

# 監理之外：初探 NCC 在媒體產業輔導 與媒體文化發展的角色\*

魏 均\*\*

## 《摘要》

本文從我國第一個獨立的通訊傳播管制機關 NCC 的立法與政治現實切入，探究在管制監理性格的定位，以及以執照管理與處罰等限制性政策工具為主要手段的狀況下，該機構如何能達成其成立宗旨中「促進通訊傳播健全發展」和「促進多元文化均衡發展」等兩個正向目標。本文認為，在輔導廣電媒體產業方面，NCC 可以透過所有權的管理和分配，形成一個較為健全的媒體環境，同時對於取得執照之業者，也可課以一定的公共義務負擔，特別是引導資金投注於文化產品的實質生產。其次，NCC 亦可透過多樣性媒體的規劃，以及保障弱勢群體的近用媒體權利，再輔以公開、透明、民主的內容管制程序，促進蓬勃的多元文化發展。

**關鍵詞：**NCC（國家通訊傳播委員會）、媒體政策、媒體管制、媒體產業、文化多樣性

---

\* 本文部分內容取材自作者國科會九十四年度專題研究計畫「影視匯流作為民族電影工業發展策略之研究」（計畫編號 NSC 94-2412-H-032-004）。作者在此感謝兩位匿名評審提供的寶貴意見。

\*\* 作者為淡江大學大眾傳播學系助理教授，e-mail: 120196@mail.tku.edu.tw。

## 壹、前言

2005年11月9日總統正式公告「國家通訊傳播委員會（National Communications Commission，以下簡稱NCC）組織法」，不僅是我國的通訊傳播治理和政策邁入一個新階段，以往由身兼政府發言人的新聞局主管傳播事業，以致於廣受詬病的種種問題，似乎也因NCC的成立，而獲得相當程度的解決。不過，根據該組織法第三條<sup>1</sup>，NCC的職掌項目，是以通訊傳播產業與秩序的監理（包括監督、規範，和管理）為主，新聞局原有的輔導與發展傳播產業之執掌，並未移轉至NCC。換句話說，NCC並非完全「取代」了新聞局。

另一方面，在「NCC組織法」的第一條「設立宗旨」中，又提到「為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會」。如何透過種種監理手段，來達成如此多樣的設立宗旨，是NCC成立之後面對的一大挑戰。其中，尤以「促進通訊傳播健全發展」和「促進多元文化均衡發展」這兩個「促進發展」目標，不僅僅是有其抽象價值的定義問題（健全、多元），更重要的是，其涉及正面輔導與推動的概念，而以監理為主的NCC功能

---

<sup>1</sup> 「NCC組織法」第三條：「本會掌理下列事項：

- 一、通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。
- 二、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。
- 三、通訊傳播系統及設備之審驗。
- 四、通訊傳播工程技術規範之訂定。
- 五、通訊傳播傳輸內容分級制度及其他法律規定事項之規範。
- 六、通訊傳播資源之管理。
- 七、通訊傳播競爭秩序之維護。
- 八、資通安全之技術規範及管制。
- 九、通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。
- 十、通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理。
- 十一、通訊傳播事業相關基金之管理。
- 十二、通訊傳播業務之監督、調查及裁決。
- 十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。
- 十四、其他通訊傳播事項之監理。」

執掌，究竟能夠如何完成，值得我們思考和探討。

另一方面，NCC 成立之後約半年左右，亦即 2006 年 6、7 月間，NCC 與新聞局之間發生數起職權之爭，其中之一便是有關《有線廣播電視法》第五十三條所規定之「有線電視特種基金」爭議。NCC 認為本身已成爲有線電視主管機關，該基金自然同樣由 NCC 管理，而新聞局則主張，該基金除 40% 捐贈地方政府，30% 捐贈公共電視基金會外，另 30% 應運用於有線廣播電視之普及發展，屬於輔導業務，因此仍應歸新聞局管理<sup>2</sup>。這個衝突當然不只是法律問題，同時也是政治問題，本文稍後也會有所處理；但無論如何，這已經顯示 NCC 在輔導廣電媒體產業方面的角色，確實值得審慎釐清。

本論文試圖分別從理論探討與參考國外重要案例兩條取徑前進，切入台灣特殊的歷史與政經條件，針對 NCC 之於促進通訊傳播產業與多元文化發展，應該以及可能扮演的適當角色，提出探討和建議，俾促進 NCC 功能之更適切發揮。此外，因本文之問題意識從新聞局執掌之移轉於 NCC 出發，因此討論的焦點主要集中在原本由新聞局主管但移轉至 NCC 之下的傳播事業，也就是廣電媒體產業（broadcasting media industry），而暫時忽略原本屬於交通部執掌的通訊事業（telecommunication industry）部分。

## 貳、媒體政策手段的層次與類型

媒體政策作爲一種國家介入(state intervention)形式，具有其獨特性與複雜性。這些獨特性與複雜性跟本文企圖回答的研究問題有密切關連，必須在此先做介紹與探討；以下分別從三個面向來剖析媒體政策的獨特性與複雜性。

首先，相關學者將國家對於傳播媒體（主要是廣電媒體）的介入，區分爲兩個層次（offmann-Riem, 1992；石世豪，2000；鄭瑞城，1993）。第一是針對傳播媒體的結構層次進行介入，亦即所謂結構管制。由國家設定媒體組織的環境架構，以間接的方式引導媒體行爲，或往某個傾向行爲。第二是針對傳播媒體的行爲，透過

---

<sup>2</sup> 《有線廣播電視法》第五十三條：「系統經營者應每年提撥當年營業額百分之一之金額，提繳中央主管機關成立特種基金。前項系統經營者提撥之金額，由中央主管機關依下列目的運用：1. 百分之三十由中央主管機關統籌用於有線廣播電視之普及發展。2. 百分之四十撥付當地直轄市、縣（市）政府，從事與本法有關地方文化及公共建設使用。3. 百分之三十捐贈財團法人公共電視文化事業基金會。第一項特種基金之成立、運用及管

要求、命令或禁制等手段，直接命令或指示媒體，期待媒體能實行或放棄某些特定行爲。第二種介入，由於比較直接以媒體內容爲介入焦點，例如避免某些對特定個人或國家整體利益產生危害的內容，或者規範某些廣告內容的播放等，因此通常被等同於所謂的內容管制（如鄭瑞城，1993：14-15）。

不過，從整體觀點而言，無論是結構層次或行爲層次，其介入的最終目的都可能是（但不限於）影響或引導媒體內容。另一方面，事實上內容本身並無法成爲管制標的，因爲內容還是必須經由媒體組織的系統性運作和生產才能得出。二者主要的差別，應該還是在於管制方式是直接或間接以傳播媒體的組織行爲爲標的；結構管制從「外部」去間接引導或限制媒體行爲，而行爲／內容管制則是直接在媒體「內部」發揮控制作用。雖然在實際的政策案例上，各國都是兩種層次的管制並用，但是由於在民主政治體系之中，後者牽涉到政治力干預新聞或言論自由的矛盾，也較具敏感性和爭議性；因此正如鄭瑞城（1993：15-16）所指出的，大部分的學者都認爲，國家對媒體的管制，應以結構層次的管制爲重心，減少行爲／內容層次的管制（另見 Blumler, 1992）。

除了介入層次以外，國家媒體政策的介入型態，也可以區分出正向和負向兩種。所謂正向，指國家利用公共資源和政策手段，鼓勵、支持或引導特定的媒體環境條件或行爲，我們可以統稱爲「輔導性介入」（supportive intervention），例如提供輔導金或優惠貸款、舉辦獎勵活動，以及減免稅賦等。相對的，負向的政策施爲指的是那些約束、限制或禁制特定的媒體環境條件或行爲者，稱之爲「限制性介入」（restrictive intervention），例如內容檢查、進口或播映配額、所有權規定，以及徵收特別稅等<sup>3</sup>。同樣的，在實際的狀況裡，輔導性和限制性措施通常是雙管齊下，交互運用。另一方面，就結果來說，有的限制性措施可能帶來的是輔導或促進效果（例如進口或播映配額限制的運用，可以用來保障本地影視產品的生存發展），反之亦然（例如優惠某類型企業或產品，反而壓抑了其他類型企業或產品的發展）。因此，所謂負面的限制性或正面的輔導性，只是就政策手段型態而言，其政策效果和設計源由，則必須就特定議題或政策措施進行檢視考察。

---

理辦法，由中央主管機關定之。」

<sup>3</sup> 電影學者 Jorge Schnitman 在討論拉丁美洲電影產業時（Schnitman, 1984），曾區分過限制性（restrictive）、輔導性（supportive）、和全面性（comprehensive）等三種電影政策型態，最後一種意指前兩種的融合加強運用，因此基本上還是以負向和正向兩種爲主要區別。

由此也牽涉到媒體政策的第三個複雜面向，亦即國家介入的目的。事實上，在現代社會中（尤其是資本主義社會），媒體的社會意義不僅僅是源自於其內容，媒體本身也具有重大的經濟意涵。正如傳播政治經濟學者 Golding 所指出的，「媒體不但是文化建制（置??）（cultural institutions），對我們的生存環境提供了象徵與規範面向的核心要素，同時也在現代社會中的工業地景上，取得巨大且愈來愈重要的位置，儼然成爲工業成長的關鍵部門，以及消費支出的主要標的」（Golding, 1998: 10）。因此，媒體政策的目的，有可能是以文化或象徵方面爲主，例如上述對於特定內容的禁制，或是著眼於媒體內容對於國族和文化認同的促進或解構；也有可能以媒體的經濟或產業面向爲主，例如爲了提高媒體產值而提供減稅、低利貸款等優惠措施。以往媒體政策的探討，大多集中在以內容爲關注焦點的討論（例如關於新聞自由、內容多元化等主題），然而隨著媒體產業在全球與各國經濟體的位置日益重要，以及崇尚市場機能的新自由主義意識型態盛行、文化產業和知識經濟成爲流行的施政項目等政策脈絡下--即便我們不樂見這樣的偏頗趨勢，國家媒體政策在經濟面向上的考量和理由（rationale），仍不容忽視。

當然，經濟與文化目的並非不能在整體國家媒體政策中兼顧。事實上，大部分國家的媒體政策都不可能只著重於單一目的。不過，媒體的文化意義要素（例如自由、開放、多元、昇華）與經濟意義要素（例如規模、效益、標準化、通俗化）之間，確實存在某些潛在的、根本上的而且是多層次的、交叉的矛盾，以及魚與熊掌兼顧之困難。這是一個可以上溯至二十世紀四〇年代法蘭克福學派所開啓之「文化工業」（the Culture Industry）辯論的龐大論題，本文並無意圖在此特別處理，將只在稍後的具體議題討論中，進行有限的探討。基本上，就媒體政策來說，文化與經濟目的之間，並非是先驗的不可融合和兼顧，但是相關的探討，必須就具體的案例或議題，從政策目標的偏重和優先狀況，以及政策設計上的平衡和協調來加以觀察和檢視。

總結來說，上述的三組相對概念，以及在實務上的分別偏重、選擇和互動，顯示了媒體政策的獨特性和複雜性，也構成各個國家媒體政策的諸多面貌（參見表一）。已逝媒體政治經濟學者古貝克（Thomas Guback）的話，或許可以當作本小節討論的結語。他主張，如果說國家介入是作爲針對某個問題的某種解決方案，那麼我們應該質問：「這個問題爲何？」「這個問題的肇因爲何？」，以及「國家介入能否有效消除那些肇因，抑或僅僅是一種姑息？」（Guback, 1987: 90-1）。以下，我們就以本節的討論爲基礎，將 NCC 置於研究焦點，輔以國外重要案例的對

照，檢視 NCC 所面臨的媒體政策問題。

表一：媒體政策的型態要素與選擇

政策型態要素	介入層次		手段型態		政策目標	
	結構	行爲 / 內容	限制性	輔導性	經濟目標	文化目標
政策選擇						

資料來源：本研究整理。

## 參、NCC 組織法開啓的媒體政策問題

2004 年 1 月公布的《通訊傳播基本法》是 NCC 成立的法源，根據該法第三條，NCC 以監督管理通訊傳播事業為主，而將通訊傳播整體資源之規劃，以及產業之輔導和獎勵另外劃歸行政院其他機關辦理<sup>4</sup>。因此，就廣電媒體事業部分而言，原屬新聞局之相關業務，並未完全移轉至 NCC，而是保留了輔導和獎勵等前述所謂正向的、輔導性的政策執掌和工具。

據此，《NCC 組織法》第三條（詳見註釋 1）所規定的 NCC 十四項執掌當中，包含通訊傳播事業的環境、標準、秩序以及整體相關政策規範的設定與維護（第一、三、四、六、七、八、十四等項），也涉及通訊傳播事業之具體行爲和內容的管理（第二、五、九、十、十一、十二、十三等項），因此 NCC 對於媒體產業的介入，含括了結構層次與行爲層次。不過在介入型態上，觀諸其所使用的動詞，像是監督、管理、審驗、規範、維護、管制、處理、取締、處分和監理等等，很明顯的是以限制性介入為主（大概只有第十項的處理境外事務與國際交流合作，以及第十一項的相關基金管理較為中性），確實沒有任何輔導性的職掌。至於在政策目標方面，一如本文前言所指出的，NCC 一方面要維護通訊傳播市場的公平競爭，並保障消費者權益，另一方面 NCC 也必須促進多元文化均衡發展，因此 NCC 被設定的功能應該要兼顧經濟與文化目標。

由此來看，NCC 基本上是一個獨立的監理／管制機關（supervisory/regulatory body），主要的政策手段型態是限制性而非輔導性。對於通訊傳播事業的正向輔導

<sup>4</sup> 第三條：「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理

和發展，以及整體通訊傳播政策制訂，則另有其他政府單位負責。由於至 2006 年中為止，行政院組織法的修訂尚未完成，後者業務仍屬新聞局執掌，未來新聞局功能單純化為政府發言單位後，則可能由規劃中的文化觀光部下屬之媒體文化司與國家電影局等單位承接<sup>5</sup>。

事實上，管制／監理與輔導／獎勵職掌的分流，前者必須由獨立機關掌管，後者則歸屬既有行政體系，並非是理所當然的最佳設計，而是一個需要進一步思辨的議題，有必要另行爲文進行完整充分的探討。不過，值得注意的是，在我國《通訊傳播基本法》以及《NCC 組織法》的立法過程中，此一設計概念從未成爲重要的爭議焦點。根據《通訊傳播基本法》第三條的立法說明<sup>6</sup>，分流設計的主要理由，一方面是管制／監理應該保持中立客觀，避免受到特定政治勢力的影響；另一方面是輔導／獎勵涉及整體資源規劃，以及對於相關產業發展或商機的特殊考量，因此宜保留在行政體系之內。然而，這樣的理由並無法解釋，爲什麼管制和監理跟整體資源調配無關。也無法說明，爲什麼輔導與獎勵的實施，就不需要客觀中立<sup>7</sup>。更重要的是，這個說明，預設了管制監理機構必須避免跟行政體系的任何牽連關係，似有將該機構的「獨立性」做出過度狹隘解釋，在實務上也矯枉過正的傾向。這樣的思維，也導致了 NCC 目前的處境和運作問題，本文稍後將有所討論。以下，我們不妨先藉由其他國家的案例，幫助我們釐清這個問題。

先來看英國，根據 2003 年通過的《傳播法案》（Communication Act 2003），將相關管制機構事權統整而成立了傳播管理局（Office of Communications，以下簡稱 Ofcom）<sup>8</sup>。該機構開宗明義就定位爲英國通訊傳播產業的「管制者」

---

之」。

<sup>5</sup> 新聞局新聞稿〈回應工商時報社論「平議 NCC 與新聞局的權責之爭」乙文〉（2006/06/22 張貼於新聞局網站，網頁 <http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=29327&ctNode=1429&mp=1>）。

<sup>6</sup> 立法說明：「通訊傳播委員會爲獨立行使職權之管理機關，掌理專業管制性業務，必須嚴守客觀、中立及專業立場，不受一般行政體系適當性及適法性之監督。而通訊傳播之整體資源規劃，必須與行政院所屬機關相互協調，且產業之輔導、獎勵，係考量國家產業之發展方向，以掌握特定產業之商機。因此，上述兩項業務不宜劃歸通訊傳播委員會處理，而應由行政院所屬機關依其業務職掌負責辦理」。

<sup>7</sup> 換句話說，我們也可以想像，媒體的管制／監理與輔導／獎勵，都分別交由獨立機構負責，然後兩個機構再與相關行政機關之間互相協調合作。但這已經超越本文目前的處理範圍。

<sup>8</sup> 以下相關討論參見該處官方網站 <http://www.ofcom.org.uk/>。

(regulator)，其任務(duties)包括確保無線頻譜的最佳利用、確保各種通訊服務普及、確保廣電服務的品質、維繫廣電服務的多元性、保障閱聽人免於傷害性內容，以及保障閱聽人免於不公平或隱私受到侵害等。與 NCC 類似，Ofcom 的介入層次涵蓋結構與行為，而機構目標也包含經濟面向與文化面向（雖然 Ofcom 並未用文化這個詞，但是提到了品質與多元性）。

在 Ofcom 所負責的管制功能之外，英國向來擁有強大的文化行政部門，負責包括廣電和電影等視聽媒體產業的輔導與發展，以及更上層的政策制訂和規劃。目前這個機構在現任工黨首相 Tony Blair 於 1997 年首度上任時，命名為「文化、媒體與運動部」(Department of Culture, Media and Sport, 以下簡稱 DCMS)，負責政府關於藝術、運動、觀光、博物館，以及廣電媒體和創意產業（主要指電影與音樂產業）等方面的政策制訂與管理。組織目標則是透過文化與體育活動來提昇生活品質、支持對於卓越(excellence)的追求，以及輔導觀光、創意與休閒產業等三項<sup>9</sup>。Ofcom 與 DCMS 之間，在職掌和功能上很難做完全的切割，業務對象也多有重疊，不過 DCMS 還是內閣行政體系的一部份，第一線的管制工作，仍由獨立機構 Ofcom 來執行。雖然 Ofcom 不受 DCMS 指揮，但是雙方在很多政策目標與施政措施上需要合作和協調，Ofcom 的很多管制措施，也必須以政府政策為基礎。

跟本文問題意識較為相關的議題是，儘管 Ofcom 是一個以管制為主的機構，但是在很多關鍵的職掌上，卻能夠與政府的文化政策取得協調、互相搭配；反過來說，很多文化政策目標，沒有 Ofcom 透過發放執照(licensing)和處罰等工具來施為，也無法落實。舉例來說，1989 年歐盟通過著名的「電視無疆界指令」(EU Directive 'Television without Frontiers')，該指令對於歐洲電視的播出結構與內容有多項規定（雖然並無絕對的強制性），其中最重要的便是要求各會員國在可行的前提下(where applicable)，電視上播出的節目總時數中，歐洲本地生產的內容必須佔一半以上；藉此保障歐洲影視產業的生存空間，並節制美國影視產品的強勢影響。根據此一指令精神，Ofcom 的「廣電規範」(Ofcom Broadcasting Code)與「可授權電視內容服務：執照申請準則」(Television Licensable Content Service: Guidance Notes for License Applicants，主要指的是衛星電視與有線電視業者)均明文規定，廣電業者必須在節目安排(programming)和內容方針上，符合「電視無疆界」指令的相關規則。

---

<sup>9</sup> 以下相關討論參見該部官方網站[www.culture.gov.uk](http://www.culture.gov.uk)。



再舉一例，英國政府近年來大力推動非營利的社區電台發展，Ofcom 在這個政策目標下，從 2005 年起經過適當的評審程序，根據申請者能否照顧社區利益、促進社區溝通等標準，目前已經發出十幾張社區電台執照<sup>10</sup>。此外，爲了這些非營利的社區電台能夠穩定運作，DCMS 每年提供至少五十萬英鎊，成立社區電台基金（Community Radio Fund），並委託 Ofcom 負責管理運用和發放<sup>11</sup>。

加拿大提供另外一個例子——或許是一個對台灣更有參考價值的例子。該國由獨立廣電管制機構「加拿大廣播電視電訊委員會」（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission，以下簡稱 CRTC）負責管制和監理加拿大的廣電媒體以及電訊系統和服務業者<sup>12</sup>。跟英國的 Ofcom 較爲強調其經濟面向的管理作用相比，CRTC 則是開門見山地表明，他們的角色是要在文化、社會與經濟目標之間，維護一個平衡、兼顧各個目標的公共利益。這個組織目標描述，顯然與台灣的 NCC 更爲接近。不過，CRTC 將之說得更清楚明白：CRTC 的任務在於保證加拿大的廣電體系所提供的節目內容，能夠反映加拿大的創意與才華、加拿大的雙語環境、多重文化的多樣性、原住民在加拿大社會中的特殊地位，以及加拿大的社會價值。另一方面，CRTC 也要保障加拿大國民能夠接近使用價格合理、品質良好、選擇多樣且創新的各種通訊傳播服務；這些服務不僅在國內能有效競爭，也能與國際服務一較高低。

而同樣的，CRTC 與政府的文化部門——加拿大文化遺產部（Ministry of Cultural Heritage）之間也有緊密的合作關係。作爲一個獨立的非政府機關，CRTC 就是透過文化遺產部長向國會負責並進行報告的。事實上，CRTC 在加拿大的文化產業發展上，扮演非常重要的角色，可以從關於促進所謂「加拿大內容」（Canadian Content）的相關措施上看出，關於這方面的細節，我們將保留到下一節進行探討。

綜合以上討論，我們可以大致歸納出兩個重點。第一，國家對於媒體產業的管制與輔導發展，可以進行分工和分層，分別設立適當的機構負責，但這並不意味這些機構之間各行其是、不需合作。相反的，類似 NCC 這種獨立管制單位，應該與其他相關的媒體行政機構聯合，在共同政策目標的基礎上，結合成一個系統性的、有效率的國家介入網絡。第二，NCC 作爲獨立管制機構，掌握的主要是限制性、

---

<sup>10</sup> 參見 [http://www.ofcom.org.uk/radio/ifi/rbl/commun\\_radio/](http://www.ofcom.org.uk/radio/ifi/rbl/commun_radio/)。

<sup>11</sup> 參見 [http://www.ofcom.org.uk/radio/ifi/rbl/commun\\_radio/Communityfund/](http://www.ofcom.org.uk/radio/ifi/rbl/commun_radio/Communityfund/)。

規範性的政策工具，但這並不妨礙其利用這些工具產生正面輔導和引導媒體產業發展的功能，端看在什麼議題或環節上運用，以及如何運用。

以 NCC 成立的歷史脈絡，以及台灣的廣電媒體現況來說，這兩個重點尤其關鍵。首先，NCC 的成立，有很大一部份的推動力量，來自於新聞局身兼政府發言機關與媒體管制機關之不正當性所引發的長期不滿。而這樣的一股不滿力量，在實際政治社會脈絡的運作中，產生了兩種效果：其一，包括政治人物與一般輿論，關心的焦點在於如何讓 NCC 能夠儘快（對執政黨來說，則是延後）取代新聞局，而較不重視仔細規劃和定位 NCC 的適當功能和運作模式，以及跟行政體系之間的關係，甚至對 NCC 有不切實際的過度期待（參見馮建三，2005）。其二，NCC 建立的過程勢必落入現實政治形（型？）構之中，亦即簡化、激化的「藍、綠」對決以及國會立法生態。其結果是，NCC 委員的組成辦法在在野黨國會優勢的情況下，採取了某種形式的國會政黨比例代表模式<sup>13</sup>，所牽涉到的立法權干預行政權問題，大法官會議已於 2006 年七月二十一日公布釋字第六一三號解釋文宣告違憲<sup>14</sup>。在此一組成辦法設計下，第一屆 NCC 委員確實以在野黨提名者居多<sup>15</sup>，暫且不討論個別委員是否能擺脫政黨影響獨立行事，但實際上的情況如本文前言所述，已然證明目前的 NCC 與政府行政體系之間，缺乏互信與有效合作的政治基礎。這樣一來，前述獨立管制機關應與行政機關協調合作的基本理念，實現的難度變高，但是卻更需要政治部門與社會部門重視和努力。

其次，NCC 所面對的廣電媒體生態，是一個急需國家有效介入的環境。這個生態，至少存在兩個嚴重的問題：第一，現有廣電媒體市場機制明顯失靈，特別是

---

<sup>12</sup> 以下相關討論參見該機構官方網站<http://www.crtc.gc.ca>。

<sup>13</sup> NCC 組織法》第四條第二項：「本會委員依電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗等領域，由各政黨（團）接受各界舉薦，並依其在立法院所占席次比例共推薦十五名、行政院院長推薦三名，交由提名審查委員會（以下簡稱審查會）審查。各政黨（團）應於本法施行日起十五日內完成推薦」。第三項：「審查會應於本法施行日起十日內，由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家組成。審查會應於接受推薦名單後，二十日內完成審查，本項審查應以聽證會程序公開為之，並以記名投票表決。審查會先以審查會委員總額五分之三以上為可否之同意，如同意者未達十三名時，其缺額隨即以審查會委員總額二分之一以上為可否之同意。行政院院長應於七日內依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意後即任命之」。

<sup>14</sup> 參見司法院網站網頁 [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=613](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=613)。

<sup>15</sup> 第一屆 NCC 委員會的九位委員中，七位為國民黨或親民黨（藍營）推薦，僅兩位為民進黨或台聯黨（綠營）推薦。

有線電視在 1990 年代後期成爲我國最優（強？）勢的廣電媒體平台之後，陷入內容同質惡化的寡斷競爭，品質不升反降，其中多達八個的全日型新聞頻道，新聞內容走向「小報化」以及新聞專業品質嚴重下降，尤其經常受到社會各界的詬病和批評。民間團體對於媒體新聞經常性地侵犯弱勢群體人權等問題，亦有長期的不滿和憤怒<sup>16</sup>。

NCC 成立之前，新聞局就屢屢被社會要求就此現象有所改善，但同時卻也因爲先天定位上的不正當，而總是陷入政治干預的爭議泥沼而少有成效。NCC 成立之後，對於這個議題的介入較爲審慎，卻多次被批評對於電視新聞亂象無能消極。而後 NCC 在 2006 年 7 月 8 日邀請衛星電視新聞台主管、學者、民間團體等代表，首度針對電視新聞問題，召開「電視新聞自律座談會」。開會議程通知上有以下文字：「近來電視新聞媒體對於各項受社會關注之新聞報導，有不少民眾來函、來電反映對其處理及表現方式認爲不甚妥適，其情節雖尚未構成違法，恐仍對社會造成負面影響。」外界壓力可見一斑。

目前我國廣電媒體生態的另一嚴重問題，則是除了新聞節目之外，戲劇、教育和娛樂節目，也有嚴重的創意不足、投資不足，以及在國內與國際市場競爭力不足的衰弱現象。根據文化建設委員會文化統計資料，自從 2002 年 1 月加入世界貿易組織 WTO 之後，我國文化商品的進口金額明顯逐年提高。2003 年的成長率爲 10.35%，2004 年的成長率則高達 43.49%。相較之下，文化商品出口在 2003 年爲負成長 32.61%，2004 年比 2003 年略有提高，但成長率也僅爲爲 12.07%。若從文化商品貿易逆差的狀況來看，2002 年爲 16.1 億新台幣，2003 年增加到 82.1 億，2004 年再迅速增加到 149.5 億；其中電影與廣播電視的貿易總額合佔約 75.5%<sup>17</sup>。此外，根據新聞局《中華民國電視年鑑：2003-2004》資料，「衛星廣播電視事業」的營業收入從 1990 年代中期開始迅速成長，2001 到 2006 之間的成長率達 66%，然而在同一時間裡，每年平均製作節目成本並未提高，反而是下降了 9.5%；製作

---

<sup>16</sup> 由婦女新知基金會等六十餘個公民社團在 2005 年 8 月初發起組成了「公民團體媒體改造聯盟」，主要的訴求，即是針對新聞媒體報導嚴重侵犯人權的狀況，要求改善。

<sup>17</sup> 見文化建設委員會《93 年文化統計》，下載自網頁：  
<http://event.cca.gov.tw/artsquery/093.htm>。根據該項資料，2004 年的電影商品貿易逆差達 114.7 億，廣播電視商品較不嚴重，但也有 2 億多台幣。不過，由於文建會此項資料的來源是財政部關稅總局，而該局的統計項目中，電影相關商品包含電影片以及電影產業相關各種硬體，廣電相關商品則僅限於相關硬體，因此似不宜確實解釋爲影視內容商品的市場狀況。

節目成本佔整體營運費用的比例，也停留在 40%上下<sup>18</sup>。簡言之，外來進口內容在市場上取得優勢地位，廣電、影視發行平台從中獲利，卻沒有相對投資於本地內容的製作，於是造成惡性循環下的影視產業結構空洞化。

上述的兩個問題，都與 NCC 的宗旨有所矛盾。一方面，廣電媒體市場秩序不良，廣電媒體未能健全發展，提供公民社會優質的資訊、教育和娛樂內容。另一方面，新聞資訊與其他類型節目內容的品質低落與貧乏，不但不能豐富地反映台灣社會的多元文化特質，事實上，反而因為製作環境的不良，導致以成本與利潤考量為導向的商業化、主流化內容與意識居於主宰，對弱勢團體文化更不友善、更為壓迫。

因此，NCC 勢必要對於這些現象有所主張和介入。然而，NCC 如何透過限制性手段，特別是執照的換、發以及處罰等工具的運用，來達成介入的目標，是一個必須進一步探討的問題。以下的討論，將根據本文一開始的問題意識，即針對 NCC 成立宗旨中的「兩大促進」：傳播產業輔導與多元文化發展兩個面向來進行。

## 肆、傳播監理機構如何輔導廣電產業

廣電媒體產業的健全發展，首先指的是廣電媒體市場能夠發揮市場競爭效益，在多家媒體企業提供不同產品與價格的情況下，讓消費者能夠以合理價格獲得多元內容服務，而媒體企業亦可獲得合理利潤。更進一步來說，廣電媒體是當今資訊娛樂產業的核心，也因此廣電媒體的發展，能夠帶動其他資訊娛樂產業的興盛，並進而在國際市場上，為本國經濟做出更顯著的貢獻。在這方面，除了美國向來佔取全球優勢地位之外，近五年來南韓影視產業，特別是電視戲劇節目的外銷，亦是重要案例。

當然，一如本文稍早所指出的，媒體產業及其他文化產業跟一般產業最大的差異，便在於它同時具有社會對話平台和集體認同塑造等象徵符號面向的關鍵作用，而此一特色是無法與媒體產業的經濟面向完全切割的。因此，世界各國政府維護本地媒體產業的秩序與發展，不僅僅是因為產業經濟因素的考量，也同時肩負文化任務的達成，只有偏重或協調的問題，而沒有獨尊一端的問題。以下的討論，便在這

---

<sup>18</sup> 下載自新聞局網頁 <http://info.gio.gov.tw/public/Attachment/5551026371.pdf>，頁 46-47。

個認知基礎上，從兩個媒體產業政策的關鍵議題切入。

## 一、所有權管制與調控

資本主義社會裡媒體所有權過於集中，對於媒體達到自由與多元等目標極為不利，基本上是傳播學者的共識（參見如 McQuail, 1992; Hoffman-Riem, 1992; Murdock, 1999; Bagdikian, 2000; McChesney, 1999）。當媒體所有權為少數人或少數幾家媒體集團所掌控，他們不僅僅是設定了極高的市場進入門檻，降低多樣媒體並存的可能性，也因為他們對於社會、政治和文化具有極大的影響力，因此威脅了民主政治的良性運作。基於這樣的一種認知，在傳播政策上的討論，對於所有權集中應有所限制，向來是重要的思維。不過，這個基本認知，無論是在傳播學理上，或是政治實務上，都有必要做進一步、更細緻的探討。雖然這並非本文主要目的，但在此仍須簡要陳述。

早在 1990 年代初，長期關心媒體表現與公共利益的傳播學者 McQuail 就指出，「儘管有大量優異的研究，我們還是很難避免得出一個結論，那就是從媒體表現的結果來說，我們無法有一個通盤性的判斷，說媒體壟斷所產生的效果究竟是好還是壞」（McQuail, 1992: 116）。瑞士傳播學者 Meier 與 Trappel 在綜合許多歐洲國家以及加拿大等案例（再加上加拿大）的研究結果，也獲得類似的結論：媒體市場的競爭狀況，與媒體內容品質之間，並無必然關連。在一個壟斷性的市場，媒體企業掌控市場的力量很大，但卻不乏因此提高對內容生產投資（因此而提高內容品質）的可能性。同樣的，競爭性的市場也不保證媒體內容就一定具有多樣性。因此，我們在討論此一議題時，應該更細緻區分我們所討論的，是哪一種媒體所有權集中（水平整合、垂直整合、交叉所有權等），那些方面的媒體內容品質（多樣性、專業性或品味），以及對哪一方面的影響（對個別消費者、整體公共利益，或對媒體企業本身）（Meier and Trappel, 1998: 55-57）。

我們可以從兩個角度對上述的論點進行再回應。第一，媒體所有權集中的弊病，就實務上，並不應僅只於從媒體內容來判斷；在方法論上，也不該從因果關係或統計顯著性來看。媒體集團對媒體市場的主控地位是一種結構性的優勢，不但是由此取得經濟利益，也由此發揮政治和社會的影響力，以及兩者之間的交互利用。媒體集團在這方面擅用權力優勢，並不需要統計上的顯著，只要有類似事件，便足以成為證據。事實上，已經有許多研究指出了媒體集團與政治勢力勾結，進而影響民主品質的案例（參見如 McChesney, 1999, 2004）。第二，媒體所有權集中的弊

病，關鍵並不在於「集中」本身，而在於媒體組織運作的邏輯與理性，以及國家如何干預或節制媒體行爲。換句話說，如果媒體組織以追求利潤爲最高指導原則，那麼所有權集中的弊病（無論是就經濟利益或政治利益的壟斷而言），將益發嚴重；然而，即便市場結構是競爭狀態，也無法保證媒體內容品質就會因此提昇。台灣高達八個全日型電視新聞頻道的生態，就是一例。反過來說，如果國家能以適當方式節制媒體的營利邏輯，避免媒體與政治、商業勢力的不當連結，並課以公共服務義務或負擔，那麼媒體所有權的管制，也就不需絕對僵化而可以具有彈性，視不同媒體的不同產業與市場特性，予以調整。有的國家（如丹麥和比利時）的政府甚至鼓勵跨媒體所有權經營，但目的在於給予媒體業者發揮綜效的同時，負擔更多的公共服務義務（參見 Trappel and Meier, 1998: 194-5）。

從以上的討論來看，NCC 在廣電媒體所有權的管制上，應該著重在兩個方向上。首先，NCC 應該透過執照的發放與管理，致力於創造「不同」的媒介能夠並存於市場上，供閱聽人選擇和近用，這也就是 Hoffman-Riem (1992: 177) 所謂的「結構多樣化」(structural diversification)。這不僅僅是指單一或少數的私人媒體企業不能主宰媒體市場，也避免同一運作邏輯（如商業營利）的媒體獨佔媒體生態。更進一步來說，NCC 必須能夠分配更多執照和資源給公共／非營利(public or non-profit)媒體，包括全國性的公共媒體以及因應弱勢族群或社區需求的地方性非營利媒體。這方面的例證除了例如前述英國政府（此？）刻正推動的社區廣播電台之外，即使連主要以商業私營媒體掛帥的美國，聯邦傳播委員會(FCC)也從 2000 年開始積極釋放 FM 的低功率電台執照，並指定給非商業性的營運者，且拒絕已經擁有其他媒體的業者申請 (Croteau and Hoynes, 2001: 218)。以台灣來說，特別是佔人口總數 3%，但散居各山區部落的原住民，或者是其他偏遠社區，就需要積極給予社區電台的營運機會。如此，讓非營利媒體與營利媒體與這兩種體系都能夠擁有一定規模和實力，以發揮互相競爭和互補的作用。而這樣的雙元分工體系，也已經在德國、英國等地證明能夠同時獲得經濟和文化上的成功。

第二，發給的媒體營運執照便是一種特許權力，任何取得廣電媒體執照的媒體組織，都必須負擔適當的社會義務，而這也是 NCC 善用換發執照此一工具以達成正面輔導媒體產業的有效手段。此外，爲了不讓媒體落入惡性競爭，並配合某些媒體產業或市場特殊性，NCC 可以在所有權限制上適度寬鬆（例如具有區域壟斷特性的有線電視系統產業），但是必須對該媒體的其他行爲做更嚴格限制（以有線電視系統爲例，與頻道提供服務的垂直整合管制應轉向嚴格），或課以更多其他促進

公共利益之義務。

此處所謂義務，至少有兩個方面是可以要求的。其一，NCC 可以對廣電業者（此處特別指播送平台，亦即英文的 *distribution*）訂定各式的播放比例，例如，爲了防止外來強勢節目壓抑本地節目生存空間，輔助本地節目製作產業，訂定播放比例配額（*quotas*）<sup>19</sup>；或者根據本地社會特徵，訂定某些族群相關節目或語言使用之播放比例等。這方面的例證，除了上述歐盟會員國之間的歐洲作品 50% 下限規定外（亦即「電視無疆界」指令），加拿大則提供更值得參考的案例。爲了保障和發展加拿大本地影音產品，亦即所謂「加拿大內容」（*Canadian Content*，另有規則判斷哪些產品爲「加拿大」），CRTC 規定所有廣播電台每週播出時數中，至少必須有 35% 是加拿大生產的音樂；電視方面，私人商業電視台與族群電視（*ethnic TV*）每年總體播出時數中，總計必須有 60% 以上爲加拿大內容，晚間時段（傍晚至午夜）則至少是 50%。付費電視（*pay-TV*）、特殊服務或訂購節目（*pay-per-view*）等不同平台亦有各自不同的播放規定<sup>20</sup>。其二，NCC 可以透過執照換發，要求居於市場優勢的廣電媒體企業，提供資金，亦即以徵收特殊稅（*levy*）並成立基金的方式，直接投資輔導本地影視生產，關於這一項，我們移到下一小節繼續探討。

## 二、再生產資源的再分配

爲了解決本地影視產業投資不足的問題，要求廣電媒體平台業者從所獲得的利潤中，提撥一定比例回饋本地影視產品製作，是加拿大和歐洲各國長期運用的政策手段。例如，在加拿大政府主導下，由文化遺產部與有線電視業者共同創設了加拿大電視基金（*Canadian Television Fund, CTF*），作爲補助加拿大電視與電影製作的輔導資金。根據規定，加拿大有線電視業者從 CRTC 取得執照的必備條件之一，便是必須貢獻其稅前營業額（*gross broadcasting revenue*）的 5%，加上文化遺產部的預算補助，共同維持加拿大電視基金，並由一個獨立委員會來負責管理與發放事宜<sup>21</sup>。

---

<sup>19</sup> 我國《廣播電視法》第十九條：「廣播、電視節目中之本國自製節目，不得少於百分之七十」。《有線廣播電視法》第四十三條規定：「有線廣播電視節目中之本國自製節目，不得少於百分之二十」。但均未嚴格執行。

<sup>20</sup> 參見<http://www.crtc.gc.ca/eng/cancon.htm>。

<sup>21</sup> 參見該基金網站<http://www.canadiantelevisionfund.ca/>。本文前言提到，我國亦設有「有線

此外，大部分歐洲國家基於電視產業實力優於電影產業，而電影產業又在好萊塢強勢威脅下出現生存和發展困境的狀況下，亦有程度不一、方法各異的立法，要求公、私營電視機構，提供資金補助本地電影生產，達成影視匯流。以 2002 年為例，在三十一個主要歐洲國家中，電影生產的資金來源中，來自電視產業佔 33% 最高，其次才是國家補助，佔 21% (European Audiovisual Observatory, 2006: 9)。其中各國主要是針對公共電視課以法律任務，但也有不少國家對要求私營媒體對電影產業有所貢獻；比利時（法語區）、西班牙和希臘等地甚至以法律直接要求公營、私營電視台一樣的義務，而例如德國、瑞典等地則是規範公、私營電視台以協議方式和電影輔導單位建立半自願性的資金流通架構 (ibid.)。這些義務，大都是透過電視台營運執照發放時同時課以法定負擔，因此也是如 NCC 這類管制單位所可以介入之處。

## 伍、傳播監理機構如何發展多元文化

在晚近傳播與媒體的社會價值討論中，多元主義 (pluralism)、多元文化主義 (multiculturalism) 以及文化多樣性 (cultural diversity) 是經常混用的概念，其間的差異和演變雖然具有探索的價值和意義，但並非本文重點。不過，相對於多元主義來自於多元政治立場上的思想淵源，以及多元文化主義指涉的多元族群 (multi-ethnic) 之文化組成，文化多樣性此一概念的開放性和豐富性則愈來愈受到重視和運用；聯合國教科文組織 (UNESCO) 亦於 2005 年通過「保護與促進文化內容與表現形式多樣化公約」(簡稱「文化多樣性公約」)。廣義而言，促進文化多樣性意味著支持所有差異性的權利和存在，特別是那些在主控性的 (dominant) 社會與文化規範之外的，例如殘障人士、同性戀、女性、窮人、老人，以及移民族群和原住民族群等等 (Bennett, 2003: 25)。

基於這樣的認識，我們綜合相關學者的看法 (McQuail, 1992, 2003; Meier and Trappel, 1998; 張錦華, 1997; 曾國峰, 2005)，媒體體現文化多樣性，有以下幾項基本要素：

1. 媒體內容的多樣性：媒體內容能夠反映或代表社會上各種不同的文化、意見和社會狀況。
2. 媒體近用的多樣性：社會上各種不同群體和利益代表，能夠自由且充分地近

---

電視特種基金」，但其徵收額度，以及使用用途，均尚有大幅度的改進空間。



用媒體，達成促進群體內部溝通、向其他團體傳達意見，以及建立或維繫他們的集體認同等。

3. 媒體選擇的多樣性：存在多種不同的媒體，在媒體型態、產品形式和內容主題等方面都提供廣泛多樣的選擇。

從以上定義來看，作為獨立管制機構，NCC 在促進多元文化發展或文化多樣性上，至少有兩個方面是可以施為的。

## 一、外部與內部多樣化

在此我們可以參考 Hoffman-Riem (1992: 176-7) 所提出的「外部多元競爭」(externally pluralistic competition) 以及「內部多元節目呈現」(internally pluralistic programming) 等兩個互相搭配的概念與政策選擇。前者與我們稍前所提出的「結構多樣化」有密切的關連，不過這裡並不僅止於所有權上的多樣性，還包括能保障不同團體自行製作或代表不同團體之利益的獨立製作節目，能夠進入媒體之中被播放；亦即多元的近用 (access) 媒體權利。實際作法包括保留一定的播放時間 (比例) 給不同 (特別是弱勢) 團體，或限定播放節目的一定比例來自獨立或社區製作單位。必要的時候，管制機構應固定諮詢代表不同團體之觀眾的意見，以保障充分的近用和平衡 (McQuail, 2003: 76)。

另一方面，相對於從外部多元影響媒體呈現，「內部多元節目呈現」則是要求特定媒體從內部就自動提供多元節目，這個方式通常應用在對於公共媒體的要求上，例如德國是透過國家設定公共媒體的明確節目製作和播放任務，或者如英國 BBC 透過內部的節目製播專業規範，以及在任務規劃上，賦予第四頻道 (Channel 4) 服務多元社會群體、威爾斯第四頻道 (S4C) 服務區域族群的使命，來達成此一目標。

## 二、有違多元文化精神之行為與內容管制

一如本文前面所指出的，獨立管制機構的行為／內容管制的運用應最為節制和謹慎，但必要時有條件的使用，仍可搭配結構管制產生預期的效果。不過，此處所關注的內容管制焦點，不在於傳統有關色情、暴力等內容之限制 (特別是從相關內容可能危害青少年身心的角度出發的思維)，而在於涉及傷害基本人權以及對於弱勢團體 (原住民、移民、同性戀、老人、女性等) 的有意無意壓迫，以致於有害多元文化之發展。對於媒體製播這類明顯內容時，NCC 應該有所作為，以為節制。

雖然行爲／內容管制是一個管制機關必須儘量避免的手段，因此各國管制機構向來傾向於促成媒體自律（self-regulation），不過，自律機制本身無法自動發揮功能。內容管制如何能夠有效，同時將對言論自由的危害降到最低，必須注意幾個要素：第一，自律機制必須在媒體組織的自主認可以及配合意願下，才可能成功；第二，內容問題的舉發和判斷，除了明顯違法的部分，應交由具有代表性的獨立公民團體（NGOs）來負責；第三，管制機關必須以公權力政策工具（警告、處罰、撤照等）作為自律機制運作的間接壓力與最後手段，但處理過程與標準均應公開透明（參見 Collins and Murrioni, 1996: 168-179）。換言之，必須將媒體業者、具代表性的公民團體，以及獨立管制機關三者的連動性建立起來，各自扮演適當角色，方為可行。

## 陸、結論

本文從我國第一個獨立的通訊傳播管制機關 NCC 的立法與政治現實切入，探究在管制監理性格的定位，以及以執照管理與處罰等限制性政策工具為主要手段的狀況下，該機構如何能達成其成立宗旨中「促進通訊傳播健全發展」和「促進多元文化均衡發展」等兩個正向促進發展目標。在經過媒體政策理論方面的整理，以及國外相關政策案例的參照後，本文認為，無論是就我國通訊傳播產業的現況需求，或是就本身所能掌握的管制監理工具而言，NCC 在發展傳播產業與多元文化兩方面，實在是有非常關鍵的角色必須扮演。

首先，在輔導廣電媒體產業方面，NCC 可以透過所有權的管理和分配，形成一個較為健全的媒體環境，同時對於取得執照之業者，也可課以一定的公共義務負擔，特別是引導資金投注於文化產品的實質生產，藉以調配資源、發展產業。其次，NCC 亦可透過多樣性媒體的規劃，以及保障弱勢群體的近用媒體權利，再輔以公開、透明、民主的行爲／內容管制程序，來促進蓬勃的多元文化。

當然，NCC 能否以限制性工具發揮發展性功能，並無法完全取決於 NCC 本身。政府行政體系、國會必須與 NCC 共同協調出一個可行的分工與合作模式，此外，上游的文化與媒體政策綱領制訂，以及下游的《NCC 組織法》與相關廣電媒體法案的修訂與整併，均是急迫且必要的配合工程；甚至是政府部門與 NCC 主事者的認知與心態，也是重要關鍵。

## 參考書目

中華民國年鑑 2003-2004

石世豪（2000）。《我國廣播電視體制法治化之研究》。台北：三民。

曾國峰（2005）。〈反思媒介內容多元指標測量與統計問題〉，《中華傳播學刊》，第七期，頁 79-100。

馮建三（2005）。〈有了 NCC，媒體也未必變好〉，《新新聞》，第 970 期，頁 56-59。

張錦華（1997）。〈多元文化主義與我國廣播政策：以台灣原住民與客家族群為例〉，《廣播與電視》，10: 1-23。

鄭瑞城（1993）。〈頻率與頻道資源之管理與配用〉，收於鄭瑞城等著《解構廣播媒體》，頁 1-74。台北：自立晚報出版社。

Bagdikian, Ben (2000). *The Media Monopoly, the 6<sup>th</sup> Edition*. Boston: Beacon Press.

Bennett, Tony (2003). *Differing Diversities: Cultural Policy and Cultural Diversity*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Blumler, Jay G. (1992). 'Vulnerable values at stake'. In Jay G. Blumler (ed.) *Television and the Public Interest: Vulnerable Values in West European Broadcasting*, pp. 22-42. London: Sage Publications.

Collins, R. and Murrone, C. (1996). *New Media, New Policies*. Cambridge: Polity Press.

Croteau, David and Hoynes, William (2001). *The Business of Media: Corporate Media and the Public Interest*. CA: Pine Forge Press.

European Audiovisual Observatory (2006). *Broadcasters' Obligations to Invest in Cinematographic Production*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.

Golding, P. (1998b). New technologies and old problems: Evaluating and regulating media performance in the 'information age', in K. Brants, J. Hermes, and L. van Zoonen (eds.) *The Media in Question: Popular Cultures and Public Interests*. London: Sage Publications.

Guback, T. (1987). Government financial support to the film industry in the United States. In B. Austin(ed.). *Current Research in Film, Vol.3*. N.J.: Ablex.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (1992). 'Defending vulnerable values: Regulatory measures and enforcement dilemmas'. In Jay G. Blumler (ed.) *Television and the Public Interest: Vulnerable Values in West European Broadcasting*, pp. 173-201. London: Sage Publications.

- McChesney, Robert W. (1999). *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*. Urbana, Ill.: University of Illinois Press.
- McChesney, Robert W. (2004). *The Problem of the Media: U.S. Communication Politics in the Twenty-first Century*. New York: Monthly Review Press.
- McQuail, Dennis (1992). *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*. London: Sage Publications.
- McQuail, Dennis (2003). 'The consequences of European media policies and organizational structures for cultural diversity. In Tony Bennett *Differing Diversities: Cultural Policy and Cultural Diversity*, pp. 73-92. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Meier, Werner A. and Trappel, Josef (1998). 'Media concentration and the public interest'. In D. McQuail and K. Siune (eds.) *Media Policy: Convergence, Concentration and Commerce*, pp. 38-59. London: Sage Publications.
- Murdock, G. (1990). (前述為 1999 請確認) Redrawing the map of the communications industries: concentration and ownership in the era of privatisation. In M. Ferguson (ed.) *Public Communication: The New Imperatives*. London: Sage.
- Schnitman, J. (1984). *Film Industries in Latin America: Dependency and Development*. N.J.: Ablex.
- Trappel, Josef and Meier, Werner A. (1998). 'Media concentration: Options for policy. In D. McQuail and K. Siune (eds.) *Media Policy: Convergence, Concentration and Commerce*, pp. 191-206. London: Sage Publications.

監理之外：初探 NCC 在媒體產業輔導與媒體文化發展的角色

## ABSTRACT