

國立臺灣大學社會科學院新聞研究所

碩士論文

Graduate Institute of Journalism

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

臺灣電視新聞的外部成本內部化

——以國家通訊傳播委員會核處個案為例

Internalizing the External Costs of TV News in Taiwan:

An Analysis of Broadcasting Regulations by the

National Communications Commission

姜兆宇

Chiang, Chao-Yu

指導教授：洪貞玲 博士

Advisor: Hung, Chen-Ling, Ph.D.

中華民國 99 年 6 月

June, 2010

本論文獲國家通訊傳播委員會碩士論文研究獎助

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

臺灣電視新聞的外部成本內部化

——以國家通訊傳播委員會核處個案為例

**Internalizing the External Costs of TV News in Taiwan:
An Analysis of Broadcasting Regulations by the
National Communications Commission**

本論文係姜兆宇君（學號 R97342007）在國立臺灣大學新聞研究所所完成之碩士學位論文，於民國 99 年 6 月 30 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

洪道玲

（指導教授簽名）

吳昌隆

曹國峰

誌謝——同時痛苦與快樂著

曾因簽到指導老師、成功聯絡受訪者、生活的每一刻小確幸而手舞足蹈；而當筆電失竊、與朋友起爭執、點點滴滴的小挫折襲來時，我也被徹底擊潰，躲到新聞所頂樓用力呼吸，甚至在深夜的台北街頭走著走著就淚流滿面；同時痛苦與快樂的生活匆匆過去，我的魔胎、我親愛的論文終於誕生——

可以走到這裡，最要感謝我的老媽。小學五年級父親猝逝後，您便一肩挑起家裡重擔，撫養弟弟和我，以最開朗正面的態度，教我立身處世；而弟弟、姑姑、阿姨給我最大的愛與自由，在這樣歡樂的家庭長大，我無比幸福。

在產出論文的長期抗戰中，除了要感謝每一位受訪者，更要謝謝最棒的「主治大夫」洪貞玲老師。課程之外，我隨老師採訪院訊、到屏東記錄八八風災的大地之慟、貓空登山的導生聚會、定期的論文互助會……洪老師不僅陶鑄我的論文，更關心我的生活，在老師的指導下，我對社會、對學術多了熱血與關懷；而兩位口試委員劉昌德老師、曾國峰老師縝密務實的建議，也讓論文面目更加可喜。

不聰明的我，學習之路上，總是幸運地遇到好師長。溫暖的新聞所裡，錦屏姐的笑容讓我再焦慮也能定下心來；張錦華老師傳授我紮實的質性研究工夫；彭文正、王泰俐老師讓我對電視新聞生態有深刻的了解；谷玲玲老師助我熟悉 NCC 的內部運作；林麗雲老師不斷鼓勵我結合經濟學與新聞；李淑娟老師給予我嚴謹的文字訓練。母系台大經濟系磨利我批判的目光，吳聰敏老師更數度指點迷津；狂狷的求學生涯中，無數老師豐富了我的靈魂，予我知識的力量。

然而寫論文時，光靠知識的力量實在舉步維艱，幸好，身旁總有一群老朋友：高中同學孟達總是不厭其煩地幫助我尋找英文文獻，修訂英文摘要；而已任電視新聞記者的小路不僅關心我的生活，更積極為我聯絡受訪者。國中同學翰寧；師大附中 1043 班的智仁、人文、政國；高中生人文社會科學營的俊宏；經濟系的賴大師、學伴孫宛；輔修中文系時追隨的房慧真助教；傳聯、學生電視台、研究所讀書會、效率一組夥伴們……你們的關心如同浮木，讓我及時探頭，喘口氣，再潛入論文的深淵。

而與我同在深淵的戰友，研究外部成本的我製造了諸多「外部成本」，你們的陪伴、容忍、建言讓我衷心感激。能夠成為台大新聞所的一員，我恐怕不只是燒好香，我可能前輩子就是香（這算是外部效益吧！）——我懷念每一次喝酒聚餐、

小出遊、派對、唱歌、看電影——乾姐筱晶的提點、師妹楚文的禱告、研究室鄰居幸萱的包容、蘇立的理性與鼓勵、盈盈的幽默、Michael 哥、振濃、Peter、永彬、世函學長的照顧。而當同時催生論文、畢旅、畢典時，筠婷、怡蓉、國涵、彤勻、周原的大力支持；大綱口試前，詩欣的貼心小禮物；論文口試時，安東尼、明儒、傳佳的陪伴。一路走來，R97 同學、學長姐、學弟妹的加油與打氣……與你們相會，我何其有幸？

其中，我要特別感謝新聞所的摯友榮格（還有你的腳踏車），向來悲觀而冷峻的我，因著你不斷自省，期許自己多一分寬厚；即使再忙，你仍大力相助，在最黑暗的時光，領我正向思考，更兩度擔任我論文的口試助理——《天下雜誌》的實習、十二天自助旅行、椰林大道的迎風談天、暗房的光影，一切的一切，是研究所生活最棒、最值得懷念的光景。

最後，謹把論文獻給我的父親——你為家庭燃燒，直到最後一刻，你給予我一切，我卻來不及言謝、來不及道別；我只能全力以赴，繼續你未完的夢，並編織自己的夢。

姜兆宇

2010 年 8 月 20 日

摘要

今日，台灣媒體市場已經失靈，當電視新聞播送性、暴力、置入性行銷等報導時，閱聽人無法透過市場機制表達偏好，而經濟學的「外部成本」概念也就成為政府立法管制污染的思考起點。本研究透過 C.Edwin Baker 所提出之外部成本分析架構，聚焦於電視新聞播送後的外部性，包括：一、民意及政治參與的品質；二、閱聽人與他人的各種互動；三、揭露與嚇阻權力的濫用；四、置入性行銷；五、無意受注意，因傳媒曝光而承受之外部成本；六、對消息來源造成的損失。透過這六類外部成本，本研究將探究台灣電視新聞的外部成本內部化及政府管制成本與效益。

就電視新聞外部成本內部化而言，本研究首先以國家通訊傳播委員會（NCC）在 2006 到 2009 年對電視新聞核處個案及相關法源為研究對象，刻劃代表性的核處個案，研究發現，台灣在「閱聽人與他人的各種互動」與「置入性行銷」二類外部成本之個案數、罰鍰額分居一、二名；NCC 雖希望透過內容管制，敦促業者自律，但媒體也發展出應對策略，唯獨置入性行銷，因有巨大的商業利益，業者自律效果較為有限；而部分電視台為了降低成本，也出現「轉嫁罰鍰給記者」、「轉嫁罰鍰給置入性行銷廣告主」的情況，電視新聞的外部成本也無法由電視台完全吸收，NCC 核處的有效性受到挑戰。

其次，本研究檢視了政府管制成本與效益。研究發現，政府管制除了讓業者有成本的壓力，也加強了媒體內部的教育訓練與自律。但，罰鍰雖然造成了規訓，業者也對內容管制的效果產生質疑：管制恐將讓閱聽人無法獲取完整資訊，也可能削弱媒體監督的力量。對此，本研究建議，NCC 應該公佈電視節目廣告諮詢會議的發言紀錄，並就本研究所提供之相關指標，重新審度罰鍰額度。

關鍵字：電視新聞、外部成本、國家通訊傳播委員會、政府管制

Abstract

Media market in Taiwan faces market failure today. As TV news broadcast sex, violence and product placement, it is hardly possible for the audience to express their preferences through market mechanisms. For this reason, the economic concept of “external costs” becomes the rationale behind government regulation on the media. Based on the framework of analysis proposed by C. Edwin Baker, this research focuses on six external costs incurred after the TV news is being broadcast, including: First, the quality of public opinion and political participation; Second, the various interactions between the audience members and other people; Third, the abuse of powers to expose and to deter; Fourth, the positive benefits to people or entities who want their messages being spread (product placement); Fifth, the negative effects on those who do not want to attract media attention; And finally, the losses to media sources. Through these six types of external costs, this research aims to explore the internalizing of external costs of TV news in Taiwan and the costs and benefits of governmental regulation on TV news.

Regarding the internalizing of external costs of TV news, I first target and analyze the TV news cases that were penalized by the National Communications Commission (NCC) from 2006 to 2009. The result shows that two types of external costs, namely “the various interactions between the audience members and other people” and “product placement”, are both the most commonly penalized and largely fined cases, with the former surpassing the later. Even though NCC wishes to foster TV news self-regulation by imposing content regulation on them, the media have nonetheless developed counter strategies. In the case of product placement, we see poor self-regulation due to enormous business interests; in other cases, we see “transfer of fine bearer from company to individual journalists or to advertisement clients.” These phenomena challenge the effectiveness of penalties issued by the NCC; furthermore, this shows that the external costs engendered by the TV news cannot be comprehensively taken up by TV news companies.

Regarding the costs and benefits of governmental regulation, the result shows that regulation not only gives the companies more pressure on cost, but also enhances their internal education training and self-regulation. However, any compliance a fine may make, companies themselves still doubt the effectiveness of content regulation, claiming

that regulation may lead to incomprehensive information provided to the audience, or may slash the guardian power of the media. Thus, this research suggests the NCC should reveal every voice records internal meetings. Besides, this research also provides indices for the NCC to reassess the range of fines in the future.

Keywords: TV news, external cost, National Communications Commission (NCC), governmental regulation

目錄

口試委員會審定書.....	vii
誌謝.....	ii
中文摘要.....	iv
英文摘要.....	v
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究背景.....	2
第三節 問題意識.....	4
第二章 文獻回顧.....	6
第一節 媒體的外部效果.....	6
第二節 外部成本的解決之道.....	15
第三節 電視新聞管制——以我國與英、美為例.....	23
第四節 小結.....	35
第三章 研究方法.....	36
第一節 研究問題.....	36
第二節 研究架構與對象.....	37
第三節 研究設計.....	39
第四節 論文章節安排.....	43
第四章 電視新聞的外部成本內部化.....	44
第一節 民意及政治參與的品質.....	44
第二節 閱聽人與其他人的各種互動.....	51
第三節 揭露與嚇阻權力的濫用.....	67

第四節 無意受注意，因傳媒曝光而生之外部成本.....	71
第五節 置入性行銷.....	77
第六節 對傳媒消息來源的損失.....	87
第七節 小結.....	92
第五章 內容管制的成本與效益.....	95
第一節 內容管制的流程.....	95
第二節 內容管制的成本.....	104
第三節 內容管制的效益.....	109
第四節 外部成本內部化的有效性.....	115
第五節 漏網之魚：政治置入性行銷.....	122
第六節 小結.....	129
第六章 結論.....	130
第一節 研究發現.....	130
第二節 政策建議.....	132
第三節 研究限制與展望.....	134
參考書目.....	137
附錄一：訪談題目.....	150

表目錄

表 2-1：媒體涵蓋率.....	22
表 2-2：媒體產業的型態.....	25
表 2-3：美國電視節目分級制度.....	29
表 3-1：本研究訪談名單.....	41
表 4-1：民意及政治參與品質之外部成本.....	45

表 4-2：陳水扁為民進黨候選人造勢的大段轉播.....	48
表 4-3：閱聽人與其他人的各種互動之外部成本.....	52
表 4-4：揭露與嚇阻權力濫用之外部成本.....	68
表 4-5：無意受注意，因傳媒曝光而生之外部成本之外部成本...	72
表 4-6：盧瑞棋報導中，TVBS 的懲處名單及懲處情節.....	76
表 4-7：置入性行銷之外部成本.....	79
表 4-8：對傳媒消息來源造成損失之外部成本.....	88
表 5-1：NCC 裁處之考量與說明.....	117

圖目錄

圖 2-1：Baker 對媒體外部成本之分類.....	10
圖 2-2：國家通訊傳播委員會監理作業流程圖.....	34
圖 3-1：研究架構.....	38
圖 4-1：周政保亮槍聲.....	56
圖 4-2：《蘋果日報》「純越女店全裸性遊戲」新聞照片.....	65
圖 4-3：2006 到 2009 年 NCC 對電視新聞的內容核處分析.....	93
圖 4-4：2006 到 2009 年 NCC 對電視新聞的內容核處個案數...	93
圖 4-5：2006 到 2009 年 NCC 對電視新聞的內容核處罰鍰.....	94

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

台灣現在有兩個亂源，一個是政客，另外一個就是媒體。

——殷允芃（台大新聞所，2008：265）

從戒嚴到民主，《天下雜誌》創辦人殷允芃對台灣媒體的憂心不減反增，她認為，媒體是社會的「亂源」，亦即經濟學所謂的「外部成本」。為了解決媒體污染，除了媒體自律，閱聽人力量之外，作為人民代表的「政府」更扮演了不可或缺的角色。在國家通訊傳播委員會（National Communications Commission，以下簡稱「NCC」）成立之前，監察院坦言，政府對媒體的管理既失職，也失控（黃煌雄、黃勤鎮，2005）；此刻，NCC 已邁入第四年，政府是否肩負起媒體管理的責任？

本文希望結合媒體內容管制與經濟學的外部成本概念，從 NCC 對電視新聞核處的個案切入，檢視電視新聞對全體閱聽人所造成的外部成本；而在 NCC 管制之後，電視新聞頻道的外部成本如何內部化？

除了與既有之媒體外部成本理論對話，本研究也期待了解台灣電視新聞外部成本的創生原因、NCC 的核處的成本與效益，並給予「電視新聞外部成本內部化」政策上的建議。

第二節 研究背景

壹傳媒創辦人黎智英說：「讀者要什麼，我們就給什麼」(何旭初，2007：256)——然而，媒體給的，真的是讀者要的吗？

2002 年的《天下雜誌》「國情調查」顯示：總統和行政院團隊應該為台灣亂象負最大責任，其次就是媒體；除此之外，「媒體煽動、炒作新聞」更位居當年度台灣第二大危機，對台灣人的威脅程度僅次於「政黨惡鬥」(游常山，2002)；隨後在 2003、2004 年的國情調查中，「媒體煽動、炒作新聞、誇大負面訊息」繼續蟬聯台灣第二大危機，甚至，媒體與政客成為了操弄台灣族群問題的元兇，《天下雜誌》直言：台灣的媒體競爭劇烈，日趨強調短期市場績效，煽色腥內容掛帥，已經為人民詬病，值得警惕(《天下雜誌》，2003)；2003 年 5 月，壹傳媒登台後，平面媒體小報化(tabloidization)愈趨激烈，於是，新聞的賣點成為了「裸體加屍體」，一旦質疑襲來，媒體總宣稱：只是迎合閱聽人的口味罷了；然而，日日收看負面新聞，可能讓閱聽人陷入抑鬱，擊垮健康的身體(吳若女，2006)。

眼見媒體的「汙染」，傳播學院的批判聲浪從未間斷。林元輝(2006)首創「新聞公害」一詞；他認為，媒體自律已無可期待，法律也輕縱媒體，於是乎，「新聞」與「公害」的關係，從原本的前者監督後者，演變成為新聞等於公害。張錦華也形容，當前是「新聞亂象充斥、社會對新聞工作信任度低落的時刻」(台大新聞所，2008：22)。

身處於民主社會，「公害說」、「亂源說」振聾發聵地揭發了新聞亂象的嚴重性。曾幾何時，扮演「民瘼」、「無冕王」、「第四權」等正派角色的新聞媒體，竟然淪為社會動盪的根源？甚至，新聞成為了經濟學家口中的「外部不經濟」(external

diseconomies)，或者是造成「社會耗損」(social cost)的物品(林元輝，2006：151)。而諸多新聞媒體中，電視新聞對於全體閱聽人影響尤大。

台灣電視媒體產業發軔於 1960 年代。1962 年 4 月 28 日，台灣第一家電視台——台灣電視公司（下稱「台視」）成立。台視在同年 10 月 3 日開始試播，並於同年 10 月 10 日正式開播，隨後，中國電視公司、中華電視公司陸續在 1960、1970 年代成立且站穩腳步，三家電視台也並稱為「無線三台」。

解嚴以後，台灣的電視產業蓬勃發展。90 年代以來，衛星電視頻道「百台爭放」，時至今日，台灣共有九家 24 小時提供新聞資訊的衛星電視新聞頻道，包括：中天新聞台、非凡新聞台、東森新聞台、民視新聞台、三立新聞台、TVBS 新聞台、TVBS、era news 年代新聞、東森財經新聞台。無疑地，新聞媒體在數量上已經百花齊放；然而，在收視率調查機制下，媒體競逐廣告利益，電視新聞走向「小報化」，其特徵包括了：過份報導家庭解組（家庭不幸）、過份渲染社會暴力、過份教導社會犯罪、過份崇尚拜金主義、過份追逐個人成就、過份報導殺戮事件、過份報導男女關係、過份報導不當得利、反映低俗文化品味及過份渲染政治鬥爭（牛隆光，2005），而收視率造成的惡性競爭，讓資深電視媒體人劉旭峰在緊盯收視率之餘，也沉痛感嘆：

容我向各位報告，從 AC 尼爾森公司（按：2005 年 3 月後已更名為「AGB 尼爾森」）提供的報告來看，高收視的節目多半是緋聞、八卦、暴力鬥毆以及搗風點火的衝突性新聞。為了搏取好收視，電視節目的發展趨勢變得通俗化、平民化和娛樂化。很多上班族即使嘴巴在罵，但依舊抱著看戲的心情看新聞，以免自己在辦公室或交際圈被邊緣化（劉旭峰，2006）。

當媒體人宣稱，電視播送負面訊息只是為了迎合閱聽人偏好時，便隱含著：媒體傳播內容是為了滿足閱聽人所構成之「市場」，然而，台灣電視新聞的市場已經失靈。

第三節 問題意識

社會上多數民眾仍期待台灣廣電媒體發揮正面影響力、不要造成負面影響時。最終，民眾得到的卻是：商業媒體惡性競爭、新聞操作侵犯人權；民間不滿聲浪及抗議行動自然有增無減，種種媒體亂象，卻無法透過市場解決，已顯見市場法則並未帶來台灣社會期待的良好媒體環境（洪貞玲、劉昌德，2006）。

新古典經濟學中，廣泛被用來決定商品價格、數量的「市場機制」，意味著在（媒體）供給與（閱聽人）需求之中，能夠撮合一個最適的商品數量、價格；而在廠商的競爭中，唯有提供「最適品質」商品者方能留在市場。市場中「無形的手」要運作，必須有四個條件成立：一、市場中參與交易的雙方都理性追求自身的利益；二、交易雙方充分掌握產品品質及市場條件；三、市場提供競爭；四、交易中，對社會沒有造成外部成本（McManus, 1994: 62）。就市場結構來看，「市場失靈」的關鍵原因出在：台灣的閱聽人無法直接購買希望收看的新聞頻道，「獨占的有線電視系統」才能決定閱聽人可以看哪些頻道，消費者的偏好根本無用武之地。最終，電視新聞對全體社會造成的傷害以及外部成本也就堂而皇之傳送至家家戶戶。如果有頻道業者播放過多的廣告節目，消費者並不能不購買這個頻道；新聞台太多重覆內容，也無法只買其中一、二台；很多沒有照分級製播的節目，或是消費名人與一般大眾的新聞內容，更是隨時會入侵家中有兒童的收視環境（曾國峰，2008：130）。

電視新聞媒體一面高呼言論自由，一面減少提供嚴肅的政經議題，取而代之的是性、暴力、八卦、置入性行銷等「外部成本」。同時，媒體市場不但不能匡正傳媒運作的不足，市場的運作還會使得傳媒自由為之減少(Baker, 2002／馮建三譯，2008：iii)。此時，作為集體人民的代表——政府——便有義務站出來，積極而有效率地管制電視新聞內容，而經濟學的「外部成本」概念也就成為政府立法管制污染的思考起點，從外部成本切入，不僅可以了解電視新聞內容污染的嚴重性；透過「外部成本內部化」的分析與政策，更可以解決外部成本之問題。

目前，台灣尚未出現以「外部成本」觀點切入討論「電視新聞內容管制」的相關研究，因此本研究將關切電視新聞之外部成本，並將綜合檢討我國媒體內容之行政主管機關之管制作為，提出具體政策建議，進一步改善新聞媒體的亂象，提升新聞專業水準。

第二章 文獻回顧

本章將結合經濟學的外部性理論與媒介污染，首先談媒體的外部效果，並深入分析其外部成本的種類；其次則分別從市場化及非市場化兩種管道，梳理媒體外部成本的解決之道；最後則審視我國行政主管機關對媒體之管制。

第一節 媒體的外部效果

在市場交易中，發生於市場之中的活動，對於市場以外的社會所造成之影響，便稱為「外部效果」(externalities) (Picard, 1989／馮建三譯，1994：157)，而「市場以外的社會」，亦即買賣雙方（供給者與消費者）以外、不參與交易的第三人。

將外部效果進一步分為七類——一、從其影響上，外部效果可分為外部經濟、外部不經濟；二、從產生領域上，外部效果可分為生產的外部性、消費的外部性；三、以時空環境的跨越與否來看，則可分為代內外部性、代際外部性；四、從市場條件觀之，則又可分為競爭條件下的外部性、壟斷條件下的外部性；五、從外部效果的穩定性來看，可分為穩定的外部性、不穩定的外部性；六、就方向性上，可區分為單向的外部性、交互的外部性；七、以外部效果的根源來看，則又可分為制度外部性、科技外部性。而上述七類分析外部效果的方法中，最廣為經濟學教科書所提及的便是從外部效果的「影響性」切入，因此，本研究所聚焦之「外部效果」為：某項活動對其他人產生正面或負面的影響，但受影響者並未付費或得到補償（吳聰敏，2009：124）；而「正面或負面的影響」又可稱為「外部經濟、外部不經濟」（沈滿洪、何靈巧，2002：153-155）。

外部經濟(external economies)係指：為第三人帶來正面效益或利潤的外部性，

又稱為「正外部性」(positive externalities)或「外部效益」(external benefits)；倘若為第三人帶來成本或損失，則稱為「外部成本」(external costs)、或「社會成本」(social costs)、「外部不經濟」(external diseconomies)、「負外部性」(negative externalities)(李郁青，2009a：200)。

以經濟學的視角分析，已有許多學者討論「媒體外部性」甚力，包括 Edward S. Herman(1993)；John H. McManus(1994)；C. Edwin Baker(2002)；George Tsourvakas(2003)；苟世祥、陶楠、吳筱卿(2006)及李郁青(2009a、2009b)等人。

就媒體對社會有益的外部經濟而言，包括了：輿論監督、宣傳公民道德、教育、傳播有用的信息和先進的思想文化(苟世祥、陶楠、吳筱卿，2006：50；Tsourvakas, 2003: 234)；倘若能加強公共議題與地方新聞的報導，對民主將有所貢獻(Herman, 1993: 99-100)，也堪稱媒體對社會的正外部性。

當社會大眾期待媒體生產上述正外部性時，在失靈的市場機制中，業者卻不斷製造外部成本。分析其原因，閱聽人消費之前，難以評估「新聞商品」的品質；而媒體為了追求自利，在寡占性競爭中，不斷壓低生產成本，於是，新聞工作者的品質、深度挖掘資訊、呈現報導的多面向、看待事實的高標準、以及揭露真相的承諾——逐一被漠視(free)；再加上消費者未能充分知曉：怎樣的新聞才算是「有品質的新聞」，當地媒體市場(local market)所提供的選擇也少，最終，新聞的品質被重新定義：什麼是好新聞？賣的最好的、製造成本較低的新聞才是好新聞(McManus, 1994: 71)。當電視業者降低生產成本的同時，也意味著電視節目品質降低了；業者將閱聽人視為「消費者」，而忽視了閱聽人同時為公民(citizen)的事實(Tsourvakas, 2003: 236)。

此外，電視產業是「贏者全拿」的競爭環境，在競逐收視率之下，業者希望能夠搶食廣告大餅，於是，電視節目彼此之間尋找「成功方程式」，造成盲人教瞎子（blind leading the blind）的荒誕現象，一者抄襲前人，或者抄襲同時段的熱門節目，使得電視節目即使有眾多頻道，卻呈現高度的同質性（Tsourvakas, 2003: 236-237），產製的新聞產品趨同（reducing product variation）（McManus, 1994: 71）。最後，新聞報導轉變為資訊娛樂（infotainment），不再提供嚴肅的經濟、政治、社會議題，而是討論八卦、瑣碎生活的新聞（Sunstein, 1999）；甚至是性、暴力、低俗的娛樂（苟世祥、陶楠、吳筱卿，2006: 50；Tsourvakas, 2003: 234）。

當我們欲分析外部性問題時，McManus 與 Baker 均有系統地討論新聞之外部成本。McManus(1994)從新聞產製部門(news department)與消費者(consumers)、消息來源(sources)、廣告主(advertisers)、投資者(investors)四方，切入其互動後所造成之外部成本。

鑽研新聞與法律的 Baker 則將傳媒內容的「外部效果」分為十類：一、民意及政治參與的品質（the quality of public opinion and political participation）；二、閱聽人與他人的各種互動（audience members' interactions with other people）；三、閱聽人對他人可使用的文化產品之影響（audience members' impact on cultural products available to others）；四、報導／揭露與阻卻權力的濫用(exposing and deterring abuses of power)；五、因媒體可能報導所導致的行為反應(other behavioral responses to the possibility of media exposure)；六、不付費也能使用的現象(nonpaying recipients)；七、對亟欲其消息曝光的相關人或單位之正面效益(positive benefits to people or entities wanting their message spread)；八、無意受人注意，卻因傳媒曝光而承受負面效果(message negative effects on those who do not want the attention)；九、傳媒消息來源的效益或損失(gains or losses to media sources)；十、資訊蒐集技術創生

的成本或效益 (costs imposed or benefits created by information-gathering techniques) (Baker, 2002／馮建三譯，2008：52-70)。

雖然 Baker 所提出的十個類目彼此不乏重疊 (Baker, 2002／馮建三譯，2008：52)，但本研究基於兩項原因，決定以 Baker 之類目為分析架構：一、Baker 對外部性問題論述最為完整與深入，且所提出之分析架構能包容上述學者所提出之外部性 (Baker, 2002／馮建三譯，2008：379；李郁青，2009b)；二、台灣亦有相關研究採 Baker 之外部性分類架構，但主要應用於平面媒體《壹週刊》之外部成本 (李郁青，2009a、2009b)，目前尚未有關於電視新聞之外部成本研究。

李郁青 (2009b) 檢視這十類外部成本時，特別從外部成本產生領域上，將之區分為「生產」與「消費」兩類外部性，但本研究以為，「生產」與「消費」實為一體兩面。首先，傳播研究當中，「閱聽人」被視為是社會機制所建構出來的 (林芳玫，1996)；然而在經濟學的分析中，「閱聽人」是媒體市場中的消費者。在閱聽人「消費」了衛星電視新聞頻道所提供的商品後，對其他人所造成的負面影響，仍可視為媒體間接造成的外部成本；其次，若將某些外部性置於「消費外部性」之下，針對外部成本之核處，恐無法彰顯「生產者」(亦即媒體)所應負起之責任。

因此，針對 Baker 所提出之分類架構，本研究以「公共財」、「報導播送前」、「報導播送後」這三類外部性，將十個類目進一步分類，並聚焦於電視新聞「報導播送後」的外部性 (請參見圖 2-1)。由於電視新聞對於閱聽人影響甚深，若能以此架構深入分析，將能釐清電視新聞之外部成本，亦是本研究對於「傳媒外部性」的重要貢獻。

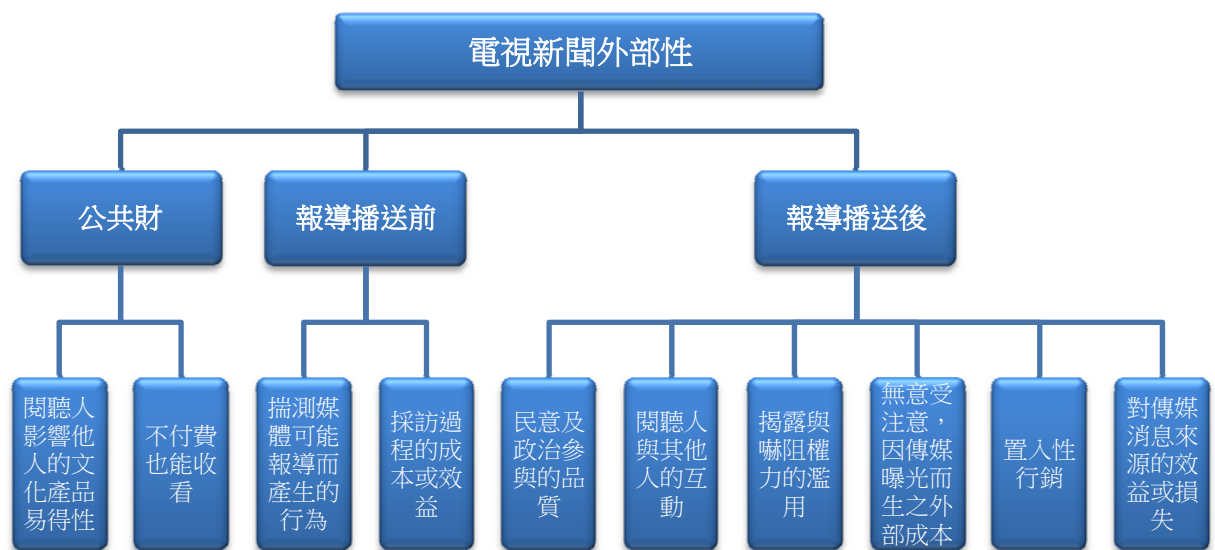


圖 2-1：Baker 對媒體外部成本之分類

一、公共財之特性

電視新聞具有公共財的特性。經濟學上，純粹公共財（pure public good）具有非敵對性（nonrival）及非排他性（nonexcludable），前者代表公共財一旦被提供，另外一個人要消費該財貨的額外資源成本為零；後者則意味要阻止任何人消費該財貨得付出高額成本，甚至可能無力阻止。值得注意的是，現實生活中，純粹公共財並不多見（Rosen, 2002: 54），因此，與其說公共財是一種財貨，不如說是該財貨公共性（publicness）的程度。

就非排他性而言，媒體經常出現「不付費也能收看」的情況，包括以下幾種：第一、許多人因為與購買內容的人經常互動，於是有效得知了傳媒內容；第二、撿拾他人丟棄的報紙或雜誌，最初買報紙的人僅為自己付費，其後的使用者就是不付費的受益人；第三、在各類公共場合免費閱聽及使用傳媒；第四、媒體之間的新聞外溢（Baker, 2002／馮建三譯，2008：60-61）。儘管這些免費接收者享受了可觀的「正外部性」，但若播送之傳媒內容為性、暴力、低俗等「外部成本」，

此時，正外部性也轉變為外部成本。

另外，審視電視的技術，其理想上具有「非敵對性」的特質，在有限的、可容納的閱聽人數量之下，增加一名閱聽人收看，原消費者的消費量及效用並不因之減少（收視品質並不受影響）；然而，現實情況卻並非如此，閱聽人對其他人可收看之新聞內容會有影響，因為一節目收看的需求愈大，也就愈能夠將傳媒內容的產製成本讓更多人均攤，通常人們就能夠以更便宜的價格取得這些內容（Baker, 2002／馮建三譯，2008：56）。舉例而言，假使具備閱聽人身分的人愈來愈危險，不具備閱聽人身分的人也就得繳更高的稅，讓警察—國家機器的規模為之擴張。

二、報導播送前的外部效果

就 Baker 之分析，在報導刊出前，會產生兩類外部性：一、揣測媒體可能報導，因而產生的行為；二、採訪過程的外部成本或效益。

面對媒體可能報導時，一般會產生兩種「外部性」的情況：一、主張嚴守隱私的人，為此而倍感焦慮；二、主動想要曝光者因為「媒體可能報導」而有相應的行為。舉例而言，有些恐怖主義者活動的主要誘因，就是要吸引傳媒報導；有些民意代表或其他官職人員，一心一意想要在傳媒上露臉出聲，在得知媒體可能報導後，或許會改變表達的方式，有時還會調整政策立場（Baker, 2002／馮建三譯，2008：59）。

另一方面，記者蒐集資訊的活動有時直接創造了效益，譬如因為記者在場，而使公共集會議事行為效果更好或更公平、使異端分子的安全獲得保障；然而，更常見的卻是記者在採訪過程中，對新聞相關人士造成外部成本，無論媒體最後

是否刊登該則新聞，媒體造成的惱人、擾人成分已經讓人痛苦萬分，新聞刊出後，僅只是再添一筆侵犯紀錄（Baker, 2002／馮建三譯，2008：69）。

三、報導播送後的外部效果

本研究主要關切新聞報導播送後的外部成本，其主要可分為以下六類：一、民意及政治參與的品質；二、閱聽人與他人的各種互動；三、揭露與嚇阻權力的濫用；四、置入性行銷；五、無意受注意，因傳媒曝光而承受之外部成本；六、對消息來源造成的損失。以下一一分析之。

在「民意及政治參與的品質」的外部成本上，從負面的政治廣告一直到錯誤的資訊、煽風點火式的黨派作風，對於政治討論，都是帶來了污染（Baker, 2002／馮建三譯，2008：53）；而大部分的公務人員及商業都希望消費者在投票、選擇時，展現「贊同的意向」，而最有效率的管道就是透過媒體營造正面形象（positive image）（McManus, 1994: 75），若媒體所有人對於政治新聞有所操縱與影響，其表現形式往往為偏向特定意識形態的新聞偏差（news bias）（李郁青，2009b：27）。

在「閱聽人與他人的各種互動」的外部成本上，這個社會中，沒有人是孤島，是以一個人的傳媒消費行為，對於與之互動的第三者，就有了重要的正面或負面價值；傳媒內容對於閱聽人自有直接的價值，除此之外，傳媒內容對於第三人眾的影響也許價值最大，大於閱聽人本身所受的影響（Baker, 2002／馮建三譯，2008：55）。值得注意的是，該類外部成本獲得多數學者的關注，因為相關效果研究顯示，傳媒暴力與色情內容對於個人與社會的影響甚鉅，觀看電視暴力內容可能刺激人們在現實生活中對人施暴、學習到施暴方法，或對暴力現象見怪不怪、認為暴力是可接受的行為；甚至，經常暴露於暴力色情內容（violent, degrading pornography）

中，會使受試者產生對女性的負面態度（李郁青，2009b：33-34）。在此思維之下，我國之新聞報導也規定，畫面應符合「普」級。

在「置入性行銷」的外部成本上，假使直接給付是法律所許可的，其播放後的有利內容稱之為「廣告」；假使傳媒得到了直接給付，卻又將內容當作是自己的編採成品，便是傳媒的「腐化」，而當前相當常見卻饒富爭議的「隱藏式」廣告方式，表現在影視產品上，即為置入性行銷（Baker, 2002／馮建三譯，2008：62）。「置入性行銷」即行銷界所謂的「產品置入」（Product Placement），意指：策略性地將產品、品牌工具或服務商標置入電影、電視節目、音樂錄影帶等，藉以達到：一、結合置入情境的生活型態與情境，製造品牌或產品的使用度之說服力；二、透過置入情境的設計，提升消費者對於產品的印象，以建立品牌或產品的偏好度（蕭肇君，2004：4），然而，若觀眾不知情的狀況下在新聞類訊息中置入行銷訊息，將嚴重影響閱聽眾對新聞公信力的評價（王泰俐、蘇蘅，2006：9）。由於廣告主追求一個「支持的、正向的資訊環境」（supportive environment for their messages），因此新聞部門會對廣告主的相關資訊隱惡揚善，但如此一來，在消費者心中，新聞部門的信用恐將被摧毀；甚至，若公司的董事會希望能夠極大化利潤、提升股價，管理階層可能對新聞部門施壓，藉此利用消費者的信任（McManus, 1994: 78-80）。

諷刺的是，我國政府帶頭做置入性行銷，以新聞而言，也集中於電視；甚至，已有政府部門在公共政策出現危機時，付費給特定媒體進行正面報導，嚴重干擾視聽。令人遺憾的是，媒體為了增加收入，毫不猶豫便大量接受政府的付費置入，完全失去媒體監督政府的功能，使得言論市場發生扭曲，造成媒體的自我削弱（林照真，2005）。蘇蘅認為，政治性置入性行銷對新聞專業可能產生：公財私用；新聞成為政績宣傳管道及新聞失去公正客觀的專業基本要求三大影響（王泰俐、蘇

蘊，2006：23-24），此時，「政治性置入性行銷」即為「民意及政治參與的品質」的外部成本，而在本研究的分析中，則將「政治性置入性行銷」歸屬於「民意及政治參與的品質」的外部成本。

至於「揭露與嚇阻權力的濫用」，實為社會對媒體之期待，而傳媒監督功能的外部經濟涉及兩個層次：一、是傳媒揭露政府不當行為的權力，若藉此而使其改正，自是最好；其次是藉由增加報導不當行為的機會，傳媒產生了嚇阻這些行為的作用。所謂的「權力」，並不僅限於政府，只要存在著權力的運作——比如工商業界的權力——傳媒的揭露，無論是實質的，或是要發未發的，都會很有價值（Baker, 2002／馮建三譯，2008：57）。然而，傳媒的「收益」與監督的品質或重要性，並沒有產生直接的聯繫；反而是「內容對於閱聽人的吸引力」，才能直接反映在收視率上。因此，傳媒公司無法充分取得新聞調查的正面效益，投入於生產最有價值的調查素材之資源，必然不成比例地低，於是新聞調查也就質量不足了；更甚者，新聞媒體在監督的同時，往往過度強調性、犯罪或暴力，大力著墨「醜聞」，撩撥閱聽人的心情（Baker, 2002／馮建三譯，2008：58-59），於是表面上的「監督功能」，淪為煽情的外部成本。

在「無意受注意，因傳媒曝光而承受之外部成本」上，媒體會揭露一些無涉公共利益（即私人的）其他可議行為。在此情況下，媒體經常以「監督」為名，行「侵權」之實；傳媒注意力非僅可能傷及報導對象（無論資訊真假正確與否、評論公正與否，都具有強大的殺傷力），且排斥其他公共利益新聞的呈現空間（李郁青，2009b：30）；此時，媒體它承受閱聽人拒買或減少購買其產品，但新聞所描述的人或單位所遭致的損害，傳媒並未加以內部化（Baker, 2002／馮建三譯，2008：64）。

在「對消息來源造成的損失」之外部成本上，消息來源可能因記者報導而獲益；然而同時間，潛在成本也是存在的；最為明顯的是，傳媒可能透露其身分致使消息來源受傷，因為這可能引來報復或讓人困窘(Baker, 2002／馮建三譯，2008：66)。儘管長久以來，記者都能承諾保護消息來源，但假如傳媒認定「消息來源的身分」本身就是重要的新聞，那麼傳媒是有理由違反承諾。比如說，由於消息來源想要操弄傳媒，使其刊行對於政治敵手不利的且不實的負面資訊，是以《紐約時報》現行的政策是，假使消息來源提供的是「謊言與錯誤的文件」，它就不會遵守保密的承諾(Baker, 2002／馮建三譯，2008：68)。

當媒體製造外部成本時，我們應積極思索的是：如何使外部成本轉為媒體的「內部成本」，亦即如何使「外部成本內部化」，因為市場中，媒體會極小化內部成本，以獲得最大利潤。以下將繼續闡述外部成本內部化之理論與實務面。

第二節 外部成本的解決之道

面對媒體的外部成本，有兩條內部化之道。我們可以採用非市場化方式，也可以採用市場化方式。常用的非市場化解決措施主要有：罰款或收稅、公共管制、法律措施、押金制度；常用的市場化措施主要有產權界定和保護、可交易的許可證等(整理自苟世祥、陶楠、吳筱卿，2006：49)。

一、市場化措施

提出解決外部成本的「市場化措施」的經濟學家可首推 Ronald Coase。寇斯定理(Coase Theorem)認為，只要財產權(property rights)或賠償責任(liability)定義清楚，而且交易成本(transaction cost)不太高，市場運作會產生最有效率的結

果，政府不需要介入（吳聰敏，2009：133）。

Coase 認為，涉及外部成本的眾人（包含消費者及生產者）應該先釐清「財產權」的歸屬，藉此解決外部成本的問題。該說法最常應用於環境保護，舉例而言，若河川為私人所有，緊鄰河邊的工廠若希望排放污水，便需要與河川所有者講定一個雙方都能接受的「污染條件」，否則便不能污染河川（吳聰敏，2005：235）。而寇斯定理的具體應用為「污染許可證的交易」。有鑑於溫室效應的影響日趨嚴重，1997 年 12 月，聯合國在日本京都（Kyoto）召開國際會議，全球有 160 個國家參加，會後公布了「京都協議」（Kyoto Protocol），除了訂出二氧化碳排放減量的目標外，京都協議同時決議，二氧化碳排放量配額可以在市場上自由交易，此一交易稱為碳排放交易（emission trading），而整個減碳政策稱為限額與自由交易（吳聰敏，2009：128）

至若媒體市場，最基本的媒體污染辯論是「媒體有權利報導錯誤訊息」或「人民（消費者）有權利接受正確訊息」的爭論，就社會責任論（social responsibility）而言，人民絕對有權利接受正確訊息，「排放污染」的媒體當然應該主動輸誠，補償民眾的損失。而將環境法（environmental law）的思維應用於媒體，業者可以交易「符合公共利益的節目」的責任，「付錢／播放二選一」（pay or play）：要不播放一定比率、符合公共利益的節目；或是付錢給其他電視頻道播，擺脫製播公益節目的義務（Tsourvakas, 2003）。

但，寇斯定理在涉及少數人的情況下才適用（Rosen, 2002: 88），否則交易成本將過高。畢竟，一旦欲以市場化措施將媒體外部成本內部化時，由於廣電媒體傳播效果巨大，個別閱聽人將付出極高的交易成本。再者，Tsourvakas（2003）提出的「外部成本內部化」策略是交易「外部效益」，而非交易「外部成本」。

Coase 也強調，在交易成本不等於零的情況下，我們仍需注意「政府也可能失靈」的問題（李郁青，2009b：6），斯言意味著：依靠政府解決外部成本所需的成本，恐高於交易成本。

綜上所述，大多數經濟學家仍偏愛以「市場導向」的策略解決外部成本的問題，因為這些方法比直接管制可能更有效率（Rosen, 2002: 98），但若希冀純粹以「市場化措施」解決媒體的外部成本，實有其窒礙難行之處。

二、非市場化措施

目前，面對媒體的外部成本，各國主要以非市場化的解決措施，使媒體業者的外部成本內部化。除了業者自律外，新聞報導對象可透過司法體系獲得救濟；至於多數閱聽人則主要透過政府伸張公權力（行政管制），方能獲取補償。下文將進一步析論媒體外部成本內部化的非市場化措施——

（一）業者自律

財政學者 Rosen（2002: 89）認為，「個人」若希望將外部成本內部化，社會習俗（social convention）有其重要性。在多數道德格言要求人們注意其所創造的外部成本（不好的行為）的同時，往往順勢將其行為可能創造的外部性內部化了。若將一家家媒體視為「個人」，「道德格言」便轉換為「社會的期待」，敦促媒體自律。

在台灣，威權時代「官督民辦」的新聞自律機制「中華民國新聞評議會」隨著解嚴而崩解；而後，新聞工作者自主成立的新聞自律機制雖一度出現，包括《自

立晚報》勞資糾紛所激起的《編輯部公約》、《新聞倫理公約》，甚至是應運而生的「台灣記者協會」，都受限於社會條件，未能形成風潮；近期媒體小報化的趨勢中，則逐漸出現業者所主導的「淨化自律」趨勢（劉昌德，2007）。

目前我國之新聞自律組織，最具代表性者為「中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會」。該會設有新聞自律委員會，由衛星電視頻道（年代、東森、中天、民視、三立、TVBS、非凡、八大）分別指派新聞業務最高負責人及新聞主管二人共同組成，並延請學者、專家、公民團體組成「諮詢委員會」（中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會，2008年3月20日）。

然而，經濟學的基本假設是：人的行為在反映其自利（self-interest）的動機，人是為自己而活（吳聰敏，2009：18），若期待「自律」能徹底解決外部成本，無疑是緣木求魚。事實上，自律，向來是媒體抵抗外來壓力的說詞，不僅流於道德訴求而未能落實（劉昌德，2007），更多半是口號多於內涵（洪貞玲，2008）；不可否認的是，自律仍然值得期待而且必要，一如道德格言，只是如何落實自律的機制，增加媒體業者自律之誘因，最終仍需要「他律」。

此處所言之「他」者，賦予「自律」更多的可能性。自律不該只是業者主導，而應納入新聞工作者、閱聽人、與政府力量，形成一民主參與式的「共管」自律機制（劉昌德，2007），純粹的「自我」約束實無法讓外部成本內部化。

亦有論者點出自律背後「政府」的重要性，並呼籲自律公約應作為主管機關依法獎懲、甚至是換發執照的參考依據，避免自律淪為具文（洪貞玲，2008）；並且，政府乃是一個「消除市場失靈」的既存組織，故而在高交易成本的情況下，由政府出面解決外部性問題，應比建立新的「自願」組織來得有效率（李郁青，2009b：8）。

（二）司法救濟

我國《憲法》第十一條規定：「人民有言論，講學，著作及出版之自由」，明文保障了「言論自由」為人民之基本權利，而大法官作成之 509 號釋憲文亦針對言論自由，點明：「國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制。」體察該釋憲文，雖減輕了新聞媒體的舉證責任；但若涉及「個人名譽、隱私及公共利益之保護」，新聞自由不能無限上綱。

當民眾循司法救濟時，新聞媒體之報導對象乃是主張其權益受媒體侵害的最主要角色，這些報導對象主張損失的權益則約可分為以下四類（李郁青，2009a：207）：

- 1.名譽權：包含公然侮辱、誹謗等《刑法》妨害名譽罪所規範之犯罪行為，及《民法》對於名譽等人格權侵害之損害賠償案例。
- 2.隱私權：包含窺視、竊聽、竊錄等《刑法》妨害秘密罪章所規範之犯罪行為，及《民法》對於隱私、肖像等人格權侵害之損害賠償案例。
- 3.信用權：包含散布流言或以詐術損害他人之信用等《刑法》妨害信用罪所規範之犯罪行為，及《民法》對於信用等人格權侵害之損害賠償案例。

4.其他權益：無法歸入前三種侵權類型之案件，例如違反契約或外患罪等，則以「其他」類歸之。

林元輝（2006）分析 1999 至 2005 年「司法院法學資料檢索系統」中的裁判書，媒體（人）為「被告」者雖多達 80 件，但媒體勝訴的比例仍高於敗訴，此文雖針對新聞事件中「被報導者」，檢視其所蒙受的「外部成本」；然而，外部成本早已悄悄蔓延於生活，不僅是被報導者（原告）受害，廣大的閱聽人也顯得手足無措。

李郁青（2009a）探討《壹週刊》外部性問題時發現，透過被報導者的司法求償，《壹週刊》雖然付出了超過 2000 萬的外部成本，但對於《壹週刊》而言，仍有許多外部成本尚未內部化。

儘管司法判決已將媒體所造成的外部成本「貨幣化」，但這些貨幣未必能填補這些外部成本，畢竟，媒體外部性在某種程度上有其殊難定價性（李郁青，2009b：5）。更重要的是，循司法體系解決外部成本者，主要是被報導者；但在媒體報導對象以外，尚有廣大的閱聽眾蒙受新聞媒體的外部不經濟，他們可能不自知，以致於沒有訴諸司法；即便自知，亦難在現行司法體系中獲得補償。

（三）行政管制

司法體系之外，行政體系亦致力於「外部成本的內部化」。經濟學家 Arthur Pigou 主張，政府應針對造成外部成本的商品課徵庇古稅（Pigouvian tax），使廠商吸收外部成本（Varian, 2003：612-616）。舉例而言，若 A 廠商污染環境，導致 B 廠商為了維持原有產量，必須安裝治污設施等，增加的成本支出便是 B 的外部成本。

由於 B 廠商不具有公權力，此時便需要政府代為出面，向 A 廠商徵收適當費用，建置治污設施，以免造成更大的危害。

庇古稅的理論，讓排污收費制度成為世界各國環境保護的重要經濟手段（沈滿洪、何靈巧，2002：157）；而課徵庇古稅的前提有二：一、知道誰在污染；二、知道其污染量（Rosen, 2002: 91）。然而，對國家政府而言，很容易判斷哪個節目是「公共利益」（public interest）；卻難以衡量節目的負面效果對民眾造成的「成本」（cost of the negative effects of a program），或是節目缺少公益性所對民眾造成的「成本」（cost from the lack of programs of public interest）（Tsourvakas, 2003: 233-234）。根本理由是，對電視台而言，「播出符合公共利益」的成本很高，因此他們寧可付罰鍰（Tsourvakas, 2003: 238）。

（四）廣電媒體行政管制之必要性

與諸多民主國家一樣，相較於印刷媒體，台灣對於廣電媒體的管制較為謹慎，自《出版法》於 1991 年 1 月 25 日廢止，且《出版法施行細則》於同年 2 月 3 日廢止以來，已無法可制平面媒體之新聞公害（林元輝，2006：167），台灣政府對印刷媒體的管制力量日弛；反觀廣電媒體，除了不斷修訂管制的法源，民眾對其主管機關的期待也與日俱增。

相較於平面媒體，為什麼要積極管制廣電媒體？主要可從三種理論切入：電波公有理論、頻道稀有理論、巨大影響理論（Barendt，1993）。然而，隨著有線電視的崛起，「電波公有理論」難以做為衛星電視頻道的管制理論基礎，以新聞內容為例，有線電視並不依靠電波傳輸；至於頻道稀有理論，雖有可能因科技進展而有所突破，但台灣的現況是：目前約有 180 個合法頻道，而台灣 750MHz 寬頻最多可以容納約 110 個類比頻道，系統業者平均提供 102 至 106 個頻道，扣除一些

測試頻道，其實已經沒有多餘的空間可以提供其他 80 個頻道，如果要有新的頻道進入，可能就要有頻道下架（曾國峰，2009）；而電視對閱聽人之影響始終巨大，即使網路興起，電視內容仍高度滲入家庭。根據《2008 年台灣媒體白皮書》（台北市媒體服務代理商協會（編），2008）的數據顯示：2007 年，高達 99% 的台灣家庭擁有電視；而 2007 年媒體涵蓋率的統計亦顯示，94.5% 的民眾昨天有看電視——這個數字遠高於網路（45.5%）、報紙（45.1%）、雜誌（32.2%）、廣播（24.9%）。由表 2-1 可瞭解，自 2001 年以來，「電視」始終是家庭裡十分強勢的媒體，涵蓋率年年破九成，是以本研究將聚焦於電視新聞的「各種污染」，探討台灣電視新聞的外部成本「如何被內部化」。

既然有管制廣電媒體之必要，為何需要由「政府」擔此重任？其背後主要有兩種思維影響政府的管制力道，分別是市場經濟論（market economics school）及社會價值論（social value school）（Entman, Wildman, 1992: 5）。市場經濟論者看重廣電媒體的經濟角色，強調「市場競爭」的重要性，並視閱聽人為消費者，促進

表 2-1：媒體涵蓋率

	昨天有看電視	報紙	雜誌	廣播	網路	戶外
2001	95.7%	55.2%	36.3%	31.9%	18.4%	83.5%
2002	95.4%	50.8%	34.2%	30.5%	22.5%	83.6%
2003	96.1%	50.2%	32.9%	28.6%	27.8%	82.9%
2004	95.5%	49.0%	36.7%	29.3%	33.0%	83.9%
2005	95.5%	50.5%	35.2%	28.6%	35.5%	83.0%
2006	94.5%	45.8%	31.8%	26.6%	39.1%	79.9%
2007	94.5%	45.1%	32.2%	24.9%	45.5%	83.1%

資料來源：《2008 年台灣媒體白皮書》

註：雜誌之統計問題為：過去七天看過週刊、過去二週看過雙週刊、過去一個月看過月刊的比例；戶外媒體則為過去七天接觸比例，其餘均為昨日閱聽率。

意見市場的主要方法是確保競爭，確保競爭就能滿足消費者的需求，易言之，政府毋須介入管制；而社會價值論者則支持國家管制廣電媒體，為了強調媒體的文化角色，彰顯民主社會中的公民身分，維護公民權／公共利益，國家應管制廣電媒體（洪貞玲，1995、2006）。

市場經濟與社會價值二論述看似處於天平的兩端，經濟學上，當市場「失靈」時、交易紛爭出現時，市場裡的交易雙方無法共謀解決之道，必須透過第三者，而在現代社會中，此第三者亦即國家制定的法律制度，但法律條文無法自行運作，人民所選出的政府便肩負起這樣的角色（吳聰敏，2005：231），故從市場經濟而言，政府應當介入管制廣電媒體，解決市場失靈的問題；從社會價值論者而言，政府更應時時懷抱公眾利益。

第三節 電視新聞管制——以我國與英、美為例

Vincent Porter（1989）認為，在世界上，幾乎每一個國家的電視媒體都被政府管制。回顧我國行政機關對電視媒體之管制，我國電視事業在 1960 年代初期萌芽，在戒嚴時期，從人事到政策，大抵不出「黨」的掌控；解嚴後，隨著媒體產業蓬勃發展，政府管制態度也有所轉變，目前，我國通訊傳播監理機關為 NCC，其除了繼承自新聞局，也師法英、美的傳播管理制度，因此，本節將先從縱的承繼與橫的移植，梳理台灣電視新聞行政主管機關的流變；並就結構、內容管制二者進一步論述。

一、縱的承繼與橫的移植

戒嚴時代，對媒體之管制如多頭馬車，包括內政部、教育部等行政機關，均

肩負大眾傳播事業的輔導與管理業務。由於「缺乏統一的輔導機構」，從 1963 年開始，以國民黨為中心，先後舉辦了五次「新聞工作會談」，主要參加人員為新聞文化業務執行單位負責人員、三軍政治作戰部主管、各報社、通訊社、雜誌社、廣播、電影、電視事業單位之主要負責人、文化出版界成員等和新聞宣傳有關的國民黨黨員，希望「交換彼此意見，研究共同的方針，協調各方的步驟，發揮統一的力量」（楊秀菁，2002）。直至 1973 年 8 月，大眾傳播事業相關業務才統一劃歸新聞局主管，新聞局也同時增設出版事業處、電影事業處、廣播電視事業處（行政院新聞局，2007）。

解嚴後，新聞局繼續掌理大眾傳播事業的輔導與管理；然而，1990 年代以來，台灣商營廣電政策隨著威權體制解體與資本力量抬頭的政治經濟脈絡，朝向英、美的解禁方向前進，主要表現在政治力量對於媒體所有權與內容雙重控制的退場。在這段期間，商營廣電政策以自由化為名，逐步向市場力量傾斜（洪貞玲、劉昌德，2006）。此時，NCC 正欲破繭而出，其不只承繼新聞局時代各項制度，對其他民主先進國家，尤其是美國、英國，也試圖移植、師法其傳播管理的制度（邱家宜，2006）。

就媒體產業而言，「管制」與「自由放任」孰好孰壞的爭論亙古未衰，Raymond Williams（1960）將媒體業四個型態：獨裁制（authoritarian）、家長制（paternal）、商業制（commercial）、民主制（democratic）（請參見表 2-2）。究其歷史背景，相對於美國的「商營制」，1920 年代，英國即以皇家特許狀（Royal Charter of Incorporation）立法設立公共媒體英國國家廣播公司（BBC），由文化精英取捨品味，以益於世道人心，實為「家長制」的代表（李金銓，1993：529）。

表 2-2：媒體產業的型態

型態 比較	獨裁制	家長制	商業制	民主制
意義	統治階層的機器，強調政治當權者的利益	近似獨裁制，但是更具備保護的色彩	反對獨裁制及家長制，擁護商業自由	想像的產物
目的	傳達指令，使閱聽人接受	傳達價值、習慣和品味	追求營收、成本極小化	公開討論後，多數人有媒體近用權與產製權
管理者	公部門	公部門	私人	無
特色	對於不滿意的節目素材有一套檢查制度	雖然對節目有耐心，但對於中心思想永不妥協	提供閱聽人負擔得起，且經營者可獲利的「節目商品」	資本來自於公共捐獻，但人人有主動參與的自由

資料來源：Raymond Williams（1960）

而傳播產業的樣態其實與政府的思維息息相關。美國於 1934 年設立「聯邦通訊傳播委員會」（Federal Communications Commission, FCC），並於 1996 年通過新版的通訊傳播法案（The Telecommunications Act of 1996），新法的主要精神是「讓任何人都能進入傳播產業」，以及「讓任何通訊傳播業者都必須在任何通訊傳播相關市場中面對任何其他業者的競爭」，而 FCC 則必須為「新的競爭時代」制訂公平合理的規則；2003 年初，英國將電信、資訊、傳播各機關整合為「通訊部」（The Office of Communications, Ofcom），Ofcom 的使命為：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（邱家宜，2006）。

至於台灣，我國傳播管理最高機構 NCC 於 2006 年 2 月 22 日掛牌成立，台灣通訊傳播監理進入了新的里程碑。NCC 主要以《廣播電視法》（以下簡稱「廣電法」）、《衛星廣播電視法》（以下簡稱「衛廣法」）等法令作為執法依據，並每個月公布核處，而第二屆委員在 2009 年 2 月 20 日上任後，更將施政目標與信念定調為「獨立、負責與平衡」，並為「追求最大公共利益」而努力。

本研究所著眼之傳播監理，可分為結構與內容管制；然而「內容管制＝管制全部－結構管制」是一迷思（石世豪，1999），二者若無法相輔相承，實無法達到最大效益，以下將聚焦於我國經驗，並輔以英、美經驗，就結構管制與內容管制二者繼續論述。

二、結構管制

結構管制有兩種分類：第一種是「不涉及言論或表意內容（content neutral）」的結構性管制手段（structural regulations），以及「涉及言論或意見表達內容的管制措施（content-based regulations）」；第二種則是根據政府管制手段是否直接「設定結構上的相關架構與範疇，間接形塑規範對象的行為與態度，並且引導相關主體趨向於預期目標的實現」（石世豪，1999）。

而廣電媒體屬於特殊的基礎建設（infrastructure），其不僅具備市場商業活動的特性，又建構思想與討論的公共空間，在廣電管制上，必須協調私人經營權、自由多元的意見市場、國家管制三者之間的衝突（Horwitz, 1989: 8），因此，政府採取結構管制時，若希望調合商業利益、自由言論、國家管制之爭，實無法忽略媒體之內容、行為與態度。

以英、美兩國為例，美國基本上傾向將電子媒體視為產業；尊重「市場機制」的結果，卻出現媒體集中化，在 2004 年，時代華納、迪士尼、梅鐸新聞、德國伯特斯曼（Bertelsmann of Germany）、以及維康（Viacom，其前身為 CBS）五家集團就包辦了美國幾乎所有通訊傳播市場；至於英國，則是將媒體管理放在文化、及公民權的架構下思考，強調「管制是為了鼓勵競爭，鼓勵競爭是為促進公民－消費者的利益」，近年來，英國雖已逐漸對商業媒體放鬆管制，即使財團的經濟滲透

力量似乎銳不可擋，見諸法律或公共場域論述的，仍是將公民普遍共同利益置於特定產業利益之上（邱家宜，2006）。

我國在採取結構管制時，則參酌媒體之內容。2005 年 7 月，新聞局審查國內 70 件申請換照之衛星廣播電視事業，這也是衛廣法施行以來的第一次，最終，有 7 家衛星電視頻道換照未獲通過，包括東森新聞 S 台、龍祥電影台、華爾街財經台、蓬萊仙山、歐棚、彩虹、CASA。其中，東森新聞 S 台未能換照通過之理由為：

按「東森新聞 S 台」頻道營運計畫中明示該頻道係一專業新聞性節目頻道，供深度新聞資訊的服務，但查該頻道非新聞性節目比例高達 26.1%，而新聞報導來源又多出自「東森新聞台」頻道，與營運計畫之規畫不符……就違規核處事項應予改進之意見切實改進，繼續違規且以違反「電視節目分級處理辦法」、違反「法律強制禁止」規定等情節較嚴重者居多（行政院新聞局，2005 年 8 月 2 日）。

然而 NCC 成立後，卻主張結構管制應與平時之行為管制「分流」，決定准予東森新聞 S 台換照，此舉雖引發了民間團體媒體改造學社聲明質疑，但媒體普遍小幅處理，而且似乎認為 NCC 尊重媒體經營的自由，即為言論自由（洪貞玲，2006：63）。

對此，洪貞玲（2006：76）建議管制機制應納入「公民」之角色，未來 NCC 無論在相關決策以及執照核發及換發程序中，公民社會都應該被納為常態且合法的機制。亦有學者建議，由業者自行設計記點與退場制度，然後透過公聽會，聽取閱聽眾與民間團體的建議，最後修改立法，完成計點退場機制（陳炳宏，2009 年 6 月 18 日），亦即讓結構管制奠基於內容管制之上。

三、內容管制

「內容管制」往往牽涉到「言論自由」，因此包括我國在內的諸多民主國家，對於管制內容往往特別謹慎。以美國而言，美國國會在 1996 年通過新版的《通訊傳播法》（The Telecommunications Act of 1996）及美國第一憲法修正案，FCC 不能干涉媒體對新聞播報內容的選擇及相關評論；不過，FCC 對於粗俗不雅的語言（或畫面）可依法禁止，甚至，對於媒體傳播明顯錯誤的資訊亦可施以撤照處分，但依照美國三權分立精神，行政機關的裁處經常必須以法院的判決為依據（邱家宜，2006：15-16）。

為了避免與「言論自由」精神衝突，FCC 在管制流程上，依賴三律（法律、他律、自律）共管的機制，先要求業者自律，由業者自行制訂《電視育兒指導方針》（The TV Parental Guidelines），讓父母可以參考孩子的年紀，選擇適合的節目（Television industry, 17 January 1997）；1998 年 3 月 12 日，FCC 進一步通過《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）。透過 V 晶片的設計，可阻擋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（馮建三等人，2008：30）。詳細的分級與管制內容，請參見表 2-3。

分析 FCC 管制之內容，除了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（馮建三等人，2008：30）；從表 2-3 可知，包括暗示性對話（suggestive dialogue）、粗魯或粗鄙語言（coarse or crude language）、性情境（sexual situations）、暴力（violence）等，都是 FCC 內容管制的重點。

表 2-3：美國電視節目分級制度

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	專為 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為兒童所設計。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	此類節目特地為成年人所設計，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、明確的性行為、生動寫實的暴力。

資料來源：馮建三等人（2008）

近年來，最受矚目的 FCC 內容管制個案，莫過於 2004 年 Janet Jackson 在美國超級盃足球賽九千萬觀眾面前「裸露右胸」的事件。美國國會在同年二月中開公聽會，要求 FCC 提高對媒體播出「不雅」內容的罰款與罰則，甚至祭出吊銷執照的重典（宋東，2004）；影片播出的同時，超過 50 萬筆投訴湧入 FCC，創下歷史紀錄，FCC 也對 CBS 擁有的 20 個電視頻道各核處 27,500 美元之罰鍰，係屬不雅內容（indecency）之最高額罰鍰，CBS 總計被 FCC 核處 55 萬美元。超級盃事件後，當 CBS 轉播葛萊美獎（Grammy awards）時，不再採現場直接轉播，而是延

後五分鐘播出（Associated Press, 22 September 2004）。

至於英國，在Ofcom設立之前，廣播電視的內容管制主管機關為獨立電視管理局（Independent Television Commission, ITC）及廣電標準協會（Broadcasting Standards Council, BSC），兩者差別在於：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。由於英國的廣電管制法律較為簡略、模糊，不像歐陸國家那般明確，因此英國的廣電管制機關往往有相當大的裁量權力（馮建三等人，2008：44）。

以BSC而言，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，BSC皆訂定電視播出相關內容的規範（馮建三等人，2008：53）；Ofcom成立後，也進一步沿襲了BSC制定的相關規範。

在內容管制上，Ofcom 統一由內容裁罰委員會（The Content Sanctions Committee）根據閱聽人的抱怨或其他消息來源進行調查，若查證屬實確有違規，則將裁罰，並在網路上公布決議結果；值得一提的是，針對電視「即時播出」的特性，Ofcom 提供一支 24 小時申訴電話，專供「感覺受侵害」的當事人即時撥打，電話將轉接相關媒體；但是否停止相關報導，由這些組織自行決定（邱家宜，2006：11）。

2005 年 4 月 28 日，時值英國大選期間，Bloomberg 財經台大幅報導工黨領袖 Tony Blair 的「商業宣言」（Business Manifesto），卻沒有給其他政黨相同待遇（equivalent coverage），因此，該電視台遭英國通訊傳播委員會（The Office of Communications，下稱「Ofcom」）開罰，必須「連續 3 天在上午 11 點播送 Ofcom

處罰其報導不公」(Ofcom, 25 November 2005)。

回顧我國傳播內容管制之研究，學者曾提出不同的分類方式。鄭瑞城（1998）曾以傳播相關之行政法（如出版、廣電、電影、有線電視、公視等法），試圖類型化「傳播媒體內容管制的規範」，就實質規範（亦即：直接針對特定內容，例如題材、觀點、表現方式等所設限制、禁止等規範）而言，歸納出三大類型：一、禁止／限制；二、強制／要求媒體協力；三、媒體任務揭示；洪貞玲、劉昌德（2006）將傳播內容管制結合「傳播權」賴以建構的四項原則：自由（freedom）、包容（inclusiveness）、多樣（diversity）、參與（participation），除了檢視既有政策，亦提出建言。綜而言之，我國傳播內容管制除希望降低媒體外部成本之產生，亦積極地期待媒體帶來外部效益；然而，上述研究係從行政管制之相關法源出發，欠缺與實際案例對話，故僅可知內容管制之規範，卻難以了解執行之成效與不足之處。

在新聞局管制的時代，基於「新聞自由」，並不會用法律去規範新聞報導，除非新聞局收到民眾來信，反應對媒體報導不滿時，才會將信件轉寄到各媒體，以勸告的方式，請媒體加強自律的行動（楊秀菁，2002），故政府主要採取「事後管制」（苟世祥、陶楠、吳筱卿，2006: 50），並試圖透過罰鍰、警告等處罰手段，讓新聞媒體對於被報導者、廣大閱聽人等所造成的外部成本得以內部化。

1998年3月22日，一起新聞事件，讓新聞局首次同時對九家電視新聞台開罰。當時，媒體報導中和女高中生命案，除了畫面血跡斑斑，還清楚拍攝被害人的門牌地址。最終，包括台視、中視、華視、民視四家無線電視台，以及TVBS、TVBS-N、超視、東森、民視新聞台五家有線電視台都遭到懲處，新聞局當時援引了1997年通過的《性侵害犯罪防治法》中「不得報導性侵害事件當事人的姓名，或足以辨

認被害人身份之資訊」(李曉玲, 2005)。

其實,新聞局握有管制傳播內容之法源——《廣播電視法》,不過當時懲處的新聞節目還是以無線電視新聞為主;直至 1999 年 1 月 15 日,立法院通過《衛星廣播電視法》,同年 2 月 3 日總統公佈實施,針對有線電視新聞節目內容加以限制,並訂出罰則後,新聞局懲處情形突然倍數增加,也積極介入節目內容的管制(楊秀菁, 2002)。李曉玲(2005)蒐集有線電視新聞台從 2001 年開始至 2004 年底、遭新聞局懲處之爭議性案件,並讓四家有線電視新聞台主管觀看。研究發現:這些主管們雖然難以掌握新聞局的新聞開罰的標準,同時質疑懲處過程,但在處理新聞畫面上,透過新聞局的懲處,這些新聞台也出現了一些準則:在新聞報導處理上,會特別留意暴力血腥、情色、犯罪手法、現場連線、被害或加害人保護;倘若被罰,也有電視台出現罰金轉嫁記者的情況。

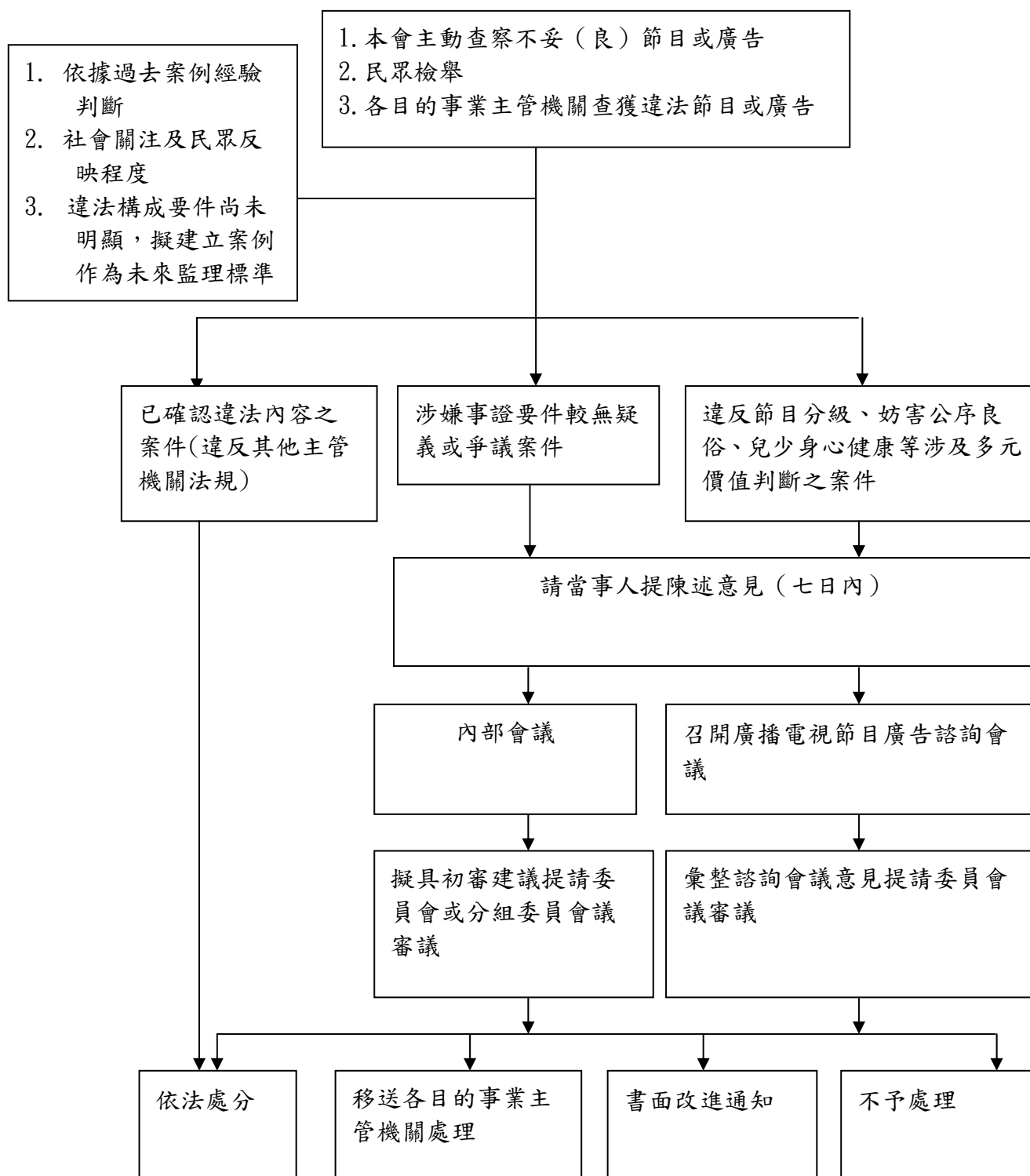
而 NCC 成立後,鑒於傳播內容監理涉及言論自由、社會價值或道德標準的衡酌等問題,針對違反節目分級、妨害公序良俗、兒少身心健康等涉及多元價值判斷之案件,NCC 會先發函要求電視頻道業者陳述意見,再將側錄的內容,提送由社會各界公正人士代表組成之「廣播電視節目廣告諮詢會議」討論,其提送處理的原則如下:

(一) 依案例經驗,初步判斷違法構成要件明顯(如明確違反電視節目分級處理辦法規定不得播出之特殊內容,或衛星廣播電視廣告製播標準所述例示)。

(二) 受社會高度關注或民眾反映頻繁,包括新聞媒體曾經報導或 NCC 傳播內容申訴網(<http://freqdbo.ncc.gov.tw/ppcs/>)受理民眾陳情。

(三) 民眾反映不妥情節，惟法令或違法構成要件未明顯者，期藉由提案徵詢意見，擬建立案例作為未來監理標準等。

「廣播電視節目廣告諮詢會議」標榜組成多元；NCC 代表基於中立，並不參與投票表決。而提送「廣播電視節目廣告諮詢會議」之案件，會依據違法情節作成：核處、發函改進、不予處理或其他意見等諮詢意見，以供 NCC 委員會議審議參考(國家通訊傳播委員會, 2009 年 4 月 10 日)，其內容監理之流程請參見圖 2-2。然而，NCC 成立至今，尚無出現「NCC 內容管制核處個案」的相關研究。



資料來源：國家通訊傳播委員會（2009 年 3 月 28 日）

圖 2-2：國家通訊傳播委員會監理作業流程圖

第四節 小結

本章回顧了媒體外部效果的相關研究，並特別爬梳媒體外部成本的概念，最終，本研究決定從 Baker 所提出之外部成本分類出發，並特別關切新聞報導播送後的六類外部成本：一、民意及政治參與的品質；二、閱聽人與他人的各種互動；三、揭露與嚇阻權力的濫用；四、置入性行銷；五、無意受注意，因傳媒曝光而承受之外部成本；六、對消息來源造成的損失，藉此系統性地分析台灣電視新聞之外不成本。

然而，本研究並不僅以「揭露媒體外部成本」為滿足，更期待解決外部成本之問題。當我們難以循「市場機制」解決外部成本，又期待在市場經濟論與社會價值論中間尋求一個平衡點，以重定遊戲規則時（鄭瑞城，1993：11-12），政府之行政管制便顯得格外重要——相較於平面媒體，廣電媒體對閱聽人之影響既廣且深，「司法」並無法「救濟」大多數蒙受媒體外部成本之閱聽人，政府絕不能因「市場機制」而置身度外，更不能因「媒體自律」而袖手旁觀，是以在「媒體外部成本內部化」時，本研究特別點出「行政管制」之重要性。而政府行政管制時，又可分為結構與內容管制，新聞報導播送後的六類外部成本即可扣連至「內容管制」。本章對照了台灣、美國、英國三地之行政管制經驗，相較於英、美運作已久的媒體監理機制，2006 年 2 月 22 日，我國傳播管理最高機構 NCC 掛牌成立，台灣通訊傳播監理進入了新的里程碑。在全民期待下，NCC 肩負了極大的使命與責任。

因此，本研究將以 Baker 所提出之外部成本分類為研究架構，透過 NCC 在「內容管制」上所核處個案，檢視電視新聞之外部成本，並聚焦政府對媒體外部成本的管制，提出政策建議，了解台灣電視新聞的外部成本內部化。

第三章 研究方法

第一節 研究問題

依照第一章所述，本文之研究目的從照拂閱聽人之利益出發，關切我國電視新聞之外部成本，綜合檢討我國媒體內容行政主管機關之管制作為，並提出具體政策建議。根植於此，本研究提出兩個核心問題：

一、台灣電視新聞播送後產生了哪些外部成本？如何透過 NCC 管制而內部化？

本研究將以 Baker 所提出之涉及「電視新聞播送後」的六項外部成本為基礎，討論台灣電視新聞的各類外部成本（請參見圖 3-1）。而該問題又可區分為四個層次討論。

- （一）產製哪幾類外部成本？
- （二）外部成本產生原因為何？
- （三）NCC 在核處各類外部成本，有哪些對應的法源？
- （四）NCC 管制後，電視新聞的外部成本如何內部化？

二、管制的成本與效益

本研究除了將分析法源、個案外，亦期待針對管制的成本與效益，提出政策建議。

- （一）管制的流程是否有改進空間？

- (二) 管制需要付出怎樣的成本？
- (三) 管制能獲致怎樣的效益？
- (四) NCC 如何修正管制手段以達到有效管制的目的？

第二節 研究架構與對象

本研究之架構乃從 NCC 所核處之個案切入，先將其歸類至 Baker 所提出之電視新聞播送後的六類外部成本，藉此回答「台灣電視新聞產生了哪些外部成本？」；其後，再進一步審視各核處個案所依據之法源，剖析「NCC 如何管制媒體內容？」，並以此分析結果，建議 NCC 修正管制手段，以達到有效管制。

在此研究框架下（請參見圖 3-1），本論文之研究對象有二。首先，本研究將與 NCC 核處個案對話，藉此回答本文所提出之兩個核心問題；而因本研究題旨為「電視新聞的外部成本內部化」，故除了分析台灣五家無線電視台：台視、中視、華視、民視、公視之核處個案；亦將分析衛星電視頻道的新聞核處個案。

其次，本研究將檢視 NCC 執法之法源，包含《衛星廣播電視法》、《廣播電視法》等與「傳播內容管制」相關法律，並扣連至各類外部成本，將法條置於現實新聞的脈絡中。

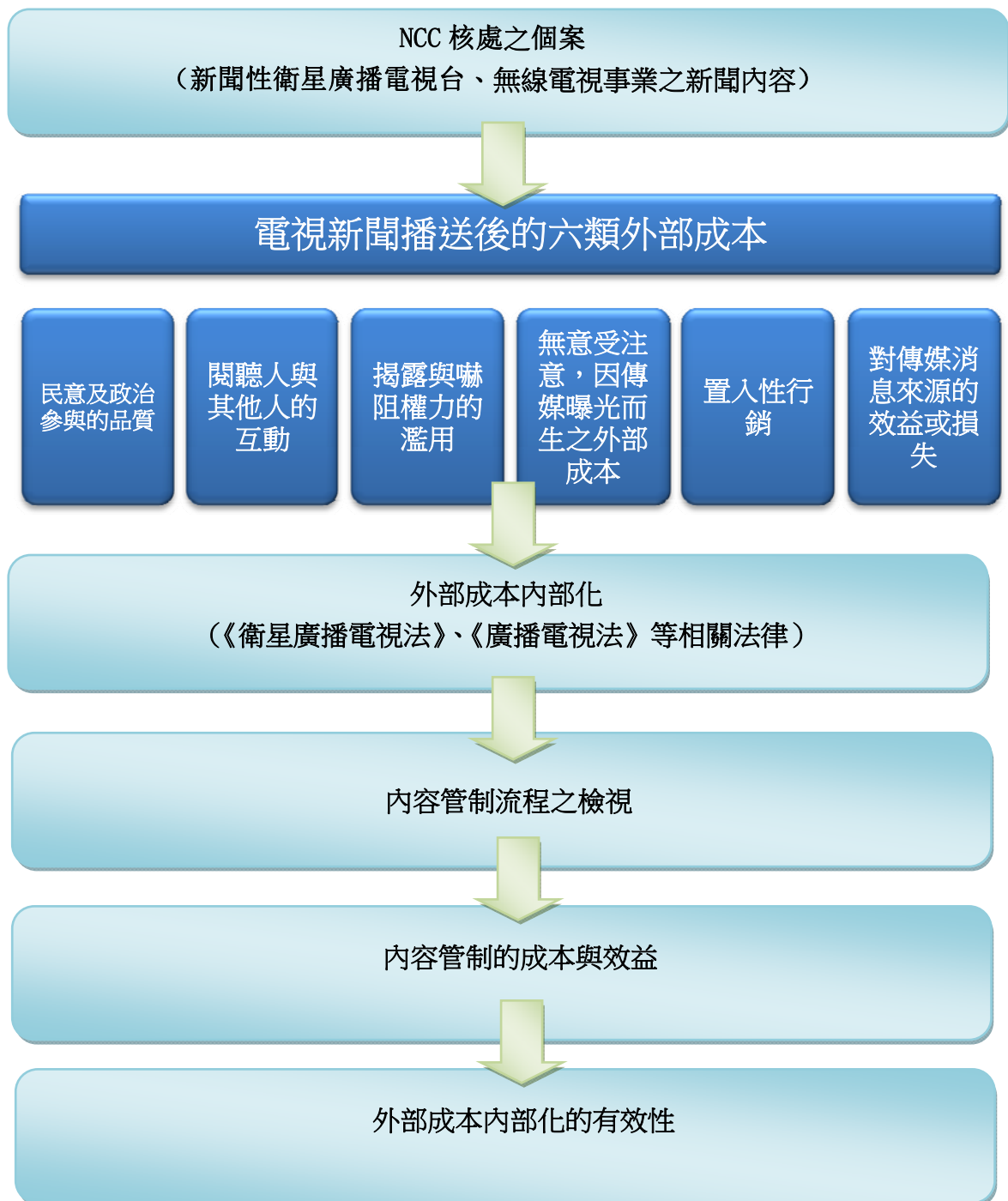


圖 3-1：研究架構

第三節 研究設計

在研究設計上，主要可分為資料蒐集與資料分析兩階段。

一、資料蒐集

資料蒐集過程中，本文主要採文獻研究法及質性訪談。本文之文獻研究的來源主要為 NCC、圖書館、電子資料庫等；至於訪談之抽樣對象，Patton 認為，質性研究的樣本一般都很少，但需要有深度的「立意」抽樣。因此，質性研究的樣本必須能提供「深度」和「多元社會實狀之廣度」(胡幼慧、姚美華, 2008: 122-123)，本研究也本於此，審慎選擇具有代表性之訪談對象，並採半結構式訪問，由研究者先擬定題目（請參見附錄一），引導受訪者回答，同時視訪問情況而有開放性之對談。

（一）文獻研究

- 1.法令規章：國家政策須以法律行之，本研究將檢視 NCC 核處時所依據之法律，包含：《有線廣播電視法》、《廣播電視法》及《衛星廣播電視法》等。
- 2.官方文件：政策研究時，官方文件是重要資料。本論文中主要官方文件為 NCC 在 2006 到 2009 年所公佈之〈無線電視事業裁處統計〉、〈衛星廣播電視事業行政處分統計〉、核處說明及相關新聞稿。
- 3.報章雜誌：報章雜誌之內容雖為二手資料，但其報導、評論對本研究刻劃外部成本之細節將有所助益。

（二）訪問

本研究於 2010 年 3 月 19 日至 2010 年 5 月 12 日之間，一共訪談超過 20 位受訪者（願具名之受訪者請參見表 3-1），每一位受訪者均受訪超過 1 小時，其身分背景分別為：

1.NCC 委員、NCC 行政人員、廣播電視節目廣告諮詢會議諮詢委員：鑒於傳播內容監理涉及言論自由、社會價值或道德標準的衡酌等問題，針對違反節目分級、妨害公序良俗、兒少身心健康等涉及多元價值判斷之案件，NCC 均會先提送「廣播電視節目廣告諮詢會議」討論，並依據違法情節作成包括：核處、發函改進、不予處理或其他意見等諮詢意見，再供 NCC 委員會議參考（國家通訊傳播委員會，2009 年 4 月 10 日）。故若能瞭解 NCC 委員、廣播電視節目廣告諮詢會議諮詢委員之想法，即能釐清「電視新聞外部成本」判準之標準；而 NCC 之行政人員熟悉政策內容，可讓本研究進一步分析繁瑣的行政流程。

2.電視頻道新聞主管：身在新聞第一線，電視頻道新聞主管最瞭解具有「外部成本」特性新聞的產製流程，可對個案刻劃有所幫助。

3.公民團體：在「共管」思維下，NCC 於內容管制、媒體自律時，均納入了眾多公民團體的聲音。透過公民團體，本研究希望了解政府管制的效果，並試圖呈現公民團體對政府監理與媒體自律的期待。

4. 專家學者：由於本研究之題旨著重外部成本之「內部化」，尤其強調政府在其中扮演之角色，而專家學者長期關注政府的媒介內容監理，故能分析政府管制之成本、效益，並對其管制手段提出建言。

表 3-1：本研究訪談名單

NCC 委員、NCC 行政人員、廣播電視節目廣告諮詢會議諮詢委員		
姓名	職稱	訪談時間
何吉森	NCC 傳播內容處處長	4/7 下午 3：00
翁曉玲	NCC 委員	5/6 中午 12：45
鍾起惠	NCC 委員	4/27 下午 2：00
電視新聞頻道主管		
平秀琳	中天新聞部總監	4/20 下午 1：30
左燕妮	台視新聞部副理	4/29 上午 10：15
何墨儀	非凡新聞台副理	4/22 上午 10：30
林淑卿	華視新聞部經理	4/21 上午 10：00
范立達	TVBS 法務室資深經理	4/19 下午 6：15
陳正修	民視新聞企劃室經理	4/28 上午 10：30
陳依玫	TVBS 總經理特助；衛星電視公會新聞自律委員會主委	4/19 下午 4：30
高政義	東森新聞部經理	4/25 上午 11：30
曾喜松	中視新聞部採訪中心主任	4/17 下午 12：30
游本嘉	年代新聞部副理	4/29 下午 2：30
葉 蔚	三立新聞部副理	4/28 晚上 7：30
廖福順	中天電視總經理	5/11 下午 3：30
公民團體		
王育敏	兒童福利聯盟文教基金會執行長；衛星電視公會自律委員會諮詢委員；廣播電視節目廣告諮詢會議委員	5/12 上午 10：00
曾昭媛	婦女新知資深研究員	4/24 下午 2：00
葉大華	台灣少年權益與福利促進聯盟秘書長	4/21 下午 6：00
管中祥	前任廣播電視節目廣告諮詢會議委員；中正大學傳播學系助理教授；台灣媒體觀察教育基金會董事長	5/6 晚上 7：00
專家學者		
谷玲玲	廣播電視節目廣告諮詢會議委員；台大新聞所副教授	3/19 下午 4：00； 5/4 下午 1：00
林東泰	前任 NCC 委員；師大大眾傳播研究所教授	4/30 下午 5：15
陳炳宏	師大大眾傳播研究所教授	4/19 下午 1：00
張錦華	台大新聞所教授；衛星電視公會自律委員會諮詢委員會召集人	4/23 下午 5：00

二、資料分析

本研究蒐集之資料屬於質性資料，可從四種方法加以分析：刻劃個案、比較預定概念、發掘新概念及建構理念（鍾倫納，1993：200-201），本研究將採刻劃個案、比較預定概念及建構理念三種方式。以下進一步說明之——

（一）新聞個案刻劃

若僅僅分析 NCC 裁處統計表，極有可能忽略外部成本背後複雜的脈絡。為了探究「台灣電視新聞產生各類外部成本之原因」，本文將採取新聞個案刻劃。進一步而言，個案刻劃之目的，主要是為瞭解：哪些事象可以構成主線？哪些決定或因素左右了大局？哪些細節匯成常規？什麼言行與眾不同？異象出現的背景是什麼？主線以外還有什麼支脈？（鍾倫納，1993：201）。

故本研究除了將採質性訪談外，亦將蒐集核處個案的新聞資料，除以台灣四家綜合性報紙資料庫——《聯合報》、《中國時報》、《自由時報》、《蘋果日報》——為素材來源，亦將徵引各種資料，深入刻劃具有代表性的受核處新聞個案。

（二）比較預定概念

針對本研究第一個問題：台灣電視新聞產生了哪些外部成本？若欲回答此一問題，必先將「外部成本」類型化，是為一「預定概念」。由於本文以 Baker 所提出之涉及新聞媒體之六項外部成本為基礎，乃從西方移植之概念，當然不能奉為圭臬。因此，研究者完全有權利和責任先行作出觀察，對比事象，修訂標準，務求接近實情（鍾倫納，1993：203）。

（三）建構理念

比較預定概念後，本研究更期待建構出具備台灣特色的理論。理念建構的過程，鍾倫納（1993：206-207）強調無法擺脫主觀，也不能違背歷史，而應該虛心地參考別人關心的歷史意義，本研究希望藉此方法，對台灣電視新聞之內容管制提出具體的政策建議。

第四節 論文章節安排

為回答本研究所提出之問題，本研究在第一章已闡述本研究之背景與動機；第二章則分析了媒體的外部效果，並回顧外部成本的解決之道與台灣的電視新聞內容管制；據此，在第三章提出本論文之研究方法後；在第四章中，本研究將分析 2006 年到 2009 年的 NCC 核處資料，並透過個案刻劃的形式，深入分析電視新聞播送後的六類外部成本；第五章檢討 NCC 管制的成本與效益；最後於第六章闡述本研究之成果，並對 NCC 之管制政策提出建議，同時說明本研究之限制，與建議未來的研究方向。

第四章 電視新聞的外部成本內部化

本章將分析 2006 到 2009 年 NCC 對無線電視事業及衛星廣播電視事業「新聞」之核處個案，並以電視新聞播送後的六類外部成本為研究架構，檢視 NCC 之罰鍰如何使其內部化。

本研究主要關切新聞報導播送後的外部成本，包括：一、民意及政治參與的品質；二、閱聽人與他人的各種互動；三、揭露與嚇阻權力的濫用；四、置入性行銷；五、無意受注意，因傳媒曝光而承受之外部成本；六、對消息來源造成的損失。

本章將先檢視各類外部成本的核處情況，然本研究並不僅只於分析罰鍰數額，更力求剖析裁罰後的影響，是以透過「個案刻劃」，來檢視各類外部成本被核處時的構成要件；並討論 NCC 核處後，該個案之外部成本如何內部化。為顧及個案之代表性，各類外部成本所刻劃之個案，係為單一新聞事件被核處罰鍰「累計最高」者。

第一節 民意及政治參與的品質

一、核處情況

在內容核處時，NCC 並無逕行認定電視新聞在「民意及政治參與」的外部成本，而是透過中央選舉委員會（以下簡稱「中選會」）認定「違反《公職人員選舉罷免法》（以下簡稱「選罷法」）」後，NCC 再依衛廣法第 17 條第 1 款：「違反法律強制或禁止規定」加以核處。2006 到 2009 年，電視新聞製造「民意及政治參與」

外部成本後，共有 6 件個案遭 NCC 核處，罰鍰合計達 115 萬元（請參見表 4-1）。

分析 6 件核處個案，均與選舉有關：一、2004 年「第 6 屆立法委員候選人及政黨選舉」時，多家電視台報各政黨選舉活動新聞時，新聞時間長度相差懸殊；二、2006 年「高雄市長選舉」中，時任立法委員的王世堅在節目中暗喻「棄羅志明保陳菊」，¹在選舉投票日前一天，該台更僅實況轉播候選人陳菊的競選造勢活動，其他候選人之造勢活動則無法露出。²

細究該類外部成本創生之原因，以 2006 年的高雄市長大選為例，民視新聞台播送了「棄羅志明保陳菊」訊息，民視新聞企劃室經理陳正修認為，純屬來賓「個人立場」。

表 4-1：民意及政治參與品質之外部成本

民意及政治參與品質之外部成本	
NCC 核處主要依據之相關法令	➤ 《衛星廣播電視法》第 17 條第 1 款：違反法律強制或禁止規定。 ➤ 《公職人員選舉罷免法》第 50 條之 1 第 2 項：廣播電視台、無線電視或有線電視台就候選人及其所屬政黨之相關新聞，應為公正、公平之處理。*
核處、警告案件數	6
核處罰鍰	115 萬元
相關個案	➤ 2004 年第 6 屆立法委員候選人及政黨選舉 ➤ 2006 年高雄市長選舉
刻劃個案	2004 年第 6 屆立法委員候選人及政黨選舉

* 選罷法在民國 98 年 05 月 27 日修法後，NCC 現可依據《公職人員選舉罷免法》第 49 條第 3 項：「廣播電視事業從事選舉相關議題之新聞報導或邀請候選人參加節目，應為公正、公平之處理，不得為無正當理由之差別待遇。」予以核處。

¹ 王世堅在民視「新聞最前線」節目中，呼籲「泛綠選民集中選票投給最有機會當選高雄市長候選人陳菊」，而選舉當中，除了民進黨候選人陳菊，同屬泛綠色彩的台灣團結聯盟也推出了候選人羅志明，因此王世堅的言論，被認為「棄羅保菊」。民視企劃室經理陳正修認為，棄羅保菊應屬王世堅「個人言論」，並非民視立場。

² 高雄市長選舉選前之夜，民視新聞台只轉播了民進黨候選人陳菊的競選造勢活動，而沒有報導其他候選人，包括國民黨的黃俊英、台灣團結聯盟的羅志明等。

那麼多政論性節目，他們幾乎一直趕場，你怎麼有可能叫他（按：王世堅）講什麼，我覺得這不太可能。所以這個應該不是民視的立場，民視也沒有必要有這種立場，那當然，他背後是不是有什麼動機，或是來自什麼樣的影響，那我就不曉得；或者說是不是民進黨的一個策略的規劃，這我不曉得，可是就電視台來講，大概沒有機會、也不可能去跟他套招，因為對我們來講沒有意義啊（陳正修訪談，2010 年 4 月 28 日）！

此一說法被 NCC 駁回，民視新聞台最後被罰 50 萬元；³而在高雄市長選舉投票日前一天，民視新聞台僅實況轉播候選人陳菊的造勢晚會，遭 NCC 核處 20 萬，對此，陳正修強調，民視「並沒有收陳菊的錢」，而是出於該台的「政治認知」。

說老實話，像我們在轉播（選舉）這些的部分，首先是可能有一個政治考量，或者，會播陳菊，不播黃俊英跟羅志明的，其實很多台老實講都會收錢（陳正修訪談，2010 年 4 月 28 日）。

民視新聞台在高雄市長選舉中獨厚特定候選人，可見新聞台政治意識形態之偏差；值得注意的是，台灣電視新聞製造民意及政治參與品質的外部成本時，除了各電視台的政治認知，政府與政黨「購買」新聞的鬧劇也愈演愈烈，三立新聞部副理葉蔚說，政府採購媒體的比例甚至比民間的置入性行銷更高。

政府的媒體採購，其實他放的比重是滿多的。除了政府之外，另外一個就是民間，但政府這一塊比重其實不會輸給民間，2008 年的金融海嘯過後，其實政府的採購比例還更高，高過民間，高過很多啊（葉蔚訪談，

³ 民視在提起訴願時，認為因節目採「現場連線直播」方式，對來賓臨時產生之事故，無法事先預測，或現場加以修剪，應屬不可抗力情事；然而 NCC 認定，目前傳輸技術對現場節目已可延遲數秒播出，並非無法克服之技術，因此民視顯有應注意能注意而不注意之過失（國家通訊傳播委員會，2008a）。

2010 年 4 月 28 日)。

綜而論之，台灣媒體在製造民意及政治參與的外部成本時，沒有給所有政黨相同待遇，報導也偏向特定政黨，甚至直接為特定候選人助選。從核處個案中可發現，台灣媒體製造「民意及政治參與」外部成本的原因可能來自於媒體（媒體經營者）的政治意識形態；或是政府及政黨的置入性行銷。透過以下的個案刻劃，本研究將繼續釐析政治置入性行銷。

二、個案刻劃

（一）個案背景

2004 年第 6 屆立法委員候選人及政黨選舉時，中選會規定「電視台不得全程轉播政黨競選造勢活動或造勢晚會」，但民進黨與國民黨均出現購買時段的「政治置入性行銷」。

為擴大時任黨主席的總統陳水扁「平安幸福助選團」輔選效應，民進黨以付費方式，分別與東森新聞 S 台、民視新聞台、年代 much 台及三立新聞台簽「大段轉播」合約，每場晚會都會有一家電視台進行大段轉播，亦即利用新聞時段，連線民進黨造勢活動現場，轉播陳水扁助選及介紹候選人的談話（請參見表 4-2）。民進黨文宣部主任鄭文燦不願透露所需費用，只稱電視台轉播一場，必須出動相當人力、機具，「這些費用總是必須的」（吳燕玲、鍾年晃、徐珮君，2004 年 12 月 09 日）。

表 4-2：陳水扁為民進黨候選人造勢的大段轉播

	東森	民視	年代	三立
陳水扁造勢場媒體連線時段	12/01 雲林晚會 約 20:30~21:00 扁談話 12/08 中市晚會 19:33~19:58 何敏豪、王世勛、李明憲、謝明源政見發表 21:20~21:47 陳水扁談話，中間插 4 分鐘廣告	12/01 彰化晚會 約 21:30~22:00 扁談話 12/02 桃園晚會 21:37~21:44 扁助講 12/05 南縣晚會 21:30~22:03 扁介紹候選人並助講 12/06 竹市、竹縣、苗縣晚會 20:01~20:07 扁竹市助講 20:40~20:46 扁介紹竹縣候選人及助講 21:32~22:00 扁介紹苗縣候選人及助講，期間訊號不良穿插幾次廣告，隨後又連線 12/07 南市晚會 20:37~20:39 插入扁在南縣晚會的談話現場 21:41~21:53 扁助講 21:56~22:07 進入「2200 大現場」節目，但節目一開播便連線扁助講直到談話結束 12/08 中縣晚會 21:47~22:05 扁談話，中間穿插 2 次蔡同榮嘉義市造勢晚會	12/06 新竹晚會 20:32~20:57 扁談話，未插播新聞或廣告 12/08 彰縣晚會 19:39~20:08 先歡呼，扁 19:41 開始講話，談話結束前未進廣告及新聞	12/02 屏東晚會 19:40~20:10 扁介紹候選人及談話，未插播廣告 12/05 北縣晚會 19:31~20:02 扁介紹候選人並助講，未插播新聞或廣告 12/07 南縣晚會 20:34~21:03 扁助講，未結束便進廣告 21:08~21:11 廣告結束繼續連線，結束前再次介紹候選人及配票方式

資料來源：國民黨立委黃德福、《蘋果》資料室

至於國民黨也不遑多讓，在 2004 年 12 月 5 日舉行「團結護國救台灣」大遊行當天，國民黨向中視購買一個小時，主要連線國民黨、親民黨、新黨三黨主席連戰、宋楚瑜及郁慕明講話。時任國民黨傳播部主任陳玉梅說，是知悉民進黨買連線時段轉播遊行後，才決定也要買時段，「執政黨都可以帶頭違規，在野黨為什麼要遵守遊戲規則呢？」（吳燕玲、鍾年晃、徐珮君，2004 年 12 月 09 日）。

（二）違法構成要件

中選會於 2005 年 10 月 21 日後審查各台側錄帶，六家電視台在播送第 6 屆立法委員候選人及政黨之選舉活動新聞時，⁴因政黨之間的時間懸殊，未為公正、公平處理，違反當時《公職人員選舉罷免法》第 50 條之 1 第 2 項：「廣播電視台、無線電視或有線電視台就候選人及其所屬政黨之相關新聞，應為公正、公平之處理」之規定（中央選舉委員會，2005 年 11 月 23 日）。

該法條旨在「傳播媒體應為公平公正之報導」，從核處個案來看，「民意及政治參與」的外部成本只有在「選舉」時才能被內部化，若非選舉期間，NCC 則無法透過中央選舉委員會認定，也就無從使外部成本內部化。

再者，無論是民進黨付費購買「大段轉播」，或是國民黨「向中視購買一個小時」，中選會都沒有介入電視台與政黨之間的「對價關係」，而是單純考量電視台播送各政黨競選活動的時間差異。

事實上，政治置入性行銷的模式在台灣其實屢見不鮮，陳正修表示：「只要在

⁴ 六家電視台所被側錄的新聞畫面時間如下：東森新聞 S 台於 2004 年 12 月 1 日、2 日、3 日、4 日及 10 日；民視電視台於 2004 年 12 月 1 日及 2 日；民視新聞台於 2004 年 12 月 5 日至 10 日；年代新聞台於 2004 年 12 月 8 日及 9 日；三立新聞台於 2004 年 12 月 2 日、5 日、7 日、9 日及 10 日；中國電視公司於 2004 年 12 月 5 日（中央選舉委員會，2005 年 11 月 23 日）。

選舉時，其他台如果說有時候出現很突兀的畫面：T 台轉播謝長廷的造勢晚會，三立轉播馬英九的，百分之九十九都有收錢啊，這個是實話」（陳正修訪談，2010 年 4 月 28 日）；然而，政治置入性行銷之外部成本卻鮮少被內部化，本研究將於第五章第五節繼續論述。

（三）外部成本的內部化

在此個案中，NCC 對年代新聞台、東森新聞 S 台、民視新聞台、三立新聞台核處 10 到 20 萬元不等之罰鍰，合計達 65 萬元。⁵欲衡量新聞台在「政治置入性行銷」時的外部成本該如何內部化，可從「收益面」計之。華視新聞部經理林淑卿指出，業界置入性行銷目前的行情價是「首播一次、重播兩次，一則九十秒的新聞要價十萬塊」。

它都有行情啊，就是有出 SNG（按：Satellite news gathering，衛星新聞轉播，以下簡稱「SNG」）的話可以多收多少，每一家大概都不太一樣，多個幾萬塊左右，你去問業務，大家都知道啊！「首一重二、90 秒、十萬」（林淑卿訪談，2010 年 4 月 21 日）。

與電視台收益「首一重二、90 秒、十萬」相比，表 4-2 顯示，各台「大段轉播」的時段高達 13 個，而且每一次均超過一分鐘，但 NCC 對四家電視台共計僅核處 65 萬元，是否收「內部化」之效？令人存疑。

另一方面，「民意及政治參與」的外部成本只有在「選舉」時才能被內部化，這也讓各電視台在「選舉」時特別提高警戒。中天新聞部總監平秀琳指出，選舉、

⁵ 民視電視台及中國電視公司雖然違反選罷法，卻並無出現核處紀錄，惟因時代久遠，再加上時值新聞局與 NCC 交接，NCC 已無法查核。

政治的置入性行銷牽涉「公共利益」，尤其是選舉期間，新聞台會比較敏感。

（個別候選人）有時要叫我們幫他做一些「攻擊對手」的這種專案，這種不會做，所以說政治上面的考慮，我們有時候會比較敏感一點（平秀琳訪談，2010 年 4 月 20 日）。

顯見各新聞台在選舉時，對於製造民意及政治參與的外部成本，會特別繃緊神經；然而非選舉時，「民意及政治參與」之外部成本則無法透過 NCC 核處而內部化。

第二節 閱聽人與其他人的各種互動

一、核處情況

「閱聽人與其他人的互動」之外部成本指：一個人的傳媒消費行為對於與之互動的第三者的負面影響。2006 到 2009 年，電視新聞製造「閱聽人與其他人的互動」外部成本後，共有 45 件個案遭 NCC 核處，罰鍰合計達 1608 萬元，是各類外部成本中案件數、罰鍰總額最高者。其中，涉及暴力、血腥的案件數達 32 件，共計核處 1233 萬元；涉及情色、裸露的案件數為 8 件，共計核處 245 萬；其餘 5 件則涉及投資與靈異。在判斷此一外部成本時，主要法源係衛廣法第 17 條第 3 款（廣電法 21 條第 5 款）：「妨害公共秩序或善良風俗」；或是衛廣法第 18 條第 1 款（廣電法第 26 條之 1）：「主管機關應訂定節目分級處理辦法」當中「新聞報導節目得不標示級別，其畫面應符合『普』級規定」，相關核處情形，請參見表 4-3。

表 4-3：閱聽人與其他人的各種互動之外部成本

閱聽人與其他人的各種互動之外部成本	
NCC 核處主要依據之相關法令	➤ 《衛星廣播電視法》第 17 條第 3 款（《廣播電視法》21 條第 5 款）：妨害公共秩序或善良風俗。 ➤ 《衛星廣播電視法》第 18 條第 1 款（《廣播電視法》第 26 條之 1）：主管機關應訂定節目分級處理辦法。 ➤ 《電視節目分級處理辦法》第 13 條規定：新聞報導節目得不標示級別，其畫面應符合「普」級規定。
核處、警告案件數	45
核處罰鍰	1608 萬元
相關個案	➤ 涉及暴力、血腥：32 件（共計核處 1233 萬元） ➤ 涉及情色、裸露：8 件（共計核處 245 萬元） ➤ 其他：5 件（共計核處 130 萬元）
刻劃個案	➤ 涉及暴力、血腥：周政保亮槍槍聲 ➤ 涉及情色、裸露：越女全裸陪玩

45 件個案中，有 29 件是以「違反《電視節目分級處理辦法》」核處，可見我國特別保護兒童及青少年閱聽人，使其免於此類外部成本之影響；同時，卻也出現新聞是否呈現「真實世界」的爭論。

你希望現在的兒童及少年活在無菌室裡面嗎？現實的社會如果長的就是這個樣子，為什麼我們的新聞，或者說我們的戲劇或等等這些內容，就不可以呈現了呢（范立達訪談，2010 年 4 月 19 日）？

孩子為什麼要去了解一個慘案兇殺案的過程；一個歹徒是怎麼樣去解剖一個人、殺害一個人。那個對他來講，真的是認識真實世界最好的方法嗎？那是一個變態世界，並不是真實世界（王育敏訪談，2010 年 5 月 12 日）。

僅僅是「真實世界」的樣貌，從 TVBS 法務室資深經理范立達與兒福聯盟執

行長王育敏的說法，顯見判斷此一外部成本牽涉傳播內容之價值判斷，而 NCC 也透過「廣播電視節目廣告諮詢會議」（以下簡稱「諮詢會議」）認定閱聽人與其他人的互動之外部成本，再供 NCC 委員會議參酌。

本研究將「閱聽人與其他人的各種互動之外部成本」進一步分為兩大類探討，分別為「暴力」與「色情」，並將分別刻劃代表性個案；但，值得一提的是，NCC 亦就涉及「靈異」及閱聽人「投資」相關之內容核處，雖然個案數稀少，但與各國之內容核處相較，實為台灣特有之景象。

在「靈異」的新聞事件中，TVBS-N 新聞台、中天新聞台、東森新聞台、三立新聞台違反衛廣法第 18 條第 1 項規定，播出靈異等「超自然現象」，共計遭核處 110 萬。⁶平秀琳質疑，靈異跟迷信是價值的判斷，難道平常去上香拜拜就不算迷信？東森新聞部經理高政義更說：「我到現在為止，還是覺得不合理」，他認為，在這則新聞事件中，NCC 實在是干涉新聞自由。

在新聞當中，觀眾也可以看的出來就是說，其實我們對他是語多嘲諷，是否定他，我們不會去相信這種事情，後來我寫了申覆，我們認為說，第一、我們在字裡行間已經嘲諷這個事情，我們已經不認為它可以相信；第二、我們再退一步講，催眠術這種東西，在大學裡面都有開課的，我這邊舉個例子就是說，台北醫學院都有開催眠，「醫學上催眠的運用」這種課程可以被大學用科學的方法來討論的一種現象，它有什麼不能夠在新聞裡面談（高政義訪談，2010 年 4 月 25 日）？

⁶ 該新聞係發生於 2005 年，上尉連長孫吉祥在移防時遭戰車輾斃，為了傳宗接代，爆出了「死後取精」爭議。家屬最後決定銷毀孫吉祥精子時，催眠師曾耀曾突然出現，在現場催眠弟子，分別與已故的孫吉祥「靈魂對話」，並和「孫吉祥精子對話」。

然而，NCC 並非因為「催眠」而開罰，而是新聞呈現「與靈魂及精子對話」。台少盟秘書長葉大華認為，多數人之所以反對靈異的新聞，是因為可能嚇到心智耗弱的人，尤其是年紀比較小的孩子。對此，中天電視總經理廖福順也反思，媒體播出這則新聞實在「太誇張」，他指出，中天之所以被罰，是因為全程現場連線，不料有突發狀況；此後，中天新聞內部決定，不再用現場連線方式播送新聞畫面，而是延遲數秒播出（delay live）。

為了這個事情，後來就全部delay live.....這個事情是一個很重大的轉捩點，對我們來講，因為太危險了嘛，我沒有辦法控制你這個人會做什麼動作，後來我們只有在機場，如果有什麼來賓來、首長要出門（才用live連線）；但是，現在多半都會用跑帶的方式.....就是我拍好以後拿去play，不是直接拉線去做現場，SNG上面的導播看過畫面，他認為是安全的才回來，所以後來我們多了一個機制，就是要經過SNG導播審帶，才能夠播（廖福順訪談，2010年5月11日）？

另一則「閱聽人與其他人的互動」外部成本的特殊個案則是關於投資，⁷非凡新聞台副理何墨儀認為，之所以產生這樣的外部成本，同樣「現場直播」惹禍。

盤中及時的節目，在盤中的時候，我們要控制他講什麼或是不講什麼，其實比較困難.....它是live播出的，所以，當他講出這個東西，可能涉及違法的時候，我們比較難以避免.....一天二十四小時，我們有兩個台，大部分時間都是跟股票有關的，有時候擦槍走火，其實很難避免，那我們大部分的時間都遵照法令的規定，在執行我們的編審（何墨儀訪

⁷ 2005 年，非凡新聞台的「非凡最前線」節目中，節目來賓、如春投顧業務人員黃思維於節目中分析證券投資時，涉及「個別證券未來價位研判分析」及「未符合證券投資顧問事業之業務人員專任」之規定；經行政院金管會依照相關法令，給予如春投顧及黃思維處分，NCC 也以衛廣法第 17 條第 1 款：「違反法律強制或禁止規定」予以核處。

談，2010年4月22日）。

這兩起核處後，電視新聞再無出現「靈異」或是「證券投資」相關的核處個案；然而，暴力與情色的個案卻仍層出不窮，本節之個案分析也將聚焦於暴力的「周政保亮槍嗆聲」以及涉及情色裸露的「越女全裸陪玩」兩則新聞事件。

二、涉及暴力之外部成本個案刻劃：周政保亮槍嗆聲

（一）個案背景

2006年10月，中部黑道「大頭榮」劉瑞榮等人，因違反《組織犯罪防制條例》等案被逮，劉瑞榮、郭平輝先後獲交保，事後劉懷疑是郭告密（熊迺群，2008年9月17日），雙方嫌隙日深。2007年3月22日，郭平輝找上了認識多年的老友、時任TVBS南投駐地記者史鎮康，聲稱有獨家要爆料；當史鎮康向TVBS中部新聞中心特派員張裕坤報告該新聞後，張認為有新聞價值，便同意史赴約拍攝；於是，24日，史鎮康前往汽車旅館，拍攝周政保嗆聲（鄭文正、白錫鏗，2007年7月28日）。

畫面中，周政保高舉制式手槍，瞄準鏡頭（請參見圖4-1），並向劉瑞榮恐嚇「劉大頭，遇到就打死你」等語。恐嚇影帶拍攝完成，史鎮康在25日將影帶交給張裕坤，交代不要說出影帶來源，張裕坤觀看影帶後，規劃4則配合新聞，將影帶交給警方處理，稱是不明人士寄過來；當天同時回報TVBS台北總公司執行副總監孫嘉蕊。



資料來源：華夏經緯網（2007 年 3 月 28 日）

圖 4-1：周政保亮槍噲聲

2007 年 3 月 26 日，TVBS-N 新聞台率先播出涉嫌台中槍擊案的黑道份子周政保擁槍恐嚇的「自拍光碟」；當日傍晚，台中市警察局召開記者會，並提供各台周政保噲聲畫面，多家電視台也接力於晚間新聞播出。

當時我們內部裡面曾經有討論過，周政保事件是因為他們在播的時候——到底要不要跟？因為確實是會有震撼性，而且會有很大的一個新聞事件，在當下是不了解說這個背後裡面是有什麼，但是光看到那樣的畫面所以有震撼性，會讓人家覺得：這是真的是會有一些衝擊，那當下的情況下，後來決定有因為新聞的需求，各台都已經……我們大概不是第二家播的，應該是第三家、還第四家才播的，大家都播了所以你會有壓力，最後決定跟著播（葉蔚訪談，2010 年 4 月 28 日）。

那天我也疏忽了，看到畫面那麼驚悚，對一個做電視新聞的人來講，會覺得見獵心喜，雖然播出這個東西，當天不是我的決定，可是當時的

我，讓我做決定的話，我可能也會不做處理的（播）出去（高政義訪談，2010 年 4 月 25 日）。

於是，「周政保亮槍嗆聲」事件成為 2007 年台灣新聞媒體共同沉淪的代表作，也是 NCC 傳播內容處處長何吉森印象最為深刻的核處個案，這不僅讓 NCC 首次對新聞台啟動行政調查，同時引起社會極大的回應。

（二）違法構成要件

就 NCC 之外部成本內部化而言，本個案主要涉及了暴力恐嚇及媒體內部控管兩個層面。

1. 暴力恐嚇

就核處個案分析，各家電視台都涉及了「暴力恐嚇」，其不僅只於畫面，還包括語言暴力；此外，除 TVBS 之外，警方是各台之新聞畫面的來源。林淑卿說：畫面來源是警方提供，警方現在三不五時就提供破案的錄影帶；而各台在提起行政訴願時也特別提及這點：

華視：系爭新聞報導之源起，係由臺中市警局「主動」召開記者會，並提供影帶畫面供媒體播出，訴願人本意良善，配合警方進行宣傳、緝兇，並於播出前刪除作勢開槍之畫面，根本無違法之故意……（國家通訊傳播委員會，2007a）。

東森：系爭新聞畫面係由臺中市警局第二分局提供，訴願人本於新

聞真實報導原則播出，並無妨害公共秩序或善良風俗情形（國家通訊傳播委員會，2007b）。

民視：臺中市警局及原處分機關均屬政府單位，此等由政府單位提供資料來源，卻又由政府單位指控違法而予以處分，似非得宜（國家通訊傳播委員會，2007c）。

三立：系爭新聞畫面係於96年3月26日下午18時30分許，經臺中市警察局第二分局提供，訴願人處理系爭新聞之態度乃以黑道透過媒體挑戰公權力，此風不可長之角度切入，希藉新聞播出，務使政府機關正視社會治安議題，絕無妨害公共秩序之意（國家通訊傳播委員會，2007d）。

然而，上述理由均被駁回。NCC於訴願決定書中再次提及，無論警方是否為新聞來源，各電視台均無法免責；廣電業者對其播出之節目內容，均應善盡注意義務，對於新聞報導之製播內容亦應嚴加編審及過濾，若其不利於社會風氣，或有導致妨害公序良俗之虞，各台的外部成本就應該被核處。

值得注意的是，嗆聲影片中，周政保身穿防彈背心，桌上擺放各式長槍及短槍，並揮舞槍枝。平秀琳認為，各台是因為「沒有處理槍枝的畫面」而被核處，若然如此，實謂標準不一。

霹靂小組去追捕張錫銘的時候，槍拿起來，我到底有沒有違反社會善良風俗？所以就是警察拿槍沒有違反善良社會風俗，歹徒拿槍就違反社會風俗（平秀琳訪談，2010年4月20日）？

而東森新聞台也在提起行政訴願時主張：《電視節目分級處理辦法》並無禁止普遍級節目出現槍枝畫面之規定；此外，新聞關係人周政保所持槍枝實為「玩具」，與一般戲劇或綜藝節目出現槍枝之畫面並無不同，且無鬥毆打殺情節（國家通訊傳播委員會，2007b）。

事實上，在 NCC 的核處中，除了槍枝畫面，各台最主要的外部成本為周政保的嗆聲內容——「你不要再當龜兒子」、「不要再當爪耙子了」、「不要再躲起來，出來」、「和別人無關，就我和你」、「碰到我就把你打死」、「堵到打乎你死」等語言暴力及公然恐嚇；而各台又重複播送，諮詢會議才會認定妨害公共秩序或善良風俗。

2. 媒體內部控管

在個案刻劃的背景中，「周政保亮槍嗆聲」係由 TVBS 特派員張裕坤同意之下，由記者史鎮康所拍攝；至於 TVBS 高層之責任歸屬，檢方在 2007 年 7 月 27 日的起訴書中指稱：總經理李濤、副總經理李四端事前未參加編採會議，播出前不知有周政保嗆聲影帶；新聞部總監潘祖蔭、新聞部執行副總監兼採訪中心主任孫嘉蕊雖看過影帶，但已下達不播出驚恐畫面的指示，且不知影帶是史鎮康配合周政保所拍攝製作（鄭文正、白錫鏗，2007 年 7 月 28 日）。

他（按：周政保）講的那些東西，也不是我們叫他去演的，那都是真的，這新聞不假，但是問題是我們記者去拍的，我們把這東西拿回來播了，雖然說我們主管被蒙蔽了，可是問題是，我們派那記者沒有跟上面的長官講說「這個是他拍的」，他隱匿了這個重要的訊息，導致說我們把這個錯誤的東西播報出去，讓全國的觀眾不知道說「那是我們記者

拍的」……可是這樣的一個背景、資訊，它是要被揭露的，它不是一個在路邊檢到的光碟，這是我們記者自己拍的東西，這東西你不能欺騙觀眾，你不能隱匿這個事實，你一隱匿你就是不誠實（范立達訪談，2010年4月19日）。

因此，在周政保亮槍聲新聞中，NCC 認定 TVBS-N 及 TVBS 營運不當、內控失靈，其既有新聞審查流程及新聞道德採訪守則形同具文。

（三）外部成本的內部化

透過罰鍰，NCC 將各電視台外部成本內部化時，TVBS 等十一家電視台合計被核處達 467 萬，⁸是 NCC 核處紀錄中，單一新聞事件累計罰鍰最高者。對於 TVBS、TVBS-N 新聞台兩台同時被 NCC 裁罰 100 萬，范立達表示，他對 200 萬沒有意見，但他同時質疑了各台罰鍰不一的情況。

十幾家全都罰，因為每一家都拿槍，問題是，這個就好玩了，每一家都拿槍，為什麼罰我們（按：TVBS）最重？大家都一樣拿槍，大家一樣有這畫面，而且別家搞不好播的秒數比我們還多，為什麼罰我們最重？因為我們第一個播啊！第一個播跟最後一個播有甚麼差別呢？打第一拳跟打最後一拳有甚麼差別呢？沒有差別，NCC 的邏輯上面出了很大的問題，不是嗎？可是因為我們自己知道我們錯在哪裡，所以就算了（范立達訪談，2010 年 4 月 19 日）。

⁸ 周政保亮槍聲事件中，TVBS、TVBS-N 新聞台兩台同時被 NCC 裁處 100 萬元；其他製播該新聞的電視台也被核處，罰鍰從 15 到 40 萬元不等，包括：年代新聞台、中天新聞台、東森新聞台、三立新聞台（各被罰 40 萬元）；民視新聞台（被罰 30 萬元）；台視、中視（被罰 21 萬元）；東森新聞 S 台（被罰 20 萬元）；華視（被罰 15 萬元）

檢視《國家通訊傳播委員會裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點》，其主要考量為：違法情節、事業 3 年內受裁處次數、其他判斷因素（一行為違反數個行政法上義務、行為應受責難程度、所生影響、違反行政法上義務所得之利益、受處罰者之資力等），易言之，法律上，「第一個播」不見得罰比較重。而何吉森認為，罰鍰之高低，NCC 還是從「個案情節」來判斷，就 TVBS 而言，除了是首播，播送時還一直強調「獨家」、「特寫」，讓各台爭相模仿，因此才會罰這麼重。針對 NCC 罰鍰之額度，本研究將於第五章第四節繼續論述之。

罰鍰之外，TVBS 也因為該新聞事件付出了巨大的財務損失。TVBS 總經理特助、衛星電視公會新聞自律委員會主委陳依玫指出，TVBS 於周政保事件後，至少在收入面有非常嚴重的傷害，除了連續兩年收視率都從第一名掉到第二、第三；本來 TVBS 新聞頻道要落地新加坡，也因為周政保案而取消，一年損失達數千萬；就廣告而言，范立達則表示，當時台灣廣告主協會發動所有會員抽 TVBS 的廣告，在 2007 年 3、4 月份，台內的廣告收入損失了三、四千萬。

NCC 核處之後，各台在處理暴力新聞有了轉變，最典型的例子即為「槍枝」。訪談中，各台不約而同提及馬賽克現象：台視新聞部副理左燕妮指出，若是新聞畫面出現「揮動的」槍枝，則打馬賽克；若是「不會動的」槍枝，則不打馬賽克。

現在只要社會案件，有槍的，我們就要很謹慎——到底有沒有亮槍？

有沒有拿起來（揮動）？要去特別吩咐記者說，那你要不要馬起來（左燕妮訪談，2010 年 4 月 29 日）。

有一陣子，所有的社會新聞只要看見槍，我們就馬賽克，就是擺在桌上那一排也有喔！很多警察局破案新聞要（馬賽克），衝鋒槍一枝，

手槍兩枝，左輪幾枝擺在桌上，全部馬賽克，那你覺得觀眾不會覺得很可笑嗎？是啊，所以NCC又說我們修理它……所以我們現在，又有一個新的揣摩它們意旨的做法，就是動態的、會動的要馬；靜態的不馬，那你覺得這個是社會大眾覺得合理的標準嗎？但是自從採用這個方法之後，我們沒有再被它罰過，所以我們想說，也許這個方法是對的（平秀琳訪談，2010年4月20日）。

至少在那個事情發生之後，記者做新聞的時候，他會比較戰戰兢兢，然後主管在接到記者的 source 的時候，他會先停下兩秒鐘，去想說這個新聞有沒有問題，而不是像以前一樣那麼見獵心喜，左手拿了、右手就播，甚至說，他們現在也比較慢慢的會懂一些感同身受（范立達訪談，2010年4月19日）。

雖言「感同身受」，但在此一核處個案中，各台忽略了「言語恐嚇」的外部成本，僅對「槍枝恐嚇」的外部成本制定一套對策——林淑卿認為，周政保事件中，電視媒體被利用為「恐嚇工具」確實不妥；但電視台不能夠以「不作為」來當成是一種完全自律的標準，在適度資訊揭露、保證民眾知的權利與符合法令需求三者之間取得平衡，才是比較高的新聞自律。

另一方面，周政保案暴露了媒體內控失靈，引起社會輿論極大的反彈，范立達強調，即使 NCC 沒有罰 TVBS 任何一毛錢，衝擊還是非常大，因為「一個很注重形象、很注重公信力的媒體，它是不能容許發生這種事情」；對於 TVBS 內控失靈，NCC 也首次因為單一新聞事件，介入公司營運。

范立達認為，衛廣法並沒有賦予行政機關介入「公司治理」，「國家廢話什麼

呢？你有權力去干涉什麼呢？」。他指出，TVBS 原本欲提訴願，但因為內部也已決定撤換總經理，再提訴願也沒有什麼意義；但事實上，NCC 介入 TVBS 內部人事是有法源依據，⁹NCC 以「妨害公共秩序或善良風俗」為由，要求聯意製作股份有限公司限期改正：一、今後該公司應確實落實新聞道德與採訪守則之規定；二、該公司總經理或副總經理均在該公司所屬頻道擔任節目主持人，未能落實新聞督導之責，應立即改正。

然而，前任 NCC 委員、現任師大大眾傳播研究所教授林東泰認為，NCC 介入 TVBS 的公司治理，確實有「斟酌空間」。

那時候「黑槍」不得了啊，聳動喔！那是大新聞、大事件啊……因為這樣的社會氛圍，所以我們覺得說要下手重一點，但是這個不是言論自由部分，不是新聞自由，這是完全傷害了善良風俗的問題，所以應該處置是對的；但是，要不要對公司治理（核處）？這真的是可以再斟酌，可以再斟酌的（林東泰訪談，2010年4月30日）。

台灣媒體觀察教育基金會董事長、中正大學傳播學系助理教授管中祥認為，應該透過公民團體的力量，促使 TVBS 撤換總經理，而非 NCC 的裁罰；儘管 NCC 此後再無出現介入新聞台公司治理的核處，然而若再出現類似「周政保亮槍槍聲」的電視台新聞內控失靈，NCC 是否有足夠的法律手段使電視台之外部成本內部化？或者敢於執行法律賦予的權柄？值得持續觀察。

⁹ 衛廣法第 29 條第 2 項規定：「主管機關認為衛星廣播電視營運不當、有損害訂戶權益情事或有損害之虞者，應通知衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商限期改正或為其他必要之措施」。

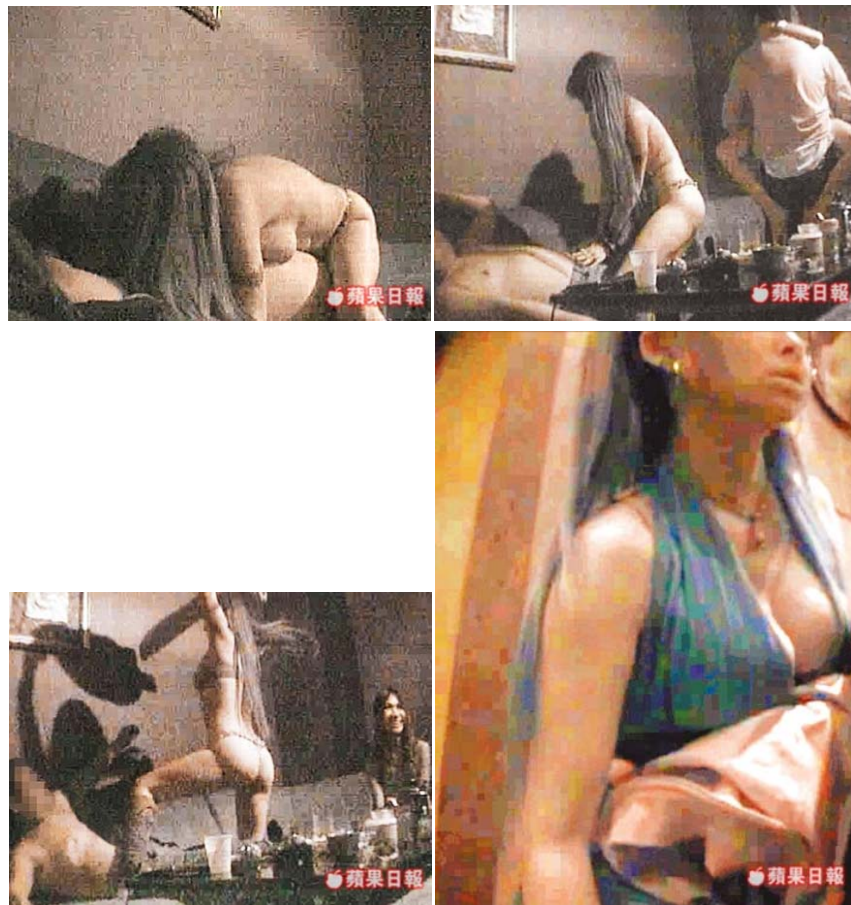
三、涉及色情之外部成本個案刻劃：越女全裸陪玩

（一）個案背景

2007 年 12 月 17 日，包括年代新聞台「年代早報」、中天新聞台「電視早餐」、三立新聞台「早安新鮮聞」及中視「中視早安新聞」四節目，在為閱聽人讀報時，都翻拍《蘋果日報》新聞「直擊 純越南妹 全裸性遊戲」。

號稱是台北首家「純越南妹」服務的越南酒店，表面掛著「美琪風味餐廳」招牌，背後卻別有洞天，包廂裝潢豪華，小姐採公檯制，由於消費便宜，開張兩個月來業績長紅，經常客滿，記者發現，這家酒店坐檯的越南妹操著流利的國、台語，還互傳中文簡訊，為求多賺小費，女侍在包廂內還會全裸豔舞，玩起「越南牛奶」及「火車便當」性遊戲（《蘋果日報》專案組，2007 年 12 月 17 日）。

四家電視台在處理時，同時翻拍《蘋果日報》中裸女及男女性行為動作（請參見圖 4-2）。曾喜松表示，中視其實已經處理了《蘋果日報》的畫面，但 NCC 還是認為畫面「很露」；而年代新聞台向 NCC 提起訴願時說：整則新聞自首至尾照片模糊，主播身後的畫面也打上了馬賽克，觀眾僅能看見「酒女形體」，無法看見「重點部位」（國家通訊傳播委員會，2008b）；三立也以馬賽克處理《蘋果日報》刊登的不妥畫面（國家通訊傳播委員會，2008c）。



資料來源：《蘋果日報》專案組（2007 年 12 月 17 日）

圖 4-2：《蘋果日報》「純越女店全裸性遊戲」新聞照片

（二）違法構成要件

依據《電視節目分級處理辦法》第 13 條規定：「新聞報導節目得不標示級別，其畫面應符合『普』級規定」；同法第 9 條所附之「電視節目特殊內容例示說明」中，寫明普遍級不得播出「任何涉及性行為、色慾或具性意涵等之內容」。

儘管電視台已經「處理」（包括馬賽克、霧化），諮詢會議認定播出之畫面仍清晰可見裸女及男女性行為等動作（國家通訊傳播委員會，2008c），並涉及性行為、色慾或性意涵，已逾普遍級得播出之內容。

（三）外部成本的內部化

NCC透過罰鍰將各電視台外部成本內部化時，中天新聞台被罰80萬；三立新聞台被罰40萬元；至於年代新聞台及中視則被警告，各台罰鍰合計達120萬。婦女新知資深研究員曾昭媛透露，衛星公會自律委員會內部曾經討論過「讀報」的問題，也決定以後會更小心；她認為，因為電視的傳播力量會加強傳播歧視的、性愛的報導手法，NCC當然應該管制。而各台遭核處後，也開始轉變。

現在記了警告之後，我們就會特別跟記者說，讀報的時候有這種鏡頭、這種畫面就千萬不要。報紙是比較寬鬆的，電視台是比較嚴格的。所以我們並不是有意、故意要去找這種圖片來放，我們只是純粹讀各報頭版而已（曾喜松訪談，2010年4月17日）。

葉蔚表示，遭核處後，三立新聞台讀報時會避掉跟色情、性侵害相關的色羶腥新聞；中天電視總經理廖福順直言：問題不在讀報這個方式，而在你讀什麼？

你一大早去讀這個全裸遊戲，做啥？我就不知道這什麼意思，有關這種羶色腥的，都罰的比較重，這個就是製作人在一念之間覺得「這個可以刺激收視率」造成的，我覺得這樣很無聊（廖福順訪談，2010年5月11日）。

或許媒體真的意識到「很無聊」，抑或 NCC 之核處產生了嚇阻的效果，自「越女全裸陪玩」報導後，2008 到 2009 年，各新聞台再也沒有出現與性、色情相關的核處個案。

第三節 揭露與嚇阻權力的濫用

「揭露與嚇阻權力的濫用」原為媒體天職，亦是重要的外部效益。然而傳媒在監督政府權力、工商業權力運作時，為了衝刺收視率，往往過於強調性、犯罪或暴力，因而造成外部成本。在電視新聞的外部成本中，「揭露與嚇阻權力濫用」的外部成本所佔的比例並不高，共有 5 件個案遭 NCC 裁罰，其中 2 件為警告；另外 3 件個案則被核處，罰鍰合計為 34 萬 5 千元（請參見表 4-4）。

分析 2 件被「警告」的個案，係因年代新聞台、三立新聞台報導「不給糖吃的教師」後，當事人關家薇老師依衛廣法第 30 條規定，函請電視台進行更正或答覆，但兩家電視台並無於 20 日內以書面答覆關姓教師，而遭 NCC 警告。¹⁰對此一新聞事件，葉蔚至今仍印象深刻，他指出，關姓教師在第一時間不願意出來，而是由校長代為出面解釋。

關乎人命的事件，當一個老師不可以這樣子。這一個新聞有沒有立場？我們當然有立場，我們就是要幫助這個小孩子，對這樣的老師，你不應該給她一點處罰嗎？就是要讓她認定當老師的責任在哪裡。事後，她要推託怕教室有老鼠，我覺得那是個人的推託之詞啦，是會去害那個小孩子因為這樣不敢去上課，爸媽也不敢讓她去上課。基於照顧小孩的立場上，媒體要有一點正義感，要不然你當媒體幹嘛（葉蔚訪談，2010 年 4 月 28 日）？

此一電視台的「更正或答覆」機制，讓媒體在揭露弊端、監督權力之前，能夠詳實地查證，避免被報導者蒙受外部成本。在「不給糖吃的教師」新聞中，無

¹⁰ 報導中，患有先天性糖尿病的曾小妹，數度在課堂上發病，關姓導師卻不准她上課吃巧克力膏，延誤補充血糖導致昏迷，生命一度垂危（許怡雯、林金池，2007 年 6 月 18 日）。

表 4-4：揭露與嚇阻權力濫用之外部成本

揭露與嚇阻權力濫用之外部成本	
NCC 核處主要依據之相關法令	➤ 《性侵害犯罪防治法》第 13 條第 1 項規定：廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體，不得報導或記載被害人姓名或其他足資識別被害人身分之資訊。但經有行為能力之被害人同意或犯罪偵查機關依法認為有必要者，不在此限。 ➤ 《衛星廣播電視法》第 30 條：對於衛星廣播電視之節目或廣告，利害關係人認有錯誤，得於播送之日起，二十日內要求更正；衛星廣播電視事業應於接到要求後二十日內，在同一時間之節目或廣告中加以更正。衛星廣播電視事業認為節目或廣告無誤時，應附具理由書面答覆請求人。
核處、警告案件數	5
核處罰鍰	34 萬 5 千元
相關個案	➤ 不給糖吃的教師 ➤ 新店之狼
刻劃個案	新店之狼

論關姓教師行為是否失當，新聞媒體自當盡快以書面答覆；而本研究所欲刻劃的個案，則是媒體為了監督警方追緝新店之狼，所造成之外部成本。

二、個案刻劃

（一）個案背景

2006 年間，出沒於新店地區的「新店之狼」讓警方束手無策，8 月 10 日，新店地區陳姓里長找上媒體，希望媒體「協助」警方追緝。陳姓里長提供各媒體監視器畫面，各媒體處理後，新聞內容包括：「尾隨女大學生 新店色狼跟回家擬性侵」、「性侵狼出沒！新店治安亮紅燈」、「警方無頭緒 居民害怕找媒體公布畫面」、「白衣眼鏡狼，蹲暗巷性侵短裙女」、「歹徒尾隨入騎樓，伸魔爪上下其手」；中視新聞還清楚描述「被害女子被尾隨之狼從後方抱住並上下其手，還將手指插入她

的下體」等受害經過。

然而，多數新聞報導並未以馬賽克處理受害者的畫面。廖福順指出，新店之狼剛好藏身被害者背後，為了讓新店之狼被觀眾認出來，因此沒有對監視器畫面多做處理；曾喜松也認為，監視器畫面模糊，並無揭露被害者資訊之虞，因此沒有另外為受害者畫面打馬賽克。

性侵之狼，這個畫面根本看不出來是誰，但它說「畫面中不僅可看出歹徒身形，亦同時播出被害者畫面」，違反《性侵害犯罪防治法》，《性侵害犯罪防治法》是說，你不可以認出被害人，但是那個畫面我看，你根本認不出她是誰，因為那個監視器是非常模糊，quality 非常不好，你根本認不出是誰（曾喜松訪談，2010 年 4 月 17 日）。

因為大家都怕，到底誰是新店之狼？社會中心主任跟我解釋是說，我如果沒有把影像弄出來的話，會有第三個受害者。播了那個畫面，讓那一個狼出來，就是因為它是一個側拍，因為它是一個監視器畫面，監視畫面本來就很模糊，但是因為他（按：新店之狼）是在（被害者）後頭嘛，所以它是要把那個狼的影像弄出來，就是沒有把那個女的馬賽克，所以讓那個女的曝光（廖福順訪談，2010 年 5 月 11 日）。

除了「影像模糊」的爭議，中天、中視均指稱：新聞僅描述新店某地區有可疑男子尾隨晚歸女子，「有非禮之意圖」，進而主張性侵害案件尚未發生。

（二）違法構成要件

本個案在諮詢會議討論過程中，中天新聞台、中視、台視及東森新聞台四台之相關新聞均被提出檢視。最後，東森新聞台沒有被核處，其主要原因是：沒有「播出被害人正面影像」。

除東森午間新聞節目，因未播出被害人正面影像，尚不足以辨識其身分，建議發函改進外，其餘包括訴願人在內之節目，因畫面出現被害人正面影像，對被害人的身分有揭露之虞，而建議予以核處（國家通訊傳播委員會，2006）。

第一屆 NCC 委員林東泰說，在他任內，特別重視隱私，包括性侵害的受害者，媒體都不應該曝光；同時，NCC 的訴願書也強調，「性侵害犯罪」不會因嫌犯性侵害未遂就不能核處；為免被害人遭二度傷害，媒體一旦報導足以辨識被害人身分之內容時，即應受處分。

（三）外部成本的內部化

由於中天新聞台、中視、台視違反《性侵害犯罪防治法》第 13 條第 1 項規定：「廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體，不得報導或記載被害人之姓名或其他足資識別被害人身分之資訊。但經有行為能力之被害人同意或犯罪偵查機關依法認為有必要者，不在此限」，因此由主管機關 NCC 處罰，罰鍰合計為 34 萬 5 千元。

廖福順說：媒體希望讓大家都知道「這些混蛋」長什麼樣子，出發點正確，

但不見得結果正確，最後傷害一個人，儘管畫面再模糊，當事人總是可以認出她自己，因此，媒體應該認罰；曾喜松也指出，無論未來監視器畫面再模糊，處理新聞時都會記得要馬賽克。

後來變成說：每一個監視器你不管多模糊，我還要繼續打馬賽克。
它造成的效果就是說，我如果罰了一次，你就知道說：每一次你都要打馬賽克，不管它模糊不模糊，不管你認的出來、認不出來，你都要做一個馬賽克的效果（曾喜松訪談，2010 年 4 月 17 日）。

為了敦促警方辦案，媒體與當地里長合作，卻意外暴露了受害者的身分，而造成嚴重的外部成本；然而，葉大華提醒，媒體造成更大的外部成本是鉅細靡遺呈現犯罪手法，甚至重複強化犯罪的手法；她也建議，媒體在呈現此類新聞時，應就「犯罪細節」點到為止，避免過度強調性、犯罪或暴力。

第四節 無意受注意，因傳媒曝光而生之外部成本

一、核處情況

在新聞報導中，媒體會揭露無涉公共利益的新聞，此類新聞卻可能造成被報導的新聞當事人蒙受外部成本。以 NCC 於 2006 到 2009 年核處個案而言，在 2008 年，一共有 4 件核處屬於此類外部成本，總罰鍰達 90 萬元（請參見表 4-5）。

核處案例中，由年代新聞台報導之「負心跛腳男！自稱醫生 專騙女老師」。報導播出後，新聞當事人張仁政寄發存證信函，請媒體依衛廣法第 30 條規定，在 20 日更正或答覆；然而，年代新聞台超過 20 日才回覆，NCC 也依照同法第 35 條

表 4-5：無意受注意，因傳媒曝光而生之外部成本之外部成本

揭露與嚇阻權力濫用之外部成本	
NCC 核處主要依據之相關法令	➤ 《衛星廣播電視法》第 17 條第 3 款：妨害公共秩序或善良風俗。 ➤ 《衛星廣播電視法》第 30 條：對於衛星廣播電視之節目或廣告，利害關係人認有錯誤，得於播送之日起，二十日內要求更正；衛星廣播電視事業應於接到要求後二十日內，在同一時間之節目或廣告中加以更正。衛星廣播電視事業認為節目或廣告無誤時，應附具理由書面答覆請求人。
核處、警告案件數	4
核處罰鍰	90 萬元
相關個案	➤ 負心跛腳男！自稱醫生 專騙女老師 ➤ 消防隊員盧瑞棋死而復生
刻劃個案	消防隊員盧瑞棋死而復生

予以警告。¹¹年代新聞台在提起訴願時認為：

該新聞內容並未揭露男子之個人年籍資料，僅以一司法案件報導之，已就此新聞確實查證，並秉於維護社會正義之出發點，並無錯誤報導之情事，原處分違反比例原則且欠缺處罰之正當性（行政院，2010b）。

對於未能在 20 日內回覆，媒體宣稱：「接獲張君存證信函，因當時不認為張君為利害關係人」；果如媒體所謂之「確實查證」，竟連新聞當事人都無法辨識？最後年代新聞台的訴願被駁回。

在此，本研究將刻劃的是 2008 年間「消防隊員盧瑞棋死而復生」的報導。

¹¹ 核處該新聞事件所依據的法令，雖與本章第三節「不給糖吃的教師」報導相同，然而「不給糖吃的教師」涉及「教育」，教師之權力顯然需接受媒體之監督；反觀「負心跛腳男！自稱醫生 專騙女老師」，則是「妨害家庭」的司法案件（台北高等行政法院，2009），並無涉及公共利益。

二、個案刻劃

（一）個案背景

2008 年 9 月 14 日，台中縣后里往豐原的后豐大橋，在大甲溪湍急水流沖擊下，一根橋墩斷裂，北上車道橋面全部下陷，造成 3 車落水、1 死 5 失蹤的慘劇。尋找后豐斷橋失蹤者的過程中，同年 9 月 17 日，救災人員在搶救時意外落水，媒體在上午 7 時 50 分左右得知的最新訊息是「一人獲救，一人遭急流沖走」。

當天，各新聞台強力報導消防隊員盧瑞棋失蹤的事件。其中，TVBS-N、三立新聞台、年代新聞台，宣稱盧瑞棋「死亡」、「尋獲盧瑞棋屍體」，盧瑞棋的父親盧定城得知消息後，從住家台北縣永和市一路開車哭到台中，猛踩油門，也不管車速有多快。到了大甲消防分隊，雖然隊上澄清「只是失蹤」，但電視新聞還是不斷報導，「流到西濱大橋」、「找到頭盔」、「發現保溫衣」（苗君平，2008 年 9 月 18 日，聯合報）。

失聯五個多小時後，盧瑞棋順利獲救，各新聞台也上演了「死而復生」的鬧劇。

我們當然有去道歉，我們對他本人、對他家人當然都是一個不可原諒的錯誤，不管是不是我們自己主動造成，因為事實上，在台灣，它（按：死亡）本來就是非常忌諱的事情，發生這個錯誤，即使是因為我們聽到人家的說法，然後報出來的這種錯誤，但是事實上，我們是 announce 的人，所以我們當然要負起所有的責任，我們當然應該要道歉，這我們對他的家屬，這個道義上的問題，這絕對沒錯，它本來就應該要承擔的（范立達訪談，2010 年 4 月 19 日）。

這個新聞事件就是我們前線的告訴我們，好像已經死亡……我們好像是第三家、還第二家（報導），那起先我們當然還有一點點質疑，可是當 T 台第一家出來了，我現在已經不太確定，我們就覺得我們前線的記者回報的應該是足可確信的，所以就錯了（游本嘉訪談，2010 年 4 月 29 日）。

要去搶快，還要求真實？兩者的平衡點裡面，在記者同仁第一線的時間、on 新聞的時候，對講機裡面有聽到說，好像看到的時候，語意不是很清楚，（其中）是有一些盲點（葉蔚訪談，2010 年 4 月 28 日）。

兒子獲救後，盧定城痛罵部分電子媒體為搶新聞，不斷播放錯誤消息，「明明是沒影的事，硬是要報出來」，完全不顧家屬心情（苗君平，2008 年 9 月 18 日，聯合報）。

另一方面，東森、中天、民視，並未直接報導盧瑞棋「死亡」，而是以不確定的字眼為標題：「疑似尋獲盧瑞棋屍體」、「疑被沖到台中港附近」、「一個獲救，一個凶多吉少」做報導（牛佩蕙、陳尹宗，2008 年 9 月 19 日）。

（二）違法構成要件

在「搶快」和「求真實」之間，媒體竟讓一個人「死而復生」。NCC 委員鍾起惠直言，該新聞報導顯示了電視媒體的專業性不足，缺乏查證；此外，當諮詢會議討論該個案時，王育敏也特別發言。她認為，當媒體處理到生死爭議時，不可以草率。

媒體為了搶快，然後不求確認跟真相，犯了一個很大的錯誤。因為，這牽涉到一個人的人權、生存的議題，不容許媒體是：「我現在這一刻告訴大家說他死了」。因為你說他死了，對家長、其他親友的影響多大？特別是牽涉到一個人生死爭議的問題，我覺得不可以草率，不可以只是為了搶快（王育敏訪談，2010 年 5 月 12 日）。

你可以晚半小時再發，沒有關係啊，沒有人會責怪媒體啊！你搶快的一個狀況底下，結果是一個錯誤的訊息，然後前兩個小時說他死了，後兩個小時說這是一個錯誤報導，我覺得那個對當事人，或者是他周遭的親友，是非常 down 的一個報導（王育敏訪談，2010 年 5 月 12 日）。

在處理此新聞時，只要以不確定的字眼為標題、沒有直接說「盧瑞棋死亡」的媒體，都沒有被核處；而 TVBS-N、三立新聞台、年代新聞台則直接報導了「盧瑞棋死亡」；儘管 TVBS-N 在得知尚未尋獲遺體後，立刻將新聞標題改為「盧瑞棋失蹤」，文字記者也於隨後 SNG 連線中改口「警義消仍在搜救落水失蹤的盧瑞棋」；但此時，媒體已經對盧瑞棋及其家屬造成外部成本。

（三）外部成本的內部化

包括 TVBS-N、三立新聞台、年代新聞台三家電視台，誤報台中縣消防隊員盧瑞棋死亡，無論報導順序先後，NCC 依衛廣法第 17 條第 3 款：「妨害公共秩序或善良風俗」開罰 30 萬，共計 90 萬。

范立達認為，live 新聞一定會有這種風險，其實 TVBS-N 已經在第一時間更正，NCC 罰的「沒道理」；年代新聞部副理游本嘉坦言，對有線電視頻道而言，只要能

夠領先兩分鐘，就是贏；葉蔚也說，搶快就是為了獨家，藉此累積新聞台的品牌價值，「然而，現在資訊這麼混亂，是不是還要搶快？恐怕有待商榷」。

「搶快」的背後，反映了各新聞內部控管繼「周政保案」後再度失靈。因此，在 NCC 核處之外，TVBS-N、三立新聞台、年代新聞台三家電視台台內皆另有懲處。以年代新聞台而言，游本嘉表示，當時他剛到年代新聞台擔任採訪主任兩個月，因為此新聞，被記了一個小過；但台內的第一線記者並沒有被處分，因為當時記者回報盧瑞棋「疑似死亡」，可是新聞台在下標題時「下的重了一點」。

至於 TVBS，則是從上到下都懲處，內控機制愈上層者，懲罰的愈重（請參見表 4-6）。

表 4-6：盧瑞棋報導中，TVBS 的懲處名單及懲處情節

姓名	職務	事由	懲處別
劉德芸	採訪中心地方組中部中心文字記者	該員於 09/17 上午九點新聞連線報導消防員落水罹難，至十點更正為失蹤，過程中未能充分查證及確認訊息正確性，影響整體新聞品質及公司形象，予以懲處。	警告 乙次
井建智	採訪中心地方組中部中心特派員	此次新聞報導錯誤，各級主管未能依標準作業程序發出更正稿，且指派新進同仁擔負重要任務，應為調度及訓練不實負起管理及督導責任，故依公司規定連帶處分。	警告 兩次
林瑋鈞	採訪中心地方組主任		
邱顯辰	採訪中心經理		
葉毓君	新聞部副總監		
詹怡宜	新聞部總監		小過 乙次

資料來源：TVBS 內部資料

值得注意的是，盧瑞棋事件後，三立新聞台開始出現「與記者攤分 NCC 罰鍰」的「內規」。由三立新聞台負擔罰鍰的一半，另外一半則是三立新聞台的內部員工分攤。

碰到某一個新聞事件，你被罰了，你該負的責任「比例分攤」。可能製作人你要分攤百分之三十，然後前端的採訪人員、同仁也可能要負擔，這個比例我記得不太清楚了。從前端的採訪，到中間的製播，到 on 新聞的這個主編，他們都有一定的比例分配（葉蔚訪談，2010 年 4 月 28 日）。

此一罰鍰的轉嫁機制，讓 NCC 核處的有效性受到挑戰，電視新聞的外部成本也無法由電視台完全吸收。本研究將於下一章第四節繼續論述之。

第五節 置入性行銷

一、核處情況

置入性行銷，或者是電視新聞主管口中的「業配」（業務配合）新聞，是一種「隱藏式」的廣告。此類電視新聞外部成本模糊了「新聞」與「廣告」的界線，嚴重影響了新聞的公信力。因此，NCC 積極將此類電視新聞外部成本內部化。然而，我國法律並未直接針對「置入性行銷」裁處，而是以新聞內容是否「廣告化」作為裁罰的依據。

罰節目廣告化，因為他抓不到置入性行銷，因為法律上沒有授權它去抓（陳依玫訪談，2010 年 4 月 19 日）。

我們法律到現在為止，沒有處分置入性行銷，我們現在的法律都是處分「節目跟廣告沒有明顯區分」……衛廣法的「節目應維持完整性」，它並沒有說，節目不可以從事置入性行銷（何吉森訪談，2010年4月7日）。

破壞新聞的公信力之外；陳依玫坦言，業配是「傷害新聞專業最大的殺手」，因為業配新聞有排擠效應，倘若花錢就可以買某個新聞時段，對記者的專業是一大傷害；師大大眾傳播研究所教授陳炳宏也認為，當廣告主花錢買新聞時，沒有一個廣告主會說：「我給你錢，你隨便做」。

以 NCC 於 2006 到 2009 年核處個案而言，一共有 37 件核處屬於此類外部成本，總罰鍰達 835 萬元，是各類外部成本中案件數、罰鍰總額次高者，僅次於「閱聽人與其他人的各種互動」的外部成本。本研究分析 NCC 核處個案後發現，台灣的置入性行銷可分為三大類：一、政治置入性行銷；二、為特定產品行銷；三、為電視台自身的產品行銷。為便於分析，本研究將「政治置入性行銷」歸類於「民意及政治參與品質之外部成本」，並已於本章第一節討論；而 NCC 針對節目廣告化之核處係屬後二者，故本節當中，本研究將聚焦於第二類及第三類（請參見表 4-7）。然而，針對置入性行銷被核處，業者普遍質疑，NCC 對於並無一定標準。

你這標準是亂的，你知道嗎？還有更好笑，Apple，我每次都，每次都舉這個例子最好。Apple 電腦每次那個 Jobs（按：Steve Jobs）在（發表）新產品的時候，各台全世界都在報，然後你過幾天，甚至預期過多久，台灣就可以販售，哪裡在排隊，那個 iPhone 的時候不是這樣嗎？對不對？沒罰嘛，也沒罰，那為什麼報一家台南的飲食店，然後就被罰，這是什麼標準啊？完全看不懂（廖福順訪談，2010 年 5 月 11 日）。

表 4-7：置入性行銷之外部成本

置入性行銷之外部成本	
NCC 核處主要依據之相關法令	《衛星廣播電視法》第 19 條第 1 項規定：節目應維持完整性，並與廣告區分。
核處、警告案件數	37
核處罰鍰	835 萬元
相關個案	➤ 為電視台自身產品行銷：包括民視自有品牌「飛來訊衛星導航機」、電視台的節目（共計核處 100 萬元） ➤ 為特定產品行銷：包含食品、汽車、房地產、化妝品、遊樂園區等（共計核處 735 萬元）
刻劃個案	➤ 為電視台自身行銷的個案刻劃：民視娘家 ➤ 為特定產品行銷的個案刻劃：金典酒店一品宴

NCC 對於置入性行銷的標準是什麼？誰去宣傳雲門舞集被罰過？那雲門舞集每年的戲碼出來的時候，林懷民出來開記者會的時候，他的最終目的是什麼，難道不是希望民眾花錢買票去看嗎？它有沒有一個消費行為在裡面？那如果這個是 OK 的，為什麼你今天去報一個五塊錢包子，讓民眾掏五塊錢去買一個包子，你就認定他是置入性行銷，你的標準是什麼？……政府花了錢，要你去報導他的東西，那為什麼這就可以，你 NCC 的標準又是什麼（林淑卿訪談，2010 年 4 月 21 日）？

LV 春夏走秀、PRADA 走秀，只要是外電，LOGO 都是大大的，不罰。國內的，都被罰，道理在哪裡（曾喜松訪談，2010 年 4 月 17 日）？

對此，何吉森解釋，2001 年時，新聞局制訂了《節目廣告化或廣告節目化認定原則》，目前還是沿用此套標準；只要出現的訊息是在替特定的產品、貨物行銷，就是節目廣告化。

值得注意的是，先前在本章第一節所提及之「政治置入性行銷」，儘管業界多

認為「政治置入性行銷」是最層出不窮的外部成本，但檢視 NCC「節目廣告化」的核處個案卻是掛零，本研究將於下一章第五節深入論述之。而本節所欲刻劃之個案，則是為電視台自身的行銷的「民視娘家」及為特定產品行銷的「金典酒店一品宴」。

二、涉及為電視台自身行銷的個案刻劃：民視娘家

（一）個案背景

2008 年 8 月 20 日的民視新聞報導：民視無線台八點檔連續劇「娘家」收視率再創新高 9.22，遙遙領先各台。其標題為「收視新高 9.22 娘家遙遙領先」、「優質八點檔 觀眾肯定 收視創新高 9.22 娘家演員們樂翻」、「收視破十 崔浩然和方文琳去裸泳」、「劇情進入高潮 娘家收視節節高升」、「高潮劇情收視飆 演員期待破十慶功」。

報導中，採訪了劇中男女演員崔浩然、方文琳，他們表示，收視率如果破 10 或 12，就一起裸泳；新聞同時播出部分劇情片段，強調愈來愈糾結曲折的劇情將鎖住死忠粉絲，就等破 10 慶功宴。

在 NCC 核處前，民視回覆：該新聞著重在其娛樂性、新聞性，並未對「娘家」節目有任何直接、間接，明示或默示之推廣與宣傳（民間全民電視股份有限公司，2008 年 10 月 9 日）。

（二）違法構成要件

儘管民視強調，該新聞著重在其娛樂性、新聞性，但提起訴願時，被認定「不足採信」。深究裁罰的主要原因，在於民視的新聞畫面中，以特定連續劇「娘家」收視率變動及男、女主角裸泳為主要內容，新聞標題及畫面旁白反覆出現該特定連續劇名稱及播出時間，報導中並播出劇情片段，即便未明言鼓動觀眾收看，但宣傳的意圖已至為鮮明（國家通訊傳播委員會，2009）。

（三）外部成本的內部化

針對此一個案，NCC 依照衛廣法第 19 條第 1 項規定：「節目應維持完整性，並與廣告區分」，對民視新聞台開罰 80 萬，係為所有「節目廣告化」核處個案中，罰鍰額度最高者。對此，陳正修認為，民視新聞台為民視節目宣傳是「無可厚非」。

它是在替民視頻道做宣傳……這種現在其實非常普遍，因為其實民視新聞台跟民視也是屬於不同的頻道，或者說，他是家族頻道的一種……一個慶功宴這樣的東西出來，我覺得這樣的東西對於消費者、對於觀眾來講，其實是一個滿有趣的新聞，不會造成負面的不良影響啊！
那我覺得理論上不應該罰（陳正修訪談，2010 年 4 月 28 日）。

陳正修提及，這種現象其實「非常普遍」——斯言誠然，台視新聞部副理左燕妮也提到，台視晚間新聞也會「一直強力 promote 八點檔、偶像劇」，但會操作成娛樂新聞；林淑卿也特別將「民視新聞行銷娘家」的核處紀錄貼在座位後方的牆壁上，就是為了時時刻刻提醒自己，避免重蹈覆轍。

節目部有時候新節目上檔，都會需要新聞部去協助宣傳……各台大部分都這樣子，就是新聞部要去協助節目部，我們就會把它做到就是你看不出來這東西是要在華視播的，我們把它當作娛樂新聞處理。（怎麼做到？）你就不要寫華視啊，因為娘家它就是會寫民視八點檔（林淑卿訪談，2010 年 4 月 21 日）。

而 2006 年 7 月 1 日，華視與公共電視台組成台灣公共廣播電視集團後，華視新聞宣稱不再做「置入性行銷」，因此，當華視新聞部要為「華視的節目」行銷時，也受到台內新聞諮詢委員會的質疑。

委員就覺得，我為什麼要去幫節目部做那個（宣傳）？但那時候我的立場就是，我們如果跳脫它在華視播的這個想法，瓊瑤又要拍戲，或瓊瑤有作品出來，算不算新聞（林淑卿訪談，2010 年 4 月 21 日）？

然而，一旦戲劇並非在華視播出，而是在其他電視台播出時，是否仍會製作新聞？林淑卿直言：不會。因此，當 NCC 核處各電視台「以新聞行銷自家節目」時，也就拉起了一條界線，讓業者在處理為電視台行銷戲劇節目的新聞時，會特別傾向於娛樂新聞的操作模式。

三、涉及為特定產品行銷的個案刻劃：金典酒店一品宴

（一）個案背景

2009 年 7 月 10 日，在中天新聞台所製作的「文茜夢想驛站」節目中，製作了「台灣小吃登堂入室 一品宴饕客驚艷」報導，介紹台中金典酒店的「一品宴」。

主持人陳文茜於節目中說：「.....在台中市的金典酒店，它的執行董事胡渝生.....把台灣的小吃，能變成像法國料理一樣，讓許多觀光客不只是覺得吃得好吃，而且能夠在一次的重大的饗宴裡頭能夠嘗到全台灣大江南北所有的小吃.....」後，該單元從一開始的迎賓茶介紹起，到搭配的地方土產、主菜、酒飲、茶飲，以及最後的甜點，報導中清楚說明此乃該餐廳特色「57 道菜 5 茶 5 酒」，每一道主菜、小吃、飲品皆為台灣出產，經巧妙安排搭配而成。

節目中，數次出現金典酒店名稱及其執行董事胡渝生解說創業理念及該餐廳特色。而中天新聞台在陳述意見時表明：深信絕大部分之觀眾在收看後，必是對節目當事人事蹟之感動、讚嘆與喝采，而非狹隘地以「廣告」視之。此外，中天新聞台也說明了報導「金典酒店一品宴」的新聞價值：

「金典酒店」係台灣近年來少見之「在主事者經營不善導致事業沒落、經營權爭奪風波下，透過員工團結自立救濟，成功挽救事業之典型範例」。值此經濟景氣低迷，員工遭雇主背棄，失業率居高不下之氛圍中，系爭節目之案例之特殊性與其成功之因素，即具有深入探討介紹之價值。且系爭節目當事人之胡渝生女士其本身係台大法律系畢業，其經歷卻非一般觀念之「律師」、「法官」、「檢察官」或相近之政治歷程等，而係跨業至廣播電視頻道業及觀光餐飲住宿業，其事業經歷之特異，亦可啟發並促使時下之青年及社會新鮮人跳脫傳統「本科系領域發展」之桎梏，進而開拓更寬廣之人生事業（中天電視股份有限公司，2009 年 7 月 28 日）。

包括中天電視總經理廖福順及節目主持人陳文茜均強調，該新聞內容並非置人性行銷，絕對沒有拿錢。

我說，有條線妳（按：陳文茜）要注意，我們絕對不拿人家錢。她（按：陳文茜）沒問題，她才不會拿錢，我們不會讓業務跟在後面去做，你去查，真的一個都沒有，所以我知道，那個過程是絕對不是商業行為（廖福順訪談，2010 年 5 月 11 日）。

這是我主持節目第一次收到 NCC 公文，我第一個反應頗覺羞辱。多年來我不受請託，不近人情，得罪不少朋友（陳文茜，2009 年 7 月 25 日）。

（二）違法構成要件

儘管 NCC 認為該節目「立意甚佳」，但並無呈現業者宣稱的新聞價值——「啟發、鼓勵青年建立多元人生新價值」。NCC 在核處時，說明了該個案被認定為「節目廣告化」的原因有二：一、僅就單一營業場所服務作正面詳盡介紹；二、未作多元消息來源報導。

NCC 認定，該節目以深入報導之方式，介紹單一餐飲場所名稱、業者姓名、強調物美價廉，詳細說明「一品宴」中各式菜色、飲料、服務的特色，且內容說明價格合理，並稱「一品宴」為「2008 飲食雜誌」所評定「五星」評等之評價，強調其與眾不同之處，整體內容呈現相當正面，雖是美食文化的推介，整則報導以單一商店為主角，有引誘民眾消費之嫌，顯有節目廣告化之事證；此外，該節目僅訪談廠商代表，並沒有多元的消息來源報導（行政院，2010a）。

當本案送至諮詢會議時，呈現了高度共識。何吉森透露，15 位委員中，有 14 人認為要核處，共識程度之高，讓原先以為該個案「好像沒那麼嚴重」的他，也

看了「傻眼」；NCC 委員翁曉玲則說，儘管她認為該個案有爭議，還是尊重諮詢委員的看法。

這個案子我覺得的確是有比較多爭議性，就在於它正介於置入性行銷跟資訊節目中間的灰色地帶，當然對此個案，我基本上還是尊重節目廣告諮詢委員會議對於該節目內容的看法（翁曉玲訪談，2010 年 5 月 6 日）。

某位不願具名的受訪者當天亦在諮詢會議現場，他透露：「陳文茜那個其實是比较沒有疑義的部分，廣告化是很明顯的！」儘管中天新聞堅稱「沒有對價關係」，但「對價關係」並非考量一節目「節目廣告化」之構成條件，最終仍須以播送內容為判斷標準。

（三）外部成本的內部化

針對此一個案，NCC 依照衛廣法第 19 條第 1 項規定：「節目應維持完整性，並與廣告區分」，對中天新聞台開罰 60 萬元，在本研究分類中，係為特定產品行銷個案中罰鍰額度最高者。對此，NCC 委員翁曉玲解釋，依據《國家通訊傳播委員會裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點》，罰鍰金額會考量受處分人（中天新聞台）在 3 年內「違反相同違法構要件之行為」，亦即「節目廣告化」受裁處次數之紀錄。

並不是只針對陳文茜的節目作重大裁罰，因為中天之前就有一些相關的案件被核處，以至於到本案，累積處罰已達到 60 萬，因此並非認為該節目違規重大，第一次核處就罰 60 萬。所以我覺得，外界對於這個部

份其實是有一些誤會（翁曉玲訪談，2010年5月6日）。

對於中天新聞被罰，平秀琳感到很驚訝。她質疑：「美食節目不就是這樣子嗎？那所有的美食節目都不能做？」

你講了五十七道菜跟五茶五酒會比較吸引人家想去吃，所以這個新聞做出來就是要讓人家不想去吃嗎？……有數字就是廣告嗎？意思是這樣嗎？那就講清楚，如果你可以訂很明確，凡是你在介紹商品新聞的時候，出現數字，就被視為廣告，十六條（節目廣告化或廣告節目化認定原則）裡面，有一條是很清楚，這樣大家就知道了，我以後不要提數字就好了，不要提錢，我不要提幾道菜，就好啦（平秀琳訪談，2010年4月20日）。

而在各電視台當中，也經常報導美食的非凡新聞台，則有不同的看法。何墨儀說，非凡新聞台從未因報導那一家餐廳而遭核處，因為拿捏尺度時，始終以法令規範「不能廣告化」為優先考量。就核處紀錄觀之，中天並非因為詳述菜單而被罰，而是「以單一商店為主角」加上「正面詳盡介紹」，顯見，對此一核處個案而言，中天新聞台與NCC之認知有落差。

再者，中天新聞台宣稱「沒有收錢」；就「為特定商品行銷」而言，高政義指出，有些電視台沒收錢，但可能是人情、公關，或是某一種利益、契約，若然如此，也算是欺騙；他認為，欲使「置入性行銷」的外部成本內部化，與其調查電視台與廣告主的對價關係，不如直接從播出的畫面做判斷。

置入性行銷的背後，隱藏著龐大的商業利益。某位受訪者透露，一個新聞台，光置入性行銷的收入就超過一億；反觀 NCC 在 2006 到 2009 對各台的節目廣告化

罰鍰，總額僅 835 萬。相較之下，媒體怎可能放棄這塊大餅？廖福順坦言，以前他會抗拒置入性行銷，但在公司營收壓力下，他直言：「哪一個（電視台）敢跳出來說我們開始不要置入？沒有一個台！」此外，許多電視台讓業務部、企劃部，或成立子公司專職操作置入性行銷，因此，部分電視台新聞部門甚至無法掌控置入性行銷的新聞，據此，廖福順認為，透過自律杜絕置入性行銷「難度很高」。

第六節 對傳媒消息來源的損失

一、核處情況

就「對傳媒消息來源的損失」之外部成本而言，本研究從 NCC 核處紀錄中發現，唯一一起新聞事件，係 2005 年 11 月 24 日時，各家電視新聞播出「林明樺綁架集團落網」（請參見表 4-8），當時，媒體的消息來源就是警方。

（警方跟你們講說：要攻堅了？）應該也不是講那麼直接，因為記者當然也會有一些佈線，然後佈線之後，當然會有一些員警的無線電呼叫……媒體人都有機會監聽警方的無線電，看看你都辦些什麼案子（高政義訪談，2010 年 4 月 25 日）。

當媒體報導警方攻堅時，屋內的綁匪因為可以看到電視，不僅情緒失控，更掌握警方的一舉一動。這樣的報導對於警方而言，實可謂重大的傷害。儘管就罰鍰總額、案件數而言，「對傳媒消息來源的損失」佔各類外部成本之比例不算高，但此一核處個案對台灣電視新聞影響至深。¹²

¹² 針對「林明樺綁架集團落網」新聞，2006 年 1 月出版的《目擊者》雜誌有一系列極為深刻的反思與調查報導，該報導也奪得了 2006 年第五屆卓越新聞獎的「平面媒體類新聞採訪報導獎」。

表 4-8：對傳媒消息來源造成損失之外部成本

對傳媒消息來源造成損失之外部成本	
NCC 核處主要依據之相關法令	《衛星廣播電視法》第 17 條第 3 款：妨害公共秩序或善良風俗。
核處、警告案件數	2
核處罰鍰	55 萬元
相關個案	林明樺綁架集團落網
刻劃個案	林明樺綁架集團落網

二、個案刻劃

（一）個案背景

2005 年 10 月 20 日，嘉義縣布袋鎮發生擄人勒贖案，為了肉票安全，各家電視台都很「自律」，按兵不動一個多月。

直到被害人蔡明福被綁的第 36 天中午，11 月 24 日，消息從北部傳出，有綁架的歹徒落網，但被害者尚未平安。落網的二人分別為林明樺及紀俊毅，其中，主嫌林明樺傷重不治，原因不明。三立電視台在 13 時 53 分「率先」打出快報字幕：「林明樺集團有人落網」，嘉義縣警局公關室也隨即發佈聲明稿，傳送到台北市的各大媒體新聞中心，要求各媒體不要因為逞一時報導之快，傷害被害者。不料，當天下午的《聯合晚報》「社會話題」版，出現斗大字標題：「耕讀園槍擊案 逮主嫌林明樺」（鄭榮文，2006；《目擊者》編輯部，2006），但當時林明樺的兩名同夥黃博庭、李嘉軒尚未落網，而且仍舊挾持肉票蔡明福，幸而二名歹徒都在屋內，沒有看到晚報；也沒有其它人打電話告知消息。

下午，警方開始在台北縣三芝鄉淺水灣別墅集結；並在晚上九點多攻堅。談判之初，員警一度掌握局勢，綁匪陸續交出槍枝、汽油彈、槍榴彈、震撼彈、數

百發步槍子彈（陳一雄、李曜丞，2005 年 11 月 25 日），但談判過程中，肉票尚未營救成功，各電視台紛紛連線攻堅現場。22 時 55 分，三立開始播出「耕讀園瘋樺三億大綁案」特別報導；東森約等了 5 至 10 分鐘後，副總編輯楊金蓀下令連線播新聞；緊接著 TVBS-N、中天新聞台、民視新聞台、年代新聞台，以及無線電視台一一跟進，播出警方搶救人質的新聞（《目擊者》編輯部，2006）。

回憶起這場攻堅，高政義說，播出之後，隔了約半小時，警方高層才聯繫各台，說明肉票「真的沒有出來」；他認為，警方其實可以早點做這個事情，省得媒體瞎猜。

這條當時就是我當班的時候，在這種所謂 24 小時新聞台當中，即時新聞的競爭壓力實在很大，當別台有而你沒有的時候，你就陷入一種焦慮當中，想說觀眾是不是被那個消息吸引過去了（高政義訪談，2010 年 4 月 25 日）。

當天情況很亂，一直有消息說，啊，已經救出來了，可是警方不告訴你，那因為警方在現場基本上是很混亂，始終沒有一個發言人出來講這個事情，而且大家都在猜、都在問，從過去某些案例知道說，也許是因為我們的記者工作不力，沒有問到真相，事實上搞不好已經出來了，於是看了別台，三立就是拚命地播、拚命地播、拚命地播……然後我請示我們主管說：該怎麼辦？我們主管說：播！就決定播了（高政義訪談，2010 年 4 月 25 日）。

當晚 23 時 25 分，歹徒看到中視打出「林明樺死亡」跑馬，喝了酒的李嘉軒情緒激動，朝牆壁打了數槍，打算只留一發自殺，跟林明樺一起走。負責與綁匪

李嘉軒、黃博廷周旋的「綁匪剋星」、當時的刑事局偵六隊二組組長林淵城見狀衝出屋內，朝著電視台記者大喊，要求不要再轉播，以免刺激嫌犯，他同時激動地告訴電視台記者說「我向你們下跪好不好！不要再播了，你們會觸動歹徒神經，他們要朝你們記者開槍」（李曜丞、韓國海，2005 年 11 月 25 日）。

圍捕過程中，林明樺犯罪集團握有 P90 突擊步槍、AR15 突擊步槍、M16 步槍及迷你烏茲衝鋒槍等八把長短槍，儼然是「小型游擊隊」（熊迺群，2006 年 10 月 27 日），回想起與綁匪的談判過程，林淵城仍然心有餘悸，直說：「我幾乎重生好幾次，衣服都溼透了」（李曜丞、韓國海，2005 年 11 月 25 日）。

各電視台的連線直到 25 日凌晨 1 點多，傳回歹徒繳械消息；不料後來刑事局辦案人員找現場 SNG 導播，要求「不要播了」時，大家才發現歹徒還是可以看到無線電視台；東森接獲外場導播的要求後，在 25 日凌晨 1 時 10 分，立即把跑馬燈、新聞、鏡面全撤除，接著 TVBS、中天把直播連線撤掉，當時三立還一直連線（《目擊者》編輯部，2006）。直到 25 日凌晨 3 點鐘左右，蔡明福才獲釋。

（二）違法構成要件

在「林明樺綁架集團落網」新聞中，媒體在人質沒有安全獲釋前，搶先報導主嫌林明樺君猝死及紀俊毅落網，危及人質及執法人員生命安全，經諮詢會議認定，新聞內容已妨害公共秩序。

對此，三立新聞台質疑：新聞係由檢警單位公開提供，並同意其製播及報導，其依法刊播，自屬有據，況其並不知人質尚未獲釋，遑論有危及人質生命安全（行政院，2006a）；東森新聞台則認為，警方開放封鎖線給現場記者進入連線報導，

顯見警方掌握現場狀況及人質安危，報導該新聞已為警方所允許，足見未影響案情或有危及人質或執法人員生命安全之虞（行政院，2006b）。

該新聞中，各電視台創生了嚴重的外部成本，除了在播送資訊時，肉票根本尚未獲釋；再加上歹徒擁有強大火力，一旦失控，極可能危及人質、執法人員（警察）的生命安全，亦即對「傳媒消息來源」造成損失，這與警方是否阻止媒體採訪無關（台北高等行政法院，2006a）。

《刑事訴訟法》第 245 條第 1 項規定：「偵查，不公開之」，其立法目的在於所有足以影響偵查之事項，都不應公開，包括：一、避免因媒體傳播影響公眾認知，形成媒體審判，致妨礙嫌疑人日後受法庭公平審判之機會；二、防止偵查情報外洩，使檢警喪失資訊優勢、致緝捕無功；三、防止被害人因偵查情報外洩，而受到更大之損害。就此新聞而言，媒體披露警方攻堅、營救肉票的時間在人質安全獲釋之前，有洩露調查搜索情報，進而使檢警喪失資訊優勢，恐導致佈線緝捕無功，並危及人質及執法人員之生命安全（台北高等行政法院，2006b）。

（三）外部成本的內部化

NCC 以衛廣法第 17 條第 3 款：「妨害公共秩序或善良風俗」，分別對東森新聞台核處 35 萬、三立新聞台核處 20 萬，罰鍰合計達 55 萬元。時任東森電視台副總編輯楊金蓀指出，警方搶救人質蔡明福過程中，東森無法百分百精準拿捏「播或不播」，最後錯估情勢，兩大關鍵在於：一、警方是否控制住現場；二、人質已掌握在警方手上（《目擊者》編輯部，2006）。

而三立新聞台、東森新聞台在提起訴願及行政訴訟時，均指稱消息來源為警

方，且警方並無阻止媒體採訪。而今，東森新聞部經理高政義反思，最大的責任還是在媒體。

當然責任還是在媒體自身，沒有什麼事情比人命更重要，即便你新聞的競爭壓力有多大，你都不應該去拿人命來開玩笑（高政義訪談，2010年4月25日）。

遺憾之餘，高政義也提醒警方，如果能早一點確認發言管道，可以讓媒體「更守規矩一點」。

在「林明樺綁架集團落網」新聞後，媒體在處理與警方相關的新聞時，都更為謹慎。舉例而言，報導「開瓦斯跟警方對峙」等可能威脅警方安全的新聞時，各台都有默契，一律不連線，最多只是請記者在現場遠遠地拍；拍完再決定要不要發新聞，有時甚至連新聞也不發了（高政義訪談，2010年4月25日）。

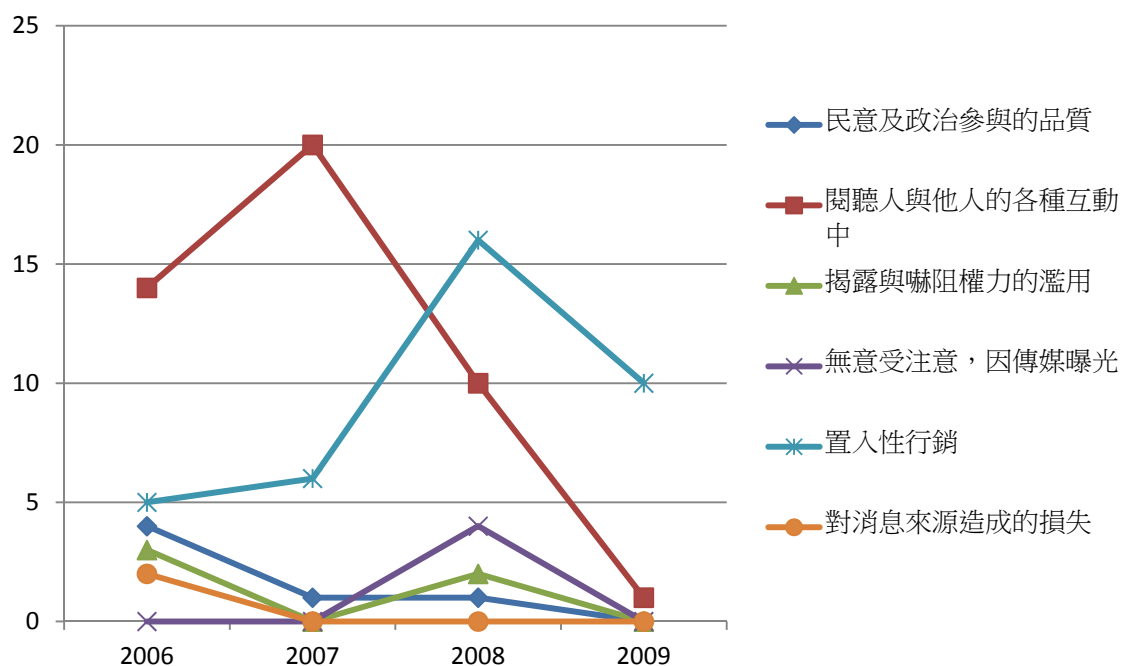
第七節 小結

本章共研究了 99 件核處，總罰鍰達 27,375,000 元。研究發現，六類外部成本中，以「閱聽人與他人的各種互動」與「置入性行銷」二類個案數、罰鍰額分居一、二名，而透過各類外部成本的「代表性個案」，即可看出內容核處後，各電視台如何改善外部成本之情況（請參見圖 4-3）。

另一方面，若分析 2006 到 2009 年核處的案件數與罰鍰（請參見圖 4-4、4-5），從 2006 到 2008 年，「閱聽人與他人的各種互動」此一外部成本在 2007 年以後，個案數、罰鍰額均呈下降的趨勢；反觀「置入性行銷」此一外部成本，個案數在

電視新聞播送後的六類外部成本					
民意及政治參與的品質	閱聽人與其他人的互動	揭露與嚇阻權力的濫用	無意受注意，因傳媒曝光而生之外部成本	置入性行銷	對傳媒消息來源的損失
6件核處 罰鍰115萬	45件核處 罰鍰1608萬	5件核處 罰鍰34.5萬	4件核處 罰鍰90萬	37件核處 罰鍰835萬	2件核處 罰鍰55萬
第6屆立法委員選舉	周政保嗆聲越女性遊戲	新店之狼	盧瑞棋「死而復生」	娘家、文茜夢想驛站	林明樺

圖 4-3：2006 到 2009 年 NCC 對電視新聞的內容核處分析



單位：件

圖 4-4：2006 到 2009 年 NCC 對電視新聞的內容核處個案數

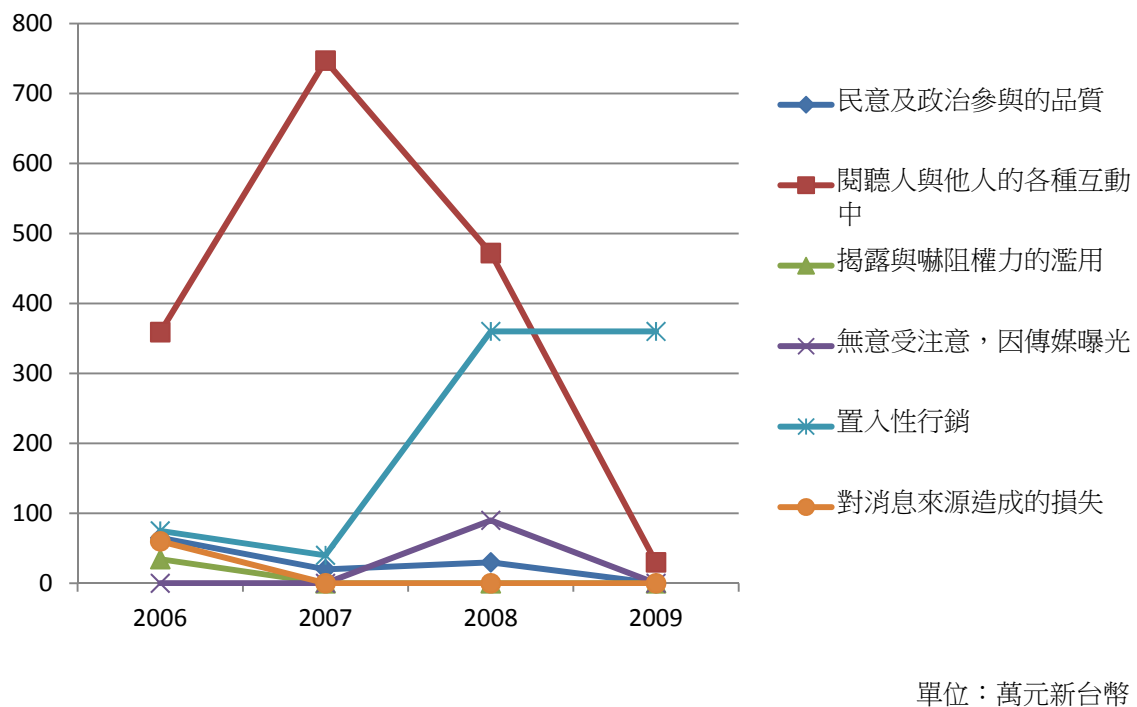


圖 4-5：2006 到 2009 年 NCC 對電視新聞的內容核處罰鍰

從 2006 年的 5 件，一路上升到 2008 的 16 件，直到 2009 年才下降至 10 件，而罰鍰額在 2009 年仍保持 360 萬元，是各類外部成本中，唯一沒有下降趨勢的。

六類外部成本中，以民意及政治參與的品質，業者會特別注意選前的政治新聞處理；而在閱聽人與他人的各種互動中，業者透過馬賽克、將畫面模糊化來降低性、暴力畫面的衝擊；在揭露與嚇阻權力的濫用中，業者更觀照到受害者資訊揭露的問題；在無意受注意，因傳媒曝光而承受之外部成本，媒體試圖在搶快與查證之間抓取平衡；而對消息來源造成的損失時，業者與重要的消息來源——警方逐步建立起採訪的默契。然而，就置入性行銷而言，龐大的商業機制運作底下，業者自律的成效卻十分有限。

第五章 內容管制的成本與效益

在第四章中，本研究透過分析並刻劃 NCC 之核處個案，了解台灣電視新聞各類外部成本內部化，以及 NCC 如何透過相關法令管制媒體內容。在回答「台灣電視新聞產生了哪些外部成本？」後，本章將繼續分析管制的成本與效益。

言及管制的成本與效益，本章將先從內容管制的流程看起，並深入討論影響外部成本判定至深的「廣播電視節目廣告諮詢會議」（以下簡稱「諮詢會議」）；隨後則分別討論內容管制的成本與效益，並反思管制的有效性。最後，則針對現行內容管制的漏網之魚「政治置入性行銷」論述，除了勾勒其嚴重性，也試圖提出政策建議。

第一節 內容管制的流程

在第四章所刻劃之六類外部成本個案中，除「民意及政治參與的品質」的個案係由中央選舉委員會逕行認定，其餘每一件刻劃個案之所以遭核處，俱由諮詢會議認定。事實上，只要涉有違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節之節目或廣告內容，NCC 會先發函要求電視頻道業者陳述意見，再將側錄的內容，提送由社會各界公正人士代表組成、NCC 委員出任召集人之諮詢會議討論，依據違法情節作成：核處、發函改進、不予處理或其他意見等「諮詢意見」，再提請 NCC 委員會議審議。

（傳播內容處）同仁等有點像檢察官提案，所有諮詢委員有點像陪審團，那鍾起惠委員有一點像是法官，但是法官不做決定，而是所有的陪審團投票（何吉森訪談，2010年4月7日）。

雖然NCC不一定要採納諮詢意見，但事實上，NCC從未推翻諮詢會議之決議。換言之，該會議才是決定傳播內容是否遭到核處的最關鍵角色。陳正修抨擊，這是「不健康的現象」；林淑卿也質疑，NCC 的立場是什麼？事實上，NCC 在決定是否裁處時，它的立場就是諮詢會議的意見。

每一個人的看法，事實上都是想要去說服別人，可能當然你都已經決定要罰不罰，那你可能要把你的意見說出來，但是最後是匿名制的投票，所以說每一個人都沒有辦法影響到誰，最後投出來，連我們委員也會傻眼，但是，原則上我們到現在為止，NCC沒有推翻過一件委員的意見（何吉森訪談，2010年4月7日）。

不能講說我們把所有責任都推給節目廣告諮詢會議，如果說今天節目廣告諮詢會議所做的認定仍然是有問題的，我們主管機關一定也會再請求，節目廣告諮詢會議是否可能重新再做認定……可是到目前為止，節目廣告諮詢會議所做的認定跟判斷，我們覺得都還是在一個很合理而且可接受的範圍裡面，所以當然沒有必要去把他們的決議推翻（翁曉玲訪談，2010年5月6日）。

翁曉玲認為，透過諮詢會議，能夠淡化主管機關對於爭議案件的價值判斷，基本上也是尊重新聞自由的做法。然而，當業者對「傳播內容」核處有異議時，無論是至行政院訴願、至行政法院提起行政訴訟，NCC 之核處從未被推翻，何吉森說：「我們到現在還很自豪，到現在為止，沒有一件被撤銷」。

法官他說，這些人做成的共同決定，不會比我法官一個人的「獨自判斷」更不恰當，他認為這麼多人做的決定，應該是更恰當的，所以法

官說，只要都是按照這個流程來，原則上，大部分都會支持我們這邊的看法……曾經有一次，他們對節目廣告化認定有一點 confused，比如說認定的標準，但是後來我們去說明，也提出歷來的判例、見解、一些諮詢委員做的決定，後來法官都會尊重，以我們法律的見解，叫做「行政裁量例」（何吉森訪談，2010 年 4 月 7 日）。

諮詢會議在電視新聞外部成本內部化扮演了至為重要的角色，而其是否仍有改進空間？本研究綜合學者專家、業者、公民團體以及會議委員等多方立場，從四部分對該會議提出現況的爭議與建議：一、組成的多元性；二、會議召集人的影響；三、業者出席的可能性；四、資訊揭露的必要性。

一、組成的多元性

《國家通訊傳播委員會廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點》開宗明義便言：「為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，特設廣播電視節目廣告諮詢會議」，該要點進一步說明「多元」的代表包括：專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者；而在第二屆 NCC 委員上任後，第四任諮詢會議組成力求多元，共計學者專家 19 位，來自大眾傳播、社會學、法律等領域；15 位來自公民團體，包含消費者、心理學、文教基金、法律事務所、兒童聯盟，心理學者、殘障聯盟、婦女團體及聾人協會；以及 5 位實務工作者（何吉森，2009 年 7 月 24 日）。同時，傳播內容處會給諮詢委員相關的認定標準，包含 NCC 所提出來的例示、分級辦法、認定標準等；並提供過去處理的案例（鍾起惠訪談，2010 年 4 月 27 日；翁曉玲訪談，2010 年 5 月 6 日）。

學者專家有包括傳播學者、社會學者、心理學者、法律學者，還有

廣告學者；公民團體就有兒童的、家長的……這些代表會進來；producer就是曾經做過實際產製的，以免我們在做處理的時候，傷害到節目的創意（何吉森訪談，2010年4月7日）。

我覺得還滿多元的，有律師背景的、有學者的、有公民團體的……反正所有案件走完之後，它其實會講一下每一個案件委員投票的結果，那每一個委員自己心裡就知道說：喔，我的意見跟大家不一樣？通常不會有百分之百，例如說：十五個委員，十五個委員一致都是，除非是非常明顯的……（但是）大部分共識是高的（王育敏訪談，2010年5月12日）。

台大新聞所教授張錦華認為，大家都是很小心地在討論；然而，管中祥觀察，由於會議中，兒少及婦女團體比較多，顯現出來的價值觀是「保護主義式」的，討論的氣氛也很保守；管中祥強調，這些團體的意見當然可以表達，但因為比例的關係，會議結果會往某個方向傾斜。

NCC在追求「擴大公民參與及廣納社會多元觀點」時，曾昭媛認為，「加入公民的力量」較能避免不良的政治干預；然而，同時間，政府也可能「只聽到某些團體的聲音」；於是，「夠不夠多元」成為了諮詢會議引人質疑之處。

它（按：諮詢會議）比例是偏差的，它的審查委員的組成，不是全部反映整個社會的組成結構啊，沒有啊，它全部是一個菁英型的。你如果說今天是反應社會結構，OK，你叫一些老百姓或麵攤的老闆，你叫他們來參加，就像陪審團。陪審團的組成應該是反映社會的、觀眾的組成結構，但你的陪審團用的是菁英陪審團，全部大學教授，你有老百姓在

裡面嗎？你有一般的市井小民嗎？沒有啊（林淑卿訪談，2010 年 4 月 21 日）。

這個自律其實就是律「NCC 的律」，而不是我們這個社會現在普遍接受的標準……我認為 NCC 的標準跟社會大眾的標準有落差（平秀琳訪談，2010 年 4 月 20 日）。

雖然 NCC 納入了公民團體代表，就業者的觀點，諮詢會議是「菁英型」的，而且無法反映社會的組成結構。現任諮詢委員王育敏不認為公民團體是菁英；而谷玲玲認為「諮詢會議同質性很高」，主要可分成學者及利益團體，儘管無法反映社會大眾，但至少建立一個標準；鍾起惠則說，「質疑諮詢會議是否足以代表社會結構」只是業者的「托詞」而已。

業者認為社會大多數的意見是什麼？那只是他們的托詞，他們其實要說的是：他們有收視率嘛……有收視率又證明什麼（鍾起惠訪談，2010 年 4 月 27 日）？

誰能夠代表社會大眾啊？誰可以呢？說實在的，道德標準高也不是壞事啊，對不對？你有一個標準，你未必做得到；你如果連標準都沒有的話……（谷玲玲訪談，2010 年 5 月 4 日）。

然而，對於提升諮詢會議「組成的多元性」，翁曉玲認為，或許未來可以再容納更多不同的公民團體進來。除了公民團體之外，曾參與諮詢會議的受訪者也建議，包含被保護的閱聽人、青少年保護團體等，也都可以加入諮詢會議。

NCC 主動去邀請某些公民團體，按照他的社會屬性，可能不是只有兒少，可能包括性取向、移工、或是身心障礙等，那可能都應該是被納入做整體思考的一個部分。另外，他可以有某種程度的開放性，就是讓有興趣的公民團體有某種類型的參與機會（管中祥訪談，2010 年 5 月 6 日）。

可以找幾個高中生、大學生，就是這一些他們要保護的對象，請他們找一些人來談一談，當然未必要開會，他們可以用一些網路論壇的方式，這也可以來進行的，然後把網路論壇的一些內容，具體的，把它送到那個內容諮詢會議來做參考，我覺得有一些不同的方法可以加入那個多元的聲音（谷玲玲訪談，2010 年 5 月 4 日）。

開放更多公民團體參與，甚至網路論壇，諮詢會議的機制將有更大的彈性，也促進媒體識讀教育。從「機制的彈性」開始，進而從中選擇較為冷靜、深思熟慮看問題的代表，諮詢會議將更為多元而嚴謹。

二、會議召集人的影響

在諮詢會議中，NCC 主任委員指定 NCC 內部人員擔任諮詢會議的召集人（主席），為了把自身的色彩降到最低，召集人並不參與議案建議處理方式的勾選及簽註意見。然而，召集人即便沒有投票權，對於諮詢會議仍有一定的影響力，某位不願具名的受訪者及管中祥皆反映了這樣的情況。某位不願具名的受訪者說：

不管說發言的氛圍如何，反正你自己填你的書面意見嘛……只要主席節制一點，不要說把討論導往一個特定的方向。

我在裡面覺得那個氣氛說，NCC 的委員擔任主席，我會感受到一種有意無意的暗示「要裁罰或不裁罰」。我不知道，也許自己太敏感了（管中祥訪談，2010 年 5 月 6 日）？

現任召集人、NCC 委員鍾起惠強調：主席的立場應該持平，在她主持會議時，諮詢委員並不會問她的想法，她也不會主動透露，但她會就自身的新聞專業，告訴諮詢委員「製播的基本原則」；傳內處處長何吉森也認為，諮詢委員們會比較重視 NCC 委員，不致影響核處結果。值得注意的是，當 NCC 希望將主管機關對於爭議案件的價值判斷降到最低時，更應該留心的是諮詢會議召集人的發言，以免讓諮詢會議流於為 NCC 意見背書的工具。

三、業者出席的可能性

目前，當 NCC 盯上可能產生外部成本的新聞報導後，在諮詢會議召開前，會先請該電視台於七日內提書面陳述意見。然而，何墨儀、范立達認為，應該要給各電視台到場「答辯」的機會。

法院在審判犯人之前，你總是要給犯人答辯的機會啊，你總是要給犯人聘請律師的自由啊……我覺得那個是應該要被調整的制度（何墨儀訪談，2010 年 4 月 22 日）。

他 19 個人關著門開會的時候，他在裡面討論什麼？我們完全不知道。我每一次都講說，至少要讓我們去答辯嘛，你不能缺席審判嘛！你今天在評論一個人生死的時候，然後你連讓他答辯的機會都沒有，你就判了，這是不公平的啊（范立達訪談，2010 年 4 月 19 日）。

高政義也說，在核處之前，諮詢委員應該跟業者溝通一下，大家才能「心服口服」。在設計上，陳炳宏建議，應該要讓業者可以到場，但避免流於「審問」，而是就個案「補充說明」。

從 2009 年開始，NCC 邀請實務工作者加入諮詢會議。但，一位不願具名的受訪者質疑，其中一位資深實務工作者現在就是電視台內「專門在做置入性行銷」的人，「實在很可笑」。對此，NCC 委員鍾起惠也有所回應。

他自己個人做什麼關我什麼事，我在那個委員會裡頭，是要判定的是那些可能模糊的個案，他在判斷可能的、模糊的個案時，做為一個專業者，如果我需要他來跟我解釋，他該是怎麼樣，他就做專業的解釋給我，其他的人也有大腦會判斷，他也不可能影響我們，他只不過就是十八分之一，他一個人能主導我們嗎？……何況他在我的記憶裡面，在廣告諮詢委員會裡頭也不太常表達意見，這有什麼關係（鍾起惠訪談，2010 年 4 月 27 日）？

此一現象，也暴露了一個問題：若衛星廣播電視事業商業同業公會或電視學會派代表列席，甚至成為諮詢委員，的確可以了解諮詢會議的運作，進而讓各台學習更多；但實務工作者倘若成為諮詢會議的一員，針對所屬電視台的特定個案，將產生「利益衝突」的問題；甚至也可能造成其他委員礙於「情面」，不便當場發言，形成諮詢會議的寒蟬效應，因此，一旦讓業者出席，甚至使其成為諮詢會議的委員，皆必須設有迴避條款。

四、資訊揭露之必要性

從組成的多元性、會議召集人的影響、業者出席的可能性——在在顯示了諮詢會議資訊揭露的必要性。目前，NCC 並沒有公佈諮詢會議的委員名單，也沒有公佈會議記錄，對於業者或有意了解核處案件的閱聽人而言，僅能了解核處的結果。就「公佈諮詢會議委員名單」而言，張錦華認為，媒體是很大的權力機制，尤其今天這些諮詢委員一旦「阻礙媒體的利益」，恐怕會心生恐懼。對此，NCC 委員鍾起惠也提出類似看法。

我們本來其實都還想把這些委員的名字，就像陪審團，把名字公佈在我們的網站，可是很多外聘的人員就覺得，他會受到人身……也不見得是安全的威脅，而是說他可能並不希望受到很多（壓力）……畢竟你不可否認，作為一個華人社會，我們還是滿在乎這個關說的文化（鍾起惠訪談，2010 年 4 月 27 日）。

雖然 NCC 並未透露諮詢會議的委員名單，但訪談時，某位受訪者還是「暗中查到」委員名單，如果 NCC 要「保護」委員，使其不受干擾，顯然是完全破功；再者，就第四章的個案刻劃顯示，媒體新聞部門主管與 NCC 對核處的構成條件出現認知落差，甚至，台視新聞部副理左燕妮受訪時坦言，並不知道 NCC 如何計算罰鍰。

鍾起惠認為，這樣的認知落差是因為「專業的 NCC 對上不專業的業者」，然而，假如 NCC 認定業者「不專業」，更應該思考的是，如何讓業者知道「NCC 專業的考量」？據此，本研究建議，在資訊公開的民主社會，應該公佈會議的發言紀錄，而毋須公佈每位委員的核處意向，如此一來，方能讓業者了解諮詢會議的

運作，進而化解質疑的聲浪。

第二節 內容管制的成本

透過 NCC 的內容管制，電視新聞的外部成本得以內部化。然而，「管制」也造成了成本，本節將探討內容管制的成本，主要可從二方面探究：一、NCC 內容管制的行政成本；二、內容管制的社會成本。

本節將先以「貨幣」衡量內容管制的行政成本，並試圖梳理 NCC 在內容管制所付出的代價，亦即內容管制對社會造成的負面影響。

一、NCC 內容管制的行政成本

根據《國家通訊傳播委員會處務規程》，NCC 傳播內容處負責掌理我國傳播內容相關事宜，包含：一、傳播內容政策之調查、研究及發展；二、傳播節目及廣告之監督管理；三、傳播內容涉及兒童、少年保護及婦女權益之監督管理；四、傳播內容分級之監督管理；五、傳播內容管理法規訂定、修正之研擬；六、國際傳播內容之交流合作；七、與境外地區傳播內容之交流；八、其他傳播內容監督管理相關事項。

看似包山包海的掌管內容，事實上，傳內處每年的預算約 2000 萬元，卻需肩負起各電視台 24 小時全天候的內容監理，NCC 傳播內容處處長何吉森直言，人力、時間及調查成本巨大，光靠傳內處是絕對不可能的；因此內容管制上，我國採抽樣式管制，案件來源有三：一、NCC 主動查察不妥（良）節目或廣告；二、民眾檢舉；三、各目的事業主管機關查獲違法節目或廣告。

（由於）NCC 本身的組織人力方面並非充裕，再加上現在電視台與電視節目內容也非常多，所以基本上，NCC 大多還是接受民眾的檢舉，較為被動地處理相關案件（翁曉玲訪談，2010 年 5 月 6 日）。

何吉森透露，NCC 用於內容監理的預算約 200 萬元，主要用於側錄各電視台之畫面，而「民眾檢舉」係傳播內容監理個案主要來源，因此，在 NCC、各目的事業主管機關之行政成本之外，閱聽人成為了 NCC 內容管制的重要助力。

去年（按：2009年）民眾反映2716件，所以這個就可以知道說，民眾還是有很多的意見回應過來。事實上我剛剛提到，那2716件是給我們很大的支撐力量，但是同樣一個角度，它也會造成我錯誤的判斷（何吉森訪談，2010年4月7日）。

自 NCC 成立以來，若以受理民眾申訴個案當作母數，根據 NCC 統計，約一成到一成五的案件，會提送諮詢會議，但不一定都會成案；剩下大部分申訴個案則是轉送業者參考；若涉及言論自由，例如民眾對政論節目的不滿聲浪，NCC 基於言論自由、創意自由，會將資料存參，並以「涉及言論自由」回覆檢舉民眾（何吉森訪談，2010 年 4 月 7 日）。

二、內容管制的社會成本

以電視新聞的內容管制而言，雖力求將電視新聞所創生的外部成本內部化；但許多業者反應，內容管制對業者所造成的衝擊，也將對全體閱聽人造成不良影響。以第四章所深入論述之六類外部成本而言，NCC 將「置入性行銷」的外部成本內部化後，閱聽人將無法透過電視獲取完整資訊；此外，NCC 將「揭露與嚇阻

權力濫用」的外部成本內部化時，稍有不慎，恐將削弱電視新聞監督的力量。就此二者而言，實為內容管制時，全體閱聽人所負擔之社會成本。

（一）閱聽人無法獲取完整資訊

置入性行銷雖然常常指涉的是傳媒與被導者的「對價關係」，但由於對價關係難以認定，因此目前 NCC 透過「節目廣告化」的核處，將置入性行銷的外部成本內部化。我國並無在《衛星廣播電視法》明訂何謂廣告，而於《有線廣播電視法》、《廣播電視法》定義「廣告」為：系統經營者播送之影像、聲音，內容為推廣商品、觀念、服務或形象者。由此可知，NCC 判斷一節目是否「廣告化」時，「對價關係」並非核處成立的條件；而業者在處理「資訊」與「廣告」，便可能因為處理不慎，而讓「新聞資訊」成為「廣告」。

我播的這個，一定是節目廣告化嗎？有時候不是，有時候你會覺得播這個時候，真的不會廣告化，又可以服務觀眾，應該要播，但是我們會擔心 NCC 怎麼想（曾喜松訪談，2010 年 4 月 17 日）。

如果廣告，他就是有收錢。那你今天是一個資訊的提供，它就不是廣告；現在 NCC 就認定說「它是廣告」，或者是學者就認定它是廣告，就用廣告來罰你，罰到最後大家就不敢去做那樣資訊型提供，可是到最後真的影響到的是誰（林淑卿訪談，2010 年 4 月 21 日）？

影響到誰？當閱聽人獲知「好康」的消費資訊，卻因為無法得知完整訊息時，就必須再聯絡播送的電視台；曾喜松認為，觀眾恐怕會覺得很煩，因為「節目廣告化」的核處，電視台只能讓閱聽人自己去查，倘若閱聽人找不到，播送的資訊

就失去意義，電視媒體也犧牲了「服務觀眾」的功能；何墨儀、林淑卿也透露，觀眾為了追求完整資訊，常常讓電視台的電話線路塞爆。

我們唯一的困擾就是觀眾會打電話來，會塞爆我們的電話線，這是我們唯一的困擾；可是，相較於（媒體）這個困擾，應該被困擾的是廣大的觀眾（何墨儀訪談，2010年4月22日）。

前天我們做了一則「在新莊有一個倉庫的拍賣」，就衣服什麼的三十元起跳，我告訴你，不誇張，只是在新聞播出前的跑馬，才剛在跑馬，我就已經接到很多電話了，我已經開始幫忙回覆，到那天晚上我自己就接了十幾通，所有電話都是滿線，後來公關中心的客服打來，叫我們先把資訊給他們，他們那邊也先幫忙消化（林淑卿訪談，2010年4月21日）。

陳炳宏質疑，媒體有必要把電話、地址、位置什麼都講的這麼白嗎？資訊內容又不是廣告；王育敏也呼籲，媒體應該讓消費者非常清楚地分辨廣告與資訊——於是，電視新聞為了在「資訊」和「廣告」之間取得平衡點，閱聽人只能獲得不完整的資訊。

（二）媒體監督力量的削弱

你說 NCC 管媒體，媒體對於某些層面來說，它也有制約。我們就是制約到警察了，媒體大家一直播這個新聞，就是逼著你必須要去找出這個兇手來（左燕妮訪談，2010年4月29日）。

如果說媒體沒有報導這樣的新聞事件，你覺得警方他會真的去找人

嗎（葉蔚訪談，2010 年 4 月 28 日）？

本研究所刻劃的個案中，媒體在監督警方偵辦新店之狼時，因為暴露了受害者的臉孔，因而產生了外部成本。媒體在監督權力時，若因過度著墨性、犯罪或暴力等醜聞，往往使得善意的初衷變質。

不過，媒體在監督權力時，有時也會受到打壓。陳依玫說，做新聞「有揭弊案的成本」，除了廣告主可能來打壓；假若當事人又是立委或是政府，關說的壓力也很大。以 2010 年 1 月 18 日立法院審理《地制法》新聞為例，各家電視台在晚間新聞時段播送「朝野立委打成一團的畫面」，NCC 決議開鎚，所有電視台幾「無一倖免」，輕者警告，重則罰款，這也創下 NCC 對國會暴力新聞畫面開罰的首例（蔡惠萍，2010 年 3 月 25 日），該新聞雖非本研究所欲研究之個案，然而訪談時，多數媒體主管均對報導地制法新聞遭核處表示不滿。

《地制法》牽涉到的法令、牽涉到的全民的利益，公共利益在整個議事的過程中間產生暴力……我們全程播出牽涉公共利益的事，然後就說違反了這個（法令），不可以這樣播暴力，這不是很荒謬嗎（游本嘉訪談，2010 年 4 月 29 日）？

《地制法》這一個案例，我們現在事隔多個月回頭看，會覺得有點荒謬，這樣也要罰錢？那是在演戲（陳依玫訪談，2010 年 4 月 19 日）。

其實國會就應該靠媒體監督，你沒把它報出來，媒體怎麼監督？然後你還幫它美化，這是很荒唐的事情啊（廖福順訪談，2010 年 5 月 11 日）！

《地制法》個案中，廖福順透露，他認為NCC應該站在媒體這一邊，對媒體「寬容」，否則媒體會「監督無力」。對於閱聽人而言，媒體監督與嚇阻權力濫用是非常重要的外部效益，因此，當諮詢委員認定：新聞揭弊、監督公權力而創生外部成本時，是否能就其創生外部效益這一點，審酌罰鍰的額度？值得再思考。

第三節 內容管制的效益

在第四章當中，本研究已論述了六類外部成本代表性個案如何「外部成本內部化」，除了計算 NCC 罰鍰，媒體在 NCC 內容管制後，也產生了一定程度的「自律」。而在 NCC 內容管制及自律二者運作的機制中，內容管制又產生了怎樣的效益？

因此本節將進一步討論內容管制的效益，並分三個層次論述。首先將從 NCC 在內容管制後，最易於計算的效益——貨幣——切入，從「媒體增加經營成本」的角度，本研究發現，罰鍰使媒體產生了規馴的效果；其次，媒體在面對內容管制時，也加強了台內的教育訓練，然而「教育訓練有何效果」也將進一步討論；最後，NCC 管制儘管促進了自律，媒體也對「這種自律」產生反思。

一、從成本到規馴

我們那個部門（按：傳播內容處）的成立，每年要編兩千萬的預算，又不是要創造出來最多的罰則，電視台表現很好，都不要罰它，它會死人啊？我們的目的，for what？目的不是要去課業者的罰鍰嘛，所以創造出六千萬、一億（罰鍰），你有什麼好高興的啊（鍾起惠訪談，2010年

4月27日)？

如鍾起惠所言，NCC 內容管制並非追求「極大化罰鍰」；而是希望促進多元文化及保障弱勢權益、提升電視新聞品質、擴大公民參與傳播內容監理及推動網路內容分級，保護兒少上網安全（國家通訊傳播委員會，2009 年 7 月：141-145）；換言之，欲衡量 NCC 管制之效益，就 NCC 立場而言，並不能僅以「罰鍰」為考量，然而，對各電視台而言，「罰鍰」增加了業者的成本，更是 NCC 管制最直接而有力道的手段。

白花花銀子一直這樣拋倒出去，其實也沒有任何一台能夠忍受啊！
所以當然某種程度會消極限制一個電視台去犯同樣的錯誤（陳正修訪談，2010 年 4 月 28 日）。

商業電視台，營利永遠是很重要的（游本嘉訪談，2010 年 4 月 29 日）。

當 NCC 一直不斷罰你的時候，你的成本就不斷增加，所以你為了降低這個罰鍰，你就會去採取一些措施（平秀琳訪談，2010 年 4 月 20 日）。

媒體只怕罰鍰……罰鍰就是錢啊，就是直接增加經營的成本、支出（陳依玫訪談，2010 年 4 月 19 日）。

從自律來講，我可以退一步；可是遇到罰鍰的時候，我要退五步了。
因為成本的問題、因為公司損失，這對公司來講，是很大的負擔嘛（高政義訪談，2010 年 4 月 25 日）！

你必須要去承認它（按：罰鍰）有效，沒有人想一直被罰（林淑卿訪談，2010 年 4 月 21 日）。

上述六位媒體主管，點出了罰鍰最直接的效果——成本。對於商業媒體而言，賺錢是第一要務，一旦電視新聞各類外部成本遭到核處，必然增加成本支出，也就影響到營利的目的。從媒體經營的「成本面」出發，內容管制產生了規馴的效果。

NCC 甫成立時，與各電視台經歷了一段「內容管制」的磨合期。長期擔任衛星公會自律委員會主委的陳依玫指出，NCC 起初會「下指導棋」，此舉讓各電視台「很不舒服」。舉例而言，NCC 接到民眾投訴時，會先打電話到公會，或是致電各電視台要求「這則新聞不要這樣播、應該要馬賽克、應該要拿掉某個畫面」；甚至，NCC 還曾希望派官員列席自律委員會，進而了解內部的運作機制，但參與一次、兩次後，陳依玫還是婉拒 NCC 官員列席自律委員會。

而今，磨合期過去，陳依玫形容，各台競爭激烈之下，自律機制像是一隻「沒有牙齒的老虎」，倘若沒有任何懲罰機制、沒有罰鍰，「自律是不會自己發生的」，而在她協調自律的過程中，大部分的案例都是因為背後有「怕被罰錢的壓力」，才產生自律；葉蔚也說，對電視台而言，罰鍰是一種警惕，讓媒體重新檢視各環節的操作流程、SOP（標準流程）中是否忽略了該注意的事項。而他也強調：

電視台被罰通常是事後播出，或是在新聞檢討中，才發現在某一個環節忽略了，而產生被罰鍰的情形，但請不要輕忽新聞媒體的自律能力，及媒體的自省能力，通常犯過錯，下次是不會再犯同樣錯誤的（葉蔚訪談，2010 年 4 月 28 日）。

葉蔚認為，罰鍰具有警告的效果，會讓自律的運作更加謹慎；陳依玫說，以 TVBS 為例，為了避免被 NCC 裁罰，或是恐有法律糾紛，當編輯台處理較有爭議性的新聞時，為請台內的法務室先看新聞帶；曾喜松則說，透過罰鍰，NCC 告訴各電視台：應該怎麼做、不應該怎麼做。

因此，NCC 裁罰最重要的意義是希望讓媒體「自律」，從業者的觀點與第四章個案刻劃所分析之結果，的確收到部分效果，而下一節也將繼續深入論述之。

二、教育訓練

各媒體的教育訓練由來已久，而在 NCC 成立後，「核處個案」及「核處所依據的法規」成為各台教育訓練的基本教材。就內部化的觀點而言，媒體業者對教育訓練的看法呈兩派立場：一、教育訓練有助於減少罰鍰；二、教育訓練無助於提升新聞自律。

從「教育訓練有助於減少罰鍰」此一觀點出發，陳炳宏認為，為使電視新聞的負面外部性降低，各電視台應該更積極地付出教育訓練的成本，而作為媒體主管的葉蔚與廖福順均認為，職前訓練、教育訓練對減少罰鍰是有效果的，而他們公司教育訓練的重點，也聚焦於核處所依據的法律。

比如說《兒童少年福利法》、《性侵害防治法》、《家暴法》，甚至於所謂的妨害風俗、妨害風化，類似這樣各別的法令都有（列入教育訓練）。這些法令基本上，包括《精神衛生法》，其實對新聞的這個規範有一部份是非常清楚的，所以在這個部份裡面，所有的新進的同仁進來之後，大家都會經過職前教育（葉蔚訪談，2010 年 4 月 28 日）。

我過去花很多心力在教育訓練自律規範，就是說「怎麼樣的新聞是可以播」，我們讓媒體淨化，這是我教育訓練花最多的時間。比如像兒童，我們花很多時間去教育兒福法，那個是法令，我們必須要遵守，沒有彈性，新聞自由沒有自由到可以超越法令，婦女，弱勢團體這些現在就不能報了，自殺都不能報的（廖福順訪談，2010年5月11日）。

另一方面，持「教育訓練無助於提升新聞自律」看法者，多半對各台現下教育訓練的內容表達質疑。身處媒體內部，陳依玫則觀察：

大家都只想教育訓練一種方向，就是說訓練記者怎麼樣跑到獨家，訓練記者在製播表現上更好，比較少有電視台說，會願意開一系列的課程去訓練他的製播倫理，或是新聞自律，因為，那個跟新聞部主要的目標是不合的，新聞部主要目標就是衝收視率，衝收視率的時候，你要安全，就是不要衝到讓公司被罰錢，所以他不是以新聞自律為主目標，所以他資源配置一定是配置在衝收視率（陳依玫訪談，2010年4月19日）。

陳依玫認為，即使記者接受教育訓練，還是會被罰，因為上完課以後，又去亂做新聞；她進一步表示，記者出去跑新聞時就是「殺手」，應該是去克敵制勝、撈獨家的，而非出去搞新聞自律。管中祥以「置入性行銷」的外部成本為例，他直言，就新聞自律出發，教育訓練應該是告訴員工「不要做置入性行銷」；但各台一旦以賺錢為前提，就會扭曲為「教員工怎麼樣做置入性行銷而不會被抓到」。

誰該在教育訓練中擔任「教」的角色？以華視而言，林淑卿說，除了會邀請學者講課，她自己也會把「最近的核處案例」帶到中部新聞中心、南部新聞中心，與同仁做討論；陳正修說，民視在教育訓練時，直接邀請 NCC 傳播內容處處長何

吉森，針對節目廣告化以及相關法規該講。

陳炳宏建議，各台在教育訓練時，可以邀請 NCC 官員、消保會官員。但鍾起惠強調，NCC 可以幫各電視台做「非新聞的教育訓練」，但是如果是「新聞的教育訓練」就不妥。斯言意味著，NCC 若插手介入教育訓練，極有可能引人質疑「NCC 干預新聞自由」。

最終，王育敏提出了「誰應該接受教育訓練」的質疑。她認為，新聞台的中高階主管才是應該被再調教與訓練的人，假如他們的理念、認知、專業能力都到位，也就不需要外控機制，內部會跑的很好；而今，這些主管可能只在乎老闆的一聲令下，自己也被收視率沖昏了頭（王育敏訪談，2010 年 5 月 12 日）。然而現實情況是，高階主管擔任教育訓練的「講師」，各台多半將教育訓練的資源提供給新進記者以及基層記者。

三、自律的反思與展望

NCC 透過罰鍰，以法律拉起了一條紅線，除了讓媒體規馴，核處個案也成為各台教育訓練的內容。然而，各台在「自律」過程中，也產生了質疑。平秀琳認為，各電視台做的是「更加揣摩 NCC 的委員要什麼」，而不是把自律的標準放諸社會；何墨儀也承認，處理新聞時，會考量「NCC 長官認為這一則新聞會不會有超過尺度？」但是，她也強調，自律所要求的層次應該是更高的。而媒體「揣摩上意」、「規馴」的思維，也讓范立達大聲疾呼：

主管機關不能有一種作之師、作之親、作之君的心態。那種父權心態，是在古時候極權時代才能夠有的，現在民主時代，你不能夠有這種

心態，不是你來指導我怎麼做，你真的覺得那麼行，你自己來當總編輯，你自己來當總經理，你今天自己親自來做做看，不要在旁邊指導，不能這樣，國家特別不能這樣子（范立達訪談，2010 年 4 月 19 日）。

在「作之師、作之親、作之君」與「自律」之間，NCC 如何拿捏？就現行決定罰鍰額度的《國家通訊傳播委員會裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點》中，NCC 傳播內容處處長擁有一定的權限，可以考量業者在創造外部成本後，是否及時自律？若然，則可降低罰鍰。

事實上，我們在鼓勵業者，能夠做自律啦，如果你有及時改善，那當然就是說，你在這一部分（按：罰鍰），我當然就回饋給你，稍微給你減一點（何吉森訪談，2010 年 4 月 7 日）。

張錦華認為，在「罰」、「少罰」、「不罰」之間的折衝空間，成為自律的可能性；當業者自律比較多，罰鍰就可以調整。而本研究以為，這種獎勵機制，為自律創造誘因，將使內容管制有更大非貨幣可衡量的效益。

第四節 外部成本內部化的有效性

上一節當中，本研究從「罰鍰增加業者成本」的觀點出發，論述了外部成本的效益；本節將繼續討論外部成本內部化的有效性。

在第四章中，刻劃了各類外部成本的個案，並討論如何透過「罰鍰」推動業者自律，進而使外部成本內部化；而本節將試圖檢視「內部化的有效性」。第四章顯示，就本研究所分析的六類外部成本中，NCC 之核處對於降低「置入性行銷」

外部成本的效果較有限，而當各電視台競逐龐大的置入性行銷利益時，又該怎樣有效達到管制？

此外，本研究也發現電視台出現「轉嫁罰鍰」的情況。在第四章第四節的個案「死而復生的消防隊員盧瑞棋」後，三立新聞台開始出現「轉嫁罰鍰給記者」的情況；事實上，電視台甚至出現「轉嫁罰鍰給置入性行銷廣告主」。

因此，本節將先討論罰鍰的標準，其次則分析轉嫁罰鍰的現象，同時，本研究也試圖提出政策建議，藉以提升 NCC 核處後「外部成本內部化」的有效性。

一、NCC 罰鍰的標準

何吉森指出，NCC 決定核處罰鍰的金額主要有三個判斷的因素：一、違法的情節；二、以前的違規記錄；三、有沒有改善、立即停播以及違規的型態，如果違反多項法令，也會考慮調整罰鍰。檢視現行的《國家通訊傳播委員會裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點》（請參見表 5-1），是採積分制，依分數之高低決定罰鍰，積分愈高，則罰鍰愈重。

其中，「違法情節」多由諮詢會議決定，本研究已於本章第一節深入討論諮詢會議；而「有沒有改善」即為 NCC 對於媒體自律與否的獎勵或懲罰，實為「罰」與「少罰」的折衝空間，本研究亦於本章第三節討論，不再於本節贅述。因此，本研究在此主要將討論「以前的違規記錄」。

表 5-1：NCC 裁處之考量與說明

考量項目		等級	說明
違法情節	節目違反分及處理辦法	輕微 10 分 普通 20 分 嚴重 30 分 非常嚴重 50 分	輕微：節目未依規定標示級別。 普通：節目違反其標示級別以上一級別規定。 嚴重：節目違反其標示級別以上二級別規定。 非常嚴重：節目違反其標示級別以上三級別規定。
	節目廣告化	普通 10 分 嚴重 30 分 非常嚴重 50 分	普通：違法時間比例為 1/4 以下。 嚴重：違法時間比例達 1/4（含）未滿 1/2。 非常嚴重：違法時間比例達 1/2。 註： （1）新聞節目以違法內容占該則新聞時間計算比例。 （2）一般節目以違法內容占該節目計算比例。
	節目、廣告妨害公共秩序或善良風俗	普通 20 分 嚴重 30 分 非常嚴重 50 分	由「廣播電視節目廣告諮詢會議」視其情節輕重提出處理建議。
	其他違法情節或營運型態	普通 10 分 嚴重 30 分 非常嚴重 50 分	如違反其他營運計劃變更相關規定或政府法令等違法型態。
	事業 3 年內受裁處次數（含警告）	次 分	1.使因違反相同違法構要件之行為所受裁處次數。 2.1 次（含警告）2 分，10 次以上均以 20 分計，15 次以上均以 30 分計。
其他判斷因素（20 分）		有，加/減___分 （1-20 分） 事實：_____ 無，0 分	依個案綜合其他判斷因素，如諮詢會議建議、一行為違反數個行政法上義務、行為應受責難程度、所生影響、違反行政法上義務所得之利益、受處罰者之資力等。
業務單位建議分數及罰鍰金額		總分 分 罰鍰新台幣 元	廣播電視法之裁處金額以銀元為單位，應換算為新台幣
本會委員會議決議酌加或減輕		酌加 元 減輕 元	違法者事後是否提供資料配合調查、有無改正之意願、補救措施等，均得作為加重或減輕其罰鍰之依據。
裁處金額		罰鍰新台幣 元	廣播電視法之裁處金額以銀元為單位，應換算為新台幣

整理自：《國家通訊傳播委員會裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點》

「以前的違規記錄」目前考量電視台事業 3 年內受裁處次數（含警告），因為相同違法構要件所受裁處次數愈高者，積分就會升高，罰鍰也愈重；而衛廣法第 37 條也顯示，倘若電視台因為相同違法構成要件「一年內經處罰二次」，罰鍰也會加重。王育敏認為，「累犯再加重」會讓業者覺得痛，但她認為「節目廣告化」的外部成本內部化較沒有效果（王育敏訪談，2010 年 5 月 12 日）。

對於如何考量「以前的違規記錄」？林東泰建議，罰鍰累加的計算應該「以執照為期」，而廣電法與衛廣法規定，電視頻道的執照有效期限為六年，因此，依照林東泰的建議，NCC 若欲考量以前的違規記錄，應該追溯自換照後的所有核處，如此一來，電視台將更審慎看待核處及外部成本的問題。

然而，NCC 目前準備將事業「3 年」內受裁處次數修訂為「2 年」，希望能夠加強「業者內部問責機制」；同時，NCC 將提升前次違規紀錄對下次違規紀錄的罰鍰影響——倘若 NCC 在修訂後，業者仍不斷重蹈覆轍，本研究建議，應該修訂年限，就業者領有執照的期間做全盤考量，再予以核處。

翁曉玲認為，現行的罰鍰有兩大問題：一、額度偏低；二、對於不法利益並沒有計算在內。就「額度偏低」而言，翁曉玲指出，廣電三法中所訂定的罰鍰多年來並未隨物價提升而調整。

我覺得關鍵點在於說，廣電三法施行迄今已經很多年，中間雖曾陸續有多次修法，但就「罰鍰額度」的部分始終沒有做調整……像衛廣法是八十八年公布的，到目前為止，整個罰鍰的額度還是依據民國八十八年的物價水準，所以會發現整個罰鍰額度還是偏低的（翁曉玲訪談，2010 年 5 月 6 日）。

就不法利益而言，除了「廣告超秒」，「置入性行銷」往往是業者主要的非法利益收入來源，當非法利益超過法定罰鍰最高額時，我國《行政罰法》第 18 條規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制」，易言之，NCC 其實有權力就「置入性行銷」的非法利得重新審酌罰鍰額度；但翁曉玲坦言，從新聞局時代到 NCC，基本上，從來沒有採取更嚴格的加重處罰手段。對此，翁曉玲解釋：

為什麼沒有這麼做的原因？我覺得一方面，在非法所得計算的部份，當事人可能對於何謂「非法利益」的認定與主管機關間有所不同；二方面，要去取得非法利益的資料，我們也必須要有足夠的行政手段去要求他們提供，當然對於業界來講，他們大概不會誠實提供「因為做了這個廣告超秒或者節目廣告化」所獲得的利益資料，所以這還是必須要有一些配套措施，加以一併調查清楚，才可比較確定說非法利益所得的範圍為何（翁曉玲訪談，2010 年 5 月 6 日）。

「雖然說看起來我們的罰則也是洋洋灑灑，但是仔細分析起來，我覺得還是對業者來講，還是有利的。」翁曉玲認為，若現行的罰鍰制度無法校正或嚇阻業者之違法行為，未來 NCC 將考慮引用《行政罰法》的相關規定。

綜而言之，當 NCC 決定內容核處的罰鍰時，可從以前的違規記錄、物價、非法利得三者思考，讓罰鍰的標準更有「彈性」，以達到外部成本內部化的最大效果。

二、轉嫁罰鍰

在第四章當中，本研究已經提到業者「轉嫁罰鍰給記者」的現象，本節將順此脈絡，點出另一種轉嫁罰鍰模式——轉嫁罰鍰給置入性行銷廣告主。

就「轉嫁罰鍰給記者」而言，三立新聞台並非唯一一台，民視新聞台也出現同樣的情況，但宣稱是「行政處分」的一種。

如果說因為同仁處理失誤，按照內部自律處理公約而被罰錢，那是可能會有，所以說不是說因為被 NCC 處罰，或是去拆分那一筆罰鍰的部分，而是因為說你這樣做違反公司內部的作業處理流程，那包括說可能就行政處分啊，應該屬於行政處分的一部分，而不是來負擔轉嫁（陳正修訪談，2010 年 4 月 28 日）。

對於這種現象，各電視新聞台的主管其實早有耳聞，但多半不能苟同。

（不會叫員工去付罰鍰嗎？）我們也不會發十萬塊的獎金，那我們怎麼扣人家十萬塊薪水呢（何墨儀訪談，2010 年 4 月 22 日）？

我們不希望記者活在一種寒蟬效應裡面，覺得我今天做新聞會被罰、會被怎樣，讓他綁手綁腳，不敢去跑新聞，記者不可以這樣子。（范立達訪談，2010 年 4 月 19 日）。

這對勞方太不合理了（游本嘉訪談，2010 年 4 月 29 日）。

我覺得如果有執行，那算它了不起，記者是可以告公司的，你這是違反記者工作權（陳依孜訪談，2010 年 4 月 19 日）。

對此，張錦華認為，倘若電視台與記者攤分罰鍰，應該先肩負起「教育訓練」的責任；陳炳宏直呼，把罰鍰轉嫁給員工「實在很惡劣」，他認為，若媒體內部要建立一套處罰機制，應該是扣假，或者要求記者在放假日聽演講、讀書，甚至是背法條；至於動輒三、四十萬的罰鍰對記者太重，又對媒體太輕；陳炳宏也質疑：「要讓記者專業，罰他二十萬，就會專業嗎？」

《勞動基準法》第 22 條規定：工資應全額直接給付勞工；同法第 26 條也規定：雇主不得預扣勞工工資作為違約金或賠償費用。記者在進入媒體前，除了應該自覺：要不要接受罰鍰轉嫁？倘若迫於無奈、必須接受罰鍰轉嫁，應該訴諸法律，不應該一味接受；業者也應立刻停止轉嫁罰鍰給新聞工作者，以免觸法。

另一方面，本研究也發現「轉嫁罰鍰給置入性行銷廣告主」的情況。一旦 NCC 準備對業者開罰「節目廣告化」，電視台除了「自認倒楣」，也可能會告知委託置入的業主，詢問償付罰鍰的可能性。據一位匿名受訪者指出：

我們那時候就有預告廠商，說這個被 NCC 盯上了，它已經來函了，那如果到時候真的裁罰的話，看你們是不是要幫我們支付那個罰款。因為每一家廠商不一樣，他們是說 ok，可是還好沒有被罰。（合約不見得會寫好？）不會，而且廠商也不一定會答應啊，這只能算說，請業務部去說說看啦。

張錦華也認為，廣告節目化之所以層出不窮，是因為媒體業者把成本轉嫁給廣告公司，如此一來，無論 NCC 怎麼罰，效果都有限，「反正也不是媒體付錢」。

對於「轉嫁罰鍰給置入性行銷廣告主」，NCC 除了可以依據《行政罰法》，考量不法利益、加重裁罰的額度；就業者的角度，廖福順認為，應該檢討衛廣法第 23 條規定：廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一。以一小時的節目為例，目前法律規定，可以播送 600 秒廣告；廖福順建議，NCC 應放寬各電視台播送廣告秒數的限制，調高廣告秒數播送的上限，藉此讓新聞內容的置入性行銷回歸「廣告」。

「轉嫁罰鍰」實為 NCC 核處時的重要挑戰，就轉嫁給記者而言，還是要靠新聞工作者的「自我覺醒」，訴諸法律，維護自身權益；而就置入性行銷被核處後、轉嫁給廠商而言，NCC 不妨思考如何在「加重罰鍰」與「放寬廣告秒數管制」之間，取得一個新的平衡點。

第五節 漏網之魚：政治置入性行銷

在本研究之架構下，NCC 對於六類外部成本均有所管制，進而使其內部化。然而，「政治置入性行銷」卻是極為特殊的一類，它既為「民意及政治參與的品質」之外部成本，也可歸屬於「置入性行銷」之外部成本，處於這樣的灰色地帶，本研究在第四章中，將其歸屬於「民意及政治參與的品質」之外部成本，但值得關注的現況是：「政治置入性行銷」是目前 NCC 核處的漏網之魚。

「置入性行銷」是當今十分嚴重的外部成本，在第四章第五節中，本研究已經深入刻劃 NCC 核處最力的兩類，分別是「為特定產品行銷」及「為電視台自身

產品行銷」，諷刺的是，NCC 一面核處置入性行銷，政府卻帶頭新聞廣告化（廖福順訪談，2010 年 5 月 11 日）；甚至，葉蔚認為，政府置入性行銷還「不會輸給民間」。

然而，綜觀「節目廣告化」的核處個案，「政治置入性行銷」卻沒有任何一件被核處，本研究將從兩部分切入：首先，這條漏網之魚「有多大尾」？將試圖勾勒目前政治置入行銷的嚴重性，以及其沒有被核處的原因；其次，則試圖提出「捕魚之道」，試圖給予政策建議。

一、漏網之魚多大尾？——政治置入性行銷的嚴重性

政治置入性行銷，時而在業界被稱為「政府專案」，在第四章第一節所刻劃的個案中，係為選舉前政黨的置入性行銷；而本節將更聚焦於「政府」的置入性行銷。廖福順觀察，今天的電視新聞是整個國家機器都在置入，上從中央政府，下至各縣市地方政府，雖然收益不若廣告量多，但已成為各電視台不可忽略的收入來源。

政府置入（的收入）不可能比廣告多。（跟廣告收入相比，差不多比例多少？）相對比起來量很少，以上個月來講的話，大概十五分之一左右而已啦（廖福順訪談，2010 年 5 月 11 日）。

接政府的案子，我們從開始想，到去提案，到案子下來，然後去幫它執行，然後執行完成，然後這個過程到結案，它是非常冗長而且成本很高的工作，那我們不得不做是（因為）的確有這樣的需求，當然是有部分的利潤，但是你說利潤很高嗎？跟廣告的利潤比起來，它的利潤算

是很低的（左燕妮訪談，2010 年 4 月 29 日）。

陳正修說，若為特定產品置入性行銷，廣告代理商從廣告主拿到廣告專案、發包給電視台後，可分別從廣告主、電視台各拿預算 15% 的利潤，這是公定價格；至於政府專案，「能夠賺多少是你的本事」。對民視而言，「政府宣傳案」也成為「不得不重視」的收入。

一般來講，政府宣傳案因為大概都是一兩百萬、兩三百萬，那大概是積少成多。那就是說大概你沒有廣告多，可是已經到達一個你不得不重視的地步……民視大概是說，政府專案是一個非常重要的一個收入來源，因為民視結構來講，廣告收入大概只占六成，這是全世界大概一個非常低的數據，那大概業外的部分占到四成（陳正修訪談，2010 年 4 月 28 日）。

相對於為特定產品置入，「政府置入」有非常細膩的操作流程。在政府、政黨的思考邏輯中，倘若讓親綠或親藍的特定媒體得標，而僅在該媒體播出，那置入的效果可能不大，因此，假設今日是親綠媒體得標，還要再「發包給親藍媒體」，最終，多數政府專案是「雨露均霑」；為了得標，某新聞台的地方中心甚至還主動出擊，與縣市政府商量「如何包裝新聞」。

如果說只讓你得標，在民視播出或在 T 台播出，它可能效果不大，所以播出它的專案都有特別規定……它是要統一分配到各台，所以變成說，得標台也不是自己就獨自去拿，而是平均分配到各台去播出，它做一個專案，得標的媒體是扮演媒體代理商的角色，去分配到各台播出，所以現在大家是雨露均霑，也不要誰搶誰或怎麼樣（陳正修訪談，2010

年 4 月 28 日)。

有匿名受訪者指出，某新聞台的中部、南部地方中心採取「自給自足」模式，為了收支平衡，維持人事開銷、辦公室的開銷等經常門的資金，地方中心新聞部的主管還要帶領記者「跑業務」，甚至還主動出擊，為縣市政府包裝新聞。

當政府置入成為各電視台不可或缺的重要收入來源，另一方面，NCC 卻積極核處商品置入，媒體陷入了矛盾。平秀琳直言，倘若 NCC 認為置入這件事情是「邪惡」的，不管是商業、政治，都是邪惡的，標準應該一致。當媒體右手接過政府置入的經費，左手卻持第四權的利器監督政府，如此一來，從媒體到閱聽人，豈不是都要精神錯亂？

如果介紹像 ECFA 的新聞裡面，播了一節對 ECFA 的宣傳，同時又有人在抗議因為 ECFA 而受到傷害的時候，當我把兩條新聞放在一起看的時候，你的觀眾會變成什麼樣子，你可以告訴我嗎？真的會變鬼打牆（葉蔚訪談，2010 年 4 月 28 日）。

於是，產生了一個重要的問題：為什麼 NCC 不透過核處，使「政治置入性行銷」這樣的外部成本內部化？其主要原因在於，當透過「節目廣告化」的相關法規使「置入性行銷」的外部成本內部化時，NCC 仍認定節目廣告化是「商業」的宣傳或是「特定候選人」的宣傳，倘若是「政策宣傳」，則難以被認定為「節目廣告化」。

一般來講，節目廣告化還是指一個商業的宣傳，並沒有把它含在政府的宣傳裡……可是因為他做的是政策，所以你基本上，在判定上面就

很難判定它是廣告化（鍾起惠訪談，2010 年 4 月 27 日）。

我們只能說，可能有類似的案件，但是執法機關有沒有真的依職權去調查？或是說我們有沒有接受人民的檢舉案件？我覺得目前不管是檢舉的案例，或是依職權調查，主動調查的案例，可能相對來講都是很少的（翁曉玲訪談，2010 年 5 月 6 日）。

我覺得這個（按：沒有核處「政治置入性行銷」）就不能怪 NCC，因為沒法可言（陳炳宏訪談，2010 年 4 月 19 日）。

我想政府原則上絕對不敢為惡啦！理論上這樣啦.....如果說，政府膽敢，到現在還沒有啦，膽敢說我政府發預算，然後結果去替一個候選人來（助選），那個當然我們認為那是廣告了，那是個人形象廣告，那一種不只違反（節目廣告化的相關法令），可能搞不好都違反預算法，可能都監察院都會介入來調查（何吉森訪談，2010 年 4 月 7 日）。

政府絕對不敢為惡嗎？當媒體在做政府專案時，也出現了類似的思維。葉蔚認為，有些政府專案是要「推廣」新事物，若經過媒體包裝，民眾很輕而易舉地能夠吸收，很有新聞性；甚至，何墨儀坦言，如果是政府單位的置入，她不會抗拒。

（所以您會抗拒做置入性行銷的新聞嗎？）如果是政府單位的話，我覺得不會，因為政府單位它要做這件事情，絕對不會是害人民，所以它做。我們是以人性本善做出發點，就是說政府要做一個措施的時候，它不會是害人民，所以它要做這件事情，原則上應該是嘛，那我們應該

要站在相信政府的立場（何墨儀訪談，2010 年 4 月 22 日）。

從「監督政府」到「相信政府」，政府置入性行銷後，媒體監督政府的功能是否將打折扣？令人存疑。本文以為，政治置入性行銷既為外部成本內部化的漏網之魚，NCC 應當立刻研擬對策，使政治置入性行銷不再屬於管制的灰色地帶。是以本研究將繼續討論：如何使政治置入性行銷的外部成本內部化？

二、捕魚之道——政治置入性行銷的外部成本內部化

政策宣傳它有明顯的對價關係，它有明顯的花錢去買了，新聞是可以買的嗎？這不是一種節目廣告化嗎（管中祥訪談，2010 年 5 月 6 日）？

透過核處節目廣告化，NCC 的確使部分「置入性行銷」的外部成本內部化；然而，如第四章第四節所論述，節目廣告化係從電視新聞播出的「鏡面端」考量，「對價關係」並非其法律上的構成要件；翁曉玲指出，現行法律並沒有講廣告一定要是「商業廣告」，其實「政治廣告」也是一種廣告；但現實情況是，當政策被置入於新聞時，實在難以被判定為「廣告」，而執政黨的「政策宣傳」卻可能是為了贏得下一次執政機會的「選舉廣告」。於是，以現行「節目廣告化」相關法令而言，NCC 陷入了兩難：既無法從鏡面端判定「政策置入」為節目廣告化；而「政策置入」又是廣告的一種。鍾起惠也認為：「如果不在新法有合理的規範的話，國家機器其實在這個地方（按：政治置入性行銷）已經跟內容融合在一起了，我覺得這才是最危險的事」。於是，在 NCC《衛星廣播電視法》修正草案總說明中，即對政治置入性行銷做出明確規範：

衛廣事業原則上雖得播出政府政令宣導或廣告，但仍應有其界限，

即衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業不得播送有政府出資、製作、贊助或置入性行銷且有候選人參加或以候選人為題材之節目或廣告，亦不得播送未揭露政府出資、製作訊息之節目，以避免政府藉公權力掌控傳播媒體，以落實黨政軍退出媒體之精神（國家通訊傳播委員會，2009年2月6日）。

修法後，NCC 即使無法從鏡面端判定「政策置入」為節目廣告化；卻可以從「對價關係」來判斷。然而，如何查「對價關係」？許多媒體主管透露：如果 NCC 真的要查帳，媒體總是有辦法去做帳，做到人家看不出來；於是，對 NCC 而言，又是一筆行政成本。正本清源之道，張錦華認為：「政府就不要做這件事情嘛」，此一說法，也與業者立場不謀而合。

今天如果 NCC 覺得說「政府不應該置入性行銷」，每次行政院院會，它就講一聲：報告行政院長，這是不對的、不可以做，它可以講啊！你今天一個政府的行政機關，訂一套法律說「其他行政機關不能做什麼」，事情那太好笑了，這太好笑了，這跟你左手說你右手不能做甚麼事情一樣，這太好笑了（范立達訪談，2010年4月19日）。

你政府不釋出，你不來找我們，當然就沒（政府置入性行銷）啦！所以你應該從源頭去規範才對，政府你不應該編列這麼大一筆預算，邀請媒體來幫你宣傳政策，你沒有這筆預算，我們自然就不會有置入性行銷（左燕妮訪談，2010年4月29日）。

本研究以為，NCC 除了透過修法，就政府與媒體「對價關係之有無」核處各電視台；更重要的是，應該敦促政府，莫將手伸入，畢竟，追本溯源，除了媒體

有責任，政府更有責任。若公部門無法禁絕購買新聞、置入政策宣傳的惡習，NCC 又將以何立場核處？

第六節 小結

奠基於第四章之分析結果，本章檢視了 NCC 內容管制的成本與效益。從管制流程出發，本章特別聚焦於影響外部成本判斷至深的諮詢會議，並就組成的多元性、會議召集人的影響及業者出席的可能性等面向討論，進而建議 NCC 有揭露該會議若干資訊之必要性。

而第四章深入刻劃了 NCC 內容核處的影響後，本章也緊接著討論 NCC 內容管制的成本，貨幣成本之外，本章更闡述了內容管制後的「社會成本」——除了閱聽人無法獲取完整資訊，也可能削弱媒體監督的力量；至於管制的效益，除了讓業者有成本的壓力，也加強了內部的教育訓練與自律；然而罰鍰造雖然造成了「規馴」，業者也對內容管制的效果產生質疑。

最後，本章試圖點出現階段管制的缺失與漏洞，除了檢視罰鍰的標準與轉嫁罰鍰的問題，對於猖獗的「政治置入性行銷」，本研究也提出了管制的政策建議。綜而言之，管制創造了效益，成本也相伴而生，本章論述了外部成本內部化時「各項成本與效益」，以期未來政策研擬時，盡可能追求降低管制之成本，並提升管制之效益。

第六章 結論

本研究從 Baker 之媒體外部成本理論出發，關切新聞報導播送後的外部成本，其主要可分為以下六類：一、民意及政治參與的品質；二、閱聽人與他人的各種互動；三、揭露與嚇阻權力的濫用；四、置入性行銷；五、無意受注意，因傳媒曝光而承受之外部成本；六、對消息來源造成的損失。

本研究不僅檢視台灣的電視新聞外部成本，更試圖了解外部成本產生之原因，以及 NCC 管制之成本與效益。以下將總結本研究之發現、政策建議以及本研究之限制與展望。

第一節 研究發現

一、NCC 裁處的情況

就 NCC 於 2006 到 2009 年針對電視新聞核處的 99 件個案中，罰鍰總計達 27,375,000 元。而六類外部成本中，以「閱聽人與他人的各種互動」與「置入性行銷」二類個案數、罰鍰額分居一、二名。

值得注意的是，NCC 裁處後，業者除了產生「罰鍰」的成本，也可能因為核處個案產生其它財務損失。以 2007 年 3 月的「周政保亮槍聲」事件而言，TVBS 除了被 NCC 核處 200 萬元；此後兩年，該台收視率從第一名掉到第二、第三；而原本 TVBS 新聞頻道要落地新加坡，也因為周政保案而取消，一年損失達數千萬；就廣告而言，台灣廣告主協會發動所有會員抽 TVBS 的廣告，在 2007 年 3、4 月份，台內的廣告收入損失了三、四千萬。

二、媒體面對核處的策略

六類外部成本中，以民意及政治參與的品質，業者會特別注意選前的政治新聞處理；而在閱聽人與他人的各種互動中，業者透過馬賽克、將畫面模糊化來降低性、暴力畫面的衝擊；在揭露與嚇阻權力的濫用中，業者更觀照到受害者資訊揭露的問題；在無意受注意，因傳媒曝光而承受之外部成本，媒體試圖在搶快與查證之間抓取平衡；而對消息來源造成的損失時，業者與重要的消息來源——警方逐步建立起採訪的默契；就置入性行銷而言，業者在行銷自家節目時，多半會操作為「娛樂新聞」，若是為特定產品行銷，則因為商業利益，自律成效較有限。

此外，NCC 成立後，「核處個案」成為各台教育訓練的基本教材。然而，本研究發現，教育訓練雖有助於減少罰鍰；卻也出現「教育訓練無助於提升新聞自律」的反思聲音。

三、轉嫁罰鍰挑戰了 NCC 內容管制的有效性

即便 NCC 透過核處，使電視新聞之外部成本內部化，部分電視台透過各種名目，出現「轉嫁罰鍰給記者」、「轉嫁罰鍰給置入性行銷廣告主」的情況，此一罰鍰的轉嫁機制，讓 NCC 核處的有效性受到挑戰，電視新聞的外部成本也無法由電視台完全吸收。

四、置入性行銷的巨大利益

置入性行銷的背後，隱藏著龐大的商業利益。業界除了有「首播一次、重播兩次，一則九十秒新聞要價十萬元」的行情價；單一新聞台一年光憑置入性行銷

的收入，就可能超過一億；許多電視台讓業務部、企劃部，或甚至成立子公司專職操作置入性行銷，因此，新聞部門無法掌控置入性行銷的新聞。

而在金錢之外，置入性行銷的對價關係更可以是人情、公關，或是特定利益、契約，因此，欲使「置入性行銷」的外部成本內部化，除了調查電視台與廣告主的「有形」對價關係，NCC 仍直接以播出的畫面為判斷依據。

五、核處灰色地帶：政治置入性行銷

政治置入性行銷同時具有「民意及政治參與的品質」及「置入性行銷」之外部成本特性，但，目前 NCC 唯有在選舉時，才能透過中選會認定予以核處；由於 NCC 認定節目廣告化是「商業」的宣傳或是「特定候選人」的宣傳，倘若是「政策宣傳」，則難以被認定為「節目廣告化」，最終，政治置入性行銷成為了 NCC 核處的漏網之魚。

第二節 政策建議

本研究以 NCC 核處個案為基礎，透過資料蒐集、文獻研究、訪談 NCC 委員、NCC 行政人員、廣播電視節目廣告諮詢會議諮詢委員、電視頻道新聞主管、公民團體及專家學者後，試圖針對 NCC 管制流程、罰鍰額度制定二者，提出政策之建議。

一、管制流程

透過核處，NCC 雖然使電視新聞外部成本內部化，但「廣播電視節目廣告諮詢會議」，其尚待改進之處包括：一、NCC 與新聞媒體之業者對核處的「構成條件」出現認知落差；二、業者並不了解 NCC 計算罰鍰之方式；三、諮詢會議是「菁英型」組成的質疑；四、會議召集人，亦即 NCC 委員對會議之影響。

儘管 NCC 自認「專業」，但 NCC 應該更積極讓業者、讓社會大眾知道「NCC 專業的考量」，據此，本研究建議，在資訊公開的民主社會，雖毋須公佈每位委員的核處意向，但應該公佈電視節目廣告諮詢會議的發言紀錄；而在利益迴避條款之下，NCC 應逐步讓業者參與諮詢會議的運作，進而化解質疑的聲浪。

二、重新審度罰鍰額度

根據《國家通訊傳播委員會裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點》，NCC 決定核處罰鍰的金額主要有三個判斷的因素：一、違法情節；二、以前的違規記錄（媒體事業 3 年內受裁處、警告的次數）；三、有沒有改善、立即停播以及違規的型態，如果違反多項法令，也會考慮調整罰鍰。然而，本研究認為，NCC 在審酌罰鍰額度時，尚有以下缺失：一、罰鍰並沒有計算不法利得；二、NCC 目前僅考量 3 年內受裁處次數，未來更預計修法為 2 年，顯未全盤考量電視台過往的違規記錄。

三、建立獎勵機制

本研究發現，NCC 對各類外部成本核處時，唯獨就「為電視台或特定商品的置入性行銷」及「政治置入性行銷」二者，因為商業利益巨大，NCC 顯得「管制無力」，就上述缺失而言，本研究建議，罰鍰應隨物價價整，核處時，NCC 可參酌以下指標：一、針對「置入性行銷」等外部成本的不法利得，NCC 應依《行政罰

法》第 18 條，核處業者之不法利得，避免業者將罰鍰轉嫁給置入性行銷之出資者；二、NCC 應審慎考量各電視台所有的違規記錄，若業者一再重蹈覆轍，應加重罰鍰；三、倘若業者製造外部成本後，能夠及時改進；或是因揭弊、監督公權力而創生外部成本時，NCC 可考量其自律程度，或是創生外部效益之多寡後，酌減罰鍰。

第三節 研究限制與展望

一、台灣電視新聞外部成本理論架構尚待擴充

本研究應用了 Baker 之媒體外部成本分析架構，關切新聞報導「播送後」的外部成本；然而，若欲完整考察台灣電視新聞之外部成本，尚需研究「報導播送前」及「公共財」特性之外部成本。就 Baker 之分析，在報導刊出前，會產生兩類外部性：一、揣測媒體可能報導，因而產生的行為；二、採訪過程的外部成本或效益。而公共財的特性則包括：一、不付費也能收看；二、閱聽人影響他人的文化產品易得性。

本研究建議，除了可從新聞第一線的記者、受訪者、閱聽人入手，並透過相關司法案件，勾勒電視新聞外部成本更完整的樣貌。

二、媒體財務資料取得之限制

本研究雖盡可能透過文獻研究、訪談等相關管道資料蒐集，但對於電視媒體的財務狀況仍然無法進一步取得相關帳目，而業者對於台內之財務狀況多半諱莫如深，尤其是置入性行銷的收入，更是業者全體「不能說的秘密」。

於是，本研究雖分析了 NCC 核處之成本與效益，但未能透過經濟學上的「成本效益分析」，更精確地呈現「NCC 核處罰鍰」以及「業者不法利得」之間的差距。本研究建議，NCC 於換照審查時，應要求業者公開相關帳目資料，藉此進一步了解媒體新聞部門在「置入性行銷」等外部成本的效益與成本，以此制定罰鍰額度。

三、NCC 委員之政經依賴關係

NCC 之施政目標與信念定調為「獨立、負責與平衡」，能否有效執法？端賴 NCC 各委員之努力及獨立性。然而，NCC 委員係一任四年，並由行政院院長提名新任委員人選，經立法院完成人事同意權行使後任命之；再者，部分 NCC 委員為大學教授，任期屆滿後尚需歸建，能否大破大立？NCC 委員除了各自有「成本」考量，複雜的政經關係也牽動著 NCC 之決策。

本研究於訪談時，有受訪者透露：行政院秘書長常常一通電話直接打到 NCC 主委室；甚至某 NCC 委員深獲特定財團的力薦——NCC 委員之政經依賴關係不言而喻，本研究雖已訪談 NCC 委員，但 NCC 內部錯綜複雜的政經依賴關係仍值得進一步探究。

四、各類外部成本對閱聽人之影響

本研究一面刻劃了業者面對「外部成本遭核處」的對策，一面希望了解閱聽人如何看待各核處個案，然而，由於諮詢會議相關紀錄係屬 NCC 內部資料，無法公佈，因此本研究僅能透過訪談諮詢會議委員，或是研究訴願、NCC 相關新聞稿等資料，盡可能了解諮詢會議的內容。最終，本研究較偏重外部成本「產製端」

的刻劃，而欠缺梳理「接收端」的影響。因此，本研究建議，未來之研究可聚焦於本研究所提出之相關核處個案，探求「外部成本」對閱聽人造成之不良影響程度，並進一步與諮詢會議相對照，藉此了解諮詢會議是否足堪多元？而能代表全體閱聽人？

本研究回顧了 NCC 在 2006 到 2009 之間的核處個案，將 Baker 之理論架構落實於本土的脈絡之中，更開啟了台灣電視新聞外部成本之研究，透過媒體的產、官、學、公民團體四方代表之意見激盪，提出了具體的政策建議。生活中，電視媒體扮演了舉足輕重的角色，本研究苦心刻劃新聞媒體亂象的背後，更期待我國電視新聞專業水準更為提升，裨使全民獲得更大的外部效益。

參考書目

《天下雜誌》(2003)。<〈人民壓力大〉，《天下雜誌》，289：148-156。

牛姍葳、陳尹宗(2008年9月19日)。<〈TVBS-N搶新聞又凸槌 先發訃聞挨轟太惡質〉，《自由時報》，D1版。

牛隆光(2005)。《電視新聞「小報化」及其守門行為研究》。國立政治大學新聞研究所博士論文。

王泰俐、蘇衡(2006)。《電視新聞政治性置入行銷之產製研究》。富邦學術基金會結案報告。

中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會(2008年3月20日)。<〈新聞自律委員會組織簡則〉。上網日期：2010年5月29日，取自：
http://www.stba.org.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=146&Itemid=54。

中天電視股份有限公司(2009年7月28日)。<〈中天電視股份有限公司函，中法字第9807079號〉。

中央選舉委員會(2005年11月23日)。<〈中央選舉委員會第三五一次會議紀錄〉。
上網日期：2010年5月29日，取自：
http://www.cec.gov.tw/files/20061005121835_351.doc。

民間全民電視股份有限公司（2008 年 10 月 9 日），〈民間全民電視股份有限公司函，民視（節）字第 97100901 號〉。

台大新聞所（2008）。《黑夜中尋找星星：走過戒嚴的資深記者生命史》。台北：時報出版社。

台北市媒體服務代理商協會（編）（2008）。《2008 年台灣媒體白皮書》。台北：台北市媒體服務代理商協會。

台北高等行政法院（2006a）。〈台北高等行政法院裁判書，九十五年度訴字第 01094 號〉。

台北高等行政法院（2006b）。〈台北高等行政法院裁判書，九十五年度訴字第 02440 號〉。

台北高等行政法院（2009）。〈台北高等行政法院裁判書，九十八年度簡字第 266 號〉。

《目擊者》編輯部（2006）。〈媒體差點害死人〉，《目擊者》，50：31-39。

石世豪（1999）。〈探索「傳播媒體內容管制規範之價值體系」：法學方法與傳播研究接軌的問題——一項研究的批判性記述〉，《新聞學研究》，58：201-239。

行政院（2006a）。〈行政院訴願決定書，院臺訴字第 0950085917 號〉。

行政院（2006b）。〈行政院訴願決定書，院臺訴字第 0950083115 號〉。

行政院（2010a）。〈行政院訴願決定書，院臺訴字第 0990095370 號〉。

行政院（2010b）。〈行政院訴願決定書，院臺訴字第 0990091470 號〉。

行政院新聞局（2005 年 8 月 2 日）。〈「東森新聞 S 台」頻道行政處分書〉。上網

日期：2010 年 5 月 29 日，取自：

<http://info.gio.gov.tw/public/Attachment/5829185841.doc>。

行政院新聞局（2007 年 9 月 21 日）。〈新聞局簡史〉。上網日期：2010 年 5 月

29 日，取自：

<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=11677&CtNode=3471&mp=1>。

李郁青（2009a）。〈《壹週刊》外部性問題初探－以司法院「法學資料檢索系統」

中的案例看起〉，《新聞學研究》，98：193-244。

李郁青（2009b）。《論傳媒外部性及其政治：檢視《壹週刊》》。國立政治大學新

聞研究所博士論文。

李金銓（1993）。〈台灣的廣播電視新藍圖〉，收錄於鄭瑞城等（合著），《解構廣

電媒體》，521-553。台北：澄社。

李雪莉（2002）。〈監督媒體 人民可以更有力〉，《天下雜誌》，251：138-143。

李曉玲（2005）。《從新聞自由與媒體自律看—有線電視新聞台遭行政院新聞局懲處之爭議性案件研究》。世新大學傳播研究所碩士論文。

李曜丞、韓國海（2005 年 11 月 25 日）。〈談判 7 小時 衣服全溼透〉，《聯合晚報》，A3 版。

吳若女（2006）。〈別讓新聞毀了你！〉，《康健雜誌》，97：182-186。

吳燕玲、鍾年晃、徐珮君（2004 年 12 月 09 日）。〈民進黨買時段轉播造勢場〉。

上網日期：2010 年 5 月 29 日，取自：

http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/1437732/IssueID/20041209。

吳聰敏（2005）。《經濟學》。未出版。

吳聰敏（2009）。《經濟學導論》。未出版。

宋東（2004）。〈「管教」媒體的新風潮〉，《天下雜誌》，294：44-45。

何旭初（2007）。〈市場導向新聞學之思維與運作：《蘋果日報》個案分析〉，《中華傳播學刊》，11：243-273。

何吉森（2009 年 7 月 24 日）。〈接納多元意見 NCC 推動公民監督機制〉。上網日期：2010 年 5 月 29 日，取自：
http://www.feja.org.tw/modules/news002/article.php?com_mode=flat&com_ord

er=1&storyid=291。

沈滿洪、何靈巧（2002）。〈外部性的分類及外部性理論的演化〉，《浙江大學學報》（人文社會科學版），32（1）：152-160。

林元輝（2006）。《新聞公害的批判基礎——以涂醒哲舔耳冤案新聞為主例》。台北：巨流。

林芳玫（1996）。〈閱聽人研究：不同研究典範的比較〉，《女性與媒體再現》。台北：巨流。第七章，頁 183-234。

林照真（2005）。〈新聞為「政府」服務？〉，《天下雜誌》，316：128-132。

邱家宜（2006）。〈從英美傳播管制經驗思考台灣 NCC 的制度與使命〉，《廣播與電視》，26：1-28。

洪貞玲（1995）。〈我國無線廣播電視執照核發與換發之研究〉，政治大學新聞學系碩士論文。

洪貞玲（2006）。〈國家管制與言論自由——從衛星電視換照爭議談起〉，《廣播與電視》，26：51-75。

洪貞玲（2008 年 1 月 15 日）。〈媒體自律，出路在哪裡？〉。上網日期：2010 年 5 月 29 日，取自：<http://nccwatch.org.tw/story/20080116/9187>。

洪貞玲、劉昌德（2006）。〈傳播權觀點的商營廣電管制〉。《中華傳播學刊》，10：27-53。

胡幼慧、姚美華（2008）。〈一些質性方法上的思考〉，收錄於胡幼慧（編）《質性研究理論、方法及本土女性研究實例》，117-132，台北：巨流圖書公司。

苗君平（2008年9月18日）。〈找到遺體？雙親罵電視亂報〉，《聯合報》，A1版。

苟世祥、陶楠、吳筱卿（2006）。〈新聞產品外部性經濟特徵探析〉，《當代傳播》，2006（2）：49-51。

陳一雄、李曜丞（2005年11月25日）。〈綁匪信任林淵城「有氣魄 烏茲給你」〉，《聯合報》，A5版。

陳文茜（2009年7月25日）。〈不夢想的驛站〉，《蘋果日報》。上網日期：2010年5月29日，取自：
http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/31811871/IssueID/20090725。

陳炳宏（2009年6月18日）。〈以「結構管制」替代「內容管制」---NCC可以扮演的關鍵角色〉。上網日期：2010年5月29日，取自：
http://pxc24.blogspot.com/2009/06/blog-post_885.html。

國家通訊傳播委員會（2006）。〈國家通訊傳播委員會訴願決定書，通傳訴決字第09500289160號〉。

國家通訊傳播委員會（2007a）。〈國家通訊傳播委員會訴願決定書，通傳訴決字第 09600168490 號〉。

國家通訊傳播委員會（2007b）。〈國家通訊傳播委員會訴願決定書，通傳訴決字第 9600154150 號〉。

國家通訊傳播委員會（2007c）。〈國家通訊傳播委員會訴願決定書，通傳訴決字第 09600233450 號〉。

國家通訊傳播委員會（2007d）。〈國家通訊傳播委員會訴願決定書，通傳訴決字第 09600173970 號〉。

國家通訊傳播委員會（2008a）。〈國家通訊傳播委員會訴願決定書，通傳訴決字第 09700136430 號〉。

國家通訊傳播委員會（2008b）。〈國家通訊傳播委員會訴願決定書，通傳訴決字第 09700105830 號〉。

國家通訊傳播委員會（2008c）。〈國家通訊傳播委員會訴願決定書，通傳訴決字第 09700139040 號〉。

國家通訊傳播委員會（2009）。〈國家通訊傳播委員會訴願決定書，通傳訴決字第 09800003260 號〉。

國家通訊傳播委員會（2009 年 2 月 6 日）。〈衛星廣播電視法修正草案總說明〉，

取自：

http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=181&is_history=0&pages=0&sn_f=9279。

國家通訊傳播委員會（2009 年 3 月 28 日）。上網日期：2010 年 5 月 29 日，〈國家通訊傳播委員會監理作業流程圖〉，取自：

http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/09041/1458_10170_090410_1.doc。

國家通訊傳播委員會（2009 年 4 月 10 日）。上網日期：2010 年 5 月 29 日，〈NCC 依法管理電視廣告，尊重創作自由〉，取自：

http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=0&pages=0&sn_f=10172。

國家通訊傳播委員會（2009 年 7 月）。《97 年通訊傳播績效報告》，台北：國家通訊傳播委員會。

張宗智（2007 年 3 月 8 日）。〈本報記者拒證挨罰 也列報告〉，《聯合報》，A4 版。

許怡雯、林金池（2007 年 6 月 18 日）。〈家長控訴 老師不准吃糖 糖尿病童險喪命〉，《中國時報》，A5 版。

馮建三譯（1994）。《媒介經濟學》，台北：遠流。（原書 Picard, R. [1989]. Media Economics, Sage.）

馮建三譯（2008）。《傳媒、市場與民主》，台北：巨流。（原書 Baker, C. E. [2002]. Media, markets, and democracy. New York: Cambridge University Press.）

馮建三、翁秀琪、羅世宏、魏玟、程宗明（2008）。《數位匯流後之傳播內容監理政策研析》，國家通訊傳播委員會委託研究報告。

游常山（2002）。〈雖不滿意，尚有期待〉，《天下雜誌》，248：72-85。

曾國峰（2008）。〈反思衛星廣播電視換照之程序問題〉，《傳播與管理研究》，8（1）：130。

曾國峰（2009）。〈衛星與有線電視頻道進退場機制：從國家審介入到消費者市場機制〉，2009 媒體公民會議。

黃煌雄、黃勤鎮（2005）。《我國影音媒體政策及其之行績效總體檢》，台北：監察院。

華夏經緯網（2007 年 3 月 28 日）。〈黑幫槍匪螢幕上挑戰仇家 周政保囂張震驚台灣〉。上網日期：2010 年 6 月 14 日，取自：
<http://www.huaxia.com/tw/sdbd/sh/2007/00599174.html>

楊秀菁（2002）。《台灣戒嚴時期的新聞管制政策》。政治大學歷史學研究所碩士論文。

熊迺群（2006 年 10 月 27 日）。〈林明樺集團 火力像游擊隊〉，《聯合報》，C3 版。

熊迺群（2008 年 9 月 17 日）。〈嗆聲光碟案 幕後導演被判刑〉，《聯合報》，C2 版。

鄭瑞城（1993）。《解構廣電媒體》。台北：澄社。

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成果報告。

鄭榮文（2006）。〈林明樺案看媒體報導綁架新聞脫序演出〉，《目擊者》，50：27-30。

鄭文正、白錫鏗（2007年7月28日）。〈史鎮康、張裕坤均有「幫助他人犯罪之故意」 李濤等4長官「不知情」 不起訴〉，《聯合報》，A10版。

厲以寧、吳易風、李鏈（1984）。《西方福利經濟學述評》。北京：商務印書館。

劉旭峰（2006）。《收視率萬歲：誰在看電視？》，台北：印刻出版有限公司。

劉昌德（2007）。〈民主參與式的共管自律—新聞自律機制之回顧與再思考〉。《臺灣民主季刊》，4（1）：109-139。

蕭肇君（2004）。〈置入性行銷對新聞專業的影響：市場新聞學下的專業性考察〉，澳門：2004中華傳播學會年度論文發表會宣讀論文。

鍾倫納（1993）。《應用社會科學研究法》，台北：台灣商務印書館。

羅世宏、管中祥、洪貞玲、鄭國威（2006）。〈傳播管制機關 NCC：傳播政策公民監督與審議機制的能與不能〉，《中華傳播學刊》，10：1-31。

《蘋果日報》專案組（2007年12月17日）。〈直擊 純越女店 全裸性遊戲〉。上

網日期：2010年5月29日，取自：

http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/30080721/IssueID/20071217。

Associated Press (22 September 2004). *FCC fines CBS \$550,000 for Super Bowl show*.

<http://today.msnbc.msn.com/id/6071905> (accessed 1 August, 2010).

Barendt, E. (1993). *Broadcasting Law: A Comparative Study*. Oxford: Clarendon Press.

Entman, R. M. and Wildman, S. S. (1992). Reconciling Economic And Non-economic Perspectives on Media Policy: Transcending the "Marketplace of Ideas". *Journal of Communication*. 42(1), 5-19.

Herman, E. (1993). The Externalities Effects of Commercial and Public Broadcasting. In Nordenstreng, K. & Schiller, H. I. (ed.). *Beyond National Sovereignty: International Communication in the 1990s* (pp. 84-115). Norwood, N.J.: Ablex.

Horwitz, R. B. (1989). *The Irony of Regulatory Reform: The Deregulation of American Telecommunications*. New York: Oxford University Press.

McManus, J. H. (1994). *Market-Driven Journalism*. CA: Sage.

Ofcom (25 November 2005). *Consideration of Sanction against BLOOMBERG LP*.

http://www.ofcom.org.uk/tv/obb/ocsc_adjud/bloomberg.pdf (accessed 29 May, 2010).

Porter, V. (1989). The Re-regulation of Television: Pluralism, Constitutionality and the Free Market in the USA, West Germany, France and the UK. *Media, Culture and Society*, 11:5-27.

Williams, R. (1960). *Communications*. London: Penguin.

Rosen, Harvey S. (2002). *Public Finance*. The McGraw-Hill Companies.

Sunstein, C. R. (1999). *Private Broadcasters and the Public Interest: Notes Toward a "Third Way"*, in Chicago John M. Olin Law & Economics working paper, No. 65.

Television industry (17 January 1997). *The TV Parental Guidelines*.

http://www.fcc.gov/Bureaus/Cable/Public_Notices/1997/fc97034a.pdf
(accessed 29 May, 2010).

Tsourvakas, G. (2003). Techniques to Enhance the Transmission of Quality Programs by Private Television Channels in Europe. *European Journal of Law and Economics*, 16(2):233-245.

Varian, Hal R. (2003). *Intermediate Microeconomics* (6th ed.). New York, London: Norton.

附錄一：訪談問題

一、NCC 的內容管制

- 請問您認為現行 NCC 之內容管制是否有其必要性？有效嗎？

- 您認為 NCC 若提高罰鍰，能讓新聞產製流程更為嚴謹嗎？
- 您認為 NCC 罰鍰對電視台的意義為何？罰鍰促成了更高品質的新聞？或是干涉新聞自由？
- 有新聞台傳出「一旦 NCC 開罰，電視台內部是否會與記者攤分罰鍰」的情況，請問您對此種政策有何看法？
- 有沒有讓您印象深刻的核處個案？您認為 NCC 對該個案的核處有效嗎？

二、新聞的外部成本

- 請問您認為新聞遭到 NCC 開罰，其原因可能為何？公司內部成本考量？獨家壓力？記者資歷？抑或其他原因？
- 請問您認為「節目廣告化」是否會減損新聞之公信力？
- 請問您相信媒體自律的力量嗎？

三、外部成本內部化

- 您認為「廣播電視節目廣告諮詢會議」的組成為「多元意見」嗎？
- 有業者認為該機制「存乎一心」、「標準模糊」，您如何看待此一說法？
- 有業者認為，該機制應加入更多業者的聲音，甚至讓業者到場申覆，您如何看待此一說法？
- 您認為核處過程中，政府是否常常扣上「妨害兒童或少年身心健康」的大帽子來開罰？

四、展望

- 就 2006 到 2009 年的「節目廣告化」相關核處案例中，全無與「政府」相關之案例，而多為商業性個案，或是電視台自身宣傳；然而許多研究顯示，政府是「最大的置入性行銷」買主。請問您認為在「節目廣告化」核處上，NCC 是否仍有改進空間？
- 為達有效的內容管制，您認為現行管制仍有其他改進空間嗎？如何改進？