

通訊傳播管理法草案的盲點： 文化公民權／傳播權視野之批判

羅世宏*

摘要

我國通訊傳播監理有朝單一機關化、單一法典化方向發展的趨勢，但屬於作用法性質的「通訊傳播管理法」仍處於「電信法」和「廣電三法」合併修法的草案制定階段，不僅涉及電信和廣電法規之間的整合，也涉及廣電三法合一的整併問題，到目前為止都還未得到解決。本文以 2007 年 9 月 11 日公布的「通訊傳播管理法草案」為分析探討對象，首先耙梳我國制定此草案的背景，同時選擇性地比較國內外相關法規，從中論證我國通訊傳播政策思維的轉變。其次，本文援引文化公民權與傳播權之概念，並以之為參考架構來檢驗「通傳法草案」之條文內容，探索此部法典之盲點，最後提出「通傳法草案」仍有所不足、應該往前再進一步之建議，期使這部法案最後能夠真正提升並落實文化公民權和傳播權在台灣之實現。

關鍵字：通訊傳播管理法草案（通傳法草案）、國家通訊傳播委員會、文化公民權、傳播權、公民／消費者

* 國立中正大學傳播學系暨電訊傳播研究所副教授；英國倫敦政經學院媒體傳播博士。

投稿日：2008 年 8 月 1 日；採用日：2008 年 9 月 2 日

Cite as: 5 Tech. L. Rev., Oct. 2008, at 1.

**Blindspot of NCC's Proposed Draft Communications Act and Regulation Revision to Communications Convergence:
A Critique from the Cultural Citizenship/
Communication Rights Perspective**

Shih-Hung Lo

Abstract

Against the backdrop of convergence and competition, communications regulation in Taiwan has been moving towards a single regulator overseeing both telecommunications and media sectors. To meet the regulatory challenge in the context of communications convergence, the newly established single communications regulator, the National Communications Commission (NCC), has proposed a draft Communications Act. However, the draft Communications Act has its own blindspot, for putting too much weight on the wants of consumers rather than needs of citizens. Taking the perspective of cultural citizenship and communication rights, this article offers a critique of the draft Communications Act and NCC's proposed regulation revision to communications convergence.

Keywords: draft Communications Act, National Communications Commission (NCC), cultural citizenship, communication rights, citizen/consumer

1. 前言

近年來，我國通訊傳播監理有朝單一機關化、單一法典化方向發展的趨勢。通訊傳播監理單一機關化的趨勢，隨著國家通訊傳播委員會（National Communications Commission，以下簡稱「NCC」）在 2006 年 2 月 22 日成立而實現，而通訊傳播監理單一法典化的趨勢，則可同時見諸於基本法、組織法和作用法的層次。在基本法和組織法層次，我國已完成通訊傳播監理單一法典化，「通訊傳播基本法」和「國家通訊傳播委員會組織法」已分別於 2004 年 1 月 7 日及 2005 年 11 月 9 日經總統公布實施，但在作用法層次，單一法典化的發展仍未獲得完整實現，屬於作用法性質的「通訊傳播管理法」仍處於「電信法」和「廣電三法」（廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法）合併修法的草案制定階段，不僅涉及電信法規和廣電法規之間的整合，也涉及廣電三法合一的整併問題，而這兩方面的整合與整併問題，由於涉及科技性質、市場特性、產業利益與競爭、管制哲學等諸多複雜因素，到目前為止都還未得到解決。

在這樣的一個複雜背景之下，不難想像「通訊傳播管理法草案」（以下簡稱「通傳法草案」）的制定工作會面臨相當大的難度與阻力。

根據立法院 2003 年 12 月 26 日三讀通過制定的「通訊傳播基本法」第 16 條規定：「政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規。」NCC 於 2006 年 2 月 22 日成立之後，為因應業務推動迫切需要而於 2007 年 2 月完成包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法等之小幅度修法工作之準備¹，接著於 2007 年 2 月提出

¹ 已於 2007 年 2 月 1 日提報 NCC 第 143 次委員會議審議通過，並於 2007 年 2 月 16 日陳報行政院審查，俟行政院完成審查作業後，送請立法院審議。參見國家通訊傳播委員會，95 年通訊傳播績效報告，頁 198-199（2007）。

電信法及廣電三法合併修正草案之規劃，最後於 2007 年 9 月 11 日提出「通傳法草案」第一版，接著在同年 9 月和 11 月兩階段舉行公聽會之後，NCC 於 2007 年 12 月 20 日完成並公告「通傳法草案」第三版，並送行政院審議（「通傳法草案」制定過程大事紀，請參見表一），雖說未能在「通訊傳播基本法」第 16 條規定的期限內達成了在兩年內「修正」通訊傳播相關法規的任務，但已達成工作量極其繁重的修法「準備工作」。NCC 主其事者雖然在主觀上有意在成立兩年內完成「通傳法」的立法工作，但由於草案公布之後，立即引起各方異議，包括電信業者、廣電業者及公民團體對於草案部分內容均各有不滿之處，對草案條文多達 185 條的公聽過程也咸認過於匆促，加上當時民進黨執政的行政院對於 NCC 本身及其所提出的「通傳法草案」也未積極支持，最後遭行政院在 2008 年 4 月 10 日退回草案並建議採取漸進式修法。

表一 「通傳法草案」制定過程大事紀

日期	大事紀
2007.05	NCC 因應數位匯流，依通訊傳播基本法揭示之原則，通盤檢討廣電三法及電信法之修正，2007 年 5 月已完成法律草案，草案條文約計 220 條。
2007.09.11	NCC 研擬完成並公告「通傳法草案」（以下簡稱「通傳法草案第一版或公告版」），草案條文共計 185 條。NCC 委員會議 11 日發布新聞稿表示，10 日審議完成「通訊傳播管理法草案」，草案分十一章計 185 條，為廣泛蒐集各方意見，以期集思廣益，落實政策公開、透明、民主原則，NCC 於 9 月下旬邀集相關機關、業者、團體及學者專家，辦理公開說明會，待彙整各界意見後，再提請委員會議續行審議，並預定於 10 月底完成「通傳法草案」，送請行政院審議。
2007.09.26	NCC 舉行「通傳法草案」第一階段第一、二場公聽會。
2007.09.27	NCC 舉行「通傳法草案」第一階段第三、四場公聽會。邀請通訊、傳播業界公（學）會、業界代表及消費者保護團體參與討論。

日期	大事紀
2007.09.28	NCC 舉行「通傳法草案」第一階段第五、六場公聽會。邀請專家學者就整部草案給予意見，並邀請公民團體就廣播專章，尤其是涉媒體自律、他律部分共同討論。台灣新聞記者協會提出通傳法納入保障勞動條件和組織財務透明等規範，婦女新知基金會和學者表明反對商業廣播電視的公共服務節目播出比例下限鬆綁。
2007.11.09	「通傳法草案」修正完成並公告（以下簡稱「通傳法草案第二版或更新版」）。
2007.11.20	NCC 舉行「通傳法草案」第二階段公聽會。公民媒改聯盟等團體在公聽會場外發表聲明，指 NCC 對公民團體在第一次公聽會的建言，例如，草案內容偏向媒體所有權「去除管制」思維、對跨媒體經營大幅鬆綁、限制外資比例態度曖昧、刪除公共電視的補助等，皆視而不見，他們拒絕參加這項假公聽會。NCC 副主委石世豪表示，罰則的目的是要促使業者改善，重罰並非唯一的方法，還須考量業者的承受能力，才能達到最佳效果，NCC 絕無偏袒任何一方。
2007.12.10	通傳法草案，NCC 擬回復徵收特種基金。NCC 在草擬的「通傳法草案」中取消徵收系統業者「特種基金」，遭中央、縣市政府及媒改團體反對。NCC 官員透露，未來將採折衷方式，在政府未編列足額預算補助公共電視及地方政府從事相關文化建設前，仍維持「特種基金」的方式。
2007.12.20	「通傳法草案」修正完成並公告，報行政院轉請立法院審議（以下簡稱「通傳法草案第三版或報院版」）。
2008.04.10	行政院退回「通傳法草案」建議採漸進式修法。NCC 力推的整併電信及廣電三法的「通傳法草案」，遭行政院要求重新檢討，建議 NCC 採漸進式、階段性修法方式進行；NCC 副主委石世豪表示，行政院對處理通訊與傳播匯流有許多不同意見，NCC 將進行檢討與研議，整理後供下一屆 NCC 委員參考。

資料來源：本研究整理。

這是否意謂一切歸零、回到原點？其實不然。事實上，根據 NCC 最新發布的績效報告，NCC 表示「已完成研究案並提出廣播電視法部分條文修正草案，惟前項草案未函請行政院審查，建議加速完成相關法制作業。因應數

位匯流，結構性通盤檢討電信法及廣電三法之修正項目，建議速依行政院 2008 年 4 月 1 日函復意見檢討修正『通傳法草案』後再行報院；另有關廣電三法修正部分，建議儘速研提草案函報審查。」換言之，「通傳法草案」雖遇頓挫，但預期在不久的未來將重新被排上通訊傳播匯流法制通盤立法的議程。況且，「通傳法草案」當中爭議較小、修法難度較低，NCC 認定為急迫性較高的修法任務，也可能在「通傳法草案」完成通盤立法之前，先以其他形式出現，例如，NCC 刻正與制定「通傳法草案」同步進行的廣電法部分條文修正草案，以及「廣電三法」部分條文修正草案。最後，「通傳法草案」在最終完成立法之前，儘管仍繼續會有爭議產生，但卻不失為思考與辯論我國今後通訊傳播監理政策的重要資訊，也仍將是主導我國未來通訊傳播產業與文化的基礎文件。

有鑑於此，本文首先耙梳我國制定「通傳法草案」的背景，同時選擇性地比較其有關廣電部分的條文與 2003 年新聞局主導研擬的「廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法合併修正草案」，從中論證我國通訊傳播政策思維的轉變，必要時也將參照英國 2003 年通訊傳播法（the Communications Act 2003）及美國 1996 年電訊傳播法（the Telecommunications Act of 1996）的修法背景和爭議，希冀有助於豐富對於通訊傳播管理單一法典化歷程的瞭解深度。接著，本文援引文化公民權（cultural citizenship）與傳播權（communication rights）之概念，並以之為參考架構來檢驗「通傳法草案」之條文內容，探索此部法典之盲點，最後提出「通傳法草案」仍有所不足、應該往前再進一步之建議，期使這部法案最後能夠真正提升並落實文化公民權和傳播權在台灣之實現。

2. 「通傳法草案」與通訊傳播相關法律之比較

如前所述，通訊傳播監理作用法單一法典化的嘗試與努力，並非始於 NCC，而是行政院國家資訊通信發展推動小組（NICI）、交通部和行政院新聞局早就各自分頭或合作進行的工作。以新聞局而言，早在 2002 年即已展開

「廣電三法」合一整併的修法準備作業，而且在行政院會通過後於 2003 年 5 月 30 日將「廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法合併修正草案」（以下簡稱「廣電三法合一修正草案」）送立法院審議。根據該修正草案之說明，「廣電三法合一修正草案」之目的乃是：「為因應當前廣電科技匯流趨勢，充分掌握媒體發展脈動，切合時代需求，並解決主管機關對於不同媒體管理寬嚴不一之情形，以營造一個公平競爭之媒體環境，爰整併現行廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法」。該草案主要是將廣播電視產業垂直切割為「平台服務」與「頻道經營」，並且依現行有線廣播電視法的管理模式，納入單一法典之中一併加以規範。因此，「廣電三法合一修正草案」不管在單一法典化努力及研擬時間上，都可說是「通傳法草案」的「前身」，儘管兩者之間不一定有內在的聯繫，其中隱含的傳播政策思維也可能有所不同，而且「通傳法草案」的規範對象也比「廣電三法合一修正草案」要來得廣（同時包括廣電和電信）。

相同的是，這兩次邁向單一法典化的嘗試都遭遇挫折。2003 年由新聞局主導研擬的「廣電三法合一修正草案」，經行政院審議通過，但未獲立法院通過。2007 年由 NCC 主導研擬的「通傳法草案」，則遭行政院退回並要求重新檢討，建議 NCC 採漸進式、階段性修法方式進行。從文化公民權／傳播權的觀點分析比較這兩部草案，可以發現幾個有趣且值得特別注意的差異，反映出在 NCC 成立之後，我國通訊傳播政策思維已經有所轉變，文化公民權／傳播權不僅沒有得到充分落實，反而受到相當程度的壓縮。

這可從「通傳法草案」與「廣電三法合一修正草案」等通訊傳播相關法律的比較中發現，不管就立法目的或是它在文化公民權／傳播權、多元文化相關條文而論，「通傳法草案」都顯現了進步性不足的問題，甚至反映出有將公民權利邊緣化的危機。

本節先由我國通訊傳播相關法律的立法目的之思辨著手。首先，「廣電三法合一修正草案」第 1 條所揭櫫的立法目的是：「為因應科技匯流，促進廣播電視產業健全發展，維護多元文化，保障公眾視聽權益，以增進社會福

社」，被強調的是「公眾」身分，而非「消費者」身分。之所以會出現強調公民或消費者身分之差異，或許與草案是由向來較為重視科技創新與產業競爭思維的交通部、經濟部主導，或是由相對較重視文化認同與傳播內容（控制）的新聞局主導、產業與服務性質是電信或廣電有關。反觀「通傳法草案」第 1 條規定：「為確保通訊傳播自由及效能競爭，促進通訊傳播技術互通應用，增進通訊傳播服務普及近用，保障消費者及弱勢權益，依據通訊傳播基本法之精神，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」整部草案最重要的立法目的卻只強調自由，而未強調平等；只強調效能競爭，而不重視多元文化；只見「消費者」身分的想像，而無公民身分的培力（empowerment）。在「通傳法草案」第 1 條的條文中，本法保障的是「消費者及弱勢權益」，消費者主體身分對照的另一個主體身分並非是公民，而是意義相對限縮很多的少數「弱勢」，並非全體的「公民」！換句話說，本法目的主要在保障多數的消費者，以及少數的弱勢；弱勢永遠是少數，是本法以保障消費者權益為原則且行有餘力，必要時才針對少數弱勢權益採取特別的、例外的保障。「國民」的權益，以及「多元文化」之提升與均衡發展，這些在「通訊傳播基本法」和「國家通訊傳播委員會組織法」揭示的立法目的，在作用法層次的「通傳法草案」立法目的中竟然付之闕如。

「通訊傳播基本法」第 1 條：「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，特制定本法。」第 13 條亦規定：「通訊傳播委員會每年應就通訊傳播健全發展、維護國民權利、保障消費者利益、提升多元文化、弱勢權益保護及服務之普及等事項，提出績效報告及改進建議。」顯然，在「通訊傳播基本法」立法目的中所指的「國民權利」，不等同於「消費者利益」，更不等同於「弱勢權益」。同樣地，「國家通訊傳播委員會組織法」第 1 條揭示的立法目的亦包括「促進多元文化均衡發展」。

比對前述通訊傳播相關法律（草案）之後會發現，「廣電三法合一修正草案」立法目的之一的「維護多元文化，保障公眾視聽權益，以增進社

會福祉」，「通訊傳播基本法」的「維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化」，以及「國家通訊傳播委員會組織法」的「促進多元文化均衡發展」，均未見於「通傳法草案」第 1 條立法目的。待「通傳法草案」公布後受到學者及公民團體批評，NCC 後來才在報行政院轉請立法院審議版（以下簡稱「報院版」）修正加入「並維護多元文化之平等傳播權益」等字句，但「公眾視聽權益」、「國民權利」、「社會福祉」等重大價值皆在「通傳法草案」制定過程中消失了。

表二 通訊傳播相關法律（含草案）立法目的之比較

通傳法草案	國家通訊傳播委員會組織法	通訊傳播基本法	廣電三法合一修正草案
<p>公告版 為確保通訊傳播自由及效能競爭，促進通訊傳播技術互通應用，增進通訊傳播服務普及近用，保障消費者及弱勢權益，依據「通訊傳播基本法」之精神，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。</p> <p>報院版 為確保通訊傳播自由及效能競爭，促進通訊傳播技術互通應用，增進通訊傳播服務普及近用，保障消費者及弱勢權益，並維護多元文化之平等傳播權益，依據通訊傳播基本法之精神，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。</p>	<p>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（以下簡稱本會）。</p>	<p>為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，特制定本法。</p>	<p>為因應科技匯流，促進廣播電視產業健全發展，維護多元文化，保障公眾視聽權益，以增進社會福祉，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。</p>

資料來源：本研究整理。

分析 NCC 公布之「通訊傳播管理法草案總說明」（含前言、摘要、法律條文及說明），「消費者」一詞散見於文件中共 63 處（包含正式條文中的 14 處），「公民」一詞僅有 8 處（包含正式條文中的 2 處）。也許並非有意為之，但 NCC 言必曰「消費者」，「消費者」一再被口誦心傳的結果，導致「公民」變成了一個被淡化，甚至刻意迴避的字眼。

消費者身分被過份揄揚，公民身分實質被邊緣化，以致於電信與廣電業者深深影響通訊傳播政策制定，而公民與公益團體低度參與且很難影響政策制定的狀況²，美國制定「1996 年通訊傳播法」（the Telecommunications Act of 1996）及英國制定「2003 年通訊傳播法」（the Communications Act 2003）的經驗提供了部分參照。英國學者 Livingstone 等人論稱，通訊傳播攸關民主社會的運作良窳，但公民（或公眾）利益有被邊緣化的風險，因為權力菁英如業者、國家和管制機關複製和自然化傳播管制的消費者論述（reproduce and naturalize a consumerist discourse of communications regulation），而不見凸顯公民利益之主張³。她們追溯「2003 年通訊傳播法」的制定過程，從 2000 年的《通訊傳播法白皮書》（the Communications White Paper）強調立法目的在於「保障消費者、公眾和公民的利益」（safeguarding the interests of consumers, the public and citizens），到 2002 年的「通訊傳播法草案」，由於業者的施壓所致，草案中的公民和公眾全被改成「顧客」（customer），稍後又全部改採「消費者」（consumers）一詞，在各方反彈之下，最後通過的「2003 年通訊傳播法」同時採用「公民和消費者」（citizens and consumers）⁴。根據 Livingstone 等人的詮釋，這兩個詞代表了

² P. M. NAPOLI, FOUNDATIONS OF COMMUNICATIONS POLICY: PRINCIPLES AND PROCESS IN THE REGULATION OF ELECTRONIC MEDIA 231-32 (2d ed. 2001).

³ Sonia Livingstone, Peter Lunt & Laura Miller, *Citizens, Consumers and the Citizen-Consumer: Articulating the Citizen Interest in Media and Communications Regulation*, 1 DISCOURSE & COMM. 63, 64 (2007).

⁴ Sonia Livingstone, Peter Lunt & L. Miller, *Citizens and Consumers: Discursive Debates*

傳播管制思維的兩端（參見表三）。公民與消費者並置於「2003 年通訊傳播法」，但在主管機關執行與詮釋法律時，在以「公民——消費者」（citizen-consumer）的名義進行傳播監理管制時，實際上卻有意無意朝向消費者，而非公民端傾斜，造成過度強調消費者身分，但公民身分在通訊傳播法裡卻只是聊備一格，公民利益在傳播管制過程中被稀釋、甚至被邊緣化了。

同樣地，美國學者 Aufderheide 對該國「1996 年通訊傳播法」的批評更為露骨。他指出，該法的催生者主要是美國電信業者，因為它們想要成為資訊時代的網路和內容的主要提供者，而這一願望亟需大幅翻修原本電信與廣電無法互跨經營的傳播法制，方有實現之可能⁵，再加上解除管制及科技承諾的美麗遠景⁶（例如，當時支持制定新法者宣稱，新法可增加 150 萬個就業機會，增加美國經濟產值 2 兆美元。但是，到 2003 年，由於電信產業泡沫化，各電信公司市值反而下跌了 2 兆美元，也減少了 50 萬個工作機會⁷），使得該法推動通訊傳播自由化政策勢不可擋，目標是創造「任何業者可以進入任何市場競爭」的產業競爭局面。然而，該法通過實施後不過五年時間，卻已導致美國電信產業發生嚴重泡沫化現象⁸，產值和工作機會同步下跌，而且當時預期將因解除管制而帶來品質更好、價格更低廉的服務也沒有實現，反而是聯邦通訊委員會的資料顯示，1995 年的平均費率是 22.37 美元，而 2005 年

During and After the Communications Act 2003, 29 MEDIA, CULTURE & SOC'Y 613, 614-15 (2007).

5 PATRICIA AUFDERHEIDE, COMMUNICATIONS POLICY AND THE PUBLIC INTEREST: THE TELECOMMUNICATIONS ACT OF 1996, at 37 (3d ed. 1999).

6 參見喻國明、戴元初，「以美國 1996 電信法為標本解讀傳媒規制的應然與實然」，新聞與寫作，第 3 期，頁 21-23（2008），亦可見新聞與寫作網站：http://news.bjd.com.cn/mjgd/ygm/200803/t20080318_446175.htm（最後點閱時間：2008 年 8 月 30 日）。

7 同前註，頁 21-23。

8 參見劉崇堅，「美國電信產業低迷的回顧（一）」，電信國家型科技計畫，第 79 期，頁 2-3（2006）；劉崇堅，「美國電信產業低迷的回顧（二）」，電信國家型科技計畫，第 82 期，頁 2-5（2006）。

是 43.04 美元，有線電視費率上漲了 93%⁹。

表三 傳播管制政策思維：公民 vs. 消費者

公 民	消 費 者
需求 (needs)	欲求 (wants)
社會的、社群的	個人的
強調公民的權利	強調消費者有選擇
為增進公共利益而管制	為防止消費者權益受損而管制
聚焦社會文化性的目標	聚焦於經濟性的目標
關注傳播內容層面	關注網路與服務層面
行政分工：新聞局廣電處、NCC 傳播內容處	行政分工：交通部電信總局、NCC 營運管理處

資料來源：本研究參考整理自 Sonia Livingstone, Peter Lunt & Laura Miller, *Citizens, Consumers and the Citizen-Consumer: Articulating the Citizen Interest in Media and Communications Regulation*, 1 DISCOURSE & COMM. 79 (2007); Sonia Livingstone, Peter Lunt & Laura Miller, *Citizens and Consumers: Discursive Debates During and After the Communications Act 2003*, 29 MEDIA, CULTURE & SOC'Y 622 (2007).

「通傳法草案」第 1 條所揭示的立法目的，雖然只有短短 90 個字，但卻有助於窺探出整部「通傳法草案」的性格，甚至是主導草案研擬的主管機關 NCC 的行政管理哲學。一個可反映第一屆 NCC 委員行政管理哲學的事例是，曾有委員在公聽過程對「通傳法草案」的名稱公開有所質疑，認定草案名稱含有「管理」二字並不適宜，以其有違 NCC 宣示的「解除管制」政策方向，此種說法可說是「咬文嚼字，到了……可笑的地步」¹⁰，也進一步透露了 NCC 相當（甚至可說是已經過度）執著於解除管制、市場機制為主、消費者論述為輔的傳播政策思維。

⁹ 喻國明、戴元初，前揭註 6，頁 21-23。

¹⁰ 羅世宏，「我們需要什麼樣的 NCC？」，目擊者，第 63 期，頁 8-9（2008）。

美國法學家 C. Edwin Baker 指出，傳播媒體應為人民服務，更精確地說，傳媒應為人民的兩種角色（既是消費者也是公民）服務¹¹。在《傳媒、市場與民主》（*Media, Markets and Democracy*）一書中，Baker 反覆致意的一個根本問題是：「我們的社會如何得到人民想要與公民需要的媒體？」（How can society get the media that people want and that citizens need?）這真是一個困難而重要的問題，對陷入媒體亂象多時而得不到「人民想要與公民需要的媒體」的台灣，更是一個必須共同正視與解決的問題。

Baker 認為要形塑真正能夠服務民主政治，又能夠成功抗拒商業壓力的媒體，需要兩個條件：一是實質的；一是程序的。實質面，新聞媒體必須是一個結構上混合多樣的系統，各自有不同的經濟基礎。也就是說，除了追求商業利益的媒體之外，也應有各種非商業的媒體（例如：公共電視、公共廣播、社區媒體等），生產真正多樣的媒體內容。程序面，這種結構混合多樣的媒體不會自動出現，政府應積極介入致力於斯，引導媒體結構朝向混合多樣的方向發展，並提供各種非商業、目標與立場不同的媒體某種適當的法律和經濟支持。

根據 Baker 的觀點，非商業媒體與商業媒體平衡發展，再加上真正獨立與有作為的媒體主管機關，以及自覺自重與負責任的新聞工作者，才能造就「人民想要與公民需要的媒體」。與此相互呼應的主張另見於英國傳播學者 James Curran，他提出媒體改革的目標在於促成多元結構的媒體之生根與茁壯，而多元的媒體結構則包括五個部門，分別是核心部門（core sector，以公共廣播系統為核心），輔以民間社會部門（civic sector，滿足社會不同群體自身需求與社會網絡的媒體，包括：政黨報紙、同性戀者的雜誌等）、專業部門（professional sector，由傳媒專業人士主導，唯專業標準是從，不受制於國家或市場取向的影響）、社會市場部門（social market sector，由國家補助少數、弱勢群體的媒體，藉以提升市場多樣性及消費者選擇），以及私人

¹¹ C. Edwin Baker 著，馮建三譯，*傳媒、市場與民主*，頁 344-345（2008）。

部門 (private sector, 也就是以獲利為最大目標的商業媒體)¹²。然而, 綜觀我國「通傳法草案」似乎完全無法期待 NCC 有任何擘建此種多元媒體結構的願景, 而只是限縮在商業營利通訊傳播媒體的管制而已。

3. 「通傳法草案」之批判：文化公民權／傳播權視野的分析

3.1. 文化公民權／傳播權的視野

文化公民權 (cultural citizenship)、傳播權 (communication rights) 等概念在國外討論已久, 近年來, 也開始在國內學界得到重視¹³。

討論文化公民權與傳播權之前, 不能不先討論何謂公民權 (citizenship)。公民權可區分為四種, 包括: 自由民權 (civil liberties)、政治權 (political rights)、社會權 (social rights) 與文化權 (cultural rights)¹⁴。其中, 前兩種公民權 (自由民權與政治權) 起源較早, 歷經十八、十九世紀的抗爭過程, 後兩種公民權 (社會權與文化權) 始見於二十世紀之後。自由民權所指涉的是個人自由 (思想、言論、私人財產等人身基本自由); 政治權指涉的是參與政治所需的權利 (例如: 選舉與被選舉權); 社會權與文化權指涉的是更廣泛的公民權定義, 將社會權和文化權視為「公民取得社會與文

¹² JAMES CURRAN, MEDIA AND POWER 240-46 (2002).

¹³ 參見林玉鵬, 全球化時代下的民族國家電影: 文化公民權視野的分析, 淡江大學大眾傳播所碩士論文, 頁 8-11 (2005); 洪貞玲、劉昌德, 「傳播權觀點的商營廣電管制」, 中華傳播學刊, 第 10 期, 頁 27-53 (2006); 馮建三, 「人權、傳播權與新聞自由」, 國家政策季刊, 第 1 卷第 2 期, 頁 117-142 (2002); 賴祥蔚, 「資訊社會的傳播權」, 資訊社會研究, 第 9 期, 頁 185-203 (2005)。

¹⁴ 也有學者將公民權區分為政治公民權 (投票權與被選舉權等)、經濟公民權 (工作與營生權利等)、文化公民權 (知的權利與發聲權利等), 參見 TOBY MILLER, CULTURAL CITIZENSHIP: COSMOPOLITANISM, CONSUMERISM, AND TELEVISION IN A NEOLIBERAL AGE 35 (2d ed. 2007).

化形成的完整成員身分的權利」(as the right to full membership of a social and cultural formation)。英國傳播學者 Graham Murdock 認為社會與文化權同時包含兩種意涵：1.對於既有的社會與文化生活享有參與的權利；2.擁有對既有的社會與文化生活提出挑戰的權利，有發展另類身分認同和表達形式的權利¹⁵。

從社會權的概念延伸擴展而來，Murdock 認為公民基本權利乃是能夠「有尊嚴地、全面地參與社會生活」。人人要能有尊嚴地、全面地參與社會生活，必須保障每個人平等「接近使用物質與符號資源」，換句話說，接近使用物質資源之外，每位公民能夠平等接近符號資源，更是平等參與社會的充分與必要條件，而有意義的社會參與與不受排斥、孤立或歧視，是完整公民權的一部分¹⁶。因此，公民權超越了自由民權、政治權的範疇，進入了社會權和文化公民權的層次。

所謂「接近使用物質與符號資源」，係主張傳播發揮關鍵作用，特別是公共廣電較能超越政治和商業力量操控，也較能稱職地協助落實文化公民權在民主社會中的實現。根據他的分析，文化公民權概念包括四類基本權利：

1.資訊權 (rights to information) 指涉的是公民有權近用與人們生活攸關的(包括：政府、企業、政黨、社會運動及國際)的重要資訊。

2.經驗權 (rights to experience) 是指公民有權近用多元的個人與社會經驗，有機會去體驗、理解、發現，甚至欣賞他人的社會生活經驗。

3.知識權 (rights to knowledge) 指涉的是公民有權在近用資訊和經驗的同時，逐漸養成詮釋世界的的能力，進一步有能力將其所接觸的資訊和經驗轉化成知識，這種知識不再虛無飄渺，而是真正對個別公民有意義、能解決他們所面對問題的知識。

¹⁵ Graham Murdock, *Citizens, Consumers, and Public Culture*, in *MEDIA CULTURES: REAPPRAISING TRANSNATIONAL MEDIA* 17, 20 (M. Skovmand & K. C. Schroder eds., 1992).

¹⁶ Graham Murdock, *Rights and Representations: Public Discourse and Cultural Citizenship*, in *TELEVISION AND COMMON KNOWLEDGE* 7, 8-10 (Jostein Gripsrud ed., 1999).

4.參與權（rights to participation）意指公民有權翻轉不對等的傳播權力關係，不再只是被動閱聽眾的角色，而是有權發聲，讓自己的生活處境和實際想法被社會其他人聽見，並且有權參與公共議題及公共決策¹⁷。

由此可知，雖然社會和文化的公民權是晚近出現的公民權利概念，但其重要性絕對不亞於政治權和自由民權，因為公民若無法平等近用基本物質與符號資源，或是被排斥或被剝奪了參與社會和文化的權利，那麼政治權和自由民權將形同在沙灘上建立城堡，真正落實參與和對話的民主社會也將很難充分實現，反之亦然。正如 Toby Miller 指出：「參與文化的自由同時立基於免於禁制的自由，以及採取行動的自由，而這兩者都需要透過（公民擁有）政治的、經濟的與媒體的能力¹⁸。」

文化公民權是一個與近用文化生產、流通、消費的權利，也是一個抗爭與衝突的場域¹⁹。它不只是關於生產與消費符號商品和服務的權利，也同時是介入這個認同形成的過程。它是關於變成意義與再現的主動生產者，也是先進資本主義下的有能力的、慎思明辨的消費者²⁰。

從前引文化公民權概念的討論可知，文化公民權與另一個所謂「傳播權」（communication rights）的概念若合符節，頗多互通呼應之處。此概念根源可見於「世界人權宣言」第 19 條：「人人都有提出主張及發表意見的自由，包括使主張不受干涉，以及不受國界限制經由任何媒體尋求、接受及傳播消息及思想的自由。」這裡的表達自由，不只是消極的知的權利，而是積極的傳播權。正如總部設在倫敦的國際性非政府組織「第十九條」（ARTICLE 19）歷來主張，公民有被充分告知、與聞公共事務、參與公共決策的權利，是積極的表達自由權利，而非被動（由媒體代行）的知之權利而已。「表達自由的保護不僅針對公共機構的干預，也針對私主體的干預……

¹⁷ *Id.* at 11-12.

¹⁸ MILLER, *supra* note 14, at 73.

¹⁹ ENGIN F. ISIN & PATRICIA K. WOOD, CITIZENSHIP AND IDENTITY 123 (1999).

²⁰ *Id.* at 152.

私人財政利益和媒體壟斷對資訊的自由流動，其危害與政府的新聞檢查措施是一樣的。因此，締約國有義務以積極措施防止過份的媒體集中，如國家對新聞事業的資助。就電子媒介而言，國家首先應該提供充足的公共渠道²¹。」換句話說，禁制限縮傳播權的力量不僅來自於政府、政黨的政治控制，也可能來自於私人企業出於營利動機的惡性競爭，或是各種因素造成的「市場失靈（market failure）」²²。由此觀之，因此，國家不僅不應該不干預媒體，反而應該積極介入媒體市場，導正市場秩序，翻轉公民與媒體之不對稱的權力關係，建立媒體的公共問責機制，以保障公民的傳播權²²。

2003 年在日內瓦召開的世界資訊社會高峰會（World Summit on the Information Society；WSIS），有 60 個國家的元首及 250 個國家的部長級官員參加，顯示數位落差受到國際社會高度重視。而在 WSIS 的原則聲明（WSIS Declaration of Principles）中，提及世界人權宣言的第 19 條及第 29 條的內容，另外，還提到關於資訊、通訊傳播（communication）與技術（technology）的權利、人類之間的互相聯繫（interconnection）與互相依賴（interdependence）的部分²³。在討論資訊地位差距時，必須考量到缺乏這種技能的人民，可能無法行使這種基本自由，不管是主張其基本權利會受到影響，甚至在利用政府的服務時也會有一些不平等的現象。尤其，台灣與各先進國家一樣，正努力推動電子化政府，因此有很多政府服務已經電子化。若有人缺乏相關技能或是沒有辦法行使這種權利時，那麼他（或她）跟其他族群所獲得服務相較，將明顯居於不平等的地位。基於上述觀點，政府有義務

²¹ 這是該公約權威的逐條釋義學者諾瓦科（Manfred Nowar）的意見，轉引自馮建三，「他們的新聞自由，我們的傳播權利：從媒體侵權到相互培力」，自由十講，頁 5（2005）。

²² 參見羅世宏，「自由報業誰買單？」，新聞學研究，第 95 期，頁 213-238（2008）；羅世宏，「請馬英九干預媒體」，蘋果日報，論壇版，2008 年 6 月 20 日。

²³ 黃國俊，「聯合國資訊科技專題」，新世紀智庫論壇，第 27 期，頁 68-101（2004）。

讓人民都有平等行使基本人權的機會，包括有關通訊設備的普及、近用資訊的權利，以及資訊教育的普及。

根據 Voices 21 的定義，其所呼籲的「二十一世紀全球民眾於傳播媒體發聲運動」(Global Movement on Media and Communication for the 21st Century) 的核心理念，也主張一般人應該享有以下基本權利：「全世界一般人民的聲音不再被排除在媒體與傳播之外」(At its core is the demand that the voices of ordinary people around the world are no longer excluded from media and communication)²⁴，其中涉及的面向包括：近用和可近用性 (access and accessibility)、傳播權利 (right to communicate)、表達的多樣性 (diversity of expression)、安全和隱私 (security and privacy)、文化環境 (cultural environment)。

關於「傳播權利」，自 2001 年起國際間對此一權利主張最力的跨國運動組織——「資訊社會傳播權」(The Communication Rights in the Information Society; CRIS) 主張²⁵，傳播權不只侷限於一國之內，還涉及跨國界的普遍人權；因此，傳播權可分成國內、國際和民主參與傳播治理 (democracy and participation in communication governance) 三種層面²⁶。該組織並且提出

²⁴ Voices 21, A Global Movement for People's Voices in Media and Communication in the 21st Century (1999), available at <http://comunica.org/v21/statement.htm> (last visited Aug. 30, 2008).

²⁵ 2001 年在倫敦成立的跨國非營利、非政府組織「資訊社會傳播權」(The Communication Rights in the Information Society; CRIS)，結合了許多媒體改革組織，共同推動他們對於數位時代傳播權的關注，包括：語言和文化的權力、支持公共媒體、限制商業媒體力量、對媒體改革的近用和公共參與，以及媒體管理機構的改革等等，並且在各國（例如巴西等國）設立分會，積極推動落實數位時代傳播權。參見 Pradip Thomas, *The Communication Rights in the Information Society (CRIS) Campaign—Applying Social Movement Theories to an Analysis of Global Media Reform*, 68 THE INT'L COMM. GAZETTE 291, 291-312 (2006).

²⁶ CRIS, ASSESSING COMMUNICATION RIGHTS: A HANDBOOK 39 (2005), available at <http://www.crisinfo.org/pdf/ggpen.pdf>.

「傳播權」概念架構基礎包括四大支柱²⁷：

3.1.1 民主參與的公共溝通場域

不論是透過哪一種媒體，像是例行性的報紙、電視、廣播或是網路，應建立和維持一個供全民開放辯論和民主論述的場域，且提供資訊和工具使公民社會更能夠參與政治過程和審議。這包含了表意自由與媒體自由，必須確保媒體的多元性和多樣性是來自公共和全體公民，並且確保媒體提供與公共利益相關的完整與有效資訊。

3.1.2 為公平和創意而傳播知識

媒體和傳播扮演著在社會中知識生產和分享過程的角色。在這個核心的即是知識分產和流通，必須維持創意知識能廣泛生產，確保知識的使用能符合社會利益最大化的目標。一個重要的原則是，由公共資金資助生產出來的知識應該要回歸公共領域。此外，必須確保特定社群需要的資訊被生產，而且全體公眾都能夠近用社會生產的知識。

3.1.3 傳播的公民權

關注如何完善保護公民在人際和團體傳播之安全性，或是個人資訊如何被使用等層面，包括：傳播的隱私權，以及免於受監視的自由權。

3.1.4 傳播的文化權

傳播能夠保存、和更新文化的多樣性和遺產，也是構成和發展個人或集體文化認同的主要元素。這包含了使用母語的權利、自由地參與社區文化生活，以及對於人們在多樣文化之中或之間溝通傳播的尊重。

從前述討論可知，文化公民權與傳播權已經躍居為二十一世紀重要的人權和公民權概念，各國和國際間莫不努力透過合作與對話，希望進一步落實文化公民權和傳播權的意涵。

²⁷ Thomas, *supra* note 25, at 300.

3.2 「通傳法草案」的盲點

如前所述，我國「通傳法草案」欠缺公民身分的想像，過度朝向市場機制及解除管制的方向發展，因此從文化公民權和傳播權視野審視，不僅未見具有進步性的新意，甚至比廣電媒體管制單一法典化的「前身」——「廣電三法合一修正草案」——來得退步（參見表四）。

以「特種基金」、「本國節目自製率」、「促進多元文化」及「公共近用頻道」等規範而論，「通傳法草案」的進步性遠遠不如過去的「廣電三法合一修正草案」，而且明顯欠缺文化公民權和傳播權的視野，甚至可說是相當程度向廣電業者，而非公民的利益傾斜。

首先，在特種基金規範上，「廣電三法合一修正草案」不僅向經營有線基礎網路的平台服務業者徵收費用，也向頻道經營者徵收費用，而且明訂此基金用於「促進公共電視之發展」及「健全廣播電視節目內容之優質發展」等有利於文化公民權和傳播權實踐的用途上。反觀「通傳法草案」，不僅只向經營有線基礎網路的平台服務業者徵收費用，未向頻道經營者徵收費用，而且刪除了過去「有線廣播電視法」及「廣電三法合一修正草案」中明訂的基金用途。

其次，在保護本國文化多樣性及影視傳播工作者勞動權利的「本國節目自製率」規範上，「廣電三法合一修正草案」明訂無線及有線平台服務業應播出本國自製節目的時段及總時數，但「通傳法草案」對此卻語焉未詳。

其三，在促進多元文化的規範上，「廣電三法合一修正草案」明訂為保障少數族群的語言和文化，「中央主管機關得視情形，指定有線平台服務業免費提供固定頻道，播送客家語言、原住民族語言之節目」，而「通傳法草案」第 160 條雖有類似法條文字，但卻同時將此一促進多元文化之政策視為政府對於業者財產權利之限制，除了遍尋「通傳法草案」無相關罰則之外，亦規定政府應對業者有「相當之補償措施」。

其四，「廣電三法合一修正草案」明訂「有線平台服務業應免費提供專

用頻道，供政府機關、學校、團體及當地民眾播送公益性、藝文性、社教性等節目。」此一規定並非「廣電三法合一修正草案」之發明，而是承繼自過去「有線廣播電視法」之規範，但「通傳法草案」卻不附理由地刪除了此一稍稍保障公眾在商業媒體環境下，已經相當受到限縮的媒體近用權利²⁸。

此處呈現之比較分析，凸顯了「通傳法草案」相對於「廣電三法合一修正草案」有諸多退步之處，但不表示本文肯定「廣電三法合一修正草案」即較具進步性，或是已經可以通過文化公民權和傳播權視野的檢驗，特此敘明。

表四 「通傳法草案」公告版與「廣電三法合一修正草案」
在文化公民權／傳播權相關之條文規範比較

	通傳法草案	廣電三法合一修正草案
特種基金	<p>第八十五條 利用有線基礎網路之廣播電視服務事業，應每年提撥當年營業額百分之一金額，提繳主管機關成立特種基金。 前項特種基金之成立、保管、運用及管理辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>第九條 平台服務業、頻道經營業應依中央主管機關所定期限，每年提撥前一年度營業額一定比率之金額，交由財團法人廣播電視事業發展基金依下列目的運用： 一、促進公共電視之發展。 二、健全廣播電視節目內容之優質發展。 三、協助直轄市、縣（市）</p>

²⁸ 在受到外界批評之後，NCC 在後來的「通傳法草案」版本（報院版）第 88 條補加「利用有線基礎網路事業之多頻道廣播電視服務事業，應提供免費專用頻道供政府機關、學校、團體及當地民眾播送公益性、藝文性、社教性等節目」之規定，但仍然拿掉了「前項專用頻道之數量及規劃辦法，由中央主管機關定之。」推斷 NCC 這麼做的原因，大概是它所預設的公共近用免費專用頻道數量就是一個（而非更多）之故。

	通傳法草案	廣電三法合一修正草案
		<p>主管機關清除有線電視廢棄纜線。</p> <p>前項提撥、運用之比率、徵收方式及管理運用之辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>本法修正施行後，有線廣播電視事業發展基金應即結束。</p>
本國節目自製率	<p>第一百五十三條</p> <p>頻道事業提供節目中之本國自製節目時段及比例，由主管機關定之。</p>	<p>第三十九條</p> <p>平台服務業播送之本國製節目，應符合下列規定：</p> <p>一、無線平台服務業提供之免費視、聽頻道，播送之本國製節目總時數，於每日零時至十六時，不得少於百分之六十，十六時至二十四時，不得少於百分之七十。</p> <p>二、無線平台服務業提供之付費頻道及其他平台服務業播送之本國製節目，不得少於可利用頻道播送節目總時數之百分之二十。</p>
促進多元文化	<p>第一百六十條</p> <p>政府為保障各族群語言、文化或其他政策之必要，依各該法律或法律授權之法規命令指定廣播電視服務事業免費提供固定頻道或時段者，應於各該法律或法律授權之法規命令</p>	<p>第七十五條</p> <p>為保障客家、原住民族語言、文化，中央主管機關得視情形，指定有線平台服務業免費提供固定頻道，播送客家語言、原住民族語言之節目。（本條新增）</p>

	通傳法草案	廣電三法合一修正草案
	明定相當之補償措施。	
公眾近用頻道	無此規定。	第七十六條 有線平台服務業應免費提供專用頻道，供政府機關、學校、團體及當地民眾播送公益性、藝文性、社教性等節目。 前項專用頻道之數量及規劃辦法，由中央主管機關定之。

上述相關法條只不過是文化公民權／傳播權視野的付之闕如，或至少是被降格至卑微地位之一小部分例證。若是把 NCC 在 2007 年 9 月和 11 月舉行的兩次公聽會納入討論，更能夠清楚洞悉通訊傳播政策的「應然」與「實然」之巨大落差。關乎此一通訊傳播重大法律制定的公聽會原本應該是周諮博採、審議民主之過程，但實際上卻是徒具形式，浪費公民參與之熱情與成本。兩次公聽會的操作過程不僅受到業者和公民團體嚴厲抨擊²⁹，其結果亦同樣令人失望。經過 2007 年 9 月的第一次公聽會之後，NCC 於 11 月公布「通傳法草案」更新版，但學者、公民及公益團體所提建議少有被採納（只有 4 條），但業者建議修改法條而被 NCC 接受者卻多達 34 條（見表五）。

²⁹ 周永捷，「抗議通傳法向財團傾斜 媒改團體拒絕背書」，2007 年 11 月 20 日，中央社，亦可見：<http://blog.roodo.com/twmc/archives/6049877.html>（最後點閱時間：2008 年 8 月 30 日）；翁翠萍，「通傳法草案制定倉促 NCC：開公聽會溝通」，2007 年 9 月 26 日，中央社，亦可見：http://blog.roodo.com/twmc/archives/cat_531201.html（最後點閱時間：2008 年 8 月 30 日）；劉立仁，「通傳法 媒改團體提 5 大質疑」，自由時報，B6 版，2007 年 11 月 21 日。

表五 通傳法草案公聽過程修正法條統計

學者、公民及公益團體建議接受 並修改內容的法條	業者建議接受並修改內容的法條
共 4 條	共 34 條
第 1、2、13、152 條	第 2、4、9、12、19、24、25、27、 29、33、43、48、54、56、65、66、 71、75、83、84、97、115、129、 153、155、162、164、167、168、 173、174、175、177、178 條

說明：含文字修正的條文。

資料來源：向奕蓓、邱鈺婷、陳家奇、鄭仲堯、羅世宏，通訊傳播管理法草案參考手冊，頁 260，NCCWATCH 媒體公民行動網站：<http://nccwatch.org.tw/forum/20080108/8608>（最後點閱時間：2008 年 8 月 30 日）。

當然，「通傳法草案」應該被批判檢討之處絕不止於上述這些條文的進步性不足、退步性有餘，其他方面的缺陷還有不少，例如，媒體所有權限制規定不明確，亦未禁止跨媒體所有權，可能造成大者恆大的反公平競爭與媒體內容同質化的弊病；又如草案中爲了「考量業者承受能力」，而將罰鍰從最高的 5,000 萬元大幅調降至 100 萬元，形同容許業者可以不斷違法，罰則聊備一格；又如草案中簡化換照要求和程序，但不僅不對業者是否善盡公共責任、服務民眾需求進行實質審查，更完全不再考量業者過去的違法違規與侵害他人權利之紀錄，遑論將勞動條件、教育訓練及財務經營資訊公開等要求列入換照之參考依據，其結果將可能造成媒體市場劣幣驅逐良幣，更可能造成媒體公共問責機制的破產。

同樣地，草案中相較於過去較具進步性的條文，例如，媒體設公評人、禁止仇恨語言等規範，卻仍然不足以扭轉整部草案的退步和保守性。草案第 149 條規定製播新聞之頻道事業「應設置公評人制度，獨立受理視聽眾有關播送內容正確、平衡及品味之申訴及調查，並提出建議與回應，定期向該事業董事會及主管機關提出具體報告，該報告並應列爲公開資訊。」責成傳播媒體引進其他國家部分媒體實施的內部公評人制度，有助於建立傳播媒體專

業問責的內部監督機制，但草案中對拒絕設公評人之傳播媒體並未訂定有效之罰則，所期待的內部監督機制最後恐將流於形式，效果有限。再者，草案第 148 條第 1 項第 4 款新增廣播電視媒體「不得煽動族群仇恨或性別歧視」之規定，違者將處以 3 萬元到 100 萬元罰鍰，雖然具有一定程度的進步性，但在執行上判定不易，也恐有侵害言論自由的風險，況且仇恨語言不限於族群或性別方面，還有年齡、職業、階級等歧視性的仇恨語言。更重要的是，草案中偏向於採取負面表列式的傳播內容管制，但卻未能對於如何積極促進多元文化、平等尊重的傳播內容之生產與流通，提供任何具體的想像³⁰。

4. 結語

本文肯認「通傳法草案」的重要性，特別是它是思考與辯論我國今後通訊傳播監理政策、主導我國未來通訊傳播產業與文化的重要基礎文件。

本文強調文化公民權和傳播權的視野，據以分析並批判「通傳法草案」不足。然而，這些值得批判之處，不僅反映法條本身的進步性不足，更可能反映了主管機關 NCC 的保守性有餘。所謂保守性，意謂 NCC 過度強調解除管制和市場競爭，對於文化公民權和傳播權的承諾不足，並且過度揄揚科技、產業與消費者，忘卻通訊傳播的社會文化意義與公民民主使命。再者，「通傳法草案」為匯流而匯流，使命感不足，開創性有限，未能超越通訊傳播的商業營利框架，無力或無意擊劃、創建多元媒體結構（例如：包含公共廣電核心部門、市民社會部門、專業部門、社會市場部門及私人部門）得以生根更茁壯的法律基礎。

就結果論，「通傳法草案」不令人滿意；就過程論，其公聽過程亦仍有相當大的改進空間。傳播政策與法律，一如其他重大公共政策，從文化公民權與傳播權視野觀之，應該力求公民參與、觀點多元，程序講求民主審議、資訊透明，公民角色不能隱身或退化為消費者角色，公民意見與業者意見也

³⁰ 參見管中祥，「制定反歧視法是不夠的」，中國時報，A14 版，2007 年 9 月 1 日。

應該平等對待，方不致唯業者意志是從，或造成公聽徒具形式，公民參與只剩下一丁點為草案公聽過程進行背書和正當化的作用，而 NCC 只不過是在不同業者的利益衝突中有所權衡或取捨而已。

最後，可以預見的是，「通傳法草案」所激盪的討論和爭議大部分仍然未解，需要有更多的相互辯詰與思考。討論和爭議，以及相互辯詰與思考，對於「通傳法草案」最後形成正式法律，有益無害，應該鼓勵而非規避。

參考文獻

中文書籍

C. Edwin Baker 著，馮建三譯，《傳媒、市場與民主》，巨流出版，台北（2008）。

中文期刊

洪貞玲、劉昌德，〈傳播權觀點的商營廣電管制〉，《中華傳播學刊》，第 10 期，頁 27-53，2006 年 12 月。

喻國明、戴元初，〈以美國 1996 電信法為標本解讀傳媒規制的應然與實然〉，《新聞與寫作》，第 3 期，頁 21-23，2008 年。

馮建三，〈人權、傳播權與新聞自由〉，《國家政策季刊》，第 1 卷第 2 期，頁 117-142，2002 年。

黃國俊，〈聯合國資訊科技專題〉，《新世紀智庫論壇》，第 27 期，頁 68-101，2004 年 9 月

劉崇堅，〈美國電信產業低迷的回顧（一）〉，《電信國家型科技計畫》，第 79 期，頁 2-3，2006 年 3 月。

劉崇堅，〈美國電信產業低迷的回顧（二）〉，《電信國家型科技計畫》，第 82 期，頁 2-5，2006 年 6 月。

賴祥蔚，〈資訊社會的傳播權〉，《資訊社會研究》，第 9 期，頁 185-203，2005 年 7 月。

羅世宏，〈我們需要什麼樣的 NCC？〉，《目擊者》，第 63 期，頁 8-9，2008 年。

羅世宏，〈自由報業誰買單？〉，《新聞學研究》，第 95 期，頁 213-238，2008 年 4 月。

中文論文

林玉鵬，《全球化時代下的民族國家電影：文化公民權視野的分析》，淡江大學大眾傳播所碩士論文，2005 年。

中文論文集

馮建三，〈他們的新聞自由，我們的傳播權利：從媒體侵權到相互培力〉，《自由十講》，玉山社出版，台北（2005）。

其他中文參考文獻

向奕蓓、邱鈺婷、陳家奇、鄭仲堯、羅世宏，通訊傳播管理法草案參考手冊，NCCWATCH 媒體公民行動網站：<http://nccwatch.org.tw/forum/20080108/8608>（最後點閱時間：2008 年 8 月 30 日）。

周永捷，抗議通傳法向財團傾斜 媒改團體拒背書，中央社，2007 年 11 月 20 日。

翁翠萍，通傳法草案制定倉促 NCC：開公聽會溝通，中央社，2007 年 9 月 26 日。

國家通訊傳播委員會，95 年通訊傳播績效報告，2007 年。

管中祥，制定反歧視法是不夠的，中國時報，A14 版，2007 年 9 月 1 日。

劉立仁，通傳法 媒改團體提 5 大質疑，自由時報，B6 版，2007 年 11 月 21 日。

羅世宏，請馬英九干預媒體，蘋果日報，論壇版，2008 年 6 月 20 日。

英文書籍

AUFDERHEIDE, PATRICIA, COMMUNICATIONS POLICY AND THE PUBLIC INTEREST: THE TELECOMMUNICATIONS ACT OF 1996 (3d ed. 1999).

CRIS, ASSESSING COMMUNICATION RIGHTS: A HANDBOOK (2005).

CURRAN, JAMES, MEDIA AND POWER (2002).

ISIN, ENGIN F. & PATRICIA K. WOOD, CITIZENSHIP AND IDENTITY (1999).

MILLER, TOBY, CULTURAL CITIZENSHIP: COSMOPOLITANISM, CONSUMERISM, AND TELEVISION IN A NEOLIBERAL AGE (2d ed. 2007).

NAPOLI, P. M., FOUNDATIONS OF COMMUNICATIONS POLICY: PRINCIPLES AND PROCESS IN THE REGULATION OF ELECTRONIC MEDIA (2d ed. 2001).

英文期刊

Livingstone, Sonia, Peter Lunt & Laura Miller, *Citizens, Consumers and the Citizen-Consumer: Articulating the Citizen Interest in Media and Communications Regulation*, 1 DISCOURSE & COMM. 63 (2007).

- Livingstone, Sonia, Peter Lunt & Laura Miller, *Citizens and Consumers: Discursive Debates During and After the Communications Act 2003*, 29 MEDIA, CULTURE & SOC'Y 613 (2007).
- Thomas, Pradip, *The Communication Rights in the Information Society (CRIS) Campaign-Applying Social Movement Theories to an Analysis of Global Media Reform*, 68 THE INT'L COMM. GAZETTE 291 (2006).

英文論文集

- Murdock, Graham, *Citizens, Consumers, and Public Culture, in MEDIA CULTURES: REAPPRAISING TRANSNATIONAL MEDIA 17* (M. Skovmand & K. C. Schroder eds., 1992).
- Murdock, Graham, *Rights and Representations: Public Discourse and Cultural Citizenship, in TELEVISION AND COMMON KNOWLEDGE 7* (Jostein Gripsrud ed., 1999).

其他英文參考文獻

- Voices 21, A Global Movement for People's Voices in Media and Communication in the 21st Century, available at <http://comunica.org/v21/statement.htm> (last visited Aug. 30, 2008).