究。此一問題主要探討PEG頻段 (公共教育與政府) 應該在頻道表中的位置合宜性問題，包含加州公用事業委員會（California Public Utilities Commission）、眾議院通用服務與財務預算委員會（House Appropriations Financial Service and General Service subcommittee ）皆要求FCC介入調查，避免該頻段被移至過高的邊陲頻道號數（如Ch.999）。[22]

此外，現階段FCC也在研議將555 Class A低功率電視（43%屬於西語系廣播服務）經過數位化後轉成全功率發射的業者，列入有線電視系統需要必載的類別，此一需求將也會適用於IPTV的公共責任範疇內討論。[23]

如此可見，行動電視與網路電視皆須擔負公共責任，但是以不同的策略施予管制效果，同時也彰顯兩者媒體事業在現況與未來之間連結的特性。

二、 加拿大：超越平台之整體內容規範

依據最新之CRTC有關新媒體上的國家視聽廣播服務研究，加拿大對於個別新媒體都給予一定免除執照的事前規範；但是就政策整體精神而言，都一體適用一定本國製比例的未來規範，該一報告特別提出目前行動視訊服務中，皆達成必要的本國製比例播出，這是政策推動的必要成果，也是從此得到豁免一般廣電管制的條件，以下是3家行動視訊服務經營商的成果檢核範例（百分比表示本國製的量）：[24]

[20] Media Bureau, FCC (Feb. 21, 2008). DA 08-429.

[21] 楊展岳、陳均輔 (2008)：〈觀察美日頻譜規劃方式‧談台灣釋出700MHz面臨之議題〉，《電信國家型計畫簡訊》，8月 (108)：4-7。

Thieblemont, Anne-Lise (2008) Mobile Multimedia Broadcast-Lessons learned and best practices. Paper presented at Taiwan Communications Society Workshop, Oct.6.

[22] Haugsted, Linda (Oct.2, 2008). House Committee asks FCC to investigate reassignment of PEG channels. Multichannel News.

[23] Hearn, Ted (Sept.25, 2008). Martin revives Class A must carry—Operators could have to carry 555 Low-Power Stations. Multichannel News.

[24] Canadian Radio-TV and Telecommunications Commission (May 2008). Perspectives on Canadian Broadcasting in New Media-a compilation of research and stakeholder views-. Ottawa: CRTC, pp 43.

表 8.2 行動視訊服務經營商的成果檢核範例

Mobile Offerings,			
	Mobile TV (% of total shows offered)	Video-On-Demand (% of channels offered)	Radio (% of channels offered)
Bell Canada	42%	52%	22%
Rogers Communications	57%	35%	15%
Telus Communications	45%	Not available	14%

資料來源：CRTC

三、 英國：行動追尋和諧整體發展、IPTV則採內容與網路分離管制

現階段英國無線廣電頻率仍處於轉換階段，許多新服務應用仍待類比停播後再大範圍的採用，所以並未立刻提出相關管制原則；而如果現階段數位廣播（DAB）欲改採用多媒體廣播（DMB）方式播出，相關頻道部分仍受到廣電法規範。[25]但是就未來頻率回收後的變局，英國政府則以與歐洲聯盟取向協同發展（Harmonisation）爲依據，暫時沒有定論。[26]

在IPTV發展部分，依據NCC委託研究案指出，[27]如果採用網際網路概念提供服務，則歸屬網路管制原則；但如果以廣電頻道概念提供服務，則仍歸廣電法之規範；這也符合歐盟2003年通過之電子通訊與服務分離管制之原則。

而IPTV中相關之隨選視訊服務VOD，Ofcom進一步於2008年依據AVMSD最新指導原則，提出管制建議如下：[28]

(一) 現存狀態：

廣電內容標準由Ofcom 和BBC Trust所規範。BBC Trust同時規範BBC隨選視訊服務的內容標準，直到2003年通信法，其他隨選視訊服務才被定義在廣播服務之內，且自此Ofcom和其他立法機關皆無法定責任規範隨選視訊服務內容標準。而電視廣告的標準則由Ofcom、廣告執行廣播委員會（BCAP, the Broadcast Committee of Advertising Practice）、及廣告標準管理局（ASA，Advertising Standards Authority）三者所共管。當中Ofcom擁有法定責任、BCAP 在Ofcom的法規標準之下維持電視廣告標準、而ASA 則調查明顯違反法規的投訴。然而關係到隨選內容，在英國爲了要發展視聽媒體服務指（AVMS Directive, Audiovisual Media Service Directive），因此將需要新的管制架構來管理新內容及廣告標準。所以英國政府將需要立法，以便授權提供給一個或多個監管機構制訂執行實務法令，如服務和供應商廣告的這類服務。

(二) 視聽媒體服務指令內容：

該指令明確鼓勵任何以合作和自我規管的使用可能。但在英國，政府認爲對隨選視聽媒體服務而言，自我規範的系統不足以執行視聽媒體服務指令。該指令要求各會員確保隨選服

[25] Sattler, Claus (2006) Mobile Broadcasting Business Models-A state of the art study-. Berlin: BMCOForum.
[26] Bury, Peter (July 9, 2007). Mobile TV—UK regulatory approach. Ofcom.
[27] 工業技術研究院 (2006)：《IPTV新興商業模式與管理之研究》。國家通訊傳播委員會委託研究。
[28] Ofcom (2008). Part 3—Regulation of On-demand Audiovisual Media Services.

務能至少依循由國家機構所經營的正式制度、規例，或由依法令成立的監管機構（如 Ofcom）進行管制。

(三) 管理系統的架構：

由會員所運作的一套完善監管制度中將可以處理基本的會員費，並可能由所定行業機構本身指定費用來擔負其合理的營運開支。而對於隨選服務提供者的立法要求將可作爲共管會員們的後盾，使其成爲法定批准的共管實體。此新的權限將可合理延伸，推演成非共管成員將不得提供個隨選服務。目前政府已經設立了三個需要爲隨選服務設立所規管的可能模式法令：

表8.3 隨選服務設立所規管可能模式

模式	一	二	三
名稱	直接指派的共管權力	Ofcom 指派的共管權力	Ofcom 作爲管理單位
權力來源	政府	Ofcom	Ofcom
規範	業內聯繫共管	業內聯繫共管並經 Ofcom 同意	Ofcom 諮詢業者和政府後管理
申訴管理	共管	共管	Ofcom
施行	共管	共管	Ofcom
最終裁定	Ofcom 及政府	Ofcom	無

由政府所指定共管的模式一將造成管制的傾向，並可能在大多時候能無法適當地反應。而由 Ofcom 直接管理隨選服務的模式三不是一個共管系統，而且對於獨立運作及彈性而言毫無優勢。政府潛在偏好因此是模式二，模式二將給予 Ofcom 管理隨選服務及電視業責任的最終裁量權。

(四) 隨選視聽媒體服務中的廣告：

廣告指的是透過有聲或無聲的形象，直接或間接地推廣商品、服務、或形象，說服以產生經濟活動。視聽商業傳播形式包含電視廣告、贊助、電視購物、和置入性行銷。這部分的諮詢文件討論乃爲確保英國在尊重隨選服務的 AVMS 指令中擁有符合的備選方案。

隨選服務中的廣告在AVMS指令規範中應該有兩種解釋，當中其中一種對於「伴隨」的定義來的比另一種寬廣。在此文件中，提供兩種選項：選項一、依據節目；規範可以透過廣告出現或伴隨節目的方式來定義。選項二、依據服務，規範可以適用於廣告出現在服務中的任何一部分而言。選項一的定義範圍較窄，因此影響較少的廣告；選項二的定義較廣，因此影響較多的廣告。當中選項二對於廣告提供單一要求，對政府而言提供較一致的規範計畫，因此較受青睞。

(五) 隨選服務廣告的管理架構：

AVMS指令鼓勵會員尋求隨選服務廣告控管的共管解決方案。也就是說，它建議會員對於產業負責。但是如果與法令目標有嚴重的偏差時，伴隨著政府或管理機構的可能干預。而隨選服務的廣告與其他廣播性廣告一樣，皆規範於廣告執行廣播委員會（BCAP）所制定的英國廣告、販售推廣、直效行銷法當中（British Code of Advertising, Sales Promotion and Direct Marketing），並受到廣告標準管理局(ASA)所保護。如果ASA發現隨選廣告破壞了CAP法令，則它可以要求廣告者調整或撤銷廣告，甚至有可能對廣告主做出代價高昂的制裁，如果廣告者拒絕服從，將有進一步處置。而隨選廣告服務的規範中，同時需要明定其法定責任，若是隨選服務爲一個整體，則此法可由政府來指派責任，或是由Ofcom指派。

此解決方案共有 4 個選項：選項一、管理隨選服務廣告的責任指派給廣告標準管理局(ASA)。選項二、管理隨選服務廣告的責任指派給負責管理隨選服務節目內容的單位。選項三、管理隨選服務廣告的責任指派給其他單位。選項四、管理隨選服務廣告的責任指派給負責管理隨選服務節目內容的單位，就理解上而言，我們將指派給進一步的單位，可能是廣告標準管理局或其他。

在上述 4 個選項中，選項一意味著廣告標準管理局（ASA）要繼續對於英國關心廣告的人們及公共建議扮演一站式（One stop shop）的角色，然後ASA將需要在現存的兩者法（BCAP、CAP）外，另行制定特別針對隨選服務的法令。選項二意味著所有對於隨選服務的管理責任將落在同一單位上，對於ASA而言，現行之管制隨選服務廣告的權力將消失。選項三將在視聽媒體服務中引導一個或多個新的單位進入管理架構，這將看不到任何實質效益，特別是當現有既存的管理單位管理ASA以規範隨選服務廣告時。選項四則需要笨拙且冗長的過程，看起來沒有提供任何實質效益。政府傾向選項一，因其看起來對消費者有利。

(六) 置入性行銷：

AVMS 指令允許會員在某些電視和隨選服務中的節目執行置入性行銷。這一部份的討論只集中於一個議題：誰需要在英國對於規範置入性行銷負責？由於置入性行銷爲視聽商業傳播的一種形式，因此有一些爭論認爲它應該與其它隨選服務廣告一樣接受相同的管制。但另一種爭議認爲對於置入性行銷有效的管理總是會觸及到節目內容，因此推論置入性行銷應該要劃歸於隨選服務的規範之下。對於管理機構而言能單一全面管理較爲便利，如果置入性行銷被規劃於廣告規範下，則需要有兩個管理單位及兩套法令分別針對內容面及置入行銷面處理。因此，政府傾向選擇將置入性行銷規範劃歸於隨選服務節目內容的規劃之下。

(七) 贊助：

隨選服務與贊助的關係可分成就贊助節目或贊助服務本身而言。與置入性行銷相同，對於贊助應該規範於內容或是廣告的規範之下是有爭議的。同樣地，由於規範贊助會牽涉到內容的管理，因此政府傾向選擇將贊助劃歸於隨選服務的節目內容規範下管理。

四、 法國：行動持續推動國家文化、IPTV徹底結合電信管制

2008年5月，CSA管制機構正式核發13張行動電視廣播頻道執照，此一模式採取特許作法，凡獲得執照者皆可受保障在平台上播出，同時公共電視直接獲得特許3個頻道。而且被選出之頻道，其經營總和代表過去廣電市場中佔有全國48%的市場率、以及私人商業電視市

72至75%佔有率。[29]

中國電信專家周光斌則提出近期法國在電信事業進入視聽領域的作法，[30]直指這是一種相當鼓舞跨越門檻的作法。他認爲在法國，支撐電信進入的基本法律是《郵電法》、《電信管制法》、《視聽通信法》和《通信自由法》。其中：

> 《郵電法》在 1996 年和 2006 年兩次受到重大修改，並且現在改稱《電子通信與郵政法》。後者充分吸納了歐盟指令基本精神，在市場准入方面，除了無線頻率和電話號碼需要個別許可證或使用權外，將長期實行電信市場准入許可證制度改爲「一般授權」。新的電信提供者無需申請許可證就可以進入電信市場，廣播電視業自然包括在其中。
>
> 《電信管制法》是爲了跟上歐盟 1998 年開放基礎電信業務市場承諾而專門設立的一部監管法律。現在看來，法國的做法很獨特，世界上像法國一樣專門設立電信管制法的很少。《電信管制法》雖然總體上仍然是對《郵電法》修改的結果，但修改的重點突出電信管制的系統性，全面包含了與電信有關的監管內容。《電信管制法》要求，所有公共網絡運營商「應當客觀、透明、無歧視允許……視聽業務接入其網絡」。這說明，電信法律要求電信網絡對視聽業務開放，無疑爲視聽業務進入電信添了一把火。
>
> 《視聽通信法》早在 1982 年就問世了，2004 年對其修訂，改稱《電子通信及視聽通信服務法》，同樣具有濃厚的歐盟指令色彩。這就是說，視聽服務市場比以前更開放了，在競爭環境下電信進入視聽業不成問題。
>
> 《通信自由法》則於 1986 年頒布，1996 年及其後多次多處被修改。法律重點針對廣播電視業，也同時涉及廣電和電信兩業的融合。主要內容有：規定開放新的通信業務，發展地面數位電視（TNT）；淡化廣電監管機構對頻率資源的指定或指配，實行頻率資源招標機制；經營廣電業務必須獲得相關部門或機構的許可；地方政府或團體可以建立或掌管轄區內的廣電網絡；電信運營商可以與廣電企業合作方式經營有線電視網；電信運營商在依法獲得電信主管部門批准後可以單獨經營地方有線電視網。

在此一環境營造下，法國IPTV發展十分神速，目前有3家營運商，超過400萬用戶。[31]

五、 韓國國家文化政策，確立行動與網路視聽發展平台

韓國在數位匯流時代急起直追先進之發展，但以扶植本國文化產業發展爲核心，因此特爲開放現有媒體急速改變體質，邁向新事業正式經營。[32]以 2008 年 2 月通過之「網路多媒體廣播事業草案」(Bill on Internet Multimedia Broadcasting Business) 爲例，[33]此一立法要旨則彰顯了促成新事業的開放規劃，但同時肯定傳統廣電發展核心規範，使新媒體仍要適用一定輔導與特許精神。

該法在此一新事業發展中，分劃出兩種產業鏈：網路多媒體廣播供應事業與規劃事業，前者爲多元供應不設門檻，後者爲有限制經營，仍有特許之身分。該法並規定，供應事業部份，已經是市場上主要提供新聞服務之大眾傳媒事業，不得投資該一新事業體之股份超過49%；而同前一身份者，卻根本不可從事規劃事業。反向而言，對於傳統廣電市場之經營而言，網路多媒體廣播供應事業也不可直接經營，其投資額更被限制在 5%以下，意味兩者業別還是涇渭有別。

再說前二者事業（供應與規劃），也都限制外國人持股在 49%以下，以及該事業有

---

[29] James Quintana Pearce (May 29, 2008). France issues mobile broadcast TV channels. MocoNews. Net.

[30] 周光斌 (2006年10月)：〈法國的三網融合之道〉，《CTI論壇》。(http://www.ctiforum.com/forum/2006/10/forum06_1061.htm)。2008/10/1讀取。

[31] 徐毓良 (2008)：〈IPTV發展趨勢〉，論文發表於全球IPTV趨勢研討會，台北：台大醫院國際會議中心，6月5日。

[32] Shin, Dong-Hee (2006). Convergence of telecommunications, media and information technology, and implications for regulation. Info, 8(1): 42-56.

[33] 本法律條文由韓國漢陽大學新聞傳播系二年級學生陳玉恬翻譯完成，特此致謝，文責爲研究者負責。

15%以上外國人投資額者也必須遵守（間接轉投資情形）前項投資規定；然而外國人與政府被進一步更嚴格限制不得經營任何有關「綜合性質的網路多媒體廣播之規劃業務」的事業。

爲了保障一定的公平競爭與防止壟斷現象，在該事業內容部份，原則上給予自由讓內容生產者與供應事業充分合作經營，但對部份內容類目給予特殊報備規定後，才容許經營，這包含了新聞報導、購物頻道、以及教育性內容。另一種間接規定在於市場佔有率之計算，依據 KCC 公告之視聽廣播區域爲限，任一區域內凡是同時擁有網路多媒體供應事業、有線電視與衛星付費電視之總市場佔有率達 1/3 以上者，必須退出網路供應事業，而且第一年經營甚至不能超出 1/5。另一項產業鏈的水平規定也發生作用，也就是供應事業本身不得直接經營此網路多媒體服務中的頻道，避免平台服務有綁銷自家服務之誘因。

而該法在附則與施行細節部份，充分彰顯新媒體必須遵守傳統廣電服務之公共利益之原則。只要屬於線性立時播出的廣電頻道，即或在 IPTV 的環境中，也當遵守公共頻道需求的規範原則，以及宗教頻道的多元原則。

最後該法提出一項，極爲重要的正面內容監理事務，也就是廣電發展基金概念併同適用於網路多媒體廣播事業。爲振興事業與增進收視者的福利，主管機關得將網路多媒體事業納入廣電基金的徵收範圍，以該事業開播 3 年爲限，最高可要求提撥年營業額 6%，挹注基金作爲整體非營利的投資，而此一規定由主管機關廣電通信委員會負責規劃公告與執行。

本研究將以上各國加值應用及影音多媒體內容發展，歸納如下（參見表 8.4），以供制訂內容監理政策之參考。

表 8.4 各國加值應用及影音多媒體內容責任歸屬一覽

多媒體與加值應用服務之規範問題 國家	媒體類別	新舊媒體之所屬	非傳統加值影音形式	法律規範事項	附註
加拿大	Digital TV	HD Cable PPV VOD 皆屬Broadcasting Act 管轄 其他歸新媒體	以Internet方式傳遞之互動電視；但是Live Events 排外 (應屬於PPV 或 FTA)；此外program related content 也屬於broadcasting 的一部份	互動屬New Media Exemption Order 範圍(不需執照，依電信法管轄)	Terrestrial DTV以高畫質爲主缺乏互動價值
	Mobile TV	新媒體	以Internet點選方式使用服務皆屬之	New Media Exemption Order	未開放 Broadcasting TV over Mobile
	IPTV	新媒體	如上	New Media Exemption Order	本國製比例仍屬主管機關年度審查範圍

多媒體與加值應用服務之規範問題 國家	媒體類別	新舊媒體之所屬	非傳統加值影音形式	法律規範事項	附註
美國	Digital TV	HD Cable VOD PPV 皆屬舊媒體 另 WGN Continental Broadcasting Co. v United Video Inc.案例認定互動電視之 program-related information 仍爲 Communications Act 所規範	非節目直接相關資訊	Telecommunications Act	
	Mobile TV	新媒體	各種網際網路上網內容	Telecommunications Act	電信廠商採MediaFlo規範使用UHF頻率
	IPTV	屬於新媒體但受Cable Communications Act 基本規範 (competitive video franchise)	如上	特許費5%之地方擔保 PEG Requirement 擔負如同Cable TV 其他都屬電信服務	電信廠商爲主 AT&T Verison

多媒體與加值應用服務之規範問題 國家	媒體類別	新舊媒體之所屬	非傳統加值影音形式	法律規範事項	附註
英國	Digital TV	屬現有法律規範 Broadcasting Act 包含VOD	網際網路連網服務	電信相關	Free-to-air部份不強調互動網際網路服務
	Mobile TV	屬廣電媒體	與電視與廣播音訊相關互動內容，由無線通訊業者提供	電信法	類比停播前頻率不足以開放廣電業者申請 目前是由電信業者結合DAB業者使用剩餘頻寬進行雙向互動
	IPTV	新媒體	VOD	電信法	
法國	Digital TV	屬現有法律規範 Broadcasting Law	Internet	電信相關	
	Mobile TV	須核發新執照 (頻道) 但仍屬廣電媒體	互動內容屬於通訊業者提供	電信法	
	IPTV	新媒體	頻道與內容，Internet Video ， Place-Shift Technology	電信法	

多媒體與加值應用服務之規範問題 國家	媒體類別	新舊媒體之所屬	非傳統加值影音形式	法律規範事項	附註
韓國	Digital TV	HD屬廣電法包含少數節目互動資訊	Internet	電信相關	
	Mobile TV	T-DMB 屬廣電法 S-DMB 爲新媒體	TPEG S-DMB 互動服務	電信法 電信法	廣電法授權無線電視可以不用必載於衛星Mobile TV
	IPTV	新媒體 (但不可real-time直接播出無線電視頻道與新聞頻道)	各種互動服務	IPTV Bill	廣電法授權無線電視可以不用必載於IPTV

第六節　寬頻事業的管制問題浮現

2006年起，在國家M計畫的開發前導，與國際大廠Intel尋找全球合作伙伴下，促使台灣作爲無線寬頻接取業務的領先者，於是自2003年起推出無線寬頻、整合通訊與網路的整體投資計畫，於此時確認發展下一代無線寬頻網路，就是WiMax。WiMax全文爲「全球互通微波存取業務」（Worldwide Interoperability for Microwave Access），是一種以微波頻率傳送，但又毋須被視界距離（line of sight）傳送所限制，採用「正交分頻多工存取」（OFDM，Orthogonal Frequency Division Multiple Access）調變技術，抗拒干擾同時支持語音、影像服務品質需求。此一無線互動網路採IP通訊協定，可直到最後一哩佈線，成爲一般消費市場上可使用的通訊與服務設備。

2007年NCC發出6張WiMax營運執照，以行政契約規定於2008或2009年陸續開台，由於具有一定寬頻傳輸與同時間諸多使用者品質保證下，加上近年來Internet Video與高畫質影片市場的蓬勃，於是相關影音服務或高畫質電視頻道成爲該類業者主打的服務之一。

以WiMax服務結構而言，是以網際網路爲根基，相關服務也以影音寬頻傳遞爲特色，以致與現有廣電規範產生關係。但是目前台灣無線寬頻接取業務，是由審議加競標獲得，同時頻段在2.5至2.69GHz，應屬先進電信傳輸使用範圍，所以綜合來看，WiMax應被給予電信載具的地位，同時回歸網際網路一般內容管轄原則。

但是就歐盟目前對內容採取整體一般競爭原則來看待，關鍵性具有市場作用力（functioning market）的內容與服務，還是當接受總類性質的競爭法則管轄（generic competition law）。也就是在必要時候（exceptional），可以採用事先管制策略，避免優勢市場力濫用其權力，扼制了新進業者的空間，除此之外，則歸於事後追訴制度來規範。[34]

以目前WiMax的開發作爲有線寬頻外的另一種選擇來看，相關多媒體服務都會一併提供給用戶，但更以移動性與行動性佳的的服務需求取勝，然而在傳統廣電服務部分將以高品質透過有效頻寬方式取勝。依據目前以Mobile WiMax建置原則來看，未來整體WiMax網路架構下的智慧服務，將以網際網路上的影音服務模式作爲內容管理方式，透過訂購與客製化體系維繫用戶關係，技術方面則以IP多媒體子系統（IMS）方式提供互動與創新的應用平台。

[34] Rowat, Colin (2007). Technological and regulatory developments in broadcasting: An overview, In Paul Seabright and Jürgen von Hagen (eds.). The Economic Regulation of Broadcasting Markets, pp 11-44, New York: Cambridge University Press. DVB (1998) DVB Response to the Commission Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors and the Implication for Regulation, BlueBook A028.

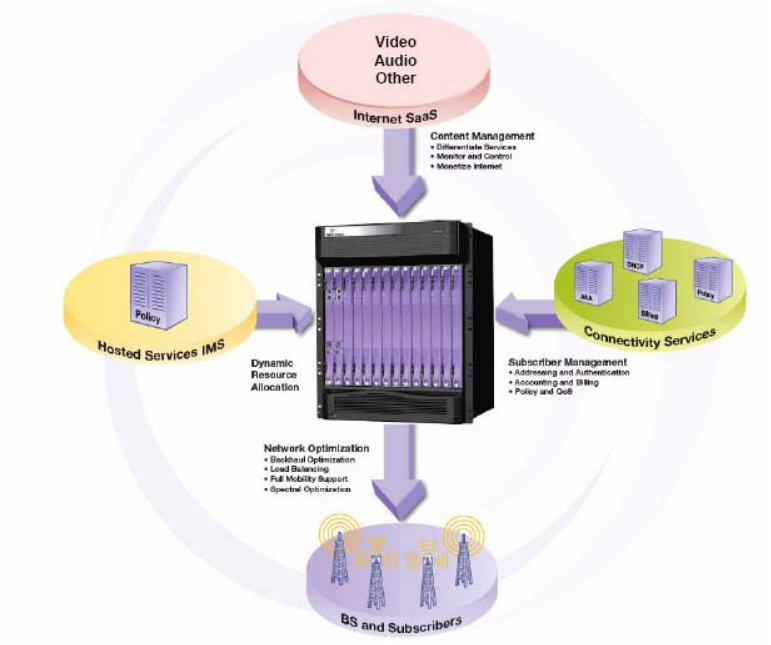


圖8.1 WiMax智慧型無線接取服務核心架構圖[35]

依據服務結構形式，現有之WiMax網路似乎與廣電特許（concession on spectrum）制度頗爲迥異，歸屬於低度管制的意義十分契合。但是WiMax網路如果能以寬頻的優勢，取得現有經特許的廣播電視頻率的頻道播放，依內容普同管制原則，也當盡循現有規範的義務，給予頻道保障播出與回饋廣電發展基金。以目前台中威達超舜事業 (南區WiMax經營者) 所經營的Vee TV而言，頻道性質的影音服務的確爲重要選項，如下圖所示：[36]



圖8.2 威達Vee TV 服務平台概念

[35] Farpoint Group (Sept. 2007). Completing for the 4G Vision: Gateway for the Mobile WiMAX.

[36] 許夢熊 (2008)：〈光纖寬頻住宅與多媒體服務平台〉，發表於《光纖寬頻建築標章授證典禮暨社區光纖應用服務交流會》，9月24日，台中。

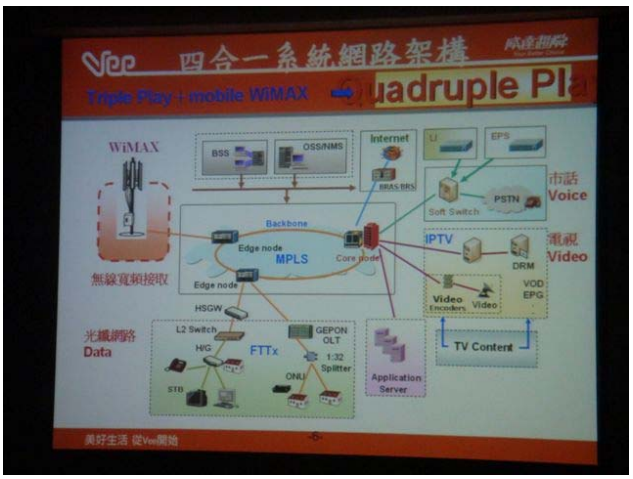


圖8.3 威達多媒體內容傳輸平台架構

此外，根據今年暑假奧運播出時期，市場資訊所調查出的民眾對高畫質電視頻道的市場印象，WiMax網路電視頻道威達Vee TV HD也占一席地位，可見已具一定的市場作用。

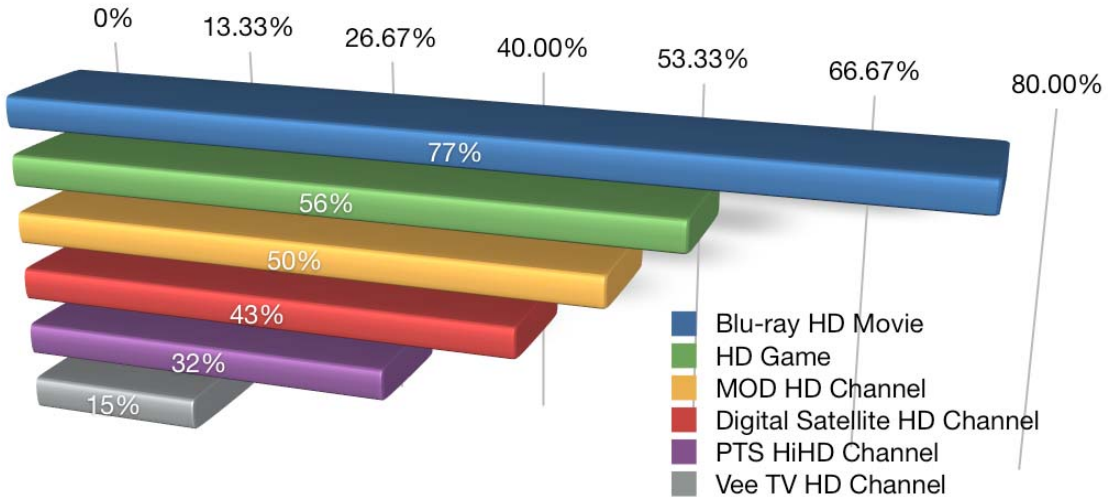


圖8.4 高畫質影音品質期待偏好[37]

依照目前形式可見，屬於立時播出的頻道部分，WiMax平台也當納入一定程度的規範，但應採取正面管制的取向，促進內容事業發展，而頻道內容疑義部分，也當原則採取事後管制追訴。但是從新媒體內容管制角度來看，其實目前標準性的內容頻寬使用，反而是網路中立性的網管對內容交換的影響，才是未來管制重點，如以今年台灣M計畫年度展示計畫的廠商WiChorus提供資料顯示，網際網路的頻寬管理才是商機的營運所在，此一Net Neutrality原則如何應用規範並與市場力捍格的問題，才是主管機關重點關注所在，如下圖示：

[37] 姜漢儀 (2008):《台灣消費者在奧運期間之消費偏好分析》。台北：資策會資訊市場情報中心。

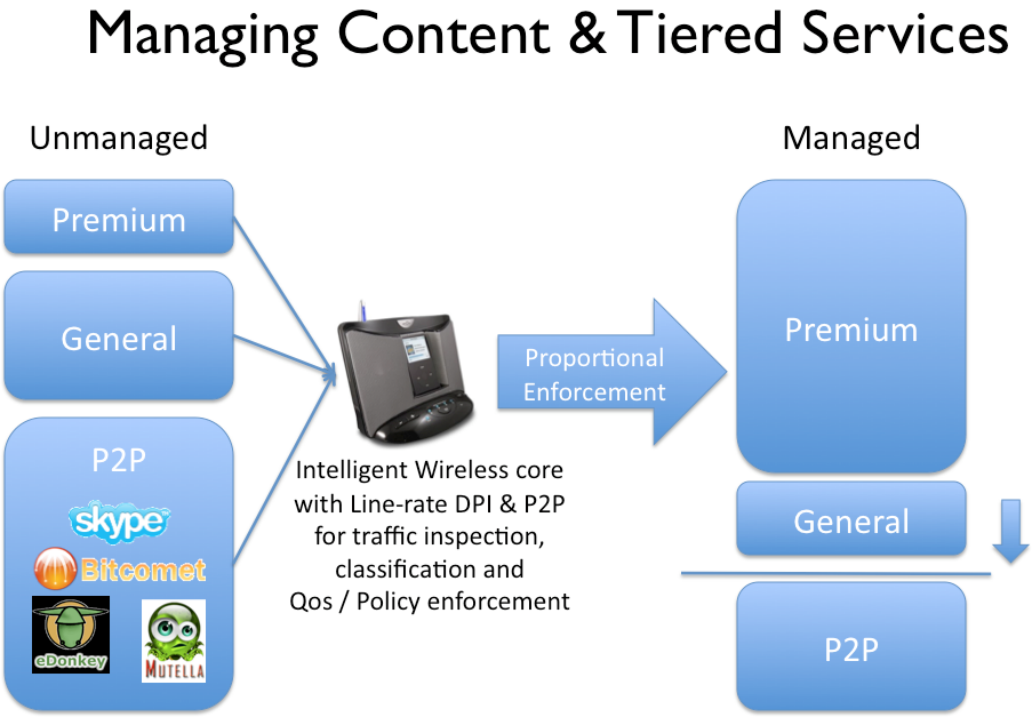


圖8.5 Mobile WiMax 經營內容與付費階層服務之概念圖[38]

依據此一概念顯示，未來WiMax存取系統將可能是一種收費與客製類型的網路平台（Premium led），但隨著網路佈建與開台後的公眾視聽使用比例上升後，此一性質是否應當將公共使用（General）比例增高與降低頻寬管制之範圍（P2P），都是新時代內容監理的重要課題。

[38] Andrews, Eric (2008). Emerging requirements for 4G networks: WiMAX 與 3G 系統之核心網路系統差異討論。《邁向4G-WiMAX核心網路系統技術研討暨商談會》，9月5日，台北：台灣電機電子同業公會。

第九章　免費頻道

「免費頻道」與前項「公眾近用」問題有關，亦屬人民傳播近用權內涵之一環，主要政策目標在於提供文化公民權與傳播權保障。因此，英國 2000 年的傳播白皮書提及了公共廣電服務的普及近用原則，一是無論數位化前後，公共廣電服務都將免費提供；二是公共廣電服務在未來有線電視與衛星頻道上免費播放的原則不變；三是必須確保公共廣電服務在 EPG 上的顯著性與易得性；四是確保相關的教育與訓練計畫伴隨著新科技服務推出，使公民生活素質因數位科技而獲得改善，亦可提昇工作遠景。歐洲國家如英、德、荷等國各有詳細的必載規範。美國同樣在 1992 年制訂有線電視競爭和消費者保護法，要求有線電視系統必載免費頻道。而我國關於免費頻道與必載規範之政策，在未來數位匯流之後，應如何落實，保障觀眾在免費、便利的情況下觀看公共電視、客家、原民及其他無線電視頻道等，其中的細節與配套作法，值得參考國外政策規範，提出更周延的作法。

而在此報告中，爲因應數位匯流，將分別針對三大數位匯流後將面臨的免費頻道相關議題進行討論與分析。包括：一、網路中立性（Net Neutrality），討論公共廣電如何透過新媒體通路，無阻礙地傳達之相關問題。二、新經濟（New Finance），主要討論公共廣電新經費來源與制度規劃、以及獎助方式(positive regulation) 等。三、數位轉換（Switchover），則是從類比無線電視如何轉換成數位，同時保障人民的收視基本權益於不斷之政策（請參見下表 9.1）。

表 9.1 免費頻道討論議題一覽表

	議題屬性	國家判例與法案	公共與免費頻道作法
Net Neutrality	**新媒體通路 (一)**		
美國		FCC vs. Comcast	
加拿大			CBC P2P Bit-torrent
英國		Ofcom	BBC iPlayer
歐盟			EBU P2P Project
Must Carry	**新媒體通路 (二)**		
美加英法韓		European Commission	法制化
New Finance	**Positive regulation**		
美國		Digital Promise Act	PBS
加拿大		Tomorrow Starts Today Canadian TV Fund	CBC
英國		Ofcom	Channel 4
法國		Levy on Telecom. and Private Broadcasters	France TV
Switchover	**Welfare Subsidy**		
美國		NITA Fund from Auction	PTFP program for PBS Promotion fund for PBS
英國		UK Digital TV	BBC subsidy Channel 4

第一節　網路中立性（Net Neutrality）

針對網路中立性，本研究首先針對美國、加拿大、英國 3 個國家進行相關研究。以下則分別說明之：

一、美國

（一）Net Neutrality in US[1]

美國 FCC 將 Cable 跟 DSL 視爲「information service」 而非「common carrier」，但必須遵守四項近似 Net Neutrality 的原則：

1. 允許使用者近用他們所選擇的合法網路內容。
2. 符合法律施行的需要，使用者被允許使用他們選擇的應用與服務。
3. 允許使用者連接合法且不傷害網路的設備。

[1] Mark Glaser(2008). Your Guide to Net Neutrality. MediaShift (http://www.pbs.org/mediashift/2008/04/digging_deeperyour_guide_to_ne.html). 2008.10.1讀取。

4. 允許使用者與網路提供者、應用與服務提供者及內容提供者進行競爭。

對於Net Neutrality需不需要立法保障的正反意見中，有幾個第三者意見，如*Wall Street Journal*認爲政府的角色並不是指導ISP如何管理他的網路服務，[2]移動而是告訴使用者如果不滿意某個ISP提供的服務，使用者還有其他哪些ISP可以選擇。

ISP 管理網路的情況很複雜，如對於管制垃圾郵件、病毒等都與 Net Neutrality 所堅持的「自由、選擇性」無關，但同樣都會進行網路管制。因此期望每一個網路封包都能被公平對待，就跟期待自由市場會讓 ISP 行爲良善與公正行事一樣都不切實際。

（二）網路中立性之爭議案例：FCC on Comcast ／Net Neutrality[3]

FCC 主席 Kevin Martin 表示，FCC 一向採行一系列能保障用戶近用網際網路的原則，而 Comcast 的舉措違反了這些原則，不顧流量的標準（level of traffic）又沒有對用戶揭露這些資訊。他將建議 FCC 委員對 Comcast「任意限制用戶近用網路資訊」的這種違反 FCC 原則的行爲加以處罰。

Martin 對 FCC 提出建議案，要求 Comcast 停止此項網路管制，並對 FCC 提供其網路管制程度的細節，也要對 Comcast 的客戶揭露他的網路流量管制計畫。但 Martin 並不建議對 Comcast 處以罰款，他想要藉由這個案例進一步釐清什麼行爲是被允許或不被允許的，此提議將在 10 月 1 日的公開會議中進行表決。對於是否需進一步提出立法的問題，Martin 表示 FCC 有足夠的權限來處理，不需要額外立法。

FCC 曾在 2005 年 9 月發佈一項政策宣言（policy statement），列明一些寬頻網路應遵守的原則爲在合理的網路管理之下，網路服務要「廣泛地被佈署、開放、提供與近用給所有的用戶」。

Comcast 的發言人 Sena Fitzmaurice 則表示，Comcast 寬頻網路上的流量管理只是一種仔細的限制措施（carefully limited measures），這是確保所有用戶都能獲得一定品質服務的公司策略。而 Comcast 資深副總裁 Joe Waz 則針對 Free Press 認爲他們違反 FCC 的政策而應受處罰的發言表示，FCC 的資訊政策宣言並不具強制性（enforceable），不是法規的集合，當然也不具拘束效果。

但 Free Press 回應，他們只是想確定任何美國民眾都能夠在政策辯論上佔一席之地，而不只是這些企業以及他們的遊說同夥而已。他們也想要保障這個網際網路能夠保持開放與自

[2] 參見. http://online.wsj.com/article/SB120795829804109371.html。2008/10/14 讀取。

[3] John Dunbar(2008). FCC's Martin: Comcast Broke Network Neutrality Rules. Associated Press(http://benton.org/node/15154). 2008.10.1 讀取。
Kevin Taglang (2008). Network Neutrality Debate Goes Online (of course). Benton Foundation (http://benton.org/node/15140). 2008.10.1 讀取。
http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/11/AR2008071100677.html 2008.10.1 讀取。
Cecilia Kang(2008).FCC Chairman Seeks to End Comcast's Delay of File Sharing. Washington Post (http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/11/AR2008071102917.html). 2008.10.1 讀取。
JohnDunba (2008). Comcast Broke Rule by Blocking Internet Access, FCC Chair Says. Washington Post (rhttp://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/10/AR2008071003327.html). 2008.10.1 讀取。
Cecilia Kang (2008). FCC Chief Pushes New Rules on Phone Fees. Washington Post (http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/06/12/AR2008061203783.html). 2008.10.1 讀取。

由。最後，他們也想要確信立法者能夠處罰那些想要在用戶與線上內容間充當守門人的企業，Free Press 以及所有公眾是站在反對 Comcast 的那一方，反對 Comcast 想要獨大網路接取、遮蔽其他競爭者、控制線上使用者的行爲。Comcast 想要將網際網路轉變爲有線電視系統，讓網站內容必須支付費用才能在其線路上通行，否則其網站內容就會被遮蔽。Free Press 認爲 Comcast 有兩大主要謊言：第一、美國國會確實已賦予 FCC 強制施行 Net Neutrality 及處罰 Comcast 的權限。第二、美國最高法院與國會都清楚表示，像 FCC 這樣的聯邦機關可以不透過特定法規或訴訟過程就可以採取行動。

二、加拿大網路中立性案例：加拿大Bell被訴案[4]

加拿大 ISP 業者 Bell 被訴案，爲網路中立性爭議之案例。

位於蒙特婁的 ISP 加拿大 Bell 表示，少數 P2P 應用程式的重度使用者使用 P2P，造成網路頻寬壅塞，進而影響到其他大多數使用者的網路使用，所以加拿大 Bell 就在網路使用的尖峰時段採用 DPI 技術加以偵測並減緩，如 BT 這種 P2P 軟體的速度。而 CBC 的「誰是下一個加拿大總理」就是採用 BT 方式傳輸。

另一家位於多倫多的 ISP Rogers 傳播公司也承認與加拿大 Bell 進行同樣的網路管制行爲。但是與加拿大 Bell 同位於蒙特婁、魁北克的另一家 ISP 表示他們並沒有進行這種網路流量控管。

加拿大的民間他律機構「網路提供者協會」（Canadian Association of Internet Providers, CAIP）則指控加拿大 Bell 不只管制 P2P 網路流量，其 DPI 技術也會影響 VPN 連結與 VoIP 兩項網路應用服務。CAIP 也認爲 DPI 技術干預了使用者傳播的內容與隱私（the content and privacy of end-user communications），而這種作法持續對其競爭者、使用者以及應用 P2P 技術傳輸新媒體內容的內容提供者造成巨大的影響。

CAIP 也引入加拿大電訊法中的 common carrier 條款，其條款規定加拿大的電訊載送者（carrier）不應控制其載送的內容或影響內容的意義或目的，加拿大 Bell 對 P2P 的節流管制行爲可能就「影響了 P2P 傳播內容的意義與目的」。對傳輸內容分先後次序傳輸的行爲也可能構成「控制所載送的內容」，甚至也構成「影響內容的意義」。

加拿大 Bell 的節流控制行爲未來也產生另一個問題，如果 ISP 自己也從事 ICP 行爲，ICP 自己也有透過網路傳送內容給使用者的需要。此時加拿大 Bell 這個 ICP，就會跟其他單純透過網路傳送內容的 ICP 產生是否有「不公平競爭」的疑慮。

[4] Peter Nowak (2008). Bell sued for throttling internet speeds. CBC News (http://www.cbc.ca/technology/story/2008/06/02/tech-quebec.html). 2008.10.1 讀取。
Michael Geist (2008). CAIP Responds to Bell Throttling Submission. Michael Geist (http://www.michaelgeist.ca/content/view/2869/125/). 2008.10.1 讀取。
Peter Nowak (2008). Net neutrality bill hits House of Commons. CBC News (http://www.cbc.ca/technology/story/2008/05/28/tech-netbill.html). 2008.10.1 讀取。
Michael Geist (2008). The Bell Wake-Up Call. Michael Geist (http://www.michaelgeist.ca/content/view/2787/125/). 2008.10.1 讀取。

三、英國 – BBC iPlayer 之爭議

iPlayer的服務獲得英國民眾歡迎，但也使得網際網路的流量大增。Ofcom指出類似iPlayer的服務將使英國的ISP增加 8 億 3000 萬英鎊（約合 1.6 億美元）額外成本。英國ISP業者Tiscali表示，BBC應該爲這些增加的網路流量負責，若不是BBC挹注這筆ISP業者多出的費用，就是ISP業者考慮向使用服務的顧客收取BBC稅（BBC tax），但是英國電信（BT）認爲增加骨幹建設才是解決之道。[5]

英國第二大寬頻網路業者Virgin Media提出一個fee-based system概念要求各大ICP付費取得較高速的服務。Virgin Media認爲，像BBC也需要付出費用才能在電視網播送他們的節目內容，類似iPlayer的服務應該也是如此。ICP若不願付費，他們的服務內容將必須跟其他網路資料流一起排隊傳輸，而這些服務內容傳送給使用者的速度將會變慢。[6]

前 BBC 未來媒體與科技部門主管 Ashley Highfield 則表示，BBC 已經在創造、編碼、保存、傳播這些節目到寬頻網路供人瀏覽或下載的這一段過程中支付過費用，不應該再爲 ISP 的基礎建設升級而負責；像他這樣的 ICPs 不應該爲 ISP 傳送這些內容付費，使用者才需要，而如果某些影像內容因沒有付費給 ISP，導致資料被節流（throttled）或降級（downgrade），或甚至不被接受，這種情況是相當糟糕的。Ashley Highfield 認爲像 iPlayer 這種服務對寬頻網路有正面的影響，能增加使用者對高速寬頻網路接取，以及更佳的服務品質的追求，也就是 BBC 希望藉著 BBC iPlayer 的成功帶起所有的相關服務 （all boats rise on the success of BBC iPlayer）。

光纖設備製造商Infinera的產品行銷主管Geoff Bennett認爲，政府應協助解決BBC跟ISP間的爭議。他認爲要解決內容下載產生的網路瓶頸問題，應該升級網路建設中的「倒數第二哩」，而非「最後一哩」。倒數第二哩指稱最後一哩倒數過來的這一段，在DSL中最後一哩指稱電話交換機到用戶終端機，那第二哩應是指骨幹網路到電話交換機這一段。[7]

英國Telegraph 郵電報於 2008 年 6 月 5 日表示，由於Ofcom要求ISP自行簽訂自律規則，確保ISP在與使用者簽約網路服務合約之前，要告知使用者準確的「預估網路最高使用速度」，但是這自律條款並沒有強制性。「寬頻與行動」公司的主管Rob Barnes認爲，ISP會將擴展網路頻寬的費用轉嫁到使用者身上，也就是調漲使用者的寬頻上網費用。[8]

關於BBC與ISP業者之爭議，英國傳播政策專家Martin Smith 表示，[9]ISP應先增加自己的頻寬基礎建設，以求先達到自己所宣傳的網速。也就是所宣稱的網速應與ISP所能負擔的網速與頻寬容量相符。就算想要改變收費模式從「以網速計費」改爲「以傳輸量計費」，也不能

[5] John Walko (2008). Bandwidth row escalates over BBC iPlayer. EE Times Europe (http://eetimes.eu/design/207200054). 2008.10.1 讀取。
[6] Claudine Beaumont (2008). Virgin Media say pay us for faster content streaming. Telegraph. (http://www.telegraph.co.uk/digitallife/main.jhtml?xml=/connected/2008/04/14/dlvirgin114.xml). 2008.10.1 讀取。
[7] Sam Wilson (2008). BBC and ISPs in dispute over iPlayer costs. Telegraph. (http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1584411/BBC-and-ISP-in-dispute-over-iPlayer-costs.html). 2008.10.1 讀取。
[8] Nicole Martin (2008). BBC live internet broadcasts 'to cause broadband price rises'. Telegraph. (http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/2080070/BBC-live-internet-broadcasts-%27to-cause-broadband-price-rises%27.html) . 2008.10.1 讀取。
[9] Martin Smith (2007). BBC iPlayer and Net Neutrality. maniacmartin (http://www.maniacmartin.com/blog/2007/08/16/bbc-iplayer-and-net-neutrality/). 2008.10.1 讀取。

違反Net Neutrality。ISP也不應從內容的傳授與接收兩端都收費，甚至在BBC影片下載服務是P2P傳輸的情況下，實際影片內容的被傳送與被接收時極可能都沒經過BBC，此時BBC一方完全沒有另外付費的理由。

四、歐洲的整體行動：確立 P2P 電視平台經營可行性

以 P2P 方式傳遞影音檔案逐漸成爲普遍的網路使用行爲，於是從 2008 年起，電視產業亦開始從事實驗平台的開發。茲分述如下：

（一）EBU P2P Media Portal[10]

歐洲廣播聯盟（European Broadcasting Union, EBU）建立了一個 P2P 電視與廣播節目的實驗入口網站—EBU P2P Media Portal，內容目前由旗下 6 個會員所提供，採用的 P2P 技術爲 Octoshape。這個網站是由 EBU 旗下一個 P2P 研究組織團隊（P2P Group）於 2007 年所建立，此團隊是由 DVB Project、EU-funded P2P-Next Project、American Digital Computing Industry Association (DCIA)及其他網路經營者所組成，計畫主席爲瑞典公視 SVT 的 Frank Hoffsümmer。

（二）P2P-Next[11]

P2P Next 是歐盟執委會(European Commission)出資的七年計畫，也是 EU 的 FP7 (Seventh Framework Programme for Research and Technological Development) 所資助的子計畫之一，其出資 1400 萬歐元，並由 BBC、EBU、Lancaster University、Markenfilm、Pioneer Digital Design Centre Limited、VTT Technical Research Centre 等共同出資 500 萬歐元，其目標爲建立一個開放標準的內容傳輸平台，供頻道業者、使用者自創內容並自由流通。

此計畫目前推出一個基於 BT 協定發展，於個人電腦端使用的 P2P 串流視訊軟體，SwarmPlayer；提供 BBC 與 Fabchannel 兩個測試頻道，BBC 爲預錄節目，Fabchannel 爲阿姆斯特丹的線上直播頻道。日前於 IBC 2008 年會也實做一個低成本的 STB，提供節目平台，稱之爲 NextShareTV。

從以上諸事證可見，我們愈發看到公共廣播電視服務理念，已經開始延伸到 Internet Video 的平台上，過往的超越平台獨立流通 (Platform Independence) 原則，是否可以繼續適用在此一新領域，以致形成主管機關要制定公平與公益的原則，如管制維繫 Net Neutrality 的規範，以及應該厲行到如何的程度，都當即早研究與討論。

---

[10] EBU P2P activities. http://www.ebu.ch/members/EBU_Media_portal_Trial_1.php
（http://tech.ebu.ch/lang/en/p2p_ebu-p2p-activities）. 2008.10.1 讀取。

[11] SwarmPlayer Streaming Test. （http://trial.p2p-next.org/）. 2008.10.1 讀取。
FP7 Projects. （http://www.future-internet.eu/activities/fp7-projects.html）. 2008.10.1 讀取。
Soulxtc（2008）. P2P Next Project Tests Out P2P TV.
（http://www.zeropaid.com/news/9644/%27P2P+Next%27+Project+Tests+Out+P2P+TV）
First video end-to-end streaming.
（http://www.p2p-next.org//index.php?page=news&id=B67265862CCE4B83E5A3B75E71EF53D3）. 2008.10.1 讀取。
Jan Harris (2008). EU partners with BBC on P2P Next internet TV service.
(http://www.iptv-watch.co.uk/22022008-eu-partners-with-bbc-on-p2p-next-internet-tv-service.html) . 2008.10.1 讀取。

第二節　數位時代必載原則

第二件相關議題則是以公共視聽提供觀點下的數位新平台，是否要延續類比時代已經形成的公共頻道 (無線電視) 必載原則，從有線電視的規範下持續擴張，以確保收視者的福利與便利？這個問題正是內容監理機關所必須面對的核心議題。

依據調查所知，本研究各國大多採取免費頻道 (包含公共電視與傳統商業電視的主頻道) 在數位匯流媒體中的必載 (must carry) 原則，少數採取再傳送同意 (retransmission consent) ，另外所有免費頻道在無線電視的播出都有政策支持轉換數位發射，請見下表 9.2 之分析：[12]

表 9.2　各國公共廣電頻道必載原則適用作法

保障作法 / 國家	免費頻道無線傳輸之路徑如何數位化	其他傳播平台是否必載免費頻道內容	授與免費頻道與其他平台談判授權	附註
美國	聯邦政府資助公共電視；商業電視由市場力促成	有線電視必載一個主頻；數位化後其他資料量不屬於必載範圍	要求直播衛星業者 DBS 播出地方無線免費頻道；但業者有權選擇何者屬於必載範圍	主頻 HD 是否必載有條件進行協商
加拿大	聯邦政府資助公共電視；商業電視依據市場規模執行	有線電視必載地方無線電視台、教育頻道	比照有線電視規定給予必載，放入基本服務套餐	該國規定近乎 must-offer 原則而非強制介入播出，是指在付費與隨選之外環境一定要有基本級套餐
英國	依整體政策考量皆有資助	有線電視與衛星電視必載公共電視	無線商業電視可以與衛星平台協商再傳送許可	
法國	整體政策資助公共電視	必載	必載	
韓國	提供貸款讓公共電視快速進入數位化；市場規模協助商業台執行	有線電視必載	衛星電視與他類平台需要商議再傳送許可	廣電法與電信法共同管理新媒體平台所致

據此，本研究提出數位時代台灣傳統電視環境應當有的考量，此一必載政策目前在上項諸國中衍生以下議題，依據專家會議綜合討論，以下回應供我們政策制定參考：

一、 公共電視是否持續原則將全有頻道要求必載，而不保留再傳送同意權，如此是否符合促進公共利益的最佳作法？此一問題目前仍要求公共電視必須必載爲原則，但是政府要確保公共廣電年度預算有足夠經費執行該項任務。

[12] European Audiovisual Observatory (ed., 2005). To Have or not to Have Must-Carry Rules.；Department of Justice Canada (2008). Broadcasting Distribution Regulations (SOR/97-555).

二、 公共電視與其他傳統無線商業電視台之主頻道，是否也都維持必載，不需經由與系統業者協商再播出，如此是否有助公共利益極大化？目前各國也都希望持續必載。

三、 公共電視與商業主頻之 HD 高畫質頻道，其他系統是否比照「不得變更其形式、內容及頻道」原則，列入基本服務播出 (在系統已全然數位轉換後執行)？此一問題原則上應該於數位系統中必載，但是相關載播的平台系統應當繳納廣電發展基金，作爲回饋。

四、 有線電視目前仍處於類比與數位混和經營系統 (hybrid systems)，而且還會維持數年之久；未來所有需必載頻道，是放在類比頻寬中還是數位頻寬中，才合乎公共視聽利益促進原則？以未來需求而言，應當以數位系統爲必載之處。

五、 有關因必載迴避的版權問題，原始節目供應業與播出平台業者之間，是否應當還是有部分談判義務，以符合內容產製的利益？此一問題同樣的依循發展基金捐獻模式，較合乎公益解決。

六、 必載概念是否應值入於 EPG 或入口網站之設計原則？目前各國在媒體行政實務上，都會要求比照辦理。

七、 必載適用於頻道概念，未來單一隨選節目市場中 (VOD) 是否要導入相對的管制設計？此一問題較不受重視。

八、 必載原則是否能排除隨選套餐 (a la carte) 的數位行銷策略，強制列入套餐？此一問題應當將必載超越套餐原則執行，如近年來美國的探討。[13]

九、 歐盟之必載問題處理原則：明確滿足整體利益之定義、符合比例原則、透明、定期檢討範圍，是否應當做爲未來處理原則？目前在歐洲已經成爲定期審視的原則。

第三節 新經濟（new finance）

關於新經濟之議題，本研究將針對美國、加拿大、英國與法國進行討論。

一、美國-- U.S. Digital Promise Spending Act 國會年度撥款支付

〈Digital Opportunity Investment Trust Act〉在 2003 年時雖然曾經二讀通過，但最後仍未能三讀通過成立Digital Opportunity Investment Trust。[14]該法案 2005 年的版本中，[15]希望能夠從 2007 年 9 月 30 日起到 2028 年，提取聯邦政府公有頻譜收益（包含拍賣、販售、衍生費用或其他收益）的 30%成立數位機會投資信託基金（Digital Opportunity Investment Trust Fund），並特別保留分配基金衍生收益的 21%給CPB許可的教育電視台以及與這些電台合作的公共廣播服務。對於這 21%的運用應由投資信託基金與CPB訂立特別合約，使得CPB成爲唯一的負責代理人，此經費並應由CPB建立具標準的競爭性認可申請過程來決定如何運用。

而關於數位機會創投基金會，於 2003-2004 委員會給過 2 次預算，分別爲 75 萬、50 萬美金：

[13] Lasar, Matthew (May 30, 2008). Civil rights groups blast a la carte cable. Ars Technica.
[14] GovTrack.us. S. 1854--108th Congress (2003): Digital Opportunity Investment Trust Act, *GovTrack.us (database of federal legislation)* (http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s108-1854). 2008.7.13 讀取。
[15] GovTrack.us. S. 1023--109th Congress (2005): Digital Opportunity Investment Trust Act, *GovTrack.us (database of federal legislation)* (http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s109-1023). 2008.7.13 讀取。

1. Federation of American Scientists, Washington, D.C., for Digital Opportunity Investment Trust：75 萬。[16]

2. Federation of American Scientists for Digital Promise, Washington, DC, for creating a Digital Opportunity Investment Trust (DO IT) project：50 萬。[17]

2008 年 2 月立法程序已經眾議院通過，其目前法案名稱爲：H.R. 4137: College Opportunity and Affordability Act of 2008，[18]法案中要設立National Center for Learning Science and Technology Trust Fund，這本來是Digital Promise要稱其爲Digital Opportunity Investment Trust，其法案中信託基金來源有二：一爲自 2008 年開始，以及連續 4 年自聯邦預算中提撥；二爲自其他聯邦機構中的資金、私人資金，以及任何與中心合作的公私契約中獲得資金。

2008 年 10 月，另一法案取名爲Ready to Compete Act (H.R. 6856) 也開始立法工作，目前在眾議院教育與勞動委員會審議。此一法案主要在提供全美公共電視在數位時代，執行多媒u體教育計畫之發展環境與資助。該法案除了繼續強化Ready to Learn與Ready to Teach兩現存方案的執行，同時創造又兩項新方案：Ready to Achieve以及Ready to Earn；前者開放全美公共電視教育檔案，形成一個隨選線上數位媒體服務，讓老師可以運用；後者爲新的成人教育，促進在新經濟時代下的競爭力。[19]

二、加拿大

（一）CTF 與 CBC 之經費來源

依據加拿大廣播法（Broadcasting Act）第 10 節所賦予之制定廣電管制規章之權責，[20]加拿大廣播電視暨通訊委員會（The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC）制定了廣播傳散規章（Broadcasting Distribution Regulations）。[21]此規章第 29 節、44 節規定加拿大有線電視與衛星電視業者每年必須將其 5%的營收中的 80%提撥給加拿大電視基金（Canadian Television Fund, CTF）。

根據 CTF 與加拿大文化資產部所訂立的捐助協定（Contribution Agreements），CBC 每年可自動獲得 CTF 經費的 37%，CBC 其他經費來源則爲加拿大國會撥款與廣告收入。

（二）Tomorrow Starts Today

此專案是文化資產部於 2001 年所宣佈，目的是爲了發展加拿大文化與推廣文化產業。該專案分別於 2003 年時展期 1 年及 2005 年時展期 5 年到 2009-10 年，其於 2005 年展期時撥發一次 6000 萬加幣給CBC，此次撥款列入加國當年度（2005-06）對CBC的預算中。2004 年加

[16] 108TH CONGRESS 1ST SESSION HOUSE OF REPRESENTATIVES Report (2003). (http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/T?&report=hr010&dbname=108&). 2008.7.13 讀取。
[17] 108TH CONGRESS 1ST SESSION HOUSE OF REPRESENTATIVES Report (2003). (http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/T?&report=hr792&dbname=108&). 2008.7.13 讀取。
[18] H.R. 4137: College Opportunity and Affordability Act of 2008 (http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h110-4137). 2008.7.13 讀取。
[19] Stansbury, Meris (Sept. 30, 2008). Bill would boost public TV's learning power. eSchoolNews.
[20] Broadcasting Act 1991, c. 11 (http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cs/B-9.01///en). 2008/07/21 讀取。
[21] Broadcasting Distribution Regulations (http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cr/SOR-97-555///en). 2008/07/21 讀取。

拿大文化資產部表示，2005 年的Tomorrow Starts Today（TST）將以聯邦預算的方式進行，並希望能每年都提供預算。[22]這是在 2004 年文化資產部宣佈TST延長之前的報導。國會發言人Donna Balkan表示TST的確有用，並且需要更新。[23]在 2005 年加拿大預算書中，針對提供TST預算的原因以及其從 2001 到 2004、2005 的發展歷程提出了詳細的說明。由於CBC在節目內容與人才培育的獨特與主要角色，2005 年特別提供 6000 萬加幣預算給CBC繼續製作高品質節目。[24]不過，加國美術委員會主席Karen Kain表示認爲TST是一個好的開始，但是仍然不夠。[25]

三、英國

（一）Ofcom/BBC/license fees[26]

2007 年 1 月，Ofcom 主席 Ed Richards 表示要重新檢討 BBC 在執照費中的獨占地位。2008 年 4 月 Ofcom 認爲自 2003 年以降，英國五大電視頻道的收視率下滑 7%，因此考慮將執照費提撥給 BBC 的商營對手頻道 Channel 4 提供公共廣播服務。而同樣自 2003 年以來，提供給公共廣播服務（Public Service Broadcasting, PSB）的經費已下降 1/3，預估至 2012 年，更將下降 2/3。

Ofcom 未來的執照費分配規劃與英國公共服務廣電分配將會有所變更，其中 Ofcom 將減少 ITV 的公共服務廣電義務，使其每年降低 3850 萬歐元的花費。

BBC 則將會被移除部份執照費給 Channel 4，Ofcom 認爲 Channel 4 到 2012 年止將需要 6000 萬至 1 億歐元的補助。Ofcom 在委託會計公司調查 Channel 4 的財務狀況後發現，Channel 4 果然面臨嚴重的財務赤字，因此決定撥付部份執照費給 Channel 4，Ofcom 期望 Channel 4 在數位時代繼續擔負主要的公共服務角色，因此其需要一個經濟模式與補助機制來協助。但令人擔心的是，若然透過公共經費補助與新的會計機制，將 Channel 4 規劃進 UK 未來的主要 PSBs 中，Channel 4 是否能繼續保有其過去特色？

Ofcom 可能將成立一個公共服務廣播的監理專責單位，Public Service Authority，負責監

[22] CIRPA (2004). Tomorrow Starts Today Funding Program Renewed for Additional Year . CIRPA (http://www.cirpa.ca/Page.asp?PageID=122&ContentID=706&SiteNodeID=66). 2008/07/21 讀取。

[23] Mike Rifkin(2004). Show may be over for Tomorrow Starts Today. capitalnewsonline (http://www.carleton.ca/jmc/cnews/19112004/n3.shtml). 2008/10/1 讀取。

[24] Department of Finance (2005). Budget 2005 - Budget Plan (http://www.fin.gc.ca/budget05/bp/bpc3e.htm) . 2008/10/1 讀取。

[25] Canada Coucil for the Arts (2005). Karen Kain calls for increased arts funding as the Canada Council approaches its 50th anniversary (http://www.canadacouncil.ca/cgi-bin/MsmGo.exe?grab_id=0&page_id=2946&query=Tomorrow%20Starts%20Today&hiword=START%20STARTED%20STARTING%20Starts%20TODAYS%20TOMORROWS%20Today%20Tomorrow) . 2008/10/1 讀取。

[26] UNI (2008). UK regulator questions BBC funding - BECTU calls for campaign (http://www.union-network.org/unimei.nsf/501e914dd24249e1c12568750041bafb/7d3f1fa7a2fa7f0ec1257428002e2ed7?OpenDocument) . 2008/10/1 讀取。

Maggie Brown (2007, January 22). Media: Something has got to go: How can the BBC overcome the reported pounds 2bn deficit it faces after the licence fee settlement? Maggie Brown asks leading industry figures to suggest where the cuts could be made. The Guardian,p. 3. Retrieved July 20, 2008, from Guardian database. (Document ID: 1199355861).
(http://www.theinquirer.net/gb/inquirer/news/2008/04/10/bbc-lose-chunk-licence-fee) . 2008/10/1 讀取。

督 BBC 及 Channel 4，決定該提供 Channel 4 多少經費。

Ofcom 認爲往後每年將需要 3 億 5000 萬至 4 億歐元的公共廣電服務經費，預計將由 6 個來源徵收：

1. 由商業公共服務廣播業者持有的 Freeview capacity 以及 EPG placement.：1 億 2000 萬歐元。
2. 超量的執照費剩餘：1 億 3000 萬歐元。
3. BBC 與其他公共服務提供者的合作：3500 至 7000 萬歐元。
4. BBC 移轉資產給其他服務提供者。
5. 著作授權計畫（copyright licensing scheme）下的企業資金或對消費者硬體的科稅。
6. 政府的直接資金補助：7500 至 9000 萬歐元。

BBC Worldwide 與 Channel 4 計畫組成聯盟，在銷售及製作節目方面合作，能夠減少 Channel 4 因收視率下降、廣告量減少所造成的虧損，但引起 EU 的關注，其認爲這是以國家力量干涉市場的運作。

四、法國：France public TV[27]

法國執政黨的報告指出，由於數位廣播科技與網路等科技變革，意味著法國公共電視制度也亟需進行翻新。法國總統 Sarkozy 就此報告表示，法國必須保持公共頻道與商營頻道的平衡，因此將針對電信業者與私人廣電業者課稅挹注公共廣電系統的基金。自 2009 年 1 月 1 日起，晚上 8 點後法國公共電視將不准播放廣告，2011 年 12 月起則將全日禁播廣告。此外，將針對法國電信業者課徵 0.9%的營業稅，商營廣電業者則課徵 3%的廣告收入或 8000 萬歐元。

Sarkozy 表示此措施同時能夠增進商營廣電業者發展（因廣告流向私商營電業者），並且同時儘可能給予閱聽眾近用法國公共電視高品質節目的途徑（不受廣告干擾）。他認爲需要從即時收視率調查中解放公共電視，將使得國有電視將閱聽眾（viewer）視作消費者（consumer）。

公共電視集團 4 個頻道於 2006 年的總廣告與贊助收入爲 8 億 3400 萬歐元，但從電信業者與私人廣電業者科到的稅額僅約爲 4 億 6000 萬歐元（註：3 億 8000 萬加 8000 萬），兩者有相當大的落差。截至 2013 年，法國公共電視集團需另覓 6 億 5400 萬歐元的預算，這還不

[27] James Mackenzie (2008). UPDATE 2-Sarkozy confirms telecoms tax to fund public TV. Reuters (http://www.reuters.com/article/marketsNews/idUSL2560119920080625?sp=true). 2008.10.06 讀取。
Leila Abboud and David Gauthier-Villars (2008, June 26). French Firms Plan to Fight New TV Tax. Wall Street Journal (Eastern Edition), p. B.1. Retrieved July 18, 2008, from ABI/INFORM Global database. (Document ID: 1500685421).
Thestar (2008). EU cool to French plan to end ads on public TV. thestar.com (http://www.thestar.com/Business/article/448617). 2008.10.06 讀取。
Dow Jones Newswires (2008). Sarkozy Plans 0.9% Tax On French Telecom Cos. cellular-news (http://www.cellular-news.com/story/32044.php). 2008.10.06 讀取。
Michael Hedges (2008). Is Sarkovision Public Broadcastings Future? ftm (http://www.followthemedia.com/pubserve/sarkovision30062008.htm). 2008.10.06 讀取。
Thomson Financial (2008). EU's Reding criticises French telecoms tax. Thomson Financial News (http://www.forbes.com/afxnewslimited/feeds/afx/2008/06/30/afx5166259.html). 2008.10.06 讀取。
http://www.outsourceit2philippines.com/news/Internet-phone-tax-to-help-fund-French-public-TV--Sarkozy.htm 2008.10.06 讀取。

包括協助補助國營電視節目內容製作者的 2 億歐元。而商營廣電媒體雖然會被課稅，但被預期在公共電視禁播廣告之後，其廣告收入會有猛烈成長。

電信業者與歐盟當局都認爲這樣的措施會傷害對電信產業的投資，電信業者認爲，他們不公平地被挑選出來支付無廣告公共電視所需之額外費用。ISP 業者 Iliad SA 執行總裁 Maxime Lombardini 說：「我們將會近一切方法對抗這個計畫」。FFT 總裁 Yves Le Mouel 除了認爲這是會產生不良後果（counterproductive），也認爲這項課稅在歐盟國家補助架構（EU state-aid frameworks）下是非法的，他表示該公司將會持續向國會遊說，甚至訴諸歐盟。他認爲對電信產業課稅會使得他們將稅負轉嫁到客戶身上，這會使得影響政府企圖增加購買力的努力，並對下一代高速網路的投資。

一些批評者則認爲此措施是否有圖例商營廣電業者之嫌（如 TF1 台負責人爲 Sarlozy 密友），此計畫也賦予政府有權指派公共電視集團的主管，法國反對黨—社會黨認爲這是對媒體獨立性的重大打擊。法國文化部長則表示公共電視集團主管的指派仍需透過國會與 CSA 的複審。內閣則將會在 9 月時提出草案，以便國會在 10 月通過立法。

由於人們擁抱新科技（如線上影音）而越來越少看電視，廣電業者的廣告收入逐年減少。美國早就幾年就注意到此問題，歐洲電視台則因較少競爭者，以及經常接受補貼，而一直受到保護。

商營廣電業者認爲，這是強迫他們補貼那些有國家在背後支持的競爭者。TF1、M6 的主管以及 Vivendi’s pay-tv 的經營者 Canal Plus，在與法國文化部長會面後發表聲明表示公共電視從第三方獲得保證收入（guaranteed revenue），但卻不需承諾削減其支出（commit to cost cutting），這是不可被接受的！Canal +, Vivendi SA's pay-TV 的 CEO Bertrand Meheut 表示，這計畫將會形成一個反向（perverse）的誘因，因爲即使其觀眾群下滑（就算沒人想要看他們的節目），法國公共電視仍能得到這筆基金。

followthemedia.com認爲這是Sarkozy的”Berluscrony”圖利計畫。公共電視的員工似乎也不領情，因爲他們害怕這種BBC-style的營運模式會使得他們以後會如BBC一樣被裁員。但是法國公共電視的主管Patrick de Carolis則對這項措施表示肯定。

歐盟當局也害怕此項課稅會妨礙電信產業的投資，經營者們會認爲將來會有更多這種恣意稅（arbitrary tax）來掠奪他們的營收。歐盟媒體執行委員會委員（EU media commissioner）Viviane Reding 的發言人表示，對歐盟執行委員會來說，重要的是增加歐盟人民的購買力（purchasing power），而對歐洲中任一機構的進一步課稅對購買力的成長是不利的，這對電信產業是一個壞消息，應該要鼓勵投資並對電信服務進行降價，以擴大新通訊方式的使用，新通訊方式是經濟成長的主要驅力之一，問題不在稅負多少，而是原則問題。

中間立場的歐盟議員 François Bayrou 則表示，很少看到這麼堅決控制電視的計畫，每年的補助要倚靠政府有多少決心。此外，法國執政黨同一分報告中也指出，目前佔公共電視集團總收入 2/3 的執照費應該要增加，但 Sarkozy 並未提及。

綜合四國來看，美國與加拿大原本是公共電視財務政策較弱化的國家，在數位時代分別都以特別法形式，增加預算以應付媒體治理變局；而英國與法國是維繫傳統收視費優勢國

家，在數位時代則重新思索附加的公共集資方式，從新事業中間接創造公共收益。

第四節　數位轉換（switchover）

此部分目前以美國與英國數位轉換 (switchover) 現實課題最具系統性看法，從此進行瞭解，能較完整探討數位轉換所面臨之問題與挑戰。

一、美國

依據美國法律規範，整體無線電視數位化轉換工程，是屬於全國聯邦性強制執行事務，同時屬於媒體輔導政策之一，由行政機關以公務預算支出協助完成。此一事務在依法行政規劃中，有諸多實際數據與作法值得參考，特整理於下，供對外界解說世界先進電視科技發展政策之依據。[28]

（一）整體無線電視數位化轉換工程說明

1. 依據法律 (案)：Deficit Reduction ACT of 2005 轄下第 3 章 Title III—Digital Television Transition and Public Safety，重要內容如下：

   (1) 法定具體轉換時間點：從 2006 年 12 月 31 日延至 2009 年 2 月 17 日 (類比播出的最後一日)。

   (2) 數位啓動後，回收的類比頻率 (主要在 698-806 MHz) 也啓動拍賣程序。

   (3) 授權聯邦政府商業部傳播資訊助理部長執行數位轉換輔導政策。

   (4) 輔導政策主軸在於補貼美國電視家戶轉換數位的必要經費。

   (5) 第一階段補貼總經費上限在 9 億 9000 萬美金，從 2006 年 10 月起就可以向國庫署預支。未來攤還金額從拍賣類比頻率所得之 Digital Television Transition and Public Safety Fund 中執行 (預計可以獲得 19 億美金收入)。

   (6) 每一電視家戶以不超過 2 次補助爲限，每次以折價券 40 元美金爲度；申請第二張折價券者，必需證明沒有接取有線、衛星與其他付費電視服務。

   (7) 每一折價券限購買基本級之類比到數位之電視訊號轉換盒，外加遙控操作器。

   (8) 搭配折價補貼，政府還需提供專款不超過 500 萬元美金之公共推廣教育方案。

2. 依據現今市場調查公司統計，大約有 1700 萬電視家戶，目前是以收視類比無線電視爲主，但如涵蓋 65 歲以上老人集中安養住戶在內將達到 2000 萬戶，使用此一方式之電視

[28] United States (Feb., 8 2006). Deficit Reduction Act of 2005. Public Law 109-171.;
U.S. Government Accountability Office (June 2008). Digital Television Transition: Broadcasters' transition status, Low-Power station issues, and information on consumer awareness of the DTV transition.;
Kim Hart (March 31, 2008). As TV goes digital, some viewers may be in the dark. Washington Post.;
Brian Stelter (May 27, 2008). In move to digital TV, some will be left behind. New York Times.;
Roy Furchgott (April 24, 2008). A downside to digital TV. New York Times.

家戶佔全國收視戶之 16%。但是如果考慮家中第二或第三台電視機也以無線接收爲主，那大約 22%-34% (2400 萬戶至 3900 萬戶) 的家戶將會受到數位轉換影響。另外以電視機計算，當有 7000 萬台類比電視待轉換使用。

3. 但依據美國主計局 (Government Accounting Office) 大型人口抽樣調查推論，當有 15%家戶爲僅有無線電視接收者；21%家戶其中至少有 1 台爲無線電視者；65%家戶爲付費電視使用者 (此一樣本不包含沒有電話或無登記電視之住戶，或者只以行動電話爲家戶聯繫之單位)。

4. 基本級之數位收視轉換盒 (digital TV converter boxes)，售價大約在美金 60 至 120 元範圍，主要銷售點在大型量販店如 Best Buy 或 Wal-Mart、RadioShack、Sears Holdings, Target、Circuit City 等。

5. 國會先通過支付 15 億美金，作爲本計畫最上限經額總額，用於印發 3350 萬張轉換盒折價券，凡是申請民眾必需在收到後 90 天內消費完成。

6. 核發單位爲美國聯邦政府商業部下屬國家電訊與資訊管理局 (National Telecommunications and Information Administration, NTIA)。

7. NTIA 預期第一階段所謂每戶申請 1 張折價券，大約會花費到 8 億 9000 萬美元；之後才展開第 2 張折價券之申請，此時由國會通過第二階段之 5 億 1000 萬美元經費作爲需求之準備。兩階段申請折價券總數，合理估計在 2560 萬至 3550 萬張之間。

8. 折價券最後申請期限爲 2009 年 3 月 31 日，最後一日使用其卷購買日爲 2009 年 7 月 9 日。

9. 聯邦政府提供用戶申請折價券方式有 4 種：(1)上網註冊；(2) 24 小時免費來電；(3)郵寄申請函；(4)傳真申請函。

10. 凡申請者都需提供 United States Postal Service 可辨認的郵寄地址；若否，則必需提出地理位址相關證明；如果申請者居住於安養院者，還需提出證明文件確認接收類比無線電視之事實。

（二）轉換過程尚未解決的挑戰

1. 如何證明申請折價券之住戶，有使用類比的無線電視機看電視？根據聯邦政府調查其中已有有線與衛星電視服務家戶，仍有 15%想要申請轉換盒購買補助。

2. 依照目前擁有調查結果，以無線電視作爲收視主要依據之住戶，多爲高年齡、低收入、移民背景與農村職業人口，此一協助轉換之政策宣導，目前未能保證普及；高年齡層只有 26%知曉方案、低收入有 31%不知曉、非白人族群只有 16%知曉、27%的身心障礙用戶不知曉。

3. 現有折價轉換盒機種，沒有提供駐足軟體自動更新設置 (automatic upgrade capability)，不利將來有新服務推出時之使用，尤其是針對身心障礙用戶的需求而言。

4. 依據聯邦政府調查發現，對於爲何需要數位轉換原因，18 至 44 歲人口瞭解最少；根據 Nielsen 調查公司結果顯示，尚未準備轉換電視家戶中，不論男女，以 18-24 與 25-34 歲兩個階層最無概念如何面對數位轉換。一個可能的共同解釋，這些階層早已不用無線電視服務，值得產業界作最後的警惕，提早轉型。

5. 未來播出的數位無線電視爲寬螢幕之高畫質頻道，進入部分類比有線電視系統將轉成 4:3 標準螢幕，將會影響原來製作人意欲表達的畫面比例；部分業者擬推出 Active Format Descriptor Technology 解決此問題，但目前沒有一致作法因應。

6. 自宣布無線電視將全面數位化政策之後，有線電視業者預期也將進入全數位化時程，但是由於目前仍有諸多小系統爲類比播出，又需要遵守必載之規定，所以 2009 年 2 月後有兩種方案要面對：一者是將空中數位訊號轉成類比，播給類比電視用戶收視；一者是將所有系統數位化，然後提供 Digital-Analogy Converter Box 給用戶 (可能要用送的)；前者選擇將延宕數位化時程；後者選擇所費不貲，兩者都令業者爲難；業者同時抱怨批評 FCC 爲保障收視權益沒有考量經營成本。

二、英國switchover[29]

（一）數位轉換時程與法源

原本的數位轉換是規定於Communications Act 2003 的Section 224 中，商營公共服務廣播業者（commercial public service broadcasters）須於 2014 年底前完成全部的數位轉換工程。英國文化體育部（Department for Culture Media and Sport, DCMS）與工業貿易部（Department of Trade and Industry, DTI）進一步於 2005 年 9 月正式確認了英國的數位轉換時程，由 2008 年起正式啓動，預計到 2012 年完成，這份推動時程公佈於「對數位轉換時機的管制與環境影響評估」（Regulatory and Environmental Impact Assessment：the timing of digital switchover）中。[30]

（二）數位轉換組織

2005 年 9 月時英國的家戶數位轉換普及率爲 66%，至 2007 年 3 月止則已超過 80%。英國數位轉換時程主要透過四大組織團體所執行。分別是政府團體，包括 DCMS 以及商業、企業及改革管理部（BERR）；Digital UK，一個由公眾服務廣播業者（public service broadcaster）及數位地面複合服務經營者（digital terrestrial multiplex operators）所組成的獨立、非營利組織；Ofcom，英國的傳播管制機構；DSHS Ltd.，由 BBC 所補助成立的公司，負責管理數位轉換協助計畫（Digital Switchover Help Scheme） 的執行，而四大組織團體在數位轉換中各有其任務。

（三）數位轉換組織任務

政府需確保在 2008-2012 的數位轉換過程中，數位化的公共服務頻道能透過數位平台提供普及服務（universal access）；確保數位轉換協助計畫能保障收視數位電視有困難的人；清

[29] 參見http://www.digitaluk.co.uk/about/about_us_docs/Prog_Structure_0.9.pdf。2008/10/1 讀取。
[30] 參見http://www.digitaltelevision.gov.uk/pdf_documents/consultations/ria_timingof_ds2.pdf。2008/10/1 讀取。

理空出來的 14 個類比頻道以供再利用。政府的角色在於制定時程，並確保各計畫資訊的傳達完整與數位轉換所需資金的供給（透過 BBC 的執照費）。

Digital UK 則首先需要完成所訂定之 2008-2012 年數位轉換時程，包括在時程之內國內的整合數位電視網路；告知並協助公眾知曉數位轉換與數位電視的益處；作爲與數位電視的軟硬體產業在整個數位轉換過程中的起始點與中介點，協助他們瞭解整個數位轉換計畫；作爲協助全部數位電視，以及鼓勵數位電視選擇與服務的獨立、公正組織；達成關閉類比訊號並釋出 14 個類比頻道。

Ofcom 則以執照發放與否確保在參與者在數位轉換過程所需擔負的義務，包括上述政府團體與 Communications Act 2003 所設定的義務；確保數位轉換的頻率計畫能及時完成，以及審查相關的國際協定是否妥適；提供定時且即時的消費者裝置數位電視，以及對數位電視服務態度的統計資料；確保各數位電視平台進行公平且有效率的競爭。

DSHS Ltd 則主要用來執行 DCMS 與 BBC 間的數位轉換協助協助，確保有受該計畫協助需要者得受幫助，並且需確認所執行所花之經費物有所值。

（四）數位轉換的目標

數位轉換所欲達成的目標爲，目前能接收到類比電視的家戶（98.5%）未來必須都能接收到數位電視訊號，但不要求提高這個比例。未來 1/3 的類比電視頻譜將被釋出用於其他服務之用，如以 SD 或 HD 品質傳送的電視服務、無線寬頻、地區電視、無線家庭路由等服務，這些將由 Ofcom 透過 Digital Dividend Review 統籌分配。數位轉換後的訊號傳輸網路需盡可能的採用最好的科技，並且終止數位與類比訊號的雙重傳輸。根據 DCMS 與 DTI 的資料，數位轉換後量化所得的淨利約爲 11 到 12 億歐元，如果能更早完成整個時程，淨利會更多。

（五）數位轉換的成本

數位轉換所需的成本花費則由英國六大公眾服務廣播業者（public service broadcasters），包括 BBC、ITV、Channel 4、Five、Teletext、S4C 等所共同分擔。其中公共服務廣播業者需提供傳輸網路升級以及運作 Digital UK 所需之經費，此部份的經費約爲 6 億 300 萬歐元，資助由 DSHS 所管理的數位轉換協助計畫（Digital Switchover Scheme），以及 2 億歐元資助由 Digital UK 管理的公眾傳播部份，都由 BBC 的執照費中撥付。

（六）數位轉換協助計畫（Digital Switchover Help Scheme）[31]

該計畫協助老年人、身有殘疾及其他需要照料的弱勢族群進行數位轉換，預期約有 700 萬的家戶數符合協助資格，其具體的協助方式包括價值約 40 歐元的數位電視硬體，如機上盒，以及其他針對弱勢族群的特殊設備的免費提供、安裝。

另外就是以個案來執行，舉例而言在 2004 年於威爾斯兩個城鎮，FERRYSIDE 與 LLANSTEFFAN 的數位轉換試驗計畫中，其家戶能獲得的數位轉換設備補貼，包括：自由選擇該試驗所提供的 5 種 STB 以及兩種 PVR；或者自行購買與試驗所提供的設備等價的數位接收設備；或者是取得數位衛星服務。以上補貼方式爲免費提供，或者是補貼與其免費提供設備等價之費用。

[31] 參見http://www.helpscheme.co.uk/en/home/index.php。2008/10/1 讀取。

第十章　結論

研究摘要與政策建議

本研究團隊的基本認知是，「社會與科技」互動，但政治認知與能力、社會總合力量及傳媒經濟的現況，對於科技的使用方式會有明顯的牽制或導引作用，科技本身的性質無法決定自身的發展方向及速度。

在此考量下，我們決定的寫作方式一分爲二。一以當前的主流影音傳媒爲對象，依據國家機器對於影音傳媒市場的介入深淺及規範能力大小，依序以第二至第七章，介紹及討論美國、英國、加拿大、法國、南韓與中國等六國，紀錄與分析他們對於仍然佔據各國過半乃至於七、八成以上閱聽人收視時間的主流影音媒體之相關規範。二是對「新興的影音多媒體」及其免費或必載問題，另立第八與第九章，融合各國的材料，給予適當的處理與論述。

本章依據研究團隊前九章的材料，以及就相關議題所做的 5 場、約 30 人次的專家請益座談所得，製作〈表 10.2〉至〈表 10.8〉，左欄是我們對於相關議題的政策建議，右欄則依序前九章的材料及參酌本地的實況，說明作此建言的理由。〈表 10.1〉則綜述這 7 個表所要滿足的社會文化目標。

表 10.1 四大研究目標與七項研究議題的關係及其說明

研究目標	研究議題屬性		表格配置
	積極面的傳播內容監理	消極面的傳播內容監理	
促成與維護文化自主與文化多樣性	本國節目自製率		表 10.2
	影音節目發展基金		表 10.3
	公共近用		表 10.4
文化公民權與傳	公共近用		

播權保障	必載或免費頻道議題		表 10.5
保護觀眾 消費權益		加值應用及影音多媒體內容責任歸屬	表 10.6
		廣告時間限制 節目與廣告區分 置入性行銷 其他（如公益）廣告議題	表 10.7
保護兒童青少年		節目分級	表 10.8

對於已加入國際社會的我國而言，爲呼應並落實聯合國教科文組織的<<文化多樣性公約>>的精神，影音節目自製率此一內容管制政策手段益顯其重要性。在本次研究的六國中，美、英、加、法、韓、中均各有其作法，先綜述如下再提出本研究對於影音節目自製率的政策建議及理由。

美國影視產品輸出處於強勢地位，因此其傳播政策不像加拿大等國家有明確鼓勵本國自製節目之政策，但其公部門投入資金支持或鼓勵本國影視節目製作的制度化措施仍所在多有。在本國自製方面，美國亞利桑那州、阿肯色州、夏威夷州等地方政府採取退還稅金的方式補貼動畫及電影產業，包含了電影、電視、音樂錄影帶、紀錄片及其他電視產製影片。紐約州則提供商業援助給電影產業，以鼓勵動畫、電視、錄影帶及發行等企業擴展。維吉尼亞州則以成立基金的形式幫助製作電影、電視連續劇、紀錄片等的製作公司。

英國在本國節目自製政策上顯得較爲消極。特別是內容配額（content quota）和內容製作補貼政策不若歐盟國家進步。英國投資於電視節目製作經費相當豐厚，加上其他配套措施，英國的本國新製節目量在近年來持續不斷向上增加，本國自製節目的市場規模達到 26 億英鎊（2004 年），來自無線電視以外的節目需求也有增加趨勢，但無線電視仍然是本國自製節目最大的買主和投資者。

加拿大有關內容管制的規範，特別重視本國節目比例的問題，除對於不同類型的廣電服務有不同的要求外，並在執照申請、換發、更新的過程中，引進嚴格而明確的規範，要求業者在執照擁有期限內，必須遵守 CRTC 定下的規範要求。另外，加拿大也發展出一套對於本國節目內容的認證與免稅規定，對於業者是否提供一定比例的本國自製節目，進行嚴格而數

量化的把關。對於節目的分級，由 AGVOT 提出一個將節目分爲六級的分級系統。爲保護兒少不受有害暴力內容影響並兼顧言論自由，CRTC 主動針對暴力內容進行規範，但採取與業者合作策略，以信賴業者自律機制爲主。1999 年的電視政策表明了，CRTC 的管制策略有三：鼓勵業者發展強力、可信的自律守則；教育觀眾使能分辨節目合適觀賞與否；鼓勵業者、家長、教師都能培養公民的媒體素養教育。

法國政府爲了保護本土電影工業，提出兩大時間限制以規範媒體業者：

一、設定節目播出之時間表。這個時間表主要是透過法國立法之下設立的。自 1997 年開始，時間表原則也必須符合電視無國界的指令，同時透過廣電業者與電影工業聯盟 47 所簽署的合約來做規範。

二、廣電業者 1 年內不允許播放超過 192 部電影，並最多只能有 144 部片在精華時段播出。業者禁止在週三和週五的晚上播放電影，以及週六整個時段和週日的晚上 8 點 30 分前的時段。另外，政府也設立一些特殊條款給 Canal+和其他的電影頻道。所有的廣電業者都必須遵守這些限制措施，當然這些限制措施是爲了讓業者播放較少的電影，以保護國內的電影工業。

法國政府規定，電視頻道所播放的電影和影集必須要有 60%是源自於歐洲國家，40%是法語區國家，也包括非歐洲國家的加拿大。相關規定同時要求電視台晚上 8 點 30 分至 10 點 30 分的黃金時段，也必須播放歐洲製片或法語節目，以避免這些節目只能被排到晚上深夜等冷門時段。電視影集的播出時間也需擴展至精華時段（晚上 6 點至 11 點）。

韓國政府則對於本國自製率規範得鉅細靡遺，例如：2000 年以前進口節目不得於晚上 7 點至 10 點的時段播出；「電影、動畫與流行音樂」以外的國內節目自製率均按季算；「電影、動畫與流行音樂」三個類型的本國節目按年算。詳細比率請見<表 6.5>。

中國官方發佈《關於進一步加強電視劇引進、合拍和播放管理的通知》，其內容最重要者有三。一是除非廣電總局許可，否則各電台在黃金時段（晚 7 點至 9 點 30 分）不准播放引進劇；第二，「同一部引進劇不得在三個以上的省級電視台上星[1]節目頻道中播放」；三是「取得《電視劇製作許可證（甲種）》的單位，必須生產完成 60 集國產劇，並經審查通過後，方可申請與境外合拍一部 20 集的電視劇。其完成片經總局電視劇審查委員會審查通過後，由總局根據其思想藝術品質，確定是否可以在黃金時間播放。」同年 6 月 15 日的《電視劇管理規定》未做任何加減，但 2002 年 7 月的《關於切實執行電視劇發行播出管理的通知》則延長國產電視劇的專屬播出時間（因此，等於延長境外劇與合拍劇的禁播時間）半小時至晚間 10 點，同時，通過衛星在黃金時段播放國產劇的頻道，不能超過 4 家。

以下以表 10.2 提出本研究對於影音節目自製率的政策建議及理由。

[1] 上星就是「上衛星」，指衛星頻道，中國各省均只能有一個節目的頻道通過衛星傳送。

表 10.2 影音節目自製率的政策建議及理由

	政策建議	理由及說明
影音節目自製率	應維持並規劃長期影音媒體自製率的提高；	1.我國加入參與國際社會，呼應聯合國教科文組織已經開始執行的《文化多樣性公約》的精神與實作，各自維護本地文化多樣性以利交流，應維持影音媒體自製率的要求。台灣應至少固守無線 70%、有線 20%的額度，先徵收業者前一年度營收一定比率（例如 10-20%）之金額，如果完成比率，可歸還給業者，如果播映比率不足，就不歸還。 2.自製率依據觀眾接觸習慣及其市場佔有率等相關資料而作精細規劃。 3.觀眾收看不同類型節目的習慣與其年齡等構成有別，或可考量給予差別要求。 4.計算區間不同也就導致結果的差別，宜考量該因素而提出更加精細的計算區間。 5.各種節目的製作資金高低不等，若以營收作爲自製率的計算標準，可以避免自製節目向低製作成本集中。 6.自製率必須包括對於資金、語言、租用本國場地、器材等的規範，因此可參考國外作法，制訂本國節目的認證制度。 7.合宜的政策若能得到社會支持與業界配合，比較容易提出與落實。 8.以契約方式明訂於營運執照之中，則主管機關與媒體業者均將有所依循，也較能落實。 前述自製率規範不宜立即（1 年內）執行，我國欠缺相關經驗及能力，但應列爲中長期（如 4 至 6 年之內）目標，不如此，無法漸次厚植本國影視產業力量，也就不能服務閱聽人的資訊娛樂與民主需要。
	自製率計算得考量「媒介性質」，爲不同額度的設計，如規定無線、有線與衛星頻道的不同額度；	
	自製率得考量不同類型節目（如電影、電視劇、動畫…流行音樂…等）爲不同額度的設計；	
	自製率計算得考量「計算區間」，如按年、季及黃金時段與其他時段，依據播出時間規範播出比例。	
	自製率計算得依據各頻道或頻道集團的總營收，要求各頻道（集團）取其合適比例作爲自製節目所需；	
	應建立何謂「本國自製節目」的認證制度。	
	應長期倡導前述規範必要性於產業及社會各界；	
	應將（各媒體公司適用之）自製	

	率標準合訂於該媒體公司的營運執照之中，以類似契約的方式，作爲日後審查與換照之依據。	可對需要審核及發放執照的媒體公司，立即實施。

在本次研究的六國中，加拿大、法國和韓國在影音發展基金的政策上，各有其作法，可供未來訂定我國影音發展基金時參酌。

加拿大爲了補助業者製播本國節目，有各類基金的設立，例如：加拿大政府很早就設立製作基金，透過直接補貼與減稅方式，促進本國視聽產品的製作質量。1967 年加拿大政府設立加拿大電影發展公司（Canadian Film Development Corporation, CFDC），爲 Telefilm 的前身，設有若干基金挹助電影製作與映演通路的發展。1983 年 CFDC 下設廣電節目發展基金（Canadian Broadcast Program Development Fund）補助電視節目製播，但未成氣候。1996 年，專責輔導資助電視節目的無線與有線電視製作基金（Canada Television and Cable Production Fund）才設立，即爲現今的加拿大電視基金（Canadian Television Fund, CTF）。

法國政府對於支持法國電影和電視製作產品提供了兩種方式。第一，所有無線電視（France5 和 Canal+頻道除外）都必須從年度營收中提供一定比例做爲歐洲影視製作投資，從 2002 年之後的比例是 3.2%。而這筆投資中至少有 75%必須提供給獨立製片。就歐洲投資或法語的視聽作品而言，對每個廣電業者是視自身的情況而定。以所有的案例來看，2/3 的視聽作品投資必須貢獻給獨立製片人。第二，所有的電視頻道，包括無線頻道和有線、衛星頻道，必須將前 1 年淨收益的 5%貢獻給內容產業補助基金（COSIP）。除此之外，基金會的資金也來自對電影門票和影片出租收益的特別稅，之後再重新分配補助金給法國電影和視聽作品的製作 。

韓國則共有 4 種影音爲主的基金：文化發展基金、廣電發展基金、電影發展基金，及動畫發展基金。其中最值得注意的應該是廣電發展基金（Broadcasting Development Fund），具有兩大特色。一是基金數額最大，若以 2005 年資料爲準，則無線廣電加上新媒體（有線與衛星）的 6%廣告收入，大約是 2100 億韓圜（還沒有計入購物頻道的 15%利潤），折合 50 至 70 多億台幣，而同年台灣 4 家無線電視的總廣告收入是 43.5 億，如果再加上公視的政府預算及自籌款 15 億，則台灣 5 家無線台的總收入還少於人口僅 2 倍於台灣的南韓之廣電公益基金之（最大）規模，兩相對比，極爲驚人。二是，除了與文化基金相去無幾，是電影與動畫二項基金之半，廣電基金的來源穩定並且不是政府總預算支出，而是政府許可業者以使用公有電波及經營新媒體的特權，交換這筆特別捐；相對於電影，則由總預算及戲院票房各負責近半。

我國原本即設有廣電基金與電影輔導金。爲振興我國影視產業以及保障傳播工作者的權益，我國應整合相關的補助，作通盤政策考量。以下將本研究對於影音發展基金的政策建議及理由整理如表 10.3 。

表 10.3 影音發展基金的政策建議及理由

	政策建議	理由及說明
影音發展基金	積極建制文化發展基金，若有必要可以分階段建制，並應考量如何與現有的相關基金產生連動關係；	以下政策在規劃細節、規模、宣導、溝通 1 至 2 年後，分階段逐次落實，中期與長期可執行： 1.馬政府曾承諾以國家總預算 4%用作文化創意產業。各國爲發展、扶植影視產業，多有成立各種文化、影視、動畫、電影、音樂…基金者。 2.這應該是政策考量的原點，從保護文化作爲出發點，則補助的任務與規模均會有不同的思考。可考量廣電基金轉型及國藝基金的合作。 3.獎勵「文化」大於或與「產業」並重，表演藝術及地方社區文化等原本難以「產業」化者，不宜強要產業化，能產業化者如影音大眾傳媒則宜減輕其廣告的惡性競爭，佐以合適的公部門之投入，使其成爲市場的有效行動者。 4.業界各自爲政將致使市場零散化，台灣原本體質不良的影音媒介的工作人員將更難得到合適的工作資源以發揮長才，或得到培育的機會。目前業界提撥額太低或欠缺，宜改進，我國應挹注更多財源，並通過有線特許執照及衛星執照的管制，協調業界利益，以使發揮振興我國影視文化與產業之目標。 5.資金的提撥與使用是一回事，預先建立有效的管理機制並以基金成立的宗旨爲依歸，尋覓人才，才能逐步創建可長可久，既有效率又能產生社會號召及民主示範的基金會。 6.我國影音產業生態具有獨特性，例如有
	前述文化基金可以依據是否經過傳媒中介而劃分爲兩大類，一類支援並不透過科技中介的文化活動，一類支應通過科技中介的文化（影音）活動；	
	前述基金又可依據其資金來源分作兩大類，一類取自業界，一類政府提撥爲主，但兩類亦可有若干合作，乃至於合併；	
	前述基金的宗旨及管理單位宜有清楚詳盡規劃，均應包括政府、業者、專業人士、社會與地區代表及消費者代表聯合組成，惟政府與業界代表可依資金來源的差異而爲政府及業界高低不同代表比例之規定；	
	取自業界之基金，得依現實各產業市場狀況和未來發展爲衡量，以不同比例和方式徵收，以維繫平衡健全之產業生態。基金之補助運用，亦應做類似考量，給予不同形式影音作品普遍式補助或獨特性補助。	
	在一定期間內，並可考量稅後減免、低利融資、投資保障等作爲扶植我國影音產業之政策工具。	

		線電視平台明顯優於其他媒體的主導地位，需納入考量。同樣地，某些形式的影音創作較其他形式更爲急迫需要扶植，亦應有不同補助考量。 7.合宜的政策若能得到社會支持與業界配合，比較容易提出與落實。
	應長期倡導前述規範必要性於產業及社會各界；	促進有益的資訊及意見之流通，有助於優良政策的擬定及落實。
	全外語播音之境外頻道不得納入基本頻道。列入最低之三種分組組合費率之頻道時，其頻道營運/代理商每年應提撥一定金額予本國影視基金。	保護本國文化與內容製作人才，目前台灣有線電視基本頻道中存在過多全外語播音之境外頻道（如日本台、西片台），壓縮本國影視節目自製之發展空間，必須予以矯正。

影音節目的公共近用（public access） 依據「製作者」（生產者）、「播放管道」與「播放空間」這 3 個面向，至少可以分作 8 類。製作者的身份「大致」分作「專業」（以影音製作爲生）與「業餘」（觀眾產製）兩類；播放管道分作「線性」（衛星、有線或微波多點無線傳送等）及「非線性」（通過網際網路等）兩類；播放空間則指「社區、地方、地域」，以及「全國」兩類。

非線性的公共近用隨網際網路的發達，各國均有，包括中國，大致不在本報告的分析及政策建議之列，惟類如我國公視/www.peopo.org/這類近用設計，英國等許多國家均有，仍應該通過資源配置等方式，給予多方鼓勵。

線性近用方面，美加英法乃至於南韓，都對境內少數族裔或新移民與移民工，由專業製作者提供若干節目資源。其次，美加以其幅員廣大，對於地方及社區近用的強調，格外明顯，早在 1980 年代有線電視日漸發達以降，相關規範即已展開，若干城市並在播放時間的要求之外，亦本於協助製播的認知，提供若干資源（含技術協助與培育）作爲觀眾製作節目之用，其中加拿大另要求線性業者提供毛利若干百分比作爲這方面的用途。

我們又特別重視觀眾以業餘身份而製作的節目，在這方面，似乎以南韓有最爲可觀的成績。從 2002 年起，南韓市民近用電視的途徑有三。一是每週六由收視人口最多、最主要的電視頻道 KBS1 提供 25 分鐘時段，播出觀眾製作、廣電基金一集資助 7500 美元的節目；另外，南韓衛星電視放送系統提供 1 個頻道，並由業者及廣電基金 1 年資助 240 萬美元，日製播 15

至 16 小時觀眾製作之節目；最後，地方有線電視也播放公共近用節目，一個節目贊助上限是 500 美元。

根據這些經驗材料的整理及分析，我們對公共近用的政策建議及理由，簡略陳述如〈表 10.4〉。

表 10.4 公共近用影音節目或頻道的政策建議及理由

	政策建議	理由及說明
影音公共近用	強化現有的影音公共近用機制。	1.若干地區（如台北市）的有線電視系統曾經提供公共近用頻道，唯因經費不足、一般市民欠缺製作資源及技術等等原因，致其效益不彰；公共廣電集團創建 http://www.peopo.org/ 網站略有口碑與成效，但知悉及使用者還是不能稱多，在此基礎上再強化，顯係必要，立即可行。 2.創建公共頻道，各地區依據經濟能力及人口多寡，佐以高低不等的前述（表 10.3）基金之資源配置（包括用於培訓市民運用影音科技的能力，及普及媒介素養之用），使製作額度不等的節目結合成爲一個頻道，中長期可行。 3.從製作人才組成以及節目製作和設計的層次，去提高不同群體公民在影音內容上的參與和被呈現機會，中長期可行。 4.爲避免廣電管制決策成爲只是專業人士的折衝場域，讓相關決策與公民產生關係，立即可行。
	創建全台可以公共近用的影音「頻道」，使其具有「品牌」效果，爲觀眾喜聞樂用，善用授與營運執照之政策工具，同時預作資金來源及該頻道的經營管理委員會之規劃。 應長期倡導前述規範必要性於產業及社會各界；	
	透過法律或營運執照契約的方式，要求廣電媒體提高員工背景的多樣性，以及在新聞資訊節目增加弱勢社會群體之報導，並兼顧政治、地域、族群和性別觀點之多樣性與公平近用媒體之機會，在戲劇節目中增加多元文化之呈現。	
	透過法律規範鼓勵並保障，讓公民以適當方式參與廣電管制決策。管制機關亦應主動建立公民參與管道並蒐集公民意見。	

依據本研究所選擇之國家進行瞭解，未來數位平台的服務屬於免費項目，仍以公共廣播電視數位化後的頻道，以及該事業體提供網際網路上的平台服務爲主，如法國公共廣播電視制度的新變革、美國的教育多媒體服務立法方案、加拿大 Tomorrow Starts Today 專案、英國網

路平台 iPlayer、加拿大與歐洲廣電聯盟推動公共電視之 P2P 服務平台。在數位平台政策發展上，美國與英國都以法律明訂保障公共電視爲主的無線電視平台，漸次有序地轉換到數位平台播出，其中如有屬於非市場決定的措施，也皆會以公部門預算支應，達成公共政策施行的目的。可以見得，維繫數位轉換後一個免費播出的多媒體服務平台，是必需的，也符合普及服務的標的。

而數位化後的公共廣播電視服務的普及，除了在無線普及之保障上，以衛星與有線電視的平台播出而言，大多數都獲得必載之保障；同時依據歐洲理事會之相關研究報告指出，未來的數位服務相關的 EPG 登載與入口網站的設計，都指出需要給予保障一般免費公共利益服務之便利近用的保障。然而對於未來新媒體提供之相關公共視聽服務平台而言，則採取保留之態度。由於未來擁有影音製品權利的業者，將全面利用授權播出市場規模獲利，所以對於公共廣播業者在數位平台之必載行爲必定詳細計較，所以未來其他視聽平台必載行爲，恐非單一法律規範擴張適用就可迎刃而解，面對這番市場的變動與公民收視權益的折衝，一國廣電政策當給予合理資源讓公共廣電業者可以順利取得授權，使其服務內容可以廣爲必載，服務民眾。根據以上情況整理，我們對於免費影音頻道在數位時代內容監理有以下主張，如表 10.5.之條列：

表 10.5 必載或免費影音頻道的政策建議及理由

<table>
<tr><td rowspan="5">影音頻道必載或免費</td><td>政策建議</td><td>理由及說明</td></tr>
<tr><td>維繫公共廣電頻道持續必載於其他供公眾視聽服務之平台，但必需有條件配套執行。</td><td rowspan="4">1.政府需提供公共廣電經營者足夠的經費，同時設定廣播電視發展基金，由營業額提撥內容產業發展，如此才合乎公平正義原則，立即可行。
2.隨著數位頻道增多，互動選項齊全，公共利益爲主的頻道勢必會排擠到邊陲領域，這方面問題必需有規範原則，保障公平與便利的近用權，中長期可行。
3.國家公共性支出的內容產製，應當也要保障青年使用網路世代，有公平易得機會近用。如未來 P2P 影音分享平台服務中，不可對公共利益的頻道節目，進行不當網管限制流通。
4.公共利益的需求，不能爲商業性質的通路所挾持，即使在數位匯流時代，也當保有一定程度的自有通路，有效在急難或突發狀況時達成公共政策的執行使命，中長期可行。</td></tr>
<tr><td>免費頻道數位化與未來在頻道表中位置都應有政策保障。</td></tr>
<tr><td>免費頻道作爲公共利益的實踐者，在網路世界 (Internet Video) 中應當繼續享有超越平台 (platform independence) 原則的保障。</td></tr>
<tr><td>免費頻道自身流通之平台者，國家當確保此一通路的數位轉換順行，同時有永續經營的財務與實務設計。</td></tr>
</table>

影音多媒體與加值應用之發展，奠基在近年來廣播電視網路數位化基礎上，持續開發新一代的閱聽服務。根據國內外的相關趨勢顯示，目前以網際網路與行動通訊網路上的影音服務 (Internet Video or Mobile Video) 兩項概念的發想與開展，最能符合傳統以來追求互動匯流的理想。如果以線性與非線性播出爲兩種概念來看，現階段的有實體網路的 IPTV 與植基網際網路頁面上的數位電視平台，都是可善用的開發環境；此外蓄勢待發的行動通訊，包含行動通訊中的視訊廣播 (TV Broadcasting over Mobile)、以及第三代手機以上持續開發的數據通訊服務 (如 WiMax 與 LTE)。

然而對於新媒體的管制仍是有一定範圍執行，諸多國家如美、加、英、韓等國，都提出 IPTV 依據類似有線電視網路的現有規範管制，強調廣電頻道播送的公平性，以及一定的公共利益播出回饋，此一維繫市場公平競爭作法，值得國內有線電視業者在朝向數位化路徑上作參考，並接受應有的規範；法國部分則將手機電視廣播服務，列入國家文化事業給予同等一般無線廣播電視規範之照顧，可見文化政策目的仍能作新媒體規範的上位思考；加拿大目前仍依據美國對互動資訊的判例看法 (WGN Continental Broadcasting vs. United Video)，使兩國持續對互動電視資訊給予規範。然而對於一般網際網路所屬內容，在新媒體發展趨勢上，各國都給予一定原則的低度管制。另一方面，歐洲理事會研究報告指出，即或目前有一些新媒體內容的管制爭議，歐洲各國咸認爲以協同管制 (co-regulation) 取向較能有效關注與處理此一逐漸擴大之問題，具體作法在於業者先自行制訂規範，處理個案，逐漸形成準則，在此基礎上，再由主管機關考量，酌予納入法定規範，以取得社會整體支持來對新媒體進行規範。

綜觀各國趨勢與台灣需求，對於這些以全面互動能力開發的服務公眾平台，其中如果屬於傳統廣電播出的線性模式，理當繼續接受一定的廣電規範，如公共利益相關頻道的播出保證，給予公平合理無歧視的待遇；同時保留一定營業回饋機制，讓合理收益回到內容與服務開發端，確保媒體多元文化的榮景，同時符合管制放鬆的社會正義原則。對於涉及互動服務，同時進入網際網路環境下的播出設定，則給予一般網路的規範原則待遇，但是相關業者應當就保護未成年立場，對使用者身份進行過濾與篩選。於此，對於加值應用與影音多媒體內容監理問題，本研究給予以下表 10.6 之建議：

表 10.6 加值應用及影音多媒體內容責任歸屬的政策建議及理由

影音多媒體內容責任	政策建議	理由及說明
	維繫新媒體平台上即時播出廣電頻道內容，都需接受一般特許廣電執照的規範。	新媒體時代內容產業動力需傳統媒體的供應與支撐，任何新傳播科技推動時都需如此的引領力量，中長期可行。
	新媒體的附加價值服務，除了與線性即時播出頻道有設計上連動關係外，其餘	未來新媒體之內容與服務設計多元與多量，原有廣電管制原則顯然不適用於新

	皆歸網路規範。	媒體生態，現階段以網際網路管理原則符合務實作法。對於整體視聽相關的新媒體平台發展，應改以正面管制，規範一定社會回饋，發展內容文化產業，才是有效符合公平正義作法，中長期可行。
	新媒體內容屬於低管制類別的前提應在於提供過濾選擇機制。	但是新媒體內容有相當自由開發與設計製作空間的前提，必需還先符合保護未成年 (protection of minor) 原則，因此一切服務如有成人世界的屬性，都需先建立管控過濾使用者的系統才可上線，立即可行。
	影音多媒體電信平台與內容業者應訂定自律規範，內容業者違反自律規範時應予移除，累犯不遵守自律規範而情節嚴重者，平台業者應予下架處分。	參考英國的紅、黃牌自律機制，降低管制成本，立即可行。
	內容事業在數位匯流水平整合後，當在市場上擁有一定自由授權流通權利與力行公共責任的義務，此一基礎當爲規範之一。	未來數位匯流發展下之內容，不再以載具作爲管制區分原則，除非有因公共利益保障上之特殊要求。不分載具之原則，將規範內容事業應本於自由授權與不歧視對待平台載播的義務，執行業務，特別針對現狀下的衛星與有線電視事業的垂直綁售，加以改革與導正，中長期可行。
	任何新媒體平台上屬於公眾收視互動的服務領域，仍有規範之可能；但應採取協同管制的原則，逐步瞭解與討論，形成共識然後進入法制化過程，成爲應遵循之規範。	以歐盟相當有共識的看法爲例，如能以現有相關業者成立最大的自律組織，先由此作平日之規範與個案判定，逐漸形成一定標準與作法，如此經驗再作爲政府部門施以管制措施的依據，當較能符合新媒體發展的軌跡與社會接納的作法，中長期可行。

根據此次研究所得成果可知，各國的廣告政策主要著力於廣告播出時間總量、比例、播出時段、插播限制、置入性行銷規範，法律與自律並行，逐漸朝自律爲主的方向發展。就產權性質而言，公營電台的廣告限制較商營電台嚴格；就節目類型而言，兒童、新聞與時事節目的廣告規範比一般節目更爲嚴格，並對酒類、菸品和槍械廣告有所限制。

在法律與自律規範上，英國有「廣播準則」、Ofcom 的「廣告量與廣告分佈管理規則」；美國有「1996 年通訊傳播法」（The Telecommunications Act of 1996）、「聯邦貿易委員會法」（The FTC Act）和「藍能法」(The Lanham Act)。美國廣告自律相關規範有 The Code of Advertising of the Council of Better Business（the BBB Code）、Do’s and Don’ts on Advertising Copy、「1990 年兒童電視法」（The Children’s Television Act of 1990）或「1996 年兒童電視修正法」。而加拿大政府對廣告內容的管制亦逐漸傾向以業者自律機制爲主，自律規範以《加拿大廣告標準守則》（Canadian Code of Advertising Standards）爲主，另針對 12 歲以下兒童的廣告訂立了《兒童廣電廣告守則》（Broadcast Code for Advertising to Children）。韓國廣告相關法令更多，至少有 8 種法令規範廣告，其中最重要的是 2000 年以來的（綜合）廣電法，有權審議廣告內容的全國（非地方政府）性質之單位至少有 11 個。中國的廣告相關法令，最主要的是 1995 年生效的《廣告法》，以及 2005 年元旦修正的《廣告管理條例施行細則》。

在廣告時間總量方面，美國的限制最少，只有兒童節目仍保留每小時廣告時間上限。但是，其他國家仍對廣告時間總量實施嚴格限制，例如英國無線電視任何一天的廣告總量上限爲每小時平均播放 7 分鐘的廣告，非無線電視服務的廣告時間總量上限爲平均每小時 9 分鐘。加拿大每小時播出廣告時間不得多於 12 分鐘，晚近修法日漸放寬規定爲 14 分鐘。法國私營商業電視廣告時間上限是每小時 12 分鐘，每日上限是平均一個小時 6 分鐘。

各國皆規定兒童節目與廣告兩者必須明顯分開，同時亦皆嚴格禁止虛假廣告。美國對置入性行銷的管制較寬鬆，但仍以禁止內容不實或引人誤導爲原則，其他各國對置入性行銷管制較嚴，多數禁止置入性行銷，例如法國媒體主管機關 CSA 有權警告並制止「秘密廣告」或「欺騙性廣告」。

在廣告破口和插播廣告的規範上，以英國爲例，節目長度少於 45 分鐘者 不得播出廣告，介於 46 至 89 分鐘 一個可播出廣告的破口，介於 90 至 109 分鐘兩個可播出廣告的破口。無線電視的廣告破口限制更爲嚴格，時間短於 20 分鐘的節目中不得有播出廣告的破口，而任何一個節目內部破口的最長播出時間爲 3 分鐘 50 秒。韓國對於節目的內部破口（插播廣告）播出次數，也有類似規定。

根據這些經驗材料的整理及分析，我們對影音廣告的政策建議及理由，簡略陳述如〈表 10.7〉。

表 10.7 影音廣告的政策建議及理由

	政策建議	理由及說明
影音廣告議題	現場轉播（如體育競賽或演唱會、記者會）節目中，露出商品或廣告的狀況，應納入管制範圍。	現場轉播節目的廣告置入情況已經愈來愈普遍，特別是相關節目有較多青少年觀眾，應特別注意，立即可行。
	主管機關一方面應對置入性行銷的違法標準做明確詳細規範，但另一方面也應機動性地調整和執行。	置入性行銷手法日新月異，變化多端，主管機關管制上必須兼顧明確標準與彈性因應處理，否則無法落實，立即可行。
	新聞、時事與兒童節目之置入性行銷應嚴格禁止，採取重罰手段遏止，或累犯嚴重時得撤照或不予換照。	歐盟雖有放寬置入性行銷之議，但嚴格禁止新聞、時事與兒童節目之置入性行銷。我國也有意跟進，但最關鍵者不在宣示與否，而是是否切實執行。因此，若不採重罰或／與撤、換照機制結合，無以落實扭轉台灣的新聞置入性行銷亂象，立即可行。
	「資訊性節目」應視同廣告，應受廣電法規廣告專章相關規範之管制，記入廣告時間之計算與播出限制。	除非在非屬基本頻道之購物頻道上播出，否則「資訊性節目」應視同廣告，予以嚴格管理，立即可行。
	「廣告專用頻道」（電視購物頻道）不得列入基本頻道，亦不得列入最低之三種分組組合費率之頻道。	爲有效管理購物頻道，保護觀眾免受不請自來的電視購物頻道侵擾，立即可行。
	置入性行銷依據行銷主體，分爲政府置入性行銷、商業置入性行銷與其他類置入性行銷。	透過分類，釐清性質，以便有效管理。
	嚴禁各級政府機關或個人從事政府置入	立法嚴禁政府從事置入性行銷，處罰傳

	性行銷，違反者另立罰則。	媒及有司官員，否則不足以有效遏止置入性行銷之弊病，立即可行。
	依據影音節目類型，課以禁止或依據特定條件而許可從事商業置入性行銷的權責。	考量新聞、時事與兒童節目等類型節目的特殊性質，應課以禁止置入性行銷。其他類型節目，可設定特定條件許可從事商業置入性行銷的權責，中長期可行。
	依據影音媒體營收及盈虧額度，課以禁止或依據特定條件而許可從事置入商業行銷的權責。	以增進影音媒體創新服務與現有影音媒體服務與平台之競爭條件，促成競爭性與替代性的影音服務之多樣化發展，中長期可行。
	廣告亦應實施分級制度，不適合青少年或兒童觀看之廣告，不得在輔導級或普遍級時段播出。	只實施節目分級，而未同時實施廣告分級，無法達到節目分級的政策目的，中長期可行。
	制訂公益影音廣告製播準則。	肯定公益廣告之價值，但設定條件限制，避免政府與企業濫用公益廣告謀私，中長期可行。

在影音內容分級方面，本研究的探討案例國家，各有差別。其中美國、加拿大、法國和南韓實施具體的電視節目分級辦法和架構，僅有英國和中國並不存在電視節目分級，但兩者脈絡和理由卻極爲不同。

英國方面，電影有分級系統，但電視則是以訂定各類「守則」（Codes），並由獨立管制機關 Ofcom 中的「廣電標準委員會」來處理，原則上，9 點之前均不得播出嚴重傷害 18 歲以下青少年與兒童身體、心智與道德發展的內容。換句話說，並非對此沒有任何管制，而是不採用制式化的分級標準。

中國方面由於在廣電內容方面仍存在結構性的國家控制，分級問題反而顯得不是那麼重要，或者說，不存在某種明確化的分級標準，反而更有利於人爲管制。2004 年之後陸續有實施分級之呼聲，但至 2008 年爲止，相關主管機關仍未提出具體方案。

其餘四國，美國、加拿大由廣電業者組織自行訂定分級系統，獨立管制機關負責監督執行，法國由獨立管制機關訂定執行，南韓則是另成立一獨立分級委員會（KMRB）負責包括

廣電、廣告、遊戲（含線上與單機）、舞台表演等內容的分級。在執行上，南韓因有專責機構，較爲嚴格，但其他三國，均以業者自律和觀眾檢舉爲主，並作爲廣電業者的執照評鑑或更換之參考資料。值得注意的是，法國政府認爲，現有影音產品在網路平台上的延伸流通，可以沿用其分級規範，但整體網路內容則不需實施分級制度。

總體而言，中國除外，節目分級的相關規範，主要出發點是保護未成年閱聽人，但是在實施上，以預先告知閱聽人節目屬性爲主，避免因此影響內容的創作自由。因此主要由業者自律分級、觀眾自行判斷，主管機關監督的分工方式處理分級問題。綜合上述，本研究針對影音內容分級問題，提出以下結論和建議。

表 10.8 節目分級的政策建議及理由

	政策建議	理由及說明
影音節目分級	節目分級爲一資訊告知作用，而非內容檢查。分級標準確立之後，應主要由業者自律落實之，避免政府直接干預內容。	爲避免過於嚴苛的分級制度與執行方式，造成不當的資訊過濾與管控，應以業者自律以及閱聽人主動檢舉爲主要落實方式，立即可行。
	網路平台的內容分級不宜全面實施，只需將原來已有分級制度規範之影音產品在網路上的延伸傳播，納入原架構管理即可。	網路內容類別廣泛，具多樣性和創意潛能，不宜全面規範分級。但現有影音產品在網路上的延伸流通，可比照原分級規範辦理，立即可行。

參考文獻

中文資料：

〈"82 號文件"作古 三網融合吹響集結號〉(2008 年 2 月 5 日)，《財經時報》。

〈CCTV"規範用工"真相〉(2007 年 8 月 16 日)，《南方周末》， 第 D21 版。

〈中國少兒電視缺乏監管兒童不宜 亟待建立分級制〉(2007 年 4 月 20 日)，中國新聞網。

〈中國電視劇將分級 成人頻道嚴拒色情暴力節目〉(2004 年 5 月 14 日)，長沙晚報。

〈人大代表提議制定《公益廣告法》〉(2007 年 3 月 7 日)，《中國工商時報》。

〈余的娜代表：國家應制定公益廣告法〉(2008 年 03 月 17 日)，新華網：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/misc/2008-03/17/content_7807516.htm。

〈國家擬出影視作品分級制 滿足不同年齡段觀眾〉(2007 年 6 月 8 日)，資訊時報。

〈央視八套韓劇泛濫 爭議背后原因幾何？〉，2008 年 9 月 22 日，人民網，http://media.people.com.cn/BIG5/40606/8081525.html。

〈委員建議電視劇應儘快分級 廣電總局稱正在研究〉(2005 年 3 月 14 日)，法制晚報。

〈專家關注"恐怖靈異"禁令 呼籲影視作品分級管理〉(2008 年 2 月 27 日)」，法制日報。

〈廣播影視機構沿革〉(2007 年 8 月 2 日)。國家廣播電影電視總局網頁 http://www.sarft.gov.cn/articles/2007/08/02/20070904091519930141.html。

〈新聞出版總署署長：今年暫不出台影視網遊分級〉(2008 年 3 月 7 日)」，京華時報。

〈濫炒 1800 人 央視挨告〉(2007 年 11 月 5 日)。《蘋果日報》，http://1-apple.com.tw/index.cfm?Fuseaction=Article&Art_ID=3963367&IssueID=20071105。

〈袁敬華代表：應制定公益廣告法〉(2007 年 3 月 16 日)，《法制日報》。

〈電視分級制參考發達國家標準 不可能設立成人台〉(2004 年 4 月 30 日)，成都商報。

〈韓國：減肥藥廣告禁止上電視〉(2007 年 5 月 30 日)，《杭州廣告》。

〈韓國電視臺獲准節目中插播廣告〉(2007 年 12 月 18 日)。沃華傳媒網。

《中國廣播電視年鑑》(1999)。

《關於加強電視動畫片播出管理的通知》(2007.2.14) ，中國國家廣播電視總局。

《關於推動我國動漫產業發展的若干意見》(2006.4.25) ，中國國家文化部。

《關於禁止以欄目形式播出境外動畫片的緊急通知》(2005.9.13)

KOBACO（2002）。《02'廣播電視廣告年度指南》。韓國: KOBACO。

KOBACO（2003）。《03'廣播電視廣告年度指南》。韓國: KOBACO。

KOBACO（2004）。《廣播電視廣告年度指南》。韓國: KOBACO。

KOBACO（2005）。《廣播電視廣告年度指南》。韓國: KOBACO。

KOBACO（2006）。《廣播電視廣告年度指南》。韓國: KOBACO。

KOBACO（2007）。《2007 年度報告》。韓國：KOBACO。

丁柏銓等（2005）。《加入 WTO 與中國新聞傳播業》。北京：社會科學文獻。

文春英（2006）。〈韓國電視廣告監管制度研究〉，《亞洲傳媒研究 2005》，頁 108-21。

王石川（2008 年 8 月 2 日）。〈非法廣告氾濫成災 革除廣告亂象僅靠廣電總局還不行〉，取自人民網http://opinion.people.com.cn/GB/70240/6072483.html。

王沛娣、楊繼群（2006）。〈文化」是門好生意？探討韓國政府如何透過政府政策力量逐步扶植韓國影視產業〉。第十四屆中華民國廣告暨公共關係國際學術與實務研討會。台北：國立政治大學。

王郁琦、劉幼琍（2005）。〈美國與英國數電視之發展與相關政策〉，收在劉幼琍編《數位時代的有線電視經營與管理》，台北：正中。

王靖婷（2006）。〈韓國公共電視競逐體育運動大餅〉。公共電視策略發展部研究報告。

王瑾（2000）。〈中國大眾文化研究中的國家問題〉，《臺灣社會研究季刊》，39: 153-190。

史麗（2006 年 8 月 1 日）。〈應不應該分級　公益廣告能夠“裸”多少？〉，取自http://www.ccmedu.com/bbs14_26304.html。

田磊（2007 年 6 月 4 日）。〈韓國電視購物營銷手段〉，《視聽界》雙月刊。

白小易（2006）。《新語境中的中國電視劇創作》。中國電影出版社。

任鶴淳(2004)。〈韓國文化產業實況與發展政策〉,《當代韓國》，秋季：35-38。

何乃麒、蘇柏彰（2003）。《赴日本、韓國考察有線電視發展現況出國報告》，新聞局。

何吉森（2007）。《通訊傳播規範之整合與建構》。世新大學傳播研究所博士學位論文。

何清漣（2006）。《霧鎖中國：中國大陸控制媒體策略大揭密》。台北：黎明文化。

冷治夫、劉新傳（2007）。《民間影像的革命：DV 價值論綱》，北京：中國廣播電視出版社。

吳姬蓮（2002）。〈韓國文化產業振興學院〉，《當代韓國》春季：91。
吳翠珍（2002）。《台灣媒體的兒童傳播人權指標建構》。內政部兒童局委託研究報告。
呂郁女（1999）。《衛星時代：中國大陸電視產業的發展與挑戰》。臺北：時英。
宋奇慧（2008）。〈2007 年中國動漫遊戲產業的基本態勢〉，張曉明、胡惠林，章建剛等（編）《2008 年中國文化產業發展報告》，北京：社會科學文獻出版社。
李嵐 (2008)。〈電視劇精品戰略的政策條件與產業趨向〉，《視聽界》（雙月刊），第 3 期。
林有慶（2006）。〈韓國現代報業結構與體制創新〉，收於郎勁松（2006）《韓國傳媒體制創新》，廣州：南方日報出版社。
林雅惠（2003）。〈數位視訊時代下必要轉播條款之法律與政策分析（上）（中）（下）〉。《萬國法律》，No. 130: 68-75; No. 131: 77-79; No. 132: 72-75;。
林麗雲（2005）。〈威權主義國家與電視：臺灣與南韓之比較〉，《新聞學研究》，85。
林麗雲（2008）。〈韓國的報業改革〉，《新聞學研究》，97。
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，p.1-28.
金在成（2006）。〈In-House 與 KOBACO：韓國廣告業的獨特模式〉（由記者整理之演講稿）。《廣告大觀》。
柯舜智等（2005）。《英國廣播電視產業資訊採購案》。93 年度行政院新聞局委託研究調查報告。
胡平、曹璐、黃新民、胡正榮、王宇、袁軍（1997）。《衛星電視傳播》。北京：北京廣播學院出版社。
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。
范志國等（2008）。《中外廣告監管比較研究》，北京：中國社會科學出版社。
郎勁松（2006）。《韓國傳媒體制與創新》。廣州：南方日報出版社。
孫秀蕙、馮建三（1995）。《廣告文化》。台北：揚智。
袁蕾（2007 年 10 月 24 日）。〈DV不是一場革命？南方週末紀錄片論壇〉，取自http://infzm.southcn.com/culture/whjj/200710/t20071024_28576.shtml
高安邦等（2005）。《廣播電視產業資訊採購案（韓國）研究報告》。93 年度行政院新聞局委託研究調查報告。
高作佩（2003）。《「第七屆韓國釜山影展」考察報告》，文建會。黃齡玉（2003）《考察日本、韓國有線廣播電視、公共電視發展現況》，新聞局。

康賢鬥（2004/柴葆青譯）。〈透視韓國廣播電視事業的現實及其面臨的課題〉，收於郭鎮之 (編 2004) 《跨文化交流與研究－韓國的文化和傳播》，頁 277-91，北京：北京廣播學院出版社。

張海潮（2007）。《中國電視節目分類體系》。北京：中國傳媒大學出版社。

張傑誠（2007）。〈搜尋在手中〉。《Intelligent Times》，2006-10-27。下載網址：http://www.itmag.org.tw/magazine/article_single_399.htm。

郭鎮之（2001）。〈韓國廣播電視的發展歷程：敍述與分析〉，《中國廣播電視學刊》。8 月：頁 61。

陳元（2007 年 7 月 4 日）。〈國內公益廣告的發展思考—由央視奧運系列公益廣告談起〉，取自 http://media.people.com.cn/BIG5/22114/42328/126444/7472847.html

陳依秀（2004）。《打造電視觀眾----臺灣韓劇市場興起之歷程分析》，淡江大學大眾傳播研究所碩士論文。

陳信凌（2004）。〈國內公共電視頻道分析〉，《中國記者》，11: 50-1。

陳信凌、劉西平（2005）。〈探析國內公共電視頻道概念的模糊性〉，《新聞大學》，春：80-2。

陳峋等人（2003）。《廣告道德與法律規範教程》。人民大學出版社。

陳剛（2006）。〈最好的遊戲規則〉，《廣告大觀》，7 月：5。

陳娉舒（200212 月 2 日）。〈公益廣告《橘子》引發教育價值觀爭鋒〉，《中國青年報》。

陳慶立（2008 年 8 月 27 日）〈韓國電視產業政策概況〉，讀取自 www.pts.org.tw/~rnd/p2/2008/0808/k1.pdf

陳雙、張彬（2008 年）。〈分析：電視內容引入分級管理勢在必行〉，《通信世界》。4 月號。

陳懷林（1996）。〈試論壟斷主導下的大陸廣電業商業化〉，何舟、陳懷林（编）（1998）《中國傳媒新論》，香港：太平洋世紀出版社。

國家通訊傳播委員會（2007 年 8 月）。《95 年通訊傳播績效報告》。

陸地（1999）。《中國電視產業發展戰略研究》。北京：新華出版社。

麥尙文（2004）。〈看電視傳媒如何應對廣告的"限播令"〉，《新聞戰線》5 月號。

單琳琳 （2007）。〈版權與自製：電視劇頻道核心競爭力的構建〉，《視聽界》（雙月刊），第 4 期。

彭心儀、周慧蓮（2003）。〈由「E 化」到「M 化」：論行動通信加值服務所衍生之新興法律問題（上）（下）〉。《萬國法律》，No. 131: 69-75; No. 133: 68-75。

彭心儀、簡維克（2004）。〈數位匯流下之管制架構初探：以互動電視爲例〉。

《萬國法律》，No. 133: 52-67。

彭平屏（2007）。《我國電視節目分級制度初探》，北京師範大學珠海分校學士論文。

彭江民 (2005 年 9 月 25 日)。〈八大問題質疑《廣播電視廣告播放管理暫行辦法》〉，取自 http://lunwen.5law.cn/news/xingzhengf/2007-8-17-cs/BCJ4838HK8K7.html

馮建三（1998）。《大媒體：媒體工業與媒體工人》。臺北：元尊。

馮建三（2002)。〈反支配：南韓對抗好萊塢壟斷的個案研究，1958-2001〉，《臺灣社會研究季刊》，47: 1-32。

馮建三（2004）。〈中國「市場社會主義」電視媒體的分析〉，《台灣社會研究季刊》，56: 93-131。

馮建三（2008）。〈台韓文化創意產業產業之比較〉。（尚未出版）。

馮建三（2008）。〈政府製播電視劇 誰來拍〉，《聯合報》，7 月 26 日。

馮建三譯(2008)。《傳媒、市場與民主》。台北：巨流。(原書 Baker, Edwin[2002] media, markets and democracy(Communication, Society and Politics). Cambridge : Cambridge University Press.)

馮震宇（u.d.)。〈網路廣告之定義及查處等相關問題研析鑑定意見書〉，Retrived from: http://www.appeal.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_themePro?page=483626d2。

廉康洙(2007 年 1 月 17 日)。〈韓國電視臺爲保住“晚 9 點”收視率全力以赴〉，《朝鮮日報》。

楊航、劉恩華（2007）。〈我國電視公共頻道研究〉，《東南傳播》，8: 78-9。

萬潤龍（2008 年 4 月 16 日）。〈發展動漫產業不能搞"大躍進"〉，取自 www.chinamil.com.cn/site1/xwpdxw/2007-09/16/content_952671.htm

萬靜（2008 年 7 月 10 日）。〈CSPN 叫板 CCTV?〉，《南方週末》。

廖翊（2008 年 2 月 25 日）。〈中國躋身世界電視劇生產消費大國〉，新華網，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-02/25/content_7666766.htm。

趙曉峰、楊曉冬（2008 年 5 月 4 日）。〈韓劇涼了〉，《齊魯晚報》。

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》，26：77-115。

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

劉幼俐、陳清河、王郁琦、王鴻智（2004）。《世界重要國家有線電視數位化策略比較分析暨我國有線電視數位化可行策略研析》，新聞局研究案。

劉幼琍(2008)。〈數位匯流下內容管制革新〉。「NCC 2 年論壇」第三場。2008 年 1 月 19 日，國家圖書館。

蔡尚偉、崔嘉藝（2008）。〈芻論“中國—南亞—東盟文化貿易體系”的構建〉，http://media.people.com.cn/GB/22100/54430/54431/7363153.html。

蔡長寧(1999）。〈國產劇港台化現象淺析〉，《電影評介》，218: 18-9。

鄭瑞城（1998）。《傳播媒體內容管制規範類型化之研究》。行政院國家科學委員會專題研究計畫。

鄧馨（2005）。〈《廣播電視廣告管理暫行辦法》對電視劇市場的影響〉，《株洲師範高等專科學校學報》，10(3): 74-75。

龍耘、朱學東（1998）。〈產業化、集團化道路是我國電視事業發展的總趨勢：訪北京廣播學院社科系主任周鴻鐸〉，收於《走向 21 世紀的中國電視：台長、專家訪談錄》。北京：北京廣播學院。

韓國放送廣告公社法（2000 年）。

韓曉潔（2005）。〈我國公共電視頻道的生存之道〉，《青年記者》，11：61-2。

簡維克（2004a）。〈以傳播、電信本質觀察互動電視服務（ITV）之屬性（上）（下）：以互動電視爲例〉。《萬國法律》，No. 128: 65-71; No. 129: 33-40。

嚴亮（2008 年 5 月 12 日）。〈78.0%公眾感覺公益廣告太少 商業廣告太多〉，中青線上－中國青年報原創 http://www.aaaad.cn/html/04/n-6704.html。

蘇蘅、陳炳宏、張卿卿、陳憶寧（2007）。《我國廣播電視廣告規範政策研析》。台北：國家通訊傳播委員會委託研究。

羅世宏（2008）。〈去惡管制、揚善管制：建立政府有能與公民有權的媒介結構／內容管制規範〉。「NCC 2 年論壇」第三場。2008 年 1 月 19 日，國家圖書館。

英文資料（含線上資料）：

108TH CONGRESS 1ST SESSION HOUSE OF REPRESENTATIVES Report (2003). (http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/T?&report=hr010&dbname=108&). 2008.7.13 讀取。

108TH CONGRESS 1ST SESSION HOUSE OF REPRESENTATIVES Report (2003). (http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/T?&report=hr792&dbname=108&). 2008.7.13 讀取。

Acheson, Keith and Christopher Maule(2005). “Canada – Audio-Visual Policies: Impact on Trade”. In Paolo Guerrieri, P.L. Iapadre and Georg Koopmann (eds.). Cultural Diversity and International Economic Integration. Cheltenham, UK and Northampton, MA. USA: Edward Elgar, pp.156-191.

Alan Sawyer (2008) Changing Channels: Alternative distribution of television content. Toronto: Two Solitudes Consulting. A report produced for the CRTC that's referenced in the CRTC publication Perspectives on Canadian Broadcasting in New Media.

Alexander Shulzycki (October, 2001). New revenue streams in the digital age: where do PSBs fit in? The SIS Briefing—A Monthly Bulletin of EBU Strategic Information Service, 43:2-9.

Aurèlien Louis and Matthieu Roger (2008). The roll-out of DTT in France—not just SD but HD and mobile TV services as well. EBU Technical Review, Q1: 1-10

Baumol, Hilda and William J. Baumol（1984）`The mass media and the cost disease', in Henden, William S., Nancy K. Grant and Douglas V. Shaw (eds), The Economics of Cultural Industries, Ohio: the University of Akron, pp.109-23

Born, Georgina（2007）'Television's Faustian pact', New Statesman, August 30.

Brian Stelter (May 27, 2008). In move to digital TV, some will be left behind. New York Times.

Broadcasting Act (2007)傳播法（2007 年修正）

Broadcasting Act 1991, c. 11 (http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cs/B-9.01///en). 2008/07/21 讀取。

Broadcasting Distribution Regulations (http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cr/SOR-97-555///en). 2008/07/21 讀取。

Bromley, M. (2007). The United Kingdom media landscape. In G. Terzis (Ed.), *European media governance : national and regional dimensions* (pp. 43-54). Bristol, UK ; Chicago: Intellect.

Bunker, M. D., & Davis, C. N. (1996). The first amendment as sword: the positive liberty doctrine and cable must-carry provisions. Journal of Broadcasting and Electronic Media, 40, 77-95.

Canada Coucil for the Arts (2005). Karen Kain calls for increased arts funding as the Canada Council approaches its 50th anniversary (http://www.canadacouncil.ca/cgi-bin/MsmGo.exe?grab_id=0&page_id=2946&query=Tomorrow%20Starts%20Today&hiword=START%20STARTED%20STARTING%20Starts%20TODAYS%20TOMORROWS%20Today%20Tomorrow) . 2008/10/1 讀取。

Canadian Radio-TV and Telecommunications Commission (May 2008). Perspectives on Canadian Broadcasting in New Media-a compilation of research and

stakeholder views-. Ottawa: CRTC.

Canadian Television Fund. (2008). *2006-2007 Anual Report.* Ottawa: CTF.

Carter, T. B., Franklin, M. A., & Wright, J. B. (2003). The First Amendment and the Fifth Estate: Regulation of Electronic Mass Media. New York: Foundation Press

Cecilia Kang (2008). FCC Chief Pushes New Rules on Phone Fees. Washington Post (http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/06/12/AR2008061203783.html). 2008.10.1 讀取。

Cecilia Kang(2008).FCC Chairman Seeks to End Comcast's Delay of File Sharing. Washington Post (http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/11/AR2008071102917.html). 2008.10.1 讀取。

CFTPA, APFTQ, and Department of Canadian Heritage (2008). 2008 Profile: An Economic Report on the Canadian Film and Television Industry.

CIRPA (2004). Tomorrow Starts Today Funding Program Renewed for Additional Year CIRPA (http://www.cirpa.ca/Page.asp?PageID=122&ContentID=706&SiteNodeID=66). 2008/07/21 讀取。

Claudine Beaumont (2008). Virgin Media say pay us for faster content streaming. Telegraph. (http://www.telegraph.co.uk/digitallife/main.jhtml?xml=/connected/2008/04/14/dlvirgin114.xml). 2008.10.1 讀取。

Collins, R., & Murroni, C. (1996). *New Media, New Policies*. Cambridge: Polity

Collins, R., N. Garnham and G. Locksley (1988) The Economics of Television, London: Sage.

Comcast 2007 Annual Report，取自 http://media.corporate-ir.net/media_files/irol/11/118591/CMCSA_10k.pdf。2008/08/12 讀取。

Competition Policy Review Panel. (2008). *Sharpening Canada's Competitive Edge*. Ottawa: Industry Canada.

CRTC (2002). Broadcasting Public Notice 63: Call for comments on program-related interactive television (ITV) service

CRTC (April 2006). Regulatory framework for mobile television broadcasting services. Broadcasting Public Notice 47.

CRTC (Oct. 2002). Report on Interactive Television Service.

Department of Finance (2005). Budget 2005 - Budget Plan (http://www.fin.gc.ca/budget05/bp/bpc3e.htm) . 2008/10/1 讀取。

Dow Jones Newswires (2008). Sarkozy Plans 0.9% Tax On French Telecom Cos. cellular-news (http://www.cellular-news.com/story/32044.php). 2008.10.06 讀取。

Doyle, G., & Hibberd, M. (2005). The case of the UK audio-visual system. In P. Guerrieri, P. L. LIapadre & G. Koopmann (Eds.), *Cultural Diversity and International Economic Integration: The Global Governance of the Audio-Visual Sector* (pp. 131-155). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

EBU P2P activities. http://www.ebu.ch/members/EBU_Media_portal_Trial_1.php（http://tech.ebu.ch/lang/en/p2p_ebu-p2p-activities）. 2008.10.1 讀取。

Enforcement Decree of the Broadcasting Act (2007)傳播法施行細則（2007 年修正）

European Commission (24 May 2007). Presenting the new Audiovisual Media Services without Frontiers Directive: frequently asked questions. MEMO/07/206.

FCC (2003) FCC chairman Powell launches “Localism in broadcasting” initiative. Retrieved August 1, 2008 from http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-238057A1.pdf.

FCC (August 1, 2008). Commission orders Comcast to end discriminatory network management practices. News (http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-284286A1.doc)

First video end-to-end streaming.（http://www.p2p-next.org//index.php?page=news&id=B67265862CCE4B83E5A3B75E71EF53D3）. 2008.10.1 讀取。

FP7 Projects.（http://www.future-internet.eu/activities/fp7-projects.html）. 2008.10.1 讀取。

Geradin, D., & Luff, D. (2004). Introduction. In D. Geradin & D. Luff (Eds.), The WTO and global convergence in telecommunications and audio-visual services (pp. 3-18). Cambridge: Cambridge University Press.

Goldsmith, B., Thomas, J., O'regan, T., & Cunningham, S. (2002). Asserting cultural and social regulatory principles in converging media systems. In M. Raboy (Ed.), Global Media Policy in the New Millennium (pp. 93-109). University of Luton Press.

GovTrack.us. S. 1023--109th Congress (2005): Digital Opportunity Investment Trust Act, GovTrack.us (database of federal legislation) (http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s109-1023). 2008.7.13 讀取。

GovTrack.us. S. 1854--108th Congress (2003): Digital Opportunity Investment Trust Act, GovTrack.us (database of federal legislation) (http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s108-1854). 2008.7.13 讀取。

Hoffmann-Riem, W. (1996). Regulating Media: The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries. New York: The Guilford Press.

Hitchens, L. (2006). *Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation*. Oxford: Hart Publishing

Hong, Junhao （1998）The internationalization of television in China : the evolution of ideology, society, and media since the reform, Westport, pp.26-7,71, Conn.:Praeger

H.R. 4137: College Opportunity and Affordability Act of 2008 (http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h110-4137). 2008.7.13 讀取。

IDATE Consulting & Research (2008). Television & Video. Montpellier: IDATE.

Im, Yung-Ho（1998）'The media, civil society, and new social movements in Korea, 1985-93',in Asian Cultural Studies, Kuan-hsin Chen (ed), London: Routledge, pp. 30-51.

Iosifidis, P., Steemers, J., & Wheeler, M. (2005). *European television industries*. London: BFI.

Jackie Harrison and Lorna Woods (2007) European Broadcasting Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press.

James Mackenzie (2008). UPDATE 2-Sarkozy confirms telecoms tax to fund public TV. Reuters (http://www.reuters.com/article/marketsNews/idUSL2560119920080625?sp=true). 2008.10.06 讀取。

James Mackenzie (June 25 2008). Sarkozy confirms telecoms tax fund public TV. Reuters News (http://www.reuters.com/articlePrint?articleId=USL2560119920080625)

Jan Harris (2008). EU partners with BBC on P2P Next internet TV service. (http://www.iptv-watch.co.uk/22022008-eu-partners-with-bbc-on-p2p-next-internet-tv-service.html) . 2008.10.1 讀取。

Jin Hyun-joo (June 28, 2008). Korea: Regulatory hurdle removed for IPTV launch.

The Korea Herald. (http://www.asiamedia.ucla.edu/article.asp?parentid=94302)

Jin, Dal Yong (2006) ‘Political and economic processes in the privatization of the Korea telecommunications industry: A case study of Korea Telecom, 1987–2003’, Telecommunications Policy，30(1:3-13)

John Dunbar(2008). FCC's Martin: Comcast Broke Network Neutrality Rules. Associated Press(http://benton.org/node/15154). 2008.10.1 讀取。

John Walko (2008). Bandwidth row escalates over BBC iPlayer. EE Times Europe (http://eetimes.eu/design/207200054). 2008.10.1 讀取。

JohnDunba (2008). Comcast Broke Rule by Blocking Internet Access, FCC Chair Says. Washington Post (rhttp://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/10/AR2008071003327.html). 2008.10.1 讀取。

Kathrin Berger and Max Schoenthal (eds., 2005). Tomorrow’s Delivery of Audiovisual Services: Legal questions raised by digital broadcasting and mobile reception. Strasbourg: European Audiovisual Observatory

Kevin Taglang (2008). Network Neutrality Debate Goes Online (of course). Benton Foundation (http://benton.org/node/15140). 2008.10.1 讀取。

Kim Hart (March 31, 2008). As TV goes digital, some viewers may be in the dark. Washington Post.

Kim Tong-hyung (July 23, 2008). More Companies allowed TV Business. The Korea Times

Korean Broadcasting Advertising Corporation Act（2000、2007 年）

Korean Cinema（2007）.Retirved from http://www.kbc.go.kr/english/major_05.htm

Lasar, Matthew (May 30, 2008). Civil rights groups blast a la carte cable. Ars Technica.

Lee, Chang-kuen （1997） 'Rating competition and the patterns of South Korean public television programming,1990-95', *Asian Journal of Communication,*7(1:156-69).

Lee, Joon-ho and Sug-min Youn（1995）’Industrial structure, government control and network television programming: the case of South Korea’, *Asian Journal of Communication*, 5(1:52-70),p.68.

Leila Abboud and David Gauthier-Villars (2008, June 26). French Firms Plan to Fight New TV Tax. Wall Street Journal (Eastern Edition), p. B.1. Retrieved July 18, 2008, from ABI/INFORM Global database. (Document ID: 1500685421).

Levy, D. A. L. (1999). *Europe's digital revolution: Broadcasting regulation, the EU*

and the nation state. London: Routledge.

Lopatka, J. E., & Vita, M. G. (1998). The must-carry decisions: bad law, bad economics. Supreme Court Economic Review, 6, 61-121.

Maggie Brown (2007, January 22). Media: Something has got to go: How can the BBC overcome the reported pounds 2bn deficit it faces after the licence fee settlement? Maggie Brown asks leading industry figures to suggest where the cuts could be made. The Guardian,p. 3. Retrieved July 20, 2008, from Guardian database. (Document ID: 1199355861).

Mark Glaser(2008). Your Guide to Net Neutrality. MediaShift (http://www.pbs.org/mediashift/2008/04/digging_deeperyour_guide_to_ne.html). 2008.10.1 讀取。

Martin Smith (2007). BBC iPlayer and Net Neutrality. maniacmartin (http://www.maniacmartin.com/blog/2007/08/16/bbc-iplayer-and-net-neutrality/). 2008.10.1 讀取。

Michael Geist (2008). CAIP Responds to Bell Throttling Submission. Michael Geist(http://www.michaelgeist.ca/content/view/2869/125/). 2008.10.1 讀取。

Michael Geist (2008). The Bell Wake-Up Call. Michael Geist (http://www.michaelgeist.ca/content/view/2787/125/). 2008.10.1 讀取。

Michael Hedges (2008). Is Sarkovision Public Broadcastings Future? ftm (http://www.followthemedia.com/pubserve/sarkovision30062008.htm). 2008.10.06 讀取。

Mike Rifkin(2004). Show may be over for Tomorrow Starts Today. capitalnewsonline (http://www.carleton.ca/jmc/cnews/19112004/n3.shtml). 2008/10/1 讀取。

Mueller, M. (2004). Convergence: A reality check. In D. Geradin & D. Luff (Eds.), The WTO and global convergence in telecommunications and audio-visual services (pp. 311-322). Cambridge: Cambridge University Press.

NCTA 2008 Industry Overview，取自 http://i.ncta.com/ncta_com/PDFs/NCTA_Annual_Report_05.16.08.pdf。 2008/08/12 讀取

Nicole Martin (2008). BBC live internet broadcasts 'to cause broadband price rises'. Telegraph. (http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/2080070/BBC-live-internet-broadcasts-%27to-cause-broadband-price-rises%27.html) . 2008.10.1 讀取。

Nissen, Christian S. (February 2006). Public Service Media in the Information Society.

Report prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on MC-S-PSB. Strasbourg: Media Division, Directorate General of Human Rights, Council of Europe.

Noam, E. M. (2006). Why TV regulation will become telecom regulation? In E. Richards, R. Foster & T. Kiedrowski (Eds.), Communications: The next decade (pp. 67-72). London: Ofcom.

Nordicity Group Limited (Nov. 2007). Report on 'Research on the New Media Sector: International new media regulations environmental scan' Final Report.

Ofcom (2005). Ofcom review of public service television broadcasting phase3 - competition for quality. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb3/psb3.pdf

Ofcom (2006). Review of the television production sector consultation document. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/tpsr/tpsr.pdf

Ofcom (2007). Public service broadcasting: annual report 2007. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/annrep/psb07/psb07.pdf.

Ofcom. (2006). *The International Communications Market 2006.*

Ofcom. (2006). *The International Communications Market 2006.*

Park, Chunil and Stephen D. McDowell (2005) 'Direct Broadcast Satellites and the Social Shaping of Technology: Comparing South Korea and Canada', *Canadian Journal of Communication*, Vol 30 (2005) 111-138

Peter Nowak (2008). Bell sued for throttling internet speeds. CBC News (http://www.cbc.ca/technology/story/2008/06/02/tech-quebec.html). 2008.10.1 讀取。

Peter Nowak (2008). Net neutrality bill hits House of Commons. CBC News (http://www.cbc.ca/technology/story/2008/05/28/tech-netbill.html). 2008.10.1 讀取。

Phillips, V. F. (2007). Summing up the public interest: a review of " media diversity and localism: meaning and metrics," edited by Philip M. Napoli. Federal Communications Law Journal, 60(1), 157-166. p. 159.

Roy Furchgott (April 24, 2008). A downside to digital TV. New York Times.

Sam Wilson (2008). BBC and ISPs in dispute over iPlayer costs. Telegraph. (http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1584411/BBC-and-ISP-in-dispute-over-iPlayer-costs.html). 2008.10.1 讀取。

Skinner, David (2008). “Television in Canada: Continuity of Change?” In David Ward (ed.). Television and Public Policy: Change and Continuity in an Era of Global Liberalization. N.Y.: Lawrence Erlbaum Associates.

Soulxtc（2008）. P2P Next Project Tests Out P2P TV.（http://www.zeropaid.com/news/9644/%27P2P+Next%27+Project+Tests+Out+P2P+TV）

Standing Committee on Canadian Heritage. (2003). *Our Cultural Sovereignty.* Ottawa: Canada Parliament.

Stansbury, Meris (Sept. 30, 2008). Bill would boost public TV’s learning power. eSchoolNews.

Storsul, T., & Syvertsen, T. (2007). The impact of convergence on European television policy. Convergence, 13(3), 275-291.

SwarmPlayer Streaming Test. （http://trial.p2p-next.org/）. 2008.10.1 讀取。

Thestar (2008). EU cool to French plan to end ads on public TV. thestar.com (http://www.thestar.com/Business/article/448617). 2008.10.06 讀取。

Thomson Financial (2008). EU's Reding criticises French telecoms tax. Thomson Financial News (http://www.forbes.com/afxnewslimited/feeds/afx/2008/06/30/afx5166259.html). 2008.10.06 讀取。

Timmer J. (2004). Broadcast, Cable and Digital Must Carry: The Other Digital Divide. Communication Law and Policy, 9(1): 101-150.

Tunstall, J. (2004). The United Kingdom. In M. Kelly, G. Mazzoleni & D. McQuail (Eds.), *The Media in Europe* (pp. 261-274). London: Sage.

U.S. Government Accountability Office (June 2008). Digital Television Transition: Broadcasters’ transition status, Low-Power station issues, and information on consumer awareness of the DTV transition.

UNI (2008). UK regulator questions BBC funding - BECTU calls for campaign (http://www.union-network.org/unimei.nsf/501e914dd24249e1c12568750041bafb/7d3f1fa7a2fa7f0ec1257428002e2ed7?OpenDocument) . 2008/10/1 讀取。

United States (Feb., 8 2006). Deficit Reduction Act of 2005. Public Law 109-171.

United States Court for Appeals for Sixth Circuit (June 27, 2008). On Petition of Alliance for Community Media, et al., for Review of an Order of Federal Communications Commission No.05-311.

van Cuilenburg, J., & McQuail, D. (2003). Media policy paradigm shifts - Towards a

new communications policy paradigm. European Journal Of Communication, 18(2), 181-207.

Van Den Bossche, P. (2007). Free Trade and Culture: A Study of Relevant WTO Rules and Constraints on National Cultural Policy Measures: SSRN.

Wang, Jian, 2008, Brand New China: advertising, media, and commercial culture, Cambridge: Harvard University Press

Yoon, Young-chul （1994）'Political economy of television broadcasting in South Korea', in Kim, Chi-woon and Lee, Joe-won (eds) Elite Media Amidst Mass Culture: a critical look at mass communication in Korea , pp. 191 -213, Seoul: Nanan Publishing House,

Youn Sugmin and Kim Heejin (2006). Competition issues of the Korean broadcast service provision market in the multimedia and multichannel era. Korea Journal, 3: 154-187.

Zhao, Yuezhi（1998）Media, Market and Democracy in China: between the Party line and the bottom line ,pp.175-9,Illinois University Press

Zhao, Yuezhi. (2008) 'Neoliberal strategies, socialist legacies: communication and state transformation in China' in, Chakravartty. Paula and Yuezhi Zhao (eds) 2008 Global Communications: toward a transcultural political economy. pp.23-50. Lanham,Maryland: Rowman & Littlefield.

參考網頁：

英國：

BBC. http://www.bbc.co.uk/heritage/story/index.shtml。2008/08/13 讀取。

Ofcom. (u.d.). Ofcom: a short guide to what we do. Retrieved Aug. 11, 2008. from http://www.ofcom.org.uk/consumeradvice/guide/of256.pdf.

Ofcom (2004). Digital television update Q1 2004.取自 http://www.ofcom.org.uk/research/tv/reports/dtv/dtv/dtv_q1_2004.pdf。 2008/08/13 讀取。

Ofcom (2007). Public service broadcasting: annual report 2007. Retrieved August 1, 2008 from http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/annrep/psb07/psb07.pdf

Ofcom (2008). *UK code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles review*. http://www.ofcom.org.uk/advice/media_literacy/medlitpub/ukcode/ukcode.pdf。

加拿大：

Action Group on Violence on Television. (1997, April 30). *Report on a Classification System for Violence in Television Programming to be used in conjunction with V-chip Technology.* Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.cab-acr.ca/english/social/antiviolence/agvot_vchip.shtm

Broadcasting Distribution Regulations. (n.d.). Retrieved August 6, 2008, from http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cr/SOR-97-555

Canadian Heritage. (2001, March 8). *Canadian content rules.* Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.pch.gc.ca/progs/ac-ca/pubs/can-con/can_con.html

Canadian Heritage. (2006, October 31). *Film or Video Production Services Tax Credit (PSTC).* Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.pch.gc.ca/cavco/progs/cisp-pstc/cisp-pstc_e.cfm

Canadian Heritage. (2007, September 14). *Canadian Film or Video Production Tax Credit (CPTC).* Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.pch.gc.ca/cavco/progs/cipc-cptc/cipc-cptc_e.cfm

CRTC. (1991, June 5). *Community Channel Policy.* [Public notice]. Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1991/PB91-59.HTM

CRTC. (1996, March 14). *Policy on violence in television programming.* [Public notice]. Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1999/..%5C..%5CNotices%5C1996%5CPB96-36.htm

CRTC. (1997, July 22). *Contributions to Canadian programming by broadcasting distribution undertakings.* [Public notice]. Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1997/PB97-98.HTM

CRTC. (1999, December 23). *Definitions for new types of priority programs; revisions to the definitions of television content categories; definitions of Canadian dramatic programs that will qualify for time credits towards priority programming requirements.* [Public notice]. Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1999/PB99-205.HTM

CRTC. (1999, June 11). *Building on success – a policy framework for Canadian television*. [Public notice]. Ottawa. Retrieved July 21, 2008, from http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1999/PB99-97.HTM

CRTC. (2000, December 14). *Introductory statement - Licensing of new digital pay and specialty services.* [Public notice]. Ottawa. Retrieved July 21, 2008,

from http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2000/PB2000-171.htm

CRTC. (2000, January 13). *Licensing framework policy for new digital pay and specialty services.* [Public notice]. Ottawa. Retrieved July 21, 2008, from http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2000/PB2000-6.htm

CRTC. (2000, January 13). *New CRTC licensing framework for digital pay and specialty television services will bridge changeover from analog to digital distribution* [News release]. Ottawa. Retrieved July 21, 2008, from http://www.crtc.gc.ca/eng/NEWS/RELEASES/2000/R000113.htm

CRTC. (2001, February 5). *Review of community channel policy and low-power radio broadcasting policy.* [Public notice]. Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2001/PB2001-19.htm

CRTC. (2002, January 7). *Direction to the CRTC (Ineligibility of non-Canadians).* Ottawa. Retrieved July 21, 2008, from http://www.crtc.gc.ca/eng/LEGAL/Noncanad.htm

CRTC. (2002, January 7). *Ownership and control of Canadian telecommunications common carriers regulations.* Ottawa. Retrieved July 21, 2008, from http://www.crtc.gc.ca/eng/LEGAL/OWNER.htm

CRTC. (2002, June 12). *A licensing policy to oversee the transition from analog to digital, over-the-air television broadcasting.* [Public notice]. Retrieved July 21, 2008, from http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2002/pb2002-31.htm

CRTC. (2002, October 10). *Policy framework for community-based media.* [Public notice]. Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2002/pb2002-61.htm

CRTC. (2004, March 30). *Amendments to the Broadcasting Distribution Regulations – Implementation of the policy framework for community-based media.* [Public notice]. Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2004/pb2004-18.htm

CRTC. (2005, November 23). *Revised approach for the consideration of broadcasting licence applications proposing new third-language ethnic Category 2 pay and specialty services.* [Public notice]. Ottawa. Retrieved August 6, 2008. from http://crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2005/pb2005-104.htm

CRTC. (2007, January 26). *Canadian program certification.* Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.crtc.gc.ca/eng/INFO_SHT/TV11.htm

CRTC. (2007, March 7). *List of certified independent production fund.* Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.crtc.gc.ca/eng/general/cipfund.htm

CRTC. (2008, June 5). CRTC submits report on the Canadian Television Fund. [News release]. Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.crtc.gc.ca/eng/NEWS/RELEASES/2008/r080605.htm

CRTC. (2008, June 5). *CRTC Report to the Minister of Canadian Heritage on the Canadian Television Fund.* Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/ctf080605.htm

CRTC. (2007, June 11). Call for applications for a broadcasting licence to carry to carry on an over-the air digital/high definition (HD) television programing undertaking to serve locations across Canada. [Public notice]. Retrieved August 6, 2008. from http://crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2007/pb2007-62.htm

CRTC. (2008, July 31). Reports and other publications. Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports.htm#monitoring

CRTC. (2008, July 31). Broadcasting Policy Monitoring Report 2007. Ottawa. Retrieved August 6, 2008. from http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2007/bpmr2007.htm

CTF. (2007, January 12). *Canadian Television Fund maintains support to canadian productions.* [Press release]. Retrieved July 21, 2008. from http://www.ctf-fct.ca/pressreleases/070112.html

CTF. (n.d.). *Business Policies.* Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.ctf-fct.ca/producers_businesspolicies_en.html

CTF. (n.d.). *Stream Guidelines.* Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.ctf-fct.ca/producers_home_en.html

Robertson, Grant. (2008, June 24). Networks unprepared for digital TV shift. *Globe & Mail* . Ottawa. Retrieved July 3, 2008, from http://www.friends.ca/News/Friends_News/archives/articles06240801.asp

Industry Canada. (2008, April 2). *An overview of the Investment Canada Act.* Ottawa. Retrieved August 6, 2008, from http://www.ic.gc.ca/epic/site/ica-lic.nsf/en/h_lk00007e.html

McMurdy, Deirdre. (2007, January 11). Shaw pulls millions out of Canadian TV fund. *Ottawa Citizen.* Retrieved July 21, 2008. from http://www.canada.com/ottawacitizen/news/story.html?id=dacb8918-918b-4652-83a1-39c3027a925a&p=1

Shaw Communication Inc. (2008, January 11). *Re: Sharpening Canada's*

Competitive Edge. Retrieved July 21, 2008. from http://www.ic.gc.ca/epic/site/cprp-gepmc.nsf/vwapj/Shaw_Communications.pdf/$FILE/Shaw_Communications.pdf

Standing Senate Committee on Transport and Communications (2007, May). *The challenges ahead for the Canadian Television Fund.* Retrieved July 21, 2008. from http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-e/TRAN-E/rep-e/repmay07-e.htm

Surridge, Grant. (2008, May 16). CRTC public hearings to probe digital media. *National Post.* Retrieved July 3, 2008, from http://www.friends.ca/News/Friends_News/archives/articles05160802.asp

Telefilm (n.d.). Corporate Plan 2006-2007 to 2010-2011. Ottawa. Retrieved July 21, 2008. from http://www.telefilm.gc.ca/document/en/01/17/Corporate_Plan_ENG.pdf

遺緒部的Status of Digital Production in Canada
http://www.canadianheritage.gc.ca/pc-ch/sujets-subjects/arts-culture/film-video/pubs/2006-04/status_e.pdf

遺緒部的 Study on Completion Guarantees and Financing Tools in the Audio-Visual Industry 2005
http://www.canadianheritage.gc.ca/progs/ac-ca/progs/rc-tr/market/publications/etude_sur_les_garanties-bond_study/CBS_e.pdf

CRTC – The Future Environment Facing the Canadian Broadcasting System 2006
http://www.crtc.gc.ca/Eng/publications/reports/broadcast/rep061214.htm

法國：
法國電子化政府網站
http://www.gouv.fr
法國文化部
http://www.culture.gove.fr
法國傳播發展司
http://www.ddm.gouv.fr
法國外交部
http://www.diplomatie.gouv.fr/index.html.
法國立法院
http://www.legifrance.gouv.fr
法國電視集團
http://www.francetelevisions.fr

法國最高廣電委員會
http://www.csa-tmo.fr
法國檔案中心
http://www.ladocfrancaise.gouv.fr

其他：
加值應用以及影音多媒體內容責任歸屬
http://www.csa.fr/outils/faq/faq.php?id=29549
(TNT&HDTV 覆蓋率)
http://www.csa.fr/actualite/communiques/communiques_detail.php?id=126932
(將媒體數位化的社會責任納入此方案)
http://www.csa.fr/actualite/interventions/interventions_detail.php?id=126509 (mobile TV)
http://www.csa.fr/actualite/interventions/interventions_accueil.php (mobile TV& TNT)
http://www.csa.fr/actualite/interventions/interventions_detail.php?id=126509 (Mobile TV)
http://www.csa.fr/infos/publications/publications_television.php?cat=9 (各電視台的責任歸屬)

本國節目自製率
http://www.csa.fr/infos/controle/television_quotas_diffusion.php (視聽領域的電影節目配額)

廣告相關政策規範(廣告時間限制)
http://www.csa.fr/infos/controle/controle_publicite.php (廣告)
http://www.csa.fr/infos/publications/publications_publicite.php (廣播電視之廣告的規範)

節目分級(節目與廣告區分)
http://www.csa.fr/infos/publications/publications_television.php?cat=8 (保障兒童)
http://www.csa.fr/infos/controle/controle_intro.php (電視節目和廣播節目的管理)

免費頻道
http://www.csa.fr/infos/publications/publications_television.php?cat=10 (數位頻道指南，視聽媒體集中化之定義，媒體數位化進程)
http://www.tnt-gratuite.fr
http://www.csa.fr/theme/zoon/tnt/index.php

其他必要傳播內容管制政策與規範

http://www.csa.fr/infos/textes/textes_resultats.php?cat=2 (相關法規)

http://www.csa.fr/infos/publications/publications_rapports.php (csa 行動方案)

http://www.csa.fr/infos/publications/publications_divers.php (1986 年自由傳播法 2008 年修正版, 各個頻道數位化的成長數據)