

# 廣播電視的自由與規範

● 長谷部恭男

「傳媒自由」已成為現代社會的神聖信條，但其背後的理念和依據是矛盾而複雜的，特別是在考慮如何對這種自由加以政策性的規範限制的時候，我們必須進一步探究傳媒行業中自由與規範之間的關係。

「傳媒自由」已成為現代社會的神聖信條，但其背後的理念和依據是矛盾而複雜的，特別是在考慮如何對這種自由加以政策性的規範限制的時候，我們必須進一步探究傳媒行業中自由與規範之間的關係。本文以日本廣播電視業的現狀為例，試圖探討幾個基本問題：第一，所謂傳媒自由是為了誰？其根據何在？第二，應當如何對廣播電視的節目內容進行適當的規範？

## 一 廣播電視的性質

在日本，廣播電視被設定為「綜合播映型」傳媒，即以廣告及收視費為財源，以公平低廉的方式向大眾提供基本資訊服務。在當代資訊交錯的社會，個人選擇和獲取資訊的代價往往很高，但通過廣播電視獲取基本資訊服務的成本則較低。在這個意義上，傳媒是促進社會平等的重要力量<sup>①</sup>。但是，以廣告費為財源的傳媒服務也

存在着弊端。因為廣告商主要關心的不是節目的內容，而是節目的收視率和觀眾的購買力。一個只有少數人關注的節目，可能因為無法達到收支平衡而難以生存。所以，如果無節制地追求收視率，不僅會導致節目趨向類同，也很難避免低俗化的傾向。

可以考慮的一個對策是採用「收費播放」，就是在每一個頻道或節目中收費，向對此有強烈需求的少數受眾（觀眾和聽眾）提供播映服務，但這會使廣播電視失去向社會全體提供廣泛、低廉服務的優勢<sup>②</sup>。還有一種策略，就是建立一種特殊的公共性廣播電視服務，由國家或公共機構資助，使它在免於廣告市場的壓力下播出高質量和多樣化節目，英國BBC及日本NHK的實踐就是如此。另外，還有一個廣泛採用的對策，就是對節目內容及廣告時間等設定某種最低限制，作為公共政策要求從業者遵守，這對於節目內容會有最直接的制約效果，但這種做法常常引起爭議和質疑。

## 二 誰的自由？依據何在？

廣播電視作為一種表達，自然享有憲法所保障的「言論表達自由」。那麼，為甚麼又要對廣播電視進行廣泛的規範呢？這種規範的正當性何在？通常的理由是：因為頻道的數量非常有限，而廣播電視對社會又具有特殊的影響力，所以必須對此加以規範。但僅以這些理由來限制「表達自由」可能會遭到質疑，因為數量稀少是市場交易財物的普遍性質，許多稀少性財物，比如土地、勞動力等等，也都是遵從市場的一般規則來進行交易的，很難以此作為規範廣播電視的依據。就影響力而言，與其他具有特殊社會影響力的文化產品（如報刊）比較，很難說廣播電視就更加特殊。的確，它具有直接進入家庭的特點，但報紙中夾帶的廣告以及投入家庭信箱中的傳單也是如此。

因此，筆者認為對於廣播電視的規範是大眾傳媒的整體問題。過去的規範論者為了法律技術上的方便，僅僅注意到稀少性及影響力的問題，根據是不充分的。我們應當從以下幾個方面來重新闡述規範的依據問題。

首先，應當重新理解大眾傳媒的「表達自由」概念。表達自由有兩個方面：一方面是個人人權的保障。自我思考的自由，表現自我的思考、進而與他人進行討論的自由必須得到保障。而另一方面，在表達活動中，社會整體利益的促進也需要得到保障。大眾傳媒的表達自由之所以應當得到保障，正是因為它符合了社會的公共利益。它具有這樣一種功能，能夠在大量資訊高度流動的社會中，向社會全體成員提供人人需要的基本資訊，這對維持民主政治以及培育社會的寬容精神都是必要的。正因為大眾傳媒



過去的規範論者僅從稀少性及影響力作為視範廣播電視的依據是不充分的。說到底，大眾傳媒的自由是為了市民公平地享有豐富資訊的「知情權」而存在的，這需要防止政府的不當干涉，同時也要防止傳媒濫用權利。

具有特殊的社會功能，它才被賦予了一般個人所沒有的特權，包括獲得資訊源的便利以及受訪者的匿名權等。在這個意義上，大眾傳媒不是個人，沒有理由享受作為個人人權的表達自由。從促進社會全體利益的觀點出發，應當對大眾傳媒附加一些不允許對個人施加的特殊制限<sup>③</sup>。

第二，大眾傳媒享有向社會全體進行傳播的特權，播送的信息量愈大，大眾對傳媒的依賴程度就愈高，所以必須警覺這個巨大權力可能被濫用的危險。如果傳播手段集中於少數傳媒手中，並由此產生資訊的「瓶頸集中」，可能會助長特定政治及思想傾向的霸權。以「稀少性」概念支援規範限制的觀點，實際上是擔心擁有強大影響力的資訊源被少數人濫用。如果資訊瓶頸的壟斷問題不能解決，即使緩解了物理意義上的稀少性，也不能放棄對廣播電視的規範<sup>④</sup>。

第三，對廣播電視與報紙在規範上做出區別是必要的。對廣播電視實行規範，可將社會的多樣意見反映在

在壟斷市場中，業界內部的節目規範標準具有事實上的「行業聯盟」功能。但隨着新技術的導入出現了「多頻道化」的現象，加上參與遊戲的選手增加，海外節目也大量流入，衝擊了原有的壟斷市場。「行業聯盟」的締結及執行會變得更為困難，很難再期待一般業者會追隨公共廣播電視去播出高質量、多樣化節目。

節目中，是抑制上述危險的一個手段。而印刷媒體不受規範限制，有利於對政府的「過當規範」進行批判與制衡，顯示自由媒體本應具有的形態，並可以藉此要求政府就規範政策提出更嚴密的正當依據。換言之，通過相互制衡，我們可以指望大眾傳媒能夠向社會全體公平地提供生活中不可缺少的基本資訊<sup>⑥</sup>。

說到底，大眾傳媒的自由是為了市民公平地享有豐富資訊的「知情權」而存在的，這需要防止政府的不當干涉，同時也要防止傳媒濫用權利，以此保障市民的「知情權」。現代社會中，人都具有兩面性：有追求個人利益的「私人性」，也有與社會全體利益相關的「公民性」。在構想公平提供基本資訊的框架時，對「公民性」的考慮具有決定性的意義。大眾傳媒作為基本資訊的提供者，負有滿足公民知情權的使命，而不是去滿足所有繁雜的欲望及要求。同時，對廣播電視進行規範需要審慎地權衡利弊。需要媒體自行規範的領域或許並不很多，即使需要加以公共規範，也應當盡可能採用不涉及具體表現內容的結構性規範。總之，要以規範的最終目的為準則來合理地制訂多樣化的規則。

### 三 多頻道的衝擊與行業聯盟的未來

就規範的實施而言，如果同一市場中廣播電視業者的數量很少，業者之間對於節目內容的自律規範就比較容易維持。內容的規範主要包括「政治公平性」和「青少年保護」等方面。以政治公平性為例，以廣告為財源的業者如果採取有偏向性的政治立場實際上不利於收視率的提高。美國本來為保

障廣播電視的「政治中立」制訂了「公平原則」(Fairness Doctrine) 規範，但在1987年廢除這一原則之後，節目的內容幾乎沒有甚麼變化，這是市場競爭的自然結果<sup>⑦</sup>。就青少年保護問題而言，歐州各國廣泛實行依「時間帶」來區分適合全家觀賞和只適合成人收看的節目<sup>⑧</sup>。這些規範也只需要業者自律就完全可以實行。

實際上，壟斷市場下的廣播電視業者，只有共同遵循某種規範標準，並在其範圍內進行競爭，才能穩定地分割和享受利益，才會更符合各業者的利益。設想一下，如果有一家業者冒險製作「犯規的節目」來提高收視率，因為模仿節目製作並不困難，其他公司也可以競相犯規，高收視率所帶來的利益便不會持久，卻會導致社會的強烈抨擊，使整個行業都難以開展業務。所以，在壟斷市場中，特定節目的標準一般能夠得到所有業者的遵循，業界內部的節目規範標準具有事實上的「行業聯盟」(cartel) 功能。

但最近情況發生了變化。在日本，無線電視幾乎在每一個地區都有NHK的兩個頻道和商業電視台的四個頻道可供收視，利用電視衛星播出的仿真型電視節目可以收看NHK的兩個頻道和商業電視台一個頻道，利用通信衛星的數字型電視節目約有200多個頻道可供收視。電視衛星的數碼播放服務預定在2000年底開播。另外，無線電視的數碼化也會在數年後從大都市開始播出。由於數碼化將提高電波的使用效率，會有更多樣化的節目出現，同時高精密度影像和雙向服務也將得到發展。隨着新技術的導入出現了「多頻道化」的現象，使廣播電視業者的數量大大增加，海外節目也大量流入，衝擊了原有的壟斷市場。

由於參與遊戲的選手增加，可以預測，「行業聯盟」的締結及執行會變得更加困難，將會對廣播電視規範的實施造成新的問題。在「行業聯盟」的實效下降的條件下，很難再期待一般業者會追隨公共廣播電視去播出高質量、多樣化節目。頻道數目的增加也會使業者轉換市場策略：與其製作針對所有受眾的節目，還不如製作針對特定受眾的節目。從政治公平性的角度來看，課徵費用或是縮短牌照期限等法制法規，很難在多頻道時代對節目的內容起到實際的規範效果。從美國及德國的經驗來看，由獨立於政府的第三者來擔當規範節目內容的制度機構，通過取得政治家及受眾的認可，來保護廣播電視業界的利益，會起到十分巨大的「正統化」作用<sup>⑧</sup>。

在思想言論和表達領域中，在多大程度上可以信賴市場的自動調節機能，是值得懷疑的。以往的廣播電視服務向社會全體傳播多樣的文化和政治立場，培養受眾對異己立場的理解與寬容精神。但是，如果現在每個頻道都各自針對不同的受眾群提供服務，將會在政治與文化上分割社會，並可能不斷強化這種「割據」狀況。如果以過細分化的受眾群物件服務，並按照每個受眾的支付意願 (willingness to pay) 收取費用並提高利潤，則會使資訊的佔有因收入和財富的差異而產生差距。本來大眾傳媒的一個功能就是促進寬容多元社會的形成，使社會成員能夠認同與己不同的生活方式和思想，培育具有公平協作精神的公民<sup>⑨</sup>。而這一重要功能正在經受多頻道時代的挑戰。

當然，多頻道的趨勢也並不一定會帶來可怕的後果。有一種悲觀的預測，認為現存的廣播電視將變得毫無存在意義，將埋沒於電視購物、資料

多重播放和仿真錄影點播等無數瑣碎的資訊傳送服務中，但這種預測很難說有確實的依據。另有一種預測認為，新出現的服務最終只是以往綜合型廣播電視服務的補充，不可能取而代之。即使在美國，擁有有線電視的觀眾家庭中，無線電視網也仍然確保了60%的市場佔有率<sup>⑩</sup>。

如果那些向社會全體公平、及時且低廉地提供基本資訊的公共廣播電視依然佔據主導地位，那麼對那些作為補充的周邊服務在規範上就可以寬鬆一些。對於這種補充型的播送服務，應當大幅度放寬其節目內容及其所有權和經營權方面的限制。當然，還是有必要保留禁止猥褻、誹謗、侵犯隱私、欺詐和煽動犯罪等適用於一般表達活動的限制規範。

## 四 結 語

在思考今後的廣播電視法制時，應當繼續保存傳統的廣播電視服務，向社會全體公平、及時且低廉地提供社會生活的基本資訊，這一原則具有決定性的意義。在與新的補充型資訊服務並存的局面下，對傳統廣播電視服務的播出內容的自律、以及防止過度集中等結構性規範仍是適當的。但對補足型服務來說，與傳統的服務放在同一個規範之下並不適當，應考慮對應技術與經濟的環境變化，放寬規範和限制。

展望多頻道時代的廣播電視制度，人們提出了許多模式，包括全部頻道均以廣告為財源的模式、將軟體與硬體分離，向硬體要求電視業者的普遍性義務，同時允許軟體業者自由參與或退出，並允許包含財源種類在內的廣泛的播放活動的自由模式、以

以往的廣播電視服務向社會全體傳播多樣的文化和政治立場，培養受眾對異己立場的理解與寬容精神。但是，隨著多頻道時代的臨臨，每個頻道都各自針對不同的受眾群提供服務，將會在政治與文化上分割社會，並可能不斷強化這種「割據」狀況。傳統大眾傳媒促進寬容多元社會的養成的功能正經受挑戰。

廣告與收視費為主要財源的傳統廣播電視服務的模式、政府援助希望進入媒體事業的市民團體進而推動媒體多樣化的模式等等。這些構想並不一定是相互排斥的。應該探索與各種服務的特性相符合的作用，以及相應的財源及制度的組合。

徐向東、林鴻亦 譯

(本刊略有刪節)

### 註釋

① D. Wolton, "Values and Normative Choices in French Television", in *Television and the Public Interest*, ed. Jay G. Blumler (London: Sage Publications, 1995), 156; Cass R. Sunstein, *Democracy and the Problem of Free Speech* (New York: Free Press, 1995), 69-70。

②③ 參照長谷部恭男：《電視的憲法理論》（東京：弘文堂，1992），頁80-83；32-38。

④ 多頻道的有線電視雖然不像無線電視那樣稀少，但只要接到每個家庭的電視上，也具有資訊瓶頸集中的作用。所以，即使物理意義上稀少性的緩解，也不應當馬上取消規範，規範的依據在於應對資訊瓶頸的集中，也在於傳媒向社會全體低價提供資訊的必要性。

⑤ 在此被描述的大眾傳媒的「部分性規範」論點是博寧傑（Lee C. Bollinger）教授所提倡的。請參考他的 *Images of a Free Press* (Chicago: University of Chicago Press, 1991)。不過，為了使類似的部分性規範正常運作，有必要在人力與資本上將報紙與電視分離。假如兩者結合的話，通過對廣播電視的規範，最終有可能導致政府對報紙也施加影響。

⑥ N. Fradette et al., *The Impact of Deregulation of Fairness Doctrine on the Broadcasting Industry and*

*on the Public*, 47 *Administrative Law Review* 625, 636 (1995)。聯邦通訊委員會（FCC）廢除公平原則的理由之一，在於這個原則的執行帶有萎縮效果，妨礙廣播電視業者提出公共論點，但這個原則的廢除並未使得公共論點的節目有所增加（id. at 635）。這進一步說明了公平原則對廣播電視業者的行動幾乎不造成影響這一主張。

⑦ 英國的BBC及ITV將晚上九點劃為界線（BBC, *Producers' Guidelines* [BBC, 1996], 49；*ITC Programme Code* [ITC, 1995], 5）。在日本，直到1999年1月21日，日本民間廣播電視聯盟改正其播送標準，才加入了以「根據播出時間帶，充分考慮兒童及青少年的視聽」為主旨的精神。在此之前，以時間帶劃分「適合全家共同收看」與「只適合成人收看」的節目的規範制度一直都沒有被採用。

⑧ Wolfgang Hoffman-Riem, *Regulating Media* (New York: Guilford Press, 1996), 332-34。

⑨ 像這樣寬容社會的再生功能，僅僅依靠報導與教育等服務是無法完成的。最能有效地傳達寬容的理念（例如，他人與自己同樣是人、擁有依照自己的想法而生活的權利）的手段，是訴諸個人情感的戲曲與音樂等。關於這一點，請參考R. Rorty, "Human Rights, Rationality, and Sentimentality", in *On Human Rights*, ed. Stephen Shute and Susan Hurley (New York: Basic Books, 1993)。

⑩ Richard Collins and Cristina Murrone, *New Media, New Policies* (Cambridge: Polity, 1996), 141。在日本的都市型有線電視收視者調查中，無線電視的佔有率上也得到同樣數位的報告。佐藤友紀：《多チャンネル化による視聽者「タユツボ化」を考える》，民放經營四季報，no. 354 (1996)。

長谷部恭男 日本東京大學法學院教授